

200801017A

厚生労働科学研究費補助金  
政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）

少子化社会における  
保育環境のあり方に関する総合的研究

(H19-政策一般-017)

平成20年度 総括研究報告書

主任研究者 民秋 言

平成21（2009）年 3月

# 目 次

## I. 総括研究報告書

I. 総括研究報告書 .....	5
I-2. 資料 .....	11

## II. 研究報告書

第1章 保育の人的環境と保育の質に関する資料及び文献考察 .....	53
第1節 児童福祉施設最低基準制定の変遷	
第2節 日本における研究動向	
第3節 諸外国に於ける動向	
第2章 保育上の職務内容 .....	97
第3章 人的環境に関する全国調査 .....	107
第1節 方法	
第2節 結果と考察	
第4章 観察研究による保育士業務の検討 .....	165
第1節 目的	
第2節 方法	
第3節 結果と考察	
第5章 総合考察 .....	209

## I . 総括研究報告書

## 少子化社会における保育環境のあり方に関する総合的研究

主任研究者 民秋 言 白梅学園大学 教授

### 研究要旨

本研究の目的は、保育環境の実態を明らかにするとともに、保育環境のあるべき姿について提言を行うことであった。保育環境には、施設や遊具などの物的環境、保育士や子どもなどの人的環境、さらには自然や社会の事象などがあるが、本研究では、物的環境と人的環境の2つに焦点を当て、そのあり方について(1)文献研究、(2)実態調査、(3)比較調査により明らかにし、(4)それらに基づいて保育環境に関する提言を行うことにした。平成19年度からの3か年の研究（予定・申請）であり、初年度（平成19年度）には物的環境、中でも保育室の広さに焦点を当てた。2年目である本年度（平成20年度）は、人的環境について検討した。文献研究からは、①諸外国には様々な人的配置の基準があること、②我が国の人的配置基準の歴史的背景が明らかになった。実態調査および比較調査からは、①保育士の業務内容が多岐にわたっており、同時進行的に複雑に生じてくること、②今より保育士の数が減った場合、子どもと保育士の行動にマイナスの影響が出ること、③業務によって必要な人的配置の基準が異なることが明らかになった。これらの結果には(1)人的配置基準を検討する最初のステップ、(2)業務内容のプロセス評価の足がかり、(3)業務内容に応じて養成・研修カリキュラムを構築する資料、(4)保育士のあらゆる業務に対するマニュアル作りための資料、(5)保育士の業務遂行にかかるチェックリスト作り、としての意義があると議論した。

### 分担研究者

西村 重稀	仁愛女子短期大学教授
高野 陽	東洋英和女学院大学教授
吉岡 眞知子	東大阪大学教授
成田 朋子	名古屋柳城短期大学教授
河野 利津子	比治山大学短期大学部教授
清水 益治	神戸女子大学准教授
佐藤 直之	京都女子大学短期大学部准教授
千葉 武夫	聖和大学短期大学部教授
森 俊之	仁愛大学准教授
川喜田昌代	玉城保育専門学校講師
鈴木 岩雄	名古屋芸術大学准教授
水上 彰子	富山福祉短期大学専任講師

### A. 研究目的

今日、保育ニーズが益々多様化してきているなかで、保育環境のあり方も変わってきている。低年齢児や障害児等の保育需要、また乳幼児の心身の健全な発達保障と生命の安全確保などの観点から、生活空間や遊具等の物的環境や人的環境のあり方が見直されてきている。このような社会的変化によって、

あるべき保育環境も変わってきている。保育環境に関する我が国の基準の中では、児童福祉施設最低基準が、最も法的拘束力をもつ。しかし、今日の保育ニーズの多様化は、この基準の検討を必要としてきている。

我が国における保育環境に関する研究は、昭和23（1948）年に文部省が「保育要領—幼児教育の手引き」を公表したことに始まる。昭和30～31年には、黒木、大須賀、牛島などにより厚生科学研究として一連の成果が発表された。近年（平成10年以降）も多くの研究が発表されている（宮原ら（1997）、高田（2003）など）。国外においても、保育環境の研究はさかんである。例えば、保育環境の基準（NAEYC等）、乳児保育の環境（ITERS等）、園内環境（略）、戸外の保育環境（略）、学習を促進する保育環境（略）、安全で衛生的な保育環境（略）等に関する研究がある。しかし、いずれの先行研究も、児童福祉施設最低基準の適切性を判断する科学的根拠には必ずしもならない。

そこで本研究では、我が国の認可保育所における保育環境の実態を明らかにした上で、そのあるべき姿を提言することを目的とした。保育環境は主に物

的環境及び人的環境より構成される。物的環境には施設、設備、教材などがある。人的環境には職員、親、子ども、地域の人たちなどがある。

2年次に当たる今年度は、人的環境、中でも保育士の数に焦点を当て、文献研究、実態調査及び比較調査を行った。

## B. 研究方法

**文献調査① 諸外国にみる様々な人的配置の基準** : OECDによる「Starting Strong II Early Childhood Education and Care」(2006)と、UNICEFによる「Innocenti Research Center Report Card 8」(2008)に基づいて、OECD加盟国25か国の保育制度、とりわけ保育者と子ども比率および1グループあたりの最大子ども数についての規定を調べ、検討した。

**文献調査② 我が国の人的配置基準の歴史的背景** : 児童福祉施設最低基準制定の変遷とこれに対する日本における研究動向を調べた。前者については、児童福祉施設最低基準制定の経緯、保育所に関する児童福祉最低基準の変遷、措置委託制度と児童福祉最低基準について、調査した。後者については、職員配置基準改善課題、保育士配置基準に関する研究、保育士配置基準と子どもの発達について調べた。

**実態調査および比較調査① 保育士の業務に関する実地・観察調査** : 3種類の実地観察調査を行った。第1の調査では、2つの府県にまたがる公立保育所4カ所、私立保育所2カ所で、様々な年齢クラスの保育士の業務内容を観察した。また、その保育所で聞き取り調査も実施し、業務内容のすべてをまとめるようにした。

第2の調査では、全国4地域の4つの保育所(公立保育所2カ所、私立保育所2カ所)に協力していただき、その1歳児クラスの保育場面における保育士の行動を観察した。その際、保育士1名に対して観察者1名が担当することで、直接観察を行った。また、あとから観察内容を詳細に確認できるように、保育場面全体が写るようにビデオカメラ1台で撮影した。観察にあたっては、12の観点にそって保育士の活動を5分ごとに記録した。記録にあたっては、ビデオカメラによる映像も参考にして、その保育士が何をしているか、その活動内容をできるだけ詳細に記述するようにした。

第3の調査では、加速度センサーを用いて一人の保育士の身体の動きの加速度パターンを記述することを試みた。

いずれの調査でも、研究の目的や方法および記録の使用方法について説明し、個人情報や漏れないことや迷惑をかけないことを確約した上で調査に協力してもらった。

**実態調査および比較調査② 人的環境に関する全国調査** : 「保育室の人的環境に関する調査」として、①定員、在籍児数、保育士数、クラス編成について尋ねる調査票、②1歳児(③2歳児)のクラスにおける保育内容、子どもの数、保育士の勤務状況について、時間に沿って尋ねる調査票、④1歳児(⑤2歳児)を担当する保育士に、保育士がもっと多い(少ない)ほうがいいと感じる業務(活動)、保育士の数が今より少なく(多く)なった場合に子どもと保育士の行動に生じる変化、保育士の適性人数について尋ねる5部構成の調査票を作成した。

①の調査票では、保育所の所在地、設置主体、④と⑤の調査票では、回答した保育士の役割や立場、勤務形態等についても併せて尋ねた。

調査票は、全国にある認可保育所の10分の1、すなわち2199カ所の保育所に郵送した。①の調査票については、所長や主任など全体がわかる者、②と③の調査票については、1歳児および2歳児を担当する保育者のひとりが代表で、④と⑤の調査票については、1歳児と2歳児のクラスを担当する3名の保育士が調査票に回答した。回収は、回収用封筒に封入の上、返信用封筒にて、研究分担者の所に郵送する形とした。

調査にあたっては、調査の目的や方法、結果の処理について文書で説明した。その際、個人的な情報が漏れないことや迷惑をかけないことを確約した上で調査に協力してもらうよう依頼した

## C. 研究結果

**諸外国にみる様々な人的配置の基準** : 保育者と子ども比率および1グループあたりの最大子ども数については、基準を設けていない国、州や地方ごとに統一基準を設定している国、推奨基準を設定している国がみられた。たとえば米国は州ごとに年齢別の比率の最低基準を設定していた。また米国を中心とした保育の質的研究では、構造的要因(家庭構造、保

育構造)と過程的要因(家族過程、保育課程)に分類して、人間関係のあり方の重要性も強調されていた。

**我が国の人的配置基準の歴史的背景:** 保育所の人的配置については、昭和 23 年に制定された「児童福祉施設最低基準」によって初めて法令上の位置付けがなされた。このときの保育士の配置基準は、厚生省の依頼を受けた日本社会事業協会が提言した最低基準案が基礎となっていたが、この案も、アメリカワシントン州の基準を参考にしたもので、必ずしも科学的、合理的根拠に基づくものとはいえなかった。さらに、厚生省は省令案の作成にあたっては、当時の社会的、経済的事情に対応せざるを得ず、その後の国民経済の進展と国民生活の向上に照応して逐次定められていくものと捉えていた。

その後、経済成長とともに、保育の実践の場からの要望等と中央児童福祉審議会の答申・意見具申を受けて、配置基準は徐々に改善され、保育士の最低基準は保育の質の維持と向上に大きな役割を果たしてきた。しかし、平成 10 年以降改善はなく、また規制緩和について中央児童福祉審議会に専門部会を設置し、検討することもなく、常勤保育士(保育士)の解釈の変更等、最低基準の意義が低下しているという問題が示唆された。

**保育士の業務に関する実地・観察調査:** 保育士の保育という業務は、養護と教育が一体となっていることがその基本である。養護といっても、食事や排泄、着替え、午睡などに関する援助や、保育室の清掃や環境調整など多岐にわたっていた。また、食事に関する援助一つを取り上げても、個々の援助や声かけなど直接子どもと関わる活動だけではなく、机や椅子の配置、調理室からの運搬、配膳、机・床の清掃など、直接子どもと関わらない活動も含まれていた。そのほか、保育の計画や評価、会議や研修、家庭や地域との連携、事務など、その内容は多岐にわたっていた。

実際の保育場面では、これらの多岐にわたった活動が、同時進行的に複雑に生じてくることが一つの特徴であった。たとえば、ある保育所のある保育士は、わずか 5 分間に、「おやつ(の食器等)を片付けて、子どもの排泄を促すためにトイレに誘うとともに、実際に排泄の援助をし、その子がズボンを手ではけるように工夫をし、子どものペースでズボンはきの援助をし、5 人の子どもを園庭に誘い、順次、靴

を履く援助をする」(平成 21 年 2 月、1 歳児クラスの保育観察による)というように、食事、排泄、着替え、遊びに関する援助などを次々に遂行していた。

多様な子どもに対して、子ども一人ひとりに合わせた保育を実現するためには、さらにその業務は複雑なものとなることが示唆された。

**人的環境に関する全国調査:** (1) **子どもと保育士の行動に保育士の数が与える影響** 1 歳児を担当する保育士は、今より保育士の数が減った場合、子どもは「食事を楽しむことができなくなる」、「睡眠など適切な休息がとれなくなる」、「清潔を保つ行動が減る」、「身体的活動がしにくい」、「聞く見る触れるなど感覚を使う機会が減る」、「情緒が不安定になる」、「機嫌が悪くなる」、「子どものかみつきが増える」と回答した。2 歳児を担当する保育士も、同じ結果であった。

保育士の行動に対する影響について、1 歳児を担当する保育士は、「健康状態の把握がしにくい」、「スキンシップをとりにくい」、「排泄の援助がしにくい」、「食事の援助がしにくい」、「着脱の援助がしにくい」、「遊びの援助がしにくい」、「言葉かけがしにくい」、「玩具・遊具など物的環境を管理しにくい」、「安全管理をしにくい」、「保育士のストレスがたまる」、「保育士が疲れやすくなる」、「保育士の口調が厳しくなる」、「保護者への対応がしにくい」などと答えた。2 歳児を担当する保育士もほぼ同様の結果であった。このように保育士の数は保育に大きな影響を与える。

尚、1 歳児を担当する保育士と 2 歳児を担当する保育士を比較すると、1 歳児を担当する保育士のほうが上記のように答えた者の割合が高かった。また別の分析からも、保育がもつ条件によって、保育士の数が子どもや保育士の行動に与える影響が一様でないことが明らかになった。

## (2) 業務によって異なる必要な人的配置の基準

現状の保育(職員配置)体制において、保育士不足を感じる業務(活動)について、1 歳児を担当する保育士は、「食事(授乳を含む)の援助」、「排泄の援助」、「着脱の援助」、「午前の遊び」、「保育中の掃除・片づけ」をあげた。特に「食事(授乳を含む)の援助」は過半数、「排泄の援助」と「着脱の援助」も 3 分の 1 以上の保育士が、「保育士がもっと多い方がよい」と感じていた。2 歳児を担当

する保育士は、「食事（授乳を含む）の援助」、「着脱の援助」、「排泄の援助」、「午前の遊び」、「登園（所）時の子ども対応」をあげた。特に「食事（授乳を含む）の援助」は過半数、「着脱の援助」と「排泄の援助」も3分の1以上の保育士が、「保育士がもっと多い方がよい」と感じていた。

1歳児を担当する保育士と2歳児を担当する保育士を比較すると、1歳児を担当する保育士の方が、上記の業務について、「保育士がもっと多い方がよい」と感じていた割合が高かった。また別の分析からも、保育がもつ条件によって、保育士不足を感じる割合は、業務によって様ではないことが明らかになった。

#### D. 考察

上記の結果には次の5つの意義がある。

##### (1) 人的配置基準を検討する最初のステップ

保育所が社会から期待される役割を確かに遂行するためには、人的環境のあり方をしっかり検討することが欠かせない作業であるといえよう。当該研究ではこの人的環境を人的配置特に保育士の配置（基準）に限定して考察している。人的配置を検討する必要性は常にある。保育所における保育士の配置数の決定には様々な要因が関係する。例えば、子どもや親を取り巻き子育て状況（都市化、核家族化、少子化、価値観の多様化など）にもとづく保育所の果たすべき役割（保育ニーズ）、利用する子どもや保護者、地域の実態、保育所がもつ施設・設備などの物的環境、さらに保育に直接携わる保育士の個人的条件と保育者集団のあり方など、いろいろなものが要因として働く。このように保育を取り巻く背景が変化すれば、人的配置も検討せざるを得ない。

これらの要因に加えて、人的配置を検討するには、保育実践の場における保育業務内容（以下、業務内容という）の分析が不可欠である。本研究では、業務内容によって保育士の多忙さが異なること、また一方で保育士あるいは保育対象児の数が影響しやすい業務内容があることが明らかになった。

現行の人的配置の基準は、子どもの年齢のみをもとに構築されているが、これは子どもの年齢によってかかわり方が異なるという前提のもとにある。

本研究においては、したがって、子ども・親を取り巻く要因と業務内容の実態との両面からの分析・検討から人的配置を考えた。

改定保育所保育指針に記されている保育士の業務内容を、本研究で用いたような方法で分析することにより、適切な人的配置の基準を検討するてがかりとすることができる。改定保育所保育指針は本年4月1日施行である。適切に業務内容が遂行されていることは、指導監査等で確認・指導するという手続きを経て社会的に保証されることになる。

##### (2) 業務内容のプロセス評価の足がかり

業務内容を評価するためには、記録や行動レベルで判断する必要がある。これは目に見えるものを評価の材料とする必要があるからである。保育における業務内容の評価基準を考えるときには、保育実践の「記録」が有効である。しかし、記録レベルの判断だけでは不十分である。なぜなら求められることは、実際のかかわりの実態であるからである。

本研究では、保育士の業務の流れを一定時間に区切って観察・記録、分析することで、その場面における保育士の行動の目的やかかわりの意図が推測可能であることが示唆された。本研究で用いたこの手法は、保育業務のプロセス評価の手段として利用できる。例えば、食事に対する援助などと業務を限定し、その間の子どもにかかわる保育士の行動を、一定時間ごとに区切って観察記録していくのである。この記録を評価材料とすることにより、保育士の子どもへのかかわりを判断することができる。

##### (3) 業務内容に応じた養成・研修カリキュラムの構築

本研究では、主に子どもにかかわる保育士の業務内容が行動レベルで示された。この結果は、保育者養成カリキュラムを構築するのに役立つ。例えば、保育士には子どもがエプロンを着けるのを援助する場面があることが示されている。また工作で糊を手のひら全体につけている子がおり、その手を拭いたり、手洗いを援助したりしている場面が観察・記録されている。これらは保育士の業務内容としては不可欠かつ日常的なものであろう。本研究ではこうした様々な業務内容があることが明らかになった。

初任の保育士の場合、自分の担当するクラスの子どもの様子はわかっても、他の年齢のクラスの子どものについてはわからないであろう。本研究で明らかにしたように時系列で保育士の業務内容を記述した記録があれば、それを読むことで、たとえ初任の保育士であっても、様々な子どもに対応が可能になるであろう。本研究の手法は、保育士の現任訓練とし

て研修を行う際に利用できる。さらに、こうした詳細な業務内容を明らかにすることは保育者養成のあり方にも示唆的である。

#### (4) 保育士のあらゆる業務に対するマニュアル作り

本研究では主に子どもとのかかわりに焦点を当てて保育士の業務内容を分析したが、保育士の業務には、もう一つ子育て支援という柱がある。もちろんこの柱の中にも様々な業務内容があるが、それぞれの業務内容について、本研究で作成したような業務記録ができれば、子育て支援も適切に実施することができるようになるであろう。

保育所保育指針には、行動レベルではなく、ねらいや内容、方針等のレベルで様々な業務が記されている。本研究で用いた方法は、業務内容を行動レベルに落とす手段として有効である。

#### (5) 保育士の業務遂行にかかるチェックリスト作り

業務内容を行動レベルに落としてマニュアルが作成されると、それをもとに望ましい行動を確認するチェックリストが作成できる。また、保育士の適当な数の検討を行うためのチェックリスト作成にも資する。この点が我々の研究の次年度の課題である。

### E. 結論（提言）

5つの提言が導かれた。(1) 人的配置基準は当面、現行の基準のとおりとする：保育士の配置基準についての議論が今日さかんになりつつあるが、例えば、その変更は、子どもの行動と保育士の行動に大きな影響を与えるはずである。保育指針の改定は、それを最低基準として位置づけたものである。したがって保育実践として定着してから具体的に配置基準の議論に取り組むべきである。

(2) 現行の人的配置のもとで、改定保育所保育指針に基づく業務内容を分析する：本研究は、現行の人的配置基準のもとで、改定前の保育所保育指針に基づく業務内容の分析を行ったものである。平成21年4月1日から施行される改定保育所保育指針（告示）は、法的拘束力をもち、保育士の業務内容を規定するものである。子育て支援なども、努力義務として位置づけられた。保育内容も一層の充実がはかられているはずである。そこで、この新指針に基づく業務内容について、本研究と同様の分析が必要となる。こうした分析に基づいて、配置基準のあり方（是非論も含めて）をしっかりと議論すべきである。

(3) 業務内容のプロセス評価の基準を検討する：

人的配置基準の（改定などの）議論の前に、保育の業務内容が適切に遂行されていることの保証が必要になる。改定保育所保育指針の下で、本研究のような分析に基づいて、これを保証するための基準作りが求められる。

(4) 保育士のあらゆる業務内容をマニュアル化する：業務内容の分析は、業務遂行のマニュアル作りを可能にする。このマニュアルができれば、いつ、どこかの保育所であっても同じレベルの業務遂行が可能になる。

(5) 保育士の業務遂行にかかるチェックリストを作成する：プロセス評価基準やマニュアルから、保育士が業務内容を適切に遂行するにあたり留意すべき点が明らかになる。このような留意点に基づくチェックリスト作りは、より適切な業務遂行につながる。

(6) 業務内容に応じた養成・研修のカリキュラムを構築する：業務内容が明確になれば、それに基づいて、養成や研修のカリキュラムを検討できる。必要な業務を適切に遂行できるカリキュラムが構築できる。

### F. 健康危険情報

該当情報なし

### G. 研究発表

1. 論文発表 なし
2. 学会発表 なし

### H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得 なし
2. 実用新案登録 なし
3. その他 なし



## I-2. 資料（総括研究報告書）

図表1-3-2. OECD加盟国の保育(ECEC)制度の概観—保育施設の種類・T/C比・規模

国名	保育施設の種類・有資格者の比率・在園率 など	子ども/職員(保育者)比率	規模規定/その他
オーストラリア	ファミリーデイケア(1日10時間以内保育)(有資格者26%)、ロングデイケア(1日平均11時間保育)(有資格者55%)、プリスクール・幼稚園(1日3-6時間)(有資格者57%)	ファミリーデイケア; 就学前児(4~5:1) 学齢児(7~8:1) ロングデイケア; 0~2歳児(5or4:1) 2~3歳児(12or10:1) 3~5歳児(10~15:1) プリスクール・幼稚園; 3~5歳児(20~26:1)	職員は必ずしも資格はいらない。ロングデイケアには3-5歳児20-25人グループに1人は有資格者が必要(州による)。最大数は決められていない。
オーストリア	ファミリーデイケア(クリッペンは主としてウィーン)(0-3歳の施設型保育1日10時間程度)、幼稚園(3-6歳児、半数以上は全日保育) 0-3歳(8.9%)、3-6歳(80%)在園。	ファミリーデイケア; 3.4:1(最大5人) クリッペン(3歳未満); 8.7:1(1グループに平均12人) 幼稚園; 16:1(1グループ平均20人) 親組織のキンダーグループペン; 6.5:1(平均)で1グループ15人	幼稚園は最大25~28人まで許容。3歳以下が含まれている施設は13.6人平均1グループには最大28人まで、(平均1クラス21人で教師1人に16人)
ベルギー	<b>フレンチ(地域):</b> 0-3歳(18%)、および3-6歳(100%)の在園率。 <b>フレミッシュ(地域):</b> 0-2.5歳児(38%) 2.5歳-6歳児(ほぼ100%) 主としてファミリーデイケアとチャイルドケアセンター(0-3歳児)(11時間・年中)、公立のプリスクール(3-6歳)7時間(学年暦)	<b>フレンチ(地域):</b> ファミリーデイケア; 4:1 creche クレッシュ(託児所); 7:1(看護師) エコールマテルネル(幼稚園); 15:1(教師) <b>フレミッシュ(地域):</b> ファミリーデイケア; 4:1(8人まで時間制) 施設型デイケア; 6.5:1 プリスクール; 17:1	3-6歳児で最大32人。  ファミリーデイケアでは最大8人。施設型やプリスクールは園独自に決める。
カナダ	0-6歳児のおおよそ24%が在園(州や地域により異なる)。 ファミリーデイケアホーム、チャイルドケアセンター、前幼稚園(3-5歳)と幼稚園(5-6歳児)。5歳児の95%が公立の幼稚園	州や地域によって異なる。 1歳児; 3:1から8:1まで 3歳児; 7:1から10:1まで 5歳児; 8:1から15:1まで	1グループの最大も州や地域により異なる; 1歳児:6~18人 3歳児:14~25人 5歳児:16~25人迄

チェコ	0～3歳児のほとんどは家庭で保育(集団保育は0.5%)施設型託児所クレシュは0-3歳児の0.5%、3-6歳児は幼稚園(全日)(76-95%)就園。	公立幼稚園;12:1(少なくとも一日のコア時間で)	最大28人まで。
デンマーク	0-1歳児(12%)、1-2歳児(83%)、3-5歳児(94%)在園(2004)。6ヶ月～6歳児までデイケア。(デイケアには、ファミリーデイケアと施設型デイケアがあり、施設型にはクレシュ(託児所)と幼稚園と統合型センターがある)。幼稚園就園率は3-6歳で58%。	託児所0-2歳児;3.3:1, 幼稚園3-5歳児;7.2:1 統合型0-9歳児(0-13才);6:1(2003) 特殊デイケア(障害児など);1.4:1	子どもの規模に規定なし。 一般には1-2歳児では12人以下、3-5歳児では22人以下、
フィンランド	(法的無償の教育サービスは6歳から、義務教育は7歳)。 デイケア(全日)、ファミリーデイケア(全日)でほとんどの子は全日で保育。6-7歳児のプリスクールは半日で無償。 在園率は1-2歳(27.5%)、2-3歳(43.9%)、3-4歳(62.3%)、4-5歳(68.5%)、5-6歳(73%)、プリスクールの6-7歳児はほとんど100%在園。	3歳未満児;4:1(養成されている看護師か幼稚園教員)、3歳以上児;7:1(養成されている看護師か幼稚園教員)、 ファミリーデイケア4:1(全日制4人と半日制1人につき)(保育者はチャイルドマインダー) 3-6歳児の時間制保育では13:1(看護師か幼稚園教員) プリスクールクラス(6-7歳)では規定はないがデイケアセンターであれば半日は13:1、全日で7:1。 <全体的に比率は低い>	チャイルドケアセンターは規模に規定なし、プリスクールでは最大20人で13人を超えれば助手1人つき。
フランス	3-6歳児の就学前教育としてエコールマテルネルが単一。認証ファミリーデイケアは0-3歳児の18%、クレシュは8%、2-3歳児の35%がエコールマテルネル在園。	エコールマテルネル(3-6歳児)には比率に国基準なし:30人(1980)から25(2001-2)に減少。託児所クレシュでは0-2歳児;平均5:1、 2-3歳児;平均8:1、 エコールマテルネルの3-6歳児;平均25:5:1	0-3歳児の保育には望ましいとする基準あり。
ドイツ	3歳～就学までは幼稚園(全日)、0-3歳まではクリッペ(全日)あるいは施設型のクレシュ(託児所)かファミリーデイケアが	比率の規定はない。	様々な地域・要因で比率は異なるが、幼稚園は1クラス25人を超えない(二人であたるが1人は教員免許を

	ある。クリッペンでは旧東独で37%、旧西独で8.6%の在園率。幼稚園で東独で90%在園率(3-6歳児)。		もつ。
ハンガリー	0-3歳児と3-6歳児を2省庁で管轄。幼稚園の5-6歳児は義務教育。 0-3歳児はチャイルドケアセンターかクレシュ(託児所)、3-6歳児は幼稚園・プリスクール・ナーサリースクールに相当。両者とも全日(10時間)で50週/年。0-3歳児(8.5%)、3-4歳児(85%)、4-5歳児(91%)、5-6歳児(97%)の在園率。	FDC(ファミリーデイケア)7:2、 託児所クレシュ:12:2、 幼稚園:22:2	最大FDCは7人、クレシュは12人、幼稚園は25人。
アイルランド	全日のファミリーデイケア(ナーサリー)、4-6歳児は半日のpreprimaryクラス。 ほとんどは家庭かインフォーマルな託児を受けている。在園率は0-3歳(10-15%)、3-6歳(56%)	0-3歳児はタイプによりさまざま。 3-6歳児:8:1(non-preprimary);25:1(助手無し)(preprimary)、しかし3-6歳児の24%は1クラス30人以上。	最大0-3歳児20人、3-6歳児29人。 資格については規定なし(無資格者30%)
イタリア	3ヶ月~3歳児まではnidi d'infanzia(毎日8-10時間)しかし殆どは家庭かインフォーマルな託児を受けている。3-6歳児はscuole dell'infanzia(自由な時間帯で学年歴開園)在園率は、0-3歳児(18.7%)、3-4歳児(98.1%)、5-6歳児(100%)(2001)	家庭内での託児child minding;3:1 Asili nido(施設型託児所);7:1 Scuole dell'infanzia(3-6歳児);25:2(例外的に28人)加えて助手1人と宗教教師1人	最大 asili nido では10人、scuole では25人
韓国	2元的制度。3-6歳児は幼稚園(半日)ただし最近では51%が延長保育・30%が全日。0-6歳児の85.6%が12時間のチャイルドケアセンター(保育所)。私的教育機関として3-12歳児のため	幼稚園には決められた比率も規定もないが、各地方や市ごとに望ましい比率を示している。 乳児;3:1、1歳児;5:1-2歳児;7:1、3歳児;15:1、4-6歳児;20:1	最大数は幼稚園3歳児で15~25人、4-5歳児で25~30人、混合で20~30人。 子ども1人あたりの広さ(室内外)、施設・機器の基

	に一日8-10時間の学習プログラムを提供。0-3歳(19.6%)、3-6歳(68.3%)、5-6歳児の78.9%はECECに在園(2005)	特別配慮児については5:1、	準も重視している。
メキシコ	0-3歳児の3%以下が施設型託児所に、3-6歳児の69.3%が在園。0-3歳児については家庭型と施設型の2種。3歳から義務(3-4時間保育)。3-6歳児の81%が在園。	比率に関して公式の基準はない。計画上 Ministry of Education (文科省)は25:1を提唱しているが、平均22:1。都市部では30~40人規模もある。	
オランダ	初等教育は4-6歳児を含む。(5歳から義務教育だが6歳までとどまる)。4歳児の殆ど100%が在園。0-4歳児では23%在園。	0歳児; 4:1、1-2歳児; 5:1、2-3歳児; 6:1、3-4歳児; 8:1、4-12歳児: 10:1 (比率は、新 Child Care Act (2005)で規定)。	最大の平均は0-4歳で12:1, primary education (4-7歳)で20:1、8-12歳で27.7:1。
ノルウェー	6歳義務教育。ファミリーデイケアと幼稚園は0-6歳児の半日あるいは全日の保育施設。開放幼稚園の親子センターもある。	0-3歳; 7~9:1 (6時間以上の保育)、3-6歳児; 14~18:1、ただし資格保有者。	規定はないが地方レベルで決められている。
ポルトガル	0-3歳の90%近くは家庭か非定型の託児、定型の施設型託児所 creche (11%、8-9時間)、家庭型の creche (1.5%) かファミリーデイケアに在園。3歳では60%、5-6歳児では90%が jardins de infancia (1日5-6時間) に在園。3-6歳児の国平均在園率は76.3%。	0-3歳児のための託児所 creche では、10~12:2、3-6歳児のための jardins では25:1~2(フルタイムの助手がいるかどうかによる)	託児所 creche(0-3歳児)では最大10-12人、jardims(3-6歳児)では最大25人。 1997年国家基本法により就学前教育を規定。
スウェーデン	プリスクールは1-6歳児の終日保育(年中母親就労に合わせて)。6-7歳児はプリスクールクラス、この就学前クラスは小学校への以降クラス。7歳義務教育。オープンプリスクールは、家庭やファミリーデイケア保育児のための時間制施設。ファミ	国基準の比率や最大数の規定はない。各自治体により異なる。 施設型センターやファミリーデイケアでは、5~6:1、平均5.4人。	最大数は施設型で1クラス平均17人。

	<p>リーデイケアホームは、全日型の施設。プリスクールに1-2歳児(45%)、2-3歳児(86%)、3-4歳児(91%)、5-6歳児(96%)の就園、6-7歳児のプリスクールクラス在園率は91%。</p>		
イギリス	<p>5歳誕生日後の学期ははじめから義務教育。0-3歳児20%、3-4歳児96%、4-5歳児100%在園。0-3歳児の26%が、個人の託児やチャイルドマインダーとプレイグループで占める。3-4歳児のためにナーサリースクール(週12.4時間-1日6時間)とプレイグループがあり95%在園。</p>	<p>ファミリーデイケア; 6:1(5歳未満は3人以内)、施設型3:1(2歳児未満)、4:1(2歳児)、8:1(3-7歳児)、ナーサリースクール・クラス(3-4歳児); 13:1、幼児学校(infant school); 30:1(教師とレベル3の助手)</p>	<p>ファミリーデイケアは1クラス最大6人(チャイルドマインダーに助手がいれば12人)。クレシェ(施設型の託児所)は最大26人で10:1、公立幼児学校規模に制限はないが1人につき26人を超えないこととする。</p>
アメリカ	<p>0-6歳児については全日・時間制保育ふくめて私的なファミリーデイケア、チャイルドケア&amp;幼児教育センター(呼び名はいろいろ)など。3-4歳児では、公教育下での州ごとの前幼稚園プログラムとしてプリスクールがある(3歳児40%、4歳児70%在園)。主として5歳児には幼稚園(90%以上の在園率)。貧困家庭の3-4歳児のためのヘッドスタートプログラム(3-4歳児の11%在園)がある。</p>	<p>比率は州ごとに異なる。一般に乳児では4~6:1、プリスクールの3-4歳児のための標準は、10:1であるが87州で基準内かそれ以上になっている。(2005)</p>	<p>州ごとに異なる。規制のある施設型では、最大は一般に0-3歳児で8-24人、3-5歳児で14-40人。</p>

OECD 報告書 Starting Strong II - Early Childhood Education and Care(2006) より作成

## 2) 年齢別による子ども VS 保育者の比率

国としての公式の規準を設けていない国として、ドイツ、メキシコ、スウェーデンなどがある。また国規準の規定はないが、地方や州によって、また施設種や年齢によっては望ましい規準を提唱している国として韓国、

アメリカ、アイルランド、フランス、カナダ、メキシコなどがある。

図表1-3-3は、子ども VS 保育者の規準あるいは平均値をあげている国について年齢別に示したものである。

図表1-3-3. 各国の年齢別にみたT/C比率

3歳まで	0歳	1歳	2歳	0-2歳	1-2歳	2-3歳	0-3歳	3歳
オーストラリア				4~5:1		10~12:1		
ベルギー							4:1 (7:1)	
オランダ	4:1				5:1	6:1		
ノルウェー							7~9:1	
ポルトガル							10~12:2	
イギリス			4:1	3:1				
ハンガリー							7:2 (12:2)	
イタリア							3:1	
韓国	3:1	5:1	7:1					15:1
メキシコ								
カナダ		3~8:1						7~10:1
デンマーク				3.3:1				
フィンランド							4:1	
フランス				5:1 (平均)		8:1 (平均)		
アメリカ	4~6:1							

3歳以上	3-4歳	3-5歳	3-6歳	4-5歳	5歳	4-6歳	6-7歳
オーストラ リア		10-15: 1 (デイケア) 20-26: 1 (幼稚園)					
オーストリ ア			16: 1				
ベルギー			17: 1 (プリス クール) 1 5: 1 (エ コールマ テルネル)				
オランダ	8: 1						
ノルウェー			14~18: 1				
ポルトガル			25: 1~ 2				
イギリス	13: 1			30: 1			
ハンガリー			22: 2				
アイルラン ド			8: 1 (全日)	25: 1			
イタリア			25: 2				
韓国						20: 1	
メキシコ			25: 1				
カナダ					8-15: 1		
チェコ			12: 1				
デンマーク		7.2: 1					
フィンラン ド			13: 1				13: 1 (学 校の場合)



フランス			25.5 : 1 (平均)				
アメリカ	10 : 1						

(3) アメリカ合衆国における州ごとのT/C

比率

国として、米国の例をあげてみると、表3

例えば、州ごとに求められる基準が異なる

のようである。

表3 米国における子ども：保育者の州ごとの人数比率とグループの規模

州名	9ヶ月	18ヶ月(1歳半)	3歳	4歳
アラバマ	6 : 1 6	8 : 1 8	12 : 1 12	20 : 1 20
アラスカ	5 : 1 NR	6 : 1 NR	10 : 1 NR	10 : 1 NR
アリゾナ	5 : 1/11 : 2 NR	6 : 1/13 : 1 NR	13 : 1 NR	15 : 1 NR
アーカンソー	6 : 1 NR	9 : 1 NR	12 : 1 NR	15 : 1 NR
カリフォルニア	4 : 1 NR	6 : 1 20	12 : 1 NR	12 : 1 NR
コロラド	5 : 1 10	5 : 1 10	10 : 1 20	12 : 1 24
コネチカット	4 : 1 8	4 : 1 8	10 : 1 20	10 : 1 20
デラウェア	4 : 1 NR	7 : 1 NR	12 : 1 NR	15 : 1 NR
コロンビア特別区	4 : 1 8	4 : 1 8	8 : 1 16	10 : 1 20
フロリダ	4 : 1 NR	6 : 1 NR	15 : 1 NR	20 : 1 NR
ジョージア	6 : 1 12	8 : 1 16	15 : 1 30	18 : 1 36
ハワイ	4 : 1* 8	6 : 1* 12	12 : 1 NR	16 : 1 NR
アイダホ	6 : 1 NR	6 : 1 NR	12 : 1 NR	12 : 1 NR

イリノイ	4 : 1 12	5 : 1 15	10 : 1 20	10 : 1 20
インディアナ	4 : 1 8	5 : 1 10	10 : 1 NR	12 : 1 NR
アイオワ	4 : 1 NR	4 : 1 NR	8 : 1 NR	12 : 1 NR
カンザス	3 : 1 9	5 : 1 10	12 : 1* 24	12 : 1* 24
ケンタッキー	5 : 1 10	6 : 1 12	12 : 1 24	14 : 1 28
ルイジアナ	6 : 1 NR	8 : 1 NR	14 : 1 NR	16 : 1 NR
メイン	4 : 1 12	5 : 1 15	10 : 1 30	10 : 1 30
メリランド	3 : 1* 6	3 : 1* 9	10 : 1 30	10 : 1 30
マサチューセッツ	3 : 1 / 7 : 2 7	4 : 1 / 9 : 2 9	10 : 1* 20	10 : 1* 20
ミシガン	4 : 1 NR	4 : 1 NR	10 : 1 NR	12 : 1 NR
ミネソタ	4 : 1 8	7 : 1 14	10 : 1 20	10 : 1 20
ミシシッピー	5 : 1 10	9 : 1 10	14 : 1 14	16 : 1 20
ミズーリー	4 : 1 8	4 : 1 8	10 : 1 NR	10 : 1 NR
モンタナ	4 : 1 NR	4 : 1 NR	8 : 1 NR	10 : 1 NR
ネブラスカ	4 : 1 NR	6 : 1 NR	10 : 1 NR	12 : 1 NR
ネバダ	6 : 1 NR	8 : 1 NR	13 : 1* NR	13 : 1* NR
ニューハンプシャー	4 : 1 12	5 : 1 15	8 : 1 24	12 : 1 24
ニュージャージー	4 : 1 20	7 : 1 20	10 : 1 20	15 : 1 20
ニューメキシコ	6 : 1	6 : 1	12 : 1	12 : 1

	NR	NR	NR	NR
ニューヨーク	4 : 1 8	5 : 1* 10	7 : 1* 14	8 : 1* 16
ニューヨーク市	4 : 1 8	5 : 1 10	7, 5 : 1 15	12 : 1 20
ノースキャロライナ	5 : 1 10	6 : 1 12	15 : 1 25	20 : 1 25
ノースダコタ	4 : 1 NR	4 : 1 NR	7 : 1 NR	10 : 1 NR
オハイオ	5 : 1 12	7 : 1 14	12 : 1 24	12 : 1 28
オクラホマ	4 : 1 8	6 : 1 12	12 : 1 24	15 : 1 30
オレゴン	4 : 1 8	4 : 1 8	10 : 1 20	10 : 1 20
ペンシルバニア	4 : 1 8	5 : 1 10	6 : 1 20	6 : 1 20
ロードアイランド	4 : 1 8	6 : 1 12	9 : 1 18	10 : 1 20
サウスキャロライナ	6 : 1 NR	6 : 1 NR	13 : 1 NR	18 : 1 NR
サウスダコタ	5 : 1 20	5 : 1 20	10 : 1 20	10 : 1 20
テネシー	5 : 1 10	7 : 1 14	10 : 1 20	15 : 1 20
テキサス	4 : 1/10 : 2 10	9 : 1/18 : 2 18	17 : 1/34 : 2 34	20 : 1/35 : 2 35
ユタ	4 : 1 8	4 : 1 8	12 : 1 24	15 : 1 30
バーモント	4 : 1 8	4 : 1 8	10 : 1 20	10 : 1 20
バージニア	4 : 1 NR	5 : 1 NR	10 : 1 NR	12 : 1 NR
ワシントン	4 : 1 8	7 : 1 14	10 : 1 20	10 : 1 20
ウエストバージニア	4 : 1 NR	4 : 1 NR	10 : 1 NR	12 : 1 NR

ウィスコンシン	4 : 1 8	4 : 1 8	10 : 1 20	13 : 1 24
ワイオミング	5 : 1 NR	5 : 1 NR	10 : 1 NR	15 : 1 NR

注：NRはNot Rated

データはThe Center for Career Development in Early Care and Education at Wheelock Collegeの報告(1999)による。

保育の質と子どもと保育者の比率との関連性を検討するために、25カ国のOECD加盟国について比較検討してきたが、図表1-3-4は、UNICEFによる報告("Innocenti Report Card 8" 2008)が提唱している保育サービスの質を評価する基準である。保育に関して国際的に応用できる基準(benchmarks)―すなわち子どもの権利を護るための最低基準つまりミニマム・スタンダードともいうべきものである。表の10の指標のうち、1と2は政策的枠組み、3と4は手段、5と6と7と8は保育の質的要因、9と10は支援状況に関するものである。

これまで世界共通に保育の質を比較する指標、最低基準としてのスケールがみられなかったことから、この試みは貴重であると言わざるをえない。10の指標すべてをクリアしている国はスウェーデンであり、9つの指標ではアイスランド、8つの指標ではデンマーク、フランス、ノルウェーと続いている。子どもの発達と教育を豊かに保証するための保育の質に関わる要因として、今回、人的環境つまり子どもと保育者(大人)比率やクラス規模を中心に調べてきたところであるが、質保証を確実にするための構

造的および過程的要因に関連して、財政・資金援助、保育者や教員の資格、養成教育年限、母親の労働環境整備、現職教育(研修)、職員の給与保証などさまざまな基準が不可欠であるように感じられた。保育は育児・子育てという各国の文化や伝統とかかわる営みであるからこそ、子どもの幸福度ををはかるための最低基準ともいべきミニマムスタンダードが意味をもつと言えるのかもしれない。

保育所における保育士の配置基準が、昭和23年制定の児童福祉施設最低基準の中でどのように定められ、その後どのような変遷を遂げてきたのかを概観し、配置数にかかわる国内の研究に目を通し、さらに諸外国の現在の基準についても概観した。

国により、時代により、その他さまざまな要因によって子どもをとりまく人的環境も影響を受けると考えられるが、保育士の配置基準を考える際には、何よりもまず、子どもたちの健やかな成長にとって最も大切なことは何かを見定めることが必要であると感じた。