

《6》 待機児童対策の主な取組

① 民間保育所整備の多様な取組 ～保育所整備の現場から～

1 はじめに

林市長の公約である「待機児童解消」の実現に向けては、緊急保育対策室一丸となって、「ハード」と「ソフト」の両輪で取組みを進めてきた。

私が籍を置く保育所整備課所管の「ハード」をとっても、民間保育所の新規整備のみならず、老朽園舎の建替えや市立保育所の改修や増築などによる定員増、また、認可外保育施設で市の認定基準を満たした「横浜保育室」の整備や、事業所内保育施設に至るまで、多種多様なアプローチにより取り組んできた。

ここではそのうち、民間保育所の新規整備促進の取組について、全国的に見ても先進的な取組である「整備マッチング事業」を中心に、「現場」の視点で紹介する。

2 新規整備の促進

待機児童対策として、直接のかつ最も効果が高い施策は保育所の新規整備である。ひとことで新規整備といっても特色を持ったさまざまな手法（後述）があり、これらを組み合わせ、利用者のニーズに応えつつ質を確保しながら、

とりわけ23、24年度については「未曾有の量」の整備を進めてきた（表1）。

(1) 主な整備手法の概要

【手法①】法人所有地による整備

保育所を運営する法人（以下「法人」という。）が所有または借り受けた用地に自らが園舎を建築する、最もオーソドックスな整備手法。園舎や園庭に余裕をもった計画とすることができる場合が多いメリットがある一方で、法人側からの提案を待つことにならざるを得ないことが難点である。

【手法②】市有地貸付による整備

市が保有する土地のうち保育所として適したものを法人に貸付け（24年度開所分までは無償、25年度開所分からは

有償）で、法人が施設を整備する手法。貸付先の法人は公募・選考により決定し、応募条件に保育内容や施設計画に関する事項を付することができると、質の高い施設や保育内容を誘導することができる。

国有地や県有地を市が借り受けて法人に「転貸」するケースもある（実績計3件）。

11年度に事業を実施して以来すでに118箇所（市立保育所の民間移管及び25年度貸付開始予定含む）もの実績があり、待機児童対策のみならず、市が保有する未利用土地の有効活用としての意義も併せ持つが、保育所として適当な用地は既に「枯渇」した状態である。

【手法③】ビルの内装改修等による整備

法人がビルのテナント区画

執筆

白井 正和

（横浜市青少年局保育所整備課課長補佐
（整備等担当係長）

表1 本市における近年の民間保育所整備量

| 整備年度 | 整備量 | |
|----------|-------|------------------|
| | 新規施設数 | 定員数 (増築・改修含む) |
| 21年度 | 16施設 | 1,424人 |
| 22年度 | 23施設 | 1,712人 |
| 23年度 | 49施設 | 3,600人 |
| 24年度（見込） | 73施設 | 約5,300人 |

を借り上げて内装改修を行い
保育所として整備する手法。

公募にあたって、保育ニ
ズの高いエリアや駅近傍を誘
導して、効果的に整備を行う。

施設利用者にとっては利便
性が高く、また、法人にとつ
ては機動性の高い対応が可能
なことがメリットとなる。

一方で、既存ビルへの入居
となることから、部屋面積や
園庭など施設計画に余裕を持
たせることが困難となりがち
である。

近年、土地オーナーが園舎
を建築したうえで土地建物を
一体で法人に貸付け、法人が
保育所用途に内装整備を実施
する事業形態も増えている。

(2)「企業立」保育所

保育所の設置主体は横浜市
の保育施策上重要な要素のひ
とつである。

保育所設置主体の多くは社
会福祉法人（以下「社福」と
いう。）だが、12年3月の規制
緩和により主体制限が撤廃さ
れたため、社福以外による設
置も可能となった。

その最も端的なケースは株
式会社等の企業だが、企業に
まで認可保育所の「門戸を開
いている」自治体は、実は多
くない。（県下33自治体中9自
治体。うち、10施設以上認可

しているのは横浜市と川崎市
のみ（24年度時点。）

本市においては、継続性や
保育の質など一般的に企業に
対して懸念される点にも注意
を払いながら、全国的にみて
も積極的に対応して、15
年度以来112施設の実績が
ある（表2）。

保育所の新規設置に当たっ
ては、計画書類による審査や
面談による保育方針・計画の
確認及び施設長の適格性判断
などを実施しているが、「企業
立」の場合はこれらに加えて
専門家による経営診断を実施
するなどして多面的な審査を
経て事業採択し、整備を実施
している。経営状況は保育の
質に直結するので、我々が最
も神経を遣うところである。

ところで、保育所の運営主
体として「社福は安心だが企

表2 本市の民間保育所運営主体別施設数
(24年4月時点)

| | |
|----------------|-------|
| 社会福祉法人 | 245施設 |
| 企業（株式会社、有限会社等） | 112施設 |
| 学校法人 | 17施設 |
| NPO | 15施設 |
| 個人 | 11施設 |
| 宗教法人 | 8施設 |
| 財団法人 | 5施設 |
| 計 | 413施設 |

業は不安」といった固定観念
が世間一般にあるようだ。し
かし業務を通じた実感は、結
局のところ個々の法人次第と
いうこと。保育に関する理念
や実践が素晴らしい法人は、
社福にも企業にもある。「法人
格の違いだけをもって保育の
質を分類することは適当でな
い」。企業にも「門戸を開く」
自治体で保育行政に身を置く
者としての実感である。

(3)施設整備に対する補助

本市では、安心こども基金
（県費）を主たる財源とした補
助制度を活用しながら施設整
備を進めている。

補助は園舎建築全般に対す
る補助と内装整備に対する補
助に大別される。

設置主体が企業の場合は、
法令上、前者の補助を受ける
ことはできない。

補助案件は、立地や施設水
準、保育内容等に条件を付し
て、原則公募により実施物件
を選考している。

補助事業のスケジュールに
合致しないなどの事情で、こ
うした補助を受けずに自主財
源で施設を整備するケースも
ある。

(4)整備に当たっての苦心

これまでは待機児童解消と

いう大命題に対して、「量の供
給」と「質の確保」の両立が
求められてきた。どちらか一
方でさえ簡単なことではない
が、そのどちらもおろそかに
せず仕事を進めてきた職員は、
苦労の連続だった。

「量」については、表1にも
あるとおり、23年度と24年度
は、それぞれ前年度に比べて
20か所以上、約2,000人
分増の量を整備してきた。課
の体制強化（増員）があった
とはいえ、まさに未曾有の整
備量である。1つの施設を整
備するにも、立地やニーズの
検証（「定員割れ」になるよう
なことの無いように）、法人の
適格性や資金計画の審査、施
設計画の調整、工事進捗管理
（開所予定日は一日たりとも遅
らせることはできない）、補助
金関連事務など、多大な労力
と気遣いが必要で、担当職員
は息つく暇もないほどである。

また、近隣対応へのウエー
トが増していることも近年の
特徴である。子どもの声を騒
音と感じ、保育所を「迷惑施
設」と受け取られる傾向が強
くなっているように感じる。

また、園舎建築工事中の騒音
や工事車両通行に対するご意
見をいただくこともある。整
備の「量」が増えればこれら
への対応も必然的に増加する。

こうした状況の中においても「質」を追求して整備を進めてきたと自負しているが、これもまた簡単なことではなかった。

「施設の質」については、立地の適否に始まり保育室や園庭の面積、非常時の安全性確保など、ひとつひとつの施設について課内で徹底的に議論をして結論を出し、法人と折衝を繰り返して整備してきた。

「保育の質」については、開所後に問題が起らないよう、運営指導を所管する保育運営課と連携を図りながら、公募事業の募集段階から布石を打ってきた。当該地で必要とされる保育サービス（障がい児保育や一時保育など）を募集条件として付したり、面接時に重要事項を直接確認・確認するなどの対応が欠かせない。

更に、とりわけここ1〜2年の課題として重くのしかかっているのが「人材不足」である。待機児童解消は全国の都市部における課題であり、横浜以外の都市においても保育所の整備が急ピッチで進んでいる。そのため、施設長（園長）や保育士の不足の問題が深刻化しているのである。保育運営課と緊急保育対策課がこの課題に取り組んでいるが、

根本的な解決には至っていない。

(5) 今後の方向性

仮に25年4月に待機児童が解消されたとしても、引き続き「解消状態の維持」と「質の確保（向上）」が求められるものと考えている。

「量」については保育ニーズが発生するエリアをピンポイントに絞り込む必要がある。整備補助のみならず、開所後の運営補助まで考慮すると、必要最小限の整備としていくことは当然である。

一方、相対的に「質」がクローズアップされることとなるが、今まで以上に水準を上げることでできるチャンスと捉えた対応が必要と考える。

また、子ども・子育て関連3法の施行も控えている（27年度予定）など、本市の保育所整備を取り巻く環境は大きな転換期を迎えている。

こうした流れに合せて、25年度整備については、「質の確保」と「経済的合理性」をテーマとして取り組んでいこうと考えている。

具体的には、
・補助を伴わない法人自主財源による整備や、比較的財政支出が小さい内装改修補助活用案件を中心として採択する

ようなスケジュール上の工夫・地域ごとに保育ニーズや開発傾向などをきめ細かく分析した「エリアカルテ」の作成及び活用
など、既に着々と取組は始まっている。

時流を捉えるとともにニーズを把握して、それに見合った整備方針や手法となるよう柔軟に対応「し続ける」ことが重要だと考える。

3 整備マッチング事業

保育所を整備するためには、立地や規模など適当な物件（土地・建物）と設置運営する法人が必要となる。近年、賃借物件による整備が多くなってきているが、この場合、基本的には物件の所有者と法人が当事者同士でそれぞれを探し当てることとなる。

これ待ただけでなく、市がそれぞれを「掘り起こし」て「出会いの場」をつくる取組みとして、22年度と23年度、「整備マッチング事業」に取り組んだ。全国的にも先進的な取組であり、待機児童解消に向けたチャレンジでもある「整備マッチング事業」を紹介する。

(1) 背景

保育所に適した市有地をほぼ使い果たし、事業用地の新規取得は全市的に原則禁止。待機児童解消に向けて市が主体的に行動できることはないのか。法人からの整備の提案を待つしかないのか。

「市ができること」のヒントは、21年度に区と局が横断的に取り組んだ「保育所待機児童解消プロジェクト」の報告書の中にある。

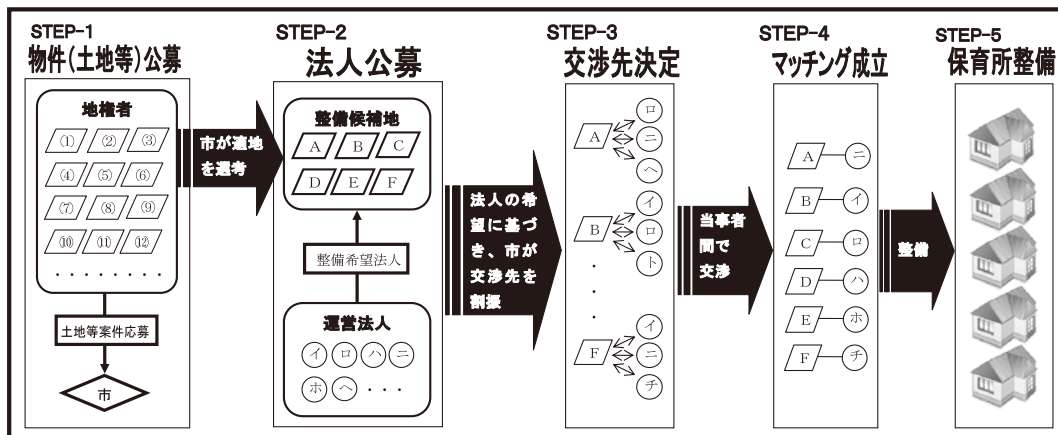
「民間の土地保有者と保育所運営法人が情報交換できる場の創設」というアイデアがそれである。

待機児童解消の命題をクリアするため、22年4月にこのアイデアを具現化する検討を開始し、6月に事業の「大枠」を決めて事業をスタート（土地物件の募集開始）した。

(2) 事業概要

一言で言えば、地権者と法人の「出会いの場」を市がお膳立てする事業。さしずめ市は「お見合いパーティーの主催者」といったところ。

図1 整備マッチング事業のフロー



市は土地等物件と法人のそれぞれを募集し、選考し、双方を希望に基づき割り振る。

条件交渉や契約締結は当事者間で実施することとし、市は介入しない。

実施初年度の22年度は物件は土地(更地)に限定したが、23年度は地権者の意向(更地で貸付けることを嫌う傾向があることがわかった)を汲んで地権者自らが園舎を建築して建物付き土地として法人に貸付ける形態や、ビル床の一部にも対象を拡大した。事業のフローは図1のとおり。

(3)成果(実施結果)
22年度は7施設(定員525人分)、23年度は11施設(定員780人分)について整備に結びつけることができた(表3)。

(4)考察

民間と民間をコーディネートする「役所らしからぬ」取組は、他都市含めても珍しく、終始「走りながら考える」ような状態だった。そんな2年間を振り返る。

【良かった点】

■法人に対する施設整備補助(既存制度)以外の経費は要す

ることなく、良質物件を数多く掘り起こして、整備に結びつけることができた。

■23年度は、駅前や沿線用地を期待して鉄道事業者へ、また、顧客として多くの地主をかかえることから住宅メーカーへ、それぞれ担当者が直接先方に向向いて働きかけて物件の応募を促した。結果、良質物件の整備に結びついた。

■テレビや新聞等のメディアにも取り上げられ、市の待機児童対策の取組をアピールすることができた。

【留意すべき点】

■2人体制で従来業務を持ちつつ臨んだが、人的コスト(時間、労力、心労)が想定以上だった。

■法人の対象設定が難しい。質の高い法人の確保を目指して日本全国約8千もの法人にダイレクトメールで周知したが、遠方の法人の場合、地域性や行政との関係などが本市の状況と大きくかけ離れている場合があり、対応に苦慮することがあった。

【今後の方向性】

■待機児童解消に目途が立ったことから、24年度は実施を見送った。今後、必要に応じて、状況に適した方法で、実施す

ることも考えられる。

■2年間実施したノウハウを庁内で共有・継承し、保育所整備以外にもこうした手法を(ヒントとしても)活用する。

4 最後

22年度に保育所整備課に着任した私にとつて、この3年間は文字通り「激動期」だった。

25年度までに待機児童解消とは言うものの、保育所をつくれど減らない待機児童数を目の当たりにして、本当にできるのか?本当にやるつもりなのか?着任当初は半信半疑だった職員も少なくなかったことを、今だからこそ告白する。

しかし、いろいろな場面で市長のコメントに「待機児童解消」への決意が必ず入っていることを見聞きし、上司が「必ずやる。絶対できる」と繰り返し語るのを聞くうち、現場最前線の係長や担当者は「もしかしたらできるかもしれない」と思い始め、いつの間にか気がつけば「絶対にやってみせる」と強い意志を持つまでに至った。

体制強化や予算措置といった大きな後ろ盾があったとは言え、これだけの困難な課題に正々堂々と挑み、力を出し尽くすことができたことは、

緊急保育対策室在籍者のみならず、本市職員全員にとつても大きな自信となり、貴重な財産となるのではないかと思う。やればできる。できると信じればできる。皆の力を結集すれば大抵の困難は乗り越えられる。それがこの3年間で私得体得した教訓である。

本市においては待機児童解消が見込まれ、また、2年後には子ども・子育て関連3法の施行も予定されている。本市の保育行政は「激動期」を経て、今まさに「転換期」を迎えようとしている。

これまでに培ってきた困難を乗り越える力を持つてすれば、「転換期」を迎えることも恐れる必要はない。

緊急保育対策室は発展的に解消しても、そのDNAは本市職員に脈々と受け継がれていく。

表3 整備マッチング事業実施結果

| | 22年度実施分 (24年度開所済み) | 23年度実施分 (25年度開所予定) |
|-------------------|-----------------------|--------------------------------------|
| 募集対象物件 | ①土地 | ①土地 ②建物(新築)付き土地 ③ビル床(新築)の一部 |
| 応募案件数 | 78 | 60 ①: 16 ②: 40 ③: 6 |
| うち、採択案件数 | 11 | 16 ①: 2 ②: 10 ③: 4 |
| うち、整備案件数 (定員数) | 7 (525人) | 11 (780人) ①: 2 ②: 5 ③: 4 |

※23年度実施分応募案件数の内訳は、その時点で決めかねている案件もあったことから、合計数と一致しない