Ⅴ．総合的考察と展望

山縣文治委員

1．調査結果の特徴と考察

1）保育所の設置特性

①北信越・東海・中四国では公営保育所が多く、九州・近畿・北海道・東北では民営保育所が多い

回答をよせた保育所の経営主体は、公営40.2％、民営59.8％である。調査時期はほぼ一年異なるが、厚生労働省の社会福祉施設等調査（平成20年版）では、公営47.82％、民営52.2％であり、本調査の回答保育所は、やや民営保育所が多く、調査結果全体の分析でも、そのことを少し意識する必要がある。

地区別の分布では、北信越地区、東海地区、中四国地区では、公営保育所が５割を超えている。一方、九州地区、近畿地区、北海道・東北地区では、民営保育所が６割を超えている。とりわけ九州地区ではこれが８割近くになっている。

今後、就学前の子ども数が減少していくことが予想されており、保護者就労率が上昇しても、保育所入所児童は減少する時期がやってくると考えられる。そうなると、保育所の閉鎖は避けることができない。一般には、公営保育所の閉鎖が先におこなわれると考えられるが、民営保育所が多い地域では、一気に民営保育所の経営問題となる可能性が高い。周囲に公営保育所がない地域では、このことを意識した経営を考える必要がある。

②設置は市部に多いが、町村では公営保育所中心に保育所の存続が図られている

保育所立地地域は、都区部・指定都市17.4％、中核市12.6％、中都市14.0％、小都市Ａ28.6％、小都市Ｂ11.9％、町・村15.5％である。平成21年10月１日現在の全国の市町村数は1,720で、その内訳は、市786（45.7％）、町750（43.6％）、村184（10.7％）で、町と村をあわせて５割を超える。子ども数の差があり当然ではあるが、保育所は市部に多く設置されている。市の詳細についてまでの言及が避けるが、市部でも、さらに人口規模が多いところに集中してる。

人口規模の小さい市町村では、幼稚園を廃止してでも保育所を維持する傾向が指摘されているが、それは公営保育所が中心となっている。町村部での公営保育所の割合は６割近い。都区部・指定都市、中核市および中都市の人口が多い地域では、民営保育所が３分の２以上である。

人口が少ない地位での就学前施設をどのような形で維持するかは、国全体の大きな課題となる。とりわけ、市町村合併のなかで、町村部もかなり広域になっており、アクセスを保護者のみに委ねない方策が、町村部においては課題となる。

２）保育所の基本特性

①公営保育所の設置は古い

公営保育所の半数（49.9％）は、昭和45年以前に設置されたものである。さらに、昭和45～54年に設置されたもの４割近くあり、両者を合わせると88.2％で、９割近くになる。さまざまな環境のなかで、公営保育所の維持が困難になりつつあるが、30年ほど前に新設された保育所はすでに耐用年数の限界にあると考えられる。また、耐震問題も、近年急速に関心をもたれており、構造物の面からも、公営保育所の今後のあり方が課題となると考えられる。

②公営保育所では３歳未満児の受け皿が少ない

３歳未満児の入所は、公営保育所33.0％、民営保育所41.8％であり、民営保育所のほうが10ポイント近く高い。とりわけ０歳児についてみると、公営保育所4.7％、民営保育所8.5％であり、２倍近い差がある。

０歳児の入所はさておき、少なくとも３歳未満の入所は、都市部においては今後増加すると予想される。もともと公営保育所の少ない都市部での、公営保育所のあり方が問われることになると考えられる。

③公営保育所では正規雇用が少ない

公営保育所では、正規雇用の保育士が保育士全体の３割にみたないものが２割を超える。５割未満でみると３分２を超える。民営保育所の場合、前者は１割、後者は３分の１である。正規職員が７割以上というところは、公営保育所6.8％、民営保育所25.3％である。

たとえ有資格者であるにしても、非正規職員が多数を占める状況では、子どもや保護者に対して、責任のある保育体制を組むことができるかどうかについての懸念があり、とりわけ公営保育所のあり方が、この点からも問われることになる。

④民営保育所では保育士の勤続年数が短い、公営保育所では経験年数の長いものが多い

保育士の平均勤続年数５年以下の保育所は、公営保育所11.8％、民営保育所39.4％であり、民営保育所が30ポイント近く高い。11年以上は、公営保育所79.8％、民営保育所29.0％であり、公営保育所の方が50ポイント以上高い。

保育現場においては、多様な保育の展開や、保育の継続性などの観点から、経験年数や年齢のバランスがとれていることが望ましいと考えられるが、民営保育所、公営保育所ともに、この点からは問題がある。

民営保育所の勤続年数の低さには多様な要因が考えられるが、制度的には、実際の年齢構成を反映しない運営費制度がある。勤続年数が高くなると一般に給与が高くなるが、年齢構成を

十分に考慮していない現行制度では、結局、保育所経営を脅かすことになる。勤続年数が長くなっても給与に反映しない体系とすると、現状でも、一般企業より低いと言われている保育士の給与差がさらに広がることになり、就労継続意欲が低下することになり、退職の誘因ともなる。

雇用面では、育児休業や子育て期の休暇がとりにくい雇用環境も継続性を下げる。社会的には、女性が多い保育士の場合、結婚によって、配偶者の就労に合わせた住居を選ぶ傾向があることも、退職の誘因になっていると考えられる。いずれにしても、男女のワークライフバランスを支える保育現場において、保育士のワークライフバランスが崩れているということを暗に意味している。

公営保育所の場合、保育所の開設が30年前に集中した結果、当時大量採用された保育士が50代を迎えている状況を示している。すでに、初期の採用者は定年退職時にさしかかっているが、短時間雇用の制度化さらには自治体職員の採用制限がこのような状況に拍車をかけている。これが、前項の非正規職員の多さと連動している。

現在国では、子ども・子育て新システムの検討の最終段階に入っているが、保育所職員のワークライフバランスや非正規職員化に対する配慮は必ずしも十分に組み込まれているとはいえない。この点は、システム実現後にも継続的に検討すべき課題と考えられる。

3）保育所長の基本属性

①町村部に立地する保育所では専任者が少ない

所長が専任であるものは、公営保育所90.2％、民営保育所94.5％で、経営主体間の差は認められないが、自治体規模別でみると、町村部の公営保育所ではこれが75.9％とかなり低くなっている。これ以外の自治体規模では、公営保育所、民営保育所に限らず、専任保育所長が９割を超えている。

町村部では、役場の課長等行政職が保育所長を兼任していたり、複数の保育所の所長を兼務したりしている場合がみられ、これがこのような数値となって現れているものと考えられる。前者の場合、主任保育士が保育現場の実質的な管理をしていることがよくみられる。同様の事象は公営幼稚園でも一部にみられるが、この場合、小学校長が兼務し、校園長という名称が用いられることがある。

所長は経営、人事、構造物など、事務や組織の責任者であるだけでなく、保育現場の責任者でもある。保育実践の基本的知識が十分でない所長は、たとえ、専任であっても問題があると考えられ、専門的知識（必ずしも、保育士という意味ではない）をもった所長の配置に基本的には務めるべきである。このことは、９割以上が専任である、民営保育所を含む他の保育所についても同様で、形式的な専任所長の配置については、継続的に検討する必要がある。

②所長としての経験年数が公営保育所では短い

保育所長としての経験年数が５年以下のものは58.3％であり、６割近くになっている。経営主体別にみると、公営保育所77.3％、民営保育所45.4％であり、30ポイント以上の差がある。ただし、保育所での勤務年数でみると、公営保育所では31年以上が７割近く、保育者としての経験は十分に踏まえている。

公営保育所のこのような実態は、保育所の新設に伴い、保育士の大量採用が行われたと考えられる昭和40年代から昭和50年代半ばまでの採用者の影響と考えられ、保育現場の責任者としての問題が、この点から大きな課題になるとは必ずしも考えられない。ただし、事務や組織の責任者としての実績は乏しいと考えられ、保育実践へのこだわりが、組織全体への気配りをおろそかにさせる可能性があり、この点についての、意識の転換と研鑽が求められる。

一方、民営保育所の場合、所長としての経験年数が21年以上のものが17.6％いる。経験年数が長いことは、必ずしも否定されるべきものではないが、組織管理が硬直化したたり、マンネリ化するなどの危険性もある。また、公益団体である社会福祉法人の私物化にもつながる可能性があり、公益法人の事業責任者としての自覚や研鑽が求められる。

③公営保育所では保育士資格と幼稚園教諭免許を有しているものが多い

保育所長が有している国家資格等では、当然のことながら、保育士が最も多く、７割を超える。経営主体別では、公営保育所92.0％、民営保育所58.9％で、公営保育所の方が30ポイント以上高い。

次は、幼稚園教諭の５割弱である。これも経営主体により差があり、公営保育所の67.9％に対し、民営保育所では34.0％と、ほぼ半分にとどまっている。

このような経営主体間の差は、公営保育所では、専門職採用が多いこと、民営保育所では、設置者自らあるいはその後継者が所長として任命され、必ずしも保育の専門職として意識されていないことによるものと考えられる。

繰り返し指摘しているように、保育に関する専門性は、所長としての必要条件の一つとして考えられるが、十分条件であるわけではない。したがって、保育士の資格の有無にかかわらず、残された所長としての必要条件を満たす努力が、一人ひとりの所長に求められることになる。

４）保育所長としての資質・意識

①全体として、法律理解、経営分析、財務管理等はあまり得意でないが、公営保育所長の場合、特にあてはまる

保育所長自身の保育所運営・経営管理面における得意・不得意分野について、７割以上が得意としている（「得意」＋「どちらかといえば得意」）のは、順に、保護者支援84.8％、保育内

容理解・保育実践力82.6％、地域関係機関との連携・ネットワーク体制73.8％の３項目である。逆に、これが半数を下回るのは、法律理解23.2％、経営分析31.2％、財務管理47.4％の３項目である。危機管理、リーダーシップ、スーパービジョン、人事労務管理の３項目は、５割から６割台で、中庸であった。

経営主体別で10ポイント程度の差があったのは、公営保育所長が高いもの、保育内容理解・保育実践力9.9ポイント、民営保育所長が高いもの、経営分析24.6ポイント、法律理解17.6ポイント、人事労務管理9.0ポイント、である。全体として得意とする分野についてはあまり差がみられないが、民営保育所所長の方が得意という回答割合が公営保育所所長よりも大幅に高くなっている。

公営保育所は、多くの場合、役所自体が経営、人事、法的対応を担っている。それが、この結果に、如実に表れている。民営保育所の場合、保育士資格や幼稚園教諭免許を有するものが少なかった。これが、この結果に影響しているものと考えられる。

選択肢として例示した項目は、いずれも保育所長に求められる資質の一つを構成しているものである。それぞれがこのことを意識し、不得意分野への対応を、所長個人の努力のみならず、チーム管理体制など、さまざまな方法で検討する必要がある。

②所長としての処遇は低いと感じている

保育所長の処遇・社会的地位についての自己認識は、処遇面・社会的地位も低いと感じる26.6％、社会的地位に比べ処遇が良くない21.4％、処遇は良くないが社会的地位については高いと感じる19.0％であり、これらを合わせると67.0％となり、少なくとも３分の２以上のものが、処遇がよくないと感じている。

経営主体別にみると、公営保育所長ではこれが68.7％、民営保育所長では65.9％であり、ほとんど差がない。個別項目でも、公民の差はせいぜい５ポイントである。

専任かどうかでみると、５ポイント以上の差があったのは、専任者が高いもの、処遇は良くないが社会的地位については高いと感じる11.9ポイント、処遇面・社会的地位も低いと感じる8.1ポイント、逆に兼任者が高いもの、社会的地位に比べ処遇が良くない7.3ポイント、処遇面・社会的地位ともに満足7.1ポイント、である。兼任者の評価には、兼務している職務との関係、あるいは所長としての自覚などの要素が影響しているものと考えられる。

５）後継者育成に関する意識と取り組み

①後継者育成は必ずしも十分にはできていないと感じている

後継保育所長の育成については、「できている」と「十分ではないができている」とを合わせると40.4％である。一方、「現在検討中」、「今後考えたい」、「今は特に考えていない」を合

わせると47.8％となり、後継所長の育成については、十分な体制ができているとはいいいがたい。

後継者育成の内容としては、「人材育成計画としてはとくに立ててないが、次の所長育成のためにOJT、OFF-JTなど、内部、外部の研修や指導体制を通して育成している」が６割近くを占めている。

経営主体別で、後継者育成体制に大きな差はないが、自治体規模別では、おおむね自治体規模が大きいほど、何らかの人材育成体制ができている割合が高くなる傾向がみられる。

回答者のなかには、所長としての経験年数が短いものもかなり含まれており、後継者育成以前に、自分自身の研鑽段階のものもあると考えられるが、後継者の育成は常に意識すべき課題と認識する必要がある。公営保育所の場合、経験年数あるいは年齢により任命されることが多く、結果として、退職までの時間が短いものが多いと考えられ、後継者育成は市町村全体の課題と考えることが必要である。一方、民営保育所の場合、身内からの単純な任命や公務員退職者による補充という安易な採用にならないよう、所長としての質の確保や保育の継続性を意識した育成体制作りが必要である。

②保育所長の育成および資質向上は、研修等の受講で資質の向上に努めることと考えている

保育所長としての育成および資質の向上については、専門性を高めるための継続した集中研修や講座の実施62.1％、所長を含めた全職員の研修体系の見直しと強化52.7％、などに取り組むことが重要と考えている。必要な専門資格の新設、第三者評価受審・外部監査導入などによる意識の向上など、資格・評価関連項目については３割にみたない。

経営主体別にみると、専門性を高めるための継続した集中研修や講座の実施については公営保育所が、処遇・社会的地位の向上については民営保育所が相対的に高い。

保育所長の資質は、保育所運営の要である。認可保育所は、法律に基づく社会的制度であり、保育所長は社会的存在である。したがって、保育所長の役割は、民営保育所といえども、社会的な意味合いを有することになる。資質の維持、向上は、個人の内的努力をベースにしつつも、少なくとも、それが社会的に公表され、承認されるレベルのものである必要がある。

６）保育士育成に関する意識と取り組み

①保育の質の向上のためには、保育士が継続して就労できることを重視している

保育士が保育所で継続して働けることが必要と思っているものは86.2％と、９割近くを占める。これは、は経営主体や地域、自治体規模によっても大きな差はない。

②保育士の勤務継続のために、職場のコミュニケーションの改善や自由な雰囲気を大切にしている

保育士の勤務継続に関する努力では、7割台で、人間関係を大切にし相互理解や親睦を促す、職員会議での発言のしやすさ・意見を十分に聞く、6割台で、施設長と職員のコミュニケーションを密にする、勤務時間や休暇を配慮するなどワークライフバランスの向上、があげられている。給与など待遇条件の改善は、4割に満たなかった。

経営主体別で10ポイント程度の差があったものは、公営保育所高いものとして、発言のしやすさ・意見のヒアリング（8.6ポイント）、逆に、民営保育所の高いものとして、給与など待遇条の改善（36.9ポイント）、勤務時間や休暇を配慮するなどワークライフバランスの向上(13.2ポイント)、である。

民営保育所の所長が大切にしているものは、公営保育所では公務員として、少なくとも民営保育所以上に保障されていると考えられるのであり、民営保育所では、その差を埋める必要に関する認識がされているものと考えられる。

いずれにしても、選択肢として例示した項目は、保育士が継続的に勤務ができ、保育の質の向上を期するには重要なものであり、保育所の責任者たる所長は、常に意識する必要がある。

③多様な研修に参加できるようにはなってるが、個別研修計画はない

職人の研修については、正規雇用保育士はほぼ全員年に一度は研修に参加、外部研修の受講者はその内容を園内で報告、園内研修または法人研修を実施、非正規雇用の保育士も必要に応じて研修に参加などが、少なくとも8割弱以上であり、研修機会の確保や、研修結果の活用については、基本的な体制が整っているところが多い。ただし、個人別の研修計画が策定されているのは1割台半ばにとどまってる。

個別研修計画は、質の向上を総体的にとらえることができるものであり、内容別の過不足の判断材料ともなる。また、これを職員間で共有することにより、保育所全体での傾向も把握することができると考えられる。保育所長は、このような意識にたち、取り組むことも考えられる。

経営主体別にみると、10ポイント以上の差があったのは、園内研修または法人研修の実施で、これは、民営保育所の方が10.6ポイント高かった。この他に、10ポイント以上の差があるものはなかったが、中堅職員が新入職員をサポートする仕組みも8.3ポイント、民営保育所の方が高い。

民営保育所では、経験年数の短いものが多いが、民営保育所で高かった項目は、これをカバーするための仕組みと考えることもできる。

2．課題と提言

最後に、本調査において明らかになった結果をもとに、保育の質の確保と向上のための職員養成の課題を検討する。なお、検討は、制度・政策上の課題と、保育現場における課題の大きく２つにわけておこなう。

1）制度・政策上の課題

①責任ある保育現場とするための制度環境整備

就労者の確保や待機児対策を目的の一つとして､短時間勤務保育士などの常勤換算化により、非正規職員が増えている。とりわけ、公営保育所では、運営費の一般財源化や団塊世代の退職者増などにより、非正規職員化が進んでいる。本調査では対象としていないので、数的には明らかにできないが、非正規職員が年間を通じて担任あるいは担任的役割を担っている保育所も一部にはある。また、正規職員が保育の核となる時間帯に集中的に配置され、朝夕の時間帯が非正規職員によって担われる結果、担任等に顔を合わすことなく送迎をおこなう保護者も一部にはみられるようである。

非正規職員の保育の質が低いという根拠はなく、自己研鑽や研修等によりカバーできる可能性もないわけではないが、子どもや保護者に対する責任は、非正規職員では十分にとれるとは考えにくい。正規職員を適切に配置できるような運営費保障は、制度・政策上の課題として指摘することができる。

また、現場ではそれなりの努力がされているとはいえ、保育の質を上げるための研修が十分に実施されているとはいいがたいと考えられる結果が、とりわけ自由記述等にみられた。幼稚園教諭にくらべ、保育士については勤務時間内での研修時間が確保しにくい制度環境になっていることは、多くの関係者が指摘するところである。子ども・子育て新システムでは、この点への対応が言及されているが、新システムの実現の如何にかかわらず、これを制度的に保障していく必要がある。

②保育所長の質を社会的に担保する仕組み

保育所長は、保育現場の総合的責任を負うものである。その責任は、たとえ民営保育所であっても、私的なものではなく、児童福祉法に基づく公的、社会的責任と考える必要がある。であるならば、その責任を社会的に担保する仕組みが必要となる。

社会的に担保するとは、所長の要件を明確にすること、所長の職務内容を明確にすること、それらが個々人のレベルにおいて適切に運用されていることを、社会的に明確にすることなどを意味する。

本調査の範囲外ではあるが、現行制度の問題は、保育所長の設置が義務づけられていないこ

と、所長の資格が明確にされていないこと、所長の職務内容が保育所保育指針でわずかに触れられている程度でしかないこと、第３者評価の受審や結果の開示の義務づけされていないことなどにある。本調査結果でも、保育所長のこれらの点に関する意識は必ずしも高くなく、個々が独自に研修等を受けることをもってよしとしていると考えられる結果となっている。諸外国においては、所長の資格を明確化しているものもある。公的制度であることの自覚を求めるとともに、制度的にもこれを具体化する必要がある。

③保育士のワークライフバランスの確保

保育所は、労働者のワークライフバランスに貢献してきた。新システムでもその期待がさらに高まっている。一方で、本項①でも一部指摘したように、保育士自身のワークライフバランスは危ういといわざるを得ない。また、保育士の給与が一般企業や幼稚園に比べて低いことが指摘されているが、民営保育所の所長が、給与など待遇面の改善に力を入れていることは、その裏返しともいうことができる。また、勤務時間や休暇を配慮するなどワークライフバランスの向上への意識も高い。

保育士のワークライフバランスが保障できないということは、保育を安定的に営むことができない、保育に集中できないなどにつながる可能性が高い。言い換えると、保育所の最も重要な課題である保育の質を維持することができないということである。

公営保育所については、正規職員については公務員としての保障がある程度おこなわれていると考えられるが、その陰で、非正規職員の問題が生じている。民営保育所については、正規職員を含む職員全体の課題である。

保育士のワークライフバランスを犠牲にした社会のワークライフバランスの充実は、最も避けなければならないことである。

２）保育現場における課題

①保育所長としての資質を高めるための自己研鑽

保育所長の社会的責任は大きく、それを制度・政策的に明確にしている必要性については、すでに指摘したとおりである。しかしながら、その資質の継続的な向上は、制度的に強制されるべきものというより、その責任を自覚した保育所長自身の自己努力で本来実現すべきものである。これは、現在は制度化されていない保育所長の資格等についても同様で、自己研鑽による自らの質の向上に主体的に取り組む必要がある。

とりわけ、それぞれが、不得意分野として意識している内容については、自らそれに取り組むあるいはそれを補完できるスタッフを組織内に配置するなど、保育現場の責任者としての自覚が求められる。

本調査では、この点について、一定の努力は認められるが、一部意識や行動が伴っていないと考えられる部分もある。制度による強制にのみ対応を求めるのではなく、所長自身あるいはそらの専門職団体としての保育団体などによる自主規制など、民間的努力も求められる。

②保育所長としての適任者の確保と養成

保育所長は、当然のことながら、一施設に一人しか存在しない。保育の継続性の重要性については、一般によく指摘されることであるが、その継続性の延長線上に、保育所の継続性がある。保育所の継続性の危機として、もっともわかりやすいのが、保育所長の交代である。

保育所長の交代は、公営保育所の場合、比較的短期間で、異動や退職という形で現れる。すなわち、ある程度時期を予想できるということである。民営保育所の場合、異動という形の交代は必ずしも多くなく、退職という形が多くなる。定年制を導入していても、所長は例外としているところもあり、交代時期を予想できにくいというのが現実である。

繰り返し指摘しているように、保育所長は保育現場の総合責任者であり、所長の質が保育の中身を左右することになる。公営保育所の場合、経験年数あるいは年齢により任命されることが多く、結果として、退職までの時間が短いものが多いと考えられ、後継者育成は市町村全体の課題と考えることが必要である。一方、民営保育所の場合、身内からの単純な任命や公務員退職者による補充という安易な採用にならないよう、所長としての質の確保や保育の継続性を意識した育成体制作りが必要である。

いずれにしても、次期所長の準備態勢が、事前に必要ということである。

③保育の質を高めるための体系的研修計画

保育士の質の維持向上において、研修が重要であることは十分に意識され、それなりの研修プログラムの提供や、外部研修への参加体制が保障されている点は評価できる。とりわけ、民営保育所の場合、保育士の経験年数をカバーするような取り組みも意識的におこなわれており、これをさらに充実する必要がある。

公営保育所の場合、経験年数の長い者が多いことや、正規職員が少なくなっていることもあってか、調査結果からは、十分な取り組みができているとはいいにくい内容となっている。親子の生活は、社会的な営みであり、保育の本質は大きく変わらないにしても、方法や制度は常に変化する。外部研修が困難であっても、施設内研修体制などに取り組むことは可能と考えられ、経験に安住しない姿勢が求められる。

また、全体として、計画的に研修に取り組んでいるという結果はあまりみえていない。とりわけ、個別研修計画についてはそのような傾向がみられる。乳児院等の児童福祉施設においては、個別研修計画の取り組みが提案されつつある。他の保育団体では、すでに一部これが進め

られている。独自の体系を作るかどうかは別にして、日本保育協会においても、このような取り組みが求められる。