

保育及び子育て支援に関する調査研究報告書 -平成 16 年度-

III. 研究員の考察

4. 中村美喜子研究員による考察

1. 保育所が提供している保育サービス

児童福祉施設としての保育園の目的は、日中の家庭保育の補完をする事である。保育所入所要件に事細かく記されているように誰が見ても幼いこどもを育てるための手助けとして保育園での保育が必要な要件ばかりである。しかし女性の働き方が多様化してきたために、基本とする保育要件の他に様々な保育サービスが必要となってきた。保育園児対象としては、延長保育や休日保育、体調不良児の保育、また乳児の入所希望者が増加したことから乳児保育が一般化された。保育園は出来る限りの保育サービスを実施しているが、これ以上はこどものためにならないという一線も見えている。特に送迎保育ステーションや駅前保育サービスというメニューは、待機児童が多い都会でのやむを得ない施策としても、そこを利用せざるを得ない子ども達の日常を思いやるとき、心が痛む。

2. 保育所が実施している地域の子育て支援活動の歴史

地域の子育て支援の歴史は古く、昭和 60 年の「都市児童健全育成事業」の一端として「保育所による育児相談」がその始まりだった。当初は電話による相談が主で稀に来園相談もあったが、急激な核家族化による育児の伝承の断絶とバブル最盛期の通勤族の家族、特に小さい子を抱え、見知らぬ土地で子育てするお母さん達の育児不安は大きいものがあり、地域で育児のノウハウをもつ保育園のベテラン保育士達がきめ細やかにアドバイスし続けたものだった。

平成 2 年に緊急一時預かり事業が発足し、核家族で具合が悪くても病院に行けなかったお母さんや家族が急病なのにこどもを見てくれる人がいないお母さんや冠婚葬祭の時や短時間のパート等で働くお母さんにとって朗報となった。登録しておいて、電話一本で預かってもらえる手軽さが喜ばれているが、預かる側は不安要素がいっぱいある。

間を置いて登園するので慣れるのに時間がかかることと、健康面、特に感染症の持ち込みが懸念される。保護者と信頼関係を築きながらこどもの健康状態の正しい把握に勤めなければならない。しかし突発的にでもこどもを見てくれるプロ集団の保育園の存在がクローズアップされてきて、一時保育を受け止めている園はどこもいっぱいの状況である。通常保育に大きな影響を与えないように、一日の受け止め枠を決めて制限せざるをえない場合もあるが、それでも職員はこの事業の意義を理解しながら頑張っている日常である。

平成 5 年に「保育所地域子育てモデル事業」が発足し、現在の「地域子育て支援センター事業」の前身として園庭開放や子育てサロン、子育てサークル育成支援が新たに発足し電話による育児相談がこの中に含まれる事になった。広報活動が徹底してきたのと育児雑誌が相次いで創刊されたことによる新たな育児不安、「うちの子は本に書いてあ

るとおり育っていない」という相談が相次ぎ、電話による育児相談の件数が倍増した。この現象は4、5年続いた。

平成7年より「保育所地域モデル事業」が「地域子育て支援事業センター」となり、きちんと補助金がついて内容を充実させることが出来るようになった。メニューは育児相談、子育てサロン、子育てサークル支援、プレママサロン、育児講座、育児情報の発信等でそれぞれの園で育児のノウハウを持つベテランの保育士が担当し、正に地域に根ざした支援活動の展開がはじまった。

平成8年頃から、全国で「子育てガイドブック」が作られるようになり、それぞれの市町村での子育てに必要な情報が盛り込まれた冊子が保健センター等で配られるようになり、お母さん達にとってはこれも大きな情報源となった。そして地域の保育園は補助額が小さくても県単補助を受けて出来る限り園庭解放等の小規模な支援の輪が広がって、それまで点だった支援が面となり地域に広がり始めた。このころから地域子育て支援センターでの育児相談件数が減少し始めた。自宅の近くの保育園に出かけ、そこで育児相談に応じてもらえるようになったからである。それぞれの園でも家庭で育児しているお母さん達のひと昔とは違う新たな苦労や悩みを知り、出来ることは助けてあげたいという意識を持つようになりはじめた。そして地域の保育園や保健センター市当局を含めた連携も始まり、情報交換しながらよりよい支援のあり方をみんなで模索し始めたのである。

お母さん達も子育て仲間が出来たことで育児の楽しさを感じる事が出来るようになってきた。一人で狭い部屋の中で、育児書をたよりに試行錯誤し悩んでいた頃に比べると表情が明るくなり生き生きと子育てが楽しめるようになり、まさに子育て支援センターの目的が地域の中で生かされているという確かな反応が感じられるようになってきた。これは平成12年に日本保育協会から発行された「地域の子育て支援」のなかで全国の事例として語られている。

こうした歴史を積み重ねて、子育て支援センターは地域の育児支援の中核として定着し、社会的な地位を確立し地域になくしてはならない存在となった。「支援センターがあったからもう一人こどもを産みたいと思った」という、うれしい声も聞かれ初め、現実に支援センターにはこどもを連れて、バギーを押して、背負ってというお母さん達が増えてきた。地域子育て支援センターは確実に少子化対策にも大きく貢献している。解決すべき問題点もあるが、受け止め側の度量を広げ、地域の保育園が連携して今後も推進して行かなければならない事業であることは確かである。

3. 家庭・地域社会との連携

仕事と家庭両立支援特別援助事業としてファミリー・サポート・センターが機能し始めたのは平成14年度の初め頃からだ。実際には13年の8月の通達で準備期間を経ての始動となった。目的は市町村が育児の援助又は高齢者等に対する軽易な介護等の援助を行いたい者と当該援助を受けたい者からなる会員組織として「ファミリー・サポー

ト・センター」を設立し、地域において会員同士が育児又は高齢者に対する軽易な介護等に関する相互援助活動を行うことを支援する事業を実施する事により、労働者が仕事と育児又は介護を両立できる環境を整備するとともに、地域の子育て支援を行い、もって労働者の福祉の増進及び児童の福祉の向上を図ることを目的とするもので、花巻市の場合、公営の保育園の子育て支援センター内に事務局が置かれ活動が始まりました。当初広報不足で実績が伸び悩んだが、各保育園を通じて働き掛けたところ少しずつ会員が増え利用実績も出てきたのである。保育園と子育て支援センターの隙間を埋めるような役割で、保護者の突発的な残業、それも保育園の延長保育の時間ではどうてい足りないほど遅くなる時等にはファミリー・サポート・センターの預かり会員の方が園に迎えに来たり、病児の看護保育を自宅で受ける元看護師さんや、リタイヤしたばかりのご夫婦が孫をかわいがるようにその子を預かったりと、いい形での家庭と地域社会の連携ができるようになった。預かり会員となる為の研修会が開かれたり、保育園に迎えに行く会員の身分証明書を作ったり、みんなが安心してこの制度を活用できるように必要な都度、問題解決に向けての努力も続けられていて、有効に機能しており施策として高く評価出来るものだった。

4. 規制緩和について

規制緩和とは「厳しすぎる規制を緩和して事業がスムーズに遂行できるようにするためのもの」という認識だった。こどもの育ちを守るために綿密に作られたものが保育所最低基準である。言葉のとおりこれ以下をしまわってはいけないという法で定められた最低の基準である。どの部分を見てもなるほどと思うものばかりだが、規制緩和策の1つとして調理室の撤廃が出されたときは全国の保育園は啞然とせざるを得なかった。

保育園はこどもの心と体を育むところであり、家庭保育の補完であると言明されており、調理室は家庭で言えば台所である。にもかかわらず規制緩和の名のものの調理室撤廃論は最低以下をさすものであり、他に何か意図があるのではと思うほど非常識な施策と言わざるを得なかった。家庭の育児力の低下とともに食生活の乱れが取り沙汰されている今、就学前の成長著しい子ども達の体を健やかに育むためにも年齢相応に栄養バランスの取れた食事の提供は保育園で一日の大半を過ごす子ども達にとって必要不可欠な保育要素と言っても過言ではない。また日本人としての食文化を育むことの大切さもあり、それらは小さい時からの習慣づけが必要である。お箸を正しく持てる子、季節や地域の行事を大切に食事した日常的に触れること、また、将来正しい食生活を営むための基礎づくりとしてのクッキング保育や子ども達自らの手で育てた野菜を活用した栽培給食等は教育的意義も深いことを認識するべきである。

乳児保育についての規制緩和策は、設備及び職員の基準（乳児室及びほふく室の面積基準、保健室、調乳室、沐浴室の設置、乳児保育に経験を有する保育士の配置及び保健師または看護師の配置）があったが乳児の待機児童が多いところではこうした基準を満たせなくても止むを得ないとするものであった。そして、環境整備の為に乳児保育特別

交付金が出て、ある程度保育環境を整えたら、どこの保育園でも受け止められるように乳児保育が一般化され、かつての「乳児保育指定保育園」という歴史があって信頼出来る特別の看板も廃止された。保育の現場では乳児保育研修を受け、人的環境としても万全であるように準備が進められた。しかし、今回の調査でも明らかになったことは産休明け乳児保育に対応しているのは圧倒的に民営保育所であり、公営はその殆どが6ヶ月を過ぎないと受け止めていない。健康状態の不安定な乳児の保育は設備と人的配置をしっかりとしなければ責任を持てないということなのだと思う。

また、保育所入所希望者の増大に伴って、入所児童数も定員を超えて受け止めるようにとの通達を受け、かつて、指導監査においてあんなに厳しかった定員枠厳守が待機児童解消のため、という名目の元にも簡単に撤廃されてしまった。入所定員の厳守はこどものために保育の質を落としてはならないという厳しさであったと思う。

他にも「待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等について」という平成13年8月の通達では乳児室及びほふく室に関する面積について、乳児の待機児童の多い地域では保育園の余裕スペースを、極力、乳児を受け止めるためのスペースにするように、とか2歳以上児の為に屋外遊戯場は確保の困難な地域においては、近くの公園や広場、寺社境内で安全が確保される場所があれば必ずしも保育園に隣接する必要はないという通達もあり、きちんと確立されていた保育の最低基準の輪郭が少しずつぼやけていくような思いで見守っている。

5. 幼保一元化について

幼稚園と保育園の制度の主な比較

	幼稚園	保育園	備考
教育保育内容	幼稚園教育要領 幼稚園の各学年の教育週数は39週(273日)を下回らない。各幼稚園においては幼稚園教育要領の示すところに従い、適切な教育課程を編成して教育活動を行うこと。 3歳以上から	保育所保育指針 300日開所。 保育所保育指針に基づき、入所しているこどもの実態を考慮して保育計画、指導計画を作成し、計画的に保育(養護と教育)を展開すること。 6ヵ月未満から	幼稚園教育要領と保育所保育指針はそれぞれ改定される際に、双方の関係者が参加する事を通じて重なる部分において整合性を図っている。
受け入れ年数	3歳から就学まで 特区において2歳児就園あり	生後2ヵ月から就学まで	近年、乳児保育の需要が高まっている
職員	1学級専任教師1人 1学級は35人以下	0歳児 児童3人につき1人	3歳以上児について幼稚園は短時間だが1

配 置		1.2 歳児 児童 6 人につき 1 人 3 歳児 児童 20 人につき 1 人 4.5 歳児 児童 20 人につき 1 人	対 35 は目が行き届かないという保護者の声もある。
受け入 れ時間	原則 4 時間 午後預かり保育あり	原則 8 時間 自主事業として延長保 育、長時間保育あり	幼稚園での預かり保 育が増加の傾向であ る
力所数	全国 14,174 力所 平成 15 年調べ	全国 22,288 力所 平成 15 年調べ	
財 源 保育料	公立幼稚園 地方自治体の一般財源によ る負担 私立幼稚園 私立学校助成費補助金 保護者に対しては就園奨励 費 補助金	公立保育園 地方自治体の一般財源 による負担 私立保育園 保育所運営費補助金 1/2 都道府県 1/4 市町 村 1/4 所得階層区分に よる保育料	幼保とも公立について は市町村の一般財源 から出ており、私立に 関してはどちらも一部 は国庫から出ている

6. 就学前教育について

近年、就学前教育の課題がクローズアップされ、基本的な生活習慣や態度が身につけていない、運動能力の低下、他者との関わりが苦手、自制心や規範意識が十分に育っていない等の課題が指摘されている。保育園におけるこども達は保育指針に基づいた保育、すなわち「教育と養護」が乳児期から積み重ねられている。一日の生活の中で、生活や遊びを通して学ぶ事がたくさんあり、各年齢の領域別発達段階を踏まえた指導計画がきちんと確立され、指導の効果も確認されている。基本的な生活習慣の獲得も指針ではほぼ3歳までに確立されることを目的としている。保育園では1歳を過ぎた頃から段階的に自立に向けた働きかけが一人ひとりの個性に合わせて細やかに行われており、目標の3歳までに確実に身につけている。現実に保護者が「いつの間にかひとりでお便所に行き排泄の始末ができるようになった。衣服の着脱が出来、脱いだ洋服を上手に畳みきちんと片づけます。「頂きます」をしてお箸を上手に持ち何でもよく食べ、落ち着いて人の話を聞くようになりました。保育園のおかげです。」と話される。集団生活の中での模倣や憧れもこの習慣獲得に大いに効果を奏している。そして多くの友達や保護者と密に関わることで社会性を身につけ、就学前の人格形成期の大切な時期を充実して過ごしている。上記に記されているような問題を抱えたまま就学する保育園児の存在は保育界で

はあり得ない事と思っている。

就学児の現状がそうであるとするなら、やはり就学前教育は一体どうなっているのかと問題視されるのは当然と思われる。幼稚園においては近年、就園児の中におむつをしたまま入園する子もいるやに聞いている。3歳の幼稚園就園までに家庭において基本的な生活習慣を確立させることが出来なかった、いわゆる家庭の育児力の低下を補うには、幼稚園に於ける園児 35 人に教師 1 人という枠組みの中でのきめ細かな働きかけは不可能と思われる。特に排泄の自立については3歳を過ぎるとこだわりが出てきて慎重に対応しないと長引く傾向にある。まして、特区に於ける2歳児の幼稚園就園の対応はどうしているのだろうと不安に思う。

近年保育所の待機児童が多くなり、やむを得ず幼稚園で預かり保育を利用しながら保育園の空き待ちをするようになってきている。入園児数が幼稚園と保育園の数が逆転したのは平成 14 年頃からだったと思われる。幼稚園の空き教室を保育園にしたり就園特区が出来たり、幼稚園もその経営の存続のために努力の必要が出てきたのだった。園児収集のために過度な早期教育等を行い、発達の著しい時期のこどもの心理に良くない影響を及ぼした事例も聞こえて来ている。本当の意味の就学前教育とは何をなすべきなのかをしっかりと見定める必要があると思われる。

7. 幼稚園と保育園を一緒にする意味

幼稚園、保育園の存在目的はそれぞれ別にあるので一緒にする意味や効果は全くない。幼稚園は家庭に親がいて子育て出来、こどもが3歳になったら集団を経験させながら幼児教育を受けさせたいという理由で入園させるところで、施設とは言わない。いわば人的にゆとりある子育て家庭が入園の対象である。一方、保育園は親が終日働いているため、日中の子育てが出来ない親に代わって保育（養護と教育）をする、児童福祉法に守られなければならないこども達のための施設である。だからどの角度から考えてもこのふたつを一緒にする接点はないと思われる。

大人の都合である財政が逼迫するとそれに合わせてなぜか幼保一元化論が再燃する。「こどもの視点とかこどもの幸せのため」という言葉だけが空回りし、その内容をよく見ると決して「こどもの視点とかこどもの幸せのため」にはなっていない。保育現場は理解出来ないことだらけである。

8. 総合施設について

総合施設の基本的な意義は「こどもと親を取り巻く社会環境が変化する中で、こどもの視点に立ち、人間形成の基礎を培う幼児教育の観点と次世代育成の観点から、親の就労の有無、形態で区別することなく、就学前のこどもに適切な教育、保育の機会を提供し、その成長を促す為に必要な機能を備えることを基本とする。」とある。この基本的な意義と機能が実現されるのであれば、幼稚園、保育園、総合施設というそれぞれの特徴を持つ就学前のこども達が過ごす場所としての選択肢が増えることになり、子育て家庭にとっては朗報であろうと思われる。特にも「親の就労の有無、形態で区別すること

なく」という部分ではこれまで見過ごされてきた家庭にいる3歳未満児に対する子育て支援が行き届く事になると思われるが、多機能施設であるにも関わらず既存施設からの転換や既存施設の持つ機能を活かしつつ可能な限り柔軟な制度とし、積極的に施設の新設を意図するものではないとする施設設備に関する一項は、それで十分に目的の事業が展開出来るのかと疑問が残る。合同部会の中で様々な議論が出ているがまとめの中になかなか反映されてこないのが現実である。

しかしながら、少子化が進み幼稚園、保育園の存続が危ぶまれる地方においてはそれぞれの定員を縮小した統廃合施設として同じ屋根の下に保育園と幼稚園がそれぞれの役割を果たすために併設され、乳児保育と子育て支援センターを新たに加えて地域の保育需要に最大限に応じようとする自治体が出てきた。もちろん財政的な無駄を省く為の施策でもあり合理的であると思う。現実には岩手県の江刺市に於いて平成16年の7月に「稲瀬わかば園」という幼保一体型施設が新築で開設された。背景には定員割れの著しい公立幼稚園と老朽化の著しい公立保育園を廃園にしてつくられたものである。そこでは3歳から5歳の学齢別幼保合同保育を実践し、幼稚園対象園児も保育園の設備である調理室で作られた昼食を保育園児と一緒に食べ、必要であれば午後の預かり保育を行っている。保育園児は通常保育なので年齢によっては午睡して、おやつを食べ、午後の活動をして降園となる。地域に少数でも乳児保育の希望があればそれも受け止め、また地域子育て支援センターもきめ細かに活動を展開すれば少子化対策にもなり、まさしく地域の子育て支援の拠点となる保育の総合的な施設と言える。このような要因であるなら幼稚園と保育園が一緒の場所にある理由が成り立ち、総合施設が本当に生きてくる。モデル事業を開始する前にニーズ調査をきっちりする必要があると思われる。

まとめ

平成16年度はまさに保育界激動の年だった。昨年の公立保育園の運営費一般財源化に引き続き、今年は民間保育園の運営費補助金等が地方六団体によって三位一体改革の補助金削減案の中に組み込まれてしまった。地方分権の美名に惑わされ、国家が責任を持つべき子ども達の育ちの環境を、経済的格差の大きい地方がどうにか出来る問題ではないことに気づいてほしかったが、末端の市町村の、保育の重大さに対する理解不足が大きな要因であったと思われる。運営費補助金削減の暁には全国平等の保育環境を維持することがおそらく不可能であろうと思われた。保育の現場において、絶えず子ども達と一緒に日常を過ごしている私たち園長にとって、子ども達や保護者、日夜子ども達の為に一生懸命保育している保育士のために見過ごしには出来ない事態だった。保育三団体が団体の枠を越えてともに行動せざるをえない事態は未だかつてなかったのではと思われる。

児童福祉法という法律に守られていた保育現場も保育需要が年々多種多様に高まってきているにも関わらず規制緩和の名の下に最低の基準さえ危うくなってきている。子どものために保育園だけが頑張る一方の子育て支援から、家庭の育児力を向上させるた

めの支援のありかたや、小さい事業所でも子育て中の親に対する支援を社会の責任として果たす機構の確立が望まれる。そして、私たちは新しく出される保育施策の意図がどこにあるのかをしっかりと見極め、こどもを取り巻く社会情勢を見据えながら、保育園存続の方向も模索しなければならない。当然の事ながら、時事を正しく理解する事が施設経営者として大事であることを忘れてはならない。