

第2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6-3
平成20年10月21日	

## 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一」（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り組む。
- 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) 保育に関係する面積については、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

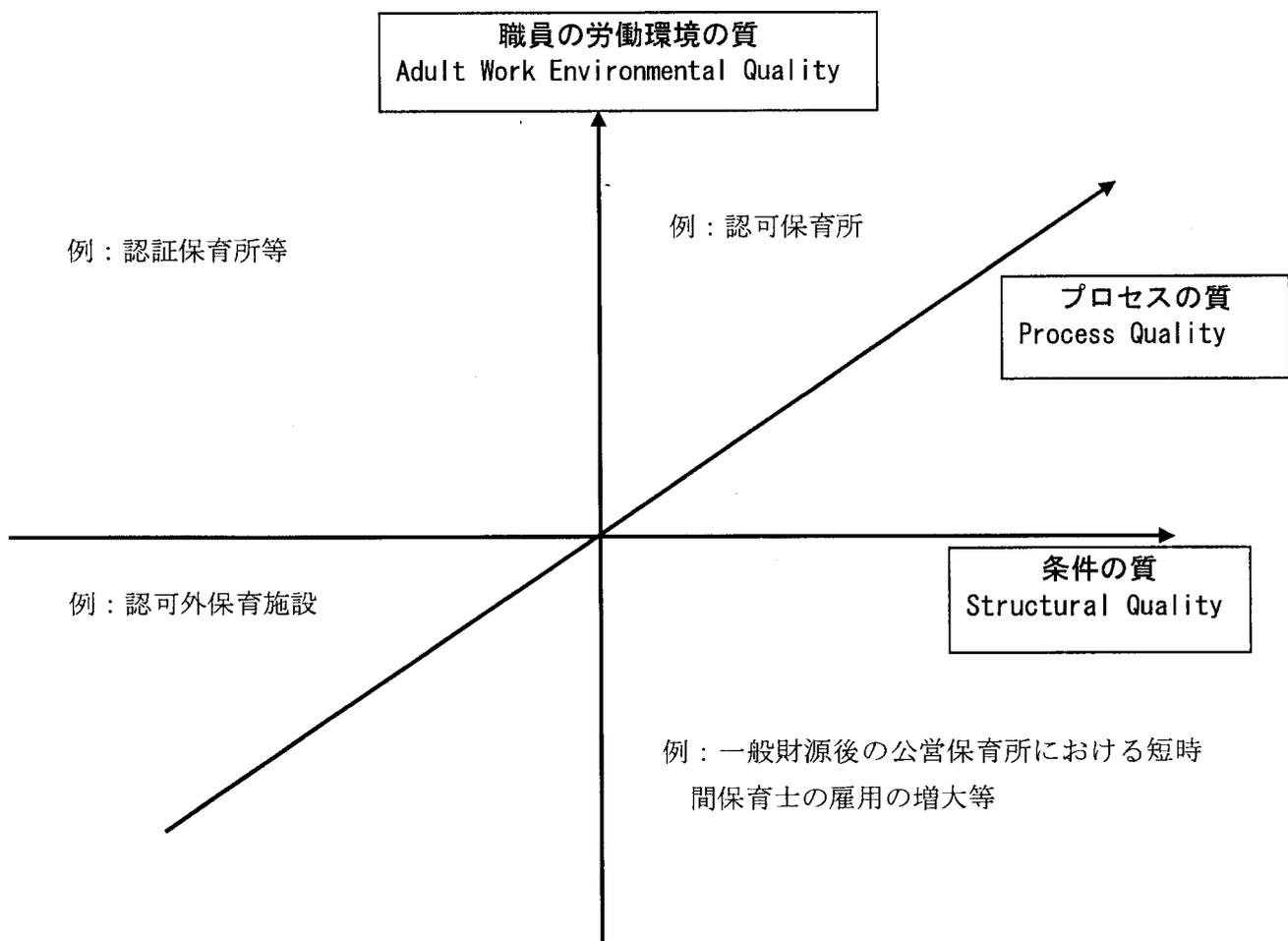
(ロ) 幼稚園（基準）との比較

(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