

保育制度研究委員会報告

昭和62年9月9日

全国保育協議会保育制度研究委員会

はじめに

国の行財政改革が進展する中で、保育所措置費に対する国庫負担率の削減と地方財政への肩代り及び入所措置事務等の団体委任化が行われている。機を同じくして、高齢化社会の到来を見通し、社会福祉ニーズの変化と多様化に即応した社会福祉制度全般の改革が行われようとしており、児童福祉のあり方や保育制度についても、抜本的な見直しと再構築の構想がすすめられている。

また、保育所と幼稚園の一元化の問題については、臨時教育審議会において過去3年間の審議を通じて、昭和62年8月7日公表された教育改革に関する第4次答申（最終答申）では、幼保一元化問題に関して就学前の教育の振興と題して「幼稚園・保育所は、その目的は異なるが、幼児教育において重要な役割を果たしており、就園希望、保育ニーズに適切に対応できるようそれぞれの制度の中で整備充実を進める。この際、保育所が整備されていない地域などでの幼稚園の時間延長、臨時的要請に対応する保育所の私的契約など、両施設の運用の弾力化を進める。また、幼稚園の学級定員の引下げ、園長の専任制や教頭の配置を検討する」と述べている。

社会の構造や家庭の生活基盤、家族構成、婦人の就労形態等の変化に伴ない、保育ニーズはますます多様化、複雑化し、保育に欠ける子どもの状況も変わってきている現状をとらえると、保育制度にも何らかの改革が必要であると考えられる。しかし一方では、さまざまな社会の変化の影響をまともに受けて、健全な成長・発達を阻害されようとしている子ども

たちの姿がみられ、21世紀に生きるこの子らのために、より質の高い児童福祉を旨とする施策が整備される必要があり、結果として福祉水準の切り下げにつながるような、財政再建に名を借りた制度の改革は断じて阻まなければならない。

これらの状況をふまえてこれからの保育制度のあり方を見直すとき、第1の視点として、現行制度の運用に関して、保育所本来の役割・機能を十分に果たし得ず硬直化している部分があればその原因をさぐり、制度の充実・改善のあり方について検討するとともに、第2の視点として、現行制度で対応しきれない新しい保育ニーズに適応するための新たな発想も併せてさぐり出していく必要があると考えられる。

本委員会はこのような考え方を基本として、これからの望ましい保育制度のあり方について検討した結果をここに報告するものである。

乳幼児保育に対する公的責任について

(1) 保育に欠ける状況と保育所措置制度

保育所においては近年、出生児の減少により定員割れ等の状況が生じているが、母親の就労は確実に増加し、核家族化傾向と併せて、今後も保育需要は増すであろうということが、各方面のデータで予想されている。

また、保育所入所児の低年齢化の傾向もすすみ、とくに産休あけからの保育が近年多く求められてきている。0・1・2歳児の保育については、子どもの福祉上、家庭で母親の手によって育てられることを最優先とすべきであるという考え方は多く、それ

が可能となるような、出産休暇の延長、育児休業制度、再雇用制度等の普及・改善などがすすめられている。しかし、制度の普及には長い年月がかかりそうな状況であることと併せて、男女雇用機会均等法の施行によって女性の職場は、今後、現在より広範になり、就労形態も更に多様化することが予想され、婦人の就労意識や価値観の変化等も加わって、制度があっても仕事の性質や責任上それを利用できないケースや、育児より仕事が優先するキャリアウーマン型の就労等も増加し、年少児は家庭保育最優先とする原則論だけでは子どもの福祉は守りきれなくなると考えられる。

その他、フルタイムでなく、フリータイム型ともいえる就労形態や、ニューメディアによる在宅労働等も今後増加するであろうし、生涯学習やボランティア等のための社会参加なども含めると、現行制度では対応しきれない広範囲で多様な保育ニーズが生じ、これらの需要に敏感に対応できる多様な保育サービスと、それを提供するための制度が必要になるであろう。その際、これらの保育ニーズに対して、公的な社会保育の対応が十分でなければ、安易に受け入れてくれて、求められるサービスに簡単に応じる無認可託児施設への預託に流れることが予想される。

無認可託児施設については、行政の立入り査察等によってその内容がかなり改善されてきているようであるが、諸調査の結果や未だにあとを絶たない乳児死亡事故等からみても、公的制度のもとに管理運営されている認可保育施設との保育諸条件の格差は明らかである。

認可施設は国及び地方公共団体の措置権によって、保育に欠ける子どもがよい条件のもとに保育される権利を守られている。この日本の保育所措置制度を、乳幼児の福祉のために維持していくことの意義は大きいと考えられる。

現行の保育所措置制度を充実・改善することによって、求められる多様な保育ニーズに対応を広げられる部分もあるだろうし、現行制度の枠内では対応できかねるものについては、社会的合意を得られる範囲を条件として、新たな制度・施策による対応が必要であり、それらを総合して、児童福祉法の理念のもとづく総ての子ども保育権が守られていく体制が確立されなければならない。

(2) 児童健全教育にかかわる公的責任

母親の就労その他の理由により保育に欠ける乳幼児は、児童福祉法にもとづく保育所措置制度によって、その保育権が守られている。

しかし、現在、財政の効率化、公共財の支出の平等化を求めてさまざまな制度改革論が提言され、保育所措置制度についても、措置不要論や抜本的改革論が一部の専門学者によって論じられている。その内容はさまざまであるが、例えば、「保育所措置制度は、生活保護家庭等ごく一部の者への補助制度とし、一般的には幼稚園も含めて保護者の自由な選択に任せ、施設と利用者の自由契約とする方が合理的である。」等の主張も多い。それらの改革論の背景としてほぼ共通に指摘されていることは、現在ベビーホテル等の営利追求の託児施設が繁盛しつつあることのひとつの原因となっている認可保育施設での多様なニーズへの対応不足及び入所のかかわる手続き等の不自由・硬直化、公的財政負担の増大（とくに地方自治体の超過負担の高額化）、保護者の費用負担能力の上昇（公費補助不要）等である。とくに、公的、財政負担については、地方自治体による上乗せ分が大都市において非常に高額になっていることにふれ、公費のむだ使いであり、公的助成の平等性・合理性を欠くものであると指摘しているものが多い。しかし、このような例は全国一般的な状況ではなく、地方には、上乗せ一切なしで運営されている町村も多い実態の中で、経済的メリットのみを追求しようとして、児童福祉の後退を考えない論点とも解されるのである。

児童の健全育成について、国及び地方公共団体は、それぞれの公的責任のもとに、時代のニーズに即した児童福祉のための諸制度・施設の充実・改善をはかって保護者の子育てを援助し、施設及び地域社会はそれぞれの役割を果たしながら運命をはかり、地域社会全体で子どもを健全に育てる態勢を構築しなければならない。そして国や地方公共団体はきびしい財政事情のもとにおいてもこれらの事業の推進のためには公共財の提供を惜しんではならないと考える。

サラ金などによる新しい型の貧困、蒸発・別居・離婚等による家庭の崩壊、育児能力不足の母親の増加、虐待や親のエゴによって子の福祉が冒されているケース等、今日の社会においても子どもたちの幸

福な生活が阻害されている事例は増加している。

行政と施設が連係をとりながら、民間福祉員の活動も含めて地域の実態把握につとめ、社会的保育を必要とする子どものために保育所措置制度を有効に活用し、地域ぐるみで家庭を支え、子どもの育つ条件の改善を行うなどの対応が今後ますます必要になってくると考えられる。

また、児童福祉施設である保育所では、本来の役割・機能を見直し、地域の子どもの福祉のために必要な、それぞれの地域に即応した保育ニーズに積極的に対応するとともに、運営の工夫・改善につとめて、施設の開放、地域住民との交流、育児相談活動等による地域のための機能の拡大をはかり、地域福祉のひとつの拠点として、児童健全育成のために尽力することが望まれる。

保育所と幼稚園の関係について

保育所と幼稚園は、本来その役割・機能が異なる施設であり、福祉と教育の二元の制度・行政体制で、それぞれの機能を充実し、共存していく考え方が望ましい。

しかし、21世紀に生きる国民の育成、即ち児童健全育成という視点では両者は共通の目的・使命をもつものであり、対応のための連係のあり方については検討する必要がある。

なお、地域のニーズに即応した保・幼の設置について、地域に審議会等を設けて、それぞれの規模及び配置の適正化をはかることが望まれる。

また、4・5歳児の教育内容については、従来、同一水準であることが望まれ、実践の中でそれが果たされてきているので、今後も、保育所保育方針にもとづく児童福祉施設である保育所保育の独自性を生かしたカリキュラムの研究をすすめるとともに、幼稚園と内容的には同一水準が維持されるように配慮することが望ましい。

さらに、研修・研究活動や日常的交流を通して、地域内保・幼・小の連係を密にしていくことが必要である。

望ましい保育制度のあり方

(1) 現行制度の運用上、充実・改善が望まれるもの

(現行の児童福祉法にもとづく保育制度の運用に関しては、多様化する保育ニーズに合わせてさまざまな行政上の対応措置が講じられてきたが、現実の運用面で、きめ細かい柔軟な対応ができ難い面もあり、充実・改善が望まれるものは次のとおりである。)

イ 措置制度の枠内で充実・改善が望まれるもの
産休あけ保育の拡充……乳児保育特別対策事業の枠をひろげ、3：1の保母の条件を少しでも多く確保するとともに、保母養成、現任研修の中で、乳児保育に関する専門的資質を強化する。
延長保育の充実……地域のニーズに即し、市区町村の補助態勢の充実も含めて、弾力的な運用をはかる。

夜間保育の充実……現状では小規模保育事業との併用であるが、単独事業として充実されることが望ましい。

緊急入所要綱の改善……受入許容人数(%)、措置理由等、市区町村の実情に応じて弾力的運用をはかることが望ましい。

障害児保育の拡充(受入れ条件の見直しと障害児にとって望ましい対応を検討するとともに保母養成を強化する)……保母の加配について、軽度障害にも対象の枠をひろげることが望まれる。

ロ その他の保育事業として充実・改善が望まれるもの

へき地保育所の充実……過疎地域の児童健全育成事業として、児童センター的役割を強化しながら、補助の適用について検討する。

児童館事業の充実……地域の児童センター的役割に加えて、育児相談等にも対応できるよう機能の拡大をはかる。

育児相談事業の充実・改善……担当職員の資質向上をはかり、面接なども含めて、きめ細かい対応のあり方について検討する。

地域福祉充実のための事業の推進……地域住民との交流、施設の開放、地域行事への参加等を通して、保育所機能を地域社会のために活用し、地域における福祉センター的役割の推進をはかる。

(2) 現行制度の枠をこえて新たな対応が望まれるもの

(これから増加するであろうと予測される新しいタイプの保育に欠ける状況や、現行制度の枠内では対応しきれないニーズに対応するための対策として考えられるものである。)

学童保育の拡充……保育所でも相応できるよう、地域のニーズに応じて対応のあり方を検討する。
病児・病後児保育……軽い症状の病児や病後の児童について、嘱託医・診療所等との関係により対応できるようにする。

保育ママ制度等、地方公共団体の単独事業として実施できる制度の検討……現在一部の自治体で実施されている保育ママ制度、家庭福祉員制度等についてプラス面・マイナス面を見直し、保育条件を整備したり、保育所との関係によって効果的な対応をはかるなど、地域の実情に適合した施策について検討する。

フリータイム型保育(デイケア保育)……母親の就労形態に合わせ、定まった曜日だけ、あるいは必要日に1日単位で保育する等の対応について検討する。

日曜・祭日保育の検討……必要があれば、当該市区町村内で、当番制などによって対応できるようにすることが望ましい。

(3) 財政及び費用負担のあり方について

我が国の保育制度は、児童福祉法の精神に基づき、特に「保育に欠ける児童」については、法24条に規定し、措置制度によって公的責任をより明確にし、全国一定の水準のもとに保育権が守られてきた。

この措置制度は、国の事業を「委託」をする仕組みで、その措置委託に伴う実費(最低基準を維持する保育単価)弁償方法である。その実費費用負担は保護者が負担することを原則とし、保護者に応じて減免する制度として運用されてきている。

この制度のもとに、保育所は、「保育に欠ける」乳幼児の心身の健全な発達を目的に、養護と教育を一体化した活動をする児童福祉施設としてその役割を果たしてきている。

その役割を支えてきた措置制度にも国の行財政改革の進展にともない、国庫負担率の削減・制度改革等によって最低基準の維持が困難となり認可施設の

保育水準の低下が明らかである。

このことによって、無認可保育施設の隆盛現象をおこし、子どもにとって安全と幸せな環境の確保がますます危ぶまれるものとなる。

しかし、今後の社会情勢を展望するに、婦人労働の社会進出によって、保育に欠ける子どもがますます増加を来すであろう。この子どもたちも、高齢化社会を担い、将来の国家の隆盛を支える国民である。この育成のため、国の責任として、世界に誇れる保育所措置制度をより充実し、財政負担をすべきである。

公的負担のあり方

保育制度における実費費用負担は、保育に要する費用から保護者負担額を控除した残りに対する1/2であり、他の一般補助金、教育費や建設費などの全事業費の1/2とは格段の低率のものである。

今日の保護者負担は50%を超えている。国の負担は残りの25%であるから、費用の1/4である。

従って、国の負担は高額負担ではあり得ないし、現在の5/10は国の責任として堅持されるべきである。

また、保育所の機能を充実するため、特別対策事業(夜間、延長、障害児、乳児等)の推進を図るべきである。

なお、国の特別対策事業でできない地域事情に応じた機能対応については、各地方自治体に於て特別対策事業(短時間保育、病児保育等)の設置をもとめ、公的負担の導入による柔軟な対応を図るべきである。

(4) 資格制度の改善・充実

福祉系の職員の中、保母については一応資格は明確になっている。

全国保育協議会・全国保母会は、この10数年間、人間の出発点ともいえるべき、零歳児からの保育という仕事が、人間の基礎をつくる国家的な仕事であり、人格・いのちに係るもので、誰にでもできる仕事であってはならないという見地から、保育者の資格について、その職に就き得る「資格」から、その職に就くことを免じ許される「免許」にと提案、運動を継続してきたが、この数年、児童数の減少、財政状況悪化に伴う補助金問題や団体委任など目前の制度改革への対応に追われ、その運動は停滞ぎみである。

昨今、社会問題になっている「いじめ」や思春期

問題行動の普遍的要因として、乳幼児期（特に3歳未満児）の養育の在り方が、その源であると多くの学者が指摘している。

幼・保の役割、機能を検討する中で、保育所は、家庭保育が不十分な子どもたちに生活の場を提供し、さまざまな事情をもつ子どもを生いたちぐるみ、家庭ぐるみで暖かく受容し、きめ細かな対応によって、その健全な育ちを保障する場であることを確認した。

特に、男女平等元年といわれ、女性の社会進出や雇用状況の変化、家庭、地域の子育て機能の変化によりニーズが多様化し、処遇の複雑・困難な子どもが増加する傾向にあり、それに対処し、前述の重責を果たさなければならない保育者の資格制度は、養成、訓練体系をより高度に改善・充実しなければならない。そのため既に提案しているように、長期的には、上級免許を加えた免許法の制定を目指したい。

（イ）園長資格制度の確立について

保育に欠ける子どもの問題は、単に対象児の保育のみでなく、その背後にある親子関係や家族問題への援助、近隣の間人関係の調整なども、その役割としなければならず、その運営の全責任者である園長は、職員を統括し、指導する高度の福祉・教育の専門性をもち、そのチームのもつ力を十分発揮させ得る者でなければならず、園長の設置は絶対必要である。

その資格のあり方については、法案要項

（案）に示した園長資格のあり方を参照。（福祉施設士講座の受講資格にケース・ワーカーを加えることを検討）

（ロ）保母の免許制度の確立について

保育所保母と幼稚園教諭との対比がのり越えられないかという提案もあるが、その上下を論ずるのではなく、保育に欠ける乳幼児の個別的事情を把握し、乳幼児の年齢、発達レベルを踏まえ、家庭に代る適切な処遇とその健全な発達を援助し、保障する専門的知識・技術を高めることが必要である。

子どもの保育水準を守り、社会的発言力をもつためにも「資格」でなく「免許」制度の確立が望まれる。

将来的には、2年制のみでなく、1年上積み

または4年制さらには上級コースについても、それを目指す者には、制度としての門戸が開かれること。

保育ニーズの多様化（長時間・乳児・障害児・休日保育等々）に加えて保護者、地域社会の育児機能の低下などの困難性が増加しており、これらへの適切な対応ができる高度の福祉機能が要請され、これに応える資質向上がなされなければならない。

特に注意したいのは、昭和30年代から40年代にかけて、教育機能を強調する余り、福祉機能に対する認識が稀薄になったことと逆に、乳幼児の心身の発達にとって必要な教育的処遇が、幼稚園との均衡を欠くことになってはならないことである。

かつて、幼稚園教諭免許をベースに、福祉・養護の専門性を加えることを将来に向けての課題にしたように、養護と教育のバランスが保たれることが大切である。

解決すべき前提

教育内容の基準化。実習の強化。

研修制度（つみあげ方式一科目の登録制）

（ハ）有資格調理員の必置について

昨今、一般家庭における食生活が、子どもの食習慣形成や健全発達の立場から問題視されているが、特に、保育に欠ける子どもたちの食事については、保育所が大きな役割を担うことになる。

保育所に在在する0歳～6歳までの子どもの食事は、授乳、離乳（前期食、中期食、後期食、移行期食）年少幼児食、幼児食とそれぞれの段階に合わせて調理しなければならない。

抵抗力の弱い乳幼児には、その日購入したものを、すぐに調理し、時間を置かず供さなければならない。

人間としての望ましい食生活の習得は、その食事の作り与える大人と子どもの連続的な愛情と信頼関係によって育つものである。

食文化を伝承し、より豊かに生きる人間を育てる食事作りのため、保育所保育についての理解をもつ有資格調理員が必置されなければならない。

(二) 保母養成制度の見直し

福祉職としての内容の充実について

幼稚園教諭免許状と保育所資格証明書の同時取得を容易にした保母養成カリキュラムの改訂は、幼・保の内容の一元化を保育者養成課程上、近づけたと評価される反面、児童福祉施設保母としての独自性を稀薄にした。

そこで、今後の保母養成では、次の点を重視したい。

- (1) 児童福祉事業・社会福祉事業についての基本的な目的理解。
- (2) 児童福祉事業の対象としての乳幼児等の心身両側面からの理解。
- (3) 児童福祉施設の機能と役割の理解・保母としての福祉実践の方法、内容とその技術の習得。
- (4) ゼミ等を通じた研究的態度の習得。
- (5) 児童福祉と保育の理論と、技能の接点としての実習の重視。

幼稚園教諭養成に見合う教育職としての内容充実について

これまで、幼稚園教諭教職課程は、教科主義的であったが、昭和61年9月3日に示された幼稚園教育要領に関する調査研究協力会議の“幼稚園教育の在り方について”をみると、問題点として、養成レベルでの教育課程が、領域別に分化していることを挙げ、その改善策として総合的な幼児理解や、その指導のための基礎理解、指導法に関する学習の充実を提言している。

又、幼稚園が、幼児の主体的生活を中心に展開されるものであること。環境による教育であること。個々の発達特性・個人差に応じるものであること。遊びを通しての総合的指導によって行われるものであること等を挙げ、人とかがかわる力、基本的生活習慣・態度の形成を重視しており、これまでの保育所保育の実践が保育者共通の基本姿勢として承認されたと言える。この共通性の上に、前述の福祉職としての内容をプラスすればよい。

これからの内容は、2年間という限られた期間では、ゆとりがなく、学習が身につかないので、修業年限の延長も必要である。

幼児教育に関する大学院レベルの研究機能の充実が企図されているが、現職保育職員の研修体制の体系的整備を進め、保育者の自発的な、資質、能力向上への意欲を高めなければならない。

(ホ) 保母試験との関連について

今日、保育所に児童を入所させる保護者は高学歴化してきたので、高等学校卒業直後の保母試験合格による保母では年齢が若年であるとみられ、保母のアドバイス等に耳を貸さないケースも出てきている。

その事実も加え、短期大学を主とする保母養成所を卒業し、資格を得た保母の年齢との関連性という点からしても、現行の保母試験の受験年齢の下限（現在、高等学校卒の18歳）を20歳に引き上げることが望ましい。

おわりに

保育所をとりまく諸般のきびしい状況をふまえ、これからの保育制度の望ましいあり方をさぐるという当委員会の1年4カ月余のとりくみだったが、その間にも周囲の状況は次々と変化し、将来の展開を適確に予測することは困難をきわめた。とくに昨年12月26日付をもって公布された「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」（整理合理化法）の中で、入所措置に関する事務の団体委任化は、今後の保育所運営に少なからず変化をもたらすものと考えられる。この法律改正によって、今後は入所措置事務を中心として、保育所運営全体が地域の実情に応じ、議会活動も含めて、地方公共団体の自主的な判断によって行われる時代になっていくことであろう。

しかし、一方で措置費の国庫負担削減が自治体の財政的負担をふやし、地域によっては、地域のニーズに適合した保育所運営を実施したくてもできない状況がある中で、最低基準すら維持できなくなり、児童処遇の低下をきたすことを危ぶむ声も聞こえる今日である。財政再建、行政改革が、地方公共団体間の格差をいっそう拡大したり、単独事業縮少というような方向で、結果として福祉水準の低下につながることは断じて阻まなければならない。

国の責任範囲で制度として維持すべきものと、地

域の実態に応じて地方公共団体の責任で対応すべきものを明確にし、社会的合意が得られるかたちで望ましい制度の維持と改革について各方面に働きかけていくことが必要である。

各施設の園長の役割として、保護者及び地域社会から保育所に求められるものを、子どもの福祉の視点で見直し、自治体の首長や議会の理解のもとに、

望ましい保育事業として地域に実現していく働きかけ等も、今後ますます重要になってくるであろう。

また、全国保育組織においては、各施設の運営の見直しや、地方組織の運動展開等の参考・示唆となるよう、諸般の情報の早期伝達はもちろんのこと、組織としての基本的見解は常に明らかにしておくべきである。