

家族変動と保育改革の動向

元木 久男 山西 裕美*

Family Change and the Reformation of Day Nursery Policies

Hisao MOTOKI Hiromi YAMANISHI*

Abstract

The national day nursery system in Japan was established in 1947, shortly after the end of World War II. From the beginning, this system was oriented towards providing universal day nursery care services. However, in practice these services were actually provided to only a limited number of children from low income families. This limited delivery of services was due to the receptive nature of the Japanese day care nursery providers.

Day nursery care services later expanded in the period of high economic growth. This expansion was in response to the needs of increasing numbers of families with both parents working. This expansion of services was accompanied by the demand for more diverse day care services. In order to cope with this demand, the government of Japan chose to deregulate the day nursery business. This policy of deregulation has brought about serious problems. In this paper it is argued that adequate public nursery services need to be provided.

Key words : family change, reformation of day nursery policies, child - rearing support

キーワード：家族変動，保育改革，子育て支援

2009.1.14受理

1. はじめに

昨年末に決定された『子どもと家族を応援する日本』重点戦略を具体化するための計画のいわば第1弾として、この2月に厚生労働省は『新待機児童ゼロ作戦』を策定した。同計画では、「希望するすべての人が子どもを預けて働くことができるためのサービスの受け皿を確保し、待機児童をゼロにする」ため、10年後を目標に、3歳未満児への保育サービスの提供割合を現行の20%から38%に拡大することを含めて保育サービスの利用児童数（0歳から5歳児）を100万人増やすとする。保育所在籍児童数は全国で201万5,434人（2007年4月現在、厚生労働省調査）であり、これに認可外保育施設の入所

児童179,748人（2006年3月現在、厚生労働省調査）を加えると、現在全国でおおよそ220万人弱の児童が保育園などで保育サービスを受けている。この数をふまえると、新待機児童ゼロ作戦での保育サービス枠拡大の目標値100万人分の増加は、単純に数字だけをみると圧倒される。

だが、同計画で、保育サービスの受け皿には、「保育所、家庭的保育のほか、認定こども園、幼稚園の預かり保育、事業所内保育施設など多様な提供方法が含まれる」とされる。たしかに同計画は「保育施策を質・量ともに充実・強化し、推進するための」計画であることを謳ってはいるが、そこで示された保育サービスの受け皿をみると、はたして保育サービスの質の改善や向上が目指さ

九州保健福祉大学社会福祉学部子ども保育福祉学科 〒882-8508 宮崎県延岡市吉野町1714番地1号

* 熊本学園大学社会福祉学部第一部社会福祉学科 * 〒862-8680 熊本県熊本市大江2丁目5番1号

Department of Child Welfare Service, School of Social Welfare, Kyusyu University of Health and Welfare 1714-1 Yoshino-cho, Nobeoka, Miyazaki Pref.,882-8508 JAPAN

* Department of Social Welfare, Faculty of Social Welfare, Kumamoto Gakuen University 2-5-1, Oe,Kumamoto, Kumamoto Pref.,862-8680 JAPAN

れているのか疑問が湧いてくる。

むしろ、その質の向上には目をつぶって、やみくもに保育サービスの量的拡大を図ろうとしているのではないかが疑われる。受け皿のひとつに幼稚園の預かり保育があげられているが、こうした保育が児童に適切な養護環境を提供するかの保証はない。事業所内保育施設については、児童福祉施設最低基準による保育の質についての規制外にある点はもちろん指摘されなければならないが、穿った見方をすれば、狙いはむしろ認可外保育施設なのではないか、政府の公式の計画に認可外保育施設を受け皿とするとはいくらなんでも盛り込めないで、とりあえず事業所内保育施設としたのではとも考えられる。さらに、家庭的保育についても、その普及を図るため、むしろ保育の質の低下につながる家庭的保育者の資格の規制緩和への動きがみられる。

本稿では、こうした動きも含めていま積極的に進められている保育改革がどのような方向性を目指しているのかを、保育需要と深く結びついた家族の変容に関連づけながら探り、それが児童の発達を真に保障するものであるかを検討する。

2. 戦後の混乱期から復興期における家族と保育所保育の確立

(1) 戦後の混乱期における保育所保育の確立

現在の保育所は、戦前の託児事業を引き継ぐ形で、児童福祉法の制定によって制度化されたものである。したがって、保育所保育が確立した当初は、実質的には貧困・低所得家庭の母親の就労の保障という救済的性格を色濃く有していた。知られるように、わが国においては明治期に民間人の手によって貧困家庭などの子どもの託児事業が行われるようになっていた。こうした託児事業は、明治42年発行の内務省地方局『我国慈恵救済事業』のなかでの「貧困者を救済するには生業を授けることが最も有効であり、それには彼らの幼児を引き取って保育する用意がなくてはいけない。幼児保育が必要なゆえんは、その子の保育を引き受けて母親が仕事に就けるようにするためである」（日本保育学会1976：244 - 245）という趣旨の説明にその性格がよく表れている。

1945年に敗戦を迎え、その直後から一連の民主化政策が実施され、家族も新民法の下、戦前の家制度は廃止され、日本国憲法では個人の尊厳、男女の本質的平等や両性の合意に基づいた自由な結婚が認

められるようになった。しかし、制度上は夫婦家族制の理念に変化しても、道徳観や意識面ではまだ戦前の家制度を内面化しているという、戦前と戦後の価値観の混乱という変動の時代でもある（有地1986：165 - 188）。こうした家族をめぐる動きのなか、子どもの出生数が増加し、第一次ベビーブーム（1947 - 1949年）が到来したが、経済的にはまだ苦しく、親が子育てに専念する余裕はまだ無かった。外地からの引き揚げや、敗戦による社会の混乱、食糧不足などの生活困難や家族離散に加え、戦争未亡人や混血児問題など貧困の母子生活環境の深刻な社会を背景に、親子心中や子殺しも多くみられた。子どもの日が制定された1948年は、皮肉にも嬰兒殺しがピークを迎えた年でもある（湯沢2003：216 - 217）。

1947年に児童福祉法が制定され、同法によって保育所が制度的に位置づけられるが、上に述べたような家族や児童をめぐる混乱状態を呈していた「戦後処理期の保育所は、事実上低所得世帯の家庭の子どもに対して保護的な保育を行っていた」（山縣2002：72）。1960年時点でさえ、保育所入所児童世帯の課税区分別構成比は、生活保護世帯が7.6%、所得税非課税世帯が74.7%、両者合わせて80.3%と、入所措置児童の8割以上が低所得世帯の児童で占められていた（厚生省児童家庭局1994）。

(2) 制度化にあたって目指された保育

だが、制定当時の児童福祉法の保育所の規定そのものは、保育の対象をそうした低所得世帯の児童に限定したものではなかった。すなわち、保育所の目的を規定した第37条は「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する施設とする」となっており、保育の対象となる児童に、現在のような「保育に欠ける」乳児又は幼児という制限はつけられていなかった。ただし、同法第23条で市町村長が保育責務を負うのは「保育に欠ける」乳児又は幼児だと規定しているので¹⁾、市町村長の入所措置によって保育を受けることができるのは「保育に欠ける」乳児又は幼児だけであり、したがって国が責任をもって保育の保障をしようとしていたのはこうした乳幼児に制限されていたということになる。

けれども、児童福祉法案の国会審議のために用意された厚生省児童局の予想質問答弁資料をみると、第3輯の、労働保護の面をもつと思われる保育所を児童一般の保護法規と一緒に規定するのは不適切で

はないか、という質問への回答が3つ用意されているが、1つめの回答で、保育所は、保護者の労働保障が主眼というより、保護者が安心して働き、生活も豊かになることが児童により環境を与えることになるので、そのための施設だとの見解が示されている。2つめでは、保育所は児童の健全な育成のための集団保育を行う施設だと、保育所が児童の健全育成のための施設だという考えが示されている。そして3つめの回答で、保育所保育によって母親が就労だけでなく、様々な面で豊かな生活を享受できるようになることが児童の福祉の増進につながると、母親の子どもを養育する負担を軽減することが保育所の役割だとの含みをもつ見解まで示されている。

このように、保育所制度の出発時点では、「保育所の機能として、女性の労働支援や家庭の育児支援が想定されており」、しかも「後者については、就労していない母親も対象に含まれて」いたと考えられ（下夷1994：254）、保育の対象を「保育に欠ける」乳幼児に制限するものであったとしても、その制限はかなり緩やかに設けられようとしていたことが窺われる。

さらに興味深いのは、1949年の児童福祉法改正で、第39条（制定時の第37条）に第2項「保育所は前項の規定にかかわらず、特に必要があるときは、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」が加えられたことである。この規定は学童保育についての規定であり、そのことは、1949年の厚生省児童局「児童福祉法改正に伴う配布書類」なかで、とくに両親とも就労する勤労者の家庭の就学児童と罹病者のある家庭の小学校低学年の児童を「保育所に入所させて学習指導等の余暇活動を行う必要がある場合」と身体の虚弱や性格上の問題のある児童の「健康の増進、性格の是正をするため、放課後保育所において保育する必要がある場合があるので」法改正するとの説明に明らかだという（田村1992：32-33）。実際には、この規定が活かされて学童保育が推進されるようなことはなかったが、保育所を学童、それも保護者の就労や疾病以外の本人自身に理由がある児童にまで開放しようする当時の意気込みが感じられる。

（3）現実に進められた保育所保育の性格

以上にみてきたように、保育所は児童福祉法制定当時にはむしろ普遍的な保育サービスの方向性をもったものとして出発しようともしていた。それでも、当時の厚生省児童局養護課長であった松崎芳伸が保

育所と幼稚園との関係について述べるなかで示した見解が現実に保育所が目指そうとした方向であったのだろう。すなわち、保育所は、生活のための労働の足手まといになる児童を労働時間中預かってもらいたい、そして子どもに教養を与えてもらいたいという労働婦人の期待に応える施設だというのである（松崎1947）²¹。

実際、1951年の児童福祉法改正で第37条を現在と同じ「……保育に欠ける乳児又は幼児を保育する施設とする」に改め、さらに保育所入所措置権者である市町村長は「『保育に欠ける』具体的条件を列記し、措置順位を明瞭ならしめるとして一定の措置基準」をつくり、その基準をしだいに厳しくしていき、「例を東京都の区部のそれにとれば、30年4月につくられた『保育所入所基準』によれば、それ以前の基準であった『保育所入所措置児童の選考要領』で『母親の家族多数のため終日、炊事、洗濯、つくろい等の仕事に忙殺されていることにより、保育の面がほとんど放任状態にある児童』が第2順位であったものが、『単に家事が多忙であるかは、児童福祉法では、法によって措置しようとする児童範囲にこのような広い意味を持たせていない』としており、『内職をしなければ、家庭の維持ができない』というのが『月20日以上、日中5時間以上』と狭く規定」する動きがみられるようになる（柴田1956）。

そして1961年に保育所への入所措置の適正化を図るべく「児童福祉法による保育所への入所措置基準について」を通達し、国レベルでこの「保育に欠ける」基準を明確化する。昭和36年度から実施されたこの入所措置基準は、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、⑤母親の病人の看護、⑥家庭の災害、および⑥特例による場合、の6つ基準のいずれかに該当し、かつ同居の親族その他の者が児童の保育に当たることができない場合となっている²¹。

なお、同通知で、「事前にその家庭の状況を实地につき十分調査、把握し、その家庭構成の状況とくに保育担当者である母親の労働形態、家庭環境その他の状況等を十分勘案し、入所の可否を決定すること」、および「定員等の事情により、その全部の児童の入所措置が困難な場合においては、その保育を要する程度の高いものから低いものにつき順次入所の措置をとること」という指導がつけられている。前者では、「保育に欠ける」児童を厳選して保育所に入所させるという方針が明示され、後者では、

(保育所の数や定員が不足する場合は)必ずしもすべての「保育に欠ける」児童を保育所に入所させなくともよいことが暗示されているのである。

このこととの関連で、定員に余裕のある場合は「私的契約による児童を入所させても差し支えないこと」も併せて指導されている。「保育に欠ける」基準の厳格化を進め、市町村長の措置による入所児童を制限する一方で、保護者との自由契約による公的責任に基づかない児童の保育の方向性も想定されていたのである。

以上にみてきたように、保育所制度の確立期においては、理念のうえでは普遍的な保育サービスへの方向性が志向されていたが、実際には、主に貧困家庭や低所得世帯の児童を対象とした限定的な保育が実施されるに過ぎなかった。それは、ひとつには、当時の保育所の絶対数の不足が背景にあったと考えられる。保育所が制度化された1947年の全国の保育所数は1500ヶ所に過ぎない。1950年で漸く3,000ヶ所を超える数である。戦前の託児施設は、終

表1 保育所数、在籍児童数の年次別推移
(1947年~1976年)

年次	保育所数	在籍児童数
1947年	1,500	—
1948年	1,787	158,904
1949年	2,591	216,887
1950年	3,686	292,504
1955年	8,321	653,727
1960年	9,782	689,242
1965年	11,199	829,740
1966年	11,616	869,931
1967年	12,158	930,754
1970年	14,101	1,131,361
1975年	18,238	1,631,025
1976年	19,054	1,073,202

出所 日本子ども家庭照合研究所編『日本子ども年鑑2007』
KTC教育出版

戦前の1940年で1,552ヶ所、1944年で2,184ヶ所、それぞれ全国で設けられていたが、この数と1947年以降の数年間の保育所数(表1)は大差がない。普遍的な保育サービスを目指そうにも、保育所の数そのものが戦前の救貧的な託児事業を実施できる程度のものでしかなかったのである。

それとともに、保育所が制度化されてしばらくは

本格的な保育所の需要が顕在化していなかったことが考えられる。まず、新しい保育所は戦前の託児所がもっていた救貧的なイメージで国民に理解され、積極的な利用が思うようにはすまなかったようである(村山1997;山縣2002)。だがそれ以上に、当時の女性の就労形態と新たな保育制度が想定する女性、とくに有配偶の女性の雇用労働という形態とのあいだにズレがあったことが保育所の需要の顕在化を遅らせたのではないかと考えられる。

第一次産業の占める割合が高かった戦後もなくまで、女性は、結婚しても農林水産業の家族従業者となることが多かった。とくに農業については専業農家が多く、これら専業農家では、母親は家族従業者であり、直系家族形態の場合は、食事の世話や子守りなどの育児は主に祖母が担い、子どもの母親は炊事や洗濯などの家事や育児よりも農業労働が優先されていた。母親が果たそうとしていた役割は、子育てというよりは、むしろ農業という生産労働であった。

また、このような農業労働が支配的な農村での主婦の生活では、夫婦家族形態の場合は、母親は過酷な二重労働を担わなければならなかった点にも留意が必要であろう(稲生1961;浜田1966)4)。いずれにせよ、以上のような事情を背景に保育所の需要は潜在していたものと考えられる。なお、農村の夫婦家族形態をとる家族の保育需要について、1953年度より繁忙期に開設される季節保育所への運営補助が行われるようになり、1957年には『季節託児所設置要綱』が策定されている。

ところが、1950年の朝鮮戦争勃発による軍需景気を境に、日本経済が復興していく。電気冷蔵庫や電気洗濯機などの家電製品も相次いで売り出され、これらの電化製品は当時としては大変高価であったが一般家庭に普及していった。1955年に神武景気を迎え、「3種の神器」と呼ばれる耐久消費財が普及していき、翌1956年には『経済白書』に「もはや戦後ではない」と記された。1959年には岩戸景気に続き、1960年には所得倍増計画が閣議決定されている。わが国が急速に経済成長を遂げていく時期を迎えるのである。こうしたなか、保育所保育をめぐる新たな状況が出現するようになり、わが国の保育施策の転換期を迎えることになる。

3. 核家族の定着・女性の雇用労働者化と保育所の拡大

(1) 増大する保育需要

1960年代に入ると、家族は民主的な家族理念への変化という質的側面の変化だけでなく、家族の形態面でも変化が起こりつつあった。1世帯あたりの人数は、1920年の第1回国勢調査時点の約5人から30年間変化がみられなかったが、1965年には約4人に減り、夫婦と子ども2人からなる核家族が標準的な家族となった。子ども数の減少もあるが、親との同居慣行の減少もある⁵⁾。もとは戦災で住宅を失った家族のために建設されるようになった団地は、日本住宅公団から、これら核家族対象の2DK仕様で1960年代から70年代にかけて大量に供給され始める。松原治郎が「核家族時代の到来」を宣言したのは1979年のことである(松原1979:17-24)。

核家族が標準的な家族となるなかで、戦後まもなくは子育てより主に生産労働に従事していた農家の母親も、高度成長期にはサラリーマンの主婦の大衆化により再生産労働に従事するようになる。とくに高度成長期以降は、家電製品の普及や家事の外部化、消費社会の変化など便利な生活が社会に浸透していった。そのため家事時間は減少し、乳幼児のいる母親は育児時間が増大し、子どもの世話、つまり親をすることが中心的役割になった。

しかし、この子どもの世話をすることが中心的役割である専業主婦の大衆化は、この時期以降、働く母親の増加に伴いその数を減少させていくこととなる(渡辺1999)。本格的な母親も含めた女性の雇用労働者化の開始である。けれども、母親を含めた女性の雇用労働者化はなにもこの時期以降に始まったわけではない。杉本は、戦後から高度成長の終焉する時期まで女性の労働力率は低下し続けるが、この期間で起こっていたのは「女性雇用者は増えたが、家族従業者(主として農業)の減少が雇用者の増加を上回り、労働力率を引き下げた」ことを指摘する(杉本1997:53)。

夫婦と子どもだけで生活を営み、妻が家事・育児に専念するという生活様式が定着する、ということは妻が育児に専念できない場合即保育所が必要となる事態が出現していた一方で、そのなかの少なからずの妻、母親が雇用労働者化していったのである。こうした保育所の需要が本格的に顕在化するようになる。

さて、表1にみられるように、1967年以降保育所数は急速に増加している。1967年から1976年の10年間で、保育所は6,896ヶ所増加し、入所児童数も806,448人が増えている。この10年間で、保育所数は1.57倍、入所児童数は1.87倍増加しているのでは

る。こうした保育所数、入所児童数の増加は厚生省(当時)が保育所の増設計画を打ち出したことによるものである。すなわち、厚生省は1966年に1967から1970年までの保育所の緊急整備計画(第1次保育所整備計画)を策定し、さらに1971年に『社会福祉施設緊急整備5カ年計画』が策定され、そのなかで保育所の増設(第2次保育所整備計画)が図られるようになったのである。この時期の保育所の急速な増設の背景には、当時、上に指摘した保育所の需要の本格的な顕在化に伴う保育所不足が深刻な問題となっていたことがある。

(2) 保育所増設要求運動の活発化

当時、保育所不足が深刻化していた事実は、その頃全国で保育所づくり運動が活発に繰りひろげられていたことから窺われる。浦辺によれば、1960年代に保育運動が「50年代に芽生えた保育者運動、親たち主体の保育所づくり運動、保育者・研究者による民主的保育研究運動が地域的に根づいて、保育要求の実現のためそれぞれ地方自治体に向けてたたかう中で次第に連帯がふかまりひろがって」いったという(浦辺1971:270)。

このような保育運動のなかで共同保育所づくりや職場保育所の開設要求、地方自治体への公立保育所の設置要求が行われていた。また、野澤は戦後の保育運動が、折から発展していた労働組合運動のなかで保育運動の基盤がつくられた終戦から1955年までの時期と、1956年から1970年までの時期、そして保育運動が停滞する1970年以降の3つの時期に区分できるという。1956年から1970年までの時期では、「婦人問題が著しく増大し、同時に保育問題が従来にない規模と深刻さで社会問題化」し、保育所増設要求が労働組合の重大な課題として取り上げられ、地方自治体に対し運動が展開され、さらに住民運動や革新自治体によってそうした運動への補強も行われるようになっていた(野澤1979:77-78)。

さらに、戦後の保育所づくり運動の経過について1960年代を中心にまとめた橋本は、高度成長期である1960年代が他の学生運動や市民運動、消費者運動と並んで保育所づくり運動がダイナミックに展開した時期であったが、当時の政府の保育政策が戦前型の救貧思想を引きずった低保育政策であり、企業も女性に結婚・出産退職を強要する姿勢をとっていたこと、そして「この政府・企業の動向に抗して、『女性が働き続けるための』保育所づくり運動が活

発化した」、「つまり、働く条件がなく、一般的には結婚・出産で退職する場合は数としては多かったにもかかわらず、『働き続ける要求』は強く存在し、職場でも地域でも運動が」進められたという(橋本2006:182)。この橋本の指摘は、保育所づくり運動が活発に展開されていたという事実自体が、当時の保育所不足の深刻化を如実に物語っているのだということを示唆している。実際、保育所が不足しているか否かの判断は、一般的な福祉ニーズについての判断がそうであると同様、政策的立場の違いが反映されて争いが生じる傾向にある。

それでは、保育所不足の問題について、政府はどのような認識をもっていたのだろうか。1956年発行以降の厚生白書の「保育」もしくは「保育所」に関する記載をみると⁶⁾、1960年発行の昭和35年度版では、保育所は年々増加しているが、人口1000に対する保育所定員に地域間のアンバランスがあることが指摘され、保育所の適正配置のうえで問題があることが述べられている。

昭和36年度版でも、まず、既婚婦人の職場進出がめざましいことが述べられ、それにつれて、保育所数、入所児童数も急速な伸びを示しており、昭和22年児童福祉法制定当時に比べて、35年12月現在で、「実に6倍強9,782か所の多きに至った」と保育所の急速な増加を強調したうえで、入所定員の都道府県間の相当な格差が指摘され、つづいて、入所措置の適正化の要請に応えるために昭和36年度から入所措置基準が実施されることとなったことが述べられる。また、入所児童に占める3歳未満児の割合が増加していることから、乳児保育のかなり高い需要があることも指摘されている。

以上の記載内容の傾向は昭和39年度版の厚生白書までつづくが、こうした記載内容からは、当時の政府に保育所不足の深刻化についての認識があったということとはできない。どちらかといえば、保育所制度化当時を基準に保育所数、入所児童数の伸びが述べられ、問題点として、地域間に保育所数や入所定員に不均衡がある点が指摘されているだけである。

ところが、1965年発行の昭和40年度版の厚生白書では、昭和30年から39年までに「8,321か所も増加していても、いまだに保育所への入所希望は増加する一方」だと述べられ、大都市周辺など保育所需要の高い地域に「相当な速度をもって所要数を増設する必要」が指摘される。中央児童福祉審議会が

「児童福祉施策の推進に関する意見具申」を行い、「保育所の絶対的な不足を解消するため保育所を計画的に増設すること、および保母の確保を図ること」を勧告し、この意見具申を受けて政府が保育所整備計画を策定する前年のことである。

そして1966年発行の41年度版は、「第8章第4節 要保護児童に対する施策」の「4 保育に欠ける児童に対する施策」に、「(1) 保育所の整備」という項目が設けられ、「まず、現段階で、保育所は不足しているし、また、既存の保育所で建物が老朽化しているものもある」(傍点、引用者)ので、施設整備に前年度を大幅に上回る国庫補助と国民年金特別融資からの融資を行ったことが述べられる。さらに、42年度版で、「近年の核家族化の進行、共かせぎ世帯の増加など社会経済情勢の変動を背景に、働く母親の乳幼児の保育を社会的保育に期待する傾向が高まってきており」と、保育所が不足している原因についての見解が述べられ、「保育所設置の需要に対して、保育所の数は不足している現状」を認め、昭和39年の厚生省調査を基礎とした推算で、「昭和42年3月現在で不足している保育所数は、約4,000か所、定員にして約30万人」と保育所不足を数字で示すまでの記載がなされている。

以上のように、高度成長期を迎えて保育所不足が深刻化し、労働組合運動や婦人団体、住民運動のなかで保育所づくり運動が活発に展開され、地方自治体に対しても公立の保育所の設置要求が突きつけられるようになる。しかし、当初の政府の、少なくとも公表された認識のなかには保育所の不足はなかった。ただし、保育所の不足の認識が示されなかったとはいえ、1960年代の前半において保育所が増設されていなかったわけではない。毎年250ヶ所前後の増設がみられるのである。その期間に発行された厚生白書にも、保育所の数は十分だとか、適切だとかの記載はみられない。政府は公然と保育所の不足を認めたくなかったのかもしれない。

(3) 保育所保育に対する国の基本姿勢

池田は、保育所には母親による家庭保育を基本原則としている点と婦人労働の保障という側面の矛盾する2つの性格が包含されているという。そして、母親による家庭保育を基本原則に据えているため保育所は常に縮小へのベクトルを内包し、婦人の労働保障の点からは現実対応的であること、働く母親の保育要求に現実的な対応を要求されるものだという(池田1982)。保育所は、家庭保育基本原則から縮

小といわないまでも、その拡充に対して抑制的でありつつ、現実に対応するためにはその拡充も行っていかなければならないことから、常に消極的な対策とならざるをえないというわけである。1960年代前半における、不十分なながらも保育所の増設を進めながら、保育所不足を公然とは認めようとしなかった政府の姿勢にこうした事情があったのであろう。

このこととの関連で注目されるのが、保育所増設要求が高まりをみせていた1963年に中央児童福祉審議会保育制度特別部会が行った中間報告「保育問題をこう考える」である。知られるように同中間報告では7つの保育原則が示されているが、その第1原則で、「こどもの心身の健康を維持増進するとともに、よい人格を発達させ、安定した人格の持ち主とする……」うえで「両親による愛情に満ちた家庭保育が、もっとも必要なもの」とし、また第2原則で、母親以外でも家庭保育を果たすことも可能だとしながらも、「健全で、愛情深い母親が、第1の保育適格者であり、また保育適格者になるよう努力するよう期待されている」と、徹底した母親の手による家庭保育重視の姿勢を示している。

同中間報告でさらに興味を惹かれるのが「保育方法の選択の自由と、こどもの、母親に保育される権利」という第3原則である。第3原則は他の原則に比べてかなりのスペースを割いて述べられ、そのなかで保育方法の選択の自由について、それが「みずからの手で直接保育したい、と思う母親が、みずから保育できる自由」であることがまず述べられ、そのために父親の賃金対策や児童手当制度などの公的な援助や保障の必要性が指摘される。その後について、貧しい母子家庭の母親などが就労するために、子どもの保育を誰かに委託する自由が述べられる。そして最後に、「家庭の状態からみて、必ずしも母親の労働を必要としない」母親が、社会的地位の向上や社会参加、より高い生活水準の獲得、自己の能力発揮による自己実現などを目指して、子どもの保育を他の者に委託して就労する自由が述べられる。

ところがつづいて、母親に保育方法を選択する自由があるとはいえ、「こどもが母親に保育してもらう権利をもっていることも、忘れてはならない」ことが述べられるのである。その根拠のひとつとしてわが国の児童憲章第3項をあげ、「家庭における養育を第1にかかげ、これに恵まれない場合に、これにかわる環境を与える」こと、そして第3項の「家庭で正しい愛情と知識と技術をもって育てられる」

との宣言から「家庭で、正しい愛情をもつ母親によって保育されることは児童の権利」だとの見解が述べられる。家庭保育が第一義的であり、保育所保育は家庭保育が困難な場合に行われるべきものであり、何よりも子どもには家庭で母親に保育され権利があることは児童憲章で宣言されているのだというわけである。

さらに、国際連合の児童権利宣言のとくに第6条での宣言内容から、「原則として母親は、みずからの幼児を保育する義務と責任をもち、これを果たすことを期待され……行政的にできることは、学校教育や社会教育において、未来の母親たちや、若い母親たちに、母親の責任を強調すること、あるいは、少なくとも乳幼児期においては、ほかの労働よりも、こどもの保育のほうを選びやすいように、施策の面において配慮すること」（傍点、引用者）であると、母親の保育努力を啓蒙することが行政の役割だとの見解まで述べられている。

以上のように同中間報告は、とくに第3原則の内容を注意深く吟味すると、母親の手による家庭保育重視の方針を示すにとどまらず、決して保育所保育等の家庭外の保育を否定しているわけではなく、その点では保育所保育を進める論拠を示すものであるといえるのだが、ただ、家庭外の保育を家庭保育にとって第二義的なものと位置づけることによって、かえって保育所保育の消極的性格を鮮明にしているのである。

以上にみてきたように、戦後の経済復興から高度成長期にかけて、とくに1960年代に入って保育所の需要が本格的に顕在化するのであるが、家庭保育を基本原則として現実の保育需要に対応することから生ずる保育所保育の消極的な性格のため、この保育需要の顕在化に対して、1960年代前半過ぎぐらまでは保育所の控えめな増設が行われたにすぎず、積極的な取組みはみられなかった。ところが、1960年代後半過ぎ以降になると、保育所増設要求運動の盛り上がりや、さらに産業社会からの女性の雇用労働者化の要請という社会的保育への圧力の強まりによって（浦辺1971）、政府は、さきに述べた保育所増設計画を策定し、思い切った保育所の拡充策をとることになる。その結果、保育所数、保育所在籍児童数ともに急速に増加の一途をたどっていくことになるのである。

4. 保育所保育の拡大と新たな課題（保育ニーズの多様化への対応）

高度成長期以降、保育所整備計画の計画年が経過した後も保育所保育は拡大傾向が続いていく。表2は1977年から2007年までの保育所数と在籍児童数の推移である。保育所数は1984年まで、そして在籍児童数も1980年まで増加し続ける。保育所数は1977年から1984年の7年間で全国で3,850ヶ所増加し、保育所在籍児童数も1976年から1980年の4年間で258,880人増加している。

こうした増加について昭和54年度版の厚生白書では、依然として保育需要が強いことが指摘され、要保育率が、昭和39年6月の市町村特別保育整備計画調べでは12.5%であったのが、42年8月の全国要保育児童実態調査では14.5%、そして51年7月の保育需要実態調査では18.6%となっていることが示されている。保育需要を増大させている要因は、同白書では、有配偶の女性の労働力率の上昇と核家族化に伴う家庭の養育機能の低下、都市化に伴う子どもの生活環境の悪化および地域社会の社会的連帯の希薄化による養育機能の低下という家庭・社会環境の変化の2点があげられている。

表2 保育所数、在籍児童数の年次別推移
(1977年~2007年)

年次	保育所数	在籍児童数
1977年	19,794	1,832,269
1980年	22,036	1,996,082
1981年	22,495	1,982,530
1984年	22,904	1,880,122
1985年	22,899	1,843,550
1990年	22,703	1,723,775
1994年	22,526	1,675,877
1995年	22,488	1,678,866
2000年	22,199	1,904,067
2005年	22,570	1,993,684
2007年	22,848	2,015,382

出所 日本子ども家庭総合研究所編『日本子ども年鑑2007』
KTC教育出版

2005年及び2007年は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局「保育所の状況について」より作成

(1) 拡大する保育所保育と国の見解

このように、国は保育所保育を拡大していくのであるが、そうしたなかで、たとえば、「子どもと社会」を特集した昭和46年度版の厚生白書で、親の

家庭責任重視の方針を記述するなかで「家庭における母親の育児の価値を軽視して、すぐ公共の機関にたより、それを合理的と信じている」との見解が示されたり、また、児童養育の家庭と地域社会と国・地方公共団体の役割分担の問題が取り上げられ、児童の養育は第一義的に両親の責任に属するのが原則だとし、「問題は社会の援助すべき範囲と程度である。特に母親の就労と育児の関係をめぐり、保育サービスのあり方は常に問題を投げかけている」と、家族機能の安易な社会化に対する懸念が示されてもいる。

また、核家族化や婦人労働の増加による家庭の養育機能の低下への対策を進めていくうえでの「家庭と行政分野におけるそれぞれの役割を明確」にする必要性を強調した、1974年の中央児童福祉審議会の答申『今後推進すべき児童福祉対策について』では、家庭での保育と家庭外での保育それぞれの意義と役割が述べられるが、「家庭で行われる保育には、家庭外での保育では代替することのできない固有の意義、役割、分野」(傍点、引用者)があることがいわれ、たとえば「多様化する保育需要については、これをそのまま受け入れることは、必ずしも乳幼児の福祉を増進することにはならない」との注文がつけられ、「家庭保育において母親の果たす役割の重要性を再認識し、母親が家庭において乳幼児等を保育できるよう、社会保障給付等その他の制度を含めて総合的に検討されるべきである」との見解が示されている。

さらに、1984年の中央児童福祉審議会児童健全育成特別部会の意見具申『家庭における児童養育の在り方とこれを支える地域の役割』でも、「家庭養育における親の役割意識の変化、地域や家庭の養育環境の変化等による社会保育への依存がみられ、一部には家庭養育の意義の軽視や養育責任の社会への転嫁といった風潮すら散見される」(傍点、引用者)と、保育所保育等による育児の社会化が親の育児責任の軽視や放棄を助長することに対する警戒感が表されている。

以上のように、一方で保育所保育の拡大が図られながらも、母親の手による家庭保育重視の原則が強調され、保育所保育の拡大が家庭保育の基本原則をなし崩しにするのではないかと懸念が抱かれるようになってもいたのである。

(2) 多様化する保育需要

ところで、保育所保育を拡大するなかで新たな課

題が突きつけられるようになる。いわゆる保育ニーズの多様化への対応である。保育所の保育時間は児童福祉施設最低基準によって1日8時間が原則とされるが、この8時間を越える保育時間の確保、さらに夜間に及ぶ保育が求められるようになってくる。保育の対象児童には児童福祉法上は乳児が含まれるが、実際には乳児、さらに3歳未満の低年齢児の保育は抑制されてきていた。その乳児を含む低年齢児の保育需要が増加してきたこと、さらには病児の保育など、多様な保育サービスが求められるようになるのである。

乳児保育については、1969年に『乳児保育対策の強化について』の通知によって対策が実施されるようになるが、所得税非課税世帯の乳児に限定した消極的な取組みである。対象乳児の所得制限が撤廃され一般家庭の乳児に対象範囲が拡大されるのは1989年に『乳児保育の実施について』が通知されたからである。

延長保育については1981年に漸く『延長保育特別対策の実施について』が通知されるが、対象児童について保育単価表中の基本分保育単価の10%を加算する延長保育加算によって運営されるもので、やはり消極的な取組みであり、措置費用加算が廃止され、補助金が出されるようになるのは1989年の『延長保育事業の取り扱いについて』が通知されたからである。また、夜間保育については、1981年に『夜間保育の実施について』が通知され、全国で30ヶ所を目標とする夜間保育のモデル事業が実施されるようになるが、1983年で12ヶ所の実施と数的に低調である。

乳児保育について、昭和53年版の厚生白書で、「乳児は疾病、事故に対して無力であり……将来の人間形成の基礎作り」の重要な時期なので「社会的経済的理由から真にやむをえない場合」に限って実施してきていると、乳児保育に対する消極的姿勢が述べられている。延長保育についても、長時間の保育が「児童の心身の発達上好ましくない影響を及ぼすことと保母等職員の勤務が過剰になる」ことなどから今後十分な検討が必要だと、慎重な姿勢が示され（厚生白書昭和51年版）、その後の各年度版でも同様の見解が示されている。乳児保育については、3歳までは母親が育てることが望ましいこと、延長保育については、長時間の保育は乳幼児の心身の発達に悪影響があることから、これらの保育は慎重に進めなくてはならない、これが国の方針だったので

ある。

(3) 少子化を背景とした保育施策の転換

ところが、平成元年度版の厚生白書では、こうした乳児の保育や長時間の保育への懸念を表現する但し書きがつけられずに、「乳児期からの保育や保育時間の延長、多様な就労形態や保護者の病気等の場合に応じた一時保育など、最近の保育需要の多様化に応じたきめ細かな保育サービスを提供していくことが必要」だと、子育て家庭支援の方針が表明される。保育需要の多様化へ対応すべく特別保育事業の本格的な開始であり、1995年の『特別保育事業の実施について』の通知によって、それらの事業は1本化され、現在の『保育対策等促進事業』に引き継がれる。多様な保育サービスの提供について、それまでの消極的な取組みから積極的な取組みへの方向転換がなされたといつてよいであろう。

これとの関連で留意すべき点に、昭和57、58年度版の厚生白書あたりから「全国的には施設不足はほぼ解消されてきており」と、保育所の数的整備が完了したことが述べられるようになってきていることがある。単純に考えれば、保育所の量的な整備が完了し、多様な保育需要へ対応する準備ができたということなのだろう。保育所不足の解消は、保育所在籍児童数が1980年をピークに翌年から減少に転じていることを根拠にいわれるようになったとみなしてよいであろう。

表2にみられるように、保育所在籍児童は1981年以降1994年まで一貫して減少し、1994年で1,675,877人と、170万人台を割ってしまっている。1980年の1,996,082人に比べ、約32万人の減少である。乳児保育の所得制限の撤廃や延長保育が補助金による事業となった年の前年の1988年時点でも、ピーク時に比べて22万8,000人余り減少している。この在籍児童数の減少幅に注目すると、単純に保育所不足が解消したから多様な保育サービスを用意するようになったと考えるわけにはいかない。穿った見方をすれば、「保育所は斜陽、生き残り策をどうするか、そろそろ考え始めた」（村山1997：85）結果、もっと利用しやすくする必要から多様な保育サービスの提供を目指すようになったのかもしれない。

ところで、さきにもみたように、これまで国は保育所の整備に対して、女性、それも既婚女性の就労の増加を大きな理由にあげていた。たしかに「高度経済成長期以降の女性の変化を一言でまとめるとすれ

ば、『女性の職場進出』と表現することができる」ものであるが、『女性の職場進出』の実態は、中高年女子労働者の不安定雇用の増加、すなわち『女子労働の周辺化marginalization of women's labor』という事態であった(上野1994:43-44)のであり、子育ての年齢層にある女性の労働力率はそれほど上昇せず、女性の「年齢階級別労働力率の推移」をみると、やはり子育て期にあたる30-34歳の女性の労働力率が下がるM字型を描いている。

保育所在籍児童数の大幅な減少は、出生率の低下傾向の影響が大きかったが、それとともに、子育て期にある女性の就労がそれほど進まなかったことも大きな原因となっていたと考えられる。そして、その背景に保育所の利用しにくさがあった(村山1997)のである。保育所を量的に拡大はしたものの、一日の保育時間8時間を原則としたり、3歳までは母親の家庭保育を基本に据えていた等のため、増えた保育所の利用が思うように進まなかった、それが実際のところだったのであろう。

事実、『今後の子育て支援のための施策の基本的な方向について(エンゼルプラン)』を受けた厚生省(当時)の『当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方(緊急保育対策等5か年事業)』を皮切りとした、主に保育ニーズの多様化に対応するための保育対策を中心にした子育て支援施策が推進されるようになって、保育所在籍児童数は減少傾向から一転して増加するようになる。2004年には2,005,002人と、前のピーク時の1980年での数を上回っている。さらに減少のピーク時である1994年に比べると、昨2007年は約43万人の増加である。これに、この増加が急速な出生児数の減少のなかで生じていることも考慮しなくてはならないだろう。

5. むすび

前節で、保育所保育が拡大するなか、多様な保育サービスの用意という新たな課題が発生するようになるが、家庭保育重視の立場からこうした新たな課題へ国の積極的な取り組みはしばらくのあいだみられなかった。だが、そのため、折からの急激な出生児数の減少も手伝って、保育所在籍児童数が減少するようになる。さらに、その後いわゆる1.57ショック以後、少子化対策が国の大きな政策課題となっていくなかで、多様な保育対策が強力

に進められるようになってきたことを述べてきた。こうした趨勢は今後さらに強まっていくことが予想される。

ひとつには、現在依然として低く抑えられている子育て期にある女性の就業率の上昇が考えられるからである。労働力人口は、独立行政法人労働政策研究・研修機構の推計では、2030年には2006年と比較して約1,070万人減少することが見込まれている。このため、高齢者や若者への就業支援に加え、仕事と家庭の両立支援による女性への就業支援が目指されている(平成20年版厚生労働白書)。少子社会の今日、労働力人口減少への対応として、子育て期の女性への就業支援が目指されるのである。今後、子どもをもつより多くの有配偶女性が、自身の自己実現として、また労働市場の要請として生産労働に従事することが近い将来実現していくことが予想されよう。

このように、保育所保育の一層の拡大と多様な保育サービスの用意が求められることになるし、国もそのように認識している。なによりも、そのための『新待機児童ゼロ作戦』なのである。ところが、さきに指摘したように保育所保育は家庭保育を基本原則とすることから常に消極的であり、その拡大に対して抑制的である。そうだとすると、そもそも現在の保育所保育の拡大の趨勢はどう解釈したらよいのであろうか。保育所保育の拡大は家庭保育原則をなし崩しにするものなのである。

母親による家庭保育が原則とされるのは、基本的には、「母親が第1の保育適格者」だからというのではなく、育児を親・家族の自助努力によって担われるべきものとしておくためである。そうだとすると、これまで国が家庭保育を強調し、保育所保育に消極的であったのは、親の自助努力による育児が損なわれることへの警戒からだということになる。さらに、親の自助努力によって育児が担われる限り、家庭保育に固執する必要はないということにもなる。児童が家庭外で保育されても、それが、たとえばその費用を負担するなど、親の自助努力によって確保される限り、親の自助努力による育児の原則は無傷なのである。

保育サービスの量的拡大と多様な保育サービスの提供を目指す現在の保育改革の方向は、公立保育所の民営化を含めた保育サービスの市場化(二宮2003;大宮2006)と保育所への入所を保護者と保育所との直接契約に基づくものにしようとするものである。いずれも、保育サービス提供における公的責任を後退させ、親の自助努力によって保育サービスが確保される方向が目指されている

とあってよいであろう。国は、親の自助努力を損なわずに保育サービスの拡充を進めるために、保育サービスの市場化と保育入所の私的契約化によってその公的性格を弱めようとしているとあってよいであろう。

そうしたなかで、保育園は「子どもを預かってくれさえすればよい」といった保育の外注化（前原2008：21）・保育園のコンビニ化や数的な面での詰め込み保育、保育者の労働条件の悪化といった保育の質の低下（二宮2003；東洋経済2008）への懸念が示されるようになっていく。保育の外注化や保育のコンビニ化は、面倒になれば保育園に預ければよいといった保育園任せの親の無責任な養育態度を蔓延させたり（汐見1998）、なによりもこれまで主に保育運動のなかで培われてきた育児をめぐる保育所と親・保護者との共同の営みをなし崩しにするおそれがある。保育の質の低下は、保育所保育そのものの危機であり、児童の成長・発達を保障するうえで深刻な問題だといわざるをえないだろう。

公的な性格を弱めながらの保育サービスの拡充の行き着く先がこうした懸念される事態なのである。現在の家族の変動と雇用環境からすれば、保育サービスの拡充は是非とも取り組まねばならない課題であろう。だが、上に述べたように、保育サービスの拡充は親の自助努力による育児の原則が損なわれないよう進められなければならない。そのため、保育所保育の規制緩和や市場化が目指され、公的性格を弱めていく。

そもそも、育児は親の自助努力によって担われるべきだとする私的子育て観を原則とするかぎり、公費によって負担される保育所保育は常に矛盾を孕んだものとなり、その拡充を進めようとするれば公的性格を弱めざるをえない。したがって、いま保育改革に必要とされるのは、こうした私的子育て観から脱却したうえで、児童福祉法第2条で規定される国と地方公共団体の児童育成責任を再確認し、改めて児童の保育への権利を確立することである。そのことによって、女性の雇用労働者化の促進だとか、出生率の向上といった要請からではない、子どもの立場に立つてその発達を保障する保育所保育の途が拓けるはずである。

註

- (1) 昭和23年制定時の児童福祉法第23条は、「市町村長は、保護者の労働その他命令で定める事由により、その看護すべき乳児又は幼児の保育に欠けるところがあると認めるときは、その乳児又は幼児を保育所に入所させて保育しなければならない。但し、附近に保育所がない等やむを得ない事由のあるときは、この限りではない」であった。
- (2) なお、松崎は、幼稚園教育は後者の期待に忠実ではあるが、前者の基本的な期待には必ずしも忠実ではないと、幼稚園が保育所を代替できない点を述べている。また、幼稚園は、保護者から授業料を徴収する点からも労働婦人の解放という命題を解決するうえで適当でないとも述べている。
- (3) 「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律」の改正による保育所入所措置事務の機関委任事務から市町村の団体委任事務化に伴い、1987年に保育所入所措置基準は市町村が条例で定めることになり、その条例準則が児童福祉法施行令第9条の2（現在の9条の3）で定められ、同通知は廃止された。
- (4) 稲生は1958年に埼玉県川越市農村の乳児のいる母親200ケースを分析し、普段の子守など育児は祖母が担い育児の方針を決めるのも祖母である点、母親は農業労働が優先されるが、炊事など家事は母親が担う点、親と同居していない夫婦家族の場合はむしろ農業と子育てに家事という過重な負担を担う点を明らかにしている。
- (5) 一般に親との同居を示す直系家族世帯は1955年には32.6%であったが、1975年には22.2%へ減少している。
- (6) 本稿で参照した厚生白書（厚生労働白書）については、煩雑を避けるため、本文中に何年度版かのみを記し、参考・引用文献欄には記載しないこととする。

参考・引用文献

- 有地 亨 (1986) 『日本の親子二百年』 新潮社
- 浜田陽太郎 (1966) 「農村における母親の役割」 『教育社会学研究』 21, 14 - 26
- 池田祥子 (1982) 「子どもの保育を考える」 『自治省の保育運動』 vol. 8, 5 - 10
- 稲生勁吾 (1961) 「家族の外部構造に対する内的構造の研究」 『教育社会学研究』 16, 184 - 191
- 厚生省児童家庭局編 (1994) 『利用しやすい保育所を目指して』 大蔵省印刷局
- 松原治郎 (1997) 『核家族時代』 日本放送出版協会
- 松崎芳伸 (1947) 「保育所と幼稚園」 『幼児の教育』 第46巻第10号: 5 - 10
- 村山祐一 (1997) 「保育制度『改革』のゆくえと私たちの課題」 浅井春夫・村山祐一・吉田恒雄編 『日本の保育をどう変えるか』 かもがわ出版
- 日本保育学会編 (1976) 『日本幼児保育史』 第2巻, フレーベル館
- 野澤正子 (1979) 「日本における保育所の歴史」 清水民子・細川順正編 『保育所保育を考える』 ミネルヴァ書房: 43 - 80
- 岡田正章編 (1983) 『世界の幼児教育2 日本』 日本ら
いぶらり
- 柴田俊夫 (1956) 「狭められてゆく措置基準の是正を」 『保育通信』 5号, 全国私立保育園連盟: 32 - 33
- 下夷美幸 (1994) 「家族政策の歴史的展開」 社会保障研究所編 『現代家族と社会保障』 東京大学出版会
- 汐見稔幸 (1998) 「保育所の現代的な意味とその可能性」 岩波講座現代の教育第7巻 『ゆらぐ家族と地域』 岩波書店
- 杉本貴代栄 (1997) 『女性化する社会福祉』 勁草書房
- 田村和之 (1992) 『保育所行政の法律問題 (新版)』 勁草書房
- 浦辺 史 (1971) 『日本の保育問題 (増補版)』 ミネルヴァ書房
- 湯沢雍彦 (2003) 『データで読む家族問題』 日本放送出版協会
- 山縣文治 (2002) 『現代保育論』 ミネルヴァ書房