

《3》 横浜市の待機児童対策の経緯と今後の課題

1 「待機児童数全国一」からのスタート

「待機児童数全国一」からのスタート



(写真1) 保育所待機児童解消プロジェクト

平成21年8月、「子育て支援の充実―特に待機児童解消の実現」を掲げて就任した林市長は、10月に市長直轄の「保育所待機児童解消プロジェクト」を発足させた。この庁内プロジェクトには、こども青少年局、各区こども家庭支援課の職員だけでなく、のちに緊急保育対策部長となる当時の政策課の課長や保育分野に関わったことのない職員や子育て中の職員も参加し、現場の声を生かし、既成概念にと

らわれない発想で、対策の検討を進めた。実は、この年4月の待機児童数は1,290人にのぼり、5年ぶりに全国一に「返り咲いて」いた。待機児童数は、子育て支援事業本部（15年度～17年度）の取組により、18年4月に過去最少の353人（全国の市町村で7位）まで減少。しかし、その後保育所の新規整備を減らすと、また増加に転じてしまった。16年度をピークに就学前児童数は減少してきているにも関わらず、入所申込は、毎年2,000人程度増え続け、年間1,000人程度の保育所整備では追いつかなかつた（表1）。

表1 平成16年4月と24年4月の就学前児童数と保育所の入所申込数比較

	H16.4.1 ①	H24.4.1 ②	増減 ②-①
就学前児童数	201,626人	191,770人	-9,856人
保育所入所申込数	28,112人	45,707人	17,595人

待機児童解消プロジェクトでは、保護者、子育て支援関係者へのヒアリングや「次世代育成支援行動計画

後期計画」策定時のアンケート（20年11月実施）の結果を基に、待機児童発生メカニズムや課題の分析等を行った。アンケートによると、未就学児の保護者でこれから働きたい人の約9割は、パート・アルバイトを希望しており、「週3日」「1日4時間」が一番多いという結果が出ているが、ヒアリングの中では、「週3日」では保育所の入所要件に満たないため無理をして週4日以上の仕事を探すという話を聞いた。保育所の制度に合わせて働き方を決めざるを得なくなっているのであれば、認可保育所だけでなく、一時保育も拡大するなど、保育サービスを選択性を高める必要がある。また、保護者の希望が認可保育所に偏るのは、認可保育所が長い保育時間・給食提供・充実した職員

配置で安価に利用できるのに対し、他の保育サービスには割高感があるからではないか。さらに、市民に身近な区役所窓口では、認可保育所以外の情報が少なく、十分な案内ができていないのではないかと、この分析もされている。

22年3月に出されたプロジェクト報告書では、「量の提供」から「選択性の高い総合的対応」へ対策を転換させることが必要だと結論付けている。具体的な施策としては、

①保育所の新設整備に加え、横浜保育室や家庭的保育などの小規模なもの、幼稚園の活用、一時保育など多様な保育サービスの充実、②多様なサービスを適切に保護者と結び付ける、保育コンシェルジュのような役割・機能の設置、③地域特性や地域資源を活用した効果的・効率的な取組をすすめるための、区を主体とした推進体制整備などが提案された。プロジェクトの議論は22年度予算編成に反映され、22年4月には緊急保育対策担当が

執筆

伊東 裕子

こども青少年局緊急保育対策課長

田中 礼子

こども青少年局緊急保育対策課課長補佐
(緊急保育対策係長)

渡邊 崇

こども青少年局緊急保育対策課

でき、待機児童対策を専門的に担う担当係長を8区に配置して、本格的な取組が始まった。

2 なぜ減少したのか

本格的な取組を開始して、待機児童数は、22年4月の1,552人から24年4月の179人へと、わずか2年で約88・5パーセント減少した(図1)。

なげ、劇的な減少が実現できたのか、振り返っていききたい。一点目は、プロジェクト報告書の提案を受けて、認可保育所の受入拡大に加え、横浜保育室や家庭的保育のような小規模なもの、また、幼稚園預かり保育、乳幼児一時預かり事業など、多様な保育サービスの拡大が功を奏した(図2・表2)。

図1 横浜市の認可保育所定員と入所申込数、待機児童数の推移

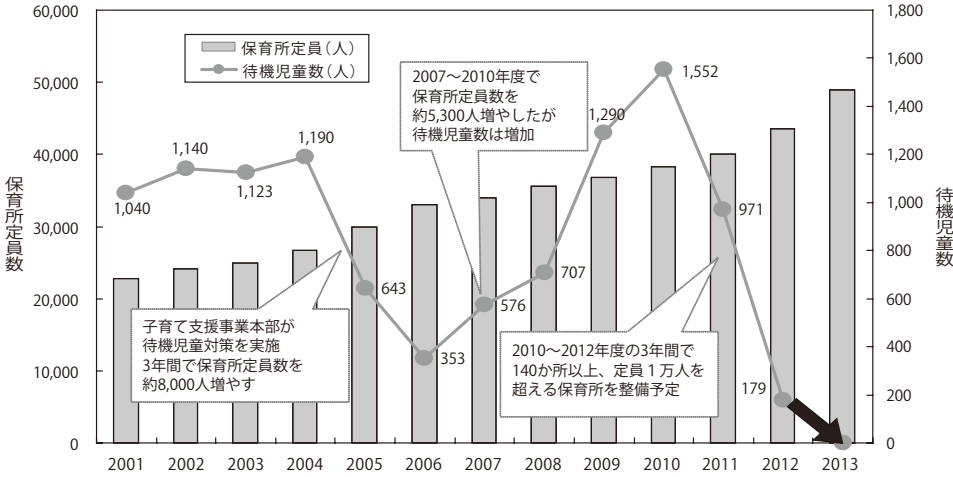
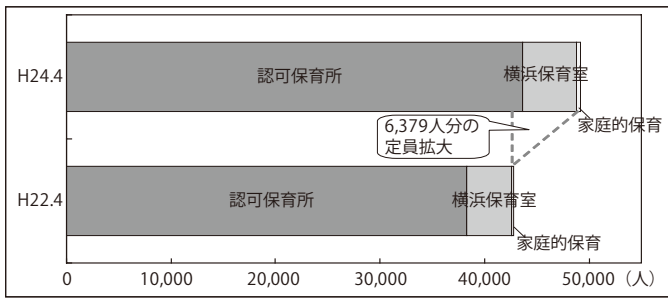


図2 平成22年4月と24年4月の保育サービス定員比較



(表2) 平成22年度から24年度までの保育サービス整備状況

施設種別	22年度 ※1		23年度 ※1		24年度(見込み) ※1		3年間の計(見込み)	定員増
	施設数増 ▲は減	対前年比 定員増	施設数増 ▲は減	対前年比 定員増	施設数増 ▲は減	対前年比 定員増		
認可保育所	23 ▲1	1,712	49 ▲1	3,600	73 ▲1	約5,300	145 ▲2	10,612
横浜保育室	19 ▲1	619	10 ▲4	249	7 ※2 ▲2	約100	36 ▲7	968
NPO型家庭的保育	6	54	11	99	20 ▲1	162	37 ▲1	315

※1は、翌年4月に向けた整備(年度途中の既に開所済も含む)。
※2は、5月1日開所も含む。

図4 平成21年度から25年度までの待機児童対策に関する予算の状況

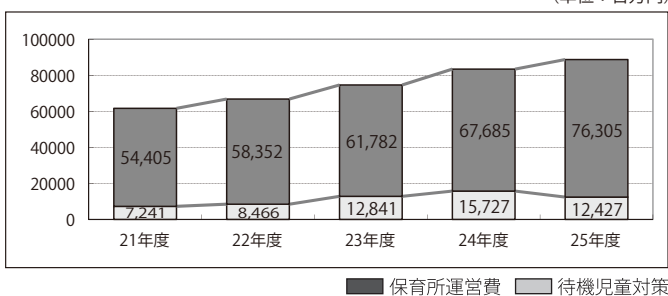


図3 定員率の政令指定都市比較

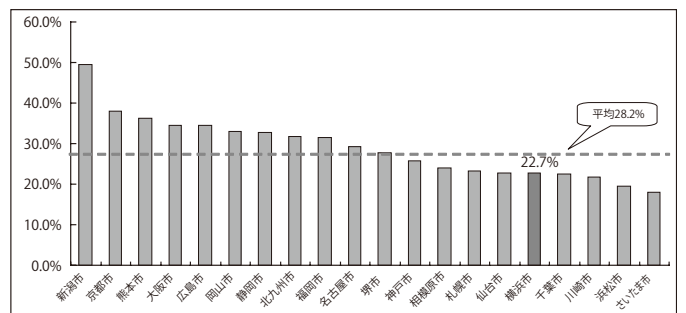


表)。保育所の数が年々拡大する中、区役所は、入所運営事務の事務量が増えていて、入所できない方への対応まで手の届く状況ではなかった。そして、23年4月に担当係長を、同年6月には保育コンシェルジュをそれぞれ全区に配置して、保育所に入所できなかった方へのフォローができる体制をつくった。

受入枠を増やしたことにより、1年後の23年4月に待機児童数は、971人までは減少したが、残り2年間でゼロにするためには、量を増やすだけでは難しい。もう一歩、踏み込んだ対策をしなければならぬということが担当職員の実感としてあった。そこで、個々の待機児童の家庭状況を正確に把握して、その家庭に合った保育サービスへ積極的に結び付けていくことに踏み込んだ。その結果、把握できた保護者像は非常に多様で、それらの状況を国の待機児童集計定義に照らし合わせながら、待機児童数を精査していった(表3)。

さらに、待機児童ゼロを実現するために、例えば、「家庭的保育事業を実施するのに適した空き部屋の物件情報を集める物件情報システム(26ページ参照)」「地域を限定して横浜保育室の家賃助成を引き上

げる取組(25ページ参照)」「生活保護世帯の方等が横浜保育室を利用する場合には、3か月に限り、横浜保育室の最低料金分を全額補助」「日本語のできない外国人の方に外国語でのアフターフォローを行う取組」など、数多くの工夫に取り組んだ。この3年間で新たな協定締結が1件、要綱制定は8件に及ぶ。これらの多くは、区の職員が現場をまわ

中で見つけた課題について、区局が連携しながら解決策を企画、調整し、事業化していったものである。どんなに小さなことであっても、待機児童がひとりでも減るならばやってみる価値があるという精神で取り組んできた。

その結果、24年4月の待機児童数は、179人という、18年4月時点を越えた過去最小の数字となった。これはまさに、「チーム横浜」で取り組んだ結果である。

3 保育ニーズは今後どうなるのか

現在、25年4月に向けて、新設保育所を68か所整備しており、定員では対前年4月比で約5,300人増となる見込みだ。

しかし、一方では、「急速に

整備して、保育所の運営は大丈夫なのか?」「こんなに造って、保育ニーズはあるのか?」「定員割れしているところを活用するのが先ではないか?」といった声も聞こえてくる。

待機児童対策が難しいのは、1,500人の待機に対して1,500人分を整備しても解消につながらないところだ。18年度に、353人まで下がった待機児童に対して1,000人分の保育所を造ったが、結果として待機児童が増えてしまったという状況をすでに経験している。

繰り返しになるが保育所申込は年々増えている。最新のデータをみても、横浜は子育て期の女性の労働力率が全国平均より低く、働く女性が増える余地がまだあるということであり、発生した待機児童ではなく、これから生まれる保育ニーズをどれだけ正確に見込めるかが重要だ。

横浜市内でも、鶴見区や神奈川区の臨海部のように、工場地帯から大規模マンションに土地転換が進んでいるようなエリアと、駅から離れた郊外部で、一昔前に開発された地域で高齢化が進んでいるエリアとは、保育のニーズは

表3 待機児童集計表

区分	22年4月	23年4月	24年4月	差引(24-22)
保育所申込者数(A)	41,933	44,094	45,707	3,774
入所児童数(B)	38,331	40,705	43,332	5,001
入所保留児童数(C)=(A)-(B)	3,602	3,389	2,375	▲1,227
横浜保育室等入所数(D)	1,020	1,136	1,117	97
横浜保育室	989	1,028	965	▲24
家庭保育福祉員	19	36	29	10
家庭保育福祉員(NPO型)		16	30	30
幼稚園預かり保育	12	23	5	▲7
事業所内保育施設		0	19	19
一時保育・乳幼児の一時預かり施設		33	69	69
育休関係(E)		277	186	186
主に自宅で求職活動されている方(F)			213	213
特定保育園のみの申込者など(G)	1,030	1,005	680	▲350
待機児童数(H)=(C)-[(D)+(E)+(F)+(G)]	1,552	971	179	▲1,373

※待機児童数は、毎年4月、10月に厚生労働省が全国市町村を対象に調査。厚生労働省の指針に基づき算出。

待機児童数 = 保留児童数 - 横浜保育室等入所者数(注1) - 育休取得者数(注2) - 特定園等希望者数(注3) - 主に自宅で求職活動をしている家庭の児童数

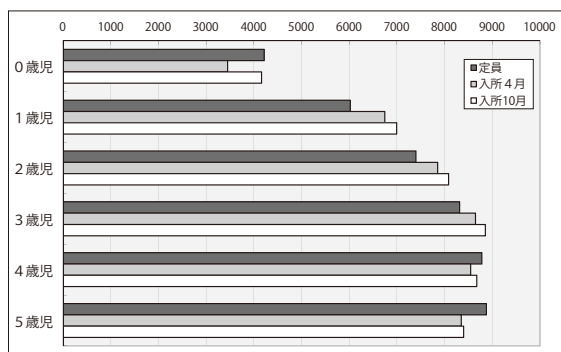
(注1) 横浜保育室、家庭的保育事業、幼稚園預かり保育、一時保育、乳幼児一時預かり施設の利用者。

(注2) 育児休業中の家庭の児童。

(注3) 特定の保育園のみを希望する児童、近くに空きがあるにも関わらず入所を希望しない児童など。

異なっている。今後はより一層の地域分析により、エリアによる需要と供給のミスマッチをできるだけ小さくする努力が必要になるだろう。また、児童の年齢による需要と供給のミスマッチも解消する必要がある。よく問題とされる「定員割れ」だが、市内保育所をトータルで見ると、4月の段階で定員を下回っているのは、0歳、4歳、5歳で、1歳から3歳まではすでに定員を超えて入所している(図5)。

図5 横浜市内保育所の入所者数(24年4月・24年10月)



1、2歳の子どもを保育することはできないため、定員構成の変更によってニーズの大きい低年齢児の受け入れを増やしたり、新設保育所で4、5歳の保育室が空いている場合は、低年齢児の一時保育としてスペースを暫定利用するなど、保育所ごとに、それぞれの状況に合わせた対策を考える必要がある。

4 「そして、「待機児童ゼロ」の先へ

不可能と思われる「ゼロ」に近づきつつあることで、今、横浜の待機児童対策に注目が集まっている。しかし、私たちの取組はゼロで終わりではない。

①法整備による両立支援の進展や経済状況の悪化等による女性の就労意欲の高まり、②人口減少社会にあつては、女性の活躍を求めていかないと横浜の経済力を確保できないという危機感、③核家族化等子どもの育つ環境の変化に伴って、保育所に求められる機能が拡大してきている、などの社会的な状況を考えると、いったんゼロを達成したあとも待機児童対策を継続することが必要である。その取組は容易ではないだろう。あわせて、保育の質を

より一層上げていくことも課題となっている。

今後は、待機児童解消の状態を保ちつつ、27年度からの施行が予定されている子ども・子育て新制度へ円滑に移行することも重要な課題になる。

25年度には、新制度に向けた保護者へのニーズ調査を実施する予定であり、そこで、詳細な保育ニーズを把握し、フルタイム就労だけを把握し、短時間就労者も必要に応じて、保育を利用できるように仕組みを構築することが求められる。また、年度途中での入所が非常に厳しいという現実は依然としてあり、育休を1年とらずに切り上げて、4月入所を申し込むという方も多い。子どもと過ごせる貴重な時間を1日でも長く、安心して過ごしてもらうために、例えば1歳になった時点で入所できるような環境整備も今後の課題になるだろう。

待機児童ゼロという状況を作り出すということが、市民にとつてどういうメリットがあるのか、市民にとつて、どういふ社会が望ましいのか、時間をかけて明らかにしていく必要がある。横浜市が目指す安心して子育てできるまちに向かつて、引き続き、粘り強く、取り組んで行こう。

コラム

子ども・子育て関連3法に基づく子ども・子育て支援新制度

○新制度の趣旨と財源

平成24年8月に成立した子ども・子育て関連3法に基づく子ども・子育て支援新制度は、幼児期の教育・保育の総合的な提供などを目的とした制度で、27年度にスタートする予定となっている。

「子ども・子育て」は、社会保障・税一体改革において社会保障分野の一つに位置付けられ、新制度の財源として、消費税率引き上げに伴う増収分のうち、約7,000億円が充てられる（さらにその他の財源も含め合計1兆円超の財源確保をめざす）こととされている。

○法案が成立するまでの経緯

国において、22年1月に、「子ども・子育て新システム検討会議」が設けられ、検討がスタートした。同会議作業グループの下で3つのワーキングが開催され、24年3月に子ども・子育て新システムに関する基本制度や法案骨子が少子化社会対策会議で決定された。その後、法案が国会に提出され、議員修正等を経て、24年8月に関連3法が成立した。

○給付・事業の全体像

新制度では、下表の給付・事業が対象となっている。認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付が導入される。

○子ども・子育て会議

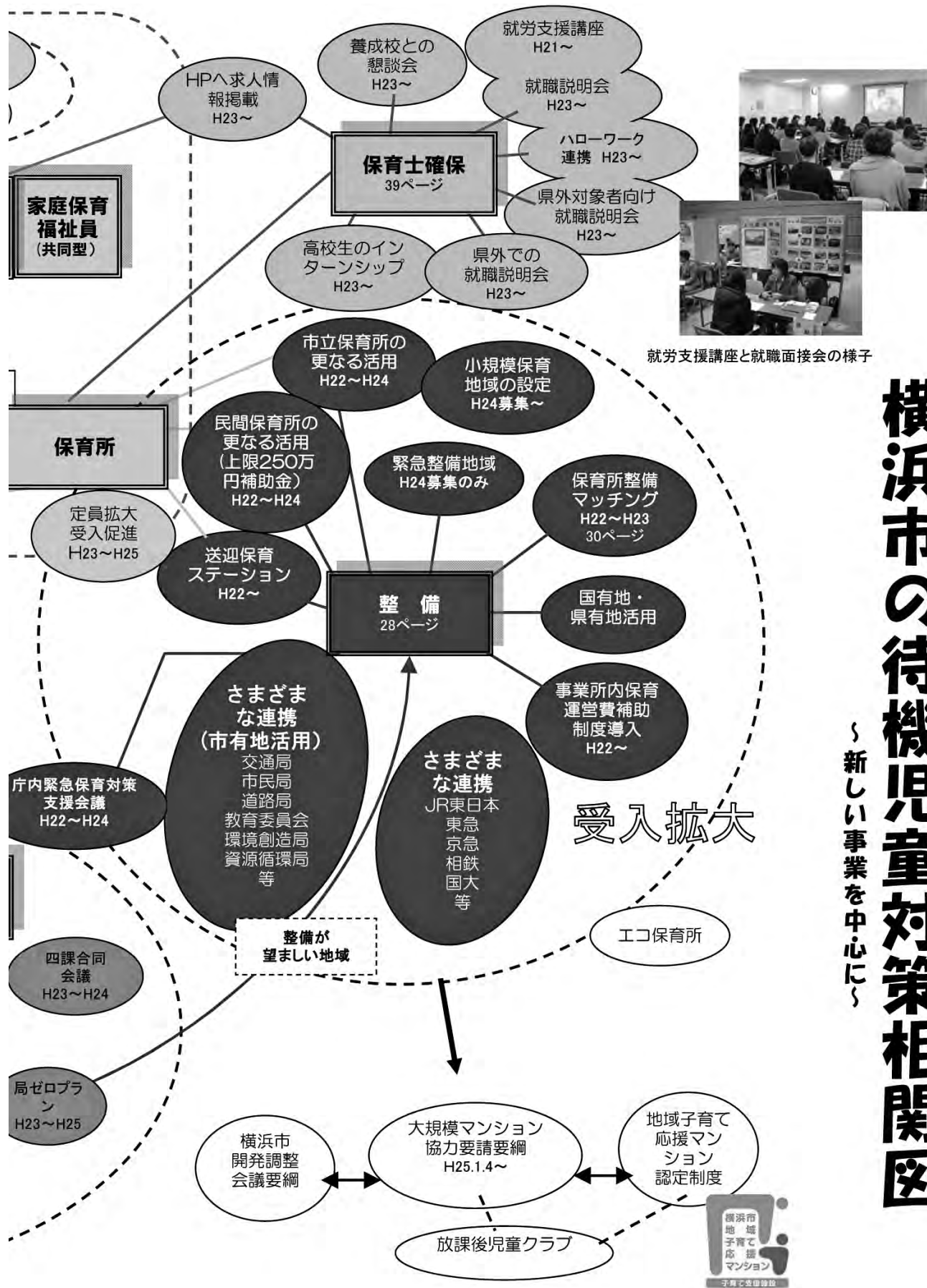
子育て当事者、地方公共団体、事業主代表・労働者代表、子育て支援者、学識経験者が子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組みとして、25年4月以降、国に「子ども・子育て会議」が設置され、新制度の施行に向けた検討が行われる予定となっている。

また、各市町村についても、審議会その他の合議制機関の設置努力義務が規定されており、本市では、「地方版子ども・子育て会議」を設置し、ニーズ調査等に基づく市町村子ども・子育て支援事業計画の策定や子ども・子育て支援施策の推進に関することなどについて審議を行っていく予定である。

〈新制度で対象となる主な給付・事業〉

子ども・子育て支援給付	地域子ども・子育て支援事業
<ul style="list-style-type: none"> ■施設型給付 <ul style="list-style-type: none"> ・認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付 ■地域型保育給付 <ul style="list-style-type: none"> ・小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育 ■児童手当 	<ul style="list-style-type: none"> ■利用者支援、地域子育て支援拠点事業、一時預かり、乳児家庭全戸訪問事業等 ■延長保育事業、病児・病後児保育事業 ■放課後児童クラブ ■妊婦健診

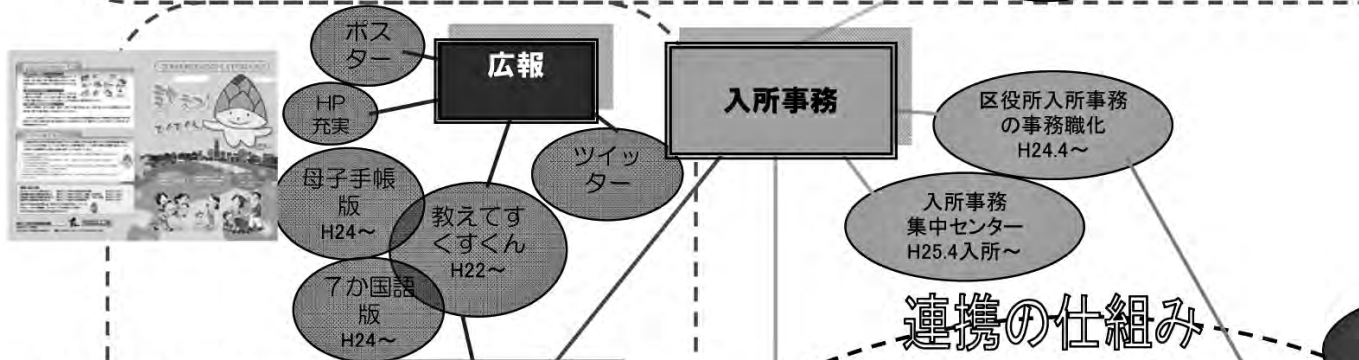
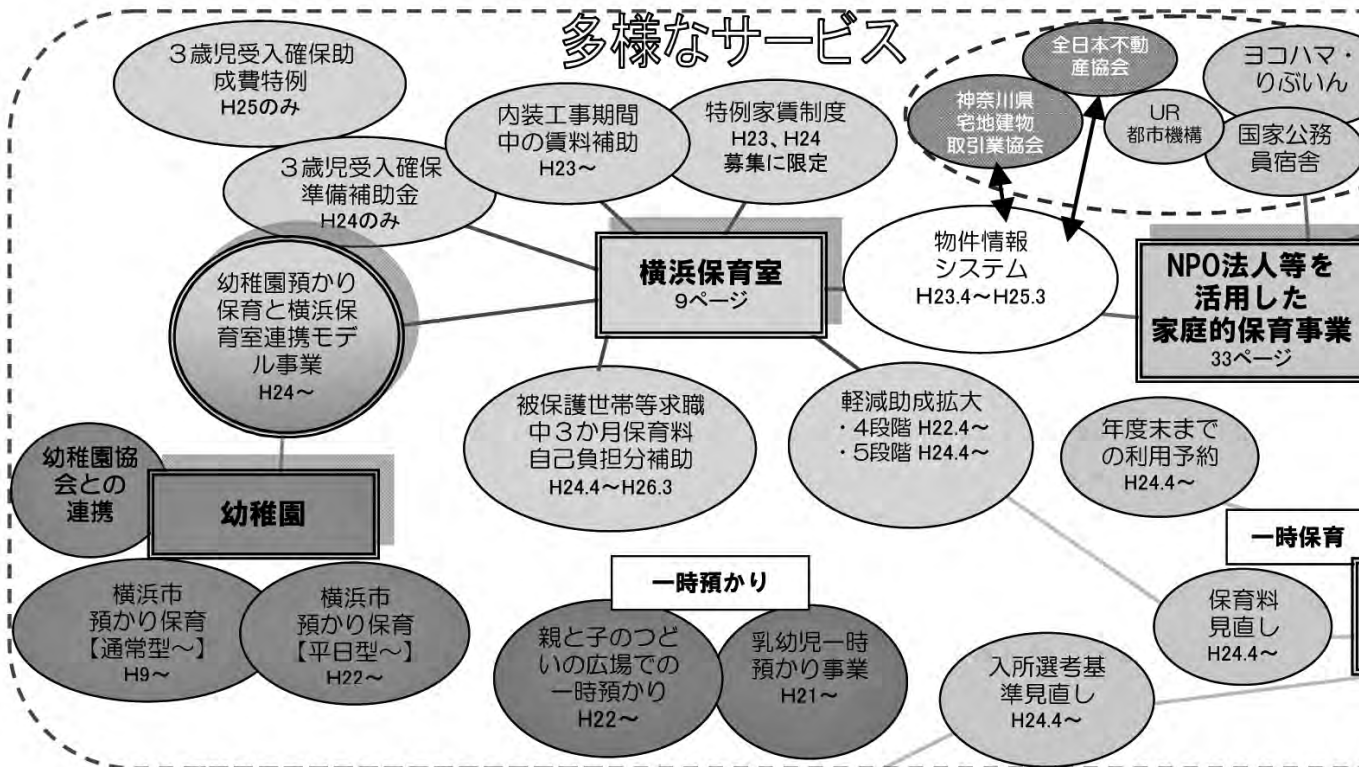
国		横浜市	
時期	内容	時期	内容
		昭和 35 年 平成 9 年 平成 9 年 (平成 12 年 4 月 平成 18 年 3 月)	家庭保育福祉員 横浜保育室実施 幼稚園預かり保育モデル実施 親子のひろば「びーのびー」オープン 横浜市地域子育て支援拠点モデル事業開始 (「どろっぶ」)
平成20年 2 月	「待機児童ゼロ作戦」		
平成20年12月	児童福祉法一部改正する法律 ・家庭的保育事業が法定化		
		平成21年 4 月	乳幼児一時預かり事業実施
		平成21年 8 月	林市長就任
		平成21年10月	保育所待機児童解消プロジェクト発足
平成21年12月	「明日の安心と成長のための緊急経済対策」 (閣議決定) ・待機児童解消への取組 ・幼保一体化を含め、新たな次世代育成支援のための包括的・ 一元的な制度の構築を進める		↓
平成22年 1 月	○「子ども・子育てビジョン」(閣議決定) ・バランスのとれた総合的な子育て支援(子育て家庭等への 支援・保育サービス等の基盤整備) ・待機児童の解消等に向けた明確な数値目標 ※平成29年度に44%に達する3歳未満児に関する潜在的な保育 需要を満たすため、女性の就業率の上昇を勘案し、平成26年 度までに35%の保育サービス提供割合(3歳未満)を目指し、 潜在需要をも含めた待機児童解消を図るものである。 ○子ども・子育て新システム検討会議の設置(少子化 社会対策会議決定)	平成22年 3 月	
		平成22年 4 月	緊急保育対策担当設置(部長1、課長2、係長2、職 員2、8区に兼務係長配置) ・幼稚園預かり保育平日型導入 ・横浜保育室軽減助成制度拡大(1万~4万) ・NPO法人等を活用した家庭的保育事業実施 ・短時間就労のための乳幼児一時預かり事業
平成22年 6 月	子ども・子育て新システム基本制度案要綱(少子化 社会対策会議決定)	平成22年 6 月	横浜市次世代育成支援行動計画「かがやけ横浜こども 青少年プラン後期計画」策定
平成22年10月	待機児童ゼロ特命チーム		
	22.11.1 待機児童ゼロ特命チーム ヒアリングに横浜市出席		
22.11.29	待機児童解消「先取り」プロジェクト基本構想とり まとめ	平成22年12月	横浜市中期4か年計画(2010~2013)策定 ・目標 待機児童解消
		平成23年 4 月	全区に緊急保育対策担当係長(兼務係長)配置
		平成23年 5 月	緊急保育対策室設置(室長1、部長1、課長3、係長 5、職員6、全18区に兼務係長配置)
		平成23年 6 月	全18区に保育コンシェルジュ配置
平成23年 7 月	子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめに ついて(少子化社会対策会議決定)		
		平成23年10月	鶴見・神奈川・港北区に保育コンシェルジュを追加 配置
平成24年 3 月	子ども・子育て新システムの基本制度について (少子化社会対策会議決定)		
平成24年 3 月	消費税関連法案とともに、平成24年通常国会に法案 を提出	平成24年 4 月	保育料等の改定
	24.6.12 社会保障・税一体改革特別委員会公聴会に 参考人として横浜市長が出席		
平成24年 6 月	衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会及 び参議院本会議で3法案を可決		
平成24年 8 月	参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会及 び参議院本会議で3法案を可決・成立		



横浜市の待機児童対策相関図

新しい事業を中心に

多様なサービス



多様なサービスの活用



保育コンシェルジュ



市長と18区長会議の様子