

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 29 年 6 月 26 日現在

機関番号：43704

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2016

課題番号：25381111

研究課題名(和文) 認可外保育施設の保育の実態調査と保育内容に関する研究

研究課題名(英文) The study of early childhood education and care in the unauthorized day care centers

研究代表者

大西 薫 (Onishi, Kaoru)

岐阜聖徳学園大学短期大学部・その他部局等・講師

研究者番号：80616532

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 1,800,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、保育資源としての認可外保育施設の特徴を捉えるものである。その特徴は、0～2歳児の利用が多く、特にベビーホテルにおいてその傾向が顕著であった。ベビーホテル利用世帯は、片親家庭および母子家庭の割合が認可保育施設と比較して相対的に高く、ベビーホテル利用者は生活面において困難を抱えやすい世帯が相対的に多かった。

また、認可外保育施設である事業所内保育施設、ベビーホテルの類似点と相違点をまとめた。その結果、従業員確保や就労支援の役割が大きい事業所内保育と比較して、ベビーホテルは、利用形態や対象者が多様である側面と、ハイリスク家族へのセーフティネットとしての機能が明らかになった。

研究成果の概要(英文)：The purpose of this study was to report the features of the unauthorized day care center (UDCC). The Number (%) of 0-2 year olds in UDCC (about 15%) were about 4 times as large as that of 3-6 years olds. The percentage of single parent families who use "baby hotel" were significantly higher than that of traditional parents using authorized day care center (ADCC).

We summarized the similarities and differences between the employer-provided childcare services and the baby hotels. Our findings suggest that children who admit into "baby hotel" and their parents are high risk group and have special support needs. UDCC facilities meet several needs of families using them, especially "baby hotel" provides safety net which prevent child abuse and play primary educational roles.

研究分野：保育

キーワード：保育 認可外保育施設 ベビーホテル 事業所内保育施設 病院内保育施設 保護者支援

## 1. 研究開始当初の背景

日本で初めて待機児童数が明らかにされたのは1995年である。その後、国は「待機児童ゼロ作戦(2001年)」「新待機児童ゼロ作戦(2008年)」「待機児童解消『先取り』プロジェクト(2010年)」「待機児童解消加速化プラン(2013年)」を打ち出すなど様々な対策をとってきたが、待機児童数が大きく減ることはなかった。2016年4月1日現在、待機児童数は23,443人と報告されている(厚生労働省, 2016)。その中でも3歳児未満は20,446人と大部分を占めている。待機児童の中には認可外保育施設を利用せざるを得ない子どもが多数おり、子どもたちが安全に擁護されるべき居場所を確保することが急務である。

認可外保育施設とは、児童福祉法に基づく都道府県知事などの認可を受けていない保育施設のこと、このうち(1)夜8時以降の保育、(2)宿泊を伴う保育、(3)一時預かりの子どもが利用児童の半数以上、のいずれかを常時運営している施設については「ベビーホテル」という。また、事業所や病院が従業員のために設置する「事業所内保育施設」も認可外保育施設に含まれる。

認可外保育施設は夜間、休日にも保育を行い、低年齢や小学生の学童も受け入れるなど、量的には少ないが幅広く切実なニーズに対応してきた(金森, 2009)。また、認可外保育施設は、認可保育所では対応することが困難な利用者の多様な保育ニーズに対応し、その受け皿となってきた(尾木, 2011)。その一方で、認可外保育施設の安全性に対して疑問を投げかけるような事件がしばしば報告され、関心が高まっている。保育施設における子どもの死亡事故は、認可外保育施設や一時預かりで発生率が高いと報告されている(小山, 2016)。特に、ベビーホテルは1980年初めに死亡事故が起こり、大きな社会問題を引き起こした。この事件をきっかけに、ベビーホテルの在り方が見直されるようになり、都道府県が認可外保育施設の安全性を確保するために、2002(平成14)年からは、地方自治体への届出、運営状況の報告、利用者への情報提供などが義務付けられ、制度的な基準が設けられている。また、地方自治体は、運営状況や立ち入り調査結果を公表して、悪質な施設に対する勧告・公表を行うことができるようになるなど、監督指導の徹底が図られている。それでも、2015年の立ち入り調査結果によると、調査を受けた施設のうち、ベビーホテルでは50%、その他の認可外保育施設では36%が「指導監督基準」に適合していない状態である。

認可外保育施設の入所児童数は認可保育所の1割強程度の規模であり、認可外保育施設を利用するのは、認可保育所を希望しながら入所できなかったからと推測されるという(坂井, 2016)。だがしかし、厚生労働省が2013(平成25)年に行った地域児童福祉

事業等の調査において、認可外保育施設利用者のうち、そもそも認可保育所を希望しなかった利用者が約30%存在している。また、認可保育所への入所を希望していたが、開所時間が希望するする保育時間と合わないとする回答が約25%あった。認可外保育施設が保護者の多様なニーズに柔軟に対応しているという特徴を示すデータであり、認可保育施設にはない機能や役割を果たしているものと推測される。

このように認可保育施設は多様な設置状況を背景に様々な家庭の多様な保育ニーズに対応してきたという特徴がある。しかしながら、認可外保育施設に関する研究はほとんどなされていないのが実情であり、一部の報道や、多様な認可外保育施設の個性を踏まえることなしに行われてきた政府の調査報告のみを唯一の資料とするならば、認可外保育施設の担ってきた重要な側面を捉え損ねる可能性がある。

## 2. 研究の目的

本研究は、認可外保育施設の特徴を、より実態に即して捉えることを目的とする。

研究1: 認可外保育施設の全体的な特徴を確認するために、対象としている子どもの年齢や保護者の家庭背景に焦点を当てて分析することを目的とする。

研究2: 認可外保育施設の下位概念である事業所内保育施設(企業内保育施設・病院内保育施設)、ベビーホテルについて、それぞれの特徴を、保育理念や運営方法、利用者(子どもと保護者)の特徴、抱えている問題という観点から明らかにする。

研究3: A県における代表的なベビーホテルの特徴を比較することによって、地域特性によるベビーホテルの違いを明らかにする。

## 3. 研究の方法

研究1: 政府が実施した大規模調査による統計データを基に分析を行った。

### (1) 分析データ

厚生労働省、文部科学省および総務省から公開されている統計データの内、同一年度内で認可外保育施設(地域児童福祉事業等調査: 厚生労働省)、認可保育施設(社会福祉施設等調査: 厚生労働省)および幼稚園(文部科学省学校基本調査: 文部科学省)の利用者に関する調査および人口に関する調査(国勢調査)が行われた平成22年度のデータを用いた。

### (2) 分析方法

年齢層ごとの保育・幼児教育施設利用者数の推定値を算出した。

ベビーホテルを利用する保護者の家庭背景を確認した。

研究2: A県(政令指定都市に隣接する地方都市。待機児童が少ない地域とされている)にある事業所内保育施設(企業内保育施設・

病院内保育施設)とベビーホテルの施設長および責任者にインタビューを行い、保育場面の観察を行った。各施設の選定に関して、地域で長時間・継続的に保育を展開している代表的な園を対象とした。

研究 3: A 県にあるベビーホテル(市街地中心部・郊外・市街地駅近く)の施設長および責任者にインタビューおよび保育場面の観察を行った。また、日頃、保育をしている中で感じることを自由に語ってもらった。

#### 4. 研究成果

研究 1: 統計データを用いた認可外保育施設の全体的特徴の確認

認可外保育施設の特徴として、利用する子どもの割合は、相対的に 0~2 歳のいわゆる「未満児」が多いことが確認された。3 歳児以上では、認可外保育施設利用割合はかなり減少し、特にベビーホテルにおいてその傾向が顕著であった。

認可外保育施設においては 0~2 歳児という健康面において特に注意が必要な幼い子どもの保育を担っており、保育環境や保育内容、医療・福祉両面における地域の自治体や施設との連携、保護者との連携という面で、保育施設および個々の保育者に求められることの水準が相対的に高いことが示唆される。

ベビーホテルおよび認可保育施設を利用している保護者における母子世帯および母子世帯と父子世帯の保護者の割合の推定値および 2 検定を行った。ベビーホテル利用世帯の特徴として、母子世帯および母子世帯と父子世帯の割合が認可保育施設のそれと比較して相対的に高いことが挙げられる。なお、事業所内保育施設においても同様の分析を行ったが、母子世帯および母子世帯と父子世帯の割合は認可保育施設利用世帯と同水準であった。このことは、認可外保育施設の中でも特にベビーホテルにおいては生活面において困難を抱えやすい世帯が相対的に多いことを示しており、それだけ保育者に求められることの水準も高くなる可能性を示唆している。

研究 2: 地域特性を踏まえた認可外保育施設【事業所内保育施設(企業内保育施設・病院内保育施設)、ベビーホテル】の質的分析

各施設が共通してもつ特徴を 2 つ挙げたい。1 つ目として、利用している子どもの年齢が 0 歳から 2 歳のいわゆる「未満児」が多い点である。2 つ目として、継続利用している子どもの年齢が 3 歳以降になると、地域の幼稚園や認可保育園への入園を進めている点である。3 歳以降は、より大きな子ども集団での生活を進めたり、小学校入学に向けた地域との連携や関係性の構築のためといっ

た発達の・教育的視点が含まれていることがインタビューを通して確認された。しかし、地域の幼稚園や認可保育園に通うようになって、土日祝や長期休暇期間、夜間などの保育ニーズに対応するなど、地域の幼稚園や認可保育園で対応できない時間帯を補完する役割を継続して担っていた。

企業内保育施設と病院内保育では、利用する保護者のおおよそは「従業員」であり、労働力確保や就労支援のための保育施設として機能していることが分かる。また、利用料金は地域の認可保育施設と比較すると安価に設定されている。さらに、土曜日や長期休暇中には小学生を対象とした学童保育を行っており、就労している親にとって、安心して子どもを預けて働ける環境が提供されていた。両施設ともに、「保育園があるなら働きたい」と希望する保護者は増加していると答えている。特に、病院内保育施設では看護師不足解消の一助となっていること、就労継続ならびに育児休暇の短期取得(早期の職場復帰)を促すことが期待されていることが語られた。インタビューを行った病院では、育児休暇を最長 3 年取得できる制度があるとはいえ、専門職にとって 3 年の休暇はキャリアの停滞を意味し、職場復帰を困難にさせる恐れも否定できないことが伺えた。

ベビーホテルの特徴は、利用する保護者の属性や利用目的が他の 2 施設と比べて多様な点である。認可外保育施設は、待機児童の受け皿となっていると前述したが、A 県のように全国的に待機児童が少ない地域では、待機児童対策の機能としてだけではなく、様々な保育ニーズに応えていることが明らかとなった。具体的には、一時保育としての利用や、就労証明の取得が困難な職業(単発の仕事やナイトクラブなど)を持つ人の利用が挙げられる。ベビーホテルの施設長へのインタビューの中で、「利用者の中には料金不払いや、子どもの着替えしてこない、迎えの時間に遅れる(なかなか迎えに来ない)など、ルーズでわがままと思える親もいる。でも、子どもが家に置き去りのまま仕事に行く、とか、食事也十分に食べさせてもらえないかもしれない。子どもを守るためにも、『いつでも来ていい場所』『いつでも預かってもらえる』『ここに来れば何とかかなる』と親に思ってもらうことが大切」と語っている。確かに親の就労を支援するという面では、他の 2 施設と同様であるが、それ以上に、親子関係の維持や虐待防止といったより福祉的な側面も浮かび上がる。このような機能は、このベビーホテルが市街地の中心部に位置することや利用者の属性も関係するかもしれない。次の研究 3 において、地域によるベビーホテルの違いについて検討をおこなう。

研究 3: 地域性(市街地中心部・郊外・市街地駅近く)によるベビーホテルの違い【A 県におけるベビーホテルの比較検討】

各施設は制度上、ベビーホテルと区別されているが、インタビューを行った3つのベビーホテルは、その名称に「ベビーホテル」という文言は入っていない。各施設長および管理者は「ホテル」というと、世間一般で用いられる短期宿泊という意味として誤解される表現であり、「自分たちはホテルを営んでいるのではなく、多様な保育を行っている。このような名称を押し付けられている印象を持っている」「24時間保育施設です」というように答えている。

各施設がもつ特徴は、地域に関係なく共通する部分が多い。まず、利用している子どもの年齢が0歳からである。市街地の駅の近くのベビーホテルでは利用している子どもの年齢の幅は広がるものの、0~2歳の未満児を中心とした保育がなされている。また、どのベビーホテルにおいても、日中保育利用者の中には認可保育園入所待ちとしての「待機児童」が在籍している。利用料金に関しては、年齢に関係なく設定されている。どの施設においても保護者が利用しやすい料金体制になっており、割引制度を設け高額な保育料金にならないよう工夫していることが伺える。そして、急な保育の要望に対応する、保護者支援を強調している点である。市街地にある2つのベビーホテルでは、保育の主要目的を「いつでも子どもを預けられ安心して働ける」「限りなく保護者の要望に応える」「安心・便利な保育サービスを提供する」としており、郊外にあるベビーホテルも「保護者を支援する」ことを重要視していることが伺える。どの施設でも利用したいと願う保護者がいれば子どもを保育する立場にあるので、スタッフのサービス残業、長時間労働など、慢性的な人員不足の問題がある。適切な保育者数で保育を展開するため、市街地駅近くのベビーホテルでは、保育にあたっては事前予約を原則としているものの、実際には「飛び込み」で利用するケースが多く、「今から保育してもらっていいですか?」と、保育施設があるビルの前で連絡して子どもを連れてくるケースが後を絶たないとのことだった。また、市街地中心にあるベビーホテルでは、見学をしてから利用する・話を聞いてから利用を検討する、という保護者はおらず、ほぼ全員が「今から」保育を利用させてほしいと希望されるという。郊外にあるベビーホテルでは、そのような傾向はあまりなく、保護者が事前に電話で保育の相談をしたり、見学に来た上で利用を決める手続きがなされていた。

住宅地にある郊外のベビーホテルの夜間利用している保護者の職業は、ナイトクラブなどの飲食店勤務だけではなく、泊りを必要とする出張や、販売業、生産業、自営業など多種多様であった。また、保護者自身が認可保育施設に順応できず、ベビーホテルを利用している事例もあった。具体的には、朝起きることができない、保護者同士の人間関係が

うまく築けないため、小規模でアットホームな関わりを求めてきたという。保護者は何時までに登園しなくてはならない、というプレッシャーから解放され、緩やかな枠組みの中で子どもと関わっているという。

このように、子育てに行き詰った保護者に対して気軽に安心して子どもを預ける場として機能している側面がある一方で、このケースは危ないと思っても「認可外保育施設」というだけで真剣に取り次いでもらえず、他機関との連携の必要性を感じているが、それができずに歯がゆい思いをしているという。保育料を滞納したり、お迎えの時間に2時間以上遅れる(連絡もない)親が存在していることを理解してもらえず、反対に「滞納する保護者の子どもを何故、預かるのか?」と質問されてしまうという。施設長が語る、「私たちが親との関係を断ち切ってしまったら、命にかかわる問題が起こるかもしれない」という危機感は共感されず、ベビーホテル自体が「孤立」している状況である。にもかかわらず、施設長らへのインタビューの中で、「親支援」「関係をつなぎとめておく」などの発言からは、ベビーホテルが単に保育サービスを提供する場としてのみならず、ハイリスク家族にとって、ベビーホテルがセーフティネットとしての役割を果たしていることが明らかとなった。

事業所内保育施設や病院内保育の利用者は、基本的にその職場の従業員であり、就労支援や就労継続のための利用としての保育施設と理解できる。その一方でベビーホテルに関しては、統計データ上、母子世帯および父子世帯の割合が相対的に高いという結果だが、インタビューをしたことで得られた結果からは、利用者も多様であり、利用形態も複雑、一時預かりもあれば、夜間・宿泊保育もあり、「誰が」「どのように」利用しているのか、まだ十分に特徴を掴みきれないのが現状である。

ベビーホテルの施設長が語った言葉を引用しながら、認可外保育施設の果たす機能と役割について考えたい。市街地中心のベビーホテル利用者の中には、日中は地域の幼稚園や認可保育施設を利用している者が半数以上在籍しているという。施設長は「二重保育していることを親は園に秘密にしている」「認可保育施設の人たちは、親が夜に働いていることを知っているだろうか」と語っていた。この語りには、「認可保育園や幼稚園の関係者は、認可外保育施設がどのような親子を守り、保育をしているのか知っているのだろうか」という、施設長から保育に関わる全ての人に向けた問いのように感じた。また、郊外にあるベビーホテルの施設長は「待機児童がいない地域には、これ以上保育施設は必要ない」と補助金申請を却下されているという。市街地の駅の近くにあるベビーホテルでは、市外の待機児童を受け入れているにもかかわらず、「認可外」のため公的資金が提供

されず、保育士不足もあり苦しい経営を強いられている。このように、待機児童がいないとされる地域において、認可外から認可に移行するには難しい上、利用者の利便性を考えると躊躇するとも施設長は語っていた。

この語りからも、認可外保育施設は認可「基準」を満たすように改善すればよいという風潮や方向性は短絡的と言える。本研究で示してきたように、認可外保育施設には、認可保育施設が保育できないケースに対応しており、そのような、認可保育園や幼稚園では補えない多様な保育ニーズや家族のケースに柔軟に対応している実態を鑑みれば、認可外保育施設が果たしている役割は非常に大きいものである。「目の前にいる親が困っているときに手を差し伸べることができるのが私たちだ」と話す郊外のベビーホテル施設長の言葉からは、強い使命感と意思を感じる。

今後は、ベビーホテルを利用する家族がどんな目的で利用しているのか、職業の属性や保所で求められる保育のニーズを明らかにしていくとともに、そこでどのように保育が展開されているかを明らかにすることは大きな課題である。そこからベビーホテルをはじめ、認可外保育施設が中心として行ってきた乳児保育に対する新たな知見や重要な示唆が得られるかもしれない。また、新制度導入後、認可外保育施設がどのように変化したのか、新制度が認可外保育施設に与えた影響を明らかにしていく必要がある。今回の研究では「保護者支援」の側面が強調されたが、認可外保育施設の保育者が利用している子どもたちに対してどのような「豊かな時間を」提供しているのかを明らかにしていきたい。

## 5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

大西 薫、大西 将史、認可外保育施設の機能と役割に関する研究 待機児童が少ない地域における認可外保育施設の特徴、岐阜聖徳学園大学短期大学部紀要、査読有、49巻、2017、1 - 12.

〔学会発表〕(計 4 件)

Onishi, K., & Ohnishi, M. The educational function and welfare role of the unauthorized day care centers (UDCC) in Japan (4): What do the parents expect of 'Baby hotels' in Japan?, 26<sup>th</sup> European Early Childhood Education Research Association (EECERA) Conference, 300.(proceedings), 31st - 3rd September 2016, Dublin, Ireland.

Onishi, K., & Ohnishi, M. The educational function and welfare role of the

unauthorized day care centers (UDCC) in Japan (3): What are 'Baby hotels' in Japan? 25<sup>th</sup> European Early Childhood Education Research Association (EECERA) Conference, 119.(proceedings), 7th - 10th September 2015, Barcelona, Spain.

Ohnishi, M., & Onishi, K. The educational function and welfare role of the unauthorized day care centers (UDCC) in Japan (1): The outline and the features of the UDCC. 24<sup>th</sup> European Early Childhood Education Research Association (EECERA) Conference, 249.(proceedings), 7th - 10th September 2014, Crete, Greece.

Onishi, K., & Ohnishi, M. The educational function and welfare role of the unauthorized day care centers (UDCC) in Japan (2): Research findings from interview with and observation at UDCC. 24<sup>th</sup> European Early Childhood Education Research Association (EECERA) Conference, 250.(proceedings), 7th - 10th September 2014, Crete, Greece.

## 6. 研究組織

### (1) 研究代表者

大西 薫 (ONISHI, Kaoru)

岐阜聖徳学園大学短期大学部・幼児教育学科・専任講師

研究者番号：80616532

### (2) 研究分担者

大西 将史 (OHNISHI, Masafumi)

福井大学・学術研究院教育・人文社会系部門・准教授

研究者番号：20568498

