

福祉政策における世代間交流の視点

中高年・高齢者の保育園派遣事業の試み

研究開発室 北村 安樹子

- 要旨 -

近年の福祉政策では、少子化対策と高齢者福祉との接点がさまざまな形で模索されている。このようななか、中高年や高齢者を保育園に派遣し、保育の補助や、園舎の整備作業等を依頼する独自事業を行う自治体が増加している。

本稿では、新潟県上越市の「保育園士雇用事業」、千葉縣市川市の「中高年保育ボランティア事業」、栃木県黒磯市の「おじいちゃん保育事業」の3事例をとりあげ、事業の実態と効果について考察した。

これらの事業は、いずれも世代間交流によって子どもの社会性や豊かな情操性を育むことを主な目的としている。同時に、中高年・高齢者世代の雇用機会創出や社会参加の促進、保育園を地域社会に開く、世代間交流の活性化による地域福祉の向上、など多面的な相乗・波及効果を生んでおり、子ども福祉と高齢者福祉の複合施策モデルとして注目される。

1. 福祉政策における世代間交流の視点

(1) はじめに 少子化対策と高齢者福祉の接点

少子高齢化の進行や都市化の進展により、家庭や地域社会において異世代がかかわり合う機会が次第に減少している。子ども、若者、中高年、高齢者など、多様な年代の者同士がふれ合う機会が失われている現状は、孤立した状況で子育てを行う親世代、自立のきっかけをつかめない若者、生きがいを得られず、介護不安におびえる中高年や高齢者のいずれにとっても、地域や社会とかわる糸口が得られにくいという点で危機的な状況ともいえる。中でも子どもたちにとって、高齢者を含む多様な世代とかわる機会が減少していることは、社会性や人を思いやる気持ちを育む上で好ましくない面もあると考えられる。このような観点から、近年の子育て支援策では、子どもと異世代、親子と地域社会とのかかわりを重視する方向性が検討されている¹⁾。

一方、高齢者の介護関連政策は、ゴールドプランや介護保険を経て、量的拡大の側面からだけでなく、質的な面での充実が議論され始めている。一方で、高齢者世代の急増を前に、財政面での制約も大きく、要介護高齢者や痴呆老人へのケアのあり方に

についてはようやく議論が始まったばかりである。また、プレ介護高齢者への介護予防策、元気高齢者への生きがい施策などを含めたトータルな視点で、高齢者福祉政策の質的充実をいかに図っていくかという議論は遅れがちになっているのが現状でもある。

これまでの福祉政策では、これらの子育て支援施策と高齢者福祉施策が、縦割りの行政システムの中で、それぞれ独立して進められてきた。しかし、近年では縦割りの弊害を見直し、その垣根を超えて両者を融合・連携させることで、効率性や費用対効果の面でも一石二鳥、三鳥の相乗・波及効果をねらう取り組みが始まっている。

(2) 世代間交流型複合施策と幼老共生の視点

一例に、子ども関連施設と、高齢者関連施設の合築・併設化があげられる。小中学校の余裕教室を高齢者のデイサービスセンター等として活用したり、保育園に特別養護老人ホーム等の高齢者施設を併設するなどして、異世代交流の促進による子どもへの教育的効果や地域福祉の向上を意図するものである²⁾。このような幼老施設の複合化については、施設整備における財政面での事情が先行し、ソフト面に関する各種の条件整備が遅れている面もある。しかし、一部の先進事例では、高齢者と子どもが互いにかかわることから生み出される新しい効果に注目し、幼老の統合ケア(広井:2000)とも呼ばれる試みが実践されている。こうした幼老統合ケアの実践事例には、子ども関連施設と高齢者関連施設が合築・併設されている幼老複合施設のほか、地域の民家などを利用し、高齢者や子ども、障害者などさまざまな人々が小人数単位で支え合う「富山方式」「宅幼老所」などとよばれる小規模デイケア施設もあげられる。

一方、高齢者世代による子育て支援の動きも活発化している。例えば、商店街の空き店舗を利用して、中高年や高齢者世代を含むNPO等が子どもの一時預かり施設を運営したり、シルバー人材センターが保育施設への送迎や留守時の見守り等の子育て支援サービスを行う動き³⁾、などがある。こうした一連の取り組みは、従来、年齢や行政の管轄セクションによって一律に切り分けられてきた「子ども」や「高齢者」という垣根を取り払っていこうとする点で、ノーマライゼーションの理念にも通じている。また、さまざまな形で幼老両世代の相互作用を重視した取り組みが実践されており、今後の高齢者福祉や児童福祉、子どもの教育などのあり方に、「幼老共生」という視点を模索する試みとしても位置づけられる(北村, 2003)。

このようななか、近年、中高年や高齢者世代を保育園に派遣し、保育の補助や園舎の整備作業等を依頼する独自事業を実施する自治体が増加している。これらの事業には、中高年・高齢者世代の雇用機会創出を目的とするものも含まれるが、世代間交流により子どもたちの社会性や豊かな情操性を育むことを主な目的としている点ではすべて共通している。本稿では、新潟県上越市の「保育園士雇用事業」、千葉県市川市の「中高年保育ボランティア事業」、栃木県黒磯市の「おじいちゃん保育事業」の3事例をとりあげ、事業の実態と効果について考察する。

2. 中高年・高齢者の保育園派遣事業の試み

(1) 新潟県上越市「保育園士雇用事業」(図表1)

上越市が実施する上記事業は、中高年・高齢者世代の保育園派遣事業として全国的にも先進的な取り組みの1つに位置づけられる。この事業は、市長と保育士のフリートークの場で、保育園には中高年や高齢者世代の男性がほとんどいない上、核家族の増加で子どもたちが「おじいちゃん世代」と接する機会が極端に少ない、と若い保育士が発言したことをきっかけに検討が始められた。事業の主な目的は、高齢者との世代間交流による園児の情操豊かな成長、中高年世代の雇用機会創出、保育現場における保育士の負担軽減の3つで、一石三鳥の効果をねらっている。

「保育園士」は上越市が定める独自の制度で、作文と面接により市の非常勤職員として採用される。開始年度である2000年度から順次採用数を増やし、2003年度現在、私立を含む市内36カ所の全保育園に50～60歳代の中高年男性36名が各園1人ずつ配置されている。採用の倍率は毎年5倍前後と、例年応募者はかなり多い状況にある。また、採用者のうち、これまでに契約を更新しなかった人は健康問題や家庭の事情による2人だけで、それ以外のすべての人は、事業開始以来、上限の3年まで契約を更新中である。

保育園士の業務内容は、保育の補助をはじめ、図表1に示すように多岐にわたる。ただし、業務内容には「従事することが不適当な業務」として、保育士の代替業務と本庁との連絡業務の2つが明記されており、保育園士は有資格者である保育士の指示に基づいて保育の補助を行うことが義務づけられている。これは、保育園士という立場について、保育士との職務上の位置づけの違いを明確にするためである。具体的には、例えば園児を連れた園外保育等の際に、保育園士が単独でクラスを担当することがないようにする、などの行動基準を指す。

事業開始4年目を迎え、事業の運営方法に対する関係者の意見交換の場や、保育園士同士の横のつながりも生まれつつある。保育園士、市役所の担当者、園長が参加して行われる合同ミーティングでは、3者それぞれの立場から、よりよい運営方法について議論を重ね、調整を行っている。例えば4月の会議では、新人の保育園士が業務に関してわからないことや不安を感じていることを先輩の保育園士に質問したり、教えを請う場を用意している。これは保育士の研修の仕組みを応用したものである。また、7月には各保育園士がそれぞれの得意分野等を自己申告して一覧表を作成し、各保育園に配布する。各保育園で必要な業務や手伝ってほしいことが生じた場合に、この表の中から適任者を選んで連絡すると、近隣の複数の保育園から保育園士たちが助っ人として集まり、例えば大作業や園芸等の作業を行うこともある。こうしたミーティングの機会を年に4回程度設けている。

一方、保育園士には、「保育園士連絡会」という有志のメンバーで組織する連絡会が

あり、採用者同士が横のつながりを深める上で効果をあげている。この会では、会長などの役職も決め、情報交換と親睦をかねた打ち合わせを月に1～2回程度行っている。市の担当者によると、4年目を迎えて、保育園士のメンバーにも、保育等について真剣に勉強したいという気持ちが芽生えているという。

図表1 上越市「保育園士雇用事業」の概要

事業の目的	高齢者の豊かな知識を保育現場に活用し、園児との世代間交流を促進する 中高年者の雇用対策 公務職場のワークシェアリング
開始年度	2000年度（4年目）
事業費（年間）	6,862万4千円（2002年度）
契約形態	市の嘱託職員（非常勤一般職）として採用
契約期間	1年単位の契約制（3年まで契約更新可能）
公募・選考方法	市の広報、ホームページ、ハローワーク等を通じて公募 （作文、個別面接により決定）
業務内容 ^{注1}	園舎内業務 各クラスの担当保育士の補助業務、園行事の補助的業務、各種伝承遊び等を含めた、遊びを中心とした園児との交流業務、施設、設備の簡易補修及び管理業務（例：簡単な大工業務、換気扇清掃、ガラス拭き、ストーブへの給油など） 園舎外業務 園庭整備（草取り、下水路掃除、花壇等の手入れ、樹木の剪定、菜園の整備など） 園舎の簡易補修（簡単な大工業務、ペンキ塗り、鉢の巣等危険物の撤去など） 散歩、遠足等の補助業務、屋外備品の修繕及び管理業務（遊具の修繕及びペンキ塗り、プール清掃など） 冬囲い取付け・取外し業務、雨樋の簡易補修及び清掃、 園舎の雪下ろし業務、冬期間の通園路確保業務 その他 資源ごみ等の分別確認及び搬出
配置	市内の公立（23園）及び私立（13園） ^{注2} の全認可保育園（計36園）
出勤日数（時間）	月～金までの週5日（各日：9:00～16:00）
応募資格	50～62歳の男女 ^{注3} 世代間交流や保育に意欲と情熱のある人 簡単な木工・塗装などの大工仕事や、冬囲い・樹木の管理などの庭仕事が得意な人
報酬	月額11～14万円程度（学歴・実務経験等を考慮し決定。通勤手当相当額を含む）
その他の勤務条件等	年次有給休暇（年10日）特別休暇（忌引休暇等） 社会保険及び雇用保険に加入

注1：従事できない業務（従事することが不適当な業務）として次の2つを明記

保育士の代替業務、本庁との文書も含めた連絡業務

2：私立保育園の保育園士の採用は各園で行われ、雇用にかかわる人件費分を市が全額補助している

3：保育士の資格は必要ない

資料：上越市資料より筆者作成

市の担当者によれば、運営開始から3年の間にはいくつかの課題もあったという。例えば、子どものしかり方などに関して、保育園士の世代では大きな声でしかることが普通であると思っている人もいた。そのような育児に対する意識のギャップについては、保育指導の観点から望ましくないと思われる場合には園長が指導してすぐに改

善されたという。上越市では業務内容や業務の進め方等、実務面の詳細に関して、現場責任者である園長にかなりの裁量を与えており、この点が運営をスムーズに進める上で重要なポイントとなっている。保育園士にも、研修等を通じて、現場責任者である園長の判断に従うことを強く求めている。

市の担当者の話によると、園児の保護者による事業への評価はおおむね好評で、保護者から子どもが家で保育園士のおじいちゃんの話をする、祖父が送り迎えに行きやすくなった、などの話も聞かれるという。また、現場の保育士からは、業務に追われる中で、子どもを見守る人手が一人でも増えることは負担軽減につながるとの声が多く、市としても、同事業を今後も継続させていきたいと考えている。

(2) 千葉県市川市「中高年保育ボランティア事業」(図表2)

市川市が実施する上記事業では、中高年や高齢者がボランティアとして各保育園に登録し、週に1~2回、1日2~3時間程度のペースで、保育の補助等に参加している。登録者は次第に増加しており、2003年8月現在で43名(うち男性15名)が活動中である。募集に際しては、年齢を「おおむね55~70歳」としているが、登録者の中心は60歳代となっている。なお、登録者には、園児の祖父母も含まれている。

ボランティアは、一人あたり3カ月の登録制である(継続更新は何度でも可能で、登録者のほとんどが開始以来、継続登録中)。市の広報やポスターなどを見て連絡してきた応募者の中から、園長が面接や健康状態等により総合的に判断して登録者の受け入れを決める。登録者は、園側のスケジュール等と調整をはかりながら、週に1~2回程度の頻度で、2~3時間程度の活動を行っている。活動内容は、子どもとの遊びや保育の補助のほか、畑・草花の世話、ペンキ塗り、簡単な修繕等多岐にわたるが、もっとも多いのは保育の補助である。また、登録者の約3分の1は男性であり、女性だけでなく男性も、子どもとの遊びや保育の補助に積極的に参加している。その他の活動内容については、登録者それぞれの趣味や特技、意向などとの兼ね合いをみながら、園長と相談の上、できることから始めている。

活動への報酬は、原則として無償であるが、3カ月ごとに1日あたり500円程度の謝礼(図書券、商品券等)が渡される。したがって、実質的な報酬の水準はきわめて少額であり、この点が雇用機会創出を目的とする上越市のケースとは大きく異なっている。一方、活動内容等、現場における実務面の詳細を園長の裁量にゆだねている点は、上越市と共通するところである。

このほか、ボランティアが保育園で昼食をとる場合には、実費として1日当たり250円を負担することになっている。ただし、市川市の場合、衛生上の問題などから、昼食時の食事介助には参加しないことを求めている。また、ボランティア本人が活動中に事故等があった場合には、市の「ふれあい保険」が適用される。

図表2 市川市「中高年保育ボランティア事業」の概要

事業の目的	おじいちゃんやおばあちゃんと触れ合う機会が少ない子どものために、保育の現場で人生経験豊かな中高年に遊びや行儀を教えてもらう等、世代間交流を促進する。
開始年度	2002年度（2年目）
事業費（年間）	192万円（2003年度）
契約形態	保育ボランティアとして各保育園に登録
契約期間	3カ月ごとの更新制（継続更新可）
公募・選考方法	市の広報、保育園・公民館・老人クラブ等にポスター掲示 （各園の園長が面接を行い、受け入れを決定）
業務内容	保育の補助（絵本読み、折り紙、手遊びなどの子どもとの遊び、子どもの手洗い、子どものトイレ・着替えの介助） 畑・草花の手入れ、ペンキ塗り、剪定、簡単な修理・補修等
派遣先	市内の公立（28園）及び私立（14園）の全保育所（計42園）
派遣回数（時間）	週1～2回 1日2～3時間
派遣人数	各園 1～2人程度
応募資格	おおむね55～70歳くらいまでの男女（健康で子どもが好きで一緒に遊べる人等）
派遣期間	通年（登録は原則3カ月の更新制、継続更新可）
報酬	原則無償（ただし、1日あたり500円程度の図書券・商品券等を謝礼として進呈）

資料：市川市資料より筆者作成

(3) 栃木県黒磯市「おじいちゃん保育事業」(図表3)

黒磯市の上記事業は、2002年度から開始され、市内9カ所の公立保育園に各1名ずつの男性高齢者が派遣されている。対象者は、原則として60～64歳の高齢者であり、業務全般についてシルバー人材センターに委託する形をとっている。派遣者9名は、シルバー人材センターの公募による応募者13名の中から、シルバー人材センター、黒磯市の面接によって選ばれた。なお、9名のうち、小学校の用務員の経験がある1名を除く8名は、子どもとかかわる職業の経験を特にもっていない。

業務内容は、保育の補助のほか、園内の簡単な修繕、植木の手入れ等で、派遣回数は月、水、金の週3回、午後2時から6時までの4時間、委託料は、1時間あたり800円となっている。契約は1年単位で行われているが、事業開始2年目の2003年度現在、初年度の派遣者9名のほぼ全員が契約を更新している。

黒磯市の特徴は、上越市と同様に対象者が男性高齢者に限定されている点と、活動に対する報酬の額である。前者については、事業の準備段階で、女性も対象に含めるべきではないかという議論もあったが、保育園という女性の多い職場に男性が入ることは防犯や安全対策面でも有効であること、中高年女性は保育士としてすでに保育現場に多くいること、などの理由から結果的に派遣者はすべて男性となっている。

一方、活動報酬については、月額3万5千円～4万円程度であり、比較的低い水準になっている。このため、収入面よりも、地域社会の役に立ちたい、あるいは子どもが好き、などの動機で参加する人が多くを占めている。派遣者へのインタビューによれば、事業への参加により保育園職員や子どもの保護者、地域社会とのかかわりが生まれ、生きがいや人間関係の充実、健康維持につながっているという。

また、園長や保育士の話によると、保育士の多くが園児の情操教育面での効果を実感しているという。企業等で長年培われた派遣者の職場経験や年長者としての人生経験が、保育士の通常業務に新たな視点で示唆を与えたり、環境整備や安全管理等の面で役立つ場面も少なくないようである。黒磯市としても、園内に家庭的な雰囲気生まれ、派遣者と園児とのふれあいがスムーズにしていること、継続的な交流により園児と派遣者との信頼関係が安定的になってきていることなどから、今後も同事業を継続する予定であるという。

園長や派遣者へのインタビューによると、事業開始当初は、保育園職員・派遣者の双方がどの程度作業を頼んだり、業務にかかわればよいのかなど、互いの距離のはかり方にとまどいや不安を感じていた面があった。しかし、時間を経るにつれて自然なかかわりがもてるようになり、当初懸念していた不安の多くが実際には予想以上に問題ないことが明らかになったという。黒磯市の場合、園児や保育園職員との関係を安定的なものにするため、派遣者が契約を更新した場合、2年目も同じ保育園に配置している。この点が、派遣者と保育園職員との信頼関係構築の上で重要なポイントとなっている。

また、黒磯市でも、他の2事例と同様、現場の運営に関して園長にかなりの裁量を与えている。このため、各園によって、業務の内容や割り当ての方法はかなり異なっている。この点を調整したり、派遣者が互いの状況について情報交換をはかれるよう、市の担当者、シルバー人材センター、各園の園長が集まる合同ミーティングを年に数回行っている。シルバー人材センターの担当者によると、上越市のように、今後は派遣者同士の横のつながりを深めるため、派遣者だけの意見交換の場を検討したいという。

図表3 黒磯市「おじいちゃん保育事業」の概要

事業の目的	高齢者と接する機会の少ない園児にとって、人生経験の豊富な「おじいちゃん」と交流することにより、豊かな感性が生まれ、健やかな成長につながる。 保育の補助だけでなく、園内の簡単な修繕や整備、植木の手入れなども業務の1つであり、女性の多い職場でもあるため、防犯や安全対策上の効果が期待される。
開始年度	2002年度（2年目）
予算（年間）	426万3千円（2003年度）
契約形態	シルバー人材センターに委託
契約期間	1年単位の契約制（継続更新可）
公募・選考方法	シルバー人材センターを通じて公募 （市の担当者及びシルバー人材センターによる面接で決定）
業務内容	保育の補助、及び園内の簡単な修繕や整備、植木の手入れ等
派遣先	市内9カ所の公立保育園
派遣回数（時間）	週3回（月、水、金、各日14:00～18:00までの4時間）
派遣者	原則として60歳以上65歳未満の男性
報酬	1時間 800円

資料：黒磯市資料より筆者作成

3. おわりに

今回取り上げた3つの事業は、いずれも世代間交流によって子どもの社会性や豊かな情操性を育むことを主な目的としている。しかし、実際には事業に参加する中高年・高齢者世代の生きがいや地域社会とのかかわりを生み出し、雇用機会創出や社会参加促進の面でも効果をあげている。また、これまで関係者以外の目にふれる機会の少なかった保育園という場を地域社会に開くことにもつながっており、長期的には地域福祉の向上という点でも新たな可能性を予感させる。

子ども福祉と高齢者福祉を担当する行政セクションは、それぞれ異なっている。したがって、幼老両世代にまたがる分野横断的な施策を実施する場合、現状の縦割り行政の仕組みでは実務面で工夫を要する面もある。その意味で、これら3事業を含む世代間交流型の福祉政策では、子ども世代と高齢者世代がかかわることによる相乗効果や、地域社会への波及効果を含めた多面的な効果が期待される。幼老ミックス型の複合施策モデルとして、今後の成果が注目されるといえよう。(研究開発室 研究員)

【脚注】

- *1 昨年発表された「少子化対策プラスワン」においても、地域における子育て支援、子どもの社会性の向上、世代間交流の推進等の方針が盛り込まれている。
- *2 例えば保育園については、2002年10月時点で全国552カ所(へき地保育所を含めると562カ所)が老人福祉施設等と合築・併設されている。また、文部科学省によると、小中学校の余裕教室をデイサービスセンターなどの高齢者施設に転用している事例は、2003年1月現在で80例以上あるという。
- *3 (社)全国シルバー人材センター事業協会によると、保育施設への送迎や保育・子守等の育児支援サービス事業に関する2002年度の受注実績は全国で3,172件に達し、高齢者2,464人の就業実績があるという。

【参考文献】

- ・北村安樹子,2003,「幼老複合施設における異世代交流の取り組み - 福祉社会における幼老共生ケアの可能性 - 」,(株)第一生命経済研究所,『LDレポート』
- ・厚生労働省,2003,『平成15年版厚生労働白書』
- ・財団法人滋賀県レイカディア振興財団,2003,『高齢社会における児童・生徒の意識と行動に関する調査研究 - 子どもと高齢者の関わりはどうなっているのか - 』
- ・多湖光宗編,2003,『痴呆老人力を子育てに生かす』,社会福祉法人自立共生会
- ・広井良典,1997,『ケア学 - 越境するケアへ』,医学書院
- ・広井良典編,2000,『「老人と子ども」統合ケア』,中央法規出版