

待機児童解消に向けて期待される民間の力

～ J A で取組みがはじまった事業所内保育所～

研究員 福田 いずみ

目次

- | | |
|--------------|-----------------------|
| 1. はじめに | 4. J Aにおける事業所内保育所の取組み |
| 2. 事業所内保育事業 | 5. 事業所内保育所への期待 |
| 3. 企業主導型保育事業 | 6. おわりに |

1. はじめに

希望しても認可保育所に入れない待機児童の問題がクローズアップされ、国がその数を公表し始めた1995年から20年以上が経過した。これまでの間、2001年の小泉政権による「待機児童ゼロ作戦」に続き、2013年の安倍政権による「待機児童解消加速化プラン」などの待機児童問題解消に向けた施策が次々と打ち出されてきた。そして、2015年4月からは、「子ども子育て支援新制度」（以下、新制度）が施行され、従来からの保育事業の他に認定こども園や地域型保育事業¹が加わった。この制度改正で、保育所等の定員数は前年よりも19万6千人増加²し、待機児童の解消が期待されたが、それを上回る保育需要の増加によって解決には至らなかった。

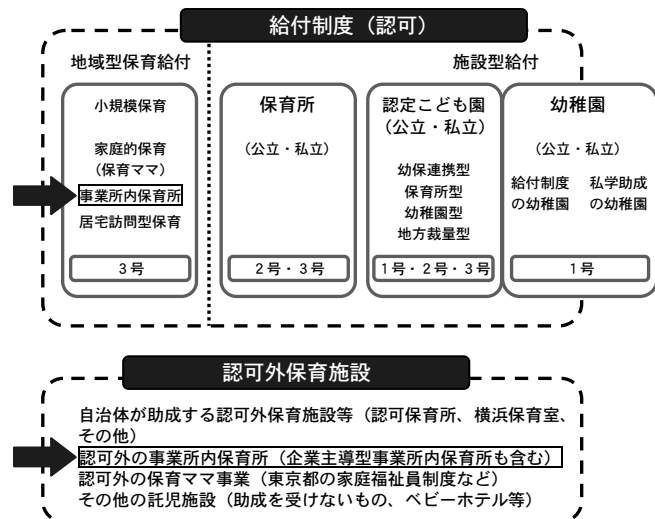
国はその後、2016年3月に「待機児童解消に向けて緊急的に対応する施策について」を発表し、保育所整備推進等を進めることとした。現在、保育サービスの供給拡大を目指して、保育人材の確保や施設費の支援を拡充するなどの様々な取組みが進められている。

本稿では、現在、民間の活力を利用し多様な就労形態に対応する保育サービスの拡大に向け積極的な展開が期待される「事業所内保

育事業」と、待機児童の緊急対策の一環として2016年度に創設された「企業主導型保育事業」に着目し、その現状について述べるとともに、新制度を活用したJ Aにおける事業所内保育所の事例について報告する。

なお、給付制度（認可）と認可外保育施設における、それぞれの事業の位置づけは、（図表1）のとおりである。

（図表1）給付制度における位置づけ



（出所）内閣府 「施設型給付の概要と仕組み」等関係資料より作成

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/faq/pdf/>

1 地域型保育事業には、小規模保育事業、家庭的保育事業、事業所内保育事業、居宅訪問型保育事業がある。
2 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成27年4月1日）」

(図表2) 事業運営設置基準

		子ども・子育て支援新制度の事業所内保育事業 (タイプ1)		従来からの認可外の事業所内保育所 (タイプ2)	企業主導型保育事業
		定員20人以上	定員19人以下 (小規模保育事業と同様)	認可外保育施設 認可外保育施設指導監督基準	2016年度新たに創設
職員	職員数	0歳児 3:1 〔1・2歳児 6:1〕 〔3歳児 20:1〕 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	0歳児 3:1 〔1・2歳児 6:1〕 〔3歳児 20:1〕 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
	資格	保育士 ※保健師、看護師又は准看護師のみなし特例(1人まで)	保育従事者(1/2以上保育士) ※保健師、看護師又は准看護師のみなし特例(1人まで) ※保健師以外には研修実施	保育従事者(1/3以上保育士) ※看護師、准看護師でも可 ※1日に保育する乳幼児6人以上施設	小規模保育事業と同様 ※保健師以外には研修実施 (研修修了予定者等を含む)
施設・面積	保育室等	0・1歳児 乳児室 1.65㎡/人 ほふく室 3.3㎡/人 2歳児以上 保育室又は遊戯室 1.98㎡/人	0・1歳児 乳児室又はほふく室 3.3㎡/人 2歳児以上 1.98㎡/人	保育室 1.65㎡/人 ※0歳児は他年齢の幼児の保育室と別区画	原則、事業所内保育事業と同様 ※認可外基準は遵守
	屋外遊戯場	2歳児以上 3.3㎡/人	2歳児以上 3.3㎡/人	—	原則、事業所内保育事業と同様
処遇等	給食	自園調理(連携施設等からの搬入可) 調理室 調理員	自園調理(連携施設等からの搬入可) 調理室 調理員	自園調理(外部搬入可) 調理室 調理員	原則、事業所内保育事業と同様 ※認可外基準は遵守

(出所) 内閣府 「企業主導型保育事業実施要綱の概要」等関係資料より作成
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/ryouritsu/pdf/>

2. 事業所内保育事業

事業所内保育所は、事業主が従業員の福利厚生のために設ける保育施設である。新制度が施行される前(2015年3月末現在)の施設数は、一般企業などの事業所内保育所1,782ヶ所と、病院の中などに設けられた院内保育所2,811ヶ所の合計4,593ヶ所となっており、2004年以降増加を続けてきた³。

これらの保育所は、長い間認可外の保育施設として取り扱われていたが、2015年4月の新制度施行後、地域型保育事業として認可を受けた事業所内保育所と、従来からの認可外保育施設としての事業所内保育所の2つのタイプに分かれている。

なお、これらの事業を運営していく上での設置基準について、次の節で述べる企業主導型保育事業を含めた全体像は(図表2)のと

おりである。

(1) タイプ1 新制度による認可の事業所内保育所

事業所内保育所は、新制度施行前まで認可外保育施設として位置づけられていたが、従業員の子もだけでなく、地域の子もを受け入れる「地域枠」を設けるなどの要件をクリアすれば、地域型保育事業の事業所内保育所として認可され、公的給付が受けられるようになった。新制度を利用し、給付金を運営費として受給できれば安定的な施設運営が見込めるのは大きな利点である。しかし、設置場所(都市部のオフィス街や郊外の工業団地など)によっては「地域枠」の利用が見込めない等の理由から、新制度の認可を受けた施設は、約150ヶ所にとどまっている⁴。

3 厚生労働省「平成26年度認可外保育施設のとりまとめ」2016年2月19日

4 厚生労働省「地域型保育事業の認可件数について」平成27年4月1日現在

(2) タイプ2 従来からの認可外の事業所内保育所

新制度前に設置された事業所内保育所の中には、認可外のまま運営を続けている施設の他に、認可外であっても定められた要件を満たすことで受給できる「事業所内保育設置・運営等支援助成金」を利用して運営されてきた事業所内保育所がある。国はこれまで同助成金によって仕事と子育ての両立支援を行うために事業所内保育所を運営している企業を支援してきた。新制度の施行により、これらの制度は廃止され、新制度施行の翌年（2016年度）、これに代るものとして創設された助成制度が「企業主導型保育事業」である。

3. 企業主導型保育事業

先述のとおり企業主導型保育事業は、国が認可外保育施設を助成する制度である。

本節では、この新しい事業の特徴や狙い、助成金の決定状況（11月末現在）および課題などについて述べていく。

(1) 事業の特徴と狙い

企業主導型保育事業の特徴は、認可外の保育施設であるが、認可保育所並みの助成金を受けられるにもかかわらず、利用者が負担する保育料も認可保育所並みの水準に設定できること。そして、保育所の設置に基礎自治体の関与を必要とせず、企業が自由に設置でき、利用者も施設との直接契約によって自由に利用できることである。

よって、企業が従業員のために設置しやすく、正社員、パートなどの就労形態に関係なく保育を必要とする従業員が利用しやすい。このような保育所を増やしていくことで、多

様化する働き方に対応できる保育の受け皿を拡充し、待機児童問題を解消していくことが大きな狙いである。

(2) 助成金決定状況

企業主導型保育事業の助成決定など、制度の運用を担っているのは、公益財団法人児童育成協会である。この協会から公表された最新の助成決定一覧⁵によると、決定した203件の設置者は一般企業や社会福祉法人、学校法人、医療法人、一般財団法人、JA厚生連、特定非営利法人など、実に様々である。設置パターンは事業所内設置型をはじめ、病院・介護施設・学校内設置型や駅等近接型などであり、定員は6人から210人と規模の幅が大きく、全体の約65%が「地域枠」を設けている。

また、公表された都道府県ごとの助成決定件数を、県庁所在地とその他の地域に分け、さらに保育定員に関しても19人以下・20人以上に分類してみると、県庁所在地など都市部よりもその他の地域の方が多く、定員については、19人以下の小規模な施設の割合が高くなっている傾向がみられた（図表3）。待機児童の問題は都市部が特に深刻であるため、保育関係者等は都市部に集中するであろうと予想していたが、意外な結果となっている。

(3) 認可外保育施設としての課題

前頁（図表2）で示したように、この事業は保育士の配置等の面で認可の事業所内保育所よりも運営・設置基準が緩和されている認可外保育施設のため、保育の質を担保するという点において注意が必要となる。定員20人以上の認可の事業所内保育所の場合は、保育に従事する者の全員が保育士の資格を求めら

5 平成28年度企業主導型保育事業助成決定一覧（5回目まで）

(図表 3) 平成28年度企業主導型保育事業助成決定件数

都道府県	県庁所在地	その他の地域	定員19人以下	定員20名以上
北海道	8	3	6	5
青森県	1	1	1	1
宮城県	5	5	8	2
秋田県	1	0	1	0
山形県	1	1	2	0
福島県	0	4	2	2
茨城県	0	4	3	1
栃木県	2	1	2	1
群馬県	2	2	2	2
埼玉県	4	4	5	3
千葉県	1	10	6	5
東京都	10	3	7	6
神奈川県	1	5	4	2
新潟県	0	3	1	2
岐阜県	0	4	3	1
静岡県	0	5	3	2
愛知県	3	10	9	4
三重県	0	2	0	2
滋賀県	0	3	3	0
京都府	1	0	1	0
大阪府	5	10	8	7
兵庫県	9	3	8	4
奈良県	3	4	3	4
和歌山県	2	0	0	2
鳥取県	0	2	1	1
岡山県	0	3	1	2
広島県	2	3	2	3
山口県	0	2	1	1
徳島県	2	1	0	3
香川県	3	1	4	0
愛媛県	4	0	2	2
福岡県	3	12	10	5
佐賀県	1	0	0	1
長崎県	1	0	0	1
熊本県	3	2	2	3
大分県	4	1	3	2
宮崎県	1	0	1	0
鹿児島県	1	2	2	1
沖縄県	1	2	2	1
合計	85	118	119	84

(出所) 公益財団法人児童育成協会企業主導型保育事業ポータルサイト
資料より筆者作成

<http://www.kigyounaihoiku.jp/info>

- ・ 東京都の場合は23区を県庁所在地とする。
- ・ 島根県と高知県は0件

れるのに対し、企業主導型保育所の場合は保育に従事する者の半数以上となっている（保育士の資格を持たず、保育に従事する場合は自治体を実施する研修会を終了した者を充てる）。

深刻な保育士不足の中で、保育の供給を増やすために基準を緩和することは現実的ともいえるが、保育施設での死亡事故発生率⁶を施設の種別に見ると、認可の施設に比べて認可外の施設の割合が圧倒的に高く、行政の関与度が低い施設ほど死亡事故の発生率が高いことが明らかにされており、行政の関与は保育施設が重大欠陥を抱えることを未然に防止している可能性が高いといえる。

保育所は子どもの心身の発達の場合であるとともに、命を預かる重要な施設である。企業主導型保育所を設置する際は、認可外の保育施設であっても第三者評価の受審などのチェック機能を入れるなど、保育の質を担保する仕組みを整えていくことが今後の課題といえよう。

6 内閣府「教育・保育施設等における事故報告集計」（2016）

4. JAにおける事業所内保育所の取組み

これまで新制度における事業所内保育事業の概要について述べてきたが、本節では新制度を活用したJAの事業所内保育所の事例について報告していく。

JAグループにおける事業所内保育所という点、これまでは厚生連病院の中にある院内保育所が挙げられるが、新制度後の動きとしては、今年4月にJA秋田おばこが認可の事業所内保育所を開設している。筆者の調査した限り、単位農協としては初の取組みであると思われる。

(1) JA秋田おばこ おばここども園

JA秋田おばこでは、以前から「子育て世代が安心して働ける職場」を目指しており、これからも職員や関連会社の職員等の出産・育児休職からの順調な復帰を支援するため、今年度から事業所内保育所を開設した。この事業所内保育所は、新制度の地域型保育給付を活用し、福利厚生の一環として設置している認可保育所である。

(2) おばここども園の概要(図表4)

認可の事業所内保育所を設置する場合、従業員の子どもが利用する「従業員枠」の他に保育を必要とする地域の子どもが利用できる「地域枠」を設けることが義務付けられている。現在、おばここども園では「従業員枠」として6人、地域枠として4人の子どもが在籍している(「枠」は、需要に応じて柔軟に運用することが認められている)。

(図表4) おばここども園の概要

沿革	平成28年4月1日 JA秋田おばこ四ツ屋支店の敷地内にJA秋田おばこ事業所内保育施設「おばここども園」として開設	
環境規模	敷地面積	1,896.99㎡
	園舎面積	113.45㎡
	保育室	57.97㎡
定員	19名(0歳児～2歳児)	
在籍児	在園児 10名 (0歳児7名、1歳児3名)	
職員	園長、保育士(5名)、栄養士(1名)、調理員(2名)※	
保育料	自治体の定めた保育料(市民税に応じた額)	

(出所)『JA秋田おばこ おばここども園要覧』より筆者作成

※ その他、園医(内科・歯科)

(おばここども園 園舎)



(図表5) 園内平面図



(出所) JA秋田おばこ『おばここども園要覧』より抜粋

(3) 開設までの経緯

J A秋田おばこの組合長は、かねてから女性職員が結婚・出産を理由に退職することを残念に思っており、出産後の就労継続をサポートする事業所内保育所開設の腹案を持っていた。事業所内保育所の設置に向け、理事会の承認をはじめ、全職員に向けてアンケート調査を行い、組織的な賛同を得た。

2015年4月、新制度の地域型保育給付を活用して事業所内保育所を設置することを自治体に申請し、関係機関との事前協議を開始。認可申請の準備等に当たっては、基礎自治体である大仙市の子ども支援課や、地域の私立保育園でつくる大曲保育会等のバックアップを受け、施設の設計や保育職員の採用・内定などを行った。順調に準備が進み、2016年3月におばここども園が竣工。同年4月に開園となった。

(4) おばここども園の特徴

おばここども園の特徴は、子どもの数に対し保育士が十分に配置されていることである。筆者が訪れた時も、子ども一人一人に丁

(おばここども園の園児たち)



寧な対応がとられており、0歳・1歳の時期に特に重要とされる保育者との愛着形成に必要な応答的な関わり⁷がなされていた。また、保育士に研修会などに参加させる機会を作るなど、保育の質を向上させるための環境作りが行われていた。

おばここども園では、地域の私立保育園で園長を務めていた経験豊かな人材を園長に迎え、ベテランの保育士と新卒で採用された若い保育士が、それぞれの持ち味を活かしたバランスのよい保育が行われている。今年の4月に新卒で採用された保育士は、「子どもと丁寧に関われる小規模保育所で働くことを強く希望していた」ということで、現在の職場環境に満足していると話してくれた。

(5) J Aとしてのメリット

運営費については、基準を満たした認可の保育施設であるため、給付費を受けており、J Aが単独で認可外の事業所内保育施設を運営するよりも少ない負担で安定的に保育を行うことができている。

近年、女性職員が出産後も仕事を続ける傾向はJ A内でも顕著であり、育児休業からの復帰率は9割に達している。J Aは、おばここども園の取組みがそのバックアップになると見込んでいる。また、保育定員の「地域枠」をJ Aの地域貢献と捉え、利用者がJ Aへの理解を深め、親しみを持ってくれることを期待している。

(6) 地域の利用ニーズ

大仙市の子ども支援課によると、平成28年4月1日時点の待機児童数は0人であるが、前年の年度途中の10月の待機児童数は8名お

7 保育者が子どもの泣き声、喃語、指差しなどの言動に細やかに反応し、言葉をかけたりスキンシップしたりする関わり

り、全員が3歳未満児であった。近年この地域においても、就労を希望する母親の増加や就労形態の多様化により、0歳から3歳未満の保育ニーズが以前より高まっており、おばここども園の「地域枠」で受け入れた4名分は、大仙市の待機児童対策として貢献しているという。

人口が減少傾向にあるこの地域で、今後子どもの数が増加することは想像しにくいのが、今年の8月に新聞の折り込みで配布したJAの広報誌⁸でおばここども園を特集した際、予想以上の問い合わせがあったということからも、この地域には保育を求める潜在ニーズがあることが窺える。

5. 事業所内保育所への期待

厚生労働省では、保育所の整備促進の一環として「保活」⁹に関する実態調査¹⁰を行い、今年の5月に結果を公表した。それによると、希望通りの保育所を利用できたと回答した者は全体の57.9%。希望通りではないが保育所を利用できた者は認可・認可外合わせて33.9%。利用することができなかった者は4.0%で、その理由として「申込者数が多く保育施設がどこもいっぱい」だったことを挙げ、その中には職場復帰を断念した者もいる。また、「保活」による苦勞・負担感に関しては、「市役所などへ何度も訪問」と「情報収集」の2つが特に高く、妊娠中あるいは出産後の体力的に厳しい時期に職場復帰への不安な気持ちを抱えながらの情報アクセス等に関する苦勞が明らかにされている。

事業所内保育所の第一のメリットは、「保活」で苦勞しなくても職場の人事課が出産・

育児休暇からの復帰のサポートを一元的かつスムーズに行ってくれることである。また、事業所内保育所は、従業員の福利厚生を目的として行われ、従業員の子育てを支援して職務に専念できるようにすることが目的であるため、運営者と利用者が同じ方向を向いているという点に特徴がある。それが結果的に子どもを産み、育てていくことへの安心とともに、仕事への意欲向上を促すことにつながっていくのではないだろうか。

6. おわりに

2017年度の税制改正大綱が決定し、その中で政府は待機児童問題の解消に向け、企業による保育所の設置を減税する方針を決めた。その対象が、本稿で述べてきた企業主導型保育所である。2017年度の税制改正では、企業主導型保育所の固定資産税と、都市計画税を通常の5割に減らし、国は税制面からも待機児童問題をバックアップしていこうとしている。

「一億総活躍プラン」における、目玉政策ともいわれている企業主導型保育事業は、同プランの中で「多様な保育サービスの充実」として835億円の予算が投じられ、これにより約5万人分の保育の受け皿を確保しようとするものである。しかし、この制度の気になるところは、市町村の関与を通さない認可外の保育施設に対して、国から認可並みの補助金が下りるといった点である。

一方、認可保育所は市町村の事業であり、認可（副申）、指導監督、利用調整、費用の給付、保護者の苦情対応等を通して市町村の関与を強く受けている。また、認可保育所は児

8 地域のおいしさを耕すJAマガジン「大地の輝き」

9 子どもを認可保育所等に入れるために保護者が行う活動（調査結果の概要より）

10 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課「「保活」の実態に関する調査の結果」平成28年5月20日公表

童福祉施設であり、市町村の子ども家庭支援への協力が求められる関係にあるなど、民間であっても地域のために働くことが求められる施設である。

これらを踏まえると、認可並みの税金を投入するのであれば、企業主導型保育事業についても、認可の事業所内保育所並みの保育の質が求められてしかるべきであろう。本稿の3-(3)で述べたとおり、行政の関与度が低い保育施設ほど子どもの死亡事故の発生率が高くなっている。保育所を利用する子どもにとって、そこは生活の場であり、乳幼児期の原風景でもある。子どもの最善の利益のためにも、保育の受け皿の拡充と同時に、早急に保育の質を確保する仕組み作りが望まれる。

【謝辞】

本稿でご紹介したJA秋田おばこの事業所内保育所「おばこ子ども園」の調査に際し、同JAの総合企画部人事課長をはじめ、人事課の担当者、おばこ子ども園の園長ならびに保育士の方々には、資料提供およびヒアリング等で多大なるご協力をいただきました。

未筆ながらこの場を借りてお礼申し上げます。

【参考文献】

- ・公益社団法人 全国私立保育園連盟（2016）『保育通信 No.738』
- ・保育園を考える親の会（2016）『東京都・千葉県・埼玉県・神奈川県的主要都市＋政令指定都市等100都市保育力充実度チェック「保育に関する調査」の結果2016年度版』
- ・JA秋田おばこ（2016）『おばこ子ども園要覧』
- ・JA秋田おばこ『JA秋田おばこ 事業所内施設「おばこ子ども園」の概要について』（概要説明資料）