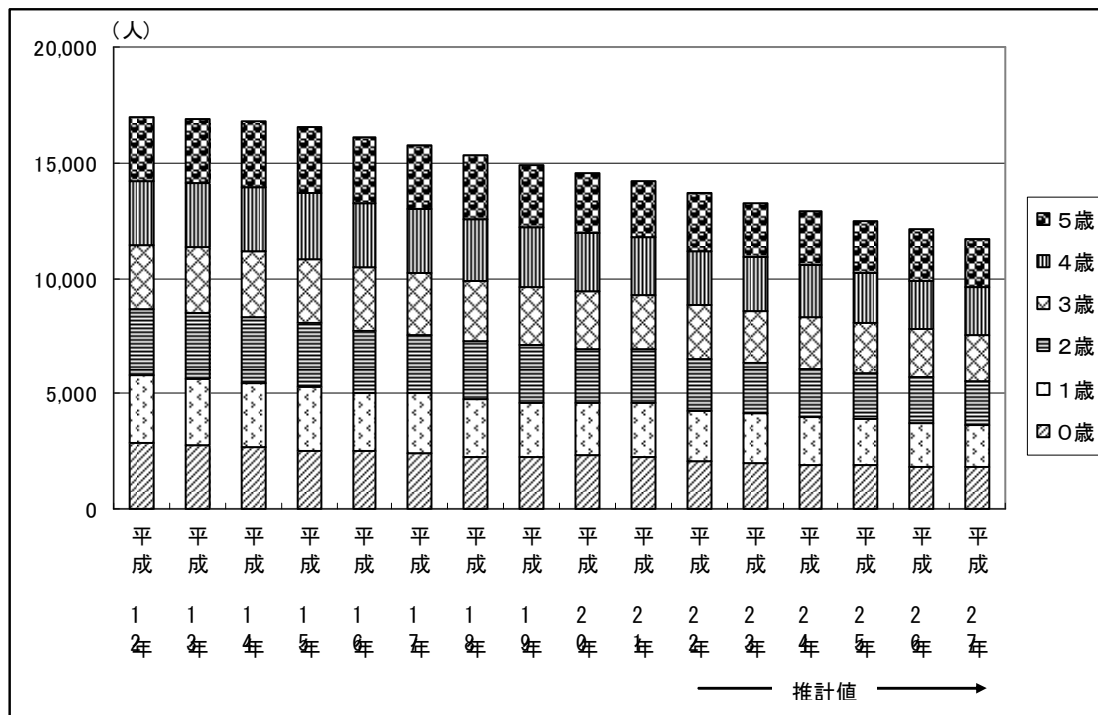


諮問事項1. 保育所整備のあり方について（前回のまとめ）

八尾市における人口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にある。このことから、八尾市においても少子化が進んでおり、今後もこの傾向は継続するものと考えられる。

図表-1 0～5歳人口の実績、将来推計(各年3月31日現在)

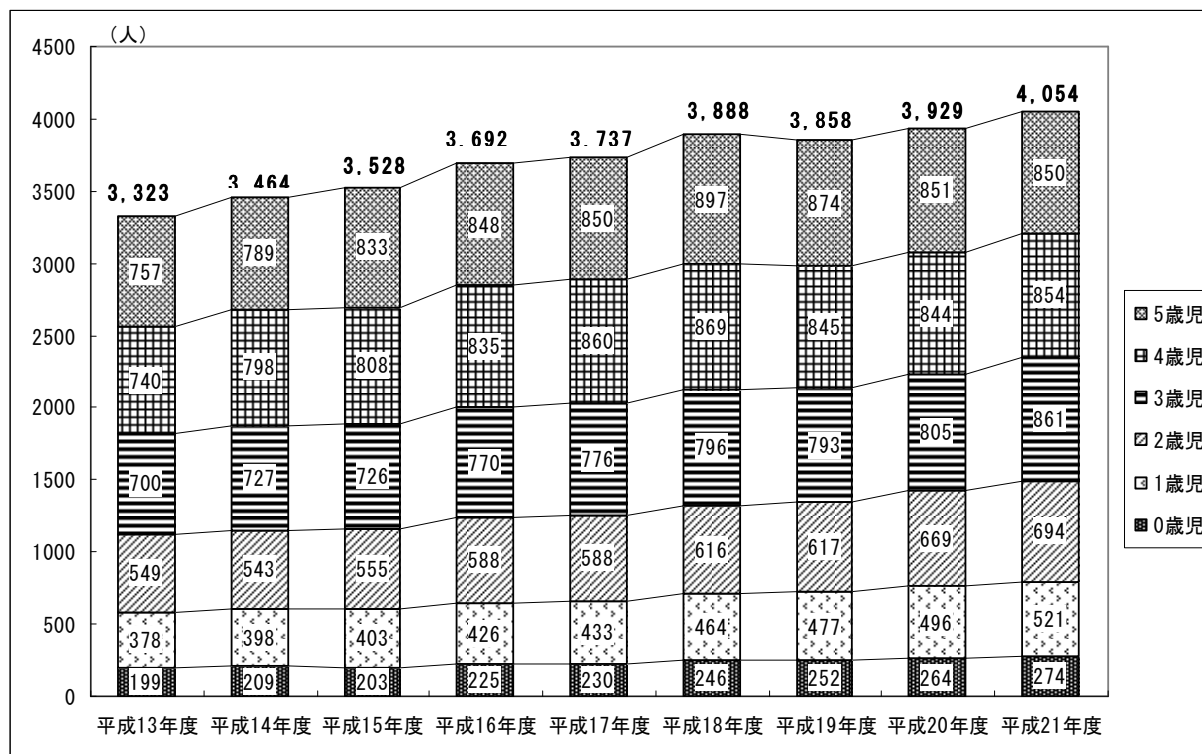


しかし、保育所入所児童数は各年齢において年々増加しており、平成21年度には4,000人を超え、少子化傾向にある中で保育ニーズは高い水準を維持していることがうかがえる。

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

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)

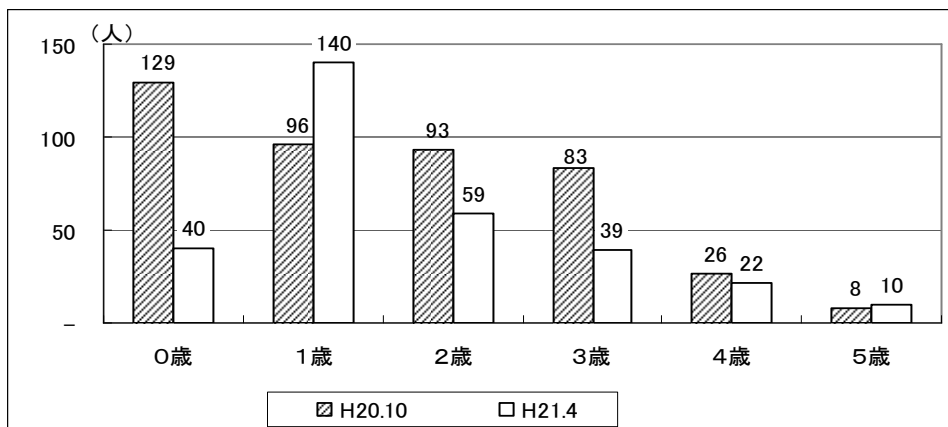


高まる保育ニーズへの対応として、これまで八尾市においては、私立保育所の創設、定員増を伴う整備、分園の設置、公立保育所の民営化、定員外入所の活用等による保育所入所枠の拡大を行っている。結果として、保留児童・待機児童解消に一定の効果はあったが、現在のところ完全な解消には至っていない。特に、保育所入所を希望しながら入所できない児童は低年齢児である0-2歳児が多く、また、年度途中においては保育要件が高いにもかかわらず新たな入所の受け入れができない状況にある。

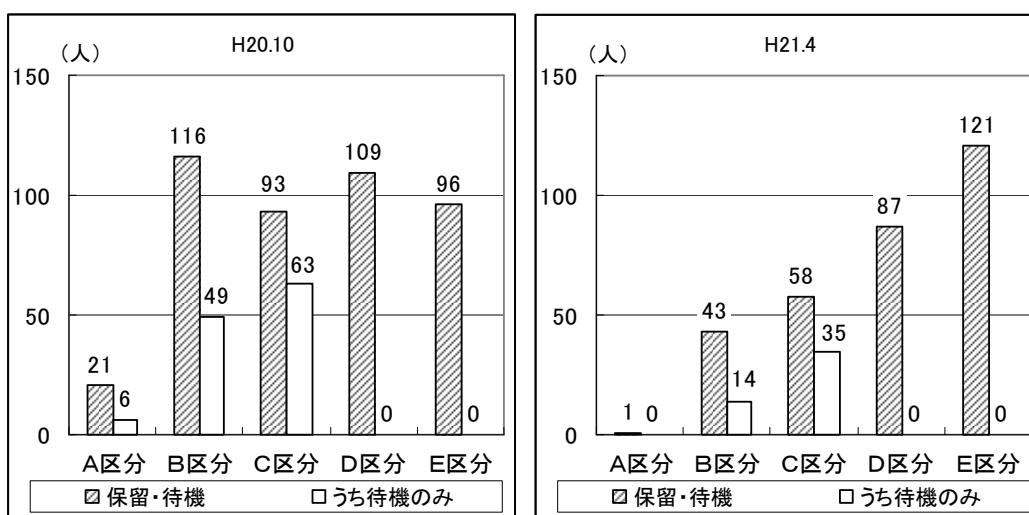
図表- 5 保育所(園)の保留・待機児童数(各年度4月1日現在)

	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

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)



## 保留児童・待機児童の定義（八尾市）

保留児童：保育所入所申込をしながら入所できなかった児童の総数

待機児童：保留児童のうち、入所選考区分C区分以上に該当する児童。ただし、地方単独施策（八尾市の場合は「簡易保育施設」及び「ひとり親家庭保育支援事業」）利用者等を除外。なお、平成15年度以前は「1日6時間かつ週4日以上勤務」以上としていた。

## 平成21年度の選考区分表（八尾市）

<b>&lt;A区分&gt;</b> <ひとり親世帯> <障害> <疾病> <家庭の災害>	主たる保育者が、日中7時間以上かつ週5日以上、居宅外の労働をしている 主たる保育者が、重度の障害(身体障害1～2級、療育A～B判定、精神障害1級)の状態である 主たる保育者が、疾病等で長期入院をしている 居宅を失い又は破損し、主たる保護者がその復旧にあっている
<b>&lt;B区分&gt;</b> <居宅外労働> <就学> <ひとり親世帯> <疾病> <祖父母と子どもの家庭>	主たる保育者が、日中7時間以上かつ週5日以上、居宅外の労働をしている 主たる保育者が、日中7時間以上かつ週5日以上、通学をしている 主たる保育者が、日中4時間以上かつ週1日以上、居宅外の労働をしている、又は、主たる保育者が、日中7時間以上かつ週5日以上、居宅内で児童と離れて日常の家事以外の労働をしている 主たる保育者が、重度の疾病等で常時寝たきりの状態である 両親が、死亡・離婚・行方不明・拘禁等で家庭におらず、祖父母のみの家庭である
<b>&lt;C区分&gt;</b> <居宅外労働> <居宅内労働> <ひとり親世帯> <疾病> <病人の介護又は看護>	主たる保育者が、日中4時間以上かつ週1日以上、居宅外の労働をしている 主たる保育者が、日中7時間以上かつ週5日以上、居宅内で児童と離れて日常の家事以外の労働をしている 主たる保育者が、日中4時間以上かつ週1日以上、居宅内で児童と離れて日常の家事以外の労働をしている 主たる保育者が、重度の疾病等の状態である 主たる保育者が、同居の家族で重度の障害者(児)(身体障害1～2級、療養A～B判定、精神障害1級)又は疾病等による寝たきりの者を常時介護又は看護をしている 主たる保育者が、日中4時間以上かつ週1回以上、通学をしている
<b>&lt;D区分&gt;</b> <ひとり親世帯> <その他労働> <病人の介護又は看護> <生計中心者の失業等> <妊娠出産等> <疾病> <就学予定>	主たる保育者が、A・B・C区分を除く家庭である 主たる保育者が、B・C区分を除く労働をしている 主たる保育者が、C区分を除く病人の介護又は看護をしている 生計中心者の失業等で主たる保育者が、求職活動を行っている 主たる保育者が、出産前後(産前6週・産後8週の期間)である 主たる保育者が、A・B・C区分を除く疾病である 主たる保育者が、就学予定(内定あり)である
<b>&lt;E区分&gt;</b> <就労希望>	主たる保育者が、就労希望(内定なし)である

また、児童数の多い地域とそうでない地域があり、児童数の多い地域を中心に保留児童・待機児童も多く存在しており、地域偏在が生じている。

一方、保護者の就労形態が多様化していることに伴い、保育時間や保育内容等について、よりきめこまやかな保育サービスが求められている。そのためには、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を再考する必要がある。

これらの現状から、八尾市において特に重点的に取り組むべき課題として、次の3点があげられる。

- 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

これらの課題についてはここ数年にみられるものであり、平成19年度に社会福祉施設検討会議において、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されている。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・検討していくこと等があげられている。

この検討会議から2年経った現在、低年齢児（0－2歳児）への対応については依然、課題として残っているが、入所枠総数の拡大という点では一定の効果が表れている。また、少子化傾向が続くと予測される中で、定員規模の大きい保育所を増やしていくことは将来的に保育所の運営危機を招く可能性もあり、社会福祉施設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していくことが求められている。

一方で、国においては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、小規模保育サービスについて議論や検討がなされており、さらに、就学前児童は等しく保育されるべきであることを踏まえれば、まずもって最低基準を満たす認可保育所を活用し、上記課題を解決していくことの検討が必要であると考えます。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の検討も必要である。

以上を踏まえ、保育所整備のあり方について次の提案を行う。

### （1）新たな認可保育所の設置

待機児童が完全に解消されていない現状ではあるが、一方で少子化傾向は今後も続くことが予測される。平成19年度の社会福祉施設検討会議において新たな認可保育所を設置する場合は概ね定員90名以上が望ましいとされたが、今後、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、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、保育所の増設は新たな保育ニーズを掘り起こすことになり、少子化傾向にある中では幼稚園の運営にも影響を及ぼす可能性がある。したがって、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である。

## (2) 既存保育施設の活用

既存施設の活用という面において、認可保育所の改築等における定員増を伴う整備が挙げられるが、前述の新たな認可保育所の設置同様、大幅な定員増は将来的に保育所の運営危機を招く可能性があり現実的でない。

他の既存保育施設の活用方法として、認可外保育施設の認可化や認可保育所における0-2歳を対象とした分園の設置が考えられる。

認可外保育施設の認可化については、八尾市内の認可外保育施設の1施設あたり定員が概ね30名程度であることから、認可化した場合は小規模保育所となる。定員30名程度の小規模保育所においては、各年齢の人数が数名程度になり特に3歳児以上において子どもの発達段階に応じた集団の形成や保育内容の確保が困難となるため、0-2歳の低年齢児のみ対象とする活用が考えられる。

ただし、小規模保育所については次の課題があることを考慮しなければならない。1つ目として3歳進級時の受入先の確保である。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が必要となる。また、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ることに留意する必要がある。2つ目として、保育所最低基準の遵守である。八尾市内の認可外保育施設の多くがテナントビルや民家の一角で運営されていることから、最低基準の1つである屋外遊戯場の確保が問題となる。3つ目として、分園も含めた運営法人の確保である。小規模保育所の場合、保育実績から考えて現在の簡易保育施設の認可化が可能性として考えられるが、少子化傾向にある中では、今後その他の運営法人の確保が課題となる。

一方、分園については、本園における保育のノウハウが活かされ、行事や指導計画等も本園・分園1つの園として行えることや3歳進級時に本園に移行できることから一貫性のある保育が実施でき、保育の質も確保できる。また、運営面において、通常小規模定員の園の場合、途中退所時の影響が大規模定員の園に比べて大きくなるが、小規模定員となる分園の場合は本園と一体的に運営できるため、その影響は少なく、安定した運営が期待できる等の点でメリットがある。八尾市ではすでに分園が1園設置されているが、3歳児以降の一貫した保育や保育の質の確保、安定的な運営面を考慮し、今後も引き続き分園の設置を進めるべきである。

また、これらの対応に際し、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し、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設置する等、地域限定的な活用を前提に十分な検討が必要である。

## (3) 幼保一元化施設の検討

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して認定こども園制度がある。八尾市においても、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、国が導入をすすめる認定こども園制度も含めて従来の保育所・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4つの類型があるが、大阪府の安心こども基金においても幼保連携型に集約していく方向にあり、保育所・幼稚園とも認可施設であることから幼保連携型での検討が望ましいと考える。

なお、設置に際しては、少子化傾向にあることから地域における児童数の推移や既存施設の設置状況も踏まえ、既存幼稚園の活用、既存の保育所・幼稚園の連携、新規設置について検討すべきである。

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

一方、認定こども園制度では、入所に際して直接契約制度が導入されており、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となっている。保育所待機児童が存在する中においては、保育要件の高い子どもが必ず入所できるシステムが必要である。

国においても現在なお、窓口の一本化や会計処理の複雑化など制度のあり方について議論されており、他の認定こども園の実態も把握しながら十分に検討を行い制度構築すべきである。

## ＜前回議論できなかった項目＞

～前回資料8ページより抜粋～

### (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く、本市におけるこれまでの経過等の理解を求めたうえで、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。