

				子ども用エプロンを出してあげる おままごとの相手を おままごとの相手を 子どもを膝に抱き、相手を 紙芝居をすることでお片づけに促す おもちゃや子どもと一緒に片付ける
10:55	ままごから紙芝居場所へ移動して子どもに話かける 星食の時刻を知らせ、片付けを誘う 紙芝居を読むために子どもたちを落ち着かせ		電車で遊ぶ子と一緒に遊ぶ 4人 お人形をおんぶさ せてやる2人「ねんねん」	
11:00	一斉の歌を歌う 紙芝居の始まりを期待させる。14人 周囲で待っているが、落ち着かないのでCが援助する	お片づけの合図 遊び用具を子どもと一緒に片付ける 片付けた子から紙芝居のところへ行くように促す11人		エプロンをして星食の準備に入る そばにいる子どもの手を洗う 紙芝居をみない子ども一人を相手にしながら、三角巾を し、子どもには、ふきんをわたし、テーブルを拭くよう に声掛けをする ひとり一人の子どもの食事前掛けを椅子に掛ける 調理室に星食を取りに行く (一人の子どもを連れて) 台を拭く お皿、お椀、ご飯、おかず、フルーツを台にのせ、部屋 へ運ぶ (子どもと一緒に押しながら)
11:05	歌をうたう 一斉で紙芝居を読む	紙芝居を見るため子どもへ声かけをする 6人 ひざに据わらせる1人		子どもに声をかけながら、配膳を始める 子どもにより、量が違うので、それを確認しながら、お かず、ご飯、スプーン、から並べる スプーンの足りない分を取り調理室にとりに行く 水道のところに来た子どもの手を順番に洗うように援 助する タオルで拭くことを一人でできるよう援助する
11:10	紙芝居を読む 鼻汁を拭く		手洗いの援助3人→テーブルの前へ座らせる 手洗いの援助2人→テーブルの前へ座らせる 手洗いの援助→バンドエイドの交換1人 食事をしていいる子への声かけ「おいしいね」	座った子から、どんどん掛けをつける 準備ができたから食べるように、伝える 押入れから、蒲団を出して、15名分の蒲団を敷く
11:15	手遊びやうたを歌う 低月齢児から名前を呼び、時差をつけながら2人づつ手 洗いに向かわせる。周囲の子どもが少数になる			
11:20	担当する食事テーブルに着く 口ぬぐい用お手拭を配る エプロンの曲がり直す 2人 味噌汁をこぼしたので椅子を下げ洋服を拭く 床にこぼれた味噌汁を拭きとる 新しい味噌汁を冷ます 備皿と食事の進み具合の打ち合わせ	食事の援助7人、声かけ「モグモグ」「おくちに入れて」 「こぼれたね」「こっちは残っているよ」「おかずも食べ て」		星食を食べている子どもとところに戻り食事の援助 上手に食べられない子どもへは、口に運んであげている

	応答しながらお含みをする。2人 移動しながら箸の持ち方を直したり、いすを整える			
11:25	味噌汁を渡す 野菜中心にお含みをする 7人担当 テーブルを拭き、洗面所で洗う 鼻汁拭き	食事の援助7人、声かけ「モグモグ」「おくちに入れて」「こぼれたね」「こつちが残っているよ」「おかずも食べて」 こぼれたのを拭く 食事を終えた子の食器の片づけを助ける 歯磨き1人 食事をしている子への援助「もぐもぐ」 1人	引き続き 食事の援助 食事に集中できない子にはついて食べるように声をかける 上手に食べられない子どもへは、口に乗んであげている 食べ終わった子からフルーツ（リンゴ）をお皿に入れてあげる 食事の遅い子どもへの援助 食べ終わった子どもにも歯ブラシで、歌を歌ってあげながら、歯を磨いてあげる（ひとり一人歌が違う） 食べ終わった子からフルーツ（リンゴ）をお皿に入れてあげる 食事の遅い子どもへの援助 遅い子へは、食べさせている。 食べ終わった子どもにも歯ブラシで、歌を歌ってあげながら、歯を磨いてあげる（ひとり一人歌が違う） トイレの前で、食べ終わった子どもはトイレに行ったり、パジャマに着替えたりし始める 自分で着替えを取りに行けない子、着替えが遅い子の世話をする 着替えの援助をしながら、食事の援助をしている	
11:35	着替え中背中の絆創膏気づき、援助にきた看護士と相談 パジャマ着替え援助	歯磨き2人 食事の子への援助2人 パジャマの着替え2人(タンスから着替えを出し用意する。個別に着替えをかごに入れ確認する)		
11:40	一人ひとり布団の傍にいき布団をさせる4人	ズボンを脱がす、排泄の援助2人 パジャマの着替え、個別に用意する3人		前掛けを子どもたちのタオルにくるみ汚れもの入れに入れる トイレの前で、食べ終わった子どもはトイレに行ったり、パジャマに着替えたりするのを援助する 自分で着替えを取りに行けない子、着替えが遅い子の世話をする 着替えの援助をしながら、食事の援助をしている 自分で着替えを取りに行けない子、着替えが遅い子の世話をする 遅い子へは、食べさせている 食事が終わった子に歯磨きをする
11:45	寝付けず動きまわる子の布団を近くに移動する5人	排泄の援助、 パジャマの着替え 2人+2人		

				子どもの手を拭く 保育士はエプロンを取る
11:50	パジャマ着替えを手伝う	パジャマの着替え 2人+2人 トイレを確認 (汚していないか)		パジャマへの着替えの援助 脱いだものをかごに片付ける 食事の援助・歯磨き
11:55	移動しながらトントン、声かける	午睡に促す(全体への指示)抱っこのお人形を渡す 子どもの近くでトントン2人 別の子に「ねんねしよう」と声をかける 周りの子の様子を確認		パジャマへの着替えの援助 脱いだものをかごに片付ける 食事の援助・歯磨き
12:00		午睡に促す(全体への指示)抱っこのお人形を渡す 子どもの近くでトントン2人 別の子に「ねんねしよう」と声をかける 周りの子の様子を確認		トイレの前で、トイレにいかせパンツをはかせる パジャマへの着替えの援助 来ているものを脱ぎ、パジャマのスボンと上着を着る かごに入れた衣類をしますように声をかけながら、まだ、着替えが終わっていない子への援助をしている
12:05		午睡に促す(全体への指示)抱っこのお人形を渡す 子どもの近くでトントン2人 別の子に「ねんねしよう」と声をかける 周りの子の様子を確認		テーブルのうえの前掛けやタオルの片付け 一人一人の汚れものをまとめる かごにいろいろ保護者に渡しやすいようにする テーブルを拭く 床を拭く ふきん・雑巾を洗う まだ、午睡に入れない子どもを布団に連れて行く

図表4-6 A保育園の保育士の活動分類

クラスの状況【児童の数15名；保育士数3名】

	排泄	清潔	食事等	着替え	午睡	掃除	遊び等	親との対話	連絡帳等	打ち合せ等	事務	その他
9:00			▲									
9:05	▲	○■	○▲■							○▲		
9:10	○▲	▲■	○■	○▲			○			○		
9:15		■	▲■	○▲			○■					
9:20				■			○▲■					■
9:25		▲					○▲■	■				
9:30							○▲■					
9:35							○▲■			○		
9:40	○■	■		■			○▲■	▲				
9:45	○						○▲■			○■		
9:50							○▲■					
9:55	▲	▲					○■	○				
10:00							○▲■			○		○
10:05		▲					○▲■			▲		
10:10		○					○▲■			○		
10:15		○					○▲■					
10:20	▲						○■					
10:25		○▲		○			■					
10:30				○▲			■					
10:35	○	○▲■		▲■			○■					
10:40		○▲■		▲■			○■			○		
10:45	■	▲		▲■		■	○▲			○		
10:50				■		■	○▲■			○■		
10:55							○▲■					
11:00		■	■				○▲					
11:05		■	■				○▲					
11:10		○▲	▲■				○					
11:15		▲	▲		■		○					
11:20		○	○▲■							○		
11:25		○▲	○▲■									
11:30	○	○▲■	▲■									
11:35	■	▲■	▲■	○▲■						○		
11:40	▲■	■		▲■	○							
11:45	▲	■	■	▲■	○							
11:50	▲	■	■	○▲■								
11:55		■		■	○▲■							
12:00	■			■	○▲							
12:05					○▲■	■						■

○は保育士A、▲は保育士B、■は保育士Cの活動をあらわす

## II. 研究報告書

## 第1章 保育の人的環境と保育の質に関する資料及び文献考察

## 第1章 保育の人的環境と保育の質に関する資料及び文献考察

保育所入所児童は、保育士等や子どもなどの人的環境、施設や遊具などの物的環境、更には自然や社会の事象などの中で生活している。保育所は、子どもが生涯にわたる人間形成にとってきわめて重要な時期に、その生活時間の大半を過ごす場であるため、これらの環境が子どもの健やかな成長を支えるものとなるよう、計画的に環境を整備し、工夫して保育することが、保育者及び保育関係者すべてに課せられていると考えられる。

主として物的環境のあるべき姿について検討した昨年度に続き、本年度は人的環境について検討を行う。そこで本章では、保育所の人的環境としての配置基準を規定している児童福祉施設最低基準の改善経過を整理し、人的環境に関する先行研究、海外の動向について概観する。

### 第1節 児童福祉施設最低基準制定の変遷

まず本節では、保育所の人的配置について、その法制面での根拠となっている「児童福祉施設最低基準」(昭和23年制定)が、保育士(保母)の配置に関して、どのような状況の中から、どのようにして定められ、その後どのような変遷を経て現在に至っているのか、制定前の法制度、制定後の法令等、文献をもとに調査・研究し、その最低基準が果たして来た役割と意義を考察する。

#### (1) 児童福祉施設最低基準制定の経緯

##### ① 日本社会事業協作成の児童福祉施設最低基準案(昭和22年11月23日)

平成19年度研究において関連文献の蒐集・整理によって明らかにしてきたように、現行の「児童福祉施設最低基準」は、昭和23年12月29日に省令として公布されたものである。

この基準作成に当って、当時の厚生省は、児童福祉法案が成立した直後の昭和22年11月28日に日本社会事業協会(全国社会福祉協議会の前身)に作成を依頼している。児童福祉法第45条によって、児童福祉施設の設備及び運営について最低基準を定める必要があり、そのため民間事業者側の意見を取りまとめていく必要があったから、戦前より社会事業を組織化し、牽引してきた日本社会事業協会に依頼したのであろう。

その後、児童福祉法は昭和22年12月12日に公布され、昭和23年4月1日にほぼ全面施行となっていくが、依頼を受けた日本社会事業協会は、直ちに協議会を組織して研究、討議に入り、厚生省職員も加わった上、早くも昭和22年12月22日には「児童福祉施設最低基準案」を作成し、厚生省に提出する。

内容は各施設共通の一般事項と施設種別ごとの基本事項に分けて、網羅的、具体的に記述されていた。そのうち、保育所の保母配置基準は、次のとおりであった。

#### ○保育所最低基準

##### 第5 職員 乳幼児担当数

満二歳未満 5人

満三歳未満 10人

満四歳未満 20人

満五歳未満 25人

満六歳未満 30人

尚、事情により適當年令の混合編成をすることが出来ること。

その他、乳児院最低基準では、「哺育者(保健婦)は、収容児2.5人につき一人の割に置くこと、哺育者は原則として保健婦とし、止むを得ない場合は乳児哺育に適する他のものを代用してもよい、収容児中幼児のある場合には哺育者のうち一名は保母とする。」としていた。

養護施設最低基準では、「児童15~20人に

保母2人、児童20～30人に保母3人……」という保母配置基準を提言していた。

あとがきで、「本基準は児童福祉施設が児童の福祉を実現するために、必要にして欠くことの出来ない科学的、実験的な最低基準である」と述べているように、当時の実践家、関係者の自信と理想が溢れた内容となっている。

## ②最低基準制定の背景

まず、短期間に最低基準案が作成できたのには、次のような背景、基盤があったと考えられる。

第一は、新憲法が昭和21年11月3日に制定公布され、すべての国民に健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を保障しようとする基本的理念が、その後の児童福祉施策の基礎となり原動力となっていたことである。昭和22年12月に制定された児童福祉法は、「児童福祉十年の歩み」が記すとおり、「これまで児童政策に流れていた要保護児童の保護から、それを超えて次代の社会の担い手たる児童一般の健全な育成、全児童の福祉の積極的増進を基本精神とする児童についての総合的法律であり、画期的な社会立法であった。これにより、従来の児童保護事業に新しい意義と力を与えられたばかりでなく、実にわが国の児童の福祉の進展に礎石をおいたものであった。

第二は、当時の政策担当者や社会事業家・団体には、GHQの示唆する「最低基準」を作成していく実践的蓄積ができていたことである。

当時の厚生省児童局企画課長の松崎芳伸が記しているように、GHQのマーカソン氏から借用したのものにもワシントン州の基準があり、アメリカで社会福祉事業の実践的活動をし、戦後、厚生省嘱託となっていた浅賀ふさ氏が翻訳したものが、社会事業協会児童部の編纂した「児童福祉施設最低基準案」に重要なヒントを与えている。

また、「生活保護法の解釈と運用」を著した当時の社会局保護課長小山進次郎は、その中で「我が国において社会福祉施設に最低基準を設定することについての研究は、大正時代よりなされていた」と記している。戦前の社会事業に関する文献は十分ではないが、松崎芳伸が著した「児童福祉施設最低基準」によれば、1919(大正8)年5月、当時の内務省地方局は、アメリカ・ワシントンで開催された米、英、仏、伊、白等の集まる国際会議「児童保護協議会」に出席し、「児童の労働と教育、母と児童の健康に対する公共の保護、特別な注意を要する児童」に関する国定の標準である「最低標準」について論議されたことが報告されている。大正15年の第一回児童保護事業大会において、内務省社会局が、「託児所の施設は女子の職業問題、生活問題に関連して居ります。…託児所は事業の性質上経営が国難であります。これに対して相当に政府並びに公共団体に於いて、補助助成の途を講ぜねばならぬ。…社会局に於いては別に法令を作製して、幼稚園にて救はれざるものを社会局に於いて面倒を見ようとする即ち託児所準則と云ふようなものを作りたい。」と行政説明をしている。このように、当時の国の政策担当者には社会事業にかかる「最低基準」を作成していく準備は十分にできていたことが推測される。

また、中央社会事業協会は、昭和5年11月の第2回全国児童保護事業大会において、社会局に対して「託児所令制定要綱」を提起し、託児所は「生後六十日以上ノ乳児、三歳未満ノ幼児」を対象とし、「保育婦一人ノ保育スル乳幼児数ハ約五人以下 幼児数ハ約二十人以下トシ 之ニ適當ノ助手又ハ乳母ヲ配スベキコト」と要望している。

小学校の校長を歴任し、7年の外国生活歴のある植村義一郎は、昭和9年に著した「託児所経営の理論と実際」(現代日本児童問題文献選集14所収)の中で、「保母の員数全国の平



均によると一学級の児童は凡そ四十となっている。併し最近応個教育の叫びが強調されて、一学級児童数は三十人以下たるべしとの要求が起こっている。西洋では二十五人程度のものが多く、随って徹底した教育が施される訳である。小学校は託児所に比較すると児童年齢が長じて居り、又児童に学ぶべき義務意識が多分にあるに拘わらず、二三十を以て適当と認めているのである。……現在の多くの託児所に於ける実況より吟味して、先づ幼児の場合には託児二十人を限度として一名の保姆を要する。乳児の場合には乳児七八人につき保姆一名と子守一名を配する必要がある。」と実践家の立場から託児所のあるべき姿を提起している。

一方、行政や研究機関などによる施設調査も進められており、昭和 15 年度に中央社会事業協会社会事業研究所と愛育会愛育研究所が実施した「本邦保育施設に関する調査」によれば、「保姆一人の受持ち幼児数の平均は、幼稚園が 32.3 人、託児所が 32.9 人」だったと報告している。

### ③児童福祉施設最低基準(省令)の制定

厚生省は、日本社会事業協会児童部の作成した「児童福祉施設最低基準案」を基礎として、児童福祉法第 45 条の「厚生大臣は、中央児童福祉委員会の意見を聞き、児童福祉施設の設備及び運営について、最低基準を定めなければならない」の規定に基づき、昭和 23 年 4 月 22 日 第一回中央児童福祉委員会を開催し審議に入っている。实地踏査も経て、5 月 18 日「児童福祉施設最低基準」の成案を得、6 月 3 日 GHQ へ「児童福祉施設に対する政府援助に関する決議(最低基準について)」を提出する。GHQ の示唆を受け、何度かの改訂を重ねた末、9 月 3 日 GHQ の許可が下り、財政的裏づけも確保した上、12 月 29 日「児童福祉施設最低基準」(厚生省令第 63 号)公布の運びとなるのである。

公布時の保育所の職員にかかる規定は次のとおりであった。

(職員)

第五十三条 保育所には、保母及び囁託医を置かなければならない。

2 保母の数は、乳児又は満二歳に満たない幼児おおむね十人につき一人以上、満二歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上とする。但し、保育所一につき二人を下ることはできない。

この最低基準は、社会福祉施設の最低基準として我が国初めてのもので、まさに画期的な意義を有するものであったが、当時の社会的、経済的事情に対応して定められたもので、「今後の国民経済の進展と国民生活の向上に照応して逐次たかめられてゆくべきもの」ととらえられていた。

### (2)保育所に関する児童福祉最低基準の変遷

戦後、経済復興、経済成長が進むにつれ、この最低基準は徐々に改善されていくが、ここでは、保育所の保母配置の変遷を中止にして整理しておく。

### ①昭和 23 年 12 月 29 日制定時(第 53 条第 2 項)

保母の数は、乳児又は満二歳に満たない幼児おおむね十人につき一人以上、満二歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上とする。但し、保育所一につき二人を下ることはできない。

児童福祉施設最低基準制定にかかわった松崎芳信がその著「児童福祉施設最低基準」で述べているように、「厚生大臣の定める最低基準は、ゾルレンの要求を含めつつ、しかもザインの実情からも遊離しないということに制約されており」、「児童福祉施設の現状の平均値に近いもの」で、「現在の国家財政、国民経済という基礎組織が許しうる限りにおけるゾ

ルレンということ」であった。

当時の財政事情を反映したものであろうか、年齢区分と配置人員は中央社会事業協会案と比べ、かなりの隔てがあるのは否めない。おそらく当時の幼稚園の受持ち人数や託児所の平均的な職員数が参考になったと推測される。

なお、昭和 27 年度より、2 歳児について、10 : 1 の予算措置が図られ、昭和 37 年度より、3 歳未満児について、9 : 1 の予算措置が図られた。

## ②昭和 39 年 5 月 11 日改正(第 53 条第 2 項)

### ※昭和 39 年 4 月適用

保母の数は、乳児又は満二歳に満たない幼児おおむね八人につき一人以上、満二歳以上満三歳に満たない幼児おおむね九人につき一人以上、満三歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上とする。但し、保育所一につき二人を下ることはできない。

日本の経済も高度成長に向かう時期の昭和 37 年 7 月、中央児童福祉審議会から、次のような内容の意見具申を受けた厚生省は、初めて最低基準の見直しを図った。

0 歳児と 1 歳児は 8 : 1 に改善され、2 歳児以上を 2 歳児と 3 歳児以上に区分を変更し、2 歳児は 9 : 1 に改善された。

しかし、財政上の制約もあり、意見具申の内容は直ちには反映されず、以後逐次改善していくこととなった。

「児童福祉施設最低基準の改善に関する意見具申」昭和 37 年 7 月 16 日中央児童福祉審議会「児童福祉施設最低基準改訂の中間報告」(厚生白書 昭和 37 年度版 所収)

運営の近代化により、昭和 23 年に制定されたままの現行基準では適正を欠くに至つたので、35 年 8 月以来検討を続けていたが、37 年 7 月とりあえず職員の数について意見を取りまとめ、中間報告が行なわれた。

検討に際しては、業種ごとに経営に経験を有する人々から意見を徴し、これを第三者よりなる小委員会で討議したのち最低基準部会を経て審議会の決定をみたもので、まず職員の実態、業種間の均衡、労働基準法や他法令との関係に留意し、次の根本方針に沿って検討が加えられた。

(ア) 施設内児童処遇の適正化

(イ) 職員の労務管理の合理化

すなわち、上の方針に基づいて、国民生活の向上発展に適応せしめて児童福祉をじゅうぶん保障するとともに、国民の経済的負担から許容できる限界に留意しながら現行の行政方針に即して定数を検討した。

12 業種にわたる施設のうち助産施設と児童厚生施設を除き 10 施設について決定をみたのであるが、各業種につきおもなる改善内容を抄記すると次のとおりである。

○養護施設 両者を通じて児童 8 人につき 1 人

○乳児院 両者を通じて乳児 2.5 人につき 1 人

ただし、総数の 1/3 以上は保健婦または看護婦とする。

○保育所 3 歳未満児 6 人につき 1 人、3 歳児 20 人につき 1 人、4 歳児以上 30 人につき 1 人

## ③昭和 40 年 12 月 28 日改正(第 53 条第 2 項)

### ※昭和 40 年 4 月適用

保母の数は、乳児又は満三歳に満たない幼児おおむね八人につき一人以上、満三歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上とする。但し、保育所一につき二人を下ることはできない。

「満二歳に満たない幼児」と「満二歳以上満三歳に満たない幼児」はまとめて「満三歳に満たない幼児」と区分の改正があった。その結果、2 歳児については 8 : 1 となった。

なお、昭和 41 年度より、3 歳未満児について、7 : 1 の予算措置が図られた。

## ④昭和 42 年 10 月 11 日改正(第 53 条第 2 項)

#### ※昭和42年4月適用

保母の数は、乳児又は満三歳に満たない幼児おおむね六人につき一人以上、満三歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上とする。但し、保育所一につき二人を下ることはできない。

この改善により、3歳未満児の6:1体制が確立した。

また、3歳児については、25:1の予算措置が図られた。

#### ⑤昭和44年5月20日改正(第53条第2項)

##### ※昭和44年4月適用

保母の数は、乳児又は満三歳に満たない幼児おおむね六人につき一人以上、満三歳以上満四歳に満たない幼児おおむね二十人につき一人以上、満四歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上とする。ただし、保育所一につき二人を下ることはできない。

この改善により、3歳児の20:1体制が確立した。

なお、この改善の図られる前年の昭和43年12月に、中央児童福祉審議会より次のような内容の答申があったが、最低基準の改正には至らなかった。しかし、昭和44年度から、所定の設備及び職員等が充足されている保育所において乳児保育特別対策が実施され、乳児が7人以上の指定保育所については、保母の配置が通じて3:1となるよう予算措置された。

「当面推進すべき児童福祉対策について」意見具申(昭和43年12月20日中央児童福祉審議会答申)

保育所における乳児保育対策

3 保育所における乳児保育に係る職員の設置

(1)保母定数

本審議会においては、昭和41年度及び昭和42年度厚生科学研究「保育所における乳児保育実施上の諸要件に関する研究」(研究者 お茶の水大学教授平

井信義外)を基礎として、保母の職務内容の実態及び保母と乳児との間における遊び等を通しての必要な接触関係等種々検討を行なった結果では、保母1人の担当乳児数は3人までとする必要がある。なお、先進国における保母定数基準を参照してみても、例えば、英国の保育所においては、2歳未満児については保母1人の担当乳児数が3人である。

(参考)

昭和29年度及び昭和30年度厚生科学研究「保育所の設備と運営…最低基準に関する研究調査報告」

「保育所における施設の広さと保母数と児童数との関係が児童及び保育者の心身に及ぼす影響に関する研究」研究責任者 労働科学研究所勝木新次外)

○保母1人当りの受持児童数について

①4~5才については、保育の面からみても、保母の疲労の面からみても、保母1人当り30人を限度とみて大過ないと思われる。

②現行基準では3~5才児を一括しているが、この点は問題で、3才児を保母1人当り30人の受持とすることは事実上不可能で、疲労調査の結果からみると20人が限度と見られ、保母の経験上からの意見でも適正限度が20人程度である。

③1~2才児については、…単独保育か共同保育かにより1人当り受持児童数の限度も異なってくるように思われるが、保母1人当り2才児12~13人見当、疲労の面からみると1~3才児を保母2人共同保育の場合10~12人に限度があるように見えた。

#### ⑥平成10年2月18日改正(第33条第2項)

##### ※平成10年4月適用

保母の数は、乳児おおむね三人につき一人以上、満一歳以上満三歳に満たない幼児おおむね六人につき一人以上、満三歳以上満四歳に満たない幼児おおむね二十人につき一人以上、満四歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上とする。ただし、保育所一につき二人を下ることはできない。

昭和43年12月の中央児童福祉審議会答申以来懸案事項であった乳児保育に関して、次の答申を受けて改善が図られ、乳児保育の一般化、すなわち乳児の3:1体制が確立した。これに伴い、指定乳児保育所は廃止となった。

「児童福祉施設最低基準の改正について」平成10年1月30日中央児童福祉審議会答申

(6)職員要件の見直し

3)保育所

乳児保育の一般化のため、保育所の保母の数を、乳児おおむね3人につき1人以上とすること。(第33条)

なお、この時「乳児保育の一般化」とともに、次のような「短時間勤務保母の導入」が図られ、一定条件のもとで、パート保母の雇用により柔軟な対応ができるようになった。

その反面、最低基準上の保母定数は常勤保母とする原則が崩れた。

「短時間勤務保母」は、利用児童の多様な保育需要や保母の多様な勤務形態に係る需要に柔軟に対応できるよう導入されたもので、最低基準上の保母定数は、子どもを長時間にわたって保育できる常勤の保母をもって確保することが原則のところ、保育所本来の事業の円滑な運営を阻害せず、保育時間や保育児童数の変化に柔軟に対応すること等により、入所児童の処遇水準の確保が図られる場合で、次の条件の全てを満たす場合には、最低基準上の定数の一部に短時間勤務(1日6時間未満又は月20日未満勤務)の保母を充てても差し支えないという内容であった。

・常勤の保母の総数が、最低基準上の定数の8割以上

・各組や各グループに常勤保母が1名以上配置

・短時間勤務の保母の勤務時間数が、本来の常勤の保母の勤務時間数を上回ること

(「保育所における短時間勤務の保母の導入について」

(平成10年2月18日児発第85号 厚生省児童家庭局長通知))

⑦平成12年10月20日改正(第3条第4項)

条文中の「中央児童福祉審議会の意見を聞き」を削る。

事務及び事業の減量、効率化のため、中央省庁等の組織改革があり、平成13年1月6日厚生労働省が発足するとともに、中央児童福祉審議会は廃止され、その機能は社会保障審議会(児童部会)に移された。

この改革の方針に沿って、児童福祉施設最低基準の改正により「中央児童福祉審議会の意見を聞き」という規定が削られた。中央児童福祉審議会の機能は継続されたとはいえ、制度発足以来、中央児童福祉審議会と密接な関係を維持しながら最低基準の改善を図ってきたシステムが失われたことは問題であろう。

⑧平成18年9月7日改正(第33条第2項) ※平成18年10月施行

保育士の数は、乳児おおむね三人につき一人以上、満一歳以上満三歳に満たない幼児おおむね六人につき一人以上、満三歳以上満四歳に満たない幼児おおむね二十人につき一人以上(認定こども園である保育所(以下「認定保育所」という。)にあつては、幼稚園(学校教育法第一条に規定する幼稚園をいう。以下同じ。)と同様に一日に四時間程度利用する幼児(以下「短時間利用児」という。)おおむね三十五人につき一人以上、一日に八時間程度利用する幼児(以下「長時間利用児」という。)おおむね二十人につき一人以上)、満四歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上(認定保育所にあつては、短時間利用児おおむね三十五人につき一人以上、長時間利用児おおむね三十人につき一人以上)とする。ただし、保育所一につき二人を下ることはできない。

平成18年6月15日に制定された「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提

供の推進に関する法律」により、平成 18 年 10 月 1 日「認定こども園」が発足したが、保育所及び認定こども園の保育所機能についての保育士配置基準に変更はなかった。

### (3)措置委託制度と児童福祉最低基準

#### ①民間社会事業と憲法第 89 条との関係

戦前においては、託児所は救貧対策の一環として位置づけられ、国庫の助成は社会事業法第 12 条に基づきその経常費の一部が助成されてきたほか、宮内省御下賜金、その他民間助成団体の助成を受けて運営していた。ところが、民設民営の託児所は約 8 割を占めており、戦後、GHQ の指令、続いて憲法第 89 条の規定により、民設の児童福祉事業は、公の支配に属しない、公金支出の禁じられた慈善、博愛の事業に該当すると解釈され、公的助成の途が打ち切られ、多くの保育所の経営は非常な苦境に陥っていた。そこで、民間事業者に対して公費支出の途を開く方式として考え出されたのが社会福祉法人制度であった。

こうして、社会福祉法人の認可を受けた民間保育所は、指導・監査を受けるという公の支配に属することによって、公費支出の途が開かれ、安定運営が可能となったのである。

#### ②措置制度と最低基準

最低基準は、施設・設備などの物的環境条件と職員という人的環境条件からなり、公的サービス提供施設としての質を担保する役割を果たしている。とりわけ、人的環境条件は個人の生活や人格、成長・発達に直接的にかかわるものだけにその質・量は特に重要である。

戦後、児童福祉法施行により、公的保育サービスは、公的責任において措置委託制度のもとで実施されるが、この最低基準が保育内容の均質化と質の保持・向上に大きな役割を果たしてきたことはいうまでもない。さらに、最低基準が、国、地方自治体の公費支出の基

準となっていたこと、つまり、行政が保育所に支出する措置委託費とは、保育所が最低基準を満たすための費用であることも重要な意味を持っている。

こうして保育所は国、地方自治体の指導監督のもとに置かれる一方で、保護者と子どもにとってはよりよい保育環境が保障され、施設経営者にとって安定経営が保障されてきたといえることができる。

#### (4)考察

保育所における保育士の配置基準が、当初どのように決められ、その後どのように変遷してきたのか、その背景や経過を見てきた。その結果、現在の配置基準は、科学的、合理的をもって設定され、改善されてきたとは言いがたく、政策的に、限られた財源の中で、社会的要請に対応しつつ、その時々保育活動を追認し、誘導する形で設定されてきたといえることができる。このことは、最低基準が公費負担と表裏一体となっていることに起因するのであろうが、市町村に保育の実施責任があればこそ、最低基準が実質的に実施され、維持された面も見逃せない。

ところで、保育所における保育士の配置数は、利用目的(託児のみ・幼児教育含めて等)、労働・経済・社会的状況(労働時間・給料、社会的要請・意識、国民所得等)、子どもの状況(年齢・発達)、直接処遇職員の能力(資質・経験)などの要因によって規定され、変動するといえることができるが、ひとたび一人の職員の受持ち子ども数が決まれば、職員の資質(資格で担保)・能力や意欲、経験による差異は多少あるものの、子どもに対するサービスの量と質は自ずと決まってくるという関係にあるように思われる。

制定 60 年を経て、今なお、最低基準は保育事業、保育活動の基盤をなし、実際にそれらを規定している。最低基準の設定に「児童福祉審議会の意見を聞き」という規定が削ら

れて久しい。60年前、最低基準の政策担当者は「ゾルレンの要求を含めつつ、しかもザインの実情からも遊離しない」ことに腐心していた。子どもの安全と安心、そして子どもの健やかな育ちを保障する「最低基準」に、保育実践にかかる「ザインの実情」と「ゾルレンの要求」を制度的に反映させるシステムの回復・構築が望まれるところである。

(参考・引用文献)

「日本の保育制度」フレーベル館 岡田正章 昭和45年

「児童福祉法成立資料集成(上巻・下巻)」ドメス出版 昭和53、54年

「児童福祉三十年の歩み」日本児童問題調査会 昭和53年

「児童福祉十年の歩み」日本児童問題調査会 昭和34年

「戦後保育所の歴史」全国社会福祉協議会 昭和53年

「児童福祉の諸問題」川嶋三郎編 昭和25年

「児童保護事業」伊藤清 社会事業叢書第六巻 昭和14年

「戦前日本社会事業調査資料集成 第五巻 児童保護」勁草書房 社会福祉調査研究会編 1990年4月

「児童福祉行政の焦点」ささら書房 一番ヶ瀬康子・寺脇隆夫 昭和50年

「保育所の現状」厚生省児童局 昭和39年

「日本の児童問題」新樹出版 浦部史 昭和51年

「児童福祉」厚生省児童局 東洋館 昭和23年

「厚生省二十年史」厚生問題研究会 昭和45年

「保育所運営要領」厚生省児童局編 昭和25年

「保育所の運営」厚生省児童局保育課編 昭和29年

「保育所のあゆみと現況」厚生省児童局監修 昭和32年

「保育所の設備と運営…最低基準に関する研究調査報告」厚生省児童局編 昭和29年

「保育所の設備と運営…最低基準に関する研究調査報告(続)」厚生省児童局編 昭和31年

「保育所のしおり」厚生省児童局編 昭和29年

「託児所経営の理論と実際」植村義一郎 昭和9年 現代日本児童問題文献選集14所収

「児童福祉法の解説と運用」高田正巳 昭和26年 児童福祉基本法制 第8巻 所収

児童福祉施設最低基準制定の変遷（保育所保育士配置関係）

根拠省令	保育所	保育所以外の児童福祉施設 (乳児院)	児童福祉審議会答申等 「児童福祉施設最低基準案」 昭和22年12月22日日本社 会事業協会児童部 ○保育所最低基準 第5職員 乳幼児担当数 満二歳未満 5人 満三歳未満 10人 満四歳未満 20人 満五歳未満 25人 満六歳未満 30人 尚、事情により適当な年令の 混合編成をすることが出来 ること。	備考
<p>保母の数は、乳児又は満二歳に満たない幼児おおむね十人以上につき一人以上、満二歳以上の幼児おおむね三十人以上につき一人以上とする。但し、保育所一につき二人を下ることはできない。(第53条第2項)</p>	<p>保母の数は、乳児又は満二歳に満たない幼児おおむね十人以上につき一人以上、満二歳以上の幼児おおむね三十人以上につき一人以上とする。但し、保育所一につき二人を下ることはできない。(第53条第2項)</p>	<p>看護婦の数は、おおむね乳児三人につき一人以上とする。(第34条第3項) 看護婦は、乳児の養育に相当の経験を有する女子をもってこれに代えることができる。但し、その総数の三分の一は、乳児のほかに習熟した看護婦でなければならぬ。(第34条第4項) (養護施設) 児童指導員及び保母の総数は、通じて、おおむね児童十人以上につき一人以上とする。(第68条第3項)</p>	<p>児童福祉審議会答申等 「児童福祉施設最低基準案」 昭和22年12月22日日本社 会事業協会児童部 ○保育所最低基準 第5職員 乳幼児担当数 満二歳未満 5人 満三歳未満 10人 満四歳未満 20人 満五歳未満 25人 満六歳未満 30人 尚、事情により適当な年令の 混合編成をすることが出来 ること。</p>	<p>&lt;児童福祉施設最低基準制定経過&gt; 昭和22年8月11日児童福祉法案国会提出 昭和22年11月21日児童福祉法成立 昭和22年11月28日日本社会事業協会「児童福祉施設最低基準案」の作成を委嘱される。 昭和22年12月12日児童福祉法公布 昭和22年12月22日日本社会事業協会児童部「児童福祉施設最低基準案」提出 昭和23年3月31日児童福祉法施行令、児童福祉施行規則制定 昭和23年4月22日 第一回児童福祉委員会開催 昭和23年5月15日 児童福祉施設最低基準案作成 昭和23年6月3日 中央児童福祉委員会、GHQへ「児童福祉施設に対する政府援助に関する決議(最低基準について)」提出</p>
			<p>○乳児院最低基準 哺育者(保健婦) 収容児 2.5人につき一人の割合に置くこと。 …哺育者は原則として保健婦とし、止むを得ない場合は乳児哺育に適する他のものを代用してもよい。収容児中幼児のある場合には哺育者のうち一名は保母とする。 ○養護施設最低基準 15-20人に保母2人</p>	

昭和39年05月11日厚生省令第21号	<p>保母の数は、乳児又は満二歳に満たない幼児おおむね八人につき一人以上、満二歳以上満三歳に満たない幼児おおむね九人につき一人以上、満三歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上とする。但し、保育所一につき二人を下ることはできない。(第53条第2項)※昭和39年4月適用</p>	<p>(乳児院) 看護婦の数は、おおむね乳児五人につき二人以上とする。(第34条第3項) 看護婦は、乳児の養育に相当の経験を有する女子をもつてこれに代えることができ。但し、その総数の三分の一は、乳児のほ育に習熟した看護婦でなければならない。 (養護施設) 児童指導員及び保母の総数は、通じて、おおむね乳児九人につき一人以上とする。(第68条第3項)</p>	20・30人に保母3人 ○あとかき 本基準は児童福祉施設が児童の福祉を実現するために、必要にして欠くことの出来ない科学的、実験的の最低基準である。	「児童福祉施設最低基準の改善に関する意見書」昭和37年7月16日中央児童福祉審議会「児童福祉施設最低基準改訂の中間報告」(厚生白書(昭和37年度版)所収)運営の近代化により、昭和23年に制定されたままの現行基準では適正を欠くに至ったので、35年8月以来検討を続けていたが、37年7月よりあえず職員の数について意見を取りまとめ、中間報告が行なわれた。 検討に際しては、業種ごと に経営に経験を有する人々から意見を徴し、これを第三者よりなる小委員会で討議したのち最低基準部会を経て審議会の決定をみたもの	昭和23年9月3日GHQ「児童福祉施設最低基準令案」を許可 昭和23年12月29日「児童福祉施設最低基準」制定(厚生省令第63号)
	<p>&lt;幼稚園設置基準の沿革&gt; ○幼稚園令(大正15年4月22日勅令第74号) 第七条 幼稚園ニハ園長及相当員数ノ保母ヲ置クヘシ ○幼稚園令施行規則(大正15年4月22日勅令第17号) 第四条 保母一人ノ保育スル幼児数ハ約四十人以下トス ○学校教育法施行(昭和22年3月31日) 幼稚園令廃止。 ○学校教育法施行規則(昭和22年5月23日) 第75条 幼稚園の毎年度の教育週数は、特別の事情のある場合を除き、三十九週を下つてはならない ○「幼稚園基準について」昭</p>				



<p>昭和40年12月28日厚生省 令第55号</p>	<p>保母の数は、乳児又は満三歳に満たない幼児おおむね八人につき一人以上、満三歳以上の幼児おおむね三十人以上につき一人以上とする。但し、保育所一につき二人を下ることはできない。(第53条第2項)※昭和40年4月適用</p>		<p>で、まず職員の実態、業種間の均衡、労働基準法や他法令との関係に留意し、次の根本方針に沿って検討が加えられた。</p> <p>(ア) 施設内児童処遇の適正化</p> <p>(イ) 職員の労務管理の合理化</p> <p>すなわち、上の方針に基づいて、国民生活の向上発展に適應せしめて児童福祉をじゆうぶん保障するとともに、国民の経済的負担から許容できる限界に留意しながら現行の行政方針に即して定数を検討した。</p> <p>12 業種にわたる施設のうち助産施設と児童厚生施設を除き10施設について決定をみたのであるが、各業種につきおもな改善内容を抄記すると次のとおりである。</p> <p>○養護施設・両者を通じて児童8人につき1人</p> <p>○乳児院・両者を通じて乳児2.5人につき1人</p> <p>ただし、総数の1/3以上は</p>	<p>和27年5月21日文部事務次官通知</p> <p>幼稚園の教育日数は、毎学年二百日以上とする。</p> <p>・一日の教育時間は、四時間を原則とする。</p> <p>・一組の幼児数 幼稚園の一組の幼児数は、四十人以下を原則とする。</p> <p>○幼稚園設置基準(昭和31年12月13日文部省令)</p> <p>第3条 一学級の幼児数は、四十人以下を原則とする。</p> <p>○幼稚園設置基準改正(平成7年2月8日)</p> <p>第3条 一学級の幼児数は、三十五人以下を原則とす</p>
---------------------------------	---	--	---	--

<p>昭和42年10月11日厚生省 令第46号</p>	<p>保育の数は、乳児又は満三歳に満たない幼児おおむね六人につき一人以上、満三歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上とする。但し、保育所一につき二人を下ることはできない。(第53条第2項)※昭和42年4月適用</p>	<p>(養護施設) 児童指導員及び保育の総数は、通じて、おおむね児童八人につき一人以上とする。(第68条第3項)</p>	<p>保健婦または看護婦とする。 ○保育所・3歳未満児6人につき1人、3歳児20人につき1人、4歳児以上30人につき1人</p>
<p>昭和44年05月20日厚生省 令第12号</p>	<p>保育の数は、乳児又は満三歳に満たない幼児おおむね六人につき一人以上、満三歳以上満四歳に満たない幼児おおむね二十人につき一人以上、満四歳以上の幼児おおむね三十人につき一人以上とする。ただし、保育所一につき二人を下ることはできない。(第53条第2項)※昭和44年4月適用</p>	<p>「当面推進すべき児童福祉対策について」意見具申(昭和43年12月20日中央児童福祉審議会答申) 保育所における乳児保育対策 3 保育所における乳児保育に係る職員の設置 (1)保育定数 本審議会においては、昭和41年度及び昭和42年度厚生科学研究「保育所における乳児保育実施上の諸要件に関する研究」(研究者お茶の水大学教授平井信義外)を基</p>	

<p>昭和45年07月20日厚生省 令第45号</p>		<p>礎として、保母の職務内容の実態及び保母と乳児との間における遊び等を通しての必要な接関係等種々検討を行なった結果では、保母1人の担当乳児数は3人までとする必要がある。なお、先進国における保母定数基準を参照してみても、例えば、英国の保育所においては、2歳未満児においては保母1人の担当乳児数が3人である。</p>	<p>(乳児院) 看護婦の数は、おおむね乳児二人につき一人以上とする。(第34条第3項) 看護婦は、乳児の養育に相当の経験を有する女子をもってこれに代えることができ。但し、その総数の三分の一は、乳児のほ育に習熟した看護婦でなければならぬ。(第34条第4項)</p> <p>(養護施設) 児童指導員及び保母の総数は、通じて、満三歳に満た</p>	<p>「緊急に実施すべき児童福祉及び母子保健施策について」(意見具申)昭和45年12月16日中央児童福祉審議会5児童福祉施設等の運営管理について</p> <p>(3)運営管理体制の問題</p> <p>ア 職員定数の改定</p> <p>当面の措置として施設職員の定数について早急に次のとおり改善する必要がある。</p> <p>ア)養護施設にあっては児童指導員及び保母の総数は、3歳未満児3人につき1人</p>
---------------------------------	--	---	---	---

		ない幼児おおむね三人につき一人以上、満三歳以上の幼児おおむね六人につき一人以上、少年おおむね八人以上とする。(第 68 条第 3 項)	上、3 歳以上の 6 歳未満児 5 人につき 1 人以上、6 歳以上 7 人につき 1 人以上とすること。 キ)保育所にあつては、定員 60 人以下の施設に対し、非常勤保育を配置すること。	
昭和 48 年 04 月 26 日厚生省令第 20 号	(養護施設) 児童指導員及び保育の総数は、通じて、満三歳に満たない幼児おおむね三人につき一人以上、満三歳以上の幼児おおむね五人につき一人以上、少年おおむね七人につき一人以上とする。(第 68 条第 3 項)	「今後推進すべき児童福祉対策について」(答申)昭和 49 年 11 月 28 日中央児童福祉審議会 3 保育所の最低基準の改善 ウ 「保育の増員については、さきに中間答申で意見を提出したところであるが、今後年齢を異にする児童集団による混合保育あるいはたてわり保育等をも含む保育方法を実施できるようにすべきである。それには三歳未満児及び三歳以上児のそれぞれについて、保育の定数の根拠に基づいて策定し、具体化していくべきである。」		
昭和 54 年 05 月 01 日厚生省令第 19 号	(乳児院) 看護婦の数は、おおむね乳児の数を一・七で除した数			