

保育所理念の将来像を探る〔II〕

——日本における「地方型保育所」の現状と課題から——

立浪 澄子¹⁾・立浪 勝²⁾

はじめに

われわれは昨年、これからの保育所理念を検討するにあたって、現在の日本の保育所理念の実情と、比較対象国としてのカナダの実情について、若干の小規模な研究の報告を行った¹⁾。

それによれば、日本の実情として、現在、保育所の主目的は依然として「家庭保育の補完」にあるものの、近年少子化や核家族化の進展に伴い、地域の「子育て支援」への要望が高まる中で、保育所も「家庭保育の補完と地域子育て支援」という二本柱による保育理念へ転換の途上にあること、しかし、その具体的な方向性にはさまざまな議論があることを報告した。

一方、カナダでは日本とよく似た家庭状況にあるものの、保育所だけでなく2,000を超える家庭リソースセンターが各地域にネットワークを形成しており、小規模な家庭保育所（ホーム・デイ・ケア）や各家庭の母親にいくつかの有効な支援を提供しているなど、地域子育て支援の面では、すでに一歩先んじた事例も見られる。しかし日本と同じく、長時間・長期間の保育所が求められているにもかかわらず、財政状況の悪化によるシステムの後退が懸念されていることや、社会的保育を

めぐる国民的価値観の違いなど、議論も少なくなかったことを紹介した。

このように、国際的にみても、現状では保育所の目的や位置付けにはいくつもの異なる視点があり、その設立理念や運営理念は今後も大いに議論されていく必要があることを再認識した。

そこでわれわれは再度問題を設定しなおし、今回は日本の現状にしばって、なかでもわれわれがあえて「地方型保育所」と呼ぶ保育所の現状から、今日の日本の保育所理念が抱えている複雑面を取り上げ、その問題点をあきらかにしていくなかで、日本のあるべき保育所理念の方向性を探っていくたいと思う。

I. 問題の設定と研究の動機

保育所理念の将来像を探るとき、その議論の方向として、一つには今後の保育所が果たすべき社会的役割は何かという論点があり、二つ目には、現在の保育所が現に果たしている役割をどうとらえ、将来にどうつなげるかという論点があるだろう。

この二つの論点のうち、いずれにおいても鍵となるのは親の果たすべき役割をどうとらえ、どのようにしてそれを実現していくかということと社会的な子育て支援はどのような関係にあるのかという問題のとらえ方である。

現在この問題が制度的にも実践的にも論議的になっている。

具体的にいえば、1996（平成8）年、児童福祉法制定50周年の節目に発表された「少子社会にふ

¹⁾〒380-8525 長野市三輪8-49-7 長野県短期大学/Nagano Prefectural College, 49-7 Miwa 8-chome, Nagano 380-8525, Japan.

²⁾〒933-8588 富山県高岡市二上町180 国立高岡短期大学/Takaoka National College, 180 Futagami-machi, Takaoka, Toyama 933-8588, Japan

さわしい保育システムについて」(中間報告)は今後の保育の方向として「子育てに対する社会的支援の強化」「多様な子育てシステムの整備」の2点を挙げ、その具体策として現在、乳児保育、延長保育、一時保育、病後児保育などの拡大・強化が計画され、実施に移されつつある。また保育所以外の保育施設、ベビーシッターサービス、家庭的保育事業(保育ママ)、子育てサークルなどの活用も意図されている。

この動向は働きながら子育てを続けようとする多くの親に歓迎される一方で、「こんな小さな子どもを預けて働くなんて、子どもを犠牲にするものだ」「病気のときまで預けるなんて、これでは子育て支援どころか、親の育児放棄を助長するだけだ」「自分の都合で働きたいというのなら、公的サービスではなく、私的な育児支援産業を利用するのが筋ではないか」などという疑問が一般社会から出され、議論の焦点になっているのである。

特に見過ごせないのは、これらの意見が時には受け入れ側の保育者の側からも出され、保護者と保育者との間にギクシャクした雰囲気生まれているという問題である²⁾。研究者らも再三何人もの保育者からそのような訴えを聞いた。

このような軋轢は今後親と保育所がそれぞれに子育てに果たすべき役割をとらえていく上で看過できない問題点である。

そこで研究者らはこのような軋轢が生じてきた背景を探るとともに、実際にどのような問題が生じているかを探るために、ある地方都市の保育所保護者を対象としてアンケート調査を行うことにした。

II. 「地方型保育所」の抱える問題

最近「預かり保育」の実施など「幼稚園の保育所化」が注目されているが、実は日本では制度発足当時から繰り返し問題になっていたものに「保育所の幼稚園化」問題がある。

たとえば、1957(昭和32)年、行政管理庁の「児童及び母子等に関する行政監察報告」は当時のさまざまな保育行政の不備を指摘しているが、そこでもっとも注目されたのは、

- 「a 夏季、冬季の休暇制をとっている。
 - b 保育時間が短く、午前中保育のところもある。
 - c 保育内容が幼稚園と同様である。
 - d 通園自動車を備えたり、制服を定めている。
 - e 就学1、2年前の年齢児が著しく多い。」³⁾
- という「保育所の幼稚園化」の指摘であった。

これらは、当時、私的契約児が多かったという事情ともあいまって、まだ幼稚園が設置されていなかった地域では、保育所が幼稚園の代替施設としての役割を果たしていたことを物語っている。

しかもこの傾向には当時から地域的格差が歴然としていた。1966(昭和41)年当時、保育所の定員が全国的には平均で就学前児童の9.6%であったとき、すでに20%を超えていたのは、高知県(32.3%)、石川県(25.6%)、愛知県(23.2%)、富山県(22.7%)、鳥取県(22.6%)、山梨県(22.1%)、長野県(21.8%)、岐阜県(21.4%)であった⁴⁾。

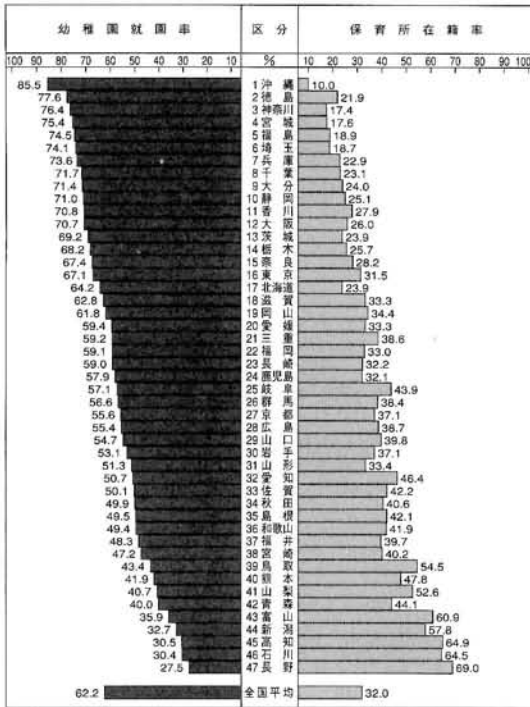
そしてまたこれらの県では総体的に幼稚園就園率が低い傾向にあった。この傾向は今日においてもなお、基本的には変わっていない。(図1)

その後も行政管理庁はたびたび入所措置の適正化を勧告してきたが、幼稚園と保育所の在籍率のアンバランスは地域によってはなかなか容易には改善されなかった⁵⁾。

今もって幼稚園が設置されていない市町村や、幼稚園があっても5歳児のみしか入園できない地域は数多く存在し、このような地域では幼稚園の代替的傾向はまだ過去のものとはなっていない⁶⁾。

そのような地域では、「幼稚園及び保育所に関する懇談会報告」(1981)が「保護者の間では必ずしもその点の認識が十分でなく」と指摘してい

図1 幼児教育の普及状況（5歳児）



注) 保育所在籍率については、「平成8年社会福祉施設等調査報告」の5歳及び6歳の幼児を学齢に換算し、文部省で推計したものである。

資料) 文部省「平成10年度 学校基本調査速報」、厚生省「平成8年社会福祉施設等調査報告」
 出典) 幼児保育研究会編『最新保育資料集2000』ミネルヴァ書房2000

るように、親たちもまた多くの場合、保育所を家庭保育の補完の場としてではなく、幼児教育施設として受け止めているのが実態であった。

このように長い間幼稚園の代替施設として機能してきた保育所では、保育内容はもちろんのこと、親や保育者の意識においても幼稚園の模倣から脱却するには時間がかかる。

このような、いわば「地方型保育所」(かつて、あるいは現在も幼稚園の代替性格を有し、保育者、保護者、地域ともにそのような受け止め方の残る保育所)が来るべき21世紀にはどのような理念を実現していくべきか、その道筋はどうあるべ

きかを検討することは、ともすれば「都市型保育所」(早くから乳児保育や延長保育に取り組み、就業保障的性格のはっきりした保育所)だけがクローズアップされがちな保育所のなかでは見逃されがちであり、日本の保育所理念の全体像をあきらかにしていくためには欠かせないプロセスであるとする。

III. 保育所保護者アンケートの結果より

このような「地方型保育所」においてこれから求められる保育所の理念を探ろうと1999年3月、まず、富山県内のある地方都市S市の保育所保護者に対し、「保育所に期待するもの」というテーマで15項目に関して5段階の期待調査を行った。各項目には自由記述欄を設け、より具体的な意識を書いてもらった。

1. 調査の概要

(1) 調査地域の選定

S市は人口約4万人、市内に10箇所の保育園(公立)と3箇所の幼稚園(公立)がある。保育所入所児童は936人で、入所率は学齢前児童の45.3%である。(1998.4)

S市にはかつて5箇所の公立幼稚園があり、すべて1年保育であった。そのため5箇所を除く半数の保育園ではほぼすべての在園児が5歳になると幼稚園に入園し、保育園は4歳までの保育を行っていた。

1989(平成元)年、3園を除いて公立幼稚園が閉鎖され、1園を除く9保育園で保育園児が就学まで在園することになった。近くに保育園のない地域では幼稚園が継続し、同時に3年保育が実施されることになった。(2園のみ、1園は従来通り1年保育を実施)

その結果、5歳児の幼稚園就園率は1988(昭和63)年の58.7%(県平均40.3%)から1998(平成10)年には15.4%(県平均35.9%)へと顕著な下

図2 S市の出生数と合計特殊出生率の推移

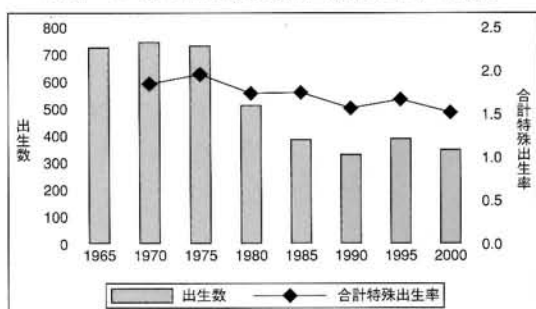


図3 S市保育所入所児童数割合の変遷 (1992~1998)

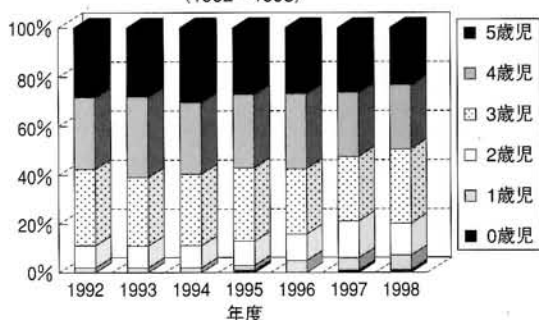
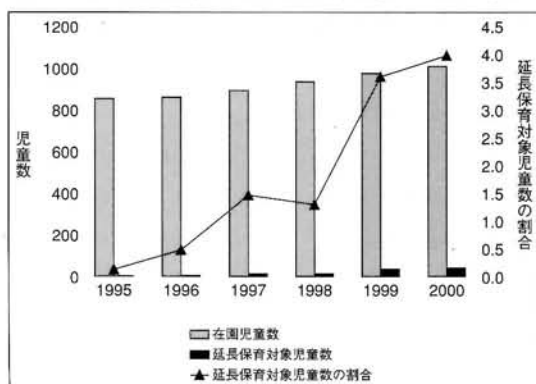


図4 S市保育所延長保育対象児童数・割合の変遷



降を示している。これは幼稚園も保育所もすべて公立園という特殊事情の下では、行政の意向がきわめてストレートに幼稚園や保育所の就園率を左右することを示している。

現在S市の保育行政の概要は、開園時間が通常朝7:30~夕方6:00であり、4園が朝7:

00~夕方7:00までの延長保育を行っている。市役所の隔週週休2日制施行以来、週1回平日に異年齢混合保育を実施している。乳児の受け入れは通常生後10ヶ月より、4園では6ヶ月より受け入れる。子育て支援事業については、全園で毎週水曜日の午前中、園開放を行っている。子育て支援センターは1999年6月に1園内で開所、専任保育士2名で子育て相談、親子サークル活動等を行っている。一時的保育は2園、障害児保育は5園で実施、病児保育はない。(2000年4月現在)

このように、S市では現在、幼稚園と保育所が地域によってはほぼ区分されている事情にあり、特に幼稚園が近くにない地域では保育所が幼稚園の代替を行っているといっても差し支えない実情にある。

一方で、出生数・率の低下にもかかわらず、3歳未満児の入所数・率や延長保育の対象児数・率は増加傾向にあり、保育所機能はより強化されつつある。

(2) 調査方法

調査方法は全保育所の保護者台帳から無作為に300世帯を抽出し、保育所を通じて調査依頼状と調査表、返信用封筒を配布、3週間の期間において郵送にて回収した。抽出率は36.8%、回収数は207部、回収率は69%であった。調査時期は1999年3月であった。

(3) 調査結果—回答者のプロフィール

- ① 「回答者」の98%は「母親」であった。
- ② 「回答者の年齢」は30代78%、20代14%、40代6%、不明2%であった。
- ③ 「保育園に通園する通算年数」は「1~5年未満」60%、「5年以上」24%、「1年未満」15%であった。
- ④ 「回答者の職業の有無」は有職82%、無職18%、有職者は「週40時間以下」42%、「週40時間

以上」28%、「一定せず」12%であった。(総数に対する割合)

⑤ 「両親と同居」の子どもは93%、「母と同居」3%、「父と同居」はなし、「両親以外と同居」1%であった。

⑥ 「祖父母との同居の有無」は「同居」53%、「別居」46%であった。

⑦ 「祖父母との交流」については「別居」のなかで、「毎日交流」が総数の16%、「週に1度」19%、「月に1度」8%、「月に1度より少ない」2%であった。

回答者のプロフィールから窺われるのは、回答者のほとんどすべてが母親であることから、有職・無職、核家族であるか否かにかかわらず、多くの家庭で保育責任者は母親であることが改めて確認されたことである。

また回答者の年齢は30代が圧倒的であること、保育所とのかかわりは大多数が5年未満であることなどから、少子化、晩婚化等の社会的動向がS市でもある程度進行していることが推測できる。

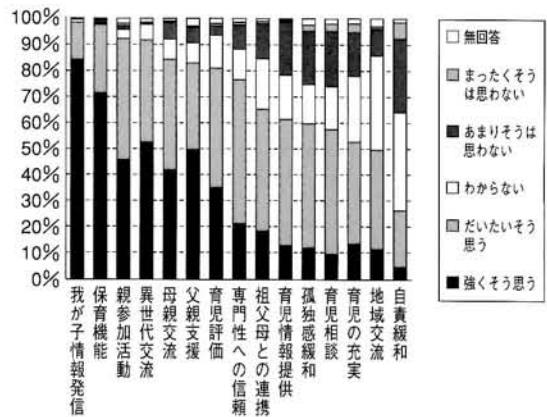
回答者の有職率は82%と高率だが、週40時間以上の有職者は全体の28%に過ぎず、また「祖父母との同居」が全体の53%を占め、実際に祖父母による送迎が日常的にあることなどを考慮すると、先に述べた「地方型保育所」の典型例の一つといえよう。

(4) 調査結果—回答の概要

保育所に対する期待が高いのは

- ① 我が子の情報発信(保育所での様子を知る)
 - ② 良質な保育機能(安心して仕事ができる)
- の2点がまず抜きん出ている。特に「仕事に集中できる」「安心して仕事ができる」という回答がめだつ。また連絡帳、園便り等はよく読まれ、かつ非常に待たれている。特に3歳以上の幼児の親にとっては連絡帳の回数が少なくなりがちなので、「もっと頻繁に」という要望が高い。(以下自由記

図5 保育所に期待するもの



述例)

- ・ 保育園では思う存分体を動かせるし、泥遊び、ごっこ遊び等、家庭では味わえないおもしろさを知ることができるのではとうれしく思っています。
- ・ 子どもはあまり保育園での生活を話してくれないので、連絡帳やたよりはすごく大切に思っています。
- ・ 勤めていると先生と話せる時間も限られるので、一言でもうれしいです。
- ・ 自分の知らない子どものよい点や友達と接する様子をお知らせしていただけると、家族の中でも話題になったりして家族の団らんのひとときが盛り上がります。

現行の保育制度が発足して50数年、「家庭保育の補完」という機能は、地方においては、かなりの程度まで親の期待に応えつつあるといえよう。しかし、親が求めている、よりくわしい、きめこまかい連絡、わが子に関する情報発信はまだ十分とはいえない状況のようだ。

特に長時間保育で親と保育者が十分なコミュニケーションを取るゆとりがない場合、たとえ3歳以上児であっても子どもの生活の様子を細かく連絡帳等で伝え合う必要性が高まっているのではないだろうか。親の多くは子どもが保育園で毎日ど

んな生活をしているのか知りたがっているし、また知らせることが多くの親にとって今我が子のどこに関心を持つべきかを具体的に考えるチャンスを作ってくれるという点で、親の子育てに強力な支援となるだろう。

第2に、比較的期待が高いのは

- ③ 参加行事や活動の提供
- ④ 異世代交流（地域、老人、青少年等との交流）
- ⑤ 母親の交流（母親同士の育児支援の場提供）
- ⑥ 父親の育児参加への支援
- ⑦ 育児評価（励ましや自信を与えてくれる）等である。

父親の行事参加や日常の送り迎えへの参加が増えてきている。しかし母親たちの多くは子育てにもっと父親参加をと訴えている。

父親の協力が十分に得られない分、母親同士の情報交換や支え合いが強くとめられている。しかしそれさえ時間的ゆとりのない母親は孤立感を感じているようだ。

- ・私は保育園でたくさん友達ができて精神的にもいろんなところで助けられています。
- ・（他の親たちと）少し話をするだけでいろいろな意見が聞けるので、ささいな事でも話すようにしています。
- ・（行事や懇談会等は）いろんな情報が耳に入ってくるので、それが楽しみです。
- ・私は8：30～5：00までの勤めなので、他の保護者とのんびり話すチャンスもありません。

自由記述例からは親たちが孤独な育児に埋没せず、家族、地域、友人など横のつながりを積極的に求めようとしていることがうかがえる。

一方で、比較的時間にゆとりのある母親とフルタイム勤務や祖父母に送迎を任せている母親との間のお会いや交流が少ないのは見過ごせないと思う。送迎の時間帯のずれや、普段からの顔見知りではないため、行事等で顔を合わせても話しづら

かったり、気詰まりな思いをする母親もいるようだ。

第3に、比較的期待が低いのは

- ⑧ 専門性への信頼（参考になる、頼りになる）
- ⑨ 祖父母との連携への支援（祖父母の育児参加）
- ⑩ 育児情報の提供（役に立つ情報が得られる）
- ⑪ 孤独感の緩和（保育者と子育てを分け合っている）
- ⑫ 育児相談（困ったことがあれば相談する）
- ⑬ 育児の充実（子育てがより充実する）
- ⑭ 地域交流（地域住民との交流、保育参加の推進）
- ⑮ 母親の自責の念を緩和

等で、特に「母親が自責の念を持っている場合、それを緩和してくれる」という期待はきわめて低く、26.5%に過ぎない。

またこれら期待が低い機能については、低いほど「わからない」という回答が多く、このような保育所の機能は親たちの意識にはまだ十分根付いていないことが窺われる。

- ・家の近くに公園もなく、最近では家で遊ばせている親も多く、母子2人だけの生活では偏ったものになってしまいます。子どももかわいそうです。
- ・感情的に叱ったり、1日中一緒にいたのならば起伏の激しい性格になるだろう。親の顔色ばかり見て安定した精神に育たないだろう。一時的に親と子が離れば、家で接する時間にやさしくしてあげられると思います。
- ・ろうるさい祖父母もいるし、逆らえないお嫁さんもいます。（保育参加は）親だけでいいと思います。

乳幼児を安全に保育するにはいつも誰かが付き添っていなければならない。現代はそんなときひとときの手代わりも期待できない家庭が増えている。一見自然環境に恵まれているように見える地

域でも、車社会は庭先にまで侵入しているし、家の中や近くに遊び友だちも見つけにくくなっている。24時間、365日責任を課せられている親たちの中には保育園への入園を心待ちにしている人も少なくなく、低年齢からの入園に対する逡巡は年々希薄化している。

それは半面で、地方においても育児がますます孤独な営みになりつつあることのしるしであり、子育てを交流したり、共有する機会の減少は「我が家の子育てはこれでいいのだろうか」という漠然とした不安に親たちを駆り立てる要因になっている。

これは都市型、地方型を問わず、これからの保育所理念を考える上できわめて重要な動向である。

その上で、見過ごせない問題はそのような「交流」「共有」の相手としての保育者の影がどちらかといえば薄いことである。

「私は子どもに対して自責の念を常に感じているが、それを和らげてくれるのは同じ状態にいる友人であって、保母ではない」「子どもと接する時間が少なく、やはり自分を責めたり、子どもにゴメンネという気持ちは時として大きくなり悩んだりしますが、先生方にそこまでうち解けて話すことはできません。(時間もありません)」という意見が少なくないように、そこには保育者、親の側共に「時間のゆとりがない」という問題が大きく横たわっているが、同時に双方の微妙な意識のずれもあるようだ。

「保母さんのなかにも乳児期から保育園に預けるのはよくないと考えている人もいる」「上の子が保育園に行っている時、反抗ばかりしていた時、『親の愛情が足りない』と責められた事があった。あの一言は今も忘れられない。」という声からうかがわれるのは、保育者自身が親の子育てをサポートするというより、親を啓蒙していくという教育者意識から抜け出せないでいる現状である。

このような地域では一方で女性就労の増加・少

子化・核家族化等の都市化現象が進行するなか、しかしまだそれが大勢とはなっていないという点でさまざまなねじれが多く現れている。

回答者の要望事項の中には、延長保育や病児保育、休日保育などへの要望と同時に、文字指導や就学準備、「情操教育」への期待が寄せられている。「周囲に友達がいらないから」という理由で保育所への入所条件の緩和の要望もある。

このような声に現行の保育所がすべて応えていくとしたら、保育者の意識改革はもちろんのこと、保育理念や保育条件を変革せざるをえないだろう。

現在でも、保護者の要望で一番多いのは、「保育者はいつも忙しそうで声をかけられない。保育者を増員して」という声であった。親たちは本当は聞きたいこと、話したいことがたくさんあるのだが、ゆとりのない保育者を前にしてその声を呑み込んでいるのが実態である。

4. まとめ

S市の保護者にたいするアンケートの結果を紹介したが、これらを見ても地方型保育所が抱える矛盾の大きさ、複雑さの度合いの深刻さを実感せざるを得ない。

このような現状を見るとき、われわれはまず、「保育者がしっかりと親や子供と向き合い、それぞれ家庭や子どもの声にじっくりと耳を傾け、その心情を深く酌み取るにはどうすればよいのか」「親や地域、子どもの実態としっかりとかみ合った保育内容・カリキュラムとはどんなものか」などの問題を本格的に突き詰めなければ、現在進められているさまざまな子育て支援策はただ上滑りするだけで、保護者の意識や内面を支えるところまで浸透していかないのではないかという危惧を感じる。

このような状況から、われわれはこれからの保育所に求められる保育理念は、「家庭保育の補完」や保育園の情報提供や園開放、啓蒙的講座開設等

の「地域子育て支援」に止まるのではなく、まず保育所が、園児の親たちの「子育てのパートナー」として、子育ての過程を共有し、保護者を物理的にだけでなく、精神的にも支える役割を果たしていくことではないかと考える。

そのうえで保育所が培った子育てに関する幅広い知識と技術、確かめられたカリキュラムを地域の親たちにも広げて、その地域での子育ての社会的財産として共有されるものにしていく必要がある。

現在、子育てに関する社会的な知恵や経験はほとんど分断されていて、どの地域でもどの家庭でも同じようなマスコミ情報が1番のたよりとなっている。しかしそれらの情報は多くの親にとって自らの目や耳で、体で実感したり体験しているものではなく、実体に乏しいきらいがある。

しかし保育所が多くの親たちにとって直接見聞し、自ら体験できる身近な場として、具体的な子育て情報の、文字通りセンターになっていけば、育児不安や経験不足に苦しむ親たちの真のよりどころ、リソースになっていけるだろう。そのとき、保育所が積み上げてきた集団保育のノウハウが家庭保育に取り組む母親たちの羅針盤としての役割を果たすであろうし、またそうなり得るだけの実践的確かめを保育所はやっていかなければならないだろう。

このような地域的な、身近な保育のためのリソース・センターがあってはじめて親たちはどんな保育が我が子のために最善であるかを自信を持って選択しうる選択眼を養うことができるだろう。

現状では、「子育てのパートナー」という役割が、現行の多くの保育所にとっては、過大な負担増になりかねないことは容易に予想できる。

しかしその方向はもはや変更不可能であり、むしろそれを見通した施策の実施が待たれていると思う。

(注：本研究は98・99年度文部省科研費補助を受けている。本調査にご協力下さった皆様に感謝致します。)

文 献

- 1) 立浪澄子・立浪勝・Karen A. Blackford「保育所理念の将来像を探る一日加の国際比較から〔I〕一目的と方法」長野県短期大学紀要第54号 109-120頁 1999
- 2) たとえば、最近でも待井和江氏が「保育所保育指針の実践的課題とその矛盾」として次のような保育者の声を紹介している。「私は0歳児保育は反対です。0歳児の保育というのはどうしても長時間保育を伴う。そのことは子どもから家庭を奪い、親を奪うことになる。それが何故児童福祉なのか、私は児童福祉に反すると思う、やるべきでないと思う。」『保育士会だより』第177号、全国社会福祉協議会・全国保育士会 2000
- 3) 梅本純正著『新しい保育所制度の解説』日本児童福祉協会 1959, p.28~p.30
- 4) 渥美節夫著『わが国の児童福祉』日本児童福祉協会 1967, p.155
- 5) 行政管理庁(当時)は1975(昭和50)年にも「幼児の保育及び教育に関する行政監察結果に基づく勧告」を発表し、幼稚園、保育所が現行法上、別々の目的や機能を有する施設であるにもかかわらず、実態は両施設が著しく偏在し、運用面において統一を欠くと指摘し、「文部、厚生両省とも幼稚園、保育所の運営を調整する上で十分な機能を果たしているとはいい難い」とまで述べている。
- 6) 幼稚園及び保育所に関する懇談会報告(1981)によれば、当時なお幼稚園未設置の市町村が30%以上あり、校区ごとでは50%以上に上っていた。2000年学校基本調査速報によれば、小学校第1学年の児童数に対する幼稚園修了者数の比率は全国平均で61.1%だが、最高の沖縄県(84.9%)と最低の長野県(26.8%)とでは、実に3倍以上もの開きがある。