

一般社団法人日本公園施設業協会 共同研究

子どもの発育・発達に及ぼす

公園の利用に関する研究

—2015年度—

代表 荻須 隆雄(元玉川大学教育学部教授)
近藤 洋子(玉川大学教育学部教授)
高島 二郎(玉川大学教育学部教授)
仁藤喜久子(仙台白百合女子大学人間学部講師)
福田 誠(もみじ第二保育園園長)

目 次

はじめに	1
I. 遊びの理論	2
1. 子どもの発育・発達と遊び	2
(1) 遊びの意味	
(2) 米国－レクリエーションの父・遊び場の父：リー, J. (Joseph Lee) と 倉橋惣三	
2. 高度経済成長と子どもの遊びの変化	3
3. 子どもの運動不足に伴う課題	5
(1) 将来の社会から活力を奪う子どもの身体活動の低下	
(2) 運動好きな子どもを育てるために	
4. 子どもの発達と遊び	6
5. 最近の子どもの遊び	6
II. 次代を担う子どもたちに必要とされる力ー「生きる力」	9
1. 中央教育審議会答申	9
「21 世紀を展望した我が国の教育の在り方について(第一次答申)」	
2. 教育基本法および学校教育法	11
III. 保育所待機児童対策ー都市公園等の活用の課題	13
1. 国家戦略特区ー都市公園内に保育所を設置	13
2. 認可保育所・認可外保育施設による公園の代替利用	14
(1) 認可保育所の設備基準ー屋外遊戯場(園庭)	
(2) 認可外保育施設の屋外遊戯場	
(3) 屋外遊戯場の代替施設例	
(4) 小規模保育事業	
(5) 公立小学校の活用	
IV. 最近の報道を参考にして	34
1. 幼児にみられる睡眠不足傾向	34
(1) 環境省:「子どもの健康と環境に関する全国調査」	
(2) 乳幼児健康診査からみた就寝・起床・外遊びの傾向	
(3) 乳幼児のための公園整備	
(4) くる病(ビタミンD欠乏性くる病)の予防と健康な発育のための公園整備	
2. 東京都江戸川区ー体力向上のため全小学校で外遊び導入へ	38
3. 福島県ー肥満傾向の子ども 震災前の水準まで改善	38

4. 高校生の主権者教育	39
5. 中学生提案受け「公園でボール遊びを」実現へ	40
(1) 若者たちによる地域づくりへの参加	
(2) 国土交通省による「都市公園利用実態調査」にみる若者の要望	
6. 地域住民からの遊具等の不具合に関する情報提供	42
(1) 公園遊具事故・医療事故に対する社会的認識の変化	
(2) 公園遊具の設置経過年数の状況	
(3) スマートフォン等による地域住民からの情報提供例	
参 考 資 料	
1. 児童憲章〔抄〕	47
2. 児童の権利に関する条約〔抄〕	48
3. 都市公園における遊具の安全確保に関する指針(改訂第2版)〔抄〕	49
4. 都市公園・児童遊園・その他の遊び場	51
(1) 都市公園	
(2) 児童遊園	
(3) その他の遊び場	
5. 公園・遊び場と事故防止対策のあゆみ	57
おわりに	63

はじめに

60年前の昭和31年に都市公園法が制定されて以降、良好な都市環境の提供、都市の安全性の向上・地震等災害からの市民の安全の確保、市民の活動・憩いの場、豊かな地域づくり・地域の活性化の拠点としての役割を担いつつ、都市公園の整備が進められてきた。

本研究は、子どもの発育・発達に及ぼす公園遊具の役割、公園のあり方を中心に検討することを目的としている。初年度の研究としての本稿では、子どもの健康の維持・向上、体力・運動能力、生きる力、保育所待機児童問題等の面から、子どもにとっての特に戸外における遊び・運動の重要性についての理論を紹介し、中央官庁等行政機関による統計・調査結果、日本学術会議による提言や最近の新聞記事を参考として、乳幼児と保護者、小・中学生、高校生や地域住民と公園に関わる現状を断片的ながら紹介しつつ、併せて今日的課題について取り挙げてみた。

近年の我が国は、全国約1,700の市町村の約80%において人口減少がみられる。一方、東京都特別区部をはじめ政令指定都市やその周辺市では、子育て世代の流入による人口増加がみられ、保育所や放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ〈学童保育〉）の待機問題は、長年に亘って解消されないまま今日に至っている。

こうした社会変動の中にあって、政府は平成27年11月、保育所待機児童問題の解消に向けて、国家戦略特別区域（特区）において保育施設用地の確保するため、「都市公園法の特例」を活用して、これまで都市公園法では認められていなかった都市公園内に保育所を設置することを決定した。この特例により平成29年4月からの運営を計画している認可保育所は、平成28年4月現在、東京都内で3ヶ所、横浜市内で1か所が認定されている。「都市公園法の特例」は、60年の都市公園の歴史のなかで正に特例の制度改革である。都市公園内での乳幼児の保育の実際を知るには、1年を待たなければならないが、都市公園がもつ諸条件が、乳幼児の保育に具体的にどのような効果を及ぼすか、は公園緑地行政の面からも関心がもたれることであろう。

また、認可保育所や保育所待機児童問題の解消のため既に都県・政令指定都市が独自の基準により制度化している認証保育所等のほか、平成27年4月1日より施行されている子ども・子育て支援新制度のひとつとしての小規模保育事業の設備基準のひとつに、屋外遊戯場（園庭）がある。特に都市部やその周辺では、専用の屋外遊戯場の確保が困難であることから、これの代替施設として近くにある公園等でも可とされている。保育所待機児童問題の解消のためには、認可保育所、認証保育所等、小規模保育事業などの量的な整備が急がれる必要があるが、「保育の質」の維持、向上が軽視されてはならない。本研究の初年度では、満2歳以上の幼児を対象とする認可保育所等に必置とされている屋外遊戯場の代替施設の代表となっている都市公園の現状、あり方についても考察を加えることとした。

さらに、最近の1,2年間に接した子どもの発育・発達、健全育成、遊具事故の防止、戸外遊び、運動・スポーツと公園に関する新聞記事、テレビニュースの中からいくつかを選び、併せて考察することとした。

I.遊びの理論

1.子どもの発育・発達と遊び

子どもの遊びを論ずるとき、子どもにとって遊びはなぜ必要か、大人にとっての遊びとの相違はなにか、と問われることが多い。

国語辞典で「遊び」「遊ぶ」は、次のように説明されている。

○遊び＝遊ぶこと。ゆとり・むだ。しまりのないこと。機械の部分と部分が密着しないで、ある程度動きうる余裕があること、など。

○遊ぶ＝好きなことをして楽しむ。仕事や勉強をしない。酒色にふける。ばくちを打つ。散歩する。国を離れて学ぶ(遊学)。役に立っていない・利用されていない、など。

○遊び人＝「定職がなく、ぶらぶらしている人」といった言葉もある。

(1)遊びの意味

わが国の文化の中で、日常的に遣われている遊びの意味は、後述するように状況や文脈の中で異なってくる。これまで多くの哲学者や研究者によって、遊びの定義がされてきたが、いまだ決定的な定義はない。遊びを他の活動と区分してみると、遊び(遊び活動)の本質は、次の4つに整理されることが一般的である¹⁾。

- ①遊びは、自由な活動である。
- ②遊びは、自発的な活動である。
- ③遊びは、自己目的的な活動である。
- ④遊びは、楽しさや緊張感を伴う活動である。

では、子どもにとっての遊びは、どのように説明されているであろうか。さまざまな説明がされているが、一例を挙げると次のとおりである²⁾。

- ①運動発達を助ける。
- ②感覚・知覚器官の感受性を高める。
- ③知的能力の発達を助ける。
- ④社会性の発達を助ける。
- ⑤こころを癒すはたらき。

(2)米国－レクリエーションの父・遊び場の父：リー,J.(Joseph Lee)と倉橋惣三

19世紀末から20世紀初頭にかけて、子どものための遊び場づくりに尽力し、米国で「レクリエーションの父・遊び場の父」と称されているリー,J.(Joseph Lee)と、明治末から大正、昭和にわたってわが国の幼児教育界の指導者として活躍した倉橋惣三の言葉を紹介しておこう³⁾。

①リー,J.(Joseph Lee)

1862-1937年。裕福な家庭に育ち、ハーバード大学で法学を学ぶ。アメリカ人の生活の一部に、より豊かなレクリエーションを与えるための運動に尽力し、全国レクリエーション協会会長を務め、「アメリカレクリエーションの父」と呼ばれる社会事業家。また、子どもの遊びについての分析とそれに基づいた深い洞察を行い、子どもの成長にとっての遊び・レクリエーションの効果を説いた。子

どもが安全に遊べるように、私財を使ってボストンに鉄の格子で囲った遊び場を造るなど、子どものための遊び場づくりにも尽力し、米国遊び場協会(Playground Association of America)の設立者。「子どもの遊び場の父」とも称される。彼の理論は、わが国の昭和初期以降における子どもの遊び場の進展に大きな影響を与えた。

- 大人にとっての「遊び」は、生活の変化を得るためのレクリエーションであるが、子どもにとっての『遊び』は、成長に不可欠なものである。

②倉橋 惣三

明治 15(1882)-昭和 30(1955)年。明治末から大正、昭和にわたって約 40 年間、我が国の幼児教育界の指導者として活躍した。東京女子師範学校(現お茶の水女子大学)教授、同校附属幼稚園主事を務めた。子どもの自己活動をなによりも重んじ、抑圧的、形式的、画一的な詰め込み主義による保育を排することを主張した。大正時代の末に、文部省の派遣により欧米の教育事情を視察し、帰国後、米国ボストンの砂庭(砂公園^{注①})の誕生、その後の発展やシカゴ市内の児童遊園の様子等について学会で報告している。

- 子どもは、遊びによって成長する。子どもにとっての玩具・遊具は、どのような意味をもつか。第1に「子どもの心を楽にし、軽易自由ならしめ、発揚、解放せしめること」「真に子どもらしい生活感を発揮させること」、第2に「心的欲求の満足、遊びから遊びへ、ますます遊ばせるために玩具が役立てられなければならない。」

注①…ボストンの砂庭(砂公園)は、近代児童公園の発祥地と言われる。1885年の夏、アメリカ人女性医師 M.E.ザクルシェフスカ(Marie Elizabeth Zakrzewska。ドイツ出身、女性医師。女性の権利獲得、奴隷制度廃止論者として社会運動にも尽力。社会事業家としても多大な足跡を残している。)は、欧州旅行の途中、故郷ベルリン(ベルリンでは既に 1870 年代に子どもの砂場が各所に造られていた)を訪問した際に、公園の中にある砂の小山に毎日、貧富を問わず子どもたちが集まり、警察官の監督のもとで嬉々として遊んでいる光景に感激した。彼女は、このことを郷里の友人であり、マサチューセッツ州緊急対策・衛生協会委員長ウエルス夫人に書き送り、アメリカでも試みるように依頼した。協会は、この年にボストン市内の教会と保育所の2か所に砂場を設置した。その後、教会、学校の内庭・校庭、アパート内庭に砂場が造られ、1900年までの16年間に 177 か所の砂場が設置された。

2.高度経済成長と子どもの遊びの変化

第二次世界大戦直後の我が国は、社会的、経済的混乱の時期を経て、昭和 30 年には経済復興を成し遂げるようにまでなり、翌年に公表された経済白書には、「もはや戦後ではない」という副題が冠された。その後、昭和 48 年のいわゆるオイルショック(石油危機)を迎えるまでの間、わが国の経済は、世界主要国に比べて極めて高く急激な成長率(高度経済成長)をみせた。

高度経済成長は、わが国が国際的に経済力を伸ばしただけでなく、国民の生活に多くの恩恵をもたらした。また、同時にそれまでの産業構造、都市と地方の姿を急速、急激に変えてもきた。さらに、高度経済成長を契機とした我が国の社会・経済の激変は、子どもの生活基盤の中心である家庭での生活、子どもや親の近隣・地域社会との関わり方なども変えてきた。

具体的な変化は、今上天皇ご成婚のテレビ中継<昭和34年4月10日>を切っ掛けとしてのテレビの急速な普及、食生活の洋風化の定着、大都市やその近郊でのニュータウンの開発・大規模な団地・マンション建設の推進(昭和35年)に象徴される都市化、モータリゼーション(自動車利用の日常化。自動車の大衆化)、核家族化、少子化、高等学校進学率の上昇などである。

しかし、その結果、子どもの生活の仕方を変え、多くの子どもに共通する健全育成の面で憂慮されるさまざまな問題・課題を生み出すことにもなった。特に、本稿の内容に係わる子どもの遊びやきょうだい関係、友人関係の変化がもたらした現象としては、次のようなことがらである。

- 異年齢集団による遊びから、同級生やかつての同級生を中心とする同年齢集団による遊び
- 比較的少人数による仲間との遊びが中心
- 幼児期、小学校低学年からのけいこ事や学習塾通いにより、放課後や休日に仲間との遊びの減少
- テレビ視聴、テレビゲームに費やす時間の増加により、屋外遊び・運動の減少
- 夜型生活への移行・生活リズムの不適正化(休養・睡眠の不適正化)
- 運動不足と体力・運動能力の低下
- 生活習慣病の若年化
- 過食と肥満

上述の子どもの遊びの変化の中で、「三間(さんま)の欠如」が指摘され、今日に至っている。幼児や小学生の時期の遊びに不可欠と考えられる「3つの間」とは、次のものである。

- 自由な遊び時間
- 群がって遊ぶ仲間
- 自由な遊び空間

※特に都市部・近郊では、自動車交通量の増大による自宅周辺での路上での遊びの減少、身近な空地の減少

これまで概説してきた子どもにとっての遊びの重要性、遊びの変化に伴う子どもの発達上の問題や課題については、下記に挙げる日本学術会議の各提言で詳細に解説、論述されている。

- ①日本学術会議：子どもの成育環境分科会「提言：我が国の子どもの成育環境の改善にむけて－成育方法の課題と提言－」,2011年
- ②日本学術会議：子どもの成育環境分科会「提言：我が国の子どもの成育環境の改善にむけて－成育時間の課題と提言－」,2013年
- ③日本学術会議：健康・スポーツ科学分科会「提言：子どもを元気にするための運動・スポーツ推進体制の整備」,2008年
- ④日本学術会議：健康・スポーツ科学分科会「提言：子どもを元気にする運動・スポーツの適正実施のための基本指針」,2011年

3.子どもの運動不足に伴う課題

(1)将来の社会から活力を奪う子どもの身体活動の低下

今日の我が国の子どもたちをみると、少子化、子どもを取り巻く社会環境の変化、生活時間の変化等を背景に、屋外で身体運動を伴う遊びの機会が全国的に減少している。このような状況の中であって、小学校就学前から、望ましい動作能力や運動能力の発達が阻害され、小学校就学以降の発達期においても心身の発達で憂慮される諸点が指摘されて久しい。子どものための運動・スポーツを適正に実施するための基本指針の策定、今後の取り組みの支援促進のために、前項で紹介している④日本学術会議:健康・スポーツ科学分科会「提言:子どもを元気にする運動・スポーツの適正実施のための基本指針」(2011年)による提言では、次のように解説している⁴⁾。

子どもの運動不足は、筋力や持久力や骨格の発達以上を引き起すだけでなく、脳の機能の正常な発達を阻害し、運動に付随する身体感覚を劣化させ、体を動かそうという意欲によって形成される気力を減弱させる。さらにまた、幼児期から学童期の子どもの身体活動は、遊びを通じてさまざまな工夫を行う能力や、コミュニケーション能力の発達にも重要な役割を果たす。とりわけ身体を活発に使う遊びは、運動に付随する身体感覚を用いた情報の取得・伝達能力の発達を促進するものである。したがって、身体活動を含む遊びの減少は、対人関係や対社会関係をうまく構築できない子どもを生むなど、子どもの心の発達にも重大な影響を及ぼすことになる。

体と心の健康は社会の活力の源であるから、このような子どもの身体活動低下は、子ども達の現在の体と心の活力を低下させるだけでなく、これらの子どもの身体活動低下は、子ども達の現在の体と心の活力を低下させるだけでなく、それらの子ども達が担うことになる将来の社会から活力を奪うことになる、きわめて重大な状況である。

(2)運動好きな子どもを育てるために

日本学術会議:健康スポーツ科学分科会;提言—子どもを元気にするための運動・スポーツ推進体制の整備(2008年)では、「子どもの身体および身体活動・運動・スポーツの現状と課題」において、体育・運動指導の現状と問題点について触れている。

その中で、「乳幼児の運動指導の現状と問題点」についても、幼稚園を対象とした調査結果から、①自由な遊び保育中心の幼稚園が、一斉指導(体操、水泳、器械運動、マラソンなど)中心の幼稚園より運動能力が高い、②自由な遊び時間帯で、運動遊びをする頻度の高い子ども、外遊びの頻度の高い子ども、遊び友だちの数が多い子どもほど運動能力が高いことを紹介している。このような調査結果から、幼児期の運動発達には、大人による一斉指導による体力づくり型の運動ではなく、子どもの興味・関心に基づいた自発的な遊びのかたちによる運動が重要であると解説している⁵⁾。

幼児期から小学校低学年までの間は、高い運動神経を養う時期と言われる。この時期には、前述のように特定の運動の上達を目指すよりも、走る、跳ぶ、滑る、ぶら下がる、投げる、捕る、蹴るなどのさまざまな動きを子どもに自由に経験させることが重要と考えられている⁶⁾。

また、さまざまな遊びは、子どもの運動発達を助ける役割を担っている。体の動きは、粗大運動(首、胴体、下肢、肩、腕などの動き)と微細運動(手首よりも先の指先による運動)とに分けられる。体を動かすさまざまな遊びは、粗大運動と微細運動の発達を助ける。体を

つかっての遊び経験や手先を使って遊ぶ機会が少ないと、年齢相応の運動発達の進みが見られなくなったり、手先の器用さを欠くようになることもある⁷⁾。

ところで、幼稚園や保育所の園庭や公園に設置されている遊具は、その構造により子どもの運動はさまざまであるが、横棒・綱やネット・吊り金具を握る(ジャングルジム・ぶらんこ・スプリング遊具など)、階段を昇る・横棒をよじ登る・降りる(ジャングルジム)、滑り降りる(滑り台)、ぶら下がる(鉄棒)、ぶら下がりながら渡る(ラダー)、揺れる(ぶらんこ・スプリング遊具)、体のバランスを保つ(ぶらんこ・スプリング遊具等)、体を腕で支える(鉄棒)、回転する(鉄棒)、バランス感覚・器用さを育てる(ぶらんこ)、手や道具で形をつくる(砂場)などの運動を可能とする。

室内での静的な活動では得られない、屋外でのこれらの遊具での遊びを通して、「筋力(握力、腕力、背筋力、腹筋力など)、瞬発力、持久力、敏捷性、柔軟性、平衡性、巧緻性等の体力・運動能力、身体認知力、空間認知力、集中力など、さらには、仲間との協応性、約束を守る等の社会性を習得していく。

また、ある時までできなかつた遊びや運動に挑戦し、成功体験を得ることもある。それまで経験していなかつた高い部位に上ったり、手足を滑らせて恐怖心を抱く経験をしたり、時に衝突、落下、転落等の経験もするであろう。これらの経験を通して、自ら慎重に行動すること、周囲にいる者の安全にも気を配ることなどを習得していくと考えられる。

4.子どもの発達と遊び

発達とは、誕生から大人(成人期・老年期を含む)になるまでのさまざまな変化をいう。発達を説明する場合、人間の身体的側面、心理的・精神的側面などに区分される。子どもは、その時々におかれた人(親・きょうだい等家族、仲間、保育者など)、身近な物や植物・動物、自然現象(雨・雪、雲、風など)などとの相互の関わりを通して発達していく。

発達は、連続的な過程であるが、ある時期において、ある領域、側面が顕著に目立って観察されることがある。この顕著な状態に注目して区分された段階を「発達段階」と称し、胎児期、乳児期、幼児期、学童期、青年期などに区分されることが多い。

認可保育所等における保育の内容に関する事項等を定めた「保育所保育指針」(平成20年:厚生労働省告示)中に、「第2章:子どもの発達」がある。乳児期や幼児期の子ども(乳児、幼児)の発達の特性、遊びの特徴を理解するうえでの参考にされたい。

5.最近の子どもの遊び

最近の子どもの遊びは、どのような状況になっているか。株式会社ベネッセホールディングス(本社:岡山市)の社内シンクタンク「ベネッセ教育総合研究所」では、長年にわたって子どもの生活、子どもと学校教育・家庭教育等に関する継続的調査研究を行い、データを公表している。当研究所により最近公表された幼児、小学生の遊びの状況について、以下に概略的に紹介しておこう⁸⁾。

- 調査対象…首都圏(東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県)の0歳6か月～6歳就学前の乳幼児をもつ保護者約4,000名(回収率35.4%)
- 調査項目…子どもの基本的な生活時間、習い事、メディアとのかかわり、遊び等
- 調査結果

- ①平日、幼稚園、保育所以外で遊ぶことが多い相手については、20年間で「友だち」が56.1%から27.3%に減少している。
- ②平成7年では55.1%であった遊びの相手「母親」は、86.0%に増加している。特に、幼稚園児については、幼稚園以外で友だちと遊ぶ割合は、72.9%から44.5%に減少している。母親が遊び相手となっている割合は、33.6%から82.1%に増加している。
- ③母親が、子育てに関する内容で「友だちと一緒に遊ぶこと」について、「とても」力を入れている割合は、25.4%(2010年)から19.6%(2015年)へ減少している。

この調査結果では、平日、幼稚園児を中心に、友だちとの遊びが減少している背景のひとつとして、幼稚園で過ごす時間が長くなっていることが挙げられている。また、母親の不在時には、父親が子どもの面倒をみる割合が増加しているという。研究班は、このような調査結果について、「幼児が多様な人と関わることは、より豊かな成長につながる。幼児は、園以外の場で友だちと遊ぶ機会を通して、その家族と接する経験も得られるとともに、親にとっても友だちの様子、知り合いの親の子どもとの接し方を知り、子育ての参考になる。」と考察している。

上記の調査結果は、核家族、少子化であり、加えて近隣との日常的な関係の状況によって、家族の近隣からの孤立、密室化に通じる憂慮される一面でもあると考えられる。子どもの成長のために、親が、自宅周辺や近隣の公園等での同年齢層の子どもの遊びの中に、積極的に加わる機会をつくり出すことが必要であろう。

なお、巻末の「参考資料」に、子どもの遊び、遊び場等に関わる児童憲章、児童の権利に関する条約、国土交通省による「都市公園における遊具の安全確保に関する指針(改訂第2版)」で解説されている「子どもの遊びの重要性」「子どもの遊びと遊具」を引用し、紹介しているので参考にされたい。

引用文献

- 1) 荻須隆雄:現代児童学,中央印刷出版,pp.68-71,1998年
 - 2) 衛藤隆・近藤洋子他(編):新しい時代の子どもの保健,pp.136~137,日本小児医事出版社,2014年
 - 3) 荻須隆雄他(編著):遊び場安全ハンドブック,玉川大学出版部,p.18,p.242,2004年
 - 4) 日本学術会議*:健康・スポーツ科学分科会「提言:子どもを元気にする運動・スポーツの適正実施のための基本指針」,p.1,2011年
 - 5) 日本学術会議*:健康スポーツ科学分科会「提言:子どもを元気にするための運動・スポーツ推進体制の整備」,pp.8-9,2008年
 - 6) 朝日新聞:JournalMー運動できる子になるために,2016年3月9日
 - 7) 衛藤隆・近藤洋子他(編):新しい時代の子どもの保健,p.136,日本小児医事出版,2014年
 - 8) ベネッセ教育総合研究所*:第5回幼児の生活アンケートー速報版[2015年],2015年11月25日
- *印…ウェブサイト

参考文献

1. 笠間浩幸:〈砂場〉と子ども,東洋館出版社,2001年
2. 倉橋惣三:米国の児童遊園[1],「児童研究」26巻5号,pp.192-194,1923年
3. 倉橋惣三:米国の児童遊園[2],「児童研究」26巻6号,pp.234-238,1923年
4. 倉橋惣三:米国の児童遊園[3],「児童研究」26巻7号,pp.272-275,1923年
5. 佐藤 昌:欧米公園緑地発達史,都市計画研究所,1968年
6. 佐藤 昌:日本公園緑地発達史—上巻,都市計画研究所,1976年
7. 佐藤 昌:日本公園緑地発達史—下巻,都市計画研究所,1977年

Ⅱ.次代を担う子どもたちに必要とされる力ー「生きる力」

「Ⅰ.遊びの理論」で触れているように、子どもに関わる多分野の研究領域から、戦後の経済復興、高度経済成長を背景として、子どもの健全育成に関わるさまざまな問題や憂慮される諸課題が指摘され、今日に至っている。

今世紀は、次々と生み出される新しい知識、技術、情報が、子どもから大人に至るまで、日々の生活に関わる政治、経済、文化、社会の領域において、極めて重要性を増すとされている。知識基盤社会と言われる、予測が困難な社会に向かって、グローバル化、情報化、国際交流等の進展に伴って、地球環境問題、エネルギー問題など、人類の生存基盤を脅かす様々な問題も次々と生じてきている。ますます変化の激しい、先行き不透明な時代を生き抜くために、次代を担う子どもたちには、これまで以上に逞しさを育むことが重要と考えられている。

平成8年7月、中央教育審議会(文部科学大臣諮問の審議会)による「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について(第一次答申)」において、これからの子どもたちには、将来の予測が困難であり、先行き不透明な将来の社会をあらゆる知識や情報を使って、逞しく生き抜くために必要な力を育むことの重要性が提言された。この答申で最も中心となっているキーワードが、「生きる力」である。

本稿では、子ども、屋外遊び、運動遊び、公園・遊び場、健全育成等をキーワードとして論じている。本答申は、次代を担う子どもたちに必要とされる力について、学校教育のみならず家庭や地域社会における教育のあり方についても強調、指摘しており、本稿の内容と密接に関連していることから、以下に概要を紹介しておきたい。

1.中央教育審議会答申

「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について(第一次答申)」

先ず答申では、これからの我が国の子どもたちに必要とされる力として、次の3つが挙げられている。

- ①「いかに社会が変化しようと、自分で課題を見つけ、自ら学び、自ら考え、主体的に判断し、行動し、よりよく問題を解決する資質や能力」【確かな学力】
- ②「自らを律しつつ、他人とともに協調し、他人を思いやる心や感動する心など、豊かな人間性」【豊かな人間性】
- ③「たくましく生きるための健康や体力」【健康・体力】

さらに答申では、「こうした資質や能力を『生きる力』と称することとし、変化の激しいこれからの社会をこれらをバランスよくはぐくんでいくことが重要である」と述べている。なお、後述するように、この答申はその後、平成14年度から実施されてきた学習指導要領^{*1)}では、「生きる力」を育むことを理念として編成され、最新の学習指導要領(小学校ー平成23年度<2011年度>から、中学校ー平成24年度<2012年度>から全面実施)にも引き継がれている。「学習指導要領の理念は『生きる力』、それは知・徳・体のバランスのとれた力のことをいう」と説明される。また、「知・徳・体のバランス」は、後述する教育基本法第2条第1号に規定される内容である。

○答申の構成

第1部：今後における教育の在り方

子どもたちの生活や家庭・地域社会の現状と、これからの社会の展望を踏まえつつ、全体的に今後における教育の在り方について

第2部：学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方

今後における教育の在り方を踏まえつつ、これからの学校・家庭・地域社会それぞれの教育の在り方、学校・家庭・地域社会の連携の在り方、および、学校週五日制の今後の在り方について

第3部：国際化、情報化、科学技術の発展等社会の変化に対応する教育の在り方

今後における教育の在り方を踏まえつつ、国際化、情報化、科学技術の発展、環境の問題等の社会の変化に対応する教育の在り方について

以下に、本稿の内容と関連する子どもの健康・体力の問題、地域における遊び場に関する部分を抜粋しておく。

第1部 今後における教育の在り方

(1)子どもたちの生活と家庭や地域社会の現状

[cir1] 子どもたちの生活の現状

○健康・体力の問題

身体的な面については、身長・体重など体格面での着実な向上が見られるとともに、戦前には多かった結核などの感染症なども著しく改善されている。また、歯磨きなどの基本的な生活習慣の改善により、最近では、むし歯も着実に減少している。しかし、肥満傾向を有する者の増加や視力の低下など新たな健康問題が生じており、適切な生活行動についての知識や、それを実践する力が子どもたちに不足しているという指摘もある。

体力・運動能力については、敏しょう性は向上する傾向が見られるものの、瞬発力、筋力、持久力、柔軟性などは全般に低下傾向にある。これらは、日常生活において、体を使っての遊びなど基本的な運動の機会が著しく減少していることに起因すると考えられる。

第2部 学校・家庭・地域社会の役割と連携の在り方

第3章 これからの地域社会における教育の在り方

(2)地域社会における教育の条件整備と充実方策

[cir2] 地域社会における教育の具体的な充実方策

学校週五日制の実施を契機に、各地で地域社会における子どもたちの活動を推進するための様々な取組が進められているが、今後、さらにその充実を図るため、活動の場の充実、機会の充実や指導者の養成などについて、幾つか具体的な方策を提言したい。これらの諸方策が、各地でそれぞれの地域の特色を生かして活発に実施されることを期待するものとする。

(a)活動の場の充実

○遊び場の確保

成長過程にある子どもたちにとって「遊び」は、自主性や社会性の涵養、他人への思いやりの心の育成などに資するものであり、調和のとれた人間形成を図る上で極めて重要な役割を担っている。都市部だけでなく、豊かな自然環境が残されている農村部においても、テレビを見たり、テレビゲームをするなど室内で遊ぶことが多くなっている今日、子どもたちの「遊び」の持つ教育的意義を改めて再確認し、自然や空地を利用したわんぱく広場や冒険広場、公共施設や民間施設において遊び場やたまり場などをできるだけ多く用意し、子どもたちが仲間と自由に楽しく遊ぶことができるような環境を整えることを強く望むものである。また、その際には、遊び場マップやたまり場マップを作成、配布することなどにより、子どもたちが手軽にそうした場を利用できる環境を整えていくことが必要であることも併せて指摘しておきたい。なお、家庭においても、遊び場の持つ積極的な意義を再認識することを望んでおきたい。

以上、概説してきた中央教育審議会による答申を受けて、平成14年度から実施されてきた学習指導要領では、「生きる力」を育むことを理念とされてきた。教育基本法は、戦後いち早く制定された法律のひとつであるが、制定後、半世紀以上が経過した近年、科学技術の進歩、情報化、国際化、少子高齢化など、我が国の教育をめぐる状況は大きく変化するとともに、教育に関わる様々な課題が生じてきていることから、昭和22年制定の教育基本法の全部は平成18年に改正された。

教育基本法や学校教育法（一部改正：平成19年。最終改正：平成27年）等の規定に則り、小学校では平成23年度から、また、中学校では平成24年度から全面実施された新しい学習指導要領では、子どもたちの「生きる力」をより一層育むことを目指した内容として編成されている。また、新しい学習指導要領のポイントのひとつとして、「子どもたちの『生きる力』を育むためには、学校・家庭・地域の連携・協力が必要であること」が挙げられている。

2.教育基本法および学校教育法

本稿に関連する教育基本法、学校教育法の一部を以下に抜粋しておく。

①教育基本法〔抄〕

第1章 教育の目的及び理念

（教育の目的）

第1条 教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行われなければならない。

（教育の目標）

第2条 教育は、その目的を実現するため、学問の自由を尊重しつつ、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。

- 1 幅広い知識と教養を身に付け、真理を求める態度を養い、豊かな情操と道徳心を培うとともに、健やかな身体を養うこと。

第2章 教育の実施に関する基本

（義務教育）

第5条 国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う。

2 義務教育として行われる普通教育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする。

（家庭教育）

第10条 父母その他の保護者は、子の教育について第一義的責任を有するものであって、生活のために必要な習慣を身に付けさせるとともに、自立心を育成し、心身の調和のとれた発達を図るよう努めるものとする。

（幼児期の教育）

第11条 幼児期の教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであることにかんがみ、国及び地方公共団体は、幼児の健やかな成長に資する良好な環境の整備その他適当な方法によって、その振興に努めなければならない。

②学校教育法〔抄〕

第2章 義務教育

第21条 義務教育として行われる普通教育は、教育基本法(平成18年法律第120号)第5条第2項に規定する目的を実現するため、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。

- 1 学校内外における社会的活動を促進し、自主、自律及び協同の精神、規範意識、公正な判断力並びに公共の精神に基づき主体的に社会の形成に参画し、その発展に寄与する態度を養うこと。
- 2 学校内外における自然体験活動を促進し、生命及び自然を尊重する精神並びに環境の保全に寄与する態度を養うこと。
- 3 我が国と郷土の現状と歴史について、正しい理解に導き、伝統と文化を尊重し、それらをはぐくんできた我が国と郷土を愛する態度を養うとともに、進んで外国の文化の理解を通じて、他国を尊重し、国際社会の平和と発展に寄与する態度を養うこと。
- 8 健康、安全で幸福な生活のために必要な習慣を養うとともに、運動を通じて体力を養い、心身の調和的発達を図ること。

注…中央教育審議会答申では、「子供」と表記されているが、本稿での用語の統一上、「子ども」と記している。

※1]学習指導要領…教育基本法第1条(教育の目的)は、換言すると、「一人一人の人格の完成であり、国家・社会の形成者の育成」である。全国の小学校、中学校、高等学校、特別支援学校等における教育を一定水準に確保するために国により定められ、法的拘束力をもつ教育課程の基準。各学校での教育計画、指導計画や検定教科書は、学習指導要領により作成されている。社会や子どもたちの変化を踏まえ、概ね10年に一度改訂されている。

参考文献・資料

文部科学省ホームページ:「保護者のみなさまへ すぐにわかる新しい学習指導要領のポイント」

Ⅲ.保育所待機児童対策—都市公園等の活用の課題

総務省が平成28年2月に公表した「平成27年度国勢調査—人口速報集計結果」によると、我が国の総人口は、大正9年の調査開始以来、初めて減少に転じた。前回の調査(平成22年)と比べて、全国約1,700市町村のうち、約82%に当たる約1,400市町村で人口が減少しており、39道府県で人口減少となっている¹⁾。

一方、東京都特別区部、政令指定都市及びその周辺市町村を中心に、303(約18%)の市町村で人口が増加している。また、人口が増加した8都県の人口増加率をみると、沖縄県が最も高く、次いで東京都、愛知県、埼玉県、神奈川県、福岡県、滋賀県、千葉県の間となっている。こうした人口が増加、密集している地域であって、子育て世帯が多い市区等を中心に、認可保育所の整備を上回るペースで入所申し込みが増加しており、深刻な保育所待機児童問題は、根本的な解決がされない状況が続いている。

なお、「待機児童」は、放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ、学童保育)についても用いられることがあるが、本章では乳児、幼児が対象である。

1. 国家戦略特区—都市公園内に保育所を設置

厚生労働省により報道発表されている最近の保育所待機児童の状況に関する資料をみると、平成27年4月時点での全国の待機児童数は約23,000人を数え、前年度と比べて約1,800人増加している。待機児童がいる市区町村は、前年から約40増えて約370市区町村となっている²⁾。

待機児童が200人を超える27の市区町村をみると、東京都(約1,200人を数え全国で最も多くの待機児童を抱える世田谷区のほか、板橋区、府中市、江戸川区、足立区、品川区等12区市)、千葉県(船橋市、市川市)、沖縄県(那覇市、宜野湾市、沖縄市等4市)をはじめ、大分市、仙台市、浜松市等となっている。また、待機児童が50人以上いる市区町村は、前年から16増加し、約110市区町村となっている。

長年に亘る待機児童の解消を目指す取り組みは、小泉政権下の平成13年7月の閣議決定「仕事と子育ての両立支援策の方針」等に基づき、「待機児童ゼロ作戦」と称して進められるようになった。その後、平成20年2月には「新待機児童ゼロ作戦」が展開された。上述の厚生労働省による資料で、待機児童が前年から約460~300人減少している東京都大田区、練馬区や広島市などのほか、100人以上が減少した市区10ヵ所があるものの、保育所用地や保育士の確保が困難であることなどから、全国規模での待機児童の完全解消には、まだ多くの歳月を要する状況である。

このような状況の中にあって、平成27年11月、政府は国家戦略特区諮問会議において、待機児童の解消に向けて、「国家戦略特別区域(特区)」で保育施設の用地を確保するため、同年9月に施行された改正国家戦略特別区域法第20条の2に規定する「都市公園法の特例」(都市公園内の保育所設置特例—都市公園占用保育所等施設設置事業)を活用して、都市公園法では、設置が認められていない保育所を都市公園内に設置することを決定した。

この特例を活用しての先駆的、先導的な例は、都立汐入公園(東京都荒川区南千住8丁目。約129,000m²)内の多目的広場に、社会福祉法人により対象:0歳~5歳児、定員約160人、占有面積:約1,500m²の認可保育所を平成29年4月の開所を目指して設置、運営する計画である^{3,4,5,6,7)}。現在、汐入公園近くには小学校の増設校舎を活用した区立保育室(公設民営の認定保育所。0~3歳児対象。定員99人)が運営されており、当該公園内に整備される保育所を同じ社会福祉法人が引き続き運営するという計画となっている。

都立汐入公園は、平成18年4月に開園し、防災施設、展望広場、ふれあい広場、ピクニック広場(バーベキュー広場)、多目的広場、テニスコート、野外ステージ、複合遊具が設置されている。また、災害時には避難場所としての機能を担う防災公園として整備されており、高齢者や親子の利用が多いという。都立公園を管理する東京都は、保育所の設置運営者に敷地を貸す立場となる。東京都はこの計画に当たり、特に高齢者や親子などの公園利用者への配慮を求め、これを受けて荒川区は保育所の設備条件として、地域に一般開放できる園庭を屋上部分に設置することを挙げているという。また、屋上園庭の仕様について、ゲートボールコートを二面分取れる広さ、緩い傾斜の外階段や日よけ付きベンチを設置する条件も示しているという。

この新事業の効果として、既存の保育所を公園内に移設することで定員が約60名拡大、②広大な広場を園庭代わりに利用できること、③「サロン」の併設、屋上をゲートボール場等に整備することなどにより、一般の公園利用者との交流を可能にすることが挙げられている。荒川区は今後、同様に用地確保が困難な尾久地区でもこの特例を活用して、区立宮前公園に保育所の設置を予定しているという。

荒川区における計画に続いて、平成28年2月に開催された政府の国家戦略特区の東京圏区域会議において、東京都が提出した都立祖師谷公園(世田谷区上祖師谷3・4丁目。旧東京教育大学農場跡地を中心に約90,000m²。施設…テニスコート、ゲートボール場、運動広場)に、社会福祉法人が運営する認可保育所を設置する区域計画案が認定された(定員:約80人。対象:原則3~5歳。開設:平成29年4月予定)^{8,9)}。

また、平成28年4月に開催された第21回国家戦略特区諮問会議において、新たに都立蘆花恒春園(世田谷区粕谷1丁目)に社会福祉法人による運営、品川区立西大井広場公園(品川区西大井1丁目)に株式会社による運営、横浜市立反町公園(横浜市神奈川区反町1丁目)に社会福祉法人による運営の認可保育所(いずれも平成29年4月開設)の計画が認定された^{10,11)}。横浜市の計画は、政令指定都市で初めての例である。

ここで紹介した我が国では初めてとなる都市公園の特例による保育所の運営・保育状況については、多くの関心が寄せられていると思われる。今後、担当する行政機関や報道機関等から、日々の保育の様子、今後の検討課題等について詳細にわたり紹介されることを期待したい。

2.認可保育所・認可外保育施設による公園の代替利用

本項では、前項の「都市公園法の特例」に関連する内容として、認可保育所や認可外保育施設による園庭の代替施設として、近隣にある都市公園等の利用の現状と課題について述べてみたい。

先ず、認可保育所と認可外保育施設について簡単に記しておこう。認可保育所とは、児童福祉法^{*(1)}第 39 条第 1 項「保育所は、保育を必要とする乳児・幼児を日々保護の下から通わせて保育を行うことを目的とする施設(一部省略)とする。」と規定されている児童福祉施設のひとつである。保育所の設置は、その主体が市区町村(公営)か市区町村以外(民営)により、行政手続きが異なる。

認可保育所は平成 27 年 4 月 1 日現在、全国で約 23,500 ヶ所あり、その設置主体別をみると、公立(市区町村):39.1%に対して、民営(私立)は社会福祉法人:52.6%、株式会社・有限会社:3.9%、学校法人:1.6%、宗教法人:1.0%のほか、個人、一般社団法人・財団法人等となっている¹²⁾。また、運営形態には、公設公営、民設民営のほか公設民営がある。なお、認可保育所の保育料は、市区町村ごとに世帯所得に応じた金額が決められている。

認可保育所に対して「認可外保育施設」とは、児童福祉法に基づく都道府県知事などの認可を受けていない保育施設のことを言う。このうち、①夜8時以降の保育、②宿泊を伴う保育、③一時預かりの子どもが利用する子どもの半数以上、のいずれかを常時運営している施設については、「ベビーホテル」と称されている。

全国に先駆けて、「認可保育所だけでは応えきれない大都市のニーズに対応しようとする独自の制度」を設けた東京都は、都独自に設定した基準を認証基準と称し、その基準を満たした施設を「認証保育所」と称して制度化している。このほか、横浜市保育室、認定保育園(川崎市)、ナーサリールーム(さいたま市)などの地方単独保育事業の施設、事業所や病院が主に従業員のために設置する事業所内保育施設も認可外保育施設に含まれる。

(1)認可保育所の設備基準－屋外遊戯場(園庭)

認可保育所(但し、以下、法令・条例の引用では「保育所」と表記)をはじめとする児童福祉施設の設置・運営のために、設備および運営に関する法的基準が定められている^{*(2)}。保育所の設備の基準のうち、本稿の内容に関連する事項である「屋外遊戯場(いわゆる園庭)」について概説しておく。

■児童福祉施設の設備及び運営に関する基準 ^{*(2)}[抄]

第 5 章 保育所

(設備の基準)

第 32 条 保育所の設備の基準は、次のとおりとする。

5 満 2 歳以上の幼児を入所させる保育所には、保育室又は遊戯室、屋外遊戯場(保育所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。次号において同じ。)、調理室及び便所を設けること。

6 保育室又は遊戯室の面積は、前号の幼児一人につき 1.98 平方メートル以上、屋外遊戯場の面積は、前号の幼児一人につき 3.3 平方メートル以上であること。

注) 下線は筆者による。

○参考…「保育所の設備および運営に関する基準(旧児童福祉施設最低基準)」は、昭和 23 年 12 月制定以降、幾度かの改正を経ているが、昭和 63 年 3 月の一部改正まで、

上述の基準に加えて「屋外遊戯場には、砂場、滑り台及びぶらんこを設けること。」と定められていた。

さて、先述のように、認可保育所は現在、約 23,500 ヲ所を数えているが、専用の屋外遊戯場を設けていない認可保育所は全国でどれほどあるのか。また、都道府県別、政令指定都市・中核市別の状況について、筆者にとっては関心が高い事柄であるが、まだ全国規模での調査結果、統計に接していない。参考までに、平成 26 年度に東京都内で新設された認可保育所 165 ヲ所のうち、敷地内に屋外遊戯場を設置できている保育所は約 70 ヲ所であり、ほかの保育所は近くの公園などを使っているという。また、東京都千代田区内の 11 の認可保育所のうち、6 園には屋外遊戯場がなく、認証保育所のほとんどには屋外遊戯場は設けられていないという¹³⁾。

上述の「満2歳以上の幼児を入所させる保育所には、屋外遊戯場(保育所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。)を設けること。」は、児童福祉法制定の翌年、昭和 23 年に「児童福祉施設最低基準」が定められた時からの規定である。

※本章末尾に川崎市認可保育所－専用屋外遊戯場の有無状況(平成 28 年 5 月日現在)を紹介

1)屋外遊戯場の代替施設の取扱いについて－厚生労働省担当課長通知

保育需要の高まりを背景とする待機児童の解消に向けての基本は、認可保育所の整備の推進を図ることである。平成 13 年 3 月、厚生労働省雇用均等・児童家庭局の担当課長名により各都道府県・各指定都市・各中核市民生主管部(局)長宛に、「保育所待機児童解消に向けた児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」に係る留意事項－保育所に設置される屋外遊戯場の取扱いに関する通知が発出されている¹⁴⁾。通知の内容(抜粋・要約)は、下記の通りである。

○厚生労働省 雇用機会均等・児童家庭局保育課長通知

－屋外遊戯場に代わるべき場所に求められる条件－

土地の確保が困難で保育所と同一敷地内に屋外遊戯場を設けることが困難な都市部等において、屋外遊戯場に代わるべき場所に求められる条件は、次のとおりであり、合理的な理由なくこれら以外の条件を課すことによって保育所の整備が滞らないよう配慮されたい。

①都市部等にあつて、保育所と同一敷地内に屋外遊戯施設の設置が困難な場合、保育所の近くに公園、広場、寺社境内等があり、必要な面積があつて屋外活動に当たつて安全が確保され、保育所からの距離が日常的に幼児が使用できる程度であり、移動に当たつて安全が確保されていれば、必ずしも保育所と隣接する必要はないこと。

②代替的に利用する公園、広場等は、保育所関係者が所有権、地上権、貸借権等の権限を有するまでの必要はなく、所有権等を有する者が地方公共団体または公共的団体、地域の実情に応じて信用力の高い主体等、保育所による安定的かつ継続的な使用が確保されると認められる主体であれば足りること。

2)地方公共団体による屋外遊戯場の代替施設の取扱い例

認可保育所をはじめ児童厚生施設(児童館、児童遊園)等の児童福祉施設の設置・運営については、児童福祉法等の関連法令を基に、各地方公共団体が「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」や「保育所設置認可等要綱」等を条例により定めている。参考に、屋外遊戯場の代替施設の要件を詳細に示している横浜市の例を以下に紹介しておく¹⁵⁾。

■例:横浜市民間保育所設置認可等要綱(抄)

○屋外遊戯場の基準設備・面積等

2歳児以上1人当たり 3.3 m²(児童が実際に遊戯できる面積)以上とする。

ただし、市長が特に認めた場合は付近の公園、広場、寺社境内等で代えることができる。この場合にあつては、専用の屋外遊戯場を基準面積の2分の1以上、又は、プール遊び等のできる場所を確保することとする。

○屋外遊戯場の基準面積の緩和を受ける場合の要件

[一部省略]「専用の屋外遊戯場を基準面積の2分の1以上」を確保する場合においては、次の各号に掲げる要件をすべて満たさなければならない。

- (1)土地の確保が困難で保育所と同一敷地内に条例に規定する広さの屋外遊戯場を設けることが困難であること。
- (2)公園、広場、寺社境内等が、当該保育所から児童の歩行速度で概ね5分程度の範囲内で到着できる距離に1か所以上あること。
- (3)公園、広場、寺社境内等が、条例に規定する面積を有し、屋外活動に当たって安全が確保され、かつ、保育所からの距離が日常的に幼児が使用できる程度で、移動に当たって安全が確保されていること。
- (4)前号に規定する屋外活動に当たっての安全確保のため、当該公園、広場、寺社境内等に活動上危険な場所がないこと。
- (5)第3号に規定する移動に当たっての安全確保のため、明らかに危険な場所を通らないこと及び移動の引率は必ず複数で行うこと。
- (6)[省略]

注…下線は筆者による。

(2)認可外保育施設の屋外遊戯場

厚生労働省から、都道府県、政令指定都市、中核市が実施した平成27年3月31日現在における認可外保育施設の指導監督状況報告の集計結果が公表されている。これをみると、認可外保育施設の総数は、平成27年3月末時点で前年度より約100ヵ所増え、約8,000ヵ所であり、約201,500人の子どもが利用している(事業所内保育施設を除く)¹⁶⁾。

【表 1】平成 27 年 3 月現在の状況

区分	0~2歳児	3歳以上児	合計
認可保育所	991,631 (41.1%)	1,417,861 (58.8%)	2,409,492 (100%)
認可外保育施設	109,651 (56.7%)	84,002 (43.3%)	193,653 (100%)

※事業所内保育施設を除く。

先述のように、認可外保育施設には、地方公共団体が独自の基準を設けて実施している地方単独保育事業も含まれる。東京都:認証保育所、横浜市:保育室、川崎市:認定保育園、さいたま市:ナーサリールームの事業実施要綱等を参考に、満2歳以上の幼児を入所させる認可保育所に必要な屋外遊戯場の条件についてみると、「付近の代替場所でも可」「1人あたり1.65㎡以上、確保すること〔2歳児以上1人あたり3.3㎡以上、確保することが望ましい〕。当該保育施設から児童の歩行速度で、概ね5分程度の範囲に公園等があること。」「児童の移動に支障がなく、安全の確保が図られていることを前提に近隣の公園等に代えて差し支えないこと。」などとなっている。

保育需要が有りながら、認可保育所の整備が進まない理由のひとつに、その設置に必要な用地の確保の困難性がある。さらに、「産休明けから預けたい」「退勤時間帯や通勤時間の都合上、遅い時間帯の迎えを希望」「送り迎えが便利な場所」等の要望に対して、長らく認可保育所が対応出来ていなかった点もある。各認可保育所には、年齢別定員が設けられていることから、保育需要が多い地域では、認可保育所への入所が叶わない例も多い。

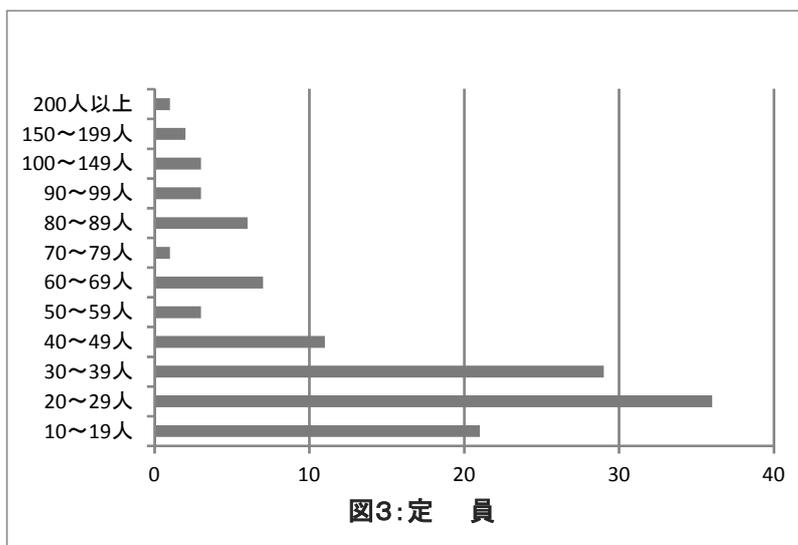
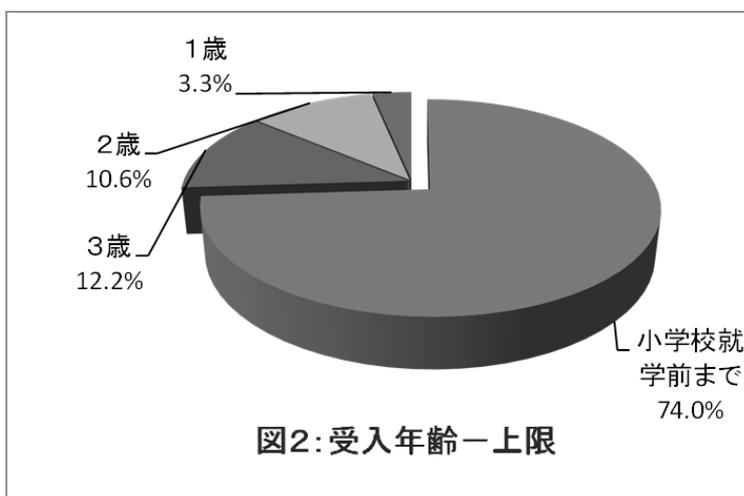
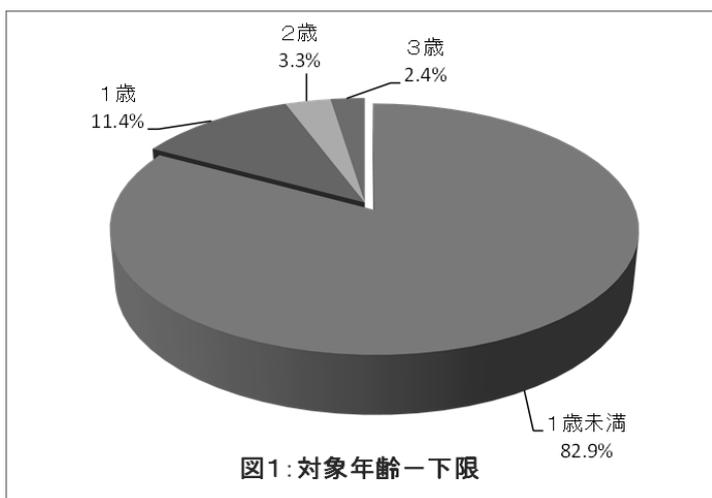
参考に、0歳児保育開始月齢について、全国で最も多くの待機児童を抱える世田谷区内の認可保育所をみると、「57日以降」が多く、そのほかは5カ月、6カ月である。極めて僅かであるが、「43日以降」もある。

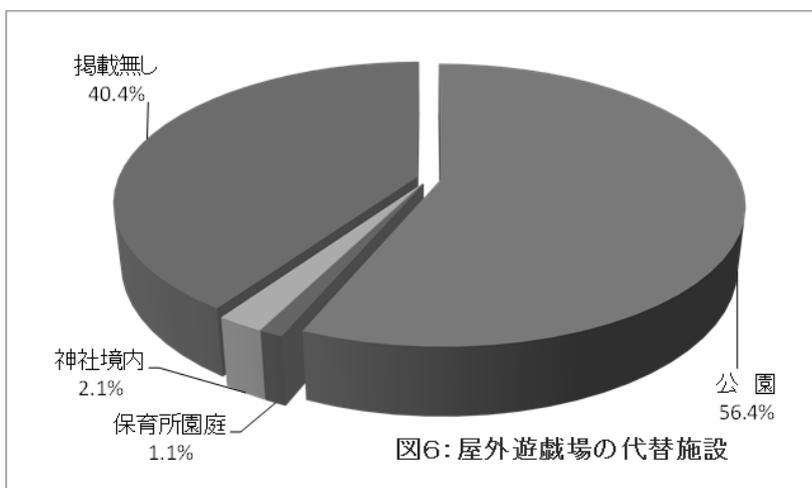
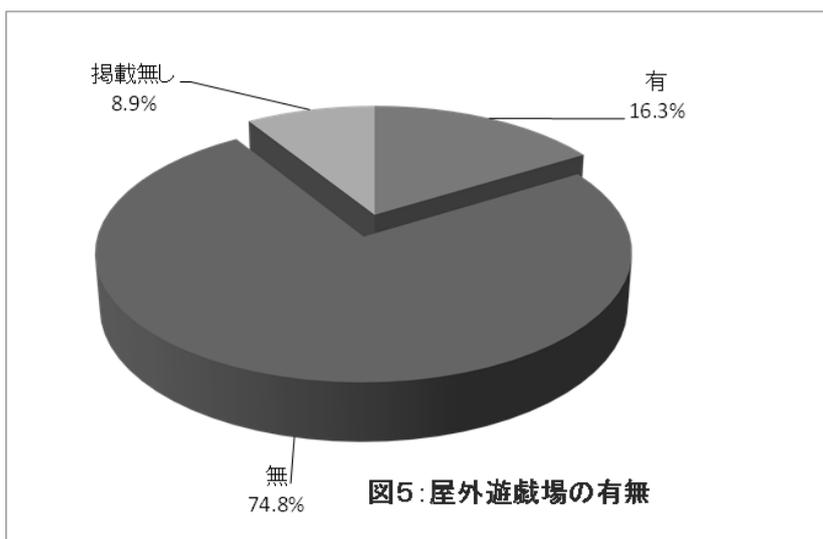
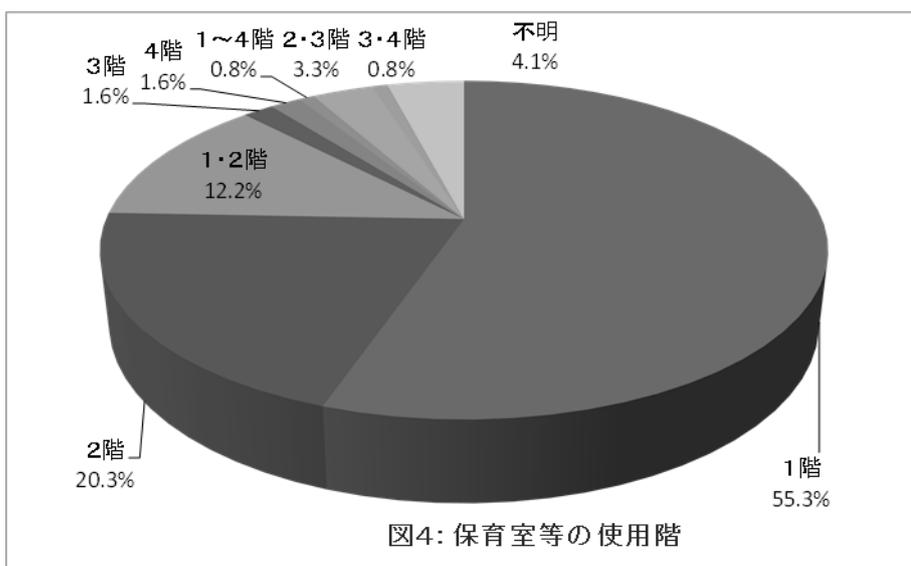
1)認可外保育施設にとっての屋外遊戯場の代替施設例

さて、本項で認可外保育施設の屋外遊戯場を取り挙げた目的は、認可外保育施設が設置されている地域状況からみて、同一敷地内に屋外遊戯場を確保することが困難と考えられることから、屋外遊戯場を設置していない認可外保育施設は、「保育所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所」として具体的にどこを指定しているか。また、代替の場所が、特に幼児の屋外遊びに適した条件を備えているかについて、検討することである。

先に紹介した東京都認証保育所等の一覧表や各施設概要については、各地方公共団体のウェブサイトに掲載されている。川崎市は、認定保育園別に屋外遊戯場の有無、具体的な代替の場所についてもウェブサイトで紹介している。認定保育室の利用や選択を検討している保護者にとって、入園後の我が子の屋外での遊び場所を具体的に知るうえで、有用な情報のひとつと思われる。

ここでは、川崎市認定保育園(平成28年2月末現在、計123施設)の屋外遊戯場の有無、具体的な代替の場所について紹介してみたい。各認定保育室は、設置者名、管理者名、事業開始年月日、所在地、最寄り駅、施設の構造・規模、保育室の面積、運営内容等のほか、屋外遊戯場の有無及び代替公園を掲載している。図1～6にまとめた内容は、各認定保育室により公開・掲載されているホームページ上の該当事項を集計したものである¹⁷⁾。





注)「図 6:屋外遊戯場の代替施設」については、

- ①公園に緑地1か所を含む。
- ②神社境内2カ所は、公園との併用
- ③保育所園庭は、近隣にある認可保育所の園庭

①認定保育園の設置者

約70%の設置者は株式会社であり、受け入れ定員は、10～39人以下の園が約70%を占めている。入園対象年齢の下限は約83%が1歳未満、上限を小学校就学前までとしているところは、74%である。

②受入年齢

受入年齢の上限が1歳という園が1カ所あるが、そのほかのところは2歳～小学校就学前までである。受入年齢の上限が1歳という園を除き、その他の園は、川崎認定保育園事業実施要綱が定める「屋外遊戯場は、満2歳以上の幼児1人につき3.3㎡以上であること。保育園付近にある代替場所の場合も含むこと。」の条件を備えている必要がある。

屋外遊戯場の有無を掲載していない園が約10カ所あるが、屋外遊戯場が同一敷地内に備えられていない園は少なくとも約75%である。屋外遊戯場の代替施設について、約40%の園が公表していない。公表されている代替施設の中では「公園」が最も多い。

(3)屋外遊戯場の代替施設例

これまで概略的に紹介してきた川崎市認定保育園のうち、4園が登録・公表している屋外遊戯場の代替施設である都市公園6カ所を平成28年3月中に尋ねてみたので、参考に紹介しておく。

(1)A園

(1)受入年齢	産休明け～小学校就学前
(2)定員	230人
(3)代替公園等 面積 遊具の有無	S公園【街区公園】 約2,300㎡ 遊具…無 ※天然芝生の築山
(4)遊具の種類[利用対象年齢]	—
(5)便所の有無	無
(6)水飲み場・水栓の有無	有

(2)B園

(1)受入年齢	生後11か月～小学校就学前
(2)定員	100人
(3)代替公園等 面積 遊具の有無	H公園【近隣公園】 約11,500㎡ 遊具…有

(4)遊具の種類〔利用対象年齢〕	①鉄棒〔3歳～12歳〕 ②複合遊具〔3歳～12歳〕 ③砂場〔3～6歳〕 ※注意シール…3～6歳の幼児には大人が必ず付き添うこと。 ★平成27年度点検済
(5)便所の有無	有
(6)水飲み場・水栓の有無	有

(3)C園

(1)受入年齢	生後3か月～3歳まで
(2)定員	15人
(3)-1:代替公園等 面積 遊具の有無	T公園【近隣公園】 約14,000㎡ 遊具…有
(4)遊具の種類〔利用対象年齢〕	①複合遊具〔6歳～12歳〕 ②ネット遊具〔－〕 ★平成27年度点検済
(5)便所の有無	有
(6)水飲み場・水栓の有無	有
(3)-2:代替公園等 面積 遊具の有無	Y公園【街区公園】 約1,500㎡ 遊具…有
(4)遊具の種類〔利用対象年齢〕	①4連・平板型ぶらんこ〔6歳～12歳〕 ※着地面…衝撃吸収材の敷設 ②砂場 ★平成27年度点検済
(5)便所の有無	無
(6)水飲み場・水栓の有無	有
(3)-3:代替公園等 面積 遊具の有無	F公園【街区公園】 約1,500㎡ 遊具…有
(4)遊具の種類〔利用対象年齢〕	①複合遊具〔6歳～12歳〕 ※周辺地表面…衝撃吸収材の敷設 ②砂場 ★平成27年度点検済
(5)便所の有無	無
(6)水飲み場・水栓の有無	有

注)C園は、代替施設として3ヶ所の公園を指定している。

(4)D園

(1)受入年齢	11ヶ月～2歳児
(2)定員	31人
(3)代替公園等 面積 遊具の有無	O公園【近隣公園】 約12,000㎡ 遊具…有
(4)遊具の種類〔利用対象年齢〕	①スプリング遊具〔3～6歳〕 ※この他に、大人用の健康器具1基有り。 ★平成27年度点検済
(5)便所の有無	有
(6)水飲み場・水栓の有無	有

注1)各公園の面積については、「川崎市の公園」(平成27年3月31日現在)¹⁸⁾を参考

注2)遊具〔年齢〕は、各遊具に貼付されている一般社団法人:日本公園施設業協会による表示シールにより確認。「点検済」も各遊具に貼付されているシールにより確認。

認可保育所や認定保育室等にとって屋外遊戯場、または、これの代替施設の対象とされる公園等は、満2歳以上の幼児のための重要な施設要件である。この点を考えると、代替施設は満2歳～5,6歳児の屋外遊びに適した環境である必要がある。いずれの公園も面積は、同数の児童が在籍する認可保育所の屋外遊戯場の面積以上の広さである。この年齢層の幼児たちには、安全に走り回ったり、ボールを追いかけられる空間があれば十分である、という考えもあるだろう。

しかし、幼児の屋外での遊びを考えると、公園等を利用する時間が短時間であっても、そこでの遊びに変化をもたせるために、この年齢層の幼児に適する遊具が設置されていることも必要と考えられる。因みに、I.遊びの理論-(2)、および、参考資料-「5.公園・遊び場と事故防止対策のあゆみ」で紹介している倉橋惣三(明治末から昭和30年まで、我が国の幼児教育の指導者として活躍し、大正時代の初期には、東京の公園で子どもの遊びの指導を行った)は、子どもにとっての玩具・遊具について、「心的欲求を満足させ、遊びを発展させるために重要である。」と述べている。

ところで、B園が指定しているH公園のように、幼児の利用も可能な3種類の遊具が設置されている例がある一方、遊具が置かれていないS公園もある。遊具が有るものの、T公園やF公園のように利用対象年齢層が、6歳～12歳という例もある。また、尋ねた季節の関係もあると思われるが、砂場の中は砂が踏み固められ、枯草が生えたままの状態というものもある。

都市公園の中で、約83,300カ所(平成26年3月末現在)と最も多い街区公園(全国の都市公園総数の約80%を占めている)は、平成5年6月、都市公園法施行令の一部改正まで、「児童公園」と称され、「もっぱら児童の利用に供する都市公園」として扱われてきた。

その主な利用対象年齢は、幼児および11,12歳以下の小学生とされてきたと考えられる。児童公園から街区公園に変更されて以降、20年以上を経ていることから、最近では大人を対象にした健康器具系施設が増加しているが、依然として子ども向けの多くの各種遊具が設置されている。

平成5年頃まで、旧児童公園に設置されていた遊具、街区公園に改正された後に更新や新規で設置された遊具のうち、特に幼児向けの遊具、中でも1～3歳児向けの遊具の設置は、全国的にみてどのような状況であろうか。

■水飲み場・水栓

公園等に出掛ける際は、飲み水を職員が持ち運んだり、子どもに水筒を持たせていくことが多いであろう。公園等で水飲み場を利用する機会は少ないであろうが、手足や顔を洗うことが必要なこともあることから、手洗いができる水栓、水飲み場が設けられていることが望ましい。また、代替施設には、幼児に使いやすい便所も不可欠である。

(4)幼児に重点を置く公園の整備

拙宅の近くに、公設公営の認可保育所がある。近くを通る際に、幼児たちが屋外遊戯場で、数人の職員が見守る周辺で、追いかっこ、ジャングルジムでの昇り降り、鉄棒でのぶら下がり、埋め込まれた数個のタイヤの上の渡り歩き、三輪車、手押し型一輪車、ボール蹴りなどで遊んでいる様子をよく見かける。

先述の屋外遊戯場として指定しているO公園を訪れた際、偶然にA園の幼児20名が職員3人の見守るなかで遊んでいた。石の造形物に上り腰かけている数人の幼児、職員と追いかっこをしている群、ボムボールを蹴りながら追いかける群があった。訪問時が3月中旬であったこともあり、季節が変わればこの公園での遊びも違ってくるであろう。

しかしながら、同一敷地内に屋外遊戯場を持たない施設にとって、近くの公園等に出掛けるにしても、幼児が好む三輪車や手押し型一輪車などを職員がその都度、持ち運ぶことはなかなか難しいであろう。このような点を考えると、代替施設として指定している公園等での幼児の遊びに変化を生み出すためには、オープンスペースのほかに、幼児に適したいくつかの固定遊具が設置されており、利用できることが望まれる。

都市公園中、設置数が最も多い街区公園、これに次ぐ近隣公園は同じ程度の人口密集地であっても、設置数や配置状況は大きく異なるので一律に論じられない。しかし、乳幼児、小学生が多い地域であり、街区公園や近隣公園、児童遊園[※]等が多い地域にあつては、幼児向け遊具を多く設置する公園、小学生向けの遊具やスポーツの基礎的運動を可能とする用具・器具・設備を置く公園等のように、紋切り型ではない公園のあり方が今後、検討、調整され、整備されることも必要と考えられる。

※)児童遊園…参考資料-4. 都市公園・児童遊園・その他の遊び場を参照。

近年、都心部では、利用対象年齢層を乳児・幼児とその保護者に限定して、フェンスで囲い、年齢制限エリアを設けている公園に出会うことも多い。小・中学生や大人の利用エリアとは別に、年齢制限エリアを設けるためには、十分な面積をもつ公園であることが必要

であるが、利用者層や利用度等を検討のうえ、年齢制限エリアを設ける公園の増加も期待したい。なお、公園でのボール遊び、キャッチボール等の運動ができるようにする最近の動きについては、「IV.最近の報道を参考にして」で紹介しながら考察を加えている。

(4)小規模保育事業

平成 24 年 8 月に子ども・子育て関連 3 法^{※(3)}が成立し、幼児期の教育・保育や地域の子ども・子育て支援を総合的に推進するための「子ども・子育て支援新制度(以下、「新制度」)」が、平成 27 年 4 月からスタートした。

新制度は、一人ひとりの子どもが健やかに成長することができる社会の実現を目的に、住民に最も近い市区町村が実施主体とされ、国・都道府県は市区町村による整備計画の策定、給付・事業に対して重層的に支えることになっている。

同制度では、認定こども園、幼稚園、保育所の3つの施設類型のほかに、0～2歳児の保育の受け皿として、地域型保育事業(家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業、事業所内保育事業)が新たに公的給付の対象とされるようになった。

「小規模保育事業」は、保育所待機児童の多くを占める 0 歳児から 2 歳児を対象に、定員 6 人以上 19 人以下で保育を行う事業(事業所)をいい、満 3 歳以上の幼児が保育提供終了後、保育所、幼稚園、または、認定こども園に受け入れられるように、これらの連携施設を確保することなど、国が定めた基準に基づき、市区等が条例で設備・運営基準、認可基準を定めている。

個人または法人による認可事業であるこの事業は、認可保育所より狭い面積で設置できるため、空き店舗やマンションの一室を活用して短期間で整備できる利点があることから、土地や物件の確保が困難な都市部を中心に、待機児童の 8 割以上を占める 0～2 歳児の受け皿として整備が進められている。また、この事業は、職員数、職員の資格(保育職員の全員に保育士資格が求められる認可保育所と異なり、職員の半数以上が保育士であれば認可を受けられる場合がある。)、保育室の面積により、A 型、B 型、C 型に区分される。

厚生労働省による平成27年4月1日現在の当該事業の認可状況の調査、集計結果をみると、3つの型を合わせて、都道府県一東京都(216 件)、埼玉県(155)、政令指定都市一横浜市(86)、名古屋市(85)、大阪市(83)、福岡市(60)、中核市一越谷市(24)、西宮(35)等となっている(全国合計: 1,655 ヲ所。約2万5千人分の受け入れ枠がある)。なお、設置主体別の状況をみると、株式会社・有限会社(559)、個人(470)、社会福祉法人(220)などとなっている¹⁹⁾。

1)小規模保育事業に定められる屋外遊戯場

本項では、小規模保育事業に定められる屋外遊戯場についても、触れておきたい。

「家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準」(平成 26 年厚生労働省令第 61 号)では、屋外遊戯場について、下記のように定めている。

- 満 2 歳以上の幼児を利用させる小規模保育事業所 A 型には、屋外遊戯場(当該事業所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。)を設けること。
- 屋外遊戯場の面積は、満 2 歳以上の幼児一人につき 3.3 m²以上であること。

なお、この規定は、B型、C型においても同じである。これまで触れてきた認可外保育施設の受け入れ対象年齢の多くは、乳児から就学前までの幼児であるが、小規模保育事業での屋外遊戯場または代替施設は、受入対象児の年齢上限からみて満2歳児に重点が置かれることになる。

屋外遊戯場を有しない場合、「当該事業所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所」について、横浜市では当該事業の認可基準について、当該事業の設置申請者向けに「必須要件…児童の歩行速度で5分程度(概ね300m以内)の場所に公園等があり、代替となること。距離は実際の歩行ルートで計測すること。」、そして、「望ましい要件…施設として屋外遊戯場を有すること。」と説明している²⁰⁾。

また、認可された小規模保育事業所が多い大阪市の作成による当該事業に関する『開設・運営の手引き』では、屋外遊戯場の取扱いについて次のように説明している²¹⁾。

■屋外遊戯場(園庭)について

○屋外遊戯場については、2歳以上の児童1人につき3.3㎡を確保する必要があること。

○屋外遊戯場については、当該施設の同一敷地内の地上に設けることを原則とすること。

しかし、用地不足の場合、下記の条件を満たせば、屋上を屋外遊戯場とすることや、近隣の公園等を屋外遊戯場として、設けることも差し支えないこととする(同一敷地内、屋上、近隣公園の組み合わせも可)。

(1)同一敷地以外に園庭を設ける場合

①必要な面積があり、屋外活動に当たって安全が確保され、かつ、保育所からの距離が日常的に幼児が使用できる程度で、移動に当たって安全が確保されていること。

②保育所関係者が所有権、地上権、賃借権等の権限を有するまでの必要はなく、所有権等を有する者が地方公共団体又は公共的団体の他、地域の実情に応じて信用力の高い主体等保育所による安定的かつ継続的な使用が確保されると認められる主体であること。

(2)近隣の公園などを屋外遊戯場とする場合

1)近隣の公園などの例…地方公共団体が所有する公園、広場などで、安定的かつ継続的な使用ができること。

2)必要な面積があり、使用にあたっては安全が確保され、かつ、事業所からの距離が日常的に児童が使用できる程度で、移動に当たって安全が確保されていること。

1)、2)は、他の地方公共団体の認可基準、条例で定められている内容と同様であるが、大阪市の認可基準では、これらに加えて次のような留意事項を示している。この留意事項は、他の地方公共団体にとって参考になるであろう。

○大阪市—近隣の公園等を屋外遊戯場とする場合について

近隣の公園を使用する場合は、継続的な使用を確保するため、地元町会や公園を管理する団体等と十分に調整を行うとともに、移動経路も含めて近隣住民等の理解を得るようにしてください。

2)代替施設としての公園利用上の課題

ある政令指定都市の認定保育施設が、開所とともに屋外遊戯場の代替として近くの都市公園を利用し始めたところ、その公園の清掃や日常的な管理を行っている地元町内会から、「事前の挨拶が無い」といった苦情が寄せられ、その後、暫くの間、運営に支障を来すことがあったという例を聴いている。

屋外遊戯場の代替として、近隣の都市公園や児童遊園、公民館の広場等を使用する場合、事業計画時や開始前に、小規模保育事業の担当部署から都市公園等の担当部署に連絡するという事務手続き、情報交換は十分にされているであろうか。また、事業予定者から、都市公園等の担当部署に連絡、依頼するような仕組みがつくられているであろうか。

(3)屋外遊戯場の代替施設例で紹介している川崎市の都市公園、その周辺の都市公園を幾か所か訪れてみると、「この箇所は、管理運営協議会^{※(4)}によって地元管理されております」。また、「管理運営協議会についての問い合わせー建設緑政局・みどりの協働推進課」と記された表示板が設置されている。

公園・緑地等の除草、清掃、遊具等の保全のため、同様な維持管理作業を自発的に行っている公園(緑地)愛護会も全国的に知られている。地域によっては、児童遊園の巡回や破損遊具等の連絡を児童委員^{※(5)}に委託している例もある。小規模保育事業所をはじめ、認可保育所、地方公共団体独自制度による認証保育所等にとっての屋外遊戯場の代替施設として、都市公園・児童遊園等を利用する計画がある事業申請者は、これらの組織に事前に挨拶、協力依頼を伝える配慮は是非とも必要である。

このようなことから、先述の大阪市の代替施設の利用に当たって、事前に地元町内会等との十分な調整、移動経路の地域住民等に理解を得ること等の配慮は、他の地方公共団体でも参考になる内容である。このような事前の対応は、公園等の利用時や移動中の子どもの事故防止対策としても重要である。

また、これらの組織が代替利用する公園にある場合、これらの組織により公園内の除草、清掃、砂場内のごみの除去や砂の掘り起こしなどが行われる際は、保育事業運営者・施設として積極的参加、協力することが必要であることは言うまでもない。さらに、保育事業運営者として、市区等の公園担当部署の協力を得て、自ら公園内の遊具、ベンチ、便所、水飲み場、高所にある樹木の太い枯れ枝、排水路・グレーチング(蓋)、フェンス、水路等の安全点検や維持管理、季節により蚊の発生^{※(6)}する水たまりの清掃や雨水が溜まりやすい放置されている空き缶、ペットボトルの除去も不可欠である。

ところで、拙宅のある地域や隣接地域等の都市公園、児童遊園等を尋ねてみると、シートが掛けられている砂場に出会うことがある。犬・猫の糞尿、ガラス・プラスチックの破片やゴミ・落ち葉等の混入予防のために、町内会が用意しているようである。「砂場の利用時には、保護者がシートを巻き寄せ、利用後はシートを元の状態に戻すように」という説明書が近くの掲示版に貼られている。認可保育所や認証保育所、小規模保育事業所等が、屋外遊戯場の代替施設として指定し、頻繁に利用する公園に砂場が設置されている場合、保育対象児のみならず、公園周辺の乳幼児などにとっても衛生的な砂場を維持管理するために、

このようなシートを置くことにつき保育所等から町内会等に協力を求める働き掛けも一案と考えられる。

3)保育環境としての公園の重要性

地方公共団体の独自制度による認証保育所等や小規模保育事業所は、専用建物のほかに集合住宅、戸建住宅、改修された店舗等でも行われている。本章 2-(2)認可外保育施設の屋外遊戯場において、川崎市認定保育室が保育室等を置く建物階について【図4】で紹介しているが、半数強は「1階のみ」である。これに「2階のみ」と「1及び2階」の保育室を加えると、約 88%である。一方、4階のみや3・4階で運営している保育室も僅かながらある。

専用の屋外遊戯場を有する保育所等は、自由保育の時間帯に屋外遊戯場で、運動を伴う遊びを気軽にできる条件を備えている。これに対して、屋外遊戯場を持たない認可保育所等では、幼児を引率して公園等を利用する機会は、1日1回が限度であろう。階下に店舗等がある保育室内では、走り回る、跳ぶなどの全身を使った動的な活動は、制限されやすいと思われる。専用の屋外遊戯場を持たない認可保育所等にとって、戸外での全身をつかった運動遊びが十分にできるために、代替施設である公園等の遊具をはじめ水栓設備、便所や地表面等は、極めて重要な保育環境と位置づける必要がある。

子どもの心身の発育・発達のために、屋外遊びは不可欠である。個々の生涯にわたる健康を実現、維持するためには、乳幼児期から発達状況に応じた適切な生活行動の基礎を身に付けることが重要とされる。そのためには、バランスのとれた食生活(栄養<食事>)、適度な運動、十分な休養・睡眠という「健康三原則」が重要であり、これらに関わる基本的な生活習慣は、子ども時代に身に付けることが大切とされている。

自宅の近くに遊び場・遊び空間が無い幼児、マンション・超高層マンションに住み、休日に外遊びが不足しがちな幼児にとって、通っている認可保育所等での屋外遊戯場やこれに代わる公園等での屋外遊びは、極めて重要である。子どもたちが自宅の室内でも制限されやすい、走り回る、跳ぶ、登る、滑り降りるなどの運動、豊かな経験を存分に可能とする環境を整備することは、保育行政担当機関、設置・運営者等関係者に重要視されるべきことだからである。

4)「保育の質」の維持・向上のための総合的対応の必要性

保育所待機児童の解消に向けては、認可保育所や認証保育所等の整備拡充を急ぐことが重要な条件の一つとなる。保育所待機児童が多い都市部やその近郊では、屋外遊戯場の確保が共通課題である。今後、これらの地域で認可保育所等の整備拡充が図られるためには、屋外遊戯場の代替施設を付近の公園等とすることになる。このことを考えると、これまで再三再四述べてきたように、各地方公共団体内の子育て支援担当部署と公園緑地担当部署との密接な連携、情報交換のほか、低年齢幼児に適した遊具の整備、より綿密な安全点検等に要する予算編成といった、地方公共団体内での総合的な待機児童問題の解消に向けての対策が図られることを望みたい。

目下、保育所待機児童対策の解消に向けては、認可保育所や制度に基づく認可外保育施設の増設が喫急の課題である。その増設が急がなければならないが、「保育の質」が

軽視されてはならない。「保育の質」の維持・向上のためには、保育士、保育内容、運営方法、保育環境等が密接に関連しているが、本稿で強調してきた専用の屋外遊戯場を持たない認可保育所・各種認可外施設の代替施設としての公園等は、「保育の質」を維持し、保育の充実を図るための重要な保育環境の一部であることが軽視されてはならない。

なお、専用の屋外遊戯場を備えていれば、それだけで幼児の運動遊びが十分に確保できている訳ではない。幼児の発育・発達に配慮し、個々の幼児の主体性や自主性を尊重して、室内での遊びも含めての保育が重要であることは言うまでもない。

ところで、平成28年2月、保育所の入所選考に落ちたという子どもの親による匿名ブログをきっかけに、極めて短期間のうちに国会でも議論となった待機児童問題に対して、政府は3月28日、「待機児童解消に向けて緊急的に対応する施策について」を発表した²³⁾。待機児童解消までの緊急的な取り組みとして、平成27年4月1日現在の待機児童数が50人以上いる約110市区町村及び待機児童を解消するために、国の基準よりも厳しい受入基準(幼児数対保育士数等)を独自に設けている市区町村に対して、受入数を拡大するよう要請するとしている。また、小規模保育事業については、定員上限の拡大(19人から22人)や対象年齢の緩和(例外として認められている3歳児以降の継続入園をしやすいこと)が挙げられている。

こうした緊急的緩和策が、「保育の質」の低下に関わる懸念を新たにつくり出すという指摘もマスメディアを通して聞かれる。待機児童問題解消や「保育の質」の維持・向上のために、保育士の処遇改善をはじめ職員研修、各保育所の努力義務とされている自己評価(保育所保育指針<厚生労働省告示>)の義務化などが挙げられる。

次代を担う乳幼児の育成に必要なきめ細かな保育、そのための保育環境としての重要な一部である屋外遊戯場の確保、または、これの代替施設として利用される公園等の現状、保育環境としての条件整備のあり方についても、「保育の質」の維持・向上のために、同時に総合的な政策の視点が向けられるべきことをここでも強調しておきたい。

(5)公立小学校の活用

新年度を迎える直前の平成28年3月末の朝日新聞は、新しいマンションが建設されると保育所入所を希望する乳幼児が一気に増える状況に触れながら、高い保育所入所希望倍率が続き、用地確保が困難な東京都目黒区の計画を紹介している²⁴⁾。具体的には、平成29年4月に向けて、区立小学校の図画工作室、家庭科室を空き教室に移動させ、空いた場所に認可保育所(定員:70人)を設置するという計画である。

放課後児童健全育成事業(放課後児童クラブ<学童保育>)の場所として、公立小学校の空き教室の活用例は全国的に多い。この事業に登録し、授業終了後や長期休業期間中に、通学する学校で生活する小学生にとっては、校庭に設置されている低鉄棒、滑り台、ぶらんこ、ジャングルジム等⁽⁷⁾は、使い慣れている。また、これらの固定施設は、小学生の体格、運動能力に合わせて製造、設置されている。

筆者は、小学校校舎や運動場(校庭)を活用している認可保育所、屋外遊戯場を設けていない認可保育所等が屋外遊戯場の代替施設として近くの小学校校庭を利用している場合等の実状や課題に関する、行政機関から公表されている情報を把握できていない。また、マスコミを

通して接する機会も少ない。小学生向けに設計されている教育環境の中にあつて、必要条件とされている屋外遊戯場については、具体的にどのような配慮がされているであろうか。

これまで触れてきた屋外遊戯場をもたない認可保育所、認証保育所等の実態、その代替施設として活用されている公園、小学校校庭等の実態の把握、および、保育環境としての課題、改善点等について全国的規模で調査、検討され、必要な対応が講じられることが望まれる。

おわりに

本章では、急がれる保育所待機児童の解消に向けて、さまざまな制度改革が進められ、緊急対策が講じられようになっている時にあつて、専用の屋外遊戯場を設けていない認可保育所、地方公共団体独自の認証保育所等や小規模保育事業にとっての代替施設としての公園に重点をおいて述べてきた。

より一層の充実した保育が実践されるために、代替施設としての公園等の利用状況、利用に当たつての課題等について全国的規模で早急に実態を把握し、必要に応じた改善策を講じていくことが、保育所待機児童の解消に向けての隠れている重要な課題のひとつである。特に、幼児の利用に重点を置いた保育環境としての都市公園の整備を急ぐとともに、総合的な政策面からの取り組みを期待したい。

* 用語解説

(1) 児童福祉法〔抄〕

○第 35 条

③市町村は、厚生労働省令の定めるところにより、あらかじめ、厚生労働省令で定める事項を都道府県知事に届け出て、児童福祉施設を設置することができる。

④国、都道府県及び市町村以外の者は、厚生労働省令の定めるところにより、都道府県知事の認可を得て、児童福祉施設を設置することができる。

○第 45 条

都道府県は、児童福祉施設の設備及び運営について、条例で基準を定めなければならない。この場合において、その基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な生活水準を確保するものでなければならない。

②都道府県が前項の条例を定めるに当たっては、次に掲げる事項については厚生労働省令で定める基準に従い定めるものとし、その他の事項については厚生労働省令で定める基準を参酌するものとする。

一 児童福祉施設に配置する従業者及びその員数

二 (略)

三 児童福祉施設の運営に関する事項であつて、保育所における保育の内容その他児童(助産施設にあつては、妊産婦)の適切な処遇の確保及び秘密の保持、妊産婦の安全の確保並びに児童の健全な発達に密接に関連するものとして厚生労働省令で定めるもの

③児童福祉施設の設置者は、第一項の基準を遵守しなければならない。

④児童福祉施設の設置者は、児童福祉施設の設備及び運営についての水準の向上を図ることに努めるものとする。

(2)児童福祉施設の設備及び運営に関する基準〔抄〕

(昭和23年12月29日 厚生省令第63号。〔題名改正:平23厚労令127〕)

(最低基準の目的)

第2条 法第45条第1項の規定により都道府県が条例で定める基準(以下「最低基準」という。)は、都道府県知事の監督に属する児童福祉施設に入所している者が、明るくて、衛生的な環境において、素養があり、かつ、適切な訓練を受けた職員の指導により、心身ともに健やかにして、社会に適応するように育成されることを保障するものとする。

(最低基準の向上)

第3条 (略)

2 都道府県は、最低基準を常に向上させるように努めるものとする。

(最低基準と児童福祉施設)

第4条 児童福祉施設は、最低基準を超えて、常に、その設備及び運営を向上させなければならない。

2 最低基準を超えて、設備を有し、又は運営をしている児童福祉施設においては、最低基準を理由として、その設備又は運営を低下させてはならない。

(保育の内容)

第35条 保育所における保育は、養護及び教育を一体的に行うことをその特性とし、その内容については、厚生労働大臣が定める指針*¹に従う。

*厚生労働大臣が定める指針＝保育所保育指針

全国共通の保育所における保育内容やこれに関する運営等に関する事項が定められている。各種の認可外保育施設においても乳幼児への適切な関わりについて理解するために、この指針を理解するとともに、これを踏まえた適切な保育が行われることが必要とされる。指針の理解、および、これを踏まえた適切な保育が実施されているかについては、厚生労働省による「認可外保育施設指導監督基準」の重要な基準のひとつとなっている。

(3)子ども・子育て関連3法

「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正法」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」

※参考…消費税率の引き上げによる、国及び地方の恒久財源の確保を前提としている。

(4)川崎市一管理運営協議会 ²²⁾

街区公園等の管理運営を円滑に推進していくため、当該公園に係わる公園緑地愛護会、公園利用者、町内会等で組織されている。

○担当する維持管理…公園内の除草・清掃、破損遊具等の連絡、事故時の連絡、砂場内のごみの除去など。

(5)児童委員

厚生労働大臣からの委嘱を受け、担当する地域の子どもの育成、子育ての不安や妊娠中の心配ごとなどの相談・支援等を行うとともに、地域住民の相談に応じ、必要な援助を行うとともに、福祉事務所等関係行政機関の業務に協力するなど、社会福祉の増進に努めるボランティア。民生委員を兼ねている。

(6)蚊の発生

政府は中南米を中心に感染が広がるジカ熱について、地方自治体や企業にも参加を呼びかけ、蚊が多く発生する公園や学校、駅などで下草刈りや水たまりの除去などを徹底する「夏の蚊対策国民運動」を関係閣僚会議で決定することとし、国民運動の展開に向けた新たな対応策をまとめた(平成 28 年 3 月)。

(7)低鉄棒、滑り台等

小学校における教科:体育における運動遊びのための固定施設として扱われている。また、低鉄棒等は、器械運動用教材でもある。

引用文献・資料

- 1)総務省*:平成 27 年国勢調査—人口速報集計結果,2016 年2月 26 日
- 2)厚生労働省*:保育所等関連状況取りまとめ(平成 27 年4月1日)及び「待機児童解消加速化プラン」集計結果を公表,2015 年 9 月 29 日
- 3)内閣府地方創生推進室*:東京圏(第7回)・関西圏(第6回)・新潟市(第4回)・愛知県(第2回)国家戦略特別区域会議資料,2015 年 11 月 26 日
- 4)内閣府地方創生推進室*:第 17 回国家戦略特別区域諮問会議 配付資料—主な認定対象事業,2015 年 11 月 27 日
- 5)NHK*:公園の中に保育所開設へ 東京・荒川区,2015 年 11 月 13 日
- 6)東京新聞*:荒川の都立公園内に保育所計画 園児とお年寄り「共存」,2015 年 11 月 11 日
- 7)東京新聞*:都市公園内に認可保育所 荒川区に全国初設置へ,2015 年 11 月 27 日
- 8)内閣府地方創生推進室*:第 19 回国家戦略特別区域諮問会議—配布資料,2016 年 2 月 5 日
- 9)毎日新聞*:都立祖師谷公園への保育所設置承認,2016 年 2 月 5 日
- 10)内閣府地方創生推進室*:第 21 回国家戦略特別区域諮問会議—配布資料,2016 年 4 月 13 日
- 11)読売新聞*:政令市では初めて、横浜市が公園内に認可保育所, 2016 年 4 月 23 日

- 12)厚生労働省*:政策についてー子ども・子育て支援ー施策情報ー保育関係ー保育全般ー保育所の設置主体別状況等について(平成27年4月1日現在状況)
- 13)朝日新聞:衆院宿舎跡、園児の遊び場にー都心の一等地、一般開放も,2016年2月21日
- 14)各都道府県・指定都市・中核市民生主管部(局)長宛,厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知「待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等について」(平成13年3月30日,雇児保第11号)
- 15)横浜市*:横浜市民間保育所設置認可等要綱(最近改正:平成25年3月29日),こ保整第1868号
- 16)厚労省*:Press Release;平成26年度ー認可外保育施設の現況取りまとめー,2016年2月19日
- 17)川崎市*:市の施設ー子ども・教育に関する施設ー川崎市認定保育園一覧
- 18)川崎市*:くらし・手続きー文化・スポーツ・地域情報・地域活動ーみどりと公園ー公園の総合案内ー川崎の公園(平成27年3月31日現在)
- 19)厚生労働省*:政策についてー子ども・子育て支援ー施策情報ー保育関係ー保育全般ー地域型保育事業の認可件数(平成27年4月1日現在)
- 20)横浜市*:市の組織ーこども青少年局ー平成28年4月1日開所「小規模保育事業自主整備募集要項(第6版)」(平成28年1月)
- 21)大阪市役所*:大阪市事業者の方へービジネス情報ーお知らせー「地域型保育事業所開設・運営の手引き(平成28年3月11日現在)」
- 22)川崎市*:くらし・手続きーまちづくりー緑のまちづくりー管理運営協議会・公園緑地愛護会
- 23)厚生労働省*:報道発表資料ー待機児童解消に向けて緊急的に対応する施策について,2016年3月28日
- 24)朝日新聞:待機児童ゼロ 見通せず,2016年3月30日

*…ウェブサイト

参考文献・資料

木下こゆる:記者有論「園庭なし保育園ー遊び場の確保に知恵絞れ」,朝日新聞,2014年11月1日

内閣府:子ども・子育て支援新制度ハンドブック(施設・事業者向け)(平成27年7月改訂版)

内閣府:事業者向けFAQ(よくある質問)【第7版】,平成27年3月

川崎市ー認可保育所の専用屋外遊戯場の有無〔平成28年5月01日現在〕

※引用…川崎市公式ウェブサイト

有	193園〔76.3%〕	計	253園〔100%〕
無	51園〔20.2%〕		
不明	9園〔3.6%〕		

IV.最近の報道を参考にして

最近1、2年程の間に接した子どもの健全育成、公園での子どもの事故に関する報道には、「河川敷の公園で3歳男児、川に転落して溺水(平成27年4月)」「<回転遊具>各地で撤去の動き(平成27年5月)」「育児・福祉に都市公園活用…国交省方針(平成27年8月)」「公園の遊具一点検後に壊れる事故相次ぐ(平成27年11月)」「首のヒモによる事故相次ぐー子ども服にJIS安全基準(平成27年12月)」「公園の幼児らブルドッグにかまれる(平成28年2月)」「公園の照明柱倒れ小学生大けがー根元が腐食か(平成28年2月)」「子どもの遊具事故6年間で1,500件余/子どもの遊具事故、3～5月に増える傾向ー消費者庁調査(平成28年2月)」などがある。

新聞、テレビ、インターネット等で報道される子どもの健全育成、公園に関するニュースや行政機関による報道・広報を隈無く確認、収集できているわけではないが、これらの内容に関する最近の報道を参考に、本章では考察を加えてみたい。なお、平成27年秋以降、保育所待機児童の解消のために、都市公園に認可保育所を設置する国家戦略特区認定に関わる報道が多くあった。これに関する概要、課題については、「Ⅲ.保育所待機児童対策ー都市公園等の活用の課題」で取り挙げている。

1.幼児にみられる睡眠不足傾向

(1)環境省:「子どもの健康と環境に関する全国調査」

子どもの健康や成長に影響を与える環境要因を明らかにするとともに、子どもたちが健全に成長できる環境、安心して子育てができる環境の実現を目指して、環境省により「子どもの健康と環境に関する全国調査(エコチル調査ー「エコロジー」と「チルドレン」の組み合わせによる名称)が平成23年より実施されている。この調査は、日本中で10万組の子どもたちとその両親の参加、協力を得て、胎児から13歳になるまで継続して調査が行われている¹⁾。

母親を対象とした睡眠状況についてのアンケートの結果が、平成27年11月時点で集計、発表された²⁾。就寝時刻が午後10時以降という子どもの割合は、1歳で13%、1歳6カ月で16%、3歳では約30%に上っているという。

環境省などによると、2歳から5歳までの子どもは早い時間帯に就寝して、10時間から13時間程度の睡眠が適切とされている。昼寝を含む1日の睡眠時間が10時間に満たない睡眠不足の子どもの割合は1歳児で3%、1歳6カ月で5%、3歳児で7%と報告されている。子どもの遅寝が増えた一因として、共働き家庭が増えて親の帰宅時間が遅くなっていることが挙げられている。

睡眠不足は、発育への悪影響や肥満などが懸念されている。環境省は今後、子どもの健康に与える影響を継続的に調べることにしており、子どもの睡眠時間と健康との関係の解明は、今後の課題という。

筆者は、子どもの就寝、起床時間帯、睡眠時間と健康との関係等に関する分野については門外漢であるが、全国の認可保育所の運営等に関する調査に関わった経験からみても、乳幼児を保育所に通わせている共働き家庭の中には、通勤時間や終業時間帯等の関係から、子どもの引き取り時間帯が遅めになっているという家庭も少なくない。また、帰宅時間帯が遅い家庭では、乳

幼児の夕食の時間帯も遅くなり、就眠時間帯も遅くなるという生活リズムであろう。

因みに、認可保育所の保育時間は、戦後いち早く制定された児童福祉法の制定（昭和22年）に伴って、「一日につき8時間を原則とし、その地方における乳幼児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定める」と規定されている（児童福祉施設最低基準〔昭和23年厚生省令〕。平成23年に「児童福祉施設の設置及び運営に関する基準」〔厚労省令〕に題名改正）。ところが、昭和50年代に、大都市部にいわゆるベビーホテルが多数つくられるようになった。一部のベビーホテルでの火災や窒息による乳幼児の死亡事故が続発し、併せて劣悪な給食、保育内容や職員配置等も社会問題となった。

ベビーホテル問題の背景には、特に都市部やその近郊での保護者の勤務時間帯、通勤時間、勤務形態の多様化等、「原則8時間」とする保育所の開所・閉所時間帯等との間にギャップがあり、認可保育所が近くに有りながら、乳幼児を預けられないという状況があった。ベビーホテル問題を切っ掛けとして、それまでの保育時間のあり方が問題とされるようになり、ベビーホテル問題対策の一環として、昭和56年には延長保育や夜間保育が制度化された。

その後、「保育時間の原則8時間」については厚生労働省の通知により、「開所時間を11時間とする」とされた。参考に、首都圏にある政令指定都市の認可保育所に関する運営基準をみると、①7時～18時、②7時～20時、③7時30分～18時30分迄のようになっており、11時間以上を原則とし、地域の保育需要に合わせてその前後に時間延長を行うことなどとなっている。全国的にみても、認可保育所については、7時台に開所し、18～19時台に閉所するところが多くなっている。

（2）乳幼児健康診査からみた就寝・起床・外遊びの傾向

上述のエコチル調査結果に関する報道に接した前後に、保育所関係団体の機関誌で島根県出雲保健所長：中川昭生氏による「子どもたちの健やかな成長を願って—保健所からのメッセージ—」と題する寄稿文に接した。その概要を紹介すると、次の通りである³⁾。

母子保健法に基づいて、市区町村では、乳幼児の健康状態を調べ、必要に応じた指導や処置を行うために、乳幼児健康診査（略称：乳幼児健診。対象…乳児＜多くの地域では3～4か月児＞、1歳6か月児、3歳児）を行っている。中川氏は、島根県での平成26年度乳幼児健診結果を参考に示しながら、近年の乳幼児の健康と生活状態に不安を抱いていると述べている。例えば、就寝時間帯をみると、午後10時以降に就寝する1歳6か月児は約15%（対象児数は約5,400人）、3歳児では約30%（対象児数は約5,500人）であり、起床時間帯が7時30分以降という割合は、1歳6か月児、3歳児ともに約18%である。

3歳児の外遊びの時間については、「無し」「1時間まで」を合わせて45%である。テレビ視聴時間が「2時間まで」と「2時間以上」という1歳6か月児は約41%、3歳児では59%という結果である。

中川氏は、遅寝・遅起き、長時間のテレビ視聴、短い外遊び時間、父親との触れ合いが少ないことなど、生活上の課題を有する乳幼児が少なくない、と指摘している。さらに、身体を動かす外遊びや集団遊びを見かけることが、少なくなっている。ご自分が団地住まいをしていた時の子育て経験として、河川敷や公園で思いっきり這い這いをさせたことと記している。

また、這い這いや外遊びによる全身のバランス良い発達、集団遊びによるコミュニケーション能力や思いやりの習得など、以前は、遊びの中で自然に身につけていたことを、今は意識して行う

必要があることを強調している。

なお、中川氏が指摘している乳幼児の「外遊び時間の減少傾向」について、日本学術会議：子どもの成育環境分科会による提言(平成23年)でも同様に、昭和55年と平成15年の乳幼児健診時における調査結果の比較から、「乳幼児期に天気の良い日に、屋外で遊ばせる親は大きく減少している」という研究を紹介している。また、同じ研究では、昭和55年に大阪A市で生まれた2000名を対象とした経年による子育て実態調査の分析から、「天気の良い日に屋外で遊ばせるかどうかは、地域特性、住環境、住宅形態などとはほとんど相関がなく、親が屋外で遊ばせようという意志の有無による」という結果を導き出している⁴⁾。

さらに、日本学術会議：子どもの成育環境分科会によるその後の関連する提言(平成25年)でも、子どもの成育環境に関わる現状の問題について触れている中で、屋外遊び時間の減少による心身の健康や発達への影響、運動時間の現状について論じている。その内容を一部引用すると、下記の通りである⁵⁾。

1)外遊び時間の減少による影響〔抄〕

外遊びの減少と遊びの室内化の影響については、発達課題^{注①)}の学習を阻害するなどの理論的解釈がなされている。集団遊びの中で育まれる協調性、社会性などの発達の遅れが問題とされる。〔中略〕子どもの心身の健康や発達への影響を考えるならば、子ども、大人がともども生活時間を見直し、子どもが外に出て友だちと自由に遊ぶ時間を保障していく必要がある。遊び時間の拡大は、大都市・地方都市に止まらず、遊びの室内化が進む農山村部ではとりわけ重要である。

(2)運動の時間^{注②)}

子どもは、小学生を中心に、遊びの縮小、消失により特定のスポーツに必要な動作のみしか経験することができなくなり、遊びの中で多様な遊びを経験し、いわば汎用性の高い動作を習得する時間を持たなくなっていることが問題として指摘される。また、外遊び時間には男女差があり、遊びによる運動の機会が男女平等に提供されているか、改めて注意が払われる必要がある。

注①)発達課題…人生を有意義なものとするために、乳児期、幼児期、学童期、青年期等の各発達段階において達成、解決しておくべきと考えられる心理社会的な課題。各発達段階で適切に習得、解決できればその後の段階でも順調に発達する。習得、解決できない場合は、その後の段階で発達面の困難に出会うと考えられている。例えば、乳児期や幼児期には、歩行の習得、固形食物の摂取、話し言葉の習得、排泄の自立などが挙げられる。研究者により、また、背景とする文化、社会等により異なり、社会的要求に基づく発達課題については違いが大きい。

注②)子どもの運動の時間…遊びによる運動の時間、日常生活全般の中での運動の時間、運動・スポーツによる運動の時間に大別される。

因みに、民間教育研究所により行われた最近の幼児、小学生の生活、遊び等の実態調査結果については、「I.遊びの理論」-「5.最近の子どもの遊び」で紹介している。

(3)乳幼児のための公園整備

再び上述のエコチル調査結果では、子どもの遅寝や少ない睡眠時間の要因として、共働き家庭の増加-親の遅い帰宅が挙げられている。筆者はこのほかに、健康三原則とされる「運動」「食

事(栄養)」「睡眠(休養)」のうち、日常生活のなかでの適度な「運動」の有無に視点を向けたい。前項で紹介した中川氏が指摘しているように、日々の生活のなかで全身運動を伴う適度な外遊びの機会が縮小していることを挙げたい。乳幼児や学童にとって、発達に応じた外遊びを可能とする身近な環境は、地域環境により異なるが、共通する公共の空間としては、先ず公園をはじめとする遊び場であろう。

次代を担う子どもたちの健全な育成のために、公園等遊び場が、乳幼児・保護者、学童等にとって魅力的な条件が整えられている必要がある。そのために私案として、他の章・項でも述べているように、住民にとって最も身近であり、都市公園の中で約 80%を占める街区公園をその規模や隣接する街区公園との関係、地域特性等に配慮しながら、タイプ別の街区公園を提案した。例えば、乳児や低年齢幼児の利用に配慮、工夫した街区公園(仮称:A型)、年長幼児や小学生向けに配慮された街区公園(仮称:B型)、中学生・高校生の運動を可能にするゾーンを設けた街区公園(仮称:C型)や近隣公園のように、調整、整備することはできないものであろうか。

また、砂場を例に挙げると、一般の乳幼児、「Ⅲ.保育所待機児童対策—都市公園等の活用の課題」で詳述している専用の屋外遊戯場をもたない認可保育所・認可外保育施設の園児が公園に立ち寄った際に、砂場で遊びができるように共用のスコップ、バケツなどが置かれていると、わざわざ自宅や施設から道具を持って行かなくて済み、親子、施設職員にとって便利であろう。公園の維持管理を担当している町内会、公園愛護会等の協力も不可欠であるうえ、利用者する不特定多数の親が協力し合うことも不可欠であるが、地域を異にする幾つかの複数の公園で試してみることを提案したい。

因みに、都市公園の制度上、街区公園は「誘致距離 500m の範囲内で1か所当たり面積 0.25ha を標準として配置」となっている。川崎市の都市公園整備状況(平成 27 年 3 月現在)をみると、街区公園中、最少面積の例として 50 m²や 56 m²がある。後者の周辺は一戸建て住宅が多く、公園内には宝くじ協会寄贈による 3~6 歳児向けのすべり台 1 基が設置されている。その他、65 m²、90 m²などのほか、100~200 m²未満のものも少なくない⁶⁾。

先述の私案のA型街区公園は、乳幼児が這い這い、寝転ぶ、転がることのできる芝生のコーナー、設置率が少ない低年齢幼児向けの遊具(1~3 歳向け)を重点的に配置するといった整備案である。衛生的な芝生の維持、管理のために、犬の散歩・進入を控える工夫等の推進も併せて提案したい。

(4)くる病(ビタミンD欠乏性くる病)の予防と健康な発育のための公園整備

乳幼児の屋外遊びの重要性に関連して、近年、乳幼児の間で増えていると指摘されている「くる病(ビタミンD欠乏性くる病)」について触れておきたい。骨にカルシウムやミネラルを沈着させる働きがあり、骨の成長に欠かせないビタミンDが不足すると、カルシウムなどの沈着が悪化して骨が柔らかくなり、「くる病」になりやすい。また、「くる病」になると、背が伸びにくくなる。「くる病」は我が国では、栄養が慢性的に不足していた 19 世紀~20 世紀初頭には「ありふれた病気だった」という。ところが、1980 年代以降、学会で症例の報告が相次ぐようになり、最近では、患者は増加傾向にあり、小児医学の分野では、いわゆる現代病というらえ方がされているという^{7,8)}。

「くる病」が増加している背景は、ビタミンD不足の子どもが多いからであり、その一つが、乳児期に粉ミルクを飲ませることなく、母乳だけによる育児(母乳栄養)があるという。母乳育児は、長所が

あるものの、ビタミンDだけは、ミルクに比べて非常に少ないという。もう一つの背景要因としては、子どもの食物アレルギーによる偏食により、ビタミンDを含む食物の摂取の不足が挙げられている。

本稿で強調したい点は、乳幼児の「ビタミンD欠乏性くる病」の予防のみならず、健康な発育のために、皮膚でビタミンDがつくられるために不可欠な一定時間の日光浴の重要性である。「乳幼児には日光浴や紫外線がよくない」という情報に接する機会が多くなっている昨今、日光浴をまったくしない生活が続くと、皮膚でビタミンDがつくれなくなり、欠乏することになるということである。紫外線を過度に浴びることは避けなければならないが、乳幼児の健康増進という視点から、乳幼児が自宅近くにある公園、あるいは親の買い物、散歩等の途中にある公園等で短時間でも外気に触れながら、日光浴が存分にできる芝生等のスペースが整備されることも、今後の公園整備の面で重要視されることを提案したい。

2.東京都江戸川区一体力向上のため全小学校で外遊び導入へ

東京都江戸川区では、平成25年1月から試験的に授業の合間に、昔ながらの外遊びを導入した小学校で、それまで平均以下だった体力テストの成績が、区内トップレベルに高まったという。この結果を踏まえて、平成28年度から区内全小学校71校で全校を挙げて、昔ながらの鬼ごっこやゴム跳びなどを行い、体力改善を図る取り組みを実施するという⁹⁾。昔ながらの遊びは、「十字おに」や「ぐるぐるおに」「Sけん」「長縄」などである。このような市区町村の全校で一斉に外遊びを導入する例は、全国で初めてという。

モデル校となった小学校は、平成24年度までほとんどの学年で、体力テストの成績が全国平均より低い都平均さえも下回っていたが、平成26年度の体力テストでは、全国平均を上回り、区内でトップレベルになったという。また、子どもの意識調査では「身体を動かすことが楽しい」「多くの人で身体を動かすことが楽しい」との回答が増えたという。

「かつての子どもたちは、放課後に友人と遊び、自然に身体を動かしていた。しかし、今の子ども達は違う。体育が苦手な子どもにも身体を動かす楽しさを感じて欲しかった。」とは、外遊びの時間を導入した校長の談である。区教育委員会指導室は、「江戸川区内では、昔ながらの外遊びをする子どもは減り、ゲームや室内で遊ぶ姿が目立ち、体力は都内でも低い。校庭で外遊びのコツを覚え、体力向上につながれば」と期待している。

今後、江戸川区でのこの取り組みが全国各地に広まり、全国レベルで子どもたちの運動能力、体力の向上がみられるようになることを期待したい。また、かつてのように、同年齢または異年齢の子どもたちが遊び場や空き地で群がって遊ぶ様子は見られなくなっているが、放課後や休日、長期の休暇中に、地域の公園等遊び場でも昔ながらの遊びに興じる子どもたちの姿が見られるようになることを期待したい。

3.福島県—肥満傾向の子ども 震災前の水準まで改善

文部科学省は、「学校における幼児、児童及び生徒の発育及び健康の状態を明らかにすることを目的」として、昭和23年より毎年4月から6月の間に、5歳から17歳の幼児、児童、生徒を対

象(抽出調査)にした発育状態(身長、体重、座高)、健康状態(栄養状態、視力、聴力等)に関する学校保健統計調査を行っている。

文部科学省から平成28年3月に公表された平成27年度の調査結果(確定値)によると、標準的な体重を20%以上上回る「肥満傾向」の子どもの割合は、全国的には減少する傾向にある中であって、福島県では東日本大震災後、原発事故の影響により屋外の活動が制限されていたために、肥満傾向の子どもがほぼすべての年齢で増えていたという¹⁰⁾。ところが、平成27年度の調査結果では、おおむね震災前の水準まで改善してきているという。肥満の子どもの増加の主要要因は、屋外活動の制限による身体を動かす機会の減少が考えられている。福島県内の肥満傾向の子どもの減少は、今年度までに屋外活動の制限が全てなくなり、運動不足解消の取り組みの成果の現れとみられている。

福島県での具体的取り組みについての詳細な紹介、報道は無いが、前項で紹介した東京都江戸川区内の全小学校での取り組みのように、日常的な学校生活の中で、屋外活動の中心となる場である校庭における体育のほかに、休み時間や放課後の時間を積極的、自主的に使った運動、外遊びの指導が継続的に行われてきたものと推察される。参考に、日本小児内分泌学会のサイトでは、「子どもの肥満」について次のように解説している¹¹⁾。

■日本小児内分泌学会—子どもの肥満

子どもの肥満のほとんどは、食事・おやつ・ジュースなどの過剰摂取、食事内容のバランスの悪さ、さらに運動不足などによって、摂取エネルギーが消費エネルギーを上回っているために生ずる。

1970年代以降、食生活やライフスタイルの変化により子どもの肥満が急激に増えた。現在は、増加傾向は止まってきているが、すでに1割を超える子どもが肥満となっている。

子どもの肥満は大人の肥満のもとであり、特に年長児の肥満ほど大人の肥満に移行しやすいことがわかっている。思春期になってしまうと、身長が伸びて体格が形成されてしまうこと、肥満を引き起こす生活習慣が定着してしまうことから、肥満が定着しもとに戻すことが大変難しくなる。

肥満の予防策は、食べ過ぎないこと、身体を動かすことと言われる。福島県内の子どもに限らず、幼少期から屋外で身体を動かす習慣が形成されるように、この分野からみても子どもや保護者等家族にとって魅力的で身近な公園・遊び場づくりが、重要な社会的課題であると考えられる。

4. 高校生の主権者教育

平成28年夏の参議院選挙から選挙権年齢が引き下げられ、18歳以上になるのに伴い、高校生を対象とするいわゆる「主権者教育」が、平成28年に入ってマスコミで取り上げられることが多くなっている。

「主権者教育」に関する一連の報道に接した時期に、テレビのニュース(または報道特集番組だったか)で、模擬選挙として市議会議員選挙を例とした高校での授業の様子が紹介されていた放送を偶然に視聴する機会があった。詳細な内容を記録していないが、候補者に共通する公約のキーワードが公園であり、「これからの公園づくり」「地域住民に期待される公園づくり」などが主張

されていた。候補者役たちの主張は、「使いやすい公園づくり」「子どもに安全な公園づくり」「災害時に備えた公園づくり」等であった。

これまで数えきれないほどの地方選挙や国政選挙を経験してきたが、公園の有り方を選挙公約に挙げていた立候補者はどれほどいただろうか。Ⅱ章で紹介している「生きる力」、本章で触れている子どもの戸外遊び、運動、スポーツができる地域環境の整備のあり方に対して、従前以上に政策的視点が向けられることが望まれる。

5.中学生提案受け「公園でボール遊びを」実現へ

あちこちの街区公園、近隣公園や児童遊園等を尋ねてみると、次のような注意書きが貼られた掲示板や立札を見かけることがある。同じ閑静な住宅地区内であっても、2,3のブロックを隔てた所にある公園では、周辺の民家や道路、公園の広さ等の相違もあり、そうした注意書きは全く見られない場合もある。

- 野球やサッカー等、公園を利用する人に当たったり、近所の家の迷惑になるボール遊びはやめてください。
- 近所に迷惑になるボール遊び禁止
- 野球をするのはやめましょう。
- 野球やサッカーをするのはやめましょう。
- 野球・サッカー禁止
- 他の迷惑になる次のような行いは禁止します。
 - *シュートを蹴ること。
 - *公園を広く占有すること。
 - *大人数で練習すること。
 - *バットを使用すること。
- 壁にボールをぶつけないでください。近隣住民が迷惑しています。

乳幼児から高齢者までの利用があり、民家や耕作地が接近している公園などでは、ほかの利用者の安全確保、ボールによる窓ガラス、外壁、樹木、干し物の破損や農作物が踏まれる等の被害を防ぐため、ボール遊びを禁じている例は少なくない。

コンクリート製外壁や金網製フェンスに向かってのサッカーボールの強いシュート、野球ボールの投球や打球等により発せられる音は、人によって時に破壊的騒音に聞こえる。また、周辺道路への飛び出し、そのボールを拾おうとして道路に飛び出す子どもの自動車や自転車による交通事故の防止のためにも、公園でのボール遊びを禁じていることもあろう。一般社団法人日本公園緑地協会が2003年、東京23区と全国の政令指定都市を対象にした調査によると、利用者の安全確保、近隣住民からの苦情を主な理由として、公園でのキャッチボールを全面禁止している公園があると回答した自治体は52%を占めているという¹²⁾。

さて、このような公園でのボールを使った遊びやゲーム、練習が禁止されている例が多い中で、千葉県船橋市は、ボール遊びが禁止されている市内5カ所の公園を選び、平成28年9月から子どもにボール遊びを楽しんでもらう実験を始めるという。このきっかけは、中学生にまちづくりへ関

心を持ってもらうことを目的とした、市長と中学生との懇談会「こども未来会議室」が平成26年の夏に行われ、その席で生徒から「ボール遊びができる公園が欲しい」という提案が出されたことによるという^{13,14)}。

実験の場は、安全面の配慮から幼児や小学生等の遊具が設置されたエリアと、ボール遊び向きの多目的広場が区分されている公園、5ヵ所が選ばれた。市は事前に、公園のある自治会に説明し、協力を要請するとともに、今後、付近の小・中学校への説明、公園に実験の案内看板の設置の準備を進めているとのことである。

実験の公園では、原則週1～2回、放課後の2時間程度という制限を設け、ボールやグラブの持ち込みを認め、キャッチボールやサッカーなどの運動を可とする。子どもたちが、周囲の安全に配慮した遊び方を自主的に見つけられるようにする。またこの間、各公園には見守り役の大人3人程度の協力を依頼し、事故防止に努める体制で実施するという。市は、各公園に公園緑地課職員を1人派遣し、実験の状況の把握を行うという。市では、大人の見守り役の派遣のほか、子どもたちに周辺の住宅や道路へのボールの飛び出しを防ぐための工夫、配慮をしてもらうために、各公園に複数種類の移動式フェンスを用意するという。ほかには、軟らかめのボールやコーンなどが用意される予定という。

市公園緑地課は、見守り役について、監視役でも指導者でもなく、キャッチボールをする子どもたちに、小さな子どもが来たら「場所を変えたら」などと呼びかけてもらう対応を期待しているという説明である。また、担当課は、将来的には地域住民に見守り役を務めてもらうのが理想、という説明も加えている。3カ月の試行期間中、市の担当職員が公園を見回り、子どもたちがルールを守れているか、住民の理解を得られるかななどを検討したうえで、その後の本格実施に向けて準備を進める予定という。

東京新聞は、船橋市による実験に関連して、既に平成18年度から「キャッチボールのできる公園づくり」を始め、既に11ヵ所で実施している松山市、平成25年度から区内5ヵ所の公園や区民施設で、大学生の協力を得て時間と場所を限定してのボール遊びができる東京都千代田区、平成26年9月から区内13ヵ所の公園で小学生のボール遊びを施行し、平成28年2月現在、市民を対象にしたアンケートにより課題を集約中という大阪市東淀川区の例を紹介している¹³⁾。

船橋市の実験の結果が出されるのは、早くも平成28年末頃になるであろうか。大阪市東淀川区のアンケート結果とともに、詳細な結果の公表、報道が待たれる。

(1)若者たちによる地域づくりへの参加

公園での小学生や中学生によるボールを使った遊び・活動の禁止は、サッカーやキャッチボールをしたい子どもたちの立場からすれば、これらの活動が禁止される理由は理解できるものの、事前の相談や意見交換の機会もないままに、公園管理を担当する市の担当部署や町内会等により決められた場合が多いと思われる。学校に関わることは異なる、地域での公園の利用についての異議申し出について、誰に・どこに、どう伝えたらよいのか。

船橋市の例は、市長と中学生との懇談会という場での提案・要望であるが、公園という地域住民のための公共の施設で禁止されているボール遊びができないものか、という健全な要望である。また、単に一人や僅かな生徒の要望ではなく、学校以外の身近な公園でサッカーやキャッチボールをしたいと考えている、多くの中学生を代表する意見でもある。

船橋市の懇談会は、先の項で触れている主権者教育とは異なる目的で実施されていると思われる。中学生にとっても身近な生活環境、地域環境のひとつである公園の利用のあり方、中学生も地域住民の一員として公園が利用できるルールの改善に向けて、公園の維持管理に関わっている行政機関や町内会等の存在や業務・活動内容を理解し、自分たちの要望の実現に向けて、必要な手続き、働きかけを行うという経験は、身近で具体的な「主権者教育」の一例と言えよう。

(2)国土交通省による「都市公園利用実態調査」にみる若者の要望

国土交通省は、昭和41年度より5年から7年に一度、都市公園の利用実態や利用者の都市公園に対する多様なニーズを把握し、都市公園の整備・維持管理等のあり方を検討するための基礎資料とすることを目的として、経年的に「都市公園利用実態調査」（主要都市公園種別の利用者数調査、公園種別におけるアンケート〈対象：小学生～成人〉）を実施してきている¹⁵⁾。平成26年度に実施された第9回調査のアンケートでは、「欲しい公園」「公園に期待する役割」について質問している。

「欲しい公園」に対する年齢層別回答結果をみると、中学生と高校生等では、「スポーツや健康づくり、行事を楽しむことができる公園」を最も多く望んでいる（中学生：41.8%、高校生等：34.0%）。また、年齢層別にみた「公園に期待する役割」でも、中学生と高校生等では、「運動、スポーツ、健康づくりの場」を最も多く挙げている（中学生：54.7%、高校生等：46.7%）。さらに、小学校下級生および上級生でも、「子どもの遊び空間」に次いでこの選択肢を挙げている（小学校下級生：30.4%、小学校上級生：43.4%）。

この調査では、小学生の約70%、中学生の約40%、高校生等の約50%が、「ほぼ毎日」や「週に2～3回」「週に1回」の頻度で公園を利用している。上述の回答結果が、都市公園中で最も箇所数が多い街区公園に対する要望や期待と断定できないが、公園に対して青少年から高い割合で「運動・スポーツ・健康づくり」ができる条件整備が期待されていることが窺える。

小・中学生や高校生も自分たちが利用する公園維持のための自主的な活動、町内会、公園愛護会等への参加、協力の広がりも併せて期待したい。また、サッカーボール、野球やソフトボールのボール等が、公園のコンクリート壁や金網製フェンスに強く当たった際に発せられる破壊的とも感じる音が消される（または、弱められる）ように、技術的工夫はないものだろうか。

本項の終わりに、都市公園の中で最も多い街区公園を例にしても、言うまでもなくその面積、周辺環境、近くに有る街区公園等との距離、設置されている遊具等の公園施設の種類や配置状況等が同一ではないことから、一律的に論ずることはできない。また、平成5年6月の都市公園法施行令の一部改正以降、その利用者は「もっぱら街区に居住する者」とされ、法令上、旧児童公園のような幼児や小学生を主な対象とする扱いは薄れてきている。しかし、乳幼児や小学生、中学・高校生が多い地域にあっては、周辺の地域環境を考慮しつつ、これらの年齢層にある子どもたちを主な利用者として重点を置いた公園の整備を推進させることが望まれる。

6.地域住民からの遊具等の不具合に関する情報提供

(1)公園遊具事故・医療事故に対する社会的認識の変化

平成14年3月に、国土交通省により策定された「都市公園における遊具の安全確保に関する指針（以下、「都市公園遊具安全管理指針」）は、その後、平成20年8月および平成26年7月に

改訂され、地方公共団体等の公園管理者に対する国の技術的助言として周知されてきた。最初の「都市公園遊具安全管理指針」の原案は、平成11年3月に旧建設省内に設けられた「都市公園の遊戯施設の安全性に関する調査検討委員会」により検討が始められ、平成13年10月、「都市公園遊具安全管理指針(案)」に関するパブリックコメントを募集した後の翌年に公表された。

「都市公園遊具安全管理指針(案)」の検討が始まる前の平成10年度、旧建設省による初めての「都市公園における遊具等の安全管理に関する調査(以下、遊具等安全管理調査)」が実施された。3年後の平成13年には、2回目の遊具等安全管理調査が行われた。この頃、「箱型ぶらんこ」による事故、裁判が世間の注目を集めていたことを背景に、この年には、厚生労働省により児童遊園・保育所等が設置する箱型ぶらんこ、その他の遊具の設置状況、遊具による事故(平成8～12年度の間に発生した事故のうち、加療1カ月以上および死亡)に関する調査が実施された¹⁶⁾。また、同様に、文部科学省により幼稚園、小学校の状況について調査が行われ、結果が公表された。

「都市公園遊具安全管理指針(案)」が検討されていた頃、いくつかの医療事故が報道され、社会問題となっていた。厚生労働省は、平成13年10月から医療に関わるヒヤリ・ハット事例を収集・分析し、その改善方策等医療安全に資する情報を提供するための「医療安全対策ネットワーク整備事業(ヒヤリ・ハット事例収集事業)」を開始した。当該事業は、その後、改正医療法の施行に伴い、平成27年10月より医療事故調査制度(対象:全国約18万カ所の病院・診療所、助産所対象)が導入されることになり、「医療事故情報収集等事業」の名称により、医療事故(死亡または死産)に対して、当該病院等内において院内調査を行うことが義務づけられ、第三者機関「医療事故調査・支援センター」を運営する公益財団法人日本医療機能評価機構(東京都千代田区)が収集・分析することになっている。

また平成13年には、厚生労働省が中心となって、21世紀の母子保健の分野における主要な取り組みを、国、地方公共団体のみならず民間団体、地域住民等も加わって推進させる国民運動計画「健やか親子21」が設けられ、平成22年までの具体的な目標が掲げられた。主要課題のひとつとして、「小児保健医療水準を維持・向上させるための環境整備」が示され、この領域の重要な取り組み課題のひとつとして「子どもの事故防止」が挙げられた(我が国の1歳～19歳までの男女の死因は、「不慮の事故」(交通事故のほか、転倒・転落、溺死、窒息、火災、中毒等)が上位を占めている。なお、平成27年4月からは、これまでの成果、現状の課題を踏まえつつ、平成26年度までの新たな計画が「健やか親子21(第2次)」として進められている)。

医療事故に関わる要因は、公園や保育所・幼稚園・小学校の園庭・校庭に設置されている遊具による事故の要因と異なり、同一の視点から論じられるものではない。しかし、平成10年前後は、わが国の社会が欧米の影響を受けながら、さまざまな分野における事故や事故防止に対する新しい社会的認識が、漸く生まれてきた時期ではないかと思われる。

因みに、米国ではCPSC(*U.S. Consumer Product Safety Commission*: 米国連邦政府機関—消費者製品安全委員会)が中心となって、1981年に“*Handbook for public Playground safety*”が出版されるとともに、1993年には業界団体であるASTM(*America Society Testing and Materials*: 米国材質試験協会)により遊具に関する安全規格が策定されている。

さて、筆者は、「都市公園遊具安全管理指針(案)」の調査検討委員として加わった。先述の旧建設省による遊具等安全管理調査結果や「都市公園遊具安全管理指針(案)」が公表される2、3

年前に、公園遊具による事故・事故防止に関する個人研究調査のため、数か所の政令指定都市・中核都市の都市公園、児童遊園の担当部署を訪問し、遊具等の安全点検、維持管理の実状や課題について情報収集をする機会をもった。また、併せて乳幼児や小学生の保護者、地域住民が遊具の不具合に気付いた場合、その状況について電話、ファクシミリ、Eメール（当時は、携帯電話はかなり普及していたが、スマートフォンのように画像撮影、添付送信機能を備えた携帯電話は未だ普及していなかった）で連絡を受けるシステムを導入することの可能性、有用性について尋ねた経験がある。

事前に面会の趣旨を伝え、日時を予約して訪問したわけであるが、初対面でもあり、当方が遊具による事故・事故防止に関心を持つ大学教員というだけで、何者か分からないということから、本音を語ってもらえなかった面もある。しかし、今でも鮮明に記憶している担当部署の管理職の説明に共通した内容は、「我が市では、安全点検は完璧に遂行し、必要な修理等は迅速に対応しているので、不具合な状態の遊具等は全く無い。」また、「綿密な安全点検を行っており、点検や管理については素人とも言える保護者や一般市民からのそうした連絡は不要、無用であり、却って煩わしい。」「遊具による子どもの事故は、保護者が子どもをしっかりと見守っていないからである。」といった回答、説明であった。十数年を経た今、再度、同じ担当者に同じ質問をするならば、どのような回答、説明をしてくれるであろうか。

(2)公園遊具の設置経過年数の状況

もう一例として、国土交通省による遊具等安全管理調査の結果概要が報道発表される度に、思い出されることがらがある。「都市公園遊具安全管理指針(案)」の検討が進められて間もなくだった頃である。遊具による子どもの事故、事故防止対策、担当部署の対応状況や課題に関するある行政機関内の委員会の席上、ある大都市の都市公園担当部署の関係者から、「他の部署から異動してきて、先ず担当区域の都市公園別の遊具等施設の管理台帳を確認したところ、設置年月が不明という例が思ったより多くあり、啞然とした。安全管理のために、これから先、どう対応したらよいのかと思案に余っている。」という内実の言葉を聞いたことである。

都市公園遊具等安全管理調査では、平成19年度から「遊具の設置経過年数」について調査されるようになり、「不明」の割合も公表されている。平成19年度から最新の平成25年度までの「不明」の割合をみると、平成19年度:18.3%、22年度:14.1%、25年度:14.9%である。また、「設置後20年以上を経過した遊具」の割合は、それぞれ43.1%、46.5%、47.7%と増加傾向にある。

最近でも安全点検の直後に、遊具の不具合で重傷を負ったり、根元が腐食した外灯の倒壊による負傷といった事故例が報道されている。NHKは、平成26年度までの6年間に都市公園の遊具に関わる事故について調べた結果、治療日数が30日以上「重大事故」が45件発生しており、このうち10件(率にして22%)が、安全点検実施後から2か月以内に発生していた、と報じている¹⁷⁾。

(3)スマートフォン等による地域住民からの情報提供例

前項で触れている国土交通省による「平成26年度都市公園利用実態調査」では、主婦が「欲しい公園」として第一位に挙げている公園は、「子どもを安心して遊ばせられる公園」(50.8%)である。遊具等の不具合により、我が子が重大事故に遭うことを受け入れられる保護者がいるだろうか。ま

た、同調査では、「今後の公園の整備・管理における課題について」の中で、地域住民にとって最も身近な街区公園をはじめ近隣公園、地区公園の住区基幹公園に関する課題として、「子どもの遊び場としての利用が多くなっており、満足度が低い項目の中で『子どもの遊び場としての安心感、安全性』を上げていくことは、喫急の課題である」と結んでいる。

遊具等の設計・製造、設置、安全・維持管理に関わるメーカー、行政機関、維持管理を委託されている町内会や公園愛護会等には、「子どもが安心・安全に遊べる公園」をつくり、適切に維持管理していくことが改めて求められている。また、我が子のみならず地域の子どものための公園での事故防止のためにも、保護者には互いに子どもたちを見守るとともに、遊具の安全性にも目を向け、遊具やその周辺の設置面、周囲の設置物などに、不具合な状況に気付いた際は、スマートフォン、Eメール、電話やファクシミリで、公園担当部署に投稿、連絡してもらおうシステムの全国的普及を期待したい。このような市民からの投稿・連絡は、公園管理担当部署にとって、まだ煩わしいシステムとされていることが主流だろうか。それとも、有用な情報と受け止められる言わば改革であろうか。

福島県郡山市は、スマートフォンやタブレット端末で民間企業が運営する専用アプリをダウンロードし、道路の陥没、点灯しない街路灯、公園遊具の不具合、ごみの不法投棄などを見つけたら写真を撮り、コメントを付けて、市の担当課に投稿するシステムを平成28年1月から本格運用するという。市民からの情報は、スマートフォンの位置情報機能で正確な場所を把握でき、このシステムを利用して、市民の目を行政サービス向上に生かす取り組みで、東北では初という^{18,19)}。また、このシステムでは、投稿者以外もウェブサイト上で現場の状況や担当課の対応状況が確認できるという。これにより、地域問題の共有や行政サービスの透明化が図られることも期待されている。

なお、このシステムは、既に愛知県半田市、大分県別府市で導入されており、郡山市は3番目の導入という。今後、これらの市における公園の安全・維持管理の対応の変化、事故防止の効果、市民の評価などについての詳細な公表、紹介が切望される。

市民からの情報提供、連絡をもとに、専門業者による遊具等の精密点検、遊具の更新等が必要な状況も生じてこよう。遊具の不具合による子どもの事故対策を講じていくうえでの共通課題のひとつとして、十分な予算がないことが挙げられよう。

本章のまとめとして、次代を担う子どもたちのために、地域における遊び環境の今後の整備に際して、本章で論じてきた内容が政策的視点に取り入れられることを切望する。

引用文献・資料

- 1) 環境省*：「子どもの健康と環境に関する全国調査とは」
- 2) 日本経済新聞*：3歳児は寝不足傾向 環境省調査、親の遅い帰宅一因、2015年1月12日
- 3) 中川昭生：子どもたちの健やかな成長を願って—保健所からのメッセージ—、保育界、日本保育協会、498号(平成28年2月号)、pp.40-43、2016年
- 4) 日本学術会議*：子どもの成育環境分科会「提言—我が国の子どもの成育環境の改善にむけて—成育方法の課題と提言—」；p.42、2011年
- 5) 日本学術会議*：子どもの成育環境分科会「提言—我が国の子どもの成育環境の改善にむけて—成育時間の課題と提言—」；p.4、pp.6-7、2013年
- 6) 川崎市*：くらし・手続き—文化・スポーツ・地域情報・地域活動—みどりと公園—公園の総合案

内-川崎の公園-各区内の公園緑地(2015年3月31日現在)

- 7)NHK*:おはよう日本-乳幼児の“くる病”にご注意!,2013年10月17日
- 8)朝日新聞*:子どもの「くる病」増える-戦後ほぼ消えたはずでは...,2015年7月18日
- 9)毎日新聞*:外遊び-体力向上、全小学校で導入へ...東京・江戸川区,2016年1月5日
- 10)NHK*:福島 肥満傾向の子ども 震災前の水準まで改善,2016年3月5日
- 11)日本小児内分泌学会*:なぜ子どもは肥満になるの?
- 12)東京新聞*:キャッチボールしよう! ボール遊び 広がる場所提供,2016年4月3日
- 13)東京新聞*:「公園でボール遊びを」実現へ 船橋市、中学生提案受け9月から試行,2016年2月17日
- 14)毎日新聞*:<船橋市>公園のボール遊び解禁へ 中学生の要望で決断,2016年2月28日
- 15)国土交通省*:平成26年度 都市公園利用実態調査報告書(抄)/同報告書(概要版),2015年3月
- 16)厚生労働省*:厚生労働省雇用機会均等・児童家庭局総務課長/同省社会・援護局障害保健福祉部障害福祉課長連名通知「児童福祉施設等に設置している遊具での事故の調査結果について」,2011年10月29日
- 17)NHK*:公園の遊具 点検後に壊れる事故相次ぐ,2015年11月15日
- 18)福島民報*:投稿システム1月導入 郡山市が東北初,2015年12月26日
- 19)読売新聞*:道路陥没などスマホで撮影し通報を...福島・郡山,2016年1月6日

参考文献・資料

- 1.財団法人日本医療機能評価機構-医療事故防止センター*:医療事故情報収集事業-平成17年度年報-,2008年

*印...ウェブサイト

参 考 資 料

1. 児 童 憲 章〔抄〕

新しい「子ども観」にもとづいて児童福祉法が制定された4年後、昭和26年5月5日（こどもの日^{※1)}）、児童福祉の増進に資せられるよう、日本国憲法の精神にしたがい、児童^{※2)}に対する正しい観念を確立し、すべての児童の幸福をはかるために、子どもに対するわが国の大人の心構えとして、世界に誇れる児童憲章が制定された。

「児童憲章」の制定直後（同年6月2日）、厚生省児童局長名により「この憲章は子どもの基本的人権を尊重し、その幸福をはかるために大人の守るべき事項を、国民多数の意見を反映して児童問題有識者が自主的に制定した道徳的規範である。したがって、国及び地方公共団体は、これの実現について法的責任を有するものではないものの、できる限り憲章の定める事項の実現に努力されたい」と各都道府県知事宛に通知されている。

憲章の前文では、

児童は、人として尊ばれる。

児童は、社会の一員として重んぜられる。

児童は、よい環境のなかで育てられる。

を掲げている。

また、9条では、「すべての児童は、『よい遊び場』と文化財を用意され、わるい環境からまもられる」と掲げている。児童憲章の制定当時、約130か所しかなかった児童遊園は、平成26年10月1日現在、約2,750を数えている¹⁾（但し、昭和57年の約4,460カ所を最多にその後減少傾向）。また、都市公園法の制定（昭和31年）、都市公園等整備5箇年計画により児童公園の緊急整備が図られてきた。平成5年6月、都市公園法施行令の一部改正により街区公園に改められることになったが、その数は平成27年3月末現在、約84,700となっている²⁾。

子どもにとっての楽しい遊び場において、遊具による重大事故は後を絶たない。児童憲章に掲げられている「よい環境」「よい遊び場」に備えるべき条件には、「安全」「事故防止」への配慮も十分されていなければならない。また、幼稚園・保育所や小学校等での遊具・体育用具、その他の設備による事故のなかには、安全・維持管理の不徹底によるものも少なくない。

※1)こどもの日…こどもの人格を重んじ、こどもの幸福をはかるとともに、母に感謝する（国民の祝日に関する法律）。

※2)児童…児童福祉法における児童は、「満18歳に満たない者」をいう。

注…下線は筆者による。

2.児童の権利に関する条約〔抄〕

■外務省ホームページ

「児童の権利条約」は、18歳未満を「児童」と定義し、国際人権規約において定められている権利を児童について敷衍し、児童の人権の尊重及び確保の観点から必要となる詳細かつ具体的な事項を規定したものです。1989年の第44回国連総会において採択され、1990年に発効しました。日本は1994年に批准しました。

■文科省ホームページ

「児童の権利に関する条約」は、1989年(平成元年)11月20日に第44回国連総会において採択され、我が国は、1990年(平成2年)9月21日にこの条約に署名し、1994年(平成6年)4月22日に批准を行いました。(我が国については、1994年5月22日に効力が生じています。)

この条約は、世界の多くの児童(児童については18歳未満のすべての者と定義。)が、今日なお、飢え、貧困等の困難な状況に置かれている状況にかんがみ、世界的な観点から児童の人権の尊重、保護の促進を目指したものです。

■第24条

- 1 締約国は、到達可能な最高水準の健康を享受すること並びに病気の治療及び健康の回復のための便宜を与えられることについての児童の権利を認める。締約国は、いかなる児童もこのような保健サービスを利用する権利が奪われないことを確保するために努力する。
- 2 締約国は、1の権利の完全な実現を追求するものとし、特に、次のことのための適当な措置をとる。
 - (a) 幼児及び児童の死亡率を低下させること。
 - (e) 社会のすべての構成員特に父母及び児童が、児童の健康及び栄養、母乳による育児の利点、衛生(環境衛生を含む。)並びに事故の防止についての基礎的な知識に関して、情報を提供され、教育を受ける機会を有し及びその知識の使用について支援されることを確保すること。

■第31条

- 1 締約国は、休息及び余暇についての児童の権利並びに児童がその年齢に適した遊び及びレクリエーションの活動を行い並びに文化的な生活及び芸術に自由に参加する権利を認める。
- 2 締約国は、児童が文化的及び芸術的な生活に十分に参加する権利を尊重しかつ促進するものとし、文化的及び芸術的な活動並びにレクリエーション及び余暇の活動のための適当かつ平等な機会の提供を奨励する。

注…下線は筆者による。

3.都市公園における遊具の安全確保に関する指針(改訂第2版)〔抄〕

平成26年6月

国土交通省

1. 子どもの遊び

1-1 子どもと遊びの重要性

子どもは、遊びを通して自らの限界に挑戦し、身体的、精神的、社会的な面などが成長するものであり、また、集団の遊びの中での自分の役割を確認するなどのほか、遊びを通して、自らの創造性や主体性を向上させてゆくものと考えられる。このように、遊びは、すべての子どもの成長にとって必要不可欠なものである。

(解説)

1)遊びが果たす役割

- ①遊びは、子どもに対して楽しさを与えるだけではなく、運動能力を高め、知覚の発達や概念形成、言語の獲得を助け、社会性や創造力などを養う機会を提供することによって、子どもの身体的、精神的、社会的発達などを促すものである。
- ②遊びは、子どもの心身の発育発達段階に応じて、自らの限界に挑戦するものであり、子どもは、その挑戦を通して危険に関する予知能力や事故の回避能力など安全に関する身体能力などを高めることができる。子どもの成長において、遊びは重要な役割を果たしている。

2)遊び場で遊ぶことの意義

- ①子どもは、遊び場での遊びを通して、屋内での一人遊びでは得られない他者や自然との関わり合い、天候や季節変化の実感などの多様な直接体験を得ることができる。
- ②特に、都市公園の遊び場には幅広く利用者が集まるため、世代間や地域社会との関わり、集団での遊びを通して社会的ルールや自分が果たすべき役割、責任などの存在に気付き、他者とのコミュニケーションを円滑に図る能力を身につけることが期待できる。
- ③これらの多様な直接体験によって、子どもは視野を広げ、感受性や道徳観、正義感などを育み、より一層心を豊かにしながら成長していくものと考えられる。

1-3 子どもの遊びと遊具

遊具は、多様な遊びの機会を提供し、子どもの遊びを促進させる。このように遊具は、子どもにとって魅力的であるばかりかその成長に役立つものでもある。

また、子どもは、さまざまな遊び方を思いつくものであり、遊具を本来の目的とは異なる遊びに用いることもある。

（解説）

1)子どもの遊びと遊具

①遊具は、魅力的であるばかりか、その成長に役立つものでもあることから、遊具の計画においても冒険や挑戦ができるよう配慮する必要がある。

②子どもの創造性、主体性を大切に、子どもが自らの工夫で遊びを生み出すことができるものである必要があり、遊び方についても一定の幅を想定する必要がある。

2)子どもの遊具利用の特徴

①子どもは、さまざまな遊び方を思いつくため、実際の使われ方などを参考に一定の幅を想定する必要がある。

②子どもにとって、遊具を本来の目的とは異なる遊びに用いることは、刺激的でチャレンジ性の高い遊びになるが、その反面、事故につながるおそれもある。

4. 都市公園・児童遊園・その他の遊び場

(1)都市公園

わが国における近代的公園制度は、公園開放に関する太政官布達「群衆遊観の場所に公園を設ける件」(府県宛:明治6年)に始まるとされる。その後、東京市区改正条例、旧都市計画法令(大正8年)が制定され、これらの法令を基として都市公園の整備が進められた。しかし、都市公園の管理に関する統一的な法令は未整備な状態であり、維持管理に関する問題が生じていた。昭和31年4月、従来の都市公園に関わる問題に対処するために、「都市公園法」が制定された。

○都市公園法:第1条〔目的〕

この法律は、都市公園の設置及び管理に関する基準等を定めて、都市公園の健全な発達を図り、もって公共の福祉の増進に資することを目的とする。

第二次世界大戦直後のわが国は、社会的、経済的混乱の時期を経て、昭和31年に発刊された政府刊行物『経済白書』の副題には「もはや戦後ではない」と付されたように、経済復興を成し遂げるまでになった。その後、昭和48年に国民の社会生活を混乱させたいわゆる「オイルショック(石油危機)」を迎えるまでの間、高度経済成長をみせた。

高度経済成長に伴って、大都市地域への産業や人口の集中が急激にみられるようになり、緑やオープンスペースなどの生活環境の整備は大幅に立ち遅れ、特に都市部の生活環境の悪化が新たな社会問題として浮上することになった。

都市公園に関わる市民からの要望の一例を挙げると、昭和40年当初、都市部における緑とオープンスペースの確保が強く要望されるようになった。次に挙げるような子どもを取り巻く環境の急激な変化³⁾に対して、子どもの遊び場＝児童公園の整備に対する要望が出されるようになった。

- 家庭における庭が喪失し、子どもが手近に利用できる空地がなくなったこと。
- 都会における自動車交通が激化し、子どもが手近に利用できる空地がなくなったこと。
- 学校運動場が開放されなくなったこと。

昭和40年、日本公園緑地協会の主催により、東京で開催された第1回都市公園整備促進全国婦人会議において、児童公園の整備を急ぐことにつき要望が出された。この大会は、翌年以降も開催され、社会的に必要性が認められるようになった児童公園の整備、促進が引き続き要望された。

以上に概説したような社会情勢を背景として、昭和47年に都市公園の緊急かつ計画的な整備の促進、都市環境の改善を図ることを目的とする「都市公園等整備緊急措置法」が制定された。児童公園については、昭和47年6月に閣議決定された都市公園等整備5箇年計画により、市街地人口1万人当たり3ヶ所を目途として緊急整備することになり、促進が図られた。平成8年

度からは、第6次都市公園等整備5箇年計画(平成10年1月…第6次都市公園等整備計画の改訂につき閣議決定)により、ゆとりとるおいのある安全な都市生活を築くことを目指した整備が進められてきた。

1)都市公園の種類⁴⁾

■住区基幹公園

①街区公園…もっぱら街区に居住する者の利用に供することを目的とする公園で誘致距離 250m の範囲内で1箇所当たり面積 0.25ha を標準として配置する。

※街区…住区(1km×1kmの区域:小学校の学区に相当)よりも小さな単位

②近隣公園…主として近隣に居住する者の利用に供することを目的とする公園で近隣住区当たり1箇所を誘致距離 500m の範囲内で1箇所当たり面積2ha を標準として配置する。

③地区公園…主として徒歩圏内に居住する者の利用に供することを目的とする公園で誘致距離1km の範囲内で1箇所当たり面積4ha を標準として配置する。都市計画区域外の一定の町村における特定地区公園(カントリーパーク)は、面積4ha 以上を標準とする。

■都市基幹公園

①総合公園…都市住民全般の休息、観賞、散歩、遊戯、運動等総合的な利用に供することを目的とする公園で都市規模に応じ1箇所当たり面積 10～50ha を標準として配置する。

②運動公園…都市住民全般の主として運動の用に供することを目的とする公園で都市規模に応じ1箇所当たり面積 15～75ha を標準として配置する。

■大規模公園

①広域公園…主として一の市町村の区域を超える広域のレクリエーション需要を充足することを目的とする公園で、地方生活圏等広域的なブロック単位ごとに1箇所当たり面積 50ha 以上を標準として配置する。

②レクリエーション都市…大都市その他の都市圏域から発生する多様かつ選択性に富んだ広域レクリエーション需要を充足することを目的とし、総合的な都市計画に基づき、自然環境の良好な地域を主体に、大規模な公園を核として各種のレクリエーション施設が配置される一団の地域であり、大都市圏その他の都市圏域から容易に到達可能な場所に、全体規模 1000ha を標準として配置する。

■その他…国営公園、緩衝緑地等(特殊公園、緩衝緑地、都市緑地、緑道)がある。

2)都市公園の役割

国土交通省のホームページでは、都市公園の役割について「都市公園をはじめとする緑とオープンスペースは、都市環境の改善、都市の防災性の向上等に寄与しています。」と説明し、次の4つの事項が挙げられている。

- 良好な都市環境を提供します。
- 都市の安全性を向上させ、地震などの災害から市民を守ります。
- 市民の活動の場、憩いの場を形成します。
- 豊かな地域づくり、地域の活性化に不可欠です。

3)都市公園法:第2条関係〔抄〕

第2条(定義) この法律において「都市公園」とは、次に掲げる公園又は緑地で、その設置者である地方公共団体又は国が当該公園又は緑地に設ける公園施設を含むものとする。

2 この法律において「公園施設」とは、都市公園の効用を全うするため当該都市公園に設けられる次の各号に掲げる施設をいう。

- 四 ぶらんこ、すべり台、砂場その他の遊戯施設で政令で定めるもの

4)都市公園法施行令<昭和31年。平成27年改正>〔抄〕

第5条〔公園施設の種類〕

3 法第二条第二項第四号の政令で定める遊戯施設は、次に掲げるものとする。

- 一 ぶらんこ、滑り台、シーソー、ジャングルジム、ラダー、砂場、徒渉池、舟遊場、魚釣場、メリーゴーラウンド、遊戯用電車、野外ダンス場その他これらに類するもの
- 二 前号に掲げるもののほか、都市公園ごとに、地方公共団体の設置に係る都市公園にあつては当該地方公共団体が条例で定める遊戯施設、国の設置に係る都市公園にあつては国土交通大臣が定める遊戯施設

5)児童公園から街区公園へ—都市公園制度の改正(平成5年6月)

昭和40年代の都市部における子どもの地域環境の急変を背景とした、子どもの遊び場の整備に対する要望をきっかけに、「旧称児童公園」の整備促進が図られた。

その後の我が国は、著しい都市化の進展、都市構造の変化、高齢化の進展、国民の余暇ニーズの変化・多様化、環境問題の顕在化等を背景として、国民生活を取り巻く状況や国民の価値観、ライフスタイル等に大きな変化をもたらすようになった。このような社会状況から平成5年6月、都市公園法施行令(昭和31年政令第290号)が一部改正され都市公園制度が改められた。

「もっぱら児童の利用に供する都市公園」と規定され、主な利用対象を児童としてきた児童公園については、少子高齢化の進展により、児童公園の利用者や利用方法が変化してきていること、地域の実状や創意工夫が活かされたものとするなどについての要望が高まってきていることなどから、児童を含む広い年齢層の住民のライフスタイルに適する公園として整備することに変更され、区分名称も「街区公園」となった。

また、設置すべき具体的な遊具についても規定が廃止された。新しい制度による都市公園は、上述のように区分されるようになった。

◆参考…旧称「児童公園」の規模等は、次のように規定されていた。

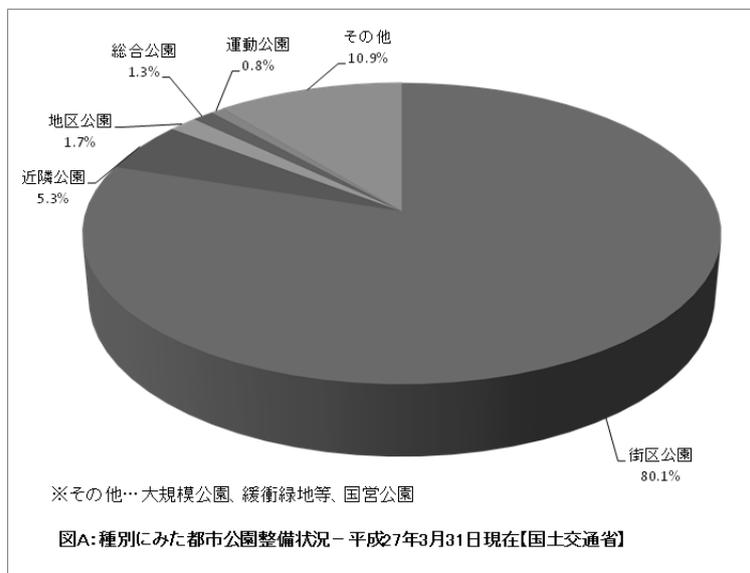
○誘致距離の標準を 250m として配置し、その敷地面積は 0.25ha を標準として定めること（旧第 2 条）。

○児童公園に設けるべき遊具等（公園施設）…公園施設として少なくとも児童の遊戯に適する広場、植栽、ぶらんこ、すべり台、砂場、ベンチ及び便所を設けるものとする（旧第 7 条）。

このように主な利用者を児童として整備されてきた児童公園は、都市公園法の制定以前から、公園の配置の標準とされていた「公園計画標準」（昭和 8 年：内務次官通知）に示される分類にならったものである。旧施行令では、主な利用者である「児童」の年齢について特に規定していないが、児童公園の整備の基本とされていた緑地計画標準では、児童公園を幼児公園、幼年公園、少年公園とに区分し、幼児公園および幼年公園に共通する目的として「児童の『遊戯』の用に供するもの」とされている。このことから、児童公園の主な利用対象年齢は、幼児および 11,2 歳以下の児童（小学生）とされてきたと考えられる。

6) 街区公園の設置状況

街区公園は、平成 27 年 3 月末現在、約 84,700 ヶ所となっている(国土交通省:平成 26 年度末—種別毎の都市公園等整備現況、平成 27 年 3 月 31 日現在²⁾)。【図A】は、種別にみた都市公園の整備状況である。



(2)児童遊園

1)制 度

戦後、いち早く制定された児童福祉法(昭和22年)に定められ、児童館とともに「児童厚生施設」と区分、称される児童福祉施設。屋外型の児童厚生施設として、地域の児童を対象として、「児童に健全な遊びを与え、その健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする」施設(児童福祉法第40条)。

児童厚生施設、保育所等の児童福祉施設の設備、運営に関する基準を定めた「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」(厚生労働省令)での児童遊園の設備の基準は、次の規定である。

○児童遊園等屋外の児童厚生施設には、広場、遊具及び便所を設けること。

この規定に加えて、旧厚生労働省児童家庭局育成課長通知「標準的児童遊園設置運営要綱」(平成10年3月31日)では、標準的な設備として、次の事項が挙げられている。

○標準的な設備

(1)敷地は、原則として330平方メートル以上であること。

(2)標準的設備とし、次に掲げるものを設ける必要があること。

①遊具(ブランコ、砂場、滑り台及びジャングルジム等の設備)

②広場、ベンチ、便所、飲料水設備及びごみ入れ等

③柵及び照明設備

(3)その他、児童の創意・工夫を生かすことのできる付帯的な設備を設けることが望ましい。

(4)地域の児童や環境及び保護者の状況等に対応した多様な形態を工夫するとともに、遊具等の配置、道路との接続等その利用に配慮すること。

○設置場所…児童遊園は、児童の居住するすべての地域を対象に、その生活圏に見合った設置がすすめられるべきであるが、当面児童の遊び場が不足している地域に優先的に設置することとする。

2)設置状況

児童憲章の制定当時、約130か所しかなかった児童遊園は、平成26年10月1日現在、約2,750を数えている¹⁾(但し、昭和57年の約4,460カ所を最多にその後減少傾向)。

今上天皇ご成婚(昭和34年)を記念して設置された「こどもの国」(所在地:横浜市。運営主体:社会福祉法人こどもの国協会。昭和40年5月5日の「こどもの日」に開園)、および、山梨県、千葉県等数県に設置されている「こどもの国」も児童遊園に含まれる。

なお、児童遊園は、旧・児童公園を補完する関係で整備されてきた。また、児童遊園を保管するために、地方公共団体により「子ども広場」「幼児広場」等の名称による小規模な遊び場が整備されてきたという経過がある。

(3)その他の遊び場

- ①独立行政法人都市再生機構(略:UR。愛称「UR 都市機構」)が管理する賃貸集合住宅、地方住宅供給公社(都道府県および人口 50 万人以上の政令指定都市が設立団体)による集合住宅、県営・市営・町営住宅や民間集合住宅等の敷地内に設置された遊び場
- ②市民館・公民館の敷地内に設けられた遊び場
- ③児童館により、屋外遊びが可能な遊び場を付設している場合もある。
- ④小学校・幼稚園・保育所による校庭・園庭の開放
- ⑤都道府県・市町村有地の開放
- ⑥河川敷・河川蓋・高架下の開放
- ⑦寺社境内の遊び場
- ⑧農村公園…農林水産省による農村振興総合整備事業の一環として、当該地域の子どもの遊び、運動のための遊具等を設置している例もある。

引用文献・資料

- 1)厚生労働省*:平成 26 年社会福祉施設等調査の概況(平成 26 年 10 月 1 日現在),2015 年 11 月
- 2)国土交通省*:平成 26 年度末一種別毎の都市公園等整備現況,2015 年 3 月 31 日現在
- 3)佐藤 昌『日本公園緑地発達史:下巻』,都市計画研究所,pp.2-97,1977
- 4)国土交通省*:「公園とみどり」—都市公園—都市公園の種類
*印…ウェブサイト

5.公園・遊び場と事故防止対策のあゆみ

明治	年(西暦)	できごと
	6(1873)	○ 「群衆遊観の場所に公園を設ける件」(太政官布達第 16 号)が府県に発せられ、公園制度が設けられる。
	12(1879)	○ 上野公園内に体操場が設けられ、木馬、梯子、鞦韆 ^① 等の遊具が設置される。 ○ わが国の公園内に初めて「遊具体操施設」が設けられる。
	35(1902)	○ 日本体育会が結成。青年等市民の体育普及の一手段として、東京の上野、芝など4公園に器械体操用鉄棒、遊動円木が寄贈される。
	36(1903)	○ 日比谷公園開園(6月)。日本体育会から、ぶらんこ、固定円木、遊動円木、鉄棒、回旋塔、米国式梁木、水平梯子等が寄贈される。 ○ 日比谷公園内の西部大草地の一部が「児童遊戯専用地区」として整備される。
	41(1908)	○ 東京市役所…本多静六博士(日比谷公園設計者)らによる公園改良委員会を設置し、公園の増設、改良に関する調査を行い、開設公園、未開設公園の改良計画を報告。公園に運動器具を設置すること、子どもの遊戯に供するようにすること等が指示される。
	43(1910)	○ 窪田静太郎 ^② により、東京府に対して「小公園設置に関する建議案」が提出される。これにより翌年、市区改正委員会内に小公園調査委員会が設置される。
	44(1911)	○ 有隣婦人会(大森安江主宰)により、東京府下淀橋の成子天神境内にわが国初の民間児童遊園が造られ、ぶらんこ、金棒、上り台、砂場などが置かれる。 ※ 大森安江は、大正4年に府下淀橋に「東京児童遊園協会」を設立し、児童遊園の普及に努める(ただし、3年後に中止)。
	45(1912)	○ 公園改正委員会の報告に基づくお茶の水公園(その後、宮本公園)が開園—児童公園を設ける意図をもって造成されたわが国最初の公園
大正	2(1913)	○ 有泉義理作(慶應義塾学監)…児童少年愛護会を設立し、東京三田の春日神社境内に遊び場を設け、遊びの指導を行う。
	6(1917)	○ 倉橋惣三 ^③ 他…東京・虎ノ門公園、数寄屋橋公園で子どもの遊びの指導を行う(この活動は、後の「社団法人日本児童遊園協会」の設立<大正 14 年>に繋がった)。
	8(1919)	○ 小公園の問題の重要性が社会的に認識されるようになり、東京府知事井上友一 ^④ は、府庁社会課に「東京府下における公園並児童遊園の調査」を命ずる。 ○ 「都市計画法」が制定され、大都市の都市計画が本格的に行われるようになる。都市計画に公園が取りあげられ、その一つとして小公園が分類される。また、小公園のなかに「児童公園」が位置づけられるようになる。 ※ この頃から、都市計画、造園の専門家により諸外国の例が紹介され、「児童公

		園」の必要性が盛んに論述されるようになる。
9(1920)	○	「府下における公園並児童遊園の調査。付・之に対する改善意見」が発表される。
	○	渋谷徳三郎⑤…東京市長宛に「本市公園の増設改善に関する建議」を提出。児童用の小公園の拡充、新設を要望
	○	内務省主催…児童衛生展覧会が開催され(於:お茶の水東京教育博物館)、日本園庭協会による「児童遊園地設計図」、児童遊具のほか、児童遊園に関する出品物が多数陳列された(当時における児童遊園に対する認識の高まり)。
	○	岩崎久弥…深川別邸清澄園(後に東京市に寄付された清澄園)内の一部に、児童運動具、テニスコートを設置し、児童および一般に公開
11(1922)	○	矢津春男(東京市嘱託・東京YMCA職員)…2年間にわたり、毎週土・日曜日に日比谷公園内児童遊園において、子どもの遊びの指導を行う。
	※	公園に専任指導員が配置された最初。その後も日比谷公園には、遊びの指導を担当する指導員が配置され、子どもの遊びの指導として、各種行事、紙芝居、凧揚げ、羽根つき、雛祭りなどが行われた。その後、昭和15年には、東京市公園課に公園児童係が創設された。
	○	東京市社会局…児童福祉の面から遊び場の設置、遊びの指導に関心が高まり、町民の寄付により「御蔵前児童遊園」(浅草区)を設置
	※	これに続く2つの児童遊園は、戦後制定された児童福祉法に規定する児童厚生施設としての「児童遊園」の先駆的施設と位置づけられている。
12(1923)	○	東京市社会局…日蓮宗法恩寺境内(本所)に児童遊園を設置
	■	関東大震災(9月1日)…各方面から小公園の必要性が強調される。
13(1924)	○	東京市長より内務大臣宛に、小公園計画を稟請。内務省告示により東京の被災地に53か所の小公園が設置された(事業費の一部を国が補助)。これらは、児童用遊具を主体として設計され、これを契機として「児童公園」が設けられるようになる。
	○	東京市社会局…水野原児童遊園(牛込)を設置

一般社団法人日本公園施設業協会 共同研究（2015年度）

昭和	15(1940)	○	昭和13年頃から、国民体位向上の必要論が増大し、運動場、遊び場の増設の聲が高まる。厚生省は、この年から地方自治体が設置する「児童運動場」に対して国庫補助を行う(この制度は、翌年度に中止)。
		○	東京市公園課…公園児童掛を置き、日比谷公園内児童遊園を中心に市内の公園において、集団訓練、紙芝居、童話等の遊びの指導、年中行事等の活動を始める。
	第二次世界大戦	○	関東大震災以後の小公園の必要性、都市部に児童公園を設置する機運は、第二次世界大戦により頓挫
	22(1947)	○	「児童福祉法」の制定に伴い、「児童遊園」は児童館等とともに児童福祉施設のひとつに位置づけられ、地域の子どもの健全育成を目的とする「児童厚生施設」として法制化される。
		※	児童遊園については、面積についての規定がないことに加えて、国庫補助もなかったために、民有地の空き地を一時的に児童遊園とするものが多かった。
	23(1948)	○	「児童福祉施設最低基準」(厚生省令)⑥により、児童遊園、保育所等児童福祉施設の施設設備、職員等に関する基準が定められる。
	24(1949)	○	厚生省児童局長・建設省都市局長連名通知(各都道府県知事宛)…「児童公園の設置及び運営について」－児童遊園および児童公園の設置に関する取扱方針を示す。
		○	厚生省・中央児童福祉審議会…児童遊園、児童館等児童厚生施設の拡充の必要性を指摘
	25(1950)	○	厚生省…「児童厚生施設運営要領」を定める。
	27(1952)	○	公営住宅法(昭和26年制定)の改正に伴い、公営住宅の基準として主として幼児を対象とした児童公園(1か所100～300㎡)の設置が加えられる。この基準により以後、公営住宅、住宅公団の団地には、次第に児童公園が設置されるようになる。
	31(1956)	○	「都市公園法」「都市公園法施行令」制定
	33(1958)	○	厚生省…児童遊園設置費補助金制度の創設(昭和39年度まで)
	38(1963)	○	厚生省・中央児童福祉審議会「児童遊園特別部会」…児童の遊び場の問題に関する中間報告
	40(1965)	○	厚生省…担当課長通知「児童遊園の設置運営について」に関する「標準的児童遊園設置運営要綱」を定め、全国に児童遊園の増設を促す。
		○	厚生省…質の高い児童遊園の増設を図るために設置費補助金の制度を年金融資制度に切り換える。融資対象を「標準的児童遊園設置運営要綱」とする(厚生年金保険・国民年金の積立金還元融資制度は平成12年度をもって廃止)。

一般社団法人日本公園施設業協会 共同研究（2015年度）

		○ 今上天皇ご成婚を記念して、従来の小規模な児童遊園と異なる大規模な総合的遊び場「こどもの国」（横浜市と東京都町田市にまたがり、「中央こどもの国」と呼ばれる）が開園。その後、県独自のこどもの国（地方こどもの国）が設置されるようになる。
		○ 日本公園緑地協会主催…第1回都市公園整備促進全国婦人会議が開催され、児童公園の緊急整備について要望が出される。翌年以降の同大会においても、児童公園整備に対する要望が高まる。
	47(1972)	○ 都市公園等整備五箇年計画の閣議決定。当該計画において、住区基幹公園のひとつである児童公園は、市街地人口1万人当たり3か所を目途とする整備が最優先される。
	51(1976)	○ 第2次都市公園等整備五箇年計画の閣議決定
	55(1980)	○ 日本公園施設業協会設立(4月)
	56(1981)	○ 第3次都市公園等整備五箇年計画の閣議決定
	61(1986)	○ 第4次都市公園等整備五箇年計画の閣議決定
	63(1988)	○ 「児童福祉施設最低基準」の一部改正に伴い、児童遊園の設備として規定されていた「ぶらんこ」「すべり台」「砂場」が削除され、「広場、遊具」と改められる。
平成	2(1990)	○ 建設省…「都市公園における事故の防止について(公園緑地課長通知)」 ⑦ を地方自治体等宛てに発出(2月)
	3(1991)	○ 第5次都市公園等整備五箇年計画の閣議決定
	5(1993)	○ 「都市公園法施行令」一部改正
		※ 「児童公園」の名称、定義を変更し、利用者に関する制限を廃止(「街区公園」に改正)。設置すべき遊具等に関する規定の削除
	7(1995)	○ 第1回国際遊び場会議(於:米国 ペンシルバニア州立大学)
	8(1996)	○ 第6次都市公園等整備五箇年計画の閣議決定
	10(1998)	○ 第6次都市公園等五箇年計画の改定について閣議決定
		○ 建設省…「都市公園等における安全管理に関する調査」 ⑧ を全国の地方自治体を実施依頼(5月)
		※ 以後、3年ごとに継続的な調査を実施
	11(1999)	○ 第2回国際遊び場会議(於:米国 ペンシルバニア州立大学。8月)
12(2000)	○ 建設省…「都市公園の遊戯施設の安全性に関する調査検討委員会」を設置し、安全指針原案について検討を始める(3月)。	
13(2001)	○ 文部科学省…学校に設置している遊具での事故、箱ぶらんこの設置状況に関する調査を実施	
	○ 国土交通省…「都市公園等における遊具の安全管理に関する調査」(第2回)を実施(6月)	

一般社団法人日本公園施設業協会 共同研究（2015年度）

		国土交通省…『都市公園における遊具の安全確保に関する指針(案)』に関するパブリックコメントを募集(10月)
14(2002)	○	国土交通省…『都市公園における遊具の安全確保に関する指針(解説版)』を公表し、各地方自治体等に発出(3月)
	○	社団法人日本公園施設業協会…『遊具の安全に関する規準(案) [JPFA-S:2002]』を作成、公表(10月)。国土交通省から地方自治体等へ通知
15(2003)	○	都市公園法施行令の一部改正。都市公園の配置基準の見直し、公園施設及び占用物件の範囲の拡大。
16(2004)	○	社団法人日本公園施設業協会…事故防止啓発冊子「仲良く遊ぼう安全に－子どもの指導者と保護者のために－」(一般財団法人日本宝くじ協会助成)を編集し、都市公園関係部局・児童福祉関係部局および保育所に配布(3月)
	※	以後、毎年度、一部改正し、幼稚園、保育所、小学校にも配布
	○	社団法人日本公園施設業協会主催…遊具の安全に関する国際シンポジウム(於:浜松市。9月)
	○	国土交通省…「都市公園等における遊具の安全管理に関する調査」(第3回)を実施(集計結果公表…平成17年12月)
19(2007)	○	国土交通省…「都市公園等における遊具の安全管理に関する調査」(第4回)を実施(集計結果公表…平成21年1月)
20(2008)	○	国土交通省「都市公園における遊具の安全確保に関する指針(改訂)」を公表(8月)
		社団法人日本公園施設業協会「遊具の安全に関する規準[JPFA-S:2008]」(改訂版)を策定、公表(8月)
21(2009)	○	当該年度より「都市公園安全・安心対策緊急総合支援事業」を創設[支援期間5カ年間]。その後、支援期間を平成30年度末に延長。
22(2010)	○	国土交通省…「都市公園等における遊具の安全管理に関する調査」(第5回)を実施(集計結果公表…平成24年3月)
25(2013)	○	国土交通省…「都市公園等における遊具の安全管理に関する調査」(第6回)を実施(集計結果公表…平成27年3月)
26(2014)	○	各地方公共団体で実施される老朽化した遊具等の更新等を促進し、安全対策の一層の推進を図ることを目的とし、当該年度より「公園施設長寿命化対策支援事業」を創設
	○	国土交通省…健康器具系施設や運動能力やバランス能力が要求される遊具等の増加に伴い、新たな視点からの安全対策が必要になってきていることから、「都市公園における遊具の安全確保に関する指針(改訂第2版)」及び「都市公園における遊具の安全確保に関する指針(別編:子どもが利用する可能性のある健康器具系施設)」を作成し、公園管理者等に通知(7月)

	○	一般社団法人日本公園施設業協会「遊具の安全に関する規準〔JPFA-SP-S:2014〕」(改訂版)を策定、公表(6月)
27(2015)	○	国土交通省…公園施設全般を対象とした安全点検の考え方、実施内容についてまとめた「公園施設の安全点検に係る指針〔案〕」を策定(4月)
	○	国家戦略特別区域法一部改正—都市公園の占用許可に係る都市公園法の特例〔都市公園内における保育所等設置の解禁〕—施行(9月)
	○	内閣府—東京都荒川区内の都立汐入公園に認可保育所の設置(平成29年4月)を認定(11月)
28(2016)	○	内閣府—都市公園法の特例により、東京都世田谷区内の都立祖師谷公園に社会福祉法人立の認可保育所の設置(平成29年4月)を認定(2月)
	○	内閣府—都市公園法の特例により、東京都世田谷区内の都立蘆花恒春園に社会福祉法人立の認可保育所、東京都品川区立西大井広場公園内に株式会社立の認可保育所、横浜市立反町公園に認可保育所の設置(いずれも平成29年4月開園)を認定(4月)

引用…国土交通省ホームページ—都市公園—基本情報—公園緑地関係データベース—公園緑地年表

- ①鞆鞆…シュウセン。「ぶらんこ」の古語的表現
- ②窪田静太郎…当時内務省衛生局長・東京市区改正委員会委員
- ③倉橋惣三…「Ⅱ:遊びの理論」を参照。
- ④井上友一…都市行政、社会事業の先覚者・指導者と称され、公園、児童公園についても理解ある学者と言われた。
- ⑤渋谷徳三郎…東京市児童校外取締連合会議長。遊び場の増設、改善に関する民間人による最初の陳情といわれる。渋谷は、遊び場の増設のほか、子どもの身体発育に応じた遊び場を分類して設置すること、遊び場に指導者を配置すること、そのための養成機関の設置についても陳情している。
- ⑥児童福祉施設最低基準…平成23年、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」(厚労令)に題名改正
- ⑦都市公園における事故…公園施設(各種遊具のほか、花壇、噴水、休憩所、ベンチ、便所、水泳プール、門、柵、駐車場等)に起因する事故が発生した場合、同種事故の再発防止等を図るため、「30日以上の治療を要する重傷者または死者の発生した事故について、その状況等を調査のうえ、速やかに担当課宛てに報告すること」を依頼している。
- ⑧調査項目…地方公共団体等において、各管理主体が管理する都市公園及び都市公園に準ずる扱いで地方公共団体が管理している公園を対象に、遊具等の設置状況、安全点検の実施状況、点検後の安全確保措置の状況等。平成19年度からは、「遊具の経過年数の状況」についても調査が行われている。

おわりに

初年度の研究報告としての本稿は、次年度に計画している乳幼児をもつ保護者、大学生を対象予定としている公園の利用に関するアンケート、幼児の遊具利用時の運動状況に関する調査に向けての序章に相当する内容である。

特に本稿では、昨今の緊急を要する政治的課題ともなっている保育所待機児童の解消に関わる内容として、認可保育所や地方公共団体独自の基準による認証保育所等、子ども子育て支援法により平成27年度から新たに制度化された小規模保育事業において、満2歳以上の幼児を対象とする場合の必置条件とされている屋外遊戯場（園庭）の代替施設としての都市公園等の活用について多くのページを割く結果となった。

説明するまでもなく都市公園は、その目的や利用対象者等から、幼児の保育のための設備要件を十分に備えている訳ではない。都市公園の中で約80%と最も多くを占める街区公園や近隣公園（約5%）に限ってみても、満2歳以上の幼児の屋外遊び、運動遊びに適した保育環境として、また、屋外遊戯場の代替施設として十分な条件を備えているか。集団保育の対象となっている、特に幼児の発育・発達に相応しい条件が整えられているか。「保育の質」を維持し、屋外遊戯場の代替施設として活用されるために、改善されるべき点はなにか、配慮されるべきことがらは何にかについて論じてきた。

幼児のための保育環境として、法令上、必要条件とされている屋外遊戯場の代替施設として活用しても可とされている都市公園であるならば、代替施設として指定される都市公園は、この発達期の屋外遊び、運動遊びに適した条件を備えていることが必要である。そのためにも、各公共団体内の関連部署（例…保育・子育て支援担当、公園緑地担当）間での事前の情報交換、協力体制のあり方、利用する都市公園の維持・管理を担っている町内会、地域住民等との関係等についても言及してきた。

また、子ども、子どもの健康・運動・体力増進、屋外遊び・運動、公園をキーワードとして、最近のニュースを参考にしながら、子どもの発育・発達、健全育成の視点から、都市公園の抱える課題と今後のあり方についても併せて論じてみた。

平成5年に都市公園法施行令の一部改正に伴い、それまで「もっぱら児童の利用に供する都市公園」とされてきた児童公園は、利用者に関する制限が廃止されるとともに、設置すべき遊具等に関する規定が削除され、「街区公園」と改正されて今日に至っている。少子高齢化に伴い、地域によっては幼児や小学生等の利用がほとんどない街区公園もある。しかし、少子化社会といえども人口の増加がみられる市区等では、乳児・幼児や小・中学生等にとって屋外遊び・運動ができる最も身近で代表的な公的施設は都市公園であろう。

本稿では、次代を担う子どもたちが、地域にある身近な街区公園、近隣公園等において、存分に屋外遊び、運動ができるための工夫、配慮の必要性について強調する考察を行ってきた。本研究が、特に最も多くの割合を占める街区公園を中心に、子育て、保育、子どもの健全育成という視点から、今後の都市公園の整備を進めるうえでの参考になれば幸いである。

文責：代表（荻須 隆雄）