

無認可保育所の現状と課題

—札幌市の「無認可保育所」実態調査を通じて—

1.はじめに

佐藤 進

「無認可保育所」とは、法的には児童福祉法(昭22法16号)の児童施設最低基準(昭23厚令63号)を充足しえないために、公的な認可施設として承認されない児童保育施設、したがって国の法にもとづく児童の収容施設として措置費その他の給付対象にならない施設をいうといつてよい。しかし、第二次大戦後この無認可保育所は、公的な認可保育所の充足し得ないニーズを充足するために、法的にはともかく児童福祉施設としては重要な役割を演じ、かつ今日にいたるまで演じてきていることは否定できない。

ことに、この無認可保育所の存在理由として、認可保育所として対応しなかった、産休明け(産前・産後各六週間を含めて)保育、長期間保育、一時保育、障害児保育、病児保育、夜間保育、児童保育など、公的な認可保育所の十分充足しないニーズの実現を指摘されてきた。☆

そして、今日1977年 在全国無認可保育所協議会推定では、全国に約3,000ヶ所、厚生省推定では2,500ヶ所の存在が指摘されている。☆

この数字も、公的な認可保育所の法的措置の安定性に比して、各都道府県市町村による、その公的認可保育所の整備状況ならびに公的な児童福祉政策と、それに伴う行政施策の状況により、絶えずその無認可とあわせて、ボランティアによる法外施設としての実験は、先駆的という性格から、変動を示していることも否定できない。

たゞ、前述の無認可保育所という場合、児童福祉法の法的な規定からみて、第一に都道府県市町村の援護補助助成をうけている保育所的無認可保育所(本調査対象の)に加えて、第二にこの無認可保育所と類似しつつ、補助助成の対象とならないが、無認可保育所と類似しうる性格を一部にもつ、無認可の企業内保育所(ゴルフ企業など、また農村の季節保育所などを含めて、第三に保育ママ的施設(乳児保育、さらにその夜間保育所あるいは少数長時間保育所施設)など多数にわたっている。

そこで、これらの「無認可保育所」の実態を明らかにすることは、児童福祉法の児童福祉施設の一つであ

る「両親の保育に欠ける児童」の収容施設である保育所の存在構造—実は児童福祉法の児童福祉サービス行政の性格にかゝわる—と児童福祉サービス給付の構造を明らかにすることであり、また法外援護施設の一つである無認可保育所と地方自治体の福祉行政サービスのかゝわりの実態を明らかにすること、加えて保育労働者の労働関係の実態を明らかにすることに通ずると考える。そして、この実態を明らかにすることによって、国の児童福祉法にもとづく児童福祉行政施策の在り方を追求することが、可能と考えられることと考えるからである。

このために、筆者は、無認可保育所=法外施設に対する前述の地方自治体の社会福祉行政の実態を明らかにすることの対象として、つぎの視点から、政令指定都市10都市中、北海道札幌市(政令指定都市)を選定した。そこで、以下、調査経過について指摘する。

- (1) 無認可保育所あるいはこの類似施設が、人口膨張をつぶける政令指定都市中、北海道にあることに加え、児童数と比較し、東京、大阪に比して、比較的児童一人当たり助成額が高いということ。
- (2) 市の補助対象施設数も23ヶ所で、全施設 皆調査も可能で、この数年間に認可保育所への移りの歩みも見られること、ならびに、無認可保育所に加えて、認可保育所への施策にかなり力を注いでいること。
- (3) 札幌市保育所指導課の全面的協力が得られたこと、などによっている。

何れにせよ、前述のように、札幌市には、法外援護施設である23の調査対象施設、同じく援護対象施設である病院内の保育施設のほかに、さらに事業所内保育施設(風俗営業、衛生器具販売、その他ゴルフ、商企業などに多い)、さらに指定外の夜間保育ママ的施設などが多数存在している。したがって、認可保育所施設はともかくとして、この調査対象となった施設は

☆一番ヶ瀬康子・寺脇隆夫編著「児童福祉行政の焦点」(昭50)(都政人協会刊)100~101頁、

☆ 一番ヶ瀬康子、前掲書、101頁

無認可といえ、札幌市の助成対象施設で準法的認可施設とみてもよく、全くの未公認施設は十分な規制のないままに存在しているという状況にある。今日企業内保育施設は、企業内福祉施設として、労働省の婦人労働福祉施設として位置づけられるが、この助成施設として十分握されていないものが多いことも事実である。現在、札幌市もこの種の施設の握と、これへの行政規制と施策の拡大に努力していることが看取されたのである。なお、昭和52年4月から「札幌市家庭福祉員制度実施要項」によって、個人保育マムに対し、乳児受託三人という条件で、このマムを「家庭福祉員」という名称のもとで、一定の資格要件にもとずいた人を公認し、保護助成を行う法外援護の制度を発足せしめている。

これらの多様な無認可あるいは未認可施設は、北海道内において、札幌市に限らず、何れの市町村においても存在し、公的な認可保育所（公・私を含めて）の不足のみならず、勤労者などのニーズを充足していない点、たとえば夜間保育などの面を補足していることは否定しえない事実である。

2. 調査結果概要

筆者は、無認可保育所の実態を調査するために、神奈川社会福祉協議会刊「無認可保育所実態調査」（1976.3刊）ならびに札幌市「札幌市保育行政」（札幌市保育の保育行政年次報告書と解されるもの）を評価しつつ、後掲の「無認可保育所実態調査」を作成した。そして、昭和50年5月、若干の札幌市保育所指導係りでのきょとり調査をへ、昭和50年10月札幌市保育所指導課に依頼、協力を得て、同年10月15日札幌市の20ヶ所の無認可保育への配布を行ない、昭和50年10月27日前土岐、現寛指導課長、本射指導員、佐藤指導員の方々ならびに北星公園白沢研究室の学生4名の御協力を得て、同10月28日調査を点検、回収に当り、日本女子大学社会福祉学専攻大学院生菊池香保里君の協力、後述の調査結果を得た。

なお、昭和52年5月ならびに9月末、再度札幌市保育課での補足きょとりを行ない、ここに一応の結果報告書を作成にいたったのである。かくして、多くの関係者の協力をしに、東京と北海道とを結んだこのさよやかな調査も至難であったことに対し、厚く感謝しておきたい。

(1) 開設時期と施設環境

札幌市における無認可保育所の開設時期をみると、古いものは高度経済成長政策導入以前の昭和20年後半の施設が3ヶ所でみられ、それは団地、住宅地1ヶ所、農村地域の季節的保育所が2ヶ所となっている。高度経済政策の導入された昭和30年前半のものが4ヶ所で、施設は一般住宅地に所在するが、企業内の施設（電々公社、北海道大）も増加する。そして、多くの施設は、昭和40年代の女性労働の進出の著るしく多くなった時期に集中し、これは、前掲の神奈川社会福祉協議会の調査結果と類似している（昭和41～昭和45年までのもの3ヶ所何れも住宅地に集中し、昭和46年代以降のものが圧倒的に多い）（第1・2表を参照）。

また、この婦人労働力の進出状況（第1・2表参照）にあわせて、札幌市における公・私立認可保育所の不足に関連して、とりわけ〇児保育面への無認可保育所の役割の重視ということで、施設も増加し、札幌市の無認可保育所への助成措置も積極的に講ぜられる契機を生み出すことになる。道内においても、政令指定都市札幌市は、無認可保育所がもっとも多く、一方政令指定都市中（東京・大阪を除いて）北海道という地域的狀況のもとで、市当局が財政的措置を講じていることが知られる。

因みに、この調査対象となった20施設の地域分布をみると、中央区4ヶ所、北区3ヶ所、東区2ヶ所、白石区5ヶ所、豊年区2ヶ所、南区3ヶ所、西区1ヶ所となっている。札幌市の認可保育所は、昭和50年114ヶ所（内公立30ヶ所、私立84ヶ所）で、この地域分布は、中央区12ヶ所、北区14ヶ所、東区19ヶ所、白石区26ヶ所、豊平区20ヶ所、南区6ヶ所、西区17ヶ所であり、豊平などの人口急増区で不足状況にあり、これを補足するとく、企業的保育所（病院などの）は別として、無認可保育所の分布とかなり〇関連している。

(2) 施設設置者とその経営形態

無認可保育所の施設創設のニーズの要緊急性に伴ない、一方公的認可保育所の公的な整備状況と公的施設にみる産休明けの乳児保育ならびに夜間保育あるいは障害児保育への国や地方自治体の消極的対応から、共かせぎ若年夫婦のニーズによって、無認可保育所も個人の善意によるものが目立ち、加えて父母自身あるいは父母などの共同による発意が、強いことがみられる（第3表）

そして、この受益者自身の必要にあわせて、その経

営も個人の場合とはともかく、設置経営主体についてみると、病院設置にかゝる企業内保育所の場合には、病院などの事業体が経営することはいうまでもないが、その運営については労使共同運営によるとみられるものが多い。父母ならびに父母その他の設置の場合については、一般的に、運営委員会方式によって行われていることが知られる。また、農村地域の場合には、地区町内会などによるものもみられる（第4表）。

何れにしても、創設主体とその運営面では、財源調

達とのかゝり合いの面において、父母その他のかゝり合いによって、その施設が支えられていることを知るのである。

このような経営運営基盤の弱さをカバーしているものは、両親などの善意によっていることが特徴的であり、またこれを支えているものはどんな形であれ、子供の保育施設を必要とするニーズとその実現によっていることがうかがわれるのである。

第1表 開設時期

	S25 ~29年	S30 ~34年	S35 ~39年	S40 ~44年	S45年 以降	計
個人	1	0	1	1	3	6
団地自治会	1	0	0	0	1	2
共同	1	3	0	1	2	7
その他	0	1	0	1	3	5
計	3 (15.0)	4 (20.0)	1 (15.0)	3 (15.0)	9 (45.0)	20 (100.0)

第2表 施設環境

	一般 住宅地	団地	工業地帯	商店街	密集 住宅地	農村	その他	計
個人	3	1	0	1	1	0	0	6
団地自治会	0	0	1	0	0	1	0	2
共同	3	0	0	0	1	2	1	7
その他	2	0	0	1	0	0	2	5
計	8 (40.0)	1 (5.0)	1 (5.0)	2 (10.0)	2 (10.0)	3 (15.0)	3 (15.0)	20 (100.0)

第3表 設置者

	個人	団地 自治会	生活 協同組合	労働組合	父母 の共同	父母など の共同	その他	計
	6 (30.0)	2 (10.0)	0 (0.0)	1 (5.0)	2 (10.0)	4 (20.0)	5 (25.0)	20 (100.0)

第4表 経営の形態

	個人	団地 自治会	生活 協同組合	労働組合	父母 の共同	父母など の共同	その他	計
	6 (30.0)	2 (10.0)	0 (0.0)	0 (0.0)	2 (10.0)	5 (25.0)	5 (25.0)	20 (100.0)

(3) 施設の設備状況とその施設保有状況

保育所の施設と施設構造は、公立あるいは私立の認可保育所の施設が、財政状況の安定と相まって近代化しているのに比して、無認可保育所の施設管理運営に対する法的措置が行われないこと、財源的面での受益者負担の限界などにより、すぐれた施設建設はいうまでもなく、施設の借り上げなど出来ないことから、木造施設が大部分である(第5表(3)参照)。その経営の苦しい中で、無認可保育所の場合といえども、札幌市の補助対象施設の場合には、後述の「実施要綱」にもとづく基準によって、児童福祉法の保育所最底基準に当たるといえ、施設の最底基準の充足がすゝめられているので、全く助成のない無認可保育所の場合に比して、野ばなしではないことはいうまでもない。

何れにせよ、施設にみる専用と兼用との関係では半

々で(第5表(4)参照)、とりわけ収容乳幼児童数との関係で二階の借用が多く(第5表(5)参照)、その施設状況は収容児童数と対比してみても総面積など必ずしも十分といえないこともないわけではない(第5表(1)、(2)参照)。この一人あたりの面積は、前述児童福祉施設基準からみて、十分でないとはいえないのである。たゞ、その多くの保育が、個人の借家を借りて運営しているものが多く、病院の場合を除くと町内公民館の施設などの一部を借りて経営しているものもみられる(第5表(6)参照)。

この点、公・私立を問わず認可保育所の建設に当り、土地取得はいうまでもなく、児童福祉法の最底基準を充足する施設の建設費用の調達などからみて、問題点がある以上に、個人の善意で運営される無認可保育所の施設状況は、決して十分でない。

第5表 (1)

	100 m ² 未 満	101 ~120	121 ~140	141 ~160	161 ~180	181 ~200	200~	計
個 人	3	1	0	0	0	1	0	0
団地自治会	1	0	0	0	0	1	0	0
共 同	2	2	0	2	0	0	1	1
そ の 他	0	2	0	1	1	0	0	1
計	6 (30.0)	5 (25.0)	0 (0.0)	3 (15.0)	1 (5.0)	2 (10.0)	1 (5.0)	2 (10.0)

第5表 (2) 1人当り床面積

	3 m ² 未 満	3 m ² ~	4 m ² ~	5 m ² ~	6 m ² ~	N. A
個 人	1	1	0	1	3	0
団地自治会	0	1	0	1	0	0
共 同	0	1	0	2	3	1
そ の 他	1	1	1	0	1	1
計	2 (10.0)	4 (20.0)	1 (5.0)	4 (20.0)	7 (35.0)	2 (10.0)

	(3) 建物構造				(4) 専用・兼用の別				(5) 使用している階 (階)			(6) 所有関係	
	木 造	プレハブ	軽量鉄骨	鉄 筋	専 用	兼 用	その他	N. A.	1 階	2 階	N. A.	個人所有	借家・その他
個 人	6	0	0	0	2	3	0	1	3	4	0	6	0
団地自治会	1	0	0	1	0	2	0	0	1	1	0	1	1
共 同	7	0	0	0	3	0	2	1	3	4	0	3	4
そ の 他	4	0	0	1	2	3	1	0	2	2	1	1	4
計	18 (90.0)	0	0	2 (10.0)	7 (35.0)	8 (40.0)	3 (15.0)	2 (10.0)	9 (45.0)	11 (55.0)	1 (5.0)	11 (55.0)	9 (45.0)

(4) 施設の保育生活施設の現況

認可保育所の保育生活施設設備の現況について、児童福祉法の「施設最低基準」(昭23.12.29厚令63)は、児童保育所の最低保有施設設備基準について定めている。この点、札幌市の補助対象である無認可保育所の場合、札幌市「無認可保育所制度実施要綱」(昭50)によって、その適格性を認定し、後述のように措置費の65%を援護補助をしている関係で、厨房室、便所、保育所床面積、採光通風、冷暖房換気、遊び場、設備遊具など、最低施設基準にもとずいた基

準に準拠して、それなりの施設状況を装備している(第6表(1)~(10))。

給食サービスについては、14の施設が実施している(第6表(11))。

無認可保育所といっても、その両親たちの発意と、従事者の児童保育実践と理論にもとずいて、施設ならびに従事者の量的状況、財政状況の不如意の中で精一杯の努力が行われている施設を、眼のあたりに見ることができたことを記しておきたい。

第6表

	(1) 厨房室		(2) 便所			(3) 保育室に使用する洗面		(4) 保育室の床				(5) 保育室の窓				(6) 保育室の通風		
	あり	なし	水洗式	汲取式	その他	全部使用	一部使用	敷敷	ビニール	敷敷	その他	東	西	南	北	よい	普通	悪い
個人	5	1	5	1	0	2	4	1	2	5	2	1	2	5	1	5	1	0
団地自治会	1	1	1	3	0	0	2	1	1	2	0	2	0	1	0	2	0	0
共同	4	3	4	1	0	3	4	2	0	5	2	4	2	7	5	4	2	1
その他	4	1	4	1	0	3	2	0	1	3	4	0	4	3	2	2	3	0
計	14 (7.0)	6 (3.0)	14 (7.0)	6 (3.0)	0	8 (4.0)	12 (6.0)	4 (2.0)	4 (2.0)	15 (7.5)	4 (4.0)	7 (3.5)	8 (4.0)	16 (8.0)	8 (4.0)	13 (6.5)	6 (3.0)	1 (.5)

	(7) 保育室の採光			(8) 戸外の遊び場					(9) 空調設備								
	よい	普通	悪い	保育園の遊び場	近所の空地	近所の公園	その他	N.A.	ガス	石油	電気	ヒートポンプ	なし	N.A.	あり	なし	N.A.
個人	2	4	0	3	3	3	0	0	0	6	1	0	0	0	0	5	1
団地自治会	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0
共同	3	3	0	5	1	2	1	0	0	6	0	1	0	0	0	7	0
その他	1	4	0	4	1	3	0	1	0	4	1	1	0	0	1	4	0
計	7 (3.5)	12 (6.0)	1 (.5)	13 (6.5)	5 (2.5)	8 (4.0)	2 (1.0)	1 (.5)	0	16 (8.0)	2 (1.0)	3 (1.5)	0	1 (.5)	1 (.5)	18 (9.0)	1 (.5)

(10) 設備遊具の有無

	ブランコ	すべり台	積木	砂場	いす	ベッド	プレーヤー	オルガン	ピアノ	教養箱	三輪車	冷蔵庫	洗濯機	白黒テレビ	カラーテレビ	ジャンプシュ	体重計	ラジオ	絵本	おもちゃ	その他	
個人	5	5	6	4	4	5	5	4	1	6	1	6	4	0	6	1	6	4	1	6	4	4
団地自治会	2	2	2	2	2	1	2	2	0	2	1	1	0	0	2	1	1	1	2	2	2	0
共同	6	7	7	4	7	3	6	7	1	6	4	6	2	4	3	2	5	6	2	7	7	3
その他	5	5	5	2	4	4	5	5	0	5	3	5	2	0	5	1	4	2	1	5	5	2
計	18 (9.0)	19 (9.5)	20 (10.0)	12 (6.0)	17 (8.5)	13 (6.5)	19 (9.5)	19 (9.5)	2 (1.0)	19 (9.5)	9 (4.5)	18 (9.0)	8 (4.0)	4 (2.0)	16 (8.0)	6 (3.0)	16 (8.0)	13 (6.5)	6 (3.0)	20 (10.0)	18 (9.0)	9 (4.5)

(11) 給食

	している	毎日	隔日	週	していない
個人	5	5	0	0	1
団地自治会	0	0	0	0	2
共同	5	4	0	1	2
その他	4	4	0	0	1
計	14 (7.0)	13 (6.5)	0 (.0)	1 (.5)	6 (3.0)

(5) 入園児童の状況

無認可保育所の存立目的とかわることであり、一方国の児童福祉政策の及ばないことにかかわる点であろうが、その入園児童の最低受け入れ年齢は、労基法の産後休暇6週間経過、生後6週間経後の43日目からの乳児施設が12ヶ所ある。中には、生後1ヶ月1ヶ所、生後1.5ヶ月4ヶ所あるいは、それ以上のものもあるが、1才未満の保育施設が65%を占めている(第7表参照)。なお、定員数は、産休明け施設でも、定員は10人以上とかなり高い。これは、札幌市の保

育実施要綱が、10人以上と定員を設定していることにかかわる。小人数施設ほど、乳幼児が多いことをみる。

中には、4才以上の児童の身障者を含めて混合保育をしている施設が1ヶ所存在する。しかし、これらの児童に対し、職員配置が問題となり、前記の「実施要綱」は、乳児または3才未満の児童おおむね6人に1人の保育士の配置を要求しているが、これで十分かと思われる問題があるのである(後述の職員構成参照)。

第7表 受入最低年齢と児童数

		10人未満	10～19人	20～29人	30～39人	40～49人	50人以上
生後6週前	1 (5.0)	0	0	0	1	0	0
生後6週後	11 (55.0)	0	5	3	2	1	0
生後3ヶ月後	0 (0.0)	0	0	0	0	0	0
生後6ヶ月後	1 (5.0)	0	0	1	0	0	0
1才	2 (10.0)	0	2	0	0	0	0
2才	3 (15.0)	0	0	1	1	0	1
3才	1 (5.0)	0	0	0	0	1	0
4才	1 (5.0)	0	0	0	1	0	0
計	20 (100.0)	0 (0.0)	7 (35.0)	5 (25.0)	5 (25.0)	2 (10.0)	1 (5.0)

(6) 施設における保育時間と休園

施設における保育時間は、両親の勤務時間に関係するが、両親の平日勤務始業時間の午前7時あるいは8時から、午後5時あるいは6時までの拘束9時間から10時間の間に集中している(第8表(1)・(2)参照)。

そして、土曜日も、平日勤務=保育時間と変わらないものが50%以上を占める(第8表(3))。日曜日には休園とするものが多い(第8表(4))。その他の、休園

日として、年末年始が与えられているものもみられる(第8表(5))。しかし、これも半数程度にとどまっている。両親の勤務に即応する必要とあわせて、収容児童は、乳幼児が多いことからこのような状況になるのであろうが、この勤務時間中にもかなりの緊張がみられていることは否定できない。そして、このことは、従事者と子供に大きな影響を及ぼすことも否定できない。

第8表 保育期間と休園日

	(1) 平日開始時間							(2) 平日帰宅時間					
	7時以前	7時～8時	8時～9時	9時～10時	10時～13時	その他	N.A.	13時～14時	14時～15時	15時～16時	16時～17時	17時以降	その他
個人	1	3	1	0	0	0	1	1	1	2	2	5	1
団地自治会	0	0	2	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0
共同	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	3	4	0
その他	0	2	3	0	0	0	0	1	0	1	3	4	0
計	1 (5.0)	5 (25.0)	13 (65.0)	0	0	0	1 (5.0)	2 (10.0)	1 (5.0)	5 (25.0)	8 (40.0)	13 (65.0)	1 (5.0)

	(3) 土曜日			(4) 日曜日				N.A.	(5) その他の休園日		
	変わる	変わらない	休園日	変わる	変わらない	休園日	春		年末年始	夏	
個人	2	4	0	0	0	6	0	3	5	5	
団地自治会	1	1	0	0	0	2	0	1	1	2	
共同	4	3	0	0	0	7	0	3	5	3	
その他	4	1	0	1	1	2	1	1	5	2	
計	11 (55.0)	9 (45.0)	0	1 (5.0)	1 (5.0)	17 (85.0)	1 (5.0)	8 (40.0)	16 (80.0)	12 (60.0)	

(7) 児童の安全・衛生管理

無認可保育所の公立保育所との保育関係における問題は、その施設の不十分さに対応して(第5表参照)、乳児の健康にして、快適な生活条件の確保であるとする、ことに児童の安全・衛生管理体制問題は重要である。ことに、札幌市の無認可保育施設の木造ならびに2階での保育施設状況を勘案し、最底年1回は避難訓練、消火器設備の備えつけ、1部にみられる警報装置の備えつけがみられている(第9表(5)・(6))。登園、下校は、親の労働時間就業後、一緒に帰宅するものが多いことはいうまでもない。

なお、乳幼児の衛生管理についても、嘱託医制度による乳幼児検診を行うものが多く(第9表(1)・(3))、調査時点で無認可であるが、昭和52年認可保育所に移行する「雪ん子保育所」は、乳児施設の関係もあり、札幌病院医師による年6回、保健所保健婦による離乳食指導をうけるなどの例もみられているが、少い例であろう。常時、常備薬として救急薬品の備えつけ、さらに保健所による予防接種など実施など試みるものが

多い(第9表(2)・(3)・(4))。

加えて、無認可保育所の場合、医療その他の事故発生に備え、傷害保険などの加入による事故補償制度を有するものもみられるが、ないものもかなりある(第9表(8))。この辺りに問題が残っている。

無認可保育所の施設は、認可保育所の施設状況に比し、すでに述べたように必ずしも十分とはいえない。このことは、すでに指摘したように、従事者ならびに保育児童の健康および生活条件に大きな関係をもつ。ことに、今日の保育施設の存立と児童の措置が、「親の保育に欠ける」という法的な要件では時代おくれになっている状況の許では、この要件は施設の未整備による収容児童の選別基準あるいは、受益者負担を合理化するものとなっている。ことに前者の理由のために、無認可保育所の存在が、その補足として位置づけざるを得なくなっているとき、児童福祉法の理念に照して、児童の健康と快適な生活環境のもとでの生活権保障を前提にする施策が、前記の安全衛生管理面で講ぜられるべきである。

第9表 児童の安全・衛生管理

	(1) 嘱託医制度			(2) 救急薬品			(3) 健康診断・体力測定			(4) 予防接種			(5) 避難訓練		
	ある	ない	N.A.	ある	ない	N.A.	実施している	実施していない	N.A.	園として実施している	保健所が実施	N.A.	実施している	実施していない	N.A.
個人	5	1	0	6	0	0	6	0	0	1	4	1	6	0	0
団地自治会	1	1	0	2	0	0	1	1	0	0	2	0	1	1	0
共同	3	4	0	7	0	0	5	2	0	0	5	2	6	1	0
その他	5	0	0	4	1	0	4	1	0	2	2	1	5	0	0
計	14 (70.0)	6 (30.0)	0	19 (95.0)	1 (5.0)	0	16 (70.0)	4 (30.0)	0	3 (15.0)	13 (65.0)	4 (20.0)	18 (90.0)	2 (10.0)	0

	(6) 避難設備 (4)			(7) 登園・下園の方法						(8) 事故の補償			
	警報装置	消火器	その他	親と一緒に	集団で	保母等の出迎	バス使用	その他	N.A.	ある	ない	その他	N.A.
個人	2	6	0	6	0	0	0	0	0	4	2	0	0
団地自治会	1	2	0	1	1	0	0	0	0	1	1	0	0
共同	2	7	0	6	0	0	1	0	0	5	1	1	0
その他	2	5	2	5	0	0	0	0	0	3	2	0	0
計	7 (35.0)	20 (100.0)	0	18 (90.0)	1 (5.0)	0	1 (5.0)	0	0	13 (65.0)	6 (30.0)	1 (5.0)	0

(8) 児童保育料問題

無認可保育所における児童保育料は、ある意味で、児童福祉法の受益者負担にもとづく、保育料徴収基準を配慮し、加えて札幌市の措置費用補助額を前提として定められている。しかし、入園料は5,000円から1万円台が常態で、そう高いことはない(第10表(1)~(5)参照)。費用徴収を行わない施設もみられるが、正規保育料は、措置費がない以上、保育所の経営と両

親の負担能力からみて、千差万別で一概に高低を論じ得ないのである。乳児の場合には、相対的に高いことはその養護からみてのことであろう。なお、ボーナス支給時の特別徴収も、ほとんど行われていない。これも、札幌市の勤労者の所得水準によるのであろうか。このことは、職員への賃金や労働条件、さらに施設の充実面に投影することは否定できない。

因みに、無認可保育所への児童委託を行っている両

保 育 料

	10表(1) 正 規 の 保 育 料 (1ヶ月分)							10表(2) 時 間 外 保 育						
	3 ヶ 月	6 ヶ 月	9 ヶ 月	1 才 児	1 才 6 ヶ 月	2 才 児	3 才 以 上	3 ヶ 月	6 ヶ 月	9 ヶ 月	1 才 児	1 才 6 ヶ 月	2 才 児	3 才 以 上
1	0才~2才まで1ヶ月保育料4,000円													
2	園児入園中一律に月額1名につき3,000円(2~5 なし)													
3	平均30,000円													
4	申し込み料 2,000円							平均30,000円						
5	18,000円							15,000 円	14,000 円		15,000 円	11,000 円	16,000 円	13,000 円
6	平均 18,500円 3は個人差あり													
7	一律25,000円													
8												4,300 円		
9	入所式の経費として1戸から1,000円程											4,000 円		
10												3,500 円	3,500 円	
11												4,000 円	4,000 円	
12												2,500 円	8,500 円	5,230 円
13	6,880円													
14	N.A.													
15	27,000円													
16	市から補助金が出た時はその分を差しひく											N.A.	1時間 250円	
17	所得階層別で 現在は1,500~10,400円 平均7,500円													
18												3,000 円		
19	一律5,500円													
20	市の補助金の関係で17,000~21,000円													

親の「所得階層別状況」(昭和52年)をみるとき(第16表(6)、認可保育所での「所得階層」よりもかなり高いことは、無認可保育所という性格に起因することであろうか、注目に値する。何故なら、公的な認可保育所の場合、所得割150,000円~300,000円未満階層までが55%ほどを占めるのに対し、無認可保育所の場合48%で、平均して公的な認可保育所の場合よりも、所得階層が高いことは注目に値する。しかし、この点においても、一考に値する保育料徴収の限界の問題が残る。しかし、無認可保育所は、公、私立の認可保育所の補充的性格をもつもので

あるにせよ、今日、児童福祉法の法内児童保育施設が、「親の保育に欠ける児童」の処遇施設ではなくなりつつあることをみることができるのである。

因みに、札幌市が、この種の無認可保育所の助成を開始したのは、前記の「無認可保育所制度実施要綱」にもとずいてであり、どの程度の助成を行っているかを、一応政令指定都市の相互比較によってみたものが、第10表(7)である。これによると、札幌市の場合には、東京、大阪について、比較的かなり高い助成額を支出していることを知る。

これについて、札幌市の場合、当初国の措置基準の

第10表(6)

認可・無認可保育所入所措置児童の階層別状況

(昭和52年4月1日現在)

区分	各月初日の被措置児童の属する世帯の階層区分 定義	認可							保育所							計
		児童数(人)							割合							
		0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳以上	計	0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳以上	計	
A	生活保護法による被保護世帯(単給世帯を含む)	3	18	51	86	110	119	387	0.03	0.17	0.48	0.81	1.03	1.11	3.63	0.7
B	A階層を除き前年度分の市町村民税非課税世帯	10	55	241	381	441	474	1,602	0.09	0.52	2.26	3.57	4.13	4.44	15.01	8.0
C ₁	A階層及びB階層を除き前年度分の所得課税世帯(市町村民税課税世帯)	4	20	45	50	68	66	253	0.04	0.19	0.42	0.47	0.64	0.62	2.38	1.6
C ₂	均等割のみ	4	20	45	50	68	66	253	0.04	0.19	0.42	0.47	0.64	0.62	2.38	1.6
C ₂	所得割5,000円未満	20	33	133	174	245	270	875	0.19	0.31	1.25	1.63	2.30	2.53	8.21	9.0
C ₂	所得割5,000円以上	16	29	04	183	201	202	735	0.15	0.27	0.97	1.71	1.88	1.89	6.87	3.5
D ₁	3,000円未満	5	21	57	74	116	95	368	0.05	0.20	0.53	0.69	1.09	0.89	3.45	2.9
D ₂	3,000円以上 15,000円未満	9	38	119	191	215	263	835	0.08	0.36	1.11	1.79	2.01	2.46	7.81	4.8
D ₃	15,000円以上 30,000円未満	13	33	140	207	243	271	907	0.12	0.31	1.31	1.94	2.28	2.54	8.50	7.9
D ₄	30,000円以上 45,000円未満	11	40	127	174	246	227	825	0.10	0.37	1.19	1.63	2.30	2.13	7.72	7.3
D ₅	45,000円以上 60,000円未満	12	30	94	183	191	189	699	0.11	0.28	0.88	1.71	1.79	1.77	6.54	7.9
D ₆	60,000円以上 75,000円未満	14	19	55	88	131	130	437	0.13	0.18	0.52	0.82	1.23	1.22	4.10	5.0
D ₇	75,000円以上 90,000円未満	16	22	56	90	92	99	375	0.15	0.21	0.52	0.84	0.86	0.93	3.51	3.8
D ₈	90,000円以上 105,000円未満	9	19	52	52	81	78	291	0.08	0.18	0.49	0.49	0.76	0.73	2.73	3.0
D ₉	105,000円以上 120,000円未満	11	19	42	47	78	76	273	0.10	0.18	0.39	0.44	0.73	0.71	2.55	4.8
D ₁₀	120,000円以上 135,000円未満	11	21	43	58	54	60	247	0.10	0.20	0.40	0.54	0.51	0.56	2.31	4.7
D ₁₁	135,000円以上 150,000円未満	17	21	24	48	42	42	194	0.16	0.20	0.23	0.45	0.39	0.39	1.82	5.5
D ₁₂	150,000円以上 180,000円未満	27	51	66	73	72	67	356	0.25	0.48	0.62	0.68	0.67	0.63	3.33	7.8
D ₁₃	180,000円以上 210,000円未満	20	35	62	64	58	56	295	0.19	0.33	0.58	0.60	0.54	0.52	2.76	4.9
D ₁₄	210,000円以上 250,000円未満	14	27	58	47	65	58	269	0.13	0.25	0.54	0.44	0.61	0.54	2.51	6.9
D ₁₅	250,000円以上 290,000円未満	6	13	24	24	38	40	145	0.06	0.12	0.22	0.22	0.36	0.37	1.35	3.5
D ₁₆	290,000円以上 330,000円未満	0	5	13	21	25	25	89	0	0.05	0.12	0.20	0.23	0.23	0.83	2.2
D ₁₇	330,000円以上 410,000円未満	5	5	12	28	27	31	108	0.05	0.05	0.11	0.26	0.25	0.29	1.01	2.7
D ₁₈	410,000円以上 510,000円未満	0	3	7	10	10	14	44	0	0.03	0.07	0.09	0.09	0.13	0.41	1.1
D ₁₉	510,000円以上 610,000円未満	0	1	4	5	10	5	25	0	0.01	0.04	0.05	0.09	0.05	0.24	0.6
D ₂₀	610,000円以上 710,000円未満	0	0	3	4	1	3	11	0	0	0.03	0.04	0.01	0.03	0.11	0.3
D ₂₁	710,000円以上 810,000円未満	0	0	3	3	3	1	10	0	0	0.03	0.03	0.03	0.01	0.10	0.3
D ₂₂	810,000円以上	0	1	3	6	6	5	21	0	0.01	0.03	0.06	0.06	0.05	0.21	0.6
計		253	579	1,638	2,371	2,869	2,966	10,676	2.36	5.46	15.34	22.2	26.87	27.77	100.0	100.0

第10表(8)

札幌市の無認可保育所に対する助成調

項目	年度	45	46	47	48	49	50	51
○ 運営助成	子 算(A) (補助金額)	1,0668	13,670	19,434	32,000	43,477	78,127	96,096
補助基準	前年度保育 単価の45%		前年度保育 単価の55%	前年度保育 単価の60%	当該年度保育 単価の50%	当該年度保育 単価の65%	当該年度保育 単価の65%	当該年度保育 単価の65%
施設費	施設数(所)	23	22	21	20	20	22	22
(65%)	児童数(人)	700	520	500	500	500	560	560
	1施設(人)	463 (100)	621 (134)	925 (200)	1,600 (346)	2,173 (469)	3,551 (767)	4,368 (943)
	児童1人(円)	15,240 (100)	26,280 (172)	38,868 (255)	64,000 (420)	86,954 (571)	139,512 (915)	171,600 (1,126)
○ 研次代替雇用助成		—	—	1,277円	1,775円	2,412円	3,449円	5,049円
備品贈品				職員1人年12日 1日 1,430円	職員1人年13日 1日 1,750円	職員1人年15日 1日 2,070円	職員1人年15日 1日 2,770円	職員1人年15日 1日 3,060円
				400円 1施設 20円	520円 1施設 26円	1,100円 1施設 55円	1,320円 1施設 60円	1,056円 1施設 48円

第10表(7)

政令指定都市無認可保育所助成内容(昭51年度)

第10表(9)

助成交付基準

市	事項	項目	説明	予算額
札幌		1. 運営費補助	措置費×65名 (事業所内は半)	96,096
		2. 病欠等代替職員 雇用費補助	職員1人年15日 1日3,060円	5,049
		3. 備品助成	1施設年20千円	1,056
		計 註(1)		102,201
東京		1. 保育室運営助成	3才未満 13,000円 (児童1人、月額)	76,840
		2. 賠償責任保険料補助	3才以上 8,000円 1施設年 5,500円	3,455
		3. 期末援助経費	職員1人年66,000円	112,926
		計		885,211
川崎		1. 児童授課費	児童1人月額 1,900円	13,068
		2. 特別児童授課費加算	障害児1人月額 3,500円	504
		3. 職員期末手当	職員1人年額 15,000円	795
		計		14,367
横浜		1. 一般授課費 註(2)	@ 74,000×1020人	75,480
		2. 特別授課費	@ 1,000,000×2所 500,000×4	3,000
		3. 職員研修費	@ 26,000×180人	4,680
		4. 損害賠償責任保険	34所	115
		計		83,275
名古屋		委託料	児童1人月額 14,000円	48,720
		研修費	職員1人年 40,000円	4,640
		計		53,360
大阪		1. 保育費補助	児童1人月額 27,300円	
		2. 加算額	①暖房費 150円(月) ②牛乳 880円(月) ③委託手当 12,000円(年) ④パート雇用 8,800円(月)	
		3. 助成費		
		計		
京都				
神戸		1. 助成費	50年度 月額児童1人当 0才児 9,000円 1,2才児 5,500円 3才以上児 4,000円	51年度 赤ちゃんホーム 家庭託児所 未認可 保育所
		2. 賠償責任保険加入助成	51年度 検討中	
		計		70,180
北九州		運営費	児童1人につき 月額 2,500円	21,424
		計		21,424
福岡		児童授課補助金		14,000
		計		14,000

(無認可保育所制度実施要綱25条の規定による)

助成項目	助成費額
運営助成費	(1) 昭和52年度運営助成費単価表に基づく助成単価に初日在籍児童数(児童定員内の児童数とする)を乗じて得た額とする。ただし、事業所内に設置された施設については、その2分の1とする。 (2) 事業所内に設置された施設であっても、当該事業所内に勤務する従業員が監護する児童以外の児童が施設定員の4分の1を超えて入所している場合は、その全額を補助することができる。 (3) 国及び道の院内保育事業の対象と指定された施設にかかる運営助成額は、(1)及び(2)により算出した額が院内保育事業費額(国及び道が負担する額)を超える場合に限り、その超えた額の範囲内とする。 (4) 補助対象とする事業所内施設は、社会福祉事業法(昭和26年法律第45号)第22条の規定に基づく社会福祉法人、民法(明治29年法律第89号)第34条の規定に基づく公益法人等の営利事業以外の事業所内に設置した施設とする。
病欠代替職員雇用助成費	1日3,400円で年間15日分とする。ただし開設月が12か月を下回る場合については12分の開設月数を乗じて得た額とする。
建物賃借助成費	建物賃借料月額が5,000円以上12,000円以下は5,000円を超えた額とし、12,000円を超えた額は12,000円を超えた額の2分の1に7,000円を加算した額とする。ただし、23,320円を限度とする。
産休代替職員雇用助成費	1日3,400円で、産休にある保母1人あたり産前産後8週間とする。(札幌市産休代替等職員制定実施要綱を準用する。)

註(1) 上記のほか、建物賃借助成費(限度額月20千円)産休代替職員雇用助成費(産前産後8週間1日3,060円)の補助を実施。

註(2) 一般授課費については年令別に単価を積算する。

第10表(10) 昭和52年度 無認可保育所運営助成費単価表(民改費8.5%)

区分 年齢	国の単価 (A)	無認可の単価 (A)×65%(B)	階層 区分	保 育 料 (市基準保育料×65%)(C)	助 成 単 価 (B)-(C)	
三 歳 未 満 児	47,180	30,660	A	0	30,660	
			B	0	30,660	
			C	1	1,370 (680)	29,290 (29,980)
				2	1,590 (790)	29,070 (29,870)
				3	1,780 (890)	28,880 (29,770)
			D	1	2,580 (1,800)	28,080 (28,860)
				2	3,110 (2,170)	27,550 (28,490)
				3	3,640 (2,540)	27,020 (28,120)
				4	4,090 (2,900)	26,570 (27,760)
				5	4,660 (3,260)	26,000 (27,400)
				6	5,590 (3,910)	25,070 (26,750)
				7	6,510 (4,560)	24,150 (26,100)
				8	7,910 (5,530)	22,750 (25,130)
				9	9,320 (6,510)	21,340 (24,150)
				10	9,550 (6,680)	21,110 (23,980)
				11	9,800 (6,850)	20,860 (23,810)
				12	10,280 (7,200)	20,380 (23,460)
			13	10,770 (7,540)	19,890 (23,120)	
			14	11,270 (7,880)	19,390 (22,780)	
			15	11,350 (7,940)	19,310 (22,720)	
			16	11,440 (8,000)	19,220 (22,660)	
			17	11,520 (8,060)	19,140 (22,600)	
18	11,700 (8,190)	18,960 (22,470)				
19	11,910 (8,330)	18,750 (22,330)				
20	12,120 (8,480)	18,540 (22,180)				
21	12,340 (8,630)	18,320 (22,030)				
22	12,550 (8,780)	18,110 (21,880)				

(9) 保育所の職員構成

前述したが、その収容児童に対する、札幌市の無認可保育所の職員構成をみると、公・私立認可保育所と異なり、専任の園長を設けているところは極めて少く、何れも兼任の園長ですませているのは、給与問題などによる。

職員の中心は、保母で、有資格保母をもってする施設が多いが、個別施設における経営形態と対比して、職員構成をみたものが、第11表(1)である。これによると、札幌市の「実施要綱」基準を充足していることは疑いないが、無資格保母をおくところも多く、施設によっては、無資格保母が中心となっている施設もみ

(単位：円) (52. 3. 31)

区分 年齢	国の単価 (A)	無認可の単価 (A)×65% (B)	階層 区分	保 育 料 (市基準保育料×65%) (C)	助 成 単 価 (B) - (C)	
三 歳 以 上 児	21,500	13,970	A	0	13,970	
			B	0	13,970	
			C	1	1,040 (520)	12,930 (13,450)
				2	1,300 (650)	12,670 (13,320)
				3	1,480 (740)	12,490 (13,230)
			D	1	2,320 (1,610)	11,650 (12,360)
				2	2,920 (2,040)	11,050 (11,930)
				3	3,530 (2,470)	10,440 (11,500)
				4	4,010 (2,800)	9,960 (11,170)
				5	4,510 (3,150)	9,460 (10,820)
				6	4,730 (3,300)	9,240 (10,670)
				7	4,950 (3,450)	9,020 (10,520)
				8	5,190 (3,650)	8,780 (10,320)
				9	5,390 (3,770)	8,580 (10,200)
				10	5,610 (3,920)	8,360 (10,050)
				11	5,830 (4,080)	8,140 (9,890)
				12	6,270 (4,390)	7,700 (9,580)
				13	6,720 (4,690)	7,250 (9,280)
				14	7,160 (5,010)	6,810 (8,960)
				15	7,220 (5,050)	6,750 (8,920)
				16	7,250 (5,080)	6,720 (8,890)
				17	7,330 (5,120)	6,640 (8,850)
18	7,430 (5,200)	6,540 (8,770)				
19	7,560 (5,290)	6,410 (8,680)				
20	7,700 (5,380)	6,270 (8,590)				
21	7,830 (5,470)	6,140 (8,500)				
22	7,980 (5,590)	5,990 (8,380)				

られていることは注目に値する。この点、現場では、資格よりも、キャリアが問題とされる見解もみられていたが、有資格と無資格との給与格差が少いことも、無認可保育所の一つの特色でもあろうか(第11表(1))。

すでにみたように、無認可保育所の保母の職務は、認可保育所の保母の職務と同様にきびしいのであるが、

認可保育所のそれと比較して、その賃金ならびに労働時間、その他労働諸条件はきびしいものがある。

その平均勤続年数は、その創設年月日と絡めてみて、その賃金はじめ労働条件のきびしさの割には、無認可保育所創設とその民主的共同運営と、北海道の地域性にかかわるのであろうか、勤続年数もそれほど低く

ないことが注目に値する(第11表(2))。

平均年令も、どの施設をみても、かなり高令化傾向を示していることも事実である(第11表(3))。

以上の点からみて、公・私立認可保育所における保

母の異動がはげしいということがいわれるが、公・私立認可保育所にみる施設内部の労務管理その他人間関係などからであろうが、しかし、無認可保育所の場合平均年令の老令化は、これと逆に無認可なるがゆえに、

第11表 職員構成

	(1) 人員構成							(2) 平均勤続年数		
	園長		保母		嘱託医	調理士	その他	2年未満	2年~	3年~
	専任	兼任	有資格	無資格						
10人未満	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
10~19人	1	2	18	7	1	3	2	2	4	0
20~29人	0	2	14	11	0	3	3	0	0	2
30~39人	1	1	15	9	1	3	2	0	1	1
40~49人	0	1	1	4	1	1	0	0	0	1
50人以上	1	0	1	4	0	0	0	0	0	1
計	3	6	49	25	3	10	7	2 (10.0)	5 (25.0)	5 (25.0)

第11表つづき

	(4) 保母の補充		
	容易	なかなかむずかしい	むずかしい
個人	4	0	2
団地自治会	0	1	1
共同	0	3	4
その他	3	0	2
計	7 (35.0)	4 (20.0)	9 (45.0)

そのきびしさを、人間関係をもって支えている様な印象をうけるのである。

この点、保母の補充について、「なかなかむずかしい」、あるいは「むずかしい」と答えた施設が、20施設中13と65%を占めていた。賃金や労働条件が低いことと、常時定員充足の不安定による経営不安が、この原因となっている(第11表(4))。今日、この点は、公・私立認可保育所においても、労働力流動の激しさがいわれている状況からみて、無認可の場合、若年層についてはもっとこれが現われるとみてよく、ある意味で職員の高令化はこの一つの現れでもある。しかし、今後構造不況の長びきに伴って、この種施設に、

	(1) 人員構成							(2) 平均勤続年数		
	園長		保母		嘱託医	調理士	その他	2年未満	2年~	3年~
	専任	兼任	有資格	無資格						
個人	3	3	12	16	1	2	1	1	1	1
団地自治会	0	0	1	3	0	0	1	0	0	0
共同	0	0	19	10	1	3	4	1	2	2
その他	0	3	17	6	1	5	1	0	2	2
計	3	6	49	25	3	10	7	2 (10.0)	5 (25.0)	5 (25.0)

若年労働層が入職するかどうかは、注目に値するが、
 きびしい労働と労働条件のもとで、どうなるであろ
 うか。

				(3) 平均年令						
4年~	5年~	10年~	N.A	20~24才	25 ~29才	30 ~34才	35 ~39才	40 ~49才	50才 以上	N.A
0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
1	0	0	0	2	1	3	1	0	0	0
0	1	1	1	0	2	2	0	0	0	1
0	2	1	0	0	2	1	1	0	1	0
0	0	1	0	0	0	0	0	2	0	0
0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
1 (5.0)	3 (15.0)	3 (15.0)	1 (5.0)	2 (10.0)	5 (25.0)	6 (30.0)	2 (10.0)	3 (15.0)	1 (5.0)	1 (5.0)

数				(3) 平均年令						
4年~	5年~	10年~	N.A	20 ~24才	25 ~29才	30 ~34才	35 ~39才	40 ~49才	50才 以上	N.A
1	0	2	0	1	0	2	1	1	1	0
0	2	0	0	0	0	1	1	0	0	0
0	1	1	0	1	2	3	0	1	0	0
0	0	0	1	0	3	0	0	1	0	1
1 (5.0)	3 (15.0)	3 (15.0)	1 (5.0)	2 (10.0)	5 (25.0)	6 (30.0)	2 (10.0)	3 (15.0)	1 (5.0)	1 (5.0)

10 保育所の労務管理の問題点

無認可保育所の職務は、乳児を含めた児童保育にあるとすると、有資格、無資格を問わず、保母の労働条件(とりわけ賃金)は、十分保障されなければならないことはいうまでもない。この点、札幌市の無認可保育所の場合、国の助成の65%を補充されているといえ、第12表(1)でみるように、平均6万~7万円台(おそらく定期給与)に集中し、その物的施設条件の状況に比較してよくないし、認可保育所の私立保育所の保母のそれに匹敵するが、私立保育所の場合より条件はよくない(第12表(2))。昇給は行われ、期末手当支給も年2回行われるが、その金額面にもばらつきが多くみられた。なお、前記の労働条件に関連して、社会保険の加入状況をみると、各種社会保険への加入状況は必ずしも十分ではない(第12表(4))。

なお、退職金制度をもつ施設は、半数の施設がもっており(第12表(5))、就業規則の制定も半数の施設が行っている(第12表(6))。

なお、職員の教育・研修の制度を実施している施設が14施設有るが、現実には「なかなかとれない」というのが実態であろう。無認可保育所の場合、ある意味で、その使命観と民主的な運営に支えられているこ

第12表

	(1) 平均給与額					
	専任	兼任	有資格	無資格	調理士	その他
-10,000円						
10,001 ~15,000						
15,001 ~20,000						2
20,001 ~25,000						1
25,001 ~30,000						1
30,001 ~35,000						1
35,001 ~40,000						
40,001 ~45,000					1	1
45,001 ~50,000	1	1	1			
50,001 ~55,000					2	
55,001 ~60,000					3	2
60,001 ~65,000			1	3	3	1
65,001 ~70,000			1	3	3	1
70,001 ~75,000			4	2		
75,001 ~80,000		1	4			2
80,001 ~85,000		1				
85,001 ~90,000	1					
90,001 ~95,000			1			
95,001 ~100,000			1	1		
100,000~	2	1	1			

第12表(2)

認可公私立保育所職員の本俸の比較(認可)

(51.5.1)

職種	公		立		私		立		数差 $\frac{B}{A} \times 100$
	職員数	平均年令	平均経験年数	平均本俸(A)	職員数	平均年令	平均経験年数	平均本俸(B)	
園長	26	47.2	6 (19.5)	183,080	82	53.6	10.8	148,651	81.19
主任保母					75	38.11	9.6	100,828	81.006
保母	224	25.5	3.8	93,327	534	25.10	3.3	78,222	83.81
看護婦	12	36.10	10.4	128,833	8	31.2	3	81,638	63.37
栄養士	12	23.6	3.5	85,750	11	24.6	1.7	73,286	85.46
調理人	25	45.7	10.6	152,136	71	46.3	5.8	74,921	49.25
用務員	20	42.9	7.5	133,660	62	52.6	4.8	78,512	58.74

(注) 公立 本俸
私立 本俸+給与改善
各職種に支給された額の平均である。

第12表

	(2) 期末手当の回数				(3) 昇給		(4) 社会保険への加入 04						(5) 退職金制度		(6) 就業規則				(7) 保母の教育・研修			(8) 職業病	
	1回	2回	3回	4回	ある	ない	健康保険	厚生年金	失業保険	国民健康保険	その他	何も入っていない	ある	ない	ある	ない	とれる	なかなかとれない	とれない	ある	ない		
個人	0	6	0	0	4	2	0	0	2	3	2	2	3	3	5	1	6	0	0	2	4		
団地自治会	0	2	0	0	1	1	1	1	1	0	0	1	1	1	1	1	2	0	0	0	2		
共同	2	4	1	0	6	1	2	2	2	2	2	3	2	5	3	4	1	5	1	3	4		
その他	0	3	1	1	5	0	3	3	4	1	3	0	5	0	5	0	5	0	0	0	5		
計	2 (1.00)	15 (7.50)	2 (1.00)	1 (.50)	16 (8.00)	4 (2.00)	6 (3.00)	6 (3.00)	9 (4.50)	6 (3.00)	7 (3.50)	6 (3.00)	11 (5.50)	9 (4.50)	14 (7.00)	6 (3.00)	14 (7.00)	5 (2.50)	1 (.50)	5 (2.50)	15 (7.50)		

とから、その研修などへの機会は認められようが、しかし現実にはなかなかとりにくいのが実情である（第12表(7)）。

なお、職業病対策であるが、その職業病罹患状況であるが、第12表(8)でみるように、一部の施設にみられるが、ほとんどの施設ではみられない。

全体として、これらの労務管理にかゝわる点について、たとえば、北海道労働基準局による公・私立認可社会福祉施設の監督指導結果による労働基準法違反状況結果（昭和50年）をみても、[☆]保育所の違反率75%の高い違反率（労働時間ならびに割増賃金未払などが多い）からして、無認可保育所さらに未認可保育所の労基法違反を推認しうるであろう。たゞ、これが顕在化しないのは、その創設の際の自己犠牲的な、しかも使命観的な、仲間意識がこれを支えているからではなからうか。

だとすると、児童福祉施策が、就中認可基準に達していないゆえに、この使命観やボランティアリズムにのみ依存するのは、極めて問題といわねばならない。法内施設に対し、法外施設に対する指導や施策が欠如しているのではないか。

(1) 保育所の管理運営

無認可保育所の運営については、前述のように、札幌市は、「無認可保育所制度運営要綱」によって、そ

第13表

	(1) 父母の負担する保育料で運営			(2) 運営費に困った場合 (M)					
	充分運営できる	どうにか運営できる	きわめて運営しにくい	借入	父母の負担	寄付金	バザー	物品の販売	給与などで調達
個人	0	1	5	4	0	0	0	0	2
団地自治会	0	1	0	0	0	0	0	0	0
共同	0	1	4	0	3	1	4	4	0
その他	0	0	1	1	0	1	0	0	0
計	0	3	10	5 (25.0)	3 (15.0)	2 (10.0)	4 (20.0)	4 (20.0)	2 (10.0)

(2) 認可保育所への移行希望

無認可保育所は、昭和51年調査時点において、認可保育所への移行申請中のものが2件あり（1件は、昭和52年度に実施をみるために、札幌市の補助予算が組まれている）、努力中のものが4施設存する（第14表参照）。注目しうることは、「見込なし」とした

の補助適用要件を充足する施設に認可保育所に対する国の措置費の65%相当額を補助している。しかし、認可保育所の場合、国の100%の措置費によってさえ、その最底措置基準は十分でないことは周知の事実である。したがって、無認可保育所に対する札幌市の法外援護による、地方自治体独自の「上積み」によるこの65%措置も、すぐれた制度であるが、なお十分でない。

第13表(1)にみるように、父母の負担による保育料のみでは、きわめて運営が難しく、そのために運営費に困った場合、色々な方法で資金調達を行っている（第13表(2)）。該当主体が病院の場合、病院から助成をうけているところが3ヶ所あるが、個人経営の場合借入先との関係で知人・園長などから借り、共同経営の場合は、父母の負担、バザーなどで賄っている状況である。

これに関連して、札幌市の運営費助成が、その運営に占める役割が非常に大きくなっていることも知られるところである。ということは、公・私認可保育所が、不十分といえ、その管理運営費を、児童福祉法の国の措置費にもとずいているのと類似し、無認可保育所の場合、国に代って法外援護施設に対する、ある種の上づみ的な施策を「自治体」が行っていることを示すものにほかならない。

ものが4施設あることである。

因みに、札幌市におけるこの5年間の無認可保育所の認可保育所への移行状況と閉所状況をみたものが、

☆北海道労働基準局「社会福祉施設の監督指導結果」（昭50）参照。

第15表である。なお、ここの閉所は、附近に認可保育所が開設をみたことによって、吸収されたことによるものが多いといわれている。この点、札幌市の前記要綱にもとづく補助施設化と、それをステップとした認可保育所への移行への、当事者ならびに札幌市の行政努力をうかがい知ることができるのである。しかし、無認可保育所から認可保育所への移行といえども、設備充実、さらに在来からの累積赤字（借り入れ）の解消計画など、経営は容易でない。

第14表 認可希望の有無

	申請中	努力中	見込なし	認可をうけると不利	その他
個人	0	4	2	0	0
団地自治会	1	0	0	0	2
共同	0	0	2	0	4
その他	1	0	0	0	4
計	2 (10.0)	4 (20.0)	4 (20.0)	0	10 (50.0)

第15表 無認可保育所の認可及び閉所状況 (46年度から51年度まで) (52.5.18)

無認可施設名	認可保育所名	認可年月日	閉所年月日	備考
西発寒幼児園	西発寒保育園	46. 1. 1		
篠路中央保育所	篠路中央保育園	46. 4. 1		
川下季節保育所			46. 9.30	北郷保育園に措置
みどり保育園			46.11.30	北の星東札幌保育園に措置
上白石保育園	菊水元町保育園	47. 2. 1		
栄町保育所	日の丸保育園	47.10. 1		
羊ヶ丘保育園			47.11.30	東月寒乳児及び東月寒保育園に措置
そよかぜ共同保育所			47.11.30	あかつき山口保育園に措置
ねむの木共同保育所			48. 9.30	心の里親乳児及びみかほ保育園に措置
ゆりがごの家共同保育所	幌北ゆりがご保育園	48.10. 1		
丘珠季節保育所	丘珠ひばり保育園	48.10. 1		
発寒保育所	発寒保育園	49.11. 1		
ひよこの家共同保育所			50. 8.31	大通乳児保育園に措置
はとぼっぼ共同保育所	光星はとぼっぼ保育園	50.12. 1		
たんぼぼ保育所			51.10.31	札幌北保育園に措置
計15所	8所	46年度 - 2所 47 - 2 48 - 2 49 - 1 50 - 1	7所	
(52年度予定) 白石区)	1所	昭和52 (年度中)		

13 無認可保育所の国・自治体に対する希望

施設が、国や自治体に体する希望として、第16表をみると、被調査対象の多くの施設が公立移管化はいうまでもなく、認可保育所なみの助成金増額を要求している。これは、いかに無認可保育所が、きびしい財政状況のもとで運営されているかを示すものにほか

ならず、これを反映するかのごとく、これと関連して、保母の身分保障が要求されていることは、同じ児童保育にかゝりながら認可保育所の保母の相対的な条件の安定化をみて、これと同一の処遇を求めていることが知られるのである。

第16表 国，自治体に対する希望

1	
2	
3	なるべく早く公立の産休明け保育を作してほしい。助成金を最低、認可保育所並みにしてほしい。
4	助成金増額。産休明け保育を法的に認めよ。入所規準、保育所設置を要求に見合ったものに。最低規準の検討。保育所の増設。保母の身分保障。
5	保父制度の実現。今までの保育所の形態と違った個性的な保育のあり方の検討。
6	無認可を無くする努力。無認可も認可も仕事は同じであるから差別を無くし、正当な補助を。
7	助成金増額、認可保育所の増設。
8	保母の待遇改善と身分保障。(有給休暇、生理休暇は認められていても、実際はとれない。)
9	補助金増額、冬期の保母の身分保障。児童が少数なのでいつまで運営できるか不安。
10	
11	
12	助成金増額。
13	早く認可して欲しい。公立にして欲しい。
14	無認可として乳児保育を不安定な状態で続けるにはあまりに仕事が大変で、国、県、市町村が一体化すべき。
15	保母の教育(人間性適性等)。
16	スペースの拡大。助成金強額。(保育室の他に病室を)
17	公立化。
18	助成金増額(給与の改善)
19	
20	助成金増額。保育ママ制度をとり入れるくらいなら、簡易保育所に力を入れて欲しい。

3. 調査結果の要約

以上、札幌市(政令指定都市)の「無認可保育所」の施設調査結果について指摘した。

この調査結果から、結論を判断することは許されないことはいうまでもない。

しかし、調査結果について、若干のコメントを付したが、幾つかの調査事実を指摘することができる。

児童福祉法の児童保育施設は、法内施設としての認可施設化を促進されているが、現実にポストの数と同数の認可児童保育所設置を実現することは、今日の国の児童保育所設置政策のもとでは不可能である。況んや、大阪府摂津市保育所設置「超過負担」返還請求訴訟によって知るように、今日の地方公立団体の行財政委任のもとでは、至難のことである。こゝから、無認

可保育所という、グオランティア組織の法外施設が発生する。しかし、この場合、この施設を、野放しにするか、単に補助対象とするか、自治体の准認可施設化から認可施設への指向政策をとるかは、まさに児童福祉行政の問題である。この点、札幌市の場合、後者の方向をとっているように見える。政策認識の問題があり、この種の政策指向と、国の政策の自治体による補充政策であり、許されないとすることはいうまでもないが、保育ママ認可制度の導入を含めて、札幌市の児童保育行政施策が行われていることをみる。何れにせよ、財政的制約の範囲内において、無認可保育所助成策を講じて以来、その助成率を漸時引き上げ、認可保育所への移行化促進、また保育ママ認可制度への歩みなどを進めていることは、注目に値する。これをすゝめるものは、受益者の運動ならびに、行政主体の主体性にかゝっていることを看取する。

一方、無認可保育所という状況において、施設経営主体、従事者が、その不十分な施設状況のもとで、認可保育所に比して、その労働諸条件の低いなかにおいて、児童養育に取り組んでいる姿をみると、善意の限界を否定することができないのである。

わが国の児童保育施設状況は、児童福祉法の法的規

制のもとで、法的施設として措置費給付対象となる認可公立・私立保育所、さらに本調査対象の自治体による一種の「上積み」施策対象たる「無認可保育所」、さらに何の補助をうけえない（あえてうけないヴォランティア施設は別として）未認可保育所、さらに保育マシンの施設、その他と極めて複雑である。さらに認可

無認可保育所実態調査票

51年10月現在

日本女子大学文学部社会福祉学科社会保険法研究室

No. _____

1. 基本事項			
1. 保育所の名称			
2. 所在地			
3. 開所年月日	昭和	年	月 日
4. 設置者	a 個人	b 団地・自治会（世帯数 _____）	
	c 生活協同組合	d 労働組合（男 _____ 人, 女 _____ 人）	
	e 父母の共同	f 父母などの共同	
	g その他		
	5. 経営の形態	a 個人	b 団地・自治会（世帯数 _____）
c 生活協同組合		d 労働組合（男 _____ 人, 女 _____ 人）	
e 父母の共同		f 父母などの共同	
g その他			
6. 地域の環境		a 一般住宅地	b 団地
	d 商店街		
	e 密集住宅地	f 農村	g その他
4. 建物・設置・備品			
1. 建物構造	a 木造（階 _____ m ² ）	b プレハブ（階 _____ m ² ）	
	c 軽量鉄骨（階 _____ m ² ）	d 鉄筋（階 _____ m ² ）	
2. 専兼の別	a 専用	b 兼用（一般住宅, アパート, 工場, 事務室）	
	c その他（ _____ ）		
3. 保育室に使用している面積	a 上記のうち全部使用		
	b	上記のうち一部（ _____ m ² ）使用	
4. 所有関係	a 個人の所有（自家, 借家, 借間）		
	b その他（ _____ ）		
5. 厨房室	a あり（ _____ m ² ）	b ない	

1. 平日開始時間	a 7時以前	b 7時~8時	c 8時~9時	d 9時~10時	e 10時~13時	f その他
人 員	人	人	人	人	人	
保 母	人	人	人	人	人	
2. 平日帰宅時間	a 13~14時	b 14~15時	c 15~16時	d 16~17時	e 17時以降	f その他
3. 土 曜 日	a 変らない	b 変る (時~ 時)	c 休園			
4. 日 曜 日	a 変らない	b 変る (時~ 時)	c 休園			
5. その他休園期間	a 春 日	b 年末年始	日	c 夏 日		

5. 児童の安全・衛生管理

1. 嘱託医制度	a ある(医師, 歯科医)	b ない	
2. 救急薬品	a ある(種 点)	b ない	
3. 健康診断	a 実施している(年 回)	b していない	
4. 予防接種	a 園として実施している	b 保健所が実施	
5. 避難訓練	a 実施している(年 回)	b していない	
6. 避難設備	a 警報装置	b 消火器	c その他
7. 登園, 下園の方法	a 親と一緒に	b 集団で	c 保母等の出迎
	d バス使用	e その他	
8. 事故の補償	a 傷害保険等の措置がある	b ない	c その他()

6. 給 食

1. している	(a 毎日 b 隔日 c 週 日)
2. していない	(理由)

7. 保 育 料

各目別	年令別						
	3ヶ月	6ヶ月	9ヶ月	1才児	1才6ヶ月	2才児	3才以上
1. 正規の保育料 (1ヶ月分)							
2. 時間外保育料							
3. 入 園 料							
4. ボーナス 特別徴収							
5. そ の 他							

8. 職員構成（平均勤続年数、平均年齢など記入下さい）

1. 人員構成	a 園長		b 保母		c	d	e
	専任	兼任	有資格	無資格	嘱託医	調理士	その他
2. 平均給与月額	()	()	()	()	()	()	()
3. 期末手当	a 年回		b ケ月分		c 特になし		
4. 昇給	a ある		b ない				
5. 社会保険等	a 健康保険		b 厚生年金		c 失業保険		
	d 国民健康保険		e その他（労災保険）		f 何も入っていない		

9. 保育所の運営費

1. 父母の負担する保育料で運営している場合

- a 充分運営できる b どうか運営できる c きわめて運営しにくい

2. 運営費に困った場合

- a ()より借入する b 父母に負担してもらう c 寄附金を募る
 d バザーをする e 物品を販売する f 給与などで調整する

3. 運営費として助成をうけていますか

- ()から()円
 ()から()円
 ()から()円

10. 認可希望の有無について

- a 申請中 b 認可がとれるよう努力中 c 希望があるが見込がない
 d 認可をうけると不利 e その他()

11. 国・県・市町村に対して何か希望がありますか。具体的におきかせ下さい。

12. 職業病の発生（あり - なし）

昭和51年10月28日

補 足 調 査 表 (補 足)

(施設名)

1. 事故補償制度がありますか

(あり ・ な し)

2. 退職金制度がありますか

(あり ・ な し)

3. 就業規則がありますか

(あり ・ な し)

4. 保母さんの補充は容易ですか

(容易・なかなかむずかしい・むずかしい (賃金が低いから) その他)

5. 保母さんの教育や研修の機会をとることができますか

(とれる・なかなかとれない・とれない (人手不足 他への迷惑) その他)

* 調査表回収の折、未記入箇所点検にあわせて(とりわけ平均勤続年数、平均年齢のところ)、上記のことを補足してききとり下さい。