

			上とする。(第34条第3項) 看護婦は、乳児の養育に相当の経験を有する女子をもってこれに代えることができる。ただし、その総数の三分の一は、乳児のほ育に習熟した看護婦でなければならぬ。(第34条第4項)		
			(養護施設) 児童指導員及び保母の総数は、通じて、満三歳に満たない幼児おおむね二人につき一人以上、満三歳以上の幼児おおむね四人につき一人以上、少年おおむね六人につき一人以上とする。(第68条第3項)		
昭和62年03月09日厚生省令第12号	条文繰上げ(第53条→第33条)	条文繰上げ(第68条→第42条)	(養護施設) 条文繰上げ(第34条→第21条)		
平成10年04月09日厚生省令第51号	保母の数は、乳児おおむね三人につき一人以上、満一歳以上満三歳に満たない幼児おおむね六人につき一人以上、	看護婦の数は、おおむね乳児の数を一・七で除した数(その数が七人未満であると	(乳児院)		「児童福祉施設最低基準の改正について」平成10年1月30日中央児童福祉審議会 答申

	<p>満三歳以上満四歳に満たない幼児おおむね二十人以上、満四歳以上の幼児おおむね三十人以上につき一人以上とする。ただし、保育所一につき二人を下ることできない。(第33条第2項) ※平成10年4月適用</p>	<p>きは七人)以上とする。(第21条第2項) 看護師は、保育士又は児童指導員(児童の生活指導を行う者をいう。以下同じ。)をもってこれに代えることができる。ただし、乳児が十人の乳児院には二人以上、乳児が十人を超える場合は、おおむね十人増すごとに一人以上看護師を置かなければならない。(第21条第3項)</p>	<p>(5)職員要件の見直し 3)保育所 乳児保育の一般化のため、保育所の保育の数を、乳児おおむね3人につき1人以上とすること。(第33条) また、調理員を置くことが原則であるが、調理業務の全部を委託する施設にあっては、調理員を置かないことができることとする。(第33条)</p>	
<p>平成12年10月20日厚生省令第127号</p>	<p>最低基準第3条第4項「中央児童福祉審議会の意見を聞き」を削る</p>			<p>事務及び事業の減量、効率化のため、中央省庁等改革あり、平成13年1月6日厚生労働省が誕生</p>
<p>平成18年09月07日厚生労働省令第155号</p>	<p>保育士の数は、乳児おおむね三人につき一人以上、満一歳以上満三歳に満たない幼児おおむね六人につき一人以上、満三歳以上満四歳に満たない幼児おおむね二十人以上(認定こども園である保育所(以下「認定保育所」という。)にあつては、幼稚園(学校教育法第一条に規定する幼稚園をいう。以下同じ。)と同様に一日に</p>			<p>平成18年6月15日「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」制定 平成18年10月1日「認定こども園」発足</p>

	<p>四時間程度利用する幼児(以下「短時間利用児」という。)とおおむね三十五人につき一人以上、一日に八時間程度利用する幼児(以下「長時間利用児」という。)とおおむね二十人につき一人以上、満四歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上(認定保育所にあつては、短時間利用児とおおむね三十五人につき一人以上、長時間利用児とおおむね三十人につき一人以上)とする。ただし、保育所一につき二人を下ることはできない。(第33条第2項)</p>			
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

保育所保育士配置基準の推移

年度	乳児	1歳	2歳	3歳	4歳以上
昭和 23～26	10 : 1		30 : 1		
27～36	10 : 1		(10 : 1)	30 : 1	
37・38	10 : 1 (9 : 1)			30 : 1	
39	8 : 1		(9 : 1)	30 : 1	
40	8 : 1			30 : 1	
41	(7 : 1)			30 : 1	
42	6 : 1			30 : 1	
43	6 : 1			(25 : 1)	30 : 1
44～平成 9	(3 : 1)	6 : 1		20 : 1	30 : 1
平成 10～	3 : 1	6 : 1		20 : 1	30 : 1

\* 配置基準は、児童福祉施設最低基準による。

\* ( ) 内は、保育所運営費上または、他の補助金による配置基準等である。

(厚生労働省資料)

## 第2節 日本における研究動向

前節において児童福祉施設最低基準改善の経過を跡づけたが、保育の生命線とでも言うべき保育士の受け持ち人数とその条件、即ち、職員配置基準改善課題に対しては、長年にわたって毎年保育士の運動の中で要求され、また保育関係者からも改善案が提起されている。

この状況は、最低基準が児童福祉のゾルレンの要求を含めつつ、しかも保育実践のザインの実情からも遊離しないということに制約されていることから、今後も続くのであろうか。

第2節では、現在の基準が制定された1998年前後からの資料に基づき、ゾルレンとザインが一步でも近づくための課題を整理したい。

### (1) 職員配置基準改善課題について

1998年に現在の基準が制定されるに際しては、各方面からの意見が求められた経緯がある。

日本弁護士連合会の意見書(1996年9月)や、中央児童福祉審議会保育部会における最低基準に関する関係団体からのヒアリングのための資料(1997.11)を引用し、職員配置基準改善課題をみることにする。

日本弁護士連合会—児童福祉法改正に関する意見書 (1996年9月)

①保育所で一人一人の子どもを安全にのびのびと遊ばせるには、0歳児には子ども2人につき1人、1～2歳児で子供3人につき1人、3歳児で子ども5人に1人、4～5歳児で子ども8人につき1人位の保育が必要である。現行の最低基準では、子どもを監視できるだけで、戸外の散歩等はどういできないものである。④最低基準に定めた保育定員だけでは長時間保育に対応することは困難であり、また、ゆとりのある保育体制がとられないことによる保育士のストレスを起因として、預かっている子どもの虐待

という問題も生じてきており、定数外保母制、複数保母制を早急に採用すべきである。

保育研究所 最低基準問題研究プロジェクトチーム—21世紀にふさわしい児童福祉施設最低基準(保育所)の抜本的改善試案(第1次案)(1997年11月)

### II 抜本的な改善課題について

#### 2 保育所職員の配置基準について

##### (1) 保母配置の改善

保母定数の抜本的改善、フリー保母の配置、非常勤保母の配置が必要です。

##### 1) 保母定数の抜本的改善

乳幼児期は生涯にわたる人間形成の基礎を培うきわめて重要な時期です。保育所は一日の大半を過ごす場所であり、部的環境だけでなく、人的環境も乳幼児の発達に大きな影響を与えます。保育所保育指針で指摘しているように、「子ども一人ひとりの特性に応じ、また、発達の課題に配慮して保育する」ためには、保母一人にたいしての乳幼児の受け持ち人数は次のように改善することが必要です。

0歳児は2人、1歳児は3人、2歳児は4～5人、3歳児は10～13人、4・5歳児は15～20人

日本保育協会—児童福祉施設最低基準等の改正についての要望 (1997年11月)

#### (1) 乳児保育の一般化関係

##### ① 職員配置基準

職員の数、おおむね乳児3人につき1人以上とする。ここでいう職員の数には、保母のほか保健婦(または看護婦)を含める。

現行通達で、乳児が9人以上の場合及び6人以上9人未満の場合における保健婦又は看護婦の配置について規定していることは、最低基準には取り入れないこととする。

##### (理由)

(ア)乳児の保育に習熟した保母を有する保育所が多く、嘱託医及び近隣の医療機関と緊密な連

携をとる等の配慮があれば、保母のみで保育しても支障はないことが、経験的に明らかになっている。したがって、乳児保育の担当者に看護職を加えるかどうかの判断は、保育所側に任せられた方がよい。

(イ) 保健婦又は看護婦の資格者が得られないか若しくは欠員になったときには、乳児の受け入れが出来なくなる、という問題が生じる。

全国保育協議会・全国保母会—最低基準に関する検討課題についての意見 (1997年11月)

#### 1. 乳児保育について

##### (1) 職員の配置基準について

乳児保育の一般化に伴う保母の配置基準については3対1にしていきたい。

また、保健婦又は看護婦は地域によって配置がむずかしい現状もある。今日の保母養成においては看護学等の知識の習熟が義務づけられており、これらについては柔軟な対応ができるようにしていきたい。

全国私立保育園連盟—最低基準等に関する検討課題に対する意見書 (1997年11月)

#### 1. 乳児保育の一般化について

##### (1) 職員配置基準について

乳児の職員配置を、現行の最低基準に定められている「乳児6人に保母1人」を「乳児3人に保母1人」に改定されたい。

なお、必要な保母配置の中に「保健婦又は看護婦」を採用可能にする。

(理由)

乳児保育については乳児保育指定保育所制度の下で、乳児3人に1人の保母が配置され推進されてきました。乳児保育がかなり普及定着した実績に鑑みこれを一般化するため、乳児3人に保母1人の職員配置を最低基準に定めることが妥当と考えます。

また、乳児保育を実施する上で保健婦又は看護婦を置くことが望ましいことですが、その配置を義務づけることは必ずしも妥当とは言い難

く、必置保母の中の1人としてみなすことが妥当と考えます。

以上のように、様々な方面から意見、要望が提出されたのであるが、保育関係者からのとりわけ強い要望であった保母配置基準は、1969年乳児保育特別対策のために改定された基準が改善されることはなかった。

## (2) 保育士配置基準に関する研究

前項で引用した各方面からの意見、要望は、当然科学的な根拠があつての意見、要望でなければならないと考えられるが、そのような研究の一つに日本保育学会の委嘱により行われた研究—「より良い保育の条件」保育観・幼児理解・クラス規模・保育方法等(1986)—をあげることができるだろう。

1961(昭和36)年に開催された国際公教育会議において、各国文部省に対して「就学前教育の段階における1教師あたりの子どもたちの数は、小学校1学級における児童の数よりも少なくなければならない。そして、子どもたちの年齢が小さければ小さいほどそれに比例して少なくすべきである。現段階では、教師1人あたりの子どもの標準的な数は25人を超えないようにすることが望ましい」との勧告がなされたが、当時のわが国の実情は、幼稚園設置基準(昭和31年12月13日文部省令第32号)において、1学級の幼児数は35人以下を原則とすると定められており、勧告を十分満たしているとはいえない状況にあった。

この状況に対して日本保育学会では「幼稚園や保育所におけるクラス規模」についての共同研究を行うこととなり、岡田正章、青木久子、大場牧夫、加藤照子、菊地明子、西久保禮造、森上史朗の7名に研究を委嘱することになったのである。

1983(昭和58)年度、1985(昭和60)年度2年間にわたって、研究協力園での観察に

よる事例研究と保育者へのアンケート調査が行われた。

観察は、1983年度幼稚園22園、保育所16園、1984年度幼稚園15園、保育所11園で行われ、アンケート調査は、1983年度幼稚園教諭250名、保育士306名、1984年度幼稚園教諭171名、保育士223名に対して行われた。いずれも3、4、5歳児クラスが対象であった。

結果は、現行の幼稚園及び保育所における1クラスの定員あるいは保育者1人が担当する子どもの数の基準は非常に多過ぎて保育を困難にしている、また、幼稚園及び保育所における3歳児のクラスは4・5歳児のクラスよりかなり下まわった人数でなければならないというものであり、報告書は、保育所の場合、保育時間が長時間であることや、家庭の補完としてくつろいだ雰囲気のもとで個々の幼児との対応が必要とされること、生活にかかわる活動として給食から午睡にかけての活動など、手のかかる場面が多いことなどから、幼稚園よりもクラス規模を小さくするか、複数担任制にするなどの配慮が必要であると述べている。

さらに報告書では、「クラスの適正規模の問題は他の多くの要因が複雑にからんでいて、単純に幼児数や保育者数だけで判断することは困難である。保育の方法や形態の工夫、保育者の指導力、保育環境の適切性、園全体の職員のチームワークなどに関連させて考えなくてはならない問題である。すなわち、保育方法や保育形態は幼児理解の深さと密接に関係している、幼児理解の深さは保育者の資質とかかわってくる、保育活動をどう行うかは子ども観・保育観をぬきにしては考えられず、さまざまな要因を考える場合の基本は、結局“よりよい保育”をどう考えるかということにある。」と述べられている。

保育所の配置基準を考える際の貴重な資料と考えられるが、0、1、2歳児のデータが望

まれるところである。

その後1998年の改定後に行われた研究のいくつかを主として日本保育学会発表論文集から引用しよう。

村山ら(2003)は、保育行政の流れを整理し、保育所機能の拡大が進むなかで、保育所の保育条件や保育士の保育しごとへの意識や実態について把握することが必要であると考へ、調査を実施している。

保育園向け調査と保育士向け調査を10都府県で行い、48園、保育士806人分を分析した。結果は、夕方4時～6時の保育の大変さ、4時までの通常保育への影響—保育士の配置等の抜本的改善の必要性を示すものであった。

渡邊ら(2003)も、規制緩和の1つに待機児童対策があるが、定員を超過して入所を受け入れることが保育所保育にどう問題を引き起こしているかについて検討した。70%以上の保育士が「乳児が増えて、毎日の保育がこれまで以上に大変と感じ」、「親と子どものことで連絡や話し合いがしたいが、そのゆとりがないように感じ」ており、保育士は、「保育の質」、親との関わり、保育士としての保育の負担や職員間の連携のあり方などについて不安を強く感じて、特に、乳児保育に対する不安が強いことがわかった。

保育者の労働条件や体調などについては、「月曜日」「週中頃」に「疲労感」「不安やストレス」を高い割合で感じている保育士が多いことがわかった。

また、入所子ども数と保育について感じていることとの相関がみられたのは、「1クラスの子どもの数が多くなり、保育の質に不安を感じる」という項目であり、おおむねその傾向がみられると思われたのは、「子どもの数が増え、園庭やホールの使い方などに制限が生じ、遊びを制限するようになった」「有給休暇

が取りにくくなった」「緊張して保育するようになった」などであった。

これらと平行して 2002 年には、保育を支える物的、人的条件を確立する観点から、最低基準改善を保育学研究上の課題として位置づけ直す必要があるとの考えに立ち、「今日における保育の実態と最低基準改善の課題」と題し、また 2003 年には規制緩和の下では、最低基準は、保育の質を担保するに足る「適正な基準」でなくてはならないとの考えから、「規制緩和と政策下における保育者の仕事と最低基準抜本改善の課題～保育研究所〔保育所の条件と保育士の意識に関する調査〕結果を踏まえて～」と題して自主シンポジウムが行われている。

〔保育所の条件と保育士の意識に関する調査〕は、保育の実態を、保育者の意識面から探るという方法で行われた調査であったが、子どもの状況そのものを対象とするにいたっていない、したがって、保育者からの実態報告や問題提起から深める必要があると考察されている。

### (3) 保育士配置基準と子どもの発達

次に、子どもの発達について検討した研究の中で、保育士配置基準に関連のあるものを引用する。

阿部(2002)は、乳児保育の保育者が日常の保育で大切にしていることが①信頼関係②子どもの気持ち③家庭的で安心できる場所であることから、家庭的で安心できる場所とはどういう場所であるのかを検討するために、0歳児クラス 18 クラス、18名の保育者にアンケート調査を行った。

保育室を2つに仕切って使用している8クラス、4つに仕切っている10クラスにその理由を尋ねたところ、現実にはそのように出来ていなくとも、温かく安心できる場所としての保育室は、それぞれの子どもの欲求を十

分に満たすための仕切られた場所で、少人数で、子どもが十分にも関わらず(遊び込める、落ち着いて食べるなど)ことができることが重要と考えていることが理解できた。そして人数については、今(現状の3:1)より少し小さい集団(子ども8人を3人、または4人)を望んでいることを明らかにしている。

坂本ら(2005)は、近年、保育園は民営化が推進され、人件費が抑制される一方で、サービスの拡充を求められる傾向にあり、このような背景のもとで保育士の労働条件が悪化してゆくと、保育を受ける子どもの充実した生活が保障されず、ひいては子どもの様々な能力が十分に伸ばされないという事態にはならないだろうかという問題意識により、保育士の労働条件と子どもの発達との関連を定量調査から検討しようとした。

関東1都6県の25市区町村で協力が得られた園に調査票(園長票75、保育士票1107、子ども票6489、保護者票5009)を配布し、保育士の労働時間、園における非常勤保育士割合、保育士の疲労感、充実感、満足度と子どもの自己制御能力と探索行動・言語・生活面の力の関連をみた。

その結果、係数は小さいものの、非常勤保育士の割合が低く担任の平均労働時間が長い方が、探索行動・言語・生活面の力と自己制御能力にプラスの影響があることがわかった。短時間で保育士が入れ替わる状況は、子どもにとって落ち着かない環境であることが想像されると述べられている。

根ヶ山ら(2005)は、保育士の観察記録を手がかりに、保育園0歳児クラスにおける乳児の泣きを分析し、まず、泣きは午前頻発していることを明らかにした。

新生児をもつ母親は泣きに対して「授乳」「おむつ交換」「抱き、あやし」で対応する傾向が強く、原因不明の泣きにはまず「抱き、



あやし」で対処しがちである。保育士は経験や学習を通して、泣き止ませのための手段のレパートリーをもっているが、泣きが生理的な理由と解釈しながらも、最初に抱く、あやす、声をかけるなど 社会的な対処法で対応する傾向がある。この対応のずれが午前の空腹泣きの頻発を引き起こす可能性がある。また、経験年数が増えるにつれて泣きを相対的に軽微で短いと評価する傾向があることも示された。

保育士の乳児の泣きへの対応のずれを引き起こす原因の一つに保育士の受け持ち子ども数の多さが指摘されている。

村上ら(2007)は、オムツ交換時の対応の仕方を家庭と保育所で比較している。月齢4か月から28か月までのトイレ・トレーニング前(平均12か月)とトレーニング中(21.4か月)の子ども24名について、1人あたり4~5時間ビデオ撮影し、①保育者による排泄確認の方法、②オムツ・パンツ交換時の子どもの反応について分析した。

①排泄確認は保育所よりも家庭において、多様な方法で、一度に複数の方法を併用して行われていた。②トレーニング前の子どもはオムツ・パンツ交換時に抵抗を示すことが少ないが、トレーニング中の子どもは家庭においてよく抵抗を示した。特に「ふざけながら抵抗する」ことが家庭に特有で、親子のやりとりの豊かさが示されている。

排泄やオムツ・パンツ交換をめぐる場面には、子どもの健康や衛生面の問題だけでなく、親子の絆を確かなものにするための重要なやりとりが存在する故、貴重な時間を楽しむべきであり、現状は保育士の受け持ち子ども数が多く、やりとりを豊かにする時間が確保できないことが指摘されている。

以上のように、保育士配置基準に関して直接的に言及することが目的でないと思われる

研究結果からも、子どもの発達を支える保育者の役割を発揮するには、配置基準を可能な限り1:1に近づける必要性が指摘されていると言えるのではないだろうか。

#### (4) 考察—保育所の職員配置と保育所職員の現状から

前項までに、保育士、保育関係者は一人の保育士の受け持ち子ども人数が少ないことを望み、何よりも子どもの発達にとっても受け持ち子ども人数が少ない方が望ましいことが示唆されたと考えられる。

これらについて現状はどのような状態であろうか。

保育所の職員配置の基準では、保育士、調理員、嘱託医の配置だけが義務付けられており、最低基準では、園長や主任、フリー保育士の配置は義務付けられていない。

保育士については、一人の受けもち人数は、0歳児で「おおむね3人」、1・2歳児で「おおむね6人」、3歳児で「おおむね20人」、4・5歳児で「おおむね30人」としている。これは、その保育所全体に必要な保育士数を算出するための基準数字として定められているだけで、年齢別のクラス編成やクラスの配置すべき保育数を示したものではない。

また、幼稚園では、クラスの幼児数の上限が35人とされているが、保育所では、4・5歳児についてはクラス規模の基準はなく、40~50人クラスが認められてしまうのである。3~5歳児の配置基準は、保育時間の長さからみても問題である。

子どもの発達する権利を保障する立場からみて、きわめて低い水準に据え置かれたままであると言える。その上、わが国で初めて制定された1948年当初の最低基準は、当時の社会的、経済的事情に対応して定められたもので、「今後の国民経済の進展と国民生活の向上に照応して逐次たかめられてゆくべきもの」ととらえられていたにもかかわらず、最

近の規制緩和政策の中で、「最低基準さえクリアすれば十分」として保育関係者や自治体の努力によって積み上げられてきた保育条件が切り下げられたり、営利企業等の多様な主体の参入を促すために、最低基準そのものをさらに弾力化することが提案・実行されようとしている。

保育の質の低下に繋がる危険性が危惧されるのである。

また、保育所の職員の状況（民間保育所の実態から）では、国の負担金制度の後退や公務員賃金の削減などの影響、また、各自治体独自の保育制度も大きく後退し、民間施設では施設収入の減少など、ますます施設運営は厳しくなっている。

ここ数年の各職場では、非正規職員の割合が急増している。国の職員配置基準が低すぎるために、今までも、正規職員だけでは十分な保育体制の確保ができず、非正規職員で補ってきた。近年では、定員の弾力化により入所児童の増加への対応、正職員の退職をきっかけに非正規職員時化が進み、最低基準内の保育士さえも非正規職員への置き換えが進んでいる。

2005年秋～2006年春にかけての全国福祉保育労働組合保育部会が行ったアンケートでは、全職員数に占める正規職員の割合が34.1%と3分の1まで落ち込んでいる。

しかし、数少ない正規職員だけでは業務（責任）を分担することは困難であり、フルタイムで働く非正規職員が業務も責任も正規職員と全く変わらないものになっている。一方で、「責任の重さ」を理由に大きな賃金格差が生まれ、職員集団の質や経験の積み重ねなど「保育の質」に関わる部分の影響も出てきている。

全国福祉保育労働組合が行っている「2006年福祉で働くみんなの要求アンケート」では、仕事にやりがいを感じながらも6割近い人が仕事をやめたいと感じている。仕事に対する不安や悩みでは、忙しすぎる、身体がもたな

い、休みがとれない、人手が足りないなどを訴えている。

地域・保護者からの要求も多岐にわたり、保育士には今まで以上に高い専門性が求められているが、他方で、不十分な職員体制や少数の正規職員への責任の集中が見られる。

これまで述べてきたことから明らかなように、制定当初からゾルレンとザインの間の矛盾、問題を抱えた最低基準であり、ようやく現状に至ったものの、決して十分なものはなく、さらに時代とともに新たな課題に直面していると言わざるをえない。

しかしながら、子どもたちの発達を保障する「保育の質」を高めるためには、何がもっとも重要なことであるのかを正確に見定めることが必要であろう。

保育関係者の意見発信も必要であるが、保育の質とは何かという意識を持った、地道な研究の積み重ねが必要であると考えられる。

（参考・引用文献）

- 阿部和子 乳児保育再考Ⅳ—0歳児の保育室  
— 日本保育学会論文集 2002  
pp.332-333
- 一番ヶ瀬康子 子どもの権利にもとづく保育  
矢野健夫・阿部真美子編著 戦後保育 50  
年史 証言と未来予測 pp.255-265 栄  
光教育文化研究所 1997
- 村上八千世、根ヶ山光一 乳幼児のオムツ  
交換場面における子どもと保育者の対立と  
調整—家庭と保育所の比較— 保育学研究  
45巻 第2号 2007 pp.19-26
- 村上八千世、根ヶ山光一 乳幼児のオムツ  
交換場面における子どもと保育者の対立と調整  
～家庭と保育所の比較～ 日本発達心理学  
会第18回大会発表論文集 2007
- 村山祐一企画 自主シンポジウム 今日にお  
ける保育の実態と最低基準改善の課題 日  
本保育学会論文集 2002 S38-39

村山祐一企画 自主シンポジウム 規制緩和  
政策下における保育者の仕事と最低基準  
本改善の課題～保育研究所「保育所の条件  
と保育士の意識に関する調査」結果を踏ま  
えて～

日本保育学会論文集 2003 S32-33

村山祐一, 渡邊保博, 逆井直紀, 稲川登史「規  
制緩和」下での保育所の実態(1) 日本  
保育学会論文集 2003 pp.184-185

根ヶ山光一, 星三和子, 土谷みち子, 松永静  
子, 汐見稔幸 保育園0歳児クラスにおけ  
る乳児の泣き—保育士による観察記録を手  
がかりに 保育学研究 43巻 第2号  
2005 pp.65-72

日本保育学会編著 「よりよい保育の条件」  
保育観・幼児理解・クラス規模・保育方法  
等 フレーベル館 1986

坂本有芳, 土谷みち子, 松田茂樹, 山田恵美,  
汐見和恵 保育園における幼児の関係性  
に関する研究—3: 保育士の労働条件と子  
どもの発達との関連 日本保育学会論文集  
2005 pp.330-331

渡邊保博, 村山祐一, 逆井直紀, 稲川登史子  
「規制緩和」下での保育所の実態(2) 日  
本保育学会論文集 2003 pp.186-187

### 第3節 諸外国に於ける動向

この節では、昨年度の研究を踏まえて、保育環境に関する研究のうち、今年度のテーマである人的環境と保育の質に関わる研究成果を概括する。今年度については、昨年度の先行研究の概括部分のうち、(1)保育環境についての基準・標準を中心に、人数割合と保育の質に関する諸外国の研究動向を検討する。

#### (1) 保育の質に関わる研究の背景およびグローバルな潮流

現在、世界の保育学研究では、保育の質をめぐる研究が欧米を中心にさかんに行われている。米国では、1980年代以降、実証的な研究が積み重ねられており30年あまりの期間にわたって研究成果が蓄積されつつある。また、OECD諸国においても、就学レディネスの低さが引き起こす様々な問題への対応が迫られていることや、PISAの学力論争を受けて質の高い乳幼児教育・保育(Early Childhood Education and Care: ECEC)を確保することの必要性が認識されるようになったこともあり、保育の質に注目する地域や国が急速に増加している。

こうした国際的トレンドとしての保育の質への注目の背景には、質の高い保育が特に言語面における貧困層や移民に対する補償教育になること、特別なニーズを抱える子どもへの対処となること、健康面での健全な育成を促すことになること、子どもの問題行動の抑制に繋がると考えられること、青年期の逸脱問題を抑制できると考えられること、学校教育からのドロップアウトを抑制できると考えられること、将来的な犯罪を抑止できると考えられること、そのことがひいては将来的な税収源の安定化につながると考えられること等、社会にとっては放置することで対処のための費用が膨大になりうる諸問題に対する予

防的効果への経済的な期待が存在する(OECD, 2006; Bruner, 2004; Lynch, 2004; Groak et al., 2007)。保育の質への注目はこうした長期的な経済的期待からなされることもあれば、より短期的な視点から女性労働力を確保するための家族支援としてなされることもある。しかし、なによりも保育の中心に据えられるべきは、現在の子どもの最善の利益であり、子どもの健全な発達であると考えられている(OECD, 2006; Groak et al., 2007)。

OECDの”*Starting Strong II*”(2006, p 126)によると「多くの国の政府による保育(ECEC)への支出の増加が、保育の質への関心の高まりをもたらしている」という。OECDは、保育の質の高さを確保するために、すでに”*Starting Strong I*”(2001)において、二つの行政的方略の提案をしている。すなわち、(1)効果的な政府による保育システムの舵取りと、(2)質の向上のための参加的かつ自発的なアプローチの二つである。

これらのうちの(1)効果的な政府による保育システムの舵取りとは、具体的には①最低基準を明確にすること、②様々な取り組みに必要な財源を確保すること、の二つを意味する。例えば米国では子育ては民間領域の問題であり、政府が介入すべき問題ではないという意識が強く、保育の質も「市場原理」に任せるべきであるという意識が強い。そうした傾向に対して、OECDは明らかに反対の立場をとっており、「保育の質の向上を市場競争にまかせておくというのは単純素朴な考え(naïve)である」(*Starting Strong II*, 2006, p 126)と述べている。

OECDが提案する(2)質の向上のための参加的かつ自発的なアプローチ、とはどのような意味であろうか。これは最低基準として規定されている基本的な規制の内容を超えて、子ども、保護者、子どものために働く専門機関を含む異なる団体が協力しながら達成すべ

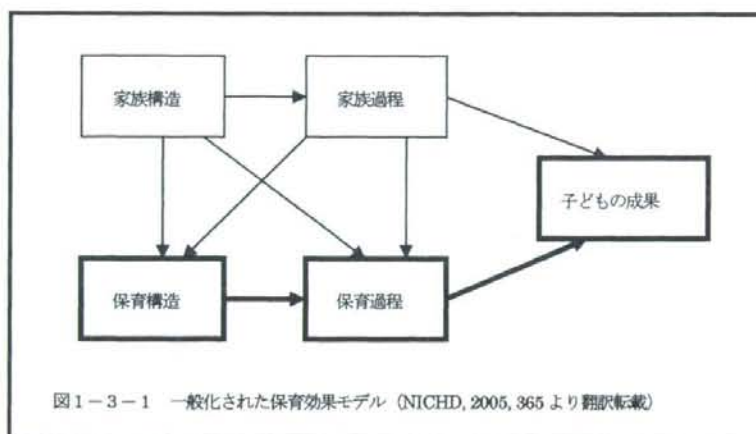
き保育の質を民主的に構想していくアプローチのことを意味している。そうした例は、オランダ及び米国に見られるという。米国の全米乳幼児教育協会 (National Association for Education of Young Children: NAEYC、以下“NAEYC”と記述する)、全米乳幼児プログラム認証 (National Early Childhood Program Accreditation: NECPA)、全米家庭保育協会 (National Association for Family Child Care) による、保育の自主的な基準、倫理綱領や実践的なガイドラインは、様々なタイプの保育サービスに肯定的な影響力を与えるものであるとしている。特に、「NAEYC による保育認証基準は、米国における施設保育の標準として定着しているだけでなく、世界的に用いられるに至っている」(Starting Strong II, 2006, p 132)のものであると評価されている。NAEYC は子どもにかかわる様々な専門家によって構成されている団体であり、この団体による取り組みは(2) 質の向上のための参加的かつ自発的なアプローチの世界的な代表例として取り上げられているわけである。

我が国においても、全国一律の最低基準を歴史的に遵守するとともに、平成 21 年度 4 月から実施される今般の保育所保育指針の改正によって、全国の標準プログラムを採択したことによって、最低基準が一層強化されることとなった。また、最低基準を超える部分における保育の質の維持・向上のために、保育所の第三者評価の実施が広がりを見せている。こうしたことを考慮すると、一見、我が国では OECD が提言するどちらの内容をもクリアしているかのように思われる。

## (2) 保育の質と子ども／保育者の人数比率にかかわる先行研究の概要

保育の質は、一般に下図のようなモデルによって説明される。保育の質は、過程的要素(「保育過程の要素」または「プロセス要素」と構造的要素(「保育構造の要素」または「構造的要素」)によって測定される。過程的要素とは、保育者の子どもに対する温かい話しかけや受容的態度といった保育活動における相互行為の質ないしは人間関係の質にかかわる要素である。一方、構造的要素とは、保育者と子どもの人数比率やグループ・サイズといった保育活動を支える要素のことを意味する。

下図における「子どもの成果」とは、保育によってもたらされる様々な肯定的な結果のことを意味する。ここ 30 年あまりの実証的な研究によって、質の高い保育が、社会・情緒面、言語面、認知面での発達をはじめとする様々な肯定的な「子どもの成果」をもたらすことが明らかにされてきた (Clarke-Stewart & Allhusen, 2002; Lamb, 1998)。「子どもの成果」は、保育者と子どもの相互行為の質ないしは人間関係の質が反映される「保育過程」に直接的な影響を受けること、その「保育過程」は保育者対子どもの人数比率に代表される「保育構造」によって影響を受けることが明らかにされている。しかしながら、近年の研究より複雑な統計的手法によって、「家族構造」のあり方が一定の質の高さの「保育構造」や「保育過程」の要素を備えた保育施設への志向性と結びついたり、家族内での人間関係のあり方や子育ての仕方、すなわち「家族過程」が、一定の質の高さの「保育構造」や「保育過程」の要素を備えている保育施設への志向性と結びついていることが明らかにされてきた。その結果、下の図表 1-3-1 のようなより複雑なモデルが提唱されるようになってきている。



国際的に用いられているプロセスの質を測るための尺度には、ECERS (Early Care Environment Rating Scale (ECERS, Harms and Clifford, 1980))がある。この尺度は、保育所・幼稚園など保育施設での保育を受ける2歳半から5歳児までを対象とするもので、施設保育における7つの側面を37の項目によって評価しようとするものである。7つの側面とは、①対面的な日常的保育、②設備、③言語推理の経験、④運動、⑤表現活動、⑥社会的発達、⑦職員のニーズ、である。それぞれの項目には詳細な説明が付されており、(1)不適切、(3)最低限、(5)良い、(7)優秀、の7段階で評価がなされる。これらの評価は、最低2時間の保育室での観察に基づいて行われる。

同じく Harms らによって開発された ITERS (Infant/Toddler Environment Rating Scale (ITERS, Harms, Cryer, and Clifford, 1990))は、保育施設に通う2歳半よりも幼い子どもに対する保育プロセスの質を評価しようとするものである。35項目からなる ITERS も、同じく7つの側面について、7段階の尺度で評価するものである。そのほか、家庭的保育のプロセス評価の尺度として、FDCRS (Family Day Care Rating Scale, Harms and Clifford, 1989)が、開発されている。

これらの尺度は、保育研究で世界的に幅広く

利用されている。これらの尺度は、優れた計量心理学的特性を含んでおり、高い信頼性をもって比較的容易に使用することができるという利点をもっている。これらの尺度の幅広く使用されていることにより、比較研究も可能になっている。

保育施設において保育と教育の過程の質は、保育環境の「構造的」性質に強く依存することについては、一般的な合意がえられている。以下の4つの構造的性質が特に影響力を持っていることが明らかにされている。(1)子どもと保育者の人数比率(保育者一人に対する子どもの人数)、(2)グループ・サイズ(1人の保育者ないしは1つの保育者のチームに割り当てられた子どもの人数)、(3)保育者の学歴と研修履歴、そして(4)保育者の給与(Lamb, 1998; Vandell & Wolfe, 2000)である。

子どもと保育者の人数比率は、一般的に、保育施設における構造的性質のうちで、特により幼い子どもに対して、もっとも重要なものであると考えられている(Howes, 1983; NICHD ECCRN, 2000)。

人数比率との関連をみた先行研究では、大別して次のようなものがある。

第一は、子どもと保育者の人数比率と保育者・子ども間のかかわりの質を発達の関係につ

いて明らかにしようとするものである。すなわち、(1) 一人あたりの保育者に対して、より少ない数の子どもが割り当てられている保育グループでは、一人あたりの保育者により多くの子どもが割り当てられている保育グループの子どもに比べて、子どもは保育中に、より不安感が少なく、より攻撃性が低いこと(Howes et al., 1995)、そして(2) より無力感が低く(less apathetic)、落ち込むことが少ないこと(Ruopp, Travers, Glantz, & Coelen, 1979)。また(3) 言語の獲得能力と表現能力が高く、発達検査でより高い得点をとること(Burchinal et al., 1996; Howes, 1997; Vernon-Feagans, Emanuel, & Blood, 1997)、(4) 乳児と母親のあいだにより強固な愛着関係が結ばれやすいこと(Love et al., 2003; Sagi, Koren-Karie, Gini, Ziv, & Joels, 2002)、そして(5) より高い社会的能力を示すことなどを明らかにしている(Holloway & Reichart-Erickson, 1988; Volling & Feagans, 1995) 研究などである。

第二に、保育者と子どもの比率が、保育者と子ども間のかかわりに与える影響を実験的に調査した研究である。例えば、Ruopp et al. (1979)によれば、3歳児と4歳児の子どもを、子どもと保育者の人数の比率が5.4対1と7.4対1の

29のクラスへと無作為に割り当てた。子どもと保育者の人数比率が低い場合には、保育者は子どもを管理するためにより少ない時間を費やし、子どもも無力感が低く、悲しみを抱える場面がより少なかった。また、Love et al., (1992)がカリフォルニアの62の保育所に通う3歳から5歳までの子どもを、8対1、9対1、10対1のうちのどれかに割り当てた。しかし、保育者と子どもの人数比率の増加は、保育のプロセスの全般的な質と保育中の子どもの行動に有意な影響は見いだされなかった、というものである。

### (3) 保育(ECEC)制度における各国のT/C比率の比較

#### 1) 国別比較の概要

各国の子どもと保育者の比率に関するデータを具体的にみていくために、以下に、OECD報告書(2006)である「Starting Strong II Early Childhood Education and Care」に基づいて、世界20カ国の幼児教育(ECEC: Early Childhood Education and Care)の最低基準に関わる指標、つまりT/C比率や規模の規定などに関するデータを比較検討する。

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(8 0%)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; 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	フレンチ(地域): 0-3歳(18%)、および3-6歳 (100%)の在園率。 フレミッシュ(地域): 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)	フレンチ(地域) ファミリーデイケア; 4:1 creche クレシュ(託児所); 7:1(看護士) エコールマテルネル(幼稚園); 15:1(教師)  フレミッシュ(地域) 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（0r0～13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ナダー） 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25.5（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creshe(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jardims 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jardims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37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