

保育政策課

「港区の待機児童ゼロ達成後の新たな課題への対応方針」策定に係る基本的考え方について

区において、待機児童ゼロの達成後、新たに生じている以下の課題へ対応するための基本的考え方を定め、この考え方に基づき今後対応方針を定めます。

- (1) 保育定員に対する空きの増加に伴い生じた新たな課題への対応の必要性
- (2) 待機児童ゼロの達成・継続を踏まえた、これまで講じてきた待機児童解消施策の整理の必要性

1 背景

区は、待機児童の解消を最重要課題と捉え、積極的な保育定員拡大の取組により、平成31年4月に待機児童ゼロを達成することができました。

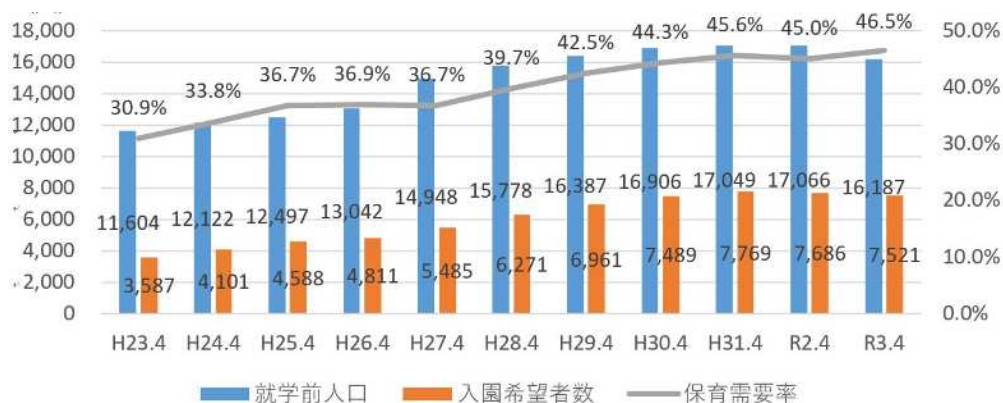
また、区は、令和3年4月に児童相談所設置市となり、児童福祉施設の設置認可や指導監督に係る権限が大きく拡充したことなどから、今後は、さらに多様化・複雑化する教育・保育ニーズに対し、これまで以上に主体的に対応するための総合的な子育て支援のあり方を検討する必要があります。

保育施設が充実した一方で、入園希望者数等の伸びが鈍化し、近年、相対的に保育定員に対する空気が増加しています。また、幼児教育・保育の無償化をはじめとする子育て支援に関する大きな制度改革、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が社会生活に及ぼす様々な影響など、区における保育を取り巻く環境が大きく、かつ、急速に変化しています。このため、まずはこれらの環境変化に伴い生じている現下の課題に速やかに対応するための区の方向性や対応方針を示した上で、必要な対策に取り組む必要が生じています。

(1) 待機児童ゼロの達成・継続と保育定員に対する多くの空きの発生

区では、これまでの積極的な定員拡大の取組の結果、平成31年4月以降、各年度4月時点での待機児童ゼロを継続していますが、一方で、現在、地域や保育施設の種別によっては定員に対して多くの空気が生じています。今後は保育需要の減少も見据えた施策の展開が必要です。

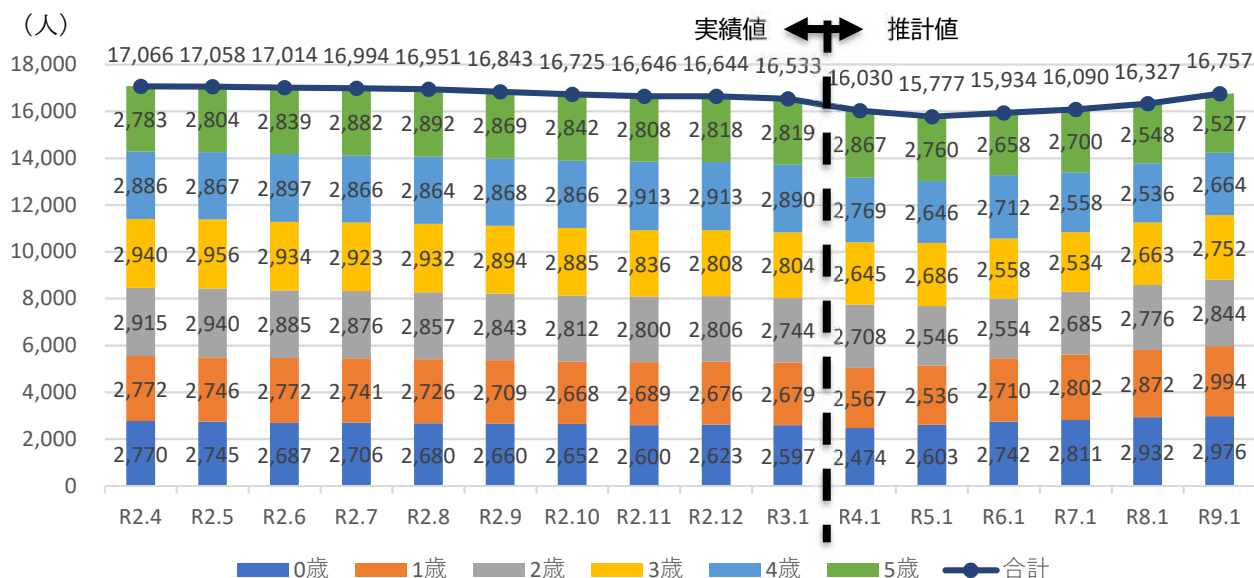
<区の保育需要率(=入園希望者数/就学前人口)の推移>



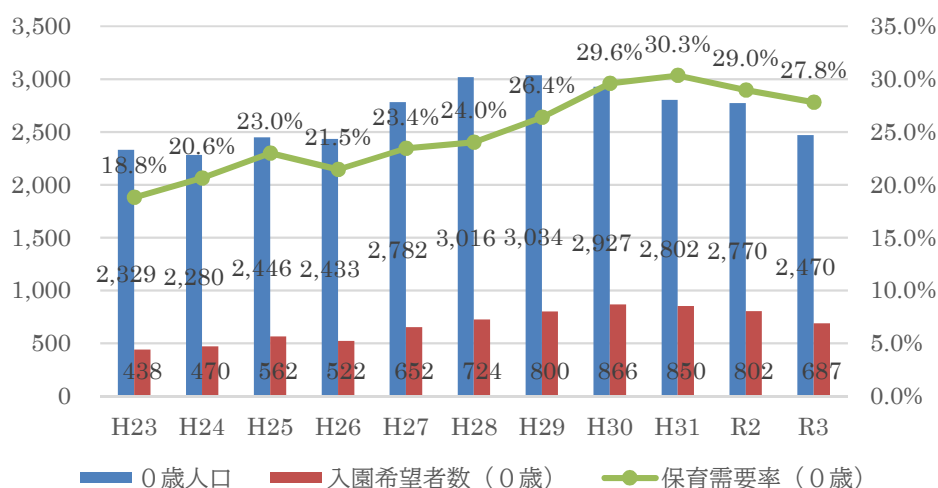
## (2) 新型コロナウイルス感染症の感染拡大

新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響から、区の就学前人口は、令和2年2月以降減少を続け、今後の見通しも不透明です。入園希望者数についても、令和3年4月時点でみると、特に0歳児において大きく減少しています。また、テレワークや時差通勤の推進など、さらなる働き方の多様化が保育需要に与える影響を注視していく必要があります。

### <区の就学前人口（0～5歳）の推移>



### <区の0歳児入園希望者数の推移（各年度4月1日時点）>



## (3) 幼児教育・保育の無償化の開始

令和元年10月から、幼稚園、保育園、認定こども園などを利用する3歳から5歳までの子ども及び住民税非課税世帯等の0歳から2歳までの子どもの保育料が無償化されました。また、一定の条件を満たす認可外保育施設についても、一定額まで無償化の対象となりました。各施設等の利用状況の推移など、無償化後の保育需要等の動向について注視していく必要があります。

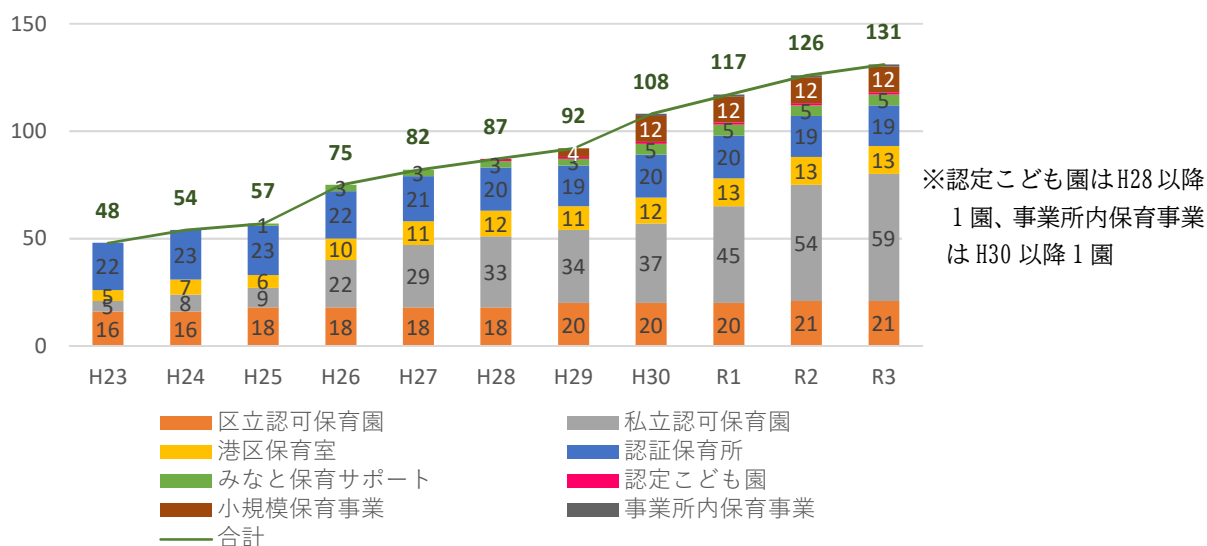
## 2 新たな課題について

### (1) 保育定員に対する空き増加等により生じる影響

区における保育施設数は、平成28年4月からの5年間で44施設増加し、令和3年4月時点で131施設となりました。特に私立認可保育園は、令和3年4月までに26施設増加しました。

保育定員を積極的に拡大し、入園希望者の選択肢が増え、より希望に合った園に入園できるようになった一方で、就学前人口や入園希望者数の伸びが想定よりも鈍化した結果、近年、定員に対して多くの空きが発生し、私立認可保育園等運営事業者の収支が悪化しています。また、在園児の減少は保育士のモチベーション低下や離職の要因にもなり、安定した保育士の確保が困難となるほか、新たな保育士の採用コストの増加による収支の圧迫、保育スキル向上の機会の減少等にもつながっています。このことは、区全体の保育の質の課題としても捉える必要があります。

#### <区内保育施設数の推移>



#### <区の保育定員の推移>

	H24.4	H25.4	H26.4	H27.4	H28.4	H29.4	H30.4	H31.4	R2.4	R3.4
区立認可	1,845	2,178	2,250	2,372	2,680	2,891	2,933	2,945	3,192	3,184
私立認可	455	505	1,270	1,753	2,047	2,107	2,224	2,565	2,992	3,344
保育室	1,060	956	1,417	1,547	1,458	1,387	1,551	1,730	1,712	1,603
地域型						118	302	302	302	302
認証等	867	842	1,026	966	821	776	846	905	835	800
合計	4,227	4,481	5,963	6,638	7,006	7,279	7,856	8,447	9,033	9,233
拡大数	596	254	1,482	675	368	273	577	591	586	200

#### <区内保育施設の定員に対する空きの推移>

	H27.4	H28.4	H29.4	H30.4	H31.4	R2.4	R3.4
空き数	782	562	379	512	774	1,114	1,376
定員	5,672	6,185	6,503	7,010	7,542	8,198	8,443
空き率	13.8%	9.1%	5.8%	7.3%	10.3%	13.6%	16.3%

※認可保育園、港区保育室、地域型保育事業の合計

さらに、都心港区特有の課題として、園児の外遊び場の不足が挙げられます。土地条件等の制約から、区内の私立認可保育園のうち認可基準を満たす面積の園庭を有する施設の割合は1割に満たず、多くの園が近隣の公園等で外遊びを行っています。このため、地域によっては公園の混雑が生じており、遊び場の確保は区における大きな課題となっています。

## (2) これまでの待機児童解消施策の整理と新たな課題

待機児童ゼロを継続している現在、認可保育園を補完することを目的とする港区保育室事業や待機児童解消を目的とする認証保育所をはじめ、待機児童向け居宅訪問型保育事業やみなと保育サポート事業、さらには待機児童の受け皿として機能してきた認可外保育施設に係る認可外保育施設保育料助成制度などについて、待機児童解消後の位置付けを改めて整理する必要があります。

また、近年のさらなる働き方の多様化に応じた保育利用調整基準について、改めて検討する必要があります。

## 3 私立認可保育園等運営事業者に対するヒアリングについて

待機児童ゼロ達成後の新たな課題への対応の検討に当たり、私立認可保育園等の置かれている現状や抱えている課題、今後の園運営に当たっての意向や要望を把握するため、区内で私立認可保育園、小規模保育事業所、事業所内保育事業所を運営している保育事業者42社に対し、以下のとおりヒアリングを実施しました。

(1) 実施期間：令和3年2月8日から同年3月3日まで

(2) 実施方法：事前に配付した調査票に対する回答に基づくヒアリング

## 4 新たな課題への対応に係る基本的考え方について

### (1) 定員の適正化等について

保育施設の定員に対する空きを可能な限り解消するため、以下のとおり定員の適正化のための対策を講じます。

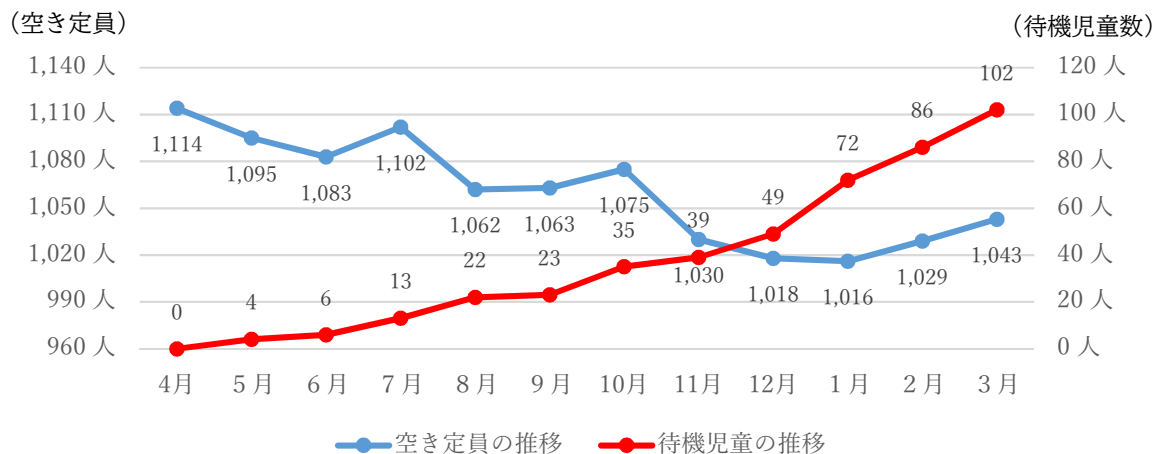
#### ①今後の保育定員確保の方向性等について

##### 【現状・課題】

- ・待機児童は4月時点でゼロを達成した年度においても年度途中から発生し、年度末に向けて増加する。
- ・近年は、待機児童が最も多くなる年度末時点においても、定員に対して多くの空きが生じている。
- ・年度途中で生じる待機児童の多くは0歳児であり、育児休業の延長を見込んでいる保護者も一定数いる。
- ・施設の新規整備は、多額の費用を要するだけでなく、土地や建物の確保面から任意の場所に整備することができず、効果が限定的である。
- ・待機児童ゼロ継続のためには、各保育施設において定員に対して一定程度の空きが生じることが前提となる。

- ・定員に対する空きの増加は、公定価格に基づく委託費が在籍児童数に応じて支給されることなどから、私立認可保育園等の収支悪化の要因となる。

### <区の年度途中の空き定員及び待機児童数の推移（令和2年度）>



#### 【方向性】

引き続き、入園を希望する時期にかかわらず、希望する者がいつでも入園できるように必要な保育定員を確保します。

一方で、近年、待機児童が最も多くなる年度末においても定員に対して多くの空きがある状況から、今後の保育定員の設定については、年度途中の待機児童数の推移のみにとらわれることなく、入園申込者個々の事情や意向を丁寧に聴き取り、各時期における入園申込み理由の傾向等を詳細に分析した上で真に必要な量を見極めながら行います。

### ②今後の施設種別ごとの保育定員設定に係る考え方について

#### 【現状・課題】

- ・待機児童解消のため、近年区立保育園の定員を可能な限り拡大してきた。このため、自園の適切な運営に人的コストが割かれ、区全体の保育の質向上のためのノウハウ継承という区立保育園の役割を十分に果たしきれていない。
- ・私立認可保育園等運営事業者に対するヒアリングの結果、一部の事業者は定員削減の意向を持っていることが分かったが、保育需要の減少等に伴う私立認可保育園等からの定員削減の要望に対する調整手法が整理されていない。

#### 【方向性】

認可保育園を補完する役割を担う港区保育室の定員を可能な限り縮小します。加えて、今後、区全体の保育の質向上のためのノウハウ継承の役割をより一層発揮するため、区立認可保育園の定員を待機児童解消緊急対策実施前の水準まで見直します。

私立認可保育園等の定員について、地域の必要定員を維持しつつも定員削減を含めた運営事業者の意向を公平かつ柔軟に調整する手法を導入します。

### ③今後の認定こども園の方向性について

#### 【現状・課題】

- ・令和2年度に「区における今後の認定こども園施策の方向性について」において各地区一園整備の方向性を整理したが、近年の私立認可保育園等の定員に対する空きの増加や新型コロナウイルス感染症の感染拡大が今後の就学前人口の動向等に与える影響等を踏まえた対応が必要

#### 【方向性】

認定こども園の各地区一園の整備については、就学前人口の動向や保育園入園申込み状況等を精査した上で、整備地域や定員設定について慎重に見極めながら進めます。整備は原則として新設ではなく、既存私立認可保育園からの移行により行います。

## (2) 保育の質の維持・向上策について

保育施設の増加等に伴い生じている課題に対応しながら、保育の質をさらに向上していくため、以下のとおり対策を講じます。

### ①今後の指導検査等の方向性について

#### 【現状・課題】

- ・令和3年4月に児童相談所設置市となったことにより、これまで東京都が行っていた保育園の指導監督権限等が区に移管され、区の権限が拡充した。
- ・新規参入した運営事業者の中には、複雑な会計経理に関する知識やノウハウについて、助言等を求める声もあった。
- ・労働環境に関する現場からの意見や要望が区に寄せられることがある。

#### 【方向性】

認可基準への適合性の検査だけでなく、会計経理や労働環境など直接保育に関わる事項以外の分野に対する支援の仕組みを構築し、さらなる保育の質の向上を図ります。

### ②保育士人材の確保に係る支援策について

#### 【現状・課題】

- ・私立認可保育園等運営事業者に対するヒアリングの結果、保育士不足、採用経費等の面から採用活動に係る運営事業者の負担が大きいことが分かった。
- ・保育士が定着しないことが、新たな採用経費の負担に繋がり、さらには保育の質の低下も招きかねない。

#### 【方向性】

私立認可保育園等の保育士採用に係る事務負担や費用負担を軽減するため、区において施設と保育士の求人マッチングを支援する仕組みを構築するなど、運営事業者の保育士人材の確保を支援します。

また、保育士の定着は、子どもや保護者との信頼関係に基づく適切な保育のための重要な要素であることから、保育士定着のためのさらなる支援を検討します。

### ③園児の新たな外遊び場の確保について

#### 【現状・課題】

- ・土地建物の確保が難しい都心港区の事情から園庭のない保育園が多く、保育施設数の増加により区内の一部の公園等は時間帯によって非常に混雑しているため、園児の遊び場をさらに確保する必要がある。

#### 【方向性】

国や都、民間事業者に対し、暫定活用の可能性も含む遊び場整備のための未活用地の情報提供を求めるとともに、様々な手法を活用して遊び場の確保に取り組めます。

### (3) 待機児童解消施策の整理について

これまで待機児童解消のために講じてきた様々な施策について、以下のとおり事業の再構築や見直しを行います。

#### ①今後の港区保育室の方向性について

#### 【現状・課題】

- ・平成27年12月に策定した「港区の今後の保育行政のあり方について」において、認可化の条件が整った保育室は認可化、再開発事業等の進捗に伴い継続できない保育室は終了、その他の保育室は継続しながら認可化又は終了の方向性を検討することで整理したが、その後の待機児童の状況により、結果として多くの保育室が継続されている。
- ・認可保育園を補完する役割であり、私立認可保育園の定員に対する空きが顕著となっている現在、早急に終了の検討が必要
- ・設置地域の特性等から今後も高い需要が長期的に続くことが予想され、かつ、認可化の条件のクリアが可能な施設については、認可外保育施設という法的性質のまま継続すべきではなく、早急な認可化が必要

#### 【方向性】

認可化を目指す保育室を具体的に定め、その他の保育室は近隣の保育需要等を踏まえ、順次終了していきます。終了を目指す保育室については、コロナ後の保育需要の長期的な動向も踏まえ、おおむね今後10年以内に終了に着手します。

#### ②今後の小規模保育事業等の方向性について

#### 【現状・課題】

- ・私立認可保育園と比較して定員に対する空きが顕著である。
- ・3歳児クラス進級時に必ず転園を伴うことが保護者の不安要因となっている。
- ・区では卒園後の受け皿として特定の連携施設を設定せず、保護者の意向を確認した上で転園先を優先的に調整している。
- ・私立認可保育園等運営事業者に対するヒアリングの結果、過半数の小規模保育事業者が、卒園後の受け皿として特定の連携施設の設定を希望していた。
- ・希望する連携施設は、区立認可保育園が多数であった。

## 【方向性】

特に多く発生していた0歳児から2歳児までの待機児童の解消という目的が達成できたことから、今後、新設は行わないこととします。

3歳児クラス進級時の転園に伴う保護者の不安を軽減するため、既存園について、運営事業者の要望に応じ区立認可保育園等の連携施設設定を進めます。

## ③今後の居宅訪問型保育事業の方向性について

### 【現状・課題】

- ・ これまでは医療的ケア等が必要な児童及び待機児童を対象としていたが、待機児童ゼロを達成した現在、位置付け等の再検討が必要
- ・ 医療的ケア等が必要な児童向けの事業については、区立元麻布保育園が開設したことを踏まえた双方の位置付けや役割の再整理が必要

### 【方向性】

これまで認可保育園等に入園できなかった児童を対象としていた待機児童向け居宅訪問型保育事業について、事業の位置付けや対象を再構築します。

医療的ケア児等を対象とした居宅訪問型保育事業については、元麻布保育園の開設を踏まえ、双方の強みを活かした役割分担を整理します。

## ④今後の認可外保育施設等に係る区の支援の方向性について

### 【現状・課題】

- ・ 待機児童の受け皿として機能してきた認証保育所及び認可外保育施設の利用者への助成（保育料の差額助成）について、認可保育園の定員に対する空きが顕著となっている現在、対象や条件等の再検討が必要
- ・ みなと保育サポート事業は、就労形態の多様化等に伴う保育需要に対応し、待機児童解消に寄与してきたが、待機児童が解消した現在、位置付けの再検討が必要

### 【方向性】

これまで待機児童の受け皿として機能してきた認証保育所や認可外保育施設の利用者に対する各種補助事業を見直します。

また、待機児童解消のために認可保育園を補完する役割を担ってきたみなと保育サポート事業について、見直しを進めます。

## ⑤働き方の多様化に対応した保育利用調整基準の見直しについて

### 【現状・課題】

- ・ 働き方改革や新型コロナウイルス感染症の感染拡大が働き方の多様化をさらに押し進めている。

### 【方向性】

フリーランスやテレワークなど多様化した働き方に対応した公平な基準とするため、保育利用調整基準を見直します。



## 5 今後継続して検討することについて

### (1) 多様なニーズに応える教育・保育施策の今後のあり方

#### 【現状・課題】

- ・保護者の就労形態や生活様式が多様化するなか、教育・保育に係るニーズもさらに複雑化・多様化しており、保護者の施設選択やサービス選択に係る詳細な分析が必要
- ・教育・保育に係るニーズの複雑化・多様化に伴い、これまでの幼稚園と保育園、認可施設と認可外施設、施設型給付と在宅子育て支援といった枠組みにとらわれない総合的な子育て支援のあり方の検討が必要

### (2) 私立認可保育園等に対する運営支援のあり方

#### 【現状・課題】

- ・開設後5年以下の保育施設に対し、定員未充足に伴う減収補助を行う特別助成制度について、待機児童ゼロの継続を前提とした事業の拡充・見直しを求める声が一部の私立認可保育園等運営事業者から寄せられている。
- ・待機児童ゼロ継続のためには定員に対して一定程度の空きが生じざるを得ず、一定の空きを前提としても事業運営が成立するような運営支援のあり方の検討が必要
- ・子どもや保護者から選ばれる園となるための保育の質やサービスの向上につながる事業者努力の機会を奪うことのない形での支援の検討が必要

### (3) 私立認可保育園等の魅力やノウハウの発揮のための上乗せ徴収の可否

#### 【現状・課題】

- ・私立認可保育園等運営事業者に対するヒアリングの結果、園の独自性発揮や保育の質のより一層の向上のため、区の設定した保育料とは別に料金を徴収する「上乗せ徴収」を活用した独自の保育カリキュラムやサービスの実施等を望む声があった。
- ・待機児童ゼロは達成しているものの、利用者にとって園選択の自由度が高いとはいえない状況であることや、児童福祉施設という法的役割から、導入には慎重な検討が必要

## 6 今後のスケジュール（予定）

令和3年7月下旬	港区子ども・子育て会議報告（基本的考え方）
8月下旬	港区子育て支援推進会議（対応方針案） 「港区の待機児童ゼロ達成後の新たな課題への対応方針」策定 港区ホームページ等で区民及び事業者へ周知

# 「港区の待機児童ゼロ達成後の新たな課題への対応方針」策定に係る基本的考え方（概要）

## 背景

積極的な定員拡大により待機児童ゼロを達成した一方で定員に対する空きが増加し、新たな課題が生じている。また、幼児教育・保育の無償化をはじめとする子育て支援に関する大きな制度改革、新型コロナウイルス感染症の感染拡大が社会生活に及ぼす様々な影響など、保育を取り巻く環境が大きく変化している。

## 1 現状（保育を取り巻く環境変化）

### （1）待機児童ゼロの達成・継続

- 平成31年4月以降、各年度4月時点での待機児童ゼロを継続（3年連続）
- 地域や保育施設の種別によっては保育定員に対して多くの空きが生じている。
- 今後の人口動向は不透明で、保育需要の減少も見据える必要がある。

### （2）新型コロナウイルス感染症の感染拡大

- 新型コロナウイルス感染症の感染拡大の影響から、区の就学前人口は、減少を続けている。（令和2年2月以降）
- 令和3年4月は、入園希望者数も、特に0歳児で大きく減少
- テレワークや時差通勤など、働き方の多様化が保育需要に与える影響を注視する必要がある。

### （3）幼児教育・保育の無償化の開始

- 令和元年10月から幼児教育・保育の無償化が開始され、無償化後の保育需要等の動向について注視する必要がある。  
【対象児童】
  - ・3歳児から5歳児まで
  - ・住民税非課税世帯等の0歳児から2歳児まで  
【対象の施設】
  - ・幼稚園、保育園、認定こども園など
  - ・条件を満たす認可外保育施設（一定額まで）

## 2 課題

### （1）保育定員に対する空きの増加等により生じる影響

#### 《定員に対する空きの増加による問題》

- 入園希望者数の伸びの鈍化等により、定員に対する空きが多く発生  
⇒ 私立認可保育園等運営事業者の収支悪化
- 在園児の減少が保育士のモチベーション低下や離職を招く。  
⇒ 採用コストの増加が収支を圧迫

平成28年 87施設 → +44施設（うち私立認可は+26） → 令和3年 131施設

#### 《保育の質の維持・向上の必要性》

- 在園児の減少による影響  
安定した保育士の確保が困難となり、保育の質の維持・向上が困難
- 保育施設の急増による影響
  - ・認可基準を満たす園庭が少なく、外遊びの機会が減少
  - ・区内の公園等が混雑

### （2）これまでの待機児童解消施策の整理と新たな課題

- 認可保育園を補完すること等を目的としてきた施設・事業
  - ・港区保育室事業
  - ・小規模保育事業
  - ・待機児童向け居宅訪問型保育事業
  - ・認証保育所（都事業）
  - ・みなと保育サポート事業
- 待機児童の受け皿となっていた施設の保育料助成制度
  - ・認証保育所保育料助成制度
  - ・認可外保育施設保育料助成制度
- 働き方の多様化等に応じた保育利用調整基準の必要性

## 3 今後の方向性

### （1）定員の適正化等

- ①希望する者がいつでも入園できる保育定員を確保しながら、定員に対する空き状況を踏まえ、今後は、年度途中の待機児童数の推移のみにとらわれることなく真に必要な定員を確保
- ②施設種別ごとの定員設定・管理の考え方を整理
  - ・港区保育室の定員は可能な限り縮小
  - ・区全体の保育の質向上の役割を果たすため、区立認可保育園の定員の見直し
  - ・私立認可保育園の公平かつ柔軟な定員調整手段構築
- ③認定こども園の各地区一園整備は、教育・保育需要の推移を見極めながら、既存私立認可保育園から保育所型認定こども園への移行により実施

### （2）保育の質の維持・向上策

- ①これまでの指導検査に加え、会計経理や労働環境に助言できる仕組みを構築
- ②保育士人材の確保策の構築や保育士定着のさらなる支援策の検討
- ③園児の外遊び場確保のため、国、都、民間事業者に暫定活用の可能性も含めた未活用地の情報提供依頼等

### （3）施策の整理

- ①港区保育室は基本的に終了に向けて整理。終了までのおおむねの期間の明示
- ②小規模保育事業の新規開設停止、希望に応じた連携施設の設定
- ③居宅訪問型保育事業の位置付けや対象児童を整理
- ④認可外保育施設等に関連する区の支援について整理
  - ・認証保育所・認可外保育施設の保育料助成の対象者や条件等の見直し
  - ・みなと保育サポート事業の位置付けの再検討・見直し
- ⑤在宅勤務等働き方の多様化を踏まえた保育利用調整基準の見直し