

横浜の保育所問題

牧野 琇
今井 洸夫

1——保育行政は苦悩する

「ポストの数ほど保育所を」ということばがはやっているが、市民の保育所増設への要求はまことに激しい。陳情そして請願と、民生局周辺の廊下は母親たちであふれている。保育所不足は全国的な現象だが、横浜市は首都圏におけるホットコーナーとして、問題も非常に先鋭化してあらわれている。

ふりかえてみれば、大都市における保育所問題の転機は二つあった。第1は、昭和31年の自治法改正にともない児童福祉行政が指定都市に委譲されたときである。このとき府県からひきついで行政の量と質、そしてその時点での児童福祉行政へのとりくみ方がその後の行政に決定的な作用をおよぼしたのであった。それ以来、横浜市はひきついで7カ所の保育所をふやしもへらしもせずかかえてきた。第2は、昭和37・38年である。わが国の高度経済成長政策が最高

潮から下りに入ったその時期に横浜の乳幼児人口は全国的傾向とは逆に、上昇に転じたのだった。大都市の人口集中、婦人労働への需要増大、市民生活の高度化への要求などのなかで、保育所問題はそれまで抑えられていたものがいきよに顕在化したのだった。ともかくも、このときに横浜市政は保育所増設にふみきり、行政は一つの大きな転換をしたのであった。

しかし、それ以来保育所行政は市民の要求に追いかけれらればなしで、問題は軽くなるどころかますます深刻になっていくばかりである。大都市における市民生活の構造的変化は、保育所問題を従来のそれとは量的にも質的にも変えてしまったといえよう。理由はともかく、保育所の普及状況からみれば、横浜市の不足は絶対的なものといえよう。

他の6大都市の保育所の状況については、表1にみられるように、人口1,000人に対する保育所定員の割合でいずれも全国平均を下まわっているが、なかでも横浜市のそれは、東京、名古屋、

京都、北九州の各市の半数以下の水準となっている。のちにふれるごとく、人口比と要保育児童数の比とは必ずしもパラレルであるとはいえないので、これをもってただちに結論を得ることはできないが、いわゆる“共かせぎ”が常識となりつつあるように、保育所は大都市における市民生活の基礎的要件へと変わってきているのである。

1・保育所数と定員

昭和42年8月1日現在、横浜市には公私立あわせて76カ所<定員6,024名>の保育所がある。これらの状況は、表2のとおりである。市は、「子どもを大切にす市政」のスローガンのもとに、昭和39年度以後公立保育所を中心に年々増設し、定員もふえてきている。この間における昭和40年度を基準とした定員の伸びは20%強で、同期の全国平均は約15%であるから、横浜市ではかなりのハイピッチで保育所が整備されていることになる。しかし、このような定員の増加にもかかわらず、保育所を

表1——6大都市における保育所の状況 <昭和42年4月1日>

項目	都市別						
	東京	横浜	名古屋	京都	大阪	神戸	北九州
保育所数	623	74	146	130	143	52	75
{公立 私立	283	16	43	21	65	25	31
	340	58	103	109	78	27	44
定員	55,928	5,848	12,718	10,564	11,292	3,751	6,280
人口1,000人に対する定員比	6.3	3.1	6.5	7.6	3.6	3.0	6.0

利用する市民の増加に、いつも追いつけられている状態にある。

保育所定員に対する措置率は88%であって、定員に対してなお12%の余裕をもっているのは、一見しておかしく思われるだろうが、これは現在の保育所が適所がないことからくる現象である。他の6大都市においては、京都市の96.4%を筆頭におおむね90%を越えており、ほぼ全国平均なみの水準を維持している。

つぎに各区分に保育所の設置状況をみると表3のようになる。保育所数では港北区が14カ所で最も多く、戸塚区10カ所、西区9カ所とつづき、最も少ないのは中区の3カ所である。人口

1,000人に対する保育所定員の割合では、金沢区、西区がほぼ全市平均の約2倍の水準でもっとも高い。これに対して保土ヶ谷区、中区はきわめて低い。昭和40年度以後は、港北区、戸塚区等を中心に公立保育所が設置されてきている。

さらにこれを措置率ということからみると、保土ヶ谷区と中区とでは両極端の傾向にある。保土ヶ谷区の場合は、少ない保育所がきわめて有効に利用されているが、中区にあつては保育所とそれを利用する家庭との位置が、必ずしも適正ではないといえる。

保育所と、それを利用する住民とは、同一コミュニティの構成員であることが望ましい。した

がって、保育所の配置は利用する住民との関係において、適当なばらつきが必要である。厚生省においてはこの点について、

「新たに保育所を設置する場合は、既設の保育所からおおむね2キロメートル以上離れていること」と指示しているが、もちろん「地域の特性からケースバイケースで処理される」ことになる。

横浜市では、保育所の新設を認可するにあたって、その保育所を中心に、おおむね周囲2キロメートル以内の地域にその定員を満たすだけの要保育児童が存在することを一つの条件としている。この条件は、私立保育所の新設についてはかなり厳しく適用されている。他方、公立保育所の場合もこの条件が適用されないわけではないが、それよりもむしろ、建設用地の入手の難易によって設置の可否が左右されることが多い。結果的には地理的に利用できる世帯が少なく、措置率も低くなるという現象を防ぎえない。戸塚区のH保

表2——横浜市における保育所数、定員等の推移 <各年度4月1日>

年度	38	39	40	41	42	42.8.1
保育所数	60	61	64	70	74	76
{ 公立	7	7	7	13	16	18
{ 私立	53	54	57	57	58	58
定員	4,317	4,565	5,004	5,486	5,848	6,024
{ 公立	401	401	501	861	1,101	1,230
{ 私立	3,916	4,164	4,503	4,625	4,747	4,794
措置児童数	3,415	3,629	3,968	4,611	5,083	5,302
措置率(%)	79.1	79.5	79.3	84.1	86.9	88.0

表3——各区分保育所の状況

<昭和42年8月1日>

項目	区分										
	鶴見	神奈川	西	中	南	保土ヶ谷	磯子	金沢	港北	戸塚	計
保育所数	8	6	9	3	<1> 8	<1> 5	<1> 6	<1> 6	<5> 14	<2> 10	<11> 75
定員	775	485	541	264	693	425	356	560	950	975	6,024
人口1,000人に対する定員比	3.2	2.4	5.3	1.9	2.6	1.7	3.5	6.1	3.5	3.9	3.1
措置率(%)	97.0	94.4	86.5	55.7	87.3	95.8	88.2	85.0	83.4	90.3	88.0

注 < > は再掲、昭和40年度以後設置された保育所数

育所、港北区のN保育園等はその例であって、一つの大きな問題を提供している。

2・保育所の入所基準

どういふ児童が、保育所の対象児となるのだろうか。それは保護者が労働または疾病等のため児童が家庭で保育を受けられない場合で、国の基準ではつぎのようになる。

- ①母親が日中家以外で働いている。
 - ②母親が日中家で家事以外の労働をしている。
 - ③母親が死亡、行方不明、拘禁等によりいない。
 - ④母親が出産前後であるか疾病の状態にある。
 - ⑤母親が長期にわたり看護にあたっている。
 - ⑥災害により家の復旧を要する。
 - ⑦以上とは別にとくに市長が認めた場合。
- 以上の場合のいずれかに該当

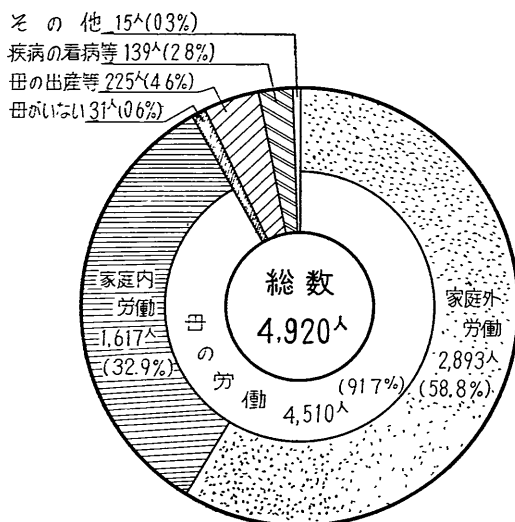
し、ほかに保育にあたるものがない児童について、保育所への入所措置がとられるのである。なお、定員等の事情によりその保育を要する程度の高いものから順に入所の措置がとられることになっている。その判断としては、通常低所得階層が優先されている。なお、例外として、地域の要保育児童がすべて措置された後、なお定員に余裕がある場合には、私的契約による児童を入所させてもさしつかえないとされている。

それでは現実に保育所に行っている児童の状況をみよう。現在保育所に措置されている児童数は5,302名である。これらを入所理由別にまとめたのが図1である。それによると、母親が働いているために子どもの世話ができない、というのが91.7%をしめ、とりわけ外に働きにでる

くんでいること、しかも季節的に7月という特殊性から保育所を最も必要とする都市の勤労者の実態をそのまま反映しているとはいえないけれども、1日平均1時間以上家事以外の労働に従事している母親は、母親全体の約55%におよんでいる。なかでも、1日6時間以上家事以外の労働に従事する母親は、働く母親の75%をしめている。その母親の働く理由をみると、必要に迫られて働くものは、働く母親の63%以上をしめているのである。

ことに横浜のような大都市では統計にはあらわれない内職、パートタイム等に従事する母親がさらに多くなっていることは十分推定される。いまや大都市にあっては、住居費を中心に生活費の上昇はいちじるしいものがある。他面、生活構造の変化と水準の上昇によって所得への欲求もきわめて強くなっている。そしてこれらの傾向は、婦人の働く権利の自覚、社会的活動への意欲の増大などとあいまって一層強いものとなりつつある。これは、労働力不足を婦人の労働力、とりわけ主婦の労働力によってきりぬけようとする産業界の要求にもマッチしている。そもそもパートタイムなる労働形態の出現は、こうした状況の必然的な産物であるといわれ

図1 措置児童の入所理由 <昭和41年8月1日>



母親がきわめて多い。適当な資料がないので、厚生省が昭和38年7月に実施した全国家庭児童調査をみてみる。<表4>これは、農家自営業などの家庭を広くふ

る。このような生活構造の変化から今日保育所は当然不可欠なものとなってきているが、生活環境の側面からも同様のことがいえる。住居が狭いことや、遊び場の不足・交通量の激増は、戸外における子供の自由な空間を奪い、保育所に対して安全地帯としての機能を求めるようになってきた。育児を少数精鋭主義でいこうという家庭がふえ、保育所に幼児期の教育機関としての機能を期待するようになってきている。

以上で明らかのように、保育所は市民の生活ときわめて密着したところで切実に必要となってきたのである。

3・保育所を利用している世帯の状況

現在保育所に行っている児童の入所理由は、さきにふれたように“母親の労働によるもの”が圧倒的に多く、なかでもパートタイムなど居宅外での労働に従事するものが全体の58.8%をしめており、現時点における傾向を読みとることができる。母親の働く理由については、資料がえられず、直接それに言及することはできないが、世帯の課税状況〈表6〉に照らしてみると、所得税課税世帯が大半をしめ、貧困を理由とするものは影

がうずくなっている。これらの状況について、昭和42年8月保育問題研究会の行なった「要保育児童とその世帯の状況に関する調査」によって、さらにくわしくみてみよう。

保育を必要とする理由では、表5にみるように、さきの措置児童<保育所に入所している児童>の世帯の傾向に近似している。また、課税状況についても措置児童の世帯の方が、概して

表4——母親の働く理由

<昭和38年7月>

種別	理由別 自分の他に働いていない	自分が働かないと家庭の収入が不足する	自分が働かなくとも生活がさらに収入を得たい	自分が働かなくとも生活がさらに収入を得たい	その他の理由で働いている	働いていない	不詳
母親の総数を100として<%>	9.1	25.8	9.9	2.6	6.0	44.8	1.7
働く母親を100として<%>	16.6	46.8	18.0	4.7	10.8	—	3.1

注 全国家庭児童調査結果報告<厚生省児童家庭局>

表5——保育所入所の理由

<昭和42年8月1日>

理由別	種別	措置児童の世帯 %	要保育児童の世帯 %
母親の居宅内労働		32.9	27.8
母親の居宅外労働		58.8	55.6
母親がいない		0.6	11.1
母親の疾病の看護等		2.8	5.5
母親の出産等その他		4.9	—
計		100.0	100.0

<保育問題研究会の調査による>

表6——保育世帯の課税状況

課税状況	種別	措置児童の世帯 %	要保育児童の世帯 %
市民税 非課税・所得税 非課税		11.6	5.5
市民税 均等割・所得税 非課税		11.3	5.5
市民税 所得割・所得税 非課税		23.8	11.1
市民税 所得割・所得税 課税		53.3	77.9
計		100.0	100.0

表7——保育児の母親の働く理由

理由別	種別	要保育児童の世帯 %
生活が困難なため		6.6
生活は困難ではないが収入の不足を補うため		40.0
生活には困らないが収入を得たいため		46.8
働き手が不足するため		6.6
計		100.0

低い階層への広がり大きい
が、かなり類似した傾向が認められる。そこで、この調査結果によって母親の働く理由についてながめてみると<表7>、
「生活には困らないが収入をえたい」というものが約半数<46.8%>をしめ、ついで「生活は困難ではないが収入の不足を補うため」というのが40%をしめる。この判断は、もちろん、その働いている母親の主観によるものであるからいちがいにはきめつけられないが、保育所利用者の大半をしめる所得税課税世帯のうち、共働き世帯の場合、もし母親が仕事をやめればいきよにボーダーライン層の近くまで落ちてしまうといった例が多い。二つの資料をあわせてみれば、あきらかに同じ傾向をさしていることがわかる。保育所が、その基底に救貧的性格をもちつつも、より大きな現代的な要請にこたえているということができる。

2——保育所へのイメージと現実との間

従来、保育所は貧乏人のいく所幼稚園は金持ちのいく所というのが一般的なイメージであってそこではそれぞれのもつ社会的機能はほとんど念頭におかれて

いなかった。ところが、最近のように保育所を利用する世帯が普遍化してくると、以前のように所得の高低では両者を判別しにくくなった。さきに紹介した保育問題研究会の調査でも“要保育児童”と判定されたなかにも幼稚園入園を希望する者が10%あった。このことは、幼稚園が“要保育児童”を吸収している可能性を示唆している。とにかく、市民の要求のなかには、「保育所とは……」「幼稚園とは……」という論議をぬきにして“子どもをあずかってくれる施設”がほしいというのが相当数ふくまれていると思われる。昭和40年2月、神奈川県民生委員部会第3研究会による「若い母親の育児意識に関する調査」によれば、“幼稚園・保育所にいかせた方がよい”とする母親は93%をしめ、乳幼児の保育についてきわめて強い希望を示している。そのため幼稚園からあふれた児童が保育所に入ったり、逆に保育所からあふれた児童が幼稚園に入ったりすることになる。こうして生じるのが保育所の幼稚園化であり、幼稚園の保育所化である。現行制度上からいえば、このことは決して望ましいこととはいええない。しかし、本来同じ年令の子どもが、たまたまいく所がちがうというだけで異なった

教育をうけるということ、すなわち幼児期からの教育の二元化は好ましいものではない。

一方、市街地における狭くて少ない遊び場、農村における農地の宅地化、工場用地化、交通量の増大による事故の激増等により、子どもの自由になる空間は日ごとにせばめられていっている。また、少産精鋭主義型の家庭が増加し、さらに住宅事情の悪化から、必然的に母親と子が終日同じ部屋で顔をつき合せていることになり、過保護の傾向が助長されることも考えられる。これらは子供の将来にとって決して望ましいものではない。したがって、将来はむしろ子どもの安全を守り、社会性を身につけさせるための集団教育の場として、保育所、幼稚園に全児童を吸収できる方向に向かうべきであろう。

保育所と幼稚園の差異を必要以上に強調するよりも、むしろ保育所内部における乳児と幼児の分化を考えるべきである。現在保育所は、出産休暇あけ後の乳児から、小学校入学直前の幼児まで、まとめて保育しているがこれは子どもの発達段階のいちじるしい相違からみて、子どもにとっても保育者にとっても大きな負担と障害になっている。今後においては、保育所を、乳児と幼児とに分化し、幼児につ

いては前述のように幼稚園との関係を緊密化していくべきであろう。

したがって、保育所をたんに“子どもをあずかる”施設の範ちゅうにとどめるのではなく、次代をになう児童の心身の健全な発達を推進する福祉施設として、積極的にとらえていくべきであろう。

3——保育行政への提案

保育所の増設を訴える市民の声をまつまでもなく、保育所の絶対数の不足は明らかである。さきに紹介した保育問題研究会の調査によると、市内の要保育児童数は約 14,000 人と推定される。これを現在の保育所定員等と比較してみると、表 8 のようになる。要保育児童数に対する保育所定員の割合は約 44% であって、その半分に満たない。

とりわけ、乳児 < 2 才未満児 > の定員にあっては 20% にもおよばない。乳児保育は、かりに幼稚園といえども代行することができない保育所だけの機能である。

厚生省児童局長通知 < 昭和 38 年 3 月 > では、「新設する保育所にあっては、少なくとも定員の 20% 以上は、3 才未満児にあてること」と指示している。これ

は幼稚園が 3 才以上児を対象とすることから、3 才未満児の保育所における守備範囲をかためることをふくんでいるものと思われる。 < 横道にそれるが、乳児定員をしばしば 3 才未満児の定員に置きかえることがあるが元来保育所の定員は乳児定員、幼児定員に分けられており、3 才未満児定員という分類はなされていなかった。 >

この 3 才未満児とりわけ乳児の保育体制をかためることは、保育所にあつては、十分考慮される必要があるだろう。昭和 40 年度以後、横浜市が設置した保育所は 11 カ所にあるが、乳児定員の点で最低線の配慮しかされていないことは深く反省されねばならない。

くわえて、乳児定員 < 483 名 > に対する措置率は 40% < 189 名 > にも満たない。一般に“乳児保育は手がかかる”といわれ、保育所から敬遠されている事実が指摘されている。こうして保育所をしめだされた乳児は、もっぱら家庭保育福祉員制度に依存

しているのである。

乳児定員は乳児のために用意されるべきであつて、2 才児をそれに充当してしまう現在の傾向は是正されねばなるまい。公立保育所においては、人員配置の不満を理由に乳児保育を敬遠する傾向にあるとされるが、これらの点については、ただちに積極的な改善策を講じなくてはならない。

市民の乳児保育を訴える声はきわめて強いのである。乳児保育の定員が少ない上に、その入所についても障害があるというのであれば、この点における市民の権利は存在しないことになってしまう。このような状況は、しばしば話題をよんでいる“いわゆる無認可保育所”の出現をうながし、当然児童福祉の水準の低下をまねき、ここに大きな悪循環をもたらすということになる。

乳児保育問題解決への一途として、「赤ちゃんホーム」的なものを提案したい。これは乳児専門に 10 名前後の児童を 2 ~ 3 名

表 8 —— 要保育児童数と保育所定員等の比較 < 昭和 42 年 8 月 1 日 >

項目 年令別	保育所定員 A	措置児童数 B	要保育児童数 C	$\frac{A}{C}$ < % >	$\frac{B}{C}$ < % >
総 数	6,024 < 100 0 >	5,302 < 100 0 >	13,837 < 100.0 >	43.8	38.5
2 才未満	483 < 8 0 >	189 < 3 6 >	2,856 < 20.6 >	17.0	6.6
2 才以上	5,541 < 92 0 >	5,113 < 96.4 >	10,981 < 79.4 >	50.5	46.6

注 1 < > は各欄ごとの総数に対する割合 < % >

2. 要保育児童数は、保育問題研究会の調査による。

の保育者で保育するもので、設備等の基準は現行最低基準に準拠するものとする。これの有利な点としては、

- (1) 乳児専門で、かつ定員も少数であるから、遊び場等をふくめて広い建設用地を要しない。
 - (2) したがって、小さなコミュニティを単位に数多く設置することが期待され、乳児を遠くの保育所へ連れていくという不便が解消できる。
 - (3) 保育者が複数となるので、責任が分担され、休息もとれる。
 - (4) 児童数も家庭保育<福祉員制度>に比べて多いので、集団育児の効果が期待できる。
 - (5) これを制度化することにより、従来のいわゆる無認可保育所に対しても、監督指導が届くようになり、保育水準の低下を防ぐことができる。
- しかし、反面問題点もある。すなわち、

- (1) このような方法を、どのように制度化するか、どのていどの助成が可能であるか。
 - (2) 保護者の負担をどうするか。
 - (3) 現行の保育所制度からみれば、この「赤ちゃんホーム」はそれ自体無認可保育所であるので、この点についてどう対処するか。
- とにかく、現行の保育所設置基

準<最低定員60名>の問題、また、現在の保育所の乳児保育を回避する傾向を勘案すると、ますます高まる市民の乳児保育への要望を吸収するために、なんらかの方策をうちださねばならないところへきているといえよう。

昭和40年度以後、保育所の整備はきわめてはやいスピードで進められてきている。けれども、その方向が設置場所の問題、乳児保育の問題など必ずしもすぐれたものであるかどうかは、深く反省・検討される必要があるだろう。

以上のような、保育所制度に直接かかわる問題とは別に、他の側面からのアプローチも必要であろう。

一つには、経済的な困窮から共働きを余儀なくされている世帯に対する対策である。これには給与水準の改善が必要であり、他方、必要十分な児童手当制度の確立などの救済策も考えられる。

労働行政の側面からは、産前産後の休暇の延長、1～2年間の育児休暇、および乳幼児をもつ母親の労働時間の短縮等考慮される必要がある。また、本来特殊な勤務形態を有する婦人労働たとえば看護婦、電話交換手、婦人記者、アナウンサーなどについては、その職場において、

当然独自の保育を考えていいのではないだろうか。

保育所には、社会のあらゆる問題が集約されているといってもけっして過言ではないだろう。

したがって、それゆえに問題解決も困難な点が多いのである。

しかし、社会の動向を前向きにとらえ、保育所の問題を多角的に検討することは、今後ますます必要になると思われる。

<民生局児童課>