

新保育制度の課題と保育所の 「設備と運営に関する基準 (最低基準)」に関する一考察

A Study on Problems of Child Care System and the Minimum Standards for Day Nursery

早川 悦子*

Etsuko HAYAKAWA

1. はじめに

平成24年8月に公布された子ども・子育て支援法は、早ければ平成27年4月1日に施行される見通しとなった。昭和22年に制定された児童福祉法第24条に基づき、公的原理に基づいて行われてきた日本の保育制度は、市場原理に基づく保育制度へと、本格的に舵を切ることとなった。

保育の市場化への動きは、平成10年の児童福祉法改正において、保育が措置制度から保護者の選択となったことに始まる。ついで公立保育所の民営化、平成12年に導入された保育への企業の参入、さらに平成18年10月に施行された認定こども園の導入等、市場化への道を着々と歩んできた。今回決定された保育制度も、こういった一連の保育市場化の線上に位置するものである。

保育が市場化されることにより、保育の中身もまた大きな転換を余儀なくされることは想像に難くない。すでに、市場化に伴う課題が浮き彫りになってきている。一つには、保育の主たる受け手である子どもの利益に立脚せず、保育所を選択する保護者の利益が優先され、「保育の質」は保育内容の質ではなく、保護者に対するサービスの質で評価されていくという問題である。そしてもう一つは、「最低基準」の形骸化（実質的な切り下げ）である。

「最低基準」については、現在の基準そのものが適切とはいえない現状にある。そこで本稿では、現在、保育に携わっている保育士を対象に実施したアンケートをもとに、子どもにとって望ましい基準のあり方について提起することを試みる。

2. 保育における公的原理と市場原理

(1) 公的原理による保育

児童福祉法第24条には、「市町村は、(略) 児童の保育に欠けるところがある場合において、(略) それらの児童を保育所において保育しなければならない」と、保育における市町村の義務を明確に述べている。つまり、保育は保護者の養育を補完するだけでなく、社会の成員たる子どもを育

てる役割があり、保育を通して健全な子どもが育つことは、保護者のみならず社会そのものが大きな利益を得るという考え方に立脚していると言える。それだからこそ、行政は保育を必要とするすべての子どもに良質な保育を提供する責任を負うのである。

公的原理に基づく保育制度の特徴について、大宮勇雄は以下の3点を挙げている^{注1)}。

- ① 保育所を設置する責任を行政が負う仕組みになっている。保育を必要とする子どもをすべて受け入れるためには自治体が率先して保育所を設置しなければならず、公立保育所が過半を占める。民間保育所も事業の安定性と公益性を確保するために営利目的ではなく、教育や福祉を目的とした団体に限ることも必要となる（保育所の公設主義）。
- ② 保育所への入所に当たっては何らかの形で行政が関与する（行政が関与する入所契約）。
- ③ 家庭の所得によって子どもが受ける保育の質に差が生じないように、保育料の設定を個々の施設にゆだねず、その地域内では家庭の所得を考慮に入れた均一料金が設定される（保育料の応能負担原則）。

現在の日本の保育制度は、まさに公的原理に基づく保育であり、公的責任をもって保育を実施する以上、国や行政機関が子育てに関する一定の基準とビジョンを持って当たることが必要である。そして、そのためには、保育内容の質やそれを担保する運営基準を定めることが必須となる。昭和23年に制定された児童福祉施設最低基準（平成24年4月、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」に名称変更）は、施設や設備、運営に関する最低基準であり、平成20年に告示化された「保育所保育指針」は保育内容の最低基準としての位置づけをもっている。

最低基準の内容や成り立ちについては後に論ずるが、その存在は公的保育の質を保つために重要な役割を果たすものであり、実際に果たしてきたことは間違いない。

* 〒230-8501 横浜市鶴見区鶴見2-1-3 鶴見大学短期大学部保育科

Department of Early Childhood Care and Education, Tsurumi University of Junior College, 2-1-3 Tsurumi, Tsurumi-Ku, Yokohama 230-8501, Japan.

(2) 市場原理による保育

近年さかんに使われるようになった「保育サービス」という言葉からも明らかなように、市場原理の保育は、保育をサービス商品として捉える。どのような保育を子どもに与えるかは、親が自己の能力と責任においてふさわしい保育サービス商品を選択・購入すればよく、保育を提供する責任を国や自治体が負う必要はなくなる。

大宮勇雄は、市場原理による保育の特徴として、次の三点を挙げている^{注2)}。

- ① 企業が自由に参入できる市場でなくてはならない。
税金が多く投入された保育所があると、補助を受けていない保育施設は集客競争上不利な立場に置かれるから、公立保育所は競争の障害物とされる（市場依存または市場原理）。
- ② 入所契約に行政が関与する必要はなく、親が自由に選んで保育施設と契約する（直接契約制度）。
保育を提供する責任を行政は負わなくなる。
- ③ 保育料は地域内の均一料金ではなく、経営者の判断で自由に設定できるようにすべきだとする。

企業の参入については、すでに述べたように平成12年に規制が緩和され、近年、待機児解消が急務である都市部の自治体では保育政策の目玉の一つとなっている。

直接契約制については、認定こども園は当初から直接契約制をとっている。また、子ども・子育て支援法の施行に伴って導入される「地域型保育」も直接契約制である。ただし、施設の利用については「市町村が利用の調整を行う」としているが、これはあくまで過度的な形に過ぎない。内閣府が設置している「子ども子育て会議」平成25年11月の報告によれば、改正される児童福祉法第73条第1項（案）として、「当分の間、保育を必要とする子どものすべての施設・事業の利用について、市町村が利用の調整を行う。」（下線筆者）とある^{注3)}。市町村が利用の調整を行うのは当分の間であり、直接契約制に移行することを自明のこととして示している。

保育料については、唯一、市町村が関与する応能負担制度が維持されることになっている。

(3) 市場原理による保育の問題点

市場原理による保育の問題点はどこにあるのだろうか。市場原理による保育は、保育を「保育サービスという商品」として捉える。そして、保育も競争原理の中に組み込まれれば、より安価で質の良いサービスが提供されるという考え方に立脚し、そうなれば、公的保育、特に公立保育所の高いコスト問題も解決できるという論理を展開する。しかし、本当にそうだろうか。

第一に保育を「保育サービス」という一つの商品としてとらえることによる問題点を指摘する。商品の評価（価値）を左右するのは消費者の選択である。保育が商品であるならば、商品を買う消費者が多ければ（保育所を選ぶ保護者が多ければ）、評価＝価値が上がる（よい保育を行っている）と認められることになる。つまり、保育の質を判断し、

価値づけるのは保護者ということになる。

しかし、保育所の利用者は第一に子どもであるはずである。保育所保育指針には、保育所の役割は「入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならない」とし、保育の目標は、「子どもが現在を最もよく生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培う」こととなっている。

しかし、保育を商品としてとらえた時、選択権を持たない“子どもの立場や利益からとらえた保育の質”は問題にされず、子どもを預ける“保護者の立場や利益からとらえた保育の質”がクローズアップされるという現象が生じることになる。

もっとも、子どもにとっての最善の利益と保護者が選択する保育が一致しているのであれば問題はないだろう。しかし、現実には一致することは難しい。保育の長時間化を例にとってみても明らかである。乳幼児が一日10時間以上の保育を受けることは、どう考えても望ましいこととは言えない。また、たとえ保護者が子育て期間は就労時間をセーブして子育てに時間を割きたいと願っていても、育児休業を1年以上取得できる恵まれた労働者はごく一部である。現実的な保護者の要求と子どもの利益とが一致することはきわめて難しいだろう。

3. 保育の質とは何か

「保育の質」に関する研究は欧米を中心に研究が進められてきている。日本では、公立保育所の民営化に際し、保育コストとの関係で盛んに登場した言葉であるが、国や市町村による明確な定義はなく、「保育の質」という言葉がさまざまに利用されながら独り歩きしている感がある。ここでは二つの異なった立場から論じた「保育の質」論を紹介しながら、保育の質をどうとらえるべきかを考察する。

(1) 内閣府から出された報告書「保育サービス市場の現状と課題」による「保育の質」

この報告書（以下、「内閣府の報告」と表記）は、「保育サービスは、女性の社会進出の増加などによってますます需要増加が見込まれるにもかかわらず、都市部を中心に高コストによる保育の供給不足が深刻化になっている」とし、「高品質・低コストの保育サービスを目指すために、保育サービスの需要・供給両面について、効率性の観点から個票データをもとに、日本ではじめて本格的に実証分析を行い、客観的分析に基づいて保育サービスの現状と課題を具体的に明らかにする」ことを目的としたものである^{注4)}。

保育の質については、「サービスの質といったときに、何をもちいていいサービスと考えるかについてコンセンサスがあるわけではない」^{注5)}としながらも、調査項目を40抽出し、保育の質の指標を出している。この40項目は、

- 1) 構造的指標（保育士の能力や資格に関する指標、保育所の施設に関する指標）
- 2) 発達心理学的指標（発達環境に関する指標、子どもの健康・安全管理に関する指標）

- 3) 父母の利便性に関する指標
- 4) その他の指標

の4つに分類され、公立保育所、私立認可保育所、認可外保育所の間で比較検討し、結果を以下のように報告している。

- 1) 構造的指標では、保育士の能力・資格、保育所設備、子どもの発育環境については、公立が明らかに私立認可および認可外を上回っている。
- 2) 発達心理学的指標では、発達環境については公立が私立認可を上回り、私立認可が認可外を上回っているが、子どもの健康や安全管理については私立認可が公立および認可外を上回っている。
- 3) 父母の利便性では、保育時間の弾力性や保護者からの苦情や連絡が容易であるかなどが含まれ、すべての項目で私立認可が優れているか同じという結果である。認可外も項目数では公立を上回る物が多くなっている。

そして、この調査結果をまとめ、「公立は、保育士の能力・資格・保育所の設備、それに子どもの発達環境については、他よりもかなり優れています。一方、私立認可は子どもの健康や安全管理、それに父母の利便性という点では、逆に公立を上回っています。つまり、あるタイプの保育所がすべての指標においても必ず優れているということではなく、それぞれが得意分野をもって、サービスを提供している」^{注6)}とし、サービスの質が同じであればより低いコストでやっていける保育所が効率的であると述べている。さらにコストの分析を行い、「サービスの質の指標を見ると、保育士や保育所の設備などを示す**構造的指標や発達心理学的指標はコストを押し上げる要因となっていることがわかります。父母の利便性などの指標は説明力がなく、こうしたサービスの質はコストの上昇を必ずしももたらさない**」(傍線部筆者)^{注7)}と、保育の質の中でも「父母の利便性に関する指標」を高く評価している。

結論として、保育サービスの質は、公立も私立認可も(一部は認可外も)おしなべて評価すれば大きな差はなく、公立保育所はサービスの質を考慮しても効率的な運営とは言えず、待機児童の深刻化を招いているのだから、株式会社やNPO等の参入を進めることが必要であり、社会福祉法人を原則とする設置基準を見直し、新規参入の促進を図るべきであるという保育市場化論を展開している^{注8)}。

ここで注目すべきことを2点挙げておきたい。一つは、市場原理の立場に立てば、「保育の質」は父母の利便性といった「サービスの質」ととらえざるを得なくなるということであり、もう一つは、「保育の質」をはかる3つの側面のうち「構造的指標」と「発達心理学的指標」については、公的保育が優れていることを証明したことである。そしてこの二つの指標こそはまさに子どもの利益の観点からとらえた指標であることを強調しておきたい。

- (2) アメリカの国立小児保健・人間発達研究所(NICHD)による研究

1991年より全米1300人の新生児を対象とし、「保育と子

どもの発達との関係」を明らかにする研究が開始された。この研究はその後追跡調査を行い、現在も継続している一大プロジェクトである。2006年1月、出生から4歳半までの研究成果の一部が報告された。2013年11月に出版された日本語版をもとに、アメリカにおける保育の質研究を紹介する^{注9)}。

ア) 研究の目的

子どもが受ける保育の体験の違いが、子どもの社会的、情緒的、知的、言語的、身体的な発達と健康に及ぼす影響について検討することを目的とする。

イ) 研究方法

全米から1300人の新生児を選び、1991年、生後1か月時から調査を開始し、2007年まで、発達に沿って縦断的に調査を継続し、現在も進行中である。

ウ) 出生から4歳半までの研究結果

- ・母親による養育か否かについては子どもの発達にほとんど差はなかった。
- ・保育の質や量(時間)、保育施設の特徴の違いは子どもの発達にある程度の影響を持つ。
- ・4歳半までの結果では、母親以外から質の良い保育を受けている子どもの方が質の低い保育を受けている子どもよりも、言語と知的発達面で若干優れた発達を見せた。
- ・保育の量については、母親以外による保育の合計時間がより長い子どもの方に問題行動が少し多めに見られた。
- ・施設型の保育(保育所や幼稚園を指す)を受けた子どもの方が、施設型ではない場所(小規模な家庭保育や親戚の家などを指す)で保育を受けていた子どもに比べて言語発達、知的発達ともに優れていたが、若干問題行動の比率が高かった。

エ) 保育の質をどうとらえているか

この研究では、保育の質を二つの要素からとらえている。第一の要素は、「保育の構造」に関するもので、子どもと保育者の人数の比率、クラスの子どもの数、担当の保育者が受けた教育のレベルをとりあげている。

第二の要素は、子どもの保育施設での実際の日々の体験そのものに関するものである。これは、保育場面を観察し、子どもと保育者とのかかわりや、子ども同士のかかわりについて、また、おもちゃなど物を使った遊びについて調査したもので、「プロセス的特徴」と呼んでいる。プロセス的特徴のうち、子どもの発達に一貫して最も深いかかわりをもっているのは「ポジティブな養育」であるとしている。

「ポジティブな養育」とは、子どもの行動に対する保育者の感受性の豊かさや子どもの興味と意欲を励ます接し方、保育者と子どもとの頻繁なかかわり等を含み、具体的には、「ポジティブな態度を示す」「ポジティブな身体接触をする」「子どもの発声や発話に応答する」「子どもに質問する」「子どもへの話しかけ」「発達を促す援助」「社会的な行動の奨励」「読む力を伸ばす」「否定的なかかわりを排除する」などをあげている。

研究の結果、ポジティブな養育が多ければ多いほど保育の質は高いことが示され、さらには、大人と子どもの人数

の比率と子どもの発達との関係は、保育者のポジティブなかかわりによって説明できるとしている。

つまり、保育者がより少ない人数の子どもと関わる時には、一人一人に対するポジティブなかかわりは増加し、そのことが結果として子どもの健全な発達につながるということである。

4. 保育の質と最低基準

以上紹介した二つの報告から明らかなように、構造的要素はそれ自体が「保育の質」を決定する要素であり、さらに、子どもと保育者とのかかわりに関する「プロセスの質」に影響を与える重要な要素であることが明らかになった。

構造的要素とは、内閣府の報告によれば、保育士の能力・資格、保育所の設備、子どもの発育環境であり、NICHHDの研究によれば、保育者と子どもの数の比率、クラスの子どもの人数および保育者の教育レベルである。

そこで、本稿では、保育の基本的な構造的指標である「児童福祉施設の設備および運営に関する基準（以下、最低基準と表記）」をとりあげ、その中でも「保育士と子どもの数の比率」について検討し、さらに、最低基準には規定されていないが、構造的要素の重要な要素である「集団の人数」^{注10)}について検討を試みる。

(1) 最低基準の歴史的経緯

昭和22年に制定された児童福祉法第45条には「厚生大臣は中央児童福祉委員会の意見を聞き、児童福祉施設の設備及び運営について、最低基準を定めなければならない」とあり、それに基づき、最低基準の検討が開始された。厚生省は、基準案の取りまとめを日本社会事業協会に委託した。同協会は多くの施設関係者に参加を呼びかけ、数次にわたる研究協議の結果、「児童福祉施設最低基準案」をまとめて報告した^{注11)}。しかしこの案は、「理想を高く置くのは結構だが、現在の日本人の経済的身長、自治的身長、文化的身長にまず合わせてゆく方がデモクラシーもびったり身についたものになる」(S.23.12朝日新聞「天声人語」)といった批判を受け、さらに「この基準でパスできる保育所はほとんどない」という現状に直面し、変更を余儀なくされた^{注12)}。

保育士と子どもの数の比率について、昭和23年の社会事業協会（案）および制定された最低基準、現在の最低基準の3つを比較すると以下の様になる^{注13)}。

| | 日本社会事業協会(案) | 最低基準(昭和23年) | 現行最低基準 |
|-----|-------------|-------------|--------|
| 0歳児 | 5:1 | 10:1 | 3:1 |
| 1歳児 | 5:1 | 10:1 | 6:1 |
| 2歳児 | 10:1 | 30:1 | 6:1 |
| 3歳児 | 20:1 | 30:1 | 20:1 |
| 4歳児 | 25:1 | 30:1 | 30:1 |
| 5歳児 | 30:1 | 30:1 | 30:1 |

ここで二つの点を指摘しておきたい。一つは、社会事業協会（案）と実際に制定された基準との間の乖離の大きさであり、もう一つは、現在もまだ1歳児と4歳児については社会事業協会（案）を下回っているという事実である。

社会事業協会（案）が現状から出発するのではなく、子どもにとって、あるべき理想の基準を示したことは実際の保育に携わる者の姿勢としてまず敬意を表したい。同時に、当時の児童福祉施設最低基準第3条第2項に「厚生大臣は、中央児童福祉委員会の意見を聞き、最低基準を常に向上させるように努めるものとする」と規定しながら、いまだに当時の協会（案）と同程度の基準にとどまっていることの問題の重大性を指摘しておきたい。

(2) 待機児童対策と最低基準の規制緩和

最低基準とは、本来、それ以下になってはいけないという基準である。別の言い方をすれば、この基準以下で行われる保育は、望ましい保育として認められないということである。

にもかかわらず、制定当初から、まず現状が優先され、その現状に合わせて基準を定めてきた。そしてその姿勢は、現在に至るまで変わっていない。平成23年8月、都市部の待機児童解消策として、平成24年4月から35市区において3年間の限定で保育所の設置基準を緩和することを可能とする特例が認められたことを見ても、明らかである。

その結果、子どもの受け入れ可能人数が増加し、一つの保育室で保育を受ける子どもの人数が多くなるという事態を招くことになる。

先に紹介した NICHHD の研究によれば、クラスの子どもの人数は、保育の「構造の質」の大きな要素であり、人数が多ければ多いほど保育者と子どもとのポジティブなかかわりが減少し、保育の質が低下することが証明されている。日本の最低基準には、一つのクラスで保育される集団の人数の上限を定めた基準がない^{注14)}。そのため、極端な場合には1, 2歳児であっても、40名以上を一つの保育室で保育している認可保育所もある。自我が芽生え、自己主張をていねいに受け止められるべき1, 2歳児にとって望ましい状況でないことは明白である。

「保育の質」を保つために最低基準が果たす役割の重要性を考えた時、実情に基準を合わせることが、子どもにとっていかに不利益なことであるかを強調しておきたい。

(3) 新保育制度と最低基準

平成27年度より施行されるであろう新保育制度において「最低基準」がどのように扱われるかを見てみる。

幼稚園と認可保育所はそれぞれの認可基準（最低基準）を満たすことが求められ、そのまま施設型給付施設に移行する。ここで注意しなくてはならないのが、いわゆる「認証保育所」の扱いである。

横浜市の認証保育所である「横浜保育室」を例に見てみよう。横浜市の認可保育所と横浜保育室との基準の違いを以下に示す。

| | 認可保育所 (㎡)／一人 | 横浜保育室 (㎡)／一人 |
|--------------------|--|--|
| 面積基準 | 0,1歳児3.3㎡ (H25.3.31以前に認定 された場合の基準は 2.475㎡) 2歳以上1.98㎡ | 0,1歳児3.3㎡ (H25.3.31以前に認定 された場合の基準は 2.475㎡) 2歳以上1.98㎡ |
| 屋外遊戯 場(園庭) | 3.3㎡／一人 ※待機児童対策のため緩和(市長が認めた場合は、 付近の公園等で代えるこ とができる。その場合は 専用の屋外遊戯場を基準 面積の1/2以上必要) | 付近に公園があれば よい |
| 保育士と 子どもの 比率 | 0歳児 3:1 1歳児 4:1 2歳児 5:1 | 3歳未満児 4:1 (※認可の基準を 平均した値) |
| 有資格 保育士の 割合 | 100% | 2/3以上 |

これを見ると明らかなように、認可保育所と横浜保育室の基準はほとんど同じである。しかし、数字の上で見た基準は同様であっても、調理室の広さや設備、0歳児保育室の区画等、実際の施設や設備には大きな差があるのが現実である。にもかかわらず、定員20名以上の横浜保育室は施設型保育として認可されることが十分予想される。

次に、新保育制度の目玉の一つである「地域型保育事業」について見てみよう。この制度の制度設計は以下のとおりである。

- ① これまでは認可外であった、利用定員19人以下の小規模保育や家庭的保育、居宅訪問型保育、事業内保育を、市町村による認可事業とし、地域型保育給付の対象とする。
- ② 目的は、都市部に集中している待機児童の大半が3歳未満児であることから、小規模保育や家庭的保育を量的に拡大することで、待機児童の解消を図る。
- ③ 認可の基準は、それぞれの事業ごとに市町村が設定する。認可の仕組みについては、大都市部の保育需要に対して機動的に対応できる仕組みとする。(①②③の傍線部筆者)

この制度がもたらす影響は重要である。第一に3歳未満児の保育については、現在の認可基準の他に、もう一つ市町村が独自に定める認可基準ができることになる。つまり、3歳未満児については認可の基準が2通りあることとなり、事実上、最低基準が効力を失う(切り下げられる)ことが予想される。また、現在の小規模保育の現状を見ると、マンションの一室で保育するなど、面積規模は小さく、園庭を持っている保育施設はほとんどない。保育者についても有資格者の割合は認可保育所や横浜保育室より低い。つまり、3歳未満児はこの程度の保育で十分だと言っているのであり、告示化された保育所保育指針で定めている保育の水準を満たすとは到底言えない。今後検討される小規模保

育の認可基準がどこまで保育の質を保障できるものになるか、注意深く見ていく必要があるだろう。(傍線部筆者)

5. 横浜市の保育士対象アンケート調査より

(1) 横浜市の現状

横浜市は、平成25年4月、待機児童ゼロを達成したと発表し、株式会社等の導入を積極的に推進した方式が目された。横浜市には平成25年6月現在582か所の認可保育所がある。平成25年に開設した保育所は72箇所、そのうち42箇所が株式会社または有限会社が経営する保育所である。

また、その他の待機児童解消対策として、公立保育所の面積基準を見直し、定員の増員を図るなどの対策を行った。その結果、平成25年11月1日現在、公立保育所88園中77園(88%)が定員を超えて受け入れている^{注15)}。当然、一クラスの子どもの数は増えている。

(2) 保育士対象のアンケート調査

平成25年6月～8月、横浜市の公立保育所に勤務する保育士を対象に、保育士と子どもの数の比率(保育士配置基準)と一クラス当たりの望ましい子どもの人数(集団の大きさ)についてアンケート調査を行った。公立保育所の保育士を対象にした理由は、横浜市は民間の認可保育所については市独自の補助により、国基準より厳しい基準^{注16)}を設定しているが、公立保育所については国基準で行っており、国基準を検討する目的に適しているためである。

ア) 調査対象及び調査方法

横浜市の公立保育所全園89園にアンケートを依頼。各保育所4名程度の保育士から回答を得た。

イ) 回答数

54園(回答率 61%)
回答者数 303名

ウ) 質問内容

- ① 各年齢に適切な保育士と子どもの数の比率
選択肢としては、現在の国家基準、横浜市の民間保育所の配置基準を提示し、その他で自由に人数を書くようにした
- ② 現在の保育士配置基準で保育を行う場合の問題点と課題(選択肢より選択)
- ③ 3歳未満児の保育で工夫していること
- ④ 各年齢の適切な集団の大きさ
・一クラスの子どもの数に制限を設けるべきか
・設けるとしたら何人が最適か

エ) 結果

① 望ましい保育士配置基準

| | 全体 | 経験5年未満の 保育士 | 経験20年以上の 保育士 |
|-----|-------|----------------|-----------------|
| 0歳児 | 2.2人 | 2.6人 | 2.1人 |
| 1歳児 | 4.2人 | 4.5人 | 4.0人 |
| 2歳児 | 5.3人 | 5.5人 | 5.3人 |
| 3歳児 | 15.0人 | 15.4人 | 14.9人 |
| 4歳児 | 23.5人 | 24.4人 | 23.4人 |
| 5歳児 | 24.5人 | 25.7人 | 24.5人 |

《参考》

- ・ 1, 2歳児は同じ基準とする (13%)
- 1, 2歳児は別の基準とする (87%)
- ・ 4, 5歳は同じ基準とする (80%)
- 4, 5歳児は別の基準とする (20%)

② 現在の配置基準の問題点・課題（複数回答）

《3歳未満児》

- i 食事～着替え～午睡の時間帯にきめ細やかな配慮が行き届かない (83%)
- ii 地震等の緊急時に子どもの安全を守りきれない (75%)
- iii 子どもの甘えたい気持ちなどに満足いくまで応えてあげられない (71%)
- iv 子ども同士の無用なトラブルが多くなる (38%)
- v 子どもに対して気持ちを受け止めて対応する余裕が持てず、指示や命令が多くなる (37%)
- vi 保育士の行動が制限される (33%)
- vii 子どもが落ち着かずケガが多くなる (30%)

《3歳以上児》

- i 個別対応が必要な子どもに十分対応してあげられない (76%)
- ii 個別、あるいは小グループで取り組んだ方が良い活動を取り入れることが難しい (55%)
- iii 地震等の緊急時に子どもの安全を守りきれない (54%)
- iv 食事～着替え～午睡の時間帯にきめ細やかな配慮が行き届かない (49%)
- v 子どもに対して気持ちを受け止めて対応する余裕が持てず、指示や命令が多くなる (48%)
- vi 個別記録が多いため、保育士が事務仕事に追われる (41%)
- vii 子どもが落ち着かない (33%)
- viii 子どものトラブルやケガが多くなる (29%)

③ 3歳未満児の保育で工夫していること

| | 0歳児 | 1歳児 | 2歳児 |
|--------------------------|-----|-----|-----|
| 担当する保育士を決める | 36% | 17% | 10% |
| 低月齢と高月齢の小グループに分けて保育 | 26% | 34% | 12% |
| 月齢に関係なく小グループに分けて保育 | 9% | 15% | 23% |
| 子どもが落ち着けるようコーナーを設置 | 48% | 66% | 73% |
| 生活や遊びを少人数で行えるよう時間差を設けている | 30% | 23% | 27% |
| その他 | 2% | 1% | 1% |

④ 各年齢の適切な集団の大きさ

- ・ 年齢ごとのクラス人数の上限について
- 設けた方が良い (76%) 設ける必要はない (12%)

《年齢ごとの適切な集団の大きさ》

| | 全体 | 経験5年未満の保育士 | 経験20年以上の保育士 |
|-----|-------|------------|-------------|
| 0歳児 | 7.0人 | 7.5人 | 6.9人 |
| 1歳児 | 10.8人 | 10.8人 | 10.7人 |
| 2歳児 | 13.7人 | 12.9人 | 13.4人 |
| 3歳児 | 16.8人 | 16.6人 | 16.3人 |
| 4歳児 | 22.7人 | 21.5人 | 22.3人 |
| 5歳児 | 24.2人 | 23.7人 | 23.8人 |

オ) 考察

① 保育士の配置基準について

保育士の配置基準は、民間保育所の基準を例に挙げたためか、その基準を選んだ回答が多かった。しかし、0歳児については、2人と答えた人が圧倒的に多かった。これは、大人との愛着関係や信頼関係を築くべき大切な時期に、できるだけ個別にかかわることが必要であるという認識をほとんどの保育士が持っていることをあらわしている。また、災害時に一人の保育士が守れる人数を理由に挙げた回答が75%あったことは、危機管理の点からも重要な指摘である。

経験が浅い保育士と比較して、ベテランの保育士は一人が担当する子どもの人数を少なく回答する傾向にあった。これは、乳幼児期に子どもと丁寧にかかわり、情緒の安定をはかることが、長期的な子どもの育ちを見通した時、重要なポイントとなることを“経験知”として持っているためではないかと推察できる。

87%の保育士が1歳児と2歳児は別の基準とすると答え、1歳児は4.2人、2歳児は5.3人と1人の差がついた。この時期の1人は大きな意味を持つ。これは、現在の1, 2歳児6:1という基準の不適切さはもちろんのこと、1, 2歳が同数であることについて、ほとんどの保育士が疑問に思っていることが示された。

一方、4, 5歳については、同数でよいとする回答が80%を占めた。平均値も1人という少差である。発達の個人差が1, 2歳児に比べて小さいことが原因かと思われるが、言葉による自己コントロールの発達や自分たちの生活を自分たちで進めていく自治の力など、4歳児と5歳児の間には大きな発達の違いがある。この点については今後、さらなる研究をしていきたい。

② 年齢ごとの適切な集団の大きさについて

年齢ごとに集団の大きさの上限を決めるべきであると回答した人は75%に達しているが、具体的な人数を記入していない回答がかなり見受けられ、有効回答数は63%であった。このことから、集団の大きさについては、課題として認識されていないことが想像される。ベテランと新人との間に優位な差が見られないことから同様の推察が可能である。

公立保育所では保育室の広さの関係から、受け入れ人数が多くなったと言っても、3歳未満児で30名に達することはなく、20数名にとどまっていることも、原因の一つであると思われる。

6. 先行研究との比較

保育者1人当たりの子どもの適正人数や一クラス当たりの保育適正規模に関する研究は、2010年度の保育科学研究「保育の質に関する研究」^{注17)}の中で9例紹介されている。最近の研究の中から、2007年に行われた新井美保子の報告を取り上げ、今回のアンケート結果と比較し考察する。

(1) 2007年、新井美保子の調査による研究^{注18)}(以下新井調査と表記)

ア) 調査対象

保育所保育士および幼稚園教諭

イ) 調査項目

- ・現在担任しているクラスの乳幼児数の現状
- ・一クラス当たりの最適人数と理由
- ・一人の保育者が担当できる最適人数

ウ) 新井の調査と筆者の調査結果の比較を表1に示す

表 1

| | 保育士配置基準 (人) | | 年齢ごとの適切な集団の 大きさ (人) | |
|-----|----------------|-------|------------------------|-------|
| | 新井調査 | 今回の調査 | 新井調査 | 今回の調査 |
| 0歳児 | 2.6 | 2.2 | 8.0 | 7.0 |
| 1歳児 | 4.0 | 4.2 | 13.2 | 10.8 |
| 2歳児 | 5.8 | 5.3 | 14.1 | 13.7 |
| 3歳児 | 16.5 | 15.0 | 18.1 | 16.8 |
| 4歳児 | 20.5 | 23.5 | 22.1 | 22.7 |
| 5歳児 | 22.1 | 24.5 | 21.1 | 24.2 |

(2) 表1の考察

保育士配置基準については、4、5歳児で3人程度の差があるが、3歳未満児についてはほとんど同数の結果がでた。保育士一人に対して0歳児は2名、1歳児は4名、2歳児は5、6名、3歳児は15、6名、4歳児は20～23名、5歳児は22～24名となる。

適切な集団の大きさについても、1歳、3歳、5歳で2人程度の差があるが、全体に大差のない結果がでている。0歳児は8名以下、1、2歳児は14名以下、3歳児は18名以下、4、5歳児は24名以下が望ましいということになる。

7. 結論

ここまで、保育の市場化による問題点を挙げながら、主に保育の質の観点から、「保育の構造的要素(最低基準)」について論じてきた。

「保育の質」を論ずるためにはまず「保育の質」とは何かというコンセンサスを確立することが不可欠であり、その上で「保育の質」をある程度数量化していく方が必要となる。しかし、保育の質は可視化し数量化することが非常に困難であり、検証するためには子どもの成長を追って観察する長期的な研究が必要となる。

こういった本質的な論議がされないまま、保育の市場化が進み、保育の質をサービスの質としてとらえ、保護者の選択に質をゆだねる方向に進んでいくならば、保育は子どもの最善の利益からますます乖離していくことは明らかである。

そうならないためにまずすべきことは、保育の質を左右する構造の質(最低基準)を向上させていくことである。ところが、日本の最低基準は世界的に見ても、一人の保育士が保育する子どもの人数が多く、クラスの子どもの人数に上限を設けていないという問題点がある。また、常に現状に引っ張られて基準を操作してきたというマイナスの慣習もある。

昭和23年の社会事業協会の保育の先達が、厳しい現状がありつつも、子どもにとっての理想の基準を追求したように、まず現場の保育者が自らの実践経験に基づく基準を示し、研究者と協力しながら理論的な裏付けを行い、発信していくことが大切であり、そのことが保育の質を高めていくことにつながると考える。

注

- 1) 『保育の質を高める』大宮勇雄著 ひとなる書房2006年 p56-57
- 2) 同上 p58-59
- 3) 内閣府子ども子育て支援会議11月25日報告資料1「保育の必要性の認定について」P4
- 4) 『保育サービス市場の現状と課題』—「保育サービス価格に関する研究会」報告書—内閣府国民生活局物価政策課 平成15年3月28日
- 5) 同上 3 保育サービス供給面の課題(保育サービスの質の定量分析) p9
- 6) 同上 p9
- 7) 同上 p10
- 8) 同上 3 保育サービス供給面の課題(保育の規制緩和推進・競争メカニズム導入の重要性) p12
- 9) 『保育の質と子どもの発達』アメリカ国立小児保健・人間発達研究所の長期追跡研究から 日本子ども学会編 赤ちゃんとママ社 2013年6月21日
- 10) 集団の人数とは、一つの保育室で保育を受ける子どもの人数をさす
- 11) 『児童福祉施設最低基準』松崎芳伸著 日本社会事業協会 1949年 児童福祉文庫ライブラリー シリーズ1 第12巻 p14-15
- 12) 同上 p22
- 13) 同上 p123
- 14) 日本の最低基準は保育士一人が担当する子どもの数の上限を年齢ごとに定めているが、一クラスの子どもの集団の人数に上限を定めていない。そのため、たとえば一クラスで1歳児を42名保育することができる。その場合、保育士を7名配置すれば良いことになる。
- 15) 横浜市ホームページ「ヨコハマはびねすぽっと」
- 16) 横浜市の民間保育所では、保育士1名につき、0歳児は子ども3名、1歳児は子ども4名、2歳児は子ども5名、3歳児は子ども15名、4、5歳児は子ども24名と国基準よりも厳しい配置基準で保育できるよう、横浜市が独自の補助を行っている。
- 17) 『保育の質の評価に関する研究』研究代表者庄司順一「保育学研究」第1巻(2010年度)社会福祉法人日本保育教会保育科学研究所
- 18) 同上 p9

【参考文献】

1. 『戦後保育史』岡田正章ほか編 フレーベル館 1980年11月
2. 無藤隆・安藤智子編『子育て支援の心理学』（2008.10.5）有斐閣コンパクト
3. 保育所運営ハンドブック 平成24年度版 中央法規 2012.8.15
4. 『よりよい保育の条件』日本保育学会編 フレーベル館 昭和62年12月10日
5. 『岐路に立つ保育園』－社会保障審議会少子化対策特別部会
はどんな未来を描いたか－ 保育・子ども政策研究会編かも
がわ出版2009.6.10
6. 『「保育の質」の探求「保育者－子ども関係」を基軸とし
て』金田利子・諏訪きぬ・土方弘子編著 ミネルヴァ書房
2001.8.30