

保育所運営についての問題点

加 藤 富 子

I はじめに

これまでの地方自治体の経営管理についての論議の多くが、実態に基づいた現実的・実証的なものでなく、観念的なべき論や声高なイデオロギー論に終始したきらいがある。これでは、現実の問題解決に役立つ結論はでてくるはずがない。地方自治研究資料センターは、このような傾向を残念に思い、昭和51年4月に設置されて以来、次々とこれまで抽象的に論じられていた諸テーマの実態についての調査分析に取り組んできた。

ところが、あくまで実態を明らかにしたいというわれわれの意図は、しばしば妨害を受けている。たとえば、地方自治体の職員の意識やその職務の実態についての調査は、職員労働組合から、保育所に関する実態調査については、一部の議員や児童を保育所に預けている父母から、ボイコットされるという事実が起こっている。実態をあいまいにしたままで、他の人の理解協力を得ることは困難であることをそれらの人々に知ってもらう必要がある。人々の中には、また、福祉や教育に関連する問題となると、その実態をうかがおうとするのは、まるで不可侵の聖域に踏みこむ不テイの輩といわんばかりに威丈高な態度をみせる者がいることは、まことに残念である。われわれは主権者のひとりとして、また納税者として、すべての行政運営の実態(つまり、予算執行の具体的内容)について知る権利を持っている。たとえ福祉や教育であっても、その経費が税金によって支出されるものである以上、納税者のコンセンサスは最大限に尊重され、追求されなければならない。そし

てそのために必要な情報は惜しみなく積極的に公開されなければならない。また、福祉が特定個人の受益のために要する費用を、本人以外の一般納税者に負担させるものである以上、その制度本来の趣旨と目的に合致しないフリーライダー(ただ乗り者)は原資をくい潰すものとして嚴重に排除される必要がある。それは、一般納税者に対する大きな不正な行為なのであるから。

このような立場に立って、地方自治研究資料センターの実態調査の成果も活用して、以下多くの問題を持っている現在の保育所の課題について率直な意見を述べてみたいと思う。

II 救貧対策として出発した保育所

保育所は、昭和22年に制定された児童福祉法に基づく児童福祉施設であり、同法によると保護者が労働や疾病等のため、その監護する児童の保育を行えない場合、日々保護者の委託を受けて当該児童を保育する施設であり、入所は市町村長の措置によって行われる。また、その運営に要する費用は保護者が全額負担し、負担できないものについては、国・都道府県・市町村がその全部または一部を代わって負担することとなっている。

現行保育所制度について論ずる場合に、まず強調しなければならないことは、その根拠法規である児童福祉法が、敗戦直後の昭和22年という日本が最も窮乏化し、混乱状況にあった時に制定されたものであるという事実である。当時において、誰が35年後の今日の高度経済成長を遂げ、都市化し、豊かで、高学歴で、高齢化した日本を想像することができたであろうか。現在の姿は当時とは

全く隔世の感がある大変化である。

そのような時代につくられた児童福祉法では、保育所を救貧対策、母親が働かねば一家が餓死するというような困窮家庭に対して公費で援助するものとして位置づけられていた。したがって、当初においては、保育所とは、「児童がけがなどをしないように、保護するための施設であり、幼児教育を行う幼稚園とは性格を異にする施設である」と幼稚園との差が説明されていたものである。

当時の救貧対策としての保育所の数は、全国で約1,500、入所児童数は約14万人にすぎなかった。しかし、高度経済成長は婦人の就労機会の増大を促し、昭和54年10月1日現在で、保育所数約2万1,400、入所児童数約195万5,000人に達し、中産階級の児童のための施設へと変ぼうを遂げている。そして保育所に対する国庫補助は、昭和55年でみると運営補助2,860億円、施設整備補助288億円、合計3,148億円に達している。

当時の保育所が該当者の数が少ない救貧対策であったことは、父母から徴収する保育料の決定方法について規定した児童福祉法第56条第2項からもうかがうことができる。

「市町村長が徴収すべき費用については、児童福祉司、社会福祉主事、又は児童委員の意見を聞き……その扶養義務者がその費用の全部又は一部を負担することができないと認めるときは、当該費用は……市町村が代わって負担しなければならない」

この規定によると保育料の額は、所得額等によって一律に決めるのではなく、個別にそれぞれの家庭の事情を調査し（たとえば、家族の状況や生活の程度、借金の有無など）、その上で児童福祉司等の資格を有する者の意見を聞いた後に決定することになっている。

しかし、現在のように保育所入所児童の数が増えると、いちいち個別状況を把握し、個別に専門家の意見を聞いて決定するということは実際上不可能である。そこで入所措置を申請する父母の課税額に着目し、これによって所得階層に区分し、この所得階層に対応して、一律に保育料を決定している。このような一律決定は厳密には児童福祉

法の規定に反するものであるとして、より細かい実態に対応した保育料の決定を主張する父母もいる。しかし、それが不可能である以上、より現状に適合するように児童福祉法のほうを早急に改正する必要があるといえよう。この規定は、保育所の社会的機能の変化の度合いを示すものである。

III 保育に欠けていない児童の入所

保育所は前述のように児童福祉法の規定に基づく児童福祉施設であり、市町村長の入所決定により家族保育に欠ける零歳から小学校に就学するまでの乳幼児を対象に、日々保護者の委託を受けて保育を行う公の施設である。現在では、“保育”とは保護と教育が一体となったものといわれている。保育所の保育時間は原則として1日8時間、幼稚園と異なり、まとまった期間の休日を置かず年間を通じて運営されている。

保育所への入所は、市町村長が保育に欠けると認定することが必要であり、保護者が希望すれば誰でも入れるというものではない。保護者の労働または疾病等の理由により、保護者が保育の責任を十分に果たせない場合にのみ保育所への入所措置が行われる。

このような制度の建前と実態との間には、相当大的な開きがあり、現実には、保育所の中に保育に欠けていない児童もかなり多く入所しているところもある。

厚生省の入所措置基準（児童局長通知）によると、措置にあたっては、市町村長は「保護者が児童の保育を行えないこと」を実地に確認するなどによって、その適正化を図ることを指示しているが、保育に欠ける児童を入所させても、なお施設の収容定員に余裕がある場合に限って、入所措置基準に該当しない児童についても、私的契約で「保育に要する費用は保護者の負担であること」を条件として、受け入れることができることになっている（現実には実費よりはるかに少ない保育料しか払っていない場合がほとんどであると思われる）。

ところが、行政管理庁が昭和55年に実施した

「保育所に関する調査」(以下、「行管調査」という)によると、その対象とした83市町村の中には、入所措置に関して、次のような不適切な事務処理がみられたという。

① 児童の保育を行えない理由を実地にあるいは面接調査等によって確認せず、入所申請書のみによる形式的な書類審査で入所の決定を行っているもの。

② 入所申請書の徴収と保護者との面接調査は行っているが、実地確認しなければ把握の困難な申請事項の審査を省略しているもの。

③ 入所申請児童数が収容定員を下回った場合、厳格な審査を実施せず申請どおり入所させているもの。

④ 児童が入所でできれば就労したいとするものについて、具体的な就労先、就労開始日の状況を未確認のまま収容定員一杯に入所決定を行い、その後の就労状況を確認していないもの。

また、これら83市町村に所在する85保育所に入所している8,052人の措置児童の保育に欠ける状態の確認状況の調査をしたところ、62.1%(5,001人)については、家庭状況等の確認事務の処理が適切であると認められたが、残りの37.9%(3,051人)については、措置事由についての挙証資料が不備であるなどの不適切な状況がみられたという。

また、これら保育に欠ける状態の把握が不十分なまま入所措置しているものの中には、母親の就労等を入所措置の理由としているが、①その事実の認められないもの(1.2%, 100人)、②その事実は認められるが、保育所における保育時間外に就労しているなど、就労等の内容からみて当該児童の保育を行えないとする理由に乏しいもの(6.9%, 559人)のほか、③その事実は認められるが、入所の要件となっている祖父母等の同居人も当該児童の保育を行えないとする理由が薄弱なもの(2.6%, 205人)が、合わせて10.7%(864人)みられたという。

IV 保育所と幼稚園の混同現象

このように保育所の中に「保育に欠けていな

い児童」も相当数混在しており、今や幼稚園と保育所の区分は、きわめてあいまいなものになってきている。たとえば、昭和51年に文部省が実施した「幼児教育関係施設の整備計画等に関する調査」(以下、「文部省調査」という)は、都道府県によって異なる幼稚園と保育所の数の不均衡の状況について次のように述べている。

都道府県単位で幼稚園と保育所との普及状況を見ると、幼保を合わせた3～5歳児の合計による在園(籍)率は全国平均で63.5%(幼稚園39.6%, 保育所23.9%)であるが、都道府県別では最高84.8%から最低42.2%までの開きがある。また、3～5歳児を合計した幼稚園在園率は55.6%から13.4%の間にあり、同年齢児に対する保育所在籍率は60.3%から9.2%と都道府県によって著しく異なっている。

たとえば、5歳児についてみると、A県では幼稚園在園率が95.6%に対して保育所在籍率は0.8%であるのに、B県では幼稚園87.4%に対して保育所10.5%、と幼稚園在園率のほうが圧倒的に高い。ところが、C県では幼稚園23.2%に対し保育所69.0%、D県では幼稚園18.9%に対し保育所67.4%と保育所のほうに大きくかたむいている。

また、市町村別にみると人口規模の大きい市町村では、幼稚園・保育所ともに設置率が高くて、両者の設置率にほとんど差がないが、人口規模が小さくなるにつれて、幼稚園・保育所の設置率が低下する傾向がある。その際、特に幼稚園における低下の程度が著しい。さらに、幼稚園では市町村の人口規模が大きいところほど在園率が高く、逆に保育所では人口規模が小さいほど在籍率が高くなっている。そして、幼稚園未設置の市町村は30%以上に達しているという。

すなわち、都市化度が高く、古くから幼児教育が盛んで、私立幼稚園などがたくさん設置されていたところでは、幼児教育の本流は幼稚園という伝統が依然として続いているのに対し、農村的色彩が強く、幼児教育の伝統が乏しいところでは、建設や運営について、国や県から補助金が多額にあり財政的に有利な保育所をもっぱら幼児教育の

場として設置するという、幼稚園とスリカエた保育所が多いのである。

現に、市町村によっては首長の方針によって、保育所であるのに4～5歳児を優先的に受け入れ（保育に欠けているかどうかにかかわらず）3歳未満児は全く受けつけないというところもあるという。

また、かつては幼児教育の場は幼稚園であって、保育所はいわゆる託児所的な救済施設であるという役割分担の考えが住民の中に浸透していたのが、最近ではそのような区別意識はなくなってきている。

現に筆者の住んでいる武蔵野市では、古くから幼児教育が盛んであって伝統を持つ私立幼稚園がたくさんあるが、大抵質素な木造建築のつつましいたたずまいのままである。ところが、新しく設けられた市立の保育所はいずれも鉄筋コンクリートの堂々たる構えですべてがデラックスなのである。たとえば、建物の壁には華やかなモザイク模様があり、すべり台は象さんを型どったものなのである。

そうなると、幼稚園は午前中でおしまいであるのに対し、保育所は8時間子供の面倒をみてくれるので、保育料は私立幼稚園の料金よりも安いというのであるから、最近では保育所のほうに子供を入れるために、母親が近所の商店に頼んでアルバイト証明を出してもらい、週何回か出かけて、子供が保育所に入所するとやめてしまうという例もあるという。

このような事情がかなりの程度一般的であることは、以下の行管調査における、保育所へ児童を預けている保護者があげた入所理由等のアンケート結果（複数回答）からもうかがうことができる。

（1）入所理由を、労働、疾病等の入所措置基準に具体的に掲げられている事項と教育・しつけ等の入所措置基準に具体的に掲げられていない事項に分けてみると、前者の回答数と後者の回答数はほぼ同数であり、なかには近くに幼稚園がないなど入所措置基準に具体的に掲げられていない事項のみを回答している保護者が全回答者数の11.8%を占めている（これらの数字は、以下のものを

含め回答者のみの比率であり、回答を拒否した者の数は含まれていない）。

（2）地域別に入所理由をみると、都市部においては「仕事を続けたいため」という母親の就労を理由とするものが最も多いが、農山漁村においては「子供の教育上好ましいため」という教育を理由とするものが最も多い。

（3）幼稚園の設置されていない地域における入所理由は、「子供の教育上好ましいため」という教育を理由とするものが最も多い。

（4）最多入所理由である母親の就労について、就労日数、就労時間の状況をみると、1ヵ月当りの就労日数が20日を超えるものが61.8%、また、1日当りの就労時間は8時間以上10時間未満のものが27.9%とそれぞれ最も多いが、なかには1ヵ月に15日以下就労のもの（10.2%）や1日4時間未満の就労のもの（8.2%）もみられる。

（5）家族構成をみると、「父子家庭、母子家庭」が3.2%、「父子祖父母家庭、母子祖父母家庭」が2.2%と少なく、全体の88.0%は「両親、子」「両親、子、祖父母」の家庭であり、特に第1次保育担当者である両親と第2次保育担当者である祖父母がともにそろっている家庭が30.6%みられる。

なお、4～5歳で入所した児童について、それまで入所させなかった理由をきくと、「3歳くらいまでは家庭で保育すべきだと思った」「小さいのでかわいそう」など母親の保育意識等に基づく理由が69.4%を占めているという。

V 保育に要する経費と保育料

児童福祉法第51条によって、保育所の「入所に要する費用および入所後の保護につき、第45条の最低基準を維持するために要する費用」は市町村が支弁すると規定されているが、その費用負担は、市町村長が「その扶養義務者から徴収しなければならない」（同法56条I）と扶養義務者の実費負担義務を明確にしたうえで、さらに市町村長は「児童福祉司、社会福祉主事または児童委員の意見を聞き、その扶養義務者がその費用の全部または一部を負担することができないと認めるとき

は、当該費用は、前項の区分に従い、国、都道府県または市町村が代わって負担しなければならない（同法第56条Ⅱ）と規定している。その負担割合は、国が最低基準を維持するために要する費用から扶養義務者から徴収する保育料・寄付金、その他の収入を差し引いた10分の8、県と市町村はそれぞれ10分の1を負担することとなっている（同法53条、55条、同施行令15条）。

ところで、国の負担金の具体的な算定基準は、毎年度の「児童福祉法による保育所措置費用国庫負担金の交付基準」（厚生事務次官通達）によって決められる。この交付基準は、最低基準省令に基づいて定める基準（給食等の事業費、人件費、管理費等の算定基準）に基づいて算定した保育単価（措置児童1人当りの措置費の月額単価）に各月初日の保育所在籍措置児童数を乗じて得た額の年間合計額（ただし、実支出額の方が少ないときは実支出額）から、保育料（入所措置を申請する父母の課税額によって所得階層に区分し、この所得階層に応じて一律に父母から徴収すべき保育料を交付基準によって決定している）等を差し引いた額の10分の8の割合で国からの交付額が決定されている（都道府県もその10分の1を負担することになる）。

したがって、市町村の保育所運営費についての超過負担の原因は、①市町村が独自に国の規定した最低基準を超えた施設等の整備や保母の配置を行っていること、②国が交付基準として決定した保育料よりも、より低額の保育料しか父母から徴収していないことによって生じていることになる。

これらの原因によって生ずる超過負担は、当然市町村の一般財源から支出されるものである。したがって、保育所にそれだけの経費を支出することは、それだけ他部門の事業が削られるというトレード・オフの関係にある以上、納税者のコンセンサスが必要なはずである。現行制度によれば、各市町村の保育料の徴収基準は、市町村長が制定権を持つ規則で決定されているが、これは他の公の施設の使用料と同様に、住民代表の合議体である議会が審議、制定する条例によって、決定することに改められるべきである。なぜなら、後述す

表1 保育実費と母親の収入

保育に要した経費 (1人1ヵ月)		保育所へ子供を預けて働いている 母親の月収 (一般的な場合の平均、税込み)		構成 比 (%)
零歳児	244,235円	常勤	150,000円	37
1・2歳児	109,947円	パート	57,000円	33
3・4歳児	47,662円	自営	60,000円	20
5歳児	42,135円	内職	19,000円	9
		農業	21,000円	1

るように、児童を保育所に預けている父母の多くは、できるだけ保育料負担の低いことを望んでいるが、その他の住民の多くは、保育料を受益の程度と調和のとれたものにすることを望んでいるのであるから。

地方自治研究資料センターの調査によると、千葉県のA市が、昭和55年に支出した保育所における児童1人当りの経費は（建物建設費や土地購入費などの資金的経費は除外して）表1のとおりであった。

これによって明らかなように、3歳未満の児童、特に生後1年未満の零歳児の保育に要する経費は予想以上に多額であることがわかる。その差の原因はもっぱら保母の人件費にある。

人件費の保育経費全体に占める割合は、3歳未満児の場合は92.9%、3～4歳児は81.1%、5歳児は77.8%となっている。

A市の某保育所に3歳未満児を預けている父母と某地区の住民リーダーに対し、「高い経費をかけても零歳児を保育所で保育する必要があるかどうか」を質問したところ、「高い経費をかけても、保育所で保育すべきである」という者が、父母20.0%、住民リーダー3.8%、「育児休業制度など他の適切な方法を考えるのが適当」父母68.0%、住民リーダー57.7%と圧倒的に他の適切な方法を支持する者が多かった。すなわち、育児休業制度の導入などを考えることにより、零歳児の保育需要はかなり減少することが予想されるのである。

ところで、A市で保育所へ子供を預けて働いている母親は、フル・タイム勤務者が37%、パート・タイマーが33%、自営業が20%、内職9%、農業1%となっている。そして、それぞれの平均収入は表1のとおりである。ここで問題になるの

は、子供を保育所に預けて働いている母親の平均的月収が、内職や農業の場合、月2万円程度だということである。そのような低い収入しかあげていない母親は、果たして1ヵ月に幾日、また1日に幾時間、働いているのであろうか。

保育所時間は、通常1日8時間（午前8時30分から午後4時30分まで）となっている。ところが、多くの保育所は午後3時30分で児童に帰り仕度をさせ、「先生、さよなら、また、あした」とお別れの歌を合唱し、児童の多くは次々と迎えにきた母親等につれられて帰ってしまう。

地方自治研究資料センターが実施した2市における4保育所の調査によると3時30分に帰る子供達の比率は、保育所によって異なっている。自営業者（農業を含む）が多いところでは、早帰りの比率が高く残留児童は1割を割り、団地などでサラリーマン層が多いところでは、早帰り組は3分の1程度であった。

いずれにしても、母親がフル・タイムの職業についている比率は予想以上に少ないという印象を受けたものである。

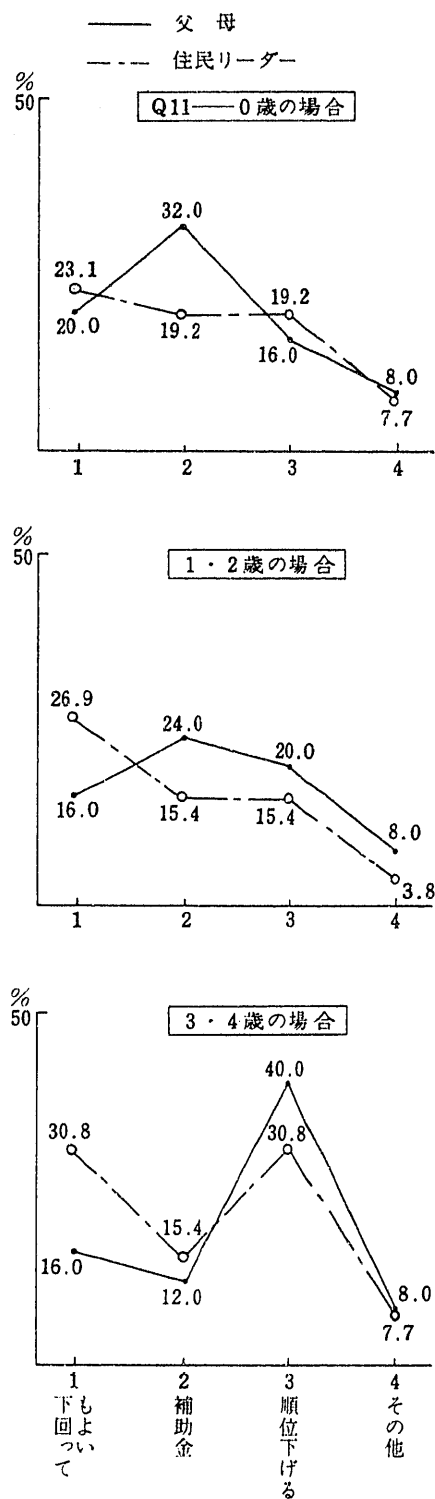
ところで、母親の月収が2万円程度の場合における児童保育をめぐる問題について、A市の某保育所の3歳未満児の父母と住民リーダーに対しアンケートによる回答を求めたところ、図1のような結果を得た。

この場合興味があるのは、3歳未満児の場合、住民リーダーのほうが「母親の収入が保育経費を大幅に下回ってもかまわない」という比率が高く、一方、「内職等の収入から保育料を差引いた金額を補助し、母親に保育してもらおう」支持が父母のほうにより高いことである。3歳未満児の場合は、2万円程度から保育料を差引いた額を父母に補助するほうがはるかに経費的には有利であるが、そうすると保育所へ子供を預けていない無職の母親にも補助金を支出せざるをえないことが考えられ、公平の観点から現実にはむずかしいことになる。

なお、3歳以上の児童に対しては、父母、住民リーダーとも「保育所へ入所させる優先順位を低くする」が大幅に増えていることが注目される。

前述したとおり、保育料は、主として国の基準

図1 保育実費と母親の収入に対する意識



- (注) 1. 母親の収入が保育経費を大幅に下回ってもかまわない。
 2. 内職等の収入から保育料を差引いた金額を補助し、母親に保育してもらおう。
 3. このような家庭の子供については、保育所へ入所させる優先順位を低くする。
 4. その他。

にならない子供を預けている父母の課税額に着目し、これにより所得階層に区分して、算定する仕組みとなっている（市町村では政策として国の徴収基準よりも減額していることが多い）。

この保育料の算定にあたっては、父母の所得に応じて高低をつけるべきであるという応能原則と他の公の施設のように児童の受けるサービスに応じるべきであるという受益原則の両論がある。

この点について、たとえば東久留米市保育審議会は昭和55年12月17日の市長あての答申の中で次のように述べている。

「応益的な考え方を極限までおし進めれば、児童保育に要する費用を一切利用者に転嫁することになり、ひいては保育園利用者は一握りの高額所得者層に限られてしまう。したがってある程度まで応能負担を考えざるを得ない。

しかし、同時に保育園利用者が低廉な費用で済んでいるのは、国民全体、特に、当該地域の他の市民の税負担によるもので、それゆえ、負担に耐えられないからといって、利用者負担が低額であることを当然の権利とみる見解に組みしえない。

だが、一方応益負担にも次のような問題がある。①税制転用方式は税制の不公平を拡大再生産する恐れがある。②各自の所得は累進課税によって既に所得の再分配がなされており、そのうえ保育園利用者という狭い範囲によって所得再分配的措置をなすことは、中高所得者に二重の負担を強いる。応益的にいえば、所得の高低と無関係に受ける利益は同一であるのに、負担だけ異なることは問題がある。だが直ちに均一定額方式を採用した場合、現状にくらべて高所得層の負担が軽減し、低所得層の負担が増大するというドラスティックな改革となり、福祉の理念に反するという批判も当然のこととして生じよう。

したがって、過渡的措置として応益、応能両者の折衷案をとらざるを得ない」

この答申の中でも述べられているように、保育料の徴収にあたって、所得を課税額によって推定していることが1つの大きな問題となっている。

かつては、クロヨンといわれたが、現在はトーゴサンといわれているように、源泉徴収をされるサラリーマンは、ガッチリと10割の所得を税務署に把握されているのに、中小企業経営者の場合は5割、農家の場合は3割の所得しか捕捉されていないといわれている。したがって、サラリーマンと農家を比較すると生活の実態と税額の間には大きな不公平が存在する。これがサラリーマン層の父母の保育料引き下げ要求の理由となっていることは否めない。そこで、最近では、市町村の中には、固定資産税額を加味して、所得階層を上げる措置をとるところが多くなってきている。

VI 保育とコミュニティ・ケアの関係

保育所は集団生活の場であり、保育に欠ける乳幼児を保育し、積極的に人格形成を図るとともに、日本文化を将来次代を担う児童に伝承してゆくことが期待されているはずである。そういう面からいうと、現在の保育所は大変欠けた人的構成になっていると思う。つまり、乳幼児の世話をする人が保母という女性、それもそのほとんどが育児経験を持たない若い未婚の女性で占められている（最近では保父さんも出現しているが、それはまだほんの一部であって保育所の大勢に影響を与えるにはいたっていない）。

保育に欠ける乳幼児の多くは、母親が働いている核家族であると思われる。そのようにまわりの人間環境が単調な乳幼児が、保育所において主として未婚の若い女性によって介護されているとすると、中高年男女や兄弟世代の青少年と接触する機会がほとんどなく、思いやりとか違う世代との交流のあり方を体得することもなく、人格形成にゆがみを生じさせる危険性がある。また、日本人が古来から伝えてきた文化の伝承も日本人としての基盤を固めるために必要であると思うが、昔語りをしたり、古くから伝わる行事や遊びを祖父母から孫へと伝承する機会もほとんどなくなり、西洋のおとぎ話は知っているが、日本の昔物語りは知らないというような、日本人としての基礎文化を持たない人間をつくり出すおそれがある。

ところで、最近保育時間の延長を求める父母が多く、それに対して労働組合は保母の労働強化と拒否する姿勢が強く、土曜日の午後の延長もむずかしい。そこで、保育補助員を子育てを経験した主婦などから募集して、それらの人によって延長時間の子供の面倒をみているところが次第に増えてきている。

それに対して、「事故でもおきたらどうする」という批判の声もあるという。しかし、そもそも保育所は、保育に欠ける乳幼児に対して、家庭での保育機能を代替するものである。それに無事に自分の子供を育てた経験があり、健全な常識を備えた母親は育児経験のない若い女性よりも少なくとも子供を「保護」することには長じていると思われる。たとえ保母が乳幼児教育の専門的知識、技術を持っているとしても、年長幼児に対する教育の専門機関である幼稚園でさえ教育時間は1日4時間となっているではないか。

筆者がデンマークの保育所を見学した際、子供を自由に遊ばせていて、歌とか遊戯とかを子供に教えるようなことがほとんどされていないようなので、「幼児教育は行っていないのですか」とたずねたら、「乳幼児の教育とは集団生活に慣れさせることでしょう」と、むしろげんな顔をされた経験がある。それに比較すると、日本の保育所は子供にいろいろ細かい芸をしこみすぎ、画一的なある型に押しこめているのではないか。それが子供の自由な成長や意欲を失っていないかについて、反省する必要はないのであろうか。

子育てはもっと素朴な人間と人間のふれ合い、その間の心の交流を大切にすべきなのではあるまいか。

ところで子供の保育と地域の人達のふれあいの実例として読売新聞（東京版の昭和56年12月14日）に、父母の手で地域の子どもたちを保育する「幼児教室」の記事が載っていた。それによると、たとえば千葉県船橋市の前原団地では共働きの家庭のための保育所づくり、共同保育の運動の中から、母親が家庭にいる子も一緒に遊べる“お遊びの会”ができ、幼児教室が生まれたという。みんな幼稚園や保育所がなかったり不足したりしてい

る環境の中で、幼児がすこやかに成長する集団の場をつくってやりたいという母親たちの熱意でできた。そして、保育者の中には、“お母さん保母”もかなり加わっているという。

幼児教室の保育は、「集団の場で子どもたちを育てよう」「地域に根ざした保育」「親もともに育つ」などに力を入れている。したがって、子供を教室に“おまかせ”ではなくて、運営は父母と保育者によって進められている。そのため、「どんな子に育てたいか」「いま子どもについて何が問題か」など、ともに話し合う懇談会がよく開かれるという。

そして、幼児教室を永い間運営してきたある母親は「結局、子育ては1人でできるものではない。地域が自治体がともに育てるという考え方が大事だと思う」と述べている。

地域の人たちが主体となった手づくりの「幼児教室」、ここに乳幼児保育とコミュニティ・ケアの素朴なあり方が示されているのではなかろうか。

これからの保育所は、保母という若い女性集団が占拠する閉鎖的集団から脱皮し、コミュニティの乳幼児ケアのセンターとして開かれた保育所へと体質を変化させてゆく必要があると考える。保育所に対するニーズの増加は、直接的には都市化現象に伴い、人々が都市へと移動し、核家族が増大し、既婚女性の有職率が増加したことの反映である。そのために3世代同居の中では保持されていた祖父母世代と孫世代のつながりが断絶して、両者の間の隔離現象が一般化している。この核家族化によって断たれた世代間の接触は、家庭をこえたコミュニティを単位として回復させてゆくことが必要である。そこに、文化の伝承のみでなく、慰め励ましなどあたたかい人間的な心の交流が期待でき、祖父母と孫の両世代に有益な結果をもたらすはずである。

昨年は、国際障害者年であり、ノーマライゼーションという言葉がしばしばマスコミににぎわしていた。ノーマライゼーションとは障害者を健常者から隔離した施設収容主義を排し、常に健常者の中に一定割合でいろんな障害者が混じっているのが人生における通常の姿であり、健常者と障害者

をコミュニティの中において混在させ、健常者が障害者をいたわって共に生きてゆくことをいう。そして具体的には、保育所や幼稚園、小中学校において、障害児と健常児を混合して集団生活をさせ、幼い頃からしつけをしてゆくことがすすめられていた。

このような意味で“ノーマライゼーション”を主張するのであれば、障害者よりも、まずきに保育所をコミュニティに開放し、乳幼児と中高年の男女や年長青少年者が接触し、相互交流する場として設定することから始められるべきではなかろうか。

都市化した地域のコミュニティでは、核家族や独り暮らしの人達がふえ、特に介護や保育を必要とする老人や乳幼児に対するきめ細かい対人サービスを家族以外から調達しなくてはならなくなってきている。これらの対人サービスをこれまで主として行政サービスに求めた結果、福祉関係の自治体職員がどんどん増える傾向がある。この場合、厚生省ではそのコストについての配慮が乏しく、市町村に対し、常勤の地方公務員によってきめ細かい対人サービスをもまかなうように指導している。ところが市町村における管理者のコスト意識のなさ、管理能力の低さのため、たとえば、普通の家事を行う老人家庭奉仕員の出勤経費が大都市部の多くでは1時間当り5,000円についているというような驚くべき割高現象が現実になっている。

そこで、最近コミュニティ・ケアを唱え対人サービスの主体を主として中高年婦人のボランティア活動によってまかなおうというような傾向がでてきている。

しかし、ボランティアのような無償の労力提供が組織的に行われるためには、自分が援助を必要とするときには、確実にまわりから助けてもらえるという信頼とボランティア活動をしないことに対して、「けしからぬ」という一種の社会的圧力が存在することが必要である。すなわち、ボランティア活動は、宗教に基づく奉仕の精神というよりはサービス提供についての相互扶助、いわば社会保険的機能をみたすものである。かつての農村地帯における村落共同体においては、このような

信頼感と、まわりからの圧力があった。そこには、ボランティアの社会的基盤が存したといえる。

ところが、共同体の実を失い、バラバラのアトムの個人が混住している都市的地域になると、主婦の多くも職を持って家を出て働いている。それらの人々はそれぞれ労働の対価を獲得しているのに、地域に残った主婦等に対してボランティアと称して無償的な労力提供をうながしても、その間の不公平感を拭うしかけがない限り素直に受け入れられるはずはない。

そこで、近隣社会がコミュニティとしての実を伴うようになり、労力提供についての社会保険的な実態がで上がるようになるまでは、労力提供者に対し、通常のパート並みの報酬を提供するようにすることが妥当である。つまり、これによって1日拘束9時間に通勤時間が2時間というようなフル・タイムの仕事には時間的余裕から従事できない中高年主婦や定年退職後の高齢者に対して、毎日1時間とか2時間で週3回とかのこれまでは売りものにならなかった半端な時間の範囲内でも働く場を与え（たとえば、某老人家庭の家事週2回とか、保育所へ子供の世話に週3回午後3時間とか）、所得獲得の機会を拡大することが、もっとももっと進められるべきである。それがまた、最小の経費で最大の効果をあげるといふ公共の福祉追求の原則に適合する道でもある。

VII おわりに

「新しい酒は新しい皮袋に」といわれる。今や高度経済成長の成果の浸透によって、否応なく日本は貧しい農村タイプ社会から所得に恵まれた都市タイプ社会へと変ぼうをとげ、以前とは異なった全く新しい問題が起こってきている。

“福祉”も救貧的なものより、都市タイプ社会を前提としたものへと新しい組み替えが必要である。今や保育についても、他の福祉と同様に百家争鳴、試行錯誤によって新しい方向に進み出す必要があることを理解する必要がある。

(かとう とみこ・自治総合センター)