

独立行政法人福祉医療機構「長寿・子育て・障害者基金」助成事業

私たちの子育て支援

社会福祉法人 日本保育協会

私たちの子育て支援

目 次

執筆者一覧

序

第1章 地域子育て支援の必要性と政策動向	1
第2章 保育所における子育て支援の類型	9
第3章 地域子育て支援の実際.....	15
1. すみれ第二保育園（茨城県 水戸市）	16
2. ことぶき乳児保育園（埼玉県 熊谷市）	22
3. 双葉保育園（神奈川県 逗子市）	30
4. 勝山保育園（山口県 下関市）	36
5. わかば保育園（富山県 富山市）	44
6. よしたけ保育園（石川県 小松市）	52
7. 双葉保育園（広島県 北広島町）	58
8. 山東保育園（熊本県 植木町）	64
第4章 地域子育て支援を進める際に気をつけたいこと	71

執筆者一覧

- 山 縣 文 治 大阪市立大学 教授
- 橋 本 真 紀 聖和大学 専任講師
- 石 橋 豊 美 すみれ第二保育園 園長（茨城県）
- 高 田 澄 枝 ことぶき乳児保育園 園長（埼玉県）
- 横 地 みどり 双葉保育園 副園長（神奈川県）
- 中 川 浩 一 勝山保育園 副園長（山口県）
- 小 島 貴 子 わかば保育園 園長代理（富山県）
- 長 戸 英 明 よしたけ保育園 園長（石川県）
- 朝 枝 喜代香 双葉保育園 園長（広島県）
- 村 上 千 幸 山東保育園 園長（熊本県）

序

この「私たちの子育て支援」は、独立行政法人福祉医療機構（長寿・子育て・障害者基金）の助成事業として、日本保育協会が作成したものです。

核家族化の進行、地域の育児力の低下等に対応するために、保育園には、園児の保育だけでなく、地域の一般家庭の育児支援が期待されています。

保育園の本来業務である保育活動及び、育児相談・子育てサークルの育成・育児情報の発信等の子育て支援活動に意欲的に取り組んでいる保育園を全国より8ヶ園選定し、その実践例を収集して、保育・子育て支援事業の充実と向上に資することを目的として発行いたしました。

本書では地域の特性や園の特徴を活かした現場実践の具体例をあげました。また、さらに研究者からのわかりやすい解説を入れて読みやすく工夫いたしました。

日々の保育を支える関係者のみなさまの参考として、また地域の子育て支援に関わる方々に役立てていただければ幸いです。

本書を発行するまでに、執筆者（研究スタッフ）の方々の多大なご尽力がありましたことに対し、心から感謝の意を表する次第であります。

平成21年3月

社会福祉法人 日本保育協会

第 1 章

地域子育て支援の必要性と政策動向

1. なぜ地域子育て支援なのか

ここ20年間の保育施策の課題の一つが地域子育て支援です。日常的に家庭の中に養育者がいるのに、なぜ支援が必要なのでしょう。これには、大きく3つの理由が考えられます。

第1は、養育をしている保護者から、支援の必要性を訴える声が聞こえてきたからです。家族内の子育て機能が、量的にも質的にも弱まってきているという声がよく聞かれます。家族内で行われていた子育ての一部を外部の誰かに頼んだり、自分だけで行うのが負担であったり、不安を感じたりする、あるいは、両親の仕事の形態が多様化したことにより、保育所にも多様な保育形態を求めるといったような声です。ひとり親家庭の増加、一人ひとりの生き方を尊重する社会の志向、子育てを身近にみることなく育った親の増加、少子化による子ども同士の育ち合い経験の機会の減少、などもこれに拍車をかけています。

第2は、家庭を支えていた地域の子育て力が低下してきたからです。地域は、第2の子どもの社会化の場といわれることがあります。地域は家族

自体を育みつつ、子どもの社会化にかかわってきました。一方、土地という意味の地域はなくなっただけではないのですが、「地域社会の崩壊」あるいは「地域社会の再生」という言葉があるように、機能的意味・お付き合いという意味の地域・コミュニティの危うさが指摘されています。地域社会の機能の一つであった子育ての支え合いも当然弱まっているということであり、その再生に向けての取り組みが社会的に行われています。地域子育て支援には、その代替的機能も求められています。

第3は、保育所にも幼稚園にも所属していない子どもの多さ、そのことを社会が意識していなかったということです。就学前の子どもたちのうち、保育所や幼稚園を利用しているものは6割に達しません。3歳未満の子どもたちでは、8割が自宅あるいは地域で、毎日の生活を送っています。「子育ては親（母親）がすべきであり、大きな問題はない」、あるいは「親が家にいるのだから、支援する必要はない」。このような考え方が一般的であり、在宅子育て家庭への支援という考え方は少なかったということです。

表1 就学前の子どもの居場所

	就学前全体：0～5歳児			3歳未満児：0～2歳			計
	保育所	幼稚園	それ以外	保育所	幼稚園	それ以外	
1960年	7.0	7.6	85.4	0.6	0.0	99.4	100.0
1970年	10.7	15.9	73.4	1.6	0.0	98.4	100.0
1980年	19.0	22.9	58.2	5.9	0.0	94.1	100.0
1990年	21.6	25.1	53.3	7.8	0.0	92.2	100.0
2000年	26.8	25.0	48.3	13.1	0.0	86.9	100.0
2006年	30.9	25.8	43.3	20.2	0.0	79.8	100.0

資料：『社会福祉施設等調査』『学校基本調査』『国勢調査』等を基礎に算出。

2. 地域子育て支援の意義

少子化対策としての子育て支援サービスではなく、親子の育ちを支える子育て支援サービスはなぜ必要になってきたのでしょうか。これについては、多くの解説がなされていますが、親子自身の要因だけでなく、その背後に、社会的な要因があることも指摘されています。

これらの共通点を抽出すると、①子育てを身近に見たり、経験したりする機会が減少したことによって、子どもが育つということの実感がなくなってきたこと、②細かな保健知識や子育て情報が届けられることにより、主体的な判断ができにくくなっていること、③子育てをサポートする資源やサービスがふえ、従来のやり方では対応が困難になっていること、④多様な生き方をすることが尊重される社会となり、子育て以外の生活が重視されるようになってきていること、などがあげられます。

それでは、地域子育て支援の意義あるいは目的はどこにあるのでしょうか。これは、大きく3点あると考えられます。

第1は、現に家族が抱えている問題に現実的に対処することで、問題の軽減や緩和をはかることができるということです。社会福祉の援助原理の一つは、「今、目の前にある問題」に現実的に対処することです。地域子育て支援においてもこのことが求められます。

第2は、親子がひとり立ちしていく過程で出会う、さまざまな問題への対処能力を身につけていくことができるということです。子育て家庭への援助は永遠に継続できるわけではありません。あくまでも、親子がひとり立ちしていくための支援であるということです。

第3は、家族と地域や社会資源を結びつけるこ

とによって、地域の一員としての家族を再認識させ、地域作りそのものに貢献できるということです。ソーシャルワークの援助技術の一つであるコミュニティワークの視点がここでは必要となります。

3. 地域子育て支援のターゲット

地域子育て支援のターゲットは、大きく以下の4つと考えられます。

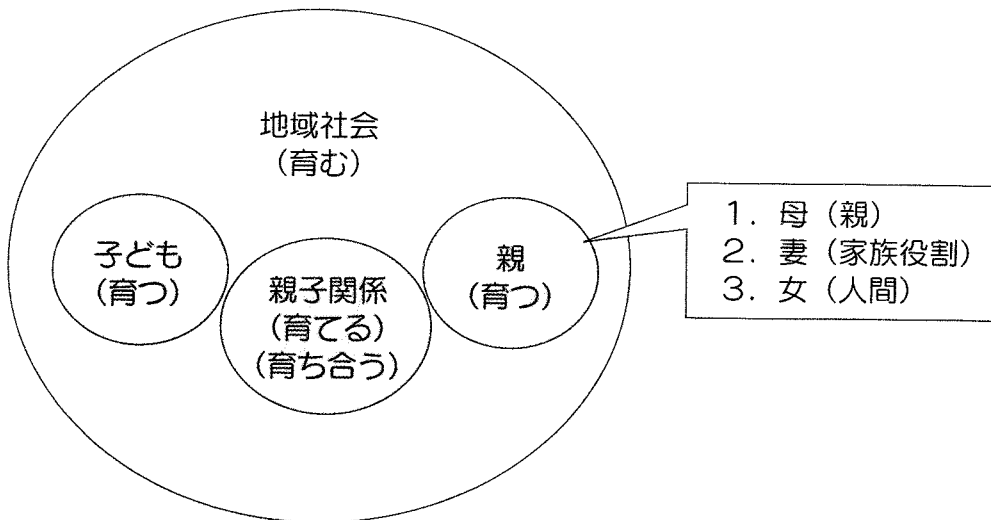
第1は、もっとも早くから意識されていたと考えられる子ども自身の成長・発達の支援、すなわち子育ての支援です。子ども自身は本来自ら育つ存在であるし、年齢とともに主体的な意思を有する存在です。児童の権利に関する条約は、子ども自身が権利の主体であることを明らかにしましたが、地域子育て支援はこれに共通するものがあります。

第2は、親になるためあるいは一人の社会人としての生活の支援、すなわち親育ちの支援です。ここでは従来から対応してきた親の就労など「保育に欠ける」と制度的に認定されているもののみならず、一時的保育、育児リフレッシュなど、心身ともに親の生活を豊かにするサービス、あるいは経験を共有し合う仲間づくりが課題となります。

第3は、親子関係の支援、すなわち子育て・親育てです。親子の信頼および愛着関係の基礎形成が不安定ななかで、親としての成熟度はますます低下し、「親になりきれない親」が、より多く出現することになります。虐待や放任という例外的と考えられていた状況が、一般の親のすぐそばにまで忍び寄っているということであり、子育てをする親を「育てる」という視点が必要となります。

第4は、これらの3つが存在する家庭および地

図1 子育て支援のターゲット



域社会、すなわち育む環境の育成です。子どもの育ちにおいては、第一次社会化の場としての家庭、第二次社会化の場としての地域社会、第三次社会化の場としての専門資源（保育所、幼稚園、学校など）、が重要であるといわれます。育む環境の育成とは、そのような社会化の場を育成・形成し、適切な関係を構築することを意味します。

地域子育て支援活動を展開するにあたっては、このような4つのターゲットを視野に入れて取り組む必要があります。これらの全体像をそれぞれの地域において実現するためには、保育所だけが取り組むのでは量的に困難があります。また、従来の保育士の技術だけでも、解決が困難な場合が多いと考えられます。

4. 地域子育て支援施策の動向

1) 2000年以前

子どもの育ちの支援だけでなく、親を含めた家族援助という視点が必要であることが意識されはじめたのは、1980年代後半頃からです。1987年に

は、保育所機能強化推進費（現、保育所地域活動事業）が、1993年には、保育所地域子育てモデル事業が予算化されました。これが、地域子育て支援センター事業を経て、地域子育て支援拠点事業「センター型」へとつながっていきます。

保育所における子育て支援が児童福祉法に明記されたのは1997年のことです。この改正では、市町村に対して情報提供の義務、保育所について、保育に関する情報提供、相談および助言の努力義務、さらに保育所に勤務する保育士については、保育に関する相談および助言を行うために必要な知識・技能の修得・維持・向上の努力義務が課せられました。

2) 保育士資格および子育て支援事業の第一段階の法定化

2000年以降では、2001年と2003年の改正が、子育て支援と大きく関係しています。

2001年の改正では、保育士資格が法定化され、保育士について、「専門的知識及び技術をもって、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関す

る指導を行うことを業とする者」と規定されました。これと合わせて、家族援助論が養成課程に位置づけられています。さらに、保育所保育指針も改定（2000年度施行）され、第13章として「保育所における子育て支援及び職員の研修など」という章が新たに記述されることとなりました。

2003年の改正では、すべての子育て家庭を視野に入れた地域子育て支援の強化が図られ、子育て支援事業が法定化されました（児童福祉法第21条の27）。具体的には、表2のような内容です。なお、表中の（ ）内は、厚生労働省の説明時の具体例の紹介であり、法律そのものに明記されている訳ではありません。また、この多くは市町村の取り組みとして規定されているものであり、保育所にすべてを求めるものではありません。

表2 2003年児童福祉法改正における子育て支援事業の規定

<p>1. 児童及びその保護者又はその他の者の居宅において保護者の児童の養育を支援する事業（育児支援家庭訪問支援事業、家庭的保育事業など）</p> <p>2. 保育所その他の施設において保護者の児童の養育を支援する事業（一時保育促進事業、特定保育事業、幼稚園における預かり保育など）</p> <p>3. 地域の児童の養育に関する各般の問題につき、保護者からの相談に応じ必要な情報の提供及び助言を行う事業（地域子育て支援センター事業、ファミリー・サポート・センター事業、つどいの広場事業など）</p>

3) 保育所保育指針の改定と子育て支援事業の第二段階の法定化

その後も地域子育て支援が求められる状況が一

層顕著となり、さらなる制度変更等が行われています。

2008年には保育所保育指針がさらに改定（2009年度施行）され、保育所の社会的責任が明示されるとともに、地域における子育て支援の内容が、表3に示すように、さらに具体的に明示されました。

また、児童福祉法が改正され、乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業の4事業が法定化されました。

表3 保育所保育指針に示される地域における子育て支援

<p>1. 保育所は、児童福祉法第48条の3の規定に基づき、その行う保育に支障がない限りにおいて、地域の実情や当該保育所の体制等を踏まえ、次に掲げるような地域の保護者等に対する子育て支援を積極的に行うよう努めること。</p> <p>ア 地域の子育ての拠点としての機能</p> <p>(ア) 子育て家庭への保育所機能の開放（施設及び設備の開放、体験保育等）</p> <p>(イ) 子育て等に関する相談や援助の実施</p> <p>(ウ) 子育て家庭の交流の場の提供及び交流の促進</p> <p>(エ) 地域の子育て支援に関する情報の提供</p> <p>イ 一時保育</p> <p>2. 市町村の支援を得て、地域の関係機関、団体等との積極的な連携及び協力を図るとともに、子育て支援に関わる地域の人材の積極的な活用を図るよう努めること。</p> <p>3. 地域の要保護児童への対応など、地域の子どもをめぐる諸課題に対し、要保護児童対策地域協議会など関係機関等と連携、協力して取り組むよう努めること。</p>
--

5. 地域子育て支援と保育所・保育士

地域子育て支援と保育所および保育士との関係について、ここで改めて5点に絞って、簡単に整理しておきたいと思います。

1) 地域子育て支援は保育所のみでは担いきれない

保育＝保育所という時代が徐々に遠ざかろうとしています。地域子育て支援においては、保育所および保育士の果たす役割は大きいとはいっても、保育所のみで担いきれるものではありません。幼稚園、市町村保健センターなどの公的資源、児童委員・主任児童委員、社会福祉協議会などの制度化された市民資源、NPO法人・活動、子育てサークルなどの市民主体の資源など、多様な主体がともに担うことが必要なのです。

2) 地域子育て支援は子どもの育ち以上に親の人生への寄り添い

保育所において、家族援助や地域子育て支援という視点の必要性が強調されています。そこには、子どもの育ちの背景にある親子関係の支援の重要性、さらには親子が生活する地域との関係形成の必要性がうたわれているのです。保育所および保育士の業務の中心は、子どもの育ちへの支援あるいは寄り添いであることは間違いありません。しかしながら、地域子育て支援においては、それ以上に親としての育ち、あるいは親の生活や人生の全体を視野に入れた支援が求められます。

3) 地域子育て支援には狭義の保育技術を越えた多様な援助技術が必要

親子関係の支援や地域づくりにおいては、狭義の保育技術を越えたものが求められます。保育技

術の多くは、子どもに向けられたものですが、現代の保育は、子ども以外に向けられる内容まで含まれているということです。保育士の技術として位置づけられている保育指導は親へのかかわりですが、家族援助となると、妻や主婦という背景を理解しなければかかわりは困難です。さらに、親自身の生き様を視野に入れると、エンパワメントやソーシャルワークという技術までもが含まれる可能性も高くなります。また、地域に向けてはコミュニティワークという手法も大きな意味をもちます。

4) 地域子育て支援は保育士のみで行うものではない

現代の保育には、狭義の保育技術にとどまらず、多様な援助技術が求められています。そうすると検討しなければならないのが、今日求められている保育技術をすべて保育士が担う必要があるのか、あるいは担うことが実際上可能なのかということです。保育指導、家族援助、保育ソーシャルワーク、さらには特に言及しませんでした、保育カウンセリングなども、すべて保育士が担う必要があるのかどうかということです。法的には、保育指導は明らかに保育士の業務です。家族援助や保育ソーシャルワークになると、保育士養成課程で位置づけられてはいますが、保育士のみが行う業務かどうかについては必ずしも明らかではありません。家族援助は保育士養成課程でしか位置づけられていないので、保育士との関連性が深いことは間違いありませんが、ソーシャルワーク（社会福祉援助技術）は、社会福祉士や介護福祉士の養成課程でも位置づけられています。

5) 地域子育て支援ではネットワークの形成が重要 これまで整理したことを一言で言うと、「多様

な供給主体が、多様な目的や技術をもって支援活動を行う」。これが地域子育て支援活動の特徴ということになります。「一つひとつの活動がバラバラに展開されていても問題はない」という考え方もあるでしょうが、地域全体としてより有効な事業展開を図りたいとなると、それぞれの供給主体が相互に連携し、ネットワークを形成することで、活動の調整、ニーズの漏れの防止、利用者の

引き継ぎを行うなど、地域福祉の視点が必要であるという考え方もでてくるはずですが、現在、要保護児童については、市町村において要保護児童対策地域協議会の形成が進んでいますが、地域子育て支援においても、このようなネットワークの形成を図るということです。

(山縣)