

# 認可外保育施設の機能と役割に関する研究 —待機児童が少ない地域における認可外保育施設の特徴—

大西 薫 ・ 大西 将 史\*<sup>1</sup>

## The Function and Role of the Unauthorized Day Care Center : Features of the Waiting Children is Less Area

Kaoru OHNISHI Masafumi OHNISHI

### 要 旨

本研究は認可外保育施設の特徴を明らかにすることを目的に、次の3つの研究を行った。研究1では、認可外保育施設の全体的な特徴を確認するために、対象としている子どもの年齢や保護者の家庭的背景について、政府が実施した大規模調査による統計データをもとに分析を行った。研究2では、認可外保育施設（事業所内保育施設・病院内保育施設・ベビーホテル）の比較を行いそれぞれの類似点・相違点をまとめた。研究3では、地域性の違いから複数のベビーホテルを比較した。その結果、0-2歳児の利用が多いこと、ベビーホテルに関して、認可外保育施設の多様性と指摘される部分を担っていること、ハイリスク家族へのセーフティネットとしての機能を有していることが明らかになった。

キーワード：認可外保育施設、事業所内保育施設、病院内保育施設、ベビーホテル、保護者支援

### 1. 問題と目的

日本で初めて待機児童数が明らかにされたのは1995年である。その後、国は「待機児童ゼロ作戦（2001年）」「新待機児童ゼロ作戦（2008年）」「待機児童解消『先取り』プロジェクト（2010年）」、「待機児童解消加速化プラン（2013年）」を打ち出すなど様々な対策をとったが、待機児童数が大きく減ることはなかった。2016年4月1日現在、待機児童数は23,443人であり、その中でも3歳児未満は20,446人で待機児童全体の86.8%を占めている（厚生労働省、2016）。待機児童の中には認可外保育施設を利用せざるを得ない子どもが多数おり、子どもたちが安全に養護されるべき居場所を確保することが急務である。

細川<sup>1)</sup>は、待機児童問題と保育ニーズの多様化について次のように述べている。現代は少子高齢化、都市化や過疎化、近所づきあいといった社会的つながりの変容など、急激な社会の変化が起きている。ライフスタイルの多様化によって個人のニーズは細分化し、共働き世帯の増加や働き方の変化にともない、保育施設による育児支援がますます求められている。このような状況を背景に、様々な保育の場が必要とされている。その中でも認可外保育施設は、認可保育施設などが充分に対応できていないニーズに対応している、と指摘している。

---

\*<sup>1</sup> 福井大学教育地域科学部

認可外保育施設とは、児童福祉法に基づく都道府県知事などの認可を受けていない保育施設のこと、このうち、(1)夜8時以降の保育、(2)宿泊を伴う保育、(3)一時預かりの子どもが利用児童の半数以上、のいずれかを常時運営している施設については「ベビーホテル」と言う。また、事業所や病院が従業員のために設置する「事業所内保育施設」も認可外保育施設に含まれる。

認可外保育施設は、認可保育施設では対応することが困難な利用者の多様な保育ニーズに対応し、その受け皿となってきた。具体的には、夜間や休日の保育、0～2歳児や学童を受け入れるなど、利用者の切実なニーズに対応してきた<sup>2)</sup>。その一方で、認可外保育施設の安全性に対して疑問が投げかけられるような事件がしばしば報告され、関心が高まっている。保育施設における子どもの死亡事故は、認可外保育施設や一時預かりで発生率が高いと報告されている<sup>3)</sup>。特に、ベビーホテルは1980年代初めに死亡事故が起り、大きな社会問題を引き起こした。この事件をきっかけに、ベビーホテルのあり方が見直されるようになり、都道府県が認可外保育施設の安全性を確保するために、2002(平成14)年からは地方自治体への届出、運営状況の報告、利用者への情報提供などが義務付けられ、制度的な基準が設けられた。また、地方自治体は、運営状況や立ち入り調査結果を公表して、悪質な施設に対する勧告・公表を行うことができるようになるなど、監督指導の徹底が図られている。それでも、2014年の立ち入り調査結果によると、調査を受けた施設の49%は「指導監督基準」に適合していない状態にある。

浅野<sup>4)</sup>は、認可外保育施設を活用する風潮は、待機児童解消など現代の解決すべき問題への対応としてやむを得ない部分もあるが、本来ならば子どもの保育環境を維持するという点で、認可保育施設を拡大させる中で、認可外保育施設の役割を縮小していくことが望ましいと述べている。その上で、安易に保育サービスの供給施設として活用するのではなく、子どもの健全な発達を配慮することが重要である、と指摘している。

この点に関して認可外保育施設は、児童福祉法の「設置基準を満たしていない施設」として一括するには多種多様であり、中には認可保育施設に匹敵する保育を実践する施設も散見できる、との指摘がある<sup>5)</sup>。実際、認可外保育施設は上述したように事業所内保育施設や病院内保育施設、ベビーホテル等の下位分類があり、それぞれ保育の理念や内容、利用者の背景やニーズは多様であり、それを一括りに論じるには無理がある。

認可外保育施設の入所児童数は認可保育所の1割強程度の規模であり、認可外保育施設を利用するのは、認可保育所を希望しながら入所できなかったからと推測されるという<sup>6)</sup>。だがしかし、厚生労働省が平成25年に行った地域児童福祉事業等の調査において、認可外保育施設利用者のうち、そもそも認可保育所を希望しなかった利用者が約30%存在している。また、認可保育所への入所を希望していたが、開所時間が希望する保育時間と合わないとする回答が約25%あった。認可外保育施設が保護者の多様なニーズに柔軟に対応しているという特徴を示すデータであり、認可保育施設にはない機能や役割を果たしているものと推測される。

このように認可外保育施設は多様な設置状況を背景に様々な家庭の多様な保育ニーズに対応してきたという特徴がある。しかしながら、認可外保育施設に関する研究はほとんどなされていないのが実情であり、一部の報道や、多様な認可外保育施設の個別性を踏まえることなしに行われてきた政府の調査報告のみを唯一の資料とするならば、認可外保育施設の担ってきた重要な側面を捉え損ねる可能性がある。

そこで、本研究では認可外保育施設の特徴を、より実態に即して捉えることを目的とする。なお、2015年4月、子ども・子育て支援新制度がスタートしたが、本研究は、新制度導入前の認可

外保育施設の特徴を整理するために、新制度が始まる以前の枠組みの中で論じていく。研究1では、認可外保育施設の全体的な特徴を確認するために、対象としている子どもの年齢や保護者の家庭的背景について、政府が実施した大規模調査による統計データをもとに分析を行った。研究2では、地域特性を踏まえた認可外保育施設の質的分析を行い、事業所内保育施設、病院内保育施設、ベビーホテルの施設長及び管理者へのインタビューおよび保育場面の観察を行った。研究3では、地域特性を踏まえたベビーホテルの違いについて検討した。これらの3つの研究を通して、認可外保育施設の全体的特徴と傾向、認可外保育施設の個別性について、ベビーホテルの実態と残された課題を総合考察で述べる。

## II. 研究1. 統計データを用いた認可外保育施設の全体的特徴の確認

### 1. 目的

認可外保育施設の全体的な特徴を確認するために、対象としている子どもの年齢や保護者の家庭的背景に焦点を当てて分析をすることを目的とする。

### 2. 方法

#### (1) 分析データ

厚生労働省、文部科学省および総務省から公開されている統計データの内、同一年度内で認可外保育施設、認可保育施設および幼稚園の利用者に関する調査および人口に関する調査が行われていた平成22年度のデータを用いた。具体的には、それぞれ順に平成22年度地域児童福祉事業等調査（厚生労働省, 2011）、平成22年度社会福祉施設等調査（厚生労働省, 2011）、平成22年度文科省学校基本調査（文部科学省, 2011）、平成22年度国勢調査（総務省統計局, 2011）の4つの統計データを分析対象とした。なお、認可外保育施設における調査は2月1日、認可保育施設における調査は10月1日、幼稚園における調査は5月、人口に関する調査は10月1日に行われている。

#### (2) 分析方法

①年齢層ごとの保育・幼児教育施設利用者数の推定値を算出するために、まず、国勢調査を除く上記の3つの統計データを用いて、0歳～6歳までの各年齢層の人口、認可外保育施設（ベビーホテル、事業所内保育施設＋その他、全体）、認可保育施設および幼稚園それぞれの利用者数（子どもの人数）の推定値を算出した（表1における「a」～「e」）。次に、それぞれの年齢層における施設利用者数（「a」～「e」）を人口推定値（表1における「f」）で除して人口に占める各施設利用者数の割合の推定値を算出した。さらに、各年齢層における保育施設（認可＋認可外）と幼稚園利用者数の和を求め、保育・幼児教育施設利用者数の推定値（表1における「g」）を算出し、それぞれの年齢層における各施設利用者数（「a」～「e」）を除して各施設利用者数の保育・幼児教育施設利用者数の割合の推定値を算出した。なお、それぞれの統計データによって調査時期が異なることに加えて、幼稚園における調査は子どもの年齢区分ではなく、クラス（学年）区分で行われている。すなわち、幼稚園における年齢区分は、3歳から4歳が含まれる3歳児クラス、4歳から5歳が含まれる4歳児クラス、5歳から6歳が含まれる5歳児クラスというクラス区分で行われている。そこで、5月1日の幼稚園におけるクラス区分のデータを、認可保育施設及び人口推計の調査時点と同じ10月1日時点における年齢区分に振り分けるための処理を行った。

②ベビーホテルを利用する保護者の家庭背景を確認するために、ベビーホテルおよび認可保育施設を利用している保護者における母子世帯および母子世帯と父子世帯の保護者の割合の推定値

を算出した。さらに、ベビーホテルと認可保育施設における母子世帯および母子世帯と父子世帯それぞれの割合を算出し、 $\chi^2$ 検定を行った。

### 3. 結果と考察

分析方法①に従って年齢層ごとの保育・幼稚教育施設利用者の推定値を算出した結果が表1である。表1から読み取れる認可外保育施設の特徴として、利用者（子ども）の割合が、相対的には、0歳から2歳のいわゆる“未満児”が多いことが挙げられる。認可外保育施設全体における保育・幼児教育施設利用者数の割合は、0歳児では17.2%、1歳児では14.7%、2歳児では13.7%であった。ベビーホテルにおいては、同様に0歳児では5.2%、1歳児では3.6%、2歳児では3.1%であった。事業所内保育施設およびその他においては、同様に、0歳児では12.0%、1歳児では11.1%、2歳児では10.7%であった。0歳から2歳児を対象としない幼稚園においては当然利用者がいないことから、この年齢層の子どもは認可外および認可保育施設を利用することとなる。認可保育施設においては、0歳児では82.8%、1歳児では85.3%、2歳児では86.3%であり、相当数が認可保育施設を利用している。しかし、幼稚園においても対象年齢となる3歳児以上では認可保育施設の利用者は50%前後と大幅に減少し、利用者の大半を幼稚園と2分しているかたちになっている。そのため、3歳児以上では、認可外保育施設の利用者割合がかなり減少し、特にベビーホテルにおいてその傾向が顕著である。以上のように、認可外保育施設においては0歳から2歳という健康面において特に注意が必要な幼い子どもの保育を担っている割合が相対的に高いことが特徴であり、保育環境や保育内容、医療・福祉両面における地域の自治体や施設との連携、保護者との連携という面で、保育施設および個々の保育者に求められることの水準が相対的に高いことが示唆される。

分析方法②に従ってベビーホテルおよび認可保育施設を利用している保護者における母子世帯および母子世帯と父子世帯の保護者の割合の推定値および $\chi^2$ 検定を行った結果が表2である。表2から読み取れるベビーホテル利用世帯の特徴として、母子世帯および母子世帯と父子世帯の割合が認可保育施設のそれと比較して相対的に高いことが挙げられる。なお、事業所内保育施設においても同様の分析を行ったが、母子世帯および母子世帯と父子世帯の割合は認可保育施設利用世帯と同水準であった。このことは、認可外保育施設の中でも特にベビーホテルにおいては生活面において困難を抱えやすい世帯が相対的に多いことを示しており、それだけ保育者に求められることの水準も高くなる可能性を示唆している。

## Ⅲ. 研究2. 地域特性を踏まえた認可外保育施設の質的分析

### 1. 目的

認可外保育施設の下位分類である事業所内保育施設、病院内保育施設、ベビーホテルについて、それぞれの特徴を、保育理念や運営方法、利用者（子どもと保護者）の特徴、抱えている問題という観点から明らかにすることを目的とする。

### 2. 方法

A県にある事業所内保育施設、病院内保育施設、ベビーホテルの施設長および責任者にインタビューおよび保育場面の観察を行った。A県は、政令指定都市に隣接する地方都市である。筆者はA県の保育施設において、保育活動に関するフィールドワークを行っている。待機児童に関

表1 平成22年度における年齢層ごとの保育・幼児教育施設利用者数の推定値

年齢	認可外保育施設 <sup>1</sup>									認可保育施設 <sup>2</sup>			幼稚園 <sup>3</sup>		人口 <sup>4</sup>		保育・幼児教育施設利用者	
	ベビーホテル			事業所内保育+その他			全体			d	d/f*100	d/g*100	e	e/f*100	e/g*100	f	g+c+d+e	f/g*100
	a	a/f*100	a/g*100	b	b/f*100	b/g*100	c	c/f*100	c/g*100									
0歳	3215	0.3	5.2	7398	0.7	12.0	10613	1.0	17.2	51111	4.9	82.8	-	-	-	1045975	61724	5.9
1歳	10041	1.0	3.6	31076	3.0	11.1	41117	3.9	14.7	238629	22.8	85.3	-	-	-	1045417	279746	26.8
2歳	11518	1.1	3.1	39783	3.7	10.7	51301	4.8	13.7	321876	30.0	86.3	-	-	-	1074194	373177	34.7
3歳	8548	0.8	1.3	35770	3.3	5.5	44318	4.1	6.8	391229	36.6	59.9	217729	20.4	33.3	1069540	653276	61.1
4歳	5308	0.5	0.6	25502	2.4	2.7	30810	2.9	3.2	426772	40.2	44.7	497485	46.9	52.1	1061622	955067	90.0
5歳	2992	0.3	0.3	23312	2.2	2.3	26304	2.5	2.6	418645	39.6	40.6	585228	55.3	56.8	1058489	1030177	97.3
6歳	1998	0.2	0.4	14698	1.3	2.8	16696	1.5	3.1	208583	19.0	39.3	305471	27.8	57.6	1098856	530750	48.3
不詳	971			3257			4228											
総数	44591			180796			225387			2056845								

<sup>1</sup> 平成22年度地域児童福祉事業等調査（厚生労働省，2011）より

<sup>2</sup> 平成22年度社会福祉施設等調査（厚生労働省，2011）より

<sup>3</sup> 平成22年度文科省学校基本調査（文部科学省，2011）より

<sup>4</sup> 平成22年度国勢調査（総務省統計局，2011）より

表2 ベビーホテルおよび認可保育施設を利用している保護者における  
母子世帯および母子世帯と父子世帯の推定値<sup>1</sup>

	ベビーホテル <sup>2</sup>		認可保育施設 <sup>3</sup>		総数	$\chi^2$ 検定			
母子世帯	418	(11.9)	↑	1161	(8.9)	↓	1579	(9.5)	$\chi^2=29.1$
両親が揃っている世帯 <sup>4</sup>	3106	(88.1)	↓	11940	(91.1)	↑	15046	(90.5)	$df=1$
総数	3524	(100)		13101	(100)		16625	(100)	$p=.000$
母子世帯と父子世帯	449	(12.6)	↑	1196	(9.1)	↓	1645	(9.9)	$\chi^2=39.1$
両親が揃っている世帯 <sup>4</sup>	3106	(87.4)	↓	11940	(90.9)	↑	15046	(90.1)	$df=1$
総数	3555	(100)		13136	(100)		16691	(100)	$p=.000$

<sup>1</sup> ↑は観測度数が期待度数よりも有意に大きいことを意味し，↓は観測度数が期待度数よりも有意に小さいことを意味する。

<sup>2</sup> 平成22年度地域児童福祉事業等調査（厚生労働省，2011）より

<sup>3</sup> 平成22年度社会福祉施設等調査（厚生労働省，2011）より

<sup>4</sup> 両親と子の世帯と三世帯世帯の合算による

しては、全国的には少ない地域として位置づけられ、A県の待機児童の子どもの年齢はすべて3歳未満である。

各施設の選定に関して、地域で長期間・継続的に保育を展開している代表的な園を対象とした。インタビューは各施設内で行い、以下の質問項目に回答を求めるとともに、日頃、保育をしている中で感じることを自由に語ってもらった。

#### (1) 質問項目

- ・園の成り立ち（設立理念・設立年）
- ・保育利用料金と主な運営資金
- ・利用している子どもの年齢層
- ・保護者の特徴と職業
- ・保育を行う主要目的
- ・保育を行う上で難しい点

## (2) 調査期間

2013年～2014年

## (3) 倫理的配慮

各施設長及び責任者には、研究の目的を説明したうえで、インタビューおよび保育場面の観察への同意を得た。得られた情報は鍵付きのロッカーに保管するとともに、個人が特定されないように公表することを合わせて説明した。

## 3. 結果と考察

質問項目(1)に従って各施設長から聞き取りをした結果をまとめたものが表3である。以下、表3に基づきながら、インタビューで語られた内容を加えて考察していく。

表3から読み取れる各施設が共通してもつ特徴を2つ挙げたい。1つ目として、利用している子どもの年齢が0歳から2歳のいわゆる“未満児”が多い点である。2つ目として、継続利用している子どもの年齢が3歳以降になると、地域の幼稚園や認可保育園への入園を進めている点である。3歳以降は、より大きな子ども集団での生活を進めたり、小学校入学に向けた地域との連携や関係性の構築のためといった発達の・教育的視点が含まれていることがインタビューを通して確認された。しかし、地域の幼稚園や認可保育園に通うようになっても、土日祝や長期休暇期間、夜間などの保育ニーズに対応するなど、地域の幼稚園や認可保育園で対応できない時間帯を補完する役割を継続して担っている。

事業所内保育施設と病院内保育では、利用する保護者のおおよそは「従業員」であり、労働力確保や就労支援のための保育施設として機能していることが分かる。また、利用料金は地域の認可保育施設と比較すると安価に設定されている。さらに、土曜日や長期休暇中には小学生を対象とした学童保育を行っており、就労している親にとって、安心して子どもを預けて働ける環境が提供されている。両施設ともに、「保育園があるなら働きたい」と希望する保護者は増加していると答えている。特に、病院内保育施設では看護師不足解消の一助となっていること、就労継続ならびに育児休暇の短期取得（早期の職場復帰）を促すことが期待されていることが語られた。インタビューを行った病院では、育児休暇を最長3年取得できる制度があるとはいえ、専門職にとって3年の休暇はキャリアの停滞を意味し、職場復帰を困難にさせる恐れも否定できないことが伺えた。

表3から読み取れるベビーホテルの特徴は、利用する保護者の属性や利用目的が他の2施設と比べて多様な点である。認可外保育施設は、待機児童の受け皿となっていると前述したが、A県のように全国的に待機児童が少ない地域では、待機児童対策の機能としてだけでなく、様々な保育ニーズに応えていることが明らかとなった。具体的には、一時保育としての利用や、就労証明の取得が困難な職業（単発の仕事やナイトクラブなど）を持つ人の利用が挙げられる。ベビーホテルの施設長へのインタビューの中で、「利用者の中には料金不払いや、子どもの着替えをしてくれない、迎えの時間に遅れる（なかなか迎えに来ない）など、ルーズでわがままと思える親もいる。でも、もしうちでその親に『あかん!』と言って、来なくなるのも困る。子どもが家に置き去りのまま仕事に行く、とか、食事も十分に食べさせてもらえないかもしれない。子どもを守るためにも、『いつでも来ていい場所』『いつでも預かってもらえる』『ここに来れば何とかなる』と親に思ってもらえることが大切」と語っている。確かに親の就労を支援するという面では、他の2施設と同様であるが、それ以上に、親子関係の維持や虐待防止といったより福祉的な側面も浮

かび上がる。このような機能は、このベビーホテルが市街地の中心部に位置することや利用者の属性が関係していると推察される。次の研究3において、地域によるベビーホテルの違いについて検討を行うこととする。

表3 保育施設管理者へのインタビュー結果

	事業所内保育施設	病院内保育	ベビーホテル
設立理念	パート従業員確保のため	看護師および女性医師確保のため	保育需要に応えるため
設立年	1970年	1959年	1977年
設置場所	事業所内の旧女子寮跡	病院内の旧女子寮跡	3階建てビルの1、2階使用
利用料金	・従業員（フルタイム・パートタイム） 1～6歳 11,000円/月 ・非 1～2歳 23,000円/月 3歳以上 15,000円/月	0～6歳 一律23,000円/月 2人目以降半額	（年齢区分なし） 7：00-19：00 28,000円/月 16：00-2：00 32,000円/月 500円/時（いつでも）
主な運営補助資金	会社の福利厚生費 外部からの補助金	病院運営費	夜間保育事業補助金（市より） 0歳児（全日）31,150円/月 1～2歳（7：00-19：00） 17,980円/月 1～6歳（16：00-2：00） 17,980円/月
主な子どもの年齢	1～2歳まで 小学生（土曜日）	0～2歳 小学生（長期休暇）	0～2歳 0～10歳（夜間）
保護者の主な特徴と職業	従業員 （フルタイム・パートタイム） 非従業員 （就労している近隣住民）	病院スタッフ （多くは看護師・女性医師）	日中利用者：親の介護・認可保育入所待ち 単発の用事や仕事（派遣業務、自営業、アルバイトなど） 夜間利用者：母親の半数は外国籍 半数以上はナイトクラブ、飲食店勤務
保育を行う主要目的	地域貢献 （会社として地域の子育てに協力する）	就労継続 （従業員が安心して働けるようにする）	就労・親支援 （いつでも子どもを預けられ、安心して働ける） 親子関係の維持・虐待防止
保育上の困難さ	従業員と非従業員との関係性	地域との連携	家族支援 （ハイリスク家族・育児放棄傾向）
各施設に共通する点	3歳以降は地域の認可保育施設もしくは幼稚園への入園をすすめる		

#### IV. 研究3. 地域性によるベビーホテルの違い～A県におけるベビーホテルの検討～

##### 1. 目的

ベビーホテルは様々な地域に存在するため、研究2と同様に保育理念や運営方法、利用者（子どもと保護者）の特徴、抱えている問題という観点において地域ごとの違いがあるのかを明らかにすることを目的とする。

##### 2. 方法

A県にあるベビーホテル（市街地中心部・郊外・市街地駅近く）の施設長および責任者にインタビューおよび保育場面の観察を行った。インタビューは各施設内で行い、研究2と同様の質問項目に回答を求めるとともに、日頃、保育をしている中で感じることを自由に語ってもらった。なお、市街地中心部のベビーホテルAの回答は、研究2で提示したものである。

(1) 質問項目

- ・研究2と同様の項目

(2) 調査期間

2014年～2015年

(3) 倫理的配慮

研究2と同様の手続きで実施した。

### 3. 結果と考察

各施設は制度上、ベビーホテルと区分されているが、インタビューを行った3つのベビーホテルは、その名称に「〇〇ベビーホテル」という文言は入っていない。各施設長および管理者は「ホテル」というと、世間一般で用いられる短期宿泊という意味として誤解される表現であり、「自分たちはホテルを運営しているのではなく、多様な保育を行っている。このような名称を押し付けられている印象を持っている」「24時間保育施設です」というように答えていた。このような施設長の思いを提示しながら、結果を報告したい。

質問項目(1)に従って各施設長から聞き取りをした結果をまとめたものが表4である。以下、表4に基づきながら、インタビューで語られた内容を加えて考察していく。

表4から読み取れる各施設がもつ特徴は、地域に関係なく共通する部分が多い。まず、利用している子どもの年齢が0歳からである。市街地の駅の近くのベビーホテルでは利用している子どもの年齢の幅は広がるものの、0～2歳の未満児を中心とした保育がなされている。また、どのベビーホテルにおいても、日中保育利用者の中には認可保育園入所待ちとしての「待機児童」が在籍している。利用料金に関しては、年齢に関係なく設定されている。どの施設においても保護者が利用しやすい料金体制になっており、割引制度を設け高額な保育料金にならないよう工夫していることが伺える。そして、急な保育の要望に対応する点、保護者支援を強調している点、である。市街地にある2つのベビーホテルでは、保育の主要目的を「いつでも子どもを預けられ安心して働ける」「限りなく保護者の要望に応える」「安心・便利な保育サービスを提供する」としており、郊外にあるベビーホテルも「保護者を支援する」ことを重要視していることが伺える。どの施設でも利用したいと願う保護者がいれば子どもを保育する立場にあるので、スタッフのサービス残業、長時間労働、慢性的な人員不足などの問題がある。適切な保育者数で保育を展開するため、市街地駅近くのベビーホテルでは、保育にあたっては事前予約を原則としているものの、実際には「飛び込み」で利用するケースが多く、「今から保育してもらっていいですか?」と、保育施設があるビルの前で連絡して子どもを連れてくるケースが後を絶たないとのことだった。また、市街地中心にあるベビーホテルでは、見学をしてから利用する・話を聞いてから利用を検討する、という保護者はおらず、ほぼ全員が「今から」保育を利用させてほしいと希望されるという。郊外にあるベビーホテルでは、そのような傾向はあまりなく、保護者が事前に電話で保育の相談をしたり、見学に来た上で利用を決める手続きがなされていた。

市街地にあるベビーホテルと住宅地にあるベビーホテルでは、夜間利用している保護者の職業に違いがみられた。市街地にあるベビーホテルを利用している保護者の職業は、ナイトクラブや飲食店勤務が多い。その一方で、住宅地にあるベビーホテルでは、飲食店勤務だけではなく、泊りを必要とする出張や、販売業、生産業、自営業など、特別な職業についているために夜間保育が必要という理由であった。また、郊外のベビーホテルでは、保護者自身が認可保育施設に順応



できない事例を報告された。朝起きることができない、保護者同士の人間関係がうまく築けないため、小規模でアットホームな関わりを求めてきたという。保護者は何時までに登園しなくてはならない、というプレッシャーから解放され、緩やかな枠組みの中で子どもと関わっているという。このように、子育てに行き詰った保護者に対して気軽に安心して子どもを預ける場として機能している側面がある一方で、このケースは危ないと思っても関連機関から「認可外保育施設」というだけで真剣に取り次いでもらえず、他機関との連携の必要性を感じているが、それができずに歯がゆい思いをしているという。保育料を滞納したり、お迎えの時間に2時間以上遅れる(連絡もない)親が存在していることを理解してもらえず、反対に「滞納する保護者の子どもを何故、預かるのか？」と質問されてしまうという。施設長は、「私たちが親との関係を断ち切ってしまったら、命にかかわる問題が起こるかもしれない」という危機感は共感されないという。まさに、ベビーホテル自体が「孤立」している状況と言えよう。研究2で報告したように、市街地中心にあるベビーホテルの施設長も、同様の思いを語っている。単に保育サービスを提供する場としてのみならず、ハイリスク家族にとって、ベビーホテルがセーフティネットとしての役割を果たしていることが理解できる。

## V. 総合考察

研究1で示したように、認可外保育施設の利用者の大半は0～2歳のいわゆる「未満児」が多いことが確認された。統計データ上、3歳以降の利用者数が減少することを、研究2の質的データにおいても「3歳児以降は認可保育施設への移行を進める」という回答から、同様の知見を得ることができた。また、ベビーホテル利用者世帯の特徴に関しては、母子世帯および母子世帯と父子世帯の割合が他の保育施設と比べ相対的に高いことが明らかになった。このことは、認可外保育施設の中でも特にベビーホテルにおいては生活面において困難を抱えやすい世帯が相対的に多いことを示しており、それだけ保育者に求められることの水準も高くなる可能性を示唆している。実際に、施設長へのインタビューの中で、「親支援」「関係をつなぎとめておく」などの発言があり、ベビーホテルの保育者がセーフティネットとしての役割を担っていることが伺えた。事業所内保育施設や病院内保育の利用者は、基本的にその職場の従業員であり、就労支援や就労継続のための利用としての保育施設と理解できる。その一方でベビーホテルに関しては、統計データ上、母子世帯および父子世帯の割合が相対的に高いという結果だが、インタビューをしたことで得られた結果からは、利用者も多様であり、利用形態も複雑、一時預かりもあれば、夜間・宿泊保育もあり、「誰が」「どのように」利用しているのか、まだ十分に特徴を掴みきれないというのが現状である。

最後に、ベビーホテルの施設長が語った言葉を引用しながら、認可外保育施設の果たす機能と役割について考えたい。市街地中心のベビーホテル利用者の中には、日中は地域の幼稚園や認可保育施設を利用している者が半数以上在籍しているという。施設長は「二重保育していることを親は園に秘密にしているだろう」「認可保育施設の人たちは、親が夜に働いていることを知っているだろうか」と語っていた。この語りには、「認可保育園や幼稚園の関係者は、認可外保育施設がどのような親子を守り、保育をしているのか知っているのだろうか」という、施設長から保育に関わる全ての人に向けた問いのように感じた。また、郊外にあるベビーホテルの施設長は「待機児童がいない地域には、これ以上保育施設は必要ない」と補助金申請を却下されているという。市街地の駅の近くにあるベビーホテルでは、市外の待機児童を受け入れているにもかかわらず

表4 地域特性を踏まえたA県におけるベビーホテルの特徴

	ベビーホテルA（市街地中心）	ベビーホテルB（郊外）	ベビーホテルC（市街地、駅の近く）
施設の設立目的	保育の需要に応える	親と子どもの ウェルビーイングのため	子育て応援 (ベビーシッター、シッター派遣業務)
設立年	1977年	2000年	1995年
施設のある場所の特徴	3階建てビルの1、2階使用 (年齢区分なし)	責任者の自宅の一部 2階戸建 (年齢区分なし)	3階建てビルの2階 (年齢区分なし)
利用料金	7:00-19:00 28,000円/月 16:00-2:00 32,000円/月 500円/時(いつでも)	600円/時(いつでも) 22:00-8:00 2,400円 割引制度あり:長期間利用者、 兄弟、片親など(要相談)	月会費(1,500円)・年会費 (5,000円)で割引制度あり 6:00-8:00 会員 900円/時 一般 1,300円/時 8:00-19:00 会員 600円/時 一般 1,000円/時 19:00-22:00 会員 900円/時 一般 1,300円/時 22:00-6:00 会員1,200円/時 一般 1,600円/時 その他、さまざまな利用料金制度あり
主な運営補助資金	夜間保育事業補助金(市より) 0歳児(全日)31,150円/月 1~2歳(7:00-19:00) 17,980円/月 1~6歳(16:00-2:00) 17,980円/月	なし	なし
主な子どもの年齢	利用者の半数以上は0~2歳 0~10歳(夜間)	利用者の半数以上は0~2歳 夜間利用者は7歳以上を含む	0~4歳
利用理由 保護者の主な特徴と職業	日中利用者 親の介護 認可保育所待ち 単発の用事、仕事(派遣業務、自営業、アルバイト) 夜間利用者 ナイトクラブ、飲食店勤務 母親の半数は外国籍 半数は幼稚園または保育園の併用利用	日中利用者:認可保育所入所待ち 単発の用事、仕事(派遣業務、自営業、アルバイト) 幼稚園・保育園との併用利用(土日、祝日、長期休暇期間、および残業時など) 保護者が小規模保育を希望している 認可保育所に適応困難(保護者): 朝起きられない、朝食を提供しない、 など 夜間利用者:認可保育所と併用利用 (例)海外出張、棚卸業務、看護師(夜勤)、自営業	日中利用者:認可保育所入所待ち 単発の用事、仕事(派遣業務、自営業、アルバイト) 幼稚園・保育園との併用利用(土日、祝日、長期休暇期間) 夜間利用者 ナイトクラブ、飲食店勤務(母子世帯が多い)
保育を行う主要目的	就労・親支援 (いつでも子どもを預けられ安心して働ける) 親子関係の維持・虐待防止	子育てに関する不安や悩みを持つ親への支援を行う 子どもの発達を通して親が安心していく過程をつくっていくこと 困難な背景を持った家庭のサポート	限りなく保護者の要望に応える 子どもの健やかな成長を願い、安心・便利な保育サービスを提供する
保育を行う上での困難さ	家族支援 ハイリスク家族	ハイリスク家族 関係機関(児童相談所、福祉事務所や学校との連携) 公的支援が得られず、運営が厳しい	突然の利用希望者が多く、受け入れ態勢の整備が整わない 人材不足/スタッフの確保 人件費(サービス残業)

らず、「認可外」のため公的資金が提供されず、保育士不足もあり苦しい経営を強いられている。待機児童がないとされる地域において、認可外から認可に移行するには難しい上、利用者の利便性を考えると躊躇するとも施設長は語っていた。このようなことから、認可外保育施設は認可「基準」を満たすように改善すればよいという風潮や方向性は短絡的と言えよう。本研究で示してきたように、認可外保育施設には、認可保育施設が保育できないケースに対応しており、そのような、認可保育園や幼稚園では補えない多様な保育ニーズや家族のケースに柔軟に対応している実際を鑑みれば、認可外保育施設が果たしている役割は非常に大きいものである。「目の前にいる親が困っているときに手を差し伸べることができるのが私たちだ」と話す郊外のベビーホ

テル施設長の言葉からは、強い使命感と意思を感じる。

今後は、ベビーホテルを利用する家族がどのような目的で利用しているのか、職業の属性やそこで求められる保育のニーズを明らかにしていくとともに、そこでどのように保育が展開されているかを明らかにすることは大きな課題である。そこからベビーホテルをはじめ、認可外保育施設が中心として行ってきた乳児保育に対する新たな知見や重要な示唆が得られるかもしれない。また、新制度導入後、認可外保育施設がどのように変化したのか、新制度が認可外保育施設に与えた影響を明らかにしていく必要がある。今回の研究では「保護者支援」の側面が強調されたが、認可外保育施設の保育者が利用している子どもたちに対してどのような「豊かな時間を」提供しているのかを明らかにしていきたい。

## 引用文献

- 1) 細川かほり：保育の社会的意義と保育制度. 関口はつ江（編）；保育の基礎を培う保育原理, 萌文書林, 東京, 108-118, 2012.
- 2) 尾木まり：保育関連施策. 網野武博・迫田圭子（編）；保育所運営マニュアル 保育指針を実践に活かす, 中央法規, 東京, 98-110, 2011.
- 3) 小山義夫：保育施設における子どもの死亡事故. 幼い子ども・家族の今 全国保育団体連絡会・保育研究会（編）；保育白書2016, ひとなる書房, 東京, 19-22, 2016.
- 4) 浅野菜津子：認可外保育施設の現状. 森上史朗・大豆生田啓友（編）；よくわかる保育原理, ミネルヴァ書房, 京都, 2013.
- 5) 田中まさ子・徳広圭子・大西 薫：岐阜県の認可外保育施設の現状と課題—保育資源としての可能性を探る—第一報 保育施設と保育内容の概要, 岐阜聖徳学園大学短期大学部紀要第45集, 79-98, 2013.
- 6) 逆井直紀：認可外保育施設の状況と新制度, 全国保育団体連絡会・保育研究会（編）；保育白書2016, ひとなる書房, 東京, 125 - 126, 2016.

