

# 第3回次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する 保育事業者検討会

- 1 日時 平成20年10月27日(月) 13:00~15:00
- 2 場所 経済産業省10階 1012会議室
- 3 議題 次世代育成支援のための新たな制度体系の設計について
- 4 配付資料
  - 資料1 保育サービスの質について(1)  
(第2回保育事業者検討会 資料3)
  - 資料2 保育サービスの質について(2) (認可外保育施設の質の向上)  
(第2回保育事業者検討会 資料4)
  - 資料3 少子化対策特別部会における保育サービスの質に関するこれまでの議論について  
  - 参考資料1 少子化対策特別部会委員からの意見
  - 参考資料2-1 椋野委員提出資料①  
(第2回保育事業者検討会 参考資料4)
  - 参考資料2-2 椋野委員提出資料②
  - 参考資料3 前回委員よりお求めのあった資料
  - 参考資料4-1 木原委員提出資料  
(第2回保育事業者検討会 参考資料6-1)
  - 参考資料4-2 菅原委員提出資料①  
(第2回保育事業者検討会 参考資料6-2)
  - 参考資料4-3 菅原委員提出資料②  
(第2回保育事業者検討会 参考資料6-3)
  - 参考資料5 佐久間委員提出資料
  - 参考資料6 山口委員提出資料

|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 第3回次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会 | 資料1 |
| 平成20年10月27日                          |     |

# 保育サービスの質について(1)

## 保育サービスの質の検討に際しての前提

- 子どもの健やかな成長に大きな影響を及ぼす保育サービスに関しては、担い手に相応の専門性が必要である。また、多様化する家族問題への対応、親に対する支援、障害をもつ子どもの受入れなど、保育サービスの担う役割が拡大しており、それに対応した専門性の向上も求められること
- 保育所に期待されている役割の拡大に応じ、人格形成期のすべての子どもに対する適切な保育が確保されるよう、保育士や専門職等の職員配置や、子どもの生活空間等の保育環境の在り方を検討する必要があること
- 保育環境等のあり方については、利用者の意見や地域性、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫の発揮に十分配慮しながら、その維持・向上を図ることが必要であり、科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みを検討していく必要があること
- 保育サービスの「質」を考えるに際しては、認可保育所を基本としつつ、その他の認可保育所以外の多様なサービスを視野に入れ、地域のすべての子どもの健やかな育ちを支援するため、保育サービス全体を念頭においた「質」の向上を考える必要があること
- 保育サービスは、行政、サービス提供主体及び保護者が、連携・協力してサービスを改善していくという視点が重要であること

## 保育サービスの質の検討が必要となっている背景について

保育サービスの質の検討が必要となっている背景には、以下のような点があるのではないかと考えられます。

- 児童のいる世帯に占める核家族世帯の割合が増え、子育て経験を持つ祖父祖母と共に暮らす三世帯世帯の割合が減少しているなど、近年、家庭環境は大きく変わってきており、多くの親が家庭の教育力が低下していると実感している。
- また、地域のつながりが希薄化するとともに、長時間労働等により父親の育児参加が十分に得られない中、子育てが孤立化し、保護者の負担感が大きくなっている。
- このような子育てを取り巻く環境の変化とともに、保育所内においても、発達障害児をはじめとする障害児保育の対象となる子どもが増加するなどその環境も変わりつつある。
- ひとり親家庭（母子家庭・父子家庭）の大幅な増加なども踏まえ、子育て家庭に対する支援の中心的な役割としての保育所への期待も高まりつつある。
- このような家庭環境等の変化に伴い、保育所として求められる役割として、地域における子育て支援などが新たに求められており、これに応えられる保育所や保育士となりうるよう、専門性の向上をはじめとした保育の質のより一層の向上が求められている。

## 検討の視点

- 保育内容や保育環境等については、その維持・向上を不断に図ることが必要であり、科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みをどのように構築していくか。
- 国の定める最低基準のあり方について、全国どこでも最低限の保育の質を保障した上で、利用者の意見や地域性、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫を発揮できるようにするにはどうすればよいか。
- 一人ひとりの子どものニーズなどに応えるためには、人員配置(小集団化など)や専門職の配置などの保育所職員の配置基準は、どのようにあるべきか。
- 個々の保育内容を真に充実するために、保育士の養成や研修等をどのように行っていくべきか。
- 子どもと保護者の継続的な関係を形成するための保育士の安定的な労働条件の整備・改善を、どのように図っていくか。
- 保育の質を支えるための都道府県の監査や第三者評価は、どのようなものであるべきか。

### ※ 次回の課題

- 保育サービスの「質」を考えるに際しては、認可保育所を基本としつつ、その他の認可保育所以外の多様なサービスを視野に入れ、地域のすべての子どもの健やかな育ちを支援するため、保育サービス全体を念頭においた「質」の向上についてどのように考えるか。

## 参考資料

### 1. 保育を支える仕組み

- ・ 保育内容
- ・ 保育環境
- ・ 職員
- ・ 監査、評価

### 2. 最近の保育所利用の家庭状況の傾向

- ・ 核家族世帯の増加
- ・ 家庭の教育力の低下
- ・ 子育ての孤立化と負担感の増加
- ・ 保育所における障害児の増加
- ・ ひとり親家庭の増加

### 3. 保育の質を向上させるために課題となる事項

#### (1) 保育の質の向上のための取組について

- ・ 保育所保育指針の改定
- ・ 「保育所における質の向上のためのアクションプログラム」の推進
- ・ 保育所の施設基準に関する最低基準の見直し
- ・ 保育士の確保方策の推進

#### (2) 保育の質の向上のための今後の主な論点について

- ・ 子どもの年齢に対応した保育士の配置基準の見直し
- ・ 保育士の処遇の改善
- ・ 科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みの導入

## 保育の質を支える仕組み

### 保育内容

- 保育所保育指針(ガイドライン)  
(保育の目標、ねらい・内容、保育計画、健康・安全等)

### 保育環境

- 児童福祉施設最低基準  
(職員配置、施設設備等)

### 職員

- 保育士資格  
(指定保育士養成施設(2年以上)の卒業又は国家試験合格)
- 保育士の研修

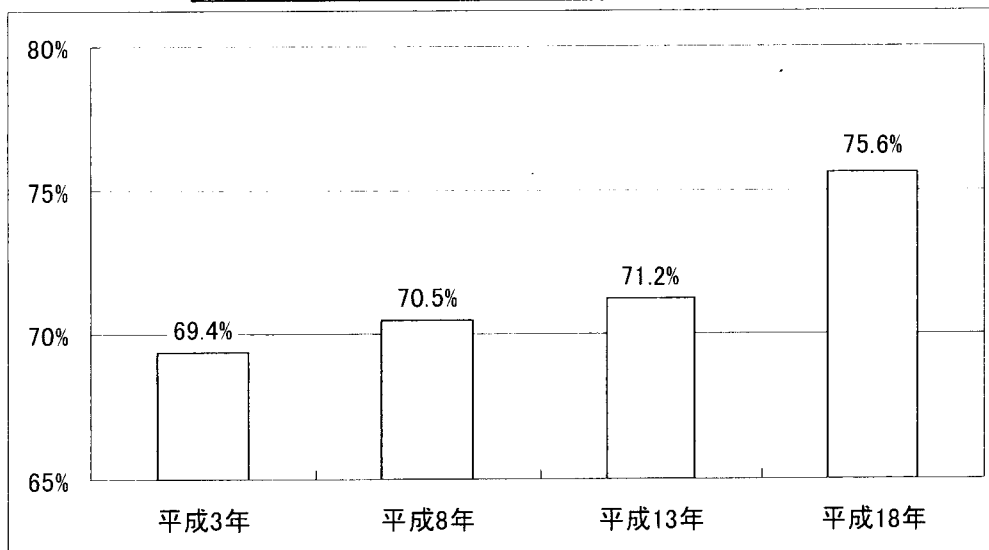
### 監査、評価

- 都道府県による監査
- 第三者評価(保育内容・方法、保育所の運営管理等)

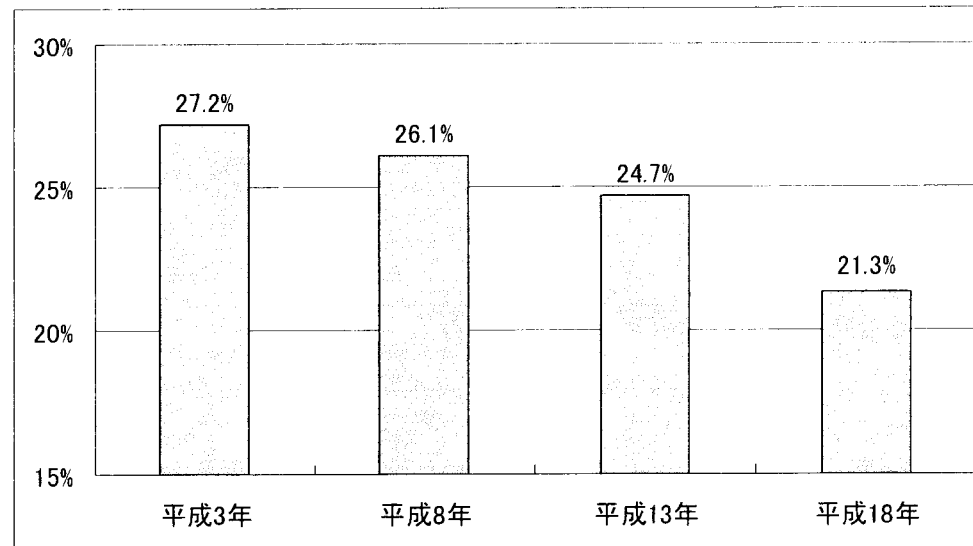
## 核家族世帯の増加(家庭環境の変化)

- 児童のいる世帯に占める核家族世帯の割合が増える一方、子育て経験を持つ祖父祖母と共に暮らす三世帯世帯の割合が減少している。

児童のいる世帯に占める核家族世帯の割合



児童のいる世帯に占める三世帯世帯の割合



(資料出所) 国民生活基礎調査

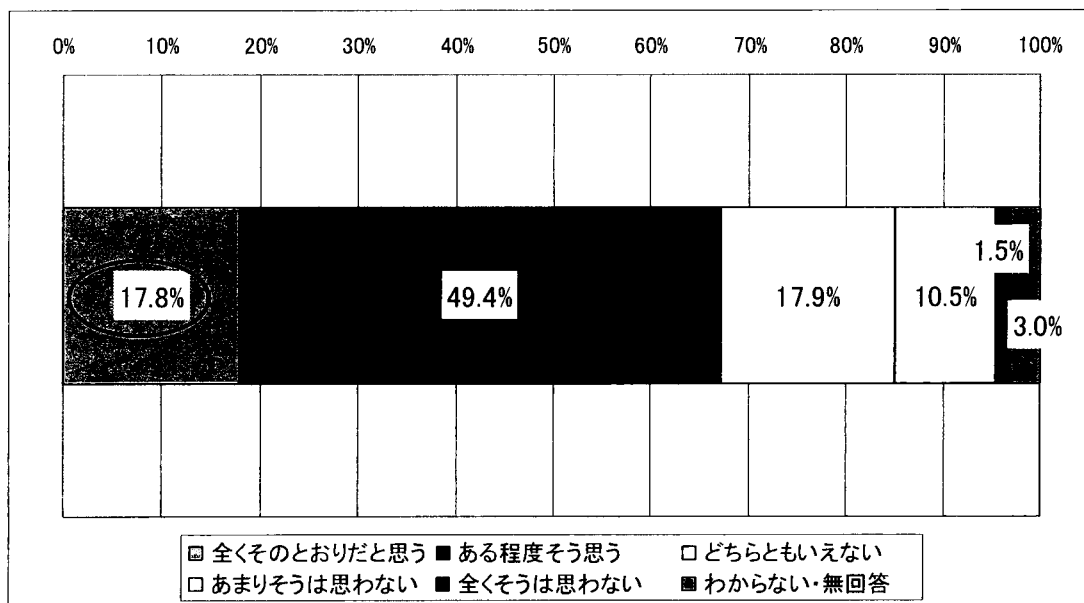


## 家庭の教育力の低下

○ 平成18年度の調査によると、約8割の親が家庭の教育力が低下していると実感しており、5年前の調査と比べると、その割合は増えている。

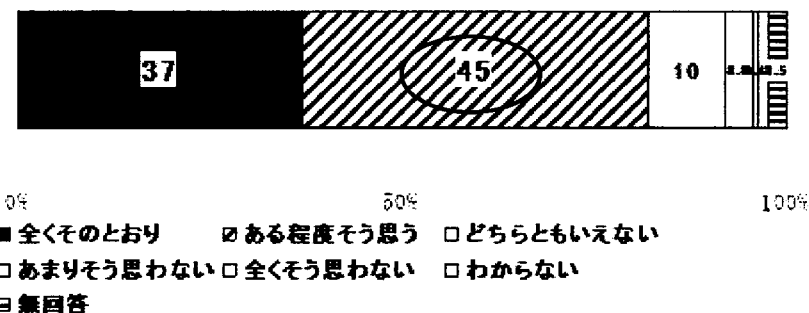
### 「家庭の教育力低下」に関する見解

#### 平成13年度調査



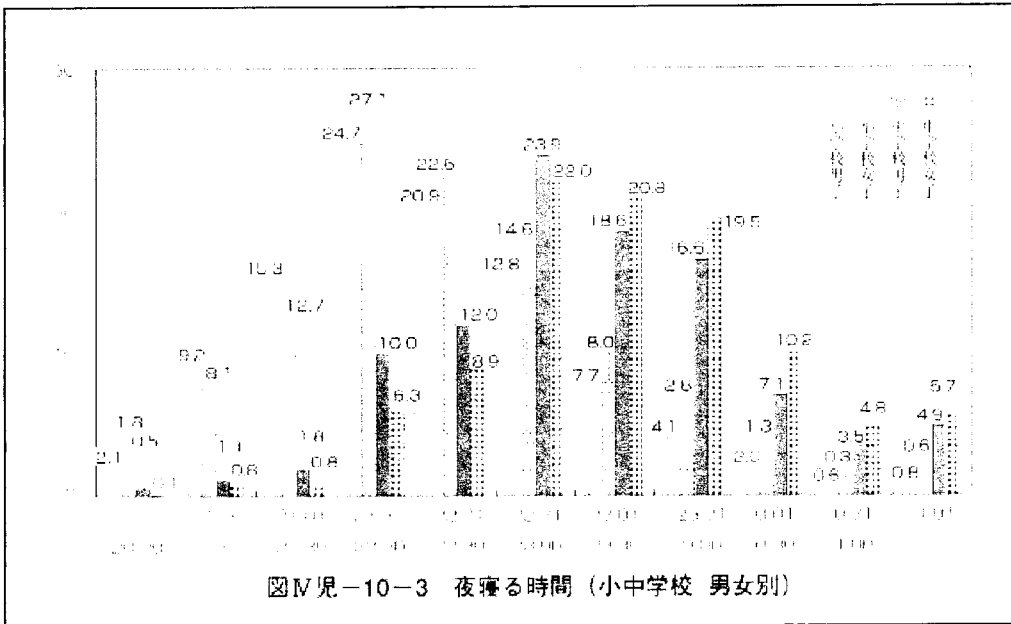
(資料出所) 「家庭の教育力再生に関する調査研究」(平成13年度)

#### 平成18年度調査

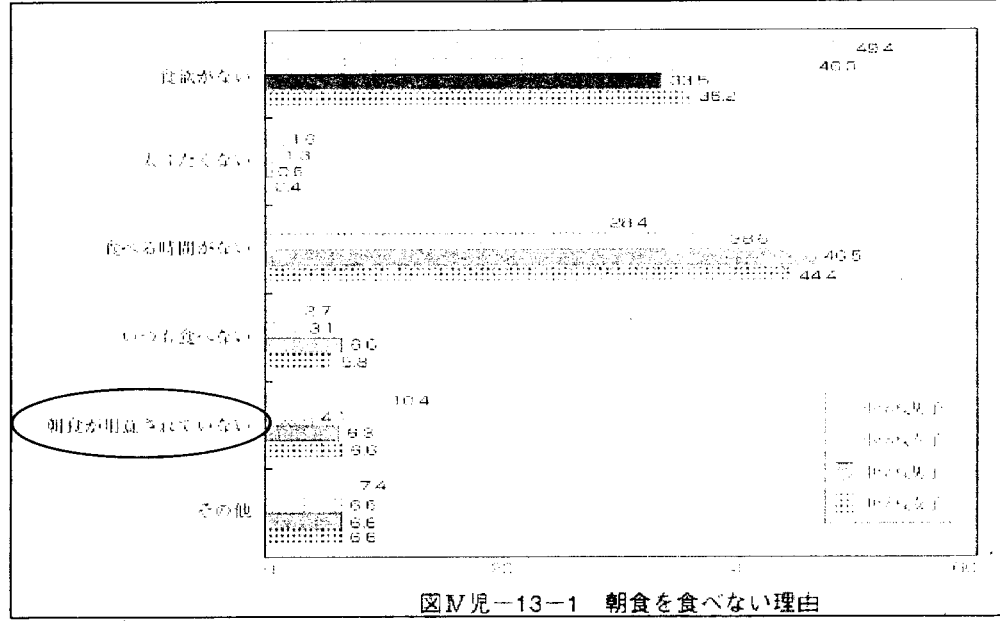
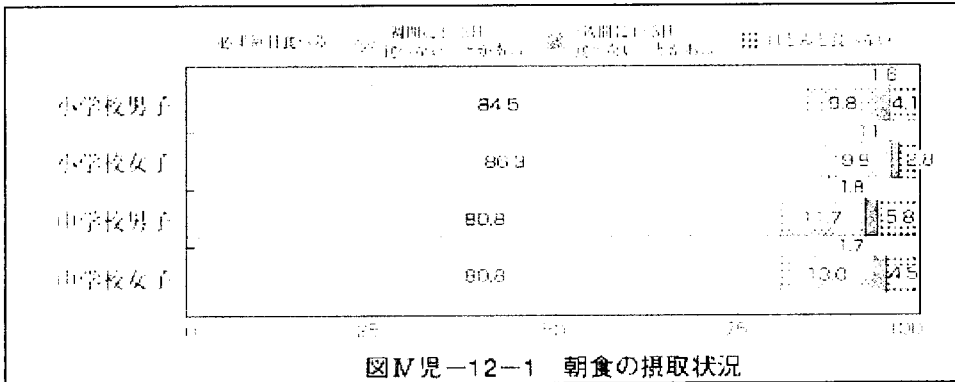


(資料出所) 「家庭の教育力再生に関する調査研究」(平成18年度)  
 国立教育政策研究所HPより

# (参考)児童生徒の朝食欠食状況等(家庭の教育力の低下)



- 小学校では、約50%の児童が22時までに寝ている一方で、25%以上が22時31分以降に寝ている。
- 中学校では、23時1分以降に寝る生徒が50%以上を占める。
- 朝食を「ほとんど食べない」と答えたのは、小学校全体で3.5%、中学校全体で5.2%であった。
- 朝食を食べない理由として、「朝食が用意されていない」が3番目に多い理由としてあげられている。

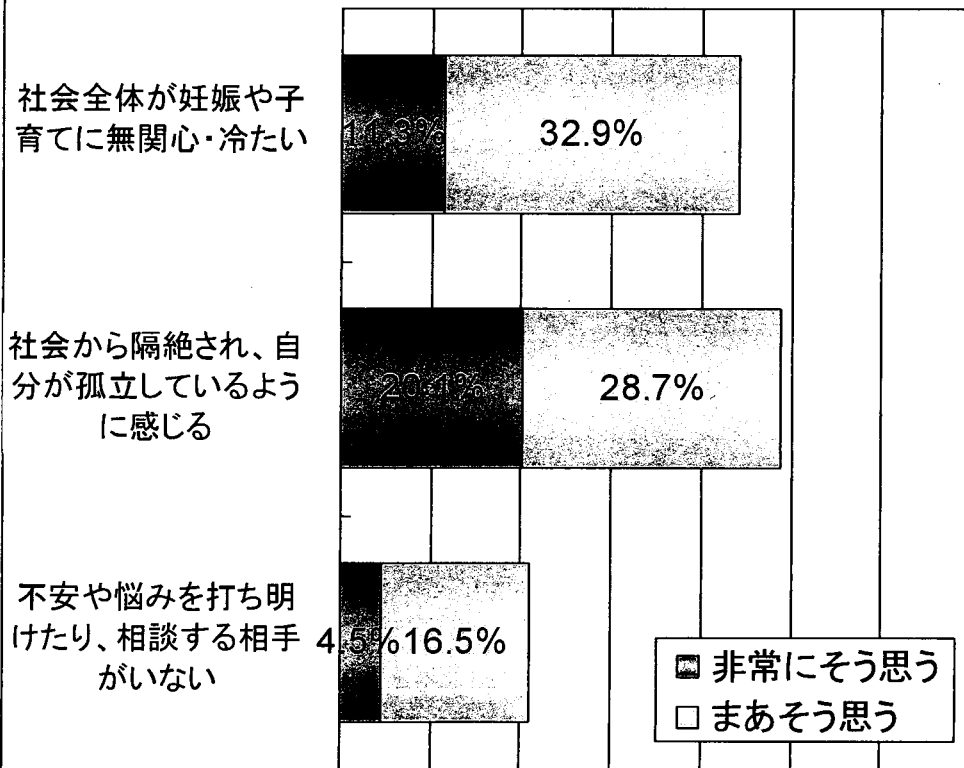


# 子育ての孤立化と負担感の増加（子育て環境の変化）

○ 地域のつながりが希薄化するとともに、長時間労働等により父親の育児参加が十分に得られない中、子育てが孤立化し、負担感が大きくなっている。

妊娠中又は3歳未満の子どもを育てている母親の周囲や世間の人々に対する意識

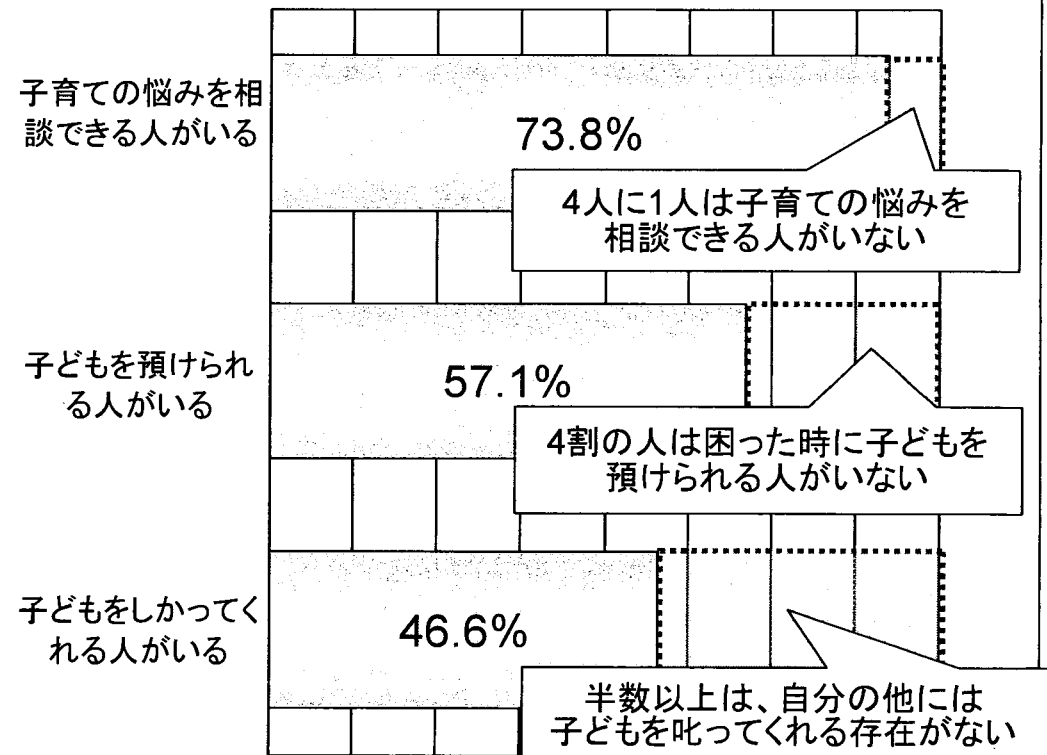
0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70%



資料：財団法人子ども未来財団「子育て中の母親の外出時等に関するアンケート調査結果」(2004年)

地域の中での子育て力について

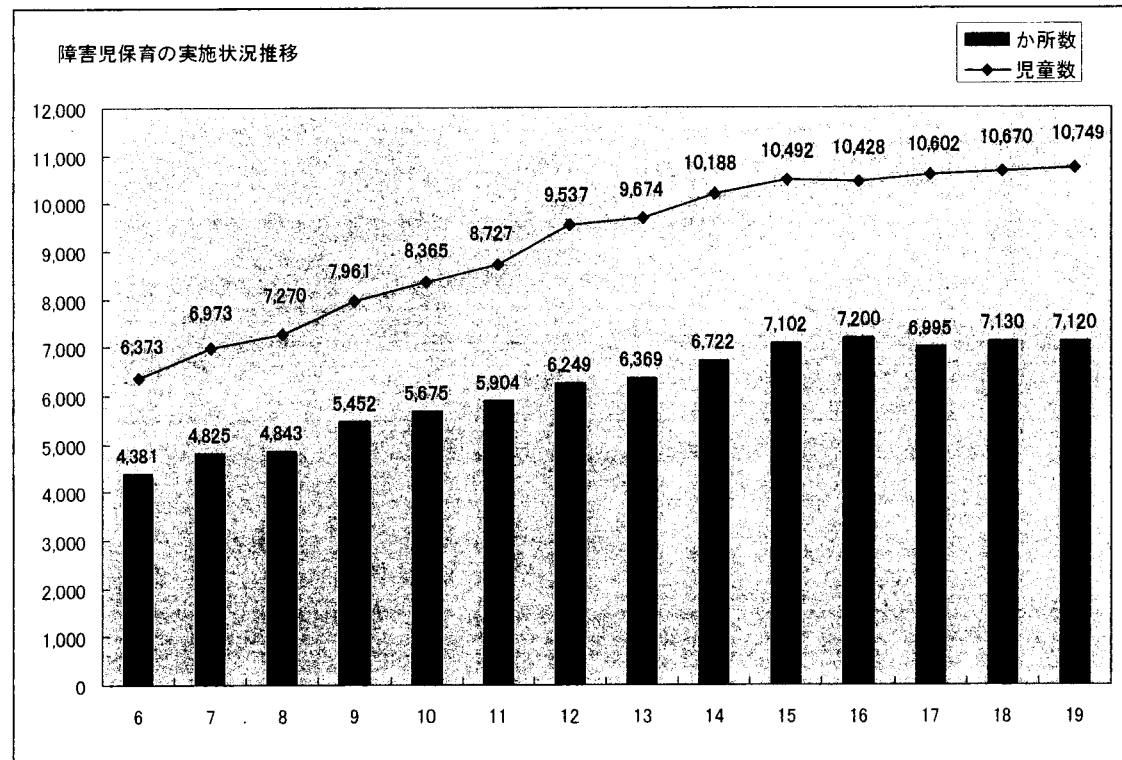
0% 10% 20% 30% 40% 50% 60% 70% 80%



資料：(株)UFJ総合研究所「子育て支援策等に関する調査研究」(厚生労働省委託)(2003年)

## 保育所における障害児の増加

- 保育所において、発達障害児をはじめとした障害児の数が増えつつある。

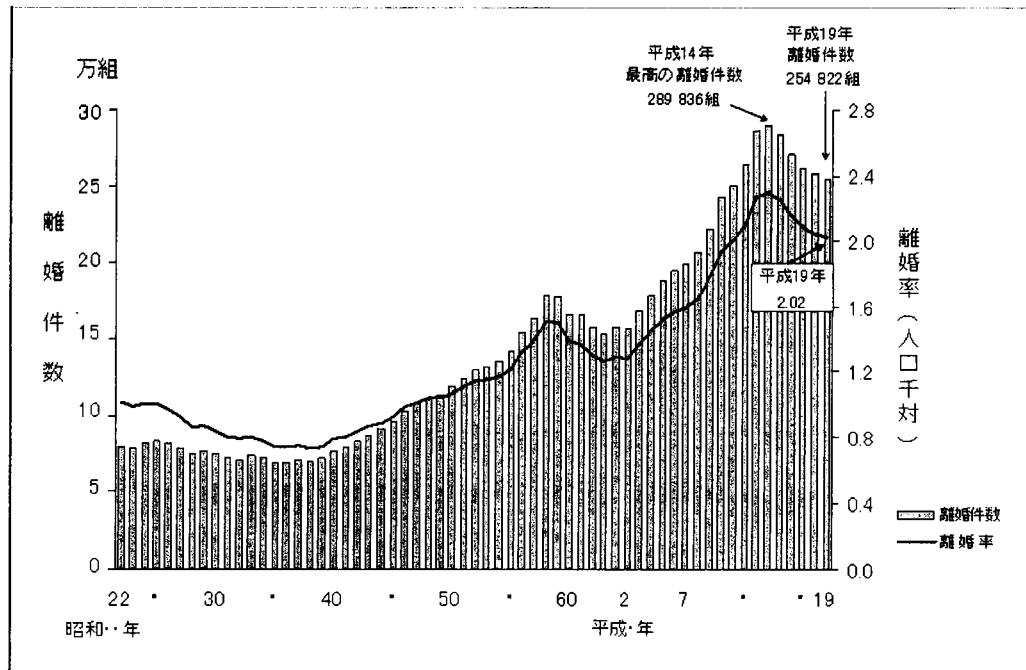


(資料出所) 厚生労働省保育課調べ

# ひとり親家庭の増加(家庭環境の変化)

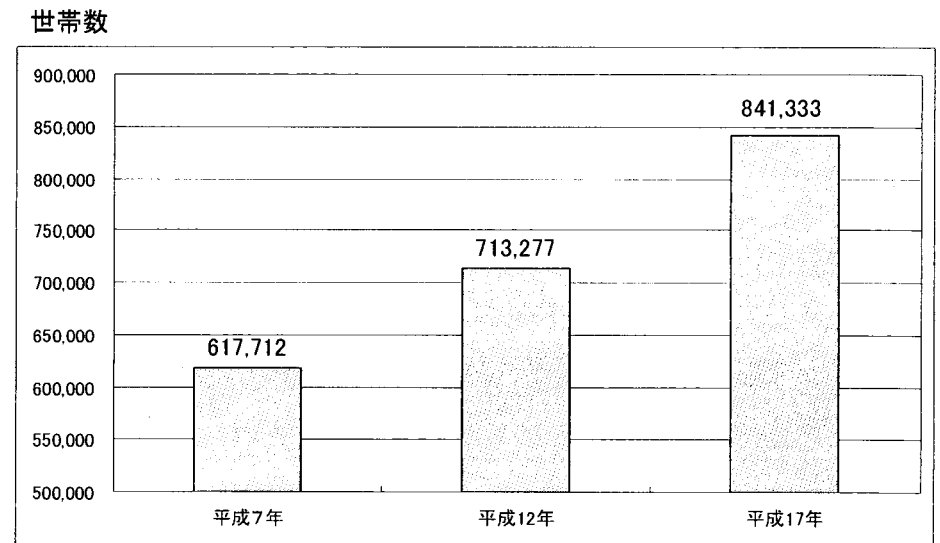
○ 近年の離婚数の増などに伴い、ひとり親家庭(母子家庭・父子家庭)は、ここ10年で4割近く大幅に増加している。

離婚件数及び離婚率の推移



(資料出所) 平成19年人口動態統計

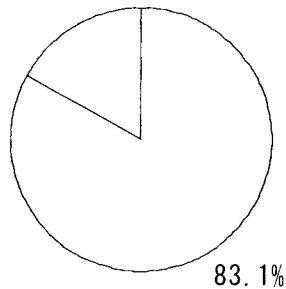
ひとり親世帯数の推移



(資料出所) 国勢調査

# 保育所が取り組む家庭への支援

## 保育所における育児相談の実施の有無



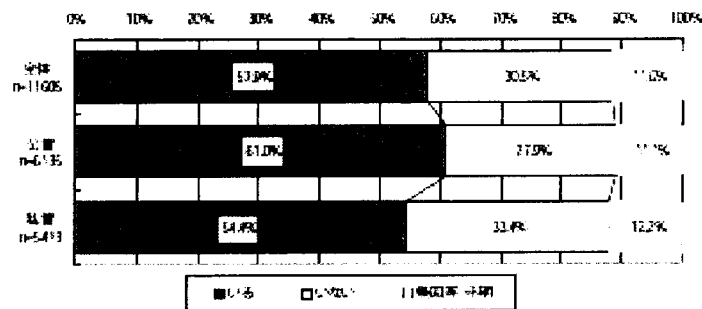
(資料出所) 平成18年社会福祉施設等調査報告

- 育児相談ありと答えた保育所は全体の約83%である。
- そのうち、約92.1%が面接相談、約89.9%が電話相談、約17.7%が育児学級の開催を行っている。

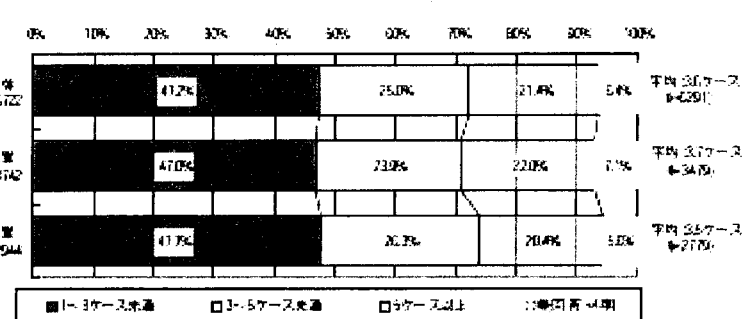
- 生活面、精神面での支援の必要な家庭の有無については、6割近くの保育所が「いる」と答えている。
- 「いる」と答えた保育所において、その支援の必要な家庭の数を見ると、平均3.6ケースと答えている。

## 生活面、精神面での支援の必要な家庭の状況

図表 2-5-1 運営主体別 生活面、精神面で支援の必要な家庭の有無：単数回答



図表 2-5-2 運営主体別 生活面、精神面で支援の必要な家庭数：数値回答



(資料出所) 全国の保育所実態調査 (平成20年・全保協調査)

## 保育士の質を向上させるために課題となる事項

- ・ 人間性の向上
- ・ 専門職としての知識
- ・ 第三者評価を活用した保育内容の理解
- ・ 研修システムの確立
- ・ 短時間勤務保育士等も含めた研修参加
- ・ 保育士養成課程の充実

(資料出所) 全国保育士会委員意識調査結果 (平成16年3月全国保育士会)

# 保育の質の向上のための取組について

## 1 保育所保育指針の改定(平成21年4月1日施行)

- 子どもの育ちをめぐる環境が大きく変化する中で、保育所に期待される役割が深化・拡大していることを踏まえ、子どもの保育や保護者への支援等を通じて適切にその役割や機能を発揮できるよう、保育の内容の質を高める観点から、保育所保育指針の改定を行い、これを推進する。

## 2 「保育所における質の向上のためのアクションプログラム」(平成20年3月28日公表)の推進

- 「新待機児童ゼロ作戦」において、「国及び地方公共団体において、保育所における質の向上のためのアクションプログラムを策定し、質の向上のための保育所の取組を支援する」とこととされた。
- これを受けて、今般、国として、保育の質の向上に資する保育所における各種の取組を支援する観点から、国が取り組む施策及び地方公共団体が取り組むことが望まれる施策に関する総合的なアクションプログラムを策定し、推進しているところ。

## 3 保育所の施設設備に関する最低基準の見直し

- 保育所の最低基準における面積基準については、「制定以来ほとんど改正されておらず、中には明確な科学的な根拠がないままに長年適用されてしまっているものも少なくない」との指摘を受けているところ。
- そこで、機能面に着目した保育所の空間・環境に係る科学的・実証的な検証を平成20年度に行うこととし、この結果を受けて、保育所の施設設備に関する最低基準を見直すこととしている。

## 4 保育士の確保方策の推進

### 1 保育士の再就職支援事業(来年度予算概算要求事項)

- (1) 保育士の需給状況等に関する調査研究  
今後の保育士の需給状況に関する調査研究を行うとともに、保育士資格を取得していながら就労していない保育士に対して、今後の就労意欲等の調査、再就職に際する問題点等を分析する。
- (2) 保育士の再就職支援研修等  
大都市圏(東京・愛知・大阪)に設置する「福祉人材ハローワーク(仮称)」において、福祉人材確保対策の一環として、保育士資格保有者である求職者の再就職支援のために、きめ細やかな職業相談・職業紹介、再就職支援研修をモデル事業として行う。

### 2 幼稚園教諭免許所得者の保育士資格取得の推進

幼稚園教諭免許取得者が保育士資格を取得するには、指定保育士養成施設を卒業するか、保育士試験に合格することが必要であったが、これに加えて、保育士資格を取得するために足りない単位を別途取得できるようにすることを検討する。

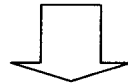


# 保育所保育指針の改定について

「保育所保育指針改定に関する検討会」報告書(平成19年12月21日)

## 改定の背景

- 子どもの生活環境の変化(人と関わる経験の不足、生活リズムの乱れなど)
- 保護者の子育て環境の変化(不安や悩みを抱える保護者の増加、養育力の低下など)



保育所に期待される  
役割が深化・拡大

- ・質の高い養護や教育の機能
- ・子どもの保育とともに、保護者に対する支援を担う役割

保育所が果たすべき役割を再確認し、その役割・機能が適切に発揮できるよう、保育の内容の質を高める観点から、指針の内容の改善・充実を図ることが必要。

## 改定に当たっての基本的考え方

- 質の向上の観点から、大臣告示化により最低基準としての性格を明確化
- 保育所の創意工夫や取組を促す観点から、内容の大綱化(現行の13章を7章に)
- 保育現場で活用され、保護者にも理解されるよう、明解で分かりやすい表現に
- 指針と併せ、解説を作成

## 改定の内容

### ○ 保育所の役割

- ・ 保育所の役割（目的・理念、子どもの保育と保護者への支援など）、保育士の業務、保育所の社会的責任の明確化

### ○ 保育の内容、養護と教育の充実

- ・ 養護と教育が一体的に展開される保育所保育の特性とその意味内容の明確化
- ・ 養護と教育の視点を踏まえた保育のねらいと内容の設定
- ・ 保育の内容の大綱化、改善・充実
- ・ 誕生から就学までの長期的視野を踏まえた子どもの発達の道筋
- ・ 健康・安全及び食育の重要性、全職員の連携・協力による計画的な実施

### ○ 小学校との連携

- ・ 保育の内容の工夫、小学校との積極的な連携、子どもの育ちを支えるための資料の送付・活用

### ○ 保護者に対する支援

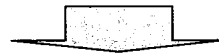
- ・ 保育所の特性や保育士の専門性を生かした保護者支援
- ・ 子どもの最善の利益の考慮、保護者とともに子育てに関わる視点、保護者の養育力の向上等に結び付く支援の重要性

### ○ 計画・評価、職員の資質向上

- ・ 保育実践の組織性・計画性を高めるための「保育課程」の編成
- ・ 自己評価の重要性、評価結果の公表
- ・ 研修や職員の自己研鑽等を通じた職員の資質向上、職員全体の専門性の向上
- ・ 施設長の責務の明確化

## 児童福祉施設最低基準の改正

第35条 保育所における保育の内容は、健康状態の観察、服装等の異常の有無についての検査、自由遊び及び昼寝のほか、第12条第2項に規定する健康診断を含むものとする。



第35条 保育所における保育は、養護及び教育を一体的に行うことをその特性とし、その内容については、厚生労働大臣がこれを定める。

## 改定に伴う今後の検討課題

- 指針の趣旨・内容の保育現場等への伝達・普及
- 保育内容の充実に資するための制度改正（児童福祉施設最低基準の見直し）
  - ※ 養護及び教育を一体的に行うという保育所保育の特性を明記。
- 保育所における人材の確保と定着
- 保育環境等の整備
- 保育の質の向上のためのプログラムの策定

### 【今後のスケジュール】

平成21年4月

保育所保育指針の施行

# 新保育所保育指針について

- 第1章～第7章で構成、保育所における保育の内容を定める
- 厚生労働大臣告示(平成20年3月28日公布)

## 第2章 子どもの発達

保育士等が子どもの発達及び生活の連続性に配慮して保育するため、乳幼児期の発達の特性や発達過程について示す

1. 乳幼児期の発達の特性
2. 発達過程

## 第7章 職員の資質向上

質の高い保育を展開するために必要となる職員の資質向上について、施設長の責務を明確化するとともに研修等について示す

1. 職員の資質向上に関する基本事項
2. 施設長の責務
3. 職員の研修等

## 第3章 保育の内容

乳幼児期の子どもが身につけることが望まれる心情、意欲、態度などの事項及び保育士等が行わなければならない事項等、保育所における保育の内容を示す

1. 保育のねらい及び内容
2. 保育の実施上の配慮事項

## 第1章 総則

保育所保育指針の基本となる考え方と全体像を示す(2章以下の根幹を成す)

1. 趣旨
2. 保育所の役割
3. 保育の原理
4. 保育所の社会的責任

## 第6章 保護者に対する支援

保護者支援の原則や基本を踏まえ、保育所の特性を生かした入所児の保護者への支援及び地域の子育て支援について示す

1. 保育所における保護者に対する支援の基本
2. 保育所に入所している子どもの保護者に対する支援
3. 地域における子育て支援

## 第4章 保育の計画及び評価

計画に基づいた保育の実施のため、「保育課程」及び「指導計画」を明確化するとともに、保育の質の向上の観点から、保育所や保育士等の自己評価について示す

1. 保育の計画
2. 保育の内容等の自己評価

## 第5章 健康及び安全

子どもの生命の保持と健やかな生活の基本となる健康及び安全の確保のため、保育所において留意しなければならない事項について示す

1. 子どもの健康支援
2. 環境及び衛生管理並びに安全管理
3. 食育の推進
4. 健康及び安全の実施体制等

## 「保育所における質の向上のためのアクションプログラム」(平成20年3月28日公表)の推進

### 1 保育実践の改善・向上

～養護及び教育を一体的に行うという保育所における保育の特性を生かしつつ、常に保育の内容や方法を見直し、その改善・向上が図られるようにする。～

#### ① 自己評価の推進

国は、保育現場における自己評価が円滑に実施され、養護と教育の充実が図られるとともに、当該自己評価を基盤とした客観的な第三者評価にも資するよう、保育士等及び保育所の自己評価に関するガイドラインを作成する。

##### 【現在の国における取組状況】

- 現在行っている調査研究の結果を受けて、自己評価に関するガイドラインを策定する予定。

#### ② 保育実践の改善・向上に関する調査研究の推進

国は、事業者や民間団体等が行う保育実践上の課題に関する調査研究の支援に努めるとともに、当該研究成果の活用を図る。

都道府県及び市町村においても、事業者や民間団体等が行う保育実践上の課題に関する調査研究を支援するとともに、当該研究成果の活用を図ることが望ましい。

##### 【現在の国における取組状況】

- 新保育所保育指針に基づく保育実践のためのDVDを作成し、各自治体に配布し、各地で行われる研修等に活用。

#### ③ 情報技術の活用による業務の効率化

市町村は、情報技術の活用等を通じた保育所における業務の効率化のため、必要な措置を講じることが望ましい。

#### ④ 地域の関係機関等との連携

市町村は、各地域の実情等に応じ、保育所が、地域子育て支援拠点、幼稚園、小学校、放課後児童クラブ、要保護児童対策地域協議会など地域の関係機関等と積極的な連携及び協力を図ることができるよう、必要な支援を行うことが望ましい。

※ 都道府県・市町村が行うべき事項については、周知伝達済み。

## 2 子どもの健康及び安全の確保 ～保育所が、子どもが健康で安全に生活できる場となるようにする。～

### ① 保健・衛生面の対応の明確化

国は、保育所において感染症やその疑いが発生した場合の迅速な対応や、乳幼児の発達の特성에応じた健康診断の円滑な実施等の観点から、保育所における保健・衛生面の対応に関するガイドラインを作成する。

#### 【現在の国における取組状況】

- 現在行っている調査研究の結果を受けて、保育所における保健・衛生面の対応に関するガイドラインを策定する予定。

### ② 看護師等の専門的職員の確保の推進

国は、保育所における体調不良の子どもへの対応など健康面における対策の充実を図るため、看護師等の専門的職員の確保に努める。

#### 【現在の国における取組状況】

- 入所児童の健康・安全管理を充実させるほか、配慮が必要な子どもに対応するなど、保育所の機能の充実を図るため、保育所へ計画的に看護職員を配置する旨の来年度予算概算要求を行った。(定員121人以上施設を対象)

### ③ 嘱託医の役割の明確化

国は、子どもの健康支援等に当たって嘱託医が十分にその役割を果たせるよう、嘱託医の業務を明確化する。

#### 【現在の国における取組状況】

- 現在行っている調査研究の結果を受けて、嘱託医の業務の明確化を含めて検討予定。

### ④ 特別の支援を要する子どもの保育の充実

都道府県及び市町村は、障害のある子どもをはじめ特別の支援を要する子どもの保育に関して、保育所と地域の関係機関等との連携が適切に図られるよう、必要な支援を行う。

### ⑤ 地域の関係機関等との連携

市町村は、保育所が、要保護児童対策地域協議会や母子保健連絡協議会など地域の関係機関等と積極的な連携及び協力を図ることができるよう、必要な支援を行うことが望ましい。

※ 都道府県・市町村が行うべき事項については、周知伝達済み。

### 3 保育士等の資質・専門性の向上

～保育士等の資質や保育の専門性を高め、保育所において質の高い人材を確保する。～

#### ① 保育所内外の研修の充実

国は、保育所が、保育所内外の研修に積極的に取り組めるよう、保育所の職員に対する研修を体系化したガイドラインを作成する。都道府県及び市町村は、上記ガイドラインを参考にし、保育所の職員に対する研修内容の充実を図るとともに、外部の専門家を恒常的に保育所が活用できる体制を整えるなど研修体制の充実を図ることが望ましい。

##### 【現在の国における取組状況】

- 現在行っている調査研究の結果を受けて、保育所の職員に対する研修を体系化したガイドラインを策定する予定。

#### ② 施設長の役割の強化

国は、保育所の役割や社会的責任を遂行する施設長の責務にかんがみ、施設長の資格要件の明確化について検討する。

##### 【現在の国における取組状況】

- 現在、施設長に求められる役割などを踏まえ、検討中。

#### ③ 保育士の専門性を高めるための資格や養成の在り方の見直し

国は、保育士が保育現場で求められる多様な課題に対応できるようにするため、保育士の専門性を高めるための資格や養成の在り方の見直しについて検討する。

##### 【現在の国における取組状況】

- 現在行っている調査研究の結果を受けて、保育士・保育士養成課程の在り方などについて検討する予定。

※ 都道府県・市町村が行うべき事項については、周知伝達済み。

# 保育所保育士の養成、研修等の現状

## 保育士養成

- 指定保育士養成施設(544か所)  
(大学、短大、専修学校等での所定の  
課程(2年以上)の履修)  
又は
- 保育士試験(都道府県が実施)に合格  
資格取得者 約49,000人(年間)

## 職員の資質向上

- 職員:知識技能の修得、維持向上の努力義務
- 施設:研修の機会の確保義務  
保育所内での研修のほか、保育団体、地方公共  
団体主催の研修会に参加

## 保育所勤務の保育士数(常勤換算)

306,253人(うち非常勤28,179人)

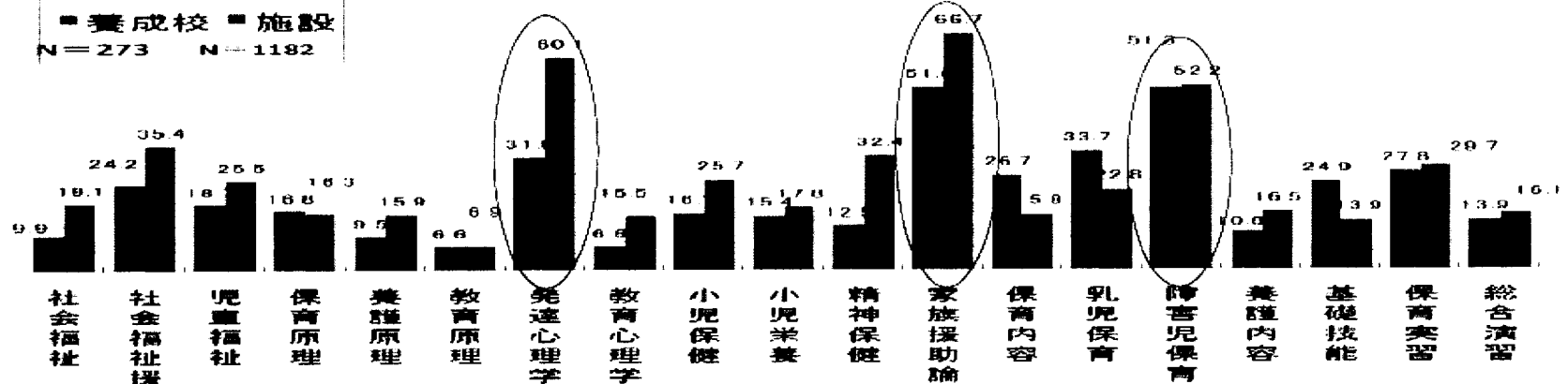
社会福祉施設等調査(H17年)

## 保育士養成課程(概要)

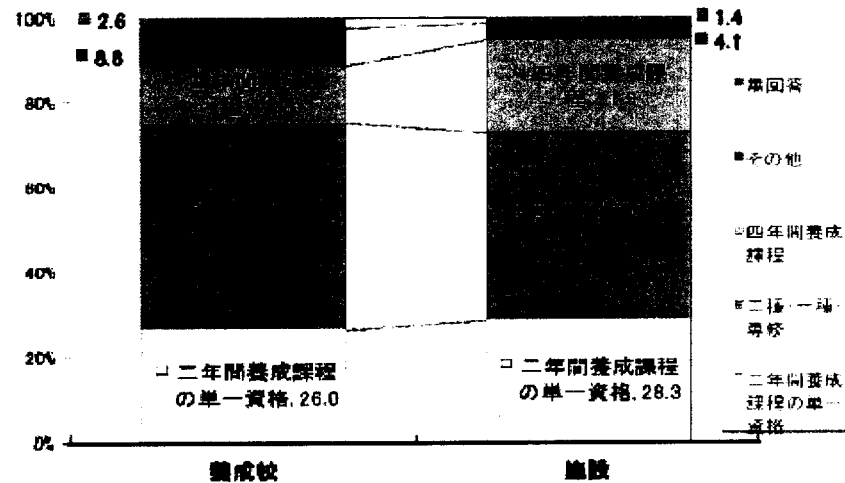
- 保育の本質・目的 (社会福祉、社会福祉援助技術、児童福祉、保育原理、養護原理、教育原理)
  - 保育の対象 (発達心理学、教育心理学、小児保健、小児栄養、精神保健、家族援助論)
  - 保育の内容・方法 (保育内容、乳児保育、障害児保育、養護内容)
  - 基礎技能 ○保育実習 ○総合演習
- 計68単位以上

# 保育士養成について

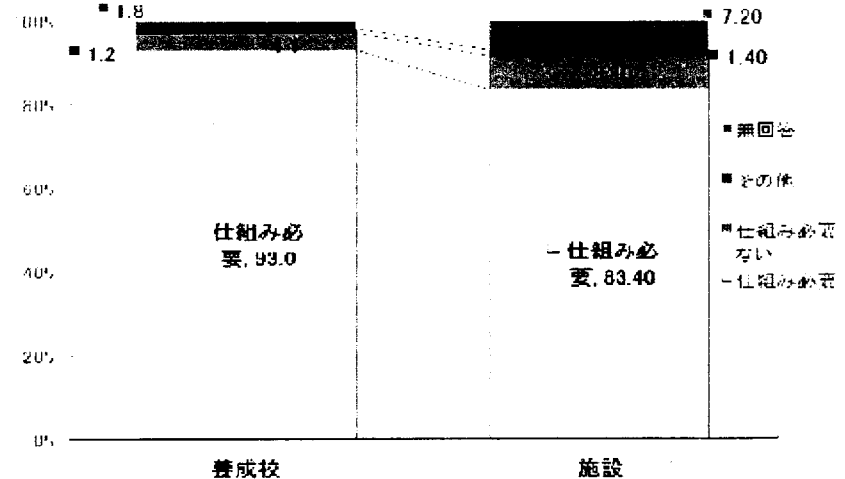
保育士養成においてさらに充実が必要だと思われる項目



望ましい保育士養成年限について



四年間養成課程資格へのステップアップについて



(資料)平成18・19年度厚生労働科学研究「保育士の養成に関する研究」(研究代表 東洋英和女学院大学 大嶋恭二氏)より



#### 4 保育を支える基盤の強化

～ 1 から 3 に掲げる保育所の取組を支えるための保育環境の改善・充実が図られるよう、国及び地方公共団体による支援体制等を整備する。 ～

##### ① 評価の充実

子どもの保育に加え、子どもの保護者に対する支援、地域における子育て支援、地域の家庭的保育への支援など幅広い機能を担う保育所の役割を踏まえ、国は、保育士等及び保育所の自己評価に関するガイドラインを作成するとともに、これを踏まえ、現行の第三者評価に関するガイドライン（「保育所版の『福祉サービス第三者評価基準ガイドラインにおける各評価項目の判断基準に関するガイドライン』及び『福祉サービス内容評価基準ガイドライン』等について」（平成17年5月26日厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長、社会・援護局福祉基盤課長連名通知））を改定する。〔一部再掲〕

【現在の国における取組状況】

- 自己評価に関するガイドラインを踏まえて、現行の第三者評価に関するガイドラインを改定する予定。

##### ② 保育に関する研究成果等のデータベース化及び活用

国は、保育実践の改善・向上等に関する各種研究成果、資料等をデータベース化し、保育士や研究者、行政関係者等が活用できる体制を整備する方策について検討する。

【現在の国における取組状況】

- 保育関係の各種研究成果・資料等のデータベース化及びその活用方策等について来年度調査研究を行う予定。

##### ③ 専門的な人材や地域の多様な人材の活用

都道府県及び市町村は、保育所が、保育実践に関する専門的な人材や、地域において子育て支援に関わる多様な人材を活用して、地域の実情等に応じた様々な取組を行うことができるよう、人材の確保や必要な調整など体制を整備することが望ましい。

##### ④ 保育環境の改善・充実のための財源の確保

国は、保育所における取組を支える保育環境を改善・充実するために必要な財源の確保に努める。

都道府県及び市町村においても、保育所における取組を支える保育環境を改善・充実するために必要な財源を確保することが望ましい。

【現在の国における取組状況】

- 保育サービスの推進のため、施設の軽微な改修等を推進するための保育環境改善事業について来年度概算要求を行った。

※ 都道府県・市町村が行うべき事項については、周知伝達済み。

## 児童福祉施設最低基準

- 保育所は、乳幼児が1日の生活時間の大半を過ごすところであり、その保育サービスの質を確保する観点から、国として児童福祉施設最低基準を定めている。

### [主な内容]

#### <職員配置基準>

- ・ 保育士

|     |                  |       |        |
|-----|------------------|-------|--------|
| 0歳児 | 3人に保育士1人 (3 : 1) | 1・2歳児 | 6 : 1  |
| 3歳児 | 20 : 1           | 4歳以上児 | 30 : 1 |

※ただし、保育士は最低2名以上配置

- ・ 保育士の他、嘱託医及び調理員は必置

※ 調理業務を全て委託する場合は、調理員を置かなくても可

#### <設備の基準>

- ・ 0、1歳児を入所させる保育所 : 乳児室又はほふく室、医務室、調理室及び便所  
→ 乳児室の面積 : 1.65㎡以上/人      ほふく室の面積 : 3.3㎡以上/人

- ・ 2歳以上児を入所させる保育所 : 保育室又は遊戯室、屋外遊戯場、調理室及び便所

※屋外遊戯場については公園等の付近の代替施設でも可

- 保育室又は遊戯室の面積 : 1.98㎡以上/人      屋外遊戯場の面積 : 3.3㎡以上/人

## 機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業

### 1 研究の目的について

- 保育所の設置は児童福祉施設最低基準に基づき必要な人員を配置し、設備を備えることとなっているが、その設備基準は昭和23年に制定されて以来、改正が行われておらず、利用している乳幼児の発達や家庭的な雰囲気の中での生活の営みに適したも  
のになっていないとの指摘がなされている。
- このため、地方分権改革推進委員会での議論も踏まえ、乳幼児の生命・安全の保持  
や心身の健全な発達保障という観点から、現行の構造基準による設備の基準（数値基  
準）の科学的検証のほかに、乳幼児の生活・活動を支える機能面に着目した保育環境  
・空間の基準（定性的基準）としてどのようなものが考えられるか検討を行う。

### 2 検討メンバーについて

- 学識経験者
  - ・ 建築・設計に係る専門家
  - ・ 児童の発達に係る専門家
- 自治体関係者
- 保育関係者
- 保護者代表

### 3 事業期間について

- 平成20年度中に、基準案及びガイド  
ラインを含めた報告書を作成し、報告を  
行う予定。

保育所保育士配置基準

|                            | 乳児                  | 1歳  | 2歳     | 3歳     | 4歳以上 |
|----------------------------|---------------------|-----|--------|--------|------|
| 中央児童福祉審議会の意見具申<br>(昭和37年度) | 3:1<br>43年度<br>意見具申 | 6:1 |        | 20:1   | 30:1 |
| 23~26年度                    | 10:1                |     | 30:1   |        |      |
| 27~36                      | 10:1                |     | (10:1) | 30:1   |      |
| 37・38                      | 10:1 (9:1)          |     |        | 30:1   |      |
| 39                         | 8:1                 |     | 9:1    | 30:1   |      |
| 40                         | 8:1                 |     |        | 30:1   |      |
| 41                         | (7:1)               |     |        | 30:1   |      |
| 42                         | 6:1                 |     |        | 30:1   |      |
| 43                         | 6:1                 |     |        | (25:1) | 30:1 |
| 44~平成9                     | (3:1)               | 6:1 |        | 20:1   | 30:1 |
| 平成10~                      | 3:1                 | 6:1 |        | 20:1   | 30:1 |

|       |         |
|-------|---------|
| 休憩保育士 | ( 1 人 ) |
|-------|---------|

|            |         |
|------------|---------|
| 主任保育士代替保育士 | ( 1 人 ) |
|------------|---------|

(注) 1. 配置基準は、最低基準による。  
2. ( ) 内は、保育所運営費上あるいは他の補助金による配置基準等である。

各国の保育制度（職員配置、施設設備の基準）

| 国名       | 職員配置  | 施設・設備   |
|----------|---|---|
| 日本       | 0歳児 3 : 1<br>1・2歳児 6 : 1<br>3歳児 20 : 1<br>4・5歳児 30 : 1<br><br>保育者は有資格者のみ  | ○2歳児未満<br>乳児室（1人1.65㎡）<br>ほふく室（1人3.3㎡）<br>医務室、調理室、便所<br>○2歳以上児<br>ほふく室又は遊戯室（1人1.98㎡）<br>屋外遊戯室（1人3.3㎡）、<br>調理室、便所、保育用具 |
| アメリカ     | ○各州まちまち   | ○各州まちまち   |
| フランス     | ○所長及び保育職員の半数以上は乳幼児専門の資格者（集団保育所）   |   |
| イギリス     | ○公立保育所<br>1 : 1 ~ 6 : 1（年齢による）<br>○私立保育所<br>0 ~ 2歳児 3 : 1<br>2 ~ 3歳児 4 : 1<br>3 ~ 5歳児 8 : 1<br>保育職員の半数以上は有資格者   | ○児童一人当たりの面積<br>0 ~ 2歳未満児 3.5㎡<br>2歳児 2.5㎡<br>3歳児以上 2.3㎡   |
| スウェーデン   | ○プレスクール<br>通常、15名 ~ 20名の年齢混合のグループに3名の保育者（うち2名は有資格者）   | ○プレスクール<br>少なくとも4種類の部屋（食堂兼作業室、遊戯室、絵画木工室、小遊戯室）   |
| ニュージーランド | ○全日保育<br>（少なくとも1名が有資格者）<br>2歳未満児 5 : 1<br>2歳以上児（※）<br>1 ~ 6名に保育者1名<br>7 ~ 20名に保育者2名<br>21 ~ 30名に保育者3名<br>31 ~ 40名に保育者4名<br>41 ~ 50名に保育者5名<br>2歳未満児・以上児混合<br>1 ~ 3名に保育者1名<br>4名以上の場合は、※と同様 | ○全日保育、半日保育<br>遊びに使えない場所を除いた空間<br>1人2.5㎡<br>屋外遊戯場（1人5㎡）  |

## 保育士の平均年齢、勤続年数及び平均賃金等について

- 保育士は、全産業と比較して、女性労働者の比率が高く、勤続年数は短い。
- また、きまって支給する現金給与額も、全産業と比較して低く、その待遇は、現在においても介護職員と近い状況にある。

|         | 男     |       |       |               | 女     |       |      |               |
|---------|-------|-------|-------|---------------|-------|-------|------|---------------|
|         | 構成比   | 平均年齢  | 勤続年数  | きまって支給する現金給与額 | 構成比   | 平均年齢  | 勤続年数 | きまって支給する現金給与額 |
| 全産業     | 68.8% | 41.8歳 | 13.5年 | 372.7千円       | 31.2% | 39.1歳 | 8.8年 | 238.6千円       |
| 保育士     | 4.2%  | 29.2歳 | 5.0年  | 229.2千円       | 95.8% | 32.9歳 | 7.7年 | 217.9千円       |
| 福祉施設介護員 | 29.2% | 33.2歳 | 4.9年  | 227.1千円       | 70.8% | 37.2歳 | 5.3年 | 206.4千円       |
| ホームヘルパー | 15.2% | 37.6歳 | 3.9年  | 230.6千円       | 84.8% | 44.7歳 | 4.5年 | 197.0千円       |

(資料出所) 平成18年賃金構造基本統計調査

(参考) 勤続年数等に応じた運営費の加算について

1 主任保育士の加算

主任保育士の選任加算費を必要とするものと認定された場合には、一定額を加算する

2 民間施設給与等改善費の承認

職員1人当たりの平均勤続年数を基礎に加算率を適用した運営費を支給する。

|                  |           |       |
|------------------|-----------|-------|
| ※ 職員1人当たりの平均勤続年数 | 10年以上     | 12%加算 |
|                  | 7年以上10年未満 | 10%加算 |
|                  | 4年以上 7年未満 | 8%加算  |
|                  | 4年未満      | 4%加算  |

## 科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みの導入(案)

○ 下記の科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みを法令などで位置づける。

### 1 保育所保育指針の見直し

保育所保育指針の改定について、(定期的に)行うこととする。

※ これまでの改訂経緯

- ・ 昭和40年 保育所保育指針策定
- ・ 平成2年 第一次改定
- ・ 平成12年 第二次改定
- ・ 平成19年 第三次改定



### 2 保育所の最低基準の見直し

保育所保育指針の改定を踏まえて、これに定める保育内容を実際に行えるよう、保育所の職員配置、施設設備等に関する最低基準を、財政的な観点も踏まえつつ、必要に応じて見直す。



### 3 保育所における質の向上のためのアクションプログラム

保育所保育指針の改定等を踏まえて、保育の質の向上に資する保育所における各種の取組を支援する観点から、国が取り組む施策及び地方公共団体が取り組むことが望まれる施策に関する総合的なアクションプログラムを策定し、推進する。



### 4 次回の保育所保育指針の改定に向け、必要な調査研究の実施

追跡調査などにより、次回の保育所保育指針の改定等に資するために必要な科学的・実証的な調査・研究の蓄積を進める。

## 次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方（抄） （平成20年5月20日）

### 3 サービスの質の維持・向上

#### (1) 全体的事項

- ① 質の高い専門性のあるサービスを提供することで、子どもの最善の利益を保障し、子どもの健やかな育ちを支援することが重要である。
- ② 保育サービス、放課後児童クラブ、その他各種子育て支援サービス、社会的養護などについて、子の年齢、家庭の状況、サービス利用時間、サービスへの親の関わり方、サービス提供方法などに応じたサービスの質の確保やその検証を行っていくことが重要である。
- ③ 将来的に優れた人材確保を行っていくためには、保育士等の従事者の処遇のあり方は重要であり、サービスの質の向上に向けた取組が促進されるような方策を併せて検討すべきである。

#### (2) 保育サービス

- ① 子どもの健やかな成長に大きな影響を及ぼす保育サービスに関しては、担い手に相応の専門性が必要である。また、多様化する家族問題への対応、親に対する支援、障害をもつ子どもの受入れなど、保育サービスの担う役割が拡大しており、それに対応した専門性の向上も求められる。
- ② 保育所に期待されている役割の拡大に応じ、人格形成期のすべての子どもに対する適切な保育が確保されるよう、保育士や専門職等の職員配置や、子どもの生活空間等の保育環境の在り方を検討する必要がある。
- ③ 保育環境等のあり方については、利用者の意見や地域性、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫の発揮に十分配慮しながら、その維持・向上を図ることが必要であり、科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みを検討していく必要がある。
- ④ 保育サービスの「質」を考える際には、認可保育所を基本としつつ、その他の認可保育所以外の多様なサービスを視野に入れ、地域のすべての子どもの健やかな育ちを支援するため、保育サービス全体を念頭においた「質」の向上を考える必要がある。
- ⑤ 保育サービスは、行政、サービス提供主体及び保護者が、連携・協力してサービスを改善していくという視点が重要である。



# 保育サービスの質について (2)

## (認可外保育施設の質の向上)

# 「基本的考え方」を踏まえた具体化が必要な検討事項

包括性・体系的性、普遍性、連続性の実現

## 《保育サービスの提供の新しい仕組み (公的性格や特性も踏まえた新しい保育メカニズム)》

- ・ 保育サービスの必要性の判断基準 (「保育に欠ける」要件の見直し)
- ・ 契約などの利用方式のあり方
- ・ 市町村等の適切な関与の仕組み (保育の必要度が高い子どもの利用確保等)
- ・ 情報公表や第三者評価の仕組み
- ・ 地域の保育機能の維持向上

( ※ 就学前保育・教育施策のあり方全般に関する検討 → 新たな検討の場 )

## 《放課後児童対策の仕組み》

## 《すべての子育て家庭に対する支援の仕組み》

妊婦健診、一時預かり、地域子育て支援拠点事業、全戸訪問事業等の

- ・ 量的拡充
- ・ 質の維持・向上
- ・ 財源のあり方

多様な提供主体の参入に際しての透明性・客観性

## 《保育サービスの「質」の維持・向上》

- ・ 保育の役割拡大に応じた検討
- ・ 認可保育所を基本としつつ認可外も含めた全体の質の向上

質の向上に向けた取組の促進方策

質の高いサービスによる子どもの最善の利益の保障

社会全体での重層的負担・「目的・受益」と連動した費用負担

- ・ 地方負担のあり方 (不適切な地域格差が生じない)
- ・ 事業主負担 (給付・サービスの目的等を考慮)
- ・ 利用者負担のあり方 (低所得者に配慮)

特別な支援を必要とする子供や家庭に対する配慮を包含

働き方の見直しの必要性

# 認可外保育施設に関連する現行制度

## (認可外保育施設の類型)

- 認可外保育施設とは、児童福祉法に基づく都道府県知事の認可を受けていない保育施設全般をさしており、以下のような類型に区分することがある。
  - (1) 事業所内保育施設 (ex:院内保育施設等)
  - (2) ベビーホテル(※①夜8時以降の保育、②宿泊を伴う保育、③利用児童の半数以上が一時的利用、のいずれかに該当する施設)
  - (3) その他
- こうした認可外保育施設の中には、自治体独自の基準による補助を受けている施設もある。  
(ex:東京都認証保育所や横浜保育室等のいわゆる「自治体単独保育室」)
- また、認定こども園の中には、保育所部分について認可を受けていない類型(幼稚園型又は地方裁量型)があり、これらの保育所部分についても、認可外保育施設の一類型である。

## (認可基準・定員規模)

- 現行制度においては、認可保育所に対して児童福祉施設最低基準の遵守を求めており、同基準を満たさなければ、認可は行われぬ。(※児童福祉施設最低基準 → P4)  
※ 一方で、保育所認可には、都道府県知事の裁量が比較的広く認められており、必要な客観基準を満たす場合であっても、認可されないことはあり得る。(→※第13回(10/6)の課題)
- また、認可保育所の定員規模は、60人以上を原則。都市部の要保育児童が多い地区で低年齢時を一定割合以上受け入れる場合や、過疎地域など一定の要件を満たす場合に、例外的に20人まで定員規模を引き下げ。

(認可外保育施設に対する指導監督)

- 認可外保育施設に対しても、制度上、設置の(事後)届出義務が課せられており(※)、都道府県知事による指導監督・勧告・公表・事業停止命令の対象となる。(※認可外保育施設指導監督基準 → P4)

※事業所内保育施設など一部、届出対象外の施設有り。

(認可外保育施設に対する財政措置)

- 現行制度においては、認可保育所における保育の実施費用のみ、市町村の支弁義務がかかっており、認可外保育施設に対しては、認可保育所への移行を支援する一部の補助金や、事業所内保育施設に対する助成金を除き、制度的な公費投入はなく、各自治体が独自に支援するか否かに委ねられている。(※認可保育所への移行支援に係る補助制度・事業所内保育施設に対する助成制度 → P5)

(参考)

児童福祉施設最低基準と認可外保育施設指導監督基準

| 項目                 | 児童福祉施設最低基準(保育所)  | 認可外保育施設指導監督基準  |
|--------------------|--|--|
| 職員                 | <p>配置基準</p> <p>(児童) : (保育士)</p> <p>0歳児 3 : 1</p> <p>1・2歳児 6 : 1</p> <p>3歳児 20 : 1</p> <p>4歳以上児 30 : 1</p> <p>・保育士のみ</p>  | <p>主たる保育時間11時間については、最低基準に規定する数以上、11時間を超える時間帯については、現に保育されている児童が1人である場合を除き、常時2人以上の配置が必要</p> <p>・保育者の3分の1以上が保育士又は看護婦資格が必要</p>   |
| 設備                 | <p>○2歳未満</p> <p>・乳児室 1.65㎡/人</p> <p>・ほふく室 3.3㎡/人</p> <p>・医務室、調理室、便所</p> <p>○2歳以上</p> <p>・保育室又は遊戯室 1.98㎡/人</p> <p>・屋外遊戯場 3.3㎡/人</p> <p>・調理室、便所</p>  | <p>・保育室 1.65㎡/人</p> <p>・調理室、便所</p>   |
| 非常災害に対する処置         | <p>・消火用具、非常口等の設置</p> <p>・定期的な訓練の実施</p>   | <p>・消火用具、非常口等の設置</p> <p>・定期的な訓練の実施</p>   |
| 保育室等を2階以上に設ける場合の条件 | <p>・転落防止装置</p> <p>○保育室等を2階に設ける場合</p> <p>・耐火建築物又は準耐火建築物</p> <p>・屋外階段、屋内特別避難階段(建築基準法施行令第123条第3項)等による2方向避難経路</p> <p>○保育室等を3階以上に設ける場合</p> <p>・耐火建築物</p> <p>・屋外階段、特別避難階段等による2方向避難経路(4階以上の場合は屋外避難階段を必備)</p> <p>・調理室の防火区画(自動消火装置等が設置されている場合の特例あり)</p> <p>・非常警報器具</p> <p>・カーテン等の防災処理</p> | <p>・転落防止設備</p> <p>○保育室等を2階に設ける場合</p> <p>・耐火建築物又は準耐火建築物</p> <p>・屋外階段、屋内特別避難階段(建築基準法施行令第123条第3項)等による2方向避難経路</p> <p>○保育室等を3階以上に設ける場合</p> <p>・耐火建築物</p> <p>・屋外階段、特別避難階段等による2方向避難経路(4階以上の場合は屋外避難階段を必備)</p> <p>・調理室の防火区画(自動消火装置等が設置されている場合の特例あり)</p> <p>・非常警報器具</p> <p>・カーテン等の防災処理</p> |
| 児童の処遇              | <p>○保育の内容</p> <p>・健康状態の観察、服装等の異常の有無についての検査、自由遊び、昼寝</p> <p>・保護者との連絡</p> <p>○給食</p> <p>・必要な栄養量を含有</p> <p>・献立の作成</p> <p>○健康診断の実施</p>  | <p>※ 保育所保育指針に準じる。</p>  |

注) 認可外保育施設指導監督基準は、劣悪な認可外保育施設を排除するためのものであり、当該基準に適合する認可外保育施設であっても保育所の児童福祉施設最低基準を満たすことが望ましい。

(参考)

認可外保育施設の認可化移行支援に係る補助制度

○ 認可化移行促進事業 (19年度予算額 20百万円 → 20年度予算案 13百万円) (20年度)

・ 移行促進事業 20か所 @200万円 補助率1/3

一定水準の質のサービスを提供する認可外保育施設の認可化に当たり、市町村が保育士を当該施設に派遣して、保育内容の指導を行うなど、認可保育所への移行準備を支援する。  
平成17年度より環境改善事業は保育環境改善事業へ統合。

○ 認可外保育施設の衛生・安全対策

(19年度予算額 23百万円 → 20年度予算案 23百万円)

認可外保育施設に従事する職員に対しても健康診断を行うことにより、受診の促進を図る。  
平成19年度より放課後児童等衛生事業からの認可外保育施設分を分離予定。

○ 保育所体験特別事業 (19年度予算額 300百万円 → 20年度予算案 300百万円)

(19年度) (20年度)

900事業 → 900事業 補助率1/3

ベビーホテル等を利用する親子等に保育所を開放し、児童の発達状況のチェック、親への相談、助言などを実施。

○ 保育従事者研修事業 (19年度予算額 53百万円 → 20年度予算案 49百万円)

(19年度) (20年度)

開催回数 98回 → 99回

補助率 定額

認可外保育施設の施設長や保育従事者を対象とした研修の実施。

(参考)

## 事業所内保育施設に係る助成制度について

平成20年度

平成21年度(予算要求中)

利用者は、原則として、その雇用する労働者

事業所外利用者がある場合、事業所の雇用労働者の利用者数を上回らないこと。

利用者要件の緩和を検討。

### ・設置費

対象費用: 建築費等

助成限度額: 2,300万円

助成率: 大企業1/2 中小企業2/3

### ・増築費

対象費用: 増築費等

助成限度額:

増築 1,150万円 建替え 2,300万円

助成率: 1/2

### ・保育遊具等購入費

助成限度額: 40万円

### ・運営費

対象費用: 運営に係る費用(人件費等)

助成率: 大企業1/2 中小企業2/3

支給期間: 5年間

### ・設置費

20年度と同様

### ・増築費

20年度と同様

### ・保育遊具等購入費

20年度と同様

### ・運営費

対象費用: 運営に係る費用(人件費等)

助成率:

5年目まで 大企業1/2 中小企業2/3

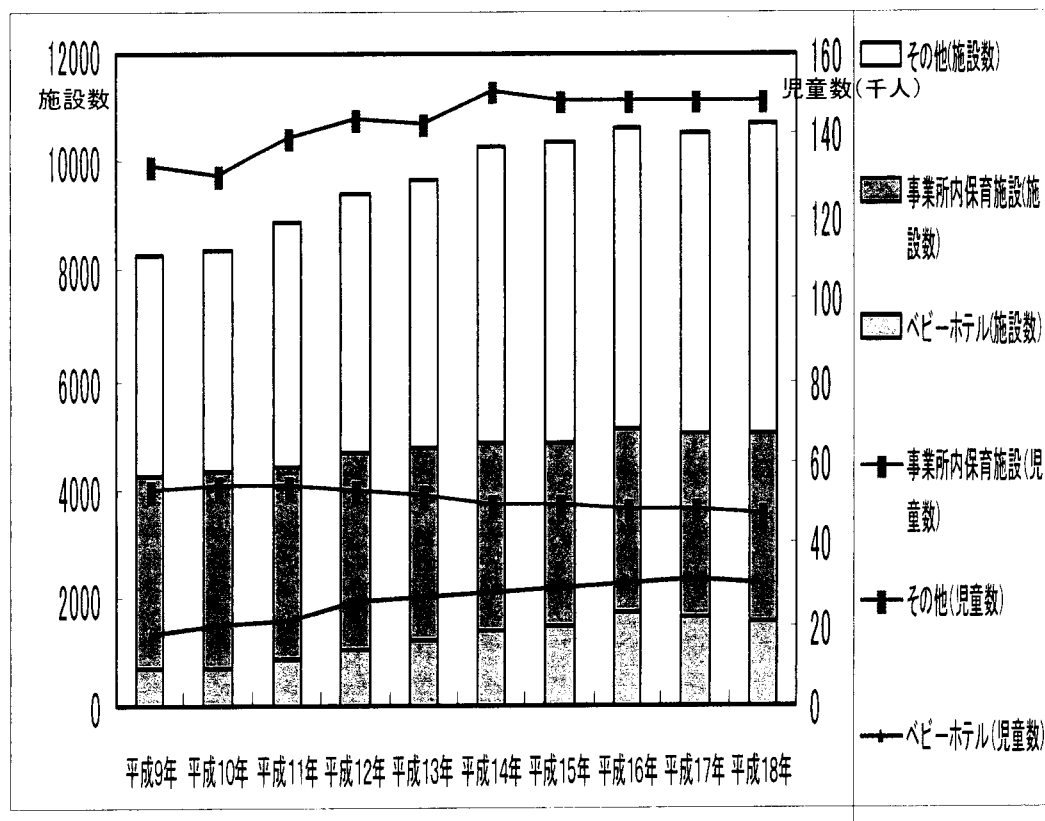
6年目以降 1/3

支給期間: 10年間

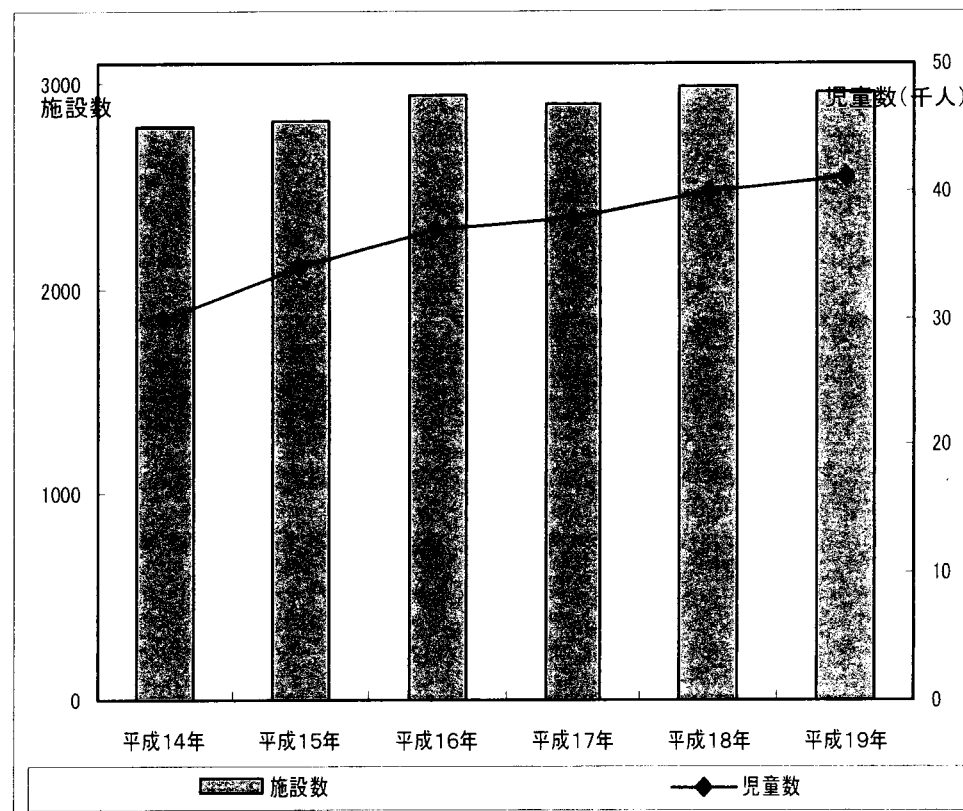
# 認可外保育施設数・利用児童数の推移

- 認可外保育施設数は約1万箇所、利用児童数は約23万人。認可保育所数の約1/2、利用児童数で約1割を占める。
- 利用児童数の近年の推移をみると、事業所内保育施設は減少傾向、ベビーホテルは増加傾向にあるが、全体としては横ばい傾向にある。
- そのうち、自治体独自の補助を受けるいわゆる「自治体単独保育室」の利用児童数は増加傾向にある。

認可外保育施設・利用児童数の推移



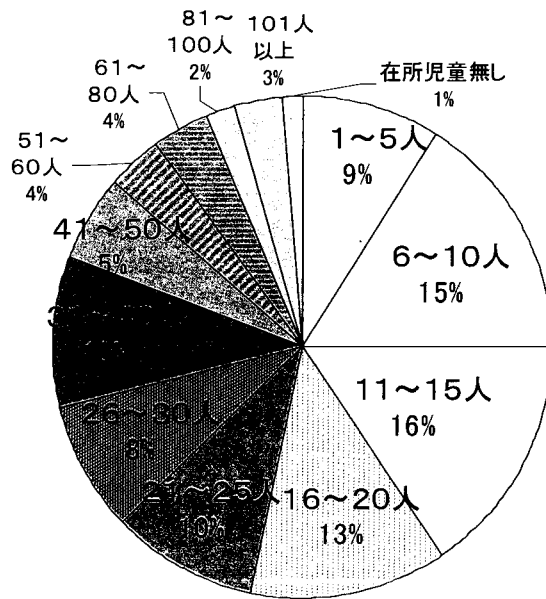
うち自治体単独保育室の推移



# 認可外保育施設の規模

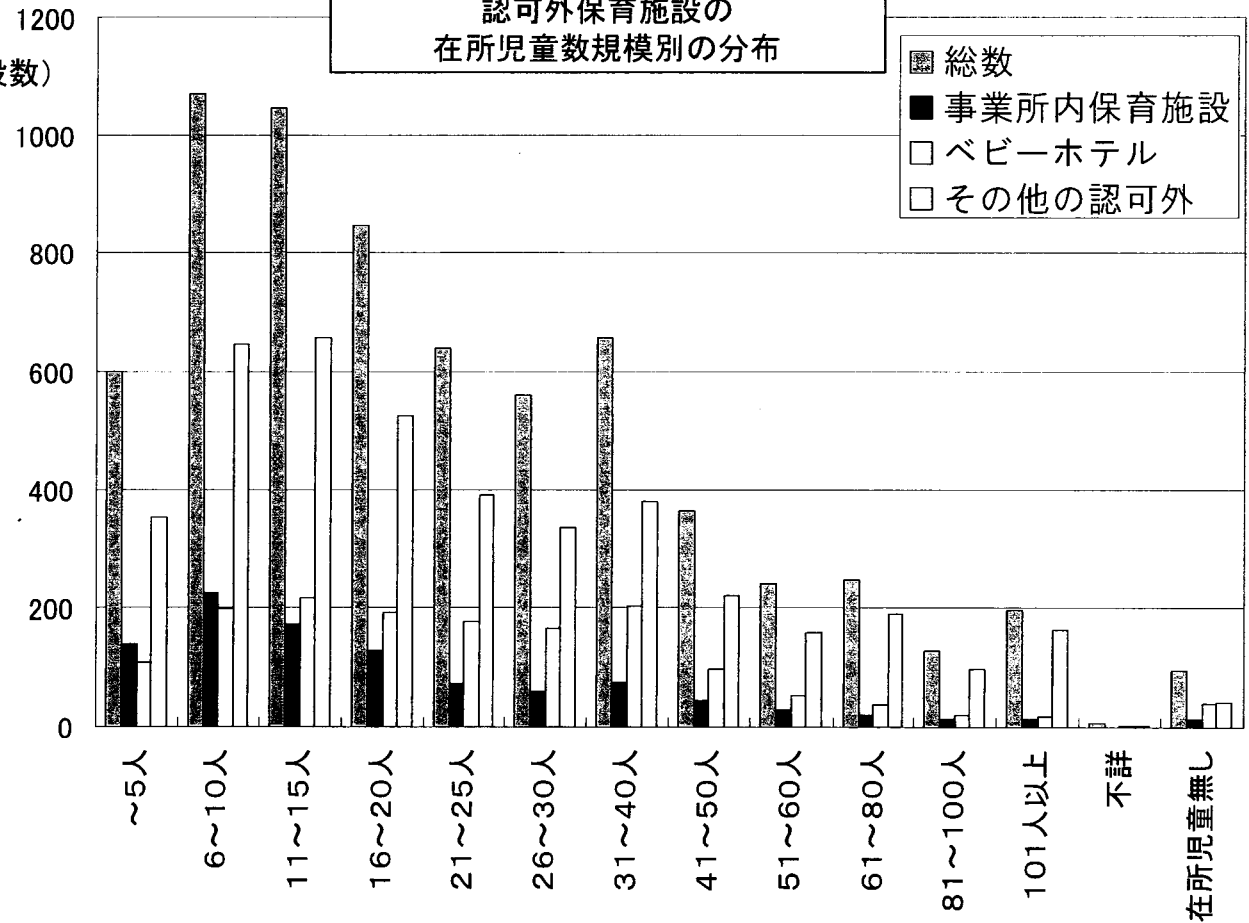
- 認可外保育施設の在所児童数を見ると、20人以下が53%を占めている。
- 認可保育所の原則的な定員である60人超の規模は1割に満たない。

認可外保育施設の  
在所児童数規模別の構成比



(施設数)

認可外保育施設の  
在所児童数規模別の分布

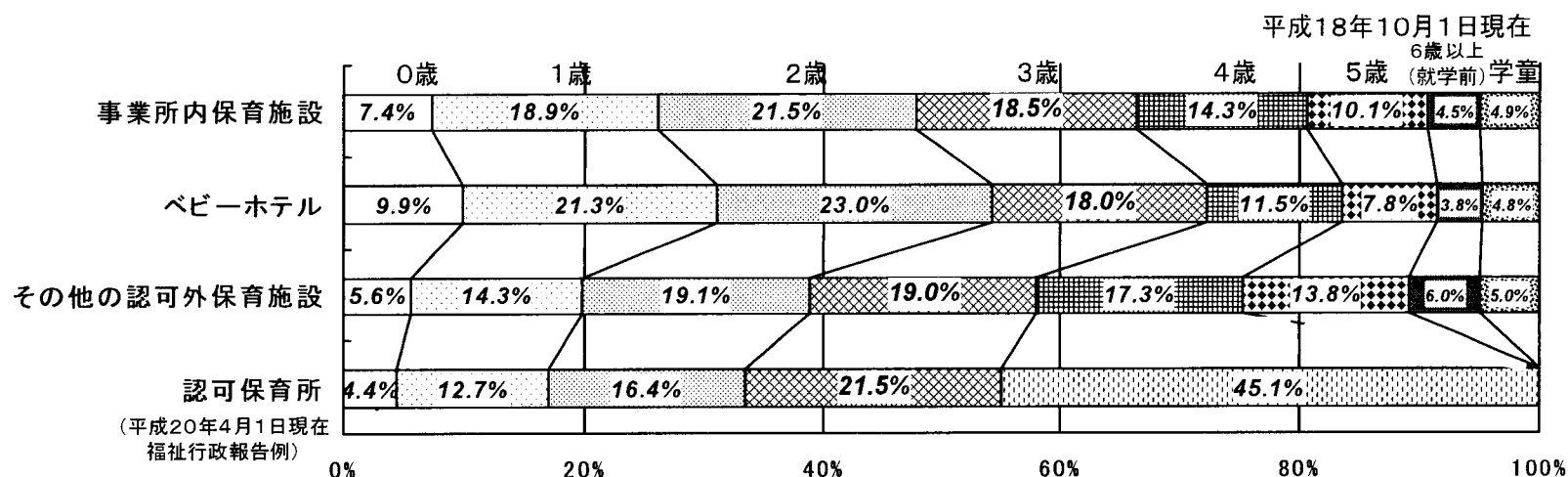


(資料) 平成18年地域児童福祉事業等調査報告を特別に集計したもの



# 認可外保育施設の年齢別入所児童数

○ 認可外保育施設の年齢別入所児童数を見ると、認可保育所に比べ、ベビーホテルを中心に低年齢時の割合が高い。



## 認可外保育施設の設置主体

○ 認可外保育施設の設置主体を見ると、全体としては、約6割が個人、約2割が企業となっている。

施設の類型別設置主体の状況

(単位：%、ポイント)

各年10月1日現在

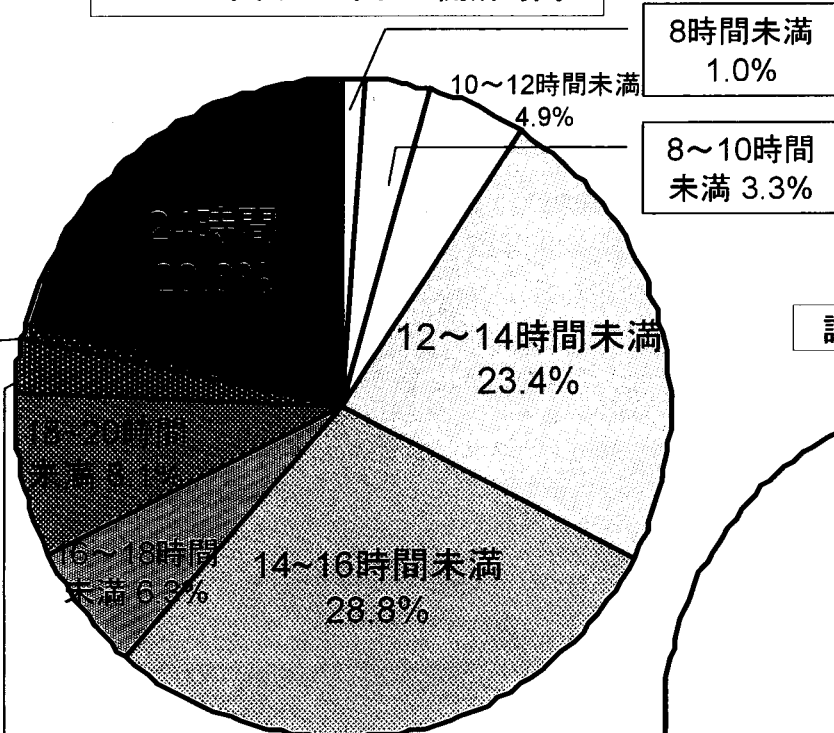
|      | 総数    |       |       | 事業所内保育施設 |       |        | ベビーホテル |       |       | その他の認可外保育施設 |       |       |
|------|-------|-------|-------|----------|-------|--------|--------|-------|-------|-------------|-------|-------|
|      | 平成18年 | 平成15年 | 増減    | 平成18年    | 平成15年 | 増減     | 平成18年  | 平成15年 | 増減    | 平成18年       | 平成15年 | 増減    |
| 総数   | 100.0 | 100.0 | ...   | 100.0    | 100.0 | ...    | 100.0  | 100.0 | ...   | 100.0       | 100.0 | ...   |
| 個人   | 56.3  | 58.1  | △ 1.7 | 22.7     | 4.0   | 18.8   | 46.4   | 53.9  | △ 7.5 | 68.1        | 71.3  | △ 3.2 |
| 会社   | 26.1  | 23.5  | 2.5   | 40.2     | 51.1  | △ 10.9 | 45.8   | 37.3  | 8.5   | 15.4        | 13.0  | 2.4   |
| 任意団体 | 3.7   | 5.4   | △ 1.7 | 2.3      | 2.5   | △ 0.2  | 1.6    | 2.9   | △ 1.3 | 4.8         | 6.8   | △ 2.0 |
| その他  | 13.9  | 13.1  | 0.9   | 34.8     | 42.5  | △ 7.7  | 6.2    | 5.8   | 0.4   | 11.7        | 8.9   | 2.8   |

(資料)厚生労働省「地域児童福祉事業等調査報告」(平成18年)

# 認可外保育施設の開所時間

○ 開所時間は、ベビーホテルのみならず、その他認可外保育施設であっても、認可保育所に比して長く、早朝や夜間の保育ニーズに認可外保育施設が対応している状況が伺える。

ベビーホテルの平日の開所時間

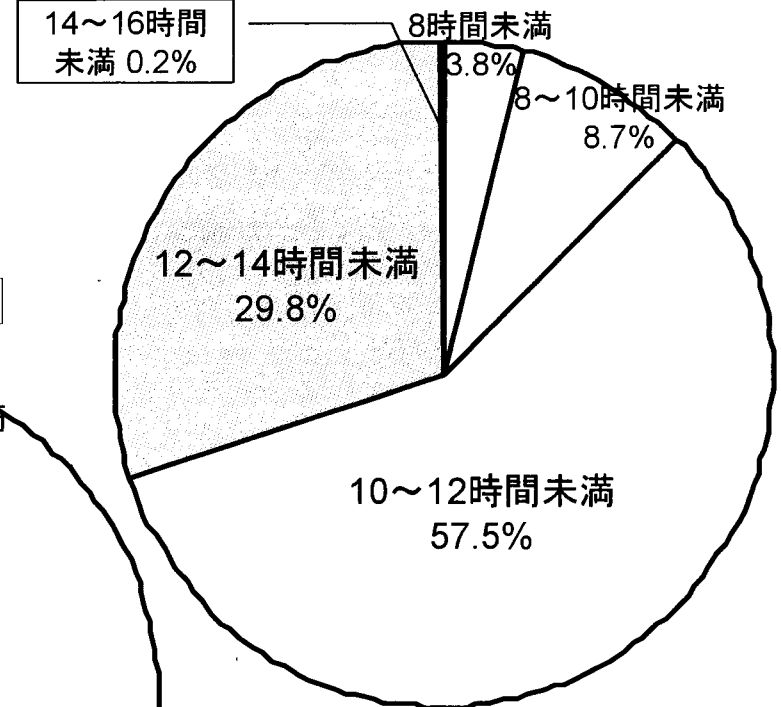


(資料)厚生労働省  
「地域児童福祉事業等調査報告」(平成18年)

22~24時間  
未満 0.9%

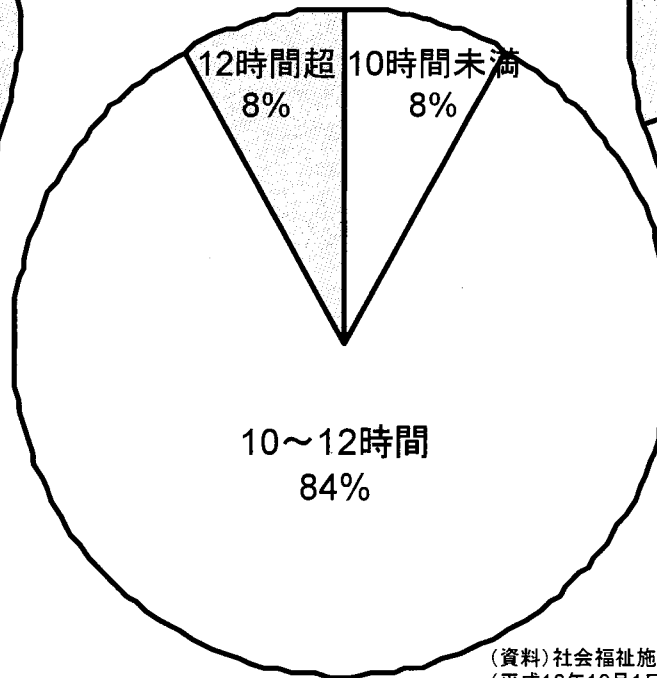
20~22時間  
未満 2.4%

その他認可外保育施設の平日の開所時間



(資料)厚生労働省  
「地域児童福祉事業等調査報告」(平成18年)

認可保育所の開所時間

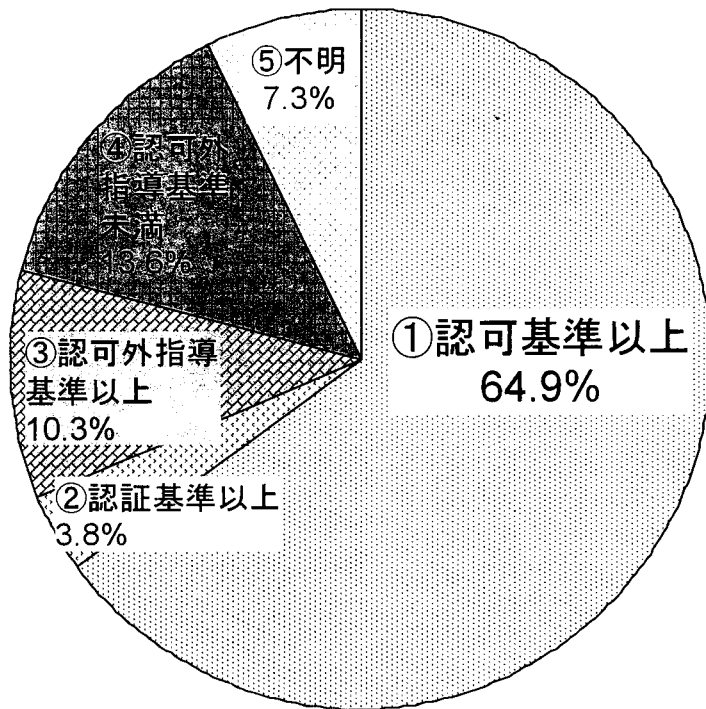


(資料)社会福祉施設調査報告  
(平成18年10月1日現在)

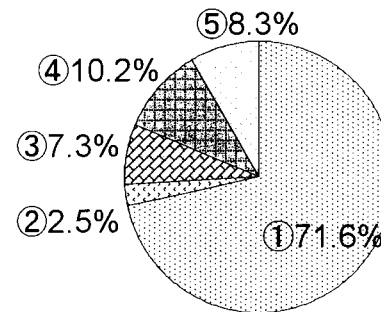
# 認可外保育施設の水準（面積（保育室））

○ 認可外保育施設の保育室の面積を見ると、認可基準以上相当（推計）の施設が6割以上となっている。

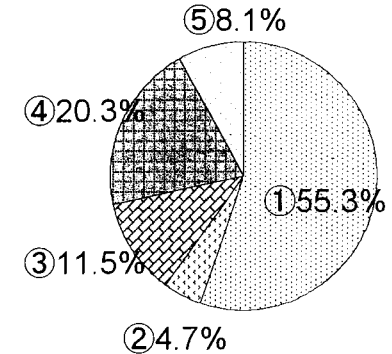
## 認可外保育施設全体



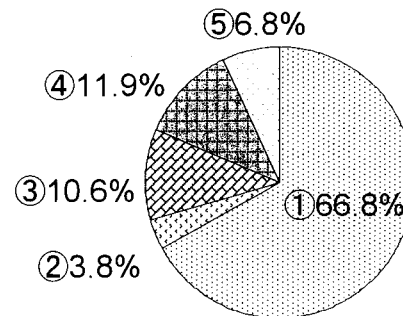
## 事業所内保育施設



## ベビーホテル



## その他の認可外



### 【推計の前提】

「①認可基準以上」…1歳児数×3.3㎡ + 2歳以上児×1.98㎡以上の事業所

「②認証基準以上」…①未満で、1歳児数×2.5㎡ + 2歳以上児×1.98㎡以上（=おおむね東京都認証保育所や横浜保育室の基準）の施設

「③認可外指導基準以上」…②未満で、1歳以上児童数×1.65㎡以上の事業所

「④ その他」…③未満

「⑤ 不明」…保育室面積の回答がなかった施設

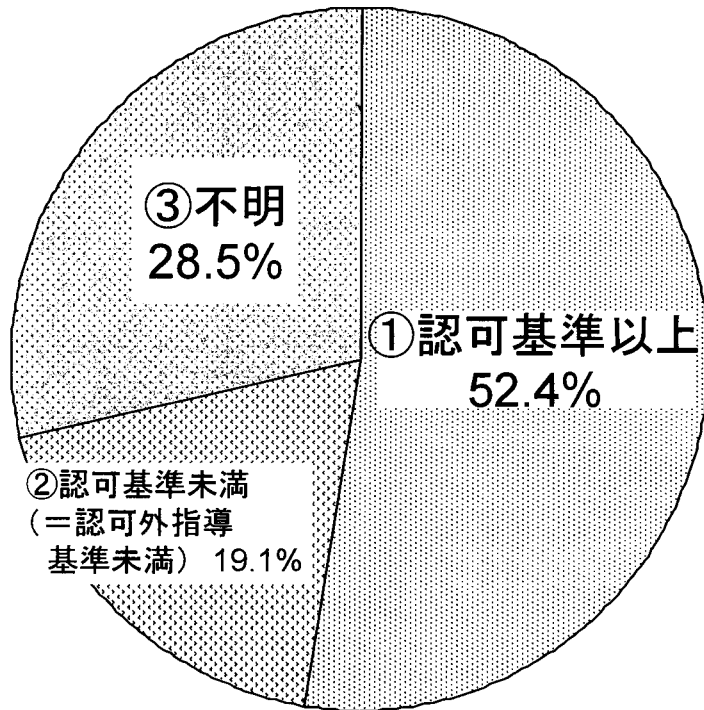
※ なお、最低基準上は、0歳児又は1歳児を入所させる場合は、乳児室（1.65㎡）又はほふく室（3.3㎡）を設けることとしており、実際上は、個々の乳幼児のほふくを始める段階に応じて面積基準を適用することとなるが、計算の便宜上、0歳児は乳児室、1歳児はほふく室として計算。

（資料）平成18年地域児童福祉事業等調査報告を特別に集計したもの<sub>10</sub>

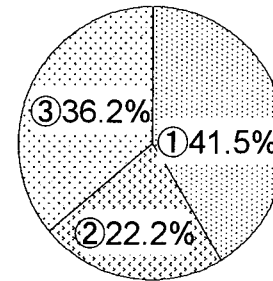
# 認可外保育施設の水準（面積（乳児室））

○ 認可外保育施設の乳児室の面積を見ると、認可基準以上相当（推計）の施設が5割以上となっている。

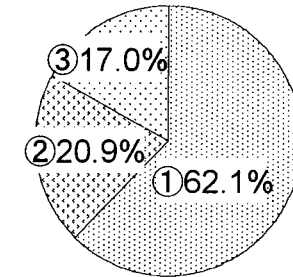
認可外保育施設全体



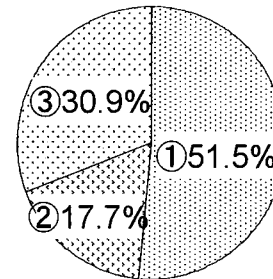
事業所内保育施設



ベビーホテル



その他の認可外



【推計の前提】

「①認可基準以上」…0歳児数×1.65㎡以上の施設

「②認可基準未滿」…①未滿の事業所

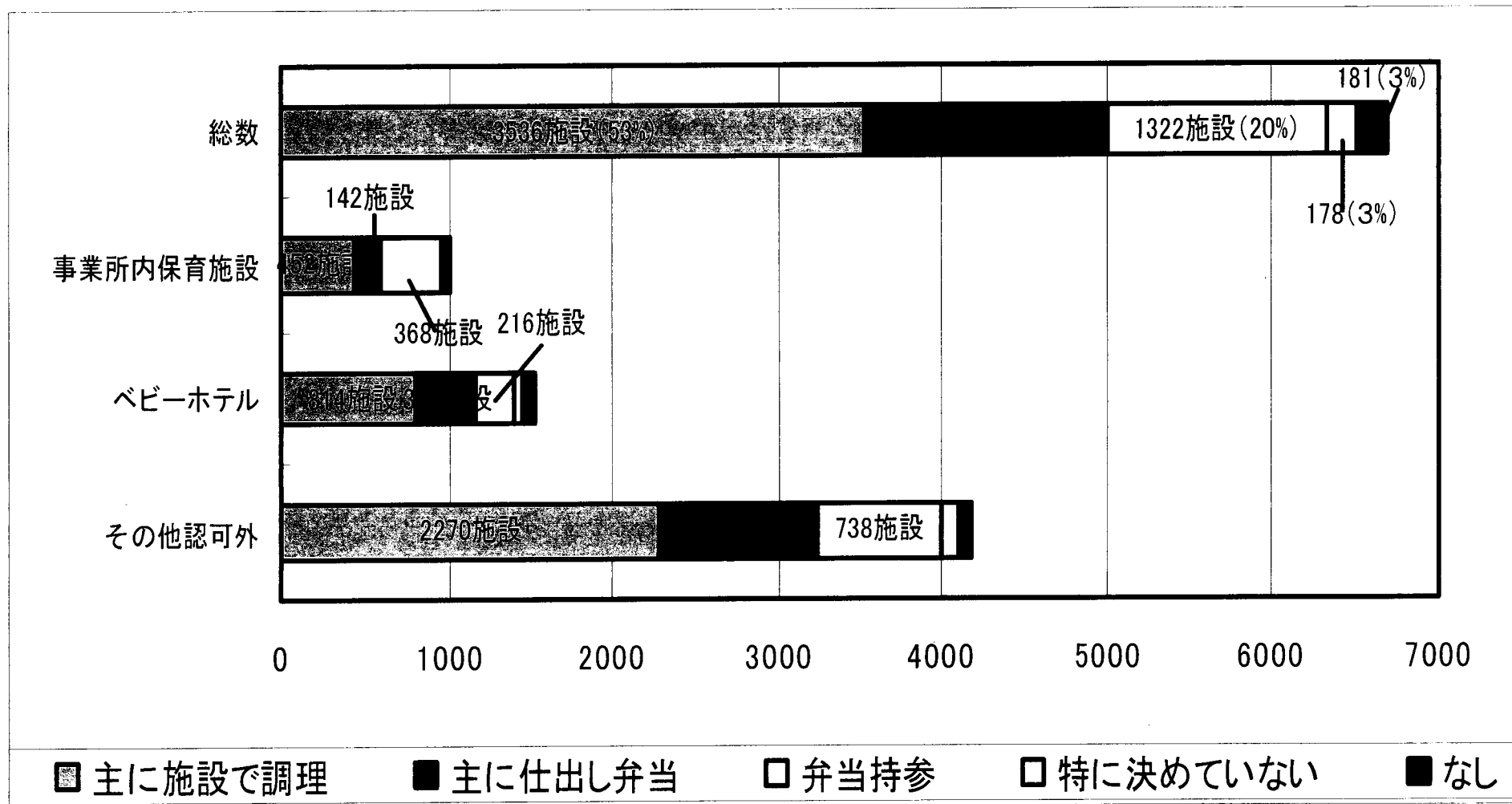
「③ 不明」…保育室面積の回答がなかった施設

※ なお、最低基準上は、0歳児又は1歳児を入所させる場合は、乳児室(1.65㎡)又はほふく室(3.3㎡)を設けることとしており、実際上は、個々の乳幼児のほふくを始める段階に応じて面積基準を適用することとなるが、計算の便宜上、0歳児は乳児室、1歳児はほふく室として計算。

(資料)平成18年地域児童福祉事業等調査報告を特別に集計したもの

## 認可外保育施設の水準（調理室）

○ 認可外保育施設の給食(昼食)の状況を見ると、半数は自園調理を行っているが、2割は外部搬入、2割は弁当持参となっており、認可外保育施設の半数は調理室を有していない可能性が高い。



(資料)厚生労働省「地域児童福祉事業等調査報告」(平成18年)

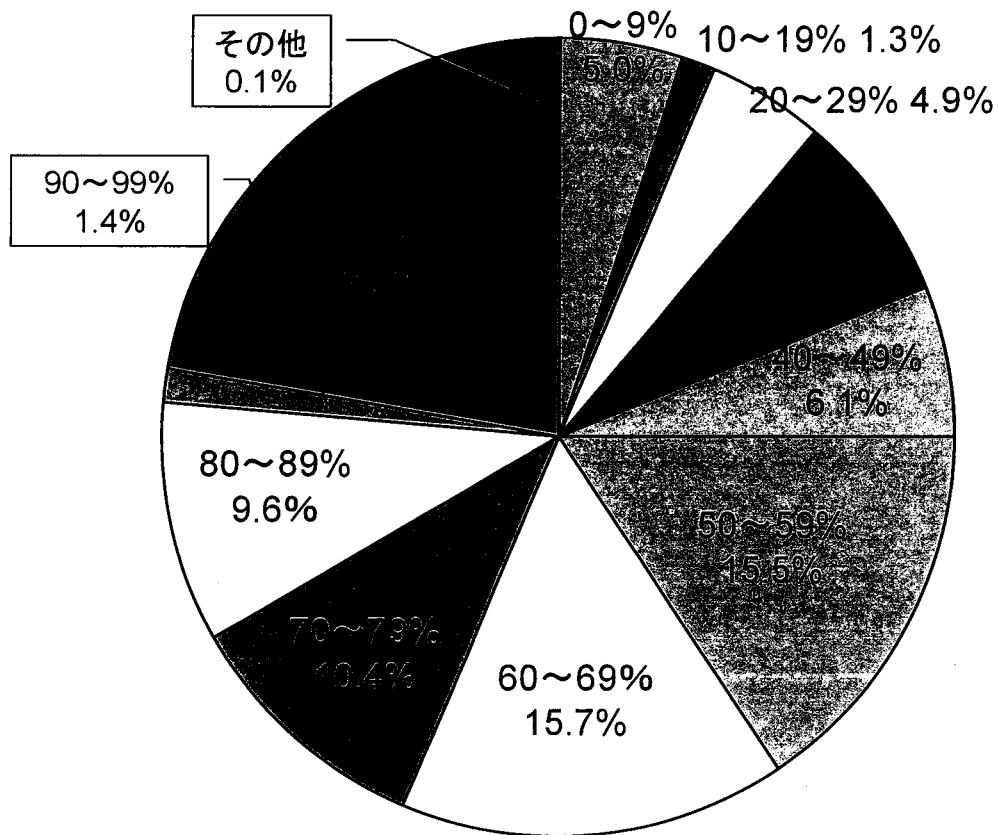
## 認可外保育施設の水準(保育士比率)① (全体)

- 認可外保育施設全体の保育従事者に占める保育士比率の割合は、平均的には約6割にとどまっている。
- 施設別に見ると、保育士比率100%(全員保育士)という施設も多い一方、50%を下回る施設も1/4見られ、認可外保育施設間の差が大きい。

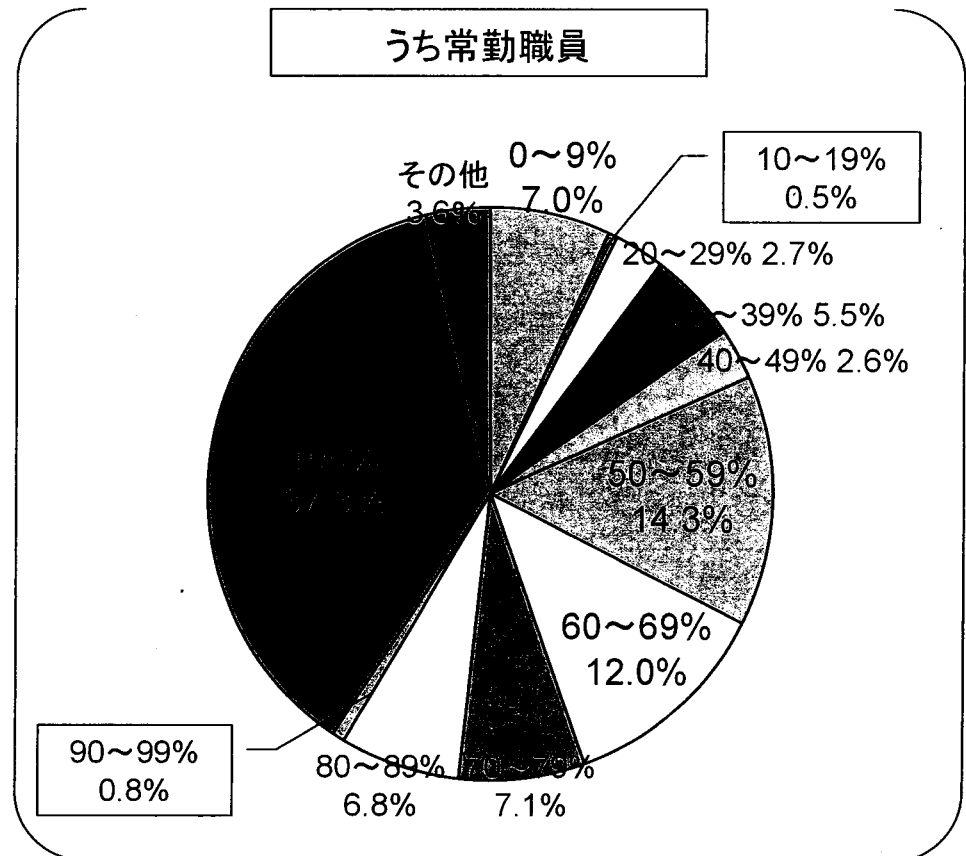
### 保育従事者に占める保育士比率別にみた認可外保育施設割合

#### 認可外保育施設全体 (6,694カ所)

##### 常勤職員・非常勤職員の合算



##### うち常勤職員

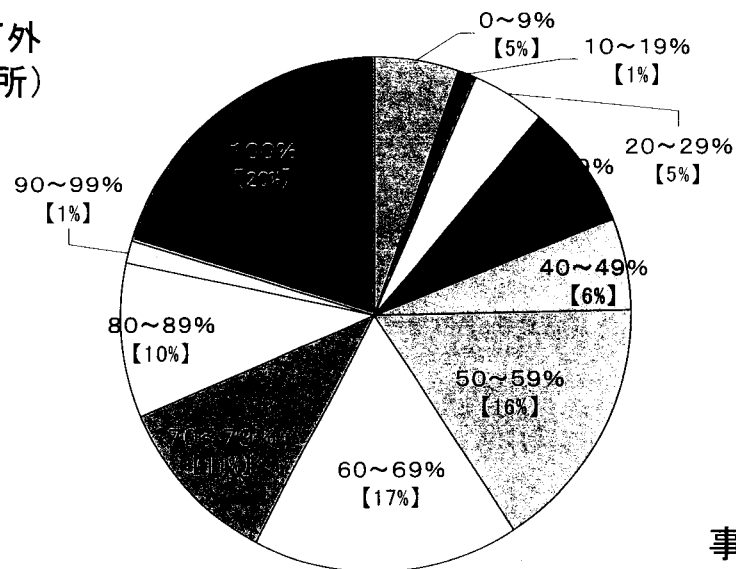


(資料)平成18年地域児童福祉事業等調査報告を特別に集計したもの

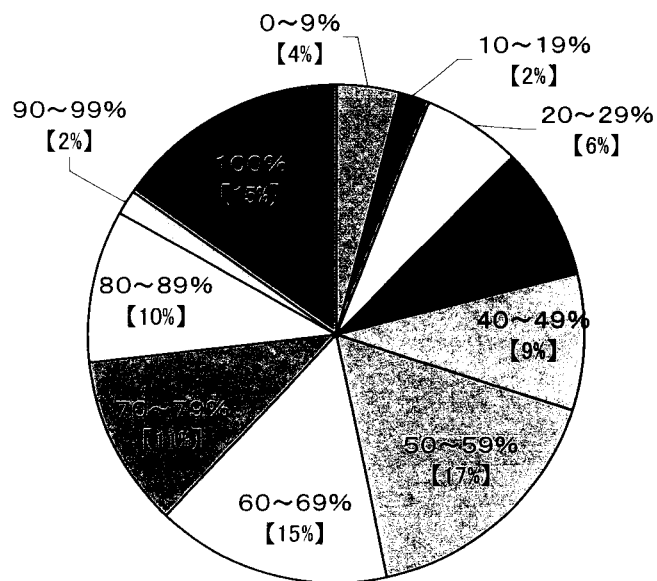
## 認可外保育施設の水準(保育士比率)② (施設種類別)

○ 施設種類別に見ると、事業所内保育施設は保育士100%である割合が高い。

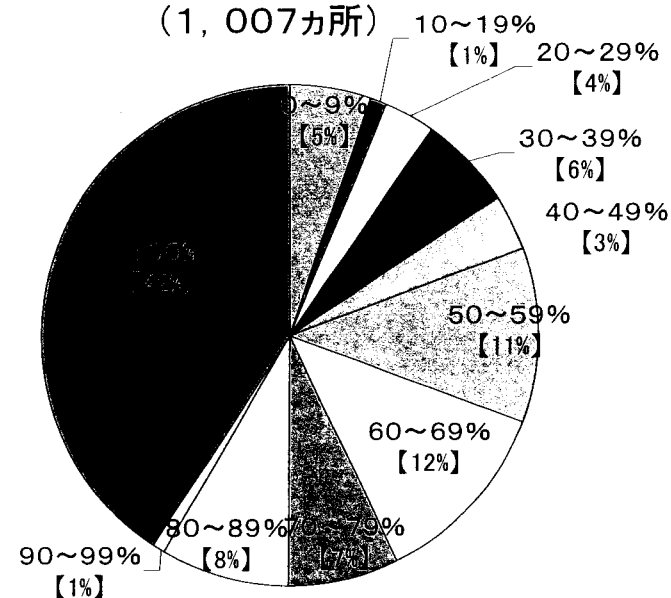
その他認可外  
(4, 162カ所)



ベビーホテル  
(1, 525カ所)



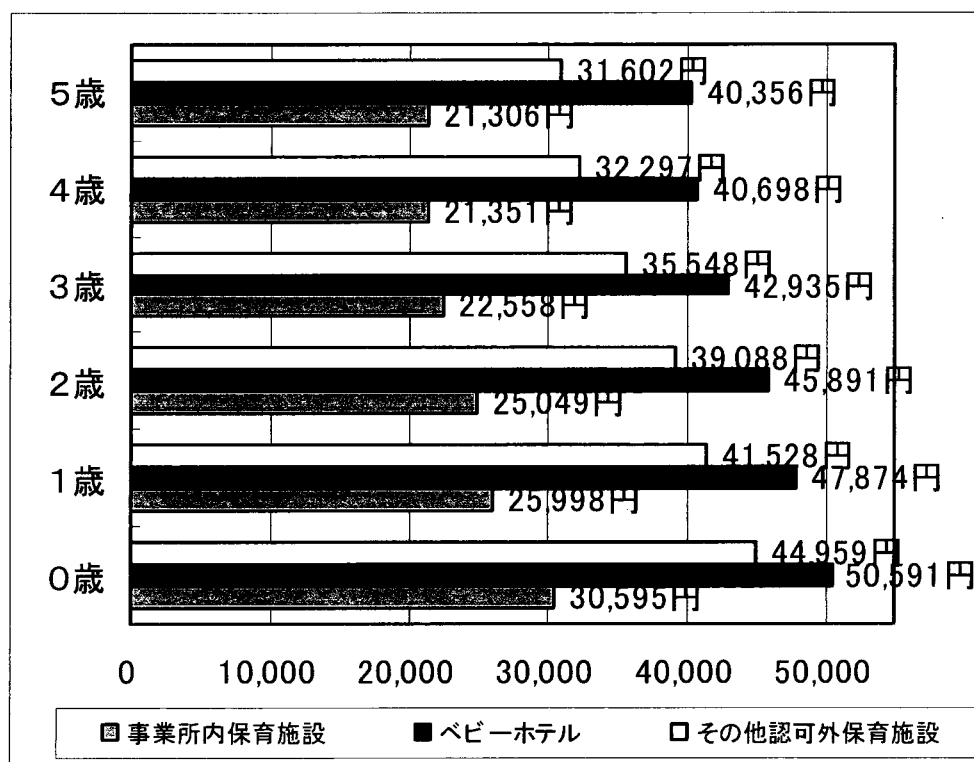
事業者内保育施設  
(1, 007カ所)



(資料) 平成18年地域児童福祉事業等調査報告を特別に集計したもの<sub>14</sub>

## 認可外保育施設の利用料

○ 認可外保育施設の利用料をみると、企業からの補助等のある事業所内保育施設に比べ、他の種類の施設の利用料が高い傾向にあるが、平均的におおむね約3～5万程度の水準となっている。





## (参考) 認可保育所の利用料

### 保育サービスに係る年齢別保育単価と費用徴収基準額

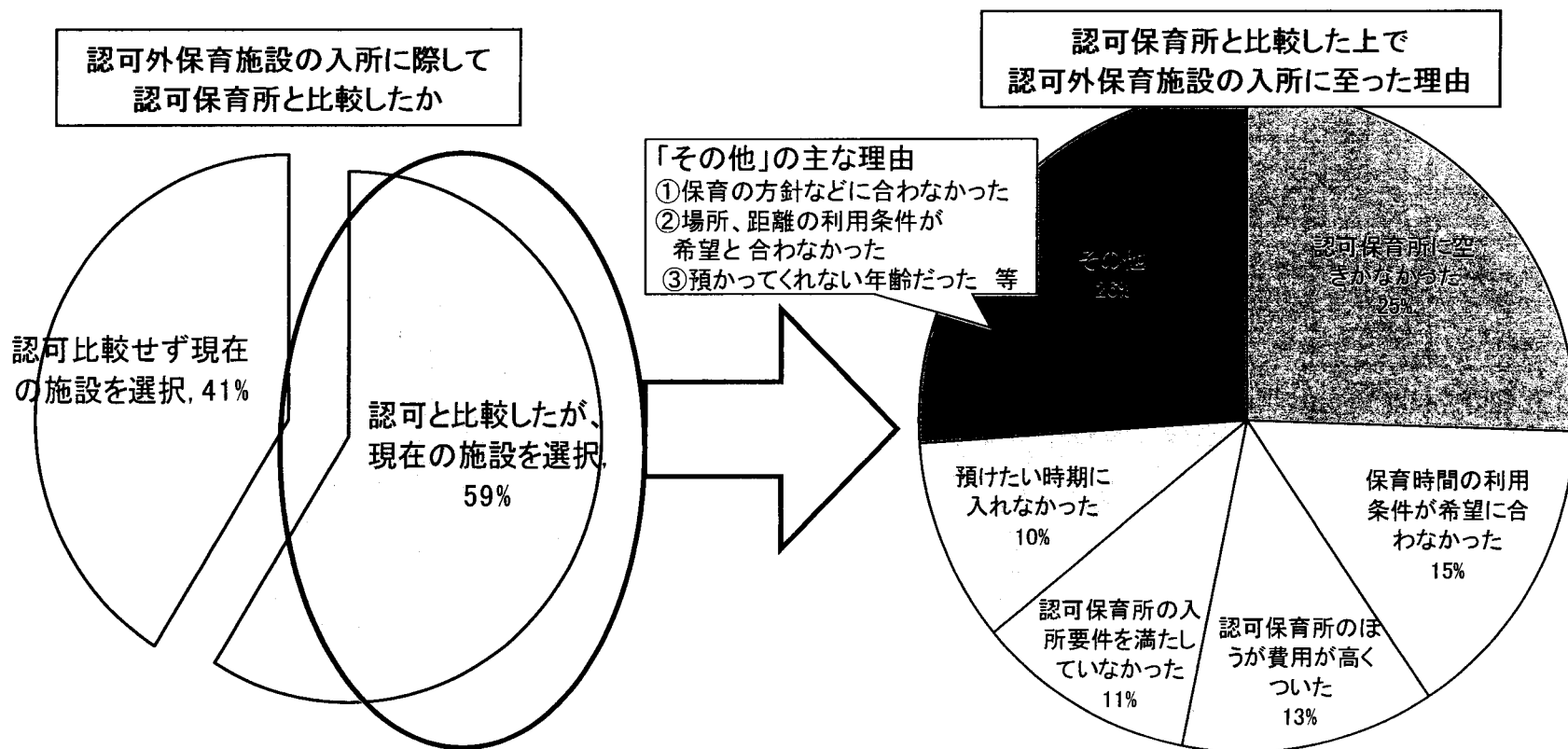
|      |  |                          | 0歳      | 1歳    | 2歳      | 3歳    | 4歳～6歳 | } 保育単価<br>(月額) |
|------|--|--------------------------|---------|-------|---------|-------|-------|----------------|
|      |  |                          | 15.1万円  | 8.9万円 |         | 4.3万円 | 3.7万円 |                |
| 第1階層 | 生活保護法による被保護世帯(単給世帯を含む)及び中国残留法人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律による支援給付受給世帯 |                          | 0円      |       | 0円      |       |       |                |
| 第2階層 | 第1階層及び第4～第7階層を除き、前年度分の市町村民税の額の区分が次の区分に該当する世帯                           | 市町村民税非課税世帯               | 9,000円  |       | 6,000円  |       |       |                |
| 第3階層 |  | 市町村民税課税世帯                | 19,500円 |       | 16,500円 |       |       |                |
| 第4階層 | 第1階層を除き、前年分の所得税課税世帯であって、その所得税の額の区分が次の区分に該当する世帯                         | 40,000円未満                | 30,000円 |       | 27,000円 |       |       |                |
| 第5階層 |  | 40,000円以上<br>103,000円未満  | 44,500円 |       | 41,500円 |       |       |                |
| 第6階層 |  | 103,000円以上<br>413,000円未満 | 61,000円 |       | 58,000円 |       |       |                |
| 第7階層 |  | 413,000円以上               | 80,000円 |       | 77,000円 |       |       |                |

※ 保育単価は平成20年度の定員90人、その他地域区分。

※ 上記の費用徴収基準額より、各地域区分ごとの保育単価が下回る場合は、その保育単価を限度とする。

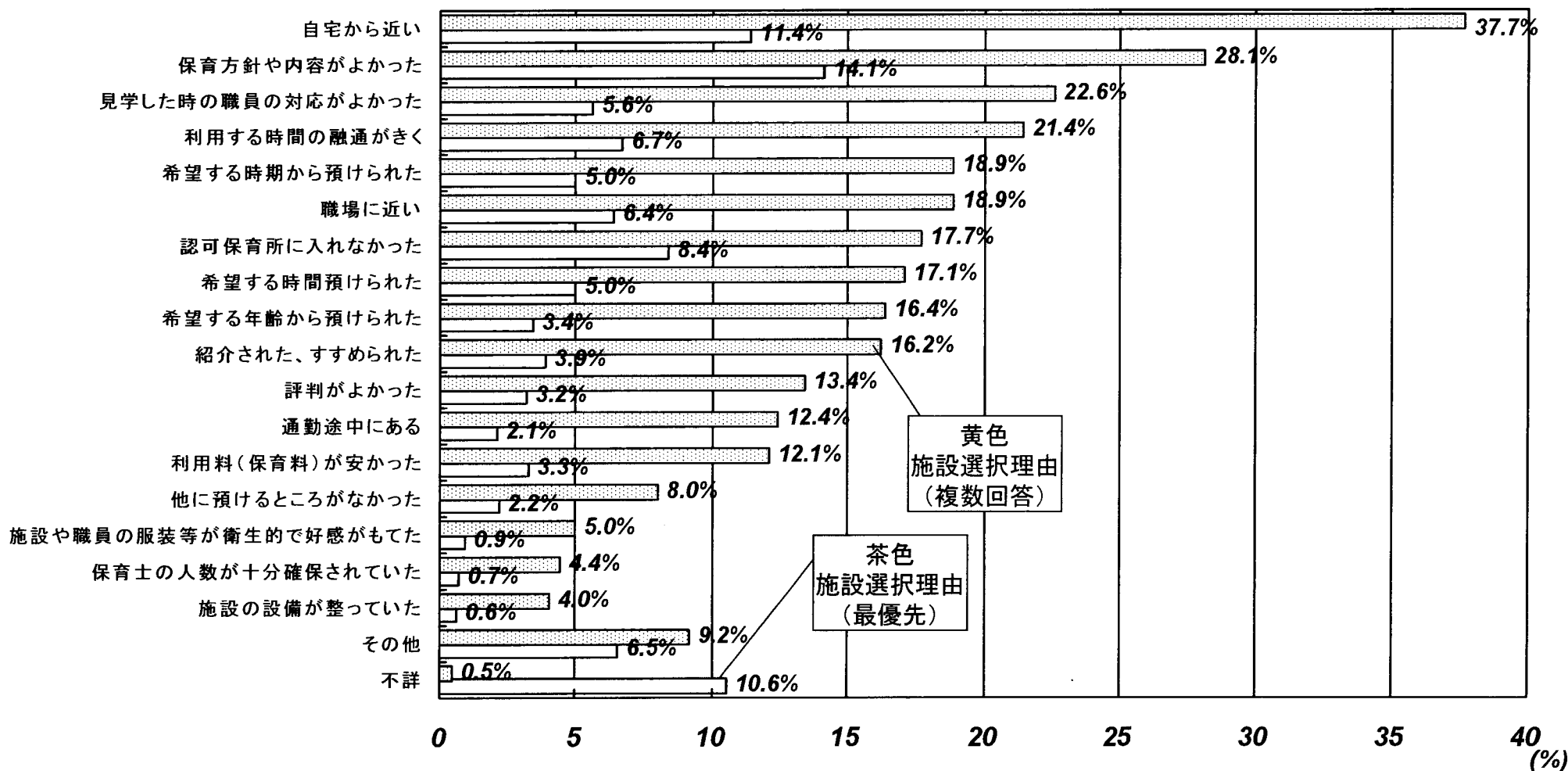
# 認可外保育施設の利用者の選択の現状①（認可保育所と比較した者）

- 認可外保育施設の利用者の約6割は、認可保育所と比較した上で、認可外保育施設の利用に至っている。
- 「認可保育所に空きがなかった」「預けたい時期に入れなかった」などの認可保育所の供給量不足に起因するものが4割を占める。



## 認可外保育施設の利用者の選択の現状 ② (全体)

○ 認可外保育施設の利用者全体(※認可保育所と比較したかどうかを問わず、認可外保育施設を積極的に選択した者を含む)の選択理由を見ると、「自宅から近い」が多く、地理的要素が保育所選択において重視されている。また、「保育方針や内容」で認可外保育施設を選択しているケースも多い。



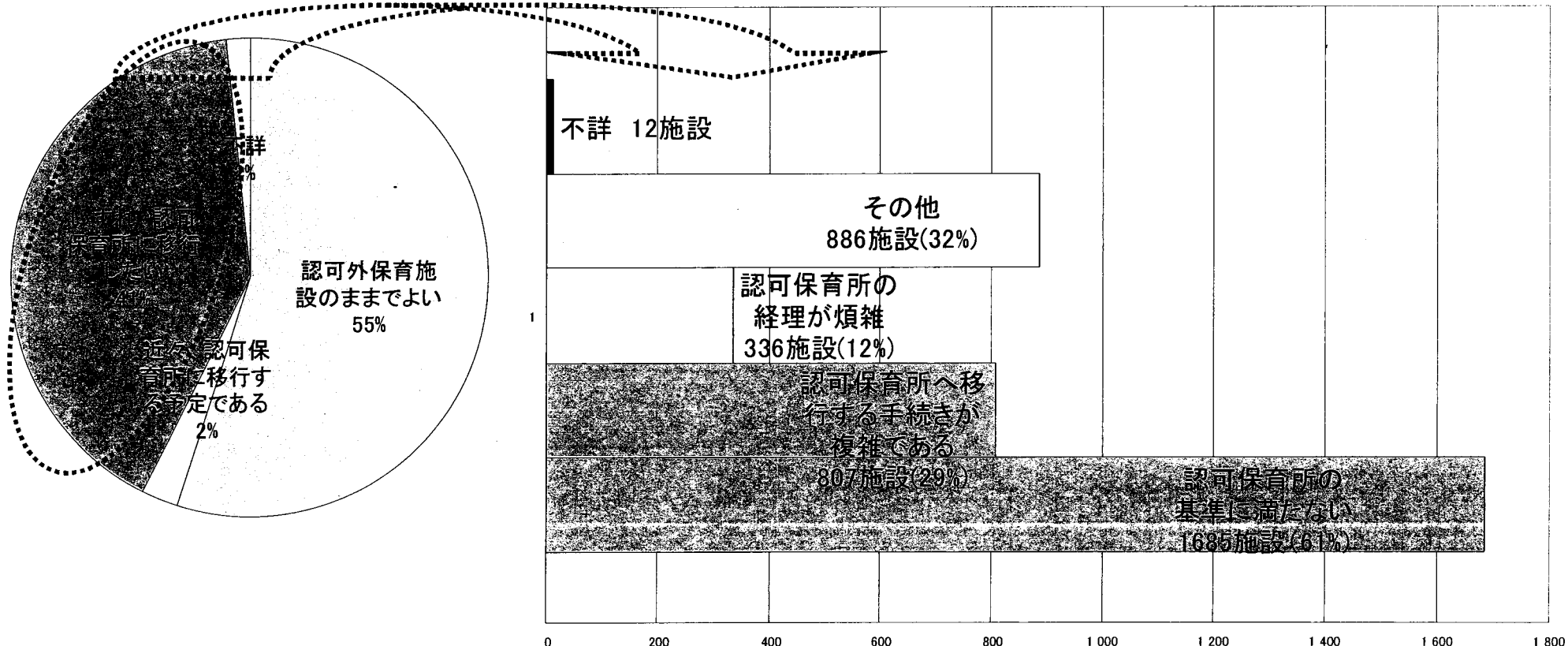
(出典) 厚生労働省「地域児童福祉事業等調査報告」(平成16年)

# 認可外保育施設の認可保育所への移行希望・移行上の問題点①

- 認可外保育施設の約4割は、認可保育所への移行希望を有している。
- 認可保育所への移行希望のある施設にとっての問題点は、「基準に満たない」ケースが約6割を占めるほか、手続や経理の煩雑さを挙げる施設も多く見られる。

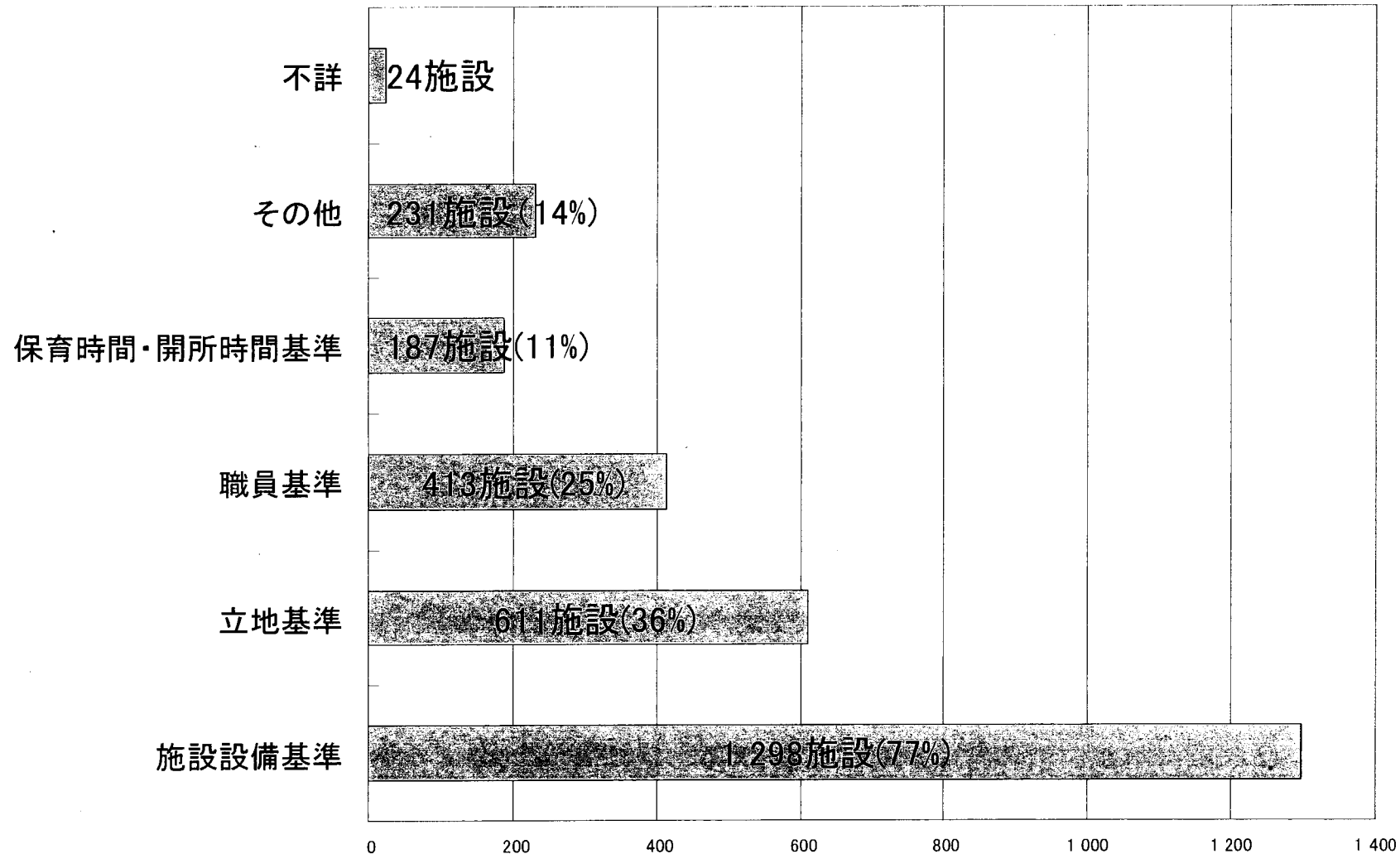
認可外保育施設の移行希望

移行希望のある保育所における認可移行上の問題点



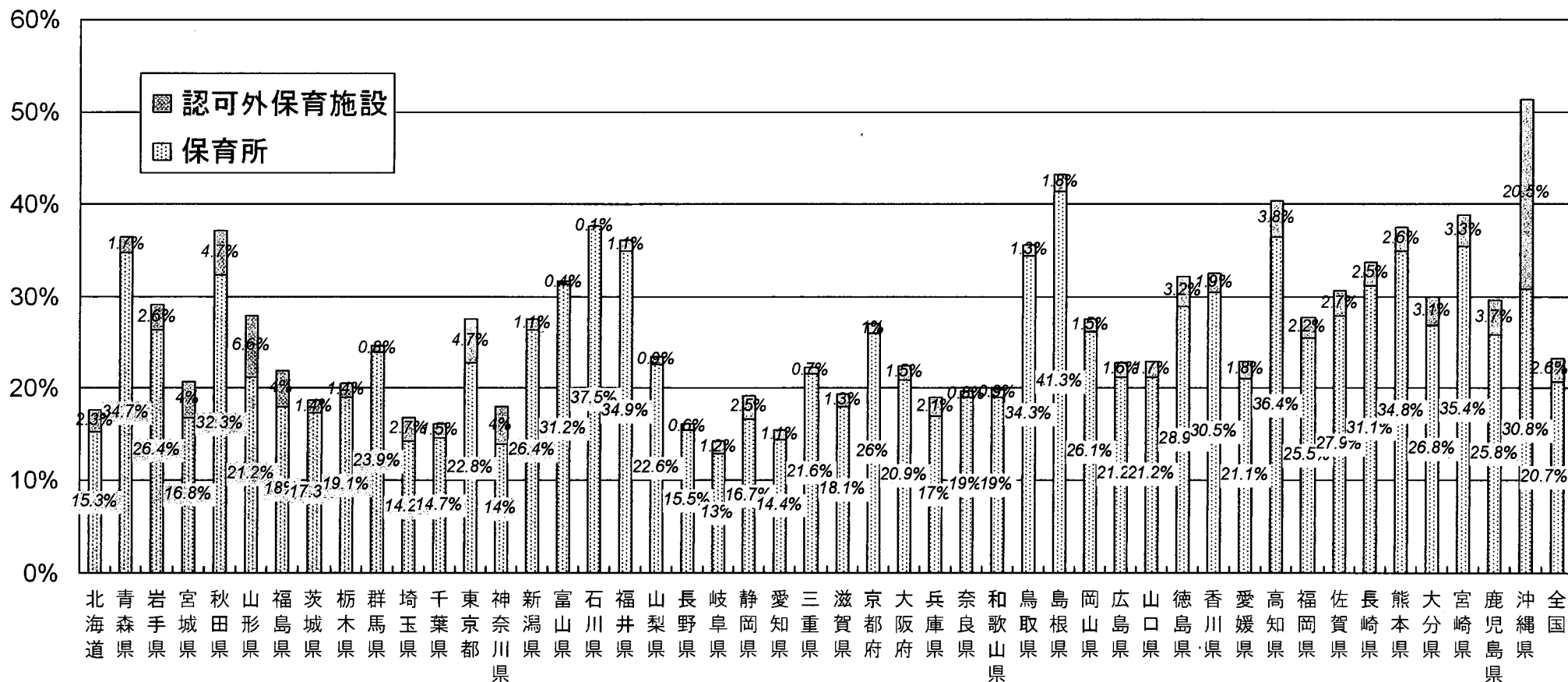
## 認可外保育施設の認可保育所への移行上の問題点②

○ 認可保育所への移行を希望する施設であって認可基準を満たせない施設のうち、約8割が施設設備基準を挙げている。



(参考)

## 3歳未満児における保育所・認可外保育施設利用率【都道府県別】



※【保育サービス利用率】＝【保育所利用児童数（3歳未満児）】÷【3歳未満人口】  
 ※【認可外保育施設利用率】＝【認可外保育施設利用児童数（3歳未満児）】÷【3歳未満人口】  
 ※「保育所利用児童（3歳未満児）」：福祉行政報告例【厚生労働省（平成20年4月1日現在）】  
 ※「認可外保育施設利用児童数（3歳未満児）」：厚生労働省保育課調べ（平成19年3月31日現在）  
 「3歳未満人口」：平成17年国勢調査【総務省統計局（平成17年10月1日現在）】

## 検討の視点

- すべての子どもの健やかな育ちを支援する観点からは、認可外保育施設に入所している子どもに対しても、認可保育所に入所している子どもと同様に、良好な育成環境が保障されることを目指すべきであり、認可基準の到達に向け、認可外保育施設の質の向上に対する支援を強化すべきではないか。
- 待機児童が解消できていない中、認可保育所に入所できれば、一定水準の質と公費投入が得られ、認可保育所へ入所できなければ、質の保障も公費投入も得られないというのは、公平性に欠けるのではないか。
- 従来の認可保育所では対応しづらい夜間の保育など多様なニーズへ対応するサービスの位置付けや質の確保をどう考えるべきか。

- 国の定める最低基準のあり方について、全国どこでも最低限の保育の質を確保した上で、利用者の意見や地域性、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫を発揮できるようにするにはどうすれば良いか。  
(第13回(10/6)の検討の視点)

- 待機児童の多い都市部に着目して、面積基準や保育従事者の資格要件の緩和を求める考え方もあるが、すべての子どもに対する良好な育成環境の保障の観点から、地域によって基準を異ならせることをどう考えるか。

※ なお、施設基準については、現行の構造基準による設備基準(数値基準)の科学的検証のほか、乳幼児の生活・活動を支える機能面に着目した保育環境・空間の基準(定性的基準)としてどのようなものが考えられるか、研究事業が進められているところ。  
(「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」(全国社会福祉協議会への委託研究事業))

- 現行制度においては、認可保育所の最低定員を原則60人以上とした上で、一定の要件を見たす場合に20人まで定員を引き下げることが可能としているが、
- ・ 定員60人以上の保育所の設置は、相当の初期投資費用を必要し、機動的な設置が難しいこと
  - ・ 卒園後の就学などを含め子どもが地域で育っていくことや、サービス利用形態からも、日常生活圏域に密着したサービスであることが求められていること
  - ・ 小規模で家庭に近い環境の中で保育が行われる形態として家庭的保育事業があるが、同事業は、家庭的保育者と補助者が、5人までの乳幼児を保育することを念頭においていること等を踏まえ、定員規模の要件のあり方、小規模なサービス形態をどう考えるか。

○ 一人ひとりの子どものニーズなどに応えるためには、人員配置(小集団化など)や専門職の配置などの保育所職員の配置基準は、どのようにあるべきか。(第13回(10/6)の検討の視点)

- 保育従事者の保育士資格要件について、家庭における子育てとは異なり、他人の子どもを責任をもって預かり、集団的に養護・教育するという保育の特性(例えば4歳以上児の配置は30:1)や、親支援や障害のある子どもの受入れなど保育所の役割の深化・多様化も踏まえ、どう考えるか。
- 認可外保育施設において、現に保育に従事している者の約4割は保育士資格を有していない現状を踏まえ、業務に従事しながらの資格取得を含め、従事者の質の向上をどのように図っていくべきか。

○ 認可外保育施設の質の向上に対する支援を強化し、必要な基準を満たすサービスへ移行を進めるとともに、基準を満たすサービスの量の拡充を進めたとしてもなお、給付対象となるサービスのみでは、需要を満たし得ない地域が生じる場合、公平性の観点及びサービスの質の確保の両面から、どう考えるか。



# 少子化対策特別部会における 保育サービスの質に関するこれまでの議論について (議論の項目)

## 5 保育サービスの質(1) (議論の項目)

- 保育内容や保育環境等についての科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みの構築
- 最低限の保育の質を保障しつつ、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫等が発揮しやすい最低基準のあり方
- 保育所職員の配置基準のあり方
- 保育士の養成・研修のあり方
- 保育士の労働条件の整備・改善
- 都道府県の指導監督や第三者評価のあり方
- その他

## 6 保育サービスの質(2)(認可外保育施設の質の向上) (議論の項目)

- 認可外保育施設の認可基準到達に向けた質の向上の支援強化
- 待機児童が解消できていない中での、認可保育所の入所の可否による質の保障・公費投入の公平性の課題
- 認可保育所で対応しづらい夜間保育など多様なニーズへ対応するサービスとしての位置付け・質の確保
- 待機児童の多い都市部に着目した面積基準・保育士資格要件の緩和の問題点
- 定員要件のあり方(小規模なサービス形態)
- 保育士資格要件の必要性
- 認可外保育施設の保育従事者についての業務に従事しながらの資格取得を含めた質の向上
- 認可化移行やサービス量拡充を進めたとしてもなお、給付対象サービスのみでは、需要を満たし得ない地域の取扱い
- その他

(参考)

## 1 制度改革の検討が必要となっている背景について(議論の項目)

- 女性の就業率上昇や働き方の多様化等の変化への対応の必要性
- 就労支援の役割に対する期待の高まり、多くの家庭が利用するサービスとなってきたことへの対応の必要性
- 保育サービスの利用保障や公的責任の強化の必要性
- 働き方の多様化等を踏まえ利用者視点にたった仕組みとする必要性、選択性の向上
- 保育所と利用者が向き合いながら、質の向上を促す仕組みの要請
- すべての子育て家庭への支援の必要性
- 地域の保育機能維持の必要性
- 多額の公費投入を受ける制度としての透明性・客観性・効率性・公的役割の明確化の要請
- その他

## 2 保育サービスの必要性の判断基準(議論の項目)

- 女性の労働市場参加の進展、働き方の多様化等、近年の諸課題への対応
  - ・ 就労時間帯を問わない保障の方向性
  - ・ 就労量に応じた保障の方向性
  - ・ 求職中の取扱い
- 利用者の必要量に応じたサービス量の認定の仕組みの必要性・保障すべき上限量
- 同居親族要件のあり方
- 専業主婦を含めたすべての子育て家庭への支援の必要性と内容
- 国による最低限保障されるべき範囲の明確化と、その上での地域の実情に応じた対応を可能とする仕組み
  - ・ 地域の供給基盤に応じて判断基準を決められる現行の仕組みの課題
  - ・ 母子家庭・父子家庭・虐待ケースなど特に保障の必要性の高い子どもの利用保障
- 必要性が高い子どもの利用確保のための仕組み(事業者による選別が起こらない仕組み)
- その他

### 3 利用方式のあり方を中心とする保育サービスの提供の仕組みについて(議論の項目)

- 現行の市町村の保育実施義務の例外規定の課題、サービス・給付の保障の強化の仕組み
- 必要性が高い子どもの利用確保のための仕組み(事業者による選別が起こらない仕組み) (再掲)
- サービスの必要性・必要量の判断と受入保育所の決定が一体的に実施されている現行の仕組みの課題
- サービス提供基盤の整備責任の明確化
- 認可基準など一定の基準によるサービスの質の確保の仕組みの必要性
- 保育所と利用者の当事者間でサービスの向上等に取り組むことを促す仕組み
- 利用者の手続負担や保育所の事務負担に対する配慮
- 所得にかかわらず一定の質の保育サービスを保障するための公定価格の必要性
- 給付費の支払い方式
- 利用者負担の徴収方法
- その他

#### 4 多様な提供主体の参入について(議論の項目)

- 保育所認可に裁量性が認められ、基盤整備に抑制的働くことの課題
- 必要な客観基準を満たしたサービスを給付対象とすることについて
- 地域の保育機能維持のための視点
- 株式会社・NPO法人等に対する初期投資費用(施設整備費用)に係る課題
- 運営費の使途範囲制限、会計基準の適用に係る課題
- 多様な提供主体の参入や量の抜本的拡充に際しての「質」の担保・指導監督
- その他

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| 第3回次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会 | 参考資料1 |
| 平成20年10月27日                          |       |

# 少子化対策特別部会委員からの意見

(第14回及び第15回少子化対策特別部会資料)

## 第13回の少子化対策特別部会における発言の補足

少子化対策特別部会

岩村正彦

- 認可保育所よりも保育サービスの供給者を拡大するとすると、現行の保育所入所決定の仕組み、すなわち市町村が、保育の要否だけでなく、児童の保護者の希望を考慮しつつ順位をつけて入所先を決定する仕組みは、事務量の増大のために、コスト増と非効率化をもたらすので、維持できなくなると思われる。

以上



## 保育の質について（意見提出）

大石亜希子（千葉大学）

- 保育サービスには需要者である親にとってのサービスと、子どもにとってのサービスの二面性があります。
- 親にとってのサービスの質は、夜間保育や休日保育の有無、通勤の利便性など、消費者の観点から評価しやすいものです。しかし、子どもにとってのサービスの質をどうはかるかは難しい問題です。保育は教育と同様に投資としての側面があり、質の善し悪しが子どもの成長に影響するだろうことは想像に難くありませんが、最終的には子どもの成長を見届けなければ判断できないので評価に要するタイムスパンも長くなります。
- したがって、質の悪い保育が将来もたらず危険性を親や社会が十分に認識していない場合や、近視眼的な行動をとる場合には、質への需要は過少になります。
- アメリカの研究（Cryer and Burchinal 1995）によると、専門家が評価する場合と比較して、親たちは自分の子どもが受けている保育の質を高めめに評価しがちだそうです。とくに、乳幼児の保育については、高めめに評価するバイアスが大きいということも報告されています。
- つまり、何らかの政策的誘導がなければ、質の高い保育に対して、親たちはそれに見合ったお金を払おうとしないということを意味します（ブラウ 2003）。その傾向は、保育サービスが通常財であるならば、低所得層の親ほど強いでしょう。
- 保育園探しには、探索費用（サーチ・コスト）もかかります。認可外の保育園を探す場合、高所得世帯は情報収集能力もあり、納得のいく施設をみつけるまで別の保育手段を利用する余裕もあるでしょうが、就業の緊急度が高い低所得世帯ほど、長期的にみた子どもの利益追求よりも目の前の所得機会を確保するためにサーチをやめざるを得ません。そのため、質に問題があっても手近な保育園を選択しがちになり、本来は市場から淘汰されるべき業者が残ってしまうこととなります。
- 保育の質については、教育におけるのと同様にピア効果も考慮する必要があります。つまり、子育てに熱心な親やその子どもが集まる保育園では、相乗効果で保育の質が高まると考えられます。
- 保育における直接契約制の導入に関しては、学校選択制を巡る議論が参考になると思います（小塩 2007）。

### （参考文献）

- D.M.ブラウ（2003）「米国の保育政策に関する経済学的考察」『季刊社会保障研究』第39巻第1号, pp.28-42.
- Cryer, D. and M. Burchinal(1995) "Parents as Child Care Consumers," in S.W. Helburn (ed.) "Cost, Quality, and Child Outcomes in Child Care Centers, Technical Report," Denver: Department of Economics, Center for Research in Economic and Social Policy, University of Colorado at Denver, June: 203-220.
- 小塩隆士（2007）「学校・生徒の格差拡大も」日本経済新聞 2007年12月3日朝刊。

三鷹市における「保育サービスの質」の確保に向けた取組みについて

委員：三鷹市長 清原 慶子

1 保育サービスの提供主体 (平成 20 年 4 月 1 日現在)

|          |         |    |
|----------|---------|----|
| 公設公営保育所  | 12      | か所 |
| 公設民営保育所  | 7       | か所 |
| 私立保育所    | 8       | か所 |
| 認証保育所    | 9       | か所 |
| 家庭福祉員    | 4       | 人  |
| 保育サービス定員 | 2,415   | 人  |
| 総人口      | 175,009 | 人  |
| 就学前児童    | 8,501   | 人  |
| 待機児童数    | 134     | 人  |

2 保育内容について

(1) 保育所保育指針の徹底

(2) 三鷹市「保育のガイドライン」(平成 16 年 6 月策定) の徹底

○ 13 年度：公立保育園保育士による「保育園リーダー会」による骨格案作成

○ 14 年度：「ガイドライン作成委員会」による冊子編集

○ 15 年度：保育・栄養・保健・子育て支援の専門家の助言による分野別の検討によるまとめ

○ 16 年度：市の保育の基本的考え方、保育の質の最低ラインを示す

\* 社会福祉法第 78 条：社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受ける立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない

○ 保育所保育指針にもとづき、市民ニーズと市の特性に合わせて策定

① 保育園の役割と保育、② 家庭との連携・保護者との協力、③ 保育の環境、④ 地域における子育て支援、⑤ 保育者としての倫理と態度、⑥ 保育における子どもの健康管理、⑦ 安全な保育のために (危機管理)、⑧ 保育サービス評価と情報公開 (保育サービス評価と検証等)

○ 公設民営保育所を含む公立保育所及び私立保育所並びに、認証保育所及び家庭福祉員にも適用して情報の共有化と共通理解を恒常的に図っている。

3 保育環境について

(1) 公立保育所における職員配置

|        | 三鷹市独自運用基準                   | 児童福祉施設最低基準 |
|--------|-----------------------------|------------|
| 0 歳児   | 3 : 1                       | 3 : 1      |
| 1 歳児   | 5 : 1 (都基準)                 | 6 : 1      |
| 2 歳児   | 6 : 1                       | 6 : 1      |
| 3 歳児   | 20 : 1<br>(但し、12 月まで 1 人加配) | 20 : 1     |
| 4 歳以上児 | 25 : 1                      | 30 : 1     |

(2) 障がい児保育等

○ 公私立保育所全園での障がい児及び特別の配慮を要する子どもの受け入れ実施

- (3) ひとり親家庭、虐待ケース等  
 ○ プライオリティを持たせた「保育に欠ける」要件として設定

#### 4 職員について

- (1) 公立保育所保育士の人財育成  
 ○ キャリア・ビジョンの確立に向けた人事制度と専門研修受講システム
- (2) 全認可保育所、認証保育所、家庭福祉員参加による保育士研修の定期的な実施
- (3) 人事交流の実施による相互啓発

#### 5 監査、評価について

<公私立保育所・認証保育所>

- (1) 東京都指導検査の実施（1回/2年）  
 (2) 第三者評価の受審（1回/3年）  
 (3) 保護者満足度調査の実施（1回/年）

<公設民営保育所>

- (1) 上記(1)から(3)の実施  
 (2) 運営委員会（各園ごとに設置）による検証（2回/年）  
 (3) 市による立ち入り現地調査（1回/年）  
 (4) 市への保育所運営状況報告（1回/月）

#### 6 認可保育所の付加機能について

保育サービスに対する市民ニーズの多様化に対応するとともに、地域の子育て支援により貢献していくため、認可保育所の付加機能の拡大を図っています。

| 項目        | 公設公営保育所      | 公設民営保育所 | 私立保育所 | 備考                |
|-----------|--------------|---------|-------|-------------------|
| 出前型親子ひろば  | ●<br>(連携の主体) | ○       | ○     | コミュニティ・センターで連携実施* |
| 地域開放事業    | ○            | ○       | ○     | 園庭開放、行事参加         |
| 相談事業      | ○            | ○       | ○     | 随時                |
| 一時保育      |              | ○       | ○     | 実施園限定             |
| 緊急一時保育    | ○            |         |       | 実施園限定             |
| トワイライトステイ |              | ○       |       | 実施園限定             |
| 常設親子ひろば   |              | ○       | ○     | 実施園限定             |
| 幼保小の連携    | ○            | ○       | ○     | 小中学校区単位           |
| 食育の推進     | ○            | ○       | ○     |                   |
| アレルギー対応   | ○            | ○       | ○     |                   |

\*三鷹市には、市内7つのコミュニティ住区があり、各住区の住民協議会がそれぞれの住区のコミュニティ・センターを核として独自の活動を展開しています。

## 保育サービス（認可外保育施設）の質についての意見

少子化対策特別部会

吉田正幸

本日の会議は所用により欠席いたしますので、以下の通り意見を申し述べさせていただきます。言葉  
足らずな点をご容赦ください。

### ○ 保育サービス全体のあり方について（質の確保と量の拡大が不可欠）

- ・ 質の確保という観点からは、認可保育所を中心としたサービス供給を基本とすべき
- ・ 一方、待機児童の多い地域では、地域にある認可外保育施設の認可化を促進する必要がある
- ・ 認可が困難な認可外保育施設に関しては、非定型的保育や家庭的保育などの活用を促すととも  
に、認可保育所の待機者を対象に利用者の保育料負担の軽減策を検討する必要がある
- ・ 保育の機能に着目した新たな評価指標を開発し、認可・認可外を問わず機能評価を行う

### ○ 認可外保育施設の認可化について

- ・ 認可化に際しては、ナショナルミニマムとしての最低基準を適用する（地域によって異なる基  
準は設定しない）
- ・ ただし、現行の最低基準（特に施設設備関係）については、科学的・実証的な調査研究の成果  
を踏まえて必要な見直しを行う
- ・ 認可保育所の最低定員については、一定の要件を課した上で3歳未満児に限り20人以下の定  
員を認める（例えば3歳以上児の受け入れが可能な認可施設が近隣に存在し、連携できるなど）
- ・ 現に待機児童が存在する、または潜在的な待機児童が見込まれる地域においては、最低基準を  
はじめ一定の要件を満たした認可外保育施設から認可申請があった場合、特段の事情がない限  
り認可する（認可権者の裁量を認めない）
- ・ 同様に、現に待機児童が存在する、または潜在的な待機児童が見込まれる市町村においては、  
保育の実施義務に例外を認めず、認可外保育施設の認可化を促進する
- ・ 認可を志向する施設については、例えば1年以内に認可化することを条件に、施設設備整備費  
や事業費などを補助することを検討する

### ○ 認可化が困難な施設について

- ・ 特定保育や一時保育、休日保育、夜間保育など非定型的な保育サービスについては、認可外保  
育施設であっても一定の要件を満たすことを条件に補助の対象とすることを検討する
- ・ 児童福祉法の改正によって家庭的保育が制度化された場合、これを活用することで認可外保育  
施設の小規模多機能化が可能になるのではないか
- ・ 保育サービスの利用者に受給権を与えることによって、認可保育所に入れない認可外保育施設  
の利用者に対して、保育料負担軽減を行うことが可能になるのではないか

## ○ その他

- ・ 待機児童がいる市町村では、行政担当者レベルで一種の“窓口規制”や利用者には不適切な対応をするケースもあり得るため、保育所に対してだけでなく、市町村に対しても第三者的な苦情解決の仕組みを導入することを検討する必要がある（利用者にとって保育所は選択できても、居住する市町村は選択できない）
- ・ 待機児童の多い都市部では、多様な働き方に柔軟に対応できる保育サービスが求められており、「保育に欠ける」要件や待機児童の定義を見直す必要があるのではないか（それによって多様な提供主体の参入に対する捉え方も変わるのでは）
- ・ 認可外保育施設の認可化に関しては、最低基準の問題だけでなく、自治体によっては設置主体が社会福祉法人であるかどうか大きく影響するため、設置主体の違いを踏まえた認可化の促進方策を検討する必要がある
- ・ 様々な事情により就労証明を出せない利用者もいて、結果として認可外保育施設を利用せざるを得ないケースもある。こうしたケースをどう考えるか
- ・ 東京都の認証保育所に限らず、横浜市や川崎市、堺市、仙台市などが独自に認証（認定）して行っている保育施設の特徴も把握したい（要望）

## ○ 将来的には、認可制度そのものの見直しを行う（私案）

- ・ 認可は主として施設設備や職員配置などに着目して行われているが、このうち施設設備に関する基準については、認定こども園のように機能に着目して認可する仕組みに変更する
- ・ 機能認可に際しては、国が保育サービスの質を確保するために最低限必要な機能要件を示す
- ・ 国の基準に基づいて、自治体がそれぞれの事情に応じて保育サービスの質の向上に必要な機能基準を付加的に定める
- ・ 国の要件に基づいて自治体が定めた基準を満たしていれば、所定の審査を行った上で原則としてすべて認可することとする（機能に対する何らかの評価を義務づける）
- ・ 機能認可に係る国の機能要件は、科学的・実証的な調査・研究に基づいて設定する

## 意 見

少子化対策特別部会  
内 海 裕 美

### 1) 最低基準：人に関して

保育に携わる人は保育士でなければいけないと思います。保育士とはそのための資格です。

特に待機児童解消のために人が確保出来ないという理由で保育士資格のない人が物言わぬ乳児の保育にあたることは許されないことと思います。

そういう意味で、東京都の基準の6割以上というのは驚きました。

各家庭での養育とは異なり、保育は有資格者が行う、ということが質を担保する最低条件ではないでしょうか。

もっとも子どもに影響のあるところがないがしろにされている感があります。

こういうことが起こりうることで各地で予想されますので、国による最低基準がきちんとあって、それが守られることが日本の子どもたちを守ることにつながると思います。

最低基準も、もっと子ども一人一人に手をかけられるような人の配置が望まれます。

### 2) 入所に関しては、希望される枠は公的に責任をもって保障されるべきだと考えます。

やむなく私的な施設を利用せざるを得ない場合（公的な受け皿がないために）保護者の負担は公的な場合と同等にすべきだと思います。

### 3) 多様な働き方に対応出来ないということを前提にせず、多様な働き方に対応していく公的な責任をどう果たしていくかを考えるべきではないでしょうか。

### 4) 格差を直撃するのは子どもの育ちです。

すべての子どもは平等であるという視点を大事にして大人の都合で子どもたちに不利益、格差が生じないように公的な役割を必要なだけ果たす必要があります。

一刻も早く、財源を確保して、次世代のスタートの時期をきちんと育てる国にしないと、とんでもない国になるでしょう。

現代の子どもたちの抱える多くの問題が乳幼児期の生育環境にあることは多くの小児科医が実感していることです。

以上

## 「保育の質」に関する意見

セレーノ 杉山千佳

1. 保育環境について、以下のような調査を行う必要があるのではないかと  
・ 平成に入ってここ 20 年間ぐらいで、子育て・子育ての環境にどのような変化が起きたか？
  - \* 「少子化」によってどう変化したか（子ども同士の自然な関わりができづらくなったのではないかとそれによって、子どもはどう変化したか）
  - \* 「親の就労形態」の変化によって、どう変化したか（労働時間が長くなることで、親子のかかわりの時間が短くなっているのではないかとそれによって子どもはどう変化したか）
  - \* 「地域環境」の変化によって、どう変化したか（親しいご近所や祖父母がいないために、子どもが親以外の大人と関わる時間が短くなっているのではないかとそれによって子どもはどう変化したか）
- ・ 少子化対策が本格化して、保育士の職場環境はどのように変化したか？
  - \* 労働時間、雇用形態など

私の個人的な懸念は、公立保育所の保育士たち（特に団塊の世代）の長年培ってきた「保育の技」が、この民営化の流れの中でどこにも伝授されないまま、消えていってしまうのではないかとということ
2. 「保育の質」にはこれが必要、あれが必要と、どんどんとプラスしていくことには限界があるのではないかと  

言葉で言うのはたやすいが、現場で子どもたちや親たちのためにそれができなければ、あまり意味がないと思う。大事なものは、「保育現場において、実際にやってみせられる」ことであり、人材育成も理論ばかりでなく、「体現できる」ように指導する方法に切り替えていくことが必要なのではないかと。
3. 子どもとどう関わるのかといったスキルは、相当磨いているように思うが、職場のマネジメントのような面も重要ではないかと。特に「ケアの職場」のマネジメントは、普通の企業の職場のマネジメントとはだいぶ違ってくると思われる。効率重視などといい加減なことは言うてはられない。保育士一人ひとりの特性と能力を最大限に発揮するためのマネジメントのあり方についても、検討していく必要があると思う。

4. 保育園、保育士だけでは限界がある。「地域のつながりのなかで子どもを育てる」ためには、保育園や保育士はどのような役割を果たせばよいのかについて、改めて検討する必要があるのではないか。親や地域のおじさん、おばさんの代わりに保育士が担うことはできないし、地域の自然の中で子どもたちが成長することも大いに期待できる。保育士にできないことは何かを整理し、そこをどのように補っていくか、その方法論も構築していく必要があるのではないか。

(参考)

「男性の目」「女性の目」

「男性の目」は対象を自分と切り離し、客観的に見る。それは全体よりも、ある部分を切り取り、その部分を明確に認識する。「女性の目」は、自他の未分化な状態のまま、主観の世界を尊重しつつ、ものを見る。それは明確さを犠牲にしても全体を把握しようとする。実のところ、われわれは現象を見る際に、この両方の目を必要とするのであろう。

(中略)

われわれが現象を始終「男性の目」で見て、そこに一般化を行うときは誤りが生じない。しかし「女性の目」で見たことを一般化しようとするときは、細心の注意が必要である。普遍から普遍に至る道はわかりやすい。しかし、個より普遍に至る道を探そうとするとき—それこそが新しい保育学には必要なのだが—、よほどの注意が必要なのである。

(中略)

このように考えてくると、今まで培われた「男性の目」を否定することなく、そこに「女性の目」もともに用いることによって、新しい保育学が築かれるのではないかと思う。そのためには、女性がその能力を十分に発揮して、新しい学の建設のために参加することが期待されるのである。(『子どもと学校』河合隼雄 岩波新書 より)

以上。



## 認可外保育園に関する対応についての意見

セレーノ 杉山千佳

これまで「行政の責任の範疇は、認可保育園まで」「保育の質が保たれるべきは認可保育園だけ」といった対応が長く続いていた印象があったかと思いますが、前回の部会で、認可外保育園についての詳細な報告が出されたことは、大いに評価すべき点であったと思います。

ベビーホテルのような認可外保育園には、ともすると、もっとも児童福祉的な対応が必要な親子が存在する 경우가少なくありません。

早急になんらかの対応を行っていく必要があるのではないかと思います。

まだまだ議論が必要かと思いますが、個人的な提案としては、

- ・ 認可保育園、認証保育所等の質を上げる、維持する努力と平行して、認可外保育園の認可化のための対応を行う。
- ・ 認可外保育園に関しての管理は都道府県にあるようですが、それでは通り一遍のチェックしかできない恐れがある。市町村にも一定の責任を持たせ、地域の子育て情報や子育て支援の取り組みの蚊帳の外に置かれないような配慮が必要。
- ・ 認可外施設に、いきなり厳しい条件を求めても「だったらやらない」といった結果になりかねないので（そうした場合、困るのはその園に預けている親子なので）、いくつかの段階を経て、最終的には理想の園に整備されていくという道筋を示すのが実効的ではないか。
- ・ 「多様なニーズに応える」というよりはむしろ「児童福祉的な観点から」地域によっては、早朝・夜間保育を専門に扱うような認可保育園を積極的に作っていく必要があるのではないか。
- ・ 保育ママと認可保育所の間を補う、小規模型の保育施設の設立在が、多様な働き方の対応には向いていると思われる。  
小規模型の保育について、新たなモデルをつくるなどして、議論・研究を深め、一定の方針を定め、大企業というよりはむしろ地域密着型のコミュニティビジネスのようなかたちで、参加者を増やしていく取り組みを行ってはどうか。

以上です。

|                                      |         |
|--------------------------------------|---------|
| 第3回次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会 | 参考資料2-1 |
| 平成20年10月27日                          |         |

## 保育事業者である各委員へのご質問

平成20年10月14日

棕野美智子

先日は、各保育事業者からご意見を伺い、子どもをめぐる社会状況の変化により生じている様々な課題と、解決に向けた事業者の真摯な努力を再認識いたしました。

しかしながら、現下において少子化対策の観点からも児童福祉の観点からも最優先すべき課題は、

1) 都市部における認可保育所のサービス量の抜本的拡充と、2) 認可外保育所のサービスの質の底上げ の2点と考えます。

この点について以下のとおりご質問申し上げますので、保育事業者である各委員のご意見をお聞かせ願いたく、よろしくお願い申し上げます。なお、山口委員、佐久間委員には前回ご意見をお聞かせいただきましたが、補足があればお願いいたします。

### 1) 都市部における認可保育所のサービス量の拡充について

待機児童ゼロ作戦がなかなか功を奏さないのは、自治体が需給に直接に関与する仕組みであるため、厳しい財政状況の中で予算の範囲内に需給を抑制する力が働くからと考えられます。したがって、サービス量の早急な拡大には、医療保険や介護保険で行われているような、市場原理に基づかない直接契約・利用者補助、すなわちサービス供給体制に対する公的責任の明確化、サービス基準、公定価格制の維持の下での直接契約・利用者補助、減価償却費を含んだ運営費の設定がより有効だと考えますが、これらの仕組みとは別に、抜本的なサービス量の拡充方策として有効とお考えになる方策があればご呈示いただけますでしょうか。

### 2) 認可外保育所のサービスの質の底上げ

認可保育所のサービス量が十分に拡充されるまで、現に認可外保育所を利用せざるを得ない子どもの福祉の観点から、そのサービスの質の底上げが必要ですが、どのような仕組みが有効だとお考えでしょうか。

|                                      |         |
|--------------------------------------|---------|
| 第3回次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会 | 参考資料2-2 |
| 平成20年10月27日                          |         |

## 量的拡大と質の確保についての意見と事業者委員へのご質問

平成20年10月23日

棕野美智子

### 1 保育所の保育サービスの質の確保について

家庭的保育、ファミリーサポート・ベビーシッターのような、形態の異なるサービスは別として、保育所については、質の確保のためには認可保育所であることが必要です。親の所得状況によって差があってはならないと同様、親の働き方によっても子どもが受ける保育の質に差があってはならないと考えます。したがって、認可保育所と認可外保育所の2階建てという意見には反対です。質の確保のためにも、都市部における認可保育所のスピード感を持った量的拡大が必須です。

ただ、ニーズに供給が追いつかない間、やむをえず、認可外保育所を利用する子どものために、その質を底上げするための公費助成は必要と考えます。また、私保連がご提案されているホーム保育も代替措置として有効であろうと考えます。

### 2 量的確保のためのシステム改革について

都市部における多様なニーズに、認可外保育所が対応できて、認可保育所が対応しにくい理由は何でしょうか？また、認可保育所について、社会福祉法人だけでは対応しにくい理由は何でしょうか？

これは、社会福祉法人の認可保育所の努力不足というような問題ではなく、システムの問題だと考えます。

|            | 認可（社福）              | 認可（企業）                        | 認可外                |
|------------|---------------------|-------------------------------|--------------------|
| ① 入所受け入れ   | 市町村を通さないと受け入れられない   | 同左                            | ニーズに対応して直接受け入れができる |
| ② 施設の新増設   | 寄付、市町村、国の補助がないとできない | 自由な資金調達でできる<br>(ただし、国等の補助はない) | 同左                 |
| ③ サービス基準   | ある                  | ある                            | ない                 |
| ④ 運営費の公的助成 | ある                  | ある                            | ない                 |

③のサービス基準は、ない方が量的拡大には効果的だとしても、質の確保のためになくすわけにはいきません。④の運営費の公的助成はあった方が量的拡大にはプラスのはずです。

したがって、①の入所受け入れについて、直接契約・個人給付にし、②の施設の新増設について、運営費に減価償却分を上乗せすることにより、補助や寄付に頼らないで施設整備ができ、また賃貸もできるようになることで、社会福祉法人立認可保育所の量的拡大も進むと考えます。

もし、この他にも、認可外保育所は対応できて認可保育所がニーズに対応できない理由や認可保育所について社会福祉法人だけではニーズに対応しにくい理由及びそれらの改善提案がありましたらお聞かせ願いたく、よろしく願い申し上げます。

### 3 認可保育所の保育の質の改善について

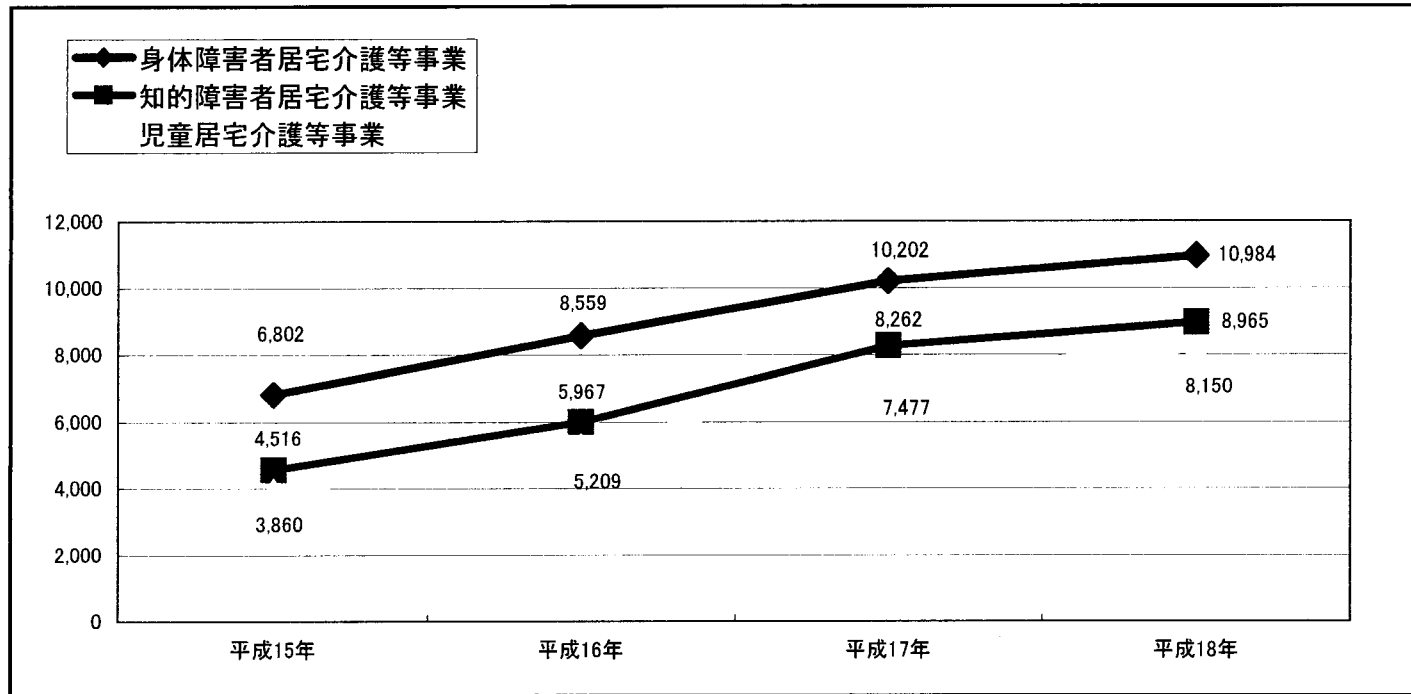
全国保育協会の指摘される「待機児童対策を優先して、定員の弾力化運用を行うことによる保育環境の劣化の防止」のためにも、スピード感をもって都市部における認可保育所定員の量的拡大を進めることが最優先だと考えます。

また、職員の処遇改善のために必要な運営費の増額を検討するには、保育士の報酬なども含めた、経営実態のデータが必要になると考えます。併せて、その時々<sup>々</sup>の財政状況・政治状況に左右されない、財源の確保と安定化につながるような制度改革を考える必要があります。

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| 第3回次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会 | 参考資料3 |
| 平成20年10月27日                          |       |

## 前回委員よりお求めのあった資料

○ 平成15年の支援費制度施行後の身体障害者居宅介護等事業所等の数の推移について



|              | 平成15年 | 平成16年 | 平成17年  | 平成18年  | H15→H18 | 年平均伸び率 |
|--------------|-------|-------|--------|--------|---------|--------|
| 身体障害者居宅介護等事業 | 6,802 | 8,559 | 10,202 | 10,984 | 161.5%  | 約20.5% |
| 知的障害者居宅介護等事業 | 4,516 | 5,967 | 8,262  | 8,965  | 198.5%  | 約32.8% |
| 児童居宅介護等事業    | 3,860 | 5,209 | 7,477  | 8,150  | 211.1%  | 約37.0% |

資料出所: 社会福祉施設等調査

|                  | 370市区町村<br>(待機児童が1名以上) |          | 84市区町村<br>(待機児童が50名以上) |          | 全国          |           |
|------------------|------------------------|----------|------------------------|----------|-------------|-----------|
|                  |                        | 全国に占める割合 |                        | 全国に占める割合 |             |           |
| 全人口              | 74,081,777             | 58.0%    | 42,300,133             | 33.1%    | 127,771,000 |           |
| うち20～39歳全人口      | 22,983,052             | 68.0%    | 12,440,022             | 36.8%    | 33,823,000  |           |
| 女性人口             | 37,653,244             | 57.5%    | 21,520,308             | 32.9%    | 65,461,000  |           |
| うち20～39歳女性人口     | 11,285,776             | 65.6%    | 6,118,221              | 35.6%    | 17,193,000  |           |
| 利用児童数<br>(認可保育所) | 0歳                     | 53,395   | 60.5%                  | 32,719   | 37.1%       | 88,189    |
|                  | 1歳                     | 138,950  | 53.9%                  | 77,207   | 30.0%       | 257,757   |
|                  | 2歳                     | 170,286  | 51.5%                  | 93,297   | 28.2%       | 330,644   |
|                  | 3歳未満児                  | 362,631  | 53.6%                  | 203,223  | 30.0%       | 676,590   |
|                  | 全年齢児                   | 991,395  | 49.0%                  | 532,073  | 26.3%       | 2,022,173 |
| 待機児童数            | 19,550                 | 100.0%   | 14,784                 | 75.6%    | 19,550      |           |
| 認可保育所数           | 9,453                  | 41.6%    | 4,952                  | 21.8%    | 22,720      |           |
| うち社会福祉法人営        | 4,722                  | 46.7%    | 2,509                  | 24.8%    | 10,117      |           |
| うち営利法人営          | 110                    | -        | 86                     | -        | -           |           |
| 認可外保育施設数         | 6,240                  | 86.1%    | 3,623                  | 50.0%    | 7,249       |           |

※1 「全人口」「女性人口」のうち、「全国」の数値は総務省「人口推計年報」(H19.10.1)。

※2 「全人口」「女性人口」のうち※1以外、「利用児童数」及び「待機児童数」は厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調べ(原則H20.4.1)。

※3 「全人口」「女性人口」のうち「370市区町村」「84市区町村」それぞれの内数である20～39歳人口には、広島県府中市、庄原市及び安芸高田市の数値は集計中のため含んでいない。

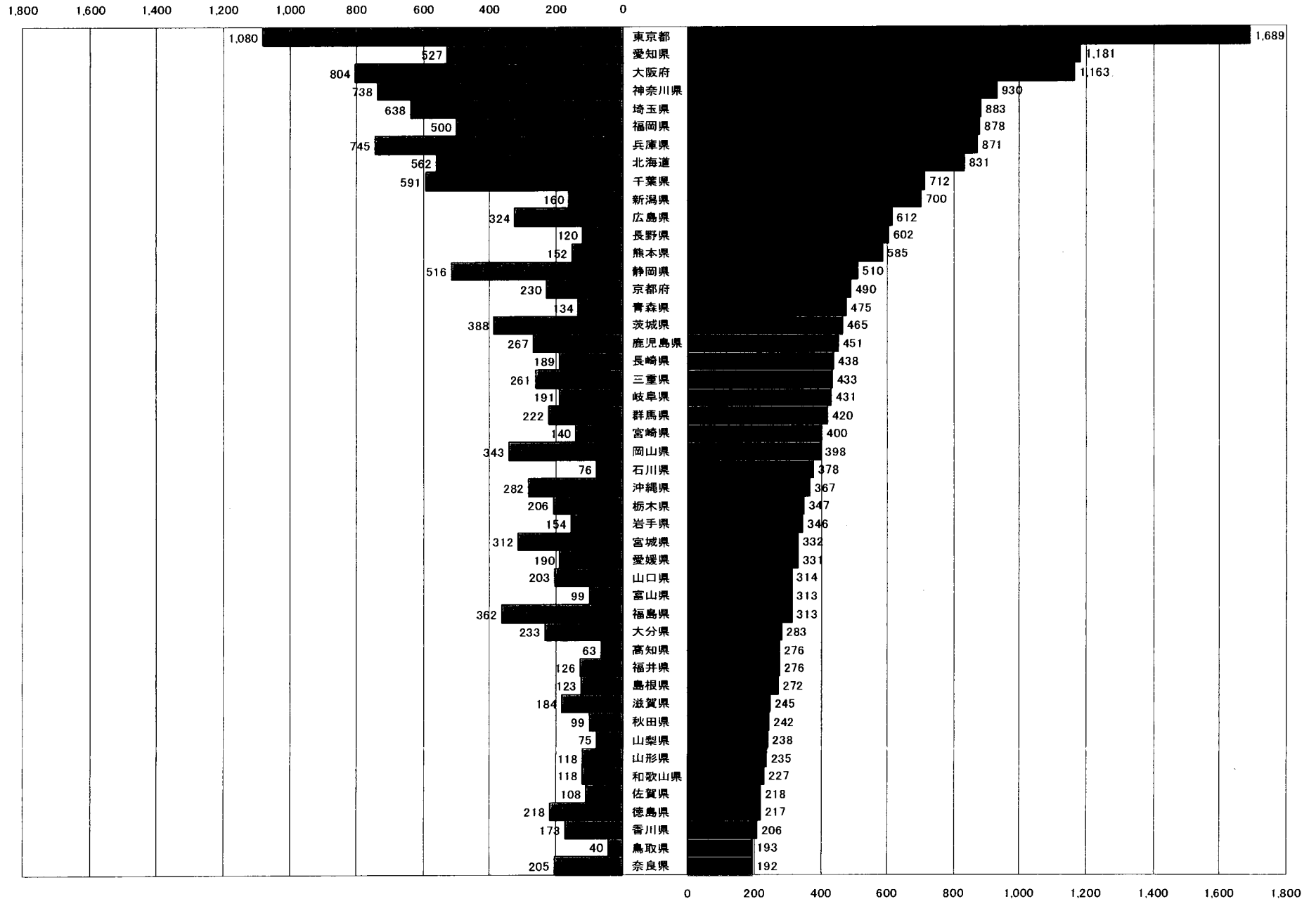
※4 「認可保育所数」のうち、「370市区町村」及び「84市区町村」は厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調べ(原則H18.10.1)。

※5 「認可保育所数」のうち、「全国」は厚生労働省統計情報部「社会福祉施設等調査」(H18.10.1)。

※6 「認可外保育施設数」は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調べ(原則H19.3.31)。

# 都道府県別幼稚園数、保育所数

■ 幼稚園数 ■ 保育所数





|                                      |         |
|--------------------------------------|---------|
| 第3回次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会 | 参考資料4-1 |
| 平成20年10月27日                          |         |

## 椋野先生・質問に対する回答について

平成20年10月21日

全私保連 木原克美

### 質問の1)「都市部における認可保育所のサービス量の拡充について」

◇保育所の受け入れ児童数は着実に伸びています。平成11年の179万人から、「子ども子育て応援プラン」達成時の平成21年度で215万人(予定)となり、この10年余りで36万人の増加となる見込みです。特定保育・一時保育は9500カ所、夜間保育140カ所、合わせて保育サービスといわれている利用人数は220万人となるでしょう。近年では、毎年4~5万人の増となっています。これは現行の認可保育所の制度のもとで実現してきているものです。

◇さらに、待機児童が集中している都市部については、

- ①国有地(相続税などの物納物件も含む)を優先的に保育所用地として貸し出すか自治体に払い下げる。自治体にもそれを義務づける。
- ②学校用地の一部を使えるよう、様々な障碍を取り払う。
- ③再開発などの際、一定規模以上の場合は保育所用地やスペースの提供を条件づける。
- ④施設整備では、補助金がハード交付金になって、従来補助金の時には、1/2が国、1/4が都道府県、1/4が法人の自己負担となっていたのが、都道府県の負担がなくなり1/4が市町村負担となり、市町村にとってはかなり重荷です。この面の改善。
- ⑤厚労省が要求している運営費の定員刻みの細分化は、柔軟に定員を設定できるようになることで、受入児童数の増に寄与するでしょう。
- ⑥例えば都道府県の財政事情から認可されていない基準を満たした認可外保育所は、「認可する」というような考え方も報道されていますが、これを実現した場合、認可保育所拡大につながります。
- ⑦24条の但し書き規定は、例外的一時的な救済措置を義務付けたもので、免責条項ではなく厳しいものであることを市町村に徹底すべきです。

また、認可保育所以外の保育サービスでは、

1. 全私保連が提唱している「家庭的保育」を制度的に充実(連携保育所制度と地域子育て支援活動への広がり)させ、拡充する。(参考参照)
2. 週3日の定期的利用や緊急一時保育などのニーズに対する「一時保育」を拡充する。  
この場合も、保育所併設であれば給食や行事、通常保育児との日常的交流など既存機能を活用できます。子どもにとっても有効です。

等、現行制度の改善で認可保育所を一層拡充することができると考えます。

◇椋野先生のご質問によれば、自治体の関与は財政事情から供給量の抑制力が働くため、介護保険のように直接契約・利用者補助(代理受領)と同じような仕組みにするという提案であろうと伺えます。

介護保険制度はそれまで貧弱だった在宅介護支援の面では画期的な役割を果たしましたがけれども、施設介護（ショートステイも含む）の面では多くの問題を抱えているのではないかと推測しています。

身近な人でも、特養の入所はもう何年も前から数か所に申し込んでいますが、いつ入れるか分からず、老健施設は入っても期限を切られて出ざるをえず、自宅介護を基本にショートステイと病院への入院でつないでいるという例を聞きます。医療行為を必要とするという理由で、入所はおろかショートステイでさえ拒否する施設が多いと聞きます。

保育は市町村が入所に関与しているから待機児童数をはっきり見えますが、介護の場合は市町村が入所に関与するシステムでなくなったために待機者数が見えなくなっただけなのではないでしょうか。

◇確かに在宅介護の面でどんどん需給が伸びているので自動的に財政規模はふくらんでおり、「自動的に」とは行かない保育から見ると望ましいシステムのようにも見えるでしょう。しかし、当然財政的な限度はありますから、間接的には介護報酬の引き下げ、介護職員の労働条件低下、確保難とつながって行く実態があるのではないかと思います。

この辺りの介護をめぐる諸問題をどのように考えればよいのでしょうか。なお、介護施設での実態について、最近の施設数の増減、受入数、待機者の概数、介護報酬の問題、職員処遇の問題などに関する資料を、少子化特別部会へ提出していただき議論をお願いしたいと考えます。

◇また、仮に直接契約・利用者補助制度にしたとして、どうして待機児童が解消するのでしょうか。どうして受け皿が増えるのでしょうか。現行の国の予算、地方の財政事情の枠の中では、最低基準等の引き下げによる企業の参入による拡大を想定されているのでしょうか。仮にそうであるとすれば、子どもたちの育ちの異変(わが国の子どもたちが、意欲がない、自己肯定感が薄い、友達関係を結びにくい、キレやすい、自己中心的などという心の育ちのひずみ)が数多く指摘されている中で、どうして、欧米に比べて低い水準である最低基準、つまり子どもが育つ環境条件を下げていく方向を是認されるのでしょうか、あるいは別の方法があるのでしょうか。ということについても、お考えをお尋ねしたいと思います。

◇なお、企業参入を促進することによって、子どもの現在の課題に向き合った保育が可能なののでしょうか。先の事業者検討会で配られたパンフレット(漫画入りの冊子)のように、保育所は母親が就労しやすいような環境を整えることは大切です。そして同時に子どもの抱えている課題に真正面から取り組まなくてはなりません。冊子の最後のページに保育理念が書いてあり、漫画のイラストがありました。クッキング保育、英語プログラムなどとうたっています。しかしながら、「質の高いサービス」と称されるのは、とかく親の早期教育的な願望に対する「サービス」偏ってしまいます。子どもの最善の利益をどのように保障していくのかという時に、どうしても企業の場合は利潤を追求していく

ので、利用料の支払い当事者(親)へのサービスに偏ってしまいます。現代の子どもが抱えている課題から導き出した結果の最善の利益とは、「英語プログラム」や「クッキング保育」ではありません。

◇私たちは当然、就労支援サービスのため延長保育や一時保育の展開と、さらに待機児童解消のために定員以上の受け入れや分園など、拡大の努力を図ってきています。あわせて、新保育指針の解説(\*1)にあるように、子どもたちの育ちに視点を集中させ、一人ひとりの課題に向かって丁寧に保育を展開しています。さらに地域の資源として在宅の子どもたちの支援活動も展開してきています。これを保障しているのが現行の公的な保育システムのよさだといえます。

◇また、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議の議論とともに、少子化担当大臣(\*2)も未来への投資として財政の大幅投入を示唆しておられます。EU各国のように、わが国の3倍以上といわないまでも、どうして、少子化対策に大幅な財政投入して出生率を回復するような、政策を打ち出せないのでしょうか。現行を切り下げて受け皿を増やすのではなく、潜在需要が100万人で10ヵ年計画であるのですから、年10万人の良質な保育の受け皿拡大を5～10年続けるという政策発想はでてこないのでしょうか。子どもの今が、日本の未来なのです。

\*1 「新保育所保育指針 解説書 総則 3. 保育の原理(1)保育の目標」

『保育には、子どもの現在のありのままを受け止め、その心の安定を図りながらきめ細かく対応していく養護的側面と、保育士等としての願いや保育の意図を伝えながら子どもの成長・発達を促し、導いていく教育的側面とがあり、この両義性を一体的に展開しながら子どもと共に生きるのが保育の場であるといえます。』

\*2 「毎日新聞2008.9.29」小渕少子化担当大臣インタビュー◆保育所の待機児童を一日も早く解消できるよう取り組みたい。少子化の大きな解決策の一つは、仕事と育児、仕事と生活の調和、ワーク・ライフ・バランスをいかに整えるかということ。労働・経済界にも訴えたい。 ◆財源の裏付けがあつてこそ、安心して子供を産んでもらえる。消費税の話は避けては通れない。ただ、消費税(の引き上げ)を国民にお願いするからには、納得してもらえるように、無駄を切りつめなければならない。)

**質問の2)認可外保育所のサービスの質の底上げ**

◇先生が仰せのように、認可外は総じて、福祉の観点から質が低いと思われま。施設設備の物的環境条件だけでなく、人的環境も低いものと思われま。したがって、特異な教育サービスなどで積極的に認可外を利用する方は別として、認可保育所を利用したくても、認可外を利用せざるを得ない子どもの、福祉の観点から「質の底上げ」が必要でしょう。

認可外の運営状況や保育状況をみて、一定期間を設け認可化移行事業を強力に推進します。認定こども園の第1類型移行促進のための「子ども交付金」と同じような趣旨で特別交付金と、保育指導について早急に講じるべきでしょう。

なお、直接契約・利用者補助という先生の構想が実現すれば、一定の指定園(事業者)制度を採るにしても認可保育所だけでは拡大が望めませんので、認可外保育所も対象になることでしょうか。

つまり、質が低いと想定されている認可外保育所も利用可能になるのでしょうか。とすれば、こどもの成育条件の「質が低くなる」ことを前提に、提案されているのでしょうか。お尋ねいたしたいところです。

(参 考) ※下記は(社)全国私立保育園連盟として全国の保育園に向けて呼びかけている提案事項です。

## ホーム保育(=家庭的保育)とマイ保育園(=かかりつけ保育園)制度について

### 【課題意識】(考え方)

待機児童が集中している地域などにおいて、認可保育園の拡大が困難な状況の場合、家庭等のスペースを活用して、ニーズに対し柔軟に対応していく仕組みを構築する。この場合、一定の質を確保するため、認可保育園との連携を図った制度とし、市町村事業とに連携を密にしながら、乳児家庭全戸訪問事業のフォローアップのためにも、保育園が個々の家庭と連絡できるようにし、家庭支援の核となっていく。

### 【具体的提案】

#### 1) 「ホーム保育」(家庭的保育)

○中心になる認可保育園と連携することを基本とし、3歳未満児の保育の受け皿として近隣家庭や、地域の公民館などの空きスペースを開放し、(仮)「ホーム保育」として拡大を図る。

○中心保育園には「ホーム保育」をバックアップするため「保育コーディネーター」を配置し、中心園との園児の交流や保育実施に伴う保育者の研修、保育相談等を行う。

#### ○認可の要件

- ・対象 3歳未満児 3～6名
- ・保育室 (家庭などの空きスペースを活かして、最低基準に照らして、広さに応じて受け入れ定数の拡大は可能とする。ただし6人まで)
- ・保育体制 保育士または看護師の有資格者  
職員定数は年齢別最低基準定数の配置(最低2名)
- ・調理体制 中心保育園からの支援体制をとる。
- ・行事等 中心保育園の行事等可能な活動に参加する。
- ・職員研修・休暇等の体制 中心園から支援体制などにより研修や休暇などを実施する。

\*なお資格要件については、将来ファミリーサポートセンター、在宅支援サークル活動などなどの子育て支援者養成と同様に、独自資格を検討していくことも考えられる。

#### 2) マイ保育園(かかりつけ保育園)

認可保育園が蓄積してきた保育に関する技術と能力を、地域の在宅子育て家庭に生かす。

○妊娠から幼児までの子どもを、最寄りの保育園に登録する

登録園の役割

- ・妊娠から誕生、幼児までの育児不安や離乳食などの相談
- ・「保育コーディネーター」を中心に在宅の親子の支援活動  
(親子ひろば開設、育児講座の開催、親子サークル支援など)

3)実施主体：市町村

4)補助対象・補助内容

- ・「ホーム保育」「かかりつけ保育園」を採用する中心保育園に対して  
保育コーディネーター1名配置
- ・「ホーム保育」の園児には年齢別保育単価/保育料が適用される。(要検討)
- ・スペース料 等

5)事業の展開、その他

- ①既存の市町村が行っている同種の事業について、整合を図るとともに、本制度に活用していく。
- ②全国私立保育園連盟がルネッサンス運動の一環として主唱し、地方組織や会員園が地域に対して公募し、呼びかける。

例：ポスター貼付 「ホーム保育を開設しませんか」

「赤ちゃんが誕生したら、登録してください『かかりつけ保育園』」

「保育サービス」概念と財源確保の重要性について

～「保育事業者である各委員へのご質問」に対して～

平成20年10月21日

全私保連 菅原良次

今回の保育に関わる検討の中で「保育サービス」ということで「仕組みの問題」「量的問題」「質の問題」「財源の問題」等、様々な課題が議論されています。こうした議論の中で「保育サービス」の在り方をめぐって様々な立場から多くの意見が出されています。

その「保育サービス」概念の使われ方について、一つの意見を述べてみたいと思います。

※以下単に「サービス」と表記する場合も「保育サービス」を指すものとしします。

1) 「保育サービス」という表現と内容について

「保育サービス」は、まず、「利用者に対する」と「子どもに対する」ものに区別し、理念的な問題と具体的な問題とに分けて論じるべきではないでしょうか。

① 例えば規制改革等でもこれまで言われるところの「保育サービス」とはその多くが「利用者にとってのサービス」のことを指しているものであり、子どもに対しての「サービス」を意味するものではありません。利用者にとっての「サービス」とは、利便性や多様化するニーズに対応するため、いつでもどこでも必要なときに利用可能な「量」の拡大・充実へ応えることを意味します。さらに、その具体的なニーズとは「都市部における量の拡大」と「様々な保育時間、長時間、祝祭・休日、緊急時・病後時、一時保育、緊急時保育」等の保育所機能を充実させ、多様化するニーズに如何に正面から応えることではないでしょうか。同時に、サービスとは、広がる格差社会の問題も含め、利用料等の利用者負担の問題に対していかに対応すべきかであるとも考えます。

なお、保育料は、子どもたちに保育を受ける権利を保障することとも密接に関連する問題でもあります。

以上の課題との関連で「保育サービス」のあり方を議論するべきです。

② 子どもたちに対する「保育と教育」については、「サービス」という言葉、表現を使用することは適切ではないと考えます。保育は、子どもがどう育つかであり、育てるかであると思います。「育つか」「育てるか」は、家庭、社会としての“人づくり”のことであり、日本の社会と将来を担う子どもたちの“保育と教育”のことです。こうした“保育と教育”がもっている役割・責任については、家庭であっても、社会や国家であっても「サービス」という言葉を使用すべきではないと思います。実際に親も、自分たちの子どもを育てる営みについて「サービス」という捉え方はしていないと考えます。国も社会も、日本の将来である次世代を担う子どもたちの“保育と教育”を「サービス」で育てているわけではありません。一昨年から今年にかけて論じられ、歴史的にも始めて教育基本法に定められた「幼児期の教育」の規定やこの度、告示化された新保育所保育指針にあっても「養護と教育」について「サービス」といった法的位置付けはどこにも記述されていません。その位置づけと表現は、本来の在り方が理念的なものとして、理解され評価されるべきと考えます。

子どもたちの保育と教育を「サービス」として捉え論議する方法は「子どもたちを商品として扱う」危険性を含んでおり、そうした議論に対してこの機会にあらためて疑問と意見は提示しておきたいと思えます。

なお、すべての子どもたちが必要に応じていつでもどこでも利用できる、質の整った保育施設を量的に保障することとそのため財源確保は、上記で述べたことと決して矛盾するものではありません。それは、国や社会としての子どもたちが健やかに育つための人権保障であり「最善の利益」の保障であると考えます。

## 2) 「保育サービスの量的拡大の抜本的拡充」について

- (1) 保育施設の量的拡大を求める声とニーズの高まりの背景には「①急速な少子化に対する対応。②都市部における待機児童。③女性の社会的役割・自立と就労増。④生活の維持・確保。⑤国の労働力政策」などが主要な要因と考えられます。
- (2) これらの保育ニーズに応えるためには「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議（以下「重点戦略検討会議」）と「少子化対策特別部会」等から「質を確保」した量の拡大が必要であることが強調され、同時に財源の確保の重要性についても明確に提起されています。こうした考えと方向をまず確認し、基本として議論されることを期待します。
- (3) 一方、厳しい財政状況の中での予算の範囲内において「都市部の保育所のコストが高い」（JPホールディングス）「民営化するだけで財政の余裕ができる」、「株式会社の参入を促すことが量的拡大を促す」などの意見が出されています。
  - ① こうした意見の中で、棕野氏の考えは、現在の政治と経済情勢を客観的に捉えたとき当然出てくる考えであるとは思いますが、一方で緊急課題としての、上記の（1）の諸問題への対応が困難になるものでもあるといえます。
  - ②仮に一定の財源を設けずに「量的拡大」が実施されたとするなら、同じ財源内で、現在の保育予算を再配分することにより、個々の予算を減額し、結果として起こりうることは「安かろう悪かろう」の保育所を増やすことになることとなります。昨年から今年度にかけて相次いで発表された社会状況の変化に対応した、経済界、政府による具体的政策「未満児の受け入れ強化」を中心とする「新待機児童ゼロ作戦」と「100万人の新雇用戦略」に対応できるものでないことは、誰が考えても明らかであると思えます。
  - ③例えば企業を参入させることで費用を効率よくコストをかけず保育所を運営するというような主張は、「保育の質を担保する職員配置や最低基準を変更することにより、より条件を低下させた保育所づくりを目指すことを意味している」ということでもあります。
  - ④いずれにしても、財源を増やさない「保育所サービス」の拡充は、上記（1）の緊急性のある諸課題に対応した「量的拡大」と未来志向としての保育の質を踏まえた子どもたちに対する「最善の利益」を保障するものではないと言わざるを得ません。「新たな財源確保」の保障が無い考えは、結果として規制改革等が進める市場主



義に基づく「企業参入」を広め、直接契約等の導入と最低基準の「改悪」につながる危険性を含んだ主張であることを、指摘したいと考えます。

3) 「ワーク・ライフ・バランス憲章」「重点戦略検討会議」「少子化対策特別部会」「国民社会保障会議」「経済財政諮問会議」等においても上記(1)の緊急課題の解決を訴え、そのための「財源の確保」の必要性が謳われています。そのことを実現させるためには具体的に21年度予算と税制のあり方に関する政府・国会の論議の中で、「少子化対策特別部会」として、積極的に論議される方向を打ち出すことが重要であると考えます。財源の裏打ちのない、質が確保された量的拡大と、制度改革が非常に困難であることを明確にして頂きたいと思えます。

4) その際、既にこれまでも取り上げられている「欧米諸国等との国際比較」でも問題になっている日本における教育や乳幼児、家庭等に対する「投資の少なさ」についても積極的に訴え、国民的な支持と理解で増額させていく取り組みを強化する必要があることについても要望しておきたいと考えます。

## 保育内容と質の向上を保障するために(改訂版) ～ 今後の検討課題に向けて ～

平成20年10月21日

全私保連 菅原良次

現在、深刻化する少子化問題の解決とすべての子どもたちの健やかな成長、就労と子育て家庭を支援するためのあるべき制度について、「少子化対策特別部会（以下特別部会）」から提起された「基本的な考え方」（5月20日）を基に「次世代育成支援」のための「制度設計」に関する検討が始まっています。「特別部会」は、8月から再開され既に14回開かれ論議されています。部会として一定の「まとめ」を早めるため9月29日からは、部会の下に保育3団体始め業者団体が参加する“保育事業者検討会”の論議が始まります。

そこでの議論は、下記の「規制改革会議」等から提起されている現行制度の改革についても検討されるものと思われます。私たちは、子どもたちの「今と未来」を考え、保育現場に責任をもつ立場にある者として、現行の児童福祉法を充実させ「最善の利益」を保障する方向で「保育の質」を明らかにし、さらに向上させる方向で真剣に検討し、その在り方に関し、一つの考えを示してみたいと思います。（注）初稿に「保育の質」とは何か。P-2下段に追加してあります。

なお、保育制度の改革に関わる内容については、「当連盟」の見解を参照して下さい。

### 《 保育の質をめぐるいくつかの考え方 》

（「規制改革会議」等によって提起されている内容）

1. 「規制改革会議」等によって提起されている内容は①「規制改革を推進し、保育を市場化し競争を導入することによって質が向上する」という考え方と②「安かろう、悪かろうでは困る」との異論が出ている「コスト・効率化論」に基づく考えを前提にした改革です。

この理論を論拠に提案されている「保育の質」に直接関係する規制改革会議等の提案は、主に次のような内容となっています。

- (1) 直接契約、直接補助方式（保育バウチャー制）の導入等の提案・・・「見解参照」（略）
- (2) 現行の全国一律の最低基準を見直し、国は標準を示すにとどめ地方自治体が条例により決定するように検討する。「地方分権改革推進要綱（第1次）」（H20.6.20）
- (3) 東京都の認証保育所制度は、・・・認可保育所の最低基準とほぼ同等の水準を維持しながら都市型ニーズに応えるサービスを提供し、利用者から好評を得ている。として「子どもの安全面のみならず、健康な心身の発達を保障する環境を整えるためには、どこまでの最低基準が必要なのか、科学的・実証的に検証し、早急に見直すべきである。」「規制改革会議中間とりまとめ一年末答申に向けての問題提起ー」（H20.7.2）。
- (4) 障害児や低所得者については、セーフティーネットとして公立保育所の位置づけを明確にし、優先入所等、受け入れ態勢の整備・強化を進めるなど、新たな仕組みを設ける。「規制改革会議中間とりまとめ」（H20.7.2）
- (5) 民間事業者の参入促進

- ・ 社会福祉法人以外にも施設整備への公的補助
- ・ 株式会社経営への企業会計の適用を認める

(6) 児童福祉法 24 条の「保育に欠ける」要件の見直し

(注)

- ① 公立保育所の一般財源化による職員配置、教材費等の削減と保育現場、保育内容への影響。
- ② この間、社会的問題となっている「介護保険制度、障害者自立支援法、高齢者医療問題、汚染米問題」は、規制改革によって生じた問題であり、この問題を検証・検討することが重要。
- ③ 東京都認証保育所 410 か所のそのほとんどに企業（株式会社）が参入し経営。

(重点戦略検討会議、少子化対策特別部会の提案と考え方)

2. 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が提案した「包括的な次世代育成支援の制度的枠組みの構築」(12 月)とその提案を具体化するため設置された「少子化対策特別部会」がまとめた「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた」基本的考え方(5 月 20 日)です。

この中で、保育サービスとその内容・質を向上させるための施策として「・サービスの質の確保された量の拡充・質の高いサービスによる子どもの最善の利益の保障・専門性の向上、職員配置や環境の検討・公的性格や特性を踏まえた新しいメカニズムの検討・未来への投資としての効果的財源の投入」などの積極的な提案がなされています。

3. 以上の各提案・議論との関係で、「保育サービスの充実」と「質の向上」を目指す上で検討すべき具体的な内容について以下に提起してみます。

**(1) 保育サービス（機能）の充実に向けた取り組み**

- ① 「重点戦略検討会議」「新待機児童ゼロ作戦」を具体化する立場から量的拡大を積極的に進める。とくに未満児の受け入れに取組む。
- ② すべての子どもの健やかな育ちと就労と子育て支援ニーズの多様化に対応し、多様な保育サービス機能の拡大と強化する事業を積極的に進める。  
：特別部会がまとめた「一部児童福祉法の改正」に盛り込まれた未満児を中心とする、子育て支援事業を積極的に推進する。
- ③ そのため「次世代育成支援後期行動計画」の策定と具体化に取り組む

**(2) 保育の「質」を向上させるために取り組むべき基本的課題**

- ① 新保育指針の積極的実践
- ② アクションプログラムの具体化
- ③ 日々の保育活動において「計画、実践、考察」に関する評価と保育士の自己評価を行う。
- ④ 情報の開示
- ⑤ 利用者と第 3 者による評価の活用

**(3) 「保育の質」とは何か**

「質の高い保育」は、子どもたちに何をもたらすか

アメリカの「乳幼児保育に関するNICHDの研究」(米国・国立小児保健・人間発達研究所)が、7年間にわたる追跡調査において「保育園での保育は、ほかの環境での同様の質の保育に比べ、認知・言語能力・就学レディネスともより高い。グループ保育は、3歳時点で問題行動の報告の少なさにつながる。したがって、乳幼児保育の経験は、子どもにとって意味があるといえる。」との報告書をまとめている。(その後も、10年継続して調査研究が継続されている。)

\* 以下「出典は、小林登文庫・21世紀の子育てを考えよう—NICHD 乳幼児保育研究から学ぶ」より一部抜粋して引用

#### 1) 質の高い保育を構成する保育の特徴

積極的な保育、つまり質の高い保育に寄与する特徴とは何か見極めるために、さまざまな保育環境を研究した。積極的な保育は、相互作用の頻度を観察・記録し、その質を格付けることで測定される。また、保育環境も、グループの大きさ、大人対子どもの比率、物理的な環境などの「管理可能な」特徴あるいは政府の進めるガイドラインの観点、さらには正式な教育や専門訓練、保育経験、育児に対する信念など、保育者の特徴という観点から測定された。

調査の結果、次のことがわかった。すなわち、ほかと比べて、安全で清潔、刺激的な生活環境を有し、小規模グループで、大人一人に対する子どもの比率が低く、子どもの感情を表現させ、その意見を取り入れる保育者の割合の高い保育環境においては、より子どもの心をよみとる力が強く、敏感で、知的な刺激を与える保育者がいた。つまり、より良い子どもの発達に結びつくであろう、保育の質である。

#### 2) 「質の高い保育」は、次の点に結びつくことが発見された

- ①母子関係がよりよくなる。
- ②細やかさにかける母親の場合でも、乳幼児の不安定な愛着をもつ可能性が低い。
- ③子どもの問題行動の報告が少ない。
- ④保育を受ける子どもの認知能力が高い。
- ⑤子どもの言語能力が高い。
- ⑥就学レディネス(入学の準備)が高い。

\* 日本においても、アメリカにおける調査のように、長期的調査・研究を行い、子どもたちの育ちと保育の質と関係を明らかにすることを要望したい。

#### (4) 保育の「質」を条件付け、向上させる「環境・条件」とは何か。(上記1(3)との関係)

- 1) 「規制改革・地方分権」などの考えでは、現行の最低基準をさらに低い基準に変えることが主眼となっており、保育現場における子どもたちの生活と遊び等を豊かにするための質との関係で、決してプラスの方向ではないと考えます。
- 2) 「重点戦略検討会議」と「特別部会」からの提案は、基本的に「最善の利益」を保障する立場からの提案であり、保育の質を高める上で、その実現に向け検討を進めたいと考えます。
- 3) 戦後から高度経済成長期、その後のバブル崩壊期以降現在に至るまで日本の保育制度は保育現場とともにその都度、時代のニーズに即応するため試行錯誤を繰り返しながら発達してきました。その意味では諸外国に比しても充実したしくみに構築されたといえます。しかしながら一方、現行の児童福祉施設最低基準はその具体化に財政的な裏付けが必要であり、幼稚園基準や諸外国の基準に比較して非常に低い基準といえます。また、子どもたちの健やかな

成長を保障する上でも、検討されるべき多くの問題点があります。

そうした、問題点を今回の検討の中で、真剣に議論、検討し、より時代にあった基準に「最善の利益」の方向で改善することが保育の質を高めることにつながります。

- 4) 特に、「保育の質」については、下記に示す、各項目の内容を具体的に議論されることが重要であり、その議論と検討の中で、保育に関する基準は、個別的なものではなく、総合的な関連の中で個々の基準を検討されるべきと考えます。また現在の保育所は、一時預かり事業や障害児保育、病児保育、地域子育て支援拠点事業、相談事業等、多様で広い役割や機能が求められており、そうした機能も併せて検討される必要があります。

例えば規制改革等で議論されているように、単に個別の保育室の「面積の広さだけ」を取り上げ、議論することは非常に問題があります。

(イ) 保育の質は、保育士の豊かな、安定した心とそれを保障する環境・条件、専門性（高め）が必要であり、そのためには、次の内容について真剣に検討される必要があります。

- ①職員配置基準（幼児に関し、諸外国に比べ低い）
- ② 処遇（賃金・労働条件・厚生など）。
- ③正規・非正規・パート・身分。
- ④ 勤務（続）年数。
- ⑤ 離職率。
- ⑥ 労働の密度。
- ⑦職員のワーク・ライフ・バランス（保育士にゆとりある生活と豊かな心）
- ⑧ 従来の保育所保育等ケア・ワークに加え、地域の子育て支援活動や関連機関との調整・連絡等のためのソーシャル・ワークに関する専門知識のための研修、資格等

(ロ) 保育に係る面積については、子どもたちの生活と遊び及び健やかな発達を保障するに足りる機能を備え、かつ、安全が確保されることを前提を必要としています。

保育機能としての条件は、保育室・遊戯室・給食室・食堂・職員室・更衣室・事務室・応接室（面接）・園庭・作業室等が挙げられますが、総じてより日々の生活や様々に求められる活動に、柔軟に対応できる余裕のあるスペースが保障されることが必要です。

なお、保育室の面積基準は、現行の3.3平方メートルをベースに考えられるべきであると考えます。

(ハ) 保育の質と子どもたちの健やかな成長を保障するために検討されるべき重要な条件については以下の項目が挙げられます。とくに障害児保育や病児保育、地域の子育て支援等に取り組む上で、相互に余裕のある適切なスペースの確保等に配慮したあり方が求められます。

- ① 子ども集団の大きさ・数（各年齢の適切なクラス人数・集団の規模）
- ② 遊具、教材
- ③ 近隣の立地条件（日当たり、自然、公園等）
- ④ 保育活動内容「散歩、室内活動、自然体験、生活」（・健康 ・身体的発達 ・心理発達 ・生活力 ・社会性（言葉） ・知力）
- ⑤ 保育者の保育力（資格、専門性、研修、経験等）
- ⑥ 経営と運営の安定

※ 上記を図にまとめたものが別添参考

(ニ) 行政と社会的責任について

- ① 公的フレーム・基準を明確にした保育制度の確立

・「最善の利益」基本方向とするセーフティーネット、・公的フレーム、・社会的支援を具体的に検討することが大切です。

② 公（国・自治体）の予算保障と財源の確保（処遇・条件・環境の保障）

(ホ) 利用者、家族のライフワークバランス（仕事と生活の調和）の確立

・母親、家族に子どもと豊かな生活・関係を保障することが、保育の質を高めるために必要な条件です。

**(5) 関連する幼稚園等と諸外国との比較も保育の質を検討する場合重要です。**

(イ) 現行の最低基準

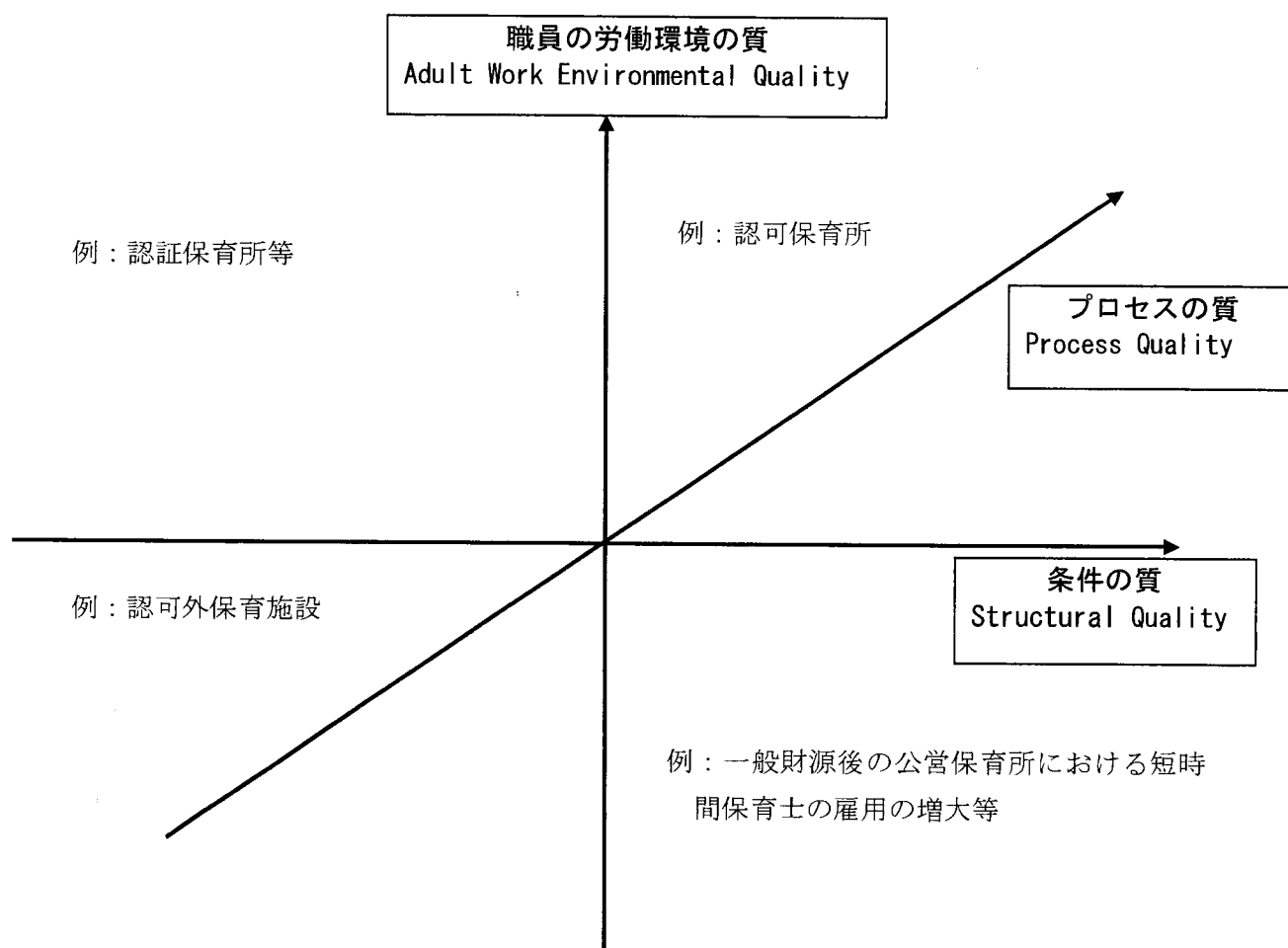
(ロ) 幼稚園（基準）との比較

(ハ) 認定こども園との比較

(ニ) 東京都認証保育所との比較

(ホ) 欧米諸国との比較

## (参 考) 保育の質へのアプローチ(質の構成要素)



○下記を参考に作成した外観図。

(1) 三つの保育の質(引用：『保育の質を高める』(大宮勇雄氏・ひとなる書房) 米国の研究に見る定義より)

① プロセスの質：子どもたちの日々の保育園生活の経験の質

- ・子どもと保育者の相互作用(とくに保育者の感受性、やさしさ、愛情、子どもへの積極的関わり)
- ・保育者の子どもへの態度・学習活動の取り入れ・保育環境の健康、安全面
- ・施設、設備、素材など環境の適切性

② 条件の質(構造的質)：保育士の配置基準、クラス規模、保育士の保育経験、学歴、専門的訓練・研修

③ 職員の労働環境の質：保育士の賃金・福利厚生、1年間の退職率、仕事への満足度、保育者の運営参加、ストレス度

(2) NICHD (National Institute of Child Health and Human Development) における追跡調査研究から

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| 第3回次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会 | 参考資料5 |
| 平成20年10月27日                          |       |

## 認可外保育所の認可保育所化について

平成20年10月27日  
株式会社ベネッセスタイルケア  
佐久間 貴子

弊社で運営している認可外保育所は、東京都認証保育所1園、横浜保育室2園（ほか事業所内保育施設1園）とわずかですが、いずれも同じ保育方針で運営しており、常勤職員はすべて有資格者とするなど保育の質を確保しています。（一般的に言っても、東京都認証保育所や横浜保育室など地方自治体が補助している認可外保育所は、いずれも国が定める児童福祉施設最低基準に準じた地方自治体の基準を満たしています。）

これらが認可保育所（給付対象となるサービス）となることができない理由、なるばあいの課題には、次のようなものがあります。

### ■ 地方自治体独自の認可基準の廃止・緩和について

弊社で運営している認可外保育所の1園は、国が定める児童福祉施設最低基準は満たすものの、地方自治体が上乘せしている次のような基準を満たさないため、認可を受けることができないものがあります。

- ① 屋外遊戯場（園庭）を付近の公園、広場等で代替する場合には、専用の屋外遊戯場を基準面積の1/2以上、又は、プール遊び等のできる場所を確保すること
- ② 福祉のまちづくり条例に基づき、児童福祉施設を新設する場合には、車いすで利用できるエレベーターや障害者用のトイレを設置すること

こうした基準を廃止・緩和し、国が定める基準を満たせば認可保育所となることができれば、一部の認可外保育所の認可保育所化が進むことと考えます。

### ■ 都市部における運営費額の増額について

弊社で運営している認可外保育所の別の1園は、国が定める児童福祉施設最低基準は満たすことができるものの、当該地方自治体では、株式会社は認可保育所に対する地方自治体独自加算が受けられないことから認可を受けていません。

前回、「保育所運営費用に対する補助について、保育所を設置する法人の類型にかかわらず、できるだけ同様の補助をいただきたい」と申し上げましたが、そもそも地方自治体独自加算がないと都市部では保育所が運営できないこと自体が問題と考えています。

つきましては、保育所の経営実態の調査を行い、都市部における保育所運営費額を国が適正に定めていただきますよう、要望いたします。

### ■ 認可外保育所の利用者の利用継続について

弊社で運営している認可外保育所では、週に2～3日就労する保護者も利用されています。認可外保育所を認可保育所にするを進めると同時に、「保育に欠ける要件」を見直し、その家庭が保育を必要とする時間に応じて保育を提供することが可能になるよ



う、要望いたします。

|                | 認可保育所                        |                                      | 認可外保育所              |                    |
|----------------|------------------------------|--------------------------------------|---------------------|--------------------|
|                | 社会福祉法人                       | 株式会社                                 | 東京都認証保育所<br>横浜保育室 等 | その他                |
| ① 入所<br>受け入れ   | 市町村を通さないと受け入れられない            | 市町村を通さないと受け入れられない                    | ニーズに対応して直接受け入れができる  | ニーズに対応して直接受け入れができる |
| ② 施設整備<br>補助   | ハード交付金あり                     | ハード交付金なし                             | ハード交付金なし            | ハード交付金なし           |
| ③ サービス<br>基準   | 国が定める基準                      | 国が定める基準                              | 地方自治体が定める基準         | なし                 |
| ④ 運営費の<br>公的助成 | 国が定める補助あり<br>都市部地方自治体によっては加算 | 国が定める補助あり<br>都市部地方自治体によっては加算<br>(一部) | 地方自治体による補助あり        | なし                 |

|                                      |       |
|--------------------------------------|-------|
| 第3回次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会 | 参考資料6 |
| 平成20年10月27日                          |       |

## 棕野委員への回答及び株式会社立認可保育所の促進について

平成20年10月27日  
株式会社J Pホールディングス  
代表取締役 山口 洋

### I. 棕野委員への回答

#### 1. 保育所の保育サービスの質の確保について

必ずしも認可保育所という形態でなければ質の確保ができないというわけではない。

例えば、東京都の認証保育所では施設整備基準は認可保育所と同じであり、施設長の基準に至っては必置で、その要件も児童福祉施設で1年以上の経験がある有資格者とされ、さらに一般職員も派遣を認めない等認可基準より高度に設定されている。職員の基準は有資格者60%以上としているが、実際には85%は有資格者であり、更に残りも幼稚園教諭の資格を持っている等実質的には認可保育所と変らない制度でもある。

また、東京都内では第三者評価の受審率は認可保育所より認証保育所の方が高い等、質の向上に努力していると考えられる。東京都による指導監査での指摘事項については認可保育所と認証保育所では同数程度であり、設備や態勢上の遜色はない。

離職率の問題について現状ではデータがないが、開園後経過年数が同じ認可保育所と比較した場合、有意の差は感じられない。但し、東京都認証保育所制度が出来て7年目であるため、それより長いケースでは比較出来ない。また、民改費等の制度がない事を考えると長期の間同じ施設で労働するインセンティブが働きにくいと言える。それゆえに、認可外施設で高い質で運営されている施設には、補助金を付与する事により職員の待遇を向上する事が必要である。また、補助金を交付する事により公の監理の下に、置き指導を徹底することが出来る。これは実証済みである。

#### 2. 量的確保のためのシステム改革について

認可保育所が多様なニーズに対応出来にくい理由の第一は、認可制度にある運営費の硬直性にある。運営費の使用にあたっては、あらかじめ決められた費目にしか認められず、仮に経営努力(工夫)によって経費を少なく抑えたとしても他に流用することが出来ない。また、自治体によって事業に制限が行われている現状もある。

第二に、都市部において認可保育所は他施設との競争がないため、経営者が硬直的思考(保育はかくあるべき等)をしている場合や、利用者ニーズを理解していない場合、あえて面倒なサービスを行うインセンティブがないと判断される場合が多いからである。

### 3. 認可保育所の保育の質の改善について

都市部での量的拡大をした場合の問題は、保育の質をどのように担保するかである。

現在、東京や神奈川での保育所定員拡大は深刻な保育士不足を生じさせている。このことは経験の浅い保育士の増加を意味するため質の低下を招くことになる。

加えて保育士資格の緩和等の議論があるが、資格基準の緩和は保育の専門家としての誇りと地位を低下させ、専門性の研究や専門家としての知識や技術を向上させる努力を減少させることに繋がる。むしろ資格取得の際、学校での単位にとどまらず、他の資格と同じように国家試験を課すことにより、専門性を向上させ、保育士資格への誇りを意識することができる。また、高度な資格が保護者を含めた社会からの尊敬の念を惹起することになり、保育士の社会的地位を向上させ保育の質を改善することになると考えられる。

よって、国家試験を前提とするのであれば、保育士の不足分を准保育士制度等の二段階にすることで対応しても良いと考える。

#### 1. 株式会社立の認可の促進について

現状の制度では種々の規制のため株式会社の参入に制約がある。保育サービスを行う場合、社会福祉法人と株式会社の間には保育の質に何ら理論的、科学的差異がないにもかかわらず、一方にだけ制約が多いのは不公平である。同時に、株式会社という社会資源を活用しないのは保育サービスにおける日本の損失であると考ええる。よって、イコールフットリングを実現することで、特に都市部で、質の向上をさせながら、量的拡大が出来ると考ええる。

●株式会社の中にはすでに膨大なインフラを持っている会社が多数ある。

1. 巨大な資本を蓄えた株式会社が参入することによって、資本的な問題では保育所設立の制約がなくなる。
2. 保育所開園は多くの職員を募集し教育しなければならないが、すでに人事システムが構築されているため大量採用や集合研修が可能である。
3. 認可保育所の運営には膨大な事務作業を強いられるが、本部の管理システムが既に構築されている。
4. 事業を拡大する場合、経営者並びに何らかのモチベーションアップが必要であるが、インセンティブを含め態勢づくりに長けている。

●配当について

配当は公的資金の福祉事業以外への流出との批判があるが、配当は金利と同じ性格である。社会福祉法人では（独）医療福祉機構や銀行より資金を調達し金利を支払うが、株式会社では間接金融（銀行）と直接金融（資本市場）のどちらか安い方から資金調達できる分、合理的である。しかも直接金融の場合、返済しない事や利払い（配当）しない事も可能で、大変リスクの少ない資金調達となる。

●営利主義ではないか？

本来、理論的には利益は手段であって目的ではないと信じる。その目的は企業毎に異なるが、本来は社会への貢献であり、企業活動そのものが社会貢献となり、反社会的企業は結局は淘汰される。

また、利益だけを目的とし質の低い保育を行っている事業者では認可保育所の場合、自治体からの認可は得られることはない。少なくとも多数の施設経営を受託することはない。