

量から質へ、保育政策の転換(1)

～質向上の最重要課題は保育人材の確保～

ライフデザイン研究部 研究員 小林 菜

1.保育の受け皿(量)の拡大から、保育の質を重視した政策に

こども家庭庁は、2024年12月20日に「保育政策の新たな方向性」を公表した。待機児童対策を中心とした「保育の量の拡大」政策は一定の成果をあげたとして、2025年度から2028年度末を見据えた保育政策では「量から質への転換」を推進するとしている。

「量から質への転換」を行うために設定されたのが、「地域のニーズに対応した質の高い保育の確保・充実」「全てのこどもの育ちと子育て家庭を支援する取組の推進」「保育人材の確保・テクノロジーの活用等による業務改善」の3つの柱である。以下、公表された資料をもとに、それぞれの柱の内容と背景について確認する。

(1)1つ目の柱:地域のニーズに対応した質の高い保育の確保・充実

1つ目の柱では、(一元的な対策ではなく)地域の現状や課題に合わせた保育提供体制を整えることの重要性が提示された。併せて、保育の質の確保・向上の取組を進めるとしている。

背景に、待機児童の大幅な減少により、個別のニーズに関心と資源を集中できるようになってきた状況と、人口減少の問題がある。こども家庭庁「保育政策の新たな方向性(参考資料)」によれば、待機児童は2024年4月1日時点で2,567人まで減少した。依然として都市部を中心に待機児童が生じているものの、過疎地域などでは保育所等の定員充足率が低下してきており、保育提供体制の地域別での計画的な整備が必要となっている。

また、保育の量の拡大により待機児童が大幅に改善された一方で、保育現場での事故や不適切な対応事案なども発生している。安心・安全な質の高い保育提供体制の強化が必要となっており、具体的な施策に職員配置基準(子どもの年齢や人数に応じて最低限必要とされる保育士の数)の改善などが掲げられた。これにより保育士1人当たりの担当するこどもの数が減り、よりきめ細やかな保育が可能となる。

(2)2つ目の柱:全てのこどもの育ちと子育て家庭を支援する取組の推進

2つ目の柱では、「(家庭外での)保育の必要性のある家庭」への対応だけでなく、全てのこどもの育ちを支えるための取組みや、家族支援、地域の子育て支援の強化が掲げられた。

具体的な施策として、月一定時間までの利用可能枠の中で、就労要件を問わず時間単位等で保育所等を柔軟に利用できる「こども誰でも通園制度」（2025年4月より制度化、2026年4月より本格実施予定）などが創設された。

(3)3つ目の柱:保育人材の確保・テクノロジーの活用等による業務改善

3つ目の柱では、業務の効率化と保育の質の確保・向上を図るために、保育人材の確保の一層の促進と、テクノロジーの活用等による業務改善の推進が掲げられた。

こども家庭庁「保育政策の新たな方向性（参考資料）」では、その背景として、保育士の有効求人倍率は2024年4月時点で2.42倍と全職種平均（1.18倍）と比べて高い水準となっていること（注1）、後述する配置基準の改善や「こども誰でも通園制度」の制度化により保育士が引き続き必要となる見込みなどが挙げられている。

2.保育の質向上の最重要課題は保育人材の確保

「量から質への転換」を支える3つの柱の内容と背景について概観したが、質の高い保育の提供や全てのこども・家庭への支援は、保育士が確保されている前提で可能になる。そのような意味で、3つ目の柱「保育人材の確保・テクノロジーの活用等による業務改善」（とりわけ保育人材の確保）が最重要課題といえる。

そこで本稿では、保育士不足が叫ばれる現状と背景について整理したうえで、保育人材確保へ向けた今後の対策のあり方について考察する。

3.今後追加で保育人材が必要となる要因

今後保育所の利用者数は減少することが見込まれている（注2）。利用者数が減少すれば、今後必要となる保育士数も減るはずである。待機児童の大幅な減少や人口減少による定員割れも指摘されるなか、なぜ保育士不足がまだまだ叫ばれるのだろうか。

現状においても保育士の有効求人倍率は全職種平均と比べて高い水準であり、保育業界では人材不足が続いているが、今後さらに保育人材が必要となる要因として以下の3点が挙げられる。

(1)職員配置基準の改正

2024年度に制度創設以来76年ぶりに、4・5歳児の職員配置基準（こどもの数に対する保育士の数）が、30対1から25対1へと改善された。3歳児の職員配置基準もあわせて20対1から15対1への改善が図られ、今後は1歳児の職員配置基準についても6対1から5対1への改善が早期に進められる予定である。これにより、最低限必要な職員数が、4・5歳児と1歳児でこれまでの1.2倍、3歳児については1.33倍になる。

(2)こども誰でも通園制度の創設

子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律（2024年6月成立）により、全てのこどもの育ちと子育て家庭を支援するために「こども誰でも通園制度」が創設された。0歳児から2歳児の約6割はいわゆる未就園児であり（注3）、保育所等において全てのこどもや家庭への支援強化を行っていく場合、それらのこどもたちをサポートするための人材が必要になる。

(3)特別な配慮を必要とするこどもたちへの支援

全てのこどもの育ちを保障する保育の充実には、特別な配慮を必要とするこどもたちへの支援も含まれる。こども家庭庁「保育所等における障害のあるこどもの受入れについて」（2024年12月5日公表）では、各市区町村で、おおむね障害のあるこどもも2名に対し保育士1名の配置を標準とするよう明記されている。保育所等における障害のあるこどもや医療的ケア児の受入れは増加しており（注3）、ニーズに応じた丁寧なサポートを行うためには、人材が今後さらに必要となることが見込まれる。こども家庭庁の市区町村に対する調査（注4）では「少子化に伴い児童数は減少しているが、支援の必要な子が増加していることから、保育士の確保の必要性が非常に難しい（政令指定都市・中核市以外の市）」といった回答もあり、多様なニーズに応じた丁寧な支援を行っていくためには、保育人材が今以上に必要となる。

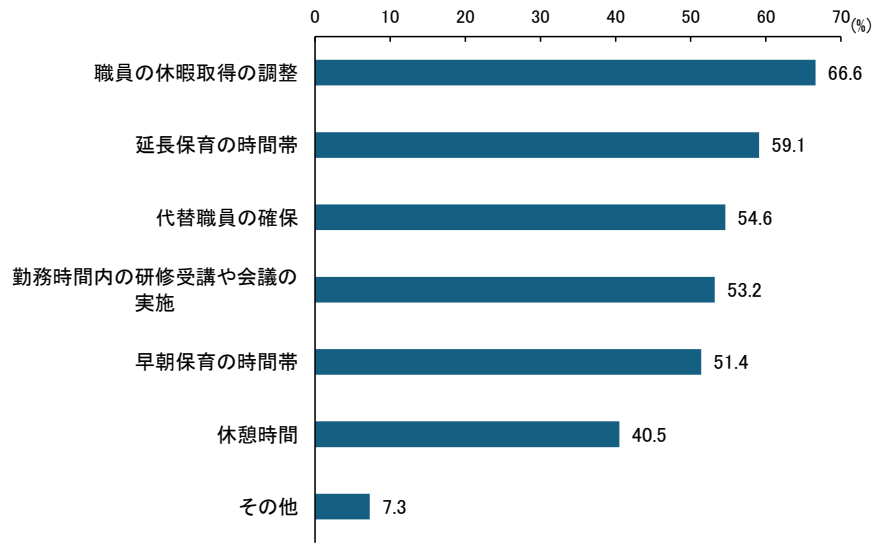
4.保育人材不足がもたらす問題

保育人材が確保できないことによって、どのような問題が生じるのだろうか。こども家庭庁の保育所等の人材不足の状況についての調査結果をもとに、保育士不足がもたらす問題について考えてみよう。

図表1は、人材の不足感を感じる保育所等に対して、どのような場面で不足感を感じているかをたずねた結果である。これをみると、「職員の休暇取得の調整」が第1位となっている（図表1）。適切な休暇が取れなければ、職員の疲労の蓄積につながり、保育における安全性や質を確保することは難しくなる。

また、そのような人手不足による疲労蓄積や業務負担の増加は、現役保育士の離職にもつながる。同調査によれば、保育所等において保育士定着の上で課題となっている要因の第1位は「人手不足による、保育士・保育教諭一人にかかる負担の大きさ」である（図表2）。人材確保ができなければ、「人手不足→離職→さらなる人材不足」という悪循環構造を断ち切ることができない。

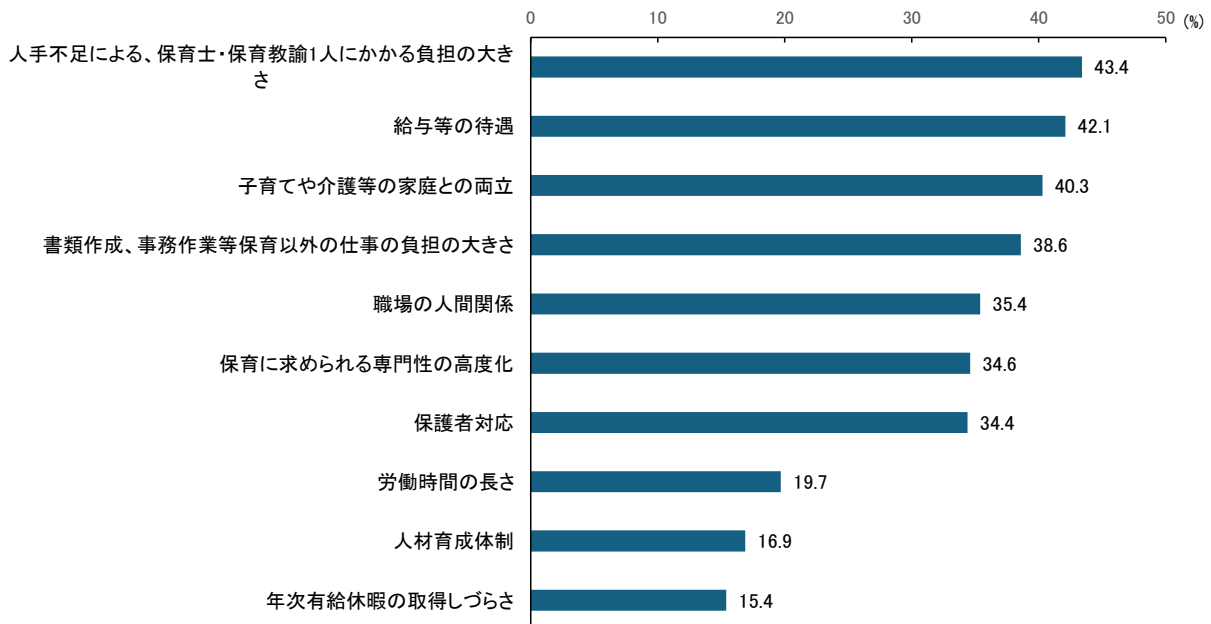
図表 1 人材の不足感を感じる場面〈複数回答〉



*1: 保育所等 9,373 施設のうち、直近 3 年程度における人材の不足感を「とても感じている」「まあ感じている」と回答した 7,527 施設が対象

資料: こども家庭庁「保育人材確保にむけた効果的な取組手法等に関する調査研究報告書」2025 年 3 月より
第一生命経済研究所作成

図表 2 保育士・保育教諭の定着の上で、課題となっている要因(上位 10 項目)〈複数回答〉



*1: 保育所等 9,373 施設が回答

資料: 図表 1 と同じ

さらに、保育士が確保できなければ、保育所等の施設は利用定員数どおりの人数を受け入れることができず、その保育所を利用したい保護者やこどもが通園できなくなる可能性がある。こども家庭庁の2025年度「保育所等関連状況取りまとめ」によれば、2025年4月時点で待機児童がいる自治体に対して待機児童を解消できなかった要因についてたずねたところ、「保育人材の確保が困難だったため、利用定員数の見込みを達成できなかった」が最も多い。

これらのことから、保育人材の確保は最優先課題といえるだろう。

5.より多様な観点から人材確保へ向けた対策を

長らく量的な待機児童対策が中心であった保育政策が、細かなニーズに応じた対応や質の確保と向上を中心とした政策へ舵を切ったという点で、今、大きな転換期を迎えている。重要なことは、全てのこどもや家庭への支援、質の確保・向上へ向けた政策と、それを支えるための保育人材確保へ向けた対策がバランスよく進むことである。

保育人材の確保をめぐる状況は、想像以上に複雑である。こども家庭庁「保育政策の新たな方向性」では、民間給与動向等を踏まえた処遇改善や各保育所等の人件費率等の見える化、ICTによる業務改善などが挙げられている。それらに加えて、本稿では保育人材確保のための3つの課題を提示したい。

(1)保育士も含めた家庭と仕事の両立をしやすい環境づくり

先述の調査で、保育士の定着の上で課題となっている要因の第3位に「子育てや介護等の家庭との両立」が挙げられている（図表2）。このような家庭と仕事との両立の難しさは、子育て期の保育士にフルタイム労働からの撤退を促し、離職やパートタイム労働への移行を余儀なくさせることが指摘されている（注5）。

しかし、子育てや家庭との両立のためにパートタイム労働を志向しても、需要と供給がマッチしない事態が起きている。非正規保育士はこどもや正規保育士の少ない時間帯（朝と夕方の時間帯など）に配置される傾向があるが（注5）、このような早朝保育や延長保育の時間帯は、子育て中のパート労働希望者にとって就労が難しい時間帯である。こども家庭庁の都道府県に対する調査（注4）の自由記述のなかには、「保育施設側が求人する時間帯（フルタイム・早朝・延長保育）と主な求職者（30・40代の子育て中の方・日中の短時間勤務を希望）のミスマッチが起きている」との回答がある。

保育士は共働き世帯やこども・家庭をサポートする立場であると同時に、保育士自身も共働き世帯であったり、こどもを持つ保護者であったりする。そのような観点から、保育人材の確保を捉え直す必要がある。たとえば、保育士における家庭と仕事との両立に関する問題が他の共働き世帯と同様と考えれば、依然として女性に偏りがち

だとされる家事・育児分担に男性が積極的に参加しやすいような社会環境を整備することなど（注6）が、保育人材確保の面でも有効だと考えられる。特に保育士は女性が占める割合が非常に高く、性別役割への無意識な期待が様々な形で影響を与えている可能性がある。

(2)男性の保育人材に特有の障壁と課題への対策

保育人材におけるジェンダーバランスには不均衡があり、前述のとおり女性が占める比率が高い。保育士や看護師のような、ケアに関連する仕事でなおかつ女性の占める割合が多い職業では、男性就業者の社会的地位が女性就業者よりも低く評価される傾向にあり（注7）、男性が保育職に就く際に特有の障壁（注8）がある。保育人材の確保という点で議論するならば、そのような男性の保育人材に特有の課題の検証と対策なども必須である。

(3)地方創生の観点からの一体的な環境づくり

保育人材が不足する背景には、地域による違いもある。人口減少により過疎地域で保育所の統廃合などがされれば、必要となる職員数も減ると考えられるが、そのような地域でも人材不足が生じている。前述のこども家庭庁の調査（注4）のうち市区町村に対して行った調査では、政令指定都市・中核市等だけでなく町・村でも、保育士について「すべて・ほとんどの地域で不足傾向にある」と回答する割合が最も高い。町・村で保育士が不足している要因の第1位は、「条件のよい近隣市区町村や都市部等に人材が流れてしまう」となっており、都市部の理由とは別の理由で人材確保が難しい実態がある（注9）。

地域間格差による人材流出対策として自治体による独自の補助金や支援制度、保育政策においては公定価格の地域区分の見直しなども行われているが、地方の人材流出と都市部への人材流入の問題は、保育業界に限らず日本全体で生じている問題である。特に若者や女性の地方からの流出が指摘されており（注10）、保育士は女性比率が高く就業者平均年齢が比較的低い傾向があることから（注11）、この影響を強く受けていると考えられる。より広く地方創生の観点からの一体的な対策も重要である。

全てのこどもや家庭への支援、質の確保・向上のために、女性比率の高い職種特有の構造的な問題や地方創生なども含め、より多様な観点から保育人材の確保へ向けた検討と対策を進めていくことが、これまで以上に重要である。

【注釈】

- 1) 2025年7月時点のこども家庭庁「保育士有効求人倍率」においても、全職種平均(1.69倍)に対して保育士有効求人倍率は2.77倍となっている。
- 2) 的場康子「[保育所の『2025年問題』～地域の子育て拠点としての企業主導型保育事業～](#)」第一生命経済研究所, 2024年8月
- 3) こども家庭庁「保育政策の新たな方向性(参考資料)」2024年
- 4) こども家庭庁「保育人材確保にむけた効果的な取り組み手法等に関する調査研究報告書」2025年。全国の都道府県、市区町村、保育所等(認可保育所・保育所型認定こども園・幼保連携型認定こども園・地域型保育事業)のそれぞれに対し調査を行い、都道府県41件・市区町村1,096件・保育所等9,373件から回答を得ている。
- 5) 小尾晴美「保育士の就業継続を制約する要因に関する一考察」『経済学論纂』66(1-2), p. 281 - p. 303, 2025年
- 6) 詳しくは、福澤涼子「[夫婦間の家事・子育て分担とキャリア形成～配偶者との分担の満足度が、女性のキャリア形成意識を高める～](#)」第一生命経済研究所, 2025年6月など。
- 7) 脇田彩「ジェンダーと職業威信」『理論と方法』36(1), p. 51 - p. 64, 2021年、池田岳大「職業威信スコアに見る医療・福祉関連専門職の序列構造の推移およびその要因」『保健医療社会学論集』33(2), p. 81 - p. 91, 2023年、など。
- 8) 男性保育士が直面する課題として、男性用の更衣室やトイレがないといった物理的環境の不十分さや、性別役割にもとづいた男性像からくる周囲からの経済面に対する不安視、女性が多い職場での人間関係の難しさ、性に関する問題への周囲からの不安視などが指摘されている(上田, 2025)。日本版DBSの創設も含め「こども性暴力防止法」が2024年6月に成立したが、性に関わる問題については、保育所等を利用するこどもや保護者が安心安全に過ごすためにも、日々誠実に保育と向き合う保育関係者が適切に守られるためにも、引き続き予防策を検討していくことが重要である。
- 9) 同じ調査の自由記述欄には、つぎのような回答もある。「当市は人口減少・過疎化が進む市であり、今後の利用者減少による施設存続の危うさから、この地で保育職としての就労を懸念する傾向がある。また、全国的に賃金水準が低い地域であり、同じ業務をするならば賃金の高い地域(政令市等)での就労を目指す傾向があり、特に若い世代ではその傾向が強く、保育人材の不足となっている」。
- 10) 内閣府「地方創生2.0基本構想」2025年
- 11) 令和6年度賃金構造基本統計調査によれば、保育士(男女計)の平均年齢は39.5歳、全産業(男女計)の平均年齢は44.1歳である。また年齢階級別の労働者分布をみると、20代の占める割合が31%で最も高く、次に占める割合が高いのは30代で23%となっている。

【参考文献】

- ・上田星「男性保育士が抱える課題の動向」『神戸教育短期大学研究紀要』6(0), p. 25 - p. 44, 2025年