

## 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
- (ニ) 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