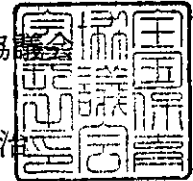


全社児福発第8号  
平成16年4月15日

厚生労働省雇用均等・児童家庭局  
保育課長 唐澤 剛 様

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全国保育協議会  
会長 佐藤 信 治



「総合施設のあり方」に関する全国保育協議会の基本的考え方について

本会事業の推進につきましては、日頃よりご高配を賜り深謝申し上げます。

さて、本会ではこのたび、平成18年度からの実施に向けて国において基本構想の検討が行われている「総合施設」についての意見を別紙の通りまとめましたので、提出します。

つきましては、ご高覧のうえ、今後の次世代育成支援対策にご高配を賜りますようお願い申し上げます。

# 「総合施設のあり方」についての基本的考え方

平成 16 年 3 月 15 日

社会福祉法人 全国社会福祉協議会

全 国 保 育 協 議 会

- 子育てをめぐる環境が大きく変化し、子育てが困難な時代を迎えている。親だけで子育てをしていくことが難しくなり、社会全体でこれからの子育てを支えていくことが必要とされている。
- 三位一体改革(保育所運営費の一般財源化)の流れより、将来にわたる財源の安定的な確保が難しい状況にあり、社会全体でこれからの子育てを支えていく新たな財源確保の手法についても念頭に置いておく必要がある。
- 全保協では、社会全体でこれからの子育てを支えていく「次世代育成支援」の理念に理解を示すとともに、この施策の方向性について早期に具現化させていくことが必要だと考えている。
- 現行の保育所制度を維持していくことを前提として、総合施設について検討していくべき。
- 総合施設は、既存の保育所・幼稚園とは別の「第三の選択肢」として、社会全体でこれからの子育てを支えていく「次世代育成支援」の仕組みの中に明確に位置付けるとともに、保育所や幼稚園などと共に地域の子育てを支えていく基本的機能・役割を持たせることが必要だと考える。

## 1. 総合施設の位置付けについて

- (1) 社会全体で子育てを支えていく「次世代育成支援システム」の中に位置付けられた施設(制度)としていくこと。
- (2) 既存の保育所・幼稚園とは別の「第三の選択肢」として、保育所と幼稚園の中間的な性格を持つ「中間施設(制度)」として位置付けていくこと。

## 2. 総合施設の基本的機能・役割について

- (3) 次の3つの機能を備えることを基本とし、地域のニーズに応じ、さまざまな機能やサービスをオプションで追加できるものとする。こと。
  - ① 就学前の子どもを対象に、必要な養護と教育を与えることができる機能
  - ② 子育て家庭の親を対象に、子育てに関わる必要な相談・助言・支援を与えることができる機能
  - ③ 小学校低学年の放課後児童を対象に、必要な養護を与えることができる機能
- (4) 総合施設においては、就学前のすべての子どもと親がいつでも気軽に利用できることをその役割としていくこと。
  - ① いつでも子どもを預けることができること。
  - ② いつでも気軽に子育てに関わる必要な相談・助言・支援を受けられること。

### 3. 総合施設の施設・人員・運営の基準について

- (5) 総合施設の基準については、子どもの健全な心身の発達の観点から、質の高い養護と教育内容の確保を基本(現行の職員配置に準ずること)とし、その他運営の基準については8時間の保育時間を基本とし、地域のニーズや設置者の裁量によって弾力的に対応できるものとする。
- (6) 総合施設の設置認可にあたっては、設置主体の違いを問わず、厳正に審査し、認可していくこと。

### 4. 利用のあり方について

- (7) いつでも必要な時に子どもを預けたり、気軽に相談・助言・支援を受けたりすることができるよう、総合施設に利用の申込みができるようにすること。
- (8) 利用料については、市町村ごとに一律の利用料基準を設定し、所得や就労などに応じて利用者に補助する仕組みとすること。

### 5. 財源のあり方について

- (9) 総合施設の財源については、利用者からの利用料に加え、社会全体で子育てを支えていく次世代育成支援の理念に基づき、市町村だけでその財源を負担するのではなく、国や都道府県・企業等も含め、国民全体が等しく負担する仕組みとしていくこと。

### 6. 既存施設との関係・基盤整備のあり方について

- (10) 総合施設は、既存の保育所制度・幼稚園制度とは別の制度(第三の選択肢)として位置付けていくこと。
- (11) 地域の子育てニーズのすべてを総合施設だけで満たしていくのは現実的に無理。保育所・幼稚園・地域子育て支援センター・放課後児童クラブなど既存の子育て資源を活用し、総合施設も含めて地域の中のトータルでニーズを満たしていくのが、最も効果的かつ効果的であり、既存の子育て資源を有効に活用していくこと。
- (12) 総合施設の機能については、既存の保育所でも必要な機能に取り組むことができるよう、今後検討していくこと。

## 総合施設に係る主な意見について

検討事項	委員の主な意見	有識者の主な意見
総論	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 総合施設のあり方               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 次世代育成支援、子どもの育ちの保障をどう考えるかという文脈で考えることが必要。</li> <li>・ 生活の場であるとともに、教育の場であるべき。</li> <li>・ 保護者の選択肢が増えることには意味がある。育児休業を含め、どの選択肢でも子育ての負担が平準化されることが必要。</li> </ul> </li>   <li>◆ 3歳未満児の社会的な養護のあり方               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在の子どもの養育は、高齢者の介護が社会化された状況と類似。従来、3歳未満児の多くは家庭で養育されていたが、家庭の子育て力が低下する中で社会的な養育をどう考えるか課題。</li> <li>・ 親の就労等により「保育に欠ける」のではなく、親が十分な子育てができないという意味での「保育に欠ける」状況にある。</li> <li>・ 保育に欠けない3歳未満児の子育て支援が手薄であり、この3歳未満児の子育てが不安定化している。このような状況下、行政の効率性のみから検討すべきではない。</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 総合施設のあり方               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 小学校との連携を検討することが必要であるが、教育を急ぎすぎてはいけない。</li> <li>・ 幼稚園で行われている周到な準備の上での教育と、保育所で行われている家庭的雰囲気の中での生活という機能を併せて有すべき。</li> </ul> </li> </ul>
1. 総合施設の機能・サービス (1) 基本的な役割	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 親子の育ちを支援・家庭の養育力の向上               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 家庭養育の補完を保育所等がするという発想から、家庭の育児力の向上を図るという考え方への発展が必要。</li> <li>・ 親子を対象に子育て支援をすることは、都市だけでなく地方</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 親子の育ちを支援・家庭の養育力の向上               <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 保護者教育を行い、親の子育て力向上を図ることが必要。</li> </ul> </li> </ul>

<p><b>機能</b></p>	<p>でも重要。親だけで子どもの育児をしている現状が異常であり、積極的に親支援を行うべき。</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在、地域では、世代間対立に加え、就労の有無によって分断されるという事態が生じており、子どもを通じた地域の再生を図るべき。</li> <li>・ 待機児童の解消のためには、保育所を整備すべきであり、地域の子育て家庭のニーズに応えるという機能が重要である。</li> </ul>	
<p><b>(2) サービス内容</b></p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ サービスの画一化は避け、地域のニーズに応じた柔軟な枠組みが必要。</li> </ul>
<p><b>2. 利用</b></p> <p>・ <b>利用できる者の範囲</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 対象は親子にし、親と子が相互に利用できる施設にすべき。</li> <li>・ 利用者は、0～6歳児とすべき。集団保育が可能か否かという観点のみならず、異年齢児が一緒にすごす社会的教育効果も重要。</li> <li>・ 障害を持つ子どもが総合施設を利用できるように期待。</li> <li>・ 現在、「保育に欠ける」状況で広がっているのは、他の子ども、他の親、他の大人とつながることができないということ。こうした状況に対し、すべての子どもに一定時間の保育を保障すべき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 3歳未満の保育に欠けない児童やその保護者を含めた形で、地域で子育てしている全ての家庭が柔軟に利用できるようにすべき。</li> <li>・ 現行の合同保育は、3歳未満児への視点や連携が弱くなる傾向があるので、0歳から就学前までの子どもの保育を一貫してとらえるべき。</li> <li>・ 総合施設における集団保育の対象は、原則として3～5歳児を対象にすべき。2歳児については条件を整えば実施すれば良い。</li> </ul>
<p>・ <b>入所の仕組みなど利用方法</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 子育て支援の観点からも、直接契約が望ましい。</li> <li>・ 総合施設においても、手間暇かかる親子を排除しないよう、今の保育所と同様、サービス利用の応諾義務を課すことが必要。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 利用者による選択をより一層徹底していくため、直接契約の仕組みを導入すべき。直接契約の導入の際、適切な選択が可能になるよう、第三者評価を含めた情報開示が必要。</li> </ul>

<b>3. 総合施設の 運営の基準</b> ・設置主体		・ 保育所同様、株式会社の参入を認めるべき。
・構造設備	・ 子どもの生活の場としての観点からの基準設定が必要。	
・従事者が有すべき資格	・ 保育士・幼稚園教諭のいずれかの資格のみで可能とすべきで、ソーシャルワークに強い総合施設や、教育に強い総合施設があっても良い。 ・ 保育ソーシャルワークの観点から、専門の職種を位置づけることが必要。また、研修機会の確保が必要。 ・ 施設長の権限として、保育所と同じように監護・教育・懲戒の権限を明確化すべき。	
・職員配置基準	・ 子育て支援は、保育士や幼稚園教諭が空いた時間でやるのは無理であり専任者が必要。	
・保育・教育内容及び運営の基準		◆ 保育・教育内容、保育・教育の指針 ・ 保育所児の方が園での生活が長く、園生活に慣れているので、幼稚園児の園生活への適応を助けることができる。一方、幼稚園児は、家庭や地域社会で多様な経験をしているので、それを園生活に持ち込むことができる。 ・ 「幼稚園教育要領」を基本とした教育が行われるべき。

		<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ 保育士と幼稚園の職員の連携 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 合同保育は、広範な業務内容・複合的な勤務体制となることから職員間の共通理解が難しい。</li> <li>・ 職員間の相互理解を図っていくことが重要であり、そのために園内のマネジメントの強化が求められる。</li> </ul> </li>   <li>◆ 所管部局 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在行われている合同保育においては、一般的には、少子化で公立幼稚園には定員に空きがあり、幼稚園の建物を活用して行われており、教育委員会主導になる傾向がある。</li> </ul> </li>   <li>◆ 保育所・幼稚園と小学校の連携 <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 現在、子どもの状況を把握するため、幼稚園から小学校に指導要録を送付するというシステムが活用されており、総合施設においても、これを採用すべき。</li> </ul> </li> </ul>
<p><b>4 費用負担の在り方</b></p> <p>・ 国と地方の負担など財源の在り方</p>	<p>・ 総合的に広がる財源構造を考える必要があることから、保育所・幼稚園・つどいの広場もすべて含めた上で財源の在り方を考えなければならない。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総合施設における8時間を超える利用や3歳未満児の利用については、就労支援と位置づけ、企業にも受益者として負担を求めるべき。</li> <li>・ 現在、低年齢児においては、共働きと専業主婦かによって、公費負担に不公平が生じている。</li> </ul>

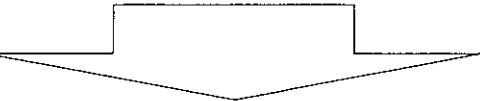
<p>・利用者の利用料負担の在り方</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 8時間を超えるサービスや3歳未満児を対象にしたサービスは行う場合、受益者負担とし、公費負担は行わないべき</li> <li>・ 総合施設、保育所、幼稚園の間で補助は平準化し、利用者負担の公平性を実現すべき。</li> <li>・ 幼稚園は価格設定が自由であり、保育所は自由ではないが、総合施設においては、一定程度価格設定を自由にして、サービス内容の多様化を図るべき。</li> <li>・ サービスを提供主体の如何にかかわらず、利用者が公平な補助を受けられるよう、事業者に対する運営費補助でなく、利用者に対する利用料補助の形をとるべき。</li> </ul>
<p>5 その他 ・ 基盤整備の在り方</p>		
<p>・ 既存制度との関係</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 子育て支援機能は、幼稚園と保育所とともに付加するのか、総合施設のみで行うのか検討すべき。</li> </ul>	
<p>・ その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 総合施設は、児童相談所や保健センターなどと連携し、重層的な支援を行うことが必要。</li> <li>・ 総合施設に来ない層、来られない層をケアするため、ソーシャルワーク機能を持たせる必要がある。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 子育ての難しい問題を解決するためには、地域住民、小学校、中学校の助けが必要。</li> </ul>



# 新たなニーズに対応した子育て支援サービスの提供（イメージ例）

## 社会構造・就業構造の著しい変化

- 女性の社会進出、厳しい就業環境
  - ・ 仕事と子育てとの両立負担増大
- 核家族化、地域関係の希薄化
  - ・ 子育ての孤立化、育児ストレス、育児不安、子育ての伝承の欠如、子ども自身も多くの大人とのかかわりの中で育つ体験の欠如
- 少子化、きょうだい数の減少
  - ・ 集団の中で同年齢児、異年齢児とともに育つ体験の欠如

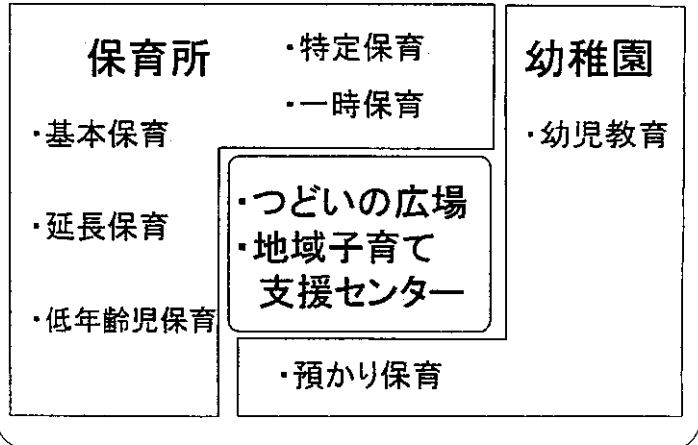


## 子育て支援サービスの提供

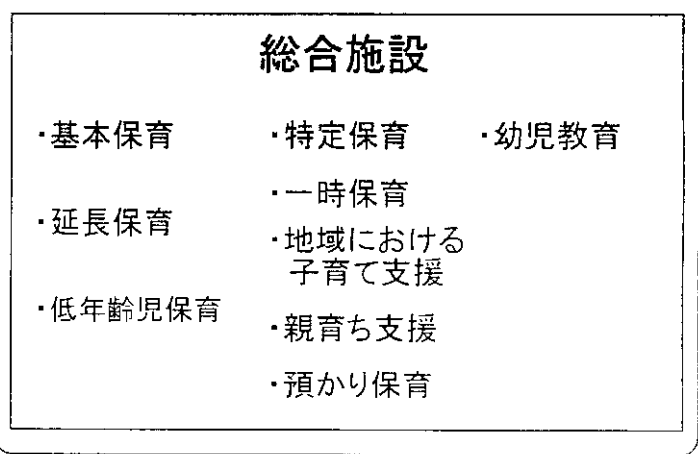
- 就学前の子どもと家庭に対し、求められる新たなニーズにきめ細かく対応することが必要
  - ・ (幼児教育を提供しつつ)仕事と子育ての両立を可能とする保育サービス
  - ・ 地域(在家庭)における子育て支援、育児疲れの解消(レスパイトケア)、親育ち支援
  - ・ 地域の同年齢、異年齢の子どもが共に育ち合う機会の保障

サービスの提供方法は地域の実情等に応じて、地域が主体的に設計  
総合施設は、サービスを総合的に提供するための一つの手法

## 既存資源の組み合わせによる対応



## 総合施設による対応



※ このほか、虐待を受けた児童など要保護児童について、家庭に代替する機能を担うものとして、児童養護施設などの児童福祉施設や里親制度が存在する。