

総説

新しい保育所保育指針

高野 陽

I. 保育保健の重要性

今日、保育所における保健活動は、非常に重要な意味を持っていることは周知のとおりである。保育保健の基本的目的は入所児童の健康管理、それも健康増進を図ることにある。今日、病児保育や病後児保育が実施されているという事実はあるものの、保育所における保健活動は、単に、子どもの疾病・傷害に対する対応だけの問題ではなくなっている。加えて、乳児保育はいうまでもなく、長時間に及ぶ保育の実施、病児・病後児保育等の保育形態の多様化、保護者においては、その就労形態・子育て観・子どもの健康観などの価値の多様化、そして入所児童の心身の状態や生活実態の多様化が、保育保健の必要性を高めている。特に、不適切な養育や被虐待児の増加に代表される家庭や子育て上の問題が多くみられるようになったことから、子ども自身だけでなく家庭支援にも関連して、保健活動の充実を図ることも求められるようになった。また、今日では、保育所は地域の子育て支援機能も持っており、当然、時代の要請に応じた保育保健も大いに期待されるのではなかろうか。

保育現場は、一人一人の子どもにとっては、その生活の場であるとともに、乳児から就学前の幼児に及ぶ広い年齢群の子ども集団生活の場でもある。このことは、保育保健の最も大きな特徴の一つである。それ故、保育保健は、家庭における子どもの健康管理とは大きな違いがある。保育所は、古くから子育て支援の重要な拠点であったが、保健活動も家庭支援の重要な要素であることから、保育所の持つ特性を十分に

理解したうえで、その子どもにとって最も適切な保健活動の実践が望まれる。

筆者は、子どもがそれぞれの持つ条件の下に、「健康」で過ごしていることは、家族・保護者にとって、最も大きな喜びであり、何よりの子育て支援であると考えており、その意味では、適切に展開されている保育保健活動は、園児の家庭のみならず地域全体の子育て支援の重要な一翼を担っているものといえる。

このように、保育保健は、単に保育所の保健に限定されるものではなく、今日の小児保健、母子保健活動を論じる際には、無視できない存在として位置付けられているといっても過言ではなかろう。その観点から、今回の保育所保育指針の改定と時を同じくして報告された「保育の質の向上のためのアクションプログラム」は、小児保健の視点からも重要な意味を持っているともいえる。

II. 保育指針の改定の基本

1. 改定の意義

今回の改定の背景として、厚生労働省は、「子どもの生活環境の変化(人と関わる経験の不足、生活リズムの乱れなど)、保護者の子育て環境の変化(不安や悩みを抱える保護者の増加、養育力の低下など)」をあげている。そこで、「質の高い養護と教育の機能、子どもの保育とともに、保護者に対する支援を担う役割」を保育所に求めている。すなわち、「保育所に期待される役割が深化、拡大」されたと述べている。

これまでに、2回の改定が行われたが、先にも述べたように、今回は、以前とは、その改定の意味が異なる。すなわち、これまでの、通知

日本子ども家庭総合研究所母子保健研究部(部長)/東洋英和女学院大学人間科学部(教授)

別刷請求先: 高野 陽 〒140-0001 東京都品川区北品川3丁目6-38-803

Tel: 03-3458-0427

であって保育現場での保育に関するガイドラインとしての位置付けであったが、今回は「告示」(平成20年3月28日告示・平成21年4月1日より実施)という形で提示されることになった。「告示」されたことによって、指針は「最低基準」的な意味合いを持つことになり、これまでとは「重さ」に違いを持つことになった。それ故、改定の作業に従事した際、今回は以前の改定作業に参加した時に比して、よい意味での緊張感を持ち続ける必要があったことは事実である。なお、幼稚園の教育の方針を示す幼稚園教育要領は、古くから「告示」であり、認定子ども園の現場での「ねじれ」が認められていたが、今回の告示によって、それが解消されることになった。この幼稚園教育要領も、この度改定され、ほぼ同時進行のように作業が進められてきた。

2. 改定の内容

今回の改定の主な内容については、

- ① 保育所の役割
- ② 保育の内容、養護と教育の充実
- ③ 小学校との連携
- ④ 保護者に対する支援
- ⑤ 計画・評価、職員の資質の向上

が示されている。また、今回の改定においては、次の点にも配慮している。すなわち、「保育所の創意工夫や取組を促す観点から、内容の大綱化」を図っており、さらに、「保育現場で活用され、保護者にも理解されるよう、明快で分かりやすい表現に」し、「指針と併せて、解説を作成」している。指針の実際の具体的な活用に関しては、指針と同時に刊行された公の解説書である「厚生労働省監修の解説書」を参照されたい。

さて、保育保健に関しては、上記の5項目のなかの「保育の内容、養護と教育の充実」に、「健康・安全及び食育の重要性」をはっきりと明記していることに注目したい。換言すれば、保育における乳幼児の健康の問題の重要性を反映していることになるが、非常にうがった見方をすれば、保育現場においては、「健康と安全」の確立の不十分さを証明したともいえるのかもしれない。いずれにしても、保育保健の充実の必

要性が指針にも示されたことには違いない。

また、保育保健の観点から、今回の改定の内容について検討するならば、園児の健康に関して小学校にも適切な方法によって伝えることは、子ども自身にとっても、学校保健の立場から、決して「無為」なことではなかろう。その意味からも、今回の改定における小学校との連携に関する内容は重要なポイントとなろう。同様なことは、「保護者に対する支援」、「計画・評価、職員の資質の向上」を図るという改定内容も、保育保健の充実にとっても意義のあることである。特に、保護者に対する支援は、子どもの健康問題の解決においては、不可欠なことであり、直接的・間接的な対応を問わず、保育現場での実践に期待したいものである。

3. 改定指針の構成

今回、改定された指針は、以下の7つの章から成り立っている。すなわち、第1章：総則、第2章：子どもの発達、第3章：保育の内容、第4章：保育の計画及び評価、第5章：健康及び安全、第6章：保護者に対する支援、第7章：職員の資質の向上、である。先にも述べたように、「健康と安全」については、保育の重要な課題であることから、独立した一つの章が与えられている。

第5章を除く、他の章の主な内容を示す。

第1章「総則」には、指針の定めることを提示し、「保育所における保育の内容に関する事項及びこれに関する運営に関する事項」を示し、指針の趣旨を提示している。この趣旨に沿い、総則には、保育所の役割、保育所の社会的責任、保育の原理、等が記されている。

第2章「子どもの発達」では、子どもの最も大きな特性である「発達」の姿が理解できるように記されている。ここで示す年齢区分は、暦年齢区分と異なり、一人一人の発達の過程をおおむね8つの区分で捉えるように示されている。これは、「子どもがたどる発達の筋道を理解し、一人一人の子どもの状態を把握しながら、その発達を援助する」ことの指標となるものである。

第3章「保育の内容」は、保育において実践する事項を「ねらい」と「内容」で示している。

「ねらい」とは、「子どもが身につけることが望まれる心情・意欲・態度など」を示し、「内容」では保育士等が「適切に行う事項」、「保育士等が援助して子どもが環境に関わって経験すること」を提示している。そこには「養護」と「教育」が一体となって展開されなければならないことが強調されている。なお、ここでは、「養護」とは生命の保持と情緒の安定に関わる事項を指す。

第4章「保育の計画及び評価」は、保育の実際の場面で不可欠な事項を提示している。今回、「保育課程」という語が用いられており、多少保育現場での混乱があるのではと危惧され、十分な周知の必要性が指摘される。今回の改定において強調されていることの一つに「評価」があるが、保育士等の「自己評価」と保育所の「自己評価」が求められ、保育の質の向上に努めるように指示されている。なお、保育所の自己評価結果は公表するように定めてある。

第6章「保護者に対する支援」では、保育所の機能の一つである保護者支援に積極的に取り組むように記述されている。それには、保育所入所中の子どもの保護者だけでなく、地域における子育て支援にも機能するように示されている。特に、不適切な養育、虐待への対応に保育所の取り組みに期待しており、地域の要保護児童対策協議会への積極的対応等の地域での機能を示している。また、障害のある子どもの保育、病児・病後児保育の実施にあたっては、子どもの福祉に十分に配慮するように求めている。

第7章「職員の資質の向上」では、施設長の責務のもとに、質の高い保育の実践に向けての、職員の研修等の実施の必要性を示している。

Ⅲ. 改定指針における保育保健の位置付け

1. 基本的な理念

改定された指針にみられる保育保健の理念は、子どもの生命の保持と情緒の安定であることはいうまでもない。子どもの生命を守ることができないような環境で、子どもの生命の保持ができないような保育が実践されていることは非常に不幸なことである。また、健康や安全を守る実践は、大人の責務が不可欠であるとともに、子ども自身がその発達状態に応じて、その

能力を身につけるように子どもを支えていくことが必要である。その実践にあたっては、保育現場が個としての子どもとともに、乳児期からの幼児期にいたる年齢の幅がある子ども集団の生活の場である。保育保健の特徴は、個と集団の子どもを対象としたものであることが、適切に認識されていなければならない。

前回の改定では、それまでに得られた医学的知見に基づく改定、改正された法的根拠との整合性を基準にして改定を行い、保育現場で実践されたい保育保健に対する希望の方針も含めた改定であった。今回も、小児医学的、小児保健学的、小児看護学的、小児栄養学的な知見、前回改定以降に成立した法的根拠を損なうことなく、「告示」が意味する条件を満たすことに、改定の基本的方向性が要請されていたことはいうまでもない。

2. 第5章「健康及び安全」の構成

第5章「健康及び安全」の構成は、以下のようになっている。すなわち、

① 子どもの健康支援

- *子どもの健康状態並びに発育・発達状態の把握

- *健康増進

- *疾病等への対応

② 環境及び衛生管理並びに安全管理

- *環境及び衛生管理

- *事故防止及び安全対策

③ 食育の推進

④ 健康及び安全の実施体制等

となっている。これらの事項の具体的な実践に関しては、先に述べたように指針とともに提示された「解説書」を参考にされたい。

「健康及び安全」に関する今回の改定における特徴の一つに、「食育」についての事項の記述である。食育基本法の制定のもとに、あらゆる世代、あらゆる場所において、食育の実践が要求されている。保育現場においても、この事実は否定できない。さらに、もう一つの特徴がある。これは、保育保健活動に実施体制の整備に関する記述で、特に、施設長の責務を重視している点である。

3. 指針の内容

第5章「健康及び安全」の内容について、指針の記述に従って簡単に説明したい。

(1) 子どもの健康支援

本項は、保育実践における原点ともなるといってもよい位の重要な記述がなされている。

① 子どもの健康状態並びに発育・発達状態の把握：一人一人の子どもの心身の状態の把握は、保育の方針の決定にもつながる重要な活動であることを記されている。また、子どもの心身の状態の観察は、不適切な養育、虐待の早期発見も可能にし、併せて保育の是非の判定もできることをも認識したい。

② 健康増進：保健計画を作成し子どもの健康増進に努めること、健康診断の実施について記述されている。

③ 疾病等への対応：保育中の疾病異常や傷害の発生時の留意事項や看護職の専門性の重要性を述べ、感染症への予防対策を含めた対応の実際について記述されている。これに関連して、解説書には平成17年の厚生労働省医政局長通知に基づく与薬について記述した。

(2) 環境及び衛生管理並びに安全管理

① 環境及び衛生管理：保育環境の環境保健的対応と子どもたちの手洗いはじめとした清潔管理の必要性が記述されている。

② 事故防止と安全対策：保育中の事故防止対策を述べ、安全対策体制の確立に向けて保育職員・家庭・地域の連携が不可欠である。また、災害発生時の子どもの精神保健対策の重要性も述べてある。

(3) 食育の推進

「食を営む力」の育成に向けての留意事項を定め、日常の保育活動を基盤としての実践が基本となるべきであろう。特別の「イベント」を行うことが食育ではない。栄養士・調理員を中心に全職員、家庭、地域との連携のもとに実践

することも望ましい。

(4) 健康及び安全の実施体制等

健康と安全の最終的責任は施設長にあり、全職員の共通認識の下に適切な連携の確立、看護職や栄養士の専門性が十分に活かせるようにすることが必要である。また、地域の専門的機関・組織との連携を図り、保育保健の充実・虐待対策に配慮するように記述されている。

IV. アクションプログラムにおける保育保健

「新待機児童ゼロ作戦」において、「国及び地方公共団体において、保育所の質の向上のためのアクションプログラムを策定して、質の向上のための保育所の取り組みを支援する」こととされている。このアクションプログラムにおいて、「子どもの健康と安全の確保」が提示されている。ここには、「保育所が、子どもが健康で安全に生活できる場となるようにする」ことが「ねらい」として明記されており、先にも述べたように保育保健の重要性がより明らかにされたことを示している。

この内容は、①保健・衛生面の対応の明確化、②看護師等の専門的職員の確保の推進、③嘱託医の役割の明確化、④特別の支援を要する子どもの保育の充実、⑤地域の関係機関等との連携、となっている。

V. おわりに

今日、保育所における保健活動は、小児保健において重要な位置付けにある。その適切な展開の基本となる保育所保育指針は、平成20年3月28日に告示され、1年間の猶予期間をおき、平成21年度より、それに基づいて実践されることになる。また、同時に質の向上のためのアクションプログラムも発表された。これらによると、保育保健の重要性が改めて認識され、人的条件の充実も図る努力も行われることになったことは、大変喜ばしいことと思われる。