

《厚生消防委員会（平成 30 年 4 月 24 日）》

〈要旨〉

・待機児童対策について

〈会議録〉

◆林政行

無所属の林政行でございます。

市内の待機児童数の状況では、平成 30 年 4 月 1 日現在、ゼロ歳児 6 名、1 歳児 46 名、2 歳児 20 名、3 歳児 4 名の計 76 名の奈良市の待機児童数が公表されました。今回は、この待機児童について質問させていただきます。これまでもほかの委員が待機児童について質問しており、重複部分が多々あると思います。御了承よろしく申し上げます。

現在、行政が統計上把握している待機児童数とは、かなり限定的な概念とされています。一般に待機児童数とは、自治体に認可保育の申し込みを行い、審査に落ちてしまった子供の数のうち、育休を延長して対処したり、自治体の独自事業の無認可保育園に入ったり、休職中に認可保育園の申し込みをしたが、もはや入園を諦めて求職活動を中止し、家で育てている子供の数を除いたものとして定義されています。

もう少し説明すると、希望順位の低い認可保育の審査に通ったものの、希望順位の高い認可保育所の定員があくのを待って入園しない子供や、育休をやむなく延長しているが、認可保育所があき次第入園させようとしている子供、自治体の独自事業の無認可保育園などに入っているが、認可保育の定員があくのを待っている子供、求職を中断した親の子供たちは、統計上の待機児童数からは原則除かれてしまっています。

厚生労働省の調査によれば、2016 年 4 月 1 日時点の統計上の待機児童数は 2 万 3553 人であったのに対して、上記のように定義から除かれてしまっている隠れ待機児童はその約 3 倍の 6 万 7354 人に上ることがわかっています。

また、そもそも行政にその存在が全く把握されていない、見えない待機児童も存在しています。例えば、待機児童が深刻な地域では、どうせ審査が通らないから初めから入園を諦め、自治体に認可保育の申し込みをしていない場合や、働きたいのに待機児童が深刻なので、求職活動自体を始めていない場合があります。こうした人々は、家の近くに認可保育所が新たにつくられると、ひょっとしたら入れるかもしれないと思い、自治体へ申し込みをすることがあります。そして、審査に落ちれば、そのとき初めて待機児童として統計上把握されることとなります。

この隠れ待機児童と見えない待機児童を合わせて潜在的待機児童と呼ばれており、この潜在的待機児童も含めて対策を打たなければ、待機児童が一旦解消されても、すぐに新たな

待機児童を生み出してしまいます。

そこで、保育所・幼稚園課長に伺います。

自治体によっては、隠れ待機児童の一部を統計上の待機児童の定義の中に入れていたり、ところもあるなど、待機児童の定義が自治体によって違いがあったため、厚生労働省は定義を統一し、2017年4月から、やむを得ず育休を延長している場合、育休を延長しているが親に復職の意思がある場合には、これを待機児童数に含めるようにと各自治体に通知を出しました。ただ、2017年4月までにこの新定義に対応できた自治体は一部であったため、本格実施は1年延期され、2018年4月からとなる予定となっているようです。

今回、奈良市が公表されている待機児童数は、この新定義に対応したものになっているのか教えてください。

◎栗山稔保育所・幼稚園課長

林委員の御質問にお答えいたします。

今回、待機児童のカウントに使用いたしました国の定義は、既に平成29年度算定時におきまして、保育所等利用待機児童数調査要領として示されており、その調査要領に基づき、今回も待機児童のカウントを行っております。

以上でございます。

◆林政行

ありがとうございます。対応していると理解しました。

それでは、昨年4月と本年4月の隠れ待機児童数を教えてください。

◎栗山稔保育所・幼稚園課長

お答えいたします。

国が毎年行っております保育所等利用待機児童数調査要領の中で、第1希望の園のみでずっと待機している児童や、一時預かり事業を利用し幼稚園に通っている児童、また、企業主導型保育事業を利用している児童の数は待機児童には含めないこととされておりますが、これら全てを含んだ数を隠れ待機児童として捉えるならば、平成29年4月の待機児童数は、国基準で163人、隠れ待機児童は230人となっております。また、平成30年4月の国基準の待機児童数は76人で、隠れ待機児童数は187人でございます。

以上でございます。

◆林政行

ありがとうございます。

平成 29 年 4 月の隠れ待機児童数が 230 人、平成 30 年 4 月の隠れ待機児童数が 187 人、これらに見えない待機児童数を足した人数が潜在的待機児童数となります。

先ほども申しましたが、この潜在的待機児童数も含めて対策を打たなければ、待機児童が一旦解消されても、すぐに新たな待機児童を生み出してしまいます。一部の自治体では、この潜在的待機児童も考慮に入れて、待機児童の解消の計画を立てているところもあります。

奈良市も平成 29 年度奈良市待機児童解消プランで早期の待機児童解消を目指しておりますが、潜在的待機児童を考慮に入れた計画になっているのか。昨年 10 月、厚生消防委員会で柿本委員も質問されておられますが、気になる点がありますので、改めて子ども政策課長に質問させていただきます。

柿本委員の潜在的待機児童の質問で、「就学前児童は平成 25 年の 1 万 6717 名に対し、平成 29 年には 1 万 5843 人と 5.2%減少しております。今後もこの傾向が続くと見込んでおります。一方で、本市の保育需要は年々増加傾向にあり、平成 25 年の保育需要は 5,537 人、入所希望率は 33.1%でありましたが、平成 29 年には保育需要が 5,912 人、入所希望率が 37.3%と高い伸びとなっています。」。また、「本市の保育需要は当面高い伸びが続くと考えており、ピークと想定している平成 35 年には、保育需要は約 6,300 人、入所希望率は 47%程度になると見込んでおります。これに基づき、待機児童の早期解消を目指し、平成 31 年度に必要と予測している 408 人の受け皿に対し、平成 35 年のピーク時に必要と予測をしている 552 人の受け皿を、今後 2 年間で前倒しして確保していく予定」と答弁されていますが、本市が厚生労働省子ども家庭局に、奈良県を通じて提出された子育て安心プラン実施計画で示されている保育需要の数値が異なっています。その理由と、この今後 2 年間とは、今年度からの計画と考えるおられるのか、また、その後、修正などありましたら教えてください。

◎玉置卓子ども政策課長

林委員の御質問にお答えをいたします。

子育て安心プランと待機児童解消プランにおける数字の差異でございますが、就学前児童数は、子育て安心プランでは 4 月 1 日時点の児童数を計上しているものに対しまして、待機児童解消プランでは 5 月 1 日時点の数字を採用しているものでございます。

また、保育需要につきましては、子育て安心プランでは 2 号認定及び 3 号認定の総申し込み数としているのに対し、待機児童解消プランでは各年 4 月 1 日時点の国基準の待機児童数と入所児童数の合計としていることによる差異でございます。

次に、待機児童解消プランの実施年度でございます。平成 31 年 4 月の待機児童解消を目指して取り組みを進めているものでございまして、昨年度から実施しているものでござい

ます。

本プランを着実にやっていくことで、保育需要に対する受け皿の確保は一定できたものと考えており、本年4月1日時点の待機児童数は76名と、昨年度と比較いたしまして約半数と、一定の効果が出ているものと考えております。

しかしながら、潜在的保育需要など、今後の保育需要の予測は大変難しいと考えておりました。今後の待機児童の推移を見ながら、さらなる対応を検討してまいりたいと考えております。

以上でございます。

◆林政行

ありがとうございます。

数字の差異については、推計月の違いということで理解しました。保育需要量につきましては、私の質問の仕方も反省しておりますが、平成29年4月までの実績は、子育て安心プランも待機児童解消プランも国基準の数値を使用していると思っております。これは、子育て安心プラン実施計画の作成要領にも書かれていることなので、間違いないかと思えます。

そうすると、平成30年以降の見込みのことと推測するのですが、子育て安心プランは総申し込み数との奈良市の見解ですが、作成要領に書かれているものと違うと思えます。そして、待機児童解消プランの見込みは、国基準の待機児童数と入所児童数の合計ということであれば、保育需要量の中には、潜在的待機児童数は含まれていないこととなります。

平成35年は、約6,300人の保育需要で、47%程度の入所希望率の見込みなので、約1万3404人の就学前児童数の予測なら、潜在的待機児童は入所希望率を上げて対応していると想定できます。

しかし、待機児童解消プランでは、保育需要量だけを用いて整備目標量を決めているので、そうであるなら、潜在的待機児童を加味されていない計画となってしまいます。私の理解不足もありますが、改めてここは教えてください。

事前の話では、国基準の待機児童数と入所児童数と潜在的待機児童数の合計が保育需要量と聞いておりましたので、それを前提に進みます。

先ほどから子育て安心プラン実施計画の話をしておりますが、平成30年以降の見込みを見ていくと、多少の数値の差はあれ、奈良市待機児童解消プランを反映したものと推測できます。子育て安心プラン実施計画については一点、59人の待機児童数の奈良市の見込みが、実際は76人の待機児童数と、17人の乖離が生じています。

この作成要領には、乖離が出た場合は、就学前児童数の動向や保育ニーズの動向などの要因がそれぞれどの程度影響しているか精査、分析し、必要に応じて翌年度以降の見込みの見直しを行うことになっていきますので、精査、分析した結果は、子育て安心プラン実施計画だけでなく、奈良市の待機児童解消プランにも生かしていただくようお願いします。

潜在的保育需要の予測は大変難しいとのことですが、東京都は、内閣府国民生活局「保育サービス価格に関する研究会」で行った大規模アンケート手法、仮想市場法を用いて潜在的待機児童数を推計しています。私も東京都福祉保健局に確認したところ、東京都保育ニーズ実態調査結果報告書を教えていただき、これらを反映し、潜在的待機児童も含めた待機児童対策を行っていると聞いております。

東京都の保育ニーズ実態調査報告書の一部に触れると、教育・保育を利用していない人は24.5%となっており、その24.5%の方々に待機児童にならずに子供を預けることができる場合の教育・保育サービスの利用希望を聞いたところ、「利用したい」が全体の86.9%であったということでした。

東京都と一概に比較はできませんが、奈良市もこの状況であるならば、奈良市の計画以上に保育需要は高まると考えられます。東京都の手法を参考にするなどして、奈良市も潜在的待機児童数を推計するべきではないかと感じています。

この待機児童の質問をするに当たり、大阪市で民間の認可保育所を経営されている方からも話を聞きました。大阪市も国基準の待機児童数を発表しておりますが、潜在的待機児童数は3倍近くいるというのが多くの現場を熟知している方々の認識であること、また、保育士不足も慢性的に起きているなど、さまざまなことを教えていただきました。

この経緯もあり、奈良市の待機児童対策に危機感を持っているわけですが、だからといって、奈良市の財政が厳しい中、さらなる認可保育所をふやすべきとは全く考えておりません。今後は、さらなる保育需要に対応するため、企業主導型保育事業を後押ししていただきたいと思うとともに、見直すべきところを徹底的に見直していただきたいと思っております。

そこで、再度、保育所・幼稚園課長に伺います。

厚生労働省が定める認可保育所の児童1人当たりの床面積基準や、ゼロ歳児3人に対して1人の保育士、1・2歳児6人に対して1人の保育士など、保育士の最低配置基準、また、所得階層ごとにこれくらいの保育料であるべきという国基準を定めておりますが、これら国基準を超えた奈良市の独自基準を設けているのか、また、設けている場合、その理由について教えてください。

◎栗山稔保育所・幼稚園課長

林委員の御質問にお答えいたします。

委員お述べのとおり、保育士の数につきましては、国が児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の中で、最低基準を乳児おおむね3人につき1人以上、満1歳以上満3歳に満たない幼児おおむね6人につき1人以上とすると定めており、本市におきましても、奈良市児童福祉施設の設備及び運営に関する基準を定める条例の中で国と同じ基準で定めております。

この国の最低基準には、「児童福祉施設においては、最低基準を理由として、その設備又は運営を低下させてはならない。」と明記されており、さらに「児童福祉施設は、最低基準

を超えて、常に、その設備及び運営を向上させなければならない。」ともありますことから、保育の質を担保するという観点から、民間保育所に関しましては、幼児5人につき1人の保育士を配置する園に対しまして、1歳児保育事業補助を行い、児童受け入れに必要な保育士確保を支援してきたところでございます。

以上でございます。

◆林政行

ありがとうございます。

民間の保育所については、保育士の最低配置基準を加配しているということです。少し補足をしますと、待機児童数を一人でも減らそうという思いで、この制度を使わない民間保育所も奈良市にはあるということを伝えさせていただきます。

平成28年4月7日に「待機児童解消に向けて緊急的に対応する施策について」の対応についてが、厚生労働省から通知されています。これは、全ての自治体に通知されているものではなく、この通知の対象となる自治体のみに対策を求められているものであり、その対象自治体に奈良市も入っています。この緊急対策の中に、国の定める基準を上回る配置をしている自治体は基準を見直し、各保育所などにおいて一人でも多くの児童を受け入れていただくよう取り組みなさいとなっています。

それも踏まえて、奈良市は待機児童解消プランを実施しています。その目的は、待機児童を一人でも解消していくことが一丁目一番地であるはずですが、そうであるならば、まずは待機児童の解消、それが完全に解消された後、国の定める基準の緩和を検討するのが本来の筋であります。また、保育の質という言葉も、その言葉がひとり歩きしているように感じます。民間施設だけ基準を緩和していますが、保育の質を出すなら、なぜ公立施設の基準を緩和しなかったのでしょうか。民間と公立では保育者の質が違うのでしょうか。決してそんなはずはありません。

また、ほかの自治体でも、国基準で立派にやられているところはあります。それらの自治体との比較検証はされているのでしょうか。保育の質の言葉を使うことは否定しませんが、その言葉を使うだけのエビデンスもしっかり奈良市として持ってほしいと感じています。

そして、認可保育所にも入れない方がこの今もいるということ、その議論の際には深く認識していただきたいと思っております。

補助については、一般的には民間施設は公立施設に比べて運営費は低いので、正当な理由があれば民間施設に補助金を出すことには反対ではありません。今回、ほかの自治体ではデータがある認可保育所の年齢別運営費を聞き、税金のあり方も伺いたかったのですが、奈良市は現在持っていないということですので、今後作成をお願いします。

「待機児童解消に向けて緊急的に対応する施策について」の対応についての厚生労働省の通知には、5つの構成で緊急対策が書かれていますので、奈良市は対象自治体であることに

は間違いのないのですから、いま一度見直しの検討をお願いします。

平成 28 年 2 月 18 日に保育所等による保育士配置に係る特例についての通知が、厚生労働省より出されています。また、この通知と同等のものが、平成 28 年 4 月 1 日に認定こども園における職員配置に係る特例についてが、内閣府子ども・子育て本部統括官ほか 2 名の連名で通知されています。これは、朝・夕は子育て支援員の研修を受けた者で一部代替可、昼間も幼稚園教諭や小学校教諭などで一部代替可などが盛り込まれています。奈良市は現在これらを取り入れておりません。

こちらについては、国が保育所の認可主体である都道府県、指定都市、中核市の 114 の自治体を対象として、平成 28 年 10 月 1 日時点の状況を調査しています。その時点で 84 の自治体を実施している、14 の自治体の実施の検討の状況でありました。また、保育の質の観点の回答で、特例の実施によって生じた問題で、問題があったと回答された件数は、それぞれ 1～3 件ありましたが、パーセントでいうと全体の 1～2%でした。国も全く議論せずに通知を出しているわけではなく、保育の質などのさまざまな議論の末に、一定の方向性を導き出した通知でもあります。

先ほども申し上げましたが、大阪市でも保育士不足が慢性的に起きているそうです。その上で待遇改善も行っていますので、自然と人材は流れていきます。何度か検討はされているようですが、ほかの自治体の現状を一度洗いざらい調査し、再度行政の中で俎上に上げていただきたいと思っております。

続きまして、株式会社であることを理由に認可保育所への参入を認めない自治体に対し、株式会社に対して差別をしないようにとの厚生労働省の通知を出しています。奈良市は、公募のときに株式会社が参入できない条件になっていると聞いておりますが、その理由を教えてください。

◎栗山稔保育所・幼稚園課長

委員の御質問にお答えいたします。

平成 12 年に厚生労働省児童家庭局長通知、保育所の設置認可についてが発出され、保育所の設置主体の制限が緩和され、社会福祉法人以外の者による保育所の設置が可能となりました。

しかしながら、保育所を運営する事業が安定的、継続的に行われることが重要であり、安定した経営母体である社会福祉法人が適しているという観点から、本市におきましては、奈良市民間保育所設置認可基準におきまして、設置経営主体を社会福祉法人と定めているところでございます。

以上でございます。

◆林政行

ありがとうございます。

保育所の設置主体に関しては、2000年の規制緩和によって制限が撤廃されています。また、経営形態にかかわらず、公平・公正な認可制度の運用がなされるように、平成25年5月15日、新制度を見据えた保育所の設置認可等についてが、厚生労働省による通知からも確認されていると思います。

さらに、平成26年6月25日、保育分野に関する調査報告書について、公正取引委員会により保育所の設置運営について、国や自治体は株式会社も含めて多様な事業者の参入を促すべきだと結論を出しています。奈良市の懸念に対しても、「株式会社でも社会福祉法人でも、法人形態による大きな違いはなく、結局、個々の事業者の問題である」、「法令による基準を遵守しなければならないため、質の切下げは不可能である」、「社会福祉法人であっても、事業の存続ができなくなった例がある」、「今は、賃貸物件により保育所を運営する社会福祉法人も多く存在し、撤退時の残余財産に係る規制がないことを根拠に株式会社等の参入を認めないとの理屈の妥当性は小さくなっていると思われる」などの意見もあって出された結論ですので、一度内容の御確認をお願いします。

私は、公募の門戸は広げるべきであり、正当な審査で最終決めるべきとの考えです。それが最終的に利用者、市民にとってもいい施設になると感じています。再度御検討をお願いします。

平成29年度地域子育て支援拠点の保護者利用者数は6万5538人、子供利用者数7万5143人、利用者数合計が14万681人でありました。この利用者数は年々ふえています。また、利用者数の中で相談を受けた相談件数は8,477件であり、保育園やこども園などに関する相談を受けた相談件数は861件でした。その割合は10.2%です。同じ人が重複して相談されているケースもあると思いますが、待機児童の観点からも非常に興味深い数字だと思っています。

今年度、この地域子育て支援拠点の相談体制のさらなる強化が予定されています。非常にいい取り組みと感じておりますので、今後も保護者や子供に目を向けた支援を子ども育成課の皆様にはよろしくお願いします。

今回、待機児童を取り上げましたが、目的の解消を目指す方向は同じと思います。私は私の目線で質問をしますが、担当課の皆さんは、担当課の皆様の目線で待機児童解消プランのさらなる強化をよろしくお願いします。

最後に、少し時間がありますので、先ほど申した保育士配置基準を国の定める基準に戻すことも低年齢児の待機児童解消につながることでありますが、もう一つの対策として、年齢別定員の弾力化で空き定員を縮小する方法を述べさせていただきます。

保育園の新設が相次いでいるときには、定員増加数と実際に保育園に入った利用児童の増加数との間にギャップが生じます。例えば、2017年4月までの1年間に、奈良市の保育サービスの定員数は149人分増加しましたが、実際の利用児童数は101人増にとどまりま

した。その差は48人になります。このギャップを空き定員と言います。もしこれが埋められていたならば、2017年の待機児童数は163人から115人になっていた計算になります。多くの認可保育所では、入園した児童が小学校入学まで在園していることを前提に、3歳から5歳の高年齢児の定員を多く設定しています。

しかし、新設園で実際に定員が埋まるのは、待機児童が多いゼロから2歳の低年齢児です。高年齢児の定員枠が余ってしまいます。そのため、空き定員が生じてしまうようです。もちろん、高年齢児のあきを活用して、翌年度に一時保育を実施する自治体もあります。しかし、一時保育は確実に利用できるかわかりませんから、母親の勤労が大きく制約されます。また、待機児童数が減ることもありません。もし、初めから高年齢児の定員枠を減らし、低年齢児の定員にある程度振り分けることができれば、空き定員数が縮小し、待機児童数を減らすことができます。

もちろん、何年も経過すれば、低年齢児童が高年齢になって、空き定員数は縮小しますが、実際には途中で幼稚園に移ったりする子供もいますので、高年齢児の定員を2歳児と同数確保していく必要はありません。皆さんのこれまでの経験から、大体どの程度高年齢児が減っていくかはわかっていると思います。その分をあらかじめ低年齢児に振り分けることがいいとも考えます。

また、園バスの利活用や、近隣の預かり保育のある幼稚園や大きな認可保育所に3歳時から移る協定を結んでおけば、さらに大胆な低年齢児への定員振り分けが可能であるとも考えます。

定員の弾力化自体は何の規制にも触れません。自治体が決断すれば、すぐに実施可能であります。これにつきましては、御検討よろしく申し上げます。

これで私の質問を終わらせていただきます。