

地域における保育所・保育士等の 在り方に関する論点整理

令和3年7月16日
厚生労働省子ども家庭局保育課

1. 人口減少地域等における保育所の在り方①

論点

- 今後、人口減少地域の拡大が想定される中、人口減少地域等において必要な保育を確保していくための方策についてどのように考えるか。
- 各市町村では、保育所等の統廃合・規模縮小、公立保育所の在り方の検討などの対応が必要となり得るが、地域毎に状況が異なることに留意しつつ、どのような対応が考えられるか。

構成員からの主な意見

<人口減少等を踏まえた今後の対応について>

- 子育て支援がなくなった地域は、若年層の流出を招き、いずれ消滅してしまう。制度を通じたあるべき姿への誘導は国の役割であり、実際にまちづくりを行う自治体も考える必要がある。
- 今後、既存施設は収れんしていく方向になるが、保育機能だけでなく、保護者が求める気軽に相談できる人や場など、子育て全体を支える機能を備えつつ、集約化がなされなければならない。
- 地域の特性を活かし、人口減少地域を含めて保育の機能をセーフティネットとして担保していくに当たって、保育所の多機能化は避けられないのではないか。
- 人口減少地域では、保育所の機能について撤退か存続か、2つの方向性がある。撤退という選択肢は、地域の児童福祉のセーフティネットがなくなるので望ましくなく、保育所自体を多機能化するか、地域の資源を集めて結果として多機能な施設にするなどして、地域で生まれた子どもを0歳からできれば中学校まで一貫して見ていく中核となる働きができるようになる。ソーシャルワークのうちのコミュニティワークについて、保育所を中心にその地域で色々な形を模索できるようにすることが必要である。また、都市部では、保育所が整理されていく流れになると思われるが、様々な所で行われている機能を集約し、それらを利用しやすくする道筋を整理することが必要である。
- 人口減少は都市部においても起こっており、保育所の定員を減らすなどの対応を行っている。また、地域に子どもがいないというところもある。統廃合をして保育を維持できる地域はまだ良いが、島嶼部ではまとめたくてもまとめられないという状況もある。そうしたところで、いかにして地域の保育ニーズに応えながら保育を守っていくかということも重要である。
- 喫緊の課題と中長期の課題を分けて考えていかなければならないのではないか。
- 子育て家庭の叫びに対して短期的に必要な取組と、保育所・認定こども園などの地域の資源をリソース・インフラとして大事に後世に残していくための中長期的な対応を視野に、両方の観点から議論を深めていきたい。
- 認可保育所、認定こども園、地域型保育事業、幼稚園、認可外保育施設など、種類が非常に多く、現場では多くの市民の方が理解できない。ある園がどういう分類なのかというのがなかなか分かっていただけない。こども庁の議論なども出ているところであり、どこかのタイミングで、そろそろ整理を考えていくタイミングになってきているのではないか。
- 新型コロナウイルス感染拡大によって保育所の利用が変わってきており、コロナが終わった後の状況がどのようになるのかが想像が付かない。

1. 人口減少地域等における保育所の在り方②

構成員からの主な意見（続き）

<設備運営基準や公定価格について>

- 運営基準について全国一律で当てはめるべきか。人口減少地域では、運営基準に代えて、より手厚い適正基準的なものを適用することを可能とし、公定価格を加算するなどの対応も考えられるのではないか。
- 人口減少地域においては、園児減少に伴い、結果的に手厚い配置基準になり得るため、現行の3歳児の15対1の配置に対する加算について3歳未満児に拡大していくこと、主任保育士専任加算の要件の見直し、定員の刻みの更なる細分化、自治体負担を理由とした定員減を拒むことの防止など、即効性のある施策を行って保育施設の撤退をまずは防ぐ必要があるのではないか。
- 人口減少で保育士が余るといえるのであれば、質の高い保育を提供するために保育士の配置基準の見直しにつなげてほしい。
- 人口減少地域において保育士の確保は大都市以上に厳しく、地域区分など公定価格上の措置についても検討する必要がある。

<各自治体における対応について>

- 保育の実施主体である市町村と広域調整を行う都道府県に責任を持っていただく必要がある。人口減少地域では、民間が引き受けたものを公立にお返しするしか手がない状況となっている。また、自治体の方では、出生数なども踏まえた上で、施設数や定員数などを適切に計画し、見える化を早急に検討する必要がある。そうした中で、公立保育所の在り方、幼稚園・認定こども園の整理、社会福祉の合併・譲渡・連携推進法人などについても考える必要がある。
- 人口減少地域における保育所の統廃合については、公立か私立かにも着目することが重要である。
- 公立保育所は、災害時や新型コロナウイルスの感染拡大のような緊急事態における医療関係機関との連携、児童福祉の専門職のいる公的施設との連携、公務員として身分が保障された保育士の存在など、民間とは全く異なる性質をもった施設であり、本来民間以上のライフラインであるべきであるが、その特性を發揮できている事例は少ないと思われる。また、公私連携型保育所は、事業譲渡の受け手がないような地域でも子育て施設の消滅を避けるための方策として有用である。
- 人口の多い自治体であれば、公立から民間へのシフトを促すことが可能であるが、小規模な町村では、児童数が少ない上に、民間の保育所等がそもそも少なく、公立から民間へのシフトも難しい。町の財政状況が厳しくなっている現状において、過疎地域は公立保育所も柔軟に対応可能な支援制度の設計等をお願いしたい。
- 保育所の運営に対する国の施策は、民営の保育所に手厚い支援になっているように思う。過疎地域では、保護者にとって保育所は公立が当たり前という感覚があるが、児童数が減少する中、保護者の多様なニーズに対応し、公立保育所の効率的な運営を考えると、統合や認定こども園化は地域の教育・保育資源の有効活用を可能にする手法であると考え。また、公立・私立の共存共栄による公私連携の手法により、自治体の関与が働く民営化が他の自治体でも今後進んでいくのではないかと考える。こうした点に対する国の支援の充実をお願いしたい。
- 各自治体においては、首長部局や教育委員会など、縦割りを廃していくべきである。
- 人口減少地域で必要な保育を確保するためには、あらゆる子育て資源を活用する視点が必要であり、幼稚園や認定こども園も視野に入れる必要がある。高知県では保育所が統廃合で減少する一方、ファミリー・サポート・センターは5年間で1市から12市町に増えた。様々な資源が有機的に結びついて支援が行われることが重要であり、そのためには各自治体において部局間連携が必要である。
- 保育所が整理統合される際に、子育て家庭が不安を抱かないよう、混乱のないような閉鎖の仕方に関する事例を自治体間で共有することもあり得るのではないか。

2. 保育所・保育士による地域の子育て支援①

論点

- 地域で子育て世帯が孤立しないために、保育所等を利用していない子育て世帯に対して、保育所が担うべき役割や関係機関との連携についてどのように考えるか。
- その際、保育士の負担に配慮しつつ、保育士の専門性を活かした支援としてはどのようなものが考えられるか。

構成員からの主な意見

<地域の子育て支援における保育所・保育士の役割について>

- 地域福祉のネットワーク全体を見渡すマネジメント機能はどこかが担わなければならないが、それをどこが担うのか、保育所なのかどうか、どういう専門性を持つ人が担うのかということ、今あるものを整理しつつ、議論する必要があるのではないかと。
- 地域の子育て家庭の相談・支援の対応を行う機関として、子育て世代包括支援センターや子ども家庭総合支援拠点の整備が進められている中、保育所等の役割をしっかりと位置付けて、子どもの育ちを連続的に支援していく必要がある。
- 子育て支援者と親子の間をつなぐ子育て支援コーディネーターとしての役割を、子育て支援センター的役割を担う保育所の中堅以上の保育士が担うことで、保護者は個に合った子育て支援サービスを安心して利用することにつながる。
- 孤立しやすい家庭ほど、支援の場に赴くのが難しく、支援事業が縦割りになっている実態も問題である。地域の子育て家庭に対して、継続的かつトータルなサポート体制が必要であり、その中で保育所の役割や専門性の活用を考えていく必要がある。母子保健分野で自治体が行っているブックスタートの取組などもあるが、そこに保育所・保育士の専門性を活かしていくということもあるのではないかと。
- 子育て支援や母子保健事業など現存する様々な仕組みについて、今後どのように連携をとって活かせるかをいったん整理する必要がある。
- 子育てに関する知識はエビデンスがいろいろと出ており、その普及などの点で保育所・保育士の役割は大きいと期待されているが、地域の下請けのように使われるべきではなく、保育所と地域の双方にとって必要と感ぜられるようにすることが必要。子どもの意見をどう反映していくか、子ども一人一人を市民として認めて参加できるようにするということに、保育所・保育士の役割は、今後非常に期待される。

2. 保育所・保育士による地域の子育て支援②

構成員からの主な意見（続き）

<保育所による地域の子育て支援について>

- 保育所は、最も身近な児童福祉施設として、より多機能化が必要。施設活用の促進として、関係団体と連携しつつ、情報提供だけでなく、多世代交流の場としても必要になってくる。一般の保護者や地域に対しては、ICTを活用してより積極的に啓発や情報提供を行えるのではないかと。また、保育所保育指針において、地域の子育て家庭への支援についてより具体的に記載することも考えていく必要があるのではないかと。
- 保育所による地域の子育て支援について、一部では多機能化したセンターとしての役割を果たしており、こうした事例の収集・整理等により、全国的な展開を模索すべきである。
- 就労の有無に関係なく保育サービスを使えるようにすることや、オンラインによる支援も考えられる。
- 地域で保育の少資源化がやむを得ない中で、保護者の不安を軽減してくれる人が必要であり、利用者支援専門員が拡充され、様々な機関と連携が図られることが重要である。保育所の中に地域子育て支援拠点があれば、利用者支援専門員を置くことも可能であり、一つの道筋としてあるのではないかと。
- 通常保育と子育て支援サービスを別々に運営するのではなく、子育て支援サービスを通常保育につなげて実施することで、地域で子育てをしている親子が保育所保育に足を踏み入れるきっかけとなる。
- 国庫負担によって設置された保育施設の目的外使用が難しく、地域福祉全般に認めてほしいとの要望があるので、それに関する指針を国として提示していただきたい。
- 子育て家庭の孤立について、保育施設も当然関与していく必要があり、0～2歳の保育に欠けない家庭や、更には周産期における母親への関与も含めて必要なのではないかと。ただし、子育て家庭への支援は、現状では、公定価格上もほとんど評価されておらず、人材・資金面でも余力がない。
- 高知県では、保育所を地域の交流の場所として提供し、園庭の開放、子育て支援、未就園児と就園児の交流などに一定以上取り組んでいただけたところへ財政支援などを行っている。6年前にこの事業をスタートしたが、まだ県内は20か所にとどまっており、やはり課題は、日々の本来業務であったり、人材確保がとにかく難しいという点である。
- 地域の中で子育てについて求められていることを全て保育所で行うことはできないと考える。地域の子育て資源の連携によるネットワークは必要であるが、保育所が全ての機能を集約してワンストップ窓口としてネットワークの中心的役割を担っているような先進事例を全国一律に展開できるとするのは幻想である。
- 支援の方法は一つの方向性だけでなく、地域によって異なる。保育所が中心になって行うところもあれば、保育所と他の機関が連携して行うところもあり、大きな支援センターのようなところで全てを支援して行くような仕組みもあるかもしれない。いずれにしても、その地域で最も良い選択がなされるよう、自治体や国が支援をしていくことや地域が主体性を持って取り組む仕組みを作ることが、今の問題を改善していく一つの方法である。
- 地域によってニーズや状況も異なるので、同じものを全国で統一的に進めていくのではなく、地域の実態に合わせた仕組みを考えていく必要がある。

2. 保育所・保育士による地域の子育て支援③

構成員からの主な意見（続き）

<保育士の専門性を活かした支援について>

- 保育所で全て賄うのではなく、子育て支援の関係者のそれぞれの専門性を活かして、どう連携していくかという観点が重要である。
- 保育士に全てを背負わせ、スペシャリストとしての過重を高めるのではなく、地域で広く子育てを支えていくことも必要である。地域の中には地域の子育て支援の力になりたいと思っている潜在保育士や市民が多くおり、そうした方が動きやすい環境を作っていただきたい。基礎自治体では旧態依然とした古い感覚で施策が遂行される場面がことごとくある。地域の中で子どもが育っていくプロセスをどのようにもう一度再構築していくのかを、コミュニティベースで考えていく落とし方をしていかないと、なかなか現実が変わらない。
- 保育士に対して非常に多くの専門性が求められており、学生が養成校で学ぶ内容も既にパンク状態である。保育士や保育所だけが専門的な知識・技術を持つのではなく、地域の様々な関係者が専門性を少しずつ高めていくことが重要である。保育士は、保育資格を持っていないが子どもに関わってみたいという方のコーディネーター・マネジメント役になっていくことが非常に重要である。また、保育や子育ては、小中高ではマイナーな分野ではあるものの家庭科で取り上げられているが、その中で保育士が関わって話をするなど、何か力を発揮していくことも可能なのではないか。
- 保育所保育と社会的養護が必要な子どもに対する保育とでは異なる専門性が求められる。発達と保育を専門とする保育所保育士と施設養護を専門とする施設保育士を分け、それぞれ基礎資格としながら、境界領域についても研修を修了することで、専門資格を取得し、キャリアアップしていくという発想が必要ではないか。保育士に過重な負担をかけることや保育の専門性を曖昧にすることを避ける観点から、単一資格のまま安易に職域拡大すべきではない。
- 養育や虐待相談など、他の専門職の役割を主任級の保育士がやってもいいとなると、子どものための質の高い生活を確保する本来業務ができなくなる。保育士は、ハイリスクアプローチの専門家ではなく、ポピュレーションアプローチの専門家である。本来業務に取り組むための時間や場を保障されず、人員も増えないまま職域拡大を求められ、上位他資格免許の取得を任用資格やキャリアアップのための条件とされると、ハードルが上がり、混乱や負担感を招き、本来業務における質の低下、就労を目指す者の減少、離職率の増加につながる。また、議論に保育士の声が反映されるようにしてほしい。
- 現在の保育士の在り方は非常に厳しい状況にあるため、様々なことを行っていくことに対する危惧はある。公定価格上の対応になるが、保育の質を重視するならば、保育スペースを改善していくことが最も望ましい。
- 0～2歳の就園していない子どもに虐待事例が多いのではないかと考える。地域子ども・子育て支援事業のメニューに参加する層よりも、参加できない層や参加しない層へのアプローチを検討していく必要がある。現状では、乳児家庭全戸訪問事業や各種健診の場面だけでは子育て支援は十分とは言えないのではないか。かといってそれを全部保育士に負担させることは更に人材難を助長するため、別途研修を受けた者を支援員として配置し、民生委員、児童委員、保健師、医療機関、自治体等との協働によって強化していくべきである。
- 当事者同士の支え合いやピアサポートを進め、バックアップしていくことも必要。また、アウトリーチや関係団体をコーディネートしていくような専門性が新たに必要なのではないか。それを機能させるような専門性を有する人材を活用してもいい。
- 今後、アウトリーチ型の子育て支援も視野に、親の不安を解消をすることが虐待の防止につながっていくのではないか。
- 子育てに不安を抱える地域の子育て家庭に対して直接支援するというのも重要である。例えば、保育士の持っている、子どもへの関わり方や子どもが思いっきり遊べる環境作りに関する技術・視点をできるだけ見える化し、様々な子育て支援の場で分かりやすく解説する取組があれば保護者にとって支援につながるのではないか。

3. 多様なニーズを抱えた保護者・子どもへの支援

論点

- 一時預かりについて、必要とする人がより利用できるようにするための方策についてどのように考えるか。
- 医療的ケア児、障害児、外国籍の子どもや、家庭環境に特別な配慮が必要な家庭の子どもなど、保育の現場で多様化するニーズについて、待機児童解消の観点も踏まえ、その受け入れや必要な支援を進めるための方策について、どのように考えるか。

構成員からの主な意見

<一時預かりについて>

- 一時預かりは利用の希望が多いが、その理由としてリフレッシュを希望する場合もとても多い。レスパイト、短期就労、入院などの場合はともかくとして、リフレッシュを求めて利用する場合には、他の保育の活動として代替可能なものであり、必ずしも保育士でなくとも提供できるのではないか。

<多様なニーズを抱えた保護者・子どもへの支援について>

- 保育の現場で非常に多様な子どもがいる中、それらを受け入れることができる機能を確保することが、子どもの発達保障という点でも必要である。
- 今後、医療的ケア児を含めた待機児童の解消を図るためにも、保育と療育を一体的に提供できるような仕組みが必要である。
- 医療的ケア児の受け入れについては、看護師の募集をしてもなかなか集まらないという課題がある。
- 自治体との連携により、保育所の空き教室等を利用した発達支援事業の開設などが考えられる。
- 外国籍の子どもがいる家庭への支援も重要である。
- 高知県では、子どもや保育所が減る中でも、家庭環境に特別な配慮が必要な子どもがいると答えている保育所等が7割ある。そうした支援をしていく中では、縦割りの解消を含め、保育所をバックアップする体制づくりを仕組みとして考えていかなければならない。県では、小学校に入るスクールソーシャルワーカーに、就学前の方にも入っていただく取組をしているが、そうしたことの充実が必要である。

4. 保育士の確保・資質向上①

論点

- 生産年齢人口の急減や地域の子育て支援における保育所の役割を踏まえた、保育士の量的確保策や資質の向上策についてどのように考えるか。
- わいせつ行為を行った保育士の対策について、教員の取扱い等を踏まえ、どのように考えるか。

構成員からの主な意見

<保育士の量的確保について>

- 日々の本来業務や人材確保が難しい中で、保育所が地域で孤立する世帯への支援や多様なニーズを抱えた家庭への支援を行うためにも、処遇改善を含めた実効性ある人材確保の方策を検討する必要がある。
- 人口減少地域において保育士の確保は大都市以上に厳しく、ある程度囲い込みをしていくような方策を考えなければならないのではないか。
- 働き方改革という観点からは、保育士の休憩場所がないという課題がある。
- 保育者任せにするのではなく、自治体や国において保育者を支える仕組みを作ることや、休む場もないといった指摘について環境面の配慮も必要である。

4. 保育士の確保・資質向上②

構成員からの主な意見（続き）

<保育士の資質の向上について>

- 魅力ある職場づくりには保育の質の向上が不可欠であり、自己評価、内部研修、養成校と協同した実習などが必要である。
- 質の高い保育に全国どこでもアクセスできるようにする必要がある。子どもの発達をよりよく促すため、全ての保育士が、少なくとも幼稚園教諭レベルと同等の制度とするなど、専門性の向上とキャリアと給与制度を養成段階から整理・連動させることがまずは必要である。
- 人口減少地域において、持続可能なものとして保育士が学び続けながら資質向上につなげられるよう、ネットワークで支え合う研修システムを構築していく必要がある。
- 島嶼部では、交通の便が限られ、日帰り研修をなかなか受けられない。ICTの進展や新型コロナウイルスの感染拡大により、ウェブ研修やリモート研修が進んだという面はあるが、こうした課題はまだ残っている。
- 子育て支援施設に保育士資格を持っている方もおり、そうではない子育て経験者も地域におり、その専門性を担保する一方、人材の交流を進めていくことも一つの考える視点である。
- 養成過程において保育を中心に学ぶ学生にとっては、地域を理解することはなかなか難しい。いったん職場に就いてから地域というものを肌で感じて事の重要性に気づくということも多分にあるかと思う。養成校にはリカレント教育を充実することを期待するとともに、国においては都道府県が実施する子育て支援員研修を通じて保育士が学ぶ機会を作っていただくようお願いしたい。
- 更なる要領や指針の一元化の他、養成課程を経た後のキャリアアップの進め方やソーシャルワークについても検討が必要である。
- 制度がバラバラの中であれもこれもやるのは、養成校の状況を踏まえると困難であり、保育士と幼稚園教諭の資格制度、大学院やキャリアアップに関する体系・体制の整理も必要である。

<わいせつ行為を行った保育士の対策について>

- わいせつ行為を行った保育士の対策を含め、保育の質を担保する仕組みを作ることが社会的な使命として必要である。
- わいせつ行為を行った保育士の対策については、教員に関する官報情報検索ツールなども踏まえて検討を進めるべきである。
- わいせつ行為を行い保育士の再登録を可能とすることが適当かどうかについては、性犯罪心理の専門家などにもヒアリングを行うべきである。保育所に復帰してきた時にも保育所任せにするのではなく、再教育や性犯罪を犯した後のケアに関する専門家のフォローアップ等が必要である。おむつ替えが必要な子どもを担当することや一人担任を行うことについてのプロセスをどうするかなどについて、非常に慎重に進めていくべきである。