

II 行政版 調査票調査

II—1 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1,727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保育所による保育料の受領について
- ⑥3年間（平成19年度～平成21年度）での保育所施設数等の変化
- ⑦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）
廣 瀬 集 一（和泉愛児園園長）
東ヶ崎 静 仁（飯沼保育園副園長）
篠 原 敬 一（野方保育園園長）
青 山 弘 忠（いそやま保育園園長）

橋 本 聡 子 （こどもの城保育研究開発部部長心得）

宮 原 大 地 （愛児園湯田保育所所長）

4. 調査期間及び調査時点

・行政版調査票調査

自 平成22年 8 月23日

至 平成22年 9 月27日

（調査時点・平成22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1,727に東京23区を足した全国1,750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		1,750
調査票回収自治体数（率）		1,142（65.3%）
内 訳	有効調査票数（率）	1,137（99.6%）
	無効調査票数（率）	5（0.4%）

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。

ア 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。

イ 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、相模原、静岡、浜松、名古屋、京都、大阪、堺、神戸、広島、岡山、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—2 山縣文治研究委員による調査結果の分析と課題

1. 調査結果の特徴

(1) 基本的属性

①回答の5割近くは「町・村」から、人口は2割が1万人未満の地域からのものである

回答のあった市区町村の自治体の5割近くは、「町・村」で、「小都市B」を合わせると6割になる。

人口は、「1万人未満」が2割強で、「5万人未満」を合わせると、同じく6割となる。

②就学前人口は1,000人未満が4割弱、「町・村」では8割近い

就学前人口は1,000人未満が4割弱、「町・村」ではこれが8割近い。「小都市B」でも5,000人を超えるところはない。

③3歳未満人口は500人未満が4割弱、「町・村」ではほぼ8割になる

3歳未満人口は500人未満が4割弱、「町・村」ではこれがほぼ8割である。「町・村」では100人未満だけで4分の1以上ある。

④公営保育所がない市区町村は1割、民営保育所がない市区町村は3割である

公営保育所がない市区町村は1割である。「町・村」ではこれが2割で、「1施設」(3割)と「2施設」(2割弱)を合わせると66.8%と、3分の2になる。「小都市A」以上の人口がある市区町村では、公営保育所が無いところはほとんどない。

民営保育所がない市区町村は3割である。「町・村」ではこれが5割台半ばで、「1施設」(1割台半ば)と「2施設」(1割弱)を合わせると80.1%と、8割になり、「町・村」では、民営保育所はあまり設置されていないことがわかる。

⑤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割弱である

公営幼稚園がない市区町村は5割弱である。「町・村」ではこれが6割を超える。「小都市A」および「小都市B」でも4割を超え、地方都市では公営幼稚園が機能していない。

民営幼稚園がない市区町村は4割弱である。「町・村」ではこれが7割近い。「小都市B」でもこれが、3割を超えるが、「小都市A」では5%にとどまっている。

幼稚園は、「町・村」には設置されていないところが多い。「小都市B」程度の人口でも公営幼稚園は設置されないが、民営幼稚園は一部に設置がみられる。

⑥公営の認定こども園の設置は地域差がないが、民営の認定こども園は都市部に多い

公営の認定こども園は、人口等にかかわらず、設置されているのは1割程度の市区町村であるが、民営の認定こども園は、「都区部・政令指定都市」および「中核市」に多い。

すなわち、認定こども園が都市部では待機児対策として、地方では幼稚園の補完策として設置されている可能性をうかがわせる。

(2) 認可外保育施設

①認可外保育施設（へき地保育所を含む）は、「小都市A」以上の人口の市区町村での設置が多い

認可外保育施設がある市区町村は7割である。

認可外保育施設が設置されている市区町村は、「小都市A」以上の人口では9割を超える。「町・村」でも半数にはある。ただし、「町・村」では「1施設」というところが半数弱である。

②事業所内保育施設は、「町・村」には半数しかない

事業所内保育施設がある市区町村は7割である。

事業所内保育施設が設置されている市区町村は、「町・村」では4割強であるが、「小都市B」以上の人口では少なくとも4分の3を超える。事業所内保育施設は、事業所の存在と関連しており、「町・村」には、保育施設を設置できるような事業所そのものが少ないことを意味している。

③家庭的保育事業を実施しているところは1割で、地方には少ない

家庭的保育事業を実施している市区町村は、「都区部・政令指定都市」(48.5%)、「中核市」(12.4%)、「中都市」(22.9%)、「小都市A」(7.0%)、「小都市B」(2.9%)、「町・村」(2.6%)であり、「都区部・政令指定都市」以外での実施は少ない。

④ベビーホテルは2割であるが、人口により大きな違いがある

ベビーホテルがある市区町村は、「都区部・政令指定都市」(81.8%)、「中核市」(80.0%)、「中都市」(48.2%)、「小都市A」(19.7%)、「小都市B」(6.5%)、「町・村」(3.5%)であり、「中核市」以上では多くに存在するが、「小都市B」以下ではほとんど存在しない。これは、待機児の存在、夜間保育・長時間保育の不存在、認可制度の利用を望まない保護者の存在の多さなどに関連しているものと考えられる。

⑤認可外保育施設に対する補助制度は3分の1以上の市区町村にあり、都市部に多い

認可外保育施設に対する補助制度があるのは3割台半ばである。これは、「都区部・政令指定都市」および「中核市」では8割近くにある。「中都市」でも7割近い。一方、「小都市B」では2割台半ば、「町・村」ではさらに10ポイント低く、都市部に多く、地方に少なくなっている。これは、待機児の存在との関係もあると考えられる。

(3) 待機児童

①待機児童が「いない」市区町村は7割台なかば、「いる」市町村は2割台半ばである

待機児童がいない市区町村は7割台半ばである。「町・村」および「小都市B」では9割が待機児童はいない。「小都市A」でも6割が存在しない。

待機児童がいるのは、「都区部・政令指定都市」(94.1%)、「中核市」(64.9%)、「中都市」(63.9%)である。

②待機児童が1年間で増加した市区町村は1割強、減少した市区町村も同率の1割強ある

平成21年4月1日から、平成22年4月1日の間の待機児童の変化をみると、増加した市区町村が12.4%、減少した市区町村が13.6%で、ほとんど差がない。残りは変動なしの73.3%である。変動なしは、「町・村」や「小都市B」に多く、もともと待機児が存在しなかった地域である。

(4) 保育所による保育料の代理受領

①代理受領を実施している市区町村は2割強である

代理受領を実施している市区町村は、「原則実施している」(12.8%)と「一部実施している」(9.5%)を合わせて、22.3%である。

「実施している」市区町村は、「都区部・政令指定都市」および「町・村」では2割弱で相対的に低く、「中核市」および「中都市」では4割弱で相対的に高い。特に、人口規模との関係はみられない。

②未納者対策は、市区町村が実施している

代理受領を実施している市区町村のうち6割は、保育料未納者対策を、公営民営に限らず、市区町村が直接実施している。保育所自身が行っているのは1割弱である。

③代理受領制度のよい点は、納入率の上昇と、利用者の利便性の向上にある

代理受領制度のよい点については、200の市区町村から記述があった。なお、内容が複数にわたる場合、2項目に整理してある。

代受領制度の最大のメリットは、「未納者、滞納者が減少する」ことに見いだされている。減少の理由については、直接保育している現場で払うことによる心理的効果を指摘するものも少なくなかった。

また、「保護者の利便性（いつでも払うことができる、役所から遠い人でも現場で払うことができるなど）」を指摘するものも多くあった。

表 代理受領制度の良い点

- ・未納者・滞納者が少なくなる（129）
- ・いつでも払うことや現場で払うことができ利用者が便利（69）
- ・行政の事務量が減る（7）
- ・保護者の生活状況等を把握できる（7）
- ・未納があった場合に対応しやすい（6）
- ・その他（8）

*（ ）は、同趣旨の意見の数

④代理受領制度の悪い点は、現金管理の不安、現場の事務量増、保護者とのトラブルなどにある

代理受領制度の悪い点については、143の市区町村から記述があった。なお、内容が複数にわたる場合、2項目に整理してある。

代理受領制度の課題は、現場での「金銭保管の安全性」と、「事務量の増加」という指摘が多かった。また、「現場と保護者のトラブル」や「役所で保護者の状況が分かりにくくなる」などの指摘もあった。

表 代理受領制度の悪い点

- ・金銭管理に関する安全面での不安（25）
- ・現場の事務負担が増える（22）
- ・保護者とのトラブルや関係の悪化（11）
- ・保護者の状況が分かりにくくなる（10）
- ・委託料等がかかる（9）
- ・会計や本領収書発生に時差が生じる（6）
- ・個人情報漏洩（6）
- ・責任を現場に負わせてしまう（1）
- ・その他（6）

*（ ）は、同趣旨の意見の数

⑤ 民営保育所への事務委任半数以上で行われており、さらにその半数委託費支給である

代理受領制度を行っている253市区町村のうち、民営保育所への事務委任を行っているのは半数以上である。人口規模との関係は特にみられない。

民営保育所への事務委任に関して何らかの支援をしている市区町村は6割で、そのほとんどが委託費の支給である。逆に、4割については具体的な支援が何もないことになる。

民営保育所への事務委任に関わる支援の中身のうち、「その他」と回答した5市区町村の具体的記述の内容は、表に示す通りである。

表 代理受領制度の良い点

- ・ 保育所施設長（私立）に収納推進員報酬として年間36,000円支払っている
- ・ 年間の収納金額に応じた支払い
- ・ 収納に必要な受領印の貸与のみ
- ・ 民営保育所の所長を市の嘱託職員（収納事務協力員）として任用しているが、報酬については辞退されている
- ・ 収納事務協力員に対して、年間12,000円の報酬を支払っている

(5) 就学前施設の動向

この質問は、公営保育所、民営保育所、へき地保育所、公営幼稚園、民営幼稚園、認定こども園の5つの施設種について、平成19年から平成21年の間の変化を尋ねたものである。

① 公営保育所は3分の2では変化ないが、4分の1の自治体では減少している

公営保育所については「変化なし」が65.0%とほぼ3分の2である。一方、「減少した」という市区町村は25.8%と、ほぼ4分の1である。「増加した」市区町村も19自治体（1.7%）ではあるが存在する。

「減少した」自治体は、「都区部・政令指定都市」では3分の2、「中核市」でも5割近い。「町・村」では2割にみえない。都市部の減少は、民営化の影響によるものと考えられる。一方、地方の減少は、統廃合などによるものと考えられる。

② 民営保育所は半数では変化ないが、3割の自治体では増加している

民営保育所については「変化なし」が47.2%とほぼ半数である。一方、「増加した」という市区町村は27.4%と、ほぼ4分の1である。「減少した」市区町村も24自治体（2.1%）ではあるが存在する。

「増加した」自治体は、「都区部・政令指定都市」では9割以上、「中核市」および「中都市」

でも7割前である。「町・村」でも43(8.4%)ではあるが存在する。都市部の増加は、民営化の影響と待機児対策としての新設によるものと考えられる。

③へき地保育所は7割がもともとなく、さらに閉鎖が進んでいる

へき地保育所については「もともとない」が7割である。「変化なし」は2割で、「減少した」が69(6.1%)市区町村ある。「増加した」市区町村は6自治体である。

④公営幼稚園は半数では変化ないが、1割弱では減少している

公営幼稚園については「もともとない」が4割で最も多く、次いで「変化なし」の5割弱である。「減少した」という市区町村は95(8.4%)である。「増加した」市区町村も6自治体(0.5%)ではあるが存在する。

「減少した」自治体は、「都区部・政令指定都市」に多い。

⑤認定こども園は「中核市」での設置が多い

認定こども園は、できたばかりの制度であり、設置はほとんど進んでいないが、割合的には、「中核市」が56.8%で最も多く、次いで3割台で「都区部・政令指定都市」および「中都市」が続く。

(6) 保育施策に関する課題

保育施策に関する課題については、「1. 待機児童対策」、「2. 少子化対策」、「3. 定員割れ対策」、「4. 保育所の増設問題」、「5. 地域子育て支援対策」、「6. 保育料未納問題」、「7. 安全管理対策」、「8. 保護者からの苦情解決問題」、「9. 老朽化した園舎の建て替え問題」、「10. 保育士等職員確保対策」、「11. 認可保育所の退職者補充問題」、「12. その他」の12項目に、「13. 特になし」を加え、第1段階では、複数回答で尋ねた。

第2段階では、該当するものについて、上位3位までの順位をつけてもらった。さらに、集計では、第1位に3点、第2位に2点、第3位に1点を与え、点数化した順位を集計した。なお、無回答については、零点とした。

①重要な課題の、上位3位は「保育料未納問題」、「保育士等職員確保対策」、「老朽化した園舎の建て替え問題」で、「待機児童対策」は第6位にとどまっている

保育施策に関する課題については、「保育料未納問題」が7割以上で最も多い。第2は20ポイント近く低下して、5割台で「保育士等職員確保対策」、「老朽化した園舎の建て替え問題」

がほぼ同率で続く。以下、3割台で「少子化対策」、「地域子育て支援対策」、「待機児童対策」、1割台で「安全管理対策」、「定員割れ対策」、「保育所の増設問題」、「保護者からの苦情解決問題」が続く。

都市区分で上位3位をみると、表のような順になる。「保育料未納問題」は、「都区部・政令指定都市」以外はすべて第1位で、都市区分を超えて、少なくとも4分の3以上の自治体で課題となっている。同じく、都市区分を超えて共通の課題となっているのは「老朽化した園舎の建て替え問題」で、「町・村」以外、5割以上が課題ととらえている。

都市区分による差があるのは、「待機児童対策」と「保育士等職員確保対策」で、前者は都市部に多く、後者は地方に多い。

表 都市区分別保育施策の課題の順位

	第1位	第2位	第3位
全体	保育料未納問題 (73.4)	保育士等職員確保対策 (54.8)	老朽化した園舎の建て替え問題 (54.4)
都区部・政令指定都市	待機児童対策 (100.0)	老朽化した園舎の建て替え問題 (79.4)	保育料未納問題 (76.5)
中核市	保育料未納問題 (89.2)	待機児童対策 (70.3)	老朽化した園舎の建て替え問題 (64.9)
中都市	保育料未納問題 (91.6)	待機児童対策 (77.1)	老朽化した園舎の建て替え問題 (74.7)
小都市A	保育料未納問題 (89.1)	老朽化した園舎の建て替え問題 (69.0)	保育士等職員確保対策 (60.9)
小都市B	保育料未納問題 (86.9)	保育士等職員確保対策 (64.8)	老朽化した園舎の建て替え問題 (59.7)
町・村	保育料未納問題 (55.6)	保育士等職員確保対策 (50.7)	地域子育て支援対策 (41.7)

②重要な課題の第1位は、「待機児童対策」、「保育料未納問題」、「少子化対策」の順である

重要な課題の第1位は、「待機児童対策」が最も多く、24.2%と、ほぼ4分の1の自治体である。以下、1割台後半で「保育料未納問題」、1割台前半で「少子化対策」、「老朽化した園舎の建て替え問題」、「保育士等職員確保対策」が続く。

都市区分で第1位にあげられたものの上位3位をみると、表のような順になる。「小都市A」までは、「待機児童対策」が第1位であり、「中都市」以上ではこれが5割を超えている。とりわけ、「都区部・政令指定都市」では「待機児童問題」9割を超え、ほとんどとなっている。

「保育料未納問題」は、都市区分による差がなく、「少子化対策」、「小都市B」および「町・村」という人口が少ない地域で多い。

表 都市区分別保育施策の課題の第1位の順位

	第1位	第2位	第3位
全体	待機児童対策 (24.2)	保育料未納問題 (16.6)	少子化対策 (14.7)
都区部・政令指定都市	待機児童対策 (94.1)	保育士等職員確保対策 (2.9)	—
中核市	待機児童対策 (54.1)	老朽化した園舎の建て替え問題 (13.5)	保育料未納問題 (8.1)
中都市	待機児童対策 (65.1)	老朽化した園舎の建て替え問題 (12.0)	保育料未納問題 (9.6)
小都市A	待機児童対策 (36.7)	保育料未納問題 (21.8)	保育士等職員確保対策 (7.8)
小都市B	保育料未納問題 (23.3)	保育士等職員確保対策 (15.9)	少子化対策（同率第2位） (15.9)
町・村	少子化対策 (22.4)	保育士等職員確保対策 (16.8)	保育料未納問題 (14.2)

③点数化した場合の重要な課題は、「保育料未納問題」、「待機児童対策」、「老朽化した園舎の建て替え問題」である

重要な課題の第1位に3点、第2位に2点、第3位に1点を与え、点数化した結果が表である。最も得点が高いのは、「保育料未納問題」で1,300点弱と、第2位より300点以上高くなっている。第2位から第4位はいずれも900点台で、「待機児童対策」、「老朽化した園舎の建て替え問題」、「保育士等職員確保対策」が続く。

「保護者からの苦情解決問題」および「認可保育所の退職者補充問題」については、100点に届かず、あまり大きな問題とは意識されていない。

都市区分別に第1位をみると、「都区部・政令指定都市」から「中都市」までは「待機児童対策」、「小都市B」および「小都市A」では「保育料未納問題」、「町・村」では「保育士等職員確保対策」と、地域によって第1位が少しずつ異なっている。重要度が高くないものについては、「少子化対策」を除くと、比較的共通のものがあげられていた。地域間で大きく順位が異なったのは、「少子化対策」と「保育所の増設問題」で、前者は地方に、後者は都市部に多かった。

以上のように、「都区部・政令指定都市」、「中核市」および「中都市」までは、重要な課題の上位の順位間に差がある程度あるが、「小都市A」、「小都市B」および「町・村」では、順位間の差が比較的少ない。すなわち、都市部では課題の共通性が高いが、地方では課題が分散する傾向があるということである。

表 点数化してみた場合の重要な保育施策の課題

	全 体	都区部・指定都市					
		中核市	中都市	小都市A	小都市B	町・村	
①保育料未納問題	① 1275	⑤ 9	② 42	② 113	① 420	① 235	② 456
②待機児童対策	② 960	① 98	① 67	① 178	② 370	77	170
③老朽園舎の建替	③ 946	③ 23	③ 34	③ 86	③ 307	③ 142	⑤ 354
④保育士等確保	④ 928	8	15	22	④ 226	② 189	① 468
⑤少子化対策	⑤ 696	④ 4	⑤ 10	④ 7	100	④ 126	③ 449
⑥地域子育て支援	612	④ 10	⑤ 16	⑤ 25	⑤ 117	⑤ 84	④ 360
⑦定員割れ対策	⑤ 246	③ 2	② 1	① 1	⑤ 34	⑤ 51	⑤ 157
⑧保育所増設問題	④ 196	② 28	④ 17	④ 36	④ 63	② 9	② 43
⑨安全管理対策	③ 153	④ 4	② 1	④ 7	② 12	④ 19	④ 110
⑩退職者補充	② 77	① 0	① 0	① 1	③ 16	③ 10	③ 50
⑪苦情解決問題	① 59	① 0	④ 2	③ 5	① 8	① 2	① 42

注：○数値は、上位からの順位。●数値は、下位からの順位。

④重要度の上位のうち「待機児童対策」および「保育士等職員確保対策」は、評価法によって順位がことなるが、重要度が下位のものあまり差がない

これまで表に整理してきた、複数回答による順位、重要度第1位の順位、点数化による順位を一つの表に整理したものが、次の表である。

「保育料未納問題」はいずれの評価法でも第1位または第2位であり、市区町村にとって共通の最も大きな課題ということができる。

上位5位については、評価法によって、順位の変動が大きいものが一部ある。とりわけ、「待機児童対策」の順位の変動が激しく、複数回答順位の場合、第6位であったが、重要度第1位順位では、第1位に一気に上昇する。点数化順位でも第2位である。また、複数回答順位や点数化順位では第5位であった「少子化対策」は、重要度第1位では第3位にまで上がっている。すなわち、「待機児童対策」と「少子化対策」共通性は高くないが、課題となっている地域では非常に深刻な問題として受け止められていることがわかる。

一方、下位5位については、いずれの評価法を採用しても中身はかわらない。とりわけ、「認可保育所の退職者補充問題」と「保護者からの苦情解決問題」は、下位2位にとどまっている。

表 3つの評価法による保育施策の重要度の順位

	複数回答順位	重要度第1位順位	点数化順位
①保育料未納問題	① 73.4	② 16.6	① 1275
②待機児童対策	33.9	① 24.2	② 960
③老朽園舎の建替	③ 54.4	④ 12.5	③ 946
④保育士等確保	② 54.8	⑤ 12.4	④ 928
⑤少子化対策	⑤ 35.7	③ 14.7	⑤ 696
⑥地域子育て支援	④ 38.8	8.1	612
⑦定員割れ対策	④ 16.6	⑤ 2.7	⑤ 246
⑧保育所増設問題	③ 15.5	③ 1.2	④ 196
⑨安全管理対策	⑤ 18.0	③ 1.2	③ 153
⑩退職者補充	① 9.6	② 0.4	② 77
⑪苦情解決問題	② 11.3	① 0.3	① 59

注：「点数化順位」は得点、それ以外の数値は%

⑤待機児童解消の弊害となっているのは、財政難、最低基準の壁などという認識である

この質問は、保育施策の上位3位までに、「待機児童対策」をあげた355の市区町村に対して、待機児童解消の弊害になっているものを、「保育士等の職員が集まらない」、「新設の場合の土地の確保が難しい」、「既存保育所の定員増の場合、面積基準等で既存施設面積が不足している」、「財政難のため公立保育所の新・増設が難しい」、「認可保育所の協力が難しい」、「自治体事務が多忙で新設の手続きを進める余裕がない」、「既に保育所の設置、あるいは増員の手続きを進めている」に「その他」を加えた、8つの選択肢のなかから、複数選択で回答を求めたものである。

待機児童解消の弊害になっているものとしては、「財政難のため公立保育所の新・増設が難しい」が4割台で最も多く、「既に保育所の設置、あるいは増員の手続きを進めている」、「既存保育所の定員増の場合、面積基準等で既存施設面積が不足している」、「保育士等の職員が集まらない」が3割台で続いている。市区町村の財政事業や、児童福祉施設最低基準に関連するものが上位には多くきているが、職員確保の困難も一定の要因となっていることがわかる。

都市区分で見ると、「財政難のため公立保育所の新・増設が難しい」および「既存保育所の定員増の場合、面積基準等で既存施設面積が不足している」は、地域差がないが、「既に保育所の設置、あるいは増員の手続きを進めている」は都市部に、「保育士等の職員が集まらない」は地方に多いという特徴がみられる。

⑥待機児解消には、保育所の増設が有効と考えている

この質問は、保育施策の上位3位までに、「待機児童対策」をあげた355の市区町村に対して、待機児童解消の有効な施策を、「公立または認可認可保育所の増設」、「定員以上の受け入れ指導」、「認定子ども園の新設・増設」、「事業所内保育所設置への補助」、「家庭的保育事業の実施」、「認可外保育施設の活用」、「保育要件の厳格化」、「幼保一体化」、「NPO・株式会社等の多様な設置主体の参入の促進」に「その他」を加えた、10の選択肢のなかから、複数選択で回答を求めたものである。

待機児童の解消には、「公立または認可保育所の増設」が有効と考えている市区町村が7割弱で最も多い。これは、極めて当然の回答であるが、現実には、財政難や将来の人口動向で、これがなかなか実現しがたいというのが、市区町村の認識と考えられる。そうすると、あらたな選択肢が考えられることになるが、次は、3割台で、「認可外保育施設の活用」、2割台前半で、「認定子ども園の新設・増設」、「定員以上の受け入れ指導」、「幼保一体化」、「家庭的保育事業の実施」が並んでいる。第2の選択肢は、市区町村によって選択が分散している。

都市区分で見ると、「公立または認可保育所の増設」、「認可外保育施設の活用」、「定員以上の受け入れ指導」および「家庭的保育事業の実施」は、都市部になるほど多くなっている。これに対して、「認定子ども園の新設・増設」および「幼保一体化」は地方でも少なくない。すなわち、地方では幼稚園との関係を含めた対策が模索されているといえることができる。

⑦少子化対策の弊害になっているものとしては、職員が少なく手が回らないと保育要件が指摘されている

この質問は、保育施策の上位3位までに、「少子化対策」をあげた286の市区町村に対して、少子化対策の弊害になっているものを、「保育に欠ける要件」、「保育士等の職員が集まらない」、「財政難のため公立保育所の新・増設が難しい」、「認可保育所の協力が難しい」、「少ない職員で少子化対策まで手が回らない」に「その他」を加えた、6つの選択肢のなかから、複数選択で回答を求めたものである。

少子化対策の弊害になっているものとしては、「少ない職員で少子化対策まで手が回らない」および「保育に欠ける要件」が3割台で高い。「保育士等の職員が集まらない」というものも2割以上ある。少子化対策は、地方で意識されていたが、行政の縮小と保育要件が対応を遅らせているという認識である。

都市区分で見ると、「少ない職員で少子化対策まで手が回らない」は、「小都市A」以下の市町村に多く、少子化対策の必要度が高い地域で、行政の職員不足が指摘されたという悪循環がみられる。「保育に欠ける要件」については、都市規模との間に直線的な関係はみられない。

⑧少子化対策としては、相談や場の提供と幼保一体化が有効と考えている

この質問は、保育施策の上位3位までに、「少子化対策」をあげた286の市区町村に対して、少子化対策に有効と考えられるものを、「保育所の統廃合」、「認定子ども園の設置」、「へき地保育所の設置」、「家庭的保育事業の導入」、「公立幼稚園の廃園」、「定員の削減」、「幼保一体化」、「NPO・株式会社等の多様な設置主体の参入の促進」、「地域子育て支援センターの設置または子育てに関する相談体制の整備」に「その他」を加えた、10の選択肢のなかから、複数選択で回答を求めたものである。

少子化対策として有効なものとしては、「地域子育て支援センターの設置または子育てに関する相談体制の整備」が4割台で最も多く、次が「幼保一体化」の3割台である。施設整備という視点からは、市区町村では「幼保一体化」が有効な少子化対策としてとらえられている。将来多くの地域で少子化が進むことを考えると、これは示唆的な結果である。

都市区分で見ると、「地域子育て支援センターの設置または子育てに関する相談体制の整備」は都市部に多い傾向がある。「幼保一体化」については、地域差はあまり見られない。

2. 調査結果からみられる課題

最後に、現在国において検討されている子ども・子育て新システムも視野に入れながら、市区町村調査の結果をもとに、今後の保育施策の課題を5点にわたって提示しておく。

(1) 都市部の課題と地方の課題の共通性と異質性の認識

国が責任をもってすすめる子ども施策の第1段階は、子ども・子育て世代に共通の基盤を整備していくことにあることは間違いない。しかしながら、本調査結果から明らかになったことの多くは、都市部と地方との間に、人口問題、現状の資源配置、今後の資源再編、人材状況などにおいて、大きな違いがあるということである。とりわけ、少子化社会への対応を含む将来設計については、違いがみられた。

保育制度のあり方については、待機児童問題や経済成長戦略が話題になりがちである。そのことに重点化した対応を図ることは、一方で、生産年齢人口の都市集中をますます加速させ、地方の衰退を招き、ひいては国家の衰退を招きかねない。

バブル期の見せかけの経済成長でさえ、地方の商店街のシャッター街化を進めた。少子化のなかで、実質人口がさらに都市に集中すれば、地方には子どもたちが住めない社会となってしまう。

就学前の子ども・子育て施策においては、保育機能、幼児教育機能、子育て支援機能、親支援機能という4つの機能を視野に入れることは重要である。ただし、これを、今までのように分断して提供することの是非については、現に少子化となっている地域の実践や声に目と耳を

傾け、慎重に検討する必要がある。

(2) 子ども減少地域の就学前施策を確保する必要性

周知のように、現行制度では、幼稚園には義務教育の基礎を培う学校教育が提供されているが、保育所には保育所保育指針に基づく教育は提供されているものの、これは学校教育として提供されているわけではない。このこと自体にすでに子どもの人権・権利上の課題が潜んでいる。

このことはさておき、幼稚園と保育所との関係における、現行制度上のもう一つの重要な違いは、幼稚園には国制度上は利用要件が課せられていないのに対して、保育所については、「保育に欠ける」状況にあることが必要となっている。

すでに明らかにされていたことではあるが、今調査からも、地方において、幼稚園が機能していないことが明らかとなった。前段の制度要件をこれに絡めると、幼稚園がない地域では、「保育に欠けない」状況にある場合、小学校に入学するまで、日常的に子ども集団に属する機会が保障されないことになる。このような地域では、地域にも同世代の仲間が少ないことが予想され、ますます仲間との出会いを通じた育ちの機会が失われることになる。

これに対応するには、①地方と都市部の利用要件を変え、地方ではすべての子どもを受け入れやすい制度にする、②保育所に学校教育の機能を上乘せし、短時間利用を制度化するとともに、現在の利用者も含め、学校教育を保障する制度に変える、③現在新システムで検討されているようなこども園を中心とした制度に変えるという、3つの方法が考えられる。

いずれにしても、この課題は、今後の課題ではなく、現在既に起こっているものとして認識する必要がある。

(3) 保育人材の確保対策

保育事業の質は、職員の量と質によって保たれている。いずれか一方が不十分になると、保育の質は低下の危機となる。本調査では、地方においても都市部においても、保育人材の量的確保の困難性が、共通の課題として明らかとなった。

量的確保は、児童福祉施設最低基準によって保たれると考えられがちであるが、そこでの就労希望者が存在しなければ、基準を守ることができなくなる。介護等の現場ではすでに従前から指摘されてきたところであるが、保育の現場でもそれが現実となったということである。

介護人材については、すでに養成校の廃校あるいは廃コースが進んでおり、人材そのものが輩出されないという深刻な事態となっている。これは、労働条件の劣悪さが大きな要因と考えられるが、保育の現場では、今のところ、養成校の撤退は必ずしも多くない。しかしながら、介護現場に比べて、労働条件が、決して著しく良好なわけではない。すなわち、幼稚園教諭養

成と同時や、結婚や出産による早期退職に支えられている部分が大いと考えられる。

視点を変えると、事実上女性労働を安く買い上げる仕組みの上に成り立っているということであり、女性の人権やワークライフバランスからは大きな問題である。保育人材の確保の困難性は、現状では「有資格者が就職を希望しないという」課題であり、制度を含む労働現場の問題であるが、介護人材の確保の困難性は、すでに「資格取得希望者がいない」というレベルにまで達している。このような状況になる前に、十分な対応が求められる。

保育人材の確保は、このように女性労働や保育士養成の視点からも検討する必要がある。

(4) 直接契約制度の両面性を意識する必要

子ども・子育て新システムの検討においては、社会保障審議会少子化対策特別部会の意見を踏まえ、事業者と利用者の直接契約制度を前提とした議論が進められている。直接契約制度では、サービス利用契約が、現行のように、利用者と市町村がサービス利用契約を結ぶのではなく、利用者と事業者が直接結ぶことになる。その結果、保育料の収納も事業者が直接行うことになる可能性が非常に高い。

直接利用契約については、保育現場での意見は賛否が分かれているが、新システムの検討方向を前提にすると、完全反対論も一つの態度ではあるが、どこに問題があり、どのような修正が必要であるのかを考えることも必要である。その際に、考えられるのが、一部自治体で導入されている保育料の代理受領制度である。

本調査では、このことについての実態や課題を明らかにしている。その結果、代理受領制度を実施している市区町村は必ずしも多くないが、保育料徴収率の上昇や、保護者の利便性の向上においてメリットがあるとの回答がえられた。一方で、不安な面は、現金の管理や保護者との関係という指摘があった。直接契約制度になると現金の管理は、自己責任となるが、保護者との関係については、場合によっては深刻度が増すものと考えられる。代理受領は、このように一方的に否定されるものではなく、両面があること、そのうちの一部は、直接契約制度においても継承される可能性が高いことを意識した議論が必要である。また、本調査では触れることができていないが、幼稚園は私立幼稚園が圧倒的であるうえに、従来より直接契約制度で運営されている。したがって、幼稚園制度からの課題を検討するという視点も重要と考えられる。

(5) 少子化の一層の伸展と既存保育所耐用年数の限界

わが国の少子化はかなり深刻である。第2次ベビーブームの年間出生数210万人が、約15年間に110万人台に落ち込んでいるという事実、さらに、社会保障・人口問題研究所の将来推計では、2020年の年間出生数が77万人、2025年には70万人になるという現実がある。これが、

日本全土において平均的に起こるのではなく、地方から急激に起こるということである。

現在、少子化問題が深刻なものとして受け止められ、さまざまな対応が図られているが、必ずしも有効となっていない。本調査では、保育施策の課題として、地域を越えて、老朽化した園舎の建て替え問題が指摘されていた。都市部において重要な課題となっている待機児童対策も同様であるが、深刻な少子化の現実を前にすると、多くの借入金を前提に、保育所の新設や増設に着手することは、社会福祉法人にとっては不安であると考えられる。公営保育所においても、表面上は借入金でない場合もあるが、結局は税を投入することにすぎず、長期的視点どころか、15～20年の中期的視点でみてもちゅうちょせざるを得ない。

保育所は、1965年（昭和40年）から75年（昭和50年）くらいの間に新設されたものが多い。そうすると、今、明らかに耐用年数を越えたものが多くなっているということになる。本調査からは、このような施設の建て替え問題も大きな課題として浮かび上がった。