

200901004A

厚生労働科学研究費補助金
政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）

少子化社会における
保育環境のあり方に関する総合的研究
（H19—政策—一般—017）

平成21年度 総括研究報告書

研究代表者 民秋 言

平成22（2010）年 3月

目 次

I. 総括研究報告書	5
II. 研究報告書	
第1章 望ましい保育環境づくりにかかる我が国の法的基準とその変遷	13
第2章 諸外国およびわが国の基準や従来の研究	24
第3章 調査研究	41
第4章 児童福祉施設最低基準に関する調査	118
第5章 保育環境にかかるチェックリスト案の作成と検証	127
第6章 総合考察	137
III. 調査票	143
IV. 保育環境に関するチェックリスト	191

I 総括研究報告書

少子化社会における保育環境のあり方に関する総合的研究

主任研究者 民秋 言 白梅学園大学 教授

研究要旨

本研究の目的は、保育環境の実態を明らかにするとともに、保育環境のあるべき姿について提言を行うことであった。保育環境には、施設や遊具などの物的環境、保育士や子どもなどの人的環境、さらには自然や社会の事象などがあるが、本研究では、物的環境と人的環境の2つに焦点を当て、そのあり方について(1)文献研究、(2)実態調査、(3)比較調査により明らかにし、(4)それらに基づいて保育環境に関する提言を行うことにした。本最終年度（平成21年度）は、平成19年度と20年度に行った人的・物的環境に関する研究の成果を踏まえて、保育環境のあるべき姿や専門職としての保育士の職務をさらに検討し、「保育環境に関する基準」や「保育環境に関するチェックリスト」として提示することにした。文献研究からは、①我が国の児童福祉施設最低基準（以下、「最低基準」）の変遷とその背景、②諸外国には様々な基準があること、③我が国も新しい基準を策定しようと様々な取り組みが始まってきたことが明らかになった。実態調査および比較調査からは、①いずれの年齢でも保育室が狭くなったり、保育士1人当たりの子どもの数が増えたりすると、子どもと保育士の行動にとってマイナス、一方、いずれの年齢でも保育室が広くなったり、保育士1人当たりの子どもの数が減ったりしても、子どもと保育士の行動は今と変わらないという反応が多いこと、②現行の最低基準を規定する立場(国)とその内容の必要性は、共に保育の現場ではかなり受け入れられていること、③保育士は最低基準の存在を認知しているが、内容によっては詳細を知らないこと、④最低基準の中に位置づけられた保育所保育指針にそった保育が実施されているが、記録があるとは限らないことが明らかになった。これらの結果には①様々な福祉施設における基準見直しにむけた方法論の提供、②現任保育士の研修プログラム策定への基礎資料、③保育士養成のカリキュラム作り及びその具体化としてのシラバス作りへの基礎資料としての意義があることが考察され、これに基づく提言がなされた。

分担研究者

西村 重稀	仁愛大学教授
高野 陽	北陸学院大学教授
吉岡 眞知子	東大阪大学教授
成田 朋子	名古屋柳城短期大学教授
河野 利津子	比治山大学教授
清水 益治	帝塚山大学教授
千葉 武夫	聖和短期大学教授
森 俊之	仁愛大学准教授
川喜田昌代	玉成保育専門学校講師
鈴木 岩雄	名古屋芸術大学准教授
水上 彰子	富山福祉短期大学専任講師

今日、保育ニーズが益々多様化してきているなかで、保育環境のあり方も変わってきている。低年齢児や障害児等の保育需要、また乳幼児の心身の健全な発達保障と生命の安全確保などの観点から、生活空間や遊具等の物的環境や人的環境のあり方が見直されてきている。このような社会的変化によって、あるべき保育環境も変わってきている。保育環境に関する我が国の基準の中では、児童福祉施設最低基準が、最も法的拘束力をもつ。しかし、今日の保育ニーズの多様化は、この基準の検討を必要としてきている。

我が国における保育環境に関する研究は、昭和 23（1948）年に文部省が「保育要領—幼児教育の手引き」を公表したことに始まる。昭和 30～31 年には、黒木、大須賀、牛島などにより厚生科学研究として一連の成果が発表された。近年（平成 10 年以降）

A. 研究目的

も多く研究が発表されている（宮原ら(1997)、高田(2003)など）。国外においても、保育環境の研究はさかんである。例えば、保育環境の基準（NAEYC等）、乳児保育の環境（ITERS等）、園内環境（略）、戸外の保育環境（略）、学習を促進する保育環境（略）、安全で衛生的な保育環境（略）等に関する研究がある。しかし、いずれの先行研究も、児童福祉施設最低基準の適切性を判断する科学的根拠には必ずしもならない。

そこで本研究では、我が国の認可保育所における保育環境の実態を明らかにした上で、そのあるべき姿を提言することを目的とした。保育環境は主に物的環境及び人的環境より構成される。物的環境には施設、設備、教材などがある。人的環境には職員、親、子ども、地域の人たちなどがある。

最終年度に当たる今年度は、過去2年間のような人的・物的環境に関する研究の成果を踏まえて、さらに文献研究、実態調査及び比較調査を行い、保育環境のあるべき姿や専門職としての保育士の職務を検討し、「保育環境に関する基準」や「保育環境に関するチェックリスト」として提示することにした。

B. 研究方法

文献調査① 望ましい保育環境づくりにかかる我が国の法的基準とその変遷：最低基準の制定に直接関わった厚生省児童局企画課長の著書などをもとに、「最低基準」の目的、意味、役割などをまとめた。また、最低基準の制定の経緯と変遷についても、過去の厚生省令を調べた。最後に最低基準の科学的根拠の有無や、現在の基準の弱点、改善システムの有無についても言及した。

文献調査② 諸外国および我が国の基準や従来の研究：諸外国の保育環境の基準に関する研究を概観した。次に我が国の保育環境の基準に関する研究をまとめた。さらに、我が国で作成されてきた基準及びチェックリストを紹介した。

実態調査および比較調査① 物的環境に関する調査：2種類の調査を行った。第1の調査では、全国の20分の1に相当する保育所（1095カ所）に調査票を送付した。各保育所の0・1・2歳児を担当する保育士3名ずつと3・4・5歳児を担当する各1名の保育士を調査対象とした。調査票では、保育

室の床面積、床の上に置いてある備品、様々な活動を行うのにその保育室の利用の仕方、保育室が狭いと感じる時間帯、保育室が今より広くなれば子どもと保育士の行動に生じる変化、保育室が広いと感じる時間帯、保育室が今より狭くなれば子どもと保育士の行動に生じる変化を尋ねた。

第2の調査では、床の上の備品が占有する面積を保育カタログを使って調べた。

実態調査および比較調査② 人的環境に関する

調査：3つの調査を行った。1つは、先述の実態調査および比較調査①物的環境に関する調査の第1の調査と同時に調査したものであり、調査対象等は同じであった。すなわち、全国の20分の1に相当する保育所（1095カ所）に調査票を送付した。各保育所の0・1・2歳児を担当する保育士3名ずつと3・4・5歳児を担当する各1名の保育士を調査対象とした。調査内容は、定員・在籍児数・保育士数・クラス編成、1日の内で忙しいと感じる活動、保育士がもっと多い方がよいと感じる活動、保育士の数が今より多くなるとすれば子どもと保育士の行動に生じる変化、保育士がもっと少ない方がよいと感じる活動、保育士が今より少なくなるとすれば子どもと保育士の行動に生じる変化、担当しているクラスの保育士の人数に対する考え方、園内の業務にかかる時間であった。

2つ目の調査では、万歩計を用いて保育士の歩数を分析した。主として3歳以上の幼児を保育しているA保育所と、主として3歳未満の乳幼児を保育しているB保育所の全職員に協力してもらった。歩行時の歩数と走行時の歩数を1時間単位で記録できるコナミの歩数計「イーウォーカーライフ2（e-walkeylife2）」を利用した。

3つ目の調査では、加速度計を用いて保育士の活動を分析した。主として3歳未満の乳幼児を保育しているB保育所で2歳児クラスを担当している1名の保育士に協力してもらった。ワイヤレステクノロジー株式会社製の小型無線加速度センサーWAA-0001を、腕（利き腕）、胸、腰の3カ所にそれぞれ装備してもらい、これを装備した状態で普段通りに勤務してもらい、保育行動中の身体の加速度を計測した。また計測中に、研究者が1名、保育の様子を観察し、保育士の主な行動を記録した。

実態調査および比較調査③ 児童福祉施設最低基準に関する調査：保育所で管理職として働く園長あるいは主任が、児童福祉施設最低基準をどのように思っているのかについて調べた。調査対象は、全国の10分の1に相当する保育所(2194カ所)であった。調査票の主な内容は、園と回答者についてたずねる設問、最低基準を国が規定するとよいと思うかをたずねる設問、保育室等の面積に関する規定についてたずねる設問、保育士の人数に関する規定についてたずねる設問、訓練等の実施回数に関する規定についてたずねる設問、保育所の設備や運営に関する全般的なことについてたずねる設問、あらたに規定することが必要と思う事項をたずねる設問、最低基準についての回答者の考えをたずねる設問であった。

実態調査および比較調査④ 保育環境にかかるチェックリスト案の作成と検証：一人一人の保育士が自らの保育が児童福祉施設最低基準等によっていかに確保されているかを確認するためのチェックリスト案を作成し、その検証をした。全国に散らばる公立保育所2カ所と私立保育所4カ所の全職員に、それぞれの保育所長を通じて調査を依頼し、114人の保育士から協力を得た。調査票は、児童福祉施設最低基準の「第5章 保育所」に関する知識を問う設問、その設問の各項目に対して、意味がわかりにくい項目や、意味はわかるが答えにくい項目を問う設問、保育所保育指針に基づく保育の実施について問う設問、その設問の各項目に対して、意味がわかりにくい項目や、意味はわかるが答えにくい項目を問う設問、所属する保育所と回送者の属性についてたずねる設問からなっていた。

いずれの調査でも、調査にあたっては、調査の目的や方法、結果の処理について文書で説明した。その際、個人的な情報が漏れないことや迷惑をかけないことを確約した上で調査に協力してもらうよう依頼した。

C. 結果

本研究で得られた結果は次の5つである。

(1) 望ましい保育環境づくりにかかる我が国の法的基準とその変遷

終戦後、巷に溢れる戦災孤児、引き上げ孤児に対

する緊急対策として策定された「児童保護法案要綱大綱案」に対して、GHQの示唆や日本国憲法の理念を受けて、「児童福祉法」が制定された。その第45条に基づき、日本社会事業協会作成の児童福祉施設最低基準案を基礎にして、約1年かけて「児童福祉施設最低基準」が厚生省令として制定された。その後、面積等の基準はほぼそのまま踏襲されてきている。人的基準については保育士1人当たりの子どもの数が少しずつ減ってくるなど改善がみられた。当初あった「児童福祉審議会の意見を聞き」という規定は削られて久しいなど、最低基準を改善するシステムの回復・再構築が望まれている。

(2) 諸外国および我が国の基準や従来の研究

諸外国の評価基準の代表的なものにはECERS-R、ITERS-R、FCCERS-R、NAEYC、Quality Standards for NAFCC Accreditationなどがある。我が国の基準に関する研究には、埋橋(2004)、秋田(2008)、全国社会福祉協議会(2009)などがある。我が国で作成されてきた基準及びチェックリストには、全国社会福祉施設経営者協議会(1994)による保育所におけるサービスチェックリスト、日本保育協会(1996)による「保育内容等の自己評価のためのチェックリスト(園長・所長篇)(保母篇)」、全国保育士養成協議会児童福祉施設福祉サービス第三者評価機関HYKによる評価基準、本研究の代表者の民秋らによる「保育士のための自己評価チェックリスト」、「同(平成20年告示保育所保育指針対応版)」などがある。諸外国の基準は、物的環境に対しては具体的で詳細であったり、人的環境に対しては子どもとのかかわりに重きを置いたりするなど、我が国の当初の基準と保育の質の捉え方に違いがあった。

(3) 保育所における実態と最低基準が変わることの影響

保育室に常に置かれている備品や部屋の使い方には、子どもの年齢による違いが大きかった。保育士1人当たりの子どもの数は、算出の方法にもよるが、園による違いが大きかった。

全ての年齢を担当する保育士が、面積が狭くなったり、保育士1人当たりの子どもの数が増えたりすると、子どもと保育士の多くの行動にマイナスであると回答した。逆に面積が広くなったり、保育士1人当たりの子どもの数が減ったりしても、子どもと保育士の行動にとって、いくつかのプラスはあるも

の、概して今と変わらないと回答した。

万歩計や加速度計などの客観的指標を用いて保育士の行動を分析したところ、活動すなわち業務による違いが現れた。これらの指標が保育士の業務分析に利用可能であることが示された。

(4) 最低基準の存在とその必要性に対する園長や主任の認知

保育需要やニーズが変わり続ける一因に、保育の法的な位置づけと少子化があることが示された。この変化に最低基準を対応させていく必要性が示唆された。

園長又は主任は、このような基準は国が規定するべきであると考えている。現行の基準に含まれる内容が、規定される必要性も認めている。このような認知に関しては、公立保育所と私立保育所、園が所属する自治体の規模による違いがあった。

(5) 最低基準に対する保育士の知識と保育所保育指針に基づく保育の実施状況

多くの保育士は最低基準の存在を知っていた。最低基準に規定されている内容については、その内容によって認知度が異なった。例えば、保育士1人当たりの子どもの数についてはよく知られていたが、保育室の面積の基準についてはあまり知られていなかった。保育士は保育所保育指針に基づく保育を実施していた。しかしながらその実施状況を記録として残している割合はそれほど高くなかった。

D. 考察

上記の結果には次の3つの意義がある。

(1) 様々な福祉施設における基準見直しにむけた方法論の提供

保育所は児童福祉施設の1つであり、児童福祉施設は社会福祉施設の1つである。そこで、本研究で用いたのと類似の方法で、他の児童福祉施設や社会福祉施設についても、基準に関する調査が可能である。

本研究では、環境の実態を調べるだけでなく、それに対する保育士の捉え方にも焦点をあてて尋ねてきた。本研究が一貫してこの方法を取ってきたのは、次の理由からである。すなわち、誰かが理想とする環境や、誰もがよいと思う環境が用意されたとしても、実際に保育をするのは保育士だからである。保育士がある環境を子どもにとってプラスと思うか、マイナスと思うかによって、子どもに対する影響は

違ってくる。そこで本研究では、保育士の捉え方にも焦点をあてたのである。

おそらく、最低基準に対する考えやその変化に対する捉え方を、その業務に従事する者を対象にして、詳しく調査した最初の研究として、本研究は位置づけられると思う。今後、この方法論を他の児童福祉施設や社会福祉施設の基準に対する調査に適用することで、福祉サービスに従事する者の視点を反映した基準が作られていくであろう。

なお、この方法は、すでに何らかの基準があり、それに基づいてサービスが提供されている事業にとって、特に有効であると思われる。逆に言えば、全く新たに基準を作る事業には、適用しがたい。この種の事業には、サービスを受ける側を調査する方が、望ましい基準ができると考えられるからである。

(2) 現任保育士の研修プログラム策定への基礎資料提供

調査によれば、多くの保育士は最低基準の存在を知っていた。しかし、最低基準に規定されている内容については、その内容によって認知度が異なった。このことは、最低基準に対する認知に個人差があることを示している。また、本研究では、保育所保育指針に基づく保育の記録に個人差があることが示された。

ここで押さえておきたいのは、この結果の調査対象である。たった5つの保育所、公立保育所2カ所、私立保育所3カ所に過ぎないことを押さえておきたい。これら5つの保育所が、全国域にまたがるとはいえ、全国には2万2000以上の保育所が存在する。それぞれが持つ条件は同一ではない。さらに、例えば、保育士個人によって、最低基準の認知や指針に基づく記録に違いがあるとも考えられるのである。このことは、どれほど望ましい環境の基準を作っても、そこで働く保育士がその基準を意識して保育を展開しない限り、その基準の価値がなくなることを示唆すると言っても過言ではない。

そこで必要となるのが現任保育士の研修である。最低基準や保育所保育指針を熟知させるような研修が望まれる。

医療関係など業務独占の資格が関係する業界では、基準の緩和は、その業務を実施する者を増やすことになる。これに対して、保育・福祉関係など名称独占の資格が関係する業界では、基準の緩和は、専門性を低めることにつながる。「名称独占」にそ

うならば、誰でもできる業務なので、誰もが行うことになるからである。したがって、保育士に関して述べるならば、児童福祉施設最低基準や保育所保育指針など、保育に関係する法令を熟知することこそが、専門性を高めることにつながると思われる。

（３）保育士養成のカリキュラム及びその具体化としてのシラバス作りへの基礎資料提供

本研究の結果は、保育士養成の段階で、最低基準や保育所保育指針の理解を徹底させることの必要性を説くものである。幸い、この本稿を執筆する前後で、保育士養成課程等検討会の中間報告が公表された。その中で、いくつかの科目の中で、本研究の結果は利用できよう。例えば、「保育原理」で最低基準を教えることもできるし、「保育者論」の中で保育所保育指針を踏まえることも可能であろう。

単なる知識として持っていることとその知識を使って業務を遂行することは異なる。前者を講義で教えるもの、後者を演習で教授するものと区別できるが、大学設置基準などで、時間数的には、各養成校に任されるなど、２つの授業方法の区別は曖昧である。このあたりは保育現場における必要性を授業担当者が認識し、適格に講義を進める必要がある。このような認識の上でシラバスが作成されれば、すぐに実践に資する力を養成段階で獲得させることができる。

E. 結論（提言）

３つの提言が導かれた。

（１）児童福祉施設最低基準における保育所関連の基準は現行通りとする。

本研究で行った児童福祉施設最低基準の検討は、現行の最低基準を遵守することが望ましいという結論であった。すなわち、この基準を変えることによるマイナス面は大きく、プラス面はそれほど大きくないという結果であった。

規制緩和や地方分権などの社会的な流れは、このような基準の枠組みだけを国が考え、具体的な数値等を各自自治体にゆだねるという方法も考えられる。しかしながら、この方法であれば、地域による違いが大きくなり、財政的に厳しい自治体であれば、現在の保育の水準を維持できないという問題が生じる。また国が児童福祉法第１条「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」という理念と矛盾する政策をとることにもな

る。そこで、待機児童が極端に多いなど特定の地域には、それぞれの実情に応じて特例を設けるなどの手段で対応することは十分に考えられる。

（２）保育所保育指針に基づく保育所における業務の記録様式を作成する必要がある。

本研究で、保育所の業務として、保育所保育指針に基づく保育の実施とその記録について調べたところ、実施はしているが記録がない業務が数多くあった。しかしながらそのような業務でも記録を取っていると回答した保育士もいた。そこで、記録を取っている保育士に対して、どのような記録なのかを調査することで、望ましい記録様式を作成する資料とすることができよう。

このような調査は、全国規模で行い、収集した記録様式をデータベース化することに価値がある。例えば、望ましい記録様式の例として、ある特定の様式を示せば、その様式を使用し、自ら工夫したり、なぜその様式がよいのかを考えたりしないからである。記録様式のデータベースができていれば、保育士等は、よい記録様式を自由に採用できる。自由に採用するところには各保育士の主体性が入る。その主体性こそが保育士の資質向上につながると考えられる。

（３）最低基準を意識した養成や研修で活用できるテキストや教材、さらにそれらのデータベースを作ることが望まれる。

養成カリキュラムについては検討委員会が立ち上がり、中間報告を提出した。その報告の中で、保育の心理学Ⅱ（演習１単位）では、「観察等を通して子どもの心身の状態や行動等を把握する技術を高め、子ども理解に基づく適切な発達援助を行う実践力を修得できるようにすることが必要である。」とされている。この記述からは、観察や記録の練習を演習形式で行うことの必要性が読み取れる。

しかしながら、このような演習に使えるテキストや教材は限られている。某国立大学法人の養成校のように、保育士養成課程の入学定員が２０名程度で、かつ学内に付属幼稚園等がある場合は、その幼稚園で観察の練習が可能であろう。しかしながら多くの養成校では５０名を１クラスとして授業が展開されている。入学定員が例えば１００名など、５０名の倍数になっている養成校も多いのが現状である。この場合、たとえ学内に付属幼稚園等があったとしても、５０名を一度に見学に出すわけにはいかない。保育に

支障が出るからである。

そこで考えられるのが、VTRやDVDの活用である。これらを使うと50名程度でも演習が可能になる。ただし現在、保育所保育指針にそった保育を教えるのに適当なVTRやDVDはあまり出版されていない。厚生労働省が監修した保育所保育指針の紹介DVD程度である。現行の保育所保育指針で求められる「記録」に対応した養成用のVTRやDVDの作成等が、本研究の応用につながるであろう。

研修に関して、研修プログラムを保育団体や自治体が毎年検討している。その中で保育所保育指針の内容の研修も進んできている。しかしながら、その研修の多くは講義レベルである。演習形式でシミュレーションを行う中で、行われている保育が保育所保育指針を具体化したものになっているかどうかを確認しあったり、どうすれば保育所保育指針を具体化したものになるのかを討議しあったりするような研修が望まれる。そのための研修テキストや教材作りは本研究の応用に位置づけられる。

保育所保育指針を適切に理解している者であれば、このような養成・研修用のテキストや教材がデータベース化されており、それらを容易に入手できれば、誰もがこのような養成や研修を実施することが可能になる。このことが保育全体の環境改善や質の向上につながると思われる。

F. 健康危険情報

該当情報なし

G. 研究発表

1. 論文発表 なし
2. 学会発表

- [1] 「保育室が今より狭くなった場合(1)子どもの行動に生じる変化」 日本保育学会第62回大会発表論文集, 14頁, 2009年
- [2] 「保育室が今より狭くなった場合(2)保育士の行動に生じる変化」 日本保育学会第62回大会発表論文集, 15頁, 2009年
- [3] 「保育室が今より広くなった場合(1)子ども

の行動に生じる変化」 日本保育学会第62回大会発表論文集, 170頁, 2009年

- [4] 「保育室が今より広くなった場合(2)保育士の行動に生じる変化」 日本保育学会第62回大会発表論文集, 171頁, 2009年
- [5] 「保育室の広さが乳児の行動に及ぼす影響:ビデオ観察による検討」 日本保育学会第62回大会発表論文集, 172頁, 2009年
- [6] 「子どもと保育士の保育中の歩数の分析」 日本保育学会第62回大会発表論文集, 239頁, 2009年
- [7] 「1・2歳児クラス担当の保育士が忙しい・保育士不足であると感じる活動」 全国保育士養成協議会第48回研究大会研究発表論文集, 142-143頁, 2009年
- [8] 「子どもと保育士の数の割合の変化が子どもの行動に及ぼす影響」 全国保育士養成協議会第48回研究大会研究発表論文集, 288-289頁, 2009年
- [9] 「子どもと保育士の数の割合の変化が保育士の行動に及ぼす影響」 全国保育士養成協議会第48回研究大会研究発表論文集, 290-291頁, 2009年
- [10] 「平成21年度厚生労働科学研究政策科学推進研究事業公開シンポジウム 子どもが健やかに育つ社会 『少子化社会における保育環境のあり方に関する総合的研究』」 恩賜財団母子愛育会 2010年

H. 知的財産権の出願・登録状況

1. 特許取得 なし
2. 実用新案登録 なし
3. その他 なし

II 研究報告書

第1章 望ましい保育環境づくりにかかる我が国の法的基準とその変遷

1. なぜ保育環境に基準が必要か

(1) 「最低基準」の目的

「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)は、児童福祉法第45条の規定に基づいて定められた施設の設備及び運営の内容に関する基準であり、「児童福祉施設に入所している者が、明るくて、衛生的な環境において、素養があり、かつ、適切な訓練を受けた職員(児童福祉施設の長を含む。以下同じ。)の指導により、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」(最低基準第2条)を目的としている。これに定める基準は、最低限度の基準であり、国は「最低基準を常に向上させるように努めるもの」(最低基準第3条)とし、「最低基準を超えて、設備を有し、又は運営をしている児童福祉施設においては、最低基準を理由として、その設備又は運営を低下させてはならない」(最低基準第4条)ことが求められている。

直接制定にかかわった当時の厚生省児童局企画課長高田正巳は、その著「児童福祉法の解説と運用」(昭和26年)の中で、「児童を直接あずかって保護する施設が、なんらかの基準もなく、恣意にしたがって児童の保護にあたるということであれば、児童の福祉を十分保障ということがかならずしも実現されないことが多い。児童の健康をまもり、その心身のすこやかな育成をはかるためには、施設における設備と運営が、すくなくとも一定の基準以上にあることが不可欠の条件である」と、児童福祉施設に最低基準を設けることの必要性を述べている。

児童福祉施設は利用する児童にとって家庭に代わるものである。保育所のように、日々家庭から通う施設であっても、一日の大半をそこで過ごしている。社会的責任のもとに設けられた児童のための施設である以上、保育環境は児童の身体的、精神的及び社会的な成長、発達を十分保障するものでなければならないのは当然である。とりわけ児童は、自分の置かれた環境、境遇や処遇の良否・適否について価値判断したり、意思表示したりすることができないかうまくできない。大人の都合や恣意であっても、従順に無批判的に受け入れてしまうことが多い。

それゆえ、児童に安定した生活と健やかな育ちを保障するためには、どのような経済的、社会的状況であろうと、またどのような状況の児童であろうと、ひとしく、一定以上の環境と処遇が保障される「最低基準」という「枠付け」と「義務付け」が設けられているのである。

(2) 全国一律の「最低基準」

公的責任のもとに提供される保育サービスは、「最低基準」に基づき、全国一律に提供されている。

これを全国一律としないとするならば、①国は標準を示す程度にとどめ、各地方自治体はその標準のもとに独自に基準を定める、②国は基本的理念や基本的事項など最小限度の枠組みを示すにとどめ、あとの具体的事項は各地方自治体の自由裁量に任せる、の二つが考えられる。

①は、現在の「保育に欠ける要件」や「保育料徴収基準」の考え方、示し方である。国が標準的な基準を示し、具体的運用は、地方自治体において、国の基準を参考に条例等で定めるという方式である。

これによれば、確かに財政力の豊かな自治体は、「上乘せ」、「単独事業」として国のガイドラインを上回る福祉サービスを提供することができる。無論財政力の乏しい自治体にはそれはできない。公的責任のもとに提供される福祉サービスに地域間格差があつてよいという国民的合意はあるとは言えない。

一方、この方式によれば、地方自治体が独自に保育所対象児童や保育料の徴収基準を定めても、運営費の国庫負担額を算出するに当たっては、国の要件や徴収基準に基づいて算出しなければならない。これにより、地方自治体の財政力の如何にかかわらず、国庫負担の公平性が保たれているのであるが、これでは国が一律の要件や基準を定めていることとあまり変わりがない。したがって、面積、設備基準や人的配置基準など経費の伴うものは、国庫負担とリンクする限り、国が示しているのは「標準」、「ガイドライン」、あるいは「参考」に過ぎないと説明されても、それはこれまでの「基準」と何ら変わらないばかりか、国の示しているのは「標準」、「ガイドライン」に過ぎないということを理由に、改善、向上に消極的となる要因になってしまう。

②は、国の関与は極力排し、地方が必要な財源を確保した上で、その使途も保育内容、運営方法も地方の裁量

に任せるといった考え方である。確かに、地方自治体の判断と責任のもとに、地域のニーズや実情に応じて福祉サービスが提供され、さらに地域や施設の独自性や創意工夫を生かすことができれば、福祉サービスの質の向上は望めよう。しかし、人口の過疎、過密化が一層進行し、地方自治体間の財政力や行政レベルの格差が拡大している中で、財源配分や運営方法がすべて地方の裁量に委ねられたならば、現在の保育をはじめとする福祉サービスの質は維持、充実される保証はないだろう。現に、公立保育所の運営費の一般財源化により、財政力の豊かでない自治体では、保育士の補充を正規採用でなく、臨時採用で行うことが恒常化しつつある。安定した安心できる処遇が保障されてこそ、保育の技能を磨くことができ、同僚とともに切磋琢磨ができるのである。新しい保育士を正規採用ができないことは、やがてその地域の保育の質を低下させることは明らかである。

このように、保育をはじめ福祉サービスの質を確保するためには、全国一律の最低基準を定めておくことが必要不可欠なのである。

(3) 「最低基準」の意味

「最低基準」とは、「ミニマム・スタンダード(minimum standard)」のことであり、「ナショナル・ミニマム(national minimum)」がその淵源である。「ナショナル・ミニマム」とは、国がすべての国民に保障する最低限度の生活水準のことを言い、憲法第25条に規定する「健康で文化的な最低限度の生活」(生存権)を保障する最低限度の行政サービス水準という意味で用いられる。この理念は、元来生活保護法における生活保護基準のように最低限度の所得保障を指していたが、教育・保育・医療・介護等、国民の基本的な生活機能や環境・文化・公共施設等、生活関連分野にも拡大している。

前出の「児童福祉法の解説と運用」では、最低基準は、「児童の健康にして文化的な生活を保障するに必要な最低限度の基準という意味」であり、憲法第25条に規定された「健康で文化的な最低限度の生活」と「同一の思想」であると明確に解説している。当時、GHQ(総司令部)の示唆・指導があったとはいえ、戦災で多くの建物が焼失し、国民生活が混乱し、巷に戦災孤児、引揚孤児が溢れていた時期に、人を収容・保護する施設にこうした

憲法の理念と結びつけた「最低基準」の考え方を導入したのは、まさに画期的な意義を有するものであった。

また、「最低基準」として国民に保障する水準は、固定的なものではなく、国民経済、国民生活の進展、向上に対応して逐次高められていく、流動的なものでなければならない。

児童福祉施設最低基準が「健康で文化的な最低限度の生活」と同一思想であるとするならば、生存権を具体的、実効的に保障しようとする「生活保護基準」のように、その具体的内容は、当然社会経済の進展や生活様式の変化、生活水準の向上に合わせて改善、向上させていくものでなければならない。この児童福祉施設最低基準を「常に向上させるよう努める」(最低基準第4条)ことが厚生労働大臣に求められている所以である。

さらに、児童福祉施設最低基準は、憲法第25条に規定された『健康で文化的な最低限度の生活』と同一の思想であるということは、児童福祉施設最低基準によって受ける保育や保護の利益については、法的権利性が認められるということの意味する。裁判例として、神戸市立保育所の入所児童が市に対して、これまで保育所の屋外遊戯場に使用されていた土地に市が建設しようとしている老人施設の建設工事を禁止する仮処分を申請した事案について、神戸地裁は「児童福祉法45条が児童福祉施設につき、厚生大臣にその最低基準の定立を義務づけたのは、憲法25条、児童福祉法1条ないし3条の趣旨にかんがみ、児童がひとしく適正な施設のもとに保育養護されるべきことを担保することを目的としたものというべく、これらの一連の規定の態様趣旨から考えると、少なくともひとたび児童が保育所に入所し、そのもとでの保護が開始された以上、当該児童に右厚生大臣が適正な保護をするに足りると認めて設立した保護基準(最低基準)による保護を受ける権利がある」とし、「前示適正な保護基準による保護を受ける権利の内容として右基準に適合する面積の屋外遊戯場の使用を要求する権利がある」と判示している。(神戸地裁決定 昭和48年3月28日・判時707号86頁)すなわち、最低基準の給付を受ける利益は、法的権利であるとしており、司法的にも、多様な福祉ニーズに対応するためとか「地域の知恵と創意工夫」を生かすためといった技術論的な理由で最低基準を見直し、その義務付け、枠付けを緩和、撤廃

するようなことは許されないと云える。

(4) 「最低基準」の役割

「最低基準」は、①社会的規制を通しての質の確保、向上、②公的責任による質の安定化という役割を果たしてきた。

①については、「最低基準」は、生存権の保障やナショナル・ミニマムを確保するために定められたもので、それを実現するための社会的規制という機能を果たしていることである。現行制度では、福祉事業への新たな参入者に対して、多面的、実質的な調査、審査を通して、事業の認可、又は届出の受理を行い、事業開始における不適正な動機や安易な参入を阻止することによって福祉サービスの質が確保されている。この規制、指導の根拠の一つとなっているのが、「最低基準」なのである。

また、「最低基準」は、事業開設後も自らの情報開示や自己点検・評価を行うに当たって、あるいは行政による継続的な指導監査や第三者評価による資金、面積、設備、職員等に関する検査、評価に際して、適否の判断基準、チェックポイントの機能を果たしているということである。つまり、「最低基準」の遵守・改善の状況を定期的にチェックし、不適正な処遇、放漫経営を防止し、改善、向上させる機能を果たしている。

②については、「最低基準」は、そもそも国、地方自治体が法に定める公的責任を果たすために定められたというべきもので、その結果、保育事業者に対して「最低基準」を満たすための経費として、義務的に公費負担が図られ、これにより、保育事業の安定運営ができ、一定の質の保育サービスが提供できたのである。

2. 現行の最低基準とその変遷

(1) 「最低基準」制定の経緯

現在の児童福祉制度が構築された児童福祉法の制定から児童憲章の策定に至る過程では、敗戦という悲惨な状況にも拘わらず、当時の政策担当者や有識者には、次代を担うべき児童に託す崇高な願いと熱意が漲っていた。

まず、巷に溢れる戦災孤児、引揚孤児に対する緊急対策として策定されたのが、昭和21年10月15日「児童保護法案要綱大綱案」であった。その後GHQの示唆を受け、また日本国憲法の理念を受けて、昭和22年1月6

日、「すべて児童は、歴史の希望として、心身ともに健やかに育成されなければならないこと」で始まる「児童福祉法要綱案」が策定され、昭和22年2月3日、「児童福祉法案」の成案ができる。その後修正が加えられて、昭和22年6月2日の「児童福祉法案」第34条に初めて「最低基準」の用語が使われる。すなわち「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。」の規定が設けられる。次いで、昭和22年7月21日、「国の将来は、現在の児童によって決せられる。敗戦日本が、将来、民主主義に徹底して、文化国家として、力強い歩みをするためには、現在の児童の健康を始めその福祉の増進に、特に深甚な考慮をはらわなければならない」(児童福祉法(案)要旨)との決意のもとに、「児童福祉法案」が第1回国会に上程され、昭和22年11月21日可決成立し、同年12月23日公布の運びとなる。

その後、児童福祉法第45条に基づく児童福祉施設最低基準は、約1年の期間を費やして、昭和23年12月29日、「厚生省令」として、他の社会福祉施設に先駆けて制定される。

「児童福祉施設最低基準」(厚生省児童局企画課長 松崎芳信著 昭和24年3月発行)には、その制定経緯が詳細に記されているので、次に引用する。

「アメリカにおいても、児童福祉施設の最低基準は研究せられており、我々がマーカソン氏から借用したものにもワシントン州の基準がある。これには、託児所、児童保護施設、産院等について、大体、今度の厚生省令「最低基準」と同様のことが規定されている。というよりも、このワシントン州の基準が、浅賀ふさ女史によって翻訳され、昭和22年12月に日本社会事業協会児童部のへんさんした「児童福祉施設最低基準案」に重要なヒントを与え、更にこれが今日の最低基準にまでもち来されたのだといってよい。(中略)

日本社会事業協会案を基礎として、児童福祉法の条文に基づき、中央児童福祉委員会に提出すべき児童局の原案ができ上がったのは、23年の4月7日であった。児童福祉法が全面的に施行されたのは、その6日前、4月1日である。第一回の中央児童福祉委員会は、4月22日に開催されたが、この最低基準案が当然中心議題となり、爾後小委員会の開催、児童福祉施設の実地踏査など短期

間に極めて多くの御勉強をいただき、5月18日にはその答申に基づく改訂案が出来上がったのであった。爾今、あしかけ4ヶ月の間、GHQから極めて懇篤な示唆をうけつつ幾度か改訂に改訂を重ね、9月3日にいたり「宜しい」という承認を得たのであるが、我々は、これを更に現在の日本GHQの構想が大体形を成したと思われた8月初旬から開始し最低基準を一応裏付ける予算が、数字的に国会提出案として形を成し基準は、理想家の空想、官僚の作文としてではなく、予算の裏付けをもった児童行政の一環として生誕したのだとあって差し支えはあるまいと思われる。」と述べている。まさに、「持てる国」の基準を「持たざる我が国」の「経済的身長、自治的成長、文化的身長にまず合わせていく」作業であり、「ザインとゾルレン」、すなわち理想と現実との乖離を如何に埋めるか、調整するかという問題との戦いであったと言える。

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

現行の「児童福祉施設最低基準」は、昭和23年12月29日に厚生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日付けで「日本社会事業協会(現在の全国社会福祉協議会の前身)」に作成を依頼している。日本社会事業協会は、直ちに協議会を組織し、民間事業者、実務家を委員に委嘱して研究、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、厚生省に提出している。この基準案の内容は、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て、後の最低基準に大きな影響を及ぼしている。

「基準案」は、短期間に精力的に作成されたことがその「まえがき」に記されているが、政府はすでに同年6月には「最低基準」の規定を法案に盛り込み、同年10月の国会では「最低基準」策定の準備を進めていると答弁しているように、内々のうちに日本社会事業協会に作成を依頼していたと考えられる。

いずれにしても、厚生省は、最低基準を定めるに当たって、科学的、合理的根拠に基づくことが必要であった

し、民間事業者側の意見も取り入れていく必要があったため、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作成を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日が公布され、昭和23年4月1日にほぼ全面施行となっていく。

まず、日本社会事業協会作成の児童福祉施設最低基準案の内容をみておこう。

「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、実験的の最低基準である」と述べているように、当時の実践家、保育関係者の自信と理想が溢れた内容となっている。

ここでは、保育所に関する設備基準及び人的配置基準についてみていくこととする。

○保育所最低基準

第4 建物の構造と設備 (1)部屋

イ 乳児室 乳児1人につき1坪

ロ 匍匐室 匍匐児1人につき1坪

ハ 保育室、遊戯室、午睡室(併用にてよい)

幼児80人未満の保育所 幼児1人につき 0.8坪

幼児80人以上の保育所 幼児1人増す毎に 0.6坪

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。

(3) 「最低基準」制定の背景

児童福祉施設最低基準の作成には、GHQの多大の示唆ないしは指導を受けるとともに、日本社会事業協会作成の児童福祉施設最低基準案が基礎となっていることは確かであろう。しかし、法案に「最低基準」の条文を盛り込むに当たって、すでに相当の資料収集や制定準備が進められていたことが、政策担当者の編著書や国会答弁からもうかがわれるところである。

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、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」を受け入れ、作成していく理論的基礎、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、厚生省囑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へんさんした「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。

第二は、日本国憲法が昭和21年11月3日に公布され、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、「児度福祉十年の歩み」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。

すなわち、最低基準を受け入れ、実践に移す実践的素地のできているところに、日本国憲法の理想、理念が原動力となって、日本社会事業協会作成「児童福祉施設最低基準案」という形に集約されたといえることができる。

(4) 「児童福祉施設最低基準」(厚生省令)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 1 回中央児童福祉委員会を開催し審議に入っている。実地踏査も経て、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。

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。また、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」(高田正巳「児童福祉法の解説と運用」)と最低基準のあるべき方向性を示していた。

(5) 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、保育所に関する物的基準、人的基準について、その変遷を整理しておく。

①昭和 23 年 12 月 29 日厚生省令第 63 号(制定時)

A 物的基準

第 50 条 乳児又は幼児通じて三十人以上を入所させる

保育所の設備の基準は、左の通りとする。

- 一 乳児又は満二歳に満たない幼児を入所させる保育所には、乳児室又はほふく室、医務室、調理室及び便所を設けること。
- 二 乳児室の面積は、乳児又は前号の幼児一人につき〇・五坪以上であること。
- 三 ほふく室の面積は、乳児又は第一号の幼児一人につき一坪以上であること。
- 四 乳児室又はほふく室には、室内滑台、椅子ぶらんこ、歩行器及び手押車を備えること。
- 五 満二歳以上の幼児を入所させる保育所には、保育室又は遊戯室、屋外遊戯場(保育所の附近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。以下同じ。)、調理室及び便所を設けること。
- 六 保育室又は遊戯室の面積は、前号の幼児一人につき〇・六坪以上、屋外遊戯場の面積は、前号の幼児一人につき一坪以上であること。
- 七 保育室又は遊戯室には、楽器、黒板、机、椅子、積木及び絵本を備えること。
- 八 保育室又は遊戯室は、これを一階に設けること。
- 九 屋外遊戯場には、砂場、滑台及びぶらんこを設けること。
- 十 第五号の便所の数は、男子二十人につき大便所及び小便所各一以上、女子二十人につき一以上とすること。

B 人的基準

第53条 保育所には、保母及び嘱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。

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33年12月24日厚生省令第50号

A 物的基準

第50条

- 二 乳児室の面積は、乳児又は前号の幼児一人につき一・六五平方メートル以上であること。
- 三 ほふく室の面積は、乳児又は第一号の幼児一人につき三・三平方メートル以上であること。
- 六 保育室又は遊戯室の面積は、前号の幼児一人につき一・九八平方メートル以上、屋外遊戯場の面積は、前号の幼児一人につき三・三平方メートル以上であること。

面積基準の単位が尺貫法からメートル法に切り換えられた。(下線部分は、改正された文言、加えられた文言を示す。以下同じ。)

③昭和39年5月11日厚生省令第21号(昭和39年4月適用)

B 人的基準

第53条

2 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。

日本の経済が高度成長する時期の昭和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、厚生省は、初めて最低基準の見直しを図った。

すなわち、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、次の根本方針に沿つ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

④ 昭和40年12月28日厚生省令第55号(昭和40年4月適用)

B 人的基準

第53条

2 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。

⑤ 昭和42年10月11日厚生省令第46号(昭和42年4月適用)

A 物的基準

第50条

八 保育室又は遊戯室は、これを一階に設けること。→
保育室又は遊戯室を二階に設ける建物は、次のイ、ロ及び
びへの要件に、保育室又は遊戯室を三階以上に設ける建
物は、次のイ及びびからチまでの要件に該当するもので
あること。

イ 建築基準法(昭和二十五年法律第二百一号)第二条第
九号の二に規定する耐火建築物であること。(以下略)

これにより、二階建て以上の保育所が認められた。(取消二重線部分は、改正により削られた文言を示す。以下同じ。)

B 人的基準

第53条

2 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。

⑥ 昭和44年5月20日厚生省令第12号(昭和44年4月適用)

B 人的基準

第53条

2 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、保育の配置が通じて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)を基礎として、保育の職務内容の実態及び保育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、保育1人の担当乳児数は3人までとする必要がある。なお、先進国における保育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育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育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)

○保育1人当りの受持児童数について

① 4～5才については、保育の面からみても、保育の疲労の面からみても、保育1人当たり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才児を保育1人当たり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、保育の経験上からの意見でも適正限度が20人程度である。

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

⑦ 昭和62年03月09日厚生省令第12号

A 物的基準

条文繰上げ(第50条→第32条)

第32条 乳児又は幼児通じて三十人以上を入所させる保育所の設備の基準は、次のとおりとする。

一 乳児又は満二歳に満たない幼児を入所させる保育所には、乳児室又はほふく室、医務室、調理室及び便所を設けること。

二 乳児室の面積は、乳児又は前号の幼児一人につき一・六五平方メートル以上であること。

三 ほふく室の面積は、乳児又は第一号の幼児一人につき三・三平方メートル以上であること。

四 乳児室又はほふく室には、~~室内滑台、椅子、ぶらんこ、歩行器及び手押車~~保育に必要な用具を備えること。

五 満二歳以上の幼児を入所させる保育所には、保育室又は遊戯室、屋外遊戯場(保育所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。以下同じ。)、調理室及び便所を設けること。

六 保育室又は遊戯室の面積は、前号の幼児一人につき一・九八平方メートル以上、屋外遊戯場の面積は、前号の幼児一人につき三・三平方メートル以上であること。

七 保育室又は遊戯室には、~~楽器、黒板、机、椅子、積木及び絵本~~保育に必要な用具を備えること。

八 保育室又は遊戯室を二階に設ける建物は、次のイ、ロ及びへの要件に、保育室又は遊戯室を三階以上に設ける建物は、保育室又は遊戯室を二階に設ける建物は、次のイ、ロ及びへの要件に、保育室又は遊戯室を三階以上に設ける建物は、次のロからチまでの要件に該当するものであること。(略)

~~九 屋外遊戯場には、砂場、滑台及びぶらんこを設けること。~~

~~十 第五号の便所の数は、男子二十人につき大便所及び小便所各一以上、女子二十人につき一以上とすること。~~

「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」(いわゆる行革一括法)が昭和61年12月に公布されたことに伴い、国と地方の機能分担を見直し、地方の自主性、自律性の強化を図るため、保育事業については、機関委任事務から団体事務になるとともに、最低基準の物的基準や保育内容が保育所の創意工夫が生かせるよう、具体的、詳細な規定は削除された。

⑧ 平成10年4月9日厚生省令第51号(平成10年

4月適用)

B 人的基準

第33条

2 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

(5)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)

また、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が可能となり、保育ニーズにより柔軟な対応ができるようになった。しかし、これにより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育士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))

⑨ 平成12年10月20日厚生省令第127号

第3条

4 厚生労働大臣は、~~中央児童福祉審議会の意見を聴き、~~最低基準を常に向上させるよう努めるものとする。

制定時、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について、最低基準を定めなければならない。」の規定は、その後改正が何度かあり、「厚生労働大臣は、中央児童福祉審議会の意見を聞き、児童福祉施設の設備及び運営並びに里親の行う養育について、最低基準を定めなければならない。この場合において、その最低基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な生活水準を確保するものでなければならない。」の規定となっていたが、平成11年7月「地方分権一括法」の制定により、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)に移されたことに伴い、最低基準第3条第4項の中にあった「中央児童福祉審議会の意見を聴き」の文言が削られた。

中央児童福祉審議会の機能は中央社会保障審議会に統合されたとはいえ、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の問題は大きい。

⑩ 平成18年9月7日厚生労働省令第155号(平成18年10月施行)

B 人的基準

第33条

2 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。)とおおむね二十人につき一人以上、満四歳以上の幼児とおおむね三十人につき一人以上(認定保育所にあつては、短時間利用児とおおむね三十五人につき一人以上、長時間利用児と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改正はなかった。

3. まとめ

(1) 「最低基準」の科学的根拠

保育所の面積、設備基準や職員配置基準については、昭和 23 年に制定された「児童福祉施設最低基準」によって初めて法令上の位置付けがなされた。

児童福祉施設最低基準は厚生省の依頼を受けた日本社会事業協会が提言した「最低基準案」が基礎となっているが、この案も、アメリカ・ワシントン州の基準を参考にしたもので、必ずしも科学的根拠に基づくものではなかった。

また、児童福祉施設最低基準(省令)案がどのような経過を辿って作成され、制定後どのように変遷してきたのかを保育所を中心に見てきた。その結果、現在の保育所にかかる面積、設備、及び職員配置の基準は、必ずしも科学的、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言うことが明らかにすることができた。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だろう。

保育所における保育士の配置数は、保育の目的(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)、保育士の能力(資質・経験)などの要因によって規定され、変動するということができる。保育士の資質・能力や意欲、経験による差異は多少あるもの

の、受持ち児童数が多ければ多いように、少なければ少ないように一定の許容範囲の中で、極めて柔軟に、臨機応変的に対応する包容性を有している。今まで、科学的、合理的な根拠づけが困難であったのは、このようなところが要因かもしれない。

(2) 面積・設備面の「最低基準」の貧困

児童福祉施設最低基準は、制定以来 60 年になるが、保育所等で人的配置基準や設備基準について若干の改正が見られたものの基本的には大きく変わっていない。憲法第 25 条の「健康で文化的な最低限度の生活」と「同一の思想」とされながら、現実には、子どもが日々過ごす生活の場は「文化的な最低限度の生活」とは程遠いと言わざるを得ない。

保育所に即して言えば、保育所は日々保護者のもとから通っている施設であるものの、一日の生活時間の大半をそこで過ごしていることが配慮されて来たとは言えない。制定以後、格段の経済的文化的な進展・向上を遂げているにもかかわらず、保育所など児童福祉施設には安らぎや寛ぎの場、食事を楽しむ場といった視点から居住空間や設備の基準が見直されることはなかった。寝ていた布団を片付けて、卓袱台を出し、そこで食事や裁縫、書き物をする。そして夕食後は、それを片付けて布団を敷いて寝る。一つの部屋をうまく活用していた日本の生活様式がそのまま児童福祉施設に取り込まれている。なんと、その旧来の生活の仕方が、今なお変わることなく残されている。老人福祉の分野は、ADL(日常生活動作の援助)から QOL(生活の質の向上、安全性・快適性・人間性の配慮)へと処遇の視点が格段に向上、充実しているが、保育所を始めとする児童福祉施設は旧態依然と言わざるを得ない。

(3) 「最低基準」改善のシステム

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、実践活動を規定している。特に人的配置に関しては、乳児保育における配置人員のように、実践活動の積み重ねが最低基準の改善をもたらしたと言える。

その最低基準の設定に「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、松崎芳伸は「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。