

「保育問題をこう考える」

- 中間報告 -

昭和38年7月

中央児童福祉審議会

保育制度特別部会

1. 保育問題の背景にあるもの

近来、次代をになう乳幼児の保育に対する、関係者や一般国民の関心はとみに高まり、保育所の増設・内容の充実に要望する声は、しだいに強くなりつつある。保育ということが、このように大きな社会問題として、脚光を浴びるにいたった背景に、戦後から今日にいたる政治・経済・社会・思想などの諸状況の推移があることは、疑いようのない事実であり、保育問題に、今日の多くの母親たちの希望と苦悩が、集中的に現れている、とみることができるであろう。

〔婦人の自覚と欲求〕諸状況の推移として、まず婦人の働く権利の自覚、社会的地位の向上や、社会的活動への意欲、あるいは社会的接触への欲求、などの増大をあげることができる。男性と同等のまたはそれ以上の能力や技能をもつ婦人が、一定の職業や仕事に、一生を打ち込もうとする欲求も、これにつけ加えてよいであろう。婦人が、家庭の外において働く権利を守り、男性と同じように、みずからの労働によって収入を得、男性と変わらぬ社会的地位を保持し、あるいは、家庭の外の社会的活動に参加し、社会に接触したい、といった希望をもち、その希望を実現しようとするれば、こどもの保育を、家庭内で自分以外の保育者にゆだねるか、家庭外の保育者にまかせるか、保育者のない状態におかざるをえない、といった場合が出てくるのは、当然の帰結といわなければならぬ。

〔農村などの労働力不足・貧困〕また、農山漁村における労働力人口の構造の変化や、都市と農山漁村とを問わず、貧しい国民生活が、保育への欲求を、

きわめて切実なものにしていることは、いうまでもない。農山漁村の二、三男は、職を求めて都市に流出し、長男や一家の中心となる壮年男子の間にすら、兼業に従事したり、出かせぎ労働を行なうものがふえ、労働のしわは母親に寄せられがちである。その結果、母親はこどもの保育を、自分以外の保育者にまかせるか、こどもを保育に欠ける状態に放置せざるをえなくなるのである。あるいは、ボーダーライン階層を含めて、低所得階層が、その生活を維持するために、母親が働こうとすれば、これまたこどもの保育を、だれかにゆだねざるをえないであろう。物価上昇による生活水準の相対的な低下は、この傾向にいちだんと拍車をかけているように思われる。

〔貧困感と消費生活向上への意欲の増大〕さらに、低所得階層とみられぬ階層においても、貧困感や消費生活向上への意欲が増大するにつれて、所得への欲求は、きわめて強くなってきている。この欲求が、母親の労働に拍車をかけ、母親以外の保育者による保育への需要をふやしている場合も、少なくないように感じられる。これも保育問題の重要な背景の一つといえるであろう。

〔社会的保育への期待〕家庭の機能の縮小も、保育の背景をなす諸状況の推移の一つにかぞえることができる。これは、家庭からみれば、家庭の機能の社会への転移であり、社会からみれば、家庭への介入といえよう。いまや、学童以上の教育、文化の伝達、娯楽の提供、医療・保健サービスなど広い分野にわたる機能が、家庭から社会に移り、乳幼児の保育についても、これを社会に期待する風潮がみられることは、個々の具体的な事例についての当否はしばらくおくとしても、否定できぬ事実といわねばならぬ

い。

〔人づくりへの要請〕もう一つ見のがせないのは、いわゆる人づくり論議が、学校教育からさらにさかのぼって、乳幼児の保育を、今日的な問題として、登場させたことである。乳幼児の保育に努力するのは、客観情勢のいかんにかかわらず、こどもの権利を守り、福祉を高めるために、当然のことではあるが、人口構造の変動の一環としての幼少人口の減少、それともなう資質向上への要請などが、保育問題に対する関心を、いっそう高めつつある、といっただろう。

以上、保育問題の背景にあるもの、いいかえれば、保育を重大な政治、社会問題にした要因として婦人の自覚と欲求、農村などの労働力不足や、都市と農山漁村とを問わず、おびただしい数にのぼる低所得階層の存在、貧困感と消費生活向上への意欲の増大、社会的保育への期待、人づくりへの要請などを考えてみた。

それではこのような保育への欲求増大に対して、保育行政の立場から、どう対処すべきであろうか。この解答を出すには、第一に、保育はいかにあるべきか、という保育の原則を確立しなければならない。この原則は、保育の交通整理を行なうとともに、追究されるべき保育の理想像を示すことになるであろう。施策に一貫性をもたせるには、原則なり理想像がその根底になければならない。だが、保育の理想像を追究することと、保育に欠けると思われる状況を解消するために、どうしても必要欠くことのできぬ保育を行なうことは、必ずしも同じではない。もちろん、保育に欠けると思われる状況をなくすことは、最低限度の要請であって、それをなくしさえすれば、それでよいというものではあるまい。保育の理想は無限であり、よりよい保育をするよう、つねに努力を怠ってはならぬことはいうまでもない。たとえば、同年代の幼児との社会的接触の機会を与えられていない幼児に、その機会を与えることは必要だが、それだけにとどまらず、よい環境を与え、専門職員が指導することが、より望ましい。いや、現在では好ましいと考えられている環境や、専門職員ですら、そのうちに不十分なものとなり、より高い水準が要求されるようになるであろう。くりかえしていえば、保育の理想像は、学問の進歩と、人間の英知の深化とともに、無限に発展するものである。

しかし、行政は理想を追究しなければならないとしても、理想よりはるかに遠い、最低限度の必要すら満たされていない状況を、最低の線に引き上げることを、まず考えなくてはならない。また、児童福祉に積極的に公費をつぎ込むことに、原則としては異論はないとしても、限られた国力、限られた財政のワクを考えれば、なにかから手を着けるべきかの、優先順位が決められなくてはならない。

このことは、保育行政にあっても、決定的な基本にならなければならない。経済的にめぐまれた家庭の幼児の保育にも、公費をつぎ込むことは、将来はありうるとしても、貧困家庭の幼児のなかにすら、保育に欠けるものが多く放置されている現状をみれば、いま保育行政が手を着けねばならぬ問題がなんであるかは、明白であろう。保育に欠けると思われる諸状況をまず明らかにし、その諸状況をなくすための対策を打ち出すことである。以下、保育の原則、保育に欠けると思われる状況、その対象などについて、考えを述べてみたい。

2. 保育はいかにあるべきか

〔第1原則 - 両親による愛情に満ちた家庭保育〕こどもの精神的、身体的発達にとって、きわめて重要な意義をもつものは、乳幼児期における保育にあたるものと、こどもとの緊密な人間関係である。こどもの心身の健康を維持増進するとともに、よい人格を発達させ、安定した人格の持主とするためには、成人による具体的な養育が不可欠である。保育に当たるものと、こどもとの間の関係を、緊密で信頼に満ちたものとするのは、愛情であって、このような愛情関係を実現する場として、家庭はきわめて重要な役割を果たしてきたし、今後も果たさなくてはならない。こどもの精神的、身体的発達にとっては、両親による愛情に満ちた家庭保育が、もっとも必要なものであり、これを保育の第1原則と考えたい。

〔第2原則 - 母親の保育責任と父親の協力義務〕母親以外の、父親その他の親族、あるいは家族以外の代理者であっても、保育のためのよい条件を備えていれば家庭保育の役割を果たすことができるであろう。しかし、条件が同じであれば、健全で、愛情の深い母親が、こどもの第1の保育適格者であり、また保育適格者になるように努力することを期待されている、というべきであろう。父親その他の家族は、

母親が妊娠出産など重要な役割をになっていることを考慮し、その保育責任を十分果たせるように協力し、保育適格者になろうと努力する母親を援助する義務があるのは当然であるが、母親により大きい責任がある、と考えなければならない。こどもの福祉を守る責任は、国、地方公共団体をはじめ、おとな全体にあるわけだが、それはこどもを直接保育することではなく、両親、とくに現状では母親が、こどもを保育しやすいように、あるいはよりよく保育できるように援助することである。

〔第3原則 - 保育方法の選択の自由と、こどもの、母親に保育される権利〕第3の原則は、いかなる保育方法をとるかについて、両親に選択の自由が与えられなくてはならない、ということである。この場合の自由とは、保育に欠けるこどもを、欠けるままに放置しておいてもよい、ということではない。こどもを、保育所その他の施設に入れたり、他の保育者に委託したりしないで、みずからの手で直接保育したい、と思う母親が、みずから保育できる自由である、そうするためには、母親がこどもの保育に専念できるように、父親の賃金をふやす労働対策、生活保護その他の社会福祉政策、児童手当制度など、公的な援助や保障が与えられなくてはならない。

逆に、貧しい母子家庭などの母親が、その生活を維持するために、こどもの保育をだれかに委託して働こう、と思うなら、委託する自由もある。その要望に答えるには保育所その他の制度を充実しなければならない。さらに、選択の自由には、家庭の経済状態からみて、必ずしも母親の労働を必要としない、と思われる家庭の母親が、社会的地位の向上、より高い生活水準、社会的活動や接触などへの欲求から、または、すぐれた能力や技能をもつ母親がなんらかのことに、一生を打ち込みたいとの欲求から、こどもの保育を他のものに委託して、一定の職業なり仕事に従事する自由もある。しかしこのような母親の自由だけでなく、一方において、こどもが母親に保育してもらい権利をもっていることも、忘れてはならないであろう。1951年に制定された児童憲章の第三項には「すべての児童は、家庭で、正しい愛情と知識と技術をもって育てられ、家庭にめぐまれない児童には、これにかわる環境が与えられる」と記されている。この項目は二つの意味を含んでいる、とみることができよう。一つは家庭における養育を第

1にかかげ、これに恵まれていない場合に、これにかわる環境を与える、といていることである。つまり、家庭における養育が、もっとも好ましいものであることを認めているのである。もう一つは、家庭で正しい愛情と知識と技術をもって育てられる、といていることである。この場合の正しい愛情とは、両親、兄弟その他の親族を含めた年長者の、正しい愛情であるが、一般的に幼児ともっとも接触の機会が多いと思われる母親の愛情が、きわめて大きい役割をもつといてよいであろう。そうだとすれば、家庭で、正しい愛情をもつ母親によって保育されることは児童の権利である、と考えなければならぬ。

また、1959年に、国際連合第14回総会において採択された児童権利宣言を想起したい。その宣言の前文では、「人態は、児童に対し、最善のものを与える義務を負うものであるので、よって国連総会は児童が幸福な生活を送り、かつ自己と社会の福利のために、この宣言にかかげる権利と自由を享有することができるようになるため、この児童権利宣言を公布し、また両親、個人としての男女、民間団体、地方行政機関および政府に対し、これらの権利を認識し、つぎの原則にしたがって漸進的にとられる立法その他の措置によって、これらの権利を守るように努力することを要請する」といっている。そして、第6条には「幼児は、例外的な場合を除き、その母から引き離されてはならない」と明記されているのである。いわば児童権利宣言は、児童に最善のものを与えることは、人類の義務であり、児童にはこれを受ける権利があると宣言し、幼児は母から引き離されない権利をもっている、といているのである。わが国もこの児童権利宣言を認めており、その精神は、国民によって受けいれられているもの、とみるべきであろう。そうだとすれば、原則として母親は、みずからの幼児を保育する義務と責任をもち、これを果たすことを期待されている、といわなければならないであろう。行政的にできることは、学校教育や社会教育において、近未来の母親たちや、若い母親たちに、母親の責任を強調すること、あるいは、少なくとも乳幼児期においては、ほかの労働よりも、こどもの保育のほうを選びやすいように、施策の面において配慮すること、などであろう。

また一定の職場をもつ未婚の婦人が、結婚してこ

どもを産めば、乳幼児期の間は職場を離れて、家庭でこどもの保育に専念し、こどもが成長すれば、再びもとの職場か職種に復帰できるとか、かりにこどもを産んだあとも、引きつづき職場にとどまるとしても、職場の近くの施設にこどもをあづけ、授乳その他ある程度の保育ができるようにすることも、婦人の労働と、こどもの保育とを調整する方法といえる。それには、婦人自身が、明確な職業観をもち、不断の努力をしなければならぬのはいうまでもない。そのような調整が、社会的な要望となるかならぬかは、婦人の意欲と努力次第といえるであろう。

〔第4原則 - 家庭保育を守るための公的援助〕このように、こどもの保育に重要な意味をもつ家庭に対し、その本来の役割を十分果たすことができるように、すみやかに公的な援助が与えられなければならない。この援助は、従来所得保障的な経済援助を中心に考えられてきた。今後も、経済的理由により、家庭保育が阻害されることのないよう、児童手当制度や住宅対策などの諸施策が強化されなければならないが、こどもの福祉という観点からいえば、このような経済的援助に加えて、親子関係を安定させ、家庭保育を充実させるよう、技術的、精神的な援助を行なう必要がある。また、こどもの母親の母体の保護ということも、こどもの福祉という観点から重要視すべきである。以上家庭保育を守るための公的援助を、保育の第4原則と考えることができよう。

〔第5原則 - 家庭以外の保育の家庭化〕しかし、家庭がこどもの保育の場として、最適のものであるといっても、それは標準的な家庭を想定した場合であって、具体的な個々の家庭が、そのこどもの保育の場として、最適のものであるかどうかには問題がある。家庭の物的条件や、家庭関係などに欠陥があったり、保育に当たるものの性格や資質に問題がある場合には、その家庭が、そのこどもにとって、最適の場であるとはいえない。

だが、家庭において保育できない事情があり、家庭外で保育する場合でも、こどもの心身の正常な発達のため、できるかぎり家庭保育に近い処遇をするよう、とくに配慮する必要がある。すなわち、家庭におけるような、緊密な人間関係をつくり上げることのできる、具体的な養育と、そのためのあらゆる条件が備えられなければならない。家庭以外の保育の家庭化、ということを経験の第5原則としてあげ

てよいであろう。

〔第6原則 - 年齢に応じた処遇〕さらに保育の果たす役割及び内容については、こどもの年齢に応じて差があるということも、よく認識されるべきである。すなわち、年齢が低くければ低いほど、家庭保育の重要性は高く、家庭的な処遇が期待されなければならない。それゆえ、2~3歳以下の乳幼児期においては、まず家庭において保育されることが原則でなければならないし、それが不可能な場合においても、親密で暖かい養護が与えられるよう、処遇を手厚くする必要がある。

2~3歳以上になると、精神発達の観点から、こどもは友達を求める気持ちが強くなる。したがって、家庭内外において友だちを与えることが、その後の社会適応性をゆたかにするゆえんとなる。したがって、積極的に、家庭成員以外のこどもと接触する場を与えるように配慮しなければならない。保育の第6原則として、こどもの年齢に応じた保育方針をあげることができよう。

〔第7原則 - 集団保育〕こどもに友だちと接触する機会を与える際、健全な社会性が養われるためには専門家による指導があることがのぞましい。すなわち、集団保育を行なう場合には、保育に当るものが保育に関する専門技術に熟達していること、および保育効果を挙げるための施設、設備が整いその他の職員の配置が適切であることが望まれる。それが実現されることにより、心身の発達、特に好ましい社会性をもった健全な人格にまで発展することが期待されるのである。その際、こどもの年齢に応じて徐々に集団保育を進展させる計画性のある保育内容であることが必要で、このことは、集団保育とともに家庭という場で親子関係の中でこどもが発達する要素をじゅうぶん認めながら集団保育を行なうべきことを意味する。

ここで集団保育について問題となるのは、保育と教育の関係である。幼児期においては、保育と教育とを切り離して考えることは不可能である。教育の意識が強く働く場合にも、養護の面を無視することはできないし、養護の中においても刻々と教育が行なわれているからである。ただし、カリキュラムに基づいた一斉保育的な教育は、1日の中に長時間であってはならない。子どもの発達や成熟において、その時間には限界を設け、その他は主として養護を

主体としたものでなければならず、その意味で、家庭において親子関係を実現する時間や、それが不可能な場合にはゆったりとした家庭的処遇の時間が必要となる。

以上の逆の立場からみれば、家庭の状況によって保育に欠けるこどもの集団保育を行なう場合にもその保育内容にも、カリキュラムに基づいた教育を盛り込むべきである。すなわち、集団で過ごさせる時間に限界を設けるなど、1日の保育の流れの中で、そのカリキュラムの設定は特に配慮されるべきである。保育の第7原則として集団保育の必要性とその保育内容の重要性をあげることができる。

3. 保育に欠けると思われる状況とはなにか

こどもの心身の健全な発達にとって不可決なものが、何らかの原因によって与えられない場合、現在または将来において身体的な欠陥や、社会への不適応といった悪い結果が現われることが予想されるのであるが、このように、こどもの心身の発達にとって不可決なものを与えなくする状況を保育に欠ける状況と定義すべきであろう。もちろん特定の状況がすべてのこどもに同じ影響を与えとは限らず、保育に欠ける状況を定める場合、典型的な状況を想定せざるをえない。この状況にあっても悪い結果の生じなかったこどももありうるし、また、これ以外の状況であっても、悪い結果が生じる場合もあり、いわゆる個人差のありうるものではあるが、国としての対策の方針を定める場合は、保育に欠ける状況のうち典型的な状況を選ぶ必要がある。

こどもの心身の発達の主たる場が家庭であることから、従来保育に欠ける状況についての議論は、家庭内になける欠損状況についてのみ論ぜられて来た。しかし、こどもの人格の形成の面からは、少なくとも幼児期になれば家庭外の状況が問題にさるべきであって、保育に欠ける状況とは、家庭内、それも特に両親の状況のみに限定されることなく、広くこどもの生活の場全体を考慮すべきであろう。

保育に欠ける状況のうち、両親の状況としては次のようなものがある。これらのすべてにおいて、両親以外に保育適格者がその家庭にないことが条件となる。

1. 父母の欠損によるもの

父がなく、母が働いていたりして家にいない

母がいない

父母ともにいない

2. 父母の労働によるもの

3. 父母や同居の親族の疾病または精神、身体障害によるもの

4. 父母の人格的欠陥によるもの

父あるいは母の性格に重大な欠陥があるか、もしくは無知である

父母の人間関係が崩壊、あるいは家族の人間関係が破綻している

次に両親には特に問題がなくても、児童に問題のある場合がある。この場合は、通常の両親ではそのこどもの真に必要な保護を与えられないという意味で、保育に欠ける状況にあるとみることができよう。

5. 児童の心身の障害によるもの

児童自身が未熟児、長期疾病、身体障害の状態にある

児童自身が、精神薄弱あるいは精神障害の状態にある

次に、保護者やこども本人以外の家庭の状況によって、標準的な家庭で与えられる保護が受けられない場合が考えられる。

6. 保護者以外の家庭状況によるもの

学齢未満の兄弟あるいは同所帯内に学齢未満が4人以上いるもの

1人居住面積1.5畳以下の住居に生活している。

住居全体が仕事場になっていて、児童に日中生活の場がない。

父あるいは母の就労が夜間であるため、昼間休養をとる部屋が必要なのにそれがなく、児童の生活の場がおかされている。

家庭以外の状況としては、次のようなものもある。

7. 地域の状態が不適當であるもの

近所に適当な遊び場がない

事故多発地帯である

連れ込み旅館、不健全な飲み屋など、風紀上このましくない営業が多い

地域の住民の文化的、教育的水準が低い

4. 保育に欠けると思われる状況への対策

〔父母の欠損による場合〕さきに述べた保育の原則に立って、つきに保育に欠けるとされる以上の状況に、どう対処すればよいか、を考えてみよう。

まず、1.の父母の欠損によるもののうち、父がなく、母が就労している場合は、母親が保育に専念できるような対策、児童手当、母子年金制度の充実が理想である。しかし、これらの制度が充実されるまでの段階では、母子寮、保育所などの施設において、保育しなければならず、それらの施設の整備充実が必要である。このほか訪問保母制度も考えるべきであろう。

母がない場合は、父親を保育の責任者と考えるべきであり、父親のなかには、保育の適格者もあると思われるが、父親は多くの場合、労働などのため、保育適格者といいがたい状態にあるので、訪問保母制度が理想ではあるが、保育所による施設保育の適当な場合もあろう。養子縁組、里親制度、養護施設もしくは乳児院などによる保育対策も考えるべきである。いずれの制度をとるかは、父親の能力、性格、希望などを調べて、専門的なケース・ワーカーが判断すべきである。

父母ともなく、同居のものにも、保育適格者がいない場合は、できるだけ家庭的なふん囲気のなかで、保育するのが望ましい。里親へ委託するか、乳児院または養護施設に収容保護すべきである。

〔父母の労働による場合〕2.の父母の労働によるもののうち、父母ともに就労している場合は、その事業を前提として、保育対策を考えるか、ともかせぎの動因を調べ、ともかせぎという状態を解消することによって、保育に欠ける状態を改善するか、いずれがよいかという問題がある。ともかせぎにも、いろいろな動因が考えられる。第1は、家庭の経済状態に関係なく、母親がすぐれた才能や特殊な技能をもち、社会に触れたいという希望から、一定の事業に就いている場合である。第2は、生活を維持するために、やむをえず母親が働いている場合である。第3は、生活水準を向上させるために、母親も働いている場合である。第1、第3の場合は、そのこどもの年齢、家庭状況に応じ、訪問保母による家庭保育、保育所による保育を考えるべきであろう。ただし、収入に応じて、経費を負担させるべきである。経済的にみて、あるいはこどもの成長のうえで、両親による保育と、保育所などの他の保育の、いずれ

がプラスになるかは、その両親の判断にまかせるべきであり、両親に選択の自由を与えるべきである。第2の場合は、父親の収入だけで、家計が成り立つように、賃金政策の面での努力が望まれるが、しかし、当面の対策としては、こどもの年齢、家庭状況に応じ、訪問保母、保育所の保育を考えるべきであろう。

父母ともに自宅で営業に従事している場合は、母親の意志を尊重し、働きたいという意志が強ければ、こどもの年齢その他の状況に応じ、保育所、訪問保母などによる保育を考えるべきである。

農村、漁村などの場合も、これとだいたい同じように考えられるが、対策としては、保育所、季節保育所、へき地保育所などを増設することが急務である。

父親がそとで働き、母親が家内労働している場合は、父親の収入をふやすための賃金政策の推進、母親の労働条件を改善するための家内労働対策の強化が必要であるが、当面、訪問保母や保育所によるべきであろう。

父が失業し、その間母が就労している場合は、比較的短期間の状態であれば、訪問保母制度を活用すればよいであろう。

〔父母などの病気、心身障害による場合〕3の父母や同居の親族が、病気もしくは身体障害であるもののうち、父母ともに病気または病弱のため、こどものめんどうをみることができなければ、訪問保母の家庭保育を第1に考え、それができないときは保育所に入れるべきである。父母の病気が入院を必要とするなら、保育適格者である親戚に、こどもの養育を頼むのも、1つの方法であるが、それができなければ、乳児院や養護施設に収容しなければならない。両親の一方が病気で、他方が看護に当たっていて、こどもを十分保育できなければ、そのこどもの年齢その他の状況に応じ、訪問保母、保育所による保育が行なわれるべきである。

父母や同居の親族のなかに、身体障害者がいても、障害の程度が軽く、一家の職業や仕事をもって働いていれば、多くの場合こどもの保育に影響がない、と思われる。職業や仕事をもっていない身体障害の父親や、同居の親族がいれば、機能訓練、職業補導、雇用促進などの諸施策によって、自立能力を身につけさせ、一定の職務なり仕事を与えることが先決で

あろう。問題は、重度の身体障害者がいて、その介護のために、こどものめんどうをみることができない場合である。こどもの保育が十分行なわれるには、重度の身体障害者を、施設に収容保護することを第一に考え、それができなければ訪問保母、保育所を活用しなければならない。

精神薄弱、精神病質のものがいる場合は、以上の場合よりも、はるかにこどもの保育に好ましくない状況とってよいであろう。重度の精神薄弱、精神病質のものは、精薄施設なり医療施設に収容保護することを、第1に考えなくてはならない。これが不可能なら、こどもを両親から引き離し、里親、養護施設または乳児院で保育するよりほかはない。

結核その他感染性の強い病人が、家庭のなかにいる場合は、らいなららい予防法、伝染病なら伝染病予防法によって措置するのが当然である。結核については、結核予防法にもとづく命令入所によって、患者を入院させるのが先決である。そして父親が入院して母親が働かざるをえなくなったとき、母親も入院して保育適格者がいなくなったとき、または両親とも入院したときの、こどもの保育対策は、親の欠損による場合と同様に考えればよい。

〔父母の人格的欠陥による場合〕4の父母の人格的欠陥によるもののうち、性格の重大な欠陥にはいろいろなものと考えられる。たとえば、母親が盗へきをもち、万引を常習にしているとか、異常性格であるとか、父親がアルコール中毒で、凶暴な行動が絶えないとか、こどもへの愛情をいちじるしく欠いているとか、家庭生活から逃避したり、享樂的な生活にふけて、こどもの保育に関心がないといった場合である。こういう父母に対しては、それが医学的、心理的治療の対象になりうる場合には、治療を加えるべきである。しかし、手をつくしてなお改められなければ、こどもを両親から引き離して、養護施設、乳児院などへ収容しなければならない。

の父母の人間関係の崩壊というのは、主として夫婦の愛情の破綻した状態であり、たとえば、夫や妻が異性関係をもち、家庭をかえりみないとか、といった場合である。この場合も、こどもは保育に欠ける状態に置かれている、と思われるが、夫婦関係は第三者にかんたんに判断しにくい微妙なものであるから、専門的なケースワーカーが、個々の事例に即して指導してゆくの望ましい。

〔児童の心身の障害による場合〕5の、児童自身の欠陥によるものについては、虚弱児施設、し体不自由児施設、盲ろうあ児施設、精神薄弱児施設、精神薄弱児通園施設、精神病院などの活用を、まず考えなくてはならない。身体、精神いずれの障害の場合でも、これらの障害児の保育を、家庭のみに要求するのはムリであるから、専門のケースワーカーによる指導の体制を整えるとともに、専門施設、こども専門病院、または特殊保育所の体制を整備すべきである。さらに、こどもに性格の欠陥が認められる場合は、児童相談所による児童相談、情緒障害児短期治療施設の利用も考えるべきである。またこどもの心身の障害について、とくに強調したいのは、障害の予防ということであり、母子衛生、保健対策の飛躍的な強化が望まれる。

〔保護者以外の家庭状況による場合〕6の、保護者以外の家庭状況によるもののうち、学齡未滿の兄弟あるいは同世帯内に学齡未滿児が4人以上いるものについては、母親の手がまわりかねる、という点で、保育に欠ける条件とみることができる。その対策としては、母子年金や児童扶養手当の増額、児童手当の新設が考えられる。訪問保母の活用も、有効のように思われる。

住居の状態が不適當なものについては、住宅対策、不良住宅対策が先行しなければならないが、当面応急の保育対策としては、児童館、保育所などを活用すべきである。住宅全体が仕事場になっていて、こどもが日中生活する場所がない場合については、こういう住宅そのものが不合理であるから、長期の計画としては、都市計画、住宅政策の分野で、仕事場と生活の場を、明確に区分するような配慮が必要である。当面の対策としては、児童館、児童遊園のような、健全な育成の場を確保するように努力しなければならない。父母が夜間就労しており、昼間休む場合などについても、当面の対策としては、ほぼ同じことがいえよう。

〔地域の状態が不適當なものによる場合〕7の、地域の状態が不適當であるもののうち、近所に適当な遊び場がない場合については公園緑地の確保、児童館、児童遊園などの厚生施設の増設を急ぐべきである。事故多発地帯については、交通の取締り強化、横断陸橋の整備、交通安全協力者の確保などが先決であるが、遊び場の増設と、専門指導員の配置が必

要である。

連れ込み旅館、不健全な飲み屋など風紀上好ましくない営業の多い地帯については、売春防止法、麻薬取締法、風俗営業等取締法、軽犯罪法、暴力行為等処罰に関する法律などによって、その地域の市民生活を守らなければならないが、こどもの福祉を守ることは、そうした地域にこどもを生活させないことが望ましい。少なくとも、児童館その他の健全育成の場をつくり、不良な環境の影響を、最少限度に食い止める必要もある。

へき地や、都市のスラム街などの、いわば谷間にあるこどもに対しては、とくに重点的に対策の確立を考える必要がある。へき地においては、一般に人口が稀薄であり、交通事情もきわめて悪いことを考慮し、少人数のこどもしか集団保育できない場合にも、なんらかの施設を設置するなどの対策を講ずべきであろう。また、スラム街においては、長時間保育のできる施設など、その住民の生活状態に応じた形の施設を設置するよう、配慮しなければならない。

その他の場合でも、こどもの通園距離、住民の生活構造を考慮しての適正配置は当然考えられなければならないし、そのために、各地の都市計画や、地域開発計画などに対して、保育所設置への配慮を、積極的に要請する必要もある。

5. 保育所その他の諸制度の当面の対策

〔保育に関する行政責任の明確化〕保育に欠けるこどもについて、現行法では市町村長が保育所へ入所せしめることとされている。しかしながら、適当な保育所が附近にない場合の措置についてはその対策の内容も明確でなく、費用の支弁も義務づけられていないため、保育にかかる状況への対策が徹底していない傾向があり、保育に欠けるこどもが放置されているのが現実である。

保育に欠けると思われる状況のそれぞれに対する対策については前述したところであるが、保育に欠けるこどもの保育に関する行政責任は市町村長にあることを制度的に明確化すべきである。保育所に入所させることが適当なこどもについては、その全員を保育所に入所せしめよう施設の設置計画を立て、所要の経費を支弁すべきであり、保育所のまだ設置されていない場合、または設置しにくい場合において、保育所に入所させることの適当なこどもに

対し、とるべき対策を制度として定め、その費用を支弁すべきである。

保育に欠けると思われる状況を解消する諸対策については、市町村長のほか都道府県知事においてその責任をとるべきである。

このいずれの場合においても国がその費用を補助し、また対策の全体的計画に努力しなければならないことはいうまでもない。

〔施設の設置計画〕保育に欠けるこどもを入所せしめるためには、その数に応じた施設が必要であるが、保育に関する直接の行政の責任者である市町村長は、自ら、その設置に努力すべきである。現在保育所を設置していない未設置市町村においては、早急に設置すべきであり、その他の市町村においても必要数の保育所がないため、保育所に入所させるべきこどもを他の施策にゆだねたり放置したりすることのないよう設置に努力しなければならない。もちろん直接の設置責任者である市町村のほか、国や都道府県においても、その費用の負担責任は負うべきであり、計画的な整備計画をたてるべきである。財政的に設置の困難な地域については、国、都道府県において特別な配慮をすべきであろう。なおスラム、へき地等の保育所の整備については早急に検討しなければならない。

〔無認可保育所のあつかい〕現在児童福祉法による認可を受けている保育所以外の施設で保育を行なっている場合は無認可施設としてまったく行政的にとらえられていないが、児童の福祉を守るためには、その内容について指導監督する必要がある。

現実の無認可保育所のうちには、大別して特定の目的のもとに設置され、特定のこどもを入所せしめているために、設備等は充実してしながら認可保育所となりえないものと、その設備等が基準に合わないため認可保育所になりえないものがある。前者の保育所、すなわち、会社等がその従業員のための厚生施設として保育所を設ける場合、特定の社団がその成員のためにする保育所、特別な目的のために設置された保育所などについては、その運営策は会社なり、利用者なりの負担として、職員の資格、設備の基準などについて、その保育するこどもの保育に欠けるところがないように行政庁が監督することとし、一定の事項について届出をさせるべきである。これらの施設の外は、すべて認可保育所とし、その

設備等が基準に合わないものについては、その改善のための指導がなされるべきである。こどもが最低基準を下まわる施設で保育されていることを放置すべきではない。これらの施設の設置主体は財政的に苦しい場合が多いと想像されるので、設備の改善のために公的助成ないし、融資制度などが検討されるべきである。このためには広い地域を単位に保育所経営を目的とする社会福祉法人を設立し、融資を受けられるよう指導すべきであろう。

改善指導をしても、なお改善の見込みのないものについては、一定の猶予期間の後その業務の停止を命じ、それらの施設に入所していたこどもについては保育所を新設し収容する等、必要な措置を講ずるとともに業務停止された施設は児童館へ転換する等、その活用をはかるべきである。

〔保育所の内容の充実〕保育所については、家庭に代わってこどもの保育を行なうのであるから、その内容の充実には努力しなければならない。児童福祉施設最低基準については、本審議会の最低基準部会において、その改善に関する中間報告が昭和37年7月16日になされたところであるが、この報告を尊重し、緊急に所要の改善を行なうべきである。なお、この中間報告は最低基準の一部分についてその改善を要請するものであって、さらに他の部門の改善について早急に検討を行なうべきである。

保育所の所長、職員については、保育の効果をあげるためその資格を明確に定める必要がある。児童福祉事業に学職経験のないものが施設の運営の重要な責任を負うことはさけるべきである。特に、保母については、幼いこどもの保育の任に当るのであるから、その資質の向上にはとくに努力する必要がある。このためには、保母に関する身分制度を確立し、その待遇をこれにふさわしいものとするとともに、その養成制度の充実を図るべきであろう。すでに保母の職についているものについても新しい技術の伝達および再訓練のための現在訓練制度も考慮すべきである。保母養成所の教科目、保母試験の内容などについても、改善を要する点が多々あると思われるが、これらの問題の細かい検討は今後の審議を必要とすると思われる。

幼児の保育と教育とを切り離して考えることはむずかしく、保育所に入所しているこどもについても幼児教育的な考慮がされなければならないことはい

うまでもない。したがって、幼稚園における保育内容と保育所におけるそれとは、調整をとることが必要であり、保育所および幼稚園に入所しているこどものいずれを問わず必要な同一水準の幼児教育が与えられるべきで、そのための設備保育内容の充実などの配慮がなされる必要がある。以上のほか幼稚園の振興と保育所制度と幼稚園制度との調整については、早急に検討する必要があると思われる。

〔家庭保育委託、訪問保母制度等〕家庭に問題があり保育に欠ける状況にあると思われるこどもに対する保育所以外の制度としては、家庭的処遇を与えようという点で家庭保育委託制度、訪問保母制度を検討する必要がある。とくに2～3歳以下の乳幼児については、成人との緊密な人間関係がきわめて重要であるから、この制度の活用を図るべきである。

この制度は、個々の児童の状況に即応したきめ細かい保育が可能であるという利点がある。

この制度を立てるにあたっては、身体的精神的に極めて未熟な状況にあるこどもの保育にあたるという点にとくに留意して、その資格、家庭環境等にはきびしい基準を設けるとともに、家庭保育指導の専門家による巡回指導なども併せ実施する配慮が望ましい。

精神薄弱児などのこども自身に問題のある場合の、特殊保育所制度も検討すべきである。

学齢に達したこどものうち、帰校後家庭で保育することのできないものについては、児童館等においてその対策を講ずべきである。

このほか、保育所に入所せしめることが適当ではあるが、近くに保育所がない、または保育所を設けがたい場所などの対策としては、へき地保育所などの諸施策によるほか、児童館においても保育所の設置されるまでの間保育を行なうことを検討すべきである。この対策に要する費用については市町村長の支弁義務を明確にするとともに、その保育水準については保育所におけるそれと均衡を失することのないよう留意する必要がある。これらの諸制度の細部についてはさらに検討する必要がある。

〔専門職員の設置と養成〕保育に欠けるこどもについて、このような制度のいずれを適用すべきかは、専門的なケース・ワーカーの判断によって定めるべきである。

こどもの保育という面から家庭に対して専門家を

派遣して指導援助を行なう制度を検討すべきである。母親が家庭にある場合でも何らかの理由で適格な保育担当者でない場合は、指導援助すべきである。このような専門ケース・ワーカーは家庭からの相談にも応じるという形が望ましいであろう。

これらの対策のすべてを通じて必要なことは、実施にあたる専門技術者の養成である。これらの専門

技術者を設置する制度は、その養成制度が確立してから開始さるべきである。

制度の成否は、専門的技術者の有無にかかっており、この点から専門技術者の養成計画がまず急務といわねばならない。養成の方針などについては、さらに検討する必要がある。

〔編集部注〕

幼稚園と保育所との関係についての関連文書には、次のものがある。

幼稚園および保育所の調整についての文部省，厚生省間の了解事項について

(通知)

昭和38年10月28日文初発第400号，児発第1046号各都道府県知事，各都道府県教育委員会委員長宛，文部省初等中等教育局長，厚生省児童局長通知

幼稚園および保育所は、それぞれの目的に従って将来の日本を担うに足る国民の育成を図るうえに、まことに重要な役割をもつものである。

近時人間形成の基礎を培う幼児教育の重要性が認識され、幼稚園および保育所の普及と内容の改善充実の必要が強調されていることにかんがみ、文部、厚生両省は幼稚園および保育所の振興計画を樹立してその普及充実を図り、今後それぞれがその目的に従って適切に設置運営されるよう次のことがらについていっそうの協力を行なうものとする。

1. 幼稚園は幼児に学校教育を施すところであり、保育所は「保育に欠ける児童」の保育を行なうところと定められている。両者の機能は設置の目的からそれぞれ明確に分別されているのである。
したがって幼稚園と保育所はそれぞれその機能をじゅうぶん果たしうよう充実整備されなければならないこと。
2. わが国における幼児教育の重要性にかんがみ、「保育に欠ける幼児」以外の幼児のうち3歳ないし5歳の幼児は幼稚園において教育を施すことができるように努めること。
また、児童の福祉を増進させるために「保育に欠ける児童」は保育所において保育を行なうことができるように努めること。
特に幼稚園については将来幼児教育の義務制を目途として、今後5歳児および4歳児に重点を置いて教育を行うこととするが、幼稚園と保育所は相協力して幼児教育にあたるべきものであり、将来幼児教育を義務制にする場合などにおいても「保育に欠ける児童」についてはさらに保育の必要があることはいうまでもない。
3. 保育所のもつ機能のうち教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと。
4. 幼稚園と保育所それぞれの普及についてはじゅうぶん連絡のうえ計画的に進めるものとする。この場合必要に応じて都道府県または市町村の段階で緊密な連絡を保ち、それぞれ重複や偏在をさけて適正な配置が行なわれるようにすること。
5. 今後保育所に入所すべき児童の決定にあたっては厳正にこれを行なうようにするとともに、保育所に入所している「保育に欠ける幼児」以外の幼児については、将来幼稚園の普及に応じて幼稚園に入

園するように措置すること。

6. 今後幼稚園教育要領の改正や保育所への入所の措置基準の改正などを行なう場合はあらかじめ相互に連絡すること。
7. 保育所の保母については、その養成教科目に上記3を行ないうるよう考慮してあるが、現職の保母試験合格者についても幼稚園教育要領を扱いうるよう現職教育を計画するとともに将来保母の資格等については検討を加え、その改善をはかるようにすること。
8. 幼稚園、保育所の振興発展に伴い上記事項につき追加または変更の必要が生じたときは、そのつど調整を行なうものとする。

幼稚園と保育所との関係について

(通知)

昭和38年10月28日文初発第400号，児発第1046号各都道府県知事，各都道府県教育委員会委員長宛，文部省初等中等教育局長，厚生省児童局長通知

幼児教育の充実振興については、かねてから種々御配慮を煩わしているところではありますが、近時、人間形成の基礎をつちかう幼児教育の重要性が認識され、幼稚園および保育所の普及と内容の改善充実の必要が強調されていることにかんがみ、文部、厚生両省においては、幼稚園と保育所との関係について協議を進めた結果、今後下記により、その適切な設置運営をはかることにいたしましたので、このことを貴管下の市町村長、市町村教育委員会等に周知徹底させ、幼児教育の振興について、今後いっそうの御配慮を願います。

記

1. 幼稚親は幼児に対し、学校教育を施すことを目的とし、保育所は「保育に欠ける児童」の保育（この場合幼児の保育については、教育に関する事項を含み保育と分離することはできない）を行なうことをその相的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである。現状においては両者ともその普及の状況はふじゅうぶんであるから、それぞれじゅうぶんその機能を果しうるよう充実整備する必要があること。
2. 幼児教育について、将来その義務化についても検討を要するので、幼稚親においては、今後5歳児および4歳児に重点をおいて、いっそうその普及充実を図るものとする。この場合においても当該幼児の保育に欠ける状態がありうるので、保育所はその本来の機能をじゅうぶん果たし得るよう措置するものとする。
3. 保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要策に準ずることが望ましいこと。このことは保育所に収容する幼児のうち幼稚園該当年齢の幼児のみを対象とすること。
4. 幼稚園と保育所それぞれの普及については、じゅうぶん連絡のうえ計画的に進めるものとする。この場合、必要に応じて都道府県または市町村の段階で緊密な連絡を保ち、それぞれ重複や偏在を避けて適正な配置が行なわれるようにすること。
5. 保育所に入所すべき児童の決定にあたっては、今後いっそう厳正にこれを行なうようにするとともに保育所に入所している「保育に欠ける幼児」以外の幼児については、将来幼稚園の普及に応じて幼稚園に入園するよう措置すること。
6. 保育所における現職の保母試験合格保母については、幼稚園教育要領を扱いうるよう現職教育を計画するとともに、将来保母の資格等については、検討を加え、その改善を図るようにすること。

共同通達に対する統一見解

昭和38年11月

全国社会福祉協議会保育協議会

この共同通達は、地方公共団体に対して行政指導的拘束力をもつものとして、その趣旨及び今後の保育行財政に及ぼす影響について深い関心を持つ必要がある

1. この共同通達によって、保育行政に関して文部、厚生両省の相互交流の第一歩がしるされたことの意義を認める。
2. この共同通達は、保育行政の今日的対策にとどまっているが、その前提として、国民的立場に立った保育政策のビジョンをあきらかにすべきであり、それにふれないで、現時点の処理のみをあげていることは、さまざまな憶測を招き不安や疑惑を醸成することになる。
3. 第1項において、教育と保育の不分離にふれている点は中央児童福祉審議会保育制度特別部会の中間報告でのべられている部分を文部、厚生両省がとり上げたものと理解する。
4. 幼稚園、保育所は明らかに機能を異にするとのべられている点については、検討の余地があるが、「充実整備」こそ、この項の核心である。
5. 第2項において「保育所その本来の機能」にのべられているのは、当然第1項を受けて教育的機能をふくむものと解釈される。
6. 第3項の幼稚園教育要領準拠の要望は、検討の余地がある。厚生省は保育関係者の意見及び実践にもとづいて、最低基準の改訂を促進化し、それに即応した0歳から学齢まで一貫した保育要領を作成すべきである。
7. 第4項の適正配置の必要は認めるが、わが国の地域の現実を正しくとらえ、画一的方法をさけるべきである。
8. 第5項については他の児童福祉施設に準じて定員定額制の実施が前提であり、それと関連して中間報告の線にそった措置基準の拡大が考慮されなければならない
9. 第6項については、単に幼稚園教育要領を扱いうるためでなく、保育関係者の要望にもとづいた現職教育をすべきである。
10. この共同通達全般を通して保育関係者の意見が反映されていないのは遺憾である。