

〈論 文〉

地域子育て拠点施設としての保育所の機能と可能性

——保育所ソーシャルワーク支援からの考察——

土 田 美 世 子

1. はじめに

本稿では、地域子育て拠点施設としての保育所の機能について考察する。2010年に閣議決定された「子ども・子育てビジョン^①」の方向性の下、2011年7月、「子ども・子育て新システム検討会議」の作業グループから「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ（案）^②」が提出された。厳しい社会情勢の中、全ての子どもの最善の利益の実現に向けて新たな子ども・子育てを支える機能を再生させる、というその理念に対して異存はない。しかし、その理念の実現のための制度変更は、本当に子どもの最善の利益につながるのかについて、疑問に感じる内容も存在する。

そのひとつが、幼稚園と保育所の一元化（幼保一元化）である。報告では、3歳以上の子どもは幼保が一元化されたこども園（仮称）により、等しく就学前教育を受けられる、という利点が強調されている。しかし、そもそも保育所における教育機能については、幼稚園教育要領に準じて指導することが文科省・厚労省間の合意により1963年以来確保されており、教育に関して両者の整合性が図れるようにすでに配慮されている^③。一方、一元化により保育所に幼稚園と同様の保護者と施設との直接契約制度が導入されることに対しては、行政責任の後退とともに^④、保護者が子どもの権利侵害の状況にある場合、「保育に欠ける」子どもが保育現場に繋がらない可能性の増加が危惧される。

幼保一元化案は、これまでも保育学会等から内発的に提出されてきたが、今回は行政主導で外

圧的に統合に向けて突き進んでいる感がある。その問題点についての詳細な検討は本稿の目的ではないが、保育所が児童福祉施設として果たしてきた（もしくは果たすべき）機能を明確にすることは、両者の機械的な合体だけでこれまでと同じ機能を保障し、子どもの権利の確保がはかれるのかを、保育所側から疑問を呈する立場につながるだろう。また、本稿では、本誌36号でも述べた、児童福祉施設としての保育所でソーシャルワーク支援の実施について再確認し、今日の保育所での支援の可能性について検討していく。

2. 保育所機能の変遷と支援の視点

2008年に改訂された新保育所保育指針から「家庭養育の補完」ということばが消えた^⑤。これは、保育所が家庭の代替えではなく、「養護と教育が一体化した保育」を通じて全ての地域の子どもとその保護者に対して、独自の機能・サービスを提供することを指向している表れといえよう。また、保育所が「入所する子どもの最善の利益を考慮し、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」という新指針の表現は、家庭や地域との連携のもと今まで以上に保育所の専門性を用いて、子どもの権利の実現に主体的に取り組む意思が示されているといってよい。それでは、「子どもの最善の権利の実現」のために、保育所はどのような機能を果たしているのだろうか。

1997年の児童福祉法改正以前の保育所の機能は、①保護者の就労支援機能 ②子どもに対する養護機能 ③教育機能、であり、改正以後、ここに④地域子育て支援機能が加わった。以下、それ

ぞれの機能について述べると共に、「子どもの最善の利益の実現」の視点から機能の実施の際に求められる支援について考察する。

①就労支援機能

保育所の利用要件は、保護者の不在等により乳幼児が「保育に欠ける」ことである。この保育に欠ける要件に「保護者の労働」が含まれていることから、保育所は間接的に保護者の就労支援の機能を併せもつこととなった。

児童福祉法成立当初の保育所の利用は、貧困等の理由のために乳幼児を養育しつつも母親が働かざるを得ない状況を想定していた。今日においても貧困家庭を支える保育所の役割は変わらず重要であるが、乳幼児をもつ母親の就労の一般化に伴い、就労支援機能は質的に大きく変化した。具体的には1960年には保育所を利用する世帯のうち所得税課税世帯は2割に満たなかったのに対し、2008年度の統計では、非課税世帯であることが想定される保育料が月1万円以下の家庭は2割に満たない割合と、状況は反転している⁽⁶⁾。つまり、保育所の貧困対策としての就労支援の割合は相対的に縮小し、一般家庭を対象とした保育の提供による就労支援とへ変化しているといえる。なお、実際的には就労支援の機能をもつとしても、それは「乳幼児が保育に欠ける」という事態を通じてのみのことであり、就労支援について明文化されているわけではない。

保育所は「子どもの最善の利益」の実現のために保護者の就労等の理由で「保育に欠ける」子どもに対して保育を提供するが、その対象が「働かなければ生活が困難」という家庭生活保持のための就労支援から、保護者の自己実現を目的とした就労支援、一時保育の利用要件である「保護者のリフレッシュのため」の余暇支援、虐待傾向のある保護者への子育て支援、と、現状では多岐にわたる。保育所の利用を通じて保護者を支援し、保育者との協働の下、間接的に子どもの権利実現を中心に据えるためには、利用の際に、申請に基づき受け入れるだけでなく、保護者と子どもとの関係性までを視野に入れたアセスメントが必要になってきていると考える。

②養護機能

養護の定義について米川ら(1988)は「養護」概念の整理を試み、養護の一般規定が多岐にわたりつつも、「対象が何らかの必要性をもつために、それを『保護し援助する』営みとまとめることができる」と報告している。養護機能は「日中の乳幼児の家庭」の役割を果たす保育所の中心的な機能であり、主に保育所職員である保育士によって提供される。

保育所の中心的な機能であるにも関わらず、養護は子どもを育てること、とほぼ同意義に考えられ、いわば母親であれば誰でもできることとして専門性を低く見られがちである。また、生活型施設養護については「養護原理」として養護そのものの原理について検討されている⁽⁷⁾が、保育所独自の養護の原理についてはほとんど検討されていない。尚、平成20年告示の保育所保育指針の中で、「養護とは、生命の保持及び情緒の安定を図るために保育士等が行う援助や関わり⁽⁸⁾」と規定されている。民秋(2009)は保育指針の解説の中で、保育の中で養護が教育と対概念として扱われつつ、教育の前提として養護が必要であること、養護が「ひとりひとりに向けて行われる」として、その独自性について説明している。

養護＝ケアが子どもの権利を実現する手段となるためには、家庭生活と保育所での生活の連続性に留意した子どもの生活の全体性を視野に入れたケアの提供が必要だと考える。例えば、3歳児の着替えを手伝う、というケアを考えてみたい。ケアの提供においては、衣服を清潔に保つという保健衛生の視点、子どもの健康管理への視診、不自然な傷がないか等の保育所以外の生活への気配り、個々の子どもの発達段階に応じた適切な介助や見守り、といった支援の他、子どもの生活全体を視野に入れた支援が必要になる。例えば、子どもが家庭内の何らかのトラブルで情緒的に混乱しているときは、赤ちゃん返りといわれる発達段階以上の介助を求めるかもしれない。また、着替えの用意が適切ではない(清潔でない、着替えがない)場合は、保護者の状況に応じた話し合い等の支援も必要となるだろう。つまり、子どもの権利を守るためのケアが成立するためには、保育所で

の生活と保護者を含む子どもの家庭での生活全体を視野に入れた支援が必要となる。なお、子どもの生活全体を視野に入れたケアの提供を、社会福祉援助職の価値に基づく支援技術として、以後ケアワークと記述する。

③教育機能

幼児教育が海外から導入された明治・大正期には、上流家庭の子弟が通う幼稚園で教育を行い、保育所（託児所）は子どもの世話をするとこで教育は必要ない、という認識があった⁹⁾。児童福祉法成立以降も、文部省管轄の幼稚園は教育機関であるが、厚生省管轄の保育所は教育機関ではない、という解釈が示され、同じ年齢の子どもに等しく教育を提供すべきだという批判の対象となってきた。この批判に応える形で1962年の厚生省と文部省の共同声明が提出される。これにより、1963年に文科省・厚生省間で、保育所における教育機能については幼稚園教育要領に準じて指導するという合意が形成された。以降、幼稚園教育要領が改定された場合には必ず保育所保育指針も追って改定され、幼児教育に関して両者の整合性が保たれてきている。

保育とは、養護と教育が一体化したものと捉えられ、養護機能・教育機能を幼稚園・保育所それぞれで果たすことが予定されている。また、2008年に改正された保育所保育指針では、「保育の指導計画上の留意点」として、小学校との具体的な関係づくりについて明記された。旧指針が「小学校との関係に配慮する」という概念的な記述であったのに対し、小学校との連携、情報共有等が具体的に記載されている。

長時間日中の時間をすごす保育所においては、3歳児以上を対象とした教育機能は、養護を前提として提供される。教育機能の実施場面は多くは集団での指導を伴うが、その指導においてトラブルを示す児童を、養護機能で確認した児童個別の生活の全体性に関連して理解する視点が求められる。

④地域子育て支援機能

1997年の児童福祉法改正以後、以上の保育所の機能に加え「地域子育て支援」機能が加わった。児童福祉法には次のように記載されている。

「地域の住民に対してその行う保育に支障のない限りにおいて、乳児、幼児等の保育に関する相談に応じ助言を行うよう努めなければならない¹⁰⁾」。これにより保育所は、従来の要件では保護者が家庭において「保育に欠けているとはみなされない」児童とその保護者をも支援対象とすることになった。具体的には、地域の子育て中の保護者を対象に、育児疲労や急な育児ニーズに対応する一時保育や日常的な育児のノウハウを地域住民に提供する育児相談等を通じて、保育所業務の一環として全ての保育所で実施される他、地域の子育て支援機能を特化した、保育所に併設されるセンター型地域子育て支援拠点施設でも支援が行われる。

保育所が地域にサービスを提供すること自体は、1997年の児童福祉法改正以前から実施されていた。保育所の機能を地域に還元する施策としては、1977年に補助金事業として「都市児童健全育成事業の実施について」が打ち出され、園庭開放・乳幼児健全育成相談事業が開始されており、先駆的な保育所が地域活動に取り組んでいた。これらの園庭開放や乳幼児をもつ保護者への育児相談は、保育所が従来もつ専門技術を地域に開放することであり、基本的に新しい支援技術が必要としない。育児に関する保護者への相談は、養護機能の実践の際に保育所で日常的に実施しており、子どもへの支援と共に、保育技術の中にも含まれる（野澤、1989）。また園庭開放は、保育所内での保育技術を地域の親子に提供する、ということによって事業目的を果たすことができる。

これに対し、センター型地域子育て支援拠点事業においては、保育所利用家族以外の地域の要支援家族に対する支援が求められる。これは子どもへのケアワークを基盤としておらず、保育所がこれまで実践してこなかった支援である。つまり、地域子育て支援機能については、a) 従来から保育所が実施してきた「保育技術の地域社会・住民への提供」、と b) 従来実施してこなかった地域支援、の両方を含んでおり、地域子育て支援機能の実施についてはさらに検討が必要となる。

以下、地域子育て支援拠点事業として保育所に求められる内容を確認し、保育所が実施できる地

域子育て支援機能と、保育所だけでは実施できない地域子育て支援機能について考察を進める。

3. 地域子育て支援拠点事業について

(1) 地域子育て支援拠点事業の成立経過

地域子育て支援センターは、エンゼルプランに基づく延長保育、一時保育の推進等を含む「特別保育事業」の一つとして、市町村が実施保育所等を指定する保育所併設の形から 1995 年に開始された。その後、少子化に伴う地域での子育て支援の要請が高まる中で、事業の追加、開催形態の多様化など、実施要項について 2000 年、2004 年、2006 年のそれぞれに改正が行われた。さらに、2007 年、すでに独自に子育てサークルや親子の集いの場を設けていた児童館と、NPO 等多様な実施主体によって柔軟に開催が期待されるつどいの広場を加える形で、地域子育て支援拠点事業「センター型」「ひろば型」「児童館型」として再編され、今日に至っている（表 1）。また、子育て支援事業の法的根拠を明確にするため、2008

年に児童福祉法が改正され「地域子育て支援拠点事業」が法律に位置付けられることになった。

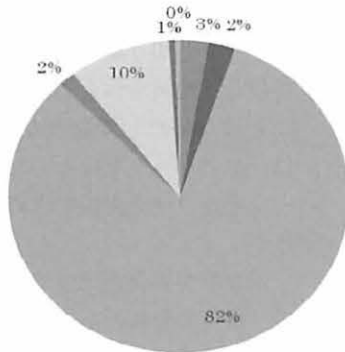
地域子育て支援拠点事業実施要綱⁽¹⁾によると、センター型の設立目的は、「子育ての負担感等の緩和を図り、安心して子育て・子育てができる環境を整備するため、地域における子育て支援拠点の設置を推進し、地域の実情に応じたきめ細かな子育て支援サービスの提供を行うことにより、地域の子育て支援機能の充実を図ること」とされる。実施主体は特別区を含む市町村だが、その運営は社会福祉法人、NPO 法人等に委託することができる。次世代育成支援対策推進法により、市町村に子育てに関する行動計画の策定が求められる中で、各自治体の子育て支援の中核的拠点施設として公営の複合的な子育て支援センターも設立されてきている。保育所は、センター型地域子育て支援拠点の中で 2008 年 3 月現在 82% の割合を占めている（図 1）。今後、医療機関や公的機関で実施されるセンター型の子育て支援拠点が増加する可能性はあるが、保育所がセンター型におい

表 1 地域子育て支援拠点事業

	ひろば型	センター型	児童館型
機能	常設のつどいの広場を設け、地域の子育て支援機能の充実を図る取り組みを実施	地域の子育て支援情報の収集・提供に努め、子育て全般に関する専門的な支援を行う拠点として機能すると共に地域支援活動を実施	民営の児童館内で一定時間つどいの場を設け、子育て支援活動従事者による地域の子育て支援のための取り組みを実施
実施主体	市町村（特別区を含む）、社会福祉法人、NPO 法人、民間事業者への委託等も可		
基本事業	①子育て親子の交流の場の提供と交流の促進 ②子育て等に関する相談・援助の実施 ③地域の子育て情報の提供 ④子育て及び子育て支援に関する講習等の実施		
実施形態	①～④ 出張広場の実施 地域の子育て力を高める取り組みの実施	①～④ 地域支援活動の実施	①～④ 地域の子育て力を高める取り組みの実施
従事者	子育てに関する知識・経験を有する者（2 名以上）	育児・保育に関する相談指導等について相当の知識・経験を有するもので、地域の子育て事情に精通した者（2 名以上）	子育てに関する知識・経験を有する者（1 名以上）＋児童館職員が協力
実施場所	公共施設の空きスペース、商店街空き店舗、民家等	保育所、医療施設、公共施設等	児童館
開設日数等	週 3～4 日、週 5 日、週 6～7、1 日 5 時間以上	週 5 日以上 1 日 5 時間以上	週 3 日以上 1 日 3 時間以上

* 地域子育て支援センター（小規模型）については、平成 21 年度末までに、ひろば型かセンター型へ移行
出典：厚生労働省地域子育て支援拠点事業実施要綱より抜粋して作成

■ 公民館等、公的機関 ■ 保健センター等 ■ 保育所
 ■ 児童館等児童福祉施設 ■ 独立型支援センター ■ 幼稚園等教育機関
 ■ 医療機関



厚生労働省報告 2008. 3. 30 資料より作成

図1「センター型」支援センターの運営主体

て大きな割合を占めることに変わりはないだろう。さて、センター型については他の2つの類型にはない「地域支援活動の実施」が求められている。実施要綱によると2つの活動が記されており、一つは「公民館や公園等地域に職員が出向いて、親子交流や子育てサークルへの援助等の地域支援活動を実施」という出張型保育に類するものであるが、今ひとつは「地域支援活動の中で、より重点的な支援が必要であると判断される家庭への対応」であり、センター型の機能として地域での個別支援、アウトリーチ活動が期待されていることがわかる。この役割を期待される従事者としては、育児・保育に関する相談指導等について相当の知識・経験を有するもので、地域の子育て事情に精通した者、が想定されている。2008年度のひろば型の補助単価がセンター型と同じ週5日型においては4,355,000円であるのに対し、センター型では7,485,000円が計上されている。単純な比較は困難だが従事者の数が等しいことを考えると、この補助額の違いは従事者への支払いが反映されていることが考えられ、そのままセンター型の従事者に高い専門性が求められていることを示す。しかし、その専門性の内容については、表に見る限り、具体的に規定されているわけではない。

(2) 保育所併設型地域子育て支援センター（地域子育て支援拠点事業）の機能

保育に欠ける子どもへのケアワークを中心に据えて、その権利擁護のための保護者支援、地域への働きかけを実施してきた保育所の職務と、地域子育て支援センターでの職務は異なる。例えば、センターに來所する子どもは基本的に保育に欠けておらず、保護者によるケアを受けている。子どもの扱いに長けた保育所ワーカーがケアワークを提供することは、保護者の親としての自信の喪失にさえつながる。複数の研究者も保育所と地域子育て支援センターでは異なる技術が求められると結論付けている（橋本，2003，西村，2005，小崎，2004，鈴木，2007，新川，2007，）。山縣（2007）は、保育所の地域子育て支援の問題点として ①量的な限界 ②支援対象のずれ（子育て、親子関係の円滑化、には、一定の効果があるものの地域社会づくりの支援、親の生活づくりの支援、にはなかなか踏み込めない）③職員の専門性のずれ（母親へのエンパワメント、コミュニティワークまでは困難）④事業が期待したものとのずれ、を指摘した上で、ネットワーク形成、ソーシャルワークを保育士の業務とするか否かについては疑問の声もある、と述べている。

一方で、市町村が子どもと家族の相談に関して第一義的に責務をもつとき、保育所は地域において重要な役割を果たすことが期待される。金子

(2007) は、保育所の「強み」は、子どもとその保護者に日々接し、働きかけていけるところであると指摘する。その特性を生かし、虐待傾向のある保護者や気になる子どもへの見守り、発見などが、要保護児童対策地域協議会の中で保育所に期待される⁽¹²⁾。課題をもつ親子の支援にあたる際に、保育所単独ではなく、他機関とのネットワークの中で役割を果たすことが今後ますます必要となる。また、金子は全国の地域子育て支援センターへの質問紙調査の回答から「今後センターに求められる専門性」について、①子どもと家族を個別的に支援する力 ②家族を支援するための関係調整力 ③親のエンパワメントを高める力 ④保育力 ⑤アウトリーチ ⑥子供と家族が抱える問題への対応力 の6点にまとめている。金子はこの調査結果を踏まえ、子育て支援拠点の方向性として①地域福祉の拠点 ②ソーシャルワーク機能の展開 ③地域ネットワークの構築 ④アウトリーチ、が必要であると指摘している(金子, 2007)。これは、先に挙げた山縣の指摘した保育所の地域子育て支援センターの課題と重なる。つまり、保育所の地域子育て支援センターにとって、コミュニティワークを含むソーシャルワークは、実践が必要でありながら実際としては踏み込むことが困難な領域なのである。

地域子育て支援センターに主に求められる役割は、一言でいうと子育てに関する親支援である。支援センターでの職務は、子どもを媒介としながらも最初から保護者への関わりが中心となるところが、保育所の職務とは異なる。また、求められているのは「地域子育て支援」であり、支援センターに來所した保護者と子どもの支援だけでなく、地域で生活する保護者と子ども全体を視野に入れた支援が必要となる。中林(2004)は、地域子育て支援の開始によって「子どもにとっての専門家であればよかった保育士は、子どもだけではなく、保護者たちの抱える仕事や家庭・家庭の悩みにも触れながら、深く人と関わることを求められるようになったことに混乱を覚えている」と保育現場の戸惑いについて記している。

歴史的な視点から見れば、セツルメントをそのルーツのひとつとする保育所が、児童福祉施設と

して「子どもの権利擁護のために」地域支援を行うのは自然な流れである(土田, 2003)。しかし、基本的にケア専門職である保育所ワーカーが、ケアワークと切り離して地域の要支援家族に支援を提供し、地域全体を視野に入れた支援を期待することは、果たして妥当なのだろうか。保育所には、ケアワークを核とした保育所にふさわしいソーシャルワーク支援を求めるべきではないのだろうか。

保育所が要保護児童地域対策協議会の一員として、虐待の恐れのある保護者とその子どもを保育所利用の場で見守ることは、今後とも重要な役割となるであろう。一方、保護者による子どもの権利侵害に対して、保育所の関わるべき範囲については、「支援に困難がある場合は児童相談所等に連絡し、相談する」以外には明確ではない。

保育所は、子どもの権利実現のためにソーシャルワーク支援を提供するが、現状ではソーシャルワークの実施機関とは一線を画する。この意味で、保育所でのソーシャルワーク支援の独自性と限界を明確にしておくことは、地域での専門職とのネットワーク形成の際にも重要となるであろう。

4. 保育所でのソーシャルワーク支援の独自性と限界

保育所は、子どもの最善の利益の実現のためケアワークを提供し、その連続線上にある課題解決のためにソーシャルワーク支援を使用する。ここでは、「保育所でのソーシャルワーク支援」の独自性と限界について検討し、保育所における適切なソーシャルワーク支援について考察する。

(1) 保育所でのソーシャルワーク支援の独自性

まず、保育所でのソーシャルワーク支援の独自性を、児童ソーシャルワークの定義に比して検討する。児童ソーシャルワークとは、ソーシャルワークを児童分野に適用したもの、と捉えることができるが、その独自性について、谷口(2001)は、以下のように述べている。「児童ソーシャルワークの基本的特徴は、児童の発達を支援すると同時に家族の成長を支援するという焦点と介入の

構造的二元性をもつこと、児童、家族それぞれの福祉の実現を図るだけでなく、その二元性を児童の権利の実現を目指して克服し、家族レベルで統合をはかることであり、児童の権利実現と同時に家族の普遍化した養育困難性をサポートする家族支援システムの構築、家族のエンパワメントアプローチが必要である」この定義では、児童にとって家族がその権利実現に不可欠な存在であるところに独自の領域を提示し、支援対象を児童とその家族に規定している。さらに谷口（2003）は、個別の家族の困難性だけでなく、予防的役割を果たす家族支援システム構築の必要性、問題解決の主体は家族であるという意味でのエンパワメントアプローチについて言及している。

一方、保育所でのソーシャルワーク支援は、就学前児童の主体的側面から、子どもの権利擁護に軸足をすえつつ、その擁護にかかせない保護者、その環境としてのコミュニティを視野に入れる。それゆえ、保育所は保護者の支援を行うが、それはあくまでも子どもの権利擁護のための支援、つまり子育ての主体者足るための保護者への支援であって、例えば、保護者個々の自己実現そのものを指向するわけではない。また、保護者が子育てに関わっている、という文脈での支援であり、親権喪失宣告が必要となるような場合－例えば、保護者が子育てをまったく放棄し他者による養育が適切とされるようなネグレクト、子育ての主体者として不適切であり、児童の保護者となりえない身体的・心理的・性的虐待等で家族分離が適切とされるような場合は、保育所での支援の守備範囲を超える。これらのケースは児童相談所に速やかに送致し、状況によっては権威的なハードアプローチ（才村、2008：20）のもとにおかれることが適切である。

具体的には、保育所は、保護者が児童虐待等の明確な権利侵害に及んでいる場合には、児童相談所等の児童ソーシャルワーカーにケースを送致する。このような連続性を確保する為には、日頃から専門機関同士がネットワークを形成することが必須である。

保育所でのソーシャルワーク支援は、保護者による子育てが可能な状況においてのみ、実施され

る。つまり、保育所でのソーシャルワーク支援は、保護者と子どもをのセットを子どもの権利擁護に欠かせない基本単位として捉え、かつ自らは権利擁護の術をもたない子どもの主体的側面にたち、その権利を保障するために次の3点に働きかける。①就学前の子ども、及びその子育ての主体者としての保護者 ②子どもと保護者との関係性 ③子どもの環境、及び保護者による子育てを支援する文脈での環境、である。具体的には、日々の保育においては子どもへのケアワークを基盤として、子どもと保護者の関係性、保護者、子育て環境としての地域社会に働きかける。

(2) 支援システムの中での子ども・保護者への支援

保育所での支援は、子どもの最大限の権利実現を目的とした子どもへの支援と、保護者による「子育てに対する」支援であることを確認した。上記で述べたように、親子分離が必要となった時点で保育所による支援は限界を迎えるが、このことは、保護者と子どもが一緒に生活している場合は、子育ての主体者として不安を感じる保護者であっても、子育てをめぐりパートナーシップをとることが可能な場合は、保育所として何らかの支援を提供するべきことを示唆する。

しかし、実際には、生活困難等からストレスを抱え虐待を加える可能性の高い保護者、何らかの障害をもち応対に苦慮する保護者等、子どものケアワークを支援の軸に据える保育所に対応するには「手に余る」と感じられるケースが多いことが、現場から報告されている。これらの「困難ケース」は、その解決のための専門機関等と保育所がネットワークを組み、支援に当たることが必要となる。具体的な構成機関は子ども・保護者のもつ問題状況によって異なるが、子どもと保護者、保育所、支援ネットワークの3者の関係について、保育所の視点から整理を試みる。

①保育所が、子ども・保護者の課題に対応できる場合

これは、従来保育所が支援対象として想定している、健常児とその健全な保護者を対象とした支援である。提供されるサービスは、子どもへのケ

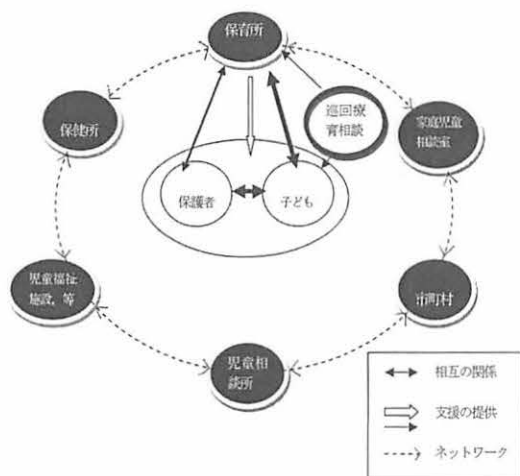


図2

アワークをはじめとする保育の提供、保護者が子育ての主体者であるための子育て支援に関する相談・指導、子どもと保護者との関係への介入、保護者同士の関係づくり、等である。地域の支援機関はネットワークを構成しつつも、特に介入はない。①の場合は、支援ネットワークは、保育所に予防的な見守りの役割を果たす。この場合の三者の関係は図2のように示される。

②保育所が提供する子ども・保護者の支援に、サポートが必要な場合

この場合は、a) 保育所が主として子どもと保護者に関わり、保育所を支援ネットワークが側面的にサポートする場合と、b) 支援モットワークと保育所、保護者が連絡調整する中で、役割分担を行い、総体として子どもと保護者に支援を提供する場合、に分けられる。b) の場合は、子どもと保護者のケースを、要保護児童対策地域協議会などの協議に上げ、連携のもとで支援する場合と考えられる。この場合の三者の関係は図3、図4のように示される。

③子どもの権利を守るために親子分離が必要で、子どもが保護者とともに地域での生活が送れない場合

この場合は、保育所として提供できる支援の範囲を超え、主として児童相談所の介入が必要となる。保育所は、要保護児童対策地域協議会のメンバーとして、子どもが保護者の元へ帰る場合に備

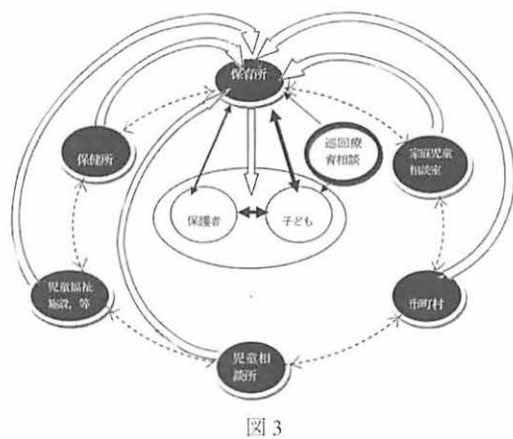


図3

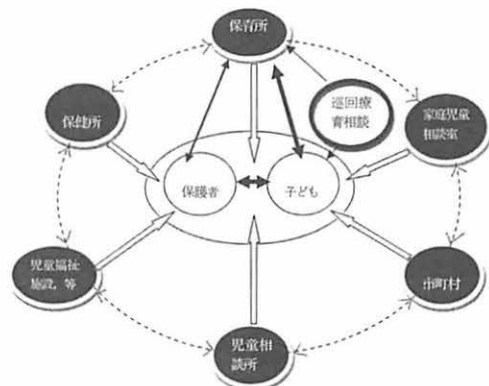


図4

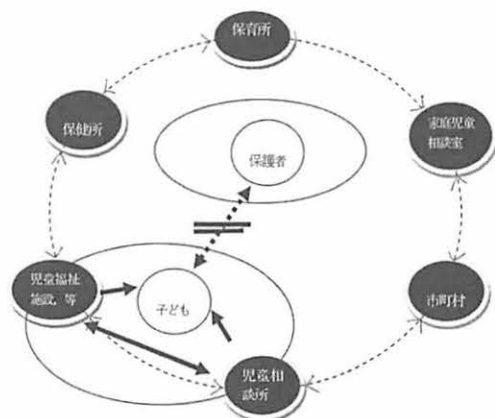


図5

えての準備を連携の中で行う。この場合の三者の関係は、図5のように示される。

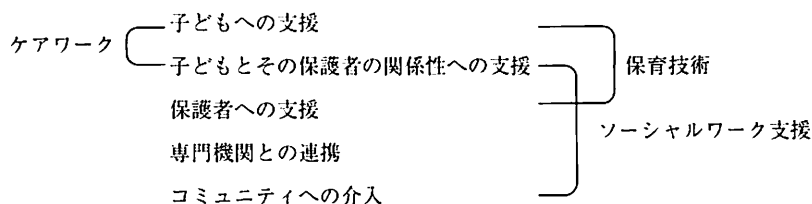


図6 保育所のケアワークとソーシャルワーク支援の分担

(3) 保育所でのソーシャルワーク支援の構成要素
地域子育て支援を含めた、保育所でのケアワークとソーシャルワーク支援との分担について、図6に示す。

保育所ワーカーは子どもと保護者の生活の全体性を捉え、ケアワークを含む保育技術・ソーシャルワークの技術を用いて次の対象に介入する。①就学前の子ども ②子どもと保護者との関係性 ③子育ての主体者としての保護者 ④子どもの環境及び保護者による子育てを支援する環境、以上である。この保育実践の成立には、エコロジカル・パースペクティブが有効である（土田、2006）。エコロジカル・パースペクティブは、保育所ワーカーが目指す子どもの最適な発達支援・最適な生育環境形成において、人と環境との相互作用という視点から子どもや家族の現在の、そして潜在的な資源のストレングスに働きかけ、環境側の応答性を高めていくことを視野に入れた保育実践を可能にする。この際不可避となる子どもの保護者への働きかけについては、親のウェルビーイングは子どもの福祉の実現につながるという基本理念のもと、育児支援プログラムを通じて子どもの生育環境をトータルに改善する取り組みにおける重要な構成要素と認識する。

図6の「コミュニティへの介入」は、保育所の地域子育てでの実践と重なってくる部分である。しかし、保育所保育を基盤にしたコミュニティへの関わりが、保育所を利用している子どもからエコロジカルな広がりの中で成立するのに対し、地域子育て支援においては、子育てに支援的なコミュニティの成立自体を志向する点が異なる。つまり、地域子育て支援は立地するコミュニティの課題解決を目指した働きかけを基盤にして成立し、そのサービスを、子どもと保護者が利用するので

ある。もちろん、保育所保育においても、サービスを利用する子ども・保護者への支援・課題解決を指向したコミュニティへの介入も実際には存在するが、同じ「子どもの最善の利益の実現」を価値としてもちつつも、保育所保育と拠点施設における地域子育て支援とでは、支援形成の動機づけが異なることに着目したい。

子どもの権利を実現するためには、保育所内だけではなくコミュニティまでを視野に入れた地域子育て支援は重要であるといわれつつも、保育所によってそれが実践されるための条件については明確になっていない。岩間（2011）は、ジェネラリストソーシャルワークの視点から、地域を基盤としたソーシャルワークの機能として、①広範なニーズへの対応、②本人の解決能力の向上 ③連携と協同 ④個と地域の一体的支援 ⑤予防的支援 ⑥支援困難事例への対応 ⑦権利擁護活動 ⑧ソーシャルアクション、の8つを挙げている。保育所でのソーシャルワーク支援の対象は、子どもと子育ての主体者たる保護者とその環境に限定される。よって、岩間の示す8つの機能は、対象者の状況に応じて、図2, 3, 4の総体として提供されることになるだろう。

2. の保育所の機能の頁で結論を出せなかった、保育所によって実施できる地域子育て支援機能と、保育所だけでは実施できない機能については、本稿では以下の様に結論を出しておきたい。
・保育所による地域子育て支援機能は、基本的に保育所がもつ専門技術（ケアワークを含む保育技術、乳幼児に関する知識等）を地域の子育てに関わる保護者に提供することにより実施する。子どもとその保護者が抱える課題については、保育所単独で解決が図れない場合は、保育所のもつネットワークにより支援する。

地域の乳幼児をもつ保護者

保育所

出合いの経験

保育サービスへのニーズ

- ・ 日中の養育者の不在
- ・ 育児ストレス・育児不安
- ・ 子育て仲間の不在
- ・ 子どもの友達の不在



保育サービスの提供
 子育てに関する連帯の形成
 ・ 保育者と保護者の関係
 ・ 保護者同士の仲間作り
 保育所の雰囲気・文化
 ・ 子どもの権利の尊重
 ・ 地域・関係機関との協働



子育てに関する連帯の形成

- ・ コミュニティニーズへの気づき
- ・ 子育ての主体者へコミュニティ形成

サービスの利用者



共感性の獲得



サービスの担い手

図7 保育所を拠点としたコミュニティ形成

5. おわりに

－地域子育て拠点施設としての 保育所の可能性について－

地域の子ども・保護者の全てを対象とする地域子育て支援の実施により、保育所は主に就学前の子どもをもつ地域住民の出会いの場となる可能性を開いたと考える。つまり、「保育に欠けない親子」が保育所の支援対象となることにより、保育所は「子どもの保育ニーズ」に関わり地域住民が「出会う」場となることができる。

地域社会の連帯の崩壊は、自然にあった子どもの見守りの視線を崩壊させ、保護者と子どもがそれぞれに孤立した子育てのしにくい地域につながってしまった。保育所に来る子ども・保護者は地域住民であり、「地域のあり方」はそのウェルビーイングに大きく影響する。出合いにより他者の問題状況について理解する機会を得、「子育て」という共通体験のもと異なる状況下にいる保護者同士が、福祉コミュニティ形成⁽¹⁾に欠かせない共感性を獲得していくことができると考える。この際、保育所が意識的に利用者をつなげていくことによってつむぎだされた連携は、保育所を拠点としたコミュニティ形成につながる可能性をもつ。つまり、保護者がサービスの利用者というだけでなく、サービスの担い手となって、主体性をもった地域住民となっていくことができるのではないだろうか。

このイメージは、図7のように示される。保育

所を利用するのは「日中保育に欠ける」子どもとその保護者、そして地域の子育て中の保護者とその子どもである。保護者は各自の「保育サービスへのニーズ」充足目的で保育所を利用するが、そこで保育所ワーカー、保護者、地域住民と出会い、それぞれの子育てにかかわる困難な状況を知り、理解し、共感していくことで、子どもの最善の利益の実現のために協働していく可能性を開く。この「出合い」は、保護者が子育ての主体者であることを支援する保育所側の関わり、子どもの最善の利益の実現に向けて、子ども、保護者、コミュニティの課題にまで真摯に取り組む保育所の理念、関わる人一人ひとりを大切にする保育所の文化、のもとで、創造していく可能性をもつと考える。そして、このコミュニティ形成のもと、保育所はまさに子どもの権利実現のための地域福祉施設の役割を果たすことができる。

注

本稿では幼稚園の機能については考察していない。従って、幼保一元化についての批判は、本稿では成立していないことをお断りしておく。

(1) 内閣府少子化対策ホームページ <http://www.8.cao.go.jp/shoushi/vision/index.html> (2011. 8. 参照)

(2) 内閣府少子化対策ホームページ http://www.8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/wg/kihon/k_14/pdf/s1-2.pdf (2011. 8. 参照)

(3) 課題があるとすれば、就学前教育が義務付けられていないため在宅で過ごしている5, 6歳児への

教育保障の方であろう。

- (4) 子ども・子育て新システムの問題点については、伊藤周平（2011）「子ども・子育て新システム」と子どもの権利再考 月刊保育情報、No.416 pp.2-15. 参照。
- (5) 厚生労働省編（2008）『保育所保育指針 解説書』フレーベル館。
- (6) 平成 18 年地域児童福祉事業等調査結果より引用。調査結果として挙げられているのは保育料のみで、保育料の減免については各自治体によっても異なるため、保育料 1 万円以下が必ず非課税世帯とは限らず、課税世帯を含む可能性もある。この意味では、非課税世帯の相対数は、2 割を切ることは間違いないことから引用した。
- (7) 例えば、小館（2004）は児童養護の基本原則について、1. 人権の尊重と自己実現、2. 家族の尊重と家族関係の調整 3. 個の尊重と集団の活用 4. 社会関係の重視と社会参加、をあげている。また、坂本ら（2006）は、養護の原理として、養育・保護・子どもであることの回復、生活力の習得、生命倫理観の醸成、の 5 つを挙げている。
- (8) 平成 20 年 3 月 28 日厚生労働省告示 141 号 第 3 章 保育の内容、前文。
- (9) 詳しくは、土田美世子、2005、「保育所機能の歴史の変遷と子育て支援保育」、『京都光華女子大学研究紀要』第 43 号、161-179. を参照
- (10) 児童福祉法第 48 条の 3 の記述
- (11) 厚生労働省ホームページで参照可能 <http://kosodatehiroba.com/pdf/09box/h21kosodatekyoten-jis-shiyoukou.pdf#search=地域子育て支援拠点事業実施要綱>
- (12) 詳細については次を参照。雇児発 0331 第 6 号平成 22 年 3 月 31 日「要保護児童対策地域協議会設置・運営指針について」
- (13) 岡村重夫、1974『地域福祉論（社会福祉選書 ①）』より

引用文献

- 岩間伸之、2011、「地域を基盤としたソーシャルワークの特質と機能」『ソーシャルワーク研究』37-1、pp.4-19。
- 橋本真紀、2003、「地域子育て支援センター職員の専門性に関する考察（2）」『聖和大学論集 教育学系』31：1-13。
- 金子恵美、2007、「地域子育て支援拠点におけるソーシャルワーク活動 - 地域子育て支援センター全国調査から - 」「日本社会事業大学研究紀要』54：129-150。
- 小崎恭弘、2004、「公立型地域子育て支援センターの役割と課題」、『神戸常盤短期大学紀要』26：15-24。
- 中林節子、2004、「保育所の今 - 大きな変化の中で変わることを求められて」、『発達』98(125)：16-21。
- 西村真美、2005、「保育所における地域子育て支援事業の今後の展開に関する考察Ⅰ」『奈良佐世保短期大学紀要』13：9-18。
- 野澤正子、1989、「養育とその社会的援助のあり方について - 保育概念の検討を中心として - 」「社会問題研究』38(2)：27-46。
- 才村純、2008、『図表でわかる子ども虐待 - 保育・教育・養育の現場で活かすために』明石書店。
- 新川泰弘、2007、「地域子育て支援センターにおける子育てサークルのサポート——コンピテンス&エコロジカル・パースペクティブの視点から」『三重中京大学短期大学部論叢』45：55-60。
- 鈴木順子、2007、「今後の子育て支援の取り組み」『名古屋芸術大学短期大学部研究紀要』39：67-78。
- 谷口泰史、2001、「求められる包括的な実践パラダイム - これからの児童ソーシャルワークの課題と展望」『世界の児童と母性』50：34-37。
- 民秋言、網野武博、2009、『新保育所保育指針の展開』、建帛社。
- 谷口泰史、2001、「求められる包括的な実践パラダイム - これからの児童ソーシャルワークの課題と展望」『世界の児童と母性』50：34-37。
- 谷口泰史、2003、『エコロジカルソーシャルワークの理論と実践』ミネルヴァ書房：87-97。
- 土田美世子、2003、「保育所保育士の職務についての考察」、『子ども家庭福祉学』第 3 号、25-36。
- 土田美世子、2006、「エコロジカル・パースペクティブによる保育実践」、『ソーシャルワーク研究』124 Vol.3、33-42。
- 土田美世子、2010、「保育所による若ルワーク支援の可能性」『龍谷大学社会学部紀要』第 37 号、15-27。
- 山縣文治、2002、『現代保育論』ミネルヴァ書房。
- 山縣文治、2005、「地域子育て支援に求められる拠点機能」『月刊福祉』：24-27。
- 米川尚行・斉藤謙・民秋言、1988、「『養護』概念の整理（続）保母の職務内容に関する研究（2）」『保母養成研究年報』5：32-41。