

【論文】

準市場としての保育所の選択制(2)

児 山 正 史

目次

1. はじめに
2. 概観 (以上、前号)
3. 利用者の行為主体性
4. 条件の充足
 - (1) 競争
 - ①供給量
 - ②国の計画・支出
 - ③規制緩和 (以上、本号)
 - ④施設・職員の確保
 - ⑤営利企業の参入
 - ⑥保育所以外の施設・事業
 - (2) 情報
 - (3) いいとこ取り
5. 良いサービスの提供
6. おわりに

3. 利用者の行為主体性

福祉サービスの利用者はサービスを選択する能力を持たないと指摘されることもあるが(児山2016:29)、保育についてはそのような指摘は見られず、保護者は通常は物事を健全に判断でき、市町村長に入所について決定してもらわなければならない理由はないと主張されることもあった(堀1997:173)。ただし、保育についても、利用者の選択を支援・補完する制度が設けられてきた。本章では、そのような制度やその実施・利用状況を見た上で、選択の過程やその評価に関する調査結果を整理する。

(1) 選択の支援・補完

保育所の利用者の選択を支援・補完する制度として、1998年度から市町村が保護者に保育所の利用を勧奨する制度が設けられ、2015年度から利用者支援事業が始まった。

① 勧奨

1998年度施行の児童福祉法改正により、市町村は、福祉事務所長や児童相談所長から、保育の実施が適当であると認める児童についての報告・通知を受けたときは、保護者に対し、保育の実施の申込みを勧奨しなければならないとされた(24条4項)。2015年度施行の同法改正により、報告・通知を受けた児童だけでなく、優先的に保育を行う必要があると認められる児童も対象に加えられ、また、保護者に対し保育を受けることができるよう支援しなければならないことも定められた(同上)。さらに、市町村は、勧奨・支援を行ってもなおやむを得ない事由により保育を受けることが著しく困難であると認めるときは、児童を保育所に入所させるなどして保育を行わなければならないことも規定された(24条5項)。

しかし、これらの制度の実施状況に関する実証的な調査・研究は見られなかった。

② 利用者支援事業

利用者支援事業は、2015年度施行の子ども・子育て支援法に基づき、市町村が行うものとされた。この事業は、子どもや保護者が確実に保育給付などを受けられるよう、その身近な場所において、相談に応じ、情報の提供・助言を行うなどするものである(59条1項1号)。事業の実施方法は3つの類型に区別される。「基本型」は、子どもや保護者が教育・保育施設等を円滑に利用できるよう、身近な場所で支援するもの、「特定型」は、保育に関する施設や事業を円滑に利用できるよう、主として市町村窓口で支援するもの、「母子保健型」は、母子保健や育児に関する悩みに対応するため、保健師等が支援するものである(内閣府他2015)。

2015年に閣議決定された少子化社会対策大綱では、利用者支援事業を2019年度末に1,800か所で実施するという数値目標が設定され(内閣2015:別添2:1)、2019年度には2,524か所(基本型805、特定型389、母子保健型1,330か所)で実施された(厚生労働省2019:1)。

この事業の利用状況に関する全国的な調査結果は見られないが、いくつかの自治体の事例が調査・研究されている。

まず、高松市では、法律の施行に先立ち、2013年から4つの地域子育て支援拠点⁽¹⁾に委託して基本型で利用者支援事業を実施してきた。そして、2014年の月平均では、保育所・幼稚園・制度などに関する相談が152件(支援は123件、うち、保育所の紹介24%、幼稚園の紹介22%、一時預かりについての支援16%など)、育児不安などの相談が97件あった(坂本2015:76, 82-5)。また、新座市では、利用者支援事業のうち特定型(市役所1か所)の相談件数は2016～18年に各100件前後であり、そのうち9割以上は保育施設の利用についてのものだった(新座市2017-2019)。

他方、関東地方の1都3県の地域子育て支援拠点の運営団体（NPO法人など）への2016～17年の調査（有効回答52、うち利用者支援事業の実施団体29）によると、相談内容のうち最も多かったものとして、子どもの健康・生活・しつけを挙げた団体が13、子どもの発達が7、親自身（育児不安など）が4であり、保育所・幼稚園と子どもの預け先はそれぞれ2団体だった（平田2017：13-4）。また、相模原市の保育所等に2015～16年度に入所した世帯への調査（回答32）によると、保育所の利用に関する相談員（保育アテンダント、市内3か所に配置）を知っているという回答は1、知らないは31だった。自由記述（66項目）でも、初めて知ったというものが16、周知してほしいが14、利用したい（利用しなかった）が10などだった（片山他2017：65, 69-70）。

以上のように、保育所を円滑に利用できることなどを目的とする利用者支援事業が2015年度から始まり、実施箇所数は目標を上回って1市町村当たり平均1か所以上になった。しかし、そのうち約半数は母子保健型であり、また、保育所の利用に関する相談が多くない場合もあり、相談員がほとんど認知されていない自治体もあった。

（2）選択の過程・評価

選択の過程やその評価については、保育所を選択する際にどのくらい考えたか、保育計画に同意したか、入所手続にどのくらい満足しているかを尋ねた調査がある。

第1に、首都圏の保育園児の母親への2003、08年の調査（分析対象1,256、899）によると、どの園にするかをよく考えたという回答はそれぞれ41%、32%、まあ考えたは40%、42%、あまり考えなかったは12%、20%、まったく考えなかったはいずれも4%だった（ベネッセ2004：45、同2009：80）。

第2に、首都圏の認可保育所の利用者への2006年の調査（回答は公立334、私立356）によると、保育計画に同意したと回答した割合は公立45%、私立49%だった（国民生活センター2007：75）。

第3に、全国の保育所利用者への1999年の調査（回答は1997年度以前からの利用者13,440、1998年度からの利用者5,853）によると、保育所入所の手続に非常に満足しているという回答は、1997年度以前と1998年度からの利用者がともに2%、満足しているはそれぞれ18%、19%、普通は58%、57%、不満は15%、14%、非常に不満はいずれも3%だった（日本保育協会1999：表33）。

このように、保護者の7～8割はどの保育所にするかを考え、半数近くは保育計画に同意し、8割は入所手続に不満を感じていなかった。

本章では、利用者による選択を支援・補完する制度やその実施・利用状況、選択の過程やその評価を見てきた。

保育所の選択を支援・補完する制度として、1998年度から市町村が保護者に保育所の利用を勧奨する制度が設けられたが、その実施状況は不明である。また、2015年度から利用者支援事業が始まり、実施箇所数は増加したが、保育所の利用に関する相談は必ずしも多くなく、相談員の認知度が低い自治体もあった。

他方で、選択の過程やその評価に関する調査によると、保護者の大部分はどの保育所にするかを考え、入所手続に不満を感じていなかった。

4. 条件の充足

準市場が良い公共サービスを提供するためには、いくつかの条件を充たす必要がある。まず、利用者が供給者をうまく選択し、それが応答性、質、効率性の向上をもたらすためには、多数の供給者が存在するなどの意味での「競争」があり、利用者が質に関する「情報」を持たなければならない。また、公平性を損なわないためには、「いいとこ取り」を防止する必要がある。本章では、保育所の選択制におけるこれらの条件についての議論や制度を概観し、実態に関する調査・研究を整理する。

(1) 競争

保育所の選択制に対しては、自由に選べるだけのいい保育所が身近に多くなければ絵に描いた餅になると指摘された(江島1997:19)。この点については、保育所の整備は一部を除き十分なされているという見方がある一方で(堀1997:173)、待機児童が数万人おり、保育サービスは自由に選べるほど十分に提供されていないという見方もあった(参議院厚生委員会1997.5.27:二宮厚美参考人)。

本節では、まず、保育所の供給量を見た上で、保育サービスの供給を増やすための国の計画や、保育所への国の支出を概観する。次に、供給を増やすための手段として、規制緩和、施設・職員の確保、営利企業の参入、保育所以外の施設・事業を取り上げて、それらの制度や実態を見ていく。

①供給量

保育所の供給量については、定員・利用者の推移を概観した上で、需要との関係、選択可能な保育所数、希望する保育所への入所に関する調査結果を整理する。

第1に、保育所の定員・利用者の推移を見ると(表1)、利用者は1997～2005年に年間(以下同じ)3～5万人増加したが、定員の増加は遅れ、2003～07年に3万人前後増加した。その後、2010～14年に定員は3～5万人、利用者は4～5万人増加し、2015～20年には定員が6万人以上、利用者が4～6万人増加した。

第2に、保育所の供給と需要の関係については、まず、定員充足率を見ると(表1)、4月時点では、1998年まで8割台、1999年以降は9割台が続いているが、2015年以降は減少傾向である。また、10月時点では、1996年まで8割台、1997～2000年は9割台、2001～14年は10割台と増加したが、2015～18年は9割台になった。なお、後述するように、特に1998年以降、定員超過を認める規制緩和が進められた。

次に、保育所の4月時点の待機者数は(表1)、1995～2000年は3～4万人、定義が変更された2001年から2019年までは2万人前後だったが、2020年は1万人に減少した。また、待機率(利用者

表1 保育所の供給量

	定員		利用者		定員充足率		待機者	待機率	施設数
	万人		万人		%		万人	%	か所
	4月	増減	4月	増減	4月	10月	4月	4月	4月
1995	192.4	—	159.3	—	83	87	2.8	1.8	22,498
1996	191.7	-0.7	161.0	1.7	84	89	3.3	2.0	22,441
1997	191.5	-0.2	164.3	3.3	86	91	4.1	2.5	22,398
1998	191.4	-0.1	169.1	4.9	88	93	4.0	2.3	22,332
1999	191.8	0.4	173.6	4.5	91	96	3.4	1.9	22,270
2000	192.3	0.6	178.8	5.2	93	99	3.4	1.9	22,195
2001	193.7	1.4	182.8	4.0	94	101	2.1	1.2	22,214
2002	195.8	2.0	188.0	5.1	96	102	2.5	1.4	22,268
2003	199.1	3.4	192.1	4.1	96	103	2.6	1.4	22,355
2004	202.8	3.7	195.7	3.6	96	103	2.4	1.2	22,490
2005	205.3	2.5	199.4	3.7	97	103	2.3	1.2	22,570
2006	207.9	2.7	200.4	1.0	96	102	2.0	1.0	22,699
2007	210.5	2.6	201.5	1.1	96	101	1.8	0.9	22,848
2008	212.1	1.5	202.2	0.7	95	101	2.0	1.0	22,909
2009	213.2	1.1	204.1	1.9	96	101	2.5	1.2	22,925
2010	215.8	2.6	208.0	3.9	96	101	2.6	1.3	23,069
2011	220.4	4.6	212.3	4.3	96	101	2.6	1.2	23,385
2012	224.0	3.6	217.7	5.4	97	102	2.5	1.1	23,711
2013	228.9	4.9	222.0	4.3	97	102	2.3	1.0	24,038
2014	233.6	4.7	226.7	4.7	97	102	2.1	0.9	24,425
2015	244.9	11.3	233.1	6.4	95	98	2.3	1.0	25,464
2016	252.2	7.3	239.4	6.3	95	97	2.4	1.0	26,237
2017	259.8	7.6	245.9	6.5	95	96	2.6	1.1	27,029
2018	267.1	7.4	250.6	4.7	94	93	2.0	0.8	27,916
2019	273.9	6.8	255.3	4.7	93	—	1.7	0.7	28,713
2020	280.1	6.2	259.3	4.0	93	—	1.2	0.5	29,461
出典	①		①			②	③		④

・出典：①厚生労働省保育状況2004、厚生省保育状況2000、厚生労働省保育状況2001、2008、2014、2019、2020、②厚生省施設概況2000：表2、厚生労働省施設概況2005：表2、同2011：統計表：第6表、厚生労働省施設調査2017：表5、厚生労働省施設概況2018：表2、③厚生労働省保育状況2001、2003、2011、2014、2019、④厚生労働省保育状況2007、2015、2019、2020。
 ・注：「—」は数値なし（以下同じ）。保育所型・幼保連携型認定こども園（2006年10月開始）の保育所機能を含む（内閣府白書2016：49）。定員・利用者の増加数が四捨五入で3万人以上の数値を太字（6万人以上を極太字）にした。定員充足率は定員に対する利用者の割合、待機率は利用者に対する待機者の割合。待機者の定義は2001年に変更された（変更前の定義では2001年は3.5万人（厚生労働省保育状況2001））。

に対する待機者の割合）は（表1）、2000年まで2%前後、定義が変更された2001年以降は1%前後であるが、2018年以降は減少傾向である。ただし、政府の定義による待機者以外にも、特定の保育所を希望して待機している者や、地方自治体から補助を受ける認可外保育施設を利用しながら待機している者など、「潜在的待機児童」が2015年4月に計6万人いたとされ（相本2016：5、読売新聞2016.3.29）、2016年以降も5～7万人で推移している（厚生労働省保育状況2016-2020：（参考）申込者の状況）⁽²⁾。なお、幼い末子のいる母親のうち就業希望者が就業できるためには、保育利用者を100万人増加する必要があるという試算が2008年に出されたこともある（社会保障審議会2008：5）。

最後に、希望する時期に入所できた割合は、全国の保育所利用世帯への調査（集計1万5千前後）によると、2000年は84%、2003、06、09、12年は86～88%だった（厚生省児童概況2000：図2、厚生労働省児童概況2003：図2、同2006：図1、同2009：4、同2012：表4）。また、全国の保育所利用者の母親への2008～09年の調査（回収3,055）によると、希望する時期から入園できた割合は83%だった（第二次村山科研2009：1-4, 418）。

第3に、選択可能な保育所数については、東京都・神奈川県・千葉県・埼玉県の世帯への2002年の調査（有効回答は保育所利用世帯533、非利用世帯1,020）によると、自宅から通える認可保育所の数は平均3.7か所だった（内閣府2003：14, 17）。

第4に、希望する保育所に入所できた割合は、全国の保育所利用世帯への2000年の調査（集計約1万5千）によると、93%だった（厚生省児童概況2000：表6）。なお、前章2節で述べたように、全国の保育所利用者への1999年の調査（1997年度以前からの利用者13,440、1998年度からの利用者5,853）によると、思いどおりの保育所を選択できたという回答は75～76%、ある程度選択できたが必ずしも思いどおりではなかったは7～8%だった（日本保育協会1999：表139）。また、上述の1都3県の世帯への2002年の調査によると、現在通っている保育所の希望順位は平均1.3番目だった（内閣府2003：17）⁽³⁾。

以上のように、1997～2005年には利用者が3～5万人、2003～07年には定員が3万人前後増加し、2010年以降は定員・利用者が3万人以上、2015年以降は定員が6万人以上増加している。

しかし、定員充足率は9割以上が続き、待機者は、定義が変更された2001年から2019年まで2万人前後であり、これ以外にも広義の待機者が5～7万人いる。また、2000～12年には、保育所利用者のうち15%前後は希望する時期からは利用できなかった。

他方で、利用者に対する待機者の比率は1%前後（広義の待機者を含めても5%未満）であり、大都市部では平均すると選択可能な保育所が2002年に3～4あり、2000年には平均1～2番目に希望した保育所を利用し、全国でも2000年頃に保育所利用者の8～9割は希望する保育所を利用していた。

このように、保育所を希望どおりに利用することが困難な場合もあるが、希望する保育所を利用できる場合が大部分だった。

②国の計画・支出

（a）国の計画

1990年の「1.57ショック」を契機に国の少子化対策の検討が始まり（内閣府白書2020：50）、1994年12月に「エンゼルプラン」が策定された。このプランには保育サービスの供給に関する数値目標は記載されなかったが、その2日後に策定された「緊急保育対策等5か年事業」（1995～99年度）や、1999年決定の「少子化対策推進基本方針」に基づく「新エンゼルプラン」（2000～04年度）には数値目標が記載された。ただし、これらの計画の数値目標は、保育サービス全体ではなく、0～2歳児

保育や延長保育・一時保育などに関するものだった(文部省他1994、大蔵大臣他1994、同1999)。

保育サービス全体に関する数値目標が記載されたのは、2001年決定の「待機児童ゼロ作戦」(2002～04年度)からである(表2)。これらの計画の期間中には、定員が年平均で2万人以上増加している。また、「新待機児童ゼロ作戦」を除くと、数値目標が高い計画の期間には定員の増加数も多いという傾向が見られる。なお、全国の市区町村(166)への調査によると、2014～17年度の国庫補助事業による保育の受け皿の拡大量(158,418人分)のうち94%は国の計画(待機児童解消加速化プラン)に基づく事業によるものだった(会計検査院2019:128)。

保育全体に関する数値目標を達成するための施策は(表2)、具体的に記載されないこともあるが、保育所を整備するためのものとしては、規制緩和(設置基準の緩和、定員の弾力化)、施設の確保(賃貸、併設、余裕教室・国有地・都市公園の活用)、職員の確保、企業による保育所の設置、認可外保育施設からの移行などが挙げられている。また、保育所以外の施設・事業として、幼稚園、家庭的保育(保育ママ)、小規模保育、事業所内保育、自治体単独施策、企業主導型保育も記載されている。これらの施策については、③以下で、制度や実態を見ていく。

(b) 国の支出

保育所に関する国の主な支出には、人件費などの運営費と、施設整備費に関するものがある。ここでは、それぞれの制度と金額の推移を見ていく。

(ア) 運営費

運営費については、2003年度までは、公立・私立ともに、市町村の支弁する費用に対して、国庫が2分の1を負担することが児童福祉法で定められていた(53条)。2004年度からは、三位一体の改革により、市町村の設置する保育所の費用は国庫負担の対象から除かれた(同上)。2015年度からは、児童福祉法ではなく子ども・子育て支援法で定められるようになったが、内容は同様であり、私立保育所に市町村が支弁する費用のうち2分の1を国が負担するとされている(68条)。

運営費に関する国の当初予算の増加額は(表3)、2010年度まで百億円台が続いていたが、2011～14年度は2～3百億円になった。2016年度以降はさらに大幅に増加し、2017～18年度は1千億円以上、2019年度は3千億円近く増加した。これらの金額が増加した時期には、保育所の定員・利用者も大幅に増加している(表1)。

(イ) 施設整備費

施設整備費に関する国の支出の制度は変遷しており、2004年度までは社会福祉施設等の整備費の国庫補助負担金、2005～08年度は次世代育成支援対策施設整備交付金(2006年度以降は私立のみ)、2009～14年度は安心こども基金、2015年度以降は保育所等整備交付金である。

2004年度までは、児童福祉法において、国庫は、市町村の設置する保育所の設備に要する費用の

表2 保育サービス全体の供給増加の計画

名称(期間)	目標・実績			主な施策	出典
	目標	期間	実績		
待機児童ゼロ作戦 (2002～04年度)	15万人増	年間	5万	<ul style="list-style-type: none"> • 保育所、保育ママ、自治体単独施策、幼稚園の預かり保育 • 企業等による保育所整備(会計処理の柔軟化、公有財産の利用) • 定員の弾力化、設置基準の緩和、保育所の併設 	①
	3.2万	年間	3.2万		
子ども・子育て応援プラン (2005～09年度)	215万人	期間	215万人 (2004年度203万人)	<ul style="list-style-type: none"> • 保育所の受入れ児童数の拡大 (市町村行動計画の目標の実現を目指す) 	②
	2.4万	年間	2.4万		
	2.3万	年間	2.3万(～2007年度)		
新待機児童ゼロ作戦 (2008～17年度)	100万人増	期間	100万人増	<ul style="list-style-type: none"> • 保育所の受入れ児童数の拡大 (子ども・子育て応援プラン等に基づく) 	③
	10万	年間	10万		
	1.9万	年間	1.9万(～2009年度)		
子ども・子育てビジョン (2010～14年度)	241万人	期間	241万人 (2009年度見込み215万人)	<ul style="list-style-type: none"> • 保育所の整備 • 余給教室・幼稚園の活用、賃貸物件を活用した保育所分園、家庭的保育 	④
	5.2万	年間	5.2万		
	4.4万	年間	4.4万(～2012年度)		
待機児童解消加速化プラン (2013～17年度)	50万人増	期間	50万人増	<ul style="list-style-type: none"> • 賃貸方式・国有地も活用した保育所整備 • 保育士確保(処遇改善) • 小規模保育、幼稚園の長時間預かり保育 • 認可外保育施設の認可保育所への移行 • 事業所内保育施設への支援 	⑤
	10万	年間	10万		
	7.6万	年間	7.6万		
子育て安心プラン (2018～22年度)	32万人増	期間	32万人増	<ul style="list-style-type: none"> • 保育の受け皿拡大(賃借料の補助、大規模マンションの保育園設置、幼稚園の2歳児受入れ・預かり保育、企業主導型保育、国有地・都市公園・郵便局・余給教室の活用) • 保育人材確保(キャリアアップの仕組み、保育士の子どもの預かり、保育士の業務負担軽減) 	⑥
	6.4万	年間	6.4万		
	6.5万	年間	6.5万(～2019年度)		

• 出典：①内閣2001、②少子化社会対策会議2004、③厚生労働省2008、④内閣2010：別添1、2、⑤厚生労働省2013、⑥首相官邸2017a、2017b。
 • 注：目標の「年間」は、計画の開始時から終了時までの増加数の年平均(保育所以外のサービスを含む場合もある)。実績は、計画の開始時からの計画の開始時までの定員の増加数の年平均(表1より計算)。表1の定員は4月1日時点であるため、例えば2002～04年度の増加数は表1の2002年と2005年の定員の差。

表3 保育所の運営費・施設整備費に関する国の支出

(単位：億円)

	運営費				施設整備費	
	当初予算		決算		内示・決算	
	金額	増減	金額	増減	金額	増減
2000	3,796	—	—	—	140	—
2001	3,915	119	—	—	173	33
2002	4,071	156	—	—	205	32
2003	4,220	149	—	—	232	27
2004	2,665	—	—	—	242	10
2005	2,796	131	2,718	—	173	-69
2006	2,982	186	2,796	78	157	—
2007	3,127	145	2,994	198	197	40
2008	3,276	149	3,136	142	137	-60
2009	3,401	125	3,261	125	—	—
2010	3,534	133	3,490	229	—	—
2011	3,744	210	3,657	167	—	—
2012	3,962	218	3,845	188	—	—
2013	4,265	303	—	—	—	—
2014	4,581	316	4,286	—	—	—
2015	6,119	—	6,043	—	238	—
2016	6,500	381	6,685	642	558	320
2017	7,928	1,428	8,382	1,697	984	426
2018	9,031	1,103	—	—	—	—
2019	11,852	2,821	—	—	—	—
出典等	①		①		②	

- 出典：①厚生省2000a：保育課関係：保育対策個別改善事項：7、厚生労働省2001a：保育課関係：保育対策個別改善事項：3、同2002：187、内閣府白書2004-2019：参考：関係予算、②厚生省施設整備2000、厚生労働省施設整備2001-2009、内閣府白書2015-2019：参考：関係予算。
- 注：増加額が200億円以上の数値を太字（500億円以上を極太字）にした。①2004年度から公立分を除く。2014年度までは保育所運営費、2015年度以降は子どものための教育・保育給付。2020年度は不明。②2005年度までは社会福祉施設等施設整備費負担（補助）金・社会福祉施設等施設整備のうち保育所の内示額、2006～08年度は社会福祉施設等施設整備の保育所と次世代育成支援対策施設整備交付金の内示額の合計（2006年度から公立分を除く）、2009～14年度は安心子ども基金のため金額不明、2015年度以降は保育所等整備交付金の決算額。

2分の1ないし3分の1を負担すること（52条）、また、都道府県は、私立保育所の新設等に要する費用の4分の3以内を補助することができ、国庫は、都道府県が補助した金額の3分の2以内を補助することができること（56条の2）が定められていた。

2005年度施行の同法改正により、都道府県に加えて市町村が私立保育所の新設等の費用の補助を行うことができる旨が定められる一方で（56条の2）、国庫の負担・補助の対象から保育所が除外された（52条、56条の2）。同時に、次世代育成支援対策推進法の改正により、国は、都道府県・市町村に対し、子育て支援の計画に定められた措置の実施に要する経費に充てるため、交付金を交付することができる旨が規定された（11条）。同法に基づく交付金のうち、施設の新設等に要する経費に充てることを目的とするものは、次世代育成支援対策施設整備交付金と呼ばれる（次世代育成支援対策推進法第11条第1号に規定する交付金に関する省令1条）。なお、2006年度からは、三位一体の改革により、公立保育所は同交付金の対象から除外された（厚生労働省2007）。

2009年度には、次世代育成支援対策施設整備交付金の対象から保育所が除かれた（厚生労働省

2009)。同時に、安心こども基金による特別対策事業の1つ（保育所緊急整備事業）として、国・市町村が私立保育所の施設整備費の補助を行う制度が導入された（文部科学省・厚生労働省2009）。

2015年度施行の児童福祉法改正により、都道府県・市町村による補助の規定（56条の2）から保育所が除かれた。同時に、市町村の保育所整備の計画に基づく事業の実施に要する経費に充てるため、国が市町村に保育所等整備交付金を交付することができる旨が規定された（56条の4の2-3、厚生労働省2015b）。

国が支出する施設整備費の内示・決算額は（表3）、2000～08年度と2015年度は2百億円前後だったが、2016年度は5百億円以上、2017年度は1千億円近くに増加した。2016～17年度には保育所の定員も大幅に増加している（表1）。

以上のように、保育サービス全体に関する数値目標が記載された計画の開始後、保育所の定員はおおむね以前よりも大幅に増加し、数値目標が高い計画の期間には定員の増加数が多いという傾向が一部を除き見られた。また、保育所の運営費や施設整備費に関する国の支出が増加した時期にも、定員や利用者が大幅に増加する傾向が見られた。

次項からは、供給を増やすための手段として、規制緩和、施設・職員の確保、営利企業の参入、保育所以外の施設・事業について、制度や実態を見ていく。

③規制緩和

保育需要に対応し、待機児童を減らすために、2000年頃を中心に、保育所の施設、職員、定員、分園、設置・運営主体に関する規制緩和が進められた（厚生労働省2001d、同2003：230-1）。しかし、規制緩和は保育環境の悪化や保育水準の低下につながるという批判もあった（伊藤2003：88-92、浅井1999：106）。本項では、施設、職員、定員、分園に関する規制緩和の内容と結果を見ていく。なお、設置・運営主体の規制緩和（営利企業の参入）は⑤で扱う。

（a）施設

施設については、2000年に土地・建物の借用が認められ、2001年に園庭の代わりに公園等を用いてもよいことが明確化されるとともに、乳児保育の面積基準が緩和された。また、2012年度から国と異なる面積基準を定めることが一部の自治体に認められ、2015年から都市公園に保育所を設置することが可能になった。

（ア）土地・建物の借用

土地・建物の借用は2000年3月の厚生省の通知によって認められた。保育所の設置に必要な土地・建物は、設置者が所有権を持つか、国・地方自治体から貸与を受けていることが原則であるが、待機児童の解消等への取組みを容易にするため、国・地方自治体以外の者から不動産の貸与を

受けて設置する保育所を認可する際の指針を示すとされた（建物については、保育需要の増加が見込まれる地域などに限定された）（厚生省2000c）。さらに、2000年9月の通知では、地域を限定せず、既設の社会福祉法人が不動産の貸与を受けて保育所を設置することが認められた（厚生省2000d）。また、2004年5月の通知により、2000年3月の通知が廃止され、社会福祉法人以外の者が保育所を設置する場合についても、地域を限定せず、土地・建物の貸与を受けても差し支えないとされた（厚生労働省2004）。

国・地方自治体以外の者から土地・建物を借りて保育所を設置・運営した件数は、2003年4月までの累計で、土地が126件、建物が51件だった（厚生労働省2003：232）。2003年の保育所数と比較すると、それぞれ0.6%、0.2%となる（全保育所の定員・利用者・施設数は表1のものを用いる）。ただし、その後も増加した可能性があり、また、後述する分園は、都市部では賃貸で土地・建物を使用する形態が多いとも言われる（高橋・石坂2010：2372-3）。

（イ）園庭に代わる公園等の使用

2001年3月の厚生労働省の通知により、園庭の代わりに公園等を用いてもよいことが明確化された。1948年制定の厚生省令では、2歳以上の幼児を入所させる保育所には屋外遊戯場（保育所の付近にある屋外遊戯場にかわるべき場所を含む）を設けなければならないことが定められ（児童福祉施設最低基準50条5号）、この規定は現在も変わっていない（児童福祉施設の設備及び運営に関する基準32条5号）。そして、2001年3月の厚生労働省の通知では、児童福祉施設最低基準において、屋外遊戯場に代わるべき公園等が保育所の付近にあれば、これを屋外遊戯場に代えて差し支えない旨が規定されていると述べられた上で、屋外遊戯場に代わる場所に求められる条件が示された（厚生労働省2001b）。従来は原則として園庭を設置することになっていたと理解されていたことから、2001年の通知によって、園庭がない保育所が認可されるようになったと認識された（杉山2009：53）。厚生労働省も、増大する保育需要に対応するための規制緩和の1つとして、園庭は付近の公園等で代用可とする扱いを明確化したことを挙げた（厚生労働省2001d：資料（4））。

全国の保育所への2002年の調査（有効回収1,024）によると、園庭として公園等を活用している割合は12%だった（日本保育協会保育制度2003：II-14）。しかし、上記の通知によって園庭の代わりに公園等を活用するようになった保育所や、それによって増加した保育所の数などは不明である。

（ウ）乳児保育の面積基準

乳児保育の面積基準については、厚生（労働）省令の解釈が2001年3月に変更された。

まず、1948年制定の厚生省令では、乳児を入所させる保育所には乳児室またはほふく室を設け、1人当たり面積はそれぞれ0.5坪以上、1坪以上（1958年の改正により1.65㎡以上、3.3㎡以上）とすることが定められ（児童福祉施設最低基準50条1-3号）、この面積は現在でも変わっていない（児童福祉施設の設備及び運営に関する基準32条1-3号）。しかし、1969年度開始の乳児特別対策事業を契機に、乳児

室・ほふく室の面積の合計を乳児1人当たり5㎡以上にするという基準が定着したとされる（新見2002：89）。1995年制定の乳児保育事業実施要綱でも、同事業を実施する乳児保育指定保育所の要件として、乳児室・ほふく室の面積の合計が乳児1人につき5㎡以上であることが示されていた（厚生省1995：別紙3）。また、1998年に同事業に代わり始まった低年齢児保育促進事業の実施要綱でも同じ面積が定められ（厚生省1998d：別添3）、翌日の通知でも、今後とも、乳児の保育を行う保育所において、従来の面積基準を充たすよう指導することとされた。なお、乳児の待機が多い地域では、一時的にこの基準を満たせなくてもやむを得ないが、基準を満たすよう努力することとされた（厚生省1998f）。

ところが、2001年3月の厚生労働省の通知では、かつての面積基準（5㎡）の故に乳児の待機が多く発生しているのであれば、それは1998年の通知の趣旨にそぐわないものであるとされ、乳児の待機が多い地域では、最低基準を満たす限り、積極的に乳児を受け入れるよう配慮されたいと述べられた（厚生労働省2001b）。同年9月の厚生労働省の通知でも、乳児の待機が多い地域において、乳児室・ほふく室の面積要件について、かつての乳児保育指定保育所に係る面積基準（5㎡）を緩和しているところであるとされた（厚生労働省2001d）。また、3月の通知と同日に公表されたパブリックコメントへの回答では、ほふくしない乳児について乳児室1.65㎡、ほふくする乳児について3.3㎡が必要であるという解釈が示された（厚生労働省2001c）。従来は乳児室とほふく室を合わせて乳児1人当たり4.95㎡が必要であると理解されていたことから、解釈が変更されたと受け止められた（保育行財政研究会編著2002：168-9）。厚生労働省も、増大する保育需要に対応するための規制緩和の1つとして、0・1歳児1人当たりの部屋面積の明確化を挙げた（厚生労働省2001d：資料（4））。

全国の保育所への2004年の調査（有効回収986）では、2001年の通知による乳児室・ほふく室の面積基準の切り下げについて、基準緩和によって受入枠を増やしているという回答が8%あった（日本保育協会保育制度2005：表63）。しかし、受入枠をどのくらい増やしたかは不明である。

（エ）国と異なる面積基準

2012年度から、待機者が多く地価が高い自治体では、厚生労働省令で定められた面積基準とは異なる基準を条例で定めることが認められた。2012年4月施行の地方分権改革の第1次一括法（内閣府2011）により、児童福祉施設の床面積については、厚生労働省令で定める基準に従い都道府県が条例で定めるものとされたが（児童福祉法45条）、保育所の待機者が多く地価が高い地域では、厚生労働省令で定める基準を標準として条例を定めるものとされた（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（以下、第1次一括法）附則4条、第1次一括法附則4条の基準を定める省令）。厚生労働省令で定める基準に「従う」場合はそれと異なる内容を定めることは許容されないが、「標準」とする場合は、合理的な理由がある範囲内で、標準とは異なる内容を定めることが許容される（地方分権改革推進委員会2009：別紙2）。この特例措置は2012年度から施行され（第1次一括法附則1条2号）、当初は2014年度末までとされていたが、2度にわたり延長され、2022年度末までと

されている（第1次一括法の一部の施行に伴う厚生労働省関係政令等の整備及び経過措置に関する政令4条）。

しかし、2014年の時点で、特例措置の対象とされた40市区のうち、条例で緩和された基準により保育を行う保育所があるのは大阪市（約1,800人分）だけだった。特例措置が活用されない理由としては、保育の質の低下の懸念、特例終了後の問題（受入可能人数の減少、追加雇用した保育士の処遇）、保育士の不足などが挙げられた（内閣府2014：2-4）。

（オ）都市公園への設置

都市公園に保育所を設置することは、2015年9月から国家戦略特区で認められ、2017年6月から全国で可能になった（国家戦略特別区域法20条の2、都市公園法7条2項）。

2018年までに16の保育所が開設したとされる（西端他2019：1-2）。

以上のように、保育所の施設に関する規制緩和が行われたが、それによる供給増加の直接的な効果は僅少または不明だった。2000年に土地・建物の借用による保育所の設置・運営が認められたが、2003年までの実施件数は全保育所数の1%未満だった。2001年には園庭の代わりに公園等を用いてもよいことが明確化され、2002年の時点では園庭として公園等を活用した保育所が1割程度あったが、規制緩和によって園庭の代わりに公園等を活用するようになった保育所や、それにより増加した保育所の数などは不明である。同じく2001年には乳児保育の面積基準が緩和され、2004年の時点で受入枠を増やした保育所が1割程度あったが、受入枠の増加数は不明である。また、これらを実施した保育所数も、近年については不明である。2012年度からは国と異なる面積基準を定めることが一部の自治体で認められたが、2014年の時点でこれを活用した保育所のある自治体は1つだった。2015、17年以降、都市公園に保育所を設置することが可能になったが、2018年までに開設が確認されたものは16件だった。なお、土地・建物の借用は、都市部での分園の設置を通じて間接的に定員増加の効果をもたらした可能性や、2009年度からの賃借料の補助などにより利用が進んだ可能性もあるが、これらについては後述する。

（b）職員

職員については、1998年に短時間勤務保育士を最低基準上の保育士定数に充てることが認められ、2016年度から保育士の数・資格に関する基準が緩和された。

（ア）短時間勤務保育士

短時間勤務保育士については、規制緩和の内容を見た上で、導入の状況、人数、理由、質への影響に関する調査結果を整理する。

短時間勤務保育士とは、1日6時間未満または月20日未満勤務する保育士であり、以前から一定の機能を果たしていたとされる（中央児童福祉審議会1997）。最低基準で規定されている定数上の保育

士については、常勤の保育士を充てるよう厚生省が指導してきたが、1998年2月の同省の通知により、利用者の保育需要に柔軟に対応できるよう、短時間勤務保育士を充てても差し支えないものとされた。その条件は、常勤保育士の総数が最低基準上の定数の8割以上であること、常勤保育士が各組・グループに1名以上配置されていることなどである（厚生省1998c）。また、2001年には上記の通知が改正され、年度途中の入所に伴い最低基準上の定数増となる保育士については、短時間勤務保育士であっても差し支えないとされた（厚生省2001b）。さらに、2002年の通知改正により、常勤保育士が8割以上という条件が削除された（厚生省2002a）。

短時間勤務保育士の導入状況については、まず、全国の市町村への調査によると（表4）、導入を認めている市町村の割合は1999年の5割から2008年の7割に増加し、導入している保育所のある市町村の割合も同じく2割から5割に増加し、導入している保育所の割合も1999年の1割から2017年の6割に増加した。他方、全国の保育所への調査によると、導入している保育所の割合は、1999年時点で4割であり、2005・06年には6割になった。2つの調査結果の相違の理由は不明であるが、前者は短時間勤務保育士を最低基準上の定数に充てている保育所だけの数、後者は必ずしも最低基準上の定数に充てていなくても短時間勤務保育士を導入している保育所の数である可能性もある。

次に、導入している保育所当たりの短時間勤務保育士の人数は、全国の市町村への調査によると（表4）、1999年の2.3人から2017年の4.6人に増加した。また、全国の保育所への2000年の調査によると、短時間勤務保育士を導入している保育所（463）のうち、その数が1人と回答したものは31%、2～3人は39%、4～5人は13%などだった（日本保育協会保育制度2001：表106）。同じく2005年の調査によると、短時間勤務保育士を導入している保育所（集計414）のうち、その割合が1割未満と回答したものは36%、1～2割は39%、2～3割は14%、3割以上は10%だった（日本保育協会保育制度2006：表70）。

また、短時間勤務保育士を導入している理由のうち、需要に対応するという主旨のものは、全国の保育所への1999、2001、02、06年の調査（集計400前後）によると（複数回答、選択肢やその表現は年によって異なる）、児童数の変動への対応、多様な保育への対応、適切な保育士数の配置がそ

表4 短時間勤務保育士の導入状況

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2008	2011	2014	2017	出典等
認めている市町村 (%)	48	—	—	57	—	—	58	—	69	—	—	—	①
導入保育所のある市町村 (%)	20	—	—	33	—	—	42	—	50	—	—	—	
導入保育所 (%)	10	—	—	20	—	—	27	—	30	38	46	61	②
	42	46	42	43	47	—	60	56	—	—	—	—	
	—	—	—	—	—	28	—	—	—	—	—	—	
保育士数 (人)	2.3	—	—	3.0	—	—	3.1	—	3.5	3.7	4.1	4.6	③

- 出典：①厚生省児童概況1999、厚生労働省児童概況2002、2005、2008、2011、2014、2017、②日本保育協会保育制度2000：表126、同2001：表102、同2002：表67、同2003：表75、同2004：表112、同2005：表137、同2006：表69、同2007：表100、③厚生省児童調査1999：第19表、厚生労働省児童調査2002：第21表、同2005：第23表、厚生労働省児童概況2011、2014、2017。
- 注：①全国の市町村への調査。保育所のある市町村に対する割合。②全国の保育所（10分の1を抽出）への調査、有効回収1,000前後。設問は、2004年以外は短時間勤務保育士を導入しているか（表現は多少異なる場合もある）、2004年は規制緩和の中で実施したもの（複数回答）。③導入保育所当たりの人数。

れぞれ5～7割だった(日本保育協会保育制度2000:表130、同2002:表69、同2003:表75、同2007:表102)。

最後に、質への影響については、全国の保育所への2003年の調査(集計456)によると、保育時間を全部担当する意識が薄れてきている、連絡事項に漏れが生じる、子どもや保護者とのコミュニケーションが不足するというものがそれぞれ28～29%、保育組織としての結束・帰属意識がほころび始めているが14%、保育室の中が落ち着かない雰囲気になるが7%だった(日本保育協会保育制度2004:表117)。また、同じく2006年の調査(集計470)によると、保育士間の連携がとりにくく保育に支障をきたしている、常勤保育士の勤務条件がきつくなっているというものがそれぞれ7%だった。他方、同じ調査によると、保育に活気が出てきたという回答が12%、職員の勤務条件に余裕ができたというものが55%だった(日本保育協会保育制度2007:表104)。

以上のように、1998年の通知により、短時間勤務保育士を最低基準上の保育士定数に充てることが認められた。短時間勤務保育士の導入割合や人数は増加し、導入している保育所は6割になったが、短時間勤務保育士の割合は2005年には1割前後のことが多く、人数は2005年と比べて2017年に1.5倍の増加にとどまった(表4)。導入の理由としては、需要への対応という主旨の回答が5割以上あったが、導入によって対応できるようになった利用者の数は不明である。保育の質への影響については、職員間や職員・利用者間の関係が弱まるという主旨の回答が1～3割あったが、職員の勤務条件に余裕ができたという回答も5割程度あった。

(イ) 保育士の数・資格

2016年度施行の厚生労働省令の改正により、保育所1つにつき保育士を1人(従来は2人以上)とすること、幼稚園・小学校・養護教諭の免許状保有者や保育士と同等の知識・経験を有すると知事が認める者を保育士とみなすことが、当分の間、条件つきで認められた(児童福祉施設の設備及び運営に関する基準94-97条)。

全国の都道府県・指定都市・中核市(114)のうち、2016年10月時点で上記の特例措置を実施していた割合は、68～70%(各特例措置について別々に回答、114自治体の合計、以下同じ)だった。また、実施していた自治体のうち、効果として、保育士不足に緊急的に対応できたという回答が18～23%、効果を把握していないというものが71～75%などだった。他方、保育の質が低下したという回答はなかったが、問題を把握していないというものが98～99%だった(厚生労働省2016b)。

このように、2016年に保育士の数・資格に関する基準が緩和され、都道府県・大都市の7割程度で実施され、その効果として保育士不足への緊急的な対応を挙げるものが2割程度あったが、実施した保育所や受け入れ可能になった利用者の数は不明である。

(c) 定員

定員に関しては、特に1998年以降、定員超過の条件・上限が緩和され、また、2000年に小規模保育所の定員の下限が引き下げられた。

(ア) 定員超過

定員超過を認める規制緩和は段階的に進められた。1982年の厚生省の通知により、年度途中で緊急に必要となった場合に定員超過が可能とされていたが（厚生省1982）、1996年の通知により、緊急に必要となった場合という限定が外された（厚生省1996）。そして、1998年2月の通知では、1982年の通知が廃止され、待機児童の解消が大きな課題となっていることに鑑み、待機者のいる市町村では年度当初から10%までの定員超過、すべての市町村で年度途中には15%（育児休業後に以前と同じ保育所を利用する者を受け入れる場合は20%）までの定員超過が認められた（厚生省1998a、同1998b）。また、1999年2月の通知改正により、上記の定員超過の上限がそれぞれ15%、25%（無制限）に改められ（厚生省1999）、2001年3月の改正により、年度後半（10月以降）は25%超でもよいとされた（厚生省2001a）。そして、2010年2月の通知改正により、定員超過の上限に関する記述が削除された（厚生省2010）。

定員超過を認める規制緩和の結果については、定員超過の実施割合と定員超過率を見た上で、供給増加の効果を試算し、また、サービスの質への影響に関する調査結果を整理する。

第1に、定員超過の実施割合は（表5）、1997年の3割から2002年の6割まで増加した後、2008年まで横ばいだったが、2011、14年には7割に増加し、2017年にはやや減少した。

第2に、定員超過率は、保育所への調査によると（表5）、1997～2006年を通じて、15%以下が最も多く、25%超は少なかった。また、市町村への1999年の調査によると、5%未満が21%（定員超過を実施している市町村に占める割合、以下同じ）、5～10%未満が33%、10～15%未満が28%、15～20%未満が10%、20%以上が8%だった（厚生省児童概況1999）。なお、全国の人口10万以上の市区の保育所への2008年の調査によると、定員超過率が1割以下という回答が31%（定員超過を実施している153保育所に占める割合、以下同じ）、1割超2割以下が44%、2割超3割以下が22%、3割超が1%だった（第二次村山科研2009：24）。

第3に、定員超過による供給増加の効果は、保育所への1997～2006年の調査結果に基づいて試算すると（表5）、1997年には定員の2%分だったが、その後増加し、2002～06年には定員の8%分になった。なお、市町村への1999年の調査結果（上述）に基づいて同様に試算すると、同年には定員の4%分だった。

第4に、定員超過がサービスの質に与えた影響については、2つの調査がある。まず、全国の保育所への2006年の調査（有効回収837）によると、定員の弾力的運用の影響（複数回答）として、園舎が手狭になっているという回答が29%、人数が増えて保育がやりにくいが16%だった（日本保育協会保育制度2007：表98）。次に、全国の人口10万以上の市区の保育所への2008年の調査では、定員超過への施設・職員面での対応、質への影響が尋ねられている（複数回答、現在または過去に定員超過した173保育所に占める割合）。施設面の対応については、保育室を増築、他用途のスペース（職員の部屋など）を保育室に改造、廊下・テラスを保育室に転用、遊戯室を保育室に転用という回答が各17～18%であり、施設・クラス編成の面で特別な対応をしなかったというものは29%だった。

表5 定員超過の実施割合・効果

(単位：%)

超過率	実施割合				実施割合	効果
	0～15	15～25	25超	(計)		
1997	27	0.2	0.1	27	—	2
1998	32	3	0.2	35	—	3
1999	30	10	1	42	43	5
2000	31	16	2	49	—	6
2001	29	18	6	52	—	7
2002	29	18	8	56	56	8
2003	31	20	6	58	—	8
2004	32	21	6	59	—	8
2005	33	21	6	59	59	8
2006	33	21	4	58	—	8
2008	—	—	—	—	59	—
2011	—	—	—	—	70	—
2014	—	—	—	—	74	—
2017	—	—	—	—	64	—
出典等	①				②	③

・出典：①厚生労働省施設概況2001, 2006、②厚生省児童概況1999、厚生労働省児童概況2002, 2005, 2008, 2011, 2014, 2017、③①より計算。
 ・注：①全保育所、②全市町村への調査。①例えば「0～15」は定員超過率が0超15以下。③定員に対する比率。定員超過率の各階級の中央値(25超は25とした)に同じく実施割合を掛けて合算した。

また、職員については、非正規保育士を増やしたという回答が77%、正規保育士を増やしたが29%などであり、保育士・その他の職員を増やさなかったは12%だった。そして、定員超過についてどのように感じているかを尋ねたところ、子どもの保育環境の悪化について、とてもそう思うという回答が8%、そう思うが22%であり、子どものケガの増加については、それぞれ3%、11%だった(第二次村山科研2009：24-5)。

以上のように、1982年の通知により、年度途中の定員超過が可能とされていたが、1998年の通知により、年度当初からの定員超過が認められ、2010年にかけてその上限が緩和、撤廃された。定員超過を実施する保育所は1997年の3割から2014年の7割まで増加し、定員超過率に基づいて試算すると、供給増加の効果は2002～06年には定員の8%分になった。保育所の多くは施設の増改築・転用や非正規職員の増加などにより対応したが、施設が狭い、保育がやりにくい、保育環境が悪化したという回答が15～30%、ケガが増加したという回答も15%程度あった。このように、定員超過は供給の増加に寄与したが、サービスの質に悪影響を与えたと認識されることもあった。なお、定員超過の実施割合が大幅に増加した時期も含めて、質の推移については5章で述べる。

(イ) 小規模保育所

1963年の厚生省の通知により、保育所の定員は60人以上とされたが、1968年の通知により、定員30人以上60人未満の小規模保育所の設置が認められた(村山2001：69-70)。そして、2000年3月の通知により、小規模保育所の定員の下限が20人に引き下げられた(厚生省2000b)。

表6 定員の少ない保育所とその利用者の数

	保育所数		利用者数		年	保育所数	
	11～20人	21～30人	～45人	増減		11～20人	21～30人
1996	10	1,069	103,421	—	2007	263	949
1997	10	1,101	106,246	2,825	2008	279	911
1998	12	1,121	107,959	1,713	2009	267	825
1999	10	1,130	111,838	3,879	2010	265	796
2000	88	1,062	114,090	2,252	2011	264	801
2001	196	1,017	115,524	1,434	2012	310	903
2002	257	1,007	117,950	2,426	2013	300	891
2003	286	978	—	—	2014	316	894
2004	280	975	—	—	2015	328	870
2005	280	963	—	—	2016	325	908
2006	270	940	—	—	2017	336	959

・出典：保育所数は厚生省施設調査1996-2000：第4表、厚生労働省施設調査2001-2017：第4表、利用者数は厚生省施設調査1996-2000：第16表、厚生労働省施設調査2001-2002：第16表。

・注：10月時点。保育所数の2009～11年は回収率が変動している。保育所数の2013年以降は保育所型・幼保連携型認定こども園を含む。利用者数の2003年以降は数値なし。2018年は全数調査から抽出調査に移行したため省略(表7も同じ)。

2000年3月から新たに認められるようになった定員20～29人の保育所が認可された件数は、2003年4月までの累計で42件だった(厚生労働省2003：232)。

その後については、定員20～29人の保育所のデータは見られなかったが、それに近い規模の保育所のデータがある(表6)。まず、定員11～20人の保育所の数は、1999年の10⁽⁴⁾から2003年の286まで急増した後、2004年からは横ばいまたは微増となり、2017年には336になった。2017年の336から1999年の10を引くと326となり、定員が各20人だとすると計6,520人分となる。これは、2017年の全保育所の定員に対して0.3%になる。他方、定員21～30人の保育所の数は、1999年の1,130から減少し、2017年には959になったが、定員21～29人の保育所の増減は不明である。なお、定員45人以下の保育所の利用者数は、1997～99年には2～4千人程度増加していたが、2000～02年は2千人前後の増加にとどまった。

このように、2000年から定員20～29人の保育所が新たに認められるようになったが、保育所の供給を増加する効果は僅少または不明だった。

(d) 分園

保育所の分園の設置・運営は、待機児童の解消などのため、1998年4月の厚生省の通知によって可能になった。当初は、中心保育所1つにつき分園は2か所まで、定員は30人未満とされていたが(厚生省1998e)、2002年5月の通知改正により、2か所までとする規定が削除され、また、中心保育所との一体的な運営が可能であれば30人以上とすることや、調理室・医務室を設けないことができることされた(厚生省2002b)。

1999年度には分園のある市町村は20だったが(厚生省児童概況1999)、分園やその定員の数は増加し

表7 分園とその定員・利用者の数

	分園	定員	利用者
2000	61	1,253	—
2001	108	2,377	2,364
2002	171	3,848	3,787
2003	244	5,615	5,480
2004	292	7,011	6,856
2005	334	8,472	8,543
2006	366	9,512	9,282
2007	401	10,683	—
2008	432	11,660	—

	分園	定員	利用者
2009	422	12,010	—
2010	461	13,349	—
2011	525	16,150	—
2012	562	16,572	—
2013	588	17,702	17,511
2014	695	19,950	19,725
2015	679	21,413	19,880
2016	652	20,338	15,286
2017	699	22,215	16,577

- 出典：厚生省施設調査2000、厚生労働省施設調査2001-2017（表番号は年によって異なる。例えば2017年は閲覧表第64表）。
- 注：10月時点。2009年以降は回収率が変動している。2013年以降は保育所型・幼保連携型認定こども園を含む。

(表7)、2017年には約700か所、2.2万人になった。利用者数は2015年まで増加して2.0万人となったが、その後は減少し、2017年には1.7万人となった。2017年の全保育所の定員・利用者に対して、分園の定員・利用者はそれぞれ0.9%、0.7%となる。

本項では、施設、職員、定員、分園に関する規制緩和の内容と結果を見てきたが、定員超過を除くと、供給増加の効果は僅少または不明だった。まず、定員超過は2014年に7割の保育所が実施し、定員超過率に基づいて試算すると、供給増加の効果は2002～06年には定員の8%分になった。しかし、施設に関する規制緩和の効果は、先述のように僅少または不明だった。また、職員については、短時間勤務保育士を導入した保育所は2005年以降に5割前後、保育士の数・資格に関する基準の緩和を実施した自治体は2016年に7割程度あったが、これらによって受け入れ可能になった利用者の数は不明である。そして、小規模保育所の定員の下限が引き下げられ、保育所の分園の設置・運営が可能になったが、これらの定員・利用者は全保育所の定員・利用者に対してそれぞれ1%未満または不明だった。

注

- (1) 地域子育て支援拠点は、乳幼児・保護者が相互に交流し、市町村が子育てについての相談・情報提供・助言などの援助を行う場所である(厚生労働省2015a)。
- (2) 2015年4月の6万人(60,208人)という数値は、政府のウェブサイトでは見られなかったが、2016年3月28日の厚生労働大臣の記者会見で発表されたことがうかがえる(読売新聞2016.3.29、厚生労働省2016a:質疑、相本2016:5)。その内訳は、特定の認可施設を希望が32,106、自治体独自の基準を満たした認可外保育施設(地方単独事業)を利用が17,047、育児休業中が5,334、求職活動を中止が4,896、認可化移行運営費支援事業対象施設等(国の事業により運営費の補助を受ける認可外保育施設)を利用が825だった(同上)。2016年以降は最初の4項目の合計が5～7万人だった。
- (3) これらの都県の2002年4月の定員充足率は96%(92～99%)、待機率は2.9%(1.5～4.2%)であり(厚生

労働省保育状況2002：資料1)、前者は全国と同じ、後者は全国の2倍だった。

- (4) 2000年の通知以前に存在していた定員20人以下の保育所は、1963年の通知以前に設置されたものであるとも考えられるが、1998年に増加した原因は不明である。

参考文献

新聞記事は新聞名、発行年月日を示した。国会会議録は会議名、開催年月日、発言者を示した。

厚生省施設概況、厚生省施設調査、厚生省児童概況、厚生省児童調査、厚生労働省施設概況、厚生労働省施設調査、厚生労働省児童調査は発行年ではなく調査時点の年(度)を示した。

国立社会保障・人口問題研究所のウェブサイト(刊行物／研究報告書 所内研究報告／13 日本社会保障資料Ⅳ(1980～2000))掲載の文献を参照した場合、下記のリストでは社人研と略記した。

これらは次号以降も同様である。

相本浩太(2016)「企業主導型保育事業の創設：子ども・子育て支援法の一部を改正する法律の成立」『立法と調査』379、3-16。

浅井春夫(1999)『社会福祉基礎構造改革でどうなる日本の福祉』(日本評論社)。

伊藤周平(2003)『社会福祉のゆくえを読む』(大月書店)。

江島祥子(1997)「保育園へ行こう」、大阪保育研究所編『保育園がかわる：生かそう改定児童福祉法』(大阪保育研究所)、4-29。

大蔵大臣他(1994)大蔵・厚生・自治大臣「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」。

——(1999)大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治大臣「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」。

会計検査院(2019)「待機児童解消、子どもの貧困対策等の子ども・子育て支援施策に関する会計検査の結果について」(2019年12月)。

柏女霊峰編(1998)『改正児童福祉法のすべて：児童福祉法改正資料集』(ミネルヴァ書房)。

片山知子、矢野由佳子、佐藤美紀(2017)「相模原市における利用者支援事業に関する基礎調査：すすく保育アテンダントおよび利用者アンケート調査と分析」『和泉短期大学研究紀要』38、63-71。

厚生省(1982)厚生省児童家庭局長「保育所への年度途中における入所について」(児発第714号、1982年8月24日)、全国保育団体連絡会、保育研究所編『保育白書 1983年版』(草土文化、1983年)、248-249。

——(1995)厚生省児童家庭局長「特別保育事業の実施について」(児発第445号、1995年4月25日)、社人研。

——(1996)厚生省児童家庭局長「保育所入所手続き等に関する運用改善等について」(児発第275号、1996年3月27日)、ハンドブック1996：198-199。

——(1998a)厚生省児童家庭局長「保育所への入所の円滑化について」(児発第73号、1998年2月13日)、柏女編1998：107。

——(1998b)厚生省児童家庭局保育課長「保育所への入所の円滑化について」(児保第3号、1998年2月13日)、柏女編1998：108-109。

——(1998c)厚生省児童家庭局長「保育所における短時間勤務保母の導入について」(児発第85号、1998年2月18日)、柏女編1998：112。

——(1998d)厚生省児童家庭局長「特別保育事業の実施について」(児発第283号、1998年4月8日)、柏女編1998：116-124。

- (1998e) 厚生省児童家庭局長「保育所分園の設置運営について」(児発第302号、1998年4月9日)、柏女編1998：133。
- (1998f) 厚生省児童家庭局長「保育所における乳児に係る保母の配置基準の見直し等について」(児発第305号、1998年4月9日)、柏女編1998：114-115。
- (1999) 厚生省児童家庭局保育課長「保育所への入所の円滑化について」(児保第3号、1998年2月13日、1999年2月10日改正)、ハンドブック1999：215-216。
- (2000a) 「全国児童福祉主管課長会議」(2000年3月9日)。
- (2000b) 厚生省児童家庭局長「小規模保育所の設置認可等について」(児発第296号、2000年3月30日)、社人研。
- (2000c) 厚生省児童家庭局長「不動産の貸与を受けて設置する保育所の認可について」(児発第297号、2000年3月30日)、社人研。
- (2000d) 厚生省大臣官房障害保健福祉部長、社会・援護局長、老人保健福祉局長、児童家庭局長「国又は地方公共団体以外の者から不動産の貸与を受けて既設法人が通所施設を設置する場合の要件緩和について」(障第670号・社援第2029号・老発第628号・児発第732号、2000年9月8日)、ハンドブック2001：191-192。
- (2001a) 厚生省児童家庭局保育課長「保育所への入所の円滑化について」(児保第3号、1998年2月13日、2001年3月30日改正)、ハンドブック2001：235-236。
- (2001b) 厚生省児童家庭局長「保育所における短時間勤務の保育士の導入について」(児発第85号、1998年2月18日、2001年3月30日改正)、ハンドブック2001：177。
- (2002a) 厚生省児童家庭局長「保育所における短時間勤務の保育士の導入について」(児発第85号、1998年2月18日、2002年5月21日改正)、ハンドブック2003：241-242。
- (2002b) 厚生省児童家庭局長「保育所分園の設置運営について」(児発第302号、1998年4月9日、2002年5月21日改正)、ハンドブック2003：264-266。
- (2010) 厚生省児童家庭局保育課長「保育所への入所の円滑化について」(児保第3号、1998年2月13日、2010年2月17日改正)、ハンドブック2010：424-425。
- 厚生省施設概況(2000)「社会福祉施設等調査結果の概況」。
- 厚生省施設整備(2000)「平成12年度社会福祉施設等施設整備費負担(補助)金実施計画(第1次分)」「平成12年度社会福祉施設等施設整備費負担(補助)金の内示について」。
- 厚生省施設調査(1996-2000)「社会福祉施設等調査」。
- 厚生省児童概況(1999-2000)「地域児童福祉事業等調査の概況」。
- 厚生省児童調査(1999)「地域児童福祉事業等調査」。
- 厚生省保育状況(2000)「保育サービスの需給・待機の状況」。
- 厚生労働省(2001a) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『全国児童福祉主管課長会議資料』(2001年3月13日)。
- (2001b) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長「待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等について」(雇児保発第11号、2001年3月30日)、ハンドブック2001：183-184。
- (2001c) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長「『保育所入所定員の弾力化等について』に関する御意見等について」(2001年3月30日)。
- (2001d) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長「待機児童ゼロ作戦の推進について」(雇児保発第35号、2001年9月6日)、社人研。
- (2002) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『全国児童福祉主管課長会議資料』(2002年3月7日)。
- (2003) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『次世代育成支援対策担当課長会議』(2003年8月19日)。
- (2004) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長、社会・援護局長「不動産の貸与を受けて保育所を設置する場合の要件緩和について」(雇児発第0524002号・社援発第0524008号、2004年5月24日)、ハンドブック2004：

- 254-256。
- (2007) 厚生労働事務次官「平成18年度次世代育成支援対策施設整備交付金の交付について」(厚生労働省発雇見第0122001号、2007年1月22日)、ハンドブック2007: 686-726。
- (2008)「『新待機児童ゼロ作戦』について」。
- (2009) 厚生労働事務次官「次世代育成支援対策施設整備交付金の交付について」(厚生労働省発雇見第0612001号、2008年6月12日、2009年6月19日改正)、ハンドブック2009: 897-928。
- (2013)「待機児童解消加速化プランについて」(社会保障制度改革国民会議、第11回、2013年5月9日、資料3)。
- (2015a) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「地域子育て支援拠点事業の実施について」(雇見発0529第18号、2014年5月29日、2015年5月21日改正)、ハンドブック2015: 1368-1370。
- (2015b) 厚生労働事務次官「平成27年度(平成26年度からの繰越分)保育所等整備交付金の交付について」(厚生労働省発雇見0724第6号、2015年7月24日)、ハンドブック2015: 1101-1117。
- (2016a)「塩崎大臣会見概要」(2016年3月28日)(厚生労働省ウェブサイト、2020年11月4日閲覧)。
- (2016b)「保育所における保育士配置の特例(平成28年4月施行)の実施状況調査について」。
- (2019)「令和元年度実施状況」(厚生労働省ウェブサイト、利用者支援事業について)。
- 厚生労働省施設概況(2001, 2005-2006, 2011, 2018)「社会福祉施設等調査結果の概況」。
- 厚生労働省施設整備(2001-2009)「社会福祉施設等施設整備費負担(補助)金の内示について」「社会福祉施設等施設整備の内示について」「次世代育成支援対策施設整備交付金の内示について」。
- 厚生労働省施設調査(2001-2017)「社会福祉施設等調査」。
- 厚生労働省児童概況(2002-2003, 2005-2006, 2008-2009, 2011-2012, 2014, 2017)「地域児童福祉事業等調査の概況」
「地域児童福祉事業等調査結果の概況」。
- 厚生労働省児童調査(2002, 2005)「地域児童福祉事業等調査」。
- 厚生労働省保育状況(2001-2004, 2007-2008, 2011, 2014-2020)「保育所の状況等について」「保育所関連状況取りまとめ」「保育所等関連状況取りまとめを公表します」。
- 国民生活センター(2007)『利用者として施設長がみた保育サービス: 子どもが安心して保育サービスを受けられるために』(国民生活センター)。
- 児山正史(2016)「準市場の優劣論と社会福祉基礎構造改革論」『人文社会論叢(社会科学編)』(弘前大学人文学部) 35、25-41。
- 坂本純子(2015)「利用者支援事業の実際」、橋本真紀編著『子ども・子育て支援新制度 利用者支援事業の手引き』(第一法規)、75-101。
- 社会保障審議会(2008) 社会保障審議会少子化対策特別部会「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方 参考資料集」(2008年5月20日)。
- 首相官邸(2017a)「子育て安心プラン」(2017年6月2日)。
- (2017b)「6つの支援パッケージ」(2017年6月2日)。
- 少子化社会対策会議(2004)「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」。
- 杉山隆一(2009)「保育制度改革と保育所運営」、杉山隆一、田村和之編著『保育の理論と実践講座 第4巻 保育所運営と法・制度: その解説と活用』(新日本出版社)、41-59。
- 第二次村山科研(2009) 第二次村山科研子育て支援に関する共同研究プロジェクト『保育・子育てに関する第二次全国調査報告書(保育施設種別集計冊子)』。
- 高橋祐平、石坂公一(2010)「待機児童解消における保育所分園の可能性: 仙台市におけるケーススタディ」『日本建築学会計画系論文集』75(656)、2371-2379。
- 地方分権改革推進委員会(2009)「第3次勧告」。

中央児童福祉審議会(1997)「最低基準等に関する検討課題について意見要旨」、柏女編1998：43-45。

内閣(2001)「仕事と子育ての両立支援策の方針について」(閣議決定、2001年7月6日)。

——(2010)「子ども・子育てビジョン」(閣議決定、2010年1月29日)。

——(2015)「少子化社会対策大綱」(閣議決定、2015年3月20日)。

内閣府(2003)内閣府国民生活局物価政策課『保育サービス市場の現状と課題：「保育サービス価格に関する研究会」報告書』。

——(2011)内閣府地域主権戦略室「第1次一括法の概要」。

——(2014)内閣府地方分権改革推進室「保育所の居室の床面積基準に係る特例について」(地方分権改革有識者会議提案募集検討専門部会、第16回、2014年10月27日、参考資料2)。

内閣府白書(2004-2020)『少子化社会白書』『子ども・子育て白書』『少子化社会対策白書』。

内閣府他(2015)内閣府子ども・子育て本部統括官、文部科学省初等中等教育局長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「利用者支援事業の実施について」(府子本第83号・27文科初第270号・雇児発0521第1号、2015年5月21日)、ハンドブック2015：1371-1373。

新座市(2017-2019)「子ども・子育て支援事業計画 地域子ども・子育て支援事業(13事業)」。

新見一正(2002)「『市場重視の保育改革』の経済分析」『Japan Research Review』12(4)、14-111。

西端佑騎、松本邦彦、澤木昌典(2019)「都市公園内に設置された保育所の公共貢献機能」『日本都市計画学会関西支部研究発表会講演概要集』17、29-32。

日本保育協会(1999)『保育所制度と保育サービスに関する調査研究報告書』。

日本保育協会保育制度(2000-2007)『改正保育制度施行の実態及び保育所の運営管理に関する調査研究報告書』。

平田美智子(2017)「地域子育て支援拠点における利用者支援事業：関東地域の地域子育て支援拠点へのアンケート調査から」『和泉短期大学研究紀要』38、11-18。

ベネッセ(2004)ベネッセ未来教育センター『第2回子育て生活基本調査(幼児版)』(ベネッセコーポレーション)。

——(2009)Benesse教育研究開発センター『第3回子育て生活基本調査(幼児版)』(ベネッセコーポレーション)。

保育行財政研究会編著(2002)『市場化と保育所の未来：保育制度改革どこが問題か』(自治体研究社)。

堀勝洋(1997)『現代社会保障・社会福祉の基本問題：21世紀へのパラダイム転換』(ミネルヴァ書房)。

村山祐一(2001)「認可保育所の定員：『通常』の保育所と小規模保育所」、保育研究所編『基礎から学ぶ保育制度：現状と改善・拡充のポイント』(保育研究所)、68-70。

文部科学省・厚生労働省(2009)文部科学省初等中等教育局長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長「平成20年度子育て支援対策臨時特例交付金(安心こども基金)の運営について」(文科初第1279号・雇児発第0305005号、2009年3月5日、2009年7月1日改正)、ハンドブック2009：837-896。

文部省他(1994)文部省、厚生省、労働省、建設省「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」。

読売新聞(2016.3.29)「待機児童 受け皿拡充へ」(大阪朝刊2面)。