

待機児童対策に関する調査報告と提言

2009年6月14日

保育園を考える親の会
待機児童の緊急対策を考える部会

事務局 TEL&FAX 03-5685-2838 (野村)
代表 TEL&FAX 03-6416-0721 (普光院)
hoikudesk@eqg.org <http://www.eqg.org/oyanokai/>

はじめに

私たち「保育園を考える親の会」は、保育園に子どもを預けて働く親のネットワークとして活動しています。この十数年間、政府の少子化対策により、仕事と子育てを両立できる社会に向けての環境整備が進められ、共働き世帯は着実に増加してきました。しかし、ニーズの変化に対して保育園の整備が追いつかず、特に昨年からは、急激な景気の落ち込みによる生活不安からも保育園の入園希望が急増し、都市部の待機児童の状況は一層深刻化することになってしまいました。

「保育園を考える親の会」の中でも、育児休業中の方や、待機になり認可外保育施設に通う方々からの切実な声が聞かれ、早急な待機児童対策を求める意見が相次ぎました。

そこで、本年3月、「待機児童の緊急対策を考える部会」を立ち上げ、4月には、首都圏の主要市区、政令指定都市の保育主管課、保育園の事業者団体にアンケートを実施し、待機児の状況の詳細と、具体的な施策やアイデアについても情報を集めました。

本冊子は、これらの調査報告と、それらをふまえた待機児童対策への提言をまとめています。この内容が、国や自治体の待機児童対策の策定や実施にあたって参考にされ、保育事業者の地域のための取り組みにも役立つことを願っています。また、これから入園申請をする保護者の方々には、自治体ごとの入園・待機の状況を把握する資料としてご提供します。

最後になりましたが、新年度の忙しい時期に、アンケートにご協力くださいました自治体担当課および保育事業者団体の皆様には、心より御礼申し上げます。

2009年6月14日

保育園を考える親の会 待機児童の緊急対策を考える部会一同

【目次】

はじめに	2
1 待機児童対策についての提言	3
2 自治体アンケートの概要と分析	5
3 保育団体アンケートの概要と分析	11
4 自治体アンケート・集計結果	12
5 自治体アンケート・自由記述全文	20
6 保育団体アンケート・回答全文	25
[自治体アンケート・質問紙]	28

■ 自治体アンケートの実施対象市区について

本調査の自治体アンケートは、「保育園を考える親の会」が毎年発行している調査冊子「95 都市保育力充実度チェック」（保育サービスに関するアンケート調査）にご協力いただいている95市区を対象とした。この95の市区は、東京都、千葉県、埼玉県、神奈川県的主要都市と政令指定都市を、人口規模・都心への近さなどから選び出したものである。

1 待機児童対策についての提言

入園申請をした人の3分の1しか入園承諾書を受け取れなかった自治体、「求職中」での入園申請者が1人も入園できなかった自治体、1000人、2000人規模の待機児童を抱える自治体。今回の調査で浮かび上がってきたのは、保育園入園を希望する親たちを打ちのめすような都市部の待機児童の実態でした。さらに、ひとり親家庭や養育困難家庭の入園申請・措置が増えている回答した自治体がそれぞれ46%・35%にのぼり、ひとり親家庭の待機も発生しています。この間にも、厳しい経済情勢のもとで、緊急に保育を必要とする家庭は増え続けていると思われ、「仕事と子育ての両立」はもちろん、「子どものセーフティネット」のレベルでの危機を感じます。

今回の調査では、厚生労働省の定義する待機児童数ではなく、単純に今年4月入園の入園申請児童数と入園決定児童数を聞き、その差から入園不承諾となった児童の数（「直接待機児童数」と命名）を算出しました。また、どういう人たちが待機になっているのか、自治体の施策はどうなっているのか、何が課題なのかを、住民と窓口で向き合っている自治体の現場のデータと実感から探り、保育を提供する事業者が感じている課題についても声を集めました。

「今」の子どもたちの状況は、「将来」の日本を左右するものです。目の前の事態に対してできることを実行し、その間に、より適切な状態に移行する施策を打っていくことが必要だと思います。以下、3つの要点にまとめて意見を申し上げます。

1 緊急対策：すぐにできることを

これから、ますます多くの子どもが保育園で育ちます。その子どもたちの心身が健やかに育まれることは、社会全体にとって重要であることは言うまでもありません。都市部の現在の「待ったなし」の状況では、まず、緊急対策が必要ですが、それも粗悪なものであってはならず、また、緊急対策を打ちながら、中長期的には、地域全体の子育てを支えていく良質な（人材力があり、施設環境を有する）保育園を整備していくことが重要であると考えます。

緊急対策としては、認可保育園の拡充を望む保護者の意向にそったものとして、まず分園設置が挙げられます。保育事業者からも、公団住宅、自治体の持つ学校や公民館等公共施設の空きスペースの積極利用が提案されています。公・民の建物の適切な環境を積極活用できるよう、関係者の協力連携を求めます。分園であれば、地域の需要の減少があった場合も、柔軟な対応が可能であるという利点もあります。

低年齢児については、家庭的保育（保育ママ）にも期待します。私立認可保育園の中には自ら近隣の空きスペースやマンションの一室を借りあげ、職員の保育士を保育ママとして配置しようという動きも見られます。自治体の中にもそうした施策を掲げているところがあります。

分園、家庭的保育のいずれの場合も、2歳以上の十分に体を動かすことが必要となる子どもがその発達ニーズを満たせるよう、必要に応じて適切な環境に移行することも可能でなくてはならず、地域の保育資源を体系的に整備することが求められます。

一方で、保育士人材の不足が受け入れ拡大のネックとなっています。保育団体や自治体などが、地域ごとの保育経験を持つ保育士の人材情報を収集したり、結婚・出産などで保育現場から遠ざかっている保育士や早期退職した保育士への積極的な働きかけをするなどの人材確保策を検討する必要があります。根本的には、保育士の待遇改善が必要です。

2 中長期対策：需要を読み、真に求められている保育を

本調査の自治体の回答には、「少子化なので今後の需要は不透明」と、根本的な対策をためらう姿がみられました。次世代育成支援の後期計画のニーズ調査も行なわれるとは思いますが、目の前の状況には対応してもらいたいと思います。東京都の人口は、2007年以降、0歳から順次増加しており、2010年は3歳が急増する年になり、要注意です。

これらの需要に応え、緊急対策にとどまらない、地域資源としての質を備えた認可保育園の整備をしっかりと進めるべきです。箱物の整備に慎重になるのであれば、高齢者施設・放課後児童クラブなどとの合築なども視野に入れ、将来の活用をフレキシブルに考えた整備も検討していただきたいと思います。

本調査からもわかるように、東京都では認証保育所の利用者の多くが認可保育所への転園申請を出しています。質の担保となる安定的な運営や職員・施設の条件（保育士の定着、園庭 etc.）、所得を配慮した保育料の軽減などがなければ、せっかく用意した受け皿も、親と子どもが本当に利用できる、あるいは利用したい保育とはならない恐れもあります。本調査の回答で、待機児童対策の重点を認可保育園に置くとしている自治体は、この点を考慮していると思われま

す。なお、認可保育園では今、待機児童対策のために、面積基準ぎりぎりまでの定員弾力化が進められています。しかし、今年3月に発表された「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業報告」は、現行面積基準が低過ぎることを指摘しており、このような状態が長期化することは子どものために望ましくありません。「報告」で示された最低単位面積以上の環境がなるべく早く新旧のすべて施設で実現されるように、待機児童対策も計画することが必要です。

3 財源確保、子どものセーフティネット確保を

本調査の自治体の回答によれば、用地確保の困難とともに、施設整備や運営費の財源不足が待機児童対策の最大のネックとなっています。地方財政が厳しさを増す中で、国からの現場に確実に届く財源（施設整備・運営費）の投入が望まれています。安心子ども基金の2010年度以降の継続も強く望まれていました。

公立保育園についての考え方も修正が必要です。全国の認可保育園の約半数が公立保育園です。2004年度からの公立保育園運営費の一般財源化により、自治体における保育予算の確保はきびしくなっています。安心子ども基金からも公立保育園が除外され、それによって保育予算全体の切り盛りが苦しくなり、待機児童対策にも影を落としています。園舎の改築時期を迎えている公立保育園も多いはずですが、公立保育園を基金の対象から外すことは、既存の保育資源の半分を待機児童対策から除外したことになるのではないのでしょうか。

最後に、本調査の結果から危惧されるのは、ひとり親家庭や養育困難家庭の子どもたちがセーフティネットからこぼれ落ちているのではないかという点です。加配職員が必要となる障害児保育なども、待機児童対策のしわ寄せで後退することのないようにしなくてはなりません。

「少子化」だからと、子どもにかかるお金を出し惜しみしているうちに、子育て環境がますます悪化し「産み損」となれば、出産期を迎えているベビーブーマーも子どもをあきらめざるをえません。さらに、その少ない子どもを大切に育むことをせず、貧しい保育環境をあてがってよしとするような社会では、将来に禍根を残すと思います。

次世代を育てている立場から、未来を見つめた議論をお願いしたいと思います。

2 自治体アンケートの概要と分析

毎年「95都市保育力充実度チェック」のアンケートにご協力をいただいている首都圏主要都市および政令指定都市の95の市区に、「待機児童対策に関するアンケート調査」（28ページに調査紙）をお願いし、85市区からご回答をいただいた。ここでは、その結果の概要を紹介しつつ、状況について考察する。

* 編集の都合上、質問紙とは一部順番が入れ替わっています。

1 「直接待機児童数」と「入所決定率」 (集計結果12～15ページ)

自治体アンケートは95の市区に発送し、85市区からの回答を得た。まず最初に、平成21年4月1日入園の申請児童数と入園決定児童数を聞き、その差を「直接待機児童数」として算出した。この中には、辞退が発生してその後に入園可能になった児童や、認可保育園在園児の転園申請も含まれているため、必ずしも全員が待機中の児童と言うことはできないが、申請児童数のうち申請が不承諾となった実数を知ることができ、厚生労働省発表の「待機児童数」は、ここからさらに、自治体助成の認可外保育施設や保育ママに在籍する児童や、第一希望以外の通園可能な園を辞退した児童が差し引かれている。

回答内容から「直接待機児童数」を算出できた67市区の合計は27,261人（定義の異なる数値を回答した自治体などを除外して算出）。年齢別では、やはり1歳児が最も多く全体の41.8%を占めている。次いで、2歳児25.1%が、0歳児が15.8%、3歳児が11.0%と続く。育児休業制度の普及により、0歳児よりも1～2歳児の待機が深刻になっていることがわかる。

また、申請児童数に対する入所決定児童数の割合を算出し、これを「入所決定率」として示した。これは、自治体ごとの入所の難易度を表す指標といえる。有効に「入所決定率」を算出できた67市区の年齢別の平均値は、以下のとおり。

全年齢平均	72.6%
0歳	81.9%
1歳	64.8%
2歳	63.4%
3歳	78.5%
4歳	80.0%
5歳	80.8%

自治体によって数値の扱いが多少異なっている場合もあるので、厳密な比較はできないが、入所決定率が34.7%（申請児童の3分の1しか入所決定を得られなかった）という自治体も見られ、この地域で保育園を求めている保護者にとっては、ショッキングな数値になった。ただし、同じ自治体の中でも、地域によって状況は異なっているので、希望者は諦める前に、自治体の窓口で園ごとの個別の状況を調べていただきたい。

ちなみに、待機ゼロと回答したのは、我孫子市と野田市のみだった。

2 ここ1～2年の申請者の傾向 (集計結果13, 15ページ)

ここ1～2年の入園申請の傾向について、選択肢を設けて尋ねた。有効回答78市区の回答を集計すると次のようになった。

●育児休業明けの申請がふえている	49	62.8%
●求職中の申請がふえている	54	69.2%
●生計中心者の失業（あるいはその懸念・減給）などの訴えがふえている	22	28.2%
●保護者が父母ともに非正規雇用であるケースがふえている	14	17.9%
●ひとり親世帯の申請がふえている	36	46.2%
●保護者の不調、虐待の懸念などからの措置がふえている	27	34.6%
●その他	6	7.7%

育児休業明け（主に正規雇用の継続就労）と、求職中の増加がともに目立っていることがわかる。ほとんどの自治体が、このいずれかに○をつけており、4割程度は両方に○をつけていた。

他の項目は、家庭の暮らしが不安定になっていることを示すものだが、それぞれに増えていると答えている自治体が相当数あり、心配される。特に、ひとり親家庭の増加の指摘は目立っており、保育園を子どものセーフティネットとして機能させる必要性が増大していることがわかる。

3 家庭の状況別の入園状況 (集計結果16～19ページ)

家庭の状況（申請理由）によって、入園の難易度にどのような違いがあるのかを見るために、それぞれの申請児童数・入園決定児童数、直接待機児童数を聞いた。ほとんどの自治体の実数を把握しておらず、「多い」「少ない」「まれ」の言葉での回答となった。

家庭の状況としては、「保護者がともに居宅外でフルタイム就労（月20日以上・8時間以上）」「保護者が介護にあっている」「障害児枠での申請」「ひとり親世帯等」「求職中」「うち、求職中で、すでに内定・開業予定が確定している」「きょうだい別園の世帯の転園」「認可外保育施設・保育ママなどの在園児（転園希望）」の8項目を挙げた。

数値のある回答を見ると、やはりフルタイム就労の申請が多く、入園決定も多いことがわかる。しかし、待機児童が非常に多い自治体では、フルタイムも多数が待機になってしまっている。そのような地域では、求職中の申請はさらに厳しい。フルタイムでは半数以上が入園できているが、求職中では半数以上もしくはほとんどが入園できていない、という状況が多く自治体で見られている。

こうして家庭の状況（申請理由）別の入園状況を見ると、入所決定率などではわからない自治体ごとの入園事情（難易度）が読み取れる。それぞれの条件で保育園に入りやすい地域を求めている保護者にとっては、貴重な情報となった。自治体にとっては、地域施策を考える上で欠かせない情報と思われ、もっと明確に把握する必要があると思われた。

4 東京都の認証保育所からの転園申請 (集計結果17、19ページ)

ここでは、東京都の認証保育所から認可保育園への転園申請者数と認証保育所の在園者数を聞いた。

都内回答自治体40市区のうち、転園申請数の数値を記入した市区は20でにとどまった。また、転園申請者数や在籍数に市区外の認証保育所に入園している子どもが含まれているかどうかは、質問での定義が不完全だったため、把握しきれなかった。

自治体によっては、認可への転園申請が非常に多く、その多くが待機になっている実態も見られる。認可保育園を希望したが入れず、とりあえず認証保育所に入って1年後・2年後に認可に再チャレンジする家庭も多いはずだが、今は認可保育園の2歳以上児の枠も厳しくなりつつある。認証保育所在籍中の待機児童は、国の定義では待機児童にカウントされないため、これらのニーズは置き去りにされているのではないかと心配される。

5 待機児童対策の予定と目標児童数 (集計結果17、19ページ)

各市区で現在、予定されている待機児童対策について聞いた。

保育サービスの種別ごとに、待機解消を予定している目標児童数、もしくは、「中心と考えている施策」と「中心ではないが増やす予定の施策」を◎と○で記入する形にしたところ、全記入数76、うち数値での回答が14、残りは◎○での回答となった。数値の詳細は、集計結果表のほうで見ていただくとして、ここでは、数値回答を集計者の判断で◎○に置き換えた上で、種別ごとにカウントしてみた。

- 認可保育園 公設公営 ◎2 ○2
- 公設民営 ◎4 ○6
- 民設民営 ◎49 ○3
- 認可で種別を特定せず ◎6 ○2
- 保育ママ（家庭的保育制度） ◎6 ○25
- 助成認可外保育施設（認証等含む） ◎22 ○18
- 認定こども園 ◎1 ○11

認可保育園での待機児対策を中心に考えている自治体が多く、特に民設民営園で予定しているところが多いことがわかる。一方で、認証保育所等の助成認可外施設での待機児童対策を予定しているところも少なくない。

当面の緊急対策として、土地確保の必要がなく、初期投資が少なく済むものに流れがちになるのは理解できるが、戸外遊びもままならないような雑居ビルの保育園ばかりを増やすような施策でよいのかどうか、検討が必要である。子どもの発達ニーズに応えることができ、子どものセーフティネットとして機能できる専門性をもつ保育園こそ、将来にわたって地域を支えられるはずである。さまざまな保育があってもよいと思うが、今、保育園に求められている機能を明確にし、禍根を残さない待機児童対策にする必要がある。

6 待機児童対策のネックになっている課題 (回答全文20～21ページ)

ここでは、各自治体で待機児童対策のネックとなっている課題を、自由記述で書いていただいた。下表は、それぞれの記述から、共通の要素を抜き出し、カウントしたものである。記述から、いくつもの要素が拾えた自治体については、重複してカウントされている。

[ネックになっている課題の抽出分析(重複カウントあり)]

記入自治体数	67	100.0%	
●用地や建物の確保	26	38.8%	(足立区)(板橋区)(大田区)(江東区)(渋谷区)(世田谷区)(中央区)(練馬区)(港区)(目黒区)(小金井市)(国分寺市)(立川市)(多摩市)(府中市)(武蔵野市)(市川市)(浦安市)(船橋市)(相模原市)(札幌市)(仙台市)(大阪市)(堺市)(神戸市)(広島市)
●財源確保(施設整備、運営等)	25	37.3%	(大田区)(江東区)(渋谷区)(杉並区)(世田谷区)(台東区)(昭島市)(国立市)(小金井市)(立川市)(東村山市)(三鷹市)(武蔵野市)(鎌ヶ谷市)(佐倉市)(八千代市)(さいたま市)(春日部市)(越谷市)(所沢市)(横浜市)(厚木市)(鎌倉市)(平塚市)(仙台市)
●保育需要に地域的偏在がある	10	14.9%	(荒川区)(稲城市)(青梅市)(立川市)(千葉市)(朝霞市)(和光市)(名古屋市)(川口市)(横須賀市)
●少子化、流入人口増等があり、将来の保育需要が読めない	7	10.4%	(杉並区)(国立市)(鳩ヶ谷市)(厚木市)(茅ヶ崎市)(堺市)(福岡市)
●経済不況や人口増、開発に伴う保育需要の急増	7	10.4%	(荒川区)(北区)(港区)(調布市)(八王子市)(さいたま市)(ふじみ野市)
●0～2歳の低年齢の待機児童増に伴う受け入れ拡大	6	9.0%	(練馬区)(青梅市)(小平市)(市原市)(鳩ヶ谷市)(名古屋市)
●運営を受け入れる法人の確保	5	7.5%	(世田谷区)(中央区)(千代田区)(札幌市)(大阪市)
●保育所整備が潜在需要を喚起し、待機児童解消が困難	4	6.0%	(朝霞市)(越谷市)(茅ヶ崎市)(名古屋市)
●保育士の確保	4	6.0%	(我孫子市)(八千代市)(平塚市)(大和市)
●保育所の最低基準がネックになっている	3	4.5%	(東村山市)(野田市)(横浜市)
●保育事業者の増加に対応した保育の質の確保	1	1.5%	(府中市)
●公私立の分布が地域によって偏っている	1	1.5%	(座間市)
●分析中	1	1.5%	(新宿区)

67市区に記入をいただいた。課題としては、用地確保・施設整備費確保や、これと関連する財源確保が、最も多く挙げられていた。

用地確保では、適切な土地が確保できないことのほか、特に都市部においては高地価がネックとなり、建替えの際の仮設園舎の土地確保も困難な様子が伺えた。公・民の土地を、保育園のために活用するための促進策を検討する必要がある。

財源確保については、整備のための費用にとどまらず、継続的に発生する運営費負担の増大も課題とされている。公立保育園運営費の一般財源化により、予算が確保しにくくなったという声も聞かれた。国からの支援策において考慮が必要と考えられる。

需要の地域的偏在では、宅地開発やマンション建設により生じる局地的なニーズ増加への対応が困難とする自治体も複数あり、開発事業者による保育施設設置を促進するなどの施策が考えられる。

少子化の進行の一方、保育所整備による需要喚起、さらに都市部では人口流入もみられ、保育需要の予測が困難としている自治体が見られた。保育サービスの潜在的需要については、今年度、全自治体で見直し予定の次世代育成支援行動計画(後期計画)において把握されるはずであり、この数値をもとに将来の需要予測を立てる必要がある。専業主婦の就労志向の高さ、共働き世帯の増加、経済不安の増大等を勘案した需要推計が必要である。

保育事業者の増加による保育の質の低下を挙げたのは1自治体(府中市)にとどまった。施策の担当者は量の問題に追われ、質の問題までは考える余裕がないことが伺える。最低基準をネックとして挙げている自治体もあるが、子どもの発達や現場の状況について、十分な理解と配慮をお願いしたい。

7 すぐにできる緊急対策のアイデアや事例 (回答全文21～22ページ)

ここでは、緊急対策のアイデアや事例を、自由記述で書いていただいた。下表は、それぞれの記述から、共通の要素を抜き出し、カウントしたものである。記述から、いくつもの要素が拾えた自治体については、重複してカウントされている。

[緊急対策のアイデア・事例の抽出分析（重複カウントあり）]

記入自治体数	35	100.0%	
●認可保育園での対応（以下、要素別に集計。重複カウントあり）	19	54.3%	
うち、弾力的受け入れによるもの	8	22.9%	(足立区) (荒川区) (渋谷区) (千代田区) (豊島区) (小金井市) (小平市) (北九州市)
うち、新設によるもの	5	14.3%	(板橋区) (練馬区) (町田市) (佐倉市) (広島市)
うち、分園によるもの	4	11.4%	(新宿区) (立川市) (八千代市) (札幌市)
うち、増改築によるもの	3	8.6%	(新宿区) (青梅市) (立川市)
うち、異年齢保育による受入によるもの	1	2.9%	(小金井市)
うち、緊急一時保護・一時保護の拡充によるもの	1	2.9%	(墨田区)
●その他の保育サービスでの対応（以下、要素別に集計。重複カウントあり）	18	51.4%	
うち、保育ママによるもの	7	20.0%	(荒川区) (豊島区) (国立市) (小平市) (立川市) (東村山市) (市川市)
うち、認証保育所の増設・定員弾力化によるもの	5	14.3%	(荒川区) (大田区) (練馬区) (国立市) (八王子市)
うち、独自の無認可園の新設・拡充によるもの	5	14.3%	(和光市) (江東区) (杉並区) (港区) (千葉市)
うち、幼稚園の預かり保育によるもの	2	5.7%	(台東区) (中央区)
うち、認定こども園によるもの	1	2.9%	(八千代市)
うち、保育所以外での一時預かり	1	2.9%	(東村山市)
●検討中	4	11.4%	(目黒区) (稲城市) (平塚市) (名古屋市)

前出の「5 待機児童対策の予定と目標児童数」では、保育サービスの種類ごとに目標数値あるいは重要度を聞いたが、ここでは「緊急にできる施策」のアイデアと事例を聞き、35市区に記入をいただいた。

19 (54.3%) の市区が、認可保育園による緊急対策を挙げている。このうち、弾力的運用にふれたものが最も多く、保育士の増員、保育面積の見なおし、異年齢保育による受け入れなどの工夫を挙げている。面積については、最低基準ギリギリまでの受け入れも想定されているかもしれないが、子どもの負担に対する配慮もお願いしたい。

認可保育園の新設を挙げたものは5件 (14.3%) にとどまり、緊急対策として新設は困難な状況がうかがえる。また、20年間限定の認可保育園を設置するなど、保育需要の将来変動を予測したプランも見られた。

認可保育園以外の施策では、保育ママ (家庭的保育事業) を挙げたものが最も多かった。家庭的保育事業は、平成22年度から第2種社会福祉事業として児童福祉法にも位置づけられることになっている。保育ママの確保がまず課題になると思われるが、個人保育であるため、過重労働や密室化も起こりやすい。保育園との連携により安定した保育が行えるようにサポートしていく必要があるだろう。なお、保育ママについては、公共施設の改修による施設開設という案も出されている。

安心子ども基金によって、園舎建替え、分園建設補助、家庭福祉員 (保育ママ) 施設の開設のための施設改修を行うなどの案も出されており、安心子ども基金を有効に活用した待機児童対策が大いに期待される。

自治体独自の無認可保育園の設置・拡充が話題になっているが、その内容をみると、

- ・小学校の教室を保育室として暫定利用「グループ保育室」として開設。2校、定員33名 (江東区)
- ・区独自の保育室 (認可外保育所) の設置 (21年度中に9か所、総定員180名程度) (杉並区)
- ・緊急暫定保育施設 (無認可) の運営 (港区)
- ・助成認可外保育施設 (千葉市保育ルーム) の活用等 (千葉市)

などとなっている。

8 国に求めたいこと (回答全文22～23ページ)

ここでは、自治体から国に求めたいことを、自由記述で書いていただいた。下表は、それぞれの記述から、共通の要素を抜き出し、カウントしたものである。記述から、いくつもの要素が拾えた自治体については、重複してカウントされている。掲載にあたり自治体名を付記しない設問とした。

[国に求めたいことの抽出分析(重複カウントあり)]

記入自治体数	44	100.0%
●国の補助の増加を求める内容	33	75.0%
うち、施設整備・運営費両方にふれているもの	7	15.9%
うち、運営費のみにふれているもの	6	13.6%
うち、施設整備のみにふれているもの	6	13.6%
うち、公立保育所への施設整備や運営費に補助を求めるもの	8	18.2%
うち、認可外にも補助を求めるもの	3	6.8%
うち、安心子ども基金等の財政措置の継続を求めるもの	2	4.5%
うち、認定子ども園(幼稚園型)への補助の増加を求めるもの	1	2.3%
●その他	14	31.8%
国公有地の確保・提供等を求める内容	3	6.8%
「保育に欠ける」要件の厳格化	2	4.5%
面積基準の緩和	1	2.3%
大型マンションや民間事業所への保育所整備義務化	2	4.5%
その他の意見	6	13.6%

記入のあった44の市区のうち、75%にあたる33の市区が、国の補助の増加を求めている。

認可保育所の施設整備と運営費の両方の補助の増加を求める要望が7件、施設整備のみを求める要望が6件、運営費のみを求める要望が6件と目立った。

注目すべきは、公立保育所の施設整備費や運営費への補助を求める要望が8件あったこと。平成16年度からの公立保育所運営費の一般財源化が待機児童対策にも影を落としている。公立保育所に関する国庫負担金の廃止が、民間を含めた保育予算の確保を苦しくしている可能性がある。

このほか、認可外保育所への補助を求めるものが3件、認定子ども園の補助拡充を求めるものが1件あった。

補助以外の内容では、保育所新設のために国公有地の提供等の援助を求めるものが3件、認可保育園に入所するための要件、すなわち「保育に欠ける」要件の厳格化を求めるものも2件あったほか、国の制度へのそれぞれの要望が見られた。

なお、この項目での面積基準緩和への要望は1件のみであったが、これを見ても、待機児のある地域では、国の基準の緩和によって、さらなる「詰め込み」が発生する可能性がわかる。待機児童の吸収は、適正な環境のもとに行なわれるべきであり、子どもの心身の発達への影響を無視してはならない。自治体においても、本年3月に発表された「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」の報告を参照してもらいたい。

現場を担当する方々の率直な声にふれたいということで、自治体名なしで、個人的感想も含めた待機児童の状況への感想をお聞きした。

37市区の記入をいただいた。具体的な内容は、23ページをご覧ください。

住民の窓口となっている担当課として、入園申請者の状況を日々実感し、指数（必要度）が高い世帯の待機を心配するなど、保育園へのニーズの高まりと対応の必要性を肌身で感じている感想が多く聞かれた。また、待機児童対策による質の低下を危惧する声、受け皿を拡大すればするだけ需要がふえていくことへの戸惑いの声もあった。

さらに、需要の伸びが本当に続くのか、見通しの立てにくさにふれた記述が目立つ一方で、それぞれの地域で望まれている施策に言及したり、自治体としての責任感や決意を明確にした記述も多く見られた。

保育施策を実行する市町村の担当者の方々の意識によっても、親や子どもの暮らしは大きく左右される。このような不安定な時代には、大人の都合だけで物事が進められがちであるが、子どもの発達、子どもの権利にも着目し、子どもの福祉の視点からも施策を検討していただきたい。そして、地域の暮らしや住民のニーズを的確に把握し、施策に反映する努力を、今後一層継続していただけることを期待したい。

なお、将来の保育需要への不透明感について、東京都の数値で乳幼児の人口が急増していることを見ても、甘い観測に流れることはあってはならないだろう。もしも仮に需要の減少があったとしても、まず、定員弾力化受け入れなどで悪化してきた保育環境を適正化することが求められる。さらに、ゆとりができた分地域の子育て支援も拡充できるだろう。また、高齢者施設や放課後児童クラブとの合築にし、それぞれの需要量に合わせてフレキシブルに活用していくという好事例もある。

本調査では、家庭の状況別入園状況や入所申請の傾向などを調べる中で、さまざまな家庭が、それぞれの事情で保育園を必要としていることが感じられた。保育園は、重要な地域の社会資源であり、子どものセーフティネットであり、自治体の施策と常に連携していくべきものである。現在、国で議論している「直接契約制度」においては、この点はどうなっていくのか、より慎重な検討を求めたい。

3 保育団体アンケートの概要と分析

本調査では、実際に保育を行う保育園側の見解を聞くために、保育三団体にも「待機児童対策に関するアンケート」をお願いし、認可保育園の整備を速やかに進めるための課題や、すぐにできる待機児童対策のアイデアなどについてを聞いた（回答は自由記述）。回答の全文は25ページ以降に掲載したが、ここでは、その内容の概要と分析を掲載する。

* 保育三団体：全国社会福祉協議会（全社協）、全国私立保育園連盟（私保連）、日本保育協会（日保協）

▽緊急にどんな対応ができるのか

1) 認可保育園を軸とした分園、家庭的保育事業の展開

土地・建物問題を短期的に解消する方法として三団体が共通して挙げたのが、地域にある商店街の空き店舗、小学校等の空き教室、公団住宅の空き室をはじめ、自治体の持つ土地や建物の利用だ。認可保育園による分園設置をはじめ、保育所の新設（日保協）、家庭的保育事業の展開（全社協、私保連）を提案している。

そのなかで、私保連は家庭的保育事業整備のひとつの方向性として3歳未満児を対象にした「ホーム保育」案を提示する。待機児童集中地域で地域の家庭や空きスペースを活用し、待機児童の増減に柔軟に対応するとともに、保育の質確保の観点から認可保育園が中心園として連携し、保育体制や職員をバックアップしようというものだ。

これ以外にも、最低基準を満たし、質が確保された事業所内保育所の一般開放（全社協）、大規模なマンション建設にあたって認可保育所の整備を義務化する（全社協、日保協）といった案も出された。

2) 財源—「安心こども基金」は使えるか

新待機児ゼロ作戦の実施などに向けて創設された「安心こども基金」（2008—2010年度）。2009年度補正予算でさらに1500億円が追加されることになった。

財政面で一步前進だが、実効性をもたせる上で、日保協は「柔軟な運用」が必要だとする。保育園の新設、分園、家庭的保育事業の整備のいずれに取り組むにしても、保育園自体の経済的負担も大きい。老朽化した保育所の増改築の公費負担割合の引き上げや借入れ金利の引き下げを求める。また、現時点では基金の対象となるのが社会福祉法人立の認可園に限定されていることから、待機児童が50人以上いる市区町村、あるいは期間限定で公立保育所への適用も要望している。

一方、私保連は基金があっても、財政難を理由に認可保育園の施設整備等への新たな負担分支出に消極的な自治体があることから、待機児童の早期解消に特化した交付金の創設を提起。同様に、全社協も公立保育所の一般財源化によって自治体の負担増加を指摘。経済危機対策として地方負担を軽減する臨時交付金を提案している。

3) 量か質か

これら待機児童対策を進める上で、保育の質の確保を強調する提案が目立った。全社協は「質が伴わない量の確保では、将来を担う子どもの育ちを保障できない」として、待機児童対策、認可保育園整備に大切なものとして最低基準の遵守、改善を掲げた。また、私保連も待機児童対策が「安易に認可外施設等の活用に流れないように強く要望する」と質の確保に釘をさしている。

▽保育整備に向けて取り組むべきこと

では、長期的にみて認可保育園整備に必要なことは何なのか。全社協は子ども家庭福祉への国家予算の拡充、大幅な財政投入を繰り返し強調。「国の財政投入により、地方自治体、法人の負担軽減」が必要との見解は三団体に共通するものだろう。ただし、財源についての提案は三団体とも今回のアンケートでは見られなかった。そのほか、回答者の私見として国レベル、特に地方の教育行政と厚生行政との間にある壁の払拭を求める意見もあった。