

厚生省は、法「改正」案作成にあたって、まず、大まかな方向性を示した「法律案要綱」を作成し、中児審基本問題部会、社会保障制度審議会に諮問した。

基本問題部会では、この「法律案要綱」に対して不満や疑念の声が多数出された模様だ。特に、保育料に関しては負担増につながるとの危惧が示されたが、答申文に数行の意見を挿入するだけで、強引な導引きがなされた。社会保障制度審議会でも、保育料について「利用者の保育料負担と公費負担のバランスを図り、低所得者をも含めた利用者の負担が適切で過大なものにならないようにすることが重要」との留意点が諮問文に挿入された。

児童福祉法等の一部を改正する 法律案要綱

第1 改正の趣旨

少子化、夫婦共働き家庭の一般化、家庭や地域の子育て機能の低下等、児童及び家庭を取り巻く環境の変化を踏まえ、制定以来五十年を迎える児童福祉法を中心とする児童家庭福祉制度を改革し、将来の我が国を担う子供たちが健やかに育成されるよう、児童保育施策の見直し、児童の自立支援施策及び母子家庭施策の充実を行い、新しい時代にふさわしい質の高い子育て支援の制度として再構築を図る。

第2 児童福祉法の改正の要点

1 保育所に関する事項

(1) 保育所への入所の仕組みに関する事項

ア 現行の措置（行政処分）による保育所入所の仕組みを改め、保育に欠ける乳幼児の保護者が、市町村及び保育所が提供する保育に関する情報に基づき、希望する保育所を市町村に申し込み、これに応じて、市町村は保育を行わなければならないものとする。この場合、保育所による申込みの代行も可能とすること。

イ 市町村は、申込児童の数が受け入れ能力を上回る保育所については、入所する児童を公正な方法で選考するものとする。

ウ 市町村は、保護者に対し、保育所の保育内容等の情報提供を行うこと。

(2) 保育所による情報提供及び保育相談機能に関する事項

保育所は、地域の住民に対し、保育内容等に関する情報提供を行うとともに、乳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ものとする。

(3) 保育料に関する事項

応能負担の保育料負担方式を改め、保育料は、保育費用を基礎として保育費用を徴収した場合の家

2 放課後児童健全育成事業に関する事項

(1) 放課後児童健全育成事業の位置付けの明確化

「放課後児童健全育成事業」は、市町村、社会福祉法人その他の者が、保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校低学年児童に対し、授業終了後、児童厚生施設等を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業をいうこと。

(2) 市町村による利用促進

市町村は、放課後児童健全育成事業の利用に関する相談、助言及び地域の実情に応じた同事業の実施、同事業を行う者との連携等により、対象となる児童の同事業の利用の促進に努めるものとする。

3 児童福祉施設の名称及び機能に関する事項

(1) 教養院を「児童自立支援施設」に改称し、非行・虐待児童だけでなく、生活指導及び学習指導又は職業指導を一体的に行う必要のある児童に対し、幅広く児童の態様に応じた指導を行い、その自立を支援する施設に改めること。

(2) 養護施設を「児童養護施設」に改称し、その機能を活かして児童の自立を支援することを明確化すること。

- (3) 情緒障害児短期治療施設の対象児童の年齢要件を緩和し、児童が二十歳になるまでの在所延長ができるものとする。
- (4) 虚弱児施設について、現在ある施設を児童養護施設に移行させること。
- (5) 乳児院に、乳児のほか、保健上など特に必要のある場合には、おおむね二歳未満の幼児を入院させることができるものとする。
- (6) 母子寮を「母子生活支援施設」に改称し、自立の促進のための生活を支援する施設に改めるとともに、児童が二十歳になるまで在所できるものとする。

4 地域の相談支援体制の強化に関する事項

(1) 児童家庭支援センターの設置

ア 地域の相談支援体制を強化するため、新たな児童福祉施設として「児童家庭支援センター」を創設し、児童、母子家庭、地域住民などに対する相談援助サービスの提供、要保護児童に対する指導及び児童相談所等の関係機関との連絡調整等を一体的に行うものとする。

イ 児童家庭支援センターは、児童養護施設等に附置するものとする。

ウ 児童家庭支援センターは、児童相談所の指導措置の委託等により、児童又はその保護者を指導することができるものとする。

(2) 児童自立生活援助事業

都道府県は、義務教育を修了した児童自立支援施設を退所した児童等に対し、共同生活を営みながら相談等の日常生活上の援助や生活指導を行う措置を採ることができるものとし、当該事業を児童自立生活援助事業とすること。

5 児童相談所に関する事項

- (1) 都道府県知事は、施設入所等の措置に関し、都道府県児童福祉審議会の意見を聴かなければならないものとする。
- (2) 児童相談所長の都道府県知事への報告書の記載事項に児童の家庭環境及び措置についての児童及び保護者の意向を追加すること。

6 保育所の広域利用など関係地方公共団体等の連携に関する事項

地方公共団体相互の連絡調整に関する責務を、保育その他に関しても適用する旨規定を整備し、保育所の広域利用の円滑化を促すとともに、事業実施者及び施設設置者が相互に連携し、地域の実情に応じた児童及び家庭への積極的な援助に努めなければならないものとする。

7 その他所要の規定の整備を行うこと。

第3 社会福祉事業法の一部改正の要点

新たに児童福祉法にいう児童自立生活援助事業、放課後児童健全育成事業及び児童家庭支援センターを経営する事業を第二種社会福祉事業とすることその他所要の規定の整備を行うこと。

第4 母子及び寡婦福祉法の改正の要点

母子家庭の就労支援のため、公的機関及び公共職業安定所のほか、児童家庭支援センター、母子生活支援施設及び母子福祉団体は、相互に協力しなければならないこととする。

第5 施行期日等

施行期日は平成10年4月1日から施行することその他所要の規定を整備すること。

資料・保育制度「改革」に関する各界の動向

「児童福祉法等の一部を改正する
法律案要綱」についての緊急要望書

平成9年2月28日

厚生省児童家庭局企画課長 大泉 博子 様
 厚生省児童家庭局保育課長 福井 和夫 様

政令指定都市児童福祉主管課長会

札幌市・仙台市・千葉市・川崎市・横浜市・名古屋市
 京都市・大阪市・神戸市・広島市・北九州市・福岡市

「児童福祉法等の一部を改正する法律案要綱」についての緊急要望

児童福祉行政の推進につきまして、日頃より格別のご配慮を賜り、厚くお礼申し上げます。

さて、2月21日に中央児童福祉審議会に「児童福祉法等の一部を改正する法律案要綱」を諮問し、同月26日に答申がなされたとのことでありますが、その内容等に関しまして、次の事項について、所要の措置を講じられるよう緊急要望いたしますので、よろしくお願いいたします。

記

1 共通事項

児童福祉法等の改正にあたっては、児童の権利に関する条約及び現行の児童福祉法の理念を尊重し、公的責任が後退することなく、エンゼルプランを円滑に推進できるよう、多大の地方負担を行っている状況を踏まえ、国会に法案を提出する前に市町村や関係団体等の意見等を十分聴取し、反映するとともに、真の地方分権を確立するため、総合的に対応してください。

2 保育所に関する事項

- (1) 保育所への入所の仕組みの変更にあたっては、市町村の公的責任を踏まえた入所にかかる調整が円滑に行われ、サービスの低下や市町村の負担が増大することのないよう十分留意した制度としてください。
- (2) 子育てと仕事の両立支援をより一層推進するため、低年齢児保育や保育時間の延長など、保育ニーズの多様化に対応し、実情に見合ったものとなるよう制度を拡充してください。
- (3) 保育所による情報提供及び相談機能の拡充にあたっては、児童福祉施設最低基準の改善を含め、実情に見合った財政措置を行ってください。
- (4) 保育料等保護者負担基準の設定にあたっては、各都市において、国の基準を軽減した基準を設定している現状を踏まえ、実情に見合ったものとなるよう国庫負担を拡充し、保護者負担の軽減を図るとともに、早急に具体的な保育料額の水準等を示してください。

3 児童相談所に関する事項

施設入所等の措置にあたって、児童福祉審議会の意見を聴くことについては、迅速かつ確かな措置の決定という面で、支障を来すと考えられますので、再検討してください。

これからの保育を考える

「24時間型保育」

利光 睦美

1995年、金沢市が公立保育所で全国初の24時間型保育を開始した。96年には、「金沢エンゼルプラン」を策定するなど、市の保育・子育てに関する取り組みが見られる。

そこで、今回は、24時間型保育実施までの経過と、実施後1年を経た保育現場での様子を把握するため、金沢市のこども福祉課と実施保育所取材した。

●金沢市の概要

金沢市は、人口約43万人の中核市である。保育所数は113か所。内市立14か所、私立98か所、県立1か所と民間が圧倒的に多く、入所児童数は9,852人（1996年3月1日現在）。施設数や入所児童数は川崎市（人口約120万人）と同程度。他の中核市と比較すると施設数は約2倍であり、人口に対する施設数の割合は高い。

近年、金沢市もご多分にもれず出生率が全国平均を下回り、少子化問題を抱えている。少子化対策として子育て支援に着手、特別保育事業をはじめ、地域活動事業などに力を入れつつある。

◎24時間型保育実施経過

24時間型保育は、市の「福祉プラン21金沢」策定懇話会に、看護婦からの要望として出されたことから市レベルでの検討が始まった。その後、市長の選挙時の公約でもあったことから実施にこぎ

つける。実施にあたっては、「子育て放棄を促すのではないか」という親子関係や子どもの精神的負担に関する危惧、保母配置、宿泊施設としての設備や警備等の問題が浮上した。それらをクリアするために、保育園と市、また看護婦を抱える病院でも議論を重ねた。保育園では、全職員で討議、保育課（現こども福祉課）は、宿泊保育が可能そうな保育者一人ひとりに声をかけた。また、市内112か所の病院、診療所で働く看護婦にアンケート調査を行った結果、回答者の約20%が実施を希望していることがわかった。このような経過を経て、1995年7月1日より実施となった。

●民間福祉先導の「金沢方式」

実施後1年を経て、市は「24時間型保育についてはまだ検討中で、若干の見直しもあり得る」と話す。しかし、課内での検討開始から2年という短期間で市・保育者・保育園の各種課題をクリアした背景は何か。

こども福祉課課長は「金沢市の歴史的な土壌による影響が大きい」と語る。金沢市では、戦前から民間レベルでの社会福祉活動や社会教育活動が活発に行われており、保育所についても町民が資金を出し合って土地を買うなど、“わが保育所”という意識があると言う。そこからは、当然住民のニーズに根ざす必要性が出てくる。延長保育などの特別保育も、市が取り組む以前に地域で実施

されており、「住民のニーズから発生して、民間が先に取り組んだ事業を市が制度化してきた」経過がある。確かに、先に述べたように民間立保育所が多い。

民間福祉先導の「金沢方式」下において、公立保育園の役割についてどう考えるかを課長に聞いてみた。「取り立てて、公立保育園の役割を強調するには至らない。ただ、公立の保育者はベテランが多いので保育内容面は充実している。公開保育などで民間保育園を指導してもらえるよう期待している。条件も良いので、率先してサービスを提供していくべき」という返答であった。

今後、市が子育て支援策として力を入れようとしているのは、地域子育て機能の強化である。たとえば、母親たちが自主運営をし、なかまづくりができるような専業主婦の情報交換の場の設定である。市としては補助金を出すつもりだ。これらについては、「お母さんがラクをするためのものか」という声もないではないが、「社会全体が変化しているのに、親を批判しても仕方がない」と課長は話す。

●保育の現場では

24時間型保育の実施概要は表1の通り。

実際に24時間型保育をしている市立中村町保育所は市内中心部に位置する。24時間型保育の登録人員は、1996年11月現在11名（乳児6名、幼児5名）。しかし、実際の宿泊利用者は1名程度。利用者が定員に対して少ないのは、近所に午前2時までの夜間保育園があることも影響しているのだろう。おむかえは午前1時まで受け付けており、大部分の子ども（1日4～5人）は、21時～22時までに帰宅する。ちなみに96年11月の宿泊利用日数は5回。制度を利用する親は、ひとり親家庭の看護婦、自営業、サービス業などである。看護婦の要望から開始したこともあり、看護婦の勤務を想定し現在週3日（月・水・金）のみの実施である。だが、他職種の父母とも勤務の調整がしているため今のところ支障はならしい。

職員配置については、24時間型保育実施にあた

り、経験豊富で宿直ができる保育者を主査として配置。また、1人2～3年で異動という条件で職員を集めた。

日々の保育については、主査4名を中心に4グループを作りローテーションを組む。宿直は主査と若い保母のペアで行い、主査が月に4～5回、保母が1～2回程度の宿直になる。宿直は、16時～9時までの17時間（内1時間休憩含む）勤務。前後15分を引継ぎ時間としている。宿直保母の他は、保健婦（19時～21時）と警備員を配置。警備員については、当初警備会社に委託するはずであったが、宿泊する子ども数が少ないため本庁職員が交代であたっているようだ。

ちなみに、延長保育については、毎年父母へ調査をし、希望者があれば実施することになっており、96年度は行っていない。

〔表1〕24時間型保育事業の概要

目 的	深夜に勤務する方の子育てと仕事の両立を支援するため、昼間の保育に引き続き翌朝まで保育を行う。
開始時期	1995年7月1日
実施保育所	金沢市立中村町保育所（定員120名）
実施日	毎週月・水・金曜日（当日又は翌日が祝祭日のときは実施せず）
定 員	30名
対象児童	中村町保育所の措置入所児童であって保護者が夜間勤務しているため、夜間にも保育に欠ける児童（概ね1歳から就学前の児童）
保育時間	24時間型保育は、午後6時から翌日午前8時30分まで 登所→昼間保育→24時間型保育→翌日昼間保育→降所
保護者負担	1回2,000円 （当日夕食、翌日朝食の食費） ※午前1時までの保育は1回500円
施設設備	送迎用車寄せ、警備員室、浴室を新設 エアコン3台、インターホンを整備

●宿泊保育で、昼間の保育の見直しを

長時間、保育園で過ごす子どもたちに精神的なリスクはないのだろうか。

「お泊まり保育をしたからといって特に何らかの影響はない」と園長は語る。そして、「当初は子どもの健康ばかりに気がついていた」と1年前のステート時を振り返る。しかし、長時間保育のなかで思いがけない子どもの姿がみえてきたのだった。たとえば、就寝時に4歳児が哺乳瓶でお茶を飲んだり、おむつをしたり…。そこで確認したのは、「親は生活で精一杯」だという事実。

それらをふまえ、親と保育者、保育者同士のコミュニケーションを重視するとともに、子どもの気持ちに添うような昼間の保育の見直しもはかった。24時間型保育の流れは表2の通り。

〔表2〕24時間型保育の流れ

◇ 昼間 ◇

7:30	時間外保育
8:30	登所 自由あそび 活動
11:00	おやつ（3歳未満児）
12:00	3歳未満児食事
12:30	食事
13:00	3歳未満児昼寝
15:00	昼寝
16:00	おやつ
17:00	持ち物片付け、身辺整理
18:00	降所 時間外保育

◇ 夜間 ◇

17:00	夜間保育引継ぎ (個人の様子を受ける)
18:00	人数、お迎え時間の確認
19:00	夕食
20:00	入浴 (バジャマ着替え・歯磨き・排泄)
21:00	就寝 (就寝中の子どもの状態の把握)
6:00	起床
7:00	朝食
8:30	日中保育準備
9:00	昼間保育引継ぎ

その他、保育で大切にしていることとして地域住民との関わりがある。年間行事に参加してもらったり、「今日、めった汁作るから保育園おいで」と公園にいるお母さんたちに呼びかけたり。これらの地域住民との交流に関しては、「この地域では珍しくないこと」と言う。

では、以前とは異なる勤務時間帯に保育者のとまどいはないのだろうか。

勤務時間については、「宿直保育」を承知してこの保育園に配属された経過があるため、特に不満は出ていないらしい。勤務までの昼間の時間の使い方については、用事を済ませたり、図書館や美術館へ行くなど各自工夫して過ごし、交流もしているようだ。しかし、悩みもある。保育者にとっては、やはり昼間の保育実践を充実したいという思いがある。特に若い保育者は、昼間の保育時間が少なくなれば、自身の保育実践に不安を感じることもあり得る。よって、昼間の保育はクラス担当をするなど若手保母中心とし、宿泊保育はベテランが中心という配慮をしている。

●子どもの最善の利益は誰が保障する？

さて、1997年2月現在、他の自治体で公立保育所での24時間型保育実施については耳にしていない。金沢市の24時間型保育の利用者は、定員の半分に満たない状況でもあり、他自治体や地域でも表立った要求は見えないのかもしれない。しかし、利用者が少ないこと（利用者を知ろうとはしていないのかもしれない）が実施しない理由にはならないだろう。金沢市が「(24時間型保育実施について) たくさん利用者がいなくても家庭の最終的な受皿」として実施したことは重要だ。

利用者に関する金沢市のケースを聞く限りでは、「特別な親」が利用しているわけではないし、母親の労働が多様になったから、というわけでもないようだ。日本中で、同じような状況にある家庭の子どもたちは決して少なくないであろう。国・自治体が、ようやく延長保育に着手しつつあるとはいえ、12,000人を超す子どもたちがベビーホテルに入所している現実を見ると、まだまだべ

ビーホテルなどの民間営利企業にお任せ状態であるといえる。数年前、ペビーホテルの余りの劣悪さに親と保育者が共同保育所をつくるというケースがあったが、このように親が立ち上がらなければ子どもの処遇が改善されない、という状況でいいのだろうか。これは、子どもの権利条約第3条の「児童の福祉に必要な保護及び養護の確保」や第18条の親の第1義的養育責任に対する援助、という国の役務を怠っているといえる。さらに、今、保育制度問題の焦点となっている児童福祉法第24条の「保育所に入所させて保育をする措置」が採られていないといえるのではないか。

常に、長時間保育の背景には超長時間労働の問題がある。また、労働基準法の女子保護規定の撤廃も焦眉の課題となっている。そんな社会状況を国民全体の課題として改善を進めて行くと同時に、子どもが権利の主体として、どんな家庭の状況下においても最低限健康で安全な状態でいられるような環境でなければならない（ちなみに、労働時間に関しては、エンゼルプランにも中児審基本問題部会中間報告にも「労働時間の短縮」が記載されている）。

それを保障するのは、もちろん保育所だけではなく、あらゆる子どもに関する機関でなされなければならない。しかし、現実として、親の労働時間に合わないため、措置児の対象からはずされている子どもたちの受皿として、児童福祉施設である保育所でできることはないか。

今回の金沢市の取材では、少子化問題を抱える中で、行政が「やる気になればやれる」ことを感

じた。厚生省が、児童福祉法「改正」の大きな理由としている「選択性」についても、「既に、措置制度のなかで金沢市では選択できている。また、希望の保育所を通じて入所するシステムもある」と言う。公立保育所に関しても、地域住民や保育所の親に対してもっともっとフレキシブルな対応・関わりができるのではないかと感じた。また、歴史的な土壌だという住民のニーズに対応しようとしている姿勢は、これからの保育園の役割を考えるうえで欠くことはできないだろう。

但し、24時間型保育についても、実施日や、対象児童、保育料など未だ課題はある。「最終的な受皿」としての公立保育所の役割を強調しすぎるあまり、公立保育所をその役割に押し止め、公立保育所縮小への道を開かれてはならないが、やはり、良心的な無認可保育所や民間保育所の努力で実現されている親と子どもの保育要求を、公立保育所で受けとめ、国・自治体に制度として位置づけさせ、さらに良い条件で実現・保障していくことが必要であろう。

また、今日自治体の施策に住民がどうかかわっていくかが重要であろう。特に、児童福祉法「改正」や、地方版エンゼルプランなど、保育情勢に目を離せない状況下において、自治体の施策策定の動きに目をやり、機敏な対応をとるとともに、地域にどんな子どもが存在しどんなふう日々を過ごしているかなど、常に地域の保育要求を把握し、自治体に突きつけていくという保育関係者の攻勢的な運動が求められているのではないだろうか。（としまつ むつみ・全国保育団体連絡会）