

保育制度市場化の歴史的展開
— 1997年から民主党政権誕生前までを中心に —

The Historical Development of the Child Day Care System Introducing a
Principle of Market :
With Emphasis on the Period from 1997 to before the Establishment of the
DPJ Administration

工藤 隆治^{*)}
Ryuji Kudo

要旨:1997(平成9)年以降、政府の公的文書において、保育制度市場化の具体的施策が提言されるとともに、実態的に市場化が進められた。本稿は、1997(平成9)年から民主党政権誕生前の時期に焦点を当て、自民政権時代に公表された、勧告、計画、答申など公的な文書を中心に分析し、この時期に進行した保育制度市場化の動向を整理することを目的としている。そして、保育制度への社会保険、要保育度基準の導入、認可保育所への直接契約方式と直接補助方式の導入、「保育に欠ける」という基準の改定、地方の実情に合った保育システムの体系化、幼保一元化の確立などの具体的施策が提示された。

Key Words : 保育制度市場化 直接契約方式 直接補助方式 「保育に欠ける」 幼保一元化

序 論

2010(平成22)年1月、「子ども・子育て新システム検討会議」が開催され、幼保一元化を視野に入れた、新しい子ども・子育て支援のための包括的・一元的制度の構築についての検討が開始された。同年6月、同検討会議でまとめられた、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が、少子化社会対策会議で決定された。

子ども・子育て新システムの制度設計については、「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」のもとに置かれたワーキンググループなどで検討が重ねられ、2011(平成23)年7月、基本制度ワーキンググループにおいて、「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」が発表された。

その後、2012(平成24)年3月、少子化社会対策会議において、「子ども・子育て新システムに関

する基本制度」が決定されたが、これを基盤に、「子ども・子育て支援法案」、「総合こども園法案」、「子ども・子育て支援法案及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」の3法案が、同年8月、通常国会に提出されたが、「総合こども園法案」以外の2法案が議員修正案を受けて成立した。総合こども園は取りやめとなり、認定こども園の充実を図るために、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案」が成立した。

「子ども・子育て新システム」の目的は、幼保一元化の確立と待機児童の解消といわれているが、一方で、増加する保育ニーズに対して、公費支出をなるべく抑制しながら対応できるシステムを構築することであると指摘されている。この指摘は、保育制度に市場原理を導入することを意味している。1997(平成9)年の児童福祉法が改正されたことを

*) 宇部フロンティア大学人間社会学部福祉心理学科教授

契機に、日本における保育制度市場化が推進されたといわれている。本稿は、1997（平成9）年から民主党政権誕生前の時期に焦点を当て、自民政権時代に公表された、勧告、計画、答申など公的な文書を中心に分析し、この時期に進行した保育制度市場化の動向を整理することを目的としている。

1. 保育制度市場化の嚆矢

1990年代後半、社会保障構造改革が進められ、社会福祉基礎構造改革における社会福祉の方向性が決定される過程で、社会保障・社会福祉制度に市場原理を導入することが推奨されるようになった。保育制度については、1997（平成9）年の児童福祉法の改正により、市場化が推進されるようになった。同法の改正により、「保育所への入所措置」という規定が、「保育の実施」に改められ、利用者は、市町村と利用契約を結んで、保育サービスを受けることになった。つまり、利用者が保育事業を選択できる「利用者選択方式」が、法的に規定された。

同1997（平成9）年7月8日の「地方分権推進委員会第2次勧告」（地方分権推進委員会）は、第3章の「5. 必置規制の個別事項の具体的見直し」において、「保育所の調理員の配置については、給食の安全衛生や栄養などの質の確保が図られることを前提としつつ、保育所本来の事業の円滑な執行を阻害しない限りにおいて、業務委託が可能となるよう弾力化する」という規定を定めている。これを受けて、1998（平成18）年、政府は、厚生省家庭局通知の「保育所における調理業務の委託について」において、保育所の「施設内の調理室を使用して調理させること」を条件として、「施設職員による調理と同様な給食の質が確保される場合」、調理業務の第3者の業者に委託することを認めた。

2000（平成12）以降、認可保育所の設置主体が、地方公共団体や社会福祉法人に限定されていた規制が緩和され、株式会社、NPO（non-profit organization）、学校法人、農協などによる保育所の設置が可能になり、認可保育所への多様な経営主体の参入が求められるようになった。また、従来、公立保育所の運営委託は、社会福祉法人に限定されていたが、2001（平成13）年から、運営主体の制限が撤廃された。以上、認可保育所の設置主体制限の規制緩和が進められたが、保育所の定員の規制を緩和し、定員超過の入所を認めるようになったのは、1980年代後半であった。厚生省は、1982（昭和57）年の通知で、「年度途中」に緊急事態が起きた場合、

特別措置として保育所の定員を超えた児童の入所を認めた。その後、1996（平成8）年の通知で、緊急の特別措置の規定がはずされた。1998（平成10）年の通知では、「年度途中」という規定も撤廃され、年度当初は10%、年度途中は15%、年度途中の育児休業後は20%まで、保育所の定員超過が認められることになった。そして、1999（平成11）年の通知によって、保育所定員超過の割合が拡大され、年度当初は定員の15%、年度途中は定員の25%、年度途中の育児休業後は定員の25%を超えて、児童を入所させることができるようになった。さらに、2001（平成13）年の厚生労働省通知では、年度の10月以降、条件なしに定員の25%を超えて保育所への入所が可能となり、定員超過入所割合の上限が取り外された。当初、厚生省は、児童福祉施設最低基準に違反しているとして、保育所の定員超過入所を認めていなかったが、1980年代後半以降、待機児童をゼロにするという政策目標のもと、保育所の定員超過入所を推進した。

2. 保育制度市場化に向けての基本的施策の提案

2001（平成13）年7月24日、総合規制改革会議は、「重点6分野に関する中間とりまとめ」（以下、「中間とりまとめ（6分野）」）を公表した。中間とりまとめ（6分野）では、「福祉・保育等分野」における問題意識を次のように記述している。高齢化の進展や働く女性の増加など社会環境が変化していく過程で、利用者のニーズが増大し、都市部を中心に福祉サービスの供給量が不足している。公的部門や社会福祉法人が主体となって福祉サービスを供給している体制では、公的な財源を増加させることになり、現在の国や地方公共団体における財政状況では、公的な機関による福祉サービスの量を増やすことは不可能である。そして、特に公立保育所は、地域間の保育ニーズの変化に対応できていない状態にある。したがって、中間とりまとめ（6分野）では、社会福祉法人の改革や民間企業による市場参入の推進、公的補助などの面で対等な競争を確保することにより、福祉サービスの量を増やしていく必要があると指摘している。以上の問題意識を前提に、中間とりまとめ（6分野）は、保育サービスの拡充と質的向上を推進していくために、「①認可保育所基準の見直し及びその周知徹底、②公立保育所の民間への運営委託促進、③認可外保育所に関する基準の設定、④情報公開、第三者評価の推進、⑤保育所と幼稚園の融合」¹⁾という5つの施策を提起してい

る。

2002（平成14）年10月30日、地方分権改革推進会議は、「事務・事業の在り方に関する意見－自主・自立の地域社会をめざして－」を公表している。この報告書は、地方自治体における地域住民のニーズに対応できる最適な政策を形成、統合し、各地域の「ローカル・オプティマム（local optimum）」の実現を目的として、いくつかの提言をしている。そして、「ローカル・オプティマム」実現の目的を達成するために、地方自治体の独立性や資源の有効利用を妨げている国から地方への規制や、補助金などによる関与を縮減・廃止することを目指している。

また、報告書は、幼保一元化の問題について触れており、幼稚園教諭と保育士資格の一元化を推進するとともに、幼保の制度を一元的に統合する。そして、幼保一元化を推進するために、自治事務にあたる保育所運営における国の規制を緩和するとともに、保育所運営費補助金などの国による補助金負担金の一般財源化などを検討すべきであると提案している。

2003（平成15）年6月27日に公表された、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（以下、「基本方針2003」と略す）では、医療や子育てなどの分野において、規制改革・構造改革特区を推進し、消費者による福祉サービスの選択や雇用機会の拡大を図ることを、構造改革の1つの目的としている。そして、「新しい児童育成のための体制整備」として、児童育成に関連する地域のニーズに対応するために、幼保一元化を推進するための総合施設の設置が可能となる体制整備を提案している。

基本方針2003を受けて、次世代育成支援施策の在り方に関する研究会が公表した、「社会連帯による次世代育成支援に向けて」（以下、「次世代育成支援」と略す）では、「社会連帯による子どもと子育て家庭の育成・自立支援」を基本理念として、「地域子育て支援、保育、児童手当など子育て支援に関連する既存の施策とその財源の在り方を見直し、新たな『次世代育成支援システム』の構築を図ることを提言している」。²⁾

次世代育成支援の方向性の1つは、子育て支援施策におけるサービス提供を行うにあたり、NPO、企業や保育所の公設民営方式を活用、公営保育所の民営化など、民間活力を導入することにより、子育て支援施策の総合化・効率化を目指していることである。そして、基本方針2003を踏まえて、保育所と幼稚園の連携を模索している。

子育て支援施策を推進していくうえでの費用負

担については、社会連帯の理念に基づき、共助の視点から、すべての国民が平等に費用負担を分担する枠組みを構築する必要があるという考え方から、共助の仕組みである社会保険制度を子育て支援施策に導入をすることを提案している。

2004（平成16）年4月、小泉純一郎首相の諮問機関として、「規制改革・民間開放推進会議」（以下、「開放会議」と略す）が発足した。開放会議では、規制改革のほかに、医療などの官製市場の民間開放も検討された。任期は3年で、毎年、答申が出された。2004（平成16）年12月24日、推進会議は、「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申－官製市場の民間開放による『民主導の経済社会の実現』－」（以下、「第1次答申（民間開放）」と略す）を公表し、第1次答申（民間開放）のなかで、次のような問題を指摘している。

今日の社会では、親の就労形態の多様化に伴い、保育・教育のニーズも多様化している。社会構造の変化は、共働き世帯、父子家庭・母子家庭を中心に、一時保育や特定保育などの必要性が表面化し、これに対応できる施策が求められている。現代の多様な保育・教育のニーズへの対応と待機児童の解消のため、既存の幼稚園と保育所の行政・規制を一元化し、これを有効活用する必要性がある。

このような状況のなかで、2006（平成18）年に本格実施される「総合施設」が検討されているが、第1次答申（民間開放）は、総合施設の各種規制の基準について、地域の実情に対応した、多様な保育・教育ニーズに対応できるものでなければならないとしている。

以上の幼稚園・保育園の一元化に関する問題意識を踏まえて、「総合施設」の仕組みは、利用者が希望する施設に直接申し込み、施設側が利用者を審査し、利用の決定をする直接契約の制度を導入し、利用者の所得水準を配慮しながら、利用者の応益負担を基本とする。そして、既存の施設から「総合施設」に移行する場合、設置主体を学校法人に限定するのではなく、NPOや株式会社にすることを認め、資源の有効活用ができる体制の構築を提案している。また、第1次答申（民間開放）が出された同日に、2004（平成16）年5月から「総合施設」について検討してきた、中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同検討会議が、「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について（審議のまとめ）」（12月24日）を公表している。この審議のまとめでは、総合施設の利用形態として、利用者と施設との直接契約を基本とするこ

とを指摘している。そして、総合施設の意義などについてまとめ、施設の制度化の必要性を提言している。

2005（平成17）年、開放会議は、第2弾の答申として、「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申『小さくて効率的な政府』の実現に向けて―官民を通じた競争と消費者・利用者による選択―」（以下、「第2次答申（民間開放）」と略す）を公表した。第2次答申の決定・公表に当たって、既に決定されている「平成17年度規制改革・民間開放推進会議の運営方針」に示された重点検討分野の1つは、「少子化への対応」であり、そのための保育制度に関する最重要検討課題は、「保育サービスを利用者がニーズに応じて自由に選択できる環境の整備（直接契約・直接補助方式の導入等）」³⁾であった。

第2次答申（民間開放）では、保育制度の最重要検討課題を進めていくうえで、次の具体的施策を提示している。

第1は、認可保育所への直接契約や利用者に対する直接補助方式の導入である。従来の制度のように、「保育に欠ける」という基準をもとに、認可保育所は市町村から割当を受けるのではなく、保育サービスの利用選択の仕組みを取り入れることにより、認可保育所が自ら保育サービスの質の向上に努めるインセンティブを働かせるようにする。

利用者負担に関しては、公平性を維持するために、公的な補助を既存の機関補助方式から、就学前の児童を育てている全ての家庭への直接補助方式に転換する。この転換によって、認可・認可外の保育所や公立、社会福祉法人、株式会社などの経営主体が、保育事業に参入できるようになり、多様な経営主体間の対等な競争によって、保育サービスの質の向上が期待される。また、保育の財源確保のために、既存の育児支援関連予算の統合と保育料を財源とする「育児保険（仮称）」の創設を提案している。第2は、認可保育所における保育料の設定方式を適正化することである。認可保育所の保育料設定は、原則、保育サービスの内容に対応した対価を負担する方式にするとともに、低所得者階層に配慮しながら、事業者と利用者との契約に基づいて、自由な料金を設定できる仕組みとする。

第3は、要保育認定制度を導入することであるが、その前提として、各自治体の「保育に欠ける子」の設定プロセスを透明化する。そして、就学前児童を育てている全ての家庭の保育ニーズに基づき、「要保育度」を決定し、各「要保育度」に応じて、1ヶ

月間の保育サービスの利用量の上限を設定する。

第4は、保育サービスの情報公開を促進することである。各認可保育所が契約当事者とする直接契約方式を導入するため、市町村に義務づけられている保育サービスの情報公開を、各認可保育所に義務づけるようにする。

第5は、幼保一元化の「総合施設」の在り方について、検討することである。

第2次答申（民間開放）を受けて改定された、「規制改革・民間開放推進3か年計画(再改定)」(以下、「3か年計画再改定」と略す)が、2006（平成18）年3月31日に閣議決定された。3か年計画再改定では、保育分野における基本的な制度設計として、①公立保育所の民間への運営委託などの促進、②認可保育所への直接契約及び利用者に対する直接補助方式の導入を提示している。この2つの提言を保育制度の基盤として、3か年計画再改定における保育分野の計画内容が策定されていると考えられる。

3. 認定こども園設立直後における保育制度市場化の提案

2006（平成18）年12月25日には、推進会議の第3弾の答申として、「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申―さらなる飛躍を目指して―」（以下、「第3次答申（民間開放）」と略す）が公表された。第3次答申（民間開放）では、少子化対策を進めていくうえで、女性の社会進出など働き方が多様化していること、家族や地域における人間関係が希薄化し、子育ての孤立化が進行していることなどの現状に対応するための保育サービスの不足が指摘されている。このような状況を解消するために、行政は、保育サービスの供給主体として民間参入を促し、子どもを持つ家庭が、一定水準以上の保育サービスにアクセスできる体制を構築して、保育分野における「官から民」への政策転換を図る必要があると提案している。

保育サービスの供給主体を「官から民」へ移行する政策を実現することを目標に、第3次答申（民間開放）における具体的施策は、第2次答申（民間開放）に提示されたものをほぼ踏襲している。そして、2006（平成18）年から導入された、「総合施設」である「認定こども園」については、既存の認可保育所制度と幼稚園制度が併存した制度となっているので、両制度の完全一元化の実現を提言している。また、子育てを支援するための多様な働き方を実現するために、育児休業制度や積極的に子育て支援の

取り組みを進めている企業に対しての企業支援策、労働者支援策の強化・推進を提案している。

2007（平成19）年12月25日の規制改革会議における「規制改革推進のための第2次答申—規制の集中改革プログラム—」（以下、「第2次答申（規制改革）」と略す）では、多様化する国民のニーズ、グローバル化に伴う経済上の競争、人口減少社会など社会の変化に対応するため、規制改革の必要性を指摘している。これを前提に保育分野では、第1に、「認定こども園」の普及を促進するための取組について取り上げている。2006（平成18）年に待機児童の解消のために法制化された「認定こども園」は、幼保一元化の嚆矢として設立されたが、現状は、保育所、幼稚園、「認定こども園」が併設した三元構造になっている。行政上・制度上複雑化している仕組みを改善して、「認定こども園」の認定を促進し、幼保の完全一元化を目指している。

第2に、保育制度改革の具体的施策として、従来、政府のなかで議論されてきた施策である、「直接契約・直接補助方式の導入」、「保育所の入所基準に係る見直し」、「保育所の最低基準等に係る見直し」を提案している。第2次答申（規制改革）では、「直接契約・直接補助方式の導入」について、2001（平成13）年に東京都で創設された認証保育所の実績と成果を紹介し、低所得者層に配慮した利用料の負担方式を設定したうえで、保育制度に施設と利用者が契約に基づいて、原則、自由に利用量を設定できる直接契約方式導入の検討を提言している。

「保育所の入所基準に係る見直し」については、「包括的な次世代育成支援の枠組み」を構築していく過程で、保護者の就業状況、就労形態の多様化、核家族化の進行など子どもの周辺の環境変化に応じて、「保育に欠ける」という入所基準の見直しの検討について言及している。

また、待機児童の多い地方公共団体のなかには、保育所における利用者の選考上の優先順位が不明なところがあり、利用者の納得性を高めるために、入所選考などに係る情報開示の徹底を指摘している。

「保育所の最低基準等に係る見直し」の具体的内容の1つは、乳児のほふく室の1人あたりの面積や保育従事者に対しての保育士資格保有の要件など、保育所の最低基準の見直しを求めている。

また、保育所の定員について、現状の定員超過率は、年度当初（4月）は15%、5月は25%まで、10月以降は、職員配置・面積基準の範囲内で25%を超えることを認めているが、今後は、更なる定員超

過率の弾力化や超過率の決定権限の市町村への移譲など、定員超過率の設定の見直しを求めている。

第3に、多様な保育サービスを拡充するということで、「家庭的保育（保育ママ）の活用」、「ベビーシッター育児支援事業の運営の適正化」、「病児・病後児保育サービスの拡充」、「『放課後子どもプラン』の見直し」を提言している。

4. 自民党政権における保育制度市場化施策のまとめ —民主党への政権交代前—

2008（平成20）年3月25日に、「規制改革推進のための3か年計画（改定）」（以下、「3か年計画（改定）」と略す）が閣議決定されたが、この計画は、第2次答申（規制改革）における具体的施策を踏まえ、その指摘事項を重点計画事項として策定された。そして、『認定こども園』の普及を促進するための取組、「保育制度に直接契約・直接補助方式の導入」など、第2次答申（規制改革）の具体的施策に示された事項や、3か年計画再改定を始めとした規制改革に関連する既定の諸計画も含めて立案し、各計画を着実に実施するとしている。

3か年計画（改定）が閣議決定された同月から、社会保障審議会少子化対策特別部会が、「次世代育成支援のための新たな制度体系」を設計するために議論を重ね、その結果を、2008（平成20）年5月20日に、「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方」（以下、「新制度体系の基本」と略す）にとりまとめた。

新制度体系の基本は、「すべての子どもの健やかな育ちの支援」を基盤とする保育サービスを含めた、すべての子育て家庭に対する支援を行う、新制度体系を設計するための基本的考えを示している。

保育サービスの提供については、量の拡大と多様なニーズを有する利用者の選択を可能にする利用方式の設定のため、保育サービス供給体系を効率化していく必要がある。しかし、保育サービスは、子どもに対して良質な養育環境を保障するという公的な性格や、保育サービスの情報の非対称性という特性などを有しているため、完全な市場システムとは違う、新保育制度の仕組みを検討しなければならないとしている。

また、保育サービスの必要性の判断基準については、「保育に欠ける」という判断基準を改定して、仕事と子育ての両立や、必要な保育サービスを保障する新たな判断基準を、各地域で設定する必要があるとしている。そして、待機児童の多い都市

部や、過疎が進行する過程において、財政事情の厳しい状況で保育サービスを提供している地方部では、保育に対する課題が異なっている。したがって、地域の特性に合わせて配慮した保育制度の体系化を図る必要があると指摘している。各地域によって保育問題の実情が違うのであれば、「保育に欠ける」という判断基準も各地域の実情に合わせた基準が必要になると思われる。

特別部会の議論では、完全な市場原理に基づいて、保育制度を運営するという、積極的市場優先主義の立場には立っていない。新制度体系の基本を公表した後、保育制度における具体的な規制緩和・規制改革の案が示されたのが、規制改革会議が、2008（平成20）年7月2日に提示した、「中間とりまとめ一年末答申に向けての問題提起一」（以下、「中間とりまとめ（年末答申）」と略す）である。

3か年計画（改定）では、規制改革会議で決定された事項のなかで、平成19年度に措置・検討することが決まった事項の進展を確認したり、追跡調査をしたりした。中間とりまとめ（年末答申）は、そのなかで取組が不十分な事項について言及している。そして、保育制度の改革を進めていくうえで、「①質の確保と量の拡大を図る効率的な事業運営、②多様化する利用者ニーズに応えるサービスの提供、③官民事業者のイコールフットingの実現」⁴⁾という3つの視点を提示している。この視点を踏まえ、中間とりまとめ（年末答申）は、抜本的な保育制度に関する施策を示している。施策は、それまでに規制改革会議で議論されてきた内容であるが、保育制度改革が進まない現状を踏まえて示されたものである。中間とりまとめ（年末答申）に示された保育制度改革案は、次のとおりである。

第1は、直接契約制度を導入することである。保育制度の現状は、従来の市町村主体で利用者に対する保育所の入所判定行い、保育サービスの割当を行っている現状に変化がない。直接契約制度を導入する理由は、利用者の生活環境によって、保育サービスを選択できるようになり、保育サービスへのアクセスの利便性の向上が望めるからである。

しかし、保育サービスの利便性を向上させるためには、直接契約制度を導入することによって、保育サービスの量が拡大されることを証明しなければならないが、中間とりまとめ（年末答申）は、直接契約制度と保育サービスの量的拡大の関連性について、言及していない。

また、保育サービス供給量が、利用者の需要を下回った場合、保育所などの施設が利用者を選択する

懸念がある。その結果、障害児や貧困家庭の児童が、施設受け入れを拒否される可能性があるため、この事態を回避するために、セーフティネットとして公立保育所を位置づけている。この提言は、直接契約制度で社会的弱者への保育サービスの割当が機能しなかった場合の補完として、公的な保育制度を位置づけていることであり、公立保育所を保育制度における残余的制度として捉えていると考えられる。

第2は、バウチャー制度に代表される、利用者に対する直接補助方式を導入することである。中間とりまとめによると、国の補助金を保育所の運営費として補助している現行制度では、認可保育所に対して公費が集中的に補助されることにより、施設に入所できる者とできない者の間で、保護者の保育料の負担、就労機会に格差が生じている。認可保育所の入所可否による、利用者の保育制度における利益の格差を解消するためには、公費を保育所への機関補助ではなく、利用者の保育の必要度に応じて、バウチャーなどを配分する利用者への直接補助方式に転換する必要がある。

また、直接補助方式の導入は、利用者に対して、保育サービスの公平性と選択性を保障する。一方、保育事業者には、保育サービスに対して、自由な価格設定が可能になり、付加的なサービス提供のインセンティブが働くとともに、利用者の潜在的な保育ニーズに応じる多様な事業者の参入を促進されることになるとしている。

第3は、「保育に欠ける」という要件を見直すことである。子どもを取り巻く保育に関する社会状況の変化、都市部と各地方における保育の実情の違いが、表面化しているにもかかわらず、戦後、一貫して「保育に欠ける」という保育の実施対象の要件を変更していない。その結果、認可保育所への入所可否と家庭における保育の必要度が一致していない状況であるとしている。

したがって、共働き世帯や専業主婦（夫）世帯の現状に対応した要件の設定や、保育の必要度に応じて優先順位を設定する、「要保育度」という仕組みの導入が必要であると指摘している。

第4は、官民同等の条件のもと、保育の民間事業者の参入を促進させることである。中間とりまとめ（年末答申）では、2007（平成19）年、公立保育所が過半数を占めているが、私立の認可保育所が増加傾向にあり、将来、公私の認可保育所の比率は逆転すると予想している。

2006（平成18）年の統計をみると、公立保育所の大部分は、市町村が運営している施設である。私

立の認可保育所は、9割が社会福祉法人運営の施設である。一方、多様な保育ニーズを有する利用者、柔軟な対応が期待できる株式会社やNPOを经营主体とする保育所は、全体の5%で民間非営利・営利の保育所の参入が進行していないことが明らかになった。

株式会社やNPOの保育所参入が進まない理由は、私立保育所への施設整備交付金が、社会福祉法人立保育所に限定されていること、株式会社が保育所運営をしても社会福祉法人会計を求められ、株主への配当が制限されていることなどである。したがって、多様な民間参入を阻害している要因を取り除き、官民が同条件で保育所を運営できる環境を整備する必要があるとしている。

第5は、地域の実情に応じて、保育所の最低基準の見直しなどを行うことである。厚生労働省令における保育所の施設最低基準では、0歳、1歳児対象の乳児室・ほふく室の面積基準は1人あたり3.3㎡以上という規定が定められ、保育従事者は保育士資格の保有が義務づけられている。中間とりまとめは、子どもの安全性、心身の発達保障に応じた最低基準の科学的・実証的な検討を行い、地域の実情に対応した基準の早急な見直しが必要であると指摘している。

東京都の認証保育所は、A型（駅前基本型）とB型（小規模・家庭的保育所）の施設に分類されている。0歳、1歳児対象の乳児室・ほふく室の1人あたりの面積基準について、A型は、3.3㎡以上（2.5㎡まで弾力化）、B型は2.5㎡以上、保育従事者は、保育士資格を有する者が6割以上という規定になっており、国の施設最低基準より若干の規制緩和を行っている。

東京都の認証保育所制度は、認可保育所とほぼ同じ基準で施設が運営されているにもかかわらず、認可外ということで国からの補助金を受けていない。そのため、認可保育所と比較して保育料が高く、公平性を欠いている。中間とりまとめ（年末答申）では、今後、認証保育所のような地方自治体独自の制度を国の制度として位置づけ、一定の補助を行うべきであると指摘している。このことは、保育サービスの利用者選択を重視した直接契約方式による柔軟な設置基準のもとで、保育所運営ができるシステム作りを推進しようとしている。

第6は、認定こども園の制度を見直すことである。認定こども園は文部省管轄、保育所は厚生労働省管轄という縦割り行政のもとで、2007（平成19）年8月現在で、認定数105件にとどまり、設置数が伸び

悩んでいる状況である。認定こども園の設置数推進のためには、厚生労働省と文部科学省の補助金を一本化し、幼稚園型、地方裁量型など新たな保育所的機能などに、公費を補助すべきであるとしている。

幼保一元化の実現のためには、幼稚園と保育園の統合と行政・予算の一元化のもとで、就学前児童を対象に、教育、養護・保育を包括した制度を体系化する。そして、幼保一元制度における直接契約方式と利用時間、サービスの選択方式を導入した施設を構築する必要があるとしている。

また、幼保連携型施設が、新規に認定を受けようとする場合、幼稚園、保育所、認定こども園の3つの認定・認可申請をする必要がある、幼稚園と保育所2つの会計処理をしなければならない。このような複雑な制度を是正するために、認定こども園などの独自の認定・補助基準を設定する必要がある。そして、幼保連携型、保育所型入所の保育所部分において、市町村は、「保育に欠ける」という要件の判定を行っているが、これを改正して、施設における質の判定や事業者に対する相談・支援を、行政機関の業務として位置づけている。

第7は、家庭的保育（保育ママ）の制度を拡充することである。保育サービスの量を増加させ、利用者の多様な保育ニーズに柔軟かつ弾力的に対応できるように創設されたのが、家庭的保育制度である。この事業は、2000（平成12）年から開始されたが、国の家庭的保育の事業は、地方自治体の事業と比較して小規模であり、国の予算の見積もりで設定された児童数に対して、この事業を利用している児童数が、極端に少ないことが明らかになった。また、以前から独自の家庭的保育事業を実施していた地方自治体のなかには、国の事業を導入せずに単独で事業を行っているところもあった。国の事業を導入しない理由として、地方自治体と国の事業を二重に設置することにより、制度が複雑になること、国の保育制度が保育者の資格要件など規制が厳格であることなどが挙げられる。

中間とりまとめ（年末答申）は、家庭的保育の事業を拡充するためには、先行して行われている地方自治体の取り組みを参考にして、事業の要件設定の緩和を提言している。

また、規制緩和は、家庭的保育事業の設置要件だけではなく、対象児童の要件にも言及している。東京都で1969（昭和44）年から実施されている家庭福祉制度では、対象児童を「保育を要する」児童と設定して、実績をあげているため、国の家庭的保育における「保育に欠ける」という対象児童の要件

を撤廃して、その範囲を拡大する必要があると指摘している。

第8は、学童保育のニーズの拡大に対応して、放課後児童クラブの体制を整備することである。

2008（平成20）年12月22日、規制改革会議が議論してきたものを集約した問題意識と、この問題意識を踏まえた、政策提言として政府に対応を求めするために策定された具体的施策を提示した、「規制改革推進のための第3次答申—規制の集中改革プログラム—」（以下、「第3次答申（集中改革）」と略す）が公表された。第3次答申（集中改革）における保育制度の市場化に関する具体的施策は、規制改革会議で議論されてきたことを、次のように整理している。

第1は、直接契約方式、直接補助方式を導入することと、「保育に欠ける」という要件を見直すことである。

第2は、公的機関と民間に対する保育事業への参入条件を同じにすることである。具体的には、次の3つの策を提案している。1つ目は、施設整備交付金の対象となっていない民設の保育事業者に対し、保育単価に施設整備の減価償却相当分を含め、土地・建物の賃借料については一定の補助を行うことである。2つ目は、株式会社などの事業者に対しては、保育所運営費を規定の用途範囲外に使用する場合、社会福祉法人会計基準の会計処理を追加的に求められているので、この規定を再検討することである。

第3は、特定事業（特区事業）としての「公立保育所における給食の外部搬入方式の容認事業」を推進することである。

第4は、保育所などにおける運営状況の検証と入所選考などに係る情報開示の徹底を図ることである。

第5は、認定こども園の運用方法を改善することにより、この施設の普及を促進させるとともに、認定こども園の制度改善を推進していくことである。

第6は、家庭的保育（保育ママ）を拡充するために、「家庭的保育者の要件の緩和、実施基準・ガイドラインの適切な策定、対象児童の拡大、『家庭的保育支援者』の見直し」⁵⁾を図ることである。

第7は、認可外保育施設の質を維持・向上させるために、都道府県による指導監督を強化することである。

第8は、「放課後子どもプラン」の見直しを進めるとともに、待機児童問題を解消するために、放課後児童クラブの設置と分割を推進するなど、その体

制を整備することである。

以上、1997（平成9）年以降、政府の規制改革の視点から、保育制度の市場化を推進するための提言が公表されてきた。一方、地方分権改革の視点からも、従来の公的保育制度に対して、市場化を進めるための提案が行われた。地方分権改革推進法に基づき、2007（平成19）年4月に、地方分権改革推進委員会が発足した。そして、2008（平成20）年5月28日、地方分権改革推進委員会は、「第1次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」（以下、「第1次勧告」と略す）を公表した。

第1次勧告は、平成20年度において、認定こども園の設置数が予想したほど増加していないので、認定こども園の設置などに係る事務手続や会計処理が、複雑であるという課題に対し、抜本的な運用改善方策を平成20年度中に実施する。あわせて、幼保一元化に向けた制度改革について、平成20年度中に結論を得るとしている。

また、保育所への入所の仕組みが、利用者に対し措置的な制度として体系化されている。地方自治体が、地域の実情に応じて子育て支援策を実施できるように、保育制度における「保育に欠ける」入所要件の見直しと直接契約方式の採用などについて、総合的に検討し、平成20年度中に結論を得るとしている。

2009（平成21）年2月24日、特別部会は、「社会保障制度審議会少子化対策特別部会第1次報告—次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて—」（以下、「第1次報告」と略す）を公表し、従来の公的保育制度に代わる新しい保育制度の案を提示している。

第1次報告は、特別部会が2008（平成20）年5月20日にとりまとめた、新制度体系の基本における基本的考え方などを踏まえて策定されたが、2008（平成20）年7月2日に規制改革会議が公表した中間とりまとめ（年末答申）を受け、特別部会が、東京都の認証保育制度を雛形にして、第1次報告における新しい保育制度を策定したともいわれている。

第1次報告では、保育所の経営主体が新規参入しやすいうように、保育所算入の判断に対して客観的基準（最低基準）を設定する指定制度を導入する。そして、NPO法人や株式会社に対して、社会福祉法人や公益法人同様、保育所の施設整備費用として、「次世代育成支援対策施設整備交付金」（ハード交付金）を支給し、施設整備費の減価償却費については、運営費相当額の上乗せを検討することにより、新規参入を促進しようとしている。

保育の必要性の判断基準については、保育の必要範囲や優先的に保育の利用を必要とする子どもの基本的事項の設定を前提に、地域の実情に合った仕組みを定める。そして、「保育に欠ける」という判断基準を、「保育を必要とする」という用語に見直すとしている。

また、保育の利用方式については、市町村に対する質の高い公的保育の保障と提供体制確保責務、利用支援責務、利用者に対する保育費用の支払い義務という公的な責任を法制上規定したうえで、利用者が保育所と公的保育契約を結ぶ仕組みを提案している。

第1次報告は、保育制度の市場化を制度の中核として位置づけるために策定された素案であるが、規制改革会議などで議論された市場原理に基づく直接契約・バウチャー方式の導入は、意見として示されなかった。また、特別部会は、保育制度の運営上の原則として検討されてきた直接契約制度と直接補助方式を、具体的施策として明確に採用しなかった。この点に関しては、規制改革会議などのように保育制度における極端な市場主義に傾かなかつたように思われる。

結論

1997（平成9）年以降、民主党政権が誕生するまでの保育制度市場化の歴史的展開を、主に政府が提起した公的文書の中核的な考えを整理すると、次のことがいえるであろう。

この時期の当初、保育制度に社会保険方式を導入し、介護保険同様「要保育度」基準を設定して、それに対応した保育サービスの体制を構築しようとする主張があった。その後、この提案は、あまり主張されなくなっているが、国や地方公共団体の財源が不足した場合、今後、この提案が、活発に議論される可能性がある。

保育制度における運営上の原則については、認可保育所への直接契約方式と直接補助方式の導入が提案された。直接契約方式は、「保育に欠ける」という基準の緩和との関係から、導入が提言された。従来、「保育に欠ける」という基準に沿って、市町村が保育所への入所を決定していたが、この基準を改定する必要がある。「保育に欠ける」という基準は、戦後、保護者から保育を受けることが困難な児童を対象に、保育サービスが提供されていたが、保育ニーズの現状に鑑みると、この基準は時代に

対応していない。保育ニーズが多様化する過程で、直接契約方式を導入することにより、利用者の生活環境に応じた保育サービスを利用者が選択できる体制を求めている。

行政機関の権限と地方公共団体の保育制度については、地方分権を推進し、地方に実情に合った保育システムを体系化するという方向性を示した。東京都の認証保育所は、国が定めた施設最低基準より若干規制が緩和された施設で、東京都の保育ニーズの解消のために設置された。認可外保育所の認証保育所は、国からの補助金を受けることができないので、地域の保育ニーズの対応に有効な保育所に対して、国が認可外保育所に補助金を支給できるようにしようとしている。しかし、地方分権改革推進会議（2002年）の主張を勘案すると、地方独自の認可外保育所の設置を認めながら、国からの保育所への補助金の全体の量を縮減する可能性がある。

2000（平成12）年以降、保育サービス供給主体の多元化が認められるようになったが、株式会社が設立主体となる保育所の数が増加していないので、特に、保育制度に株式会社が容易に参入できるような環境整備の確立が提案されている。

保育制度に関する総合施設については、国は幼稚園と保育園の統合とこれに関連する行政組織・予算の一元化を図り、効率の良い総合施設の体系化を試みようとしている。2006（平成18）年10月から、認定こども園制度は開始されたが、その後、認定こども園の認定件数が予想したほど増加しなかったため、厚生労働省と文部科学省の補助金を一元化するなど複雑な制度を改善し、施設数の増加を図ろうとした。そして、直接契約方式と直接補助方式を保育制度上の基盤として、認定こども園の運営を推進しようとしている。

1997（平成9）年以降、保育制度の市場化が進められてきたが、保育制度運営の中心を公的仕組みで行う場合と、市場システムによって行う場合のどちらが保育制度の公平性、安定性、保育サービスの質を維持することができるのが問題である。今後は、民主党政権時の保育制度と安倍晋三内閣における保育制度について検証し、保育制度市場化の意義や問題点について考察していきたい。

引用文献

- 1) 総合規制改革会議（2001）「重点6分野に関する中間とりまとめ」（<http://www8.cao.go.jp/kisei/siryo/010724/honbun.pdf>）pp.14-15

- 2) 次世代育成支援施策の在り方に関する研究会 (2003)「社会連帯による次世代育成支援に向けて」([http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/49256fe9001adf9249256d95001aa411/\\$FILE/siryou2_1.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/49256fe9001adf9249256d95001aa411/$FILE/siryou2_1.pdf)) p.26
- 3) 規制改革・民間開放推進会議 (2005)「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申『小さくて効率的な政府』の実現に向けて—官民を通じた競争と消費者・利用者による選択—」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2005/1221/item051221_02.pdf)p.2
- 4) 規制改革会議 (2008)「中間とりまとめ—年末答申に向けての問題提起—」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/0702/item080702_02.pdf) p.14
- 5) 規制改革会議 (2008)「規制改革推進のための第3次答申—規制の集中改革プログラム—」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/1222/item081222_01.pdf) pp.57-58
- 基本方針 2003」(<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/cabinet/2003/0627kakugikettei.pdf>)
- 閣議決定 (2006)「規制改革・民間開放推進3か年計画 (再改定)」(http://www8cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/1225/item071225_02.pdf)
- 閣議決定 (2008)「規制改革推進のための3か年計画 (改定)」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/0325/item080325_02-02.pdf)
- 加藤久忠 (2009)「保育市場化・公的保育制度破壊に執念を燃やす石原都政—認証保育所を栄えさせる保育政策」『東京』通巻301号 東京自治問題研究所 pp.58-60
- 加藤久忠 (2007)「『規制改革・民間開放推進会議』答申に見る保育市場化の軌跡 権利としての保育・公的保育制度の破壊」『東京』通巻277号 東京自治問題研究所 pp.3-17
- 規制改革会議 (2008)「中間とりまとめ—年末答申に向けての問題提起—」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/0702/item080702_02.pdf)
- 規制改革会議 (2007)「規制改革推進のための第2次答申—規制の集中改革プログラム—」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/1225/item071225_02.pdf)
- 規制改革会議 (2008)「規制改革推進のための第3次答申—規制の集中改革プログラム—」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/1222/item081222_01.pdf)
- 規制改革・民間開放会議 (2004)「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申—官製市場の民間開放による『民主導の経済社会の実現』—」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2004/1224/item041224_02.pdf)
- 規制改革・民間開放推進会議 (2005)「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申『小さくて効率的な政府』の実現に向けて—官民を通じた競争と消費者・利用者による選択—」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/publication/2005/1221/item051221_02.pdf)
- 規制改革・民間開放推進会議 (2006)「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申—さらなる飛躍を目指して—」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/old/minutes/meeting/2006/10/item_1225_04.pdf)
- 岡崎祐司 (2009)「保育の準市場化—その問題点と保育政策の展望—」『社会福祉学論集』第5号 佛教大学 pp.17-34

参考文献

- 地方分権改革推進委員会 (2008)「第1次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」(<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>)
- 地方分権推進委員会 (1997)「地方分権推進委員会第2次勧告」(<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-linkai/2ji/>)
- 地方分権改革推進会議 (2002)「事務・事業の在り方に関する意見—自主・自立の地域社会をめざして—」(<http://www8.cao.go.jp/bunken/021030iken/021030iken.pdf>)
- 中央教育審議会幼児教育部と社会保障審議会児童部会の合同の検討会議 (2004)「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について (審議のまとめ)」(<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2004/12/dl/s1224-10b.pdf>)
- 伊藤周平 (2012)『子ども・子育て支援法と社会保障・税一体改革』山吹書店
- 伊藤周平 (2003)『社会福祉のゆくえを読む』大月書店
- 次世代育成支援施策の在り方に関する研究会 (2003)「社会連帯による次世代育成支援に向けて」([http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/49256fe9001adf9249256d95001aa411/\\$FILE/siryou2_1.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/49256fe9001adf9249256d95001aa411/$FILE/siryou2_1.pdf))
- 閣議決定 (2003)「経済財政運営と構造改革に関する

坂本 博 (2000) 『福祉の市場化』と保育制度改革
(特集子どもたちの未来のために) 『社会主義』
通巻 451 号 社会主義協会 pp.35 - 44

総合規制改革会議 (2001) 「重点 6 分野に関する中
間とりまとめ」 ([http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/
010724/honbun.pdf](http://www8.cao.go.jp/kisei/siryu/010724/honbun.pdf))

鈴木 亘 (2008) 「保育制度への市場原理導入の効
果に関する厚生分析」 国立社会保障・人口問題
研究所編『社会保障研究』 Vol.44.No.1, Summer2008
(通巻 180 号) 毎日学術フォーラム pp.41-58

社会保障審議会少子化対策特別部会 (2008) 「次世
代育成支援のための新たな制度体系の設計に向
けた基本的考え方」 ([http://www.mhlw.go.jp/shingi/
2008/05/dl/s0520-6a.pdf](http://www.mhlw.go.jp/shingi/2008/05/dl/s0520-6a.pdf))

社会保障審議会少子化対策特別部会 (2009) 「社会
保障審議会少子化対策特別部会第 1 次報告一次世
代育成支援のための新たな制度体系の設計に向
けてー」 ([http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.
nsf/0/f29d98f056ab67cd49257568002a14e9/\\$FILE/
20090302_3shiryu_1.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb11GS20.nsf/0/f29d98f056ab67cd49257568002a14e9/$FILE/20090302_3shiryu_1.pdf))

**The Historical Development of the Child Day Care System Introducing
a Principle of Market:
With Emphasis on the Period from 1997 to before the Establishment of
the DPJ Administration**

Ryuji Kudo

Ube Frontier University

Abstract: As the concrete measure of child day care system introducing a principle of market are presented in the public paper of government after 1997, those introducing a principle of market are furthered as the actual conditions. This paper purposes that it analyzes in the center of the advice, the plan, the reports and so on in the days of the Liberal Democratic Party of Japan Administration while showing an interest in the period from 1997 to before the establishment of the Democratic Party of Japan Administration and organizes the trend of the child day care system introducing a principle of market furthered in this period. And the Democratic Party of Japan Administration in this period shows the concrete measure of the introduction of the social insurance into the child day care system and a standard of degree necessary for the child day care, the introduction of a system of direct contract and a system of direct support into the authorized nursery, the revision of a standard of lacking a degree of child day care, establishing the child day care system agreed on the actual situations of the country, the establishment of the integration of kindergarten and day nursery system and so on.

Key words: *the child day care system introducing a principle of market a system of direct contract a system of direct support "a standard of lacking a degree of child day care" the integration of kindergarten and day nursery system*