

平成 22 年 10 月 23 日
部員各位

明治大学雄弁部
早川賢太(商 2)

待機児童解消に向けて

～Table of Contents～

0.はじめに

1.待機児童の現状

2.保育サービスの現状

2-1.就学前児童の育つ場所

2-2.保育施設

2-3.多様な保育サービス

3.保育制度をめぐる諸問題

3-1.保育士と保育の質

3-2.保育の必要性の判断基準

3-3.最低基準をめぐる問題

4.現状の政府の対策

4-1.これまでの政府の取組と新待機児童ゼロ作戦

4-2.保育所定員の弾力化

4-3.社会保障審議会少子化対策特別部会による第 1 次報告

4-4.第 1 次報告に対する期待と問題点

5.論点

0.はじめに

近年、就労形態の多様化など社会の変化に応じて、様々な保育サービスが実施されている。また、従来から保育サービスの中心であった保育所の需要も、女性の社会進出などによる共働き世帯の増加とともに高まり、保育所の定員や入所児童数は年々増加している。

しかし、平成 21 年 4 月の待機児童数は 2 年連続の増加となった。主に都市部においては、財政難や保育士不足などから受入児童数の増加が需要に追いついておらず、受入枠のさらなる拡充が必要となっている。他方で、保育士の低処遇と保育の質の低下、保育の必要性の判断基準や保育環境に係る最低基準の問題など、保育制度は様々な課題を抱えている。子どもの健やかな育成に社会全体で取り組むため、保育サービスの量的拡充とともに、保育サービス全体の充実を図ることが求められている。

1. 待機児童

(1) 待機児童の状況

厚生労働省は、入所申込を行ったにもかかわらず入所していない児童から、他に入所可能な保育所がある場合及び自治体の単独施策（認可外保育施設や保育ママ等）によって対応している場合を除いた児童を待機児童と定義し、その数を毎年公表している。平成21年4月の待機児童は25,384人に上り、前年と比べて5,834人、約29.8%の増加となった（図1参照）。2年連続での増加となり、増加数及び増加率は、現在の方法で統計を取り始めた平成13年以降で最高となった。育児休業の普及で働く女性が増加したり、景気悪化で共働きを望む人が多くなり、保育所の需要が増えたためと考えられる。

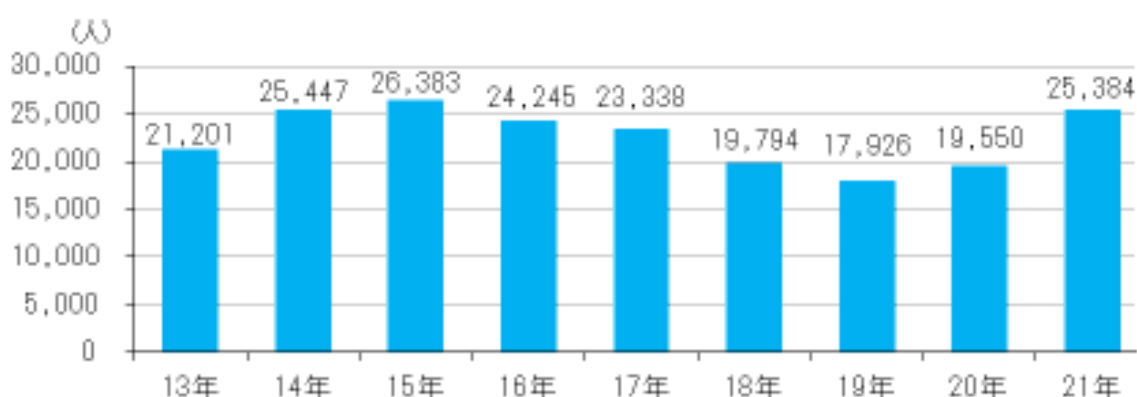


図1 待機児童数の推移

(出典) 厚生労働省ホームページ『保育所の状況等について』

都道府県別では、東京都7,939人、神奈川県3,245人、沖縄県1,888人、大阪府1,724人、埼玉県1,509人、千葉県1,293人、宮城県1,131人と、7都府県で1,000人を超えた。一方、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、鳥取県、香川県、佐賀県、宮崎県には、待機児童がいなかった。また、市区町村別では、横浜市1,290人、川崎市713人、仙台市620人、世田谷区613人、大阪市608人、名古屋市595人と都市部での待機児童が目立った。年齢別では、待機児童のうち0歳児が13.0%、1～2歳児が68.9%を占めている。

(2) 潜在的待機児童

認可保育所に入所できずにやむを得ず認可外保育施設を利用している児童や、保育所不足から働くこと自体を諦めている非申請者は、厚生労働省の定義では待機児童には含まれていない。そのため、待機児童として把握されている数は顕在化した一部の需要であり、待機児童を解消しても次々と潜在需要が出てくると考えられる。

厚生労働省が行った調査によると、認可保育所の利用希望は、0～2歳の児童がいる世帯で42.2%、3歳以上の就学前児童のいる世帯で48.6%となっており、現在の児童数から推

計すると潜在的待機児童は約 85 万人とされている。

2. 保育サービスの現状

2-1. 就学前児童の育つ場所

就学前児童の教育・保育施設には幼稚園と保育所があり、平成 11 年及び平成 21 年の年齢区分別入所状況は、図 2 及び図 3 のとおりである。家庭等で保育されている児童の割合が 50.9%から 43.4%へと減少する反面、保育所に入所している児童の割合はすべての年齢区分において増加し、平成 21 年では全体で 31.5%となっている。なお、この図における「保育所」は認可保育所を示しており、認可外保育施設、幼稚園の預かり保育、家庭的保育事業等により保育を受けている児童は、「家庭等」に含まれている。

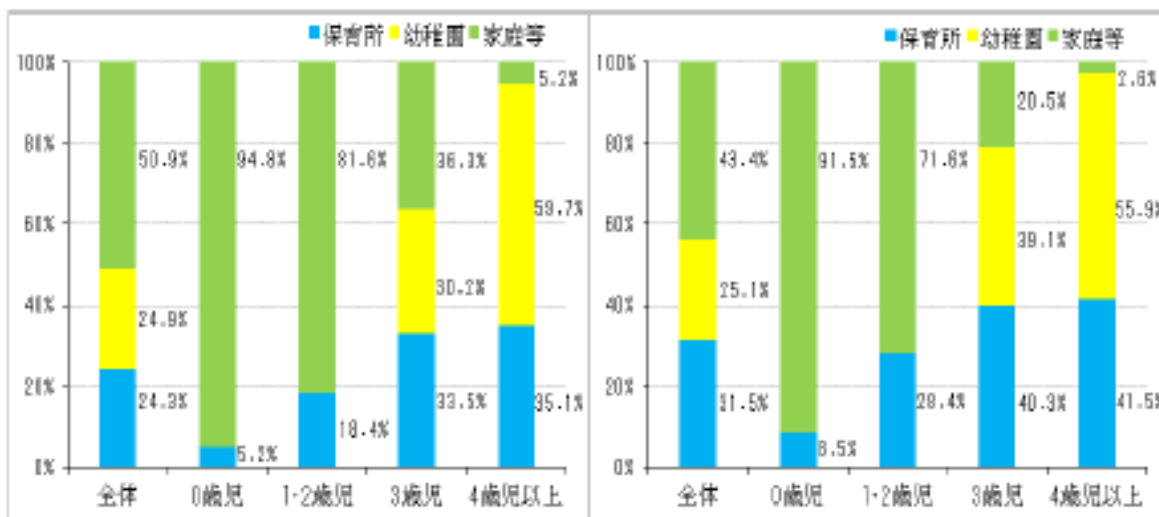


図 2 年齢区分別入所状況 (平成 11 年)

図 3 年齢区分別入所状況 (平成 21 年)

(出典) 図 2：厚生省『社会福祉行政業務報告』平成 11 年

図 3：厚生労働省『福祉行政報告例』平成 21 年 4 月分

2-2. 保育施設

(1) 認可保育所

認可保育所とは、児童福祉法に基づく児童福祉施設で、国が定めた設置基準（施設の広さ、保育士等の職員数、給食設備、防災管理、衛生管理等）をクリアして都道府県知事に認可された施設である。

平成 21 年 4 月 1 日時点における認可保育所は 22,925 か所、定員は 2,132,081 人、入所児童数は 2,040,974 人となっている（表 1 参照）。平成 17 年からの推移を見ると、施設数、定員、入所児童数はすべて増加している。公立保育所については、施設数、定員、入所児童数はすべて減少しているが、これは主に民営化によるものである。

表 1 認可保育所の施設数、定員、入所児童数の年度別推移

	平成 17 年度	18 年度	19 年度	20 年度	21 年度
施設数(か所)	22,570	22,699	22,848	22,909	22,925
うち公立	12,090	11,848	11,603	11,328	11,008
うち私立	10,480	10,851	11,245	11,581	11,917
定員(人) A	2,052,729	2,079,406	2,105,434	2,120,889	2,132,081
うち公立	1,087,919	1,076,648	1,063,264	1,046,654	1,025,938
うち私立	964,810	1,002,758	1,042,170	1,074,235	1,106,143
入所児童数(人) B	1,993,684	2,003,610	2,015,382	2,022,173	2,040,974
うち公立	987,865	967,451	944,582	919,559	901,141
うち私立	1,005,819	1,036,159	1,070,800	1,102,614	1,139,833
B/A (%)	97.1%	96.4%	95.7%	95.3%	95.7%
うち公立	90.8%	89.9%	88.8%	87.9%	87.8%
うち私立	104.3%	103.3%	102.7%	102.6%	103%

(出典) 厚生労働省ホームページ『保育所の状況等について』

(2) 認可外保育施設

認可外保育施設とは先ほど挙げたような国が定めた設置基準を満たさない施設である。認可外保育施設は、ベビーホテル、事業所内保育施設、その他の認可外保育施設に分けることができる。ベビーホテルは、①夜 8 時以降の保育、②宿泊を伴う保育、③一時預かりのいずれかを常時運営している施設で、事業所内保育施設は、事業主等がその雇用する労働者の子どもを保育するために自ら設置する施設、又は事業主から委託を受けて労働者の子どもの保育を実施する施設である。平成 20 年 3 月時点で、ベビーホテル 1,597 か所に 29,250 人、事業所内保育施設 3,617 か所に 51,208 人、その他の認可外保育施設 5,751 か所に 147,981 人が入所している。

(3) 認定こども園

幼稚園、保育所等のうち、保護者の就業の有無にかかわらず就学前児童に教育・保育を一体的に行う機能と、地域における子育て支援を行う機能を備え、都道府県知事に認定された施設のこと、平成 18 年 10 月から開始された。平成 21 年 4 月時点で全国に 358 か所ある。認定こども園は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」(平成 15 年 6 月 27 日閣議決定)等を踏まえ実施されたもので、幼稚園と保育所の一元化ではなく、新たに総合施設(認定こども園)を設けるという構想であった。

2-3. 多様な保育サービス

(1) 延長保育

保育時間の延長に対する需要に対応するため、保育所の通常の開所時間(11 時間)を超えて保育を実施する事業である。公立保育所で行う延長保育推進事業(基本分)は平成 17 年

度に、延長保育事業（加算分）は平成 18 年度に一般財源化されており、現在は、民間保育所で行う延長保育に対してその経費の一部を国が補助している。平成 19 年度においては、公立保育所 5,550 か所（実施率 47.9%）、民間保育所 9,526 か所（実施率 84.4%）、合計 15,076 か所（実施率 65.9%）で実施された。

（2） 休日保育・夜間保育

日曜日、国民の祝日等に保育所等で児童を保育する休日保育は 927 か所で実施されている。また、夜間保育は、開所時間が原則として 11 時間でおおよそ午後 10 時まで保育を行う夜間保育所 77 か所などで実施されている。

（3） 特定保育

短時間勤務等に対応するため、保育所等において週 2、3 日程度又は午前か午後のみ必要に応じて柔軟に利用できる保育サービスで、1,057 か所で実施されている。

（4） 病児・病後児保育

子どもが病気の際に、就労している保護者が自宅で保育することが困難な場合に、病院・診療所、保育所等に付設された専用スペースで、看護師等を配置して一時的に保育等を行う事業である。①急変は認められないが病気の回復期に至らず、集団保育や家庭保育が困難な小学 3 年生までの児童を一時的に保育する「病児対応型」、②病気の回復期で、集団保育や家庭保育が困難な小学 3 年生までの児童を一時的に保育する「病後児対応型」、③保育中に体調不良となった児童に対し、保護者が迎えに来るまでの間、緊急対応等を行う「体調不良児対応型」があり、1,164 か所で実施されている。

（5） 家庭的保育（保育ママ）

保育士又は看護師の資格を有する者（家庭的保育者）の居宅等において少人数の児童の保育を実施する事業で、児童福祉法の改正により、法律上位置付けられた家庭的保育事業として平成 22 年度から実施されることとなった。①家庭的保育者が連携保育所の支援を受けながら 3 歳未満の児童を保育する「個人実施型保育」、②家庭的保育者が当該保育者を雇用する保育所等の支援を受けながら就学前児童を保育する「保育所実施型保育」がある。自治体によっては長年にわたり独自の規則や要綱を定めて実施してきた事業であるが、国が平成 12 年度に補助事業を創設した際、国庫補助事業に切り替える自治体は少なく、新たに事業の実施に踏み切る自治体もわずかだった。国庫補助事業として実施している自治体は 19 か所、家庭的保育者は 130 人、利用児童数は 491 人である。今回の法定化により事業の普及拡大が図られ、待機児童対策としての効果が期待されている。

(6) 一時預かり

保育所を利用していない家庭において、保護者の疾病や災害等により一時的に家庭での保育が困難となった児童について、保育所等において一時的に預かり、必要な保護を行う事業である。従来から一時保育促進事業として行われてきたが、児童福祉法の改正により平成 21 年度から児童福祉法に基づく一時預かり事業として実施されている。①保育所において一時的に預かる「保育所型」、②地域子育て支援拠点や駅周辺等利便性の高い場所などにおいて一時的に預かる「地域密着型」などがあり、7,651 か所で実施されている。

(7) 幼稚園における預かり保育

幼稚園の通常の教育時間（標準 4 時間）の前後や長期休業期間中などに、地域の実態や保護者の要請に応じて、当該幼稚園の園児のうち希望者を対象に行っている。平成 20 年度では 9,846 園（幼稚園の 72.5%）で実施されており、78,664 人が利用していた。実施している幼稚園のうち、週 5 日以上実施している幼稚園が 85.3%を占め、終了時間は午後 5～6 時が最も多かった。また、5 割を超える幼稚園が夏季、冬季及び春季の休業日においても実施していた。

3. 保育制度をめぐる諸問題

待機児童対策については、保育所の新設や増設が支柱にならず、規制緩和による既存保育所の入所児童数の拡大や保育所以外の多様な受け皿づくりなどが中心であった。平成 11 年度と平成 21 年度の 4 月時点の数値を比較すると、入所児童数は 17.5%（約 30 万人）増加しているのに対し、保育所数は 2.9%（655 か所）、定員は 11.2%（約 21 万人）の増加にとどまっており、受入児童数の拡大だけでなく、保育所を増やすことが求められている。

また、財政的な問題や後述する保育士不足も指摘されている。公立保育所運営費の一般財源化等により、多くの自治体で保育予算が削減され、さらに、延長保育等の特別保育事業の補助金カットにより、自治体の負担は増加した。そのため、保育所の新設や増設に積極的でなかったり、保育所が最低基準を満たしても認可を行わない自治体もある。

一方で、今後も少子化の進行により出生数の減少が続けば、保育所の入所児童数が将来的には減少することも考えられ、需要と供給のミスマッチが大きくなる可能性がある。保育ニーズを満たしつつ限りある資源を効率的に利用するためには、認可保育所の増加のみならずその他の方策を講ずるべきだとの指摘もある。

待機児童解消は、少子高齢社会に立ち向かう国レベルの課題であるだけでなく、保育の実施義務を課せられている市町村における課題でもある。

3-1. 保育士と保育の質

短時間保育士（1日6時間又は月20日未満勤務）の導入や保育士の非正規化に伴い、若い保育士の短期での入れ替えに拍車がかかっている。その弊害として、職員間のコミュニケーション不足、保育の継続性が失われること、保育士の育成が困難になることなどが指摘されている。さらには、待遇の悪さや重労働のため、保育分野から人材が流出しており、保育士不足は、保育所の増設が進まない大きな原因の一つとなっている。これら保育士に関する問題は、保育の質の低下につながり、子どもの発達に影響を与えると指摘されている。また、後述する保育所定員の弾力化などの規制緩和に対して、詰め込みによる保育環境の悪化が憂慮されている。

3-2. 保育の必要性の判断基準

児童福祉法では、市町村が保育の実施義務を負う対象を「保育に欠ける」児童と定義し、その判断基準は「政令で定める基準に従い条例で定める」としている。すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障していくためには、住んでいる地域に関係なく普遍的に保育の必要性が判断されるべきである。しかし、保育に欠けるかどうかの判断基準として、短時間勤務者や求職者の取扱い、母子家庭や虐待事例に対する優先度、早朝や夜間就労の者への対応等は、自治体の財政状況を含め、地域の保育の供給基盤の状況に合わせざるを得ない現状がある。

待機児童のいる地域の場合、短時間勤務者や求職者より、フルタイムで働く人の方がより保育所での保育を必要としている度合いが高いと判断され、保育所入所の優先順位が高くなるケースが多い。その結果、所得の高い家庭の子どもが認可保育所を利用する一方で、所得の低い家庭が高額の認可外保育施設を利用せざるを得なかったり、待機させられることとなり、問題となっている。

他方、公平性の観点から、家庭内で子どもを育てている世帯に対する支援も必要とされており、すべての子育て家庭を対象とした事業として、先に述べた一時預かり事業のほか、乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業、地域子育て支援拠点事業、ファミリー・サポート・センター事業などが行われている。これらの事業の実施は市町村の努力義務にとどまっているため、その実施状況には大きな地域格差が見られ、事業の充実を図っていくことが求められている。

3-3. 最低基準をめぐる問題

(1) 児童福祉施設最低基準

保育所の設備及び運営についての最低基準は、児童福祉法に基づいて厚生労働省の省令で規定されている。設備基準は、①2歳未満児に対しては乳児室（1人当たり1.65㎡以上）又はほふく室（1人当たり3.30㎡以上）、医務室、調理室及び便所を設けること、②2歳

以上児に対しては保育室(1人当たり1.98㎡以上)又は遊戯室(1人当たり1.98㎡以上)、屋外遊戯場(1人当たり3.30㎡以上)、調理室及び便所を設けること、などと定められている。また、職員配置については、保育士の数は、乳児おおむね3人につき1人以上、1～2歳児おおむね6人につき1人以上、3歳児おおむね20人につき1人以上、4歳以上児おおむね30人につき1人以上などと定められている。

(2) 保育環境・空間の基準についての調査研究

最低基準は昭和23年に制定され、職員配置に関してはこれまで数度にわたり改正されたものの、設備基準は60年余りの間見直しがなされていない。利用している児童の発達に適したものではないという指摘や、最低基準を地方に移譲すべきとの議論がある中で、平成20年度に設備基準の科学的検証及び保育環境・空間の基準に関する調査研究が実施された。調査結果は、2歳未満児については1人当たり4.11㎡以上、2歳以上児については1人当たり2.43㎡以上の面積が必要としている。また、「諸外国と比較すると、相対的にみて、日本は面積基準も低いうえに、子どものグループも小規模でなく、職員配置も厚くないということが言える」と結論付けている。

(3) 地方分権改革推進委員会による第3次勧告

平成21年10月、地方分権改革推進委員会は、国の法令による義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大などを柱とした第3次勧告を行った。保育所に関しては、国が法令で自治体に義務付けている保育所の設備基準や運営基準に対して、廃止又は条例委任を提示した。

これに対し、厚生労働省は11月、保育所に関しては、面積基準や職員配置は「従うべき基準」として国の最低基準を維持する一方、待機児童解消までの一時的措置として、東京等に限り面積基準を自治体の条例で設定できるようにする方針を示した。

4. 現状の政府の対策

4-1. これまでの政府の取組と新待機児童ゼロ作戦

平成7年度から始まった「エンゼルプラン(緊急保育対策等5か年事業)」以降、少子化対策として保育所の受入児童数の拡大が図られた。具体的な数値を設定して取り組み始めたのは「待機児童ゼロ作戦」からで、平成14年度からの3年間で15万人の受入増を目標とした。さらに平成17年度からは「子ども・子育て応援プラン」に基づき、平成21年度までに受入児童数を215万人まで引き上げることとした。

そして、平成20年2月に発表された「新待機児童ゼロ作戦」は、平成29年までに、3歳未満児に対する保育サービスの提供割合を現行の20%から38%へと増加させ、0～5歳児の保育所利用児童数を100万人増加させることなどを目標としている。

4-2. 保育所定員の弾力化

厚生労働省は、待機児童対策として保育所が認可定員を超えて児童を受け入れることを認める定員の弾力化を1982年度から実施している。現在では、保育士や面積等の最低基準を満たしていれば、原則として、年度当初は認可定員の115%まで、年度途中は125%まで、年度後半（10月以降）は制限なく受け入れることが可能となっている。平成17年10月時点で定員の弾力化を認めている市町村は80%を超え、実際には59.2%の保育所が定員の弾力化を実施している。

しかし、定員の弾力化により4月以降毎月入所児童数が増加しているにもかかわらず、平成20年4月時点で19,550人だった待機児童は10月には40,184人となった。保育所入所希望者の増加数が、定員の弾力化などによる受入児童数の拡大分を上回っている。理由としては、経済情勢の悪化に伴い専業主婦だった母親が働き始め、保育所の需要が高まったことが挙げられる。

4-3. 社会保障審議会少子化対策特別部会による第1次報告

平成21年2月、厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会は第1次報告を公表した。同報告は、「経済財政改革の基本方針2008」（平成20年6月27日閣議決定）、「社会保障国民会議 最終報告」（平成20年11月4日）等の指摘や「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」」（平成20年12月24日閣議決定）を踏まえ、取りまとめられたもので、「今後の新たな制度体系のさらなる検討に向け、議論の中間的なとりまとめ」という位置付けである。同報告は、保育制度のあり方について、「量の拡充や、多様なニーズへの対応が進まないのは、財源が不十分であるだけでなく、制度に起因する問題もある。財源確保とともに、現行制度について必要な改革を行うべきである。」とし、新たな保育の仕組みを示している。最も大きな変更点は、現行では市町村が一体的に行っている保育の必要性の認定と受入保育所の決定とを、独立して行うとしたことである。具体的には、市町村が保育の必要性・量について判断し、客観的に必要性が判断された子どもについて、公的保育を受けることができる地位を付与する。そして、利用者が保育所と公的保育契約を結び、保育の利用がなされた場合には市町村は必ず費用を負担しなければならないという仕組みである。

4-4. 第1次報告に対する期待と問題点

第1次報告に対しては、保育分野への企業参入が進み保育の供給量が増えることによる待機児童の解消や、保育所間の競争によるサービスの多様化などが期待されている。

しかし、保育第一専門委員会及び保育第二専門委員会において、

- ① 大幅な財源投入が必要であること。
- ② 保育所間の不適切な過当競争が生じる懸念があること。
- ③ 保育所への入所に係る事務負担が膨大で煩雑なこと。
- ④ 長時間と短時間の利用者が混在し、職員の安定・継続した雇用が困難になる可能性があること。

以上の点が指摘されている。

5. 論点

- ① 理想的な女性の出産・育児と就業の両立の手助けとして、どのような保育サービスを実現すべきか
- ② 1を達成するために現状抱えている問題点は何か
- ③ 2の問題点が発生している原因は何か
- ④ 3の原因に対してどのような解決策を打つべきか
- ⑤ 4の政策によってどのように社会が変わるか

参考文献

- ・「保育ソーシャルワーク論」 鶴宏史著 あいり出版
- ・「保育と女性就業の都市空間構造」 田中恭子著 時潮社
- ・「国際比較 働く父母の生活時間」 中田照子著 御茶の水書房
- ・「子育てしやすい社会」 前田正子著 ミネルヴァ書房
- ・「揺らぐ子育て基盤」 松田茂樹、汐見和恵、品田知美、末森慶著 勁草書房
- ・厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/> (10月22日閲覧)
- ・首相官邸ホームページ <http://www.kantei.go.jp/> (10月22日閲覧)
- ・文部科学省ホームページ <http://www.mext.go.jp/> (10月22日閲覧)
- ・幼保連携推進室ホームページ <http://www.youho.go.jp/> (10月22日閲覧)

参考データ

- ・ 女性労働力率と待機児童率の関係

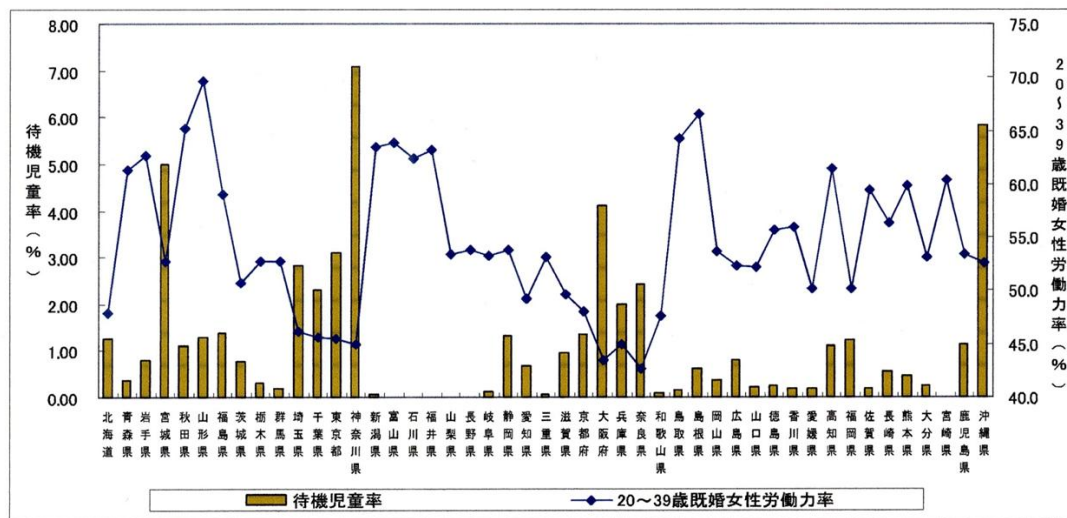


図 2-14 都道府県別待機児童率と 20~39 歳既婚女性労働力率
 (厚生労働省「保育所の状況(平成 17 年 4 月 1 日)等について」、総務省「平成 17 年国勢調査」より作成)

- ・ 三世代家族率と女性労働力率の関係

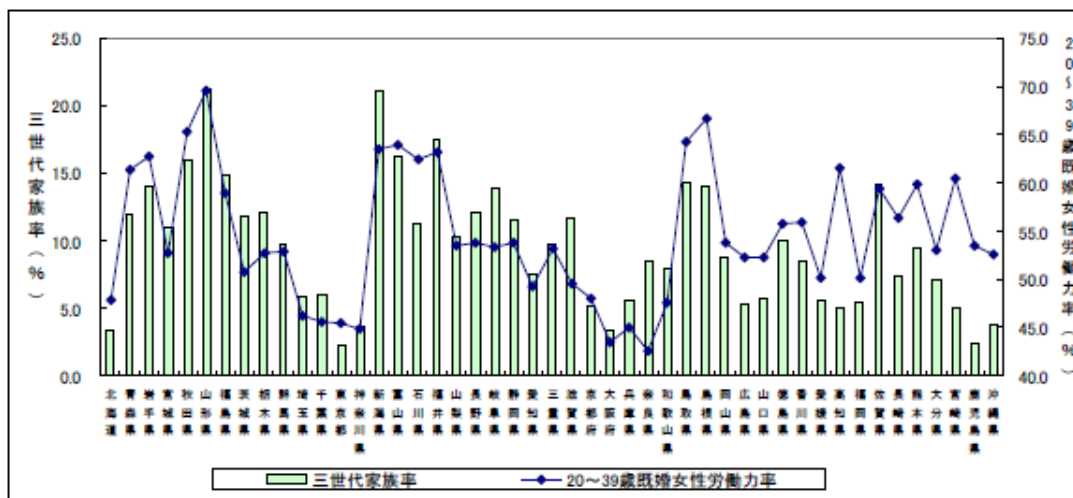


図 2-15 都道府県別三世代家族率と 20~39 歳既婚女性労働力率
 (総務省「平成 17 年国勢調査」より作成)