

. 4 . 14 . 東京都特別区児童福祉問題審議会  
夜間保育・延長保育の実施につ  
いて（答申） （58.7.9.）

はじめに

大都市における保育需要の多様化，複雑化への対応は，今日の児童福祉問題の大きな課題であるが，特にベビーホテルの急増によりこれまでの保育行政のあり方について根本的な検討を必要とする時期を迎えている。

今回，本審議会に諮問された「夜間保育・延長保育の実施について」は，厚生省がベビーホテル対策の一環として示した施策につながるものではあるが，しかし，ベビーホテルの問題は，単に保育行政のみで解決し得るものではなく，児童福祉を中心とする他施策，諸制度との関連で総合的に検討されなければ，対策となり得ないことは言うまでもない。

本答申は，その限界を踏まえて，当面，緊急に対応すべき保育行政上の課題として「夜間保育・延長保育の実施について」審議し，その必要性和実施の具体策について提言した。

審議過程においては，すでに実施している大阪市，京都市の保育所を視察し，また，関係団体から意見聴取を行った。さらに特別区固有の事情を把握するため，各区と保育所を利用している保護者の協力を得て，これまで不明であった保育園児の実態調査を行い，その結果に基づき可能なかぎり実態に即した検討が行われるよう審議を進めてきた。

本答申は，各区の地域差が大きいことを考慮し，実情に応じた選択が出来るようにいくつかの選択肢を提示する方式をとっている。

今回は，その緊急性にかんがみ「夜間保育・延長保育の実施について」審議したが，今後もベビーホテル対策を視野の中に置きながら，保育行政の基本問題について継続して慎重審議することとしたい。

## 1. 保育需要の現況

保育需要が多様化してきた背景を考えると、ひとつには、社会・産業構造の変化により、婦人の各分野への進出、とりわけ企業内における進出が活発化してきたことが、大きな要因であると言えよう。近年、婦人層の自覚もさることながら、婦人労働政策の充実及び婦人の労働参加の促進などにより、終身雇用制度の強い我が国の賃金体系・雇用体系の下では、長期間就労する傾向がかなり強くなってきた。結婚後もその職にとどまり、専門的分野又は婦人独自の職域の確保へ積極的に進出し、男子と同一労働条件の下に就労する方向へと進んできている。その結果、母親として乳幼児を養育する時間に制約が生じ、育児時間制度などが実施されているとはいえ、働く母親が乳幼児の養育をすることは、困難な状態になっている。

他方、核家族化に伴って、若年層の母親に対する、近親者からの養育についての助言・助力の不足などから、育児知識の不足や育児に対する自信の喪失などが増大し、家庭の育児機能を著しく低下させている。このことは、親と子の生活の基盤である家庭生活そのものの安定性をも危くしている。

更に、住民相互の近隣意識・連帯意識の欠如が、これに拍車をかけるところとなっており、特に大都市である特別区においては、都市化の急激な進展に伴って、住宅規模の狭隘、遊び場の不足及び交通事故の多発など乳幼児を養育する社会環境も、劣悪な状況に至っている。

こうした事情が背景となって、専門職による乳幼児の養育への期待が高まり、行政に対し、その対応を強く求められるようになってきた。今日、身近かなところで、安心して乳幼児の養育を委ねることができる場として、保育所の設置やその機能の充実・拡大に対する要望は極めて強い。特別区も、これに対応するために、保育所を増設して入所児を増やし、また、特例保育や零歳児保育、障害児保育などの実施によって機能の拡充に努めてきた。

しかし、産休明け保育、延長保育・夜間保育、休日保育、宿泊保育、更には病児保育、緊急一時保育など保育需要はますます多様化してきており、これらの需要の一部には、保育所における保育としては慎重な検討を要すると思われるものも現われている。ベビーホテルは、これらの多様化した保育需要に対する即応性によって出現し、広く利用され急増したものと考えられるが、劣悪な環境、防災設備の不備、営利追求の先行など問題が多

い。

以上の観点から、改めて保育所のあり方についての基本的な検討、改善が、緊急の課題とされる時期を迎えているといえよう。

## 2. 新しい保育需要への対応

保育は、乳幼児を対象とする養護と教育が一体化した営みであるとされており、保育のあり方の基本は、児童福祉法の理念の尊重にあることは言うまでもない。すなわち、「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。」「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。」のである。

この理念を実現するために、乳幼児を心身ともに健やかに育成する責任は、保護者ととともに、国及び地方公共団体にも当然求められている。

今日の家庭における乳幼児の養育についてみると、先に述べたように、核家族化による家庭の育児機能の低下や既婚婦人労働者の増大に伴う職種や労働時間・労働時間帯の多様化が進むなどして、多くの問題が生じてきている。とりわけ親の育児に対する役割意識の稀薄化、育児知識の不足などが保育関係者をはじめ、各方面から指摘され、問題視されるようになってきた。事実、従来の親子像からは想像することのできない未熟な親たちが出現していることは否定できない。

改めて言うまでもなく、乳幼児の健全な成長のためには、家庭における親の適切な養育がなによりも重視されなければならない。親自身が、愛情に満ちた親子の関係と正しい育児知識に基づいた養育の重要性を自覚することが強く望まれる。したがって、乳幼児をかかえる親の就労については、安易に流れることのないよう慎重な選択が必要とされよう。

しかし、「保育需要の現況」のところで述べたように、現在の社会の動向をみると社会のあり方自体、大きな変動期を迎えていると考えられ、親や家庭生活もその影響を避けることができない現状にある。つまり、個々の親の責任の範囲を超えて、家庭における養育が困難になってきている場合が少なくないという側面もまた重視されなければならないであろう。

その点で、親自身の努力には一定の限界があることを理解しなければならない。加えて、母親を含む婦人の社会参加・就労は、家計維持という理由を除いても社会全般の健全な発展に寄与しているという視点も必要とされよう。

こうした認識に立つならば、親自身の育児責任についての自覚と同時に、乳幼児が健全に育成されるように、家庭における養育や家庭外での保育が適切に営まれるような社会制度が早急に整備されなければならないと考える。

すなわち、親がわが子の健全な発育のために、自らの役割と責任を適切に果たすことのできる諸施策が、福祉のみならず労働、衛生、教育など多様な側面から総合的に検討され整備される必要がある。

当面、緊急の課題として、親が一定期間精神的に安定して育児に専念できるようにすることを第一の目標に、育児時間・育児休業制度の充実・拡大、労働時間の短縮などの施策が早急に確立されなければならない。

それと同時に、家庭における親の育児を助けるために、家庭外での保育の場として、保育所の確保や機能の拡充が図られる必要がある。とりわけ、いわゆる保育に欠ける乳幼児ばかりでなく、育児意識に欠ける親を持つ乳幼児や、親子の家庭生活さえも享受できない乳幼児がかなり存在している現状を直視するならば、保育所のあり方自体を改めて問いなおさなければならないであろう。

### 3. 保育所における延長保育・夜間保育への対応

保育需要の多様化によって、多種にわたる保育の形態が求められ、保育に欠ける乳幼児も潜在的には増加していると推測され、これに対する象徴的な現象が、ベビーホテルの急増となって現れてきていると言えよう。

ベビーホテルは、厚生省の調査によって、そのほとんどが大都市に集中していることがわかる。本審議会委員の田辺敦子社会事業大学教授が昭和55年10月～11月に、都内を中心として実査した「ベビーホテル利用者の実態調査」によれば、預けられている乳幼児は、産休明けから3歳児までが95%と低年齢層で占められており、受託時間は、夜間に及ぶものの33%で、そのうち宿泊するものが14%となっている。

また受託条件は、産休明け以前・直後から預かる、何時からでも預かる、夜間・休日も預かる、一時預けができる、面倒な手続きがいらぬなどであり、こうした手軽さが親の心情的需要を充足しており、母子世帯が14%となっていることや、夜間に預けられている乳幼児の親の職業はほとんどがサービス業であることも注目に値する。

このように、ベビーホテルは、現在の社会の多様化した生活を反映した保育需要に対応するために出現したも

のであり、これは既存の保育制度だけでは対応しきれない現象としてとらえることができよう。しかも、その利用者の実態は、決して少数の特異なものではなく、その底辺に多様な保育需要の存在をうかがわせるものとなっている。

本来、保育所は、保護者の事情により保育に欠ける乳幼児を保育する児童福祉施設である。しかし、保育所は、保育に欠ける乳幼児を対象とするとされながら、専ら昼間保育所として、その保育時間は朝から夕方までの8時間ないし10時間に限定され、主として日中の常勤の母親がかかえる乳幼児を保育する施設として、その運営が行われてきた。

一方、社会の現状をみると、婦人がその地位を確保するためには、男子同様の就労時間が当然求められることになり、その結果、労働時間の延長・不規則な勤務形態に従わざるを得ない場合が少なくない。また、自営業・自由業家庭における労働時間、生活リズムの不規則性は、想像以上に乳幼児の発達に問題があることも事実である。更に、住宅、交通事情などが二重三重の要因となり、現在、特に必要性を問われている延長保育・夜間保育の要請となってきたといえる。

このような現状をみると、少なくとも、宿泊を必要とする乳幼児を除いて、夜間に及んでなお保育に欠ける状態におかれた乳幼児に対する保育を、現行の保育体系の中に位置づけ、保育形態の多様化と保育機能の拡大を図ることは、必要かつ緊急の課題である。

具体的には、延長保育・夜間保育の実施に取り組むことであり、そのことは避けがたい今日の保育要請として、将来にむけて児童への悪影響を最小限にとどめるためのやむを得ざる施策であると考えられる。

しかし、同時に延長保育・夜間保育の実施は、従来のややもすると硬直しがちな保育理論や保育方法に新たな視点をもたらすことが期待され、今後、保育所のあり方が基本的に検討される契機として積極的な意味をもつものである。

延長保育・夜間保育の実施に際しては、認可保育所を中心に取り組むことが基本と考えるが、地域の実情に応じて、保育室・家庭福祉員制度の充実を図りながら活用していくことも、これからの多様な保育需要への柔軟な対応策のひとつとして位置づけることができよう。

また、実施上の条件としては、次の諸点が不可欠であろう。

- (1) 延長保育・夜間保育を必要とする乳幼児の決定は慎重にすること。

- (2) 延長保育・夜間保育を利用する乳幼児の健全で豊かな発達を保障する保育内容・設備を用意すること。
- (3) 保育者にのみ過重な負担がかからないように労働条件を整備すること。
- (4) 実施に必要な財源を確保すること。

#### 4. 延長保育・夜間保育の保育需要

保育所の通常の開園時間は「午前8時30分頃から午後5時頃まで」とされ、この時間帯のなかで「原則として8時間」の保育が行われており、これに対応できない乳幼児に対しては、前後1時間の「特例保育」を実施している。しかし、この特例保育でも対応し切れない乳幼児は、やむを得ず、保育所登園前あるいは退園後に保育所以外の所へ預けられる、いわゆる「二重保育」による保育が行われているのが実情である。

本審議会は、延長保育・夜間保育の問題を審議するに当たり、特別区におけるその実態を明らかにするために、アンケートによる実態調査を行った。

調査は、保育所所在地を(A) 駅周辺地域、(B) 住宅地域、(C) アパート地域、(D) 公社・公団等団地地域、(E) 商店街地域、(F) 繁華街地域、(G) 工場地域及び、(H) その他の8つの地域に区分し、各特別区毎に区立保育所2か所、私立保育所1か所の計69保育所を選び、その在籍児5,904人に実施した。これにより、5,117人(回収率86.7%)の実態を把握することができた。

詳細は、別添「保育園保護者アンケート調査結果」とおりであるが、要約すると次のような結果が明らかにされた。

(1) 母親(母親がいない場合は、主な保護者を含む。以下同じ。)の勤務形態

回答者5,117人のうち、常勤者が2,615人(51.1%)と過半数を占め、自営業1,189人(25.2%)とパート1,015人(19.8%)、その他251人(4.9%)の順となっている。

また、「いつも別なところ(人)に預けている」と回答した者(以下「要二重保育者」という。)565人をみると、常勤者280人(76.7%)、自営業62人(17.0%)、パート12人(5.5%)及びその他10人(2.7%)となっている。

更に、勤務形態毎に、その総数に対する要二重保育者の比率をみると、常勤者が10.7%と高く、自営業5.2%、パート1.2%、その他4.0%となっている。

このことから、二重保育は、勤務形態では常勤者に

多いことを示している。

(2) 母親の勤務時間

回答者のうち、勤務の開始時間が7時30分前と回答した者は1.5%、8時50分前は11.1%であり、勤務の終了時間が17時過ぎの者は52.2%、18時過ぎの者は12.8%、19時過ぎの者は8.7%となっている。

これを要二重保育者についてみると、勤務開始時間7時30分前1.1%、8時30分前15.9%、勤務終了時間17時過ぎ58.9%、18時過ぎ17.5%、19時過ぎ11.0%となっている。このことは、朝方より夕方に二重保育が多いことを示している。

なお、勤務時間帯では、回答者全体でみると、8時間~9時間未満36.5%、7時間~8時間未満16.4%、6時間~7時間未満15.0%と続き、また、8時間未満の者は43.0%である。これを要二重保育者の中でみると、8時間~9時間未満54.8%、7時間~8時間未満15.9%、10時間以上10.9%と続き、また8時間未満の者は20.3%となっている。

(3) 母親の通勤時間

回答者のうち、通勤時間が30分以内の者は57.1%、50分~60分までの者は20.3%で、60分までの者がほとんどである。

現行の特例保育による開園時間帯(7時30分~18時)に、この通勤時間60分及び勤務の開始時間、終了時間を対応させると、特例保育でも、朝11.1%(勤務開始時間8時30分前の者)、夕方52.2%(勤務終了時間17時過ぎの者)が適合せず、延長保育の時間帯(7時~19時)になお、朝2.7%(勤務開始時間8時前の者)、夕方12.7%(勤務終了時間18時過ぎの者)が適合できない。

(4) 二重保育を必要としている者

回答者のうち、要二重保育者は365人(7.1%)、時時二重保育を必要としている者は596人(11.7%)であり、二重保育を必要としていない者4,079人(79.7%)となっている。何らかの形で二重保育を必要としている前二者961人(18.8%)について、二重保育を必要としている理由をみると、勤務時間(通勤時間を含む)が長い27.0%、交替制・不規則勤務15.7%、自営業11.7%、特例保育を受けていない15.7%及びその他(残業が多いなど)21.4%となっている。また、二重保育の時間帯をみると登園前に2時間以上二重保育を必要としている者は1.1%であるのに対し、退園後2時間以上の者は40.2%と高い率である。

このことから、登園前より退園後に二重保育が多い

ことを示している。

更に、要二重保育者365人についてみると、登園前の要二重保育者114人（31.2%）に対し、退園後の要二重保育者272人（74.5%）となっている。また、登園前の要二重保育者の二重保育の開始時間は、7時30分過ぎ～8時30分前に開始する者23.9%、7時30分前の者5.5%となっており、退園後の要二重保育者の二重保育の終了時間は、18時過ぎ～19時までの間に終了する者が33.7%、18時までの者26.0%、19時過ぎ～22時までの者11.2%で、22時過ぎの者も3.7%存在することになっている。

このことから、二重保育は、大半が19時までの者であることを示しているが、22時までの者も存在していることが明らかになった。

#### (5) 保育所で過ごす時間

回答者のうち、登園時間では、8時までが12.2%、8時過ぎ～8時30分までが20.7%で、8時30分過ぎ～9時までが51.9%、9時過ぎが15.2%となっている。退園時間では、17時までが68.4%で、17時過ぎ～18時までが31.5%となっている。

これを要二重保育者365人でみると、登園時間では、8時までが15.6%、8時過ぎ～8時30分までが21.1%、8時30分過ぎ～9時までが51.2%、9時過ぎが12.1%となっており、退園時間では、17時までが72.1%で、17時過ぎ～18時までが27.9%となっている。

#### (6) 潜在的保育需要

今回の実態調査対象は、特別区における在籍乳幼児数98,767人（昭和57年4月1日現在）の6.0%に該当するが、入所申請中の者又は申請をしていない者などの実態については不明である。

東京都の「昭和57年度無認可保育施設（ベビーホテル）立入調査結果報告書」によれば、96施設（1日当りおおむね10人以上保育している施設）に1,467人が入所しており（ただし、区部は79施設）、昼間（午後7時以前）のみ預ける者863人（約59%）であるのに対し、残り604人（約41%）が夜間にかけて預けている。また、そのうち40人が24時間保育で、5日以上の長期滞在26人となっている。

これらを考慮すると、延長保育・夜間保育の潜在的保育需要が予想以上に多いことをうかがい知ることができよう。

## 5. 延長保育

### (1) 開園時間延長の必要性

厚生省及び都は、新たに「延長保育」として、現行保育制度の枠組みの中で、保育所の開園時間を「午前7時頃から午後7時頃まで」延長し、多様化した保育需要を時間的な側面で吸収し、現行制度の不備を補おうとしている。これまで特別区は、通常の開園時間を「午前8時30分頃から午後5時頃まで」とし、「特例保育」は「午前7時30分頃から午後6時頃まで」としてきた。この場合、開園時間帯の中で、親が10時間の長時間保育あるいは、概ね8時間の保育を選択できることになっている。

ところで、一般に保育所の開園時間が親の就労時間に対応できないケースは、二つある。一つは、親の就労時間（通勤時間を含めて）の長さが保育所の開園時間を越える場合であり、他の一つは、就労時間帯が開園時間とズれている場合である。

本審議会の行った実態調査によれば、通常の開園時間帯で対応できない乳幼児は、朝方・夕方とも約32%おり、これは特例保育によって受止められているものの、それでもなお、何らかの形の二重保育で補われている乳幼児がいる。

このような実態をみると、開園時間は、通常時間帯はもとより、特例保育の時間帯でも、なお不十分である。延長保育は、利用状況の見通しが不確実であることや、利用時間帯、保育プログラム、職員配置をどのようにするかなどいくつかの問題を含んでおり、制度としては間に合せの感をぬぐえない。しかし、現実には、これまでに対応してこなかった保育需要にこたえる対策として、延長保育は必要と考える。

### (2) 延長保育の指定条件

厚生省は、延長保育制度の適用には、延長保育対象児童数を概ね20名とし、都は、ほぼこれに準拠しつつ、当該児童数については、若干柔軟な対応を考えていると思われる。

延長保育を必要とする乳幼児の数からすると、家族の育児協力と地域性を考慮してもかなり多くの保育所が延長保育を実施しなければならないであろう。

その際、少数の保育所に集約して拠点的に実施する場合には、新たな二重保育を生むことになるので避けることが望ましい。

### (3) 対象児

延長保育の乳幼児は、保育所の入所措置権者が措置

することが妥当である。このために、現行の保育所入所措置基準を設定する必要があり、それは、23区で統一のとれたものとするのが望ましい。

また、この措置は、通常の入所措置と一体的になされるものであるから、単に延長部分についての必要判定にとどまらず、乳幼児の心身の状態はもとより、母親をはじめ家族の就労時間帯及び生活環境条件などを踏まえて柔軟かつ総合的に、しかし、安易に流れることのないよう慎重に決定されねばならない。

措置に際しては、乳幼児を受託する保育園長と事前に十分協議することが必要とされよう。

#### (4) 零歳児

現在、特例保育の対象児からは原則として零歳児を除外している保育所もある。これは、零歳児は母親と濃密に接触する機会を多くする必要があるとともに、集団保育における疲労度が大きく、健康状態が安定せず、事故につながりやすいということが、主な理由になっている。

しかし、ベビーホテルを含むいわゆる無認可保育施設の大きな存在理由として、産休明け乳児から長時間保育を実施していることがあげられており、婦人の就労を保障するためにも、二重保育や不適切な生活環境の中に放置されることを防ぐためにも、零歳児の特例保育及び延長保育を避けて通ることはできない。

#### (5) 実施の条件

##### 保育内容・設備

午前7時頃から午後7時頃までの保育時間帯の中で、朝方及び夕方については、食事間隔が大きくなるので補食を用意する必要がある。この補食は、質・量ともに充実されなければならないが、共通の保育時間帯の中でどのように区別できるかは検討を要する問題である。

また、長時間に及ぶため皮膚の清潔が保てないので、簡単な温水入浴設備を設置することが必要になる。更に、長時間保育による乳幼児の疲労を少しでも少なくするため、身体を横にして休息できるよう、畳、絨毯などの設備が必要になろう。

当然のことながら夕方の保育は、室内遊びが主となり、かつ、小人数の混合保育形態になるので、保育室の設定、遊具の整備などにも十分な配慮が必要である。

##### 職員体制

厚生省は、開園時間の前後に1時間を付加するだけとの考え方をとり、延長時間の部分は主として非

常勤職員（パートタイマー）の配置で足りるとの考え方にとどまっている。現行の特例保育の場合には、延長時間の部分を単なる付加とは考えず、10時間の時間帯の保育を一体のものとして考え、常勤職員及び非常勤職員（パートタイマー）を配置して切れ目のない職員体制をとっている。

延長保育に対応する職員配置についても、延長時間の部分を付加的にとらえるのではなく、特例保育の場合と同じように12時間を一体としてとらえて、常勤職員及び非常勤職員（パートタイマー）を増配置することが望まれる。運営上の問題としては、長時間にわたる開園となるため、園長及び主任保母などを補佐する補助的管理体制の確立が必要とされよう。

#### (6) 現行制度の改善

現行の特例保育においても、特例保育パート保母の配置にあたって、零歳、1歳、2歳児に対応する配慮が不十分なので、延長保育との関連も含めて適正化が図られねばならない。また、これとあわせて、同一区内の、区立保育所と私立保育所の職員配置のアンバランスを改善することが重要である。

#### 6. 夜間保育

##### (1) 基本的考え方

乳幼児の健やかな成長には、家庭における親の適切な養育がなによりも大切であり、夜間における家庭外での保育は、児童の健全育成の立場からも出来るだけ避けたいところである。しかし、現実には、実態調査にもみられるように二重保育やベビーホテルなどで、夜間に家庭外での保育を受けている乳幼児がおり、また、親のやむを得ない事情による夜間保育の需要のあることも事実である。

夜間保育の問題の根本的な解決は、言うまでもなく、労働条件や社会的条件を改善整備することにある。しかし、それが実現されるまでの過渡的な手段として、乳幼児が現実に劣悪な保育環境に放置されている状態をすこしでも改善するために、夜間保育を実施することはやむを得ないと考える。

夜間保育はやむを得ず実施するものではあるが、言うまでもなく、乳幼児の健全な発育や発達を阻害するものであってはならない。夜間保育の場合に最も問題となるのは、乳幼児の生活リズムや医学的見地からの問題であるが、残念ながらこれらについては、不明な点が多く、今後の検討を待たなければならない。しか

し、乳幼児の生理的限界を考えると、遅くとも午後10時頃までの保育が適当と考えられる。

夜間保育は、午後10時頃までとするが、保育開始時間を、8時間保育の建前から午後2時頃と限定するのでは、二重保育が必要になるなど保育需要に対応できなくなるおそれがある。親の生活実態に応じて保育の開始と終了の時間が決められるよう柔軟な対応が望ましい。

このように保育時間が多様化すれば、乳幼児の生活リズムも、それぞれに応じたものでなければならない。そのためには、保育の個別化が不可欠な要件となり、これが可能になるような保育方式の工夫が必要とされる。しかし、これは、従来の一斉保育を主とする保育方式とは異質なものとなるので、この面での配慮が重要である。

夜間保育を行う保育所（以下「夜間保育所」という。）は、昼間の保育所とは異なるので、職員の勤務体制もこれに沿った配慮が必要である。

#### (2) 夜間保育の方式

夜間保育の需要は、地域差が極めて大きいことは本審議会の行った実態調査からも明らかである。したがって、画一的なやり方では実効が上がりにくいので、地域の実態に即して、実行し易い方式を種々とりあわせて実施するのが望ましい。

次に種々の方式を示すが大別して拠点方式と分散方式を提案することが出来よう。

拠点方式は、夜間の独立した定員30名以上の規模の保育施設を、需要の多い特定の地域に設置して実施する。分散方式は、既存の施設や制度を利用して各地域で小規模の夜間保育を実施する方式である。

##### 拠点方式

- ア．専門夜間保育所の新設
- イ．既存の保育所への併設
- ウ．乳児院・養護施設等への併設

##### 分散方式

- ア．既存の保育所での小規模運営
- イ．保育室・家庭福祉員制度の活用
- ウ．乳児院・養護施設等の空床等の利用

#### (3) 夜間保育方式の問題点

拠点方式は、厚生省が示している方式であり、30名以上の規模とされているので、設置場所は、それだけの需要のある地域となり、適地としては駅周辺など極めて限定されることとなる。しかし、夜間保育所のモデルとして先駆的な役割を果たすと思われるのでその

意義は大きく、各区の実情に応じてできるだけ多く設置されることが望ましい。ただし、これだけでは広く区内の需要に応ずることは困難であるので、分散方式と併用する必要がある。

分散方式は、広く区内の需要に応ずることが出来るとともに、実施が容易であるなど、実態に即した現実性のある方式である。しかし、厚生省の方式ではないため、特別区独自の夜間保育事業となり、この点で財政負担や制度の整備が必要となる。

この中でも既存の保育所での小規模な夜間保育の運営は、最も实际的であろう。少数規模に限定すれば保育所の設備をそのまま使用し、あるいは、わずかの整備で運営可能であろう。この場合、昼間保育所定員の範囲内での夜間保育の実施（その分だけ昼間保育の定員減）なら厚生省の方式によることになるが、昼間保育所定員に関係なく、これとは別に夜間保育を実施するのが实际的であろう。

乳児院・養護施設等は、24時間保育であるため、そのままで夜間保育に適した施設である。加えて、乳児院における空床が目立っているなど、これらを利用することは十分可能であり、また、社会福祉資源活用という面からも大いに考慮すべきである。ただし、そのためには、制度の弾力的運営や工夫、更に、制度の抜本的見直しが必要で、これを都や厚生省に働きかける必要がある。

#### (4) 対象児

夜間保育の乳幼児は、個々の事由を十分に検討したうえで、真に必要と認められるものに限って措置する必要がある。措置に際しては、乳幼児を受託する施設長と、事前に十分協議することが必要とされよう。しかし、ベビーホテル対策という面からは、申請手続は、出来るだけ簡略化しなければならない。

#### (5) 実施の条件

##### 保育内容・設備

保育時間は、親の生活状況に応じた個々の設定が必要とされ、乳幼児の処遇や運営上の問題なども踏まえて実態に即した対応が出来るようにすべきである。

また、夜間保育は、保育時間が多様であり、また、生活リズムも個別化するので、一斉保育を主とする保育方式では、対応出来ない。個別保育を基調とした新しい保育方式と考え方を工夫して柔軟に対応する必要がある。

夜間保育では必要な食事、入浴、仮眠が取れ、かつ、乳幼児が十分にくつろぎ、休息が取れなければな

らないが、このため出来る限り家庭的な雰囲気を持った設備を備える必要がある。

また、夜間の時間帯の保育は、くつろぎと休息が最も大切な保育内容である。

#### 職員体制

夜間保育では、乳幼児の発育・発達が阻害されないよう、特に配慮する必要があるが、とりわけ個別保育を目標とすることが不可欠となるので、これに対応出来る十分な職員配置が必要である。また、夜間保育の利用者は、単に児童の問題のみならず、種々、生活上の問題をかかえていることが多く、これらに対応する相談機能が重要であるので、このためのソーシャル・ワーカーの配置が望ましい。

### 7. 費用の負担

#### (1) 保育費用の負担の考え方

特別区保育問題審議会の答申「保育所措置費徴収金（保育料）の改定について」（昭和51年8月2日）は、保育費用の負担のあり方について、「保育所の利用者は、適正な負担をすべきであるものとする」としている。その負担区分については、「保育所にかかわる総経費のうちで、利用者負担になじまないもの（公共負担相当分）を明確にし、したうえで利用者負担とすべき費用については、「（公共負担とすべき費用を除く）児童の直接処遇にかかわる費用（直接処遇職員人件費、直接処遇費）」としている。

児童福祉法第56条によれば、特別区長は、保育に欠ける児童を保育所に入所させて保育をする措置をとった場合には、「入所後の保護について、同法第45条の最低基準を維持するために要する費用」を、本人又はその扶養義務者から徴収しなければならないこととされている。この場合、「最低基準を維持するために要する費用」については、毎年度ごとに厚生大臣が、特別区の支弁すべき措置費として基準を定めており、これに併せて措置費をベースにして、徴収基準についても示されている。特別区における保育所措置費徴収金、いわゆる保育料については、この厚生大臣の示す基準と同額ではなく、特別区長の判断による政策減免された基準に基づいて徴収されている。

特別区保育問題審議会の答申によれば、「その時々」の社会的要請に基づき、国の基準を超えて、保育政策上の措置等に要した費用は、「特別区が独自の判断により、その財源をもってあてた費用」すなわち「政策増にかかわる費用」であり、これについては「利用

者の負担にすることほ、なお慎重な検討を要するところである。」ので、「今回の答申においては、公費をもって負担をすべきものである。」としている。

また、児童福祉法第56条の規定においても、特別区長が本人又はその扶養義務者から徴収することができるいわゆる保育料は、厚生大臣が定めた基準の範囲内に限られることとされている。

現在、特別区において実施している「特例保育」の保母の増配置などに要する費用については、「政策増にかかわる費用」と考え、保育所の利用者による負担を求めることなく、特別区の財源をもって充てる費用としている。

#### (2) 延長保育・夜間保育の施策としての考え方

延長保育・夜間保育は、全国の大都市とその周辺で、保護者の就労形態の多様化に伴う保育需要の多様化や通勤時間の延長などに伴う保育需要に対応するため、保育の体系のなかで実施すべきものとして、厚生省が特別区にもその実施を求めてきているものである。したがって、これは、特別区における特有の需要に基づいて、特別区が保育政策上、独自に実施する施策とは言えない。

しかも、保育に欠ける乳幼児のうち、限られた乳幼児に対してのみ必要な施策であるという点で、特別なニーズに対する保育ということができる。

#### (3) 延長保育・夜間保育の実施に要する経費

保育所の運営に要する経費は、厚生大臣が定める措置費と保育内容充実のために、特別区が独自の基準により負担している費用の二つに区分されている。

このうち、措置費は、「最低基準維持に要する費用」として、全国レベルの標準的費用として算定されているとはいえ、市町村が、この基準によって、最低基準を維持することはほとんど不可能であるというのが実態のようである。まして、大都市である特別区においては、この措置費は、実際に必要とする経費の2分の1にも満たず、「政策増にかかわる費用」を含めて、多額な特別区の財源を保育所運営の経費に充てざるを得ない実情にある。

現在、厚生省が示している延長保育・夜間保育の措置費は、通常の保育の措置費に比べて、なお一層不十分であると言わざるを得ない。

例えば、夜間保育所については、小規模保育所の保育単価が適用されることとなっているが、昼間保育と夜間保育の差異については考慮されていない。すなわち、夜間保育の場合には、当然に増となる管理的経費

や、あるいは保母などの勤務が通常の保育の場合とは著しく異なることによる人件費への配慮が不十分である。また、延長保育の場合には、パート職員だけの対応で足りると考えていたり、長時間にわたる保育所の開園に伴う経費の増高に対する配慮に欠けている。このように、延長保育・夜間保育に対する厚生省の対応は、安易な考え方に基づいているために、この基準によって実際の対応が可能であるとは考えにくい。こうしたことが、延長保育・夜間保育の方針を厚生省が打ち出したにもかかわらず、全国の各大都市においてほとんど実施に移されていない大きな理由であると思われる。

したがって、特別区がこれを実施する場合、乳幼児の適切な保育を確保するためには、国基準を超えて保母の増配置などの対応策を取らざるを得ない。しかし、この基準を超える費用については、先に述べたように「政策増にかかわる費用」と考えざるを得ず、特別区は、新たに多額の財政負担を強いられることとなるのは避けられない。

このことは、とりもなおさず納税者である区民が新たな負担をすることである。区民の積極的な理解と合意が得られなければならないのは言うまでもない。

#### (4) 延長保育・夜間保育費用の利用者負担

こうした事情を考慮し、保育所以外の他の福祉施策などに対する利用者などの費用負担の現状を考え併せると、延長保育・夜間保育の利用者は、少なくとも、児童福祉法第56条の規定に基づいて、厚生大臣が定める最低基準維持に要する費用をベースとする保育費用を負担することが妥当であると考えられる。

#### (5) 保育室・家庭福祉員制度の利用者負担

延長保育・夜間保育を実施する場合には、保育室・家庭福祉員制度の活用を図るべきことを提言した。保育室・家庭福祉員制度は、保育に欠ける乳幼児を対象にして設けられており、児童福祉法第24条但書きの規定による施策であると考えられている。そのため特別区は、保育所入所乳幼児との均衡を配慮し、また、施設の設置者の経営安定と利用者の負担を軽減する見地からこれに対して助成をしてきている。

保育室・家庭福祉員制度を利用する者が負担する保育料は、本来的には、施設の設置者と利用者の契約で定められるべきものであろう。しかし、特別区がこれに公費をもって助成をしている立場から、利用者の負担すべき保育料は、各区においてガイドラインを設定している。

延長保育・夜間保育のための保育室・家庭福祉員制度の活用にあたっては、現行制度と同様に、特別区が助成をすることが望ましく、この助成によって、保育室・家庭福祉員の利用者負担を軽減することになり保育所利用者の負担との格差がないようにすることが望ましいと考えるからである。

### 8. 今後の課題・要望

#### (1) 延長保育・夜間保育の課題

##### 延長保育

ア．延長保育は、午前7時頃から午後7時頃までの時間帯を行うものなので、既存保育所において「特例保育」時間前後更に延長して保育する実態からみて、昼間保育とのかかわりは、かなり強いものがある。

今後、保護者が個別的に保育時間帯を選択できるようにすることが必要になると考えられるので、一斉保育を主とする保育方式についての検討が必要である。

イ．措置費については、基本分保育単価の10分の1が交付されることとなっているが、現在、既存保育所の保育単価の算定について十分明確にされていない点があるので、延長保育の単価のあり方については再検討を要するものと思われる。

##### 夜間保育

ア．夜間保育所のうち、既存保育所に併設する場合、及び、その他の児童福祉施設等に併設される場合には、人事管理、経理、その他施設運営全般にわたり、既存保育所などと明確に区分されることが求められているが、円滑な運営のためには、制度の運用について柔軟に対応して行く必要がある。

イ．既存の保育所を利用して実施する場合には、認可定員との係わりもあるが、かなり柔軟性のある対応策を工夫する必要がある。

ウ．夜間保育は、今までに経験のない保育なので、これをよりよく実施するためには、保育者養成の課程及び保育者の研修体制について検討を加え、より一層充実する必要がある。

#### (2) ベビーホテルなどに特有な課題

ベビーホテルに代表されるいろいろな形態の無認可保育施設は、これまでの認可保育所では対応してこなかった「年齢を問わず預けられる」「長時間・長期間にわたって預けられる」「預ける時間を親が自由に選

択できる」「預けるための手続きが簡便」などの、利用する親の利便に柔軟に対応することにより、多様な保育需要をとらえてきたといえることができる。

しかし、このような実態は、親が育児責任を放棄する状況を生じさせるおそれもある。また、これらの施設を全体としてみると、建物、保育室の状況、遊具及び防災など諸設備に不備な面が多く、加えて保育従事者の資格、児童の処遇などにも問題があり、乳幼児の心身の健全な発達への基本的な配慮を欠いていることが多い。

こうした事態は、児童福祉の観点から見過ごすことのできないものである。

厚生省の延長保育・夜間保育の実施の方針は、この点を重視してのものであり、現行の保育制度の枠内で、認可保育所によるサービスを拡大し、ベビーホテルなどの利用者の大半を救済するよう期待したものであろう。しかし、延長保育・夜間保育の実施によってこうした保育需要の一部は確かに充足できるが、それでも深夜更には宿泊に及ぶ需要に対応することはできないし、また保育時間帯を自由に選択できる、あるいは利用手続きが簡便という点に対応することも困難である。

したがって、当面、延長保育・夜間保育の実施を促進するとともに、法令を整備して登録・検査などによってベビーホテルなどの実態を的確に把握し、併せて指導・監督を進めることによって施設・設備・処遇の改善あるいは施設設置者の児童福祉の意識の水準を高めるよう努める必要がある。

更に、宿泊を含む長時間保育が可能な新しい形態の保育施設を用意する必要があり、その施設は保育時間帯を自由に選択できる、あるいは利用手続きが簡便であるなどの要請に応えられるよう配慮されるべきである。これは、新たな制度・施策として総合的に検討されなければならない。したがって、検討に際しては、厚生省を中心に、都道府県、市町村の関係機関が参加して進められるべきであろう。

このように、福祉サービスの拡充を図るとともに、親の育児責任に対する自覚を高め、また正しい育児知識を深めるためにも、これまでの相談機能を拡充して、育児と生活に関する相談・助言・指導などの、補完的サービスを整備することが重要である。

### (3) 要 望

#### 国に対する要望

ア．保育所の需要が多様化している今日、現行の児

童福祉法・児童福祉施設最低基準の規定では十分な対応がしにくいのが実情である。

これらについては、今後の保育需要などを考慮し、規定の整備を含めて適切な方策が講じられるべきである。

イ．保育問題については、特に母親の就労形態により左右されるものが大きいことから、将来に向かって、児童の健全な生活環境を保持するためにも、労働・福祉・衛生・教育などの視点から総合的に乳幼児をもつ勤労者の労働時間の短縮、乳幼児及び低年齢児をもつ勤労者の育児休業制度の拡充など諸方策を、関係各省が密接な連携のもとに、抜本的かつ早急に講じるべきである。

ウ．延長保育・夜間保育を特別区が積極的かつ円滑に推進できるよう、措置費の基準改定等必要財源の措置を積極的に配慮すべきである。また、特別区においては、実施のための施設建設・改善などについても他の大都市にない困難性があり、この点でも配慮が必要である。

#### 都に対する要望

ア．特別区における保育需要の多様化は、特に大都市であるために顕著に現れてきている。また、都は、現に多摩地区において、保育所を設置・運営している実態がある。

したがって、都は、単に府県の立場からの調整だけではなく、現に大都市を運営している立場で、保育行政に関し特別区及び市町村とともに、積極的にその基本的施策の確立に努める必要がある。

イ．乳幼児の保育や養育については、保育所と乳児院・養護施設などに区分され、また、措置権についても、特別区と都とに二分化されている。

このため、相互間の融通性に乏しく、その結果、保育需要の多様化に緊密に対応することができにくい場合が少なくない。いわゆる「タテ割的機能」の弊害が生じ、保育需要への総合的な対処が困難な現実がある。都においては、これに対応するための連絡機能を早急に検討する必要がある。

ウ．延長保育・夜間保育は、ベビーホテル対策のうち他の方策への対応がいまだに不十分であることから、緊急対応の一つとして取り上げられている側面も強い。都は、総合的にベビーホテル対策を推進する役割を担うべき立場にあることを再認識

し、特別区が円滑に実施が出来るよう、厚生省に対して措置費の基準改定について積極的かつ強力に働きかけるとともに、特別区が速やかに実施できるように、適切な財政援助を含めた援助・協力体制の整備を図ることを強く要望する。

エ．東京都児童福祉審議会が昭和48年10月「当面する保育問題について - 特に保育所をめぐる問題について - 」の意見具申をするにあたって、長時間保育、夜間保育、乳幼児に対する施策を提案する一方、乳幼児をもって就労する母親のために、育児休業制度の拡充、労働時間の短縮を図るよう要請している事実にかんがみ、国の関係各省への働きかけを積極的に行うとともに、都自体においても、管内の事業所に強力にその実施を要請するよう強く要望する。

#### 特別区において検討すべき事項

保育行政を担う特別区では、従来から、保育行政の最重要課題である保育所定員の拡充や機能の充実に取り組んできており、この点は高く評価される。

また、永年にわたり公私格差の是正に努めてきているが、いまだ不十分な点が見受けられる。特に、

同一区内の私立保育所に措置されている乳幼児の処遇については、公私の均衡を失することのないよう配慮されるべきである。

#### おわりに

現在、二重保育やベビーホテルなど望ましくない生活環境におかれている乳幼児の存在が問題とされている。

本審議会は、こうした現状を直視し、やむを得ざる施策として「夜間保育」「延長保育」の実施を提言したが、これは、児童があくまでもよりよい環境の中で育てられるべきであるという、児童福祉の視点にたったのものであり、「夜間保育」「延長保育」を、特別区が実施することの意義は大きいと考える。

各特別区においては、それぞれ地域の実情に即し、その実施に向けて最大限の努力をされるよう切望する。

また、保育は社会のあり方と深く関連しており、本来、国の施策として児童の健全な育成のための諸制度が整備されることこそ、基本的な課題である。この実現について、関係各機関の実効性のある取り組みを強く要望するものである。