

# 今後の保育行政のあり方

## について

(中間答申)

の課題等について述べた。

なお、中間答申でまだ触れていない事項、一応触れたが時間的制約によって論議が深められず、提言にまでは至らなかった諸点については、昭和五十六年中を目途に審議を重ねて最終答申としたい。

### 第一章 保育需要の変化に対

#### 応して

##### 一 多様化する保育需要

近年、婦人の就労志向の高まりによる勤労婦人の増加、職域の拡大、就労形態や就労時間の複雑多様化がみられる。

また、核家族化等に伴う家庭の養育機能の低下、夫婦間における育児の役割分担の不明確さ(地域社会における人間関係の稀薄化、遊び場の不足、公害、交通事故、厳しい住宅事情等による生活環境の悪化、さらに、乳幼児の養育責任に関する親の意識の変化、就学前教育への期待の高まりなどは、以前にもまして顕著な現象となった。

こうした社会的諸現象およびその背景にある諸要因が相交錯して、乳幼児の社会的保育に対する需要は従来のそれに加えて、長時間

## はじめに

昭和五十五年五月九日、東京都児童福祉審議会は東京都知事より「今後の保育行政のあり方について」諮問を受けたところであるが、本審議会では専門部会を設置し七月十八日より鋭意検討審議を重ねてきた。

諮問の内容に関しては、広範な領域にわたるものであるが、取り敢えず現在にいたるまでの審議経過を踏まえて中間答申とする。

審議過程においては、昭和四十八年十月十八日の当審議会において意見具申した「当面する保育問題について」の考え方に基本的に

同調しながら、現時点における乳幼児保育の実態とその問題の所在を明らかにしようと努力した。

そのため、保育事業の実施主体である区市町村の代表者及び保育事業関係諸団体からの、今日における保育の問題点並びに諮問事項に関する意見の聴取にも積極的に取り組んできた。そのうえで、保育理念をさらに問い直しつつ多様化した保育需要への対応について検討を加えた。

今回の中間答申は、保育の基本的考え方、保育内容の充実を前提とした保育費用の負担に関する考え方及び今後の保育対策に向けて

保育、一四時間保育、逆に一時的断続的保育、病児保育、産休明け直後からの零歳児保育、障害児保育の要求など、増大かつ多様化し、今後ともこの傾向は継続していくものと思われる。

## 二 保育需要への対応

こうした社会的保育需要への対応として、従来、保育所の増設が鋭意進められてきたにもかかわらず、東京都全体からみればその不足は未だ解消されるに至っていない。また、零歳児保育、長時間（特例）保育対策等保育所の機能強化の努力にもかかわらず、現在もなお保育の諸要求に十分応えているとはいえない現状がある。したがって、量としての保育所の増設、質としての保育機能の拡充強化のための施策は、今後ともさらに推進される必要がある。

しかし、増大し多様化する社会的保育需要のすべてを、既存の保育所の形態と機能においてのみ受けとめるという発想は転換を図る必要がある。すなわち、児童福祉の他の諸資源の保育機能との関連の再検討や、諸施策との有機的な協働のもとに、柔軟に機能する方が考慮されるべきである。また、保育所増

設に際しても、東京都に見られる乳幼児人口の減少等の将来予測のうえで、地域社会の特性を基底とした施設の適正配置等を慎重に検討すべきである。

その際、従来、認可保育所に至る過程としてとらえられながら、事実上認可保育所の不足および機能的制約を一部補完する社会的役割を果たしてきた保育室などのいわゆる無認可保育施設の存在を、保育需要に応える選択肢の一つとして再考慮することも研究課題である。

ただし、その場合も現在行なわれている保育室運営事業等の保育内容、設備の改善、保育者の資質の向上等についてはさらに検討する必要がある。

また、現在、乳幼児の宿泊保育、時間預りなどを行う無認可保育施設のうち、いわゆるベビーホテルの一部に見られるように、極めて営利性が強く、かつ、保育内容の劣悪なため入所している児童の福祉が著しく阻害されているような施設の存在が指摘され社会問題となっている。特に宿泊保育、長期滞在などはいわゆる「保育に欠ける」という概念に相当するものなのか、「養護に欠ける」という概念で受け止めるべきものなのか内容的に曖

味な点もある。また、これに行政が対応すべき法制的準拠枠についても種々問題があり、有効に関与できないのが実態である。

しかし、この事態は児童の健康と福祉のうえから極めて重大であり、早急に国をはじめ関係行政機関において適切な対応がなされるべきである。

## 第二章 保育の基本的考え方

乳幼児期は、人間の生涯において、とりわけ重要な発達課題をもっている。児童育成の責任を負う保護者、社会および国、地方公共団体は、この発達課題を達成すべく、それぞれの役割と責任を果たすべきである。

しかし、乳幼児期については、家庭の役割の重要性ということが強調されなくてはならないと考えられる。

出生した乳児は、生存に不可欠な授乳を母親によって保障される。生後間もない時期のこの親密かつ連続的な人間関係によって、人間に対する信頼の心情の基礎が形成される。乳幼児期全般、特に生後数年間は、家庭において父母あるいはこれに代わる固定した養育者との間に、この関係が確保されることが望

まれる。

家庭での児童の養育は、児童がこれによって人間に対する信頼の基を形成しヒトから人間になっていくための不可欠の働きであることを考えるならば、これを適切に行なうことは保護者の社会的義務であり、社会や国、地方公共団体は、保護者がこつした義務を果たしうるよう援助する責務を負っているといふべきである。

最近、家庭が核家族化し、また、女性の社会的活動が盛んになるといふ状況を背景に、若い保護者のなかには、氾濫する育児情報に翻弄され、家庭での育児に自信をもてないとするものが少なくない。また、共働き家庭では、産休明けから職場に復帰せざるを得ない状況も存在し、こつしたことが理由ともなつて、社会的保育を求める状況が出現している。

このような育児に不安を抱いている家庭や共働きなどで親が家庭での育児に専念しえない状況にある家庭に対し、育児における家庭の果たす役割の重要性を説くだけでは、十分ではない。家庭での育児専念が可能となるよう児童相談所、福祉事務所、保健所等の機能を充実する必要があり、また労働に従事して

いる保護者には、現行の育児休業制度をさらに充実改善するなど労働条件の抜本的な改革が図られるべきである。

しかし、これは、すべての働く婦人を、育児期間中家庭にしばらくつけようという意味ではなく、自己の主体的選択を尊重すべきは勿論であり、したがって、豊かな社会的保育の選択肢を準備する重要性を減ずるものではない。ただしその場合にも、特に低年齢幼児の発達段階にに応じて、安定性と連続性を特性とする親子関係にできるだけ近似の環境を設定し、その心身の健全な成長発達を図ることが望まれる。そのためには、保育所の最低基準の改善とともに、家庭福祉員、保育室等においても、より個別化した保育が実践されるよう施設設備を設営育成することも必要である。

幼児が三歳を過ぎるころになると、子ども自身が友だちを求め、これを充足させることは、その心身の発達にとって重要である。また、保育条件を充実するなどの配慮が十分に行なわれるならば、一日のうち入時間前後は、親から離れて生活することができるようになる。

しかし、この年齢段階の子どもたちにとつ

ても、親子関係は依然として、その心身の健全な成長発達にとって極めて重要な役割を演ずる。したがって、ゆとりある雰囲気、家庭内における親子による個性豊かな人間形成が行なわれるのを援助する施策は一層充実されなければならない。

幼児期における社会的な集団保育は、一般的には半日程度で、必要とする教育効果が達せられるとされている。したがって、半日以上社会的な集団保育が行なわれる場合は、幼児にとって必要な養護が適切に行なわれ、かつ午前と午後の活動の内容やリズムに変化を加えるなど、きめの細かい配慮がなされなければならない。このためには、保育所の施設設備の基準を高め、期待される保育が実現可能な条件を積極的に創りだす必要がある。

しかし、そうした保育所の条件整備だけでなく、保育所を利用する家庭にあつては、保育所での保育と緊密な連携をとりながら、家庭内での団らんを保持するなど、幼児の豊かな発達が計られるよう努めていく必要がある。

### 第三章 保育費用について

今日、保育所の保育には、単なる児童の託児機能が期待されているのではなく、児童の発達段階にふさわしい適切な指導が行なわれることによって、豊かな人間性の基礎が培われるべきことが期待されている。

こうした意味で、保育所の保育内容は今後さらに充実されなくてはならず、これに伴い保育所の保育に要する費用も、増大することが予想される。

しかも、今後、わが国は減速経済のなかで急速な高齢化社会へ移行することが予想されている。これに対応して福祉財源の確保とその活用をいかにすべきかという課題の解決をぬぎにして、今後の福祉行政の推進は考えられない。

保育所の保育に要する費用を誰が、どのよう負担すべきであるかという問題を考える場合、こうした社会的状況を踏まえておかなければならない。

この問題については、従来さまざま見解が示されている。社会主義国家群に見られるように、子どもは社会の子であるから、その養育に要する費用はすべて公費で負担すべきとの見解もあれば、保育の費用は本来、保護者がすべて負担すべきであり、低所得層の幼

児のデイ・ケアにのみ公費補助も許されるとする、米国のような考え方もある。

保育所は、かつての託児所と異なり、所得の多寡にかかわらずなく保育に欠ける児童はすべて受入れる施設であるとされている。

戦前の託児所の保育料が無料もしくは低額とされていたのは、入所対象が低所得の家庭の児童であったことによるものと考えられ、保護者の所得による入所制限のない現在の保育所の保育料についての考え方は、再検討の必要がある。

確かに保育所入所児童の世帯のなかには生活保護世帯など所得の低い世帯が存在し、しかも、保育に要する費用が近年保育内容の充実とともに相当高額となっていることを考えると、低所得世帯に対する配慮は当然加えられるべきである。

しかし、入所児童の世帯のなかには相当高額の所得を得ているものもあり、こうした世帯に対しては応分の負担を求めてもよいと思われる。また、保育所を利用している家庭と保育所を利用していない家庭との費用負担の均衡についても公平性が保たなくてはならない。乳幼児がいても、保育所を利用しない家庭、また、利用を望みながら機会を待つて

いる家庭では、その乳幼児の養育にかかる費用はすべてその家庭が負担している。さらに、保育所入所要件たる保護者の就労は社会的需要によるもののほか、今日では生きがいのため等、自らの主体的選択によるものも多くなっている。

こうしたことからするならば、この際、保育所の保育に要する費用について受益者負担の適正度、応益応能の原則が国基準との関連も含め検討されるべきである。

それは、今後の保育水準の維持と向上、さらに新しい保育プログラムの開発のうえで避けて通ることのできない課題である。

なお、国の設定する費用徴収基準は、保育費用について、国および地方公共団体の負担額を算定するための基準として、全国的に一応尊重されるべき規矩である。そして、区市町村長が設定する基準と国基準との差額は、区市町村の財政負担となるのであるから、その差額があまりに大きく開き過ぎることは、限られた地方財源またその中の福祉財源を保育にのみ片寄って配分している、という誹りをまぬがれまい。

したがって、区市町村にあつては、国の設定する費用徴収基準の動向についても十分配

慮し、地方財政全般及び福祉の全分野にわたる展望のもとにその財源の適正配分を考慮すべきであろうし、保育費用に限らず必要にして十分な福祉財源を確保するには、国と地方公共団体との税財源配分の適正化という見地からの対応も必要であろう。

## 第四章 今後の保育対策に向けて

保育需要の多機化と増大が、現行の保育所保育で対応しきれなくなっていることは前にも述べた。

ここで、現状の保育内容をめぐるいくつかの問題点を指摘しながら、あわせて、新しい型の保育需要に対応するための一つの提言を試み、今後の検討の契機としたい。

### 一 現状の保育内容をめぐって

保育所における保育内容は、幼稚園における就学前教育としての保育とは異なり、乳幼児の生活が多角的に確保されているところにその存在意義があり、物的条件が整備され、保育者による適切な配慮と援助がなされて、はじめて乳幼児の生活の基盤が形成される。

この保育者の乳幼児の基本的生活に対する働

きかけ、すなわち、養護機能は単なる生活の世話にとどまらず、教育的な洞察を基底とした取組によって、乳幼児の情緒的安定、知的発達、人間関係における信頼感の醸成をもたらし、さらには生活習慣の主体性の確立、集団適応能力の獲得による社会化に有効に作用して、ついに全人的発達を促すにいたるのである。

この養護と教育的課題達成の方法の重要性については、すでに久しく指摘されながら、その体系化はいまだ十分に行なわれていないのが実態である。

したがって、このような保育内容の体系化を図ること、多年齢層の児童集団、複数の保育者を擁する職員の構成など保育所のもつ多面的な特徴を積極的に活用統合し、保育所の幼児教育的機能を一層高めていくことが今後の重要な課題と考えられる。

また、このような保育を具体化していくうえで必要な物的、人的条件について、現行の保育所の施設設備基準は、例えば乳児について屋外遊戯場の設置を義務づけていないなど、児童の発達を十分に保障するものとはなっていない面も多いと見つけられる。

なお、長時間（特例）保育、障害児保育等

新しい保育の需要に対応する保育の内容と方法、それらを裏付けるに十分な物的な条件についても、今後さらに検討される必要がある。

人的な条件整備については、現在、都および区市町村の財政負担によって国基準をうまわる職員配置が図られ、このことよって、よりよい保育の実践が実現されていることの意義はきわめて大きい。

今後とも、この水準の維持と改善についての検討が必要であろう。また、高い専門性を要求される保育職員の資質向上も極めて重要な課題であり、研修のあり方等、今後、さらに検討される必要がある。

### 二 新しい保育需要への弾力的対応

保育需要の中には、母親のパートタイムの就労等による断続的あるいは、変則的なパートタイム・デイケアの需要も多く、それについても、継続的なフルタイム・デイケアの需要の場合と同様に一律に保育所において対応される場合が見受けられる。

また、乳児保育、保育時間に見られる多様なニーズ、さらには、乳幼児の生活環境の悪化による健全育成の必要性に起因して発生す

るニーズ等、都市型のニーズについては、柔軟で、かつ、多様な保育内容及び形態、方法をもって対応することが効果的であると考えられる。

今後、このような量、質ともに複雑多様化した保育需要に有効に対応していくためには、各々の需要の要因を分析し、引き続き既存の保育所においても対応すべきものを精選するとともに、その他のものについては、その実態に応じて保育所以外の社会的保育機能による弾力的な対応を図り、実効をあげるという新しい発想が求められる。

### 三 新たな保育機能の開発とシステム化

これからの保育施策においては、多様な、かつ、高次の保育需要に対応するため、今日の保育サービスのあり方を根本的に検討するとともに、地域住民のニーズに見合う新しい保育サービスの開発、財源の効率的活用、保育に関する諸施策の相互の有機的関連の確保、地域の保育機能に対する公的役割の明確化を図る必要がある。さらに、保育

活動への地域住民の主体的かつ、積極的参加や地域社会の活力が十分生かされるような配

慮が求められる。

すなわち、以上述べてきたように社会経済、文化等の変化により、今日の保育需要は複雑多様化しており、既存の保育所保育では、十分対応できない状況にある。このため、すべての乳幼児の生活の保全と健全な心身の発達を保障していくために、地域の需要の特性に応じた幅広い保育のプログラムが準備され、利用者は費用負担も含めて、主体的な選択が可能になるよう、新しいタイプの保育機能の開発及び保育サービスのシステム化について考慮すべきである。

### 四 保育と周辺領域の協働

多様化した保育需要への対応は、単に福祉の分野における従来の保育施策のみでカバーすることは不可能に近い。社会の活力を総合的に生かすように、児童健全育成、母子保健、労働、教育等諸施策との協働を今後強める必要がある。

### む す び

今回の中間答申は、まえがき（はじめに）でも述べたように、広範な諮問事項のうち保育の理念、保育の費用及び今後の保育対策の

展望等について触れたところである。当審議会としては、さらに、保育内容の充実を図るための体系化に関する問題をはじめ、保育所機能の充実のための施策、また、今回触れた新しい保育機能の開発および保育サービスのシステム化等の重要課題について、それが実施に向けての具体的考え方を最終答申において示すため、審議を進めてまいりたい。