

保育所の「機能拡充」をめぐる動向と課題

—保育所の地域活動を中心に—

中野 菜穂子

要 約

従来、児童養育は家庭の私事とされ、保育政策は「家庭保育第一」の立場から「保育に欠ける」乳幼児を対象としてきた。「保育に欠ける」状態は狭く解釈され、その解釈に基づいた保育対策が行われてきた。

少子化の進行を契機に児童家庭施策には「子育て家庭支援」が求められ、保育所にはその専門的力量蓄積の評価に基づいて、地域の子育て家庭への支援が求められるようになった。しかしその役割を果たすために必要となる保育所の「機能拡充」は特別保育対策で行われているため、一部の保育所でしか行われない。

本稿では保育所の「機能拡充」策にかかわる概説的把握を試みた。保育対策の特徴および保育所「機能拡充」の背景を整理し指摘した。あわせて保育所の地域活動の事例を検討し、現在の特別保育事業による保育所「機能拡充」策の課題を指摘することができた。

保育所の「機能拡充」は、保育対象の拡大とそれに伴って新たな対象への援助を可能にするための諸条件の整備を求めている。保育所の「機能拡充」は保育所の質的発展の方向性を示すことが示唆され、今後の制度・政策的対応が注目される。

キーワード：少子化、子育て家庭支援、保育所の「機能拡充」、地域活動、特別保育事業

1. はじめに

少子化の進展を契機に、わが国の児童福祉政策は充実のための論議と施策への具体化が求められている。中でも保育対策はその重要な柱として位置づけられている。

従来、保育対策は母親の就労により日中「保育に欠ける」乳幼児のための対策であり、女性労働対策の視点もあわせ持っていた。もちろんその基調に変化はないが、しかし1970年代後半頃から長時間労働、長距離通勤の一般化等、女性の労働をめぐる条件に変化が生じ、また核家族化の進行と地域社会における連帯感希薄化の中での子育ての当然の帰結および要望として、これまで保育所保育の対象外とされてきた就労していない母親層から保育所への要望が出てきた。これらは「保育需要の多様化」として理解され、新たな対応を迫りはじめた。

保育所は子育てに関わる専門的力を備えた施設として着目され、1989年に「保育所地域活動事業」が特別保育事業としてスタートする。保育所が地域に目を向け、地域からの要望にこたえることについては、後述する様にすでに先駆的な実践もあったが特別保育事業として補助金が支出され始めてから、その取り組みは公的に認められたといえよう。

その後、特別保育事業として「一時保育事業」（1990年）が始まり、また「保育所地域活動事業」の内容も「小学校低学年児童の受け入れ」（1990年）や「育児リフレッシュ事業」（1992年）などさまざまな特別保育科目が設定されている。相次いで実施された特別保育事業は、「保育需要の多様化」に対応して行われ、保育所の「機能拡充」をもたらしている。保育所の地域活動は「需要の多様化」の中でも、これまで保育所の対象外だった就労していない母親とその子どもまで視野に入れているため、保育所の「機能拡充」の中でも極めて重要な位置を占める。しかし、これらの特別保育事業はすべて補助金で行われているため、保育所側の基本的・全体的な水準の向上がなされないまま制度が先行している感は否めない。

また1993年から導入された「保育所地域子育てモデル事業」は、1995年度からは「地域子育て支援センター事業」として本格化し、保育所が地域の子育て家庭への相談、指導等にあたるのが可能になった。この事業は保育所が地域社会に根ざした新たな社会資源として役割を発揮する上で重要な内容を持つが、厚生省児童家庭局調べによる1995年度の実施状況（見込み）では全国で184ヶ所にとどまっている。

これら保育所の「機能拡充」をめぐる状況をふまえ、本論ではまず第一に保育所の地域活動への政策側の着目過程をたどる。第二に保育所が地域活動を推進し、求められる機能拡充をはたしていくための課題を明らかにする。

2. 保育所の地域活動への着目過程

(1) 少子化の進展と対策の必要

従来、就学前乳幼児の養育に関しては「家庭保育第一主義」がとられてきた。そのことは、1963年に出された中央児童福祉審議会保育制度特別部会の中間報告「保育問題をこう考える」に明らかである。当時、高度経済成長下増加していた女性労働者とそれに伴う保育所不足が関心を集めていた。その中で出されたこの報告は、第一原則に「両親の愛情に満ちた家庭保育」、第二原則に「母親の保育責任と父親の協力義務」を挙げていた。このように乳幼児養育の母親の責任が強調される一方では、社会の変化に伴う養育環境と条件が激変し、矛盾が拡大していった。

児童養育における母親の責任を強調し、「家庭保育第一主義」をとんでいた日本の保育対策に大きな転換をもたらす契機となったのは少子化の進行である。1990年6月に1989年の人口動態統計が発表され、その結果、従来から減少を続けていた出生数がさらに減少し、合計特殊出生率が1.57にまで落ち込んだことが明らかになった。一方で高齢者人口が増加しつつあったことから、出生率の低下は人口高齢化に拍車をかけ、生産年齢人口割合の大幅な低下をもたらし、産業構造、

消費市場に影響を及ぼすとして、政界、経済界に「1.57ショック」と呼ばれたほどの衝撃をもたらした。

同年8月には、内閣官房内閣内政審議室長を議長として14省庁からなる「健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」が設置され、1991年1月に「健やかに子供を生み育てる環境づくりについて」が発表された。そこでは、出生率低下をもたらした要因として、女性の社会進出に伴う女性自らの変化、結婚・育児に対する負担感の増大、その背景に存在する女性の就業と家事・育児の両立支援体制の不備、教育問題、住宅問題、さらに職場中心主義による家庭の軽視、男女の固定的な役割意識など、多要因が存在することが指摘された。その上で対応策として「家庭生活と職場生活の調和」「家庭生活と生活環境の整備」「家庭生活と子育て支援」が挙げられた。これらを各省庁が「子育て支援システム作り」として具体化していくこととなった。

なお、この後、児童家庭施策には複数省庁が関わってゆく流れができあがる。それは文部・厚生・労働・建設4省庁合意の「エンゼルプラン；今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（1994年、以下、「エンゼルプラン」と略）および、その一環である大蔵・厚生・自治3大臣合意の「緊急保育対策等5ヶ年計画」（1994年）にも受け継がれていった¹⁾。

出生率の低下そのものは1974年以降進行しており、すでに総理府は1988年に年少人口が総人口の2割を切ったことを明らかにしていた。また、1988年の「人口動態社会経済面調査」は一組の夫婦が持ちたいと希望する子ども数3人と、現実に生み育てている子ども数の間にギャップがあることを報告していた。少子化の到来とその社会的背景の存在はすでに明らかになっていたのだが、それがにわかには政策的課題として浮上したのは柏女霊峰も指摘する通り「1.57ショック」が契機となったのである²⁾。

さて、相次いで出されはじめた児童家庭福祉関連の提言や報告書等を見てみると、保育対策が重視されていることがわかる。1993年の「これからの保育所懇談会」による「今後の保育のあり方について」では「仕事と子育ての両立支援、地域社会における子育て支援という観点から、これまでの実践をふまえながら保育サービス及び施設運営のあり方について質的な転換を図っていくことが求められている」³⁾として保育所の一層の発展の必要を指摘した。また1993年の「子供の未来プラン21研究会」による「『たくましい子供、明るい家庭、活力と優しさに満ちた地域社会を目指す21プラン研究会』報告書」および1994年の「エンゼルプラン」双方とも、「多様な保育サービスの促進」に重点をおき、さらに保育所等に「地域子育て支援センター」を整備することをうちだしている。そして施策への具体化も1994年度に保育対策を主軸にした「エンゼルプランプレリュード」が、さらに翌1995年には「エンゼルプラン」の一環である「緊急保育対策等5ヶ年計画」が予算化され、実施に移された。

これら一連の保育対策の提言、報告の内容および実現しつつある新たな保育対策を見ると二つの特徴が挙げられる。

まず特徴の一点目として、保育対策の範囲の拡大である。それは、先に引用した中でも散見できたように「地域社会における子育て支援」ということである。「保育に欠ける」乳幼児を対象にし「家庭保育第一」であったこれまでの保育対策が、地域の子育て家庭も視野に入れ大きく転換したのだ。

この転換の背景には、「専業主婦」と呼ばれる子育てに専念する選択をした、就労していない母親への社会的支援の必要性への認識がある。「21プラン報告書」では「『密室』とも言える子育ての姿が増加している状況を踏まえれば、保健所、保育所、児童館等における育児相談支援など、子育てに孤軍奮闘する専業主婦への社会的支援を格段に強化することが求められている」⁴⁾（下線は筆者）と、従来にない強い調子で子育て支援の必要が述べられている。

特徴の二点目として措置制度外によるサービス化志向を指摘することができよう。この方向が顕著にあらわれ、大きな関心と議論を呼んだものが「保育問題検討会報告書」（1994年）である。現行の保育制度の骨格をなす措置制度を廃し、直接入所制にするという厚生省案には反対が強く、結局、行政側が設置した検討会の報告書としては極めて異例である厚生省案と措置制度堅持発展論の両論併記となった。しかし、以降の施策の流れは児童手当を財源とする補助金の形での事業の充実が図られ、また「駅型保育所」をはじめとする民間育児産業の育成等、現行の措置制度の改善はなされないままに多様な保育サービスが進行しつつある⁵⁾。

(2) 保育所の「機能拡充」への注目

さて、少子化を契機とした児童家庭政策の流れと特徴を概観してきた。その流れの中で保育所が地域の子育てを視野に入れていく「機能拡充」政策が具体化される。次にその経過を概観する。

1977年、厚生事務次官通知「都市児童健全育成事業の実施について」では「最近の都市における人口の集中、交通量の増大等に伴う児童の遊び場の不足、生活環境の悪化、核家族化の進行及び既婚婦人の職場進出の増加等による留守家庭児童の多発等の多様な児童の健全育成上の諸問題の発生に対処する」事を目的とし、就学前児童にかかわる事業として「園庭開放事業」「乳幼児健全育成相談事業」が実施された⁶⁾。しかし、これらの事業は「近年社会的問題となりつつある留守家庭児童等の保護・育成、児童の遊び場不足等の対策の一環」であり「本来児童の生活圏に見合った施策により推進されるべき」とされ、「必要な条件の整備が図られるまでの経過的措置」⁷⁾という位置づけであった。よってこの厚生省通知の時点では、保育所の「機能拡充」はまだ志向されていなかったといえよう。保育所の「機能拡充」による地域活動が具体化しはじめたのは1980年代後半である。1987年度には「保育需要の多様化に対応するため保育所機能の強化、地域との連携を図る」⁸⁾として保育関係予算の中に新たに「施設機能強化推進費」が計上された。その対象事業の最後に「特別保育科目設定事業」がある。その内容は、①老人福祉施設訪問等世代間交流事業、②地域の異年齢児との交流事業、③入所児童の保護者への育児講座、④郷土文化伝承活動とされた⁹⁾。そしてこの事業を発展させ、1989年には「保育所地域活動事業」が特別保

育事業としてスタートした。

先に述べた通り、少子化の進展がこうした保育施策推進の契機であるが、すでに地域に目を向けた先駆的な保育実践が蓄積されており、また一方ではコミュニティケアの考え方が発展をみていた。この二要因が保育所「機能拡充」の推進力となった事が指摘できる。

保育実践の蓄積については「当時の行政指導では措置児以外の保育所の利用、経費支出は厳禁」¹⁰⁾であった中での地道な取り組みであった。行事の地域開放、高齢者の保育所への招待、「遊び場お散歩マップ」の作成・配布等、制度化以前から地域を意識した実践が各地で存在していた。中でも三重県四日市市立保育園では、四日市市職員労働組合保育園分会が主となり、保母による地域調査を1983年に行ない、保育所に通っていない子どもたちの生活の乱れや母親の育児不安の強さを浮き彫りにした。その結果に基づき、地域へ保育所からの子育て新聞の配布や相談活動等が行われている¹¹⁾。この地域調査により子育て問題をつかみ、それに応じた保育所の地域活動を展開するという取り組みは、その後愛知、大阪、東京、埼玉等へと広がっていった¹²⁾。「保育所の改革はむしろ制度の側の動きが早く、施設界はその後追いをさせられたり、実験的事業を担わされたりというのが現実であった」¹³⁾という見解もあるが、制度化の背景には先駆的な保育実践があり、制度にはその追認的側面があることも見逃してはならない。確かに、一時保育や地域子育て支援センター事業の実施数は少なく、その面からも制度先行、施設後追いの構図を印象づけられるが、それはこれらの事業が補助金による特別保育事業で個別的・限定的に行われているためでもある。

一方、1960年代後半から「施設の社会化」が求められはじめた。この背景には「施設処遇のあり方への批判、家庭の機能の社会化、特にコミュニティケアの考え方」¹⁴⁾があり施設入所者の生活圏拡大や施設運営の社会化と共に、施設設備と機能の地域開放を内容としていた。社会福祉施設のうち、最も設置数、利用者数ともに多い保育所はこうした動向から無関係ではない。

さて、保育所の地域活動具体化に至る経過をたどり考察してきた。次に現在行われている保育所の地域活動事例を検討する。実際に行われている取り組みの分析から、保育所の「機能拡充」にむけての課題や論点が導き出されるであろう。

3. 山口県H市T地区における事例（保健センターとの連携による地域活動）

(1) 概 要

山口県H市は公立保育所5ヶ所、民間保育所19ヶ所をもつ人口約12万人の都市である。民間保育所のうち1ヶ所が、1995(平成7)年度より「地域子育て支援センター事業」を開始している。また地域の需要に応じ特別保育科目を設定する「地域活動事業」については公立保育所5ヶ所、民間保育所13ヶ所が行っている。山口県は出生率の低下が顕著であった事から出生対策が求められ、1990(平成2)年から1994(平成6)年にかけて、H市は山口県の委託事業である出生対策地域実践活動に取り組んでいる。

さて、ここでとりあげるのはH市保健センターと保育所の協力による「子育ての輪作り活動」と「定例乳児相談」の実践例であるが、その詳述に先立って両活動の概要を述べよう。

まず「子育て輪作り活動」であるが、母子保健推進協議会と保健センターが一体となって各小学校区ごとに「子育ての輪作り活動」として子育てサークルを開催している。この活動は市内14地区のうち、「子育ての輪作り実践地区」として指定を受けた地区が3年間のサークル活動を実施するというものである。活動終了後は自主活動として継続が可能であり、母子保健対策費の中から地区活動費として補助金（年額20,000円）が支給される。平成6年度までにすべての地区が実践地区の指定を受けており、すでに活動期間が終了した地区もすべてが自主活動としてサークル活動を継続している。

サークルの例会は年に5回程度開催されるが、この例会の中でサークルの呼びかけに応じ、各地区の保育所や「地域子育て支援センター事業」を行っている私立K保育所がかかわることになる。保育所が例会に参加するのは年に1～2回程度である。

次に「定例乳児相談」であるが、保健センターの主催により、毎月1回、各小学校区ごとに開催され、身体測定と保健及び離乳等についての相談に応じている。これとは別に行われている1歳半健診と3歳児健診については、私立K保育所が全地区を巡回し相談に応じているが「定例乳児健診」まで私立K保育所が巡回することはできない。

(2) T地区での取り組み

H市の中でもT地区はとりわけ出生数が少ない地区である。そもそも海沿いのT地区は農業、漁業従事者が中心であり、大きな企業もないことから、若年を中心に人口の流出はあっても流入は期待できない。以前からT地区で暮らす3世代世帯がほとんどである。また地区内の保育機関は市立のT保育所のみであり、小学校と中学校も一校ずつである。ほとんどの幼児が就学前教育をT保育所で受け、そのままT小学校、T中学校に進学する。こうした事情を背景として、T地区を担当する保健婦やT保育所の保母はT地区内の団結やつながりは強いと感じている。

T地区において平成5年度から開催されている「子育ての輪作り活動」での子育てサークルには、サークルからの呼びかけに応じT保育所保母が参加している。昨年は2度の例会に参加し、親子遊びの指導と母親向けの講話を行っている。

サークル運営にあたる母子保健推進委員と保健婦のみでは、母親が子どもに接する際に一番知りたいと願うであろう遊びや声かけの技術、児童文化財の知識等の指導は困難である。T地区担当の保健婦は、栄養と保健面の指導は保健婦が、しつけや教育面での指導は保母と、役割分担をして母子保健推進委員のバックアップができることを評価し、一方、T保育所長は、サークル活動充実のためには遊びの知識と技術を持つ保母が関わる事が必須と認識している。保健婦と保母それぞれの専門性の違いを生かした連携の一事例といえよう。

一方、こうしたサークル活動への参加を通じ、保健婦と保母双方に連携の重要性の認識がなさ

れた事、加えてT保育所長の地域活動への熱意により、他地区には見られない「定例乳児健診」への保母の参加が今年度から実現した。T保育所は「地域子育て支援センター事業」の指定を受けていないため、地域活動を担当する保母がいない。しかしT保育所は地区の出生数低下から入所児童数が減少しており、職員にゆとりがある事が幸いしたのである。

ここでも保健婦と保母の役割分担がなされており、保母は主に生活や発達にかかわる相談に応じている。

一方「定例乳児健診」に参加しているT保育所長は、相談にかかわる方法論的課題を認識している。公民館を使っての相談会であるため、プライバシーへの配慮を行える条件に乏しいという事もあるが、健診会場で母親から一対一での相談を持ちかけられる事がほとんどないのである。そこでT保育所長は、身体計測が終わり語りあっている母親グループに積極的に入って行く方法をとる事にした。小集団に入っていく方が話が弾み、一般的な話をしているうちに母親らの緊張がほぐれていき、やがて生活リズムづくりや月齢に応じた子どもへの接し方にかかわる相談がなされるといふ。こうした相談に応じるにあたり、T保育所長は母親への積極的な支持を心がけている。

地域に根づき、継続したとりくみとなる「定例乳児健診」においては相談しやすい雰囲気づくりが大切である。母親と相談に応じる専門家との関係においては相談・援助にかかわる適切な距離を創造し保つ事が必要である。こうした課題に対し、T保育所長がとった専門家の側から小集団へ入る方法は、母親と保育所長の距離を縮め、親しみやすさを増す上で有効であろう。また積極的な支持は、母親の自己肯定感と保育所長への信頼感を形成する。さらに「こんな事を聞いていいのか」「何を相談していいかわからない」といった母親の不安や戸惑いを解消し、整理するためにも、また、子どもの育つ過程での個人差や対応法の豊かさを知り母親の視野を広げる上でも、小集団での緩やかな相談活動は有効であろう。こうした相談活動の積み重ねにより、育児不安の予防効果も期待できよう。

この取り組みは今年度から始まり、かつT地区は出生数が少ないことから隔月に一度の開催となっているため、まだ回数が浅く明確な評価はできないが、担当保健婦によると他地区の「定例乳児健診」では見られない傾向として、地区外からの参加者の存在を挙げている。結婚によりT地区から他地区に転居した母親がT地区の健診に参加したり、T地区の母親が地区外の友人を誘って共に参加するという。担当保健婦とT保育所長は、T地区は人数が少ないため、ゆっくりと話ができる事、保母が参加している事による相談範囲の広さをその理由として推察している。

4. 保育所の「機能拡充」にむけての課題

先にとりあげたH市T地区での事例は、T保育所が「地域子育て支援センター事業」を行っていない中での活動事例であった。児童数が少ない地域であったことに加え、定員割れで保母にゆとりがあったことがこの活動を可能にしていた。

このH市で「地域子育て支援センター事業」を行っている私立K保育所は、発達重要な節目である1歳半健診と3歳児健診には、全地区の健診会場に保育士が参加するなど、保健センターと連携を強めた活動を行っている。しかし、私立K保育所のみでは、各地区で毎月行われる「定期乳児健診」までカバーしきれず、また、一方では子育てサークルも私立K保育所が「地域子育て支援センター事業」を開始してからは各地区とも、主に私立K保育所に保育士の派遣を求める傾向が現れている。事業を行う私立K保育所に地域活動担当保育士が配置されていることがその理由であるが、その傾向が進むとそれまでの地域の保育所との関係が継続し得ないことにもなる。

「エンゼルプラン」では「地域子育て支援センター事業」を2000年を目標に各市町村に1ヶ所設置できる水準まで確保するとしているが、H市ではすでにその水準は満たしているものの、活動内容を見ると地域に根ざした質の高い活動内容を創造するには1ヶ所では限界を感じる。市町村に1ヶ所では逆に活動の幅を狭め、地域への密着性や細やかさの面でマイナスとなる懸念すら感じさせる。

村山祐一は、保育所の地域活動にかかわる特別保育事業自体については「改善し拡充させていくことが保育所を向上させることになる」¹⁵⁾とした上で、1970年代より「保育需要の多様化」に対応するとして行われている特別保育事業の流れの中に、これらが位置づいて行われることに対し「本来これらの『保育需要』は社会生活の変貌の中で生じている『保育に欠ける』乳幼児の新たな保育要求なのです。この保育要求には幼児中心の8時間保育を基本とした現行『最低基準』では対応しきれない内容」と指摘し「『最低基準』の抜本的改善という方向で検討していかなければならないのです」¹⁶⁾と、保育所の「機能拡充」にむけて現行策とは異なる方途を提起している。すなわち、補助金による特別保育事業で保育所の「機能拡充」を、その事業を行う保育所にのみ可能にするのではなく、最低基準の引き上げにより、すべての保育所に「機能拡充」をもたらす方途である。

なお、この方途で保育所の「機能拡充」を実現するには、あわせて現行児童福祉法の保育所の目的規定を見直すか、児童福祉法施行令での「保育に欠ける」の内容を拡大することが求められる。村山は「保育に欠ける」の内容を拡大する方を想定しているようであるが¹⁷⁾、1994年の「保育問題検討会報告書」にも述べられていたように、保育所の入所児童の範囲そのものを「保育を必要とする児童」に拡大するという意見もある¹⁸⁾。そもそも、現在の「保育に欠ける」の範囲は非常に狭くとらえられており¹⁹⁾、そのとらえ方に基づいた施策が行われてきた。しかしこれまでも述べてきた様に、もはやそうした狭い解釈とそれに基づく保育対策では、乳幼児と母親のニーズの一部しか充足し得ない。その帰結が少子化の急速な進展である。保育所の「機能拡充」という動向は、これまでの保育対策のゆきづまりと新たな方向を示しているといえよう。今後、保育所が地域に目を向け活動をつみ重ねて行く中で、保育の対象や範囲についての論議が必要となるであろう。その際に、現代社会の諸問題と保育実践の蓄積、専門性向上、また一方で別制度で存在している幼稚園の今後のあり方も含めての検討が求められよう。

一方、地域の子育て支援にあたる保母の力量向上については、ケースワークおよびカウンセリングの理論と技術の研修の充実が図られる必要がある。また、他機関、他職種との連携をすすめ、親と子の必要に応じ社会資源の紹介・調整も行うといった役割も求められよう。まさにソーシャルワーカーとしての保母が求められている。保母の現任訓練の強化とともに、養成課程の改善等が求められるところである。

5. おわりに

制定以来50年目を迎えることを契機に児童福祉法の見直しが進行している。1996年の3月に設置された中央児童福祉審議会基本問題部会において論議が行われているが、その議論の3本柱として1. 要保護児童施策, 2. 保育施策, 3. 母子家庭施策が挙げられている²⁰⁾。本稿執筆の時点(1996年10月)ではいまだ論議のまとめは出されていないが、保育対策の見直しは保育問題検討会(1994年)以来の制度改革の可能性をとまなう課題となっており、いずれ何らかの具体的な方向が出されるのは必至であろう。保育所に求められ、またすでに行われている地域の子育て支援を、制度上どう扱うことになるか注目されるところである。

今後、保育所の「機能拡充」が現行のまま特別保育事業として行われるのか、それとも「保育に欠ける」の見直しや制度改革をとまなうて行われることになるのか、いずれにしてもわが国の保育対策は、歴史的な岐路にあるといっても過言ではない。保育所「機能拡充」は、共働き世帯の乳幼児を主な対象としてきた保育所がこれまでの蓄積をもとに、質的に発展してゆく上での方向性を示すものとして提起されている。

本稿では保育所の「機能拡充」について概説的把握にとどめたため、今後保育所の「機能拡充」に影響を与えた理論的・実践的系譜の整理が求められよう。

註

- 1) 本稿執筆時点で「エンゼルプラン」にかかわる一連の動きは、1994年にエンゼルプランプレリュードとして先行実施された諸事業に続く4省庁合意文書、およびこの文書に基づき実施された「緊急保育5ヶ年計画」、さらに「地方版エンゼルプラン」と呼ばれる「児童育成計画策定指針」の発表と策定を促す為の予算措置となって展開している。どの範囲までを「エンゼルプラン」と呼ぶかは論者によって異なる。本稿では「エンゼルプラン」と銘うたれた4省庁合意文書のみ限定した。
- 2) 柏女霊峰「子ども家庭施策の潮流」日本総合愛育研究所他編『別冊発達21 子ども家庭施策の動向』、ミネルヴァ書房、1996年、8頁
- 3) これからの保育所懇談会「今後の保育のあり方について(提言)ーこれからの保育サービスの目指す方向」、1993年
- 4) 厚生省・子供の未来21プラン研究会「『たくましい子供・明るい家庭・活力と優しさに満ち

た地域社会をめざす21プラン研究会』報告書」，1993年

- 5) 岡部達男「エンゼルプラン・児童福祉法『改正』をどう考えるか」，ひとなる書房，1996年参照
- 6) 各都道府県知事・各指定都市市長宛 厚生事務次官通知「都市児童健全育成事業の実施について」，1977年
- 7) 同上
- 8) 全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 1987年版』，草土文化，263頁参照
- 9) 同上，202頁参照
- 10) 上野隆「保育園の遊び環境開放の実践と経過」日本保育学会編『保育学研究 第31巻・1993年』，1993年，13頁
- 11) 『三重・四日市の保育運動<この子らが光り輝く街に>』，四日市市職員労働組合保育園分会，1986年 参照
- 12) 『現代と保育 17号』，ひとなる書房，1986年参照
- 13) 山縣文治「児童家庭福祉改革の潮流」日本総合愛育研究所他編『別冊発達21子ども家庭施策の動向』，ミネルヴァ書房，1996年，23頁
- 14) 京極高宣監修『現代福祉学レキシコン』，雄山閣出版，1993年，517頁
- 15) 村山祐一『保育園はどう変わるべきか』，ひとなる書房，1993年，134頁
- 16) 同上，135-136頁
- 17) 村山は以下のように指摘する。「保育所が共働き家庭の保育要求と同様に『育児に悩む専業主婦家庭』の要望にも対応して，一時保育や育児相談など地域育児センターとしての機能を発揮していくには『保育に欠ける』の厚生省解釈に子どもの発達状況，家庭生活環境などの視点を位置付けて，措置対象の拡大を図っていくことが求められているのです」。「保育制度『見直し』論批判と私たちの課題」保育研究所『岐路に立つ保育所 保育情報臨時増刊号 No.194』，全国保育団体連絡会，1993年，14頁
- 18) 「保育問題検討会報告書」の「3，保育所制度の見直し」に以下の一文がある。「保育所入所児童の範囲を，障害を持つ児童，養育環境に問題がある児童を含めた概念である『保育を必要とする児童』に拡大すべきという意見があった。」
- 19) 児童福祉法施行令第9条の3参照
- 20) 「中央児童福祉審議会基本問題部会議事録（第一回；平成8年3月13日）」参照

（平成8年10月23日受付）
（平成8年12月25日受理）