

中間的な論点の整理（案）

（保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会）

2018（平成30）年9月26日

（検討の背景と目的）

- 保育所等における保育は、養護と教育を一体的に行うことをその特性とし、生涯にわたる人格形成の基礎を培うものであり、子どもの豊かで健やかな育ちを支え促す保育の機会を保障するためには、各地域における保育ニーズを踏まえ保育所等を整備するとともに、保育の質を確保・向上させていくことが重要である。
- 保育の質は、社会的な価値づけ等に依拠するとともに、保育現場・地域・国の多層的な取組が相互に連動し、多様な要素が関わって成り立つものとして、大別すると、主に「内容」「環境」「人材」の3つの観点から捉えることが考えられる。
- 保育の質の確保・向上に向けて、国においては、保育の「内容」面での基本的事項を示す保育所保育指針を始め、各種の基準やガイドライン等が整備されており、また、子ども・子育て支援新制度に係る「質の向上」メニューを始めとした保育士等の処遇や配置の改善、保育士等のキャリアアップに係る研修などが実施されている。
- こうした中、2018（平成30）年4月から改定保育所保育指針が適用されたことなどを踏まえ、改定後の保育指針に基づく保育所等の特性を踏まえた保育の質の確保・向上を図るため、学識経験者等に参集を求め、本検討会を開催し、保育の質を支える「環境」や「人材」に係る取組などを広く視野に入れつつ、主として保育の「内容」面から、幅広く多角的に具体的な方策等を検討することとした。

（検討の経過）

- 本検討会においては、2018（平成30）年5月以降、これまで計6回にわたる検討会を開催し、本検討会の構成員や関係者（保育の事業者や事業者団体、自治体）による意見発表、自由討議を行った。
- 今般、これまでに開催した検討会において得られた主な意見を踏まえ、今後の検討に当たっての「基本的な視点」と、今後議論を深めるべき主な事項（※）ごとに現時点で考えられる「検討の方向性」（具体的な検討事項を含む）を中間的に整理した。（※本検討会における今後の議論の進展によって、追加・修正等があり得る。）

(今後の検討の進め方)

- 今後は、保育を取り巻く様々な状況（保育現場の実態、利用者のニーズ、地域の実情や取組等）に留意し、可能な限りエビデンスに基づいた検討を行うべく、今般整理した具体的な検討事項について、その内容を踏まえ、適宜、実態調査や調査研究を行いつつ、本検討会の下に作業チームを設置し、実務的な検討や作業を行うこととする。
- その上で、本検討会において、作業チームにおける検討状況等を踏まえ、保育の質に関連する様々な動向や取組の実施状況等に留意しつつ、引き続き多角的な観点から、更に議論を深めることとする。

1. 今後の検討に当たっての「基本的な視点」

- ▶ 保育の質の検討に当たっては、子どもの健やかな成長と発達が保障されるよう、「子ども」を中心に考えることが最も基本。
- ▶ それを前提として、様々な保育の現場において、園長をはじめ、職員全員の参画の下、子どもの思いや願いを受け止め、子ども一人一人の発達過程に応じ、保育所保育指針に基づく保育実践（環境を通して行う保育、養護と教育の一体性、健康・安全の確保等）の充実に向けた取組が日常的に行われることが重要。
- ▶ また、保育の質を確保・向上させるには、実際に保育を実践する保育所等の保育現場に加え、保護者や地域住民、さらには、自治体や地域の関係機関を含めた、保育をめぐる多様な関係者の参画や連携・協働、保育に関する理解の共有も必要。

（主な意見）

- 保育の質の確保・向上を図る前提として、子どもを一人の人間として尊重するという子ども観に基づき、「子どもにとってどうか」という、子どもを中心に捉えた視点を関係者全員が共通して持つことが重要。
- 保育所保育指針に示す「子どもの主体としての思いや願いを受け止めること」「環境を通して、養護及び教育を一体的に行うこと」など、保育の基本的な理念について、保育所の職員が現場における保育の実践と結びつけて具体的に理解すること、さらには、それを組織全体で共有することが重要。
- 子どもが主体的に周囲の環境に関わり、子ども同士が共通の目的実現を目指して工夫や協力を重ねていく協同的な学びの土台は、低年齢からの子どもの思いや興味を大切にされた保育により培われる。また、保育の充実や改善には、子どもの声を聞くことも必要。
- 保育の質は、社会的・文化的背景も関わる相対的で多元的なもの。また、保育所の職員、組織、自治体、国の仕組みや取組が連動して関係しており、一つの取組や一律の基準のみで質を確保することは難しい。

- 保育所や地域・自治体ごとに課題や強みは多様であり、保育の質に関する認識や取組に格差があるのが現状。保育の質の標準化と各地域や保育所の自律性のバランスをとりつつ、現場の取組を支える仕組みを検討することが必要。
- 質の確保すら覚束ない状態の現場もあるという実態を踏まえるべきであり、現場・保護者・地域等の実情を把握した上で、最低限の質の確保に必要な取組と、更なる質の向上のための取組の二層のアプローチが必要。
- 現場での保育の実践内容に関する研究では、個々の事例の検討が中心となりがちであり、これらから得られる成果や知見について、どのように保育所全体や他の保育所でも共有し、活用できるものとするかが課題。
- 様々な現場、地域において、保育の質の確保・向上に資する取組が行われている。これらは、他の現場や地域にとっても参考になったり、課題の解決に役立ったりすることが多いため、好事例を収集し、周知していくことも有効。

2. 現時点で考えられる「検討の方向性」

(1) 総論的事項

(保育の質に関する基本的な考え方等の明確化)

<検討の方向性>

保育の質の確保・向上を図るためには、保育現場・地域・国といった様々な主体による多層的な取組を総合的に推進していくことが必要である。また、各種取組が相互に連動し、全体として機能するためには、その前提となる方向性として、養護と教育を一体的に行うことをその特性とする保育所等における保育において、『質の高い保育』とは、どのようなものか、「どのようなことに価値を置き、何を目標にするか」といったことを明らかにすることが重要であり、こうした方向性について、保育の関係者はもとより、社会全体で理解を共有することも求められる。このため、我が国の文化・社会的背景を踏まえた保育所等における保育の質に関する基本的な考え方などについて議論を深める。

(具体的な検討事項)

- 保育の質をめぐる国内外の様々な研究や議論、取組の動向等を踏まえた上で、前述した「基本的な視点」を念頭に置き、我が国の文化・社会的背景の下での保育所等における保育の質に関する基本的な考え方や、その具体的な捉え方・示し方 等

(主な意見)

- 保育の質は、社会・文化における保育の機能や方向性の捉え方等に依拠する相対的・多元的なものであり、保育所の職員、組織、自治体、国の仕組みや取組が相互に連動し、多様な要素が関わって成り立つものであり、質の高い保育は、これらの全体がうまく機能することによってもたらされる。
- 保育の質の確保・向上に関わる様々な取組が考えられるが、それらについても、その「質」をどのようにして担保するかが重要。取組の方向性が偏ったものになってしまったり、最新の知見や子ども・家庭の実情などから離れてしまったりすることのないよう、保育の質の確保・向上を図る前提として、保育所保育指針に示す保育の基本的な理念に基づいて、目指すべき方向性をしっかりと持つことが必要。

(2) 個別的事項

① 保育の現場における保育実践

(職員間の対話を通じた園全体での保育の理念・情報の共有)

<検討の方向性>

各保育所等において、「子ども」を中心に捉え、組織的に保育の質を確保・向上させていくには、職員が率直に語り合い、互いに支え学び合う関係性（同僚性）の下、園長がリーダーシップを発揮し、対話を通じて、各保育所等における保育の理念を明確化することが必要である。その上で、そうした理念や保育現場の現状・課題等に関する情報を園全体で共有し、個々の職員がそれらを念頭に置いて日常の保育に当たることが重要である。このため、保育所等における保育の理念や情報の共有に資するよう、職員間の同僚性の醸成や対話の充実に向けた効果的な方策を検討する。

(具体的な検討事項)

- ▶ 子どもや保育に関する職員間の対話が促される環境の構築に資する効果的な実践事例や知見
 - ・子どもの育ちや遊びに関する記録（写真、動画等を含む）の活用
 - ・職員会議やミーティングの設定・進行の工夫 等

(主な意見)

- 質の高い保育に向けた取組の大きな方向性となる理念や方針を職員間で共有し、日頃から念頭に置きつつ、どのように保育を計画、実践するかが重要。
- 質の向上には、日常的に職員間で子どもや保育について「語り合う」風土（同僚性）が重要。対話を通し、子どもや保育に関する様々な気付きや理解が得られ、共有される。
- 職員同士が自分たちの保育の現状や課題について共有できる環境（ポートフォリオ、ドキュメンテーション等の記録の活用、話し合いの機会の確保や進め方の工夫等）を整備することが必要。
- 低年齢児の保育で担当制をとる場合にも、担当不在時などに支障なく保育や保護者への対応ができるよう、日常的に職員間の細やかな情報共有が重要。

(保育の振り返りを通じた質の確保・向上)

<検討の方向性>

保育所等の各現場において、改定後の保育所保育指針に基づき、それぞれの実情や特色を活かして創意工夫ある保育を実践するとともに、継続的に保育の充実や改善を図り、質を確保・向上させていくことが重要である。

このため、保育の現場における自己評価や第三者評価などの取組状況にも留意しつつ、保育の計画とそれに基づく実践について、記録を通じて振り返り、その結果を保育の充実や改善に活かしていく過程に係る組織的な取組を実効性あるものとするための方策を検討する。

(具体的な検討事項)

- 改定後の保育所保育指針を踏まえた「保育所における自己評価ガイドライン（平成21年3月 厚生労働省）」の見直し
 - ・評価の意義や「保育の質」に関する観点等の明確化
 - ・評価の効果的・効率的な実施方法
 - ・評価結果の公表（保護者等のニーズを踏まえた内容・方法）
 - ・保育の充実や改善に資する評価結果の活用方法 等

(主な意見)

- 保育の質の確保・向上を図るには、保育を振り返ることが重要。日々の保育の記録や職員間での話し合い、保育の自己評価とその結果に基づく充実や改善に向けた取組の公表等の過程全体を通じて、質の確保・向上が図られる。
- 保育の質の確保・向上に資するものとして、現場の保育実践にとって実効性のある評価システム（自己評価の工夫、公開保育型の評価等）が必要。保育の評価は行って終わりではなく、研修と一連のものとして捉えていくべき。
- 保育の「評価」を実施する際の主眼は、子どもの学びや教育の成果を客観的に提示する「総括的評価」ではなく、学びの支援や教育の改善に活用していくことを目的とした「形成的評価」であることを認識することも重要。
- 社会に対する説明責任という観点からも、各保育所が自己評価を実施することが重要。日々の保育の振り返りも自己評価の一環と言えるが、具体的にどのようなことを行うべきか、改めて評価のあり方を整理することが必要。

(保育の環境や業務運営の工夫・改善)

<検討の方向性>

保育所等の各現場において、一人一人の子どもが安全、快適に落ち着いて過ごすことができ、心身の健やかで豊かな発達が保障されるよう、各保育所等における各種取組や業務運営の実態を踏まえ、保育の質向上に資する環境面での工夫・改善や保育士等の業務負担軽減に資する方策を検討する。

(具体的な検討事項)

- 子ども一人一人の安全・快適性の確保と遊びや活動を通じた育ちの充実に資する保育環境（人・物・空間・時間）の工夫・改善方策
- 保育の質向上や保育士等の業務負担軽減に資する保育所等における効果的・効率的な業務運営方策
 - ・各園においてルーティン化している各種業務や保育士等の業務の実態の全体的な把握・分析
 - ・ICT や各種支援員の活用方策（内容、方法） 等

(主な意見)

- 時間・空間・人的配置を工夫することで、子ども同士のトラブルを発生しにくくしたり、遊びの発展や深まりを支えたりすることが可能。
- 保育所の職員は、保育時間が長く、研修やドキュメンテーション作成など、保育の質を向上させる取組を進めていく上で、そのための時間や資源の確保が課題。業務負担の軽減について検討することも必要。
- 専門性を備えた外部人材などの資源には限りがあり、地域間で状況の違いもある中、全ての現場へのアプローチが必要であり、資源配分や活用の仕組みをどのように構築するかが課題。
- 保育士の業務負担等、保育現場の実態を踏まえ、保育士による保育実践を支えるICTや保育を補助する人材の活用、保育士等の配置や時間・空間の工夫など、保育現場における効果的な業務運営が必要。
- 保育現場における日常業務の中で、保育士等が子どもから離れて書類作成や会議等の業務を行う時間（ノンコンタクトタイム）や研修の受講機会を確保する体制や仕組みが必要。

- 保育の現場において、例えば、特に忙しい給食準備から午睡にかけての時間帯の職員配置を工夫するなど、一日の保育の流れと保育の環境や人員の配置を併せて考えることが重要であり、保育の環境構成の工夫に当たっては、「物」や「場」に加え、「時間」という観点を組み込むことが必要。
- 保育現場においては、記録や計画等に関して、内容が重複する書類を何種類も作成しているが、実際の保育実践にあまり活かされていない場合もある。保育士等の業務負担軽減という観点からも、保育の各現場において、ルーティン化している各種の業務を改めて全体的に見直し、保育の質の確保・向上に資するよう、効率的で実効性のある業務運営とすることが重要。

(保育士等の資質・専門性の向上)

<検討の方向性>

保育士等の各職員が、各保育所等において、経験や職務内容に応じてキャリアアップしていける仕組みを構築することが重要。このため、保育士等のキャリアの各段階に応じて求められる資質や専門性を念頭に置き、各地域における研修の実施状況や保育現場の業務実態を踏まえた、保育士等の資質・専門性の向上に資する実効性のある方策を検討する。

(具体的な検討事項)

- 研修の効果をより高めるための取組や、保育所等における研修成果の共有・活用に資する実践事例や知見
 - ・各種研修の質的充実（保育を取り巻く最新の知見等を踏まえた研修内容の更新、ICTや映像資料の活用等）
 - ・研修履歴の記録化
 - ・公開保育や園内研修と外部研修の関連づけ 等
- 保育士の経歴の多様化（指定保育士養成施設卒業、保育士試験合格、潜在保育士経験等）を踏まえた初任保育士への支援方策
- 保育実践の充実に資する園長等のマネジメント能力やリーダーシップの向上に資する方策

(主な意見)

- 保育士が子ども一人一人に向き合うには、「ゆとり」、「専門性」、「経験」が必要。
- 外部研修で習得した内容を園内研修で共有し、保育実践に生かしたり、園内研修で取り組んだことについて、外部研修や公開保育を通じてより理解を深めたりするなど、内外の研修をリンクさせることが重要。
- 保育に関して、ベテランの保育士がかつて学んだことと、現在の養成施設や研修において学生や受講者（若手の保育士）が学んでいることは、内容や質が異なっており、時代に即した情報や知識を得るための研修も重要。

- 早期離職者には、先輩職員との関係が離職要因となっている場合もあり、職員間の率直な対話が可能となる職場風土を形成する上でも、悩みを相談できる環境づくりやメンター制度など、初任の段階から支えていくことが必要。
- 施設長の役割として、職員の資質と能力を見極め、それらを職場で活かせる場面をいかに作っていくかが求められている。
- 職員間の対話の機会確保や対話が促される組織的な風土の醸成には、リーダーのマネジメントやリーダーシップも求められる。リーダーシップについては、施設長だけでなく、ミドルリーダーの存在も重要であり、組織内で多層的なリーダーシップをどのように形成していくかが課題。
- 施設長や主任保育士のリーダーシップは、現場の保育の質に関わるものと考えられ、研修機会の確保等、施設長等のリーダーシップを支える方策についても検討が必要。
- 研修等において、ICT や映像資料等を活用し、保育の理念や基本的考え方に基づく保育の実践を「見える化」して全国的に共有していくことが必要。
- 研修を行う講師が、保育の基本的考え方や理念について認識を共有することが必要。また、各種研修の内容が、最新の知見に基づくものであるか、時代に即したものとなっているかなど、研修の質を確保することも重要。
- 保育士の専門性を確立するため、研修の体系化を進めるとともに、研修履歴の記録など、一人一人の研修受講履歴を記録化していくことが必要。研修履歴を「見える化」することにより、時代に即した情報や知識を追えているか本人が把握しやすくなり、研修への主体的な参加の促進も期待される。

② 保護者や地域住民等との関係

(保育実践の内容の「見える化」)

<検討の方向性>

保育の各現場において質向上の取組を進めていくためには、保育所等に通所する子どもの保護者はもとより、入所希望者や地域住民、保育所等の経営者等が、各保育所等が実践する保育の基本的な考え方などについて理解を共有することが重要である。このため、こうした関係者との保育に関する理解の共有に資する効果的な方策を検討する。

(具体的な検討事項)

- ▶ 関係者（保護者、地域住民等）のニーズを踏まえた保育実践の内容の「見える化」に関する実践事例や知見
 - ・ 保護者（入所希望者を含む）や地域住民等への保育所等に関する情報の効果的な提供（保護者等のニーズを踏まえた内容・方法）
 - ・ 保育所等における保育の評価や充実・改善の取組に関する情報の公表
 - ・ 日常の保育における保育所等と地域との交流機会の活用 等

(主な意見)

- 保護者の多くは、保育所への入所の前後で「保育の質」として大切と考える点の変化しており、保育所を選ぶ段階で、保護者に対して質を捉える視点（保育士の子どもへの関わりなど）を示すことが重要。
- 保育の質の向上の取組を進めるに当たっては、その重要性や方向性について、保育の「見える化」の取組などを通じて、現場の職員だけでなく、保護者や地域住民、経営者も理解を共有することが必要。
- 保育の評価を踏まえた充実・改善の内容について、保護者や地域の人々にも伝えていくことは、その保育所に対する理解や信頼につながる。
- 保育所が自らの保育を地域に向けて開いていくような取組として、情報公開の他、地域の資源の活用を通じて地域全体を保育の場としていく活動などが重要。

(保護者や地域住民等の保育現場への関与)

<検討の方向性>

保護者や地域住民等の関係者が保育に対する理解を広め、子どもの育ちを保育所等と共に支える関係を構築し、保育実践や質向上の取組が各保育所等内で完結することなく、多様な視点からの気づきを得ることで、より有益なものとなるよう、関係者の保育現場への関与を促進する方策を検討する。

(具体的な検討事項)

- 保育所等における保育実践や質向上の取組への関係者（保護者、地域住民等）の関与の促進に効果的な実践事例や知見
 - ・ 保育所等における関係者との交流や対話の機会の確保・充実
 - ・ 関係者が保育の実践に直接触れる機会（保育参観等）の活用
 - ・ 保育所等が行う評価の取組への関係者の参画 等

(主な意見)

- 保育の質の向上には、子どもの育ちや保育に関する情報の発信、保護者や地域住民などの関係者による保育の評価等、その保育所や保育所保育について、外部の人々が知り、参画する機会を通して、理解を広めることが重要。
- 保育所での子どもの育ちを通じて、保護者は育児に対する安心感やその保育所への信頼感をもつ。育児の不安・負担感や孤立感の軽減は、児童虐待の予防にもつながる。質の高い保育は、保護者支援の面でも重要。
- 職員はもとより、子ども、保護者、地域の人々といった当事者間の対話を通して、子どもの育ちを支え、保育の環境やプロセスを作っていくことが大切。
- 保育の質向上に関する自己評価を初めとする取組について、保育所等の職員に留まることなく、子どもや保護者等の「当事者の声」や、交流の機会や外部評価等を通じて地域住民等の「外部の声」を聞くことも必要。
- 地域における保育所の社会的な意義や目指すものを理解してもらうためには、保育所の評価を地域と協働して行う体制を整備することも必要。
- 学校評価における関係者評価のように、「地域」をどのようにして保育所における質の向上の取組に組み入れていくかが課題。

③ 自治体や地域の関係機関との関係

(保育所等と自治体や関係機関との連携・協働)

<検討の方向性>

各地域の実情や保育実践の多様性を踏まえつつ、保育の各現場における質の確保・向上に資するよう、各保育所等と自治体や地域の多様な関係機関との効果的な連携・協働方策を検討する。

(具体的な検討事項)

- 各地域における保育所等と自治体や地域の関係機関との連携・協働に関する効果的な方策
 - ・ 保育所等と自治体や地域における幼児教育・保育に係る関係機関（保育所、幼稚園、認定こども園、小学校等）との連携（実践事例の共有、公開保育を通じた学び合い等）
 - ・ 地域におけるネットワークづくり 等

(主な意見)

- 相談相手が不在となりがちな施設長のリーダーシップを高める上で、巡回型支援、ネットワークづくり、公開保育の促進等、自治体の役割は大きい。
- 様々な要件で保育所に入所してくる子どもと、その保護者への支援体制を整えるためには、自治体、児童相談所、療育センター等との連携が重要。
- 公開保育等を通じて、他の保育所等と学び合うことにより、自分たちの保育の良さや課題への気づき、保育の改善のための具体的な工夫や取組の示唆などを得ることができる。
- 保・幼・小連携についても、自治体における所管部局の違い等により、自治体間で取組の差が大きい。行政の体制においても、教育部局と児童福祉部局との本質的な連携・協働が求められる。
- 保育所、幼稚園、認定こども園といった種別の異なる各関連施設が合同で研修を行うなど、幼児教育の本質的な理解のもとで、地域の子どもを共に育み、小学校へとつなげていくような協働体制の構築が重要。

(自治体の役割充実や連携促進)

<検討の方向性>

保育の各現場における質の確保・向上に資するよう、各地域の実情や保育実践の多様性、保育現場における業務負担等に留意し、各自治体の果たす役割の充実、自治体間（都道府県と管内市区町村間、同一自治体内の関係部署間）の連携の促進に資する効果的な方策を検討する。

(具体的な検討事項)

- 保育現場における保育実践の充実に資する自治体による支援方策
 - ・ 保育所等に対する保育実践に係る相談・助言
 - ・ 相談・助言を担う資質・専門性を有する人材の確保・育成 等
- 行政指導監査の効果的・効率的な実施方策（体制、内容、方法等）
 - ・ 監査事項に係る観点や内容の具体化・明確化
 - ・ 監査の手順や確認すべき書類の例示 等
- 自治体間（都道府県と管内市区町村、同一自治体内の関係部署間）の効果的・効率的な連携方策
 - ・ 各保育所等における保育実践に係る各種情報の共有
 - ・ 指導監査担当と相談・助言担当との連携や情報共有 等

(主な意見)

- 自治体等による保育所への支援には、個々の課題への対処・対策をアドバイスする面と、保育所全体の雰囲気を作ったり変えたりする面がある。
- 研修の講師やファシリテーター、アドバイザーの役割を担う人材について、質・量両面の充実が必要であり、そうした人材が、保育現場に寄り添い、共に考えながら必要な助言を行っていくという意識を持つことも重要。
- アドバイザー等の役割を担う人材の確保や育成に当たっては、自治体による支援や地域の関係機関等が有する教育資源の活用も考えられる。
- 自治体の保育所への関与の仕方や保育現場への働きかけは、地域差が大きく、園内研修や自己評価の位置づけの明確化、実施の義務化、情報公表などの仕組みづくりが必要。

- 行政指導監査は、自治体によって各監査事項に関する判断が異なっているケースや、現場にとっては監査に対応することのみを目的とした保育の記録や指導計画等に関する資料を作成しているケースもあり、現場の負担軽減の観点からも、ある程度標準的な監査の内容や方法等を明示することも有効。
- 一方、各地域における実際の行政指導監査は、必ずしも保育の現場をよく知る人が行っているわけではなく、保育の現場における質の確保を図るという観点から、効果的な監査の実施体制を構築することが必要。
- 都道府県と管内市区町村、同一都道府県内の関係部署間において、保育所等に関する各種情報はもとより、行政指導監査と保育実践の相談・助言に関する情報についても共有を図るなど、連携を促進することが重要。