

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と言われるところの「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」で育てているのではありません。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います。

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の財源確保は、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」（J P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になります。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います。
  - 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えません。  
「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います。

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」（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ちたらすか

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

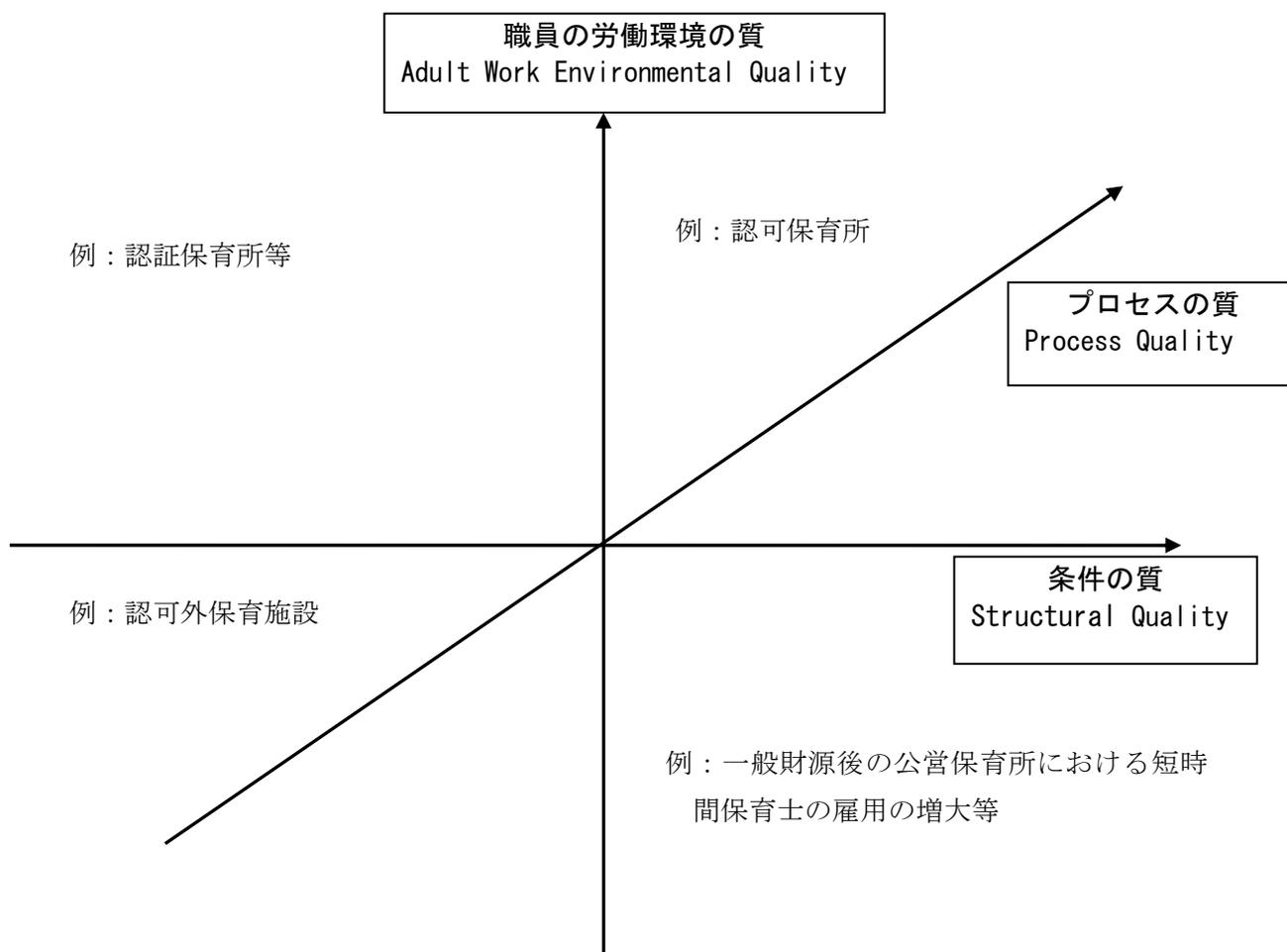
(ロ) 幼稚園（基準）との比較

(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