

# 《10》 横浜市の子育て支援に関する取組評価と今後の課題

横浜市児童福祉審議会委員（平成16年度就任）、保育所整備基盤促進に関する補助金交付決定選定委員（18年度就任）という立場での横浜市との関わりから、山本真実氏に、この3年間の待機児童対策を中心とする横浜市の子育て支援の取組について、評価いただいた。

## 1 はじめに

平成25年1月、マスコミ各社が横浜市の待機児童数が4月にはゼロになる見通しと報道した。横浜市は待機児童解消先取りプロジェクトに参加し、積極的に待機児童解消に取り組んできた。平成22年3月「保育所待機児童解消プロジェクト」報告書では、平成22年度からの3カ年で取り組むべき保育サービス拡充に向けた施策の方向性を示し、待機児童解消の意識を高めてきた。既成の枠に捕らわれない、他自治体に先駆けた新しいサービスをスタートさせた。

横浜保育室や幼稚園の預かり保育事業等、独自事業の実績をよりどころとしながらも、保育コンシェルジュ等の新しい取組も開始するなど、精力的に待機児童の受け皿作りに励んできた3年間であった。本稿では、この3年間の横

浜市の待機児童ゼロまでの歩みと取組を振り返り、今後の課題と横浜市として志向すべき施策の方向性について、筆者の若干の私見も交えながら論じることとする。

## 2 待機児童ゼロまでの歩みとその評価

平成22年4月時点の待機児童数は1,552人と報告され、前年度同期よりも300人弱の増加が記録された。

平成17、18年度と減少傾向を示した待機児童が、リーマンショック等の影響によって景気低迷となり、保育所入所希望者が増加傾向に転じた。この間も横浜市は保育所定員数を増加する取組を続けていたが、それを上回る勢いの待機児童の増加となっていた。その後、待機児童解消の取組を本格化させ、平成23年4月に971人、平成24年4月に

は179人と解消し、いよいよ本年4月にはゼロの見通しという過程をたどっている。

この成功には、市長交代によって本腰を入れるきっかけを得た横浜市行政が、庁内牽引で待機児童解消に向けて団結した組織体制をとったという変化も大きく影響している。

横浜市だけでなく待機児童も多く抱えた自治体は現在でも複数ある。毎年のように、その解消を図ろうといずれの自治体も努力をしている。しかし、「財政がひっ迫していることを住民に理解して欲しい」、「何とかやりくりして我慢して欲しい」等の気持ちがかどこかにありはしないかと筆者は常々感じている。確かに、財政問題も深刻であるが、子どもの育ちに責任をもつ保護者や家庭が、かなりの無理をしなければならぬ社会をどうやって解決できないかというのは、自治体運営そのものが

が機能していないと言わざるを得ない。そのような中、政令指定都市横浜市としてのプライドをかけて、他自治体に先駆けて横浜保育室等の自治体独自の保育サービスを実施してきた経験を活かす形で、待機児童ゼロを図ろうとしてきた3年間であったと感じている。おりしも林市長の就任は、大きな掛け声をあげて保育サービスの充実に向かう体制を整備することが出来る絶好の機会であった。しかし、

それまでの長年にわたる待機児童解消に向けての取組の積み重ねがあったればこそであったことは言うまでもない。保育所数等の保育サービスの量的充実のみならず、この取組には、待機児童となって困っている住民を救済し、市民生活の質を向上するためであるということが含まれるのだという姿勢を強調したからこそ、今回の待機児童解消の見込み

## プロフィール

山本 真実  
東洋英和女学院大学人間科学部准教授

University of Kent at Canterbury卒業（英国）。専攻は Social Policy and Administration。富士総合研究所（現みほ情報総研）に入社、中央官庁、地方自治体など公的委託研究調査の受託業務を中心に従事。1996年日本子ども家庭総合研究所に移り、厚生省児童家庭局関係の施策立案に関わる調査研究を中心に研究活動に従事。2001年より淑徳大学社会学部社会学科専任講師、准教授。2008年より現職。専門は児童福祉政策。



という見通しが出せたのだから。

### 3 多様なサービスの実施

横浜市の保育サービスの全容をみると、実に多様なサービスが実施されている。「かがやけ横浜」子ども青少年プラン

後期計画」には、認可保育所や横浜保育室を始め、一時保育（一時預かり）、家庭保育福祉員、NPO事業者による家庭的保育事業、幼稚園預かり保育、事業所内保育所が家庭外で利用する保育サービスとして示されている。利用者数が最も多いのは認可保育所であるが、横浜保育室も3歳未満児の受け皿として一定の働きを示してきた。これは、横浜市独自の保育サービスであるが、東京都の認証保育所の開設より以前から取り組まれてきており、サービスの質の面でも市民の一定の信用を得ている。この実績は新しい形態での保育サービスの整備を進めていく上でも大きな役割を果たしている。乳児対象であるため、3歳になると保育所に移行しなければならぬという問題はありますが、しっかりと行政の監督下にあるという体制は、認可外保育施設では得られない住民の安心感に

もつながり、利用者の意向をくみ取ってきたと考えられる。また、自治体独自基準で整備してきた運営実績は、認可保育所の民間事業者への委託という新しい方法を実行した場合同様に、多いに役立ってきたことがわかる。

歴史的に我が国全体として、施設型の集団保育サービスがその中心となっているが、家庭保育福祉員による保育の提供も合わせて実施している。

家庭的保育事業は、法定事業として、今後の拡大を期待されているものであるが、提供者個人の家族事情や住宅事情に左右されやすいことや、個人で保育の責任を負わなければならないなどの負担感により、現状の制度下では拡充が難しい状況にある。その問題を解決しようと、横浜市は全国で初めてNPO事業者による複数保育者による「家庭的な」保育事業サービスを開始した。筆者によれば、これは個人的関わりを重視する家庭的保育事業ではなく、「『家庭的な』環境を重視した少人数の集団保育事業」と整理すべき状況であるが、家庭保育福祉員の確保が滞っている現状では、一定の評価に値する取り組みではあろう。平成25年2月現在、28か所でNPO型の

の事業が展開されている。事業を受託しているNPO法人の選定にあたっては、市独自の基準を設定しているが、今後は新制度の中の小規模保育事業や地域子育て支援事業との整理を含めて見直す必要があると考える。

横浜市の幼稚園の預かり保育は、今後の新制度を構築する上でもキーになる事業と見えよう。幼保一体化の流れを踏まえると、幼稚園による長時間保育化は必須のことであり、その取組経験によって横浜市独自の幼保一体化に向けた体制が構築できる可能性も感じられる。幼稚園の預かり保育を充実させたことによつて、短時間就労や不定期就労をしていく層がここで吸収できるため、保育所持機児童数の減少につながったと考えられる。今後は、保育内容面での一体化と合わせた事業の充実に向けた整備へと発展していく必要があると思われる。

### 4 的確なニーズの把握とマッチング

横浜市では新規に保育サービスを整備する場合、待機児童マップに基づいて地理的な偏りや発生の状況を把握してきた。ニーズの大きな地域か

ら優先的に保育サービスを整備する意識を徹底し、地域的な空きが出ないように配慮する前提を徹底した。丁寧なニーズのマッチングによって、効果的にサービスが整備されるようになっていく。

このようなことは他自治体でも同様の取組がなされているが、横浜市の場合、それをきちんと目に見える形でマッチングし、地理的な特徴とともに把握できるようにしたこと、が、実際の活用につながり、功を奏したと考えられる。ニーズを可視化したことで、送迎保育の取組も誕生した。実際には保育の連続性の欠如や安全性の問題から見直すべきところはあるが、徹底的にニーズの mismatches をなくし、効果的にサービスを活用しようという姿勢は評価すべきであろう。

保育コンシェルジュを全区役所に配置したことも、マッチングを進めるためには大きな役割を果たした。保育サービスの利用希望者の全ての人々が自分自身で情報を収集し、選択できるわけではない。自由によりサービスを選択できるということは、自分で決断しなければならぬ負担も伴うことであるため、利用者の立場からの助言や情報提供をして

られる行政職員が身近な場所にいるのは、直接的にサービス確保に貢献するということとともに、住民の満足感につながっていくであろう。保育コンシェルジュは、地域の子育て支援サービスや親子のひろば等の保育サービス以外の子育て関連情報も扱うことから、子育て家庭の満足度の総体的向上に資するものであり、住民ニーズの把握やミスマッチの現状などを知りえるアンテナとしても、存在感を増している。今後の課題としては、新しい制度において定義される「保育を必要とする」住民の生活に即した現実味ある提案や情報提供を行い、相談対応ができる人材確保が挙げられる。

## 5 積極的な民間活用

横浜市は、民間事業者による保育所の整備促進を積極的に行ってきた。認可保育所だけでなく、横浜保育室にも同様にそれを広げてきたことから、かなり多数の民間事業者による保育サービスの運営が行われている。この保育所整備が進められてきたことは、待機児童解消を担う中心であったらうと思われる。

平成13年度以降の小泉政権

下において、規制緩和政策に基づき民間事業者の認可保育所運営への参入を進める法律改正等の環境整備を進めてきた。これを受けて、待機児童を多く抱える自治体を中心に積極的に民間活力の導入が図られ、指定管理や運営委託等の方法によって民間事業者による認可保育所運営が増加した。現在は全国的に多くの民間保育事業者の手によって認可保育所が運営されている。社会福祉法人のみならず、株式会社等その主体は多様である。子ども・子育て支援関連3法の施行後においても、民間活力の導入は「公民協働」に発展しており、今後の自治体との関係構築をそれぞれが考えていかなければならない時代を迎えている。

横浜市では、民間事業者に施設の賃貸料補助や施設整備補助を行うことよって積極的な参入を進めてきた。その際には、待機児童マップに基づいて優先的に整備が必要な地域での整備に加点を与え、効果的な整備を行ってきた。審査にあたっては、財政基盤や経営体制、施設整備の面だけでなく、職員体制や運営内容などの保育の質そのものにかかわる事項も加えながら検討を行っている。審査に係る

中では、現在の基準や配点、考え方の見直しが必要などころはあるが、施設長や主任保育士候補者との面接や、当該事業者が運営している他施設の見学、雇用予定保育者の履歴確認など、出来るだけ多岐にわたって評価をしようという姿勢で臨んでいる。審査に関わる基準作成などのノウハウの積み重ねは、公民協働体制に向けた貴重な財産となっていくだろう。

民間事業者による保育サービスの提供によって、待機児童は数値上解消する。そして、さらに住民のニーズに合致した多様な利便性の高いサービスが提供されていくのであれば、一つの成果である。しかし、十分に実力をつけていない事業者も多く、本当に子どもにも親にもプラスになる（少なくともマイナスにならない）サービスが実践・提供されていると切り切れることは出来ない。今後子どもたちの不利益にならないために、行政の監督関与が必要であろう。

## 6 今後の課題と質の確保・充実への課題

保育サービスの提供が公民いずれによるものであったとしても、市民のニーズに応え

られるものであり、子どもたちの成長が保障されなければならぬ。このためには、行政は良質なサービス提供が実施されているか否かを常に把握し、市民の利益を守るためのセーフティネットとしての機能しなければならぬというのが、かねてからの筆者の主張である。保育所にしても家庭的保育事業にしても、民間事業者による保育の提供は、彼らの柔軟で自由な発想と、迅速性を十分に活かす監督体制があつてこそ活かされる。民間事業者の活用に関しては、全国的にも注目されている横浜市であるからこそ、健全性を強調した体制が求められている。今後は、市内の全ての保育サービスに共通した保育の質を評価できるスケール（基準・項目）を作成し、いかなる形態のサービスであっても保障されるべき子どもたちの利益を顕在化していくことが求められる。市が直接運営しない事業であっても、保育の場として市内で提供するものであれば、サービスのガイドラインを示す等、多様な実施主体が参入しやすいように質の確保を担保する仕組みを整えなければならぬ。国としては、新しい子ども・子育て支援の制度に基づいての体制

が整備されていくが、施設最低基準の緩和、条例化に加えて、認可制度の見直しも議論されている。国基準の緩和は、自治体政策の柔軟性を高めるものでなければならず、個々のサービスの質的低下につながってはならない。大枠が外れるということは、運用の自由が与えられるとともに実施の責任と評価の義務が各自治体に課せられる。

質の確保の面における課題の二つ目は、保育士の確保、人材育成である。国も保育士の待遇改善に努めることを明示した。国家資格である保育士の待遇は他の看護師や教師などのいわゆる「免許職」に比べて低く、社会的な認知も軽んじられているように思う。国家資格そのものの議論は地方団体としては、できないが、保育の仕事が社会的に価値ある仕事で、魅力あるものだと示すことは自治体レベルの取組で可能である。民間事業者に保育サービスを委託する際の審査や基準の中で「保育士資格の取得」と「認可」保育所での保育経験」を高く評価することもその一つである。

今後はさらに、多くの民間事業者の手に整備をゆだねなければならぬ。その民間事業者は業務拡大すればするほ

ど、人材確保が難しくなっている。資格者の確保が難しい場合は、「保育士資格がなく、保育経験も浅いが気持ちのある人」や「資格はないが、子育て経験のある人」等を保育者として雇うことになる。保育という行為は、個人的資質に依存する部分が多いことから、無資格者が不資格であると断言することは出来ない。しかし、それを安易に容認することによって、保育の質的確保の枠組みは崩壊する。複数の他人の子どもの育ちに責任を持つことは簡単なことではない。資格取得者が、すべて最良の保育者であるとは言えないが、少なくともその責任の重みだけはその養成課程の中で学んでいるはずである。保育の質を確保しなければならぬからこそ、譲ってはならないスタンスであると考え

る。これは特に家庭的保育事業等、少人数の保育であればあるほど考えていただきたい観点である。そのことを踏まえると、研修制度の充実は今後さらに必要となろう。

## 7 おわりに

地方自治体における自治行政の基本原則の一つである地方自治法第2条第14項は、次

のように規定している。『地方公共団体は、その事務を処理するに当っては住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。』これを保育サービスに当て

はめてみると、「住民の福祉の増進」という趣旨は、柔軟で且つ多様な利用者主体に基づく保育サービスを整えることである。既存の保育サービスの体系をさらに充実するとともに「公民協働でこの趣旨に基づいて機能すること」が重要な要件となる。「最少の経費で最大の効果を挙げる」という趣旨は、「公的財源の無駄を省いた適切と判断される経費で、利用者（子ども）主体の保育の質、子育て支援サービスの質の維持向上に努めること」とである。

横浜市の保育・子育て支援は待機児童解消がゴールではない。待機児童ゼロが達成された時から、次の段階へと進まなければならない。横浜市行政において「どのような保育・子育て支援であるべきか」について、幾度もコンセンサスを確認し質の充実に向けた努力を続けて欲しい。子育て支援は未来を担う子どもたちの豊かな育ちのために行うものである。この子どもの

権利条約の「子ども主体」の考え方を踏まえると、子どもたちが安心して生活し伸びやかに行動し、学ぶことができるように、安定した親子関係が約束された家庭を支えていくことが行政の責務ではないだろうか。子どもは生まれてくる親も場所も時代も選ぶことは出来ない。子どもの育ちの環境を整えるのは大人の社会の責任であるならば、行政は率先してすべての子どもの将来を保障する環境づくりに多くの精力を傾けなければならないのではないのではないだろうか。冒頭で述べたように、横浜市の待機児童ゼロへの取組が成功した背景には、姿勢や組織体制づくりがある。つまり、これからの横浜市の評価も、理念に基づいた姿勢や組織体制が構築できるかどうかにかかっているのだということを忘れないでいただきたい。