

いわゆるベビーホテル問題に問する緊急対策

昭和56年5月15日

全国社会福祉協議会ベビーホテル問題特別委員会

はじめに

(1) 保育所は児童福祉法の制定によって、はじめて法的根拠があきらかになり、親の就労をはじめ、社会的諸活動の保障と児童の健全な発達を公的に保障する児童福祉施設として、急速に発展してきた。現在、その数は約2万1000カ所、利用児童数は約200万人に達している。

しかし、1960年代後半以降の勤労婦人の増高は保育所数の相対的不足を常態化し、各種の様態の無認可保育所が、この不足を補う保育施設として一定の役割を果たしてきた。

一方、近来きわめて営利性の強い、いわゆるベビーホテルが多数誕生し現在大きな社会問題となっている。それらのベビーホテルが児童福祉施設最低基準に達しておらず、児童の福祉にとって有害であるのみならず、きわめて劣悪な保育条件のもとで保育がおこなわれ、このため少なからぬ児童の死亡事故を惹起し、また死亡事故にいたらないまでも、常に児童の安全と健全な成長が危機にさらされている事態があきらかにされたからである。

このようなベビーホテルが出現するにいたった背景には、1960年代後半以降の勤労婦人の増加、なかんずく1970年初頭の「石油ショック」以降、第三次産業を中心とする婦人の就労の急激な増加、職域の拡大による就労形態の多様性、核家族化による育児基盤の脆弱化、地域社会の連帯性の稀薄化、育児施策の不備など、数多くの要因が複合して、新たな保育需要をうみだしたことによると考えられる。その点では児童福

祉に関する基本理念にもかかわらず、新たな保育需要に適切に対応しえない保育行政の硬直性が、ベビーホテル発生と、そこでの憂うべき事態の発生をうながしたといえるであろう。

厚生省は国会の質疑を経てようやくベビーホテルの実態調査と一斉点検を実施し、最初の対応策として乳児院、養護施設など、既存の児童福祉施設の活用によってこの事態に対処することとしたが、問題の緊急性にかんがみ、児童福祉の観点にたつて迅速かつ適切な対応をおこなうことが急務の行政課題であることはいうまでもない。

(2) 全国社会福祉協議会は、これらの課題の緊急性ならびに重大性にかんがみ、かねてより保育関係者をはじめ関連児童福祉施設関係者によって、検討、模索を重ねてきたところであるが、現今の憂うべき事態に直面して、これらの成果のうえにたつて、ここにいくつかの提案をおこなうものである。

この検討には、別添委員名簿（略）にみられるごとく、広範な関係者ならびに研究者が参加した。問題の複雑性に照応して、その対策は、おのずから多様なものとなり、制度の抜本的改変にもおよんだ。それら抜本策についてはなお検討をすすめ、近い将来、これをまとめて提案するが、ここには、児童福祉の基本的理念を想起しつつ、さしあたり委員会の意見の一致した「当面の緊急対策」を関連施設・行政機関ならびに民間団体に提案することにした。

(3) いわゆるベビーホテルは無認可保育施設のひとつであるが、このほかにも共同保育所、事業

内保育所，院内保育所，未認可保育所，無認可保育所，保育室など多様な形態と呼称をもつ多数の無認可保育施設がある。これらが，前述のように多様な保育需要に応えるために，適切に認可された保育施設の相対的不足を補完するものとして一定の役割を果たしてきたことを否定するものではない。しかし，これらの施設が，児童が「心身ともに健やかにして，社会に適応するように育成されることを保障」するために設定された「児童福祉施設最低基準」に示された諸条件を充たさないために「無認可」のままにおかれているとすれば，これは看過できない。

われわれが以下で無認可保育施設とよぶものは，いかなる者であろうと，「第三者の子弟をその親の親権の行使に代って日々保育する，または宿泊保育する施設であって国が定めた「児童福祉施設最低基準」の諸条件を充たさないもの」の総称であること，さらに，いま社会問題となっているベビーホテルをめぐる事態は，これらの無認可保育施設のなかの，特異な，突出したことがらであるとはいえ，これは無認可保育施設の一形態であり，根元的には無認可保育施設の問題として認識することも，あらかじめ確認しておきたい。

I 対策の基本的視点

1. 児童福祉の理念である児童の人権保障にてらして

児童の養育は，国連「児童権利宣言」（昭和34.11.20）前文でのべられているように，「身体的及び精神的に未熟であるために，その出生の前後において適当な法律上の保護を含めて特別にこれを守り，かつ世話をすることが必要である」。そして，わが国の「児童憲章」（昭和26・5・5）も，日本国憲法の人権保障に関連して，その前文において「児童は人として尊ばれる」「児童は，社会の一員として重んぜられる」「児童は，よい環境のなかで育てられる」ことをあきらかに宣言している。

ことに，このような児童の人権保障を前提に，国連「児童権利宣言」第二条は「児童は，権利の保護を受け，また健全，かつ正常な方法及び自由と尊厳の状態のもとで身体的，知能的，道徳的，精神的及び社会的に成長することができるための

機会及び便益を，法律その他の手段によって与えられなければならない。この目的のために法律を制定するに当っては，児童の最善の利益について，最高の考慮が払われなければならない」ことを定め，その第四条も「児童は，適当な栄養，住居，レクリエーション及び医療を与えられる権利を有する」と定めている。そして，これらの「児童権利宣言」を，国の義務として明確にしたわが国が批准条件とした国連「国際人権規約」（1966年）の「経済的，社会的及び文化的権利に関する国際規約」（A規約）の第九条は社会保障の権利，第一条は家族，児童，年少者の保護の権利，および第一二条は，「最高水準の身体及び精神の健康を享受する権利」の具体化を定め，また「市民的及び政治的権利に関する国際規約」（B規約）もその第二三条で，「家族」維持の権利，第二四条で「児童の発達保護措置」の権利を定め，国内法で権利規約に即した措置をとることを義務づけている。

そして，わが国の「児童憲章」は，「二，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，家庭に恵まれない児童にはこれにかわる環境が与えられる」と定める。今日，すべての児童は，児童自身が生きる権利，健康でしかも快適な生活環境のもとで生活する権利の主体であることが認められている。これらの権利を具体化するために，憲法第二五条の生存権保障や憲法第一三条の幸福追求権の実現と関連して，児童福祉法第一条は，「すべて国民は，児童が心身ともに健やかに生まれ，且つ育成されるよう努めなければならない」こと，および「すべての児童は，ひとしくその生活を保障され，愛護されねばならない」ことを，その理念としてかけ，児童福祉法第二条は，国，地方公共団体は，児童の保護者とともに，健康で快適な生活環境のもとで児童を育成する責任をあきらかにしている。以上の理念は，児童福祉法の法と行政の基礎にあるもの（児童福祉法第三条）で，これに反するような公的措置や私的措置は，いずれも「反福祉的なもの」として許されないことはいうまでもない。

したがって，こんにち問題となっているベビーホテルも，この児童福祉の理念に照して，その存在と実態が検討されなければならないことはいうまでもない。現代の社会経済の変化に対応して，

社会生活形態の変化はいうまでもなく、とりわけ社会経済に重要な役割を果たしている婦人の社会労働経済へのいちじるしい進出にともなう婦人の就労の権利、社会保障の権利保障に関連して児童福祉施設、なかんずく保育需要の充足のための公的措置の充実が要請されていることは、前記の児童の権利保障からいうまでもないことである。

そしてこれまでも児童福祉法第二四条にもとづいて公・私認可保育所も充実につとめ、その保育責任に努力してきたことは認めることができる。

とりわけ第二四条但し書きにより、適切な保護措置ともからんで必ずしも法のいう認可保育所に該当しないが、代替的措置がとられてきた。この措置の積極的発動と一時的にせよ、弾力的運用がこんにち望まれるところである。

しかし、このための公的措置が十分対応しえていないことから、民間のベビーホテルをはじめとする無認可保育施設が生まれていることも無視できない。しかしこれらの無認可保育施設は、現代社会においてみられつつある保育サービスの有料化の動きとも不可分となっているが、乳幼児を対象に保育、託児を「営業」＝「営利」としておこなわれていることは、きわめて問題である。このために、児童福祉の理念に照してどのような公的対応措置が、ベビーホテルを含め無認可保育施設にたいして、法的な規制監督とも関連しておこなわれるべきかについては、児童の身体的、知能的、道徳的、および社会的発展、発達促進のための機会と便益であるか否か、母親、家庭の権利保全との総合的な観点からなされなければならないと考える。

2. 児童養育における私的扶養と社会的扶養との関係

国連「児童権利宣言」第六条は、「児童は、その人格の完全なかつ調和した発展のため、愛情と理解とを必要とする。児童は、できるかぎり、その両親の愛護と責任の下で、また、いかなる場合においても、愛情と道徳的及び物質的保障とのある環境の下で育てられなければならない。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。社会及び公の機関は、家庭のない児童及び適当な生活維持の方法のない児童に対して特別の養育を与える義務を有する」ことをあきらかに

している。また、とりわけ国連「国際人権規約」のA規約第九条、B規約第二三条、第二四条もあきらかにしている。このことほ、わが国の「児童憲章」二および三においてあきらかにされている。

児童は、その保護者が私的扶養を前提に、その愛護と責任とにもとづいて、愛情と道徳的および物質的保育との充足した生活環境のもとで育てられることが望まれる。そして、これをできるだけ促進する形で、国や地方公共団体の各種の総合的措置がとられることが望まれていることはいうまでもない。

しかし、保護者の在宅での私的扶養を前提とした児童養護のみに依存することが至難になっている現在の社会経済状況とそれに大きな役割を果たしている婦人の就労と、それにとともなう社会生活状況の変化のもとで、各種の通所あるいは入所児童保育施設を中心とした社会的扶養体制が充実を迫られていることも事実である。しかし、保護者の親権の社会化ともいえるこの社会的扶養体制の充実といっても、私的扶養体制とならんで、かつこれを補強するためのものであって、これに代位するものではない。この点に留意するとき、国や地方公共団体の児童保育責任にも限界があることはいうまでもない。また、ここから、自由契約にもとづく「業」としてのベビーホテルをはじめとする無認可保育施設が、公的施設の不備ともからんで登場を促している。だからといって、この私的扶養に依存する、自由契約にもとづく「業」としての有料保育サービスに対し、これを放置するのではなく、前記のように児童福祉法第二四条但し書きの弾力的運用をふくめて児童福祉の理念に照して積極的な公的規制の優先を前提に前記のような規制が加えられることは当然といってよい。こんにち児童保育、児童養育は発達、発展の資質をもつ児童の保育の権利を前提とするその生活の保全ならびに就労する母親の権利、また家族、家庭基盤強化に照して、きわめて社会的性格をおび、この問題の解決は保護者および地域社会を前提とする私的扶養体制とならんで、国、地方公共団体による社会的扶養体制の双方に深くかかわっているのである。

以上のような対策の基本的観点にたつて、当面、ベビーホテルに関する緊急的な法および行政対策

を講ずる必要性を強調するとともに、将来の日本を荷う児童の生活保全のために、また女性であり、母親である勤労婦人の権利、また家庭、家族の基盤強化のために、在宅、入所、通所施設を問わず、長期的展望にたった総合的な対応策が、とりわけ児童福祉にかかわる法の抜本的な改正および総合的な関連法を含む検討とその実現が望まれるのである。

問題解決のための当面の対策

1. ベビーホテルの営業規制とその法律上の根拠

(1) ベビーホテルに対し、「児童福祉施設最低基準」を適用して、認可すべきは認可し、認可をうけようとしらないものには積極的に営業規制がおこなわれるべきである。

行政庁が従来こういう施策をとらなかったのは、児童福祉法はベビーホテルなど、いわゆる無認可施設を営業規制の対象としていない、換言すればベビーホテルにはなんらの法的規制もないとの法解釈にもとづくものと思われる。しかしながら、以下にのべるように、このような法解釈には重大な疑問がある。のみならず、立法当初の行政解釈は、まさに上述のような施策をとることを明言していた。したがって行政庁は初心にかえり、児童福祉法の基本原則にもとづき、ベビーホテルにたいする積極的施策を講ずるべきものである。

児童福祉法は、児童福祉施設を目的別に類型化して規定している（同法第七条、第三六条ないし第四四条）。ここに規定する業務を目的とする施設であって、認可をうけず、または認可を取り消されたものについては、その事業の停止または施設の閉鎖を命ずることができるとしている（同法第五八条二項）。

この法律が私人による児童福祉施設の設置について認可制度をとった（同法第三五条三項）のは、これらを私人の自由営業活動に委ねると、児童に害悪が生ずるおそれがあるので、それを未然に防止するためである。換言すれば、同法がたんなる届出制でなく認可制とした理由は、児童の福祉をはかるためには、設備および運営に関するミニマム・スタンダードをすべての施設に適用し、この基準に達しないものはその存

在を許すべきでないとの基本的立場にたったからである。

児童福祉法はこのような立場から、児童福祉施設をいわば秩序維持行政すなわち営業規制の対象としたものであり、行政庁はこれらの施設について最低基準を適用し、報告させ、あるいは監督、改善勧告、改善命令、事業の停止、命令をする権限をもつ（同法第四六条一ないし三項）。

ところで、都道府県知事の認可をうけずに設置された私人の施設であって、乳児もしくは幼児を養育ないし保育する施設を、これらの規制の対象から除外する法的根拠があるであろうか。

法律は、児童福祉施設について認可制をとり、無認可施設についての事業の停止または施設の閉鎖をすることができるとし、事業の停止または施設の閉鎖命令に違反すると刑事罰を課する

（同法第六二条の二）としており、法律の原則的立場はさきにものべたように、無認可施設の存立を許されないとするものである。このような前提にたつて同法は、行政庁が私人の設置する児童福祉施設にたいしても委託措置をなし、これにともなう費用（措置費）を負担し、かつその新設、修理、改善、拡張、整備に要する費用を補助し、さらに課税を免除するむね規定している。たしかに、これら委託措置、措置費の負担、補助金の交付、課税免除の規定は無認可施設に適用されるべきでないことは多言を要しない。しかし児童福祉施設はすべて認可施設であり、かつ措置施設、課税免除施設であるという法律のたてまえから、ただちに児童福祉法が、同法上規定された各種施設とほぼ同一とみなされる業務を目的とする無認可施設にたいし、最低基準およびこれにもとづく前記営業規制の適用を否定していると解すべきではない（昭和27年9月8日付局長通達は「認可を受けないで類似の施設を営む者」が法的規制の対象となることを明言している）。

児童福祉法は認可された児童福祉施設が同法または同法にもとづく命令、処分に違反したときは、その認可を取消することができるとしているが（同法第五八条一項）、認可取消の行政処分

は事業の停止または施設の閉鎖の命令を必然的にともなうわけではなく、事業の停止または施設の閉鎖を命ずるには児童福祉審議会の意見をきくものとしている（同条二項）。このことは法律上、無認可施設または認可を取消された施設が存在が想定されているということもできる。また児童福祉法には「本法において私人の設置する児童福祉施設とは、都道府県知事の認可を得たものをいう」むねの明文の規定もない。のみならず、現実には立法当初から認可をうけられない施設が存続し、その後も同法上の各種施設と同一、もしくはほぼ同一とみなされる業務を目的とする施設が認可をうけずに設置される例は後をたたず、現に多数存在しているのであり、まさにベビーホテルもまた、その一例なのである。

この場合、これらの施設が児童福祉法上規定される各種施設の業務を目的とするか否か、すなわち同法第五八条二項の適用をうけるか否かは、その施設の実態にもとづいて、実質的かつ客観的に判断されるべきである。児童福祉法は一般に保護者の委託をうけて乳幼児を養育・保育するために私人によって設立・運営されているから、夜間保育や24時間保育がおこなわれていることを考慮しても、児童福祉法上の乳児院または保育所と同一、もしくは少なくともほぼ同一とみなされる業務を目的とするということが出来る。

ちなみに、このような施設が認可を要しない施設とはおよそ考えられていないことは、児童福祉法の改正経緯からもあきらかである。すなわち、同法はかつて、「国及び都道府県以外の着であって、児童福祉事業を行う施設を設置するものは、その事業の開始前に都道府県知事に届出なければならない」むねの規定が設けられたことがある。しかし、ここで立法者が届出制の対象として想定した施設とは、児童相談所、保健指導、児童会館、遊園地、劇場を営業する事業であり、いま問題とされているような託児施設、養・保育施設ではない。すなわち、これらの施設を認可制の対象から除外したものではない。しかも、この届出制は、その後の改正によって廃止されて現在にいたっている。

以上、要するにベビーホテルは児童福祉法上「無認可の児童福祉施設」であるから、行政庁は、事業の停止または施設の閉鎖という行政処分をおこなう権限の裏づけにもとづいて、ベビーホテルにたいして、最低基準を適用して、きびしい指導、注意、勧告、警告、指示をおこない、昭和24年6月15日付次官通達の趣旨にのっとり、すみやかに最低基準に到達するように指導助長したうえ、これを認可すべきである。これにたいし、これらの行政指導にたいし迅速かつ適切に対応しない施設であって、児童福祉にいちじるしく有害であると認められる施設にたいしては、厳正な行政処分をおこなうべきものとする。

(2) ベビーホテルにたいし、児童福祉保障の基準原則にもとづき、関係法令を適用し、適正な措置が講じられるべきである。

ベビーホテル問題は、ことからの緊急性と重大性からみると、いま、法解釈上の論議のみに時間を費やすことは許されまい。したがって、以下に関係法令を適用し、適正な措置を講じるものを列記しよう。

児童福祉法にもとづく措置

(イ) 都道府県知事は、児童福祉審議会に対し、ベビーホテルの事業の停止または施設の閉鎖について、すみやかに意見を聞くべきである。審議会は児童福祉に関する事項として、関係行政機関にたいし、職員の出席説明および資料の提出を求めるほか、すすんで自ら調査するなどして、当該施設の実態について徹底的に調査審議し、意見をのべるべきである。

(ロ) 児童委員、児童相談所、福祉事務所はベビーホテルを利用する児童の生活権および環境の状態を把握するため調査、相談、援助、指導を積極的におこなうべきである。これらの調査、その他の活動の端緒は、法律上、要保護児童を発見した「一般人」にたいしても期待されている。児童相談所長は必要に応じ、一時保護を加え、または適当なものに委託して一時保護を加えさせることができるとされており（同法第二三条）、この規定の活用が望まれる。

(ハ) 保健所には衛生、保健の観点から指導をお

こなうことが期待される。(同法第一八条の三)。

(ニ) ベビーホテルの設備、運営が児童福祉をいぢるしく害するときは、都道府県知事が措置するなど、適切な処置を講ずべきである(同法第二八条)。この場合には、児童委員などをして、ベビーホテルに立入らせ、必要な調査または質問をすることができると考える(同法第二九条)。

(ホ) 市町村長は、現下の状況が「附近に認可保育所がない等やむを得ない事由」にあたるものとして、「その他の適切な保護を加え」るべき法律上の責務(同法第二四条)にもとづき、適切な施策を講ずべきである。

(ヘ) 正当な職業紹介の機関以外の者がベビーホテルの幹せんをしているときは、児童保護のための禁止行為に該当するか否か、検討すべきである。(同法第三四条一項八号)。

その他の法令にもとづく措置

(イ) ベビーホテルは乳幼児のための宿泊施設として、旅館業法の適用をうけるであろうか。同法は公衆衛生の見地から取締まりをおこなうことなどを目的とする。ベビーホテルがホテル、旅館、下宿に該当しないとすれば「簡易宿所」であるというほかはない。同法は簡易宿所営業についても営業許可制をとり、行政庁に報告の要求、立入検査、措置命令などの権限をあたえている。しかし簡易宿所が、同法上いわば「反児童福祉施設」として位置づけられている(同法三条三項、四項など)ところをみれば、ベビーホテルはやはり、旅館業法によるのではなく、前述のように、児童福祉法によって取締まるのが正鵠を射たものであるといえよう。

(ロ) 建物の敷地、構造、設備、用途に関する最低基準を定める建築基準法では、行政庁に違反建築物にたいする除去、移転、改築、増築、修繕、使用禁止その他必要な措置命令の権限があたえられている。ベビーホテルは同法上、児童福祉施設等として特殊建築物にたいする基準が適用されるであろう。

(ハ) 火災の予防などを目的とする消防法においても、消防職員の立入検査、防災対象物にた

いする措置命令などが規定されている。児童福祉施設は同法上、消防用設備などの設置維持を要する防火対象物とされている。

ベビーホテルに関する規制には、さしあたり、これらの法令が根拠となりうるが、ここでは、たんなる「安全衛生面の配慮」にとどまることなく、児童の福祉を保障するための原理を常に尊重する観点から、これらの法令が厳正に適用されるべきものである。

2 多様な保育需要に対して各種施設のとるべき対応策

(A) 対策の前提

保育と家族・地域社会

乳幼児に対する第一次的養育責任が実親、またはこれにかわる保護者にあることを否定するものはいない。しかも養育の形態との関係についていえば、まず新生児・乳児期にあっては個別化された配慮と愛護と特定養育者との連続した関係が必要である。ついで2歳後半、3歳ごろからは複数、それも数名の少人数の同輩グループへの適応と相互刺激が社会化を促し、学齢前になれば相当規模の集団関係の学習が望ましいと考えられている。

このような意味で、親および同胞からなる家族こそが最初の保育集団であり、ついで近隣社会が拡大された保育の場と人間関係を提供してきた。しかし、現在の社会において、一般的にいう家庭が生産単位としてでなく、主として消費単位として機能しているため、生活水準の維持、向上のために、できるだけ多くの家族成員が賃金をうるための労働に従事するようになっている。このことは1960年代後半以降の経済の高度成長期以降、不況期にはいった現在もみられる社会状況である。すなわち、総労働人口の30%強が勤労婦人によって占められ、そのうちの70%ちかくが既婚婦人であるという事実は、乳幼児にたいする個別化された養育機能が家族から失われつつあることを端的にしめしている。同時にまた、一世帯当たりの家族構成員が全国平均で2.9人となっていることは、家族内でかつてのような5人、6人といった複数の同胞関係が成立せず、したがって、また、自然発

生的近隣集団も形成されがたくなったことを意味している。加えて、この十数年来の社会変化は、地域社会の連帯、福祉機能の加速度的な喪失をまねいている。

このような個人的の努力をこえて、われわれの生活や家族のあり方を規制する都市化社会、産業社会および文化的な諸要因が、本来、自己充足的にそなえていた家族の養育、保育機能を脆弱なものにしたというべきであろう。したがって本来の社会を担う児童のトータルな育成を、たんに個人的営為としてのみとらえず、親、保護者とならんで、国や地方公共団体も児童の心身の健全な育成に責任を負うということは、こんにちでは共通の社会的認識となっている。

この社会的養育責任は、当然のことながら、児童が日常的に生活する地域社会において保育サービスとして機能するものであり、またそれは、保護者が荷うことの不可能な側面と時間帯を補完するものでなければならない。

このような視点にたつて、地域社会の保育機能と機関・施設の役割を再検討し、その対応策をつくりあげなければならない。

無認可保育施設の今後のあり方

児童の保育・養育にかかわるすべての施設が「児童福祉施設最低基準」を遵守することは当然であり、これに達しない劣悪な無認可施設については児童福祉法の適正な運用によって指導、規制し、必要に応じて事業の停止、施設の閉鎖などをおこない、その解消をはからなければならないことは前述したとおりである。

ベビーホテルの場合にも、その基準に合致すべきことは当然である。その場合、最低基準が地域の実情および保育の形態にあわせて適切かつ合理的に適用されなければならないし、多様な保育需要に対応するために、各種の施設が親が自由に選択しうるものとして用意されなければならない。と同時に、その後の育成指導もはかられる必要がある。

(B) 当面の緊急対応策

上述のことを前提として、当面緊急の対応策として、以下に提言をおこなう。

対応に要する制度的改善

ベビーホテルに集中する保育需要は、基本的には、その相当部分を既存の保育所、乳児院、養護施設、母子寮が対応すべき内容である。これらの既存の施設が活用されるためには、つぎのような制度的改善が前提となる。

- (イ) 現行措置基準の枠を拡大し、保育・養育を必要とする児童の受入れ範囲をひろげること。
 - (ロ) 入所措置は、公的措置であるので適正な入所手続きは必要であるが、それはできるだけ簡素化し、緊急性に対応できるようにする。
 - (ハ) 保育所の入所時期を4月1日に固定せず、必要に応じて柔軟に対応できる定員枠を常時確保すること。
 - (ニ) 市区町村の行政区域枠を柔軟にし、適切な対応がはかられるようにすること。
 - (ホ) 小規模保育所の定員を、30名以下についても対応できるようにする。その場合、たとえば既存の法人施設の分園とする方式、またはこれらの小規模保育所を法人格をもつ連合体としてまとめるなどの方法をとって、適切な運営、処遇がなされるよう、法人としての指導、監督が十全になされるよう配慮すること。
 - (ヘ) 保育所における現行の「乳児保育特別対策」を、すべての所得階層に適用し、現行のD・階層までの制限をとりはらって適用すること。
 - (ト) 地域住民が緊急かつ気がねなく相談できるように、各種児童福祉施設に相談窓口を設け、児童相談所との連携をはかること。
 - (チ) 児童をめぐる関連行政機関（児童相談所、福祉事務所、保健所、市町村関係部課）の連絡、連携を密にし、緊急な事態に即応できる体制をつくること。
 - (リ) 保育にかかわる保育者ならびに関連の専門職の増員および資質の向上をはかること。
- 既存各種児童福祉施設の弾力的運用

i 保育所

- (イ) 大都市の基幹主要駅周辺またはホテル・旅館などが集中している観光地などに特定の保育所を指定し、保育時間の延長（夜間10時頃まで）や、休日保育、産休明け保育の需要に対応する。
- (ロ) 都市部やベッド・タウンにおいて、特定の

保育所を指定し、産休明け保育や保育時間の延長（夕方7時から8時頃まで）などをおこなって対応する。

乳児院，養護施設

(イ) ベビーホテルにおける長期滞在児は本来、乳児院，養護施設の対象であるから、これを措置児として受入れること。

(ロ) 保護者の出産，傷病，疾病，看護，出張，住込み就労などのための保育需要に対し，緊急かつ短期間の24時間保育をもって対応すること。

(ハ) 夜間保育については，児童の生活リズムに合致する発達を保障するために，週間保育（週末を保護者のもとですごすことを条件として）として対応すること。

(ニ) 本来の機能を充足して，なおかつ定員に余裕のある乳児院においては，その機能をいかした地域の保育需要（とくに産休明け・休日保育）に柔軟に対応できるようにすること。

母子寮

(イ) 寮内保育設備を充実改善し，母子寮入寮児の産休明け保育，保育時間の延長，夜間保育に対応すること。

(ロ) 寮内保育設備を一定基準まで改善できる場合は，入寮児と同様に，地域の保育需要に対応すること。ただし，その場合も，年度途中の母子寮入寮児のための料が確保される必要がある。

(C) 地域社会と保育

地域社会と育児サービスのネットワーク

地域社会と育児サービスを強化，具体化するために，地域社会において社会的保育サービスのネットワークを組み上げる必要がある。

児童委員の機能強化

地域社会における児童福祉向上のために重要な役割をはたす「キー・パーソン」として児童委員を再評価し位置づけることが肝要である。

とくに児童福祉法第一二，一三条にもとづき，地域社会の児童の生活実態の把握，援助指導，児童相談所，福祉事務所，市町村長との協働関係のいっそうの具体化がはからなければならない。

通告義務者の指定

安保育児童の発見と，それに対する迅速な対応をおこなうために地域の児童委員，医師，学校教師，幼稚園・保育園職員・社会福祉施設職員及び市町村職員は，通達などをもって児童福祉法第二五条の通告義務者として指定する。

市町村児童福祉審議会の設定

市町村のおこなう措置の適正化をはかるため，国および市町村の通達によって市町村に児童福祉審議会を設置させ，保育をめぐる諸問題を審議し，保育行政を地域社会の実情を反映したものにす。

社会福祉協議会と地域保育サービス

社会福祉協議会は，地域福祉の向上のための総合的機能をもつ中核的組織である。地域社会における保育サービスの充実についても，各種社会福祉施設職員，児童福祉司など，関係職員の増員，質の向上などのマンパワー対策，民生児童委員，青少年委員，さらに保育・児童福祉に関心をもつボランティアの組織化などについての提言，助言，指導などにあたらなければならない。

多様な保育需要の適正な把握，通報ネットワーク機能の強化，保育サービスへの多様な参加システムを地域ごとに組織することは，社会福祉協議会の基本的機能として，積極的にかかわりをもつことは自明のことである。

さらに，社会的養育にかかわる諸福祉機関・施設（保育所，乳児院，母子寮，養護施設，児童館，児童相談所，福祉事務所，保健所など）の連絡調整と，新しい保育プログラム問題への相互協力のため市町村毎に常時連絡協議会を設け，さらにこれら諸施設のすべてを保育に関する情報提供の場として，市民が的確な保育情報を容易に入手できるよう情報資料を作製し，配布することも，きわめて重要である。

短期里親，保育室，家庭福祉員（保育ママ）などの見直し

昭和23年，新しい児童福祉法によって再発した保育所の児童数は，わずか13万5000人であった。現在はその15倍強の200万人の保育児を数えており，これは社会的保育ニーズがいかに一般化，普及したかを示すものといえる。にもかかわらず，保育需要の受け皿は依然として保

育所のみであり、35年間不変である。

前述のように、個別化、小グループから相当規模のグループへという移行が乳幼児の発達段階に応じた保育形態であるとするならば、当然のこととして、それに対応する保育の受け皿が可能なかぎり近接した小地域社会のなかに確保されなければならない。すなわち、保育選択肢の多様化である。

そこで当面、考慮されなければならないこととして、現状にあっては保育制度として正規の位置づけをあたえられていない、無認可施設であって、しかしなんらかの行政指導や助成の対象となっている「保育室」や「家庭福祉員」の問題もある。これらについては、多様な保育需要に、また保育所の相対的不足状態にあって果たしてきた一定の役割はみとめなければならない。これらに対しては行政庁による積極的な育成、指導により一定の規準を設けて最低基準に到達することをめざしながら、保育制度の体系のなかに位置づけることについて検討が深められる必要がある。また、それまでの間、アメリカのファミリー・デイ・ケアやイギリス、アメリカなどの共同組合方式の小規模保育所などを参考にすることが考えられよう。

また、保育制度の枠内にのみ限定することな

く、保育よりは緊急養護というべきであろうが、地域内に一定基準の登録家庭を配して、これに数日から数カ月幼児を委託する緊急保護的短期里親制度を充実することによって、ベビーホテルに流れる保育需要の相当部分を吸収することも考えられよう。

保育センター

長時間保育、夜間保育などの特殊な保育形態が必要とされる場合には、既存の保育所または児童福祉施設に必要な条件整備をおこない、保育センターとして指定する。あるいは、利用しやすいものとするために、地域性を配慮して、大都市の基幹主要駅周辺に、上と同様の役割・機能をもつ保育センターを新設する。

これらの保育センターは、地域社会の育児に関するネットワークの一環として機能し、その活動は地域社会の実情に適合した多様なものとする。主要な機能としては、保育部門と相談部門をあげることができる。

保育部門は夜間保育（深夜も含む）、休日保育、緊急一時保育などを内容とし、相談部門では、育児問題、家庭問題、生活問題をあつかい、利用者の多様な課題に即応できるように、ソーシャル・ワーカー、心理指導員および保健婦などの専門職員を配置する。