

家庭的保育の推進は待機児童対策とは別に

松田 茂樹

＜家庭的保育に対する注目＞

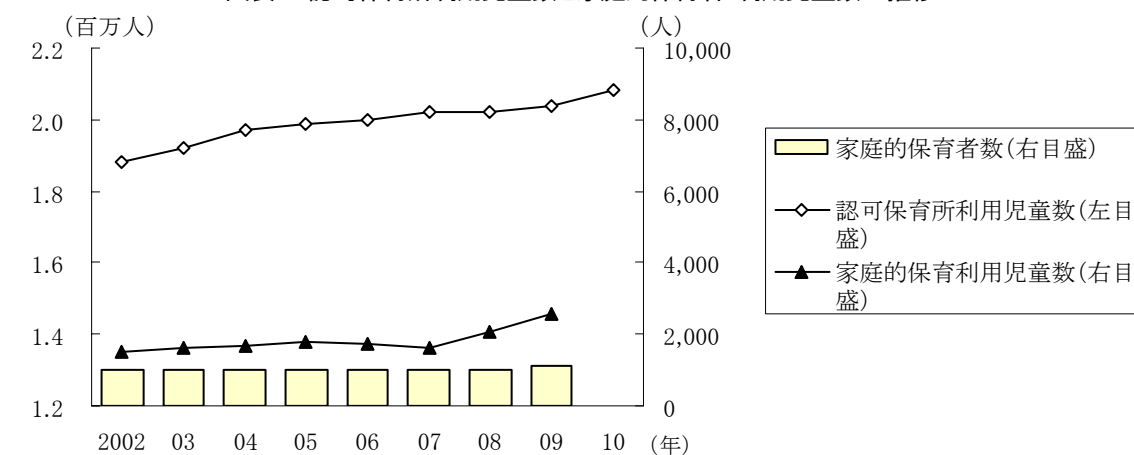
「家庭的保育」とは、保育者の自宅等で主に3歳未満の子どもを預かる保育形態のことである。家庭的保育は、地方自治体が独自に制度をつくり、実施してきた。このため自治体によっては、家庭福祉員や保育ママとも呼ばれている。国は、2000年に国庫補助事業として家庭的保育事業を開始し、2010年度から児童福祉法上の事業として位置づけた。ただし、これまで地方自治体が単独で実施してきた歴史的経緯から、現在も国庫補助事業として行われている家庭的保育と地方単独事業として行われている家庭的保育は並存している。2009年度では、家庭的保育全体に占める国庫補助事業分は、保育者全体の約2割、利用児童全体の約3割である（厚労省資料より）。

これまでわが国では保育所を整備することで保育需要に対応してきた。このため、現状において家庭的保育を利用する児童は少ない。例えば、保育施設のうち認可保育所をみると、2010年時点で全国に約2万3千箇所あり、利用児童数も約208万人と多い（図表1）。一方、家庭的保育は、国の事業として行われる分と地方単独分を合わせても、2009年時点で、保育者が約1,100人、利用児童数は約2,600人（3歳未満児の約0.08%）に過ぎない。

諸外国と比較しても、日本は施設型の保育が中心で、家庭的保育は極端に少ない国であることがわかる。3歳未満児のうち認可された家庭的保育を利用している割合は、フランスで29%、スウェーデンで4%、ドイツで2%であり、国によって大きな相違はあるもののいずれも日本よりも割合が高い（子ども・子育て新システム会議資料）。

このようにわが国では広くは普及していない家庭的保育であるが、認可保育所の待機児童が増える中、その受け皿としての期待が高まっている。政府は、家庭的保育事業の利用児童数を、2014年度に1万9

図表1 認可保育所利用児童数と家庭的保育者・利用児童数の推移



注：家庭的保育者及び利用児童数は、国庫補助事業分と地方単独事業分の合計。
資料：厚生労働省調べ

千人（2009年時点の約7倍）まで増やす目標値をかかげている（子ども・子育てビジョンより）。待機児童対策として家庭的保育が期待されるのは、待機児童の多い3歳未満の子どもを預かる保育サービスであることに加えて、居宅等で行うために保育所よりも設置・運営コストが低いからである。

＜家庭的保育の特徴＞

国が基準を定めた「家庭的保育」と「認可保育所」を比較しよう（図表2）。家庭的保育の保育者は、保育士の資格を持つ者または所定の研修等を受けて市町村長が保育士と同等以上の知識及び経験を有すると認められた者である。保育場所は居宅等で、1人の保育者が3人までの子どもを預かる。家庭的保育補助者とよばれる助手をつけた場合、5人まで預かることができる。居宅等において常時同じ保育者が少人数の子どもの世話を行うため、文字通り「家庭的生活」のような環境で保育がなされる。

一方、認可保育所の場合、保育を行う者は保育士である。ただし、保育士以外の補助者が保育に加わる場合がある。職員配置基準は、0歳児の場合は子ども3人につき職員1人以上、1・2歳児の場合は子ども6人につき職員1人以上である。認可保育所（0～5歳児）の定員は平均100人程度であるため、各歳児のクラスには数多くの子どもの預けられている。通常、時間帯によってシフトを組むなどして、複数の保育士と補助者がそのクラスを受け持っている。保育のスタイルは、集団生活になる。

待機児童対策として家庭的保育に期待が集まる理由である設置・運営コストをみよう。ある程度大型の施設を整備する必要がある保育所の設置コストは高く、社会福祉法人による認可保育所を新設する場合、総工事費は約2億円である（東京都資料より）。そのうち国が1/2、区市町村が1/4を補助している。一方、家庭的保育の場合、居宅等の部屋を保育用に一部改修すれば済む。安心こども基金を用いた2008～2010年度の家庭的保育改修事業では、200万円を上限に施設整備のための補助を行った。

図表2 家庭的保育と認可保育所の特徴

区分	家庭的保育	認可保育所
保育者	保育士または保育士と同等以上の知識及び経験を有すると市町村長が認める者	保育士
保育場所	保育者の居宅等	保育所
職員配置基準	保育者1人につき3人まで ※家庭的保育補助者とともに保育する場合は5人まで	0歳児：子ども3人につき職員1人以上 1・2歳児：子ども6人につき職員1人以上
保育のスタイル	家庭的生活（その子どもに合わせた保育）	集団生活
設置費用の補助	居宅等の部屋を保育用に改修する際、200万円を上限に補助（安心こども基金）	ハード交付金（国1/2、区市町村1/4）、設置者負担1/4
子ども1人あたり運営費（月額）	約12万円	0歳児 約28万円（東京都公立保育所の場合は約50万円） 1・2歳児 約17万円
供給力	大量供給に向かない	大量供給可能 ※コストの問題をクリアすれば

注：家庭的保育の保育者・職員配置基準は、国の家庭的保育事業のもの。家庭的保育の子ども1人あたりの運営費は、国の2010年度予算案から算出。認可保育所の運営費は、鈴木亘，2009，「財源不足下でも待機児童解消と弱者支援が両立可能な保育制度改革——制度設計とマイクロ・シミュレーション」—橋大学経済研究所ディスカッションペーパー，No.459 及び鈴木亘，2010，「待機児童80万人の元凶」『文藝春秋』2010年11月号より。

資料：筆者作成

運営コストをみると、認可保育所の場合、子ども1人あたりにかかる月額運営費は、0歳児が約28万円（東京都公立保育所の場合は約50万円）、1・2歳児が約17万円とされる。一方、家庭的保育の場合、子ども1人あたりにかかる月額運営費は約12万円と低い。

＜家庭的保育ならではの保育サービス＞

このように「家庭的保育」は認可保育所よりも大幅に設置・運営費が低いため、計算上は、同じ額の予算を投じれば、認可保育所よりも家庭的保育の方が多くの待機児童を吸収できることになる。財政的には魅力だが、本当に家庭的保育は想定どおり増加させることができるだろうか。

ここで考えなければならないことは、家庭的保育はもっぱら1人の保育者が居宅等で保育をすることである。密室のため他人の目が届きにくく、保育の水準はひたすら保育者個人の力量に依存する。このため、家庭的保育は「人で質を担保」するものになる。一方、保育所は、経営者や施設長が規則やマニュアル等をつくり、複数の職員が保育計画に基づいて共同で保育に携わる。新卒で採用された職員も、保育所内での研修やOJTを行い、保育者としての能力を身につけていく。保育所は「システムで質を担保」している。両者を比較すると、人で質を保つ家庭的保育の方がはじめてから一定水準以上の力量・経験のある保育者であることが求められる。現在は保育士不足が深刻であるため、力量・経験のある家庭的保育のなり手を発掘することは容易ではない。こうした理由から、待機児童対策として家庭的保育を急増させることは難しく、仮にそのようなことをすれば事故等のリスクも増大する。

家庭的保育の存在意義は、待機児童対策とは別のところにある。それは、家庭的という、保育所とは異なる保育を提供することである。乳幼児の中には集団生活よりも、家庭的な環境が適する子どもがいる。また、保育を利用する場合、0～1歳までは家庭的保育が最もよいと考える者は5割超にのぼるという調査もある（東京都「インターネット福祉保健改革モニターアンケート」2008年）。こうした親子に対して、保育所とは異なる選択肢を提供するのが家庭的保育に求められている最大の役割だろう。待機児童対策がいる・いないにかかわらず、集団保育と異なるニーズの受け皿として、家庭的保育を普及させることが求められる。その際、次の点がポイントになる。

第一に、自治体の中にはまず保育所への入所を優先させ、そこに入りきれなかった子どもを家庭的保育に紹介するところがあるが、子どもの預け先を探す段階から保護者が保育所と家庭的保育を比較検討して選ぶことができるように、自治体の窓口における紹介を行うことが求められる。

第二に、国の家庭的保育事業では保育所との連携を推進しているが、家庭的保育全体をみればそれがなされていないところもある。子どもたちの交流範囲を広げたり、事故等のリスク対策のために、家庭的保育と保育所の連携を一層推進することが必要である。

第三に、近年、NPOや社会福祉法人等が運営者となり、賃貸物件において3人の保育者が9人までの子どもを預かる新しいタイプの家庭的保育が登場している。例えば、NPO法人フローレンスは、「おうち保育園」という名称でこのタイプの保育を行っている。これは、複数の保育者が相互に協力しながら保育にあたることができる。こうした新しいタイプを普及させることは、家庭的保育の可能性を広げ、利用者に新たな保育サービスを提供することにつながるものである。