

今後の保育所のあり方について

～これからの保育サービスの目指す方向～

(提言)

平成5年4月7日

これからの保育所懇談会

はじめに

少子化時代を迎えた今日、次代を担う子どもが健やかに生まれ育つ環境づくりを推進することが緊要な国民的課題となっている。この児童環境づくりは、あらゆる分野で各種の社会資源を活用して取組まなければならないが、その中で仕事と育児の両立支援を図り、乳幼児の健全育成の向上及び女性の社会参加を支える保育所は、児童家庭福祉施策の重要な柱として位置付けられるものであり、その一層の充実を図る必要がある。

保育所は、児童福祉法の制定に伴い創設されて以来、今日まで45年が経過しており、これまでの間に女性就労の増加や養育環境の変化に伴う保育需要の増大に対応して急速に施設整備が図られた結果、現在は全国的に見れば必要な量的水準を充足している。

一方、様々な形での女性の社会参加の増大や家庭、地域社会の相互扶助機能の低下、さらには親の育児選択の多様化などに伴い保育需要は変化しており、従来からの定型的、全国一律の保育だけでは必ずしもきめ細かに対応できない状況が生じてきている。

おりしも平成6年は国連で採択された「国際家族年」であり、家族問題について国際的な取組みがなされることになっている。このような中で、児童環境づくりという観点からは、保育所に入所する児童のみならず、一方では地域の子育て家庭に対する養育支援についての期待も高まってきている。

保育所は、仕事と子育ての両立支援、地域社会における子育て支援という観点から、これまでの実績を踏まえながら、保育サービス及び施設運営のあり方について質的な転換を図っていくことが求められている。

今後、保育所は児童福祉施設としての機能を充実しつつも、一方では住民の家庭養育を補完するニーズに幅広く応じるため、一層地域に開かれ、また利用しやすい施設としての方向を目指すことが必要である。

上記のような現状認識に立って「今後の保育所のあり方」について、提言を行うものである。

1 仕事と子育ての両立を支援する機能の強化について

保育所における保育は、従来から入所児童に対して1日8時間程度の養護と教育を一体とする保育を継続的に実施することが最低限必要とされている。

しかしながら、女性の就労形態の変化や就労の定着化あるいは通勤時間の延長等に伴い、保育需要が一層多様化してきているほか、育児休業の普及等に伴

う児童の年度途中入所が増加傾向にあるなど、従来からの定型的な保育では対応できない保育ニーズが増加している。

このような保育を取り巻く現状に対応して、現在、乳児保育や障害児保育、延長保育、夜間保育、長時間保育、一時的保育など各種の特別保育事業が推進されているが、これらの実施状況は、それぞれの地方自治体や保育所の取組み姿勢を反映して相当な格差が見られる。とりわけ低年齢児の保育ニーズが多く、また通勤時間の長い傾向にある都市部及びその周辺部においても、これらへの取組みが不十分なところが見られること、産休明けや育児休業明けの年度途中での児童の受入体制が不十分であること、保育所閉園後のいわゆる二重保育を余儀なくされているケースも少なくないことなどの問題が挙げられており、入所を必要としている親のニーズに保育所が

必ずしも的確に対応していないことが指摘されている。

保育所が真に仕事と子育ての両立支援を図る社会資源として、これからも国民の期待に適切に応えていくためには、乳児保育や延長保育、一時的保育など特別保育サービスといわれている事業を、保育所の一般の機能として受入れるという姿勢が必要である。

今後、保育行政においては、国民生活の変化に伴い多様化する保育ニーズに適切に対応できるよう、各種の保育サービスの選択肢を用意しその周知を図るとともに、人々がサービスを利用しやすい方法を工夫していくことが必要である。この際、保育サービスを含む地域における児童や家庭に対する施策について、地域内の各種関係機関が緊密な連携のもとに計画的に推進していくことも必要である。

2 地域社会における子育て支援サービスのあり方について

我が国の社会は都市化、核家族化が進行しており、世代間の育児伝承機能や家族、地域住民の相互扶助機能が低下してきている。このため近隣から孤立し、子育てに不安を持つ親が多くなっていることが指摘されている。また最近における出生率の著しい低下傾向が契機となり、子育てを支援するための環境づくりを推進することが重要な国民的な課題となっている。

保育所は地域の中で最も身近な児童福祉施設であり、そこで毎日生活している乳児から就学前までの子どもの保育を通じて家庭養育を支援するノウハウを蓄積している。このような機能を地域に拓き、他機関との有機的な連携のもとに、子育て家庭の親とその子どもが求めているニーズに積極的に応えていくなど、地域の子育て家庭への養育支援を進めていくことが必要である。

現在、保育所においては地域社会との交流を図る活動として、世代間交流や異年齢児交流、育児講座

等の地域活動事業あるいは乳幼児健全育成相談事業などが実施されている。また児童相談所の相談や保健所の健康診査を受けた後の要経過観察児童のフォローを行う乳幼児健全発達支援相談指導事業、あるいは中学生・高校生を対象に保育等の経験をさせることにより母性・父性を醸成する思春期における保健・福祉体験学習指導などの事業が実施されている。また、従来から保育所独自の創意工夫により様々な地域活動が行われてきている。このような活動を受けて平成5年度から「保育所地域子育てモデル事業」が創設され、子育てに関する相談指導や子育てサークルの育成・支援等を総合的に行う事業が始められることとなっている。地域内の関連機関等とのネットワークのもとで行われる保育所の地域活動は、今後の保育所の活動として広く求められるものであり、その一層の推進を図るとともに保育所の重要な機能として位置付けられることが望まれる。

3 柔軟な保育所運営のあり方について

保育所は制度創設以来、基本的には全国一律的な施設運営により発展してきた。昭和62年の措置事務

等の団体事務化を契機として、地方自治体の主体性と保育所運営の弾力化が一步前進したが、基本的仕組みは45年間変わっていない。

このような全国一律の制度は、その発展過程においては施設運営を安定させ、保育の内容を一定水準に維持するうえで効果的であったが、一方では、サービスの画一化、個々の施設運営の実態との乖離や硬直化を招き、行政主導的な施設運営の弊害も指摘されている。保育サービスに対する国民のニーズが多様化し拡大するに伴い、画一的な保育では対応できないことから、結果的には保育所としての役割が十分に発揮されていないことが指摘されている。このことは措置制度や補助制度等による一つの弊害ではないかと考えられ、保育所制度のあり方及び費用負担のあり方について見直しを検討すべき時機が到来している。さらに今後は保育所が時代のニーズに即

応し、働く親が気軽に利用しやすい柔軟な保育サービスが提供できるよう、措置入所に加えて定員に余裕がある場合に簡便に利用できる方式の導入や多様な保育サービスの推進、これらに対応するための雇用の工夫及び業務の一部外部委託など、各種の規制緩和を通じて保育所の主体的な運営が可能となるような方法を検討すべきである。この際、育ち合い学び合うボランティア活動の場を提供するなど、柔軟な対応を図ることも効果的である。このような保育所をめぐる状況の変化に対応し、保育所経営においては創意工夫と柔軟な対応を志向するよう関係者の意識の転換と努力が期待される。

なお、地域の福祉ニーズに幅広く対応し、かつ、社会福祉法人の基盤を強化する観点から、保育事業と老人福祉事業とを合わせて経営することなど施設の多目的化、複合化を図るといったことも必要である。

4 子育ての経済的負担の軽減と公平化について

子育てにおいては親が中心的な役割を果たしており、その第一義的な責任を持つことが基本であるが、子どもは次代の社会を担う存在であるという観点から、子育ての負担を社会全体で支援していくことが課題である。この視点から保育料の適正化と公平化を図ることについて検討する必要がある。保育所の保育料については、共働きの勤労者世帯の負担感が大きいこと、とりわけ3歳未満の子どもを持つ若い世帯や多子世帯の負担感が大きいことが指摘されている。

このため、所得税額などに準拠して免除から全額徴収まで区分が細分化されている現在の費用徴収の基準を見直し、負担感や不公平感を解消する工夫を図るべきである。この場合の考え方として、応益原則を加味しながら徴収区分を簡素化することなども検討すべきである。

また、付加的な保育サービスを受ける場合には、各人の受益の程度に応じて負担する応益負担の仕組みを導入することも今後の検討課題である。

5 人材の確保に伴う就労環境・条件の改善について

保母は、現在のところ必要な量的水準は満たされているが、中長期的には若年労働力の減少が予想されるので、その安定的確保と定着化を図る観点から、職員処遇と福利厚生等就業環境・条件のあり方について検討することが課題である。併せて、次代を担う子育ての仕事への理解について啓発活動を行うことも重要である。

保育サービスの質の向上を図るうえで、保育に従事する保母等が熱意や誇り、生きがいをもって安定して就業しその能力を発揮することが重要な要件で

あり、業務体制の見直し、業務省力化、勤務時間の短縮など時代に応じた創意工夫をこらす必要がある。

また職員の福利厚生対策の充実も急がれており、今後設立が予定されている「福利厚生センター」の活用による健康保持増進、余暇活動の充実等を推進するとともに、福祉分野全体の課題であるが保母等が安心して就労できるよう、例えば民間社会福祉施設職員の厚生年金基金の設立についての検討を進めるべきである。

6 保母等の配置について

保育をめぐる環境の変化に伴い多様な保育サービスが推進されるとともに、先に改定された保育所保育指針に示されるように、子どもの自発性、主体性を重視した保育を行うことが求められている。

現行の保母配置基準は昭和45年に設定されたものであるが、保育内容の多様化、勤務時間の短縮などの面から保母の配置についての改善が要望されている。

保母の配置を充実させ質の高い保育を行うことは、次代を担う子どもの健全な育成を図る観点から保育

行政の重要な課題である。このため保育所の人的な対応体制の整備を図る方策を早急に検討することが必要である。

この際、担当を持たない主任保母の配置等により保母に対する保育技術、方法等に関するスーパービジョンや地域活動のコーディネートができる体制の整備についても検討すべき課題である。また保育所長や保母が事務的業務にとらわれず、保育の仕事に専念できるよう、保育所の事務職員の常勤化についても検討する必要がある。

7 保母の養成及び資質の向上について

各種の児童福祉施設には20万人余りの保母が児童の保育に従事しており、そのうち約9割が保育所保母である。現在、保母養成所及び保母試験により保母資格を取得する者は年間約3万5千人に及んでおり、保母の雇用状況から見ると保母の養成は量的には必要な水準を満たしているものと考えられる。

しかしながら、出生率の低下に伴う将来の若年労働者の減少により、保母の安定的な確保について、これまでにはない努力を必要とすることが予想されるとともに、保育内容の質的充実や地域活動の推進あるいは保護者の高学歴化等に対応して、保母の養成及び研修等を通じてその一層の資質の向上を図ることが要請されている。

現行の保母養成教育課程は二年制による養成を基本としているが、保母資格と幼稚園教諭免許との同時取得を行っている保母養成所が多くを占めている実態があり、2年間の修学期間において、保育に加えて地域福祉や家族福祉など家庭養育支援活動を実施するうえで必要な知識・技術を習得することは困難であることが指摘されている。また、最近においては、社会福祉士や介護福祉士の資格との同時取得を望む学生、福祉施設経営者、養成施設経営者も見られるようになったが、2年間の修学期間では無理な面が指摘されている。さらに一定の勤務経験を有する保母について、生涯教育の一環として大学等と

のタイアップによる段階的な社会人研修コースを設け、一定期間の専門的な研修を終了した者がスーパーバイザーやコーディネーターの役割を果たすような研修システムを設けることも、保育所職員の専門性の向上及び士気の高揚という観点からも検討に値する課題である。

一方、保母試験は都道府県において毎年実施されているが、受験者数や合格率に都道府県間に大きな格差が見られるので、全国統一的な試験を実施するなど、その実施方法、試験内容について改善することが必要である。

保母資格制度が創設されて以来45年が経過しており、保育所等児童福祉施設をめぐる環境の変化も踏まえ、また特徴のある保育所を目指して専門的あるいは指導的な業務に従事する保母を養成するため、四年制の養成課程の創設や保母試験制度の改善を含め、保母資格制度の今後のあり方について早急に研究、検討することが要請される。なお、この際には四年制の福祉・保育系大学等の研究協力を得る必要がある。

また、保育サービスの多様化、普遍化等を踏まえ、「保母」という名称の変更（例えば「保育士」）や資格の法的位置付けの明確化について検討を進める必要がある。

さらに、地域における保育所の役割が拡大し、そ

の機能の強化が求められてきていることに対応して、
今後は保育所長についても資質の向上を図るととも
に、所長としての活躍の場を提供する観点から資格
要件を設けることも検討課題である。

8 週休二日制の普及に伴う保育所運営のあり方について

労働時間の短縮への要請は世界的な潮流であり、
保育所においても勤務時間や勤務態勢の改善に対す
る期待は極めて大きい。また週休二日制が企業や学
校においても普及してきており、週休二日制は将来
的には各分野において広く普及していくものと考え
られるが、現在の社会一般の週休二日制の普及状況
及び保育所への登園の状況を考慮すれば、現時点で
は土曜日に保育所を閉園することは適切であるとは
言えない。

しかしながら、今後、社会の週休二日制の趨勢に
留意しつつ、保育所においても具体的な対応を検討
していくことが必要である。

当面は、民間企業を含めた我が国全体の週休二日
制の動勢や児童の登園状況等を留意しながら、保育
所運営の弾力化及び自由な遊びの実施等による保育

内容の工夫も含めて、実態に即した対応をすべきで
ある。

また週休二日制が進行する中で父母のいずれかが
休みの場合については、親子の触れ合いを図るとい
う観点から、家庭での保育を行うことについて市町
村と連携をとりつつ、保護者の理解を得るように努
めることも大切である。

さらに週休二日制が進行する段階においては過渡
期的に、例えば、地域の実態に応じて土曜日につ
いて指定制や輪番制などによる保育を実施し、保育
サービスの低下や施設運営の混乱を来たさないよう
にすることも大切である。

二日制の定着化がさらに進行した段階においては、
土曜日の保育は特別保育事業として位置付けること
も検討の余地がある。

9 事業所内保育施設の振興について

女性の本格的な社会進出に伴い、事業所内保育の
ニーズが増大し、事業所内保育施設が増加傾向にあ
る。事業所内保育施設は働く女性の働く場所の近く
に設置され、勤務時間に合わせて運営されるので利
用しやすいという面もある。

保育所機能の有効活用の観点から、平成3年に開

始された企業委託型保育サービス事業（企業から委
託を受けて、保育所を運営する社会福祉法人が、休
日・深夜時間帯を含む保育を提供するもの）の普及
を図るとともに、事業所内保育施設についても地域
の事業者のための共同型を取入れる等その拡充につ
いて検討する必要がある。

10 民間育児サービスのあり方について

最近、就労形態の一層の多様化や親の育児選択の
幅の広がりなどに伴い、新しい保育サービスへの
ニーズが生じてきている。このことは欧米型の夫婦
中心の生活、経済的な余裕、さらには育児を他に一
時的に委託することへの抵抗感の希薄化等とも関連
しているものと考えられるが、ますます多様化、個
別化する保育ニーズに対しては、民間育児サービス
による柔軟な対応についても社会的な意義が発生し

てきている。

今後は行政としても、民間育児サービス産業を保
育施策との相互補完の観点から、保育サービス全体
の中に位置付けて、適切な連携を図りつつ、その健
全な振興を図ることにより、保育サービスの一層の
向上につなげていくべきである。

現在、個別型・訪問型保育等を行うベビーシッ
ター事業については、その団体である全国ベビーシ

ッター協会が社団法人として厚生省から認可されており、児童福祉の観点から必要な指導を行っているが、他の育児関連業界についても同様の対応が必要である。

民間育児サービスは、保護者と企業等との自由契約によりサービスが行われるものであるが、児童を

育児するという観点から、その業界の健全な育成と業務に従事する職員の資質向上は、児童の健全育成上重要な課題である。

このため、育児業務に際してのガイドラインの設定や職員の資格・研修制度等のあり方について早急に検討することが必要である。

おわりに

以上、これまでの検討を踏まえて、新たな保育ニーズに対応すべく今後の保育所のあり方について、当面の考え方を機能面から取りまとめたところであるが、保育所制度が創設されて以来相当の歳月が経過しており、社会の変化に伴う新たなニーズに対応しにくくなっていることも事実である。このため制度的な見直しの面も含めて保育所が直面している重要課題について、できるだけ速やかにこれを解決する具体的な方針を立て、実施に移すべきである。

近年における少子化の及ぼす影響等を配慮しつつ、二重保育に伴う経済的、身体的、心理的負担の軽減を図るなど、育児と仕事が両立ができる柔軟な対応体制を確立すること及び地域の子育て家庭の養育を積極的に支援することの二つの観点から、保育所が

生活大国にふさわしい保育サービスを展開することが可能となるよう、必要な制度改正を検討することが大きな課題である。

なお、この際、付言しておきたいことは、次代を担う子どもの育つ生活環境の向上を図る上で、保育所の物的環境の改善が極めて重要である。とりわけ昭和40年代に急増された建物の老朽化が進行しており、今後とも中長期的に安定した保育サービスができるように、必要な社会資本の整備を図る観点から計画的に施設整備をすることが必要である。

また男女共同参画型社会の形成、育児が負担にならないような労働慣行の志向など子育て環境づくりを推進することが肝要である。