

宇都宮大学国際学部国際社会学科

2012 年度 卒業論文

待機児童問題と家庭的保育事業の役割と機能
～保育の量と質の両立を目指して～

指導教官 中村祐司

学籍番号 090135A

要約

日本では、待機児童が解決すべき大きな課題となっている。この問題の存在により、女性が子どもを産みづらいつ感じ、実際に産むのを控えるという現象が今日の日本にはある。これは、経済学的・人口統計学的観点から見て大きな損失であると言えるだろう。

本論文では、待機児童問題の現状と、その解決方法の一つとして期待されている家庭的保育の役割と機能について考察する。さらに、家庭的保育は待機児童問題の解決の切り札と言えるのか見解を述べる。

1章では、待機児童問題の現状を最新のデータを用い分析し、どうして解決が困難となるのかを明らかにしていく。合わせて、待機児童問題の存在が日本社会にどのような影響を与えるのかを考察する。

2章では、待機児童問題に関連深い認可保育所を中心に、日本における様々な保育形態を見ていく。

3章では、国と地方が実際にどのような子育て支援・待機児童対策を行ってきたか、その歴史を示し、さらに、これからどのような政策をとっていく方針なのか調査する。

4章では、家庭的保育に焦点を当て、国が定める家庭的保育ガイドラインを参考にしながら、家庭的保育の特徴を明らかにする。加えて、宇都宮市と横浜市における現地調査により、家庭的保育に期待される保育の質を維持するためにどのような努力が現場で行われているのかを中心にみていく。

目次

| | |
|--------------------------------|----|
| 要約..... | i |
| 目次..... | ii |
| はじめに | v |
| | |
| 第1章 待機児童問題とは | |
| 第1節 待機児童問題の現状..... | 2 |
| (1)待機児童の定義と経年変化 | |
| (2)待機児童問題における地域間差異 | |
| 第2節 なぜ保育所に応募が殺到するのか..... | 7 |
| (1)園児数の増減 | |
| (2)定員充足率 | |
| 第3節 なぜ解決が難しいのか..... | 9 |
| 第4節 待機児童問題が及ぼす影響..... | 10 |
| | |
| 第2章 子供を預ける様々な形 | |
| 第1節 保育所の形態..... | 13 |
| (1)認可保育所 | |
| (2)認可外保育施設 | |
| (3)保育所の役割 | |
| 第2節 認定子ども園..... | 16 |
| | |
| 第3章 行政による保育制度改革と待機児童減少のための取り組み | |
| 第1節 国の施策..... | 20 |
| (1)国の子育て支援施策 | |
| (2)国の待機児童対策 | |
| 第3節 地方自治体の待機児童対策..... | 22 |
| (1)認証保育所（東京都） | |
| (2)幼稚園の活用（仙台市・横浜市） | |
| | |
| 第4章 家庭的保育の実際 | |
| 第1節 家庭的保育とは..... | 25 |
| (1)家庭的保育の実施について | |
| (2)家庭的保育者等について | |
| (3)保育内容について | |

| | |
|---------------------------------------|----|
| (4)安全対策について | |
| (5)市町村の役割 | |
| 第2節 家庭的福祉員の会における家庭的保育制度説明会に参加して | 33 |
| 第3節 宇都宮市の事例から行政と家庭的保育の関わりを探る | 36 |
| (1)宇都宮市の待機児童について | |
| (2) 宇都宮市の家庭的保育について | |
| おわりに | 40 |
| あとがき | 41 |
| 参考文献 | 43 |
| 参考 URL..... | 44 |
| 参考資料 | 45 |
| インタビュー・調査協力..... | 45 |

目次(図表)

| | | |
|-------|---|----|
| 図表 1 | 待機児童数の増減..... | 2 |
| 図表 2 | 保育所定員数、利用児童数及び保育所数の推移 | 3 |
| 図表 3 | 待機児童数の多い市区町村 | 4 |
| 図表 4 | 都道府県別待機児童数集約表..... | 5 |
| 図表 5 | 待機児童数上位 10 都道府県(2012 年 4 月 1 日現在) | 6 |
| 図表 6 | 人口 10 万人あたりの待機児童数上位 10 都道府県..... | 6 |
| 図表 7 | 年齢別待機児童数の差異..... | 8 |
| 図表 8 | 認可保育所の 4 類型..... | 16 |
| 図表 9 | 認定子ども園における国の指針..... | 17 |
| 図表 10 | 保育制度の変遷・規制緩和 | 19 |
| 図表 11 | 認可保育所と認証保育所の比較 | 22 |
| 図表 12 | 家庭的保育者の就業前基礎研修カリキュラム | 26 |
| 図表 13 | 認定研修カリキュラム | 29 |
| 図表 14 | 家庭的保育の特性..... | 30 |
| 図表 15 | 家庭的保育の形態..... | 33 |

目次(写真)

| | | |
|------|-----------------------|----|
| 写真 1 | 江間・前島保育室の外のスペース | 34 |
| 写真 2 | 紙芝居の様子 | 35 |
| 写真 3 | 宇都宮市内の家庭的保育所の様子 | 38 |

はじめに

日本は、諸外国と比較して、子どもに対する公的支出割合が低いと指摘されてきた。国立社会保障・人口問題研究所によると、日本の2007年の高齢者向け政策支出は国内総生産（GDP）の9.12%と高福祉のスウェーデン並みだが、「家族・児童」向けは0.79%でスウェーデンの3.35%に遠く及ばない。低負担・低福祉のアメリカをやや上回る程度である¹。このまま日本の未来を担う子ども達への投資を怠るようであれば、日本に明るい未来など望めないのではないだろうか。

待機児童が問題になった背景として、不況に伴い共働き世帯が増加したことで、長時間預けることができる保育所ニーズが増大したことが考えられる。少子化が叫ばれる今、女性が安心して子供を産み、社会復帰できるような日本にするためには、待機児童問題の解決が欠かせない。本論文では、待機児童問題の背景と現状について考察するとともに、今後普及が期待される家庭的保育事業について、待機児童解消の可能性を探る。

家庭的保育事業が国の制度として創設されたのは2002年のことであり、国策上は比較的新しい制度である。さらに、日本では保育所・幼稚園の利用者が圧倒的多数を占め、家庭的保育事業の認知度・利用者数共に高いとは言えない。保護者の多様な保育ニーズに応えるためにその活用が期待されているが、現状ではその存在自体を認識していない人々が多いと考えられる。本論文では、家庭的保育事業と認可保育所を比較し、その特徴をまとめながら、家庭的保育事業普及のために行政に期待される役割について見解を示す。

¹ 毎日 jp 「負担増の社会：消費税 10%へ 子育て中の親たち」
<http://mainichi.jp/feature/news/20120817ddm002040051000c.html> (2012/9/28 閲覧)

第1章 待機児童問題とは

第1節 待機児童問題の現状

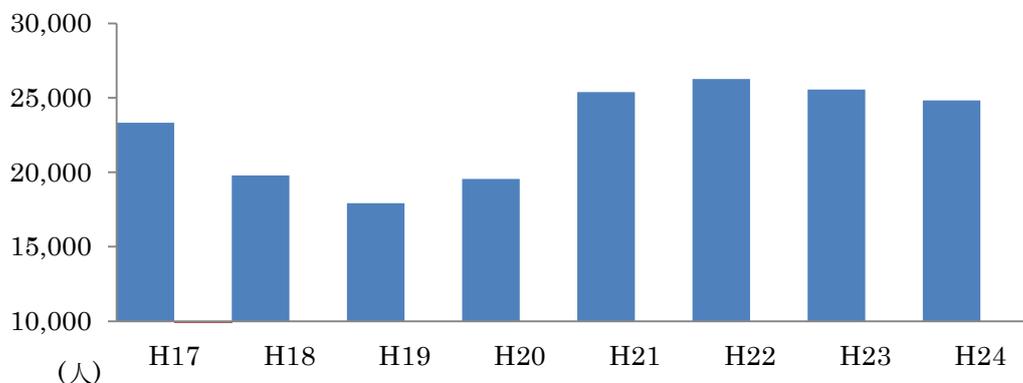
本章では、待機児童問題の現状について、その特徴をまとめる。さらに、待機児童問題が生じる理由や、なぜ問題解決が難しいのかについて記述する。

(1)待機児童の定義と経年変化

待機児童とは、「国が認可する保育所への入所要件を満たし、申し込みがされているが、施設の不足や保育希望時間の調整が見つからないなどの理由によって入所できないでいる児童²⁾のうち、「地方公共団体の施策によって指定された保育所で保育されている児童」と「入所可能な保育所があるにもかかわらず他の保育所を希望するなど保護者の私的な理由で待機している場合」を除いたものである^{3) 4)}。以下、厚生労働省 HP より、2012年4月1日現在の待機児童問題の現状についてデータを示す。

厚生労働省によると、2012年4月1日現在、24,825人の待機児童がおり⁵⁾、これは、2011年同時期と比べると731人減少しているが、過去最低だった2007年同時期(17,926)と比べると6,900人近く増加している⁶⁾。

図表 1 待機児童数の増減



厚生労働省 「保育所県連状況取りまとめ(平成24年4月1日)」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002khid-att/2r9852000002khju.pdf> より筆

²⁾ 大辞泉

³⁾ 琉球新報「保育所待機児童、実質増の1621人」

<http://ryukyushimpo.jp/news/storyid-100592-storytopic-86.html> (2012/9/24 閲覧)

⁴⁾ 旧定義＝申込人数－認可保育所入所人数

新定義＝旧定義の待機児童数－国が定める定義に該当するもの(2001年に定義変更)

⁵⁾ 厚生労働省 HP 「保育所関連状況取りまとめ(平成24年4月1日)」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002khid.html> (2012/9/29 閲覧)

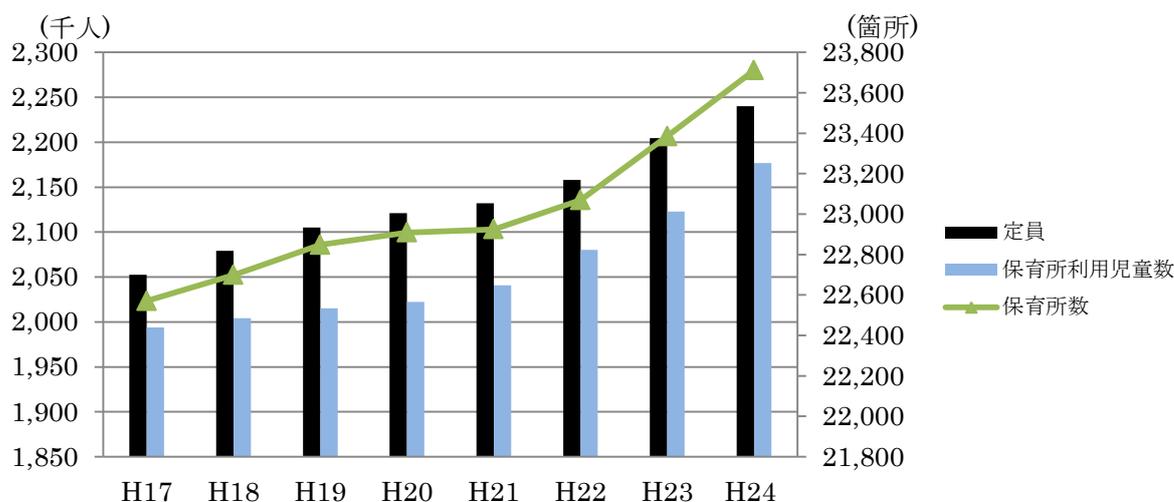
⁶⁾ 厚生労働省 HP 「保育所入所待機児童数(平成21年10月について)」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000584s.html> (2012/7/21 閲覧)

者作成

保育所定員は224万人で、全年同時期に比べて36,000人増加している。また、保育所を利用する児童の数は2,17万6,802人で前年から53,851人増加している。これは1994年の保育所入所待機児童数調査以降、過去最高の増加数である。保育所数は23,711箇所、前年から326か所増加している⁷。

図表 2 保育所定員数、利用児童数及び保育所数の推移



厚生労働省「保育所県連状況取りまとめ（平成24年4月1日）」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002khid-att/2r9852000002khju.pdf> より

筆者作成

待機児童がいる市区町村数は357（全市区町村の20.5%）で、前年から20増加した。保育計画を策定しなければならない待機児童が50人以上の市区町村は107で前年から13増加している⁸⁹。図表1を見ると、待機児童数自体はここ3年ほど減少傾向と言えるが、その一方で、待機児童が問題となっている自治体は増加しており、より広く全国的な課題となったと言える。

⁷ 厚生労働省 HP「保育所関連状況取りまとめ（平成24年4月1日）」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002khid-att/2r9852000002khju.pdf>
(2012/9/29 閲覧)

⁸ 同上 HP

⁹ 2003年の児童福祉法改正により、当該年度の前年度の4月1日に新たに待機児童数が50人以上になった市区町村は当該年度を始期とする市町村保育計画を策定する。

厚生労働省 HP「児童福祉法に基づく市町村保育計画等について」

<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/030819/dl/4.pdf>
(2012/9/29 閲覧)

図表 3 待機児童数の多い市区町村 () は 2011 年 4 月 1 日の数字¹⁰

| 待機児童数 | 市区町村 |
|---------------|-----------|
| 100 人以上 | 67 (62) |
| 50 人以上 100 未満 | 40 (32) |
| 1 人以上 50 人未満 | 250 (243) |
| 計 | 357 (337) |

厚生労働省「保育所県連状況取りまとめ(平成 24 年 4 月 1 日)」より筆者作成

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002khid-att/2r9852000002khju.pdf>

(2)待機児童問題における地域間差異

待機児童問題は、都市部で顕著に見られる問題だとされる。本項では、「都道府県・指定都市・中核市別 保育所待機児童数集約表」を参考に表を作成し、地域間差異について検証する。

¹⁰ 東日本大震災の影響による公表データの取り扱いについて

東日本大震災の影響により、8 市町は平成 23 年 4 月の調査を実施できず、平成 23 年 4 月のデータは 8 市町分を除いて集計している。8 市町分の平成 23 年 4 月の結果は「0」として集計していることから、平成 23 年 4 月と比べる際には単純にその増減を表しており、数値の補正は行っていない。平成 24 年 4 月の調査では 8 市町を含め、全市区町村から結果を経て集計している。

図表 4 都道府県別待機児童数集約表

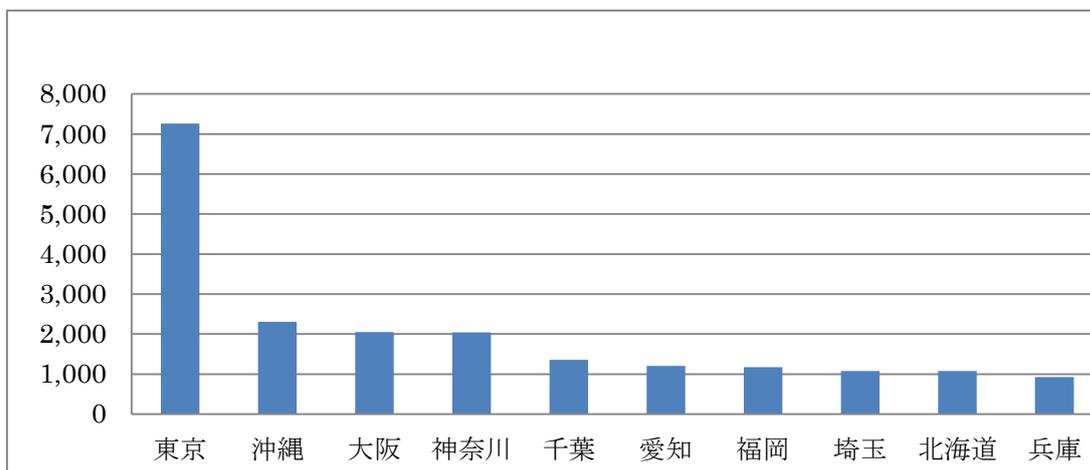
| 都道府県 | 政令指定 都市 | 中核市 | その他地域 | 合計 | 人口 (1,000人) | 人口10万人あたりの 待機児童数 |
|------|------------|------|-------|-------|----------------|---------------------|
| 北海道 | 929 | 94 | 52 | 1075 | 5506 | 19.5 |
| 青森 | | 0 | 0 | 0 | 1373 | 0.0 |
| 岩手 | | 48 | 87 | 135 | 1330 | 10.2 |
| 宮城 | 410 | | 447 | 857 | 2348 | 36.5 |
| 秋田 | | 0 | 22 | 22 | 1086 | 2.0 |
| 山形 | | | 158 | 158 | 1169 | 13.5 |
| 福島 | | 9 | 46 | 55 | 2029 | 2.7 |
| 茨城 | | | 320 | 320 | 2970 | 10.8 |
| 栃木 | 0 | | 25 | 25 | 2008 | 1.2 |
| 群馬 | | 0 | 8 | 8 | 2008 | 0.4 |
| 埼玉 | 126 | 94 | 855 | 1075 | 7195 | 14.9 |
| 千葉 | 123 | 316 | 913 | 1352 | 6216 | 21.8 |
| 東京 | | | 7257 | 7257 | 13159 | 55.1 |
| 神奈川 | 1038 | 36 | 965 | 2039 | 9048 | 22.5 |
| 新潟 | 0 | | 0 | 0 | 2374 | 0.0 |
| 富山 | | 0 | 0 | 0 | 1093 | 0.0 |
| 石川 | | 0 | 0 | 0 | 1170 | 0.0 |
| 福井 | | | 0 | 0 | 806 | 0.0 |
| 山梨 | | | 0 | 0 | 863 | 0.0 |
| 長野 | | 0 | 0 | 0 | 2152 | 0.0 |
| 岐阜 | | 0 | 0 | 0 | 2081 | 0.0 |
| 静岡 | 321 | | 193 | 514 | 3765 | 13.7 |
| 愛知 | 1032 | 26 | 149 | 1207 | 7411 | 16.3 |
| 三重 | | | 41 | 41 | 1855 | 2.2 |
| 滋賀 | | 147 | 345 | 492 | 1411 | 34.9 |
| 京都 | 122 | | 30 | 152 | 2636 | 5.8 |
| 大阪 | 1121 | 325 | 604 | 2050 | 8865 | 23.1 |
| 兵庫 | 531 | 140 | 256 | 927 | 5588 | 16.6 |
| 奈良 | | 115 | 136 | 251 | 1401 | 17.9 |
| 和歌山 | | 0 | 13 | 13 | 1002 | 1.3 |
| 鳥取 | | | 0 | 0 | 589 | 0.0 |
| 島根 | | | 32 | 32 | 717 | 4.5 |
| 岡山 | 0 | 18 | 13 | 31 | 1945 | 1.6 |
| 広島 | 335 | 0 | 0 | 335 | 2861 | 11.7 |
| 山口 | | 0 | 75 | 75 | 1451 | 5.2 |
| 徳島 | | | 47 | 47 | 785 | 6.0 |
| 香川 | | | 0 | 0 | 996 | 0.0 |
| 愛媛 | | 25 | 0 | 25 | 1431 | 1.7 |
| 高知 | | 31 | 17 | 48 | 764 | 6.3 |
| 福岡 | 893 | 13 | 268 | 1174 | 5072 | 23.1 |
| 佐賀 | | 43 | 5 | 48 | 850 | 5.6 |
| 長崎 | | 45 | 0 | 45 | 1427 | 3.2 |
| 熊本 | 119 | 0 | 277 | 396 | 1817 | 21.8 |
| 大分 | | 177 | 9 | 186 | 1197 | 15.5 |
| 宮崎 | | | 0 | 0 | 1135 | 0.0 |
| 鹿児島 | | | 53 | 53 | 1706 | 3.1 |
| 沖縄 | | | 2305 | 2305 | 1393 | 165.5 |
| 合計 | 7100 | 1702 | 16023 | 24825 | 128057 | 19.4 |

厚生労働省 HP 「都道府県・指定都市・中核市別 保育所待機児童数集約表」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002khid-att/2r9852000002khju.pdf>

総務省統計局『日本の統計 2012』p. 10 を参考に筆者作成

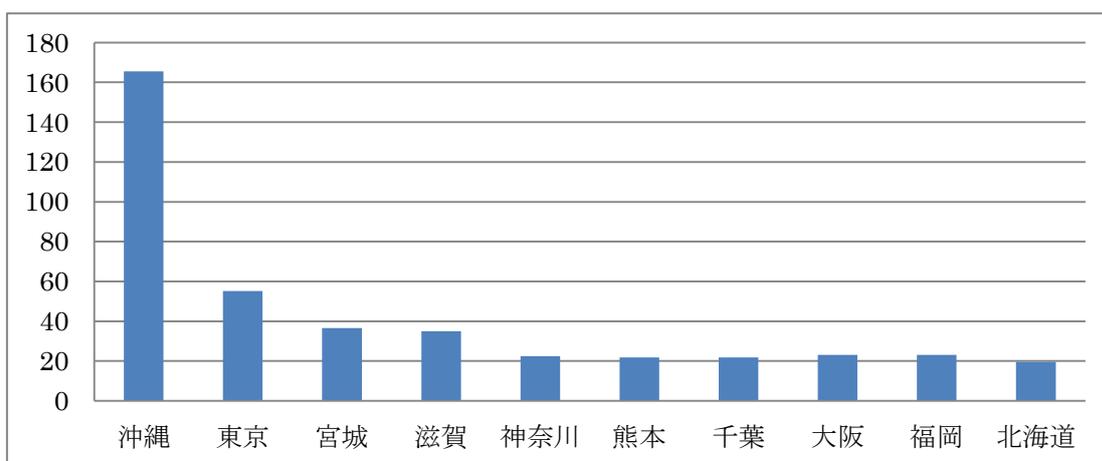
図表 5 待機児童数上位 10 都道府県(2012 年 4 月 1 日現在)



図表 4 を参考に筆者作成

全都道府県の待機児童数は、2012 年 4 月 1 日現在で 24,825 人である。このうち約 30%を東京都が占めており（7,257 人）、沖縄県、大阪府と続いている。待機児童数の多い上位 10 都道府県を合わせると、20,461 人であり、全国の約 82%を占める。この 10 都道府県は、沖縄県を除き日本の人口が多い都道府県上位 9 都道府県と一致している。このことから、待機児童問題は大都市圏で生じやすい問題であると言える。

図表 6 人口 10 万人あたりの待機児童数上位 10 都道府県



図表 4 を参考に筆者作成

人口 10 万人当たりの待機児童数について調べてみると、図表 6 にあるように、沖縄県が突出していることがわかる。これは、沖縄県の県民所得が全国平均と比べて低く、女性が働かざるを得ないため保育に欠ける児童が多いこと、パートタイム等の勤労形態の変化に伴い保育ニーズが多様化しているが、低年齢児を受け入れる施設が極めて少ないこと、さらに、沖縄県が長期間米軍占領のもとに置かれ、公立・認可保育所の整備を始めとする児童の御保育に対する国の対策や支援がなかったことが原因であると考えられる¹¹。

このように、待機児童数には地域間差異が大きい。全く待機児童のいない都道府県もあれば、東京都のように数千人単位で待機児童のいる都道府県もある。そして、地域により、保育所の数、保育料、認可保育所を建設するにあたり必要な土地の値段などにも違いがあり、画一的な待機児童の解消方法はないと考える。そのため、行政には、それぞれの地域に合致した対策を講じることが求められるのである。

第 2 節 なぜ保育所に応募が殺到するのか

日本では現在、少子化が大きな問題となっている。しかしながらその一方で、保育所には子どもを預けるために応募が殺到している現状がある。これはなぜなのだろうか。

(1) 園児数の増減

1940 年代後半の第一次ベビーブーム、1970 年代の第二次ベビーブームと共に、幼稚園・保育園は爆発的にその数を増加させてきた。幼稚園は、1955 年の約 5,400 園（園児数約 64 万 3700 人）から、1975 年には約 13,100 園（園児約 229 万 2200 人）まで増加した。同様に保育園も、1955 年に約 8,300 か所（入所児童数約 65 万 3700 人）から、1975 年には、約 18,200 か所（入所児童数約 163 万 1000 人）にまで増加した¹²。

しかしながらその後、幼稚園は 1978 年の約 249 万 7900 人、保育所は 1980 年の約 199 万 6100 人をピークに園児が減少し始める。特に幼稚園の場合、2008 年には約 167 万 4200 人まで減少し、30 年間で約 82 万 4000 人の園児が減少することとなった。その一方で、保育所入所児童数は、1994 年に約 167 万 5900 人まで落ち込んだものの、その後上昇に転じた。1970 年代には、最も差が大きい時期で幼稚園の方が保育所よりも 70 万人以上も園児数が多かったが、今日では逆転して保育所の方が 50 万人近く多くなっている¹³。

¹¹ 衆議院 HP「沖縄県における待機児童解消の諸施策と認可外保育施設の対策に関する質問主意書」

http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a162026.htm
(2012/06/25 閲覧)

¹² 吉田正幸編著『次世代の保育かたち—幼稚園・保育所の可能性と限界—』フレーベル館 2010 年 p.10

¹³ 同上書 p.11

(2) 定員充足率

保育所の年度途中の定員充足率は、2001年から常に100%を超え続けており、定員よりも在所児の方が多いというのが現状だ。一方で幼稚園の定員充足率は70.5%で、県によっては50%を下回る園も存在する¹⁴。

かつて、幼稚園も保育所も園児数の減少を受けて徐々に園数も減らしてきた。しかしながら、保育所は、2000年の22,199か所を底に2001年から徐々に増え始めた。これに比べて幼稚園は1985年の15,220園をピークに減少し始め、2008年には13,626園にまで減少している¹⁵。

園児数、定員充足率、園数のいずれも、保育所は増加し、幼稚園は減少している。こうした「保育所志向・幼稚園離れ」は都道府県別の定員充足率を見る限り、都市部よりも地方で顕著である¹⁶。

年齢別に待機児童を見ていくと、3歳以上とそれ未満の子どもの数にはっきりと差異があることがわかる。厚生労働省のHPで年齢区分別待機児童数について調べると、2011年4月において、待機児童数の83%を3歳未満児が占めている。同10月においては、なんと88%が3歳未満児である。しかし、0～2歳児の7割以上は保育所に通わず、家庭で育てられている¹⁷。それでは、どうしてここまで年齢別で差異が見られるのだろうか。

図表 7 年齢別待機児童数の差異

| | 2011年4月待機児童数 | 2011年10月待機児童数 |
|---------------|--------------|---------------|
| ● 3歳未満児（0～2歳） | 21,109 | 41,137 |
| ⇒うち0歳児 | 3,560 | 17,613 |
| ⇒うち1・2歳児 | 17,549 | 23,524 |
| ● 3歳以上児 | 4,447 | 5,483 |
| 全年齢児計 | 2,5556 | 46,620 |

厚生労働省 「(参考資料) 1. 保育所待機児童の状況 2. 年齢区分別の待機児童数」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000022mcp-att/2r98520000022mh2.pdf>
より筆者作成

少子化の進行にも関わらず、保育所の園児数は増え続けている。その理由は、保育に欠ける子どもの増加にある。幼稚園は、満3歳児から就学前までの幼児を受け入れ、幼児教育を行うが、保育所は、0歳から就学前の乳幼児を受け入れ、保育する施設である。幼稚園は年齢を満たしていれば、入園に際して要件は基本的に何もない。一方で、保育所は「保育に欠ける子ども」であることが条件となっている。つまり、両親が共に仕事をしている、

¹⁴ 吉田正幸 前掲書 p.11

¹⁵ 同上書

¹⁶ 同上書

¹⁷ 読売新聞朝刊「子育て支援の体制は？」2012/7/26

病気である、などの状態により、乳幼児に十分な保育をすることが出来ないときに限り、入所することができる。ここから、保育所に応募が殺到する現在の状況は、「保育に欠ける子ども」の増加が背景にあると考えられる。

第3節 なぜ解決が難しいのか

それでは、少子化が社会問題として声高に叫ばれる今、なぜ待機児童問題はなかなか解決されないのだろうか。

まず設置者側の要因として、ニーズの高い都市部では設置が難しいことがあげられる。保育所は社会福祉法人が運営することとされていたが、2000年の児童福祉法改正により、公設民営の保育所も企業に委託することが出来るようになった¹⁸。

2003年には、地方自治法の改正により「指定管理者制度」ができた。この制度は、公共施設の管理を自治体が民間の事業者や民間企業、NPOも含めた団体を指定して運営を任せることである。この制度ができるまでは保育所を運営できる事業者が限られていたことも、待機児童問題の改善にブレーキをかけていた要因のひとつだった。指定管理者制度の創設により、企業やNPOも保育所を運営できるようになったが、都市部で認可基準を満たす土地を確保するのは非常に難しく、認可保育所の設置はなかなか進んでいない。また、認可保育所の運営は、国の補助金や自治体からの補助金、そして利用料で賄われているが、これらの財源は決して十分ではない。保育所の運営費の金額は、保育所の定員規模、児童の年齢などにより異なるが、国、県、市町村などが負担する割合が決まっている¹⁹。

社会福祉法人などの私立保育所の場合、運営費（子ども一人あたりに必要な額）のうち保護者の負担分を除いて、全体の2分の1を国が支出し、残りの2分の1を自治体（都道府県と市町村とで各4分の1）が負担する。公立保育所の場合、保育所運営費の一般財源化に伴い、国の負担分はなくなり、国から自治体へ配分される地方交付税で賄われている²⁰。

保育所の運営費は、大きくは職員の人件費、事務的経費（水道、電気、ガス、印刷機などの設備維持費、修繕費など）、保育に必要な給食費、保育材料費などに分けられる。このうち、もっとも大きなウェイトを占めるのは、職員の人件費である。最低基準自体が低いために、それをもとに算出される保育所運営費では、不十分なのが実情だ。そのため、自治体が独自に補助をしている。また、保護者負担を軽減するなど、自治体の超過負担分が増えている²¹。

次に家庭の要因として保育なしに仕事ができないことがあげられる。近年は、結婚後も働き続ける女性が増え、女性の育児休業取得率及び職場復帰率も高くなり、育児休業取得

18 仲本美央・南野奈津子『子育て支援と保育ママ 事例にみる家庭的保育の実際』株式会社ぎょうせい 2011年 pp.19-20

19 同上書

20 同上書

21 近藤幹生『保育園「改革」のゆくえ 「新たな保育の仕組み」を考える』岩波書店 2010年 p.21

率は 90%前後と非常に高い数値である。これにより、乳児の保育ニーズが非常に高くなっている。加えて、近年の経済不況の影響による就業を希望する母親の増加といった社会の経済状況も保育ニーズの高まりに拍車をかけている²²。

また、世帯の収入によって保育所の利用料が決定される認可保育所では、認証保育所や認可外保育所よりも数万円は安いことが多く、認可保育所は保育所の数や保育環境などが国の認可基準に沿って設置されている安心から、認可保育所への希望が殺到する。また、保育所を増やすと、今まで利用を諦めていた家庭や認可外保育所に預けていた家庭が新たに希望する「いちごっこ」状態になっている²³。厚生労働省は、このような潜在的待機児童が 85 万人いると推定している。

そして、保育士不足の問題も深刻である。

NHK 生活情報ブログによると、千葉市の淑徳大学では保育士の養成に力を入れているが、保育士を選ばない学生が目立つようになってきている。総合福祉学部のあるゼミでは保育士の資格を取得した 4 年生は 5 人。しかしながら、いずれも一般企業に就職し、保育士になる学生は一人もいない。保育士の平均給与は 34 歳で 22 万円。早朝や夜間、週末の勤務もある割には待遇が厳しいとして、敬遠する学生が増えている。

女子学生の一人は「勉強したからこそ、子ども一人ひとり発達に合わせた保育をする難しさを感じました。仕事にするのが大変な割には、給料とか体制が見合わないと思います。」と話す。東京では保育士不足は年々深刻さを増し、求人 20 人に対し応募は一人しかいない²⁴。待機児童問題というと、認可保育所などの施設の整備に目が行きがちである。しかし、保育士の待遇を改善しなければ、保育士のなり手がこのまま増えないだけでなく、事故や虐待につながる可能性もある。

このように待機児童問題には様々な要因があり、一朝一夕では解決できそうもない。景気の動向や家族の形の変化、様々な要因が複雑に絡み合っており、これをしたから解決するというような特効薬は存在しない。そのため、多方面からのアプローチが必要であると考える。

第 4 節 待機児童問題が及ぼす影響

それでは、待機児童問題が社会に及ぼす影響にはどのようなものがあるのだろうか。

まず、少子化対策としての一面である。厚生労働省が公表した「平成 23 年度版労働白書」によると、2010 年の合計特殊出生率²⁵は 1.39 で前年 (1.37) を上回った。1970 年代半ば以降、合計特殊出生率は低下傾向が進んでいたが、2006 年以降やや改善している。しかしな

²² 仲本美央・南野奈津子 前掲書 p.20

²³ 同上書

²⁴ NHK「NHK 生活情報ブログ」<http://www.nhk.or.jp/seikatsu-blog/200/112902.html> (2012/9/26/閲覧)

²⁵ 15 歳から 49 歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、1 人の女性とその年齢別出生率で一生の間に産むとした時の子どもの数に相当

がら、人口置換水準²⁶を大幅に下回っており、出生率の低下傾向が変化したとまではいうことはできない。さらに、夫婦の間に生まれる子ども数（完結出生児数）は、2005年で2.09であり若干の減少傾向が見られるが、1972年から2.2前後で比較的安定して推移してきている。したがって、近年の出生率の低下は、晩婚化や結婚しない人の増加が主因ということが出来る²⁷。

しかし、若年世代では、子どものいない夫婦や子どもが一人の夫婦が増加しており、今後、夫婦の間に生まれる子ども数はさらに減少することも予測される²⁸。また、国立社会保障・人口問題研究所の調査によると、夫婦の理想の子ども数は2.42人、予定子ども数は2.07人でいずれも緩やかな減少が続いている。予定が理想を下回る夫婦における理由は、「子育てや教育にお金がかかること」が60.4%を占めており²⁹、安価で安全な保育サービスの拡充は急務であると言える。

つぎに、経済的な効果が考えられる。待機児童問題を解消できれば、将来の労働力不足に対して女性の労働力率を引き上げることができ、税収も増える。さらに女性の収入水準が高まることで、現役時代および高齢期の自立につながり、社会保障への依存が減ることが挙げられる。

内閣府「男女共同参画社会に関する世論調査」によると、1992年当時、もっとも多かったのは「子どもができたなら職業をやめ、大きくなったら再び職業をもつほうがよい」という選択肢で、45.4%の女性が支持していた。ところが2007年になると同項目は33.8%に低下した。代わって増加したのが、女性も生涯にわたって仕事を続けた方がよいという考え方である。「子どもができて、ずっと職業を続けるほうがよい」とする女性は、26.3%から45.5%に急増し、現在では、もっとも多くの女性がこの生き方をよしとしている³⁰。しかしながら、6歳未満の子どもを持つ母親の就業率を見ると、日本は、諸外国と比較して低い水準にある³¹。

そのほかに、保育を受けた子どもの能力向上を通して、将来的に労働生産性が高まること、犯罪率の低下などを通じて社会的コストを節約できるなどの指摘もある他、教育面の効果として、保育を受けた年数が長いほどその後の成績がよいという関係や、幼児教育の質によってその後の成績に影響があることが挙げられている³²。

²⁶ 合計特殊出生率がこの水準以下になると人口が減少することになる水準をいう。おおむね2.1だが年によって変動がある。

²⁷ 厚生労働省 HP 「平成23年度版厚生労働白」

<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11/dl/01-01.pdf> (2012/04/15 閲覧)

²⁸ 同上 HP

²⁹ 国立社会保障・人口問題研究所 「第14回出生動向基本調査（結婚と出産に関する全国調査） 夫婦調査の結果概要取りまとめ」

<http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou14/point14.asp> (2012/09/25 閲覧)

³⁰ 武石恵美子『女性の働きかた』ミネルヴァ書房 2010年 p.106

³¹ 同上書 p.226

³² 武石恵美子 前掲書 p.226

このように、待機児童の解消により日本が得られるメリットは大きい。少子化への対応や経済的利益だけではなく、保育を受ける子ども自体にも利益がある。逆に言えば、待機児童を放置することは大きな社会的損失であると言えるだろう。しかしながら、3節で述べた通り、待機児童解決への道は険しい。少しずつ確実に数を減らしていくしかない。

次章では、保育所の形態として認可保育所を中心に見ていく。さらに、政府が普及を目指している認定こども園についても触れ、施設の特徴を比較しながら、待機児童問題解消の糸口を探る。

第2章 子供を預ける様々な形

第1章では、待機児童の定義について、「認可保育所に申し込みがされているが入所できないでいる児童」と記述した。本章では、待機児童問題に最も関係の深い保育施設である認可保育所を中心に、子どもを預ける様々な保育施設について述べる。

第1節 保育所の形態

(1)認可保育所

認可保育所とは、児童福祉法に基づく児童福祉施設で、児童福祉施設最低基準（施設の広さ、保育士等の職員数、給食設備、防災管理、衛生管理等）をクリアして都道府県知事に認可された施設³³であり、厚生労働省の管轄である。区市町村が運営する公立保育所と社会福祉法人などが運営する民間保育所（私立）があり、認可保育所は公費により運営されている³⁴。保育園とは保育所の通称であり、法令上は使用されない³⁵。

児童福祉法³⁶によると、保護者の労働又は疾病などの理由により十分な保育が受けられない場合において、保護者の申し込みがあった際に、乳児、幼児を保育しなければならない（第24条1項）。また、特に必要のある時は、乳児、幼児に限らずその児童を保育することができる（第39条2項）と定められている。

保育が欠ける児童は、保護者の状態について、次の基準³⁷に従って各市町村が定めている。保護者が

- i) 昼間労働することを状態とすること
- ii) 妊娠中であるか又は産後間もないこと
- iii) 疾病にかかり、もしくは不種子、又は精神もしくは身体に障害を有していること
- iv) 同居の親族を常時介護していること
- v) 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること
- vi) 前各号に類する状態であること

³³ 児童福祉法 第35条4項 国、都道府県及び市町村以外の者は、厚生労働省令の定めるところにより、都道府県知事の認可を得て、児童福祉施設を設置することができる。

総務省 法令データ提供システム「児童福祉法」

<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi> (2012/07/21 閲覧)

³⁴ 公益財団法人東京都福祉保健財団 とうきょう福祉ナビゲーション「認可保育所と認証保育所の違い」

http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.html

(2012/05/14 閲覧)

³⁵ 鎌倉市 HP 「保育所（保育園）について」

<http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/hoiku/hoiku.html> (2012/05/13 閲覧)

³⁶ 総務省 法令データ提供システム「児童福祉法」

<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi> (2012/05/13 閲覧)

³⁷ 社会福祉法人日本保育協会 HP 「認可保育所について」

<http://www.nippo.or.jp/howto/index2.html> (2012/05/14 閲覧)

のいずれかに該当する場合である。

保育所に入所を希望する場合、入所申込書に家庭状況表、就労証明書や介護証明書など保育に欠ける証明書、児童状況表、源泉徴収票や確定申告の写しなどを添えて、各市区町村に申し込む。申し込みの後、入所面接などを経て、保育に欠ける必要の大きい家庭から入所が決定する。保育園の保育料は、国がその世帯の前年の市町村民税・所得税の納付状況により、保育所徴収金基準額表によって基準額を決めている。保育料は、世帯の収入により異なるが、同じ市町村においては、認可保育園であれば、私立と公立で保育料が違うことはない³⁸。

認可保育所の場合、公立、私立を問わず、市区町村が同じ基準で入所の選考を行い、同じ基準で保育料を決定する。保育所の開所時間は通常 11 時間で、通常開所以外にも延長保育を実施している保育所もある。他にも、夜間保育、休日保育、一時的保育、障害児保育などのサービスがあるが、実施状況は保育所により異なる。開設日数は 300 日以上となっており、春、夏、冬休みはない。休日、祝祭日も対応している³⁹。定員は 60 人以上とされているが、小規模保育所の場合は 20 人以上である⁴⁰。

厚生労働省の定める「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」によると、乳児または満 2 歳未満の幼児を入所させる保育所には、乳児室、医務室、調理室及び便所を設けることとされ（第 32 条 1 項）、満 2 歳以上の幼児を入所させる保育所には、保育室または遊戯室、屋外球戯場も設けなければならない（同条 5 項）。さらに、職員は、保育士、嘱託医、調理員を置く必要がある（第 33 条 1 項）。そのうち保育士においては、1 人の保育士が見ることのできる子どもは、乳児は 3 人、1 歳以上 3 歳未満幼児は 6 人、満 3 歳以上の子どもで 1 日に 4 時間程度利用する幼児（短時間利用児）は 35 人、満 3 歳以上 4 歳未満の子どもで 1 日に 8 時間程度利用する幼児（長時間利用児）は 20 人、満 4 歳以上の子どもは 30 人と定められている（同条 2 項）⁴¹。

(2)認可外保育施設

認可外保育施設とは、児童福祉法に基づく都道府県知事などの認可を受けていない保育施設のことである。2010 年 3 月 31 日現在、全国には 7,400 か所の認可外保育施設があり⁴²、

³⁸ 福岡市保育協会オフィシャルサイト 保育のひろば「保育園をもっと知りたい」
<http://www.hoiku.or.jp/about/know/> (2012/05/14 閲覧)

³⁹ 福井市少子化対策・子育てサイト はぐくむ.net「公立保育所・私立保育所」
<http://www.hagakumu.net/page/hagakumu/s00218.html> (2012/05/14 閲覧)

⁴⁰ 公益財団法人東京都福祉保健財団 東京福祉ナビゲーション「認証保育所制度について」
http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.html
(2012/12/15 閲覧)

⁴¹ 総務省 e-GOV「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23F03601000063.html> (2012/12/15 閲覧)

⁴² 内閣府『平成 24 年度版 子ども・若者白書』p.191

子どもの入所を希望する保護者は直接認可外保育所に申し込む⁴³。

少数の乳児又は幼児を対象とするものその他の厚生労働省令で定めるものを除き、第 35 条 4 項の認可を受けていないものは、設置から 1 か月以内に都道府県知事に届け出が必要とされている⁴⁴。児童福祉法によって都道府県知事に届け出が義務付けられていない施設を含む、すべての認可外保育施設は、原則として年 1 回以上立ち入り検査が行われる。これは都道府県が行い、子どもを保育するのにふさわしい内容や環境を確保しているかを確認することが目的である⁴⁵。

保育定員が 5 名以下の場合、施設における設備や保育の内容、保育料を自由に設定することができ、さらに、運営費が保護者の自己負担であるため、認可保育所に比べて割高であることが多い⁴⁶。

(3)保育所の役割

それでは、保育所の役割として期待されているものは何なのだろうか。

2008 年に、「新たな保育所保育指針」が告示され、2009 年より施行された⁴⁷。これによると、保育所の役割は 3 つに分類されると言える。

まず第 1 に、子どもの保育である。保育所は、児童福祉法第 39 条の規定に基づき、保育に欠ける子どもの保育を行わなければならない、入所する子どもの最善利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならない⁴⁸。

第 2 に、入所する子どもの保護者に対する支援である。保育に関する専門性を有する職員は、家庭との緊密な連携の下に、養護及び教育を一体的に行うことが必要である⁴⁹。

第 3 に、地域の子育て家庭に対する支援である。保育所は、家庭や地域の様々な社会資源との連携を図りながら、入所する子どもの保護者や地域の子育て家庭に対する支援を担うものとされる⁵⁰。

⁴³ 柘かりん 『認可保育所はこんな所 ―待機児童問題解消への提言―』 創英社/三省堂 2012 年 p.12

⁴⁴ 第 35 条 4 項:国、都道府県及び市町村以外の者は、厚生労働省令の定めるところにより、都道府県知事の認可を得て、児童福祉施設を設置することができる
総務省法令データ提供システム「児童福祉法」

<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi> (2012/07/21 閲覧)

⁴⁵ 厚生労働省 HP 「平成 22 年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000023dzt.html> (2012/07/21 閲覧)

⁴⁶ 柘かりん 上掲書 p.12

⁴⁷ 社会福祉法人日本保育協会 『わかる！できる！新保育所保育指針実践ガイド』 中央法規 2009 年 p.2

⁴⁸ 同上書 p.18

⁴⁹ 同上書

⁵⁰ 社会福祉法人日本保育協会 前掲書 p.18

第2節 認定子ども園

政府が待機児童対策として設立を推進するものの一つに認定子ども園がある。

文部科学省は1997年に「預かり保育推進事業」を予算化するなど、幼稚園の保育所化と呼べる政策を進めてきた。その後、地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置を目指し、2006年に「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が成立した。これにより、認定子ども園が創設されることになった⁵¹。

以下、文部科学省・厚生労働省が設置した幼保連携推進室HP「認定子ども園概要」⁵²より、認定子ども園の概要について要約する。

認定子ども園は2006年10月にスタートした制度である⁵³。幼稚園、保育所等のうち、以下の機能を備え、認定基準を満たす施設は、都道府県知事から「認定子ども園」の認定を受けることができる。

- ①就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能
(保護者が働いている、いないにかかわらず受け入れて、教育・保育を一体的に行う機能)
- ②地域における子育て支援を行う機能
(全ての子育て家庭を対象に、子育て不安に対応した相談活動や、親子の集いの場の提供などを行う活動)

認定子ども園の設置件数は、2012年4月1日現在で911件となっており⁵⁴、地域の実情に応じて次のような多様なタイプが認められる。

図表 8 認可保育所の4類型

| | |
|-------|--|
| 幼保連携型 | 認可幼稚園と認可保育所とが連携して、一体的な運営を行うことにより、認定子ども園としての機能を果たすタイプ |
| 幼稚園型 | 認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなどして、保育所的な機能を備えて認定子ども園としての機能を果たすタイプ |
| 保育所型 | 認可保育所が、保育に欠ける子ども以外の子どもを受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えることで認定子ども園としての機能を果たすタイプ |
| 地方裁量型 | 幼稚園・保育所のいずれの認可もない地域の教育・保育施設が、認定子ども園として認定を受けるタイプ |

⁵¹ 中村強士『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』2009年 新読書社 p.167

⁵² 幼保連携推進室HP「認定子ども園概要」<http://www.youho.go.jp/gaiyo.html> (2012/06/30 閲覧)

⁵³ 幼保連携推進室HP「ごあいさつ」<http://www.youho.go.jp/aisatsu.html> (2012/06/30 閲覧)

⁵⁴ 内閣府『子ども・若者白書 平成24年度版』p.190

| | |
|--|-------------------|
| | も園として必要な機能を果たすタイプ |
|--|-------------------|

幼保連携推進室 HP「認定こども園概要」<http://www.youho.go.jp/gaiyo.html> より筆者作成

認定子ども園の設置基準は、文部科学大臣と厚生労働大臣が協議して定める「国の指針」を参酌して、各都道府県が条例で定める。

図表 9 認定子ども園における国の指針

| | |
|------------|---|
| 所管官庁 | 文部科学省・厚生労働省 |
| 対象児 | 0～就学前の全ての子ども。親の就労の有無は問わない。 |
| 1日の保育・教育時間 | 4時間にも8時間にも対応 |
| 保育料 | 設置者が決定できるが、市町村への届け出が必要。 |
| 契約 | 利用者と施設との直接契約。ただし、幼保連携型、保育所型については、市町村が保育に欠ける子どもの認定を行う。 |
| 職員配置 | 0～2歳児：保育所と同様の体制 ⁵⁵ 3～5歳児：学級担任を設置。長時間利用児には個別対応が可能な体制。 |
| 職員資格 | 0～2歳児：保育士資格保有者 3～5歳児：幼稚園教諭免許と保育士資格の併用が望ましい。しかし、学級担任には幼稚園教諭免許保有者、長時間利用児への対応は保育士資格保有者を原則とし、片方の資格しか有しないものを排除しないように配慮。 |
| 教育・保育の内容 | <ul style="list-style-type: none"> ●幼稚園教育要領と保育所保育指針の目標が達成されるよう、教育・保育を提供。 ●施設の利用開始年齢の違いや、利用時間の長短の違いなどの事情に配慮 ●認定こども園としての一体的運用の観点から、教育・保育の全体的な計画を編成 ●小学校教育への円滑な接続に配慮 |
| 子育て支援 | ●保護者が利用したいと思った時に利用可能な体制を確保（親子の集う場を週3日以上開設するなど） |

⁵⁵ 乳児3人につき職員1人以上、1歳以上3歳未満幼児6人につき1人以上。満3歳以上の子どもで1日に4時間程度利用する幼児（以下短時間利用児）については、35人につき1人以上。満3歳以上4歳未満の子どもで、1日に8時間程度利用する幼児（以下長時間利用児）20人につき1人以上、満4歳以上の子ども30人につき1人以上。総務省 e-GOV「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」第33条2項 <http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23F03601000063.html>（2012/07/08 閲覧）

| |
|---------------------|
| ●さまざまな地域の人材や社会資源を活用 |
|---------------------|

幼保連携推進室 HP「認定こども園概要」<http://www.youho.go.jp/gaiyo.html>

吉田正幸『次世代の保育のかたち—幼稚園・保育所の可能性と限界—』2010年 プレーベル館 p.55 を参考に筆者作成

ここまで認可保育所・認可外保育施設・認定保育園の特徴について見てきたが、これらについて比較していきたい。

まず保育料について、認可保育所は世帯の所得に応じて基準が決まっているが、認可外保育施設と比較して安価であることが多い。そのため、認可保育所の利用希望者は後を絶たない。しかしながら、認可外保育施設の中には延長保育・24時間保育などを実施する施設もあり、認可保育所では満たすことのできない保育サービス需要に対応していると言える。一方で認定こども園の場合、保育料は利用者に応じて設置者が決定することができる。そのため、著しく高額な保育料が定められることのないように、市町村長は施設から届け出のあった利用料が不適切である場合には変更を命じることができるとされている。

次に保育対象について、認可保育所は保育に欠ける要件が大きい家庭から優先的に入所が決まるため、入所したくてもできない家庭が生まれ、その結果待機児童が生まれる。一方で認可外保育施設の場合、サービス内容は施設が決めることが出来るため、待機児童の受け皿となっている。一方、認定こども園の場合は、図表9にあるように、親の就労の有無は問わない。そのため、母親がフルタイム勤務から専業主婦に変わるという場合でも、転園する必要がなく、認定こども園に通い続けることができるというメリットがある。

しかしながら、認定こども園は十分に普及しているとは言い難い。横浜市にある初音丘幼稚園の渡辺真一園長によると「事務手続きが煩雑でメリットがない⁵⁶⁾」ため、認定こども園の申請はしていないのだそうだ。認定こども園を普及させるには、手続きの簡略化、さらに、幼稚園、もしくは保育所設置者に、認定こども園設置に対するメリットを感じさせる政策が必要だと言えそうだ。

また、認可外保育所は保育料が高く、国の基準を満たした施設ではないため、認可保育所に比べ利用をためらう保護者もいる。しかしながら、認可外保育所は認可保育所では補えない保育ニーズを満たしており、さらに、待機児童の受け皿にもなっている。そのため、認可外保育施設を積極的に活用することは重要であると考え。それでは、認可外保育施設を活用するために必要なことは何なのだろうか。私は、行政による補助と監視ではないかと考える。認可外保育所に積極的に補助金を交付し、保育料を下げるよう働きかけること、さらに、立ち入り検査の回数を増やし、保護者の不安を軽減させることで、認可外保育施設を活用する保護者を増加させる。これにより、無認可保育所に安全性の向上を促し、保護者に認可外保育所を活用してもらうことで、待機児童を減少できると考える。

⁵⁶⁾ 朝日新聞朝刊 「待機児童を減らせ 幼稚園の活用 探る自治体」2012/5/16

第3章 行政による保育制度改革と待機児童減少のための取り組み

本章では、待機児童問題に対する国及び地方の政策についてどのような変遷をたどってきたのかをまとめ、それらの成果について検証する。

図表 10 保育制度の変遷・規制緩和

| | |
|-------|--|
| 1995年 | ●エンゼルプラン（低年齢児保育、延長保育、病後児保育、学童保育などの充実）が5ヵ年計画でスタート |
| 1997年 | ●横浜市の横浜保育室がスタート ●改正児童福祉法が成立、社会福祉基礎構造改革中間まとめ ●文部省、幼稚園の預かり保育の助成制度を創設 |
| 1998年 | ●児童福祉法改正、認可保育所の0歳児保育の一般化が謳われる。学童保育（放課後児童健全育成事業）が法制化される ●認可保育所の短時間保育士の定数への導入（定数の2割まで） ●認可保育所の入所定員の弾力化（育休復職者の上の子の再入園、兄弟同園入園の場合に限って、定員を25%まで上回って受け入れてもよい） ●文部省・厚生省から「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」という通知が出され、幼保の一体的運営への道が開かれる ●『厚生白書 少子社会を考える』発行。仕事と子育てが両立できる社会システムの必要性を述べつつ、保育サービスを効率よく柔軟に提供する必要があるとして公立保育園の民営化にもふれる |
| 1999年 | ●「保育所保育指針」9年ぶりに改訂（11月、多様な機能、子育ての相談・助言も保育園の業務に） |
| 2000年 | ●新エンゼルプランが5ヵ年計画でスタート ●認可保育所の土地・建物自己所有の規制がはずれ、賃貸施設も可となる ●認可保育所の「30人以上」定員の規制がはずれ、「20人以上となる」 ●児童福祉法改正。認可保育所に苦情解決の仕組みを設ける義務 |
| 2001年 | ●認可保育所について、園庭は近くの公園を代わりにしようしてもよい、さらなる入所定員の弾力化（125%、年度後半は制限なし）などの通知が出される ●児童福祉法改正を公布（一部施行）。認可外保育施設の届け出制・指導強化、市町村財産の貸付等保育所整備のための促進策、保育士資格の名称独占（法律資格化、保護者の指導も職務に。公布後2年以内に施行）等 ●東京都の認証保育所制度がスタート（5月） |
| 2002年 | ●認可保育所の短期時間保育所の割合は制限なし（ただしクラスごとに常勤1名以上等の条件）、分園の民間委託を可とする通知（5月） |

| | |
|-------|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ●「福祉サービスの第三者票基準（保育所）」発表 ●待機児童ゼロ作戦 |
| 2004年 | <ul style="list-style-type: none"> ●「福祉サービス第三者評価ガイドライン（保育所）」（社会援護局）発表 ●子ども子育て応援プラン |
| 2006年 | ●認定こども園制度スタート（5月法案成立、10月施行） |
| 2007年 | ●「子どもと家族を応援する日本」重点戦略 |
| 2008年 | <ul style="list-style-type: none"> ●新待機児童ゼロ作戦 ●「保育事業者検討会」（次世代育成のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会）設置 |
| 2009年 | ●家庭的保育事業ガイドライン策定 |
| 2010年 | <ul style="list-style-type: none"> ●子ども・子育てビジョン ●「待機児童ゼロ特命チーム」発足 ●家庭的保育事業が法令上に位置づけられた改正児童福祉法が施行される |
| 2011年 | ●家庭的保育者になることのできる人材要件が緩和される |
| 2012年 | ●社会保障・税一体改革 |

普光院亜紀『変わる保育園 量から質の時代へ』岩波書店 2007年 p. 21
 仲本美央・南野奈津子『子育て支援と保育ママ 事例にみる家庭的保育の実際』 p. 26
 内閣府編『平成24年度版 子ども・若者白書』2004年 pp. 186-192
 を参考に筆者作成

図表10に見られるように、政府及び地方自治体は、保育に対する様々な政策を行ってきた。中でも待機児童問題に注目して見ていくと、認可保育所入所定員の弾力化や、家庭的保育保育者の要件緩和から見てとれるように、近年の政府の方針は規制緩和の傾向にある。

さらに、横浜市横浜保育室や東京都の認証保育所など、待機児童の多い自治体を中心に、独自の保育所制度をつくる自治体も現れた。これらは、国の本格的な待機児童対策である「待機児童ゼロ作戦」に先駆けて実施されており、自治体の危機感の表れであると言えるだろう。

第1節 国の施策

(1) 国の子育て支援施策⁵⁷

子育て支援施策に影響を与えたのが1.57ショックである。「1.57」とは、1989年の合計特殊出生率である。「丙午」の年に生まれた女性は気性が激しいという俗信があり、それを伝えたメディアの影響もあり、丙午の年である1966年の合計特殊出生率は過去最低の1.58に落ち込んだ。しかし1989年にはそのような特殊な事情がなかったにも関わらず、1.58を

⁵⁷ 仲本美央・南野奈津子『子育て支援と保育ママ 事例にみる家庭的保育の実際』ぎょうせい 2011 pp.27-28

下回る 1.57 となったことは、少子化が本格的に進行している衝撃的事実として受け止められた。これがいわゆる「1.57 ショック」である。

これがきっかけとなり、政府は「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）を策定した。エンゼルプランでは①安心して子どもを産み育てることができるような環境の整備、②家庭における子育てを基本としつつも、あらゆる社会の構成メンバーが子育てに協力していくシステム（子育て支援社会）の構築、③子どもの利益が最大限尊重されるような配慮をした子育て支援施策の 3 つの基本的視点、そして「仕事と育児との両立のための雇用環境の整備」「多様な保育サービスの充実」「母子保健医療体制の充実」「子育てに伴う経済的負担の軽減」等 7 つの重点施策が挙げられた。

これを受けて、1995 年度から 1999 年度までの 5 年間の計画である「緊急保育対策等 5 カ年事業」が策定された。この事業では、低年齢児（0～2 歳児）保育や延長保育、一次保育、放課後児童クラブなどの数の整備、多機能化保育所の施設・設備の整備、地域子育て支援センターの整備などが掲げられた。

エンゼルプラン策定後も合計特殊出生率は上昇せず、政府は 2000 年度から 2004 年度までの計画と目標を新たに設定した「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）」を策定した。新エンゼルプランでは、保育サービスなど子育て支援サービスの充実や、仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備など 8 分野での具体的な事業に対し目標値を設定した。その中でも、ニーズの高い低年齢児の受け入れ拡大、延長保育、休日保育、一時保育、ファミリーサポートセンター事業の実施の強化を掲げ、それまでの約 2 倍から 3 倍にあたる目標設置数を設定した。これらは新エンゼルプランの計画期間内にほぼ達成され、子育て中の女性の就業率の上昇もみられたことから、一定の効果はあったといえる。しかし、合計特殊出生率の改善はみられなかった。

(2) 国の待機児童対策

本格的な待機児童対策は、2002 年の待機児童ゼロ作戦に始まった。待機児童ゼロ作戦では、保育所、保育ママ、幼稚園の預かり保育等の活用により、受け入れ児童数を 2004 年度までに合計 15 万人増やし、待機児童の解消を目指した。しかし、実際には待機児童数の改善は見られず、2008 年に新待機児童ゼロ作戦が策定された。新待機児童ゼロ作戦では、「働きながら子育てをしたいと願う国民が両立の難しさから仕事を辞める、あるいは出産を断念することのないよう、①働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現、②新たな次世代育成支援枠組みの構築、の二つの取り組みを進めていく」ことを目標にして、10 年後の目標として保育サービス（3 歳未満児）の提供割合を 20%から 38%へ、保育所利用児童数 100 万人増（0～5 歳）にしたいとしている⁵⁸。

2010 年には「待機児童ゼロ特命チーム」が発足した。このチームは「国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消『先取り』プロジェクト」という、2013 年度から実施の待機児

⁵⁸仲村美央・南野奈津子 前掲書 pp.35-36

童解消対策の前倒し事業である。事業には家庭的保育の拡充、認定こども園の普及促進、幼稚園での預かり保育の拡充、最低基準を満たす認可外保育施設への公費助成や公園・賃貸物件の活用、整備費補助の引き上げによる場所の確保などが盛り込まれている⁵⁹。

さらに、2008 年度第 2 次補正予算において「安心こども基金」を都道府県に設置した。これは、保育所整備やその他地域子育て支援事業、ひとり親家庭の支援などに使用されることを目的とし、国が都道府県に交付している財源である。これを 2011 年度第 4 次補正予算において積み増しし、保育所の整備や認定こども園への支援等を重点的に進めている⁶⁰。

そして 2012 年、政府は社会保障・税一体改革で取り組む子育て支援策として保育の「質」と「量」の改善に取り組む方針である。

一体改革政府原案によると「質の改善」では、保育士の配置を現在の 3 歳児 20 人に 1 人から 15 人に 1 人に引き上げ、保育施設などへの支援に 400 億円をあてる。年 5 日程度の研修も実施する。保育士らの待遇改善に関しては、職員の定着・確保に努めている施設に人件費の約 1 割分を支援する。この費用には 180 億円分を見込んでいる。学童保育の希望者が増えている実情を踏まえ、放課後児童クラブ指導員 1 人の常勤化も検討する。

「量の拡充」は、認定子ども園の定員増に年約 3,000 億円を充て、これにより、3 歳未満の保育利用者を 2012 年度の 86 万人から 2017 年度に 122 万人としようとしており、支援策は、2015 年 10 月に消費税率が 10%に引き上げられるのに伴って実施される⁶¹

第 3 節 地方自治体の待機児童対策

(1) 認証保育所（東京都）

認証保育所は東京都が独自に定めた基準により運営される保育所である。国の基準による従来の認可保育所は、大都市圏では設置が困難であり、また、0 歳児保育を行わない保育所もあるなど、必ずしも東京都民のニーズを満たすものではなかった。そのため、東京都は独自に基準を定め、多くの企業の参入を促し事業者間の競争を促進することにより多様化するニーズに応えることを目指している⁶²。

図表 11 認可保育所と認証保育所の比較

| | 認可保育所 | 認証保育所 |
|---------|------------------------|--|
| 定員・対象年齢 | 60 人以上（小規模の場合 20 人以上）。 | A 型：駅前に設置することを基本とし、定員 20～120 人、そのうち 0～2 歳を 2 分の 1 以上 |

⁵⁹ 仲村美央・南野奈津子 前掲書 p36

⁶⁰ 内閣府『平成 24 年度版 こども・若者白書』pp.188-189

⁶¹ 読売新聞朝刊『保育士支援に 3000 億円』2012/9/4

⁶² 公益財団法人東京都福祉保健財団 東京福祉ナビゲーション「認証保育所制度について」
http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.html
 (2012/12/15 閲覧)

| | | |
|---------|--|---|
| | | B型：保育室制度からの移行を中心とし、小規模で家庭的な保育。定員 6～29 人。0～2 歳児対象。 |
| 0 歳児保育 | 0 歳児枠のない保育所がある。 | 0 歳児の保育は必ず実施。 |
| 基準面積 | 0 歳児・1 歳児の 1 人当たりの基準面積が 3.3 m ² 。 | 0 歳児・1 歳児の 1 人当たり基準面積を 2.5 m ² まで緩和。 |
| 保育料 | 区市町村が徴収。 | 認証保育所が徴収。料金は認証保育所が独自に設定できる。(上限あり) |
| 申し込み方法 | 区市町村に申し込む。 | 認証保育所と保護者で直接契約。 |
| 改修経費の補助 | 株式会社を対象とする補助制度はない。 | A 型のうち、駅の改札口から徒歩 5 分以内の者には改修費補助。 |
| 開所時間 | 11 時間を基本としている。 | すべての保育所に 13 時間以上の開所を義務づけている。 |

公益財団法人東京都福祉保健財団 東京福祉ナビゲーション「認証保育所制度について」
http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.htm を参考に筆者作成

図表 11 にあるように、認証保育所は、待機児童の最も多い 3 歳未満児の保育に特化し、さらに、本来設置困難な駅前にも保育所が設置できるよう、基準面積の緩和も行っている。これこそ、待機児童数の 30% 近くを占め、加えて、新しく認可保育所を建設するのも困難である東京都に合致した制度と言えるのではないだろうか。

(2) 幼稚園の活用（仙台市・横浜市）

2011 年 4 月、498 人の待機児童がいた仙台市は、3 歳児以上の待機児童対策として幼稚園の預かり保育を充実させている。市内の私立幼稚園のうち、28 園に計約 7,000 万円の補助金を交付し、幼稚園が終わった後に子どもを預かる時間を延長させた。さらに、夏休みも開園する。これにより、昨年度までは毎日利用すると月平均約 1 万 1,000 円かかったが、今年度から、待機児童に該当する場合は月 5,000 円以下で子どもを預けることができるようになり、これまでの利用者も含め、300 人以上の申し込みがあった。加えて、認可保育所も増設し、2012 年 4 月の待機児童を 88 人減少させた⁶³。

待機児童の多くは 0～2 歳児であるが、仙台市は「保育所をつくりすぎると、幼稚園の経営を圧迫する」との見解を示しており、施設整備費などを補助して幼稚園に認可保育所を併設し認定子ども園になってもらう事業を計画し、今年度は 2 園を募っている⁶⁴。

⁶³ 朝日新聞「待機児童を減らせ 幼稚園の活用 探る自治体」2012/05/16

⁶⁴ 同上

2011年4月の待機児童数が全国2位の横浜市は、1997年度から市が独自に補助する「横浜保育室」を増やしている。横浜保育室とは、横浜市が独自に設けた基準を満たし、市が助成・認定している認可外保育施設であり、利用者には保育料の軽減制度やきょうだい減免制度がある。基本的に3歳未満児を対象としており、利用できるのは認可保育所の入所要件を満たす者である⁶⁵。

加えて、昨年度から横浜保育室と連携するモデル幼稚園を指定し、幼稚園の活用方法を探っており、初音丘幼稚園もその一つである。初音丘幼稚園は、園所の向かいに横浜保育室「ピッコリーノ」を開設した。市から認定を受けた0～2歳児28人が通い、3歳になると幼稚園へ進級する。午後7時半からと午後7時までの預かり保育もあり、共働きの親を持つ園児を中心に約100人が利用しており、市からは1人あたり月2万3,800円の補助が出ている⁶⁶。

このように、国・地方に様々な政策を行っており、一定の効果を得られたものもある。特に、東京都・横浜市をはじめとする地方自治体がつくる、その地域の実情に合わせた独自の基準を設けた保育所や、認可保育所をいたずらに増設するのではなく幼稚園を活用する政策は、今後期待できるのではないだろうか。

⁶⁵ 横浜市こども青少年局 HP「横浜保育室のご案内」 (2012/12/17 閲覧)

<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/unei/hoikuseido/file/ysitufutankeigen.pdf>

⁶⁶ 朝日新聞『待機児童を減らせ 幼稚園の活用 探る自治体』2012/05/16

第4章 家庭的保育の実際

本章では、まず家庭的保育の概要を述べる。さらに、宇都宮市の事例から、家庭的保育と待機児童問題の関係について触れる。加えて、実際の家庭的保育の現場を調査することで判明した、保育の質を保つための取り組みについてまとめる。

第1節 家庭的保育とは

政府は、2002年の待機児童ゼロ作戦に始まり、多種多様な政策を実施してきた。その政策のひとつが家庭的保育制度の拡充である。家庭的保育制度自体の歴史は古く、地方自治体が独自に実施する事業としてスタートした。最も古くから現在まで行われているのは京都市の昼間里親保育（1950年）であり、東京都の家庭福祉員制度、神奈川県や横浜市の家庭保育福祉員制度など全国各地に様々な名称で存在するが、いずれも保育所の量的不足及び乳児保育を補完するものとして実施されてきた。しかしながら、国が待機児童解消の応急的対策として家庭的保育事業を創設したのは2000年のことであり、さらに児童福祉法上に位置づけられたのは2008年ということもあり、国策上は比較的新しい制度と言える⁶⁷。

2000年に創設された国の家庭的保育事業は、従来から家庭的保育の問題として指摘されてきた保護者の孤立化や保育の不透明性を解消するため、連携保育所を設け、家庭的保育者への相談・指導を行うことを補助要件として創設された。当時は保育者の資格要件を保育士、または看護師と限定していたが⁶⁸、2011年の要件緩和により無資格者であっても地方自治体の実施する研修を受けることで家庭的保育者になることができるようになった。

以下、家庭的保育事業ガイドライン⁶⁹から家庭的保育事業の概要について述べる。

(1)家庭的保育の実施について

家庭的保育事業ガイドラインによると、家庭的保育事業の保育対象について、「対象とする年齢は、地域の実情を踏まえ、市町村において適切に定めること。また、対象となる乳幼児は、家庭的保育者又は家庭的保育補助者の三親等以内の親族にいないこと。」とされており、家庭的保育者1人につき、3人までの乳幼児を保育することが出来る。ただし、家庭的保育補助者とともに2人以上で保育する場合は、5人までが対象である。しかしながら、仮に3人までの乳幼児を保育する場合であっても、家庭的保育補助者などに援助を受けて保育することが望ましいとされている。

保育を行う専用居室等の基準等については、「保育を行う部屋は、面積9.9㎡以上であって、採光及び換気の状態が良好であること。3人を超えて保育する場合は、3人を超える乳

⁶⁷ 家庭的保育研究会 「家庭的保育の基本と実践 改訂版 家庭的保育基礎研修テキスト」 福村出版 2011年 pp.8-9

⁶⁸ 同上書 p.9

⁶⁹ 以下、本節は、仲本美央・南野奈津子編著「子育て支援と保育ママ 事例にみる家庭的保育の実際」2011年 株式会社ぎょうせい pp.166-182を参考に執筆した。

幼児1人につき、3.3㎡を加算すること。」と定められている。さらに、「衛生的な調理設備及び便所を有すること」、「敷地内に乳幼児の遊戯等に適する広さの庭を有するか、これに代わるべき公園、空き地、寺社境内等の開かれた空間があること」が必須要件である。加えて、保育所園庭、地域子育て支援拠点、後援等の地域資源を積極的に活用することも求められている。

保育時間は1日8時間が原則であり、乳幼児の保護者の就労状況その他家庭の状況、家庭的保育者の状況等を考慮し、保育の実施日や時間は市町村が定めることとされている。また、保育料は、保育の実施に関する費用等や利用者の家計に与える影響を考慮し、市町村が定める必要がある。

(2)家庭的保育者等について

①家庭的保育者

家庭的保育者とは、市町村等の認定を受け、家庭的保育を行う者であり、次のいずれかに該当する者であって、市町村長が行う研修（以下「基礎研修」）を修了した者である。

- 保育士
- 看護師、幼稚園教諭、その他の者が研修（以下「認定研修」という）を修了し、市町村長が家庭的保育者として適当と認めるもの

なお、市町村は認定研修により家庭的保育者を認定する際は、研修における試験、レポートの提出、実習施設での評価等適切な方法により評価を行い、認定しなければならない。

図表 12 家庭的保育者の就業前基礎研修カリキュラム

| 基礎研修（すべての家庭的保育者に対する家庭的保育に必要な基礎的知識・技術等の習得） | | | | |
|---|-----------|----|-----|---|
| | 科目名 | 区分 | 時間 | 内容 |
| 導 入 | 家庭的保育の概要 | 講義 | 60分 | ①家庭的保育の歴史的経緯 ②家庭的保育の特徴 ③家庭的保育のリスクを回避するための課題 |
| 家 庭 的 保 育 の 基 礎 | 乳幼児の発達と心理 | 講義 | 90分 | ①発達とは ②発達時期の区分と発達 ③ことばとコミュニケーション ④自分と他者 ⑤手のはたらきと探索 ⑥移動する力 ⑦こころと行動の発達を支える家庭的保育者の役割 |

| | | | | |
|----------|------------------|-------|------|--|
| | 食事と栄養 | 講義 | 60分 | ①離乳の進め方に関する最近の動向 ②栄養のバランスを考えた幼児期の食事作りのポイント ③食物アレルギー ④家庭的保育者が押さえる食育のポイント |
| | 小児保育Ⅰ | 講義 | 60分 | ①乳幼児の健康観察のポイント ②発育と発達について ③衛生管理・消毒について ④薬の預かりについて |
| | 小児保育Ⅱ | 講義 | 60分 | ①子どもに多い症例とその対応 ②子どもに多い病気とその対応 ③事故予防と対応 |
| | 心肺蘇生法 | 実技 | 120分 | |
| 家庭的保育の実際 | 家庭的保育の保育内容 | 講義・演習 | 120分 | ①家庭的保育における保育内容 ②家庭的保育の1日の流れ ③異年齢保育 ④新しく子どもを受け入れる際の留意点 ⑤地域の社会資源の活用 ⑥家庭的保育の記録 ⑦保育の体制 |
| | 家庭的保育の環境設備 | 講義 | 60分 | ①保育環境を整える前に ②家庭的保育に必要な環境とは ③環境チェックリスト |
| | 家庭的保育の運営と管理 | 講義 | 60分 | ①情報提供 ②受託までの流れ ③家庭的保育の運営上必要な記録と報告 ④個人事業主としての財務管理 |
| | 安全の確保とリスクマネジメント | 講義 | 60分 | ①子どもの事故 ②子どもの事故の予防 保育上の留意点 ③緊急時の連絡・対策・対応 ④リスクマネジメントと賠償責任 |
| | 家庭的保育者の職業倫理と配慮事項 | 講義・演習 | 90分 | ①家庭的保育者の職業倫理 ②家庭的保育者の自己管理 ③家庭的保育者自身の家族との関係 ④地域との関係 ⑤保育所や様々な保育者との関係 |

| | | | | |
|-------------------|---------------|---------------|--|--|
| | | | | ⑥行政との関係 |
| | 保護者への対応 | 講義 ・ 演習 | 90分 | ① 家庭的保育における保護者との関わりと対応 ② 家庭的保育における保護者への対応の基本 ③ 子育て支援における保護者への相談・助言の原則 ④ 保護者への対応～事例を通して考える～ |
| | 子ども虐待 | 講義 | 60分 | ① 子ども虐待への関心の高まり ② 子ども虐待とは ③ 子ども虐待の実態 ④ 虐待が及ぼす影響 ⑤ 子ども虐待の発見と通告 ⑥ 虐待を受けた子どもに見られる行動特徴 ⑦ 子どもが家で虐待を受けたと思われたならば ⑧ 家庭的保育で不適切な関わりを防ぐために |
| | 気になる子どもへの対応 | 講義 | 90分 | ① 気になる行動 ② 気になる行動をする子どもの行動特徴 ③ 気になる行動の原因とその対応 ④ 保育者の役割 ⑤ 遊び—日本に伝承されてきた育児法を用いる— |
| 研修を進める上で必要な講義 | 見学実習オリエンテーション | 演習 | 30分～ 60分 | ① 見学実習のポイントと配慮 ② 見学を引き受ける際の留意事項 |
| | グループ討議 | 演習 | 90分 | ① 討議の目的 ② 討議の原則 ③ 討議の効果 ④ 討議の進め方 |
| 見学実習 | 実習 | 2日以上 | 複数の家庭的保育者のもとで家庭的保育を実習 ① 保育日誌・家庭連絡帳の作成の仕方 ② 実習日誌作成・提出 ③ (実習のうち1日は家庭的保育の1日の流れを体験) | |
| 実施自治体の制度について (任意) | 講義 | 60分～ 90分 | ① 連携保育所 ② 関係機関 | |

| | | | |
|------------------|--|--|--|
| | | | ③ 地域資源 ④ 巡回指導・監督指導等 ⑤ 報告事項などについて |
| 時間合計：21 時間＋2 日以上 | | | |

図表 13 認定研修カリキュラム

| | |
|--|-------|
| 認定研修 （保育の知識・技術等の習得） | |
| 子ども家庭福祉 （「児童福祉・社会福祉」関連） | 4 時間 |
| 子どもの心身の発達と保育 （「発達心理学」関連） | 8 時間 |
| 子どもの健康管理 （「発達心理学」・「小児保険」関連） | 8 時間 |
| 子どもの栄養管理 （「小児栄養」関連） | 6 時間 |
| 子どもの安全と環境 （「小児保健」・「養護原理」関連） | 8 時間 |
| 子どもの保育 （「保育原理」・「教育原理」関連） | 6 時間 |
| 保育実習（Ⅰ） （連携保育所の3歳児未満児クラス中心の実習） | 48 時間 |
| 保育実習（Ⅱ） （連携保育所又は認可保育所において実習） [看護師、幼稚園教諭、家庭的保育経験者（1年以上）の者を除く] | 20 日 |
| 看護師、幼稚園教諭、家庭的保育経験者（1年以上）：時間合計 88 時間 家庭的保育経験のない者及び家庭的保育経験者（1年未満）[看護師、幼稚園教諭を除く]：時間合計 88 時間＋20 日 | |

図表 12・13 に見られるように、家庭的保育者になるには研修に多くの時間を割かなければならない。家庭的保育の大きな特徴は、少人数で子供を見るということと、保育の為に作られた施設ではない家庭的環境の中で保育を行うということだ。それゆえ、研修に時間をかけ、安全対策や健康管理などについてしっかり学ぶ必要があるのである。

②家庭的保育補助者

家庭的保育補助者とは、市町村の認定を受け、家庭的保育者のもとで家庭的保育を行う者であり、次に掲げる要件に該当する者である。

- 市町村長が実施する基礎研修を修了した者
- 心身ともに健全であること
- 乳幼児の保育についての理解及び熱意並びに乳幼児に対する豊かな愛情を有していること
- 乳幼児の保育に専念できること
- 乳幼児の保育に関し虐待等の問題がないと認められること
- 児童福祉法及び児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の規定により、罰金以上の刑に処せられたことがないこと

③ 家庭的保育支援者

家庭的保育支援者とは、市町村の認定を受け、家庭的保育者又は家庭的保育補助者に対し指導・支援を行う者であり、次に掲げる要件に該当する者である。

- 保育師であり 10 年以上の保育所における勤務又は家庭的保育の経験を有し、一定の研修を修了した者
- 心身ともに健全であること
- 乳幼児の保育についての理解及び熱意並びに乳幼児に対する豊かな愛情を有していること
- 乳幼児の保育に関し虐待等の問題がないと認められること
- 児童福祉法及び児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律の規定により、罰金以上の刑に処せられたことがないこと

(3) 保育内容について

家庭的保育は、保育所保育指針に準拠するとともに、家庭的保育所独自の保育内容に留意して保育を行うこととされる。

図表 14 家庭的保育の特性

| 形態 | 家庭的保育者が居宅等で就学前児童の少人数を保育 |
|-----------|--|
| 子どもの保育の特徴 | <p>少人数による個別対応（一人一人の発達家庭や心身の状態に応じてきめ細やかに対応）</p> <ul style="list-style-type: none"> ○十分なスキンシップや応答的関わりによる保育者との愛着形成 ○一人一人の生活リズムを考慮し、子どもの一日の生活を見通して対応 ○食事、授乳、排泄等生活面の個別対応による子どもの状態の的確な把握 ○子どもの発達家庭や興味や関心に即した保育を柔軟に展開 |

| | |
|----------|--|
| | ○子ども同士の間で、異年齢の関わりやきょうだい関係に近い関わりが持てる |
| 保育の環境 | 家庭的で温かな環境 ○子どもにとって親しみやすく安心感が得られる家庭の雰囲気や室内環境 ○生活者である家庭的保育者の生活館や暮らしを彩る様々な配慮 子どもの健康と安全を守るための配慮 ○室内外の衛生及び安全管理や危機防止策の必要性（生活空間を保育環境として見直す） 地域の環境との関わり ○近隣の子育て家庭や住人との親密な関わりがある ○地域の関係機関や保育所との連携も可能 |
| 保護者との関わり | 少人数による個別の対応（保護者一人一人の状況や心身の状態に応じてきめ細やかに対応） ○日々、保護者と顔を合わせ、子どもや子育てに関する相談に応じたり、日常的なアドバイスが丁寧に行える ○同じ保育者が一日を通して子どもをみる ○保護者の就労や個々の事情に合わせた柔軟な対応が可能 ○密接で親密な関わりにより保育者との信頼関係が築かれやすい |

また、家庭的保育者は乳児の発達過程に応じた「保育の計画」及び「一日の保育内容」を作成し保育を行わなければならない。加えて、乳幼児の保育状況に関する記録を整備する必要があり、これに基づき、自ら実践を振り返りさらなる保育内容の向上に努めるべきとされる。

食事に関しては、乳幼児に望ましい食習慣の定着を促すとともに、乳幼児の状態に応じた摂取方法や摂取量のほか、食物アレルギー等への適切な対応に配慮する必要がある。

(4) 安全対策について

家庭的保育者は災害や不審者からの被害などの不測の事態に備え、緊急時の連絡網を作成し、日頃から避難経路を確認するとともに、火災警報器及び消火器の設置や避難訓練の実施など防災、防犯等の健康及び安全を確保するため保育環境を整備しなければならない。さらに、保育中の事故防止のため、乳幼児の心身の状態等を踏まえ、居宅等の安全点検に取り組む。

(5) 市町村の役割

市町村の役割として最も大きなものは、家庭的保育者の支援である。家庭的保育者は保育所に勤める保育士に比べ、孤独になりやすく、保育について相談しにくい環境にあると

言える。そのため、「保育の計画」や「一日の保育内容」を編成するに当たって必要な援助・指導を行い、さらに、保育の質の向上のため、家庭的保育者間の交流や連携を図る機会を設けなければならない。加えて、家庭的保育者が病気、研修参加、休暇等により保育を行うことができない場合に、連携保育所、家庭的保育支援者、他の家庭的保育者、その他適切な方法により保育が行われるよう、必要な体制を整備する必要がある。また、保育の状況を把握するため、家庭的保育支援者等を少なくとも3カ月に1回以上訪問させることで、家庭的保育者からの相談に応じ、必要な助言及び指導を行うことができる体制の整備を行うとともに、家庭的保育者の健康状況の把握を行う。

さらに、連携保育所を確保するのも市町村の役割である。連携保育所とは、市町村と連携し、高度な専門性を持って家庭的保育所の支援を行う保育所のことである。連携保育所の役割は、以下の5つが挙げられる。

- i) 家庭的保育者からの相談に応じ、必要な助言及び指導を行うこと
- ii) 家庭的保育者が休暇等により保育が行われない場合に、当該家庭的保育者に代わって乳幼児の保育を行うこと
- iii) 家庭的保育者が保育を行う幼児について、必要に応じて、定期的に当該幼児の年齢等に応じた集団保育を体験させること
- iv) 家庭的保育者が保育を行う乳幼児について、健康診断を実施すること
- v) その他、家庭的保育者が家庭的保育事業を行うために必要な支援を行うこと

市町村は、連携保育所を確保し、家庭的保育所に対する支援の体制を整えなければならず、連携保育所が確保できない場合は、その他の適切な場所又は市町村自らが家庭的保育者に対する支援体制を図ることが求められる。

加えて、家庭的保育者の資質の向上を図るための研修の実施、保護者に対する情報提供、苦情の受付窓口の設置なども必要である。

以上のように、本節では、国が定める家庭的保育事業ガイドラインを基に、家庭的保育の特徴について見てきた。家庭的保育事業は、少人数制保育ゆえにきめ細やかな対応が期待でき、さらに、家庭的保育者の自宅など、保育の為に作られた施設ではない場所で実施されるため、家庭的な環境で保育が行える。しかしながら、裏を返せば、家庭的保育者は孤独になりやすく、保育所と比較して、保育について相談する機会が少ない。さらに、安全対策にも特段の配慮が必要だ。そのため、研修の実施や連携保育所の確保など、行政に求められる役割は大きい。

家庭的保育者になるということは、非常に大きな責任を負うことになり、負担も大きい。しかしながら、保育所では実施しづらい保育ができるということで魅力を感じる人は多いはずだ。それは、保護者も同じはずである。行政には、家庭的保育者の負担を減らす支援とともに、十分な情報提供を行い、保護者の不安を和らげることも求められるのである。

第2節 家庭的福祉員の会における家庭的保育制度説明会に参加して

10月20日に横浜市旭区家庭保育福祉員の会が主催する「家庭的保育ってなあに？」というイベントに参加した。

横浜市は、2011年4月には、待機児童数が名古屋市に次ぐ全国2位の多さ(971人⁷⁰)であり、長年、待機児童問題に頭を悩ませてきた自治体だ。さらに、国や地方自治体といった行政と協力しながら、全国の家庭的保育者をつなぐ「NPO法人 家庭的保育全国連絡協議会」が主催するイベントということで、興味を持ち、参加することにした。このイベントに参加することで、家庭的保育者自身が感じる家庭的保育の良さや注意している点を聞くことを期待してのことだ。

相鉄本線鶴ヶ峰駅で降車し、徒歩2分。29階建ての大型複合施設の向かいにある普通のマンションの一室が、今回のイベントの会場である江間・前島保育室である。このイベントは、第一部の説明会と第二部の「家庭的保育で遊ぼう」で構成されていた。第一部の説明会では、まず初めに旭区こども家庭支援課の方からあいさつがあり、家庭的保育のことを食わず嫌いのような状態になっている方もいるのではないかと、こうして普段の活動を見てもらうことで家庭的保育サービスのことをよく知ってもらいたい。」ということをおっしゃっていた。

次に、NPO法人 家庭的保育全国連絡協議会の理事長でから家庭的保育について説明があった。

図表 15 家庭的保育の形態



当日配布された資料を基に筆者作成

図表 15 に示すように、家庭的保育には、個人実施型と NPO 等実施型がある。個人実施型とは、市町村が家庭的保育士に委託して実施するものであり、家庭的保育士が連携保育園の支援を受けながら、3歳未満の児童を保育するものだ。これは、個人型と共同型に分けら

⁷⁰ 厚生労働省 HP 「都道府県・政令指定都市・中核市別 保育所待機児童数 集約表(平成23年4月1日現在)」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001q77g-att/2r9852000001q8ce.pdf>
(2012/12/29 閲覧)

れる。個人型とは、認定を受けた家庭保育士が自宅などで保育を行うものであり、共同型は、それぞれ認定を受けた複数の家庭的保育士が同一の場所で行うものである。会場となった江間・前島保育室はこの共同型にあたり、2人の家庭的福祉員の方がいらっしゃるそうだ。一方、NPO等実施型は、NPOなどが複数の保育者を雇用して共同の場所を使用して保育するものを指す。

家庭的保育の特性としては、①保育の場所、②認可保育所との共通点と相違点、③職員、④保育するこども、を挙げていた。その中から、保育の場所、認可保育所との共通点と相違点について述べる。

まず、保育の場所について、普通の認可保育所は、保育を目的に建てられた施設（建物）を使って保育が行われる。しかし家庭保育福祉員は、一般の住宅やマンション等の保育者の居宅、賃貸住宅、店舗等、保育を目的に建てられた建物ではない施設を使って保育をするのが大きな特性である。そのため、安全対策には気を使っており、事故やけがの防止として火や水のある場所への侵入防止策が為されている。江間・前島保育室では、火や水を使う場所にはフェンスがあり、子どもが入れないようにしていた。また、保育室の前のスペースには、外で遊べるように遊び場があるが、子どもが道路に出てしまわないようしっかり施錠がしてある。さらに、防災・防犯対策としては、消火器、熱探知機の設置、家具の転倒防止策などを行っている。避難訓練は毎月1回行っており、東日本大震災の際は、子どもはテーブルの下に隠れ、泣くこともなかったそうだ。

写真 1 江間・前島保育室の外のスペース



(2012/10/20 筆者撮影)

認可保育所との共通点として、対象児童と保育形態がある。対象児童は保育に欠ける児童であり、保育形態は通常保育である。これは、一時保育ではないということで、一年間を通して保育されるという意味だ。

次に、相違点はクラス編成と保育を受けるこどもの年齢構成が挙げられる。クラス編成について、認可保育所は年齢別クラス（横割り保育）であるが、家庭的保育では小集団による異年齢保育である。

家庭的保育は3人以下、もしくは5人以下（家庭的保育補助者がいる場合）の児童を預かるため定員が少なく、その分きめ細やかな保育が期待できる。認可保育所は1年を通じて同じ子どもが通ってくるが、家

庭的保育は、保育所に空きが出た段階で保育所に移行していく子どもや、年度途中の入所がある。横浜市の場合、待機児童対策としてではなく保育の一形態と家庭的保育がみなされているため、認可保育所に定員の空きが出来ても、家庭的保育の方が良ければ認可保育所に移る必要はない。しかし他自治体では、認可保育所に空きが出来た場合、その保育所に移らなければならないこともあるそうだ。

保育内容の特性としては①少人数制の異年齢保育、②保護者に対する親密な子育て支援、③地域全体が保育の場、というものが挙げられる。

預かる子どもが少ないということは、その保護者も少数であるので、保護者と親密な関係になれる。その日あったことを丁寧に伝えることができ、理想的な子ども育て方についてアドバイスをすることもあった。

さらに、消防署や電車を見に行くなど、積極的に外出して子どもに様々な体験をさせることができるのも少人数制をとる家庭的保育事業ならではのと言えるだろう。

保育の質を保つためにも様々な策が講じられている。行政の保育相談員による訪問相談により、家庭的保育者は保育の計画などについてアドバイスをもらうことができる。看護師による巡回訪問による衛生面の指導、家庭的保育者に対する研修会の実施や、旭区役所による年1回の立ち入り調査などにより、保育の質が保たれている。

写真 2 紙芝居の様子



(2012/10/20 筆者撮影)

第2部の「家庭的保育であそぼう」は、普段の保育の様子を保護者に見てもらった機会だった。私も紙芝居を一緒に見せてもらったが、演者のユーモアな語り口と大きな動作に忽ち釘づけになった。紙芝居は、ドラえもんやアンパンマンなどの有名キャラクターが登場し、思いがけないストーリー展開で笑ってしまうほど楽

しいものだった。演者は、「これは何かな？」など子ども達に時折質問したり、「大きくなあれ」と大声で言えたら先に進めるなど、子どもも大人も参加してたのしめるような工夫をしていると感じた。

今回、家庭的保育事業が実際に行われている場所で説明を受けてみて、私が考えていた以上にきめ細やかな保育が為されているのだと感じた。壁には、保護者から受けたであろう質問に対してアドバイスしたプリントが貼られていたり、イベントでの様子から、保

護者と家庭的保育者の関係が親密であることは見てとることができた。理事長は、密室での保育にならないよう、積極的に外に出たり、地域の人と関わるようにしていると述べている。これは、家庭的保育に対する一般のイメージに対応してのことであると感じた。

家庭的保育事業のような少人数の保育に対して、何か事故が起こるのではないかと、安全対策や防犯対策が保育所に比べて劣るのではないかと不安を感じている人は多いと思う。しかし、実際の現場を見てみるとそのイメージは払拭できるはずだ。行政の支援により研修や専門家との連携も行われており、安全対策、防犯対策もしっかりしている。「食わず嫌い」にならずに、家庭的保育事業について多くの人に知ってもらう機会の必要性を感じた。

第3節 宇都宮市の事例から行政と家庭的保育の関わりを探る

(1) 宇都宮市の待機児童について

宇都宮市は、人口 515,212 人（2012 年 11 月 1 日現在）を擁する栃木県の県庁所在地である⁷¹。厚生労働省 HP「都道府県・指定都市・中核市別 保育所待機児童数集約表」の 2011 年 4 月 1 日版と同年 10 月 1 日版を比較すると、宇都宮市の場合、年度初めの待機児童数は 0 人であるが、同年 10 月には 156 人に増加する。これは、年度途中に出産や介護、職場復帰をすることにより、保育に欠ける児童が増加するためである。

(2) 宇都宮市の家庭的保育について

2012 年 11 月 7 日、宇都宮市子ども部保育課において、宇都宮市の家庭的保育事業についてお話を聞いた。

宇都宮市における家庭的保育所における保育時間は、午前 8:30 から午後 5:00 までとなっており、延長保育は必要に応じて午後 6 時まで実施される。休日は土曜・日曜・祝祭日・年末年始⁷²であり、保育料は認可保育所の保育料と同額である。

宇都宮市における家庭的保育事業は、3 分の 1 が国庫補助金、3 分の 2 が宇都宮市の財源を使って実施されており、市内には 10 か所の家庭的保育所がある。それらは各々、市内の 2 つの連携保育所のいずれかの支援を受けており、宇都宮市全体の家庭的保育所利用児童定員は 30 名となっている。宇都宮市は以前から、家庭的保育事業における保育所開所目標数を 10 か所としており、この目標は 2012 年 5 月に達成された。10 か所開所される以前は市の広報誌を用いて家庭的保育者を募集するために情報提供を行っていたが、現在はそのようなことは行っていない。これは、家庭的保育の質の低下を危惧するが故である。

家庭的保育所は、連携保育所の高度な専門性を担保に安全な保育を行うことが求められ

⁷¹ 宇都宮市 HP「宇都宮市の人口・面積など」(2012/11/07 閲覧)

<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/gaiyo/shinogaiyo.html>

⁷² 宇都宮市子ども部保育課「家庭的保育事業のご案内(家庭的保育所)」

るが、家庭的保育所開所数が増加しすぎると、目の行き届かない家庭的保育所が出てくる可能性がある。そのため、家庭的保育所を10か所に限定することで、保育の質を一定に保とうとしているのである。連携保育所を増やせばよいのではないかという質問に対しては、連携保育所自体が多くの幼児を抱え、さらに保育士の人数も少ない中で、多忙であるがゆえに、いたずらに増やすことはできないということだった。また、積極的に周知を図っていない理由として、元来募集定員が少ないということと、家庭的保育所を利用している保護者等の口コミによる宣伝効果が期待できるという側面もある。

同じく保育の質を保つという上で印象的だったのは、家庭的保育者になることができる人材が国の基準よりも厳しく定められているということだ。本章1節で述べたとおり、家庭的保育事業ガイドラインでは、保育士、もしくは看護師、幼稚園教諭、その他の者が認定研修を終了し、市町村長が適当と定めれば家庭的保育者になることができると定められている。しかしながら、宇都宮市は保育士もしくは看護師の資格があり、さらに保育の実施経験のある者のみが家庭的保育者になることができる。有資格者でありながら、保育の仕事に就いたことのないものは認められないのである。

家庭的保育所は市の委託であり、運営費を払ってその中で運営してもらうことになるが、家庭的保育者の給料は決して高くはなく、仕事内容や責任から見ても、非常に子どもが好きで家庭的保育に魅力を感じている人でないと務まらない仕事だそうである。

家庭的保育事業と待機児童の関連性については、家庭的保育所は認可保育所に比べて保育時間が短く、そのため認可保育所に比べて保育に欠ける要件が少なくても子どもを預けることができるというメリットがある。両親がフルタイムで働いていても、認可保育所の定員に空きがないためなかなか子どもを預けられない昨今の状況を鑑みると、パートタイムでも入所することのできる家庭的保育所は待機児童問題解決に一定の効果が期待できると感じた。さらに、都会であればあるほど認可保育所の設置基準を満たす土地・建物を購入するには莫大な資金と時間がかかることも、この期待を後押ししているのではないだろうか。

②宇都宮市内のX家庭的保育所でのインタビュー

2012年11月19日に市内にあるX保育所を訪れ、話を聞いた。X保育所には家庭的保育者のAさんと家庭的保育補助者のBさんがいらっしやう、3人の子どもを保育している。当日は、連携保育所の保育士CさんとともにX保育所を訪れ、保育の内容や家庭的保育者から見た家庭的保育の特徴を伺った。

X保育所を訪れてまず印象的に感じたのは、安全対策の部分である。保育所の入り口にはしっかり柵があり、窓の外には日よけがある。また、入り口の近くには、転んでもよいように芝が敷いてあったり、段差で転ばないようにガードがしてあるなど様々な安全対策が講じられていた。このような部分はAさんの旦那さんが積極的に改築してくださったそうで、X家庭的保育所では非常に家族の理解があるのだと感じた。

X家庭的保育所では、子どものストレスが溜まらないよう、天候の悪い日以外は散歩に行くことが多く、この日は私も一緒に参加させていただいた。X家庭的保育所の近くには電車が通る線路があるのだが、毎日決まった時間に決まった場所で子ども達と一緒に電車に手を振っているのだそうだ。毎日続けたおかげで、電車の運転手が手を振りかえしてくれることが多くなり、この日も子ども達は手を振りかえしてもらって非常に喜んでいた。

電車を見た後は近くにある児童館に向かった。ここには子供が遊べる遊具があり、子供たちは楽しそうに遊んでいた。ここでは、様々な子ども向けのイベントが開催されており、子ども達とよく訪れるということも聞いた。家庭的保育所の場合、外に大きな遊具を用意するのは困難であり、さらに、他の子ども達と触れ合う機会を増やすためにもこういった場所を積極的に活用しているのである。児童館の隣にあるコミュニティセンターは地震などの災害があった時の緊急避難先にもなっている。

写真 3 宇都宮市内の家庭的保育所の様子



(2012年12月 宇都宮市子ども部保育課提供)

外から帰ってきた後はしっかりと手洗いうがいをさせ、室内にあるおもちゃで遊んでいる子ども達を見ながら A さん、B さん、C さんから話を聞いた。A さんは以前から保育所で臨時の保育士をしていたが、子どもの成長をもっとゆっくり見たいという思いから家庭的保育所を始めることにしたそうだ。B さんはその保育所で働いていた時からの知り合いであり、B さんが給食やおやつ調理を担当している。

市内の保育所は、市が決定した献立通りの給食を出すことになるが、家庭的保育所の場合、自分達で献立を考えなければならず、その部分は多少苦勞しているそうだ。市が決定した献立は家庭的保育所にも配布されており、それを参考にして給食を考えるということだった。

家庭的保育所を始めるにあたり苦勞したことは何かという質問には、「自分はそれほど苦勞を感じていない。恵まれている。」とおっしゃっていた。前述した通り、家族の協力があり、加えて、開所前から子どもを預けたいという保護者がいたこと、更に自分がやりたかった保育形態が実践できるということでそのように感じているようだ。しかしながら、家庭的保育所を始めるにあたり必要なマニュアルの勉強には苦勞したそうだ。

行政に求めたいことはあるかという問いには、賃金や備品代の増額を求めていた。宇都宮市役所の方もおっしゃっていたが、家庭的保育所の保育士の賃金は決して高くない。加

えて責任も非常に大きい仕事だ。そのため、保育に対する高い理想を持ち、本当にこの仕事が好きでなければとても続く仕事ではない。これらは連携保育所保育士の C さんがおっしゃっていたことだが、私も実際に保育の現場を見て感じた。このように、家庭的保育者と行政をつなぐパイプ役が C さんであり、家庭的保育者の良きアドバイザーとして、さらに、要望を市に伝える伝達者として重要な役割を担っていた。

また、家庭的保育の認知については、さらに家庭的保育について地域の人に知ってもらいたいと感じているようだ。家庭的保育所を開所して子どもと一緒に散歩していると、以前よりも地域の人に声をかけられることが多くなり、近所付き合いが生まれたようだ。このように、地域の人に知ってもらうことで、温かく見守ってもらえるようになり、保育がしやすくなると考えているようだ。

今回 X 家庭的保育所を訪れて、子どもの成長速度に合わせてゆったりとした保育をしていると感じた。X 家庭的保育所ではおもちゃの片づけや、給食の際に使用する椅子を子どもたちに用意させていたのだが、それらを素早くこなせる子どももいれば、そうではない子どももいる。しかしながら、子どもを急かすことなく、できるまで見守ることができるのは家庭的保育所の魅力ではないだろうか。さらに、酷い偏食だったこどもが、様々な食材を食べられるようになったり、感情の起伏が少ない子どもが笑顔を見せるようになったり、少人数制保育だからできるきめ細やかな保育を実現していると感じた。

おわりに

本論文では、待機児童問題の現状と、家庭的保育の特徴及び待機児童問題との関わりについて見てきた。

第 1 章では、待機児童問題の現状について、地域間差異が大きいということ、さらに、解決が困難な理由や問題を解決することで日本に与える利益について見てきた。

第 2 章では、それぞれの保育施設の特徴について詳しく見ていき、加えて、それらを比較することで、それぞれの良さを活かしながら待機児童数を減少させる提案をした。

第 3 章では、国及び地方自治体の待機児童に関する政策について調査し、それらの成果とともに、地方独自の地域に合致した政策について触れた。

第 4 章では、家庭的保育の制度上の特徴について詳しく見ていき、さらに、実際の家庭的保育の現場での調査を通じて感じたことを述べた。

これらの調査により、待機児童問題の今後と、待機児童問題解決という側面から見た家庭的保育について、見解を述べる。

待機児童問題は日本の大きな社会問題であり、これまで様々な政策が講じられたが、解決は困難とされてきた。核家族世帯の増加、経済状況の悪化により共働き世帯が増加したこととそれに伴う保育に欠ける子どもの増加、保育士不足、男女共同参画社会の実現に向けた政策により女性の職場復帰が早まり乳幼児に対する保育ニーズが高まったことなど、様々な要因が複合的に交わり、現在の状況に至っている。

現在より 60 年近く前から地方で続いてきた家庭的保育制度が国策として執られるようになったのは比較的最近のことであり、待機児童解消としての側面を持っていた。しかしながら、2010 年 4 月 1 日現在、全国の都道府県における家庭的保育事業を実施する自治体は 90 箇所、家庭的保育者数 958 名、利用児童数 2,009 名となっており⁷³、とても普及しているとは言い難い。本論文の研究目的の一つである家庭的保育が待機児童対策として効果的と言えるかについては疑問が残る。これは、少人数保育故に利用者を飛躍的に増加させるのは難しいこと、さらに、保育者が 1 人もしくは 2 人であることが多いため家庭的保育所の存続自体に安定性がないこと、加えて依然として家庭的保育事業に対する認知度が低く、制度自体を知っていても密室での保育になるのではないかといった負のイメージを持つ人がいることなど、普及するには課題が残るということからの見解である。

しかしながら、家庭的保育事業が待機児童対策に対して全くの無意味であるわけではなく、待機児童の多い都市部でこそ効果が発揮できると考える。なぜならば、都市部であるほど、認可保育所として使用できるような土地や建物を購入するには高い費用や手間がかかるからだ。さらに、家庭的保育は保育に欠ける要件の点数が低くても入所できるということで、パートタイムで働いている母親がいる家庭も入所しやすいという利点もある。

⁷³ 仲本美央・南野奈津子 『子育て支援と保育ママ 事例にみる家庭的保育の実際』ぎょうせい p.41

むしろ家庭的保育に期待されるのは、その特性を生かした、子どもの個性を育てる保育ではないだろうか。家庭的保育の特徴として、少人数制のきめ細やかな保育・異年齢保育・家庭的環境での保育・子どもや保護者と親密な保育等が挙げられるが、これらはどれも認可保育所では経験しづらいものである。実際に家庭的保育所を訪れ、保育の様子を拝見させていただいたが、元気に笑いながら友達と遊んでいた子どもが、保育所に通う以前はほとんど感情の変化が見られなかったと聞いて非常に驚いた。少人数であるがゆえに子ども一人ひとりに合わせた柔軟な対応ができることに加えて、保護者とも親密になりやすく、保育に関する悩みを相談しやすいなどといったメリットもある。これらの家庭的保育所独自の利点は、多様な保育サービスを求める現在の子育て世帯にとって興味深いものであろう。

しかしながら、家庭的保育の知名度は依然として高いとは言えない。認可保育所と比較して、入所できる乳幼児の数が少ないため、待機児童問題の中心的な解決方法とは成り得ず、あくまで補完的なものであるため、行政の情報発信も十分であるとは言えない。この状況と合わせて、家庭的保育所が保育を行うために作られた専門的な建物ではないことや、保育士の少なさから虐待や事故が起こるのではないかという不信感を抱く人もいるだろう。

この疑念は行政が解消していかなければならないものである。家庭的保育事業ガイドラインで定められている研修の時間と内容を知り、そして、実際に家庭的保育の現場を訪れてみて、自分が考える以上に保育の質の向上へ向けた施策がとられていると感じた。やはり、人間は知らないものに対して不安を抱くものである。しっかりとした研修と連携保育所による専門家のサポート、さらに安全対策が取られていることを積極的にアピールする必要がある。保護者が、多様な保育サービスの選択肢の一つとして家庭的保育を認識するためには、行政による効果的な情報発信が必要である。

国や地方自治体は、認可保育所の増設、幼稚園の活用、認定子ども園推進など様々な政策により待機児童問題の解決を試みているが、80万人以上とも言われる潜在待機児童の存在を考えると、やはりこの課題を解消することは困難だ。しかしながら、多様な保育主体の参入や民営化が進むことで、これを緩和することはできると考える。多様な主体の参入はサービスの質の低下と必ずしも一致しない。しっかりとした基準を定め、人員を割くこと、行政が保育の現場を監視することで、保育の量と質を共に保つことが不可欠なのである。

あとがき

大学 4 年になり、卒業論文について真剣に考えなければならなくなった時、私はテーマ設定の段階で躓きました。良く言えば興味のある範囲の広い、言い換えれば一番やりたいことが見つからない私は、案の定テーマを絞りきることができませんでした。同じゼミの友達が次々とテーマ設定を終える中で、焦った私は「とにかく子どもに関係のあるテーマにしよう！」と強引に決めました。アルバイトで塾講師をしており、子どもに触れる機会の多かったということがきっかけとなりました。

しかしながら、子どもに関係のあるテーマと言っても様々な研究が考えられ、そこからまたどのような研究にするのか悩み始めた時に、新聞で待機児童に関する記事を読みました。待機児童問題は広く知られた社会問題であるので、散々研究しつくされていると感じ、比較的新しい保育制度である家庭的保育との関連性を調査しようと思いました。

4 年生の前期は、就職のための試験勉強に追われる日々で、あっという間に過ぎて行きました。夏休み中から何とか集中して書き始めたものの、後期もまた試験勉強に時間を取られ、焦りの気持ちが大きくなりましたが、皆さんの支えのおかげでこうして論文を無事提出することができました。感謝申し上げます。

3 年生の皆さん、後期はまちづくりにジョイントにと非常に忙しかったと思いますが、3 人力を合わせて頑張っていましたね。論文も発表もクオリティが高く、3 年生 3 人の良さが出ていたと思います。これらの経験は今後の就職活動などに必ず活かされると思います。卒業論文と就職活動の両立は大変だと思いますが、私たちも出来る限り力になるのでなんでも聞いて下さい。

院生の皆さんは非常に勉強熱心で、皆さんののおかげで自分も頑張ろう！とやる気を出すことができました。行政学ゼミは留学生が多いということで、それぞれの国の文化や言語を教えて頂いたのも嬉しかったです。本当にありがとうございました。

舘野さんには論文に関して常に的確な指摘を頂き、また、舘野さん自身の書いた論文も読ませて頂いて、論文とは何なのかを学ばせて頂きました。舘野さんのように高い見識を持った人物になれるよう、これからも学び続けたいと思います。

4 年の皆さん、3 年生の時はまちづくり提案、ジョイント合宿と二つの大きなイベントに向けて一致団結して論文に取り組みましたね。意見がぶつかることもありましたが、これを乗り越えたことで、皆で旅行や食事に行く程仲が深まりました。就職が決まらない、論文も進まないという時に、皆さんに話を聞いてもらえたおかげで、無事に乗り越えることが出来ました。卒業してからもよろしく願います。

最後に、中村先生。中村先生には 2 年間本当にお世話になりました。何事もスタートの遅い私は、非常に先生にご迷惑をかけたと思います。特に卒業論文は何度も添削して頂きました。さらに、学業だけではなく、就職活動に関してもご協力いただき、春からは社会人として仕事に就くことが出来ます。本当にありがとうございました。これからも行政学ゼミや先生の授業で学んだことを忘れず、社会人として頑張っていきたいと思います。

この論文を書くにあたり、ご協力頂いた全ての方にこの場を借りてお礼申し上げます。

大学生活の集大成とも言える卒業論文を無事完成させることができたことは、大きな自信になりました。皆さん本当にありがとうございました。

参考文献

- ・家庭的保育研究会 『家庭的保育の基本と実践 改訂版 家庭的保育基礎研修テキスト』 福村出版 2011年
- ・近藤幹生『保育園「改革」のゆくえ「新たな保育の仕組み」を考える』岩波書店 2010年
- ・社会福祉法人日本保育協会『わかる！できる！新保育所保育指針実践ガイド』中央法規

2009年

- ・総務省統計局『日本の統計 2012』
- ・大辞泉
- ・武石恵美子『女性の働きかた』ミネルヴァ書房 2010年
- ・内閣府『子ども・若者白書 平成24年度版』2012年
- ・内閣府『平成24年度版 子ども・若者白書』2012年
- ・内閣府編『平成24年度版 子ども・若者白書』2012年
- ・中村強士『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』新読書社 2009年
- ・仲本美央・南野奈津子『子育て支援と保育ママ 事例にみる家庭的保育の実際』ぎょうせい 2011年
- ・終かりん『認可保育所はこんな所 ー待機児童問題解消への提言ー』創英社/三省堂 2012年
- ・普光院亜紀『変わる保育園 量から質の時代へ』岩波書店 2007年
- ・吉田正幸編著『次世代の保育かたちー幼稚園・保育所の可能性と限界ー』フレーベル館 2010年

参考 URL

- ・宇都宮市 HP 「宇都宮市の人口・面積など」 (2012/11/07 閲覧)
<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/gaiyo/shinogaiyo.html>
- ・宇都宮市 HP 「保育サービス向上ビジョン」 (2012/11/19 閲覧)
http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/dbps_data/_material/_localhost/kodomo/hoiku/hoikuservice_no_kouzyou/hoikuserviskouzyouvision.pdf
- ・鎌倉市 HP 「保育所 (保育園) について」
<http://www.city.kamakura.kanagawa.jp/hoiku/hoiku.html> (2012/05/13 閲覧)
- ・厚生労働省 HP 「児童福祉法に基づく市町村保育計画等について」
<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/030819/dl/4.pdf>
(2012年9月29日閲覧)
- ・厚生労働省 HP 「平成22年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000023dzt.html> (2012/07/21 閲覧)
- ・厚生労働省 HP 「平成23年度版厚生労働白」
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11/dl/01-01.pdf> (2012/04/15 閲覧)
- ・厚生労働省 HP 「平成23年度版厚生労働白書 概要版」
<http://www.mhlw.go.jp/wp/hakusyo/kousei/11-1/dl/gaiyou.pdf>
(2012/04/14 閲覧)
- ・厚生労働省 HP 「都道府県・指定都市・中核市別 保育所待機児童数集約表」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002khid-att/2r9852000002khju.pdf>
- ・厚生労働省 HP 「保育所関連状況取りまとめ (平成24年4月1日)」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002khid.html> (2012年9月29日閲覧)
- ・厚生労働省 HP 「(参考資料) 1.保育所待機児童の状況 2.年齢区分別の待機児童数」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000022mcp-att/2r98520000022mh2.pdf>
- ・厚生労働省 HP 「保育所入所待機児童数 (平成21年10月について)」
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000584s.html> (2012年7月21日閲覧)
- ・国立社会保障・人口問題研究所 「第14回出生動向基本調査 (結婚と出産に関する全国調査) 夫婦調査の結果概要取りまとめ」
<http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou14/point14.asp> (2012/09/25 閲覧)

- ・公益財団法人東京都福祉保健財団 とうきょう福祉ナビゲーション「認可保育所と認証保育所の違い」
http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.html
(2012/05/14 閲覧)
- ・社会福祉法人日本保育協会「認可保育所について」
<http://www.nippo.or.jp/howto/index2.html> (2012/05/14 閲覧)
- ・衆議院 HP「沖縄県における待機児童解消の諸施策と認可外保育施設の対策に関する質問主意書」
http://www.shugiin.go.jp/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/a162026.htm
(2012/06/25 閲覧)
- ・総務省 e-GOV「児童福祉施設の設定及び運営に関する基準」
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23F03601000063.html> (2012/12/15 閲覧)
- ・総務省法令データ提供システム「児童福祉法」
<http://law.e-gov.go.jp/cgi-bin/strsearch.cgi> (2012/07/21 閲覧)
- ・福井市少子化対策・子育てサイト はぐくむ.net「公立保育所・私立保育所」
<http://www.hagakumu.net/page/hagakumu/s00218.html> (2012/05/14 閲覧)
- ・福岡市保育協会オフィシャルサイト 保育のひろば「保育園をもっと知りたい」
<http://www.hoiku.or.jp/about/know/> (2012/05/14 閲覧)
- ・毎日 jp「負担増の社会：消費税 10%へ 子育て中の親たち」
<http://mainichi.jp/feature/news/20120817ddm002040051000c.html> (2012/09/28 閲覧)
- ・幼保連携推進室 HP「認定こども園概要」<http://www.youho.go.jp/gaiyo.html>
(2012/06/30 閲覧)
- ・幼保連携推進室 HP「ごあいさつ」<http://www.youho.go.jp/aisatsu.html> (2012/06/30 閲覧)
- ・横浜市こども青少年局 HP「横浜保育室のご案内」
<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/unei/hoikuseido/file/ysitufutankeigen.pdf>
(2012/12/17 閲覧)
- ・琉球新報「保育所待機児童、実質増の 1621 人」
<http://ryukyushimpo.jp/news/storyid-100592-storytopic-86.html> (2012 年 9 月 24 日 閲覧)
- ・NHK「NHK 生活情報ブログ」<http://www.nhk.or.jp/seikatsu-blog/200/112902.html>
(2012/09/26 閲覧)

参考資料

- ・朝日新聞「待機児童を減らせ 幼稚園の活用 探る自治体」2012/05/16
- ・読売新聞朝刊「保育士支援に 3000 億円」2012/9/4
- ・読売新聞朝刊「子育て支援の体制は？」2012/7/26
- ・NPO 法人全国連絡協議会「もっと知りたい！家庭的保育」

インタビュー・調査協力

<2012/10/20>

横浜市旭区こども家庭支援課

NPO 法人 家庭的保育全国連絡協議会理事長

<2012/11/7>

宇都宮市子ども部保育課

<2012/11/19>

宇都宮市内 X 保育所 家庭的保育者 A さん

家庭的保育補助者 B さん

宇都宮市内連携保育所 保育士 C さん