

2008年3月21日

少子化対策特別部会ヒアリング

利用者から見た保育サービスの現状と課題

1 「量拡大」の時代の検証（参考資料1参照）

- ・量の拡大は、まだ十分ではないが、地域によってはかなり改善している。就労家庭は一時期よりも入園しやすくなったと実感している。なお、育児休業制度の普及により、待機児のピークは1歳児クラスになっている。
- ・都市部の一部では、量拡大が潜在ニーズの掘り起こしとなり、今も需要拡大が著しい地域があり、国及び自治体の頑張りが求められる。

**【保育士の非正規化】**保護者には見えにくいですが、質に影響を及ぼす大きな変化。短時間保育士の規制緩和は、規制緩和の「教科書どおり」の施策であったと思われるが、現場に即していない（参考資料2参照）。延長保育その他の多様なサービスのための短時間保育士の導入は、現場ではすでに行われていたにもかかわらず、規制緩和でクラス担任に短時間保育士を導入したことにより、クラス担任の職務に対する軽視が起こった恐れがある。現在、クラス担任の非正規雇用化（常勤）が進んでおり、正規が園長と主任だけで、他はすべて派遣保育士という町立保育園もあった。

**【公立運営費の一般財源化の影響】**

- ① コスト削減による保育士の非正規化、保育材料費の削減、保育料の値上げ、民営化などの原因や理由になっている。（参考資料3）
  - ② 小規模な自治体ほど保育予算の確保が困難になる減少が起こり、保育の地方格差が拡大する方向になっている。（参考資料4）
- ⇒ 公立保育所の運営費は一般財源になったが、自治体（首長や議会）に「地域で子どもを育て」という思想がなければ、削減されるだけの運命にある。国庫負担金は規制ではなく、保育の「下支え」であった。

**【保育の多様化における質の担保の不安：認証保育所】**

- ① 東京都の認証保育所は玉石混交であるが、保育士の労働条件はきびしく、人材の定着や育成が困難になっている。（参考資料5）
- ② 所得による保育料の軽減がないため、低中間所得層には利用しにくい

(参考資料6)。

- ③ 東京都は駅ビルに誘導しているが、駅前の雑居ビルの保育の場合、
- ・窓があかず通風がない、自然を感じにくい環境が多い。
  - ・子どもの健やかな心身の発達のためには、ビルの中に長時間閉じこめるのではなく、積極的に戸外活動を行っていく必要があるが、どの程度できているのか。園庭がないことも認可に転園する大きな理由。
  - ・駅前のテナント料は高く、保育にかかるコストを圧迫する。
- などが課題になっていると考えられる。
- ④ 認証保育所の補助金および保育料は「売上」となり、都はその使い道に  
関知していない。認証保育所が激増した一番の理由はこの点にあると思  
われる。

#### 【保育の多様化における質の担保の不安：認定こども園】

- ① 保育所基準から見れば、規制緩和（基準引き下げ）になっている部分も  
あり、就労家庭からは、子どもが長時間生活をするために必要な要素が  
確保されるのかが心配される。
- ② 地域格差、園格差が広がる懸念。東京都では、国の補助基準に当たらない  
部分に独自に補助金を上乘せするなどの施策が行われているが、たと  
えば、他の地域では、幼稚園型の3歳未満児は「認可外保育」（補助金なし）  
になるが、保護者からは見分けがつかないことについて、どう考える  
のか。兵庫県では、「特定認可外保育施設」という名称を設けてこれを  
認定こども園として認可しようとしているが、この施設には公的な補助  
金は全く入らないことになっている。現状、認定こども園は「看板」だ  
けで、その内容について保護者や子どもに一定の何かを保障するもので  
はない。
- ③ 保育料やなんらかの困難をかかえている子どもや家庭の受け入れにつ  
いては、自治体や園の裁量に任される部分が多い。認可保育園が認定こ  
ども園に転向していく場合は、地域の福祉的ニーズの受け皿が減ること  
にならないようにしなくてはならない。

## 2 子どもと家庭のニーズ

○ひとり親家庭の増加、非正規雇用の増加、所得格差が広がる社会

⇒生活防衛のために親が働く時代、共働き一般化社会の生活基盤となる保育は切実に必要とされている。(保育はライフライン)

⇒保育料や困難家庭の入園などについて、子どもの平等、セーフティネットのあり方を配慮した制度を維持する必要性がある。

#### ○「子どものことがわからない」「子どもが育ちにくい」時代

⇒子どもモデル、子育てモデルが少なく、親に子どもの育つ姿、発達ニーズが見えにくい。子どもと大人のかかわり、子ども同士のかかわりが乏しくなっている。子育て困難は、生活スタイルや地域の変化によってもたらされており、失われた機能は、社会が補っていかなくてはならない。

⇒虐待、子どもの多様な育ち(発達障害、アレルギー、多国籍)への対応が求められている。

⇒子どもの最善の利益の追求をミッションとし(公共性をもち)、保育(就学前教育を含む)に関する専門性を有する保育所等の支援が求められる。

#### ○競争社会のきびしさにさらされる親の労働を支える

⇒延長保育、病後児保育、休日保育など、地域のニーズに対応する必要がある(一方で、これらは労働<=働き方>の問題、および父親の分担の問題と表裏であることに着目する必要がある。ワーク・ライフ・バランスの促進は、親と子どもの満足をふやし、保育コスト増大を抑制する効果が期待できる)

⇒長時間保育では、子どもや家庭に対して、保育所のよりこまやかなサポートが必要とされている。

⇒非正規雇用が激増している。非正規雇用者の結婚・出産・子育てはより困難であり、また、非正規雇用の増加が正規雇用者の労働も過重にしている。労働制度のあり方も検証を。

### 3 保育サービスの課題

#### ○保育の質を向上するための体制

⇒保育士の人材の定着と育成。コスト削減により保育士の雇用条件が悪くなれば、人材確保や定着が困難になるのは労働市場の原理として自明。

- 保育士の非正規化は痛手（介護の世界では、待遇の悪さ・労働過重が知られるようになって不人気になり、養成課程の廃止が始まっている）。また、役割の深化・拡大に見合った人材育成が求められるが、研修や日々の保育の振り返りの時間もとれない多忙な状況も見られ、改善を要する。
- ⇒保育士の配置を適正に。11時間開所・週5日稼働を基準とするのであれば、それに見合った職員配置をする必要がある。また、幼児に対する保育士配置は先進諸国と比べ、非常に手薄。保育所保育指針に求められている保育をどのように実現できるかを、現場に即して考えるべき。看護師の配置は、長年の保護者の希望でもある。
- ⇒適正規模の保育を。規制緩和による定員超過受け入れは、子どもの生活環境に直接的に影響しているはずであり、「喧騒になっている」「かみつきがふえている」などの声もある。受け入れ拡大、統廃合による大規模化が進む傾向があるが、子どもの保育環境や保護者同士のつながりを考えると、中小規模の施設のほうがよい保育をしやすいことは明らか。地域に中小規模の保育がむらなく点在することによって、子育ての安心感を高め、子育て支援の目を届きやすくすることもできる。保育ママと小規模認可の中間の、良質な小規模保育を支援することも視野に入れたい。
- ⇒規制緩和の検証を。公立の一般財源化の影響の精査、認定こども園の制度の検証を。（前述参照）
- ⇒透明性を高める。
- ・第三者評価は、保育現場の自己改革には役立っているが、「保護者の選択に資する」機能は、いまだゼロであるといつてよく、課題が山積している（参考資料7）。
  - ・指導監査および認可業務についても透明性を高める。地域に志も質も高い認可外事業者と、意欲がなく問題がある認可事業者があった場合に入れ替わりが可能なシステムを、現行制度の中で工夫したい。

#### ○保護者支援や福祉的ニーズから求められること

- ⇒保育園と保護者の関係を再構築。子育てにきびしい時代、「ともに子どもを育てる」保育園と保護者のパートナーシップを強化することが必要。（保育所がサービスを売る、保護者が買うという関係ではない）。例.10時まで開所する保育園で、延長保育利用家庭の保護者会を定期的に関き

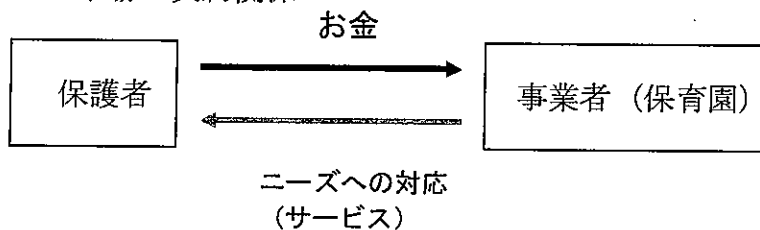
(参加は強制ではない)、延長保育のあり方や家庭生活について話し合い、連携を強める試みをしたところ、全体に延長保育利用が短くなった(子どものためにどうしたらよいか、をともに考えることの重要性)

⇒ソーシャルワーク。さまざまな困難をかかえる保護者、子どもを支えるために、保育園がソーシャルワーク機能をもつことが求められている。話を聞き、状況を見極め、必要な支援を見立てて、保育園の支援もしくは園外の機関や人材の支援につなぐ。このような機能を果たすためには、保育士等の知識、技術、経験の積み重ね、判断力の育成が必要となる。

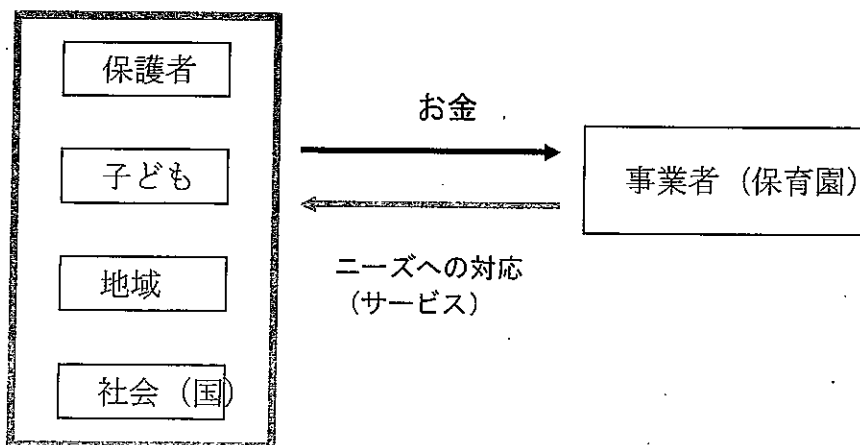
⇒保育所のもつ特性にこそニーズが集中していることに着眼

- ・所得に応じた保育料により安心して利用できる。
- ・市町村の責任により行われる事業だからこそ、さまざまな福祉的ニーズへの対応が可能となっている。
- ・「養護と教育が一体となった保育」つまり生活の場だからこそできるさまざまな教育の機能をもっており、現代の子どもの育ちに不足しがちな環境が整えられている。その質を高め、受け皿を広げることが重要。

#### <市場の契約関係>

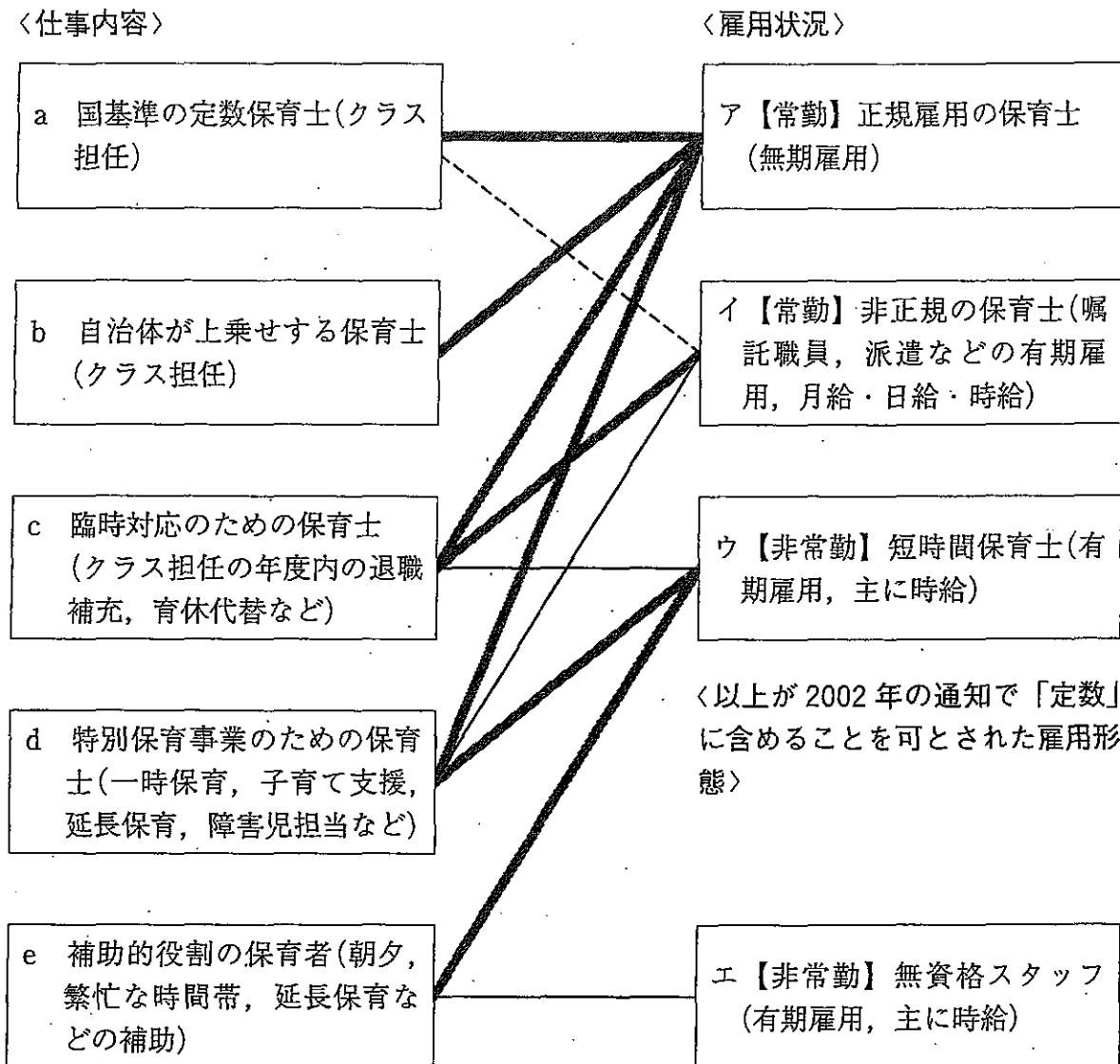


#### <次世代を社会で育てるしくみ>



## 年表：保育制度の変遷・規制緩和

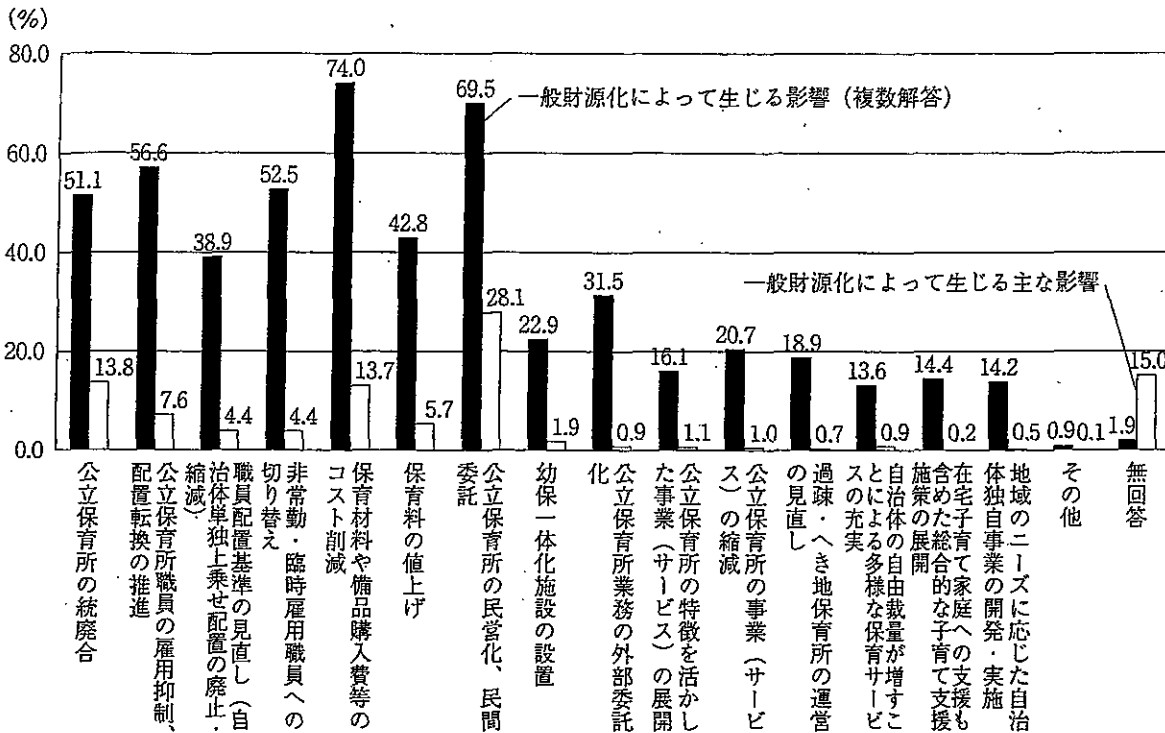
- 1995年 ●エンゼルプラン(低年齢児保育, 延長保育, 病後児保育, 学童保育などの充実)が5ヵ年計画でスタート
- 1997年 ●横浜市の横浜保育室制度がスタート  
●改正児童福祉法が成立, 社会福祉基礎構造改革中間まとめ  
●文部省, 幼稚園の預かり保育の助成制度を創設
- 1998年 ●児童福祉法改正, 措置から利用へ, 認可保育園の0歳児保育の一般化が謳われる, 学童保育(放課後児童健全育成事業)が法制化される  
●認可保育園の短時間保育士の定数への導入(定数の2割まで)  
●認可保育園の入所定員の弾力化(育休復職者の上の子の再入園, 兄弟同園入園の場合に限って, 定員を25%まで上回って受け入れてもよい)  
●認可保育園の調理の業務委託が可となる  
●文部省・厚生省から「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」という通知が出され, 幼保の一体的運営への道が開かれる  
●『厚生白書 少子社会を考える』発行, 仕事と子育てが両立できる社会システムの必要性を述べつつ, 保育サービスを効率よく柔軟に提供する必要があるとして公立保育園の民営化にもふれる
- 1999年 ●「保育所保育指針」9年ぶりに改訂(11月, 多様な機能, 子育ての相談・助言も保育園の業務に)
- 2000年 ●新エンゼルプランが5ヵ年計画でスタート  
●認可保育園への企業等の民間参入を認める規制緩和(従来, 社会福祉法人のみに認められていた認可保育園の経営を企業・NPOその他にも認める)  
●認可保育園の土地・建物自己所有の規制がはずれ, 賃貸施設も可となる  
●認可保育園の「30人以上」定員の規制がはずれ, 「20人以上」となる  
●児童福祉法改正, 認可保育園に苦情解決のしくみを設ける義務
- 2001年 ●認可保育園について, 園庭は近くの公園を代わりにしてもよい, さらなる入所定員の弾力化(125%, 年度後半は制限なし)などの通知が出される  
●児童福祉法改正を公布(一部施行), 認可外保育施設の届け出制・指導強化, 市町村財産の貸付等保育所整備のための促進策, 保育士資格の名称独占(法律資格化, 保護者の指導も職務に, 公布後2年以内に施行)等  
●東京都の認証保育所制度がスタート(5月)
- 2002年 ●認可保育園の短時間保育士の割合は制限なし(ただしクラスごとに常勤1名以上等の条件), 分園の民間委託を可とする通知(5月)  
●「福祉サービスの第三者評価基準(保育所)」発表
- 2003年 ●調理室の防火構造の基準, 避難路基準を緩和(1月施行)  
●公立保育園の国庫負担金一般財源化(12月決定, 2004年度より)
- 2004年 ●施設整備費の一般財源化  
●「福祉サービス第三者評価ガイドライン(保育所)」(社会援護局)発表
- 2006年 ●認定こども園制度スタート(5月法案成立, 10月施行)



(注) ここでの【常勤】は「1日6時間以上かつ週20日以上勤務」, 【非常勤】は「1日6時間未満または週20日未満勤務」と定義している(2002年通知における厚生労働省の見解)。太線・細線は各地でよく見られる配置で, 太線は妥当性があると考えられる配置, 点線は本文で問題にしている非正規のクラス担任。

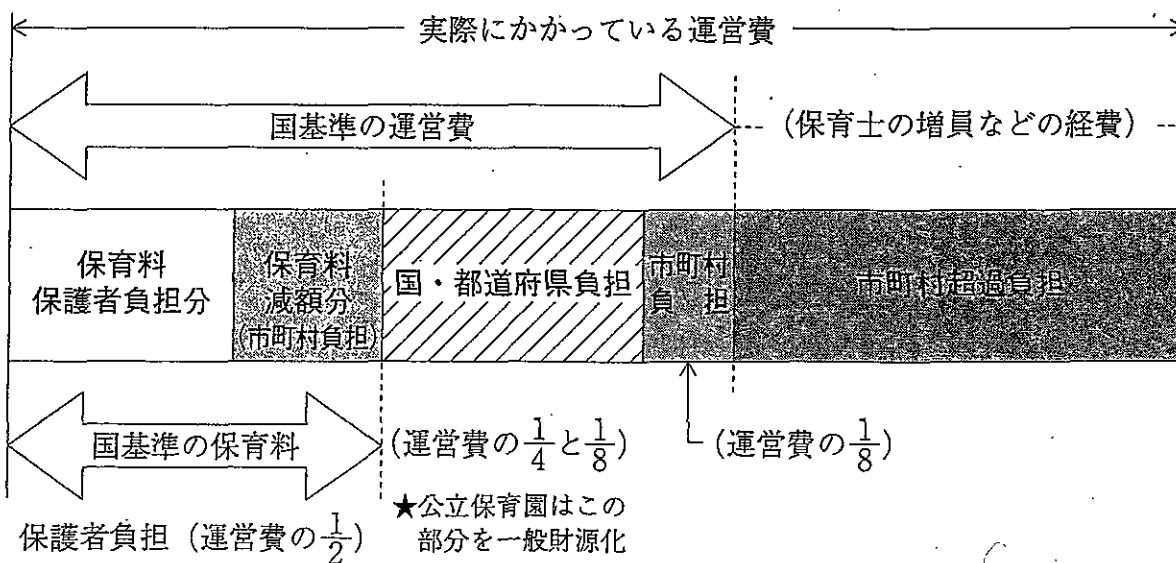
### 保育士の仕事内容と雇用形態

出典:「変わる保育園」普光院亜紀 2007年9月岩波書店



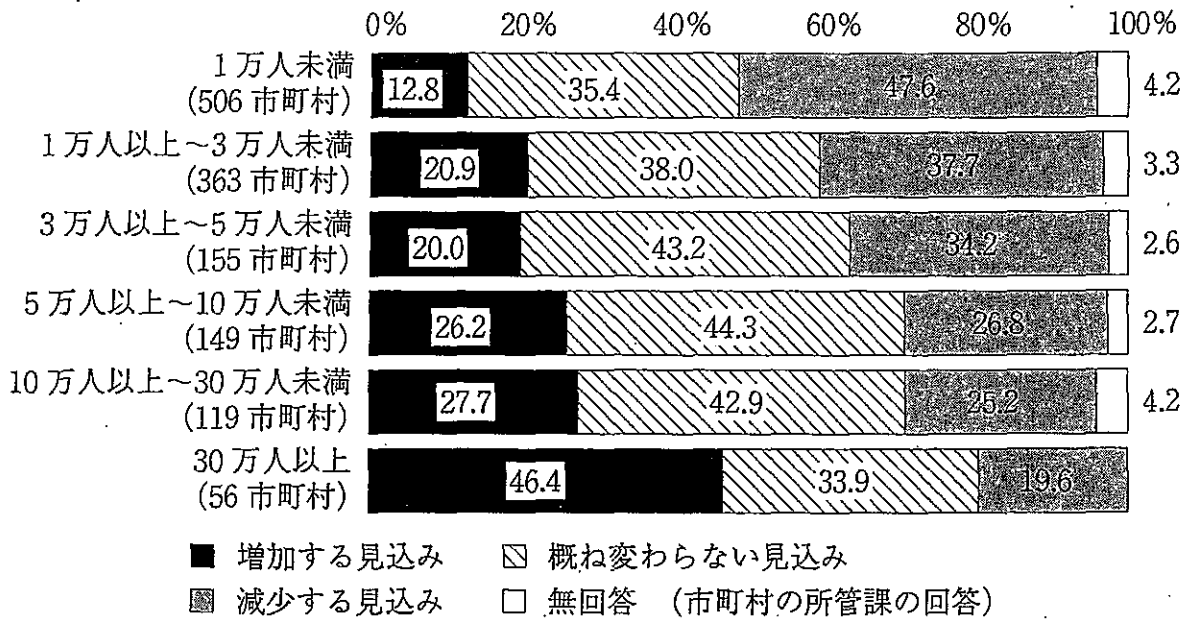
(資料) 全国社会福祉協議会・全国保育協議会『市町村保育行政及び公立保育所の運営に係る実態調査』(2005年)より。

一般財源化による影響(公立保育園園長 1349 人の回答)



認可保育園の運営費(国基準を上回る保育体制を整えている場合)





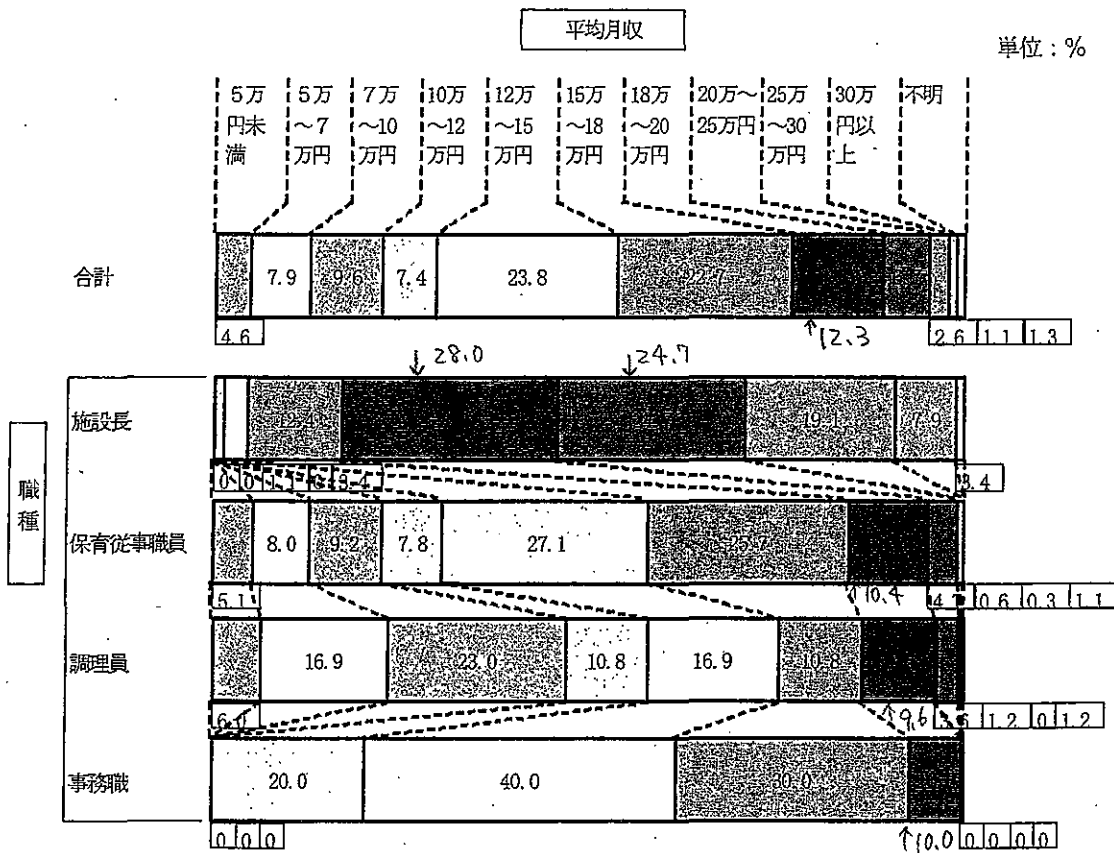
(資料) 全国社会福祉協議会・全国保育協議会『市町村保育行政及び公立保育所の運営に係る実態調査』(2005年)より。

自治体規模別の保育所運営費(平成17年度予算見込み額)の動向

(5) 月収

実際に認証保育所で働く職員の平均月収については、「12万～15万円」が最も多く、次の「15万～18万円」を合わせて、全体の約半数になります。

保育従事職員には非常勤職員が34.0%含まれている(36ページ参照)ということが、給与水準に反映していると考えられます。



※ 認証保育所従事者アンケートから

出典：東京都認証保育所実態調査 東京都 平成16年7月

認証保育所の平均保育料(月 220 時間保育=11 時間保育を 20 日間)

	0 歳	1 歳	2 歳	3 歳	4 歳	5 歳
A 型平均(円)	65,300	63,100	62,400	59,500	58,700	58,600
B 型平均(円)	56,900	56,100	55,600			

認可保育園と認証保育所の保育料比較(月20日間として)

	A 家 1 歳児	B 家 1 歳児	C 家 1 歳児	B'家 1 歳児と5 歳児
世帯所得税額	3.9 万円	35 万円	76 万円	32 万円
認可保育園(公私立) (1 日 11 時間まで同額)	15,400 円	35,700 円	53,700 円	38,520 円
ある認証保育所				
(1 日 10 時間)	49,350 円			84,000 円
(1 日 11 時間)	70,350 円 (うち延長料 21,000 円)			126,000 円 (うち延長料 42,000 円)

★都内のある区の認可保育園保育料基準と、その区に実在する認証保育所の保育料の試算

★3つのランクの世帯年収について、基本的な控除のみを参入した単純な税額計算をした。モデルとした年収は、Aは妻100万円、夫300万円、Bは妻400万円、夫500万円、Cは妻600万円、夫800万円

★東京都は、保育料の軽減割合がもっとも大きい地域であり、他の政令指定都市の認可保育園保育料では、Aで5000-1万円、Bで1-2万円、Cで同額-1万円程度高くなる。ちなみにB'はBと同じ年収の家庭で子どもが2人になった場合で計算している

出典:「変わる保育園」普光院垂紀 2007年9月岩波書店

## IV 本当の「質」を求めて

### 第三者評価と保育の質

ここまで述べてきたことからわかるように、認可保育園やその他の保育サービスにおいて、保育の中身の透明性を高めることは、保護者の選択を助ける意味でも、施設自身の質向上の努力を促す意味でも、非常に重要です。

保育の質を明らかにする試みのひとつとして、国が主導して普及を図っている第三者評価制度があります。しかし、この制度については、次のような問題点を指摘しなくてはなりません。

- ① いていねいな評価制度をつくと受審料が高くなる、受審料その他もろもろの理由から制度の普及が進まない。
- ② 評価機関に力量のばらつきがある。
- ③ 評価機関が施設をクライアントとしてとらえる関係では、評価の公正を保つインセンティブ(動機づけ)が働かない(さらに、評価機関が審査対象の施設に人材派遣やコンサルティングサービスなどを並行して行うことは是非)など、構造的な問題がある。
- ④ 国が二〇〇四年に示したガイドラインでは、運営管理に関する抽象的な評価項目が多くなっ

ており、施設にとっても、保護者や子どもにとっても、実用性の薄いものとなっている。

特に、④に書いた国のガイドラインや東京都の評価項目では、実際に子どもが受けるサービスに直結した内容や、保育所保育指針に根差した内容が薄い点が残念です。

また、②の評価機関の力量の問題。評価員は、評価にあたって現場をしっかりと見ているのかどうか、利用者(子ども)の視点に立った評価ができているか、その資質や理念を備えているのかどうか、気になるところです。施設を訪問し、事務室でマニュアルや記録がそろっているかチェックし、施設長にインタビューするだけでは、保育の質は測れません。

また、評価機関としては、他の評価機関と顧客(施設)をとりあう競争になるため、どうしても評価が甘くなる傾向があります。特に、評価項目が抽象的で大きくくりな評価や、マニュアルと記録の有無を見るだけの項目が中心の評価では、施設側の形式的な下準備によって最高評価を得やすいという欠点があります。中には、施設長が語ったPRをそのまま引き写した評価コメントも見られ、第三者評価機関としての理念が疑われます。

改善点としては、

① 第三者評価以前に、法令その他の基準を満たしているかどうかチェックする指導監査を、どの自治体でもきちんとして実施し、公表もすること。

② 第三者評価では、指導監査と重なるような運営関係項目を減らし、評価をスリム化して受審料を低く設定できるようにすること。かつ、「子どもにとってのサービスの質」(教育機能も含め)

を評価できる評価項目にすること。

③ 評価機関が、利用者への中立公正な情報提供のために努力するよう、インセンティブを働かせるしくみをつくること。

④ 評価そのものがコンサルティング機能をもつのはよいとしても、評価機関が同じ施設に評価とコンサルティングを行うような癒着型の事業展開は禁止すること(第三者評価とはいえない)。  
などが求められるでしょう。

保育園が親にくれるもの

私にとって、保育園という場所は、ある種のカルチャーショックを与えてくれた場所でした。

保育園を訪れると、赤ちゃんから年長児まで、保育士に慈しまれたらびのびゆったりと、あるいは元気いっぱい潑刺と過はらぎしています。街中で子どもが自由に遊ぶことが少なくなった今、忘れられがちな子ども本来の姿が保育園にはあります。子どもを産む以前の私は「子どもが苦手」で、子どもを産んでからも「子育てが下手」な母親でしたが、保育園に出会い、その「子どもワールド」に(そして、子どもとかかわる保育士の姿に)接して、子どもへの理解を深め、支えられながら子育てへの「耐性」を身に付けていったと思います。

二〇〇二年に実施した「保育園を考える親の会」の会員アンケートで、「保育園の保育や子どもの生活ぶりを知って学んだこと、勉強になったこと」を自由に書いてもらったところ、非常に多くの書き込みがありました。

給食や遊びの充実、精力的な園外保育への感謝の言葉のほか、何人もが書いていたのが、「子どものやる気を大切にしてくれる」「家庭ではつい親がやってしまうことを保育園では子どもにじっくりやらせてくれて」「生活習慣も上手に身に付けさせてもらった」「子ども同士のかかわりを大切にしている、ケンカも見守っている」「親とはちがう視点で子どものいいところを見つけてほめてくれる」などのことでした。

これは、私も感じたことですが、一人ひとりを認めること、子どもの主体性を大切にすること、子ども同士のかかわりの中で子どもは育つことを、保育園は親に伝えてくれています。

気ぜわしい現代の生活では、大人はなかなか子どものペースで物事を考えにくくなっています。また、子どもが少なくなり、その発達について全体像が見えにくくなっているために、子どもを理解できなかったり、子育てのストレスが増したりすることがあります。たとえば、言葉がほとんど話せるようになる二歳児期は、周囲に強い自己主張をするようになりますが、実は「やりたいたいこと」と「できること」のギャップが大きく、かんしゃくを起したり、駄々をこねたりして、親にとっては苦痛なことが多い時期です。でも、このとき、その不合理さこそが成長の証であり、必要なプロセスだということがわかっていれば、親は待つことができるでしょう。

保育園でさまざまな子どもたちの姿、保育士の接し方や子ども観にふれることで、親はたくさん情報を受けて、自分の「子ども観」を修正していくことができます。