

# 公立保育園における子育て支援

—東京都A区の場合—

シオタ キミコ  
塩田 公子\*

**目的** 児童福祉法の平成15年改正法により、市町村は、すべての子育て家庭に対する様々な子育て支援事業の充実を図ることになった。「平成16年子ども・子育て応援プラン」策定により、平成21年までの5年間に取り組む数値目標が設定された。A区の公立保育園において、どのような子育て支援がされているのか現状を知り、今後の課題を検討する。

**方法** 東京都A区の公立保育園における子育て支援の内容を知るために、A区統計資料、平成15年4月に行われた「保育サービス利用者アンケート報告書」およびA区行政情報室の資料を収集して検討した。

**結果** A区の合計特殊出生率は、平成15年0.79と全国平均1.29と比較して低く、子育て支援の必要性を感じた。A区公立保育園数は、平成17年4月現在54カ所で、利用している在籍児数は5,046名、そのうち3～5歳が61%を占めている。また、0歳児保育は少なく、5%である。保育園を利用している85.8%の家が居宅外労働をしており、98.3%がほぼ毎日利用していた。A区による「平成15年子育て環境調査」によれば、保育園について71%が満足していた。今後利用したい子育てのサービスとしては、通常保育の他に、一時保育をあげた人が56.7%、延長保育42.4%、休日保育36.2%、病児保育34.5%、0才児保育28.6%であった。子育て相談は、54園すべての保育園で実施されていた。

**結論** 保育園は、保護者が安心して働けるように子どもを預かり、そして子育てをしている保護者の精神的な支援をする場所として、また、地域子育て支援センターとしての役割も担っているため、今後、保育園は、多様な保育サービスの充実や地域とのネットワークの取り組みが必要とされている。

**キーワード** 公立保育園、地域子育て支援センター、子育て支援

## 緒 言

最近、日本では、晩婚化の進行、価値観の変化・個人意識の変化、仕事と育児の両立に対する負担感の増大、子どもと家庭をとりまく環境が変化したことが背景にあり、合計特殊出生率が下がり、少子化が進行している。少子化の影響から、労働人口の減少、経済成長率の低下、社会保障の分野で現役世代の負担が増大するこ

とや、子ども同士の交流する機会の減少から、子どもの成長への影響等が問題とされている。これらの問題の解決のために、平成11年「少子化対策推進基本方針」が決定し、新エンゼルプランが策定された。平成14年に「少子化対策プラスワン」、15年に「次世代育成支援対策推進法」「児童福祉の一部を改正する法律」が施行されている。その児童福祉法の改正により、市町村は、すべての子育て家庭に対する様々な子育て支援事業の充実を図ることになった。さらに、子育て支援をより具体的にすすめる「子ど

\* 東京医療保健大学社会福祉士

も・子育て応援プラン」が平成16年に策定され、21年までの5年間に取り組む数値目標が設定されている。

日本の家族構成は核家族化し、共働きで働く女性が増加している。その共働きの母親の子育て支援をしている機関の1つである公立保育園では、どのような支援が行われているのだろうか。

東京都の公立保育園では、都市型保育として多様な保育サービスや子育て支援が実施されている。そこで、東京都において児童福祉施策を積極的に取り組んでいるA区公立保育園における子育て支援の現状を知り、今後の課題を検討してみることにした。

## 方 法

東京都A区の公立保育園における子育て支援の内容を知るために、全国統計資料、子育て支援についての資料、東京都による統計資料、A区統計資料、A区行政情報室の資料等を収集して検討した。

## 結 果

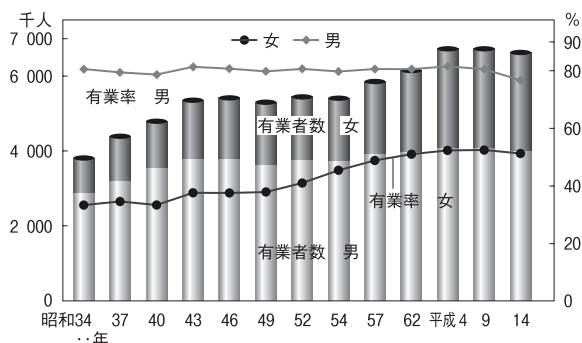
### (1) 少子化の進行

日本の人口を維持する水準が、平成15年2.08であるのに対し、合計特殊出生率は1.29と水準値より少ない数字が発表された。日本の合計特殊出生率の推移は、平成5年1.46、10年1.38、15年1.29と低下し、その後も少子化が進行している。平成17年3月発行の「A区子ども計画」資料によれば、A区の合計特殊出生率は、平成5年0.88、10年0.81、15年0.79と全国平均と比較して低い数字であった<sup>1)</sup>。このようにA区でも、全国と同様に少子化が進行している。

働く女性の数は、緩やかに増加し、東京都では昭和40年で35%であったが、平成14年では50%まで増加している<sup>2)</sup> (図1)。

表1のように、A区で出生した母親の年齢は、30～34歳が最も多く、次に25～29歳が多く、晩婚化したことにより、出生する母親の年齢は上

図1 有業者数と有業率の推移



資料 「2006年版東京の福祉保健」 P19抜粋

表1 出生時の母親の高齢化

出生時の母親の年齢	出生数(人)
20～24歳	319
25～29	1 547
30～34	2 560
35～39	1 306
40～44	225

資料 「A区子ども計画資料編 2005」 P 6を参考に作成

がってきている。女性が若い年齢で、安心して子どもを生み、子どもを育てられるように社会で子育てを支援していくことが必要とされている。

### (2) 東京都の子育て家庭の特徴

東京都の子育て家庭の特徴として、核家族が多いことがあげられる。6歳未満の子育て家庭の世帯全体に対して、核家族の占める割合は、全国では78.6%であるのに対して、東京都は91.3%である。以前の家庭環境と比較すると、子育てを相談できる人は減少している。核家族の母親は、「子どもとの接し方に自信がない」と4割以上の人が、家庭内で子育てに不安を感じながら過ごしていることがわかった。

「次世代育成支援東京都行動計画」によれば、6歳未満の子育て家庭の家事関連時間は、夫は平日21分、土・日曜日は約2時間。有業の妻の平日は、5時間、土・日曜日は10時間以上であった。夫婦で比較すると母親である女性の家事関連時間数が多く、男性の家事や育児に関わる時間は少なかった。有業の母親の子育ての負

担を軽減するために、保育サービスの役割は大切である<sup>3)</sup>。

### (3) 東京都の保育サービスの現状

就学前の乳幼児を保護者が家庭において保育できない場合に、保護者に代わって保育する保育サービスは、保育所、保育室等の施設や家庭を訪問するファミリー・サポート・センター、訪問型一時保育、ベビーシッター等で行われている。施設内で行われる保育サービスには、認可保育所（公立保育園、私立保育園）と認可外保育施設（認証保育所、保育室、家庭福祉員、事業所内保育施設、ベビーホテル）がある。

東京都では、0歳では9割、3歳未満の幼児は7割以上が在宅で子育てをしている。3歳以上の就学前児童では、6割が幼稚園、3割強が認可保育所および認可外保育施設を利用している<sup>4)</sup>。

### (4) 公立保育園の利用

#### 1) 保育園在籍児数

東京都A区の「保育サービス利用者アンケート報告書」によると、保育施設の利用の割合は、認可公立保育園59.3%、私立保育園17.3%、保育室11.3%、保育ママ4.2%、認証保育所5.9%であり、公立保育園の利用が一番多かった。公立保育園を利用している理由は、「家から近いから」と答えた人が75%、「見学した時の印象がよかった」と答えた人が18%で、利用しやすい場所を選択している<sup>5)</sup>。

A区には、保護者が安心して昼間仕事に従事できるように、0歳から就学前までの乳幼児を預かる公立保育園は、平成17年4月現在54カ所で、利用している在籍児数は5,046名であった。そのうち5歳が21%、4歳が20%、3歳が20%

で全体の61%を占めている。また、2歳が18%、1歳が16%で、0歳児保育が一番少なく、5%である（表2）。

また、平成17年に保育園に通う対象となる0～5歳の年齢の子どもは、A区全体人口の4.4%であった。

保育園数は、平成13～17年の期間で増加していないが、在籍児数は年々増えており、定員数も毎年増員していた<sup>6)</sup>。

#### 2) 保育園の利用時間

保育園を利用している理由は、居宅外労働の人が85.8%、居宅内労働の人が12.5%、出産・病気等の理由から預けている人0.5%、その他が1.2%だった。そして、保育園を利用している人の98.3%がほぼ毎日保育園を利用しており、フルタイムかパートで仕事をしている。

保育園の利用開始時間は、7時～7時30分が最も多く74.4%、終了時間は、18時～18時30分が33.5%と、多くの人がこの時間帯まで利用していた<sup>7)</sup>。また、公立保育園では通常保育の他に、開所、閉所時間の前後1～3時間延長した延長保育や両親が休日も仕事のため、子どもを保育できないときの休日保育や保育園に通所する子どもが病気等で集団保育が困難な時の病児保育、両親の病気や入院等で保育を行う一時保育が行われていた。

#### 3) A区保育園の子育て支援内容

##### ① 通常保育

A区の公立保育園の通常保育では、個性を生かし、年齢に応じたきめ細やかな保育が行われていた。保育士による子どもへのはたらきかけにより、子どもの気持ちの安定や人間性の成長を促進させている。保育内容は、皆で歌を歌ってダンスをしたり、絵を描いたり、ブロックで遊んだり、公園で外遊びをして過ごしていた。

表2 公立保育園在籍児数

(単位 人)

平成17年4月1日現在

	総数	0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳
定員	5 100	270	807	904	1 028	1 042	1 049
在籍児数	5 046	252	795	903	1 023	1 033	1 040

資料 「A区保健福祉総合事業概要統計編」P74を参考に作成  
注 延長定員は、1,125人である。

表3 病後児保育事業

	利用延 人数 (人)	利用延 実日数 (日)	平均利 用日数 (日)	年齢別利用内訳(人)					
				0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳
平成12年度	592	225	2.6	82	112	31	-	-	-
14	483	189	2.6	46	90	53	-	-	-
16	1 424	705	2.0	203	225	131	78	43	25

資料「A区保健福祉総合事業概要統計編」P77を参考に作成

保育士は、子どもが、安全で楽しく過ごせるように工夫していた。お迎えに行った時や連絡帳の利用により、日常生活の様子がわかるようになってきている。最近では、アレルギー体質の子どもが増加していることから、個別に食事に配慮する相談を行うなど、保育士と保護者の連携が図られていた。

保護者は子育ての相談や情報交換する仲間ができ、子育てに対する負担感が少なくなり、子育てを楽しく過ごしていると感じた。

保育園では、七夕会や御芋堀り等の季節に応じた年間行事が行われている。また、運動会や親子遠足等で親子のふれあいが深められ、子どもの成長の様子がよくわかり、保護者にとって楽しい行事であるように受けとった。

このように、公立保育園の保育士による子育て支援により、子どもや保護者が、精神的・身体的に負担がかからないように、日常生活を過ごしていると感じた。

② 休日保育

最近では、社会全体がサービス業務の増加による勤務時間の延長や土・日勤務も増加している。

そのような現状で、土曜日の午後や日曜日に子どもを預けたい人のために、土・日曜日の保育も必要になってきている。保護者のニーズにより、公立保育園では土曜の午後に子どもを預かる時間を以前より延長している。

③ 病後児保育

表3によれば、病後児保育の利用人数は、平成12年度と比較し、16年度では、2.4倍となっており、0～2歳までの利用度が多いことがわかる<sup>8)</sup>。それに伴い、病後児を預かる場所も増加している。仕事を続けていく上で、とても必要性の高いサービスであることがよくわかる。

表4 緊急保育・一時保育

	平成14年度	15	16
保育園数	54	54	54
延受託日数(日)	3 650	3 051	4 522
延受託児童数(人)	173	302	395
緊急保育(人)	158	259	344
死亡・行方不明等	5	0	1
出産・傷病	120	188	265
看護	23	50	39
災害復旧活動	0	0	0
葬祭その他	10	21	39
一時保育(人)	15	43	51
就労	9	29	34
技能修得	3	13	13
通学	1	0	2
通院	1	0	1
看護・介護	0	0	1
その他	1	1	0

資料「A区保健福祉総合事業概要統計編」P76を参考に作成

④ 緊急保育・一時保育

公立保育園では、緊急保育・一時保育を実施している。緊急保育の子どもを預ける理由として、出産・傷病が一番多く、平成16年度では全体の67%を占めており、次に看護と葬祭その他が多かった。一時保育の理由として、一番多かったのは就労で、平成16年度で67%、次に多いのは、技能習得だった(表4)。

全体の延受託児童数は、平成14年度と16年度を比べると増加していた。今後、高齢化が進行する社会では、家族の看護や介護のために、このサービスを利用する人が増えることが予想される。

(5) 子育て相談

1) 子育て相談の実施状況

保育園の子育て支援として、多様な保育サービスの充実に加えて、保護者の心のケアも大切である。子育ての不安感をとりのぞく子育て相談は、全国の保育園で77%が実施している。子育て相談を実施している保育園は、公立75.0%、民営78.8%と民営の方が多く、都区部や指定都市は90.4%と、実施されている割合は高かった<sup>9)</sup>。

A区公立の保育園の子育て相談は、54園すべての保育園で実施されていた。A区の「保育サービス利用者アンケート報告書2003」では、

育児相談を誰に相談しているかを質問したところ、配偶者76.5%、両親68.0%、保育所・幼稚園職員は21.0%であった<sup>10)</sup>。相談件数は、平成14～16年度の年間相談数では、およそ550～700件である。相談内容は、入園に関する事、基本的生活習慣について、発育・発達相談、生活環境についてであった(表5)。

## 2) 地域子育て支援センター

地域で乳幼児を育てている家族の子育て支援として、保育園内に地域子育て支援センターが開設されている。この支援センターは子育て家庭の支援活動の企画や調整を行い、育児不安等の指導と保護者が安心して働けるように、子育てをしている保護者の精神的な支援をする場所として、大切な役割を担っている。そのほか保育園に通う保護者の相談だけではなく、地域で子育てをしている人の不安をとりのぞく子育ての相談も行っている。A区では地域で子育てをしている人の子育て相談にも対応していた。地域子育て支援センターでは、電話相談や子育てサロン、子育てサークルがあり、保育園に遊びに来てもらい、子ども達の友達づくりや親達の仲間づくりを応援していた<sup>11)</sup>。

都内のある地域子育て支援センターでは、出張育児相談や料理教室等、子育て支援メニューを提案している所もあった<sup>12)</sup>。

## 考 察

働く女性が増加している今日、子育てをしながら、仕事を継続していけるように環境を整えることは大切であり、保育園における子育て支援の充実を図ることは、子育ての環境を整えることになる。

安心して子どもを預けるには、子どもを預かってくれる保育士による保育の技術的な支援が、親たちを精神的に支えるサポートとして大切になっている。それが子どもを預ける時の信頼感につながっている。通常保育の他に、延長保育の拡充や、休日出勤している家庭のために、休日保育の拡充が必要とされていた。また、産休しかとれない職場で働く母親達のため、仕事

表5 子育て相談の実施

	平成14年度	15	16
実施園	54	54	54
件数	715	532	546
入園に関する事	272	198	213
基本的生活習慣	66	30	21
発育・発達	15	27	7
生活環境	18	9	12
その他	344	268	293

資料「A区保健福祉総合事業概要統計編」P78を参考に作成

を継続していくため、低年齢児保育の拡充および地域で子育てをしている人のために、一時保育の拡充が必要とされている。

### (1) 都市型保育のニーズへの対応

保育所制度は、昭和22年の児童福祉法の制定により開始されたが、その後、都市化の進展により、ライフスタイルや就労形態が多様化したことにより、保育ニーズも多様化してきている。

平成9年に児童福祉法が改正されて、保育所入所が区市町村の措置によるものから、利用者が保育所を選択できるしくみに改められた。そして、平成10年4月からすべての保育所における乳幼児保育の一般化や延長保育、一時保育が行われるように見直しがされ、東京都では都市型保育のニーズへの対応が実施されている<sup>13)</sup>。

また、公立保育園における子育て支援を充実させるには、保護者の多様なニーズに対応していくことが必要となっている。

A区では、保護者のニーズを把握できるように、アンケート調査をしていた。A区による平成15年の357人の保護者を対象とした「子育て環境調査」によれば、保育園について71%が満足していたが、満足できない理由として、病気の時に預かってもらえない57.1%、保育時間が短い50.0%、保育料が高いと35.7%が感じており、保護者の改善要望が示されている。

また、今後利用したい子育てのサービスや保育サービスの整備については、通常保育の他に、就労等のために利用する一時保育をあげた人が56.7%、延長保育42.4%、休日保育36.2%、病児保育34.5%、0才児保育28.6%であった<sup>14)</sup>。

保護者のニーズによる今後の課題は、保育

時間の延長 - 現状の朝7：30から夕方は7：00までの延長保育をさらに延長する，保育料の値下げ，第2子以降の保育料の値下げ，病児保育を行う保育園が少ないので，病児保育を行う保育園を増やす等である。

今後は，勤務が継続していけるように，0才児保育を実施する保育園を増やし，仕事の多様な勤務形態に対応していくように，一時保育，延長保育，休日保育（日曜勤務の人のために保育士の勤務体制の見直し），病児保育（医療にかかわる専門家の必要性）の充実を図ることが求められていた。

(2) 保育サービスの量の拡大 (表6)

東京都の待機児童は，平成16年4月に約5,200人，同年10月では，約8,800人になっていた<sup>15)</sup>。待機児童を少なくしていくために，保育園の受入れ枠を増員することや，保育サービスを供給している各施設等で保育サービスの量は拡大されてきている。

駅から5分以内に設置することを基本とした認証保育所や株式会社による民間事業者が参入することにより，東京都内の保育サービス量は拡大し，平成17年3月では，256カ所，定員7,522人となっている<sup>16)</sup>。待機児童だけでなく，今後，家庭で子育てしている人が利用することも見込んで対策を考えていくことが大切になる。

(3) 保育サービスの質の向上

子育てをしている親達と子ども達の満足度が高いほど，質の高い保育サービスであると考えられる。東京都では，不適切な保育が行われないように，保育サービスを供給している事業所等の保育サービスの状況を調べ，保育サービスの質の確保と向上のために，福祉サービス第三者評価体制を整えている<sup>17)</sup>。

区市町村では，利用者が保育サービスを選択しやすいように情報提供し，トラブルが生じた時には，苦情相談に対応している。

(4) 地域における子育て支援

すべての子育てをしている家庭に対して，保

表6 保育サービスの拡大 (A区の数値目標)

(単位 カ所, ( )内人)

	平成16年度数値	平成21年度目標数値
認可保育園	73	76
通常保育事業	(7 915)	(8 900)
延長保育	62	71
1時間	(1 280)	(1 280)
2時間	( 60)	( 260)
3時間	( -)	( 80)
休日保育	-	5
( -)	( 40)	
病後児保育	2	3
( 10)	( 14)	
一時保育	54	54
緊急保育	73	利用枠の拡大

資料 「A区子ども計画資料編」P46-47, 「A区子ども計画平成17年度～平成26年度2005」P82-84を参考に作成

育園は，子育て相談や一時保育を通して，地域の子育て家庭を支援し，最近，多くなってきている児童虐待の問題を児童相談所と連携して早期に発見し，予防する役割がある。

A区保育園の地域子育て支援センターの利用はまだ少ないが，今後，地域子育て支援センターが開設されているという情報を区市町村の広報誌等に掲載し，地域の子育てをしている人に知らせ，気楽に相談できる雰囲気づくりをすることで利用度が高くなると考えられる。そして，子育てに不安をもっている人達の相談に応じ，地域への貢献度を高め，地域子育て支援センターとして機能していくことが，公立の保育園の今後の子育て支援の課題の1つである。

(5) 公立保育園の民営化

A区では，保護者のニーズを行政により調査されているが，他県では，保護者会がアンケート調査を行い，要望書を作成して行政に働きかけているところがあり，公立保育園における保育内容や支援内容は改善されている。要望書の内容は，土日祝日の開園や保育料，完全給食等についてであった。また，全国で公立保育園の民営化が進められていることについては，現状のままが良いと答えた保護者の意見によれば，民営化することにより，保育料の値上げや保育サービスの低下が考えられていた<sup>18)</sup>。民営化する場合には，今までのような保育内容や子育て

支援の充実，安全性，経済的な配慮等が必要とされている。

## おわりに

日本の次世代を支える子ども達が明るく，伸びやかに成長していけるように，公立保育園の子育て支援を充実させることは，日本の子育てをしている人を安心させ，社会で気持ち良く活躍していけるようになる。特に，女性の子育てのストレスを軽減することは，働く女性にとって大切である。また心理的，経済的，生活時間を考えても必要である。公立保育園では，個々の親達への対応は改善されていた。

特に，都市型保育のニーズとして，保護者と連携し，乳幼児の子育て支援を充実させていくことが重要であると強く感じた。

今後，多くの若い母親が子育てを支援している機関を利用し，仕事を続けて社会で活躍するために，0歳児保育等を実施する保育園を増やし，保育体制が今までよりも充実されていくことが望まれる。

平成18年5月の福祉新聞によれば，全国保育協議会では，公立保育園のあり方を示した「地域の中で必要とされる公立保育園になるためのアクションプラン」を策定し，「多様なニーズに応じる地域の子育て支援の拠点として次世代育成の中心的役割を果たす」ことを目標とし，会員の公立保育園に対し，プランを参考にした取り組みを行うように要請している<sup>19)</sup>。

平成15年6月から国の新たな取り組みとして，幼稚園と保育園の機能を一体化した総合施設の検討がされ，平成18年10月に認定こども園制度が施行された<sup>20)</sup>。A区において，平成18年4月から認定こども園が開園されている。今後の選択できる多様な子育て支援に期待したい。

謝辞

この内容は，著者が日本社会福祉学会第54回全国大会立教大学で発表したものに加筆したものであり，行政の調査に御協力いただいた公立保育園の職員および保護者，また行政の関連機関の方々に深く感謝致します。

## 文 献

- 1) A区子ども部．A区子ども計画資料編．2005；6
- 2) 東京都福祉保健局総務部総務課．2006年版 東京の福祉保健．2006；19
- 3) 東京都福祉保健局少子社会対策部計画課編．子どもの声が響くまちとうきょう 次世代育成支援東京都行動計画．2005；34
- 4) 東京都福祉保健局少子社会対策部計画課編．次世代育成支援東京都行動計画．2005；3-7
- 5) A区保健福祉部保育課．保育サービス利用者アンケート報告書．2003；8，38
- 6) A区保健福祉部計画調整課．A区保健福祉総合事業概要 統計編．2005；74-5
- 7) 5) 前掲書；3-17，21，35，48，78，99，103，132
- 8) 6) 前掲書；77
- 9) 改正保育制度施行の実態及び保育所の運営管理に関する調査研究報告書．(<http://www.nippo.or.jp>) 2006.2.2
- 10) 1) 前掲書；8
- 11) A区こども部．A区こども計画 平成17年度～平成26年度．2005；60-1
- 12) 地域に開かれた保育所の活動に関する調査報告書．(<http://www.nippo.or.jp>) 2006.2.2
- 13) 6) 前掲書；74-6
- 14) 1) 前掲書；12,16
- 15) 4) 前掲書；19
- 16) 4) 前掲書；21
- 17) 4) 前掲書；23
- 18) 1) 前掲書；15
- 19) 福祉新聞社．福祉新聞 2006.5.29；3
- 20) 東京都福祉保健局子ども家庭部計画課．都市型保育サービスへの転換と福祉改革．2004；3