

II. 保育所運営の課題 総論

高橋 紘

はじめに

我が国の乳幼児人口は減少を続けているが、それにもかかわらず需要の増加が著しい地域がまだ多く存在する。一方、人口の減少化が進む地域はさらに減少を続けており、保育需要が地域的に二極化してきている。

前者が待機児童問題へと発展したのは周知のとおりである。これに対して後者は定員割れによる統合・廃止の危機へと向かいかねない。

保育実施主体は各自治体であるから、これらの問題の解決はそれぞれの自治体の対応力にかかっている。

それらから派生する保育所運営に関する問題について、各保育所と各自治体がどのように対応しているか、社会福祉法人日本保育協会では調査研究を進めてきた。

保育所の現状をさまざまな角度からとらえ、実態を把握していると、問題が起きた時に関連するデータから傾向を探り、原因を探し出し、解決策を考えることができる。今回の調査結果が、そのような意味で有効に活用されることを願っている。

1. 調査項目設定に関して

平成24年度保育所運営の実態とあり方に関する調査研究委員会では「保育所運営の実態とあり方に関する調査」の設問の柱を「多様な保育サービス」、「保育士の確保」とした。これらは過去の調査の結果をさらに掘り下げていくのに役立つはずである。

平成22年度に日本保育協会で実施した「保育所の発展・向上に関する調査研究」の調査では保育現場と、各自治体とに「人口減少による有効サービス」について回答を求めている。

保育所の回答で挙げられたのは、①地域子育て支援センターの設置・相談体制の充実が47.8%、②保育所の統・廃合37.1%、③定員削減26.5%、④幼保一体化21.1%の順だった。

各自治体の行政回答では①地域子育て支援センターの設置・相談体制の充実45.1%、②幼保一体化31.8%、③保育所の統・廃合24.8%、と、いずれも「地域子育て支援センターの設置・相談体制の充実」を第一にあげている。

保育所は制度的には社会福祉施設として社会福祉基礎構造改革の枠の中で適応し、平成10年、社会福祉基礎構造改革の中で、措置制度から委託契約制度への変革が求められ、平成12年社会福祉法の施行により、社会福祉施設としての主体的な経営へと転換し、サービスの向上のための自己評価、苦情処理制度も組み込まれ、対象者への福祉サービスだけでなく地域福祉の視点

からも考えていこうとしている。

「多様な保育事業」については、このような社会福祉事業の大きな流れの中で、保育所が地域に主体的に関わっているかを問うている。

同じく、待機児童対策に関しては、「待機児童解消の有効なサービス」について、保育所の回答では、①公立又は認可保育所の増設57.6%、②事業所内保育所事業の27.8%、③定員以上の受け入れ27.3%の順だった。

同じ問いに対し、自治体の回答では①公立又は認可保育所の増設68.5%、②認可外保育施設の活用36.3%、③認定こども園の新設・増設24.8%、④定員以上の受け入れ24.2%、⑤幼保一体化23.7%、の順だった。

さらに、自治体への調査で、保育施策の課題として「待機児童対策」としている自治体の30.4%が現行上問題となっているものとして「保育士等職員が集まらない」をあげている。そこで、平成24年度はなぜ集まらないのか「保育士の確保について」実態を調べてみることにした。

2. 多様な保育事業について

今回、「多様な保育事業への取り組み」については以下の四つの項目について質問した。

- (1) 一時預かり事業について
- (2) 延長保育促進事業について
- (3) 地域子育て支援事業について
- (4) その他の保育事業について

「多様な保育事業への取り組み」のうち、(2)「延長保育促進事業」及び、(4)その他の保育事業のうち「休日保育事業」「夜間保育事業」「病児・病後児保育事業」、については現在入所利用している園児保護者のニーズの有無の確認とそれへの対応状況について伺うものである。

(1)「一時預かり事業」、(2)「地域子育て支援事業」、(4)その他の保育事業のうち「特定保育事業」「乳児家庭全戸訪問事業」については、施設が地域のニーズにいかに対応しているかを問うものである。

保育所が地域のニーズに応じて事業展開することには、施設側にとっても、地域社会にとっても意味のあることである。

利用者にとってみれば、子育ての負担感の軽減、ゆとりの創造、などが期待できる。

施設運営側からみて、実施している場合、それぞれ想定できる項目をあげてみたが、どの項目が上位になるかが関心事である。

その結果内容についての詳細は該当する部分を見てほしい。

今回の調査で「保育所の基本情報について」の項目で、「定員」と「現在の入所児童数」の差を見ることによりその状況を見ることができる。

(1) 欠員のある地域における「多様な保育事業」

単純集計であるが、全国集計で35.4%の保育所が欠員を生じている。その内訳は公営保育所の61.0%、民営保育所では18.5%である。地域差も多少見受けられるが、いずれも公営の数値が高い事は共通している。

一昨年(平成22年8月1日現在)と昨年(平成23年9月1日現在)でもフェイスシートで定員数と在籍数を聞いているので、結果を一覧にしてみると以下のようになった。

欠員数は定かではないが、欠員を生じている保育所の割合はこの間ほぼ変化が無い、と見て良いのであろう。

	全体%	公営%	民営%
平成22年度(8月1日現在)	36.0%	60.6%	18.2%
平成23年度(9月1日現在)	38.2%	62.5%	21.8%
平成24年度(9月1日現在)	35.4%	61.0%	18.5%

欠員の状況と「多様な保育サービス」への取り組みとの関係、「保育者の確保」との関係について考察したい。

実施している保育所が実施している主な理由、実施していない場合についても原因として想定できる項目をあげてみたが、どの項目が上位に成るかが関心事であった。

充足率100%未満の保育所は「一時預かり事業」、「特定保育」、「延長保育促進事業」について取り組みが少なく、「乳児家庭全戸訪問事業」では実施が多かった。また「その他の地域子育て支援事業を実施しない」保育所が多かった。

今回は質問できなかったが、別の機会に、定員未充足の状況と対策等についてどのように検討しているのかを調べて見る必要が有ると思う。明日は我が身、と感じている保育所もかなりあるはずであるから。

社会福祉施設は近年、地域密着・小規模多機能化が求められ、複合施設化も進んでいる。少子・高齢化が進み、総人口も減少が進みつつある。

保育所も定員20人からの小規模でも認可される時代である。保育所が他の社会福祉事業と複合施設化するという例はいくつかあるが、定員割れのため保育部分を縮小し、新たに高齢者サービス部分を開設し、拡張していくという提案は少ない。

単機能施設であると、その機能へのニーズが無くなれば統廃合せざるを得ない。幼稚園や学校が子供人口の減少に伴い統廃合されているのはその顕著な例と言えるであろう。

(2) 待機児童の多い地域における「多様な保育事業」

少子高齢化が進み、乳幼児人口が減少し続けているにも関わらず、保育所入所希望者が増え続けている地域が有る。施設整備等待機児童対策が進められているが、待機児増加に追いつかない地域が多いようである。

待機児童対策は、目先の待機児数対策でなく、年齢ごとの出現率や地域による差等を加味する等、総合的な対策が必要である。

人口構造を見ると、特殊合計出生率の僅かな増減に注目するよりも、母親と成りうる第二次ベビーブーム世代（年間出生数約200万人）が出産適齢期を過ぎつつあり、母数となる年齢層人口の減少（平成時代の年間出生数約120万人）が間近に迫っていることに注目しなければならない。

待機児童問題が話題になっている需要の増加地域でも、将来的に乳幼児人口が減少した場合、地域に必要なニーズに合わせて地域密着施設として多機能化して対応していけば、保育の部分は縮小するにしても、施設の空いた部分でニーズに対応し付帯的な機能を膨らませていくことができる。

保育所機能の多様化への順序としては待機児童対策が優先するであろうと思われたが、今回の集計では予想に反し、充足率100%以上の保育所の「多様な保育事業への取り組み」が多い、という結果が出た。

定員を超えて受け入れようとする経営姿勢は、地域における積極的な取り組みにも反映されているという事であろうか。

3. 保育士の確保について

都市部では待機児童対策が大きな課題となっている。これらの事業を進めるについて、諸条件のうち特にマンパワーの確保ができなければ取り組めない。そこで「保育士の確保について」を以下の項目を立てて伺うこととした。

- (1) 新卒保育士の採用状況について
- (2) 現在勤務している保育士の継続勤務について
- (3) 保育士の再雇用の工夫について
- (4) その他御意見、課題等

それは主に待機児童対策による新設保育所の増加や公設民営化による民間保育所の増加により、職員確保が急激に必要となっているからであると考えられる。

しかし、求職者のうち保育所希望者の割合は上がってきているとはいえ2010年度（平成22年度）の保育士養成施設の卒業者数の51.1%にとどまっている(福祉新聞2012年11月12日)。

昨年度の日本保育協会の調査研究では保育人材の育成についてをテーマとして取り上げた。

その中で、「保育の質の向上のためには保育士が保育所で継続して働けることが必要だと思うか」の間に86.2%の保育所長等が「思う」と答え、勤務のための待遇改善や様々な工夫をしていることがわかった。

その中で、「保育士が継続して働き続けるような工夫をしていること」の問に対し、全国平均では「人間関係を大切に、相互理解、親睦を促す」78.8%、「発言のしやすさ、意見のヒアリング」73.5%、「施設長と職員のコミュニケーション」66.0%、「ワークライフバランスに力」64.2%、「モチベーション向上」44.7%、「給与などの待遇条件」36.2%。いずれも、公民の差、地域差が有ることも昨年の報告書で示されている。例えば「給与などの待遇条件」については民営の全国平均は51.1%、中都市・民間55.7%、と高い数値が示されている。

民営保育所に対して、運営費の中に昇給財源として「民間施設給与改善費」が平均勤続年数に応じて加算が有るが、最高10%で頭打ちとなっており、他の社会福祉施設は14%であるので、不公平感が有る。民営保育所では勤続年数の長い職員が多いと昇給財源に困り、公営保育所職員との格差の大きさも目立つ、という現実が有る。業務の複雑化が進み、待遇改善を必要と考える民営保育所が半数以上有るという事であろう。

今回調査では少し角度を変えて「職員の確保」について質問をしたが、結果はどうであったろうか。

なぜ保育所への希望者が少ないのか、不足している理由についての保育所側の認識を質問し(2-3)、その対策についても聞いてみた(2-4)。再雇用による場合についてもその状況と、工夫について聞いてみた(3-2)。今までやめた職員の退職理由がどのようなものであったかを思い出しながら回答していると想像できる。

保育士の採用については新卒者の採用と再雇用とがあげられるが、新卒者についてどのように求人活動をしているかを聞いている。

それがどの程度効果があったかは、1-1とのクロス集計によって明らかとなるはずである。

年度途中、経験者の募集について、福祉人材センターの利用が少ないのが目立つ。機能が十分に発揮されていないからであろうか。

福祉人材センター・バンクでは現在の求人の有無にかかわらずに施設登録をし、必要な時、求人をすればハローワーク同様、求職者を紹介してくれる。

福祉人材センターは働きたい方(求職者)と人材を求める方(求人者)を結びつける無料職業紹介事業が中心的な仕事である。無料職業紹介事業の利用・登録方法、紹介対象となる職種・職場の範囲等について、詳しくは「お仕事検索・応募」を見ればよい。この制度が発足当時、保育士は対象とされていなかったもので、保育所にとってはなじみが薄いかもしれない。原則と

して各都道府県社会福祉協議会に設置されており、インターネット求人検索システムによる採用も増えている。

全国各地で「福祉の就職総合フェア」や「福祉の仕事ミニ合同就職面談会」を開催したり、保育士資格有資格者、あるいは資格取得見込みの方を対象にした就職支援研修と就職相談会も開催している。

求人の申込み、変更、取り下げ等全ての手続きは「福祉のお仕事」のサイトから行うことができる。

「福祉の就職総合フェア」では事前に求人希望の法人が募集され、出展法人ごとの紹介を掲載された冊子がつくられる。当日、会場では出展法人ごとに職場紹介できるよう、コーナー（ブース）を設ける方式をとっている。職場紹介を効果的に進めるためにパンフレットを作ったり、写真やビデオなど視聴覚機材を使って、訪問者に説明したり質疑応答している。当日、求職者からエントリーシートを提出してもらい、個別に施設見学に応じたり、採用試験日を伝えたり出来るようになっている。

求職者向けには福祉人材センターから多様な広告媒体を使って日時・場所が告知されるので、関心のある求職者の来場が多い。新卒者の来場も多い。求職者にとっては、コーナーを回って資料収集し、いくつかの法人・保育所を比較したり出来るので、自分の考えに近い職場を選びやすい。

ブースを設けて職場説明をし、求職者のエントリーシートをあずかっても、必ず必要数の職員が採用できるわけではないかもしれない。しかし、他の施設がどのような求人をしているか、人気のあるブースはどのような工夫をしているか、等の情報を得ることもできる、等という波及効果はある。いずれにしても、職員募集には大きなエネルギーを割かれる時代である。

4. その他の問題

今回の調査では直接触れていなかったが、今回の調査結果を間接的に活用できると思われるので、最近話題となっている問題について触れておこう。

① 子ども・子育て関連3法について

子ども・子育て関連3法の制定により、従来の保育所がどのような変革を求められているか、また、利用者にとって、従事する職員にとって、不利益となることがないのか、注意深く見守ってきた保育関係者は多い。法の具体的展開については財源の関係で、最速で、平成27年度からとの事だが、各自治体では「子ども・子育て会議」を設置するなど動きが始まっている。

各自治体の「子ども・子育て支援事業計画」策定段階で保育現場の意向を伝えることが出来るよう、それぞれの地域の保育所が主体的に対応策を考えて欲しいところである。保育所の運

営は度重なる制度改正の中でさらに新しい対応が求められている。

② 待機児童対策

かつて「三歳児神話」の影響もあり、子どもが3歳になるのを待って母親が職につく傾向にあった。「平成22年版働く女性の実情」(厚労省23.5.20)によれば、形は徐々に変わってきてはいるが、今でも「M字型カーブ」が存在し続けている。

産休制度が定着し、産休明け保育に対応する保育所が徐々に増えるに従い、結婚・出産による女性の退職が減少に向い、さらに、育児休業制度の普及等により、1歳児入所希望が増え、平成時代に入り、3歳未満児の待機児童問題が浮上してきて今日に至る。3歳未満児の待機児童問題は女性の社会進出の増加という社会現象に支えられ、かれこれ20年続いており、まだまだ続く気配がある。

厚労省の資料(平成24年9月27日)によると、現在の保育所在籍児は、3歳未満児37.2%、3歳以上児62.8%。待機児童のほとんどは3歳未満児である。

待機児童対策の効果的な解決策の第一は自治体・保育所共に「公立又は認可保育所の増設」であるが、厚労省の資料(24.9.28)では平成23年度に3.6万人分の定員を増加させ、利用者は5.4万人増加している。

待機児童問題解決のために、都市部で新規に土地を確保して保育所を建設することは非常に困難である。土地の賃借による建設に関して規制緩和されたり、公共施設の転用なども緩和されたりしているが、新設はなかなか進みにくい。

③ 老朽保育所改築への対応

平成22年の調査(行政版)では、「保育施策に関する課題」のうち「老朽化した園舎の建て替え問題」54.4%となっており、半数以上の自治体で老朽化が問題となっている。特に都市部の自治体では79.4%と約8割の自治体で問題としている。

昭和40~50年代に建設した既設の保育所の老朽化に伴う改築の必要が多いと思われる。昭和40年代は第二次ベビーブームで、この世代が就学前教育を期待して保育所に殺到した時期があった。この4・5歳児の待機児問題は数年で終息したが、それらの需要に対応するために緊急整備5カ年計画で、39万6千人分の予算が計上された(厚生白書・昭和46年版)。その当時の保育所の在籍数は113万1,361人だから、実にその4割弱の定員を確保しようとしたことが分かる。ちなみに、その計画は5年を待たずに達成された。

今回の調査でも、昭和45年~54年に認可された保育所は30.6%有り、この時期は前後の時期に比べ多い、との結果が出ている。

昭和50年度の年齢別入所児童数は、3歳未満児13.1%、3歳以上児86.95%であった。この

時期の3歳未満児の割合の少ない保育所を改築すると、耐震化対策・安全対策のみならず、保育所の機能面を改善し、定員の見直し、低年齢・待機児童対策、地域子育て支援への対応でも意味があると思われる。

いずれにしても、待機児童対策のための新設保育所整備のためだけでなく、同じぐらいの予算を組まないと老朽改築は行えない、という事は確かである（39万6千人÷5年として約8万人分の施設：100人定員の保育所800か所分）。

④ 保育所の公設民営化

民営化を機に保育所を改築する例が多い。公設保育所の民営化が進み、「平成19年から21年の動きで、公営保育所が減少した自治体」は25.8%。

公設保育所の費用は一般財源化されており、財政難の自治体は、老朽化した公設保育所の整備費・運営費の経費削減のために、保育所の民営化を急いでいると思われる。乳児室の設備を作らず、間取りの変更もせず、増築もせず、いまだに0歳児の受け入れが出来ない状態が続いている保育所もある。民営化すれば自治体の施設整備費の負担が縮小されるだけでなく、3歳未満児用の乳児室・ほふく室・保育室の枠を拓ける事が出来、待機児童問題へも対応できる。地域のニーズに応じた多様な保育事業等への対応も可能となろう。

⑤ 中長期的展望をもって

目前の問題は見えやすいし、対応しやすい。しかし、それだけに終始するのではなく、中長期的視野をもって問題を見つけ、明らかにし、適切な解決法を考えなければならない。