

はじめに

2022年は、子どもを取り巻く社会のあり方を大きく変えることになる、改正児童福祉法、こども基本法、こども家庭庁設置法の3つの法案が可決、成立しました。

中でもこども基本法は、子どもをまんなかに据えた国内法として日本社会が考える子どものあり方を示したものであり、最も重要な基本理念です。すべての子どもの基本的人権を守り、差別的な扱いをしないこと、適切な保護と養育を行うこと、子どもの年齢や発達の程度に応じて意見を表明する機会を与え、子ども自身が多様な社会的活動に参画できるようにすることが明記されています（2023年4月施行）。

そして、こども家庭庁設置法の成立によって2023年4月より新たに設置されたこども家庭庁は、「こどもまんなか社会」の実現のため、すべての子どもが福祉や地域から切り離されることなく育つことができるよう、各省庁を越えて子ども施策に関する司令塔としての役割を果たし、子どもの権利が守られるよう力強く動いていくこととなります。

改正児童福祉法では、保育所等が身近な地域の相談機関として明確に位置付けられ、孤独な子育てに悩む非就労家庭の支援やかかりつけ相談機関・子どもの育ちを支える地域の総合的な拠点としての役割を担い、様々なニーズに応えていくために多機能化していく方向性が示されています。

保育の現場では、待機児童問題から一転してコロナ禍や経済不安により予想を超える深刻な少子化が進み、多くの保育所等で空き定員が生じる時代に入りました。少子化による園児減少による余剰を、非就労家庭の子どもの受入れやインクルーシブ保育の推進といった新たな機能を加えて埋めていくという国の施策は理にかなっているようにも見えます。

しかし、現場では未だに保育者が足りない状況が続いており、相次ぐ不適切保育や保育中の死亡事故の報道等も大きな社会問題となりました。

このような中で保育者たちは、業務の幅・専門性ともに自分たちのスキルを超える役割を担っていくことに対して大きな不安を抱いているようにも感じます。

事業者は経営維持のために多機能化を検討せざるを得ない時期にきていますが、まずは「こどもまんなか社会の実現」という多機能化本来の目的の理解が不可欠です。そのうえで、地域との連携体制をとりながら、保育所等の機能強化と質の向上を目指していくことを、行政と共有しながら丁寧に進める必要があります。

本書では、大きな変革期にある保育所等の道標となればとの思いから、社会的な問題、子どもを取り巻く様々な課題に対して、社会保険労務士という立場から「働く」「公的扶助」という視点をベースに解決策を提示するとともに、これからの保育の多機能化・地域共生社会のあるべき姿を横断的に探りました。

「こどもまんなか社会」の実現には、子どもと関わるすべての人たちが働きがいと働きやすさを感じながら毎日を過ごせることが重要です。また、子どもを取り巻く様々な問題に関して、どうしても当事者だけで解決を図ろうとて考えがちですが、子どもは日本の未来をつくるかけがえのない存在であり、社会全体で子どもを育てるという意識のもと、すべての大人が当事者意識を持ち解決策を見出ししていく必要があると考えます。

行政、事業者、親、これから親になる人たち、親たちを雇用している企業、そして保育者…それぞれの立場を理解し合いながら、つながりを持って「こどもまんなか社会」の実現について考えるきっかけになれば幸いです。

令和5年5月 菊地 加奈子

CONTENTS

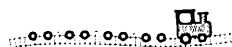
第1章 少子化時代における これからの保育



第1節	人口減少化時代における保育行政・保育所等の運営	10
1	地域共生と多機能型地域子育て支援	10
2	多機能化によって複雑になる子育て支援の情報を届ける 「利用者支援事業」	14
3	待機児童は依然存在するが、園の空き定員は増え続けている	17
4	深刻な空き定員があるのに公立園の統廃合が進まない理由	20
第2節	人口減少地域の保育 ～公私連携・民間委託・認定こども園化による変化～	24
1	公私連携型で民間と公立の良さを併せ持つ	24
2	認定こども園化によって機能強化を図る	27
3	認定こども園化で必要となる労務管理の整備（幼保連携型）	31
第3節	少子化によって園を選ぶ時代に ～改めて園の格差を考える～	34
1	<自社調査>保育者が感じる園の格差	34
2	<自社調査>地域差を考える	38
3	<自社調査>学びの機会に消極的な保育者とこれからの研修の可能性	40
4	<自社調査>保育者は経営者の運営能力の差を感じている	43
第4節	人口減少地域の保育 ～選ばれる園になるための取組み～	48
1	SDGs（持続可能な開発目標）	48

2	CSRとISO26000	52
3	ESD（持続可能な開発のための教育）	55
4	地域との共生と保育版・人的資本経営のすすめ	58
	【事例】自治体と連携したこども園。教育移住が進むまちはやきたこども園	64

第2章 多様化する保育のニーズに 応える



第1節 一時預かり事業の役割

1	3歳児未満の子どもの半数以上が保育所を利用していない中で起きていること	72
2	就労していない親の保育ニーズに応える	75
3	一時預かり事業の運営形態	78
4	3歳児神話と子育ての社会化	81
5	少子化による保育所等の新しい活用方法 ～受入れ対象を広げて多機能化する	83

	【事例】あらゆるニーズに対応した一時預かり事業を展開 フェアリーランド	86
--	----------------------------------------	----

第2節 病児保育

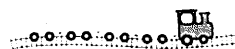
1	病児保育の本来の役割	95
2	病児保育の課題	97

	【事例】病児保育に多様性を持たせる うさぎのママ	101
--	-----------------------------	-----

第3節 インクルーシブ教育

1	多様性の時代とインクルーシブ教育（保育）	108
2	医療的ケア児の受入れ～医療的ケア児支援法に期待されること	111
3	医療的ケア児の受入れ～保護者の両立支援	117
4	障害のある子の受入れ～増えつつある発達障害児が抱える 壁を乗り越える	120
5	障害のある子の受入れ～障害児支援と保育所等の連携①児童発達支援	123
6	障害のある子の受入れ～障害児支援と保育所等の連携②保育所等訪問支援	126
7	外国籍等の子どもの受入れ	129
【事例】 インクルーシブ保育と多機能化による地域に開かれた保育 北千住どろんこ保育園		132

第3章 開かれた保育・教育のために



第1節 地域に開かれた子育て支援で長期的に子どもを見守る 140

1	保育所保育指針における子育て支援の意味	140
2	コロナ禍における子育て環境の変化	147
3	こども家庭庁の創設で親子支援の中核となる「こども家庭センター」と 保育所等の役割	151
4	妊娠中から利用できる「マイ保育園」とは？	155
5	保護者との関わり①～多くの保育者が保護者対応の難しさを 感じている	158
6	保護者との関わり②～園の対応	163
7	保護者との関わり③～事例	168
8	幼保小の接続	171

【事例】 理想の園をつくるため、あえて認可外を選択 おうちえん・旅する小学校		175
-------------------------------------------	--	-----

第2節 企業と保育所等の相互理解で考えるワークライフバランス…………… 182

- 1 育児休業制度を保護者がどう活用しているか、保育所側も理解しよう…………… 182
- 2 晩婚化と高齢出産～管理職が育休取得・復帰するハードル…………… 187
- 3 0歳児の預かりが減少～少子化と育休の変化への対応…………… 191
- 4 妻が産後うつに。夫婦間の支え合いの必要性について理解しよう…………… 193
- 5 企業の働き方を見直すことも保育の質向上につながる…………… 196
- 6 女性の活躍推進でニーズが高まる長時間保育。子どもと保育者に与える影響は？…………… 199
- 7 父親の働き方が変われば保育も変わる…………… 202

第4章 保育士確保・資質向上のための組織づくり



第1節 不適切保育とマネジメントの責務…………… 208

- 1 職業倫理と労務リスク…………… 208
- 2 保育者による不適切保育…………… 213
- 3 不適切保育の構造をマネジメントの視点で考える…………… 216
- 4 保育士による児童へのわいせつ行為…………… 219
- 5 就業規則の整備～過信せず、つねにリスクに備える姿勢を…………… 223

第2節 保育者が働きやすく働きがいのある環境が保育の質を高める…………… 228

- 1 子どもの人権だけでなく、保育者の人権も考えよう…………… 228
- 2 快適な職場の基準とは？…………… 231
- 3 人材育成・キャリアの視点…………… 234
- 4 より良い人間関係を築くために…………… 238

5	仕事に裁量性を持たせよう	241
6	社会とのつながりは職業の誇りにつながる	245
7	適切な処遇について考える	246
8	休暇・福利厚生のか考え方	254
9	労働負荷と軽減のための具体策	259

【事例】 ICT化で業務改善、人事制度や保育の質を整える

恵庭幼稚園	265
-------	-----

第3節 新卒者・若者の育成とキャリア教育 273

1	若手から考えるキャリアビジョン～キャリアを見通せない新人	273
2	若手職員にのしかかる負担の正体	276
3	キャリアパスとロールモデル	278

【座談会】 保育を学ぶ学生の声をきく

中村学園大学	283
--------	-----

第4節 未来人材を育てるキャリアパスと人事制度 296

1	人事制度に正解はない。自園に合った制度の方針を立てる	296
2	これだけは押さえておこう処遇改善等加算のルール	299
3	公平で人が育つ人事制度	303
4	業界全体の保育者の価値を高めていくために	308
5	雇用の流動化で前向きな離職を受け入れていこう	310

※ 本書では、原則として保育所（小規模保育所含む）、認定こども園、幼稚園を総称して「保育所等」と表記します。また、保育士、保育教諭、幼稚園教諭、保育補助者を「保育者」と表記します。

第1章

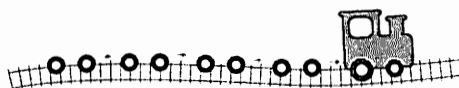
少子化時代における これからの保育

人口減少が深刻な地方の保育所等を中心に、認定こども園化、公私連携といった運営形態に変化がみられます。また、多様化した保育形態・地域の違いにより保育現場に差が生まれています。

少子化時代に選ばれる園になるために、どのような取り組みをしていくべきでしょうか。好事例とともに園と地域の役割について考えます。

第1節

人口減少化時代における 保育行政・保育所等の運営



1 地域共生と多機能型地域子育て支援

これからの国の保育政策は、すべての子育て家庭が必要とする支援を受けられ安心して子どもを産み育てられる環境を整備することを目的に、子育て家庭における様々なニーズに対応していくとしています。

ポイント

- ① 公的支援は、縦割りから地域を包括して捉える「地域共生社会」へと向かっている。
- ② 子育て家庭を包括的に支援する体制が検討され、それにとまない保育所等の機能も拡張が求められている。
- ③ 国の「地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会」では、保育所の多機能化や求められる役割、他機関との関わりについてまとめている。

① 地域共生社会

かつての日本は、地域の相互扶助や家族同士の助け合いなど、地域・家庭・職場といった様々な場面において支え合いの機能が働いていました。その後、社会は変化し、現在では主に社会保障制度といった公的支援が中心となって、人々の暮らしを支えています。しかし、少子高齢化、

人口減少が深刻化していくと、社会保障制度も限界に近づきます。

また、2015年9月25日第70回国連総会で採択された「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」では、貧困の撲滅、保健や教育、環境問題や格差拡大などの課題に対応していくこと、そして、その課題に取り組むにあたっては「誰一人取り残さない」という原則が採択されました。

福祉ニーズが多様化・複雑化している現在、公的支援では解決が難しい複雑に絡み合った課題に向き合うためにも、かつてのような地域全体での支え合いの機能を呼び戻していくことが必要であるという考えが広まってきています。

「地域共生社会」とは、このような社会構造の変化やライフスタイルの変化を踏まえ、制度・分野ごとの「縦割り」や「支え手」「受け手」という関係を越えて、地域住民や地域の多様な主体が参画し、人と人、人と資源が世代や分野を越えてつながることで、住民一人ひとりの暮らしと生きがい、地域をともに創っていく社会を目指すものです。

こうした考えに基づき、いま、保育所等のあり方も見直されつつあります。

② 保育所等の多機能化 待機児童対策から家庭支援へ

これまでの国の保育政策は待機児童対策が主軸でした。もちろん、保育の質がないがしろにされてきたわけではありませんが、施設や職員を増やすことが重点施策となっていたのは事実でしょう。しかし、年間の出生数が2016年に初めて100万人を割り、その後も国の予想を上回るペースで減り続け、2022年には過去最少の79万人となり初めて80万人を下回りました。これは想定よりも6年も早く少子化が進んでいることを意味します。待機児童が社会問題となっていた時期から一転して、保育所等が余る時代へと移りつつあるのです。

こうした背景から、国は保育所等の定員に余裕が生じた部分を、共生社会実現のための機能強化に活用することを求めています。

子育てにおける共生社会とは、子どもの権利条約の精神に則り、子どもの今と未来が生まれ育つ環境に左右されることなく、心身の健康と教育の機会が等しく保障され、子ども一人ひとりが夢や希望を持つことができる社会のことをいいます。親の就労の状況や家庭環境に関係なく支援を受けられるよう保育所等の機能強化が求められています。

③ 人口減少地域等における保育所・保育士等の在り方

人口減少時代を迎える中で、ライフスタイルの多様化、子育ての課題の複雑化など、子どもを取り巻く課題は多岐にわたり、親の負担や不安を取り除くことができない状況が続いています。このような状況において、地域における保育所・保育士等の役割はますます大きくなっていくと考えられます。

こうした背景を踏まえて、厚生労働省「地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会」（第1回（2021年5月26日）～取りまとめ（2021年12月20日））では、図表1のような具体的取組み内容が示されました。新たに予算化されたもの、すでに事業化・制度化されているものを導入・再構築していくことになります。

図表1 人口減少地域等における保育所・保育士等の在り方の方向性

<p>①人口減少地域等における保育所の在り方</p> <ul style="list-style-type: none"> □各市区町村が各保育所等の状況を踏まえた役割分担を整理・明確化し、持続可能な保育提供体制づくりを計画的に行う □統廃合や規模の縮小、多機能化等の事例収集と展開 □人口減少地域で有効活用が期待される制度（公私連携型保育所、社会福祉連携推進法人等）に関する制度周知と多機能化のための改修費支援 ■利用定員区分の適切な設定の周知と細分化等を含む公定価格の見直しの検討 	<p>人口減少の動向はどうやって把握するの？</p> <p>市町村がまち・ひと・しごと創生総合戦略を策定しています。 ※まち・ひと・しごと創生法により努力義務</p> <p>どのような場で議論するの？</p> <p>地方版こども子育て会議などを通して議論されます。</p> <p>既存の事業者はどうなるの？</p> <p>多機能化や公私連携型保育所、社会福祉連携推進法人への移行など、新たなニーズとスキームに移行しながら変化していくことが考えられます。</p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

②多様なニーズを抱えた保護者・子どもへの支援

- 子育て負担を軽減する目的（レスパイト・リフレッシュ目的）での一時預かり事業の利用促進や施設見学・ならし預かり等を経た事前登録制度の構築
- 保育所に通所していない児童を週1～2回程度預かるモデル事業やICT等を活用した急な預かりニーズへの対応
- 保育所と児童発達支援との一体的な支援（インクルーシブ保育）を可能とするための規制の見直し
- 一時預かり事業を通じた保護者への相談対応などの寄り添い型の支援の実施や、そのための職員研修の検討
- 医療的ケア児、障害児、外国籍の児童等への対応に係る研修の検討・推進等

どうやってニーズを把握するの？

市町村が子ども子育て支援事業計画を策定する過程でアンケート調査などを通じて把握します。

多機能化が進んでも、どんな機能があるのかわからない

利用者支援事業（本書14頁）
こども家庭センター（本書151頁）
が、相談者のニーズを聞きながら適切な機関を紹介してくれます。

ニーズに応じて新しい機能が追加されていくの？

保育所等の多機能化に関しては、
・「地域子ども・子育て支援事業（13事業）」（本書14頁）をもとに機能が強化される（事業補助金によって運営）
・運営形態の移行（認定こども園化など）による多機能化
・障害・母子保健分野の事業を追加
こども家庭センターとの連携による相談体制強化等が考えられます。

③保育所・保育士による地域の子育て支援

- 保育所の地域支援を促進するための情報提供の義務化
- 地域の身近な相談先である「かかりつけ相談機関」を保育所が担うためのインセンティブ喚起
- 他機関と連携して効果的に地域支援を行う保育所等の実践例の収集・共有、保護者相談への対応手引きの作成
- 巡回支援事業等で保育経験者の活用による保育所の地域支援力向上
- 人口減少地域に対応した地域支援の在り方の検討（主任保育士専任加算の要件見直し等）

保護者支援と子育て支援は何か違うの？

保育所等の保護者対応だけでなく、地域の子育て支援拠点として「子育ての支援」をしていくことが求められるようになりました。（保育所保育指針・認定こども園教育・保育要領・幼稚園教育要領）

なぜ保育所等が地域の子育て支援を担うの？

園庭や保育スペースの活用がしやすく、特に認定こども園については就労の有無を問わず受け入れることから認定こども園要領においてもその役割が期待されています。

どんな事例がある？

おやこ広場や子育て相談の開催、ひとり親家庭や虐待が疑われる家庭にも目を向けた子ども食堂の運営や出産前妊婦への対応（マイ保育園）といった取組みが広がっています。

④保育士の確保・資質向上等

- 中高生への周知や保育技術の見える化等、保育士の魅力発信
- 各種研修の更なるオンライン化の推進
- 休憩とは別に、物理的に子どもと離れ各種業務を行う時間（ノンコンタクトタイム）の確保と、そのためのスペース確保の改修費支援
- 児童へのわいせつ行為で登録を取り消された者には、再登録の際、厳格な審査を求める等、教員と同等の保育士資格管理の厳格化
- 公的価格評価検討委員会での議論等を踏まえた更なる処遇改善
- へき地医療等も参考にした地域での保育士の定着支援の検討
- 自己評価、第三者評価の実態把握と改善策の検討

人口減少地域の保育士確保で新たに追加されるのは？

・保育士養成施設に対する就職支援事業
→過疎地や離島などいわゆる人口減少地域に所在する保育所等への就職内定の割合が、前年度の当該保育所等への就職割合を上回る場合についても補助対象へ

ハード面の職場環境改善の補助は？

保育環境改善等事業
→ノンコンタクトタイムを確保し、保育士同士で保育の振り返り等を実施するためのスペース等の設置に必要な改修費等についての補助

不適切保育への対応は？

わいせつ行為を行った保育士に対して登録取消しの措置が取られるようになりましたが、不適切保育全般に対する法制化は進んでいません。

（参考）「地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会とりまとめ 概要」より

2 多機能化によって複雑になる子育て支援の情報を届ける「利用者支援事業」

地域子ども・子育て支援事業（13事業）や医療・福祉・障害分野との連携など、必要な情報を必要な人に届けるよう、相談に応じてくれるのが利用者支援事業です。

ポイント

- ① 子ども・保護者（妊産婦も含む）の置かれている環境に応じて保護者の選択に基づいて良質な支援を提供することを目的としている。
- ② 基本型・特定型（保育コンサルジュ）・母子保健型と3つの事業類型がある。
- ③ 市町村の子ども・子育て支援事業計画によって様々な支援を整備（多機能化）している。家庭ごとのニーズを把握する利用者支援事業と子ども・子育て支援計画は車の両輪の関係。

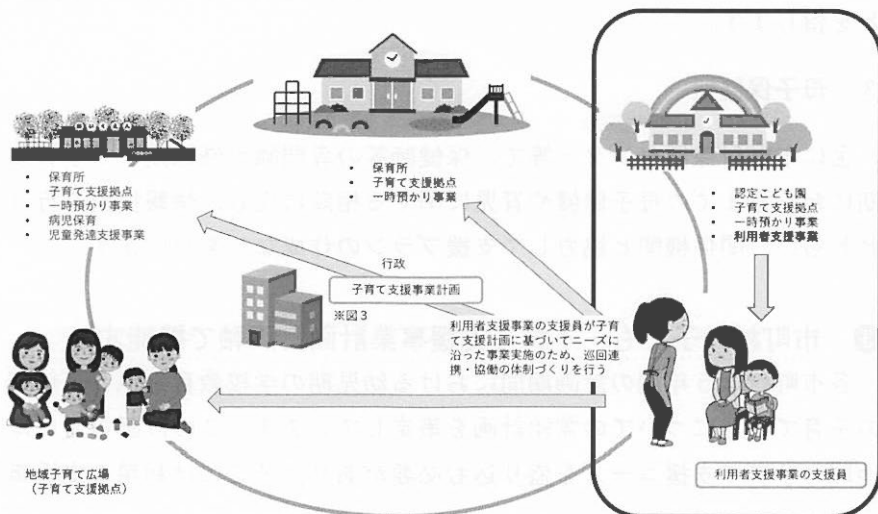
① 高まる子育て支援のニーズに応える利用者支援

「少しだけ子どもを預かってほしい」「子どもの行動がちょっと気になる」「子育てに疲れてしまってつらい」。このように、子育て中の親子（妊産婦）のニーズは多岐にわたります。一方で、認定こども園や保育所等においても子育て支援の役割を担うことが求められ、一時預かり事業や病児保育事業などを含む地域子ども・子育て支援事業（13事業）を施設に付加して多機能化したり、児童発達支援などの障害福祉分野のサービス、子育ての悩み相談などの支援が充実してきているにもかかわらず、情報が多く、役所の窓口も異なるといったことから、どこに相談に行ってもよいかわからないという声もあります。

利用者支援事業は、各家庭のニーズを把握しながら、地域の様々な子

育て支援関係者とネットワークを築き、それらの橋渡しをする役割を担っています。

図表1 これからの子育て支援



② 3つの事業類型

利用者支援事業には3つの事業類型があります。

(1) 基本型

「利用者支援」と「地域連携」の2つの柱で構成されます。「利用者支援」は子育て家庭等から日常的に相談を受け、個別のニーズを把握するとともに子育て支援に関する情報を収集して寄り添った支援を行うものです。「地域連携」は地域で展開されている子育て支援と連携・調整・協働の体制づくりを行い、ネットワークを構築します。

このように、地域のネットワークをつくりながら支援者・家庭双方の情報を集め、適切な支援を可能にしています。

(2) 特定型

主に市区町村の窓口で保育所や各種保育サービスに関する情報提供や利用に向けての支援を行うものです。いわゆる保育コンシェルジュのことを指します。

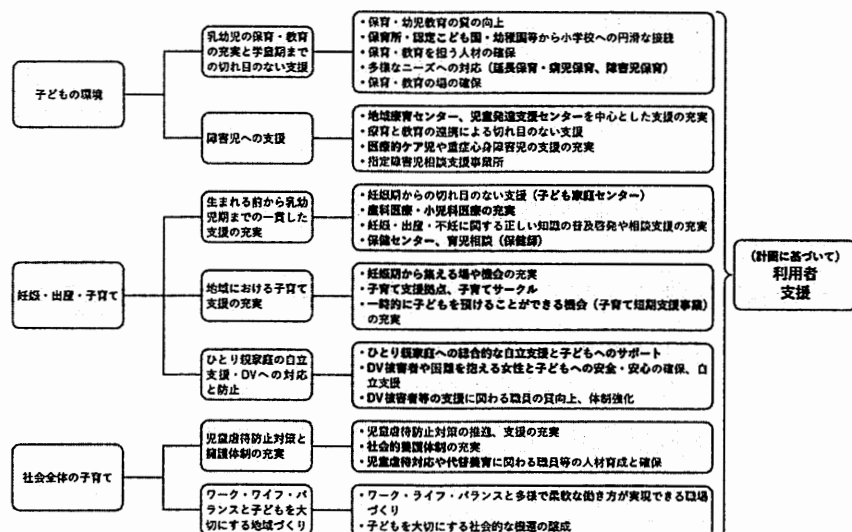
(3) 母子保健型

主に市町村保健センター等で、保健師等の専門職が妊娠期から子育て期にわたるまでの母子保健や育児に関する相談に応じ、情報提供を行うとともに、関係機関と協力して支援プランの作成などを行います。

③ 市町村の子ども・子育て支援事業計画と両軸で機能する

各市町村は5年間の計画期間における幼児期の学校教育・保育・地域の子育て支援についての需給計画を策定しています。この計画策定には地域の子育て支援ニーズを盛り込む必要があり、そこには利用者支援事業

図表2 各市町村が策定する子育て支援推進事業計画



業で得られた各家庭のニーズ把握が役立っているのです。実際の声に基づくニーズ、潜在ニーズに応じて多様な施設や事業が組み合わせられた計画が立てられています。

3 待機児童は依然存在するが、園の空き定員は増え続けている

少子化問題は、特に地方の保育所等で深刻です。園をどう維持するか考えることも当然ですが、いかにして子どもの最善の利益を守るかを考える必要があります。

ポイント

- ① 待機児童・保留児童は依然として存在するが、定員充足率は減少し続けている。
- ② 「保留児童」となったことで保育所等を利用できずにいる児童は多く存在する。
- ③ 女性の就労率向上や保育料無償化の影響により、幼稚園のニーズ減少が深刻化している。

① 待機児童・保留児童は依然として存在するが、定員充足率はすべての都道府県で減少し続けている

待機児童は年々減少傾向にあります。一方、定員充足率は、令和4年4月時点ですべての都道府県において昨年よりもマイナスになっています（厚生労働省 保育所等関連状況取りまとめ）。また、保育所、認定こども園、地域型保育事業すべてにおいて100%を割り込んでいます。出生数の減少に加え、以前は0

歳から保育所等に預けなければ入所が難しくなるという理由から1歳前の育休復帰者も多かったのですが、コロナ禍での“預け控え”や少子化の影響から、法定通り1歳の誕生日まで育休を取得する人が増えたこと、そして育児・介護休業法の改正により育休が取りやすくなったことなどから、0歳児の空き定員が目立っていることなどが主な理由として挙げられます。

② 待機児童だけではない、「保留児童」の存在 ～園が選ばれる時代へ

保留児童とは、入所可能な保育所等があるにもかかわらず、特定の施設を希望したことにより入所を保留した児童のことです。「きょうだいと同じ園に通わせたい」「家から近い園に通わせたい」といった希望を持つ保護者は少なくありません。待機児童解消プランや子育て安心プランにより、令和4年の全国の待機児童は2,944人まで減少しました。一方で、特定の園を希望する保留児童は依然として多く、3万5千人程度も存在しています（令和4年4月の待機児童のポイント：厚生労働省）。国の待機児童対策で急速に整備された地域型保育事業（小規模保育など）の定員充足率が80%を割り込んでいることを見ても明らかのように（図表1）、市区町村の利用調整に応じず入所を保留してでも納得のいく環

図表1 運営形態別定員充足率の推移

	保育所等数		利用定員数		利用児童数		定員充足率
H31年	保育所等	28,713	保育所等	2,739,372	保育所等	2,252,529	82.2%
	認定こども園等	1,175	認定こども園等	49,745	認定こども園等	45,256	91.0%
	地域型保育事業	6,457	地域型保育事業	99,042	地域型保育事業	81,866	82.7%
令和2年	保育所等	29,461	保育所等	2,801,281	保育所等	2,592,886	92.6%
	認定こども園等	1,280	認定こども園等	58,058	認定こども園等	55,718	96.0%
	地域型保育事業	6,911	地域型保育事業	107,989	地域型保育事業	88,755	82.2%
令和3年	保育所等	29,985	保育所等	2,838,675	保育所等	2,592,812	91.3%
	認定こども園等	1,339	認定こども園等	62,990	認定こども園等	58,807	93.4%
	地域型保育事業	7,342	地域型保育事業	115,253	地域型保育事業	90,452	78.5%

（出典）学校基本調査／令和3年度 初等中等教育機関・専修学校・各種学校《報告書掲載集計》
学校調査・学校通信教育調査（高等学校）幼稚園（文部科学省）、学校基本調査／令和3年度 初等中等教育機関・専修学校・各種学校《報告書未掲載集計》市町村別集計 学校調査 幼稚園（文部科学省）、社会福祉施設等調査（厚生労働省）

図表2 幼稚園（公立・私立）の在園児数と充足率

	在園児数	充足率	在園児数	充足率
	公立		私立	
計	128,534	35.8%	875,379	65.2%
都道府県平均		33.4%		58.1%
北海道	1,424	34.8%	36,492	68.7%
青森県	27	15.4%	4,209	44.7%
岩手県	696	23.2%	3,673	48.2%
宮城県	2,827	37.0%	20,762	65.6%
秋田県	92	27.1%	1,894	41.1%
山形県	514	38.1%	4,792	63.3%
福島県	5,029	37.9%	11,905	65.0%
茨城県	3,716	26.9%	16,155	68.7%
栃木県	60	22.2%	9,742	56.1%
群馬県	2,564	26.7%	5,850	54.9%
埼玉県	2,160	36.0%	79,066	65.0%
千葉県	3,970	33.2%	62,676	64.3%
東京都	9,458	58.7%	124,639	72.0%
神奈川県	1,608	25.8%	95,958	70.9%
新潟県	1,033	30.6%	3,198	44.7%
富山県	428	22.8%	1,513	40.8%
石川県	67	22.3%	4,366	54.2%
福井県	346	9.5%	646	34.4%
山梨県	113	41.9%	3,486	41.7%
長野県	363	49.7%	8,203	57.5%
岐阜県	3,091	47.8%	15,333	58.6%
静岡県	8,874	33.1%	21,914	59.2%
愛知県	4,394	51.6%	63,326	71.5%
三重県	3,945	30.1%	8,045	66.3%
滋賀県	7,969	39.4%	2,031	64.5%
京都府	2,365	34.9%	18,449	50.9%
大阪府	10,767	40.3%	62,910	66.0%
兵庫県	11,917	37.8%	30,144	68.1%
奈良県	5,250	30.3%	5,007	62.3%
和歌山県	1,059	25.8%	3,311	46.7%
鳥取県	143	68.1%	1,779	46.8%
島根県	2,275	32.4%	270	24.8%
岡山県	6,577	37.8%	5,160	70.5%
広島県	1,320	20.8%	18,563	62.8%
山口県	665	25.3%	12,353	58.3%
徳島県	3,632	42.6%	911	54.4%
香川県	3,575	31.9%	4,550	66.5%
愛媛県	1,120	23.1%	8,715	57.7%
高知県	432	32.6%	1,820	46.9%
福岡県	1,642	40.9%	53,057	69.3%
佐賀県	167	31.7%	3,172	52.0%
長崎県	467	27.5%	7,071	58.5%
熊本県	962	35.6%	7,119	64.9%
大分県	1,767	24.9%	5,642	71.3%
宮崎県	183	23.3%	4,938	49.1%
鹿児島県	1,382	28.5%	6,971	66.3%
沖縄県	6,099	50.9%	3,593	73.6%

(出典) 文部科学省「令和3年度 学校基本調査 幼稚園市町村別入園者数」より作成

境で子どもを預けたいと思う保護者がいることで、待機児童と空き定員のある施設が共存するというアンバランスな状況が起きているのです。

③ 保育所よりも深刻な幼稚園

少子化に加え、女性の就労率の上昇と令和元年から始まった満3歳以上の保育料無償化の影響で、長時間預かりの保育所や認定こども園を利用する児童が増えました。それにより、保育所以上に幼稚園の充足率が悪化しています。特に公立の幼稚園については47都道府県のうち43都道府県で充足率が5割を切っており、さらに18の県で3割を下回っています。私立幼稚園についても充足率が7割を下回っているのが41都道府県と、経営面でも深刻な状況にあります（図表2参照）。

4 深刻な空き定員があるのに公立園の統廃合が進まない理由

公立幼稚園の定員割れが深刻な状況にもかかわらず統廃合が進まないのは、なぜなのでしょう？

ポイント

- ① 公立幼稚園の定員減少はすべての都道府県で起きているが、統廃合を予定している自治体は2割にも満たない。
- ② 民間事業者を保護する、地域のインフラ維持などの理由により、明確な方針が定まらずにいる自治体も多い。
- ③ 空き定員による収入減を埋めるためではなく、質の維持向上を見据えた多機能化を考えていく必要がある。

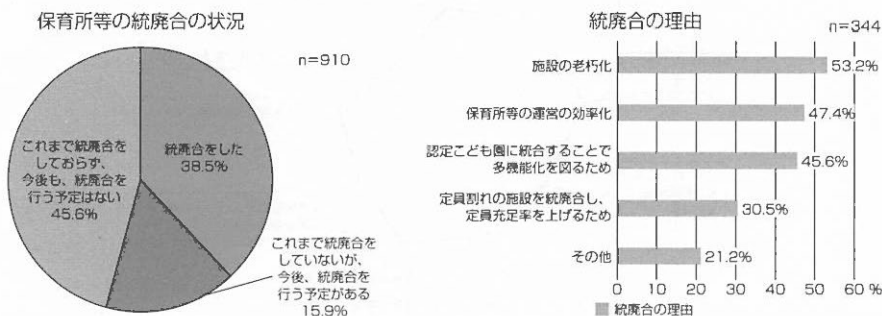
① 激減する公立幼稚園の利用児童数と進まぬ統廃合

ある自治体の公立幼稚園では、定員200名のところ、12名まで園児が減少する状況に陥りました。園長は「園児が減ったので職員数も少なくなったが、園児がいる以上、行事もあるし、事務仕事も変わらずある。それどころか、広大な園庭の草むしりや清掃など、職員1人当たりの負担はどんどん大きくなっている」と言います。

公立幼稚園における園児の大幅減少はこの園に限ったことではなく、どの都道府県においても起きています。深刻な少子化の影響に加え、満3歳以上の保育料無償化の政策によって保育所や認定こども園へ園児が移行していることや、公立幼稚園の老朽化といったことが理由として挙げられます。

厚生労働省令和2年度子ども・子育て支援推進調査研究事業「人口減少地域等における保育に関するニーズや事業継続に向けた取組事例に関する調査研究」（実施主体 有限責任監査法人トーマツ）によると、「これまで統廃合をしてこなかったが、今後、統廃合をする予定がある」と答えた自治体は15.9%と、それほど多くはありません。また、統廃合をした自治体は、運営の効率化よりも老朽化を理由に挙げているケースのほうが多くあります。これだけ定員を割り込んでいる状況にもかかわらず、園の存続を重視していることがわかります。

図表1 保育所等の統廃合の状況と理由



(出典) 厚生労働省 人口減少地域等における保育に関するニーズや事業継続に向けた取組事例に関する調査

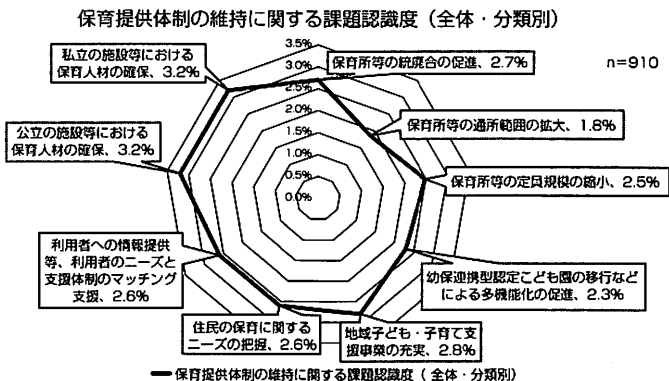
② なぜ、統廃合をしないのか？

筆者による自治体へのヒアリング取材では、統廃合をしない理由として、「これまで待機児童対策や子育て支援策に協力してくれた民間保育事業者を守るため」という声が多く上がりました。つまり、公立の幼稚園・保育所を統合して認定こども園を設立してしまうと、運営上の効率化は図れるものの、減りゆく児童を民間事業者から奪うことになり、彼らの経営が立ち行かなくなってしまう、という理由です。

こうした議論において「子ども」が外れ、事業者保護の視点のみで地域の児童福祉・幼児教育施策が検討されていくことに対して危惧する声も少なからず聞かれるところです。もちろん自治体によっては事業者との対話を重ねながら最適なニーズ推計をもとに子育て支援のあり方、計画を策定しているケースもあります。

統廃合によって人材や保育機能が集約されると、より豊かで多様な保育が実現できる一方で、利用者の立場に立ってみると、これまで地域に点在していた施設が少なくなるために、子どもや親同士の交流を深める機会や、子どもに合った施設を選ぶということが難しくなるといった声も出ています。

図表2 保育所等の維持のために自治体が重要視している課題



(出典) 厚生労働省 人口減少地域等における保育に関するニーズや事業継続に向けた取組事例に関する調査

様々な考えやライフスタイルを受け止めたうえで地域の子育てを担っていくことが求められています。

③ 多機能化という考え方

少子化時代に直面した保育行政は大きな変革期にあります。そのような状況下においても良質な保育を提供し続けるために、国は「地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会」（厚生労働省・第1回2021年5月26日～取りまとめ2021年12月20日）において、様々な取組みを推進しているのは先述の通りです（12頁参照）。

特に多機能化については、空き定員を補うために、一時預かりや病児保育の機能の追加、これまで保育の必要性がなかった児童の受入れを検討している自治体も見受けられますが、本来は良質な保育の維持が目的です。単に地域の子どもをかき集めればよいというものではありません。保護者が抱える育児不安や特定妊婦・要支援家庭、障害児といった幅広い社会課題を見据えたうえで、常に子どもを中心に据えて、本当に必要な施策は何かを考えることが必要です。

<プロフィール>

菊地 加奈子（きくち かなこ）

社会保険労務士法人ワーク・イノベーション代表
株式会社フェアリーランド代表取締役

自身も保育園の経営を行っている経験を活かし、社会保険労務士として全国の保育園の労務管理・給与計算・処遇改善等加算・キャリアパス・人事制度構築の支援を行い、セミナーも多数登壇している。

厚生労働省 保育の現場・職場の魅力向上検討会委員、厚生労働省 保育分野の業務負担軽減・業務の再構築のためのガイドライン編集会議委員など。

プライベートでは6児の母。