

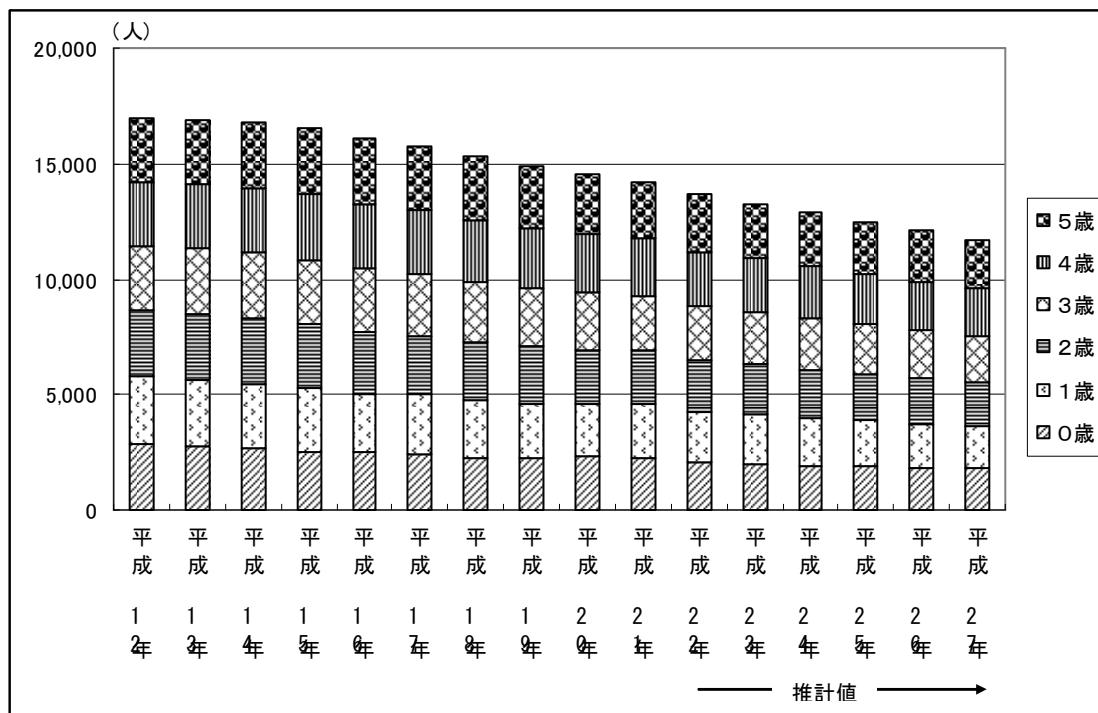
諮問事項1. 「保育所整備のあり方について」

1. 八尾市の現状認識

(1) 少子化傾向にある人口推移

八尾市における人口推移は、年々微減傾向にあり、就学前人口（0－5歳人口）においても減少傾向が顕著である（図表－1参照）。本市においても少子化は進んでおり、今後もこの傾向は継続するものと予測される。

図表-1 0～5歳人口の実績、将来推計(各年3月31日現在)



(2) 保育ニーズの高まり

保育所への入所申込数は平成15年度から20年度まではほぼ横ばい状態にあったが、21年度は増加に転じている。

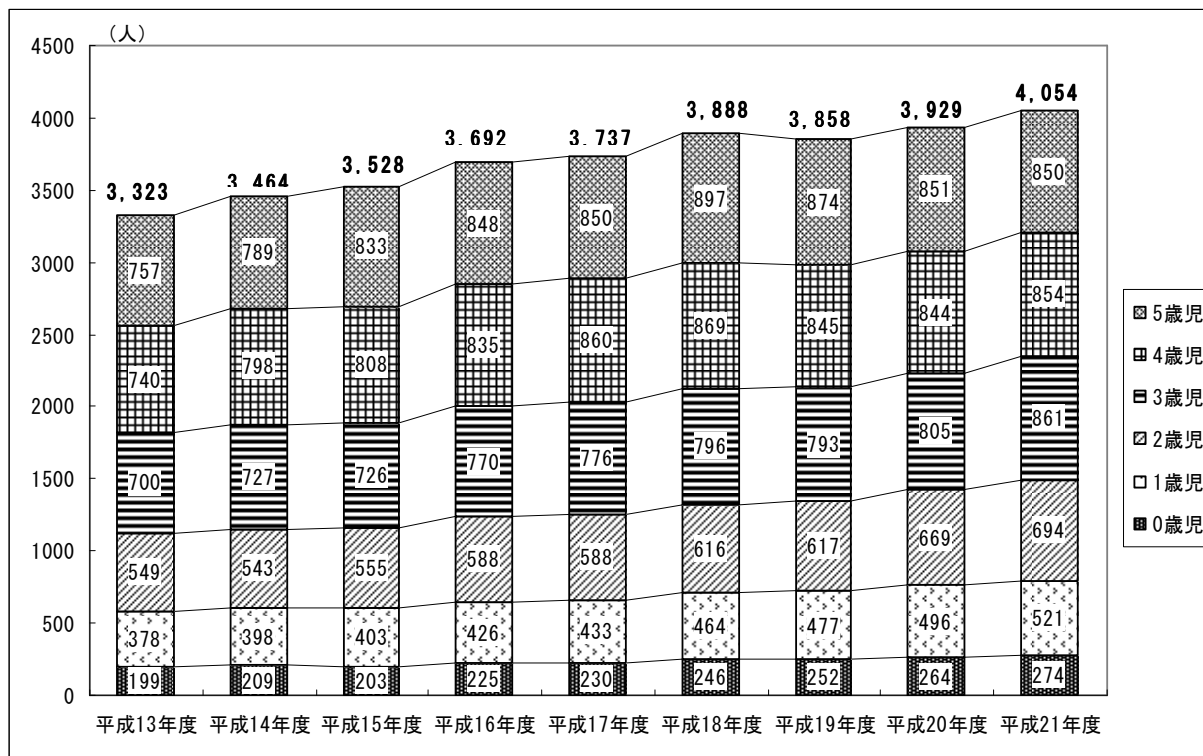
入所児童数については、私立保育所の創設、定員増を伴う整備、分園の設置、公立保育所の民営化、定員外入所の活用等を実施して入所枠を拡大した結果、年々増加しており、平成21年度には4,000人を超えたところである（図表－2参照）。

図表-2 保育所(園)の施設数、定員数、入所児童数の推移(各年度4月1日現在)

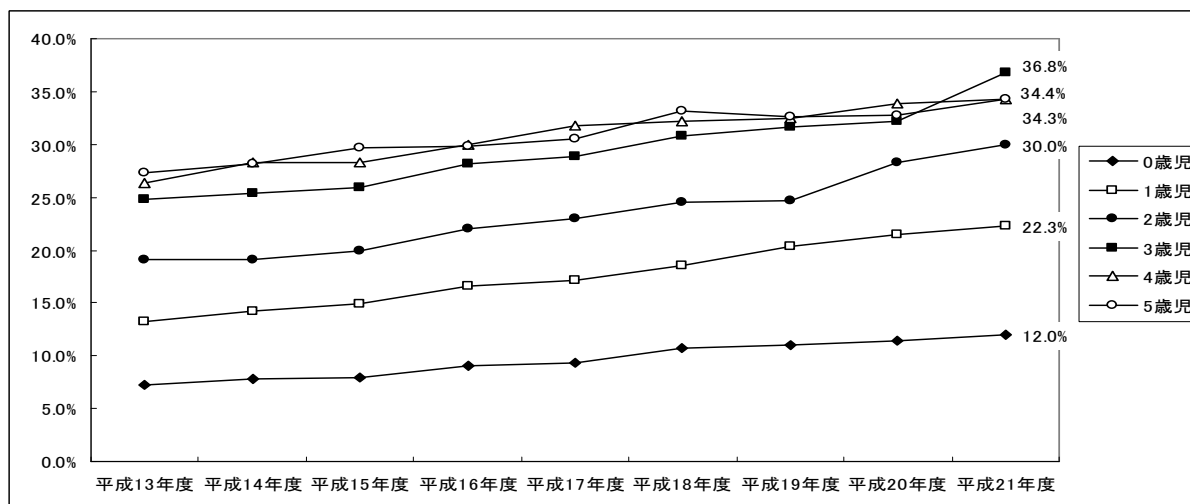
	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
施設数	30	29	29	30	30	31	31	31	31
定員数	3,400	3,220	3,250	3,420	3,465	3,570	3,600	3,660	3,790
入所申込数	3,901	4,087	4,249	4,227	4,246	4,286	4,260	4,216	4,364
入所児童数	3,323	3,464	3,528	3,692	3,737	3,888	3,858	3,929	4,054

入所児童数を年齢別に見ても、各年齢とも増加しており（図表-3参照）、また各年齢の人口に対する保育所入所児童数の割合も、どの年齢においても増加傾向にある（図表-4参照）。

図表-3 年齢別 保育所(園)入所児童の推移(各年度4月1日現在)



図表-4 各歳児人口に対する 保育所(園)入所児童数の割合の推移



以上のことから、本市の現状として、就学前人口（0－5歳人口）は減少傾向であるにもかかわらず、保育所入所希望者、入所者はともに増加しており、少子化の中でも、逆に保育ニーズが高まっていることがうかがえる。

### (3) 保留児童・待機児童から見た現状分析

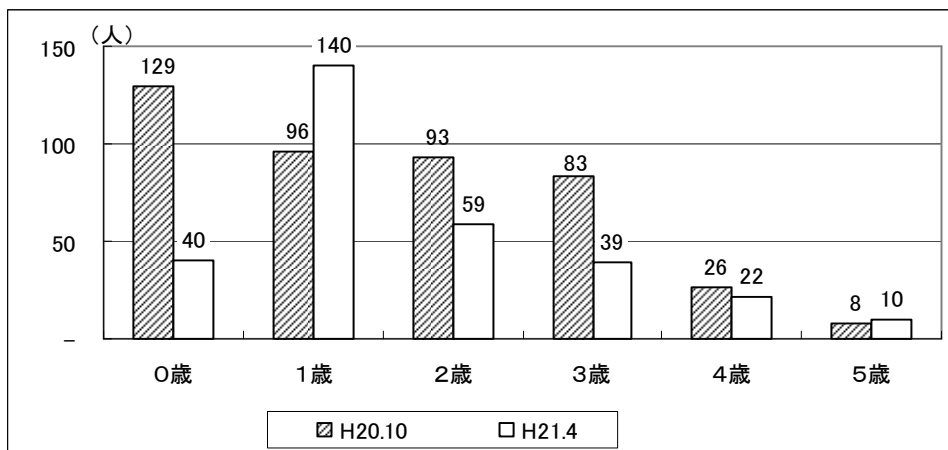
これらの現状を踏まえ、これまで保育所整備等を行うことで入所できる人数の拡大を図ってきたところであり、年度当初の待機児童について見れば、平成17年度をピークに減少しており、一定の効果が見受けられる。一方、保留児童についてはこれまで減少傾向にあったが、21年度に増加に転じている（図表-5参照）。

図表-5 保育所(園)の保留・待機児童数(各年度4月1日現在)

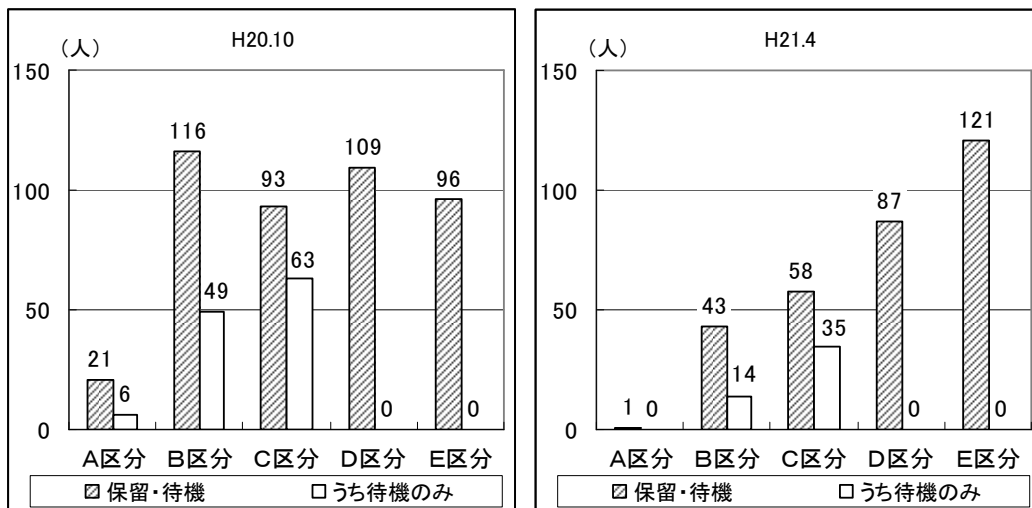
	平成13年度	平成14年度	平成15年度	平成16年度	平成17年度	平成18年度	平成19年度	平成20年度	平成21年度
保留児童数	578	623	721	535	509	398	402	287	310
待機児童数	39	13	43	114	201	104	72	67	49

次に、この保留児童について、年齢別に比較すると、低年齢児である0-2歳児が多くなっており（図表-6参照）、また、保留児童の保護者の選考区分を見れば、特に年度途中において、保育要件の高いB区分（例えば、主たる保育者が日中7時間以上かつ週5日以上の居宅外労働をしている）で保留児童が一番多くなっていることがうかがえる（図表-7）。

図表-6 保留児童の年齢(平成20年10月、平成21年4月)



図表-7 保留児童・待機児童の保護者の状況(選考区分)(平成20年10月、平成21年4月)



以上から、八尾市の保育現状においては、低年齢児である0—2歳児の対応及び年度途中での入所希望者への対応が急務となっている。

ただし、少子化傾向にあることを踏まえた上での対応策の検討が必要である。

#### (4) 保護者のニーズの多様化

保護者の就労形態等の多様化に伴い、保育時間や保育内容等について、きめこまやかなサービスが求められている。そのためには、保護者の多様なライフスタイルにあわせたサービスを検討していく必要があり、利用者の視点に立って、既存施設の枠組みや機能、就学前児童向け各種サービスの制度等について再考していく必要がある。

一方で、ほとんどの就学前児童が、保育所や幼稚園等に通った後に小学校へ入学している現状において、子どもの発達や学びについては連続していることから、質の高い保育と教育の双方の充実も求められている。

## 2. 現状における課題整理

これらの現状から、八尾市における課題を整理すると、特に重点的に取り組むべき課題は次の3点となる。

- 低年齢児（0—2歳児）への対応
- 年度途中での入所希望者への対応
- 多様化する保護者ニーズへの対応

ここであげた課題はここ数年にみられるものであり、平成19年度の社会福祉施設検討会議においては、対応策として、新たな認可保育所の設置や認可外保育施設の活用について議論を行なったところである。結論として、新たな認可保育所設置の場合は概ね定員90名以上が望ましいこと、認可外保育施設の活用として、自治体が独自の基準を定め、基準を満たした認可外保育施設を認定・指定し、保護者負担の軽減等を目的として助成金等を交付する制度について研究・検討していくことの2点があげられた。

この検討会議から約2年経った現在、平成18年度に見直しを行った次世代育成支援行動計画における入所児童数4,300人の目標事業量達成に一定の効果と実績をあげている。低年齢児（0—2歳）への対応については依然、課題としてあるが、入所枠総数の拡大という点では一定の効果が表われていることや、また、今後も少子化傾向が継続していくと予測される中で、比較的定員規模の大きい保育所を次々に設置していくことは将来的に保育所等の運営危機を招く可能性もあり、検討会議で示された保育所の要件について、再度検討し弾力的に運用する必要があるものとする。

一方、国においても認可外保育施設を含め、保育の質の向上や最低基準到達に向けた支援が議論されていることや、小規模保育サービスも検討されていることから、まずもって認可保育施設の中での小規模保育所等の活用の検討や、また、保護者の多様化するニーズへの対応という観点の1つから、幼保一元化施設導入のあり方等についても、検

討を行う必要がある。

### 3. 今後の保育所整備のあり方について

#### (1) 新たな認可保育所の設置

##### ①現状

概ね定員90名以上の保育所を設置する場合は、0-5歳までが対象となる。少子化傾向が今後も続くと予測されることから、定員90名以上の保育所を設置して、入所枠（特に3-5歳児）を増やし続けることは、幼稚園も含め将来的に定員割れをおこして経営難に陥る可能性がある。

また、児童数の多い地域とそうでない地域が存在しており、地域偏在もおこっている。

##### ②対応策

新たな認可保育所の設置については、待機児童が完全に解消されていない現状を踏まえれば、今後も引き続き検討が必要であるが、少子化傾向及び地域偏在にあることを念頭に、設置地域における児童数、既存施設（他の保育所、幼稚園等）の現状や今後の推移を十分分析したうえで、保育ニーズが高い地域等に限定する等、慎重に対応していくべきと考える。

#### (2) 既存保育所（園）の活用

##### ①現状

既存保育所（園）については、建替や改築の際に定員増を伴う整備を行ってきたところである。少子化傾向が続くと予測される中で、大幅な定員増は、新たな認可保育所の設置でもふれたとおり、将来的に保育所の運営危機を招く可能性もあり、現実的でない。

##### ②対応策

社会福祉施設検討会議でも検討したとおり、既存保育所（園）を使っの低年齢児対応を行う場合は、0-2歳を対象とした分園設置が考えられる。3歳進級時には本園へ円滑に移行できる等、本園と一体となった運営が期待できる。

#### (3) 認可外保育施設の認可化（小規模保育所）

##### ①現状

八尾市内には14箇所の認可外保育施設があり、1施設あたり概ね30名程度規模となっている。この中で、産後休暇や育児休業終了後等で保育所入所を希望しながら入所できない0-1歳児について、特に市があっ旋し、保育を委託している施設として簡易保育施設があり、年度当初のみならず、年度途中での入所希望者への対応策として活用しており、利用料補助も行なっているところである。一方で、その他の認可外保育施設については特に利用料補助はなく、認可外保育施設の利用料において格差が生じている。

## ②対応策

保育の質の向上や確保の観点から、認可保育所での保育を第一と考え、認可外保育施設の中で認可基準を満たす施設の認可により、概ね定員30名程度の小規模保育所の設置が考えられる。定員30名程度の小規模保育所の場合、各年齢の構成が数名程度になり、特に3歳児以降の年齢に応じた集団の形成や保育内容の確保が困難になるものであり、低年齢児専用認可保育所としての活用が考えられる。

しかし、次のような課題があげられる。

### (課題1) 3歳進級時の受入先確保の問題

低年齢児を対象とした小規模保育所を設置する場合は、3歳児の受入先をあらかじめ確保する等、小規模保育所を安心して利用できる対応が必要である。

3歳児からの受入対策として、例えば、バスによる送迎サービスを利用した既存園とのネットワーク化等の検討を図る必要がある。一方で、幼稚園への転園も考えられるが、幼稚園は保育所と比べて保育時間や夏休み等の長期休業において違いがあり、今後幼保連携を図っていく必要がある。

### (課題2) 保育所最低基準の遵守

認可保育所の最低基準の1つとして屋外遊戯場の設置がある。現在八尾市内にある認可外保育施設はテナントビルの一室や民家の一角で運営している施設が多く、認可保育所へ移行する場合は、屋外遊戯場の設置が問題となる。

※ 児童福祉施設最低基準において、2歳児以上を保育する場合は、1人あたり3.3㎡の屋外遊戯場の設置が義務付けられている。

ただし、これらの課題を解消し、認可外保育施設の認可化により対応を図っていく場合も、少子化傾向にある中での対応であることを十分認識した上で、就学前児童や保留児童の地域偏在も考慮すべきである。今後、人口の急激な増加が見込まれる地域や保留児童（特に低年齢の保留児童）の多い地域を中心に小規模保育所を設置する等、地域限定的な活用を前提に十分検討を行う必要があると考える。

## (4) 幼保一元化施設

### ①現状

保護者のニーズは多様化しており、子どもの発達や学びについては小学校就学後も連続していることから、保育のみならず、教育内容の充実も必要とされている。

また、在宅で子育てしている親子も含めたすべての子育て家庭に対する子育て支援も必要とされ、保育所・幼稚園においては、園庭開放や相談事業等が行われているが、さらなる充実が求められている。

認定こども園については、平成18年に制度化され、保育所と幼稚園両方の機能を併せ持ち、在宅で子育てしている親子も含めたすべての子育て家庭を対象とした相談活動や親子の集いの場を提供する子育て支援機能も有した施設で、多様化する保護者のニーズや保育・幼児教育の充実を目指す制度となっている。

本市においても、少子化の進行や家庭・地域を取りまく環境の変化に伴い保護者のニーズが多様化していることから、すべての就学前児童に質の高い保育と教育双方を保障し、子育て支援が図れるよう、従来の保育所・幼稚園という枠組みをこえた幼保一元化施設について検討する必要がある。

認定こども園には次の4類型があるが(図表-8参照)、大阪府の安心こども基金の中においては、将来的に幼保連携型へ集約していく方向にある。本市においても現行制度の中では幼保連携型が望ましいと考えている。

図表-8 認定こども園の類型

類型	内容
幼保連携型	認可幼稚園と認可保育所とが連携して一体的な運営を行う
幼稚園型	認可幼稚園が保育に欠ける子どもも受け入れるなど、保育所的な機能を備える。
保育所型	認可保育所が保育に欠けない子どもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備える。
地方裁量型	認可を受けていない施設が教育・保育を一体的に行う。

※4類型とも、すべての子育て家庭を対象にした相談活動や親子の集いの場を提供等の子育て支援機能ももつ

また、本市においては、保育所待機児童が存在している中では、既存の保育所を活用した幼保一元化施設の設置は現実的でなく、既存の幼稚園の活用、既存の幼稚園や保育所の連携、もしくは、新たな施設の設置が考えられる。なお、認定こども園制度については次のような課題が考えられる。

#### (課題) 直接契約の問題

認定こども園の特徴として、入所に際して直接契約制度が導入されている。市が保育に欠ける子どもの認定を行うものの、最終的には利用者と施設が直接契約を行うものである。この制度では、待機児童が存在する状況においては、保育要件の高い児童が優先的に入所できなくなる可能性がある。

### ②対応策

この認定こども園制度については、現在なお、国において制度のあり方について検討

が行われているところである。これまで管轄省の違いで、子ども達の子育てを各々担ってきた経過もあり、保育所と幼稚園が果たしてきた役割の相違も踏まえて考えると、施設の一体化だけが強く見受けられ、実態として一元化された施設と言えるところまで至っていない。しかしながら、国においては「認定こども園制度」を軸として今後も幼保一元化を進めることが想定される。本市においても、保護者のニーズの多様化に対応すべく、国の動向にあわせて、既に設置されている他市町村の認定こども園の実態を把握したうえで、幼保一元化施設の検討が必要と考えているが、少子化傾向が続くと予測される中においては、地域における児童数の推移等も考慮すべきである。

## (5) 多様な主体による保育所設置

### ①現状

我が国において、女性の社会進出にあわせて、保育需要も飛躍的に増大している。保育所の設置主体については、従前、原則として市町村・社会福祉法人に限られていたが、保育所を設置しやすくし、待機児童の解消等の課題に柔軟に対応できるようにする観点から、平成12年3月、規制緩和策として保育所設置に係る主体制限が撤廃されたところである。これにより、株式会社やNPO法人による保育所の設置が可能となっている。

本市においてもこれらの保育需要を満たすため、これまで保育所の拡充等に努めてきたところであるが、現在22園ある私立保育所(園)のすべてが社会福祉法人となっている。

一方、規制緩和により株式会社やNPO法人等による保育所設置も可能となっていることから、多様な主体による保育所運営が行われている自治体もあるが、設置者である株式会社が突然、運営から撤退して問題となった事例もある。

### ②対応策

保育需要の飛躍的な増大に対して社会福祉法人が果たしてきた役割は非常に大きく、結果として、本市の安定的な保育所運営と保育サービスの供給、保育の質の確保につながっている。これらを踏まえ、引き続き社会福祉法人による保育所運営が望ましいものと考えている。

しかしながら、規制緩和により認められている設置主体を市町村の判断のみで制限することは非常に難しいものと考えられるため、保育所設置者に対して社会福祉法人の取得を促していくことが必要である。

## 4. まとめ

以上が、認可保育所を活用しての対応策である。これらの対応により、「2. 課題整理」であげた課題の解消策として効果があるものと期待するが、待機児童の完全な解消に至るまでには一定時間がかかると考えられる。このような状況において、これまで認可保育所に入所希望しながら入所できない児童等に対して認可外保育施設が果たしてきた役割は大きく、今後も継続されるものと考えられる。



認可外保育施設については、認可保育所と比較すると、一定水準の質の保育と公費による支援の点で、不公平感が否めず、また、国においても、認可外保育施設の質の向上が議論されており、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障する観点から、質の底上げを図るとともに、同じように保育を必要としている子ども・保護者間の公平性を確保するための方策の検討が必要であると考えます。

しかしながら、保育の質の確保の観点から、認可保育所での保育をまず第一と考えるものであり、分園、小規模保育所も含めた認可保育所等の対応だけでは低年齢児の待機が解消しない場合や、年度途中での入所希望者が入所できない場合に限定した活用に留める等、慎重な対応が必要であると考えます。

制度の構築にあたっては、すべての子どもに健やかな育ちを保障する観点から、施設の基準や保育士の配置といったハード面のみならず、保育の質の確保といったソフト面にも配慮していく必要があると考えます。