

## Ⅱ 行政版 調査票調査

### Ⅱ—A 調査研究の目的及び方法

#### 1. 行政版調査研究の目的

全国の自治体1,787市町村及び東京23区における保育関係の現状を把握し、もって課題を明らかにし、対策を考察することにより保育施策・実践の参考に供することを目的とする。

#### 2. 行政版調査研究の内容

行政対象の調査票調査として次の項目等について調査研究を実施した。

調査票による調査研究（分析と考察）

- ①現在の総人口及び就学前人口
- ②現在の保育所及び幼稚園の設置数及び入所児童数
  - ・保育所
  - ・幼稚園
  - ・認定こども園
- ③認可外保育施設について
- ④保育所待機児童数
- ⑤地域子育て支援拠点事業について
- ⑥地域子育て支援拠点事業のほかに独自の子育て支援制度があるか
- ⑦保育所の入所要件について
- ⑧保育所の入所申し込みの方法について
- ⑨保育料の保育所による代理受領について
- ⑩保育所に対する自治体独自の助成制度
- ⑪5年間（平成16年度～平成20年度）での保育所施設数の変化
- ⑫自治体における保育施策に関する課題

#### 3. 調査研究スタッフ

山 縣 文 治 （大阪市立大学教授）

高 橋 一 弘 （大正大学准教授）

太田嶋 信 之 (竜南保育園園長)  
 松 本 兼一郎 (ひまわり保育園園長)  
 東ヶ崎 静 仁 (飯沼保育園副園長)  
 島 田 教 明 (錦江保育園園長)  
 坂 崎 隆 浩 (野木保育園園長)  
 高 橋 英 治 (富士保育園園長)

#### 4. 調査期間及び調査時点

・行政版調査票調査

自 平成21年 8 月10日

至 平成21年 9 月18日

(調査時点・数値は平成21年 4 月 1 日現在、その他は平成21年 8 月 1 日現在)

#### 5. 調査の手続き

ア 調査対象自治体

調査対象自治体は、全国の市町村及び東京23区とした。

イ 調査方法

前項アの自治体全国市町村1,787に東京23区を足した全国1,810区市町村へ調査票を送付し記入をお願いした。

ウ 調査票の回収数及び回収率 (集計対象数)

項 目		か 所 数 及 び 回 収 率
調 査 票 配 布 自 治 体 数		1,810
調 査 票 回 収 自 治 体 数 (率)		1,255 (69.3%)
内 訳	有 効 調 査 票 数 (率)	1,249 (99.5%)
	無 効 調 査 票 数 (率)	6 ( 0.5%)

#### 6. 整理、分析基準

調査票の集計に当たっては、次の基準によって整理、分析した。

(1) 地域区分別

全国を7区分に分類して①北海道・東北地区、②関東地区、③東海地区、④北信越地区、

⑤近畿地区、⑥中国・四国地区、⑦九州地区とした。

## (2) 所在地区別

都市階級による特性を考察するために、全国を6区分に分類している。①都区部・指定都市（特別区並びに指定都市：東京23区、札幌、仙台、さいたま、千葉、横浜、川崎、新潟、静岡、浜松、名古屋、京都、大阪、堺、神戸、広島、北九州、福岡）、②中核市、③中都市（人口15万人以上で、指定都市、中核市を除く市）、④小都市A（人口5万人以上15万人未満の市）、⑤小都市B（人口5万人未満の市）、⑥町・村

## 7. 整理分析担当

調査票の集計、整理、分析、まとめには、調査研究スタッフ全員が当たった。

## Ⅱ－B 調査結果の分析

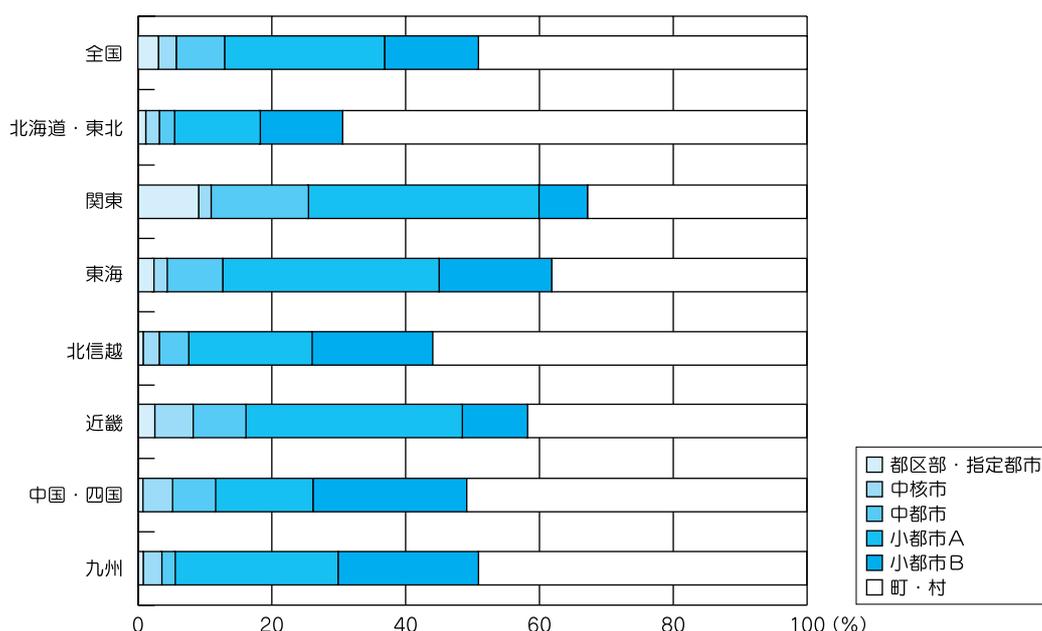
### 〈自治体の属性〉

#### 1. 調査回答自治体の地域区分別所在地区分

調査に対する回答が得られた自治体は全部で1,249であった。所在地区別に見ると、都区部・指定都市38、中核市37、中都市83、小都市A 304、小都市B 177、町・村610である。その回答市町村数を、さらに地域区分別割合で示したのが図1である。全国と比較すると、北海道・東北地区は町・村の占める割合が最も高く、193町村69.4%を占めている。次に町・村が多いのが北信越地区で63町村55.8%、3位が中国・四国地区で66町村51.2%と続いている。反対に都区部・指定都市及び中核市の占める割合が最も高い地域は、関東地区で都区部・指定都市25（9.1%）、中核市5（1.8%）で合計10.9%を占めている。次いで多いのは近畿地区で都区部・指定都市4（2.8%）、中核市8（5.6%）で合計8.4%である。なお、参考までに地域区分ごとの回答市町村数を以下に示しておく。

全国総計1,249 北海道・東北地区278、関東地区276、東海地区126、北信越地区113、近畿地区142、中国・四国地区129、九州地区185。

図1：調査回答自治体 地域区分別所在地区分の割合



## (1)平成21年4月1日現在の総人口及び就学前人口（うち3歳未満人口）

### 1. 総人口の回答分布

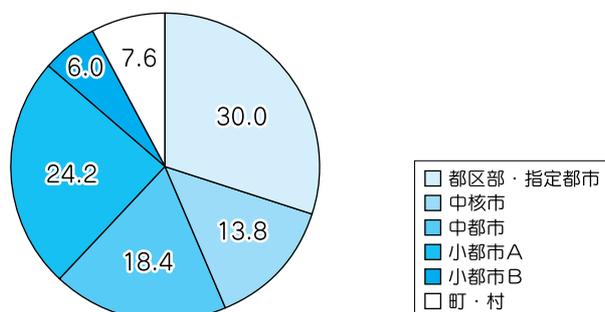
調査回答自治体1,249市町村の合計総人口は1億914万5千人で、総務省統計局の発表した平成20年10月1日現在の推計総人口1億2769万2千人の85.5%に当たる。所在地区別に自治体の総人口を集計したものが表1である。都区部・指定都市は、自治体数は38だが合計総人口は32,807,161人で最も人口が多く、1自治体当たりの人口は平均で約86万3千人となる。中核市は自治体数が37で1自治体の平均人口は39万6千人、中都市は自治体数83で平均人口は24万2千人であり、都区部・指定都市、中核市と中都市を併せると総人口の約63%を占めている。以下、小都市Aの平均人口は約8万7千人、小都市Bで約3万7千人、町・村は約1万4千人である。

表1：所在地区別 総人口・就学前人口（うち3歳未満人口） 平成21年4月1日現在

所在地区別	自治体数	区別総人口	%	平均人口(1千人未満切り捨て)
都区部・指定都市	38	32,807,161	30.0	863,000
中核市	37	15,051,471	13.8	396,000
中都市	83	20,094,420	18.4	242,000
小都市A	304	26,411,810	24.2	87,000
小都市B	177	6,501,440	6.0	37,000
町・村	610	8,278,811	7.6	14,000
総計	1,249	109,154,113	100.0	—

調査回答自治体の総人口に占める所在地区別の人口比は、図2に示した通りである。都区部・指定都市は調査回答自治体の総人口の全体の約30%を占めている。その一方で、町・村の自治体数は610と最も多いが1自治体の平均人口は1万4千人と最も少なく、その割合も7.6%と少ない。

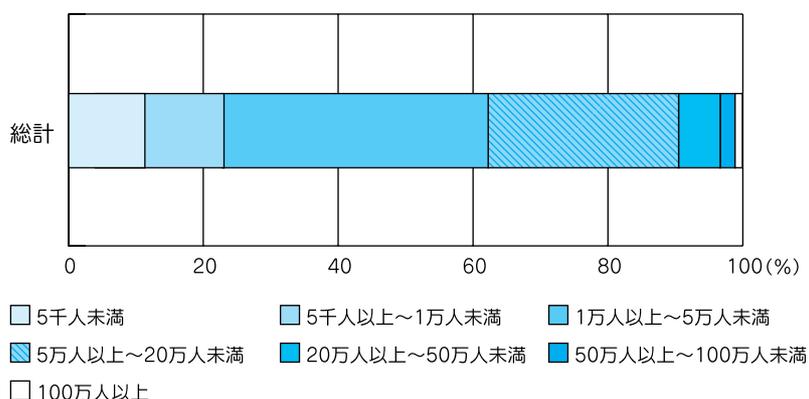
図2：調査回答自治体 所在地区別人口比 (%)



調査回答市町村について回答のあった総人口の規模別に7区分したところ、その分布は図3のとおりとなった。所在地区分が人口規模による分類のため概ねそれに沿った数値となっている。総計を見てわかるように、回答市町村のうち最も多いのは、1万人以上5万人未満の市町村で491あり全体の39.3%を占め、次いで5万人以上20万人未満の都市が356あり28.5%を占めた。

都区部・指定都市は50万人以上100万人未満の都市が13都市34.2%と最も多く、100万人以上が11都市28.9%、20万人以上50万人未満が8都市（21.1%）となっている。

図3：調査回答自治体 総人口 人口規模別分布割合（平成21年4月1日現在）



## 2. 就学前人口の回答分布（平成21年4月1日現在）

調査回答市町村の4月1日現在の就学前人口（全体と3歳未満児）を所在地別に集計した結果は表2のとおりである。

表2：所在地区別 総人口・就学前人口（全体・3歳未満人口）平成21年4月1日現在

所在地区別	総人口	就 学 前 人 口			
		全 体	%*	3歳未満人口	%**
都区部・指定都市	32,807,161	1,659,857	5.06	844,565	50.9
中核市	15,051,471	822,514	5.46	408,388	49.7
中都市	20,094,420	1,095,744	5.45	549,671	50.2
小都市A	26,411,810	1,399,416	5.30	680,817	48.7
小都市B	6,501,440	309,399	4.76	148,448	48.0
町・村	8,278,811	407,298	4.92	191,067	46.9
総 計	109,154,113	5,694,228	5.22	2,822,949	49.6

\* 就学前人口全体の%は、区分別人口に占める割合である。

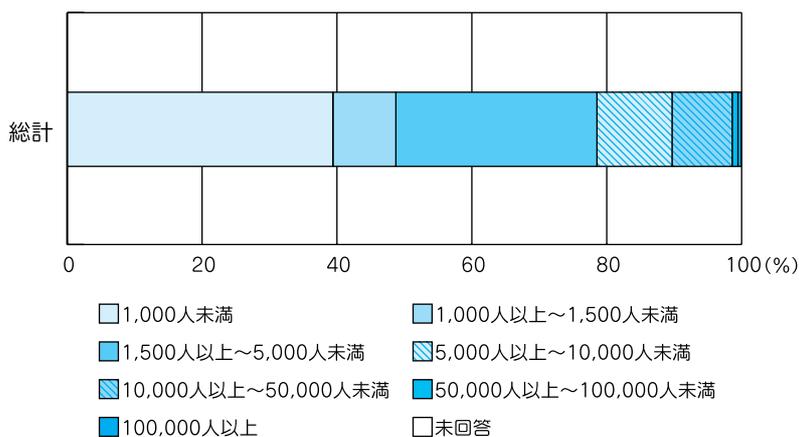
\*\* 3歳未満児の%は、就学前人口に占める割合である。

総人口に占める就学前人口の割合は総計の欄に見る通り5.22%である。また、就学前人口のうち3歳未満児の占める割合は49.6%で、就学前人口の約半分を占めている。所在区別にみると都区部・指定都市から小都市Aまでと小都市Bと町・村では、就学前人口の割合に若干の開きがあるものの大きな差はない。

調査回答市町村の就学前人口の規模別に7区分したところ、その分布は図4のとおりとなった。総人口の項目と同様、所在区分が人口規模による分類のため概ねそれに沿った数値となっている。総計でわかるように、回答自治体のうち最も多いのは、就学前人口が1,000人以下の自治体で495あり全体の39.6%を占め、次いで1,500人以上5,000人未満が372となり29.8%を占めている。

都区部・指定都市38自治体の分布を見てみると10,000人以上50,000人未満が19で50%を占め、50,000人以上100,000人未満が10で26.3%となっている。中核市は全て10,000人以上500,000人未満に属している。中都市も10,000人以上500,000人未満が68.7%を占めているが、小都市になると1,500人以上5,000人未満が小都市Aで64.1%、小都市Bで63.8%となり、町・村では1,000人未満が圧倒的に多く実に78.5%を占めている。

図4：調査回答自治体 就学前人口 人数区分別分布割合（平成21年4月1日現在）

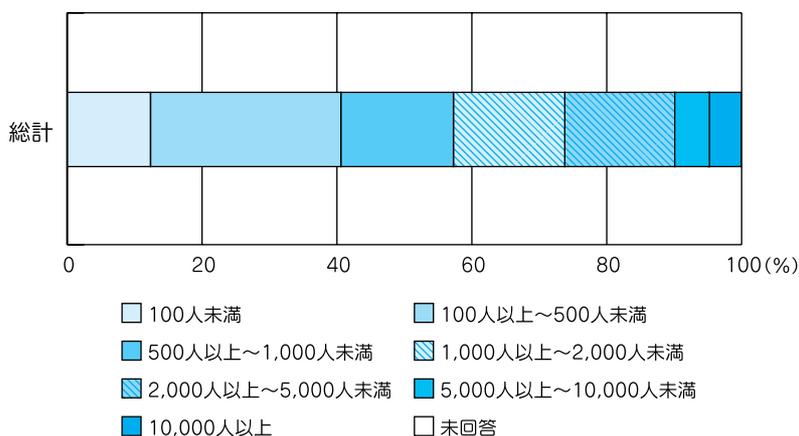


### 3. 3歳未満の就学前人口 回答分布（平成21年4月1日現在）

就学前人口のうち3歳未満人口についても人数規模別に7区分し回答市町村の分布割合を示したのが図5である。これによると、回答市町村が最も多く分布していたのは、100人以上500人未満で355市町村あり28.4%となった。次に多かったのは、1,000人以上2,000人未満で213市町村17.1%、以下500人以上1,000人未満204（16.3%）、2,000人以上5,000人未満198（15.9%）と続いている。

都区部・指定都市38自治体の分布を見てみると、10,000人以上が26で68.4%を占めている。中核市37自治体のうち22自治体59.5%が10,000人以上に属していて、残る15自治体40.5%は5,000人以上10,000人未満に属している。中都市も5,000人以上10,000人未満が51.8%を占めている。それが小都市Aでは2,000人以上5,000人未満が52.3%、1,000人以上2,000人未満が47.0%、町・村では100人以上500人未満が約半数の55.4%をそして100人未満が25.2%と町村の4分の1を占める。

図5：調査回答自治体 3歳未満人口 人数区分別分布割合（平成21年4月1日現在）



## (2)平成21年4月1日現在の保育所及び幼稚園の設置数及び入所児童数

問2では、平成21年4月1日現在の保育所及び幼稚園の設置数及び入所児童数を尋ねた。保育所・幼稚園・認定子ども園それぞれの公営民営別施設数、保育所・認定子ども園それぞれの全入所児童数とそのうちの3歳未満児の児童数、幼稚園については自治体内の設置数及び利用児童数を記入してもらった。

### 1. 保育所の施設数

調査回答自治体の所在地区別の保育所公民別施設数及び入所児童数（全入所児童数と3歳未満児）は表3のとおりである。

表3に示した所在地区別保育所数の公営民営別の施設数割合をグラフに示すと図6のとおりとなる。全体の総計では公営46.1%に対して民営は53.9%となって、民営施設数が少し多い。中核市、都区部・指定都市、中都市では全体の総計よりも民営施設数が多いが、町・村、小都

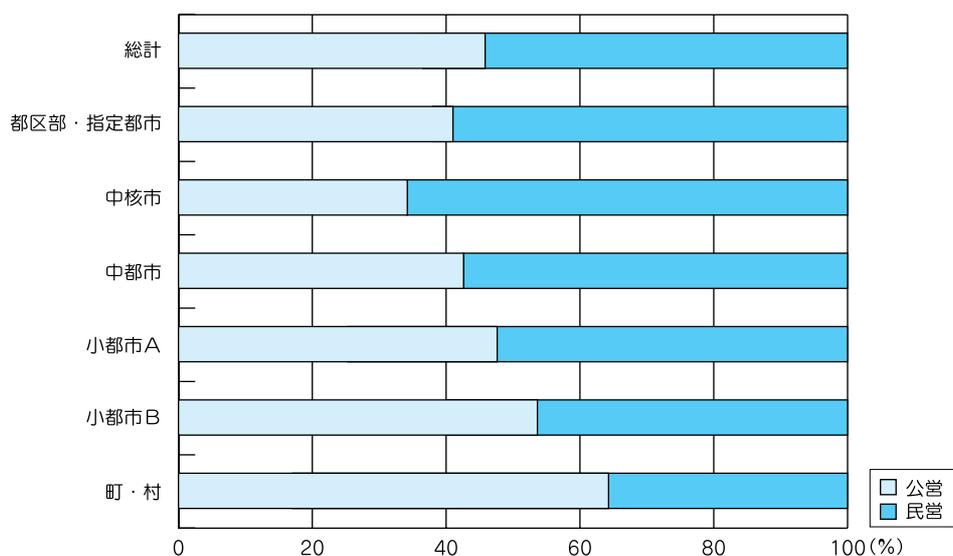
市B、小都市Aでは全体の総計よりも公営施設数が多く、特に、町・村と小都市Bでは50%を超えている。

表3：調査回答自治体 所在地区別保育所数及び入所児童数（平成21年4月1日現在）

所在地区別	保育所数			保育所入所児童数		
	公営	民営	合計	全入所児童数	3歳未満児	%*
都区部・指定都市	1,717	2,480	4,197	428,823	164,759	38.4
中核市	827	1,616	2,443	245,248	85,838	35.0
中都市	1,307	1,764	3,071	294,560	103,978	35.3
小都市A	2,426	2,665	5,091	454,386	153,061	33.7
小都市B	1,014	877	1,891	129,674	42,089	32.5
町・村	1,439	809	2,248	152,009	45,445	29.9
総計	8,730	10,211	18,941	1704,700	595,170	34.9

\* %は全入所児童数のうちの3歳未満児が占める割合を示している。

図6：調査回答自治体 所在地区別 保育所数公営民営別割合



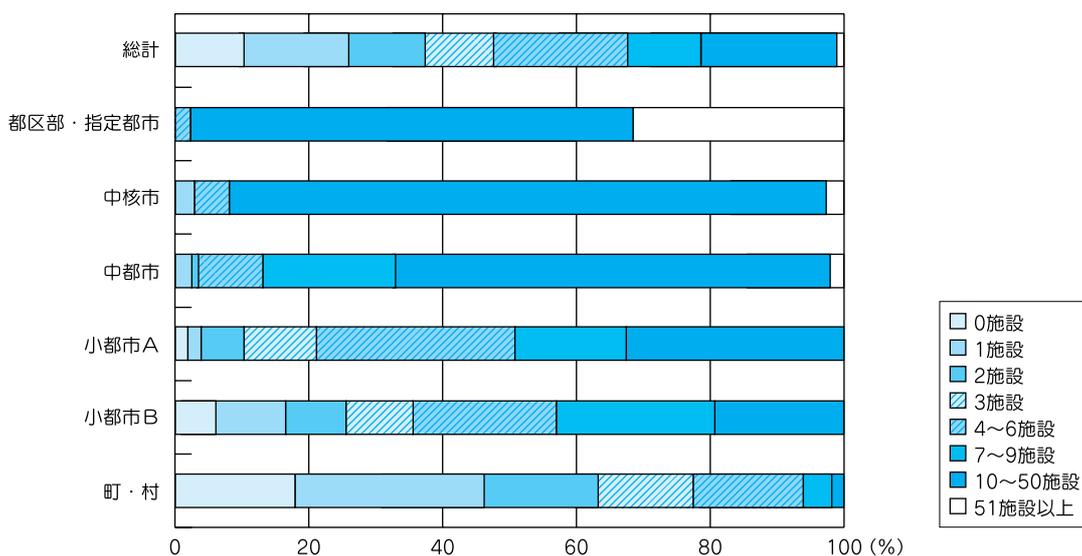
### ①公営保育所数の分布

公営保育所の施設数を、㉞0施設 ㉟1施設 ㊱2施設 ㊲3施設 ㊳4～6施設 ㊴7～9施設 ㊵10～50施設 ㊶51施設以上 の8階層に区分し各階層に属する自治体数について、所在地区別にパーセント表示したのが図7である。

都区部・指定都市で最も多いのは10～50施設で65.8%、次に51施設以上で31.6%となってい

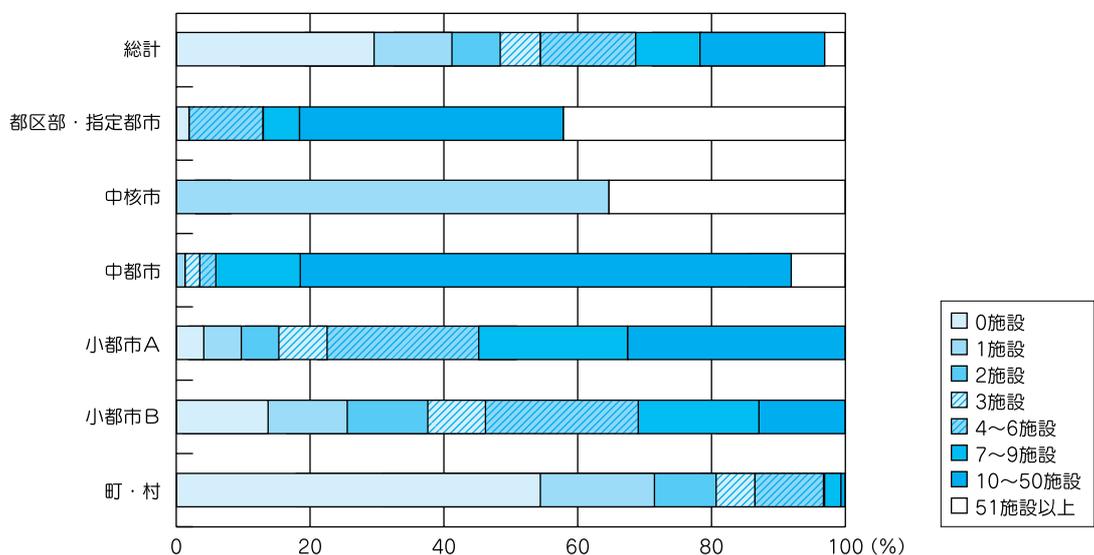
る。中核市は、10～50施設が89.2%を占めている。中都市でも、最も多いのは10～50施設で65.1%、次が7～9施設で19.3%である。小都市Aになると、10～50施設は32.9%と第1位の順位は保ったものの、さらに数値の低い階層の割合が多くなり、4～6施設が29.6%と続く。小都市Bでは7～9施設が23.7%と最も多いが、それ以下の4～6施設が21.5%、10～50施設も19.2%となる。それが、町・村になると、さらに数値は下がり、1施設が28.2%と最も多い階層となり0施設が18.0%と続いている。なお、全体で126の自治体で公営保育所数が0だった。

図7：調査回答自治体 所在地別 公営保育所数 分布割合（平成21年4月1日）



## ② 民営保育所数の分布

図8：調査回答市町村 所在地別 民営保育所数 分布割合（平成21年4月1日）



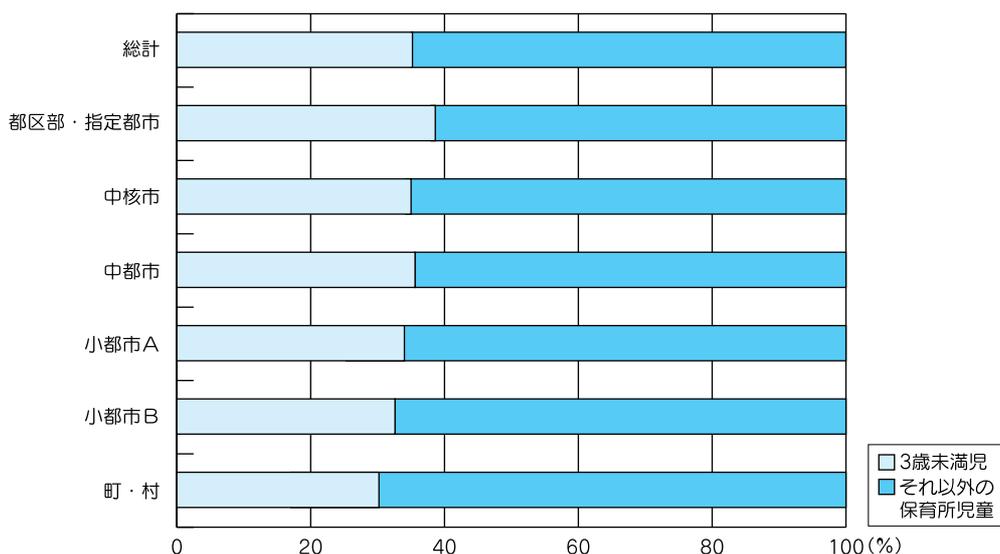
次に民営保育所数であるが、民営保育所の施設数についても公営保育所と同様の8階層に区分し各階層に属する自治体数について、所在地区別にパーセント表示したのが図8である。

都区部・指定都市で最も多いのは51施設以上で42.1%、次に10～50施設で39.5%となっている。中核市は、10～50施設が64.9%を、次に51施設以上が35.1%を占めている。中都市でも、最も多いのは10～50施設で73.5%である。小都市Aになると、階層分布が分散化している。最も多いのは10～50施設で32.9%、4～6施設が22.4%、7～9施設が22.0%と続く。小都市Bでは4～6施設が22.6%と最も多く、続いて7～9施設が18.1%、0施設が13.6%となっている。町・村になると、さらに度数の多い階層は下がり、0施設が54.4%と半数を超え最も多い階層となり、1施設が16.9%と続いている。なお、全体で369の自治体に民営保育所がないことが分かった。

### ③保育所の入所児童数（全入所児童数と3歳未満児）

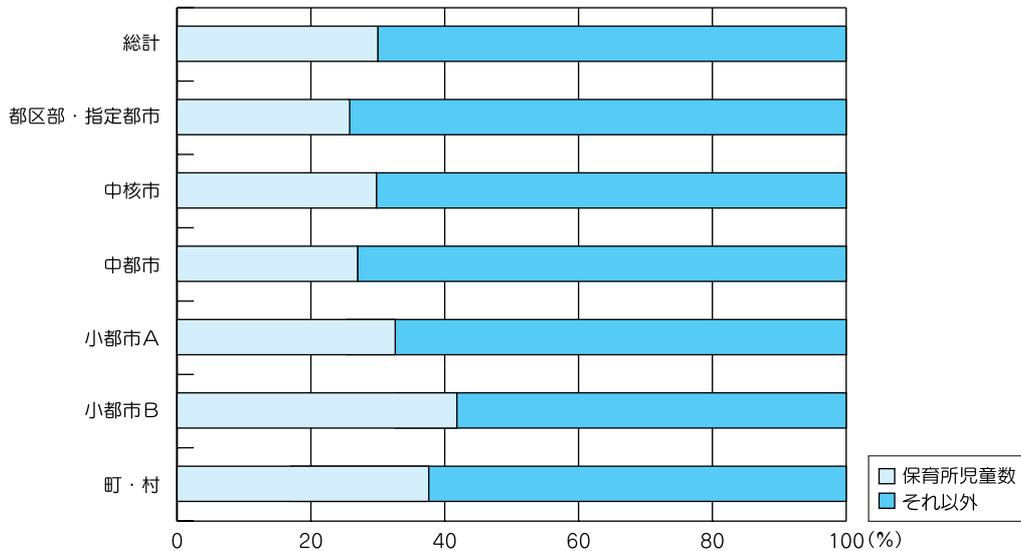
所在地区別に保育所の全入所児童数に占める3歳未満児の割合を示したのが図9である。割合が最も高いのが都区部・指定都市で38.4%、最も低いのが町・村で29.9%であり、あまり大きな差はないが、都区部・指定都市の方がやや3歳未満児の割合が高くなる傾向がうかがえる。

図9：所在地区別 保育所児童数に占める3歳未満児の比率



就学前人口に占める保育所入所児童数の割合を所在地区別に示したのが図10である。人口規模の大きい自治体ほど保育所入所児童数が相対的に低くなり、反対に町・村に行くほど、その率が高くなる傾向が見て取れる。

図10：所在地区別 就学前人口に占める保育所児童数及び



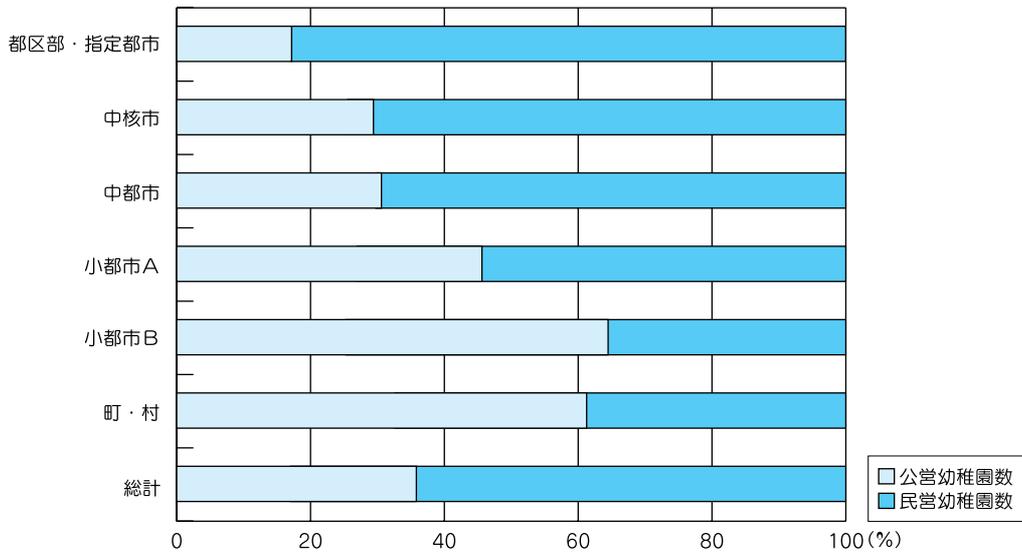
#### ④幼稚園の施設数と児童数

それぞれの自治体にある公営民営別幼稚園数を平成21年4月1日現在で記入してもらい、それをまとめたのが表4である。学校関係は5月1日現在の在籍児童数を集計するため、5月1日現在の児童数を答えた自治体が多かった。幼稚園数を所在地別に公営民営別の割合で示したものが図11である。幼稚園は公営の割合が総計で35.6%となっており、保育所よりも公営の割合が低い。都区部・指定都市ではその傾向はさらに強まり公営は16.9%にとどまる。しかし、自治体の規模が小さい程公営の割合が増加し、小都市Bでは64.2%を占め、町・村でも61.1%を占めている。町・村の場合、公営幼稚園数0と回答した自治体は380、民営が0と回答した自治体が410あった。町・村には保育所か幼稚園が公営か民営かいずれか1か所という自治体も少なくないことが窺われる。(巻末表NO.9~10参照)

表4：調査回答自治体 所在地区別 幼稚園数と入所児童数（平成21年4月1日現在）

所在地区分	幼稚園		
	公 営	民 営	全入所児童数
都区部・指定都市	472	2,321	478,633
中核市	428	1,029	195,869
中都市	606	1,390	280,388
小都市A	1,270	1,518	294,998
小都市B	473	264	43,560
町・村	541	344	62,496
総 計	3,790	6,866	1,355,944

図11：調査回答自治体 所在地区別 公民別幼稚園数の割合



#### ⑤認定子ども園の施設数と児童数

認定子ども園の施設数及び全入所児童数、そのうちの3歳未満児の児童数についても調査したところ、その結果は表5の通りであった。回答自治体全体で公営58民営214合計272施設とまだ少ない。その割に町・村における公営の数が27と比較的多いのが目立つ。小都市Aは民営の数が61と多い。3歳未満児の数も小都市Aは1,547、町・村では940と比較的多い。

表5：調査回答自治体 所在地区別 認定子ども園数と児童数（平成21年4月1日現在）

所在地区分	認定子ども園			
	公 営	民 営	全入所児童数	3歳未満児数
都区部・指定都市	4	40	4,522	818
中核市	3	36	3,720	739
中都市	6	39	5,437	706
小都市A	11	61	6,967	1,547
小都市B	7	21	2,565	587
町・村	27	17	4,635	940
総 計	58	214	27,845	5,337

#### ⑥就学前人口に占める保育所、幼稚園、認定子ども園の児童数

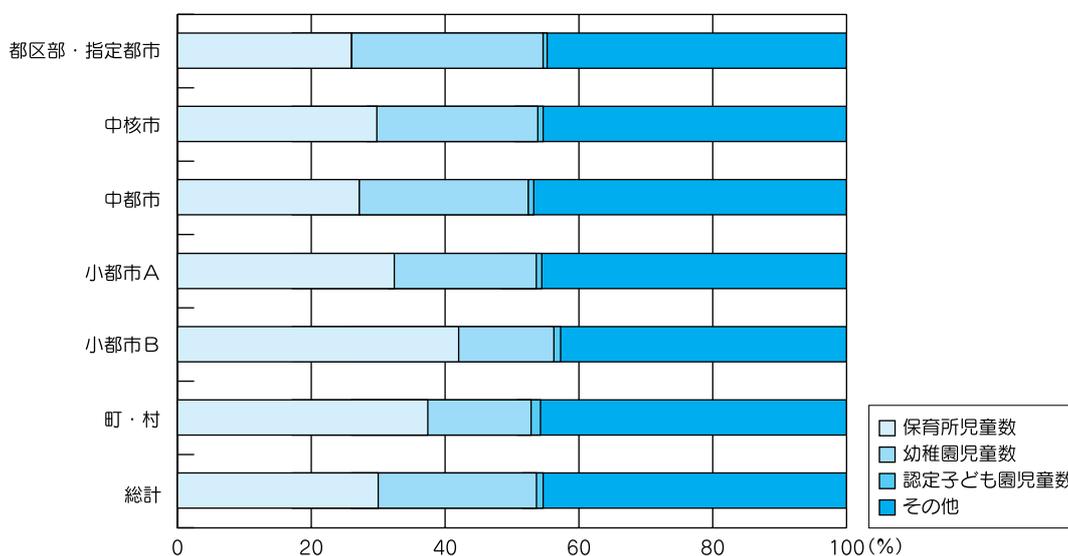
これまでの回答を基に、就学前人口に占める保育所、幼稚園、認定子ども園それぞれの入所児童数とその割合を示したのが表6と図12である。総計でみると就学前人口に占める保育所、

幼稚園、認定子ども園の合計入所児童数の割合は54.2%で、その他の所在区分でもさほど大きな差はない。都区部・指定都市では幼稚園入所児童数が多く、小都市Bや町・村では保育所入所児童数が多いが、その他の割合は45%前後である。その他には、認可外保育施設等に通う児童も含まれるが、その多くが在宅で養育されている児童と考えられる。参考までに、就学前人口のうちの3歳未満人口は総計で2,822,949人、保育所入所児童数のうちの3歳未満児は595,170人であり、3歳未満人口に占める保育所の3歳未満児の割合は21.1%である。残りの8割近い児童は在宅で養育されていると思われる。

表6：就学前人口に占める保育所、幼稚園、認定子ども園児童数

所在地区別	就学前人口	保育所	幼稚園	認定子ども園
	全 体	全入所児童数	全入所児童数	全入所児童数
都区部・指定都市	1,659,857	428,823	478,633	4,522
中核市	822,514	245,248	195,869	3,720
中都市	1,095,744	294,560	280,388	5,437
小都市A	1,399,416	454,386	294,998	6,967
小都市B	309,399	129,674	43,560	2,565
町・村	407,298	152,009	62,496	4,635
総 計	5,694,228	1,704,700	1,355,944	27,845

図12：就学前人口に占める保育所、幼稚園、認定子ども園児童数の割合

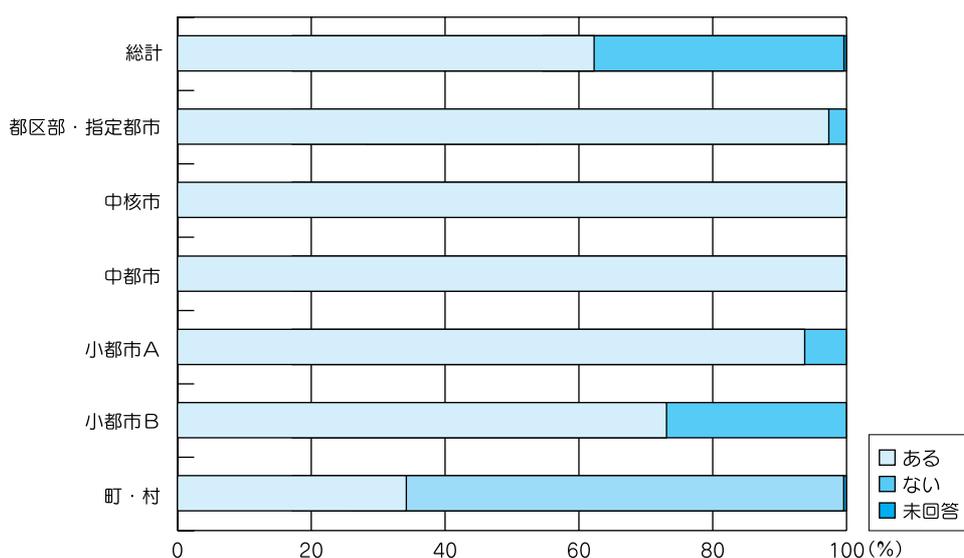


### (3) 認可外保育施設があるか

認可外保育施設の有無について尋ねたところその結果は、[図13](#)のとおりである。中核市、中都市は全ての自治体で認可外保育施設が「ある」と回答している。都区部・指定都市も97.4%と1自治体を除いてすべて「ある」との回答だったし、小都市Aも「ある」が93.8%となっている。小都市Bは「ある」が72.9%とこちらも多いが、町・村になると「ある」が34.4%、「ない」が65.2%となる。町・村は認可外保育施設を持たない自治体が6割を超えているが、それ以外の自治体は認可外保育所を持っており、小都市A以上の規模の自治体には概ねあるとあってよい。

認可外保育施設の数については、都区部・指定都市では50施設以上ある自治体が45.9%、11～50施設が45.9%とちょうど半々の分布である。中核市は11～50施設が最も多く67.6%を占めている。中都市になると11～50施設が最も多いが、61.4%となり、次に4～10施設28.9%と続く。小都市Aになるとさらに施設数は少なくなり4～10施設が46.7%、11～50施設が13.3%、2施設が13.0%となっている。小都市Bでは4～10施設が26.4%、1施設が25.6%、町・村では1施設が47.6%、2施設が25.7%となっている。

図13：所在地区別 認可外保育施設の有無の割合

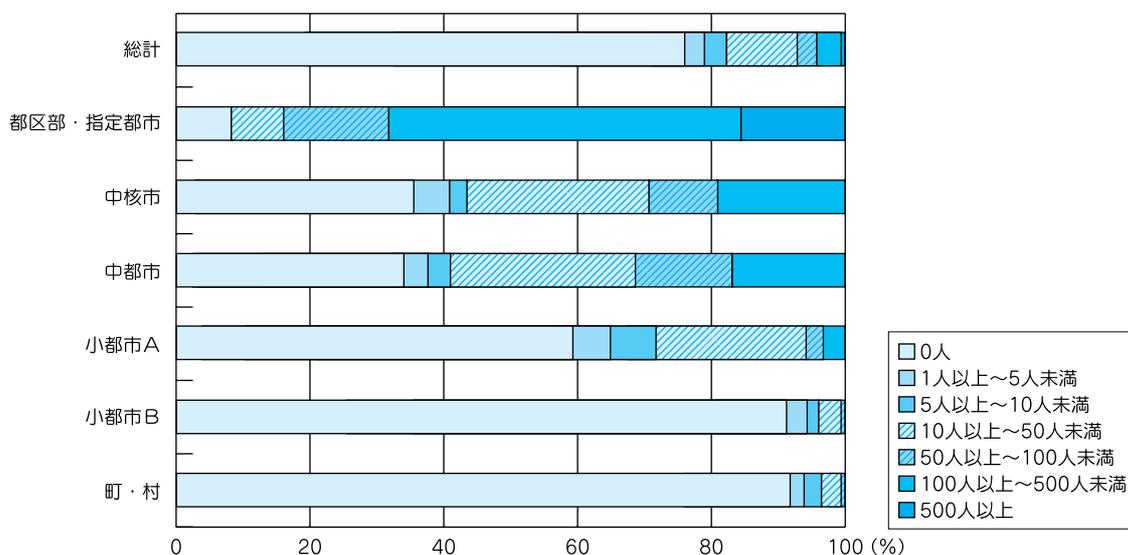


#### (4)今年度（平成21年度）と昨年度（平成20年度）の保育所待機児童数

問4では保育所の待機児童数について尋ねた。平成21年4月1日現在の待機児童数を「0人」「1人以上5人未満」「5人以上10人未満」「10人以上50人未満」「50人以上100人未満」「100人以上500人未満」「500人以上」の7階層に分け、階層ごとの自治体数を所在地区別にグラフに示したのが図14である。こうしてみると、都区部・指定都市に保育所待機児童が多い状況が分かる。都区部・指定都市の約5割の自治体で待機児童は100人から500人未満の階層に属しており、15.8%の自治体は500人以上の待機児童を抱えている。その一方で、町・村や小都市Bはその9割が待機児童0人と回答しており、ここからも少子化の進む様子がうかがえる。また、都区部・指定都市以外の所在地区分全ての第1位の割合は待機児童0人との回答である。中核市や中都市は一方で100人以上500人未満の待機児童も2割弱あり、中核市、中都市は自治体ごとの待機児童に差があり分布が拡散している様子がうかがえる。

この項目では併せて平成20年4月1日の待機児童についても尋ねているが、傾向は図に示した21年度とほぼ同様だが、都区部・指定都市では21年度の方が20年度より待機児童が増えている様子が分布からも見て取れる。

図14：所在地区別 保育所待機児童数



なお、調査回答自治体の保育所待機児童数の実数を地域区別に見てみるとその実数は表7のとおりである。平成20年と21年の4月1日付待機児童数を比較すると、21年の方が5,325人増加している。地域別にみると、特に都区部・指定都市や中核市の多い関東地区に待機児童が集中している様子が分かる。

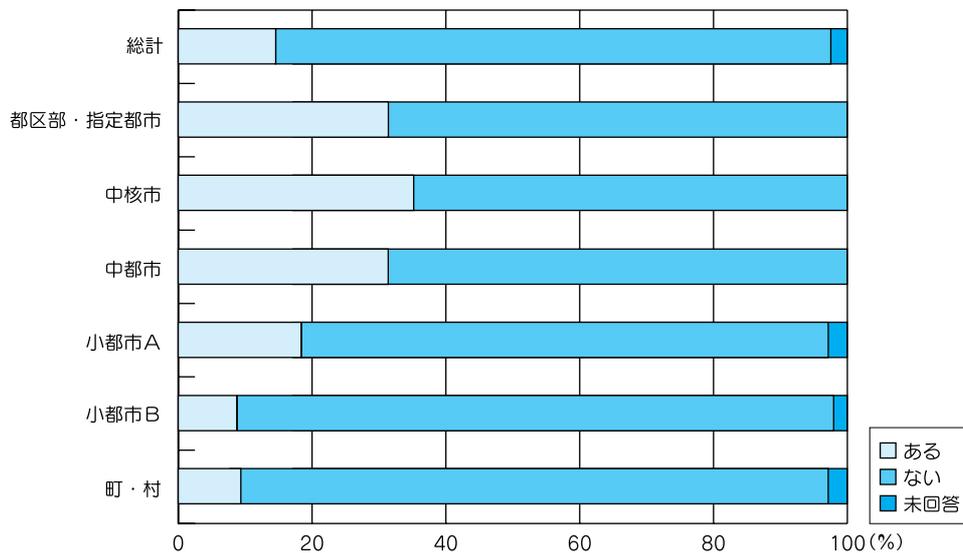
表7：調査回答自治体 地域区分別 保育所待機児童数の合計

地域区分別	平成21年4月1日	平成20年4月1日
全国	23,468	18,143
北海道・東北地区	2,589	2,541
関東地区	13,518	9,635
東海地区	1,141	864
北信越地区	5	14
近畿地区	3,396	2,927
中国・四国地区	480	319
九州地区	2,339	1,843

(5) 地域子育て支援事業以外に、ひろば型のような独自の子育て支援制度はあるか

問6では地域子育て支援拠点事業以外に、ひろば型のような独自の子育て支援制度があるか尋ねた。その結果「ある」と答えた自治体は180で14.4%、「ない」との回答は1,042で83.4%だった。所在地区区分別にみると、都区部・指定都市では「ある」12(31.6%)「ない」26(68.4%)、中核市では「ある」13(35.1%)「ない」24(64.9%)、中都市では「ある」26(31.3%)「ない」57(68.7%)と、独自の子育て支援制度がある自治体は3割前後であるが、それ以下の小規模な自治体になるとその数はさらに小さく小都市Bや町・村では1割に満たない。(図15参照)

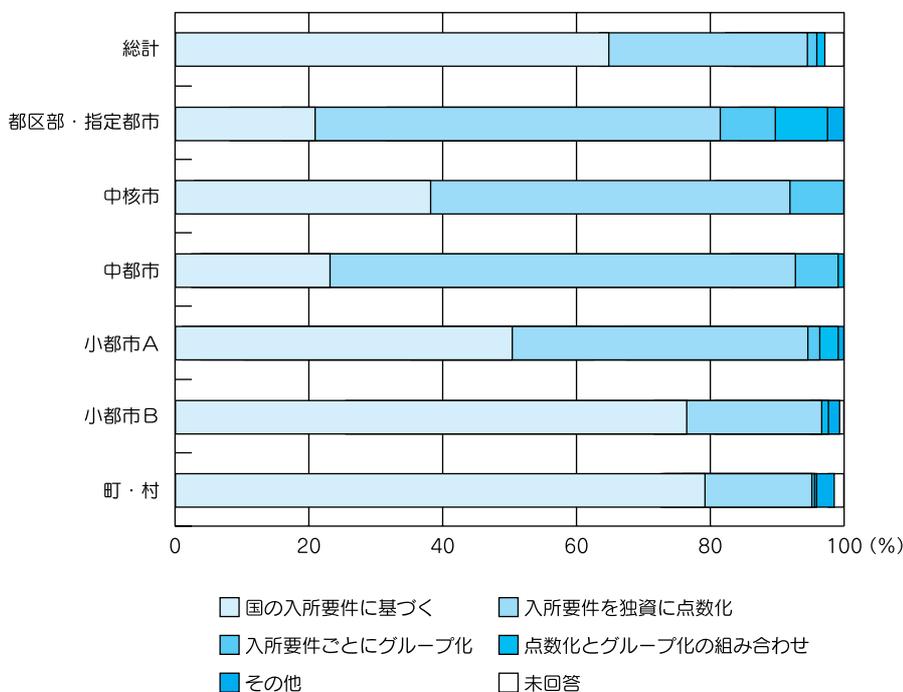
図15：所在地区区分別 独自の子育て支援制度の有無



## (6) 保育所の入所要件について

問7では、自治体の保育所の入所要件について尋ねた。総計では「1. 国の入所要件に基づき判断している」と回答した自治体が最も多く812で全体の65%、「2. 入所要件を独自に点数化して判断している」と回答した自治体が367で29.4%となりこの両者の回答を併せると94.4%と、ほとんどを占めた。所在地区別でみると、人口規模の比較的大きい都区部・指定都市、中核市、中都市の自治体では、入所要件を独自に点数化して判断していると回答した自治体がそれぞれ5割を超えている。反対に都市が小規模となるにつれて、国の入所要件に基づき判断している自治体が多くなっている。それぞれの回答の割合は図16のとおりである。

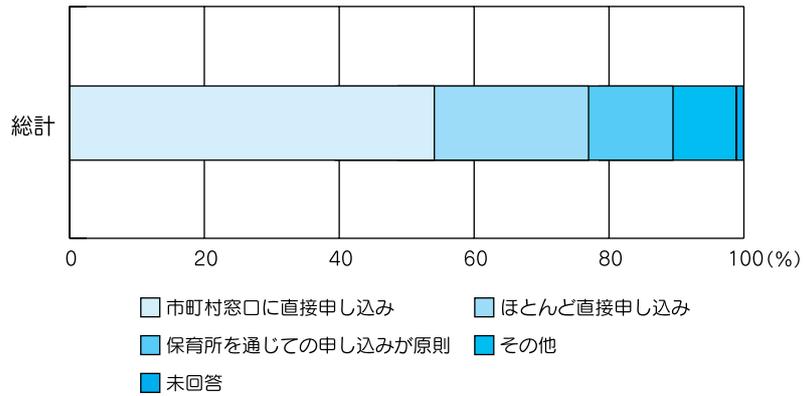
図16：所在地区別 保育所の入所要件について



## (7) 保育所の入所申し込みの方法について

問8では、保育所の入所申し込み方法について尋ねた。その結果を全国総計で示すと、図17のとおりとなる。「1. 市町村窓口で直接申し込みを原則としている」と回答している自治体が最も多く全体の54.0%を占めており、「2. 保育所を通じて申し込む制度もあるが、殆ど直接申し込みである」が23.1%で、両者を合わせると77.1%となり、自治体窓口で直接申し込みが多いことが分かる。これについては所在地区別で見ても差は特段見受けられない。

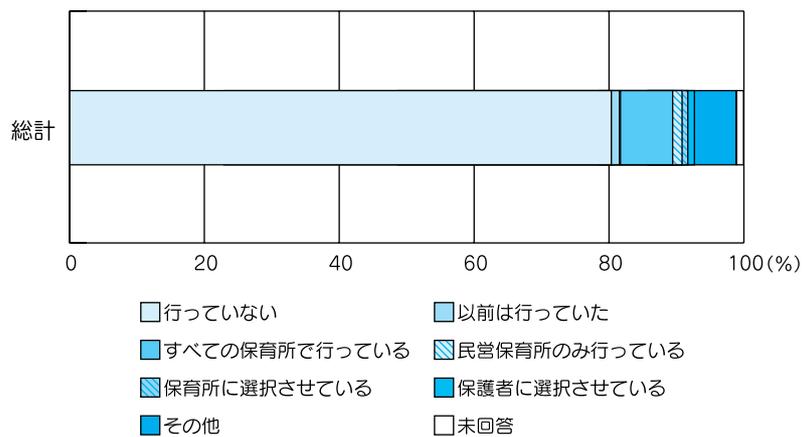
図17：保育所の入所申し込み方法について



(8) 保育料の保育所による代理受領制度について

問9では保育料の保育所による代理受領制度について尋ねた。その結果は図18のとおりである。ご覧のように代理受領を行っていない保育所が全体の8割を占めている。反対に代理受領を全ての保育所で行っている自治体は全体の7.6%にとどまっている。所在地区別に見ても、都区部・指定都市を始め、どの区分でも「行っていない」が70%台の回答で他の項目はいずれも数%の値を示している。唯一中都市のみ「すべての保育所で行っている」の項目が12.0%と10%を超えていた。

図18：保育料の保育所での代理受領制度を行っているか



## (9) 民営保育所に対して独自の助成制度があるか

問10では、民営保育所に対する独自の助成制度があるか、次の6項目を示しその有無を尋ねた。

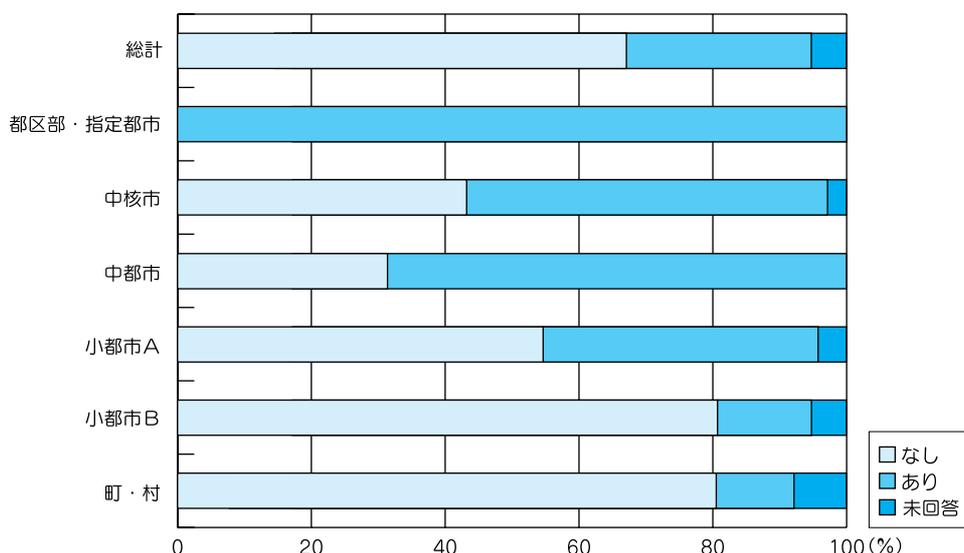
- ・ 基準以上の保育士の配置
- ・ 職員給与等の上乗せ
- ・ 事業費の上乗せ
- ・ 保育士以外で基準以上の職員配置
- ・ 施設整備費や改修費用の上乗せ
- ・ 上記以外の制度

以下にこの6項目についての回答の状況を所在地区別の割合で示しそれぞれの傾向について述べる。

### 1. 基準以上の保育士の配置

総計では、「なし」が873で67.0%、「あり」が344で27.5%、「未回答」が68で5.4%の回答となった。図19で明らかなように、都区部・指定都市は100%基準以上の保育士を配置している。人口規模の大きい中都市までは「あり」のほうが「なし」を上回っている。しかし小都市A以下になると「なし」が「あり」を上回り、町・村に至っては、8割が基準以上の保育士の配置はしていない。保育士の配置がある自治体の具体的内容を記述から拾うと、「障害児保育」への助成など障害児（「発達支援児」といった表記もあった）に対する職員配置や、1歳児を1対4で保育士配置するなど低年齢児保育への助成が目立つ。その他フリー保育士の配置や11時間開所に対する保育士助成等があった。

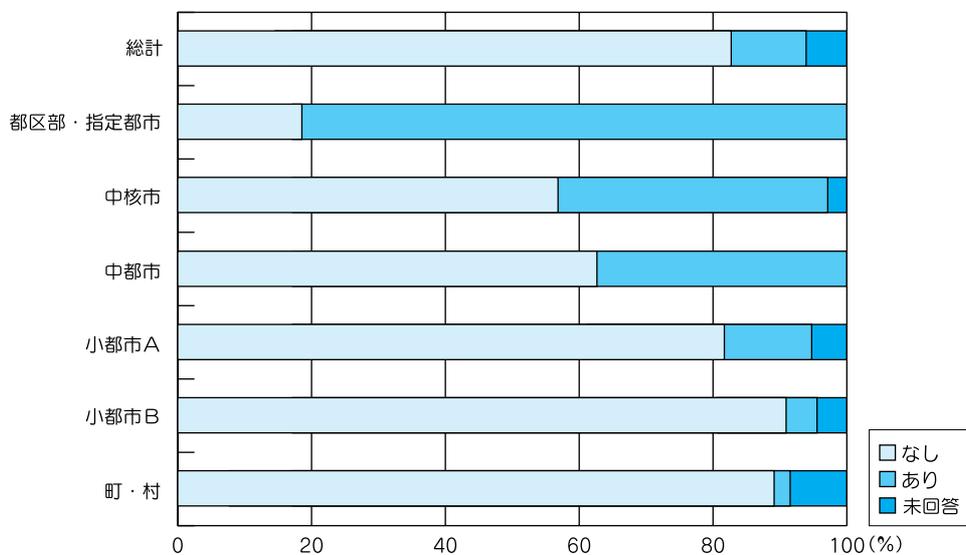
図19：所在地区別 独自の助成制度があるか（基準以上の保育士の配置）



## 2. 保育士以外で基準以上の職員配置

保育士以外で基準以上の職員配置があるか尋ねたところその回答は図20のとおりである。まず総計でみると「なし」は1,032で82.6%、「あり」は143で11.4%、未回答は74で5.9%の回答となった。前項の保育士の場合より「なし」の回答が増えて全体の8割を超えている。所在地区別に見てみると、都区部・指定都市だけが「あり」が31で81.6%を占めており、総計の数値とはちょうど反対の数値となっている。中核市や中都市も「あり」の回答は総計よりも多いものの全体の5割を超えていない。都区部・指定都市は、保育士に次いで保育士以外の職員も基準以上の配置をしており、手厚く職員を配置している様子がうかがえる。「あり」の場合の具体的内容を記述内容から拾うと、0歳児保育のための看護師の配置や定員超過分の調理員の配置など、看護師や調理員の場合が多かった。

図20：所在地区別 独自の助成制度があるか（保育士以外で基準以上の職員配置）



## 3. 職員給与等の上乗せ

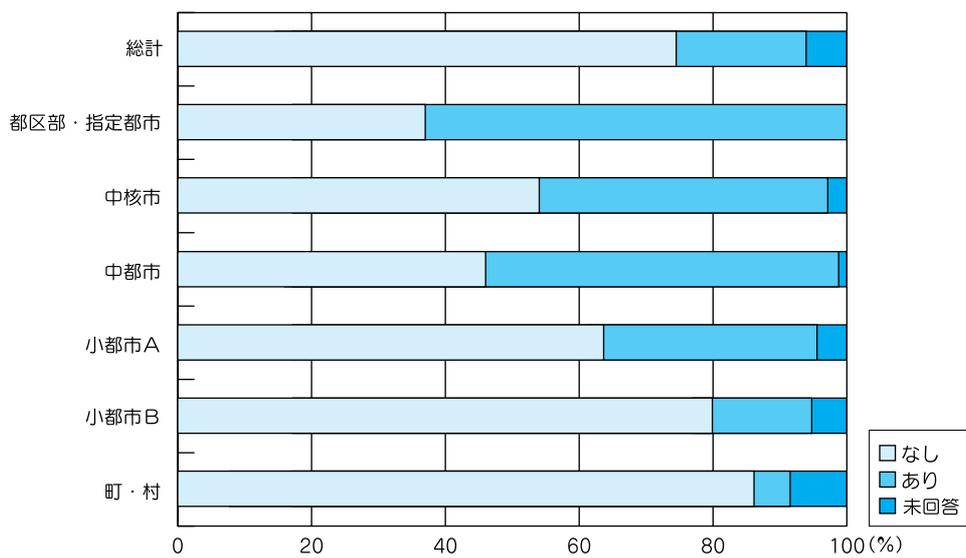
全国総計で「なし」が1,022で81.8%、「あり」が12.2%となっており、全国の自治体の約8割は職員給与等の上乗せはしていない。「なし」が総計の数値よりも高いのは、所在地区別に町・村89.3%、次いで小都市B88.1%である。都市規模が大きくなるにつれて、「なし」が減り、小都市Aでは76.0%、中都市で61.4%、中核市で51.4%、都区部・指定都市で52.6%となり、人口規模の大きな都市になるほど職員給与の上乗せのある自治体が増えている。

## 4. 施設整備費や改修費用の上乗せ

総計では、「なし」と回答があった自治体が932で74.6%、「あり」と回答があった自治体が

242で19.4%「未回答」が75で6.0%だった。今までの独自の助成制度の傾向同様、施設整備費や改修費用の上乗せがない自治体は、町・村でその割合が高く、自治体の規模が大きくなっていけばいくほど助成のない自治体の割合は減っていく様子が分かる。都区部・指定都市では、助成があるが5割を超えて、「あり」が63.2%を占めている。

図21：所在地区別 独自の助成制度があるか（施設整備費や改修費用の上乗せ）



## 5. 事業費の上乗せ

事業費の上乗せについて、総計では「なし」が913で73.1%、「あり」が262で21.0%、未回答は74で5.9%となった。所在地区分と比較すると、図22のとおりとなり、都区部・指定都市では逆に事業費の上乗せが78.9%の自治体で行われている。中核市や中都市でも5割前後の自治体が事業費の上乗せを実施しているが、小都市A以下の規模の小さな自治体になると、事業費の上乗せがない自治体が6割を超え、小都市Bや町・村では自治体の8割を超えている。

## 6. 上記以外の制度

これまで挙げた5項目以外の独自の助成制度について、総計でみると「あり」の回答は独自の助成制度の中で最も高い数値を示しており、約3割の自治体は何らかの独自の助成を民営保育所に対して行っていることが分かる。所在地別の回答分布状況はこれまでと同様の傾向を示しており、小都市Aを境にこれより規模の大きな自治体は「助成制度がある」との回答が多く、これより規模の小さい自治体は「ない」という回答が多くなっている。独自の補助制度の具体的内容は多岐にわたっているが、記述から主なものを拾ってみると以下のような助成が挙げられる。

- ・管理運営費の一部助成制度
- ・障害児保育に対する補助や助成
- ・乳児や低年齢児の受け入れ促進助成
- ・備品や保育教材の購入助成
- ・保育所が地域に対して行う活動事業に対する助成
- ・嘱託医への補助
- ・職員研修への補助 等

図22：所在地区別 独自の助成制度があるか（事業費の上乗せ）

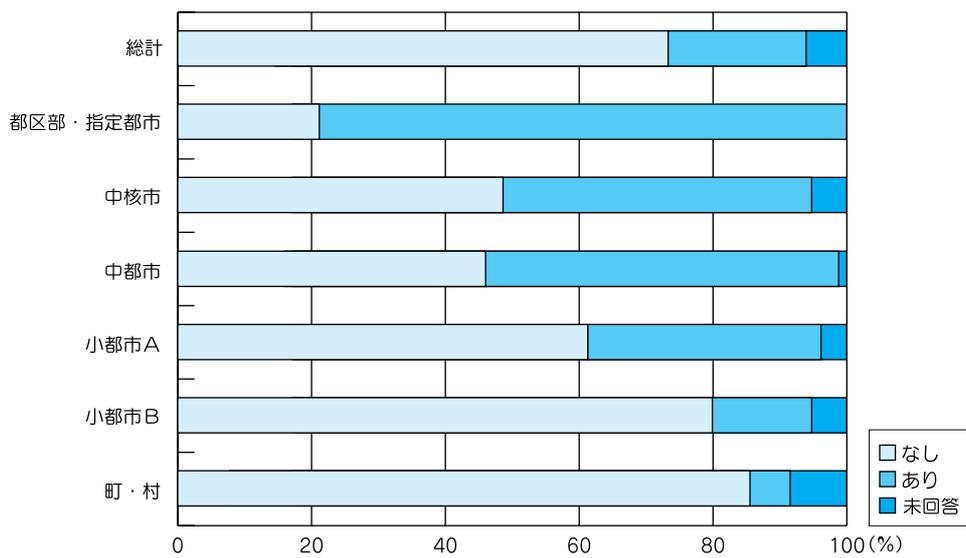
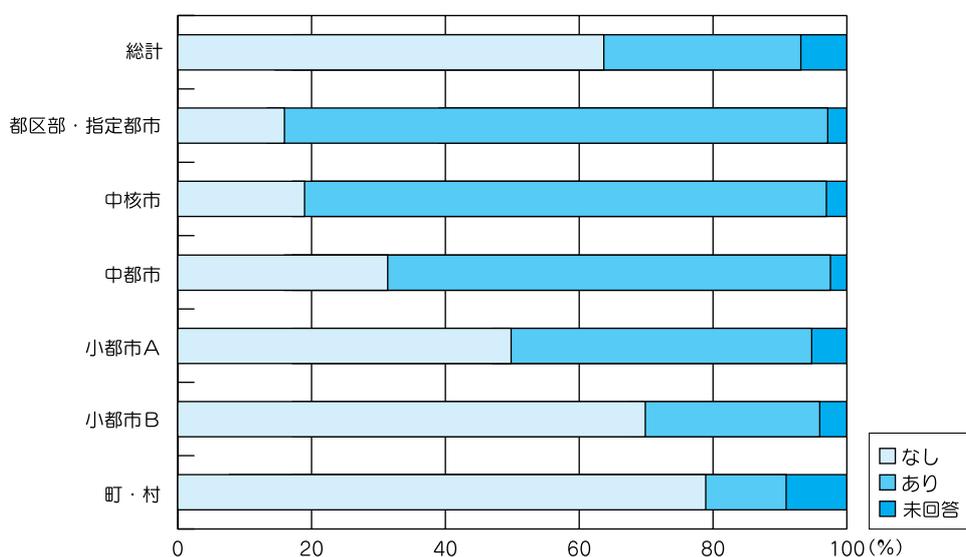


図23：所在地区別 独自の助成制度があるか（上記以外の制度）



## (10) 5年間（平成16年度～平成20年度）における保育所施設数などの変化

問11では保育所等に関連する8つの事項についてこの5年間の変化のありなしを尋ねている。

### 1. 公営保育所施設数の変化

「1. もともとない」「2. 変化なし」「3. あり」の3項目から一つを選択してもらったところ、「1. もともとない」と答えた自治体が6.8%、「2. 変化なし」が54.0%、「3. あり」が38.4%、未回答が0.9%だった。全体で見ると「2. 変化なし」を選んだ自治体の割合が最も多かったが、所在地区別に見ると、都区部・指定都市や中核市では「3. あり」が70%を超えており、中都市も59%となっていて、公営保育所の変化は自治体の人口規模が大きいほど変化があることがわかる。反対に人口規模の小さな自治体ほど変化なしの割合が高くなり、町・村では58%が「2. 変化なし」と答えている。

### 2. 民営保育所施設数の変化

1と同様「1. もともとない」「2. 変化なし」「3. あり」の3項目から一つを選択してもらったところ、「1. もともとない」と答えた自治体が25.9%、「2. 変化なし」が37.7%、「3. あり」が35.1%、未回答が1.2%だった。全体で見ると「2. 変化なし」を選んだ自治体がわずかに多かったが、「2. 変化なし」と「3. あり」にはあまり差がない。所在地区別に見ると、「3. あり」と回答した自治体は、自治体の規模が大きくなるほど高い割合を示している。都区部・指定都市では94.7%、中核市では86.5%、中都市で85.5%、小都市Aで52.0%となっており変化があることが分かる。反対に人口規模の小さな自治体ほど「2. 変化なし」の割合が高いが、町・村は「1. もともとない」の回答が最も多く47.4%であった。

### 3. 分園施設数の変化

この問いも、「1. もともとない」「2. 変化なし」「3. あり」の3項目から一つを選択してもらった。自治体の総計で見ると「1. もともとない」が最も多く72.1%を占め、変化なしは18.2%そして変化ありが8.5%となった。所在地区別で見ると「1. もともとない」を選んだ自治体の割合は規模が小さい自治体ほど数値が高くなり、町・村で79.8%、中都市で51.8%、都区部・指定都市で39.5%である。変化ありと回答しているのは中都市以上の中核市、都区部・指定都市で、24%～35%の自治体が「3. あり」と答えている。

#### 4. へき地保育所の変化

この問いについても「1. もともとない」「2. 変化なし」「3. あり」の3項目から一つを選択してもらった。自治体の総計で見ると「1. もともとない」が最も多く69.4%、「2. 変化なし」は18.7%、そして「3. あり」が10.6%、未回答が1.3%だった。さすがに都区部・指定都市では、もともとないと答えた自治体の割合は81.6%と高かったが、町・村でももともとない自治体の割合は65.9%と比較的高い。中核市で変化ありと回答した自治体の割合が24.3%を示していた点が少々意外である。

#### 5. 公営幼稚園施設数の変化

この問いに関しても「1. もともとない」「2. 変化なし」「3. あり」の3項目から一つを選択してもらった。総計では「1. もともとない」が41.2%、「2. 変化なし」が43.0%、「3. あり」が14.5%、未回答が1.4%であった。規模の小さい自治体ほど「1. もともとない」の割合が高く、町・村で52.3%、小都市Bで36.2%、小都市Aで34.5%と続く。一方、変化なしと回答した自治体の割合が高いのは規模の大きい自治体で、都区部・指定都市で57.9%、中核市で48.6%、中都市で57.8%である。変化がありと回答した自治体も規模の大きな自治体に多く、都区部・指定都市で39.5%、中核市で32.4%を示している。

#### 6. 民営幼稚園施設数の変化

この問いも「1. もともとない」「2. 変化なし」「3. あり」の3項目から一つを選択してもらった。自治体の総計で見ると「1. もともとない」が41.2%、「2. 変化なし」は43.0%、そして「3. あり」が14.5%、未回答が1.4%だった。「1. もともとない」は町・村が最も高く52.3%で、以下小都市B36.2%、小都市A34.5%と続く。「2. 変化なし」は都区部・指定都市57.9%、中都市57.8%、中核市48.6%と続くが、小都市A47.0%、小都市Bも45.8%と比率は高めである。変化ありと答えているのは、都区部・指定都市で39.5%、中核市で32.4%とこの2つの区分が比較的高い数値となっている。

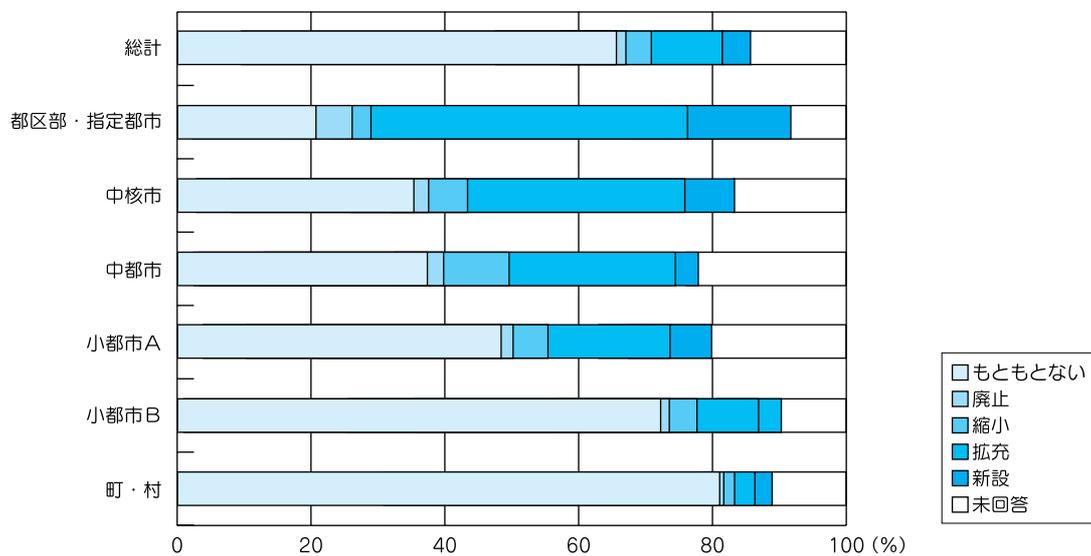
#### 7. 認定子ども園の新設

この問いについては「1. なし」「2. 予定あり」「3. あり」の3項目から一つを選択してもらった。総計で見ると「1. なし」は79.6%、「2. 予定あり」が5.6%、「3. あり」が13.2%、未回答が1.6%だった。「1. なし」と答えている割合が高いのは、町・村で88.5%、小都市Bで81.4%、小都市Aで74.0%と小規模の自治体に多い。「2. 予定あり」はいずれの所在地別でも10%に届かない数値である。一方「3. あり」と回答している自治体が多いのは、中核市で、56.8%、都区部・指定都市で47.4%と人口規模の大きい自治体が目立つ。

## 8. 認可外施設補助制度

この問いに関しては、「1. もともとない」「2. 廃止」「3. 縮小」「4. 拡充」「5. 新設」の5項目から被等を選択してもらった。この回答結果は図24のとおりである。「1. もともとない」は町・村80.8%、小都市B72.3%とこの2区分が高い数値を示している。「2. 廃止」「3. 縮小」はいずれの区分も10%に満たない割合である。「4. 拡充」に関しては、規模の大きい自治体を中心に数値が高く、都区部・指定都市で47.4%、中核市で32.4%となっている。未回答が多かったのもこの問いの特徴で、その理由は定かではない。

図24：所在地区別 認可外施設補助制度の変化（平成16～20年度）



### (11) 保育施策に関する課題

#### 1. 保育施策に関する課題

問12—1では、自治体における保育施設の課題と思われる項目を、調査票に15項目列挙し、自治体にとって課題と考えられるものの番号すべてに○を付けてもらった。○が多くついた順に上位5項目を所在地区別に表にしたのが表8である。

総計で最も多かったのは「保育料未納問題」である。2番目に多かったのは「老朽化した園舎の建て替え問題」で、3番目が「保育士等職員確保対策」だった。そして、4番目は「地域子育て支援対策」、そして5番目が「少子化対策」である。1番目と2番目の課題ではパーセントに20ポイント近い開きがあるが、3番目以降はパーセントにさほど大きな開きがないことから、「保育料の未納問題」以外の課題はかなり分散している様子がうかがえる。

所在地区別にみると、都区部・指定都市で最も多い課題は、「待機児対策」で全ての自治体が○を付けた。2番目に「保育料未納問題」、3番目が「老朽化した園舎の建て替え問題」、4番目が「地域子育て支援対策」で、それぞれ84.2%、76.3%、60.5%ときれいに順位がついている。中核都市および中都市、小都市Aについては、一番多いのが「保育料未納問題」、2番目が「老朽化した園舎の建て替え問題」、3番目が「待機児対策」で、3番目までが50%以上になっている。小都市Bと町・村について1番は「保育料の未納問題」、3番目が「少子化対策」で共通だが、2番目が小都市Bでは「老朽化した園舎の問題」だが、町・村では「地域子育て支援対策」となっている。どの自治体でも「保育料未納問題」や「老朽化した園舎の建て替え問題」に対する関心が高く、加えて小都市Aまでの自治体では「待機児対策」が、人口規模の小さい小都市Bや町・村では「少子化対策」に対する関心が高いことが分かる。

表8：所在地区別 自治体における保育施設に関する課題（多い順の1番から5番）

所在地区分	1番に多い %	2番目に多い %	3番目に多い %	4番目に多い %	5番目に多い %
総計	保育料未納 70.8	老朽園舎 51.1	保育士確保 44.4	子育て支援 42.1	少子化対策 40.0
都区部・ 指定都市	待機児対策 100.0	保育料未納 84.2	老朽園舎 76.3	子育て支援 60.5	公営改革 44.7
中核市	保育料未納 84.2	老朽園舎 67.6	待機児対策 59.5	公営改革 40.5	保育士確保 37.8
中都市	保育料未納 90.4	老朽園舎 88.0	待機児対策 74.7	公営の改革 48.2	保育士確保 45.8
小都市A	保育料未納 88.8	老朽園舎 67.1	待機児対策 53.0	保育士確保 52.6	公営改革 40.1
小都市B	保育料未納 80.2	老朽園舎 54.8	少子化対策 49.7	保育士確保 49.2	公営改革 37.9
町・村	保育料未納 54.6	子育て支援 48.7	少子化対策 47.9	保育士確保 39.7	老朽園舎 34.4

## 2. 保育施策に関するより重要な課題（第1位から第3位）

問12—2では、前項目で示した15項目の課題から、各自治体のより重要な課題を3つ、1位から3位まで順位付けして選んでもらった。第1位第2位第3位毎に、所在地区別に、最も多く選ばれた項目を表にして示したものが表9である。これをみると、都区部・指定都市では、重要な課題の第1位として「待機児対策」が挙げられている。第2位に挙げられた課題のうち最も多かったのは「老朽化した園舎の建て替え問題」だが、28.9%と3割にも満たない数値で、第2位以下の項目は自治体毎に重要だと思う項目にばらつきがあった。中核市の第3位

は「老朽化した園舎の建て替え問題」と「保育士等職員確保対策」とが同率となった。「待機児対策」は都区部・指定都市、中核市、中都市、小都市Aまで第1位になっており、重要な課題であることが分かるが、一方で第2位、第3位に何度も「保育料の未納問題」が登場しており、前項での傾向と同様、保育料の未納問題はどの自治体も頭を悩ませている課題といえよう。また「老朽化した園舎の建て替え問題」も未納問題に次ぐ重要課題であるといえる。小都市Bは第1位から第3位まですべて「保育料の未納問題」になっている。それぞれのパーセントも20%前後で、自治体ごとの重要な課題は分散しているものの、全ての順位に登場していることから関心の高さが見て取れる。町・村は、1位「少子化対策」2位「子育て支援」と他の所在区分と違う傾向がみられるが、小都市Bと同様、それぞれのパーセントが低く、町・村も取り組むべき課題の順位は自治体ごとに分散している様子が見えてくる。

表9：所在地区別 より重要な課題（第1位から第3位）

所在地区分	第1位 %*	第2位 %	第3位 %
総計	待機児対策 23.7	保育料未納 20.0	保育料未納 20.0
都区部・ 指定都市	待機児対策 89.5	老朽園舎 28.9	保育料未納 31.6
中核市	待機児対策 56.8	保育料未納 37.8	老朽園舎 保育士確保 16.2
中都市	待機児対策 62.7	老朽園舎 27.7	保育料未納 27.7
小都市A	待機児対策 35.9	保育料未納 28.6	保育料未納 27.0
小都市B	保育料未納 22.6	保育料未納 26.0	保育料未納 16.9
町・村	少子化対策 25.6	子育て支援 16.6	保育料未納 16.2

\*この%は15項目の中から第1位としてこの項目を選んだ自治体のパーセントである。第2位第3位も同じ。

## (12) 就学前人口中の保育所児童数の割合と保育施策の課題順との相関について

ここでは、調査の回答から就学前人口に占める保育所入所児童数の割合を算出し、その割合に基づき回答自治体を5階層に分け、その5階層と保育施策の課題順との相関についてクロス集計しこれらの相関について考察を行った。

まず、就学前人口中の保育所児童数の割合については、a.20%未満、b.20%以上30%未満、c.30%以上40%未満、d.40%以上50%未満、e.50%以上の5階層に区分した。従って、これまで見てきたような自治体の「所在地別」ではなく、自治体の大小にかかわらず就学前人口に占める保育所児童数の多い少ないによる区分となる。

就学前人口中の保育所児童数の割合と、問12—2 自治体における保育施策に関する課題のうち、より重要な課題順に3つ選んだもののうちの第1位の項目について、相関を見てみた。

この調査項目の回答を総計で見ると、最も多かったのは、「待機児対策」で296（23.7%）、次が「少子化対策」で211（16.9%）だった。

まず、「待機児対策」についてクロス集計表を見てみると、保育所児童数の割合が少ない自治体ほど、この項目を第1位の重要課題としている傾向がうかがえた。統計的な検証を行うにあたっては、ここでの選択肢が15項目に及んでいたため、「待機児対策」と「それ以外」の項目に整理しなおしてカイ2乗検定を行った。その結果、P値は0.001以下で有意水準を0.05とした時、 $0.05 > P$ 値となり、自治体の就学前人口に占める保育所児童数の割合と待機児対策の項目には有意な関係が強いことが分かった。

就学前の保育所児童数が少ない自治体は、自ずと自治体内の保育所数が少ないため、平成20年10月から始まった不況に伴い保育所保育ニーズが急激に増加すると、少ない保育所へ入所希望が殺到し自治体の待機児対策も切実となるために、この2者間には有意な関係が生じているのだと考えられる。

この調査項目で2番目に多かったのが、「少子化対策」である。こちらをクロス集計表で見ると、「待機児対策」とは反比例するように、就学前人口中の保育所児童数の%が増えれば増えるほど、少子化対策を1位とした自治体数が増加している傾向がうかがえる。「待機児対策」の時と同じように「少子化対策」と「それ以外」の項目に整理してカイ2乗検定の作業を行った結果、P値は0.001以下となり、有意水準を0.05とした場合、 $0.05 > P$ 値となり、自治体の就学前人口に占める保育所児童数の割合と「少子化対策」を第1位として選んだ自治体数との間には有意な関係が強いことがうかがえる。こういった2者間に有意な関係が示される理由としては、就学前人口中に占める保育所児童数が増えれば増えるほど、自治体の保育関係予算が増加するが、反対に少子化が進むと、保育所の定員割れ対策や保育所維持に伴う予算措置が必要となる等、財政的な措置にも経費がかさむため自治体の課題としてのとらえ方が切実となるためと推量される。

(高橋一弘)

## Ⅱ—C 総合的考察と展望

山縣文治研究員

### 1. 調査結果の特徴

#### 1) 基本属性

##### ①就学前人口1,000人未満の市区町村が4割、3歳未満人口が100人未満は1割強

回答のあった1,249市区町村のうち、就学前人口が「1,000人未満」のところは39.6%ある。当然のことではあるが、これはほとんど「町・村」であり、「町・村」では8割近い。

3歳未満児についてみると、「100人未満」が12.3%、「100～500人未満」が28.4%であり、合わせると4割となる。

回答のあった市区町村のうちほぼ半数の610か所が「町・村」であり、子ども過疎地の保育問題の深刻さの一端をうかがわせる。

##### ②公営保育所がない市区町村が1割、民営保育所がない市区町村は3割

公営保育所が「0施設」、すなわち「ない」市区町村は10.1%、「町・村」では、これが18.0%にのぼる。民営保育所についてみると、「ない」は全体で29.5%、「町・村」では54.4%と半数を超える。

「都区部・指定都市」や「中核市」では、民営保育所が多い。子どもが減少している「町・村」の保育は公営保育所が、大都市部の保育は民営保育所が担うという関係になっている。

##### ③保育所入所児数100人未満の市区町村が1割台半ば、500人未満ではほぼ半数

保育所入所児が「0～100人未満」の市区町村が14.1%であり、「0～500人未満」で見ると46.8%と、ほぼ半数になる。「0～500人未満」は、「町・村」では87.5%、「小都市B」でも24.9%あり、地方の小都市レベルまでは、少なくとも短期的な就学前子ども施策の見直しの必要性を感じさせる結果である。

##### ④公営幼稚園がない市区町村は5割弱、民営幼稚園がない市区町村は4割弱

公営幼稚園が「0施設」、すなわち「ない」市区町村は47.4%、「町・村」では6割を超える。これは、「小都市A」および「小都市B」で4割弱、「中核市」および「中都市」でも2割台半ばであり、保育所に比べると、設置率に大きな違いがある。

民営幼稚園が「0施設」、すなわち「ない」市区町村は38.5%、「町・村」では7割近くになっている。「小都市B」でも3割弱であるが、「小都市A」では1割を切っており、公営幼稚園に比べると、小都市でも設置が維持されているが、保育所に比べると公営幼稚園同様、厳し

い設置状況である。

#### ⑤幼稚園入所児数100人未満が3分の1、町村では3分の2近い

幼稚園入所児が「0～100人未満」の市区町村が34.1%と、「0～500人未満」で見ると60.3%と、6割を超える。「0～100人未満」は、「町・村」では63.4%、「小都市B」でも18.6%あり、地方の小都市レベルまでは、少なくとも短期的な就学前子ども施策の見直しの必要性を感じさせる結果である。

#### ⑥認可外保育施設のある市町村が3分の1

認可外保育施設の「ある」市区町村は62.5%と、全体の3分の2にのぼる。都市区分で見ると、「小都市A」以上の人口の都市では9割を超えている。「町・村」でも3分の1を超えているが、これにはへき地保育所が多く含まれているものと考えられる。

#### ⑦待機児のいない市町村が4分の3

待機児が「0人」、すなわち「いない」市区町村は75.6%と、4分の3を占める。「小都市B」及び「町・村」ではこれが9割を超える。

逆に、待機児がある市区町村は残る4分の1で、「中都市」以上の人口の市区町村では少なくとも6割を超える。

## 2) 地域子育て支援事業

#### ①単独事業のある市区町村は1割台半ば、人口の少ない市区町村では少ない

市区町村独自の地域子育て支援事業が「ある」市区町村は14.4%である。「ある」市区町村は、「中都市」以上の人口では3割を超えるが、「小都市B」及び「町・村」では1割にみえない。

#### ②保育所入所児率が高い市区町村では実施率が低い

市区町村独自の地域子育て支援事業が「ある」市区町村は、保育所入所児率が「20%未満」の18.4%から、「50%以上」の9.1%まで、入所率が上がるにしたがって低下している。すなわち、在宅保育家庭への支援が、独自の地域子育て支援事業によってカバーされているものと考えられる。

### 3) 保育所入所

#### ①入所要件を点数化している市区町村が3割

保育所入所要件については、「国の入所要件に基づき判断」が65.0%と3分の2を占めるが、「入所要件を独自に点数化して判断」も29.4%となっている。「入所要件を独自に点数化して判断」している市区町村は、「中都市」以上の人口の市区町村では少なくとも5割を超えている。「小都市B」及び「町・村」では2割以下にとどまる。待機児が多いことと、点数化には関連があるものと推察される。

#### ②点数化している市区町村は保育所入所児率が低いところに多い

「入所要件を独自に点数化して判断」している市区町村は、保育所入所児率が「30%未満」では4割を超える。「40%以上」の市区町村では2割にみたく、保育所に入りにくいと考えられる市区町村ほど、点数化している市区町村が多い。

#### ③保育所入所申し込みを保育所に直接している市区町村は4分の1

保育所入所の申し込みについては、「市町村の窓口で直接申し込みを原則」が54.0%で最も多いが、「ほとんど保育所で直接申し込み」という市区町村も23.1%と4分の1近くになっている。これらは、都市区分による一定の傾向はみられない。保育所入所児率との関係では、「ほとんど保育所で直接申し込み」は「40%未満」では2割前後であるが、「40%以上」では2割台半ばとなり、入所が容易と考えられる市区町村では、直接申し込み制がやや高くなる傾向がある。

### 4) 保育料徴収方法

#### ①代理受領制度を導入している市区町村は1割

保育料の保育所による代理受領制度については、「行っていない」という市区町村が80.9%を占める。「行っている」については、「すべての保育所で行っている」(7.6%)、「民営保育所のみで行っている」(1.4%)、「保育所に選択させている」(0.6%)、「保護者に選択させている」(1.3%)を合わせた10.9%である。代理受領については、都市区分や保育所入所児率による差はみられない。公営保育所率との関係では、公営保育所率が高くなるほど、実施率がやや低下する傾向がみられる。

#### ②未納者対策はほとんど市区町村が行うが、1割は民営保育所が行う

代理受領を実施している市区町村(231)について、未納者対策について尋ねたところ、「公営民営ともに市区町村が行う」60.2%、「公営民営ともに保育所が行う」8.7%、「公営保育

所は市区町村、民営保育所は保育所が行う」1.7%であり、ほとんどは市区町村が行っているが、民営保育所で行っているところも1割ほどある。

### ③代理受領を実施している民営保育所には委託費支給が3割、支援は特にないが2割

代理受領を実施している市区町村について、民営保育所に対して、そのために「委託費等の支給をしている」ところは29.0%であるが、「特に何もない」も23.8%ある。一方、「小都市B」及び「町・村」などの小規模自治体では、「特に何もない」がやや多い。

## 5) 民営保育所への補助・助成

### ①基準以上の保育士配置補助は3割弱で、大都市に多い

児童福祉施設最低基準に示される保育士を基準以上に配置するための補助・助成制度を設けている市区町村は27.5%である。都市区分で見ると、「都区部・指定都市」では100%、「中核市」及び「中都市」でもこれが5割を超える。一方、「小都市B」及び「町・村」では1割台であり、人口規模による差が大きい。

保育所入所率との関係では、入所率が「40%以上」の市区町村ではせいぜい2割であり、入所率が高いところで、補助・助成制度が少ないという結果になっている。

### ②基準以上の保育士以外の職員加配補助・助成は1割

児童福祉施設最低基準に示される保育士以外の職員を基準以上に配置するための補助・助成制度を設けている市区町村は11.4%である。都市区分で見ると、「都区部・指定都市」では81.6%、「中核市」及び「中都市」でもこれが4割前後ある。一方、「小都市B」及び「町・村」では5%にみたく、人口規模による差が大きい。

保育所入所率との関係では、入所率が「40%以上」の市区町村では5%にみたく、入所率が高いところで、補助・助成制度が少ないという結果になっている。

### ③給与等の上乗せは1割

職員の給与等を上乗せするための補助・助成制度を設けている市区町村は12.2%である。都市区分で見ると、「都区部・指定都市」及び「中核市」では5割弱、「中都市」でもこれが4割弱ある。一方、「小都市B」及び「町・村」では5%前後であり、人口規模による差が大きい。

保育所入所率との関係では、入所率が「50%以上」の市区町村では5%にみたく、入所率が高いところで、補助・助成制度が少ないという結果になっている。

公営保育所率との関係では、公営率が「60%以上」の市区町村では5%程度であり、公営

保育所が多いところでは、補助・助成制度が少ないという結果になっている。

#### ④施設整備や改修費用の上乗せは2割

施設整備や改修費用に関する補助・助成制度を設けている市区町村は19.4%である。都市区分で見ると、「都区部・指定都市」では63.2%、「中核市」及び「中都市」でもこれが4割を超える。一方、「小都市B」及び「町・村」では1割前後であり、人口規模による差が大きい。

保育所入所率との関係では、入所率が「50%以上」の市区町村では1割であり、入所率が高いところで、補助・助成制度が少ないという結果になっている。

公営保育所率との関係では、公営率が「60%以上」の市区町村では1割強であり、公営保育所が多いところでは、補助・助成制度が少ないという結果になっている。

#### ⑤事業費の上乗せは2割

事業費の上乗せに関する補助・助成制度を設けている市区町村は21.0%である。都市区分で見ると、「都区部・指定都市」では78.9%、「中核市」及び「中都市」でもこれが4割を超える。一方、「小都市B」及び「町・村」では1割前後であり、人口規模による差が大きい。

保育所入所率との関係では、入所率が「50%以上」の市区町村では1割弱であり、入所率が高いところで、補助・助成制度が少ないという結果になっている。

公営保育所率との関係では、公営率が「60%以上」の市区町村では1割強であり、公営保育所が多いところでは、補助・助成制度が少ないという結果になっている。

### 6) 就学前行政の動向

#### ①公営保育所数に変化があった市区町村は4割弱で、中身には地域差が予想される

5年間(平成16~20年度)の間に公営保育所数に「変化があった」市区町村は38.4%である。都市区分で見ると「都区部・指定都市」の76.3%から「町・村」の28.5%まで、急激に減少している。都市部では民営化、町村部では廃止や統廃合による減が想定される。

保育所入所率との関係で見ると、「変化があった」市区町村は、「20%未満」の25.7%から、「50%以上」の40.6%まで、入所率が高くなるにつれてほぼ増加傾向にある。

公営保育所率との関係では、公営率が「60%以上」の市区町村では、「変化があった」が3割であり、他に比べて10ポイント以上低くなっている。

#### ②民営保育所数に変化があった市区町村は3割台半ば

5年間(平成16~20年度)の間に民営保育所数に「変化があった」市区町村は35.1%である。都市区分で見ると「都区部・指定都市」の94.7%から「町・村」の15.6%まで、急激に減少し

ている。都市部では民営化や新設による増が大きいと考えられる。

保育所入所児率との関係でみると、「変化があった」市区町村は、「30%未満」の48.3%から、「50%以上」の20.6%まで、入所率が高くなるにつれて減少傾向にある。

公営保育所率との関係では、公営率が「40～50%未満」をピークにした山型の分布になっている。「町・村」では18.4%とあまり変化がない。

### ③保育所分園数に変化があった市区町村は1割弱

平成16年時点で保育所分園があった市区町村は26.7%、5年間（平成16～20年度）の間に保育所分園数に「変化があった」市区町村は8.5%である。都市区分でみると、若干の逆転はあるものの、「都区部・指定都市」の31.6%から「町・村」の2.6%まで、急激に減少している。

### ④へき地保育所数に変化があった市区町村は1割

平成16年時点でへき地保育所があった市区町村は29.3%、5年間（平成16～20年度）の間にへき地保育所数に「変化があった」市区町村は10.6%である。都市区分との間に顕著な関係はない。

### ⑤公営幼稚園数に変化があった市区町村は1割台半ば

平成16年時点で公営幼稚園があった市区町村は57.5%、5年間（平成16～20年度）の間に公営幼稚園数に「変化があった」市区町村は14.5%である。都市区分でみると「都区部・指定都市」の39.5%から「町・村」の8.4%まで、急激に減少している。都市部では公営幼稚園の縮小が急激に進んでいることが予想される。

保育所入所児率や公営保育所率との間には、顕著な関係はみられない。

### ⑥民営幼稚園数に変化があった市区町村は1割弱

平成16年時点で民営幼稚園があった市区町村は63.9%、5年間（平成16～20年度）の間に民営幼稚園数に「変化があった」市区町村は8.8%である。都市区分でみると「都区部・指定都市」の60.5%から「町・村」の1.6%まで、急激に減少している。都市部では廃止や統廃合による減が想定される。

保育所入所児率や公営保育所率との間には、顕著な関係はみられない。

### ⑦認定こども園を設置した市区町村は1割強、予定を含めると2割弱

認定こども園については、「設置した」が13.2%、「設置予定あり」が5.6%であり、合わせると18.8%になる。すでに設置されているものは、都市部に多い。

保育所入所児率との関係でみると、「設置した」市区町村は、「20%未満」の25.7%から、「50%以上」の6.3%まで、入所率が高くなるにつれて減少傾向にある。

公営保育所率との関係では、「設置した」市区町村は、「30%未満」の21.1%から、「60%以上」の7.5%まで、公営率が高くなるにつれてほぼ減少傾向にある。

#### ⑧認可外施設補助制度を新設または拡充した市区町村は1割台半ば

認可外施設補助制度については、「もともとない」が65.6%と、3分の2である。5年間（平成16～20年度）の間にこれを「拡充または新設した」市区町村は15.5%である。逆に、「廃止または縮小した」市区町村5.1%である。「拡充または新設した」は都市部に多く、待機児との関連がうかがわれる。

### 7) 市区町村の課題

#### ①保育料未納問題、保育士等職員確保対策、地域子育て支援対策は全国共通の課題

市区町村が課題と考えているもののうち、保育料未納問題、保育士等職員確保対策、地域子育て支援対策は、すべての自治体の課題となっている。

保育料未納問題を課題とする市区町村は70.8%で、第2位の老朽化した園舎の建て替え問題（51.1%）より20ポイント近く高く、第1位となっている。都市区分でみると、いずれも5割を超えているが、「町・村」以外では8割を超える高率となっており、都市部ではより大きな課題となっている。「町・村」でも54.6%と5割を超えており、少なくない。

保育士等職員確保対策を課題とする市区町村は44.4%（第3位）である。これは最も低い「都区部・指定都市」でも3分の1を超え、全国共通の課題となっている。

地域子育て支援対策を課題とする市区町村は42.1%（第4位）である。これは最も高い「都区部・指定都市」では6割を超えている。最も低い「小都市A」でも3分の1を超え、全国共通の課題となっている。

#### ②老朽化した園舎の建て替え問題、待機児対策、安全管理対策は都市型の課題

市区町村が課題と考えているもののうち、待機児対策、老朽化した園舎の建て替え問題、安全管理対策は、都市部の自治体がより多く意識している。

老朽化した園舎の建て替え問題を課題とする市区町村は51.1%（第2位）である。これは、「都区部・指定都市」から「小都市A」までの人口規模のところでは6割を超えている。「小都市B」では5割台、「町・村」では3割台であり、都市型の課題となっている。これには、量的な問題も背景にあると考えられる。

待機児対策を課題とする市区町村は33.7%（第6位）である。「都区部・指定都市」では

100.0%とすべてがこれを課題としている。「中核市」、「中都市」、「小都市A」でも5割を超えている。「小都市B」及び「町・村」では2割にみたない。

安全管理対策を課題とする市区町村は16.8%（第10位）である。これは、「都区部・指定都市」の36.8%から、「町・村」の16.1%まで、一部逆転はあるものの、順次低下しており、都市型の課題となっている。

#### ②公営保育所改革は町村部以外の課題

市区町村が課題と考えているもののうち、公営保育所改革は、「町・村」以外の自治体が多く意識している。

公営保育所改革を課題とする市区町村は28.9%（第7位）である。「町・村」以外では、これはいずれも4割弱から5割の間になっているが、「町・村」では16.4%と、それらの半数以下である。

#### ③少子化対策、定員割れ対策は小規模自治体の課題

市区町村が課題と考えているもののうち、少子化対策、定員割れ対策は、小規模自治体が多く意識している。

少子化対策を課題とする市区町村は40.0%（第5位）である。「都区部・指定都市」から「小都市A」までの人口規模の大きいところでは2割台でほとんど差がないが、「小都市B」及び「町・村」では5割弱と高率になっている。「小都市B」及び「町・村」では、全体でも、いずれもこれが第3位になっている。

定員割れ対策を課題とする市区町村は16.6%（第11位）である。「都区部・指定都市」から「小都市A」までの人口規模のところでは1割にみたないが、「小都市B」及び「町・村」では2割台と、2倍以上になっている。

#### ④保育料設定問題、公営保育所の退職者補充問題、保護者からの苦情解決問題、合併に伴う保育施策調整問題は多数は占めないが、地域差はある

合併に伴う保育施策調整問題、保育料設定問題、保護者からの苦情解決問題、公営保育所の退職者補充問題は、多数は占めないが共通の課題となっている。

保育料設定問題を課題とする市区町村は20.3%（第8位）である。「都区部・指定都市」及び「中都市」では、これが3割を超えている。

公営保育所の退職者補充問題を課題とする市区町村は17.5%（第9位）である。都市区分での違いは10ポイント程度にとどまっており、上位になるわけではないが、共通の課題として意識されている。

保護者からの苦情解決問題を課題とする市区町村は9.9%（第12位）で、選択肢として示したもののの中では2番目に少なかった。ただし、「都区部・指定都市」ではこれが4分の1近くあり、大都市ではやや大きな課題と言える。

合併に伴う保育施策調整問題を課題とする市区町村は8.7%（第13位）で、選択肢として示したもののの中では最も少なかった。ただし、「小都市B」では1割台半ばであり、一定の割合を占めている。

#### ⑤重要課題は待機児対策、少子化対策、保育料未納問題

選択肢として示した13項目について、優先順位をつけると、第1位とされた問題は、「待機児対策」（23.6%）であった。以下、「少子化対策」（16.9%）、「保育料未納問題」（13.9%）であった。

「待機児対策」を第1位とする市区町村は、「都区部・指定都市」では38市区のうち34市区（89.5%）を占め、非常に重要な課題と位置づけられている。「中核市」（56.8%）、「中都市」（62.7%）、「小都市A」（35.9%）においても、第1位に位置づけられているが、割合はおおむね順に低下傾向にある。「小都市B」では、これは13.0%（第3位）にとどまり、「保育料未納問題」（22.6%）や「少子化対策」（14.7%）の方が高くなっている。市区町村の半数を占める「町・村」では、これは9.3%で第4位にすぎず、「少子化対策」（25.6%）、「保育料未納問題」（12.3%）、「保育士等職員の確保対策」（11.5%）の方が高い。

「少子化対策」を第1位とする市区町村は、「都区部・指定都市」では2.6%と低いが、人口規模が小さくなるとともに、ほぼ増加し、「町・村」では25.6%（第1位）となる。とりわけ、「小都市B」及び「町・村」では、重要な課題と位置づけられている。

「保育料未納問題」を第1位とする市区町村は、「都区部・指定都市」では2.6%と低いが、それ以外の市町村では、1割台から2割台の10ポイント程度の幅に平均的にあげられている。

#### ⑥重要課題にウエート付けると、保育料未納問題、待機児対策、老朽化した園舎の建て替え問題が課題

第1位にあげられた項目に3点、第2位にあげられた項目に2点、第3位にあげられた項目に1点を与え、点数化して集計すると、第1位は、「保育料未納問題」（1,272点）、第2位「待機児対策」（1,061点）、第3位「老朽化した園舎の建て替え問題」（878点）となり、広域的な課題であった「保育料未納問題」が第1位となる。第1位のみを集計では第2位であった「少子化対策」は、「老朽化した園舎の建て替え問題」とほぼ同点の876点で第4位となる。以下、「保育士等職員確保対策」（748点）、「地域子育て支援対策」（665点）、「公営保育所改革」（530点）、「定員割れ対策」（220点）、「保育料設定問題」（175点）、「公営保育所の退職者補充問題」

(142点)、「安全管理対策」(129点)、「合併に伴う保育施策調整問題」(114点)、「保護者からの苦情解決問題」(39点)の順で並んでいる。

## 2. 政策的課題

調査結果の特徴及び各研究員の考察などを踏まえ、最後に、市区町村における保育行政の課題及び政策的課題を5点指摘しておく。

### 1) 都市・大規模自治体問題と過疎・小規模自治体問題を整理した対応の必要性

本調査から、都市部（あるいは大規模自治体）と過疎地（あるいは小規模自治体）において、政策的課題が大きく異なる部分が明らかとなった。すなわち、一般には都市部を中心とした待機児対策が非常に重視されるなかで、過疎地の市町村の現場からは、少子化対策や定員割れ対策という、保育施策のみでは解決しがたい人口問題がクローズアップされている。

新たな保育制度の検討においては、過疎対策を意識した報告が行われているが、今後の少子化の進行如何によっては、市区町村数の総量としては、かなり深刻になるものと考えられる。すなわち、子ども数や保育ニーズ（女性就労者数）などを、全国比較において割合としてとらえるのではなく、市区町村の数の割合としてとらえる必要があるということである。むろん、個々の保育現場や、市区町村においても、相応の努力が必要であるが、問題はもっと根源的なものと考えられ、国次元においても、保育施策を超えた検討が早急に求められる。

### 2) 民営幼稚園を含む幼稚園問題への視点が保育政策においても必要

本調査では、狭義の保育施策に限らず、幼稚園を含む就学前施策全体を視野に入れた項目設定を行った。前項では、保育問題の地域差を指摘したが、幼稚園についていうと、過疎地においては、保育施策以上に大きな課題があることが明らかとなっている。

わが国においては、就学前の2大施策として保育所と幼稚園が長い間機能してきたが、過疎地においてはすでに幼稚園制度が限界にきつつある。現在は、保護者あるいは家庭の状況に応じた2元化施策となっているが、子どもの育ちの視点と、過疎地の就学前資源の確保という視点からの見直しの必要性もうかがわせる結果である。認定こども園制度は、これに対応するものの一つと考えられるが、現実には過疎地の民営施設では運営しにくい制度となっており、この点を含めた検討が必要である。

### 3) 点数化による要保育認定と保育料代理受領実施地域の課題検討の必要性

現在、社会保障審議会少子化対策特別部会で検討されている新たな保育制度における、保育現場からの懸念は、直接契約に伴い導入が提案されている、要保育認定が機能するのか、ある

いは、保育所における保育料徴収が保育現場に負担をもたらさないか、などの点にある。本調査では、要保育認定に類似するものとして、要保育度の点数化の実施状況、保育料の保育所徴収に類似するものとして、保育所による保育料の代理受領について尋ねている。

その結果、要保育度の点数化については都市部（待機児がある地域）を中心に、3割の市区町村で実施されていることが分かった。すなわち、認可保育所の整備不足と関連しているということであり、導入にあたっては、社会的に承認され、保護者の信頼に足る保育所の整備が必要ということである。一方、保育所整備が十分進んでおり、かつ幼稚園の少ない地域では、子どもの育ちの視点から要保育認定という視点や、いたずらにコストのかからない要保育認定制度の検討などが課題となる。

保育料の代理受領については、1割程度であったが、これについての現場の不安は非常に高く、関係者による理論的課題の検討だけでなく、実施自治体及び受託保育所の実態の把握を通じて、実際的な課題を検討する必要がある。

#### 4) 施設のピーク時に設置された保育所の建て替え問題も合わせた解決策が必要

待機児の多い都市部において、保育所整備の必要性が改めて明らかとなったが、単純な整備に加えて、老朽化した保育所の建て替えも大きな課題として意識されていることが明らかとなった。1960年代半ばから1970年代半ばのほぼ10年強の間に、保育所は集中的に整備された。とりわけ公営保育所では、その時期以降の新設は限られている。民営保育所については、その後も少しずつ整備が進んでいるが、量的には限られている。

この時期に新設された保育所の建物がすでに老朽化しており、公営保育所については、たとえ無償譲渡により民営化するにしても、建物をそのまま民営保育所が活用するのは困難な状況にあると推察される。多様な事業所の参入を推進している新たな保育制度の検討ではあるが、既存保育所のこのような状況については、ほとんど検討されていない。公にしても、民にしても、一定の財源を必要とするものであり、市区町村の意識を踏まえると、これも含めた検討が必要と考えられる。

とりわけ、公営保育所改革は、町村以外では一定の課題として認識されているが、待機児問題、民営化問題、財源問題、職員採用・配置問題だけでなく、建物の老朽化問題も大きい。

#### 5) 職員確保策は今後さらに深刻化する可能性

高齢者福祉の現場では、職員の確保の困難性が指摘されている。保育所においては、高齢者福祉ほどの切迫感はないが、地域によっては職員確保の困難性を耳にする機会が少しずつ増えてきている。このような状況は今後、さらに広がっていくものと推察される。

職員確保は、現時点においても多くの市区町村が重要な課題として認識している。公営保育

所では、前項で示した新設が集中した時期に採用された職員が多く在籍しており、新規採用が抑制された結果、常勤職員の平均年齢が50歳前後になっているところも少なくない。それを埋めるために、常勤職員数以上の非常勤等職員が配置されており、担任が常勤職でない保育所もみられるほどである。中堅職員の不足は今後大きな課題となるものと考えられる。民間保育所においては、福祉労働全般の若者離れの影響が次第に深刻化している。これは、地方においても都市においても同様である。

現在、保育士養成課程改革のなかで、保育士資格取得に際して、卒業認定が廃止され、全面試験制度の導入が検討されている。本格実施されると、有資格者の新規輩出はかなり減少することが予想される。保育の質を支えるものとしての保育士の質の向上は重要な問題であるが、一方で有資格者にとって魅力ある職場づくりを図らなければ、応募は減少すると考えられる。これが長期化すると、介護福祉士養成のように、養成校自体への進学も減少することになる。

未来を生きる子どもの成長を支える保育士・保育所は、単に個々の子どもや家庭の現在を支援するのみならず、社会の基盤を支える活動の一翼を担っている。保育士にとって魅力のある職場を構築し、継続的に職員が確保できる状況にすることは、現に働いている保育士の意識改革や保育現場だけの問題ではなく、社会全体の重要な課題である。