

はじめに

保育所は児童福祉法にもとづき、保護者が働いていたり、病気の状態にあるため、家庭において十分保育することができない児童を、保護者との連携のもとに保育をすることを目的とする児童福祉施設です。児童福祉法第 39 条は「保育所は日々保護者の委託を受けて、保育に欠ける児童の保育を行う」という保育所の目的を規定しています。保育所は、この目的を果たすために、「児童福祉施設最低基準」により設備と人員配置等、運営の基準が定められています。

この保育所の施設設備基準は昭和 23 年に制定されてから 60 年余りの間、ほとんど見直しが行われておらず、今日において、利用している乳幼児の発達に適したものではないという指摘もされています。またその一方で、規制改革や地方分権の観点から、国の定めとしてきた保育所の施設基準を含めた設置基準を、地方に移譲すべきとの議論も出てきています。

こうした背景をふまえ、全国社会福祉協議会に調査研究委員会を設置し、乳幼児の生命・安全の保持や心身の健全な発達保障の場として保育所が備えるべき機能に着目し、保育環境・空間の基準(定性的基準)について検討を行うことおよび、保育所保育指針にそった保育を行ううえで必要となる環境を考察することを目的に、調査研究を実施しました。1 年間という限られた時間ではありましたが、保育環境・空間の基準(定性的基準)を作成するべく、保育所の実際を把握し、子どもたちが日中の大半を過ごす場所としてどのような環境・空間が必要か考察を重ねてきました。

幼稚園には「幼稚園整備指針」という整備にあたってのガイドラインがありますが、保育所にはこのようなガイドラインがないのが現状です。多くの保育所では、0～6 歳までの子どもを 11 時間以上保育しており、そこでは養護と教育の一体提供としての保育、食事や午睡、排泄等、さまざまな営みが行われています。0 歳の乳児が必要とする環境と 5 歳の年長児が必要とする環境は重なる部分もありながら、子どもの体位や動作に必要な空間の大きさ等に違いがあることは事実です。現在の保育所の施設整備基準は、保育所の環境としては乳児 1 人につき 3.3 m²または 1.65 m²、2 歳以上の幼児 1 人につき 1.98 m²という面積基準でしか規定がされていませんが、本来は子どもの活動と保育内容に必要な環境・空間として、面積に加え環境の質を規定していくことが必要ではないかと考えます。

また本文にも記載しましたが、児童福祉施設最低基準は戦後まもない昭和 23 年当時の日本の社会状況を反映し定められています。60 年前は、保育所も貧しい日本社会の中で就労を支援し、子どもを救済するための施設として存在しています。昭和 23 年当時の社会状況および施設の実態にあわせて、当初目標とした水準を切り下げて制定したのが、現行の児童福祉施設最低基準なのです。それから 60 年余りが経過し、今日まで、経済成長をとげた日本のなかで、保育所の社会的役割・使命は大きく変わってきています。このような今日的な児童福祉施設としての保育所において、必要な施設整備基準を検討することが必要になってきています。このことは昭和 23 年当時に「国そのものも、経済の復興、文化の向上につれて、できればスライド式に、この最低基準を向上させなければいけないのは当然であり、『厚生大臣は、中央児童福祉委員会の意見を聞き、基準を常に向上させるよう努めるものとする』(第 3 条第 2 項)」という規定の趣旨も、またここに存在するのである」と当時の厚生省児童局企画課長の松崎芳伸氏が記載しているところです。

さらに今回の調査の一環で、日本の保育所の施設整備基準は、諸外国と環境や社会システムの違いはあるにせよ、その比較において、子どもの育ちを保障する施設としては、低い水準にあるということが明らかになりました。面積基準においてもそのとおりですが、子どもの育ちを支えるための環境・空間のあり方という視点で基準が作られていないという問題もあると思います。

視察調査・観察調査をとおして、実際の保育現場では最低基準以上の面積をもち、ゆとりのスペースを確保している施設もありましたし、また、ランチルーム等を設置して豊かな保育を行っている施設を多く目にしました。しかし同時に、限られた保育室の中で、食事をする傍で後片付けをしながら掃除・布団を敷いていくといった、衛生面からも、一人ひとりの子どもの主体性にも影響を与えるような情景もありました。保育現場では保育士等職員に限られた保育環境の中で、創意工夫のもと、鋭意、保育を実践しています。しかし、環境面の充実を保育職員の努力にのみ任せておくことには限界があります。保育所の設備基準において、明確に、実践しやすく、保育環境の整え方についての規定を示し、子どもの育ちを主体とした空間の機能や環境のあり方を具体化させることが必要なのです。子どもの育ちは地域によって異なるものではありません。子どもの育ちを支えるための環境・空間のあり方をもって、国としての最低基準を定め、地方自治体の独自性はこの最低基準の上に地域性を考慮して上回って定めていくことが必要です。

待機児童が2万人いるということも実状であり、そして200万人を超える子どもたちが認可保育所で育っていることも事実です。少子化社会の中、子どもたちをいかに大切に育み、子どもの発達を保障していくか、このような視点に立って児童福祉施設最低基準は随時改善を加えていく必要があります。また一方では、待機児童の多い都市部と子どもの数そのものが減少している地方部の特性に応じた保育環境の改善に、各地方自治体においても取り組む必要があると考えています。

平成21年4月には保育所保育指針が施行されます。保育所保育指針では、保育所保育の目的を「入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならない」と規定しています。保育所には、養護と教育の一体的提供、専門性をもった職員による保育、発達過程をとらえて一人ひとりの子どもの発達に応じた関わりの重要性が明記されています。また保育所は、今まで以上に保護者支援、地域子育て支援をするものとして位置づけられました。このように保育所保育指針で義務づけられた保育所の役割を果たすためには、保育所に必要とされる機能を果たすための環境・空間の整備がよりいっそう求められているのです。

今回の調査研究は、保育所関係者や自治体関係者をはじめ、建築関係者も参考になるようガイドラインの策定を行いました。ガイドラインは従来の施設整備基準というような形式にとらわれず、合わせて空間の実現事例を示すことで、保育の実践者にも建築士や家具・インテリアのデザイナーにも直観的に理解でき、取り入れやすいものをめざしました。また、保育所の使い手とつくり手が協働してより良き保育環境を創造するためのコミュニケーションツールにしていきたいと考えています。今後の日本を担う子どもたちを育てる児童福祉施設の環境・空間を整備していくための指針となれば幸いです。

おわりに、この調査研究にご協力いただいた福祉医療機構をはじめ、委員の皆様、調査にお答えいただいた全国の保育所関係者、さらに日常の保育現場での長時間にわたる視察調査・観察調査に応じていただいた各保育所の皆様に、心より感謝し、お礼申し上げます。

2009年3月

全国社会福祉協議会

「機能面に着目した保育所の環境・空間にかかる調査研究事業」調査・研究委員会
委員長 定行 まり子