

子ども・子育て支援新制度と保育所入所選考

山本 広志

地域教育文化学部

(平成27年10月1日受理)

「子ども・子育て支援新制度」導入が保育所入所選考に与えた効果を調べるため、仙台市が平成27年度当初の認可保育所等保育施設入所一斉選考のために作成した内部資料を公文書開示請求し、0～2歳児について新制度導入前の平成26年度と比較しながら分析した。

申込倍率は0歳児が0.96倍、1歳児が1.53倍、2歳児が1.44倍で、1歳児の倍率が最も高かった。0～2歳児全体では1.26倍だった。新制度導入前の平成26年度から僅かに改善したものの大きな変化はなかった。申し込んだ1歳児の1/3以上がどの保育施設でも保育を受けられないという深刻な状態が続いている。

選考は保育に欠ける度合いを「指数」に数値化して行われる。両親がフルタイム会社員の場合を想定して指数20点の延べ児童数のうち認可保育所の入所内定を得られなかった割合を分析したところ、1歳児では71%に達し、第1希望の認可保育所に入所することがかなり難しい状況は新制度導入によってもほとんど改善されていなかった。

§ 1. 序

必要があっても保護者が希望しても就学前の子供が保育所に入れない「待機児童」が社会問題となっている。厚生労働省の集計によれば平成27年4月1日現在で全国に23,167人の待機児童がいる。¹⁾ 待機児童問題は社会の大きな関心を集め、^{2,3)} 自分の子供が保育所に入れず苦労している保護者がたびたび新聞やテレビで取り上げられている。しかし待機児童数は万単位の高水準が続いている上、5年ぶりに増加に転じ、解消の兆しは見えない。待機児童が生じる直接の原因は保育を必要とする児童数に対して保育所の総定員が少ないことにある。都市部での保育所不足は深刻で、年々認可保育所を増設してはいるものの需要増に追い付かない。

認可保育所の入所申込は市町村が一括して受け付け、申込者が多い場合には市町村が選別して入所させる児童を決定する。筆者が平成26年度に仙台市を調査した事例研究では、優先されるべき事情が特にないフルタイム共働き世帯では認可保育所へ入所できない場合

が少なくない実態が明らかになった。⁴⁾このような状況では当然ながら入所選考は公表された明確な選考基準に従って公平公正に行われなければ住民の納得が得られない。しかし必ずしも透明とは言えない入所選考の実態もまた明らかになった。⁴⁾

ところで、国は平成27年4月に「子ども・子育て支援新制度」^{5,6)}を導入した。新制度は様々な内容を含んでいるが、待機児童問題に直接寄与すると期待されるのが「小規模保育事業」「家庭的保育事業」等の導入である。従来の認可保育所には児童定員が原則60名以上、最低でも20名以上という下限が定められている。⁷⁾しかし待機児童数が多い東京等の大都市ではまとまった敷地を確保するのが困難で、適地があったとしても地価が高く土地の購入や賃借には高額の経費が掛かる。そこでビルの一室や住宅等狭い場所での19名以下の小規模な保育事業を新制度で認可することとした。児童定員だけではなく、これらが従来の認可保育所と大きく異なるのは対象児童が原則として0～2歳児に限られるという点である。これは待機児童の8割以上が0～2歳児という数字から制度設計されたと思われるが、利用者の立場で考えれば3歳になった後の最初の4月には原則として他の保育施設に移らなければならない。連携施設がない等の理由で保護者が自力で新たな保育施設を探さなければならない事態が多々発生することが予想される。3歳児の受け皿として期待された幼稚園の受け入れ体制は整っておらず、新たに「3歳の壁」を作ってしまうのではないかという懸念もある。3歳児の受け入れ体制が十分に整わなければ3歳の4月を迎えた時点で保育を受けられなくなる児童が出て、保護者の就労等に大きな支障が生じることになる。仕事を辞めざるを得ない可能性もある。3歳からの新しい保育施設が結果的に見つかったとしても、時間的精神的に余裕のない保護者にとって自力で探す負担は重い。また、0～2歳児と3～5歳児の兄弟を別々の施設に送り迎えしなければならないとなれば保護者の日々の生活を圧迫し、新制度の施設がどれだけ積極的に選択されるかは疑問が残る。

新制度の「小規模保育事業」はA型、B型、C型の3種類に区分されている。A型とB型は児童定員が6～19名で、A型は従来の認可保育所と同様に保育職員が全員保育士の有資格者でなければならないが、B型では保育職員の半数までは保育士の資格が不要という大幅な「規制緩和」がなされている。C型は児童定員が6～10名で、保育者全員が保育士の資格不要になった。代わりに市町村長が「家庭的保育者」の資格を認定する。「家庭的保育事業」は児童定員が1～5名で、小規模保育C型と同様の扱いによって全員が保育士の資格は不要になっている。資格の「規制緩和」は保育士不足への対策と思われるが、保育事故の絶えない現状⁸⁾から保護者はどのように受け取るだろうか。

「事業所内保育事業」は、従業員のための保育所に地域枠を設け0～2歳児を受け入れる。他に「居宅訪問型保育事業」も新制度に組み込まれたが、認可された事業所数はごく少ない。

§2. 研究目的および方法

2.1 目的

「子ども・子育て支援新制度」によって待機児童数がどう変化したかは厚生労働省の集計で分かるが、入所選考の実態は明らかではない。本研究では事例調査を通じて新制度導入

による認可保育所の入所選考の変化を、新制度導入前と比較しながら明らかにすることを目的とする。

2.2 方法

「子ども・子育て支援新制度」導入前の平成26年度調査⁴⁾と同様に仙台市を対象地区として、認可保育所等保育施設の入所選考を調査した。対象年齢は前回同様に待機児童の8割以上を占める0～2歳児とした。仙台市情報公開条例に基づいて、平成27年度当初入所希望者の認可保育所等保育施設入所一斉選考（1次選考）のために仙台市が作成した内部資料を公文書開示請求し、交付された内部資料の写し（図1）を分析した。交付された写しは分析対象の0～2歳児分だけで1,254ページにも及んだ。新制度の導入によって平成26年度の761ページから大幅に増加している。資料は各保育施設ごとに希望する児童の一覧があり、各児童ごとに年齢、指数、希望保育施設（最大第10希望まで）、選考結果等が記載されている。図1は1,254ページのうちの1ページで、全ページが同一の書式になっていた。1ページあたり15名の児童が記載できる。分析では、1,254ページの資料にある各申込児童の記載事項を目視で追い手作業で集計した。

なお、交付された写しは入所申込児童の住所氏名生年月日等が黒塗りになっており、本研究では個人情報を取り扱っていない。

平成27年4月1日付入所 利用調整会議資料										所在区	青葉区	選考年齢	0歳	入所可能枠	0名	印刷日	平成27年1月10日
児童情報	児童氏名	生年月日	年齢	性別	指数	希望保育施設	希望保育施設	希望保育施設	希望保育施設	希望保育施設	兄弟姉妹情報		希望保育施設等				
											氏名	年齢	利用中保育施設等	第1希望	第2希望	第3希望	第4希望
1			0	男													
2			0	男													
3			0	男													
4			0	男													
5			0	男													
6			0	男													
7			0	男													
8			0	男													
9			0	男													
10			0	男													
11			0	男													
12			0	男													
13			0	男													
14			0	男													
15			0	男													

図1 選考資料

§3. 結果及び検討

交付された選考資料の写し(図1)は前回調査時の平成26年度とは書式が変わっていた。仙台市には5つの区があり前は書式が区によってバラバラで統一されていなかったが、今回は全区で書式が統一されていた。不十分な記載や判読不能箇所はかなり減っていた。個人情報以外の箇所も黒塗りが多いのは相変わらずだが、選考で最も重要な総指数が黒塗りになっている例はなくなった。まだ一部には不明瞭な記載があるものの、できる限り解釈して分析を行った。

なお、「子ども・子育て支援新制度」によって新たな区分の保育施設が認可されたが、本稿では区別のために従来の認可保育所のみを「認可保育所」と呼び、新区分の施設は「小規模保育事業」「家庭的保育事業」等と呼ぶこととする。

さて、平成27年度当初に0～2歳児の募集を行った仙台市内の認可保育所は分園1を含めて149あった。⁹⁾ これらを設置運営者別に集計して表にまとめた。(表1) 表中で括弧内は前年度からの増減数を表し、全体では9増えている。設置運営者別では仙台市立の公立保育所が民営化によって年々数を減らしており、平成26年度から2減って43になった。最も多いのは社会福祉法人で65ある。社会福祉法人は平成26年度から3増えているが、このうち2は公立保育所民営化による移行増であり、純粋な新設は1にとどまる。株式会社は近年急速に数を増やしていて、有限会社を含めて平成26年度から7増え合計19となった。

次に認定こども園を含む新制度の施設数⁹⁾を集計し表にまとめた。(表2) 仙台市全体では認定こども園が11ある。認可保育所の149と比較して小数にとどまり幼保一元化にはほど遠い。今は過渡期なのかも知れないが、現状は施設の種類が増えるばかりで保護者を戸惑わせる中途半端な状態になっている。小規模保育事業A型とB型は合わせて25ある。これらは、仙台市が独自の基準で認定して経済的な助成をしている「せんだい保育室」等認可外からの移行が多く、純粋な新設は11にとどまる。移行によって認可保育所と同時に一括で入所選考が行われる点が新しい。また、移行後は原則3歳退園となり、児童や保護者にとって移行が望ましいとは限らない。小規模保育事業C型と家庭的保育事業は合わせ

表1 平成27年度当初の一斉選考(1次選考)で0～2歳児の募集を行った仙台市内認可保育所数

設置運営者	青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区	計
仙台市	9 (-2)	8 (0)	6 (0)	12 (0)	8 (0)	43 (-2)
社会福祉法人	18 (+3)	15 (0)	8 (0)	12 (0)	12 (0)	65 (+3)
学校法人	0 (0)	3 (0)	1 (0)	5 (0)	2 (+1)	11 (+1)
宗教法人	2 (0)	1 (0)	0 (0)	2 (0)	0 (0)	5 (0)
公益財団法人	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0)	0 (0)	1 (0)
株式会社	2 (0)	5 (+2)	3 (+1)	5 (+2)	2 (+1)	17 (+6)
有限会社	1 (0)	0 (0)	1 (+1)	0 (0)	0 (0)	2 (+1)
個人	0 (0)	0 (0)	2 (0)	0 (0)	1 (0)	3 (0)
公設民営	1 (0)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	1 (0)	2 (0)
計	33 (+1)	32 (+2)	21 (+2)	37 (+2)	26 (+2)	149 (+9)

※ 括弧内は平成26年度からの増減

表2 平成27年度当初の一斉選考（1次選考）で一覽に掲載された新制度施設数

区	区分	社会福祉法人	学校法人	宗教法人	特定非営利活動法人	株式会社	有限会社	個人	計
青葉区	認定こども園	0	6	0	0	0	0	0	6
	小規模保育A型	0	1	0	1	1	2	0	5
	小規模保育B型	1	0	0	0	1	1	3	6
	小規模保育C型	0	0	0	0	0	0	2	2
	家庭的保育	0	0	0	0	0	0	14	14
	小計	1	7	0	1	2	3	19	33
宮城野区	認定こども園	0	1	0	0	0	0	0	1
	小規模保育A型	0	0	0	0	1	0	1	2
	小規模保育B型	0	1	0	0	0	0	2	3
	小規模保育C型	0	0	0	0	0	0	1	1
	家庭的保育	0	0	0	0	0	0	5	5
	小計	0	2	0	0	1	0	9	12
若林区	認定こども園	0	0	0	0	0	0	0	0
	小規模保育A型	0	0	0	0	1	0	0	1
	小規模保育B型	0	0	0	0	1	0	1	2
	小規模保育C型	0	0	0	0	0	0	0	0
	家庭的保育	0	0	0	0	0	0	6	6
	小計	0	0	0	0	2	0	7	9
太白区	認定こども園	0	3	1	0	0	0	0	4
	小規模保育A型	0	0	0	1	0	0	0	1
	小規模保育B型	0	0	0	0	0	0	1	1
	小規模保育C型	0	0	0	0	0	0	0	0
	家庭的保育	0	0	0	0	0	0	9	9
	小計	0	3	1	1	0	0	10	15
泉区	認定こども園	0	0	0	0	0	0	0	0
	小規模保育A型	0	0	0	0	1	0	1	2
	小規模保育B型	0	0	0	0	0	0	2	2
	小規模保育C型	0	0	0	0	0	0	0	0
	家庭的保育	0	0	0	0	0	0	16	16
	小計	0	0	0	0	1	0	19	20
計	認定こども園	0	10	1	0	0	0	0	11
	小規模保育A型	0	1	0	2	4	2	2	11
	小規模保育B型	1	1	0	0	2	1	9	14
	小規模保育C型	0	0	0	0	0	0	3	3
	家庭的保育	0	0	0	0	0	0	50	50
	計	1	12	1	2	6	3	64	89

て53あった。こちらも、仙台市が認定し助成していた旧「家庭保育福祉員」からの移行が多く、純粋な新規は2件にとどまる。認定こども園を含む新制度の施設は仙台市全体で89あった。

以上述べたこれら保育施設への入所申込は第1希望の施設が所在する区の区役所が一括して受け付ける。平成27年度当初の入所を希望する場合、申込書の受付締切は平成26年12

月9日であった。⁹⁾ 入所選考は各区役所が行う。仙台市ではこの入所選考のことを「保育利用調整」と呼ぶ。利用調整では保育に欠ける度合いを数値化して選考の基礎とする。¹⁰⁾ 仙台市ではこの数値を「指数」と呼び、基準指数と調整指数の合計である総指数を算定する。このうち基準指数は親の就労等の状況を反映させ、父親と母親の値を別々に算定して合算する。もう一方の調整指数は、基準指数に含まれない家庭の状況を反映させる目的で算定する。いずれも、保育に欠ける度合いが高いほど数値が大きくなるように考えられている。平成27年度の指数算定方法は平成26年度からいくつかの変更があった。基準指数では、月64時間以上であれば週3日以下や1日4時間未満の労働や通学や看護介護も利用資格が新たに認められ点数が新設されたこと、通学の最高点が8点から9点に引き上げられたことが実質的な変更と言える。(表3) 調整指数では、兄弟姉妹が入所済または同時申し込みの場合の加点が2点から3点に増えたこと、障碍児の加点が削除されたこと、育休明け再申込の加点が3点から4点に増えたこと、新制度の3歳退園で連携施設が利用できない場合に4点加点が新設されたことが実質的な変更と言える。(表4) なお、障碍児は別枠で選考される。また、「その他特別な事情」が-4点~4点だったのが1~10点に変更され「虐待のおそれがある等、特別な事情」と具体例が附記された。従来は総指数の低い児童を入所させるという不明朗な選考が多々行われていたが、この変更は明朗化の一環と評価したい。また、低所得の加点が「2または4」と記載されていたのが、生活保護と市町村民税非課税が2点、「経済的に特に困窮」が4点と、以前より明確な記述になった。仙台市の指数算定方法については前回詳しく述べた⁴⁾のでそちらも参照されたい。調整指数で加点も減点もない夫婦共フルタイム共働き会社員が総指数20点であるというのが入所難易度の目安となる。

交付された仙台市の内部資料は「利用調整会議資料」という名称だった。平成26年度の資料には判読不能や黒塗りで人数不明の部分があったが、平成27年度はかなり改善されていた。資料からまずは受入枠と入所内定した人数を集計し表にまとめた。(表5) 表中の()内は平成26年度からの増減を、[]内は充足率を表す。認可保育所が仙台市全体で9増えたため認可保育所の0~2歳児受入枠合計は2,863名で、前年度より107名増えた。それに伴って1次選考での内定者数も62名増えた。仙台市全体ではこのように増えているが、区ごとに見ると太白区で認可保育所の受入枠減少が目立つ。太白区は前年度と比較して70名も減少した。太白区は認可保育所が2つ増え児童定員も増加しているが、0歳児以外の受入枠はその年の転出数予測の変動等に大きく影響されこのようなことも起り得る。1次選考終了後に未充足が生じた場合は2次選考以降で新年度開始前に補充される。仙台市全体で1次選考終了後の認可保育所0~2歳児の未充足は6%だった。しかし、希望の偏りによって1次選考で生じたこの未充足も2次選考以降で補充され、年度初めに実際の欠員が生じることはほとんどない。

認定こども園は仙台市全体で0~2歳児の受入枠が121名しかなく、認可保育所の2,863名より圧倒的に少ない。認定こども園で1次選考終了後の未充足が37%もあるのは、認定こども園は保護者にとって馴染みがなく、敢えて数少ない施設を希望する必要性が感じられなかったためではないか。保育を必要とする保護者は一般的に時間的・精神的余裕が乏しく、理解を求めると言っても制度が複雑過ぎるとの感は否めない。認定こども園が今後どうなるのか、本当に幼保一元化が実現するのか、将来の展望もはっきりしない。新制度で

表3 基準指数^①

保 護 者 の 状 況				基準指数	
被 雇 用 者 ※月 64 時間以上就労 していることが要件と なります。	週 5 日 以 上 就 労 (不規則の場合は月 20 日以上)	1 日 の 就 労 時 間	7 時 間 以 上	10	
			6 時 間 以 上	9	
			5 時 間 以 上	8	
			4 時 間 以 上	7	
			4 時 間 未 満	6	
	週 4 日 就 労 (不規則の場合は月 16 日以上)	1 日 の 就 労 時 間	7 時 間 以 上	8	
			6 時 間 以 上	7	
			5 時 間 以 上	6	
			4 時 間 以 上	5	
	週 3 日 以 下 就 労 (不規則の場合は月 15 日以下)	1 日 の 就 労 時 間	7 時 間 以 上	6	
6 時 間 以 上			5		
月 64 時 間 以 上 就 労 して いる が、1 日 の 就 労 時 間 が 上 記 に 満 た ない				4	
自 営 業 ※月 64 時 間以上就労 しているこ とが要件と なります。	事 業 主	1 日 の 就 労 時 間	7 時 間 以 上	9	
			6 時 間 以 上	8	
			5 時 間 以 上	7	
			4 時 間 以 上	6	
			4 時 間 未 満	5	
	週 4 日 就 労 (不規則の場合は月 16 日以上)	1 日 の 就 労 時 間	7 時 間 以 上	7	
			6 時 間 以 上	6	
			5 時 間 以 上	5	
	週 3 日 以 下 就 労 (不規則の場合は月 15 日以下)	1 日 の 就 労 時 間	7 時 間 以 上	5	
			月 64 時 間 以 上 就 労 して いる が、1 日 の 就 労 時 間 が 上 記 に 満 た ない		
	専 従 者 (注 1)	週 5 日 以 上 就 労 (不規則の場合は月 20 日以上)	1 日 の 就 労 時 間	7 時 間 以 上	8
				6 時 間 以 上	7
				5 時 間 以 上	6
				4 時 間 以 上	5
週 4 日 就 労 (不規則の場合は月 16 日以上)		1 日 の 就 労 時 間	7 時 間 以 上	6	
			6 時 間 以 上	5	
月 64 時 間 以 上 就 労 して いる が、就 労 日 数 また は 1 日 の 就 労 時 間 が 上 記 に 満 た ない				4	
加 点 (注 2)	常時危険物（大型機械・劇薬・火気・刃物等）を取り扱うなど、 就労形態上、就労時間中の保育ができない場合			2	
	事業所が居宅と同じ敷地内または隣接地でない場所にある場合 (外勤等も含む)			1	
内 職 （平均月収が 5 万円を超える場合は、自営業の専従者の項目を適用します） ※月 64 時間以上従事していることが要件となります。				4	
出 産 （出産予定日の前後各 2 か月以内）				8	

平成27年度から新たに導入された小規模保育事業と家庭的保育事業は仙台市全体で合計の受入枠が265名あり、認定こども園0～2歳児の2倍以上だった。その一方で1次選考終了後の未充足が50%もあり、最も不人気だった。保護者にしてみれば3歳で打ち切られる

表3 続き

保 護 者 の 状 況				基準指数
疾病等	入院	1か月以上		10
		2週間を超え, 1か月未満		8
	通院	週4日以上		6
	自宅療養	常時伏臥, 感染症等		10
		上記以外で日常生活に著しく支障があり, 他者の介助が必要な場合		8
		一般療養(運動, 外出等が制限されているが, 身の回りのことは自分でできる場合)		6
	障害	介護を要する(概ね1, 2級またはA判定程度)		10
		保育に支障がある(概ね3級またはB判定程度)		7
上記以外で必要と思われるもの(4級以下)		4		
自宅看護・介護, 通院, 施設通所, 入院の付添い ※月64時間以上従事している ことが要件となります。	週5日以上	1日の所要時間が7時間以上		10
		1日の所要時間が4時間以上		7
	週4日以下	1日の所要時間が7時間以上		8
		1日の所要時間が4時間以上		5
月64時間以上の看護・介護を行っているが, 1日の従事時間が上記に満たない				4
災害等(火災等による家屋の損傷, その他災害復旧のため保育ができない場合)				10
求職中				3
学校, 職業訓練 学校等への通学 ※月64時間以上就学 していることが要件 となります。	週5日以上就学 (不規則の場合は月20日以上)	1日の 就学時間	7時間以上	9
			6時間以上	8
			5時間以上	7
			4時間以上	6
			4時間未満	5
	週4日就学 (不規則の場合は月16日以上)	1日の 就学時間	7時間以上	7
			6時間以上	6
			5時間以上	5
週3日以下就学 (不規則の場合は月15日以下)	1日の 就学時間	7時間以上		5
		月64時間以上就学しているが, 1日の就学時間が上記に満たない		4
親不在(死亡, 離婚, 単身赴任, 行方不明, 拘禁等)				10
その他(上記各項目に類する状況と認められる場合)				3~10

注1: 父母が同じ自営業の場合は, 1人を専従者とみなします。

注2: 自営業者の就労形態等により加点します。ただし, 加点後の指数は, 被雇用者の就労日数及び就労時間に対する基準指数を限度とします。

※ 就労時間等が不規則な場合は, その平均を基本とします。

よりも小学校入学前まで保育が保証される方が望ましいのは当たり前のことで, 不人気は当然の結果とも言える。ただ, 1次選考に漏れた保護者が2次選考以降で次善の策として希望する他, 年度途中で新たに申し込む児童もあって欠員は徐々に補充されていくだろう。3歳以降の保育をどう保証していくかが今後の大きな課題となる。また, 序で述べた

表4 調整指数¹⁰⁾

児童の家庭の状況等		調整指数
低所得世帯	生活保護受給世帯、市町村民税非課税世帯	2
	経済的に特に困窮していると認められる世帯	4
保育の必要な児童と同居している65歳未満の祖父母が保育に協力可能な場合 ひとり親（母子家庭、父子家庭、またはそれに類する場合）		-1 3
兄弟姉妹の入所 （利用希望日時点において兄弟姉妹が保育所・認定こども園（保育所部分）・地域型保育事業を利用している場合、または同時に利用を申し込んでいる場合）		3
育児休業取得のため退所した児童の再申込		4
主たる生計維持者である保護者（注3）が、倒産、リストラ等の事由により日々求職活動をしている場合（事由発生日から6か月以内）		2
3歳未満児専用保育所または連携施設のない（連携施設を利用できない場合を含む）地域型保育事業の卒園児が、3歳に到達した年度の次の4月1日から引き続き保育利用を希望する場合		4
虐待のおそれがある等、特別な事情により加算調整が必要と認められる場合		1～10

注3：ひとり親世帯の保護者または一方の保護者が被扶養者（控除対象配偶者等）である世帯における他方の保護者。

※「低所得世帯」の2項目の重複適用はできません。

※「兄弟姉妹の入所」と「育児休業取得のために退所した児童の再申込」の重複適用はできません。

ように小規模保育事業B型では保育職員の半数まで、小規模保育事業C型と家庭的保育事業では保育者全員の保育士資格が不要となっている。研修や市町村長の認定が必要とは言え事故の懸念が残る。認可保育所や小規模保育事業A型と比較しながら事故率の推移を注視していく必要がある。

次に、申込児童数から倍率を求め表にまとめた。（表6）表中の括弧内は平成26年度からの増減を表す。認可保育所の倍率は認可保育所以外に内定した児童を除外して算出した。認可保育所の申込倍率は0～2歳児の全体で1.35倍、年齢別では0歳児が1.04倍、1歳児が1.64倍、2歳児が1.59倍だった。0歳児の倍率がやや下がった一方で、1歳児の倍率はやや上がり、2歳児の倍率は著しく上がった。1歳児と2歳児では申し込み児童の1/3以上が内定を得られない。認可保育所は増設で受入枠が107名分増えた一方で申し込み児童数が496名も増えた。認可保育所の倍率1.35は平成26年度から+0.05の上昇となった。認可保育所不足は全く改善していない。区別、年齢別に見ると、若林区1歳児の1.84倍が最も高く、宮城野区1歳児の1.82倍と続く。1歳児の倍率が最も高い状況に変わりはない。前年度と比較すると2歳児の倍率上昇が著しい。若林区2歳児は1.81倍にもなった。2歳児の受入枠が仙台市全体で横這いだったのに対して、2歳児の申込数が231名も増加したことが原因である。1倍を下回ったのは太白区0歳児の0.98倍のみだった。

認可保育所以外の保育施設も合わせた全体では0～2歳の受入枠が認可保育所のみだった平成26年度から493名分増えたことになる。全体の倍率は1.26倍で、新制度の導入が倍率を下げる効果があったことが分かった。とは言え全保育施設で求めても、最高の若林区

表5 受入枠と1次選考内定人数・充足率

区	区分	受入枠				1次選考内定人数〔充足率〕			
		0歳児	1歳児	2歳児	計	0歳児	1歳児	2歳児	計
青葉区	認可保育所	346 (+16)	281 (+66)	131 (+47)	758 (+129)	314 (-2) 〔91%〕	262 (+47) 〔93%〕	119 (+38) 〔91%〕	695 (+83) 〔92%〕
	認定こども園	0	30	23	53	0 〔—〕	20 〔67%〕	11 〔48%〕	31 〔58%〕
	小規模保育・ 家庭的保育	43	44	12	99	13 〔30%〕	32 〔73%〕	6 〔50%〕	51 〔52%〕
	計	389	355	166	910	327 〔84%〕	314 〔88%〕	136 〔82%〕	777 〔85%〕
宮城野 区	認可保育所	298 (+7)	219 (-1)	97 (0)	614 (+6)	276 (+11) 〔93%〕	215 (+8) 〔98%〕	83 (-6) 〔86%〕	574 (+13) 〔93%〕
	認定こども園	3	5	4	12	0 〔0%〕	5 〔100%〕	3 〔75%〕	8 〔67%〕
	小規模保育・ 家庭的保育	18	17	11	45	3 〔17%〕	12 〔71%〕	5 〔45%〕	20 〔44%〕
	計	319	241	112	671	279 〔87%〕	232 〔96%〕	91 〔81%〕	602 〔90%〕
若林区	認可保育所	166 (+16)	116 (+13)	68 (+19)	350 (+48)	160 (+15) 〔96%〕	116 (+9) 〔100%〕	68 (+14) 〔100%〕	344 (+38) 〔98%〕
	認定こども園	0	0	0	0	0 〔—〕	0 〔—〕	0 〔—〕	0 〔—〕
	小規模保育・ 家庭的保育	20	11	7	37	5 〔25%〕	13 〔118%〕	1 〔14%〕	19 〔51%〕
	計	186	127	75	387	165 〔89%〕	129 〔102%〕	69 〔92%〕	363 〔94%〕
太白区	認可保育所	291 (+2)	251 (-26)	118 (-46)	660 (-70)	250 (-33) 〔86%〕	248 (-24) 〔99%〕	99 (-33) 〔84%〕	597 (-90) 〔90%〕
	認定こども園	18	30	8	56	8 〔44%〕	27 〔90%〕	2 〔25%〕	37 〔66%〕
	小規模保育・ 家庭的保育	15	12	2	29	6 〔40%〕	10 〔83%〕	2 〔100%〕	18 〔62%〕
	計	324	293	128	745	264 〔81%〕	285 〔97%〕	103 〔80%〕	652 〔88%〕
泉区	認可保育所	211 (+11)	180 (+5)	90 (-22)	481 (-6)	206 (+17) 〔98%〕	180 (+5) 〔100%〕	88 (-4) 〔98%〕	474 (+18) 〔99%〕
	認定こども園	0	0	0	0	0 〔—〕	0 〔—〕	0 〔—〕	0 〔—〕
	小規模保育・ 家庭的保育	26	19	11	55	7 〔27%〕	15 〔71%〕	3 〔27%〕	25 〔45%〕
	計	237	199	101	536	213 〔90%〕	195 〔98%〕	91 〔90%〕	499 〔93%〕
計	認可保育所	1,312 (+52)	1,047 (+57)	504 (-2)	2,863 (+107)	1,206 (+8) 〔92%〕	1,021 (+45) 〔98%〕	457 (+9) 〔91%〕	2,684 (+62) 〔94%〕
	認定こども園	21	65	35	121	8 〔38%〕	52 〔80%〕	16 〔48%〕	76 〔63%〕
	小規模保育・ 家庭的保育	121	102	42	265	34 〔28%〕	82 〔80%〕	17 〔40%〕	133 〔50%〕
	計	1,454	1,214	581	3,249	1,248 〔86%〕	1,155 〔95%〕	490 〔84%〕	2,893 〔89%〕

※ ()内は平成26年度からの増減、〔 〕内は内定充足率

※ 家庭的保育事業は複数年齢を同じ枠で募集している受入枠が計70名分あり、これを対象年齢で等分して集計しているため、端数処理の影響で合計が合わない場合がある

表6 申込倍率

区	年齢	受入枠		申込児童数		倍率	
		認可保育所	全体	認可保育所 以外の内定 数を除外	全体	認可保育所	全体
青葉区	0歳児	346 (+16)	389	359	372 (-1)	1.04 (-0.09)	0.96 (-0.17)
	1歳児	281 (+66)	355	404	456 (+101)	1.44 (-0.21)	1.28 (-0.37)
	2歳児	131 (+47)	166	214	231 (+109)	1.63 (+0.18)	1.39 (-0.06)
	計	758 (+129)	910	977	1,059 (+209)	1.29 (-0.06)	1.16 (-0.19)
宮城野区	0歳児	298 (+7)	319	300	303 (-13)	1.01 (-0.08)	0.95 (-0.14)
	1歳児	219 (-1)	241	399	416 (+86)	1.82 (+0.32)	1.73 (+0.23)
	2歳児	97 (0)	112	166	174 (+46)	1.71 (+0.39)	1.56 (+0.24)
	計	614 (+6)	671	865	893 (+119)	1.41 (+0.14)	1.33 (+0.06)
若林区	0歳児	166 (+16)	186	200	205 (+24)	1.20 (-0.01)	1.10 (-0.11)
	1歳児	116 (+13)	127	213	226 (+10)	1.84 (-0.26)	1.78 (-0.32)
	2歳児	68 (+19)	75	123	124 (+39)	1.81 (+0.08)	1.66 (-0.07)
	計	350 (+48)	387	536	555 (+73)	1.53 (-0.07)	1.43 (-0.17)
太白区	0歳児	291 (+2)	324	286	300 (-25)	0.98 (-0.14)	0.93 (-0.19)
	1歳児	251 (-26)	293	406	443 (+92)	1.62 (+0.35)	1.51 (+0.24)
	2歳児	118 (-46)	128	161	165 (+16)	1.36 (+0.45)	1.29 (+0.38)
	計	660 (-70)	745	853	908 (+83)	1.29 (+0.16)	1.22 (+0.09)
泉区	0歳児	211 (+11)	237	210	217 (-27)	1.00 (-0.22)	0.92 (-0.30)
	1歳児	180 (+5)	199	297	312 (+18)	1.65 (-0.03)	1.57 (-0.11)
	2歳児	90 (-22)	101	137	140 (+21)	1.52 (+0.46)	1.39 (+0.33)
	計	481 (-6)	536	644	669 (+12)	1.34 (-0.01)	1.25 (-0.10)
計	0歳児	1,312 (+52)	1,454	1,355	1,397 (-42)	1.04 (-0.10)	0.96 (-0.18)
	1歳児	1,047 (+57)	1,214	1,719	1,853 (+307)	1.64 (+0.08)	1.53 (-0.03)
	2歳児	504 (-2)	581	801	834 (+231)	1.59 (+0.40)	1.44 (+0.25)
	総計	2,863 (+107)	3,249	3,875	4,084 (+496)	1.35 (+0.05)	1.26 (-0.04)

※ 括弧内は平成26年度からの増減
 ※ 申込児童数は、第1希望の保育施設がある区ごとに集計
 ※ 家庭的保育事業は複数年齢を同じ枠で募集している受入枠が計70名分あり、これを対象年齢で等分して集計しているため、端数処理の影響で合計が合わない場合がある

1歳児は倍率が1.78倍に達し、効果が十分だったとは言えない。仙台市全体でも1歳児は1.53倍に達し、申し込み児童の1/3以上はどの保育施設からも全く内定が得られない。

平成27年4月1日現在で認可保育所等保育施設の入所待ち児童数は仙台市全体で0歳児が111名、1歳児が492名、2歳児が205名、0～2歳児の合計が808名、5歳児までの総計が949名と公表されている。¹¹⁾ 1年前と比較して0歳児が110名減、1歳児が32名減、2歳児が29名増、5歳児までの総計が134名減となった。平成27年度は新制度導入によって集計方法が変更されており、数字の減少が実質的なものかどうかは即断できない。

同じ平成27年4月1日現在で仙台市は待機児童数を419名と公表したが、同時に待機児童の定義を変更したことも明らかにした。¹²⁾ 1年前の旧定義に基づけば平成27年4月1日現在の待機児童数が634名ということになり、実質64名増だった。しかし今年度から育児休業中等の場合を待機児童に含めないように定義変更を行い、数字上は1年前から待機児

表7 総指数20点の延べ児童数と内定を得られなかった割合

年齢	青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区	計
0歳児	61/202 [30%]	99/211 [47%]	51/126 [40%]	32/146 [22%]	27/115 [23%]	270/800 [34%]
1歳児	285/393 [73%]	342/444 [77%]	162/225 [72%]	256/377 [68%]	134/233 [58%]	1,179/1,672 [71%]
2歳児	107/142 [75%]	45/64 [70%]	53/75 [71%]	31/67 [46%]	54/87 [62%]	290/435 [67%]
計	453/737 [61%]	486/719 [68%]	266/426 [62%]	319/590 [54%]	215/435 [49%]	1,739/2,907 [60%]

※ 斜線の左は内定を得られなかった総指数20点の延べ児童数、右は判定の対象となった総指数20点の延べ児童数

童が151名減少した。同じ時点で949名、634名、419名という3つの数字が仙台市から公表されたことになる。このように待機児童数は定義次第でいくらかでも操作できる。国が統一した定義を示さないため、各地方自治体ごとに異なる定義で集計して数値だけが一人歩きをしている。仙台市のように見掛けだけ数値を減らしたい誘惑に駆られる地方自治体が見られるのも不思議ではない。厚生労働省が公表している全国の待機児童数は異なる定義で集計された数値を単純に加算しているだけで、統計として意味を為さない。保育所不足は厚生労働省が公表している待機児童数よりもかなり大きいと考えられる。

実際の入所難易度がどの程度であったのかを知る手掛かりとして、今回は指数の分析を行った。前述した通り、総指数は両親ともフルタイム会社員に相当する20点が目安になる。そこで総指数20点の児童を抽出して集計し、どれだけの児童が認可保育所の内定を得られなかったかを表にまとめた。(表7) 月齢や持病等の受け入れ条件が合わなかった場合は含んでいない。表中の延べ児童数は判定を行った各保育所ごとの児童数を合計したもので、各児童は希望している複数保育所の判定の度に集計に加算されている。内定が得られた場合はそれより下位の希望順位の保育所では判定に加わらず、集計には加算されない。1歳児の場合は仙台市全体で延べ児童数の71%が内定を得られず、年齢別で最も厳しい結果となった。総指数20点で第1希望の保育所の内定を得るのはかなり難しい。2歳児も延べ児童数の67%が内定を得られず、1歳児に近い厳しい状況だった。0歳児で内定が得られなかった割合は延べ児童数の34%にとどまり、1歳児2歳児と比較すれば内定を得やすい。区で見ると、泉区と太白区が比較的内定を得やすく、宮城野区が最も狭き門だった。

平成26年度との比較のために同じ目的の分析を保育所数でも行い、総指数20点以上の児童が1名以上入所できなかった認可保育所の割合を表にまとめた。(表8) こちらも受け入れ条件が合わなかった場合を含んでいない。表中で括弧内は平成26年度からの増減を表す。深刻な結果が明らかとなった平成26年度からあまり改善していない。やはり1歳児が最も内定を得にくいという結果が出て、仙台市全体の77%の認可保育所で総指数が20点以上あるのに希望しながら入所内定を得られない児童がいた。青葉区・宮城野区・若林区の3区は80%を超え、最高は若林区の90%だった。0歳児と2歳児はまだ割合が低いが、それでも42%と58%に達した。

平成26年度の分析では、総指数の高い児童が入所内定を得られなかったのに、総指数の低い児童が同じ保育所同じ年齢の内定を得たという逆転現象が多数認められた。0歳児は

表8 総指数20点以上で内定を得られなかった児童のいた認可保育所の割合

年齢	青葉区	宮城野区	若林区	太白区	泉区	加重平均
0歳児	45% (-39)	53% (0)	62% (+4)	32% (-17)	19% (-60)	42% (-22)
1歳児	82% (-2)	81% (+4)	90% (+1)	73% (+2)	62% (-21)	77% (-3)
2歳児	64% (+1)	63% (-4)	76% (+18)	35% (+1)	62% (+8)	58% (+4)
加重平均	64% (-13)	66% (0)	76% (+8)	47% (-4)	47% (-25)	59% (-7)

※ 括弧内は平成26年度からの増減

41の保育所で、1歳児は36の保育所で、2歳児は21の保育所で逆転現象があり、全140保育所に対する割合は平均で23%にも達した。ところが今回平成27年度の分析では逆転現象が仙台市全体で僅か1件に激減していた。不明朗な選考を排して客観的基準に基づいた公平公正な選考へと前進したことは評価できる。

しかし資料の写しの交付にあたって、指数の内訳や指数同点時の判断基準がごとごとく全て黒塗りになっているのは相変わらずだった。これでは市民への説明責任を果たしているとは言えない。住所氏名生年月日は個人情報にあたり、これを非公開にするのは当然と言える。しかし指数の内訳等は公開してもほとんどの場合は個人が特定される恐れはない。公平公正な選考を市民が検証して納得できるようにしなければならない。

また、仙台市が募集時に個々の保育施設の年齢別受入枠を公表していないという問題は全く改善されていなかった。受入枠は下の年齢から継続して通う児童数と定員との兼ね合いで決まるため転居等によって急な変動が生じがちであるにせよ、何らかの形で募集時に受入枠を周知する必要があるのではないか。募集施設一覧に記載されているにも関わらず受入枠が0だったという例は特に2歳児で顕著に見られた。複数施設を希望していても、全ての受入枠が0で自動的に選考漏れとなった例が2歳児で複数見られた。

§4. まとめ

「子ども・子育て支援新制度」導入が保育施設入所選考に与えた効果を調べるため、仙台市が平成27年度当初の認可保育所等保育施設入所一斉選考（1次選考）のために作成した内部資料を公文書開示請求し、0～2歳児について平成26年度と比較しながら分析した結果、次のことが分かった。

- (1) 申込倍率は0歳児が0.96倍、1歳児が1.53倍、2歳児が1.44倍で、1歳児の倍率が最も高かった。0～2歳児全体では1.26倍だった。新制度導入前の平成26年度から僅かに改善したものの大きな変化はなかった。申し込んだ1歳児の1/3以上がどの保育施設でも保育を受けられないという深刻な状態が続いている。
- (2) 保育に欠ける度合いを数値化した指数は、両親ともフルタイム会社員の場合で20点となる。そこでこれを基準として、総指数20点の延べ児童数のうち認可保育所の入所内定を得られなかった割合を集計したところ、1歳児では71%に達した。両親がフルタイム会社員で第1希望の認可保育所に入所することがかなり困難な状況は新制度導入によってもほとんど改善されなかった。
- (3) 指数の低い児童が入所内定して、同じ保育所・年齢で指数の高い児童が内定を得られないという不明朗な選考が激減していた。公平公正な選考へ近づいたと評価できる。

- (4) 保育施設別年齢別の受入枠が募集時に公表されないため、希望した複数の保育施設の受け入れ枠が全て0で内定を得られない場合があるという問題は全く改善されていなかった。

謝辞

英文要旨についての山口常夫特任教授の有益な助言に感謝する。本研究は筆者の私費および山形大学教育研究基盤校費によって行われた。

文献

- 1) 厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成27年4月1日）」平成27年9月29日報道発表（2015）.
- 2) 汐見稔幸「保育所入所基準と待機児童問題—その経緯と今後—」社会福祉研究（120），126-134（2014）.
- 3) 稲葉光彦「保育所待機児童問題の現状と課題についての一考察」常葉大学保育学部紀要（2），1-11（2015）.
- 4) 山本広志「認可保育所の入所選考に関する事例調査研究」山形大学紀要（教育科学）16（2），143-154（2015）.
- 5) 内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度について（平成27年7月）」（2015）.
- 6) 戸田典樹「子ども・子育て支援新制度における問題点—保育における市場化政策を中心に—」福祉臨床学科紀要12，13-25（2015）.
- 7) 厚生省児童家庭局長「小規模保育所の設置認可等について」平成12年3月30日児発第296号通知（2000）.
- 8) 山本広志「保育所における事故の分析」山形大学紀要（教育科学）16（1），59-68（2014）.
- 9) 仙台市「平成27年度保育所入所案内」（2014）.
- 10) 仙台市「平成27年度保育利用調整基準」（2014）.
- 11) 仙台市「保育施設等入所状況一覧（平成27年4月）」平成27年9月28日（2015）.
- 12) 「待機児童仙台市419人、保育需要依然高く」河北新報 平成27年5月22日（2015）.

Summary

YAMAMOTO Hiroshi

"The comprehensive support system for children and child-rearing" and the entry selection for nursery schools

In order to study the effects of "the comprehensive support system for children and child-rearing", the new system enacted in 2015, the method of selecting entrants at nursery schools in Sendai City was thoroughly examined by comparing to the one in 2014.

The application ratio for the zero-year-old was 0.96, 1.53 for the one-year old, and 1.44 for the two-year-olds. The ratio for the one-year-old was among the highest. The total application ratio for all of them was 1.26, a little decrease from 2014 without any conspicuous change. More than 1/3 one-year-old children who applied for enrollment can not be approved at any nursery schools. This serious situation still remains to be solved.

The selection was conducted based on the index number given to each child with a degree of daycare necessity. Unapproved children at an index number 20 with full-time parents were studied here as an example. Thus, 77% of the licensed nursery schools refused one or more one-year-old child(ren) with 20 or more index number. It was quite difficult to enter the school of their first choice. This situation also shows no sign of improvement.