

第4章 小規模保育の課題と今後

2015年4月の「子ども・子育て支援新制度」の開始に伴い、小規模保育は行政の認可事業となりました。全国小規模保育協議会では、この制度の下で実際に小規模保育を行っている事業者（102事業者・148園）に、2015年10月から11月にかけてアンケートを実施しました。そこで得られた回答結果を基に、本章では小規模保育の課題と今後について考えていきましょう。

4

小規模保育の課題と今後

4-1. 小規模保育事業者が抱える主な課題

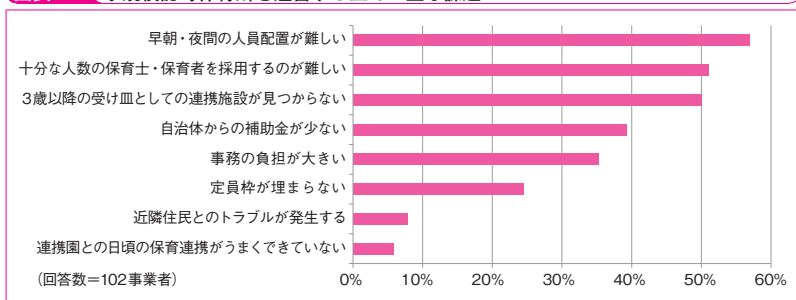
小規模保育を運営する上での課題を尋ねたところ、アンケートの回答結果は図表4-1のようになりました。以下、挙げられた課題のなかから主要なものについて取り上げてみましょう。

4-2. 保育者の不足

課題の1位・2位に挙げたのが「早朝・夜間の人員配置が難しい」「十分な人数の保育士・保育者を採用するのが難しい」というものです(図表4-1参照)。この結果は「保育者が不足している」ということが、現状もっとも大きな課題であることを意味しています。小規模保育事業のA型・B型では、保育士資格をもった保育者が必要となるので、ここでは一旦わかりやすくするために「保育士」(つまり「資格」を保持している人)に話を絞って考えてみます。厚生労働省の試算によると、2017年度末には保育士は7.4万人不足すると見られています¹⁵。一方で、保育士資格を持っていながら保育士として働いていな

¹⁵三菱UFJリサーチ&コンサルティング「保育士の需給等に関する調査研究報告書」(平成21年度)

図表 4-1 小規模認可保育所を運営する上での主な課題



い、いわゆる「潜在保育士」と呼ばれる人々は全国に60万人いると言われています。

では、なぜそれほどまでに保育士は不足しているのでしょうか。その原因としてまず挙げられるのが、処遇が悪い、つまり給与が低いということです。新制度における公定価格では、保育士一人あたりの人件費は年額363万円と想定されています。これは実際には、事業者側の社会保険料負担等を除くと、保育士本人の額面年収は300万円程度となってしまいます。事実、厚生労働省の調査によると、2013年時点の保育士の月収は20.7万円であり、これは全産業平均の29.5万円を大きく下回っています。肉体的な負担も小さくないうえ、子どもの命を預かり、さらには子どもたちのより良い発達を手助けする保育士という大切な職業の給与としては、あまりに低い数字ではないでしょうか。

なぜこうになってしまうのでしょうか。保育所の収入は「公定価格」により定められ、補助金によって成り立っています (p.24参照)。世帯収入が少ない場合は補助金でカバーされ、世帯収入が高い家庭には上限はあるものの必要な額を払ってもらおう仕組みです。なぜなら、保育所は福祉施設であり、教育と同様、貧富の差に関係なく利用できるようにするためです。何らかのオプションを提供して追加でお金を取ることも制限されています。「オプションがあればよりよい保育を受けられる」ということになると、貧富の差なく受けられる保育と

いう原則から外れるためです。

さて、そうした仕組みがゆえに、保育所の収入額は決まってしまう。一方、事業者の支出の7~8割は人件費です。収支に余裕があれば保育士給与の増額も可能ですが、税金で行う事業ゆえに、利益はどんなに工夫しても一定程度しか出すことはできません。そのため、保育士給与は低いままになります。解決策としては、公定価格、すなわち補助単価を上げることです。「子ども・子育て支援新制度」に対し、国は1兆円強の予算を投入すると決めたと関わらず、財源確保ができず、4,000億円が足りないまま、予算は7,000億円の水準に留まっています。これでは保育士給与の大幅な引き上げは難しいのです。全国小規模保育協議会では、今後も国に対して財源の確保を要求し続けていきます。

また、上記の給与の低さは保育という職業一般にいえることですが、新制度の下で「認可」になったことにより、逆に生じてしまった負担も保育者不足の原因の一つとなっています。それは、開所時間が規定されていることと、土曜日の開園が義務づけられていることです。

保育所は、標準的には11時間開所(7:30-18:30など)が最低要件となり、労働基準法が定める8時間労働を大きく上回ります。そのため、8時間労働者をシフトで組み合わせて、11時間以上の開所に備えます。一方で、保育士の配置について、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準(昭和23年厚生省令第63号)第33条第2項において、以下のとおり規定されております。

- ・保育士の数は、乳児おおむね三人につき一人以上、
- ・満一歳以上満三歳に満たない幼児おおむね六人につき一人以上、
- ・満三歳以上満四歳に満たない幼児おおむね二十人につき一人以上、
- ・満四歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上とする。
- ・ただし、保育所一につき二人を下ることはできない。

この但し書きによって、「子どもが1人でも保育士有資格者が2人いないと

いけない」とされてきました。本来なら保育士は、1人で0歳児を3人、1～2歳児を6人、保育できることになっていますが、この条項があるがために、保育士を規定の人員以上に配置しなくてはなりません。

開所直後および閉所間際の子どもが3人未満の時間帯は、実際のところ30分～1時間半程度です。この時間のために、保育士有資格者を追加でパートタイムで雇用する必要が生じます。しかし、1～2時間のみ働きたいという保育士有資格者は絶対数が少なく、結局のところ4～6時間勤務のパート保育士を雇用せざるを得ませんが、その人件費超過分に対する補助はありません。しかし、4時間以上のパート保育士が雇用できる場合はまだ良いのですが、できない場合はフルタイム勤務の保育士が長時間労働を行ってこれをカバーするしかなく、常態的に長時間労働の職場になってしまいます。

さて、「子ども1人でも保育士有資格者2人」という規定はどこまで合理性があるのでしょうか。子どもが1人の場合、保育士は1人で保育が可能です。2人目の保育士は、窓の戸締りやおもちゃの整理、簡易な事務等を行っています。窓の戸締りや片付け等であれば、保育士有資格者でなくても作業が可能なのは明白です。一方で、片方の保育者が万が一突然倒れた場合を想定し、もう一人大人がいることはリスクマネジメントの観点から重要なのは否定しません。ただし、短時間だけ子どもをマンツーマンに近い状態で保育する、ということであれば、保育士有資格者に限らず、子育て支援員や家庭的保育者等、一定の経験があり、研修を受けた者で代替が可能です。よって、子ども1人に対し、保育士有資格者を2人配置する合理性は、限りなくないに等しいと言わざるを得ません。

また、小規模認可保育所においては、本来は認可保育所における「子どもが1人でも、保育士有資格者2人配置」という規則は適応されません。内閣府の「子ども・子育て新制度」の「自治体向けFAQ【第12版】」(P64の12)に、「例えば、開所時間の始期・終期の前後の時間帯で児童がごく少数となる場合

については、小規模保育事業は保育所と比べて職員数が少数であり、また、施設の規模が小さいことなどから、国の基準上は、常時最低2人以上の保育従事者の配置までは求めています。」と明記されています¹⁶。

しかし、運用上、一般的な認可保育所同様の運用を強いる自治体が非常に多いのが実状です。今回のアンケートでも、その影響が如実に出たと云えます。全国小規模保育協議会では、この無意味な規制を撤廃することを要求し続けてきました。報道によると、朝夕の保育士有資格者2人配置を、有資格者1人、子育て支援員等1人、という体制に変えようと厚労省の検討が進んでいるようです。全国小規模保育協議会は、これを後押ししてまいります。

保育士不足は国を挙げて取り組んでいかななくてはならない課題です。政府は現在、保育士資格取得支援や、保育士資格所持者の再就職にあたってのマッチング強化、保育士処遇改善などの施策に取り組んでいます。2015年の12月には、保育士不足解消を目的として、2016年度から保育士試験を年2回実施することが発表されました。年1回限りだった受験機会を2回に増やすことで、保育士資格がないまま現場で働いている保育者や、その他の希望者の受験が容易になり、保育士の増加が進むことが期待されています。

4-3. 連携施設の確保

次に、50%もの事業者が挙げている「3歳以降の受け皿としての連携施設が見つからない」という課題について考えてみましょう。

再三本書でも述べている通り、小規模認可保育所が受け入れる子どもの年齢は0～2歳となっています。そのため新制度においては、家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準（平成二十六年厚生労働省令第六十一号）の6条に

¹⁶内閣府「自治体向けFAQ【第12版】」http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/qa/pdf/jichitai_faq.pdf

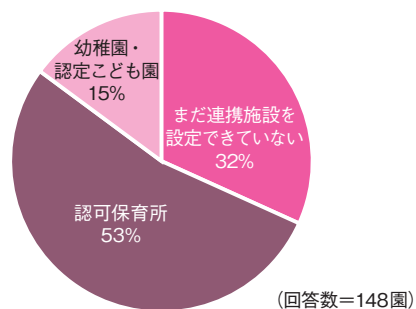
において、保育内容の支援と卒園後（3歳以降）の受け皿の役割を担う連携施設を確保しなければならない、とされています。

連携施設としては、3歳以降の保育を行う認可保育所や、幼稚園、幼保連携型認定こども園などが想定され、プールや園庭などの開放・集団行事への参加・健康診断や給食の提供など、小規模保育所の設備では対応しきれない部分を補完し、また、小規模保育所を卒園した3歳児の受け入れ先として機能することが求められています。

しかしアンケートでは、実に32%もの園がまだ連携施設を設定することができていないという結果が出ています（図表4-2参照）。これは小規模保育が普及していくうえで大きな障壁となるかもしれません。なぜなら、小規模認可保育所に子どもを預けようとする保護者にとって、3歳以降の預け先がはっきりと決まっていないことは最大の懸念事項となり得るからです。連携施設が3歳以降の保育を保証してくれるのであれば、保護者も安心して小規模保育所に子どもを預けることができます。しかし、現状では、子どもが3歳になり卒園するタイミングで改めて預け先を探さなければならないので、保護者としては小規模保育を敬遠しがちになってしまうのも無理はないことでしょう。

こうした状況に対して、もちろん事業者自身にも「連携施設を見つける」と

図表 4-2 連携施設の設定状況



いった努力が求められます。しかし、新制度が始まってからまだ日も浅いため、受け入れ側の保育所や幼稚園にとって、連携施設となることでどのような責務が生じるのかが見えにくく、気軽に連携施設を引き受けにくいのも事実でしょう。これでは、小規模保育事業者自身がいくら努力をしたところで劇的な改善に至ることはできません。

そこで求められるのが行政の果たす役割です。内閣府は「家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準の運用上の取扱いについて」という通知において、「連携施設については、認可施設に限ることとしたうえで、受け皿対象となる施設に関するルールについて、地域における必要性に応じ、市町村がルールを定めることとし、当該ルールに基づき、各事業者が確保することを基本とした上で、公立施設を連携施設として設定することや、当該事業所に連携施設を設けません・調整するなど、市町村が積極的な関与・役割を果たすことが望ましい。」と述べています¹⁷。にもかかわらず、自治体側は連携施設確保に積極的ではなく、多くの小規模認可保育所がまだに連携施設を設定できずにいます。新制度施行後は5年間の経過措置期間が定められており、連携施設が見つからない場合でも5年間は小規模認可保育所を運営していくことが認められているにも関わらず、連携施設を見つけられていないという理由で認可への移行が認められなかったというケースも存在しているほどです。そして連携することができなければ、非連携ということで補助金の減算の対象になるのです。

まだ新制度への移行がなされたばかりということもあり、小規模保育事業者側も自治体側も現場レベルで制度への正しい理解が進んでおらず、さまざまな混乱が見られます。私たち全国小規模保育協議会としては、正しい情報発信を行っていくことで今後も新制度の周知活動を続けていく必要があると考えています。また、自治体側が積極的に連携施設の確保に努めるよう、内閣府から通

¹⁷ 内閣府「家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準の運用上の取扱いについて」
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/s-katei-t.pdf>

知を出すことと、連携できなかった場合の減算をやめることを要望していきたいと考えています。

*新制度では、受け入れ先がどうしても見つからない場合の対応として、3歳以降も小規模保育所で受け入れ、その保育についても他の子どもと同じように補助が給付される「特別給付」という制度が定められています。この制度によって、3歳児のいわゆる「保育難民」化は避けられることになりましたが、他方、3歳からは大きな集団での保育を望む保護者も多く、3歳以降の保育については今後も関係者の声をまとめて行政に届けていく必要があります。

4-4. 自治体からの補助金の不足とばらつき

次に取り上げるのは、39%の事業者が課題として挙げている「自治体からの補助金が少ない」ということに関連して、自治体の認識が不足していることと、それにより自治体ごとに補助金にばらつきがあるということです。

前述の通り、たとえば連携施設の確保に関しては自治体はその最終的な責任を負っているのにも関わらず、その認識が圧倒的に足りていません。これは小規模保育の普及に大きく関わる問題であり、早急な改善が求められます。

このように新制度や小規模保育に対する自治体側の理解不足により、事業者への対応にさまざまな不備が出ていますが、それは、小規模保育に対する補助金について見てみるとさらに顕著です。小規模保育は行政の認可事業になったことにより、公定価格（p.24参照）に加えて、自治体から補助金を受け取ることができるようになりましたが、その額が圧倒的に足りていないのです。とくに都市部における家賃補助や初期費用の補助の不足は深刻です。

たとえば、公定価格の中の「賃貸料加算」では、都市部のA型小規模保育に子ども一人あたり最大5,200円/月が補助されます（2015年度現在）。小規模保育は最大定員19人ですから、最大でも月に約10万円しか補助が出ない計算となります。これでは、子どもが19人、そしてそれを見る保育者が入る

ことのできるほどの広さの施設を都市部で運営していくことが、公定価格のみでは財政的に厳しいことは明らかでしょう。

また、自治体による補助金のばらつきも問題です。たとえば、同じ東京23区内であっても区によって補助金は変わります。家賃補助に加えて、保育士の休暇代替者配置における加算が出る区もあれば、家賃補助すら設定していない区もあります。

また、初期費用に関しては公定価格がなく、事実上、自治体からの補助が必須となっています。しかし、どのくらい補助を出すのか、何園分の補助を出すのか、といったことは自治体ごとに異なります。つまり、小規模保育に積極的に予算をしっかりと組んでいる自治体であれば補助は十分なものになりますが、消極的な自治体では初期費用補助のための予算が組まれておらず、そもそも開園することが難しいというケースも生じます。

こうした自治体の認識不足、さらには認識のばらつきが、小規模保育を運営する事業者にとっては大きな課題となっているのです。

4-5. 重い事務負担

アンケートでは、35%もの事業者が「事務の負担が大きい」ことを課題に挙げています。

小規模認可保育所が大規模園に比べて事務負担が重くなる要因の一つは、たとえ子どもの数が少なくても園全体としての事務負担の大きさにはさほど違いは生じないため、職員の数が少なくなる分、相対的にひとりひとりの負担が大きくなってしまいう点にあります。

さらに、新制度移行に伴い、それまで認可保育事業を運営した経験のない事業者が小規模認可保育を始めたケースが多いことも要因の一つです。アンケート結果によると、認可保育所・幼稚園・認定子ども園のいずれも運営していな

い事業者の割合は、実に81%にまでのぼりました。こうした実務的な経験の不足も、事務負担の重さを感じさせる一因となっているのでしょう。

なお、この場合の事務負担の大きさには、認可移行に伴う書類提出の煩雑さが含まれています。また、認可移行後の事務負担に重さについても、自治体ごとに必要な提出書類が異なるためばらつきが見られます。

4-6. 定員の充足

最後に取り上げるのは、25%の事業者が課題として挙げた「定員枠が埋まらない」というものです。

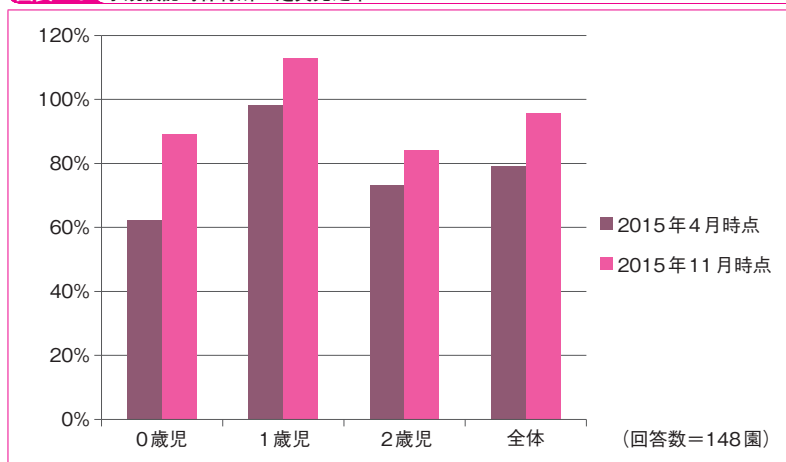
図表4-3からは、特に0歳児・2歳児クラスにおいて定員の充足率が低いことが分かります。0歳児クラスに関しては、仕事復帰のタイミングとして1歳を想定している保護者が多いため、0歳児での預かりが少なくなっていると考えられます。また、2歳児クラスに関しては、前述の通り「連携施設」の整備がまだ追いついていない現状においては致し方ない面もあるでしょう。

定員枠が埋まらなると問題になるのは、公定価格等の収入が減ることにより保育所の財政状況が厳しくなることです。なぜなら現行の制度においては、公定価格は原則として子ども一人あたりの単価として定められているため、子どもの人数が減ることで必然的に事業者に入る収入も減ってしまうからです。

保育所は本来、利用したいと思ったときにいつでもだれでも利用できるものであるべきです。よって、定員が埋まっていないこと自体は何ら問題はありません。なぜなら、定員が埋まっていないということはすなわち、新しく子どもが入る余裕を残していることを意味するからです。

問題なのは、それにより保育所の経営が苦しくなってしまうことです。つまり、子どもの人数に応じて収入の大半が決まるという公定価格の仕組みそのものに問題があるというわけです。私たち小規模保育協議会は、小規模保育を運

図表 4-3 小規模認可保育所の定員充足率



営するすべての事業者にとってより良い制度設計がなされるよう、これからも引き続き働きかけていきたいと考えています。