

#### 4.9. 行政管理庁

幼児の保育及び教育に関する  
行政監察結果に基づく勧告（50.11.25.）

##### 前書き

幼児の保育・教育について幼稚園及び保育所の果たしている役割は極めて大きいことはいうまでもない。

幼稚園は学校教育法（昭和22年法律第26号）の規定による学校であり、3歳以上の幼児に限り学年の初めの日の前日において同じ年齢の幼児による学級編成により学年単位で1年ないし3年の期間で毎日4時間を標準に保育を行うこととしている。幼稚園の総数は昭和49年5月1日現在、12,685園、園児数は2,233,000人で乳幼児総数の19%、3～5歳児人口の39%を占めて

いる。このうち、公立幼稚園は5,071園（40.0%）園児数は542,000人（24.3%）であるのに対し、私立幼稚園は7,614園（60.0%）園児数は1,690,000人（75.7%）となっている。

また、保育所は、児童福祉法（昭和22年法律第164号）の規定による児童福祉施設であり、全乳幼児（特に必要があればその他の児童も）のうち、保育に欠ける者に限り可能な限り年齢別編成により日々（通達では6か月以内の周期）毎日8時間を原則として、保育を行うこととしている。保育所の総数は昭和49年10月1日現在、17,343所、入所児数は1,524,000人で乳幼児総数の13%を占めており、3～5歳児に限ってみれば1,217,000人で総数の21.5%となっている。このうち、公立保育所は10,934所（63.0%）入所児数は942,000人（61.8%）であるのに対し、私立保育所は6,409所（37.0%）、入所児数は582,000人（38.2%）となっている。

上記のように両施設に入園所している乳幼児は、全乳幼児の32%に達しているが、これを10年前の昭和39年当時（幼稚園11%、保育所9%計20%）に比較すると、入園所児数で約2倍（幼稚園2.1倍、保育所1.8倍）、入園所率で1.6倍（幼稚園1.7倍、保育所1.5倍）に増加している。

しかし、これを年齢別にみると、両施設に入園所して

いる3～5歳児については5歳児人口の89%、4歳児人口の72%、3歳児人口の23%となっており、特に4・5歳児についてはいずれかの施設に入園所することが常態となりつつある。一方、保育所のみに入所している2歳児以下については、2歳児人口の8%、1歳児人口の3%、0歳児人口の1%と極めて不十分な実態となっている。

また、現在、保育所未設置市町村は約5%、幼稚園未設置市町村は約39%に及んでおり、なお施設の整備を進める必要があると考えられる反面、市町村によっては、幼稚園又は保育所のいずれかに極端に片寄った施設整備が行われ、又は年齢により幼稚園、保育所への入園所を区分するなど、制度の趣旨に即さない運営が行われている事例が多く、その結果、両施設の設置の状況は都道府県別にみても偏在しており、統一を欠く状況となっている。

これに対し、文部省及び厚生省はそれぞれ整備計画を策定して施設の整備を進めているとしているが、国、都道府県、市町村を通じて両施設にまたがる整合性のある施策が確立しておらず、両計画相互間の調整も行われていないため、上記のように乳幼児の立場からみて不均衡、不統一な保育・教育が行われる結果となっている。

この監察においては、以上の実情を踏まえて、文部省及び厚生省、都道府県及び同教育委員会27、市町村及び同教育委員会169（うち、特別区3、指定8都市）並びに幼稚園175、保育所222及びその他の乳幼児施設76につきその実態を調査したが、その結果は次のとおりである。

#### 1. 幼稚園及び保育所を通ずる基本的な問題

今回、26都道府県の全市町村及び北海道の62市町村、合計1,773市町村について、全乳幼児に対する就学前の保育・教育の実態を調査した結果では、幼稚園及び保育所の整備計画の不備、施設の地域的偏在、高年齢児偏向の運営等、両制度を通じて検討を要する基本的な問題が次のようにみられる。

##### (1) 施設の整備計画

中央教育審議会は、昭和46年の答申において長期的には「漸進的な学制改革を推進するため、その第一歩として4・5歳児から小学校の低学年の児童までを同じ教育機関で一貫した教育を行うこと」の先導的な試行に着手すること及び「当面の施策として」、「幼稚園に入園を希望するすべての5歳児を就園させることを第一次の目標として幼稚園の拡充を図ること」を提言した。文部省はこれに基づき、昭和47年度に幼稚園教育振興計画（以下

「幼稚園の整備計画」という。）を樹立し、昭和57年度当初までに要保育所措置児童等を除いた4・5歳児の全員を幼稚園に就園させることを目標として幼稚園の整備を図っている。

一方、厚生省は、昭和42年度に全国要保育児童等実態調査（以下「42年度調査」という。）を実施した結果、全乳幼児の14.5%が保育に欠けるとの推計値に基づき、昭和45年度に社会福祉施設緊急整備5か年計画の保育所分（以下「保育所の整備計画」という。）を樹立し、昭和50年度中に保育に欠ける乳幼児の全員を入所させることを目標として保育所の整備を図っている。

しかし、上記の両整備計画を比較すると、幼稚園の整備計画では、文部省及び厚生省が昭和47年度に実施した幼児教育関係施設の整備充実計画に関する調査（以下「47年度調査」という。）の結果を利用しているのに対し、保育所の整備計画では前記のとおり42年度調査の結果を利用している。このため、両整備計画の基礎になっている要保育所措置率について、文部省は5歳児の26.7%、4歳児の29.1%と推計しているのに対し、厚生省は5歳児の20.6%、4歳児の20.5%と推計しており、異なった前提に基づく整備計画となっている。しかも、両整備計画はそれぞれ具体的な地域別計画を持っていないため、両者間の調整が期待し難く、実際にも両省間に両整備計画調整のための協議は行われていない。

また、文部省及び厚生省は、それぞれ地方公共団体に対し、施設の計画的整備に努めるよう通達しているが、両省の整備計画自体、具体的な都道府県別計画を持っていないこともあって具体的な指導が伴わず、その結果、都道府県、市町村の整備計画の進め方が次のように区々となっており、しかも、国、都道府県、市町村間で整備計画の調整が行われていない。

調査対象27都道府県及び同教育委員会の整備計画をみると、(ア)幼稚園については、整備計画を策定していないものが11都県（40.7%）あり、また、そのほかの道府県をみても、整備目標人員を定めているにすぎず、年度別の計画を策定していないものが7道府県（25.9%）ある。(イ)保育所については、27都道府県とも整備計画を策定しているが、(a)整備計画の策定根拠が明らかでないものが9県（33.3%）、(b)後述のようにそれ自体が不正確と思われる市町村の整備計画を単に積み上げて策定しているものが7県（25.9%）、(c)前記42年度調査の結果に基づく要保育所措置率（全国平均）をそのまま当該府県の措置率としているものが4府県（14.8%）となっているなど、策定方法が区々

である上に合理性を欠くものが多く、しかも、計画の達成年度をみると、22道府県（81.5%）では、昭和51年度以降（最長のものは昭和60年度）となっており、厚生省策定の保育所の整備計画と相違している。（ウ）また、同一都道府県でその幼稚園整備計画と保育所整備計画との調整を図っているものはわずか1県にすぎない。

1,773市町村中実地調査した169市町村及び同教育委員会における幼稚園及び保育所の両整備計画をみても、整備計画を策定している133市町村のうち、現在、その地域内に幼稚園が未設置又は不足であるにもかかわらず、保育所のみを整備することにしているものが27市町村（20.3%）ある。また、両整備計画を策定している市町についても、幼稚園及び保育所の需要を的確にはあくした上で策定しているものはほとんどみられない。

以上の結果、幼稚園及び保育所の入園所児数は文部省及び厚生省策定の整備計画をむしろ上回って増加しているにもかかわらず、以下の各項目で述べるように、地域別、年齢別に、はなはだしい偏りを生ずる結果となっている。

#### （2）両施設の地域的偏在

調査対象27都道府県の3～5歳児人口（3,857,964人）について、幼稚園及び保育所への入園所状況をみると、幼稚園入園児は38.8%（1,495,934人）保育所入所児は22.2%（855,847人）で、両施設への入園所児の合計は61.0%（2,351,781人）となっている（幼稚園入園児数は昭和49年5月1日現在、保育所入所児数は同年4月1日現在による。以下、都道府県、市町村の入園所児数については同じ。）

しかし、これを地域別にみると、以下のとおり都道府県間及び市町村間に著しい偏在が認められる。

#### ア 都道府県間の偏在

3～5歳児人口の合計に対する入園所率をみると

（ア）両施設の入園所率が最高のもは83.7%（幼稚園56.7%、保育所27.0%）、最低のもは41.5%（幼稚園33.2%、保育所8.3%）となっている。

（イ）幼稚園入園率をみると、最高56.7%（その県の保育所入所率は27.0%、以下同じ。）最低13.8%（保育所入所率61.1%）となっている。

（ウ）保育所入所率をみると、最高61.1%（幼稚園入園率13.8%）、最低8.3%（幼稚園入園率33.2%）となっている。

（エ）同一都道府県内の入園所児（3～5歳児）合計に

対する幼稚園及び保育所の構成比をみると、幼稚園85.4%と保育所14.6%の6倍弱に達しているものから、逆に幼稚園18.4%と保育所81.6%の4分の1弱にすぎないものまでである。

これを年齢別にみると

（ア）5歳児にあつては

（a）両施設の入園所率は平均88.9%（幼稚園63.9%、保育所25.0%）であり、最高のもは99.0%（幼稚園86.0%、保育所13.0%）、最低のもは66.9%（幼稚園32.4%、保育所34.5%）となっている。

なお、27都道府県中13都道府県では入園所率が90%を超えており、これらの都道府県では義務教育と大差のない状況にある。

（b）同一都道府県内の入園所児数に対する幼稚園及び保育所の構成比をみると、平均が幼稚園71.9%、保育所28.1%となっているが、これを都道府県別にみると、幼稚園が平均を超えているものは98.2%（保育所1.8%）を最高として10都道府県、また、保育所が平均を超えているものは77.8%（幼稚園22.2%）を最高として17道県となっている。

（イ）4歳児にあつては

（a）両施設の入園所率は平均72.7%（幼稚園47.2%、保育所25.5%）であり、最高のもは96.3%（幼稚園70.4%、保育所25.8%）、最低のもは20.2%（幼稚園8.0%、保育所12.2%）となっている。

なお、27都道府県中2県では入園所率が90%を超えており、これらの県では4歳児についても義務教育と大差のない状況にある。

（b）同一都道府県内の入園所児数に対する幼稚園及び保育所の構成比をみると、平均が幼稚園64.9%、保育所35.1%となっているが、これを都道府県別にみると、幼稚園が平均を超えているものは88.0%（保育所12.0%）を最高として7都道府県、また、保育所が平均を超えているものは80.4%（幼稚園19.6%）を最高として20道県となっている。

（ウ）3歳児にあつては

両施設の入園所率は、平均22.8%（幼稚園6.5%、保育所16.3%）であり、4.5歳児と比べて低い。これは、幼稚園において3歳児を保育することとしているものが少ないこと及び後述のように保育所を幼稚園の代替施設的に運用する場合にあつても、おおむね4.5歳児中心の運営となっているためと思

われる。また、都道府県別にみると、最高のものは57.1%（幼稚園7.7%、保育所49.4%）、最低のものは9.3%（幼稚園3.6%、保育所5.7%）と開きが大きい。しかも、これを市町村別にみると、3歳児の入園所率が50%以上のものは、両施設又はそのいずれかが設置されている1,753市町村中524市町村（29.9%）にすぎないが、そのうち、保育所入所率50%以上のものが450市町村（25.7%）を占めており、63市町村（3.6%）では保育所入所率が90%以上と異常に高いものとなっている。

#### イ 市町村間の偏在

調査対象27都道府県の1,773市町村中幼稚園及び保育所両施設が共に設置されているものは1,001市町村（56.5%）にすぎず、幼稚園のみ設置されているものが70町村（3.9%）、保育所のみ設置されているものが682市町村（38.5%）、両施設が全く設置されていないものも20市町村（1.1%）あり、結局、幼稚園未設置市町村は702（39.6%）と保育所未設置市町村の90（5.1%）を大きく上回っている。このうち、保育所が設置されている1,683市町村における保育所の入所率をみると、当該年齢児の50%を上回っているものが5歳児で879市町村（52.2%）、4歳児で921市町村（54.7%）あり、その中には、90%を上回っているものが5歳児で384市町村（22.8%）、4歳児で303市町村（18.0%）もみられるなど、42年度調査又は47年度調査の結果から想定された4・5歳児の要保育所措置率を極端に上回っている市町村が多数認められる。

また、実地調査した169市町村についてみると、次のような問題点が認められる。

#### (ア) 保育所のみ又は保育所に偏って施設が設置されている市町村の状況

幼稚園がなく保育所のみ設置されている682市町村のうち、実地調査の対象とした25町村についてみると、保育に欠けることの有無に関係なく措置する方針の下に入所を希望した町村内の5歳児又は4.5歳児のほとんど全員を措置児として入所させているものが22町村（88.0%）ある。なお、そのうち3歳未満児を全く措置していないものが9町村（36.0%）ある。

今後、幼稚園の設置を考慮しているものは10町村（40.0%）にすぎず、現状のままでよいとしているものが9町村（36.0%）、今後とも保育所のみを整備することにしているものが6町村（24.0%）ある等、保育所のみ設置されている町村の大部分では、保育所を幼稚園の代替施設的に運用しており、しかも、幼稚園

を設置して保育所の運用の是正を考慮しているものは少ない。

また、幼稚園及び保育所両施設が設置されている1,001市町村のうち、実地調査した126市町村についてみると、当該市町村内の幼稚園未設置地域では上記と同様に保育所を幼稚園の代替施設的に運用しているものがあり、その中には人口約85,000人の市において幼稚園1園（私立、定員240人、入園児240人）に対し、保育所19所（全部公立、定員3,840人、入所児3,080人）となっているなど、保育所に偏って施設が設置されているところがある。

このように、相当数の市町村が保育所に偏って整備計画を策定し、施設を設置し、また、高年齢児の多数を入所させているなど、保育所を幼稚園の代替施設的に運営しているのは、

保育所と幼稚園の施設整備費及び運営費の設置者負担分を比較すると、社会福祉施設と文教施設（義務教育施設を除く。）との間の性格の相違から保育所の方が格段に有利となっている。

昭和36年度から実施している保育所への措置基準（昭和36年2月20日付児発第129号厚生省児童局長通達）は保育に欠ける内容を概括的に定めているにすぎず、具体的な判断は、措置権者である市町村長に任せられている。

等のこともあって、施設の整備、運営上有利な保育所を設置し、保育所に入所を希望する5歳児又は4.5歳児について保育に欠けることの有無にかかわらず、措置入所させているためと思われる。

#### (イ) 幼稚園のみ設置されている市町村の状況

保育所がなく幼稚園のみ設置されている70町村のうち、実地調査の対象とした14町村についてみると、町村内の5歳児又は4.5歳児のほとんどないし全員が幼稚園に入園しているものが11町村（78.6%）ある。町村内に保育に欠ける乳幼児がいるとみているものが8町村（57.1%）あるが、そのうち、保育所の設置を考慮しているものは2町にすぎない。保育に欠ける乳幼児の在否にかかわらず、保育所設置の必要性を認めないとしているものが5町（35.7%）ある。

幼稚園に通園している保育に欠ける幼児が降園後、無認可保育所や知人宅に預けられている事例がみられる等、町村が地域の保育需要に十分には応じていない面がみうけられる。

#### (ウ) 認可施設未設置市町村の状況

幼稚園及び保育所両施設とも設置されていない20市

町村のうち、実地調査の対象とした4市町についてみると、

3市町では、過疎地域である等のため通園所可能地域に幼稚園及び保育所両施設の設置が困難であることから児童館又は部落営の無認可施設を幼稚園及び保育所兼用施設的に利用して5歳児又は4・5歳児のほぼ全員を収容している。1町では町営保育所に保育に欠けない幼児を多数措置していたことを反省し、幼稚園への転換を計画したが、認可が得られなかったため、無認可幼稚園として町内の4・5歳児のほぼ全員を収容している。

### (3) 年齢別入園所の問題

幼稚園及び保育所の入園所状況を年齢別にみると、次のような問題点がみられる。

#### ア 両施設の入園所を年齢で区分している状況

一部の市町村においては両施設への入園所を年齢により区分しており、制度本来の趣旨から懸け離れた運営を行っている。

すなわち、幼稚園及び保育所の両施設が設置されている前記の1,001市町村中133市町村(13.3%)では5歳児を幼稚園に、4歳児以下を保育所に、また、12町村では4・5歳児を幼稚園に、3歳児以下を保育所にそれぞれ区分して入園所させており、これらの145市町村(14.5%)では保育所に5歳児又は4・5歳児が全く入所していない。このほか、市町村内の一部地域において上記のように年齢で区分しているものも153市町村(15.3%)ある。この結果、前記(2)-アの項目で述べたように63市町村(6.3%)では3歳児の保育所入所率が異常に高くなっており、また、都道府県単位でも保育所入所児が3歳児6,157人(同人口の41.2%)、4歳児3,724人(同人口の25.8%)、5歳児1,832人(同人口の13%)と年齢別要保育所措置率の一般的傾向とは逆に、高年齢になるに従って減少している県がある。

このように、年齢別区分を行っている理由は、実地調査した市町村の場合、4歳又は5歳になれば必ず幼稚園で教育を受けることを保護者が希望しているためであると説明している。

#### イ 保育所の高年齢偏向

保育所は保育に欠ける就学前の全年齢児を保育する建前をとっており、厚生省では昭和38年の通達によって都道府県知事等に対し、保育所の設置認可に当たっては、入所させる措置児のうち、3歳未満児をおおむね20%以上とし、かつ、定員のおおむね10%以上の2歳未満児用の

設備を設置することを認可の要件とするよう指導している。

しかし、上記(2)-イの項目で述べたように4・5歳児を中心とした高年齢児を多数入所させ、幼稚園の代替施設的に運用しているものが多く、また、特に2歳未満児の保育は保母の過労を招くとしてこれを敬遠する風潮もあり、このため次のように3歳未満児の入所率が低くなっている。

調査対象27都道府県における保育所入所児数の年齢別構成比をみると、5歳児31.1%、4歳児32.0%、3歳児21.1%、3歳未満児15.8%となっており、上記の通達どおり3歳未満児の入所率が20%を上回っているものは7都府県のみで、中には5.6%という低率な県もある。

市町村別にみると、保育所が設置されている1,683市町村中402市町村(23.9%)が20%を上回っているが、一方、856市町村(50.9%)は10%以下であり、このうち261市町村(15.5%)では3歳未満児を全く入所させていない。

実地調査した222保育所についても、3歳未満児が入所していないものが33所(14.9%)あり、これを公立、私立別にみると、公立保育所117所中23所(19.7%)、私立保育所105所中10所(9.5%)となっており、公立保育所の方に多い。このように、調査時点で3歳未満児を入所させないこととしている保育所においても、その設置認可に際しては3歳未満児を20%以上入所させるための施設設備を整えて申請しているが、厚生省又は都道府県において、認可後の運営についての指導監督は十分行われていない。

### (4) 所管行政機関の対応状況

上記のように、文部、厚生両者の整備計画が調整されておらず、このためもあって、地域によりいずれか一方の施設に偏り、又は両施設を混同的に運営しているなど、制度の趣旨からみても矛盾する事態が各地で見られるが、文部、厚生両省は、昭和38年に文部省初等中等教育局長、厚生省児童局長連名通知によって、幼稚園、保育所両施設の配置及び運営の調整を図りつつその充実整備を進めるよう都道府県知事及び同教育委員会等に対して指示しているにすぎず、その後有効な改善措置は講じられていない。

なお、文部省の附属機関である中央教育審議会及び厚生省の附属機関である中央児童福祉審議会においても、文部省の所管が幼児教育の対象幼児に、厚生省の所管が児童の福祉にそれぞれ限られていて、いずれも全乳幼児

に係る問題を一元的に所管していないことを反映して、それぞれの答申において両施設の在り方について言及してはいるものの、問題の根本的な解決につながるような意見は出されていない。

以上のように、文部、厚生両省とも幼稚園、保育所の運営を調整する上で十分な機能を発揮しているとはいえない。

以上の調査結果から明らかなように、4・5歳児の大部分がいずれかの施設に入園所し、更に増加しつつある状況において、家庭及び幼児の立場から両制度の調和を保ち、かつ、全国的に統一の取れた方針に基づく運営を図ることが要請されているにもかかわらず、実際には両施設の整備計画も調整されておらず、その運営についても都道府県、市町村間において極めて不統一に行われており、施設の地域的偏在、年齢別入園所の偏り等個々の省庁の立場からのみでは是正され得ない問題を生じている。

したがって、家庭及び乳幼児全体の立場に立脚してこれら福祉と教育とにまたがる基本的な問題を検討し、事態の展開を図るため、文部、厚生両省は、その連携及び調整を密にするとともに、上述の審議会等両省の関係審議会の委員等で本問題について学識経験のある者を構成員とする協議の場を設ける等、総合的見地に立って問題の審議に当たらせる必要がある。

## 2・行政の限界領域の問題

現行制度の下では行政の対象となっていないが、社会的要請からみて対応策を検討すべき次のような問題点がみられる。

### (1) 長時間保育及び夜間保育

#### ア 長時間保育

保育所の保育時間は、最低基準（児童福祉施設最低基準、昭和23年12月29日厚生省令第63号をいう。以下同じ。）第54条により、1日につき8時間を原則としている。これは乳幼児を8時間を超えて保育所に入所させることについて、当該乳幼児の精神の発達上問題があるといわれていること及び保育所の要員管理上困難な問題が多いこと等のためである。

しかし、実際には保護者の通勤時間等の確保のため、長時間保育に対する需要が高まってきており、調査対象保育所の中には、長時間保育を行っているものもあるが、一方、長時間保育を行っていないため、乳幼児が降所後無認可施設、知人宅等に託されているものがみられる。

### イ 夜間保育

夜間保育については、一部の市において市単独の助成により認可保育所でこれを実施している事例及び夜間勤務者からの夜間保育所設置の要望により需要はあくのための実態調査を行っている事例があるが、いずれも例外的である。

現在の保育所の制度は夜間保育の実施を予定しておらず、厚生省は夜間保育需要の実態を十分はあくしていない。

夜間保育については、中央児童福祉審議会が昭和49年11月に当面の措置として特定職業に従事する母親のための乳幼児保護方策の具体化の必要性を答申したばかりであり、その趣旨が厚生省の施策に十分反映されるには至っていない。

### (2) 無認可施設

現在、幼稚園又は保育所としての認可を受けずに、これら乳幼児施設と類似の保育を行っている施設の設置、運営状況をみると、次のような問題点がみられる。

#### ア 無認可幼稚園

認可を受けないで一般の幼稚園と類似の機能を営んでいるいわゆる無認可幼稚園は調査対象27都道府県のうち、その実態をはあくしている24都道府県において415園、同施設に入園している幼児数は38,669人であり、当該都道府県内の認可幼稚園児1,392,524人の2.8%に当たっている。このうち、無認可幼稚園の多い東京都（133園、15,091人）及び大阪府（31園、5,296人）における52園について、その施設設備の実態を設置基準（幼稚園設置基準、昭和31年12月13日文部省令第32号をいう。以下同じ。）と比較してみると、50園（96.2%）が基準を充足していない。

また、大部分の道府県では学校法人化を新規認可の前提としているが、設置者が学校法人化を希望しないため認可を受けない例もある。しかし、都道府県では現在、無認可幼稚園を解消する対策を積極的に講じておらず、中には、この点に全く無関心のものもみられる。

#### イ 無認可保育所

認可を受けないで一般の保育所と類似の機能を営んでいるいわゆる無認可保育所は調査対象27都道府県において1,492所、同施設に入所している乳幼児数は61,907人であり、当該都道府県内の認可保育所入所児数1,016,273人の6.1%に当たっている。このうち、実地調査した59所について、その設置経緯をみると、都市部では、既設保育所の収容能力不足、3歳未満児

の入所拒否等により保育所に入所できない乳幼児の保育需要に応じたもの、夜間保育等の特殊需要に応じたもの等が多い。一方、過疎地域等では通所可能地域内の保育に欠ける乳幼児の総数が過少で保育所設置認可の見込みがないため市町村自らが無認可保育所を設置している事例もある。

また、その運営の実態については、保育時間は夜間保育あるいは24時間保育を行っているものを別にしても、平均10時間以上と長時間となっている。3歳未満児の占める割合をみると、35.5%と認可保育所に比較して著しく高率となっている。入所児の母親の職業は看護婦、教師等の居宅外労働あるいは8時間以上の居宅内労働に従事しているものが8割を占めている。

これに対し、一部の都道府県及び市町村では無認可保育所に助成措置を講じ又は認可施設化の促進若しくは保育内容の向上について指導を行っているものもあるが、保育所行政の対象外にあるとして放置している県が多く、また、これら施設の施設設備・職員等を最低基準と比較してみると、ほとんどの施設がこれを下回っており、乳幼児にとって好ましくない環境のものが多い。

#### ウ 事業所内保育所

企業の労働力確保等のために設置されたいわゆる事業所内保育所は調査対象27都道府県において926所、同施設に入所している乳幼児数は23,435人となっている。

このうち、実地調査した19所についてみると、一部の施設では事業所就労者の乳幼児のみでなく、当該地域の保育に欠ける乳幼児を入所させるとともに、市の指導及び助成を受けているが、ほとんどの施設は事業所就労者の乳幼児のみを入所させており、都道府県等の指導を受けてはいない。

しかし、これらの施設の中には、400人を超える乳幼児を収容している大規模施設もあり、3歳未満児の占める割合をみても38.8%と無認可保育所より更に高率となっている。また、これら施設設備・職員等を最低基準と比較してみると、それを下回るものが多い。したがって、文部省及び厚生省は次の措置を講ずる必要がある。

長時間保育及び夜間保育については、都道府県、市町村等を通じてその需要をはあくするとともに、中央児童福祉審議会の答申の趣旨を勘案しつつその実施の対象、方法及び体制等長時間保育及び夜間保育に係る

方策の具体化を図ること。（厚生省）

無認可施設については、次のような措置を講じてその改善を図ること。

(ア) 無認可幼稚園については、学校法人化への指導、その他必要な措置を講じて段階的に解消を図ること。（文部省）

(イ) 無認可保育所については、必要な条件を整備して保育所としての認可を受けよう指導するとともに、これが困難な場合、その保育需要を認可保育所に吸収できるよう認可保育所の整備・充実に務めること。

また、幼児数が少ない過疎地域等に設置されている無認可保育所については、地域の実情を勘案し、保育所定員の下限の引き下げを図ること。（厚生省）

(ウ) 事業所内保育所については、施設設備及び保育内容が最低基準と同程度になるよう都道府県知事を通じて指導すること。（厚生省）

### 3. 幼稚園及び保育所の運営に関する問題

保育所への入所措置状況、幼稚園及び保育所の施設設備の実態を調査した結果、次のように改善を要する問題点がみられる。

#### (1) 保育所入所措置基準の運用

保育所への入所措置は、市町村長が「児童福祉法による保育所への入所の措置基準について」（昭和36年2月20日付厚生省児童局長通達）に基づく、児童福祉法による保育所への措置基準（以下「措置基準」という。）に該当するかどうかを判断し、措置基準に該当する乳幼児を措置することになっており、その措置基準によれば、母親が居宅外又は居宅内で労働に従事している家庭、母親がいない家庭、母親が出産若しくは疾病又は疾病の看護に従事している家庭等の乳幼児が保育に欠けると規定している。

しかし、居宅外労働については「児童の母親が日中居宅外で労働することを常態としているため、その児童の保育ができず、かつ、同居の親族その他の者がその児童の保育に当たることができない場合」また、

居宅内労働については「児童の母親が日中居宅内で児童と離れて日常の家事以外の労働をすることを常態としているため、その保育ができず、かつ、同居の親族その他の者がその児童の保育に当たることができないと認められる場合、ただし、父親がその業に従事しており、かつ、そのための使用人がいる家庭を除く。」と定めているにすぎず、「労働することを常態として

いる。」ことについて、例えば、就労日数、1日当たりの労働時間等の具体的な基準がないため、保育に欠けるかどうかを客観的、統一的に判断することが不可能になっている。

このため、実地調査した169市町村中20市2町村（13.0%）では、措置基準を具体化して保育に欠ける程度を指数化するなど、独自の措置基準を策定しているが、その基準を対比してみても、例えば、居宅内労働の場合、同一県内の2市間において、一方が1日の労働時間4時間以上、就労日数月20日間以上、月額収入4,000円以上を措置対象としているのに対し、他方では同じく6時間以上7,000円以上を措置対象としているなど、保育に欠ける乳幼児の範囲が相違している。

また、独自の基準を策定していない市町村について、措置基準の運用状況をみても、居宅外労働のうち、農業については耕作面積が20アール以上（田畑）あれば保育に欠けるとして措置対象としているもの、その面積を15アール以上としているもの、耕作面積に関係なく措置対象としているもの等があり、措置基準の運用が区々となっている。しかも、市町村によっては母親が就職する意志を有しているというだけで居宅外労働従事とみなして措置しているものもあり、特に、保育所のみが設置されている市町村の場合、高年齢の幼児は保育に欠けることの有無に関係なく入所申込者のほぼ全員を措置児として入所させ、低年齢の幼児については全く措置しないか又は保育に欠ける程度の高い者に限って措置する方針を取っているものが多くみられる。

これに対して監督庁である都道府県知事等の指導監査の状況をみると、保育所の施設設備・経理状況等の適否を指摘することに重点を置き、措置基準の運用状況については十分指導していない。

## (2) 3歳未満児の入所措置

3歳未満児は現在、保育所において保育する建前を取っているが、前記1の項目で述べたように保育所設置認可の施行通達に基づく入所率20%を下回っている市町村が多い。このため、都道府県知事等の指導監査においても3歳未満児を措置するよう指摘しているが、これを励行していない市町村があり、中には市発行の募集案内書に3歳未満児を入所対象から除外する旨を明記しているものもある。

また、3歳未満児が入所していない保育所をみると、上記の通達によって整備することが必要な乳児室

又はほふく室を設置していないもの、設置はしたがそれを改造して3歳以上児用の保育室として利用している等、保育所の建前と遊離したものがみられる。

この結果、3歳児を保育所で措置しないため、保育所の保母でありながら低年齢の乳幼児を知人宅に預けている事例もみられる。

さらに、前記の42年度調査及び47年度調査の結果によれば、保育に欠ける乳幼児中3歳未満児は全体の30%を上回っているが、施行通達の入所率はすえ置かれたままになっている。

## (3) 施設設備等の基準

幼稚園及び保育所の施設設備の整備、教諭、保母等の要員の配置、入園所定員等についての最低の基準として、文部省は設置基準を、厚生省は最低基準を、それぞれ定めたり、また幼稚園及び保育所の定員については、都道府県知事（保育所の場合は、指定都市の長を含む。以下同じ。）又は同教育委員会（公立幼稚園の場合に限る。）の認可等が必要となっている。

しかし、幼稚園175園（公立幼稚園87園、私立幼稚園88園）及び保育所222所（公立保育所117所、私立保育所105所）を実地調査した結果では、次のとおりである。

### ア 基準の遵守状況

両施設の中には、設置基準又は最低基準及び定員等が遵守されていないものが次のようにみられる。

#### (ア) 幼稚園

認可定員を超過して幼児を入園させている幼稚園が71園（41%）あり、このうち、48園は無届けで学級数を増加しているものである。これら無届けで学級数を増加しているものの中には、学級増のための増築を行っているものもみられるが、設置基準からみて増築後の園舎の総面積が入園児数に適合するものは2園にすぎない。また、27園

（定員超過施設の38%）は設置基準で定めている1学級当たりの幼児数（40人以下）を超えて学級を編制している。

なお、調査対象27都道府県の中には、全私立幼稚園の入園児数の合計がその認可定員の合計の2.3倍となっている県があり、また、私立幼稚園が設置されている646市町村のうち、345市町村

（53.4%）において全私立幼稚園の入園児数の合計がその認可定員を上回っている。

園舎又は、運動場の面積が設置基準からみて不足しているもの、職員室又は保健室が設けられていないものなど、施設、設備等の適切でない幼稚



園が121園（69.1%）あり、特に、私立幼稚園は88園中68園（77.3%）が設置基準を下回っている。

なお、設置基準制定以前に設立された86園中58園（67.4%）では、同基準制定後18年を経過しているにもかかわらず、なお園舎又は運動場の面積が同基準で定められた面積を下回っている。これは経過措置として、これらの園においては園舎及び運動場について当分の間同基準によらないことができることとされていることによるものである。

専任の教諭数が学級数の3分の2を下回っているものなど、教諭等の配置について設置基準を充足していない幼稚園が12園（6.9%）みられる。

これに対し、監督庁である都道府県知事及び同教育委員会の幼稚園設置認可に係る審査状況を昭和48年度についてみると、調査対象27都道府県の中には設置認可の際に必ず実地調査を行っているものが13県あるが、実地調査を全く行わず、書類審査のみで認可しているものもみられる。

また、既設の幼稚園に対する昭和48年度の指導の実施状況は、公立幼稚園についてしか実施していないものが6都県、私立幼稚園についてしか実施していないものが4府県あり、中には、全く実施していない県もみられる。

#### （イ） 保育所

入所実員が定員を超過している保育所が40所（18.0%）あり、この中には定員の2倍以上の乳幼児を入所させているものがみられる。

保育室又は遊戯室の面積及び屋外遊戯場の面積が最低基準からみて不足しているもの、乳児室又はほふく室を設けていないものなど、施設、設備等の適切でない保育所が79所（35.6%）みられる。

最低基準に示す保母定数の不足分の全部又は一部を無資格者の配置で補っている保育所が40所（18.0%）みられる。

なお、これらの無資格者については、定員の3分の1以内に限り、児童福祉施設最低基準に定める保育所の保母の特例に関する省令（昭和28年2月4日厚生省令第3号）に基づく都道府県知事の認定を受ける制度があるが、上記の40所においては、すべてこの認定を受けておらず、しかも、有資格者が定数の3分の2を満たしていないものが17所（7.7%）ある。

これに対し、監督庁である都道府県知事の保育所設置認可に係る審査状況を昭和48年度について

みると、調査対象27都道府県の中には公立、私立保育所とも実地調査を行って認可しているものが19都道府県みられるが、実地調査を全く行わず書類調査のみで認可している県もある。

また、厚生省は通達等によって都道府県知事等に対し1施設につき1年に1回以上の指導監査を実施するよう指示しているが、昭和48年度の実施状況をみると1回以上実施しているものは3県、年間に総施設の3分の1以下しか実施していないものが7県、4指定都市あり、中には全く実施していない県もみられる。

#### イ 現行基準上の問題

現行の設置基準及び最低基準については、次のような問題点が認められる。

##### （ア） 幼稚園

設置基準では非常災害設備及び避難、消火訓練の基準を定めていないため、非常口の不備なものの、避難、消火訓練を実施していないもの等がみられる。

設置基準では、専任の園長が配置されていない幼稚園の場合、学級ごとに専任教諭等を配置するほか、他に1人の教諭等を配置することを原則としている。しかし、この1人の教諭等は必ずしも専任者であることを必要とせず、更に幼稚園の運営に支障がなければ、この1人の配置も必要がないとしているため、調査対象幼稚園において、実際には支障がありながら、教諭等を学級数しか配置していないものがみられる。

##### （イ） 保育所

最低基準では、保育室と遊戯室の兼用を認め、その面積の基準も両者の合計面積について定められている。このため、専用の遊戯室を設置しておらず、保育上必要とされている混合保育を十分行えない状況のものがかなりみられる。

最低基準では、2歳未満児用の乳児室又はほふく室についてそのいずれかを設置すればよいことになっている。しかし、その基準面積は乳幼児1人当たりそれぞれ1.65平方メートル及び3.3平方メートルとなっているため、施設の中には狭い方の乳児室のみを設置しているものがみられる。このため、同室に備え付けなければならない室内滑り台、いす、ぶらんこ、歩行器等は室が狭く保育に差し支えるとして取り除いてあるものがある。

最低基準では調理室の面積が定められていない

ため、小学校の調理室の基準面積と比較して2分の1以下のものがみられる。

また、同基準では、職員室、飲料水専用設備、手足洗専用設備の設置が定められておらず、これらを設置基準で定めている幼稚園に比して、その整備の不十分なものが多い。

したがって、文部省及び厚生省は次の措置を講ずる必要がある。

保育所の入所措置基準についてはこれができるだけ具体的に設定するよう検討する必要があるが、前記1の項目で述べた基本的な問題に関連することも考えられ、直ちに実効ある基準の設定は困難と思われる。しかし、保育所に対しては、その社会福祉施設としての機能に期待して多額の国費が支出されていることでもあり、余りにも本来の建前に反する運用が行われていることは妥当でない。したがって、当面、都道府県知事等に対し、次の措置を講ずるよう指導すること。

- (ア) 市町村長に対し、保育所入所措置基準の適用に当たっては、家庭環境の実情はあくを徹底し、適正な入所措置を行うよう指導するとともに、現在、保育所に入所している措置児のうち、保育に欠けないことが明らかな乳幼児については、私的契約児として取り扱う等の措置を講ずるよう指導すること。
- (イ) 指導監査の実施に当たり、市町村長の入所措置の適正化に努力すること。(厚生省)  
3歳未満児に対する保育を充実させるため現在これを全く措置していない市町村及び3歳以上児を優先して措置する方針を取っている市町村の長に対し保育に欠ける3歳未満児を措置するよう指導するとともに、都道府県知事等に対し施設の監督を強化するよう指導すること。  
また、厚生省は施行通達に基づく入所率20%の引上げについて検討すること。(厚生省)  
設置基準及び最低基準を遵守させるため次の措置を講ずること。
- (ア) 都道府県知事及び同教育委員会等に対し、幼稚園及び保育所の運営の実態をはあくの上、可能な限り、設置基準及び最低基準を遵守させるよう指導すること。(文部省、厚生省)
- (イ) 都道府県知事及び同教育委員会に対し、施設が学級数の増加、園舎の増築等を行う場合、所定の届出を励行させるよう指導すること。(文部省)

- (ウ) 都道府県知事等に対し、現在、配置されている無資格者については「児童福祉施設最低基準に定める保育所の保母の特例に関する省令」に基づく認定を促進するよう指導すること。(厚生省)  
設置基準及び最低基準については、次のとおり改善を図ること。

- (ア) 設置基準については
  - (a) 非常災害設備等の基準化を図ること。
  - (b) 専任の園長が配置されていない幼稚園については学級数を超えて教諭等を配置することを基準化すること。(文部省)
- (イ) 最低基準については
  - (a) 小規模施設を除き保育室及び遊戯室の専用設置を原則化すること。
  - (b) 2歳未満児用設備の基準を明確化すること。
  - (c) 調理室、職員室、飲料水専用設備、手足洗用設備等の基準化を図ること。(厚生省)