

# 「就学前乳幼児に関する政策の現状と課題」研究会

～大阪市の就学前乳幼児に関する政策と、待機児童対策について～

M13UB552 守島 正

昨今、就学前乳幼児やその保護者を取り巻く環境は、少子化や女性の社会進出の促進等により、日々変化しており、その環境の変化に素早く対応するために、行政は多様なニーズをくみ取り、政策を実施することで、次世代の資源たる乳幼児の成長に寄与しなければならない。

そんな中、乳幼児を抱える世帯の多様なニーズを汲み取るべき、一番身近な行政体である基礎自治体の具体的な事業や、現在 最も力点が置かれている政策を、多角的に大阪市の事例を用い見ていくことで、行政の目標や将来的なビジョンを考察していきたい。

## 一、就学前乳幼児施策について

各自治体では、就学前乳幼児に対し、様々な取り組みを行っており、大阪市においても、「次代の大阪を担うこどもや青少年が個性と創造性を発揮していきいきと生きる社会、こどもを生き育てることに安心と喜びを感じることのできる社会を作る」(大阪市こども青少年局目標)とあるように担当局の目標のもと、多くの事業を展開している。

(※参考 大阪市 平成 25 年度予算)

その中で、今回の研究会で対象となる就学前に対する自治体の事業も多くあげられるが、事業の対象者である保護者に対しては、以下のような事業を展開しており、妊娠から就学に至るまで、こどもの成長に応じた行政サービスを行っている。

<図1 一年齢別子育てタイムテーブル> 参照：大阪市子育ていろいろ便利帳

妊娠中	出産	0～1歳まで	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳	6歳
母子健康手帳の交付	出生届	予防接種						
妊婦健康診査	妊産婦・新生児等の訪問指導	子ども手当						
出産前小児保健指導	エンゼルサポーターの派遣	こどもすこやか医療費助成(乳幼児医療費助成)						
妊婦歯科健康診査	出産育児一時金	ブックスタート	幼児歯科保健個別指導とフッ素塗布					
妊婦教室	地域ふれあい子育て教室	1～2か月児健診 3か月児健診	1歳6か月健診		3歳児健診	4・5歳児発達相談		
プレパパ・ママの育児セミナー	未熟児養育医療費給付	9～11か月健診						

こうした、基本的な事業に加えて、子育て世帯助成や相談事業等といった自治体独自の行政サービスもあり、就学前児童に対する行政対応は地域毎に異なる上、大阪市の行政区においても近年、区の独自予算で、子供への本の読み聞かせ事業や食育推進事業、相談・預かり事業などが行われているように、より地域に応じた就学前乳幼児に対する施策がなされるようになってきている。

上のように行政の取り組みは種々あるものの、大阪市のこども青少年局運営方針（※参考 別紙）の経営課題を例に挙げると、特に就学前乳幼児対象の政策で着目されているのは、安心してこどもをうみ、育てられるよう支援する仕組みの充実とあり、その主な戦略は 保育・幼児教育の充実とある。

大阪市の例のように、基礎自治体の就学前乳幼児に対する喫緊の政策課題として、こどもを育てる仕組みの整備に重点を置かれているが、その理由として、日本の少子高齢化による人口構成変動⇒労働人口割合の減少⇒労働力としての女性の社会進出が助長されていることがあげられる。

実際に、上の理由のため人口減少社会においても、未就学児の預かりニーズは増しているのは<図1>のデータから明らかであるが、特に0～2歳児においては、そのニーズに対応できておらず、自治体は0～2歳児の待機児童対策に力を入れている。

このようなことから、以降は、具体の基礎自治体の取り組みとして、大阪市の待機児童対策に焦点を当てて見て行きたい。

## 二、待機児童対策について

<図2－要保育児童数の推移及び見込み>

	H22年	H23年	H24年	H25年	H26見込	H27見込		H30見込
待機児童数	205	396	664	287			～	
入所児童数	42630	43625	44669	45497				
要保育児童数計	42835	44021	45333	45784	50100	51300		55000

上の図にあるように、要保育児童数はH29年度までは右肩あがりが増え、一旦そこでピークを迎える見通しであり、これに対して大阪市のこども青年局は目標として、子ども・子育て支援制度を見据えて、保育を必要とする世帯へ保育の提供を行えるように、平成30年度4月に必要と見込まれる保育ニーズに対して4年間で整備していくとしており、近年も保育所整備への投資を強めている。

<図3-H25・26 保育所整備事業>

	H26年度	増枠数	H25年度	増枠数
事業費	約29.1億円		約30.3億円	
本園整備(創設)	17か所	1200人	23か所	1600人
認定こども園整備	5か所	150人	4か所	120人
既存施設の増改築	2か所	30人	3か所	80人
分園整備			4か所	120人
計		1400人		1920人

しかしH30年度からは保育ニーズがピークアウトする見通しである以上、施設の新設や増設によるハード対策だけに力点を入れては、近い将来過剰ストックに陥る可能性もあり、基準緩和や小規模保育等といったソフトで柔軟性のある取り組みも重要となる。

こうした中、大阪市はH26年度、保育所や認定こども園の新規創設や増設といった保育所整備に加え、そのニーズに応えるための保育人材の確保対策に予算を増額したり、面積基準を緩和したり、様々な取り組みを行っているが、主な待機児童対策変更のポイントを次にあげる。

<図-4 待機児童対策変更の主なポイント> 出典：大阪市こども青年局資料

	これまでの考え方	新たな考え方
要保育児童数・目標達成時期	<p><b>【要保育児童数】 入所児童数+待機児童数</b></p> <p><b>【達成時期】 整備翌年度4月1日</b></p> <p>課題</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・待機児童も含めた入所保留児童(転所希望、一時保育等除く)が2,500人以上に達している</li> <li>・27年度からの新制度における市町村事業計画では潜在的な利用希望を含めることとされている</li> <li>・「待機児童解消加速化プラン」においても、29年度末にピークに到達する潜在的なニーズ量を想定</li> <li>・単年度では整備が難しい整備量となるため複数年度にまたがった整備計画が必要</li> </ul>	<p><b>【要保育児童数】 入所児童数+入所保留児童数</b></p> <p><b>【達成時期】 整備翌年度4月1日及び平成30年4月1日</b></p> <p>課題</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・これまで目標としてきた厚生労働省定義の毎年度4月1日の待機児童解消に加え、新制度及び加速化プランの考えに合わせて、30年4月には入所保留児童(転所希望、一時保育等除く)を含めた入所申込児童が入所可能となる入所枠を確保</li> <li>・ピークとなる29年度末までの4年間の計画的整備により実現可能な整備量とする</li> </ul>
既存入所枠(発射台)	<p><b>0~2才 認可定員</b></p> <p><b>3~5才 入所児童数</b></p> <p>課題</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・既存施設のさらなる有効活用</li> <li>・各施設の入所可能数の実情把握</li> </ul>	<p><b>区調査の最大入所可能数</b></p> <p>課題</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・定員を超えて入所する弾力運用や面積基準緩和を活用して、各施設で面積・設備、職員配置等を踏まえて最大限入所可能な受入れ数を区が施設ごとに調査</li> </ul>
低年齢児の受け入れ対策	<p><b>保育ママ事業</b></p> <p>課題</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・保育ママ10人型の新規開設は25年度末までとなり、また現行の制度自体も26年度で終了予定</li> <li>・加速化プランの新制度の先取りとして低年齢児の受け皿である「小規模保育事業」が創設される</li> </ul>	<p><b>小規模保育事業(現行の保育ママ事業含む)</b></p> <p>課題</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・新制度を見ずして事業を再構築</li> <li>・保育ママからの移行先</li> <li>・26年度以降の小規模保育事業の新規開設</li> </ul>

上の表にあるように、要保育児童数に、入所保留児童数を見込むことで、真の保育ニーズを掴んだ上で（そのため、図2の要保育児童数の計のH25→H26にかけて大きな差となる）、それを含めた目標達成時期を明確化することをはじめとし、既存入所枠の見直しや小規模保育事業のH26年度からの実施など、子ども子育て新制度の施行よりも先行し、市独自の待機児童対策に取り組む姿勢がある。

こうした小規模保育事業や保育ママ事業においても、人員の追加配置や家庭的保育支援者の定期巡回・指導・助言といった、市独自の基準を設け、安全性や預けられる安心感など、保育可能枠だけに限らない保育ニーズへの対応を行っている。

冒頭の「次代の大阪を担うこどもや青少年が個性と創造性を発揮していきいきと生きる社会、こどもを生み育てることに安心と喜びを感じることのできる社会を作る」といった目標を達成するため、これまで述べてきたように、行政は就学前乳幼児に対し、直接的に安全面や衛生面・管理面等で様々な施策を実施しており、次世代に対する投資を強めてきた。

中でも保育ニーズへの対応は重点的に、ハード・ソフトともに対策がなされてきているが、少子高齢化の中、保護者が働ける環境・預けられる安心感を形成することで、保育世帯を支援することが、最も行政目標を達成するためのクリティカルな政策だと言えるとともに、この政策は、単に自治体の目標に留まらず、人口減少社会における女性の社会進出や世帯所得の改善といった国の政策に寄与するものであるため、最も重要な行政課題となっていると考えられる。