

次世代育成支援時代の保育者養成

佐 野 真一郎

1. 次世代育成支援対策推進法までの成立経緯
2. 次世代育成支援対策推進法の内容
3. 今後の保育者養成
4. 今後の課題

1. 次世代育成支援対策推進法までの成立経緯

平成15年7月の通常国会において「次世代育成支援対策推進法」案が可決した。すなわち、平成17年度から10年間の時限立法として本法律が施行されることを意味する。そこで、本節では先ず上記法案が成立するまでの経緯を述べることにする。

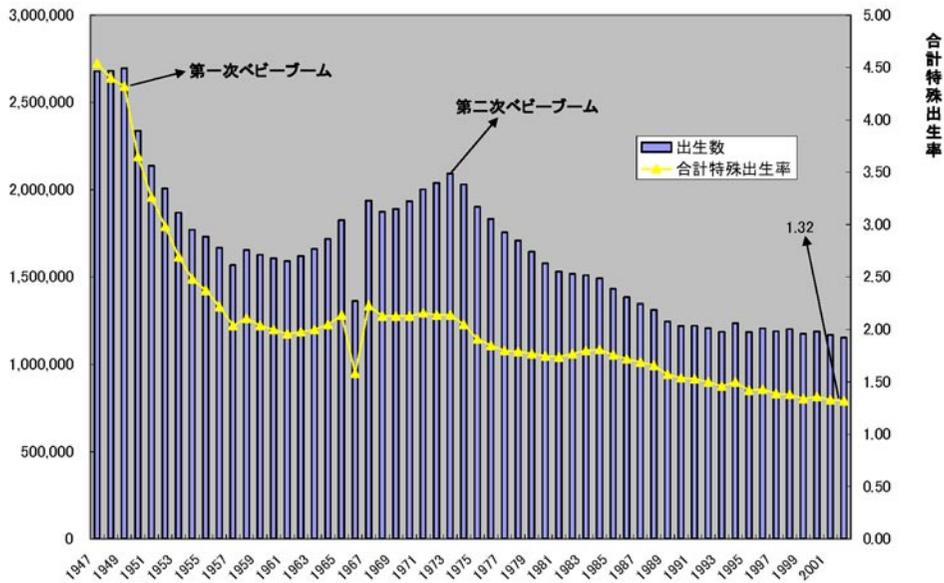
この法案が成立にいたる前提として、我が国の深刻な少子化問題が挙げられる。我が国の出生率は表1から分かるように、昭和22年から昭和24年に第一次ベビーブームを迎え、その出生率は4.32であり、昭

和41年の丙午の際にいったん出生率が1.58に落ち込みはしたものの、その後昭和46年から昭和49年に第二次ベビーブームに至り、出生率2.14を迎える。その後は、毎年減少が続き平成14年には出生数1,153,866人、出生率1.32という世界的にみても最低レベルの出生率を記録することになる。¹⁾ このまま少子化が進行すれば、西暦2006年をピークに総人口は減少し、21世紀末には西暦2000年の人口1億2,693万人から、ほぼ半減の6,414万人になることが予測される。

厚生労働省ではこの原因として、一つには晩婚化・未婚化の進行²⁾を、もう一つには夫婦の出生力の低下を挙げている。

表1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移

厚生労働省「人口動態調査」より



- 1) 出生率の低下という現象は他の先進国でも見受けられる現象であるが、アメリカ、イギリス等は1.7～2.1で高位安定しているのに対し、我が国はイタリア、スペイン等とともに低位出生率の先進国に属する。
- 2) 昭和50年時点での25歳～29歳の未婚率が男性48.3%、女性20.9%であるのに対し、平成12年時点では男性69.3%、女性54.0%となっている。また、これに伴い平均初婚年齢も上昇し、昭和50年時点で男性27.0歳、女性24.7歳が平成12年には男性28.8歳、女性27.0歳になる。

このような状況から政府は、1994年に「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）」、「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方（緊急保育対策等5カ年事業）」を策定する。³⁾ これらは、子育て支援に社会全体で取り組み、総合的・計画的に推進するために、10年間で予算を約600億円計上する事業であったが1999年にこの事業の目標数値等が見直され、「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）」が誕生する。

この新エンゼルプランでの策定事項は、エンゼルプランよりも五項目増え以下の八項目になる。すなわち、(1)保育サービス等子育て支援サービスの充実、(2)仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備、(3)働き方についての固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正、(4)母子保健医療体制の整備、(5)地域で子どもを育てる教育環境の整備、(6)子どもたちがのびのび育つ教育環境の実現、(7)教育に伴う経済的負担の軽減、(8)住まいづくりやまちづくりによる子育ての支援、である。表2に示すものが、

表2 厚生省（当時）関係部分の保育サービス等の拡充規模

事 項	平成11年度	平成16年度
(1) 低年齢児の受入れ枠の拡大	58万人	68万人
(2) 多様な需要に応える保育サービスの推進		
・延長保育の推進	7,000ヶ所	10,000ヶ所
・休日保育の推進	100ヶ所	300ヶ所
・乳幼児健康支援一時預かりの推進	450ヶ所	500ヶ所
	7～11年度の5か年で	16年度までに
・多機能保育所等の整備	1,600ヶ所	2,000ヶ所
(3) 在宅児も含めた子育て支援の推進		
・地域子育て支援センターの整備	1,500ヶ所	3,000ヶ所
・一時保育の推進	1,500ヶ所	3,000ヶ所
・放課後児童クラブの推進	9,000ヶ所	11,500ヶ所

3) エンゼルプラン策定のねらいは、次の三項目である。(1)社会全体の子育てに対する気運を醸成し、企業・職場、地域社会などの子育て支援の取組みを推進する。(2)文部省、厚生省、労働省、建設省（省庁の名称は当時のもの）は、今後10年間における子育て支援施策の基本方向と重点施策を定め、その総合的・計画的推進を図る。(3)地方公共団体における計画的な子育て支援策の推進を図るなど地域の特性に応じた施策の推進のための基盤整備を図る。次に緊急保育対策等5カ年事業であるが、策定のねらいは以下の三項目である。(1)緊急に整備することが求められている低年齢児保育や延長保育等の多様な保育サービスを飛躍的に拡充、(2)各サービスについて目標値を示し、計画的に推進。これに必要な条件整備として施設整備の改善や保母配置の充実。(3)国が関係省庁の合意の下に、財源措置を行い、保育対策等に積極的に取り組むことによって自治体や保育所等関係者の一層の取組みを促す。(4)地方公共団体が地域の特性に応じて自主的に実施する保育対策等についても積極的に支援する。また、これには数値目標も示されていて、低年齢児保育45万人→60万人、延長保育2,300カ所→7,000カ所、一時的保育450カ所→3,000カ所、乳幼児健康支援デイサービス事業30カ所→500カ所、放課後児童クラブ4,520カ所→9,000カ所、多機能化保育所の整備5年間で1,500カ所、地域子育て支援センター236カ所→3,000カ所等が示されている（数値の前者が平成6年度、後者が平成11年度の数値である。）

先に述べた目標数値を見直した数値である。

さらにこの一連の動向に加え、2002年に総理大臣から直々の指示もあった関係で、「少子化対策プラスワン」が策定された。言い換えると、これまでの少子化対策の不十分な点を補う形で策定されたのが上記プランであった。上記プランでは、(1)男性を含めた働き方の見直し、(2)地域における子育て支援、(3)社会保障における次世代支援、(4)子どもの社会性の向上や自立の促進、という四点がその特徴であり、これらを、国、地方公共団体、企業等の様々な主体が計画的に積極的な取り組みを進めていくことが求められた。

そして、本稿で述べる「次世代育成支援対策推進法」という立法措置に及ぶ次第である。

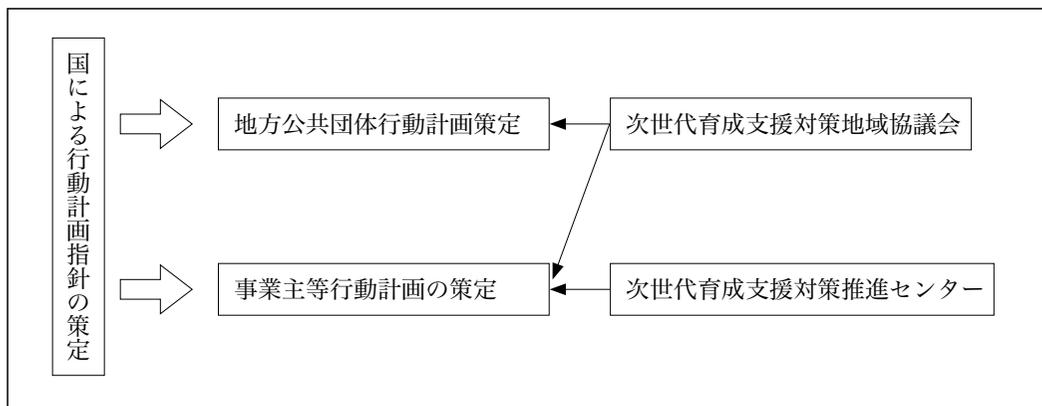
2. 次世代育成支援対策推進法の内容

平成17年度から施行される同法の運用構造は表3のようになる。

そしてその行動計画指針とは、《市町村行動計画及び都道府県行動計画》《一般事業主行動計画》《特定事業主行動計画》の三つに分かれ、それぞれに策定に関する基本的事項並びに内容に関する事項が示されている。(表4参照)本稿では市町村行動計画及び都道府県行動計画のみを紹介している。それは同法の基本理念である「次世代育成支援対策は、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、家庭その他の場において、子育ての意義についての理解が深められ、かつ、子育てに伴う喜びが実感されるように配慮して行われなければならない」ということから、その理念がもっとも端的に示されていると考えたからである。

ではその内容を先の理念を照らし合わせてみる。子育てに関しては「父母その他の保護者が第一義的責任を有する」ということから、表4の内容面での1～5が内容として示されたわけであるが、その内容の背後には冒頭に述べた出生率の低下、並びに晩婚化・未婚化の進行はもとより、不安定

表3



就労若年者（フリーター）の増加⁴⁾、犯罪の低年齢化等⁵⁾、社会として無視できない状況が生じている。そしてその根幹の一つに「家庭の子育て」機能の低下があるということ、これを国として認識したということの表明に他ならないのである。

表4 市町村行動計画及び都道府県行動計画

【策定に関する基本的な事項】

1. 計画策定に当たっての基本的な視点

(1)子どもの視点、(2)次代の親づくりという視点、(3)サービス利用者の視点、(4)社会全体による支援の視点、(5)すべての子どもと家庭への支援の視点、(6)地域における社会資源の効果的な活用の視点、(7)サービスの質の視点、(8)地域特性の視点。

2. 必要とされる手続

- サービスの量的・質的なニーズを把握するため、市町村はサービス対象者に対するニーズ調査を実施。
- 説明会の開催等により住民の意見を反映させるとともに、策定した計画を公表。

3. 策定の時期等

- 5年を1期とした計画を、平成16年度中に策定し、5年後に見直し。

4. 実施状況の点検及び推進体制

- 各年度において実施状況を把握、点検しつつ、実施状況を公表。

【内容に関する基本的な事項】

1. 地域における子育ての支援

- 児童福祉法に規定する子育て支援事業をはじめとする地域における子育て支援サービスの充実
 - ・ 居宅における支援、・ 短期預かり支援、・ 相談・交流支援、・ 子育て支援コーディネート
- 保育計画等に基づく保育所受入れ児童数の計画的な拡充等の保育サービスの充実
- 地域における子育て支援のネットワークづくり
- 児童館、公民館等を活用した児童の居場所づくりなど、児童の健全育成の取組の推進
- 地域の高齢者が参画した世代間交流の推進、余裕教室や商店街の空き店舗等を活用した子育て支援サービスの推進 等

2. 母性並びに乳児及び幼児等の健康の確保及び増進

- 乳幼児健診の場を活用した親への相談指導等の実施、「いいお産」の適切な普及、妊産婦に対する相談支援の充実など、子どもや母親の健康の確保

4) 平成13年に労働政策・研修機構が行った「若者のワークスタイル調査」によると、若者（18歳～29歳）の3人に1人がフリーターを経験し、その理由としては〈モラトリアム型〉が45%、〈やむを得ず型〉が40%、〈夢追求型〉が15%であると調査報告されている。

5) 平成15年版の警察白書によると、平成14年に刑法犯少年として検挙された者は141,775人、これは、刑法犯総検挙人員の40.8%を占める。

- 発達段階に応じた食に関する学習の機会や食事づくり等の体験活動を進めるなど、食育の推進

- 性に関する健全な意識の涵養や正しい知識の普及など、思春期保健対策の充実

- 小児医療の充実、小児慢性特定疾患治療研究事業の推進、不妊治療対策の推進

3. 子どもの心身の健やかな成長に資する教育環境の整備

- 子どもを生み育てることの意義に関する教育・啓発の推進

- 家庭を築き、子どもを生み育てたい男女の希望の実現に資する地域社会の環境整備の推進

- 中・高校生等が子育ての意義や大切さを理解できるよう、乳幼児とふれあう機会を拡充

- 不安定就労若年者（フリーター）等に対する意識啓発や職業訓練などの実施

- 確かな学力の向上、豊かな心や健やかな体の育成、信頼される学校づくり、幼児教育の充実など、子どもの生きる力の育成に向けた学校の教育環境等の整備

- 発達段階に応じた家庭教育に関する学習機会・情報の提供、子育て経験者等の「子育てサポーター」の養成・配置など、家庭教育への支援の充実

- 自然環境等を活用した子どもの多様な体験活動の機会の充実など、地域の教育力の向上

- 子どもを取り巻く有害環境対策の推進

4. 子育てを支援する生活環境の整備

- 良質なファミリー向け賃貸住宅の供給支援など、子育てを支援する広くゆとりある住宅の確保

- 公共賃貸住宅等と子育て支援施設の一体的整備など、良好な居住環境の確保

- 子ども等が安全・安心に通行することができる道路交通環境の整備

- 公共施設等における「子育てバリアフリー」の推進

- 子どもが犯罪等の被害に遭わないための安全・安心まちづくりの推進

5. 職業生活と家庭生活との両立の推進

- 多様な働き方の実現、男性を含めた働き方の見直し等を図るための広報・啓発等の推進

- 仕事と子育ての両立支援のための体制の整備、関係法制度等の広報・啓発等の推進

6. 子ども等の安全の確保

- 子どもを交通事故から守るための交通安全教育の推進、チャイルドシートの正しい使用の徹底

- 子どもを犯罪等の被害から守るための活動の推進

- 犯罪、いじめ等により被害を受けた子どもの立ち直り支援

7. 要保護児童への対応などきめ細かな取組の推進

- 児童虐待防止対策の充実

- 母子家庭等の自立支援の推進

- 障害児施策の充実

* 厚労省HPを参照し作成

(<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/index.html>)

上述した次世代育成支援対策推進法とともに今後大きな役割を果たすことが期待されるのが、児童福祉法の一部改正である。現行の児童福祉法が被虐待児の入所措置や要保護児童対策並びに保育に欠ける児童対策が中心であったものが、改正によりすべての子育て家庭への支援が対象になる。厚生労働省の両方の位置づけは、次世代育成支援対策法が総合的な子育て環境改善の推進体制を計画し、個々の具体的施策等は児童福祉法等⁶⁾で法定化を進めることになる。

3. 今後の保育者養成

現行の保育所保育指針は、平成11年に改定され翌平成12年から施行されたものである。この時点で、すでに述べてきたような各種少子化対策が行われている中での改訂であることから、その改訂の中に保育士養成への必要となる糸口が見つけられる可能性があるはずである。

平成11年に厚生省（当時）児童家庭局保育課長名で各都道府県、指定都市、中核都市の民生主管部長宛てに「保育所保育指針について」という通達がなされた。その中には、改訂の概要が次のようになされている。

「今回の改訂の主な内容は、地域の子育て家庭に対する相談・助言等の支援機能を新たに位置づけたこと、乳幼児突然死症候

群の予防、アトピー性皮膚炎対策、児童虐待への対応などについて新たに記載したこと、研修を通じた専門性の向上や業務上知り得た事項の秘密保持など保育士の保育姿勢に関する事項を新たに設けたこと、教育的内容について、改訂幼稚園教育要領との整合性を図るため保育内容等に必要な事項を追加したこと、子どもの人権への配慮に係る項目を充実させたことなどであること」⁷⁾

この中に述べられている「改訂幼稚園教育要領との整合性」であるが、幼稚園教育要領は保育所保育指針改定前の平成10年に改訂され、平成12年4月から施行されている。その改訂のポイントは、(ア)現行の幼稚園教育要領の基本的考え方を充実発展させて、幼児理解に基づく計画的な環境構成及び教師の基本的役割について明確化すること、(イ)現行の5領域構成を維持するものの、道徳性を培う活動の充実など教育課程審議会答申（平成10年7月）で示された改善事項を、各領域のねらい、内容等を取り入れること、(ウ)幼稚園における子育て支援や預かり保育について記述すること、の三点である。⁸⁾

また一連の改訂に合わせるように、平成10年に通知された「教育職員免許法の一部を改正する法律等」により、教育の意義等に関する科目として、その教職の意義や教員の職務内容（研修・服務及び身分保障）を扱うことや、情報機器及び教材の活用を

6) 個別施策を担う法としては、児童福祉法以外にも育児休業法、介護休業法、年金各法、並びに関係する法令等、すべてを次世代育成支援対策推進法を運営するために柔軟に解釈されることになると予測される。

7) 「幼稚園教育要領現行・改訂 保育所保育指針現行・改訂 対照」p.68-69, 社団法人 全国保育士養成協議会, 平成11年

8) 「幼稚園教育要領現行・改訂 保育所保育指針現行・改訂 対照」p53, 社団法人 全国保育士養成協議会, 平成11年

含む教育方法の技術に関する科目、さらに幼児理解の理論及び方法、教育相談等、さらに総合演習⁹⁾等が必修科目として追加される。また保育士資格では、平成13年に『「児童福祉法施行規則第39条の2第1項第3号の指定保育士養成施設の修業教科目及び単位数並びに履修方法」の施行について』という通達により、新規に「家族援助論（講義）」、「障害児保育（演習）」、「養護内容（演習）」及び「総合演習（演習）」が加えられる。またこれまでの必修科目についても、「社会福祉Ⅰ（講義）」を「社会福祉（講義）」に、「社会福祉Ⅱ（演習）」を「社会福祉援助技術（演習）」に、「小児栄養（講義・実習）」を「小児栄養（演習）」に、「乳児保育（講義）」を「乳児保育（演習）」に変更される。この変化を幼稚園免許サイドからみると、教員のモラル低下が喧伝される世論を反映しての教科目の追加、IT化が進む中での情報系科目の追加、さらに環境問題等さまざまな地球規模での「問題」に取り組み、かつ関心を持つべく、従来の科目の枠を越えた総合演習の追加、保育士資格サイドでは、まず講義系だったものを演習系への変更、家庭の子育て機能の低下が指摘される中での「家族援助論」の追加、というところが際立つ変化と考えられる。

ではこの変化から、保育者養成には何が必要であろうか。本稿の執筆時点（平成15年度）で今後養成系大学に入学する者は、昭和60年生まれになろうとしている。先ず、彼らの生活実態並びに家族観を把握することが重要である。この把握に求められ

る態度は、ソクラテス的な対話（問答法）が最も望ましい、と私は考えている。知の注入ではなく、時代とともに変化してきた家族観の中で、彼らが感じた「現実」から新たな家族観を抽出することが教える側の務めであり、このインタラクティブな関係を教育内容に取り入れるシステムを作ることこそが、私たち保育者を養成する側の早急かつ現実的な対応策である。「今の若者は……云々」という言葉をよく耳にするのが、現時点での現象面で若者だけを批判することは簡単であるが、戦後民主主義へのドラスティックな転換、高度経済成長、家父長制の崩壊、核家族化、都市化集中等と関連させ構造的に把握すべきであり、またすべてがビジョン無き「成長」という亡霊に囚われた所産である。その軋轢が21世紀になって初めて認識されたに過ぎないことなのである。

4. 今後の課題

家庭の子育て機能の低下が今日の危機的少子化を招き、その対応策として政府は次世代育成推進支援法を施行することになった。保育者を志望する者は、一連の流れの影響で従来の養成カリキュラムに加え、様々な追加科目を受講する必要性が生じた。前節でも述べたように、教職の義務・職務については、情報系、福祉演習系等である。しかしながら、改めて何が問題であるか、と問うと、それぞれの科目間の関係が明示されていないことである。これと同様

9) 「教育職員免許法の一部を改正する法律等の公布について」の中に総合演習について、次のように記載されている。「総合演習は、人類に共通する課題又は我が国社会全体にかかわる課題のうち一以上のものに関する分析及び検討並びにその課題について幼児、児童又は生徒を指導するための方法及び技術を含むものとする」

に、次世代育成支援対策推進法についても個々にはよいことを述べているのであるが、それぞれの関連性が見えてこない。例えば、幼稚園教育要領では第3章-2「特に留意する事項」において、「幼稚園の運営に当たっては、子育て支援のために地域の人々に施設や機能を開放して、幼児教育に関する相談に応じるなど、地域の幼児教育センターとしての役割を果たすように努めること」と述べられ、保育所保育指針では第13章2-(2)で「保育所における地域活動事業は、保育所が地域に開かれた児童福祉施設として、日常の保育を通じて蓄積された子育ての知識、経験、技術を活用し、また保育所の場を活用して、子どもの健全育成及び子育て家庭の支援を図るものである。このため、保育所は、通常業務に支障

を及ぼさないよう配慮を行いつつ、積極的に地域活動に取り組むように努める」と述べられている。これらの文言は、地域の幼稚園、保育所を地域内での子育てに関する拠点にしようということである。先ほど「関連性が見えてこない」と私は述べた。要は、社会というコンテキストに当てはめて、初めて上記の文言は具体的意味を生じるはずなのであるが、その点が希薄であるためにこれらは単なる命題に過ぎないのである。例えば、これほど社会の情報インフラが進展している中で、それを利用しての各関係機関の連携作りという視点が欠けている。「地域のニーズ」にこたえてというのが、どのように地域のニーズを把握して行くのか。例えば電子メールを使うことを考えれば、これほど簡易に素早く対応できる

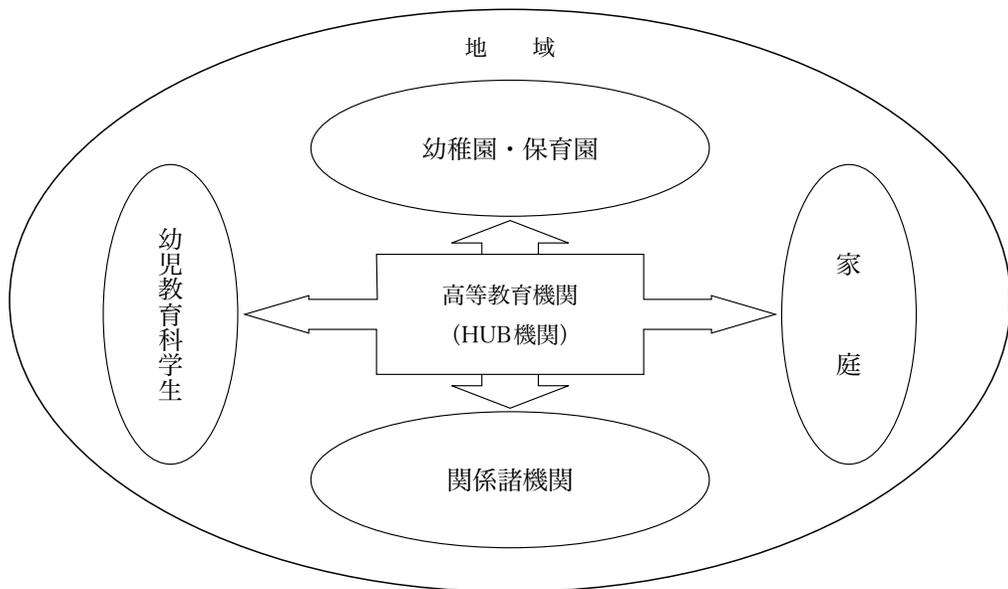


図1

装置はないと思うのは、私だけだろうか。¹⁰⁾

すべてを「関係」という視点で捉え直すならば、保育者を養成する側としては科目間相互の「関係」を見わたせるシステムが必要になろう。また地域に視点を向けるならば、子育て関連施設等の関係を、電子化することができ、且つその全体像を調整できるシステムの構築が必要であろう。かつて私は、養成系大学の果たす役割として、図1のようなシステムを提案した¹¹⁾。高等教育機関側のこうした取り組みと、地方自

治体側との同様の連携の構築が、今ほど必要な時はないと考える。また昨今の保育志望者の資質に疑問符が投げかけられるようであるが、保育現場の情報化＝関係強化の役割こそ、情報機器を筆記具同様に意識しないで扱える、彼らの果たす役割ではないだろうか。したがって、私たちは少子化として現れた社会的危機を、彼らに構造的な問題として捕らえ直させる教育内容・方法への取り組みも必要になることを申し添える。

【参考文献・参考資料】

山田勝美他著『子ども家族援助論』川島書店、2003年

「第12回出生動向基本調査」

URL="http://www.ipss.go.jp/Japanese/doukou12/doukou12.html"

「全国児童福祉主管課長会議」議事録

URL="http://www1.mhlw.go.jp/shingi/s0003/s0309-1_18.html"

「新エンゼルプランについて」

URL="http://www.byoujihoiku.ne.jp/shiryu/shin-enzeruplan.html"

「少子化と教育について（報告）の要旨」

URL="http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/12/chuuou/toushin/000402.htm"

「少子化対策プラスワン」

URL="http://www.i-kosodate.net/search/plus/plus_index.html"

「少子化対策」

URL="http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/index.html"

10) 私の住む自治体では次世代育成支援対策推進対策法の準備で、地方自治体の行動計画としてアンケート調査が文書で行われてた。その内容は、これまで市が行う12の子育て系サービスについての認識、ならびに満足度を問うものであった。しかしながら、どうして情報系メディアの利用を行わないのか、甚だ不可解である。「関係」「連携」の希薄な点の一例として紹介した。

11) 佐野真一郎著「ネットワークを利用した地域協調型教育への試み——市民大学連携講座トラム「子育てに役立つパソコン講座」を例にして——」豊橋創造大学短期大学部紀要、第17号、平成12年