

2) 子育て支援コーディネーターについて

石川県で実施されている子育て支援コーディネーターの仕組み及び一時保育の位置づけ(子どもの健全な成長のための制度)を説明した上で(表7-2参照)、このような仕組みについての考えを尋ねた

①自治体の回答

コーディネーターの配置に関しては、その必要性について「必要な人と必要ではない人がいる」ことや、「コーディネーターの関与が受け入れられるとは限らない」などの意見が見られた。また、このような場面に出てこられない人への対応の困難性や重要性を指摘する意見も聞かれた。

子育て支援コーディネーター自体よりも、こういったコーディネーターの関与により増大するであろう需要に対して、用意すべき受け入れ態勢を気にかける意見が多かった。特に、例示としてあげた一時保育については、受入が難しい地域が多いことも関連していると考えられる。

又、子育て支援に関する情報を持っていても出てこられない子育て家庭もあり、情報提供の次にどういふ策を講じるかがこれからの課題であるという意見も聞かれた。

②運営主体の回答

子育て支援コーディネーターの活用やケアプランの強制力に関する意見が多くあげられ、利用するかしないかの利用者の選択が可能であれば、必要と思う人(初めての子どもの場合や転入直後の人など)が利用できることについては良いという意見が多かった。

適切な選択を支援するコーディネーターの必要性は否定されてはいないが、個人のニーズを把握し、ケアプランを立てていくためには相当な力量が必要とされるということも認識されていた。

3) 供給体制のあり方

市町村における子育て支援・保育サービスの供給体制のあり方について尋ねた。例示として、「運営費補助」、「利用料金補助」(一時保育など利用

したい人だけが利用する)、「市町村が必要と認める人だけに利用料金補助」(育児支援家庭訪問、産後支援など)、「子育て応援券などを配布し、利用者がサービスを選択」、「児童手当」をあげた。

①自治体の回答

児童手当などの現金給付をあげる意見は聞かれなかった。保育所などの施設利用者との公平性を担保するためには、無料のサービスをなくし、受益者負担とする中で、一律にバウチャー等を配布し利用者の選択に任せる方法や、一律の受益者負担の中で低所得者層への配慮を行うのが良いという意見があげられた。

一方で、バウチャー制度は、運営主体にも利用者にも補助を出すことになり、実際には難しいという意見も聞かれた。

②運営主体の回答

運営者への補助が2件と利用者のバウチャーなど利用者が選択できる制度とすることへの意見が2件あげられた。

(3) まとめ

子育て支援の必要性への認識、とりわけ必要な時に子どもを見てくれる存在を近くに持たない保護者の増加や保護者の育児ストレスを解消することへの必要性は十分に認識され、一時預かりのようなサービスが充実する必要性、また利用による保護者や子どもへの効果について、パイロット事業を実施する自治体や運営主体では理解が進んでいることは当然のことと考えられる。

社会一般の意識でも「必要であれば」このようなサービスを利用することへの理解は、現実「援助する人がいない」家庭があるという状況の理解と共に徐々に広がりつつあると考えられるが、保護者への援助が一時的に保育を受ける子どもの利益と相反すると考える意識や、保護者支援が保護者の養育力を低下させるというような解釈は根深いものがあると考えられる。今後はこのようなサービスを利用しながら、保護者自身も

「親」として育っていくことや、子どもが第三者 ような意識啓発が必要であると考えられる。
との関わりを持ちながら育つ意義が理解される (尾木まり)

表 7-1 石川県「いしかわ子ども総合条例」第一章総則第二節 基本理念等（抜粋）

（保護者の責務）

第七条 保護者は、自らが子育てについて第一義的な責任を有するという認識の下、生活の基盤である家庭において、深い愛情を持って子どもを健やかに育てなければならない

2 保護者は、子育てに関して悩み、不安等があるときは、一人で抱えることなく身近にいる者に打ち明け、相談するよう努めるとともに、子どもは様々な多くの人との関わりの中ではぐくまれるという認識の下、地域において子育てを支援する民間活動に参加し、並びに子どもに関する専門的知識及び経験を有する機関等にできる限り早期に援助Pを求めるよう努めるものとする。

表 7-2 子育て支援コーディネーターとケアプランについて

（また、「妊娠期より保育所や幼稚園などの子育て支援拠点に登録をし、保護者と共に専門の子育て支援コーディネーターがそれぞれの家庭にあったケアプランを立て、それに基づいて、地域の様々な子育て支援サービスを計画的に利用する」というサービスも規定され、プランでは、一時保育を『子どもの健全な成長のための制度』として位置づけ、たとえば1週に半日は使用できるような仕組みとすることが想定されています。

2. 石川県における取り組みから見た 子育て支援と社会的意識

(1) 現状及び課題

近年、都市化や核家族化に伴って人間関係が希薄化したことから、血縁や地縁によって多くの人との関わりの中で、子どもが健全な心身を養い、自立した大人に成長するという従来の環境が失われつつある。

また、家族・親族・地域などによる子育ての互助システムが機能しにくくなったことから、子育て家庭が孤立化し、乳幼児期における育児の負担が母親に集中し、育児不安を抱える傾向にある。

加えて、兄弟姉妹数の減少などのため、小さい子どもとの関わり合いを持った経験が乏しく、わが子への接し方が分からない親も増加している。

(2) 今後の対応

育児休業中も含め専業主婦家庭における子どもの健全な発育や母親のリフレッシュ、また、不定期的な仕事に就く共働き家庭への就業支援のために、顔の見える関係の中で、質の高い一時保育サービスを安価に利用できるとともに、育児不安を解消するため気軽に相談し、助け合うことができる地域づくりが大切である。

そのためには、住民に最も身近な区や市町村が中心になり、保育所、児童館、保育ママ、子育て経験者等のボランティアなどの社会資源と効果的に連携し、取り組む必要がある。

また、ややもすると孤立化しがちな若い夫婦に対して、子どもの健全な発育のため、育児不安があれば、各種子育て支援サービスを活用するよう積極的に働きかける必要がある。

こうしたことから、働いているか否かにかかわらず、乳幼児期における子育て家庭に対して、

一時保育等の一定の基本的な保育サービスを保障するシステムの導入が、将来的には必要になるものと考えられる。

(3) 石川県における取り組み

親の働き方にかかわらず、妊娠時から特に3歳未満のすべての子育て家庭の育児不安解消を図ることを目的に、身近な保育所や幼稚園などに登録し、育児体験、一時保育、保育士等による育児相談などを利用できるマイ保育園登録制度を平成17年10月に創設した。今年1月現在、県内19市町のうち18市町で実施されるに至った。

さらに、平成18年10月～20年3月、モデル事業として20か所の保育所に子育て支援コーディネーターを配置し、介護保険制度のケアプランの育児版にあたる子育て支援プランを作成する取り組みを実施したところであるが、母親の育児不安の解消や子どもの社会性を育むなどで効果があったと評価されたところである。

また、こうした先駆的な子育て支援に関する具体的な取り組みの拠り所となる条例として、平成19年3月に「いしかわ子ども総合条例」を制定した。

平成20年度は、子育て支援コーディネーターの配置を全県に展開するため、マイ保育園のうち民間保育所の取り組みに対して助成するとともに、母子保健サービスとの連携を進めるため、マイ保育園の保育士と市町の保健師等が協力して子育て支援を行うモデル事業を実施することにした。

(吉野 隆)

3. 子育て支援サービスと社会的意識

(1) 共同養育システムとしての一時預かり事業

1) 私的養育、共同養育、代替養育

在宅子育て家庭パイロット事業実施自治体担当者に対するヒアリングの結果からは、「子育て」の社会的支援について明らかな両価感情を汲み取ることができる。それは、とりもなおさず、「子育て」という営みに対して社会がどの程度関わりをもつかということに対して、社会の合意が得られていないことを示している。それは、私的養育と公的代替養育(以下、「代替養育」と呼ぶ)との間の線引きの問題である。

現状の子育て支援・保育サービスは、いわば、私的養育とそれが不可能な場合の代替養育に限定されている。その中間は、近隣・地域の互助による養育に依存することを前提としている。すなわち、いわゆる「(昼間)保育に欠ける」と行政により認定された子どもの親は、代替養育システムである保育所サービスを「保育に欠ける」間、利用することができる。そして、それは子どもの事情ではなく、親の事情による。

一方、わが子が「保育に欠ける」と認定されなかった親は、現行制度では私的養育の範疇として、自ら保育サービスを購入することも含めて全面的に親が養育しなければならない。あるいは、近隣・地域の互助による養育やその延長として捉えられている子育て支援活動に頼るしかない。子育て支援事業も法定化されてはいるが、位置づけは未だあいまいなままである。

その結果、地域のソーシャルキャピタルの崩壊が進むなか近隣・地域の互助による養育も細り、保育に欠けない子どもを育てている親が子育ての負担感を募らせ、保育所サービス利用者の増加をもたらすこととなる。つまり、私的養育か代替養育かという二者択一のシステムが「代替」養育に対するニーズの増大を生み出すこととなる。

この問題を解決する方法として、私的養育をす

る親のための一時預かり制度、つまり一定限度の「代替」養育システムを導入することは、すべての親に「代替」養育制度を導入することを意味することとなり、私的養育を是とする親をためらわせ、また、行政担当者や子育て支援実践者をして、いわゆる「子捨てを助長」するとの意見を生み出していくこととなるのである。また、代替養育のための財源が果てしなく膨らむ結果をもたらす。この結果、代替養育システムは親の私的養育を崩すとの論調を生み出すこととなり、結果として、私的養育と代替養育との間で社会的意識は揺れ動く結果を招くのである。

この問題を解決するには、私的養育と代替養育との二元体制を解消し、いわゆる子育ては親と社会³の二者で担うことを原則とする社会的養育(これを仮に「共同養育」と呼ぶ。)を基本に据えることである。いわゆるソーシャルキャピタルが機能していた時代は、近隣・地域の互助による養育が共同養育の機能を担っていたといえる。しかし、現在ではそれが困難になっており、社会的な仕組みを導入することを通して新たな共同養育を成立させることが求められているのである。一時預かり事業は、私的養育に属する事業でも代替養育に属する事業でもなく、このような共同養育に属する事業として構成されることが必要とされる。

2) 共同養育システムとしての一時預かり事業の意義

一時預かり事業を共同養育のシステムとして位置づけた場合、共同して養育する対象となるのは子どもであり、親と事業者は、子どもの最善の利益を共通の目標として共同して役割を担う。現行の「一時預かり」は、その名称が語っていると

³ 「社会」の概念については、今後、十分な論考が必要とされる。平成20年2月27日付で厚生労働省が公表した『「新待機児童ゼロ作戦」について』によると、財源論ではあるが、「・・・、国・地方・事業主・個人の負担・抛出の組合せにより支える「新たな次世代育成支援の枠組み」の構築に向け、その具体的な制度設計の検討を速やかに進める。」との記載があり、こうした論議に着目したい。

おり親からみた視点である。しかし、共同養育の視点に基づくと、親と一時預かり事業者は共同養育者となるのであり、その目的は、親の私的養育の私的な補完でも公的な代替でもなく、共同して子どもの最善の利益を達成する営みとなる。

子どもの最善の利益を考える際には、①一時預かり事業が親にもたらす意味のほか、②一時預かり事業が子どもにもたらす意味、③一時預かり事業が親子関係にもたらす意味、の3点が検討されなければならない。特に、②に関しては、「子どもは、人と人との関わりのなかでこそ健やかに育つことができる。」という命題が基本的視点となる。つまり、そのことが確保されにくくなっている現状においては、0歳児からすべての子どもに一定時間、人(大人や子ども)との関わりを保障する仕組み(筆者らはこれを「基本保育」と呼んでいる)が必要であるということになる。また、③に関しては、「親子の絆は、親子だけではもつれやすいものである。」という命題が基本的視点となる。つまり、親子の絆をしっかりと紡ぐためには、客観的な第三者の存在が必要とされるということになる。

この2点が、一時預かり事業の子どもにとっての意義を浮かび上がらせる。つまり、私的養育を行う親にとっての支援サービスである一時預かり事業は、②、③の2つの命題が証明されることを前提として、共同養育のシステムたり得る地位を獲得することとなるのである。ヒアリング結果は、この点を一定程度是認する結果となっている。また、石川県のマイ保育園みんなで子育て応援事業に基づく定期的一時保育利用や子育て支援プランの作成は、この2つの命題を証明するためのモデル事業の一つと位置付けられるのである。

(2) 子育て支援に対する社会的合意の形成と共同養育システムの構築

また、共同養育を原則とすることが子どもの最善の利益につながるという立場をとることは、親

の養育姿勢や養育行動に、その方向に対してのインセンティブが働く仕組みを導入することを促す。いしかわ子ども総合条例に規定する親の責務と社会の責務の相補性の確保、子育て支援プランの作成と定期的一時保育利用⁴の導入などは、その方策の例である。この点について、ヒアリング結果は、逆に親を追い込んでしまう可能性があることも指摘しており、傾聴すべき見解である。

それらを防止するためには、家庭に訪問して親に寄り添うなどアウトリーチ型の支援も含めた共同養育のメニューを、幅広く用意していくことが必要とされる。また、私的養育の範疇にはいる市場型サービスとしての利用や代替養育の位置づけを持つ利用のあり方も是認することが検討課題となる。前者の場合には全額私費負担となり、後者の場合は、保育所のような応能性を持たせた公費負担方式や職権による利用促進などのシステムの導入も必要とされるであろう。

こうした視点やシステムが導入されることにより、子育て支援に対する社会的意識は大きく変容していくことが予想され、そのことが、子育て支援に対する親や支援者、自治体の両価感情を克服していくことにもつながっていくのではないかと思われる。課題は、共同養育のシステムをどのように構築し、財源をどこにどのように求めるかにかかっている。まさに、「・・・、国・地方・事業主・個人の負担・拠出の組合せにより支える「新たな次世代育成支援の枠組み」の構築に向け、その具体的な制度設計の検討を速やかに進める」こと、すなわち、社会連帯による次世代育成支援の具現化が求められているのである。

(3) まとめ

以上、本研究の対象サービスである一時預かり事

⁴ 柏女・尾木らは、すべての就学前児童に一定時間の保育サービスを保証するシステムを基本保育制度と呼び、その制度的導入を提言している。一時保育・一時預かりを定期的に利用することは、子どもにとっては基本保育を保障することとなる。

業を中心に、事業実施自治体担当者に対するヒアリング調査結果も踏まえて子育て支援のあり方について考察してきた。筆者の主張をまとめると、以下ようになる。

- ① 一時預かり事業など子育て支援サービスは親や支援者、自治体の子育て支援に関する両価感情に支配されやすく、その克服のためには、私的養育か公的代替養育かの枠を超えた第三の視点、すなわち、社会的養育(本稿においては、「共同養育」の概念を提唱した)の視点が求められること。
- ② そのうえで、共同養育を子育ての原則とし、一時預かり事業のターゲットを、親の養育力向上、子どもの発達促進、親子のよりよい関係の促進の3点とする共同養育のシステムとして整理することが必要とされること。そのためには、本事業が子どもの発達促進、よりよい親子の関係にとって有益であることを立証していくことが必要であること。
- ③ こうした視点に立つことにより、一時預かり

事業を含む子育て支援サービスを供給する「社会」を親の養育を共同して担う主体として位置づけることにより、子育て支援に関する社会的意識の合意形成を進めること。その際の視点は、社会連帯による次世代育成支援と考えられること。

- ④ こうした合意を経て、社会連帯の思想に基づく次世代育成支援システムを構築し、一時預かり事業をこのシステムのなかに位置づけること。

本研究が、そのための一里塚となることを願っている。
(柏女霊峰)

<文献>

- 1) 柏女霊峰・尾木まり他[2006]「児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案(最終版)」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第42集
- 2) 厚生労働省[2008]『「新待機児童ゼロ作戦」について』
- 3) 柏女霊峰[2008]『子ども家庭福祉サービス供給体制一切れ目のない支援をめざして』中央法規

4. 一時預かり事業に求められるもの

(1) 子育ての変遷

近年、保護者の子育て環境の変化として、育児不安や悩みを抱える保護者の増加・養育力の低下・児童虐待の増加など、家庭内における子育て問題が社会の重大事項として重要な施策に組み込まれている。子育て支援はその1つの施策であるが、2005年、人口減少が続く中で、出生数は106万人、合計特殊出生率は1.26といずれも過去最低を記録した。2030年以降の若年人口の大幅な減少を視野に入れ、本格的に少子化に対応するためのわが国の保育施策は、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略であり、基本的な考え方は、「すべての子ども、すべての家族を大切に」である。従来ならば、少子化は子育ての溺愛化へと向かうと予想されたが、現在の子育て状況は「子どもを愛せない」といった親子の危機、子育ての危機的状況となっている現状である。すなわち、多様な子育てニーズは、「就労等の子どもの発達を支える保育」と「家庭における子育ての支援」という2つの役割がある。このことは、2008年改定の改定保育所保育指針の大きな柱として位置づけられている。

子育てについての歴史を少し紐解くと、1980年代子育ては、「夫は仕事、妻は家庭・子育て」が生き方の主流であった。1985年「男女雇用機会均等法」が公布され、多くの女性が「仕事も家庭も」と生き方を変化させた時代である。子育て中心の女性の生き方が、子育てよりも「自分を大切にする」生き方に変化していったといえる。この時代に、一時預かりの先駆け機能として「ベビーホテル」が登場する。当時は公的支援が不足する中、共稼ぎ家庭の支援が中心であった。しかしながら、保育環境が悪く事故が起これ、評判は芳しくなかったが、必要性は途切れなかった。当時保育所は日中8時間の保育が原則とされ、3歳までは「子育ては在宅で母親の仕事」とする価値観のも

と、入所児童は3歳児以上がほとんどであった。保育所の意識は、3歳以上の子どもを持つ母親の支援であったといえる。「母性神話」といわれるように、保育施策も「子育ては家庭(女性=母親)の責任とされ、男女の役割分担が明確であった。1988年になり、「今後の保育対策の推進について」の意見具申が行われ、「保育に欠ける乳幼児に対する家庭養育の補完」として、ようやく多様化する保育ニーズに対応していくといった柔軟性のある役割を果たすようになっていく。主には「保育に欠ける乳幼児」を対象とする就労支援であることには変わらない。1980年代の初め、すでに育児をする母親の孤独感・閉塞感・育児不安・育児ノイローゼが登場している。1983年には、牧野カツ子が「乳幼児を持つ母親の生活と育児不安」(家庭教育研究所紀要・第3号・1982・pp34~56)として「有職の母親よりも専業主婦の方が育児不安が高いこと、地域の中で孤立している母親は育児不安も高いこと等」を明らかにしている。1988年の保育所保育指針の改定では、こうした背景から「保育所と地域社会とのつながりの機会を広げる等家庭と地域に開かれた環境をつくる、また「今後の保育対策の推進について」では、「・・・その実践によって蓄積された保育知識・技術のもとに、育児相談や育児講座を通じて地域住民の養育支援を行う」とされている。この頃、ベビーシッター業も増加傾向にあった。1989年、「狭義の児童福祉からすべての子どもをもつ家庭を対象とした児童家庭福祉対策」への推進が謳われた。1990年代にはいり、出生率の低下が指摘される。1991年「育児休業法」が公布され、1994年に「エンゼルプラン(今後の子育て支援のための施策の基本的方向について)」が策定される。具体化の一環としては、「緊急保育対策等5ヵ年事業」が出されたが、対処療法的な時代といえる。

1990年代後半は「地域に対する子育て支援」の顕在化の時代である。育児不安や児童虐待への顕在化が言われ始め、専業主婦家庭への支援が少しずつ認識されるようになってきた。1999年、「男

女共同参画社会基本法」が策定され、2000年「仕事と家庭の両立支援対策の充実について」が女性少年問題審議会によってまとめられ、2001年「仕事と子育ての両立支援」は、認可保育所を中心として、保育ニーズに応じた様々な保育サービスが行われるようになってきた。特に、就労支援としては、待機児解消に重点が置かれ、乳児保育・延長保育・夜間保育・休日保育・さらには病児・病後児保育といった事業の実施に取り組まれている。

このように少し子育ての歴史について振り返ってみると、社会の流れは次のような流れになっている。

①家庭における母親中心・家庭中心の子育て

↓

②家庭における母親中心・家庭中心の子育て
+保育所が一定時間就労サポートする子育て

↓

③家庭における母親中心・家庭中心の子育て
+保育所が一定時間就労サポート
+認可外保育サポート

↓

④すべての就労支援サポート
+専業主婦への地域型子育てサポート

↓

⑤仕事と子育ての両立支援・保育ニーズに応じた様々な保育サービス

↓

⑥就労の有無を問わない、すべての養育家庭の子育てサポート

↓

⑦在宅における、顕在化しない親子の発見と子育てサポート

(2) 子育ての「とまりぎ」としての一時預かり事業

「一時預かり」は、⑥就労の有無を問わない、すべての養育家庭の子育てサポート、⑦在宅における顕在化しない親子の発見と子育てサポートを担う重要な役割、機能を果たしつつある。つまり、一時的に保護者とくに母親が子どもを守り育てきれない状態にあるときに、さしのべる「とまりぎ」である。そして保護者もまた一時的に羽を休める「とまりぎ」である。保護者が一息つけるような場所であり、時間であり、空間である。また、保育者によって、保護者が守られ、癒され、ぬくもりを得ることが出来る。この「とまりぎ」という安全で安心できる場所・時間・空間が与えられることで、保護者と子どもの関係や絆を強める機会にすることができる。

「とまりぎ」としての一時預かりは、保育所における一時保育とは異なり、かなりフレキシブルに対応することができる。その主な役割や機能を上げてみる。

①保護者が「とまりぎ」でストレスから一時的であつても解放されたり、心身を休めることができる。

②保育者とくに人生の先輩である大人（保育士）に守り支えられる経験が、保護者の親としての育ちにつながる。

③「とまりぎ」での体験が、保護者の子育ての知識、技術をさらに学び深めることのできる人々との出会いの機会を広げる。

「一時預かり」という言葉に否定的な考えをするならば、「まるで荷物のように、安易に保護者が子どもを預けてしまうのではないか」という危惧であろう。実際にそのような状況を生み出すことは、どうしても避けねばならない重要な事項であると考えられる。だからこそ、このような「とまりぎ」という役割・機能を明確にしていかなければならない。

「一時預かり」の名称を「とまりぎ」にかえてはどうかとさえ思うのである。

(3) 子どもにとっての「一時預かり」

一方、子どもの立場から見るとどのように考えられるだろうか。特に「一時預かり」非常に低年齢の乳幼児が多いと考えられるとき、いつもとは違う環境の中での対応は慎重であることが前提となる。当然ながら、急激な変化は子どもにとってリスクとなる可能性が高い。また安全面からも「ヒヤリ・ハット」することがないようにとくに配慮が求められる。前述したように、保護者が癒されることで子育て力を高めていけるならば、保護者には効果があるといえる。しかしながら、子どもにとってのリスクが高ければ、「とまりぎ」にはなり得ない。子どもの最善の利益への考慮は、とくに求められる。一時預かりはむしろ、1回1回その都度の保育を最大限慎重に考えた質の高い保育が求められる。

今回の調査では、次の点が確認された。

- ①設置条件の違いによる保育環境（人的環境・物的環境の視点より）の相違
- ②クラスとしての運営とグループとしての運営のありかたの相違
- ③一時預かり事業の運営主体のあり方の相違
- ④潜在的虐待防止と産後ケア・乳児対応に対する意識の相違

- ⑤子育てとしての保護者支援を軸とした、求められる保護者への対応体制と配慮の相違
- ⑥家庭の育児方針の尊重を軸とした、様々な養育感・人生観への対応と配慮の相違
- ⑦子どもへの1回の出会いと保育の質の相違
- ⑧一人ひとりへの個別対応と保育内容の質、特に、異なる月齢・年齢児保育への対応と配慮の相違
- ⑨相談機能としての対応、特に、発達相談・育児相談・産後ケアの相違
- ⑩安心・安全・ぬくもりある雰囲気として、擬似的であっても本来求められる家庭環境モデルか集団保育所的であるかの相違

以上の10項目を中心として今後検討し考察していくことは、一時預かりの質に大きく関係していく。特に、⑨⑩の項目が充実したプランとなるならば、子どもにとっても「心地よい」育ちを保障していくことが出来るだろう。あくまでも子どもの視点を中心に置く一時預かりでなければならない。そして、この時期の子どもの発達がいかに様々な環境要因と関係しているかを忘れてはならないのである。

(大方美香)

IV. 総合的考察

1. パイロット事業実地調査結果の概要

本研究は在宅子育て家庭にとって実施場所や利用形態などの点で利便性が高く、また一時的な保育を受ける子どものニーズに十分に対応する保育従事者を配置する仕組みを構築し、それを安定的に供給するために、今後の一時預かり事業のあり方を検討することを目的とし、在宅子育て家庭一時預かりパイロット事業を実施する9地方自治体（3政令指定都市、1中核市、1東京特別区、4市）及びパイロット事業12事業について、ヒアリング及び施設見学による実地調査を行った。以下にその概要を述べる。

パイロット事業を実施する自治体は6歳未満の子どもがいる世帯が多い地域や、6歳未満の子どもがいる核家族世帯が多い地域であり、一時預かりニーズの高い地域であった。また、保育所での一時保育は就労家庭の非定型的保育や緊急一時保育などの要件があるのに対し、一時預かりを利用の「理由を問わない」サービスとして位置づけていた。

事業の運営主体はNPO法人6か所、行政2か所、社会福祉法人2か所、財団法人1か所、株式会社1か所であり、地域で活動実績のある団体が多かった。その運営方式は委託6か所、直営2か所、指定管理者制度2か所、補助事業2か所であった。いずれも、実施場所の提供などを含む運営費補助（委託料、指定管理料、補助金などを含む）が行われていた。

一時預かりが単独で行われる事業はなく、つどいの広場から地域子育て支援センターまでその併設する事業の規模には開きがあったが、親子が日頃から一緒に訪れ、過ごすことのできる場所を併設する「ひろば併設型」が最も多く8か所であった。親子が行き慣れている場所での一時預かりはそれを利用する保護者や子どもにとって安

心感があり、またどのように一時預かりが行われるかを事前に知ることにもつながっており、今後このような形態での一時預かりが増える可能性が認められた。それ以外には、保育施設に設置されたものや、ファミリー・サポート・センターや地域住民を対象としたカフェを併設するものが見られた。

設置場所は地域全体を対象とするものと、小地域住民を対象とするものがあったが、いずれも駅周辺や中心商店街などの交通の便が良く、人口集積や集客力の高いところに設置されていた。

利用対象年齢は0歳児からを対象とするものが8か所（2か月2か所、3か月2か所、4か月1か所、6か月3か所）で、それ以外は1歳からを対象としていた。定員規模は実施場所の規模とも関連しており、5人から50人までの開きが見られた。利用条件を設けているのは8か所で、利用時間や利用回数などについて制限があった。

利用料金は1時間あたりに換算して300円から1000円までに設定されていたが、一時保育の利用料金と格差が生じないように、あるいは他の保育サービスの料金を大きく下回らないようになど、利用者間の公平性や他の保育サービス提供者への配慮が行われていた。

保育者の配置については、予約の有無にかかわらず常時保育者を配置し、当日の受入を可能とするところが多かった。職員については、1人の常勤と複数の非常勤がシフトを組む体制が多く、また、資格については、保育者全員が保育士資格を保有するところが5か所あり、その他でも保育士資格の保有率は高い状況がみられた。パイロット事業における保育者の基準（保育士1人と研修を受けた保育従事者1人）についての考えを求めたところ、それを適当とする意見よりも、保育士の配置が必要と考える自治体が多かった。

一方で保育士2名の配置は運営上も人材確保からも困難であることが運営主体から報告されており、地域の人材を活用していく必要性があげられた。

保育士資格以外には幼稚園教諭免許や小学校教諭免許などをあげる自治体もあったが、それ以外では既存の研修制度を活用している自治体や運営主体が見られており、保育士資格を保有しない保育従事者のための研修や一時預かり事業に特化した研修を行っている自治体や運営主体はなかった。

利用状況については、開設間もない施設では徐々に利用が増えてきている段階にあり、すでに数年前から事業を行っており、安定している施設もあった。しかし、常に定員が満たされているという状況ではなく、利用者の希望を受け入れやすい状況にあった。

運営上の問題点と課題については、開設間もないところが多く、多くの課題はあげられていないが、財政面の問題、委託で行う場合に委託先が変更する可能性があることへの懸念、保育者の常設と利用者数のギャップによる運営難などの問題があげられた。

2. 多様な運営主体によるサービス提供及び多様な運営形態によるサービス提供の検討

パイロット事業では運営主体を市町村及び市町村が適切と認めたものとし、多様な運営主体の参入を可能としている。多様な運営主体の参入はそれぞれの特色を生かした多種多様なサービスの提供を促進し、そのことはさまざまなニーズを持つ保護者や子どもにとって必要なサービスを選び取ることを可能とするであろう。また、子育て家庭の身近な場所に配置するためには量的な整備が必要であり、人材や場所などについてもありとあらゆる地域資源を活用して行われることが求められる。

その際に同じ機能を持つ一時預かりサービスが地域内に一定数整備されることが必要なのではなく、いろいろな機能(利用時間帯、対象年齢、料金、定員規模、併設施設、立地条件、実施場所、保育者など)をバラバラに組み合わせたものが、親子が歩いていける範囲内や駅周辺などの利便性の高い場所などに配置され、その中で親子が自分たちに最もふさわしいものをその時々々のニーズに応じて、選択できる仕組みを講じる必要がある(左下図参照)。

本年度調査対象となった事業の多くは、パイロット事業の有無にかかわらず、自治体が在宅子育て家庭への一時預かりサービスの必要性を把握し、すでに計画が行われていたものである。そのため、自治体が一時的預かり事業の運営が可能となる予算を計上した上で、委託や補助事業として実施されていた。すなわち、実施場所の確保と必要最小限の人員費(例えば、常勤1人分あるいは保育士1人分など)を保障する形で、一時預かりという必ずしも安定的な利用料収入が見込めないサービスを実

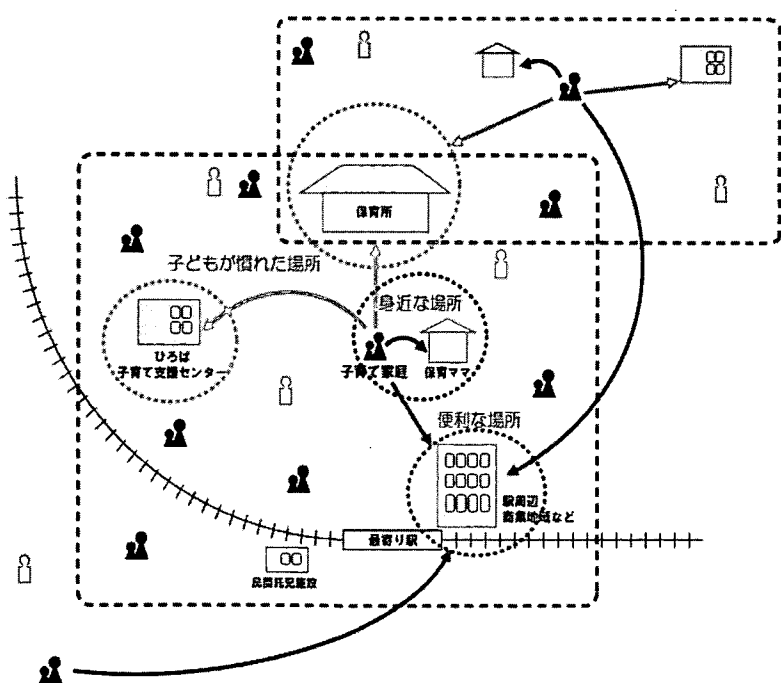


図 一時預かり事業の概念図

施する基盤を自治体が設定する形で実施されている。それでもなお、運営実態としては、赤字経営や低賃金ゆえの人材難という現実に直面する運営主体もあった。

運営費の大半を占めるものは人件費と家賃（実施場所が提供されていない場合）である。特に、利用者の利便性を考える上では立地条件が大きなウェイトを占めると共に、「いつでも」利用が可能となるように常時保育者を配置する方法を採るとしたら、家賃（または設置場所）及び人件費の確保がない限り、安定的な運営は困難となることが本年度調査で明らかとなっている。

一方で、パイロット事業では「運営費補助を行わない前提での時間単位の補助の可否の検討」が一つの課題となっている。今後多くの自治体が一時的預かり事業を導入し、多くの子育て家庭の利用を可能とするためには、家賃や人件費を最小限に留めることを可能とする実施方法の検討がない限り、実現は不可能となるだろう。

本年度研究では、安定的な運営を行うためには(1)安定した財務状況の実現、(2)人材確保と継続的な質の確保、(3)利用者の確保という3つの課題がある。その解決策への検討を進め、(1)既存の保育施設の活用（認可外保育施設や家庭的保育の活用）、(2)ひろばとの併設、(3)家賃が発生しないスペースの活用（公共施設に付設された保育室、公民館など）、(4)家庭訪問型などの可能性を検討した。いずれも、空きスペースや空き時間、一時的預かりのための使用が可能となるというような前提条件があるため、今後さらに検討を深める必要があるが、既存の施設や人材を活用しながら、さまざまな運営主体による運営と補助方式のあり方を検討することが必要である。

また、運営費補助を行わない補助システムとしての現在いくつかの自治体で行われている先駆的事例について検討した結果、運営主体、利用者双方への補助システムの構築の可能性が示唆された。

3. 保護者の利便性の向上と子どもの利益

一時的預かり事業は、保育所等での一時保育では得られにくかった保護者の「利便性」をより鮮明に打ち出して、「利用できる」一時的預かりを提供していこうとしている。保護者にとっての利便性とは、「いつでも」「必要な時間」「行きやすい場所」「気軽に」「利用しやすい料金で」利用したいという要望を満たすものであると考えられる。言い換えると、保護者が必要とする時に、また、何週間も前に申し込む必要がなく、前日や当日に申し込んでも、「いつでも」利用が可能であるという確実性、利用時間帯が限定されず、また利用時間単位が半日や1日などに設定されるのではなく、1時間単位や30分単位など「必要な時間」数だけ利用できる仕組みとなっていること、「行きやすい場所」、便利な場所、そこですぐに用を足せる場所などであり、アクセスしやすさとそこを足がかりに移動しやすい場所での一時的預かりを「利用しやすい料金設定」で、事前登録や説明会に出席することなく、必要となったその日に「気軽に」利用できるものを望んでいるものと考えられる。

決して、「気軽に」が荷物を預けるような気楽さではなく、「必要な時間」が長時間だけを指すのではなく、「利用しやすい料金」がただ低価格でさえあれば良いのではなく、保育の質や環境の保障された保育サービスを保護者にとってリーズナブルで許容範囲内の料金設定で利用することを希望しているものと考えられる。

パイロット事業では、こういった利用者の要望を確実に捉えて、サービス提供をしていた。特に、立地条件や設置場所については十分考慮されており、また窓口や一時的預かり担当職員の対応は、一時的預かりを利用したい保護者に対して、受容的であり、利用当日の登録を可能とし柔軟に対応する姿勢もうかがわれた。

一方で、保護者の「利便性」という視点を強調すると、その反対に一時的に保育を受ける子ども

の立場として、利害が相反すると考えられることがある。すなわち、保護者の利便性を優先することが「子ども」にとっては利益とならないのではないかとの考えによる。また、「一時預かり」という言葉そのものが保護者の側に立った言葉であることも結果の中で指摘されている。

さらには、利用者である保護者自身にも子どもを預けることへの肯定的なイメージよりも、否定的なイメージや罪悪感があることが指摘されている。

そのため、一時的な保育を受ける子どもに必要な保育の環境を整え、子どものニーズに対応する一時預かりの効果を明らかにすることが、保護者の充実した時間にもつながることを念頭におく必要がある。

本年度調査においては、一時預かりで保育の環境をいかに整え、どのような配慮をしながら保育を行っているかということについて十分に検討が行えていない。一時的で、短い時間の利用だからこそ配慮すべき諸条件を明らかにし、今後の整備の指標とする必要がある。このことについては、次年度研究の課題である。

4. 共同養育と意識啓発

国は2007年、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議を設置し、1年間の審議のとりまとめを2008年2月に公表した。包括的な次世代育成支援の枠組みの構築として、「すべての子どもの健やかな育成を支える対個人給付・サービス」の中に「すべての子育て家庭に対する一時預かり制度の再構築」を謳い、すべての子ども・子育て家庭に対するサービスとして機能するよう事業を再構築し、一定水準のサービス利用を普遍化することをあげている。また、これを受け、児童福祉法改正（案）に法律上位置づけをする子育て支援事業の一環として、一時預かり事業を含み、市町村はこの事業が着実に実施されるような必要な措置をとることとされている。

国のこのような積極的な取り組みに対して、「子どもを預ける」ことへの社会一般の意識は一定の理由がある場合をのぞいて、否定的な見方があることは否めない。また、先述したとおり、利用者である保護者自身にもある種の後ろめたさや抵抗感があることがある。

そういった意識を払拭するために、本研究では、現状の私的養育か代替養育かという二者択一ではない、子育ては保護者と社会の二者で担うことを原則とする社会的養育（「共同養育」と呼ぶ）を基本に据えることを提案している。その際、保護者と一時預かりの運営主体または保育者は共同養育者となり、子どもの最善の利益を達成する主体となるのである。すなわち、一時預かり事業は、その名の示すとおり、一時的に保護者に替わって、子どもの安全を守るという消極的な役割を担うのではなく、その一時的な短時間の利用においても、その時間が子どもにとっても価値のある時間となるように、保育にあたることが必要になる。

さらには、共同養育者は一時的な関わりの時間にもみ共同養育者として機能するのではなく、子どもの最善の利益を考慮した場合には、保護者がどのように子どもに関わることが望ましいのか、保護者支援の視点からも共同養育者としての役割を果たすことが求められる。

このような共同養育者は一時預かりに見られるような特別な契約に基づく場合にだけ、共同養育者となりうるのではなく、親子の生活圏内で出会うさまざまな人々が、共同養育者たり得るという意義をより広く啓発していく必要がある。一方で、このようなサービスの利用に至っていない潜在的利用者も共同養育者としての機能を活用できるように利用促進を図っていくことが必要となる。

その際、子どもへの効果とは何か、また、子どもは保護者の養育によってのみ成長するのではなく、「人と人との関わりのなかでこそ健やかに育つことができる」²⁾ことを実証していく必要性

を示唆している。

5. 一時預かり事業に求められるもの

一時預かり事業にはどのような機能や役割が求められているのか、そのことを解明することは本研究の核心とも言える。その機能や役割を果たすために、どのような環境整備が必要か、保育者養成を如何に行うか、どのような目的をもって保護者と関わり、子どもの保育を行うか、また、利用を促進するためにどのような方策を講じるか等、この事業のあり方そのものに大きく影響を及ぼすものであると考えられる。

確かに核家族世帯や転入者など、困った時に援助を求めやすい親族などのいない家庭にとって現実的な問題として、「誰かにちょっとした間子どもを見てほしい」時間や事情が生じる可能性は大いにある。しかし、その時間だけを保護者に替わって、子どもの安全を守ることだけがこの事業に求められる機能や役割では決してない。

一時預かり事業は、就労の有無に関わらず、すべての子育て家庭への子育てサポートとして、また、在宅において顕在化していない親子の発見と子育てサポートを担う重要な役割や機能を果たすものと考えられる。本研究では、これを保護者が育児に疲弊し、子どもを守り育てることができなくなった時に、さしのべる援助の手としての「とまりぎ」に例えた。その「とまりぎ」により保護者は羽を休め、保育者などにより守られ、癒され、ぬくもりを得ることができる時間や空間となる。また、その「とまりぎ」を介して得られる人との出会いは保護者が「親」として育つ上で、また、子どもの育ちの支援としても重要な役割を担うものであると考えられる。

また、本年度調査からもその片鱗がうかがえたように、利用するニーズがあるにもかかわらず、利用に至らない潜在的利用者、あるいはそのニーズを自覚していない潜在的利用者の存在に目を向け、これらのサービスにつなげていく方法を検

討することは、一時預かり事業に求められる機能をより明確化するためにも重要な課題であると考えられる。

「一時預かり」事業という名称は、この名称のまま児童福祉法上に位置づけられるであろうが、この名称のあり方についても、一考の余地があると考えられる。先述したように、「一時預かり」は保護者の立場にたった名称であり、決して一時的に保育を受ける子どもの立場に立った名称ではない。まるで「手荷物」でも扱うような名称のあり方自体に抵抗感を持つ保護者も少なからずいると考えられると同時に、社会一般の意識としても、これを否定的な側面から捉えられかねないことから、一時預かり事業の求められる機能や役割と同時に、この名称のあり方についても検討していくことが必要である。

6. 次年度研究への課題

本年度調査では、事業実施までの経緯、中でも運営主体や実施場所の選定、料金設定のプロセスなどを中心に、事業の実施体制の把握を行ったが、運営をスタートしてからの運営実態の問題点や課題については、事業開始後の期間が短い事業なども多かったことから十分な把握ができていない。安定的な運営を行う上での課題など見えてきたものはあったものの、詳細な運営状況などについての把握はできていない。また、本年度調査ではNPO法人以外の運営主体が少なく単独型の一時的預かり事業がなかったことから、さまざまな可能性を検討する意味からも、運営主体、運営方式、実施形態が異なる一時預かり事業の実態及び可能性を把握することも必要である。さらには、今年度検討した既存の保育施設・事業との併設での実施や家庭訪問型などについて、運営上の試算を含めた比較検討を深める必要がある。

次に、実際に保育に関わる保育者への調査として、さまざまな時間帯に0, 1, 2歳などの低年齢児が、慣れない場所で一時的に保育を受けると

いう一時預かりの特殊性を考慮した上で、どのような配慮をしながら保育をしているのか、母子分離が難しい時にどう対応しているかなどの実態を明らかにしていくことは、一時預かりを担う保育者のための研修体系に求められるものを明らかにすることにもつながる。研修体系については、質を担保するためのシステムとしての資格の検討と、研修内容の検討、その他の仕組みの検討が必要となる。中でも一時預かり事業に特に必要となる研修内容、保育士資格保持者であり経験者に必要な研修内容と、資格がない者に求められる研修内容の明確化が必要である。次年度においては保育従事者が求める研修内容を明らかにした上で、モデル研修を実施し、その効果を検証する。

また、利用者の意識に関しては、既利用者のそれにとどまらない潜在的利用者の意識を探っておくことも重要である。潜在的利用者が支援サービスを利用しない理由として、利用者側に要因がある場合、何が問題となっているのか、またどのような対応が求められているのかを探ることなど、次年度は利用者側の要因をより深く追求すべく、利用者調査を実施する。中でも、保護者が子どもを預けるということに対

する抵抗感についての実態を把握することにより、預けることの抵抗感を軽減させるためには、どのようなアプローチをしていけばよいか明確になるものと考えられる。また、一時預かりを利用している保護者と利用していない保護者との違い、潜在的ニーズがある場合には、どのような仕組みや配慮があれば、一時預かりの利用に実際に結びつくのか、一時預かりの利用者における効果の量的把握や、一時預かりにおける子どもへの影響についても把握することが必要となる。

これらの調査を行い、一時預かりの保護者や子どもへの効果を明らかとすることが、一時預かりを利用することへの社会的理解を深め、何よりも保護者と子どもが一時預かりという「共同養育」システムを活用していくことを可能とすると考える。

(本章担当：尾木まり、網野武博)

<参考文献>

- 1) 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略について(とりまとめ) 2008年2月
- 2) 柏女霊峰・尾木まり他[2006]「児童家庭福祉制度再構築のための児童福祉法改正要綱試案(最終版)」『日本子ども家庭総合研究所紀要』第42集

一時預かりパイロット事業に対する調査

以下の内容について、訪問する調査員が聞き取りします。ご提供いただける資料等がある場合はご用意下さい。

I. 自治体調査

1. 自治体の基本情報について教えてください。資料があるものについては、資料をご用意下さい。

地域の特性

年齢別就学前人口、保育所・幼稚園 年齢別就園状況

世帯構造（核家族、三世帯）、その他、子どものいる世帯の割合など

2. 事業をスタートさせた背景について教えてください。

(1) 地域にある子育て支援サービスの内容（パンフレット等資料）

- ・行政が実施するもの
- ・それ以外のものも把握できているものについて

(2) 他の一時的保育事業（一時保育、ファミリーサポートセンター、その他）の実施状況・利用状況

(3) 他の一時的保育事業の問題点と課題

(4) 本事業を実施した背景

一時的保育ニーズをどのようにとらえていますか。

ニーズがあるのは就労家庭か、在宅子育て家庭か、利用者の利用目的をどのようにとらえていますか。

(5) 保育所などで行われている一時保育に対して、当該事業をどのように位置づけて、実施していますか。それぞれの役割は明確化されていますか。

3. 当該事業設置の目的・方針について教えてください。

(1) 目的

(2) 方針 運営にあたっての基本的理念や考え方

(3) 事業の実施要綱（資料をご用意下さい）

- ・従来からあった実施要綱
- ・一時預かりパイロット事業の実施要綱

4. 実施場所、運営主体の選定過程

（どういう場所に設定しようとし、実際はどうなったか、計画段階で想定していた運営主体の条件など「どのような経緯で」現在の体制になったのかを教えてください。）

(1) 設置場所 立地条件 周辺環境

(2) 対象

(3) 規模 定員などを含む

(4) 運営主体

II. 運営主体調査 (現地訪問)

以下の内容について、訪問する調査員が聞き取ります。ご提供いただける資料等がある場合はご用意下さい。

1. 運営主体の概要について教えてください。

設置年度、他に行っている事業・活動、構成メンバーの特徴など

2. 運営の目的・方針について教えてください。

(1)パイロット事業の対象となる前に、独自に実施していた場合、利用者のどのようなニーズを感じて、事業を始めましたか（事業の必要性）。

(2)目的

(3)運営上の方針

(4)保育所などで行われている一時保育に対して、当該事業をどのように位置づけて、実施していますか。それぞれの役割は明確化されていますか。

3. 設置場所の環境について教えてください。

(1)周辺環境（商店街・住宅地など、地域の特徴）

(2)建物（建物の種別、設置階数）

実施場所は自治体から提供されているものか、運営主体が所有・借用しているものか
家賃について補助があるかどうか、どのように選定したかなど。

(3)併設施設（商業スペース、福祉施設など）

(4)施設内環境（部屋数、広さ、設備、備品） 配置図収集、写真撮影など

備品に関しては、(5)の事業のためのものをのぞく

(5)その他の実施事業

(6)安全対策

4. 受入可能人数と保育者数について教えてください。

(1)定員、年齢別定員

(2)保育士資格の有無別保育者数（常勤・非常勤別）

子どもの年齢・人数別 保育者の配置数（最低人数の配置とマックスの配置数）

定員を超えるような利用依頼がある場合の、フレキシブルな対応

非常勤職員の登録者数

(3)保育者の勤務形態と保育以外の職務（事務処理など）

(4)非常勤保育者の配置、手配の方法、コーディネーターの配置について

(5)非常勤保育者の確保の方法

(6)運営主体が保育従事者の研修を行っている場合、研修内容について

提供可能な資料をご用意下さい： 研修に関するレジュメ、報告書、スケジュールなど

研修のテーマ、内容、時間数、講師の肩書き

研修は一時預かりの従事者だけを対象としたものか、他の事業の研修を兼ねているか

研修に要する費用

- (7) 人件費が事業費に占める割合、人件費に対する補助
- (8) 一時預かりパイロット事業の資格要件と配置についてどのようにお考えですか。
(保育士1人と研修を受けた保育従事者1名の複数体制となっています)

5. 広報・情報提供について教えてください。

- (1) 情報提供の方法 (手段・対象・時期など)
- (2) 利用者の反応 (実際の利用者はどこから情報を得ていますか)
- (3) 問い合わせなどの反応

6. 基本的利用条件について教えてください。

- (1) 対象年齢と定員
- (2) 開設時間
- (3) 利用料金 (料金設定のプロセスも含めて)
自治体による補助のあり方、実態

7. 利用上の制約について教えてください。

(利用時間の上限、回数の制限の有無、病後児の受入、障害児の受入、特別な配慮を必要とする子どもの受入、居住地の制限、保護者の就労状況、利用理由、など)

8. 事前見学の可否について教えてください。

(見学を受け入れているか、問い合わせ、見学受入の実態)

9. 利用手続きについて教えてください。

- (1) 登録制の有無
登録内容、提出書類、会費制の有無
- (2) 予約方法
電話、予約受付時間、締切時間など
- (3) 当日受付の可否
- (4) キャンセル料の設定と、当日キャンセルの実態
- (5) 利用当日または利用中の時間の変更や延長の可否と実態
- (6) 利用料支払いの方法

10. 利用実態について教えてください。

- (1) 利用状況 利用実態 (利用形態：定期的・非定期的、利用時間帯、利用時間数、
曜日、利用理由、その他)
保護者の特性 (年齢、居住地、利用の理由、リピーター度など)
子どもの特性 (年齢、性別など)
- (2) 保育従事者稼働の実態 (需要と供給バランス)
- (3) 利用状況を把握するための書式・ツールなど

11. 保育内容について教えてください。(特に太字部分)

- (1) **初めての子どもの受入にあたって配慮していること**

(2)預かる際の持ち物

(3)保護者の滞在の可否

子どもを連れてきて、どのように保護者が子どもを託して出かけていくか

(4)保育中の子どもの過ごし方

(5)排泄の世話（おむつ交換など） ゴミの持ち帰り？

(6)食事・おやつを提供 有無・提供の方法・調乳、離乳食など

(7)異年齢児の配置の仕方（スペースの分け方や保育者の配置など）

(8)特別な配慮の必要な子どもへの対応

(9)散歩などの外出 （有無、時間や回数・範囲など）

(10)保育者間の連携 （引き継ぎ・連絡など）

(11)記録

保護者への報告（有無・方法・内容）

保育日誌等、保存するもの

(12)保護者同士の交流の機会

12. 保健について教えてください。

(1)嘱託医の有無

(2)子どものかかりつけ医の確認の有無

(3)与薬が必要な場合の対応

(4)緊急時の対応方法及びマニュアル化

実際に連絡したことがあるかどうかも含めて

13. 自治体からの補助のあり方についてどのようにお考えですか。

(1)運営主体としては安定した運営を行うためにはどのような補助の仕組みが必要でしょうか。

(2)模式図を参照に、補助のあり方についてご意見を聞かせてください。

14. 運営上の問題点・課題、自治体への要望、利用者からの要望などについて教えてください。

15. 共通質問