

令和 2 年 9 月 8 日現在

機関番号：32718

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K04204

研究課題名(和文) 保育事業における社会的責任に関する研究

研究課題名(英文) The Social Responsibility of the State in Childcare Services

研究代表者

山本 真実 (Yamamoto, Mami)

東洋英和女学院大学・人間科学部・教授

研究者番号：20337695

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,000,000円

研究成果の概要(和文)：わが国の保育所事業は1947年児童福祉法により措置制度として国・地方自治体による公的主体责任で実施されるべきと規定されていた。しかし時代の変化により保育事業の公的責任性は次第に薄れ、さらに認可保育所の待機児童の顕在化により、認可外保育施設の存在を暗黙の了解としながら保育政策が展開されてきた。少子化対策・待機児童対策の下で保育事業にかかる規制緩和が次々に行われた。現在その傾向はさらに強まり、保育の質は低下し、規制監督されない認可外保育施設での保育事故が多く発生している。子どもの健やかな成長を守り、子どもの最善の利益を保障するには公的責任に替わる社会的責任の枠組みが必要である。

研究成果の学術的意義や社会的意義

保育所利用のあり方が措置から利用者の選択的利用に変わったことで、法的に規定されていた公的責任の所在に関する研究は多い。また2000年以降公立保育所の民営化や民間事業者による参入、規制緩和と子どもの福祉に関する研究も見られている。本研究は、1995年エンゼルプラン以降の少子化対策で待機児童対策下での保育事業拡大に注力したことによって、認可保育所による保育の質低下を招き、認可外保育施設の存在を容認することを前提とした保育政策が展開されることになった。その結果、規制監督外の認可外保育施設での保育事故の発生等子どもの最善の利益に反する結果を招いていることが明らかにしたこと社会学的意義がある。

研究成果の概要(英文)：In Japan, since the Deregulation Action Program approved by the Cabinet in 1995, the tendency of deregulations and regulatory reforms. There are divers childcare services in Japan, licensed day care centers, center for early childhood education and care, company-led childcare business, non-licensed day care facilities, so on. For example, 'licensed day care centers' are day care centers that have been approached by prefectural governors in accordance with specific criteria and child welfare facilities that observe child welfare center minimum standards on facilities and operation and provide care based on day care center care guidelines. However, the quality of the childcare is decreasing with deregulation. The research thus highlights the importance of developing policies that recognise the distinctive responsibilities of the public and voluntary sectors that is to say Social Responsibility in Childcare Services.

研究分野：社会科学

キーワード：認可保育所 認可外保育施設 保育政策 社会的責任

1. 研究開始当初の背景・問題意識

子ども・子育て支援制度のもとでは、認可保育所の整備にあたっては供給過剰の状態でない限りは、民間事業者による提案があった場合、基本的に認める方向で検討することが決められている。現状は保育所整備の法的な基準(参酌すべき基準、標準とすべき基準)や建築基準を満たしているか否かを判断し行われるため、仮に基準とされていない内容や項目について疑義が生じても、整備を見直したり、開設を遅らせたりすることができない。例えば施設整備基準には入所定員あたりのトイレの数や面積についての記述がないことや建物の高層階に保育所を整備することに対する安全性の確保の問題などが挙げられる。保育内容や計画についても、保育所保育指針の内容を踏まえて行うこととされているが不適切な保育内容で実施されていることがうかがわれている。これらのことは、子どもの安心・安全を脅かす懸念を生じさせる。法的規制がなくても「子どもの成長発達にふさわしい環境とは何か」を真に考えるのであれば、自律的姿勢や社会的正義の意識が働くべきであり、今後の日本の保育・教育が子どもの育ちを保障するものとして機能するためには、国や市民が考える保育における「社会的責任」の内容を明らかにすることが大切である。本研究は、この問題意識をもとに公的責任論に留まることのない「社会的責任」について考えていくための基礎研究として位置づけられる。

2. 研究の目的

これまでも保育政策の根幹をなす認可保育所制度の改革に伴って、保育における「公的責任」を論じる研究が行われてきた。保育は児童福祉法で市町村の実施義務が規定されており、それを根拠とした研究は多い。2000年以降は規制緩和策が次々と採られる中、保育所設置主体の規制緩和が社会福祉法人以外にも拡大し、東京都の認証保育所など株式会社による保育サービスが多くなってくると、さらに公的責任の所在についての議論が活発化した。これまでの公的責任や最低保障の観点ではなく、多様な事業者が保育所運営を行っている今後は、公民の責任分担論に帰結せず、保育事業の「公的責任」を含む「社会的責任」という視点から考えていくべきであると考え。「社会的責任」とは、公的主体のみならず、多様な主体によるサービスの提供を前提とした時の、国や社会による姿勢(自律的意識)のことを意味する。法律や規制、基準という縛りではなく、子どもの保育・教育に対して、社会全体の自律の力が働くことが求められるのではないだろうか。本研究は、「国が子どもの養育をどのように捉えるか」という観点から、保育における国や社会による姿勢(自律的意識)、すなわち「社会的責任」について明らかにすることを目的とする。

3. 研究の方法

本研究は、研究代表者山本真実(東洋英和女学院大学)のこれまでの個人研究の結果に基づき、日本国内およびイギリスでの文献・資料収集に基づく分析、保育事業者・認可保育所・市町村保育所管へのインタビュー調査と行政資料分析等により実施した。

4. 研究成果

1年目の2016年度は、日本とイギリスの文献・行政資料から、「社会的責任」の概念整

理を行った。当初は、最終年度の3年目(2019年度)にイギリスでの現地調査を予定していたが、現地の研究協力者であるブリストル大学教授 Dr.Misa Izuhara との調整の結果、1年目にイギリスでの現地調査を実施することとした。イギリスにおいては、1998年の教育での就学前児童ケアの一元化の実現の背景、当時の議論、2003年から強化されている社会的投資の思想の中の社会的責任に関する主張を文献資料により明らかにした。イギリスで提供される保育・教育サービスは、Ofsted(The office for standards in education)という監督機関の監査を受けて、質的に問題がないかのチェックを受ける。地方自治体を通して監査に問題がない保育・教育サービスには、補助が出されており、その補助が適正にサービスとして還元されているかどうかを見ることで、サービスの質の低下を防いでいる。Ofstedによる保育・教育の質の向上を図る取組みに以外にも多様な方面から実践されていた。複数の取組みにより、保育の質の担保が図られている。訪問調査により、イギリスの保育所では排泄や採光に関するガイドライン「Early years Foundation Stage」 section337があり、トイレは「2歳以上の場合、10人に1つのトイレが必要」等と基準があることを確認することが出来た。

2年目は、文献・行政資料による現状分析と自治体へのインタビュー調査を行い、国内における認可保育所及び認可外保育施設の実態把握を行った上で保育事業における「社会的責任」について分析し、成果としてまとめた。当初の予定では、いくつかの自治体での実態調査を実施することを計画していたが、2015年度から本格実施の子ども子育て制度に基づいて新規開設の認可保育所が多く、量的調査については東京都より関係データと行政資料の使用の許可を頂いたこともあり、現状ベースの数値情報の読み込みが必要であると考え調査方法を変更した。また、市区町村への量的調査を行うことによる支出を抑えることが出来た。特徴的な保育所を自治体の所管によりピックアップしてもらい、その評価について担当職員からの意見聴取を行うことにより、本研究の目的に合致した情報が入手できた。

2015年から2017年3月までに東京都の認可を得た保育施設約400件についての基礎データを分析し、「規制や基準に示されている項目は全て満たしているものの、子どもの保育環境にとっては望ましくないと判断できる実態(本研究における『社会的責任』が果たされていないといえる状態)」があることを明らかにすることが出来た。必須の保育室等の面積確保は基準をクリアするものの、トイレ等の基準のないものは配慮がなされていないという実態が明らかになった。排泄行動に必要なトイレ環境は子どもの人格形成に大きな影響を及ぼし、基本的な生活習慣の習得にも影響を与える。子どもの安心・安全を脅かす懸念を生じさせる状態での保育が行われているということを意味している。その他に採光、避難経路、保育内容等の面でも事業者側の意識は「子どもによりよい保育を提供する」ことに向いていない。市区町村側も待機児童解消のためにより多くの入所児童の確保を望む傾向にあり、設計変更を申し入れる等の要請はほとんどなかった。子どもの最善の利益を保障することを目指すのであれば、子どもの発達課題を踏まえ、より良い成長を約束する保育環境の提供を社会的に目指していく姿勢が必要である。そのためには、計画段階で見直しを促したり、検証したりする仕組みや手続きが考えられる。法的規制の緩和により保育事業参入拡大を図ることを重視し、規制がないことを理由に認可している現実があった。これらのことについては、第70回日本保育学会全国大会(2017年5月川崎医療福祉大学)

にて「社会的責任からみる保育事業の課題」と出して発表した。この結果をもとに『保育事業の拡大に伴う「責任」のあり方に関する考察』(「人文・社会科学論集」第35号、2017、東洋英和女学院大学)(pp.65-82)をまとめた。さらに、認可保育所制度の形骸化を立証するため、認可外保育施設である認証保育所、企業主導型保育事業の問題点を検証することで、保育事業における公費投入の意味から「社会的責任」について考察した。これは、『認可外保育施設の位置づけと基準の形骸化について～東京都認証保育所の存在を手掛かりに』(「保育子ども研究2017年度」第1号、2017、東洋英和女学院大学保育子ども研究所)(pp.56-65)にまとめた。

3年目は、これまでの考察により保育を含む子ども養育を行うということの政策理念という幅広い観点を行う必要があると考えた。そのため、研究のまとめと当初の研究目的を達成するために1年の研究期間の延長を行った。まず、イギリスについては「社会的共同親 (corporate parenting)」の理念に着目し、それがイギリスの児童福祉政策の中でいつから、どのような経緯で登場し、現在に至るまで社会的養護を中心とした児童福祉施策の中での共通概念として定着するに至ったのか等について文献と行政資料によってまとめた。「社会的責任」意識の醸成や仕組みの構築に寄与する知見が判明した。「社会的共同親」については、津崎哲雄による多くの先行研究があるため、概念整理と理解については津崎の著作を参考としてまとめた。現在のイギリスにおける「社会的共同親」については、現在発行されている地方自治体向けのガイダンス資料を使用した。そこには、幅広く連携した体制で、かつ各地域で警察、保健部局、地方自治体がリーダーシップを発揮した形で、子どもたちへの対応 (safeguarding) は行うべきであるとされている。つまり、地方自治体を中心として子どもを幅広く見守り、危険から遠ざけるような体制の構築を行う根底には「社会的共同親」概念が存在し、それにより「社会的責任」が果たされていることがうかがわれた。社会的共同親の理念として、地方自治体は子どもたちが生きていくために必要な社会的共同親として踏まえなければならないとされている。理念はすべての子どもの視点を再度強調し、「社会的共同親」の理念を根底に位置付けることによって、社会が子どもたちの養育に責任を持つということが「社会的責任」であり、それを自律的に果たそうとする意識を共有することが大切であるということが示唆された。このことについては、日本社会福祉学会第66回秋季大会(2018年9月：金城学院大学)において『児童福祉政策における「社会的責任」に関する一考察 イギリスの社会的養護のあゆみに焦点をあてて』と題して口頭発表を行った。さらに、『社会的養護にみる「社会的責任」の理念』(「新世界の社会福祉1：イギリス・アイルランド」旬報社、2019)(pp.118-135)でまとめた。

また、日本国内の保育事業については、「保育事故」に着目し、保育事業の責任の配分についての考察を行った。2019年3月までに発表されている保育施設で発生した保育事故検証報告書の記載から、保育事故により子どもが死亡したケースの責任をどのように捉えているのかを整理し考察した。公費投入がほとんどない認可外保育施設に自らの意思で子どもを預けた親の子どもが死亡した場合、どのような責任の配分であると考えられているのかを視点とした。検証報告書の内容は、自治体ごとに委員会組織や構成員、行政的位置づけなどによって多様で統一されていないが、共通の事項も抽出された。事業者側(認可外保育施設側)は営利目的で営業を行っているというよりは、「困っている母子を助けたい」「自分が目指す保育をしたい」という使命感が強く、忙しく時間のない母親を慮って詳しい情報収集をしないことや、保育経験豊

富な自分の体験を過信してしまい、情報収集の努力を怠ってしまっていたことが明らかになった。経営的に苦しいため十分な保育士を雇用することが出来ず、一人保育になってしまっていたことも共通であった。全体的に事業者の責任配分が多い内容であり、保育者の資格や資質を問題視する記載が多くみられた。反面、市区町村や都道府県などの自治体の責任を明記しているものは少なかった。認可外保育施設は、都道府県への届け出が義務化されているものの、定期的監査も十分でないという現実があり、責任を配分しようにも対応できないというのが自治体側の考えのようである。まずは、この法的に曖昧な認可外保育施設を整理し、子どもの命を守るだけの体制を確保できる財政支援と法的根拠を創設するという作業が必要である。このことは1975年頃のベビーホテルでの死亡事故が発生し、社会的に議論されて以来、常に提起されており研究者たちの指摘も多い。しかし、その後1995年のエンゼルプランから始まる少子化対策で保育事業の拡充のために、認可外保育施設やベビーシッターなど認可以外のサービスも保育事業整備の担い手として公認された。措置制度下では認可保育所のみが自治体が整備する保育事業とされていたが、制度変更により幅広いニーズを捉えるという考え方に变化した。このこと自体に問題があったわけではない。しかし、認可外保育施設が認可保育所と同様に保育の受け皿＝保育事業として存在していることを暗黙の了解として捉え、政策論議上ほとんど取り上げられないことがない状態が継続し今日に至っていることが問題であろう。このような状態では保育の責任配分を検討する前提にも至っていないといえるからである。このことについては、期間延長した4年目の日本社会福祉学会第67回秋季大会（2019年9月：大分大学）にて、『保育における責任配分に関する考察 認可外保育施設の保育事故検証報告に基づいて』と題して発表した。4年目には、首都圏以外の保育事業の様相を研究成果に加えることを目的に、遠方での実地調査（九州、大阪）を予定していたものの、台風による交通被害と新型コロナウイルス感染予防対応の影響を受けて中止となった。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計3件（うち査読付論文 1件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 0件）

1. 著者名 山本真実	4. 巻 742
2. 論文標題 保育所保育における食育活動栄養指導の意義	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 こどもの栄養	6. 最初と最後の頁 4-8
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山本真実	4. 巻 第35号
2. 論文標題 保育事業の拡大に伴う「責任」のあり方に関する考察	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 人文・社会科学論集	6. 最初と最後の頁 65-82
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 山本真実	4. 巻 1
2. 論文標題 認可外保育施設の位置づけと基準の形骸化について～東京都認証保育所の存在をてがかりに	5. 発行年 2018年
3. 雑誌名 保育子ども研究	6. 最初と最後の頁 56-65
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計3件（うち招待講演 0件/うち国際学会 0件）

1. 発表者名 山本真実
2. 発表標題 児童福祉政策における「社会的責任」に関する一考察～イギリスの社会的養護のあゆみに焦点をあてて
3. 学会等名 日本社会福祉学会第66回秋季大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 山本真実
2. 発表標題 「社会的責任」からみる保育事業の課題
3. 学会等名 日本保育学会第70回全国大会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 山本真実
2. 発表標題 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書に基づいて
3. 学会等名 日本社会福祉学会第67回秋季大会
4. 発表年 2019年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 山本真実	4. 発行年 2019年
2. 出版社 旬報社	5. 総ページ数 27
3. 書名 新世界の社会福祉 1	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
---------	---------------------------	-----------------------	----