

待機児童問題と 待機児童解消に向けた取り組み

4年10組11番 小林 明日香

目次

- 1,はじめに
- 2,待機児童問題とは
 - (1)待機児童の定義・現状
 - (2)どうして待機児童の解決が難しいのか
- 3,待機児童と保育制度
 - (1)認可保育園と認可外保育園とは
 - (2)認可保育園と認可外保育園のメリット・デメリット
 - (3)子育て支援制度
- 4,地方自治体の待機児童対策、事例
 - (1)横浜市の待機児童の現状と推移
 - (2)待機児童への取り組み
 - (3)横浜保育室について
- 5,考察
- 6,おわりに

1,はじめに

近年、待機児童問題とともに保育所と保育士の不足している現状に注目が集まっている。また待機児童増加の背景として、女性の社会進出が進むことにより共働き世帯が増加したことや、都心部の人口増加があげられる。

その中で国の政策、地方の政策、企業の政策等、様々な取り組みが行われている。待機児童問題の現状を分析し、自治体の対策や事例をあげながら、待機児童増加の現状・待機児童解消に向けた取り組みを分析する。横浜市での待機児童ゼロ実現に焦点をあて、どのように待機児童問題を解決していったのか明らかにする。

研究対象としては、待機児童問題対策を行っている国・地方自治体において焦点をあて、とくに2013年に待機児童ゼロを実現させたことがニュースにもなった横浜市において調査を行う。

2,待機児童問題とは

朝日新聞記事によれば、¹2014年4月1日時点の待機児童数は、厚生労働省のまとめによると全国で2万1371人である。自治体は保育所や定員を増やし、認可保育所の定員は233万6千人で、前年より4万7千人分増加している。しかし、保育所を利用したいと考える人も増加している。待機児童の数は4年連続で減少してきているが、6年連続で2万

1 朝日新聞デジタル <http://www.asahi.com/special/taikijido/> 2016/11/17 アクセス

人を超えた。

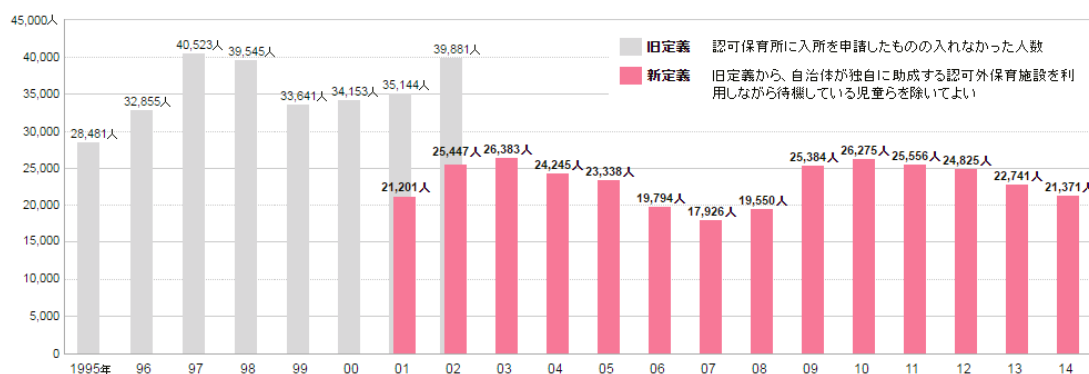
待機児童増加は、共働き世帯の増加が要因のひとつとしてあげられる。男性の年功序列型の賃金制度が崩れていることや、賃金ダウン、非正規雇用の増加により、夫婦で働かざるをえない状況を生み出している。景気の悪化により共働き世帯が増加し、また女性の社会進出も原因で、従来とは異なり夫婦ともに働き続ける世帯が多くなっていると考えられる。

(1) 待機児童の定義と現状

²厚労省は現在、待機児童を「親の仕事や病気など認可保育所に入る要件を満たすのに、定員超過などで入れない子ども」と定義している。

国は2001年、待機児童の定義を変更した。旧定義は認可保育所に入所を申請したものの入れなかった人数を待機児童としていたが、新定義は自治体が独自に助成する「認可外保育施設」を利用しながら待機している児童らは、待機児童から除いてよいことになった。厚労省は「自治体が独自の基準を定めて適切な保育をしているため」としている。定義が変わった2001年、旧定義でみれば3万5144人（4月1日時点）だった待機児童数は、新定義で2万1201人に「減少」した。

図表1：待機児童数



出典:朝日新聞デジタル <http://www.asahi.com/special/taikijido/>

2016/11/18引用

³現在、待機児童の約85%が0～2歳である。また、待機児童の大部分は都市部に集中している。2014年4月1日時点では、東京、埼玉、千葉、神奈川、京都、大阪、兵庫の7都府県と、その他の政令指定都市・中核市で全待機児童の約8割を占めた。そのため、自

²朝日新聞デジタル <http://www.asahi.com/special/taikijido/> 2016/11/18アクセス

³朝日新聞デジタル <http://www.asahi.com/special/taikijido/> 2016/11/18アクセス

治体が新たに認可保育所をつくろうとしても、都市部では用地不足に悩まされている。認可保育所は、国の基準にあった施設の広さや、園庭が必要である。しかし、基準にみあう用地を確保するのが難しいのだ。ほかにも、財源や保育士不足、「子どもの声がうるさい」といった住民の反対などで、新しい保育園はなかなかつukれない。

(2) どうして待機児童問題の解決が難しいのか

近年出生率が低下し、少子化が進んでいる。それにもかかわらず、なぜ待機児童問題は解決しないのか。

待機児童問題の主な原因が3つ考えられる。

原因1 長引く経済不況と女性の社会進出

→高度経済成長期には夫が外で働き、妻が専業主婦として家庭を守るスタイルが一般的であった。このときは妻が自宅で子どもの面倒を見ていたため、保育園に子どもを預けることに対して需要は現在ほど少なかったと考えられる。しかしその後、社会の変化や長引く経済不況が続き、男性ひとりの収入で家族を養うことが難しくなっている。また、女性の社会進出や、女性が社会で活躍する機会が増加したことにより共働き世帯の数が増えた。現在では専業主婦世帯よりも共働き世帯の数のほうが多くなっている。

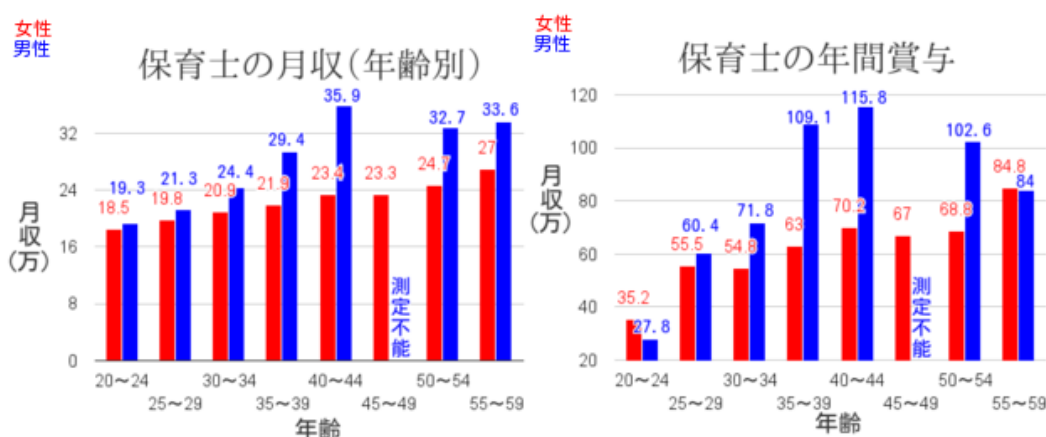
原因2 待機児童の都市部への集中と施設環境

→人口は都市部に集中している。仕事環境や生活環境が整っている都市部に人口が流入することが原因である。そのため地方の過疎地域には児童が少なく、都市部には多い状態が続いている。施設環境においては、新たな保育施設の設置が周辺住民の理解を得られず、すぐに作れないこともある。少子高齢化が進む人口減少社会において、待機児童の地域間格差は広がっていくと考える。

原因3 保育士の不足

→保育施設を増やすことができたとしても、児童の面倒を見る保育士の数が不足している。また、保育士資格を保有していても、保育士として働いていない潜在保育士も少なくない。保育士の給料が見直されているように、保育士の仕事が賃金に見合っていないと感じる人も多いからである。子どもを預かるという責任の重さを含めて考えると、保育士の給料は低いと感じるひとが多い。

図表 2 : 2014年の年齢別の給料



出典：厚生労働省 2014年賃金構造基本統計調査

3. 待機児童と保育制度

(1) 認可保育園と認可外保育園

4認可保育園とは、児童福祉法に基づく児童福祉施設で、国が定めた認可基準（施設の広さ、保育士等の職員数、給食設備、防災管理、衛生管理など）を満たして都道府県知事に認可された施設である。運営費も国や自治体から出ている、保育料が比較的安い。申し込みや保育料の支払いは、自分の住んでいる地域の自治体に対して行う。また、保護者が日中に、仕事や病気などで「保育に欠ける」状態でないと入園できない条件がある。

一方、国が定めた認可基準に何らかの要件が不足している、または満たしていても、行政の都合で認可が下りなかった保育園を、認可外保育園と呼ぶ。認可外保育園はすべて民間での運営となっているが、その中には国や自治体の助成を受けている園もある。申し込みは各園に直接行う。保育料は園によって決められるために、助成のない施設の場合は保育料が高くなる傾向がある。入園に際しては、保護者が仕事に就いていなくても許可される園もある。

東京都では独自の基準で認証保育所を設けている。国の基準による従来の認可保育所は、設置基準などから大都市では設置が困難で、また0歳児保育を行わない保育所があるなど、都民の保育ニーズに必ずしも応えられていなかったからである。その東京の特性に着目した独自の基準を設定して、多くの企業の参入を促し事業者間の競争を促進することにより、

4 福ナビ とうきょう福祉ナビゲーション 参考

http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.html 2016/11/18アクセス

多様化する保育ニーズ応えることができる、新しい方式の保育所、認証保育所制度を創設したのである。

(2) 認可保育園・認可外保育園のメリットとデメリット

近藤（2010）によれば認可保育園のメリットは公費で職員の待遇を上げることができる。また、親の支払う保育料も安くできる。しかし、認可保育園は利用者も保育園に直接入園申し込みはできず、自治体に申請しにいかなければならない。自治体が「保育に欠ける」と認定した人だけしか入園させられないので、自由に誰でも、好きな利用時間だけ子どもを預けられるという便利さは失われる。認可外保育園のメリットは、「どのような保育のニーズにも対応できる」というところである。

地域コミュニティが希薄化され、子どもの遊ぶ環境も変わり、親が子どもを預ける保育所にたいしてのニーズが多様化されている。認可外保育所のほうが多様なニーズに対応できると考える。そのため、待機児童問題の解決として認可外保育園を認可保育園に変えるということが解決にはつながらない。

(3) 子育て支援制度

5国では待機児童解消のために、2012年8月に成立した「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連3法に基づく制度がある。

まず、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（「施設型給付」）及び小規模保育等への給付（「地域型保育給付」）の創設である。施設型給付においては、「認定こども園」「幼稚園」「保育所」「小規模保育等」の教育・保育を利用する子どもについては、3つの認定区分が設けられ、この区分に基づいて施設型給付等が行われている。

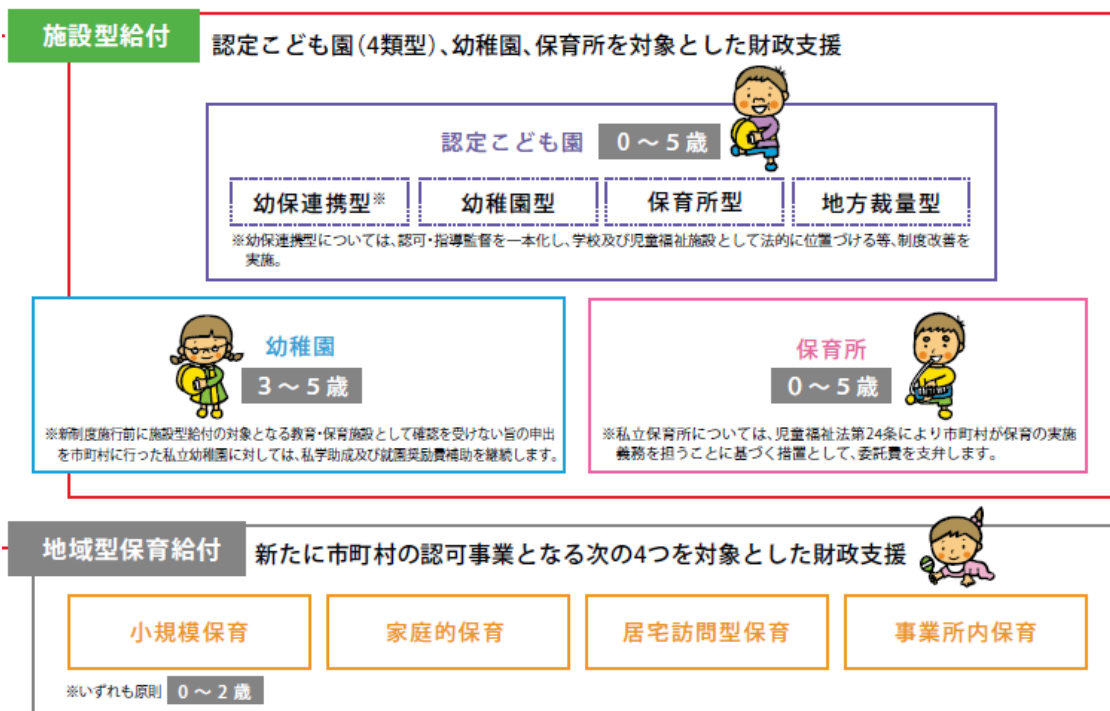
この制度は、すべての子どもを対象としていて、子育て支援、保育所・児童館・児童養護施設・幼稚園等での保育・教育のあり方に関わるものであるが、中心は保育制度の改革にある。

子どもの出生数が減少し少子化社会となっているにもかかわらず、夫婦共働き化が進行し保育を必要とする家庭が増えている。ここ数年にわたって保育所定員は4～5万人程度増えているが、保育ニーズに追いついていない。待機児童の存在は、経済成長を目指す政府・経済界においても女性労働力を確保できないといった点から大きな問題となっている。政府は、2013年から17年にかけて40万人の保育の受け皿をつくることを表明している。

保育制度改革の本質は、人口減少時代のなかで、経済成長へ女性労働力を活用するために保育の受け皿を拡大しようとするところにある。

5 内閣府ホームページ参考 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/> 2016 / 12 / 23 アクセス

図表 3：施設型給付の概要と仕組み



出典：内閣府 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/faq/pdf/jigyousya/handbook2.pdf>
2016/12/23アクセス

4.地方自治体の待機児童対策、事例

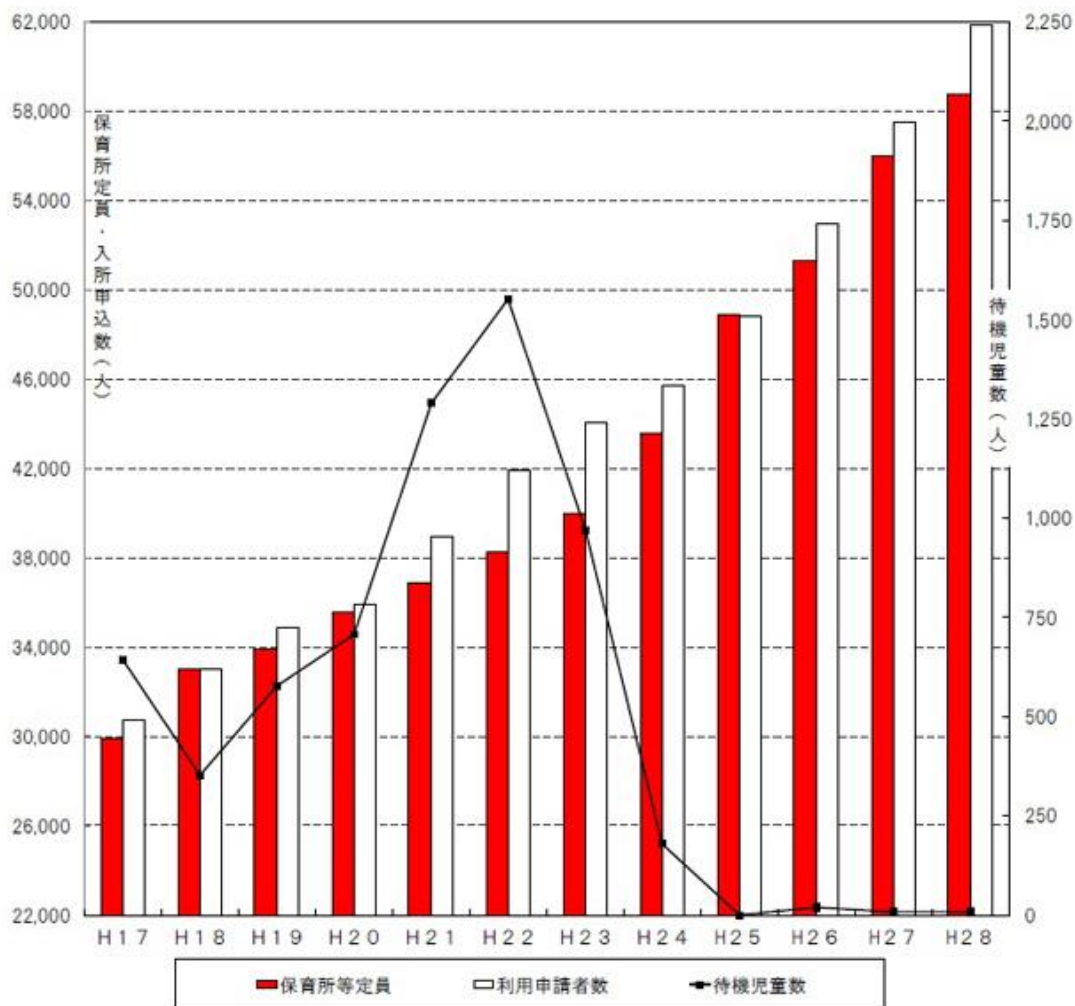
国での待機児童解消のための子育て支援制度は施設給付型のものが創設されている。地域の実情に応じた子ども・子育て支援を充実させるため、市町村が主体となって地域の実情に応じて実施していくことを国は推進している。

横浜市は平成25年に待機児童ゼロを実現した。その横浜市の待機児童対策について詳しく見ていきたい。ただし、横浜市の待機児童の定義の中に保留児童は含まれていない。横浜市の認可保育園を利用している・申し込みが第一希望のみである・自宅付近に利用可能な保育施設があるにも関わらず希望を出していない・4月1日時点で親が育休を取得している・親が自宅を拠点として求職活動をしているなどの条件に当てはまれば、保留児童として扱われている。

(1)横浜市の待機児童の現状と推移

図表4：待機児童数等の推移

待機児童数等の推移



出典：マイナビニュース <http://news.mynavi.jp/news/2016/04/27/221/> 2016/12/24アクセス

2012年には179人いた待機児童が平成25年にはゼロになった。その後、平成26年に20人となっているが、平成27年には8人、平成28年には7人と、減少させている。

6 2016年10月1日現在の待機児童数は、前年比で99人増加して、391人である。同年4月1日の待機児童数と比較すると、年度途中の申込みの増加により、384人増加している。

6 横浜市青年局ホームページ <http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/kinkyu/file/281202taikijidou.pdf> 2016/12/24アクセス

(2)待機児童減少への取り組み

横浜市は平成21年10月「保育所待機児童解消プロジェクト」を発足させ、量の提供にとともに選択性の高い総合的対応へ対策を転換させることを重視している。

[1]保育所等の整備を促進

横浜市は保育所整備を特に進めたい地域を「緊急整備地域」として指定して、整備費補助額を1.5倍に増額して整備を誘導する取り組みを行っている。このような取り組みを行っていくことで、認可保育園をはじめ、小規模保育事業等についても整備を進めようとする動きにつながった。大規模な宅地開発などが行われると、そこに住む人も増え、保育のニーズも高まっていくからである。さらに、保育所不足などで特に整備が必要な地域を「重点整備地域」として指定すると賃借料の補助金が拡大されるので、この取り組みも整備を促進させる効果を生む。

また、土地・建物所有者と保育運営事業者のマッチングを行っている。整備可能な民有地等と保育運営事業者をそれぞれ公募し、マッチングを行って整備を進め、保育所整備に適した私有地の確保を促進している。

そして、保育施設を整備するのに適した物件を保育運営事業者が自身で探すのを補助するため、UR都市機構神奈川地域支社、神奈川県宅地建物取引業協会、全日本不動産協会神奈川県本部等の不動産から横浜市に物件情報を提供してもらい、運営事業者への紹介を行っている。

[2]保育士の確保

保育所の量的拡大に伴い、そこで働く保育士の確保も重要になる。横浜市では、保育士のための就職支援や資格取得を支援する講座の開催や、保育所等を運営する民間事業者が保育士のための宿舎を借り上げて使うときに必要な経費を助成する保育士宿舎借り上げ支援を実施している。さらに、保育所等を運営する民間事業者が、保育所に勤務する保育士の児童を預かるための保育士専用事業所を設置するために必要な経費の助成を行っている。

また、保育士の資格を持っているが労働環境等の理由で保育士として働いていない潜在保育士と保育所のマッチングを行っている。神奈川県・川崎市・相模原市・横須賀市との連携をとり、保育士・保育所支援センターの共同運営をしている。加えて潜在保育士が存在している理由として多いのは賃金が安いということである。そのための保育士の処遇改善に取り組む保育所に対して、給与改善のための経費を助成している。

そして、保育士資格をもつ人を増やすため、市内保育所等に従事する、保育士資格をもたない人が資格を取得するための支援を行っている。

[3]選択性を高める保育サービス

①送迎保育ステーションの整備

空きがあるものの駅から遠いなどの事情がある保育所のために、自宅から送り届けることができなければ預けることは難しくなり、申し込みが十分に集まらないこともある。そのような事情を解消するため、駅の近くに一時的に子どもを預かる送迎保育ステーションを整備して、そこから保育所へ送迎するという取り組みが行われている。

②多様な保育サービスの展開

・NPO法人等を活用した家庭的保育

→NPO法人等がマンション等の賃借物件を使用して、複数の保育者が、0～2歳の低年齢児を対象に、少人数の保育を行う家庭的保育事業を実施している。

・幼稚園預かり保育

→夏休みも含めて7:30～18:30(11時間)の預かり保育を行っており、保育所と同様に、幼稚園でも働きながら子どもを預けることができる。夏休みの5日程度と土曜日は、実施しなくてもよい平日型を導入している。

・乳幼児一時預かり保育

→一部の認可外保育施設で行っている一時的な預かりに対し補助を行っており、理由を問わず1時間300円で預けることができる。

・横浜市預かり保育幼稚園と横浜保育室との連携モデル

→「横浜市預かり保育幼稚園」と「横浜保育室」が連携して、就学前までの一環した保育環境を確保するモデル事業を実施している。

・家庭保育福祉員

→産休明けから3歳未満までを対象として、福祉員の自宅で少人数を家庭的な雰囲気の中で保育をおこなうサービスである。

・横浜子育てサポートシステム

→ご近所の提供会員による子育てサポートを行う。一時間あたり800円で、早朝・夜間・休日は900円で1時間から利用することができる。

[4]保育コンシェルジュ

保育を希望する保護者の相談に応じて、ニーズに合った保育サービスの情報提供を行う保育専門相談員、「保育コンシェルジュ」を各区役所に配置している。

子育ての相談を受け、認可保育園に認可外保育園、保育室など保育施設やとても複雑で分

かりにくい保育制度などのサービスの情報を提供して、保護者のニーズと保育サービスを適切に結びつける役割を果たしている。「保育コンシェルジュ」サービスを活用することで、ご家庭に合った保育サービスを負担なく選択できるように補助する役割もある。

(3)横浜保育室

認可保育園は激戦になっており、横浜市の保育施設は種類が豊富で充実している。その中でも、児童福祉法に定めた保育所、いわゆる認可保育園ではないが横浜市が独自に設けた基準（保育料・保育環境・保育時間など）を満たしていて、市が認定し助成している認可外保育施設である「横浜保育室」をとりあげる。

[1]横浜保育室とは

横浜保育室は3歳未満の子どもを助成対象とした施設である。3歳未満のお子さん約4人に1人、保育従事者を確保していて、全施設で施設内調理の給食を実施している。中には3歳以上児の受入れを行っている施設や幼稚園に併設されている施設もある。助成対象児童となるのは、横浜市在住で月16日・1日4時間以上就労している等、保護者が子どもを保育できない場合である。

保育料は3歳未満の子どもで、基本保育時間にかかる58100円を上限に施設が独自に設定している。また、基本保育時間にかかるそれ以外の徴収は原則していない。一定の所得以下の3歳未満の子どもについては保育料を最大50000円軽減している。また、横浜保育室・認可保育所・認定こども園・家庭的保育事業・小規模保育事業・事業所内保育事業・幼稚園等を利用するきょうだいがいる場合、3歳未満の子どもは月額18000円、第3子の場合全額、3歳児は月額9450円保育料が減額されるという保育料の軽減制度やきょうだい減免制度を設けている。

また、子どもの預かる時間は平日7:30～18:30、土曜日7:30～15:30が基本的な時間である。年末年始、日曜、祝日、休日以外は原則開所していて、延長保育、早朝保育および休日保育を行っている施設もある。

[2]横浜保育室制度導入まで

横浜市では就労形態の変化等に伴い3歳未満の低年齢児を中心に保育ニーズが増加していて認可保育所に入所できない保留児童の解消が一つの大きな政策課題となっていた。1997年に「緊急保育計画」を策定し、おもに昼間児童保育を行う民間保育サービスの普及をめざして横浜保育室という制度が導入された。

[3]横浜保育室の利点

横浜保育室は、横浜市が一定の基準を設けて認定した認可外保育施設なので、園庭を設けなくても、近くに公園があるなどの条件を満たしていれば認定している。保育所整備に適した土地がない駅前にも整備しやすい。

[4]横浜保育室の課題

認可保育所に入らなければ仕事はできないと諦めてしまう保護者への対応である。横浜保育室は認可外であるので、幼稚園預かり保育などの保護者のニーズに合わせた預かり施設を充実させていくことが求められる。

5. 考察・まとめ

待機児童問題は社会問題であり、核家族世帯の増加、経済状況の悪化により共働き世帯が増加したこととそれに伴う保育に欠ける子どもの増加、保育士不足、女性の社会進出により、保育ニーズが高まったことなど、様々な要因により社会が変化し、待機児童問題が深刻化した。

横浜市では「保育所待機児童解消プロジェクト」を立ち上げ、子育て中の職員や現場で保護者の方に接する機会が多い職員をメンバーとして集め、待機児童ゼロに向けた対策を徹底的に議論した。既存の枠にとらわれない施策を講じることで迅速に整備しやすい環境を整えた。このようにピンポイントで待機児童問題に取り組み、既存の枠にとらわれない、いろいろなニーズに対応できるような施策を講じたことが待機児童減少につながったといえる。

また、保育コンシェルジュが保護者のニーズと保育サービスを一つひとつつなぐ役割を果たした。多様な保育サービスを充実させるのに加えて、丁寧な説明をしなければ理解してもらうことは難しい。待機児童ゼロという政策をただ掲げるだけではなく、人が介在してコミュニケーションを取りあわなければうまくはいかない。横浜市は、待機児童を減らしていく受け皿を作るだけでなく、保護者のニーズと保育施設のマッチングに力をいれたといえる。

そして、これから保育施設を増設していく上で保育の質においても注目すべきである。横浜市が認可保育所を増やすことができたのは、株式会社の参入である。認可保育所は社会福祉法人による運営であることが多い。利潤追求の株式会社に保育所の運営が心配される等の理由があるからである。そのような心配を取り除くためにも、企業とのコミュニケーションや、保育内容や経営内容のチェックをこれからも怠ってならないといえる。

自治体がそれぞれ地域の実情を把握し待機児童が減少するように努めていくべきである。地方自治体が地域の人々の多様化するニーズを理解し、児童の受け皿をただ増やすだけでなく保育の質の向上にも力をいれていくことが重要になると考える。

参考文献

朝日新聞デジタル <http://www.asahi.com/special/taikijido/> 2016/11/17 アクセス

総合保育サービス明日香ホームページ

<http://www.g-asuka.co.jp/column/measures-and-cause-of-waiting-children-problem>

福ナビ とうきょう福祉ナビゲーション 参考

http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.html

2016/11/18 アクセス

横浜市 待機児童対策の取り組み

<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/kinkyu/file/taikijidouleaflet26.7.pdf> 2016

/12/25 アクセス

マイナビニュース <http://news.mynavi.jp/news/2016/04/27/221/> 2016/12/24 アクセス

久木元美琴（2006）「大都市都心部における事業所内保育所の意義と課題」『経済地理学
年報』（52）

近藤幹生（2010）『保育園「改革」のゆくえ』 岩波書店

林文子（2013）「おもてなしの市政で実現した待機児童ゼロ。」『潮』（654）

前田正子（2015）「横浜市の待機児童ゼロの達成への取り組みとその後」『週刊社会保障』
69（2836）

矢寺太一「保育サービス供給の変化とその利用構造「横浜保育室制度」導入後の横浜市を事
例に」『経済地理学年報』48（2）