

「保育所保育指針」改定に関する検討会ワーキンググループについて

◎ 趣旨

「保育所保育指針」改定に関する検討会（以下「検討会」）中間報告を受け、最終報告の作成に向けて更に検討すべき事項について専門的に調査審議するために、検討会にワーキンググループを設置する。

◎ 調査審議事項

- (1) 保育所保育指針の解説に盛り込むべき事項
- (2) 保育所保育指針素案の内容に関する事項
- (3) 中間報告で指摘された今後の検討課題に関する事項
- (4) その他、調査審議することが適当と主査が認めた事項

◎ 組織体制等

- (1) 保育所保育指針の内容に即し、次の 5 つのワーキンググループを置く。
 - ①総則ワーキンググループ（主査：大場幸夫座長）
 - ②発達・保育内容ワーキンググループ（主査：民秋言委員）
 - ③計画・評価、資質向上ワーキンググループ（主査：増田まゆみ委員）
 - ④健康・安全ワーキンググループ（主査：高野陽委員）
 - ⑤保護者支援ワーキンググループ（主査：網野武博委員）
- (2) 各ワーキンググループには、検討会委員のほか、各分野に関する有識者を協力者として加えることができるものとする。

◎ 日程

- (1) 最終報告を年内（12月中）を目途に取りまとめることを目指し、各ワーキンググループにおいて審議を進める。
- (2) ワーキンググループ全体会合を2回程度（8月、11月）開催するほか、適宜、各ワーキンググループ主査による連絡調整会合を開催するものとする。

前回（第 12 回）の検討会における主な意見

○一委員 ◎一事務局

[義本保育課長より「中間報告骨子案」についての説明]

- ◎まず「改定の背景」として、子どもの生活の環境や子育ての環境が変化する中で、保育所に期待される役割が深化・拡大しているということ。そのことを踏まえて保育所の役割・機能が適切に発揮できるよう保育の質を高めることが求められている。
- ◎「改定に当たっての基本的考え方」の一つは、厚生労働大臣の告示化とし、最低基準としての性格を明確にする。それと併せて「保育所の創意工夫や取組を促す観点から、内容の大綱化を図り、全 7 章に整理・再編、中身についても精選し、明解でわかりやすい表現・構成にする。また、指針を補足する解説(ガイドライン)を一体的に作成していく」という 4 点についてご審議いただいたことを基に挙げている。
- ◎「改定の内容」について、改定のポイントとしての 1 点目は「保育所の役割」であり、まず、子どもにとって最もふさわしい生活の場ということを基盤に据えた上で、保護者への支援、保育士の業務の明確化、あるいは職員間・地域の連携、そして、保育所の説明責任、社会的責任についても明示した。2 点目に「保育の内容、養護と教育の充実」であり、保育所保育の特性である「養護と教育が一体的に」という点が強調されている。「保育の内容」では、どの発達過程区分にも共通する基本的な事項と、乳児あるいは 3 歳未満児、3 歳以上児に特有の事項に触れ、誕生から就学までの長期的視野と子どもの発達の連続性を踏まえるとした。また、保育所における健康・安全・食育の体制をどのように整備していくのか。特に専門的な職員をしっかりと担当させ、園全体として計画的に取り組んでいくべきとした。3 点目の「小学校との連携」について、保育内容の工夫、あるいは育ちを支える資料等を小学校へ送付ということを示した。また、「保護者に対する支援」に関して、保育所がその特性を生かして積極的に支援していくという役割とともに、特に保護者と共に子育ての喜びを共有し、保護者の養育力や、より良い子育て環境を築くという支援について触れている。次に、「計画・評価・職員の資質向上」では、計画の作成と、それに基づく実践とともに、その内容について自己評価し、公表していくという新しい視点を盛り込んだ。自己評価と併せて、研修・研鑽を通じて資質の向上、職員集団全体の専門性の向上を図り、そのためにも施設長の責務について明確にした。
- ◎「改定に伴う今後の検討課題」として、まず、新しい指針の趣旨・内容をいかに伝達し、普及していくのかという点。日常的に保育現場で活用されるための研修の充実とともに、最低基準として行政への周知をしっかりと行い、さらに保育士養成施設に対しても働きかけていかなければならない。2 点目は「保育内容の充実に資する制度改正」ということで、具体的には現行の「児童福祉施設最低基準」第 35 条の見直しが必要であろう。3 点目は保育に従事する人材の安定的な確保あるいは定着のための取り組みについて触れている。4 点目は、保育環境等の整備であり、保育内容の充実あるいは保健や安全の確保、食育の推進という観点から、必要な財源の確保とともに業務の効率化あるいは見

直しを図るということを前提に、保育の環境の充実・改善・方策について挙げさせていただいた。そして、それらのことをまとめるという形で、「保育の質の向上に関するプログラムの策定」ということを挙げている。国あるいは地方自治体も含め、一体的に進めるためのプログラムを策定してはどうかという提案である。

- ◎中間報告は、この骨子をもとに起こす5ページほどのものに資料3の左側にある「指針に盛り込むことが考えられる事項」をまとめて、中間報告の別添という形で添付する予定である。
- ◎現在、「学校教育法」の改正を受けて「幼稚園指導要領」の検討が急ピッチで行われ、19年度中に策定することになっている。幼稚園教育要領の改訂を踏まえ、幼保が整合性を図ることから、必要などころについては、再度検討することがあるということ、中間報告にも触れさせていただく。

[中間報告骨子案についての検討]

- 別添で指針の本体を添付すること賛成だが、その右側の「解説書で解説、説明されることが考えられる事項」を削除するのは、どうしてか。
- ◎資料右側の解説の方に含む事項については、今後ワーキンググループでさらにご審議いただくと理解している。
- 「改定に伴う今後の検討課題」として、改定指針が施行されるまでの1年間の間に進めるべきこととして、行政機関に対する周知という性格をもっと明確にすべきである。都道府県や市町村の職員の方に、指針の重要性や指針を踏まえる業務を十分推進してほしいということを強調した方がよい。
- 本体の骨子案のところ、全体の項目は今までのことが網羅されていると思う。さらに、子どもの最善の利益という一番基本になるところを強調していただきたい。
- 指針の解説と自治体通知の関係は、どのようになるのか？解説書を行政としてどう位置付けるのか？
- ◎解説書としてイメージしているのは「幼稚園教育要領解説」であり、告示の部分プラス解説の部分も一体となった合本である。厚生労働省としてクレジットを入れ、指針を解説するものとして示す。法令を補う行政文書ということで、一定のガイドラインという性格を帯びると思う。他方、行政通知では自治体に対してこの指針のポイントあるいは行政として留意いただきたい点を中心に伝える。例えば監査との関係あるいはプログラムの策定も含め、実際に自治体として何をやっていただきたいのかということを中心に構成していくという仕分け、整理をさせていただきたい。
- 厚生労働省で、こういう解説という形で行政文書を出すといった例はこれまでないのではないか。解説に書かれていることが、指針の告示についての厚生労働省の有権解釈だと捉えられてしまうと現場の保育を縛ってしまうのではないかという懸念がある。そういう意味では解説書の性格付けをしっかりと併せて書いていく必要がある。
- ◎解説書作成は指針の中身をどのように現場に伝えていくかという問題であり、その表現ぶり等については丁寧に説明するなど工夫が必要。解説書はあくまでも創意工夫を促していくという観点で、それが反映できるような文章あるいは内容に深めたい。

- 解説書は告示の内容をもっと丁寧に、何を言っているのか、これは大事なことだという意味の解説であり、ガイドラインではない。そういう趣旨を今後しっかり伝えていくとともに、行政通知の内容を吟味することも必要。
- （指針の内容を）「補足する」を「説明する」という言葉に変えた方がよい。補足というと、指針が持っている拘束性、法的な性格を感じさせる。指針を保育現場に下ろしたとき、具体的にどう展開するかということの説明書だと（解説書を）とらえてきた。
- 「小学校との連携」というところに保育現場ではかなり危惧を抱き、今までと違う教育観を持ち込まれるのではないかと心配する向きもある。言葉としても小学校との接続だけではなく「連携」としてほしい。また、資料送付だけが小学校との連携ではなく、様々な交流なども重要である。
- 「4.改定に伴う今後の検討課題」の「保育の内容の改善、これに伴う保育環境の整備や運営の合理化・効率化などの施策を」という部分の「合理化・効率化」は誤解を招く言葉である。受け取る方によっては危惧を抱くのではないか。
- 「4.改定に伴う今後の検討課題」に「保育に従事する人材の確保と定着」とあるが、この定着を考えたときにやはり条件整備がとても大事であり、今後保育士の資格をどのように格上げしていくのかということも関わってくると思う。

〔天野保育専門より「たたき台修正案」についての説明〕

- ◎ 前回までの検討、討議からの変更点を挙げる。
 - ・第1章「総則」の「2.保育所の役割」は、これまで「保育所の役割・機能」としていたものから「機能」を落とした。「保育の目標」では、改正された「学校教育法」第22条、第23条なども踏まえて、文言を足している。
 - ・第2章「子どもの発達」では、まずは乳幼児期の発達の特性を示して、この特性を踏まえて保育をしていくというような示し方をしたが、特に前文について精査した。これまでⅠ期「6カ月未満児」などと示していたところは「おおむね」という言葉盛り込んだ。そして、例えばⅠ期において「4カ月程度から」などと示されていたが、具体的な月齢は除いた。そして、均一的な発達の基準ではなく、こうした発達の道筋をたどる、発達の連続性が重要であるということを強調した。また、Ⅰ期だけではなくⅡ期においてこそさらに愛着を基盤とした身近な人とのかかわり、愛着の形成が深まるということも付け加えた。
 - ・第3章は、まず前文のところで「養護」と「教育」について、「5領域」について、「ねらい」と「内容」の関係・内容について、丁寧に示した。また、「保育士」は「保育士等」に変更した。「『ねらい』及び『内容』について、保育の目標を達成するための具体的内容把握の視点として」養護と教育を「両面から示している」とした。

「教育に関わるねらい及び内容」は、現行の「幼稚園教育要領」に0～2歳の子どものことを付け加えるという形で、「幼稚園教育要領との整合性を図っている。その中で、多文化共生と五感に関する記述について、幼稚園教育要領にはない視点で付け加えている。

・第4章では、自己評価の重要性をさらに強調して示した。小学校への資料送付については個人情報保護との関連を重々配慮しなければならない。さらに顔の見える連携、小学校、幼稚園を含めた連携が必要である。また、「児童福祉最低基準第36条の趣旨を踏まえ、保育の内容等の評価に関し、保護者及び地域住民等の意見を聞くことが望ましいこと」とした。

・第5章では、虐待の対応等について、不適切な養育の兆候が見られた場合に保育所は対応すべきで、虐待は予防的な観点が非常に重要であるということ踏まえ変更した。

「要保護児童対策地域協議会で検討するなど適切な対応を図る」ことの必要性も強調された。「3.食育の推進」については、「調理員」という給食の調理を担当する職員の方について新たに触れた。また「栄養士、看護師等が配置されている場合には」「専門的職員が担当することが望ましい」という内容を他章ともそろえた文面で盛り込んだ。

・第6章においては、「より良い親子関係の構築」から、「保護者と子どもとのより良い関係」という言葉に変えている。また、発達障害等の障害がある場合への保護者に対する支援、育児不安についての支援、そして虐待等が疑われる、あるいは不適切な養育等が疑われるところでの支援についての三つを分けて記した。

・第7章は前回の検討を踏まえ、まず「職員の資質向上」の目的や意義を明らかにした。

「職員の資質向上に関する基本的事項」を抑えた上で「2.施設長の責務」そして「3.職員等の研修」につなげている。

[指針たたき台修正案についての検討]

- 「保育の原理」の「(1)保育の目標」のアのところ、現指針のように「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、最初に子ども観を掲げることが「保育の目標」では大事ではないか。
- 「2.保育所の役割」の(4)の3行目の「倫理観に裏付けられた専門的知識、技術及び判断をもって」の「判断」という言葉について。「知識」と「技術」はツールとしてわかるが、「判断」というのは、例えば「判断力をもって」など、「判断」だけではいまいとわからないという感じがする。
- 「2.保育所の役割」の(3)では、地域の子育て力の強化ということもあるので、4行目は「地域の子どもやその保護者に対する子育て支援等を行う役割」としてはどうか。
- 「4.保育所の社会的責任」のところ、保育所が災害時の役割等を含め、ライフラインの役割を果たしているということをとここに書き込んではどうだろうか。
- 文章が非常に長い箇所と要点を箇条書きに書いている部分とがある。全体の構成のバランスをご配慮いただきたい。
- 「発達過程」の分け方における「1歳3カ月未満児」の根拠を〈たぶん歩行の問題だろう〉解説書で説明してほしい。
- 「遊びを重視した総合的な保育をすることが大切である」という書き方より、修正前の「遊びを通した」の方があいまいでなくよいと思う。
- Ⅱ期に「愛着を基盤とした」というのが入ったことは非常によかった。さらに、「特定の大人との関係」をもう一度検討していただきたい。

- 「愛着」という言葉について、この時期の重要性は誰もが認識していると思うが、しかし、一方で愛着障害など、広く使われてきており混乱が生じる可能性もある。告示の言葉としては適当ではないと思われる。
- 第2章「子どもの発達」の前文のところの前半部分は発達論であり、後半部分は保育論・援助論となっているところが気になる。
- 「(2)乳児保育に関わる配慮事項」のウの「乳児保育に関わる職員間の」のところ、現行の保育指針には「保健師及び看護師」という言葉が入っている。乳児保育での看護師の役割は非常に大きいので、看護職等のことを入れていただきたい。
- 「保育所の社会的責任」で「保育所は、法令に基づき」とあるが、ここだけに「法令に基づき」という言葉が出ているのはなぜか？
- 「保育の実施上の配慮事項」の「(1)保育に関わる全般的な配慮事項」で、現行の「保育の方法」にある、例えば性別による固定的な役割分業意識を植え付けないとか、人権に配慮するとか、身体的苦痛や人格を辱めるようなことをしないとか、守秘義務とか、それらをここにに入れるのがよいのではないか。
- 解説書に発達過程に応じた午睡、午睡をしないことへの配慮を含め、盛り込んでいただきたい。
- 新しく加わった⑮の「外国の人など、自分とは異なる文化を持った人の存在に気付く」という部分について、これを入れる意図がいまひとつわからない。
- 「自分と異なる文化の存在に気付く」ならよいのではないか。人の存在に気付くというのが大変わかりづらいかと思う。
- 「子ども同士の協同的な関係を大切にする」「組などの中での協同的な関係とが促されるよう」という「協同的な関係」について定義があいまいなのではないか。
- 「小学校への円滑な接続」という表現も、もう少し検討していただきたい。
- 現指針の「保育士の姿勢と関わりの視点」は現場で大変参考にされているので、これを解説に入れていただきたい。また、年齢別〈発達過程ごと〉の内容を少し解説していただかないと現場での実践が難しいのではないかと思う。
- 「子どもの育ちを支えるための資料」という表現は非常に曖昧でイメージしにくいので、解説で具体的な説明が必要である。
- ◎この表現は、「認定子ども園」の制度を発足するときに課長通知で使っている。幼稚園の方で作成している「指導要録」を参考に、育ちを支える資料を作ってくださいという趣旨の通知である。
- 「要保護児童対策地域協議会」について、「児童福祉法」第25条の2で、市町村に置くことができるという形になっているが、どのくらい設置されているのか？
- ◎厚生労働省としてもたいへん力を入れているところで、すべての市町村に設置いただくという目標でかなり精力的にやっている。
- 食事そのものが給食という形態を通して提供されているということが大切であり、食育計画においても食事の提供と評価・改善ということを強調したい。給食を調理員と栄養士に任せきりにしないで、全体の保育計画の中に位置付けることが必要である。
- 「地域における子育て支援」の解説書の方に「保育所における相談や援助の限界を踏まえ」とあるが、限界ではなく、役割分担と連携の問題であろう。

- 5章「1.子どもの健康支援」の(1)のウと6章の2.(5)と(6)が重複しているように思われる。虐待防止という非常に重要な事柄であることを踏まえ、再度整理する必要があると思われる。
- 保護者からの意見や要望を受け止めていくという表現はある種とても大事なことではあるが、園の方針とどうしても合致しないような場合があると思われ、場合によっては保育所が毅然とした対応を取るということも大切なのではないか。
- 第7章は、自己研鑽を推奨する規定ぶりが強いと思われる。自己研鑽は上から言われなくても自分からすることなので、違和感がある。
- なぜ職員の資質向上が必要なのかということで、新しい時代や新しい保育に即応した新たなスキルや知識が求められてきているということを書き込む必要がある。子どもの発達をしっかりとアセスメントする力、あるいは子どもの集団と個の関係を捉えるなど、いわば集団のマネジメント力が必要になってきているということを、しっかりと書き込んだらどうだろうか。
- 今回の指針の大事な特長は、子どもの思いや気持ちをしっかりと受け止めるということが入っているという点である。そうなる受け止めるためのスキルがあるはずで、そうしたものも、保育士の技術として必要だろう。
- 「カンファレンス」について、職員相互の協働やチームワークを高める点からもいっても重要である。園内研修における保育者相互の学び合いが必要だろう。
- 自己研鑽というのでは、本人の工夫と意欲に任せたと感じになってしまうので、精神論に流れず、「職員の研修等」を具体的に記述する必要がある。
- 施設長は職員の研修の機会の公平性を常に考慮する必要がある。
- 保育指針改定に伴う課題として「指定保育士養成施設における講義・演習内容等の見直し」というものが出された。しかし、保育士だけでなく、これだけ保育の内容に看護師や栄養士が関わってくるならば、看護師や栄養士などの養成施設においても保育内容の理解が深められ、その中で専門性を生かすことができるようなカリキュラムの見直し等を、同じ省庁の中ですので、ぜひ進めていただきたい。

[座長によるまとめ]

- 次回の検討会において、中間報告を取りまとめることは、中間とは言いながら、大きな節目であり、納得いく形で、皆さんと一緒にプレス発表まで持っていきたい。その後、複流のような形での作業が続くので、違和感があること、あるいはこの辺りが気になるということはぜひ早いうちにご発言いただいて、解決を図り、今回の改定の作業として禍根を残さないようにしていきたい。どのような点に関してでもお気付きのことは座長や事務局にお寄せいただきたい。ただ、ご承知のように全部を盛り込むというのは、なかなか難しく、そこはどこかで取捨選択せざるを得ないと思われる。そんな形で次回につないでいけるようにしたいと思う。