

保育現場の実態を見つめる ～待機児童、新制度問題にふれて～

こんどう
近藤みきお
幹生

●白梅学園大学子ども学科・教授（保育学）

1. いま、保育現場で おこっていること

2013（平成25）年2月、東京都杉並区の親たちが、認可保育所に入園できないことに対し、不服申し立ての取り組みをおこなった。乳児を連れた親たちが、区役所へ直訴する光景がマスコミで報じられた。この動きは、東京都内をはじめ埼玉県など近隣地域へも広がった。杉並区では、新たに独自の計画を立て、保育所増設が進むことになった。親たち自身による保育所の入園を求める運動として、初めての出来事だといえるだろう。

いっぽう、これまで全国で待機児童数ワースト上位にあった自治体が保育対策を急ぎ、保育施設を増設したことで、「待機児童ゼロ」になったことが発表された。神奈川県横浜市の待機児童対策だが、国もこの施策に注目するメッセージを送った。そして安倍政権は、「待機児童解消加速化プラン」として、5年間かけて「待機児童ゼロ」をめざし約40万人の受け皿をつくる計画を掲げている。厚生労働省の発表によると、2013年4月時点の待機児童数は22,741人で、前年度より2,084人少なく、3年連続の減少である（9月12日報道発

表）。この間の待機児童対策が、一定の役割を果たしたという見解である。それにしても、相当数の待機児童が存在するといわれるが、問題の根本要因はどこにあるのか、どのように解決をめざす必要があるのかを考えてみたい。

ところで、2012年8月に、子ども・子育て支援新制度（子ども・子育て支援法、改正認定こども園法、児童福祉法改正関連法、以下、新制度と略）が成立した。現段階は、この新制度を2015年4月からスタートさせるために、「子ども・子育て会議」（地方版の会議も同時進行）による審議がおこなわれている。新制度の概要を、保育現場の課題から注視する必要もあるだろう。

待機児童問題とその解決方向、新制度の概要と保育現場の課題、以上2点について、ややくわしく考えてみよう。

2. 待機児童数の 推移と解決の方向性

現在、児童福祉法第24条1項において、市町村による保育の実施責任が定められている。親の就労状況や家庭の状態から、認可保育所に入る資格がある場合、市町村には、その子を入園させる責

任がある（保育の実施責任）。定員に空きがないなど、入園できないケースには、家庭的保育などの措置を講じなければならない。それでも、認可保育所に入園できない場合を、待機児童数としてカウントしてきた。やむをえず認可外の保育施設等に入園した場合も、待機児童数に含めてきたのである（1999年旧定義）。しかし2001年からは、認可外施設などに入った場合は、待機児童数から除かれるようになった（新定義）。つまり、待機児童数の定義自体が変化してきていることをおさえる必要がある。

1989（平成元）年のことだが、合計特殊出生率

が過去最低となった、いわゆる1.57ショック以降、国は少子化対策として保育施策を展開してきた。エンゼルプラン、新エンゼルプラン、子ども・子育て応援プランと次々にプランを立案し、その中で待機児童ゼロ作戦等をすすめてきた。だが、少子化に歯止めがかかってはいない。待機児童数の推移をみると、容易には改善されていないことがわかる。待機児童の新定義後（2002年以降）も、減少傾向ともいえず、2008年以降には増加傾向に転じている。2011年からは、連続して若干の減少が続いてはいる（表1）。国も認めるように、潜在的待機児童の存在を想定せざるを得ない。

表1 待機児童数の推移（1999年～2013年）

	各年4月現在 待機児童数 (全国)	備 考	
		旧定義	新定義
1999（平成11）年	32,225	旧定義	
2000（平成12）年	32,933		
2001（平成13）年	21,201	新定義	待機児童ゼロ作戦
2002（平成14）年	25,447		
2003（平成15）年	26,383		
2004（平成16）年	24,245		
2005（平成17）年	23,338		
2006（平成18）年	19,794		
2007（平成19）年	17,926		
2008（平成20）年	19,550		新待機児童ゼロ作戦
2009（平成21）年	25,384		
2010（平成22）年	26,275		
2011（平成23）年	25,556		
2012（平成24）年	24,825		
2013（平成25）年	22,741		待機児童解消加速化プラン

厚生労働省 待機児童数（4月現在）公表数値（1999年～2013年）より作成

しかし、ここでも、おさえておきたいことが2点ほどある。一つは、新定義後であっても、自治体によって、待機児童の定義自体がまちまちであるという問題がある。認可保育所に入園できずに「自宅で求職中」や「育児休業を延長」のケースを待機児童数から除外している自治体がある（札幌市、大阪市）。いっぽう、保育所に入園できず、「育児休業を延長したケースを待機児童数にカウント」した自治体（杉並区）もある。国が待機児童数の数え方を「統一すべきだ、そうでないと待機児童数の区分を変更するだけで、（待機児童数を）一瞬にして減らせる」という自治体首長からの批判がある（9月13日「朝日」世田谷区長の指摘）。定義自体が曖昧なままでは、待機児童を正確に把握できないのである。

二つ目は、「待機児童ゼロ」をめざすこと、つまり、子どもが保育所に入れさえすればよいのか、という問題がある。保育施設が充足され、子どもたちの入園が可能となることは、保護者にとってうれしいことである。しかし、後述する新制度における小規模保育のように、保育士のうち半数までは、保育士資格のない者が保育をしても可能とする基準緩和策が打ち出されている。小規模保育とは、6人以上で19人以下の保育施設で、待機児童の受け皿として検討中だが、無資格者による対

応等、保育の質が低下する側面が危惧されるのである。

こうしたことを踏まえ、待機児童の解決方向を考えるべきである。一つ目は、待機児童の定義を明確化し、保育の需要を正確に把握することが出発点となる。そして、基本的には認可保育所の増設をめざし、国・自治体が財政を拡充することだと考える。二つ目には、子どもの保育の質のレベルを落とさないよう、諸基準の改善をはかることである。保育所に入園させればよいということではなく、安心できる環境の中で、子どもの保育を保障することである。保育室の面積基準や保育者の配置基準を改善させ、保育を専門的に担う保育者たちの社会的地位の向上につなげていきたい。

3. 新制度の概要と 保育現場の課題

新制度は、2015年4月にスタートすることをめざして、子ども・子育て会議において諸基準が準備されている。従来の保育所、幼稚園、認定こども園という制度的枠組みからの大きな転換である。給付の事業の全体像として、子ども・子育て支援給付と地域子ども・子育て支援事業とが位置づけられる（表2）。

表2 新制度での給付・事業の全体像

	主な事業内容
子ども・子育て支援給付	<ul style="list-style-type: none"> ・施設型給付・・・保育所、幼稚園、認定こども園への給付 ・地域型保育給付・・・小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育
地域子ども・子育て支援事業	<ul style="list-style-type: none"> ・利用者支援、地域子育て支援拠点事業、一時預かり、乳児家庭全戸訪問事業 ・延長保育、病児・病後児保育 ・放課後児童クラブ ・妊婦健診

内閣府資料より作成、簡略化

これらの施策をどう具体化するのか、子ども・子育て会議において議論がおこなわれている。財源の流れとしては、子ども・子育て支援給付と地域子ども・子育て支援事業という二つの大きな方向性があり、市町村ごとにその需要を把握し、施策の具体化をはかるということである。また、保育所、幼稚園から新幼保連携型の認定こども園への移行が促されるが、義務化されることはない。それで、新制度の発端となった待機児童の解消につながるのかどうか、疑問点がのこる。さらに、地域型保育の小規模保育には、企業、NPO等の多様な主体の参加が検討されており、諸基準の規制緩和（保育士は無資格者でもよい）策が盛り込まれようとしている。

子ども・子育て会議は、国レベルの会議であるが、市町村単位の子ども・子育て会議の設置がすすめられている。新制度は幅広い分野にわたる事業で、保育現場からの意見や提言をおこなう取り組みが重要である。特に諸条件の改善により、規制緩和策ではない方向での意見表明が大事ではないだろうか。

4. 保育労働者の処遇の改善

— 子どもの発達保障の専門家、 保育者の地位向上をめざす —

いま、保育現場では、特に保育士の不足が問題になっている。その要因は何だろうか？待機児童の受け入れ先となる保育所では、定員弾力化という規制緩和策で、年度途中からの園児が定員以上に増え、保育労働そのものが厳しさを増している。労働条件も悪くなってきており、資格を得ても保育の仕事をめざす者が少ない面がある。また、いったん勤務しても、厳しい労働に直面し退職するケースもある。待機児童の急激な解消のため、非

正規職員や無資格者が保育の現場に入ることが多くなる等、保育士不足の要因はいくつかあるが、保育者の置かれた社会的地位を引き上げる必要性は明らかであろう。

公立保育所では、2003～2004年以降、保育所運営費が一般財源化され、正規職員の割合が各地で減少している。自治体内において、正規職員と非正規職員の割合が逆転している例も少なくない。公立保育所の民間委託問題も、際立って増えてきている傾向がある。

また、民間保育労働者の賃金は、他職種に比べても著しく低く抑えられてきている。賃金構造基本統計調査（2011年）によると、民間の全職種平均は32万3,800円となっているのに対し、保育士の月額平均基本給は、22万300円である。さらに、勤続年数についても、保育士8.4年、全職種11.9年となっており、他職種と比べて著しく低い状態である。保育の質を確保するために、公立・民間ともに賃金・労働条件等の改善を急ぐ必要がある。

今日、女性の社会進出はいうまでもない。核家族化のなかで、子育ての不安感の増大や児童虐待問題なども深刻化しており、子どもの成長・発達をめざす専門家として、保育者への期待が大きい。子どもたちが力いっぱい遊び、仲間と共に育っていくために、保育者の役割は重要で、社会的地位の向上をめざす世論の形成が求められている。

待機児童問題や新制度のゆくえに不透明感があるが、毎日の保育実践の現場こそ大事にしてほしい。諸施策の動向に注視し意見表明をしつつ、子ども、親、保育者の置かれている現状の改善をめざして議論を積み上げたい。一つひとつの園をどう充実させるか、研修をかさね保育の質的向上をめざすことも必要である。保育制度改革の大きな転換期ではあるが、保育現場の諸課題を改善する大きな世論形成こそ、緊要なのではないか。