

特別区の未来を見据えた子育て支援

～保護者・施設・行政の視点を踏まえた保育のいま、そしてこれから～



令和5年3月 特別区長会調査研究機構



はじめに



研究の目的

- 特別区では、これまで待機児童解消のため、重点的に保育施設の新設など、幼児教育・保育の受け皿となる量を増やす施策を進め、着実にその成果を上げつつある。
- しかし近年、幼児教育・保育の無償化の動きや、テレワークなどによる働き方改革の広がりなど、子どもや保護者を取り巻く環境の変化により子育て支援に対する保護者ニーズが多様化している。
- 本研究では、まずは幼児教育・保育サービスのさらなる充実・質の確保に資する研究を重点とすることとし、就学前児童の保護者のニーズや今求められている保育サービスを把握するとともに、専門的知見などを踏まえ、待機児童ゼロの安定的な継続などのためのサービス供給体制の適性化にかかわる考察を行うことで、大都市特有の保育課題の解決に向けた方向性の検討を行った。



研究の全体像

- 本研究では国・東京都・特別区・民間事業者の公開情報を基に保育を取り巻く環境の動向及び保育サービスの動向を整理したうえで、保護者ニーズに関するアンケート調査を実施し、調査結果を踏まえ今後特別区として解消すべき課題と対応について整理を行った。

1

保育を取り巻く環境の動向整理

2

保育サービスの動向整理

3

保護者ニーズに関する
保護者向けアンケート調査の実施

4

今後解消すべき課題と対応の方向性整理

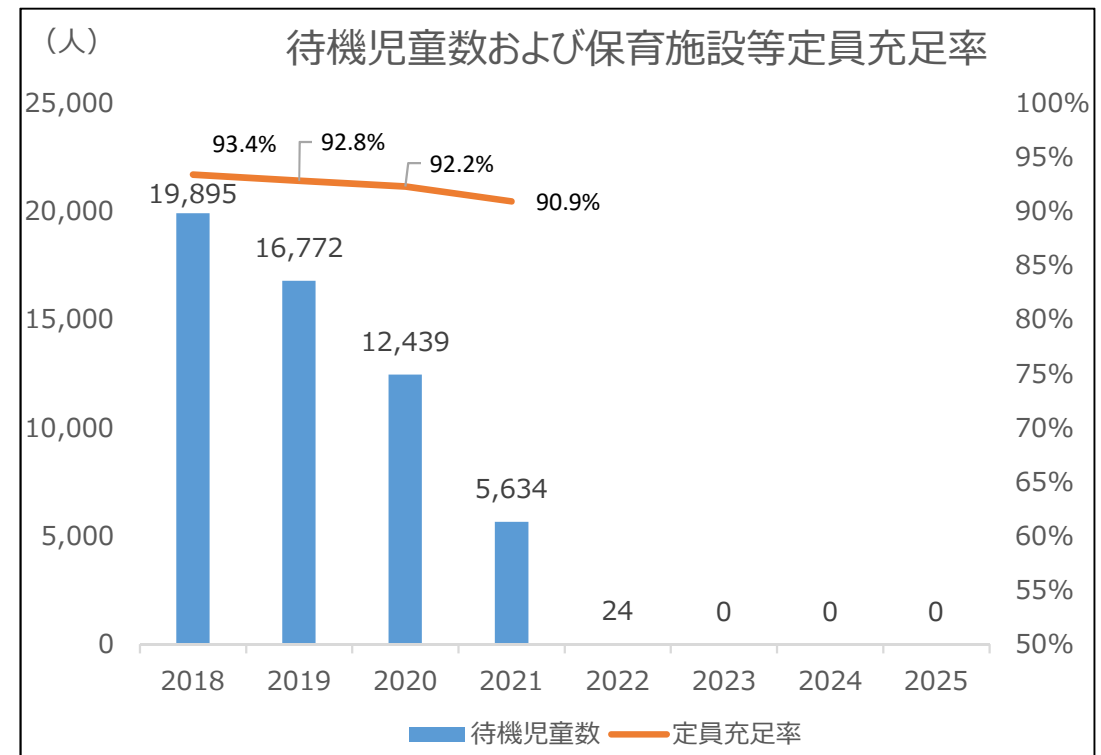
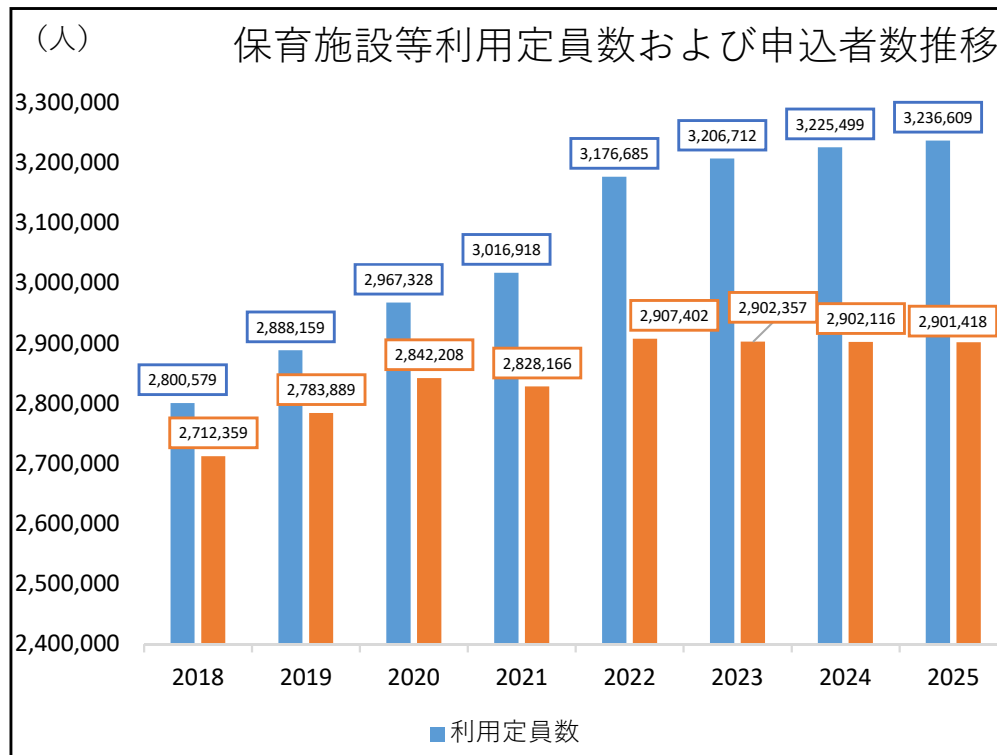


研究結果



1. 保育を取り巻く環境の動向整理

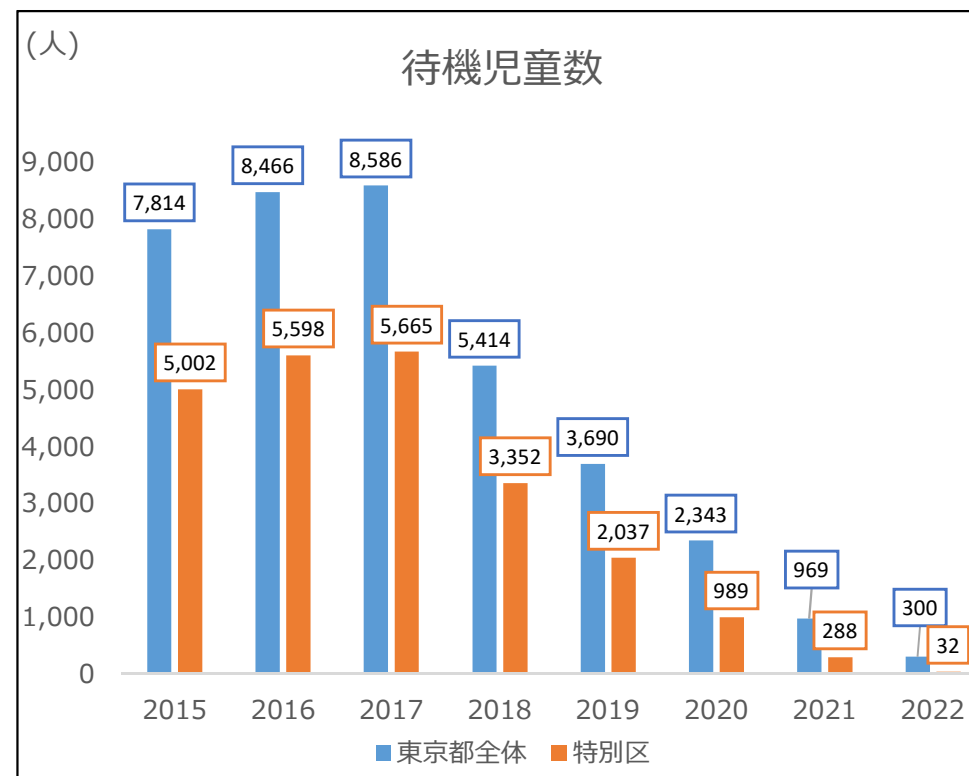
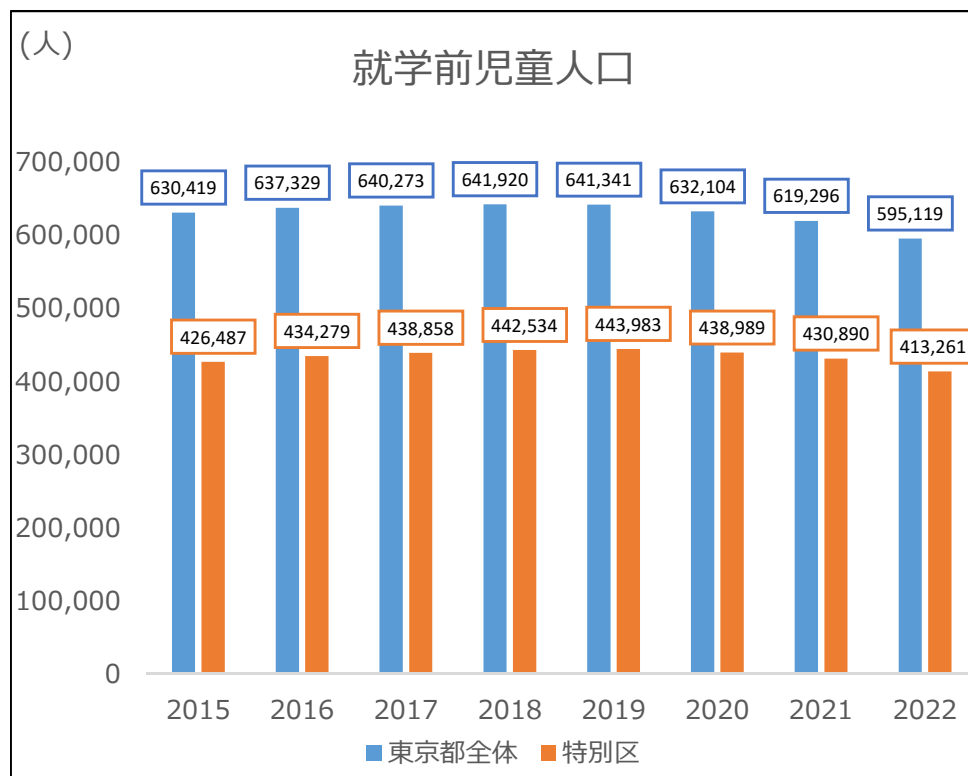
- 全国の保育施設等利用定員数は、待機児童解消及び女性の就業率向上を目的とした保育の受け皿拡大施策により年々増加傾向。
- 一方で申込者数は人口減少やコロナ禍などの影響を受けて2021年時点で前年を下回っており、少子化トレンドが継続する限りは大幅な申込者数増加は見込めない。
- 利用定員数増加に伴い、保育施設の定員充足率（利用定員数に対する利用児童数の割合）は2021年時点ですでに91%程度であり、今後も低下していくものと推察される。





1. 保育を取り巻く環境の動向整理

- 東京都の就学前児童数は、都全体では2018年、特別区では2019年をピークに減少に転じている。
- また、待機児童数は東京都全体、特別区ともに2017年以降年々減少し、2022年時点で数字上はほぼ解消されていることから、人口減少幅が全国と比較して緩やかな特別区でも保育需要は微減傾向が続くとみられる。





2. 保育サービスの動向整理

- 特別区内の保育サービスに関する施策を調査した結果、保育の質に関するガイドラインなどの策定や、特別保育や預かり保育の充実による多様な保育ニーズへの対応、一時預かりやネウボラ事業による未就園児やその家族へのサポートなどが推進されており、一定程度保育サービスの向上に向けた施策があることが分かった。

【特別区内で推進されている施策】

項目		基本計画等における課題認識等	課題に対応する主な取組
ソフト	意識・認識	- 保育所保育指針の改定 - 初等教育への接続の重要性 - 家庭支援の必要性の増大 - 質の高い保育提供の必要性	- 保育所保育指針を反映した保育の実践を学び、実践できるよう、「保育の質ガイドライン（名称は自治体によって異なる）」等を整備、配布。ガイドライン策定にあたり、「子どもの姿」や「保育の質」を討議する検討会を実施 - ネウボラ（世田谷区、渋谷区他）事業、困窮世帯向け施策（宅食、食堂、給食費補助、）、子ども家庭支援センター等の機能強化など、家庭全体を支援していくための取組の推進
	ルール・仕組み、運用・オペレーション	- ニーズの多様化への対応 - 施設種類、運営者が多様化する中で、質を担保する必要性が増大（運営者が違っても一定以上の質を保つ）	- 特別保育の充実（延長保育、夜間保育、病児保育等） - 幼稚園における3歳児保育、預かり保育の拡大 - 巡回指導の強化 - I CT等の導入による業務効率化、安全対策強化 施設間のネットワーク、地域交流の強化
ハード	ヒト（保育者等）	- 人材の安定的な確保が必要 - 人材育成、保育に関する専門知識の習得促進	- 保育士向け各種補助制度の充実（国の制度も含む） - 保育士向け研修の充実、強化 - 保育の質ガイドライン等による、保育の方向性の具体的な例示、提案 保育プログラム研究や成果の共有
	モノ（施設）	- 待機児童解消に向けた施設整備（一部の区） （主に幼稚園の）入園者の減少	- 保育所等施設整備 - 幼稚園の統廃合、認定こども園化の検討 - 指導検査の適切な実施、強化
	カネ	※言及無し	—



2. 保育サービスの動向整理

- ・ 既存の施策を踏まえ、今後さらに取組を進めていくために課題を議論した。
- ・ 議論の結果、「明確に保育の質を定義していない」、「中長期的に発生が見込まれる課題の予測や、それに対応する策が十分に検討できていない」、「施策が保育関係者向けのもの中心になっており、保護者へのアプローチが少ない」などの課題が挙げられた。

【特別区における今後に向けた検討課題】

項目		今後に向けた検討事項、課題等
ソフト	意識・認識	・ 「保育の質を高める」という明確な問題意識を計画や施策の前提に記載している区も多いが、「質とは何か」は明確にされていない。ただし質のガイドライン等では「目指す子ども像」と「そのための保育内容」として示されている（保育所保育指針の翻訳版に近い）。 ・ ガイドラインは保育者・教諭向けの発信になっているケースが多く、他の関係者（保護者、地域、学校など）へのアプローチは目下あまり見られない。他の関係者から見た「質」の視点は含まれていない可能性がある。
	ルール・仕組み、運用・オペレーション	・ 保育ニーズの多様化や変化への対応の必要性は指摘されているものの、各保育サービスの需給の具体的状況や、今後の見込みの反映状況が不透明。
ハード	ヒト（保育者等）	・ 保育者・教諭の、「保育・教育に関する」専門知識向上に関する施策が中心になっており、その他の関係者へのアプローチがあまり見られない。 ・ 人材の確保、維持のための課題が明確化されておらず、給付的な施策（国の施策）にとどまっている可能性がある。
	モノ（施設）	・ 新設は具体的に施策につながっているが、統廃合や施設の老朽化に対する対策の検討が十分に進んでいない可能性が高い。 ・ 施設（建物）以外の環境整備に対する施策が限られている。
	カネ	・ 保育の安定供給を担う施設等に財政的な課題が存在する可能性はあるが（これまでの検討会討議内容、他調査にて把握）、費用や財政面での課題は表立ってあまり指摘・議論がされていない。
		・ 基本的に「今発生している課題」への対応が中心であり、中長期的に発生が予想される課題の整理や、それに対する対応策の検討が不十分になっている可能性がある。 ・ 施設運営者や保育者・教諭以外の関係者に対し、質に対する理解を促すことや、行政・施設運営者が質の向上に対して取り組んでいることを伝える施策が少ない。（そのため、保護者等の「質」向上へのリテラシーが上がりづらい） ・ 施設運営者、保育者・教諭、保護者、行政、保護者、初等教育機関、など、子どもにまつわる関係者同士をつなぐ施策があまり見られない。



2. 保育サービスの動向整理

- ・ 特別区の今後の施策の参考とするため、他自治体の保育の質の向上に向けた取組事例についても調査を行った。

【他自治体の保育の質に関する取組事例】

概要	詳細
保育士同士のコミュニケーション機会の積極的確保	園長や主任など、主にマネジメントを行う管理職と、現場保育士の間の距離を近づけ、保育士の意見を生かした保育を行うため、現場職のなかに、保育士の声を聞き、管理職にその声を届ける「ミドルリーダー」職を設置した。対話機会が増加したほか、意見が反映されたことによる現場保育士の自信の醸成につながった。
保護者とのコミュニケーション強化と保護者の保育参加促進	保育記録の開示方法を、文字中心の個人別保育記録から写真やイラストを交えたクラスとしての記録の掲示、配信に転換した。保護者の保育への理解や関心が深まり、発信した内容への返信や、保護者からの提案などが行われるようになった。また、保育士が各活動における「学び」が何かをよく考えるようになったという効果もあった。
子ども主体の保育への転換	他園の見学を通じ、「子ども主体の保育」ができていないという問題意識を感じた保育者がおり、園全体で「子ども主体の保育」への転換のための取組に挑戦した。保育の様子を録画して全員で観察したり、互いの保育を観察し合い、気づきを共有していくことで、保育の改善とともに保育方針の共有化が図られた。
近隣園と協働した公開保育による学び合い	多数の園で公開保育をする（公開日はあるが、フィードバックはない）のみの公開保育から、近隣の2、3園での公開保育と公開後の集合カンファレンスの実施に転換した。互いの気づきを伝えあったり、質疑や議論を行う場が確保されたことで、より深い学び合いが実現した。
多機能化、インクルーシブ保育の実践	通常の保育のほか、障害児保育、医療的ケア児の受け入れを積極的に行っている。保育士の配置を通常よりも手厚くしているほか、ケアが必要な児童の受入に向けた研修受講やカウンセラー派遣制度の利用などを積極的に行っている。
高齢者向け事業や学童向け児童との連携	同じ敷地内に、同一法人が経営する高齢者施設と放課後児童クラブ向けの施設を設置した。日々の保育活動のなかで、保育園児以外の年齢層の地域社会の人との交流が自然にできるよう施設設備や活動計画を設計している。
「保育の質ガイドブック」の発行	2017年に川崎市独自の「保育の質ガイドブック」を発行（2018年改訂）。保育の質を「ソフト」「ハード」「組織管理体制」の3つの面から分解、解説し、あるべき姿について解説。本ガイドが市内各施設の実践や振り返りの指針となっている。
自然を活用した特色ある保育実践の推進と研修の提供	鳥取県は平成29年に「保育施設、幼稚園等とっとり自然保育認証制度」、広島県は平成29年に「ひろしま自然保育認証制度」、滋賀県は令和2年に「しが自然保育認定制度」を制定している。 自然を通じて多様な活動を行う保育の実践に向け、園横断の相互見学会やモデル園における実地研修、意見交換会を自治体が主催。（※前提として、これらの県には里山などの自然を活用した保育を実践する保育施設への助成制度が存在。質の高い保育実践のツールの1つとなっている）



3. 保護者ニーズに関するアンケート調査

- 特別区内の保護者ニーズを把握するため、アンケート調査を実施した。調査概要及び主な調査結果は以下の通り。

【調査概要】

調査対象	特別区内在住の就学前児童を持つ保護者
調査方法	インターネット上での回答
調査期間	2022/6/21~2022/6/24
回答数	1800件

【調査結果】

現在子どもが通う施設の希望度・満足度

- 現在子どもが通う施設について「希望していた」との回答が約86%と概ね希望の施設に通うことができている
- 施設について「満足している」との回答が約87%と満足度も総じて高い

施設検討の際に重視する項目

- 自宅からのアクセス、子どもが楽しめる環境、安全面・リスク管理・健康管理、身体面の成長への配慮に対するニーズが高く、保育内容に関わる項目（英語教育等の特徴的な教育プログラム等）を重視する割合は限定的である

保育・幼児教育の質につながると考える事項

- 「子どもがのびのび過ごせること」、「楽しい園での生活」、「外遊びや身体を動かす活動」などの回答が高く、「特徴ある学習カリキュラム」や「保護者が参加するイベント」など既定の活動に関連する事項は低い傾向にある

国や都に期待すること

- 子育て費用の補助など金銭的な支援への要望が多い
- また預かり保育や病児保育などの拡充、子ども関連の施設や設備の充実を期待する声もみられる



4. 今後解消すべき課題と対応の方向性

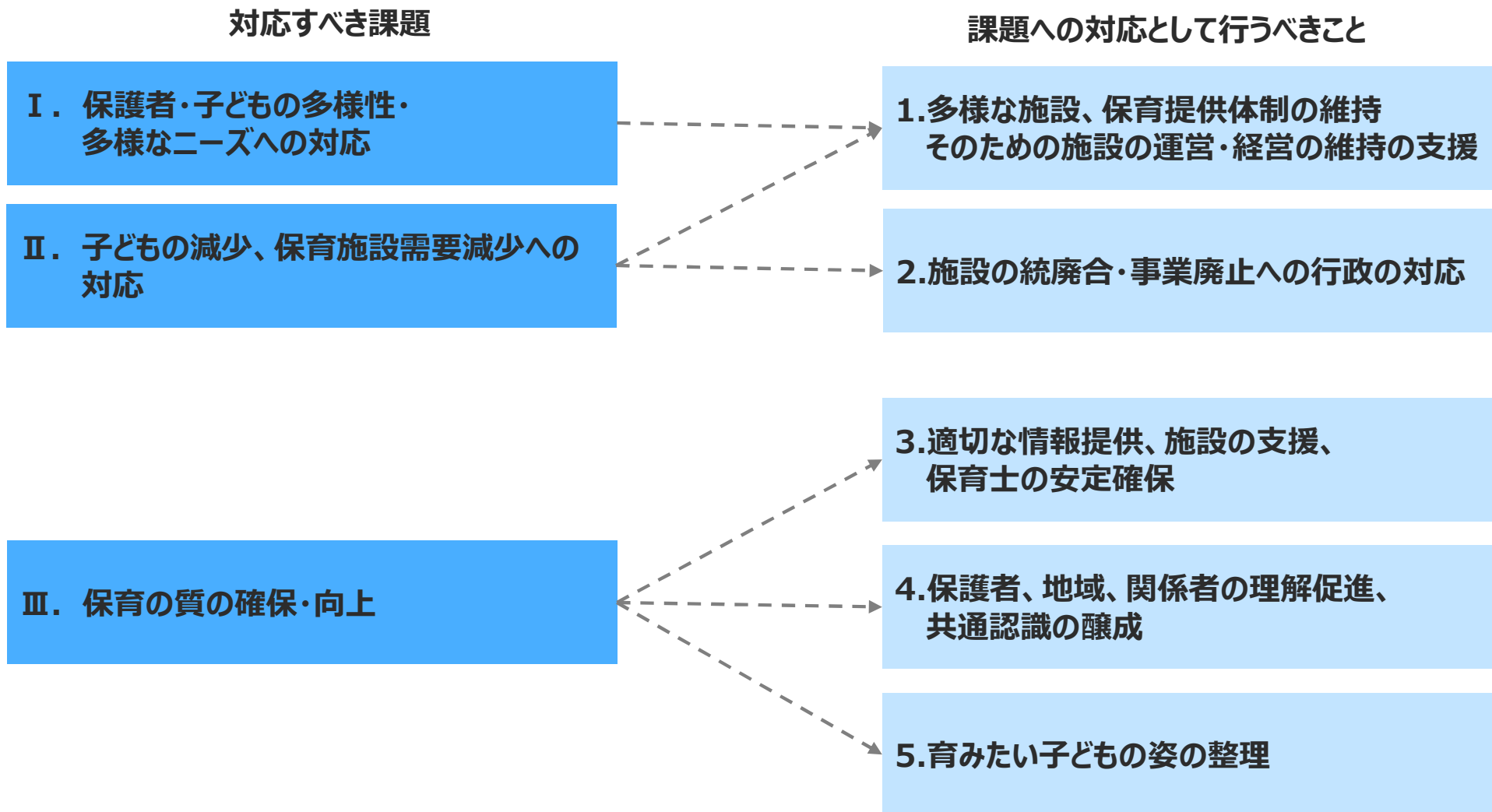
- ・ 保育を取り巻く環境、保育サービスの動向、保護者ニーズに関するアンケート調査結果の概要を以下のように整理した。

調査事項	調査結果の概要
保育を取り巻く環境の動向変化	✓ 東京都も含め全国的に待機児童は減少しており、保育施設における定員充足率は低下傾向にある。 ✓ 少子化が急速に進んでいること、女性就業率は頭打ちの傾向を示していることなどから、保育施設利用希望者が大幅に増加する見込みは少ない。 ✓ 令和4年6月、「こども家庭庁設置法」、「こども家庭庁設置法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」、「こども基本法」が成立し、令和5年にこども家庭庁が設置される見通しとなった。 ✓ 令和4年4月、「東京都子供・子育て支援総合計画（第2期）」では「地域における妊娠・出産・子育ての切れ目ない支援の仕組みづくり」、「乳幼児期における教育・保育の充実」、「子供の成長段階に応じた支援の充実」、「特に支援を必要とする子供や家庭への支援の充実」、「次代を担う子供たちを健やかに育む基盤の整備」の5つを目標として掲げられている。 ✓ 東京都は、子どもに関する政策を総合的に推進するため、「子供政策連携室」を設置。 ✓ 令和4年10月、産後パパ育休制度が創設され、各家庭の状況に応じて男性が育休をよりフレキシブルに取得できるようになった。
特別区における保育・子育て関連施策	✓ 待機児童対策としての保育施設の整備が一巡しつつあり、各区が保育の質の向上に取り組み始めている。 ✓ 多様な子ども・子育て支援のニーズに応える仕組みづくりや、保育関係者向けの質の向上策などが推進されている。 ✓ 「現状のニーズ」を踏まえて施策を展開しており、今後の社会動向や子育てのあり方を踏まえる視点が不足している可能性がある。 ✓ 施設運営者や保育者・教諭以外の関係者に対し、質への理解を促すような施策が少ない。 ✓ 子どもを取り巻く関係者（施設運営者、保育者・教諭、保護者、行政など）同士をつなぐ施策があまり見られない。
他地域における特徴的な保育サービス提供の事例	✓ 特徴的な保育・子育て支援サービスの展開を始めている自治体や施設は存在する。一方で、各取組は、自治体などがこれまでに把握したニーズに応えるために独自に行われている状況で、部分的なものにとどまっている。
保育の質に関する地域・施設の取組事例	
保護者ニーズ動向	✓ 7割程度の保護者は大きな不満を持たず、保育施設などを利用しているが、希望の施設に通えていない、施設の方針に満足できていないなどの理由で、現在受けている保育サービスに不満を抱える保護者が一定数存在している。 ✓ 施設検討の際に重視する点は、「自宅からのアクセス」、「子どもが楽しめる環境」、「安全面・リスク管理・健康管理」、「身体面の成長への配慮」が多く、保育施設に備えられているべき基本的な項目に対するニーズが高い。 ✓ 保育・幼児教育の質につながると考える事項としては「子どもがのびのび過ごせること」、「楽しい園での生活」、「外遊びや身体を動かす活動」などの回答が多い。



4. 今後解消すべき課題と対応の方向性

- 調査結果を踏まえ、最終的に特別区として対応すべき課題および課題への対応方針を議論し、最終的に下記の項目として取り纏めた。

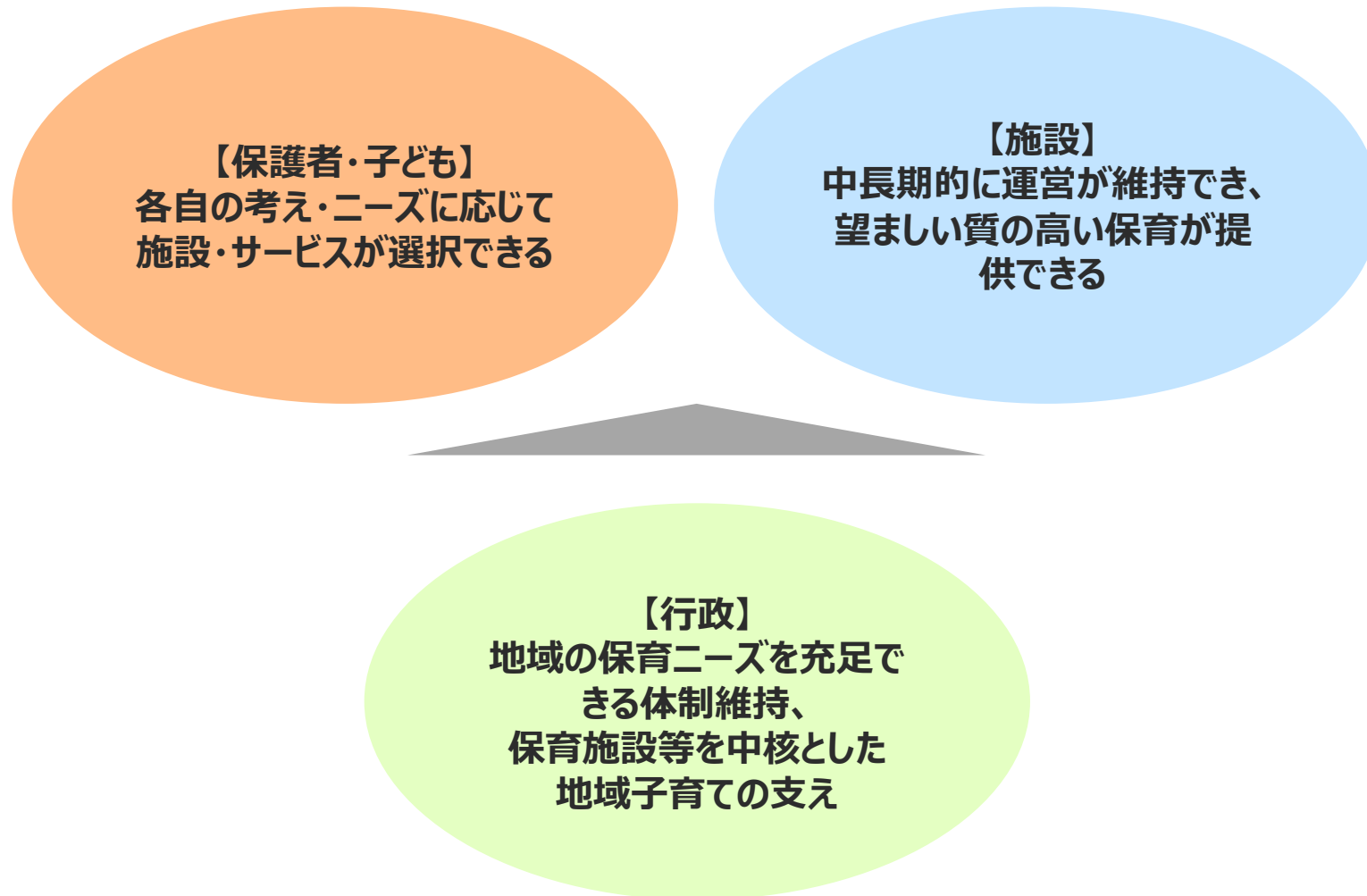




4. 今後解消すべき課題と対応の方向性

- 各調査結果からの課題の整理を踏まえ、今後の目指すべき方向性の案について以下の枠組みで検討、整理した。

【目指すべき方向性の検討の枠組み】





4. 今後解消すべき課題と対応の方向性

- 課題及び対応方針について、環境変化の見通しを踏まえて、ステークホルダー毎に具体的な取り組む方向性を整理し、課題の緊急度（差し迫った課題か否か）と影響度（将来の課題が大きいと考えられるか）の観点から重点取組方策を選定。各取組に対する具体的施策を整理した。

【今後取り組むべき具体的施策（案）】

	取り組む方向性	アクション			アウトカム
		本PJ	短期（2023～25）	中長期（2025～35）	
子ども・保護者	保護者が「自分の子どもに合った」施設を選べる情報提供体制の構築	- 情報提供すべき項目の整理 - マイルストーン作成	- 提供する情報の整理 - 情報提供体制の構築 - 複数区での運用開始	23区全体での運用開始 - 子育て世帯の利用率100%	- 保護者の施設選択の満足度100% - 第一・第二希望施設への入園率100%
保育士・施設	保育士の安定的な採用	- 多くの学生等から選ばれる職「保育士」への意識共有 - 保育士の入職者不足、離職についての認識の確認	- 保育士の魅力の発信 - 待遇の改善（給与面以外での働きやすさの確保を含む） - 保育補助者等に対する資格取得支援の検討、推進	保育士の欠員補充（安定的な人員確保）	- 保育士の安定的新規確保 - 保育士の欠員補充による保育の質の向上
	保育士のキャリアアップ支援・定着促進	保育士がキャリア形成を考えられる体制づくりについてのディスカッション	- 保育士のキャリアプランの意識醸成 - 保育士のキャリア構築にむけた支援策検討 - 保育士の意欲醸成支援	- 保育士のキャリア構築支援策の実施 - ロールモデルとなる保育士の育成 - 施設を跨いだ交流促進 - 多様な働き方ができる体制の構築	- 保育士の働きがい向上 - 保育士のスキル向上
	事故防止、災害対応機能の強化	危機管理対策機能の強化	- 危機管理対応研修プログラムの構築 - 保育士研修 - 保育士の資格取得（防災士・救急資格等）	- 安全安心な施設としての機能定着 - 地域の防災拠点施設としての役割	- すべての園における安全性の向上 - 保護者が安心して預けられる環境の実現
	園庭を活用した交流・保育内容の充実	園庭の共有（園庭のない園への貸し出し）の実態確認	- 園庭の共有による保育施設の連携 - 合同保育の実施 - 合同運動会などイベントの合同開催 - 保育士の交流 - 園児の交流	連携園（小規模保育事業の接続園も含む）としての提携強化	- 保育内容の充実 - 交流・学びあいによる保育の質向上



4. 今後解消すべき課題と対応の方向性

	取り組む方向性	アクション			アウトカム
		本PJ	短期（2023～25）	中長期（2025～35）	
保育士・施設	保育施設同士、保育施設と地域の関係構築	- 地域の子育て支援施設としての保育施設の役割、開かれた保育施設の在り方についての議論 - 小学校との連携強化の実態確認	- 施設や、従事者のスキルや特徴を生かした地域向け事業の実施 - 小学校との連携強化	- 子育てよろず相談所としての施設開放 - 周辺事業による副収入の獲得 - 運営補助収入策の構築	- 地域における子育て支援機能・体制の充実 - 保育施設の多機能化、特色づくり - 施設の運営面の改善
行政	施設の経営維持・改善に向けた情報整理	- 実態の確認 - マイルストーン作成	成功事例の収集・情報提供	各施設の経営改善策の実行	存続すべき施設の経営安定化
	施設の統廃合・転用基準のガイドライン整備	- ガイドラインで整理すべき項目の整理 - マイルストーン作成	- ガイドライン整備 - 事業者への情報提供	計画的な施設の撤退・活用の推進	突発的な施設撤退事例0件
	個々の特性に応じた個別対応力の強化	- 想定される方向性の整理 - マイルストーン作成	- 地域の実態把握（医療的ケア児や障害児等の状況、地域の施設の対応実態等） - 推進方針の検討	個別性を考慮した対応の推進	個別対応を通じた質の向上、満足度の向上
	保育施設の子育て支援施設としての役割強化	- 機能強化の方向性検討 - マイルストーン作成	成功事例や関連情報の収集・情報提供	施設の機能強化に対する継続的支援策の実行	- 地域における子育て支援の充実 - 施設の運営面の改善 - 利用者の利便性・満足度向上
	子どもの権利擁護及び一元的・一貫した対応の推進	- 要対応事項の検討・整理 - マイルストーン作成	- 推進方針、具体的実施事項の検討 - 推進計画の作成	- 子どもの意見を踏まえた施策の推進 - 一元的、継続的な子ども・子育て支援策の実施	- 子どもの権利擁護、人権の尊重の実践 - 子育て支援の質の確保、さらなる充実
その他	「将来育ってほしい子どもの姿」のガイドライン策定	- 類似のガイドラインを持つ自治体のレビュー - マイルストーン作成	- ガイドライン策定 - 施設へのガイドライン浸透施策の実施	- 保護者へのガイドライン浸透施策の実施 - 子育て世帯のガイドライン認知率100%	保護者の施設検討時の視点の変化（子ども主体の考え方へ）
	デジタルツール等の導入による間接業務の効率化、保育の質向上や、家庭・施設・行政のコミュニケーション強化	- 事例の共有 - 実施したい内容の検討 - マイルストーン作成	- 導入機能の検討・構築 - パイロット事業実施	DXツールの活用普及、改良	周辺業務の効率化、保育の本来業務への注力、質の向上
	保護者と保育施設の不マッチの解消	- 保護者ニーズ、園選択時の行動の把握（アンケート調査） - マッチングの在り方についての検討	- 保護者アンケートの公開 - 保護者向けのPRツール（チラシ、ポスター、検索ウェブサイトの充実など）の検討、作成	- PRツールの活用普及、改良 - 定量データ（保護者アンケート）の結果に基づいた保育施設との協議・指導、政策検討	- 保育の質向上 - 保育に関する利便性の向上 - データ活用を基にした政策形成



研究体制

リーダー	清水 雅美 港区子ども家庭支援部保育政策課保育政策係長
提案区	港区
研究員	田頭 達也 港区子ども家庭支援部保育政策課保育政策係主任 平手 淳二 文京区子ども家庭部幼児保育課保育施設整備担当主査 田中 祐亮 荒川区自治総合研究所主任 加藤 克典 江戸川区子ども家庭部子育て支援課運営支援係長