

## 【「保育所保育指針の改定について(中間報告)」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  
〒100-8980 東京都千代田区霞が関 3-3-2 新霞が関ビル  
TEL 03-3581-6503 FAX 03-3581-6509

## I. 前文について

## 1. 改定の背景

## ◆ 保育の目的を明確にすることが必要

今日の社会や家庭環境の変化による、子どもや子育ての状況を踏まえると、社会全体で将来のわが国を担う子どもの育ちを保障するという理念が大切である。認可保育所(以下「保育所」という)の「目的」が、「乳幼児期の子どもを主体として、家庭との連続性と安定した生活の営みをもって、保護者と協働して子どもの発達を支えていくこと」にあることを明らかにするべきである。

## ◆ 豊かな子どもの育ちと子育てを示す

冒頭に「子どもの魅力、子育ての楽しさ、豊かさ」などを記述することが大切である。問題の列記は悲観的すぎ、広く保護者等も読むことを前提とした前文となっていない。

## ◆ 豊かな発達と教育

(1)で、乳幼児期が「人間形成の基礎を培う極めて重要な時期」であり、「家庭や地域の養育力の低下が指摘される」としており、その後の文章を「保育所においては、乳幼児期の生活の安定のうえで、質の高い養護と教育の機能が求められている」と文章を改められたい。

記載では、「特に、昨年 12 月に制定された教育基本法に幼児期の教育の振興が盛り込まれるなど、就学前の子どもに対する教育機能の充実が課題となっている。」とあるが、保育に教育があたかもないような誤解を生じかねない記載を、「これに関連し、昨年 12 月に…」と改めるべきである。

## ◆ 地域子育て支援の位置づけを明確に

(2)では、保育所利用者の保護者への支援に加え、さらに地域の子どもや子育て家庭への支援を担う役割が一層高まっている、とある。

最低基準の位置づけで告示化される保育指針が法的拘束力を持つと、全保育所での取り組みが求められかねない。

小規模保育所も多く、主任保育士さえ最低基準に位置づけられていない状況で、クラス担当の保育士が地域の子育て支援を行うことは事実上困難であり、努力をもって取り組める範囲を超えている。

指針改定に連動した職員体制や財政措置等に関する最低基準の見直しとともに、努力義務から進めての保育所の地域子育て支援機能の強化に必要な体制や財源等の整備を図られたい。

また、このことは、子育ての社会化の共通認識のもとに、「4. 改定に伴う今後の検討課題」にも明記しておく必要がある。

## 2. 改定に当たっての基本的考え方

### ◆ 指針(告示)の簡素化と解説書の位置づけを明らかにする

告示化により法的拘束力がある位置づけとなるが、同時に示される解説書の位置づけ、性格を明らかにすること。

特に、(2)に各保育所の創意工夫や取組みを促す観点から、「内容の大綱化を図る」とされているが、一方で解説がさらに詳細な内容とされることが想定される。

解説書が「行政文書」とされるのであれば、一般的に地方公共団体での取り扱い、監査の基準とすることが想定される。現場の保育所に混乱をもたらす懸念もある。解説の検討内容について、十分に現場の意見を踏まえ、地域性や保育ニーズの実情に即した展開を確保できるような事項を明記されたい。

## 3. 改定の内容

### ◆ 現場の意見を反映すること

「保育関係者など広く国民の意見を聞きながら…」とあるが、検討会より示された中間報告、指針(素案)に対する現場の意見を十分に忖度するようにされたい。

### ◆ 保育所の社会的責任を明確に

利用者保護や保育の質の向上等をはかるためにも保育所の社会的責任を明確にすることは必要である。一方、保育所の保育は、国の制度や市町村行政との連携をもって提供されるものである。指針においてもこの点を明確に示し、国や地方公共団体の責務と保育所の社会責任を明確に記載されたい。特に、保護者等広く一般に提示するものであり、公的な保育制度の役割についての理解を広げるために必要である。

### ◆ 保育の内容、養護と教育の充実

前文の「3. 改定の内容(保育の内容、養護と教育の充実)」において、「上記に関連して、保育の「ねらい」と「内容」についても具体的な内容を把握するための視点として、養護と教育の両面から示すことが有効であると考えられる。この場合、実際の保育においては、子どもの活動との関わりの中で、養護と教育が一体となって展開されることに留意することが必要」と記載している。養護と教育の一体的な提供こそが保育所の保育の特性であるので、「保育士等は、実際の保育においては、子どもの活動との関わりの中で、一人一人の子どもの発達過程や心身の状態に応じて、養護と教育が一体となって展開されることに留意することが必要である。そのために、ここでは、保育の「ねらい」と「内容」についても具体的な内容を把握するための視点として、養護と教育の両面から示すことが有効であると考えられる。」と改められたい。

また、「誕生から就学までの長期的視野」としているが、保育の視野は就学前までの時期に留まるべきではないため、「誕生から就学後までの長期的視野」と改めるべきである。このことは、次項で小学校との連携を掲げていることから一貫しておく必要がある。

### ◆ 小学校との連携

保育所から小学校に送付される資料として、「幼稚園と同様に」との記載があるが、幼稚園の「指導要録」は修了までに育つことが期待される内容・ねらいを達成する指導事項であり、またその活用の実態も不明である。

保育所では養護と教育を一体的に提供し、生活面での発達過程を踏まえ、教育面の働きかけを行っている。この資料送付については、何を意図して、具体的に何を伝えるのか(伝えるべきこと、伝えられないこと)、また具体的な連携のあり方等を含め、検討し示されたい。

また、こうした資料の作成は、勤務時間内で事務対応することになるが、現行最低基準の体制では困難である。幼稚園教諭の労働環境をも参考としつつ、保育所の適切な労働環境の整備を図られたい。

#### ◆ 保護者に対する支援

保護者に対する支援の必要性については、現場の実践においてより必要であると受けとめており、その充実のための人員体制、ソーシャルワーク機能の強化が必要である。

同様に地域の子育て支援についても必要と考えているが、現行の最低基準とは別にそのための体制や資質の確保、財源が必要である。

#### ◆ 計画・評価、職員の資質向上

現場が混乱しないよう、指針の「自己評価」と第三者評価との関係、さらに行政による監査との関係について、解説書で整理し示す必要がある。

すでに保育所の第三者評価の仕組みが厚生労働省から示されている。この第三者評価の前提として自己点検・自己評価が行われることとなっているが、その取組み内容については、公表することが必要とはされていない。

保育計画、指導計画、個別支援計画等の実行上の基準、内容理解がはかられるよう、解説書で具体化されたい。

### 4. 改定に伴う今後の検討課題

#### ◆ 趣旨・内容の保育現場等への伝達及び普及

平成21年4月1日の告示化に伴う保育現場への周知・普及のための所要の研修等の実施は、行政として施行前までに確実に実行する責任がある。

特に、現行の最低基準を超える機能の拡大や事業の運営管理上の内容については、その環境整備、実施可能な基盤整備を含め取り組む必要がある。「今後の検討課題」について早期に具現化されたい。

#### ◆ 人材確保と定着に向けて

保育士の人材確保と定着は現場で大きな課題であり、現場に対応を期待するのみでは解決は不可能である。告示化に伴うさらなる保育の質や保育所の機能強化を図るためにも、保育指針の告示化に合わせて資格・資質の向上の仕組みと労働条件の改善を強く要望する。

#### ◆ 保育環境等の整備

業務の効率化については、現場の一定の努力を持って取り組むにせよ、必要な財源の確保、保育環境の改善・充実については、国や地方公共団体が責任を持って取り組むべき事項である。告示化に伴って、新たに保育所に位置づけようとしている機能や事業については、その環境整備や財源を検討課題として示しているものの、現場の自主努力のみに委ねることになれば実現しがたい。

## II. 保育所保育指針(素案)について

### (1)第1章 総則

#### ◆ 保育所保育指針の法的根拠を明記されたい

保育所保育指針は、児童福祉施設最低基準第35条および児童福祉法第39条によるものだけではなく、「児童福祉法および児童福祉施設最低基準等にもとづく」と明記すべきである。

◆ **家庭との緊密な連携の視点を**

「2 保育所の役割」の(1)の「入所する子どもの最善の利益を考慮し、」のあとに「家庭との緊密な連携のもと、」という文言を追加されたい。また(2)の「家庭との緊密な連携の下に」の「連携」を実情に合わせて「協働」と変更されたい。

◆ **保護者の意向を「受け止め」について再考すべき**

「3. 保育の原理 (1)保育の目標」に「イ 保育所は、入所する子どもの保護者に対し、その意向を受け止め、子どもと保護者の安定した関係に配慮し、保育所の特性や保育士等の専門性をいかして、その援助に当たらなければいけない」と記載されている。「その意向を受け止め」を「必要に応じその意向を確認し」とすべきである。

◆ **子どもの生きる喜びを**

「3. 保育の原理 (2)保育の方法 ウ」に「子どもが生きる喜びをもって」という文言を追加されたい。

◆ **「子ども観」を入れられたい**

現行の保育指針第1章「1 保育の原理」には「子どもは豊かに伸びていく可能性をそのうちに秘めている」という記載がある。家庭との連携のもと、子どもを養育していくうえで、子どもはどのような存在であるか、前述のような子ども観を保護者と共有していく必要性があり、加筆されたい。

(2)第2章 子どもの発達

◆ **保育所・家庭との連続した生活を**

第12回検討会まで「1. 乳幼児期の発達特性」に入っていた「保育所と家庭との連続した生活全体の中で、子どもの発達過程に応じた必要な経験を積み重ねることが大切である」という文言が中間報告では削除されているが、安定した生活の営みの連続性は保育において欠かせぬ内容であり、加筆されたい。

◆ **子どもの発達過程**

「2 発達過程」の文中に「同年齢の子どもの均一的な発達の基準ではなく、一人一人の子どもの発達過程として」という文章があるが、「均一的な発達」という表現は誤解を生じる恐れがあるので、この文章を削除されたい。

また、「子どもに発達の遅れや保育所の生活に慣れにくいなどの状態が見られても(略)～」との記載は、「子どもの育ちはさまざまな条件により、一人ひとりの子どもの発達と特性があることを踏まえて」と改めるべきである。

さらに、「2 発達過程」に「保育士等は、子ども自身の力を十分に認め、一人一人の発達過程や心身の状態に応じた適切な援助及び環境構成を行うことが重要である」は、第3章に記載されたい。

(3)第3章 保育の内容

◆ **保育士の姿勢と関わりの視点**

現行の保育所保育指針にある「保育士の姿勢と関わりの視点」は実際の保育を行ううえで保育士がもっとも参考としているところであり、解説書で明確に記載されたい。

◆ **発達過程区分ごとのねらい・内容・配慮事項**

また解説書においては、発達過程区分ごとのねらい・内容・配慮事項を示す必要がある。

◆ **保育所の特性を踏まえたねらい・内容を**

改定案で示された「教育に関わるねらい及び内容」については、幼稚園教育要領とほ

ぼ同じ内容となっている。しかし保育所には、養護と教育の一体となった保育の特性があり、それを踏まえたねらい及び内容が示される必要がある。下記文言の修正等も含め、内容について再考願いたい。

◆ **養護に関わるねらい及び内容**

「イ 情緒の安定（ア）ねらい」の①の「一人一人の子どもに」の後に「一人一人の子どもに応じた愛情豊かで」という文言を追加されたい。また④の「心身の疲れを癒す」という文言も「心身の安定を図る」に改められたい。

「ア 生命の保持（イ）内容」の「④子どもの発達過程に応じて、適度な運動と休息をとることができるようにする。また、楽しい雰囲気の中で食事ができるようにする」という文章と、「イ 情緒の安定（イ）内容」の「⑤一人一人の子どもの生活リズム、発達過程、保育時間などに応じて、適切な食事や休息がとれるようにする」の文章を入れ替えるべきである。

◆ **教育に関わるねらい及び内容**

「イ 人間関係」の⑭の「高齢者をはじめ地域の人々など自分の生活に関係の深いいろいろな人に親しみを持つ。」という文章を「…いろいろな人に親しみを持ち、関わる。」に改められたい。

また「ウ 環境」の⑫の項のまえに、「日常生活の中で時刻・時間に関心を持ち、見通しを持って生活する」という項を加筆されたい。

さらに「エ 言葉」の「1. ねらい」の③においては「日常生活に必要な言葉がわかるようになる」とともに、絵本や物語に親しみ、」の後に「様々なイメージを広げるとともに、想像することの楽しみを味わい、」という文言を加筆されたい。

◆ **乳児保育に関わる配慮事項**

「イ 一人一人の子どもの生育歴の違いに留意しつつ、欲求を適切に満たし、特定の保育士が応答的に関わるようにすること」とあるが、一般に誤解を与えかねない。乳児の「生育歴の違い」を「発達経過」に改められたい。

◆ 「2 保育の実施上の配慮事項」の「3歳未満児」と「3歳以上児」の保育発達過程区分にある「おおむね」との表示がここにも必要である。

(4)第4章 保育の計画及び評価

◆ **保育計画、指導計画**

現場において各計画の目的と内容が浸透するよう、目的と内容および名称（「保育計画」「指導計画」）について改めて検討されたい。

情報公開の対象となる範囲、また個人情報保護との関連を整理されたい。

解説書において「保健計画」「食育の計画」「個別支援計画」などの記載もあり、これらの計画の実行は、事務量の増加につながる。人員体制等、条件整備が必要である。

◆ **保育所の自己評価**

すでに保育所の第三者評価の仕組みが厚生労働省から示されている。この第三者評価の前提として自己点検・自己評価が行われることとなっているが、その取組み内容については、公表することが必要とはされていない。

保育計画、指導計画、個別支援計画等の実行上の基準、内容理解がはかられるよう、具体化されたい。

## (5)第5章 健康及び安全

### ◆ 子どもの精神保健面への対応

解説書に子どもの精神保健面における対応を明確にされたい。

## (6)第6章 保護者に対する支援

### ◆ 入所している子どもの保護者への支援

「多様な保育を実施する場合には、保護者の状況に配慮するとともに、子どもの福祉が尊重されるよう努めること」との記載があるが、「保護者の状況に配慮する」の前に「子どもの最善の利益を考慮し」と加筆するべきである。

また、「(4)子どもに発達障害等の障害がある場合や、発達上の課題が見られる場合には、関係機関と連携及び協力を図りつつ、保護者に対する個別の支援を行うよう努めること」とあるが、特定するような「発達障害等の障害がある場合や」を削除されたい。また、「発達上の課題」の文言を「発達等の課題」に改められたい。

あわせて(5)の「保護者に対する個別の支援」の事項を解説書に明らかにされたい。

### ◆ 地域における子育て支援

保育所が地域子育て支援をしていくうえでの条件整備が不可欠である。

## (7)第7章 職員の資質向上

### ◆ 職員の資質向上への条件整備および国や地方公共団体への研修の義務化

「職員の資質向上への条件整備および国や地方公共団体への研修の義務化」を解説に入れられたい。