

# 事業所内保育所の課題について

泉 正幸<sup>1</sup>

## 要旨

子ども・子育て支援新制度が発足してから子どもの保育の制度が大きく広がってきた。保育の実態は少子化対策の問題と共に待機児童の問題が社会問題となっており、保育所の絶対数の不足、幼稚園の保育時間の延長など子どもにとって生活の居場所と幼児期における適切な成長、発達への保障が叫ばれている。今日それらは国の政策課題ともなり、保育の形態は多様化し複雑になってしまった。労働者にとって働くことと子育てしていくことの両立のため、また企業にとっては労働力確保のため「保育所」設置の要望が高まってきたのは必然の結果とも言える。しかし社会問題化している保育所不足のため、保育所作りが過熱化し待機児童を減少させたいあまり「量」に追われ、保育の「質」が忘れられていないか危惧されるところである。働く労働者にとっては子育ての場としての保育所は必要不可欠なものであり、保育所の歴史を振り返るとそうした背景を担ってきたことがわかる。何より優先されるべきこととして、子どもの安全、生活、発達の間として保育の内容や「質」は極めて重要で、おろそかにしてはならないところである。ここでは「子ども子育て支援新制度」の流れの中で、保育所の根源的な存在とも言える事業所内保育に焦点を当てて考察していきたい。

## キーワード

子ども・子育て支援新制度, 保育所, 少子化対策, 待機児童, 事業所内保育

## 1. 保育所の歴史的概観

まず保育所の歴史について白川氏の資料<sup>1)</sup>を参考にして大まかに見ておきたい。

保育所の歴史としてヨーロッパでは産業革命の進行する中で、婦人労働者や貧困階層の出現により、保護を失った乳幼児の養護の必要性から生まれた。日本においても女子を「子守り」労働から解放するために学齢前の乳幼児を保育する託児施設や貧困のために親の保護を失った乳幼児を保育したのが保育所のはじまりであった。

日本ではその始まりは1890年(明治23年)に新潟県の赤澤夫妻が設立した私塾「新潟静修学校」が最初と言われている。日本の産業革命は日清戦争1894年(明治27年)、日露戦争1904年(明治37年)を通して進行し、特に女子の労働力確保のために、各地に工場内託児所ができた。例えば東京紡績株式会社に1894年(明治27年)、東京鐘ヶ淵紡

---

<sup>1</sup> こども教育学部こども教育学

績株式会社に1902年（明治35年）、福岡県三井田川鉱業所に1906年（明治39年）、その他神戸のマッチ工場にも託児所が設けられた。日露戦争時には、出征軍人家族や遺族を対象にした戦時託児所ができ、戦争終結後も託児施設として残ったものもあった。日本の急激な産業経済の発展は婦人労働力の需要を高めると共に、新たな貧困階層をも生み出した。

そのような中で1900年（明治33年）には東京女子師範学校保母練習科を卒業した野口幽香と森嶋峰が東京四谷に保護を失った貧困児を対象に二葉幼稚園を開設した。後に1915年（大正4年）に二葉保育園と改称した。

乳幼児の保護救済の必要性が叫ばれ、民間人によって保育所作りが行われるなか、1908年（明治41年）政府内務省は民間の保育事業を「感化救済事業」として些細な補助金を出すにいたった。やがて公立の託児所が1919年（大正8年）に大阪に、1920年（大正9年）に京都に、1921年（大正10年）に東京にと都市部を中心に設置されるようになった。公立託児所は1926年（大正15年）には65所、1929年（昭和4年）には100所を超えるに至った。農村地域では政府の農業政策の後押しもあり、農繁期季節託児所が開設された。1940年（昭和15年）には22,758カ所あったといわれている。幼稚園については幼稚園令が制定されていたが、託児所については何ら法的な定めがなかった<sup>1)</sup>。

第2次世界大戦後において1947年（昭和22年）児童福祉法が制定された。厚生省は要保護児童だけでなく、全児童を対象とした児童福祉の基本法を制定することが急務となり、子どもの養育、保育など児童の生活介助や生活援助、自立促進などを内容とするほか、児童への特別保護規定や妊産婦、乳幼児への母子保健などの内容を含んだ児童福祉法を成立させていった。これまで生活困窮家庭を救済するために乳幼児を受け入れる保護施設として社会的に必要と認識されながらその存在に法的根拠を得ることができなかった託児所はこの法律の制定により、「保育所」として認められることとなった。

## 2. 子ども・子育て支援新制度について

今日保育所は児童福祉法の中に位置づけがなされ、保育所のほかに幼稚園との関連の中で、認定こども園が発足してきた。また2015年度（平成27年度）からは「子ども・子育て支援新制度」が始まってきた。保育サービスの多様化となって、それだけ保育サービスが広がったともとれるが、自治体によってその進捗度は格差も見られ、住民に対する情報がどれだけ周知されているか疑問視されるところでもある。

ここでは「子ども・子育て支援新制度」の基本とするところを概観してみたい。

2.1 児童福祉法施行規則の改正により「保育に欠ける」から「保育を必要とする」の考え方に変更される。

2.2 支給認定制度となり「1号認定」「2号認定」「3号認定」の3種類に分類される。

1号認定は3歳以上で現行の幼稚園就学児童が対象となっている。2号認定は3歳

以上で保育を必要とする児童で現行の保育所就園児童が対象となっている。

3号認定は3歳未満児童で保育を必要とする児童で現行の保育所就園児童が対象となっている。

2.3 保育時間において1日の保育時間を標準時間（11時間）と短時間（8時間）の2種類が定められる。

2.4 0歳児～2歳児の保育に関しては保育所による保育のみではなく、「地域型保育」とすることで教育と分離し、家庭的保育事業、小規模保育事業、事業所内保育事業、居宅訪問型保育事業など4つの種類で対応できるようにした。

これらのことから表記の仕方も従来の「〇〇保育所」と区別するため「〇〇事業」とし、その設置基準、職員配置基準を緩和して、3歳児未満の保育需要に対応できるようにした。待機児童解消には対応できるが、次世代育成としての「保育の質」として基準を下げたことによる課題が残ってしまった。

2015年（平成27年）4月からスタートした「子ども・子育て支援新制度」における事業所内保育事業については、2016年（平成28年）度4月から始まった企業主導型保育事業やまた従来から続いてきている事業所内保育所とを関連させながら考えていきたい。従来の事業所内保育所は事業所内の従業員の子どもだけを対象にしてきたが、それとは異なり、新制度の下では事業所内の従業員の子どものに加えて、保育を必要とする地域の子どものに保育を提供するという考えである。子ども・子育て支援新制度の地域型保育事業は、①家庭的保育（事業）、②小規模保育（事業）、③事業所内保育（事業）、④居宅訪問型保育（事業）の4つがあり、市町村が中心となって進める事業となっている。より身近な地域の保育ニーズに応じた保育形態になることが期待されている。したがって認可された保育所（事業）と言うことになる。

「子ども・子育て支援新制度」における事業所内保育事業についてその対象児童は0～2歳児で、地域の子どもの卒園後の進級先については保育園、幼稚園、認定子ども園などと連携を結び、その後の受け皿として連携していくことになっている。連携ができているところはよいが、連携ができていないところでは、保護者は就学前まで保育してもらえらる保育施設を希望し、そのニーズは一般の認可保育所へとなる傾向は否めない事実としてある。

図1は「子ども・子育て支援新制度」の保育の体系を分かりやすく表にしたものである。大きく「認定（可）施設」と「認定（可）外保育施設」に2分できる。「認定（可）施設」は「認可保育所」、「地域型保育施設」、「幼保連携型認定こども園」に大別される。さらに「地域型保育所」は「家庭的保育事業」、「小規模保育事業」、「事業所内保育事業」、「居宅訪問型保育事業」に細分化される。また「認定（可）外保育施設」は「企業主導型

保育事業」、「事業所内保育施設」、「その他」に分かれている。このように乳幼児期に保育をする受け皿は複雑に分化されてきておりその特徴を理解することが煩雑になってきている。

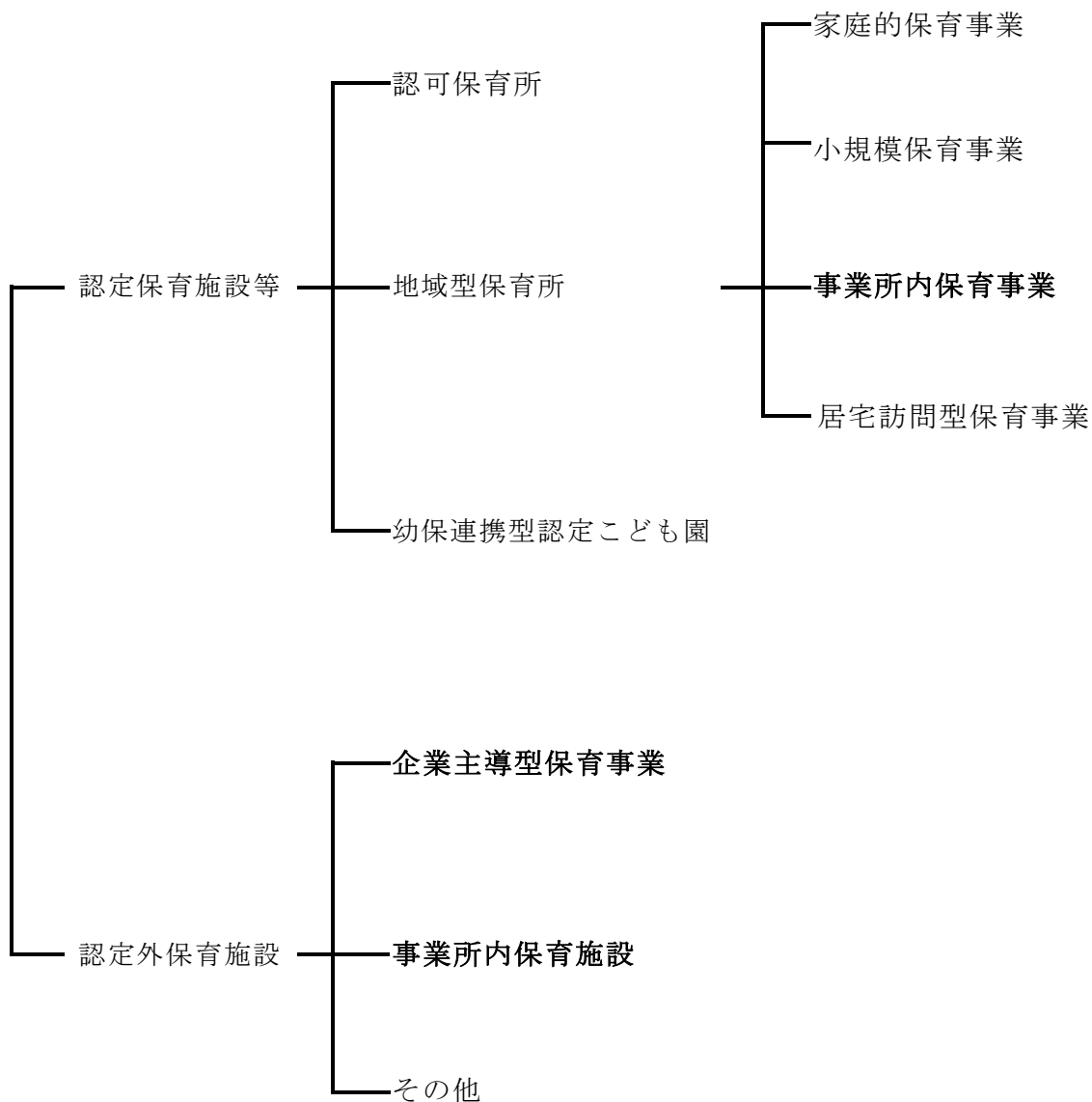


図1 子ども・子育て支援新制度における保育の体系

### 3. ここで取り上げたい事業所内の保育所3つの種類とその特徴

本論の主題である事業所内の保育所について焦点を当てて考えると、2015年度(平成27年度)から発足した「子ども・子育て支援新制度」において市町村の認可を受けて実施される地域型保育事業の一つに「**事業所内保育事業**」がある。原則的には3号認定の子どもたちが対象になり、保育所には地域型保育給付が支給される。事業は利用定員によって次の二つに分けられる。(1) **保育所型事業**保育内保育 定員20人以上の施設で保育従事者の資格の配置数、設備基準は認可保育所の基準と同じ。(2) **小規模型事業**事業所内保育 利用定員19人以下の施設で、保育従事者の資格配置数設備基準は小規模保育A型、B型の基準と同じ。(1)の保育所型、(2)の小規模型ともに給食の提供が必須であり、自園調理が原則であるが、(2)の小規模型については連携施設からの搬入も可能である。

子どもの受け入れにおける従業員枠と地域枠の区分は、施設全体の定員区分に応じ、市町村の定めた地域枠を設ける必要があるが、利用者は従業員枠、地域枠にかかわらず、居住自治体に申請し、認定証の交付を受けることが必要である。

次に認可外保育としての事業所の保育所として「**企業主導型保育事業**」がある。「**企業主導型保育事業**」については、2016年(平成28年)から内閣府が主導して、地域枠の子ども定員を設定しなくてもよい、企業が単独または複数の企業の連携により独自の保育を行うことができる、自治体が関与しない保育施設が設置されることになった。自治体が関与しないことから保育環境や安全面について懸念する声もあり、実際的には、1年～3年に1回は自治体が現地訪問して現状把握をするという状況が生まれてきている。

そのほか子ども・子育て支援制度が始まる以前からあった事業所内の従業員のために設けられてきた「**事業所内保育施設**」がある。これも認可外保育所として位置づけられており、今まで見てきた、子ども・子育て支援新制度の「**事業所内保育事業**」と混乱が生じやすい。従来から従業員のための事業内保育所として、病院関係の職員等が24時間体制で勤務しなければならない職場においては、一般の認可保育所では変則勤務に対応することができず、事業所の福利厚生の一環としてまたは事業所とその従業員たちで作り上げてきた事業所内保育施設である。歴史的に見れば保育所の原型的な姿ともいえるもので、従業員の子どもたちを事業所の敷地あるいはその近辺で保育してきた。産業革命後の紡績会社などは従業員のための保育所を設置してきた歴史がある。今日ではこのような従来からの事業所内保育施設は厚生労働省が2015年(平成27年)3月時点で把握されている施設数は4,593施設であり、そのうち病院内にある事業所内保育所は2,811施設となっている。認可外であり、その規模や内容において、事業所が直営しているところもあれば、保育請負業者に委託しているところもある。

これまでの事業所内の保育所(保育事業/保育施設)について一覧表にしたものが表1および表2である。

表 1 事業所内保育施設の種類<sup>2)</sup>

	① 事業所内保育事業（地域型保育事業）	②企業主導型保育事業	③ 事業所内保育施設
認可/認可外	認可	認可外	認可外
設置・運営者	企業、医療法人、社会福祉法人など	企業、医療法人、社会福祉法人など	企業、医療法人、社会福祉法人など
利用対象者	原則 0 歳～2 歳児（従業員の子どもは特例給付により 3 歳～未就学児も利用可能）	0 歳～未就学児	0 歳～未就学児
地域枠の設定	定数に応じた地域枠が必要	地域枠の設定は必須ではないが、総定員の 50 パーセント以内で任意に設定可能	地域住民の子どもを受け入れは設置者の任意で実施
保育認定の有無	従業員枠、地域枠ともに保育認定を受ける必要がある	地域枠の児童の受け入れは保育認定が必要だが、従業員枠は不要（ただし保護者のいずれもが就労要件を満たすことが必要）	なし
開所日…時間	原則、月～土	設置者が従業員の働き方に応じて設定	設置者が従業員の働き方に応じて設定
保育料	自治体が定める保育料	内閣府が要綱で定めた水準を目安に設置者が決定	設置者が定める保育料
助成金	子ども子育て支援新制度にもとづく保育給付	子ども・子育て支援新制度にもとづく助成事業	事業所内保育施設・運営等支援助成金（2016 年度から新規受付をしていない）など
施設数	323 施設 (2016 年 4 月 1 日現在)	871 施設 (2017 年 3 月 30 日現在)	4,593 施設 (院内保育施設 2,811 施設、その他 1,782 施設) (2017 年 3 月現在)

表2 事業所内保育施設の運営・設置基準<sup>3)</sup>

		① 事業所内保育事業 (地域型保育事業)		②企業主導型保育事業	③事業所内保育施設  認可外保育施設指導 監督基準
		定員 20人以上	定員 19人以下 (小規模保育事業と同 様)		
職 員 数	職 員 数	0歳児 3:1 1・2歳児 6:1 4・5歳児 30:1 最低2人配置	保育所(定員20人以 上)の配置基準+1名以上 最低2人配置	保育所(定員20人以上) の配置基準+1名以上 最低2人配置	0歳児 3:1 1・2歳児 6:1 4・5歳児 30:1 最低2人配置
設 備 面 積	保 育 室 等	0・1歳児乳児室 1.65㎡/人 ほふく室 3.3㎡/人 2歳以上保育室または 遊戯室 1.98㎡/人	0・1歳児乳児室 1.65㎡/人 ほふく室 3.3㎡/人 2歳以上 1.985㎡/人	原則事業所内保育事業と 同様 認可外基準は遵守	保育室 1.65㎡/人 0歳児は他年齢の幼 児の保育室とは別区 画
給食		自園調理 (連携施設からの搬入 可) 調理室、調理員	自園調理 (連携施設からの搬入 可) 調理設備、調理員	原則事業所内保育事業と 同様 認可外基準は遵守	自園調理 (外部搬入可) 調理室、調理員

#### 4. 課題点

少子化対策と待機児童対策のため国は政策的に新しい子育て支援策を打ち出してきた。それを具現化したものが2015年度(平成27年度)から「子ども・子育て支援新制度」となって、始まってきた。また労働人口の減少に伴い、従業員の確保ということから企業や事業所においても「子育て支援」をする方向になってきた。子どもを保育する受け皿として、認可された保育施設、認可されていない保育施設と二分されるが、事業所においても保育施設の確保ということから事業所内または外に保育施設を設置するところが急増してきた。「子ども・子育て支援新事業による事業所内保育事業」、「企業主導型保育事業」、「従来からの事業所内保育施設」と3種類の保育形態が現存する状態となっている。

待機児童施策として保育受皿の増加のための「保育所作り」が急がれてしまっている感がぬぐえない。2018年（平成30年）9月23日の毎日新聞<sup>4)</sup>では「定員半数空き 助成金厚く乱立 共同通信調査」という大きな見出しで企業主導型保育事業の乱立を指摘している。その内容を紹介したい。

待機児童対策として政府が整備を進める「企業主導型保育所」の多くが定員割れを起こしていることが22日、都道府県庁所在地や政令指定都市など全国の主要都市を対象にした共同通信の調査で明らかになった。定員に占める利用児童数の割合（充足率）は、回答を得た82自治体の平均で49パーセントと半分を割り込んだ。開設から間もないケースが多いという事情はあるが、手厚い助成金が得られるため、待機児童のいない地方でも乱立しており、需要と合っていないことも要因とみられる。財源の使い方として、より効果的な整備や活用策が求められそうだ。

企業主導型保育所は事業主が主に従業員向けに設ける施設で、認可外保育所の一つ。安倍政権が待機児童対策の目玉の一つとして2016年度（平成28年度）に制度を創設した。所管の内閣府は利用児童数を公表しておらず、全国的な利用実態が明らかになるのは初めて。

調査は7～8月に都道府県庁所在地とそれ以外の政令市、中核市の敬83市区を対象に実施。岡山県倉敷市を除く82市区の計1067か所で利用児童数が判明し、定員2万3759人に対し1万1597人（49%）だった。2016年（平成28年）（初年度）開設のケースに限っても充足率は67%にとどまった。

充足率が80%以上の保育所は2割弱で50%未満が半数近くを占めた。開設時間や利用児童の把握時点が異なるため単純には比較できないが、自治体別の平均充足率では、群馬県高崎市、新潟市など4市で20%を下回った。

定員割れの要因（複数回答）を自治体に聞いたところ、「従業員が一般の認可園などを選んでいる」との回答が30市で最も多「潜在的なニーズはあるが周知不足」が26市、「事業者によるニーズの見通しが甘かった」が20市と続いた。

今後の見通し（複数回答）については「いずれおおむね埋まる」が18市、「来年10月の幼児教育・保育の無償化に伴い、おおむね埋まる」が16市で、「埋まる保育所と埋まらない保育所が分かれる」との回答も31市あった。

全国で2万人近くの待機児童がいるにもかかわらず、企業主導型保育所が大幅な定員割れになっている背景には多くの保護者がまずは認可保育所を希望することに加え、需要とのミスマッチがある。

今年4月現在の待機児童は昨年から6000人減ったものの、1万9895人。多いのは首都圏だが、企業主導型の整備状況はアンバランスだ。例えば人口約374万の横浜市よりも人口約197万人の札幌市のほうが企業主導型は2倍以上もある。認可外であるため、自治体のコントロールが及ばず、需要と関係なく開設されている状況だ。



新制度ができてまだ2年であることや、企業が自社の従業員向けに空きを確保しておくという側面はある。来年10月に幼児教育・保育の無償化が実施されれば無料や少額で子どもを預けられるようになるため、ニーズが増えるとの見方もある。

ただ費用をいくら投じ、どれくらいの効果があったか検証するには情報公開が欠かせない。制度を所管する内閣府は個別の保育所への助成金額も利用児童数も一切公表しておらず、説明責任を果たすことが求められる。(共同)

以上が新聞記事による指摘である。

最後に保育施設は子どもにとっての生活の場であり、発達である。親に代わって保育士が子どもたちを安全に保育していく場である。事業所がかかわる新たな保育事業としての「地域型保育の事業所内保育所」ともう一つは「企業主導型保育所」について大きな課題がある。具体的事例を見ると、2015年(平成27年)度から発足した「事業所内保育所」は、いくつかの事業所が協定して従業員の子ども保育する0歳から2歳までを保育している。街の中心地にあり、交通の便もよく、大きなビルの4階にある。保育室は広く明るく、0歳児、1歳児、2歳児と3つの部屋が中仕切りで区切られクラス別になっているが、大きな部屋(空間)になっているため、保育者は子どもたちの様子が見渡せる状態にもなっている。3年間を経過した事業所内保育所であるが、事業所の従業員の子どものみならず、地域の子どもたちも保育されており2019年(平成31年)度からは、市の認可保育所として0歳～5歳までの一般保育所に変更申請が手続き中とのことであった。

また「企業主導型保育所」の事例では、街から少し離れた郊外にあり田園風景が残っているところで大きな老人ホームの建物の中に、部屋を改造して保育所をつくった。1階で明るく保育所と他の部屋(ホール)が共有で使用でき、また給食関係は老人ホームの給食と連携している。19人定数の保育所で、従業員枠、地域枠とあり、訪問させてもらった(2018年(平成30年)9月)時点で0歳児が1名と一時預かりの子ども1名であった。まだ開所して短期間のため知られていないことや、認可外保育所ということもあって一般の認可保育所を利用することが、地域的に多いところであるとのことであった。

今後、保育所の形態が多様化し、子育て支援のニーズが複雑化してくることが予想される。仕事と子育ての両立をしていきながら、子どもにとって最善の保育環境をどのようにつくっていけるのか、企業や親の都合でなく子どもを中心にした保育所作りが模索されていかなければならないのではないかと考える。

## 引用文献

- 1) 白川蓉子 迷走する日本の乳幼児教育保育 甲南大学 2009
- 2) 的場康子 企業主導型保育事業への関心の高まり  
第一生命経済研究所ライフデザイン研究本部 2017.7

3) 内閣府子ども・子育て本部 仕事・子育て両立支援事業の概要（企業主導型保育事業） 2016.4

4) 毎日新聞 「企業保育所半数空き」 共同通信調査 2018.9.23

## 参考文献

全国夜間保育連盟（櫻井慶一代表）夜間保育と子どもたち 30年のあゆみ 北大路書房  
2014

稲毛文恵(第二特別調査室) 保育の質から見た保育所の現状と課題 参議院事務局企画調査  
編集・発行 立法と調査 2013.10 No.345

萩野吉俗 子育て支援の拡充が地方行財政に与える影響と効果についての考察—持続可能な  
子育て支援とは何か— 東洋大学大学院経済学研究科

<http://www.toyo.ac.jp/uploaded/attachment/111288.pdf> (2018.9.18 最終検索)

和田上貴昭 「新しい社会的養育ビジョン」と子育て環境 建白社だより 108号 建白社  
2018

佐藤順子・今井豊彦 はやわかり子ども・子育て支援新制度 ぎょうせい 2015

前田正子 みんなでつくる子ども・子育て支援新制度 ミネルヴァ書房 2014

的場康子 事業所内保育所の現状と課題 第一生命経済研究所ライフデザイン研究本部  
2004.3

中日新聞 待機児童大作ちぐはぐ企業型保育大幅定員割れ 2018.9.23

こども教育学部こども教育学科 izumim@suzuka-jc.ac.jp

# About problem of early childhood care in work place for Working Parent

Masayuki IZUMI

## Abstract

Early childhood care systems for working Parent are variety from stating Kodomo Kosodate suport new systems. Declining birth rate and Wanting children need of early chidhood care are social problems today. Working parents need early childhood care for early children. Compatibility of Working and parenting are inportant problem for working parents. That is policy of goverment. Eary childhood care are wanting for working parents. Quantitys of Institutions for early childhood care are increasing. but qualitys of early childhood care are neglected. Childen are wanting enough safety,satisfaction of life and development. I woud like to pick up the problems about Early childhood care for working parents in Kodomo Kosodate suport new systems.

## Keyword

kodomo kosodate suport new system , Early childhood care, Declining birth rate, Wanting early children for early childhood care, early childhood care In work place for working parents

