

# 第1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(抜粋)

|     |                   |    |
|-----|-------------------|----|
| 資料4 | 全国保育協議会提出資料       | 1  |
| 資料5 | 全国私立保育園連盟提出資料     | 18 |
| 資料6 | 日本保育協会提出資料        | 27 |
| 資料7 | (株)ベネッセスタイルケア提出資料 | 32 |
| 資料8 | (株)JPホールディングス提出資料 | 42 |

平成20年9月5日

## 次世代育成支援の社会的基盤の整備への意見

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全国保育協議会  
全国保育士会

### 1. すべての子どもを対象にする「基本的考え方」を支持する

- 「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」（以下「基本的考え方」という）は、すべての子どもの健やかな育ちを「未来への投資」とし、保育・子育て支援サービスから要保護児童の社会的養護体制まで、質の確保と量を拡充する新制度体系を構築するとしている。
- 新しい制度体系の構築にあたっては、質の確保と量の拡充の必要性のバランスを勘案すること、良好な育成環境を実現させるため保育環境や保育従事者の労働条件の改善等に国、地方公共団体に相当額の財源が必要であることとする考えを支持する。
- 全国保育協議会（公私21,000の保育所を会員とする）、全国保育士会（18万人の保育士を会員とする）は、「基本的考え方」の方向性に認識をともにしている。また全保協は、「すべての人が子どもと子育てに関わりを持つ社会の実現」との将来ビジョンを掲げ事業活動を進めており、その理念は「基本的考え方」に連なる。

### 2. 国の大規模な財政投入が必要である

- 国が、児童福祉法第2条の公的責任のもとに、地方公共団体とともに今日の子育ち・子育てニーズの質量の多様化・増加に応えるための次世代育成支援策を拡充する整備計画をはかり、それらを確実に実現していくことを期待する。
- エンゼルプラン、新エンゼルプラン、子ども・子育て応援プランでは、計画実現に十分な財源が確保されなかった。少子化・次世代育成支援対策が待ったなしの現状下、国の「英断」による大規模な財政投入を期待する。

### 3. 保育は子どもの発達保障のセーフティネットである

- 保育は児童福祉のセーフティネットの要である。国が子どもの健全な発達保障を実現することはナショナルミニマムとして必要不可欠なことである。
- すべての子どもを対象にする保育・子育て支援サービスの整備と水準確保には、相応の時間と財源確保が必要である。その過程においては、国として適切な利用と優先順位の調整をすることが不可欠であり、あわせて今日的な保育の利用条件の範囲を拡大していく必要がある。
- 現在、保育・子育てサービスに地域格差が生じている。生まれ育つ地域の地方公共団体の財政等による格差を、国の改善方策をもって利用の機会均等と質（水準）を保障すべきで、そこに地方公共団体の責任と役割を堅持することが不可欠である。

### 4. 保育制度への市場原理導入等は反対する

- 規制改革会議や地方分権推進委員会等は保育制度への市場原理導入（直接契約、直接補助方式）や保育所の最低基準の地方公共団体への委譲等を提示したが、国の責任で築いてきた公的な保育制度の基盤を崩し、後退させるとの強い危機感のもとに、断固反対する。
- 「未来への投資」とは、今日的に次代を担う子どもの発達保障を第一義に考えるべきことであり、労働力確保だけの政策ではないことを強調されたい。
- 規制改革会議「中間とりまとめ」では、「障害児や低所得世帯の児童の受入れを

拒否するのではないかといった懸念が持ち上がるが、そうした状況を回避するにはセーフティネットとして公立保育所の位置づけを明確化し、障害児保育の実施や低所得層の優先入所等、受入体制の整備・強化を進める」とあるが、保育の利用の機会均等を特定化するものであり、反対する。

## 5. 「子ども」を主体とする保育の質と量の整備が必要である

- 新待機児童ゼロ作戦の検討において、保育制度の「利用者の立場に立つ改革」の必要が強調されている。保育の利用は「子ども」が主体であり、保育制度には子どもの最善の利益を追求する使命と役割があることをあらためて明確にされたい。
- 未来を担う「子どもたち」を守り育てる社会を実現するためには、子どもの育つ権利を保障する保育・子育て支援サービスの今日的・社会的な意義を明確にし、新制度体系による質・量の整備をはかることが重要である。こうした政策実現への国民の理解と支持を得る必要がある。

## 6. 保育の環境の質的改善が不可欠である

- 保育所では212万人余の子どもの育みに対応している。特に都市部等では待機児童対策のため入所定員以上（125%）の子どもを受入れ、11時間を超える保育の長時間化、3歳未満の乳幼児保育、病児・病後児や障害がある子どもへの保育、また保護者への支援などと、求められる役割、機能が多様化、深化している。
- また家族の関係性が変化するなかで、保育所等を地域の子育て支援等の拠点に位置づけ、子育て・家族関係を支えるソーシャルワーク機能を有する相談・支援体制を強化することが求められている。
- しかし、今日的な保育ニーズの質量の変化に応えようにも、保育現場はもはや努力の限界にある。特に、保育の担い手である保育士等が安心して働き続けられるための職員配置の改善、保育士等の育成・研修の充実および労働条件等の整備が緊急的な課題である。
- 60年間改善されてない最低基準についても、子どもの育ちに必要な保育所の環境と機能面から科学的に立証し、国の責任のもとに改善・整備していくことが重要である。

## 7. 後期行動計画の実効ある実現のためには財政投入が必要である

- 子どもはおとなや社会のなかで育つ。保育所は地域と住民の生活の営みに密着した子育てを支える社会的な組織で、保育所の集約性には限界がある。
- 今日的には、都市化・過疎化にあって地域でのコミュニティ再生の役割をも担う社会的資源として、保育所の適切な整備と機能強化が必要である。
- 「基本的考え方」に「地方公共団体の適切な関与の下で、誰もが、どこに住んでも必要なサービスを選択し、利用できるよう」とある。画一的な行動計画にならないよう、後期行動計画は潜在的な保育ニーズ等も参酌し、地域の質・量に適した計画内容とすべきある。国が示す調査基準等にそって、地方公共団体が確実に検証し、実効性のある行動計画を策定する必要がある。
- 1万余の公立保育所への一般財源化は、非正規保育者の急増や保育費の削減等、保育の実施に対し困難をもたらしている。公立保育所の問題は地方公共団体（行政）の課題であり、改善が必要である。「誰もが、どこに住んでも、必要なサービスを選択し、利用できる」とするなら、それを実現するための地方公共団体への財政政策が必要である。
- 虐待を受けた子どもなど社会的養護を担う児童福祉施設等の最低基準や措置費の改善は喫緊な課題である。児童福祉法等の一部改正法案の早期成立と附帯決議にそって国において次世代育成支援策において総合的に体系化し、整備を実現されたい。

# 「これからの保育所の機能」

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全 国 保 育 協 議 会

## 1. はじめに

### (1) 「これからの保育所の機能」を検討する必要性

全国保育協議会(以下「全保協」という)は、50年以上にわたり子どもの育ちを支えてきた認可保育所の全国組織として、平成18年10月に「わたしたちのビジョンとアクションプラン(全保協の将来ビジョン)」を公表し、「すべての子どもと子育て家庭を対象に、子育てと子育てを支える社会をめざして」という基本理念にもとづき事業を展開してきた。あわせて、各会員保育所に対しても全保協の将来ビジョンに基づいた保育所の事業計画および実行を呼びかけてきた。

現在、保育をめぐる状況は大きく変化してきている。近年の待機児童への対策にあわせ、少子化の動向を踏まえて、各保育所においてすべての子どもと子育て家庭を対象に、子どもの育ちと子育てを支えるために、「これからの保育所の役割・機能のあるべき方向」を考える必要が生じている。

### (2) 保育をめぐる状況

わが国においては、少子化対策が国の最重要政策課題に位置づけられている。2005年に109万人であった出生数が2030年には70万人、2055年には45.7万人に下がるとの推計もあり、少子化が将来の社会構造の存立基盤を揺るがすような問題となっている。子どもの数が減っている一方で、家庭や地域の養育力が低下してきており、乳幼児の育児において不安や孤立感をかかえる保護者が増加し、子どもの育ちに対する課題や被虐待児の増加などが指摘されている。政府では、こうした情勢を踏まえ『「子どもと家族を応援する日本」重点戦略会議』等で、少子化から働き方の問題まで幅広く、すべての子どもと子育ての家庭を社会全体で支えていくとの基本的な方向性のもとに、総合的な少子化対策等の検討をおこなっている。

地域に密着する社会福祉法人・児童福祉施設である認可保育所をめぐる環境変化としては、地域間や保育所間での格差等が広がっていることも指摘されている。今後、とくに地域での人口の流動性を考えながら、待機児童対策とその後の定員割れなどの両面を視野に入れた施設経営、運営管理などを検討することが必要となってきた。

検討が進められている新たな保育所保育指針は大臣告示として位置づけられ、規範性をもたせることになっている。平成21年4月の施行に向け、今後、指針の解説書も含めて、保育の質の向上のための具体的な検討がすすめられるが、保育所においては新たな指針の理解促進と保育実践のための取り組みが必要である。

また、教育基本法や学校教育法が改正され、幼稚園の教育機関としての位置づけがより明らかにされた。さらに、政治の場では幼児教育の無償化の議論もある。この機に、「保育所における保育＝「養護と教育」」の特性の明確化とともに、子どもの育ちの連続性から小学校との連携のあり方等について、具体化をはかる必要がある。

次世代育成支援行動計画は、平成22年に向けて後期計画の検討が開始されることになっている。子ども・子育て応援プランの見直しと、市町村合併後の課題整理

などの動向を踏まえ、地域での保育所の位置づけ、役割を再確認していく必要が生じている。

国の財政改革との関係からは、経済財政諮問会議や規制改革会議などが保育所の直接契約・直接補助方式の導入等を求めており、地方分権の議論においては、税源移譲と保育所運営費の一般財源化、最低基準の設定を市町村へ委譲するよう求めるなど保育制度の根幹をゆるがすような状況にある。

子どもと保護者のニーズや状態に応じた職員配置の拡充と保育士等の資質向上が必要とされるなか、保育所等の福祉人材確保が厳しくなるとともに、臨時職員等の増加が施設現場においては顕著となってきている。さらに、平成 20 年度にはパートタイム労働法が改正されることになっており、その影響も懸念される。

### (3) 本提言の性格

全保協は、この間、上記のような環境変化と課題をふまえ、かつ全保協の将来ビジョンに基づき「これからの保育所の役割・機能のあるべき方向」を検討してきた。全国 21,000 の公私立の会員認可保育所が、地域の子ども家庭福祉を担う拠点としてさらに発展するよう、各保育所の主体的な取り組みと地域社会への発信を期待し、「これからの保育所の機能」について提言を行う。

各会員保育所、各都道府県保育組織において、平成 22 年までの 3 か年において「これからの保育所の機能」について検討を行い、具体的に取り組んでいただきたい。

## 2. これからの保育所の機能

### (1) これからの保育所の機能整備に関する考え方

少子化、人口減少社会を迎えるとともに、子どもの発達と子育てをめぐる問題が普遍化、社会化してきている。こうした状況の中で、児童福祉施設である保育所は、これまでの

- ① 保育所を利用する「保育に欠ける子ども」の発達を保障
- ② 保育所を利用する子どもの保護者への支援

に加え、

- ③ 保育所を利用していない子どもを含めた「すべての子どもと子育て家庭」の支援

を使命として取り組んでいくことを求められている。

その保育所の役割と機能の整備は、地域の利用者、住民の理解のもとに進められ、保育所の特性である地域密着性を活かしつつ備えられていくことが重要である。なお、その機能と役割を発揮するためにも、保育の質の向上のための取り組み（人材養成・研修や自己点検・自己評価等）に積極的に取り組むこともあわせて求められる。

### (2) これからの保育所の機能の枠組み

これからの保育所の機能は、次の 3 段階を意識し、整備されることが望まれる。

- a) 保育所の基本機能
- b) 機能拡充が必要な場合に、積極的に備えていく機能
- c) 連携・協働のなかで保育所として役割を果たしていく機能

## a) 保育所の基本機能

児童福祉法第 39 条にもとづく保育所の基本機能は「保育」であり、そのうえに保育所を利用する子どもの保護者への支援が行われている。全保協では、子どもを取り巻く状況を踏まえ、児童福祉施設として特に配慮を必要とする子どもの保育を保育所の基本機能とし、すべての保育所が備えていくべきと考える。

### ① 「保育に欠ける乳幼児の保育」を行う機能

- 「健康、安全で情緒の安定した生活の提供」、「保育＝養護と教育」を提供し子どもの発達を支援する機能、必要に応じて保護者の委託を受けて、「保育に欠ける子どもの保育を行う」機能＝一時保育の提供等を含む

### ② 保育所を利用する子どもの保護者を支援する機能

- 「保護者との協働による子育て」、「親と子のきずなの形成支援」をはかる機能や保護者の子育てを支援する多様な保育サービスを提供する機能

### ③ 特に配慮を必要とする子どもの保育を行う機能

- 障害や被虐待など特に配慮を必要とする子どもや家庭への支援

## b) 機能拡充が必要な場合に、積極的に備えていく機能

基本機能のようにすべての保育所が備えていく機能ではないが、地域の実情やニーズなどから整備が必要である場合に、保育所の使命として積極的に整備していくべき機能。

つまり、地域の子育て家庭のニーズに対して、地域の他の団体等が必要なサービス等を提供していない場合や、サービスは提供されているが、その質や量に課題がある場合などに、児童福祉施設として保育所が積極的にサービスを開発したり提供したりしていく機能である。

### ① 地域の子育て家庭への支援機能

- 園庭開放、保育所開放など
- 短時間の預かり保育等、保護者のレスパイト支援など
- 保育ママの派遣、出前保育の実施など、地域の子育て家庭へ直接保育サービスを提供することによる支援
- 相談に応じ、保育所のサービスを提供

### ② プレママ・プレパパ支援機能

- 妊娠中の親の不安の解消や仲間づくり、保育所利用の体験などによるプレママ・プレパパ支援
- 中高生などを含めた未来の保護者の保育体験

機能拡充のためには、行政や関係諸機関・団体等と協議して、市町村の地域子育て支援行動計画等の検討のなかで計画的に整備・拡充していくべきとされたものを含む必要がある。とくに平成 22 年の次世代育成支援行動計画の後期計画の検討が進められつつある中で、保育所から積極的に保育所機能の活用を行政等に向けて働きかけることも必要である。

### c) 連携・協働のなかで保育所として役割を果たしていく機能

幅広く子育て環境や子育て文化の創造をすすめる機能であり、保育所だけで取り組むのではなく、地域社会の関係機関・団体や住民との連携・協働のなかで保育所がその特性を活かし、役割を發揮していくことを踏まえ、備えていく機能である。

この機能の整備においては、とくに地域に密着しているという特性などを生かして、子育て環境や子育て文化の醸成を図る視点が必要である。

#### ① すべての子育て家庭を対象とした子育て相談・サービス仲介機能

- 地域の子育て支援拠点として、さまざまな相談の窓口となったり、情報提供をおこなったり、支援サービスにつなげたりする機能

#### ② 子ども家庭福祉に関する啓発機能

- 多くの人が子ども、子育て、家庭福祉に関心を持つための啓発実施
- 子ども子育て支援活動への市民の参加促進  
(つどいのひろばの運営、ファミリーサポートセンターの運営)
- ボランティア活動、体験学習等の受け入れによる啓発

#### ③ 胎生期から青少年・おとなまでの切れ目のない子育ての支援機能

- 放課後児童クラブ等学童期の子ども・子育て家庭支援の拡大
- 学校との連携協力
- 虐待防止等、地域他機関・関係者との連携・ネットワーク活動

#### ④ 地域の子育て文化と子育てコミュニティを育む機能

- 世代間交流の推進
- 異年齢児交流の推進
- 子育て関連の講座等の実施
- 子育て支援グループ、サークルへの支援

#### ⑤ 災害発生時の社会福祉施設としての機能

- 災害発生時の避難場所の提供
- 災害発生時の被災者（とくに子どもと保護者）への支援拠点機提供

## 3. 今後の取り組み

### (1) すべての（会員）保育所に取り組んでいただきたいこと

全国 21,000 か所の会員保育所では、全保協の将来ビジョンを参考としていただくとともに、本提言「これからの保育所の機能」をもとに、地域における子育て家庭のニーズや今後の保育を取り巻く動きを見据えて、各保育所が基本機能の意義を再確認し、その質を高める取り組みを進めていただきたい。また地域の実情、ニーズを適切に受けとめ、保育所として積極的に整備していく機能を考え、各保育所の基本方針、事業計画などに反映していただきたい。

その際には、具体的には全保協で行っている保育所長専門講座・経営レポートのような「①保育所を取り巻く環境の分析、②自分の保育所の現状の分析、③これからの自分の保育所の行動計画」という段階を経た分析を行い、具体的な行動計画を策定する等の取り組みを進めていただきたい。

## (2) 都道府県・指定都市および市町村の保育協議会に取り組んでいただきたいこと

都道府県・指定都市および市町村等の各保育協議会では、域内の状況の把握に努め、子どもの育ちや子育て家庭のかかえる課題の共有化をはかり、各保育所の機能の整備の充実を支援いただきたい。

当面は、会員保育所の今後の検討・取り組みに対し、情報提供を行っていただき、会員保育所における取り組み事例を収集していただきたい。

また、平成 22 年の次世代育成支援行動計画の後期行動計画は、子ども家庭福祉の今後の方向を決める大きな節目となるもので、保育所がこれまでの実績を十分に評価され、今後も地域の子ども家庭福祉充実の中心的機関として位置づけられるよう、行政等に働きかけを行うなど、取り組んでいただきたい。

## (3) 全保協の取り組み

全保協は、保育所機能の充実に向けて、次の取り組みを推進する。

### ① 保育所・保育組織等の合意形成と意識改革

- これからの保育所の機能について、会員保育所や都道府県・指定都市保育組織への提言を行い、その理解促進をはかる。
- 保育をめぐる制度の見直しや国の動きについて、迅速な情報提供と必要に応じソーシャルアクションをはかる。

### ② 機能を具体化する事業等の開発・提案

- 全保協の将来ビジョンの推進を図る中で、アクションプラン、重要課題の具体的な事業化をすすめる。
- 公立保育所アクションプランの具体化を図り、あわせて公私立保育所の役割分担について検討する。

### ③ 保育と子育て支援機能強化のための条件整備（国等への要望を含む）

ア) 質の高い保育士等の確保・定着と養成のための労働環境の整備に取り組む。

イ) 保育士等の現任研修・キャリアパスに対応する研修の体系化をはかる。

- 職員の資質向上のための研修体系化および条件の整備
- 施設長の研修の充実
- 自己評価、第三者評価の取り組み

### ④ 機能提供のための施設等の整備

- スペースや備品の確保について交付金・補助金等の確保を含め国や地方公共団体への働きかけを行う。

### ⑤ 事業実施等に関わる財源確保

- 子ども家庭福祉に関する財源の確保に向けて、さまざまな組織・団体とともに取り組みをすすめる。

### ⑥ 子ども家庭福祉を推進する連携・協働の構築

- 保育関係団体との連携・協働による保育所機能の強化、実践強化の推進
- 児童福祉関係機関との連携・協働による保育所の機能充実の推進

## 【参考】

### 1. 保育施策検討特別委員会委員 (敬称略)

|        |                                      |
|--------|--------------------------------------|
| ◎伊東 安男 | 全保協・副会長 (建昌保育園園長)                    |
| 椎名 英夫  | 全保協・協議員 (光町保育園園長)                    |
| 西田 泰明  | 全保協・副会長 (わかば保育園園長)                   |
| 菊池 繁信  | 全保協・副会長 (吹田みどり福祉会理事長)                |
| 森田 信司  | 全保協・協議員 (若江保育園園長)                    |
| 上村 初美  | 全保協・常任協議員 (全国保育士会副会長／<br>砂山保育園主任保育士) |
| 柏女 霊峰  | 淑徳大学教授                               |
| 吉田 正幸  | (有)遊育・発行人                            |

◎：座長

### 2. 保育施策検討特別委員会開催経過

- 平成 18 年度 第1回 平成 18 年 10 月 3 日(火)  
・保育・子ども家庭福祉をめぐる動向への対応について
- 第2回 平成 18 年 11 月 7 日(火)  
・保育・子ども家庭福祉をめぐる課題の整理について
- 第3回 平成 18 年 12 月 21 日(木)  
・保育・子ども家庭福祉をめぐる課題の整理について
- 第4回 平成 19 年 2 月 1 日(木)  
・保育・子ども家庭福祉をめぐる課題の検討について
- 第5回 平成 19 年 3 月 16 日(金)  
・保育・子ども家庭福祉をめぐる課題の検討について  
・内閣府の少子化に関する意見募集について
- 平成 19 年度 第1回 平成 19 年 4 月 20 日(金)  
・子どもの育ち・子育てに関する国・地方公共団体等の  
責任と保育所の機能について
- 第2回 平成 19 年 5 月 28 日(月)  
・保育所の機能について  
・子どもの育ち・子育てに関する国・地方公共団体等の  
責任について
- 第3回 平成 19 年 6 月 18 日(月)  
・これからの保育所の機能について
- 第4回 平成 19 年 9 月 25 日(火)  
・これからの保育所の機能について
- 第5回 平成 19 年 10 月 23 日(火)  
・これからの保育所の機能について  
・幼児教育の無償化について  
・パートタイム労働法の改正に伴う保育所への影響・課  
題について  
・保育所保育指針の改定における「保育課程」について

# 保育所の現状、課題と方策

～全保協「全国の保育所実態調査」2008年5月より～

(認可保育所 11,605 か所より回答 (回収率 56.3%))

## 1. 保育所、幼稚園等の現況

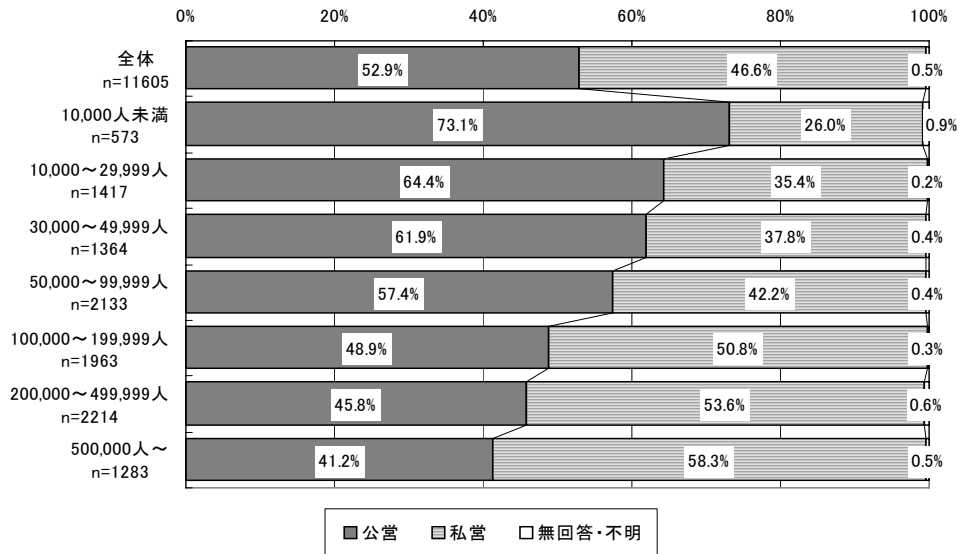


## 2. 保育所の現状と課題、今後の方向性

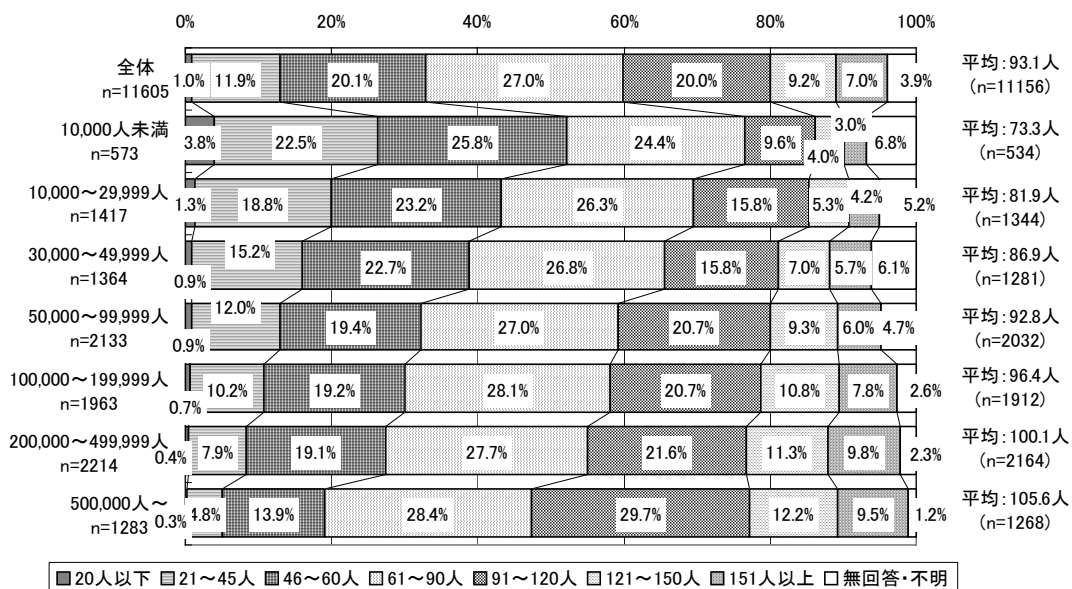
### (1) 地域格差の進行：2極化する保育所の定員

- 人口規模の少ないところは定員の小規模な保育所が多く、人口の多い地域ほど大規模定員である。
- 運営主体も、人口規模の少ない地方部は公営保育所が多く、人口の多い地域は民営保育所が多い。
- ⇒ 地域格差が進む中で、待機児童の多い都市部だけではなく、過疎地域など地方部における地域の拠点としての保育所の維持に配慮した制度設計・アクセスの保障が必要である。
- ⇒ たとえば、地方部においては、保育所の分園化や小規模・多機能保育所の制度化と拠点化、保育士確保の対策に対する配慮、財政支援が必要。また同じく、都市部においても子どもの育ちに望ましい環境を整備していく視点から、保育所の分園化や小規模・多機能化が必要である。
- ⇒ 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(保育士等職員配置、保育の最低基準の確保・園庭等の条件)の防止・検証が不可欠である。
- ⇒ さらに、子どもの育ちに必要な観点から、認可外保育所や企業内保育所等の環境と運営(委託・運営形態、人員体制、財源・経営、情報開示等)の課題を検討・検証する必要がある。

図表1 人口規模別 運営主体：単数回答



図表2 人口規模別 定員総数：数値回答



(2) 低月齢の乳児の受入が増えている。

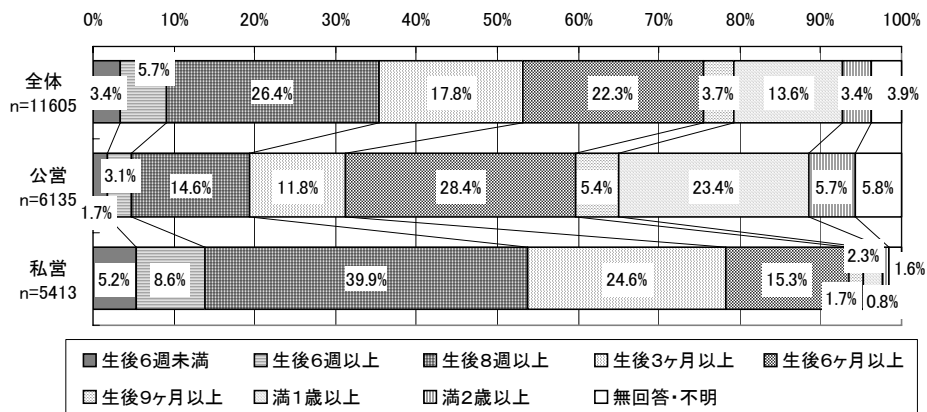
- 受け入れ開始年齢では、「生後6週以上」が26.4%で最も割合が高く、「生後6ヶ月以上」が22.3%、「生後3ヶ月以上」が17.8%。法での産後休暇明け「生後8週以上」への対応が26.4%と高い。
- 産休明け保育や低月齢の乳児に対する保育がすすめられている。

⇒ とくに月齢の低い乳児へのきめ細やかで安心・安全な保育（見守りとかかわり、リスクの回避）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である（0歳児3：1、1・2歳児6：1、とくに2歳から3歳児の配置基準（20：1）の改善が必要である）。

⇒ 乳幼児の保育日程（生活の流れ）において、人員体制不足から十分な対応ができなく不安・危険と感じる場合があり、職員配置の拡充は不可欠である。

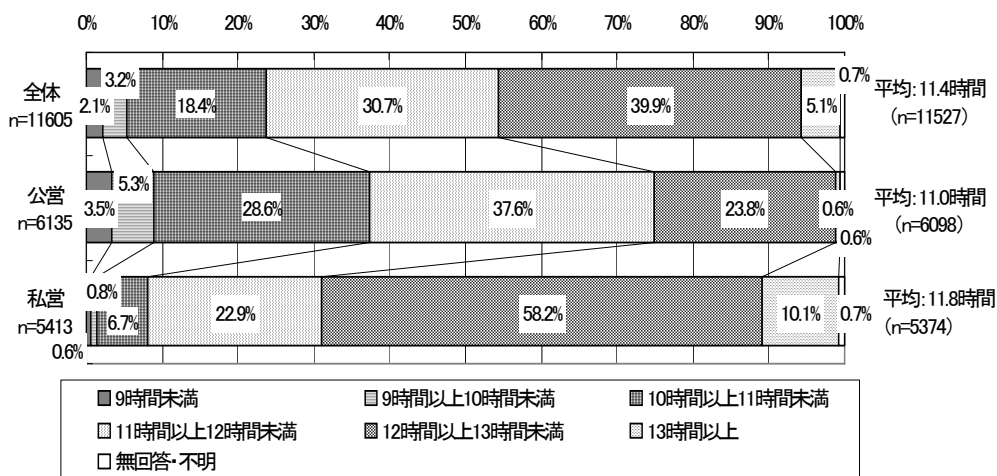
図表3 運営主体別 受け入れ年齢：単数回答



**(3) 保育所の開所時間は長時間化：平均開所時間は11.4時間**

- 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。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。交代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。
- ⇒ ただし、運営費は8時間の積算であり、現実との乖離がある。
- ⇒ 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。
- ⇒ 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。保育所保育指針の改定により、さらに書類作成が増えることを鑑みると、事務体制の強化を図ることが求められる。

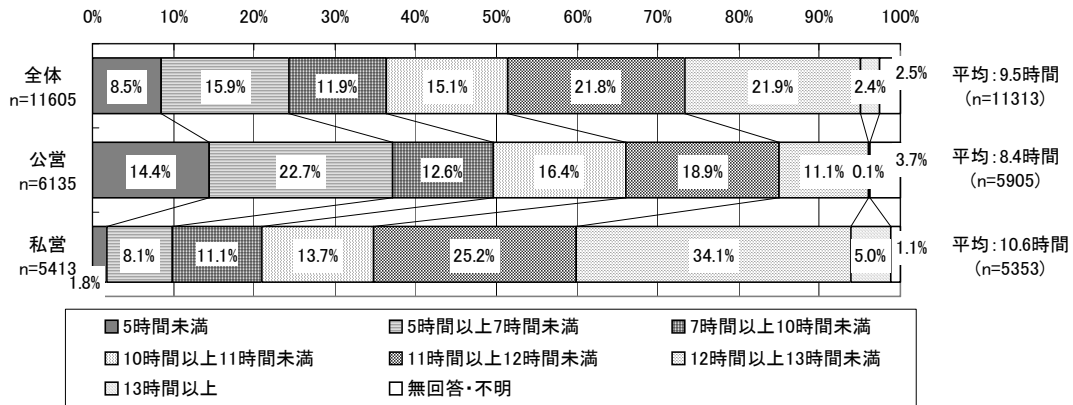
図表4 運営主体別 開所時間数（月曜日～金曜日）：数値回答



**(4) 97.0%が土曜日に開所**

- ⇒ 現行より土曜日、日曜日開所のニーズに対応するには、受入児童数及び平日の体制との関連において、その人員体制のあり方と整備を拡充させる必要がある。
- ⇒ 保護者が休日である時などに、子どもを保育所へ預ける際の条件・理由等が明確でないことによる課題も現実ではみられ、保育のあり方に関する標準的な運用基準が必要になってきている。

図表 5 運営主体別 開所時間数（土曜日）：数値回答



**(5) 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、一時預かり等の条件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。

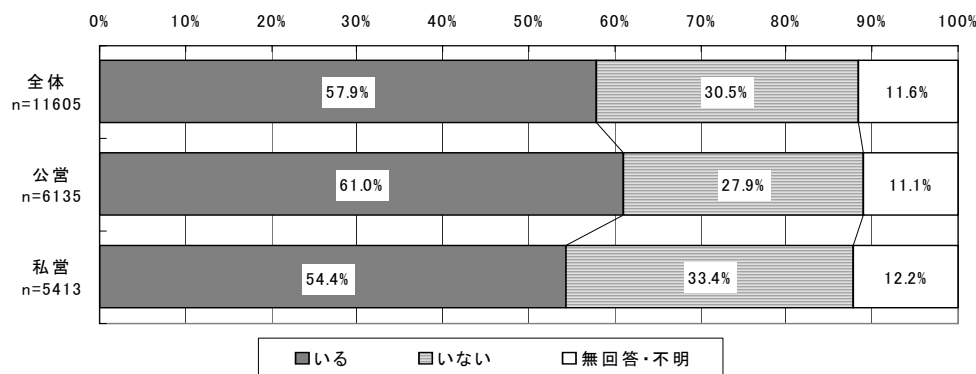
図表 6 障害児保育の対象児童がいる施設：数値回答 n=11605

|                               | 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% |

## (6) 生活面、精神面等で支援を必要とする家庭（保護者）があると回答した保育所は6割

- 保育所における家族支援（ファミリーソーシャルワーク）機能が求められてきている。
  - ⇒ 保護者支援等の専門職を含めた職員配置が必要である。
  - ⇒ 保育にかぎらず保護者がかかえる重層的で困難な問題にあっては、市町村の担当課などとともに経過的に適切な対応が求められるため、行政の関与は不可欠である。

図表7 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



## (7) 多様な保育・子育てニーズへの対応が求められている

- ⇒ 保育所の一時預かり、子育て支援センター等、機能の基盤拡充をはかる必要があり、とくに経験のある保育士等の配置が必要である。
- ⇒ 一時預かり、特別保育事業等においては、子どもや家庭の状態等の情報のないまま、受入れることに関するリスクがあり、受入れのためのアセスメントを十分に行える制度設計、運営体制をはかるべきである。
- ⇒ 医療機関、保健所、児童相談所、市町村行政、幼稚園・学校、主任児童委員等の連携における情報の共有化、情報発信を重層的に行う必要があり、地域の子育てを支えるための実効あるネットワークづくりをはかるべきである。

図表8 あったらよい子育て支援（在宅子育て家庭）

|                           |       |
|---------------------------|-------|
| ● 親子で気軽に遊びに行ける場           | 76.2% |
| ● 自分で安全に遊べる外遊びの場          | 64.9% |
| ● 子どもが同年代の友だちを作れる場        | 49.6% |
| ● 理由を問わず子どもを一時的に預かってくれる場所 | 38.0% |
| ● 同年代の子どもの親と知り合える場所       | 35.6% |
| ● 気軽に相談できる場               | 27.8% |
| ● 再就職のためサポートしてくれる場        | 24.6% |
| ● 本の貸し出し・映画の上映            | 20.3% |
| ● パパの子育て参加を啓発する講座や集い      | 19.3% |
| ● 病気の後などに子どもを預かってくれる場所    | 19.2% |

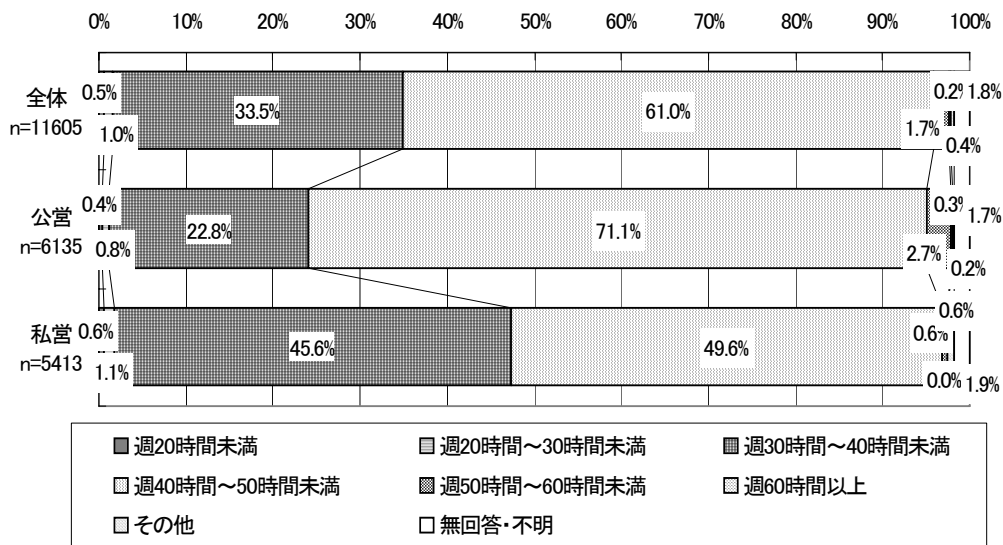
（「保育所と地域が協働した子育て支援活動研究事業」子育て家庭2,567件、全国社会福祉協議会2008.3）

**(8) 保育士の実働時間は、週40時間～50時間未満が全体の61.0%を占めている**

- 保育所の長時間開所に関して、保育士の実働時間は長くなっている。
- 特に公立保育所は運営費等の一般財源化の影響を受け、保育士が削減させられる傾向にあり、保育士一人あたりの労働時間は延びている。

⇒ **保育士のワークライフ・バランスへの配慮、継続雇用のための条件整備、超過勤務への手当等の是正も必要である。**

図表9 運営主体別 正規職員の実働時間：単数回答

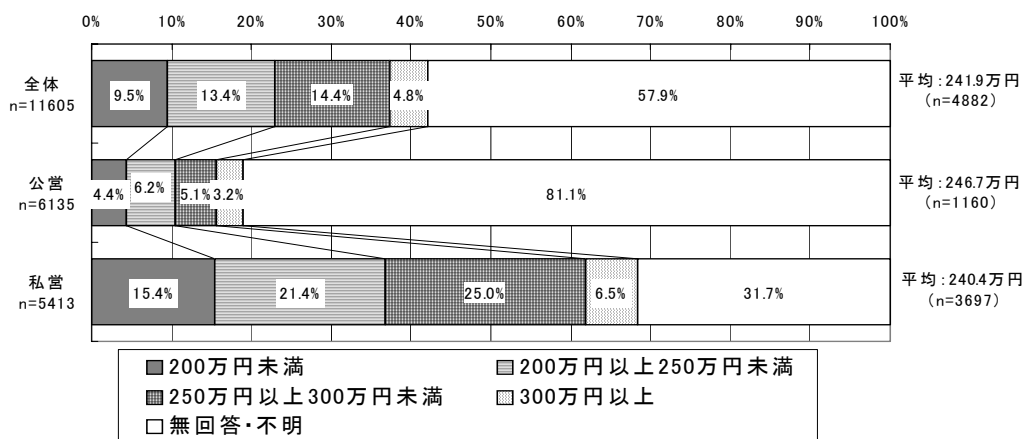


**(9) 初任保育士の賃金は平均241.9万円**

- 初任保育士の賃金は平均241.9万円であり、調査では賃金に社会保険料、所得税等の控除対象金額および賞与を含めていることから、手取り月額額は14万円程度と推定。

⇒ **長時間開所、月齢の低い乳児保育、保護者への支援の役割が増える中、保育士の雇用条件の改善が求められる。**

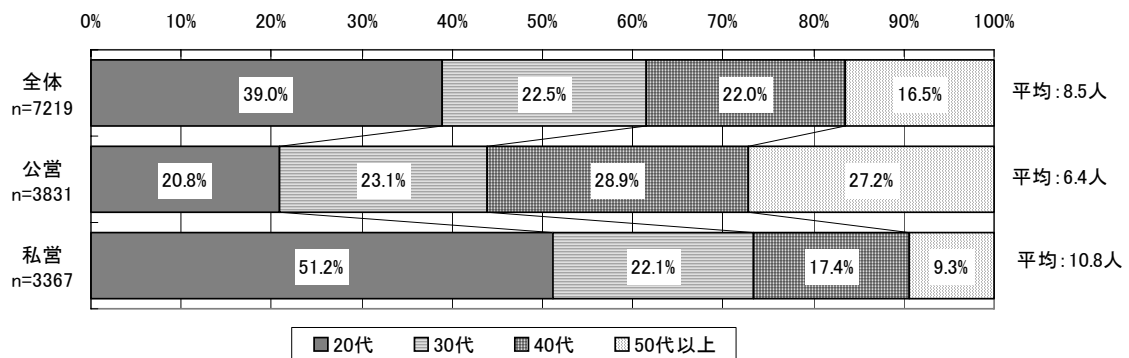
図表10 運営主体別 初任保育士の賃金：数値回答



**(10) 正規保育士の61.5%が20~30代**

- 正規保育士の年齢別の配置割合をみると、全体では、「20代」が39.0%、「30代」が22.5%、「40代」が22.0%を占めている。
- 保育のノウハウや専門性、文化の伝承を考えると、「幅広い年齢層の保育士」がいることが望ましい。
  - ⇒ 保育士の雇用については、給与等も含めた労働条件が大きく影響している。
  - ⇒ 保育の専門性・実践のノウハウの継承に鑑み、継続雇用ができるよう処遇改善を図っていくことが、重要な課題である。
  - ⇒ さらに保育士の再雇用の際に、過去の経験年数加算を十分に配慮できる労働条件をはかるべきである。

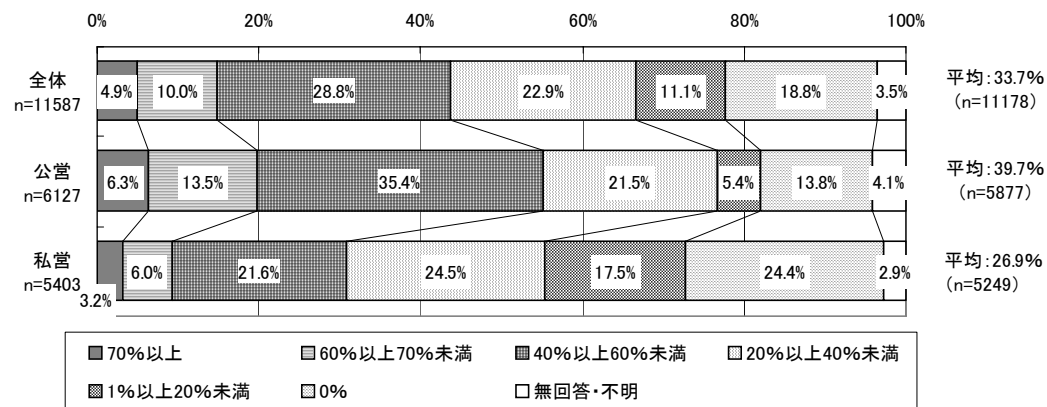
図表 11 運営主体別 正規保育士の年齢別の配置状況：単数回答



**(11) 増える非正規保育士**

- 全保育士に占める非正規保育士の割合は、全体で「20%以上 40%未満」が22.9%、「40%以上 60%未満」が28.8%、「60%以上 70%未満」が10.0%となっている。「70%以上」の保育所も4.9%あった。
- 運営主体別の比較では、「公営」に非正規割合が高い傾向にあり、「70%以上」を非正規保育士が占めている保育所が6.3%、「60%以上 70%未満」の保育所が13.5%と高い。これは公立保育所運営費の一般財源化が影響しており、公立保育所の保育士の非正規化が進んでいる状況を見ることができる。
  - ⇒ 保育の質の維持・向上に鑑み、保育士の非正規化が進む現状への対応が求められる。とくに、公立保育所において進んでいる非正規職員の急増等の状況を改善する必要がある。
  - ⇒ 非正規職員において、正規雇用へ雇いあげができる労働条件を整備する必要がある。

図表 12 運営主体別 保育士の非正規割合：数値回答



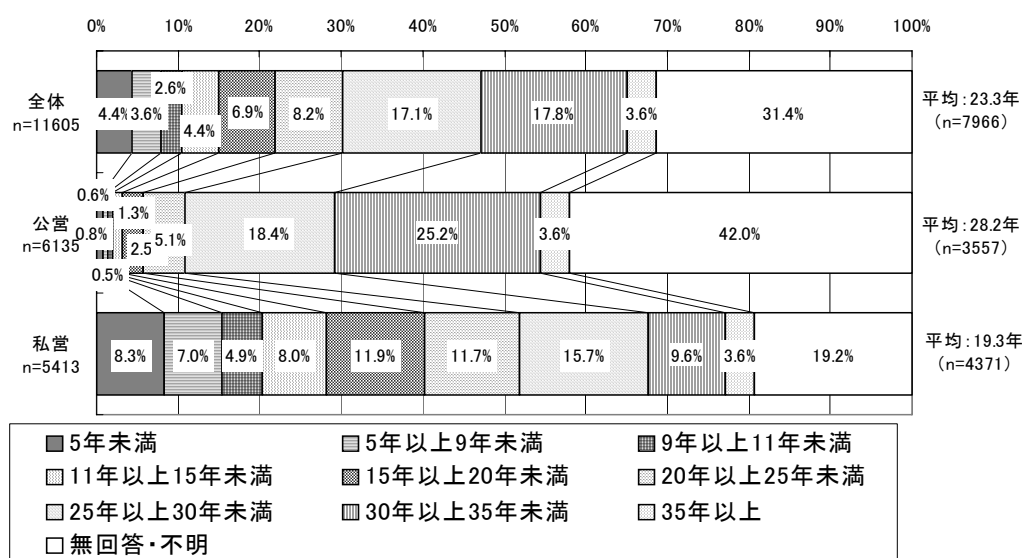
**(12) 主任保育士の経験年数・配置の格差が顕著である**

- 主任保育士の勤続年数を運営主体別にみると、「公営」は「30年以上35年未満」が25.2%、「25年以上30年未満」が18.4%を占めている。「私営」は「5年未満」から「35年以上」まで、幅広く分布している。
- 主任保育士の平均勤続年数は、「公営」が28.2年、「私営」が19.3年となっている。これには「公営」と「私営」の人事等の運営に違いがあると思われる。
- 本来は主任保育士はフリーであるよう配置をされているが、特に「公営」では保育士数が限られる中、主任保育士がクラス担任もせざるをえない状況になっている。

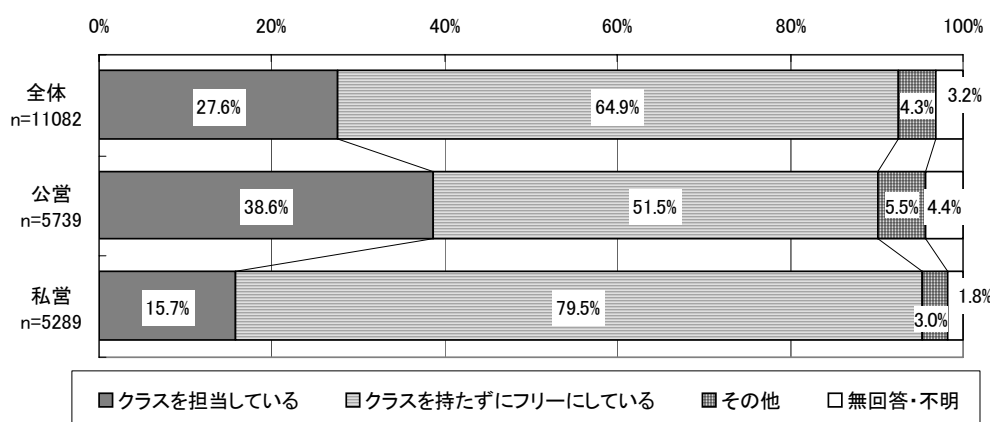
⇒ 保育士としての専門性の高い主任保育士が、保育士として継続して働き続けられるよう保育士の労働条件の改善が求められる。

⇒ 保育所内のコーディネーターとしての役割を担うことができるよう、主任保育士のフリー化を確保するための条件整備をするべきである。

図表 13 運営主体別 主任保育士の勤続年数：数値回答



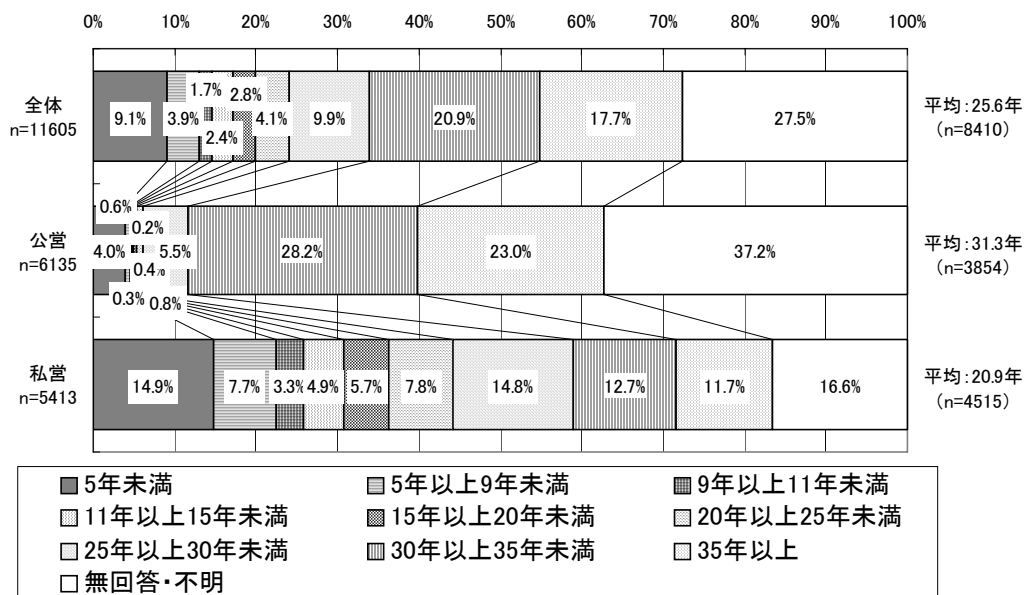
図表 14 運営主体別 主任保育士のクラス担当の状況：単数回答



**(13) 所長・園長の資格要件等についての検討が必要である**

- 園長・所長の勤続年数を運営主体別にみると、「公営」は「30年以上35年未満」が28.2%、「35年以上」が23.0%と経験が多い者が大きい割合を占めている。一方、「私営」は「5年未満」から「35年以上」まで、幅広く分布している。
  - 園長・所長の勤務年数平均は、「公営」が31.3年、「私営」が20.9年であり、10年近く差が生じている。
- ⇒ **園長の資格化をはかるべきである。**
- ⇒ **就任の経過によっては、施設長の現任研修を義務化することも必要である。**

図表 15 運営主体別 施設長の勤続年数：数値回答



## 新たな制度体系の設計に関する意見 少子化対策特別部会・基本的考え方に対する意見

平成20年9月5日  
(社)全国私立保育園連盟

社会保障審議会少子化対策特別部会の「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」（以下「基本的考え方」という）で示されている保育の仕組みに関する論点について、次のように当連盟保育制度検討会においてとりまとめた意見を表明します。

### 1. 「基本的考え方」の制度体系の骨格について

○制度設計の骨格となる考え方として、「1. 基本認識」から「2. サービスの量的拡大」「3. サービスの質の維持・向上」そして「4. 財源・費用」の項の要点について以下のように入考えます。

① すべての子どもの健やかな育ちを支援することを前提に、働き方の改革と子育て支援の社会的基盤の構築を目指すとし「未来への投資」であるという基本認識は、女性の就労支援という労働政策としての保育の受け皿づくりに偏っていたこれまでの議論から、子どもの育ちや子どもの最善の利益という視点に引き戻して検討されているものであり、高く評価するとともに、この視点を貫いた制度設計であることを願い大いに期待します。

② 効果的な財政投入が必要であり、そのためには社会全体（国、地方公共団体、事業主、個人）による負担で重層的に支え合う仕組みが求められるとし、さらに、地方財政への配慮等により不適切な地域格差が生じないように考えられています。これは、次世代育成支援施策として国を挙げて取り組むとともに、地方への配慮を念頭に制度設計が考案されているということであり大いに評価します。

ただ、「社会全体の負担の合意」や「支え合う」については評価できますが、具体的施策として考える場合、税を基本とした方式で検討して頂きたいと考えます。なお、育児保険制度の方向は様々な問題があり慎重な議論を要望します。

③ 仕組みの全体的な構想は、子どもの最善の利益を保障し、健やかな育ちを支援するために、「『質』が確保された『量』の拡大」と、「質の維持・向上」を基本としています。このため職員処遇のあり方や専門性の向上、職員配置、子どもの生活空間等保育環境の在り方について検討の必要性を指摘する等、保育現場の願いを生かした制度設計への「思い」について高く評価するとともに、仕組みの中には是非生かして頂きたい内容であると考えます。

こうした「基本的認識」や「質の確保された量の拡大」、「質の維持向上」、「財源論」等については、私たち保育現場の問題意識と重なるところが多く、こうした考えに基づいた制度設計を大いに望むところです。

次に、上記の基本的な考え方を含みつつ、制度的な論点を「5. 保育サービス提供の仕組みの検討」に沿いながら、以下のように絞り、それぞれについて考え方を示します。

## 2. 保育制度設計にかかわる主な論点

- ① 「希望するすべての人が安心して子育てしながら働くことができる」ことをベースに、多様な選択が可能となる仕組み
- ② 全国どこにおいても一定水準の保育機能が確保され、質の向上が図られること
- ③ 良好な育成環境の保障等、対人社会サービスとしての特性・公的性格を踏まえること
- ④ 多様な選択を可能とするため、新しい保育メカニズムを基本に検討していくことが考えられる
- ⑤ 全国どこでも必要な保育サービスが保障されるよう、客観的な必要性の判断基準の導入
- ⑥ 契約などの利用方式は選択を可能とする方向で、需給バランスの改善と並行して検討していく。選択が、保護者と子どもの利益が一致しない場合子どもの利益に配慮し、必要度の高い家庭の利用が損なわれないために、保育サービスの提供の責任を有する市町村等が適切に関与する
- ⑦ これらの仕組み導入には、(認可保育園を基本とした「質」の確保された)「量」が保障され、裏付ける財源が確保されることが不可欠である
- ⑧ 保育サービスが利用する保護者の生活圏で提供され、地域と密接であることから地方公共団体が保育機能や質の向上に適切な権限を発揮できる仕組み
- ⑨ 都市部と問題の質や内容が異なる過疎地域において、保育機能や子育て支援機能の維持向上が図れるような適切な支援が必要
- ⑩ 幼稚園の預かり保育や認定こども園について就学前保育・教育のあり方全般を検討する

## 3. 論点についての見解

### ① 対象と⑤必要度について

「すべての子どもの健やかな育ちの支援」という次世代育成支援の目指す新制度体系の趣旨とともに、保育・子育て支援の対象については、保育所機能も限定的な「保育に欠ける」という対象規定ではなく、「保育を必要とする家庭」と考えるべきでしょう。

この場合、「保育を必要とする」家庭については、多様となり、必要度が異なります。そこで、⑤の論点のように、必要度の要素について判定することが求められます。週6日の通常保育が必要なのか、あるいは子育て広場や一時保育等の地域子育て支援が必要なのかについては、客観的な基準に基づいた市町村の公正な判定が欠かせません。

### ② 保育機能の水準について

保育の質を確保するためには、保育条件や保育環境が国の基準として整っていなければなりません。現行の保育士定数や面積基準等の最低基準は改善すべき点は多いですが、下げることのできない水準です。子どもの最善の利益が、住む地方によってばらばらで違ってよいものではありませんし、そもそも子どもの保育条件に高低があってはなりません。

さらに欧州各国に比べて低水準にある職員定数や保育室、園庭などの環境条件について、子どもの遊びや様々な活動、食事など全般的な生活を保障するためには、機能面からみた改善をしていかななくてはならないでしょう。そのためにも、現行の最低基準は崩してはなりません。

### ③ 対人社会サービスについて

対人社会サービスという表現になっていますが、保育事業の原点は、児童福祉です。

児童憲章(前文と12項目)、児童福祉法(2条、24条、51条、55条等)、子ども権利条約(3条、18条等)などによっても明らかなように公的な枠組みがはずせません。「基本的考え方」にあるように「保育サービスの提供の責任を有する市町村等が適切に関与する仕組み」を検討すべきでしょう。

### ④ 利用方式・選択について

選択が可能になる仕組みということ言えば、現在もシステム上は選択できます。ただし供給量の少ない地域においては選択の幅が少なくなり、あるいは待機児童となってしまいます。したがって、本来、自由に選ぶことができるためには、前提として質の確保された供給量の拡大が必要となります。

### ⑤ 保育の必要性の判断基準の導入について

現在の「保育に欠ける」要件に加えて、虐待の恐れのある家庭や障害をもつ子ども、過疎地等で近くに友達を得られない子どもなども含めた判断基準が必要です。

### ⑥ 市町村等の関与について

公的関与の仕組みをきっちりと組み、優先されるべき家庭の認定や、受け入れについての応諾義務を課すことなどがが必要です。また、自治体が保育費用を保障し、利用者負担(保育料)を自治体に納入することによって、保育園は任意に運営されているものではなく公的責任が明確になり、利用者にとって「安心して子どもを育てながら働くことができる」仕組みとなるといえるでしょう。

### ⑦ 選択できる量の確保について

「保護者とサービス提供者の契約など利用方式のあり方」については、「多様なニーズに応じた選択を可能とする方向で、需給バランスの改善とともに並行して検討」としており、この点は上記の④と重なりますが、「基本的考え方」でいう「選択が可能な方式」は、認可保育園を基本として供給体制が需要を上回らない限り、実施できない利用方式ということになります。

### ⑧ 保育は生活圏で提供することについて

自由に選ぶこと、しかも市町村を超えてまでも選択できることが、いかにも良いことであるかのように流布されていますが、「基本的考え方」では、子どもの保育が生活圏で提供され、地域と密接であるべきことという極めて賢明な指摘をされており、小地域における子育て支援の資源としての保育園を、深くご理解頂いていると大いに評価しています。「保育」という小地域での営みにとって、一部で強調されている「自由な選択」という「直接契約制」論のもつ特徴が、子どもの保育という現実では有効に機能しないということでしょう。そのためにも、保育制度は市町村の関与で、子どもの利益にきちんと焦点をあてた仕組みとすべきだと考えます。

#### ⑨ 地方の子育て支援・保育機能の支援

ともすると都市部の過密地のことにばかり議論がなされる傾向がありますが、わが国の保育園は圧倒的多数が地方に存在しています。女性労働力の開発という就労支援が大幅に望めず、少子化傾向の強い地方において、保育園運営がますます厳しくなっています。地方においても都市においても、保育園保育がこれまで以上に、生き生きと子育て支援活動を展開できるような運営基盤の安定化策などの施策が是非望まれるところです。

#### ⑩ 就学前保育・教育のあり方全般に関する検討について

就学前保育・教育のあり方が今後ますます議論に上ってくるでしょうが、その際、子どもの生活全体をとらえた検討が必要であり、文部行政のみで進めるのではなく、福祉の視点もしっかりと組み込んだ検討が総合的に行われることが必要だと考えます。

### 4. これまでの保育制度改革議論について

これまで保育制度の議論は内閣府の審議機関（規制改革会議等）が中心となり展開され、制度改変の方向として、現行制度の根幹にかかわるいくつかの課題が俎上にのぼっています。子どもの最善の利益を求める仕組みからみて、最も危惧するのは、イ．直接契約・直接補助方式 ロ．最低基準の弾力化や地方への委任 ハ．育児保険制度の創設などです。

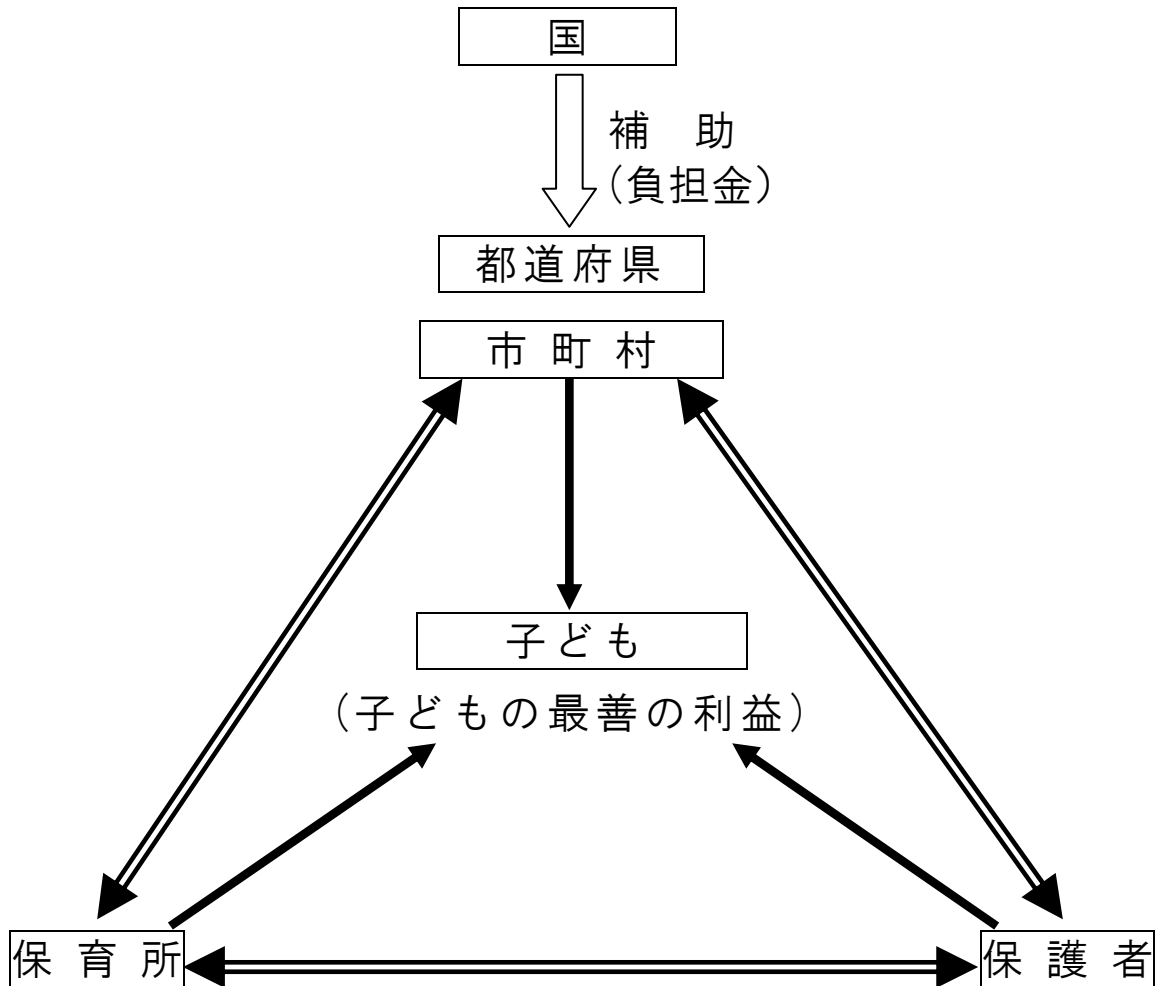
これらの課題がもっているシステムに対する考え方の問題点は、「保育」を、子どもの育ちや、子どもの最善の利益の保障から限りなく引離してしまう弊害があり、危惧されるところです。保育制度は保護者の就労支援とともに、何よりも子どもの健やかな育ちの保障を基本にすえて構築されるべきです。

保育所保育指針では、「保育所の保育は、子どもが現在を最も良く生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培う」としています。保育園を労働政策や経済政策的観点で捉える側面も100%否定するものではありませんが、その枠組みの中で、日々生活している子どもたちの姿と育ちを忘れてはならないでしょう。子どもの最善の利益を達成するために行政、保護者、保育園の三者がトライアングルを組み、それぞれの立場で協力しながら、子どもを守り育てていくというのが仕組みの根幹です。

なお、規制改革会議の中間報告(H20.7.2)では、直接契約は、供給側が利用者を逆選択するという懸念に対して、「公立保育所をセーフティーネットとして位置づけ、障害児保育や低所得層の優先入所等、受け入れ強化を図る」としています。このことは、一方で選択できる仕組みを強調しながら、他方で障害児を抱える家庭や低所得層は、公立保育所へ行きなさいという、選択できない状況に押し込む矛盾した論理になっています。これは、かつての「施設収容主義」を彷彿とさせる論理で、いまだに政府機関で主張されていることに驚かざるを得ません。

以上

(参 考) イメージ図【トライアングル】



## 保育内容と質の向上を保障するために ～ 今後の検討課題に向けて ～

H20.9.29（菅原）

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りべき制度について、「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、9月から再開され既に11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について真剣に検討し、その在り方について一つの考えを示してみたいと思います。

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について ≫

#### （「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しうるように検討する。「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「児童福祉法の一部改正」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实践
- 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」を条件付ける「環境・条件」とは何か**

- (1) 始めに、上記に示した「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、そのことに対し、現場での子どもたちの生活と遊び等の様子を通して考えてみたいと思います。

(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ると理解しており、その実現に向けて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展してきました。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」の方向で改善する必要があると思います。

(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) 職員（保育士）関係では「職員配置基準」が基本ですが、例えば次の項目（内容）もあわせて検討される必要があります。

- ① 処遇（賃金・労働条件・厚生など）
- ② 正規・非正規・パート・身分
- ③ 勤務（続）年数
- ④ 離職率
- ⑤ 労働の密度
- ⑥ 職員のワーク・ライフ・バランス
- ⑦ 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

なお、保育士等の養成課程についても上記の実情に合わせた見直しが必要とされる必要があると考えます。

(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に考えられるべきです。

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思います。

(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

(ニ) 行政と社会的責任について

- ① 公的フレームを基本と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ネット、・公的フレーム、・社会的支援を具体的に検討する。
- ② 公（国・自治体）の予算保障と財源の確保

#### 4) 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ある

- (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
- (二) 欧米諸国との比較

## 新たな制度体系に関する意見

社会福祉法人 日本保育協会

### 1. 保育現場の現状と課題

#### ○保育所に期待される役割の拡大

保育現場では、子どもの最善の利益を基本に置いた真摯な取組

#### ○保育士（国家資格化による）多忙化とそれに見合わない待遇

→将来的に優れた人材の確保が困難になる懸念

#### ○地方の現状と課題

- ・保育水準の地域間格差
- ・都市部と地方の直面する課題の違い

### 2. 保育事業の拡充

#### ○保育環境及び職員の処遇の改善による保育の質の確保

#### ○職員の専門性、資質の向上のための施策の推進

#### ○地域の子育て支援など保育所機能を活用した事業の充実強化

#### ○地方での保育サービスの財源確保のための仕組みの構築

### 3. 保育制度改革について

#### ○保育制度改革への危惧

#### ○都市と地方の格差

#### ○直接契約の導入

#### ○保育所入所要件の見直し

#### ○最低基準の見直し

## 1. 保育現場の現状と課題

### ○保育所に期待される役割の拡大

保育現場では、子どもの最善の利益を基本に置いた真摯な取組

(例)

- ・ 保護者に対する支援（養育困難な家庭の増加、地域の子育て支援への対応）
  - ・ 3歳未満児の受入れ拡大に伴う健康・安全のきめ細かい対応
  - ・ 発達障害を含めた障害を持つ子どもの受入れの増加
  - ・ 食育の推進
  - ・ 発達段階に応じた幼児教育の充実
- 保育所・保育士に求められる資質や専門性は深化・拡大

### ○保育士（国家資格化による）多忙化とそれに見合わない待遇

→将来的に優れた人材の確保が困難になる懸念

- ・ 限られた職員による業務の多忙化（保護者対応、研修、保育の諸準備等）
- ・ 規制緩和によるパート保育士の増加、正規職員の負担増大
- ・ 他職種と比べて低位な給与水準

### ○地方の現状と課題

#### ・ 保育水準の地域間格差

- ・ 現在の保育所は国の定める運営費だけで運営することは困難（自治体が独自の追加財源を充てて運営費を増額している）
- ・ 財政状況や首長の姿勢で保育水準に地域間格差

#### ・ 都市部と地方の直面する課題の違い

- ・ 都市部：待機児童の解消のための保育サービスの拡充
- ・ 地方：厳しい財政状況の中での保育機能の維持

課題がある現状の中で認可保育所は質の高い保育実践と保育所機能を発揮しているが、それは保育所や保育者の自助努力の上に成立しており、更に十分に発揮するためには大幅に保育環境の改善を図る必要がある。

## 2. 保育事業の拡充

### ○保育環境及び職員の処遇の改善による保育の質の確保

(例)

- ・ 保育所の開所時間（11時間）と保育時間（8時間を基本）を前提とした職員配置の整合性の確保
- ・ 保育士の配置基準の改善（1・2歳児や3歳児の基準）
- ・ 専門的職員（看護師、栄養士、障害児対応、）の配置
- ・ 他職種との均衡のとれた保育所職員の処遇（給与）の改善

### ○職員の専門性、資質の向上のための施策の推進

(例)

- ・ 保育所施設長、主任保育士の資格化
- ・ 保育士資格・養成制度の改善（例：国家試験の導入、専門・上級資格の創設）
- ・ 地方自治体による研修体制の確保

### ○地域の子育て支援など保育所機能を活用した事業の充実強化

- ・ 全ての児童を対象とした地域子育て支援、一時保育、放課後児童対策及び個別訪問事業など、保育所を基盤とした保育事業を再構築（カウンセリングや看護などの基本的な対応を含む）

### ○地方での保育サービスの財源確保のための仕組みの構築

- ・ 地方自治体において、保育サービスの拡充や計画的な基盤整備などが可能な安定的財源を確保できる財源確保の仕組み
- ・ 待機児童解消対策としては、特別な対策（時限的・指導強化等）を数年間集中的に投入し解消

### 3. 保育制度改革について

#### ○保育制度改革への危惧

・保育所が福祉的側面に加え少子化対策や就労支援に果たす役割が益々強くなる中で、保育制度への直接契約、直接補助の導入などの市場原理の導入、保育所最低基準を標準基準に改めることなどの保育制度改革議論があるが、保育や少子化対策で最も必要なのは「安心感」であり、これらの改革は保育現場の考え方とは全く相反するものであり危惧している。

#### ○都市と地方の格差

・保育を巡っては、大都市では待機児童の解消が長年にわたる国の重点課題となっている一方、少子化の影響で多くの市町村では、保育所の定員割れが進むなど大都市と地方では格差があり、制度改革議論は、大都市の問題に偏った議論となっているきらいがあり、地方の実情を十分考慮すべきである。

・直接契約制度の導入等の保育所保育制度改革の議論があるが、待機のない地域では現行制度においても「保育に欠けない」場合でも「選択的」に「直接契約」で入所可能である。

・保護者による保育所の選択が保障されないことを理由とする保育制度改革議論は、恒常的な待機児童を抱える一部の大都市の量的整備の問題であり、全国的に影響を及ぼす制度改革の問題ではない。

・少子高齢化が一層深刻化し、若者の都市への流出が問題とされる地方にとって、市町村が子育て支援に責任をもって取り組むことはこれまで以上に重要であり、その中核となる保育に対する市町村の関与を安易に後退させるような制度改革は適当ではない。

#### ○直接契約制の導入

・現在の保育所への入所の仕組みは、保護者の希望と公的保障で安心感のある児童福祉に配慮した優れた仕組みである。

・市場原理に基づく直接契約方式等への変更は、親の所得による保育処遇の格差や、保育の提供者による不適切な選択等により真に保育が必要な子どもが排除されるなど福祉の後退の恐れがある。

- ・保育制度については、当審議会の今回の「基本的考え方」においても公的性格・特性として5つの点を指摘しているが、現行の保育制度の契約の仕組みは、保護者の保育所の選択を保障しつつ、保育所の公的性格・特性に配慮されており、保護者にとって安心できる仕組みである。
- ・一方、直接契約制度の導入は、選択者である保護者の意向のみが強く反映され、子どもの福祉が軽視されたり、更には、保育内容がゆがめられたり保育料に過度の競争を強め、地域の保育機能を崩壊させる恐れがある。
- ・直接契約制については、介護保険制度に見られるように、営利を追求する余り、職員の給与・勤務条件等において過度の効率化が行われ、これが悪循環となり適正な施設運営が確保されない状況が生じている。
- ・保育は、単なる託児ではなく子どもに良好な育成環境による生活を保障し次世代の担い手を育成するという公的性格を持つものである。
- ・全国各地に均質で安心できる保育所の整備が必要であり、競争により保育の質や保育料に格差が生じる直接契約制は、保育関係者はもとより保育所を利用する保護者も望んではいない。
- ・保育制度の議論は、子どもの立場に立ち、地方の実情を踏まえた議論を慎重にしっかりと行うべきである。

#### ○ 保育所入所要件の見直し

- ・「保育に欠ける」という保育所の入所要件の見直しは多少の拡大は必要としても、待機児童のいる地域では真に入所が必要な子どもの入所ができなくなる恐等、福祉政策上、雇用政策上からも必要である。
- ・そのためには、保育所の整備等による待機児童の解消とともに児童福祉の後退を招かない措置と国及び地方公共団体における財源確保が必要である。

#### ○最低基準の見直し

- ・保育所の最低基準を標準基準とし、具体的な基準を市町村に委ねることは、市町村の財政事情等により保育環境が悪化する恐れがあり、国の最低基準は全国の保育所の質の確保のために必要である。
- ・健やかな子どもの成長のために国が責任をもって保育の質を確保する最低基準を維持すべきである。

|  |     |
|--|-----|
| 第1回次世代育成支援のための<br>新たな制度体系の設計に関する<br>保育事業者検討会 | 資料7 |
| 平成20年9月29日                                   |     |

# 第1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

2008年9月29日

株式会社ベネッセスタイルケア



# 一人ひとりの「よく生きる」を応援したい、 その願いがベネッセの企業理念です



---

ベネッセの保育園では、  
保育園に通う子どもはもちろん  
子育てをする保護者を含めた

“家族まるごと” 支援する  
ことを大切に考えています

---



## 保育目標

“よりよく生きる力の基礎を育てる”

いきいきと健やかに毎日を過ごし、  
自信と意欲をもって未来を生きる子どもを育てます。

1. 自分で考えすすんで行動する子ども
2. 友だちと楽しく遊ぶ子ども
3. 感性豊かな子ども



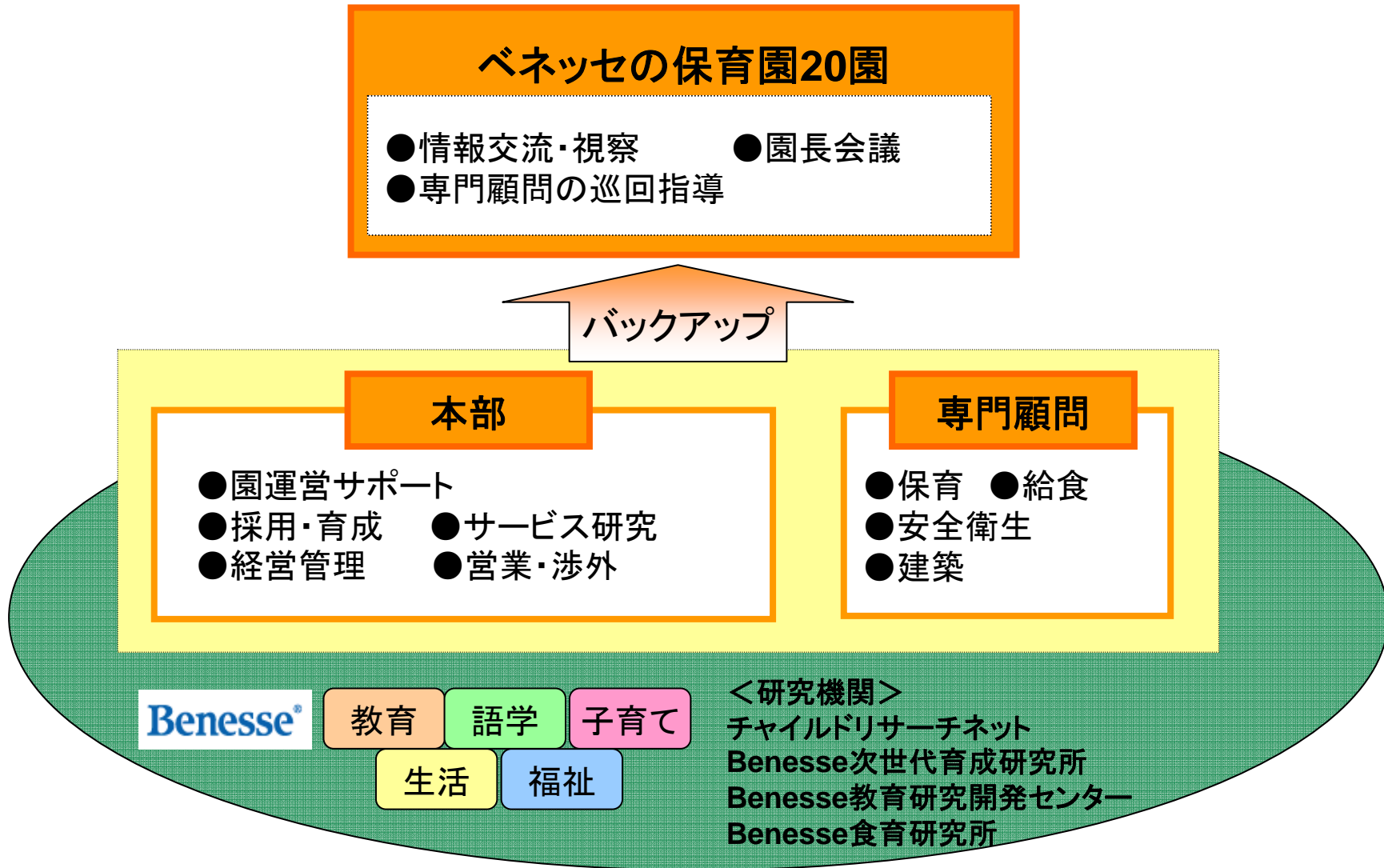
## 保育方針

1. 子どもの「個性と人格を尊重」します。
2. 自然な生活の営みの中で、  
子どもが「安定感・安心感・落ち着きをもてる  
室内環境」をつくります。
3. 深い信頼関係に根ざした  
「豊かな人とのかかわり」を重視します。
4. 身の回りの  
「社会・自然を通しての学び」を大切にします。



# 質向上を支えるための事業基盤

～それぞれがより高い専門性をもって保育園をバックアップ～



# 独自の「安全衛生基準」を作成

～職員への徹底をはかっています～

## 安全管理

- 「お散歩マップ」「散歩時の安全チェックリスト」の運用の徹底
- 第三者侵入による危険を防ぐ「テンキー錠」の設置、「送迎人登録」の運用
- SIDS(乳児突然死症候群)から子どもを守る10分毎の「呼吸チェック」 など

## 衛生管理

- 空間環境(換気・保温・保湿など)について季節ごとの基準を定め運用
- 専門機関による「衛生検査」を毎年実施
- 午睡中は埃のたちやすい布団は使用せず「コット(簡易ベット)」を使用
- 安全基準をクリアした玩具を使用、清潔維持に関する基準を定め運用 など

## 健康管理

- 「健康観察リスト」・「成長の記録(連絡帳)」による毎日の的確な健康観察
- 「けが・病気に関する記録」による状況把握と保護者への報告
- 「乳児救命手当講習会」を毎年実施
- 本部顧問・園医・看護師の連携による速やかな情報共有と適切な対策 など

# 保育者一人ひとりが保育の質そのものです ～職員の「よく生きる」を支援するしくみ～

## 常勤職員は正社員

安心し信頼できる職員に、より長く安定して働き続けてもらうための人事施策を整えています。

- 常勤職員は正社員として雇用
- 常勤・非常勤すべて有資格者
- ベネッセグループ福利厚生制度に加入

## 充実した研修制度

充実した研修制度により、職員一人ひとりの成長(スキルアップ)を支援しています。

- 一人ひとりの育成計画(年度毎に作成)に基づく園内研修
- 本部主催の研修プログラム
- ベネッセ園間での交流・勉強会 など

## 目標設定と評価のしくみ

一人ひとりの目指すべき方向を明らかにし、力の発揮に対して適正な評価と処遇に連動していく独自の「等級制度」を導入しています。

- 「等級要件」の導入
- 「昇格試験」の実施 など

# サービス向上への取り組み

## ～ご利用者・職員の声聞く5つのしくみ～

### CS調査(顧客満足度調査)

- 年1回 全保護者対象
- 独自のアンケート項目で実施
- コンサルティング機関に分析依頼

調査結果分析による課題と、日々の保育を通して明らかになる課題とを照らし合わせ、次年度の運営計画(園別)につなげています。

### ES調査(職員活性度調査)

- 年1回 全常勤職員対象
- CS調査とあわせて分析依頼

職員の意識と保護者の評価とを照合し、保育の強みや課題を明らかにするために役立てています。さらにES調査は職員の意識や労働環境を見直す機会として本部でも活用しています。

### 第三者評価

- 受審実績:2~3園/年(実施園9園)

社会・地域に求められているものはないかを考え続けるために、そして福祉施設としての運営の透明性を図っていくために積極的に受審をしていきたいと考えています。

### 運営委員会

- 運営状況・課題を共有し意見交換
- 利用者・第三者委員(民生委員・有識者など)・園長・本部で構成

構成員が一堂に会し、園の適正な運営と推進を図るためにそれぞれの立場から意見を交わします。

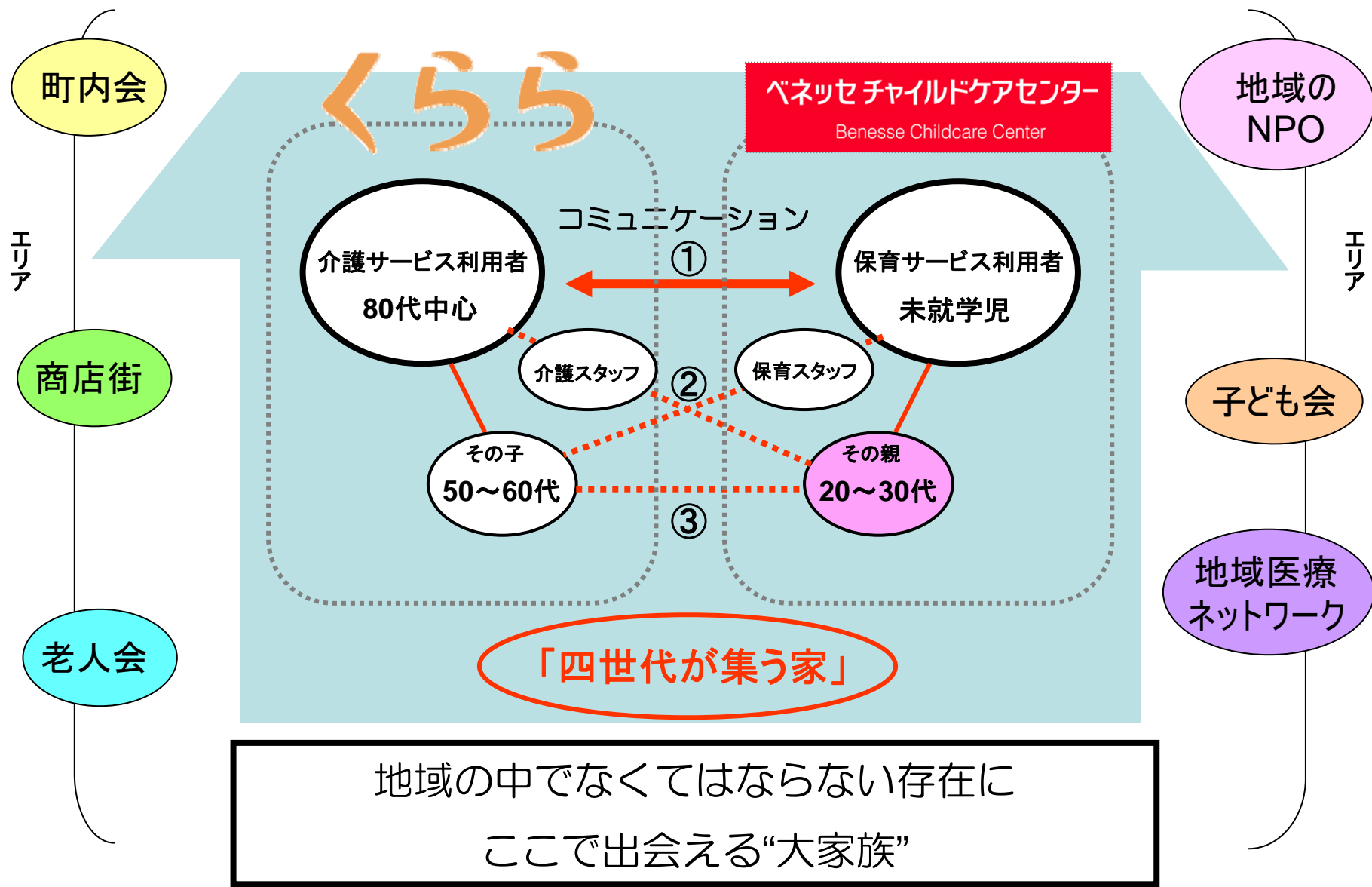
### 苦情解決のしくみ

- 苦情解決のしくみを設け、全保護者に説明、園内掲示で常時明示
- 一時保育や地域交流の利用者についても苦情解決ルールを告知

対話のきっかけとしてとらえ、利用者の声を園運営に活かしていきます。

# 保育園とホームのコラボレーション

## ～大泉学園の取り組み～



# 現保育制度に関して感じること

保育園運営・新規開園において、以下の点に難しさを感じています。

## ①施設整備補助（ハード交付金）がないこと

施設整備補助（ハード交付金）が受けられないため、新園開設の施設整備をすべて負担しなければならない。そのことが新園開設の障害となっている。

## ②積み立てが前提となった補助金制度。資金運用を柔軟に行うことができない

現行の補助金制度では当該保育園への使用が前提であり、余剰については積立金として扱い、その運用には様々な制約がある。  
積み立てが前提となった現行制度は、収益をさらなる保育事業への投資や配当にあてるという企業活動との前提との大きな乖離があり、事業展開が思うようにできない。

## ③その他

### ○使途が制限されていること

賃借料などについて、運営費を充当することに大きな制限がある。

賃借料・施設整備などに保育園運営に必要な経費についても柔軟な運用ができにくい。

### ○社会福祉法人会計が義務付けられていること

社会福祉法人会計が企業活動の実態にあわない。

平成20年9月29日

株式会社J Pホールディングス

代表取締役社長 山口 洋

## 保育制度改革について

1. 女性の就業率の増加に伴い、依然増加している待機児や潜在的待機児を解消することが喫緊の課題であると考え。更に子育て環境の悪化に伴い保育所の役割も増大しているため、保育の質を単に「維持」するばかりでなく「向上」も実現させていかなければならない。

そのため大規模な財政投入が望まれるが、現在わが国及び地方自治体の財政赤字が1,000兆円を越え、サブプライムローン問題に端を発した世界同時不況という経済環境下においては、子育て支援にだけ特別な財政出動を望むことは現実的とは思われない。また現状の制度においては認可保育所に集中して税金が投入され極めてアンバランスな状態であると考え。

経済成長期の中で財政的な余裕があり財源が確保されている時代であれば、多少の無駄や制度の不具合も容認されることもあるが、今後は限られた財源の中、まずは保育の「量」の拡大により子育て家庭間の不公平をなくし、多様な事業主体の参入を容易にすることによって「質」の向上を図り効率的な財源活用を目指すべきである。

そのためには、公費の配分と現状の保育所制度の見直しを図ることにより、全ての子育て家庭を念頭に子どもの最善の利益を保障した制度改革が必要と考える。

### 2.保育サービスの「量」的拡大について

現在都市部において莫大な潜在的待機児を抱えている中、認可保育所の入所児と認可保育所への待機児および認可外保育施設の通園児の待遇に大きな隔

たりがある。これは制度上の『保育に欠ける』要件の問題とサービスの供給「量」の問題である。現状は『保育に欠ける』要件として平日の昼間就労を前提としているが、社会的に（子育て中の）弱者は満足に昼間就労できないケースも多く、また都市部では就労形態の多様化により保育を必要とする時間帯が従来の要件から乖離するケースが多い。

そのため保護者の中には、保育ニーズに合わなく認可保育所を断念するなど、認可保育所の保育サービスを受けることができず公的資金が入っていない認可外保育所に頼らざるを得ないケースが非常に多い。このため同じ『保育を必要とする』状況にありながら劣悪な保育サービスしか受けられないという不公平な状況さえ生じている。

またこれら認可外施設は潜在的待機児の受入れ先となっているため、顕在的待機児数を減少させる効果もあるので、一定の「保育の質」を担保できる施設であれば、単に自治体レベルの施策として放置するのではなく、国としても何らかの公的支援を行うことが、全体の保育の水準を向上させることになる。

つまり従来の園庭付の重装備な認可保育所だけを財政投入の前提にするのではなく、広くその施設のレベルにあった補助を与えることが必要である。

次に一定の財源の中から「量」の拡大を目指すためには、自治体の問題ではあるが民営化が欠かせない。都市部の公立保育所の運営コストは私立保育所と比べ圧倒的に高く、しかもサービス内容は開所時間など殆どの項目で劣っている。これらを民営化するだけで財政的な余裕ができ、量的拡大に繋がることになるだろう。

しかしながらこれらの量的拡大にはもう一つ、受け皿という重大問題がある。それは量的拡大ニーズがほぼ都市部に集中しているため、従来の保育サービスの担い手である社会福祉法人（以下社福と呼ぶ）だけでは受け皿として不十分という事である。

従来の社福は個人経営的色彩が強く、複数施設多人数雇用といった経営ノウハウに欠けるため、自ずと複数施設経営には限界がある。仮に経営能力が十分に認められたとしても、保育制度は従来一法人一施設を前提とした制度設計になっており、複数施設を運営する場合に不備がある。これは他の事業主体も同

じで、大規模経営ができる株式会社でも、制度上の不備から参入がし辛い状況にあるといえよう。

つまり量的拡大に必要なのは従来の制度を複数施設経営に適した制度に改めることであり、かつ、多様な経営主体の参入が促進されるための制度設計といえよう。尚、ここでも繰り返すが、子どもの最善の利益という観点から保育の質を担保することが前提であることは言うでもない。

### 3.制度の改正について

①第一に単独施設運営の場合は別として、複数施設を経営する場合、更に複数自治体にまたがって経営する場合制度が複雑で理解しにくく、自治体によって解釈や制度対応が違うことがある。これは制度が複雑であるため、事業者および自治体担当者が理解できない場合や、株式会社立保育所を前提に制度設計されていないために起こる制度上の不備である。

このため法人本部において社福会計を他の会計に翻訳し直すなどの余分な事務作業をしいられる、これらは事務作業量の増加をまねきコスト増となる。

②先に述べたが株式会社の参入を促すことが、量的拡大に大きく貢献することになるが、制度上多くの問題点を内包している。

第一に社福会計での経理処理であるが、これは単に行政が企業会計を理解できなく、監査をするためだけに温存されているとしか考えられない。しかし株式会社にとまらず学校法人など多様な主体が参入する場合、法人全体の経営状況を監査し把握できなければ、急な経営破綻など重大な変化に対応できない。

第二に剰余金（利益処分）を自由化する必要がある。これは税金が投入された運営費であるために、制限が設けられているが、これは「保育の質」を担保するためにある制限である。つまり『質』という目的が担保され、利用者（子どもとその保護者）が満足し、行政監査上もなんら不適合なことがなければ、運営費の使用目的にかなうはずである。またそこに剰余金（利益）が出たとしても、それは経営者の努力による結果である。更にそのような経営努力によるインセンティブ（株式会社に限らず）を与えることが規模の拡大（サービスの量）に繋がる。

③所謂イコール・フットィングの問題で、通常は開設時のハード助成金が社

福だけに与えられるのは不公平であり、多様な主体の参入を確保し、保育の質の向上を促すためにも、考慮すべき事項である。さらに民改費を計算する上で保育経験年数を社会福祉施設に限る必要はない。また、学生の保育実習の単位取得を一定の条件の下、認可保育所以外にも認めるべきである。

④直接契約・直接補助方式については、都市部において需要過多の現状では選択できる状況にあるとは言えない。子どもの健全育成の観点から子どもの最善の利益が保障されていれば、本来わが子の教育内容を選択をする権利はその保護者にあると考える。

ただ、施設運営者からの観点から、利用者との直接契約の場合、事業者からの逆選択の可能性も否定できず、また保護者が保育料を滞納した場合の問題など、退園処分が出切るかなどの問題が残る。

以上