

平成20年9月5日

## 次世代育成支援の社会的基盤の整備への意見

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全国保育協議会  
全国保育士会

### 1. すべての子どもを対象にする「基本的考え方」を支持する

- 「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方」（以下「基本的考え方」という）は、すべての子どもの健やかな育ちを「未来への投資」とし、保育・子育て支援サービスから要保護児童の社会的養護体制まで、質の確保と量を拡充する新制度体系を構築するとしている。
- 新しい制度体系の構築にあたっては、質の確保と量の拡充の必要性のバランスを勘案すること、良好な育成環境を実現させるため保育環境や保育従事者の労働条件の改善等に国、地方公共団体に相当額の財源が必要であることとする考えを支持する。
- 全国保育協議会（公私21,000の保育所を会員とする）、全国保育士会（18万人の保育士を会員とする）は、「基本的考え方」の方向性に認識をともにしている。また全保協は、「すべての人が子どもと子育てに関わりを持つ社会の実現」との将来ビジョンを掲げ事業活動を進めており、その理念は「基本的考え方」に連なる。

### 2. 国の大規模な財政投入が必要である

- 国が、児童福祉法第2条の公的責任のもとに、地方公共団体とともに今日の子育ち・子育てニーズの質量の多様化・増加に応えるための次世代育成支援策を拡充する整備計画をはかり、それらを確実に実現していくことを期待する。
- エンゼルプラン、新エンゼルプラン、子ども・子育て応援プランでは、計画実現に十分な財源が確保されなかった。少子化・次世代育成支援対策が待ったなしの現状下、国の「英断」による大規模な財政投入を期待する。

### 3. 保育は子どもの発達保障のセーフティネットである

- 保育は児童福祉のセーフティネットの要である。国が子どもの健全な発達保障を実現することはナショナルミニマムとして必要不可欠なことである。
- すべての子どもを対象にする保育・子育て支援サービスの整備と水準確保には、相応の時間と財源確保が必要である。その過程においては、国として適切な利用と優先順位の調整をすることが不可欠であり、あわせて今日的な保育の利用条件の範囲を拡大していく必要がある。
- 現在、保育・子育てサービスに地域格差が生じている。生まれ育つ地域の地方公共団体の財政等による格差を、国の改善方策をもって利用の機会均等と質（水準）を保障すべきで、そこに地方公共団体の責任と役割を堅持することが不可欠である。

### 4. 保育制度への市場原理導入等は反対する

- 規制改革会議や地方分権推進委員会等は保育制度への市場原理導入（直接契約、直接補助方式）や保育所の最低基準の地方公共団体への委譲等を提示したが、国の責任で築いてきた公的な保育制度の基盤を崩し、後退させるとの強い危機感のもとに、断固反対する。
- 「未来への投資」とは、今日的に次代を担う子どもの発達保障を第一義に考えるべきことであり、労働力確保だけの政策ではないことを強調されたい。
- 規制改革会議「中間とりまとめ」では、「障害児や低所得世帯の児童の受入れを

拒否するのではないかといった懸念が持ち上がるが、そうした状況を回避するにはセーフティネットとして公立保育所の位置づけを明確化し、障害児保育の実施や低所得層の優先入所等、受入体制の整備・強化を進める」とあるが、保育の利用の機会均等を特定化するものであり、反対する。

## 5. 「子ども」を主体とする保育の質と量の整備が必要である

- 新待機児童ゼロ作戦の検討において、保育制度の「利用者の立場に立つ改革」の必要が強調されている。保育の利用は「子ども」が主体であり、保育制度には子どもの最善の利益を追求する使命と役割があることをあらためて明確にされたい。
- 未来を担う「子どもたち」を守り育てる社会を実現するためには、子どもの育つ権利を保障する保育・子育て支援サービスの今日的・社会的な意義を明確にし、新制度体系による質・量の整備をはかることが重要である。こうした政策実現への国民の理解と支持を得る必要がある。

## 6. 保育の環境の質的改善が不可欠である

- 保育所では212万人余の子どもの育みに対応している。特に都市部等では待機児童対策のため入所定員以上（125%）の子どもを受入れ、11時間を超える保育の長時間化、3歳未満の乳幼児保育、病児・病後児や障害がある子どもへの保育、また保護者への支援などと、求められる役割、機能が多様化、深化している。
- また家族の関係性が変化するなかで、保育所等を地域の子育て支援等の拠点に位置づけ、子育て・家族関係を支えるソーシャルワーク機能を有する相談・支援体制を強化することが求められている。
- しかし、今日的な保育ニーズの質量の変化に応えようにも、保育現場はもはや努力の限界にある。特に、保育の担い手である保育士等が安心して働き続けられるための職員配置の改善、保育士等の育成・研修の充実および労働条件等の整備が緊急的な課題である。
- 60年間改善されてない最低基準についても、子どもの育ちに必要な保育所の環境と機能面から科学的に立証し、国の責任のもとに改善・整備していくことが重要である。

## 7. 後期行動計画の実効ある実現のためには財政投入が必要である

- 子どもはおとなや社会のなかで育つ。保育所は地域と住民の生活の営みに密着した子育てを支える社会的な組織で、保育所の集約性には限界がある。
- 今日的には、都市化・過疎化にあって地域でのコミュニティ再生の役割をも担う社会的資源として、保育所の適切な整備と機能強化が必要である。
- 「基本的考え方」に「地方公共団体の適切な関与の下で、誰もが、どこに住んでも必要なサービスを選択し、利用できるよう」とある。画一的な行動計画にならないよう、後期行動計画は潜在的な保育ニーズ等も参酌し、地域の質・量に適した計画内容とすべきある。国が示す調査基準等にそって、地方公共団体が確実に検証し、実効性のある行動計画を策定する必要がある。
- 1万余の公立保育所への一般財源化は、非正規保育者の急増や保育費の削減等、保育の実施に対し困難をもたらしている。公立保育所の問題は地方公共団体（行政）の課題であり、改善が必要である。「誰もが、どこに住んでも、必要なサービスを選択し、利用できる」とするなら、それを実現するための地方公共団体への財政政策が必要である。
- 虐待を受けた子どもなど社会的養護を担う児童福祉施設等の最低基準や措置費の改善は喫緊な課題である。児童福祉法等の一部改正法案の早期成立と附帯決議にそって国において次世代育成支援策において総合的に体系化し、整備を実現されたい。

# 「これからの保育所の機能」

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全 国 保 育 協 議 会

## 1. はじめに

### (1) 「これからの保育所の機能」を検討する必要性

全国保育協議会(以下「全保協」という)は、50年以上にわたり子どもの育ちを支えてきた認可保育所の全国組織として、平成18年10月に「わたしたちのビジョンとアクションプラン(全保協の将来ビジョン)」を公表し、「すべての子どもと子育て家庭を対象に、子育てと子育てを支える社会をめざして」という基本理念にもとづき事業を展開してきた。あわせて、各会員保育所に対しても全保協の将来ビジョンに基づいた保育所の事業計画および実行を呼びかけてきた。

現在、保育をめぐる状況は大きく変化してきている。近年の待機児童への対策にあわせ、少子化の動向を踏まえて、各保育所においてすべての子どもと子育て家庭を対象に、子どもの育ちと子育てを支えるために、「これからの保育所の役割・機能のあるべき方向」を考える必要が生じている。

### (2) 保育をめぐる状況

わが国においては、少子化対策が国の最重要政策課題に位置づけられている。2005年に109万人であった出生数が2030年には70万人、2055年には45.7万人に下がるとの推計もあり、少子化が将来の社会構造の存立基盤を揺るがすような問題となっている。子どもの数が減っている一方で、家庭や地域の養育力が低下してきており、乳幼児の育児において不安や孤立感をかかえる保護者が増加し、子どもの育ちに対する課題や被虐待児の増加などが指摘されている。政府では、こうした情勢を踏まえ『「子どもと家族を応援する日本」重点戦略会議』等で、少子化から働き方の問題まで幅広く、すべての子どもと子育ての家庭を社会全体で支えていくとの基本的な方向性のもとに、総合的な少子化対策等の検討をおこなっている。

地域に密着する社会福祉法人・児童福祉施設である認可保育所をめぐる環境変化としては、地域間や保育所間での格差等が広がっていることも指摘されている。今後、とくに地域での人口の流動性を考えながら、待機児童対策とその後の定員割れなどの両面を視野に入れた施設経営、運営管理などを検討することが必要となってきている。

検討が進められている新たな保育所保育指針は大臣告示として位置づけられ、規範性をもたせることになっている。平成21年4月の施行に向け、今後、指針の解説書も含めて、保育の質の向上のための具体的な検討がすすめられるが、保育所においては新たな指針の理解促進と保育実践のための取り組みが必要である。

また、教育基本法や学校教育法が改正され、幼稚園の教育機関としての位置づけがより明らかにされた。さらに、政治の場では幼児教育の無償化の議論もある。この機に、「保育所における保育＝「養護と教育」」の特性の明確化とともに、子どもの育ちの連続性から小学校との連携のあり方等について、具体化をはかる必要がある。

次世代育成支援行動計画は、平成22年に向けて後期計画の検討が開始されることになっている。子ども・子育て応援プランの見直しと、市町村合併後の課題整理

などの動向を踏まえ、地域での保育所の位置づけ、役割を再確認していく必要が生じている。

国の財政改革との関係からは、経済財政諮問会議や規制改革会議などが保育所の直接契約・直接補助方式の導入等を求めており、地方分権の議論においては、税源移譲と保育所運営費の一般財源化、最低基準の設定を市町村へ委譲するよう求めるなど保育制度の根幹をゆるがすような状況にある。

子どもと保護者のニーズや状態に応じた職員配置の拡充と保育士等の資質向上が必要とされるなか、保育所等の福祉人材確保が厳しくなるとともに、臨時職員等の増加が施設現場においては顕著となってきている。さらに、平成20年度にはパートタイム労働法が改正されることになっており、その影響も懸念される。

### (3) 本提言の性格

全保協は、この間、上記のような環境変化と課題をふまえ、かつ全保協の将来ビジョンに基づき「これからの保育所の役割・機能のあるべき方向」を検討してきた。全国21,000の公私立の会員認可保育所が、地域の子ども家庭福祉を担う拠点としてさらに発展するよう、各保育所の主体的な取り組みと地域社会への発信を期待し、「これからの保育所の機能」について提言を行う。

各会員保育所、各都道府県保育組織において、平成22年までの3か年において「これからの保育所の機能」について検討を行い、具体的に取り組んでいただきたい。

## 2. これからの保育所の機能

### (1) これからの保育所の機能整備に関する考え方

少子化、人口減少社会を迎えるとともに、子どもの発達と子育てをめぐる問題が普遍化、社会化してきている。こうした状況の中で、児童福祉施設である保育所は、これまでの

- ① 保育所を利用する「保育に欠ける子ども」の発達を保障
- ② 保育所を利用する子どもの保護者への支援

に加え、

- ③ 保育所を利用していない子どもを含めた「すべての子どもと子育て家庭」の支援

を使命として取り組んでいくことを求められている。

その保育所の役割と機能の整備は、地域の利用者、住民の理解のもとに進められ、保育所の特性である地域密着性を活かしつつ備えられていくことが重要である。なお、その機能と役割を発揮するためにも、保育の質の向上のための取り組み（人材養成・研修や自己点検・自己評価等）に積極的に取り組むこともあわせて求められる。

### (2) これからの保育所の機能の枠組み

これからの保育所の機能は、次の3段階を意識し、整備されることが望まれる。

- a) 保育所の基本機能
- b) 機能拡充が必要な場合に、積極的に備えていく機能
- c) 連携・協働のなかで保育所として役割を果たしていく機能

## a) 保育所の基本機能

児童福祉法第 39 条にもとづく保育所の基本機能は「保育」であり、そのうえで保育所を利用する子どもの保護者への支援が行われている。全保協では、子どもを取り巻く状況を踏まえ、児童福祉施設として特に配慮を必要とする子どもの保育を保育所の基本機能とし、すべての保育所が備えていくべきと考える。

### ① 「保育に欠ける乳幼児の保育」を行う機能

- 「健康、安全で情緒の安定した生活の提供」、「保育＝養護と教育」を提供し子どもの発達を支援する機能、必要に応じて保護者の委託を受けて、保育に欠ける子どもの保育を行う」機能＝一時保育の提供等を含む

### ② 保育所を利用する子どもの保護者を支援する機能

- 「保護者との協働による子育て」、「親と子のきずなの形成支援」をはかる機能や保護者の子育てを支援する多様な保育サービスを提供する機能

### ③ 特に配慮を必要とする子どもの保育を行う機能

- 障害や被虐待など特に配慮を必要とする子どもや家庭への支援

## b) 機能拡充が必要な場合に、積極的に備えていく機能

基本機能のようにすべての保育所が備えていく機能ではないが、地域の実情やニーズなどから整備が必要である場合に、保育所の使命として積極的に整備していくべき機能。

つまり、地域の子育て家庭のニーズに対して、地域の他の団体等が必要なサービス等を提供していない場合や、サービスは提供されているが、その質や量に課題がある場合などに、児童福祉施設として保育所が積極的にサービスを開発したり提供したりしていく機能である。

### ① 地域の子育て家庭への支援機能

- 園庭開放、保育所開放など
- 短時間の預かり保育等、保護者のレスパイト支援など
- 保育ママの派遣、出前保育の実施など、地域の子育て家庭へ直接保育サービスを提供することによる支援
- 相談に応じ、保育所のサービスを提供

### ② プレママ・プレパパ支援機能

- 妊娠中の親の不安の解消や仲間づくり、保育所利用の体験などによるプレママ・プレパパ支援
- 中高校生などを含めた未来の保護者の保育体験

機能拡充のためには、行政や関係諸機関・団体等と協議して、市町村の地域子育て支援行動計画等の検討のなかで計画的に整備・拡充していくべきとされたものを含む必要がある。とくに平成 22 年の次世代育成支援行動計画の後期計画の検討が進められつつある中で、保育所から積極的に保育所機能の活用を行政等に向けて働きかけることも必要である。

### c) 連携・協働のなかで保育所として役割を果たしていく機能

幅広く子育て環境や子育て文化の創造をすすめる機能であり、保育所だけで取り組むのではなく、地域社会の関係機関・団体や住民との連携・協働のなかで保育所がその特性を活かし、役割を発揮していくことを踏まえ、備えていく機能である。

この機能の整備においては、とくに地域に密着しているという特性などを生かして、子育て環境や子育て文化の醸成を図る視点が必要である。

#### ① すべての子育て家庭を対象とした子育て相談・サービス仲介機能

- 地域の子育て支援拠点として、さまざまな相談の窓口となったり、情報提供をおこなったり、支援サービスにつなげたりする機能

#### ② 子ども家庭福祉に関する啓発機能

- 多くの人が子ども、子育て、家庭福祉に関心を持つための啓発実施
- 子ども子育て支援活動への市民の参加促進  
(つどいのひろばの運営、ファミリーサポートセンターの運営)
- ボランティア活動、体験学習等の受け入れによる啓発

#### ③ 胎生期から青少年・おとなまでの切れ目のない子育ての支援機能

- 放課後児童クラブ等学童期の子ども・子育て家庭支援の拡大
- 学校との連携協力
- 虐待防止等、地域他機関・関係者との連携・ネットワーク活動

#### ④ 地域の子育て文化と子育てコミュニティを育む機能

- 世代間交流の推進
- 異年齢児交流の推進
- 子育て関連の講座等の実施
- 子育て支援グループ、サークルへの支援

#### ⑤ 災害発生時の社会福祉施設としての機能

- 災害発生時の避難場所の提供
- 災害発生時の被災者（とくに子どもと保護者）への支援拠点機提供

## 3. 今後の取り組み

### (1) すべての（会員）保育所に取り組んでいただきたいこと

全国 21,000 か所の会員保育所では、全保協の将来ビジョンを参考としていただくとともに、本提言「これからの保育所の機能」をもとに、地域における子育て家庭のニーズや今後の保育を取り巻く動きを見据えて、各保育所が基本機能の意義を再確認し、その質を高める取り組みを進めていただきたい。また地域の実情、ニーズを適切に受けとめ、保育所として積極的に整備していく機能を考え、各保育所の基本方針、事業計画などに反映していただきたい。

その際には、具体的には全保協で行っている保育所長専門講座・経営レポートのような「①保育所を取り巻く環境の分析、②自分の保育所の現状の分析、③これからの自分の保育所の行動計画」という段階を経た分析を行い、具体的な行動計画を策定する等の取り組みを進めていただきたい。

## (2) 都道府県・指定都市および市町村の保育協議会に取り組んでいただきたいこと

都道府県・指定都市および市町村等の各保育協議会では、域内の状況の把握に努め、子どもの育ちや子育て家庭のかかえる課題の共有化をはかり、各保育所の機能の整備の充実を支援いただきたい。

当面は、会員保育所の今後の検討・取り組みに対し、情報提供を行っていただき、会員保育所における取り組み事例を収集していただきたい。

また、平成22年の次世代育成支援行動計画の後期行動計画は、子ども家庭福祉の今後の方向を決める大きな節目となるもので、保育所がこれまでの実績を十分に評価され、今後も地域の子ども家庭福祉充実の中心的機関として位置づけられるよう、行政等に働きかけを行うなど、取り組んでいただきたい。

## (3) 全保協の取り組み

全保協は、保育所機能の充実に向けて、次の取り組みを推進する。

### ① 保育所・保育組織等の合意形成と意識改革

- これからの保育所の機能について、会員保育所や都道府県・指定都市保育組織への提言を行い、その理解促進をはかる。
- 保育をめぐる制度の見直しや国の動きについて、迅速な情報提供と必要に応じソーシャルアクションをはかる。

### ② 機能を具体化する事業等の開発・提案

- 全保協の将来ビジョンの推進を図る中で、アクションプラン、重要課題の具体的な事業化をすすめる。
- 公立保育所アクションプランの具体化を図り、あわせて公私立保育所の役割分担について検討する。

### ③ 保育と子育て支援機能強化のための条件整備（国等への要望を含む）

ア) 質の高い保育士等の確保・定着と養成のための労働環境の整備に取り組む。

イ) 保育士等の現任研修・キャリアパスに対応する研修の体系化をはかる。

- 職員の資質向上のための研修体系化および条件の整備
- 施設長の研修の充実
- 自己評価、第三者評価の取り組み

### ④ 機能提供のための施設等の整備

- スペースや備品の確保について交付金・補助金等の確保を含め国や地方公共団体への働きかけを行う。

### ⑤ 事業実施等に関わる財源確保

- 子ども家庭福祉に関する財源の確保に向けて、さまざまな組織・団体とともに取り組みをすすめる。

### ⑥ 子ども家庭福祉を推進する連携・協働の構築

- 保育関係団体との連携・協働による保育所機能の強化、実践強化の推進
- 児童福祉関係機関との連携・協働による保育所の機能充実の推進

## 【参考】

### 1. 保育施策検討特別委員会委員 (敬称略)

◎伊東 安男	全保協・副会長 (建昌保育園園長)
椎名 英夫	全保協・協議員 (光町保育園園長)
西田 泰明	全保協・副会長 (わかば保育園園長)
菊池 繁信	全保協・副会長 (吹田みどり福祉会理事長)
森田 信司	全保協・協議員 (若江保育園園長)
上村 初美	全保協・常任協議員 (全国保育士会副会長/ 砂山保育園主任保育士)
柏女 霊峰	淑徳大学教授
吉田 正幸	尙遊育・発行人

◎：座長

### 2. 保育施策検討特別委員会開催経過

- 平成 18 年度 第 1 回 平成 18 年 10 月 3 日(火)  
・保育・子ども家庭福祉をめぐる動向への対応について
- 第 2 回 平成 18 年 11 月 7 日(火)  
・保育・子ども家庭福祉をめぐる課題の整理について
- 第 3 回 平成 18 年 12 月 21 日(木)  
・保育・子ども家庭福祉をめぐる課題の整理について
- 第 4 回 平成 19 年 2 月 1 日(木)  
・保育・子ども家庭福祉をめぐる課題の検討について
- 第 5 回 平成 19 年 3 月 16 日(金)  
・保育・子ども家庭福祉をめぐる課題の検討について  
・内閣府の少子化に関する意見募集について
- 平成 19 年度 第 1 回 平成 19 年 4 月 20 日(金)  
・子どもの育ち・子育てに関する国・地方公共団体等の  
責任と保育所の機能について
- 第 2 回 平成 19 年 5 月 28 日(月)  
・保育所の機能について  
・子どもの育ち・子育てに関する国・地方公共団体等の  
責任について
- 第 3 回 平成 19 年 6 月 18 日(月)  
・これからの保育所の機能について
- 第 4 回 平成 19 年 9 月 25 日(火)  
・これからの保育所の機能について
- 第 5 回 平成 19 年 10 月 23 日(火)  
・これからの保育所の機能について  
・幼児教育の無償化について  
・パートタイム労働法の改正に伴う保育所への影響・課  
題について  
・保育所保育指針の改定における「保育課程」について

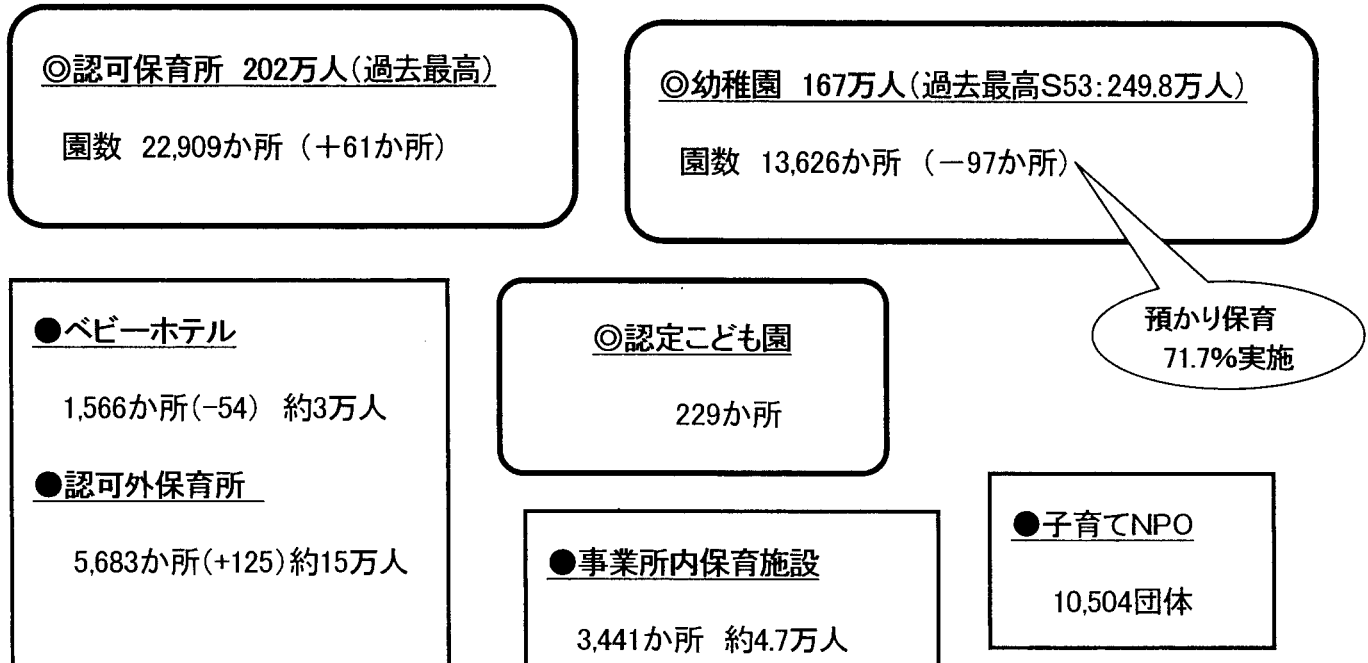


# 保育所の現状、課題と方策

～全保協「全国の保育所実態調査」2008年5月より～

(認可保育所 11,605 か所より回答 (回収率 56.3%))

## 1. 保育所、幼稚園等の現況

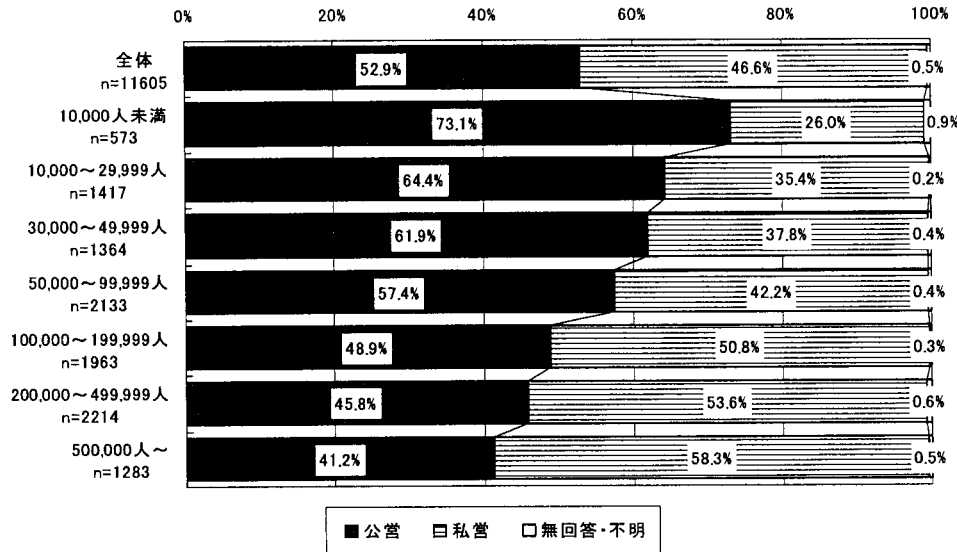


## 2. 保育所の現状と課題、今後の方向性

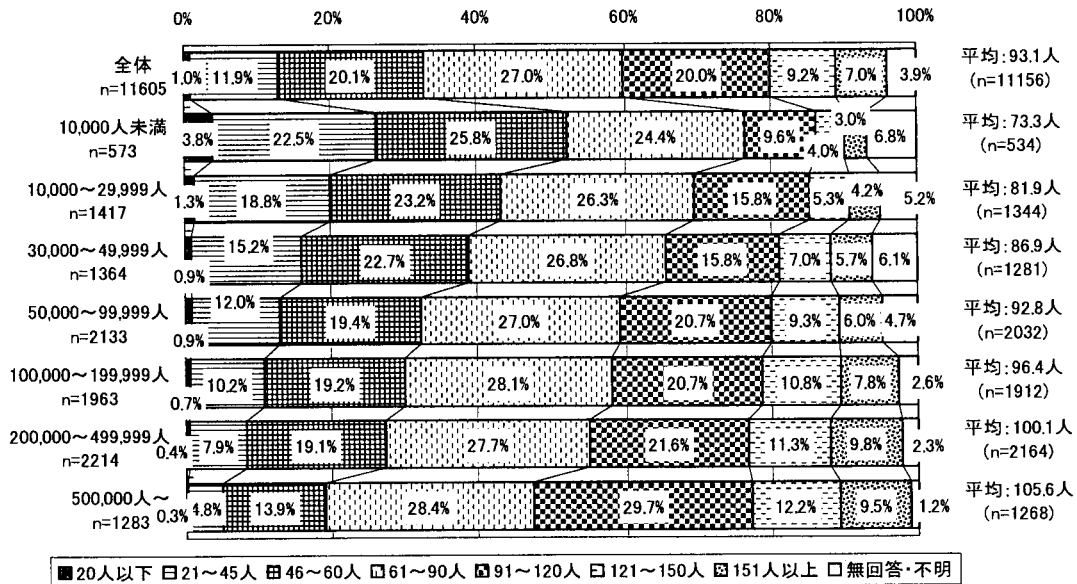
### (1) 地域格差の進行：2極化する保育所の定員

- 人口規模の少ないところは定員の小規模な保育所が多く、人口の多い地域ほど大規模定員である。
- 運営主体も、人口規模の少ない地方部は公営保育所が多く、人口の多い地域は民営保育所が多い。
- ⇒ 地域格差が進む中で、待機児童の多い都市部だけでなく、過疎地域など地方部における地域の拠点としての保育所の維持に配慮した制度設計・アクセスの保障が必要である。
- ⇒ たとえば、地方部においては、保育所の分園化や小規模・多機能保育所の制度化と拠点化、保育士確保の対策に対する配慮、財政支援が必要。また同じく、都市部においても子どもの育ちに望ましい環境を整備していく視点から、保育所の分園化や小規模・多機能化が必要である。
- ⇒ 待機児童対策を優先して、定員の弾力化運用を行うことによる、保育環境の劣化(保育士等職員配置、保育の最低基準の確保・園庭等の条件)の防止・検証が不可欠である。
- ⇒ さらに、子どもの育ちに必要な観点から、認可外保育所や企業内保育所等の環境と運営(委託・運営形態、人員体制、財源・経営、情報開示等)の課題を検討・検証する必要がある。

図表1 人口規模別 運営主体：単数回答



図表2 人口規模別 定員総数：数値回答



(2) 低月齢の乳児の受入が増えている。

- 受け入れ開始年齢では、「生後6週以上」が26.4%で最も割合が高く、「生後6ヶ月以上」が22.3%、「生後3ヶ月以上」が17.8%。法での産後休暇明け「生後8週以上」への対応が26.4%と高い。
- 産休明け保育や低月齢の乳児に対する保育がすすめられている。
- ⇒ とくに月齢の低い乳児へのきめ細やかで安心・安全な保育（見守りとかかわり、リスクの回避）を提供するための環境整備、職員配置の改善が必要。
- ⇒ 同年齢でも発達・育ちに違いがある子どもの月齢・年齢に応じた職員配置が必要である（0歳児3：1、1・2歳児6：1、とくに2歳から3歳児の配置基準（20：1）の改善が必要である）。
- ⇒ 乳幼児の保育日程（生活の流れ）において、人員体制不足から十分な対応ができなく不安・危険を感じる場合があり、職員配置の拡充は不可欠である。