

これからの夜間における保育ニーズへの対応を考える中間報告

平成6年3月

全国社会福祉協議会・全国保育協議会
夜間保育事業に関する検討会

はじめに

今日、保育対策は女性の就労と子育ての両立支援を図る中心的な施策として、極めて重要な役割を果たしている。そして女性の社会参加の拡大等に伴い、多様化する保育ニーズに対応して各種の特別保育事業が推進されており、夜間保育事業も夜間に及ぶニーズに対応する特別保育事業の一環として実施され、重要な役割を担っている。

周知の通り、夜間保育事業はベビーホテル対策として、昭和56年にモデル的に開始され今日に至っているが、現在、夜間保育所の設置は36か所に留まっており、必ずしもニーズの高い地域に普及しているという状況にはない。

夜間保育所は都市部等において夜間保育についての需要が高まっている状況の中で、新たな試みとして実施されたものであるが、夜間、保護者の就労等のため保育に欠ける児童を受け入れることを目的と

する保育所であり、昼頃から午後10時頃までの保育が行われているが、宿泊は伴わない施設である。

ところで、全国社会福祉協議会・全国保育協議会では夜間保育所（事業）の現状を点検し、今後の夜間保育事業の方向性を究明するために、平成5年10月に「夜間保育事業に関する検討会」を設置し、夜間保育事業全般にわたる検討を行ってきたが、その内容を以下のとおり「論点整理」という形でとりまとめたものである。

現在、夜間に及ぶ保育対策としては「夜間保育事業」や長時間保育サービス事業があり、また平成6年度からは新たに、「時間延長型保育サービス事業」が始まるが、本稿では、夜間保育所のあり方や方向性を検討することによって、今後の夜間保育事業の推進に資するものとした。

1 就労形態の変化と夜間の保育ニーズへの対応

(1) 昭和55年～56年にかけて、いわゆる“ベビーホテル”での乳幼児の死亡事故が相次ぎ、大きな社会問題となった。当時、ベビーホテルが急激に増えた背景には、深夜就労、日曜・祝日就労、不規則就労など女性の就労の多様化や乳幼児を抱えながら仕事を続ける女性が増加する中で、一時預かりや「夜間」に及ぶ保育ニーズの増加があった。

(2) こうした状況を背景に、ベビーホテル問題への対応も含め、多様化する保育ニーズへの対応策として、昭和50年代後半に各種の施策が実施され、その一環として、夜間保育事業が創設された。

(3) 夜間保育事業はその制度発足当時、ベビーホテル対策としていわば応急的に実施されたものではあるが、夜間保育所本来の目的である“夜間に保育

に欠ける”乳幼児の福祉を図るとともに、保護者の就労を支援する機能を十分に果たしてきた。

- (4) 事業実施から10年以上が経過し、社会・経済情勢も大きく変化してきた。とりわけ、男女雇用機会均等法の施行や週休2日制の普及に伴い、女性の就労分野も拡大し、「総合職」のような残業や転勤を伴う職種や、三交代制勤務を伴う職場にも女性が進出するなど、夜間や深夜に及ぶ長時間労働を余儀なくされる実態も見られるところである。こうした中で、子育て中の女性の就労形態の多様化に対応するという観点から夜間保育に対するニーズも一層高まっていることが指摘されている。
- (5) ところで、保育時間の延長に対するニーズに応えるため、従来の延長保育、長時間保育サービス事

業を再編成し、平成6年度から新たに一般（昼間）の保育所において「時間延長型保育サービス事業」が開始され、午後6時から2時間延長（午後8時まで・A型）、4時間延長（午後10時まで・B型）、6時間延長（午前0時まで・C型）による事業の実施が図られることとなった。

- (6) この「時間延長型保育サービス事業」の実施によって、朝から登園して夜間に及ぶ保育ニーズに対しては、その対応が可能となる道が開かれたが、児童の生活リズムの違いや保育方法のあり方等を考慮しつつ、夜間保育事業とこの事業を並行して実施することによって、夜間に及ぶ保育ニーズに幅広く応える体制の充実を一層すすめていく必要がある。

2 夜間保育所の現状

- (1) 現在、夜間保育所は全国に36か所設置されており、これまで各保育所が試行錯誤しながら、夜間保育の内容及び施設運営の実績をつくりあげてきた。
- (2) それは、夜間保育が単に昼間の保育が「夜」へ移行したのではなく、「夜間保育」独自の実践としての位置づけがあったからである。
- (3) 例えば、保育内容では『食事』や『睡眠』『やすらぎ』といった、言い換えれば、より生活面を重視した（家庭的）保育実践の指向などが工夫されてきたし、親との連携とその支援を重視した実践が取り組まれてきている。
- (4) また、入所児童の実態を見ると、3歳未満児の在籍が昼間の保育所に比べ、極めて多いという実態があるとともに、入所児童の世帯の状況を見ると、単親世帯や低所得者世帯も多いという実態が見られる。
- (5) ところで、夜間保育所の夜間保育所たる所以は、昼間から午後10時までを基本的な保育時間とし（もちろん昼以前の登園や午後10時以降の降園もある）、入所児童全員が午後6時を超えて保育所にいるということと捉えることができようが、現に対応している保育時間との関係で、夜間保育所を4つのタイプに類型することができる（なお、自治体独自の取り組みも含む）。

午前中から午後10時までの保育に対応している夜間保育所〔延長型〕

延長保育によって午前中からの保育にも対応している夜間保育所で、午前中から午後10時までにおよぶ保育が実施されている。

午後から午後10時までの保育に対応している夜間保育所〔基本型〕

要綱上にある午後10時までの保育を実施している夜間保育所。

午後から午後10時以降に及ぶ保育に対応している夜間保育所〔深夜型〕

午後10時を越えて、深夜の0時、1時、2時頃までの深夜に及ぶ保育を実施している夜間保育所。

午前中から深夜に及ぶ保育に対応している夜間保育所〔延長深夜型〕

必ずしも毎日の保育への対応ということではないが、午前中から深夜に及ぶ保育を実施している夜間保育所。

- (6) なお、現在設置されている夜間保育所をみると、概ね半数が午後10時までに保育が終了し、残りの半数が午後10時以降の保育にも対応しているという状況である。

3 夜間保育所の機能

- (1) 夜間保育の場合、昼間の保育所での保育以上に、より個別的、かつ臨機応変な対応が重視され、養護と教育を一体とする保育所保育の特性を基本としながらも、家庭におけると同様の生活環境や密接な保護者との関係づくりなどのウエイトが大きくなる。
- (2) 子どもが夜間、『親や保育者が側にいないと不安がる』『少しのことでひどく怖がったり、泣いたりする』のはある意味では当然のことではあるが、その結果、『疲れる』『ストレスがたまりやすい』といった傾向に陥りやすい。このような子どもの不安定な状態に対応し、心身の安定を図っていくというきめ細かな配慮がとくに必要とされる。
- (3) また、子どもの成長と発達に十分配慮するうえで、とくに保育が長時間にわたる場合、授乳、食事、疾病予防、健康増進など保健面への配慮が重視される。
- (4) 保育への対応が深夜になればなるほど、親の就労も不安定な職種・職場となる傾向が見られ、とくに単親世帯や低所得者世帯などの家庭（親）へのサポートという視点が重視される。
- (5) 上記のように、昼間の保育所とは異なった夜間保育所としての特徴がある。また、入所（宿泊）を伴う施設（乳児院、養護施設等）とも異なっており、言わば昼間の保育所と入所施設との中間的な機能を持つ存在としての位置づけと役割が夜間保育所にはある。

4 夜間保育所の充実・強化

わが国の社会・経済情勢の変化によって、夜間及び保育ニーズへの対応が特定の人びとだけの課題ではなく、広く普遍化してきた今日、夜間保育所の存在は決して特別のものではなくなってきている。

これまでの関係者の先駆的な実践努力によって夜間保育の実績が積み重ねられ、夜間保育所の役割と使命についての社会的評価を得るまでに至ったのであるが、今後は従来のモデル事業としての位置づけから、一般化した対策として以下のような点に留意して、夜間保育事業に取り組み、推進していく必要がある。

なお、今後「時間延長型保育サービス事業」の展開にあたっては、夜間保育所での成果を踏まえ、夜間保育所を含む多くの保育所が、夜間の保育ニーズに弾力的に対応できるようにすることが求められる。

- (1) 夜間保育所では、朝から登園する児童と午後から登園する児童が混在するケースが多い。そこでは、保育所内で一日の生活として、とくに配慮すべき重要な保育（自由遊びや散歩、食事、仮眠等）の時間帯にずれが生じるので、それぞれの子どもの基本的な生活習慣や生活リズムの確立に配慮しつつ、必要に応じて個別の日課表にもとづく保育を行い、しかも集団から孤立することがないような工夫が求められる。
- (2) 夜間保育所における保育は、生活面への対応や個別的な援助が重視されるので、その特性に配慮した職員体制の整備が求められる。
- (3) また3歳未満児が多く、かつ保育が長時間にわたる場合、保健面の対応を強化していく必要があり、保健・医療機関との連携をより一層配慮することが求められる。
- (4) 夜間保育所における一時的保育事業や夜間の学童保育事業の実施など、子育て支援活動を積極的にすすめていく必要がある。
- (5) 単親世帯や不安定就労などの家庭状況が見られる中、利用者の家庭支援、育児支援の重要性に着目し、夜間保育所におけるソーシャルワーク（相談指導）機能を強化していく必要がある。
- (6) 夜間保育所職員の確保の困難性に鑑み、夜間という勤務の特殊性（昼間の保育所に比べて疲労度が多いといったことや通勤上の問題など）を考慮した処遇の改善を図る必要がある。
- (7) 夜間保育所の適正な運営を図るため、その費用については、例えば独自の保育単価を設定するなど、特段の配慮が必要である。

5 今後の方向

(1) 他の施設等との連携強化

- ①「時間延長型保育サービス事業」の実施によって、午後10時までの保育ニーズに対してはその対応が拡大すると思われるが、いわゆる午後10時以降の深夜型の保育については、ニーズの量（規模）が小さい、また突発的なニーズへの対応ということを考慮して、夜間保育所のみならず一般の保育所や他の児童福祉施設での実施を含め、地域の特性に応じた夜間保育への対応のあり方を検討することが望ましい。
- ②また、夜間の保育ニーズに対応するため「企業委託型保育サービス事業」の充実を図っていくとともに、夜間保育所での実施等を促進する必要もある。

(2) 新たなシステムの開発

- ①夜間保育ニーズを的確に把握し、その対応をすすめていくために、地域社会において主任児童委員（児童委員）や児童相談所、福祉事務所、

児童福祉施設との連携・調整システムを創設していく必要がある。

- ②夜間保育所未設置地域における夜間保育ニーズに対応するため、当該市町村において、夜間に個別的に保育を行う方策の工夫を図る必要がある。
- ③また、市町村を越えた圏域レベルでの利用しやすい夜間保育システムの確立、例えば、一定圏域でのサービスの内容と量を設定し、それを関係児童福祉施設が分担して担うなど、さまざまなニーズに対応していく効果的な体制を圏域レベルにおいて創設する必要がある。
- ④また、離婚の増加や単親家庭の増加の一方、就労女性の出張、転勤等の増加も今後予測されるので、こうした状況を背景に、宿泊保育に対する要望も増えることが予想される。今後、利用者のニーズに沿った宿泊保育、日曜・祝日保育、病児の保育などを実施する多機能型施設の設置について検討することが将来的な課題でもある。

「夜間保育事業に関する検討会」委員名簿

(敬称略)

役職	氏名	所属
委員長	石井哲夫	日本社会事業大学大学院教授
副委員長	松川和照	横浜市・大船ルーテル保育園園長(全保協副会長)
委員	石川康友	東京都・愛光第三保育園園長(全保協総務部長)
	天久 薫	福岡市・第二どろんこ夜間保育園園長
	内海律子	京都市・夜間保育園六満こどもの家主任保母
	高橋利一	日本社会事業大学教授(東京都・至誠学園副園長)
	高野 陽	国立公衆衛生院次長
	山縣文治	大阪市立大学講師
オブザーバー		厚生省児童家庭局母子福祉課

検討会開催日程

月 日	検討会	主な内容
平成5年10月14日	第1回検討会	委員長等の選出、検討内容についての協議
10月25日	第2回検討会	委員からのレポートと討議
11月8日	第3回検討会	課題の整理と討議
11月29日	第4回検討会	要綱・通知についての検討、とりまとめ事項の検討
12月16日	第5回検討会	中間的とりまとめ事項についての検討
平成6年1月25日	作業委員会	論点整理内容の検討
2月9日	第6回検討会	論点整理内容案の検討
3月15日	第7回検討会	報告案の検討