

保育における責任の配分に関する考察

— 認可外保育施設の保育事故検証報告に基づいて —

○ 東洋英和女学院大学 山本真実 (会員番号 2670)

責任の配分 保育の質 認可外保育施設

1. 研究目的

本研究は、認可外保育施設に着目し、保育事業における国及び地方自治体、保育事業者、保護者(利用者)の三者の責任配分のあり方について明らかにすることを目的としたものである。

本来、保育事業は次代を担う子どもたちの人材育成の観点、子どもの権利の観点から、制度や法律等によって体制が保障されていることが基本にある。そのため、施設最低基準や法的な規制の存在が不可欠であるが、現在の子ども・子育て支援制度下においては、規制緩和による市場拡大方向が支持されていることから、保育事業が複数併存し、利用者の混乱を招いている。保育事業に関わる国及び地方自治体、保育事業者、保護者(利用者)三者の社会的責任についてのあり方と配分についての共通認識、合意形成がなされず、どこが責任の主体になるのかわからない中で保育事業が拡大している。

日本の保育事業は、戦後から1990年代に制度改革が行われるまでの約50年間、国及び地方公共団体が主たる責任を負う認可保育所制度をベースに実施されてきた。しかし、経済効率化を目指す政府は、2000年以降、少子化対策として待機児童数軽減のために認可保育所制度の見直しを行い、株式会社等民間事業者の保育事業への参入を進めた。この頃から徐々に国及び地方自治体の公的責任の割合が低下した。しかし、その一方で事業者による保育提供に伴う質的担保を図る仕組みや基準の整備は不十分なままになっており、社会的には保育所整備数の増加・定員拡大が最大の成果として扱われている。また、1997年以降、保育の利用は選択的契約に基づくものとされたことにより、保護者は最終的に自らの意思でサービス選択したことになり、保育の質に対しても選択した責任を負う立場として解釈される。

現在、国は「切れ目のない支援」を方針として掲げ、市町村等の地方自治体を基盤としたネットワーク構築を行うとしている。しかし、現在のように保育事業における責任の配分が曖昧なままでは、社会的に不利な状況におかれた家庭や子どもたちは、ますます社会的不利益を被る構造の状態が続くことが予想される。

2. 研究の視点および方法

現在、保育事業は子ども・子育て支援制度の下で実施され、特定教育・保育による保育事業と地域型保育事業が存在する。これらの保育事業には、子ども・子育て支援制度に基づいて給付金が出されており、公費投入が行われている。かつてのように市町村に保育実施の義務が規定され、公立保育所が多く存在した時代であれば、公費投入の割合でその責任を論じることは可能であった。しかし、現在は特定教育・保育施設による事業や地域型保育事業の他にも企業主導型保育事業、自治体独自の基準によって運営されている保育事業等、複数の保育事業が併

存しており、その基準も統一されずに、それぞれに公費助成が行われている。2019年10月からは幼保無償化が実施されることで、利用している保育施設別の公費投入割合での責任の所在はさらに見えにくくなるだろう。また、地域によって待機児童数の違いや施設整備状況は大きな差があり、認可外保育施設を利用せざるを得ないところもあるなど、利用する保育事業を限定して責任の配分について論じることは適当ではない状況であるといえる。

このような状況を踏まえ、本研究は制度的に不利な状況に置かれている認可外保育施設に焦点をあてる。現在、認可外保育施設は約22万人の利用者がおり、全国に7013か所（2017年3月末）存在している。開設は市町村ではなく都道府県に届け出を行い、監督権限も都道府県が有している。多くの利用者は、認可保育所に入れない待機待ちや認可保育所の利用が出来ない事情を有しているため、それを選択せざるを得ない状況の中で利用している。実質的にみると、認可外保育施設が子ども・子育て支援制度を支えていると言っても過言ではない。しかし、認可保育所よりも容易に開設できる認可外保育施設は、職員配置や施設整備基準、保育内容が不十分であり、その存在を容認していることは大きな問題である。そこで、実際に保育事故が認可保育所よりも認可外保育施設において圧倒的に多く発生していることを手掛かりに、認可外保育施設での死亡事故の事例を通して、保育の質を護り、子どもたちの育ちに資する保育について考え、その責任について検証した。具体的には、これまで公開されている保育事故検証報告や訴訟事例から、市町村の子ども家庭福祉体制の中において、不利益を被っている認可外保育施設利用者の姿を明らかにし、その制度的位置づけを見直す必要性を提言する。

3. 倫理的配慮

本研究は、日本社会福祉学会倫理規程を厳守し、東洋英和女学院大学利益相反・研究審査委員会の審査を受け、その管理のもとにおいて実施した。

4. 研究結果

認可外保育施設の利用者の実態、保育利用者（保護者）の背景と問題を整理し、認可外保育施設に対する都道府県の監督と市町村の関与から公的責任の扱われ方、保護者（利用者）の責任に対する解釈を保育事故検証報告の分析により解明した。そして、社会的に不利な状況におかれている家庭（子ども）の保育保障に関する課題を明らかにした。

5. 考察

子どもの育ちに資する保育の実施と利用が担保されるためには、自治体（国）、保育事業者、保護者（利用者）のいずれもが、子どもの育ちの環境に対する責任があり、そのことを共有する必要がある。しかし、認可外保育施設は「認可外であるということを承知した上で保護者が選択して利用しているもの」で公費の投入がないことから、行政が積極的に監督・関与出来ないとする仕組みを見直すことが求められる。保育事故検証報告の検証の結果、認可外保育施設利用者は、社会的に不利な状況下にあり、市町村を基盤とした「切れ目のない支援」ネットワークでは不十分であることが明らかになった。また、適切な保育の利用は、情報提供や情報公開等の体制充実だけでは担保できないということも示唆された。