

国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消「先取り」プロジェクト (案)

1 保育所待機児童の現状

待機児童数は3年連続で増加し、平成22年4月1日現在26,275人となっている。そのうち、低年齢児(0～2歳)の待機児童数が全体の約82%を占める。

待機児童数

〈平成20年〉19,550人

〈平成21年〉25,384人

〈平成22年〉26,275人 ※各年とも4月1日現在

※ 待機児童とは、保育所に入所申込をしており、入所要件に該当するが、保育所に入所できない児童。ただし、自治体における単独施策による保育サービス(東京都の認証保育所等)に入所している児童を除く。

一方、「3歳未満児の公的保育サービスの提供割合(平成22年4月)」は、23%(4人に1人)となっている。

2 待機児童解消を阻む「壁」

①制度のしほり

現在、公的な保育サービスは土地や施設を備えた認可保育所により行うことを原則として、当該保育サービスに係る公的補助に様々なルールを設けているため、地域の実情に応じた柔軟な対応が難しい状況にある。

②安定した恒久財源がない

従来、子ども・子育て支援対策は事業ごとに所管や制度、財源が様々なに分かれ、また、一気に保育サービス量を増やそうとしても財源が十分ではない状況にあった。現在、一時的な財源として安心子ども基金を積んでいるところであるが、この基金は平成23年度末で終了になり、安定した恒久財源がない状況にある。

③場所の不足・人材の不足

待機児童50人以上の特定市区町村(101市区町村)で待機児童総数の約83%、その中でも上位20市区で総数の約43%を占めており、局地的に待機児童が集中しているが、そのような待機児童の多い都市部を中心に、保育サービスを提供するための場所の確保が困難な状況にある。

また、地域によっては保育サービスを支える人材を十分に確保できない状況にある。

3 なぜ、今までは待機児童解消ができなかったのか？（行政の隘路）

待機児童解消を阻む「壁」が突破できなかった背景には、行政における5つの隘路の存在がある。

①横並び意識

保育サービスの提供は、行政に課せられた重要な責務であることから、全国一律の制度であることが、疑う余地のない大前提として考えられてきた。

②財政支援の既成概念

その解消が喫緊の課題である待機児童が集中する都市部は地方交付税の不交付団体が多いが、これまで、不交付団体はすべて財政に余裕のある自治体であって、保育サービスの提供にかかる支援を上乗せする必要性は低いとみなされてきた。

③職員の確保と育成は現場まかせ

保育サービスを担う職員の確保と育成は、それらのノウハウのない自治体にとっては事務的な負担が大きく、国からの経済的な支援だけを受けても、十分な対応をとることが困難な状況である。

④既存ルールへのこだわり

公的な保育サービスは土地や施設を備えた認可保育所により行うことを原則とするなどの既存のルールに対するこだわりを捨てることができなかった。

⑤「制度外」への偏見

認可外保育施設は国の財政支援を行うには認可を受けることが基本であり、その理由として認可保育所よりも保育サービスの質が悪いという偏見があった。

4 「待機児童解消『先取り』プロジェクト」の基本姿勢

3歳未満児に関する潜在的な保育需要は、平成29年度には44%に達すると見込まれる。このため、「子ども・子育てビジョン」（平成22年1月29日閣議決定）では、女性の就業率が今後上昇することを勘案して、現在23%（4人に1人）である「3歳未満児の公的保育サービスの提供割合」を平成26年度には35%（3人に1人）とすることを目標に掲げている。

この目標達成に向けて、現在、「子ども・子育て新システム」（以下「新システム」という。）について、社会全体（国・地方・事業主・個人）の費用負担による財源の確保を前提としつつ、内容の検討を進めており、平成25年度からの実施を目指しているところである。

しかし、待機児童の解消に向けた取組は喫緊の課題であることから、「国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消『先取り』プロジェクト」（以下、「待機児童解消『先取り』プロジェクト」）では、待機児童ゼロ特命チームで2回にわたって実施したヒアリング等により、待機児童解消に最前線で取り組む自治体の「知恵」を吸収し、以下の基本姿勢により、新システムのうちすぐに実施が可能な手段を使い、平成23年度からの前倒し実施を図る。

①モデル実施

全国自治体に横断的な制度として、平成25年度から新システムが導入の予定である。しかし、待機児童を多く抱える自治体にとっては、新システムを待たずに、できるところから前倒しして取組みを進めていくことが必要となっている。このことから、「待機児童解消『先取り』プロジェクト」では、待機児童が多く、潜在的な保育需要を先取りしながら待機児童解消に意欲的に取り組む自治体を対象に実施する。

②待機児童が多い都市部もカバー

交付税不交付団体には待機児童が集中する地域が多いことから、保育サービス量を速やかに増やすため、上乗せの財政支援を行う。

例)

○都市部もカバーした整備費の上乗せ支援

保育所整備費用等についての国の補助率は通常1/2であるところ、待機児童の多い自治体については2/3に嵩上げしているが、これまで、地方交付税不交付団体は、補助率嵩上げの対象外だった。

今回これを見直して、極めて富裕な団体を除いて嵩上げの対象を拡大することで、都市部も含めて、賃貸物件による保育所分園等の設置を促進する。

③共通部分は国と自治体共同で

保育を支える人材への研修内容は、サービス提供主体間で共通化が可能な部分が多いことから、国と自治体が共同して研修プログラムを開発し、各自治体に提供する。

例)

○保育を担う潜在的な人材の掘り起こしや再教育

保育士資格を取得しながら保育所等で就労していない方などに対する研修事業実施に広がりが見られないことに鑑み、国と自治体が共同で、保育士資格保有者の再就職支援のための効果的な研修プログラムの作成、モデル的な研修及び相談会等を行い、今後研修を実施する自治体の支援を図り、潜在的な人材の掘り起こしや再教育の強化を図る。

④保育ニーズの変動に柔軟に対応

都市部では保育を行うための土地が不足しているが、そういった地域での保育サービスの提供が速やかに進むよう、賃貸物件の活用を促す。

また、待機児童の8割を占める3歳未満児を対象とする保育サービスの拡充を図るため、認可保育所以外の保育サービス提供形態である家庭的保育についても拡充を図る。

例)

○保育所整備のための土地の借り上げ支援

新たに、土地を賃借しての保育所整備に対し、土地借料補助を行う。これにより、大都市部等の用地取得が困難な地域を中心に保育所整備を促進する。

○自宅以外での家庭的保育の拡充

家庭的保育事業については、家庭的保育者（保育ママ）が単独で自身の居宅等において、少数の児童（3～5人）の保育を実施している。

新たに、複数の家庭的保育者（保育ママ）による同一の場所での保育を実施する（最大3ユニット・利用児童数9人まで）、従来とは異なる形態での家庭的保育の拡充を図る。

⑤質が良ければ認可以外にも

認可外保育施設でも認可保育所の最低基準を満たす保育所には公的な支援を行う。

例)

○質を確保した認可外保育施設への公費助成

新システムでの指定制の導入を見据え、新たに、認可保育所の最低基準を満たす質の確保された認可外保育施設を「先取り」で公費助成の対象とし、保育サービスの供給量の拡大につなげる。

5 「待機児童解消『先取り』プロジェクト」の進め方

(1) 「待機児童ゼロ計画」の策定

「待機児童解消『先取り』プロジェクト」に参加する自治体において、待機児童解消を目標とした「待機児童ゼロ計画」を策定する。

この計画の策定に当たっては、足下の待機児童の数に基づく整備目標を設定するのではなく、潜在的な保育需要を考慮した目標設定とする。すなわち、「『後追い』発想」(待機児童がいるから保育所を整備する発想)から、「『先取り』発想」(潜在的な保育需要を考慮して待機児童解消を積極的に図る発想)への転換を図り、目標を定めることとする。

(2) 「待機児童解消『先取り』プロジェクト」の進め方と効果

平成 23 年度では、『先取り』の発想をし、待機児童解消に先進的に取り組む自治体を対象にモデル的に実施し、約 3.5 万人分の保育サービスの供給増を促進する。これにより、保育サービス従事者約 1 万人の雇用創出が期待されるとともに、保育サービスの利用により最大で約 3.5 万人が就労可能になる。このためには、約 200 億円が必要となると見込まれる。

平成 24 年度では、対象を待機児童のいる全ての自治体にまで拡大する。

平成 25 年度からは、全国の自治体を対象とする新システムが導入される予定だが、「待機児童解消『先取り』プロジェクト」における取組の結果、高い効果が得られ、かつ他の地域においても同様の効果が期待できるものについては、全国展開を検討する。

「待機児童解消『先取り』プロジェクト」及び新システムを実施することにより、保育サービスの質と量を確保しつつ、成長への貢献が可能となる。

6 待機児童解消『先取り』プロジェクト」で実施する具体的施策

(1) 既存の制度に縛られない「多様で柔軟な保育サービス」の確保

家庭的保育の拡充や、最低基準を満たす認可外保育サービスへの支援などにより、保育サービス量を確保する。

①家庭的保育の拡充

- ・複数の家庭的保育者による家庭的保育事業の実施（４④の再掲）
- ・家庭的保育を実施する場合の賃借料・改修費等の補助率の引き上げ等
家庭的保育を実施する際の改修費等についての国の補助率は通常1/2であるところ、待機児童の多い自治体については2/3に嵩上げしているが、これまで、地方交付税不交付団体は、補助率嵩上げの対象外だった。

今回これを見直して、極めて富裕な団体を除いて嵩上げの対象を拡大することで、都市部も含めて、家庭的保育の拡充を図る。

②認定こども園の普及促進等

幼保一体化の検討も見据え、幼保連携型の認定こども園の量的拡充や幼稚園での預かり保育の拡充を図る。

- ・幼保連携型認定こども園の定員引き下げ
幼保連携型認定こども園の定員について、集団教育の重要性に配慮しながら、保育所の小規模特例にならい、待機児童が多いなど、一定の要件を満たす地域については、20人以上に引き下げる。
- ・幼稚園での預かり保育の拡充
幼稚園での預かり保育に対する補助基準の緩和等により地域のニーズに応じた預かり保育日数・時間数の増を目指す。

③最低基準を満たす認可外保育施設への公費助成

- ・認可保育所の最低基準を満たした認可外保育施設に対する運営支援（４⑤の再掲）
- ・雇用者が利用者の半数に満たない事業所内保育施設も一部助成対象とすることなど事業所内保育施設の運営費補助の拡充を図る。

（２）「場所」の確保

公園、賃貸物件の活用により、場所確保を容易にし、特に都市部の一過性の保育ニーズの高まりにも対応する。

①保育所分園整備や家庭的保育実施の建物の確保

- ・賃貸物件の活用（待機児童の多い自治体への整備費の補助要件緩和）（４②の再掲）
- ・既存のビルの空きスペース等の活用（認可保育所の屋外階段設置基準の緩和）

現在国会で審議されている地域主権改革推進整備法案により措置の予定。〔法律改正事項〕

- ・家庭的保育を実施する場合の賃借料・改修費等の補助率の引き上げ等（６（１）①の再掲）

②保育所整備等のための土地の確保

- ・土地借料の補助の創設 ※賃貸物件は除く（４④の再掲）
- ・公園用地の活用

自治体による先進的な取組として、区立公園の区域変更によって都市公園を活用している事例等を、自治体に向けて情報提供する。

（３）「人材」の確保

研修プログラムの開発や働きやすい環境の整備により、経験を積み、一定の能力を有する保育サービス人材を確保する。

①短時間勤務保育士を活用したローテーション

短時間勤務保育士の活用はすでに認められていることを地方自治体に周知を図る。

②保育を担う潜在的な人材の掘り起こし・再教育（４③の再掲）

③保育労務環境改善に向けた取組

保育従事者の継続的な雇用の確保や保育従事者の質の確保を図るため「業務改善マニュアル」を作成し、保育所等における労務環境の改善に役立ててもらうことで、人材確保を側面的に支援する。

④保育サービスにおける事故事例集の作成とオープンソース化

ベビーシッター・病児保育・一時預かり等における事故事例等を体系的に整理し多様な保育サービスを充実するため、その事故事例を収集・分析し、未然防止のための解決策を築き、オープンソースとして広く普及することで、保育従事者向けの研修や保育現場の人材育成等に役立てる。

7 「待機児童解消『先取り』プロジェクト」及び「新システムの構築」の成長への貢献

すべての子どもに良質な生育環境を保障する「待機児童解消『先取り』プロジェクト」及び新システムの実施により、保育サービスの質と量を確保し、待機児童解消を一刻も早く実現することは、仕事と子育てを両立したいという人たちの希望を実現させるだけではなく、雇用の創出において有効であるとともに、子育て世代の育児と就労支援や少子化に歯止めをかけるという効果も見込まれる。

①待機児童の解消

「3歳未満児の公的保育サービスの提供割合」について、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せば待機児童がゼロになることを踏まえ、平成26年度に35%（3人に1人）を目指す。（「子ども・子育てビジョン」（平成22年1月29日閣議決定））

②雇用の拡大

待機児童解消を図ることで、子育てサービス従事者を約16万人以上増（2017年度）、子育て期の女性の就労促進による労働力の増として、2020年までに25～44歳の女性就業率73%（2009年現在66.0%）を目指す。（「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定））

また、長期的には、少子化に歯止めをかけることで、将来の経済社会の担い手増を目指す。

③所得の増加

待機児童解消により、出産・子育てを経ても女性が就業継続できるようになるなどにより、そうした女性の収入増が2020年度で約3.3兆円以上、また、保育サービス従事者の増加による所得増が2017年度で約0.5兆円以上となることを目指す。（「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定））

④子どもが必要とするサービスの提供とニュービジネス創出

保育サービスを必要とするすべての子どもに、質の確保された保育サービスを提供することを目指す。

また、上記の保育サービスを提供できるよう、多様な形態による保育サービスの参入促進を図るとともに、保育を担う人材の質を高めるための研修を実施すること等により、ニュービジネスの創出を目指す。