

III. 研究員による考察

1. 網野武博研究員による考察

保育所における延長保育・夜間保育の意義と課題：その推移と動向から探る

今回の調査研究は、延長保育及び一時保育に焦点を当てたものである。いずれも子育て支援サービスの重要な柱であり、現在特別保育事業の主要な事業となっている。

しかし延長保育は、通常保育の一環として保育所がすすめるべき保育サービスであり、一時保育は、地域子育て支援の役割機能をもつ保育サービスメニューの一つとして位置づけられるものである。ここでは、乳幼児の家庭生活にも匹敵する程に量的に且つ質的に重いウエイトを占める延長保育・夜間保育を中心に論じたいと思う。

延長保育・夜間保育を受ける乳幼児の殆どは、平日は家庭における保護者の養育の量と質に匹敵する、いやむしろ家庭生活の時間と空間が及ぼす影響以上のものすらもたらしかねない程度の<保育>の量と質の影響を受けている。そのことを主観的に、価値観的に論じることを避け、客観的にとらえながら、今後の延長保育・夜間保育のあり方を考えてみたい。

I 延長保育事業・夜間保育事業の推移と動向

1 保育時間、開所時間の設定

本来、保育所における保育時間は、その子どもが「保育に欠ける」と判断されたならば、その「欠ける」時間を配慮して行われることが本旨であろう。つまり日々保育に欠けている状態を考慮したウェルフェアとしての福祉を実践することに本旨があるので、子どものための保育であるならば、少なくともナイトケアに至らないデイケアとしての全日保育を行わなければならないはずである。しかしながら、保育所制度創設後きわめて早い時期から保育所の開所時間あるいは保育時間は行政上設定されてきた。その背景には、おおむね次の二点があったと考えられる。第一には、歴史を遡るほど、乳幼児は家庭で養育することが望ましく、“やむを得ず”保育をしなければならない場合においても、可能な限り実家庭でとくに母親のもとで育てられる時間を確保することに努めるべきである、という子育て観、保育観が強かったことである。

第二には、保育制度発足当初から、制度上その目的を異にする幼稚園保育・教育との峻別が求められ、幼稚園が半日保育を、保育所が全日保育を原則とすることが明示される必要があったためである。この経緯から、幼稚園は半日保育による4時間を原則とするのに対し、保育所は全日保育による8時間を原則とすることが児童福祉施設最低基準で定められた。

この歴史的経緯は、保育を受ける子どもやその保護者の個別事情や状況にかかわらず、例えば午後4時には子どもを迎えに来ることを当然のこととし、保育所の開所時間そのものも午前8時から午後4時とする保育時間イコール開所時間とする状況を定着させてきた。このことは、行政処分としての措置システムに基づく保育制度の

運用と相俟って、徐々に子どもや保護者のための保育サービスという視点を薄れさせ、保育需要が保育供給サービスを上回っていた時代が長く続くなかで、保育所主体の保育即ち保育所の開所時間に合わせて保育サービスがなされるという状況を当然とする土壌を育んできた。

2 保育ニーズに対応した保育時間、開所時間の拡大

しかし、このような状況にあっても、長時間保育へのニーズに対応して原則時間を超える保育サービスを実施する保育所は、とくに民営保育所にみられた。1960年代には、家庭保育か保育所保育かの論争もみられるなかで、このような先駆け的な保育所の活動は全くマイナーなものであった。

やがて、歴史的にかつてみられないほどの社会的、経済的変貌がすすむ中で、1970年代後半から80年代にかけて保育ニーズに明らかな変化がみられてきた。この時期、保護者の就労形態が多様化し、長時間の通勤や、勤務時間の延長、多様化がすすみ、早朝からの保育、夕方から夜にかけての保育時間の延長を求める声がとくに大都市圏を中心に増大していった。このため、とくに一部の私立保育所を中心に、通常の保育時間、開所時間を超えた延長保育が徐々に広がりつつあったが、上述の堅牢な原則の壁は強く、保育所における延長保育サービスは遅々としてすすまなかった。このため、そのニーズをもつ保護者が利用せざるを得ない認可外保育施設は、デイケア、ナイトケアを含む保育サービスを広げ、ついにはベビーホテルにおける死亡事故が相次いで発生することにより、保育所における延長保育、夜間保育の対応が一気に迫られることとなった。

これを踏まえて1981（昭和56）年10月から、延長保育特別対策事業が制度化された。これにより、通常の8時間保育を超えて午後7時までの延長保育を実施する保育所への保育単価の加算がなされるようになった。

さらに、出生数の減少によるいわゆる少子化が徐々に進行し、乳幼児人口が減少するに及び、それまでにみられなかった需要と供給の逆転現象が、社会の保育所への見方の変化を促していった。具体的に広がっていった「利用しにくい保育所」という社会の声は、とくに延長保育ニーズへの対応を求める状況をもたらした。以後、保育時間の延長、開所時間の延長は、保育ニーズへの対応の一番手として重視されていく。

午後8時までの延長からさらには午後10時までの事業もモデル的に実施されるようになり、いわゆる夜間保育を実施する保育所が全国的に増加していった。

それは早朝からの保育をすすめる延長保育とともに、午前9時乃至10時頃から夜間に至る保育の拡大という対応を広げ、固定的な保育時間、開所時間の変化を促進させていった。平成年代に入り、その動向がさらに顕著になったのが、1995（平成7）年度からの夜間保育の一般化であり、午後10時乃至12時までの延長・夜間保育の広がりには、デイケアとナイトケアの境界線すら不明確な状況にまで至るようになった。

1998（平成10）年から2000（平成12）年にかけては、延長保育、夜間保育が本格

的に保育所保育サービスとして定着する重要な転換期であった。即ち延長保育特別対策事業が、延長保育促進基盤整備事業に移行したことにより、補助事業という性格から保育所が保護者のニーズに柔軟に対応できる自主的な事業として位置づけられ、補助金に限らず保護者の費用負担をも視野に入れた保育サービスを展開する途がより広がることとなった。さらに、1998年からは夜間保育を開所時間がおおむね午前11時から午後10時までの11時間とする方針が打ち出された。以後、保護者のニーズに対応した時間延長区分がさらに拡大されるとともに、新エンゼルプランを踏まえた特別保育事業実施要綱が実施に移され、延長保育促進事業及び長時間延長保育促進基盤整備事業が本格的にすすみ、今日に至っている。

3 延長保育事業の実施状況

日本保育協会は、延長保育のニーズへの積極的対応が求められ、徐々にそのサービスが普及し始めた。1980年代後半の昭和62年度、63年度の2年間にわたり「保育所における延長保育実施上の諸条件に関する調査」を実施している。当時、延長保育特別対策が適用されているとして把握された保育所数は、全国で407園であった。保育所全体の2%弱である。この調査において有効回答のあった保育所の内訳をみると、公私別ではおおむね4:6の割合であり、所在地別では都区部・指定都市、中都市で3分の2弱となっている。

さらに1990年代の半ばにあたる平成7年度に、「延長保育・一時的保育に関する調査」を実施している。全国保育所数の20分の1抽出により実施したこの調査によると、延長保育を実施している割合は、公営11.9%、私営37.9%、全体で24.0%であった。年々その割合は高まりつつあったものの、民営保育所の実施率に比較し、公営保育所の伸びはむしろ鈍い状況がみられた。

次に平成15年度における公私別、自治体別延長保育実施状況である。公営27.3%（3,395園）、私営73.2%（7,205園）となっており、全体の実施状況をこの数値から計算すると、47.6%（10,600園）となる。これまでの推移を反映し、私営では既に7割を超えているが、公営ではようやく4分の1を超えた状況がみられる。延長保育・夜間保育のニーズが比較的低い町村での公営保育所の実施率が低いことは言うまでもないが、しかしこれらの事業の基盤を整備し、自主事業として展開する体制が整いつつある今日、重要な背景として子育て支援へのモチベーションの程度が大きく影響を及ぼしていることが示唆される。

以上の推移と動向を踏まえ、延長保育の意義と課題について以下に述べることとする。

4 延長保育・夜間保育の意義と課題

現代社会における単相的育児の進行は、限られた保護者による養育環境が如何に子どもの生活と発達に直接的に影響を及ぼしやすいかを示してきた。それは、必然的に家庭生活における実親とりわけ母親による養育が重視され、母性神話、三歳児

神話とも結びつく母親の養育責任と負担の増加をもたらした。また、母親の家庭外労働や社会進出の機会の増大は、家庭外における乳幼児の生活保障を図る福祉サービス、主として保育サービスの増大をもたらしてきた。とくに後者の増加を背景とするニーズへの対応は、この数十年にわたる保育所を軸とする保育サービスの著しい拡大によって、社会的には今日、〈保育〉環境や保育所の存在意義、存在価値への理解や認識を高めてきたと言える。上述のように、徐々にこれほどまでに進展してきた延長保育、夜間保育は、乳幼児を育てる保護者の今日における最も高いニーズの一つとして受け止められる状況は、保育界に限らず社会においても広がってきている。利用者主体を重視した福祉サービスへの配慮が高まる中で、保護者のニーズが最も高い項目に含まれる延長保育・夜間保育は、時代の先端を行くものと受け止められている場合もある。

しかしながら、利用者主体という時の利用者とは誰か。他の福祉サービスにおける利用者のイメージと異なり、児童福祉における利用者は本来子どもであるにもかかわらず、子どもを養育し、子どもの生活・発達・適応を支える中核にある保護者と受け止められることがきわめて多い。利用者のニーズとは、子どものニーズであり、その子どもの生存権、発達権を代理して主張するのが保護者であるという認識は、なかなか持たれにくい。むしろストレートに保護者の権利や自己実現の方向性がニーズとして表明される場合がきわめて多い。その典型が、延長保育とりわけ夜間保育へのニーズといえよう。つまり、保育界においても一般社会においても、延長保育・夜間保育は、子どものためを考えたニーズというよりも親自身、保護者自身のニーズであると受け止められることが多い。むしろ、夜遅くまで保育所等の保育施設において過ごさなければならない子どもたちの生活環境、発達環境として、延長保育とりわけ夜間保育は望ましいことなのか、という疑問や問題提起が繰り返されてきた。とくに母親養育を絶対視する見解からは、延長保育・夜間保育への疑問は、0歳からの保育への疑問と同様に今日もまだ強い。

この疑問を解くための研究は、比較的古くから行われてきた。日本総合愛育研究所（現日本子ども家庭総合研究所）では、既に1969（昭和43）年度の研究で長時間保育が子どもの心身発達に及ぼす影響を調査し、疲労度の蓄積やマイナスの行動特徴がみられることを指摘している（註1）。その後1975（昭和50）年度に本格的研究がすすめられ、多面的な分析が加えられている。長時間保育群と正規保育群とでは、担任保母間では行動評定に差がみられたが、母親間では差がみられなかったとしつつしかし両群ともに子どもは親の生活時間によって動かされ、子どもの欲求や生活が十分に考慮されているとは言いがたく、その時代を反映して保育所保育よりも家庭保育を重視する見解がまとめられている。また、子ども数対保母数の比率、保母のかかわり方、保育の場が昼間の保育室を使用した場合と家庭的雰囲気のある場を工夫した場合との比較をした分析・検討の必要性が指摘されている（註2）。

これらの研究でいう長時間保育とは、1日に9時間以上の保育を受けた場合をいう。

今日では、比較的多くの乳幼児が保育を受けている時間であり、正規保育群との相違がそれ程明確でないことは、予想できるところである。しかし、11時間を超える延長保育・夜間保育ではどうであろうか。この体制になってからの最新研究について、筆者らが行ったものを紹介する。

筆者が主任研究者となって実施した厚生労働科学研究「保育が子どもの発達に及ぼす影響に関する研究」（平成13年度～15年度）では、分担研究者安梅勅江らによって「夜間に及ぶ長時間保育に関する5年間追跡実証研究」が行われた。この研究は、保育所に通所する子どもとその保護者に対してアンケート調査を実施し、1998年の調査（子ども3370名、保護者2768名）と2003年の調査（子ども3626名、保護者2743名）を通して追跡的に比較、分析を加えたものである。5年後の子どもの発達に対する複合的な要因を明らかにするために、保育時間を独立変数とし、5年後の子どもの発達状態と適応状態を従属変数とし、育児環境、基準年の子どもの発達状態、適応状態、性別、年齢を調整変数として、多重ロジスティック回帰分析を行い、発達リスクをオッズ比により算出して分析、検討を加えた。その最終年度の報告の概要をまとめると、以下の通りである。

子どもの発達リスクに関しては、<保育時間>の相違、つまり11時間以上と11時間未満とで5年後に有意な関連はみられなかった。有意な関連がみられたものは、保護者や家庭の状況によるものであった。例えばオッズ比が最も高い値を示したものは、子どもの<微細運動>の発達の相違であり、保護者に育児相談者がいない場合には相談者がいる場合の115.7倍のリスクがあった。また、<対人技術><理解>については、家族と一緒に食事をする機会がめったにない場合は機会がある場合の各々70倍、43.7倍、発達リスクが高かった。結論としては、5年後の子どもの発達に影響を及ぼす要因の関連分析結果からは、子どもの発達には<保育時間>は関連要因として抽出されなかった。むしろ子どもの発達には、保護者へのサポートがあるかどうか、また子どもの発達に見合った適切な働きかけがなされているかどうかに関連していることが明らかになった（註3）。

筆者らの本研究では、乳児期からの保育が子どもの発達に及ぼす影響についても縦断研究を行った。このテーマに関しては、これまで数回にわたり研究を重ねてきたが、今回の分析からも、0歳からの保育がマイナスの影響を及ぼすという結果は認められなかった。0歳からの保育、長時間保育は、保護者とくに母親と分離されている時間の長さが子どもにはマイナスであるという主観がアプリアリに強調されることが多い。しかし、この種の研究を深めるほど示唆される重要な点は、子どもが保護者とくに母親とともにいる時間の長さではない。保護者、母親の養育の質と保育所の保育の質、そして子どもをとりまく社会的親のかかわり方である。

これまでのそして今回の本協会における延長保育、夜間保育に関する調査研究結

果は、とくに保育所、保育者がどのように保育の質を確保するかを検討する上で役立つものが含まれている。延長保育、夜間保育などの保育ニーズを、単に保護者本位のニーズとして受け止めるのではなく、背景に持つそれぞれの子どもの生活、発達、適応にかかわるニーズを第一義的に受け止め、それを深く配慮することが、保育の質を維持し高める上で欠かせないことである。

註

- 1 松島富之助・野田幸江ほか「長時間保育が児童の心身発達に及ぼす影響に関する研究」
日本総合愛育研究所紀要第5集 1970
- 2 望月武子・野田幸江ほか「保育所における長時間保育実施上の諸条件に関する研究」
日本総合愛育研究所紀要第11集 1976
- 3 主任研究者網野武博「厚生労働科学研究保育が子どもの発達に及ぼす影響に関する研究」：分担研究者安梅勅江「夜間に及ぶ長時間保育に関する5年間追跡実証研究」
平成13・14・15年度厚生労働科学研究(子ども家庭総合研究事業)報告書 2002・2003・2004