

保育所保育の歴史的・社会的役割の変遷

—保育所保育におけるソーシャルワーク機能に関する基礎的考察—

○ 東北福祉大学大学院 博士課程 氏名 日野 さくら (会員番号8152)

キーワード3つ: 児童福祉施設最低基準の改正, 保育所の推移, 女性の就業者数

1. 研究目的

2001(平成13)年, 児童福祉法の改正により, 保育士が国家資格となり, 「登録を受け, 保育士の名称を用いて, 専門的知識及び技術をもって, 児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者」と定義され, さらに, 2003(平成15)年にはすべての子育て家庭における児童の養育を支援するため, 市町村における子育て支援事業の実施が法定化された。それに伴い, 保育所保育指針が改定され, 保育所の役割が明確化され, 保護者支援の基本を明らかにした上で, 保育所に入所している子どもの保護者に対する支援と地域における子育て支援が示された。

上記の流れを踏まえ, 近年保育ソーシャルワークや保育相談支援という名称が用いられ, 保育所保育におけるソーシャルワーク機能のあり方等について議論がなされている。

保育所保育におけるソーシャルワーク機能は必要であると考えますが, それらを論じる上では, まず保育所がこれまでどのような役割を果たしてきたのか, その役割を捉えなおした上で, 議論を進めていく必要があると考える。そのため, 本研究では, 保育所の歴史的変遷・保育所数や入所児童数等の推移を明らかにし, これまでの役割を踏まえたうえで, 本来社会福祉施設(児童福祉施設)である保育所においてソーシャルワーク機能が求められていることについて検討することを目的とする。

2. 研究の視点および方法

近年, 保育所の役割は拡大しており, 入所している乳幼児の保育の他, 保護者の支援, 地域の子育て支援の中核として位置づけられている。新たな或いはこれまでも担ってきているが明確化されていない役割を議論する上では, これまで担ってきた役割を明らかにする必要があると考える。そのため, 本研究においては, ①【児童福祉法や児童福祉施設最低基準の改正】の流れ等を踏まえ, 保育所の歴史的な背景に着目し, また, 統計から②【保育所数の推移, 従事者数, 定員, 在籍者数の推移】を明らかにし, 更に, 保育所の入所を検討するにあたり大きな要因となる③【女性の就業者数】とを対比し, その3つの関連性について考察を加えることで, 保育所の役割を改めて問い直すこととする。

3. 倫理的配慮

統計及び文献を用いるため, 引用部分を明確にすること等, 日本社会福祉学会研究倫理指針に従い研究を行った。

4. 研究結果

現在の保育所の始まりは、1890（明治23）年新潟県新潟市の赤沢鍾美・仲夫妻が開いた託児所とされている。その背景には産業革命の進行や天災による経済破綻がもたらした時代に、働かざるを得ない保護者からの声にこたえたものと考えられている。その後も民間の慈善事業家や働く母親同士が協力し託児所が作られていった。それらが1947（昭和22）年児童福祉法により、児童福祉施設として保育所が公的に位置づけられる。1948（昭和23）年には児童福祉施設最低基準が施行され、保母養成が制度化された。当時保母の配置基準は1歳児以下の子ども10名に対し、保育士1名、2歳以上の子どもには30名に対し1名であった。その後最低基準については改善され、現在では乳児3名、1～2歳児3名、3歳児20名、4歳以上は30名に対して保育士が1名ずつ配置されている。

保育所数、在籍児数、定員、従事者数は年々増加しており、特に高度経済成長期に伴い、1970（昭和45）年には20,609,000人の女性が働いており、その需要は高まったと考えられる。また、特に第三次産業の割合が高まりと比例して保育所数、定員、在籍児数は増加し、保育所に求められる役割として延長保育や一時保育、障害児保育があげられる。その他、2001（平成13）年から2008（平成20）年には定員を超える乳幼児が在籍していることが明らかとなった。

5. 考察

いつの時代も保育所の需要と女性の就業は関連している。保育所の始まりからこれまで、働かざるを得ない保護者への支援として、子どもにとってのよりよい環境を整備するために保育所はあった。そして第三次産業の増加に伴い、延長保育、一時保育、休日保育、夜間保育、障害児保育といったように、保護者の就労に併せた保育が求められ、それにこたえてきた。社会福祉（施設）である以上、社会がその背景にあることは明らかである。しかしながら、最低基準について着目すると、人員配置については改善されているものの、従事者が増加している背景にはパート或いは臨時契約といった短時間の雇用形態の増加であり、子どもに対する環境が改善されているとは言い難い。

子どもの成長・発達を支えていくために、子育て支援事業やソーシャルワーク機能を保育所に求めることも必要であると考え、それに適した人員配置がなされているのか疑問が残る。機能を拡大するばかりでなく、どのような環境が子どもにとってよいのか、新たな役割を付与する前に今考える必要があるのではないか。規制緩和により、最低基準が満たされていない施設や認可外施設があることについても検討しなければならない。保護者の就労状況・経済状況により芳しくない環境におかれている子どもがいることを考えれば、規制緩和ではなく最低基準の保障は社会の義務ではないか。少子化が進行している中、保育所を新たに建設することに慎重になることは容易に推察できるが、定員以上の乳幼児が在籍していること、待機児童についても改善する必要がある。

今後の課題として、現在保育所で行なわれている保育において、人員配置が適当か検討する必要がある。保育所として保育することをまず大事にするうえで、人員配置に着目し、検討したうえで、今後新たな役割として保育ソーシャルワークの担い手・方法等について議論していくことが重要ではないか。