

保育の過去・現在・未来を考える

～保育のこれまでのをどうとらえ、これからをどう導きだすか～

WT③制度・政策 中間報告 (2021.11.28)

大阪保育運動連絡会 岩狹

主な内容

1. 保育の周辺環境の変化
2. 国際比較 保育財政支出と保育環境
3. コロナ緊急事態化での保育調査から
4. 地域型保育事業の実態調査
5. 第6波に備えた代替保育の具体的提案（公立施設の活用）
6. 今後の課題

1 保育の周辺環境の変化

1－① 利用児童数の増加

保育所等の利用児童数の増加（社会福祉施設等調査より）

1996年：172万7318人 → 2019年：258万6393人 85万9075人の増加＝23年で約1.5倍

保育所等の施設数の増加（社会福祉施設等調査より）

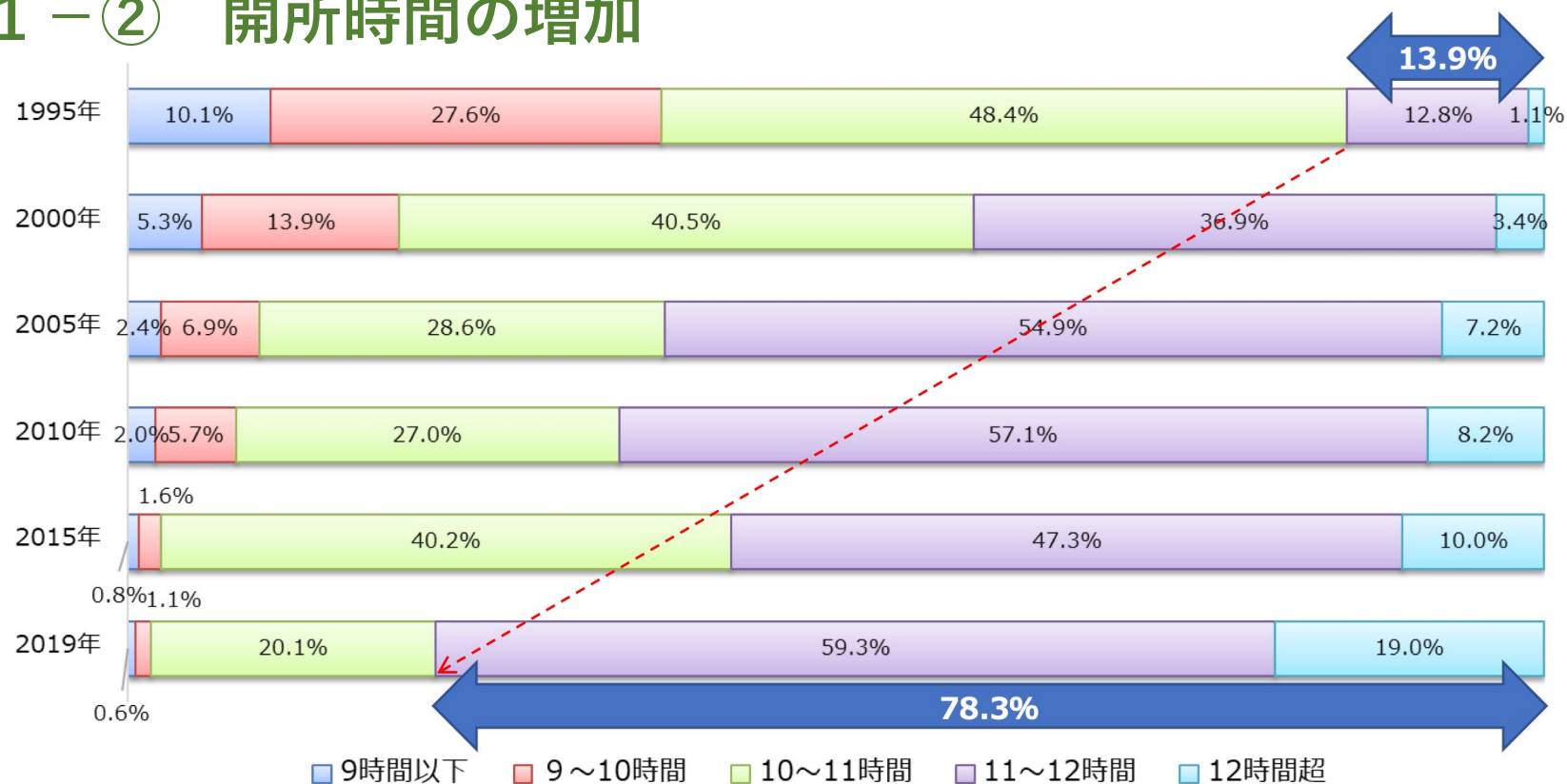
1996年：2万3811か所 → 2019年：2万8737か所 4926か所の増加＝23年で約1.2倍

施設の増加率（1.2倍）に比べ、利用児童数の増加率（1.5倍）の方が高いということは・・・

既存の施設に対して詰込み保育等による定員増

待機児童の解消が現場での保育士の負担に依存

1－② 開所時間の増加



11 時間以上開所の割合が 24 年で約 5.6 倍に増えている

※ 資料：各年版「社会福祉施設等調査報告」（厚生労働省）より作成。なお、2009 年版以降、同調査は政府の市場化テスト方針のもとで作業が民間委託され、回収率が下がり全数調査といえなくなっている。

1－③ サポートの必要な保育の増加

児童相談所における児童虐待相談対応件数（厚生労働省報告より）

1995年：2722件 → 2019年：193780件 191058件の増加＝**24年で約71.2倍**

障害児保育の実施状況 児童数（障害白書より）

2010年：45369人 → 2019年：77982人 32613人の増加＝**9年で約1.7倍**

児童のいる母子のみ世帯

1988年：55.4万人（児童世帯の約3.4％）→2012年：82.1万人（児童世帯の約6.8％）
26.7万人の増加＝**24年で約1.48倍**

日本語指導が必要な外国籍の児童生徒数（小・中・高等学校等）

2007年：25411人 → 2018年：40755人 15344人の増加＝**11年で約1.6倍**

1 — ④ 規制緩和

約20年にわたる規制緩和で保育は歪められてきている

1998年（平成10年）

常勤保育士に代えて短時間勤務保育士を配置することを認める規制緩和導入「**常勤保育士が8割以上・各組やグループで常勤保育士を1名以上配置**」が要件

2002年（平成14年）

「常勤保育士が8割以上」の規制が撤廃、**各組・グループに1名以上常勤保育士を配置**すれば、最低基準で規定する保育士として短時間勤務保育士を充てても差し支えない

2021年（令和3年）

「各組・グループに1名以上」規制も撤廃（待機児童がいる自治体）

年 度	規制緩和事項
1998 (平成 10) 年度	短時間勤務保育士の導入容認／給食調理の業務委託容認 定員超過入所の規制緩和——年度当初 10%、年度途中 15% (育休明け 20%)※
1999 (平成 11) 年度	定員超過入所の規制緩和の拡大——年度当初 15%、年度途中 25% (育休明けに産休明けを加え規制撤廃)※
2000 (平成 12) 年度	保育所の設置主体の制限撤廃
2001 (平成 13) 年度	短時間勤務保育士の割合拡大 (定員超過分) 定員超過入所の規制緩和の拡大——年度後半の制限撤廃※
2002 (平成 14) 年度	保育所の分園の条件緩和——定員規制および分園数規制の緩和 短時間勤務保育士の最低基準上の保育士定数 2 割未満の規制撤廃
2003 (平成 15) 年度	児童福祉施設最低基準緩和——保育所の防火・避難基準緩和
2006 (平成 18) 年度	認定こども園の制度化——地方裁量型等で実質的な規制緩和が行われた
2010 (平成 22) 年度	定員超過入所の規制緩和の拡大——年度当初の規制撤廃※ 給食の外部搬入容認——3 歳以上児・公私ともに
2011 (平成 23) 年度	最低基準の地方条例化に関わる地域主権改革一括法の成立 2013 年 3 月末日までに、都道府県・政令市・中核市で条例化
2014 (平成 26) 年度	4 階以上に保育室設置の場合の避難用外階段必置規制の緩和
2015 (平成 27) 年度	新制度実施により創設された地域型保育事業で、保育所の基準を緩和した基準の設定 (面積・保育士資格)
2016 (平成 28) 年度	最低基準における保育士配置に関する規制緩和 (特例での実施とされているが期限等はない)——最低 2 人配置原則の適用除外、小学校教諭等による代替容認、認可定員上必要とされる人員を上回って、常時基準を満たすために配置されるべき人員について知事等が認めるものでも容認する企業主導型保育事業の創設で、保育所の基準を緩和した基準の設定 (面積・保育士資格)
2017 (平成 29) 年度	国土交通省告示改正で、既存事務室等から保育室への転用を促す採光規定の緩和

表 保育所に関わる規制緩和事項

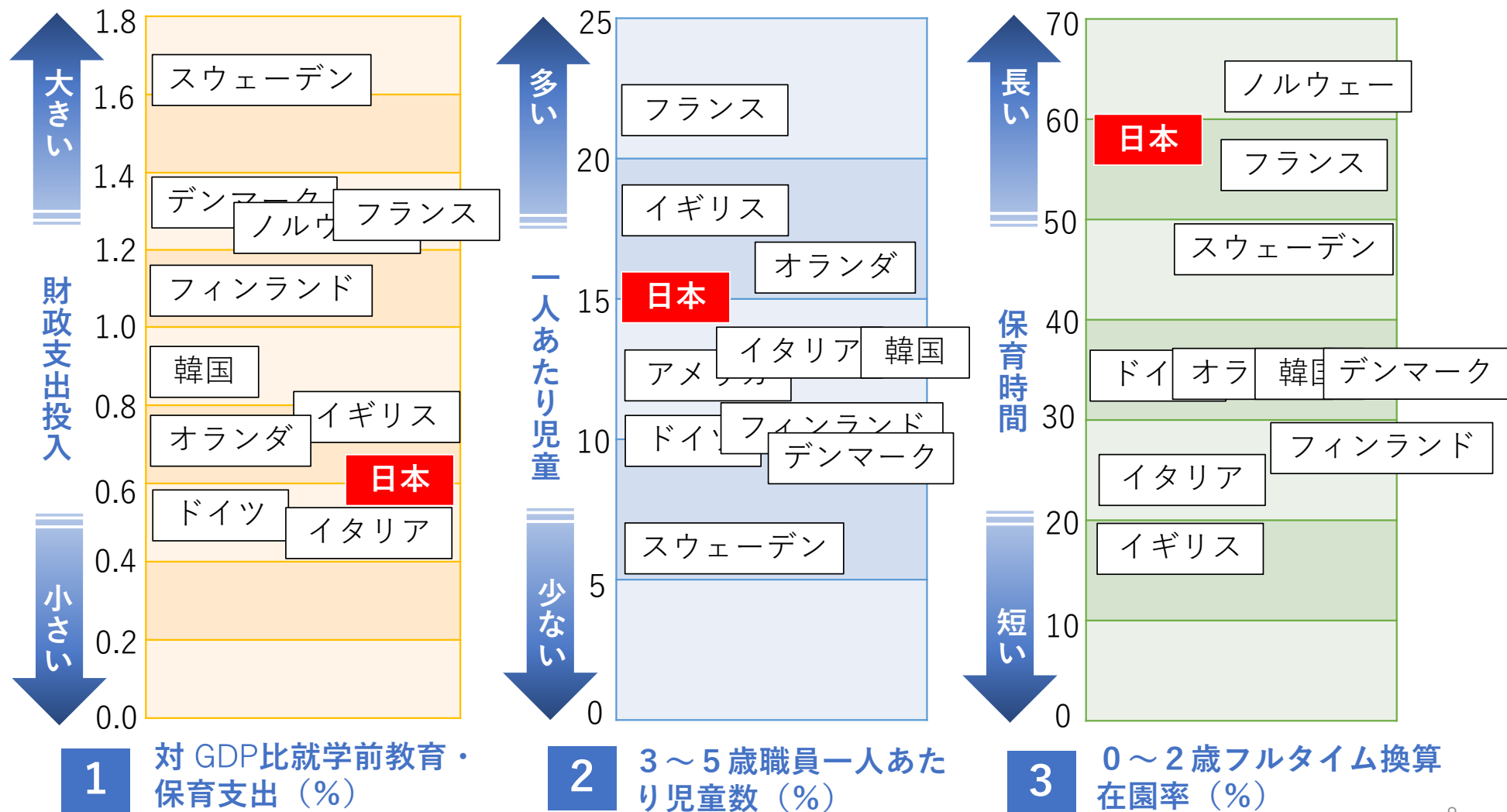
※は最低基準を達成した範囲での緩和措置

出典：全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書2018年版』ちいさいなか
ま社、2018年

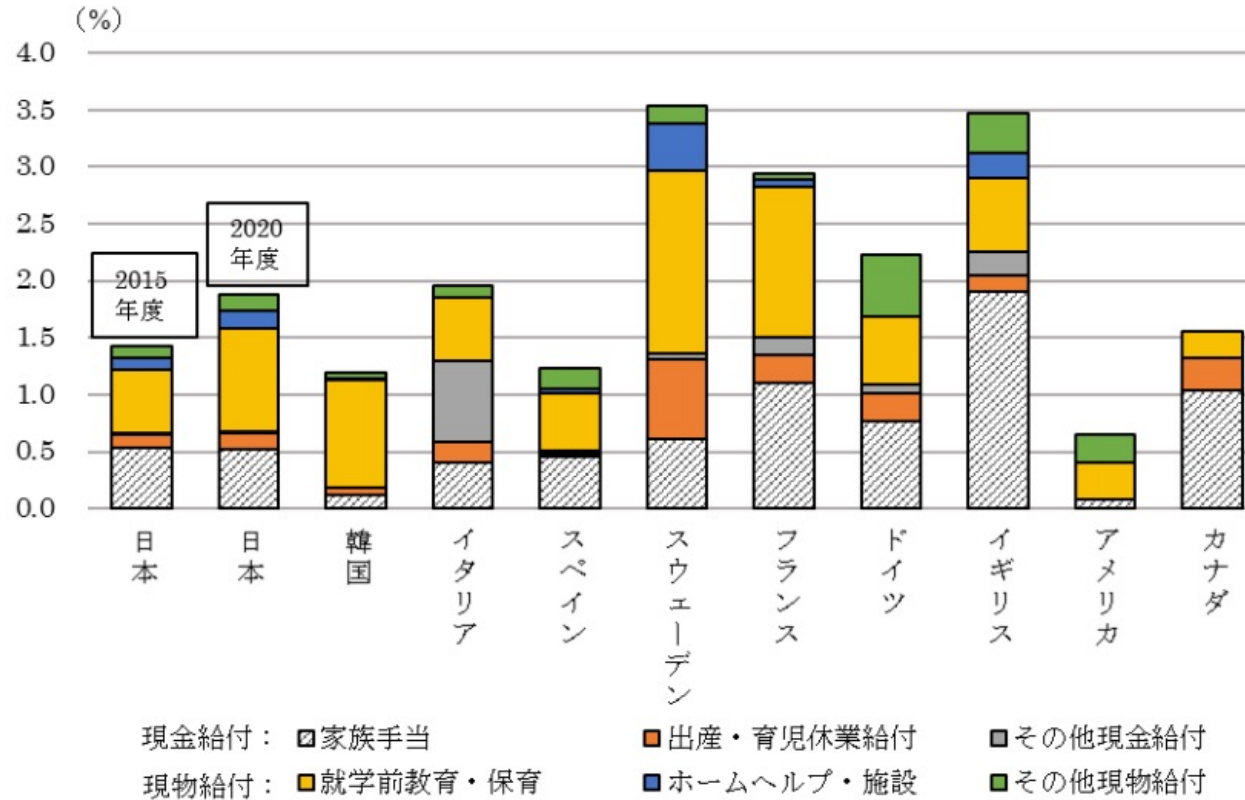
2 国際比較 保育財政支出と保育環境

- GDP（国内総生産）に対する就学前教育・保育への支出割合
日本は財政支出投入が小さい順で3番目。
- 3～5歳児の就学前教育における教育職員一人あたり児童比率
日本は比率が高い（児童が多い）順で4番目。
- 0～2歳児の週平均在園時間と在園率からのフルタイム在園換算率
数値が高いほど在園児童の保育時間が長い、日本の長さは2番目。
- 以上のことから、日本は少ない財政投入にもかかわらず多量のサービス提供（職員一人あたり児童数が多く、長時間な保育を提供）を行っていることがわかる。
- 日本は、フランス、ノルウェーと同等のフルタイム換算在園率を半分の財政投入により行っている。
- 財政投入が大きい国は、職員一人あたり児童数が少ないなど、質の高い教育・保育につながっている可能性がある。

「新制度施行後の就学前教育・保育支出ー2015年度ベースの試算と国際比較ー（竹沢純子）」より



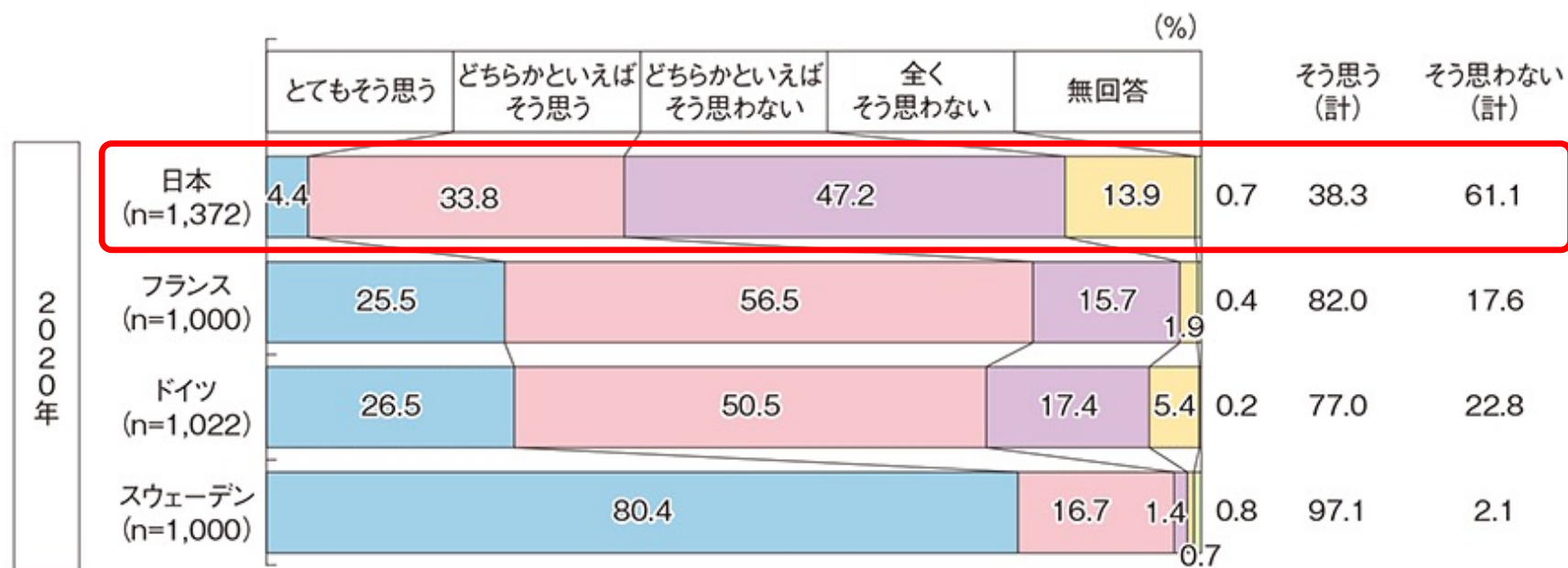
図表 15 政府からの「家族向け社会支出」(対 GDP 比) の国際比較 (2015 年)



財務総合政策研究所
 「人口動態と経済・社会の変化に関する研究会」報告書 (2021年6月)

(出所) 世界各国については OECD Social Expenditure (2015 年) より作成。日本の社会支出については、2015 年度は国立社会保障・人口問題研究所『社会保障費用統計』第 21 表の数値、2020 年度は、同表の 2018 年度 (最新年) の数値に、幼児教育無償化に伴う増額分を加えた金額を用いている。また、2020 年度の名目 GDP は、2020 年 7 月 30 日に内閣府から公表された「年央試算」による推計値を用いている。また、社会支出には含まれないが、2020 年度における高等教育の無償化 (就学支援新制度) 及び私立高等学校授業料の実質無償化 (高等学校等就学支援金交付金) は、対 GDP 比で 0.1% 程度と推計される。

日本（フランス・ドイツ・スウェーデン）について、子供を生み育てやすい国だと思うか（単1回答）
 【2020年度「少子化社会に関する国際意識調査」】



注：百分率は、小数点第2位を四捨五入して、小数点第1位までを表示した。このため、内訳の合計が100.0%にならない場合がある。

子供を生み育てやすい国だと思う理由
(複数回答)

【2020年度「少子化社会に関する国際意識調査」】

大阪の保育運動

2021年7月30日

2

子どもを生み育てやすい国と思う理由

子育てしやすい社会のために
保育所整備と保育環境の改善を

政府が6月に公表した「令和3年版少子化社会対策白書」では、日本フランス・ドイツ・スウェーデンの4か国の20歳から49歳の男女を対象に、少子化社会に関する国際調査が紹介されています。この中で「子どもを生み育てやすい国と思うか」と尋ねたところ、その回答は以下の通りです。日本以外の3か国の回答割合が高くなっています。

フランス、スウェーデン、ドイツは、一定の取り組みにより日本よりも出生率が高くなっていることから、子育てしやすい社会とするために学ぶべき点が多くあります。また、財務省のシンクタンクである財務総合政策研究所が、少子化の背景や政策的効果について調査した「人口動態と経済・社会の変化に関する研究会」報告書を6月に公表しています。

この中で、東京大学の山口慎太郎教授の「少子化対策のE・P・I・N・Iによる」、「児童手当や保育所整備といった家族政策は出生率を引き上げるよりも効果的な少子化対策を行うには、エンタープライズを達成する必要があります。待機児童対策や男性の育児取得促進など、女性の子育て負担を減らすような政策が特に有効と述べています。

一方、厚労省は地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会を5月から開始しており、保育所利用児童数が2025年に1億人となる資料を「国・県・市町村の減量に反対した制度政策を検討する」ことが予測されています。

岩根 匡志
(大阪運動会)

	(%)				(%)	
	2020 年				日本	
	日本 (n=525)	フランス (n=820)	ドイツ (n=787)	スウェーデン (n=971)	2015 年 (n=351)	2020 年 (n=525)
各種の保育サービスが 充実しているから	37.9	54.4	58.4	74.5	27.1	37.9
教育費の支援、軽減があるから	39.0	51.1	39.3	84.1	28.8	39.0
妊娠から出産後までの母体医療・ 小児医療が充実しているから	46.1	56.0	58.3	71.0	52.1	46.1
公園など、子供を安心して育てられる 環境が整備されているから	32.0	45.2	52.9	57.7	29.6	32.0
雇用が安定しているから	10.3	5.6	28.2	70.1	13.1	10.3
フレックスやパートタイムなど、 柔軟な働き方ができるから	17.0	23.7	52.6	66.8	13.1	17.0
育児休業や出産休暇を取りやすい 職場環境が整備されているから	13.7	22.4	31.5	49.5	16.0	13.7
育児休業中の所得保障が 充実しているから	8.2	25.4	44.7	83.6	8.3	8.2
子育ての経済的負担が少ないから	4.8	9.0	12.1	19.2	6.6	4.8
地域の治安がいいから	52.0	28.3	32.0	34.0	51.3	52.0
親との同居、近居により 親の支援があるから	17.9	25.6	20.2	24.9	28.5	17.9
地域で子育てを助けてもらえるから	5.5	14.3	14.4	40.9	13.7	5.5
子供を生み育てることに 社会全体がやさしく理解があるから	8.6	16.6	19.7	54.5	11.4	8.6
その他	3.2	0.2	0.6	0.5	-	3.2
無回答	0.4	0.1	0.1	0.5	0.6	0.4

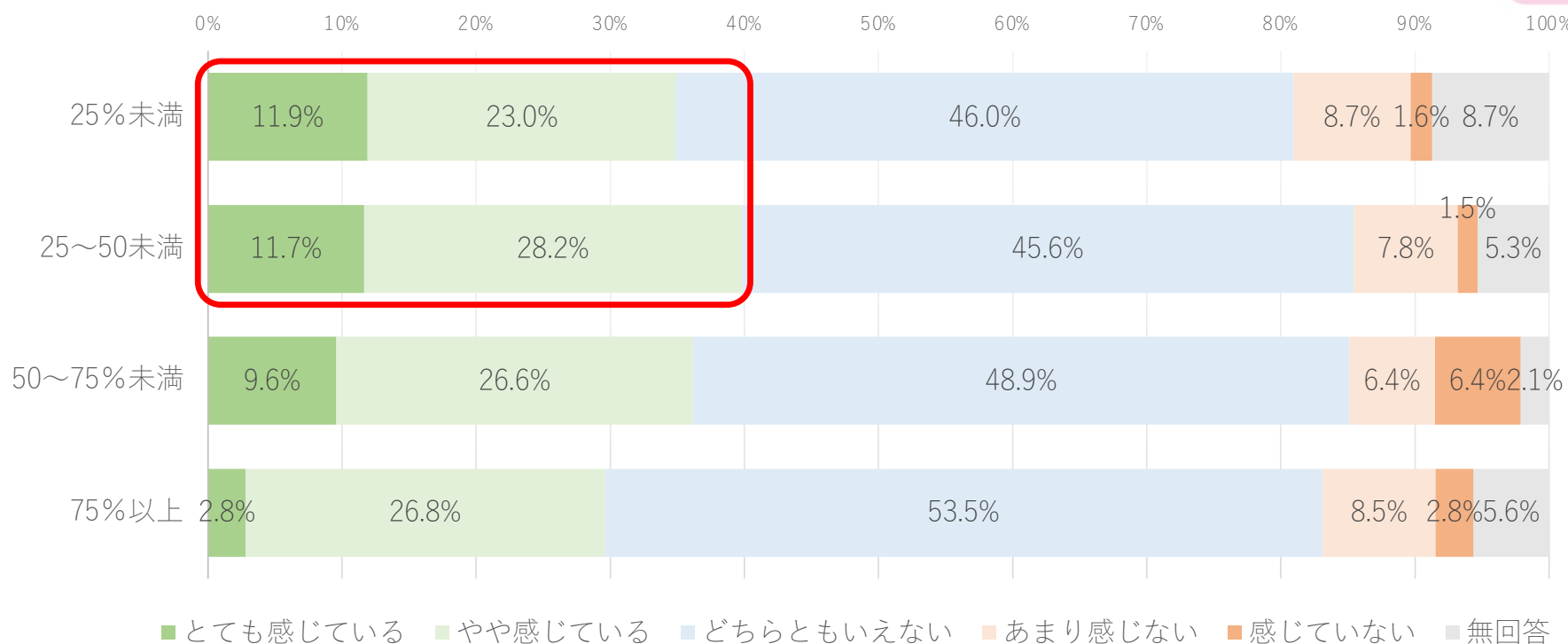
注:「無回答」について、2015年は「わからない」という項目になる。

3 コロナ緊急事態化での保育調査から

(大阪保育研究所調査)

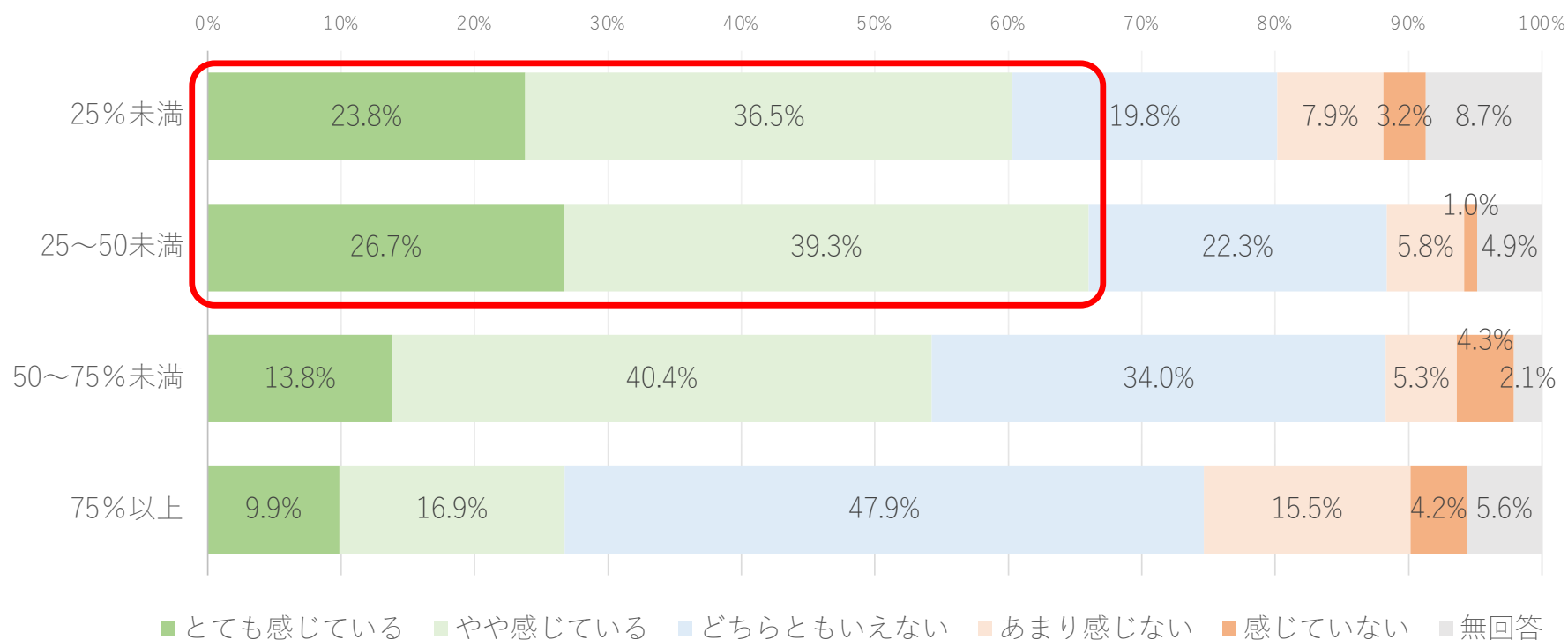
このアンケートは昨年4月の緊急事態宣言の際、児童数が減少した状態で保育にどのような変化があったかを調べたものです。

子どもが遊びに集中していた



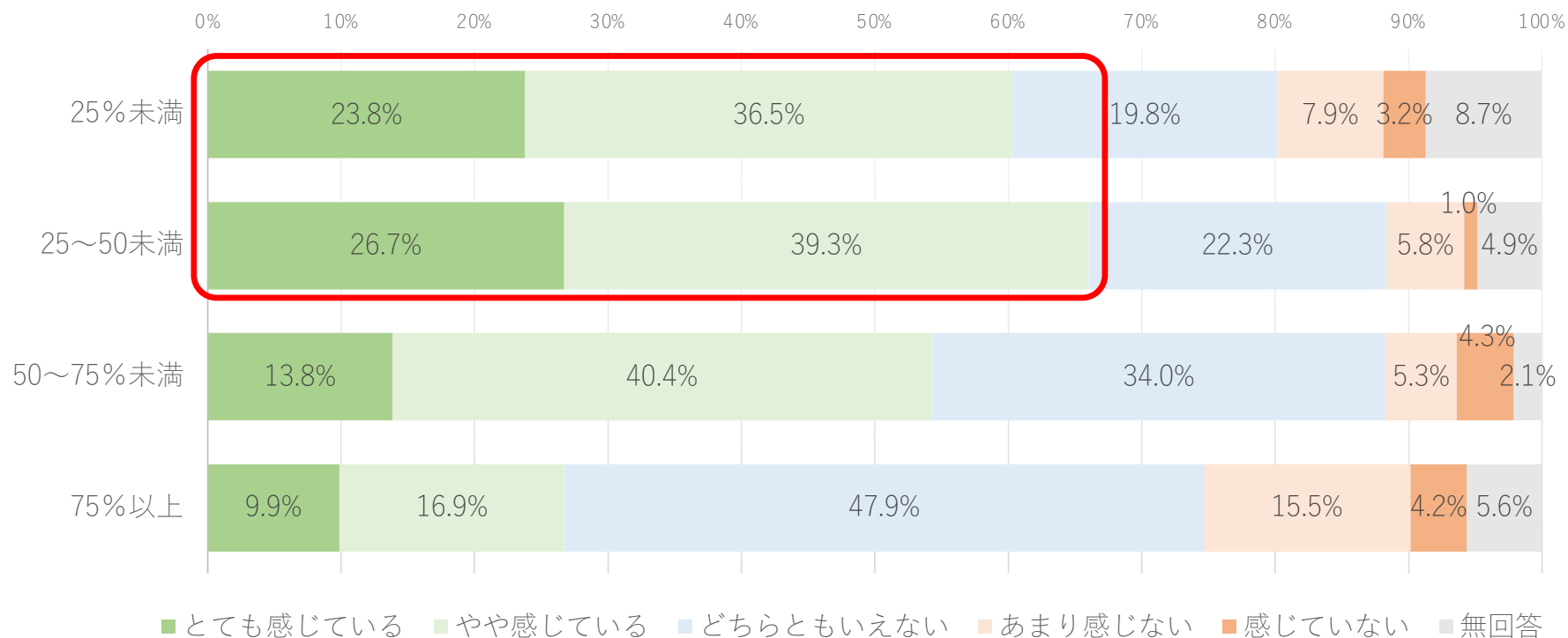
【児童出席率別】

子ども同士のかかわりもゆったりしていた



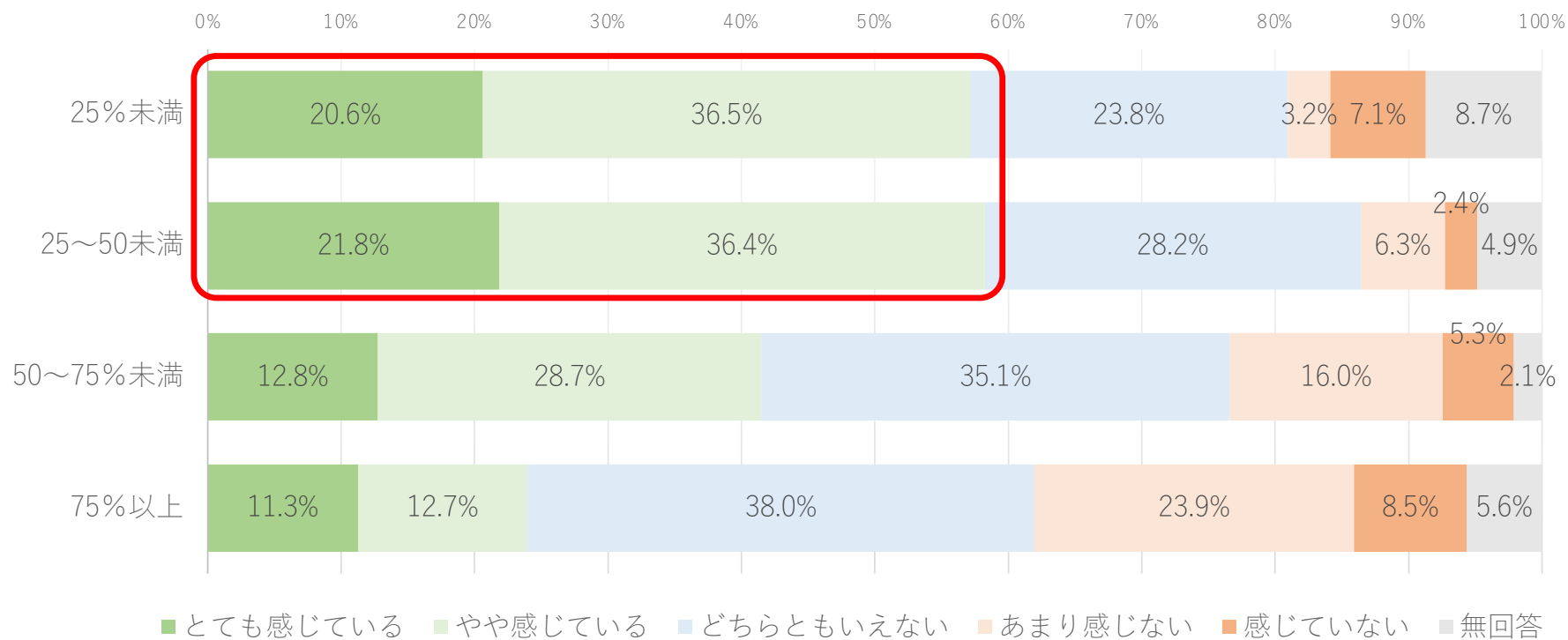
【児童出席率別】

かみつき・おもちゃの取り合い・ケンカなどのトラブルが減った



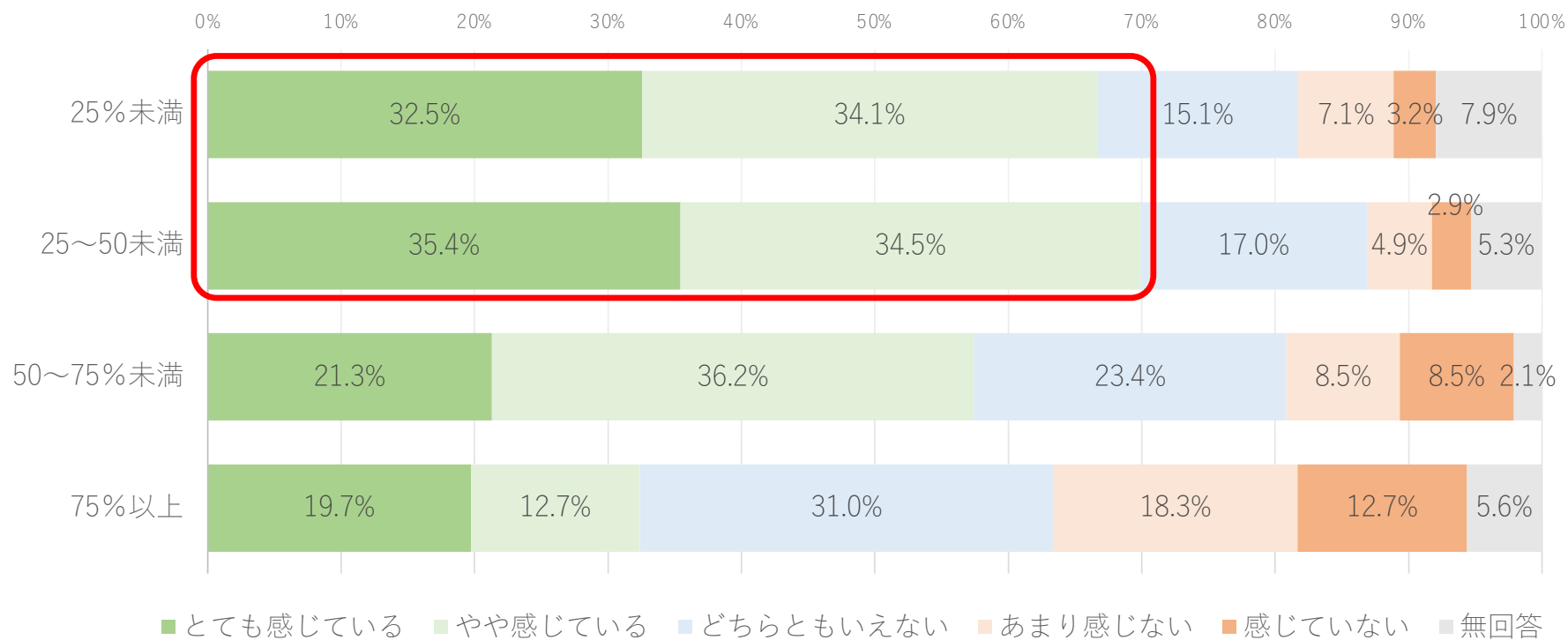
【児童出席率別】

保育者が大きな声を出すことが少なくなった



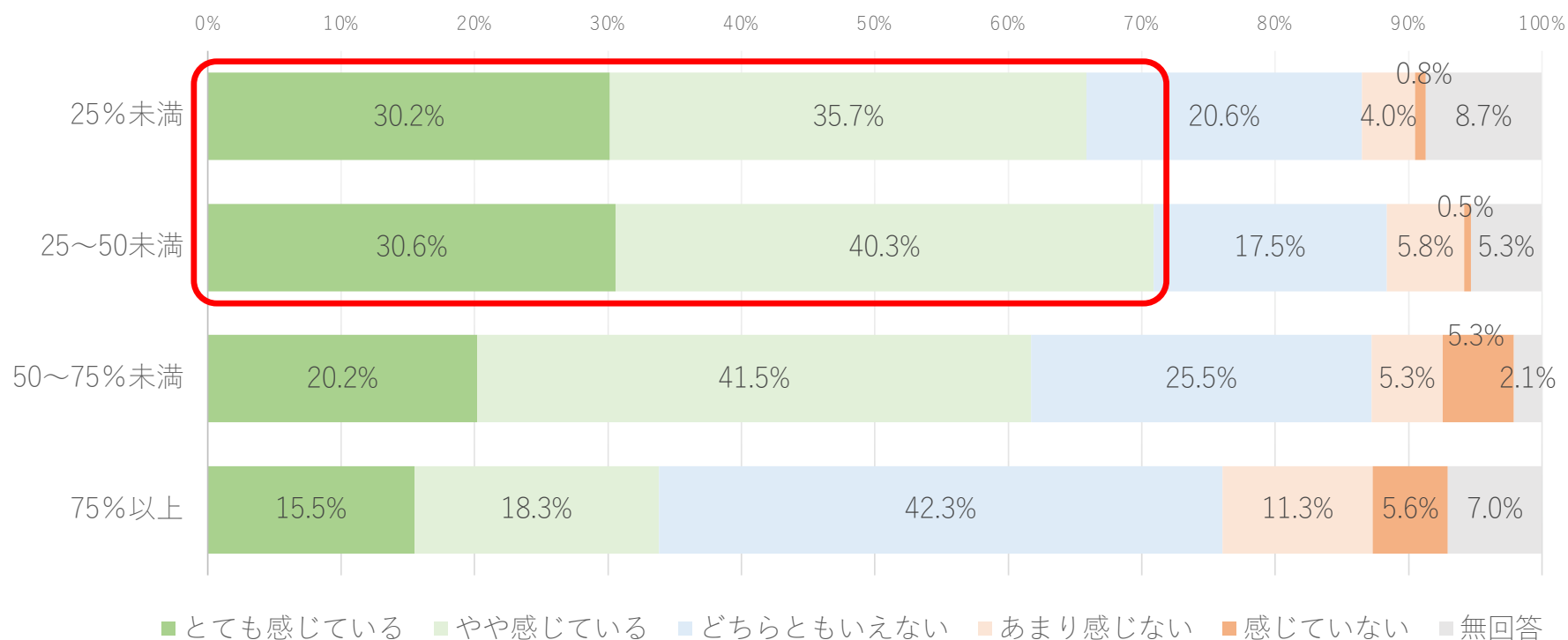
【児童出席率別】

ゆとりをもって子どもに対応できた



【児童出席率別】

子どもの声にじっくりと耳をかたむけることができた



【児童出席率別】

4 地域型保育事業の実態調査

地域型保育事業利用状況（2021年4月1日現在「申込者の状況」（厚労省））

	A：施設型・地域型利用人数	B：地域型利用人数	B／A（％）
大阪市	55,017	2,688	4.9％
吹田市	7,560	715	9.4％
守口市	3,723	423	11.4％
高槻市	6,780	720	10.6％
大阪府	181,341	7,725	4.3％

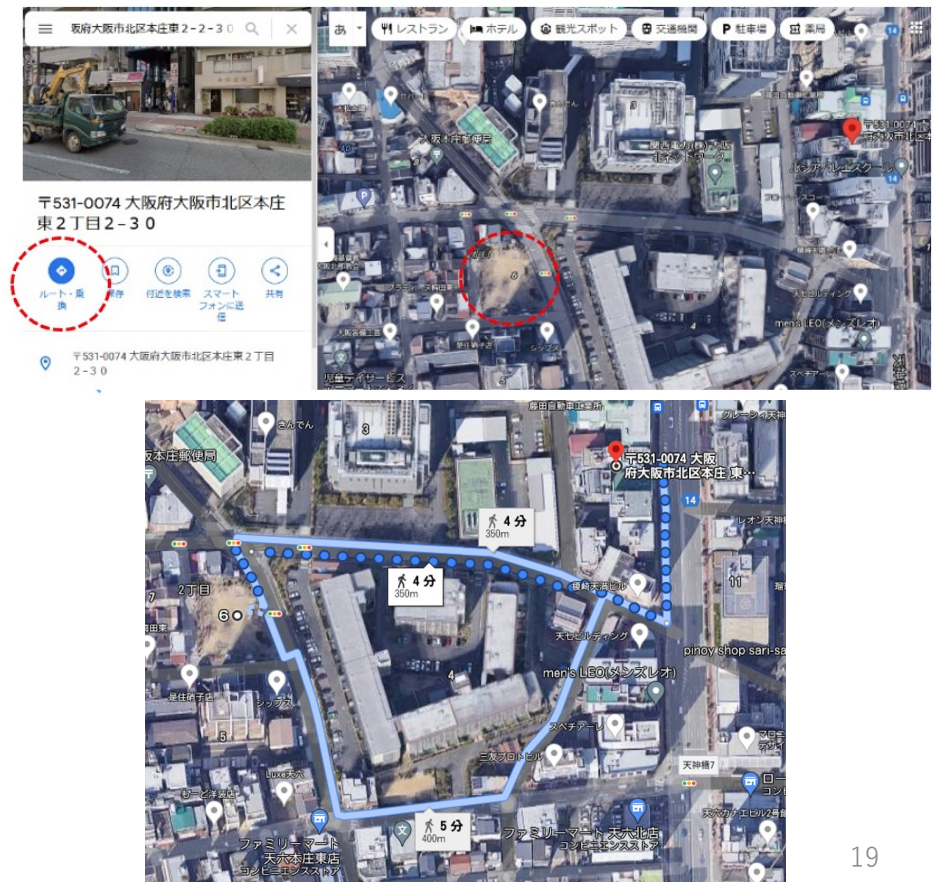
大阪市の地域型保育事業（222）

小規模A：181　小規模B：4　小規模C：22　家庭的：10　事業所内：5

小規模A・B・C（207）のうち営利法人133（64％）　社福35（17％）　その他39（19％）

① 近隣公園までの歩行距離 調査

- ① 大阪市ホームページ「保育施設等一覧（認定こども園・保育所・地域型保育事業）」のエクセルデータより、地域型保育事業の各事業所の住所を「Googleマップ」により検索し、「Googleマップ」に事業所施設を表示させる。
- ② 「Googleマップ」の「ルート・乗換」機能により、事業所施設と近隣公園を指定して、歩行距離を自動計算させる。



② 施設状況・設置階数 調査

- ① 「Googleマップ」の「ストリートビュー」機能により事業所施設を表示し、施設が単独施設か複合施設かを判断する。（当該事業所または系列保育施設のための施設は「単独施設」で、系列保育施設以外の事業所等が入っている場合は「複合施設」とする。）
- ② 複合施設の場合、施設全体の階数の確認と、事業所が入っている階数を確認する。



地域型保育事業 立地等状況調査（2021年）

大阪市	事業所数	施設状況・設置階数 ※1			近隣公園までの歩行距離（m） ※2						
		単独施設	複合施設 2階以上	複合施設 最高階数	50m 未満	50～100m 未満	100～200m 未満	200～300m 未満	300～500m 未満	500m 以上	最高距離 （m）
家庭的保育事業	10	2	1	2	1	1	1	3	4	0	400
事業所内保育事業	5	1	4	3	1	0	1	1	1	1	750
小規模保育事業A型	181	21	25	4	12	23	53	45	41	7	950
小規模保育事業B型	4	1	0	1	0	0	2	0	2	0	350
小規模保育事業C型	22	5	4	3	2	3	8	4	4	1	550
合計・最高	222	30	34	4	16	27	65	53	52	9	950
割合%		13.5%	15.3%		7.2%	12.2%	29.3%	23.9%	23.4%	4.1%	

複合施設が86.5%

吹田市	事業所数	施設状況・設置階数 ※1			近隣公園までの歩行距離（m） ※2						
		単独施設	複合施設 2階以上	複合施設 最高階数	50m 未満	50～100m 未満	100～200m 未満	200～300m 未満	300～500m 未満	500m 以上	最高距離 （m）
小規模保育事業A型	46	12	13	4	3	6	7	9	12	9	600
割合%		26.1%	28.3%		6.5%	13.0%	15.2%	19.6%	26.1%	19.6%	

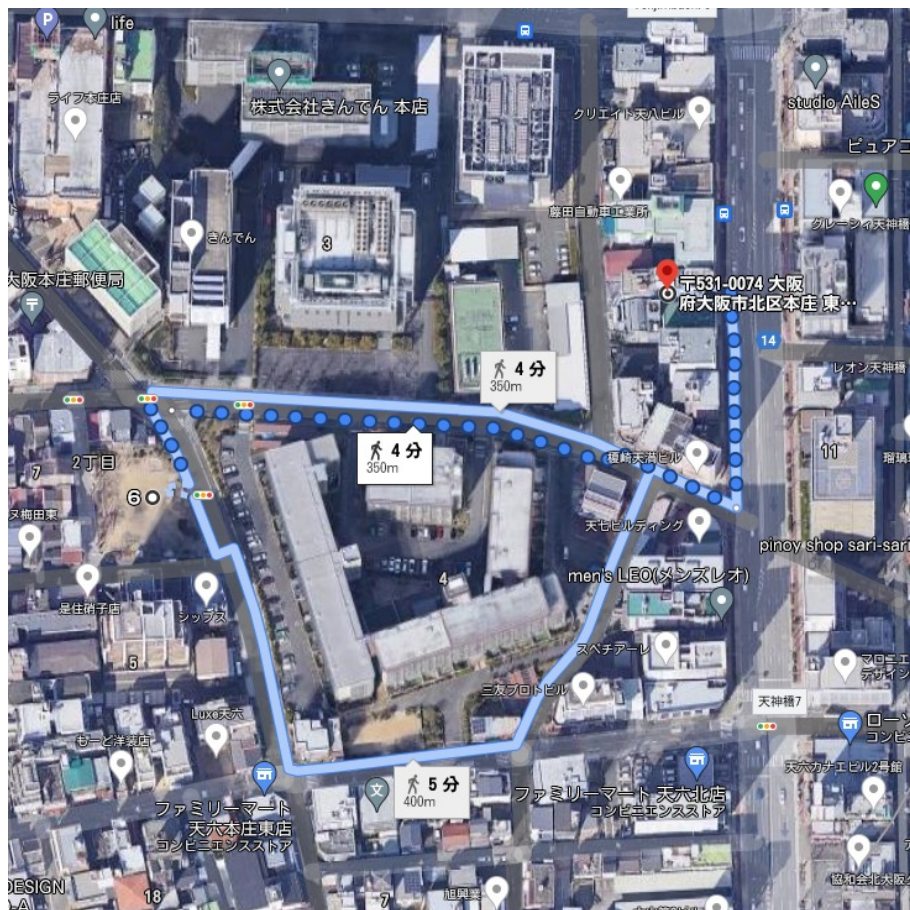
200m以上が51.4%

※1 「Googleマップ」の「ストリートビュー」にて当該事業所の外観から施設状況や設置階数を判断。

施設状況は、当該事業所または系列保育施設のための施設は「単独施設」で、系列保育施設以外の事業所等が入っている場合は「複合施設」としている。

※2 「Googleマップ」の「ルート・乗換」にて当該事業所の施設と近隣公園を指定したうえで歩行距離を自動計算。

小A0002：フェアリールーム天六園
北区本庄東2-2-30-2B号 【2/10F】



公園まで約350m（約4分 信号1つ）



表側1階玄関はオートロック、屋外階段が見当たらないことから屋内階段とエレベーターだけでの上下移動。
裏側バルコニーは避難タラップ式（2方向避難の片方）につき、乳幼児の避難は無理。



公園まで約350m（約4分 信号1つ）



- 大阪市の「地域型保育事業所開設・運営の手引き」

- 原則として1階に保育室等を設けてください。1階が困難な場合でも低層階で実施するようにしてください。

- 屋外遊戯場（園庭）については、当該敷地の同一施設内の地上に設けることを原則とします。ただし、用地不足の場合、屋上を屋外遊戯場とすること及び近隣の公園等（※）を代替施設とすることは差し支えない。

- ※ 地方公共団体が所有する公園、広場などで、安定的かつ継続的な使用ができること。必要な面積があり、使用にあたっては安全が確保され、かつ、事業所からの距離が日常的に児童が使用できる程度で、移動にあたって安全が確保されていること。

- 設置階数や園庭に代わる場所までの距離の制限や移動・使用における安全性の基準が示されていないことから、事実上どのような環境下でも保育施設が設置できることになっている。（横浜市の手引きでは「児童の歩行速度で5分程度。概ね300m以内。」）

- 園庭のある施設での園庭保育時間は70分、園庭のない施設での公園等滞在時間は35分、往復時間を含めた屋外保育時間は63分と短くなっている。（「都市部における保育施設の屋外保育環境について」小池孝子、定行まり子）

保護者が希望する保育と実際に選択される保育施設との関係について（厚生労働省 平成29 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業）

1. 保育ニーズと実際に選択される保育施設との関係に係るアンケート調査（結果）

現在のクラス	「1 歳児」 31.4%、「0 歳児」 27.7%、「2 歳児」 24.8%、「3 歳児」 16.0%
施設類型	「公立認可保育所」 58.0%、「私立認可保育所」 が21.7%、「小規模保育」 10.1%、「認定こども園」 7.6%、「家庭的保育1.4%」、「事業所内保育所1.2%」
入所決定時期	「一次募集で決定」 72.1%、「二次募集以降で決定」 が15.7%、「当初入所希望年度の翌年以降」 12.2%（当初入所を希望していた年度以降の入所月は、「4 月」 が67.0%と7 割弱を占める。）
希望順位	「1 位」 67.2%、「2 位以下」 32.8% ※希望順位「2 位以下」の施設に通っている方が第1 希望としていた施設は、「私立認可保育所」 48.5%、「公立認可保育所」 43.8%となっており、現在2 位以下の施設に通っている人の約9 割が、入所申込みの際には認可保育所を第1 希望としている。 ※希望順位別に施設類型をみると、「1 位」、「2 位以下」とともに「公立認可保育所」が最も多い。 ※「小規模保育」は「1 位」が4.9%であるのに対して「2 位以下」が20.3%と、2 位以下で「小規模保育」を希望して入所が決定した割合が高く、希望順位「2 位以下」で入所申込みをしている人が多い傾向がみられる。

5 第6波に備えた代替保育の具体的提案

(公立施設の活用を考える研究会)

- 新型コロナウイルス感染症の感染者数が増加している中であっても、医療従事者をはじめ社会の機能を維持するために就業を継続することが必要な者の子どもを含む、保育所等における保育を必要とする者に必要な保育が提供されることは重要である。
- 児童福祉法第24条第1項により、市区町村が保育の実施責任を負っていることを踏まえ、各市区町村においては、管内の保育所等を利用する子どもに対して、適切に保育を提供する体制が維持されることはもちろんのこと、臨時休園の場合においても、保育の提供が必要な場合の対応として、代替保育の提供が重要である。
- しかしながら、2021年7月から9月の3か月間における大阪府内での臨時休園は少なくとも357施設となり、代替保育の提供がされていないことから、一時的に保育の提供が停止されている。（大阪保育運動連絡会調べ：大阪市を含まない33市町からの回答より）
- 以上のことから、山形県酒田市の「臨時休園に伴う代替保育事業」を参考とした、代替保育の体制整備についての具体的提案を示すこととする。

第6波に備えた代替保育の具体的提案

- ① 各保育施設において臨時休園により保育の提供が困難なときのために、保育実施責任をはたす市区町村の役割として代替保育を整備する。
- ② 代替保育の対象者は、保育施設を利用している医療従事者等及び特定要因により保育継続が必要な世帯（要保護世帯など）を基本とする。
- ③ 利用要件は、利用を希望する児童が保健所より健康観察の指示を受けておらず、PCR検査を受け、陰性が確認されていること。
- ④ 利用手続きは、あらかじめ利用登録を行ない、代替保育が必要な場合に利用申込を行う。
- ⑤ 代替保育の実施体制は、公立保育施設職員を中心に組織することとし、私立保育施設職員についても協力が得られるよう補助金等の整備を行う。
- ⑥ 代替保育の実施場所は、臨時休園となる保育施設の利用を原則とし、臨時休園となる保育施設の利用が困難な場合は、公立保育施設などにより行う。
- ⑦ 代替保育の利用人数は、代替保育の実施体制及び実施場所の状況により、利用対象者の優先順位により確定させる。

第6波に備えた代替保育の具体的提案

- ⑧ 代替保育の実施体制及び実施場所を確保するために、臨時休園以外の保育施設の通常保育の規模縮小を含めた対応を検討することとし、その準備を事前に行うこととする。
- ⑨ 代替保育を円滑に行うために、代替保育を中心的に担う保育者は代替保育の利用申込児童との交流等を平常時より行うこととする。
- ⑩ コロナ（感染症）対応だけでなく、自然災害時における代替保育についても自治体において準備することとする。
- ⑪ 国・都道府県は、市区町村が円滑かつ確実に代替保育が実施できるように、代替保育実施の基本的指針を示すとともに、必要な財政措置等行うこととする。

6 今後の課題

- 保育の周辺環境の変化に対応できる職員体制等の検討（必要なケアへの対応）
- 国際的なレベルでの財政支出投入についての検討
- 量的対応に偏重した状態から質重視の方向性への転換（質向上の必要性・どの程度の質改善か）
- 公立施設の具体的な役割と必要性
- 認定こども園・営利企業保育について
- 貧困問題と保育・子育て政策
- 豊かな保育の実現を阻んでいる壁をどう突破するのか