

児童関連サービス研究会報告書

平成6年4月15日

児童関連サービス研究会

はじめに

核家族化や都市化の進行，女性の社会進出など，近年，児童や家庭を取り巻く環境は大きく変化してきている。とりわけ，著しく少子化が進行する中で，仕事と子育ての両立を支援するための施策を講じていくことが必要となっている。

このような観点から，厚生省では公的保育サービスの充実を図ってきたところであるが，他方，保育ニーズが多様化，高度化する中で，その仕組みや現状から公的サービスが対応していない多様かつ個別的なニーズに対応する形で，民間の児童関連サービ

スが成長してきた。

このため，これら民間サービスの実態を把握する必要から平成3年度及び平成4年度の2か年にわたり実施した民間サービスの事業者及び利用者の実態調査を経て，平成5年5月，今後講じていくべき民間サービスに対する施策の基本方向を検討するため，この研究会が設置された。

この研究会は，設置以来，サービス事業者等からのヒアリングを含め，計8回開催された。本報告は，その研究結果をとりまとめたものである。

1 民間児童関連サービスの現状

(1) 児童関連サービスの成長の背景

(児童や家庭を取り巻く環境の変化)

我が国の合計特殊出生率は，平成4年に1.50と史上最低を更新するなど依然として低い水準にあり，児童自身の健やかな成長はもとより，労働力の需給バランスや社会保障負担の増大など社会経済への影響が懸念されている。

とりわけ，無業の女性と働く女性の出生率（昭和60年）をみると，前者が3.05であるのに対し後者は0.75と両者が著しい差異を示していることから，このような少子化の要因の1つとして，働く女性を中心に子育てに対する様々な負担感が増大していることが指摘されている。

保育の観点からみると，働く女性の増加は，とりわけ残業など就労形態の多様化とも相まって，一律かつ定型のサービスでは対応が困難な多様かつ個別的な保育ニーズを顕在化させてきた。加えて，核家族化や都市化の進行により，祖父母からの世代間の育児知識の継承が困難になるとともに，地域における子育ての助け合い機能が希薄化し，子育ての孤立化が生じてきている。このため，子育てについて親，とりわけ母親のみに重い負担を負わせることなく，子育てに対する理解と関心を深め，社会全体でこれを支援していく必要性が高まっている。

他方，個人の価値観が多様化するのに伴い，保育ニーズの高度化も生じている。例えば，時には子育て

てを離れて、スポーツや買い物など自分自身あるいは夫婦の時間を持ちたいとの要望が生じたり、地域における孤立化などから他者とのコミュニケーションを求めて、一時的に子育てを外部化することが進行してきた。このように、子どもを外部に預けてまで仕事に従事したり趣味に興じたりすることは、従来であれば親のわがままであるとして否定的にとらえられてきたところであるが、現在の子育て事情を踏まえると、固定的観念に固執せず、親子が心身ともにリフレッシュする時間を持つことの重要性から肯定的に受け止めることも必要となっている。

（児童関連サービスの台頭）

上記のような環境変化や個人の価値観の多様化を背景として、従来家庭が担ってきた育児機能の部分的な外部化が進行してきた。

とりわけ残業等の就労形態の多様化や都市部における通勤事情等を反映して、公的サービスのみでは対応が困難な多様かつ個別的な保育ニーズに柔軟に対応するものとして、民間の児童関連サービスが成長発展を遂げてきたと言える。具体的には、延長保育や夜間保育（いわゆる二重保育を含む。）、乳児の保育、病児の保育あるいは個人的保育（集団保育でないもの。）など、その内容や形態は多種多様なものとなっている。

（2）児童関連サービスの類型

児童関連サービスは、様々な内容や形態のものを包含するものであるが、概ね次のように区分することができる。

（施設型保育サービス（認可保育所を除く。））

乳幼児を保育することを目的とする施設であって、児童福祉法に基づく都道府県知事の認可を受けていないものをいう。

具体的な施設内容としては、

様々な事業主体が小規模な施設で運営する保育施設（自治体から補助等を受けているものもある。）

保育について技能や経験を有する者が、その家庭において、乳幼児（3人程度）を保育するいわゆる家庭的保育施設（自治体から補助等を受けているものもある。）

夜間保育や宿泊を伴う保育等を行ういわゆるベビーホテル

事業主が従業員の福利厚生の一環として設置する事業所内保育施設等が存在する。

（在宅型保育サービス）

保護者の委託を受けて、ベビーシッターが保護者の居宅あるいは保育所と居宅との通所途上において乳幼児の保育を行うものをいう。

（付帯型保育サービス）

百貨店、ホテル、文化施設等で、主に付帯的サービスとして、一時的に乳幼児を預かるためのいわゆるベビールーム（授乳コーナーも含む。）をいう。

（児童関連直接サービス）

子ども又は保護者を対象として、直接サービスを提供するもので、具体的には、

- ・百貨店での付帯的サービスとしての育児相談や電話による育児相談事業
- ・教育関連（幼児教室、学習塾、集団キャンプ事業等）
- ・体育関連（スイミングスクール等）
- ・娯楽関連（レジャーランド等）

等が含まれる。

（児童関連生活サービス）

子どもや保護者が生活を営む上で利用するサービスや商品で、具体的には、

- ・出版関連（育児書、児童書等）
- ・物品関連（玩具、衣料品、食品等）
- ・金融関連（学資保険等）
- ・施設関連（清掃委託、寝具委託、洗濯委託、給食委託サービス等）
- ・その他（百貨店等小売業、ベビー用品レンタル業、家事支援サービス等）

等が含まれる。

（3）児童関連サービスの特性

（市場の特性）

児童関連サービス市場は、物品関連のように業態として既に確立しているものから、消費者のニーズの変化に対応し今後創設や拡大が見込まれる在宅型保育サービス、付帯型保育サービス及び児童関連直接サービスなど、その分野は多岐にわたっている。

近年は、少子化や個人の価値観の変化等を背景に、「一点豪華主義」あるいは「6つのポケット（祖母（父方、母方）、父母）」などの言葉に象徴される

ように、単価の引上げ（高級志向化）やサービスの多様化などが進行したが、児童関連生活サービスのように入資の参入があるものから、保育関連分野のように中小資本が中心のものもあり、その規模は様々である。

今後、とりわけサービスの受け手が子ども自身であるものについては、その成長に与える影響が大きいことから、サービスを提供する企業の社会的責任という観点が必要になってくるものと思われる。

（サービスの特性）

児童関連サービスの最大の特性は、サービスの受け手（＝児童）とその対価を負担する者（＝保護者）が相違する場合が多いということであり、とりわけ

児童自身を対象とする直接型サービスについては、サービス提供側の配慮が求められるところである。

保育サービスについてみると、そのサービスの質は、内容や水準が千差万別となっており、多様なニーズに柔軟に対応する形で一定の社会的役割を果たしている良質な事業者もある一方、依然として改善が必要と思われる低質な事業者も存在している。

この点に関して、いわゆる無認可保育施設については、依然として低質な事業者が存在していること、ベビーホテル問題という過去の経緯あるいは「無認可」という語感等から、実際に提供しているサービスの内容如何にかかわらず、その全般について否定的なイメージを持たれる傾向がある。

2 児童関連サービスの課題と政策の基本方向

以下では、施設型保育サービス及び在宅型保育サービスなど保育関連分野を中心に、今後の課題や政策の基本方向について触れていくこととする。

（1）児童関連サービスにおける今後の課題

（利用者の要望）

児童関連サービスにおける今後の課題をとらえるに際して、まず、実際の利用者がこれらサービスに対してどのような要望を持っているかを踏まえておくこととする。

まず、いわゆる無認可保育施設に係る利用者の改善要望については、平成4年12月に実施された厚生省「児童関連サービス実態調査」によれば、（a）施設の整備、（b）料金、（c）子どもの世話をする人の質の向上、（d）保育内容の向上、（e）万一の事故等のときの保障等となっている。

同様に、ベビーシッター業については、（a）料金、（b）ベビーシッターの質の向上、（c）万一の事故等のときの保障、（d）保育内容の向上、（e）サービス内容に関する情報の提供などが上位を占めている。

また、これら改善要望をも踏まえ、民間サービス全般についての国や地方自治体への要望としては、

（a）低料金で利用できるよう制度面での支援をしてほしい、（b）施設・サービスの質や料金などの面で適正水準を維持するように指導を強化してほしい、（c）民間サービスに関する情報を提供してほしい

等が大宗を占めている。

（今後の課題）

利用者の要望を集約すれば、今後の課題としては、料金の適正化、施設や保育従事者等の質の向上、有益な情報の提供などが挙げられる。

こうした中で、これら保育関連分野の特徴であるサービスの受け手（＝児童）とその対価を負担する者（＝保護者）が異なること、さらには、サービスの受け手である児童はその選択の余地が希薄であることを勘案すれば、第一義的には、まずサービスの質の確保及びその向上を図ることが重要である。

具体的には、とりわけ依然として低質な事業者については、早急な質の向上策を講じる必要があるとともに、乳児や病児の保育などサービスのメニューが多様化している中で、有資格者の確保等サービスの提供基盤を確立していくことも重要な課題である。

なお、利用者の要望の強い料金面での改善や有益な情報の提供等については、例えば料金を下げるために施設整備や保育従事者の確保等の面でサービスの低下を招くというようなことでは意味がなく、まずはサービス面での質が確保されていることが前提となる。

（2）政策の基本方向（総論）

政策の必要性

（公的サービスと民間サービス）

保育サービスには、公的サービスとして地方自治体が直営するもの及び民間への委託によるものがあるとともに、国や地方自治体からの公的な補助を受ける民間サービス、純粋な民間サービスとして全く独立した営利企業等があり、公私のサービス提供には様々な形態が存在する。

保育ニーズが多様化する中で、今後も民間サービスの成長が予想される中、これら民間サービスの社会的存在は無視することができない状況になっている。

こうした中で、今後も公的サービスの多様化を図っていく必要があることは当然だが、一方で、公的サービスとの連携を図りつつ、相互補完的に良質な民間サービスの供給を促進していくことも重要である。とりわけ、公的サービスはその内容等がある程度画一的にならざるを得ず、個々の利用者ニーズに即応したきめ細かなサービスの供給について、民間サービスを活用することの意義は大きいものと思われる。

なお、民間サービスの活用に当たっては、その態様に応じて補助や融資など公的な関わりを持つことも考えられることから、公的サービスと民間サービスを対立的にとらえるよりも、むしろ両者の連携を図りつつ、広い視点から総合的に考えていくことが必要である。

このような考え方に沿って、行政が自然発生的に発展してきた民間サービスに関わっていく上では、今後もその質の確保に向けて指導監督していくことが必要なものの、従来の規制的な観点にとどまらず、行政としてもサービスの質の向上を図るために支援を行うといった視点が重要である。

方策の基本的考え方

(サービスの質の確保)

残業等に対応した保育時間の延長など、利用者(保

護者)のニーズに沿ったものを提供していくというだけでなく、そのサービスの直接の受け手である子どもにとって真に有益なものを提供していくという観点から、その質の確保及び向上を図っていかねばならない。

そのためには、サービスに係る内容面、人的側面、施設面等において、子ども及びその保護者が安心してサービスを受けられる環境を整備することが必要である。

したがって、現在、質的側面において著しい格差のある民間サービスについて、今後、それぞれの特长を活かしつつも、そのサービスを受ける児童の健全な育成を担保できる一定水準以上の適正な質の確保を図っていくための方策を講じていくことが重要である。

(良質なサービスの適正な評価)

良質なサービスの提供を促進していくためには、質の確保及び向上を図るとともに、一定水準以上の質を確保しているサービスについては、その適格性を認め、正当な社会的評価を付与していくことが必要である。

そして、その評価も含め、消費者保護の観点から利用者に適切な情報を提供していくことが重要である。このような方策は、利用者が良質なサービスを選択する際の適切なメルクマールとしての役割を果たすとともに、事業者に対しても、さらなる質の確保に向けてのモラルの向上及び良質なサービスの供給促進への寄与という効果が期待できるものと思われる。

(情報提供の強化)

良質なサービスの供給促進を図る一方で、多様なニーズを有する利用者の選択の幅を広げ、サービス供給者間の競争を促進する観点から、その地域において利用可能な事業者名、料金水準、保育時間等に関する情報を提供できる体制の整備が必要である。

3 具体的政策の方向(各論)

(1) 施設型保育サービス

施設型保育サービスについては、公的助成を受けている事業所内保育施設を除けば、事業者によってサービス水準が千差万別であることから、当面は、まずサービスの質の確保及び向上策を早急に講じる

ことが重要である。

そのためには、従来の指導的側面からの関わりだけでなく、質の向上を図ろうとする事業者については、積極的に相談援助に応じていくことも必要である。具体的には、一定水準以上の質の確保という観

点からの施設整備等に係る政策的融資などを検討するとともに、医療機関、相談機関との連携や保険制度の確立などにより、サービス内容の向上を図るべきである。

また、施設型保育サービスについては、実際に提供しているサービスの内容如何にかかわらず、社会的に否定的な評価を付与されている傾向があるため、現に良質なサービスを確保しているものについては、利用者に対し適切な情報を提供することにより、消費者保護及び利用者の選択という観点から、これらサービスの供給促進に資する仕組みを考えていく必要がある。

一方、既に一定水準以上の質の確保を条件に公的助成の対象となっている事業所内保育施設については、女性の本格的な社会進出等に積極的に対応しようとする事業所を支援し、ひいてはこれら労働者の児童の健全な育成に資するという観点から、さらなる助成の拡充を図っていくべきである。

なお、施設型保育サービス全体について、その位置付けを明確にし、社会的な評価を付与していく方策として、現在、児童福祉法上「無認可児童福祉施設」として位置付けられているこれら施設に対して、法律上の位置付けを明確化していくことも考えられる。この点については、規制緩和の流れはもとより、認可保育所の今後の動向も踏まえつつ、その全体的な位置付けについて総合的に検討していく必要がある。

(2) 在宅型保育サービス

在宅型保育サービスについては、比較的歴史も浅く、近年、急速に成長してきた分野であることから、まずは、ガイドラインや標準的約款等の策定などにより、消費者保護及びサービス供給体制の整備を図ることが重要である。

したがって、医療機関、相談機関との連携や保険制度の確立を促進していくとともに、サービス事業者及び従事者について、その質の向上を図るための研修事業を行うほか、一定以上の質を確保した従事者についての民間資格制度の創設なども期待したい。

一方、良質な事業者については、そのサービスの供給を促進していく観点から、認定マーク制度等により、これら事業者に対して社会的に正当な評価を付与していく仕組みも考えていく必要がある。

また、利用者からも要望が強い料金負担の問題については、近年、企業が福利厚生観点から法人契約によりこれら在宅型保育サービスを利用するケースが増加してきていることにも鑑み、こうした子育てに関心の強い企業を支援するとともに、利用者（従業員）の負担軽減も図れるような助成制度の仕組みを設けることも有効であると考えられる。

なお、在宅型保育サービスについては、平成3年6月に社団法人全国ベビーシッター協会が設立されて以降、業界の自主的なガイドラインの策定等、同協会が中心となってサービスの質の確保及び向上を図ってきたところである。したがって、行政として政策を講じていく際には、これら業界の自主的な取り組みにも配慮しつつ、相互に連携を図りながら進めていくべきである。

(3) 付帯型保育サービス

百貨店等で行われている付帯型保育サービスについては、子育てに対する社会的支援という観点からも、今後、普及を図っていくことが望ましい。

具体的には、公的機関への授乳コーナーの設置等のもとより、百貨店やホテルなど民間の自主的な取り組みの中で設置されるこれら施設についても、公的資金による助成や融資を行っていくことが必要である。

また、障害者マークやシルバーマークなどの例に倣い、授乳コーナー等について共通マークを作成すること等により、子育て家庭に対する社会の意識の高揚に資する啓発事業を行っていくことも検討すべきである。

(4) 児童関連直接サービス及び

児童関連生活サービス

児童関連直接サービス及び児童関連生活サービスといった広範囲にわたるサービスについては、児童に係るサービスや商品を提供する企業の社会的責任はもとより、社会全体での子育て支援といった観点から、各業界の横断的な組織化（例えば、児童関連サービス振興会の創設等）により、認定マーク制度など第三者的立場からの各種サービスの質の評価や、広報紙の発行、商品展示等による子育て家庭への情報提供を図っていくことを検討すべきである。

また、今後の児童家庭施策を検討していくに当た

って児童や家庭を取り巻く環境を的確にとらえておく必要があることから、新規サービス等も含め、各種サービスの実態を把握するための調査を行い、適切なサービスが提供されるための研究を推進する必要がある。

このほか、消費者のニーズに応じた育児支援サービスや家事支援サービスの新しいあり方について検討するとともに、公的保育サービスや施設型保育サービスにおいて外注される施設関連サービス（清掃、寝具、給食等）の質の確保と適切な活用のあり方に

ついて、さらに検討を進める必要がある。さらに、一層の質の確保が求められている業種については、児童の健やかな成長の保障という観点から質の確保及び向上策を検討していく必要がある。その際には、他の諸規制をも勘案し、行き過ぎた規制強化になることのないよう配慮すべきである。

また、児童とは直接関連のないサービスを提供する企業に対しても、子育てに関して社会的に支援していくことの重要性を啓発していく等の働きかけを行っていくことも重要である。

おわりに

この研究会では、保育関連分野を中心に、仕事と子育ての両立支援という観点から民間の児童関連サービスの振興等に関する基本方策について議論を重ね、また、保育以外の分野についても、児童の健全な育成及び子育てに対する社会的意識の醸成等の観点から若干の考察を加えた。

とりわけ保育の分野に関しては、保育問題検討会において、公的サービスたる保育所について、その制度全体のあり方に関する議論がこの研究会と同時に進められてきたところであるが、民間サービスに対する政策展開を図っていく上では、こうした公的サービスの動向を踏まえつつ総合的に検討していく必要がある。

とはいえ、女性の社会進出が今後も進行していくことが予想される中、共働き家庭や働く女性の仕事と子育ての両立支援のための環境を整備していくことは喫緊の課題であり、こうした家庭の多様かつ個別的なニーズに対応できる民間サービスについて、行政としても何らかの対応を図っていくことが求められている。

その意味において、この報告書は、民間サービス

に対する行政の基本的対応方向について、これまでにない新たな視点からの提言が盛り込まれたものと思う。これを契機に、仕事と子育ての両立を支援する重要な社会資源たる民間サービスについて、今後、その供給促進のための施策が講じられることを望む。

一方、社会全体で子育てを支援していくことの重要性に鑑みると、国や地方公共団体による直接的な関与のほか、民間による幅広い活動の展開が望まれるところである。折しも平成6年度には、民間サービスを積極的に支援していくことを目的とする児童環境財団（仮称）が設立される予定となっているが、こうした財団を中心に、各論で述べたような方策について、その具体的な展開が図られることを期待したい。

最後に、児童関連サービスについて対策を講じていくに当たっては、利用者（保護者）の視点に立ったきめ細かなサービスを提供していくことが望まれるところであるが、もとよりサービスの直接の受け手である子ども自身の健やかな成長への配慮が前提となることは言うまでもないことを強調しておきたい。

「児童関連サービス研究会」委員

(敬称略・五十音順)

- 網野 武博 (日本総合愛育研究所調査研究企画部長)
- 石井 博史 (社団法人シルバーサービス振興会企画部長)
- 伊藤 寿子 (神奈川県相模原市社会福祉部児童福祉課長)
- 小野 毅 (第一生命保険相互会社企画第二部事業開発課課長)
- 小池 信子 (元・国民生活センター情報管理部長)
- 巷野 悟郎 (社団法人全国ベビーシッター協会会長)
- 迫田 圭子 (社会福祉法人茶々保育園園長)
- 鈴木 朝雄 (株式会社三和総合研究所研究開発部主任研究員)
- 田島 誠一 (社会福祉法人聖隷福祉事業団聖隷三方原病院事務長)
- 玉田 弘毅 (明治大学法学部教授)
- 宮本 良雄 (三井海上火災保険株式会社公務一部営業一課長)

○ 座長