

なぜ今 保育所最低基準改善が必要なのか

村山 祐一

私のこの「小さな本」(『もつと考えて!!子どもの保育条件―保育所最低基準の歩みと改善課題』、新読書社)が、平成十五年度第五十六回日本保育学会文献賞を受賞したのですが、私自身、とても思いがけないことであり、通知を受けとり、大変おどろきました。

授与式で津守真先生から、「この小さな書物に書

かれていることは、既に保育関係者が知っていることである。それにもかかわらず、この書物が現代に出版される意義がある」との受賞の理由を聞き、その重みを実感したのであります。私はあらためて、乳幼児の視点からの保育環境のあり方、それを保障する保育制度や保育政策研究の課題について、現場の保育者や保育研究者との交差的共同研究を深めることの

大切さや研究活動の継続・継承性、研究の社会化の必要性を痛感したのです。

この本の紹介について編集部から依頼があり、ここでは、この本をなぜ出版したかについて少し述べてみたいと思います。

最低基準は保育所制度の根幹

まず第一に、最低基準問題は我が国の保育所制度にとって極めて重要な位置を占めているからです。

児童福祉法による保育制度は次の三つの機能が総合的にシステム化されています。第一に、保育所の入所及び保育保障についての市町村責任義務（児福祉法二四条）が明記され、第二に、その保育保障の具体的水準を確保するために児童福祉施設最低基準の策定を厚生労働大臣に義務づけ、施設の設定者には最低基準の遵守を、行政庁に最低基準の維持確保のための監督責任を義務づけています（同法四五条、

及び四六条）。第三に、その水準を具体的に確保するための財政的処置として、「最低基準を維持するための費用」の負担責任を国及び自治体に義務づけています（同法五〇、五一、五二条）。最低基準は、保育を受ける子どもの権利保障の内実を示したものであり、しかも、わが国の保育制度の根幹をなすものです。さらに、厚生省は児童福祉法解説書において、最低基準のあり方について、次のように述べています。

最低基準とは「きわめて低いという意味ではなく、文化としての児童生活を保障するに必要な最低基準ということであり」、憲法二五条の「健康で文化的な最低限度の生活」と同一思想であり、その基準は「国民経済の進展と国民生活の向上に照応して逐次高められてゆくべきもの」としています。また最低基準の作成にかかわった松崎芳信（当時厚生省児童局企画課長）氏は「最低基準は日進月歩しなけ

ればならない」(著「児童福祉施設最低基準」と強調しています。つまり、最低基準のあり方はその社会の発展にふさわしい内容に子ども視点から常に向上させていかなければならないのです。保育所保育の質的發展にとっては、最低基準がどのように改善されていくかが極めて重要になります。

最低基準の遵守と向上の責任

第二に、最低基準の遵守と向上していく責任についても「児童福祉施設最低基準」(厚生省令)において、明確に示されているということです。

まず、第三条(最低基準の向上)では、都道府県知事や指定都市の市長には「児童福祉施設に対し、最低基準を超えて、その設備及び運営を向上させる」と強調し、さらに厚生労働大臣には「常に向上させるようにつとめるものとする」と努力義務を課しています。保育所など児童福祉施設に対しても



「最低基準を超えて、常に、その設備及び運営を向上させなければならない」と義務を課しています。

児童福祉施設、その監督責任のある都道府県(指定都市)、制定責任のある厚生労働大臣の三者が、お互いに最低基準の向上に努める責任があります。

保育所など児童福祉施設の設置者・従事者には、「最低基準を超えた」水準の確保が義務づけられていることで、同時に現場の状況から「最低基準を超える」水準を最も把握できる立場にあり、どの程度の「最低基準の向上」が必要かを、監督責任者である都道府県(指定都市)の知事(市長)に要請する権利と責任が生じるといえます。監督責任者である都道府県(指定都市)には、その地域全体の施設状

況を把握し、施設に対して「最低基準を超えた」水準の確保の勧告を行う努力義務があり、それは同時に、国（厚生労働大臣）に対して「最低基準の向上」の必要性を求める責任と権利があります。そして「常に向上させる」努力義務が課せられている国には、都道府県（指定都市）の状況を把握して、ナショナルミニマムとしての「最低基準」の改善を進める責任があります。このように、それぞれの持ち場での責任を果たすことで、最低基準の向上・改善をはかり、「子どもの最善の利益」を具体的に保障することになるのです。

最低基準向上の取り組みは

なぜ停滞しているのか？

第三に、それにもかかわらず、現在の最低基準は敗戦後の混乱状況下の一九四八年に制定され、五十五年が経過しつつあるのに、施設環境は何らの改善

もされないままであり、保育士の定数基準も若干改善されたにすぎない。保育士の配置状況をみても、定数基準では保育が困難であり、全国平均でも定数基準の約七割増でなんとかやりくりしている状況です。施設については、敗戦当時の貧しい国民生活の状況をふまえて作成されているため、遊ぶ・食べる・寝るなどのすべての活動を大変狭い一つの保育室で過ごすという基準でスタートしたが、今でもそのままです。国民生活は大きく改善され、住環境は1DKから2DK、3DKと改善されてきているのに、保育所の面積は何ら改善されていません。

また、最低基準制定当初の保育所保育のイメージは二歳位からの幼児保育中心で保育時間は八時間位という内容であったといえます。しかし、現在では、十時間を超える長時間保育となり、産休あけからの乳児保育も一般化し、夜間保育、障害児保育、一時保育や子育て相談機能など制定当初想定されて

いない保育の内容と形態が多様化し、「保育所保育指針」の内容も大きく変化しているのに、保育士など職員の配置基準の基本的考えは制定当時と変わっていません。

このように、保育にとって基本的に保障されなければならぬことが、未だに充たされていません。大人の社会の一般常識としては適用するものではないのに、子どもだから許されるというのでしょうか。制定当初の理念は立派なのに、その後の施策の遂行において、理念の実現が置き去りになってきていることを、もっと自覚すべきではないのだろうか。

一九五〇年代、六〇年代、七〇年代ころまでは、この制度の理念やシステムをふまえて、厚生省の中央児童福祉審議会、保育協議会や保母会（保育士会）、全国私立保育園連盟などの保育団体などにおいて、最低基準のあり方やその内容についての論議

や提案が活発におこなわれていた。そして、二十数年の論議のなかで、保育士の定数の改善や調理員の配置など十分とはいえないが一定の改善が進んだのです。一九七〇年には、補助金で施設面積を最低基準以上に改善するなどの施策はとられたものの、最低基準の具体的改善にまで踏み込むことはなかったのです。さらに七〇年代後半から八〇年代には、最低基準の論議さえだんだんトーンダウンし、予算要求の項目に保育士定数改善として要求される程度のものというようになっていったと言えます。そして、保育関係者の間でも、最低基準の内容すらよくわからない人が増えはじめたようです。

最低基準のあり方の論議が低調になっていった要因はいくつかあると考えられます。一九七〇年代頃から、少しずつ自治体での単独補助の保育士加配も少し改善されはじめたり、予算措置で加配保育士が配置されるという状況の下で、最低基準の改善が進

まなくとも、現場の条件改善が進むのであればという淡い期待が広がっていったともいえます。また、八〇年代の日本型福祉社会論の「乳児保育は家庭で」等を理由にした保育所抑制策や少子化の進行などにより、保育所保育への展望も不透明になり、条件改善への取り組みも消極的になりがちの傾向がみられはじめていたといえます。

さらに、現場の条件改善が進まないなかで、乳児保育や延長保育など住民の保育ニーズを現場の状況に合わせてもらうということでの抑制が公然とされたり、また、そんな対応が社会的に容認される状況でもあったのです。こうして保育所抑制政策におかれ、保育現場から改善要求を提起しても、なかなかわかってもらえないだろうというあきらめ的な傾向もみられはじめたといえます。

国の保育政策におおきな要因があることはいうまでもないが、だからといって、現状に甘んじてい

よいのだろうか。子どもと直接関わっているからこそ、保育の理念に照らして矛盾を世に訴えられるのではないか。保育関係者の間から、最低基準の改善を求める要求が見られなくなるという状況が広がることは、大変深刻な問題ではないかと思えます。保育の理念を失い、改善課題を遠くにおしやるだけでなく、しらずしらずのうちに「子どもに痛み」を押しつけることが当たり前になり、保育の質の低下や地域の子育て文化の衰退を助長しかねないからです。

保育関係者の

子どもへの責任、社会的責任とは

保育所の最低基準問題は保育に関わる大人たちが「幼い子ども」に代わって、どんな保育環境が子どもの生活と発達を保障するうえで必要かを提起していかなければ進まないといえます。これにどう取り

組むかは保育に関わる人々の社会的責任ともいえません。

私が最低基準問題をあらためてきちんと検討すべきではないかと実感したのは、一九九〇年前後、

「利用しやすい」保育所制度のあり方などの主張が出され始めた頃です。厚生省はこれまでの抑制政策を軌道修正して、延長保育や乳児保育、一時保育の推進など保育所機能拡大策を打ち出したのです。しかし、保育条件の改善のないままの推進であり、保育所保育の質の低下になりかねないのではないかと不安を感じたが、同時に、この施策が国民の切実な要求に応えるものであるなら、子どもの視点からの検討の必要性を社会に提起していく絶好の機会ではないかとも思ったのです。そして、保育界の長年の課題である最低基準の抜本的改善の取り組みを国民的課題として具体的に進めていく時代を迎えているのではないかと痛切に感じたのです。そのために



は、保育現場にかかわる私たちが状況を明らかにし、保育の理念と展望を示し、声を上げていくことではないのか。

そこで、私の関わっている保育研究所の皆さんと一緒に最低基準問題研究プロジェクトを立ち上げて約一年余かけて、保育関係者といろいろと考えあひ、一九九七年十一月に保育所最低基準の抜本的改善試案としてまとめました。その後保育研究雑誌に論稿を書く機会が与えられる等、多くの保育関係者の力に支えられてこの小さな書物が誕生したのであります。さらにこの本がきっかけとなり二〇〇二年三月三日付朝日新聞に「私の視点・子どもに『傷み』を押しつけないで」が掲載され、同年三月のNHK

BS1「インターネット・ディベート・保育園を考
える」に出演し規制緩和論者とディベートをおこな
い、少し社会に訴えることができたのです。

深刻な状況はむしろ広がっています。最低基準の
面積では狭いということで、最低基準の改善はしな
いが、各年度の予算措置で三十年近く、基準にない
遊戯室（ホール）を確保したり、乳児室の面積を広
くするなどの対策がとられてきました。しかし、規
制緩和政策、とりわけ待機児ゼロ作戦では、待機児
解消を理由に、こうした改善措置は無視され、むしろ
「最低基準」をぎりぎりまで引き下げる緩和政策で、
基準外の施設である遊戯室を保育室としたり、乳児
室については、乳児一人五平方メートルの広さを、最
低基準にもどして五平方メートルに二〜三人詰め込
むなどによる、定員超過状態が広がっています。さら
に、最近の政府の審議会などでは、「規制緩和政策」
を理由に調理室の不要論まで飛びかう状況です。

今年五月岡田正章先生、津守真先生、森上史朗先
生など長年保育研究に関わってこられた諸先生方と
一緒に、アピール「財政効率優先ではなく、幼い子
どもの権利優先の保育政策を」を発表して、幼いこ
どもの保育政策の改善を社会的に訴えました。それ
ぞれの持ち場で、子どもの視点からの保育環境のあ
り方や改善を訴えていくことは、子育て支援の必要
性が叫ばれている今こそ、大切になっています。現
場に関わる私たちだからできる取り組みだと思いま
す。こうした視点からこの本を読んでいただいて、
あなたの園の状況をふまえて最低基準のあり方を考
えて、多くの保育者さらに親や地域の人々とも課題
を共有する輪を広げていければと思います。

（鳥取大学）