

「新システム」についての意見

保育園を考える親の会

代表 普光院重紀

1 待機児童の深刻な状況

・面積基準の緩和などの小手先の対策ではなく、**子どもにとって望ましい環境をふやす**対策が必要。

＊保育の質についてのナショナルミニマムは必要。子どもの発達保障は、子どもの権利条約締約国の責任であり、また「国益」でもある（保育の質と子どもの発達についての諸研究・子どもの権利条約：普光院資料 A 参照）

＊認証保育所等で、園庭のない「ビルの中の保育」が急増している。活発に動いて心身が育つ時期の発達への影響を配慮し、よりよい環境を提供していく大人の努力が必要。（「待機児童対策に関する調査報告と提言」参照）

・そのためには**財源の確保**を。

＊市区町村の担当部署も、「保育の財源」を求めている。（「待機児童対策に関する調査報告と提言」参照）

＊公立保育所の一般財源化の影響を検証する必要（保育予算の確保困難、保育材料費・人件費等のコストの削減、保育士の非正規雇用化が進んだ）。地方財政窮迫の時代、**保育所運営費の一般財源化は、待機児童対策にもマイナスの影響**を及ぼす。

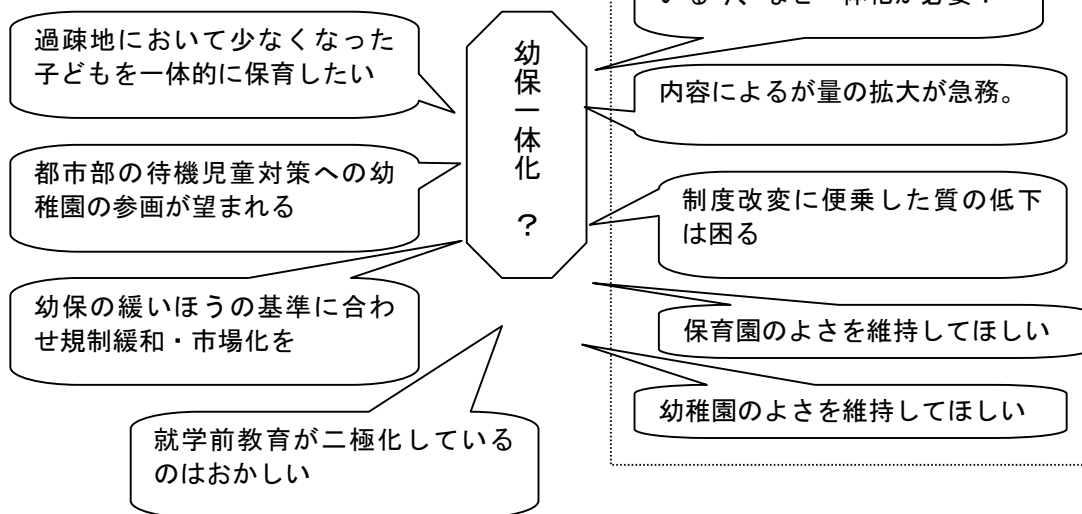
＊「子ども手当」の財源の一部でも、待機児童対策にという意見も少なくない。

2 幼保一体化についての問題意識

・認定こども園制度は、「一体化」といいながら、子どもの環境を地方政府の数だけ「多元化」させ、幼保の違いよりも深刻な「格差」を許容している。

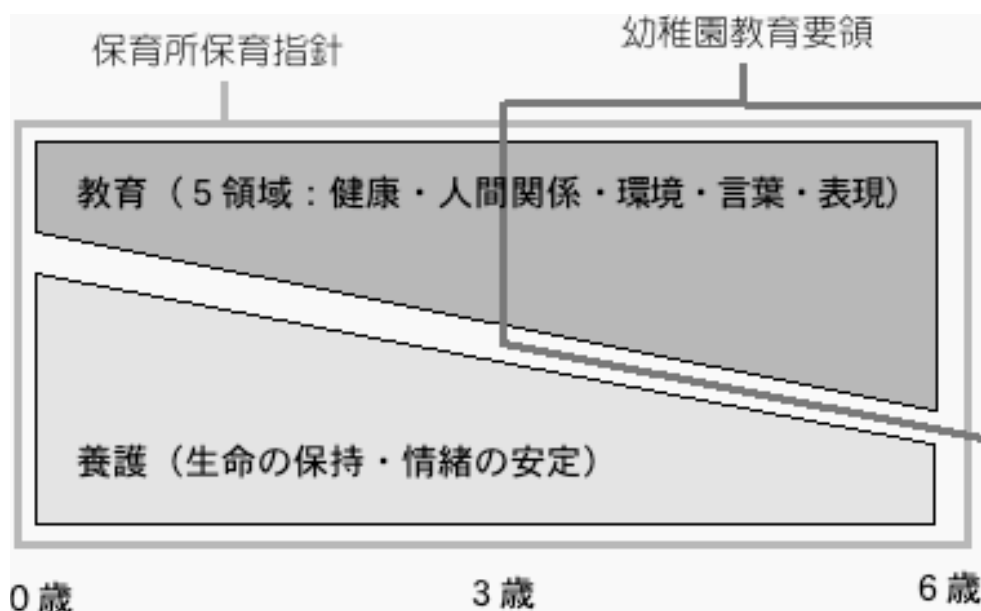
＊ 認定こども園・地方裁量型の中には、自治体が認定しただけで、運営費の補助等をまったく受けていない施設がある。認定こども園という看板だけで、質を担保するしくみが何もない。認定こども園の看板は、国民に何を保障しているのか。なんのための「制度」なのか。

< 幼保一体化をめぐる多様な主張 >



★さまざまな子どもの状況に対して、それぞれに合った支援を提供するという「子どもの平等」の視点が必要。(総合施設についての保護者の意見：普光院資料B参照)

3 カリキュラム上の保育所と幼稚園

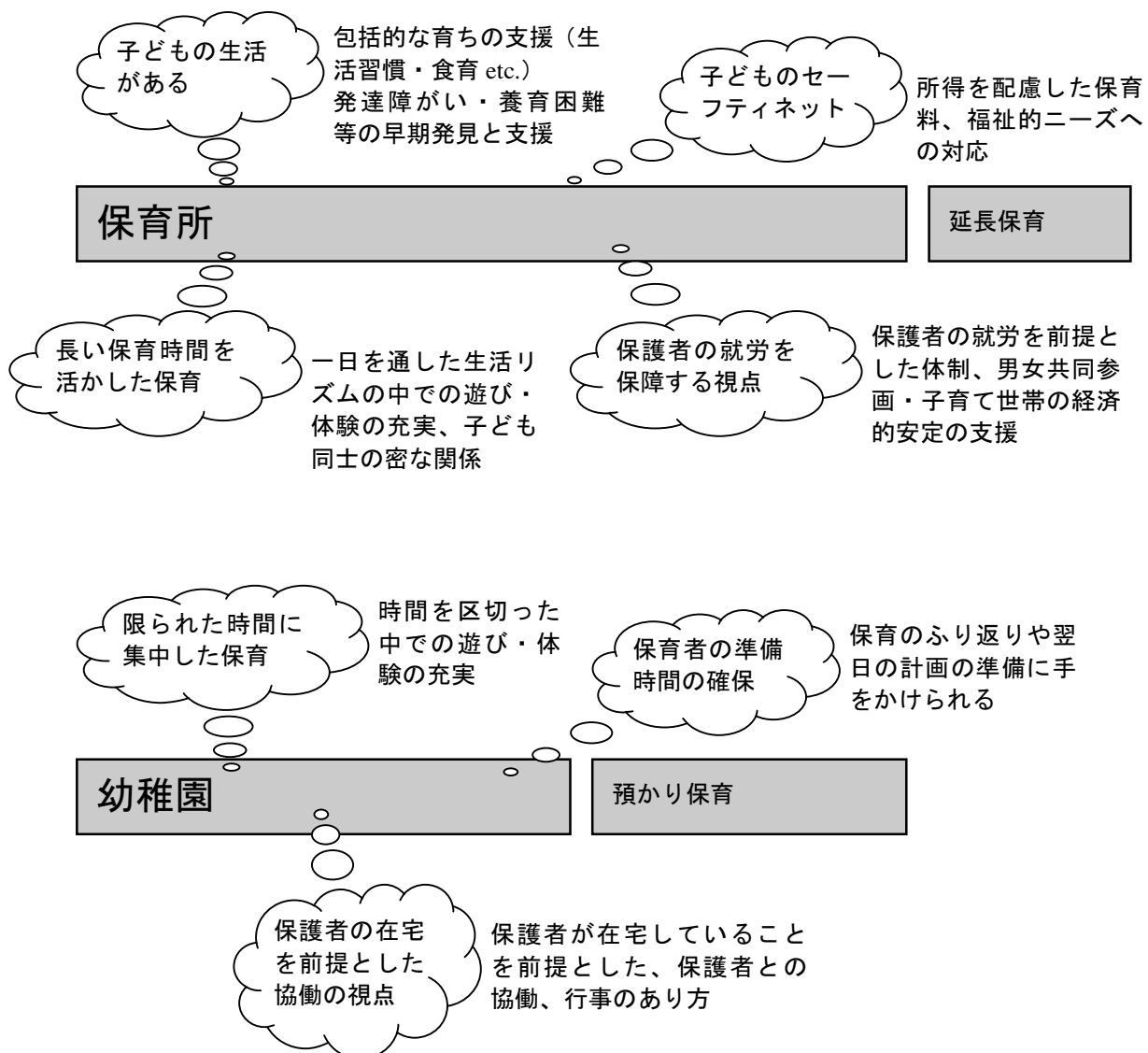


・養護：一日の大半を保育園で生活する子どもたちには、養護の概念が必須。また、2歳までの保育は非常にデリケート。心の絆をつくるかかわり（言葉がけやスキン

シップ) を重視した保育によりホスピタリズムが回避される (普光院資料A)。

・乳児の教育：乳児であっても、工夫された環境のもとでの遊びや保育者とのかわりによって発達が促進されている。

3 異なるニーズに対応し、異なる役割を担ってきた幼と保



< 保育所の姿・役割 >

・ **子どもの生活がある** 保育園には、食事・排泄・睡眠などの生活があり、子どもの育ちを包括的にサポートしている。トイレトレーニングからお箸の使い方まで、生活習慣が身につくこと、食育などに対する保護者の評価は高い (核家族で、きょうだいが少ない家庭では、

生活習慣などの動機づけが困難になりがち)。また生活をまるごと見る保育所では、**発達障害や養育困難の早期発見**、さまざまな家庭の事情に対して、**包括的な支援**が可能。

- ・ **長い保育時間を活かした保育** 保育時間が長いため、一日を通した視点から保育が組み立てられており、園外保育に出かけるなど時間をかけた活動や体験、子ども同士の「遊びこみ」や密な関係が成立する。
- ・ **保護者の就労を保障する視点** 親が働いていることを前提としているため、保護者の負担を軽減し、**両立を助ける視点**をもつ。行事は土曜実施がふえ、保育時間は保護者の就労実態に合わせて年々延びている。**男女共同参画、労働力確保、子育て世帯の経済的安定のために不可欠なインフラ**。
- ・ **子どものセーフティネットとして** 保育料の応能負担は、家庭の経済状況によって利用を制限されないように、**子どもの平等**を図ったしくみ。障がい児保育、ひとり親家庭の支援、養育困難家庭の支援等、幅広い**子どものセーフティネット**としての役割を担う。

<幼稚園の姿・役割>

- ・ **限られた時間に集中した保育** 短い保育時間（教育時間4時間）の中で遊び・活動の環境をこまやかに工夫する保育が組み立てられている。
- ・ **保育者の準備時間の確保** 午後に、保育者が保育のふり返りや翌日の計画の準備をする時間が確保されている。
- ・ **保護者の在宅を前提とした協働の視点** 保護者が在宅し子育てに専念していることを前提として、**保護者との協働**が考えられている。保護者もそのための時間を有している。行事の手法や日時なども保育所と異なる。

*実際には、公立・私立、地域、園ごとに保育内容は異なるが、上記は、保育所・幼稚園で質の高い保育を実践していると思われる園のようす、指針や要領で求められている役割、保護者の感想などを総合してまとめた。

4 就学前教育に求められていること

土台が育つ時期の教育（学校教育のミニ版ではない）

体：身体の成長、基本的運動機能の発達（7ページのコラム参照）

心：感性、認識力、自己表現力、社会性（思いやり、コミュニケーション能力、自己抑制力、役割意識、参画意欲）、自己肯定感

*一人ひとりが（違いも含め）大切にされることで育つ

*夢中で遊ぶことで育つ（子どもが主体的・意欲的に活動することで教育効果

は最大になる)

＊子ども同士がかかわることで育つ（けんかも含め）。**子どもの集団を活かした就学前教育を**

5 幼保一体化になるとしたら

1) 保育所・幼稚園それぞれのよさを失わせないしくみ

性急な完全一体化は事業者・子ども・保護者に苦痛になる恐れ。場合によっては、施設の機能低下を招く。

2) 保育所も幼稚園も質が向上できるしくみ

保育所・幼稚園ともに保育者配置の改善、集団の適正規模化が必要（人員配置に関する先進諸国の基準：普光院資料A参照）。

幼稚園が就労支援（3歳未満児保育や長時間保育）を手がける場合は、少なくとも現行の保育所の体制を整えて、質を確保できるしくみに。

3) 子どものセーフティネット・子育て支援の機能を地域に確保 子ども家庭福祉

子どものセーフティネットとして、福祉ニーズに対応する保育所機能は、地域にくまなく存在する必要がある。（保育所が児童福祉施設でなくなるのは社会の損失）。

在宅子育て支援機能（ひろば事業、一時預かり、ほか）は、幼保の取り組みを支援していく必要があるが、その他の多様な担い手も支える必要がある。

4) 公的「就学前教育」では子どもの平等を確保（政策を有効にするために）教育

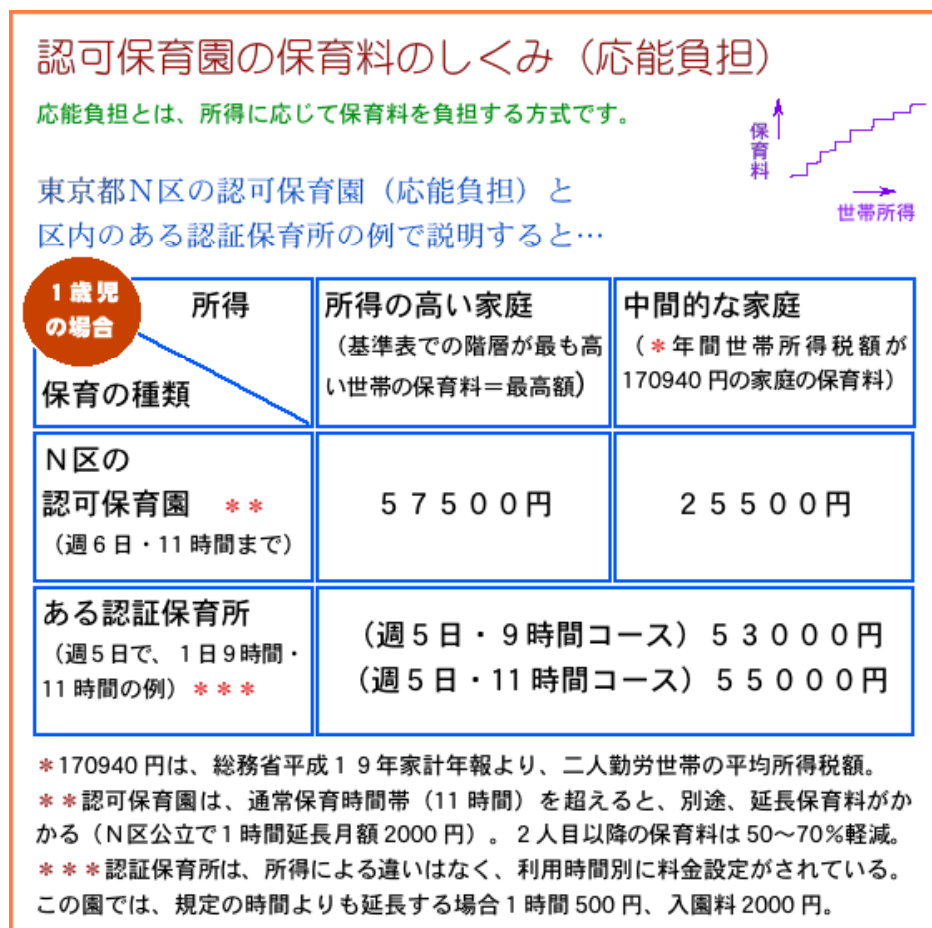
「習いごと保育」（英語、硬筆、体育など）をオプションカリキュラムとして別途「月謝」を徴収して行う園があるが、公が費用負担して保障する就学前教育なのだから、子どもの平等、保護者負担増の防止の観点、また、保育所保育指針・幼稚園教育要領の観点（子どもの主体的な遊び重視）からも、保育のあり方を問い直していく必要があるのではないか。（このような民間の付加サービスの過剰は、保護者に「購入しなければならない」という強迫観念を与え、従来はかからなかった費用を発生させ、子ども手当などの現金給付も吸い取られる）

5 少子化対策特別部会の「新しいしくみ」案について

・直接契約下で、低い質、トラブルなどが「民民の問題」になってしまわないしくみに。市町村の責任を明確に（量・質への責任、指導監督の強化）。

・細かい区切りの時間単位・日数単位の保育は、「保育の切り売り」になり、保育所の「包括的子ども家庭支援」や「子ども集団を活かした教育」の機能を損ねる。また、集団の変動が大きいことが子どもの情緒の安定を損ねないように配慮が必要。

・保育料が応能負担ではなくなり、認証保育所なみの額になると、低所得層を援助しても、中間所得層が利用できない（「保育に欠ける」要件をはずすのであれば、むしろ「子ども手当」の財源で、全体の保育料を安くおさえるほうが望まれるかもしれない）。（下図は保護者向け解説。保育園を考える親の会機関紙「つつしん 133」より抜粋）



※（参考）認証A型平均保育料：1歳児・月220時間利用で63,100円（2004年）

・ 指定制は、結局のところ、都市部の「**ビル保育**」の**激増**につながるのではないかと（小さい初期投資、集客力のある立地）。ビル内などで戸外遊びの確保が困難な立地の施設は、認可にあたって乳児専用施設とすることも検討すべき。一方で、**園庭を備えた長時間保育をふやす**など、チルドレンファーストの計画が望まれる。

・ 営利は制限する。**株主の利益が子どもの利益よりも優先されないしくみ**が必要。規制緩和による事業者のイコールフットィングではなく、基準確保による子どものイコールフットィングを。

・ 保育の質向上のため、**人件費確保のしくみ**を。（介護保険の轍を踏まない）

・ **徹底した情報開示**の必要（保育内容、施設面積その他の設備条件、職員体制・資格・雇用形態、別料金、会計報告等）

・ 現実問題として、現在のような待機児童の状況では、市町村が入所決定をするしくみははずすと、大混乱となり、保護者や保育所の負担が大きくなる。現状での直接契約化は難しいのではないかと。

拙著『保育園のちから』p72（PHP 研究所）

ちなみに、運動神経の基礎ができるのは、生まれてから8歳あるいは10歳くらいまでの間だと言われます。ここでいう運動神経というのは、走ったり、飛んだり、転がったり、投げたりといった基本動作を行うプログラムのことで、個別の競技の技術や筋力などはもっと後からでも鍛えられます。

基本動作のプログラムの獲得は、生まれたばかりのときから始まります。赤ちゃんは、不器用に手足をばたばたさせたりしますが、そうやって自分の体の動きを感じ、そのパターンを脳が記憶し、やがて自分の意志で自由に手足を動かせるようになっていきます。歩く、走る、跳ぶ、手先をつかうなどの基本動作は、2歳ごろにおおむねできるようになりますが、その後も、より細やかにすべらかに動かせるように発達していきます。これも、子どもが活発に戸外遊びをしたり、手先を動かす遊びをしたりするときに、脳からの指令と筋肉からの感覚が繰り返し行き来し、脳と体の回路が完成されていくことによって進みます。

今、子どもたちには、体を思いっきり動かす場や機会が少なくなっています。集合住宅では、跳んだり跳ねたりすることは許されませんし、外で子どもたちが集団で遊ぶ姿は、本当に少なくなりました。これは、テレビ・ビデオ・ゲームによる遊びの個別化が進んでいることも原因だと言われています。小学校入学後は、放課後遊びの充実が求められるところですが、残念ながら、遊びの個別化だけではなく、塾や習い事にとられる時間も多くなっているようです。

こんな時代だからこそ、保育園や幼稚園は、意図的に、子どもたちの遊びが豊かになるよう、運動が活発になるよう、環境づくりに腐心しなくてはならないと思います。

保育の質と子どもの発達についての研究

1945年 R・スピッツ「ホスピタリズム」：乳児院で2年目までに4割が死亡、生存の子どもも心身の遅れが目立った（1人の看護師が9人の子どもを見ていた）

1951年 J・ボウルビー「母性的養育の喪失」WHOの委託研究：施設の子どもの心身の発達の遅れは、愛情のこもった養育により養育者と情緒的な絆を形成できなかったためと報告。（母性的養育を行うのは母親でなくてもよい）

→これらの研究をふまえ、厚生省（当時）は、1960年代に、最低基準を0-1才児10対1から6対1に、0才児については3対1に改善（補助金ベース）。

保育の質と子どもの発達についての研究

1995年 ハイスコープ・ペリープリスクール調査：貧困層の子どもたちを、幼児期により保育を受けたか受けなかったかでグループ分けし、27歳時点で追跡調査した結果、学歴、その後の所得、犯罪率などに有意な差が見られた。

2006年 アメリカの国立小児保健・人間発達研究所（NICHD）の長期追跡調査「保育の質と子どもの発達」発表：3才未満児について、保育者の配置人数、グループの大きさ、保育者の専門教育の有無などについての保育ガイドラインを満たしているかどうかによって、就学レディネス（就学への準備状態）や言語理解能力、問題行動の少なさなどの差が見られた。

→OECDのStarting Strong IIなど、幼児期の教育投資は、社会にとっての収益率が高いと報告。幼児期の教育・保育に力を入れる先進国が増加。



子どもの権利条約(1)

■ 第3条 〔子どもの最善の利益〕

- 3 締約国は、児童の養護又は保護のための施設、役務の提供及び設備が、特に安全及び健康の分野に関し並びにこれらの職員の数及び適格性並びに適正な監督に関し権限のある当局の設定した基準に適合することを確保する。



子どもの権利条約(2)

■ 第6条〔生命への権利、生存・発達の確保〕

- 2 締約国は、児童の生存及び発達を可能な最大限の範囲において確保する。

■ 第18条〔親の第1次的養育責任と国の援助〕

- 3 締約国は、父母が働いている児童が利用する資格を有する児童の養護のための役務の提供及び設備からその児童が便益を受ける権利を有することを確保するためのすべての適当な措置をとる。

* 筆者注：下線部を「保育所」と置き換えると読みやすい。



人員配置に関する先進諸国基準（『機能面に着目した 保育所の環境・空間に係る研究事業』報告）

- 日本は先進諸国と比較して職員の配置基準は低い（特に幼児について、日本は保育士の担当する子どもの数が格段に多い）。
- （3歳以上児の基準例）
イングランド：13対1
フランス：15対1
- クラスの規模を規定している国も多く、幼児の場合で十数名～二十数名まで。



参考『機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業』報告の結論



2009年3月『機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業』報告

- 先進諸国の面積基準を調査→日本の最低基準は**最低水準だった**。
- 全国の保育所の実態調査→乳児は最低基準よりもやや高いレベルで保育しているが、幼児はぎりぎりの広さでの保育になっていた。
- 現地での実測調査→最低限の生活（食事と午睡）に必要な最低面積を算出し、面積基準を、

0－1歳児 4.11平米、2歳以上児 2.43平米

とすべきとした。ただし、これには、遊びの面積は含まれていない。

＜乳幼児期は、自由に遊び、活動することで心身を成長させる時期＞

2005年1月31日発行「つうしん」掲載
保育園を考える親の会会員アンケート

総合施設について

■総合施設についての賛否は？

| | | |
|-------|-----|--------|
| 賛成 | 6 | 3.7% |
| 反対 | 29 | 17.9% |
| 内容による | 79 | 48.8% |
| わからない | 29 | 17.9% |
| 無回答 | 19 | 11.7% |
| 合計 | 162 | 100.0% |

■賛成・反対の理由は？ ＊複数回答

<賛成 6 (各1)>

受け入れ数増が急務である。
3歳以上は幼稚園の方が優れている。
保育園の手厚さがあるといい。
多様性ができていい。
複雑な仕組みにする必要はない。
時代の流れ
保育所、幼稚園のいずれにもはまらない家庭の受け入れ先ができる。
延長保育は経験 Кейケン を積んでから始めるべき。
総合施設にすべてを求めるのは反対。

<反対 29>

基準の緩い方に合わせるから (9)
行政の意図が不明確 (7)
財政難のための道具にされている (6)
多様な家庭状況に応じることが必要 (3)
子どもの育ちが軽視される (2)
幼稚園と保育園は職員の働き方が全く違う (2)
(以下 各1)
給食室、園庭との水準の維持

幼稚園化は困る

長時間保育には合わない制度

保育園に満足している

まったく違う子育て支援センターを考えるべき

質の高い施設ができるかどうか疑問

幼保間の反発を回避する意図が見える。

専業主婦で自分の都合で保育に預ける人が増える

どの利用者にも満足できない制度

利用者が安心・納得できる指針を再提示してほしい

責任の所在があやふやになる

今ある施設で機能分担をする

親同士がつきあいにくい

政治的妥協の規制緩和

保育園と幼稚園は機能が違う

<内容による 79>

保育園の質が維持されるかどうか不安 (11)

選択肢がふえるのはよい (6)

子どもたちにとって「安心」「安全」な場所であることがベース (7)

児童福祉費全般を削ろうとする動きには懸念がある (4)

どんな施設になるかイメージできない (3)

ニーズにマッチしたものであれば (3)

幼稚園の延命策 (2)

目的が不明確 (2)

問題が山積みになる (2)

地域による (2)

長時間保育には合わない (2)

運営面に対する不安 (2)

親にばかり都合がよいものでないこと (2)

チェックシステムの設置 (2)

地域に密着した施設 (2)

親子で学べる施設 (2)

多様な子どもの状況にきめ細かにフォローできるシステム (2)

子どもに保育園児、幼稚園児の2タイプがいる (2)

既存のもので質の良いものは残す (2)

(以下 各1)

一緒にすることによってさらに専業主婦との対立を

生じるのでは
専業主婦にも子育て支援が必要。
行政に都合のいい施設になるのでは
掲げている理想と現実との乖離が大きい
人員不足
保育園と幼稚園の差は大きい
保育園でも幼児教育は十分行われている
保育園の機能を確保した施設が基本
老人とのふれあい
保育園数の削減は困る
施設の有効利用
子どもの観点が抜けている
総論賛成、各論反対
両方の良い面が合わさったものであれば。
公立保育園の民営化の口実となる
無理矢理合体させる感じ
立場の弱い家庭に不利
幼稚園の拡充は望ましい
共働きには現在の保育園が必要
今までできなかった新しいサービスがあるなら
どんどん意見を出すべき
まだ判断できない

<わからない 29>

情報が少なく判断できない（3）
びんとこない（2）
（以下 各1）
総合施設が何か見えていない
施設が成り立たないのでは
背景がよくわからない
行政の真意がわからない
メリット、デメリットが不明確