

## 保育の質の確保・向上と量的拡大について

平成21年11月16日

株式会社ベネッセスタイルケア

佐久間 貴子

弊社としては、都市部において保育を担う事業者として、保育を必要とする子ども・家族の「よく生きる」を応援するために、また、都市部に多数存在する待機児童の解消に向けて、質的な側面でも量的な側面でも保育サービスを向上してまいりたいと考えております。

### ■ 保育対象範囲の拡大に対する保育サービス供給の確保について

保育対象範囲を大きく拡大していく中で、法人類型にかかわらず、様々な主体が、複数の保育サービス事業所を運営し、保育サービスを拡大していくことが一つの解決策になると考えております。

こうした観点から、保育事業所単体での経理ではなく、保育事業者（法人）本部支出や更なる保育事業所への設備投資も含めて、保育サービス費用の使途は完全に自由化していただきたいと考えます。

また、株式会社は、株式市場で資金を調達し事業を実施する主体であることから、株式会社が保育サービスに参入するためには、最低基準を満たす保育を行った上で、事業者努力で生じた剰余金（さらに法人税を納付した残余）の一部を出資者である株主に還元することを認めることが必須と考えております。

### ■ 利用者に対する費用保障（給付）について

利用者に対する費用保障（給付）を行い、利用者が保育サービスの費用を負担するという考え方により、保育サービス費用の使途が自由化され、事業者の創意工夫により保育サービスの質・量が一層向上すると考えております。こうした観点から、利用者に対する費用保障（給付）の考えに賛成です。

### ■ 保育の質の向上について

多様な保育サービスの質の向上のためには、各事業者が創意工夫をして多様なサービスを提供するとともに、その情報公開を進め、利用者がよりよいサービスを適

切に選択することが重要と考えております。

しかしながら、介護保険サービスにおいて運用されている「介護サービスの情報公表制度」については、事業者の費用負担、事務負担が大きい一方、利用者に十分活用されていないと聞きます。

評価、情報公表の仕組みについては、利用者、事業者の意見を十分聞いて構築すべきと考えます。

# 保育の質に関する 全保協の意見

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全国保育協議会

## 保育の質を維持・向上するための前提条件

- 保育の質を支える環境(要件):

- (1)物的環境の向上
- (2)保育士等の配置基準の改善
- (3)保育内容の向上
- (4)保育士等の資質・専門性の向上

これらの条件を総合的にして子どもの発達にそくした保育の質を確保することが必要である。

- 11月4日に示された「第3次勧告に対する厚生労働省の対応方針」は、物的環境を、待機児童を抱える東京等に限り、一時的に対応することであっても、結果として子どもの生まれ育つ場所によって、物的環境(面積基準)を下げる
- ことを容認するものである。今回の保育制度改革の前提である「質の担保された量の拡大」という基本条件を崩すものである。
- 日々、保育を行っている現場の立場からして、現行の物的環境、保育士の配置状況のもとに、11時間保育を担う保育体制は十分ではない。保育所保育指針の保育内容を実践していくためには、第1次報告で出された現行の問題点を含め、抜本的な改善が必要である。
- 加えて、保育所保育指針および質の向上に向けたアクションプログラムの実現をはかることが大切。

## 保育所の現状と課題①

(1)面積基準は「最低基準」であり、子どもの育ちを生活の営みとして支えるためには、改善が必要。

全国社会福祉協議会

「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る調査研究事業」の成果から

○ 「食寝分離」や「単位空間」の考え方にに基づき科学的・実証的に検証した結果、以下の面積を算出。

- ・ 2歳未満児の保育のために必要な部屋の面積 4.11㎡/人
- ・ 2歳以上児の保育のために必要な部屋の面積 2.43㎡/人

○ 一方で、現在の最低基準については、60年近く運用されたものであり、保育を行うことがまったく不可能というほどまでの状況は見られなかったが、「食寝分離」など様々な課題がある。

○ したがって、現在の面積基準を切り下げることや切り下げられるような仕組みを導入することは、一人ひとりの子どもの発達に応じた保育をより困難にするものであることから、少なくとも、現行の最低基準以上であることが必要。

## 保育所の現状と課題②

### (2) 保育士の配置についても改善が必要。

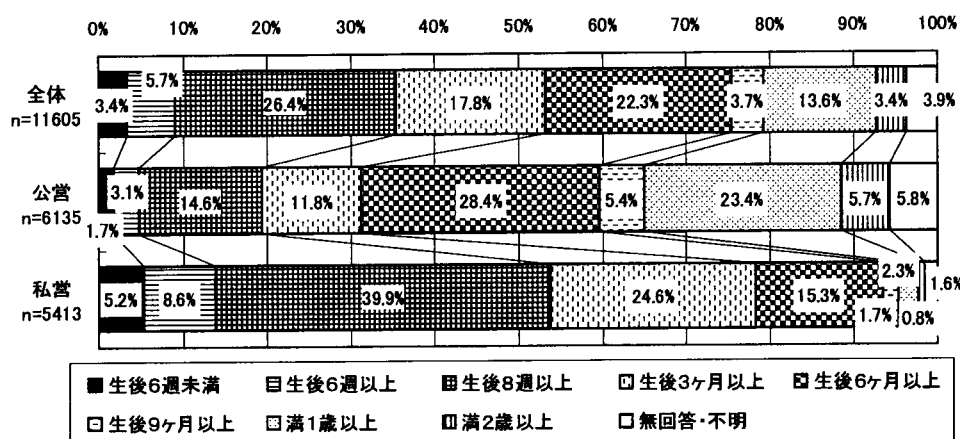
①低月齢の乳児の受入が増えており、子どもに対し愛着形成にもとづく保育を提供するためには、保育士の配置基準の改善が必要。

- 受け入れ開始年齢では、「生後6週以上」が26.4%で最も割合が高く、「生後6ヶ月以上」が22.3%、「生後3ヶ月以上」が17.8%。法での産後休暇明け「生後8週以上」への対応が26.4%と高い。
- 産休明け保育や低月齢の乳児に対する保育がすすめられている。

⇒ とくに潜在的ニーズとされ、利用を受けとめていく必要のある月齢の低い乳児に対し愛着形成にもとづく保育を提供するための環境整備、職員配置の改善が必要。

⇒ 同年齢でも発達・育ちに違いがある子どもの月齢・年齢に応じた職員配置が必要。(0歳児(3:1)、1・2歳児(6:1)、および3歳児の配置基準(20:1)の改善がとくに必要である)

⇒乳幼児の保育日程(生活リズムを基本とする)において、人員体制の不足から現実としては十分な対応ができなく不安を感じる場合があり、職員配置の拡充は不可欠である。



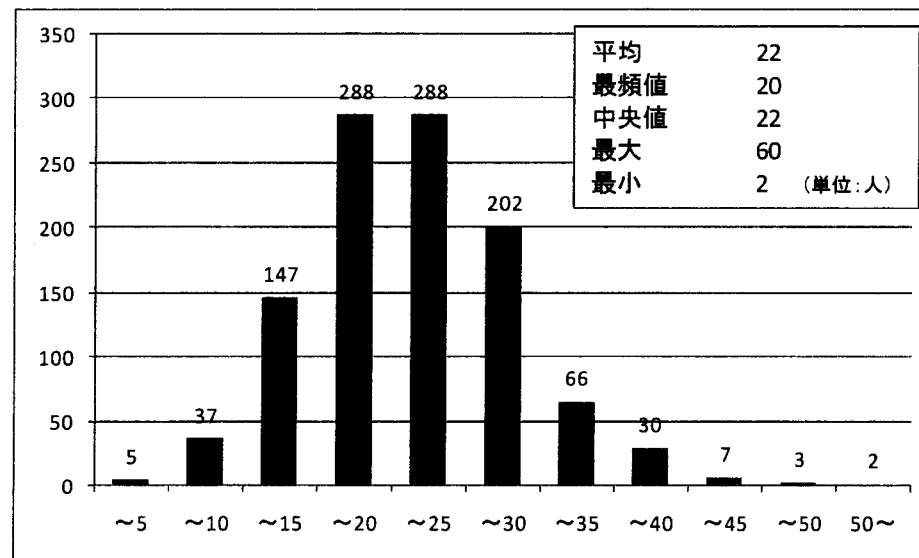
＜運営主体別 受け入れ年齢＞

全保協「保育所の実態調査報告書」(2008)より

## 保育所の現状と課題③

### ②配置基準の改善に加え、グループ規模についても検討が必要。

- 日本では子どもの人数のグループ規模については規定されていないが、諸外国では「3歳未満児については最大6名、3歳以上児については最大13名」等と小規模なグループ化が規定されている。大きいグループでも15名程度となっている。（「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」）
- 保育所保育指針にある「子ども一人ひとり」にそった保育を行うためには、保育士の配置基準の改善に加え、グループ規模の小規模化が必要である。



<4歳児クラスの規模>

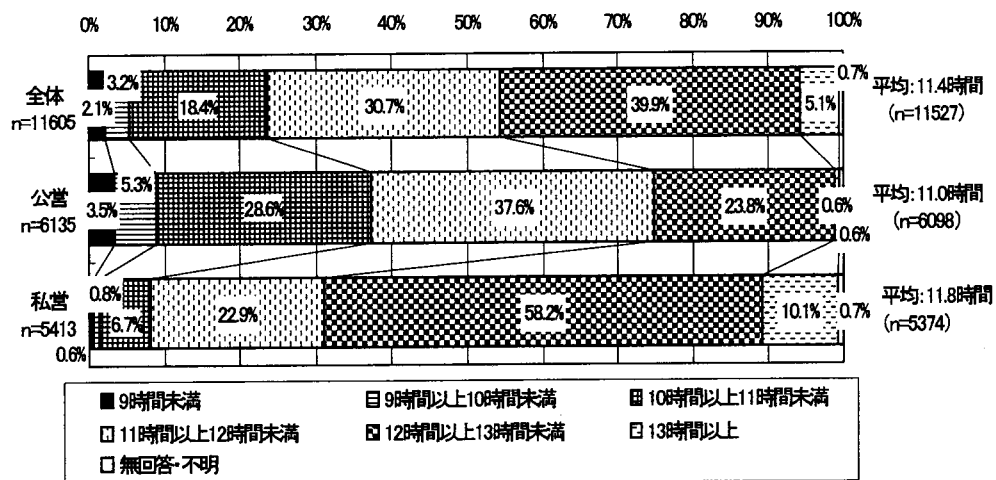
全社協「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」報告書より

## 保育所の現状と課題④

### (3)保育所の開所時間は長時間化している。

①保育の質を確保するには、開所時間中の保育士の配置は配置基準どおりできるように積算するべきである。

- 8割以上の保育所が「7時台開所、18～19時台閉所」(平日の開所時間)であり、11時間を超えて長時間の保育実践をしている。
- ⇒ 保育士の法定労働時間は8時間であることから、現場はシフトを細かく設定したり、朝夕等の超過時間帯に非常勤職員を配置してしのいでいる。シフト制等のため担当保育士等が保護者との面談・連携もままならない。
- ⇒ 保育の実態・現場の問題にそった保育運営費、複数担当・交代制などを可能とする人員配置、労働条件の確保が急務である。そのためには、保育現場でのタイムスタディなどデータ化において、検証しつつ、具体化するべきである。



<運営主体別 開所時間数  
(月曜日～金曜日)>

全保協「保育所の実態調査報告書」(2008)より



## 保育所の現状と課題⑤

②短時間勤務保育士、非常勤保育士の配置について、雇用比率等、制限をかけるべきである。

- 公立保育所では一般財源化の影響を受け、非正規・非常勤保育士の配置が増加している。
- 私立保育所においても、長時間保育に対応していくために、現状の運営費等の制約により非正規・非常勤保育士も入れてシフトを組まざるを得ない状況になっている。
- 保育の質の向上をはかるためには、保育士が安心・安定して雇用を継続できる環境を整える必要があり、正規保育士として身分保障することのできるよう、短時間・非常勤保育士の配置、非正規保育士の配置には一定の制限をかけることも検討するべきである。

③保育所保育指針にある保護者支援、相談・子育て支援をするためにはそのための体制整備（保育ソーシャルワーカーの配置）が必要であり、また事務体制の整備が必要である。

- 保育時間の必要度（子どもと保護者の状況と課題：相反関係）を客観的に適切に判断する基準、地方自治体や保育所における相談・援助体制の整備が必要である。
- 長時間勤務の保育実践のなか、記録等事務処理も増えており、保育士の負担がますます増えている。また、今年4月に施行された保育所保育指針により、書類作成が増えており、事務体制の強化を図ることが求められる。

## 保育所の現状と課題⑥

### (4) 保育現場に配慮を必要とする子どもが増えている

- ⇒ 障害児支援の拡充が必要とされ、保育所の役割も重要視されている。配慮が必要な子どもの保育を行うための知識や技術を有した保育士等の配置、専門的な支援体制が必要である。
- ⇒ 障害児の受入について、障害の状態や課題等に応じて個別的な対応を行えるよう保育士等の配置、入所要件・運営費の見直しが必要である。
- ⇒ 子どもの育ちの保障という視点から、障害のある子どもの保護者が就労していなくても、その養育や課題に応じて保育所、子育て支援センター等の利用を可能とするための基準・条件を整理すべきである。
- ⇒ 公的な医療機関等の相談・支援体制のもとに、障害児の保育、保護者に対する相談支援が行えるよう地域での専門的な協働体制を整備する必要がある。

	か所数	割合
障害者手帳を持つ子どもがいる施設	4,875施設	42.0%
判定を受けていないが、施設が必要と判断した子どもがいる施設	4,163施設	35.8%
対象とまでは言えないが、判断が難しい子どもがいる施設	2,897施設	24.9%

<障害児保育の対象児童がいる施設>  
全保協「保育所の実態調査報告書」(2008)より

## 保育所の現状と課題⑦

(5)保育士の資質向上を具体化する処遇改善、研修の拡充を図るべきである。

・保育士が働きやすい職場づくり、働き続けられる職場づくりを図るべき。

⇒保育士のキャリアアップの仕組み、管理保育士(主任)、専門保育士(たとえば、保育活動専門員、障害児専門保育士、保護者支援専門員等)の導入を具体化する

⇒保育士の給与改善と継続雇用の確保のため保育士等、保育者の給与と事務費は、原則として基本分を100%支弁(積算基準の勤務年数等によらず)を確保すること

⇒管理・専門保育士、看護師等は現員分とすること

〔 全国保育協議会「保育所長の研修体系」  
全国保育士会「保育士の研修体系」 〕

第6回社会保障審議会 少子化対策特別部会 保育第一専門委員会	参考資料3
平成21年11月16日	

## 利用者負担と質の確保について

09.11.16 棕野美智子

### 1 利用者負担について

保育費用の利用者負担は平均で40%、医療の15%、介護の7%と比較して格段に高い水準です。また、所得の高い人では100%自己負担となっています。これは、医療の30%、介護の10%に比べて極めて高いというだけにとどまらず、児童の養護は本来親が行うべきであり、それができない例外的な場合（保育に欠ける場合）に公的に行うものであること、したがって、その費用は本来児童を養護すべき親が全額負担すべきであるが、負担能力が充分でない場合に、負担能力に応じて公的に費用負担するとの哲学がうかがわれます。しかし、保育も医療や介護と同様、普遍的に国民に保障すべきサービスであり、所得にかかわらず、誰でもが大きな負担感なく一定率の負担で利用できるようにすべきだと考えます。もちろん、低所得ゆえに利用できない事態が生じないように、低所得者に対して減免措置を講ずることは当然です。

残業時間に対応する保育サービスについて、低所得で長時間勤務を余儀なくされている親に通常の時間より重い利用者負担を課すようなことはすべきでないと考えます。通常時間と異なる費用負担を考えるのであれば、財源を事業者拠出に求め、残業の多い事業者は拠出率を引き上げるなどのインセンティブにより働き方の見直しを進めては如何でしょうか。

また、風邪などやむを得ない理由でサービスを利用しなかった場合に利用者負担を求めることは、いわば100%キャンセル料を求めるようなものですが、一般の営利事業においてもやむを得ない場合にそこまでの負担を求めることは少ないように思います。事業者の経営の安定を保障する事業者への報酬のあり方と利用者負担のあり方は一応切り離して考えるべきでしょう。

### 2 保育サービスの質について

#### (1) 保育従事者資格について

認可保育所でさえ、保育に従事している者がすべて保育士というわけではありません。まして、認可外保育所や家庭的保育、集いの広場、ファミリーサポートセンター、ベビーシッターなどには保育士以外の者が多く従事しています。新しい仕組みで保障される保育サービスに従事する者はすべて、一定の保育研修を受けた者とすべきだと考えます。現行の保育士資格取得の実務経験ルートにおいては児童福祉施設での経験しか認めていませんが、研修終了後多様な保育サービスに従事した者が試験を受けて保育士資格を得るルートを設けるべきです。

これにより、例えば、特段の専門的職業能力をもたないひとり親家庭の母親が「集いの広場」に通うことにより、そこでの仕事を手伝い始め、やがてキャリアを積んで保育士資格を得、専門職業人として自立していく、というようなルートも可能になるのではないのでしょうか。

#### (2) 保育士の配置基準について

保育所は11時間開所を前提としているにもかかわらず、保育士の配置基準は8時間を前提として定められているので、実態にあった配置基準となるように見直すことが必要だと考えます。

#### (3) 認可外保育所について

認可外保育所の質の向上と利用者間の公平のため、認可基準は満たしていなくても一定の質が担保された認可外保育所を待機児童が利用した場合には費用保障の対象とする仕組みが必要だと考えます。

### 3 最低基準の地方移譲について

現行制度のまま、最低基準を地方に移譲することは基準の切り下げにつながるおそれがありますので、委譲は財源が保障された新たな保育の仕組みの創設と同時とすべきだと考えます。また、仮に自治体において条例で国の標準や基準と異なるものとするを認める場合には、現場の実情を踏まえたものとなるよう、当該自治体の利用者、事業者、子育て支援関係者、専門家などで構成される委員会で検討する仕組みが必要だと考えます。