

小規模保育事業の変遷と課題

—子ども・子育て支援新制度との関連から—

新 川 朋 子*

Historical Transition and Task of Small-scale Childcare Services Enterprise:
From the Comprehensive Support System for Children and Child-rearing

Tomoko Niikawa

【キーワード】 小規模保育事業, 子ども・子育て支援新制度, 変遷と課題
Small-scale Childcare Services Enterprise, The Comprehensive Support
System for Children and Child-rearing, Historical Transition and Task

1. 問題および目的

近年、経済情勢の悪化等による共働き家庭の増加、女性の社会進出、多様な勤務形態やひとり親家庭の増加等、社会の変化に伴い、子ども・子育てを巡る環境は大きく変化している。また、子ども・子育てを巡る環境の変化により、児童虐待問題、子どもの貧困問題、待機児童問題、過疎地域における少子化の進行などさまざまな課題に対応する保育政策が求められるようになり、保育制度が変革を迫られることとなった。

そのような中、2013年に内閣府・文部科学省・厚生労働省は、「子ども・子育て支援新制度について」の中で、「子育てをめぐる現状と課題」について、子ども・子育て支援が質・量ともに不足していること、深刻な待機児童の問題、質の高い幼児期の学校教育振興の重要性等を挙げている。そして、この現状と課題に対しての解決方針として、質の高い幼児期の学校教育の推進、保育の量的拡大・確保、教育・保育の質的改善、待機児童の解消、地域の保育支援、地域の子ども・子育て支援の充実等を掲げている。

そして、2012年8月に成立した「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の「子ども・子育て関連3法」に基づいた「子ども子育て支援新制度」が、2015年4月から開始されることとなった。

所属および連絡先

* 大阪千代田短期大学

なお、国は深刻な待機児童問題に対応するため、2015 年の本格実施に先立ち、2013 年から「待機児童加速化プラン」をスタートさせている。

内閣府・文部科学省・厚生労働省（2013）は、法制化の背景として、「核家族に伴う地域の絆の希薄化や子（孤）育て世代の孤立など、子どもと親の双方が人とのかわりが少なくなっていること」「都市部では待機児童があふれる一方で地方では子どもの減少による保育所の廃園など、地域による子育て環境の偏りがでてきていること」「日本は子どもにかけける予算が高齢者にかけける予算の 11 分の 1 と先進諸国の中で最も少ない国の一つであること」をあげ、こうした問題を解消すべく子ども・子育て支援法という新しい仕組みが与えられることとなった、と述べている。

藤井（2015）は、「子ども子育て支援新制度」は、すべての子どもを対象としており子育て支援、保育所・児童館・児童養護施設・幼稚園等での保育・教育の在り方に関わるものである。しかし、その中心は保育制度の改革にあり、新制度においての保育制度の改革は、豊かな保育制度・施策を目指すとは言い難い側面を持ち、保育現場で多くの問題や矛盾をもたらしていると述べている。また、杉山（2013）は、小規模保育を含む地域型保育事業においては、市区町村が認可権限を持つこととなるが、地域型保育事業の認可基準を施設型給付と同じ条件とし、保育格差を生まないようにする必要があることを求めている。

では、このように子育てをめぐる現状と課題に対応すべく開始された「子ども・子育て支援新制度」の中の地域型保育給付に位置づけられる小規模保育事業には、現在どのような課題があるのだろうか。子どもたちを巡る保育環境の実態を明らかにする必要がある。そこで、本研究では、「子ども・子育て支援新制度」との関連から小規模保育事業に関する文献を収集、整理し、今後の課題を検討する。

2. 小規模保育事業の開始前

1) 子ども・子育て新システムまでの待機児童対策

1990（平成 2）年の「1.57 ショック」を契機に、政府は出生率の低下と子どもの数が減少傾向にあることを「問題」と認識し、少子化対策として 1994 年（平成 6）年の「エンゼルプラン（緊急保育対策等 5 か年事業）」以降、保育所の受け入れ児童数の拡大を図ることとなった。そこで、政府は仕事と子育ての両立支援等の方針を掲げ、2002（平成 14）年「待機児童ゼロ作戦」を発表し、3 年間で 15 万人の受け入れ増を目標とした。しかし、待機児童問題は解消されることはなかった。

そして、2008（平成 20）年 2 月に、政府は、希望するすべての人が安心して子どもを預けて働くことができる社会を実現し、子どもの健やかな育成に社会全体で取り組むため、保育所

等の待機児童解消をはじめとする保育施策を質・量ともに充実・強化し、推進するための「新待機児童ゼロ作戦」を発表した。この取り組みでは、10年後の目標として3歳未満児に対する保育サービスの提供割合を20%から38%へと増加させ、待機児童をゼロにするという目標が立てられた。また、2008（平成20）年度第2次補正予算において「新待機児童ゼロ作戦」の中で、2010年（平成22）年度までの3年間で15万人分の保育所などを急ぎ整備するため、「安心こども基金」を都道府県に設置している。

また、2010年には、「子ども・子育て新システムの基本方向」が出され、同年それを受けて「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が決定されている。しかし、中山（2010）は、新システムがこれまで日本で築いてきた保育所・幼稚園を変貌させ、まったく新しい市場型の制度になっていくのではないかと危惧し、子どもたちの育ちは国民全体で議論すべき内容であると述べている。また、野辺（2010）は、待機児童対策として、保育所の新設や増設が主な柱とならず、規制緩和による既存の保育所の入所児童数の拡大や保育所以外の多様な受け皿作りが中心となっている事実を述べている。待機児童対策は、少子高齢化に立ち向かう国の課題であるだけでなく、保育の実施義務を担う市区町村の課題であるともいえる。

2）子ども・子育て支援法の成立

働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現について、2007年12月、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が仕事と生活の調和推進官民トップ会議において決定された。「子ども・子育てビジョンの策定」そして、「新しい少子化社会対策大綱の案の作成方針について」（2008年12月、少子化社会対策会議決定）を受け、2009年1月、内閣府に「ゼロから考える少子化対策プロジェクトチーム」を立ち上げ、同年6月には提言（“みんなの”少子化対策）をまとめた。その後、2009年10月、内閣府の少子化対策担当の政務三役（大臣、副大臣、大臣政務官）で構成する「子ども・子育てビジョン（仮称）検討ワーキングチーム」を立ち上げ、2010（平成22）年1月29日、少子化社会対策会議を経て、「子ども子育てビジョン」が策定された。

そして、2010年（平成22）子ども・子育てビジョンの閣議決定を受け、子ども・子育て新システム検討会議が設置され、2012年（平成24）子ども・子育て関連3法が可決・成立した。「子ども・子育て支援新制度」とは、「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連3法に基づく制度である。子ども・子育て支援新制度は、社会保障・税一体改革の一項目として、2015年の消費税率引き上げによる財源の一部を得て実施されるものであった。現在、子ども・子育て支援新制度は内閣府を所管とし、消費税率10%への引き上げは延期となったものの、別途財源を確保するとして、2015年（平成27）から

本格施行されている。柏女（2016）は、子ども子育て政策について、公助と共助の視点に、市場に基づくサービス体制の多元化をどのように組み込み、かつ、社会的排除や制度間の切れ目をなくしていくことができるかが課題であると述べている。

また、子ども・子育て支援新制度の柱は、これまでの保育制度の柱であった市区町村責任による保育の提供方式を改め、介護保険の利用方式を真似て保育を市場化する点にあった。そのため、新制度では児童福祉法 24 条 1 項に規定された市区町村の保育実施責任を廃し、保育の利用を事業者と利用者の直接契約に委ねるという提起がされた。しかし、直接契約の導入において、困難を抱えた子どもの保育が敬遠され、経済の安定した家庭の子どもが優先されるのではないかと、この提起には批判や異論が多く集中した。その結果、保育所においては市区町村の責任維持が確認され、児童福祉法 24 条 1 項が残されることとなった。このように子ども・子育て支援新制度は、国の改革の柱の変更や政省令などの遅れもあり各自治体の準備作業にも支障をきたすこととなった。それにより、国民での議論や自治体、園関係者、保護者等の理解が充分とは言えない中でスタートした制度であるといえる。

逆井（2015）は、子ども・子育て支援新制度を、今後良い制度にしていくため、子どもの権利保障の観点から、園関係者、保護者等が意見を持ち国や自治体に働きかけることが課題であると述べている。そのためには、実際に現場で勤務する園関係者の勉強会や、保護者に対するわかりやすい説明等、細かな取り組みが必要であると考えられる。保育を必要とする子育て期間は 6 年以内と短く、長期間に亘らないため、子ども・子育て支援の当事者として、子ども・子育ての課題を主体的に考えていくことが難しい。しかし、子どもの保育環境をより良くしていくためには、子ども・子育ての当事者と支援者が協力して、公助と共助の視点に市場に基づくサービス体制の多元化を視野に入れて、継続的に自治体へ働き続けていく必要がある。

3. 小規模保育事業の先取り・前倒し

1) 「待機児童解消加速化プラン」

都市部を中心に深刻な問題となっている待機児童問題を解消するため、政府は、「国と自治体と一緒に取り組む待機児童解消『先取り』プロジェクト」を推進してきた。そして、待機児童解消の取り組みをさらに加速させるため、2015 年（平成 27）の本格実施を待たず、2013 年（平成 25）に、「待機児童解消加速化プラン」として、事業を先取りすることとなった。厚生労働省は、「加速化プランは、保育ニーズのピークを迎える平成 29 年度末までの待機児童の解消を目指し、平成 25 年度からの 2 年間で約 20 万人分、平成 29 年度末までの 5 年間で合わせて約 40 万人分の保育の受け皿を確保するため、自治体が行う保育所の整備や保育士確保などの取組みに対して、国として出来る限り支援しようとするものです」と、その目的を明確に

した。

内容としては、待機児童の解消に向け、2年後の子ども・子育て支援新制度の施行を待たずに、地方自治体に対し更にペースアップする場合にも対応し、できる限りの支援策を講じる。また、足下2年間の「緊急集中取組期間」2013年（H25）～2015（H27）と、新制度で弾みをつける「取組加速期間」2015（H27）年度～2017（H29）年度で、さらに整備を進め、待機児童の解消を図るとしている。保育緊急確保事業その他の消費税財源を用いた施策として行うほか、所要の財源を検討するとした。

また待機児童加速化プランでは、支援パッケージ～5本の柱～として、賃貸方式や国有地も活用した保育所整備（「ハコ」）、保育を支える保育士の確保（「ヒト」）、小規模保育事業などの運営費支援等、認可を目指す認可外保育施設への支援、事業内保育施設への支援、の5点を挙げ、国が取組自治体を支援することを明確にしている。

しかし、子ども・子育て支援新制度本格実施前の「待機児童解消加速化プラン」について、中山（2014）は、市町村が市民的に議論し、地域の独自性を加味した基準を考える時間的余裕がないまま小規模保育事業が動き出すことへの懸念を述べている。小規模保育事業では保育士資格者を置かなくてもよい類型があること、また、小規模保育事業は0～2歳児までの保育であることから、3歳児で小規模保育事業所を退所してからの連携先の確保が困難なことなどが課題としてあげられている。

2）待機児童解消加速化プランの実施状況

国は、待機児童解消加速化計画のコンセプトとして、緊急プロジェクト期間内にできる限りの保育の量拡大を図り、取組加速期間の終了までに待機児童解消を図ること、また参加市町村は、待機児童の減少目標人数、保育の整備目標量を設定することとし、市町村の手上げ方式で意欲のある地方自治体を強力に支援することを打ち出した。

そのような中、2014年度（平成26）小規模保育等新制度の先取りとして小規模保育運営支援事業が99市区町村、グループ型小規模保育事業22市区町村、と発表された。

そして、厚生労働省は、同年8月の集計で、加速化プランの参加自治体数351市区町村を採択したことを発表している。その内訳としては、指定都市20市（全ての指定都市）、特別区（全ての特別区）23区、市町村308市町村であった。その中で、小規模保育等新制度の先取りとして、グループ型小規模保育事業では、29市区町村が採択されている。

また、翌2014年（平成26）9月の集計では、加速化プラン参加自治体数454市区町村であった。その内訳は、指定都市20市（全ての指定都市）、特別区（全ての特別区）23区、市町村411市町村であり、2013年（平成25）から約1年間で、新たに103の市区町村が加速化プランに参加している現状が明らかになった。

厚生労働省（2009）は、「政策レポート待機児童対策について」において、保育所利用率と待機児童数の推移を示している（図1）。

その中で、近年、経済情勢が悪化したことにより、家計のために就労している専業主婦の増加が指摘されている。そして、その結果、保育所利用率が増え、特に、都市部において保育所をめぐる状況が深刻化し、保育所に入所できずに待機している子どもの数が平成20年に増加に転じて、全国で19,550人（前年比9.1%増）となっていることを報告している。

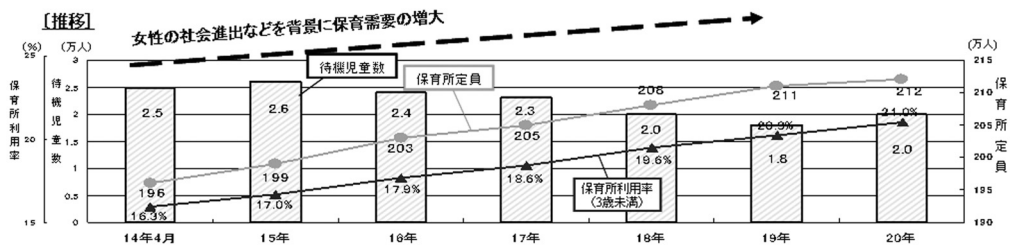


図1 保育所利用率と待機児童数の推移

出典：厚生労働省（2009）「政策レポート待機児童対策について」

その後、待機児童は年々都市部を中心として増加し、待機児童解消に向けて緊急に対応する施策として、厚生労働省（2016）は待機児童解消までの緊急的な取組を行っている。

平成27年4月1日現在の待機児童数が50人以上いる114市区町村及び待機児童を解消するために受け皿拡大に積極的に取り組んでいる市区町村を対象に図2の措置が実施されている。

小規模保育事業に関しては、「Ⅱ規制の弾力化・人材確保等」において、小規模保育園等の卒園児が円滑に移行できるように、連携施設の設定に市区町村が積極的に取り組むよう促すことが指摘されている。また、市区町村が丁寧な利用調整を行うことにより、円滑な入園を推進することや、例外として認められている3歳児以降の継続入園をしやすいことも考慮し、19人以下で定員設定されている小規模保育事業について、定員弾力化により、19人を超えた受入れの拡大（22人まで）を推進することとなった。ただし、人員基準や面積基準は満たすことが必要である。

また、「Ⅲ受け皿確保のための施設整備促進」において、保育対策総合支援事業費補助金において実施している小規模保育等の多様な保育サービスへの改修費支援に関して、補助単価を引き上げるとともに、定員を増加する場合や老朽化に伴う修繕等についても補助対象とすることとなった。

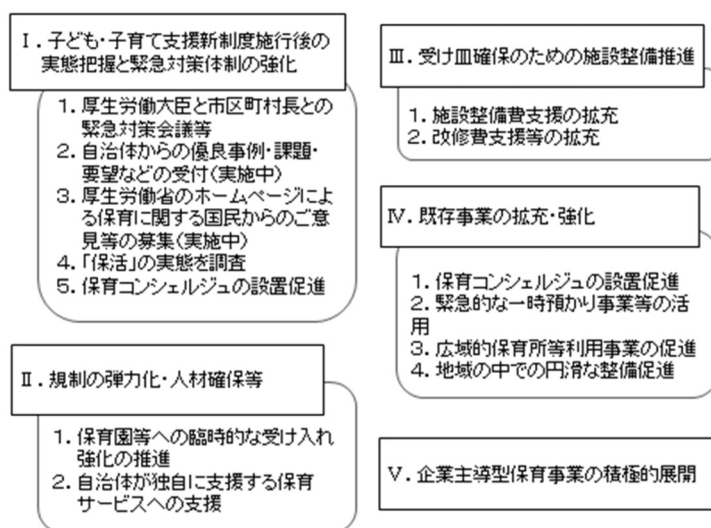


図2 待機児童解消に向けた緊急に対応する施策

出典：厚生労働省（2016）「待機児童解消に向けた緊急に対応する施策」を修正

4. 小規模保育事業の本格実施

1) 小規模保育事業を巡る法・制度の状況

子ども・子育て支援新制度では、教育・保育施設を対象とする施設型給付・委託費に加え、市町村による認可事業（地域型保育事業）として児童福祉法に位置づけた上で、「小規模保育事業（利用定員6人以上19人以下）」「家庭的保育（利用定員5人以下）」「居宅訪問型保育」「事業所内保育」を、地域型保育給付の対象とし、多様な施設や事業の中から利用者が選択できる仕組みとすることとしている（図3）。

その中でも小規模保育事業は、事業者を市町村、民間事業者等とし、比較的小規模で家庭的

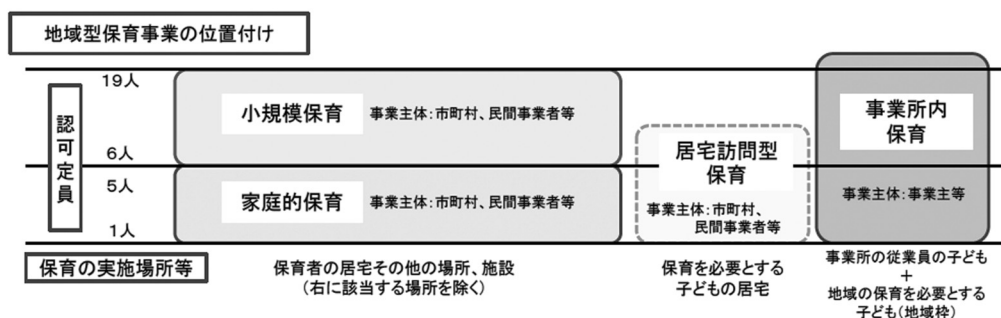


図3 地域型保育事業における小規模保育事業の位置付け

出典：内閣府（2016）「子ども・子育て支援新制度について 地域型保育事業について」

小規模保育事業の変遷と課題

保育事業に近い雰囲気の中、きめ細やかな保育を実施することとされている。

また、小規模保育事業については、多様な事業からの移行を想定し、A 型（保育所分園、ミニ保育所に近い類型）C 型（グループ型小規模保育に近い類型）、B 型（中間型）の 3 類型を設け、認可基準を設定することとしている。主な認可基準としては、職員数、資格、設備、面積、処遇（給食）等を、それぞれの型で定めている（表 1）。

表 1 小規模保育事業の認可基準

		小規模保育事業		
		A 型	B 型	C 型
職 員	職員数	保育所の配置基準＋1 名	保育所の配置基準＋1 名	0～2 歳児 3：1 (補助者を置く場合、5：2)
	資格	保育士 * 保育所と同様、保健師又は 看護師等の特例を設ける	1/2 以上保育士 * 保育所と同様、保健師又は 看護師等の特例を設ける * 保育士以外には研修実施	家庭的保育者 * 市町村長が行う研修を修了 した保育士、保育士と同等 以上の知識及び経験を有す ると市町村長が認める者
設 備 ・ 面 積	保育室等	0 歳・1 歳児 ：1 人当たり 3.3m ² 2 歳児：1 人当たり 1.98m ²	0 歳・1 歳児 ：1 人当たり 3.3m ² 2 歳児：1 人当たり 1.98m ²	0 歳～2 歳児 いずれも 1 人 3.3m ²
	給食	自園調理 (連携施設等からの搬入可) 調理設備、調理員	自園調理 (連携施設等からの搬入可) 調理設備、調理員	自園調理 (連携施設等からの搬入可) 調理設備、調理員

出典：内閣府（2016）「子ども・子育て支援新制度について 地域型保育事業の認可基準について」を修正

A 型、B 型では、職員を保育所の配置基準プラス 1 名、C 型では、0～2 歳児 3：1（補助者を置く場合、5：2）と定めている。資格は、A 型、保育士（保育所と同様、保健師または看護師の特例を設ける）、B 型、2 分の 1 以上保育士（保育所と同様、保健師または看護師の特例を設ける）保育士以外には研修実施、C 型は、家庭的保育者（市町村長が行う研修を修了した保育士、保育士と同等以上の知識及び経験を有すると市町村長が認める者）となっている。

その中でも、特に B 型については、多様な事業形態からの移行が円滑に行われるよう、保育士の割合を 2 分の 1 としているが、同時に小規模な事業であることに鑑み、保育所と同数の職員配置とせず、1 名の追加配置を求めて質の確保を図ることとしている。また、保育士の配置比率の向上に伴い、きめ細かな公定価格の設定を検討することで、B 型で開始した事業が段階的に A 型に移行するよう促し、更に質を高めていくこととしていく、と目標を掲げている。

施設・面積の中の保育室等では、A 型、B 型ともに 0 歳・1 歳児、1 人当たり 3.3m²、2 歳児 1 人当たり 1.98m²、C 型では、0～2 歳児いずれも 1 人 3.3m²と定められている。

給食においては、A・B・C 型共に自園調理を基本としながらも、連携施設からの搬入可となっている。

また、小規模保育事業については、小規模かつ 0 歳～2 歳児までの事業であることから保育

内容の支援及び卒園後の受け皿の役割を担う連携施設の設定を求めること。連携施設や保育従事者の確保等が期待できない離島・へき地に関しては連携施設について特例措置を設けること。また、給食、連携施設の確保に関しては、移行に当たっての経過措置を設ける事等、柔軟な対応を打ち出している。

2) 施設・事業等の利用手続きと市町村の役割

子ども・子育て支援新制度において、「施設型給付」の対象となる認定こども園、幼稚園、保育所や、「地域型保育給付」の対象となる小規模保育等の事業を利用するに当たっては、保護者は市町村に対して、給付を受ける資格があること、及び子どもの年齢（満三歳以上又は未満の別）や保育の必要性の有無による区分に該当することについての認定の申請を行い、認定を受けることとなる。

申請を受けた市町村は、申請を行った保護者の子どもが、保育を必要とする場合に該当すると認めるときは、上記の認定と併せて、その保護者の子どもの保育必要量（施設型給付等を支給する保育の量）の認定も行う。

なお、市町村は、子ども・子育て支援新制度においては、申請のあった子どもについての入所決定とは別に保育の必要性の認定を行い、認定証を交付する。これは、子ども・子育て支援を充実させ、子育てがしやすい社会を実現するものであるとしている。

5. まとめと課題

本研究では、「子ども・子育て支援新制度」との関連から小規模保育事業について文献を収集、整理し、今後の課題を検討した。

そこで、まず、国における待機児童対策、子ども・子育て支援法、小規模保育事業の先取り・前倒しである「待機児童解消加速化プラン」および、小規模保育事業の本格実施による「小規模保育事業を巡る法・制度の状況」「施設・事業等の利用手続きと市町村の役割」について整理、検討することで、子ども・子育て支援新制度における小規模保育事業がどのように推進されているか論じた。

次に、これまでの小規模保育事業に関するさまざまな文献について検討した。その結果、待機児童対策として、保育所の新設や増設よりも、規制緩和による多様な受け皿作りが中心となっているとの指摘があり、市場型の制度になっていくのではないかと述べられていた。また、こうした子ども子育て政策の課題に対して、公助と共助の視点に、市場に基づくサービス体制の多元化をどのように組み込み、かつ、社会的排除や制度間の切れ目をなくしていくことができるかが課題であると論じられていた。さらに、子ども・子育て支援新制度を、今後良い制度

にしていくために、子どもの権利保障の観点から、園関係者、保護者等が意見を持ち国や自治体に働きかける必要性も指摘されていた。

内閣府（2016）は、「Ⅱ. 市町村子ども・子育て支援事業計画」における「子ども・子育て支援の意義のポイント（基本指針）」において「子どもの最善の利益」が実現される社会を目指すとの考え方を基本とすることを掲げている。また、障害、疾病、虐待、貧困など社会的な支援の必要性が高い子どもやその家族を含め、全ての子どもや子育て家庭を対象とし、一人一人の子どもの健やかな育ちを等しく保障することを目指すとしている。

今後、小規模保育事業においてもこうした子ども・子育て支援新制度の理念に基づいて推進されているかという点について明らかにしていくため、小規模保育事業所および実践者に対して、質的調査および量的調査を通して実証的に検討していくことが課題となる。

<文献>

- 藤井伸生（2015）「子ども・子育て支援新制度スタート：見えてきた課題と国及び自治体への提案」『住民と自治』631、p.13
- 柏女霊峰（2016）「子ども・子育て支援新制度の概要と意義・課題」『子育て研究』6、p.13
- 厚生労働省（2016）「待機児童解消に向けた緊急的に対応する施策」（平成28年3月28日）
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課（2014）平成26年5月30日現在待機児童解消加速化プランの実施状況、「待機児童解消加速化プラン」集計結果を公表～約19.1万人の保育の受け皿拡大を予定～、平成26年9月12日（金）Press Release。
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課（2013）「待機児童解消加速化プラン」について、平成25年5月10日事務連絡。
- 厚生労働省（2009）「政策レポート待機児童対策について」（<http://www.mhlw.go.jp/seisaku/2009/03/04.html>）
- 中山徹（2014）「第1章 小規模保育事業と子ども・子育て新制度」保育行財政研究会編『小規模保育事業』かもがわブックレット、196、p.9
- 中山徹（2010）『よくわかる子ども・子育て新システム どうなる保育所・幼稚園・学童保育』かもがわブックレット、178、p.5
- 内閣府（2016）「子ども・子育て支援新制度について 地域型保育事業について」（<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumei.pdf>）
- 内閣府（2014）「国の取り組み－これまでの少子化対策」（<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/data/torikumi.html>）
- 内閣府・文部科学省・厚生労働省（2013）「子ども・子育て関連3法について」（平成25年4月）（<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/s-about.pdf>）
- 野辺英俊（2010）「保育制度の現状と課題」『調査と情報』667、p.7
- 逆井直紀（2015）「3. 子ども・子育て支援新制度の概要」『2015 保育白書』ひとなる書房、P.72
- 杉山隆一（2013）「第5章 市町村の子ども・子育て支援事業計画で重視する点」中山徹・杉山隆一 保育行財政研究会編『子ども・子育て支援新制度 PART 2』自治体研究社、p.111