

## 「保育政策における保育所の規制緩和と生活環境」

山 戸 隆 也 \*

Research on Deregulation of Day Nursery in Child Care Policy and Living Conditions

Takaya Yamato

本稿では、保育所の規制緩和の現状と課題について、子どもの生活環境の充実という観点から検討する。行政が規定する保育現場での最低基準は、規制緩和の対象としてよりも、むしろ「子どもの人権を保障するために最小限必要なライン」という意味が強調されるべきである。

今後の研究課題としては、地域ごとに保育についてのニーズが異なるという視点から、地域特性、地域独特のニーズの把握を前提とした、地域単位での子どもの幸福増進に重点を置いた制度・施策について検討していくことが挙げられる。

また、保育所最低基準のあり方を再検討する上で、経済的な制約等があったとしてもユニバーサルデザインの考え方を採り入れていくことが肝要である。

**Key words:** 保育所最低基準、規制緩和、生活環境、ユニバーサルデザイン

### 1、はじめに

近年の保育政策において、保育制度改革が議論されている。この研究では、その様な状況の中で保育所の規制緩和の現状と課題について、子どもの生活環境の充実という観点から検討をする。

保育所の数が足りないことで、規制を緩和してより容易に保育所を設立できるようにする動きがある。しかし、例えば、設置のために必要な面積を小さくするようなことは、多くの場合、保育サービス提供の目的としての、子どもの幸福増進を目指した子ども支援には、繋がるものではない。

保育所の設置・運営に関する規制緩和について、佐橋克彦（2006）は、わが国の福祉サービスにみる準市場化に関して検討する中で、次のように述べている。

「規制の緩和がひたすら追求され、質の切り下げをともなう認可基準の緩和による『認可保育所』の量産は、質とコストをめぐる競争への発展を困難にする。そして、それは無認可保育所との質的

境界を曖昧にし、保育サービスを単なる『児童を預かる場』にしかねない。」<sup>1)</sup>

また、櫻井慶一（2006）は近年の東京都や横浜市、仙台市などの幾つかの地方自治体の独自の保育施設の「最低基準」づくりの動向についての問題点を指摘している。櫻井慶一によると「これらはいずれも『待機児童対策』として推進されているものであるが、その内容には、国の従来の保育園にかけられていた公的規制を先取的に一気にはずしてしまうもの」<sup>2)</sup>である。2001年から東京都で開始された認証保育所制度に関して検討する中で、その制度の問題点として、次のように指摘している。

「最大の問題点は、『施設最低基準』にかかわって、認可保育所と認可外保育施設（ベビーホテルなどを含む）などのこれまでの2つの基準に加えて、自治体独自の基準の設定により、地域に3つの『基準』が併存する仕組みができてしまったことにより、認可保育所制度そのものが変質、形骸化させられていくこと、利益規制が緩むことでの社会福祉法人の公益性が変質させられる可能性であろう。その結果、『自己責任』原理に基づく保育の市場化

\* 四條畷学園短期大学 介護福祉学科

が一層促進されていく恐れが強まったことである。」 2、待機児童に関する現状

3)

厚生労働省は2009年11月4日に、「認可保育所の設置基準（児童福祉施設最低基準）を見直し、最低基準に関する条項を地方条例に委任することを原則とし、①人員配置基準、②保育室などの居室面積基準、③人権に直結する運営基準（保育所保育指針、給食調理室など）については、条例の内容を直接的に拘束する『従うべき基準』にするという方針を示した。」伊藤周平によれば「ただですら低い最低基準を、引き上げることなく、自治体の条例にゆだねれば、地方財政が逼迫している現状で、それを理由とした基準の引き下げがおこなわれることは、容易に想像がつく。」<sup>5)</sup>

本稿では、保育所設置・運営に関する規制緩和について、保育所での生活環境の整備という視点から、保育所の規制緩和の現状と課題に関する2000年以降の先行研究の検討及び、保育所の規制緩和に関する近年の行政の施策の検討、最低基準に関する歴史的検討を行い、保育所での生活環境について総合的に検討し、保育政策の課題について提言する。

厚生労働省「保育所の現状（平成21年4月1日）等について」によると、平成21年4月の定員は、11,000人増加し、2,132,000となり、待機児童数は5,834人増加し、25,384人となった。年齢区分別にみると、低年齢児の待機児童数は全体の81.9%を占めており、特に1-2歳児の待機児童数は17,492人と、多くなっている。また、都市部の待機児童の状況については、首都圏（埼玉県・千葉県・東京・神奈川）、近畿圏（京都・大阪・兵庫）の7都道府県（政令指定都市・中核市含む）及びその他の政令指定都市・中核市の合計を見ると20,400人となり、全待機児童の80.6%を占める（表1、表2を参照）。

【表1】年齢区分別の待機児童数

	21年利用児童数(%)	21年待機児童数(%)
低年齢児(0～2歳)	709,399人(34.8%)	20,796人(81.9%)
うち0歳児	92,606人(4.5%)	3,304人(13.0%)
うち1・2歳児	616,793人(30.2%)	17,492人(68.9%)
3歳以上児	1,331,575人(65.2%)	4,588人(18.1%)
全年齢児計	2,040,974人(100.0%)	25,384人(100.0%)

出典：厚生労働省「保育所の状況（平成21年4月1日）等について」

【表2】都市部とそれ以外の地域の待機児童数

	利用児童数(%)	待機児童数(%)
7都府県・指定都市・中核市	1,052,617人(51.6%)	20,454人(80.6%)
その他の道県	988,357人(48.4%)	4,930人(19.4%)
全国計	2,040,974人(100.0%)	25,384人(100.0%)

出典：厚生労働省「保育所の状況（平成21年4月1日）等について」

【表3】保育所の最低基準の概要

① 職員	
・保育士	(児童) (保育士)
ゼロ歳児	3 : 1
1・2歳児	6 : 1
3歳児	20 : 1
4歳以上児	30 : 1
・嘱託医及び調理員は必置（調理業務の全部を委託する場合は調理員を置かないことができる）	
② 設備（施設）	
・2歳未満児	乳児室 1.65㎡/人
	ほふく室 3.3㎡/人
	医務室、調理室、便所の設置
・2歳以上児	保育室又は遊戯室 1.98㎡/人
	屋外遊戯場 3.3㎡/人（保育所以外の公園などでも代替可）
	調理室、便所の設置
③ 保育時間	1日につき8時間原則（地域事情等考慮し、所長が定める）
④ 非常災害に対する処置	・消火用具、非常口等の設置、定期的な訓練の実施
⑤ 保育室等を2階以上に設ける場合の条件	・耐火建築物、傾斜路又は屋外階段、転落防止設備、調理室とそれ以外の部分の防火戸による区画、非常警報器具、カーテン等の防災処置
⑥ 児童の処遇	ア) 保育の内容 養護及び教育を一体的に行いその内容は厚生労働大臣が定める（保育所保育指針）
	イ) 給食 必要な栄養量を含有、献立の作成
	ウ) 健康診断の実施
⑦ 苦情への対応	苦情受付窓口の設置等苦情対応のために必要な措置
	都道府県・市町村からの処遇に関する指導・助言に従っての必要な改善運営適正化委員会への協力

出典：全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書2009』

ひとなる書房 2009年 P.88

保育所の質的・量的充実を行うにあたっては、保育所の待機児童の問題はもはや、個々の保育事業所のレベルの経営努力だけで解決するものではなく、公共的なレベルの問題と言える。すなわち、公的な予算枠を拡大し、より公的資金を投入すべきと思われる。

「安い人件費」で済ませるために非常勤の職員の割合を増加させる傾向があるとすれば、保育士養成という点からも、よい人材が集まりにくくなり、保育の目的の多くの部分を犠牲にすることになる。（保育所の最低基準の概要については表3を参照）。

### 3、「社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告」

ここで、「社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告」（平成21年2月24日）における保育所最低基準の内容を紹介しておく。この報告は、昨今の保育制度改革を方向づける意味を持つものである。

#### （1）保育室等の面積

昭和23年に定められた当時と同じ数値の最低基準を定めている。子どもは、自ら周囲の環境に働きかけ、環境との相互作用により発達していくものであるが、限られた空間では、主体的な活動を促すことが難しく、子ども同士の関わりも少なからざるを得ない。また、保育室の面積だけでなく、全体の生活空間が子どもたちの生活を主として考え、実際にそのようになっているかどうか重要である。

#### （2）保育従事者

最低基準においては、保育従事者に保育士資格を有することを求めている。親支援、障がいのある子どもの受け入れなど、保育所の役割は深化・複雑化しており、保育従事者に求められる資質はますます高まっている。さらに、保育所の役割の深化・複雑化に伴い、保育士の業務の負担は高まりつつある。

一方で、保育従事者の要件の緩和を求める指摘もあるが、子どもの将来に向けた発達に良くない影響を及ぼすことが予想され、良質な保育の提供という観点から疑問視される。

#### （3）最低基準のあり方

現行制度では施設設備や保育士資格者の配置に

ついては、全国一律の最低基準という位置づけとなっている。このうち、施設設備の基準については、地方分権の観点から、質の確保のための方策を前提にしつつ、国は標準を示すにとどめ、自治体は条例により決定しうるなど、自治体の創意工夫が生かせるような方策を検討すべきであると、「地方分権改革推進要綱（第1次）」（2008年6月地方分権改革推進本部決定）において指摘されており、最低基準のあり方についての検討が求められている。

### 4、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」

「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が2010年6月29日、少子化社会対策会議決定として提出された。その方針に於いては「利用者（子どもと子育て家庭）本位を基本とし、すべての子ども・子育て家庭に必要な良質のサービスを提供」することが挙げられている。周知のとおり、ここでは幼保一体化を推進し、保育に欠ける要件の撤廃等を含めて、幼児教育と保育をともに提供するこども園（仮称）を提示している。

ここで問題となるのは、制度設計に関わる点である。この要綱では「制度設計に当たっては、子ども・子育て支援における地方の自主性を発揮する観点から、可能な限り、地方の自由度を尊重することを基本とする」ということである。確かに地域の様々な特性に合った制度を自由に設計すること自体は、保育の質の向上にも資する可能性もある。ただ、「地域の様々な特性」の内容が、保育所の場所確保のことを指し、保育所の面積に関する基準を甘くしていくことが正当化され、財政難による人材削減が「自由な制度設計」という美名のもとに行われるならば、利用者本位からは程遠いことになる。

### 5、最低基準をめぐる政策の動向

2009年の政権交代後は、地域主権改革との関連で、規制緩和はさらに加速していると言えよう<sup>6)</sup>。逆井はこれまでの保育所に関わる規制緩和事項についてまとめている。逆井によると、2010年度から

は、保育所の定員を超えた入所は、おおむね 15%とされてきた年度当初の超過規制が撤廃され、最低基準を達成していれば何人でも入所させることが可能となった。また、児童福祉施設での給食は、6月の最低基準改正によって公私立ともに、外部搬入容認事業が容認されることになった。さらに、2010年に国会に上程された地域主権改革一括法に、国が定めている保育所をはじめとする福祉施設の最低基準等を廃止し、地方条例化する事項が盛り込まれている。国の基準としては、職員配置基準と居室面積基準などは「従うべき基準」として、国による基準を順守する必要があるが、それ以外の基準は、都道府県等が自由に基準設定でき、規制緩和が可能なくみが提示されている。

尚、2011年6月には、厚生労働省から児童福祉施設最低基準等の一部を改正する省令が出され、以下のような点が改正された。

- ① 保育所設備の設置に関しては、保育室等その他乳幼児が出入りし、又は通行する場所に、乳幼児の転落事故を防止する設備が設けられていること（第32条 設置の基準）。
- ② 保育所における保育時間は、一日につき八時間を原則とし、その地方における乳幼児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定める（第34条 設置の基準）。
- ③ 保育所の長は、常に入所している乳幼児の保護者と密接な連絡をとり、保育の内容等につき、その保護者の理解及び協力を得るように努めなければならない（第36条 保護者との連絡）。

## 6、保育所最低基準のあり方とユニバーサルデザイン

保育所最低基準について考察する上で、以下の日本国憲法第25条が特に重要である。

憲法第25条（生存権）

第1項 「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」

第2項 「国は、すべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない。」

高木昭輝によると生活環境学とは、「人が日常

において、経済面を含んで心身ともに健康で文化的な生活を営むことを保証するために分析、考察、追求し、その実現をはかる学問体系である」<sup>7)</sup>。この生活環境学の視点から、保育所の規制緩和について考察することが肝要である。

昨今の生活環境学において、あるいは社会福祉学に関する教科書では、ユニバーサルデザインの考え方が多く取り上げられるようになっている。このユニバーサルデザインの考え方は、保育所における最低基準のあり方を考える上で示唆に富むものである。

ここでユニバーサルデザインの概念を「特別な人を対象にするのではなく、すべての人に使いやすい製品・環境・情報のデザインを目指したもの」<sup>8)</sup>と定義しておく。ユニバーサルデザインの原則としては、あらゆる世代・年齢に対応できること、安全性に優れていること、一般にデザインとして魅力的であること等を挙げることができる<sup>9)</sup>。保育所を利用する子ども・保護者に対して、経済的理由からユニバーサルデザインの考え方に基づく設備・備品・人的面も含めた環境等に関して「贅沢過ぎる」と十分な検討もなく判断してしまうとすれば、そうした「保育所最低基準」についての認識は、子ども・保護者の幸福増進を阻害するものである。

## 7、まとめ

近年の保育政策において、保育制度改革が議論されている。ここで、その様な状況の中での保育所の保育所の設置・運営に関する規制緩和についての論点を、生活環境論の視点を手がかりとして以下の4点に整理する。

### （1）設置面積と人的配置

厚生労働省の省令によると、例えば子ども1人当たりの保育室の面積や、配置する保育士の人数に、最低基準が決められている。待機児童が多い都市部では、用地の確保が困難なこともあり、自治体が独自の基準を設定できるよう見直すことが提言されている。行政が規定する保育現場での最低基準は、「規制」緩和の対象としてよりも、むしろ「子どもの人権を保障するために最小限必要なライン」という意味が強調されるべきである。



## （２） 公立保育所の保育実施責任の意義

今後の公立保育所に関しては、障がいの重い子どもや、虐待が疑われる（行われている）ケースなどで、民間では担いきれない場合や、市場原理の拡大を想定すると過疎地などで事業として成立しがたい地域での保育サービスの提供などが挙げられる。

## （３） 地方ごとの基準づくり

今後は、地域分権という流れの中で、地域の実情に応じた設置基準が検討されていくことと思われる。そこでも、保育の質の向上といった視点からの設置基準の検討が求められる。

## （４） ユニバーサルデザインの考え方

保育所最低基準のあり方を再検討する上で、経済的な制約等があったとしても、ユニバーサルデザインの考え方を採り入れていくことが肝要である。

ドイツの社会学者である J. ハバーマスは、政治システムと経済システムのメディアとなる権力と貨幣の関係が、生活世界の内部まで浸透し、コミュニケーションにもとづく日常の実践に、戦略的な網の目を張り巡らすにいたる過程を「生活世界の植民地化（Kolonialisierung der Lebenswelt）」と呼んでいる<sup>10)</sup>。わが国の保育所の規制緩和をめぐる状況を、この概念は端的に表しているように思える。

保育所の設置に関する最低基準は、昭和 23 年に児童福祉法の規定に基づき、制定されて以来 60 年以上経つが、ほとんど改正が行われていない<sup>11)</sup>。昭和 23 年制定当時は、言うまでもなく敗戦直後の厳しい状況下の日本社会の様子を鑑みて、制定前の案より大幅に基準を下げて定められたという経緯があり、やがては欧米の基準に追い付き、追い越すことを検討し、実行すべきものであろう<sup>12)</sup>。「規制緩和」の視点からの検討として、最低基準を引き下げることがさも良いことであるかのように主張する向きもあるが、歴史的経緯を考慮し、子どもの権利を優先事項とすれば、保育所最低基準は引き下げられるべきものでは決してない。

今後の研究課題としては、地域ごとに保育についてのニーズが異なるという視点から、地域特性、地域独特のニーズの把握を前提とした、地域単位での子どもの幸福増進に重点を置いた制度・施策

について検討していくことが挙げられる。

さらにこうした研究から得た知見に関しては、高齢者福祉領域における施設のあり方、例えば、保育所と同様、量的に不足している特別養護老人ホーム等の施設に関する研究に活かしていくことができる。

また、保育所最低基準のあり方については、ユニバーサルデザインの考え方に基づいた再検討が必要である。そのためには、経済的な制約のなかで、ユニバーサルデザインの考え方を生かしている個々の保育所に関する事例調査・研究を積み重ねていくことが大切である。

## 【謝辞】

本稿は、2011 年 7 月に長野県看護大学で開催された、第 24 回日本看護福祉学会学術大会にて口頭発表させていただいた内容を、大幅に修正したものです。発表当日などに多くの方々から貴重なご意見、ご質問をいただきましたことを心より感謝いたします。

## 【注】

- 1) 佐橋克彦『福祉サービスの準市場化』ミネルヴァ書房 2006 年 P.115
- 2) 櫻井慶一『保育制度改革の諸問題 地方分権と保育園』新読書社 2006 年 P.82
- 3) 櫻井慶一 前掲書 P.84
- 4) 伊藤周平『保育制度改革と児童福祉法のゆくえ』かもがわ出版 2010 年 P.189 「ただし、東京都などの大都市に限っては、待機児童解消までの一時的措置として、保育所の居室面積基準についても、合理的な理由がある範囲内で国の基準と異なる自治体独自の基準を条例で制定できる『標準』とする時限措置がとられる。」（伊藤周平 前掲書 P.189）
- 5) 伊藤周平 前掲書 P.191
- 6) 逆井直紀「保育所の現状・制度の仕組みと課題」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2010』ひとなる書房 P.66
- 7) 鶴見隆正編『標準理学療法学 専門分野 日常生活活動学・生活環境学』医学書院 2005 年 P.197
- 8) 山戸隆也「ユニバーサルデザイン」杉本敏夫・東野義之・南武志・和田謙一郎編『ケアマネジメント用語辞典 改訂版』ミネルヴァ書房 2007 年 P.489

9) 山戸隆也 前掲書 P.489 を参照。

10) J.Habermas, Theorie des Kommunikativen Handelns, Suhrkamp Verlag, 1981 (河上倫逸、藤沢謙一郎、丸山高司他訳)『コミュニケーション的行為の理論』(上)(中)(下) 未来社 1985-1987 年を参照。

11) 「児童福祉施設最低基準」については、周知のとおり、民主党の政策において検討が重ねられており、全国一律の基準としては、今後廃止となる動きがある。

12) 全国社会福祉協議会 児童福祉部『機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業総合報告書』2009 年 P.11-15 を参照。

丸山高司他訳)『コミュニケーション的行為の理論』  
(上)(中)(下) 未来社 1985-1987 年

(2012. 2. 9 受稿, 2012. 2. 13 受理)

#### 【主要参考・引用文献】

- (1) 伊藤周平『保育制度改革と児童福祉法のゆくえ』かもがわ出版 2010 年
- (2) 佐橋克彦『福祉サービスの準市場化』ミネルヴァ書房 2006 年
- (3) 櫻井慶一『保育制度改革の諸問題 地方分権と保育園』新読書社 2006 年
- (4) 全国社会福祉協議会 児童福祉部『機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業総合報告書』2009 年
- (5) 村山裕一「保育政策研究・研修企画委員会企画シンポジウム」『保育学研究』第 48 巻第 2 号 2010 年 P.155-156
- (6) 大場幸夫・網野武博・増田まゆみ編著『保育を創る 8 つのキーワード』フレーベル館 2008 年
- (7) 西尾祐吾監修・安田誠人・立花直樹編『保育における相談援助・相談支援』晃洋書房 2011 年
- (8) 保育・子ども政策研究会編『岐路に立つ保育園』かもがわ出版 2009 年
- (9) 全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2009』ひとなる書房
- (10) 全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2010』ひとなる書房
- (11) 全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2011』ひとなる書房
- (12) 鶴見隆正編『標準理学療法学 専門分野 日常生活活動学・生活環境学』医学書院 2005 年
- (13) 川内美彦『ユニバーサルデザイン』学芸出版社 2001 年
- (14) 杉本敏夫・東野義之・南武志・和田謙一郎編『ケアマネジメント用語辞典 改訂版』ミネルヴァ書房 2007 年
- (15) J.Habermas, Theorie des Kommunikativen Handelns, Suhrkamp Verlag, 1981 (河上倫逸、藤沢謙一郎、