

ISSUE BRIEF

保育制度の現状と課題

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 667 (2010. 1. 28.)

- はじめに
- I 保育サービスの現状
 - 1 就学前児童の育つ場所
 - 2 保育施設
 - 3 多様な保育サービス
- II 保育制度をめぐる諸問題
 - 1 待機児童
 - 2 保育士と保育の質
 - 3 保育の必要性の判断基準
 - 4 最低基準をめぐる問題
 - 5 人口減少地域における定員割れ問題
 - 6 保育料の滞納問題
- III 保育制度改革の動き
 - 1 社会保障審議会少子化対策特別部会による第1次報告
 - 2 第1次報告に対する期待と問題点
- おわりに

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、人口減少地域での定員割れ、保育料の滞納など、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。

社会労働課

のべ ひでとし
(野辺 英俊)

調査と情報

第667号

はじめに

女性の社会進出や経済情勢の悪化による共働き世帯の増加、就労形態の多様化やひとり親世帯の増加などによる保育ニーズの増大と多様化、過疎地域における少子化の影響による保育機能の低下などに直面して、保育サービスは大きな変革を迫られている。

本稿では、様々な保育サービスの現状を概観した上で、現在の保育制度をめぐる諸問題と保育制度改革の動きについて整理する。

I 保育サービスの現状

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¹と保育所²があり、平成11(1999)年及び平成21年の年齢区分別入所状況は、図1及び図2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1 年齢区分別入所状況（平成11年）

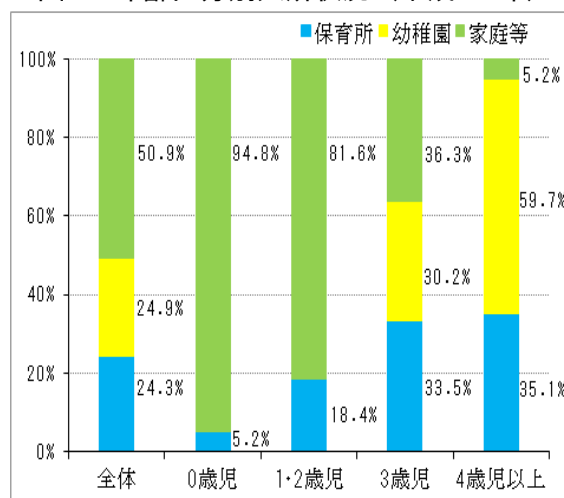
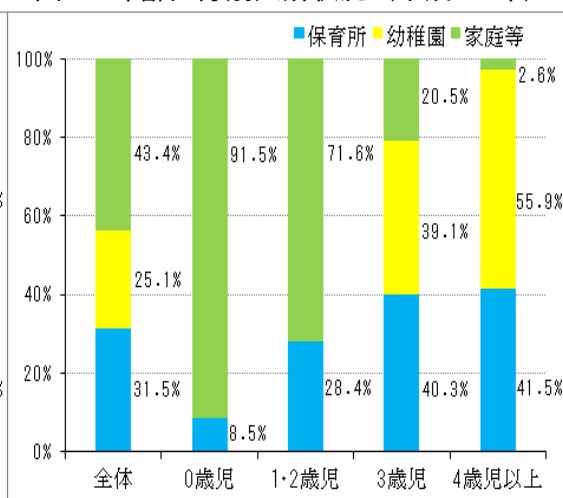


図2 年齢区分別入所状況（平成21年）



(注) 合計は100%にならない場合がある。

(出典) 厚生省『社会福祉行政業務報告』平成11年度, p.364; 文部省『学校基本調査報告書』平成11年度, pp.474-475; 総務省『人口推計資料(人口推計年報)』No.71,1999.5, p.20.及びNo.72, 2000.5, p.20.を基に筆者作成。

(注) 合計は100%にならない場合がある。

(出典) 厚生労働省『福祉行政報告例(平成21年4月分概数)』<<http://www.mhlw.go.jp/za/0806/c09/c09.html>>; 文部科学省『平成21年度学校基本調査』政府統計の総合窓口<<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/eStatTopPortal.do>>; 総務省『人口推計資料(人口推計年報)』No.82,2009.6, p.16; 厚生労働省『人口動態統計月報(概数)』64(3),2009.8, p.4.を基に筆者作成。

¹ 学校教育法第22条に定める「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする」文部科学省所管の施設。

² 児童福祉法第39条に定める「日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする」厚生労働省所管の施設。児童福祉法等で定められた職員数や施設基準を満たし都道府県から認可を受けた「認可保育所」と、それ以外の「認可外保育施設」に分けることができる。

2 保育施設

(1) 認可保育所

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³。

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% |

(注) 各年度とも 4 月 1 日時点の数値。月ごとの入所児童数は 4 月が一番少なく、5 月以降毎月増加している。

(出典) 厚生労働省ホームページの『保育所の状況等について』各年版を基に筆者作成。

(2) 認可外保育施設

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⁴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。⁵

(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で、平成 18 年 10 月から開始された。平成 21 年 4 月現在 358 か所あり、

³ 公立保育所の民営化について解説した文献には、泉眞樹子「我が国の保育の現状－規制緩和、待機児童、学童保育を中心に－」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』490 号、2005.8.5. がある。

⁴ ただし、都道府県等が確認できた日における利用児童のうち、一時預かりが半数以上を占めている場合。

⁵ 『保育年報 2009』全国保育協議会、2009, pp.155-160. なお、平成 20 年 3 月現在の認可保育所の入所児童数(厚生労働省『社会福祉行政業務報告(福祉行政報告例)』平成 19 年度、2009.3, pp.408-409.)と比較すると、認可外保育施設の入所児童数は約 1 割に相当する。

幼保連携型 158 か所、幼稚園型 125 か所、保育所型 55 か所、地方裁量型 20 か所となっている⁶。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⁷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⁸。なお、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（平成 21 年 12 月 8 日閣議決定）において、「幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革」が具体的な措置として掲げられ、「新たな制度について平成 22 年前半を目途に基本的な方向を固め、平成 23 年通常国会までに所要の法案を提出する」という方針が示された。

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）⁹は平成 17 年度に、延長保育事業（加算分）¹⁰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¹¹。

（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。¹²

（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¹³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

⁶ 文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室「認定こども園の平成 21 年 4 月 1 日現在の認定件数について」2009.6.24。幼保連携推進室ホームページ<<http://www.youho.go.jp/press090624.html>>

⁷ 幼保一元化について解説した文献には、高木浩子「少子化時代の就学前保育施設のあり方」『少子化・高齢化とその対策—総合調査報告書—』国立国会図書館調査及び立法考査局，2005，pp.74-89。がある。

⁸ 角野雅彦「幼保総合施設「認定こども園」の制度化に至る経緯とその課題」『四国学院論集』122 号，2007.3，p.35。

⁹ 11 時間の開所時間の始期、終期に保育士を 1 名以上加配する事業。

¹⁰ 11 時間の開所時間の前後に 30 分以上行う延長保育に対し、その時間帯に保育士を 2 名以上配置する事業。

¹¹ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局『全国児童福祉主管課長・子育て応援特別手当関係課長会議 会議資料 資料 1』2009.2.27，pp.346-347。同省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/02/dl/s0227-7a.pdf>>

¹² 平成 20 年度交付決定ベース。（第 2 回社会保障審議会少子化対策特別部会保育第二専門委員会「資料 1-1 多様な保育関連給付メニューについて」2009.9.11，p.9。厚生労働省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/09/dl/s0911-3a.pdf>>）

¹³ 平成 20 年度交付決定ベース。（同上，p.8。）

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¹⁴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¹⁵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¹⁶。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¹⁷。

(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¹⁸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¹⁹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

¹⁴ 平成20年度交付決定ベース。（第27回社会保障審議会少子化対策特別部会「資料3 病児・病後児保育について」2009.9.30, p.6. 厚生労働省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/09/dl/s0930-9e.pdf>>）

¹⁵ 家庭的保育者が1人であれば児童は3人以下。

¹⁶ 平成20年度交付決定ベース。なお、20年度に地方単独事業として実施している自治体は66か所、保育ママは877人、利用児童数は1,573人である。（前掲注(12), p.5.）

¹⁷ 『保育白書』2009年版, 2009.8, pp.62-65.

¹⁸ 平成20年度交付決定ベース。（前掲注(12), p.8.）

¹⁹ 平成20年度に長期休業期間以外と各長期休業期間のいずれの期間も週5日以上預かり保育を予定している幼稚園において、20年6月に、保護者の就労を理由とし週4日以上預かり保育を利用していた児童数。

でも実施していた。²⁰

Ⅱ 保育制度をめぐる諸問題

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 3 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²¹。

図 3 待機児童数



(注) 各年とも 4 月 1 日時点の数値。

(出典) 厚生労働省ホームページの『保育所の状況等について』各年版を基に筆者作成。

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、

²⁰ 文部科学省『平成 20 年度幼児教育実態調査』2009.3. 同省ホームページ<http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2009/06/24/1278591_1.pdf>

²¹ 「待機児童 約 6000 人増 2 万 5384 人 増加率最悪」『読売新聞』2009.9.8.

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²²。

厚生労働省が行った調査²³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²⁴。

(3) 待機児童対策

(i) 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²⁵。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%²⁶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。また、平成20年度補正予算において、「新待機児童ゼロ作戦」による保育所の整備等のため、都道府県に「安心こども基金」²⁷を創設した。

(ii) 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昭和57(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²⁸。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²⁹。

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³⁰となった。保育所

²² 社会保障審議会少子化対策特別部会『第1次報告一次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて』2009.2.24, p.9. 厚生労働省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/02/dl/s0224-9c.pdf>>

²³ 『新待機児童ゼロ作戦に基づくニーズ調査<調査結果>』2009.2, pp.22-23. 厚生労働省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/tyousa-kekka01.pdf>>

²⁴ 第3回社会保障審議会少子化対策特別部会保育第二専門委員会「参考資料1 少子化対策特別部会保育第二専門委員会への提案」2009.10.5, p.14. 厚生労働省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/10/dl/s1005-8d.pdf>>; 「認可保育所「使いたい」85万人 潜在的なニーズ 厚労省調査で推計」『朝日新聞』2009.4.8.

²⁵ 約15万6千人の受入児童数の拡大を達成したものの、待機児童は解消しなかった。

²⁶ 「仕事と生活の調和推進のための行動指針」2007.12. において設定された数値目標。仕事と生活の調和した社会の実現に向けた各主体の取組が進んだ場合に10年後に達成される水準を示す。

²⁷ 「新待機児童ゼロ作戦」の前倒し実施を図り、平成22年度までに15万人分の保育所や認定こども園の整備などを行うため、国から交付された交付金を財源に各都道府県において基金を造成する。

²⁸ 平成10年2月13日付児保第3号「保育所への入所の円滑化について」 なお、年度当初及び年度途中の制限については、平成22年度から撤廃する予定である。また、連続する過去の3年度の年間平均在所率がいずれも120%以上の場合などは、定員の見直し等に積極的に取り組むこととされているが、平成23年4月1日から「過去の2年度」とする予定である。(厚生労働省雇用均等・児童家庭局『全国児童福祉主管課長会議資料』2010.1.18, p.11. 独立行政法人福祉医療機構ホームページ (WAM NET) <[http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/febf6f19ca78ce38492576b000058c07/\\$FILE/20100119_1shiryu_all.pdf](http://www.wam.go.jp/wamappl/bb16GS70.nsf/0/febf6f19ca78ce38492576b000058c07/$FILE/20100119_1shiryu_all.pdf)>)

²⁹ 厚生労働省『地域児童福祉事業等調査報告』平成17年, 2007.3, pp.24,26-27.

³⁰ 厚生労働省「閣議後記者会見概要」2009.3.6. 同省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/kaiken/daijin/>>

の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) 課題

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³¹。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³²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。³³

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³⁴。

2 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³⁵や重労働のため、保育分野から人材が流出しており³⁶、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³⁷。

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³⁸。また、先に述べた保育所定員の弾力化などの規制緩和³⁹に対して、

[2009/03/k0306.html](#)>

³¹ 前掲注(17), p.46.

³² 公立保育所運営費の一般財源化について解説した文献には、高木 前掲注(7) がある。

³³ 橋爪幸代「保育ニーズの多様化と保育サービス—現状と課題」『ジュリスト』No.1383, 2009.8.1・15, p.30.

³⁴ 山縣文治「待機児の解消に向けて」『月刊福祉』92(11), 2009.10, pp.48-49.

³⁵ 保育士の平均年収は平成14年の359万円をピークに毎年下降し続け、平成20年は323万円となり全産業の平均を下回っている。（厚生労働省「賃金構造基本統計調査」各年版）

³⁶ 女性保育士の平均勤続年数は7.8年、平均年齢は33.6歳であり、全産業の女性の平均を、勤続年数、年齢ともに下回っている。（厚生労働省『平成20年賃金構造基本統計調査報告』2009.）

³⁷ 「揺れる保育② 人手不足 園の増設阻む 重労働、低待遇・・・確保に苦勞」『読売新聞』2009.3.26.

³⁸ 萩原久美子「「労働」としての保育をとらえ直す」『はらっば』No.297, 2009.7, pp.7-8. その一方で、伝統的に家族が担ってきた保育は経験者の指導と監督があれば、熟練していない人でも十分担い手になれるはずであり、職員全員に保育士か看護師の資格を求めなくてもいいという意見もある（鈴木亘「規制緩和で民間

詰め込みによる保育環境の悪化が憂慮されている。

保育士の賃金引き上げ、労働時間の短縮、休日の確保、研修機会の増加など、課題は多い。

3 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⁴⁰し、その判断基準は「政令⁴¹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⁴²。

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⁴³。

4 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⁴⁴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 m²以上）又はほふく室（1人当たり 3.30 m²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 m²以上）又は遊戯室（1人当たり 1.98 m²以

資本導入を」『朝日新聞』2009.4.19.)。

³⁹ 規制緩和について解説した文献には、鈴木尚子「保育分野の規制緩和と改革の行方」『レファレンス』639号、2004.4、pp.5-27。がある。

⁴⁰ 「市町村は、保護者の労働…により、その監護すべき乳児、幼児…の保育に欠けるところがある場合において、…それらの児童を保育所において保育しなければならない。」（児童福祉法第24条第1項）

⁴¹ 児童福祉法施行令第27条

⁴² 「見かけだけの待機児童解消は副作用を生む」『エコノミスト』4063号、2009.10.20、p.29。

⁴³ 前掲注(22)、pp.35-37。

⁴⁴ 昭和23年12月29日付厚令第63号「児童福祉施設最低基準」（平成21年3月16日付厚令第37号改正現在）

上)、屋外遊戯場⁴⁵(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⁴⁶。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⁴⁷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⁴⁸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⁴⁹。

5 人口減少地域における定員割れ問題

1970年代中期から、過疎地域⁵⁰における保育所の定員割れが深刻な問題となっている。国からの財政支援が受けられる小規模保育所(認可保育所)は定員が20人以上であることが求められており、最低入所児童数が10人以上とされているへき地保育所(認可外保

⁴⁵ 保育所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。

⁴⁶ 「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業の概要」 社会福祉法人全国社会福祉協議会ホームページ<<http://www.shakyo.or.jp/research/09kinoukenkyu.html>>

⁴⁷ 調査対象となっている国は次のとおりである。アメリカ(カリフォルニア州、ニューヨーク州、ワシントン州)、イングランド、フランス(パリ市、メヌ・エ・ロワール県、イヴリン県)、ドイツ(ザクセン州、バーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州、自由ハンザ都市ハンブルク)、スウェーデン(ストックホルム市)、ニュージーランドの6か国。(全国基準のない国は、州、県又は市。)

⁴⁸ 地方分権改革推進委員会「第3次勧告~自治立法権の拡大による「地方政府」の実現へ~」2009.10.7. 内閣府ホームページ<<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/091007torimatome01.pdf>>

⁴⁹ 「地方分権改革推進委員会第3次勧告(地方要望分)に対する厚生労働省の対応方針について」2009.11.4. 厚生労働省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000002ahn.html>> 対象地域は待機児童の多い都市部であり、具体的な地域や要件などは今後、政府内で詰め、第174回国会に関連法案を提出する予定である(「保育所の面積基準緩和」『福祉新聞』2009.11.9.)。

⁵⁰ 人口は全国の8%であるが、過疎地域を含む市町村数は全国の4割を占める(総務省自治行政局過疎対策室「平成20年度版「過疎対策の現況」について(概要版)」2009.10, p.2. 同省ホームページ<http://www.soumu.go.jp/main_content/000045085.pdf>.)。

育施設)への国の財政支援の水準は低い。多くの過疎地域は、厳しい財政事情のため国による制度的保障なしに保育所を存続させることが難しく、定員割れを起こすと統廃合となる場合が多い。しかし、過疎地域にはもともと1か所か2か所しか保育所がないことが多く、統廃合により地域から保育所が全くなってしまう恐れがある。子どもが少なく幼稚園がないような過疎地域の場合、保育所は小学校就学前に集団の中で子どもが成長することを保障する役割を果たしているため、地域の実情に応じた保育所の設置を可能とし、相応の水準の財政支援を行うことが不可欠であると指摘されている。⁵¹

他方、待機児童のいる自治体においても定員割れの問題がある⁵²。同一自治体内でも、子どもの多い地域には待機児童がいるが、駅から遠く過去に開発された住宅地など高齢化の進む地域にある保育所は定員割れになっており、需要と供給のミスマッチが生じている。

6 保育料の滞納問題

厚生労働省が平成19年9月に発表した調査⁵³によると、平成18年度における保育所の保育料の滞納額は約83.7億円(保育料総額の1.7%)、滞納者数は85,120人(保護者総数の4.3%)となっていた。主な理由として、保護者の責任感の欠如や規範意識の低下、生活困窮などが考えられる。厚生労働省は、保育料を確実に徴収する観点から、専門的な徴収ノウハウを有する徴税担当部局や、他の給付に係る担当部局と連携を図ることが有用としている。また、保育料の滞納を理由にその児童を強制的に退所させることは、児童福祉法の解釈上できないものと解されるが、財産調査及び差押等の滞納処分は可能としている⁵⁴。しかし、一方では、滞納状態にある家族の個別状況を無視した一律の対応が実施されることを危惧する声もある⁵⁵。

Ⅲ 保育制度改革の動き

1 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⁵⁶は第1次報告⁵⁷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⁵⁸や「持続可能な社会保障構

⁵¹ 前掲注(22), pp.18-19; 櫻井慶一『保育制度改革の諸問題－地方分権と保育園－』新読書社, 2006, pp.45-54.

⁵² 「定員割れ、保育所の待機児童数上回る 横浜市」『神奈川新聞』2009.9.25; 「100万都市の足元 仙台 保育所偏在(下) 定員割れ 高齢化地域、細るニーズ」『河北新報』2009.5.9.

⁵³ 厚生労働省「保育所保育料の徴収状況に関する調査の結果について(訂正後)」2007.9.14. 同省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/09/dl/h0914-4b.pdf>> 平成19年8月22日に発表された調査の訂正版として、9月14日に再発表された。

⁵⁴ 平成19年8月22日付雇児保発第0822001号「保育所保育料の徴収状況に関する調査の結果について(通知)」

⁵⁵ 「保育料滞納解消策「行き過ぎ」懸念」『保育情報』No.372, 2007.11, p.38.

⁵⁶ 内閣官房長官の下に設置された「子どもと家族を応援する日本」重点戦略会議の取りまとめを受けて、具体的な制度改革についての議論を行うために設置されたもの。

⁵⁷ 前掲注(22)

⁵⁸ 保育サービス提供を拡充する必要性が指摘された。また、規制改革会議「規制改革推進のための第3次答申－規制の集中改革プログラム－」2008.12.22. や 地方分権改革推進本部「地方分権改革推進要綱(第1次)」

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)⁵⁹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。

さらに、保育所の認可を最低基準により客観的に行うこととする指定制も示されている。すなわち、最低基準を満たしている保育所については、市町村の裁量の余地なく認可保育所として指定するということである。

少子化対策特別部会の下に保育第一専門委員会及び保育第二専門委員会が設置され、現在、専門的な見地から詳細設計について議論が進められている。厚生労働省は、平成23年からの法制化、平成25年からの施行を目指している⁶⁰。

2 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⁶¹。

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、以下の点が指摘されている⁶²。①大幅な財源投入が必要であること。特に、指定制は自治体の財政を圧迫する可能性があること。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利用者と保育所による申込み・選考は、利用者の集中や排除等の懸念があること。⑤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。

おわりに

保育所の整備・受入児童数の拡大や保育サービスの提供手段の多様化は、少子化対策の重要な施策の一つである。希望するすべての人が安心して子どもを預けて働くことができる社会を実現し、子どもの健やかな育成に社会全体で取り組むため、保育施策を質と量ともに充実させ、推進していくことが必要である。

2008.6.20. では、入所要件の見直しや直接契約方式の導入などが提示された。

⁵⁹ 税制抜本改革により安定財源を確保すべき施策の中に、少子化対策が位置付けられた。(「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」 首相官邸ホームページ<<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/2008/1224tyuuki.pdf>>)

⁶⁰ 同上。「中期プログラム」に盛り込まれた「社会保障の機能強化の工程表」に手順が示されている。

⁶¹ 「保育制度改革 どうなる 保育の質・量」『朝日新聞』2009.3.3.

⁶² 「社会保障審議会少子化対策特別部会—これまでの議論の整理—」2009.12.25. 厚生労働省ホームページ<<http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/12/s1225-12.html>>