

第2章

運営の課題総論

はじめに

保育所は単に保育への対応のみでなく、時々刻々と変化してきている地域社会や社会福祉を取り巻く状況の変化に対応した運営が求められている。

保育制度はじめ社会福祉制度は長い歴史の中で行政業務の一環を担ってきた。堅実ではあるが、時代の変化に主体的に即応することは必ずしも敏速ではなかったかもしれない。国の行財政改革の流れや社会福祉基礎構造改革により社会福祉制度の大きな変更が行われ、地方行政及び保育所現場の運営は大きな変化を求められてきて久しい。

各市町村で過去に策定した「エンゼルプラン」やその後の「次世代育成支援対策行動計画」の中に、保育に関する計画がどの様に記されていたか、それを精査し、評価がされているはずであるが、それらは公表されているだろうか。鳴り物入りで計画は策定されるがその検証が十分なされることなく次の計画が作られるような気がしてならないのは筆者だけであろうか。

計画は実施状況の実績をデータで確認し、分析し、目標値と比較し、効果確認し、標準化し、歯止めをする。またうまくいかなかった場合は原因を探り、改善策を立て、次の段階へと進むのである。進歩・改善のない事業はこのP D C Aのサイクルのうち、実施（D）のみが十分に準備されることなく実施され、確認（C）、処置（A）、が確実に実施されていない場合が多い。そもそも、計画立案（P）の段階で、問題と思える現象のみをとらえ、それを対症療法的に見えなくすることが解決であると考えて取り組むと再発することが多い。現象面を見て多角的に要因を探り、それに手を打つことにも視点を置き対策立案し実施している関係者も多い。

1. 最近気になること

本保育所運営の実態とあり方に関する調査研究委員会で保育に関連する事項について情報交換し、共通の話題となった事のうち、問題視されている事項は以下の4点である。

- (1) 都市部・待機児童と過疎地の問題
- (2) 保育士の人材確保の困難さ
- (3) 保育所の本業以外の社会貢献・地域貢献
- (4) 子ども子育て新制度への対応

○認可保育所への入所希望者の状況

認可保育所への入所希望数の変化は、出生数の減少と経済状況・女性の社会進出増加等との

関係など、諸要因が複雑に入り混じり、正確につかめないでいた。

昭和50年代に入り減少が始まり、定員割れ問題が起り始めてから、反転し一部の地域で希望者が増え始めた当初、一時的な現象として捉えてきた向きがあると思われる。

しかし、昭和40年代の待機児童問題は数年で収まった。これは第二次ベビーブームによる就学前教育施設不足によるものと筆者は認識しているが、近年の待機児童問題は、出生数の減少地域でも起きており、その原因は女性のライフスタイルの変化、育児と仕事の両立意識の一般化等によるものと思われる。

また、育児と仕事の両立意識は若い世代に多くなっている。(平成21年9月「男女のライフスタイルに関する意識調査」・内閣府男女共同参画局HP)、「就業継続の意向があつて就業継続しなかった者」に対する「何が実現していれば、自身は仕事を続けていたと考えるか」の問いの答えの第一位(55.9%)は「認可保育園・認証保育園等に子どもを預けられれば」である(平成25年11月「ワーク・ライフ・バランスに関する意識調査」結果速報・内閣府男女共同参画局HP)。これらのデータから、都市部における保育所入所希望者数は今後数年、増えていくことが予想される。今、そのことに認可保育所が応えていかなければならない。単に数合わせではなく将来を見据えた施設づくりをしていけば、無駄になる事はない。

人口ピラミッドを見る限り、将来、出産適齢年齢層の絶対的な減少数による乳幼児人口の減少は続いていくことは確実である。入所希望率の上昇が人口減を吸収していけなくなった時に空きスペースを地域活動スペースに活用していくなどを考えておくとか、である。

過疎地域など事業所の少ない地域における保育所は、乳幼児数減少の影響による希望者減の波を受け続けるであろう。保育所による地域づくりの事例などの学び合いも期待される。

○最近の保育の状況

平成25年4月1日現在の保育状況とりまとめが厚生労働省から公表された(平成25年9月12日厚生労働省雇用均等・児童家庭局：厚生労働省ホームページより)。保育所定員は229万人となり、1年間で4万2千人増加した。平成21年から毎年平均3万人増加してきていたが過去最高の増加数となっている。このため待機児童の増加率を上回り、待機児童数は3年連続で減少(2,084人の減少)し、22,741人となっている。

保育所の利用児童数は約222万人で、平成24年と比べて約4万3千人の増。928市区町村で約5万5千人増加した一方、723市町村で約1万2千人の減少。

出生数の減少が続いているが、保育所の利用児童数が増加し、就学前児童数に対する保育所利用児童数の割合は35.0%で、前年(34.2%)から0.8%増加しており、うち、3歳未満児は26.2%で、前年(25.3%)に比べ0.9%高い。

待機児童数のうち0歳児は1万8千656人(13.3%)、1・2歳児は1万5千621人(68.7%)。

待機児童のいる市区町村数は340（全市区町村の19.5%）で、前年から17の減。保育計画を策定しなければならない待機児童が50人以上の市町村は101で、前年から6の減。待機児童数が100人以上の市区町村は64で、前年から3の減。

○対策・定員の弾力運用について

対症療法的措置として昭和57年、年度途中の10%弾力化入所を認めた。さらに希望者が増え続けたため、平成10年度からは年度当初からも10%、年度途中15%、育休明け・産休明けの再入園等20%増を認め、以後順次その枠を広げるなどで対応できた、とする時期もあった。

民間保育所の多くは定員の弾力運用で対応したが、設置者の多くの胸の内は、最低基準における保育環境の向上に腐心してきた現場の努力が水泡に化し、環境基準の低下を招いていることに釈然としない気持ちを持っていることは否めない。

児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（厚生省令第63号）第4条には「児童福祉施設は、最低基準を超えて、常に、その設備及び運営を向上させなければならない。」第2項には「最低基準を超えて、設備を有し、又は運営している児童福祉施設においては、最低基準を理由として、その設備及び運営を低下させてはならない。」とある事を承知しているからである。

「最低基準ぎりぎりまで下げても良いではないか」、という意見は児童福祉法の理念に反すると思う。有識者からも、基準以上に余裕をもって運営している施設は罪であるかのような発言が聞かれることがあるが、大変残念である。

保育所を建設する時、施設整備費補助金は定員分しか支弁されないから、定員基準より大きい建物を造る場合、「最低基準を超えて設備の向上」に努力するのであり、広げた面積分の建設費は自己資金によって建築されているはずである。余裕があるからと言ってその建物で定員を増やしても、さかのぼって施設整備費補助金が支弁されることはない。

さらに、定員を超えて希望者を受けている保育所が、定員を変更するのを躊躇するのは、一度定員を増員したのち、需要が減少した場合、定員減の内容変更が認められた例が少ないからである。永年、過疎化による定員割れが続いている保育所の定員減や多目的化の認可内容の変更は認められているのであろうか。

○保育所の新設

保育の実施主体は市区町村にあるため、その保育計画・取組み方次第で差が出てきている。

市区町村が財政問題を理由に新設・増設など根本的に対応しなかった結果、待機児童問題が解消できないで来た、とも言えよう。

国の施設整備費補助金の仕組みが変わって以来、公営の保育所に代わり、社会福祉法人の新設・増設期待が高まった。しかしながら、財政の悪化により、施設整備費の市区町村負担分の

予算計上が難しい市町村が多い、と言われる。

施設の耐震化への対応も課題として残っており、社会福祉施設等の耐震化状況調査（平成25年9月13日社会・援護局福祉基盤課：厚生労働省ホームページ）の結果によれば、保育所の耐震化率は74.8%、残りの6千688棟が未改修で、この中には改築が必要なものも含まれていると思われる。この他に、耐震対策対象外の築後30年を経過した建物が約1千か所老朽化による改築整備の対象として出現してくる。これらと重なり、保育所の新設が困難となっている。その結果、入所希望者の増加には追いつけなかった感がある。これらの状況からも多様な事業主体の参入が待たれるのであろう。

待機児童の多い自治体に対し、国はその解消の方策と具体的な数値目標等を示した「保育計画」の提出を求めている。その保育計画の内容や情報が各自治体から公表されることは少ない。

社会福祉法人等の事業者が何をどのように手伝ったらよいか、手探り状態であるという話を良く耳にする。

実施主体の市区町村と設置義務者の都道府県等と既存の社会福祉法人等との積極的な連携により待機児童対策が期待されているところである。

近年、国は積極的に待機児童問題に取り組もうとする市町村に、負担分軽減を図る措置をとっているが「待機児童解消『先取り』プロジェクト」に乗りそびれる消極的な自治体も出ている。

年度当初の待機児童数分の施設拡張をする場合、同数の定員枠を作っても、待機児童数はまるまる解消しない。待機児童は3歳未満児がほとんどであるから保育所を新設する場合は3歳未満児数プラス3歳以上児数、つまり3歳未満児数の約2倍以上の定員の保育所を作らなければならない。またその年度途中にも入所希望者は増え続けるからである。消極的に対応していると後手後手にまわってしまう。

また、施設整備補助も多目的化が認められているが、さらにその枠を広げておいた方が賢明である。

○多様な事業者の参入

平成13年、児童福祉法改正により、社会福祉法人以外の多様な事業主体の参入が認められ、認可保育所の経営に乗り出してきている。

厚生労働省によれば平成24年4月1日現在、23,711箇所の保育所のうち、株式会社が376箇所、特定非営利活動法人が85箇所、学校法人が508箇所となっている。この10年で多様な事業主体による保育所が全国の保育所の約4%を占めるに至ったことになる。

平成23年度に増設された326保育所のうち公営及び社会福祉法人以外の多様な経営主体によ

る保育所が過半数を占めているという。

待機児童問題に対応するため、2000年には規制緩和により保育所に多様な事業主体の参入が認められてきている。さらに規制改革会議（2013年5月2日）では待機児童問題解消のために、株式会社・NPO法人の参入を拡大させるよう見解を示している。

○保育所人材確保について

保育士の不足がクローズアップされてきた。

保育士不足の原因は4つあると思われる。①待機児童対策による保育所新設による保育士確保と、②公設保育所の民営化の進行による職員の総入れ替えから起こる保育士確保、そして③既存の保育所からの離職による欠員を埋めるための保育士確保。④保育士養成学校からの保育所就職希望者の減。

既存の保育所の保育士が離職する原因は、まず団塊世代保育士の定年退職があげられるが、その他の離職の原因として、どのような事があるであろうか。

その他の離職原因を明らかにすることができれば、それを食い止めるための対策を考えることができる。保育士を育て、定着させるためにどのような工夫をしているであろうか。すでにその対策を実施してうまくいっている保育所も数多く存在するはずである。

利用者サービスの向上（利用者満足）と職員満足とが両立する工夫が必要と言われてきている。「人事管理」に代わって「人材マネジメント」による組織運営がすすめられてきている事業所が増えてきている。

○政府の広報でも保育士確保活動

保育士養成校の卒業者の多くが保育現場に来てほしいという願いは、産学官協同の働きかけとなってほしい、という事で、厚生労働省では、内閣府と協力して、保育士確保に向けたインターネット動画を作成し、子どもたちの笑顔の為に「保育士のみなさん、あなたの力が必要です！」というキャッチコピーにより、政府広報オンラインで配信を始めた。

このインターネット動画では、田村憲久厚生労働大臣からのメッセージや、保育士として復帰を考えている方向けの支援策「保育士就職支援セミナー」の様子、出産・育児を経て職場復帰した保育士さんへのインタビューなどを紹介している。

また、このインターネット動画のDVDを作成し、都道府県や保育士・保育所支援センター、ハローワークなどに配布していくなど、保育士確保に関する施策の推進や広報の取り組みを進めている。

【保育士確保に向けたインターネット動画】（約14分）

タイトル：子どもたちの笑顔の為に「保育士のみなさん、あなたの力が必要です！」

URL : <http://nettv.gov-online.go.jp/prg/prg9202.html>

参考：厚生労働省において取り組んでいる広報

○保育士確保に関するラジオ放送（政府広報）（平成25年11月放送）

http://www.gov-online.go.jp/pr/media/radio/n_nippon/sound/20131116ie.php

○厚生労働省twitterによる情報発信（平成25年12月から随時発信）

<https://twitter.com/MHLWitter>

○田村憲久厚生労働大臣から保育士確保に関するメッセージの発信（平成25年12月）

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000033592.html>

○政府の待機児童解消活動

25年4月19日には内閣総理大臣から公表された「待機児童解消加速化プラン」（平成25年10月18日改訂版）や、厚生労働省から「新制度を見据えた保育所の設置認可等について」（平成25年5月15日）が発出され、自治体の積極的な取り組みを期待している。

児童福祉法の改正点として「当該地域で保育需要が充足されていない場合には、設置主体を問わず、審査基準に適合している者から保育所の設置に係る申請があった場合には、認可するものとされた。」と紹介している。

「待機児童解消加速化プラン」は、保育ニーズのピークを迎える平成29年度末までの待機児童の解消を目指し、平成25年度からの2年間で約20万人分、平成29年度末までの5年間で合わせて約40万人分の保育の受け皿を確保するため、自治体が行う保育所の整備や保育士確保の取り組みなどを、国としてできる限り支援しようとするもの、としている。

コンセプトとして、

- 意欲のある地方自治体を強力に支援（市町村の手上げ方式）
- 今後2年間でできる限りの保育の量拡大と待機児童解消を図る。
- 参加市町村は、待機児童の減少目標人数、保育の整備目標量を設定。

取組自治体支援パッケージ～5本の柱～

- ①賃貸方式や国有地も活用した保育所整備（「ハコ」）
- ②保育の量拡大を支える保育士確保（「ヒト」）
- ③小規模保育事業など新制度の先取り
- ④認可を目指す認可外保育施設への支援
- ⑤事業所内保育施設への支援

この中で、既存の保育所に直接関係するのは①と②である。

この「待機児童解消加速化プラン」実施に当たって6月6日に厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長は各都道府県民生主管部（局）長あて「待機児童解消加速化プラン」の実施方

針に基づく「待機児童解消加速化計画」について（依頼）」文書を発出している。

厚生労働省は、「待機児童解消加速化プラン」（以下、加速化プラン）の参加自治体について、一次集計を行って公表した。

【第一次集計（平成25年7月31日時点）】

加速化プラン参加自治体数 合計 351市区町村

内訳：指定都市 20市（全ての指定都市）

特別区 23区（全ての特別区）

市町村 308市町村

参考として、主要事業の実施状況（7月31日時点、各市区町村で検討段階のものは含まれない。）のうち保育所整備と保育士確保に関する部分について、以下のように公表されている。

【賃貸方式や国有地も活用した保育所整備（ハコ）】

（1）保育所緊急整備事業 226市区町村

保育所の創設、増築、増改築による整備に関して、財政力指数1.0未満の市区町村について補助率嵩上げ（1/2→2/3）。土地を借り上げる場合は土地借料を補助。

（2）賃貸物件による保育所整備事業 62市区町村

地域の余裕スペースを活用した、賃貸物件による小規模な保育所の整備に関して、財政力指数1.0未満の市区町村について補助率嵩上げ（1/2→2/3）。

（5）民有地マッチング事業 15市区町村

土地等所有者と保育所整備法人などのマッチングを行う事業への補助。

（6）国有地、公有地の活用 30市区町村

国有地、公有地を活用した保育所などの整備。（※）加速化プランに参加しなくても実施可能な事業。

【保育の量拡大を支える保育士確保（ヒト）】

（7）職員用宿舎借り上げ 0市区町村

保育士の人材確保や離職防止のため、保育士用の宿舎の借り上げのための費用を補助。

（8）保育士等処遇改善臨時特例事業 244市区町村

保育士などの処遇改善に取り組む私立保育所に対し、民間施設給与等改善費を基礎に、上乘せ相当額を保育所運営費とは別に補助。（※）加速化プランに参加しなくても実施可能な事業。

○地域貢献・公益的取組み

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きた。昨年社会福祉法人の内部留保問題がクローズアップされたが、論議が進むにつれ「いくら持っているか？」ではなく「額の多寡にかかわらず、それを社会貢献として使っているか？」が問われてきた、と言われている。

規制改革の流れの中で、公益法人としての社会福祉法人の運営に関して、厳しい指摘が始まっている。社会福祉事業は法律に定められた事業に限り認可され、事業展開が許可されている事がたてまえであるが、事業の公益性の強化、本来の事業以外の、地域における公益的事業についても実施すべきであるという指摘がされている。つまり、地域のニーズに敏感に対応した先駆的・開拓的实践、「制度の谷間」への挑戦等が期待されている。

又施設運営に関しては、組織統治の公共性の強化、すなわち公正で透明性の高い組織運営（ガバナンスの整備、コンプライアンス体制の整備、情報開示と説明責任、非営利原則の徹底等）が求められている。

○新制度に対する取組み

昨年来、子ども・子育て支援関連三法の制定により、保育所がどのように変革が求められているのか、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、各自治体では子育て支援のニーズ調査を実施したり、「子ども・子育て会議」を設置するなど動きが始まっている。市町村は、平成25年度中にニーズ調査の結果を見て、必要とされる子育て支援の量の見込みを算出し、都道府県に報告することとなっている。

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、それぞれの保育所が主体的に対応策を考えて欲しいところである。

政府も平成26年1月24日に自治体向け子ども・子育て新制度への準備に関する説明会を開催した。各地で保育所長による新制度の勉強会が盛んに開かれるようになった。

2. 調査項目設定に関して

平成25年度保育所運営に関する調査研究委員会では当面する保育所の問題について情報を収集し検討を進めた。その中でいくつかの問題が浮き彫りとなってきた。

- 待機児童問題、過疎地問題について
- 保育所の地域貢献について
- 新たな子ども・子育て支援制度について

○保育士の人材確保について

これらの問題は、行政も対応策を講じているが、保育所現場での意識はどのようなものでしょうか、現状把握するために調査を試みることにした。保育現場における現状を把握することにより、行政施策やその他の調査との整合性を見ることができる。個々の保育所にとっての状況が、平均的な保育所と同じなのか、違いがあるのかをみることができる。

○待機児童問題と過疎地問題

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、減少化が進む地域はさらに減少を続けており、保育需要が地域別に二極分化してきていることがわかっている。(厚労省資料24.9.27)

前者は待機児童問題へと発展し、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にあるから、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。

実施主体である市区町村と既存の保育所事業主体との連携による積極的な取り組みが進めば、問題の解決は早いと思われるので、既存の保育所の待機児童問題、過疎地問題をどのように認識しているか、を調査項目として設定することにした。

古い認可保育所は、昭和40年代初頭、入所希望者急増に対する保育所緊急整備5カ年計画による保育所の増設と、約10年後の昭和50年代に始まった少子化に伴う、定員割れ問題を経験している。その記憶がよみがえる施設長やその経験を聞いている施設長もまだ多いであろうと思われるので、需要減少に対する意識も設問に入れてみた。

昨年の調査では、定員割れを起こしている保育所には、あいているスペースを利用して保育対象者以外の地域の子育て家庭に対する支援をしてはどうだろうか、すでに実施している保育所が多いのではないかと予想したが、結果的には逆に定員充足率100%以上の保育所の「多様な保育事業への取り組み」が多かった。

今回はその因果関係がはっきりするような設問の仕方にしたため、結果がどう変わるであろうか、関心をもたれた。

○保育所の地域貢献について

次に社会福祉施設としての地域貢献・地域における公益的事業の取り組みである。非課税法人としての社会福祉法人経営の保育所の独自性はどこにあるのか問われている。まして、すべて公費で賄われている公営の保育所の場合もそれ以上に期待が大きい。

それらから派生する保育所運営に関する問題について、各保育所がどのように対応しているか、調査研究を進めてきた。

規制緩和の流れの中で、公益法人としての社会福祉法人の運営に関して、厳しい指摘が始まっている。社会福祉事業は法とその制度に定められた事業に限り最低基準が定められて認可され、補助金が支弁され、その範囲で事業展開が許可されてきた。保育所の国庫負担金は補助金に関する適正化法によりその目的以外に流用することは認められない、とされており、そのようにきつく指導されてきた。しかし、近年、本体事業以外の「地域における貢献や公益的事業」についても実施すべきであるという外部からの指摘がされている。

しかし、経理についての基準は若干緩やかになったとはいえ、適切な施設運営が確保されていて、規定の条件を満たした場合にのみ弾力運用が認められるのであり、民間企業経営の認可保育所についても例外ではない事に留意しなければならない。

本年は保育所の地域への貢献事業としての視点で地域活動事業として調査項目を設定した。

最近、社会福祉法人の在り方について、問題となっているが、民間事業者よりどれだけ社会的な貢献を実施しているかが問われている。

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用を受け、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た。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いうものである。「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見てとれる設問である。

今回の調査では保育所の地域貢献や公益事業について質問した。通常保育以外で取り組んでいる地域活動事業として（１）地域子育て支援拠点事業等の子育て支援事業、（２）一時預かり事業について、（３）特定保育事業、（４）延長保育促進事業について、（５）休日保育事業、（６）病児・病後児保育事業、（７）家庭的保育事業、（８）夜間保育事業、（９）その他について。

また、福祉的機能を重視した取り組み、地域の関係機関との提携・協働、その他の地域貢献や公益的取り組み、そしてそれらの必要性の意識を訊ねてみた。

保育所が地域のニーズに応じて事業展開することは、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。

○新たな子ども・子育て支援制度について

調査時点では、新たな子ども・子育て支援制度の施行に向けて、検討や準備が行われている段階で、市町村の具体的な内容についてはまだ明らかではなかったのだが、その時点で新たな制度についての認識や意向について尋ねてみた。

幼保連携型認定こども園について移行するかしないか、またその理由についても興味深いものがある。

関心の度合いを探ることができると思う。

○保育士の人材の確保について

次に保育士不足の問題である。

これは、地域によってもかなり差があるようである。

- ・ 求人をしたら応募があり、選考して採用できる保育所。
- ・ 応募はあるが、保育所の求める人材がいない。
- ・ 応募が全くない、あったら簡単な面接だけで採用。

選考の余地がある無しに関わらず、保育士養成施設を卒業する学生に、保育士としてどのような人材を期待しているか訊いてみることにした。この結果が保育士養成校に期待する内容となるであろうし、保育所現場でも参考になると思う。

次に、仕事を進めていく上で働きやすく又はやりがいを持てるようにする工夫への取り組み。

また、学生が保育所を選ぶ場合の基準と思われること、保育士が辞めた理由について、保育所長が知っている範囲で選択し記載してもらおう。共通する問題が浮かび上がってくれば対策も立てやすくなる。

