

東京都児童福祉審議会専門部会における家庭的保育制度に関する集中討議

議論のまとめ(案)

1 家庭福祉員制度をめぐるこれまでの動向

- 東京都は、昭和35年、就労する女性の増加に伴い、不足する保育所機能を補完するため、児童の養育に技能と経験をもつ家庭にいる女性に対して、児童の養育の受託を勧奨することを目的に、独自の施策として家庭福祉員制度を創設した。
- その後、平成2年の児童福祉審議会において、家庭福祉員は、設備及び人的配置の面において不十分、家庭福祉員の高齢化などを理由に、保育所と比較して保育水準が低いことから、認可保育所と並ぶ選択肢の一つとして位置づけることは望ましくないとされた。
- しかし、増え続ける3歳未満児の保育需要に、保育所だけでは十分に対応できない状況に至ったことから、平成7年の児童福祉審議会において、家庭福祉員の保育内容の改善及び増員の必要性が意見具申された。
- これを受けて、東京都では、平成9年度には、保育を必要とする低年齢児の乳幼児に対し、家庭的な雰囲気できめ細かな保育を提供する保育サービスと位置づけ、設置基準・補助基準の大幅な見直しを行った。
- その後も、補助者を雇用して5人まで保育できる制度を導入するなど、充実を図ってきた。
- 平成17年度に策定した次世代育成支援東京都行動計画においても、多様な保育サービスの供給主体の一つとして、認可保育所と認証保育所と並んで家庭福祉員を位置づけ、保育サービスを必要とする子育て家庭が、自らサービスを選択し、利用できる環境を整備していくこととしている。
- 国においても、平成12年度から家庭的保育事業を開始し、保育所との連携を前提とした家庭的保育を推進している。
- また、6月に政府で発表した、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議（中間報告）及び「経済財政改革の基本方針2007」において、3歳未満児に対する家庭的保育（保育ママ）の充実を含めた多様で弾力的な保育の拡充の方向性が示されており、現在、国においても、家庭的保育事業の拡充策を検討している。

2 保育サービスにおける家庭的保育（家庭福祉員制度）の位置づけ

- 家庭福祉員制度は、少人数で同一保育者によるきめ細かな個別保育が行われることから、特に、大人との愛着関係が重要である低年齢児に対する保育施策として、効果・特

性が高く評価されている。

- また、保育所の果たすべき役割として、入所児童の保育だけでなく、保護者への支援、更に地域の子育て家庭に対する支援を担う役割が一層高まっていることに鑑みると、家庭において少人数で保育を行っている家庭福祉員については、保育所に比べ、地域の子育て家庭とより身近な関係にあることから、保護者への支援はもちろんのこと、地域における子育て支援者としての役割を担う重要な資源でもある。
- したがって、家庭福祉員制度は、単に3歳未満児の待機児童対策として拡充を進めるのではなく、認可保育所、認証保育所と並んで、保育サービスの一翼を担う保育者としてさらに専門性を高めていくとともに、地域の子育て支援者としても位置づけ、積極的に拡充を図っていくべきである。
- 各区市町村においては、認可保育所、認証保育所と並んで、都民がニーズに応じて身近にある良質な保育サービスの一つとして家庭福祉員を安心して選択できるように質、量ともに積極的に拡充していくべきであり、東京都においても区市町村の多様な取組みに対して支援をしていくべきである。

3 家庭福祉員制度の拡充に向けて

- 家庭福祉員制度は、一時的な利用ではなく、認可保育所や認証保育所と同様に、通常保育として利用されている。
- しかし、自宅に育児専用室として9.9㎡以上の部屋を確保することが困難なことや、主に保育所の待機児童の受け皿として利用されているため、年間を通じた安定的な受託が担保されないことなどから、家庭福祉員のなり手がなかなか増えないのが現状である。
- また、子育て家庭にとっては身近な地域の保育サービスの一つであるにもかかわらず、認知されていないため、なかなかサービスの拡充につながらない。
- 拡充を図っていくポイントは、利用者にとって安心して利用できる保育サービスとすることであり、このことを踏まえると、家庭福祉員の個別保育の効果・特徴を重視しつつ、保育所と比較して、利用者にとってのメリット・デメリットを明確にし、そのデメリットを改善していくために必要な方策について検討する必要がある。

メリット	デメリット
<ul style="list-style-type: none">○個別に子どもに対応できる<ul style="list-style-type: none">・保育者が子どもと安定した愛着関係が持てる。・日々の体調、様子等に応じて臨機応変に対応できる。・個々の子どもの気質・個性に寄り添って対応できる。 など	<ul style="list-style-type: none">○保育者としての資質にばらつきが生じる。<ul style="list-style-type: none">・保育者自身の保育方針に偏りがち。・優れた保育者はいるが、その反面、独善的な保育者もいる。○原則、一人で保育するため、密室化、孤立化が懸念される。

<p>○家庭での保育が低年齢児によい影響をもたらす。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・子どもが安定する。 ・1日を通して同じ保育者が見る。 ・少人数で過ごせる。 など <p>○保護者にとっては、保育者との密接な関係から、子育てを学ぶことができ、精神的な支えとなる。</p> <p>○保育所よりも密接に地域の子育て家庭と交流することができるため、地域の子どもたちとの関わりが持てる。</p>	<p>○第三者の監視の目がない。</p> <p>○保育者が休むときは保育休止となる。</p>
--	--

- 低年齢児にとって、安定的で良質な保育サービスとして、保育所と同等に利用者がニーズに応じて、安心して選択し利用できる環境を整備していくためには、以下のような取組みにより、家庭福祉員制度の拡充を図ることが必要である。

(1)バックアップ体制の構築及び専門性の向上について

《バックアップ体制の構築》

- 利用者が安心して家庭福祉員を利用するためには、保育所との連携を強化し家庭福祉員を支えるしくみづくりが不可欠である。
- 保育所との連携が進むことにより、例えば、家庭福祉員の休暇取得時の対応や交流が可能となることや、保育所へのスムーズな移行が期待できるため、利用者にとっては安心して利用することができる。
- しかし、保育所の家庭福祉員への理解が進まないことや、連携する保育所の負担感が大きいことなどから、保育所との連携を推進する国の家庭的保育事業の取組みはなかなか進まないのが現状である。
- 保育所が家庭的保育の有効性や、連携の必要性についての理解を深め、家庭福祉員との連携が進むようにするためには、保育所保育士に対する研修の実施や、連携する保育所への支援の強化が必要である。
- 具体的には、家庭福祉員と保育所との合同研修の実施や、連携保育所を認可保育所だけでなく、認証保育所も可能とするなどの取組みが必要である。
- また、定年退職したベテラン保育所従事者等の人材を活用し、保育所と家庭福祉員との調整役を設置することにより、相互の円滑な関係を構築することが期待できる。調整役だけではなく、第三者の視点から家庭福祉員へのアドバイスも可能となる。
- さらに、家庭福祉員が合同で保育をしたり、一方が休暇を取るときに他の家庭福祉員

が児童を保育するなど、家庭福祉員の相互連携の実施について検討する必要がある。

- 孤立しがちな家庭福祉員の日常的に抱えている不安や悩みに対しては、家庭的保育の知識を有するベテラン家庭福祉員がスーパーバイザーとなり、豊富な経験を踏まえた専門的な視点での相談支援に当たることが必要である。

《保育者の専門性の向上》

- 現在、東京都が実施している認可外保育施設への研修は、家庭的保育に特化した研修ではないため、家庭福祉員の参加が少ない状況である。
- また、家庭福祉員会と東京都とが共催で実施している研修は年1回のみであり、家庭福祉員の専門性を向上する機会としては不十分である。
- 基本的には、実施主体の区市町村がそれぞれ研修を実施しているため、東京都として、研修を体系化しておらず、家庭福祉員の専門性の向上に向けた取組みが必ずしも十分とは言えない状況である。
- 今後は、東京都と区市町村の役割を明確にした上で、受託前研修、現任研修の実施について体系化し、研修内容については、家庭的保育の専門性を高めるための、在宅保育論を中心としたカリキュラムとし、実施手法としては、講義形式だけではなく、参加型・体験型研修を導入するなど、より実践に役立つ研修を実施する必要がある。
- 実施主体である区市町村が、家庭福祉員制度の拡充と保育水準の向上に向けて積極的に取組めるように、東京都として、統一したガイドラインを作成することも必要である。
- また、現行の東京都の制度では無資格者であっても、一定の研修を受講することにより家庭福祉員に認定されるが、今後、家庭的保育の専門性をさらに高めるため、無資格者に対し保育士資格の取得を奨励していく必要がある。

《複数保育の推進》

- 家庭における保育は密室化・孤立化が懸念される。複数の保育者による保育を行うことにより、利用者の安心感が高まるとともに、家庭福祉員が行う保育に対し第三者の視点が加わることにもなる。
- 現在、補助者雇用に対する支援体制がないが、今後、複数人の保育を積極的に推進していく必要があることから、補助者に対する事前研修の実施や、補助者雇用経費の補助の創設などの検討が必要である。

(2)量の拡大に向けた取組みについて

《普及啓発の取組み強化》

- 他の保育サービスと比べて量が少なく、身近に家庭福祉員がいないことも利用拡大に

つながらない理由の一つではあるが、保育サービスの一つとして家庭福祉員に対する認知度が低いことも大きな課題である。

- 東京都、区市町村は、あらゆる機会・広報媒体を活用し普及啓発を実施し、都民への家庭的保育の有効性に関する周知を図り利用者ニーズを高めていくことが重要である。
- 具体的には、他の保育サービスと並列で家庭福祉員を紹介したリーフレットを作成し、母子手帳交付時や、生後4か月までの全戸訪問事業などの機会に配布し周知を図ることが必要である。また、妊娠期の母親が購読する雑誌等への掲載なども有効な普及啓発である。

《人材の確保》

- 人材確保策として、地域の資源を活用した積極的な人材の掘り起こしを行う必要がある。
- 例えば、退職した保育所保育士の人材を活用することが考えられるが、元保育所長などのベテラン保育者がスーパービジョンを行いながら、家庭福祉員のグループを運営することにより保育所との連携が容易となり、安定的な運営が可能となる。
- 結婚・出産のため保育現場を退職した保育士等が、再び働く場として家庭福祉員を選択できるようしくみづくりの検討も必要である。
- また、保育士養成段階から、学生が家庭福祉員としての働き方を選択できるよう動機付けることも必要である。

《認定要件の緩和》

- 現在、家庭福祉員宅において最低9.9㎡の専用保育室を確保することが認定要件であるが、都心部では専用保育室の確保が困難であるため、自宅以外の場所での保育の実施や、育児専用室の広さの条件など、必要に応じて要件を緩和していくことも求められる。

(3)地域の子育て支援者としての役割について

- 保育所は、入所する子どもを保育するとともに、家庭や地域の様々な社会資源との連携を図りながら、入所する子どもの保護者に対する支援及び地域の子育て家庭に対する支援等を行う役割を担うものである。
- 家庭福祉員は、家庭で保育を行っていることから、保育所よりも、在宅の子育て家庭により近い形での子育て支援が期待できる。
- 家庭福祉員も、地域の子育て支援の機関の一つとして、在宅の子育て家庭の孤立化や虐待予防のために、親への子育ての助言・指導等の活動を積極的に行うべきである。

- 保育所、家庭福祉員それぞれが分離した形で地域の子育て支援を行うのではなく、例えば、認可保育所等を核とする地域の保育ネットワークを構築し、その中で、それぞれの特徴、機能を活かしながら子育て家庭への支援を行うことが必要である。

4 民間事業者が独自で行う家庭的な保育への取組みについて

- 民間事業者又は個人が独自に、保育者自身の自宅で、児童5人以下の保育事業を実施する場合も、東京都への届出が必要であるが、届出をせずに事業を実施している実態も見受けられる。
- ベビーシッター等が利用者の自宅で保育を行う派遣方式で実施している事業についても、実態の把握が困難である。
- 民間事業者等が独自に、保育者の自宅で行っている家庭的な保育については、東京都はホームページなどを活用して、今後、より一層、事業者等に対し届出の励行を喚起し、実態の把握に努めることが必要である。
- また、地域の子育て支援機関を活用して、これらの保育を利用した保護者の感想や満足度などの情報を集積するなど、実態を把握した上で、品質管理のためのしくみづくりの検討を行うことが必要である。

5 おわりに

- 家庭福祉員制度は、ファミリーサポートセンター事業などの一時的利用の子育て支援とは異なり、家庭的保育としての専門性を有し、保育に携わる者は保育者としてのプロ意識が必要である。
- 今後、家庭福祉員制度の拡充のためにも、それぞれの家庭福祉員には、低年齢児の保育を行う責任の重さを再認識していただくとともに、さらに家庭的保育を行うための専門的な知識の習得、資質向上に努めていただきたい。
- 家庭福祉員制度が、保育サービスの一つとして都民一人ひとりに理解していただくためには、家庭福祉員が行う保育の質の高さ及びその効果について、積極的に周知を図ることが重要である。
- 行政の役割としては、都民の保育ニーズを的確に把握し、家庭的保育制度の拡充に努めるとともに、子育て家庭が家庭的保育を必要とするときに、良質なサービスを自由に選択できる環境をめざし、低年齢児における家庭的保育の有効性について積極的な情報提供に努めていただきたい。
- また、
 - ①認証保育所制度としての位置づけの可能性
 - ②6歳未満児の実子がいる家庭福祉員の受託の可否

③外部評価のしくみづくり

については、今後、さらに議論を深める必要があると考える。

- 東京都においては、利用者や家庭福祉員の要望を十分に把握し、これらの視点をもって、さらなる制度拡充のために検討を進めていただきたい。

