

コンパクトな保育所の普及促進を

松田 茂樹

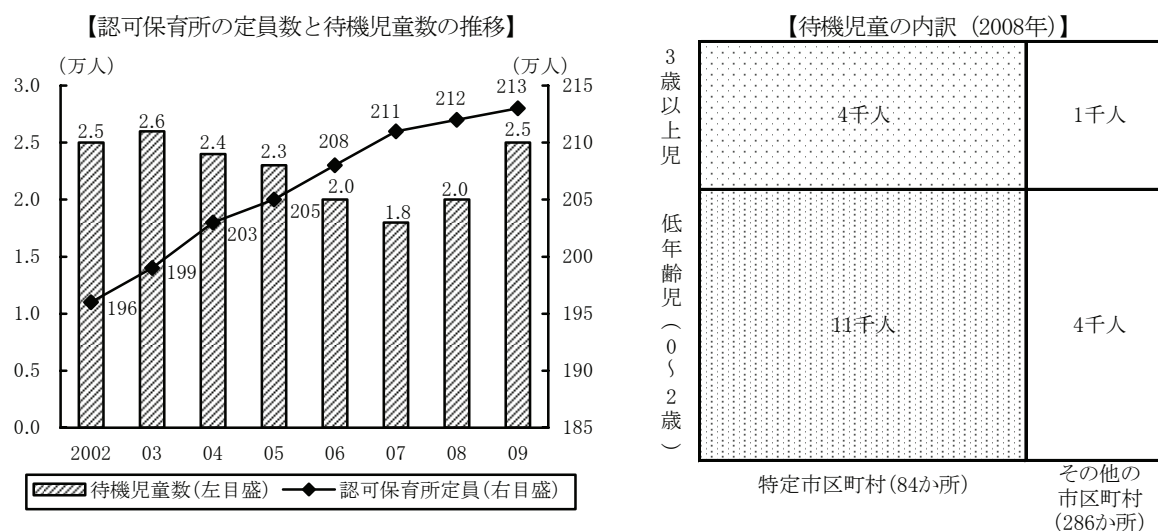
＜都市部の保育所が不足＞

不況や女性の就業意識の高まりにより、認可保育所への入所希望が増加している。2002年に196万人であった認可保育所の定員は、09年には213万人まで増加したが、保育需要に追いついていない（図表1）。希望しながら認可保育所に入ることができない待機児童の数は、昨年4月1日現在で2万5千人であった。待機児童の4分の3は、東京23区や政令指定都市等、84の特定市区町村に集中している。年齢別にみると、0～2歳の低年齢児が多い。一部の地方自治体を除き、保育所不足は都市部の問題といえる。

近年の都市部の保育需要の特徴としては、大規模な集合住宅や宅地が開発されたエリアにおいて、一時的に保育需要が増大することである。そこに引っ越してきた世帯の子どもの年齢が上がれば保育需要は急減するため、「瞬間的」な保育需要ともいえる。

90年代以降、国は少子化対策と関連させて保育所の拡充を進めてきたが、都市部における保育需要に供給が追いついていない。その理由として、国・自治体の財源不足もあるが、根本的には都市部において新たに保育所を設置するための土地・場所が不足していることがあげられる。認可保育所の定員数は平均100人程度であるが、商業ビルや集合住宅が密集する都市部に、それだけの規模の施設を増設することは難しい。これが、都市部における保育供給を阻む要因になっている。

図表1 認可保育所の待機児童の現状



資料：内閣府『平成21年版少子化社会白書』。2009年の値は厚生労働省調べ。各年4月1日現在。

＜都市部の自治体がすすめる認証保育所＞

こうした問題に対応して、国が全国一律で定める認可保育所とは異なる独自の基準をもうけて、保育所の設置をすすめている自治体がある。主なところでは、東京都（東京都認証保育所）、横浜市（横浜保

育室)、仙台市(せんだい保育室)などがある。これら自治体独自に認定する保育所に共通する特徴は、都市部の土地事情に合ったコンパクトな保育所の設置を可能にしていることである。

東京都認証保育所を例に、認可保育所との違いをみよう(図表2)。認可保育所は、児童福祉法が設置根拠で、保護者が昼間常態として働いているなど「保育に欠ける」子どもを預かる施設である。一方、東京都認証保育所は、都が定めた要綱が設置根拠で、保育に欠けることを入所要件としていない。

東京都認証保育所には、民間事業者が設置主体のA型と個人が設置主体のB型がある。規模は、A型が20～120人(平均34.0人)、B型が6～29人(同20.4人)である。施設基準は、A型であれば乳児室・ほふく室は1人当たり3.3㎡以上(入所児童が定員を超える場合は2.5㎡まで弾力化が認められている)、B型であれば同2.5㎡以上である。屋外遊戯室は、認可保育所同様、付近の公園等でも代替できる。

保育従事者についてみると、認可保育所はすべて保育士資格を有する者だが、東京都認証保育所は保育士等(看護師・保健師・助産師を含む)を6割以上とする緩やかな基準である(現状では85%が保育士等資格あり)。0歳児3人に対して1人以上の職員を配置するなどの基準は、認可保育所と同じである。

保育料は、認可保育所の徴収基準を上限に施設ごとに設定・徴収されており、平均約5万円(鈴木亘『「認証保育所の運営状況に関する調査」結果報告書』2009)で、認可保育所よりも高い。

東京都は、2003年4月に151箇所(定員4,302人)であった認証保育所を、08年4月には410箇所(定員12,723人)まで増加させた。認可保育所と認証保育所を合わせると、東京都が2003年以降に増やした定員の45%を認証保育所が占める。特に需要が増加している低年齢児の保育の受け皿になっている。

図表2 認可保育所と東京都認証保育所の比較

		認可保育所	認証保育所
目的(設置根拠)		保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳幼児を保育するために設置された児童福祉施設(児童福祉法)	大都市特有の多様な保育ニーズに応えるために都独自の認証基準を満たして設置された保育所(東京都認証保育所事業実施要綱)
規模		20人以上(平均98.6人)	① A型 20～120人(平均34.0人) ② B型 6～29人(平均20.4人)
施設基準	乳児室、ほふく室(0、1歳児室)	1人当たり3.3㎡以上	① A型 3.3㎡以上(2.5㎡まで弾力化) ② B型 2.5㎡以上
	(1) 保育室・遊戯室(2歳以上児室)	(1) 1人当たり1.98㎡以上	同左
	(2) 屋外遊戯室	(2) 2歳児1人当たり3.3㎡以上(付近の代替場所でも可)	
職員	保育従事者	保育士	保育士以外も可(ただし、6割以上は保育士)
	配置基準	0歳児 : 3人につき1人以上 1・2歳児 : 6人につき1人以上 3歳児 : 20人につき1人以上 4歳児 : 30人につき1人以上	同左
開所時間		11時間が基本	13時間以上が基本
保育料		住民税または所得税の課税額に応じた階層区分に基づき、区市町村が徴収	認可保育所の徴収基準を上限に施設が設定・徴収
補助金	運営費(定員30人モデル)	総運営費(57百万円/年) 補助金(国22百万円、都11百万円、区市町村11百万円) 利用者負担(13百万円) ※区市町村が独自に補助金の加算を実施	総運営費(59百万円/年) 補助金(都17百万円、区市町村17百万円) 利用者負担(25百万円)
	施設整備費	ハード交付金(国1/2、区市町村1/4) 設置者1/4	開設準備経費(改修経費)補助金(都1/4、区市町村1/4)

注：東京都福祉保健局資料に筆者が一部加筆

＜集中的に増やす保育所のモデルに＞

東京都等の取り組みは、行政がコンパクトな保育所の枠組みを作成して後押しすることにより、空間的余裕のない地域にも保育所を普及させることが可能であることを示唆する。こうした取り組みは現在のところ一部自治体の独自のものとどまっているが、これを他地域にも広めることができれば、都市部の0～2歳児に多い待機児童の解消につながる。

ただし、そのためには次にあげるような課題がある。まず、現状において、これら自治体独自の保育所には、国費が投入されていない。これでは、設置する自治体の財政負担は大きいため、財政的余力のある自治体しかできない。また、国費が投入されていないことから、同じ保育を利用していながら、認可保育所の利用者よりも認証保育所の利用者の方が高い保育料を支払っている。例えば、多数の認証保育所がある世田谷区が実施した調査によると、最も多い利用者の不満は「料金が高い」ことである（世田谷区『区民が知りたい認証保育所情報 調査研究報告書』）。さらに、東京都認証保育所は、保育士の確保を容易にするために、保育士等を6割以上とするように職員の資格基準を緩やかにしている（横浜保育室は2／3以上を保育士等と定めている）。これは、やむをえない措置とはいえ、利用する側からみれば、保育の質に対する不安を感じさせかねない。普及のためには、これらの点の改善が求められる。

以上の点をふまえて、本稿では、国が全国の都市部に普及させる「コンパクトな保育所」のモデルを普及させることを提言したい。なお、ここで提案するコンパクトな保育所は認可保育所とは別枠を想定しているが、既存の認可保育所の枠組みの中でそれを位置づけて運用されてもよい。国は幼保一元化を推進しているが、それを行ったとしても、都市部の低年齢児の保育需要にこたえるには、ここであげたコンパクトな保育所が必要であることに変わりはない。

具体的には、第一に、東京都認証保育所等を基準に、都市部における低年齢児を受け入れる「コンパクトな保育所」の施設基準、職員配置等を定めることである。これを今後都市部において集中的に増やす保育所のモデルとする。東京都認証保育所等には既に多数の保育実績があり、この水準であれば保育の質を保つことができる。コンパクトな施設は設置費用もコンパクトであるため、同じ費用でより多くの保育を供給することができる。社会福祉法人の認可保育所を新設する場合の総工事費は約2億円であるが、既存のビル等に設置する東京都認証保育所の設置費は6千万円程度である（いずれも東京都福祉保健局資料より）。局所的・瞬間的に発生する都市部の保育需要に対して、高額な費用をかけて「ハコもの」をつくることは有効ではない。コンパクトな保育所の方が、保育需要のあるところにピンポイントで設置でき、その需要がなくなった場合には撤収も容易である。

第二に、その施設に国費を投入して、整備促進と運営支援をすることである。それにより、自治体の設置・運営負担を軽減するとともに、利用者が支払う保育料を認可保育所の平均水準まで引き下げる。

第三に、保育にあたる職員の6割以上を保育士等（東京都認証保育所基準）としつつも、その保育所で一定の経験を積んだ資格を持たない職員に対して試験による保育士資格の取得を促すことである。これにより、不足している保育士の確保を容易にしつつ、保育の質を維持・向上させることができる。子育てを終えた女性が、その経験を生かして活躍できる雇用機会を提供することにもつながるだろう。