

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

昭和48年10月8日
東京都児童福祉審議会

本審議会は乳幼児を健全に育成するための環境作りに反映させることを目的として、当面する保育問題（特に保育所をめぐる問題）について審議し、別紙のとおり意見をとりまとめたので、児童福祉法第8条4項の規定に基づき意見を具申する。

本審議会が述べる意見については、すみやかに実現されるよう要望する。

（別紙）

第1章 乳幼児保育の現状と問題点

近年、経済、社会の急速な発展は、乳幼児をめぐる環境をも急激に変化させてきている。

そのことの第一は乳幼児を持つ母親の就労を増大させていることである。さらに、今日の相対的貧困感や物価の高騰が、このことを一段と大きくさせている。また、乳幼児を持つ多くの家庭は、いわゆる核家族となっており、母親の就労のためには、その乳幼児を家庭以外で誰かにみてもらわなければならない状況が著しく増加している。しかし、保育所の普及が必ずしも十分なものとなっていないため、保育条件が適切でない施設を利用しているものが少なくない。

第二に、消費生活の拡大は、各家庭をして、できるだけ収入を多くするよう懸命にさせている。このため、直接収入を得ることにつながらないわが子の育児よりも、収入を得ることのできる労働に、より強い魅力を感じる風潮に影響されがちである。物質主義に災いされがちな社会、特に、保護者により、家庭における乳幼児の心身の発達に対する重要な価値が正しく理解されない状況で、乳幼児の福祉が阻

害されている場合が少なくない。

第三に教育の重要性が強調されることとの関連で、乳幼児教育の振興が推進されてきている。しかし、このことが、ともすれば、家庭よりも保育所、幼稚園などの保育施設での保育を過大に評価する傾向を生み出そうとしている。

このような傾向は、できるだけ長期間、また、1日のうち長い時間、保育施設に乳幼児を託しておくことがよいとだけ考え、家庭保育の在り方が適切さを欠き、子どもが、放任の状態におかれているか、あるいは過保護、教育ママ的な状況をつくりだしている。

第四に、人口の過密化が住宅状況を悪化させ、庭のない狭い住居、あるいは高層化された住居を生み出している。

そのため、乳幼児は遊ぶ空間を身近なところから失っている。さらに、遊び場の貧困、交通戦争の激化等は、乳幼児の成長に必要な環境を悪化させている。

以上にかかげる状況、その他さまざまな社会の変遷の中で、乳幼児の生存する権利と発達する権利は、とかく阻害されがちな現在である。われわれはこうした乳幼児をめぐる環境の憂うべき状況を直視し、その福祉のために、速やかに所要の施策の実現を求めなければならない。

なかでも、保育所は、こうした状況の中にあって、その果すべき役割は大きく、且つ、幾多の解決すべき課題に迫られている。

保育所の当面している問題をあげれば、次のようである。

まず第一に、保育所が不足していることである。

このため、乳幼児の心身を発達させるうえで最低の基準である「児童福祉施設最低基準」に達していないいわゆる無認可保育施設を出現させている。保育所に対する需要を的確にとらえ、それに応じて、保育所の増設、家庭福祉員制度の改善とその活用、さらに無認可保育施設に対する対策など、保育所が不足しているという事態を解決する施策が強力に推進されなければならない。

また、この実態にかんがみ、保育所入所措置にあっても、保育に欠けている状況等を調査し、その措置の公平を期するよう、改善がはからなければならない。

第二に、保育所に対する需要が従来以上に多様化してきている。たとえば、心身に障害を持つ乳幼児をもって保護者が就労している場合、これを保育所で保育してほしいとする家庭からの要望が大きい。産休あけ後できるだけ早く乳児を保育してほしいという要望も強くなってきている。1日8時間の保育だけでなく、さらに早朝、夕刻のそれぞれについて保育時間を延ばしてほしいという要望、保育所に通っている乳幼児が病気になった場合でも保育所で子どもの面倒をみてほしいという要望も出されている。これらの要望をどのように保育所等で受け止め解決するか、また、どの範囲までは家庭の責任において解決するよう努力すべきであるのか、こうしたことについて、施策の方向が明確にうち出されることが必要である。

第三に、幼児教育が重視される中で 3歳以上の幼児が保育所と幼稚園との何れに入園するとしても、その保育内容において、如何なる差等もあってはならないとする主張が大きい。このため、保育所での保育内容、施設設備、保育者のそれぞれについて、その主張に応えることができるように質的な充実を期す施策が推進されねばならない。

また、今後、保育所と幼稚園との関係について研究を促進することが必要である。

第四に、保育所に要する費用が増加してきている。この費用は、国、地方公共団体と保護者がどのように負担していくことが望ましいのか、その考え方と具体的な在り方を明らかにしていかなければならない。

第2章 乳幼児保育の基本的考え方について

1 乳幼児の健全な心身の発達をはかるためには、親子間の親密にして継続的な関係の中での家庭保育と、保育者や友達との接触の中での施設保育との双方をともに充足することが必要である。

乳幼児の成長発達にとって、両親、同胞関係を主とする家庭が、固有かつ強力な影響を及ぼすものであることは従来から指摘されている通りである。この時期に、親密にして継続的な親子関係が成立することは、乳幼児の情緒を安定させ、健全な人格の基礎を形成するものであり、乳幼児を持つ家庭がその役割を十分果たすることができるよう、社会的な援助、協力が必要である。

しかし、このような家庭保育が整っていればそれだけで理想的であるということではない。家庭内の保育だけではその心身の発達に必要な教育的要求のすべてをみたすことはできない。

最近、特に、家庭以外の保育の場における施設保育の必要性は3歳以上児に対して強く認められている。と同時に、3歳未満児に対しても、その教育的環境と処遇との意義が指摘されており、保育施設での保育が家庭保育と補完しあう効果の大きいことを主張する意見が多くなっている。ただ、この各年齢段階の子どもに対して、保育施設での保育はどのような形態、方法によるのが最も良いか、現在広がりつつある実践の成果と照合しつつ、さらに研究を深める必要がある。

2 乳幼児の心身の発達は、個人差が著しいから、個人差を考慮し、それぞれの子どもにふさわしいよう、保育の形態は柔軟に考えられなければならない。

その際、家庭保育と施設保育との割合は、子どもの年齢が低いほど家庭保育の比重が大きくなる。しかし、子どもの個人差や家庭の事情などによって異なってくるであろう。

従つて、家庭にあっても、保育施設にあっても、その子どもに必要な内容を満たすためには、なるべく多様な保育の方法を考える必要がある。

乳幼児の心身の発達は、個人差が著しい。多くの子ども達には妥当、適切であると考えられる環境や処遇が、他のある子どもにとっては妥当では

なく適切でないということは希ではない。

また、発達の様相が類似している子どもでも、その家庭環境が異なれば、望ましい保育形態は異なるであろう。ある子どもにとっては施設における半日保育が望ましいとしても、他の子どもにとっては1日保育が必要であるということもある。また、ある子どもにとっては、家庭から近い距離にある養護の行き届いた保育施設に入れることが望ましいとしても、他の子どもにとっては、家庭からやや遠い距離にあっても、自然環境に恵まれた保育施設で、健康に重点をおいた指導を受ける方がよいということもある。

施設保育は、家庭保育とは異なった保育内容を与えるものとして、今日の社会の実情に即した一般的諸条件を整えると同時に、一方、それを利用する子どもの条件に対応できる柔軟な形態が必要である。

- 3 最近、親の就労状況の変化などによって子どもの心身の発達に必要な家庭保育がそこなわれている場合が激増してきた。それは特に母親の労働形態によることが多いので、勤労者の労働諸基準を改善するとともに、勤労婦人福祉等の面から、家庭での乳幼児保育を援助、保障していく諸方策が必要である。

家庭での保育がその機能を発揮するためには、もっとくつろいだ文化的な家庭生活がもてるように、できるだけその構成員が相互に顔をあわせ、ことばをかけあい、親しみを深める機会を豊かにもつことが必要である。

しかし、今日、ほとんどすべての勤労家庭では、父親が、さらには夫婦共働きの家庭などでは母親も、終日職場に出勤しており、このため、乳幼児がめざめている時間帯では親不在、あるいは豊かな交流をすることが阻害されている状況である。自家営業、農家においても、親の就労状況は、外勤家庭の場合とほとんど同じである。

本来、労働は人間の本性に基づくものであるが、どこまでも、人間を人間らしく幸せにすることを基本的命題とするはずのものである。にもかかわらず、今日の労働は、人間の幸せの基をなす乳幼児期における親子関係を不調にするような状況にあるように見受けられる。今や、わが国の労働、

生活の態様を子どもの成長、発達にふさわしく根本的に改善することが望まれる。

最近、乳幼児を持つ母親の中には、子ども嫌いがいたり、また、子どもを育てることに極度の不安を抱いて育児ノイローゼになったりして養育者としての適格性を欠くものが増大しているようである。

こうした事態が生起する背景、原因には複雑なものがあるが、各家庭は乳幼児を育てるにあたって、家庭保育の重要性を、より認識する必要がある。また、物的経済的な面においても一定水準以上の保障を受ける必要がある。このため、乳幼児が文化的環境としての家庭で、行き届いた保障が受けられるよう、両親に対する教育、住宅、育児に必要な所得保障および勤労婦人に対する福祉等の各施策がとられなければならない。

- 4 労働の基準に対する諸方策、勤労婦人福祉の面からの援助、保障の充実をはかるとともに、乳幼児を持つ母親が、就労その他のため保育施設における1日保育を必要とする場合には、これらの乳幼児の保育を行なうよう、その施設において対策を講ずる必要がある。そのため、保育施設はその特徴上地域住民の真の要求を聴取しながら、多様性を持つことが必要であり、また、同一施設内においても、家庭の事情に応じて多様な利用形態がみとめられるべきである。

従来、3～6歳の幼児に対しての1日の保育時間は、半日の範囲内が一応の基準と考えられてきた。そのことは、幼稚園の保育時間などに見られる。しかし、母親が労働に従事する時間が長かったり、あるいは母親が病弱であったりして、子どもの保育が充足されない場合、施設保育の時間は長くなり、また、その内容面では、母親に代ってしなければならない養護、教育がふえてくる。また、住居、近隣の環境がよくない場合においても、半日だけでなく、1日保育することが適切なことがある。

以上のような諸事情は、今日、圧倒的に広がりつつある状況にある。それ故、半日程度ではなく、午前、午後を通じて保育を行ない、家庭保育の一部代行機能を含む保育所に対する需要が激増している。

これに対しては、乳幼児の福祉を阻害しないよう、親が自分の子どもに見合った保育時間で保育施設を利用できるよう、親の労働条件、勤労婦人福祉の面からの対策が必要であると同時に、保育施設の多様性と、同一施設の利用形態の多様性もまた必要である。

- 5 多様な保育施設は、その名称、特徴、存在様式がいかなるものであれ、そこでみだされるべき保育内容は養護と教育との一体性を原則とすべきである。

すべて保育の目的には、乳幼児の人的全面的発達を目指す教育的なものが含まれている。保育施設にあっては、その子どもに対して、等しく教育的内容を均等に提供するように努力しなければならない。

本来、乳幼児の保育は、子ども自身や生活に即して展開するものであり、保育者による養護が主に行なわれているときであっても、常にこれに表裏して教育的配慮と処遇が併存しなければならないのである。

このため、当面は児童福祉法に基づく保育所の養護機能とともに教育機能を向上させるための改善が必要である。保育所において、子ども達に豊かな生活経験を与え、心身の健全な発達を助長するためには、その施設の諸基準をもっと向上させる必要がある。また、保育に従事する職員の能力、資格、身分、待遇ならびに労働条件を改善し、保育所を、乳幼児のための養護の場であると同時に、教育の場として名実ともにはっきりさせねばならない。

一方、幼稚園に対しては、それが幼児教育の場であると同時に、今日の社会状況に応じて、養護機能を向上せしめる必要があるとの声が次第に強くなっている。

保育所、幼稚園その他、子どもの保育施設における養護と教育の機能の一体化が図られるような方向へと前進することが望ましい。

- 6 家庭教育とともに、施設保育が乳幼児の健全な成長発達のうえに必要な以上、社会の進歩につれて、そのための公的な援助を受けるようにすることが望ましい。

保育施設の運営のためには相当額の経費が必要となる。しかし、これはそのすべてを、利用する家庭の負担とするべきではない。

保育と教育の機能は直接的には個人の成長発達を助長し、一見個人の利益にのみ寄与するように見えるが、その個人は、教育によって得た諸能力によって日本の文化を継承し、創造し、社会の発達に貢献する。従って、教育に要する費用は可能な限り、公費によってまかなわれるべきである。

しかし、一方、現在のわが国においては、保育施設の利用形態は各家庭の必要によって選ばれている。これを利用する家庭は、あまり利用しない家庭よりも便宜を受けるといった側面もある。そこで、保育施設利用の費用負担は画一的に定められるべきではなく、公平の原理もまた尊重されなければならない。

- 7 すべての乳幼児の健全な心身の発達のためには、家庭と保育施設との連携が必要であり、さらには、それらの所在する地域社会の諸文化施設の量とを豊かにしながら、それらの緊密な連携のもとに保育を進めることが必要である。東京においては、特に自然の経験を多く与え、公害の対策に十分の配慮が払われなければならない。

すべての乳幼児の成長発達の場合は、家庭か保育施設かに限られるものではない。それらを含む地域社会そのものが、直接、間接に大きな影響を及ぼす。

従って、地域社会の環境が子ども達にとって、少しでもよくなるよう、不断の改善が必要である。また、近隣の公園、遊園地、児童館、学校などの施設や機関とも密接な連絡をとって、これらを有効に活用するように工夫されるべきである。

特に自然環境が破壊され、いろいろの公害が子ども達をとり囲んで、健全な成長発達を阻害している東京の現状にあっては、この対策に特別の配慮がなされなければならない。

第3章 保育所における当面の問題について

1 長時間保育、夜間保育について

保育所における保育時間は、1日に8時間を原則とすることが児童福祉施設最低基準（昭和23年厚生省令）に示されている。また、各保育所では保育の勤務時間との関係を考慮し、おおむね午後

8時30分頃からおおむね午後5時30分頃まで開所し、各児童は、その間にできるだけ8時間在所するよう通常してきている。しかし、この時間帯における保育では、勤務時間のほか往復の通勤に時間を要する保護者にとって、十分に用を果し得ないとする場合が多い。これに対し、都では、昭和45年度から午前7時30分から8時30分まで、および午後5時から午後6時30分まで保育所を開所し、その要請にこたえる、いわゆる特例保育を行なうこととした。区立保育所では全園が、市町村立および私立の保育所では希望する園において、特例保育が実施されている。

ただ、この特例保育を利用しようとする保護者の数が激増しており、保育所によっては、ほとんどすべての保護者が特例保育を希望するということがあらわれている。他方、保護者のなかには、午後4時を過ぎた時刻からの保育を必要としているものもみられる。

看護婦、あるいは国際電電公社に勤務する交換手など、夜間の勤務を必要とする企業に勤務する女子勤労者などである。その多くは、午後10時ないし11時頃までの利用を求めるものであるが、なかには、翌朝までの利用を必要とするものもある。

これら、保育所で必要とする保育時間の種類、呼称などを、幼稚園におけるものとあわせ一覧にすれば、次の表のとおりである。

昼夜区分	開所時間	呼称	備考
昼	A M .8 :30 ~ P M .1 :30	半日保育	幼稚園
	A M .8 :30 ~ P M .5 :30	1日保育	保育所での通常の保育
	A M .7 :30 ~ P M .6 :30	長時間保育	保育所での特例の保育
夜	P M .4 :00 ~ P M .11 :00	夜間保育	
	P M .8 :00 ~ 翌7 :30	通夜保育	

以下、それぞれの開所時間の異なるものを、該当する呼称欄のこたばによってあらわすこととする。

長時間保育を、保育所でどのように受け止める

かについては、決して問題は簡単ではない。幼児期の子どもは、保育所での集団生活のなかで得られたものを発展させるとともに、保育所という集団生活では得難い経験を家庭の中で得て豊かな人格の基盤を培うことができる。従って、すべての保護者は、できるだけ早く自分の子どもを保育所に迎えに行き、家庭でのだんらんの時間を長く持ちたいと願っていると考えるべきであろう。

また、現在、乳幼児の福祉を阻害するという観点から、1日8時間以上の保育所における保育は、乳幼児にとって不相当であり、家庭保育をさまたげる長時間保育は、さけるべきであろうという意見が強いように思われる。

これらをふまえて、長時間保育をさけるために、各種の対策がたてられることが望ましい。たとえば、保育所を利用しようとする家庭の居住地と職場とが近い距離にあるようにすることも一策である。いわゆる職住近接の施策は、ひとり通勤ラッシュを緩和するだけでなく、保育所を利用する家庭における親子一体の生活を保障するうえにも、大切な意義を有するものであり、その強力な推進が望まれる。

しかし、今日、職住近接の生活は、多くの家庭においては実現でき難い。このため、保護者が通勤のためにかなりの時間をかけながら、かつ、8時間保育で子どもを迎えようとするならば、職場での勤務時間を短縮することが必要であろう。学齢前の子どもをもって勤労している保護者が、保育所での自分の子どもの保育を8時間にとどめたいとし、勤務時間の短縮を願い出たとき、これを承認するよう労働法上の特例を設けることが、強く望まれる。これはたとえば現行の労働基準法第66条にかかげられている育児時間の保障を、生後1年以降学齢に達するまでの幼児に対して、朝は1時間遅く母親が出勤できるように夕刻は1時間早く母親が帰宅できるようにすることによって可能となる。

このようにして、長時間保育はできるだけ行なわなくてすむように、知事は労働基準法などの改正につき、国に対して働きかけ、また、乳幼児を持つ勤労女性に対し、請求によって遅く出勤でき、また、早目に帰宅でき、かつ、他の勤労者と差別的な取扱いを受けないよう、管内の事業所に要請

することが望まれる。

以上を基本的な対策と考えるが、何れも、その実現に日時を要すると考えられるので当面、長時間保育を必要とする保護者に対しては、その要求にこたえることが必要である。ただ、この場合においても、保護者が安易な気持で長時間保育を利用することを避けるため、入所を措置するとき、あるいは、入所後そうした必要が生じたとき、措置権者は、保護者からの申し出が適切であるか否かを公正に審査し、必要と認めたものだけを対象とすることが望ましい。

一方、長時間保育を実施するにあたっては、保育所の協力が必要であり、そのためには、幼児の福祉が十分に図られるよう、特に職員構成について十分な配慮が必要である。長時間保育におけるいわゆる特例保育の部門も通常の8時間保育の部門とのつながりにおいて、個々の子どもに対し、一貫した豊かな指導が望まれる。

特例保育の二ードを保育において受け止めるにあたっては、保母の勤務時間が、通常の勤務者のように、午前8時30分から午後5時までと決められることは適切でない。必要に応じ、朝は午前7時30分から、夕刻は午後6時30分まで、8時間労働の範囲内で勤務時間を配することのできる職種として位置づけられることが必要であろう。ただ、こうした変則的な勤務方式をとる場合、保母として就職するものが少なくなる危険が生じる。これに対しては、困難な業務に従事する職種として、待遇面において魅力あるものとするなどの工夫を試みるべきである。また、特例保育を利用する保護者は、一般の保育所の保育以外のものを享受するという観点に立ち、必要経費について、所得に応じて負担するという考え方に立つことが必要である。都は、これについて、後述の「5 保育費用について」で指摘する、保育費用に関する審議機関に図って、適正なものとするのが望まれる。

夜間保育を必要とする保護者に対しては、夜間の勤務を課している事業所が、その場を保障することが原則である。かつ、その保育の場は、昼間における1日保育とは、その姿を異にし、夕食、入浴、睡眠等の活動とのかかわりで経験される基本的生活習慣のしつけ、めざめの時における楽し

い気持での豊かな経験、これが十分に行なわれるよう、施設設備および指導を担当する職員の適正化が図られねばならない。

ただ、規模が小さい事業所では、事業所内に保育する場を設けることは容易でない。こうした事業所のある地域では、1日保育を行なっている保育所が、夕刻から、夜間保育を行なう場として提供されると好都合であろう。しかし、この場合、夜間保育は1日保育の延長としてではなく、それ自体独立した機関として運営されるようにすることが望ましい。この夜間保育に対し、子どもの福祉が守られるよう、必要に応じ、公費で助成することも検討すべきである。

2 乳児保育について

最近の保育所に対する需要の大きなものの一つとして、産休あけ直後の乳児を保育してほしいとするものが激増している。これは勤労婦人の意識の変化や労働条件等から、産後できるだけ早く職場に復帰しようとすることによるものとも考えられる。しかし、産後少なくとも3か月の間は乳児の外出は短期間の日光浴外気浴の程度にとどめることが常識とされている。保育所への毎日の往復は、乳児の身体発育にとっても危惧されるところが大きい。このため、たとえ、乳児を持つ母親の勤務に対する責任感が大きいとしても、母子がゆったりした産後の生活を家庭で享受することの人間性尊重のうえにたつての重要性を認識し、職場が、母親の休業を公的に認めるよう、労働基準法等の改正が必要である。

乳児をもつ母親の育児のための休業の期間を、どの程度の長さにすることが望ましいかについては、各般の見解が出され得るであろう。ここではできるだけ母子関係を親密にして継続的なものとして確立させることをめざし、離乳期間中も母親が面倒をみることができるよう、少なくとも、6か月間程度は、母子が家庭でともに生活を楽しむようにすることを強く望みたい。

しかも、今日、生後間もない乳児を保育所に入所させたいと希望する保護者の多くは、3か月ないし6か月にわたって休職するならば、解雇されたり、職場において不本意な配置転換を余儀なくされたりすることを恐れるものである。また、休

業期間中無給となるため生活が困窮することを恐れるものである。従って、働く母親の労働する条件を労働基準法等を改善し、育児休業を保障するならば、また、休業中の給料について、全額もしくは一定比率の額を保障するか、あるいは、今日の児童手当方式による育児に必要な手当を支給するなどの施策がとられるならば多くの母親は、安心して乳児の養育に専念することができるであろう。こうした期間を保護者が生後1年間はすべて保障され、2年間は選択して利用できるよう制度化できることを望みたいが、当面、最小限産後6か月間は、すべての母親に対する保障が実現するように望みたい。

6か月後の乳児保育に対しては施設設備、職員構成、保母の数などにおいて、その保育が適に行なわれるよう、充実が望まれる。

特に公立においてその実現に努め、また、私立でも乳児保育が安定して行なえるよう、公費の格別の助成が必要である。

3 病児の保育について

保育所に入所している乳幼児が、疾病にかかったとき、および、疾病が治癒したが、なお集団生活に入るには無理があるとき、それでもなお、これらの乳幼児を保育所で保育してほしいという要望がある。これは、乳幼児の疾病などを保護者が看護する場合、これによって、職場を休んだり、あるいは自家営業などの業務に支障が生じたりすることによるものと思われる。

このため、保育所のなかには、病児を保育する病児室を設けたりし、その需要に応えようとしているところがあられている。しかし、その運営は必ずしも容易でなく、検討すべき各種の問題が提起されている。病児に対する保育対策は、疾病がなおあり、また、病後心身が回復して、家庭外の集団生活が子どもにとって無理のない段階までは家庭で保護者がその看護にあたることが原則であろう。疾病にかかったときの子どもの心的状況は、最も信頼感の大きい保護者に対して、格別の愛護を望むものである。また、もし、病児室を保育所の一部に設け、そこに医師が専属されるとしても、その医師と平素子どもの疾病について診断を受け、治療を受けている家庭近在の医師との関係は決し

て簡単ではない。

また、保育所に設けられる病児室は、医師の配置などにおいて完璧を期することはきわめて至難である。従って、病児は、医療体制の完備している病院等において入院もしくは通院して一時受託し、その完全な治癒を図るようにすることが望ましい。従って、看護のため保護者が必要とするとき、就労している職場において、特別の休暇を願い出ることができるよう、労働法上の改正を行なうようにすべきである。

4 未（無）認可施設などについて

今日、施設における保育要求は急激に増加している。これに対処するための保育所、幼稚園はかなりのテンポで増設されつつあるにもかかわらず、その利用を求める需要に追いつかない情勢である。また、保育需要形態の多様化のために、認可施設では、直ちに対応できない現状にあり、いろいろな形の未（無）認可施設が存在している。

こうした、未（無）認可施設が存在している主な具体的理由としては次のようなことが考えられよう。

- (1) 認可の保育所や幼稚園が不足していること。
なかでも低年齢児にそれが顕著であること。
- (2) 保育所で産休あけから（0歳児）の保育を実施している数がきわめて少ない実態にあること。
- (3) 東京都において実施されている特例保育の範囲以上に親の勤務時間等が長いこと。
- (4) 親の労働形態が既存の認可されている保育条件とくい遠いを生じていること。
- (5) 連日は就労しない母親や、不定期に保育に手のおよばぬ事態が生じ、保育に欠ける日だけの「日々委託」を望んでいるとき、現行の保育所では対応できないこと。

以上、述べた理由から、いろいろの形の未認可施設がつくられ運用されている。職場保育所、企業内保育所、共同保育所、夜間保育所あるいは名称はともあれ、臨時的な「子ども預かり所」的な施設も少なからず見られる。

農村部には、季節保育所、僻地保育所の形態もある。

なお、幼児教室などといい、未（無）認可の幼稚園と保育所との中間的性格をもっているものも

少なくない。

こうした未（無）認可施設の多くは、人的にも、施設設備においても、教育および児童福祉の上から多くの弱点を含み、公的協力も届きかね、しかも行政上の監督指導の対象となり難いため、盲点のように見おとされがちで、時折り、世論をおどろかすような不祥事さえひきおこすこともしばしばである。従って、基本的には無認可施設といわれるようなものは漸次解消すべきであると考えられる。しかし、これらの施設が児童福祉施設最低基準あるいは、幼稚園設置基準に達しないものであっても、それは、ある家庭にとり、ある児童にとっては必要なものである。これらの施設のなかには、その小規模性等の特徴によって、これを利用する子どもにとって既存の認可施設よりもよい効果をもたらしていることもある。従って、それらの基準を守ること大切であるが、また一方、その家庭、その児童の実情にあっていることも大切であり、諸基準の機械的適用によって、切りすてたり、整理することだけを急ぐべきではない。

この観点から、次のような施策を推進すべからう。

まず第1に、認可施設の増設をより積極的に図るとともに、運用の柔軟さと、多様性が育つよう対策を講ずる必要がある。

第2に、施設の実態が保育所の最低基準に達し認可施設となる条件を整えているものにあつては、すみやかに認可施設となるよう行政指導を行なう必要がある。また、認可施設となるための条件を整えつつある施設に対しては必要な施設整備のための公的援助をすることが望ましい。

第3に、大都市にあつては、正規の保育所を早急に設置することの困難性や乳児および低年齢の幼児に対して、できるだけ、家庭的な雰囲気がかつ小規模で保育できる長所を生かせる家庭福祉社員制度のあり方を再検討し、保育内容を充実するための改善を試みたうえ、これを普及させることも一つの対策である。

これらの各種施策の推進を図りながらも、当面認可に達する条件が充たされないものに対しては、それぞれの施設の存在理由と長所、短所をきまかく研究評価し、その施設が保育所の不足を補充している役割を果たしている限りにおいては、児

童福祉施設最低基準に添った人的、物的な条件を整備して、少しでも子どもの処遇をよくし得るよう、国および自治体が援助することが望ましい。

この場合においても、社会的、客観的にみて、その援助が教育や福祉の水準の向上を阻害することがないように留意する必要がある。現在、東京都が実施している保育室に対する助成の方法を、上記の施策の推進とあわせ、この観点から整理改善することが妥当であらう。

また、職場保育所（企業内保育所）については、その経営、管理、責任は原則としてその企業体にあるものとし、その企業との関係官公庁との協力体制のもとに、少なくとも児童処遇の向上を図るよう行政指導、援助がなされるべきである。

それらは、何れも、一定の基準以下の悪条件が温存されないよう、公的援助を行なうとともに、届出制等の行政上の配慮が行き届くよう検討し対策を講ずることが、目下の急務といわねばならない。

5 保育の費用について

保育費用の問題はおおよそ次の3つの点にわけられよう。

- (1) 保育施設において子ども1人あたりに投ずる費用の問題
- (2) 保育施設を利用する家庭が負担すべき保育料の問題
- (3) 公私立あるいは保育施設相互間による格差の問題

保育施設において子ども1人あたりに投ずる費用が高額であることは、それだけ社会の子ども、民族の子どもとして大切に保育される条件が豊かになることであつて望ましいことである。

しかし、これを科学的、計画的に算出するためには、0歳から就学までの年齢別に必要な保育内容を実現する保育条件を明らかにし、それを金額に換算する作業が行なわれなければならない。これは行政官庁の机上でのみ行なわれ、一方的に保育施設および利用者に押しつけられている現状を改める必要がある。

国は、保育施設の代表、保育施設を利用する者の代表、学識経験者の第三者を主要構成員とする審議機関を設けて、少しでも客観性のあるものに

近づけ、関係者の苦悩、不満を軽減するよう対策を講じるべきである。

都においても、この種の審議機関を設けて、都における独自の具体策を検討すべきである。

今日、わが国における保育の社会化のもとにおいては、保育費の家庭負担額はなるべく小さいことが望ましい。経済的事由によって子どもに必要な保育施設の利用が妨げられてはならないからである。

しかし、一方それをすべて無料にすべきであるとか、いかなる家庭負担増もなされるべきでないとの考えは特に持たれるべきではないであろう。

保育所の機能は養護と教育との一体化したものであるといわれる。それは、子どもに対する処遇が子どもの全面的発達を促すための機能であることである。

一方、保育所の保育には、子どもの全面的発達に寄与する社会的機能の部分と、同じく家庭的機能がある程度代行している部分とがある。保育費を経費換算する場合、なるべくこの两部分を區別して、前者は全家庭になるべく等しく低廉であるべきである。後者については、それぞれの家庭事情により、保育施設の利用度合に応じて差があって然るべきであろう。

これらの具体的算出作業もまた前述の審議機関において行なわれることが適当である。

公的責任に属する保育の事業は、現在、公営施設、民営施設の両者によって実施されているが、公的責任の範囲内においては、両者のサービスの間に本来差異があるべきではない。このことは、現行憲法の規定によっても、また、公的サービスの無差別平等の原理からいっても、当然のことといわねばならない。

この場合のサービスは、単に、“直接処遇費”だけではなく、対象者の物心両面の生活に大きな影響をもつ職員の配置やその処遇等まで含むものである。

この意味から、いわゆる公私格差是正措置は必要なものである。と同時に、これに加うるに公立はその地域によって、私立はその経営方針と地域住民の支持によって、独自の予算支出、独自の財源確保がなされることが必要である。これは機械的画一主義よりも、よい意味での競争を促し、保

育界全体のプラスとなるからである。

6 保育内容の充実

保育内容は、乳幼児の全面的発達を助長するにふさわしいものを準備することが原則である。

このため、乳幼児が生存するうえに必要な諸要求が満たされるよう配慮することが重要である。例えば、乳児にとっては睡眠時間が長いこと、ミルクの濃度、温度、量などがそれぞれの乳児にとってふさわしいものとなっていなければならないこと、スキンシップが欠けてはならないことなどは、そうした配慮の最小限の事例ということになる。

そうした諸要求は、子どもの発達とともに質、量両面において種々の変化をとげている。

保育所は、これらの変化を的確にとらえ、これに適切にこたえるようにすることが、第一の課題である。この課題にこたえる事項が養護的内容とよばれるものである。保育所における養護的な内容が如何なるものでなければならぬかについて十分な説明が必要であり、また、その適切な実践が望まれる。

乳幼児の発達を助長する教育的な営みとしての保育の内容は、第一に、養護的内容とのかかわりにおいて乳幼児に提供される。子どもの年齢が小さければ小さい程、保育が子どもに及ぼす教育的な働きかけは、養護的内容とのかかわりでのものしめる割合が多いであろう。

保育における教育的内容の第二は、乳幼児の発達段階に即して計画的、組織的に指導するにふさわしく用意されるものである。それは、身体運動的な面、知的な面、情緒的な面、社会的な面等乳幼児の諸能力を発達させるよう用意されなければならない。また、その計画と実践は、この年齢段階の子どもの発達の特性に即応したもものとして性格づけられることが重要である。

このためには、特に乳幼児の遊びについての深い洞察が必要であり、また、この年齢段階における子どもの仕事ないし課業とよばれるものの内容、意義を明らかにし、これらと乳幼児の学習との関係を明確にすることが望まれる。

近年、子どもの成長の加速度的現象が目撃され、早教育化について大きな関心が払われる情勢にあ

る。

とりわけ、年長幼児における文字をよみ書きする能力が進んでいる状態がとり上げられ、幼児教育界では一部においてこの種の教育内容のなかにとり入れることを主張している向きがある。しかし、このことの妥当性については、未だ十分な論証が与えられているとはいえない。

保育内容は子どもの単なる変化に対応するのではなく、その思考行動の構造的な変化の有無、その状況に対応して精選されるものでなければならない。現在、このような観点にたって、如何なる事項を保育内容として計画的、組織的なものとしてとり入れることが適切であるかについて、従来の研究と実践および現在の諸実態並びに将来の展望を総合することを基として基本的に検討することが望まれる。

この場合、3歳以上の幼児の教育的内容については、幼稚園と同様のものであることにかんがみ、教育庁、総務局、民生局とが共同して研究会等を設けて検討するようにするのがよい。ただ現行の幼稚園の教育内容がモデルになるのではなく、現行の保育所、幼稚園の保育内容は、何れも検討、超克されるべき素材として位置づけ、両者の止揚という姿において、新たなるものを創案する態度で臨むことが緊要である。さらに、保育内容の充実を期するため保育指導専門職の設置が必要である。

保育所における保育にあっては、保育が1日8時間を原則として行なわれるという実態にかんがみ、とくに子供が身体、精神両面において疲労しないよう格別の配慮が必要である。このためには、1日の保育の流れにおいて活動と休息のリズム、バランスが適切なものとなるよう努めるとともに、とりわけ午睡を年間をとおして行なうことが必要である。また、保育形態においても組（クラス）としてまとまって行なう活動、そのための時間とともに個々の子ども自ら選んで行なう活動、そのための時間が子どもの発達段階および日々の状態に合わせて適切なものとなるよう配慮することが大切である。

7 施設設備の改善

保育の成果を所期のものとするためには、保母の指導力、職場のチームワーク、保育所と保護者

との連繋など、子どもをめぐる人的なかかわりが適切なものとなっていることが、第一原則であると同時に、これの人的なかかわりが適切なものとなるうに、保育所の施設設備が及ぼす影響は小さくない。

このため、保育所が必要とする施設運動場の広さ、施設設備の種類などについてその基準を適切なものとなるよう改訂することが望まれる。

これは、保育所の基準を示す現行の児童福祉施設最低基準を超えたものが当然と考えられる。

施設設備においてまず重要なものは、運動場および保育室、遊戯室など子どもが活動する空間の広さである。

特に今日の多くの家庭および地域社会の状況は、子どもが自由に運動するにふさわしい空間を欠いている。保育所はこうした子どもの生活空間を保障し、健康な子どもを育成するための場を提供する性格の場になっているともいえよう。この趣旨にそっての充実が望まれ、このため子ども1人についてどの位の広さが必要であるかなどについて研究する研究委員会を発足させ周到かつできるだけ早くその成果を得て、実現を図ることが望ましい。

この場合、現在1日4時間、教育時間のために開設されている幼稚園の空間よりも保育所の空間の方が低い基準となっていることは、抜本的に改善することが必要である。

保育所の子どもの活動を生き生きさせることができる一つの条件として、できるだけ保育所の環境のなかに自然を大切にとり入れるように努力することが望まれる。

当面、個々の保育所でそうした環境が得られない場合は、近在の児童遊園、公園を活用したり、あるいはやや遠隔の緑の広場に子どもを移動させたりするようにするとよい。こうした活動が安心かつ容易に行なえる園児用バスを地域ごとに共同利用できるように配置するようにすることが望まれる。

保育室、遊戯室は幼児の日常の活動の場として重要である。もし、これらの部屋の面積が狭隘な場合、保育の姿は一斉保育的なものとなりやすく子どもの自由な活動を制限しがちとなる。また、子ども相互のぶつかりが必要以上に多くなり安定

した雰囲気や活動に参加することが困難となる。

保育室の数は編成された組（クラス）毎に一つの保育室という割合で用意されるのが普通であろう。

このため幼児定員の規模の小さい保育所では、年齢の異なる幼児が混合で保育されることとなる。

混合保育のもつ積極的な意義について正しく認識し実践することが望まれる。と同時に、幼児が行なう活動の種類によっては、適宜、年齢別などによって指導することの必要な割合が少なくない。こうした保育の運営が円滑にできるためには、保育室の広さは、年齢別で組編成をすることのできる幼稚園の保育室よりもさらに広いものとするところができるような基準の設定が望まれる。

保育所における施設設備のなかでは、午睡のためのものが重視されねばならない。現在、保育所のなかには、保育活動と昼食と午睡とが同一の保育室で行なわれているものがある。しかし、その実際の運営では、昼食と午睡とは、連なっているものもあり、これを同一の部屋で行なうことは、衛生上、生活習性指導上の諸側面において、きわめて、困難な問題が包蔵されている。保育の流れをスムーズにし、かつその効果をあげるために午睡をする部屋は適度な暗さが用意され、また寝具の準備整理が円滑にできるよう昼食活動の部屋とは別に行なわれるようにすることが望ましい。

また、新しい課題として光化学スモッグ公害による乳幼児への影響が及ばないように施設設備上の保護的整備をすることも必要であろう。

これらのためには、設置者が、保育所の施設設備を現行の基準を超えて整備しようとするときも、都はこれに対しても一定の比率で助成するよう検討すべきである。

8 保母の確保対策

保育の質的向上をめざすためには、保母に良き人が得られなければならない。保育所の増設、保母1人の受持つ子どもの数の改善は、保母の需要を格段に大きくする。他方、若年労働力の伸びは従来ほどでなく、かつ他の各種事業所からの求人競争は激しい。保母の確保は、量、質両面において、抜本的な対策が必要である。

保母の退職率が高く、かつ、勤務年数の比較的

短いものの退職が多いという点について、その原因を解明する必要がある。その中の一つには、労働の過重性ということがあげられるのではあるまいか。今日一般に雇傭労働者の勤務は1週間44時間となっており、また週休2日制を実現する職場があらわれている状況である。このため、保母の勤務時間も、今日、最小限、1週44時間とすることが望まれる。

1週48時間勤務をしたり、1日8時間の勤務を終えたあと超過勤務をしたりしないで、保育所での保育機能を果されるよう、保母定数の改定を行なわなければならない。保母の待遇は漸次改訂されてきてはいるが、その実超過勤務手当のしめる部分が比較的大きいということは労働の過重を回避しようとする最近の労働者の趨勢から、やがて、人を得ることが困難となる一因となる危険がある。このため、すでに指摘したように、保母の勤務態様が長時間保育の機能を遂行するため午前7時30分から始まる日があったり、また夕刻6時30分まで続く日があったりして一般勤労者の勤務態様よりも変則であること、また、保育中は休憩をとることができず終始子どもの状態に注意を集中しなければならないことなどを勘案し、その給与体系を専門職としての位置付けにふさわしく一般職の給与よりも高いものとするようにすることが望まれる。

保母の中には、身体に異常を訴えるものが比較的多いとされている。疲労を感じずるものが一般の有職者におけるよりも、その率が大きいという調査結果が報告されている。また、頸腕症候群など職業病として認定されるべきではないかという疾病も発生している。これらを防止するために保母養成機関が教養過程のなかで体育などによって体力を増進することを工夫し、保母となるものが健康な身体をもつものとなるような努力をすることが一つの対策であろう。と同時に保母の労働の過重性ということに起因するものと思われるので、これを軽減するため、保母定数を増大することが必要であり、これによって、保母は6時間保育の実際の指導に従事し残りの2時間を休息ならびに保育の準備、整理および研修にあてることができるようになる。これが保母の自覚と相まって、推進されるならば、保母の資格は格段と向上する

であろう。

また、保母の資格向上のためには、保母という職種が、誰からも、特に女子高校生にとって魅力あるものとして強く印象づけられるよう、その地位、評価の向上をはからなければならない。また、こうしたことのための世論の喚起に、積極的に努力することが望まれる。

保育の理論、技術は、日進月歩している。保母が高度の専門性をもつ職種としてその役割を果たすためには、常に進歩した保育の理論、技術を自らのものとする努力が要請される。このためには、日常の業務のなかにおいて、研修の時間と場が用意されねばならない。その時間は、勤務体制の工夫により、さきに指摘した勤務時間中における保育の実際の指導以外の2時間程度の時間を与えるようにすることは、当面、最小限、必要となろう。さらに、1か月以上の長期にわたって大学などで研修することのできる国内派遣研修制度、また海外研修制度を創設したりする工夫が望まれる。これらのためには、研修のため職場を離れる保母のために代替保育を充足するようにすることも必要であろう。保母研修センターの新設も、保母の研修、研究を一層強力なものとするための有効な手段と考えられ、強く実現を望みたい。また、保母の研修は、3歳以上の幼児を指導するものについては、同様の職種である幼稚園教員と合同で行なうことができるようにすることも、今後の課題である。

また、保育所長についても、所長は施設を管理し、専門的な事項について所属職員を指導する責任を有するものであるから、その責任の重要性にかんがみ、民間施設においてもその位置付けならびに処遇について、積極的に改善されなければならないであろう。

9 保育施設の体系と配置の適正化

小学校に入学するまでの幼児のうち、3歳以上のものに対しては、現在、保育所と幼稚園との2種類が制度化されている。それぞれは、児童福祉法および学校教育法制定の当初において、一応、別個の目的と機能を有するものとして発足した。しかし、今日においては、幼児に対する社会的な施設保育の積極的な意義が広く認められ、従来の

ように、その目的と機能とを全く別個のものとする考え方は妥当なものとならなくなってきている。とりわけ、保育所においては、その機能において、幼稚園と同様、いわゆる就学前教育としての機能を十分に果すことが要請されてきている。

他方、社会の情勢は、従来幼稚園に入園してきていた家庭、地域に対して単に幼児を午前中の保育だけですませるということを困難にしている。すなわち、家屋が狭隘あるいは高層化することによって、外遊びが困難であり、また、外遊びをするには公園、広場が少なく、他面、車による事故がおこりやすい状況である。さらには、母親のなかには、さまざまな動機にもとづいて、家事だけでなく、内職、外勤など就労するひとが少ない。これらの事情のため、幼稚園児のなかにも午後、いわゆる保育に欠ける状況の子どもが多数あらわれてきていると思われる。

こうした社会的背景において、保育所と幼稚園とは相互に共通の社会的な要請をあわせ担当するという趨勢にあるともいえよう。にもかかわらず社会一般の通念のなかには保育所での教育的機能と幼稚園のそれと比較し必ずしも、幼稚園の教育的機能と同等の水準のものと受け取らない向きがある。就学前の社会的な施設保育は、それが義務教育ではないとしても広くその意義が認められている今日においては、少なくとも3歳以上の幼児の保育においては、教育の機会均等の理念が、如何なる保育施設においても具現されるものとなっていなければならない。

保育所、幼稚園を含め、上述の要請にこたえるための新しい保育体系がどのようなものであるかについて、その構想を開発することが望まれる。このため、現在の保育所の施設設備を抜本的に改善して保育条件を整備したものにすること、また、1日保育の幼児と、半日保育の幼児とを同一保育施設において同一の保育室で保育し、午後、半日保育の幼児が帰宅したあと、引続いて、1日保育の幼児を保育するなど、さまざまなタイプの保育の場において、乳幼児の成長、発達を助長するという立場にたって試行し、その成果によって保育体系のよりよいものを創案することが望まれる。

上述の試行の過程においても、保育所、幼稚園とが、ともに幼児の健全な成長、発達を図る施設

としての役割を演ずることを広く地域住民に知らせることができるよう、民生局と教育庁および私学担当の知事部局とは常に緊密な連絡をはかることが望まれる。特に、公立、私立の保育所、幼稚園を新設するにあたっては、既設のものが園児数

の激減を生じたり、混乱を起さないよう適正配置などを厳正に行なうことを協議する「幼児保育施設振興協議会」（仮称）などを設けることが含まれる。〔以下略〕