

今後の保育対策の推進について意見具申（案）

昭和63年11月28日

中央児童福祉審議会

次代を担う児童の健全育成は、長寿社会を迎えて、今や重要かつ緊急な国民的課題となっている。

特に乳幼児期は、将来にわたる人間形成の基礎を培う重要な時期であり、適切な養育環境のもとで、その心身の健全な発達を図っていかねばならない。

この中において、保育所は、地域や家庭と相携えて、保育に欠ける乳幼児に対して養護と教育を一体とした保育を行うことにより家庭養育を補完しながら、乳幼児の健全な育成に大きな役割を果たしている。

保育所の量的確保の課題はマクロ的には達成され、今後は社会経済状況の変化を踏まえて、地域の特性に応じた保育所保育の機能の拡充を図っていくことが強く望まれており、その一環として、当審議会では、本年5月に保母試験の受験資格の見直し等保母の資質の向上について意見具申を行い、また昨年10月以来、保育所保育指針の見直しを精力的に行っているところである。

さらに、保育需要の多様化、地域の実情に対応した保育の推進が求められている現状に鑑み、当面重点的に推進すべき保育対策に関する考え方について審議し、意見をとりまとめたので、ここに具申する。

1. 乳児保育

乳児保育については、昭和43年12月の意見具申に基づいて、昭和44年度から実施されてきたが、婦人の社会進出の増加等により、乳児保育に対するニ

ーズが増加している一方、そのニーズに対する既存の保育所における受入れ体制が必ずしも十分ではなく、また育児休業制度等の普及も不十分な状況の中で、ベビーホテル等劣悪な保育環境に置かれている乳児も少なくない。このような状況は、児童福祉の観点から看過することはできない。

このため、育児休業制度の普及を図る一方、現行の乳児保育の対策の見直しを行い、経済的社会的理由により保育に欠ける乳児に対して、適切な乳児保育が確保できる方策を検討すべきである。

乳児保育は、前述の意見具申及び昭和48年の中間答申に示すとおり、乳児の生命の安全を保障するとともに、心身の順調な発達を保障するため、設備・職員配置等乳児を受け入れるのに適切な保育体制のもとで実施しなければならない。

今日の保育所においては、入所する乳児数が地域の出生数等に影響されて増減し、乳児保育を担当する保母が変動しがちな実態からみて、乳児保育を実施する保育所においては、乳児保育を担当する保母を安定的に配置し、質の高い保育を行うことが必要である。

また、一保育所当りの乳児数は全国平均約6名となっているが、乳児の分布、通園距離、保母の配置基準、所内における乳児と幼児の人的構成等からみて、この数値は、乳児保育対策として実施するうえで妥当なものと考えられる。

なお、劣悪な保育環境によって乳幼児の健全育成を阻害しているベビーホテル等の無認可保育施設に対しては、従来から設備面を中心に指導されてきたが、今後は乳幼児の処遇面についても点検・指導を

実施するなど劣悪な無認可保育施設に対する指導監督の強化を図ることが必要である。

2. 延長保育・夜間保育

延長保育や夜間保育は、ベビーホテル対策の一環として、大都市及びその周辺部を対象に昭和56年度に制度化されたものであるが、今日婦人就業の増加や就業形態の多様化に伴い、特に都市部を中心に、保育時間の延長に対するニーズが全国的に拡大、増加してきているため、現行の制度では、これらのニーズには必ずしも応じられていない実態がある。このため、現行の制度を再検討し、市町村や保育所がそれぞれの地域の特性に応じて弾力的に実施できるような仕組みに改め、延長保育、夜間保育の充実を図ることが必要である。

なお、夜間保育は、昭和56年度以来、モデル事業として実施してきたところであるが、このモデル事業の実践を踏まえ、夜間に及ぶ長時間保育が乳幼児の心身発達に及ぼす影響等を学問的に究明し、保育体制をも含めた今後の夜間保育の在り方について再検討すべきであると考えられる。

3. 保育所機能の地域社会への活用

保育所は地域住民に最も身近な社会資源のひとつであり、その機能を地域社会の福祉向上のためにも、より積極的に発揮することが期待されている。

このような視点から保育所は、その実践によって蓄積された保育知識・技術をもとに、育児相談や育児講座を通じて地域住民の養育支援を行うとともに、入所児童と地域の児童、老人等との触れ合いや入所児童によるボランティア活動等を積極的に推進することによって、入所児童の地域交流、保育施設の地域開放等地域に密着した活動を推進することが期待される。

4. 一時的な保育ニーズの対応策の検討

核家族化の進行や地域連帯性の希薄化に伴い、欧米諸国では既に定着しているベビーシッター業が我が国でも大都市を中心に出現し始めている。

これは、保育所で対応しがたい一時的な保育ニ

ーズに必ずしも対応できると考えられるが、ベビーシッター業の増加傾向や乳幼児に与える影響の多大さから、ベビーシッターサービスの在り方の検討を進めるとともに、一時的な保育ニーズの対応策について児童福祉の観点から幅広い検討を行う必要がある。

中央児童福祉審議会

委員長 大山 正（恩賜財団 母子愛育会会長）

保育対策部会委員名簿

氏名(敬称略)	役 職 名
(本委員)	
石 野 清 治	資 生 堂 副 社 長
井 原 恒 治	市 原 市 長
柏 木 恵 子	東 京 女 子 大 学 教 授
鈴 木 政 次 郎	聖 徳 学 園 短 期 大 学 教 授
関 岡 武 次	東 京 都 福 祉 局 長
高 城 義 太 郎	玉 川 大 学 教 授
高 須 ム ラ	(財) 東 京 都 母 子 寡 婦 福 祉 協 議 会 会 長
深 山 幹 夫	全 国 保 母 養 成 協 議 会 会 長
山 崎 美 貴 子	明 治 学 院 大 学 教 授
(臨時委員)	
石 井 哲 夫	日 本 社 会 事 業 大 学 教 授
植 山 つ る	淑 徳 大 学 名 誉 教 授
岡 田 正 章	明 星 大 学 教 授
清 水 俊 夫	宝 仙 学 園 短 期 大 学 教 授
辰 見 敏 夫	文 京 女 子 短 期 大 学 教 授
津 守 真	愛 育 養 護 学 校 長
成 田 錠 一	名 古 屋 音 楽 大 学 教 授
部会長	
平 井 信 義	大 妻 女 子 大 学 教 授
平 山 宗 広	日 本 総 合 愛 育 研 究 所 所 長
三 浦 文 夫	日 本 社 会 事 業 大 学 教 授
吉 沢 英 子	大 正 大 学 教 授

(50音順)

1. ベビーホテルの現状

（ベビーホテルとは無認可の「乳幼児の保育施設であって、夜間保育、宿泊を伴う保育、又は、時間単位での一時預かりのいずれかを行っているもの」をいう。）

(1) 都道府県、指定都市別ベビーホテル数及び入所児童数

（63.3.31 現在
母子福祉課調
10人以上の施設を対象）

（単位：か所，人）

都道府県	ベビー ホテル 数	入 所 児童数	都道府県	ベビー ホテル 数	入 所 児童数	都道府県	ベビー ホテル 数	入 所 児童数	都道府県	ベビー ホテル 数	入 所 児童数
北海道	10	316	富 山	2	90	鳥 取	6	180	鹿 児 島	10	216
青 森	2	54	石 川	1	98	鳥 根	2	78	沖 縄	14	91
岩 手	2	46	福 井	2	26	岡 山	5	132	指定都市		
宮 城	11	252	山 梨	1	13	広 島	3	85	札 幌	8	238
秋 田	4	169	長 野	2	31	山 口	1	38	横 浜	2	70
山 形	6	122	岐 阜	1	76	徳 島	13	311	川 崎	1	18
福 島	8	243	静 岡	11	319	香 川	5	108	名 古 屋	8	213
茨 城	3	124	愛 知	4	48	愛 媛	8	300	京 都	14	402
栃 木	8	263	三 重	1	31	高 知	4	104	大 阪	33	744
群 馬	2	81	滋 賀	0	0	福 岡	7	186	神 戸	13	184
埼 玉	11	403	京 都	17	503	佐 賀	1	24	広 島	5	174
千 葉	14	228	大 阪	10	246	長 崎	6	294	北 九 州	8	243
東 京	92	1,398	兵 庫	4	151	熊 本	5	203	福 岡	14	380
神 奈 川	6	105	奈 良	12	140	大 分	12	140			
新 潟	3	51	和 歌 山	0	0	宮 崎	6	40	計	463	10,703

(2) ベビーホテルの入所児童数

（ベビーホテル463か所中）

年 齢 区 分	人 数 (人)	割 合 (%)
3 歳 未 満 児	5,710	53.4
3 歳 以 上 児	4,831	45.1
学 童	131	1.2
年 齢 不 明	31	0.3
計	10,703	100.0

(4) ベビーホテルに対する点検・指導の実施状況

把 握 数	463
(1) 立 入 調 査	415
(2) 報 告 書 徴 収	348
(1), (2)の 実 か 所 数	444

（注）把握した施設463か所のうち、立入調査か報告書徴収のいずれかを行ったものが444か所。

(3) ベビーホテル数の推移

（単位：か所数，人；各年3月31日現在）

年	60	61	62	63
か所数	451	432	426	463
児童数	10,807	10,869	10,599	10,703

(5) ベビーホテルの点検結果

(単位：か所)

区 分	か所数 (割合%)
指導基準に適合しているもの	157 (35.3)
指導基準に適合していないもの	280(63.1)
1. 保育に従事する者の数及び資格	68
2. 保育室等の構造設備及び面積	65
3. 非常災害に対する措置	192
4. 保育室を2階以上に設ける場合の条件	62
指導基準の適否が定かでないもの	7(1.8)
計	444(100.0)

(注) (4)の444か所の施設の適合状況である。

(6) 「指導基準」に適合していないものの指導状況

指 導	施設数(か所)
口 頭 指 導	114
文 書 指 導	166
移 転 勸 告	—
事 業 停 止 命 令	—
施 設 閉 鎖 命 令	—

(注) 1 口頭指導をし、かつ文書指導をした施設については文書指導のみに計上している。
2 (5)の「指導基準に適合していないもの」280か所の指導状況である。

(7) 無認可保育施設における最近の乳幼児死亡事故例 (63. 4～)

日 付	場 所	事 故 内 容
63. 5. 2	栃木県	園外保育中、トイレの浄化槽に転落、窒息死
63. 5. 22	大阪府	風邪の悪化
63. 6. 9	岡山県	肺 炎
63. 8. 5	千葉県	ミルクをのどに詰まらせ窒息死
63. 10. 17	長野県	ミルクをのどに詰まらせ窒息死
63. 11. 11	東京都	ミルクをのどに詰まらせ窒息死

(注) 63年11月現在
各都県市からの報告による。

2. 無認可保育施設に対する当面の指導基準

1. 保育に従事する者の数及び資格

- (1) 保育に従事する者の数は、おおむね児童福祉施設最低基準（以下「最低基準」という。）第53条第2項に定める数以上であること。ただし、少なくとも2人配置されていること。
- (2) 保育に従事する者のおおむね3分の1（保育に従事する者が2人の施設にあっては、1人）以上は、保母又は看護婦の資格を有する者であること。

2. 保育室等の構造設備及び面積

- (1) 乳幼児の保育を行う部屋（以下「保育室」という。）のほか調理室及び便所があること。
- (2) 保育室の面積は、おおむね乳幼児1人当たり1.65m²以上であること。
- (3) 乳児の保育を行う場所は、幼児の保育を行う場所と区画されていること。
- (4) 保育室は、採光及び換気が確保されていること。
- (5) 便所には手洗設備が設けられているとともに、保育室及び調理室と区画されていること。
便所の数は、おおむね幼児20人につき1以上であること。

3. 非常災害に対する措置

- (1) 消化用具、非常口その他非常災害に必要な設備が設けられていること。
- (2) 非常災害に対する具体的計画を立て、これに対する定期的な訓練を実施すること。

4. 保育室を2階以上に設ける場合の条件

- (1) 保育室を2階に設ける建物は、保育室その他幼児が出入りし、又は通行する場所に、幼児の転落事故を防止する設備が設けられていること。

なお、保育室を2階に設ける建物が最低基準第50条第8号イ及びロの要件に適合しない場合には、前項に規定する設備の設置及び訓練に特に留意すること。

- (2) 保育室を3階以上に設ける建物は、最低基準第50条第8号イ及びハからチまでの要件に適合すること。

3. 保育所における特別保育対策の概要

	乳 児 保 育	障 害 児 保 育	延 長 保 育	夜 間 保 育
1. 創 設 年 度	昭和44年度	昭和49年度	昭和56年度	昭和56年度
2. 制度の概要	<p>乳児(0歳児)の保育を行う指定保育所に対し、乳児(一定の所得階層以下)3人に保母1人を配置</p> <p>[第7階層(所得税が15万円未満)まで適用]</p>	<p>保育に欠ける障害児の保育所への受入れを円滑にするため、中程度の障害児4人に保母1人を配置</p> <p>[保母配置基準]</p> <p>3歳未満児 6:1 3歳児 20:1 4歳以上児 30:1</p>	<p>通常の保育時間(概ね午後6時頃まで)を超えて午後7時頃、若しくは午後8時頃(特別の事情のある場合)までの保育時間の延長</p> <p>通常の保育単価に、次の「延長保育加算単価」を加算</p> <p>ア. 午後6時~午後7時頃まで (保育単価)×10% 「延長保育加算単価」</p> <p>イ. 午後6時~午後8時頃まで (保育単価)×20% 「延長保育加算単価」</p>	<p>概ね午後1時頃より、おおよそ午後10時までの夜間保育(止むを得ない事情のある場合正午以前からも保育)</p> <p>通常の保育単価 正午以前からの保育を行う場合(夜間保育の延長)には、上記に次の単価を加算</p> <p>ア. 午前10時からの保育 (保育単価)×10%</p> <p>イ. 午前9時からの保育 (保育単価)×20%</p>
3. 実施状況	37,326人 (63.4.1)	4,870人 (63.4.1)	411か所 (63.4.1)	27か所 (63.7.1)

4. 保育所の施設数等の推移

年度	施 設 数			定 員 ②	年 齢 別 措 置 児 童 数					③/②
	公 営	私 営	計 ①		0歳児	1・2歳児	3歳児	4歳以上児	計 ③	
40	6,888 (61.2%)	4,360 (38.8%)	11,248 (100.0%)	882,154					798,655	90.6
45	8,756 (61.9%)	5,394 (38.1%)	14,150 (100.0%)	1,200,574	8,325 (0.8%)	148,558 (13.4%)	46,959 (4.2%)	906,020 (81.0%)	1,109,862 (100.0%)	92.4
50	11,387 (63.2%)	6,622 (36.8%)	18,009 (100.0%)	1,676,720	18,481 (1.2%)	242,651 (15.5%)	350,028 (22.4%)	950,237 (60.9%)	1,561,397 (100.0%)	93.1
55	13,275 (60.5%)	8,685 (39.5%)	21,960 (100.0%)	2,128,190	30,240 (1.6%)	336,017 (17.0%)	449,944 (23.2%)	1,124,592 (57.9%)	1,940,793 (100.0%)	91.2
60	13,600 (59.4%)	9,299 (40.6%)	22,899 (100.0%)	2,081,126	37,068 (2.1%)	335,071 (18.9%)	408,852 (23.1%)	989,475 (55.9%)	1,770,466 (100.0%)	85.1
61	13,573 (59.3%)	9,304 (40.7%)	22,877 (100.0%)	2,050,462	37,436 (2.2%)	335,127 (19.3%)	408,184 (23.5%)	957,109 (55.1%)	1,737,856 (100.0%)	84.8
62	13,522 (59.2%)	9,313 (40.8%)	22,835 (100.0%)	2,026,728	36,670 (2.1%)	327,210 (19.1%)	404,447 (23.7%)	941,499 (55.1%)	1,709,826 (100.0%)	84.4
63	13,463 (59.1%)	9,318 (40.9%)	22,781 (100.0%)	2,009,419	37,328 (2.2%)	319,206 (19.0%)	396,391 (23.5%)	932,033 (55.3%)	1,684,958 (100.0%)	83.9

(厚生省報告例：各年4月1日現在、ただし40年および45年は3月1日現在)

5. 昭和64年度 保育対策関係予算要求の概要

1. 保育所措置費の改善

194,135百万円 195,148百万円

(1) 乳児保育の改善

対象範囲の拡大～第7階層 全階層

乳児保育実施保育所（指定）に乳児担当保母
1人配置

(2) 夜間保育の改善

特別指導費の新設

(3) 年休代替職員費の改善

常勤職員12日 13日

非常勤職員 0日 9日

(4) 社会保険料事業主負担金の改善

(5) 一般生活費等の改善（生保に準じ改定）

2. 特別保育対策費等の充実

(1) 特別保育事業推進費

959百万円 4,981百万円

（振替分を含む）

ア．乳児保育 1,295百万円

乳児7人以上の乳児保育実施保育所については、措置費に加え、割増しの補助を行う。

イ．障害児保育 969百万円

（障害児保育の対象人員の増）

ウ．延長・夜間保育 1,024百万円

延長保育，夜間延長保育について少人数の場合にも対応できるよう人員に応じて一定額を補助する。

エ．保育所機能強化 1,693百万円

保育所と地域社会との交流，保育所の専門的保育機能による地域への貢献等，地域の実情に応じてそれぞれの保育所独自のアイデアに基づく多様な活動を推進するため，保育所機能強化推進制度を拡充する。

(2) へき地保育所費 2,392百万円 2,378百万円

(3) 産休代替保母費等

2,236百万円 2,277百万円

(4) 保母養成諸費 497百万円 511百万円

ベビーシッター研修事業費の新設