

保育士の採用システムの現状と課題

—保育の質向上に向けた効果的・効率的な採用の在り方—

調査部 主任研究員 池本 美香

目 次

1. はじめに
2. 保育士の採用に関して生じている問題
 - (1) 保育士の採用に関する制度
 - (2) 若年層に偏った採用
 - (3) 私立園中心の採用難
 - (4) 採用コストの増大
 - (5) 保育士登録の取消し漏れ問題
 - (6) 地方における保育士不足
3. 求められる対応策
 - (1) 中高年層の採用拡大
 - (2) 保育士のキャリア形成支援
 - (3) 人材紹介サービスの在り方
 - (4) 子どもと接する職業における就業制限の必要性
 - (5) 採用活動の広域化
4. おわりに

要 約

1. 保育士不足が深刻化するなか、国は賃金の引き上げや業務負担軽減のためのICTの活用促進などを行っているが、保育施設における重大事故の増加など、経験の浅い保育士の増加に伴う保育の質の低下が懸念されている。本稿では、保育士不足の解消および保育の質確保に向けた手法の一つとして、保育士の採用システムの在り方について考察した。
2. 保育士の採用に関して生じている問題としては、次の5点が挙げられる。一つ目は、採用が若年層中心になっており、若年人口が減少するなか採用が難しくなっていること、また新卒採用については、応募する側が複数の園を比較検討せずに、学校の求人票や実習先など一園に応募する傾向があり、その結果としてミスマッチが生じやすく、人間関係などで早期離職する人が多いことである。
3. 二つ目は、採用難は私立園が中心で、公立園は高い採用倍率となっていることである。公立園人気の背景には、将来的に子どもの数が減り、保育ニーズが減少することが予想されるなかで、雇用の安定性、将来的な賃金の上昇、異動で多様な経験ができ、人間関係も固定化しないことがある。そのため、私立園での保育の質の低下が懸念される。
4. 三つ目は、保育事業者がハローワークなど公的なルートでは採用できず、人材紹介業者を利用するケースが増え、その紹介料の負担が重くなっていることである。人材紹介サービスは応募する保育士の側から見て、細かな条件など情報が収集しやすいことに加え、業者によっては就職決定時にお祝い金が支払われることなどメリットが大きい。
5. 四つ目は、採用に際し犯罪履歴のチェック体制が必ずしも十分ではないことである。保育士の登録に取り消し漏れがあり、わいせつ行為などの犯罪で刑事罰を受けた保育士が働ける状態にあった事例も報告されている。取り消し漏れが防げたとしても、最初の保育士登録時の犯歴等のチェックは自己申告であり、刑を終えて2年が経過すれば再度保育士として登録が可能であるなど、不安が残る。
6. 五つ目は、地方においても保育士の採用に苦戦していることである。待機児童解消のために、都市部では家賃補助など給与面での魅力が高まったため、地方での保育士応募が少なくなり、人材紹介業者を通じて採用せざるを得なくなっている。
7. こうした保育士の採用をめぐる問題に対して求められる対応策としては、第1に、保護者の採用とそのルート拡大である。子育て経験のある母親や定年退職者などの採用は、園児の保護者とのコミュニケーションの円滑化など、量的充足だけでなく保育の質向上の観点からもプラスであり、実際、園児の保護者から採用している保育事業者も少なくない。
8. 第2に、保育士の将来にわたるキャリア形成の支援が求められる。潜在保育士の再就職支援を担う保育士・保育園支援センターで、保育士のキャリアを生かした転職活動の支援も行っていくことなど

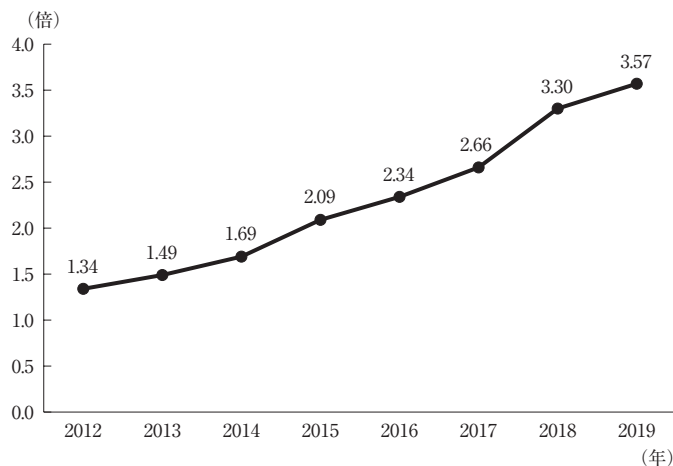
が考えられよう。

9. 第3に、人材紹介サービスの在り方についても議論が求められる。公的な人材紹介の機能強化が期待され、その際、人材紹介業者のノウハウを活用することが考えられる。
10. 第4に、犯罪履歴のシステマティックなチェック体制の構築である。海外の取り組みを参照し、子どもへの接触が不適切な者に対する就業を制限する制度を導入することについて検討すべきである。2000年にできた児童虐待防止法における児童虐待は「保護者がその監護する児童について行う行為」に限定され、保育士の不当な行為を防止する法律がないことも問題である。
11. 第5に、地域間で保育士の獲得競争をするのではなく、都道府県ごとにある保育士・保育園支援センターを一元化し、全国を対象に求人・応募ができるような仕組みを設け、採用活動を広域化することが考えられる。全国の採用に関する情報を一元化することで、採用困難な施設への支援の充実が期待される。

1. はじめに

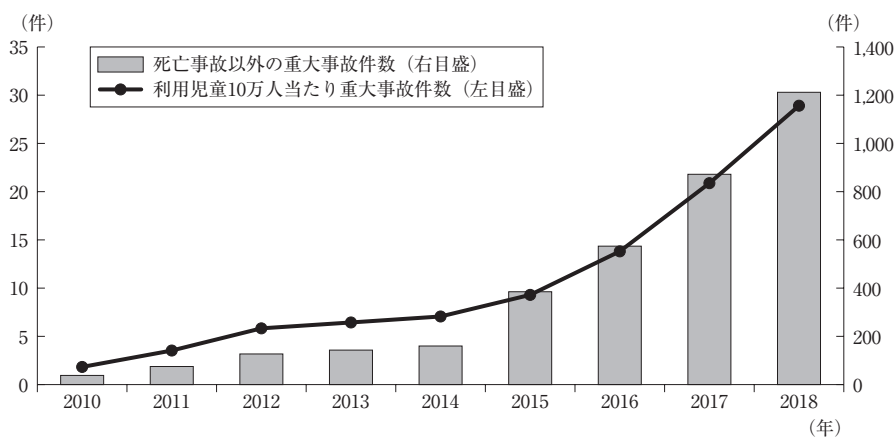
待機児童問題を背景に、保育施設が大量に整備されるなか、保育士不足が深刻化している。保育所の定員は、2014年の234万人から2019年には289万人と、5年間で55万人もの増加となった。この結果、保育士の有効求人倍率は年々上昇、2019年2月時点では3.57倍に達している（図表1）。

（図表1）保育士の有効求人倍率（2月時点）の推移



こうしたなか、経験の浅い保育士の増加などから、保育施設における重大事故が増加傾向にある（図表2）。保育者（以下、保育士資格を持たない職員を含む場合は「保育者」、有資格者は「保育士」と記述）による子どもへの不適切な対応・虐待、パワハラ等による保育者の一斉退職なども報告されており、保育の質に対する不安が高まっている。2019年10月にスタートした幼児教育無償化により、長時間の保

（図表2）保育施設における重大事故件数の推移



（資料）内閣府子ども・子育て本部「教育・保育施設等における事故報告集計」等
 （注）重大事故は治療期間が30日以上、重篤な事故等。2015年以降の事故件数には幼稚園、認定こども園、地域型保育事業、認可外保育施設を含む。2015年以降の利用児童数は保育所、幼稚園、幼保連携型認定こども園、地域型保育事業、認可外保育施設の合計。

育を希望する人が増えたことは、保育士不足を一層深刻化させ、さらなる保育の質低下が懸念される。そこで、本稿では、保育士不足の解消および保育の質確保に向けた手法の一つとして、保育士の採用システムの在り方について考察する。

保育士不足の背景としては、保育士の賃金が低いことや、業務量が多いことが注目され、国は賃金の引き上げ（注1）や業務負担軽減に向けたICTの活用促進などに取り組んでいるが、採用活動にも多くの課題がある。例えば、人材紹介サービスの費用など採用コストが増大していることや、わいせつ行為などで本来登録が取り消されるべき保育士が、登録の取り消し漏れにより保育士として採用可能な状況にあったことなどが報じられている。そのため、保育士不足に悩みながらも、安全確保の観点から、男性保育士の採用に消極的な保育事業者も少なくない。

保育士養成校の学生は、複数の施設を比較検討せずに就職する傾向が見られ、離職率が高いことも指摘されている。私立園では募集しても応募がなく困っている一方で、公立園では高い採用倍率となっていることや、待機児童の多い都市部が高い賃金・手当で保育士を集めるようになった結果、地方でも保育士不足が生じていることなど、保育士不足が偏在している実態もある。こうした採用をめぐる様々な問題を改善することも、保育士不足や保育の質向上にとって重要である。

本稿の構成は、まず第2章で、自治体や保育事業者へのヒアリング（注2）もふまえ、保育士の採用をめぐる問題について見ていく。第3章では、それらの課題に対して、求められる対応策について考察する。

（注1）保育士（民間）の平均勤続年数は8.1年、賃金（決まって支給する現金給与額）は239.3万円で、全産業平均の12.4年、336.7万円を大きく下回っている（厚生労働省「平成30年賃金国造基本統計調査」）。国は、民間保育園等で働く保育士の給与は、2013年度以降約13%（月額約4万1,000円）改善し、さらに技能・経験に応じて月額最大4万円の給与改善を行ったとしている。
（注2）保育事業者へのヒアリングについては、全国認定こども園協会の協力を得た。

2. 保育士の採用に関して生じている問題

(1) 保育士の採用に関する制度

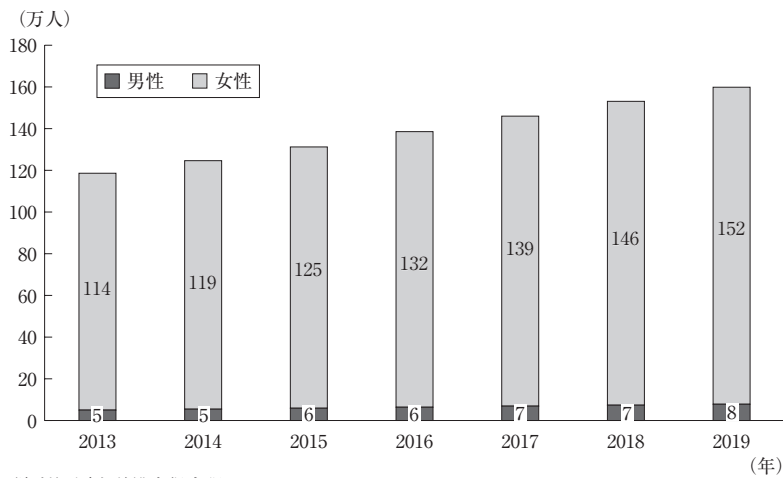
まず保育士の採用に関する制度について確認しておきたい。

保育士とは、児童福祉法第18条の18第1項に「保育士としての登録を受け、保育士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもって、児童の保育及び保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者」と規定されている。保育士の登録制度は2003年にスタートしたもので、現在は保育士資格保有者が保育施設で働く際、保育士登録を行い、保育士登録証を持っていることが求められる。保育士の登録者数は年々増加しており、2019年4月1日時点で約160万人、うち95%は女性で、男性は8万人となっている（図表3）。

このように登録者数が増えているものの、前述の通り保育士の有効求人倍率は上昇傾向にある（前掲図表1）。保育所等（注3）に勤務する保育士資格保有者数は、2017年10月1日時点で約38万人、同年4月1日時点の保育士登録者数1,459,858人に占める割合は約4分の1となっている。残りの4分の3が潜在保育士であり、その数は100万人を超える。

保育士資格の取得方法は、①厚生労働大臣の指定する保育士を養成する学校及びその他の施設（大学、

(図表3) 保育士登録者数の推移(4月1日時点)



短期大学、専修学校等)を所定の課程を履修したうえで卒業するか、もしくは②各都道府県で行う保育士試験に合格するかの二通りがある。保育士試験は、受験資格(大学・短大等に2年以上在学、児童福祉施設実務経験5年以上、幼稚園教諭免許状有など)を持つ者に限定されている。2018年度では、指定保育士養成施設での資格取得者が39,909人、保育士試験での取得者が19,483人と、試験による取得が全体の3分の1程度となっている。

幼稚園教諭の免許については、学校教員免許の一つとして10年ごとの更新が必要となっているが、保育士資格や登録については更新制とはなっていない。ただし、子どもの安全確保の観点から、禁錮以上の刑に処せられたこと等により欠格事由に該当することとなった場合には、保育士登録が取り消され、保育士として勤務できないようにする制度が設けられている。

保育所については、国が保育士の配置基準を定めている。子どもの年齢別、保育施設の種類別に異なり、さらに国の基準をもとに自治体ごとに基準が定められている。国の基準(注4)は、子どもと保育士の比率について、0歳児が3:1、1~2歳児が6:1、3歳児が20:1、4歳以上児が30:1となっている。なお、小規模保育事業の一部や事業所内保育事業、企業主導型保育事業については、必要な保育士数の2分の1まで、認可外保育施設については3分の2まで、保育士資格を持たない者を配置することが認められている。保育士資格を持たない者については、2015年度からスタートした子ども・子育て支援新制度により、都道府県が実施する30時間程度の子育て支援員の研修を受け、その認定証を持っていることが求められている。

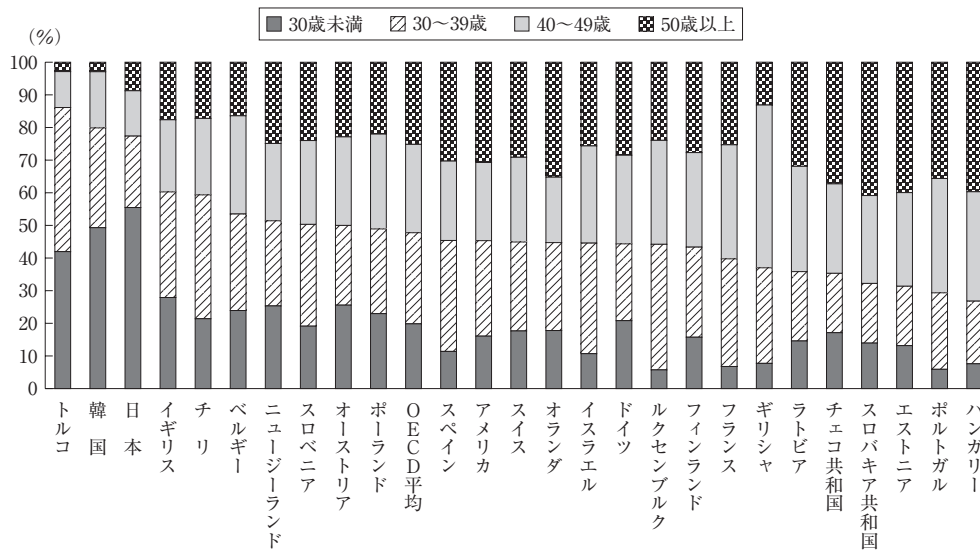
次に、保育士の採用に関して生じている問題として、①若年層に採用が偏っていること、②公立園に応募が集中していること、③保育事業者の採用コストが増えていること、④保育士の登録取り消し漏れが生じていること、⑤地方で保育士が不足していること、それぞれについて詳しく見ていきたい。

(2) 若年層に偏った採用

一つ目の問題は、保育士の採用が若年層中心になっていることである。保育者の年齢構成を見ると、

わが国では他国と比べて20歳代の割合が高く、若年層中心の職場となっている（図表4）。常勤保育士の採用者数のうち、約4割が新卒採用である（注5）。ところが、採用のメインである若年層の人口は減少傾向にあり、かつ女性の活躍推進に向けた国の取り組みなどもあって、女性の就職先が多様化するなかでは、若年女性の採用は難しくなる。国の推計によれば、20歳人口は2005年の144万人から2015年には123万人、2025年には108万人に減少する見通しである。

（図表4）保育者の年齢構成（3歳以上）



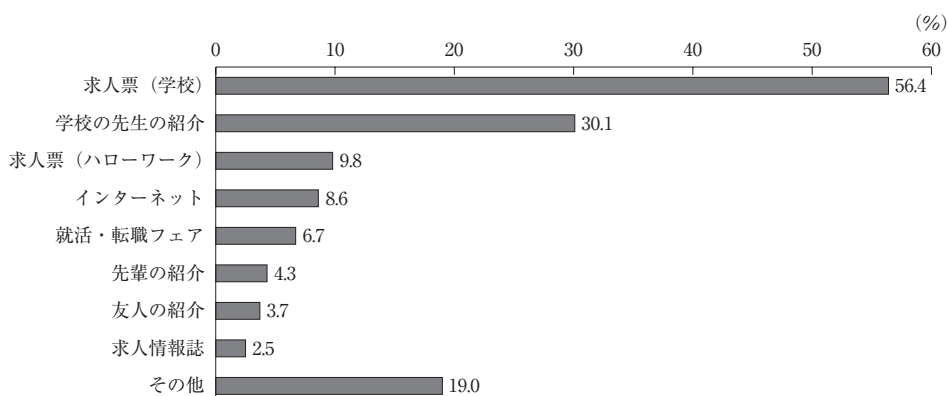
（資料）Starting Strong 2017, Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care Figure 3.6

新卒採用については、学生は多くの園の情報を収集して比較検討し、複数の園に応募するのではなく、学校の求人票や実習先など一つの園に応募して就職する傾向が見られ、その結果、ミスマッチが生じ、離職率が高くなっているという問題が指摘されている。保育学生の就職活動に関するアンケート調査結果によれば、就職活動での情報収集方法は「求人票（学校）」と「学校の先生の紹介」に偏っている（図表5）。同調査によれば、複数の園に同時に応募した者は四人に一人に過ぎず、就職活動で応募・面接した園が「1園」の人が過半数を占めている。保育施設の側から見ても、最も効果のあった採用経路として、新卒採用では「学校訪問（就職課等）」「資格取得実習受け入れ」「養成校教員等の推薦」を挙げる割合が高くなっている（図表6）。

厚生労働省の調査によれば、新規高卒就職者の約4割、新規大卒就職者の約3割が、就職後3年以内に離職しているとされる（注6）が、前述の保育学生の就職活動に関するアンケート調査結果では、3年以内に新卒で就職した園を辞めた割合が58%と、一般企業と比べて保育士は早期の離職割合が高くなっている。そして、最初の園を辞めた理由としては「人間関係」を挙げる割合が最も高くなっている。

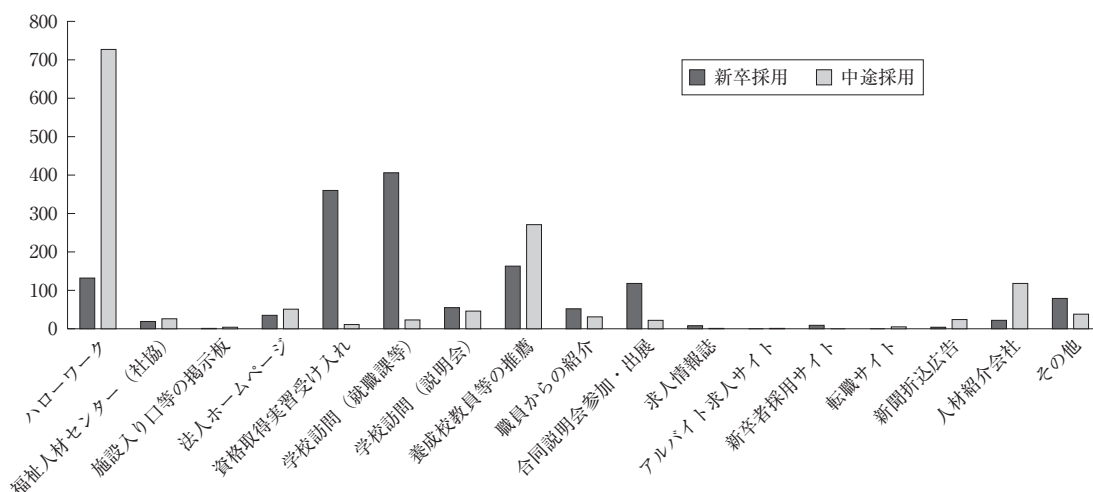
採用の対象としては、人口のボリュームが多い中高年層への拡大も検討されるべきだが、中高年層が保育士資格を取得することは容易ではない。中高年層にとっては、養成校での資格取得は学費の面でも時間の面でも負担が重く、試験での資格取得も受験資格が求められることや、暗記中心の試験に合格す

(図表 5) 保育学生の就職活動での情報収集方法



(資料) 株式会社ネクストビート調べ。https://www.nextbeat.co.jp/news/40 (2020年3月6日取得)
(注) 保育士資格を持つ20~50歳男女に対するインターネットアンケート調査 (2017年8月、有効回答数163人) による。

(図表 6) 正規職員募集にあたり最も効果のあった採用経路



(資料) 福祉医療機構「保育人材に関するアンケート調査結果」2017年
(注) 正規職員募集に最も効果のあった採用経路の回答施設数。

るハードルも高い。試験の合格率 (受験申請者数に占める全科目合格者数) は26% (2018年度実績) にとどまる。保育士資格がなくても働くことができる子育て支援員の制度が2015年にスタートし、都道府県ごとに子育て支援員の研修が実施され、子育て支援員の認定が行われているが、支援員の認定を土台として保育士資格を取得する仕組みは設けられていない。子育て支援員研修は、現状、無資格で保育現場で働いている人が主に受講しており、未経験者を保育士資格取得につなげることには役立っていない。

(3) 私立園中心の採用難

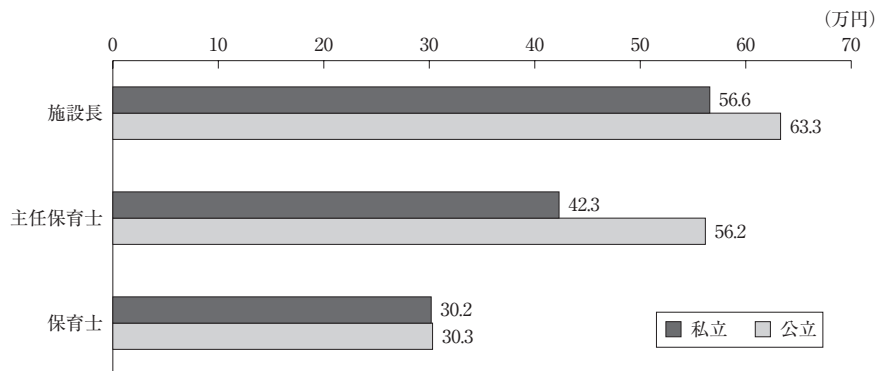
二つ目の問題は、私立園では応募が少なく採用に困っている一方で、公立園には応募者が多く、高い採用倍率になっていることである。

公立園人気の背景には、第1に雇用の安定性がある。子どもの数は将来的に減っていくため、当面は

女性の就業率上昇によって保育ニーズは維持されるが、いずれは減少に転じる見通しである（池本・立岡 [2017]）。そのため、就職した園で将来にわたって働き続けることができるという見通しが立ちにくい状況にある。しかし、公立園へ就職すれば、自治体の他の部署への配属などで雇用の安定性は確保される。第2に、賃金面の魅力である。就職当初は公立と私立で賃金に大きな差はないが、公立の場合は長く働き続けることで賃金が上昇する（図表7）。第3に、大きな自治体であれば異動の機会があることである。異動により多様な経験ができたり、人間関係が固定化しないというメリットがある。

そのため、公立園の場合、保育士資格のほかに公務員試験に合格する必要があるものの、採用倍率は高く、狭き門となっている。

（図表7）保育所の職種別常勤職員1人当たり給与月額（私立・公立）



（資料）内閣府「令和元年度幼稚園・保育所・認定こども園等の経営実態調査集計結果<速報値>」
 （注）2019年3月分の月額給与の他、2018年度分の賞与の1/12が含まれる。

他方、私立園は、雇用の安定性や将来的な賃金についてハンデがある。小規模なところが多いため、人間関係がこじれると辞めざるを得ず、異動により多様な経験を積むことも難しい。ただし、私立園においても差がある。保育理念や活動内容に魅力があり、入園希望者が多いような園では、採用にさほど苦勞していない実態も聞く。しかし、概して私立園では採用難が生じ、保育の質の確保が難しくなっている。

（4）採用コストの増大

三つ目の問題は、応募が少ない状況のなか、保育事業者が人材紹介業者を利用するケースが増え、その紹介料の負担が重くなっていることである。人材紹介業者は、転職エージェントなどとも呼ばれ、応募者である保育士は人材紹介サービスを無料で利用できる（注7）一方、人材紹介サービスを利用して採用が決定した際に、保育事業者は紹介手数料を支払う仕組みである。その紹介手数料の相場は採用決定者の初年度理論年収の35%程度とされ、年収400万円とすれば一人採用する紹介手数料は140万円となる。東京23区内で保育所を開設した法人が、保育士を集められずに人材紹介業者を利用し、14人の紹介を受けて1,400万円の手数料を支払った事例などが報道されており（注8）、保育事業者へのヒアリングでも、紹介手数料の負担について指摘があった。

保育士確保に向けて、国も保育士・保育園支援センターの設置を進めている。これは潜在保育士の再就職に関する相談や求人情報の提供のほか、保育園の離職時や保育士登録の際にセンターへの登録を促し、就職支援などを行うことを目的としており、45都道府県（63カ所）に設置されている（2018年6月時点）。そのほか、ハローワークでも「保育士マッチング強化プロジェクト」として、未充足の保育士求人について、ハローワークが保育園を訪問し、求人条件等の見直しに向けた相談・援助を実施したり、他地域のハローワークとの連携や、保育の実情や魅力等を発信するために保育園見学会や説明会の開催などを行っている。しかし、そうした公的なルートでは希望に合った保育士を確保できず、人材紹介業者を利用することで、無事採用できたケースが見られる。

人材紹介サービスの利用が増えている背景には、就職を希望する保育士の側から見て、利用するメリットが大きいこともある。給与、仕事内容、職場の人間関係など、十分な情報収集をしたうえで就職を決めることができる。また、見学や面接に同行してくれるなどのサポートがあることに加えて、業者によっては就職が決まると10万円のお祝い金が支払われるところもある。

(5) 保育士登録の取り消し漏れ問題

四つ目の問題は、犯罪履歴のチェック体制が万全ではないことである。例えば、わいせつ行為などの犯罪で刑事罰を受けた保育士の登録が、3県で計4名取り消されていなかった事例が明らかになり（注9）、登録の取り消し漏れで、本来働くことができない保育士が働ける状態にあった。

保育士登録の取り消し漏れが生じた背景には、都道府県の事務負担が重いことがある。取り消し漏れの報道を受け、厚生労働省が2018年3月20日に都道府県宛に通知した「保育士登録の取消しに関する事務について」によれば、都道府県は欠格事由に該当した保育士自身や保育施設からの報告を受け、当該保育士、勤務先、市町村等に情報提供を求め、その事案の裁判の傍聴等により状況の把握に努めることなどが想定されている。欠格事由に該当する保育士を把握した都道府県と、その保育士の登録を行った都道府県が異なる場合は、登録先都道府県に通知することや、保育士登録証が返納されなかった場合は、その保育士登録番号を都道府県のホームページに「保育士登録証の未返納者」として掲載することも想定されている。そもそも保育士や保育施設が自らの不祥事を県に届け出ることが期待しにくく、保育士の不祥事を知った同僚や園児の保護者などにも、通告することは制度上求められていないため、都道府県の情報収集力次第で、登録取り消し漏れが起こる状況となっている。

もっとも、登録取り消し漏れが防げたとしても、安心とは言えない状況もある。保育士登録の制度自体が、子どもの安全確保に必ずしも十分でないためである。まず、最初の保育士登録の際、犯歴等については自己申告であり、警察の記録などはチェックされていない。また、保育施設が保育士を採用する際、保育士登録証は確認しているが、その登録証が本来返納すべき未返納登録証でないかまでチェックすることは求められておらず、登録が取り消されているにもかかわらず保育事業者が採用してしまうリスクがある。

加えて、欠格事由に該当し、登録を取り消した保育士についても、制度上、刑を終えてから2年が経過すれば再度登録し、保育士として働くことができる。ちなみに、幼稚園教諭の場合は、教職員免許法の規定により、禁錮以上の刑に処せられた場合、刑の執行が終了してから10年が経過しないと免許が復

活しない制度となっており、幼稚園教諭と保育士で就業禁止期間に大きな差がある。

自治体等へのヒアリングからは、保育所等においても、園児に対する保育士によるわいせつ行為が疑われるケースの報告を受けることがあるが、被害園児の保護者が訴えを起こさないため、登録取り消しに至らないことも多い実態が浮かび上がる。ある県では、保護者の訴えこそなかったものの、問題保育士が別の保育施設に勤務することは、子どもの安全確保の観点から見過ごせないとの判断で、県の裁量で登録を取り消した。しかし、保育士側に訴えられるリスクもあることから、そこまで踏み込んだ対応をする都道府県は少ない。よって、登録取り消しには至らなかったものの安全とはいえない保育士を、保育事業者が採用するリスクが存在する。

公立学校の教職員については、毎年文部科学省の調査で、体罰やわいせつ行為等により懲戒処分を受けた教員の数公表されているが、幼稚園および保育所については調査自体行われていないため、被害の実態も明らかになっていない。2003年に保育士登録制度ができてから2019年4月1日までに保育士登録が取り消された人数の累計は76人（男性50人、女性26人）であった。過去1年間では8人となっている（注10）が、公立学校の教職員ではわいせつ行為等により懲戒処分を受けた者が2018年度に282人（注11）であったことと比較すると、本来保育士登録が取り消されるべきケースや就業制限をすべきケースが見過ごされている可能性も考えられる。公立学校ではわいせつ行為等により懲戒処分等を受けた者が2018年度に過去最多となり、文部科学省はこれを「極めて深刻」と受け止め、対策を検討する方針が示されている（注12）。

(6) 地方における保育士不足

五つ目の問題は、地方における保育士不足である。地方では、保育施設の新設に伴って保育士が不足しているのではなく、待機児童解消のために保育士を確保する必要がある都市部で給与水準が高まる傾向にあるため、保育士がより条件のよい都市部に移ることで、保育士確保が困難になっている。例えば、待機児童が最も多い東京都世田谷区では、保育士確保のために出張相談会を行っており、区内の認可保育園等の保育士に月82,000円までの家賃補助制度も設けられている。東京都では2017年度、保育士一人当たり月額平均44,000円の給与補助も行っており、保育士の就職先として、給与面での魅力が高まることで、地方から都市部に保育士が移動する状況がある。

家賃補助は、国の保育士宿舍借り上げ支援事業によるもので、待機児童解消加速化プランに参加する市町村（特別区を含む）が実施する場合、国が費用の2分の1を負担する。国は家賃補助の対象となる保育士を、当初採用された日から5年以内としていたが、10年以内に拡大している。このため、待機児童がいないため国の家賃補助が受けられない地方も保育士確保に苦戦しており、地方の保育事業者からも、人材紹介業者を通じて保育士を確保せざるを得ない状況があるとの指摘があった。

次章では、以上の問題に対して求められる対応策について考察する。

（注3）保育所、保育所型認定こども園、幼保連携型認定こども園、小規模保育事業所の常勤の保育士資格保有者。

（注4）児童福祉施設の設備及び運営に関する基準。

（注5）厚生労働省「社会福祉施設等調査」第16表-1。2016年10月1日から2017年9月30日の採用者に占める新卒採用の割合。

（注6）厚生労働省「新規学卒就職者の離職状況（平成28年3月卒業者の状況）」による。

(注7) 転職希望者から手数料を徴収することは法律で禁止されている。

(注8) 朝日新聞2020年2月7日「人手不足の保育・介護業、紹介料高騰に悲鳴 自民が議連、対策へ議論」など。

(注9) 日本経済新聞電子版2019年6月19日「保育士登録取り消し漏れ 刑事罰で愛知など」。2019年6月18日の厚生労働省根本大臣の会見でも、この件について記者の質問を受け、「法務省とよく連携して検討していきたい」と発言している。

(注10) 厚生労働省が登録事務処理センターに聴き取ったもの。

(注11) 文部科学省「公立学校教職員の人事行政状況調査」。

(注12) 2019年10月30日衆議院文部科学委員会において萩生田文部科学大臣が「児童生徒を守り育てる立場にある教師が、同僚教師に対して複数で暴力行為などを繰り返すことや児童生徒に対してわいせつ行為などを行うことはあってはならないこと」であり、「教師として適正な資質、能力を持つ者のみが教壇に立つような採用、免許は人事管理等の在り方に関し、法制上の考慮すべき論点も含めて、専門家の意見を聞きつつ検討」と発言している。

3. 求められる対応策

(1) 中高年層の採用拡大

第1に、若年層に偏った採用を改めるため、中高年層の採用促進策を検討することである。すでに静岡県など自治体レベルで、中高年層の採用に力を入れる動きも見られる。子育て経験のある母親や定年退職者には、保護者とのコミュニケーションの円滑化など、量的充足だけでなく保育の質向上の観点からもプラスの面が大きいと考えられる。新卒採用や若年層中心の中途採用に偏るのではなく、保育現場における中高年の活用に向け、短時間正社員など勤務形態の多様化、配置基準の見直しなどによる業務負担の軽減などに加え、保育士資格の取得方法の見直しも期待される。

ポイントの一つは、子育て支援員や他の職業経験者の実績を保育士資格取得にあたって考慮することである。2015年から保育士資格を持たない者が保育現場で働くために、都道府県による子育て支援員の認定が行われており、一定の研修に参加することで支援員の認定証が発行されているが、そうした支援員の認定の所持や他の職業経験は保育士資格取得にあたって考慮されない。海外では様々な学習や保育現場での就業経験が保育士資格取得のポイントとして扱われるため、中高年層でも保育士資格が取得しやすくなっている。

ポイントの二つ目は、保護者からの採用とそのルート拡大である。保育事業者へのヒアリングでは、保護者から保育者を採用し、成功しているケースが少なくない。保護者は保育理念や活動内容などを理解していることから、採用後のミスマッチも少ないと評価されている。現状、有資格の保護者に施設の方から声をかけて採用に至るケースが多いが、今後は資格未取得の保護者であっても施設で働きながら、ICTを活用したオンライン講座などで保育士資格取得ができる環境を整備することなども期待される。保育施設において保育士を養成するこうした仕組みは、園児の祖父母の世代からの採用を増やせる可能性もある（注13）。

(2) 保育士のキャリア形成支援

第2に、長期的な保育士のキャリア形成に向けた支援である。保育士・保育園支援センターでは、有資格者を就職させることに力を注いでいるが、今後は子どもの数の減少で保育施設の減少も予想されるなか、保育士の将来にわたるキャリアに関するサポートについても、保育士・保育園支援センターが担っていくべきである。スウェーデンでは、保育者のキャリアとして園長のほか、大学教員、学校管理職、自治体の職員などになるケースがある（OECD [2012]）。わが国でも今後、子どもの数の減少に伴い、

保育施設の減少も予想されるなか、保育士のキャリアを生かした転職活動の支援にも力を入れる必要がある。

あわせて、小規模施設でも経験を広げられるように、施設間の連携により他の保育施設、あるいは学校や放課後児童クラブなどの関連施設での就業経験ができるようにすることなども期待される。

(3) 人材紹介サービスの在り方

第3に、人材紹介サービスの在り方についても議論が求められる。人材紹介業者の活用は、効果的な採用方法についての情報が得られたり、採用の事務負担が軽減されたり、短期間で採用に至ったり、効果的・効率的な採用方法となっている。しかし、保育事業者にとって、その費用は負担となっている。

保育事業者の紹介料の負担を軽減するためには、公的な人材紹介の機能を強化するのも一策である。例えば、待機児童が多く保育所の大量整備を進める東京都世田谷区や神奈川県横浜市では、自治体の事業として、保育事業者に対して、保育士確保に関するアドバイザーやコンサルタントを派遣しているほか、自治体独自に、無料で求人情報を掲載できる就職情報サイトを設けている。その際、ノウハウのある人材紹介業者や民間のコンサルタントを積極的に活用している。

世田谷区の保育人材情報サイト（注14）では、各園の求人情報に加え、自治体としての保育の特徴や生活の場としての魅力などもあわせて発信している。自治体として、勤務条件に加え、保育施設の特徴や魅力などより詳しい情報を発信することや、若年層人口の減少や時間的制約がある人の増加といった労働市場の変化にあわせて、採用活動の見直しを促すことが期待される。

(4) 子どもと接する職業における就業制限の必要性

第4に、子どもへの接触が不適切な者に対してシステマティックな就業制限制度を構築することである。

そうした制度は、アメリカ、ニュージーランド、韓国など多くの国で既に整備されており（注15）、なかでもイギリスの事例が参考になる。イギリスでは1990年代に入って、子どもが子どもをケアする立場の者から性的虐待を受ける事態が増え始め、子どもと接触する業務に就くことが不適切と見られる人物の就業を禁止する方策が検討されるようになった（横山 [2017] p.107）。1999年の児童保護法（Protection of Children Act 1999）により、そうした人物の名簿を作成し、採用時にこの名簿に記載されているか否かを確認し、名簿記載者を雇用してはならないとした。この名簿記載対象者は、対児童犯罪により裁判所が子どもを対象とする業務に就く資格を剥奪するケースのみならず、雇用主が不適切とみなして解雇した場合や、事業主が届け出た解雇予定者も含む。子どもの安全確保の観点から、刑が確定していない者も含めて就業を制限するものとなっている。雇用主には、不適切と考えられる人物について、DBS（Disclosure & Barring Service）に届け出ることも義務付けられている（注16）。ただし、名簿への記載に対する上訴や名簿記載の除去等の詳細な手続き措置を定めて、被記載者の保護のための手段も講じられている（横山 [2017] p.113）。

なお、DBSとは、2012年に設置された国の機関で、就業不適切者名簿への記載や削除、名簿に記載があるか否かの照会に応じている。照会は採用に応募する者が自身で行い、発行された証明書を就職先に

提出し、保護者にも見せることができる。保育者の場合は、警察の記録（Police National Computer (PNC)）と就業不適切者名簿がチェックされる。費用は44ポンド（ボランティアの場合は無料）、証明書の発行までには8週間程度かかり、証明書には偽造を防ぐために透かしも入っている。イギリスでは、こうした就業不適切者名簿の作成による行政法規上の児童保護対策に加え、2000年の性犯罪法により、子どもにとって「信用ある地位」にある者がその地位を濫用して性的行為を行った場合について、「信用ある地位の濫用」の罪も創設されている（横山 [2017] p.146）。子どもに接触する業務への就業不適切者名簿の確認は、「信用ある地位の濫用」の罪を予防するための事前措置（横山 [2017] p.150）となっている。2017年3月31日時点で、子ども及び高齢者や障害者などに接する業務への就業不適切者は6万4,000人となっている（National Audit Office [2018]）。

わが国においても、こうしたイギリスのような仕組みを参考にするか、あるいは、幼稚園教諭に関する仕組みも援用可能である。幼稚園教諭については、学校教員の制度にもとづき、免許が失効した場合、官報に「教育職員免許状執行公告」としてその氏名が公表される。文部科学省のホームページでは、未返納教員免許状一覧を掲載し、採用時にその免許の有効性を確認するよう学校に求めている。厚生労働省も里親の登録に関しては、里親希望者から同意を得たうえで、その本籍地の市町村に対して犯歴情報の照会を行うこと、および児童相談所に対して里親希望者に関し、児童虐待相談として対応した事案の有無等を照会することを求めており（注17）、保育士の採用についても同様の照会を求めるとも考えられる。

(5) 採用活動の広域化

第5に、採用活動の広域化である。国は都道府県ごとに保育士・保育園支援センターを設置し、近隣から保育士を採用することを想定しているが、近隣で採用できない場合に、他の自治体のハローワークと連携したり、他の自治体まで出張相談会に出かけるなどの対応が行われている。都市部が高い賃金や家賃補助をつけ、地方で採用が困難になり、人材紹介サービスの費用負担が重くなっている状況が報告されている。こうした状況に対しては、地域間で保育士の獲得競争をするのではなく、全国を対象に求人・応募ができるようにすることが有効である。

ニュージーランドでは、国が保育者や教員専用の求人サイト（注18）を設けており、求職者が地域やフルタイム・パートタイムなどの条件を設定して全国の求人から検索することができる。求人情報には、国の教育評価機関（ERO）による各園の評価レポートへのリンクも貼られており、園側からの情報提供だけでなく、客観性の高い情報もふまえて応募を検討できる。

わが国でも都道府県ごとの保育士・保育園支援センターを一元化し、全国の求人情報から検索できるようにすることが考えられる。その際、求人情報には写真や動画なども活用し、施設の特徴やその地域の生活についての情報などを伝えられるようにすることや、将来的には国の評価機関による評価レポートにもアクセスできるようにすることが期待される（池本 [2016]）。

全国の情報を一元化することで、採用が困難な施設へ労働条件の見直しなどのアドバイスを行ったり、遠隔地で人の確保が難しい施設に引っ越しの費用を補助したりするなど、国全体を見渡すことで効果的な支援を行うことが期待できる。また、その運営については、民間の就職情報会社など、ノウハウのあ

る民間事業者を積極的に活用すべきである。

さらにニュージーランドでは、2019年度に国が400万NZ\$の予算をつけて、民間の人材会社の協力も得ながら、海外からも保育者を集める動きがあり、その転居費用を国が補助する方針が打ち出されている（Package to Support ECE Teacher Supply）。わが国でも外国人の子どもも増えるなか、外国人の保育者を増やすことや、海外で保育士資格を取得した日本人を呼び戻すことなども、今後は検討が期待される。

(注13) 祖父母世代が保育士になった事例としては、高田勇紀夫『じーじ、65歳で保育士になったよ』幻冬舎（2018年）がある。

(注14) <https://setagaya-hoiku.jp/>

(注15) 保育者の採用の際、子どもと接する業務への就業不適切者名簿を確認するのは、イギリスに限らず、他の国でも広く行われている（向井・大月 [2005]）。ニュージーランドでは、保育者の登録が3年ごとに更新され、その際、犯歴等もあわせてチェックされる。さらに海外に滞在中の犯歴についても、過去10年に1年以上滞在した国の警察の証明書を提出させることが保育施設に推奨されている（Ministry of Education [2014]）。韓国では2005年に性犯罪者に対する就業制限規定が新設され、刑の執行終了後10年間就業が制限されていたが、2018年の法改正で制限期間が個々の事件について判決時に宣告する内容に改められた（藤原 [2018]）。アメリカでも犯歴のチェックが、保育者だけでなくバスの運転手や調理担当者にも求められ、親は保育施設のすべての大人がチェックを受けているかを確認することが重要だとされ、犯歴のチェックは5年ごとに行うことも求められている（<https://www.childcareaware.org/families/child-care-regulations/background-checks/>）。

(注16) 届出方法はオンラインもしくは郵送である。

(注17) 厚生労働省子ども家庭局家庭福祉課長「里親の登録業務の適正な実施について」（子家発0309第2号・2018年3月9日）。

(注18) <https://gazette.education.govt.nz/>

4. おわりに

国の検討は保育士の量的な充足に向けた対策に集中しているが、保育者による子どもに対する不適切な対応や、採用した保育者が定着しない、優秀な人材が確保できないなど、採用を巡って保育施設側の心配や負担が増している。本稿では、こうした採用の質的な問題に対する検討が不十分な現状に対して、保育士の量的充足とともに保育の質向上に向けた効果的な採用の在り方について考察した。

若年層の人口が減り、女性の就職先が多様化するなか、新卒を養成校の紹介で採用する従来の採用方法から、中途も含め幅広い候補者から最適な人材を採用する方法への転換が求められている。保育者の採用・定着に関する保育現場の負担軽減、および保育者が働き甲斐のある職場に就職・定着することや、優秀な人材の参入によって保育の質を向上させることについて検討が期待される。

保育士の登録取り消し漏れの問題については、学校の教員についても、わいせつ行為による懲戒処分が増していることへの対策が検討されている状況にあり、海外では子どもに接する業務への就業制限の問題として、保育士と教員の制度が一体的に検討されている。本稿では、男性の保育士採用の障害として、海外の就業制限の制度を参照したが、この問題は何より子どもの安全確保の問題として、早急に検討すべきである。わが国では児童虐待の深刻化に伴い、2000年に「児童虐待の防止等に関する法律」が制定されたが、この法律における児童虐待は「保護者がその監護する児童について行う行為」であって、保育者や教員の行為は含まれていない。イギリスにおける「信用ある地位の濫用」の罪の創設や、子どもと接触する業務への就業不適切者名簿は、わが国においても検討すべき時期にあると考えられる。

(2020. 3. 26)

参考文献

- ・ Disclosure & Barring Service [2019]. Barring referrals: Your guide to how and when to make one
- ・ Disclosure & Barring Service [2018]. Regulated activity with children in England
- ・ Ministry of Education [2016]. Vulnerable Children Act 2014: A practical guide for Early Childhood Education Services, Nga Kohanga Reo, Playgroups, Schools and Kura, New Zealand
- ・ National Audit Office [2018]. Investigation into the Disclosure and Barring Service (Report by the Comptroller and Auditor General), UK
- ・ OECD [2012]. Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Japan
- ・ OECD [2018]. Results from TALIS Starting Strong 2018: Japan (http://www.oecd.org/education/school/Country_Note_Japan.pdf)
- ・ OECD [2019]. TALIS: Providing Quality Early Childhood Education and Care (Results from the Starting Strong Survey 2018)
- ・ 池本美香 [2015]. 「保育士不足を考える」日本総合研究所『JRIレビュー』2015 Vol.9, No.28
- ・ 池本美香 [2016]. 「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」日本総合研究所『JRIレビュー』Vol.4, No.34
- ・ 池本美香・立岡健二郎 [2017]. 「保育ニーズの将来展望と対応の在り方」日本総合研究所『JRIレビュー』2017 Vol.3, No.42
- ・ 藤原夏人 [2018]. 「韓国：性犯罪者に対する就業制限」国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』No.275-2
- ・ 向井紀子・大月晶代 [2005]. 「性犯罪者情報の管理・公開（諸外国の制度）」国立国会図書館『レファレンス』
- ・ 横山潔 [2017]. 『イギリス性犯罪法論』成文堂