

東京都認証保育所問題の一断面

設置基準の切り上げ問題を中心に

白梅学園高等学校教諭（地歴・公民）

渡部 恵奈

1. はじめに

わが国では、戦後1948年に児童福祉法が施行され、児童福祉施設の一環として「保育に欠ける」児童を対象とした受け入れを行う保育所が設置された。しかしながら高度経済成長、失われた20年と呼ばれる不況の時代を経て、女性の社会進出が一般的になってきた現代において、保育サービスへのニーズが拡大、多様化してきている。特に公立保育所および私立の認可保育所への入所は、入所できる児童の数が限られており、いわゆる「待機児童問題」も同時に拡大している。

これは無認可の保育所に比べ、公立および認可保育所が、都道府県の管理のもとに主として税金で運営されており、保育費用も安く安定しているためである。

東京都では、このような状況に対応するために、2001年から独自の制度である東京都認証保育所制度を導入した。この認証保育所制度は、表向きのねらいは待機児童の解消と新たなニーズへの対応とされているが、その裏では企業の保育サービス領域への参入促進、さらには社会福祉法人をも巻き込む競争市場原理の適用を視野に入れたものであり、保育の質の低下を招く恐れがあると言われている。

本稿では、最初に東京都の認証保育所制度について制度導入の目的・意義と制度に対する批判を検討する。その後、東京都認証保育所、認証保育所の運営主体となる企業に対するインタビュデータをを用い、これまでに都民に提示されている目的とは違う、行政側の認証制度に対する将来的な展望について、考察を加える。それは、東京都認証保育所制度は、認証基準を切り上げていくことで行政側がより生産性の高い保育施設を選別し、選ばれた保育施設に効率よく税金を投入することを目的とした制度なのではないだろうかという認識・疑問に関わるものである。

2. 東京都認証保育所制度

東京都認証保育所制度は、東京都内の待機児童問題を解消し、延長保育や一時保育など保護者の多様なニーズに対応するために東京都が導入した独自の保育所制度である。東京都認証保育所制度とは、東京都の認可外保育施設に対して一定の施設基準を設け、基準を満たせば運営費の一部を東京都が補助するという制度である。認証保育所が公立・認可保育所と最も違う点は、その収益の用途に関して、保育所の運営以外に使用してはいけないという制約がないことである。

例えば認証保育所の経営主体が株式会社であれば、

補助金を使って収益を出し、株主に配当したり本社に還元したりしても良いということになる。この点をめぐっては、関係者の間でも賛否両論の議論がなされている。

認証保育所制度を統括する東京都福祉保健局は、東京都認証保育所設置の目的（ねらい）を、次のように示している。

一つ目が、「現在の認可保育所だけでは応えきれない大都市のニーズに対応しようとする都独自の制度」であること、二つ目が、「大都市の特性に着目した都独自の基準（認証基準）を設定」すること、そして三つ目が、「企業の経営感覚の発揮により、多様化する保育ニーズに応えることのできる新しいスタイルの保育所を設ける」ことである。そして多様化する保育ニーズとしては、産休明けから預けたい、退社の遅い人にも対応して欲しい、送り迎えが便利な場所で預かって欲しい、行政の目が届いている保育所に預けたい、安心できる料金で預かって欲しいなどの要望が挙げられている。

認証保育所の特色は、民間企業を含む多様な事業者がサービスを競うことにある。認証保育所は、公立・認可の保育所とは違い、以下のような特徴を持っている。

- ① 基本13時間開所（7：00～20：00）
- ② 利用者と保育所の直接契約
- ③ 入所対象児は、「保育に欠ける」子どもとは限定しない
- ④ 保育所の設置基準の引き下げ
- ⑤ 保育者の配置基準の引き下げ
- ⑥ 保育料の弾力化
- ⑦ 全施設で0歳児からの預かり

また、認証保育所の具体的な設置基準は、表1のとおりである。

東京都認証保育所制度が創設された目的は、待機児童解消や女性の社会進出にともなう潜在的なニーズの拡大など、先に述べた通りである。しかしこの認証制度導入の本当の目的は、福祉改革推進プランのキーワードに沿って、保育サービス領域を含む福祉分野への株式会社への参入を促すこと、さらには既存の認可保育所の運営主体である社会福祉法人をも巻き込む市場競争の原理を、福祉分野にも適用することであると指摘されている。

加えて地方自治体の財政難の状態は継続している。補助金の額に注目すると、自治体側にとって認証保育所の運営補助は認可保育所の半分ほどで済む。そのた

表1 認証保育所の概要

区分	A型	B型
目的	大都市の特性・独自の基準設定・駅前保育所・保育を必要とする人に	同左
設置主体	民間事業者等	個人
対象児童	0～5歳	0～2歳
規模	20～120名	6～29名
施設基準	認可保育所に準じた基準とする。	同左
施設基準（面積0・1歳児）	3.3平米（年度途中は2.5平米まで弾力化）	2.5平米
施設基準（屋外遊戯場）	設置（付近の代替場所でも可）	特に規定せず
施設基準（調理室）	必置	必置
施設基準（便所）	必置	必置
施設基準（2階以上施設）	防火区画・二方向避難確保等	同左
職員（保育従事職員）	認可保育所と同様の配置基準とする。ただし、正規職員（保育士等）は6割以上とする。	同左
職員（施設長）	保育士資格を有し、かつ児童福祉施設等の勤務経験を有する者	同左
開所時間	13時間の開所を基本とする	同左
保育料	料金は自由設定（ただし上限あり）	同左
情報提供	保育所についての認証内容などを掲示する。	同左
指導（都）	運営指導マニュアル作成・報告徴収・情報公開	同左
指導（区市町村）	指導・都への報告・情報公開	同左
補助金（運営費）	運営に要する経費（基準額）の一部を補助する。補助対象契約児童数×年齢別補助単価	同左

東京都福祉保健局ホームページ <http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/n.hoikusyo/ninsyo/index.html> より (2012.01.30)

め自治体としては、認可保育所よりも認証保育所の設置を奨励していることが考えられる。

3. 認証保育所制度をめぐる思惑

東京都認証保育所に対しては、保育の市場化をめぐる議論の中で、様々に言及されてきた。その中には認証保育所制度を批判したものや、認証制度の限界について述べたものもある。本節では、認証保育所制度がこれまで保育に関わってきた人にとのように捉えられ、展望されているのか検討する。

東京都認証保育所に対する批判

本節では、加藤（2002）から、先に認証保育所の特徴としてあげた各項目について、考察を加える^{3）}。認証保育所の特徴の一つ目は、どの施設も基本的に13時間開所しているということである。このことについて加藤（2002）では、開所時間の下限は13時間だが上限は設けていないため、一時保育から24時間保育、休日や年末年始も含み連泊保育なども許されてしまう基準であると指摘している。そして規定時間外の保育を担うのは、保育労働者の過酷な長時間労働が非正規職員のパートタイム労働が予定されているとしている。

認証保育所の二つ目の特徴は、児童を入所させる際に、利用者と保育所が直接契約できるという点である。この点については、入所児童の管理を保育所に任せることになり、認可保育所と比して認証保育所への行政の介入度が低くなるため、自治体の「保育に欠ける子どもがいる場合は保育しなければならぬ」という実施責任（公的責任）を否定している^{4）}と指摘している。また、入所児童を保育所が選別決定するとなると、保護者が働かなくては生活できない本場に保育の必要な子どもが排除され、保育料を確実に支払うことができる家庭の子どもが優遇されるという危険性もある。

三つ目の特徴は、保育所の設置基準の緩和あるいは保育者の配置基準の緩和という点である。認証保育所では、認可保育所と比較して子ども一人あたりの保育面積の弾力化が許可されている^{5）}。保育者の配置基準については、保育士の資格を有した保育士（正規職員）は、職員全体の6割で良いとしている。また、0歳児保育に必要な看護婦（保健婦）、給食調理士、用務職員配置が一切考慮されていない点が問題視されている。四つ目の特徴は、保育料の自由設定である。認証保育所は、国の定めた月極め8万円の上限を超えない範囲で保育料を自由に設定できる。しかしその上限は、基本保育時間（11時間×20日）についてであり、これ以上の保育に関しては別途料金が加算され、加算分に

関しての上限はない。実際には毎月の料金が10万円を
超える保育所も存在している。この制度は、お金があ
る家庭の保護者が子どもを預けることができという仕
組みを作っていると指摘している。

さらに加藤（2002）は、認証保育所について次
の二点も指摘している。認証保育所は認可外保育施設
であるので、児童福祉法が適用されない。そのため認
証保育所とは、単に子どもの安全を主眼とした託児施
設であり、子どもの健やかな発達保育という視点がま
たく欠落しているという点が一つである。さらに認証
保育所の廃止、休止は東京都に届出を行えば事足りる
ため、儲からないなどの理由でも自由に廃業できる。³⁰
そのときに、保育所に入所している子どもの人数や事
情に配慮する義務は保育所側にはない。そのため恒常
的・安定的な保育を保証する施設であるとは言えない
という点が二つ目である。

4. 認証基準の切り上げについて ～インタビュアーデータから～

先ごろ私は、保育の市場化が保育領域にどのような
影響を及ぼしているか、保育所管理者の考え方から、
質の高い保育とはどのようなものであると認識されて
いるか、またどのような基準で保育の質に対する評価

を行えば良いと認識されているかを明らかにするため
に、東京都の認証保育所、認可保育所、認証保育所の
運営主体となる企業に対するインタビュアー調査を実施
した³¹。そのインタビュアー調査の中で、近年この認証
保育所の設置基準が年々切り上がり、認証を受けるこ
と、また既に認証を受けている保育所においても、基
準を満たし続けることが困難な状況になりつつあると
いうことが明らかになった。

そこで本稿では、実際のインタビュアーデータを用い
ながら、東京都認証保育所の認証基準の切り上げにつ
いて、現場の保育所、あるいはその運営主体となる企
業はどのように認識しているのか、また、行政は今後
認証制度についてどのような展望を持っているのかを
考察する。

1 インタビュアー番号・20 葛飾区認証保育所のインタビュアーから

東京都認証保育所制度スタートから8年、認証制
度は変わりつつある。基準は「認可に準ずる」とい
う表記が多くなり、認可並みの保育が求められるよ
うになった。認証保育所の新しい要綱が2009年
10月に公布、2010年4月から施行となるが、認
可に準ずるという記述が増えて、認証の独自性が失
われていると感じる。東京都が認証保育所に求める

要望に応えることが難しくなってきた。保育園としても、このまま認証保育所であるかどうかという点も検討している。しかし認証を脱退すれば、補助金が受けられなくなる。その分は保育料を上げなければならぬ。保護者の負担を考えると、簡単に認証保育所をやめることはできない。

今の補助金の金額では、認可保育所の基準に準ずることは難しい。国の基準に準じた保育内容を提供するということで、認証保育所の職員の配置基準や、書類などの事務仕事が多くなるという点に不満を感じている。これまで認証保育所は有資格者の配置に関して、特に栄養関係に関して緩和されていた。しかし今度の要綱では保育園には、管理栄養士の有資格者を必ず配置しなければならない。

保育園では現在4つあるグループ園の2園に栄養士を配置しているが、他の2園で給食を担当しているのは、栄養士の資格を持たないが長年保育園に勤めてくれている職員である。カロリー計算まではしていなかったが、職員のこれまでの経験から、子どもが育つには十分な栄養が摂れる食事を提供してきた。会社の現状では、新たに管理栄養士の資格を持った職員を配置する余裕はない。しかしこれまで長年勤めてくれた人を、用なしになったからといって新しい人と据えかえることはできない。

また、書類関係に事務仕事が増えると、保育士は子どもと関わる保育の時間を削らなければならない。例えば外で子どもを遊ばせる際にも、事務仕事で残る職員がいるとその子どもに目が行き届かなくなり、事故につながる可能性もある。認証制度が始まった当初からこの制度には関わっているが、認証を受けた当初とは違うものになってきていると感じている。役所の人は認証保育所資格取り消しの3件の問題を受けて、保身しようとしている。悪く言えば、自分たちの首を守るような行動に出ている。役所の人にも、もっと現場を見て欲しいと感じている。

この葛飾区の認証保育所は、認証基準の改正に関して、大きな不安と懸念を抱いている。特に有資格者の配置基準の切り上げについては、これまで長年保育所に勤めてくれた栄養士資格を持たないが経験のある職員の処遇について、頭を悩ませている。東京都の意向に沿うことができなくなってしまったため、一時は認証保育所を脱退することまで考えたが、補助金が受けられず保育料を値上げして保護者の負担を増大させてしまうことを恐れ、思いとどまったという。

このインタビューに対して回答してくれた認証保育所は、区内で4つの認証保育所を運営している。葛飾区の認証保育所は運営事務所と直結しており、園長が

保育所運営の多くの部分を担う存在となつてゐる。東京都の認証保育所の中では、企業として保育所を運営してゐながらも、比較的規模が小さい保育所である。しかし認証保育所設置基準の切り上げに對して、不安や懸念を抱いてゐるのは、葛飾区の認証保育所のような小規模な企業のみではない。

2 インタビュー番号・25

企業に對するインタビューから

東京都の認証保育所は、保育園ごとの独自性を出すことを認めてゐる。その点を大いに利用してゐるが、近年要綱の改正があり基準が厳しくなつてきてゐる。保護者からのクレームや事故、水増し請求など、あつてはならないことが発生し、東京都も認証保育所をこれまでより厳しく管理しなければならぬと感じたためだろう。

クレームや事故はあつてはならないことであるが、要綱の締め付けが厳しくなると、認証保育所としてはやりたいことが思い切りできない、恐る恐るというような状況になつてしまふ。グループ園の保育料は高く設定されているが、料金が高くても独自性を持ち、選ばれる保育園にならなければならぬ。保育室のデザインや色、環境、スタッフの雰囲気などである。今の状況は、軌轢の中での自由であると感

じてゐる。認証保育所の設置基準はより認可の保育園と近くなり、認可園との違いが分かりにくくなつてきている。補助金の金額は少ないのに、求められるものは認可並みの環境となると、今の売り上げでは辛くなつてくる。認可並みのものを求めるのなら、補助金も同じにして欲しいと感じてゐる。

この企業は現在認可2園を含む都内36園の保育所を運営してゐる。このようにたくさん認証保育所を運営し、その規模を拡大してゐる企業でも、認証基準の切り上げに關しては、不満を持つてゐることが分かる。認証保育所として公立・認可保育所とは違ふ独自性をアピールし、保育料が高くても公立・認可保育所では実践されていない保育を提供することに価値を見出している認証保育所にとつて、認証基準が認可並みになり締め付けが厳しくなつてゐる現状は、良い状況であるとは認識されてゐないのである。

5. 結論

このような認証保育所の設置基準の切り上げ、設置基準を公立・認可保育所に近づけることに對して、ここで一つの結論に達することができる。それは、認証保育所の認証基準の切り上げについては、行政側がチェ

リーディングをしようと考えているのではないかと推測できるというものである。2節東京都認証保育所制度の中で、行政の財政難から子ども保育にかかる費用の財源を縮小するために、民間企業の参入を促進したと考えられている点については、既に説明した。この点に特化して考えると、次のような筋書きが見えてくるのである。

行政はこれまでの認可外保育所でも、高い意識を持ち良質な保育実践を行っている保育所が存在することを知る一方、一部の保育所でのインタビュからも明らかになったように、延長保育や一時保育、休日保育など働く保護者のニーズに応えようとしない公立・認可保育所の存在も認識していた。

東京都の保育市場化推進者は、このような現状に鑑み、認証保育所制度を導入した。これは中長期的な視点で民間企業の運営する認可外保育所の設置基準を助成し、認証制度開始から徐々に保育所の設置基準を引き上げることにより公立・認可保育所に近づけ、その基準の中で生き残る保育所と淘汰される保育所とを選別しようとした。その中で公立・認可保育所の基準を満たしながら保護者のニーズにも応えるような保育を行う企業運営主体の保育所に、効率的に税金を投入するというねらいを達成するために、認証保育所制度を導入したというものである。

本来の意図はどうかあれ、少なくとも結果としてはその方向に進んでいるのであるが、この仮説については、認証保育所の政策担当である東京都福祉保健局へのインタビューを実施することができなかったため、十分に確認することはできない。しかし今後の認証保育所の設置基準の引き上げを中心に動向を観察・検証することで、この仮説に対する答えが得られるのではないかと考えられる。

¹ 東京都福祉保健局ホームページ <http://www.tokushinoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/n.hoikuso/ninsyo/index.html> (2012/01/30)

² 保育行政研究会 2011.『保育所への企業参入―どこが問題か―』自治体研究社

³ 加藤久忠 2002.『保育の市場化路線を強行に進める東京都の保育施策―「季刊自治と分権」103-110.』

⁴ A型認証では、年度初めは0・1歳児の保育面積を一人当たり33平米確保しなければならないが、年度途中からは、一人当たりの保育面積が25平米となるまで子どもを受け入れて良いとしている。

⁵ 社会福祉法人の運営する認可保育所は、法人が勝手に保育所を売却することができず、行政が新たに保育所を運営する別の法人を探さなければならない。このような理由から、保育所の施

設整備には国や自治体からの補助金が出るが、それが直接社会福祉法人の資産形成にはならず、保育所の継続性が保証されている。

⁶ インタビュー調査は2009年4月から2009年12月にかけて行った。実施概要は、次の通りである。

認証保育所21件、認可保育所3件、企業2件（いずれも都内に認証保育所を20件以上展開する、大手株式会社である）、行政1件（仙台市子供未来局子育て支援部保育指導課）、合計インタビュー件数…27件

表紙によせて

「地域と子ども学」第5号は、「東日本大震災と子どもたち」を特集としたことから、表紙の写真も震災後の写真を掲載いたしました。

この写真は、青年東北支援隊に参加した岩田有未さん撮影による「整備されていない渡波小学校の校庭で遊ぶ子どもたち」と「渡波小学校に届いたメッセージ」であり、文中にも掲載しています。

子どもたちが1日も早く、グラウンドを走りまわれる日が来ることを祈ります。