

# 近年のわが国の保育施策の動向と問題点

元 木 久 男

## A Problem Involved in the Recent Trend Of Japanese Nursing Care Policies

Hisao MOTOKI

### (1) はじめに

いま、わが国の保育施策は新たな展開をみせようとしている。戦後、児童福祉法の制定によって、少なくとも理念の上では、広く一般児童の生活保障・発達保障をめざして発足した保育制度も時代の波に洗われて、大きな転換を迫られているようである。折しも、厚生省は、昨年末に同省の保育問題検討会に現在の措置制度の大幅な見直しと保育の自由化という戦後最大級の改革を盛り込んだ保育制度改革案を提示している。わが国の保育施策がこれからどういった展開をみせるのか眼が離せない状況である。

こうした動向は、一方では、いわゆる1.57あるいは1.53ショックに象徴されるわが国の少子社会への急速な展開や女性の雇用労働力化の増大とその就労形態の多様化を背景として生じるようになったものであろう。国が保育施策の改革に着手するようになった少なくとも表面的な理由は、以上のような社会情勢の変化である。だが、保育改革の動向は、そうした社会情勢の変化への対応の必要性だけによって説明されてしまってよいものではない。たしかに、近年の社会情勢の変化が、終戦当時の社会情勢を背景として制度化され、その基本的な性格を堅持し続けてきた従来の保育制度に大きな転換を迫るようになってきていることも事実であろう。けれども、こうした保育改革がおこなわれようとしている背景には、わが国の保育施策そのもののもつ構造的問題が横たわっている点も見逃してはならない。すなわち、特に1980年代の後半以降になって顕著になってきた保育改革の動向には、これまでのわが国の（あるいは産業化の進展した社会の）保育施策が重大な問題を内在したものであること、そして、それゆえの破綻がいま顕在化しようとしている事実が深く関係しているのである。

本稿では、こうした戦後わが国で実施されてきた保育施策に内在する問題を明らかにし、そうした問題を解決しない限り、真の子どもの生活保障と発達保障を図ることが困難であることを指摘する。

### (2) 近年の保育施策の動向

わが国の保育施策における近年の目立った動きは、いわゆる特別保育対策が講じられるようになり、多様な形態の保育サービスが積極的に推進されるようになってきていることである。その結果、①

保育所在籍児童数に占める3歳未満児とくに乳児の数が増加していること、②保育時間が延長される傾向にあること、③夜間に及ぶ保育が実施されはじめたこと、④非定形的なニーズまたは緊急のニーズに対応する一時的保育がおこなわれるようになったこと、⑤障害児の保育所への受け入れが積極的に進められるよになっていることなどの動きが顕著になっている。厚生白書を年度を追ってみても、平成3年版になると、保育対策の項目で、「近年の保育需要の多様化にこたえて、次のような特別対策の充実を図っている」として、乳児保育、延長保育、夜間保育、障害児保育、一時的保育事業、長時間保育サービス事業、そして企業委託型保育などの多様な形態の保育を積極的に推進しようとする姿勢が示されるよになっている<sup>1)</sup>。

さて、ここでは、①の乳児保育と②の延長保育および③の夜間保育について、わが国のこれまでの保育施策のなかで、これらの特別な保育への対策がどのように扱われてきたかを概観してみよう。まず、乳児保育への対策をみてみよう。保育所に在籍している0歳児の数は、1970年頃から増加するよになっている。しかし、保育所に在籍している0歳児の絶対数自体が少なく（1989年度で、保育所の在籍児童のなかで0歳児の占める割合は1.3%にすぎない<sup>2)</sup>）、増加の傾向にあるといっても、積極的に0歳児を受け入れる対策がとられているとはいいがたい。

もともと厚生省は「乳児は母親の手によって育てられることが望ましい」との見解に立って乳児の保育に否定的であった。だが、折から乳児保育に対する需要が増大するなかで、中央児童福祉審議会の答申を受けて1969年に「保育所における乳児保育特別対策の強化について」を通達し、さらに1977年に「乳児保育対策の充実をはかるため」として「乳児保育特別対策実施要項」を定めて「保育所における乳児保育特別対策について」を通達した。しかし、こうした乳児保育推進の施策は対象乳児をあくまでも低所得階層（当初は所得税非課税世帯のみ、その後徐々に拡大）に限定した、保護者の経済的理由がある場合にしかたなくおこなうという消極的なものでしかなかった。それは、乳児保育の対象範囲を限定する抑制策であるだけでなく、この特別対策によって措置された乳児と低所得階層に属さない家庭の乳児とが（保母の配置等の）保育条件を異にするという矛盾を保育現場にもたらすものであった<sup>3)</sup>。

いわゆるベビーホテルの存在が社会問題として大きな関心を集めるよになっても、児童福祉法の一部を改正して（ベビーホテルなどの）無認可施設への立入り調査の権限を設けたほか、宿泊を要する乳児について乳児院の活用を通達したのみで、乳児保育を促進するための積極的な施策が講じられるよになったとはいえない。そして、1989年になってようやく「乳児保育の実施について」が通達され、一般家庭の乳児にその対象範囲が拡大されて乳児保育が積極的に推進されるよになったのである。その翌年に発刊された平成元年の厚生白書では、「児童の健全育成と家庭の支援対策の強化」と題する箇所の保育対策の項目で、「乳児担当保母の配置、乳児数の多い保育所への補助制度の創設、保護者の所得制限の撤廃など、乳児保育特別対策の大幅な拡充を図り……」と、乳児保育に積極的に取り組む姿勢を示している。また、同じ白書の第2編の保育対策の概要の説明のなかでも、乳児保育をおこなっている保育所数の推移が、延長保育と夜間保育をおこなっている保育所数の推移と並んではじめて記載されるよになっており<sup>4)</sup>、乳児保育の推進が積極的な施策に転じたことを窺い知ることができる。

次に、延長保育と夜間保育についてみると、延長保育を実施している保育所は、1981年に71ヶ所であったものが、1991年度には952ヶ所とこの10年間で13倍以上増加している。特に1988年から

1991年にかけては実数で485ヶ所もの増加がみられ、ここ数年で延長保育を実施する保育所が急激に増加していることが窺われる。夜間保育も1981年に4ヶ所が実施していたにすぎなかったが、1991年には36ヶ所で夜間保育が実施されるようになっていく。

そもそも保育時間は、児童福祉施設最低基準によって原則8時間と定められているわけであるが、厚生省も長年にわたってこの原則を堅持してきたようである。しかし、わが国の保育施策が、後述するような問題をはらんだ乳幼児の保護者とりわけ母親の就労保障を一手に引き受けようとする基本姿勢をとるものであるかぎり、保育時間を1日の労働時間と同じ8時間を原則として設定することには無理があったといわざるをえない。こうした問題はすでに1950年代に表面化し、女性、特に既婚女性の就業率が急激に増加する1960年代に入ると8時間の保育時間の原則の破綻が明らかとなっていくが、保育時間の延長に対する厚生省の姿勢は消極的であった。その背景には、「乳幼児は一般的に集団生活への適応力はまだ未熟ですから、……昼間8時間程度の時間帯ならば乳幼児の生活リズムに合わせた集団活動の時間としてあまり無理がなく実施できる」<sup>5)</sup>というような長時間に及ぶ保育の心身の発達に対する悪影響への配慮があったことも否定できないが、財政上の理由が最も大きかったことを見逃すわけにはいかない。十分な財政的な裏づけがないかぎり、保育時間の延長は現場の保母の労働荷重を生み出すことになりかねない。事実、保育現場では延長保育の要求をめぐって保母と子どもの親たちのあいだに深刻な対立が生まれるようになっていたようである<sup>6)</sup>。

一方、夜間保育については、1955年京都府が民間保育所に午後10時までの夜間保育に対して独自で公費助成をおこなったのが始まりであるされるが、以後、少数の自治体が独自の事業としてして実施していたほかは、「児童の心身に与える影響等を考慮」して、国によっては全く手がつけられないでいた。そうしたなかで顕在化したのがベビーホテル問題であった。ところで、ベビーホテルの特徴は「親の要求に応じて、短期間でも夜間でも、また日祝日でも預かるという至便さ」であり、そのため「儲かる商売として商工相談紙に取り上げられるようになって」急速に普及するようになったといわれる<sup>7)</sup>。つまり、ベビーホテルは、保育対策のなかで親の切実な要求があるにもかかわらず行政が対応しようとしなかった部分に営利を目的とした事業が入り込むようになって普及するようになったのである。いずれにしても、TBS調査を契機に顕在化したベビーホテル問題は、保育時間の延長や夜間に及ぶ保育、さらに産休明けからの乳児保育への潜在的なニーズが1960年代からあるいは少なくとも1970年代の早い時期に存在していたことを浮き彫りにしているということができよう。そして、それらのニーズに対する行政側の対応の欠如あるいは消極的な対応が幼い子どもたちを劣悪な環境の託児施設に追いやることになり、極端な場合死亡事故に合うというような子どもの福祉にとって見過ごすことのできない重大な結果をもたらしたのである。

さて、TBS調査で明らかにされたベビーホテルの実態は、それまでの国の保育施策における保育時間の延長や夜間保育の実施、さらには産休明けからの乳児の積極的受け入れに対する消極的な姿勢のもつ問題性を社会的に問いかけることになった。厚生省は、急遽、1981年に「夜間保育の実施について」と「延長保育特別対策の実施について」を通達し、ようやく夜間保育と延長保育の制度化に踏み切り、午前7時頃から午後7時頃までの延長保育を公的に認め、さらに午後10時頃までの夜間保育をモデル的に実施することになった。しかし、乳児保育については、既述のように乳児院の活用を指導するだけで、依然として消極的である。また、公的に認められるようになったとはいえ、延長保育と夜間保育についても、実質的には国の姿勢は消極的なものであった。すなわち、

延長保育に対しては措置費のわずかな加算（基本分保育単価の10%の加算）があるだけであるし（この加算は保護者負担にもはね返る）、夜間保育についても小規模保育所の保育単価の適用にすぎないという財政的裏付けの乏しいものであった。その結果、延長保育や夜間保育を実施する保育所の数は、1981年度の延長保育71ヶ所と夜間保育4ヶ所は通達の出された年度途中なのでしかたがないとしても、翌1982年度は延長保育162ヶ所、夜間保育所9ヶ所、そして3年後の1983年度でも延長保育が198ヶ所、夜間保育12ヶ所にすぎず<sup>8)</sup>、それほど増加はみられない。これらの数は、1982年度における厚生省の予定である延長保育1000ヶ所、夜間保育30ヶ所にははるかに及ばない。たしかに、ベビーホテル問題を契機にして国も延長保育や夜間保育への対策の必要性を認識するようになったということもできよう。それゆえの厚生省の目標、延長保育1000ヶ所、夜間保育30ヶ所なのであろう。しかし、十分な予算措置が伴われなかったために、そうした認識が具体化されることにはならなかったのである。

いずれにしても、実施保育所の数の上だけをみても、この時期にわが国の保育対策が延長保育や夜間保育に積極的に取り組むようになったとはいえない。ところが、ここ近年の5年間ぐらいをみると、延長保育と夜間保育をめぐる状況は新たな展開をみせるようになっている。先に示した数字にみられるように、1989年度から1991年度までのあいだで延長保育を実施する保育所は485ヶ所も増加している。また、1991年度で夜間保育を実施している保育所はまだ36ヶ所にすぎないが、1989年度から1991年度の3年間だけで9ヶ所もの増加がみられる<sup>9)</sup>点は注目されてよいであろう。

ところで、1988年に中央児童福祉審議会より「今後の保育対策の推進について」の意見具申が出され、そのなかで「社会経済状況の変化による保育需要の多様化に対応するため、乳児保育や延長保育・夜間保育の充実…等」の提言がおこなわれた。翌1989年には、延長保育に対する措置費の加算が廃止されて補助金が出されるようになり、延長保育の要件についても対象児童を従来の20人から6人に緩和されるようになった。そして、延長保育を実施する保育所の目標数は2000箇所引き上げられることになったのである。

### (3) 戦後のわが国の保育所の整備と近年の特別保育対策への着手

以上に述べてきたように、わが国では、近年になって、ようやく延長保育や夜間保育、乳児保育などのいわゆる特別保育対策が積極的に推進されるようになってきている。これらの対策の必要性は、もっと早い時期、少なくとも1970年代に入る頃から存在していたのであるが、1980年代の前半までは、実質的には、十分な対応はなされていなかった。1980年代初期に顕在化したベビーホテル問題は、まさにこうした対応の不十分さの間隙を縫って発生したものである。だが、ベビーホテル問題も特別保育対策の必要性を認識させるだけにとどまり、そうした認識を具体化させ、積極的に延長保育や夜間保育、乳児保育などに取り組むように保育行政を動かすまでには至らなかった。

ところが、1980年代の後半になると、事態が変わって、国の特別保育対策への積極的な姿勢がみられるようになる。この傾向は1990年代に入るとより一層強くなる。厚生白書をみても、ベビーホテル問題への対応として特別保育対策を実施するようになった時期を除いては、1988年に発刊された昭和62年度版から、「……保育需要が多様化してきており、特に、乳児保育に対する社会的要請は増加してきている……また、延長保育、夜間保育についても一層の充実を図る必要があり、……」<sup>10)</sup>と、特別保育対策についての記載がみられるようになる。さらに、平成4年版では、「多様な子育て支

援対策の積極的展開」と題して、「きめ細かな保育サービスの推進」が謳われるようになっている<sup>11)</sup>。

このように、1980年代後半になってわが国の保育対策は、いわゆる特別保育対策をめぐって事態は変わったわけである。それでは、なにゆえ、こうした事態の変化が生じたのだろうか。その疑問を解く鍵は、平成元年版の厚生白書の保育対策についての記載のなかに見いだすことができる。すなわち、「保育所については、昭和40年以降急速にその整備を図ってきた結果、……全国的には量的充足を終えており、今後は適正な配置の観点から、必要な施設の整備を図り……また、女性の社会進出、就労形態の変化に伴う保育需要の多様化に対応するため、乳児保育、延長保育、夜間保育等の特別保育の充実も必要になってきている」<sup>12)</sup>のために、特別保育対策に積極的に取り組むようになったのである。この厚生白書の記載のなかで見逃してはならない点は、もちろん「保育需要の多様化に対応するために……」もそうであるが、もっと重要なのが「保育所については……量的充足を終えており……」の部分である。

この部分への論及については後述することにして、まず、保育ニーズの多様化との関係についてみてみよう。女性の就業率が高まり、その就労形態も多様化してきたために、それまでの画一的な保育サービスでは現実の保育要求に対応できなくなってきたために、それこそ「きめ細かな保育サービスの推進」に積極的に取り組まなくてはならないことになってきた。まさに、そのとおりであろう。だが、こうした保育ニーズの多様化への国の積極的姿勢が示されるようになったのは1980年代の後半以降になってからである。そして、先に述べたように、わが国の保育ニーズの多様化は、それよりもはるか以前の、少なくとも1970年代初期には生じていたのである。それは、こうした動向への無策がベビーホテル問題となって現れた事実にも明らかである。

以上のように、もし特別保育対策が真に保育ニーズの多様化への対応として積極的に取り組まれるようになったのであるならば、それは、1970年代に開始されていなくてはならないのである。ところが、実際は、特別保育対策への積極的取り組みは1980年代の後半以降になってはじめて顕著になっている。したがって、単純に「保育ニーズの多様化への対応のために特別保育対策を積極的に推進するようになった」と考えるわけにはいかないことになる。

なぜ、1980年代後半以降の今になって、やれ保育時間の延長を促さなくては、夜間保育ももっと進めなくては、産休明けからの乳児保育にも力を注がなくてはいけない、ということになったのであろうか。逆にいえば、なぜ、もっと早い時期からこうした特別保育への積極的な対策が講じられてこなかったのであろうか。実は、このような疑問への解答のなかに、現在進められようとしている保育制度改革のもつ問題性を明らかにするわが国の保育施策の特徴を見いだすことができるのである。ところで、先に平成元年版の厚生白書の保育対策にかんする記載内容について留意すべきもうひとつの点を指摘した。すなわち、「保育所については……量的充足を終えており……」という箇所である。つまり、この白書の発刊された頃には、あくまでも全国的にみてのことではあるが、厚生省は、保育所はその必要な数については一応の水準に達したとの見解をもつようになっていたわけである。

そこで、戦後、これまでの保育所の設置数の推移についてみてみよう。児童福祉法が施行された1948年の保育所数は1787ヶ所であったが、表1にみられるように1955年まで急速に増加している。この急速な増加は、戦後間もない頃の保育所の数そのものが圧倒的に少なかったことを反映したも

のである。1955年以降のしばらくは、保育所数の伸びは鈍化するが、1960年代の後半に突入すると再び急激な増加を示すようになる。

表1 保育所数、入所児童数の年次別推移

年次	施設数			入所児童数	年次	施設数			入所児童数
	公営	私営	計			公営	私営	計	
昭和22年	—	—	1,500	—	昭和44年	8,246	5,170	13,416	1,065,894
23	—	—	1,787	158,904	45	8,684	5,417	14,101	1,131,361
24	775	1,816	2,591	216,887	46	9,142	5,664	14,806	1,201,166
25	1,000	2,686	3,684	292,504	47	9,667	5,888	15,555	1,303,219
26	1,443	3,042	4,485	366,430	48	10,288	6,123	16,411	1,425,637
27	1,855	3,268	5,123	502,345	49	10,932	6,409	17,341	1,523,861
28	2,959	3,897	6,856	643,697	50	11,545	6,693	18,238	1,631,025
29	—	—	7,693	625,383	51	12,017	7,037	19,054	1,737,202
30	—	—	8,321	653,727	52	12,373	7,421	19,794	1,832,269
31	4,630	4,119	8,749	653,333	53	12,737	7,867	20,604	1,913,149
32	4,951	4,187	9,138	657,010	54	13,040	8,273	21,313	1,974,886
33	5,176	4,179	9,355	647,599	55	13,311	8,725	22,036	1,996,082
34	5,360	4,208	9,568	666,388	56	13,490	9,005	22,495	1,982,530
35	5,571	4,211	9,782	689,242	57	13,528	9,181	22,709	1,956,725
36	5,792	4,226	10,018	712,145	58	13,615	9,243	22,858	1,925,006
37	5,992	4,255	10,247	739,886	59	13,813	9,091	22,904	1,880,122
38	6,259	4,255	10,524	766,434	60	13,590	9,309	22,899	1,843,550
39	6,536	4,286	10,822	799,438	61	13,561	9,318	22,879	1,808,303
40	6,907	4,292	11,199	829,740	62	13,506	9,320	22,826	1,784,193
41	7,065	4,551	11,616	869,931	63	13,449	9,327	22,776	1,767,275
42	7,445	4,713	12,158	930,754	平成元	13,412	9,325	22,737	1,745,296
43	7,836	4,896	12,732	994,410	2	13,371	9,332	22,703	1,723,775

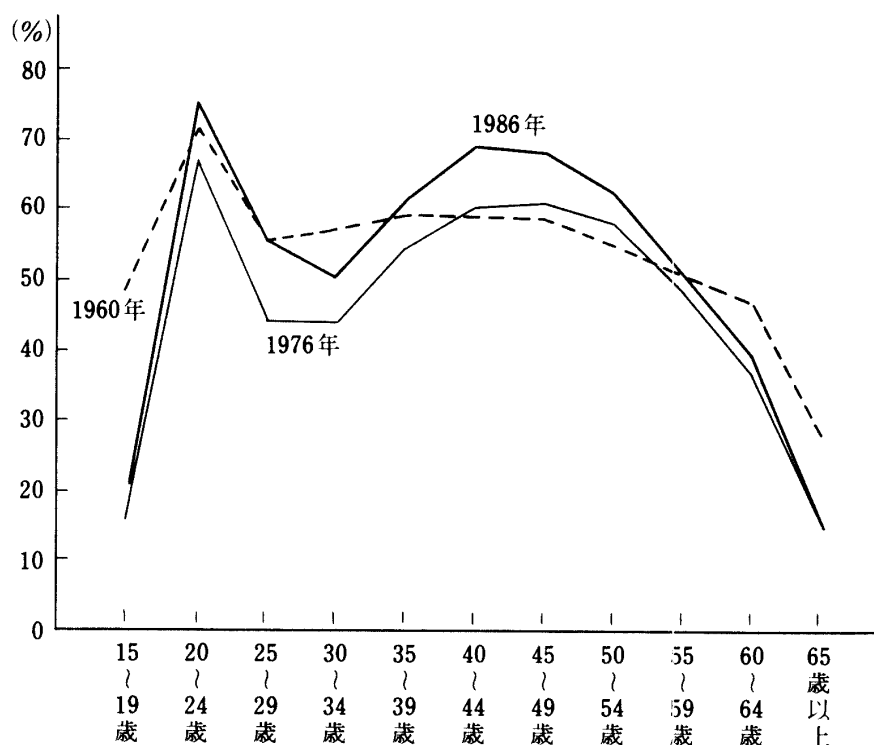
資料 厚生省「社会福祉施設調査報告」

出所 日本子ども資料年鑑 1992年 日本総合愛育研究所

そして、その傾向は1970年代の中頃まで続く。1960年代になつての保育所の急激な増加傾向は、周知のように、第2次ベビーブームなどの出生児数の増加等の影響もあるが、基本的には女性、そのなかでも特に有配偶者の就労、とりわけ雇用労働力化が急激に進展するようになったことを背景にして生じたものである。

1960年代に入ってわが国の高度経済成長が軌道に乗りはじめると、特に若年層を中心とした労働力不足を背景として女性雇用者の増加が目だつようになり、女性就業者のなかで雇用者の比率が、それまで最も高かった第一次産業を中心とした家族従業者の比率を上回るようになる（1965年には、家族従業者36.8%に対して雇用者は48.6%となっている<sup>13)</sup>）。そして、この傾向はその後さらに顕著になっていくわけである。また、このような女性雇用者の増加には、既婚女性の労働力化の進展が大きく関わっている。すなわち、女性雇用者が増加するなかで、1960年なかばには、わが国の女性の年齢階層別労働力率がM字カーブを描くようになったわけであるが、それは既婚女性の雇用者としての労働力化が全体としての女性雇用者の増加を促したことを示している。事実、女性就業者のうち有配偶者の就業上の地位別にみると、1970年には、雇用者の比率が家族従業者の比率を上回る

ようになり、その傾向はそれ以後はより顕著になっていく。女性雇用者が増加したことはそのまま家庭外で就労する既婚女性が増えたことを物語っているのである。



資料 総務庁統計局「労働力調査」

出所 石川晃弘（編）産業社会学 サイエンス社

図1 女性の年齢階級別労働力率

ところで、女性のいわゆるM字型就労パターンは、ひとつには結婚・出産・育児期である25～29歳と30～35歳の年齢階層で女性の労働力率が低下することを反映して確立したものである。したがって、この2つの年齢階層での労働力率が低下するほどM字の谷の部分より鋭角になるわけであるが、わが国の年齢階層別労働力率がM字カーブを描くようになって以来、図1にみられるように、次第にこの角度が鈍くなり、むしろ台形に近くなってきていることが指摘されている<sup>14)</sup>。つまり、結婚・出産・育児期の女性の雇用者としての就労が増加傾向にあるということである。

そもそも、既婚女性の雇用労働への進出は、子どもをもつ母親の就労への潜在的な機会が増大していることをも意味するものである。1960年代になって、既婚女性が雇用労働者として労働市場に参入していった背景には、乳幼児を抱える母親の就労への少なくとも潜在的な機会の増大が伴われていたわけである。そして、25～29歳と30～35歳の年齢階層の労働力率の上昇傾向は、実際に乳幼児を抱える働く母親が増加していることを表わしているのである。いずれにしても、1960年代に入って、労働力不足が深刻化するなかで、乳幼児をもつ母親といえども、労働力として労働市場へ駆り立てようとする状況が出現するようになっていたのである。

こうした状況のなかで保育問題が本格化する。保育需要が増大し、とくに大都市を中心に保育所不足が深刻な拮据をみせるようになるのである。全国的規模で保育所増設要求運動が展開される

ようになったのもこの時期である。1963年に発行された「新日本婦人の会」のパンフレットの表題である「ポストの数ほど保育所を」つくるよう要求する運動が活発に展開されるようになっていく<sup>15)</sup>。野澤正子は、わが国の戦後の保育運動を3つの時期に分け、保育運動の基盤をつくった終戦から1955年の第1期に続いて、高度経済成長とその破綻が現れはじめる1956年から1970年までの第2期では、労働組合を中心としながら住民運動や革新自治体に補強されて保育所増設の要求が展開され、不十分な数ではあるが公立保育所の設置を実施させるなども成果をあげている点を指摘している<sup>16)</sup>。また、1955年に第1会が開催され毎年続けられるようになった母親大会によって広まるようになった母親運動も保育所増設要求で大きな役割を果たしていた<sup>17)</sup>。

このような保育所増設の要求が高まるなかで、国の当初の対応は基本的には保育所設置の抑制策であった。それは、表1にみられるように、保育所設置数の伸びが1956年から1960年代前半にかけての期間ではかなり鈍化している点にも現れている。保育需要が増大するなかで、1963年には中央児童福祉審議会から「保育問題をこう考える」と題した中間答申がよせられ、このなかで保育7原則が示されているが、内容は母親や両親の愛情に満ちた保育や保育責任を強調した家庭保育重視の立場にたったものであった。

ところで、高度経済成長の歪みの現われはじめたこの時期は保育問題だけでなく児童問題全般が深刻な様相を呈していた時期でもあった。厚生省も、1963年に発刊した「児童福祉白書」のなかで「児童は危機的段階におかれている」と述べて、そうした状況を認識していることを示している。ところが、この児童の危機的状況への対応にあたっての基本的な方針は「家庭の再建」であったようである。「児童福祉白書」のなかでも、「婦人労働による保育努力の欠如と、母性愛の喪失が子どもの危機をつくり出しており、家庭は人間形成の場であり、家庭における愛情に満ちた母親の保育こそ」が重要であるとの認識にたつて、「母親よ家庭に帰れ」との見解が示されている<sup>18)</sup>。また、同じ年の中央児童福祉審議会家庭対策特別部会の「家庭対策に関する中間報告」でも、「児童をめぐる危機的状況を急激な経済成長の所産として捉えるのではなく、親の養育責任の回避や保育努力の欠如、母性愛の喪失」などのためであるとの見解が示されている<sup>19)</sup>。

以上のように、保育需要の増大だけでなく児童をめぐる問題全般が深刻化するなかで、それへの対応として国によって強調されるようになったのは、保育所の増設等の家族の外部にかんする施策ではなく、むしろ家庭保育・家庭養育を重視した、婦人を家庭に戻す対策であったようである。したがって、1960年代に入っても、保育所増設要求運動の全国的な拡がりとその背景にある保育需要の増大にもかかわらず、保育所の増設は低く抑えられるようになっていたわけである。当時厚生省は、「婦人労働者を結婚あるいは出産を機に家庭にもどし、下の子どもが学齢に達したのち再びパートタイマーとして再雇用する」<sup>20)</sup>ことを考えていたのかもしれない。

だが、1960年代後半に入ると労働力不足はますます深刻化し、既に述べたような家庭保育重視の見解が通用する状況ではなくなる。経済成長政策を推進していくためには、幼い子どもをもつ母親も含めて既婚女性の就労の増加は避けがたいものになっていくわけである。こうした状況のなかで注目すべきは、1965年の経済審議会の答申「中期経済計画」である。この答申では、均衡のとれた経済社会の発展のために社会保障の充実が必要であることが強調され、いくつかの提言のなかに保育所の増設と適正配置が含まれるようになっていくのである<sup>21)</sup>。また、1967年の「経済社会発展計画」のなかでも、社会開発の推進のための諸施策のひとつに、既婚婦人について「職場の条件整備、



福祉・厚生施設の拡充、保育所の増設などの必要」が説かれている<sup>22)</sup>。このような主張は、育児期にある母親を家庭に戻そうとするのではなく、彼女たちが「家庭と職場の二重の責任を果たさねばならないことを前提と」<sup>23)</sup>したもの、すなわち、育児期にある女性の就労を不可避のものとして認め、いかにそうした事態に対処していくべきかという方向で施策が講じられるようになったということができよう。

1966年いよいよ、中央児童福祉審議会は厚生大臣に「児童福祉施策の推進に関する意見具申」をおこない、「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」を勧告する<sup>24)</sup>。1963年の答申とは、その内容を方向転換して保育所不足を認めるようになったのである。そして翌年、国は1967年から1970年までの保育所の緊急整備計画を策定し、保育所不足の解消に着手する。さらに、1971年に「社会福祉施設緊急整備5ヶ年計画」が策定され、その一環として保育所の増設・整備が図られていくことになるわけである。その結果、表1にみられるように、1967年～1976年の期間に保育所数は7,438ヶ所増え、入所児童数も86,7271人が増えており、保育所数は約1.6倍、入所児童数は約2.0倍という急激な増加を示すことになる。

このように、国によって保育所不足がようやく認められるようになって、1960年代後半以降の10年間に保育所は急速に増加していく。ところが、1980年代に入ると、保育所数の伸びは鈍化する。表1にみられるとおり、1980年頃から1985年まで、保育所数の増加は年を追うごとに小さくなっていく。そして、1985年に保育所数も入所定員数もはじめて減少に転じ、以後この減少傾向が続き、減少幅も徐々に大きくなっていく。

以上、戦後わが国の保育所の整備の経緯をその設置数の面についてみてきた。終戦当時の保育所数の絶対的不足を反映して、戦後の一時期に保育所数は急速に増加するが、その後、保育所増設は抑制されるようになる。しかし、わが国の高度経済成長政策が軌道に乗りはじめると労働力不足が深刻化し、乳幼児を抱えた母親を含めて既婚女性が雇用労働者として労働市場に吸引されるようになる。その結果、保育所不足が大きな社会問題化するが、国は当初、家庭保育重視の立場にたって保育所の増設に慎重であった。だが、労働力不足がますます深刻化するなかで、国も保育所不足を認めざるを得なくなり、ようやく本格的に保育所の増設に乗り出すようになり、以後毎年700～900ヶ所の保育所が設置されていくことになったのである。

さて、ここで留意すべきは、この保育所が急速に増設されていた時期は、なによりもまず必要な数だけの保育所を設置することが急務となっていた点である。換言すれば、この時期は、なによりも保育所不足の解消が優先されなければならなかったのである。したがって、この時期は、保育所の整備にかんして、必要な数の設置以外のその他の面がなおざりにされるような状況にあったわけである。それゆえ、先に、少なくとも1980年代の後半になるまで、わが国では延長保育や夜間保育、産休明けからの乳児保育などの特別な保育対策が積極的に取り組まれていなかった点を指摘したが、そうした時期に保育所を増設する以上の特別な保育対策に国が消極的であったのも頷けるわけである。

ところで、1980年代後半以降で保育所数にかんして注目されるのは、それまでの増加傾向と打って変わって、減少傾向にあるということである。保育所数についてみると、それが最も多かった1984年から1990年までに201ヶ所が減少している。また、入所児童数は、1981年から減少傾向に転じているが、この減少傾向が顕著になったのが1984年であり、それから1990年の期間で201,231人

表2 保育所数、定員、措置児童数の年次別推移

(各年4月1日現在)

	保育所数	定 員(人)	措置児童数(人)
昭和50年('75)	18,009	1,676,720	1,561,397
55 ('80)	21,960	2,128,190	1,940,793
60 ('85)	22,899	2,080,451	1,770,430
61 ('86)	22,881	2,050,492	1,737,511
62 ('87)	22,835	2,026,625	1,709,834
63 ('88)	22,781	2,009,419	1,684,943
平成元 ('89)	22,742	1,992,525	1,662,465
2 ('90)	22,705	1,979,124	1,637,069
3 ('91)	22,675	1,969,451	1,622,323

資料 厚生省「社会福祉行政業務報告」

出所 国民の福祉の動向 1992年 厚生統計協会

表3 保育所の定員充足率の年次別推移

1975年	1980年	1985年	1986年	1987年	1988年	1989年	1990年	1991年
0.931	0.911	0.850	0.847	0.843	0.838	0.834	0.827	0.823

表2より作成

の減少をみている。さらに、最も注目すべきは保育所の定員の充足状況の推移である。表2は1975年以降1990年までの保育所の定員と入所児童数の推移を、表3は同じ期間の保育所の定員の充足状況を示したものである。明らかなように、1980年代の後半以降、保育所の定員の充足状況はかなり低下してきている。

以上、1980年代に入って、特に1980年代後半以降の保育所数の推移と保育所の定員および入所児童数の動きをみてきた。1980年代後半以降になって、保育所の設置が抑えられるようになってきたこと、そして入所児童も減少傾向にあることが明らかである。このことを表面的にみれば、保育所は、一応「量的な充足は終えた」、したがって、保育所不足は解消されたのだということが出来る。さらにいえば、むしろ（地域によっては）保育所をつくりすぎたので、「今後は適正な配置の観点から、必要な施設の整備を図りつつ」<sup>20</sup>、保育所の新たな設置を極力抑えることが必要になってきているのだということになる。

だが、はたして、地域によって不足する場合もあることを除いて、ほんとうに保育所不足は解消されたのであろうか。たしかに、近年の入所児童数の減少傾向をみる限りでは、保育所の量的充足は終わっているのかもしれない。特に、保育所の定員の充足状況が年々低下している事実をみるとその感を否めない。定員割れを起こしている保育所の出現も近年の公的保育事業をめぐる大きな特徴である。しかし、入所児童数の減少傾向だけをみて保育所不足の解消を結論することはできない。入所児童が減少するようになった背景には、もちろん、1970年代後半以降一貫してみられるようになった出生率の低下が大きく影響していることも事実ではある。だが、この事実と保育所増設への取組みの成果とが相まって保育所の数はもう十分になった、その証拠に入所児童の数が減ってい

るのではないかと結論づけることはできない。

入所児童の減少傾向は、出生児数の減少と保育所の量的整備だけによってかんたんに説明されるものではないのである。すなわち、入所児童が減少するようになった背景には、入所措置基準の引き締めや、保護者の家計を圧迫するようになっている保育料の問題などが横たわっている<sup>26)</sup>のである。これらの問題を論ずることは本稿の趣旨ではないのでここでは触れないが、現在においても無認可の保育施設やベビーホテルが数多く存在し、そうした施設に預けられている乳幼児がかなりの数にのぼる事実<sup>27)</sup>を考えれば、公的保育所の入所児童数が減少したからといって、保育需要が十分に満たされるようになったとは決していえないのである。

保育所の量的整備が現実には完了したか否かはさておき、1980年代後半以降になっての保育所数の減少傾向という事実をみる限り、この頃から、国は保育所の量的整備は完了したと判断するようになったといえるであろう。つまり、1980年代の後半に入った頃から、国は保育所の数はもう十分なものになった、ようやく保育所不足は解消されたと考えるようになったわけである。もしそうであるならば、この時期になって、ようやく国は保育所の量的整備だけでなく、その質的内容の面にわたる整備に着手することができるようになったといえることができる。少なくとも、量的な面での整備が終わるまでは、延長保育や夜間保育、乳児保育などの充実を含めた保育所の内容面での整備にとりかかることは困難であった、1980年代後半に入って、ようやくそうした状況が現れるようになったということではできよう。以上のことは1991年に、1965年に定められて以来「保育所保育指針」がはじめて改定されたという事実とも符合する。

#### (4) わが国保育施策に内在する問題

以上に述べてきたように、わが国では1980年代の後半以降になってそれまで消極的であった保育時間の延長や夜間に及ぶ保育、産休明けからの乳児保育などの特別な保育への積極的な取り組みがみられるようになってきたが、それは、国が保育所不足の解消という一時期の優先課題をある程度達成したと判断するようになった結果であると解釈することもできる。もしそうであるとしても、そのような国の姿勢に大きな問題が含まれていることを指摘しなくてはならない。まず、必要な保育所の数を確保してからその内容の充実を図るとする姿勢のもつ問題性である。特別保育対策が積極的に取り組まれるようになる以前であっても、それぞれの時期で、保育所には生身の乳幼児が預けられ、その生活保障・発達保障が図られることを求めていたはずである。少なくとも児童福祉法制定以来、いつの時期であっても保育所が児童の生活保障・発達保障の場である事実は変わらないのである。もし「数は揃ったから、これからは内容の充実を」ということであるならば、児童の生活保障・発達保障に対する国の責務遂行上、これまで大きな問題があったといわざるを得ない。そういった事情があったなかでベビーホテル問題が発生したのであるならば、この問題に対する国の責任は重い。

また、保育所の質的内容の充実を図る必要性の認識自体が保育所の量的整備が完了したとの判断と矛盾する。特に、その内容の充実を図るとする対策の中身が保育時間の延長や夜間に及ぶ保育、産休明けからの乳児保育、病児や障害児の受け入れであるならば、なおのことである。すなわち、それまでの保育対策では以上のような対策へのニーズをもつ児童の保育所への受入が実質的には抑制されていったのであって、改めてこのようなニーズをもつ児童を積極的に受け入れる体制をつく

ろうということは、保育所への潜在的な入所対象児童は減少しているわけではない、少なくとも決して頭打ちになっているわけではないことを認めることになるのである。要するに、保育所の量的な整備に質的内容の充実が伴われてこなかった結果、いくら数が増えても保育ニーズをもつ児童すべてが保育所を利用できたわけではなく、その内容面での未整備のために保育所を利用できない児童がかなりの数取り残されていたのである。したがって、量的な面でも、保育所の整備は決して完了したわけではなかったのである。もしそうであるならば、それは、(現実にはそうではないのに)十分な数になったことを理由に、(現実には不十分であるために)これからは十分な数にするよう努めようというに等しいのである。

以上のことは近年の保育施策をめぐるもっと根本的な問題に関係する。これまでは保育所不足が解消されたと判断された結果いわゆる特別保育などへの取組みに積極性がみられるようになったとの解釈にたつて、そうした国の姿勢の持つ問題点を指摘してきた。それらの問題点をよく吟味してみると、その質的内容の面でどころか量的充足においても、保育所の整備は十分であるとはまだまだいえないことが明らかである。ここで注目すべきは、1980年代後半以降の保育所への入所児童数の減少傾向には、近年顕著になっていきっている出生児数の減少傾向の影響も大きいことも事実であろうが、入所措置基準を厳しくしたことや保育料の保護者負担の増大問題とともに保育所の質的内容面での未整備も大きく影響しているのではないかという点である。そして、この入所児童数の減少傾向が顕著になりはじめた頃から、国は保育所の整備に対する取組みを方向転換して、その質的内容の充実を方針として掲げるようになってきている。さらに、近年、先に指摘したように保育所の定員の充足状況が悪化していることにも注目したい。実際のところ、近年、地域によっては保育所の定員割れが問題化するようにまでなっている。

保育所をたくさん設置したのはよいが、思ったほど子どもが入所してこない。1980年代後半以降の国の保育施策をめぐる状況はそのようにも解釈できる。いってみれば、1980年代後半以降の時期は、それまでの増設一本やりの保育施策に行き詰まりが見え出した時期であったわけである。もしそうであるならば、それはこのような保育施策の行き詰まりの打開策が模索されなくてはならない時期になっているわけでもある。そして、その打開の方向が多様な形態の保育への着手であったとすることができるのである。このように、折からの出生児数の低下も手伝って、子どもを（先に指摘したように、実際はそうではないが、少なくとも国の判断では）増設し過ぎた保育所に吸引するために保育所をもっと利用しやすくしなくてはならない、そういった事情が1980年代後半以降になっていわゆる特別保育対策が積極的に取り組まれるようになった背景にあったといえる。

そうすると、保育ニーズの多様化への対応をめぐる、1980年代後半以降にわが国の保育施策に大きな転換が図られるようになったということが違った意味をもってくる。真に保育ニーズの多様化への対策が講じられるようになったといえるのではなく、むしろ、先に指摘したようなこれまでの保育施策の行き詰まりの打開策が模索されるなかで、もっと利用しやすい保育サービスが開発されるようになって、それが、結果的に保育ニーズの多様化へ対応したものになっているだけなのだということになる。もしそうであるならば、現在すすめられている特別保育対策に重大な問題が内在することを指摘しなくてはならない。すなわち、これらの特別保育対策は、保育ニーズの多様化に真に対応しようとしたものではなく、たんに利用しやすい保育サービスを創出しなければならないとの立場にたったものでしかないということである。

保育時間の延長や夜間に及ぶ保育、産休明けからの乳児保育による対応は、はたしていま進行している保育ニーズの多様化への真の対応であるといえるのであろうか。勤務時間や通勤時間の都合で朝早くから遅くまで、場合によっては夜半に及ぶまで子どもを保育してもらえということや、産休が明けたらすぐにでも職場復帰しなくてはならない者にとって産休明けから子どもを預かってもらえるというサービスは、たしかに利用しやすいものであろう。だが、利用しやすくなったからといって、それがただちに多様化した保育ニーズの充足に結びつくわけではない。そもそも、保育ニーズの充足とは、子どもの生活保障・発達保障に関わる事柄であるはずである。保育サービスが利用しやすいということと、十分に子どもの生活が保障され、発達が保障されるということは決して同じものではない。もし、利用しやすさの見地からのみ保育サービスの整備が図られようとしているのであるならば、真に子どもの生活保障・発達保障を図るうえで大きな問題であるといわざるを得ない。

### (5) 育児の社会化をめざして一むすびにかえて

以上、現在進められている保育サービスの整備は、実質的には利用しやすさの見地から取り組まれるようになっている点を指摘してきた。そして、それは、これまでのわが国の保育施策が育児期にある保護者、とりわけ母親の就労保障を一手に引き受けようとするその基本的な性格に由来するものであると考えることができる。さらに、その背後で、近代家族が成立して以来、育児機能の遂行が家族のなかに封じ込められるようになったという事実が深く関わっている。まず、育児期にある保護者の就労を保育サービスによって保障しようとする保育施策は、たんに就労による育児者の不在をカバーするものであるにすぎない。したがって、そのような施策は、就労による育児者の不在という事態を、そのこと自体を問題として問うことなく、所与のものとみなすことによって、育児者の不在という事態を根本的に解決しないのである。

それでは、なにゆえ、保護者とりわけ母親の就労が育児者の不在という事態に結びつくのであろうか。それは、近代産業社会においては、育児機能の遂行が家族のみに求められるようになっているためである。換言すれば、近代産業社会では育児主体は本来的に家族だけなのである。したがって、それが父親であっても母親であっても、あるいは祖母であってかまわないが、家族のなかの育児担当者が、就労のためだとか疾病のためだとかによって事実上欠如する事態はそのまま直接育児者の不在となって現れるのである。「保育に欠ける」とは、まさにそういった事態なのである。そして、この育児者の不在という事態そのものが問題として問われないところに、いまの保育施策の大きな欠陥を見いだすことができるのである。なぜならば、この育児者の不在という事態の解消が志向されない限り、基本的には、子どもの育児環境を完全なものにすることはできないからである。育児者の不在が問題として問われず、したがってその解消が志向されないのであるならば、保育サービスは育児者の不在をいかに補い、カバーするかの見地から考案されるしかない。それは、保育サービスが、子ども自身のもつニーズによってではなく、例えば母親の夜間に及ぶ労働というような、育児者の不在を生み出す要因によって規定されることを意味する。

ところで、現在問題となっている保育ニーズの多様化とは、保育時間の延長や夜間に及ぶ保育、産休明けからの乳児保育、病児保育などに対する必要であるといってよいであろう。そして、こうした必要は、育児者が不在となるのが1日のうち従来よりも長い時間に及ぶようになったことや従

来とは異なった時間帯に移動したこと、あるいは乳児期の早い時期から始まったことなどのために生じるようになったと考えることができる。もちろん、このような動向の背景には女性の就労形態の多様化がある。そこで、保育ニーズの多様化は、特に母親の就労形態の多様化によって育児者の不在が拡大したために発生するようになったといえることができる。そうすると、極論すれば、女性ひいては国民の就労のあり方いかんによっては、育児者の不在する事態はどこまでも拡大する、したがって保育ニーズの多様化には限界がないということになる。そして、その拡大した育児者の不在に保育サービスはその不在をカバーすべく、どこまでも応えていかなくてはならないのである。現在、夜間保育や産休明けからの乳児保育などへの対策が端緒についている。たしかに、現実問題として、幼い子どもを抱えながらも、職業活動の継続を図ろうとする母親の切実な要求があることも事実である。だが、子どもに真にその生活保障・発達保障をおこなうための育児環境をつくりあげるという視点にたてば、例えばどこまでエスカレートするかもわからない夜遅くまでの保育サービスがはたして望ましいものであるといえるであろうか。

そこで、必要なことは、保護者とりわけ母親の就労などによって発生する育児者の不在という事態を問題として問い、その不在をいかにカバーするかではなく、いかに解消するかという総合的な施策を展開することである。そのためには、近代産業社会が成立して以来、家族のなかに封じ込められてきた育児機能を家族から解放しなければならない。換言すれば、育児主体を家族外部に拡大することによって、育児者の不在という事態そのものに正面から立ち向かうことが必要なのである。母親あるいは父親だけが常に望ましい育児者であるわけではない。場合によっては保育所の保母が、あるいは病院の医師や看護婦が、近所の子どもたちがふさわしい育児者ともなり得るのであり、そうした状況をいかに生み出していくか、それが真の育児の社会化なのである。

## 注

- 1) 「厚生白書」平成3年版 P.328
- 2) 日本総合愛育研究所(編)「日本子ども資料年鑑」1992年KTC中央出版
- 3) 社会保障研究所(編)「社会福祉改革論」第2章1984年東京大学出版会
- 4) 「厚生白書」平成元年版 P.78
- 5) 待井和江・鈴木政次郎(編)「子どもの発達と施設保育」1983年中央法規 P.37-38
- 6) 浦辺史「日本の保育問題」1971年ミネルヴァ書房
- 7) 一番ヶ瀬康子・古川孝順(編)講座社会福祉7「現代家族と社会福祉」1986年有斐閣 P.205およびP.206
- 8) 「厚生白書」各年度版
- 9) 「厚生白書」各年度版
- 10) 「厚生白書」昭和62年度版 P.64
- 11) 「厚生白書」平成4年度版
- 12) 「厚生白書」平成元年版 P.78
- 13) 総務庁統計局「労働力調査」(石川晃弘(編)「産業社会学」1988年サイエンス社)
- 14) 石川晃弘(編)前掲書
- 15) 橋本宏子「女性労働と保育」1992年ドメス出版 P.178
- 16) 清水民子・細川順正(編)「保育所保育を考える」1977年ミネルヴァ書房
- 17) 橋本宏子前掲書

- 18) 浦辺史前掲書 P. 261
- 19) 古川孝順「子どもの権利」1882年有斐閣 P. 289
- 20) 浦辺史前掲書 P. 262
- 21) 東京大学社会科学研究所（編）「転換期の福祉国家」下巻第 5 章1988年東京大学出版会
- 22) 東京大学社会科学研究所（編）前掲書
- 23) 東京大学社会科学研究所（編）前掲書 P. 328
- 24) 古川孝順前掲書 P. 295
- 25) 「厚生白書」平成元年版 P. 78
- 26) 田村和之「保育所行政の法律問題」1992年勁草書房，村山祐一「現代の保育所・幼稚園」1983年青木書店
- 27) 平成 3 年の厚生省の調査では，ベビーホテル数449ヶ所，入所児童数12,001人（日本総合愛育研究所前掲書）となっており，実際はこの数を大幅に上回っていると考えられる。

〔1993年12月10日受理〕