

第1章 待機児童問題と小規模保育

1-1. 待機児童問題

保育所へのニーズの高まり

まず、小規模保育がその一端を担っている、日本の保育制度の歴史を簡単に振り返ってみましょう。

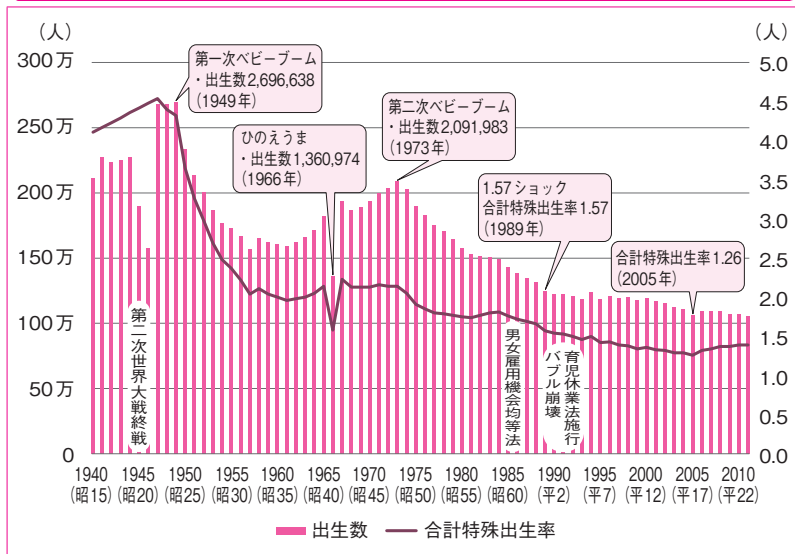
日本の保育所は、第二次大戦後、1947年に制定された「児童福祉法」に基づいて、国の「児童福祉施設」として認可されるようになりました（国の認可を受けている保育施設は正式には「保育所」と呼ばれます）。保護者が働いたり病気であったりして、子どもの世話が充分にできない場合に、その子どもの保育をする施設です（ちなみに幼稚園は、学校教育法を根拠にした教育施設と位置付けられています）。

サービス業の拡大を始めとする産業構造の変化や、1986年の男女雇用機会均等法の施行を経て、働く女性の数は増え、それに伴って保育所へのニーズも増えていきました。これと同時に日本では少子化も進んでいきます。一人の女性が一生の間に産む子どもの平均数（合計特殊出生率）は、1989年にそれまでで最低の1.57を記録してニュースになったのを皮切りに、2005年の1.26で最低記録を更新し、その後わずかに持ち直したものの、少子化傾向は続いています（図表1-1参照）。

少子化が続くと、これから働ける人の数がどんどん少なくなり、経済の活力や、社会福祉制度を維持していくのが難しくなる可能性があります。日本政府は、この問題に対処するため、いろいろな対策をとってきましたが、その中で代表的なものが、①子どもを産みたい人が産みやすい環境を整える子育て支援、②育児世代の女性の労働力としての活用でした¹。

¹ 社会保障審議会少子化対策特別部会「第一次報告一次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」（2009年2月24日）

図表 1-1 日本の出生数と合計特殊出生率の推移



出典：厚生労働省「人口動態統計」、作成：全国小規模保育協議会

待機児童の増加

女性が出産後も働き続けられる環境を整えるため、1992年には育児休業法により育児休業制度が企業に義務化されました。しかし、育児休業期間が終わって仕事に戻ろうとしても、働いている間に子どもを世話してくれる人がいなければ、働くことはできません。1980年代までは保育所は3歳児以後の入所が中心となっており、1990年代に入っても、産前産後休暇後や育児休業期間後の子どもを預かれる、0歳児保育や1歳児保育を行っている保育施設は多くありませんでした。このギャップを埋めるため、1994年に発表された、子育てと仕事の両立を支援するための政府の五カ年計画、通称「エンゼルプラン」のなかに保育制度の改革が組み込まれました。保育所の保育料の適正化や、入所手続きの簡便化などを謳ったこの改革で、認可保育所の保育料が国庫から補助されたり、保育所の入園が自治体で一括化されたりする制度の基盤が整え

られました。

認可保育所に入る必要または資格があるのに、定員が足りず入園できない子ども、いわゆる待機児童が社会問題として意識され始めたのはこの頃からです。1995年に初めて国によって集計・発表された待機児童の数は、28,481人でした。

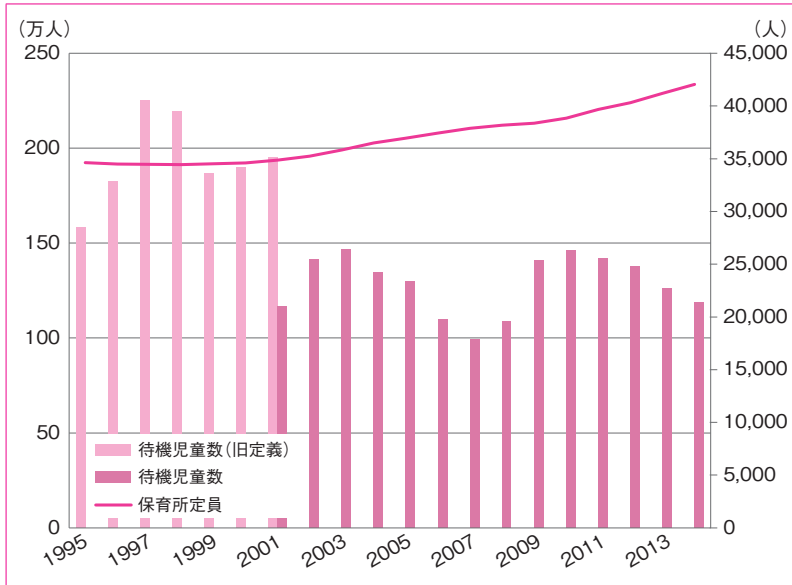
「エンゼルプラン」のあと、2000年には「新エンゼルプラン」、2005年には「子ども・子育て応援プラン」と、国の子育て支援五カ年計画は切れ目なく策定されてきました。どの計画にも、待機児童の解消は目標のひとつとして盛り込まれ、また、計画期間中にも様々な方針や基本法が作られました。2000年には認可保育所の運営主体に民間事業者の参入が認められました。また、2001年には「待機児童ゼロ作戦」が発表され、民間活力の導入により、2002年から2004年の3年間に毎年5万人ずつ保育所の定員を増やすという目標が掲げられました。2008年2月には「新待機児童ゼロ作戦」が発表、同年7月には家庭的保育（保育ママ）を法制度のなかに位置づけるなどの児童福祉法改正が行われるなど、立て続けにさまざまな施策や方針が示されてきました。

このような国や自治体の施策は一定の成果をあげ、保育所の定員は2000年以降増え続けています。2013年から2014年にかけても、認可保育所の定員は4万7千人分増え、2014年4月時点で233万6千人でした²。

しかし、待機児童数には大きな減少は見られませんでした。過去10年間の4月時点での全国の待機児童数は1.8万人から2.6万人の間を推移しており、2014年4月1日時点での待機児童数は21,371人、6年連続で2万人を超えました（図表1-2参照）。保育所は一般に4月に一斉に新入園児を受け入れ、年度途中の入園は空きが出ない限り難しいため、待機児童の数は年度の後半に向けて増える傾向があります。例えば、2013年10月時点では全国の待機児

²厚生労働省「保育所関連状況とりまとめ」2014年

図表 1-2 待機児童数の推移（各年度 4 月時点）



出典：厚生労働省「保育所関連状況とりまとめ」「保育所の状況等について」「保育サービス需給・待機の状況」、作成：全国小規模保育協議会

童の数は4万4118人と、同年4月時点と比較して約2倍となりました。保育所の定員数は増え続け、子ども全体の数は減り続けているのに、なぜ待機児童は減らないのでしょうか。

理由のひとつには、労働環境や雇用制度、ライフスタイルの変化により、子どもが生まれても夫婦で働かざるを得ない、または夫婦で働くことを選択する保護者が増えてきている状況があります。子どもを持つ保護者のうち、子どもを預けて働きたい人の割合が増えているため、子どもの全体数は減っていても、保育所を必要とする子どもの数は、増え続けているのです。

そして、もうひとつの理由としては、待機児童にみられる年齢的、地域的な偏りがあります。その状況を詳しく見ていきましょう。

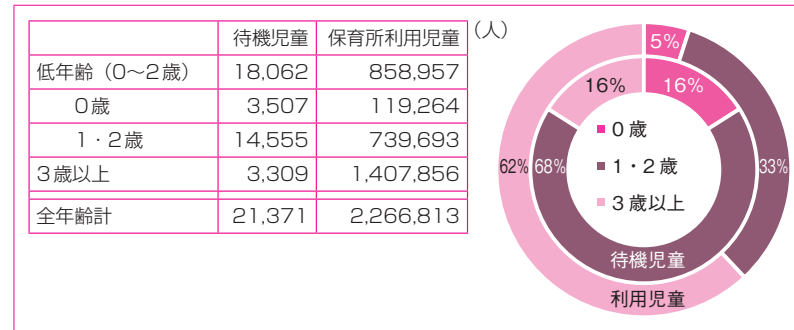
低年齢・都市部に多い待機児童

図表1-3にあるように、待機児童の8割以上は0～2歳の低年齢の子どもです。そのうち、特に1・2歳の子どもが多く、全体の7割近くを占めています。この状況の裏返しとして、保育所を利用している子どもたちの6割以上は3歳以上で、低年齢児は4割程度です。また、待機児童は都市部に多いことも特徴で、都道府県別では東京が8,672人と圧倒的に多く、その他、首都圏（埼玉・千葉・東京・神奈川）、近畿圏（京都・大阪・兵庫）の7都府県（政令指定都市・中核市含む）およびその他の政令指定都市・中核市の合計が、全待機児童の80%（2014年）を占めています。

0～2歳の低年齢の子どもの保育には、発達面からも安全面からも、3歳以上の子どもより注意深いケアが必要です。施設や職員の配置なども3歳以上のクラスよりも手厚くすることが求められます。このため、就学年齢までのすべての年齢の子どもを預かる大きな保育施設を作った場合でも、低年齢児の定員数は、3歳以上の子どもの定員数に比べてあまり増えないのです。

都市部では人口も雇用機会も多く、働いている、または働きたいと考えている人がそれに伴って多いため、子どもを預けたいという保護者の数が増えるのは自然なことです。しかし一方で、都市部では地価や家賃が高く、保育施設

図表 1-3 2014年4月時点での認可保育所利用児童と待機児童



出典：厚生労働省「保育所関連状況とりまとめ」2014年、作成：全国小規模保育協議会

を作るための土地や建物を確保するのに多額の投資が必要であったり、そもそもそのような物件がなかなか見つからなかったりということも多くあります。保育所として国の認可を受け保育料補助を得るためには、国の定めた条件を満たさなければなりません。これまでは、認可条件のなかに、園の定員が原則60人（過疎地など、一定の条件を満たす場合は20人）以上であることと、一定の面積の園庭があることが定められていました。60人以上の子どもがのびのびと過ごせる園舎と園庭がある保育施設を、都市部で新たに作るの簡単なことではありません。また、大きな保育施設を作っても、低年齢児の定員数が大幅に増加するわけではないことは、前述のとおりです。

1-2. 待機児童問題対策としての小規模保育

認可外保育所の増加

待機児童解消を謳うこれまでの政策は、このような構造的な問題の解決になかなか至りませんでした。そのような環境のなか、それでも保育が必要な子どもの受け入れを担ってきたのが、国の認可と補助金を受けない、いわゆる認可外保育所です（図表1-4参照）。

保育所への需要が高まるにつれ、認可外保育所の数は増え続けていきました。2014年3月当時、認可外保育所は全国7,939園の届出があり、203,197人の子どもが利用していました。2009年には7,284園、176,421人だったので、5年間で655園、26,776人、施設数にして9%、利用人数にしておよそ15%増加したことになります³。

同じ5年間で認可保育所も22,925園（利用者2,040,934人）から24,425園（利用者2,266,813人）と施設数で7%（1,500園）、利用人数11%（225,879人）の増加を示していますが、保育所への需要は吸収し

³厚生労働省「認可外保育所現況まとめ」

図表 1-4 認可保育所と認可外保育所

認可保育所	国が定めた設置基準（施設の広さ、保育士等の職員数、給食設備、防災管理、衛生管理等）をクリアして都道府県知事に認可された施設。大幅な公的資金補助があるため、保育料は比較的安価（月額2～5万程度）。原則として、その市町村に在住・在勤・在学の人が利用可能。	
認可外保育所	園庭の広さなど様々な設置基準の関係で、国の認可を受けていない保育施設。自治体に申請をし、保育士の人数・保育面積・設備等で一定の基準を満たす必要がある。	
	自治体独自の補助制度の下にある保育所	自治体が独自の基準で認証し、補助している保育施設。保育料の設定は各保育所が行うが、上限がある（月額7～8万円程度が一般的）。例：東京都認証保育所、仙台市せんだい保育室など
	その他の認可外保育所（ベビーホテル、事業所内保育所などを含む）	保育料の設定は各保育施設が行う。公的補助がない独立の施設では、保育所と同様に利用した場合、月額10～15万円程度の保育料になることがある。

作成：全国小規模保育協議会

きれず、受け皿としての認可外保育所が、認可保育所を上回るスピードで増設されていたことがわかります。

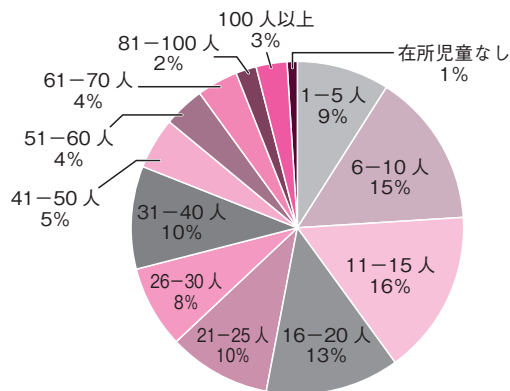
認可保育所の基準というハードル

待機児童問題は、都市部、また2歳以下の低年齢児でもっとも顕著であること、また、認可外保育所が待機児童の受け入れ先として機能してきたことは、ここまでに見てきたとおりです。

全国の認可外保育所について厚生労働省が2009年に行った調査によると、認可外保育所の半分以上は在園児20人以下の規模だということがわかっています（図表1-5参照）。また、同じ調査で、認可外保育所運営事業者が、認可保育所として申請したくてもできない一番の理由として挙げたのが、「定員60人以上という認可の基準を満たせない」ということでした（回答者の40%）（図表1-6参照）。

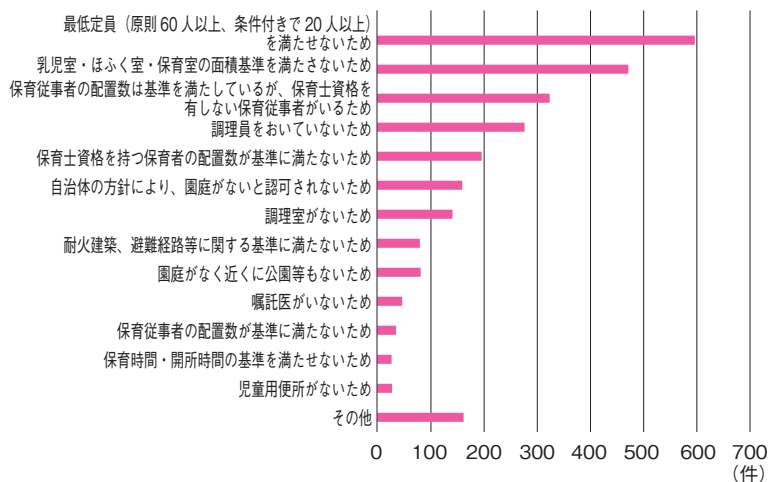
ここから、まとまった土地がない都市部では認可の定員基準を満たせるような大きな保育所の新設が難しく、20人以下の小規模認可外保育所が待機児童（その大半は0～2歳）の受け入れ先となっている状況が見えてきます。

図表 1-5 在園児童数別認可外保育施設



出典：厚生労働省「地域児童福祉施設等調査報告」2009年、作成：全国小規模保育協議会

図表 1-6 認可保育所への移行ができない理由



出典：厚生労働省「地域児童福祉施設等調査報告」2009年、作成：全国小規模保育協議会

その中で、保育所に対して、国ではなく自治体が認証し、補助を行うという流れが出てきました。ここで、「認可外保育所」は自治体の認証・補助のある

保育所と、全くそれら認証・補助のない保育所の二重構造となりました。

小規模保育は当初、安心子ども基金を活用した試験的事業という枠組みで行われ、それらは自治体においては「グループ型（NPO型）家庭的保育」という名前で実施されました。東京都の認証保育所、横浜保育室、せんだい保育室などは、その流れの中で生まれたものです。

これらの保育施設では、認可保育所が吸収しきれない保育ニーズに対応するため、低年齢の子どもに重点的に対応したり、保育時間を延長したり、また、駅前などの便利な場所に設置したり、園庭のかわりに近所の公園などを外遊びの場として利用したりと、柔軟な運用が可能なのが特徴です。また、行政の監査の目と補助金が入ることで、保護者にとっては一定の安心感があります。

加えて、小規模保育という保育の形態が自治体に採用されてきた理由は、他にもいくつか考えられます。集団保育が望ましいとされている3歳以上の子どもとは対照的に、0～2歳の低年齢児には、小グループで保育者の目が行き届く小規模保育が適当と言う意見があることがひとつ。また、一般的な認可保育所よりも保育者の配置が手厚く、子どもと保育者との関わりの密度が濃くなる傾向があり、これも低年齢児の保育体制としては好ましいとされています（少人数保育が低年齢児の発達に与える影響については、後の第3章で改めて述べます）。専用の園庭などがない点も、歩行が安定し活動範囲が広がる前の低年齢児であれば、大きなデメリットとはなりません。

さらに、小規模保育の機動性もメリットのひとつです。小規模保育はその名のとおりに規模が小さいため、設備の整備や人員の確保などが比較的低コストかつ短期間で行えるという特徴があります。まとまった土地を探すための労力・時間や、長い建設期間をかけることなく、保育需要のある地域にピンポイントで開園することで、地域の子どもと保護者のニーズに応えることができるのです。

このような特徴・利点のある小規模保育は、2001年頃から待機児童解消

に取り組むいくつかの自治体で、自治体独自の補助制度を通じて取り入れられ、徐々にその数を増やしていきました。その後、民間と自治体が主導となって作ったモデル事業の有効性に内閣府が気づき、当時考案されていた「子ども・子育て支援新制度」に帰結したのです。

コラム

■コラム 過疎地・へき地の保育維持対策としての小規模保育

小規模保育が認可保育所として認められることによって恩恵を受けるのは、待機児童に悩む都市部だけではありません。人口や子どもの数が少なく、定員60人を確保して認可保育所を設立することが難しい人口減少地域でも、小規模保育の果たせる役割はあります。

なぜなら、人口の少ない地域でも、定員6～19人の小規模保育であれば、認可保育所として国の補助金を受けながら、地域の子どものために保育を提供することができるからです。

子どもの人口が少なく、定員60人の認可保育所の運営が難しい過疎地では、これまで、特例として定員20人以上で認可保育所を設立することができました⁴。また、さらに子どもの人口が少ない僻地では、園児が10人程度でも「へき地保育所」という認可外保育施設として、一定の補助金を受けられるという制度もあります。2006年の厚生労働省の調査では30人以下の認可保育所は全国に1,211園、また2011年の調査では、へき地保育所は全国に529園あります。

小規模保育が認可化されたことで、へき地保育所の多くは認可への移行をめざすことができます。定員の下限が6人までに下がることで、事業者は地域のニーズに合わせた保育の提供がしやすくなり、人口の少ない地域でも、働く保護者のために、子どもを安心して預けられる、利用しやすい保育所を設立できるようになるでしょう。

⁴厚生労働省「人口減少地域に関連する保育制度の概要」(http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/02/dl/s0224-12g_0041.pdf) 過疎地で20人定員の認可保育所設立が認められるためには、過疎地である以外にもいくつか条件があります。詳しくはURLの資料をご覧ください。