

保育の質から見た保育所の現状と課題

第二特別調査室 稲毛 文恵

1. はじめに

日本経済の再生のために、女性の力の活用が求められている。安倍総理は、現在最もいかに切れていない人材を女性であるとし、本年6月に閣議決定した「日本再興戦略」の中で、女性の中に眠る高い能力を十分に開花させ活躍できるようにすることは、成長戦略の中核であるとした。多くの女性が育児か仕事かという二者択一を迫られて、労働市場から退出しているという現状を打破するには、長時間労働、家事労働の分担、社会保障の在り方などについて様々な見直しが必要となるが、特に、保育所に入所を申し込んでも入所できない待機児童の解消が喫緊の課題となっている。

しかし、保育の量的拡充に当たっては、「保育の質」を確保しつつ行わなければならない。乳幼児期は人格形成の基礎となる大切な時期であることが幅広く認知されており¹、保育の質の重要性についての認識が強まっている。我が国の最近の保育の質をめぐる動きとしては、平成21年の厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告において保育の質の重要性に言及がなされ、保育所の質の向上、今後の保育制度の姿などが取り上げられた。また、昨年8月に成立した子ども子育て関連3法案²の国会審議においては、保育の量の拡大とともに職員配置等の基準の引上げや職員の処遇改善など質の向上を同時に実現すべきとの議論が行われ、同法案に対する参議院における附帯決議では幼児教育・保育の質の向上が位置付けられている³。

しかし、これまでの保育所をめぐる状況を見ると、保育の量的拡充のために、保育環境の条件は一定程度緩和されてきていることに加え⁴、更なる待機児童解消の観点から、保育所の面積基準や保育士資格についての要件緩和といった保育の質に関わる事項において切下げが議論になることもあった⁵。一方で、現在、子ども・子育て新制度の本格施行に先立ち具体的な制度設計について協議が進められており、質の高い保育の量的な拡充が期待されているところでもある。このような状況を踏まえ、本稿では、保育所の保育の質を支え

¹ 例えば、文部科学省設置の検討会が発表した「情動の科学的解明と教育等への応用に関する検討会報告書」（平17.10）では、保育者との愛着によって、子どもの対人関係能力や言語能力が伸長することから、乳幼児期からの親子関係をはじめとした人間関係が重要であること、情動は生まれてから5歳くらいまでにその原型が形成されると考えられるため、子どもの情動の育成のためには乳幼児教育が重要であることなどが述べられている。

² 「子ども・子育て支援法案」、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案」、「子ども・子育て支援法及び総合子ども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」の3法案を指す。

³ 附帯決議は19項目から成り、保育の質に関する事項としては、3歳児を中心とした職員配置等の見直し、職員の待遇改善等による幼児教育・保育の質の改善を十分考慮することなどが盛り込まれている。

⁴ 平成10年以降の規制緩和事項として、定員超過入所（定員の弾力化）の拡大、保育所設置主体の制限撤廃、短時間勤務保育士の容認、給食の外部搬入の容認などがある。

⁵ 例えば、政府の規制改革会議の議論の過程においては、平成19年には研修を受講した子育て経験者が保育所で働けるようにする準保育士の導入、平成25年には保育者に占める保育士資格保有者の要件緩和及び保育所面積などの地方独自の上乗せ基準を縮小するよう厚生労働省がガイドラインを示すことなどが提案されている。

ている現行の仕組みや今後の課題について、諸外国の研究結果に触れつつ検討したい。なお、保育事業は、都道府県知事などによる認可を受けない認可外保育施設⁶においても実施されているが、本稿では特段の断りのない限り、保育所とは児童福祉法に定められた児童福祉施設である、認可保育所のことを指す。

2. 我が国の保育所の歴史

(1) 明治から昭和初期

乳幼児を一定時間預かる託児所は、明治時代において、子守をしながら通学する児童の支援のために設置された子守学校が始まりとされる。続いて、女子労働力の確保を目的として工場に附設した託児所などが登場し、また、都市においては篤志家らにより貧困層を対象とした託児所が作られた。大正時代になると、都市の低所得者を対象とした公立託児所が、大阪、京都、東京と次々に開設され、次第に普及していった。農村部においては、農繁期に子どもを預かる託児所が設置されるようになった。昭和初期の恐慌以降は、失業と貧困が増加する中で都市部の託児所はその数を増していき、託児所の数は昭和 19 年には 2,000 箇所を超えるまでになったとされる。

(2) 昭和中期から後期

戦後、昭和 22 年に児童福祉法が制定され、保育に欠ける児童を保育することを目的とした児童福祉施設である「保育所」が国の制度として誕生した。昭和 23 年 2 月の保育所の施設数は約 1,800 箇所、入所児童数は約 16 万人であったが、その後のベビーブームによる出生数の増加に対応し、保育所の量的拡充が課題となった。加えて、高度経済成長の時代には、既婚女性の就業者数が増加したことからも、保育所の整備促進が必要とされた。ただし、当時の企業において、女性は結婚退職が前提であり、労働力として要望されていたのは、人件費節約のため出産後パートタイマーとして働く女性であったため、保育政策は 3 歳児以上からの保育が中心で、母親の短時間雇用が前提の内容であった。この頃、保育所の整備は急速に進み、昭和 40 年には施設数が約 1 万 1,000 箇所、入所児童数が約 83 万人、昭和 50 年には施設数が約 1 万 8,000 箇所、入所児童数が約 163 万人に及んだ。この 10 年間で施設数は約 7,000 箇所、入所児童数は約 80 万人増加した。

しかし、石油ショックを境に低成長の時代に移行し、昭和 50 年代になると、福祉の見直し等の議論や取組が行われるようになった。出生数の減少ともあいまって、保育所の入所児童数は昭和 55 年に約 200 万人に近づきピークに達した後、減少に転じた。

(3) 平成以降

保育所利用児童数は昭和 55 年から減少傾向にあったが、平成 2 年に、前年の合計特殊出生率がひのえうまの年を下回った「1.57 ショック」を契機に、政府は少子化を問題とし

⁶ 認可外保育施設には、事業所内保育施設、ベビーホテル、東京都の認証保育所や横浜市の横浜保育室のように自治体の認定を受けた保育施設などがある。一般的に自治体の認定は、認可保育所よりも緩やかな基準で行われている。

て認識し、仕事と子育ての両立支援など子どもを産み育てやすい環境づくりに向けての対策の検討を始め、保育所整備が少子化対策としても行われるようになった。保育所利用児童数は平成7年から上昇傾向に転じ、再び、保育需要の増大によって待機児童の解消が課題となった。

平成7年から、政府は、エンゼルプランに基づいて緊急保育対策等5か年事業を開始し、全国調査による待機児童数の公表も始まった。平成10年の厚生白書においては、「3歳児神話⁷には、少なくとも合理的根拠は認められない」と明記され、少子高齢化を背景に女性の労働力を活用する必要が出てきたことや、女性の登用に伴う多様な発想や働き方に対する社会の側の期待などを背景に、保育所は育児と仕事の両立に重点を置き、乳児保育や延長保育を含む多様な保育が提供されるようになった。

待機児童解消の取組は、平成13年に待機児童ゼロ作戦、平成16年に子ども・子育て応援プラン、平成20年に新待機児童ゼロ作戦、平成22年に待機児童解消先取りプロジェクトなど次々に発表されたが、待機児童の解消には至らなかった⁸。保育所の整備状況を見ると、平成13年の施設数は2万2,214箇所、利用児童数は182万8,225人であったが、その後、施設数、利用児童数ともに毎年増加し、平成25年の施設数は2万4,038箇所、利用児童数は221万9,581人となっている。保育所の新設以外に、定員の弾力化⁹による既存保育所の入所児童数の拡大や認可外保育施設の活用などにより待機児童対策が行われてきたが、保育需要の伸びに保育所の整備が追いつかない状況が続いている。なお、本年4月には待機児童解消加速化プランが発表され、平成25・26年度で約20万人分、平成29年度末までに、潜在的なニーズも含め約40万人分の保育の受皿を確保し、待機児童の解消を目指すこととしている。

3. 我が国の保育の質を支える仕組み

(1) 児童福祉法に見る保育の質を支える仕組み

児童福祉法第24条において、市町村は、保育に欠ける児童の保護者から保育の申し込みがあったときは、保育所において保育しなければならないと定められており¹⁰、保育の実施義務は市町村に課されている。乳幼児の保育という地域住民の日常的なニーズの実現を図る保育所行政は市町村が担う事務であるが、国が保育の質を支える仕組みとして、これまでは、児童福祉法第45条において、厚生労働大臣が児童福祉施設の設備及び運営についての最低基準を定めなければならないと規定され、昭和23年から省令で全国一律に、「児

⁷ 子どもは3歳までは、常時家庭において母親の手で育てないと、子どものその後の成長に悪影響を及ぼすという考え方。

⁸ 平成25年4月1日時点の待機児童は2万2,741人である（厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」（平25.9.12））。やむを得ず認可外保育施設に入所している児童や、保育所不足から保護者が働くこと自体を諦めている場合などは待機児童に含まれておらず、潜在的待機児童は85万人に及ぶという試算もある。『朝日新聞』（平21.4.8）

⁹ 保育所に定められている入所定員について、保育士比率や面積等の最低基準を達成した上であれば、定員を超過して入所させることができるようにする措置。年度当初は15%まで、年度途中は25%までといった制限が設けられていた時期もあったが、現在は、こうした制限は設けられていない。

¹⁰ ただし、保育に対する需要の増大、児童の数の減少等やむを得ない事由があるときは、家庭的保育事業による保育を行うことその他の適切な保護をしなければならないとされている。

童福祉施設最低基準」が定められていた。

しかし、地方分権改革推進計画¹¹を踏まえ、平成24年4月1日に施行された「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」により児童福祉法が改正され、保育所の基準の設定が、都道府県の条例に委任されることとなった。これにより、省令である「児童福祉施設最低基準」は「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（以下「設備運営基準」という。）に名称が変更され、かつて全国一律の最低基準であった各基準は、省令に必ず適合させなければならない「従うべき基準」と地域の実情に応じて条例で異なる内容を定めることが許容される「参酌すべき基準」に区分された。

（２）児童福祉施設の設備及び運営に関する基準に見る保育の質を支える仕組み

設備運営基準は、保育所に関する事項として、設備、職員、保育時間、保育の内容、保護者との連絡、公正な選考、利用料などについて定めている。そのうち、都道府県が条例を定めるに当たり「従うべき基準」となっているのは、居室の面積基準¹²、人員の配置基準、人権に直結する運営基準等（保育の内容について厚生労働大臣が定める指針（保育所保育指針）、虐待等の防止、食事など）である。以下、設備運営基準のうち「従うべき基準」とされている事項を中心に、保育の質に関わる事項を取り上げる。

なお、設備運営基準においては、厚生労働大臣は、設備運営基準を常に向上させるように努めるものとする事、都道府県は、最低基準を常に向上させるように努めるものとする事、児童福祉施設は、最低基準を超えて、常に、その設備及び運営を向上させなければならないことが定められている¹³。

ア 居室の面積基準

設備運営基準の第32条においては、0歳児又は1歳児を入所させる保育所には、乳児室又はほふく室、医務室、調理室及び便所を設けることとされ、乳児室の面積は、1人につき1.65㎡以上、ほふく室の面積は、1人につき3.3㎡以上と定められている。また、2歳以上の幼児を入所させる保育所には、保育室又は遊戯室、屋外遊戯場（保育所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む）、調理室及び便所を設けることとされ、保育室又は遊技室の面積は、1人につき1.98㎡以上と定められている。

この居室の面積基準は、基準が制定された昭和23年当時と変化がない。一方、基準制定時と比べて国民生活は大きく改善し、保育時間は長時間化していることから、基準見直しの必要性についての議論もある。平成21年に全国社会福祉協議会が行った研究事業¹⁴においては、日本の保育所の面積基準は諸外国と比べて低い水準にあり、観察調査

¹¹ 平成21年12月15日閣議決定。平成21年10月に地方分権改革推進委員会が行った、国の法令による義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大などを柱とした第3次勧告を尊重し、地方自治体から要望のあった事項を中心に、必要な法制上その他の措置を講ずるものとされた。

¹² 待機児童の多い一部の地域は、設備運営基準を「標準」とみなし、時限的に地域の実情に応じた内容を定めることが許容された。

¹³ それぞれ、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準第1条3項、第3条2項、第4条1項

¹⁴ 社会福祉法人全国社会福祉協議会「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」（平21.3）

などから得られた必要な面積基準は、2歳未満の乳幼児で4.11㎡以上、2歳以上の幼児で2.43㎡以上であると指摘されている。

現行の面積基準を狭いとする意見がある一方で、待機児童解消のためには面積基準の緩和が必要とされ、待機児童の多い一部の地域は、平成26年度末までの特例措置として、国の基準を下回る基準を条例で策定することができる¹⁵。しかし、諸外国と比較して基準が低いことや基準が適用されない認可外保育施設での死亡事故の割合が高いこと¹⁶などから、基準緩和を懸念する声もある。

イ 人員の配置基準

設備運営基準の第33条においては、保育所には、保育士、嘱託医及び調理員を置かなければならないとされ¹⁷、保育士の数は、0歳児おおむね3人につき1人以上、1・2歳児おおむね6人につき1人以上、3歳児おおむね20人につき1人以上、4歳以上の幼児おおむね30人につき1人以上と定められている。

保育士配置基準は、基準制定当初の昭和23年には、0・1歳児おおむね10人につき1人、2歳以上の幼児おおむね30人につき1人とされていたが、徐々に改善され、昭和44年度には現行の水準となった¹⁸。基準制定当初と比較して、3歳未満の乳幼児への職員配置基準は改善されたが、3歳以上の幼児に対する保育士配置基準に大きな変化はなく、諸外国と比較すると配置基準が手薄となっている。

また、全国社会福祉協議会が行った研究事業によると、諸外国では「3歳未満児については最大6名、3歳以上児については最大13名」等といったグループ規模の規定が見られたが、我が国はグループ規模の規定がない。グループ規模の増大は、乳幼児の集中度の低下や保育者の疲労の増加につながるとされる。

ウ 保育所保育指針

設備運営基準の第35条においては、保育の内容については、厚生労働大臣が定める指針に従うとしている。そのため、大臣告示として「保育所保育指針」が定められ、保育所の役割や社会的責任、保育のねらいや内容、保育の計画や評価などの大枠が規定されている。保育所保育指針は、昭和40年に厚生省局長通知として制定され、以降2度の改訂を経た後、平成20年の3度目の改訂で厚生労働大臣による告示となり、規範性を有する基準としての性格が明確になった。

平成20年の改訂では、保育の質の向上に努めることが強調されるようになり、「保育の計画及び評価」、「職員の資質向上」の項目において保育の質が取り上げられている。

¹⁵ 東京都、埼玉県、大阪市など一部の地方自治体で面積基準を緩和する条例が制定されている。しかし、平成25年3月21日の規制改革会議に厚生労働省が提出した資料によると、実際に緩和した面積を適用している市町村は確認されていない。

¹⁶ 厚生労働省が公表した「保育施設における事故報告集計」（平25.1.18）によると、平成24年中に報告のあった保育施設における死亡事故の数は、保育所が6件、認可外保育施設が12件であった。保育所の入所者数が217万6,802人（平24.4.1時点）であるのに対して、認可外保育施設の入所者数が18万4,959人（平24.3.31時点）であることから考えると、認可外保育施設での死亡事故発生の割合が高い。

¹⁷ 調理員については、調理業務の全部を委託する施設は置かないことができる。

¹⁸ 0歳児については、運営費（措置費）上の配置基準。0歳児の配置基準が現行水準となったのは平成10年度である。

この背景には、保育所において、保育ニーズの多様化に対応するため、様々な特別保育が実施されるとともに、家庭や地域の養育機能の低下により、子どもの保育だけでなく、保護者への支援や地域における子育て支援が求められるようになったことがある。

保育所保育指針において、保育所は子どもの発達の基本的な考え方や保育の内容等の理解に基づき、計画性のある保育を実践することが必要であり、計画、評価、改善という一連の保育の過程を通して保育が行われることにより、保育の質の向上が図られることが重要であるとしている。保育士等の自己評価に当たっては、子どもの育ちを捉える視点と自らの保育を捉える視点から、自らの保育実践の振り返りや職員相互の話し合いを行うことが重視されており、保育所に対しては、保育の内容の自己評価及びその公表が努力義務として挙げられている。

また、保育の質の向上を図るには職員一人一人の資質向上が基本であるとし、保育所職員としての職務及び責任の理解と自覚を基盤に、保育実践や研修などを通じて、保育の専門性、職員の協同性を高めることが示されている。さらに、施設長の責務として、研修の体系的、計画的な実施など必要な環境の確保に努めることが求められている。

エ 保育時間

保育時間については、地方自治体は地域の実情に応じて、異なる内容を条例に定めることが許容される「参酌すべき基準」である。設備運営基準の第 34 条においては、保育所における保育時間は、1 日につき 8 時間を原則とし、その地方における乳幼児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定めるとされている。

実際の保育時間をみると、常勤の父及び母で保育所の利用時間が 8 時間未満の者は 13.7%にとどまり、利用時間で最も多かったのは 10～11 時間 (27.3%) であり、次いで 9～10 時間 (26.2%)、8～9 時間 (20.4%) と続き、11 時間以上も 11.9%に及んでいる¹⁹。

保育所の開所時間をみると、平日の平均で 11.6 時間となっている²⁰。配置基準上の保育士については、従来子どもを長時間にわたって保育できる常勤保育士をもって充てることがとされていたが、保育士の労働時間よりも子どもの在所時間の方が長くなり、利用者の保育需要が多様化する中、平成 10 年より最低基準の 2 割を限度として短時間勤務 (1 日 6 時間未満又は月 20 日未満勤務) の保育士を充てて差し支えないとされた²¹。さらに、平成 14 年には、保育士が多様な勤務形態に係る需要に柔軟に対応できるよう、常勤の保育士が各組や各グループに 1 名以上配属されていることなどの条件を満たせば、短時間保育士を充てても差し支えないものとされ、短時間保育士を 2 割までに制限する規制をなくしている²²。

¹⁹ 厚生労働省「平成 21 年地域児童福祉事業等調査」(平 24. 7. 31)

²⁰ 全国社会福祉協議会 全国保育協議会「全国の保育所実態調査報告書 2011」(平 24. 9)

²¹ 厚生省児童家庭局長通知「保育所における短時間勤務の保育士の導入について」(平 10. 2. 18)

²² 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「「保育所における短時間勤務の保育士の導入について」の一部改正について」(平 14. 5. 21)

以上は、いわゆる認可保育所の保育の質を支える仕組みである。認可外保育施設については、厚生労働省の推計によると、認可保育所の基準以上の保育環境を備えている施設も少なくない一方で²³、乳児室の面積について2割弱、保育室の面積について1割強の施設は、認可外保育施設指導監督基準の乳幼児1人当たり1.65㎡をも下回り、4分の1の施設は保育士比率が50%に満たないなど、施設による差が非常に大きくなっている。

4. 保育の質が子どもの発達に及ぼす影響 — 諸外国の研究から —

(1) 保育の質の研究

今後、我が国において維持・向上させるべき保育の質を考える上では、上述のような保育の質を支える仕組みのそれぞれが、長期的に見た子どもの成長にどのような影響を与えているかという点が重要である。しかし、我が国では保育の質が与える影響についての科学的・実証的・継続的な研究がほとんどなされていない。そのため、以下、諸外国で行われた保育の質が与える影響についての主な研究の概要を紹介する。

保育の質の研究が取り込まれ始めたのは1970～80年代頃であり、当初は、社会経済的に恵まれない子どもや特別な支援ニーズを持つ子どもに対する支援として保育の質向上の重要性が議論されてきた。1990年代になると、全ての子どもの発達にとって良い影響を及ぼす幼児教育や保育はどのようなものかが実証的に問われ始め、質の効果の議論が活性化してきた。

特に、アメリカにおいて、乳幼児期への投資から得られる社会、経済、労働市場における収益に関する分析が盛んに行われている。良質な保育や教育を受けて学習の基盤がうまく築かれると、その後の学業成績に向上が見られるだけでなく、生産性と税収の増大、福祉関係費の節約などに資することが明らかになり、近年は、国際的に、乳幼児期への投資が国の投資効率からも重要であると考えられるようになっている。

(2) ペリー就学前教育

ペリー就学前教育とは、1962～1967年にアフリカ系アメリカ人で家計水準の低い家庭の3～4歳児123名を対象として実施された長期の追跡研究である。この研究では、同じような困難な境遇にある子どもたちについて、家庭養育のみのグループと2年間の「質の高い就学前教育プログラム」に参加したグループに分け、その後の発育・成長プロセスにどのような影響があったかを40歳時点まで追跡調査している。就学前教育プログラムに参加したグループは2年間にわたって、午前中の学校での教育と、午後からの教師の家庭訪問を含む介入実験を受けた。保育者は初等教育、幼児教育等の教員免許保持者であり、保育者1人に対して子どもは6人程度であった。

40歳時点まで追跡調査した結果、就学前教育プログラムに参加したグループは、そうでないグループと比較して、高校卒業の比率、年収2万ドル以上の者の比率、持家率などが

²³ 「社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告参考資料集」(平21.2)によると、認可外保育施設のうち、乳児室の面積では5割強、保育室の面積では6割強が認可基準以上であり、保育従事者に占める保育士の割合が100%の施設も2割強あった。

高く、婚外子を持つ比率、福祉受給率、5回以上逮捕歴のある者などの比率が低かった。この研究は、乳幼児期への投資が子どもの健やかな発達を招き、より高い学歴水準、経済的水準に到達させることを明らかにした。政府として受け取る利益は、生涯所得増による税収増、福祉関係費の節約、治安・裁判費用の節約など、保育に要した費用の6～7倍にも当たるとも言われる。

ノーベル経済学賞の受賞者であるヘックマンは、このペリー就学前教育を題材に、乳幼児期を人的資本へのまたとない投資機会であると考えた。乳幼児期の基礎ステージに投資することは、次のステージへの生産性を高め、それが繰り返されるのであり、就学前教育は、学校教育や職業訓練と比べ最も収益率が高いとしている。

(3) アメリカ国立小児保健人間発達研究所の長期追跡研究

1990年代に入ると、母親の就労の増加により、経済的に恵まれない子どもに限らず、全ての子どもについて保育がどのような影響を与えるかに関心が払われるようになった。アメリカ国立小児保健・人間発達研究所においては、1991年から子どもの発達について調査を開始し、1000人を超える子どもたちについて、0歳時点から少なくとも思春期中期まで長期追跡研究を行うこととしている。研究の目的は、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、どのような影響を及ぼすかを検討することである。

出生から4歳半までの研究結果は、家庭の特徴が及ぼすほど強い関係性ではないが、保育の質、保育時間、保育施設といった保育の特徴の違いが、子どもの発達にある程度の影響をもつことが分かった。アメリカ小児科学会とアメリカ公衆衛生協会によって推奨されている保育ガイドラインの基準²⁴を満たしている保育施設に預けられていた子どもは、基準を満たしていない施設に預けられていた子どもよりも、3歳時点での就学への準備状態や言語理解力に幾らか優れており、問題行動も少なめであった。また、保育者が子どもの行動に対して感受性豊かである、子どもの興味とやる気を励ます接し方をしている、子どもと頻繁にかかわっているとといった「ポジティブな養育」が多いほど、保育の質はより高いものであると示された。保育者1人当たりの受け持つ子どもの人数が少ないとき、保育者の専門教育の程度が高く教育歴が長いときほど、ポジティブな養育が多くなされた。保育時間については、1週間当たりの保育時間が長いときに問題行動を示す可能性が高くなったが、特別な注意を必要とするほどの問題行動や精神病理とは関係がなかった。

(4) OECD報告書

1998年に、OECD教育委員会は、乳幼児期の教育とケア政策に関する調査を開始した。乳幼児への教育とケアの提供は、女性の労働市場への参加を保障する上で必要だと考えら

²⁴ アメリカ小児科学会とアメリカ公衆衛生学会によって推奨されている保育ガイドラインの基準は、6か月から1歳半までの子どもについては、保育者1人につき子ども3人、1グループの規模は6人まで、1歳半から2歳までの子どもについては、保育者1人につき子ども4人、1グループの規模は8人まで、2歳から3歳までの子どもについては、保育者1人につき子ども7人、1グループの規模は14人までである。また、保育者は、高卒以上で、その後何らかの専門的教育を受けた者である。

れていたが、次第に、乳幼児期の発達が人間の学習と発達の基礎形成段階であるとみなされるようになってきた。調査の報告書は、2001年、2006年及び2012年に刊行されている。

2012年の報告書においては、質の問題に焦点を当て、幼児教育と保育は、様々な便益を子ども、親、社会全体にもたらすが、こうした便益は「質」次第であり、質に注意を払わずにサービスを拡大しても、子どもにも、社会の長期的な生産性という便益にとっても良い結果はもたらさないとしている。その上で、幼児教育・保育の質を高めるための効果的な政策手段として、「質に関する目標と規制の設定」、「カリキュラムと基準の設計・実施」、「資格、訓練、労働条件の改善」、「家族と地域社会の関与」、「データ収集、調査研究、モニタリングの推進」の5点が挙げられている²⁵。

5. 今後の課題

待機児童問題は早急に対応すべき課題であり、待機児童の速やかな解消のために、株式会社など多様な主体が保育所の運営に参入し、新たに多くの保育士が保育の現場で働くことが求められていくだろう。今後、誰もが希望する保育を受けられるよう、保育の量的な拡充や多様なサービスの充実を図る中でも、保育の質を維持し、さらには向上させることが望まれている。

諸外国の研究結果によると、子どもと保育者の人数比率やグループ規模、保育者の専門性は、子どもの健やかな発達と密接に関わっており、保育の質を構成する重要な要素と言える。我が国の課題としては、設備運営基準において3歳以上の幼児に対する保育士の人数比率が小さい点、グループ規模に関する規定がない点がある。また、我が国の保育者の専門性については、保育に従事する者は保育士資格を必要とされていることが質を確保する上で重要な役割を果たしている。現在問題となっている保育士不足²⁶への対応としては、保育の質の維持・向上という観点からすると、保育士以外でも保育者として働けるようにするという規制緩和よりも、労働条件や待遇の改善により人材の流出を防いで人材を確保する必要がある²⁷。

さらに、子どもの健やかな育ちに必要な保育の質の水準とは何かを明確にするためには、保育の質についての長期にわたる体系だった研究が重要である。諸外国の研究結果から得られる知見は多いが、国によって文化的・社会的背景が異なるため、保育において重んじられている事柄や保育時間等、様々な違いがあり、我が国においても実証的な調査・研究が必要であろう。

今後、産業構造の変化や人口減少を背景に、女性が出産後も継続して働くことがより求

²⁵ OECD東京センター「子どもの学習と発達の向上には品質基準が不可欠」(平24.1.24)

²⁶ 株式会社ポピンズ「保育士の再就職支援に関する報告書」(平23.12)(厚生労働省委託事業)によると、4分の3の自治体で保育士不足が発生していた。また、同調査では、保育士の資格を持ちながら保育士として働いていない潜在保育士は約57万人いるが、潜在保育士の就労希望時間帯は日中の短時間の割合が高く、一方、保育所では常勤及び早朝や夕方以降に働ける人材を必要としており、ずれが生じていることが指摘された。

²⁷ 保育士の平均勤続年数は7.8年、平均月収は21万4,200円、平均の月の労働時間は173時間であった。なお、全職種平均は、勤続年数11.8年、月収32万5,600円、月の労働時間178時間となっている(厚生労働省「平成24年賃金構造基本統計調査」)。

められるようになり、保育を必要とする子どもの割合は増えていくことが考えられる。将来の日本社会を支える子どもたちのため、保育の量の拡大とともに、質の維持・向上が求められている。

【参考文献】

- 橋本宏子『戦後保育所づくり運動史』（ひとなる書房 平成18年7月）
大宮勇雄『保育の質を高める』（ひとなる書房 平成18年8月）
小原美紀、大竹文雄「子どもの教育成果の決定要因」『日本労働研究雑誌』No. 588（平成21年7月）
日本子ども学会編『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』（赤ちゃんとママ社 平成21年9月）
伊藤周平『保育制度改革と児童福祉法のゆくえ』（かもがわ出版 平成22年4月）
網野武博、迫田圭子編『四訂 保育所運営マニュアル』（中央法規出版 平成23年3月）
OECD編『OECD保育白書 人生の始まりこそ力強く：乳幼児期の教育とケア（ECEC）の国際比較』（明石書店 平成23年3月）
全国社会福祉協議会『保育の評価のすすめ』（全国社会福祉協議会 平成23年10月）
基礎問題プロジェクト編『格差センシティブな人間発達科学の創成』（お茶の水女子大学グローバルCEO事務局 平成24年2月）
秋田喜代美、佐川早季子「保育の質に関する縦断研究の展望」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第51巻（平成24年3月）
全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書』2012年版（ちいさいなかま社 平成24年8月）
池本美香「保育の質を保障していくために」『都市問題』2012年12月号

（いなげ ふみえ）