



# 筑紫女学園大学リポジット

## The Changing Role of Day-Care Centers in the Social Welfare System and Future Implications

メタデータ	言語: eng 出版者: 公開日: 2020-01-21 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 上原, 真幸, UEHARA, Masaki メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/998">https://chikushi-u.repo.nii.ac.jp/records/998</a>

# 保育所が果たす社会福祉機能の変遷と課題

上 原 真 幸

## The Changing Role of Day-Care Centers in the Social Welfare System and Future Implications

Masaki UEHARA

### 1. はじめに

保育所は社会福祉関係法の一つである児童福祉法に定められた児童福祉施設である。同法第39条において「1. 保育所は、保育を必要とする乳児・幼児を日々保護者の下から通わせて保育を行うことを目的とする施設（利用定員が二十人以上であるものに限り、幼保連携型認定こども園を除く。）とする。2. 保育所は、前項の規定にかかわらず、特に必要があるときは、保育を必要とするその他の児童を日々保護者の下から通わせて保育することができる。」と記されている。

一方で、2017（平成29）年4月に改定（2018年4月より実施）された、幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領（以下、要領・指針等とする）において、幼稚園・認定こども園・保育所が共通の「幼児教育」を行う施設と明示された<sup>1)</sup>。「幼児教育を行う施設として共有すべき事項」の内容には、「資質・能力の3つの柱」と「育ってほしい10の姿」が示され、保育所においても、その内容をふまえた幼児教育が実施されることとなった<sup>2)</sup>。

保育所は従来、生活や遊びや育ちなどの子どもの権利や、子育てを第一義的に担う保護者の権利を保障する社会福祉の施設である。保育所が担う社会福祉機能が、社会の変化に伴い、どのように変化してきたのか、また、保育所がどのように子どもや保護者の福祉を保障しているのか現状と課題を捉えたい。

## 2. 戦前の保育所における社会福祉機能の変遷

### (1) 明治期の保育所 ―公的資金を用いた社会事業としての保育所の始まり―

土田は、社会福祉事業としての保育所への認識を明確にしたとして、生江孝之の功績を提示している。生江は、1904（明治37）年、神戸において日露戦争の軍人遺家族生活を支えるために子どもを預かる保育所設立運動を展開した。労働者家庭の幼児を正しく育てるために幼稚園と別個の保育所が必要であることを力説した<sup>2)</sup>。その影響を受け、内務省は1908（明治41）年に、第1回の感化救済事業講習会を開き、その指導にのりだすと同時に、各施設に助成金を交付し「感化救済事業」への統制を強めていく。その結果、1909（明治42）年に内務省は、両親ともに就労が必要な貧民の乳幼児を保育する「幼児保育所」を作り、補助金を支給するに至った。それまでも、慈善団体等による託児施設等は作られていた。内務省による公的な貧困予防対策としての「幼児保育所」事業に結びつき、保育に公的資金が支出されることとなった<sup>3)</sup>。

土田は「幼児保育所」の開始をきっかけに、上流階級の子弟を対象とした幼稚園と、貧民家庭を対象とした保育所とが区別され、運営されるようになったと述べる<sup>4)</sup>。それまで「本格的な貧民幼稚園」として活動を続けてきた二葉幼稚園は、内務省からの助成金を受けることにより、幼稚園とは別種の救済事業施設へと再編されるようになった<sup>5)</sup>。

両親ともに就労をせざるを得ない貧困状況にある家庭を支えることを目的として、社会福祉事業としての保育所が始まった。同時に社会福祉事業として公的資金が用いられたことにより、教育の提供を目的とする幼稚園と、貧困救済を目的とする保育所とが区別されることにつながった。保育所の目的として社会福祉の機能が重視された時期といえる。

### (2) 大正期の保育所 ―公立保育所の始まりと社会政策としての保育事業の認識―

明治後期においては、二葉幼稚園を含め、保育所は全国で15カ所であったとされる。それが1922（大正11）年になると、84カ所に増加する。保育料が無料である保育所が多く、徴収しているところでも日納で2、3銭であり、それを間食費に充てていた。保育時間は朝の5～7時から、夕方4～6時まで、母親が就労を終えて帰ってくるまで預かっていたとされる。第一次世界大戦後の好景気と工業生産の発展に伴い、保育所は「父母共に屋外労働に従事する児童」への対策として増設されていく<sup>6)</sup>。勅使はロシア革命の日本への影響を恐れた政府が、社会不安対処のために社会事業に力を入れ、その一つに細民対策として実施された公立託児所の設置が進んだことを挙げている。公立託児所（保育所）として、最初に1919（大正8）年大阪市営の鶴町泰一託児所と桜宮託児所が誕生し、その後若山、京都、名古屋、横浜、呉、神戸など都市を中心に公立託児所がつくられた<sup>7)</sup>。

1923（大正12）年、生江孝之は『社会事業綱要』において、社会事業の意義と多様な社会問題に対し、「社会事業とは社会連帯責任の観念を以て社会的弱者を保護向上せしめ、または之を未發に防止する事業を稱す」と定義し、救貧事業、医療的保護事業、児童保護事業等多様な社会問

題を、民間慈善事業によって解決するのではなく、社会政策として解決すべきことを主張した<sup>8)</sup>。また、同氏は社会事業の一つとして「晝間幼児保育事業」を挙げており、公的な社会福祉事業としての保育の必要性について、収入の増加を計るために労働に従事する母親保護と児童保護の視点から主張している<sup>9)</sup>。

この期において、母親の就労支援、貧困救済のための保育所が広がった。さらに、社会状況を背景に、社会事業を国家が担う必要性が重視され、保育事業もその一つとして認知されていく。また、明治期のように補助金を与えるにとどまらず、保育の実施そのものについても、公が責任を持つ仕組みが作られつつあったことに、この期の特徴がある。

### （3）第二次世界大戦期の保育所 —動員確保を目的とした保育所の普及—

1938（昭和13）年1月に厚生省が設置された。それまで内務省が扱っていた業務が厚生省に移管され、厚生省のなかに日本ではじめて児童保護行政の中央機関として児童課が設けられた。同年、社会事業法が制定され、「託児所」が児童保護事業として、同法の適用事業に掲げられた。

戦争が長引く中、戦争遂行に必要な人的資源の確保のために「生めよ殖やせよ」の国策が立てられた。そのなかで、母子保護対策として乳幼児死亡率の改善を目標に、乳幼児必需品の確保や育児知識の普及などを目的に保育所の設置が進められた。保育所は国策として、戦争動員によって取り残される乳幼児の保護、母親の家事・育児の負担軽減、能率増進の保証を担う重要な社会施設として位置づけられた。東京市では1941（昭和16）年「東京市保育所使用条例」を施行し、それまでの公立保育所が、主に貧困家庭の子どもを対象としていたのに対し、動員によって母親が働かざるを得なくなった家庭も対象に、1日10銭以内の使用料で保育を行うように定めた<sup>10)</sup>。

戦争のなかで、貧困家庭の救済としての保育所運営に留まらず、動員の確保及び、次代を担う子どもの養育を担う場としての保育所運営の必要性を、国が意識することとなった。これをきっかけに、救済だけでなく広い範囲の家庭を対象とした保育所が普及したと捉えることができる。

## 3. 戦後の保育所における社会福祉機能の変遷

山縣は、戦後の保育事業を大きく5期に分けている。それをもとに、日本における戦後保育所の変遷を追う<sup>11)</sup>。なお、各期の副題は著者が付したものである。

### （1）第1期 1946年から1960年頃まで —児童福祉法の制定期—

戦後間もない1946（昭和21）年、東京都の「東京都保育園使用条例」では、保育の対象に貧困要件はなく、保育所は「勤労都民」一般の子どもの心身の健全な発達を図ることを目的としていた。また、同年の厚生省の「保育所法案要綱案」では「保育所を整備して乳幼児を保育し、よってその養育者の勤労の権利を保障する」と示した<sup>12)</sup>。戦後の混乱状況にある中、就労収入を求め家庭に対し、勤労保障の一つとしての保育所利用を示したといえる。

しかし同時期、子ども達に対しては、狩り込みと呼ばれる浮浪児収容対策が実施されるなど、生活環境が劣悪であった。その中で1947（昭和22）年に「児童福祉法」が制定され、法に定められた児童福祉施設のひとつとして保育所が示された。同法第2条において「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」と明示した。また第24条においては、市町村長の責任で保育に欠ける乳児または幼児を保育所に入所させて保育しなければならない旨が示された。すべての児童に対する公的責任を述べたうえで、「保育に欠ける」乳幼児に関しては、保育所に入所させる責任を持つことを明示した。

戦前の東京市が示した動員による家庭への保育提供を、就労家庭へと視点を変え、更に養育者への勤労の権利保障のための一つとして、保育所の整備を示している。また、国の政策として、児童福祉法においてすべての児童の生活が保障され愛護されなければならないことを述べ、そのための一施設として保育所を位置づけた。貧困対策としての保育所という位置づけだけではなく、すべての児童を対象とした権利保障の福祉政策としての保育所の役割が、国として始まったといえる。

## （2）第2期 1960年頃から1975年頃まで —公立保育所の拡充と経済成長に伴う教育の重視期—

高度経済成長に伴い、夫婦共働きが広がる。母親達は婦人労働を婦人解放の要求として捉え、両親が働く家庭の子どもが平等に育ち、教育を受けることを求めて保育所作り運動を展開した。1960（昭和35）年以降、全国で「ポストの数ほど保育所を」を合言葉とした運動が広がり、保育所の新設が増える。特に公立保育所の拡充が進んだ。

保育所が拡充するなかで、就労家庭の子どもを預かる役割だけでなく、保育内容について目が向けられるようになる。戦前からくる、貧困家庭の子どもへの保育の場としての保育所と、上流階級の子どもの教育を実施する幼稚園という分断した流れや認識があるなか、1963（昭和38）年に文部省・厚生省合同の見解として「幼稚園と保育所との関係について」が提出された。その中で、「保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることがのぞましいこと。このことは、保育所に収容する幼児のうち幼稚園該当年齢の幼児のみを対象とすること」と示された<sup>13)</sup>。その後、1965（昭和40）年に厚生省から「保育所保育指針」が刊行された。

これらの動きに対し、土田は経済の安定からくる学歴社会を背景にした保護者の幼児教育へのニーズがあるとし、「保育所における教育的役割が強調され、福祉施設としての位置づけが相対的に縮小する傾向がみられる」と述べる。また、同氏は当時の保母不足を解消するために、保母養成カリキュラムが変更されたことに着目している。幼稚園教諭免許課程に保母養成課程が置かれることで、保母資格保持者はいっきに増えたが、そのために幼児教育の教育者養成を主流とする流れとなり、結果的に保育所における教育志向が高まったことを言及している<sup>14)</sup>。

女性就労や高度経済成長に伴い、貧困救済のみを第一の目的とする場でなく、子どもが過ごす場としての平等性から、保育所における保育の内容（＝幼児教育）に関心が集まったといえる。保育所保育指針の刊行や、幼稚園教諭免許課程に保母養成が付随し、保育所の教育施設としての

役割意識が高まる一方、保育所の社会福祉機能への意識が弱り始めた時期としてこの期を捉えることができる。

### （３）第３期 1975年頃から1990年頃まで —ニーズの多様化と福祉機能の衰退の両側面期—

この時期になると、結婚・出産後も働き続ける女性が増える。共働きの背景には、働くことを求める女性の主体的選択の側面と、高度経済成長期が終了し、妻も働かなくては生活できないという経済的必要性の側面が生じてくる。いずれにせよ保育所保育の必要性は増大した<sup>15)</sup>。また、就労の多様化に伴い、保育所に求められるニーズも多様化した。

1981（昭和56）年には、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。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<sup>16)</sup>。夜間保育だけでなく、延長保育や乳児保育、その後は休日保育や病児保育など、保育所を利用している保護者に対する取り組みが充実した。

しかしこの時期、1975（昭和50）年頃から始まった「福祉見直し論」の影響を受け、国の保育予算圧縮策が始まる。1981年の第二次臨時行政調査会では、教育・福祉の「自立・自助・自己責任」が強調された。保育分野においては、保育所の新設は全体として抑制すること、保育所の民営化・管理運営の民間委託などが示され、1983（昭和58）年以降に実施された<sup>17)</sup>。

加えて、土田はこの期の保育の状況について、高学歴化に伴う学歴社会の競争からくる幼児教育熱の高まりを背景に、教育機能の充実を重視する保育所が増加したことを指摘している。延長保育などの保護者の要請に保育所が応えていた側面も持つ一方で、教育機能の需要が保育所内の活動に集中し、子どもの生活する地域や家族を視野に入れない傾向が強まった。その結果、保護者に対し、労働事情を理解せずにお迎えの時間に遅れることを容認しない、病児の迎えを強行に要求するといった、融通の利かない場と移りつつあったことを述べる<sup>18)</sup>。

かつては、母親の就労による延長保育等の必要性には保育所が独自に対応してきた。この期においては、女性の社会進出に伴う、多様な保育ニーズに対し保育事業が整えられた。しかし一方で、保育における教育志向が強まった。さらに社会福祉制度改革の影響を受け、あらゆる社会福祉分野における財源削減のなかに保育所も含まれた。就労支援を目的とした保育所における社会福祉機能が充実する一面がある一方で、就労家庭の教育的思考の高まりの一面や、国家政策において社会福祉の認識や機能が衰退する一面の三側面が遂行された時期と捉えることができる。

### （４）第４期 1989年頃から2005年前後まで —少子化の顕在化と保育所運営民営化への転換期—

1989（平成元）年の「1.57ショック」をきっかけに、少子化への危惧が社会全体に高まった。少子化を食い止めることを意図した子育て支援策が次々と出されるなか、子育て支援の中心的な

役割を期待されたのが保育所だった<sup>19)</sup>。

少子化や核家族を背景とした子育て環境の変化、子育て不安の増加に伴い、保育所利用者ではない家庭と子どもも対象とした支援が広がる。一時保育、地域子育て支援センター、園庭開放、保育相談など、「保育に欠けない」子どもを対象とした事業がこれにあたる。一方、保育ニーズはますます増大し、待機児問題が顕在化した<sup>20)</sup>。しかし、先の第3期で示した社会福祉制度改革の影響により、公立保育所の新設はほぼみられなくなった。さらに保育所の民営化が進められ、運営主体を民間に転換することによる待機児対応が進められることとなった。

一方、1990年から開始された児童相談所における児童虐待対応件数は年々増加した。虐待の背後には乳幼児を育てる保護者の「孤育て」状況や強い不安感があることが示された。これまでは保育所入所の際の「保育に欠ける」要件として、両親の就労が大きな前提となっていた。しかし、2004(平成16)年、厚生労働省は児童虐待防止の観点から、特別の支援を要する家庭については、保育所入所の必要性が高いものとして優先的に取り扱うことなどを明示した<sup>21)</sup>。虐待等の子育てに支援を要する家庭の状況が、保護者の就労と同等の保育所入所要件となり、実質、家庭への養育支援を保育所が実施することを求めた。

少子化が顕在化する一方、子育て支援を求める保育ニーズは増え、保育所は通常の保育所在園家庭以外の子育て家庭にも目を向ける必要が出てきた。また、子どもの育ちを社会的に保障するセーフティーネットとしての役割を保育所に求めた。しかし、保育の実施そのものに対する公の関わり度合いは減っており、民間保育所に多様の役割・機能が求められ始めた時期といえる。

#### (5) 第5期 2005年頃から2018年頃まで 一地域子育て支援充実と幼児教育の保障期一

子育て家庭の不安や子育て困難などの表面化に加え、都市部では待機児童問題、地方では少子化に伴う幼稚園の縮小等が生じた<sup>22)</sup>。2015(平成27)年4月から実施された「子ども・子育て支援新制度」は、幼保一体化、多様な子育て支援、待機児童対策の展開などを視野に入れ、認定子ども園の導入等、保育制度改革が進められている。

土田は、核家族の中で育ち、子育てに関する知識や経験の伝承をもたない「子育て力の低下」した親も増加しており、中には「子どものため」という共通基盤さえ危ぶまれるケースや、保護者自信が精神疾患や生活課題をもつケースも増加していると述べる<sup>23)</sup>。かつて、保護者への教育意識の高まりから、子どものために時間内のお迎えや、病児の迎えを強要していた。この第5期においては、「子どものため」と保護者に求めたことで、かえって保護者のストレスや負担感が増え、子どもに対しマイナスとなる可能性があることに意識が向けられた。

2004(平成16)年の児童副法改正では、市町村が設置する「要保護児童対策地域協議会」の一機関として保育所も記載された。2009(平成21)年4月実施の保育所保育指針では第6章に「保護者支援」が取り上げられた。さらに2018(平成30)年4月の保育所保育指針においては、保育所に通う家庭の保護者だけでなく、地域の子育て家庭すべてを対象とした「子育て支援」の内容が第4章に取り上げられている。先に述べた要保護児童対策地域協議会への協力が保育所保育指

針にも明記されている。虐待傾向等、社会的養護を必要とする家庭が地域で生活するために、児童相談所をはじめとする地域の児童福祉関係者と協働することが求められている。保育所を利用する親子を支援することはもちろんのこと、保護者とその子どもの地域生活を支えていく役割を保育所が担っている。

加えて、2018年4月実施の要領・指針等では、幼稚園・認定こども園・保育所が3歳以上児に対して共通の「幼児教育」を実施する施設として明示された。これについては3（1）で詳述するが、教育の実施のみが重視されているように見える一方で、多様な家庭環境が生じている中で、家庭の経済格差等に関わらず、子ども達に共通の教育を保障する福祉的意義も併せ持つ。

経済の低迷や貧困、家庭の子育て力の低下等の多様な状況に伴い、地域のすべての子どもとその家庭への適切な養育や教育の提供及び支援をする場が求められた時期と捉えることができる。第4期の流れに沿って、地域の子育て支援機関として、社会福祉機能の役割を保育所が引き続き果たしている時期といえる。

#### 4. 近年の保育所における社会福祉機能に関わる保育実践

これまで、年代別に保育所における社会福祉機能の変遷をみてきた。それを踏まえた上で、今日の保育所では社会福祉機能を果たす役割を持つ場として、どのような実践が行われている検討する。

小西は、保育所は貧困救済を目的として生まれた施設であることを踏まえ、「21世紀になり、(不幸なことではあるのですが) 再びその理念にスポットライトが当たることになりました」と述べる。また、子どもの貧困解決における保育所の可能性として、①保育所が養護と教育を一体的に提供し、子どもの多様な活動・経験を保障する場であること、②子どもだけでなく、厳しい労働・生活に直面している親のセーフティーネットの場であること、③地域における子育て支援の拠点となる公的や役割を持つ場であること、の3つを挙げている<sup>24)</sup>。その3点に基づき、民間保育所の園長である平松氏の実践を紹介しながら、保育所の社会福祉機能について着目する。

##### (1) 養護と教育を一体的に提供し、子どもの多様な活動・経験を保障する場

小西は、養護と教育を一体的に提供する保育所において、子ども達が厳しい生活状況から離れて安心して過ごし、たくさんの友達と夢中になって遊べる経験を平等に保障する意義を述べる。乳幼児期に保育を受けることによって、その後のライフチャンスが増大するとも主張する<sup>25)</sup>。

汐見は、2018年4月実施の保育所保育指針では、総則の2に「養護」の項目が入ったことに着目し、保育所が幼児教育を行うと同時に、保育所は依然、福祉機関であることに変わりなく養護の質も高めてほしいことを主張している。貧困は経済的な貧困だけでなく、愛情の貧困、体験の貧困、言葉の貧困等があるとし、物質的に恵まれていても満たされていない子どもたちを支えるために、保育所における養護機能の重要性を述べている。



加えて、同年の要領・指針等において、幼稚園・認定こども園・保育所が共通の「幼児教育」を行う施設だと示された。これについて、汐見は日本の相対的貧困率の上昇や経済格差を踏まえ、「貧困問題に端を発する負の連鎖を断ち切るには、長い目で見れば教育しかない」とし、「一人ひとりの子どもたちが貧困と関係ない生活を将来確実に遅れるように、乳幼児からの丁寧な保育と、幼児教育を」と、貧困対策として3施設における「幼児教育」の共通化の必要性を主張した<sup>26)</sup>。

川口・平松は、保育所が果たす福祉の役割に関する対談のなかで、繁華街で働くシングルマザーと、マンションの一室に作られた託児所に預けられた子ども達の姿を取り上げている。子ども達は夕方5時頃から託児所に預けられ、母親は出勤する。0歳児の子どももいるなか、銭湯の脱衣所みたいに壁が設けられ、その棚で赤ちゃんが寝ている。さらにその赤ちゃんたちが泣かない姿に川口は驚いたという。保育所園長の平松は、その姿に対し以下のように答えている<sup>27)</sup>。

ふつう0歳児は「眠い」「おなかがすいた」「つまらない」とか、生理現象で泣くものであって、それが当然と思っていましたが泣いても何もしてもらえなかった子どもは、泣くことすら諦めてしまうのです。幸せに生きることの対極にあきらめて生きることがあると思います、あきらめて生きる道を、生まれた時からいくつもいくつも積み重ねながら、おとなになっていく人たちが現実にあります。小学校までの6年間に「あきらめなくてもいいんだよ」と伝えられるのが、保育園なのです。

先の汐見の主張は、保育所の養護面は、経済的貧困だけでなく、その他の親子関係や生活面で生じる貧困状況を保育士が補う（もしくは防ぐ）ことにつながり、教育面においては、貧困の連鎖を断ち切ることにつながるというものである。平松が述べた子どもの姿から「幸せに生きることをあきらめた」子どもに対し、当たり前の人との関わりや、保育所の生活を通して得られる体験を与えることで、家庭では満たされていない子どもの育ちを支える可能性が見えてくるといえるだろう。

## （2）厳しい労働・生活に直面している親のセーフティーネットの場

小西は、保育所が、保護者がほぼ毎日訪れる場であることに着目し、不安や困難を抱えている保護者へのアプローチがしやすい施設であるとする。また、多様な「つながり」が生まれる場とする。保護者同士のつながり、保護者と保育者のつながり、そして他の社会福祉制度など地域の社会資源を利用するつながりの基盤となる場であることを述べ、子どもだけでなく親にとっても、保育所がセーフティーネットになっていると強調する<sup>28)</sup>。

平松は、保育現場から見える子どもの貧困を取り上げ、みきちゃんとその母親の姿を紹介している<sup>29)</sup>。みきちゃんの母親は20代前半のシングルマザーである。収入は母親のパート賃金だけであり、体調が悪くても働かなければ食べていけない状況が続いていた。体調を崩しても働きつづき、20時過ぎに迎えにくる母親に、保育士たちが言葉を掛けるが、母親は「大丈夫」と言う。保

育所の看護師が受診を強く勧め、やっと受診をすると「しばらく休養が必要」と言われる。しかし、母親は休もうとしない。そのような状況に保育所が関わった場面である。

私たちは、このままでは働けなくなってしまうどころか、日常生活もままならぬ状況になることを考え、ついにお母さんに生活保護を受けることを提案しました。これには、事務職員が親身になって関係機関に連絡を取り、しばらく職場を休んで休養することを勧めてみました。生活保護はイヤなのかなと思いましたが、話してみると、「何とかしなければならぬと思ったけれど、どこにどうすればよいのか、さっぱりわからなかった」と、私たちの提案をほっとしたように受け入れてくれました。

申請するときは、区役所まで事務職員が付き添いました。生活保護は、手続きもあるし金融機関の通帳の額面も見せなければなりません。職場の仕事内容も詳しく聞き取りをされます。そこで私たちは、パート職員なのに1日の拘束時間が労働基準法違反ではないかと思うくらい、過酷な現場だったことを始めて知るのでした。

実際に、この家庭は、生活保護を利用するようになり変化がみられていく。それまでの母親は、朝から無表情でみきちゃんを荷物のように園舎に押し込め、何も言わずに去っていた。みきちゃんがぐずると「ああ、うざい」と空を見つめてつぶやいていたという。そのような中、みきちゃんも表情がなくなり、泣くことすらもしなくなっていた。しかし、母親は生活保護を受給し、短時間勤務として働き方を変えたことで、生活に少し余裕がでてくる。母親は朝からみきちゃんを保育室まで連れていき、みきちゃんも朝から出勤する母親に対し後追いをして泣くなど、感情を出し始める。自分にすがりつき泣きわめくみきちゃんを見て、母親は「かわいって思った」と担任につぶやく姿があった。

この保育所の取り組みとして、着目したいのは、親子を生活保護という社会制度につなげるために、ただ制度を紹介するだけにとどまらず、具体的な手続きに至るまで親子に関わっている点である。保育士だけでなく、看護師や事務職員もこの親子に関わることで、生活保護の申請にたどり着いている。「生活保護を受けてみたら」という提案をするだけでも家庭支援といえるだろう。けれども、どこにどう何を申請したらよいのか、その仕組みや手続きの方法すら分からない家庭は多くあると考えられる。そこを逃さずサポートすることで、親子のセーフティーネットにつながった。

保育所は、毎日親子が登園し職員と関わりを持つことができる場である。このような場であるからこそ、保護者の姿や子どもの姿から、支援の必要性をキャッチし、状況が悪化する前に社会制度につなげることが可能であるといえる。

### **(3) 地域における子育て支援の拠点となる公的な役割を持つ場であること**

小西は、保育所が、登園してくる子どもと家族だけでなく、その地域で生活する子どもと家族

にも開かれているのが保育所であるとし、地域における子育て支援の拠点となる公的な役割を持っていることを述べている<sup>30)</sup>。

2018年4月から実施されている保育所保育指針では、第4章に「子育て支援」を掲げた。汐見は、それまでの保育所保育指針で用いられた「保護者支援」と今回の「子育て支援」の違いについて述べている。同氏は、「保護者支援」という言い方が、保護者の子育てへの知識やスキル支援がメインと受け取られる傾向にあったことを指摘している。それに対し「子育て支援」は、虐待の発見やDVの発見と防止、あるいは地域の高齢者の力を若い世代の子育てにつなげるなど、総合的な関係づくり、街づくりという広い意味合いを持つと述べる<sup>31)</sup>。

平松は、様々な家族と出会うなかで、ネグレクトなどの虐待傾向の親たちが実は幼少期に虐待を受けていたケースが多くあることを述べる。その中の一親子の様子について取り上げる<sup>32)</sup>。

子どもをお迎えに来たお母さんがすぐに保育室に行かずに、「園長さんいる？」とやって来て、「いま、母親に呼び出されて何年かぶりに会ってきたけど、自分が離婚したのを慰めてくれるのかと思って、のこのこでかけていった私もバカだった」とわんわん泣きながら、「お前なんて、やっぱり幸せになれないと思った」と、母親からずっと罵倒されてきたと話してくれるのです。

そのお母さんには4人の子どもがいて離婚したのだけど、話しながら手がぶるぶるふるえているのです。自分の母親からネグレクト（兄弟間での差別的扱い）を受け、いまでも虐待されているお母さんは、「『なぜ自分だけが愛されないのだろう』という思いと共に、「私も、あの真ん中の子だけがどうしても嫌いでたまらないの。今は、自分がされたように殴ったり蹴ったりはしていないけど、いつそうなるかわからない」と手をふるわせている。（中略）私はそのお母さんに「しんどいのなら、一時保護してもらおう？」という道をつたえられるわけです。

ひとしきり話して落ち着いたお母さんは、「迎えに行ってくる」と子どものいる保育室に行き、子どもは何も知らずに笑顔で帰っていくのを見送りました。

この親子の他にも、平松は、一時保育で預かった子どもの保護者の話しや様子から、アルコール中毒や薬物使用に気づくケースもあると述べる。

また平松は「本来、保育所は児童福祉施設なので、公の機関が児童福祉法の理念に基づき、生活困窮者であれば必ず自治体の責任のもと、入所を保障することが義務付けられています。保育所の本来の存在意義は、このような困難さを抱える家庭であっても、専門的な知識に裏打ちされた保育者による良質な保育を受け、家庭とともに豊かな乳幼児期を過ごすところにあるといえます。『子育てで困ったら、保育所にいこう』－そんな住民の要求に沿った運営が、各自治体各地域でのぞまれます」と述べている<sup>33)</sup>。

保育所が保育所内の保育や保護者支援に留まらず、地域の子育て家庭に目を向けることで、そ

の地域の子育て家庭がどのような状況にあるのか気付くことにつながる。その気付きから、支援の必要性を自らアピールできる家庭だけでなく、支援を求めることができない家庭に対し、保育所がアウトリーチの取り組みを実施していくことにも結び付く。

## 5. 幼児教育無償化政策における社会福祉機能の位置づけと課題

今日注目される日本の保育政策の一つとして、幼児教育無償化がある。ここでは幼児教育無償化の社会福祉的機能とその課題について述べる。

日本政府は、2019（平成31）年2月12日の閣議において、幼児教育無償化を含む「子ども・子育て支援法改正案」を正式決定とした。2019年4月に衆議院、5月に参議院で本法案が正式に成立した。2019（令和元）年10月から実施される見込みである。幼稚園、保育所、認定こども園等を利用する3歳から5歳の全ての子どもたちの利用料を無償化することが決定している。厚生労働省はこの無償化について、「社会保障を全世代型へ抜本的に変えるため」とする。平等性という捉え方において、この幼児教育無償化は福祉としての社会保障政策の一つといえる。しかし実施に対し、待機児が解消しない中で無償化が実施されても利用できる施設が無い状況があること、無償化によって利用希望者が増えることで保育者不足がより深刻化すること、認可外保育施設も対象となるが保育の質については言及されておらず安全確保に不安があること、無償化に所得制限がないため無償化の恩恵は高所得者ほど大きくなること、財源が消費税増税を見越したもので無償化になったにしろ日常生活費負担が増加する可能性があることなど、多様な問題が指摘されている<sup>34)</sup>。

この幼児教育無償化に伴う財源の出所として、民間保育所では、国1/2・都道府県1/4・市町村1/4という割合に対し、公立の保育所は市町村が負担額のすべてを担うことが示されている<sup>35)</sup>。平松は、保育の福祉的役割の中でも、特に公立保育所の位置づけは貧困家庭にとって重要であるとする。貧困家庭で保育料しか払えない家庭は、保育料の他に教材費や制服代等を求められる民間保育所への入所は厳しく、公立保育所への入所につながる。また、地域によっては、生活困窮度の高い家庭が優先的に公立保育所への入所につながることも挙げている<sup>36)</sup>。

多様な保育施設の運営形態があるなかでも、公が運営する保育所が果たす役割、それを求める家庭の存在がある。子どもの貧困が社会的にも注目されるなか、公立保育所の必要性は今後も維持、もしくは高まるかもしれない。しかし、先に述べた戦後の社会福祉制度改革以降、公立保育所の民営化が各市町村で進められてきている<sup>注2)</sup>。今回の幼児教育無償化では、公立保育所を維持しようとする市町村ほど、財政負担額が膨れるという状況が生じる。幼児教育無償化に伴い、公立保育所の民営化がさらに推し進められていくことを危惧せざるをえない状況が生じている。

加えて、2018年11月には、幼児教育無償化に関し、幼稚園との共通化を図るために、保育所の給食費（食材費）を、無償化の対象から外し、実費徴収することも発表された<sup>37)</sup>。家庭において、量と栄養双方に充分に得られない家庭が存在する。逆井は「保育所は制度発足以来、3歳以上児

の副食材費、3歳未満児の主食・副食材費を公的負担の対象としてきました。多くの保育関係者が給食は保育の一環として、さらなる拡充を求めてきました。食材費全体の実費徴収化は、その保育関係者の願いに逆行するものであり、児童福祉としても明らかな後退です。なにより、低所得層を中心に負担増を引き起こしかねず、無償化とは矛盾します」と、発表に対し強く反論する<sup>38)</sup>。

保育所がキャッチする子育て家庭の現状と、子育て家庭が保育所に求めている支援と、国の制度方針とが、乖離している部分が散見される。画一的な幼児教育の統一化と無償化ではなく、様々な子育て家庭がおかれている現状を把握し、子どもとその家庭の福祉を支えるための、共通の「幼児教育」のあり方が求められ、課題となっている。

## 6. おわりに

保育所の社会福祉的機能について、その変遷を踏まえ、現在の保育所における取り組みを述べた。社会や家庭の状況は時代によって変化する。それに伴い保育所に求められ実施する支援の内容も変化する。しかし、どの時代においても、地域の中の貧困対策や子どもとその保護者の権利を保障する機関として、重視する内容等の違いはあるにしろ、社会福祉の機能を担ってきている事に変わりはない。その一方で「幼児教育」という言葉が多様な場で使用され、着目されやすい状況にある。その中で、保育所が本来果たすべき生活保障や子どもの養育保障への着目が薄れることなく維持・向上されるかについては、国の方針等を十分に検討していく必要があるといえる。

また、2018年4月実施の要領・指針等改正に伴い、保育士養成課程の見直しがなされ教科目再編が実施された。社会福祉専門職として不可欠であるソーシャルワーク技術等を理解する「相談援助」の科目が無くなるなどの事態が生じている。その結果「社会福祉の全体から問題を捉える『福祉的視点』が弱まり、学習内容が社会的養護の施設や里親制度に焦点化される傾向にあること、心理などによる個別ケアが重視されていること」が指摘されている<sup>39)</sup>。保育を担う保育士が社会福祉の視点を十分に学び得ていることで初めて、保育所が社会福祉に対する意識を持って福祉的機能を果たすことができるはずである。かつて、保母不足解消の目的のため、幼稚園教諭養成課程に保母養成が付随したことで、保育所の社会福祉機能が弱体化したことを先の3(2)で述べた。今日において社会福祉の学びが縮小することに伴い、今後の保育士の保育実践のなかで社会福祉機能がどう変化したか、または変化することは無いのか、継続して多様な保育実践を分析していく必要がある。

## 注

- (1)「資質・能力の3つの柱」として、①「知識及び技能の基礎」、②「思考力、判断力、表現力の基礎」、③「学びに向かう力、人間性等」が示された。「育ってほしい10の姿」として、①健康な心と体、②自立心、③協働性、④道徳性・規範意識の芽生え、⑤社会生活との関わり、⑥思考力の芽生え、

- ⑦自然との関わり・生命尊重、⑧数量や図形、標識や文字などへの感心・感覚、⑨言葉による伝え合い、⑩豊かな感性と表現、が示された。
- (2) 全国の保育所数に関し、公立保育所は、2000年=12,723件、2010年=10,760件、2016年=8,917件と減少している。私立保育所は、2000年=9,472件、2010年=12,309件、2016年=14,523件と増加している<sup>40)</sup>。

## 引用文献

- (1) 汐見稔幸 (2017) さあ、子どもたちの「未来」を話しませんか. 小学館. 58
- (2) 土田美世子 (2012) 保育ソーシャルワーク支援論. 明石書店. 34
- (3) 松本園子 (2017) 社会事業の成立と保育所的保育施設の増加. 汐見稔幸・松本園子・高田文子・矢治夕起・森川敬子. 日本の保育の歴史—子ども観と保育の歴史150年—. 萌文書林. 159
- (4) 前掲 (2)
- (5) 宍戸健夫 (2014) 日本における保育園の誕生—子どもたちの貧困に挑んだ人びと—. 新読書社. 308
- (6) 同上. 308-309
- (7) 勅使千鶴 (1981) 大正・昭和戦前期の保育. 浦辺史・宍戸健夫・村山祐一編. 保育の歴史. 51
- (8) 生江孝之 (1923) 社会事業綱要. 巖松堂書店. 8
- (9) 同上. 340
- (10) 矢治夕起 (2017) 戦争と保育. 汐見稔幸・松本園子・高田文子・矢治夕起・森川敬子. 日本の保育の歴史—子ども観と保育の歴史150年—. 萌文書林. 194
- (11) 山縣文治 (2018) 子ども家庭福祉論 [第2版]. ミネルヴァ書房. 126-127
- (12) 松本園子 (2017) 戦後復興と保育—1945年～1950年代前半—. 汐見稔幸・松本園子・高田文子・矢治夕起・森川敬子. 日本の保育の歴史—子ども観と保育の歴史150年—. 萌文書林. 255
- (13) 文部省初等中等教育・厚生省児童局長連名通達 (1963) 幼稚園と保育所の関係について. 文初初第400号・児発第1406号. [https://www.mhlw.go.jp/web/t\\_doc?dataId=00ta8961&dataType=1&pageNo=1](https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc?dataId=00ta8961&dataType=1&pageNo=1) (情報取得2018.05.20)
- (14) 前掲 (2). 45
- (15) 松本園子 (2017) 安定成長期における保育の停滞—1970年代後半～1990年—. 汐見稔幸・松本園子・高田文子・矢治夕起・森川敬子. 日本の保育の歴史—子ども観と保育の歴史150年—. 萌文書林. 314-315
- (16) 網野武博 (2005) 延長保育・一時保育の実践研究 (平成16年度). 日本保育協会. 保育所の保育内容に関する調査研究. 2. [http://www.nippo.or.jp/cyosa/hei16/1/01/01\\_03\\_01.htm](http://www.nippo.or.jp/cyosa/hei16/1/01/01_03_01.htm) (情報取得2018.12.24)
- (17) 前掲 (15). 321-322
- (18) 前掲 (2). 46

- (19) 前掲 (2). 50
- (20) 前掲 (11). 126
- (21) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長 (2004) 特別の支援を要する家庭の児童の保育所入所における取扱い等について. 雇児発第0813003号 (情報取得2018. 12. 20)
- (22) 前掲 (11). 127
- (23) 前掲 (2). 53
- (24) 小西祐馬 (2016) 乳幼児期の貧困と保育 保育所の可能性を考える. 秋田喜代美・小西祐馬・菅原ますみ編著. 貧困と保育 社会と福祉につなぎ、希望をつむぐ. かもがわ出版. 47-49
- (25) 同上. 47
- (26) 前掲 (1). 58-63
- (27) 川口創・平松知子 (2017) 保育と憲法 個人の尊厳ってこれだ!. 大月書店. 100-101
- (28) 前掲 (24). 48
- (29) 平松知子 (2016) 人生最初の6年間で育めるもの 保育所保育から見る貧困と福祉. 秋田喜代美・小西祐馬・菅原ますみ編著. 貧困と保育 社会と福祉につなぎ、希望をつむぐ. かもがわ出版. 56-60
- (30) 前掲 (24). 48
- (31) 前掲 (1). 127-128
- (32) 前掲 (27). 102-105
- (33) 前掲 (29). 61
- (34) 中国新聞 (2019) 社説幼児教育無償化担い手の量と質確保を. 月刊 新聞記事からできた本 こども. クマノミ出版. 2019年5号 (101). 11
- (35) 内閣府・文部科学省・厚生労働省 (2018) 幼児教育の無償化について. [https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/free\\_ed/k\\_1/pdf/s1.pdf](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/free_ed/k_1/pdf/s1.pdf) (情報取得2018. 12. 22)
- (36) 前掲 (27). 104
- (37) 浜田和宏・中井なつみ (2018) 保育園無償化、給食費は「対象外」内閣府が方針. 朝日新聞 DIGITAL. <https://www.asahi.com/articles/ASLCQ55DBLCQUTFK00S.html> (情報取得2019. 01. 06)
- (38) 逆井直紀 (2018) 内閣府の食材費実費徴収化方針／保育現場に負担増 全国市長会「緊急アピール」／“財源は全額国費” 要望. 保育情報. 505. 2-3
- (39) 日本保育学会第72回大会発表論文集 (2019) 「社会的養育をめぐる動向と保育士養成の課題」 松島京・松浦崇 K-213-124
- (40) 全国保育団体連絡会・保育研究所編 (2018) 保育白書. ちいさいなかま社. 109

(うえはら まさき：人間科学科初等教育・保育専攻 講師)

# 保育所が果たす社会福祉機能の変遷と課題

上 原 真 幸

The Changing Role of Day-Care Centers  
in the Social Welfare System and Future Implications

Masaki UEHARA

筑紫女学園大学  
人間文化研究所年報  
第30号  
2019年

ANNUAL REPORT  
of  
THE HUMANITIES RESEARCH INSTITUTE  
Chikushi Jogakuen University  
No. 30  
2019