

自治が変わる・自治を変える

SAITAMA 自治研通信

【発行】公益財団法人埼玉県地方自治研究センター 【住所】埼玉県さいたま市浦和区高砂 4-3-5 県労評会館
【TEL】048-816-8866 【FAX】048-836-1113
【HP】<http://www.saitama-jichi.jp/> 【Eメール】info@saitama-jichi.jp

寄稿

朝霞市における10連休の保育対応

黒川 滋

(埼玉地方自治研究センター会員・朝霞市議会議員)

1. 10連休の保育対応の発生

2019年5月1日の新天皇即位にともない同日が国民の祝日となり、その連動でゴールデンウィークが10連休となった今年、各自治体で、長期の休日による保育所の開所に関して対応の検討に苦心したところが多かったと思われる。産業のサービス化で、国民の祝日に仕事を休めない仕事が増えていて、その労働者に対応する保育を迫られた。埼玉県朝霞市での対応を報告したい。

埼玉県朝霞市は、東京・池袋という大消費地から電車で15～20分という立地で、百貨店、電器量販店、スーパーで働く労働者が多く居住し、その他、運送業、小売業、鉄道・バス・タクシー、消防などの労働者のほか、陸上自衛隊基地もあることから交代制勤務となる自衛隊員の家族の保育確保なども課題となってきた¹⁾。その上、首都圏のベッドタウンであり親族が近居していない家庭も多く、近隣の他の親族による保育確保が困難な家庭の割合も高い。休日保育のニーズも高いと思われるが、今回の10連休の対応を検討し実施したことを通じ、残された課題を整理したい。

なお、朝霞市の保育概況については、首都圏が引き続き若年人口の流入が続いている影響で、毎年1%前後の人口の微増が続き2019年4月で14万人、毎年1200～1400人の子どもが生まれ、未就学児が約8000人となっている。朝霞市は、2010年頃から国が県に支出した子ども子育て基金や様々な

補助金を活用しながら急激に保育所を増やし、2019年度で公立保育園9園定員933人、公立以外の認可保育園34園定員2325人、小規模保育施設・事業所内保育施設24園定員390人、全受け入れ定員3648人という体制と、幼稚園8園で約2200人、市助成対象の認可外保育施設2園で保育の受け皿を確保しているⁱⁱ。

2. 朝霞市での10連休の対応の経緯

10連休の実施に向けての契機は、筆者が2018年11月、12月定例市議会での一般質問の準備をしていたところから始まる。改元にもなう行政の課題を洗い出しているなかで、放課後児童クラブを含む保育の必要性を見だし、議場で必要性を訴え、行政側の対応を質した。

当初の行政側の準備は、通常の土曜保育となる4月27日の保育を除き、28日から5月6日までの9日間は、すでに行われている仲町保育園（公設民営）での休日保育の対応だけとし、放課後児童クラブについては対応しない方針であった。一般質問で課題提起したことを受けて行政は、10連休中の保育需要を調査することを約束、方法として、園からの聞き取りか、入所申請で提出された就労証明書などから需要量を推定することを例示した。その後の対応について2019年3月定例市議会でも質問することを言い渡し、質問を終えた。

この質問を受けて、行政内部では、10連休の保育対応について調査・検討を行った。2019年1月に入り、市本庁保育課が市内約50園の認可保育園の園長と接触する機会をとらえて、日常の保育活動のなかでの10連休中の特別対応を必要とする児童の有無、量を聞き取りした。

こうしている間、2月25日、政府¹からも、10連休中の混乱防止を目的に、各府省での対応を束ねて「即位日等休日法の施行に伴う大型連休への対応について」を発表し、そのなかで「保育その他福

祉サービスの対応」として保育の実施に関して対応を求めている。

調査・検討の結果、行政としては、仲町保育園（公設民営）での休日保育を通常通り実施して、28日からの9日間、各日20人枠を確保することに加え、「臨時休日保育事業」として、市立さくら保育園（公設公営）で、例年であれば平日開所となる4月30日から5月2日までの3日間休日保育を臨時で実施し、20人の定員とすることを決めた。

この内容を、2019年3月定例市議会の一般質問で私を含む3人の議員の一般質問に答弁した。市民には一般質問に先立ちその前日の3月11日からホームページで市民に発表して、4月5日から利用者の募集受付を始めたⁱⁱⁱ。

3. 10 連休の保育対応の内容

この「臨時休日保育事業」の実施園を市立さくら保育園としたことは、公立保育園であるため、市の方針決定を実施に移す上での体制整備が容易であったことと、地理的環境を理由としている。朝霞市内には2つの駅（正確には3駅だが、2駅は隣接している）があり、休日保育を実施している仲町保育園は、1つの駅に隣接しており、もう1つの駅周辺にある公立保育園から選定した。該当する園は3ヵ所あったが、市立さくら保育園では一時保育の実施をしており、通常保育以外の対応の体制づくりが容易であったことから選ばれた。

「臨時休日保育事業」の利用に関しては、休日保育を実施している仲町保育園での、負担金（1日あたりの保育料・3歳未満児 2100円、3歳以上児 2035円）、申請方法（提出書類や利用9日前の申請締切日）、開所時間（9時～18時）などの手続ルールをそのまま適用した。

保育の実施にあたっての人員体制は、公立保育園全園で分担し、1日あたり園長3人、保育士4人、給食調理員2人を配置した。職員を手厚く配置した理由として、不慣れな環境のなかでの子どもの混

乱を想定したことと、万一 20 人を超える利用申し込みがあったときに対応できる拡張性を持たせるためと説明をしている。当該園の施設や設備の利用に支障がないように、市立さくら保育園の勤務者が保育士の 4 人のうち 1 人、給食調理員のうち 1 人、園長は 3 日のうち 1 日を出動として、施設利用の障壁をなくした。ただし、こうしたことによって、さくら保育園の保育士に業務が偏ったことは課題が残った。

「臨時休日保育事業」の実施に関して、市保育課から保育園現場への説明は、2019 年 3 月 5 日市立さくら保育園への説明を皮切りに行われ、説明後、各園への要員の割り当て・調整を行い、体制を整えた。

特別の保育実施に関しては、勤務日の追加や日常の保育業務と異なる運用ばかりとなることから、本来は、現場との合意形成が職制を通じた制度の整備とともに、労使間での特別対応の運用に関して、労使合意が必要だった案件だったが、職員組合の存在しない自治体であったために、職制を通じて代休措置のみで対応してしたことは良かったのかは今後の検証を待たれる。

4. 保育の供給量の推定と実績

10 連休の保育の特別対応の実施に向けて、利用者の需要量の調査は、アンケートや、就労証明書からの推定なども検討されたが、アンケートは回答と利用の間がただちに反映しない課題があること、就労証明書の活用は事務量や利用者の推定の分析が困難として、公民含めて全ての認可保育園の園長と市の保育課職員が接触する機会のたびに聞き取りを行い、10 連休中に家庭での保育が不可能そうな家庭の児童数を推定した。非統計的な手法だが、園長に実際の必要な家庭の有無を聞き取る方法が、効を奏した結果となった。

朝霞市では、2016 年度から計画期間が始まった市子ども子育て計画の策定で、政府が求めるとお

り保育需要量を計算するための基礎資料として、保護者アンケートを実施し中心的な資料とした。結果、幼稚園の利用意向は回答に対して実績が下回り、認可保育園の利用意向の回答に対して申請者が上回り、見込み数との大きなズレが生じて、大量の待機児童を発生させた経験をしており、保護者アンケートの意向は、生活上の「保育の必要」性よりも保護者の願望が数字になりやすいとの教訓を得ている。

「臨時休日保育事業」の利用者は、20人の受け入れ枠のうち、4月30日14人、5月1日11人、2日7人となり、予測の範囲で収まった。ただ、広報はホームページでのみ行われ、実際には情報に接点がなく利用しなかった家庭もあったり、小売業従事者を利用者として想定していたが、利用時間の関係で利用できていないご家庭もあることは想像に難くない。実際の利用者家庭がどのようなケースだったのか検証する必要がある、その結果次第で、休日保育のありようについての議論が必要になる可能性がある。

人的な保育体制が手厚かったこともあり、当日の子どもたちの大きな混乱もなく、落ち着いた環境での保育実施ができたという報告が上がっている。今後、現場、利用者からの報告が集約され保育状況のふりかえりの資料とされる予定である。

5. 放課後児童クラブの対応

保育ニーズという点では放課後児童クラブについても言及しておかなくてはならない。同様に議会質問で必要性を指摘した。放課後児童クラブは、2駅あるそれぞれの地区で、民営放課後児童クラブが1ヵ所ずつ4月28日～5月6日の9日間開所した。民営放課後児童クラブからの開所希望があったことによることによる。利用は想定を大きく下回った結果となっている。

6. ふりかえり

今回、12月の段階で必要性を当局が認識し、1～2月にかけて制度設計をし、3月には10連休の「臨時休日保育事業」の運用体制を構築できたことが追加的ニーズに対応できたと思われる。他市の自治体議員と意見交換するなかで、2019年3月の定例市議会で10連休の保育対応を求める質問が行われた自治体のなかには、十分に需要に対応できなかつたり、そもそも対応しなかつた自治体の事例もあった。

地域や利用者、そしてその代表者である自治体議員が、社会の要請の変化にともなう保育ニーズの変化を早めにとらえ、保育の必要性を先回りして把握するための技術・ノウハウを身に蓄積していくことが必要だということを再確認した^{iv}。

保育の期間と受け入れ人数が少ないことから大きなトラブルはなかつたものの、職員組合がないことによって、変則的な勤務対応に課題は残るものと思われる。そのなかで、朝霞市が周辺市より多めの公立保育園を存置させていたことが、特定園の職員に負担に集中させずに対応できたと言える。同時期、これまで休日保育を自主的に実施してきた民営保育事業者がいっせいに朝霞市内の休日保育対応を休止したと対照的である。ただ朝霞市としても、一般会計の8分の1を占める保育関係予算（保育園、放課後児童クラブ、幼稚園、家庭保育室）の確保は年々逼迫しており、今後、保育料無償化にともなう自治体負担の増加や、地方交付税の制度変更、今も困難になっている非常勤保育士の確保の状況、首都圏の少子化の動向によっては、この公立保育園の体制を維持できるとは言い切れない。

保育現場での日々の保育はもちろんデータ化されにくい「質的」な人間的な営みであり、専門職としての専門性やセンスが生かされなくてはならない世界である。一方、実際に公共サービスとしての保育の需給問題に関しては、ロジスティックとしての割り切り、自治体のマネジメントとして取り組むことが効をそうする面が強い。そのためには、行政、とりわけ本庁の保育部門と、それに関わる行

政のトップ、市民の代表機関である自治体議会が、それぞれの立場で技術的解決法を模索していくことが必要であり、今回はそのテストケースとなったのではないかと思われる。

-
- i 自衛隊員の保育ニーズが高まりを受け、基地に隣接する地域に、2018年度から自衛隊の事業所内保育所が開設されている。
 - ii 2019年1月9日朝霞市ホームページ「保育園運営審議会」の開催報告の参考資料より
<https://www.city.asaka.lg.jp/uploaded/attachment/52988.pdf>
 - iii 2019年3月11日朝霞市ホームページ「朝霞市臨時休日保育事業について」
<https://www.city.asaka.lg.jp/soshiki/51/rinji-hoiku-kyujitu.html>
 - iv これまで朝霞市では、未就学児童全体に対する保育所利用申請数、非専業主婦の比率、住宅開発にともなう人口の変化など保育所・放課後児童クラブの需要予測のツールを増やしてきた。

以上の原稿は、黒川氏が埼玉保育集会に寄せた原稿を転載させていただいたものです。市民目線で新たに起きた事態をとらえて指摘し、行政に対応させた事例として参考になると思われたので全文を掲載させていただきました。

黒川氏が指摘している「休日出勤に関しては労働組合との交渉があるべき」は、今回それぞれ自治労に組織されている市町村ではどうだったのか保育集会の中で検証していただきたいと思います。

幼児教育・保育に関しては10月から無償化が始まります。これまで、当センターが調査してきた結果として指摘してきた「施設の不足」「保育士の不足」「保育士の労働条件が賃金をはじめ過酷であること」「園庭がない保育園が増加していること」など、どれも改善の兆しすら見えないまま無償化の準備がすすめられています。先日、滋賀県で起きた保育園児を巻き込んだ交通事故は、園児を琵琶湖のほとりに散歩に連れて行く途中で起きたもので、園庭のない保育園であったことが報じられました。浦和でも園庭のない保育園児が散歩のために県庁通りを歩いたり、県庁中庭で遊んでいるのをよく見かけます。園庭があれば防げたとは言い切れませんが事故にあう確率は減っていたでしょう。

また、今まで保育料に含まれていた給食費などが無償化と逆行して新たに別途徴収されることになると、保護家庭児童などにはどのように対応するのでしょうか。

今年度中は特別な措置として国庫負担金が保育に特定されて交付されますが、来年度からは基準財政需要額に算入されるということで、特定財源とはなりませんし、無償化に充てられるはずの地方消費税の増額分が相当な市町村収入となるのかどうか見極めがついていません。

また、最近しきりに企業保育所に関する記事が新聞で目につきます。補助金の不正受給があったり、当初計画されたよりも園児の数が少ない状況が続いたりしていることが報道され政府も見直しをしているようです。

さらに、待機児童も一向に解消されていないことも報道されています。久喜市では公立保育園の建て替え計画を、市長が変わったとたん「公立を廃止し民間事業者を募集」と方針が変わりました。

黒川氏が「公立保育所があったことで休日対応に手厚い保育士配置ができた」と総括していますが、民間保育所で事業者が異なる中では相当困難になるのではないのでしょうか。公立保育所に対する施設建設補助金の復活などが実現しないと、各自治体の財政当局はどんどん民設民営に走ってしまいます。

保育や介護はやはり「もうけ（企業利益）」の対象としてはいけないのではないかと改めて考える時期に来ていると思います。無償化は最終目標でしたが今回の政府のやり方は決してほめられたものではないと思います。それぞれの保育現場、議会、行政担当者（保育担当課）の間でしっかりと議論していただきたいと考えています。