

## 1. はじめに

区立保育園は、自治体において保育を行う責任を定めた児童福祉法第24条により設置された行政直営の保育施設であり、公務員である区立保育園職員には、全体の奉仕者として地域全体の子どもの育ちの保障や保育の質の向上に向けた取り組みを行う責任がある。

区は、保育の質の向上と活性化、行政運営の効率化等を図るため、区立保育園の民営化を実施し、その後、平成24年2月に「今後の保育施策推進のための保育施設再整備方針」をまとめ、区立保育園の役割として、地域の保育の質や子育て支援機能の向上支援を行うことを定めた。

また、平成27年3月に「世田谷区保育の質ガイドライン」を策定し、「子どもを中心とした保育」を実践することを基本とすることを明示し、保育待機児童解消のために整備した多くの新設園においてもガイドラインに則った保育を実践することを条件とするなど、量的拡大と保育の質の確保を両輪とした保育施設整備に取り組んできた。

このような中、区は、全ての保育施設が安全で安心して子どもの保育を行えるよう多様な支援を行っているが、急増する保育施設が必要とする支援を即座に且つ適切に対応することが課題となっており、公・民の保育施設が協力し、この課題に取り組むことが重要である。特に身近な行政機関である区立保育園には、区内保育施設の保育の質の確保のため、地域の保育施設の声を聞き、必要に応じ保育の質の向上に共に取り組むことが求められている。

更に、区立保育園のあり方を検討する上では、「子育て支援」についての議論は欠かせない。近年、子どもを取り巻く背景として、児童虐待通報・相談件数は年々増加しており、虐待を受けた子どもの年齢構成を見ると、0歳から就学前の子どもが全相談数の半数を占める状況である。

また、平成29年3月に告示された「保育所保育指針」においても、「保護者支援」の章を「子育て支援」の章に改定し、保育所が保育の環境など保育所ならではの特性を生かして行う子育て支援について重要性を示している。

これまで、区立保育園では増加する待機児童の解消に向けて保育の質を確保しながら定員の弾力化に注力し、一時保育などの多様な保育の提供については民間保育施設が中心となって進めてきた。今後は、すべての子ども達が心身ともに健やかに成長できるよう、養育への支援が必要な家庭への支援や虐待を未然に防止することに更に力を注ぎ、児童福祉法に位置づけられた児童福祉施設としての役割をより明確にし、子育て支援事業の充実に取り組む必要がある。

本部会は、これらの背景を踏まえ、児童福祉施設としての区立保育園の役割に焦点を絞り検討を重ねてきた。この検討結果が、少しでも区の施策として実を結び、区内全ての子どもたちが今をいきいきと過ごし、未来の希望となり社会の一員として地域で活躍することを願って止まない。

## 2. 世田谷区立保育園のあり方検討部会の設置

### (1) 趣旨

児童福祉施設としての保育園の役割を明確にし、行政直営である区立保育園の今後のあり方について、具体的な検討を進めるため、世田谷区子ども・子育て会議（以下「子ども・子育て会議」という。）の部会として、区立保育園のあり方検討部会（以下「部会」という。）を設置することとした。

### (2) 検討委員会の経過

第1回 平成29年7月21日

テーマ「これまで担ってきた保育園の役割の検証と今後について」

第2回 平成29年9月8日

テーマ「児童福祉施設としての区立保育園の役割と体制について」

第3回 平成29年12月15日

テーマ「今後の区立保育園のあり方と人材育成について」

## 3. 今後の区立保育園のあり方（提言）

検討部会はこれまでの区立保育園の活動や事業の実績、区内の養育困難家庭の状況、新設保育施設ならではの悩み事などについて論議を行った。

この結果、今後の区立保育園のあり方については、この報告書を参考にし、具体的な取り組みを検討し、計画的に実践していくことを期待する。

なお、公務員である区立保育園職員については、保育園運営のみならず区の保育行政を推進する上で重要な役割を担う必要があることから、その必要な資質とその向上のための人材育成のあり方について別途まとめた。

### (1) 養育への支援が必要な家庭等への支援

地域のコミュニティの希薄化や核家族化などの影響により、身近に子育ての相談をできる相手がいないため、子育ての悩みや不安を抱え込み、子どもに身体的、精神的苦痛をあたえるような育児をしてしまう家庭もあり、子ども家庭支援センターへの虐待通報・相談件数は年々増加し、また、相談内容も複雑化、深刻化している状況にある。

更に、区では平成32年4月以降早期の児童相談所移管を目指しており、養育困難家庭へ適切な支援を行うことにより「虐待を未然に防ぐ」予防的な取り組みや「子育て力の回復を支援する」ことがますます重要になっている。

区立保育園では、行政組織の一員である職員の専門性を発揮し、保護者との信頼関係を構築し、保護者を受容し、保護者の考えを尊重しつつ、子どもの育ちを保護者と共に喜び合い、保護者の養育する姿勢や力を発揮できるよう支援を行う必要がある。特に困難な課題を抱える家庭については、行政機関である区立保育園がその組織力を発揮し、適切な保育と子育て支援を実施することが望ましい。

また、早急な課題として通常の保育に加え、緊急保育、一時保育等、特別な状況において保育を必要とする家庭の子どもの預かり枠の拡大や柔軟な受け入れを実施し、保育士の専門性から、子育てのノウハウ、子育ての楽しさを伝え、適切な養育環境の実現を支援する必要がある。

## （２）地域の子育て支援

在宅で子育てをしている家庭では、地域との関係の希薄化や子育て家庭同士の交流の機会の減少など、相談には繋がっていないものの保護者自身が子どもとの適切なかかわり方がわからず、自らの子育てについて、日々不安を感じながら生活している場合もある。また、周囲からの支援や情報等をキャッチできずに、行き過ぎたしつけ等に気づかないまま、子供との不適切なかかわりを続けている場合もある。

このような保護者に対しては、子どもや保護者の状況に応じて、適切な助言をしたり、行動見本を示すなど、具体的かつ丁寧に伝えることが重要である。

このため、在宅で子育てをしている家庭を対象とした「地域交流」や「子育てひろば」を通じ、気軽に訪れ親子と一緒に過ごす中で、親子のかかわり方や子育ての仕方を学んだり、相談したりできるような、保育所の特性を生かした子育て支援を実施するとともに、育児不安を感じている保護者を発見した際には、温かく寄り添い、不安や悩みに共感するなどお互いを大切にしながらも、素直にコミュニケーションすることができる必要がある。これまで民間保育施設を中心に進めてきたが、区内において更なる充実を図る観点から、区立保育園もその支援策を多様な形で提供できる機関としての役割をはたすことが求められる

そこで、民間保育施設が既に行っている多様な子育て支援事業を参考にし、特に、地域子育て支援の柱の1つである一時保育について、量と支援方法の両面から抜本的に見直し、拡大させる必要がある。また、他自治体において実際に起きている民間保育施設での大量退職、突然の事業停止などが世田谷区でも起こらないとは限らない。

このような場合に、区立保育園の保育士を派遣し民間施設を支援したり、そこに在籍する子どもを区立保育園で引き受けるなど、保育を行う責任がある行政機関の一部である区立保育園が緊急事態への対応を行える体制を整える必要がある。

## （３）他の行政機関との連携

区立保育園は行政機関の一部であり、子ども家庭支援センターや児童相談所など地域の関係機関と円滑な連携をとることが容易である。他機関との綿密な情報共有が特に必要な家庭の子どもを受け入れ、子どもや保護者の状況を適切に判断し、保育園での支援以外に必要な支援があると判断した場合は、療育機関、子ども家庭支援センター、児童相談所など地域の関係機関と連携を図り、

適切な支援へとつなげる役割も担う必要がある。また、災害時には地域の身近な行政機関として、近隣の保育施設の状況を確認し、必要に応じ支援を行うなど、世田谷区災害対策本部と連携し、必要な情報を提供するなどの役割も求められる。

更に、地域の子どもや子育て家庭の様々な生活課題を早期に発見し、予防的な支援に積極的に取り組むとともに、小学校に子どもの育ちや家庭の状況を伝え、円滑な就学へと繋げていくためにも、要保護児童支援協議会での情報共有や小学校との「アプローチ・スタートカリキュラム」の確実な実践、関係機関との連携を積極的に図り、区の施策の着実な実践に取り組むことが期待されている。

#### （４）保育の質の確保のための地域連携

ここ数年、区では待機児童解消のために、民間保育施設の整備誘導を図っている。事業者選定には学識経験者等による書類審査・現地調査・ヒアリングを実施し、保育内容等を確認し必要に応じ改善を求めるなど開設前に事業者を審査している。

多くの民間保育施設が安定した保育園運営を行っているが、一部の民間保育施設では他地域では保育所運営の実績があるものの、例えば、ガイドラインに基づく世田谷の保育風土、地域の特性と、事業者のこれまでの運営方針に乖離があったり、保育士不足の影響もあり経験の浅い保育士が多く配置されたりするなど、開園後に課題を抱えるケースもある。

また、内閣府「教育・保育施設等における事故報告集計」によると、行政の関与が低い制度の保育施設ほど、死亡事故発生率が高くなっている実態があり、保育の質の確保のために行政の関与や支援が有効であることがわかっている。

区では、平成14年度から保育士・看護師等による保育施設への巡回指導相談を実施し、認可外保育施設を含めて助言を行い必要に応じて指導してきたが、近年の施設数の増加に現体制で対応するには限界を迎えている。こうした状況下において、区立保育園が行政機関の一部として、地域の保育施設の支援を行い、必要に応じて保育技術や保育知識を伝え、区内保育施設の保育の質の確保に努めていくことが求められている。

また、行政直営の保育施設として地域で一定の保育の質を確保し示していくことで、民間保育施設と共に切磋琢磨し保育の質を高めていかなければならない。

現在取り組んでいる「地域保育ネット」での保育施設間の連携を更に強め、行政直営の区立保育園がコーディネーター役となり、「子どもを中心とした保育」の実践に寄与できるよう、相互の交流や支援を行っていくことが区全体の保育の質の確保につながると考えられる。

#### 4. 区立保育園職員として求められる資質と人材育成

保育園職員には、保育の質ガイドラインに記載されているとおり、子どもの発達を見通し、一人ひとりのニーズにそった保育を提供できる専門性、子どもを受容し全力で愛情を注ぐことができる人間性、一人ひとりの子どもの人格を尊重する倫理をもち、常にそれらの向上に努めること、さらに子どもや保護者と信頼関係を結び相互理解を深められる資質が求められている。

さらに、今後の児童相談所の移管を踏まえ、児童福祉施設としての役割を担う子育て支援を実践していくためには、保護者の養育にパートナーとして寄り添い、傾聴と受容を基本とした相談支援を行うことのほか、社会資源に関する支援ニーズをとらえた情報提供、保護者の自己決定の尊重などのソーシャルワークにおける援助技術の援用が必要になる。

今後は、このようなことができる資質を備えた人材を確保し、知識・技術の獲得を支援したりキャリアの継続を支援したりする育成が重要である。

現在、区では研修計画に基づき保育に関する様々な研修を実施しているが、今後は国の示すキャリアパス制度を見据えたキャリアアップ研修にも対応した、更なる体系的な研修計画を作成し実施する必要がある。

このような人材育成に公・民の保育施設で取り組むことで、区全体の保育の質を向上させる必要があるが、特に区立保育園職員は、人材確保やキャリア継続に安定性をもっていることや、子育て支援事業の最前線である児童相談所や子ども家庭支援センター等との人事交流による能力・技術の習得が可能であることから、その力を活かし、率先して取り組むとともに、培われた人材を民間の支援にも活用する役割がある。

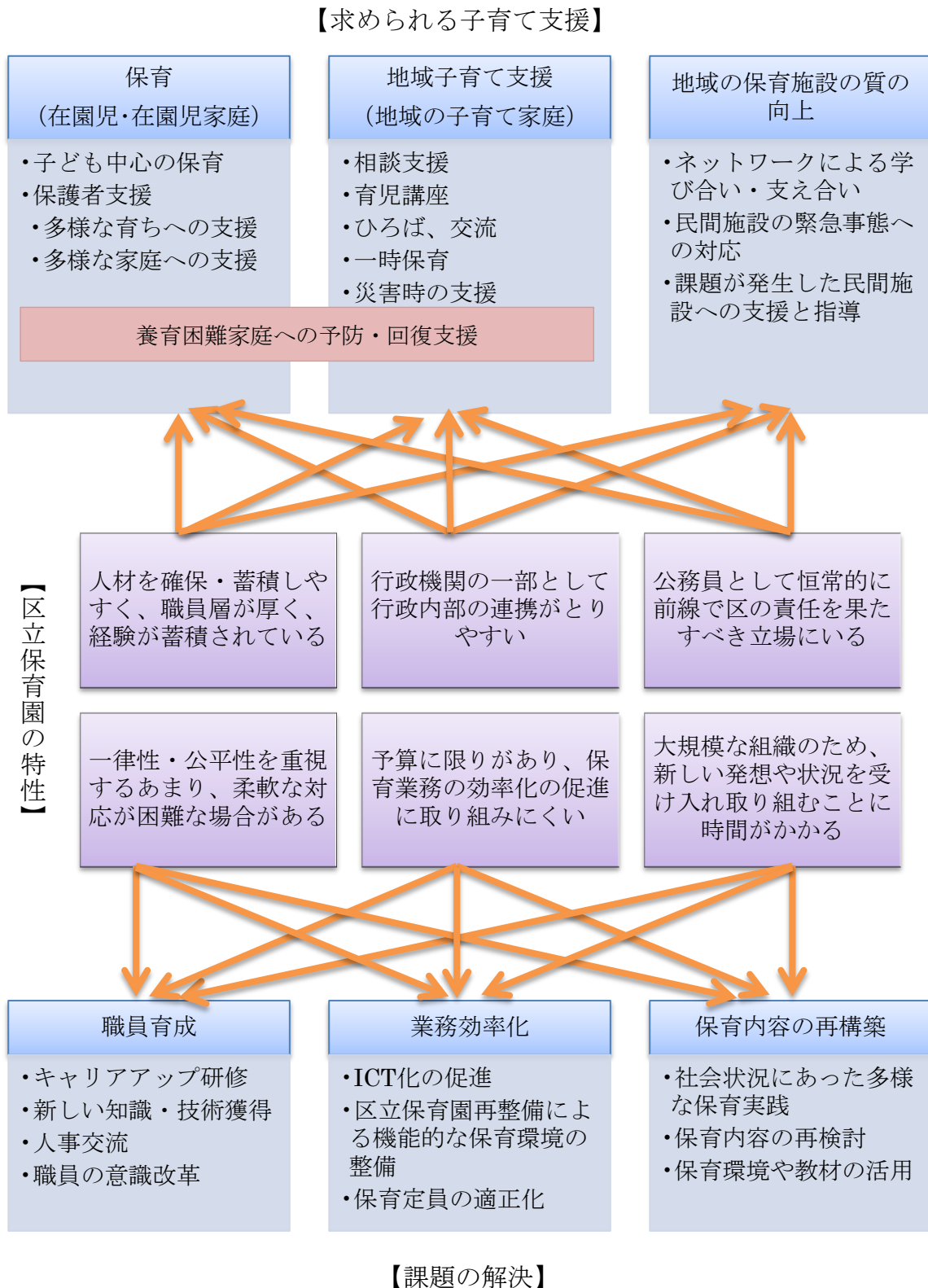
また、区内の保育施設の急増により、中堅、ベテランの保育士を十分に確保できない施設も存在する。そうした施設では自園において保育の毎日の振り返りや課題への対応ができないことも、今後想定しておく必要がある。時にはそうした園への区立保育園職員の派遣などをおこない、自園で日々の保育の振り返りができる体制を補強するなどの支援が考えられる。

なお、区立保育園においては、公平性を重視するあまり、個々の支援ニーズに対応する柔軟性を欠く場面が見られるとの指摘もあり、子どもの最善を考慮した保育実践について柔軟に考え対応することの必要性について改めて確認し合う必要がある。

区立保育園が培ってきた保育や子育て支援についての振り返りも含め、職場内における研修や外部研修などに参加することと併せて、様々な機会をとらえてその成果を職員全体で共有し、職員間で学びあえる協働性を高め、区の子育て支援にかかる予防行政に対応していくことに取り組むとともに、「地域保育ネット」において地域の保育施設との共有を図ることを推進してもらいたい。

## 5 全体のイメージ図

これまで述べてきた区立保育園の果たすべきあり方、人材育成の要素と求められる子育て支援を体系図にすると以下のとおりに整理できる。



## 6. おわりに

区立保育園には、区内保育のモデルとして施設環境を整え、保育士等により質の高い保育実践が展開されることが求められる。

そこでは、人格形成期である乳幼児期の健やか育ちを支え、遊びを通じた教育とその土台としての養護を豊かに展開するという保育所の基本的機能に加え、現代の子どもや家庭が抱える問題に向き合い、その伴走者として子育てを支える支援者としての機能が求められている。児童福祉施設でありながら、一般的な利用施設として、子どもの生活の場として、地域の親子の身近に存在していることは保育園の強みであり、特に区立保育園はその公共性を積極的に発揮することが求められている。地域社会の信頼を得て、子どもの市民としての育ちを促すような保育、親子が安心して生活でき、その愛着関係が深まるような支援ができる施設として、将来を見据えた子ども・子育て支援が展開されなければならない。そこで区立保育園の果たす役割の重要性を確認したところである。

この検討部会の内容をもとに、ICT化の推進など保育業務の効率化や定員の適正化など子どもと保育士等によりよい環境を整えると共に、行政直営である区立保育園は、子どもや家庭の状況を直接的に把握し、子ども家庭支援センターと連携し、今後の児童相談所の移管を見据え、区において具体的な取り組みを検討することを期待する。

全ての子育て家庭が、地域の中で安心して子育てを楽しみ、子どもたちの健やかな成長を社会全体で支える「子どもがいきいきわくわく育つまち」の実現に向け、区立保育園の今後の展望を期待する。

資料1 区立保育園あり方検討部会員一覧

資料2 世田谷区保育の質ガイドライン