

戦後日本の保育所制度の変遷  
-児童福祉法1997年改正までの軌跡を中心に-

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2017-05-31 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 矢野, 雅子 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/10291/18740">http://hdl.handle.net/10291/18740</a>

## 内容の要旨

### 1. 問題意識と目的

戦後の保育所制度は1947年の児童福祉法によって成立した。そこで保育所の入所について規定している「第24条」は50年後の1997年に量的にも、質的にも大幅に変更された。そこでは条文がそれまでのものと大きく異なっている。そうした変更がなされた理由はどこにあるのか。50年間に保育所制度をめぐって何らかの状況の変化があり、制度規定が変わらざるを得なかったと推測される。

それでは、保育所制度はどのような受益者の、どのような期待を受け止める場であったのだろうか。一般的には保育所入所者の親と子ども本人が受益者と考えられる。しかしそれらの人々がおかれた状況や要望の変化だけで制度の変化をもたらされたとは考えにくい。それらとともに、保育所政策の形成・実施・変更に関わり、制度に影響を与えた別のアクターが存在することが考えられる。では、保育所に関わるアクターとはどのようなものであったか。またそれらのアクター間にはどのようなコンフリクトがあったのか。これらの点に注目して50年間の保育所政策の変化の経緯を分析する。時代の経過とともに、受益者としてさまざまなアクターが登場したことに加えて、子育て政策分野における厚生省の政策先導力の低下、社会福祉政策中での保育所の位置づけの低下が現れてくる。こうしたことが「保育所政策」の一貫性を損ない、1997年の児童福祉法改正以後の今日に至っても、保育所政策の不明確さに通じていることを論じる。

その際に、保育所政策を主管する厚生省の『厚生白書』や、東京都の三つの自治体資料や議会資料で保育所問題の経過をたどる。また民間団体が毎年発行してきた『保育白書』や、保母や父母へのインタビューを用いて、保育所の現状と保育所政策への評価を把握する。また国会での論議を知るために「国会会議録」を適宜参照する。

### 2. 本研究の構成ならびに各章の要約

本研究の本論は3章で構成する。

第1章は「児童福祉法の制定と保育所の拡大」である。第1節では保育所の戦前の様子を概観し、戦時中には母親の就労のために乳児保育を含めた保育が進められていたことを示す。第2節では戦後に「児童福祉法」が制定される過程での戦前期保育所関係者の要望を取り上げる。また、この児童福祉法の制定以前から、青空保育やテント保育が開始されたこと、また教員労働組合などからの保育所設置への要望が強かったことにも触れる。第3節では自らの手で「無認可共同保育所」を作った「母の会」とそこから広がった保育所設置要求運動の経過を見る。この「無認可共同保育所」は、「産休明け保育」「長時間保育」などの親の要望にも対応していた。「無認可共同保育所」は公立認可保育所を開設させる原動力となっただけでなく、親たちの保育所への期待・要望がどこにあるかを示す存在でもあった。しかし、それは2000年代になっても運営が続いていた。第4節ではなぜ公的保育では親の要望は充足されないのかを考察した。そこには、厚生省自身が子どもは家庭で育てられるべきであるとして「家庭保育中心」を打ち出し、長年にわたって保育所設置や保育所制度拡大には抑止的な姿勢をとったことが理由としてあげられる。そのため保育所に入所するのは「保育に欠ける」子どもという制限が強化されるようになった。

第2章は児童福祉法の下で保育所が本格的に施設数・入所人員とも拡大を求められる時期を取り上げた。第1節では「ポストの数ほど保育所を」と求める市民・住民と自治体首長が協力関係を築く中、自治体独自の「上乘せ」施策がとられるようになった。その代表的なものとして、東京都の美濃部知事時代の保育施策を取り上げた。第2節では、保育所行政の実際の執行責任を持たされた自治体首長が保育所財源の不合理的に直面している姿を見た。いわゆる超過負担に苦しめられ、自治体の施策には限度があった。一方ではこの時期には大規模団地開発が進み、女性の就労率も上昇し、保育所への親からの要望は拡大していた。保育所の現場では特に「保育時間の延長」をめぐって親と保母の間に対立関係も生じた。それらの解消を目指した交渉が進む中で、保母の増員、

つまり人件費の拡大が必要であると確認されたが、その実現は困難であった。第3節では「ベビーホテル問題」を取り上げた。厚生省は親の求める「保育時間延長」や、無認可共同保育所を作る理由の一つとなっていた「産休明け保育」を認めようとしなかった。そうした状況下で生まれたのが無認可託児施設である「ベビーホテル」であった。これに対する厚生省の対策は児童福祉法に監察・指導の条文を付け加えて取り締まりを強化することであった。「ベビーホテル」が発生する原因を究明し、保育所に求められている機能を拡大するものではなかった。第4節では、このような厚生省の姿勢の背景として、社会福祉政策の中での保育所のおかれた位置、社会福祉政策全体の重点の変化などを考察した。つまり厚生省の政策の中で保育所の位置づけは低く、すでに「標準保育」は充足されたという姿勢であった。しかし、この「標準保育」には含まれない部分で発生した「ベビーホテル」問題への対応は適切ではなく、問題は解決しないままであった。

第3章では出生率の低下を如実にあらわした「1.57ショック」が保育所政策に与えた影響を見た。第1節では少子社会の到来が社会的に認識されることによって、保育所政策が「子育て」支援政策から「少子化対策」に変わることが示される。第2節では「子育て」支援の一つとして期待され、電電公社の労使協定から始まった「育児休職」が国の制度として確立されていく経過をたどる。そこでは、幼い子どもは母親の手元で育つことが望ましいという子育て観と、女性労働力の確保の両立が目指される。またそれは厚生省の「家庭保育中心」主義とも共鳴するものであった。第3節では、「児童手当制度」の中から生みだされた保育施設への助成金問題を取り上げた。子育てを経済的に支援するものとして作られた児童手当が、その制度の財源構成の問題から、しだいに財源負担をする事業主の意向に沿った施策をとり入れる過程を見る。この財源から新たな形の保育施設（駅前保育所）が作られ、また事業所内の保育施設も増加した。これらは児童福祉法による認可を受けない保育施設であった。第4節では、第2節・第3節の施策の影響が保育所にも現れたことを取り上げる。つまり、従来の「認可保育所」では多様化した女性労働者の要望に応え切れないので、新たな保育所制度にするべきであるとの議論である。ここには厚生省を中心とした、当時の社会福祉政策の考え方も影響をしていた。つまり、社会福祉への公費投入を減らし、社会福祉の提供主体を多様化

しようという試みであった。それらを受けて1997年に児童福祉法が改正された。保育所制度を規定していた「第24条」から「保育の措置」規定がなくなり、保育所への入所は「保護者の自由な選択」になるとされた。第5節では、この児童福祉法改正の国会論議の中心となった「措置制度」廃止問題の本質がどこにあったかを見た。措置制度の廃止によって「保護者の自由な選択」で保育所に入れるのか、あるいはこれは保育所への公的責任の後退を意味するのではないかとの追求がなされた。この結果、改正された児童福祉法では「保育の実施」が用いられたが、それは何を反映したものであったか。またこの改正は50年間に保育所制度に寄せられた期待や要望に応えるものでありえただろうか。

「おわりに」では、こうした50年間の歴史的経緯に触れながら、保育所制度に関係するアクターが時代とともに変化したことを振り返る。当初の保育所への関わりは限定的な人々であったが、社会・経済の拡大とともに保育所を必要とする人々・保育所運営に関わる人々が増えた。しかし、子育ての基本は「家庭保育」にあるとする厚生省や社会的な風潮の中では、政策的な展開には限度があった。しかし、保育所を求める根強い運動は引き継がれた（保育所利用者＝親は常に入れ替わっていくが、運動は主に保育労働者が担い、そこに理論的支援をする研究者たちがいた）。かれらは児童福祉法の強化によって保育所の公的性格が確立されることを目指した。しかし、少子化する社会への対策が国全体の課題となった時期から、保育所に関わろうとするアクターが急増した。それだけでなく、一方では女性労働者の労働力確保への要請圧力も強まった。保育所は少子化対策の決め手としてその存在に期待されながら、一面では変化する女性労働の実情に対応してその施設や保育内容の変化（規制緩和）を求められるようになった。こうした状況下でなされた児童福祉法改正は、この後の保育所をめぐる政策の構築・実施が更に多様なアクターの関与の下におかれるという状況を予測させた。

この1997年の児童福祉法改正時には、1994年に発効した「子どもの権利条約」第3条1項に謳われた「子どもの最善の利益」を実現するものにしたい、との希望が保育関係者や国会議員から語られた。しかしそれは実現しないままに終わった。子どもがその受益の中心アクターとして登場しないまま、保育所にかかわる政策の大幅改編が行われたのであった。