

# ③多様な保育ニーズと保育行政についての一考察

鈴木 隆

一 はじめに

保育所は今さら言うまでもなく、保護者の労働又は疾病等の事由により保育に欠ける乳幼児を保育する児童福祉施設である。

戦前は託児所と呼ばれ、貧困家庭の婦人を労働に導くための労働保護、経済保護的施設であった保育所も、昭和二十二年十二月に成立した児童福祉法の中で、児童福祉の理念から「日々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」と位置付けられて以来大きな発展を上げて来た。

昭和三十年当時、本市の保育所は五か所、定員三、三六三人であったが、四十年には六三か所、定員四、九四四人、五十五年には二二二か所一万八、七一人となり、六十一年四月一日現在二二八か所で定員二万二九三人となっている。箇所数で昭和三十年当時の四・五倍、定員で六倍となったわけである。

一方、この間の本市の婦人労働の動き

についてみると、昭和三十年に二万六千人であった女子就業者人口は、四十年に二四万二千人となり五十五年には三万八千人となった。本市の場合、もともと

と中でも雇用者人口の比率が高いが、その推移をみると、昭和三十年に八万三千人、四十年に一八万三千人、五十年には二九万三千人となった。つまり昭和三十年当時に比して五十五年には、

女子就業者は三倍、うち雇用者は実に三倍に増えたことになる。また有業女子の有配偶率は、昭和四十六年に四五・五%であったが、五十二年には五五%となり五十七年には七三・四%まで上昇している。さらに女性の労働力率の推移を

年齢別に見ると、総数では昭和三十年の三二・六%から五十五年の三七・九%まで五・三%上昇しているのに対し、二五歳から二九歳までは、昭和三十年の三%から五十五年の四〇・七%まで九・七%上昇しており、三〇歳から三四歳では、三十年の二五・一%から五十五年の三二・五%まで七・四%上昇し育児適齢

期が平均を上回っている(以上「統計横浜NO.393より」)。

以上見てきたように、保育所は婦人労働の増大とともに、整備されてきた。逆に言えば保育所の整備によって婦人の労働参加、社会参加が支えられてきたとも言えるのではないだろうか。

六十一年四月の本市の保育所入所措置児童を入所理由別に分けると、母親の就労によるものが約九五%を占めており、現時点においても、保育所の役割の中心が、この点にあることがわかる。

そして、母親の労働を支えているというこの側面からは、本市の保育所の現状との関係で、長時間保育、乳児保育とりわけ産休明け保育に関する要望が強く出されている。これらのニーズをどう考え、どこまで応えていくかが、本市の保育行政に課せられた一つの課題である。また近年、保育所の入所希望理由として「子供に集団保育を受けさせて社会性を身につけさせたい」あるいは、「近所に同年齢の遊び相手がないから」等を

- 一 はじめに
- 二 保育所への入所対象をどうみるか
- 三 婦人の社会進出と保育所
- 四 乳児保育をめぐって
- 五 長時間保育をめぐって
- 六 保育所機能の社会化について
- 七 おわりに

あげる保護者が増えてきている。核家族世帯の増加、世帯あたりの児童数の減、離婚率の増等の家族の変化や人口移動等の都市化現象が、家族の養育機能や地域の養育機能に様々な問題を投げかけており、それが、新たな保育ニーズを生じさせていると見ることができよう。ではこうしたニーズをどう考えていくのか、これもまた、本市の保育行政の課題である。なお、これから述べる見解はすべて私見であり、けつして保育行政当局として一致した見解ではないことをあらかじめお断りしておきたい。

## 二 保育所への入所対象をどうみるか

### ①「保育に欠ける」という概念

最初に述べたとおり、保育所へ入所する要件は、「保育に欠ける」ことであることが児童福祉法で明記されている。では「保育に欠ける」とはどういうことか。

厚生省の説明によれば「保育とは、保護養育のことであるが、監護をより事実的にとらえた概念であつて、『保育に欠ける』とは、その児童にとつて最小限必要なめんどうをみてもらうことができないことをいう。家庭が貧困であるかどうかは問わない。」(厚生省児童家庭局編「児童福祉法の解説」ということになる。

またその具体的内容としては、次のような七項目の入所措置基準が示されている(昭和三十六年二月二〇日児童局長通知)。

- ① 母親の居宅外労働
- ② 母親の居宅内労働
- ③ 母親のいない家庭
- ④ 母親の出産等(疾病及び障害を含む)
- ⑤ 疾病の看護等
- ⑥ 家庭の災害
- ⑦ 前各号に掲げるもの他、それらの場合に照らして明らかにその児童の保育に欠けると市町村長が認めた事例につき、都道府県知事が承認した場合

なお「保育所入所の対象となる児童は保育に欠ける児童であつて、幼稚園と異なり、小学校の入学準備として、またはしつけをよくするため、もしくは集団生活になれさせるためというようなことは保育所入所の理由とはならない。」ことも厚生省の見解として明らかにされている。

以上の考え方を整理すると、保育に欠けるという概念は、保育する親がいないため、あるいは病氣等のために保育を受けることができない、という意味で、親の形態だけを問題にしており、親の資質能力や児童の状況には着目していない。したがつて親の労働による不在という場合、どういう理由で働いているかを問題としていくわけではないので、解釈の仕方によつてはいくらでも対象が拡大していく可能性がある反面、児童に心身の障害があるとか、一人っ子で遊び相手がないというような児童自身の状況からの必要性は排除されると言える。

これを少し歴史的に考察すると、戦前の託児所は「細民の救済するの法ならずと雖も、其最も有効なるは、生業を授けて其意を救うに在り、而も生業を授けんには、先ず彼等の幼児を引き取りて、之を保育するの備なかるべからず、其児を扶けて其母を労働に導くは、幼児保育の必要な所以なり。」(内務省地方局「我が国における慈善救済事業」明治四十二年)とあるように明確に経済保護的性格を持つていた。

戦後、児童福祉法が制定されて以後は、基本的に今日の枠組が確立されたと言えるが、昭和二十九年に厚生省児童局が示した優先入所の順位を見ると、その一番目に「両親が生計の為外に出て働い

ていて、家庭に保育担当者がいない」とことがあげられており、ここでもやはり母親の労働は生計のためやむを得ない場合との考え方が反映している。

すなわち乳幼児は本来その親が家庭で保育すべきものであつて、特別な事情があつてやむを得ず母親が働かざるを得ない場合にのみ保育所で保育する、という考え方が、「労働等により保育に欠ける」という児童福祉法の前提であつたと言える。実際に児童福祉法成立当時の社会的状況として、母親が働くというのには主としてそういう場合であつたと思われる。

## ② 入所対象児童の範囲をめぐつて

しかしながら、母親の働く理由は時代とともに大きく変わつてきている。

六十一年三月に川崎市が実施した「共働き家庭の生活と意識についての調査」によると、妻の就労理由として「収入を得るためやむを得ず」を上げたものは三九・一%であり「自立した社会人として当然」が二七・二%、「自分の才能や能力を発揮するため」一八%、社会経験をつむため「五・四%となつており、女性の自主的意欲に類するものが五〇%以上を占めている。しかも、就労形態別にみると、パート等に比較して正規雇用者においてこの傾向は著しく、「収入を得るためにやむを得ず」が三二%に対して、自

主的意欲に類するものが六一・四%に達している。

横浜市で同種の調査は行われていないが、横浜市内のある保育園で、保護者に対して行ったアンケートの中で「あなたに職業を持つてゐる理由は」という問いに対し、複数回答方式ではあるが「能力を生かしたい」が六二・五%と「生活水準を高めるため」の五〇%を上回つており、さらに「生きがい」三四・四%、「家に閉じこもつていたくない」三一・三%と続いていることから同じような傾向であることが推察できる。

これに関しては、児童の保護については父母が第一義的に責任を有しており、経済的等やむをえない何らかの事情で保護者がその児童を保護・育成できない場合にのみ公的措置をとるべきであるという反論が根強く存在する。

しかしながら女性の就労意識の変化の背景には、出生率の低下、家事合理化等によるライフスタイルの変化、育児期間の短縮などライフサイクルの変化、高学歴化の進展、社会全体の中の男女平等意識の普及等の社会変化があるのであり、主体的な選択による労働参加の結果としての保育ニーズも受けとめて行くのは時代の趨勢と思われる。この点について昭和五十一年十二月の中央児童福祉審議会保育対策特別部会の中間報告では次

のように述べている。「就労の意志はもとより十分に尊重されるべきであり、母親が就労の機会を生かすことができるよう保育所等の社会的対応措置が十分に用意されることが望ましい。この場合に、母親の就労にはその家庭の生計維持のため必須である場合と、いわゆる主体的な選択に基づいて行われる場合とが併存しているという事情を考慮し、均衡のとれた行政の係り方、費用負担のあり方等についても検討されるべきであろう。」

次に、「はじめに」で述べたとおり、最近になってより新しい保育ニーズが発生している問題についてふれたい。それは母親の子育てに対する不安や子どもの遊び相手のいない実情等から保育所で集団保育を受けさせたいとするものである。心身障害児の発達を願って統合保育を希望する場合もこの場合と類似している。

現状ではこれらの理由だけでは入所措置基準に該当しないため、実際には短時間のパート労働や内職を理由として入所しているケースがあると思われる。

地方の実情によってはその地域に幼稚園が存在しないため、保育所が事実上幼児の集団保育を保障する唯一の場になっており、こうしたニーズに全面的に対応している例もあると聞く。本市では四、五歳児の保育状況を見ると、その八二%

が幼稚園に入っており、保育所が一六%、残りわずかに二%が家庭で保育されているという状況であるから、こうした理由で保育を希望するケースの大半は幼稚園に吸収されていると思われる。

いずれにしても乳児や低年齢幼児は別として、三歳以上の幼児にとつては、母親、両親以外の人々、とくに他の子供達、大人達との相互関係が求められるし、家庭外の物理的、自然的環境も子供の適応や発達に欠かすことができないことになることは広く認められているところである。そういう意味では希望する児童が全員何らかの形で集団保育を受けられるよう保障していくことが本来望ましいと思われる。

ただし、保育所と幼稚園がその役割をどのように受け持つか、あるいは経費負担等をどうするか検討すべき問題は多い。

なお、この点について五十一年十二月の中央児福審保特別部会中間報告は、次のように積極的見解を述べている。

「乳幼児は心身発達、人格形成等の面でその基礎をつちかう重要な時期にあり、また、次代を担うものであるから母親など保護者の事情のみでなく、乳幼児自身のためにその心身の健全な育成を積極的に図ることを目的とする施策として位置づけることを検討すべきであろう。」

要するに保育所入所児童の構成を長期的にみると下図のようになると思われるが、現時点においてはいずれの保育ニーズも存在しており、保育行政はその全てに対応しなければならぬという困難を背負っている。

### 三——婦人の社会進出と保育所

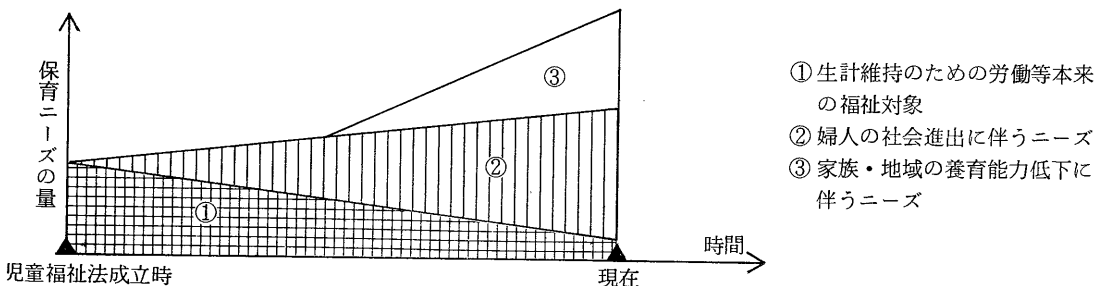
#### ①—婦人の社会進出をどうみるか

「はじめに」で述べたとおり、近年における婦人の社会進出、とくに労働参加は著しいものがある。法制的にも「婦人に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」が発効し、わが国でもその批准にむけて「男女雇用機会均等法」等法的整備が進められている。

ところで、保育に関しては、これまで婦人の働く権利を尊重することと児童の福祉とは往々にして対立的に捉えられてきた傾向がある。例えば、そもそも経済的に困窮しているわけでもないのに保育所に乳幼児を預けて働こうとする母親は、育児放棄を行っているのであり、これを承認することは、母親の働く権利を認めて、児童の母親に育てられる権利を踏みにじるものである、とする考えがある。

しかし仕事を辞めて育児に専念する母親の立場が尊重されるべきはもちろんだ

図一長期的にみた保育所入所児童の構成



- ① 生計維持のための労働等本来の福祉対象
- ② 婦人の社会進出に伴うニーズ
- ③ 家族・地域の養育能力低下に伴うニーズ

が、働き続けながら子育てする道を選択する権利も当然認められるべきである。その際、大部分の母親は、わが子が「良い環境の下で育てられる」権利を主張して、ベビーホテルではなく、内容の充実した保育所を求めるのではないだろうか。そしてたとえ保育所に預けたとしても、育児を放棄するどころか、保育所の援助を受けつつ自らの責任で育児するはずである。

先ほどの「差別撤廃条約」では第十一条で「特に保育施設網の設置及び発達の促進を通じて、親が家庭の義務と労働の責任及び公的生活への参加とを両立させることを可能とするための必要な補助的社会的便益の提供を奨励すること。」と述べており、横浜市婦人問題懇話会の提言でも「社会と関わりを持って生きようとする女性の多くは、社会的活動と家事、育児、介護等との両立に悩み、孤独な戦いを続けています。意欲を持った女性の立場に立つ施策こそが求められます。」と言っている。つまり婦人の権利と児童の福祉を両立させる役割を保育所に期待しているのである。保育行政としても、今後こうした立場との整合性ある発展が求められるであろう。

## ② 労働行政との関係

労働行政との関係で言えば、保育行政

は常にその尻ぬぐいの役割を負わされてきたと言う見方がある。延長保育や夜間保育の実施にしても、乳幼児を持つ母親があえて長時間労働をせざるを得ない実態について、労働行政の側からの配慮が欠けていることから来ており、乳児保育に対するニーズが根強いのも、育児休業制度が特定の職種に限定され、なかなか拡がって行かないことと関連が深いからである。さらに今年度から施行された「男女雇用機会均等法」は、男女平等規定を整備したことと引き替えに、女性の労働がさらに、長時間化、深夜化する可能性を残し、児童への影響が心配される。昭和四十八年十一月の中央児福審中間答申でも「乳児の健全な成長を第一義的に考え、母親の労働面を一層改善する施策を早急に具体化することを労働関係当局に強く要望すべきである。」と述べ、労働行政に対して注文をつけているが、全く同感である。

しかしながら、労働行政が乳幼児を持つ母親に対する万全の対策を講ずるまで、保育行政は手をこまねいていて良いというわけには行かない。現に援助を必要としている児童を救うのが児童福祉行政の使命だからである。

## ③ 企業の責任について

婦人労働により反射的利益を受けるの

は企業であるから、保育についても企業の責任と負担を明確にしてよいのではなか、という考え方があろう。

企業負担の強化という点については、検討の余地があると思うが、仮に個別企業に各々が雇用している婦人労働者に対する対策を要求するとしたら問題が多いと言わざるを得ない。

第一に、それは企業にとって婦人労働者を雇う意欲を低下させ、結果的には婦人の社会参加に歯止めをかける可能性があるからであり、第二には、事業所内保育所の設置を奨励する場合、たとえ自治体が指導監督権を留保したとしても、劣悪な施設存在を許す恐れがある。また地域の子育ての環を育てるという観点からみても問題を含むであろう。

この点について昭和四十五年十二月に中央児福審は次のような意見具申を行っている。「事業所内保育施設は、当該事業所の労働者の子弟のみを対象とした、いわば閉鎖的な性格を持つものであり、またその設置、経営主体、運営方法等も事業所の組織下にあるとともに、母子一体の託児形態であることや、企業業績に影響されることなど特異な性格を持っており、その中には求人対策あるいは従業員の福利厚生対策という点が重視されているため、その設備、職員、運営等児童の適切な保育という面からの配慮が十分

でなかったり、事業所の業績に影響されてその経営が不安定な状態におかれているものがあり、必ずしも健全な児童の心身の発達が保障されているとは限らない。」

## 四 乳児保育をめぐる

### ① 本市の乳児保育の現状

本市における乳児保育の現状をみると六十一年四月一日現在、公立では五二か所二四一人、民間では五七か所三七九人の〇歳児を預かっており、毎年受け入れ枠の拡大に努力しているが、全入所児の中で〇歳児の比率は三〇四程度であり、他都市に比して相対的に低位にあると言える。

公立の受け入れは全て六か月児からであり、原則保育時間を越えて預かる時間外託児も一歳半になるまでは実施していない。民間でも産休明けから預る保育所は二七か所程度にとどまっている。

本市が必ずしも乳児とくに産休あけ保育に積極的でないのは、身体の諸器官が未発達な乳児を、母親の手から引き離して保育所で預かることは好ましいことではない、という中央児福審・本市児福審で、繰り返し強調されている考え方に立っているからである。

では、育児休業制度の対象にもならな

い母親達は、子供が六か月に達するまでの間、家庭で保育をしているだろうか。

川崎市が行った共働き家庭の実態調査では、○歳児の保育について夫婦のみで行っているもの三六・一％に対し、同居家族の世話一二・六％、別居家族の世話一三・四％、そして家族以外に有料で世話になっているもの三六・一％となっており、保育所で預からなければ、他の手段を使って母親が働きに出ている実態が想像できる。

本市でこれに関する組織的調査は行っていないが、いくつかの福祉事務所、○歳児で保育所の入所を申請した児童がそれまでどのような形で保育されていたか調査した資料がある。それによると、自宅保育三三・九％、育休一九・四％、実家、親戚等一〇・二％に対し、他の個人宅一三・四％、無認可保育所一〇・八％、職場六・四％等となっており、認可保育所以外の有料のケアを利用しているものも多いことがわかる。また実家、親戚等の中には距離的に遠いものも含まれ、自宅保育の中には、遠くの祖父母が出張してくるものも含まれており、涙ぐましい努力の実態がある。

つまり、たとえ産休明け保育を公的に実施しなくても、真に必要性を感じている母親は何らかの代替手段を講じているのであり、そういう意味では無数の私的

産休明け保育が既に実施されていると考えられるのである。

②—乳児は母親が育てるべきか  
乳児は母親が育てるべきかという見解について検討してみたい。

一般に母親や両親による養育は①庇護的養育②保護的養育③教育的養育という段階を踏むと言われる。このうち①の庇護的養育は、子供が生後全くの依存状態から次第に自立へのさまざまな萌芽を示す時期までであり、この段階では信頼することのできる特定の人物の識別と、その人に対する愛着の形成が重視される。したがって乳児期には、実の母親又はそれが不可能な場合には、特定の、母親に代わりうる人物による安定した養育と子供との相互作用が何よりも望ましい適切な発達環境であるといわれている。

また、②の保護的段階(幼児期)では子供はより積極的に外界を探索して吸収しつつ、対人関係を拡大し社会的自立を歩みはじめるが、この段階でも、これまでに培われてきた母親の人物との関係が基盤にあつてはじめて安定した自立に向かうことができるという。

こうしたことから、母親の就労により乳児期から施設で保育することが、子供にとつて悪影響を及ぼすという見解が多くの専門家によつて主張されてきた。

しかしながら最近では、母親の日中のある時間の分離それ自体が乳幼児の発達に著しくマイナスの影響を及ぼすとの考え方に疑問を呈する研究が多くみられており、父母の子供に接する態度、母親の雇用状況等別の要因を媒介として影響を見ていく方が妥当であるとの指摘もあつて、この点について意見の一致はない。

いずれにしても乳幼児を持つ働く婦人が増加し、社会の中でその果たす役割も益々重要になっていく今日、母親就労の是非を論ずるよりも一歩すすめて、乳児にとつてどのような保育がより望ましいかという点の検討が必要になっていくと思われる。

### ③—新しい乳児保育制度の模索

本市の二一世紀プランでも「地域に根ざした新しい乳児保育制度を検討する。」と述べているが、保育所における乳児保育が必ずしも十分に行われていない現在家庭保育福祉員制度や無認可保育所との関係も睨みながら、産休明けからの保育も含めて乳児保育に今後どうとり組んで行くか、検討する必要がある。そして特に産休明けからの保育制度については①乳児との個々の安定した愛着関係を重視した家庭的なものであること②乳児の安全性を確保できること③保護者にとつて利用しやすいこと④地域に根ざしたも

のであること⑤既設の保育所との連携を保てること⑥その後の幼児保育へと継続性が保てること⑦真に必要な人ならだれでも利用できる程度の受け入れ枠を持っていること⑧経費の面で一般市民の納得を得られるものであること、等の視点をふまえて研究すべきであると考える。

### 五—長時間保育をめぐる

#### ①—本市の長時間保育の現状

本市では長時間保育に当たるものを、時間外託児という制度で実施しており、これとは別に延長保育を一部の民間保育所で実施している。

時間外託児制度は、原則保育時間(午前八時三〇分から午後四時三〇分まで)をこえて保育を必要とする児童を、時間外託児福祉員という非常勤職員が、朝七時四十五分から夕方は六時まで託児する制度であるが、民間保育所では必ずしもこの時間どおりではなく、また正規職員で対応している場合もある。また延長保育制度は朝七時から夕方七時まで延長して保育する国の定めた制度で、こちらは原則として正規職員が対応している。現在、時間外託児は公立全園と、民間一〇七園中八〇園で実施しており、延長保育は民間六園で実施している。現行の時間外託児制度には次のような

検討すべき問題があると思われる。

①無資格の非常勤職員での対応が妥当であるかどうか。

②時間外の受け入れ枠を保育所定員の三分の一（総定員の三分の一で弾力運用）に限ることが妥当であるかどうか。

③公立については、一歳半に満たない児童は対象としないが、これが妥当かどうか。

なお、保育時間の延長を必要としながら認められない保護者の多くが、二重保育を余儀なくされていることは容易に想像がつく。残念ながら本市の二重保育に関する数字的資料はないが、先に引用した川崎市の実態調査によると、保育所を利用して共働き家庭の児童のうち、一、二歳児では八七・六％が保育所に入っているが同時に家族外の有料のケアを二八％が利用している。さらにこれを母親が正規職員の家庭についてみると、保育所利用九二・三％に対し、家族外の有料ケアが三五・七％となる。合計が一〇〇％をこえているのは、保育所を利用して同時に他の有料ケアを利用してることになるから、つまり二重保育である。こうした点については、本市も同様な状況を想像できる。

②—長時間保育は乳幼児にとって好ましくないか

昭和四十九年十一月の中央児福審答申では「それ（八時間）以上に保育時間を延長すると、乳幼児の心身発達上、情緒不安定等の心理的問題徴候、集中心力、持久力等の機能低下等の身体機能的問題徴候を引き起こしやすい」と述べており、また本市の児福審による五十年十一月の中間答申でも、同様の指摘がある。こうした中で、本市の長時間保育への取り組みは慎重に行われてきたと思われる。

最近の長時間保育に関する研究として「延長保育が児童の生活、発達に及ぼす保育効果に関する研究」（昭和五十九年厚生科学研究報告）がある。それによると、保育者からみて、延長保育児の六七・一％に気になる行動がみられたとされている。

しかしもう少し少しつつこんでみると、家庭状況や両親の養育態度、さらには保育所の延長保育にとりくむ姿勢等と児童の気になる行動の表われ方には強い相関関係があることがわかるとして、また、延長保育のプラス面として、二重保育が避けられ安定する、異年齢児と多くかかわることができ発達促進される、ゆったり保育者とかかわりがもてる、などがあげられている。そして「問題を延長保育とだけ結びつけて考えることは好ましいことではなく、やはり家庭における生活や処遇と常に関連させて考えるこ

とが必要である。」と結論づけている。

以上は延長保育に関する研究であるが、時間外託児についても、基本的には同じことが言えよう。

こうした研究結果からも、長時間の保育が乳幼児自身にとって好ましいものであるはずはなく、育児休業制度の普及や乳幼児をもつ母親の労働時間の短縮が望まれることは言うまでもない。しかし、現に母親の就労時間との関係で長時間保育を必要としている児童に対しては、両親の養育態度への指導も含め、長時間保育の悪影響をいかに少くするかという視点でとりくまれるべきと考える。そういう意味ではむしろ長時間保育の内容を充実し、二重保育、とくに低年齢児のそれは極力解消されなければならぬ。

## 六——保育所機能の社会化についで

### ①—地域に開かれた保育所

「はじめに」で既にふれたとおり、家庭の養育機能の低下、地域社会の変貌の中で発生している今までの「保育に欠ける」という概念の枠外の保育ニーズに、どこまでどういう方法で応えていくか、という問題は、今後保育行政の大きな課題となってくるであろう。

現在の保育所は多くの場合、周辺の地

域から見れば、いわゆる措置児童だけを入れて門を閉ざし、時折騒音を発する迷惑な存在かもしれない。同じ横浜市の児童でありながら保育所の外にいる子供達には、保育所の機能を利用する権利はないのであろうか。

こうした視点から、藤沢市では保育所の役割を見直し、今年度から全保育所で育児相談業務を始めた。また、相模原市では、地域の母親と子供達が自主的につくるコミュニティ保育グループの運営や保育内容について、指導保育所の保母が援助・相談にあたるというユニークなとりくみがなされている。

なお、神奈川県「社会福祉施設トータルプラン」（昭和六十一年三月）には、既設の保育所等を活用して、人口二万人あたり一箇所地域の地域育児センターをつくる構想があり、国でも既に昭和五十九年度から乳幼児健全育成相談事業を予算化（ただし、制度のしくみ上、財源的に学童保育等と競合するので、実質的財政援助とならない）したので、今後益々、各自自治体でのこうした取り組みは促進されるであろう。

### ②—保育所の社会化に向けての課題

新しいニーズに対応する方法としては二つのことが考えられる。一つは保育所の入所基準を緩和し、母親が家庭にいな

がら、集団保育を望む種々のケースについてまで、保育所で受け入れていくことであり、もう一つは家庭での保育を保育所の機能を活用して援助していくことである。

第一の方法は、四、五歳児については幼稚園も含めると既にマクロ的には実現できている（ミクロ的には、保育に欠けない低所得層が救われていない。）が、国レベルでの入所基準の抜本的変更、大規模な保育所の増設等が必要とし、また家庭での養育を否定することにもつながるので、現実的とはいえない。

そこで必然的に、第二の方法をとることになるが、家庭における養育の援助者としての保育所には次のような機能が考えられる。

- ① 育児に関する相談機能
- ② 地域子育てグループへの育成支援機能
- ③ 一時的利用機能

#### ④ 施設、設備の地域開放機能

①と②については、本市でも既に、乳幼児家庭教育センター、各保健所・各区市民課社会教育係及び児童相談所で類似の施策が実施されているので、それらとの連携及び役割分担が検討されなければならない。また専門的知識を要する相談が多く持ちこまれる可能性もあり、医療や教育分野の専門家との連携、相談にあたる職員の研修等の体制づくりが必要と思われる。

③については、母親の通院、冠婚葬祭、余暇利用により一時的に保育所を利用したい場合への対応だが、親類や近隣の相互援助が得られぬ場合に限って対応することとし、保育所よりはむしろホームヘルパー制度等の拡充により対処できるように検討してはどうかと考える。

④については法令的な問題さえ解決されれば困難は少ないと思われる。

全体を通じて最大の課題は、人的配置の問題であろう。

先程紹介した藤沢市では、平均的に本市より一施設あたり二名程度職員が多く配置されており、相模原市では、コミュニティ保育担当の保母が配置されているという前提がある。本市でこうした事業に踏みこんでいく場合、どのような人的対応（運用上の工夫も含めて）が考えられるか、むずかしい問題ではある。

#### 七——おわりに

以上多様化する保育ニーズとその対応について保育行政が抱えるさまざまな課題について言及してきたが、全体に関する非常に重要な要素としての保護者負担金（保育料）については、微妙な問題があるのであえて触れなかった。

今、保育所制度は国家的レベルで大き

な転換点にきている。国は、行財政改革の一環として、六十年度に措置費国庫負担金の一割カットを実行、六十一年度にはさらに二割をカットして五割負担とし、これを三年間継続することを決定した。

また、来年度実施にむけて、保育所への入所措置事務及び費用徴収に関する事務を、国の機関委任事務から団体委任事務へと移行しようとしており、さらに措置制度全体を含む抜本的な制度改革については、社会福祉関係三審議会の合同会議で六十四年度実施にむけて検討を開始している。

財政上の都合だけが優先されることなく、子供の健全な発達を保障する上でよりよい制度が確立されることを願わずにはいられない。

△民生局保育第二課保育係長▽