

保育無償化と保育所入所選考

山本 広志

地域教育文化学部

(令和3年10月1日受理)

2019年10月から始まった保育無償化が保育利用の申込み状況に与えた影響を調べるため、保育施設等入所選考を調査し事例研究を行った。宮城県仙台市の2018年度～2020年度選考資料を公文書開示請求し、交付された写しを公開情報と併せて分析した。その結果、2019年度初めにも2019年10月前後にも保育利用の申し込みが例年より増加する傾向は見られなかった。また、翌年度の2020年度には逆に利用希望が減少するという異例の展開になっていた。これは社会全体を揺るがした新型コロナウイルス感染症の大流行によって保育の需要が一時的に低下したことが原因と考えられる。

§1. 序

長年乳幼児の保護者たちを悩ませてきた保育所不足が「待機児童問題」として社会の関心を集めるようになった。¹⁾ 保育所不足は都市部が深刻で、保育施設の増設が続けられているにも関わらず需要の増大に追い付けない。その背景には共働き比率の上昇²⁾ や核家族化を含む世帯あたり人数の減少³⁾ によって同居祖父母の育児援助がなくなってきたことがあり、保育需要増大の根底は短期間では変わりそうにない。保育所不足が一因となって子育てしづらい環境が改善されず、半世紀近くもの間日本は少子化が進んでいる。⁴⁾ 少子化は保育所需要の抑制に働くはずだが、それでも需要の増大は止まらない。少子化は健康保険や年金の財政悪化など社会に様々な歪みをもたらすだけでなく、長期間放置すれば国家の存亡にも関わる。このため待機児童問題について社会福祉・教育・経済など各分野から種々の分析が行われてきた。しかし個々の家庭の立場で見た時に保育所入所がどの程度困難かという研究はほとんど行われてこなかった。

待機児童問題の打開策として政府は2013年に「日本再興戦略」を閣議決定し、2017年度末までに「待機児童ゼロ」を実現すると内閣総理大臣が目標を宣言した。⁵⁾ しかしその期限を過ぎても待機児童ゼロは実現せず目標は2020年度末に先送りされたが、それも果たされず依然として待機児童は解消していない。こうした中で2019年(平成元年)10月から3歳児以上の未就学児を主な対象とする保育無償化が実施された。⁶⁾ これに対して、基準を満たさない認可外保育施設を無償化対象に含めたこと、財源が消費税増税に限定され増税の口実に利用されたこと、公立保育所の減収分への国庫補助がなく公立保育所の減少を加速させること、保育所の給食費が実費自己負担とされたこと、など多くの問題が指摘された。⁷⁻⁹⁾ 待機児童問題の観点からは、無償化することによって需要の増大を招き待機児童問題がかえって悪化する可能性があるとの懸念もあった。¹⁰⁻¹²⁾

待機児童問題を理解するためには待機児童の定義を知らなければならない。児童福祉法は第二十四条で、保護者から申し込みがあった場合に市町村が保育に欠ける児童を保育所において保育する義務を規定しながらも、代替策も列挙している。現実には都市部を中心に多くの市や東京特別区で保育所が不足しており、申し込んでも入所できず「待機」となる例が多発している。資格があって申し込んだのに児童福祉法に基づく保育を受けられない児童数が保育所の不足度合いを反映した的確な指標であると考えられるが、その数は公には集計されていない。代わって「待機児童数」が集計公表されている。「待機児童」とは、資格があって申し込んだのに保育を受けられない児童のうちの一部だけを指す。保育を受けられないためやむを得ず保護者が育児休業を延長したり認可外保育所に預けたり、その他種々の条件に合う児童を除外して残った児童だけを「待機児童」に数える。以前は除外の条件が市町村によって異なり市町村間で数値を比較することには無理があった。厚生労働省は市町村によってばらばらの定義による待機児童数を単純に合算集計して公表し、しかもどこかの市町村が独自に定義を変更することがあり、連続性もなかった。これでは統計として意味をなさないため、厚生労働省がようやく定義の統一に動いた。大まかに言うと除外する条件として、1 特定の保育所等のみ希望している者、2 求職活動を休止している者、3 育児休業中の者、4 地方単独保育施策を利用している者、をいわゆる「除外4類型」に定めた。¹³⁾ これによって2017年度以降の待機児童数は概ね全国统一され連続性のある数値になったと考えられる。

しかし本来は保育の必要があるのに一部しか集計されていないため、待機児童数が保育の需要に対する供給不足を十分には表していないという点は変わらない。待機児童ゼロの地域であっても保育を必要とする児童が保育を受けられるとは限らない。集計から除外された児童を俗に「隠れ待機児童」と呼ぶこともある。さらには、現時点では保育を受ける必要があるとは言えないが、保育を受けられるのであれば就業したいと考える巨大な潜在需要が存在する。潜在需要も含めた「潜在的待機児童数」が、公表されている待機児童数の14倍を超えるとの推計¹⁴⁾もある。このために保育施設の増設を続けても一向に待機児童がなくなることはない。

保育需要の一部しか集計されていないとは言え、全国的に公表される指標が待機児童数しかないことから、やむを得ず待機児童数を利用することが多い。6歳児の小学校入学と一斉選考による新規入所に伴って待機児童数は通常毎年4月1日に最も少なくなる。その後の出生などにより保育の希望者が増え、年度末に向けて待機児童も増加していく構造となっている。従って4月1日時点で申し込み者全員が保育を受けられたとしても、それで十分とは言えない。年度途中での供給不足にも留意しなければならない。

このように全体として保育施設が不足している状況の中では多くの保育施設で申し込み児童数が受け入れ可能数を上回ることになる。入所選考は保育施設が立地する市町村や東京特別区が一括して行い、保護者は児童が居住する地域のこれら地方自治体に保育施設への入所を申し込む。個々の保護者にとっては生活を一変させる重大事であり、社会の関心も高い。どの児童を優先するかは公平公正に選考されなければならない。しかしながら保育施設の入所選考を調査した研究は僅かしかない。筆者は2014年と2015年に宮城県仙台市の保育施設入所一斉選考（1次選考）を調査し、申し込んだ1歳児の1/3以上がどの保育施設にも入所が決まらないことや、両親ともフルタイムの会社員というだけでは優先度

が足りず選考落ちが多発している実態など、待機児童の数値からは見えない保育施設入所選考の実情を明らかにした。¹⁵⁻¹⁶⁾

§ 2. 研究目的および方法

2. 1 研究目的

序で述べたように、保育無償化によって待機児童問題が悪化するのではないかという懸念があった。¹⁰⁻¹²⁾ 全国の待機児童数を見る限り悪化はしていないように思われるが、そもそも待機児童数は保育の供給不足を一部しか反映していないし、実際の利用申し込みで保護者がどの程度の困難に直面したのかははっきりしない。そこで本研究は実際の保育所入所選考の状況を調査によって明らかにすることを目的とする。

2. 2 研究方法

待機児童を数で捉えて分析する研究は少なくない。しかしそれだけでは保護者の立場から見て保育所等の入所がどの程度困難であるかは分からない。そこで本研究は特定の地域に絞った事例研究によって入所の困難さを個々の保育施設まで掘り下げて分析した。対象地域には筆者が以前から調査を続けてきた宮城県仙台市を選んだ。¹⁵⁻¹⁷⁾ 仙台市は全国に20市ある政令指定都市の1つで人口は約100万人。待機児童数が2020年（令和2年）4月に政令指定都市の中で3番目、2021年（令和3年）4月には最も多く、東京に次ぐ状況となっている。¹⁸⁾ このため仙台市は保育施設が不足している都市部の保育施設入所選考を調査する対象として適している。なお、仙台市は「仙台市すこやか子育てプラン」を策定し1997年度（平成9年度）から数年ごとにプランを改訂しつつ継続して子育て環境の充実に取り組んでいる。¹⁹⁾

本研究では仙台市情報公開条例に基づき年度当初入所希望者の認可保育所入所一斉選考（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、交付された写しを公開情報と併せて分析した。以前よりかなり改善されてはいるものの資料には不明瞭な記載が一部にあり、できるだけ解釈して分析を行った。交付された写しは入所申込者の住所氏名生年月日等が全て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。

§ 3. 結果及び検討

仙台市の分析に入る前に全国の状況を概観する。厚生労働省が毎年度公表している4月1日時点での全国の待機児童数¹⁸⁾を図1にグラフ化した。序で述べたように厚生労働省の定義によって待機児童数が概ね統一性連続性を持つようになったと考えられるのが2017年度以降のため、2016年度以前と2017年度以降は別の数値と考えた方がよい。0～2歳児の待機児童数グラフは2016年度以前と2017年度以降が不自然に断絶しているようにも見える。数値的には2017年度が現在の定義での最大で計26,081人だった。

グラフからひと目で分かるように待機児童数は3歳以上児よりも0～2歳児の方が圧倒的に多い。これは年齢の低い児童ほど手が掛かり職員1人が担当できる人数が少なく、保育所の定員は年齢が低いほど少ないことが大きな要因となっている。それに加えて新規に

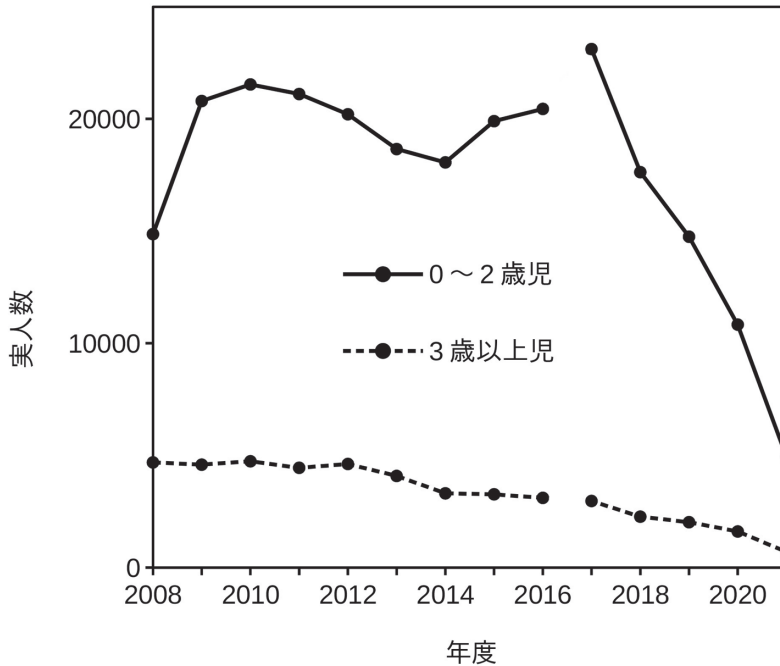


図1 全国の年度当初待機児童数

※2017年度から待機児童の定義が概ね全国統一。2016年度以前は不統一で参考値。

保育を希望する児童は1歳児が多い。さらに大都市を中心とした保育所不足で1歳児の入所難が知れ渡ったことにより、前倒しで0歳から入所申し込みをする保護者が増えた。その結果、待機児童数は0歳児と1歳児が最も多い。

なお、保育における「n歳児」という表現は4月1日時点での満年齢を表す。例えば1歳児の場合は年度途中で満2歳になっても年度末までは1歳児という扱いになる。

全国の待機児童数は2017年度から減少し、保育無償化が始まった2019年度を含めて一貫して減り続けている。所得制限なしに無償化された3歳以上児だけを見ても、やはり一貫して減少している。この数値を見る限りは無償化によって待機児童問題が悪化してはいないように思われる。ただ、2020年度からは新型コロナウイルスが大流行したことによる経済悪化と感染への怖れで復職や就業を断念または延期した保護者がいて、保育の需要が一時的に低下している可能性がある。新型コロナ流行の収束に伴って将来の待機児童数がどう変化するか引き続き注視する必要がある。

続いて仙台市の状況を分析するが、その前に仙台市の選考方法に触れておく。仙台市の保育施設入所選考の実務は「教育・保育給付認定事務及び保育の利用調整事務取扱要領」²⁰⁾に基づいて行われている。この取扱要領は行政内部で定めたものであって議会は関わっていない。単に取扱要領に従って選考が行われれば良いということではなく、あくまでも公平公正な選考が行われる必要がある。なお、選考方法の説明は申し込む前の保護者に配布されている。

取扱要領の定める選考方法によると、年度初めの一斉選考だけではなく年度途中での選

考も含めて児童一人一人に指数と呼ばれる数値を計算し、これを優先順位の主要な判断材料とする。総指数は基準指数と調整指数の和で計算され、数値が大きいほど保育の必要性が高いとみなされ選考で優先される。仙台市の場合フルタイムのサラリーマンは基準指数が1人10点となる。勤務時間や勤務日数が少ない場合は基準指数が段階的に減る。勤務だけでなく自営業・求職・就学・入院・死亡など保育に欠ける事由ごとにそれぞれの基準指数が決められている。両親共にフルタイムのサラリーマンであれば10点×2人で基準指数が20点となり、この値が一つの目安となる。なお、基準指数の最高値は1人10点となっている。

調整指数は生活保護と住民税非課税世帯が+2点、65歳未満の同居祖父母が保育に協力可能で-1点、ひとり親世帯が+3点などと10通りが定められている。調整指数の最高値は「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」の+1~20点となっている。また、2015年度に子ども・子育て支援新制度が導入され0~2歳児専用の保育施設等が新設されたことから、3歳児になって保育を受けられなくなる「3歳の壁」出現が懸念された。この「3歳の壁」を緩和するために該当児童に対して+10点の調整指数が設けられている。この結果、3歳児については30点以上の高い総指数の児童が多くいる。一部の組み合わせを除いて調整指数は重複適用可能であり、総指数の理論上の最高値は基準指数20点と合わせて50点以上になる。2018年度~2020年度の3年間を通じて実際の総指数の最高値は39点、最低値は5点だった。指数は保育に欠ける度合いを示す指標であって、入学試験とは異なり児童の能力を反映した数値ではない。

仙台市は申し込みのあった全児童についてこの指数を算出し「利用調整会議資料」と呼ばれる資料に記載する。今回は2018年度~2020年度の年度当初入所希望者の保育施設等入所一斉選考（1次選考）で用いられた「利用調整会議資料」を仙台市情報公開条例に基づき公文書開示請求した。分量は膨大で2018年度（平成30年度）が2,852ページ、2019年度（平成31年度）が2,793ページ、2020年度（令和2年度）が2,896ページに及び、合計は8,541ページにも達する。交付された資料の写しは個人情報に該当するとの理由で黒塗りが極端に多く、個人情報の範囲については疑問が残る。

この資料によって選考が行われた保育施設等、すなわち仙台市が2018年度~2020年度に募集を行った保育施設等の数²¹⁻²³⁾を表1にまとめた。表中に「保育ママ」とあるのは家庭的保育事業と小規模保育事業C型の合計を意味する。「保育ママ」のうち8割以上が家庭的保育事業で、それ以外が小規模保育事業C型となっている。家庭的保育事業・小規模保育事業・事業所内保育事業はいずれも2015年の子ども・子育て支援新制度によって新設された0~2歳児限定の制度である。他に制度としては居宅訪問型保育事業も新設されたが仙台市には設置されていない。家庭的保育事業・小規模保育事業・事業所内保育事業の制度を利用した場合は3歳児となった年度に原則として他の保育施設へ移らなければならない。

また表中の「青葉区宮城地区」は青葉区の一部であるが、1987年旧宮城郡宮城町が仙台市に吸収合併された歴史的経緯から旧宮城町役場の土地建物を引き継いだ仙台市宮城総合支所が青葉区のうち旧宮城町に相当する区域を担当している。「青葉区」の欄は青葉区役所が担当している区域の数値で、青葉区全体の数値は表1の「青葉区」の欄と「青葉区宮城地区」の欄の合計になる。仙台市が所管の区役所・支所ごとに区分しているため、表1

表1 仙台市が募集を行った保育施設等の数

		保育所	認可 こども 園定	保育 ママ	小規模保育事業		事業所内保育事業			計
					A型	B型	小規模 A型	小規模 B型	保育所型	
2018年度	青葉区	36	6	12	26	4	4	1	1	90
	宮城野区	41	2	7	12	4	0	0	1	67
	若林区	32	1	6	11	0	0	0	0	50
	太白区	45	4	11	8	2	1	0	0	71
	泉区	32	2	16	11	6	1	1	1	70
	青葉区 宮城地区	12	1	6	2	2	0	0	1	24
	計	198	16	58	70	18	6	2	4	372
2019年度	青葉区	36	7	12	27	4	5	1	1	93
	宮城野区	38	5	6	12	5	2	0	1	69
	若林区	32	2	6	14	0	0	0	0	54
	太白区	46	6	11	11	1	2	0	0	77
	泉区	30	4	13	12	6	1	1	1	68
	青葉区 宮城地区	12	1	5	2	2	0	1	1	24
	計	194	25	53	78	18	10	3	4	385
2020年度	青葉区	36	7	12	27	4	5	1	1	93
	宮城野区	35	11	5	15	5	0	0	1	72
	若林区	30	5	6	14	1	0	0	0	56
	太白区	44	7	11	14	1	2	0	0	79
	泉区	30	6	13	12	6	1	1	2	71
	青葉区 宮城地区	13	1	6	3	1	0	1	1	26
	計	188	37	53	85	18	8	3	5	397

も原典に従った区分とした。

表1で「保育所」欄は以前からある認可保育所を意味する。保育所の名称は保育所・保育園・その他に別れるがこれらに制度上の区別はない。表からも分かるように保育所は年々減少している。待機児童解消のために毎年保育所が新設されているものの、それ以上の数が認定こども園へと転換したことによる。とは言え現状では認定こども園よりも保育所の方が圧倒的に施設数が多い。仙台市は市立保育所の民営化を着々と進めているが、民営化は保育所の施設数には影響しない。認定こども園は新設と保育所からの転換によって2年間で2倍以上に増えた。認定こども園は保育所と幼稚園の統合を目指して2006年に新設された制度であるが、15年を経ても統合には程遠い状況となっている。保育所の所管が厚生労働省、幼稚園の所管が文部科学省であったのに加えて認定こども園は内閣府の所管となり役所間の合意が以前よりもさらに困難になったという弊害もある。子ども・子育て支援新制度の各事業と合わせて施設の種別ばかりが増え、保護者には極めて理解しづらい状況となっている。乳幼児を抱えて時間的にも精神的にも余裕のない保護者がどれほど制度を理解して保育の利用を申請できたか大いに疑問を感じざるを得ない。

また、保育ママは担当者の定年などによりやや減少している。保育ママは個人に依存する度合いが大きいいため保育所と比較して継続が不安定にならざるを得ない。小規模保育事

表2 仙台市が募集を行った保育施設等の年度当初入所児童数と定員

		保育所	認定 こども園	保育ママ	小規模 保育事業	事業所内 保育事業	計
2018 年度	入所児童数	17,421	1,013	285	1,231	96	20,046
	定員	17,020	1,055	323	1,481	92	19,971
	充足率	102%	96%	88%	83%	104%	100%
2019 年度	入所児童数	16,787	1,935	248	1,384	111	20,465
	定員	16,452	1,983	296	1,615	110	20,456
	充足率	102%	98%	84%	86%	101%	100%
2020 年度	入所児童数	16,119	2,955	245	1,469	115	20,903
	定員	16,059	3,014	293	1,653	125	21,144
	充足率	100%	98%	84%	89%	92%	99%

※ 認定こども園は保育所部分のみ、事業所内保育事業は地域枠のみ

業A型は施設数が多い上に増加していて、子ども・子育て支援新制度の主力となっている。小規模保育事業A型B型は児童定員が6～19人で大きな土地建物が必要なく開設しやすい。事業所内保育事業は増減はあるものの施設数が少ない。事業所内保育事業は従業員のための保育施設の定員の一部を地域枠として住民に開放する事業である。子ども・子育て支援新制度各事業の施設は開設しやすい一方で、保育ママは保育職員の全員が保育士資格不要、小規模保育事業B型は保育職員の半数まで保育士資格不要という点には留意する必要がある。以上の増減を含めた保育施設数全体の合計は年々増加している。

次に4月1日時点での保育施設等入所児童数と児童定員を表2にまとめた。保育所は施設数が多く施設の規模も大きいため、入所児童数でも定員でも全体の8割以上を占めている。定員に対する入所児童数の比率を表す充足率は100～102%で、保育所全体では定員を超えて児童を受け入れている。認定こども園は充足率がやや低いものの96～98%に達する。これに対して保育ママと小規模保育事業A型B型は充足率が80%台と低い。保護者の立場で考えれば、2歳児までしか利用できない施設よりも小学校入学前まで継続して利用できることが保証される保育所や認定こども園の方に希望が集まるのは当然と言える。ただ、同じく2歳児までしか利用できない事業所内保育事業は充足率が92～104%と比較的高い。事業所内保育事業は一部の施設が従業員枠の空きを使って地域枠の定員以上に児童を受け入れており、これが地域枠全体の充足率を押し上げている。

仙台市全体の入所児童数と児童定員はどちらもおよそ2万人で、2018年度から2020年度の2年間で入所児童数が4%、児童定員が6%増加した。2020年度の充足率は全体で99%であり、表面的には若干の余裕があるようにも見える。ただし、定員には年齢別の枠があることと、後述するように保育の利用希望は表2で集計した年度初めがもっとも少なく年度末に向かって新規利用希望が大きく増加する構造となっていることを忘れてはならない。5歳児の定員に空きがあっても1歳児が保育を受けることはできないし、4月1日時点で空きがあっても保育施設に余裕があるということにはならない。

続いて毎年度4月1日時点での仙台市の待機児童数と入所保留児童数を図2にグラフ化

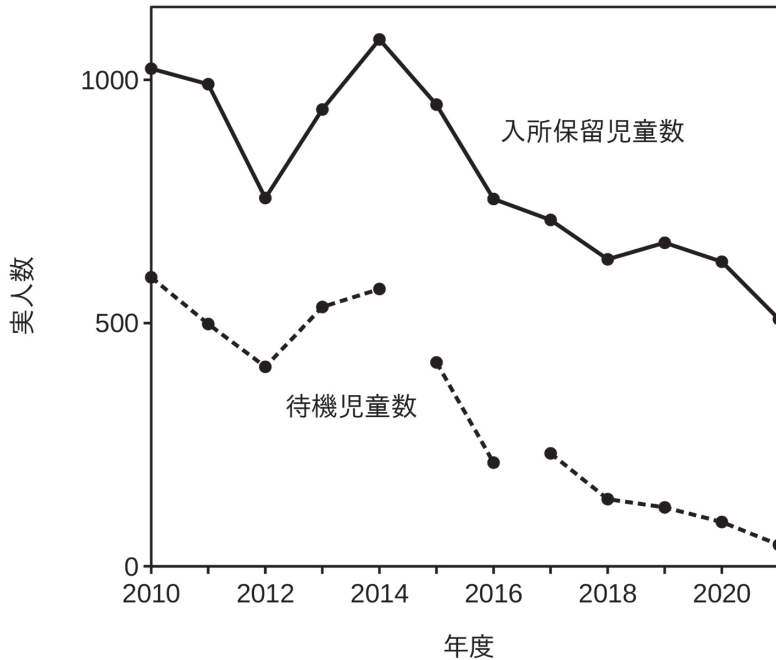


図2 仙台市の年度当初待機児童数と入所保留児童数

※2015年度と2017年度に待機児童の定義変更があり、グラフに連続性がない。

した。入所保留児童数とは、序で述べた待機児童数算出のために「除外4類型」を差し引く前の素の数値である。入所保留児童数の方が待機児童数よりも保育の供給不足を率直に反映した数値であると考えられる。仙台市の場合は待機児童の定義変更が2015年と2017年の2回あったことが公表されていて、グラフが連続していない。仙台市も全国と同じ傾向で入所保留児童数は2014年度から、待機児童数は2017年度から一貫して減少している。しかし減少したとは言っても入所保留児童数は2021年度当初でもまだ500人以上いる。仙台市で児童福祉法第二十四条に基づく保育を受けている児童はおよそ2万人おり、500人はその2.5%にあたる。

次に仙台市の利用希望児童数を分析した。保育の申し込みをしたのに人数超過のために利用できず利用を待っている人数が利用希望児童数として毎月公表される。利用できずに待っている人数を見ることによって需要の変化を知ることができる。図2の入所保留児童数と似ているが、入所保留児童数が実人数であるのに対して利用希望児童数が延べ人数であることと、利用希望児童数は毎月公表されるという点が異なる。利用希望児童数の数値は申し込みの際に参考となることを本来の目的として保育施設ごとに希望者数を集計している。そのため複数の施設を希望している児童は各施設で1人に計上される。施設ごとの人数を集計すると結果的に1人の児童が複数回集計されることになり、合計値が延べ人数となっている。

この利用希望児童数²⁴⁻²⁶⁾を、2019年10月の保育無償化の前後にあたる2018年4月～2021年3月の36ヶ月間にわたって0～2歳児を図3に、3歳以上児を図4にグラフ化した。図

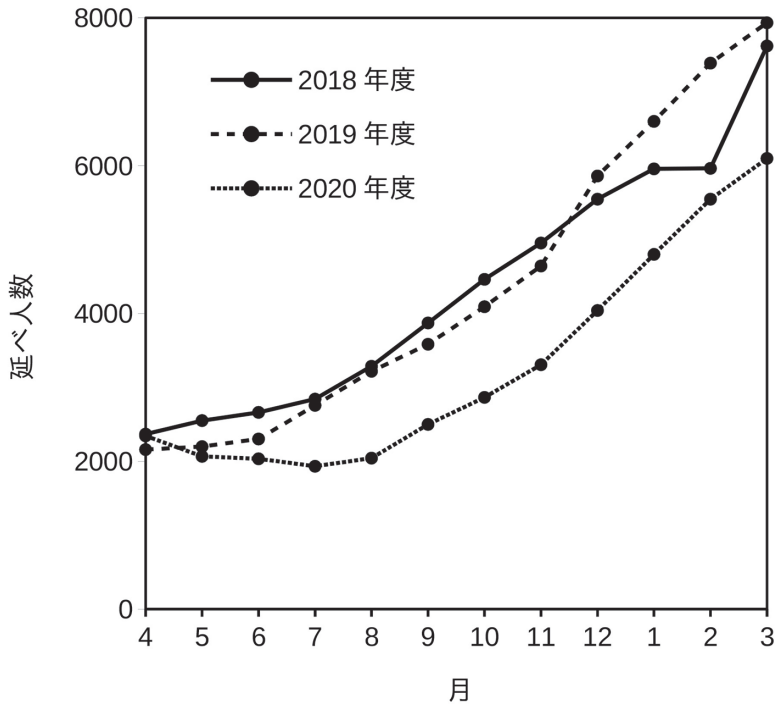


図3 仙台市の保育利用希望児童数 0～2歳児

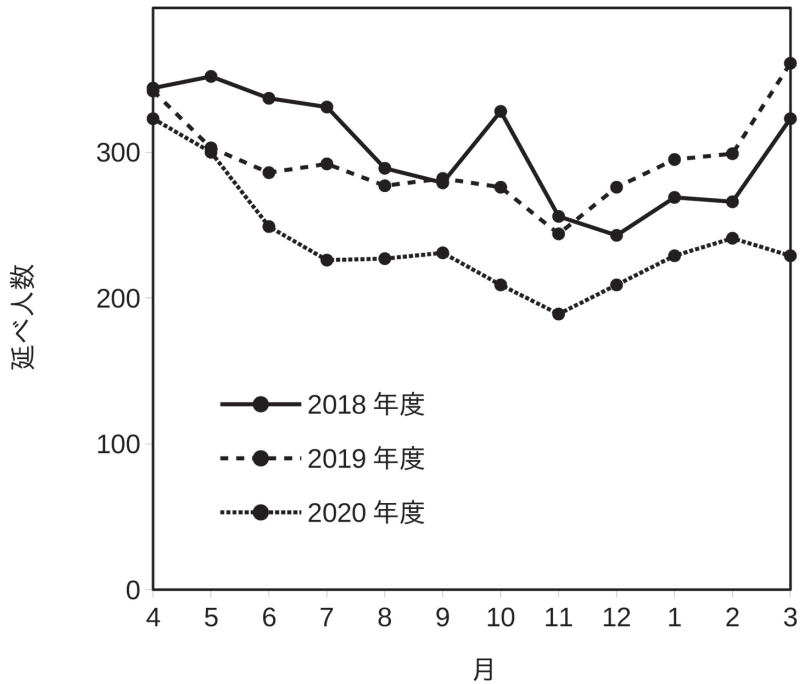


図4 仙台市の保育利用希望児童数 3歳以上児

3の0～2歳児は生活保護世帯と住民税非課税世帯が国の制度として全国的に無償化されたが、仙台市の場合はこの層が元々無償であり変更はなかった。図4の3歳以上児は仙台市においても新たに所得制限なく無償化された。図3の0～2歳児を見ると2018年度と2019年度は年度初めの人数が最も少なく、年度末に向けて大きく人数が増加して行く。これが通常の傾向で、主として年度途中で生まれた0歳児の利用希望が積み上がっていくために毎年度このような増加が繰り返される。なお2018年度の1月から2月にかけての増加が前後と比較して不自然に少ないのは、行政の内部処理に何か理由があったのではないかと推測している。この時だけ仙台市にある5つの区の全てで人数の変化が僅かで、翌3月には2ヶ月分を取り戻すかのような増加になっている。待機児童数は毎年4月1日の値ばかりが注目されるが、図3からも分かるように年度末の保育所不足が最も深刻になっている。年度初めの保育所不足が解消したとしても、それで通年の保育所不足が解消したことにはならない。保育無償化が実施された2019年10月前後にグラフの変動は見られない。

利用希望児童数は年度初めから年度末に向かっておよそ3倍に増加している。図2の年度当初入所保留児童数が500人規模であることと、利用希望児童の大部分が0～2歳児であることから、年度末の保育の入所保留児童の実人数は1,500人規模ではないかと推測される。仙台市の場合には毎年500人規模の定員増が行われ入所児童数も同程度増加しているにも関わらず、入所保留児童数の減少幅はこれよりずっと小さい。このことから年ごとの需要の増加と、申し込みに至っていなかった潜在需要の存在が伺われる。

一方2020年度は年度初めから7月まで利用希望が減るという例年になく特異な傾向を示した。2020年は新型コロナウイルス感染症の大流行が始まった年で、このことが直接間接に影響していると考えられる。2020年2月27日に内閣総理大臣が小学校・中学校・高等学校・特別支援学校の全国一斉休校を唐突に「要請」し、ほとんどの学校が混乱のうちに3月から休校した。この措置で学童のいる家庭は大きな影響を受けた。一斉休校「要請」に対しては批判が出ているものの本稿の主題ではないのでこれ以上は触れない。そして4月7日に東京、神奈川、埼玉、千葉、大阪、兵庫、福岡の7都府県を対象として初の緊急事態宣言がなされた。続く4月16日には緊急事態宣言の対象が宮城県を含む全国へと拡大された。その後宮城県で1回目の緊急事態宣言が解除されたのは5月21日、全ての都府県で解除されたのは5月25日だった。2020年度は保育無償化後に初の年度初め保育施設等入所一斉選考が行われ無償化の影響に注目していたが、新型コロナウイルスの大流行という社会全体を揺るがす大きな現象がたまたま重なって保育無償化の影響が覆い隠されてしまった。

仙台市では年度途中の利用内定については市の職員が保護者に直接電話連絡を行っている。2020年度はその連絡の際に利用を辞退する事例が目立った。統計はないものの保護者との連絡を担当した職員によれば、辞退の理由は育児休業の延長と求職失敗が多くあったとのことだった。育児休業を終えて復職するために保育所利用申し込みをしていたにも関わらず育児休業を延長し保育の利用を辞退する人が多く出たのは、児童の保育や保護者の仕事で新型コロナに感染することを怖れたためではないかと推測される。保育を希望していた児童の兄弟に学童がいれば、一斉休校が影響した可能性もある。求職失敗は新型コロナによる経済低迷が原因で求人が減少したことによる間接的影響と考えられる。2020年度は一斉選考直後の4月時点では2018年度・2019年度とほとんど同じ利用希望児童数であったのにも関わらず5～7月の減少が尾を引いて、年度末ではおよそ1,000人も少なくなっ

表3 総指数20点以上で入所できない児童のいた保育所数と比率

		3歳児			1歳児		
		指数20以上 で入所不可 があった 保育所数	希望者の いた 保育所数	比 率	指数20以上 で入所不可 があった 保育所数	希望者の いた 保育所数	比 率
2018年度	青葉区	27	30	90%	25	31	81%
	宮城野区	20	32	63%	30	33	91%
	若林区	14	25	56%	23	27	85%
	太白区	35	41	85%	35	43	81%
	泉区	16	27	59%	19	28	68%
	青葉区 宮城地区	11	11	100%	8	12	67%
	計	123	166	74%	140	174	80%
2019年度	青葉区	21	34	62%	27	36	75%
	宮城野区	18	32	56%	25	33	76%
	若林区	19	29	66%	25	29	86%
	太白区	33	42	79%	35	43	81%
	泉区	20	28	71%	17	29	59%
	青葉区 宮城地区	11	11	100%	10	12	83%
	計	122	176	69%	139	182	76%
2020年度	青葉区	24	34	71%	27	36	75%
	宮城野区	16	33	48%	24	35	69%
	若林区	16	30	53%	29	30	97%
	太白区	32	44	73%	38	44	86%
	泉区	22	29	76%	22	30	73%
	青葉区 宮城地区	8	11	73%	7	12	58%
	計	118	181	65%	147	187	79%

ている。

3歳以上児の図4は、0～2歳児の図3とは異なり年度末に向かっでの増加傾向がない。そして3歳以上児の実人数は0～2歳児の1割前後とかなり少ない。3歳以上児の場合は保育を必要とする家庭の多くが既に利用していて、新たに利用を希望する児童は少ない。図4のグラフでは、保育無償化が明らかとなっていた2019年4月にも保育無償化が実施された2019年10月にも利用希望の増大は見られない。仙台市職員の現場肌感覚でも保育無償化による需要増は感じられなかったとのことだった。そして無償化後最初の年度初めとなった2020年4月以降に注目すると、無償化実施前の2018年度～2019年度前半と比較して利用希望が増えるどころか反対に少なくなっている。特に、最初の緊急事態宣言となった2020年5月以降に減少幅が大きくなっている。これも図1の説明で述べたように新型コロナ流行が影響したと考えられる。新型コロナと時期が重なったことにより2020年度は保育無償化の影響が見えなくなってしまった。

年度当初一斉選考の入所難易度は、3歳児と1歳児の状況を見童定員の8割以上を占め全体の主力である保育所について分析を行った。3歳児は所得制限なしで保育無償化された年齢の中では新規の保育申し込みが比較的多く、1歳児は過去の調査¹⁵⁾で保育所入所が

最難関の年齢だった。指数が夫婦共にフルタイムのサラリーマンである20点を基準として、20点以上でも入所できない児童のいた保育所の施設数と割合を表3にまとめた。

ただ、ここで問題となるのが申し込み時の兄弟姉妹条項である。保護者は兄弟姉妹が同一の保育施設に入所することを優先して、別々の保育施設に入るくらいであれば入所保留を事前を選択することができる。しかし問題なのは仙台市が開示した「利用調整会議資料」の写しでは、この兄弟姉妹情報が個人情報であることを理由に全て黒塗りにされている。兄弟姉妹の氏名が個人情報に該当するのはもちろんだが、申し込み者の希望まで黒塗りにしてしまえば選考の妥当性を確認する方法がない。仙台市は選考が公平公正に行われていることの説明責任があるのではないか。

兄弟姉妹情報が黒塗りにされているために、総指数20点以上の入所保留の場合に保護者が自らの希望で選択しているかどうか確認できない。この点を補正するために、選考が総指数に従って公平公正に行われているという前提で入所内定者の最低総指数が20点を下回る場合は、20点以上で入所できなかった児童がいても兄弟姉妹条項による保護者希望の入所保留であると推測した。もちろん兄弟姉妹が同一の保育施設に入所できる状況が望ましいのは言うまでもないが、今回は入所の難易度を調べるために夫婦共にフルタイムのサラリーマンである指数20点で入所できるかという点に注目した。

表3で「比率」欄を見ると、総指数20点以上かつ兄弟姉妹条項の希望をしていないのに入所できなかったと推測される児童のいる保育施設の割合が分かる。例えばこれが80%であるとしたら、20点で必ず入所できた保育施設は20%しかなかったことになる。数値は全般的に高く、待機児童が減っているとは言え申し込み者の感覚では以前と変わらず入所困難が続いていると分かる。2018年度～2020年度の1歳児は各区で見ると増減の変動があるものの、市全体は80%前後で大きな変動はない。これは2014年度の数値¹⁵⁾から全く改善していない。3歳児も各区の増減はあるが、市全体は2年間で74%から65%へと低下して比較的入所しやすくなったということが分かった。1歳児と比較しても3歳児の方が入所しやすい。とは言え半数以上の保育所で夫婦共フルタイムのサラリーマンでも入所をあてにできず、保育所不足はまだまだ深刻な状況が続いている。

§4. まとめ

仙台市が2018年度～2020年度に年度当初の保育所施設等入所一斉選考（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、公開情報と併せて3歳児と1歳児を中心に分析した。その結果、次のことが分かった。

- (1) 保育無償化が開始された2019年度10月の前後も2020年度当初も保育需要の増大が加速する傾向は見られなかった。このことから保育無償化によって待機児童問題が悪化することはなかったと言える。とは言え2020年は新型コロナウイルス感染症の大流行が始まった年であり、そのことが保育需要を一時的に低下させていると考えられる。2020年度は最初の緊急事態宣言の頃から年度途中で仙台市の入所保留児童数が減少するという異例の動きになった。
- (2) 仙台市で夫婦共にフルタイムのサラリーマンの場合は基準指数が20点となる。これを基準として20点の児童が入所できなかった保育所の比率を調べたところ、1歳児では2018年度～2020年度の変化が小さく80%前後だった。2014年度から全く改善していな

い。3歳児は1歳児よりは比較的入所しやすく減少傾向であるものの、それでも2018年度が74%で2020年度が65%だった。保育所の入所難は依然として解消していない。とは言え保育無償化によって入所難が悪化してはいなかった。

- (3) 仙台市も全国と同じく待機児童数が減少傾向にある。しかし入所保留児童数は減少傾向とは言っても2021年度当初でおよそ500人いる。
- (4) 保育利用希望児童数は年度初めから年度末に向かっておよそ3倍になる。このことから仙台市の2021年度末入所保留児童数は1,500人規模になると予想される。

謝辞

有益な助言をしてくれた仙台市職員の皆様に感謝する。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) 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).
- 2) 内閣府政策統括官(経済財政分析担当)「日本経済 2018-2019 ―景気回復の持続性と今後の課題―」(2019).
- 3) 総務省統計局「令和2年国勢調査 人口速報集計結果 全国・都道府県・市町村別人口及び世帯数」(2021).
- 4) 厚生労働省「令和2年(2020)人口動態統計(確定数)の概況」(2021).
- 5) 日本経済再生本部「日本再興戦略 ―JAPAN is BACK―」首相官邸(2013).
- 6) 「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律」(令和元年法律第七号)令和元年5月17日公布(2019).
- 7) 伊藤周平「新制度のもとでの無償化と保護者負担」*月刊『保育情報』*(512), 5-7(2019).
- 8) 竹尾正信「食えることは、生きること ～消費増税と「無償化」? 公的保育制度が危ない」*季刊保育問題研究*(297), 129-133(2019).
- 9) 逆井直紀「保育制度「改革」と幼児教育・保育の「無償化」」*生活経済政策*(279), 19-27(2020).
- 10) 蕎麦谷里志「消費税10% 幼児教育・保育無償化も始動 待機児童増や質の確保に課題」*産経新聞* 令和元年10月1日朝刊(2019).
- 11) 嘉悦健太「保育無償化、入園待ち長くなる?」*日本経済新聞* 令和元年1月1日朝刊(2019).
- 12) 村山祐一「幼児教育・保育「無償化」の問題と改善課題」*経済*(291), 110-119(2019).
- 13) 厚生労働省「保育所等待機児童の定義」保育所等利用待機児童数調査に関する自治体ヒアリング参考資料2(2016).
- 14) 鈴木亘「仮想市場評価法による東京都の潜在的待機児童数の推計」*学習院大学経済論集* 56(3-4), 1-18(2020).

- 15) 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）.
- 16) 山本広志「子ども・子育て支援新制度と保育所入所選考」*山形大学紀要（教育科学）* **16**（3），219-233（2016）.
- 17) 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）.
- 18) 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（令和3年4月1日）」（2021）.
- 19) 仙台市「仙台市すこやか子育てプラン」平成9年4月（1997）.
- 20) 仙台市「教育・保育給付認定事務及び保育の利用調整事務取扱要領」（平成27年1月19日子供未来局長決裁）（2015）.
- 21) 仙台市「仙台市保育利用対象施設一覧」平成30年（2018）.
- 22) 仙台市「仙台市保育利用対象施設一覧」平成31年（2019）.
- 23) 仙台市「仙台市保育利用対象施設一覧」令和2年（2020）.
- 24) 仙台市「平成30年度保育施設等入所状況」（2019）.
- 25) 仙台市「令和元年度保育施設等入所状況」（2020）.
- 26) 仙台市「令和2年度保育施設等入所状況一覧」（2021）.

Summary

Free Childcare and Selection for Admission to Nursery Schools

YAMAMOTO Hiroshi

In order to investigate the impact of the introduction of free childcare that began in October 2019 on applications for childcare use, we conducted a case study by examining the selection process for admission to childcare facilities. We requested the disclosure of official documents of Sendai City, Miyagi Prefecture, for the selection process from FY2018 to FY2020, and analyzed the delivered copies together with public information. As a result, there was no tendency for the number of applications for childcare use to increase compared to previous years at the beginning of FY2019 or around October 2019. On the contrary, in the following fiscal year, FY2020, there was an unusual decrease in requests for use. This is thought to be due to the temporary drop in demand for childcare caused by the outbreak of COVID-19 that shook the entire society.