

保育の質の確保・向上について

1 第一次報告におけるとりまとめ内容

⑦ 認可保育所の質の向上

i) 最低基準のあり方

地域によって子どもに保障される保育の質が異なることはあってはならず、最低限の水準を確保すべきである。

ii) 保育の質の具体的向上

○ 子どもの最善の利益を保障し、子どもの健やかな育ちを支援するため、保育を直接受ける子どもの視点をいかに担保できるかという視点に立ち、新しい保育所保育指針に示された保育を真に実現するために、保育の質の維持・向上を図っていくことが必要である。

その上で、保育の質を考える上では、子どもとともに親が成長することの支援、子どもと親が地域社会とのつながりを強める場としての機能、保護者と保育所がともに子どものことを考える環境、保護者の満足感等の視点も重要である。

○ 認可保育所は、保育を必要とする子どもの健やかな育ちを支援する場の要であり、今後とも、その「質」を確保しながら「量」の拡充を図っていくことが必要である。

○ 親支援の必要性、障害児の受け入れの増加、一人親家庭の増加等、家庭環境の変化等に伴って保育所に求められる役割や、専門性の高まり等に対応した保育の質の向上(職員配置、保育士の処遇、専門性の確保等)について、財源確保とともに、さらに詳細を検討する。

※ 保育の実施に責任を有する市町村が保育所の質の確保のために取り組むことや第三者評価も含めた各保育所の運営の検証・評価の取組を進めることなども重要である。

※ 保育の質の維持・向上のためには、行政による監査の徹底・強化、保育士と子どもとの間の安定的関係の観点から離職率といった点を把握・点検できる仕組み、保育士の職場環境が変わる中実際の保育現場で実践できる保育士の育成・研修、保育士の特性と能力を最大限発揮するための職場のマネジメントなども重要である。

○ 施設長や保育士に対する研修の制度的保障の強化や、実務経験と研修受講を通じてステップアップが図れる仕組み（専門性ある保育士や、現場の保育士を指導助言する役割など）について、また、研修の受講を可能とするためにも配置基準の見直しについて、財源確保とともに、さらに詳細を検討する。

○ さらに、実務経験と研修受講を通じステップアップした者の配置に関しては、費用の支払いにおいて評価する等により、処遇改善を併せて進めていくことについて、財源確保とともに、さらに詳細を検討する。

※ 量の抜本的拡充を進めるに当たり必要な保育士の計画的養成につき、さらに検討する。

※ 研修の制度的保障の強化に当たっては、認可保育所のみならず、認可外保育施設まで含め、地域内のすべての保育従事者に対して行うものとする方向で、さらに検討する。

iii) 保育の質に関する継続的な検証の仕組みの構築

保育の質が子どもの育ちに与える影響等について、科学的・実証的な調査・研究により、継続的に検証を行っていく仕組みを構築する。

2 保育の質を支える要素

○ 保育サービスは、子どもの健全な育ちを支援する対人サービスであり、その質を支える主要な要素は次のとおり。これらについて、児童福祉施設最低基準及びそれに基づく設置認可、指導監査による最低限度の質の確保、また、研修、評価等による質の向上のための取組みが行われている。

(1) 物理的環境(施設設備の機能、面積等)

(2) 保育者の配置等

(3) 保育内容(養護と教育)

(4) 保育者の質・専門性

3 保育の質の確保・向上のための仕組み(現状)

① 最低基準

○ 現行制度においては、住んでいる地域にかかわらず、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障するため、施設設備や保育士資格者の配置について、児童福祉施設最低基準において、全国共通の最低基準を定め、同基準を満たさなければ認可は行われない。

(主な内容)

<設備の基準>

- ◇ 0、1歳児を入所させる保育所
：乳児室又はほふく室、医務室、調理室及び便所
→ 乳児室の面積：1.65㎡以上／人
ほふく室の面積：3.3㎡以上／人

- ◇ 2歳以上児を入所させる保育所
：保育室又は遊戯室、屋外遊戯場、調理室及び便所
※屋外遊戯場については公園等の付近の代替施設でも可
→ 保育室又は遊戯室の面積：1.98㎡以上／人
屋外遊戯場の面積：3.3㎡以上／人

<職員配置の基準>

- ◇ 保育士 ※ただし、保育士は最低2名以上配置
 - ・0歳児 3人に保育士1人(3:1)
 - ・1・2歳児 6:1
 - ・3歳児 20:1
 - ・4歳以上児 30:1

- ◇ 保育士の他、嘱託医及び調理員は必置
※ 調理業務を全て委託する場合は、調理員を置かなくても可

② 保育所保育指針

○ 保育の質を支える仕組みとして、保育内容については「保育所保育指針」により、保育の目標や内容、計画等について定め、全国の研修会における研修、各種広報資料の作成等を通じ、周知徹底を図っている。

…「児童福祉施設最低基準第35条 保育所における保育は、養護と教育が一体的に行われるものとして、その内容については厚生労働大臣がこれを定める。」→保育所保育指針(大臣告示)

③ 保育士の養成、研修

○ 保育士資格は、指定保育士養成施設(大学、短大、専修学校等)における2年以上の養成課程を履修するか、都道府県の実施する保育士国家試験の合格により、取得する仕組み。

○ 資格取得後は、各保育所における研修や、地方公共団体、保育団体による研修への任意の参加等が行われている。(専門性向上に向けた研修の制度的な体系は未整備)されていない。

…「児童福祉施設最低基準第7条の2② 児童福祉施設は、職員に対し、その資質の向上のための研修の機会を確保しなければならない。」

※ 自治体によっては、認可保育所のみならず、認可外保育施設等を含めた保育従事者に対する研修や情報共有を積極的に実施しているところもある。

④ 評価

(評価)

○ 社会福祉事業については、社会福祉法により、サービスの質の評価を行うこと等により、良質かつ適切なサービスを提供する努力義務が課せられている。また、国には、「福祉サービスの質の公正かつ適切な評価の実施に資するための措置」を講ずる努力義務が課せられており、これに基づき、福祉サービスの第三者評価事業を実施している。

○ 保育所については、保育所保育指針により、保育の質の向上を図るため、保育所の保育内容等について自己評価を行い、その結果を公表する努力義務が課せられている。

- ・ 保育士等による自己評価
- ・ 保育所による自己評価
- ・ 自己評価の公表

※ 社会福祉法及び児童福祉法において、利用者等への情報提供が努力義務として規定されており、保育所の保育方針、保育内容等に関する事項について情報を開示し、保護者等が適切かつ円滑に選択し、保育所を利用できるようにすることを求めている。

⑤ 指導監督

○ 保育所は、児童福祉法に基づき、設置時及びその後において、常に児童福祉施設最低基準に定める設備と運営の基準に適合していることが必要であり、その遵守状況について、定期的に都道府県知事等の監督指導を受け、基準に達しないときは、必要な改善勧告、改善命令、さらには事業の停止、施設設置認可の取消等の処分を受ける。

⑥ 多様なサービス(家庭的保育、一時預かり、認可外保育施設等)についての基準

○ 児童福祉法上位置付けられている一時預かり事業については、法に基づき、児童福祉法施行規則において、保育所に関する児童福祉施設最低基準に準拠することが規定されている。

○ また家庭的保育事業については、改正児童福祉法の施行(H22.4)により、児童福祉法に位置付けられることに伴い、省令に規定する実施基準に基づかなければならないこととなるが、現行も、実施場所や人員配置等について一定の基準を満たす場合に補助対象とすることにより、サービスの質の確保を図っている。

例) 保育士又は看護師の資格を有する者(※)1人に対し、就学前児童3人以下(別途補助者を雇用する場合は5人以下)、専用の部屋を有すること(保育を行う居室は9.9㎡、3人を超える場合は1人超えるにつき、3.3㎡を加算) 等

※ 改正児童福祉法の施行に伴い、保育士と同等の知識及び経験を有するものとして市町村長が認める者であって、市町村長が行う研修を終了した者も対象に加えることとしている。

○ 認可外保育施設に対しても、劣悪な施設を排除するために、職員、設備等に関する認可外保育施設指導監督基準があるとともに、制度上、設置の(事後)届出義務が課せられており、都道府県知事による指導監督・勧告・公表・事業停止命令の対象となる。(※ 事業所内保育施設など一部、届出対象外の施設あり。)

4 具体的な論点

(1) 最低基準

① 面積基準

・ 昭和23年に定められた現行の最低基準は、保育室等の面積については、当時と同じ数値基準を定めている。限られた空間では、子どもに主体的な活動を促すことが難しく、子ども同士の関わりも少なくならざるを得ない。また、保育室の面積だけでなく、全体の生活の空間があるかどうかという点も重要である。

→ 新しい仕組みの下での保育所の面積基準についてはどのように考えるか。

※ 「機能面に着目した保育所の環境・空間にかかる研究事業」の研究会において、「現行の面積基準を切り下げることや切り下げられるような仕組みを導入することは、一人ひとりの子どもの発達に応じた保育をより困難にするものであることから、少なくとも、現行の基準以上であることが必要」との報告が本年3月に取りまとめられているところ。

②職員配置基準

- ・ 保育従事者には保育士資格を有することを求めているところ、保育は、乳幼児期の子どもの発達過程を踏まえ、保育環境を構成し、養護・教育を一体的に行うという特性があり、さらに、親支援や障害のある子どもの受入れなど、保育所の役割の深化・多様化もあり、保育従事者に求められる資質や専門性はますます高まっている。
- ・ 現行の保育士の配置数は、年長児を中心に、国際的にみても手薄いと指摘があり、また、8時間の保育時間を前提とした配置でありながら、実際の利用時間は開所時間の11時間となっているとの指摘もある。さらに、保育所の役割の深化・多様化に伴う保育士の業務の負担の高まりも指摘されている。

→ 新しい仕組みの下での職員の配置基準について、どう考えるか。

※地方分権－保育所に係る最低基準は、子どもの生活の安全、健やかな育ちを保障するために、国が最低限度必要な基準を全国共通のものとして定めているものであるが、地方分権改革推進委員会の第3次勧告において、地方分権の観点から、廃止又は条例へ委任すべきとして、最低基準のあり方について検討が求められている。

③多様な保育サービス

- ・ 新しい仕組みの下での短時間や一時預かり、家庭的保育等多様な保育サービスそれぞれについて、一定の基準と、質を担保するための仕組みが必要である。

(2) 保育内容

保育内容については、その基準である保育所保育指針が改正され、本年4月から施行されているところである。

→ 今後さらに、保育指針を踏まえた保育の実践・展開を推進していくために、職員等への周知・理解増進・現場の保育実践を担保するとともに、今後どのような取組を行っていくか。

→ 評価の際の基準となるものとして機能すべきであり、外からみて客観的な評価へ活用できるようにする必要があるのではないか。

→ 保育指針の不断の見直し、将来の更なる改善等のために、保育実践を踏まえた科学的・実証的な調査研究を行っていくことが必要ではないか。

→ 多様な保育サービスについても、その保育内容の基準としての指針が必要。

(3) 保育者

① 保育士の位置付けについてどう考えるか。

i) 保育サービス従事者の中での保育士

現在は大部分が乳幼児の集団保育に従事している状況(指定保育士養成施設卒業者の46%は保育所、23%は幼稚園に就職)にあるが、新たな仕組みにおける多様なニーズに対応した多様な給付メニューの中で、その専門性をどのように位置付けていくか。

ii) 児童福祉事業従事者の中での保育士

保育所以外にも児童養護施設、児童自立支援施設等の小学校入学前の児童に限らない児童福祉施設職員の任用資格とされているが、保育士の養成課程等に照らした専門性をどのように考えるか。

②保育の量の抜本的拡充を進めていくためには、その大きな担い手となる保育士の量・質の確保、計画的な養成が欠かせないが、そのためには、次のような課題について、検討する必要があるのではないか。

- i) 求められる専門性の深化・多様化に対応した保育士養成課程となっているか。また、いくつかの年限の複数のカリキュラムや多様な人材の活用を可能にする養成の仕組みは考えられないか。
- ii) 研修を義務化する等制度的保障の強化について、研修の受講を可能とするために配置の見直しや財源確保と併せて実施する必要があるのではないか。その際、研修を制度的に保障する保育従事者の範囲をどうするか。
- iii) 実務経験と研修受講を通じて、ステップアップが図られる仕組みについて、保育所の中での役割分担、マネジメント体制とステップアップの頻度等をどうするか。さらに、ステップアップした者によるサービス提供が、費用の支払いにおいて評価されることなどによって、処遇の改善につながるような仕組みについて検討することが必要ではないか。これに関し、実務経験と研修受講以外基準とすべきものは何か。
- iv) 保育士が長期的な視野を持って従事できるようにするために、キャリアプランの広がり、例えば、保育の現場から、外の職場で専門性を活かしつつ活躍するキャリアコースを提示することができないか。
- v) また、退職等によって保育現場を離れている保育士の保育現場への再就職支援をさらに推進する必要がある。
- vi) さらに、家庭的保育など多様なサービスにおける保育士以外の担い手についても、その質・専門性の向上を図るため、研修等の支援をさらに推進する必要がある。

(4) 指導監督、評価(事後規制の活用・推進)

客観的基準(最低基準)に基づく指定制度等による事前規制のほか、行政による指導監督、情報公開制度等の事後規制や自己評価・第三者評価、情報公表等により質の確保されたサービスの保障を制度的に担保するためには、以下のような課題がある。

<指導監督>

- ① 公的責任を行政が果たす観点からの質の確保のための指導監督が従来よりも重要な役割を果たすべきであるが、そのための実施体制をどう確保するか。

<評価等>

② 自己評価と第三者評価の連続

質の向上のためには、保育内容、マネジメント体制を含めた保育サービスの運営すべてについて、不断の評価、検証を行うことが必要不可欠である。そのために、第三者評価のあり方、受審をどのように促進していくか、また、第三者評価の意義として第三者評価以前のサービス提供主体として職員一人一人が参画する自己評価の実施が重要であり、こうした自己評価なども含めサービスの質の評価についてのPDCAを組み込んで行くことが必要ではないか。

<家庭、地域、小学校等との連携による評価のあり方>

- ③ 保育は、家庭、地域、小学校等と密接な関係を持っていることから、これらと連携し、その視点を活かした評価も必要ではないか。一方、その際、それらの視点には、それぞれ限界があることに留意する必要がある。

<情報公表>

- ④ 利用者のニーズに合った適切な選択に必要なであるとともに、サービスの質の向上の観点からも、職員の保育経験や職員配置、キャリア形成等の実施体制に関する一定の基本的情報と、質の確保のための取組などのサービスの内容に関する情報を提供するとともに、自己評価・第三者評価の結果の公表等と、行政による情報提供が適切に行われるよう、制度的な位置付けを検討することが必要ではないか。

→ 保護者が適切かつ円滑にサービスを選ぶために、公表すべき情報は何か。またどのような頻度・方法で公表が行われるべきか。