

# 保育実践と保育条件に関する一考察

—児童福祉施設最低基準の歴史的検討から—

(1)

森 田 明 美

## <はじめに>

「貧弱な保育環境の時代の方が真のよい保育が生み出された」といわれる。逆境のなかでは人間は努力し、思わぬ力を発揮し、すばらしい工夫をして、その中で創造的・独創的な保育実践が次々と生まれていくということだろう。

たしかに、戦争のさなかや第二次世界大戦後の焼け跡で、何も建物のない原っぱでも、子供と保育者がいて、そこに場所さえあれば、生き生きと子どもたちが走りまわる保育実践が展開された。それは、現代の交通禍の中で遊び場すらない子供たちの状況からみれば、むしろ子供を保育することと保育者が育つことが一体化したすばらしい実践が展開していたといえる。

しかしこの考え方は、決して、保育環境条件を軽視したり、無視しているのではない。

保育者は焼け跡での保育実践を積み上げながら、屋根のある保育施設を作り、保育設備を整え、親たちと一緒に、子どもたちの環境づくり要求をしていく中で、建物をはじめ保育実践を支える保育環境（条件）を変化させてきた。

その結果、真白い二階建ての園舎や思い思いの流行の服装をまとう保育者たちの姿などの出現は、保育所に常につきまとう「かわいそう」な「暗い」イメージを、かなり払拭させた。更になんて、今では、「福祉見直し」の鋒先が保育所に向けられて、「車で送り迎えする家庭」や「月収50万円以上の医者家庭」の子どもが入所しているということが前面に打ち出されている。これは保育料の徴収を受益者負担で行なうべきであるという根拠につかわれた。しかし、一方では、こういう現象

をクローズ・アップさせられてくることによって、母親不在の不幸な家庭の代替の機能、すなわち貧困対策としての保育所のイメージは次第に薄くなってきたのである。そして更に、保育所に措置される子どもの措置理由において、母親の就労による理由が多数を占めてくる中で、「預かってもらう」のではなく「預ける」という、働く女性の権利として保育所の機能をとらえ、ただ日中を無事に過すのみではなく子どもが生き生き生活できる保育要求が、親からも出されるようになってきた。

乳幼児の社会的保育を行なう保育所は、昼間の子どもを生活に家庭に代わって行なう場である。一日の大半を過す子どもたちの生活を支える保育所の環境（保育条件）は、どのようになっているだろうかという親たちの疑問は当然である。

もちろん、今もなお、保育所に入所できない未措置児は多い。保育所不足の中で、保育条件としては最悪の保育施設とは呼べない程の無認可保育所、特に最近では、ベビーホテルチェーンなども登場しており、保育条件の整備よりも保育施設の増加を早急にはかななければならぬという要求も強くある。

にもかかわらず、ここで、保育条件の問題を論じようとするのは、非常に貧困な保育条件のもとでの保育者の保育実践の積み重ねが保育条件を変える科学的な具体的な理由を生み出し、よりよい保育実践を行なっていくには保育条件を変えることが重要な問題であることを親とともに認識し、切実な運動が生まれ、その中で保育条件がわずかずつであるが良くなってきた歴史があるからである。この幼い生命を大切に育てたいと思う保育者や親の歩みは、保育所の増設要求と根は同じであ

る。

ところで、筆者はここで「保育条件」の意味について言及しておく。保育条件は広義には、保育にかかわるあらゆるもの「保育環境」と同義的にとらえる。そして、一つの園内の保育環境すなわち人的環境（受持ち人数・クラス規模・保育施設の規模など）と物的環境（土地・園舎・施設・設備など）、二つには園外の保育環境すなわち園の地域性、子どもの家庭の経済状況を含む家庭環境、そして他の保育施設（幼稚園を含む）との関係など保育政策などを総称したものを保育環境ととらえている。

また、保育実践と保育条件の関係を考えていくには、そのように総合的な保育環境への接近が必要であると把握している。しかし、本稿では、保育条件を非常に狭義にとらえ、人的環境（条件）における受持ち人数の問題を中心にして検討していくことにした。受持ち人数は、保育実践に直接にかかわる重要な保育条件であり、また保育政策の変化も把握することができ、保育条件と保育実践にかかわる問題を検討していくには限定を加える必要があったからである。そして、更に一点、保育条件という場合には、幼児教育が保育所と幼稚園の二元体制下にある現状では、幼稚園の分析も重要であるが、ここでは保育所の保育条件に限るところから検討をはじめることにした。

そのような限定のもとに、保育条件の変化を整理し、保育条件が実践にどう影響を与え、また、保育実践が条件をどのように変えていくのかという構造を具体的に解明したいと思う。

ところで、今日、保育条件の検討を行なう時、大きな問題として横たわっているのが児童福祉施設最低基準である。第二次世界大戦後の混乱の中で作られた児童福祉施設最低基準は、社会も、親も子どもも、保育要求・保育実践も変化しているにもかかわらず、多少の改訂がされたのみで、25年余りも常にこの問題の中心にあった。しかし児童福祉施設最低基準については、今までの保育政策研究の中では、保育政策史のひとつとしての分析や、当時者の思い出<sup>(4)</sup> などがあるが、児童福祉施設最低基準に視点をあてた保育政策史を筆者は入手していない。

そこで、筆者は、まず断片的に書かれてきた児

童福祉施設最低基準の制定過程を歴史的に明らかにしていくことからはじめ、保育政策を受持ち人数にかかわる政策の変化を中心にしてまとめなおすことを前提作業としておこなうことから取り組むことにした。

具体的な受持ち人数の変化を歴史的に分析考察を加え、更に実証的な現状分析を重ねる中で、保育実践を支える保育条件とは何かを模索していきたい。

#### <注>

- (1) 児童福祉法研究会『児童福祉法成立資料集成(4)・(下)』ドメス出版、1979年

・児童福祉法研究会『児童福祉法研究』創刊号1977年12月

・日本保育学会『日本幼児保育史第6巻』フレーベル館、1975年「児童福祉法の制定」岡田正章

・植山つる・浦辺史・岡田正章『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会、1978年「廃墟のなかの保育」浦辺史、「学校教育法の制定と保育一元化」城戸幡太郎、「児童福祉法の制定」「保育所の位置づけ」植山つる、「最低基準の改訂」柴田敏夫、「てい談一『戦後保育所の歴史』エポックを語る」編者

・宍戸健夫『保育問題』ミネルヴァ、1975年「戦後日本の保育政策と行財政」村山祐一

・鷺谷善教『私たちの保育政策』文化書房博文社、1966年

・鷺谷善教「最低基準の基本的とらえ方」『ちいさいなま』1974年8月号

・一番ヶ瀬康子・泉順・小川信子・宍戸健夫『日本の保育』ドメス出版、1969年

・厚生省児童家庭局『児童福祉30年の歩み』日本児童問題調査会、1978年

・川嶋三郎『児童福祉法の解説』中央社会福祉協議会、1951年

・高田正己『児童福祉法の解説と運用』時事通信社、1951年

・高田浩運『児童福祉法の解説』時事通信社、1956年

などを参考にした。

## I 児童福祉施設最低基準の制定過程

### 1. 児童福祉施設最低基準制定の背景

児童福祉施設最低基準（以下「最低基準」と略

す)は、1948(昭和23)年12月29日厚生省令第63号として発令された。

この基準は、前年8月、新憲法下での第1回国会に「児童福祉法案」として提出され、12月21日に通過成立し、1948(昭和23)年1月1日一部施行、4月1日全面施行となった児童福祉法第45条に基づき定められたものである。第45条は「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」と規定している。

第45条<sup>(1)</sup>についての国会での法案逐条説明の答弁資料(1947【昭和22】年8月5日児童局)の中で、最低基準は次のように説明されている。「ミニマム・スタンダードの意味であり、極めて低いという意味でなく文化人としての最低基準という意味である。現在の日本の社会的・経済的環境に応じて決定される<sup>(2)</sup>。」

ところで、戦後の保育政策の中心となる児童福祉法が施行され、設備・運営にかかわる細目が定められた最低基準が発令された1948(昭和23)年は、「この法を中心にして児童福祉施策<sup>(3)</sup>の基盤の整備のため各般の措置が次々と講じられた<sup>(4)</sup>」年である。妊産婦、乳幼児保健指導要領実施(8月10日)、浮浪児緊急対策要綱閣議決定(9月7日)、母子衛生対策要綱実施(9月15日)、家庭養育運営要綱(里親関係)実施(10月4日)、児童福祉司及び児童委員活動要綱実施(12月2日)が決定や実施され、諸施策の整備が行なわれている。

一方、敗戦後3年余の保育現場は、孤児(12万)、浮浪児の保護のため緊急援護が優先され<sup>(5)</sup>、保育所へは行政の手が及ばず、きびしい環境条件の中ではあったが、早くも保育実践が進められていた。

1946.7(昭和21.2)年の保育は次のような状況であった。

「戦災による焼失・海外引揚者の住宅難、そして生活に追いまくられる親たち、子どもたちは、なげだされ、荒れすきんだ冷たい風のなかに裸ではおりだされていた。

そのなかで、保母たちは、自分の生活もかえりみないで、新しい運動にとりかかっていたのである。いくつかの焼跡で、保母と子どもたちの歌声がきこえていた。いわゆる『青空保育』である<sup>(6)</sup>。」

そして「子どもと、保母と、お母さんたちの総意で、青空保育は創造されていきました。風の強い日はお弁当が巻きあげられるので、学校の石塀の日だまりを保育条件とすることを覚えまして<sup>(7)</sup>」というように、ある時は青空の下で、また空屋で、町会事務所で、と子どもと保母者がいれば、保育実践が始められたのである。しかし、1946(昭和21)年3月8日開催された児童問題懇談会では「民主的保育団体を結成して保育所づくりにとりくむことが急務である<sup>(8)</sup>」ということが決議されているにもかかわらず、戦後4年を経る1949(昭和24)年まで公立保育所が建設されない程に、保育所に対しての、行政の取り組みは弱いものであった。

## 2. 日本社会事業協会児童福祉施設最低基準案

最低基準作成は、児童福祉法公布に臨み厚生省児童局が準備を始めている。

児童局は、「民間側の意見を取纏める事業<sup>(9)</sup>」を、財団法人日本社会事業協会児童部に委託した。そして、1947(昭和22)年11月28日第1回打合せ総会が行なわれ、以降、9部会<sup>(10)</sup>に分れて研究会議を重ねてまとめられたものが、1947(昭和22)年12月に提出された「児童福祉施設最低基準案」(以下「社会事業協会案」とする)である。

この案はアメリカ司令部の資料を参考<sup>(11)</sup>にして「アメリカのワシントン州の例にならったもの<sup>(12)</sup>」である。

「社会事業協会案」は、第4分科会保育所部会で検討されている。部会員は、吉見静江(興望館)、山田カイ(月島保育園)、荒木直高(つばみ保育園)、秋田美子・川村太龍(東京都)、山下俊郎・広瀬興(母子愛育会)、そして1946(昭和21)年10月19日「乳幼児を完全に守り正しく教育するに必要な、新しい保育施設をつくりひろめることにつとめ、保育にあたるものの教養をたかめ、その社会的地位をはかること<sup>(13)</sup>」を目的として創立した民主保育連盟(会長、羽仁説子)からも、塩谷アイと加賀美日総(立正光生園)が参加している。

そこでまとめられた「社会事業協会案<sup>(14)</sup>」は、

①目的、②施設の規模、③設置場所、④建物の構

造と設備、⑤職員、⑥処置、⑦日課及び行事、⑧経営・管理で構成されている。②では最低30人、最高150人と保育所の施設規模を定め、④では、乳児室1人当り1坪、をはじめ保健室、職員室など部屋を設置する規定、下水完備、壁の色などを指定した建物の規定、机や椅子の高さをも定めた保育用具などの備品というように、詳細にわたり規定している。そして、⑤では、受け持ち人数を満2歳未満5人、満3歳未満児10人、満4歳未満児20人、満5歳未満児25人、満6歳未満児30人と定め、保育時間は最低8時間を下らないと定めている。この社会事業協会案は当時の保育現場の状況から考えると非常に高い基準を追求し、この時代で理想とする「保育像」を描き出しているといえる。特に受け持ち人数については、後に定められた児童福祉施設最低基準は2歳未満児10人に1人の保育者、2歳以上児30人に1人の保育者であったし、また、26年経た現在も2歳未満児6人、3歳児20人、4歳以上児30人と、この案の中で提示された人数には、はるか及ばない状況である。

この社会事業協会案を参考に、翌1948(昭和23)年4月児童局は「児童局原案」を作成した。以後、児童局原案は、4月22日に第1回が開かれた中央児童福祉委員会<sup>99</sup>で、児童福祉施設の実態を視察するなどして検討された<sup>100</sup>。

この委員会の発足にはGHQは重要な位置づけをしている。このことは1947(昭和22)年12月23日すなわち児童福祉法成立の翌日、全国民生主務部(局)長打合会において、連合軍最高指令部公衆衛生福祉部福祉課、I. H. Makuson<sup>101</sup>の児童福祉法に関する講義<sup>102</sup>において明らかにされている。そして、更にここでは最低基準に関するGHQの考えも明らかにされている。

「生活保護法及び児童福祉法に関する仕事を受け持つ」マーカソンは、その中でGHQの児童福祉法への関心事項を述べている。

最低基準にかかわる発言を抽出すると、第一に児童福祉委員会は「皆様の背後において大衆の支持を表現するものである」と重要な位置づけをした上で「アメリカ合衆国における経験その他諸外国の実例に徴して委員会は役人が幹部に入らないようにする」と注意を加え、当時の児童福祉委員会の厚生行政の中での重要な位置づけを示してい

る。第二には、認可制度を採用することになった児童福祉施設について述べている。そして、この時に早くも児童福祉施設最低基準について言及している。そこでは、最低基準は「中央児童福祉委員会で最低基準を設けて皆様の処に通知されると思う」と、まだ審議もされていない段階で中央児童福祉委員会案がすなわち最低基準であるというGHQの考え方を表明している。そして更に、最低基準をGHQがどのように把握するかということについても言及している。「この最低基準に満ちるよう努めるとともに、出来ればそれ以上になるように御指導願いたいと存じます。この基準は、この際無理なものは決められないと思いますが、それにしても、理想は高くもって児童福祉施設がだんだんよくなるように御尽力願いたいと思います。」

このようなGHQの意図を受けて開かれた委員会であった。そして、実業家、マスコミ、社会事業家と各々に立場の異なる多彩な顔ぶれの42人の委員会における児童局原案の審議は意見の違いが大きく、激論がかわされたと記録<sup>103</sup>されている。

当時の施設長たちは、「この2倍の最低基準を作成する<sup>104</sup>」べきであるという立場をとり、一方「日本のいまの現状からその基準は高すぎる<sup>105</sup>」という立場が賀川豊彦委員<sup>106</sup>を中心にとられていた。当時の現状とは「青空保育」や、公立保育所の建設に竣工できず、焼け残った保育所や、他からの転用の建物等で保育を行っていた状況であり、施設数も、1947(昭和22)年4月1日現在東京には公立28ヶ所、私立24ヶ所と計52ヶ所の保育所が開園しているのみであった<sup>107</sup>。更に、戦争未亡人28万3千人を含む母子家庭が180万世帯<sup>108</sup>あり、働きたくても、子どもを預けるところがなく働けない母親が保育所開設を訴えていた<sup>109</sup>。

最低基準は、日本社会事業協会案と比較すれば非常に低いものとなって発令された。にもかかわらず、このような保育をとりまく状況を考えた場合、なお高い基準であったようである。

賀川豊彦は「緊急必要な細民地区では設置は不可能であり、施設はよくなってその数が少なければ子どもは不幸である」と主張していた。同じく委員の城戸幡太郎も賀川の「はげしい反対」に同調し、「終戦後は戦災のため施設がなく困

た。それを補うには野外保育でもよい。施設は貧弱でも優秀な保母さえいれば子どもは幸せになる」と後述している<sup>64</sup>。

中央児童福祉委員会での討議から最低基準発令までの経緯は、当時厚生省児童局援護課長であり企画課長を兼務していた松崎芳伸作成の「松崎メモ<sup>65</sup>」に記されている。以上それを基にしながら最低基準の発令までをたどってみる。

中央児童福祉委員は、「児童局案」の審議を終え5月15日に「最低基準令案」をまとめた。そして、委員会決議として、「児童福祉施設最低基準に達することが必要な民間児童福祉施設に対する国費助成に関する決議<sup>66</sup>」を出している。すなわち、審議の際に問題になった、児童福祉施設の現実の状況を最低基準の格差を埋める為の方法を具体的に提示したのである。この中で、児童福祉法の最低基準の施行によって不十分な設備・機能の施設がなくなるのは嬉しいが、「数多くの民間児童福祉施設は現在の貧しい経済状況の為に、児童福祉施設の最低基準に合うことの困難さ」が生じ、「サービスを中止」することになる。「基準に合うようにするための援助」の「方策を政府が講ずるように要望」している。

6月4日それを添付し児童局長は連合軍最高指令部公衆衛生福祉部エバンス宛に「地方公共団体以外の者の設置する児童福祉施設の設備費に対する補助に関する件<sup>67</sup>」を提出した。

すなわち、国及び地方公共団体以外の者の設置する児童福祉施設を公共の施設が必要な場合等の制限の下で、これらの施設の「再興改造、拡張又は修理に要する費用に対する補助を生活保護法の私人の設置する保護施設に対する補助の取扱いに準じ」て補助の方途を講じたものである。

7月19日には、「GHQにマーカソン氏を訪ね、最低基準令案についてディスカッションをし、マーカソンは「食器は石けんで洗え」というような細目にわたった指示をしている。

8月14日からは「最低基準令案について、大蔵省との折衝開始」をしている。「ぎりぎりのところまで大蔵省と話し」9月3日には、「最低基準令案についてGHQのアプローチ」があり、12月29日に児童福祉施設最低基準は発令された。

### 3. 児童福祉施設最低基準

厚生省令として出された最低基準の具体的な中身で直接保育所に関係する項を抜萃すると以下の通りである<sup>68</sup>。

(最低基準の目的)

第2条 最低基準は、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、且つ、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を保障するものとする。

(最低基準の向上)

第3条 都道府県知事は、地方児童福祉委員会の意見を聞き、その監督に属する児童福祉施設に対し、最低基準をこえて、その設備及び運営を向上させるように勧告することができる。

2 厚生大臣は、中央児童福祉委員会の意見を聞き、最低基準を常に向上させるように努めるものとする。

(最低基準と児童福祉施設)

第4条 児童福祉施設は、最低基準をこえて常に、その設備及び運営を向上させなければならない。

2 最低基準をこえて、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。

すなわち、最低基準の最低とは、これより下の条件であってはならない下限の基準であり、施設経営者、都道府県知事、厚生大臣のいずれもが、児童福祉施設が基準以上の条件になるように努力するよう定めたものである。

このような「最低基準」という考え方は、GHQの示唆によるものであったことは先に述べたとおりである。

そして、この最低基準の考え方について厚生省児童局長高田正己は『児童福祉法の解説と運用』の中で次のように説明している。「『最低基準』というのは、きわめて低いという意味ではなく、文化人としての児童の生活を保障するに必要な最低

の基準ということの意味する。これは憲法でいう『健康で文化的な最低限度の生活』（同法第25条）、労働基本法でいう『人たるに値する生活』と同一の思想である<sup>80</sup>。」と概念説明をしている。

そして児童の健康を守り、その心身の健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少なくとも一定の基準以上にすることが不可欠である。との考えに基づき、第11条（設備及び備品の清潔並びに入浴）では、「食器は使用後これを適当な温度で石けん又は灰により洗い……」と、第12条（入所している者の食事）では「……その食品は、できる限り、変化に富み、入所している者の健全な発育に必要な熱量及びたん白質を含有するもの……」というように、当時の国民生活や保育所をはじめとする児童福祉施設的环境条件より高い基準もみられる。

保育所の最低基準は第5章条49条から第58条までに定められている。まとめると次のようになる。

(1)設備の基準（第50条）は30人以上の乳幼児を入所させる保育所を基準とし、乳児又は満2歳に満たない幼児に必要な設備（乳児室又はほふく室、医務室、調理室、便所）と満2歳以上の幼児に必要な設備（保育室又は遊戯室、屋外遊戯場、調理室、便所）の面積等を定める。

(2)職員の基準（第53条）は、保母及び嘱託医を必要とし、保母数は「乳児又は満2歳に満たない幼児おおむね10人につき1人以上、満2歳以上の幼児おおむね30人につき1人以上とする。但し、保育所1につき2人を下ることはできない」と定める。

(3)保育時間の基準（第54条）は「1日につき8時間を原則」とすると定める。

(4)保育の内容（第55条）は、「健康状態の観察、個別検査、自由遊び及び午睡の外……健康診断を含む」、そして、自由遊びは「音楽、リズム、絵画、製作、お話、自然観察、社会観察、集団遊び等を含む」と定める。

次いで保護者との連絡（第56条）、備える帳簿（第57条）を定め、最後に乳児又は幼児を通じて15人未満を入所させる保育所は、「この省令を尊重して運営しなければならない」と小規模保育所への注意をも促している。

以上が保育所に関する最低基準の概要である。この基準に対し、「あの時作られた最低基準の改正というのは、その後あまりないんですよ。基本的なやつが全部そのまま残っているんですよ。立派なものですよね。」と児童福祉法制定後30年を記念して行なわれた「児童福祉法制定時を回顧して」の座談会<sup>81</sup>で厚生省児童家庭局長は評価した。

しかし、この基準は真に「立派な」基準であったのであろうか。ここで今一度、検討をしてみるために、社会事業協会案にさかのぼってみよう。

園舎の建物の構造と設備は、遊戯室、相談室、保健室、調理調乳室、日光浴室、更衣室、午睡室（併用可）の設置の必要が削られ、認められても乳児室の広さを例にとれば、1人当たり1坪から0.5坪に半減している。

また、職員構成でも、所長・保健婦・用務員の必要の規定、そして栄養士・炊事婦・事務員等を置くことができる規定は削除された。

更に最も重要なことは、乳幼児担当数が、表(1)に比較した如く2倍程に増加し、低い基準に押さえられたことである。

(表1) 「日本社会事業協会児童福祉施設最低基準案」と「児童福祉施設最低基準」における保育所受持ち人数の比較

日本社会事業協会児童福祉施設最低基準案 (1947.12)	児童福祉施設最低基準 (1948.12.29)
満2歳未満児……(5人)	満2歳未満児 ……(10人)
満3歳未満児……(10人)	
満4歳未満児……(20人)	
満5歳未満児……(25人)	
満6歳未満児……(30人)	
	満2歳以上児 ……(30人)

1947（昭和22）年12月に社会事業協会案が出されてから、児童福祉施設最低基準が制定される1948（昭和23）年12月29日までの約1年間の審議の過程で、基準が低く押えられた原因を整理し模索してみる。第一に、最低基準に対するGHQの考え方についてである。確かに、理想は高く要求していたが、児童福祉法制定翌日のマーカソンの発言にあったように「この基準は、この際無理なものは決められない」という考え方が基本にあったのではないかということである。すなわち、「ワシントン州の例にならった」社会事業協会案は高い基準であったが、当時のアメリカの保育の状況

は、一方では、賀川豊彦が「アメリカの託児所の例をあげて、もっと基準の低いものを認めるような主張していた<sup>83)</sup>」というように、アメリカの保育制度は1960年代までは、保育制度が制備されず、働く母親は、育児期間の職業中断と再就職という方法か、あるいはベビーシッターという個人保育、更に、それを組織化した営利託児所が保育所を代替していた。そのような、極めて個人的な解決方法が採られていた段階であった<sup>84)</sup>。しかし、松崎メモの説明の中で「アメリカ人としては非常に高度の……今の言葉でいえばシビルミニマムをおしつけてきた<sup>85)</sup>」と語っていることから推測するに、中央児童福祉委員会までは、GHQの要求は高い基準であったのであろう。

第二に、民間施設の最低基準を満たせない現状からの不安は強く、中央児童福祉委員会審議では、社会事業協会案までの積極的高基準要求の立場が変わったということである。その背景には後述するように、予算措置の不安があった。そして、この現場からの不安が審議の中で低い基準へと押し下げたのではないかということである。

第三に、8月14日から開始された大蔵省所衡によって「ぎりぎりのところまで大蔵省と話し」という内容は、すなわち、ぎりぎりのところまで基準を下げたということなのかもしれない。そして、これが原因としては最も強いであろう。

（筆者は中央児童福祉委員会案を入手していないが、関連資料から、最低基準が社会事業協会案から大幅に押さえられた原因を模索した。）

このように低く押えた最低基準であったが、12月29日最低基準発令に伴い厚生次官通牒「児童福祉施設最低基準施行について<sup>86)</sup>」を発令し、最低基準の施行はわが国において施設の最低基準を設定することを法制化したのは児童福祉法が初めてであったことを考慮して、「現に存し又は今後設立せられる児童福祉施設に影響するところが大きく」「地方の実情をも十分に考慮して」進めるようにと、最低基準に達しない施設等の「整備」を詳細にわたって指導している。すなわち、それほど基準に達しない施設の問題をを大きな問題として残したままの最低基準の発令だったといえるであろう。

それと同時に同日付で各都道府県知事宛に厚生

省児童局長、官房会計課長連名通牒「児童福祉施設最低基準施行に伴う費用の限度に関する件<sup>87)</sup>」が定められた。児童福祉法第22条から第24条まで及び第27条第1項第3号の措置に要する費用の限度を全面的改訂したものである<sup>88)</sup>。

つまり、この通牒で最低基準の発令に伴い新たに経費負担の区分・基準が定められたのである。通牒のなかで、「最近における物価騰貴を考慮し」とあるように、最低基準の発令に伴い、国や地方自治体の負担増をおさえるための方策が講じてある。

それは、保育所運営費を構成する事務費と事業費の対象種目の限定にもみられる。たとえば事務費には、施設運営に必要な職員に伴う経費（俸給・給料・諸手当・旅費等）及び事務執行に伴う経費（備品・筆紙墨文具・事務所に必要な光熱費等）と細目にわたり、わずかな対象種目に限っている。また実際収容措置児童数に基づき事務費は1人1ヶ月当り、事業費（入所児童の保護のために直接必要な費用）は児童1人1日当りの限度額を定めている。例えば、保育所事務費は91人以上100人未満では1人当り276.9円、事業費は1人当り日額2.56円と低い額におさえ<sup>89)</sup>、更に各都道府県で独自に「具体的実情に応じ限度を設定」するようにと地方自治体の負担をもおさえる方策が十分に考えられ、とられている。

以上のように、児童福祉法を具体的に運用するために、予算の裏付けの基準として法令様式で施行された最低基準であったが、児童の権利の尊重と児童の養育に対する公的責任を定めた児童福祉法の新しい理念を具体的に保障するには余りにも低い基準であり、しかもその低い基準を更に低くしか支えられない費用保障しかされていない。

しかし一方では、敗戦後の日本全体の窮乏生活の中にあっては、この基準ですら、高すぎることも事実であったのである。

#### 註

- (1) 「国会提案関係政府資料（第1回児童福祉法案参考資料）」によれば、この第45条は法案では第43条である。児童福祉法研究会『児童福祉法成立資料集成』（上）809頁
- (2) 同上、逐条説明。
- (3) 児童福祉法成立時の児童福祉施設は、助産施設・乳児院・母子寮・保育所・児童厚生施設・養護施設

・精神薄弱児施設・療育施設・教護院の9施設であった。

- (4) 厚生省児童家庭局編『児童福祉30年の歩み』日本児童問題調査会, 1978年, 11頁。
- (5) 吉田久一『昭和社會事業史』ミネルヴァ書房, 1971年, 第9章では, 児童局1950年6月15日の「要保護児童」(18歳未満の施設収容・保育所入所児童を除く)を403, 707人と発表したとある。
- (6) 一番ヶ瀬・泉・小川・宍戸『日本の保育』ドメス出版, 1969年, 178頁。
- (7) 畑谷光代『つたえあい保育の誕生』文化書房博文社, 1968年, 13頁。
- (8) 植山つる・浦辺史・岡田正章『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会, 1978年, 10頁(浦辺史)
- (9) 「児童福祉施設最低基準日本社会事業協会案」児童福祉法研究会『児童福祉法成立資料集成』ドメス出版, 1979年, (下) 663頁(まえがき)
- (10) 同上, 9部会は, 1947年児童福祉法成立時に定められた9児童福祉施設がそれぞれ部会になっている。
- (11) 植山・浦辺・岡田, 前掲書, 26頁(植山つる)
- (12) 日本保育学会『幼児保育史』フレーベル館, 1975年, 第6巻46頁。
- (13) 植山・浦辺・岡田, 前掲書, 11頁(浦辺史)
- (14) 「児童福祉施設最低基準日本社会事業協会案」前掲書, (下)685頁—690頁。
- (15) 児童福祉法によって設立, 1949年(昭和24)年6月法改正により, 中央児童福祉審議会に名称変更。国と都道府県に設けることとされていた。中央児童福祉委員会委員は, 1948年4月20日付「内定者名簿」では, 中央団体4名, 児童福祉事業, 医師, マスコミ, 学識経験者などと官公史(厚生次官, 児童局長, 社会局長, 公衆保健局長)4名の計42名から構成されていた。
- (16) 日本保育学会, 前掲書, 同頁。
- (17) I. H. マーカソン, 後のGHQ総司会部公衆局福祉課長
- (18) 「全国民生主部(局)長会でのGHQマーカソン氏の児童福祉法に関する講義筆記」児童福祉法研究会, 前掲書, (下) 613頁。
- (19) 植山・浦辺・岡田, 前掲書, 17頁(城戸幡太郎) 22頁(植山つる)
- (20) 厚生省児童局, 前掲書, 252頁
- (21) 日本保育学会, 前掲書, 52頁
- (22) 賀川社会研究所長, 委員会名簿では宗教家と記されている。

- (23) 植山・浦辺・岡田, 前掲書, 9頁(浦辺史)
- (24) 1950(昭和25)年国勢調査による。
- (25) 植山・浦辺・岡田・前掲書, 9頁(浦辺史), 東京都は20カ所の増設の財源がなく, 富くじの発行で得た。
- (26) 同上, 17頁(城戸幡太郎)
- (27) 厚生省児童家庭局, 前掲書, 256頁—259頁
- (28) 社会福祉研究所『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』1979年, 170頁
- (29) 児童福祉法研究会, 前掲書, (下)620頁
- (30) 「児童福祉施設最低基準」, 児童福祉法研究会, 前掲書, (下)382頁
- (31) 高田正己『児童福祉法の解説と運用』時事通信社, 1951年, 310頁
- (32) 厚生省児童家庭局, 前掲書, 225頁—256頁
- (33) 日本保育学会, 前掲書, 52頁
- (34) 庄司洋子「アメリカ合衆国の保育制度の発達」東京都立高等保育学院紀要第1号, 1978年
- (35) 児童福祉研究会『児童福祉法研究』創刊号, 51頁
- (36) 「児童福祉施設最低基準施行について」, 児童福祉法研究会, 前掲書, (下)506頁
- (37) 「児童福祉施設最低基準施行に伴う費用の限度に関する件」同上, (下) 570頁
- (38) 第24条は保育所入所規定である。
- (39) インフレが激しく, 当時は1947年12月公務員給料6,370円, 米10キロが357円という時代であった。

## II 戦後保育政策における 児童福祉施設最低基準の変遷

### 1. 保育行政の後退と保育制度整備

最低基準の適用が始まる1949(昭和24)年度には, 更に基準を下げる要因がが登場する。

1950(昭和25)年の朝鮮戦争の前年1949(昭和24)年9月, アメリカのシャウプ税制使節団の勧告により, 保育所措置費は1950(昭和25)年度から戦争の為縮少財政をとる地方自治体の平衡交付金に繰り入れられ, 保育所予算の格差が生まれて地方自治体によっては措置費の遅配, 不払いを起こした。そして更に, 社会福祉関係費は削減し, 保育所の経済基盤を根底からゆるがす危機的状況が全国に及んだ。

一方, 保育政策の方向を示すものとして, 児童福祉法の改正<sup>(1)</sup>が行なわれている。これは, 保育

所に関しては、保育所の目的を大きく問われるものであった。

1949（昭和24）年6月11日には第3次改正が行なわれ、児童福祉法制定当時（保育所は、日日保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。）（傍点筆者）であった第39条に積極的な保育所の目的・姿勢を示す第2項「保育所は、前項の規定にかかわらず、特に必要がある時は、日日保護者の委託を受けて、その他の児童を保育することができる。」（傍点筆者）が加えられた。しかし、2年後の1951（昭和26）年6月6日には、第5次改正が行なわれ、第39条第1項中「その乳児又は幼児」を「保育に欠けるその乳児又は幼児」に、同条第2項中「その他の児童」を「保育に欠けるその他の乳児又は幼児」に改め、「保育に欠ける」ことが入所の絶対条件として限定が加えられている。

すなわち、「公的責任を果す上で必要な保育所増設が入所希望者の増加に追いつけなかった<sup>(2)</sup>」ことと『全村保育』をやる地域もあらわれた<sup>(3)</sup>こと、そして「保育予算が朝鮮戦争の影響を受けた<sup>(4)</sup>」当時の状況では、児童福祉法の第5条改正を急げない、予算の削減をはかったのであろうということが考えられる。

そしてこのように、保育行政が予算上の裏付けによって変動し、法改正にまで取り組んだ時期に、初めての受け持ち人数の減少が行なわれた。1952（昭和27）年1月1日に「2歳児10人につき保育者1人」という予算措置がとられる。いいかえれば、これまで2歳未満児10人、2歳以上児30人であった受け持ち人数が、3歳を境に3歳未満児10人に1人、3歳以上児30人に1人ということに変わったのである。

しかし、受け持ち人数の変更の施策も効果は少なく、保育園関係者をはじめとする社会福祉関係者や、「地域社会の激しい反撥をかい<sup>(5)</sup>」、1953（昭和28）年度は、再び国庫負担制度に戻った。

にもかかわらず、1953（昭和28）年度の地方自治体から申請した国庫負担請求は、家庭からの徴収金額が少ないと査定され、大幅削減交付された。その結果、保育所への委託措置費は支払い延期・削減・停止という事態が再び繰り返されたのである。そしてやはりこの時も、予算を押えるた

めの施策はとられている。同年2月に出された「児童福祉施設最低基準に定める保育所保母の特例に関する省令」である。この省令により無資格保育者を3分の1まで認められることになり、人手不足対策と人件費の減少ができることになったのである。

1954（昭和29）年度には全国画一の『家庭負担費徴収基準表』が設定される。更に翌年12月には児童局長通知「保育所の認可等について」が出され、入所の適正・定員の厳守と運営の厳正化が強調されている。これらの国庫負担金の支出を最低限に、縮小化された福祉予算の枠内にとどめるように政策化されていったのである。

## 2. 児童福祉施設最低基準の再検討

こうした保育政策の停滞期ではあったが、1954、5（昭和29、30）年の2年間にわたり厚生科学研究員により、保育所最低基準研究会（社会事業研究所と労働科学研究所に委託）を設置し、最低基準の調査を開始している。

すなわち、入所措置の適正化・徴収基準の設定・施設運営の適正化により行政指導を強めながら、一方で今後の高度経済成長期の保育政策を射程に入れて、保育所像を模索しはじめたといえるであろう。

研究調査の結果『保母1人当りの受持ち人数の研究結果』（労働科学研究所まとめ）は次のように報告されている。

1. 4～5歳児については、保育の面から見ても、保母の疲労の面からみても、保母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歳児を一括しているが、この点は問題で、3歳児を保母1人当たり30人の受持ち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。

3. 1～2歳児については、（中略）保育面からみると保母1人当たり2歳児12～13人見当、疲労の面からみると1～3歳児を保母2人共同保育の場合10～12人に限度があるように見えた。（以下略）

5. 乳児保育は現在事例に乏しく、研究の対象を得るのは困難があった。この点も今後に残されていく。

最低基準を「科学的な立場から検討」した結果は、

- ・ 2歳児……12～13人に1人担任
- ・ 3歳児……20人に1人担任
- ・ 4歳児……30人に1人担任

と提案された。それまでは、3歳を境に3歳以上児と3歳未満児での受け持ち人数を分けていた。しかしここで初めて3歳児を4・5歳児と同じ人数で保育することが困難であり、20人という具体的な子どもの数が提案された。この科学的な調査での3歳児の受け持ち人数の20人への減少提案は、この調査以降、最低基準における大きなテーマとなり、重要な研究課題として残された。

しかし、このような調査が行なわれたにもかかわらず、最低基準改訂への具体的な動きは先への課題となる。

それではなぜこの時期に最低基準の検討をする必要があったのであろうか。

当時の特徴としては、1954（昭和29）年を境にして公立保育所が高い増加を示すように変わる。戦後、1954年（昭和29）年までは民間保育所が増加していたが、経営の不安定さが公営の増加を呼びおこしたのであろう。

すなわち、保育所の安定経営が行なえる程に措置費は支払われず、民間保育所の経営は非常に苦しかったのである。1954（昭和29）年度から「措置費引き締め<sup>6)</sup>」のために、「定員を越えて児童を入所させることを認めない方針<sup>7)</sup>」を政策として行なってみた。そして、まだ法令化していない入所の基準は、保育予算によってその年ごとに動くことになる。

1955（昭和30）年度の行政管理庁、1955,6（昭和30.1）年度の会計検査院の実施調査及び検査と勧告は、高度経済成長期を迎えるにあたっての保育政策の再検討であり、この「突然」の研究調査の開始もまた、高度経済成長を迎えるにあたっての保育所の最低基準の見直しであったと考えられる。

こうした状況のもとで、「保育料の徴収基準」

（1954〔昭和29〕年）「保育単価制」への切り換え（1958〔昭和33〕年）「入所措置基準」（1961〔昭和36〕年）の設定と、保育政策は保育行政の形式を整えることに力を注いでいる。この中で、民間保育所の経営基盤の不安定化と、創設の中断が起っていったのである。

### 3. 高度経済成長下の児童福祉施設最低基準

1960年代の高度経済成長期は、女子労働者の増加と労働力構成の変化の時期であるともいえる。そしてこの変化は、保育要求の内容に多大な影響を与え、また保育政策も、その保育要求を組織した保育運動の発展の中で、停滞期の状態から動きださざるをえなくなった時期でもある。

すなわち、1959（昭和34）年に503万人にすぎなかった女子雇用労働者は、1962（昭和37）年には812万人、そして1971（昭和46）年には2倍以上の1065万人と増加し、この増加現象は、1963（昭和38）年、64（昭和39）年は年間増加20万人台にすぎないが、1960年代は、年間40万人前後の女子労働者の増加傾向が顕著である<sup>8)</sup>。

一方、総理府労働力調査で女子労働者増加の特徴をみると、2つの現象が明らかになる。1つには、女子雇用者のうち1962（昭和37）年には55.2%を占めていた未婚者が、1965（昭和40）年には50.3%、そして1970（昭和45）年には48.3%と半数を割り、1972（昭和47）年には、未婚者43.4%、有配偶者46.2%、死離別者10.4%と有配偶女子雇用者が多数を占めるように変化してきているということである。2つには、年齢に関して、25歳未満の女子雇用者が1965（昭和40）年は46.8%を占めていたが、1970（昭和45）年には41.5%と減少傾向を示し、代わりに1965年から70年頃は、特に40歳から45歳の中高年有配偶女子労働者の増加が顕著であるということである。

このことは、女子雇用労働者が、若年未婚型女子労働者から中高年既婚型へと移行したということを示している。

そのように変化してきたことによって、保育所は女子雇用労働者のみならず働く女性にとっては働き続けるためには欠くべからざるものとして、重要な意味をもつ社会福祉施設としてクローズア

ップされてきた。そこでは、保育所入所希望者の理由、措置理由も変化してくるし、長時間保育・夜間保育・産休明け保育・病児保育・障害児保育や幼稚園の幼児教育との関連で保育内容充実の問題などと、保育要求も変化し、多様化してくることになる。その私的解決の方法として認可保育所では満たされない保育要求を代替する為に次々と作られていったのが無認可保育所であり、1969（昭和44）年の唯一の厚生省調査によれば、施設数2209カ所、入所児童は11万5813人と報告されている。

このような保育要求の高まりと多様化のなかで、1960年代の高度経済成長期の保育政策の中心的な動きをしたのが中央児童福祉審議会<sup>9)</sup>（以下、「中児審」と略す）である。

まず、1959（昭和34）年国連児童権利宣言の採択後、ひき続き「児童福祉の全面刷新強化」のために中児審が開かれている。その審議の結果、1960（昭和35）年8月4日に同会は「児童福祉行政刷新強化に関する意見」を提出し、最低基準の改善と徴収基準の対象となっている事務費を公費負担することの検討の必要性を意見具申している。

労働科学研究所の調査研究にもかかわらず、公けの場で討議されてこなかった最低基準を5年後にやっと検討しはじめたのである。全国社会福祉協議会保育協議会には、同年12月「最低基準改訂特別委員会」が設置され、保育者の内でも最低基準の検討が具体的におこなわれている。

しかし、具体的に最低基準改訂が明らかにされたのは、2年後の1962（昭和37）年7月16日、中児審意見具申「児童福祉施設最低基準の改善に関する意見具申」においてであり、職員定数の改善について数が示されている。

そこでは、受持ち人数を含む職員定数に関して次のように提示された。

- ・所長…1人
- ・保母…3歳未満児6人につき1人、3歳児20人につき1人、4歳以上児30人につき1人（保母2人以上必要）
- ・調理人…（雇用人に含める）
- ・雇用人…従来通りの外、90人以上80人につき1人（3歳未満児20人につき1人加算）

#### —調理人—

最低基準が発令されてから、2歳児の受持ち人数が30人から10人に減少したのみで、変化をみせなかった最低基準が変更に向けて動き出そうとしたのである。この意見具申で、はじめて所長・調理人の規定が入れられた。だがここで最も重要なことは、3歳未満児6人に1人と、3歳児20人に1人という受持ち人数の数の提示である。

この年の4月には3歳未満児9人に1人の保育者と予算が生まれ、ようやく10人から9人への、1人受持ち人数が減少した。

しかし一方では、この年の6月には保母不足で保育所の閉園という事態も起り、保育者養成や保育者の労働条件等の見直しを迫られた時期でもある。そして、「科学的に」3歳児20人、3歳未満児6人の受持ち人数を労働科学研究所が提示してから7年余経てから、政府は、公けに受け持ち人数の変更を前提に動き出したのである。

#### 4. 中央児童福祉審議会と 児童福祉最低基準の改訂

意見具申によって、ようやく受持ち人数を含む最低基準の変更にむかいたしたかにみえた保育行政の姿勢であったが、家庭保育が強調され「保育を原則<sup>10)</sup>」が打ちだされた1963（昭和38）年7月31日の中児審中間報告「保育問題をこう考える」において「報告を尊重し、緊急に所要の改善を行うべきである」と改善要求されているように、保育行政は動き出さなかった。更に、この中間報告を具体化した中児審保育制度部会中間報告「いま保育所に必要なもの」が翌年10月8日に出されている。そこでは「環境条件の整備に関しては、児童福祉施設最低基準に規定がある。しかし、今日の保育内容を効果あるものとするためには、十分なものとはいえない。とくに保母1人の受持つ乳幼児数については、現在の2歳未満児8人につき1人、2歳児9人につき1人、3歳以上児30人に1人の割合を、昭和37年7月本審議会児童福祉施設最低基準部会において改善を求めた線（3歳未満児6人につき1人、3歳児20人につき1人、4歳以上児30人につき1人）までの改訂を、最低の必

要条件として早急に実現すべきである」として、意見具申後2年余を経ても、最低基準改正に向けて歩み出さない保育行政に活動をうながしている。加えて「より進んだ基準として、乳児、1歳児、2歳児、3歳児、4・5歳児の年齢段階別に保母1人の受持ち乳幼児数の望ましい割合が確保されるように努力されべきである」と、具体的には受持ち人数は提示されてはいないが、より積極的に受持ち人数に関する最低基準の引き上げを論じている。また、産休代替保母の配置や「乳幼児の保健面での指導に万全を期すため、医師、保健婦、栄養士など保健担当の職員が専任で設置されることが必要であり、また、保母が本来の保育業務に従事して保育の効果をあげるよう、事務職員が設置されるべきである」と保育者の受持ち人数以外に、医師、保健婦、栄養士、事務員などの職員配置についても、意見具申でふれられなかった職種にまで改善提案が盛り込まれている。

このように中児審にて、最低基準改訂への意見が積極的に出されるなかで、行政も頻繁な受持ち人数の改訂をおこなっている。それは、丁度この時期に結成された保育所労働組合（1963〔昭和38〕年4月結成）の要求項目に受持ち人数改訂が毎年組み込まれ<sup>44</sup>たり、1960（昭和35）年10月の第4回全国保育関係代表者研究協議会<sup>45</sup>のテーマには「1、最低基準の再検討」が入れられ、そこでの申しあわせによって、同年12月には、全国社会福祉協議会保育協議会に最低基準改定特別委員会（傍点筆者）が設置され、受持ち人数をはじめ最低基準の検討が保育関係者によってはじめられたりしたことと密接な関係があるであろう。すなわち、自らの活動の中心課題として受持ち人数をはじめ最低基準に取り組み、敗戦後間もなく作られた基準が、保育現場の保育実践にも妨げになり、また保育要求の変化にもこの最低基準では合わなくなってきたことを、保育実践や研究の積み上げや、要求を組織するなかで明らかにし、行動しはじめたのである。

受持ち人数の変更は次のように進められていった。

1964（昭和39）年4月に2歳未満児8人につき保母1人と予算変更されたことから進んでいく。同年5月11日には、この実際上の変更をうけ児童

福祉施設最低基準一部変更が、最低基準発令以来初めて受持ち人数に関しておこなわれ、「2歳未満児8人に1人、2歳児9人に1人の保育者」と変更された。

翌年、1965（昭和40）年4月には、3歳未満児8人に1人、1966（昭和41）年4月には3歳未満児7人に1人、1967（昭和42）年6月1日には3歳未満児6人に1人と年々減少して、同年10月11日には児童福祉施設最低基準の受持ち人数に関する2度目の改訂がおこなわれ、「乳児又は満3歳に満たない乳児おおむね6人につき1人以上」と変更された。

この段階で現行の3歳未満児6人に1人の保育者という受持ち人数が出来上ったのであるが、先の意見具申の一方の中心課題であった3歳児の受持ち人数の減少はまだおこなわれず、保育団体の保育行政への要求は3歳児の受持ち人数に焦点があてられていく。

“3歳未満児20人に1人の保育者”の実現にむけての予算要求は、厚生省児童局の局議決定がなされたにもかかわらず、厚生省議で毎年否決され、1968（昭和43）年度予算編成において初めて厚生省議として予算要求されている。

これに対し、この年は「大蔵査定」で3歳児25人に保育者1人の予算におさえられ、翌年度予算で、初めて3歳児20人に保育者1人の予算が成立した。1955（昭和30）年に労働科学研究所の研究調査結果で「3歳児20対1」が報告されてから14年後のことである。

そして、この受持ち人数に関する最低基準の3回目の改訂にあたって、過去の2回と同様に予算化され現場で開始された後に児童福祉施設最低基準改訂にあたるという経過がとられ、同年5月20日に「満3歳以上満4歳に満たない幼児おおむね20人につき1人以上、満4歳以上の幼児おおむね30人につき1人以上」と最低基準の一部改訂がおこなわれた。

このような「予算化先行型」は要求を具体化するけれども、都合によってはいつでも中止又は変更が可能な状態であり、行政にとっては非常に安全な方法である。しかし、こうした逃げ道を常に用意した制度的に遅い対応の問題はあるものの、この時期の受持ち人数に関する最低基準の変化

表2 国の定める保育所職員定数の変化

制定または 改定年月日	措置費の算定基礎の職員配置					児童福祉施設最低基準に定める保母定数	中央児童福祉審議会意見具申 (最低基準部会中間報告)		
	保母1人の受持ち児童数							非常勤職員	
	4歳以上	3歳	2歳	1歳	0歳			保母	その他職員
1948.12.29	30人		10人				乳児又は満2歳に満たない幼児おおむね10人につき1人以上、満2歳以上の幼児おおむね30人につき1人以上ただし、保育所1につき2人を下ることはできない		
1952.1.1		10人							
1962.4.1		9人				「産休代替職員制度」実施			
1962.7.16							所長 1人 保母 3歳未満児6人につき1人、3歳児20人につき1人、4歳以上児30人につき1人(保母2人以上の必置)		
1964.4.1		8人					調理員 (雇用人に含める) 雇傭人 従来通りの外、80人以上80人につき1人(3歳未満児20人につき1人加算-調理人)		
1964.5.11		8人					保健婦又は看護婦 無		
1965.4.1		8人							
1966.4.1		7人							
1967.6.1		6人							
1967.10.11									
1968.4.1		25人							
1969.4.1		20人							
1969.5.20			* 400人のみ3人				乳児又は満3歳に満たない幼児おおむね6人につき1人以上 (保育室又は遊戯室の2階以上の建物を認める)		
1971.4.1						60人以下施設1人 2時間分	満3歳以上満4歳に満たない幼児おおむね20人につき1人以上、満4歳以上の幼児おおむね30人につき1人以上		
1972.4.1			800人のみ3人			60人以下施設1人 3時間分			
1973.4.1			1,800人のみ3人			60人以下施設1人5時間分、61人以上施設1人2時間分	調理員 151人以上施設1人 (調理人又は用務員)を置くべきと規定		
4.26									
1974.4.1			3,000人のみ3人			60人以下施設1人6時間分、61人以上施設1人3時間分			
1975.4.1			4,000人のみ3人			31人以上60人以下施設常勤保母1人、61人以上施設5時間分 休憩保母として2年間で配置			
1976.4.1			5,300人のみ3人						
1977.4.1	31人以上 60人以下施設1人加算		9人セット→3人セット						
1978.4.1			5,900人のみ3人			61人以上90人施設8時間分	事務職員 121人以上施設104日分		
1979.4.1	61人以上 90人施設1人加算		9,400人のみ3人			60人以上、90人施設に1人、91人以上施設6時間分	91人以上施設 年額312千円		

- 注) 1. 本表は、柴田敏夫氏作成「保育所職員定数の改善状況調」を参考にして作成した。  
 2. 「保育年報」「保育所問題資料集」「児童家庭法令通達集」その他による。  
 3. 最低基準保母定数の( )は保母定数以外の省令改正によるもの。  
 4. 年号の内枠で囲みのあるものは児童福祉施設最低基準の一部改正によるもの。  
 ※「0歳」欄の1969.4.1以降の数字は乳児保育特別対策適用施設分。

は、これまでの消極的かつ非常に遅いテンポで進められてきた最低基準の再検討の歴史の中では、大きな意味のある時期といえる。

1960(昭和35)年には、3歳未満児10人に保育者1人、3歳以上児30人に保育者1人であった受持ち人数の最低条件は、約10年間に3歳未満児は4人減り6人に保育者1人までに減少し、非常に困難を極めた3歳児の受持ち人数も10人減り20人に保育者1人となった。すなわち、1962(昭和37)年の中児審意見具申で提示されたように受持ち人数は3分の2に減少したのである。だが今一度ふりかえてみると、最低基準が発令されて約20年間に、最低基準であるにもかかわらず「最高基準」として保育行政の中心にあったこの基準の受持ち人数を3分の2にするには、20年間という年月が必要であったということの方が最低基準の改訂の歴史を正確にあらわしているともいえる。

その後現在に至るまでの10年余の保育所の受持ち人数を中心に職員定数の変化をまとめたものが表(2)である。すると現在までの10年間の変化は非常にわずかであり、乳児保育特別対策適用施設分の「0歳児加算」の対象施設数の増加と、非常勤職員の配置改善と調理員の増加があるにすぎないことがわかる。

その背景としては高度経済成長のもと、多様化しはじめた保育要求に対応するために、1965年以降わずかに構じられた新しい乳児保育特別対策や、小規模保育所制度があり、これらの施策が次期を中心となって展開されていく。

## 5. 保育行政の新しい試み

乳児保育特別対策は、1966(昭和41)年度及び67(昭和42)年度の厚生科学研究「保育所における乳児保育の実施上の諸要件に関する研究」の研究成果や、1968(昭和43)年12月20日中児審「当面推進すべき児童福祉対策に関する意見具申——保育所における乳児保育対策」の意見をうけて、1969(昭和44)年度から実施されている。

意見具申は「乳児について母親による愛情に満ちた家庭保育が最も望ましい」ことを基本原則にするが「職業をもつ女性にとっては……家庭保育のみに依存することが不可能な場合においても乳

児の発達が阻害されないように社会的に援助する必要が生じてくる」と「積極的にとりあげられる所以がある」とは論じているが、家庭保育を第一義的にとらえ、そして二義的に保育所での社会的保育を位置づけている保育対策のもとで考えてみると、決して単に言葉どおりに「積極的」な乳児保育政策がとられるとは考えられない。そしてこれを裏付けるように、厚生省児童家庭局は「乳児自身の福祉の向上の立場から考えると安易に行政施策としてこれを取り上げることは問題である<sup>43)</sup>」と述べているのである。

乳児保育特別対策は、都市又はその周辺の要保育の乳児が多い地域で、所得税非課税世帯に属する乳児が9人以上入所し、かつ、調乳室、沐浴室等所定の設備が整備している保育所に対し、保健婦又は看護婦1人を含む母の定数を乳児3人に1人の特別措置単価を適用するというものである。

しかし、最低基準は3歳未満児6人に保育者1人である時代に、0歳児3人に保育者1人という大幅な行政施策の上積み<sup>44)</sup>が、すなわち、中児審が出した「保母1人の担当乳児数は3人までとする必要がある」という意見をそのまま取り入れるかたちで、なぜおこなわれたのであろうか。

それには2つの理由が考えられる。1つは「必要最小限の範囲で<sup>45)</sup>」という児童局の意図にふさわしく、初年度の1969(昭和34)年度の対象は400人にすぎなかったということにみられる。この施策の対象の限定による量の制限である。2つには、「乳児の保健、安全管理等に十分な注意した保育環境を整備して」というように「危険」な0歳児保育をおこなうためには、十分に環境を整えなければ不安であるということである。

すなわち、乳児保育は「少数精鋭」ともいえる程に「量より質」という保育政策がおこなわれ、その結果として、最低基準はまだ6人であるにもかかわらず、受持ち人数3人という「高い」基準が導入されているといえるであろう。

保育所不足・保育需要の多様化と増設への要求の高まりは、1968(昭和43)年8月には「小規模保育所の設置認可について」の通知を出させることになり、措置児童の3割以上の3歳未満児入所を条件にして、31人以上60人未満の小規模保育所

特別単価が適用されることになった。

そして、この小規模保育所への非常勤保育者の配置(1971〔昭和46〕年4月1日)を皮切りに、61人以上の保育所へも非常勤保育者の配置がはじまり、年々その時間数が増加されてきている。

このように、1965(昭和40)年以降は受持ち人数に関する最低基準改訂への保育政策の動きはみられず、乳児の特別加算と非常勤職員と調理員の配置がわずかな職員にかかわる変化としてあらわれている。しかし、この時期は高度経済成長時代であり、保育要求は強く多様化していたことは先に論じたとおりである。

そのような時期に、以上のようなわずかな国の保育政策の動きでは、保育要求をおさえることはできないことは明らかなことである。そこで、国の未整備な保育行政を補ったのが地方自治体と保育現場であった。すなわち、摂津訴訟に短的にあらわれたような地方自治体の超加負担による保育所建築費や、保育措置費の「上乘せ」と、保育者たちの職業病に苦しみながらの保育条件の整わないところでの保育実践、そして、私立認可保育所などでの措置費の使用工夫や、保護者・地域社会の協力によるバザーなどによる資金集めなどが、低い国の保育行政の基準をおぎなうために工夫されていった。

もちろん、それ以前の保育史のなかでも、常に保育者たちの貧弱な保育条件を乗り越えての保育実践があったことは、ここで繰り返すまでもないことである。

しかし、この時期以降の受持ち人数を中心とした保育条件の変化は、地方自治体と保育現場を中心としておこなわれてきた。そうであるがゆえに、次章では、視点を地方自治体と保育現場に移して、実証的に保育条件と保育実践の関係を模索していくこととする。

<注>

- (1) 「法改正経過と改正法文」児童福祉法研究会、前掲書、(下)713頁-830頁
- (2) 鷲谷善教『私たちの保育政策』文化書房博文社、1966年、89頁
- (3) 同上、同頁
- (4) 同上、同頁
- (5) 梅本純正「新しい保育所制度の解説」1959年『日

本の保育』181頁

- (6) 一番ヶ瀬・泉・小川・宍戸、前掲書、193頁、「昭和34・6・19全国私保連調査部」
- (7) 同上、同頁
- (8) 労働省婦人少年局『婦人労働の実情』1978(昭和53)年版
- (9) 1949年6月児童福祉法第3次改正で児童福祉委員会より名称変更、任意設置として市町村でも設置できることになる。
- (10) 五島貞次『保育思想の潮流』ひかりのくに、1975年、16頁-21頁
- (1) 両親による愛情に満ちた家庭保育、(2) 母親の保育責任と父親の協力義務、(3) 保育方法の選択の自由と、子どもの、母親に保育される権利、(4) 家庭保育を守るための公的援助、(5) 家庭以外の保育の家庭化
- (6) 年齢に応じた処遇、(7) 集団保育
- (11) 東京都保育所労働組合『手をつなく保育労働者』さ・さ・ら書房、1974年

1964年7月の第1回大会から、受持ち人数は、「定数基準を改善する」と目標になっているが、第二回には次のように具体的に数がのぼっている。

保 母	保健婦	栄養士	調理士	用務員	予備 保育
3歳未満児 5人に1人					
3歳児15人に1人	1	1	80人に 1人 (最低 1人)	80人に 1人 (最低 1人)	1
4歳児20人に1人					

- (12) それまで6回は保育大会というかたちでおこなわれていたが、問題の堀下げが不十分として、代表者制によるものに代わり、1957(昭和32)年10月には第1回が開催されている。この時期、保育所が抱える問題は多く、大会だけでは不足で、「措置費改善」緊急集会なども開かれている。
- (13) 厚生省児童家庭局『児童福祉の歩み30年』82頁
- (14) 同上、同頁

なお、注にはあげなかったが、本章の分析のために以下の文献・白書・年報などを使用した。主なものをあげておく。

- ・ 児童家庭法令通達集、中央法規出版
- ・ 保育年報(各年)全国社会福祉協議会
- ・ 保育所問題資料集(各年)全国私立保育園連盟
- ・ 保育白書(1976年~79年版)草土文化
- ・ 「保育所の最低基準を考えるために」全社協保母会、1976年
- ・ 「保育施策を考えるために」全社協保育協議会、1976年 など。