

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	http://hdl.handle.net/10291/18740

明治大学大学院 政治経済学研究科
2015 年度
博士学位請求論文

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—

A History of Nursery Center Policy in Post-War Japan:
Why the Child Welfare Law Was Revised in 1997

学位請求者 政治学専攻
矢野 雅子

【目次】

はじめに	4
第 1 章 児童福祉法の制定と保育所の拡大	14
第 1 節 保育所前史	14
(1) 保育所の現状	14
(2) 戦前・戦中期の託児施設	17
第 2 節 児童福祉法の制定	20
(1) 児童福祉法の制定を求めて	20
(2) 保育所とその課題	23
第 3 節 新しい保育所をつくる—無認可共同保育所からの広がり	29
(1) 「働く母の会」から団地へ	29
(2) 無認可共同保育所の役割	33
第 4 節 保育所保育への視線	37
(1) 入所条件の厳格化	37
(2) 厚生省の家庭保育中心主義—『児童福祉白書』の主張	40
第 2 章 児童福祉法の綻び	45

第 1 節	自治体の保育所づくり	45
	(1) 自治体首長と保育所	45
	(2) 1970 年代の保育所—新たな課題	50
第 2 節	保育所制度と保育行政の現場	59
	(1) 自治体と超過負担	60
	(2) 保育現場の葛藤—自治体と保母と親	65
第 3 節	「ベビーホテル問題」がなげかけたもの	74
	(1) ベビーホテル問題とは何か	74
	(2) 「家庭保育中心主義」のゆくえ	79
第 4 節	社会福祉政策のなかの保育所	85
	(1) 保育所の「受益者」をめぐって	85
	(2) 社会福祉政策における保育所の位置	91
第 3 章	児童福祉法下で多様化する子育てサービス	96
第 1 節	少子化社会と子育て	96
	(1) 1.57 ショックの意味するもの	96
	(2) 人口減少予測と提言	98

第 2 節 育児休職制度の拡大	101
(1) 育児休業と女性職	101
(2) 育児休業（育児休職）のはじまり	102
第 3 節 児童手当と保育施設	106
(1) 児童手当制度の成立と問題点	106
(2) 児童手当と保育施設	109
第 4 節 保育所制度の限界論	113
(1) 保育の「多様化」	113
(2) 児童福祉法変更への動き	117
第 5 節 児童福祉法改正がもたらしたもの	119
(1) 児童福祉法第 24 条の改正過程	119
(2) 児童福祉法第 24 条をめぐる対立	127
おわりに	130
参考文献一覧	137

はじめに

(1) 研究の背景と問題の所在

1) 研究課題の発見

保育所制度を研究テーマに選んだのは、個人的体験からである。しかしそれは筆者自身が保育所利用者として関わっていた時代の体験そのものではない。筆者自身にとっては、はるか昔の経験であった「無認可共同保育所」が、そこを離れてからほぼ 30 年経っても存在していると知ったことにある。

筆者が保育所¹に関わった時期は、いわゆる団塊世代の出産期で、「第二次ベビーブーム」と呼ばれる時代であった。当時は保育所不足は当然のことであり、不足部分を埋めるために親や保育所が協力して、いわゆる「無認可でも共同して」保育所を運営しようとしたのは必然的なことであった。そうした活動のなかで、やはり公的な認可保育所が必要であることを行政に訴える運動の必要性や、当面の自分たちの「無認可」保育所への助成金の獲得の必要性が確認された。それらを進めることがまさに「保育所づくり運動」であると、筆者はその運動を進めた人々とともに了解していた。

しかし、2006 年に社会運動の歴史を学びたいと大学院に入学した時、つまり、すでに少子社会であることが知られているはずの時代になっているのに、なお産休明けの乳児を預けたい親、認可保育所では希望する保育時間が実現していない親のために「無認可保育所」が数多く存在していることを知り、驚くしかなかった。

1970 年代までの「保育所づくり運動」のなかで公立認可保育所は増設され、保育所入所年齢（月齢）の引き下げもその後に進んだはずである。筆者が無認可保育所を利用していた頃は、子どもを保育所に預けて働くことで「育児放棄」と非難されることもあったが、女性が働くことは当然となり、少なくなった子どもは一人ひ

1 児童福祉法では「保育所」とされているが、現在は施設名称としては「幼稚園」との対照で「保育園」を使用するのが一般的となっている。この論文でも引用箇所では保育所と保育園が混在している。なお、東京都公立保育園研究会編、『私たちの保育史』上巻、p.322 には、保育園の名称を最初に用いたのは 1946 年 3 月 12 日の東京都令第 21 号での「戦時託児所ヲ保育園ニ改ム」であったと記されている。同書 p.274 には「戦時保育所からの再開にあたり、従来の託児所と内容を違えて出発したいと当時の婦長達が集まり、子ども達にとって楽しい園（その）であるようにとの願いを込めて「保育園」と命名した」、との記述がある。戦時保育所については第 1 章第 1 節にて詳述する。

とりが尊重されるようになり、必要な保育所は十分に整備され、社会に定着したものとなっていると考えていた。

しかし、そういう筆者の認識は正しくなかった。ではなぜ、保育所に対する需要は、少子化した社会の中でも公的な保育所政策によって充足されていないのか。すぐに抱いた疑問であった。そこで筆者が研究を始める手がかりとして、まず自身が関わった「無認可保育所」を訪ねてみることにした。その「無認可保育所」は、移転はしていたものの、以前利用した施設と隣あう都電停留所の近くにあった。そこで会った保母は、かつて娘の保育を担当してくれた人であった。筆者の保育所制度を対象とした調査・研究の手がかりはこの保母にインタビューすることから始まった。

2) 保育所との関わり

保育所の、その制度の根本はどこにあるのか。そのような問いは、実際に保育所を利用した時代には念頭になかった。当時の認可保育所への入所は、決められた期限内に希望する保育所3か所を記入した申込書に、家庭状況調査と源泉徴収票を添えて福祉事務所に提出することから始まった。

保育所制度は児童福祉法によって規定されていることは知識としては知っていたが、筆者にとって、当時は入所できるか否かが最大の関心事であった。そしてようやく娘が区立保育所に「措置」された時は本当に安堵した。親は「無認可保育所」での金銭的な負担から解放され、娘の方は園庭のある保育所での生活ができるようになるのであったから。

そして、区立保育所に入所できたことで、筆者の関心は毎日の保育時間問題に移った。決められた時間までに迎えに行かなければならない、それが課題であった。そうした筆者自身の体験が保育所制度や保育所政策とどう関わりがあるのか、その意味を深く考えることはなかった。

3) 保育所制度の変遷を研究する意味

保育所制度をめぐる諸問題や政治過程、それらを分析することを研究テーマに選んだものの、実際には過去の「保育所づくり運動」の経過をたどるだけに終わってしまうのではないかと不安があった。2000年代に入った今日、保育所への入所を希望する父母を含めても、そうした過去の歴史は関心を持たれないテーマではないか、いまどき保育所の何を問題にするのかという疑問が付きまとった。

保育所がどのような課題に直面してきたのか研究を始めてからすぐに、児童福祉法は1997年に大改正されて、保育所への入所は「措置」ではなくなったのだと知った。筆者の驚きは二つあった。一つは、自身がこうした児童福祉法の改正が行われたことを知らなかったということである。もう一つは、保育所に子どもを入れたいというのは親にとって当然の権利だと考えていたが、そうではないと知ったことである。つまり、保育所への入所というのは、「措置」という行政処分によるものであって、決して親自身や子どもの権利ではなかったということである。その上この1997年改正ではその「措置」がなくなったとの解説をどう読んだらよいのか。この改正では親が自由に選択できるようになったとされているが、果たしてそれは本当であろうか。

そしてこの間に、待機児童という問題が社会的にクローズアップされ、保育所への関心が高まった。だが関心は「どうやったら待機児童を減らせるか」に集中することになった。なぜこうした状況が生まれるのか、その原因がどこにあるかを問う論議の広がりはなかった。

親が自由に保育所の選択ができるとされる1997年改正と待機児童問題はどのように関連するのか。明らかに保育所制度は不完全にしか機能していない。そのことを問題にするには、この制度の成り立ちからたどってみるしかない。そのためには「児童福祉法」が制定された経緯と其中的の保育所制度の変化、そこに影響を与えたものは何だったかを見直したいと考えた。

(2) 本研究の課題

1947年に制定された児童福祉法は50年後の1997年に大きく改正された。その中で保育所制度に関わる条文には注目すべき、大きな変更がなされた。はたしてそれはこの間に保育所制度に対して寄せられたさまざまな要望に応えたものであろうか。あるいは、その改正はどのような経過をたどってなされたのであろうか。また保育所はどのような受益者の、いかなる期待を受け止める場であるとされていたのであろうか。これらを、保育所政策の形成・実施・変更に関わったと思われる多様なアクターと、それらのアクター間に存在したコンフリクトに注目して保育所制度の歴史を振り返りたい。そして日本の社会状況の変化の中で、時代ごとに保育所制度の受益者となり得るさまざまなアクターが存在し、しだいに制度上の管轄者である厚生省との関係を複雑化させたことが、保育所政策の一貫性を損なうようになった原因であることを明らかにしたい。

この論文においては、筆者がこれまで修士論文や『政治学研究論集』において発表してきた論文で取りあげた出来事の経緯を再確認するとともに、それらが持っていた意味を1997年の児童福祉法改正との関連において問い直す。さらに当時は問題の分析や考察が、個人の体験から得た知見を重視したため、学術的には必ずしも十分ではなく、より社会全体の構造のなかでとらえる必要があると認識するようになった。そこで、新たにそれらの政策転換に関わった関係者（関係アクター）にいつそう注意を払うとともに、政治・経済・社会の推移に視線を向けて問題を見直し、より多面的な検討を行うことで得られた新たな知見を提示することにしたい。

そのため、この間の保育所の現場で起きたことを述べる章においては既述論文の概略を基にして新たな知見を加えるという形式をとることとする。

（3）児童福祉法1997年改正とは

児童福祉法は1997年に大幅に改正された。厚生省が「保育所制度そのものを抜本的に見直し、新しい時代にふさわしい質の高い子育て環境づくりを目指した新制度として再構築を図る」ためとして²、保育所を直接に規定する第24条とその関連部分が改正された。その第24条改正条文で目を引くのは、そこにいくつかの新しい規定や条件が加えられている点である。それらについて厚生省は次のように説明している³。

児童保育施策⁴の見直しとしては、以下の点が行われました。

第一に、市町村の措置（行政処分）により保育所に入所する仕組みが、保育所に関する情報提供に基づき、保護者が希望する保育所を選択する仕組みに改められました。

第二に、所得に応じた保育料の負担方式を改め、年齢等に応じた保育サービスの費用に基づき家計への影響も考慮した負担方式に改められました。

第三に、保育所において地域住民からの子育て相談に応じられるよう、保育所に努力義務が規定されました。

2 厚生省児童家庭局編『児童福祉五十年の歩み』、1998年、p.24。

3 『児童福祉法等の一部を改正する法律（平成9年法律第74号の概要）』の1.児童保育施策。

4 この時の児童福祉法改正は三つの施策分野について行われた。すなわち「1. 児童保育施策 2. 児童自立支援施策 3. 母子家庭施策」である。本稿では1の児童保育施策をしてみる。

第四に、放課後児童健全育成事業⁵を社会福祉事業として位置付けたうえで法定化し、その普及が図られることとなりました。

これらはどのような経過を経て見直されたのであろうか。第四の「学童を対象とする放課後児童健全育成事業」は本論文の主な考察対象ではないので検討対象から除き、以下に保育所制度に関わるものについて何が見直されたのかを検討する。そのために今見た文書の中で厚生省が用いていたキーワード、つまり市町村の措置（行政処分）、情報提供、保護者の選択、保育サービスの費用、地域の子育て相談などに注目して論考をすすめる。はたしてこれらの言葉は改正前の児童福祉法とどのように関わっているのであろうか。

保育所制度に関する第 24 条は、1997 年改正（児童福祉法第五十次改正）で次のように規定された。

市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第 39 条第 2 項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。ただし、付近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護をしなければならない。

② 前項に規定する児童について保育所における保育を行うこと（以下「保育の実施」という。）を希望する保護者は、厚生省令の定めるところにより、入所を希望する保育所その他厚生省令の定める事項を記載した申込書を市町村に提出しなければならない。この場合において、保育所は、厚生省令の定めるところにより、当該保護者の依頼を受けて、当該申込書の提出を代わつて行うことができる。

③ 市町村は、一の保育所について、当該保育所への入所を希望する旨を記載した前項の申込書に係る児童のすべてが入所する場合には当該保育所に

5 この「第四」は、学齢に達した保育所卒園者が直面する「放課後の安全確保」の施設として、これまで各自治体やボランティアで運営されてきた学童保育を法定化するものである。すでに東京都では 1972 年から学童保育指導員の正規職員化を始めていた。全国学童保育連絡協議会は 1973 年から、学童保育の法制化を求めて国会請願を繰り返していた。国は長年にわたって実態化していたものを、児童福祉法による事業としてようやく認めたことになる。

おける適切な保育の実施が困難となることその他のやむを得ない事由がある場合においては、当該保育所に入所する児童を公正な方法で選考することができる。

④ 市町村は、第 25 条の 2 第 4 号又は第 26 条第 1 項第 5 号の規定による報告又は通知を受けた児童について、必要があると認めるときは、その保護者に対し、保育の実施の申込みを勧奨しなければならない。

⑤ 市町村は、第一項に規定する児童の保護者の保育所の選択及び保育所の適正な運営の確保に資するため、厚生省令の定めるところにより、その区域内における保育所の設置者、設備及び運営の状況その他の厚生省令の定める事項に関し情報の提供を行わなければならない。

つまり厚生省が言うように、保育所からの情報提供によって保護者は入所先を選択するようになるということである。

これの対応する 1947 年法制定当時の第 24 条の規定を確認しておく、次の通りである。

市町村長⁶は、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき乳児また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があるときは、この限りでない。

また、保育所とはどのようなものを規定する第 39 条についても見てみる。1947 年の制定時は次の通りである。

保育所は、日日保護者の委託を受けて、その乳児または幼児を保育することを目的とする施設とする。

これは 1952 年の第五次改正において、次のように改正されている。

6 この部分は 1947 年の児童福祉法制定時は「市町村長」であるが、1997 年は「市町村」である。これは 1986 年に「第二次機関委任事務整理法」の成立によって、児童福祉法の事務が機関委任（市町村長）から団体委任（市町村）に変更されたことにもなうものである。

保育所は、日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。

② 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、日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその他の児童を保育することができる。

つまり、1947年制定時との変更点は、この第39条にも「保育に欠ける」という文言が付け加えられていることであり⁷、第2項に「特に必要があるときは」「保育に欠けるその他の児童」を保育できると付け加えられたことである。この第39条は1997年改正の時も変更はされていない。「保育所」がどのような目的の施設であるかは1952年当時と変わらないということである。

ここに見られる第24条条文の大幅変更の背景には、50年間を経て保育所制度を取り巻く社会状況に大きな変化があったことがうかがわれる。そのために、1997年改正を検討する前に、まず1947年の児童福祉法に基づく保育所制度成立時から、本論文では検討を行うことにする。

(4) 先行研究

中村強士の『戦後保育政策の歩みと保育のゆくえ』は、戦後保育所制度の成立から近年の少子化対策までの歴史を4章に分けてその特徴を記している。第1章は「保育制度の成立と修正」、第2章は「保育政策の「充実」と家庭保育原則」、第3章は「保育政策の「修正」と行政改革」、第4章は「保育政策の「転換」と保育改革」としている。筆者の戦後日本の保育政策分析の視点は①福祉レジーム・アプローチと、②子どもの権利アプローチの2点である。この視点から近年の少子化対策としての保育政策は「ジェンダー化⁸」のベクトルの強化を示しており、女性にとっては望ましい方向ではないとしている。そして、保育政策は児童福祉政策であるにもかかわらず労働政策に従属してきた、つまり子どもの権利を生かす政策でなかったことが戦後日本の保育政策の特徴であったとしている。

7 「保育に欠ける」は1952年の改正で第39条に挿入されたが、当初は幼稚園との混同をさけるための語句であるとされていた。しかし1961年の厚生省児童局長通達では「保育に欠ける」7項目が規定され、入所判断の条件として用いられるようになった。①母親が居宅外で労働する場合、②母親が居宅内で労働する場合、③母親のいない家庭、④母親の出産・疾病等の場合、⑤母親が病人等の看護に従事している場合、⑥災害等の場合、⑦その他で子どもの保育ができない状態をいうとされた。ここでは、父親がどのような状況であるかは問われていない。

8 中村が用いる「ジェンダー化」と対比的な概念が、横山文野の用いる「ジェンダー公正」であると考えられる。

清水民子は「社会運動の国際的連関」（『講座社会学 15 社会運動』）において、「家庭外の施設での保育を乳幼児の生活と発達の日常の場として正当化し、その供給を促進し、質を高める」社会運動を「保育運動」としてとらえている。この保育運動の日本における歴史的到達点を確認し、更に保育という課題での国際交流の可能性に言及している。

松島のり子の『「保育」の戦後史』はその副題が「幼稚園・保育所の普及とその地域差」とされているように、戦後の幼保二元化の実態を、同一府県内の地域差にまでさかのぼる調査報告とその原因を分析したものである。幼稚園と保育所の制度・政策の動向にも触れながら、自治体ごとに差が生まれた原因を解明しようとするものである。筆者は「保育」を子どもの保育・教育を包括する意味で用いている。

横山文野の『戦後日本の女性政策』は、社会学的な研究が主体となっている日本の「女性学」に政治学・行政学の知識を生かして新たな領域を開くことを目指している。そこでは政策形成過程研究へのジェンダー視点の導入と、複数の政策分野の統合的な評価が行われる。「戦後家族」に対する様々な政策の背景が分析され、そのなかで保育政策・育児休業制度・児童手当の問題点が指摘される。

萩原久美子の『「育児休職」協約の成立』は電電公社における育児休職制度の成立過程を分析したもので「高度成長期と家族的責任」という副題が付けられているように、この協約の成立時に見られたジェンダー構造を解明している。

堀江孝司の『現代政治と女性政策』は、女性政策にひそむ「マイナーさ」に注目している。政治を動かすアクターにとって「女性」イシューはマイナーなテーマであるため、他の政策に従属して政策決定が行われたり、あるいは取引材料にされたりすることもあるとしている。具体的には育児休業法が「人口再生産の危機」への対処として成立した過程を追っている。

坂東真理子の『日本の女性政策—男女共同参画社会と少子化対策のゆくえ』は、戦後の女性政策の変遷を確認した後、90年代後半からの「男女共同参画」のための政策がどのような過程で作成されたかに注目している。そして新たに子育てのための「育児保険」を創設することを提案している。

辻由希の『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』は、政治的アクターから提示されるアイデアと政治的言説を分析しようとするものである。その分析に国会会議録が活用されており、議員ごとの「育児と女性についての発言」「家族の育児責任に関する発言」などが表にまとめて示され、そのなかでどのようなジェンダーをめぐる言説が存在していたかが分析されている。

レオナード・ショッパ（小川正人監訳）の『日本の教育政策過程—1970～80年代教育改革の政治システム』は、1980年代までの日本の教育政策改革の政治過程を分析したものである。政策形成が内部アクターと外部アクターの争いとして描かれる。そこにはいくつかの政策形成パターンが存在する。しかし日本の経済的パフォーマンスの低下の中で内部者の守勢化が強まって改革は進まなかったとされる。

T. J. ペンペル（高橋鉦市訳）の『日本の高等教育—決定のメカニズム』は高等教育における三つのケースを事例として戦後日本における政策形成プロセスを分析する。そこでは「省令・通達は政策形成を左右する主要装置なのであり、官僚はそうした重要な政治的武器を自家薬籠中の物としている」との指摘がなされる。そして日本の政治構造の中に存在するインクリメンタリズムが改革を阻む要因であるとしている。

これらの先行研究の分析視点に学び、保育所政策の変遷過程を分析していく。

（5）研究方法

研究を進めるにあたっては次のような手順で調査・資料収集を行った。

- ① 保育所が実際にどのような課題に直面したのか、それがどのように解決されようとしたか（結果として解決されたか、されなかったか）について、3つの自治体資料をもとに保育所問題の経過を調査した。合わせて当時の保育所利用者（親）や保母に聞き取りを行った。3つの自治体は東京都東村山市、東京都北区、板橋区である。東村山市では新設団地住民を中心とした保育所と公民館を作る運動が同時に起き、新住民と地元住民が交流するなかで保育所が作られたという経緯がある。北区はその地域性（戦前は軍用地が広範囲に存在していた）のため、戦前期からの保育所体験をもっており、それらが戦後も継続しているという特徴をもっている。板橋区は1970年代に大規模な公団団地の保育所問題を体験している。それぞれの自治体は時期的な違いはあるが、保育所と関わりを持った市民・住民たちの特徴的な運動があった。それらの運動関係者の資料と自治体資料とを参照しながら用いた。
- ② 該当する時期に児童福祉法を所管する厚生省がどのような方針・見解をもっていたかを、その発行する資料などによって確認した。また厚生省以外の省庁の発表資料も、それぞれのホームページのデータベースで確認した。

- ③ 保育所制度や児童福祉法改正について、特に 1997 年直前の国会審議の中でどのような争点があり、論争されたかを「国会会議録」のデータベースによって確認した。
- ④ 保育所に関する情報や保育所の実態報告をまとめ、1976 年から毎年発行されている全国保育団体連絡会の『保育白書』を参照した。
- ⑤ これらに基づく考察は修士論文⁹と『政治学研究論集¹⁰』で発表している。これらを基にして本論文は構成するが、当時の筆者の分析は生起していた事象がアクターのどのような意図のもとにあったかまでには至っていない。改めて本論文において筆者は、これらの事象に関係したアクターとアクター間の関係に注目して考察をすすめる¹¹。

9 矢野雅子「1970 年代における「保育所づくり」・「公民館づくり」運動史—日常生活からの権利発見—」、2007 年度明治大学大学院修士論文。

10 『政治学研究論集』（明治大学大学院政治経済学研究科）に掲載の論文は次の通り。

- ① 29 号（2009）「女性労働者の仕事と保育をめぐる葛藤—育児休業と「無認可保育所」」。
- ② 31 号（2010）「日本における認可外保育所と保育政策—ベビーホテル問題から考える」。
- ③ 33 号（2011）「高島平団地騒動」に見る保育政策の矛盾—1970 年代の「保育時間」延長要求と保育労働者」。
- ④ 35 号（2012）「保育所への入所」をめぐる行政の責任—東京都北区における「無認可共同保育所」を手がかりに—」。
- ⑤ 37 号（2013）「保育所と児童手当をめぐる社会政策—1970 年代～1990 年代を中心に—」。

11 松島のり子の『「保育」の戦後史』が分析しているように、保育所の実態は設置数・施策内容が地域によって大きく異なっている。本論文では、筆者自身の居住地であることと、保育所に関する問題が集中的に示された地域であることから、東京を論考の対象とした。

第 1 章 児童福祉法の制定と保育所の拡大

第 1 節 保育所前史

(1) 保育所の現状

「はじめに」で述べたように、現在の日本社会では、現時点においても歴史的にも様々な問題を抱えているにもかかわらず、「保育所とはどのような施設か」と改めて問われることはほとんどない。表 1 及び図 1 の厚生労働省¹発表資料が示すように、定員も利用児童数も増え続けている。これは保育所が存在していることは当然ととらえられており、それが果たす機能についても社会的な共通の理解が得られているであろうことを想像させる。また図 2 と図 3 にみるように出産期に該当する女性の就業率の上昇や、バブル経済崩壊後の共働き世帯の増加も顕著であり、そのことが保育所利用者の増加につながるとともに、それは図 4 に見るように保育所利用者に課税世帯が大半を占めるようになってきているという変化も示している。

では現在、制度としての保育所とはどのような役割を期待されているのであろうか。2008 年（平成 20 年）に厚生労働省が定めた「保育所保育指針」では保育所の役割は次のように示されている²。

(一) 保育所は、児童福祉法(昭和二十二年法律第百六十四号)第三十九条の規定に基づき、保育に欠ける子どもの保育を行い、その健全な心身の発達を図ることを目的とする児童福祉施設であり、入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならない。

1 この論文が対象とする 1947 年から 1997 年の時期は、保育所を管轄するのは「厚生省」であった。厚生省は 2001 年（平成 13 年）1 月の中央省庁再編により労働省と統合されて「厚生労働省」となった。

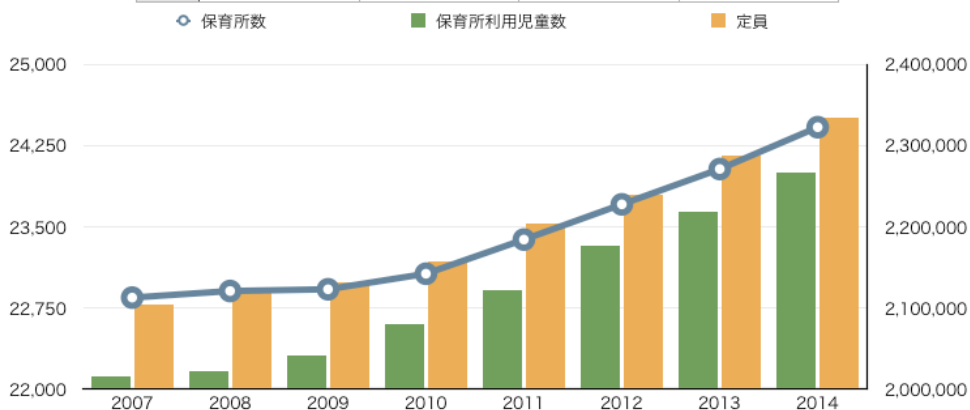
2 「保育所保育指針」第 1 章 総則 (2) 保育所の役割。その(四)は保育士についての記述となっている。「保育所における保育士は、児童福祉法第十八条の四の規定を踏まえ、保育所の役割及び機能が適切に発揮されるように、倫理観に裏付けられた専門的知識、技術及び判断をもって、子どもを保育するとともに、子どもの保護者に対する保育に関する指導を行うものである」。

- (二) 保育所は、その目的を達成するために、保育に関する専門性を有する職員が、家庭との緊密な連携の下に、子どもの状況や発達過程を踏まえ、保育所における環境を通して、養護及び教育を一体的に行うことを特性としている。
- (三) 保育所は、入所する子どもを保育するとともに、家庭や地域の様々な社会資源との連携を図りながら、入所する子どもの保護者に対する支援及び地域の子育て家庭に対する支援等を行う役割を担うものである。

こうした保育所に期待される役割がどのような状況下で求められるようになり、また現在に至り、その期待を果たしているのか。すでに記したように、本論文は戦後の保育所政策の変遷についての考察するものだが、以下では、まずその「保育所」が戦後に法的根拠をもって出発するまでの経過を簡単に振り返りたい。戦後の保育所制度が正式に始まるまでの時期に、行政側はもちろん、親や社会・企業などのなかでどのような「蓄積」がなされてきたのかを確認しておく。いうまでもなく、それらが戦後に引き継がれるニーズや基盤になる。

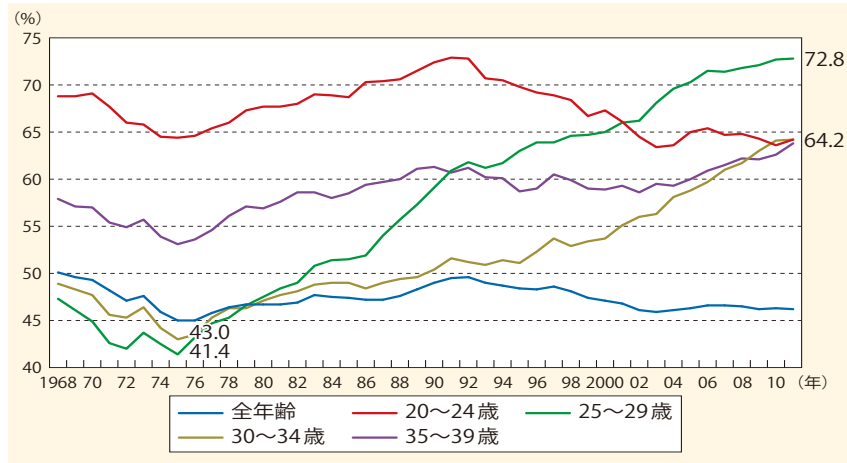
【表 1、図 1：保育所定員数、利用児童数、保育所数および充足率の推移】

年度	定員	保育所利用児童数	保育所数	定員充足率
2007	2,105,254	2,015,337	22,848	95.73%
2008	2,120,934	2,022,227	22,909	95.35%
2009	2,131,929	2,040,934	22,925	95.73%
2010	2,158,045	2,080,072	23,069	96.39%
2011	2,204,393	2,122,951	23,385	96.31%
2012	2,240,178	2,176,802	23,711	97.17%
2013	2,288,819	2,219,581	24,038	96.97%
2014	2,335,724	2,266,813	24,425	97.05%



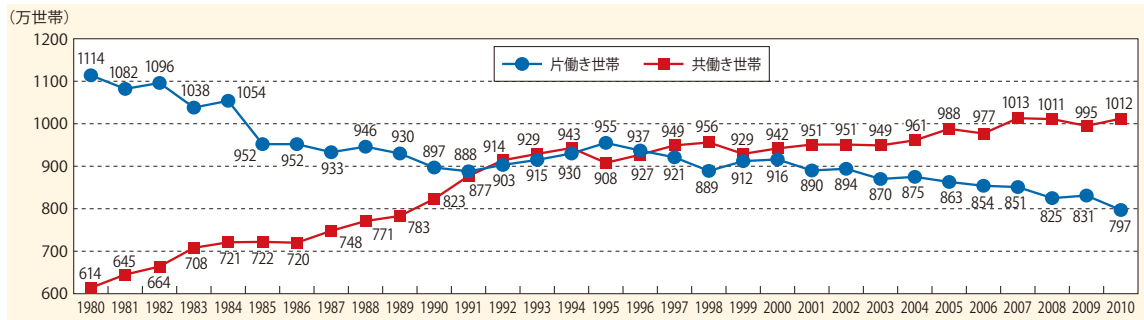
出典：『厚生白書』平成 26 年版 pp.2 - 3 をもとに筆者作成。

【図 2：年齢階級別女性の就業率の推移】



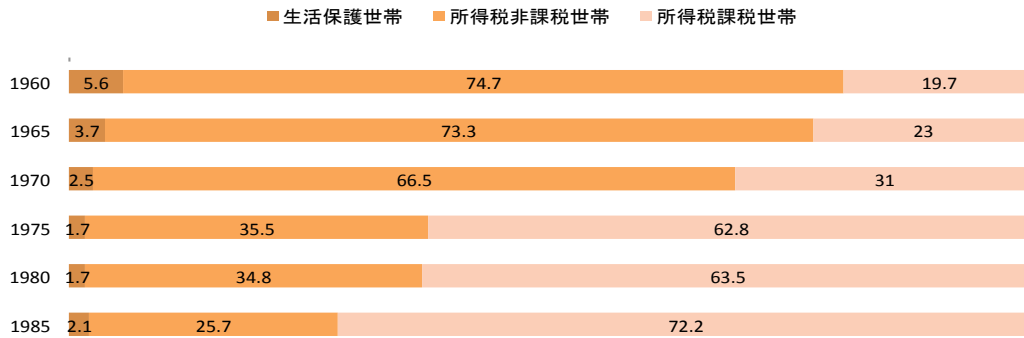
出典：『国土交通白書 平成 24 年度版』 p. 24。

【図 3：共働き世帯・方働き世帯の推移】



出典：『国土交通白書 平成 24 年度版』 p. 24。

【図 4：保育所入所児童世帯の課税区分別構成比】



出典：『戦後日本の女性政策』p.192 をもとに筆者作成。

（２）戦前・戦中期の託児施設

戦前期の日本における保育所（託児施設）³の歴史を概観すると、当該施設は一般的に、「貧者・困窮者」に対する救貧事業・慈善事業として考えられていた。その事業を支えたのは当初は行政ではなく、その必要性を認識した先覚者と篤志家や宗教団体などの「善意」であった。すでに明治時代中期の、1890年代末にはこうした事業が始められていた。東京二葉幼稚園（のち名称を保育所に改める）が東京での最初のもと言われている⁴。その後、産業の発展にともない都市での労働者が増加すると、行政や企業経営者がかかわるようになり、貧しい親の勤労を可能にするための手立てとして「子守り学校」、「工場附設託児所」、「児童保管所」などの名称を用いて、さまざまな託児施設が作られていった。

大正期に入ると大都市部の工場地域（例えば東京では、1917年12月荏原、1918年3月亀戸、同4月吾嬬）⁵で「無産託児所」とよばれる施設が作られた。それは、それまでの慈善事業の施設から脱して、保育所を勤労者の権利拡大・子どもの成育

3 後述するように「保育所」という名称は、正式には1947年の児童福祉法で定められた。こうした託児施設では「東京二葉保育所」が最初に「保育所」を使用した。

4 橋本宏子『戦後保育所づくり運動史』、ひとなる書房（2006年）、p.35および、厚生省児童局編『児童福祉十年の歩み』、1959年、p.77など。

5 吉田久一『日本社会事業の歴史』、1993年、勁草書房、p.191。

環境改善という視点で新たにとらえ直そうとする労働者の活動に基づいたものだった。無産者託児所設立準備発起人会の手になる「設立趣意書」には、「母が働く間の児童の生存権を働く者自身の手で守り、次世代へのプロレタリア教育をする」と、その理念が語られていた⁶。しかしこのプロレタリア教育を前提とする運動はその後には治安維持法下で取り締まりの対象とされ、結果的に衰退していくことになった。

他方で、1923年（大正12年）に起きた関東大震災は社会不安を拡大させることになった。日本全体が経済的に不安定になったことに加えて、折から広まっていた社会主義・共産主義の考え方に対抗するためにも政府は対策を余儀なくされた。とりわけ、貧困を予防し社会を安定させるために、行政が主導する社会事業の必要性が認識されるようになった。こうした事を背景として1938年（昭和13年）には厚生省が設置され、同時に「社会事業法」が制定されることになった。なお、この法律で初めて、「児童保護ヲ為ス」施設は働く母親と子供の保護に必要な社会事業施設であるとされた⁷。一方で、これに先立ち、文部省は1926年に「幼稚園令」を出している。周知のように、今日まで保育所と幼稚園は主管する行政によって明確にわけられてきた。今記したことからわかるように、幼児期の子どもに対する教育・養育を行うための法的対応が戦前のこの段階で、「社会事業法」による保育所と、「幼稚園令」による幼稚園に二元化されることになったのであった。

この時期はすでに日中戦争が始まっており、さらに1940年代に入って戦時体制が構築・強化されるに従い、出征した男性に代わる労働力の確保が重要な社会的課題となった。学徒の勤労働員に加えて、女性全般、とりわけ子どもを持つ母親も働けるようにするための保育政策は国家的な重要課題となったのであった。

さらに頻繁に空襲被害を受けるようになった東京では、以下に見るように生産とサービスの確保とともに乳幼児の「少国民化」のために「戦時託児所⁸」が設けられるようになり、その一部は疎開保育を体験した⁹。

6 無産者託児所設立準備発起人会の「設立趣意書」には次のように記されていた。「我々はかゝる欺瞞的託児所を絶対に排撃して、我々無産者の立場に立つ託児所を設立しなければならぬ。我々無産者の子供は我々無産階級の未来を持つ社会の子供だ。故に我々は之を労働者農民一般の共同責任として最も正しい託児所を一日も早く設立し我々無産者の立場から子供を保育しなければならない」。河合隆平他「戦間期日本における保育要求の大衆化と国民的保育運動の成立」『東京学芸大学紀要 第1部門 教育科学 55』、2004年、p.193。

7 「社会事業法」では社会事業の分野として「二、育児院、託児所其ノ他児童保護ヲ為ス事業」とされた。

8 東京都公立保育園研究会編、『私たちの保育史 上巻』1980年、p.293。

東京市戦時託児所使用条例〔1943年4月1日制定〕にはその目的と受託する子どもについて、次のように規定されている。

第一条 東京市戦時託児所（以下託児所ト称ス）ハ乳幼児ニ対シ皇国民タル資質ノ向上ヲハカルト共ニ市民皆働ニ依ル戦時生産ノ増産ニ資スルヲ以テ目的トス

第二条 託児所ハ前条ノ目的ヲ達成スル為本条例ノ定ムル所ニ依リ本市居住ノ学齡未滿ノ幼児、生後三月以上ノ乳児及市長特別ニ必要アリト認メタル者ノ受託保育及健康相談ヲ為ス

つまり目的としては、乳幼児の皇国民としての資質の向上を図ること、育児から母親を解放することで戦時増産体制に役立てることが謳われたのだった。

さらにこの東京市戦時託児所使用条例の施行細則第二条では受託時間（保育時間）と休日が規定された。その内容は、受託時間は4月1日から10月31日は「午前6時から午後7時30分」、11月1日から3月31日は「午前6時30分から午後7時30分」であった。休日は「1月1日」とされた。この条例や施行細則からわかるように、母親の労働力確保のために生後3か月以上の乳児を含めて、半年ごとに30分の違いはあるものの、長時間の保育が行われていたのである¹⁰。

なお、東京都の「東京都疎開保育所設置要綱」（1945年4月26日）に基づいて設置された疎開保育所は、1945年6月18日から7月にかけて7か所が開設された。その第一号は長野県富士見疎開保育所で、4歳児以上児31名と職員9名で開設された。疎開先とされたのは、東京から比較的に近い、長野、群馬、埼玉、山梨の各県であった¹¹。

これらの経過から、保育所の前身である託児施設は、戦時中には女性労働力の確保のためには不可欠のものとして存在し、行政によって運営されていたことがわかる。受託する子どもの年齢や受託時間（保育時間）の規定からは、子どもの成長に

9 同上 p.241、p.264、p.313、および北区王子本町保育園母の会『おやばと・こばと—北区王子保育園40周年のあゆみ—』、1986年。

10 これら戦時託児所の多くは、終戦を経たのちに「都立保育園」として継続された。1961年4月に23区内に所在した68園がその所在地の区に移管されて、区立保育園となり、多摩地区15園は都立として継続された。

11 疎開保育所は終戦後もしばらくの間はその地で運営が続けられた。最後まで残ったのは群馬県東横野疎開保育所で、1945年12月21日で閉鎖された。

視点を置いたものと言うよりも、国のために必要な、母親の労働時間に合わせた託児施設であることがわかってくる。

これら公的保育所が提供するサービスが限定的であったため、一方で民間の保育施設で働く保母たちは「保育問題研究会」を結成し、無産託児所の保育観に沿った保育のあり方を維持しようとしていた。だが、こうした意図を持って活動した多くの保母や保育研究者は治安維持法によって検挙され施設運営が行き詰っていったという状況があった¹²。

第 2 節 児童福祉法の制定

(1) 児童福祉法の制定を求めて

敗戦後は、戦中に始まった女性の社会進出に加えて、働き手を失った母子家庭が数多く存在したため女性が働くことが必然化しただけでなく、さらには破壊された産業を復興し生活を建て直すためにも母親が働くことがいっそう社会的に求められる状況になっていた¹³。

そうしたことを背景に、これまで救貧対象と考えられた人々に加えて、上記の人々ら多くの国民から託児施設を求める声があがるとともに、その声は国の政策の見直しと具体策の実施を求めるものになった。

これと合わせて、戦争で親を失い、家を失った戦災孤児と呼ばれる子どもたちの保護¹⁴も緊急の課題であったため、厚生省は当初「要保護児童」という考え方に基づいた施設をつくることを企図するとともに、それを実施するための児童保護を目的とした法律を作ろうとした。そこで 1946 年 4 月に「浮浪児その他児童保護等の応急措置実施に関する件」との文書を出し、同年 10 月に「児童保護法案要綱」を提出した。さらに同年 12 月には「児童保護法を制定しようとする理由」という文

12 松本園子『証言・戦後改革期の保育運動』新読書社、p.16。および、橋本宏子『戦後保育所づくり運動史』、p.39。

13 児童福祉法制定前の 1947 年 6 月の保育所数は 1,618 カ所であった（厚生省児童局編『児童福祉十年の歩み』、1959 年、p.77）。

14 1945 年 9 月時点では、緊急の保護を要するとされた児童は全国で 12,700 人と推計されていた（前掲、p.14）。

書も出している。しかし、これらはいくまで対象となる子どもを、家族を失った子どもに限定した児童保護という立場からのものでしかなかった。

こうした厚生省の動きに対して戦前期からの幼児教育関係者、無産託児所関係者、労働組合員などから、「保護されるべき子ども」だけではなく、敗戦後の日本社会の復興を担うすべての子どもに広くその児童保護法の効果が及ぶものにしたいとの声があがり始め、運動が始まった。その運動は子ども全体を「普通児童」としてとらえ、子どもたちの権利・福祉のあるべき理念を掲げ、事業範囲を広げることを目指した。法律名も児童保護法ではなく、児童福祉法とすべきであると主張するようになっていった。

他方で戦前期からの民間の保育関係者で作られた民主保育連盟（1946年10月発足。会長羽仁説子。1952年12月解散）は、法律の性格付けへの希望と保育所に対する以下のような要望を意見書（1947年7月23日提出）として出していた¹⁵。すなわちそれは、現在の社会状況下では必ずしも児童全般を一律に論ずることができない。保護の必要ないいわゆる「要保護児童」と一般の児童とは区別すべきであり、法律はこれらの児童それぞれに対する規定を設けるべきである。その施策はそれぞれの実態にあったものにして、その徹底をはかるべきであるというものであった。

さらにこの意見書では、この法律全体に対してもいくつかの要望をかかげており、その中で保育所の性格付けについても記していた。

意見書の要望の第7項目には次のように書かれている。

七、婦人の解放と乳幼児保育の立場から

民主保育連盟としては乳幼児保育の問題を「乳幼児の完全な養護と正しい教育の実現」と「婦人の社会的解放のための一条件」として考えている。現在婦人の自覚を高め教養を与へることによって封建制を拭ひ去り社会的活動を保証すること及び、生産の担ひ手として国家再興のため働くべき勤労婦人の生活保証の一条件として保育問題を考へる時、生活保護的、救貧的施策によっては根本的に之を解決することは出来ないし、又誤つてゐると云はねばならない。国が婦人の立場と特質を理解し尊重するならば（中略）、婦人の解放の立場からも乳幼児の完全な養護のためにも、新しい積極的な意図をもって「母性並に乳幼児福祉法」を問題に上せることを要望する。

15 児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成』下巻、ドメス出版、1978年、pp.745 - 747。

それまで他の団体が唱えていた生活保護や救貧対策に加えて、1945年10月にマッカーサーから幣原喜重郎に命じられた「五大改革指令」の一つにあった婦人解放という視点が新たに加えられたことがわかる。

この民主保育連盟以外にもさまざまな方面からの要望があり、それらに対応するため、1947年3月厚生省に「児童局」が設置され、そのもとで1947年8月11日、新憲法下の第1回特別国会に「児童福祉法案」が提出された。この法案は11月21日に児童福祉法として成立した。さらに12月には同法に基づいて「児童福祉施設最低基準¹⁶」を定める厚生省令が出された¹⁷。

こうした経過によって作られた児童福祉法は、法案を作成した厚生省児童局が編纂した『児童福祉十年の歩み』では、当然のことながら「積極的で明るい内容¹⁸」と自画自賛するプラスの評価がされている。

児童福祉法は、憲法第14条が規定する「法の下での平等」、第25条の「生存権保障」および第27条の「労働権保障」に基づいて法律の骨格が作られた。また同法は「保育」が従来の貧困対策・要保護児童対策から次世代を担う児童一般の福祉に目を向けるもので、児童の権利を保障するためにすべての国民や保護者、国及び地方公共団体が責任を持つことがその「総則」に明示された。なお、それまで「託児所」を含めて多様な名称で呼ばれた児童のための施設が、この法律により「保育所」に統一された。

本論文に関係する保育所に関する条文は第24条と第39条である。これらの条文を見ると、児童福祉法第24条には「市町村長は、（乳児又は幼児が）保育に欠けるところがあると認めるときに入所措置をする¹⁹」、第39条には「保育所は日々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とする施設」であることが規定された。そして1948年3月31日に出された「児童福祉法施行令（政令第74号）」で、保育所の運営にかかわる費用は国が8割負担、残りを都道府県

16 正式には児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和23年12月29日 厚生省令第63号）である。

17 この「最低基準」の「第5条」が保育所について規定している。

18 厚生省児童局『児童福祉十年の歩み』児童問題調査会、1959年、p.17。

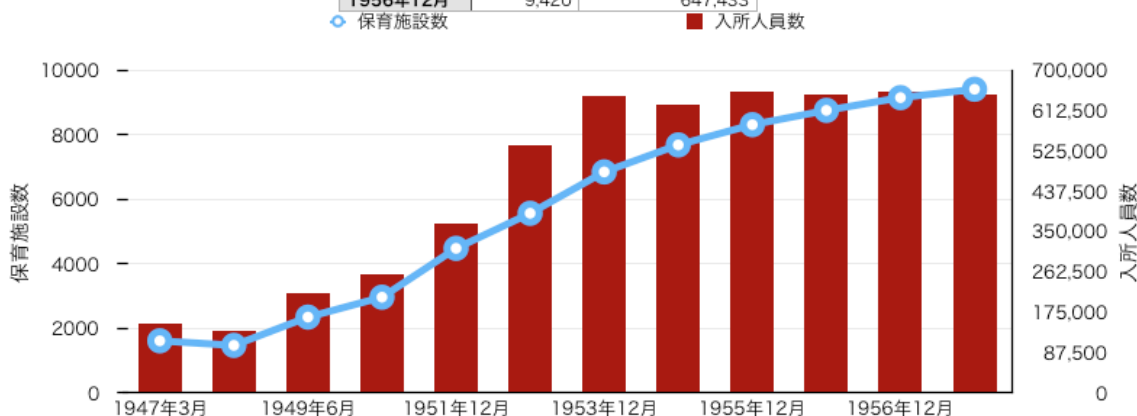
19 「保育に欠ける」とは母親の居宅外労働、居宅内労働、母親の不在などをいう。「保育に欠ける」という条件は、「はじめに」で述べたように、1952年の児童福祉法第5次改正において第39条に追加された。

と市町村が半分ずつ負担することとされ、保育所が国の責任下にある施策・制度であることが財源面からも明確に定められた。

しかし、制度は作られたが、実際に保育所の整備が本格的に始めるまでには時間が必要であった（表 2・図 5 を参照）。

【表 2、図 5：昭和 20 年代の保育施設数と入所人員数】

	保育施設数	入所人員数
1947年3月	1,618	151,319
1948年3月	1,476	135,503
1949年6月	2,353	216,887
1950年6月	2,971	256,690
1951年12月	4,485	366,430
1952年12月	5,573	538,274
1953年12月	6,856	643,697
1954年12月	7,693	625,383
1955年12月	8,321	653,727
1956年12月	8,765	648,369
1956年12月	9,160	654,878
1956年12月	9,420	647,433



出典：厚生省児童局編『児童福祉の十年』 p.359 をもとに筆者作成。

(2) 保育所とその課題

戦後の東京における保育現場の状況はどのようなものであったか。都市部ではそもそも保育所が焼失・破壊されていたために「保育の場」の確保が緊急の課題であった。

東京都内では戦時託児所で働いていた保母たちを中心にして 1945 年 12 月ごろから自主的な保育が開始されていた。当時は公園・社寺・焼け跡などを利用し 11

か所で野外保育が行われたという²⁰。また 1950 年頃から東京都の予算で、日雇い労働に従事する母親を対象とした簡易保育所（テント保育所）も職業安定所の近くで開設されるようになり、12 か所が運営された²¹。

他方、戦災下で焼け残った戦時託児所を再開する動きもあった。東京都が 1946 年 3 月に定めた「東京都保育園使用条例²²」（この時、戦時託児所であったものが再開した施設の名称を「保育園」に改める東京都令も同時に公布されている）に基づいて再開した板橋区の板橋保育園では 170 人を受け入れた²³。北区の滝野川保育園では 1947 年から焼失を免れた建物で保育を開始し、1952 年に児童福祉法に基づく正式な保育所として開園した²⁴。

1946 年 7 月に出された「東京都乳幼児保育」事業報告には「とりあえず都内 25 か所に保育園を開設」し、「都民勤労家庭の生後 6 カ月以上学齢未満の乳幼児」および「低学年児童を受託保育」していると記されている²⁵。

こうした戦時託児所再建の動きだけではなく、児童福祉法が制定されることを期待した、新たな形の保育所を作ることを求める市民の運動がすでに展開されていた。東京都教育労働組合婦人部は、1946 年 5 月に行われた結成式での要求項目の一つに「託児所・母子ホームを作れ」を掲げ、東京都民生局との交渉を始めている。また 1947 年には、墨田区横川橋地区の母親・労働者が「公営保育所設置を求める署名運動」を始めていた。

以上に見た児童福祉法制定とさまざまな保育所設置要求運動をきっかけにして公立保育所建設が進められるようになり、東京では 1951 年では 3 対 7 であった保育所の公立・私立比が、1955 年には逆転するまでになった²⁶。しかし、保育所制度はその発足時から課題を内包していた。

20 東京都公立保育園研究会編『私たちの保育史—東京市立託児場から都立、区立保育園まで』上巻、1980 年、p.270。

21 前掲、下巻 p.64。

22 前掲、上巻 p.322。

23 前掲、上巻 p.275。

24 前掲、下巻 p.94。この間には保母が保育所に住み込み、夜 8 時近くまで子どもたちを預かるような状況であった。

25 寺脇隆夫編『続 児童福祉法資料集成』、ドメス出版、1996 年、p.356。

26 1955 年の全国の保育所数は公立 4,269、私立 4,123 で、初めて公立が私立を上回った。

児童福祉法を「積極的で明るい内容」と記していた『児童福祉十年の歩み』には、「保育所制度運営については大きな問題点を含んでいた」とした上で、以下の問題が記されている²⁷。

その一つは、保育所配置の適正の問題である。保育所設置に対する要望が非常に強く、年々新設される公私施設は一番多い年は、一年 1,400 カ所にも及ぶ急増ぶりであった。しかしこれを地域的に検討してみると、非常なアンバランスがあることがわかる（略）。これをなるべく是正するため、普及度の低い県に対し積極的な奨励を図る意味から施設整備の補助金の割当をこのような府県に厚くする方針を積極的にとることとなった。

配置の問題はあるにせよ、児童福祉法発足以来保育所の数は急速に増加した。しかし、その割には運営上の工夫努力ないし指導監督が十分でなかった。その点もあって、施設によっては保育所本来の姿から逸脱をするものも少なくはなく、また、入所の措置や徴収についても、全般的にみて適正を欠く事実がしばしば指摘される所となり、その後におけるいわゆる保育所問題の禍因を宿していたのである。

ここで厚生省が大きな問題点としている「入所の措置に適正を欠く」とはどのようなことを意味しているのであろうか。ここで確認すべきは、児童福祉法による保育所への入所とは「行政処分による措置」を受けたものという原則だという点である。

ではそもそも、「措置」とは具体的にどのようなことを意味しているのであろうか。児童福祉を含む社会福祉行政における「措置」とは、社会福祉サービスを利用するにあたっての申請、受理、調査・判定、行政の意思決定、サービスの給付、変更・停止など一連の行政手続きを指すものである²⁸。この「措置制度²⁹」が内包し

27 厚生省児童局『児童福祉十年の歩み』児童問題調査会、1959年、pp.79 - 81。

28 小林良二「戦後社会福祉の政策展開と展望（二）」、三浦文夫・高橋紘士・田端光美他編『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 III 政策と制度』、ドメス出版、2002年、p.44。

29 「措置制度」の用語の起源は1947年（昭和22年）12月の「児童福祉法」制定時に、「第二章 福祉の措置及び保障」が設けられるとともに、同法による母子保健、児童福祉に係る相談・援護、児童福祉施設への入所等の複数の行政サービスを総称する用語として「措置」が用いられたことに始まると考えられる。その後、「措置」という語は身体障害者福祉法、生活保

ていたさまざまな問題点、それも論者の視点によって指摘されるものが異なる問題点について、『厚生省五十年史³⁰』の編集に関わった北場勉はそれぞれの立脚点によって異なる論点を整理して、次のよう述べている³¹。

いわゆる「措置制度」とは何かということは、一見自明のようであるが、論ずる者の立場によって、論点、視点がかなり異なっている。①法律学の研究者は、主に保育制度に関する判例研究などを通して、「措置」を受ける者＝保育サービス利用者の「権利性」に焦点をあてる。ここでの論点はサービス利用者の立場が「措置」という「行政処分」の「反射的利益」を受けるに過ぎない点を問題点とし、サービス利用者の「権利性」を法学的に証明しようとする。②経済（財政）学の研究者は、「措置制度」のお金の流れの側面である「措置費制度」を中心に論じている。そこでの論点は、本来国が公的責任で行うべき事務を地方公共団体に行わせる機関委任事務であるにもかかわらず、費用補填が十分でなく実質的に地方公共団体に責任を転嫁するものになっていると批判する。③社会福祉学研究者や民間の社会福祉事業家は、民間社会福祉事業への「公的助成の在り方、憲法第 89 条と社会福祉法人制度の関係」を中心に論じている。ここでの論点は、民間社会福祉事業は社会福祉法人となることによって「公の支配」の下に入り公的助成を得ることができたが、その一方で民間としての先駆性・開拓性などの独自性を失ったとしている。④近年は行政関係者自身からの批判の論点が新たに設定された。福祉サービスの即応性・多様性の確保や、利用者の選択権を尊重するためには、サービス提供者を利用者自らが選択できる「契約制度」にすべきであるとするものである。この論点は行政自らがその「措置制度」を否定する動きにつながることになる。

護法においても用いられるようになった。法令用語としての「措置」という言葉自体には「負」の意味合いはないが、社会福祉分野においては「利用者の立場から見て好ましくない用語」としてとらえられるようになった（北場勉『戦後「措置制度」の成立と変容』、法律文化社、2005年。pp.13 - 14 序論の解説 1）。

30 厚生省五十年史編集委員会『厚生省五十年史』、中央法規出版、1988年。

31 北場、pp.2 - 3。

北場の指摘を踏まえつつ、極めて簡単に要約すると、論者の立場は多様であるが「保育所に入所する」ことに関わる意味は次のように整理される。すなわち、日本の児童福祉は、親が子どもの乳幼児期の養育に責任を持つ（つまり「保育に欠けない」状態）か、または問題（「保育に欠けている」状態）があれば行政処分という形で子どもの保護を行うかという、二分法で行われてきたということである。

先に厚生省自身が「問題点」としてあげたのは、この措置の対象とするか否かの判断に明確な運用基準が、当初は存在していなかったということである³²。

ところで、児童福祉法により行政処分として「保育に欠ける」子どもが保護され、保育所入所が決められるという制度を、「保育所入所希望者」（多くの場合は子どもを代理する親・保護者）は認識していたのかについては検討が必要であろう。言い換えれば、その保育行政の枠組みに組み込まれること、つまり自らはあるべき保育を行えず、子どもを保育に欠ける状態にしてしまっていることを保育所への入所を希望する際に負い目としたのであろうか。さらに言い換えれば、この「行政処分」に伴う「措置」を痛みとして、つまり次に引用するような意味で、福祉サービスを受けることを負い目とみなす「福祉のスティグマ³³」と呼ばれるものとして受けとめたであろうか。

社会福祉政策の展開の歴史を研究している田端光美は、日本社会に横たわる家族文化ゆえに、福祉受給の権利性を自覚させることなく、福祉サービスの利用を妨げる社会環境を作り出す「福祉のスティグマ」が存在するとして、次のように指摘している³⁴。

戦後の家族制度の解体とともに家族意識の変化は確実であるとされながら、今も日本人の意識のなかには「世間体」や「家族の恥」意識が強く残り、福祉サービスの利用を妨げている。この意識は家族や共同体に依存する日本型社会福祉論の根拠となっている。

32 このため、1961年の厚生省児童局長通達で「保育に欠ける」7項目が定められた（詳しくは第4節参照）。

33 スティグマ (stigma) とは、本来は汚名、恥辱、不名誉、(欠点・異常などを示す) 特質を意味するものである。

34 田端光美「二一世紀の社会福祉政策の展望」、三浦文夫・高橋紘士・田端光美他編『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 III 政策と制度』、ドメス出版、2002年、第1章。

実際に保育所への入所に際しては、家計収入調査、家族状況の申告、就労証明書の提出など保護者のプライバシーに踏み込んだ調査・判定が行われる。手続きの煩雑さや不合理性（特にこれから就労しようとする場合の「保育に欠ける」判定の度合いが低いなど）もある。しかし、それらが本来的には「措置」制度の対象と認定されるためのものであることに対して、保護者は「福祉のスティグマ」を自覚するであろうか。それどころか、保育所に入りたい、という声が広がり、1960年代後半から70年代にかけて「ポストの数ほど保育所を」をスローガンにして保育所を作らせようとする運動が広く共感をもって受け止められたのだった。このことは何を示したのであるだろうか。結論を先取りすれば、福祉の対象者となること、つまり「行政処分」対象者になること＝「福祉のスティグマ」を自覚するという、他の福祉分野で多く観察されるような受け止めとは全く別の反応であったことを示している。そこには北場のいう「権利性」意識の成長が見てとれる。行政側が定めた原則を越えて、権利としての保育所利用を求めるという意識から保育所をつくる運動への参加意識が芽生えたためだと考えられる。さらにそのことは保育内容の変更を求める「当事者意識」「権利意識」を醸成することにつながる。保育所をつくる運動へ参加した人びとは、次節で述べるように、「保育所行政の枠」は運動によって乗り越えるものであるととらえていた。実際にその力は、行政の側が設定しようとする「保育所行政」の限度を広げさせる働きをしたのだった。

また厚生省自身があげた「措置」に関する判断基準が明確でないという問題点については、その後保育所制度が定着し利用者が増加するに従って、それがもたらす影響が拡大することになった。それらはすべてがその初期から顕在化していたわけではなかったが、のちに大きな問題となる、代表的なものを述べれば以下のように整理される。

① 国庫負担の割合の問題。児童福祉法の施行に際しては、児童を「措置」するために要す児童福祉措置費の8割を国庫が負担することが規定されていた。これが児童福祉にとって望ましいことであることは間違いないが、同時に政府にとって大きな負担となることも事実である。しかし、「昭和25年度から地方財政平衡交付金制度が発足し、児童福祉措置費等に対する従来为国庫負担制度もこの年度から打ち切られることとなり、ようやく軌道にのりはじめた児童福祉行政の前途に大きい暗影を投げかけた」が「さいわい、28年度より児童福祉措置費を国庫負担制度

に復することと」なる状況であった³⁵。この国庫負担の割合がどのように設定されるかは、以後の保育所運営にとって重要になった。

② 保育時間の問題。児童福祉施設最低基準（1948年12月）では第5章で保育所について定めている。その第54条に「保育所における保育時間は、一日につき8時間を原則とし、その地方における乳児又は幼児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定める」とされている。つまり保育の開始時刻や終了時刻を規定するものは存在していない。この点をめぐって「保育時間の延長」という問題が発生することになる。

③ 保育受け入れ開始年齢の問題。これは最低基準の設備の区分で「乳児又は満二歳に満たない幼児」に必要な施設面としての面積が決められているが、乳児の年齢・月齢などは示されていない。親は出来るだけ年齢をひき下げる方向への希望を出し続けることになる。

④ 保育料徴収の問題。厚生省は1954年に徴収基準を定めたが「その実施状況は思わしくなかった³⁶」と厚生省自身が記した問題であり、50年代まで自治体によってその徴収金額に差があったため、親にとって大きな関心事となる。

このように保育所制度にはさまざまな課題がある中でも、保育所がほしい、保育所を作ろうとする運動は母親たちを中心として活発に進んでいた。

第3節 新しい保育所をつくる—無認可共同保育所からの広がり

(1) 「働く母の会」から団地へ

1948年4月に「児童福祉法」が施行された際に、保育所は全国で1476か所があっただけであり、保育所入所児童数は13万5503人に過ぎなかった³⁷。だが1950年代後半からの経済の高度成長のなかで社会状況は急速に変化し、女性労働者が増加し保育所への入所希望者が増えていった。それを背景にして、この時期から自分たちの手で「保育の場」を作ろうとする運動が盛んになった。その運動が目指した

35 前掲、pp.176 - 177。

36 前掲、p.80。

37 前掲、p.359。第4表。

ものは「共同保育³⁸」と呼ばれるもので、親同士が共同で出資し、親と保母（保育労働者）が共同で運営し、それらの人々に地域の支援者が協力するというのがその特徴であった。

「共同保育」運動の契機となったのは、運動参加メンバーたちが直面していた出産後の職場復帰をめぐる問題であった。なお運動は、まずは子どもの保育の場の確保のための活動をしながら、しだいに「認可保育所を作ることを行政に求める運動」に発展していく。結果的に運動は顕著な成果をあげ、行政が認可保育所建設をすすめるようになっていった。しかし、この共同保育が始まる契機になった最も切実な要求である「産休明けの保育」は、厚生省の指導や「家族以外に小さな子どもを預けるのはかわいそう」という一般社会の意識に阻まれて、認可保育所ではほとんど実施されないままであった。

すでにいくつかの例を見てきたように、戦後は保育所の設置を求めるさまざまな運動が存在した。それらによって多様な取り組みがあったことを断片的に紹介したが、運動全体の流れとしては把握しきれない。そこで、ここでは都市部における「保育所づくり」の道筋を切り開く画期的な運動であったと評された「働く母の会」の活動を、依然として部分的にしか見られない点はあるが、通史として振り返ってみることにする³⁹。

「働く母の会」は、出産後も働きたいという希望をもった女性たちの意見交換の場を作ろうとの呼びかけから始まったもので、1954年に東京で結成された。当初は岩波書店で働く編集者や東京大学職員が中心となっていた⁴⁰。彼女らのこの呼びかけに応じてしだいに職場を越えて参加者が増えていった。その仲間の中でお互い

38 これらの共同保育所は、児童福祉法の認可を得て正式な「保育所」になれる財産（土地・建物の自己所有）・保育対象児 60 名（後に 30 名）などがなかったため「無認可保育所」と呼ばれた。後にこうした共同保育所とは性格の異なる無認可保育施設（第 2 章第 3 節で詳述する「ベビーホテル」など）が生まれたため、こうした「認可を受けていない保育施設」を「認可外保育施設」と行政が呼ぶことになった。一般的には「認可外保育所」とも呼ばれる。これらの認可外保育施設には東京都認証保育所、事業所内保育所、自治体の基準により公費助成を受ける認可外保育施設などがある。厚生労働省は施設数・入所者数など統計上は「ベビーホテル」とそれ以外を区別して示している。

39 矢野雅子「女性労働者の仕事と保育をめぐる葛藤—育児休業と「無認可共同保育所」—」明治大学大学院政治経済学研究科『政治学研究論集』第 29 号、2009 年。

40 東京大学職員組合が作った保育所は 1952 年に始まった。最初の保育室は「6 畳の書斎と 4 畳半の寝室と台所という間取りの」石田雄（当時、東京大学法学部助手）宅の寝室であった。1954 年 6 月に「私（石田）の精神的負担が限界に達して移転してもらった」（石田雄著『一身にして二生、一人にして両身』、岩波書店、2006 年、pp.105 - 106）。

が抱える職場の問題を訴えあい、望ましい保育のあり方や保育所が果たす機能などについての共同学習が進められた⁴¹。

そうしたなかで会員が産休をとって出産したあと、その人々が産休明けに職場復帰ができるようにしたいとして始められたのが共同保育所⁴²であった。その点では、共同保育所は子どもの成長と親の就労を共に解決するという願いを支えるものとして、自分たちだけで実施することから発する限界もあったろうが、その時点で考えられる最上の乳児保育の実績づくりであったと評価できよう。

この運動が画期的といわれるのは、その時点での共同保育だけでなく、その広がりにもあった。すなわち、この実践を目の当たりにした会員たちは、それぞれが自らの居住する地元に戻ってその理論と活動方法を広げることになったのである。例えば、1956年に葛飾区の住宅公団青戸団地⁴³に入居した「働く母の会」の会員の呼びかけで始まった保育所設置の活動がある。その要求はまず団地自治会の正式要求としてとりあげられた。さらに57年からは個人宅で持ち回り保育を行っていたが、58年には住宅公団に認めさせて団地広場に保育所が作られ「青戸共同保育園」と名付けられた。このことを受けて、この年には「公団住宅保育所連絡協議会」が結成され、全国的に運動に広がっていった⁴⁴。

さらにこのような共同保育が実施されるなかで、高額な保育料、施設条件の悪さ、子どもを預ける親と保育者の保育観の違いなどの、多くの困難や矛盾が認識されるようになった。そこから「保育所を作る責任は誰にあるのか」が改めて問われ、児童福祉法で設置責任とされる地方自治体を対象とした運動が始まっていった。区議会への陳情や署名活動が行われた結果、1964年にこの「青戸共同保育園」は葛飾区立青戸保育園として運営されることになったのである。

この活動は「働く母の会」の機関紙を通じて全国にも広く知られることとなり、とりわけ新設される住宅公団団地での保育所づくりの典型となっていった。さらに

41 働く母の会編『働いて輝いて一次世代へつなぐ働く母たちの50年』、ドメス出版、2005年。

42 これは東大教職組が始めていた職場内の共同保育を参考にしたものであった。ここには、戦前の無産保育所での保母経験者が参加し、乳幼児期からの共同保育という課題にとりくんだ。その保育内容の水準の高さが注目を集めたとされる（前掲）。

43 日本住宅公団法が1955年7月に公布され、続々と団地建設が開始された。翌56年3月の大阪金岡団地が入居第1号であった（<http://showa.mainichi.jp/news/1955/07/> 2015年9月21日閲覧）。

44 渡辺史『日本保育運動小史』風媒社、1969年、p.253。

公立保育所増設を求める動きは、「共同保育所」を足掛かりとし、やがて「ポストの数ほど保育所を」というスローガンのとともに、全国的にくりひろげられる運動へと広がっていったのである。

もう一つの事例として、短期間のうちに農村地帯から巨大なベッドタウンへと変貌した東京都東村山市を取り上げ、保育所建設の経過をたどってみる。

すでに1948年から都営住宅建設が開始された東村山町地区（1950年町制施行当時の人口17,993人）では、1958年の住宅公団による久米川団地建設（980戸）などもあり、急速に人口の増加がすすんだ。その結果、1963年の人口は62,536人となり、翌年4月1日には東村山市が誕生した。1967年段階での人口は82,500人で、市域の7分の1が公団住宅・都営住宅・公務員住宅などの「団地」で占められ、住民の3分の1が団地居住者という状況になっていた。団地の建設がすすむと、その新住民からの保育所設置の要求は高まり、それぞれの団地自治会を中心にそれらの要望が取りまとめられていった。しかし現実には、東村山市での市立保育所は60年代には2園の新設が行われたただけであった⁴⁵。

この事例に見られる、低調な東京の「保育所づくり」の実情に大きな変化を与えることになったのが1967年の美濃部亮吉知事（その保育政策は第2章で取り上げる）の誕生である。同年に実施された選挙で、東村山市長には保守派の熊木令次が選出された⁴⁶。この時の市長選挙が終わった直後の時点では、新市長から従来の保育所政策からの変更は表明されてはいなかった。しかしその任期中に、保育所をめぐる、市政には大きな変化があった。これは都政との関連で起きた面があることは否定できないが、東村山の「保育所づくり」運動の積み重ねと継続があったことがその変化を起こす土台となったのだ。

ここでは、1960年代から70年代に実際に行われた積み重ねをたどることにする。

東村山第一保育園は都営団地内に1964年に開設された。父母は子どもの入所と同時に「父母の会」を結成した。その会則第三条には「会は会員相互の親睦を計り、保育園の発展に寄与することを目的とする」と記されている。これは保母との連携を保ちながら、保育所の運営を充実させるために協力することを目指したものであ

45 第一保育園は1964年開園、定員75名で本町1丁目に開設された。第二保育園は1968年開園、定員90名で菘山1丁目に開設された。1970当時東村山市にはこれ以外に都立保育園1園、私立2園があった。

46 熊木市政は4期（1967年～1983年）継続された。

った。「父母の会」は、保育所の開設後間もなくのことでその施設が不十分であったことから園庭の整備などに参加・協力した。また保育時間や保育内容などについて、毎月の定例会で父母の要望を取りまとめて保母との話し合いを進めた（この時期には保育所園長は市役所の役職兼任の男性職員で、日常的常駐していたわけではなかった）。筆者のインタビューに応じたこの会のメンバーであった人は、1967年頃父母会が行なった「開設時からの一部の臨時保母を正規職員化する運動」のことを記憶している。「区役所の人を呼んで、夜、保育所で交渉をした。最終的には市長との話し合いで約束を取り付け、その後正規職員化が実現した」と語っている⁴⁷。また保育所の行事に父母が協力し、お泊り保育、夏祭り、人形劇鑑賞などを行ったことを記録している⁴⁸。ここには父母が、子どもを保育所に預けることができたことに安住せず、保育所の充実に関心を持ち続け、保母との交流を重視し、それを実践していたことが示されている。

こうした市民の保育所への切実な訴えに押され、1968年には市長が施政演説で「保育所の関係につきましても、将来を見渡した時には全市的に八か所既存を含めまして分布が必要と考えられます」と述べ、「無認可保育所の育成」にも言及している⁴⁹。これに対しては、当時市内で共同保育を続けている父母と保母からは、父母の高額な保育料負担の一方で保母は低賃金で働かざるを得ない無認可共同保育の厳しさが訴えられた。市からの具体的助成を求めるための面会交渉の動きも強まった。そうした動きを受けて、市長は実情を把握するため「無認可保育所の実態調査」を行った。その結果、この年12月から無認可保育所への助成が開始された。さらに1973年には、市立第三保育所開設に合わせてゼロ歳児保育（産休明けではなく、6か月児からであった）が始められた。

（2）無認可共同保育所の役割

47 2007年9月9日実施のインタビュー（東村山市中央公民館ロビーにて）。

48 東村山市立保育園父母の会編、『つばみ』第1号、昭和42年3月1日発行。

49 東村山市史編纂委員会編『東村山市史 11 資料編現代』1997年、p.436。

1950年代半ばから始まった「無認可共同保育所」はその後、時間が経過し、公立保育所が増加しても、残されていた。そうした状況を東京都の新宿区と北区を例に見てみる⁵⁰。

無認可共同保育所が担っていた「産休明けの乳児保育」に対しては、東京都は美濃部都政時代になってから画期的な取り組みを始めた。それは「保育室運営補助制度⁵¹」と呼ばれるものであり、1968年に作られ、東京都が定めた一定の基準を満たしている無認可共同保育所に対して、助成金を支給するというものであった。

この制度ができ上がる時は、法律的な解釈をめぐって大論争が起きることになった。都議会の自民党や自治省を中心に、その制度が憲法第89条の「公の財産の支出または利用の制限」に違反するのではないかとの疑義がだされ、議論がなされたのだった。最終的には、都が支給する助成金は「児童福祉法24条の但し書き」による保育の委託費であるという解釈が厚生省によって認められることになった。その後、この助成金は助成項目や金額がしだいに拡充されていった⁵²。

こうして獲得された公的助成金が、無認可共同保育所の運営を維持するのにいかに必要なものであったか。それまでに800人を越える子どもたちを送り出した無認可共同保育所、「新宿ポッポの家共同保育所」の施設長であったある保母が、その活動の30年を振り返った1996年の記録のなかで次のような言葉で記している⁵³。

運営は厳しく、父母会による廃品回収や物品販売、子どもが少ない時には保母が出稼ぎまでして財政的な危機を幾度となく乗り切ってきた。1968年4月から東京都から助成金が出るようになり本当にゆっくりですが前進してきている。

50 矢野雅子「女性労働者の仕事と保育をめぐる葛藤—育児休業と「無認可共同保育所」」『政治学研究論集』第29号、2009年。および「「保育所への入所」をめぐる行政の責任—東京都北区における「無認可共同保育所」を手がかりに—」第35号、2012年。

51 「保育室」とは東京都が定めた基準に適合し、「認可外保育施設指導監督基準を満たす旨の証明書」を発行された施設をいう。

52 美濃部都政期の福祉政策の分析は、日比野登『美濃部都政の福祉政策』（日本経済評論社、2002年）に詳しい。この中では第1期（1967年～1971年）は経済の好況期で都税収入は伸びたとされている（第2章、第3章）。1968年の都税収入は前年比21.0%の伸びであった。

53 馬淵磯子「30年をかえりみて」、鳩の会ポッポの家共同保育所編『ちいさな輪がひろがって』、1996年。

同じ子どもでありながら公立保育所にいる子と無認可保育所にいる子に公的保障が全然違うことはおかしいと思った。

私たちの役割はまだ公立保育所では実施していない産休明けからのゼロ歳児保育、乳児の集団保育のすばらしさを作り出し、社会に示していくことでした。

それまで「無認可共同保育所」が多くを担っていた乳児保育を、その後は東京都内の区立保育所でも次第に実施するようになった。1967年には港区、68年には中野区・品川区で開始された。入所対象月齢は生後8か月、のちに6か月へと次第に引き下げられていったが、「産休明け乳児保育」が実施されるまでには至らなかった。

ところで、東京都北区⁵⁴のホームページ(2010年閲覧)⁵⁵で、トップ画面から「子育て・教育」→「子育て支援(保育・助成など)」とたどると、区立・私立の保育園以外の「認可外保育施設」の一つである「保育室」にたどり着き、そこでは保育料に対する助成があることが示されている⁵⁶。さらにそこから東京都のホームページへのリンクが張られており、保育室とはどのようなものであるかが説明されている。また特別区ごとの保育室の一覧表に連絡先や設立年月などが表示されている。

2010年度の北区のこのページでは6園が「保育室」として紹介されているが、これらはいずれも1970年代に設立されており40年以上の歴史を持っている。つまり、東京都北区という一自治体のなかだけでも40年以上にわたって「無認可共同保育所」が存続していることを意味しているのである。「無認可共同保育所」は「認可外」施設でありながら自治体の保育行政のなかのサービスの一つの形として

54 北区エリアは、戦前は軍用地と軍需工場地帯であった。戦後の軍用地から住宅地(都営住宅)への変化をはじめとして、60年代末からは工場移転後跡地が公団住宅や集合住宅になった。これに伴い保育所需要も拡大した。それに伴い行政は保育所対策に重点を置くこととなった。

55 この「認可外保育施設」に関して、現在(2015年)は掲載はされていない。東京都は2010年度末にこの助成制度を中止し、認可外保育施設の「認可化」を進めた。北区の無認可6園のうち4園は共同で社会福祉法人「手つなぎ会」を作り、都・区の転換のための助成金・「子ども未来財団」の助成金を受けるとともに、協力者を募って資金(土地購入代金・園舎建設費)を集めた。最終的には銀行からの借入を含めて建設を進め認可手続きを行った。2011年4月、認可保育所「つちっこ保育園」が開園された。北区ホームページは2015年現在では「保育園関連」として認証保育所(東京都認定)と家庭保育員のみを紹介している。

56 東京都は認可外保育施設を「認証保育所」と「保育室」に区分していた。認証保育所は東京都が独自基準によって設置を認める民間保育所である。

定着してきたのだといえる。同時にこのことは、児童福祉法第 24 条で保育を必要とする子どもを保育所へ入所させることに責任を持つと規定されている「自治体の長⁵⁷」が、住民への保育所情報提供にあたっては認可外保育施設もその対象としていたことを示している。

このように無認可保育所が作られ、自治体のなかでそれが必要とされる施設となっていたことについて、大学で保育学の研究・教育をしている待井和江は次のように記述している⁵⁸。

昭和 30 年代、大都市を中心にフルタイムで働く女性たちの乳児保育要求は年々切実、深刻となっていた（中略）核家族化や通勤距離の遠隔化が進む中で、保育時間の延長・通年保育、特に 3 歳未満児保育を要求しつづける激しい運動があったが、行政の反応は極めて消極的であった。そのため、いわゆる無認可保育所が出現し、認可保育所がためらっていた産休明けからの乳児をあずかり、長時間保育を実施し働く親と子どもを支えた。地方自治体の多くは、これら無認可保育所の意義を認め、一部ではあるが補助金を出している。

また政治学者の後房雄は、1960 年代の保育運動の昂揚期を経て公立保育所が増設されてもなお「共同保育所」が引き続き存在していることに注目している。後は、共同保育はあるべき保育（産休明け乳児保育や、長時間保育）を実施することによって、「公的にはまだ実現していない」保育水準を示すことにその役割があるとその存続の意義を逆説的にとらえている⁵⁹。つまり、「ポストの数ほど保育所を」作らせようという親や住民の運動によって保育所建設が進んでも、保育所入所者の要望を充足させるような状況には、公的水準は到達していなかったという見解が示されているのである。

57 制定時の児童福祉法第 24 条の条文では「市町村長」と規定されている。

58 待井和江「保育施策の変遷と保育士養成の歩み」、山縣文治編著『リーディングス日本の社会福祉 8 子ども家庭福祉』日本図書センター、2010 年、p.307。

59 後房雄「公的保障と集団的自助のダイナミズム」、日本政治学会編『年報政治学 1988：転換期の福祉国家と政治学』、1989 年、p.88。

第4節 保育所保育への視線

(1) 入所条件の厳格化

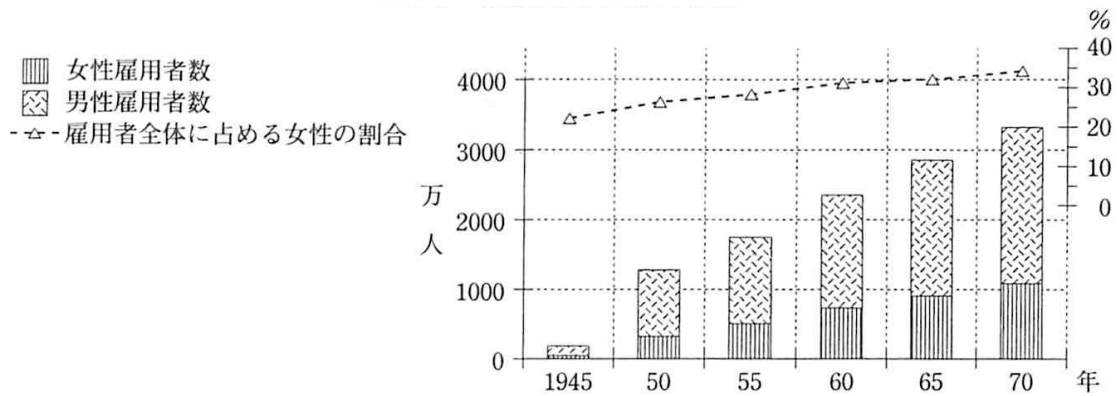
1947年に児童福祉法が制定されたことによって保育所制度が充実することが期待された。その後も、そうした期待をいっそう募らせる社会・経済的変化が生じた。すなわち1950年代後半から日本経済が復興・拡大へ向かい始めたことで、工業化・都市化の進行とともに農村から都市への人口の大量移動がはじまり、世帯分離・核家族化が急速に進むことになった。1960年代に加速した高度経済成長は、この傾向をますます推し進めた。この間に女性の就労率は上昇していったのである。当然のことながら出産後も働くことを希望する母親がいっそう増加することとなり、そのため保育所への入所希望は増加の一途をたどった。

この間には自治体によって保育所施策への取り組みが異なっていた。すなわち、幼稚園との区別がはっきりしないまま希望者を受け入れる、あるいは収入認定の判断基準が明確でないなどで混乱が起こった。そのため1952年に児童福祉法の一部改正（第5次）が行われた。これによって、保育所に入る者は「保育に欠ける」乳児または幼児であるとの規定が改めて第39条に加えられたのだった。

また、増加する保育所入所希望者に財政上の問題⁶⁰から対応しきれなくなった厚生省の政策転換が起こった。つまり、保育所の新設や保育所の入所定員を増加させることによって入所者を増やすのではなく、あくまで既存の保育所で対応しようとしたため、保育所に入所するのは「保育に欠ける」児童であるという入所判断基準の厳格な適用がはじまったのであった。

60 保育所行政の実施にあたっての児童措置費は80%が国の負担と規定されていたが、1950年～1953年の間はこれが地方平衡交付金に含まれたため、保育所のためだけに支出するという限定がなかった。また国の算定作業の遅れのため年度当初からの配分でなかった。自治体の中には私立認可保育所への児童措置費の未払いが起こり、そのため閉園も発生していた。1954年には保育所措置費が復活した（厚生省児童局『児童福祉十年の歩み』、第三章第二節）。その際、厚生省は80%負担を50%に引き下げようとしたが、自治体からの反対が強く元通りの80%になった。

【図 6：女性雇用者数の推移（1945年～1970年）】



出典：横山文野『戦後日本の女性政策』p. 82

こうした保育所への入所条件は、1961年2月の厚生省児童局長通達「児童福祉法による保育所への入所の措置基準について」（児発第129号）によって、細分化されたものとなった。通達には以下の条件を記したものが添えられ、入所措置の厳格化が図られたのである。どのように厳格であるかを見るために、やや長くなるが引用しておく。

児童福祉法第二四条本文の規定により市町村長(特別区の区域にあつては都知事とする。)が行なう保育所への入所の措置は、その家庭が次のいずれかの事情に該当する場合に限り、行なうものとする。

(居宅外労働)

(一) 児童の母親が日中居宅外で労働することを常態としているため、その児童の保育ができず、かつ、同居の親族その他の者がその児童の保育に当たることができないと認められる場合

(居宅内労働)

(二) 児童の母親が日中居宅内で児童とはなれて日常の家事以外の労働をすることを常態としているため、その児童の保育ができず、かつ、同居の親族その他の者がその児童の保育に当たることができないと認められる場合。ただし、父親がその業に従事しており、かつ、そのための使用人がいる家庭を除く。

(母親のいない家庭)

(三) 母親の死亡、行方不明、拘禁等の理由により母親がいない家庭であつて、かつ、同居の親族その他の者がその児童の保育に当たることができないと認められる場合

(母親の出産等)

(四) 母親が出産の前後であり、又は疾病の状態にあり、若しくは心身に障害があるため、その児童の保育ができず、かつ、同居の親族その他の者がその児童の保育に当たることができないと認められる場合

(疾病の看護等)

(五) その児童の家庭に長期にわたる疾病又は心身に障害のある者があり、母親が居宅内又は居宅外で常時その看護に従事しているため、その児童の保育ができず、かつ、同居の親族その他の者がその児童の保育に当たることができないと認められる場合

(家庭の災害)

(六) 火災、風水害、地震等の災害によつてその児童の居室を失ない、又は居室を失なわれないが破損した場合において、その復旧のためその児童の保育ができない場合

(特例による場合)

(七) 前各号に掲げるもののほか、それらの場合に照らして明らかにその児童の保育に欠けると市町村長が認めた事例につき、都道府県知事が承認した場合

また厚生省は、このように入所条件⁶¹を厳しくしただけではなく、全国一律の保育料の徴収基準を設定して、「入所世帯の負担能力に応じた保育料」の徴収ができ

61 1987年1月に保育所入所措置が団体委任事務へ変更されたことを受けて、児童福祉法施行令が改正され〔保育所への入所措置基準〕は次のように定められた。

「児童福祉法施行令」第9条の2：第24条の規定による措置は、児童の保護者のいずれもが次の各号のいずれかに該当することにより当該児童を保育することができないと認められる場合であつて、かつ、同居の親族その他のものが当該児童を保育することができないと認められる場合に行うものとする。1. 昼間労働することを常態としていること。2. 妊娠中であるか又は出産後間がないこと。3. 疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神もしくは身体に障害を有していること。4. 同居の親族を常時介護していること。5. 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。6. 前各号に類する状態にあること。

1961年と異なるのは母親だけではなく、「保護者のいずれもの状況」が問われていることである。なお、この施行令改正を受けて各都道府県知事、政令指定都市市長あてに出された児童家庭局長通知（児発21号）では「昭和36年（1961年）の通知の考え方を変更したものではない」と記されている。

るようにした。ここには「児童全般に対して、公的費用で児童福祉」を行うという児童福祉法の制定の趣旨からの大きな後退がみられる措置であった。

(2) 厚生省の家庭保育中心主義—『児童福祉白書』の主張

厚生省がその保育政策についての見解と施策について述べた『児童福祉白書⁶²』が、「児童福祉法施行 15 周年記念」を副題として 1963 年に発行された（『児童福祉白書』という名称のものが発行されたのはこの時だけである）。保育所への入所希望が増加したこの時期に厚生省がどのような姿勢・考え方を持っていたかを分析するため、その内容を確認する。その中で展開された「家庭保育中心」主義の考え方が、その後の保育所政策の展開に長期間にわたって影響を残したと考えるからである。

『児童福祉白書』の序には次のことが記された。引用が断片的になるが、上記の理由から厚生省の取り組みと考え方を知らため、やや詳細に内容を見してみる（中略は筆者）。

1962 年の「国際児童福祉連合（IUCW）」総会に日本から厚生省児童局長をはじめとする代表 3 人が参加した。そして各国の実情を知る中で、「高い経済成長を示しつつある国々の児童は、いまや危機的状況におかれているという驚くべき反省」と、「なかでもわが国の児童は先進諸国の実態との対比において特にその程度が高いという認識」を得た。

経済成長の目標は勿論、人間の福祉を増進し向上させるところにあるのであるが、実際にはそれが逆の作用を結果し、そのことがむしろ児童の福祉を阻害しつつあるという思いがけない報告に接し（中略）児童の取扱いが従来からとかく心理学的・個別的観点に主点がかたより過ぎ、必要とする社会学的・社会医学的観点を軽視しすぎていた⁶³。

62 厚生省児童局編『児童福祉白書』、1963 年。1988 年に『現代日本児童問題文献選集』（日本図書センター）に収録する際の「解題」において、一番ヶ瀬康子はこの『児童福祉白書』の特徴として次の 3 点をあげている。①統計調査資料が収録され、施策も具体的に報告されている ②まだ制定されていなかった「児童手当制度」の必要性について検討し、重要性を示している ③児童福祉に関する海外の動きを紹介している（『現代日本児童問題文献選集＜第 IV 期＞』第 42 巻、p.4 - 5）。

63 前掲、p.2。

そして次に、日本の家庭での子育て観の変化については次のように見解が述べられている。

個々の家庭が祖先から伝承してきた生活を比類のない家庭像として、これを忠実に子どもに伝承させようとする。こうした初期資本制社会における典型的な家庭像というものが第二次世界大戦以後に急速に消え去った。現在は新たな家庭像の再建途上にある（中略）過渡的な現象として危機的な様相の発生するのは避けられない（中略）。換言すれば、家庭生活の安定策を目標とした社会投資、人間投資を強く発言することが必要なのである⁶⁴。

さらに 1959 年 11 月に国連総会で採択された「児童の権利宣言」に言及しつつも、世界各国の児童対策の現状への飽き足らなさを表明している。

国家の次代を託すための育成という、換言すると児童を手段視しての努力という限界内に停滞して、いまだそれが児童の享受すべき権利であるという一歩前進した理解と理念に基づくというところまで飛躍していない⁶⁵。

以上のような状況を総括して、この『児童福祉白書』の筆者たちは次のように記している。

かつて世界のすべての人々は、児童のための活動を、一種の庇護的な活動として理解していた。というよりは、現在もまたその観念から抜けきっていないのである。児童を不しあわせから庇護するところに目標がおかれてきた。だが、時代は大きく急激に転回しつつある。現代の真の理解はいわゆるマンパワーの問題であり、さらにより高次なる“児童の権利”として理解すべき段階に至ったということである⁶⁶。

64 前掲、p.3。

65 前掲、p.12。

66 前掲、p.13。

これは 1959 年 11 月の国連総会で採択された「児童の権利宣言」に触れ、「児童の権利」という新しい視点を行政に取り入れるべきであると提言したものであった。しかし、この部分に引き続いて記されている児童福祉の具体的政策の提言では「児童の権利」には触れず、その当時の池田勇人内閣で提唱された「人づくり政策」、つまりマンパワー対策と直結されている。すなわち、児童福祉政策は「社会開発と人間形成」の中で展開しなければならないという意図を強調したものとなっている。そこで語られた「子ども像」には子どもの側からの視点は全くと言って良いほど存在せず、年少人口が漸次減少するとの推定に立って「時代を背負う 1 人の児童にますます大きな期待を寄せないわけにはいかなくなってきた⁶⁷」という大人の側からの期待だけが盛り込まれていたものであった。

『児童福祉白書』の筆者たちが、世界の確実な流れとしての「子どもの権利保障のための児童福祉政策」に言及しながらも、実際の政策実施を「人づくり」と結びつけた背景には当時の、日本国内での大きな流れがあった。それは以下に見る動きと関連していた。『児童福祉白書』には次のように記されていた⁶⁸。

1962 年 3 月の厚生大臣から中央児童福祉審議会への諮問は、「青少年をめぐる現下の憂慮すべき事態と将来の人口推移にかんがみ、児童の健全育成をさまたげている障害を明らかにするとともに、これに対する方策と、さらに人間形成の基礎的段階にある幼少人口の資質を高める積極的な方策について意見を問う」というものであった。

これに対して審議会は同年 7 月「児童の健全育成と能力開発によってその資質の向上を図る積極的対策に関する意見書」を答申した。

この答申は問題の解決方向について次のように述べている。「何よりも必要と思われることは、男女が先ずよい家庭を建設することを誓いあい、それを基とした家庭で児童が両親の大きな期待のもとに生まれ、両親自らの絶えざる周到な育児によって、心身ともに健やかに育てられ、またそのように社会も国もともに努力を続けることである」。

67 前掲、p.54。

68 前掲、pp.150 - 151。

こうした流れのなかで『児童福祉白書』の筆者たち⁶⁹も、その政策実施の担当部署としての児童局の位置を高めようと積極的に提言をすることになる。その論点は「幼少人口の資質を高めるため」の母子保健上の問題点、健全育成上の障害、児童福祉施設その他運営上の問題点、児童福祉問題の背景、などであった。そして筆者たちが「一般児童対策」として最優先課題としたのが「新しい家庭づくり」という考え方であった。

この「あたらしい家庭づくり」を保育所との関係で示したのが、1963年7月の中央児童福祉審議会（中児審）の保育制度部会「中間報告」であった。同部会が『保育問題をこう考える』と題した中間報告に盛り込んだものが「保育の七原則」であり、次のように示された⁷⁰。

- (1) 両親による愛情に満ちた家庭保育
- (2) 母親の保育責任と父親の協力義務
- (3) 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
- (4) 家庭保育を守るための公的援助
- (5) 家庭以外の保育の家庭化
- (6) 年齢に応じた処遇
- (7) 集団保育（家庭的処遇を配慮したカリキュラムの設定）

ここに見えるのは、保育における親の責任の強調と、保育所運営での公的負担回避の考え方であった。

さらに、この中間報告のなかには、「行政は理想を追求しなければならないが、最低限度の必要すら満たされていない状況を、最低の線に引き上げることを、まず考えなくてはならない」、「経済的に恵まれた家庭の幼児の保育にも、公費をつぎ込むことは、将来はありうるとしても」、「なにから手を着けるべきかの、優先順

69 中心的な筆者は黒木利克児童局長（在職期間は1961年11月から1964年10月、在職中の1964年7月1日付けで「児童局」を「児童家庭局」に改称）。1965年第7回参議院議員選挙で自民党（全国区）より出馬・当選し1期つとめた。黒木は第1回から第3回の『厚生白書』の筆者でもあった。

70 国立社会保障・人口問題研究所、「日本社会保障資料IV（1980-2000）資料番号9」。
http://www.jpss.go.jp/publication/j/shiryu/no.13/data/shakaifukushi1980_bhtml（閲覧日2015年10月12日。）

位が決められなくてはならない」とする考えが示されている⁷¹。また「保育に欠けると思われる状況とはなにか」との1項を設け、先述した厚生省の「保育所入所の措置基準」よりも細かな条件を示すとともに、その条件に該当する場合はどのような対策をとるべきかを詳細に記していた。いずれの場合も保育所への入所措置は最後の手段としておかれた。これは、本来市町村長が持つと定められている「措置権限」の執行の条件をも国が規定しようとするものであり、国が保育所政策の実行過程へも介入しようとする意思を示すものに他ならなかったのである。そうした状況では保育所への入所はますます狭き門となっていった。

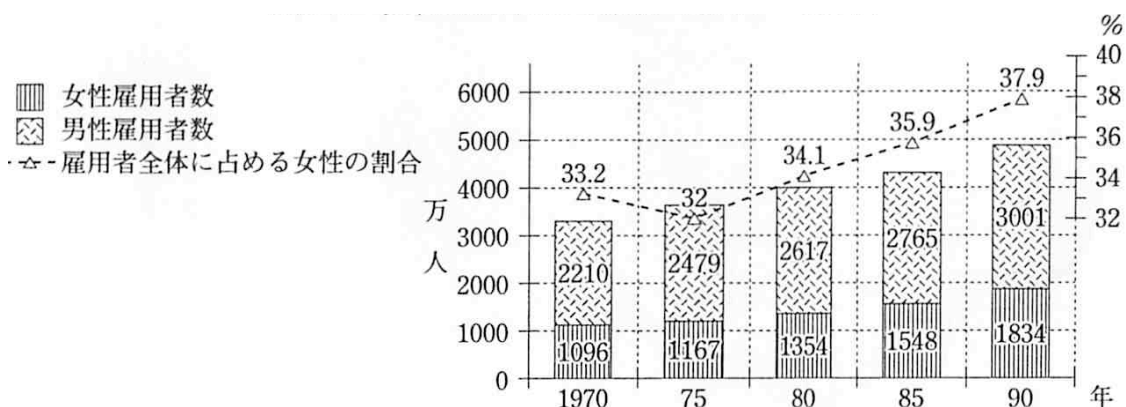
71 「保育問題をこう考える」の「1. 保育問題の背景にあるもの」の記述による。

第2章 児童福祉法の綻び

第1節 自治体の保育所づくり

(1) 自治体首長と保育所

【図7：女性雇用者数の推移（1970年～1990年）】



出典：『戦後日本の女性政策』p. 211。

児童福祉法第24条で「保育所への入所」責任を担うとされる市町村長（東京都特別区の場合は区長）と、その施策の決定に関与する議会はどのような形でこれを担おうとしたのであろうか。ここではその実態を東京都北区の例に見てみる¹。具体的には1970年代を中心に、実際の保育所建設経過と区議会での議論を分析する。その際には『東京都北区議会会議録²』を手がかりに分析を行う。なお、『東京都

1 矢野雅子「「保育所への入所」をめぐる行政の責任—東京都北区における「無認可保育所」を手がかりに一」、明治大学大学院『政治学研究論集』第35号、2012年。

2『東京都北区議会会議録』は北区中央図書館に収蔵されており、館内閲覧のみの資料である。北区議会事務局によって、定例会ごとに（後には予算特別委員会・決算特別委員会も）1冊にまとめられている。本会議での発言速記に拠っており、「議事録」には含まれない発言も記録されている。

北区議会会議録』は元号表記のみであるが、引用にあたっては、便宜上西暦表記を添えておく。

東京都「北区立」の保育所はいつから存在したのか見ることから始めたい。実は、それは北区が自ら建設して始まったものではなかった。1961年に東京都からの「業務移管」によって移管された保育所（王子・赤羽・滝野川の3園）を区が管理するところから始まったのである。東京都はこの時、移管する保育所が施設・設備・備品等において児童福祉法の最低基準に達するように予算措置をした。この時23区内にあった68か所の都立保育園はそれぞれの所在地の区に移管されて区立保育園となった。このことは保育関係者の間で「持参金付きで区にお嫁入りした」といわれるものだった³。このように1960年代初めになってもまだ、東京都内では各区が保育所の建設や運営に責任を持っているという状況ではなかった⁴。

保育所の移管を受けた翌年、昭和37年（1962年）3月の北区議会第1回定例会において近藤亮三郎議員（革新議員団）からの「昨年度、都より土木と保育園の事務事業が一部移管されたが、その運営面についてはどうなっているのか」という質問がなされた。それに対して当時の小林正千代区長⁵は「（保育所が区立になったから）区の自由意思によって自由にできるということであるが」「（都の）民生局は統一というものを重視するので」、区としての対応は未定であると回答している。

さらに「保育園が現在4つで320人収容では（区民の要望に一筆者）対応できない」。「私は、それら下層階級の生活程度の低い者のために保育所の増設を求め」という保守会派の中村正太郎議員（同志会）の発言に対し、区長は「10くらいまでふやしたいが、厚生省、あるいは都の予算の裏付けの問題がある」と答えている。この段階では、北区として保育所をどのように整備していくのかという主体的で全体的な方針は明確には定まっておらず、2か所の保育園用地の購入予算が立てられているにすぎなかった。

翌昭和38年（1963年）3月の第1回定例会では小林区長が「将来10か所の建設計画を持って構想をすすめてまいりたい」と述べ、阿古島教良議員（同友会）からは「公立がよくなっていく反面私立が貧弱になっていく。今まで15年にわたっ

3 東京都公立保育園研究会編『私たちの保育史』下巻、1980年、p.58。

4 この当時、東京都特別区長は都知事の同意を得て区議会の指名によって任命されていた（区長選任制）。特別区の区長が公選制になったのは1975年4月からである。

5 小林正千代の北区長在任期間は、1958年から1983年（区長選任制で17年、公選制で2期8年）であった。

て区に貢献したものに恩典がないというのは不公平だ」、という意見が表明されている⁶。

同年6月の第2回定例会では中村正太郎議員（同志会）が、区が公団赤羽団地内に建てようとしている保育園に対して、「赤羽台団地保育園の建設は納得できない。なぜならあの団地には月収五万円以上がなければ入居できない。こういう割合高額な所得を有するものになぜ優先的に保育園をつくらなければならないのか」、「本当に必要な地域に作るのであれば区民感情が許しません」と述べている。それに対して小林区長は「土地の入手の問題がある。東京都が300坪を無償で北区に貸し付けてくれ、都の民生局が厚生省と十分連絡を取って特別ワクで面倒をみてくれるので断る理由がない」と答えている。

以上の議会でのやりとりから見えてくることは、区民の保育所への要望の高まりを実感している区議会議員に対して、保育所建設にあたる当事者としての区長や区当局の積極性・計画性はまだ示されていない点である。

これが9月の第3回定例会ではより身近な課題ととらえる質問になっている。梶陽子議員（革新議員団）は、区長が発表した「保育所増設4カ年計画」によれば、区立保育所は15～16か所になるはずであるが、現在は8か所しかない。雇用状況の変化を考えると、今日の保育行政は単に救貧政策として取り上げるということではないほど、多くの人たちが日常の生活と密着してその必要性を持ってきている。そうした状況のなかで「さらに改革する気持ちはあるか」と質問するとともに、こうした保育所不足のなかでは「現在17か所の私立保育所・無認可への財政的援助が必要」という発言を加えている。この時点（1963年）ではすでに「無認可保育所」が存在していることが広く知られるものになっており、保育所をめぐる社会状況が急速に変化していることを示している。

このように自治体首長と議会が住民要求である保育所増設問題に対応しようとしても限度がある状況下で、全国に目を転じると、一つの画期的な首長の在り方を示す出来事が起こった。「革新首長」の誕生がそれであった。

第1章で述べたように、厚生省は1960年代に入ると「児童の保育は家庭で行うのが原則」として、保育所への入所条件を厳しく適用して入所者制限をしようとはじめていた。しかし経済が高度成長するなかで女性労働者数が増加し続け、特に

6 この時北区内には私立保育園が14園あった。それらは「児童福祉法」が施行された1948年から1956年の間に認可されたものであった。

都市部での保育需要・保育所入所要求は増大していた。それに合わせて、国の政策外におかれた「認可外保育施設（無認可共同保育所）」も増加しつつあった。また、労働組合も自らの要求として保育所設置を運動課題にかかげるようになった⁷。こうした保育所への入所を求め、保育所開設を求める「保育所づくり運動」は、当時拡大しつつあった都市問題（住宅問題・公害問題・環境問題など）に対する住民運動と一体化する方向性を強めた。自らを地方自治に参加する主体として認識し始め、地方自治体、さらには行政全体への働きかけを通して要望の実現を図ろうとするようになった。

こうした動きのなかで、住民の要望に沿った施策の実施を最優先する基本姿勢を持つ自治体首長の必要性が強く認識された。この状況下で「保育所づくり運動」と並行して望ましい首長を選出しようとする取り組みがはじまった。特にこの時期には、住民要望へ対応する姿勢をアピールするスローガンとして「福祉優先」や「住民優先」が掲げられるようになり、こうした姿勢を持つ首長（必然的に革新政党に属するか、それら政党の支持を得ていた）のもとにある自治体を「革新自治体」と呼ぶようになった。

なかでも東京都では、1967年に誕生した美濃部亮吉知事⁸のもとで保育所行政に特筆すべき変化が生み出された。

美濃部知事誕生時に保育所が抱える課題として、次のようなものがあった⁹。

- ①保育所の増設
- ②保育事業の内容改善
- ③保育時間の延長
- ④保母養成制度の充実
- ⑤助成制度の新設

7 総評は1961年に「長期重要施策」の一つに「全国的な保育所建設の運動をすすめること」を掲げ、「保育所づくり推進協議会」を設置した。日本労働組合総評議会婦人対策部編『総評婦人二十五年の歴史』、1976年、p.94。

8 美濃部知事の誕生の契機となったのは都議会議長や自民党議員の関わった汚職事件があった。その解明を求める動きのなかで「明るい革新都政をつくる会」が組織され、美濃部氏を候補として擁立した。その公約の一つに「主婦と子どもが安心して暮らせる東京にする」と掲げられた（『みんなで作った東京のほいく運動』、p.33）。

9 1967年4月現在、都内で保育所に入所できない待機児童数は約6,000人と推定されていた。同年12月現在の東京の保育所「措置児数（入所児数）」は人口1000人につき5.3人で、全国では下から6番目であった。

⑥保育所政策の明確化

美濃部知事の下でこうした課題に取り組んだ結果、以下のような実績が挙げられた。

1961年段階で東京都内にあった保育所は公立91か所・民間271か所だったが、美濃部都政10年目の76年には公立806か所・民間502か所になった。公立は9倍に、民間は1.9倍に増加したことになる。行政主導により、公立保育所が急増したことがわかる。また、保母の配置基準を変更して、乳児に対しての配置保母数を国が定めていた基準の2倍とした。

さらに（すでに第1章で言及したように）1968年に無認可保育所に対する「保育室運営補助制度」が制定され、無認可保育所職員（保母・調理・用務職員）への期末手当補助がなされるようになった。この制度はその後も拡大され、賠償責任保険料・職員研修費・社会保険料の事業主負担分の補助なども行われるようになった。

また、1969年には認可保育所で「ゼロ歳児モデル保育助成制度」が始められた（ゼロ歳児3人に対して保母1名を配置するための予算措置がとられた）。そして1970年には「特例保育」という名称で保育時間の延長が開始され、これまでの保育所設置最低基準で「最大8時間」とされていた保育時間を朝・夕各1時間延長した。そのために特例保育時間帯（朝・夕の延長時間帯）のための加算保母（パート）が配置された。

さらに1971年に3歳以上児を対象とした完全給食実施のため調理員1名が増員された（国の基準では3歳以上の子どもは主食持参することとなっていた）。また1974年には「障害児を受け入れる保育所」が指定され（担当の保母が増員され）、障害児保育が開始された。なお、1971年から、このように「進んだ」公立保育園との差を減らすため、私立保育園に対して冬期暖房費補助や調理員などの産休代替配置のための助成が開始され始めた。

また、保育所の増設や保育時間の延長に対応するためにも保母の確保が課題であったが、保母の養成機関である都立の高等保母学院が3校設置されることとなった（1968年に立川、70年に足立、72年に大田に高等保母学院が開校した）。

また保育所政策の明確化のために保育需要を調査する「民生行政基礎調査」が1969年に行われ、年間で9,000～10,000人を入所させられるようにするための保育所整備計画がたてられた。これを基礎に1973年には東京都企画調整室は「児童のシビル・ミニマムについて」を発表し、東京都児童審議会は「当面する保育問題

について」意見具申を行った。東京都の保育所のあるべき姿を明確化し、施策のさらなる具体化が取り組まれることになった。

都政にみられるこれらの変化は、美濃部都政の基本姿勢である「都民との対話」に基づいて、保育所に関わりをもつ人々がそれぞれの立場から施策の実施・充実を求めた結果として生まれたものであった。さらにこれらの関係者は居住地での個別の運動だけではなく、全都的な運動の交流をはかった。各保育所での「父母の会」と近隣の同様の団体との連絡会、特別区ごとに保母の労組を含めた「保育問題連絡会」などがつくられた。すでに1965年に結成されていた「東京都保育関係団体連絡会」がその集約の役割を担い、東京23区内では区が異なっても保育所の水準を同じレベルに維持することを目指し、共同行動を行うという活動がとりくまれていた¹⁰。

このように、自治体首長と市民・住民が保育所政策の実施段階で協力・共同して課題を解決し、児童福祉法だけでは対応できなくなった現状を打開する試みが60年代後半から70年代にかけて広がっていくことになった。

(2) 1970年代の保育所—新たな課題

1) 板橋区の場合

1960年代後半からは都市周辺への人口集中が進んだことで、その受け皿として大規模な団地開発がすすめられた。またこの時期は終戦後の出生者（いわゆる団塊世代）が出産適齢期を迎えることもあり、団地を作ることによってそこで生まれる子どもたちの保育所入所問題が新たに発生することになった。しかし一方で『日本列島改造論』で注目された田中角栄の首相就任で、日本全体に土地開発ブームが起き、土地価格の高騰という問題が発生していた。こうした建設コスト増という状況下で住民から保育所の設置を要求される自治体は困難に直面せざるを得なかった。

そのように混乱していた様子を、当時の社会状況を背景に東京都板橋区に作られた住宅公団高島平団地を例に見てみたい¹¹。

10 東京都には「都区財政調整制度」があり、都税から一定の割合で区への財源移譲が行われた。この制度のため23区は区長会や厚生部長会などで保育所政策などについて協調を図っていた。都区財政調整については「特別区長会」のホームページを参照。
<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/>（2015年10月10日閲覧）。

11 矢野雅子「「高島平団地騒動」に見る保育政策の矛盾—1970年代の「保育時間」延長要求と保育労働者」、『政治学研究論集』33号、2011年。

板橋区内に造られた「住宅公団高島平団地」は 1961 年からの宅地造成計画により 51 万坪の農地が開発された「計画都市」である。「保育所完備」という売り文句のもとに、賃貸 8,287 戸・分譲 1,883 戸の合計 10,170 戸が建設された。これは 1974 年時点において、その団地規模は全国第 1 位であった¹²。

入居が始まった 1972 年 1 月から翌年 3 月にかけて高島平団地に移動してきた人々は、すぐに困難に直面することになった。

この団地が当初から抱えた問題点を『板橋区史』は次のように描いている¹³。

最大の誤算は標準的な入居世帯の年齢層を読みちがえたことである。公団は高い家賃を設定したため、ある程度の収入のある比較的年齢の高い世帯の入居を想定していた。幼稚園・保育園にいたっては、「公団側としては普通家賃の 5.5 倍であり、あまり保育所は必要でないとの見解をとって」、「幼稚園については 8 か所程度、保育園については 6 か所程度、一応計算上出してあった」のにすぎず（板橋区は最終的にはこの地域に一引用者）幼稚園 4 か所、保育所 13 か所を設置した。

ここからわかることは住宅公団の保育所問題への理解の低さと、その結果としての対策に向けた無策ぶりである。これに対して、板橋区はこの時期から保育所不足への大きな危惧を持たざるを得なくなった。その頃の『板橋区史』は高島平地域に隣接する赤塚地域に季節保育所が作られ、それが区立保育所になった経過から記しはじめている¹⁴。

赤塚地域では、春と秋の農繁期に農家を対象とした季節保育所が区によって開設されていた。1948 年 10 月に始まり、毎年 6 月と 10 月に各 1 カ月間開設され、1963 年まで継続された。当初は 2 か所、のちに 3 か所のお寺を会場として「3~5 人の保母によって、100 人前後の幼児が毎日午前 8 時から午後 5 時まで保育された。のちにこの地域の住民の強い要望で、季節保育所は常設の区立「赤塚保育所」となった。

12 日本住宅公団総務部広報課編 『日本住宅公団年報 '74』、日本住宅公団、1974 年。

13 板橋区史編さん調査会編『板橋区史 通史編 下巻』、板橋区、1999 年、p.685。

14 前掲、pp.551 - 552。

つまり、すでにこの地域には保育所需要があったことがわかる。さらに『板橋区史』は、「板橋区では昭和 40 年代の高度経済成長下、女性の就労人口の増大がもたらした『ポストの数ほど保育所を』との要望に応じるために苦慮していた。当時は急増する幼児に対応したのは私立保育園である」として、自らは保育所増設計画を持たなかったが、その後に区立保育所の開設に取り組まざるを得なかったことを記している¹⁵。高島平団地の入居が始まる 1972 年には、すでに区民の「保育所開設要求」の強さに直面していた区当局のほうで保育所の必要性を認識していたといえる。

高島平団地への実際の入居者の層は公団の見通しよりはるかに若く、それゆえに共働きの世帯が多数という状況になっていた¹⁶。新しい団地での子育て問題はすぐに課題と直面することになったのである。

1972 年 4 月に 3 つの区立保育園が開園（つくし、すみれ、けやきの 3 園で定員 340 名）したが、それらは 4 月に一斉に入園できたのではなく、3 期に分けられていた。さらに入園できても「8 時間保育の原則」では夕方の退園時刻と勤務終了プラス通勤時間の差が埋められず、ここにも対策が必要であった。定員 340 名では入園希望者の一部にしか対応できておらず、さらに産休明け保育は実施されていなかった¹⁷。「せっかく入居したけれど、保育園に預けられなくて子どもを田舎の実家に預けて別居生活をしている」とか、「妻と子どもだけ前の住居に住まざるをえない」という状況が生まれていた。公団の「保育所完備」という説明とは程遠い状況におかれた入居者たちからは、対策を求める切実で具体的な動きが始まった。それらは例えば、新設された 3 区立保育所の「三園父母の会」や「保育園に入れないうちの子どもの親の会」であり、「高島平団地自治会」によるものであった。

これらの人々による、住宅公団や区議会や行政に対する運動は次々に展開を見せ始めていった。それは第一陣の入居直後（1972 年）から、次のような経過をたどった。

15 『板橋区史 通史編 下巻』によると板橋区で区立と私立の保育所数が同数（41 か所）になったのは 1978 年である。1965 年には区立 7 か所に対して、私立が 27 か所であった。

16 『板橋区史 通史編 下巻』によると、「主婦の平均年齢は 28 歳、共働き世帯は全体の 21%」であった。

17 板橋区立の保育所の「ゼロ歳児」入園年齢は、「4 月 1 日現在で生後 8 カ月以上」であった。

代表的なものを数か月分だけ時系列的に見るだけでも、その切迫した状況をうかがうことができる。

- 5月13日 つくし・すみれ・けやき3園の父母の交流会を行う
- 5月15日 有志で自主保育をスタートさせる
(団地居室に子ども3人、「あゆみ保育園」と名付ける)
- 5月20日 板橋区児童課長との交渉、東京都への要請をする
- 5月28日 「保育園には入れない子の父母の会」結成方針を提案する
- 5月30日 区長との交渉を行う
(公団にプレハブで保育園増設を働きかけること、区は自治会が支援して行っている自主保育に援助金を出すこと)
- 6月3日 「保育園には入れない子の父母の会」の結成総会を開く
- 7月16日 「自治会準備会ニュース 第1号」を発行する
(以後原則として月刊)

なお、この6月3日の総会で「保育園には入れない子の父母の会」が決めた区議会への請願(保育時間の延長と保育行政充実に関する請願書)に記載された要求内容は次の通りであった。

- ① 朝7時から夜7時までの時間延長
- ② 保母の増員及び〔保母応募者の一引用者〕年齢制限の撤廃
- ③ 産休明け保育の実施
- ④ 財政措置の増額

この請願内容から、保育所入所だけが最終的な目的としてあるのではなく、「保育時間」延長と「産休明け保育」の実施、つまり安心して働きながら子育てをすることが、あわせて解決されるべき要望として示されていたことがわかる。

他方で、高島平団地の住民総体としても保育所問題は早急に解決されるべきものと位置づけられた。すなわち、高島平団地自治会(のちに「二丁目団地自治会」と改称)の結成に向けた取り組みがそうであった。その取り組みのなかで主要な課題として取り上げられたのだった。「高島平団地自治会準備会ニュース No.1」(1972

年 7 月 16 日号) には「深刻な保育園不足—行政はいつも後手」というタイトルを付けた記事が掲載されている。

準備会が正式に自治会と改称されてから「保育部」が設けられ、「自治会会報」には区や公団に向けた活動の経過が毎号のように掲載された¹⁸。この「保育部」は、区や都への保育所増設を求める運動と並行して、自主保育（無認可保育）による乳児保育をおこなっていた。その保育室を確保することは日々必要なことであった。はじめは団地内の個人宅の持ち回りで行い、1 週間は区役所出張所の会議室、そして最終的にようやく公団の集会所へと移動した。この集会所の使用のための交渉に臨んだ親の切実さは、住宅公団に「自治会員の子どもが朝から集会所で会議をやっている」という解釈を認めさせ、保育室として使用することを許可させたことにも現れていた¹⁹。

その後の「自治会会報」でも、保育所問題とともに、子どもを取り巻く状況・新しい問題についての報告を続けている。まだ新規入居が続いている 1973 年 2 月の「自治会報」には、「昨年 1 年間に高島平出張所で発行された母子手帳は 1659 通、今年はおそらく 2000 通を超えるものと思われます。これは 1 日に 5 人の子どもがこの高島平の団地でふえるということです²⁰」との記事がある。依然として児童の急速な増加、すなわち育児施設の増加が求められていた状況がわかる。そのため自治会が取り組んだのは、区立幼稚園の増設・学童保育の実施・適正規模の学校（小学校・中学校）などの建設運動であった。義務教育問題は本論文の主題ではないので詳細を紹介することはしないが、新設校への通学区域分けにあたって、住民の実数・生活実態に基づく自治会側からの提案が生かされた。また自治会は、共同保育だけでなく、子ども文庫や幼児教室などの自主運営も行っていった。この当時の自治会員であり、『団地の子育て運動』の編者である本田功は、「“高島平騒動”といえるほどのダイナミックな住民運動にかかわって、私は自分の考えや生き方を変えてきました²¹」と当時のことを記している。それほど真剣な運動であり、それを推進させたニーズが存在したことがわかる記述だということができる。

18 高島平（二丁目）自治会編集・発行 『公団高島平（二丁目）団地自治会報 準備会№1～会報№70』（合本）、1972 年 7 月 15 日号～1979 年 1 月 1 日号。

19 本田功編『団地の子育て運動』、明治図書、1983 年、p.153。

20 「たかしまだいら自治会報 №3」、昭和 48 年 2 月 8 日号。

21 本田、『団地の子育て運動』の「あとがき」。

2) 北区の場合

高島平団地で保育所問題が大きな変化を生み出していたころ、隣接する北区ではどのような状況にあり、区長や区役所、区議会議員たちはその問題にいかに取り組んでいただろうか。北区にも、高島平団地ほど大規模ではないが、かなり大きな団地が存在した。

北区議会の1972年11月の第4回定例会では筧芳子議員（共産党）が、同年8月末から入居がはじまった約5,000戸からなる「住宅公団豊島五丁目団地」で、保育所が不足している様子を語っている²²。

子どもを保育園に入れることができず、親同士で個人の居宅を開放して1カ月交替で共同保育をはじめた。保育料は17,000円で、これにおむつ・ミルク・水光費を+5,000円している。現在は東京都の助成が得られる「保育室」に該当しないので、他の保育室より運営が苦しい。区は単独でも援助をすべきではないか。豊島五丁目団地には保育所があと2カ所は必要であるが、当面は公団の空き室使用交渉を区からもやってほしい。

ここに一つの団地での問題が示されるように、この時期は新住民の増加²³により、幼児の11%が保育に欠ける状況にあるので、そのうちの76%を保育所に入所させることを構想していた北区の保育需要推定を上回る入所希望者となり、なかでも「産休明け保育」が開始されない状況での「無認可共同保育所」への対応が課題とされていた。

この当時の小林区長がこの問題に対してとっていた基本姿勢は「保育ママ²⁴と同じように」保育をしてもらっているというものであった。こうした区長の姿勢は次のような対策にも表れている。すなわち昭和48年（1973年）3月の第1回定例会で区長が、「保育ママ制度を拡大した形で助産婦会の協力のもとで」「緊急保育」を開始することを表明するにいたったのだった。しかしこれは一般的な保育の受け

22 北区議会事務局編『東京都北区議会会議録』、1972年「第四回定例会」。

23 この時期に北区の集合住宅は、公団住宅3,484戸、東京都公社住宅56戸、都営住宅11,577戸があり、これに日産化学移転跡地の公団住宅（豊島五丁目団地）の4,959戸が加わるようになった。

24 保育ママは「家庭福祉員」の通称である。家庭福祉員は1966年に東京都が制度を設けたもので、実際の運用は区が行っている。実施要綱に沿って資格者が認定され、自宅で3歳未満児までを保育するものである。行政からの補助金と親の負担金で運営されていた。

入れではなく、母親の入院・不在などの緊急事態の場合に限られたものでしかなかったのである²⁵。

このように、1960年代末までに区としての保育政策の課題と方向性が示されるとともに、区立保育所設置が進むようになってはいたが、保育年齢をめぐる議論は依然として続いていた。

昭和43年（1968年）9月の第3回定例会では藤田英二議員（共産党）は次のように発言している。

現在の保育園の問題は4点ある。それは、①増設計画、②零歳児保育、③長時間保育、④公私格差問題です。とくに私立園の保母は公立園の保母に比べて初任給で77%、10年後には63%の給与でしかないのです。またゼロ歳児保育を始めたい、との美濃部都知事の発言への親たちの期待の高まりもあり、「区立保育園でのゼロ歳児保育の実施を」という請願が絶えず寄せられている。

翌昭和44年（1969年）第1回定例会で、「改築した赤羽保育園、新築の仮称東十条保育園で零歳児を受け入れる」と区長が表明している。しかしゼロ歳児といっても実際には「生後8か月」からであったため、親たちの要望に真にこたえるものではなかった。北区では私立の「労働者クラブ保育園」がすでに1954年（昭和29年）から生後6か月からの保育を開始しており、1962年（昭和37年）からは「産休明け保育」も行っていた。産休明け保育の状況を身近に知ることができた親たちは、ゼロ歳児保育＝産休明け保育という期待を強く持っており、区立保育所でもそれを実施してくれることを求めている。

「ゼロ歳児保育」を求める区民からの要望に対して、区議会ではどのような論争がなされていたのだろうか。昭和46年（1971年）11月の第4回定例会では富岡博文議員（同志会）が次のように問題提起している。

区立5園が生後8か月からの保育になったが、これを引き下げるかどうかについての議論がある。この件についての多数の請願・陳情は保留・継続審議であったが、そろそろ方向を出す時期ではないか。

25 この緊急保育所は1974年8月から開園し、対象は生後8か月以上入学前までであった。翌年度からは緊急の「産休明け保育」も受け入れた。緊急保育所は助産婦会により区内3か所で運営された。

これを考えるにあたっては慎重論と積極論がある。慎重論は「乳児は家庭で養育されるべきものである。つまり乳児は母親に養育される権利を持つ。これには医学的理由・栄養学的理由がある」とするものである。積極論としては「児童福祉法の規定そのものに論拠をおいた、子どもを育成する責任論に則ったものであり、さらに婦人の社会生活における権利を保障するもの」である。

富岡議員は、こうした意見や他区の経験を北区当局はどのように参考にするのかと問いかけている。これに対して、北区議会厚生委員会が区立保育園園長会と行った懇談会で出された問題点として次の3点があげられた。すなわち、①保母養成機関で資格をとった保母であっても乳児保育の専門教育を受けた人が少ない、②急速な保育園増設と保母の平均在職期間の短さがあり、これらは乳児保育経験者の確保の困難性を生んでいる、③医学的・栄養学的管理体制が存在していない（人的、施設・設備的条件）。この論議の中では「乳児保育を担当するのに適した熟練した保母とは経験3年以上」の者とされたが、北区では保母の70%が3年以下の経験しかないことが明らかにされた。さらに東京都はゼロ歳児保育に対しては「医学的に特段の配慮をして受け入れするように」との指示を出しているが、北区ではその条件整備ができていないことも示された²⁶。

そうした状況しか作りあげられないなら次善の策をとるべきではないかとして、先の富岡議員は、①育児休業制度の提案、②家庭福祉員（当時北区に11人いた「保育ママ」）の活用、③「月齢8か月」からの段階的引き下げ、に取り組むべきであるとした。そして「産休明け保育・特例保育（長時間保育）を希望する母親は、一番多いのが公務員であり、大企業勤務者である。よって育児休業制度を強力に推進すれば自治体へのしわよせが少なくなる」と結んでいる。

区長はこうした課題をどう解決しようとしていたのか。昭和47年（1972年）3月の第1回定例会で区長は、「独立のゼロ歳児保育所」という方向もあると発言し、次のように保育所に対する考えを語っている。

26 当時から産休明け保育をしていた私立の「労働者クラブ保育園」には、同じ生活協同組合を設立母体とする病院が隣接しているという好条件があった。

保育事業はえらく金がかかる、実にかかる。〔いろいろやっているが一引用者〕それでも道はとおい。

私は、保育ママについては何と言ってもゼロ歳児を荷^(ママ)ってくれる一環であるから、特に配慮したい。そこで、これが同じような内容で、同じような目的ならもちろん無認可保育所といえども、できるだけ理解の上になんて協力をするにやぶさかでない。

ことしは思い切って、現在産休明けをやっているところ、もっと低い年齢までもやっているところの実地の見学だけでなく、実地の派遣をせぬといかぬのじゃないか、そうしたことで、ひとつ、まず保母さんの訓練といいますかね、それから始めないというといけないんじゃないかと考えている。

そして区長はまた、区立の「産休明け専門保育園」を建設したいと表明している。そのために保母の研修を労働者クラブ保育園で行う、また園舎は建設予定の船堀保育園にすると述べている。さらに筧芳子議員（共産党）から「区内の豊島町と堀船に無認可保育所ができた。保育料は 17,000 円である。それでも保母の給与や家賃を払って運営維持するためにはバザーで資金を集めることが必須になっている。保育ママの保育する子に東京都が 3,000 円、区が 2,500 円助成することにするのだから、無認可保育所にも同様な対応をしてほしい」という要望が出された。これに対して、区長は前向きに検討すると回答をしている。

しかし、結果として、北区ではこの区立の「産休明け専門保育園」構想は立ち消えになった。すでに港区や品川区などではこの時期までに区立保育所の受け入れ年齢引き下げや「産休明け保育」を実施していたにもかかわらず、なぜ北区の公立保育所では父母からの「産休明け保育」の実現、「ゼロ歳児」該当の年齢の大幅引き下げという要望にはこたえられなかったか。区長が開設のための条件の一つとした「保母の研修」は、すでに産休明け保育の経験を重ねている区内の労働者クラブ保育園で実施され、さらに開設場所を新設園に指定するところまで進行しながら、「産休明け専門保育園」は開設されることはなかったのである。

区長の答弁では、すべては保育所不足・保母不足という一般状況の深刻化で、保母を確保できなかったことであるとされる。昭和 48 年（1973 年）11 月の第 4 回定例会では次の状況が報告されている²⁷。

27 『北区議会会議録』、昭和 48 年第 4 回定例会厚生委員会。

- ① 最近行われた区議会厚生委員会・園長・保母懇談会で保母の職業病と異常妊娠が問題となった。保母は慢性的欠員状況で「欠員のない」のは 26 園中 2 園のみである。
- ② 都職労北支部保母分会の調査では保母の 62%が腰痛で通院か痛みを訴えている。そうした労働状況のなかで、保母の平均勤続年数は 1 年 7 カ月である。昭和 48 年度は 96 名の保母が採用されたが、10 月現在で 41 名が退職している。

こうした状況報告を受けて区長は次のように発言している²⁸。

年がら年中どうにもならない状態がはたして正常な状態だろうか。そのしりぬぐいを区が一切合財あげてしなくちゃならないんだろうかということについて、できない相談を含め大きな疑問をもっております。国家はやはり乳飲み子というか、生まれた赤ちゃんは半年でも一年でも親御さんが育てられるような福祉国家にすべきなんですよ。〔それでも一引用者〕無認可等、これは出来るだけの措置をしなければならない。

ここで区長は、一自治体の取り組みだけでは解決しきれない保育所制度の不十分さへの憤懣と、乳児保育に対する基本姿勢を語っている。それでも現実に起きている問題への対策は必要だとする姿勢が示されている。だが、この 4 年後の昭和 52 年（1977 年）11 月の第 4 回定例会において区長は、「かつてのような保母採用に困ることはない」と明言している。保母の採用難は、東京都が高等保母学院を 3 校設置したことなどにより、急速に解決していたと見ることができる。このように、「改善された」状況が生まれていると考えられるにもかかわらず、この時には区長はもう一つの重要な課題であった「産休明け専門保育園」の設置には言及していない

第 2 節 保育所制度と保育行政の現場

28 前掲、昭和 48 年 11 月 22 日。

(1) 自治体と超過負担

じつはこの時期までには、保育所が抱える構造的な問題が自治体の保育所増設の足かせになる状況が生まれ、それが「自治体の超過負担」にあることが全国的に明確になっていた。すなわちそれは、保育所を作るための土地の取得に対しては国庫補助がないこと、さらに保育措置費の算定基準が低いため、それによって算定される金額では実際の保育所運営は行えず、自治体自身の財源からの持ち出しが多額になること、それらが主な内容であった。この問題に関する限り、自治体が国と明確に主張を対立させて解決をさぐるという態度を示した。

代表的なものとして、大阪府摂津市が「保育園建設に伴う自治体の超過負担解消を求め、国の責任を問う」訴訟²⁹を起こした事例がある。

摂津市は1973年にまず国に対して次のような意見書を出した。「(摂津市は)大阪市に隣接し、人口急増に伴う共働き世帯の増加、および核家族化の進行などの要因により保育所への入所を必要とする児童の数は年々大幅に増加する傾向にあり、そのため公立保育所の新設に関する市民の要求は強まる一方である」「昭和44年から46年までの間に4カ所の保育所を設置した」「その設置費用は9,272万余円であった」。そして地方財政法と児童福祉法との規定で「市町村が支出した費用額から徴収金その他の収入を控除した精算額の二分の一を国が負担する」とされているのに、実際には国は2カ所の保育所に合計250万円しか支払わなかった。そのために摂津市は多額の超過負担を負うことになった」。

しかし国からこの意見書に対しての具体的回答がなされなかったため、市は国を相手に訴訟を起こすことを提案し、市議会は満場一致でこれを決議した。

摂津市は1973年8月に提訴(東京地裁)したが、このことは同じ構造で財政負担に苦しむ自治体に大きな影響を与えることになった。この訴えの趣旨に同調して、1975年10月には、74市長と市民ら500人が自治省との交渉に参加した(1975年12月にこの請求は棄却され、摂津市側が控訴したが、最終的には摂津市の敗訴となった)。その後も国会では地方行政委員会で超過負担の実情が訴えられ、1978年には地方6団体要望が政府に提出されるなど、こうした自治体の側からの問いかけの影響は大きくなっていった。

29 児童福祉法では「保育所の園地取得」は国の費用負担の対象にしていない。また保育に係る費用は実費の10分の1にしか見積もられていない(日比野登著『美濃部都政の福祉政策』第2章、日本経済評論社、2002年)。

この問題に関連して、保育所に対する基本法である児童福祉法やその施行令の変更は全くなされなかった。しかし実態としては東京都や摂津市を先例とした地方自治体の主張は国庫補助金の変更などにつながった³⁰。

これらの自治体は、「望ましい保育」とは何か、その実現のための具体的施策はどうあるべきかという問題の存在を明らかにし、それらを率先して解決しようとしていた。結果的に、そのことによって保育所に関する新しいスタンダードが作られ、国の指導に反映されるとともに、それが全国的に適用されていくことになった。こうした経過と実績は、この時期の「保育所づくり」運動がもたらした大きな成果と言える³¹。

このような市民運動が持つ目的意識性に注目した蒲島郁夫は、市民の運動がめざす政治参加の側面に注目して、市民にとっての「政治参加の役割」を次のように述べている。

国家と社会の間であって、民主的な政治参加は政府の行動と市民の選好の矛盾を穏やかに正す働きをする。政府はその運営のために社会からの継続的な情報やエネルギーの入力を必要としており、それなしでは政治システムは存続することはできない。政治参加はこの情報とエネルギーを政治システムに注入するのである。市民は政治参加を通して、公共財や価値の配分に関する自己の選好を伝達し、政府の行動と市民の選好が矛盾をきたさないように圧力をかけ、政府の決定をコントロールする。

政府のコントロールのほかに、政治参加は市民教育の場としても重要である。市民は政治参加を通して、より良い民主的市民に成長すると言われていく。市民は政治参加を通して自己の政治的役割を学び、政治に関心を持ち、政治に対する信頼感を高め、自分が社会の一員であること、正しい政治的役割を果たしているのだという満足感を覚えるようになる。さらに、市民は政治参加を通して政治システムへの帰属を高め、政治的決定が民主的に行われた場合、たとえそれが自己の選好と異なっても、それを受け入れようと

30 この過程で、保育所建設に関わる超過負担に対する国の補助金が増額された。東京 23 区では「普通建設事業費」として、それまでゼロであった補助金が 1974 年には 3.9 億円になった（前掲、第 7 章）。

31 矢野雅子「1970 年代における「保育所づくり」・「公民館づくり」運動史—日常生活からの権利発見—」、2007 年度明治大学大学院政治経済学研究科修士論文。

する寛容の精神を身につける。いわば、政治参加の過程で市民は他人の立場に大きな配慮を払う思慮深い市民に育っていくのである³²。

また西尾勝は、政治過程に影響を与える住民運動について考察した論文³³の中で、具体的にこの時代の市民・住民の運動を分析し以下の興味深い指摘をいくつもしている。

住民運動の主体と争点には一定の関係がある。町内会・部落会等の伝統的組織が圧倒的な比重をしめている争点は、自動車交通規制要求運動・汚物処理場建設反対運動・公共施設の整備充実要求運動・道路拡張新設反対運動などであり、目的志向的新組織が比重を示すのは区画整理事業反対運動・福祉施策の充実要求運動・高層建築建設反対などである（地方自治協会 1973 年度調査による）³⁴。

住民運動を権力との関係から類型化すると自助・抵抗・参加・同調の 4 類型に識別できる。〔中略〕この時代に増加した参加とは、権力の行為をみずからが期待する方向へ動かそうとする関係であり、究極的には権力の行為を完全に統制しようとする傾向をもつ³⁵。

住民運動を（権力が企図する）政策との関係で類型化すれば、拒議、抗議、異議、建議、請願という五類型を識別することができる。拒議・抗議・異議は権力の政策に対する受動的な反応である。これに対して、建議（または請願）は権力による政策提起をまたず、運動が能動的に政策提言を行なうものである。権力の責任領域（サービスの範囲）、サービス水準、優先順位、

32 蒲島郁夫『現代政治学叢書 6 政治参加』、東京大学出版会、1988 年、pp.4 - 5。

33 西尾勝「行政過程における対抗運動—住民運動についての—考察—」、日本政治学会編『年報政治学 1974—政治参加の理論と現実—』、岩波書店、1975 年。

34 前掲、pp.76 - 77。

35 前掲、pp.80 - 81。

作業方法等に関する政策原理の変更、さらには政治行政過程に関する制度改革を積極的に提言する行動形態であり、それは参加の純粹形態である³⁶。

さらに西尾はそれから3年後に発表した別の論文において、60年代後半から70年代に出現した革新自治体の役割と実績について記している。それらをまとめると以下のように要約できる。

革新自治体は、それまで行政しか存在しないと評された自治体に「政治の新生」をもたらした。第1にそれは、「機関委任事務等にかかわる中央政府の締め付け」に対する「抵抗」として顕在化した。〔中略〕摂津市長が厚生大臣を相手どって提訴した保育所設置費国庫負担金請求訴訟（1973年）は、革新自治体74市に波及する広範な抵抗へと発展して政治問題化した超過負担解消闘争であった。第2に「先導的」条例の制定が「法律の範囲内」という条例制定権の範囲にかんする従前の通説を動揺させ、自治体の自治立法権に端緒を開いた。第3に行政手法面での革新となって具体化された（住民要求に根ざした条例の制定・改廃への住民参加・共同方式の採用）。この方式は、議会の条例提案能力や審議能力の脆弱性ゆえに、住民と首長＝行政部とを直結させ、その主導性を高めた。第4は、法令に根拠をもたない「権限なき行政」の展開であった（公害防止協定・宅地開発指導要綱など）。第5に、住民対話や住民参加制度の自治の拡大の実験をすすめた。それらは広聴→対話→参加へと段階発展していった³⁷。

ここで西尾が、市民の運動と自治体行政の関わりが「政治の新生」をもたらしたと端的に述べたことを受けて、水口憲人は、60年代を経て80年代に至る過程で現れた時代的な特徴をそれぞれ次のように整理している。

1960年代の高度成長は、二重の意味で市民運動が大量に発生する基盤を形成した。この間、公害・環境破壊、乱開発、過疎・過密問題などの都市問題や農村問題等、高度成長の歪みや矛盾と称される事態が顕著になり、多くの

36 前掲、p.82。

37 西尾勝「過疎と過密の政治行政」、日本政治学会編『年報政治学 1977：55年体制の形成と崩壊』、岩波書店、1979年、pp.244 - 248。

市民にとっての生活環境や条件の悪化がもたらされた。当時の市民運動の総括的スローガンが「命と暮らしを守ろう」であったことが象徴するように、高度成長にともなう地域変動が様々な生活困難を生み、生活防衛運動としての市民運動が大量現象となって登場する客観的背景が形作られたのである。

加えてこの地殻変動は「草の根保守主義」といわれた地域の伝統的政治秩序を動揺させ、そこから離脱した「新市民」や革新無党派層を広範に生み出すことによって、運動の担い手の形成という主体的側面からも市民運動の登場に寄与したのである。そして運動の新しい担い手は、当時の社会運動の代表たる労働運動などと異なった新しい運動スタイルを生み出した。労働運動が組織的かつ継続的であり、またしばしば体制改革を目標として掲げつつ政党とも密接な連携を保ちながら活動するのを常としていたのに対して、市民運動の大半は個別の争点での単発的な運動であったし、政党からも距離をおいた市民の自発的な行動が運動の基礎となっていた³⁸。

自治体の政策公準たるシビル・ミニマムの論理の出発点は、市民の生活実感を基準とする要求と権利であり、運動や参加を介して表出されたこの要求と権利の体系化されたものが、シビル・ミニマムとして政策化し実行する単位が、いわば自治体の定義になる。（中略）いずれにせよ自治体レベルにおける市民の自発的運動と行政の関係が、日本の政治や行政のあり方との関連で、市民運動の焦点の1つとされていたのである³⁹。

1970年代半ばからの低成長への移行にともなって、市民運動は変容をみせる。市民運動が生みだし、支えたともいえる革新自治体の多くが姿を消していくことと相まって、市民運動自体もかつての爆発的エネルギーを失っていく。と同時に、他面では、運動は多様化と広がりを見せる（80年代以降の市民運動と比較すると70年代の運動には住民意識や地域性が強く示される）。

38 水口憲人「市民運動と行政」、『講座行政学 第6巻 市民と行政』、有斐閣、1995年、pp.231 - 232。

39 前掲、pp.237 - 238。

この時代の市民運動の多くが高度成長による地域変動への対抗運動たる住民運動としての性格をもっていたことを示している⁴⁰。

つまり、ここに参照した政治学研究者たちの分析によれば、60年代から70年代にかけて熱心に展開された、保育所を作りその内容充実を求めた市民たちの動きは、自治体首長の選出と結びつき施策を変化させるという、政治参加一般のなかでもとりわけ顕著な事例であったと言えるのである。

こうした精力的な住民参加の流れに押されて厚生省も政策転換せざるを得ず、1967年に策定された「保育所緊急整備5カ年計画」に続き、1971年からは第二次「保育所緊急5カ年整備計画」をスタートさせた⁴¹。1968年には中央児童審議会が出した「当面すべき児童福祉対策に関する意見具申」がはじめて乳児の保育に触れている。「乳児の安定した情緒の発達が損なわれないように」との限定が付けられたが、乳児を保育所の入所対象とすることを認め、そのための施設条件・職員配置基準が設定された。翌年からは都市部での特別乳児保育対策が実施され始めた⁴²。不十分な点はあったが市民・住民の参加が一定の成果をあげてきたことがわかる。

(2) 保育現場の葛藤—自治体と保母と親

こうした施策の変化は、厚生省の保育所保育に対する考え方が変更されたことを意味したであろうか。1971年の『厚生白書⁴³』には次のような記述が見られる。

児童を健全に育成していくためには保育施設の増設等の施策よりも、「就労せざるを得ない状態」を解消するため、児童手当制度の充実、父親の賃金の改善、住宅難の解消等の前提条件の整備がより大きな成果を生む場合が多い。同

40 前掲、p.239。

41 これは1971年までの5年間に3690か所の保育所新設・250か所の増築・約36万人の新規入所を可能にする計画で、国庫補助対象の拡大（社会福祉法人にも補助金を出す）、団地保育所・職場保育所への補助・融資をする、小規模定員施設を認可するなどの対策と、新たな保母育成政策が実施された。第二次「保育所緊急5カ年整備計画」では4000か所の新設・63万人の新規入所が目指された。

42 1章ですでに述べたが、東京の区立保育所では1967年に港区、68年に中野区・品川区で開始された。対象月齢は生後8か月、6か月と次第に引き下げられたが、「産休明け保育」ではなかった。

43 『厚生白書』昭和46年版。1971年。

時に、このように保育に欠けている状態のなかには（6年生までの子を持つ母親を調査し、その就労理由のうち、生計を補うための64%、レジャー・小遣いのための11%という結果を示して：引用者注⁴⁴）今日における既婚婦人の就労の目的が必ずしも経済的理由のみではなく社会的に期待される業務への参加などによることを考慮しても、若いこどもを持つ母親が安易な気持から就労するといった傾向があるとすれば児童福祉の観点から問題であろう⁴⁵。

このように一部の改善に取り組んでいたものの、厚生省の保育所不拡大の姿勢は変わっておらず、逆にそれは1973年の「オイルショック（石油危機）」を契機としてより強化され、保育所増設や保育時間の延長は進まず、入所基準が一層厳格に適用されるようになった。そうしたなかで保育の現場では、保育所制度の根本が変わらないための矛盾が顕在化し、保育に関わるさまざまなアクター間で対立が顕在化するとともに激しくなってきたのであった。

こうした状況を東村山市の市立保育所をめぐる問題を例にしてたどることにする。東村山市の保育所の父母会は、保育所増設要求運動とともに「勤務時間と通勤時間にみあった保育時間」をもう一つの大きな運動テーマとして取り組んでいた。母親は正規労働者として働き続けるための大前提として「労働時間+通勤時間」に見合った保育時間を求めている。そのため、当面は「土曜日の保育時間を平日並みにする」という問題に絞って活動をすすめていた。土曜日が半日勤務とは限らない親も多く、三多摩地区の多くの市町村では既に平日・土曜日の区別なく保育が実施されていた。それにもかかわらず東村山市では親が望むそうした保育が実現していないことが背景にあった。母親たちは「土曜日は子どもを職場に連れて行かざるを得ない」、あるいは「午後は個人的に預けている」などと実情を訴えて市当局に理解と対応を求めた。市当局と父母会は交渉を重ねるとともに、それぞれの保育所では父母と保母が対話した。どのような条件を整えれば保育時間（保母にとっては労働時間）延長のための態勢ができるかを話し合った。ようやく1969年になって臨時職員を配置するなどの対策がとられ、対象となる子供は少人数ではあったが30分きざみでの時間延長が実現した。

44 この調査においては「就学前の児童を持つ母親」を区別して、その就労理由を問うことはされていない。

45 前掲、第3章 社会的援護を要する児童 7 保育の諸問題（2）保育の現況。

しかし、父母たちの社会参加によってその要望がより先鋭的に出されるようになった半面、これ以降の保育時間の延長問題はあっというまのうちに多くの困難を抱えることになった。というのも、父母にとって一番の要望である平日の保育時間延長は、保母にとっての労働条件悪化ととらえられ、父母と保母の利害の対立を引き出すことになったからであった。東村山市職員労働組合によって「保育時間延長反対ストライキ」も行われるなど、これまでの父母と保母の協力関係が一挙に崩れるような動きも生まれた。この問題の解決の糸口が見出されるまでには長い時間を要した。すでに1970年には東京都が「特例保育」対策として朝・夕のパートの配置を認めその予算措置をしていたが、これに沿った保育時間延長が東村山市で実施されたのは1989年になってからであった。

こうした保育所の「保育時間」をめぐる問題はなぜ複雑化したのか。そのことを簡単に確認しておきたい。児童福祉法はその条文に保育時間についての直接規定はなされておらず、保育所の開所時間は「児童福祉施設最低基準」（1948年制定）によることとされている。その最低基準で「保育時間は8時間を原則として、地域の実情に応じて設定すること」と定められていたが、「子どもを預かる保育時間」と「保母の労働時間」の関係については明記されていない。

それを踏まえて、さらに実際に保育所を開く「開所時間」は9時間（8時30分～5時30分）とされていた⁴⁶。保育所利用者にとっては、自分たちに必要な時間を総合した「勤務時間と通勤時間を合わせた保育時間にしてほしい」というのが当然の要望である。実際の運用にあたっては、利用者（父母）はそれぞれの勤務時間と通勤時間を保育所の管理者（園長）に申請し、交渉のうえで保育時間帯・保育時間の範囲が決められた。その結果、その時間に合わせるために、家族内での最大限の協力と工夫が必要であり、もし開所時間の範囲を超えることがあらかじめわかる場合には朝か夜のどちらか、あるいは両方に別途人手を頼む必要があった。当然に金銭的支払いが必要となることもあったため、「勤務時間と通勤時間を合わせた保育時間」を認めてほしいというのは、父母にとっては自然で切実な願いであった。

一方で、保母は9時間にわたる保育をした場合には、保育事務などは勤務時間内では処理できないと予測できた。つまりそれは多くは無償の超過勤務か、持ち帰

46 保育所の開所時間は、本稿で扱う1970年代後半以降には自治体の独自施策でしだいに延長されている。

りにならざるを得ない。保母にとっては「保育時間の延長」は、そのままでは労働条件の悪化になるととらえられていた。

そうした状況下で「保育時間」の延長を求める父母の要求が強くなることにともない、父母と保母の対立がよりクローズアップされるようになった。結果的に、父母と保母はこの問題を解決するには、相互が対立するのではなく、国の保育所政策の不十分さを問い、公立保育所の設置者＝自治体の責任を問う必要があることに目を向けるようになった。

保育時間と保母の労働時間に関する当時の厚生省の基本姿勢は次のようなものであった⁴⁷。すなわち、1958年6月の厚生省児童局長通達は「保育に欠ける児童の保育時間は、その地域の状況・保護者の状況等により、1日8時間を超える場合もあると考えられるが、このような場合においては、保母の勤務時間について適切な配慮を行う等、合理的な勤務時間を定めること」とされていた。具体的な対応が示されていないことを確認しておきたい。

1961年4月の児童局長通達では保育所を「労働基準法第8条13号（病者または虚弱者の治療・看護その他保健衛生の事業）⁴⁸」として指定した。これを適用すると「1日10時間拘束、9時間労働」をさせることが可能になり、保母の増員をしないままでの「保育時間の延長」が可能となることを意味する。

そして、父母の要望が高まった1969年に児童家庭局長の通達が出されたが、それは「なお、入所児童の日々の退所時において、保護者の無理解によって、徒に保育時間が延長されて、保母の労働過重を招くことのないよう、保護者の理解と協力を得るよう指導すること」として、親からの保育時間延長の要求を抑えるよう指導したものであった。

このような方針を出すことで対処しようとする厚生省のもとで、保育所の設置責任者である市町村はそれぞれが置かれた状況の中で問題を処理せざるを得なかった。保育所で日々の保育を担う人々、つまり保母を中心とする保育所労働者の労働条件の調整が必要であることと、実施をするための独自の財政的な措置が必要であったからである。

すで東村山市の例で記したような、1960年代後半から始まった「保育時間」の延長を求める父母の運動は、70年代に入ると全国に広がるようになっていた。特

47 矢沢進『保育労働運動論』、ささら書房、1983年、pp.123 - 124。

48労働基準法第8条-13号。一般事務労働者、幼稚園教諭などは8時間の規定であった。現在はこの職種規定は削除されている。

に人口集中のすすんだ東京、なかでも都心まで通勤する人々の多い東京近郊の団地近辺の保育所では、運動も切実さを増していた。そのため、東京都はこの問題への対処を迫られていた。

1967年4月の選挙で初当選した美濃部知事は要望の多い保育問題での対策の必要性を公約していたが、当選後の9月に「ゼロ歳児保育を実施する」「朝7時から夜7時までの長時間保育を実施する」と発表した。

これらの知事からの提起や、その後の施策についての現場の保育者たち（保育労働者）の反応と対応を、当時の都職労（東京都区職員労働組合）幹部であった矢沢進は年を追って次のように記している⁴⁹。

知事の発言（「0歳児保育を実施する」「朝7時から夜7時までの長時間保育を実施する」）には多くが反対である。現在の国の基準のままの保母の配置でそれらを行うことは、保育労働者の長時間労働を意味することになる。

1967年10月に「朝夕1名のパート」を配置する東京都の予算がついた。父母からは「保育時間が延長される」との期待がたかまったが、労働組合は勤務条件の改善が不明であるとして反対を表明した。

1968年に東京都が「予備保母1名」の増員を決めたが、この「予備保母1名」の性格をめぐって父母と保母が対立した。労働組合への説明では、これまで実態として通し勤務になっていた保母の労働条件改善のためとされていた。しかし父母の受け止めは別であった。「知事が保育時間の延長をと言っているのだから」として、今まで以上に延長を求めてきた。相互の関係は険悪化し、保母には「住民の圧力で労働強化を押しつけられている」という被害者意識が高まった。

1969年「8時間保育の前後1時間（つまり10時間）を、0歳児を除く措置定数の10%の範囲で延長する」ために保母2名増員が決まった。これは労働組合側から提案したものであった。

49 矢沢、1983年、pp.125 - 129。

こうした経過により、1970年には東京都における「保育時間の延長」は合意に達し、「特例保育」と名付けて制度化された⁵⁰。具体的には、正規保母2名（定員60名未満は1名）増によって、「正規の保育時間の前後1時間の保育時間の延長」をするものとされた。父母の保育時間延長の要求運動と、労働組合の労働時間の明確化要求（8時間労働の実現）運動の並行的前進によって実現したものと見える。この間の労働組合の運動をふりかえって、先の矢沢は、次のように記している。

この「父母からの保育時間延長要求」への対応のなかで、労働組合の立場が組合員自身に認識されることになった。保育時間と労働時間は全く別のものであり、たとえ住民にとって切実な時間延長要求であっても、これを保育労働者の犠牲で実現するということには絶対応じないという基本的立場の堅持が確認された。それこそが、人員増獲得の原動力であった⁵¹。

しかし、保育時間延長問題への対処では、保母側からは疑問も提示されていた。第一は、パートタイム保母の配置が進むことは全体としては保母の労働条件の切り下げにつながり、なおかつ「パートの保母でもカバーできる仕事なのか」として保母の専門性を否定することにつながるのではないかと受け止められたのだった。

第二は、「子どもにとって長時間の保育は望ましいのか」という保母の疑問から発生する、親と保母の間における保育観の齟齬であった。保母からは、親の要求にあった長時間保育を実施すると、子どもの家庭での団欒の時間が少なくなること、1日のうちに保育者が変わる（時間帯別で保母が交代する）ことで子どもの精神的な安定が乱されることへの危惧が提示された。それらは保母からの「善意の意見」という側面があったが、厚生省の従来からの保育観である「家庭保育中心」主義に通じるものであったことも否めない。こうした「現場の声」を理由にして、例えば先の東村山市などいくつかの自治体は保育時間延長問題への対応を先延ばしにしていくこととなる。

50 保育時間の延長問題は、1981年以降（ベビーホテルをきっかけに）次の段階を迎える。朝7時30分～夜7時の延長保育が実施された。この時労働組合が主張したのは「11時間半の保育に一貫性をもたせる・保育内容をきりさげない」ための職員の増配置であった（矢沢進著『保育労働運動の探究』、あいゆうびい、2002年、pp.66 - 68）。

51 前掲、p.78。

保育観の対立と労働者としての権利という点では、親と保母とがお互いの主張を認めあう状況には達せず、それまでの「保育所つくり運動」のなかでみられたような相互理解には至らなかった。

なお、保育時間延長問題とともに父母が求めた「産休明けゼロ歳児保育」は、「保育所つくり」運動の当初からの課題であり、無認可共同保育所でその実践は積み重ねられていた。そこで行われた乳児の集団保育は、当時すでに、発達理論学や心理学理論からみても子どもの発達に否定的な影響がないことは確認されていた。しかし 70 年代後半になっても、それを保育の現場で生かし国の公的保育として制度化する動きはほとんど見られなかった。自治体によっては産後 6 か月、産後 3 か月と受け入れる乳児の月齢を引き下げて乳児保育を行ってはいたが、実際の受け入れ可能な人数は少なく制度の広がりほとんど見られなかった。厚生省の乳児保育に対する基本的な認識が変らなことが大きな要因であるが、加えて 70 年代後半からは財政問題を前面に打ち出して、自民党などが「一部の親のためにゼロ歳児保育に膨大な公費をかけることは社会的には不公正である」というキャンペーンを行ったことも一大要因となったと言えよう。

また父母が負担する保育料問題も焦点化していた。父母たちが保育所開設運動を続けていた東村山市では、1973 年 11 月には各園の父母会によって「東村山市保育問題連絡会」が結成されが、この連絡会が直面したのが、1967 年以来据え置きになっていた保育料の値上げが 1976 年に提起された問題であった。これは 1973 年からはじまったオイルショックによって進行した地方自治体の財政危機が直接のきっかけとなったものだった。またこの前提として前年の 1975 年に、自治省の事務次官通達で各自治体に保育料、高校授業料、公営住宅家賃などの一斉値上げを行うことが指示されていたことも一つの要因として指摘できる。

第 1 章で述べたように、保育料の決められ方には問題があることを厚生省自身が認めている。保育所の運営費用は、原則として「課税階層別徴収基準表」に基づいて決定されて父母が支払う保育料と、国が決定する「保育単価」によって国から支払われる「措置費」からなっていた。この仕組みでは、自治体は実際の保育所運営にかかる費用がどれだけかかるかに関わらず、国からは国が算定した額の措置費収入しかない。差額が発生した場合は自治体の一般会計から補充しなければならず大きな負担となっていた。この措置費との差額（自治体の超過負担）を理由とする保育料値上げは、東京では 1964 年にもおこなわれていた。この時は父母会や「保育問題連絡会」などの呼びかけで値上がり分の不払いや、各区への陳情・請願が行

われた。また東京都を相手とする行政不服審査が申請されることになった（都内で998人が申請したが、1966年に却下された。これを不服として約200人が厚生大臣に再審査請求をした。結果的にこの後12年間は東京都での保育料は据え置かれた）⁵²。このような経験をしていた父母たちは、1976年に保育料引き上げが提起された時はすぐに保育料の抱える問題を解明するための宣伝と交渉を開始した。

具体的には、東村山市の父母たちは6月市議会へ「保育所の保護者に対する徴収保育料の一方向的な大幅値上げに反対する請願」を提出して傍聴活動をした。また保育問題連絡会は市民へ広く宣伝活動をおこなった。また、この東村山市保育問題連絡会を含む三多摩地域の連絡組織である「三多摩保育運動連絡会」では学習会の開催や各自自治体交渉への支援を行った。保育料値上げ問題はその背景に超過負担という構造的な問題をかかえていたため、全国的にも大きな反対運動へと広がった。しかしこうした努力にもかかわらず、東村山市議会での結論は「従来の平均1.8倍の引き上げ、応能主義による負担」ということになった。値上げの決定をうけた保育問題連絡会は市議会に対して「保育所運営に係る超過負担の解消をはかるべく国に申し入れること」を陳情した。その後1979年になってようやく東村山市議会でも「国の保育制度改善を求める意見書」が可決され、総理大臣・大蔵大臣・厚生大臣あてに送付された⁵³。

『東村山市史』は1976年以降に保育料値上げが続くことになった理由について「①そもそもの制度的問題…超過負担 ②保育所の位置づけの変化(救貧施設から収入のある共働き世帯を対象としたものに変化し、その費用負担の公平性—在宅児・未措置児との一が問われた)」と記述している。これは短い文章ながら、行政サイドが保育所制度の矛盾とこの間の保育所の役割変化をどうとらえていたかを示すものである。すなわち、児童福祉法によって保育所制度が定められてから、社会は大きく変化した。保育所制度の基本構造は変更されないままであり、その矛盾が自治体の保育所運営を大きく左右していることがわかる。

こうした保育所制度が抱える問題が根本的な解決に向かわないのにはどのような背景があったのか。その最大の理由は、福祉優先を掲げる自治体の政策に押される形で1973年に「福祉元年宣言」を出した日本政府の福祉政策が、同年末に起こった石油危機によってもたらされた経済の停滞によって、一挙に後戻りしたことに

52 橋本宏子著『戦後保育所づくり運動史』、ひとなる書房、2006年、p.133。

53 『東村山市史Ⅱ』（通史編下巻）、2003年、第6編第4章、p.749。

ある。すなわち、1975年には「福祉見直し論」が唱えられるようになり、これまでに進められてきた福祉における公的責任や公的保障に代わって「日本型社会福祉論」が唱えられることになった。これは社会保障の受け皿として家族を位置づけ、育児や介護の責任を家族、なかでも女性に背負わせて、行政が行う社会保障に対する要求を抑制しようとする考え方であった。これに基づいて、先に言及したように保育に対しても「家庭保育」を最優先とする思想がより強く打ち出されることになっていく。

そのような状況に、1970年代のこの時期でも残存していた「乳児を親から離すのはかわいそう」「なにもそこまでして母親が働かなくても。しばらく仕事を辞めて、子どもの手が離れたらパートで働けば十分」などというような一般的な社会的心情が加わった。そうした心情に訴えるように、保育所制度を見直すとして1979年に自民党幼児問題調査会が出した「乳幼児の保育に関する基本法」構想は、生計維持に問題はないのに就労している母親に対して反感を示し、保育所での乳児保育を否定するものであり、その後も一部で根強い論調となっていた⁵⁴。

また1970年代には「働く夫と家を守る主婦」という実態があったことも影響している。1950年代以降日本の労働組合運動を先導した総評は1960年に「総評主婦の会全国協議会」を結成している。その宣言には「労働者の家族の経済的・文化的・社会的地位の向上をはかるため、労働組合の大幅賃上げをはじめとする生活向上・労働条件改善のたたかいを側面的にささえていく」とある。さらに総評が賃金闘争のスローガンとして掲げた「妻子を養える賃金を」という言葉にも、妻＝主婦という認識が如実に反映されている。1961年に総評が婦人対策部を中心とした女性労働者の動きに押されて、「全国的に保育所建設をすすめること」を自治体対策方針・長期重要施策に掲げて保育所づくり運動の推進力になっていた時期からの変化が見える。

しかし一方で、この時期の社会経済状況が女性に対して「労働力の提供者であること」を求めていることもまた事実であった。短時間・低賃金労働者としての「主婦」層への期待を持つ経営者の側には女性を家の外に出すためにはそれなりの子育て装置が必要であることが自覚されていた。大企業の中には自社工場内に保育所を

54 1979年9月には「自民党幼児問題調査会幼児問題に関する小委員会」から、その委員長試案として「乳幼児の保育に関する基本法（仮称）の制定について」が公表された。そこに「集団保育施設に依存するあまり、母親の愛情が最も必要とされる乳幼児に対する保護義務を怠る風潮が見られる」「家庭においては母と子の心ふれあう保育の原点に今一度立ち返るべきである」と記されていた。この基本法（仮称）は、正式な議案としては提出されなかった。

作ったソニーなどの例がある⁵⁵。しかしそこでは操業短縮などによる雇用調整によって保育が打ち切られることがあったという。またこれらの企業内保育所の保育は児童福祉法の適用をうけず、厚生省の基準・指導外におかれた。そのため保育内容についての外部からのチェックがされず、子どものための保育の場として十分な機能を持っていたのかどうかは検証されていない。

第3節 「ベビーホテル問題」がなげかけたもの

(1) ベビーホテル問題とは何か

日本型社会福祉論の登場によって保育所のあり方が論議される中、1980年3月のTBSテレビの番組「テレポート6」で放映された「ベビーホテル」の実態は社会に大きな驚きをもって受け止められた。そこは乳幼児がその発達段階を無視したきわめて劣悪な環境のなかで「保育」されている施設であった。

「ベビーホテル」とは一体どのようなものなのか。なぜそうした託児施設があるのか。それをこの時期の保育所問題全般の中に位置付けて考察することにする⁵⁶。

さて、今日においてもこの「ベビーホテル」について調査しようと試みると、殆ど資料がないという事実と直面する。保育所行政を管轄する厚生省の立場を表明するはずの『厚生白書』は、その昭和56年版において初めて「ベビーホテル」について記述している。しかし注目すべきことに翌年版からは状況の詳しい記述はなされていない。社会的に大きな反響を呼ぶ契機となった番組を制作したTBSの「調査報告⁵⁷」を除くと、その社会的反響にもかかわらず「ベビーホテル」問題の経過をまとめ、分析した資料はきわめて少ない⁵⁸。「ベビーホテル」が最初に登場した

55 ソニー厚木工場ではパート専用の保育施設が作られ、三歳以上児から母親の勤務形態（午前・午後二交替）に合わせて保育が行われた。日立武蔵工場でも同様な施設が作られていた（橋本宏子著『戦後保育所づくり運動史』、p.81）。

56 矢野雅子「日本における認可外保育所と保育政策—ベビーホテル問題から考える—」『政治学研究論集』第31号、2010年。

57 TBS調査局、「ベビーホテル利用者実態調査」、堂本暁子編『ベビーホテルに関する総合調査報告書』、晩聲社、1981年。

58 雑誌記事データベースのMAGAZINEPLUSでは「ベビーホテル」で検索して該当する記事は38件である（2009年9月30日現在）。掲載誌の多くは福祉や教育関係の専門雑誌である。

のは1969年東京の世田谷であるとされるが⁵⁹、その時期からこの問題を継続的に記録しているのが『保育白書⁶⁰』である。そこには次のような実態が報告されている。

この「ベビーホテル」という施設には何らかの規定や設置基準があったわけではない。入所者募集広告で「ベビーホテル」という名称が使われていたことがはじまりであった。ホテルと名付けたことによって、それらの私的託児施設は日々の保育の場所としてではなく、子どもをいつでも預けられる、しかも充実した環境を備えた場所との解釈を広げる原因を作った。保育行政の中でこの言葉が認知されたのは、すでにこれらの施設が増加し、子どもを預けたいという希望を持つ親たちに広く知られるようになってからであった。1981年1月に厚生省が、前年11月時点で把握された私的託児施設の実態調査結果を発表するにあたって、「24時間保育、深夜保育、一時預かり」のどれかを満たすものを選びそれを「ベビーホテル」と呼んだ。このことから私的保育施設全体を「ベビーホテル」と呼ぶことが一般化したと考えられている。しかし実際には、この調査対象とされた「24時間保育、深夜保育、一時預かり」という条件には当たらない私的託児施設のほうが多数派であった。つまり、昼間だけ開所している施設のほうが多数であり、在所者も乳児だけではなく幼児から小学生まで広い年齢層であるということが無視されていた。厚生省が用いたこの「ベビーホテル」という名称は、実際に起きていることの一面をとらえたものでこの名称が広く社会に誤解を生み問題の解決を阻む原因ともなった⁶¹。

『保育白書』は1976年に出された創刊号ですでに、後に「ベビーホテル」と呼ばれることになる私的保育施設が存在することを問題視している。そして保育施設としての危険性を警告していた。また行政による実態調査の緊急の必要性もくり返し提案していた。そこでは児童福祉法に基づかない「法外保育所」、つまり児童福

59 久武綾子他著『家族データブック一年表で読む戦後家族 1945～1996』、有斐閣、1997年、p.94。

60 『保育白書』は1976年から発行された。編集・発行は全国保育団体連合会。現在（2015年版）は全国保育団体連絡会・保育研究所の編集となっている。

61 『保育白書』、1982年版。

祉法で定められる規定や設置基準に達していない保育所の実態を次のように3つに分類している。

- ①無認可ではあるが、地方自治体が独自の制度を持って認定し、特別助成措置をとっているもの（家庭福祉員、昼間里親など主として資格を持つ個人に委託する）
- ②企業・病院などの福利厚生施設としての託児所・保育所（企業側が経営する場合と労働組合・共済組合の運営の場合がある）
- ③上記に属さない、地域の無認可（共同・個人）保育所

①はこれまで筆者が取り上げた「無認可共同保育所」や「保育ママ」であり、一定の条件下で行政からの補助金を得ているものである。②は後に取り上げる「事業所内保育施設」であり、企業や労働組合が運営しているものである。つまり、3種類の「法外保育所」のなかで③に分類される施設が問題であると、『保育白書』はとらえていた。「無認可共同保育所」が行っているような行政への支援・助成の要請も行わない、つまり行政の目がまったく届かない「無認可保育所」が大きな問題であるとしている。1969年の厚生省の保育需要調査では地域の無認可保育所は「2,447か所、利用児童11万3千人余」とされているが、7年後の1976年にはこれを相当数上回る無認可保育施設が存在するようになっていた。この年の『保育白書』には次のように記されている。

このように法外施設として多様な形態が見られるのは国民の要求の高まりや切実さに国の施策がたちおくれ、実態にそくしていないことの証左である。こうした法外施設は、認可保育所に対して差別され、格差があるために、子どもにとっては等しく教育・保育を受け発達する権利が侵害されるという状況をうみだしている。とりわけ、働く婦人と国民の今日的な最大の切実な要求となっている産休明け保育、長時間保育、障害児保育は、その大部分を無認可保育施設で引き受けている実情がある。

なお、1979年の『保育白書』には京都の「ベビーホテル」の様子が報告されている。把握された20数か所の施設の多くは1975年以降に開設されたものだった。殆どは「入園随時」と宣伝している。経営規模を拡大しバスでの送迎を始めた施設

もあり、多くは夫がバスの運転手で妻・母・娘が働く家族労働型が多く、場合によっては保育者を雇用していた。半数の施設が午後 5 時から翌朝 9 時までの泊り保育をしており、同じく半数が「一時預かり」を行っていた。

こうした「ベビーホテル」の実態はどのようにして把握されたのであろうか。無認可共同保育所の親や保母たちが近隣の乳児のいる家庭を訪問したり、町中に貼られた広告を頼りにその施設を訪問するという自主的調査で把握されたということであった。直接に日々子どもと接している立場から見たそれらの施設は、その衛生状態の悪さ・非常時の避難の困難さ・子どもの発達を無視した混合保育などに大きな危惧を感じるようなものであったと報告されている。

全国の無認可保育所の連絡協議会が毎年行っている「全国保育統一要求行動」ではこうした現状を示し、厚生省に無認可託児施設を調査し、その実情を公表するよう要望してきた。それにもかかわらず、この年も厚生省は応じていない。

そして、社会的に広くこの「ベビーホテル」の存在が広く知られるようになったのは、こうした施設での子どもの死亡事故が多発してからであった⁶²。行政は実態調査結果の一端をようやく 1981 年になって発表した⁶³。

このような「ベビーホテル問題」に厚生省はどのように対処しようとしていたのか。国会での児童家庭局長の発言をみってみる⁶⁴。

お答えいたします。ベビーホテルにつきましては、ベビーホテルという定義そのものが実は全然私どもわかりません。かつ、現在の日本の法体系の中でベビーホテルを規制し、ないしは行政対象としてとらえる仕組みというのが実はございません。私ども、乳児の生命の保持あるいは健康の促進ということ自体私どもの仕事だと思っております。そういう意味で、この問題について実は数年前から幾つか問題もありまして、何とか行政という面で指導という意味でもできないかということをいろいろやってみましたが、いまのところ、その正確な意味でベビーホテルについて資格を云々する、ない

62 1981 年 3 月に横浜と名古屋、東京練馬区で死亡（久武他編『家族データブック』p.141）。2 月 17 日の参議院予算委員会では山田耻目（日本社会党）が松山市でベビーホテルの送迎車中で 3 か月の男児が死亡したことを取り上げている（参議院予算委員会—9 号、発言番号：320）。

63 東京都民生局児童部、および厚生省児童家庭局。

64 1980 年 3 月 14 日参議院予算委員会での渡部通子（公明党）の質問対して、発言番号 218：児童家庭局長（竹内嘉巳）。

しは内部の衛生設備その他物理的な条件等について規制をするという段階に立ち至っていないものですから、この方向を何とか、法的には個別の条文にはよれませんけれども、現在私どもが所管いたしております母子保健法の法律の制定の趣旨に照らした形で何とか行政指導という形がやれないものか、現在、家庭保健問題の検討委員会で実は議題ともなっており、私どももその問題についていろいろ検討はいたしておりますけれども、残念ながらまだそこに至っていないということでございます。

ここには保育所行政を管轄する立場でありながら、起きている問題の性格をつかみ切れていない厚生省の立ち遅れが明らかである。こうした行政担当者の姿勢の下で行われたベビーホテル対策がいかなるものであったかを見てみたい。

1982年版の『保育白書』には「ベビーホテル対策をめぐる諸問題⁶⁵」という論考が掲載された。それによれば1981年にはベビーホテル対策として以下に見るような行政施策・法律改正が行われたとされる。それらを時系列に列挙する。

厚生省は1981年3月に全国の「ベビーホテル」523か所の一斉点検を行った。その際に何らかの指導を行ったものが94%にもものぼった。入所時の健康診断をしていない、採光・換気が不十分、衛生管理に問題ある、避難訓練をしていないなどの実態が報告された。つまり保育施設としての安全性が保障されていない施設が多数存在することを示す結果となった。

これを受けて、1981年4月24日に厚生省児童家庭局長から「ベビーホテル問題に対応するための乳児院の活用について」という通達が出された。これは、こうした施設に預けっぱなしになっている子どもを保護の対象とすることを示したものであった。

そして、厚生省はこうした施設の指導・監督をするために児童福祉法の改正を提案した。国会（5月28日一衆議院、6月3日一参議院）での論議を経て「児童福祉法の一部を改正する法律案」が可決成立した。同時に両院とも「ベビーホテル対策に関する件」という附帯決議をつけた。

その上で、この改正を実施するため7月2日に厚生省児童家庭局長から「無認可保育施設に対する指導監督の実施について」という通達が出された。これは無認可施設への立ち入り調査の実施についての指示であった。さらに、認可保育所の開

65 『保育白書』1982年版、pp.247 - 253。

所条件に合わず、やむなく無認可施設を利用している子どもたちへの対策として、7月27日には厚生省児童家庭局長通達「夜間保育の実施について」が出され、8月24日には同通達「延長保育特別対策の実施について」が出されている。「ベビーホテル」に対する行政の対応が急速に始まったことが示されている。

では、それは実際に効果をあげていたのか。

『保育白書』1982年版には「規制したはずのベビーホテル栄える⁶⁶」という実態報告が掲載されている。東京を中心に76件の「ベビーホテル」を独自に調査して判明したことは、「厚生省の通達が出て以降の1年で、新規開業6件・閉店30件・継続40件」ということであった。児童福祉法が改正され、施設への監査や指導が強化されても「ベビーホテル」が姿を消すことはなく、そこには利用者が存在し続けているという実情であった。こうした施設を利用する親は、「公立保育園で延長保育を申し込んだが、希望者が多くて断られた」、「公立保育園で土曜日の保育を断られた」ということを理由として答えていた。厚生省の通達の後でも、子どもたちと親がおかれた状況は変わらなかったことがわかる。

(2) 「家庭保育中心主義」のゆくえ

「ベビーホテル問題」を解決するために行われた児童福祉法の一部改正や、矢継ぎ早やの厚生省通達は問題を解決したのであろうか。無認可保育施設に対する指導監督権の法律への明記は、「ベビーホテル」への立ち入り調査権を行政に与え、それを拒否する者に罰則を与えるために設けられた。ここに見られる厚生省の姿勢は、規制強化によって悪質な施設を排除しようとするものである。しかし従来でも都道府県知事が同様の権限をもつことは児童福祉法に明記されていたのであるから、問題はそうした指導監督をするように促さなかった厚生省の姿勢にあったといえる。

さらに延長保育の実施は、無認可保育所に預けざるを得ない理由を解消する最も期待される施策であったが、実際の予算措置が間に合わなかった。実態として、厚生省が1981年10月に実施予定として示した1000か所に対して、予定から8か月が経過した後でも全国で107か所しか実施されていない状態にあった。

66 『保育白書』1982年版、pp.65 - 70。

厚生省の姿勢と実際の対策には、「ベビーホテル」が事業の停止措置をうけた後に、子どもたちがどのような生活を送るのか、親たちはどのようにして仕事を続けていくのかという視点は全く見られない。そうした親子の日々の状況の緊急性や、そもそもの原因となっている保育所の不足や保育時間のミスマッチを是正し、それによって切実な保育需要に応えようとする発想は示されていない。

先に見たように、『保育白書』の分析によれば、親たちがこのベビーホテルを利用する理由は、乳児の産休明けからの保育、親の勤務時間とみあった長時間保育が主なものであった。この保育所政策の不十分さについては、行政管理庁が1975年発表した「幼児の保育及び教育に関する行政監察に基づく勧告」にも指摘されていた。

1977年の『保育白書』は、この行政管理庁の勧告を資料として掲載している。そこには次のような指摘がなされている。

都市部での無認可保育所の設置経緯は ①既設保育所の収容能力不足、3歳未満児の入所拒否等により保育所に入所できない乳幼児の保育需要に応じたもの ②夜間保育などの特殊需要に応じたものが多い。

無認可保育所の運営は ①夜間保育あるいは24時間保育を行っているもののほかは平均10時間以上の保育時間である ②三歳未満児の占める割合は35.5%で認可保育所より高率である ③母親の職業は看護婦・教師などの居宅外労働と8時間以上の居宅内労働に従事しているものが8割を占めている。

こうした多方面からの指摘にもかかわらず、「ベビーホテル」問題がクローズアップされた昭和56年版の『厚生白書』には次のような記述がなされていた⁶⁷。この問題への視点が示されている興味深い箇所を引用しておく。

(1) 近年、営利目的で夜間保育、宿泊を伴う保育、乳幼児の一時預り等を行ういわゆるベビーホテルが大都市を中心に増加し、その安全面や劣悪な処遇が大きな社会問題となった。ベビーホテルの増加の背景には、婦人労働の増加や就労時間の多様化に伴う保育需要の多様化の問題とこれに対する保育所

67 『厚生白書』昭和56年版、第1章：児童と家庭の福祉 第3節 保育対策 6.ベビーホテル問題。この白書の発行にあたっての厚生大臣の挨拶の日付は「昭和56年11月」と記載されている。

等の受入体制が十分ではなかったことが指摘されている。ベビーホテル対策としては、劣悪なベビーホテルの規制と保育需要の多様化に対応した保育所等の受入体制の整備を進めている。

(2) まず規制については、55年11月にベビーホテルの実態調査を行いその実態把握に努めるとともに、56年3月にはベビーホテルの安全衛生面等について一斉点検を実施し、所要の改善指導を行った。更に、第94国会においてベビーホテルを含む無認可の児童福祉施設に対する厚生大臣、都道府県知事の報告聴取、立入調査の権限を設けた児童福祉法の一部改正が行われた。今後この権限を行使してベビーホテルを含む無認可保育施設に対する指導、監督を実施し、場合によっては事業の停止等の措置を講ずることとしている。

(3) 他方、受入体制の整備については、いわゆるベビーホテルの長期滞在児について乳児院の活用を図るとともに、都市部を中心として認可保育所における保育時間の延長や夜間保育のモデル実施等を行うこととしている。また、乳児保育の充実については、56年度に対象範囲の拡大を図ったところである。

(4) その他ベビーホテルには母子家庭の利用者が多いことから母子家庭の対策や母子寮の充実を図る必要があり、更に長期的には育児休業制度の普及等により育児環境の整備を図る必要がある。

この『厚生白書』には、まず保育所の設置基準に合致していないものを取り締まろうとする姿勢が強調されている。またその一方で、社会の雇用構造が変化し、サービス産業での女性労働者の増加、更に労働時間のフレキシブル化による労働時間の変則化によって、母親の「午前9時から午後5時までの勤務時間」を前提とした保育所制度との間に矛盾が発生していたことには全く触れてない。さらに労働組合などのバックアップがない女性労働者も多数生まれ、個人の責任で保育問題を解決することが求められているという女性労働者の姿を見ようとはしていない。児童福祉法改正時に衆参両院が挙げた附帯決議⁶⁸も生かされない。

68 この時の衆議院・参議院の附帯決議では、無認可保育施設への指導・監督の強化とともに、「通勤時間の延長等に対処するため、大都市及びその周辺部において、地域配置を考慮して保育所を選定し、保育時間を午前七時から午後七時程度まで延長すること」、「育児休業制度等働く母親の育児環境の改善、保育所への年度途中入所の円滑化、乳児保育を中心とする小規模保育所の設置促進について、今後検討を進め、その実現が図られるよう努力すること」などが挙げられた。

厚生省がそうした規制強化の姿勢を変えなかったことは、その後の『厚生白書』にも引き続き示されていた。例えば昭和 57 年版では「小さい子どもたちが保育に欠ける状態で放置されたり、ベビーホテルなどの劣悪な環境の中に預けられることがないよう」と記され、昭和 58 年版では「(この年の) ベビーホテルの実態調査でも 6 割程度が、厚生省が昭和 56 年に定めた基準に達していない」ので「今後一層指導を強化していく」と規制強化の方針を記していたことに見ることができる。

つまり、厚生省は自らが進めてきた保育所政策では対応できない社会状況が生まれていても、従来の路線にとらわれたままであったといえる⁶⁹。

こうしたことを、広く日本の福祉政策の状況のなかに位置づけることはできるであろうか。1985 年の古川孝順の「戦後日本における社会福祉サービスの展開過程⁷⁰」に沿って概観することにした。

古川は「かつて 60 年代において社会福祉サービスは高度成長と革新自治を象徴するプラス・シンボルであった。けれども、70 年代の低成長時代を迎えて、それは批判と「見直し」の対象に転落してしまった⁷¹」と述べている。

生活保護以外の社会福祉制度を「社会福祉サービス」ととらえる古川は、その福祉理念と現実の制度の展開を四つの時期に区分して特徴を記している(第 I 期 1945~1951 年、第 II 期 1952~1959 年、第 III 期 1960~1973 年、第 IV 期 1974 年~) ⁷²。

第 I 期の特徴は、GHQ の指導をうけながら個別の法制定が進むとともに、1951 年に「社会福祉事業法」が制定されたことにある。この法律で社会福祉事業経営の準則および社会福祉法人にたいする助成に関する規定が定められた。これにより社会福祉事業を「公の支配」に属させ、かつ民間社会事業に保護を委託するばあいにはその費用を公が負担するという規定を設けたことが特筆されるとしている⁷³。

69 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課は 2011 年 3 月末日付けで「認可外保育施設の現況」を公表している。そこでは認可外保育所は「ベビーホテル」と「その他」に分けられ、「その他」には事業所保育所も含まれている。この時の発表では認可外保育施設の総数は 7,579 か所(ベビーホテル:1,709、その他:5,870)、入所児童の総数は 186,107 人(ベビーホテル:30,768、その他:155,339)となっている。

70 古川孝順「戦後日本における社会福祉サービスの展開課程」、東京大学社会科学研究所編『福祉国家 6 日本の社会と福祉』、東京大学出版会、1985 年、pp.193-249。

71 前掲、p.193。

72 前掲、p.199。

73 古川は「1947 年に制定された日本国憲法はその第 89 条において「公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業」に公金を支出することを禁じていた。翻って戦前の社会福祉事業法(1938 年)においては政府が社会事業に補助金を支出することを認め、それが民間社会

第Ⅱ期はそれぞれの法に基づく対処がすすむ中で、過剰な給付を防ぐために適用対象者へのケースワークが必要との言及が厚生省社会局からなされたことが特徴とされる。

そして第Ⅲ期が社会福祉サービスの拡大・定着期として次のように記されている。

史上例をみない高度の経済成長は社会のありようを大きく変え、そこに新たな社会福祉ニーズを台頭させることになる。高齢者、障害者、母子、児童、これらの人びとは稼働能力を欠いていた。その課題は経済成長による雇用の拡大というかたちでは解決されえない。それだけではない。経済の急速な拡大はその過程において被用者家族の増大、都市部への労働力の集中をもたらすことになった。そして被用者家族の増大、都市部への労働力の集中は一方において核家族化や家族規模の縮小の傾向に拍車をかけ、他方において都市の過密・過住と農山漁村部の過疎をうみだした⁷⁴。

そして古川は、この時期の社会保障関係費の実質的な伸長には著しいものがあり、社会福祉サービス（生活保護を除く）は、「67年以降は明らかに増加傾向に転じ、72年から73年にかけては大きく伸びている⁷⁵」としている。しかしそうしたなかでも社会福祉サービス内部での予算の重心が移動しはじめたことに注目している。

第Ⅲ期を通じて社会福祉サービスの中心に位置したのは依然として児童福祉サービスであった。しかしながら、1965年以降になると、老人福祉サービスと障害者サービスの拡張には顕著なものがみられた。国の予算で社会福祉サービスの内訳をみると1962年に対して1973年の社会福祉サービス支出は18倍に増加している。しかし内訳をみると次のような変化がある。1962年では児童福祉（63%）・老人福祉（0.5%）、1963年では児童福祉（51.8%）・老人福祉（13.5%）の比である。そして児童福祉は相対的に低下しながら1972

事業経営の重要な基盤となっていた。この経緯に鑑み、社会福祉事業法は、ことによって公の助成と公共責任の原則との両立をはかり、民間社会事業にたいする助成の道を開いたのである」としている。

74 前掲、p.219。

75 前掲、p.221。

年には 41.6%（老人福祉 16.8%）、1973 年には 30.6%（老人福祉 12.3%、老人医療 24.2%）となっている⁷⁶。

ここで示された社会福祉サービスのなかでの児童福祉の相対的低下は、続く第 IV 期から一層鮮明になったことを古川は次のように記している。

1970 年代における社会福祉ニーズの多様化・個別化・深化の背景には、家族や地域社会のもつ私的生活保障機能の減退—家族の扶養能力の低下と地域の相互扶助能力の弱体化—という社会構造的な要因が存在した。これらに対しては社会保障を持って積極的に肩替りしていくというのが政策の基調姿勢であった〔中略〕。そうした政策の姿勢はやがて徐々に後退し、イギリスやアメリカにおける福祉国家批判と呼応するように、家族や地域社会の自助努力や相互扶助を軸芯にすえる日本型福祉社会の構築が提唱される。政策の基調は 180 度逆転する〔中略〕。そして、バラマキ福祉批判の洪水のなかで 1979 年 8 月の閣議決定「新経済社会 7 ヶ年計画」において、「日本人が持つ個人の自助努力と家庭や近隣社会等の連帯を基礎としつつ、効率の良い政府が適正な公的福祉を重点的に保障するような社会」が構想された⁷⁷。

つまり、1960 年代から 1970 年代当初までは保育所政策の表面に現れていなかった「家族の自助努力」「女性は乳児を育てる間は家庭に入るべきである」という思想が、80 年代からは政策検討の基本方針において強調され始めたということである。そのことは 1963 年の『児童福祉白書』で強調された「家庭保育中心」主義を是とする思想が、保育所政策だけでなく、社会福祉政策全体の基調となりつつあることを示すものに他ならない。「家族や地域社会の自助努力や相互扶助」を中心とする日本型福祉社会が目指されるなかでは、女性とその労働と子育ての両立を図ることに更なる困難が生じることが予測される事態となっていたことを、この古川の論考は示していた。

76 前掲、p.226。

77 前掲、pp.235-236。

第4節 社会福祉政策のなかの保育所

(1) 保育所の「受益者」をめぐって

すでに第2節でとりあげたように、住民の運動や、それに呼応した自治体の首長の姿勢、それらを受けた労働組合の運動で、東京の保育所が抱えていた課題とその争点は1970年代には解決したかに見える。しかしそれは先にも述べたように、当時の美濃部都政という枠の中での達成であった。そのため、国の保育所制度の変更には至らず、また1979年に都知事が変わることで東京でも保育条件の切り下げの動きが起こった。ここで明らかになってきたのは、保育所政策の実施に直接関係するアクターである父母や保母などは、保育所政策の実施段階では大きな変化を生みだしたが、しかし政策立案の段階にはその力を及ぼすことができなかつたということである。

ではこれらのアクターは政策立案の段階に関与することは全くできないのであろうか。保育所政策の立案においてはどのような前提が存在しているのであろうか。ここではまず、それを確認したい。

ある政策の立案と実施にあたって何を原則とするかについて、子育て政策のプロセスという角度から大沢真理は次のように指摘している。

子育てをめぐる社会政策は“プラン・ドゥー・シー”と略称される政策プロセスを以下のように的確に経る必要がある。すなわち、政府・団体といった政策主体が、育てるうえでのニーズ等を政策課題として認知すること（汲みあげ）、その充足を目標に据え、目標にてらして的確な施策手段を選択すること⁷⁸（以上はプラン）、ふさわしい政策資源（予算、人員、権限など）を

78 保育を含む政策実施=供給の種類を坂田周一は次のように分類している。保育は現物給付と位置付けられている。「①現金給付...公的年金・児童扶養手当などの諸手当、公的扶助（生活保護）など、現金を給付することによって個人や世帯に購買力を移転し、市場で商品として売られている財貨やサービスを各自の必要に応じて各人の判断で購入してもらうもの（社会にすでに存在する市場や手段を活用してデリバリーを行う供給形態）。②現物給付...医療・看護・保育・介護・養護・相談援助などの人手によるサービスを在宅または施設で直接提供するもの（給付される財貨・サービスを生産し提供する仕組みの構築と運営が重要）。③中間形態...バウチャー・クーポンなど、市場等の既存の仕組みを利用しながら、目的以外には現金が利用さ

投入すること、政策の作動局面では、家族生活や職場、一般社会などの場における種々のアクターの行為が想定内に収まること、政策アウトプットが意図された対象に帰着すること、意図せざるアウトプット（波及効果や副産物）が発生しても、政策目標の達成にマイナスに働くものは制御できること（以上はドゥー）、政策アウトプットの帰着先で資源が浪費されたり横領されたりせず、当初の目標に資する成果（アウトカム）をあげること（シーによって確認）である⁷⁹。

こうしたプロセスは実際の課題の解決につながるものだったのだろうか。すでにその経過を確認した、保育所増設運動と共に「保育時間延長」問題で揺れた高島平団地地域住民と保母労働組合の動きから検証してみることにする。

第1節で詳述したように、1972年から翌年にかけて高島平団地でおきた事態は、1960年代後半から1970年代に全国で見られた保育所をめぐる状況の縮図であり、保育をめぐる争点がすべて含まれていたと言ってよい。新しい計画都市に住むと想定された居住者像と現実の居住者と大幅に異なっていたことが問題の発端であったが、保育所数の絶対的な不足、保育所利用者の希望する保育時間と受け入れとの齟齬、実施されていない産休明けの保育などの問題が一度に噴出したのであった。

その高島平団地の住民の要望や動きを、一方の当事者でもある保母（保育労働者）たちはどのように受けとめていたのであろうか。新設された三つの区立保育所では、保母たちが父母の「保育時間」延長要求（開設時の入園児の親の90%が希望⁸⁰）に直面することになったが、それは次のような所得階層の状況を反映したものであった。

東京のマンモス団地の中にある保育園、ということは園児の父親の90%以上が職業はサラリーマンです。母親もそうです。自営業者や自由業の人たちはほんのわずかです。そして父親の学歴は60%以上が4年生大学以上の卒業生、母親の学歴は90%以上高校卒以上です。

ないようにするもの」（坂田周一「福祉供給体制の変化」、直井道子・平岡公一編『講座社会学 11 福祉』、東京大学出版会、2010年、pp.143 - 144）。

79 大沢真理「育てるうえでのニーズと育つうえでのニーズ」、社会政策学会編『社会政策学会誌第19号』、社会政策学会本部事務局、2008年、p.76。

80 上野悦子退職記念出版刊行会編『権利は闘いとるもの』、あいゆうびい、1997年、p.47。

措置児の中に所得税で A 階層（生活保護世帯）はゼロ、B・C 階層（低所得層）も 2、3 名程度、D 階層が大半をしめ、それも D8 以上が半数という、いってみれば近代都市、東京の縮図といえる状況の園児構成ですから…⁸¹

こうした生活状況から「勤務時間プラス通勤時間」の保育時間を求める父母の要望が多いのは当然であった。それまでの伝統的な共同体的な地域であれば、祖父母が育児に参加する可能性が高く、同時に父母の多様な職種・勤務状況があっても子どもの保育時間への要望は分散される可能性がある。しかし高島平では新たに形成された住民層が特定の所得階層の人々に集中したため、その要望に応えた「保育時間」が、まったく組み立てられないことになってしまった。

こうした住民の強い要望を受けた区側からの「この条件（パート保母の配置）で保育時間の延長を受け入れてほしい」という提案、それ以上に日々繰り返される「なんとかしてほしい」との父母の声を受けて、保母たちとその属する労働組合（都職労板橋支部保育園分会）が決断を迫られることになった。後に「高島平特例保育闘争」と呼ばれることになる保育時間延長問題に対する労働組合の運動について、当時の執行委員であった上野悦子が次のようにまとめている⁸²。

(1) 組合内（高島平問題対策委員会）でのやり取りは「いわば全国の縮図を、高島平地域のたった 3 つの保育園で議論した」という状況だった。3 園で意見の違いは次のような点にあった⁸³。

- ・とにかく住民要求は受け入れるのが先決ではないか。
- ・延長する部分は全面パートでいい。それなら明日からでもできる。
- ・全面パートで延長するという事は、日中だってパートでいいということになる。保母の専門性はどうなるのだ。

(2) これらについての意見の違いを克服しながら労働組合はようやく次のような基本方針にたどりついた⁸⁴。

81 本田、pp.165 - 166。公立保育所の保育料負担額は親の所得税課税額に基づいて決められる。『保育白書』1978 年版によれば、厚生省は 1978 年の保育団体との交渉において「平均所得階層とは D3 階層を指す」と答えている。つまり D8 階層はかなりの高課税層であることがわかる。なお、2008 年現在では階層区分は 7 段階に分けられている。

82 上野悦子退職記念出版刊行会編 『権利は闘いとるもの』、あいゆうびい、1997 年。

83 前掲、p.49。

84 前掲、p.50。

①女性が働き続けるためにも、子どもが健康に育つことを保障するためにも、保育時間の延長は受け止める立場にたつ。

②希望者全員を受けるとすれば、現行の特例方式による混合保育は無理である。クラス別保育が必要になる。

③保育時間が長い子ほど密度の濃い保育が必要となるのに、パートのみでの託児は保育の質の低下になる。

④保母自身が健康で働き続けるためにも、正規保母による二交代制の検討をすすめる。

(3) この基本方針を区当局に示して交渉し、父母たちにも支援を求めて運動をすすめた。最終的にはつぎのような内容で決着し、各園に5～6名の保母が増員されることになった⁸⁵。

①特例時間（延長時間）のクラス編成を0歳・1歳・2歳・3～5歳の4クラスにする。

②父母の「勤務時間＋通勤時間」を基本に、希望者（0歳を含む）は全員時間を延長する。

③保母の（特例保育の）当番は月10回以内とし、母性保護の権利保障は配慮する。

④すべての時間帯を基本的に正規保母の責任で保育する。

こうした板橋区の保母たちの労働組合運動は、この時に始まったわけではなかった。労働組合結成までの経過と特徴を上野が端的にまとめているので、その記述を見てみたい。

(1) 親たちは母親大会以来の“ポストの数ほど保育所を”の増設運動とか、1964年の保育料の2倍化に反対する運動とか、働き続けるための0歳児保育や長時間保育などをやっていた。要求は全部具体的であった。しかし、保母たちはまだ労働組合もなく、自分たちで運動し何かを改善した経験をもたなかった⁸⁶。

85 前掲、p.56。

86 前掲、p.24。

(2) はじめ、美濃部知事は今考えられているほどには保育園では評判がよくなかったのです。手法がトップダウンで、住民要求をまず革新都政の評価につながるかどうかマスコミで打ち上げ、住民要求を実現するとしても、そのための条件・体制は不十分、現場との話し合いも不十分ということで「知事は現場労働者を犠牲にして自分だけいいかっこうしている」という思いもありました⁸⁷。

(3) しかし、高まる住民要求と保育実態の矛盾を解決するためには、労働者自身の要求にもとづく運動こそ必要であるとの自覚が生まれ、労働組合結成へと動き始めた。そのきっかけは 1969 年に東京都が、親の要望が高い三歳以上の子どもの給食予算（パン食）を決めた時であった。保母たちからは、調理場もない、食器もない、誰がその仕事をする等の声が高まり（まだ労働組合ではなかった）職場委員会準備会で施設改善・食器・人員配置を要求した。その結果 1970 年から調理の常勤職員が配置され、食器などが整えられた。この時に保母たちは「いつも親の要求に押されて仕事を押しつけられる」という被害者意識から脱し、「自分たちの要求をキチンと出していけば、父母の要求とも統一していける」と実感した⁸⁸。

(4) こうした経過から「たとえ自分たち（保母）は犠牲になっても、住民要求を実現することこそが労働組合の課題だとする考え方（住民迎合論）」では責任を持って仕事を継続することはできないと確認した⁸⁹。

この保育時間延長要望への対処をめぐって保母の労働組合が進めた運動を見ることによって、明らかになったことを上野の著書からいくつかあげてみたい。

(1) 板橋区の担当部署は保育時間の延長要求を、「高島平団地の特例保育」の問題と呼んで特殊な地域の問題として当面の処理しようとした。つまりパート保母の配置であった。しかし保育時間延長を求めるのがどの地域の住民であったとしても、区立保育所では同様な対応がとられるべきではないか。

(2) 労働者が労働条件改善を訴えて父母の共感を得ていくには、その仕事の「あるべき姿」が労働者自身にとらえられている必要がある。保母の専門性が否定され

87 前掲、p.42。

88 前掲、p.34。

89 前掲、p.45。

れば当然に代替措置はいくらでも可能になる。さらに保育内容・水準の低下は避けられない。自らの専門性を主張できる保母集団の存在は、父母にとって安心して子どもを預ける条件になるのではない。

(3) 保育時間延長問題への区立保育所での公的対応が確立することは、保育所が行う行政サービスの基準とその継続性が保証されることになる。サービスの基準が定まるとは私立保育所のサービスのチェックの基準になる。また継続される行政サービスはその時の利用者だけでなく将来の利用者への安心感を与えることにつながる。

(4) 住民（父母）の要求へどう対処するかは、首長や自治体当局の課題だけではなく、労働組合の課題でもあることが示された。労働組合運動のなかには、労働条件最優先の立場で住民要求を拒否するものから、住民要求にただ従属する住民迎合論まで、異なる立場が存在した。「高島平特例保育闘争」は住民要求と保母の労働条件改善とをあわせて実現する立場をとった。それぞれがその要望の正当性・妥当性を正面から提起し協議した結果、その解決の方向が見出された。労働組合が自分たちの利益が何であるか判断し、保母の専門性の主張、長時間労働での職業病発生活予防などを主張したことが決定的な要因であった⁹⁰。

しかしながら、この「高島平騒動」とも「高島平特例保育闘争」ともよばれるような運動を経て実現された東京都の保育政策⁹¹ではあったが、それは「弱点」も持っていた。すなわち、他の自治体への波及効果は大きかったが、国の政策の明確な変更（「児童福祉施設最低基準」の変更や児童福祉法の改正）にはつながっていないからである。

保育所政策を管轄する厚生省の1970年代後半から80年代の対応には、大沢が期待している「政策主体が、子どもを育てる上でのニーズを政策課題として認知す

90 ここで示されたように、自治体住民の要求に対する労働組合の態度には大きな2つの流れが存在した。この主張の違いは、1970年代半ばから本格化した「週休二日制」の実施にあたっての運動方針に影響した。土曜日を「開庁とするか、閉庁とするか」、「閉庁の場合の住民へのサービスはどうするのか」をめぐる論争があった。この問題について、都職労板橋支部保育園分会は次のような見解と態度をとり「週休二日」を実現した。土曜日は原則閉庁であるが、住民要求がある以上は必要な保育は実施する。そのため的人员配置を要求し、保母の週休二日は「日曜日を含む連続2日」で実施する。この討議の過程で「自分たちの労働条件を改善するためにはどうするか考えた高島平闘争の経験が生きた」と上野は述べている（上野『権利はたたかいてとるもの』、1997年）。

91 東京都が国基準を越えて実施したものに、保母の配置数変更、3歳以上児の給食実施などがある。独自に「保育室」という基準を定め、無認可保育所（認可外保育所）への助成もおこなった（第1節の「(1)自治体首長と保育所」参照）。

る」という「汲み上げ」の態度は全く見られない。「保育時間」の延長要求に対して発した通達⁹²に、「保護者の無理解によって徒に保育時間が延長されて」と述べられたような傍観者的な見解、東京都が実施した国基準に上乘せした保育を評価しないことなどにそれが端的に示されていると言える。その結果として、保育時間と産休明け保育が実現しないことが原因で増加した「ベビーホテル」（第3節で分析した）をめぐって緊急の対策の求められることになったのであった。

（２）社会福祉政策における保育所の位置

前項において一つの政策プロセスのなかでの政策課題の認知・「汲み上げ」の重要性を指摘した。それでは日本の社会福祉政策のなかで、保育所はどのような位置におかれてきたのであろうか。

まず日本の福祉政策の大きな特徴に注目する。世界各国の福祉政策・福祉体制の特徴を「福祉レジーム」と名付けて分類したエスピン・アンデルセン⁹³は、日本の福祉政策・福祉体制は彼自身の設定した分類の中では、どこにも位置づけ切れない特徴をもっている、としている。

その特徴は、「雇用レジーム」と「福祉レジーム」の組み合わせであると表現したのが、宮本太郎であった。彼が著した『福祉政治⁹⁴』のなかでは次のような特徴が指摘されている。

①日本の福祉政策・福祉体制の特徴は雇用レジーム（雇用されている間プラス年金でリスクから守られる人々のための政策）と、福祉レジーム（雇用レジームに入れない・はずれた人々をリスクから保護するための政策）に分けられている⁹⁵。

92 児童家庭局長通知（児発第809号）、1979年1月。「保育所の入所設置及び運営管理の適正化について」の「第二 保育所の管理運営の適正化 4. 運営の適正化」に「なお、入所児童の日々の退所時において、保護者の無理解によって徒らに保育時間が延長されて保母の過重労働を招くことのないよう、保護者の理解と強力を得るよう指導すること」とされている。

93 エスピン・アンデルセンの提唱した分類は「北欧諸国の社会民主主義レジーム、大陸ヨーロッパの保守主義レジーム、アングロ・サクソン諸国の自由主義レジーム」である。

94 宮本太郎『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』、有斐閣、2008年。

95 宮本の関心はこの後に変化し、「安定雇用を中心に置き、そこへ参加するために保障の4つの橋を架ける」という社会構造を作ることにある。4つの橋の例として①生涯教育・高等教育、②育児、介護サービス、③職業訓練、職業紹介、④カウンセリング、高齢者就労支

②二つのレジームはそれぞれで完結しており、「仕切られた生活保障」になっている。

③この福祉をめぐる政治には、誰を「受益者」ととらえるかによって決定される「利益政治」という次元と、「どのような言説が組み立てられ、だれがそれを流布するか」によって決定される「言説政治」という次元が存在する。

ここで宮本の言う「仕切られた生活保障」という枠づけは、これまでも指摘されてきた日本型雇用政策の特徴（男性稼ぎ手中心、終身雇用）を、社会福祉という視点から捉えなおすという試みである。さらに、近年の日本的雇用の破壊が進行する状況のなかでおきている格差や社会福祉の危機の原因をそこに求めようとするものである。

ここに提唱されている福祉政策・福祉体制の「日本的なレジーム」、つまり「雇用レジーム」と「福祉レジーム」への分断という視点では、保育はどこに位置づけられているのであろうか。「児童福祉法」に基づいて「保育に欠ける子ども」に対して給付される福祉であるから、当然に「福祉レジーム」のなかにおかれている。明らかに雇用促進のための保育と位置付けているスウェーデンとは異なっている、と宮本は述べている⁹⁶。

確かに「雇用レジーム」の男性稼ぎ手中心（女性は専業主婦であることを「標準」とする）の政策立案においては、保育は政策課題・テーマとはなりえない。では「雇用レジーム」に包摂されない人々に対する政策としての、「福祉レジーム」のなかで解決される課題・テーマであろうか。しかしその場合、イメージされる「保育」は、かつて（児童福祉法制定以前）のような救貧対策としての意味が強調されるのではないだろうか。雇用されている人々のニーズとしての「保育」が、なぜ「雇用レジーム」のなかでは政策的課題とされないであろうか⁹⁷。労働者本人にとっては「保育」が保証されなければ「雇用レジーム」内に存在し続けることができないは

援をあげている。育児、介護サービスは家族・コミュニティによって実現するものと位置づけられている（『生活保障：排除しない社会へ』、岩波新書、2009年）。

96 宮本、2008年、p.27。

97 このことで推察されるのは「雇用レジーム」に存在するジェンダー・バイアスである。

ずである。保育と「雇用レジーム」に包摂される人との関係がどのように規定されるか。このことに保育所制度をめぐる問題が存在しているといえる⁹⁸。

一方で、子育てニーズの充足に対応する政策として作られた「育児休業制度」（詳しくは第3章でとりあげる）はどうであろうか。保育と同様に子育て効果を期待される「育児休業制度」は政策課題としてどこに位置づけられるか。育児休業は雇用主からみれば、「労働力としてハンディキャップを負っている労働者の休業」の一つである。その期間は該当の労働者を雇用保険の給付対象者とするように制度設計されている。つまり「雇用レジーム」内の政策課題として位置づけられているといえる。

つまり、幼い子どもを持つ労働者を対象とした同じような効果が期待されている政策であっても、政策立案者がそのニーズの主体をどのように認知するかによって、政策課題の位置づけは異なるということが示されている。それは換言すれば、福祉政策の立案においてはニーズの主体・「受益者」の設定が論争点となるということである。

宮本の枠づけでは、保育所での保育という福祉給付をうけるのは「子ども」である。しかし現実問題としては表面的な「受益者」は親であり、そのほとんどは雇用されている人である。子どもと親のどちらをニーズ主体・「受益者」と認識して政策が立案されるかによって、保育所は不確かで二重の意味をもったものとなり得る。

このことと合わせて、雇用主・企業がニーズの主体・「受益者」であるかどうかも論争点となり得る。「高島平特例保育闘争」の時に保母たちからは、「子どもを持つ労働者の勤務時間の短縮」を掲げて（父母たちの属する）労働組合が運動することはできなのかという声がだされた。また第1節でとりあげた東京都北区では、区長が区議会の答弁において「保育所に企業が無関心である」ことを嘆く発言をする状況があった。それらが示すことは、保育所の現場にとっては、親たちがどのような労働条件下で働くかが直接に保育現場のあり方に影響を与えるということであった。先の論文で「アクターとしての企業」の子育て政策への関与の必要性を説

98 この関係について中村強士は、「保育政策は児童福祉政策であるにもかかわらず、労働政策に従属してきた」ことと「親の養育責任を強化した保育政策である」ことが戦後日本の保育政策の特質であるとしている。『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』p.190。

く大沢は⁹⁹、企業というアクターを保育政策のなかでどのように位置づけるかに一つのポイントがあることを指摘している。

こうした社会福祉政策の中の保育所問題は次のように整理できるのではないか。

①保育は社会福祉政策の中で、「雇用」のための政策なのか「福祉」のための政策なのか、その位置づけが微妙である。それは保育ニーズの主体を誰であるにとらえるかにかかっている。

②社会福祉政策実施の手立てとしての保育は現物給付であるため、その給付へのアクセスには高いハードルが存在する（実際に保育所が不足している場合、「保育に欠ける」状況の人が高ランクに集中する場合など）。

③保育の給付の条件を整備するためには「人的資源」の獲得も必要な要素となる。東京（ここでは高島平を取り上げた）の保育時間延長問題の解決への過程は、実際にそれを担う人々自身の運動の過程であったことを示している。

ここから筆者が汲みとるべきことが明らかになってくる。一つは住民（父母）の運動や保母の運動は保育所政策のどのステージで行われたかを把握する視点の必要性である。これらはいくまで保育所政策実施のステージでの運動であり、あわせて都知事という政策決定者の選出過程への関与度が高かった（選挙公約に保育問題を掲げさせた）ために、「東京の保育は進んだ」という結果を生んだ。しかし保育所政策の立案¹⁰⁰のステージへの関与は限られていたため（児童福祉法の改正や「児童福祉施設最低基準」改正を求める運動などは具体化していない）、国の保育所政策は変わらないという状況が生まれたといえる。

これを踏まえると、保育所政策を変化させるには、保育所へのニーズの主体・「受益者」は誰かという問いかけに立ちかえらなければならないということである。大沢は保育所を含む子育て政策全般に対して視点をひろげ、その政策のあり方を次のように表している¹⁰¹。

99 大沢、pp.81 - 82。2008年のこの論文において大沢は「雇用主・企業が保育所に対するニーズの主体・「受益者」であるかどうか」問うべきであるとした。しかしこの視点は、1980年代の時点では社会的には獲得されていなかった。

100厚生省の「福祉政策の立案主体としての役割、それが関係するアクター間の調整者としての役割」については、藤村正之の論文が詳しく触れている（藤村正之「中央政府の政策過程と福祉」直井道子・平岡公一編『講座社会学 11 福祉』、pp.103 - 138、東京大学出版会、2010年）。

101 大沢、p.83。

- ・子育て政策は「育てるうえでのニーズへの支援でなく、子どもが育つうえでのニーズに直接対応するもの」
- ・「誰のニーズを政策ニーズととらえるかで、政策目標も目標の達成度である成果も違って見える」

しかし、子ども（乳児から幼児期）は彼ら自身ではニーズの存在を明確化することができない。社会福祉政策の決定段階において近年主張されている「当事者性¹⁰²」も、子ども（乳児から幼児期）には期待することはできない。子どものニーズ・子どもの利益を明確化するための役割を担えるのは誰か。そこに 1970 年代前後の教訓があるのではないだろうか。つまり、親（父母）の存在だけでなく、そこに「保母（保育者）」という、子どもの育ちを援助する専門職の重要性を認識すべきであろう。保育の場に子どものニーズや子どもの利益を守るという意思を持ったアクターが存在することが、大沢の言うところの、保育所を「政策アウトプットが意図された対象に帰着すること」につながる場にするのではないかと考えられる¹⁰³。

102 中西正志・上野千鶴子共著の『当事者主権』（岩波新書、2003年）で主張されている、政策決定・実施における障害者自身の権利性を示す。

103 大沢真理「育てるうえでのニーズと育つうえでのニーズ」、社会政策学会編『社会政策学会誌第19号』、社会政策学会本部事務局、2008年、p.76。厚生省の政策がこうした視点にたったものであったかは、第3章において詳しく論じる。

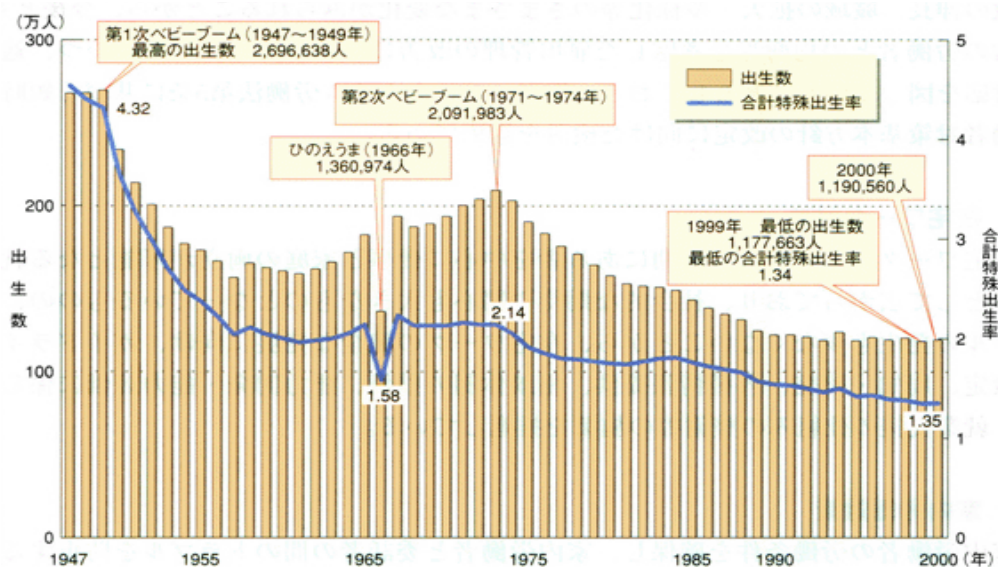
第3章 児童福祉法下で多様化する子育てサービス

第1節 少子化社会と子育て

(1) 1.57ショックの意味するもの

子どもをめぐる社会状況の大きな変化は「1.57ショック」という言葉が広がることによって国民の多くが意識するところとなった。1990年6月に発表された¹前年の合計特殊出生率（1人の女性が生涯に出産する子どもの数の推定）が1.57であり、人々が出産を控えようとする傾向が強い「ひのえうま」の年に当たる1966年の1.58よりも低く、それまでの最低の数値だったのである²。図8に見るように、合計特殊出生率は1960年から75年までが2.00前後であったものが、75年以降2.00を割り、その後は急速に減少し、93年にはついに1.46となった。

【図8：出生数および合計特殊出生率の年次推移】



出典：厚生労働省『厚生労働白書 平成13年度版』

1 厚生省、「人口動態統計」、1989年。

2 一般的に「ひのえうま」生まれの女子は忌避される習慣があり出生が控えられる。合計特殊出生率は前年の1965年は2.14、翌1967年は2.23である。1974年以降は人口置換率の限度とされる2.07を下回っていた。この後も合計特殊出生率は減少し続け2005年には1.26で最低を記録した（国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料」）。

出生率が低下することには、いくつかの理由考えられる。個人にとっての家族の考え方は様々であるが、「1.57ショック」よりも前に出された『厚生白書』（昭和62年版）は質問調査によっていくつかの傾向分析をしている³。そのなかでは、出産可能年齢女子の減少や晩婚化とともに、結婚している女子の出生力の低下の原因として子育ての経済的・精神的負担、女性の就労と子育ての両立の問題、住宅事情などの社会的経済的要因が影響している、と指摘していた。

さらにその分析の中では、皆が結婚するものだという「皆婚慣行」が継続しなくなり、晩婚化が今後より進行すれば急激な人口減少をもたらすだろうとも指摘されていた。今後の人口維持、つまり社会規模を維持し、労働力を確保するためには当時の状況は問題があるにとらえられていた。この時期に少子化から脱却し、「子どもが生まれる社会」を作ることは社会問題、国家的な課題であることを厚生省当局は認識していたことがわかってくる。

この少子化が「1.57ショック」という言葉で社会的な認識が広まった時、保育所政策はこれまでの子育て支援政策から少子化対策へと、その政治的意味合いが変化したと多くの研究者たちが述べている。

例えば育児休職制度の歴史を研究し、そこにジェンダー・イデオロギーが含まれていることに注目している萩原久美子は、少子化対策と女性の労働力化政策を「両立支援」政策と規定し、その展開を分析している。そこでは保育サービスのあり方の論議は、当初の「子育て支援」としてとらえられた政策領域から「男女共同参画＝両立支援」という政策領域に位置付けが変わったとしている。そして厚生省が中心であった保育サービスに関する政策は「少子化対策」という政策の下部に置かれるものになったと指摘している⁴。

こうして、保育所政策に多くの省庁がかかわるようになった。1990年8月には14省庁によって「健やかに子どもを生き育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」がつくられ、これは翌1991年には18省庁が参加するものへと拡大された。

さらに1992年には宮沢喜一内閣下で「生活大国5か年計画」が閣議決定された。しかしその内容を見ると、保育所制度の改定によって保育所を充実させるのではな

3 『厚生白書』（昭和62年版） 第1編—第1章 子どもと家庭—第1節 出生率の低下—2 出生数減少の背景。

4 萩原久美子「「両立支援」政策におけるジェンダー」、木本他編著『社会政策のなかのジェンダー』（現代の社会政策 4）明石書店、2010年、pp.80 - 83。

く、「乳児保育、延長・夜間保育等保育需要の多様化に対応した保育サービスを充実するとともに、労働時間の柔軟化、多様化を推進する」ものであった。「生活大
国 5 か年計画」の「誰もが社会参加できる環境の整備」（第Ⅱ編―第1部の第4
章「個人の尊重」第3節）は次のように示されていた。

1. 女性が能力を発揮しやすい環境の整備

(1) 男女雇用機会均等法の定着を図るとともに、同法の趣旨を更に徹底させるための方策について必要に応じ法令、指針の見直しを含め幅広い検討を行う。

(2) 労働基準法の母性保護を除く女子保護規定については、今後解消する方向に向け、労働時間を始めとした労働条件、女性の就業と家庭生活との両立を可能にするための条件整備の状況等を勘案しつつ、具体的な検討を行う。

(3) 育児休業制度の定着を図るとともに、育児休業法の通用が猶予されている中小企業に対する普及を推進する。また、介護休業制度の普及促進に努めるとともに、必要に応じ法制化を含めた有効な普及対策を検討する。さらに、乳児保育、延長・夜間保育等保育需要の多様化に対応した保育サービスを充実するとともに、労働時間の柔軟化、多様化を推進する。

(4) 女子再雇用制度の普及や再就職を希望する女性に対する支援などにより、育児終了後の女子の労働市場への再参入を促進するとともに、パートタイム労働対策の充実を図る。

この方針からは、子どもを育てることに関しての新しい政策は見いだせない。むしろ労働分野での女性の活躍への期待の高まりとともに、女性の労働条件がこれまでより厳しくなることが予測されるものとなっている。

(2) 人口減少予測と提言

この後は矢継ぎ早に国の保育に関わる方針がうちだされていった。すなわち、1993年9月には労働省が「仕事と育児の両立のために一職業と育児等の両立に関する懇談会報告」を出した。さらに1985年に制定された男女雇用機会均等法の施

行に伴って見直しの声が出ていた労働基準法の女性保護規定についての論議を始めていた。この問題については雇用の均等と保護の均等が対比されるようになり、女性保護は逆差別であるとする経済団体の声も強まっていたことの影響を受けていた（労働基準法は1993年に改正された。主な内容は週40時間労働制の原則化、変形労働制の導入などである。1997年には再改正が行われ、女子保護規定は廃止された。男女雇用機会均等法も同年に改訂された）。

1994年3月には閣議決定で「21世紀福祉ビジョン—少子・高齢社会に向けて」が発表された。そこでは、「今後は、共生型社会の実現を目指して、男性と女性がそれぞれの個性や能力を活かし、仕事と育児・介護等を含めた家庭生活との両立が図れるような社会経済の仕組みを築いていく」ことが重要だとされた。これに基づいて12月には、4省（厚生省・文部省・労働省・建設省）合意の「エンゼルプラン⁵」＝「緊急保育対策5か年事業（1995年～1999年）」が発表された。この計画は1999年には「新エンゼルプラン」として継続された。これに先立つ1994年の予算は「エンゼルプラン・プレリュード」と名付けられた。

1995年から実施された「緊急保育対策5か年事業」は厚生省の策定であるが、内容は厚生・大蔵・自治の3大臣で合意したものであるとされ、保育行政の実施主体である地方自治体にとって重要な財源について記されている（平成7年度予算編成において、公費360億円〔うち国費180億円〕の財源を措置するとされた）。また実際に行われる施策は①低年齢保育の促進、②多様な保育サービスの促進、③保育所の多機能化のための整備、④保育料の軽減（多子世帯、乳児）、⑤子育てを地域ぐるみで支援する体制の整備、⑥母子保健医療体制の充実、とされた。

さらに1997年には人口問題審議会が「少子化に関する基本的な考え方について」と題した報告書をだした。そこでは「出生率の向上」、つまり女性が子どもを生む可能性を高めるには何が問題となっているかが議論されている。すなわち、固定的な男女の役割分業の実態、仕事を優先することを求める固定的な雇用環境を問いなおし、是正に取り組むべきであるとしていた。しかし最も注目されたのは就業女性と未就業女性との出生率の差であった（表3）。

5 「エンゼルプラン」の基本方向は、①子育てと仕事の両立支援の推進、②家庭における子育ての支援、③子育てのための住宅及び生活環境の整備、④ゆとりのある教育の実現と健全育成の推進、⑤子育てコストの削減、とされた。

【表 3：就労・未就労別合計特殊出生率】

	1980年	1985年	1990年
就労女性の合計特殊出生率	0.79	0.75	0.60
うち事務従事者	0.67	0.59	0.47
うち農林漁業者	0.65	2.70	2.11
未就労女性の合計特殊出生率	2.91	3.05	2.96

出典：『保育白書』1996年版 p.132。

【表 4：15歳人口、労働力人口および非労働力人口の推移】

区分	15歳以上人口 (A)	労働力人口 (B)	非労働力人口	労働力率 (B)/(A)	労働力人口の 男女別構成比	
女性	昭和 35年	3,370	1,838	1,526	54.5	40.7
	40	3,758	1,903	1,853	50.6	39.8
	45	4,060	2,024	2,032	49.9	39.3
	50	4,344	1,987	2,342	45.7	37.3
	55	4,591	2,185	2,391	47.6	38.7
	60	4,863	2,367	2,472	48.7	39.7
	61	4,925	2,395	2,506	48.6	39.8
	62	4,995	2,429	2,542	48.6	39.9
	63	5,059	2,473	2,563	48.9	40.1
	平成 元	5,120	2,533	2,564	49.5	40.4
	2	5,178	2,593	2,562	50.1	40.6
	3	5,233	2,651	2,561	50.7	40.8
	4	5,281	2,679	2,590	50.7	40.7
	5	5,326	2,681	2,639	50.3	40.5
	6	5,366	2,694	2,669	50.2	40.5
	7	5,402	2,701	2,698	50.0	40.5
	8	5,435	2,719	2,712	50.0	40.5
	9	5,481	2,760	2,716	50.4	40.7
	10	5,519	2,767	2,747	50.1	40.7
	11	5,552	2,755	2,790	49.6	40.6
12	5,583	2,753	2,824	49.3	40.7	
13	5,613	2,760	2,848	49.2	40.9	
14	5,632	2,733	2,895	48.5	40.9	
15	5,654	2,732	2,916	48.3	41.0	
16	5,672	2,737	2,930	48.3	41.2	
17	5,684	2,750	2,929	48.4	41.4	
18	5,693	2,759	2,930	48.5	41.4	
19	5,701	2,763	2,935	48.5	41.4	
20	5,706	2,762	2,942	48.4	41.5	

出典：総務省統計局『労働力調査』より筆者作成。

これをきっかけに就業女性の出産とその子育てに大きな政策的支援が必要であるとの社会的な認識が広まった。

しかし、注目すべきことは、ここでは過去（1970年代～80年代）のような「女性は家庭にあって子育てするべき」、つまり専業主婦化という主張は主要なものにはならなかったことである。逆に実態としては、子育て期を終えた女性労働者は職

場に復帰することが求められるようになっていた。表 4 に見るように女性労働力率は 1975 年が最低の 45.7% で、その後上昇し、1990 年には 50% を超え、1997 年（平成 9 年）当時は 50.4% であった。

そのため、先に紹介した緊急保育対策 5 か年事業では「多様な保育サービスの促進」の一つに「産後休暇・育児休業明け入所の促進」が掲げられ、「低年齢児（0～2 歳児）保育」60 万人が目標とされていた。

ここには 1970 年代から 80 年代にかけての産休明け保育に対する社会的評価との格段の差が生じていたことがわかる。「乳児保育は子どもの成長にとっては望ましくない」としていた厚生省の見解や、自民党が 1979 年に発表した「乳幼児の保育に関する基本法（仮称）」で、経済的な理由がないのに働く母親を非難したことに比べ、全く異なる対応となったのであった。

しかし、産休明け保育が全面的に受け入れられたわけではない。そこには乳児保育の経済的コストに対する評価、つまり、認可保育所では乳児 3 人に保母を 1 人配置するという基準があり、少人数にお金をかけすぎるという批判もあった。

こうしたなかで経済的効果からみて望ましい政策とは何かに議論が移ることになり、しだいに「育児休業」と「多様な保育サービス」活用に傾斜していったのである。

第 2 節 育児休職制度の拡大

（1）育児休業と女性職

子どもを持っても継続して勤務したいとの希望が女性労働者のなかで強まり、子育てを援助する新しい制度が注目されるようになった。新しい制度が生まれるのは、それを求める何らかのニーズに応えるためであるが、ここでは、旧制度とそれを支える精神＝子育て観はどのようなものであり、新たなニーズとの関係がどのように変化したかを考察したい。

「元来子どもは家庭で保育されることがもっとも自然な姿」だとして、『厚生白書』（昭和 62 年版）の記述にも「乳児は疾病、事故等に対し極めて無力であり、

また、この時期は将来の人間形成の基礎づくりが行われる最も重要な時期である⁶⁾との厚生省の見解が示されていた。こうした「見解」は1963年に厚生省が『児童福祉白書』でも示していたが、これに対して1960年代半ばからはそれを科学的に裏付けたとする理論が持ち込まれた。これがのちに「三歳児神話⁷⁾」とよばれることになる児童発達論・母子関係論である。これは女性が生来的に母性本能を備えているものであるとする従来からの「母性神話」に、児童心理学研究による知見が結びあわされたものであった。とくに1979年にある小児科医が執筆した『母原病—母親が原因で起こる子供の異常⁸⁾』という本は大ベストセラーになった。それは、子どもを保育所に預けて働く母親に向けられた、「子どもがかわいそう」との社会的な非難の視線に加えて、母親に一層深い罪悪感を植え付けるものとなった。

のちにこの状況を分析した大日向雅美は「三歳児神話」には3つの意味が複合して存在していたと指摘している。「第一は子どもの成長にとって、とくに三歳までの幼少期が重要であるということ。第二は、大切な時期だからこそ、生みの母親が養育に専念しなければならないということ。第三は、もしも、母親が就労等の理由から育児に専念しないと、子どもは大切な母親の愛情を受けられなかったという心の傷を残し、将来にわたって子どもの発達に悪い影響を残す」という考え方であったと記している⁹⁾。

このような乳児期の母親不在の責任や問題点を指摘する議論は、乳児を持つ女性労働者に大きな葛藤をもたらした。他方で、特に女性労働者が多数を占める「女性職」の職場ではその葛藤の中から新しい対応が生まれた。労働者としての身分を失うことなく「子育てに専念」できる期間をつくるという考え方であった。それが育児休業（育児休職）という考え方である。

（2）育児休業（育児休職）のはじまり

6 『厚生白書』昭和62年版、第1編第2章 総合的な社会サービスの推進 第2節 児童福祉対策2、保育の現状と課題。

7 1998年の『厚生白書』では、この「三歳児神話」には合理性がなかったと表記した。

8 久徳重盛、教育研究社。

9 大日方雅美『母性神話とのたたかい』、草土文化、2002年、p.22。

のちに「育児休業制度」に結実する制度の原型となるものを模索し、一つの制度として作り上げたのは1965年の電電公社と全電通労組との間で交わされた協約であった。その特徴を萩原久美子は次のようにまとめている¹⁰。

- ①電電公社では主要業務である電話交換が、「女性職」として確立され、女性中心の職場がつくられていたこと。
- ②既婚・出産期の交換手の人数が多かったこと（1年間に7,000人が妊娠し、1,500人が退職していく状況であった）。
- ③電話の自動交換化により人員合理化がすすめられ始め、電話交換手がまず人員整理対象とされた時期であったこと。
- ④労働組合組織（全電通）のなかで、女性の要求を反映するルートがそれまでの労組活動の積み重ねで確立されていたこと。

職場が女性によって運営されており、出産期の女性が多数いるという状況にあった中で、産休明けの育児に直面する女性労働者を支援することと、当時の全電通労組にとっての課題であった「合理化反対」のテーマが結び付けられた。そこでは「子育て専念期に休業する人」をつくれれば、結果的にワークシェアリングができるようになり、全体の人数を減らす（人員整理をする）必要はないと主張された。こうして「育児休職¹¹」実現は全電通労組の中心的な闘争目標となったのであった。

この「育児のために仕事を休む」という労働組合からの画期的な提案は、内外に多様な反応を引き起こした。職場内部では一部労働者にしか適用されない制度の不平等性への不満やためらいが語られた。職場の外部では「保育所づくり」運動を進める人々と企業経営者側双方から強い反論や疑問が出された。「保育所づくり」運動に携わる人びとは、女性労働者自身が子育てに専念するという選択をすることは、これまでの保育所をつくる運動を否定することにつながると反発したのだった。経営者側は、休業期間中の人員手配などが必要となり、「子育て」という個別・個人の問題のために新たなコストが求められることを嫌い、疑問視した。

全電通労働組合員たちはそれらの反発を説得するため、「乳児を育てる時期に仕事を休む」意味の裏付けを探した。その過程で当時社会的に広がっていた「三歳児

10 萩原久美子『「育児休職」協約の成立 高度成長期と家族的責任』、勁草書房、2008年。

11 この時期には「育児休職」と表現された。1975年の法律制定時に「育児休業」とされた。

神話」が説得力の裏付けとなり、労働組合内部へも受け入れられた。こうして「子どもを産んでも働きたい」とする女性労働者の願いから生み出された育児休業は、子育てにおける女性の母親としての役割に注目した制度として、労働組合にも、経営者にも受け止められていく。

1965年3月27日に締結された全電通労組と電電公社の「育児休職」協定は次のように記されている。

育児休職の試行に関する了解事項

1. 目的 育児休職は生後満二年までの生児¹²を有する女子の職員であって、一定の期間家庭にあって育児に従事し休職期間満了後引きつづき勤務する意思を有する者に対して、職員としての身分を失うことなく、ひたすら育児に専念せしめることを目的とするものである。
2. 対象者 生後満二年までの生児を有し休職を申し出た上記の職員とする。
3. 休職の期間 生後満二年までの生児を有する期間における六月間、一年間、一年六月及び特別休暇（出産）にひきつづき生児が満二年に達するまでの期間とする。
4. 休職の申出 休職の申出は休職を希望する日の二月前までに行うものとする。

この電電公社と全電通労組が生みだした「育児のために休業する制度」は実施に移されるとともに、1970年代には他企業や国にも影響を与えるようになった。

それまで「女性職」と一般的に考えられる職種に従事する女性労働者を多数雇用している企業は、労働力確保対策の一環として企業内保育所づくりをおこなっていた。その保育所の設置・運営は企業内の労使関係に基づいてすすめられ、労使のどちらからかが求めない限り行政からの指導はなされなかった。そのような状況下で新たに登場した「育児休業」制度に対して、企業経営者側はその当初は否定的であった¹³。労働力提供がなされないのに、個人的な営みである育児を企業が余分なコストを負担して支援する必要はないと考えられたからであった。

12 「生児」という言葉は、広辞苑では「生まれたばかり子。新生児」である。この協定では生まれてから満二歳までを「生児」と規定している。

13 こうした姿勢は、育児休業制度が一般企業にも適用されるように法制化が進んでいた1981年にも表明された。この年9月に、日経連は経営者負担が増加するとして「育児休業制度法制

しかし経済成長に必要な労働力を確保するとともに、予測される将来の人口減少への対処を迫られた国は国力の指標の一つである人口問題¹⁴へ着目し、その対策を探っていた。働き続けようとする女性に、「子生み、子育て」という選択もさせるという視点での施策の必要性が認識されはじめていた。そのための制度として「育児休業制度」が注目された。電電公社を先例としながら、これを公的制度として意味づけ・制度化する試みが続けられた。まず1972年6月には「勤労婦人福祉法」が成立し、「事業主は、その雇用する勤労婦人について、必要に応じ、育児休業の実施その他の育児に関する便宜の供与を行うよう努めなければならない」（第11条）と定められた。

他方で、新たな法律としての「育児休業法」は国会で幾度かの廃案や否決を経て、最終的に1975年7月に成立した。それは「義務教育諸学校等の女子教育職員及び医療施設、社会福祉施設等の看護婦、保母等の育児休業に関する法律」であった。つまり、この法律名には人材として期待される専門職の女性労働者（教員・看護婦・保母）は、出産後は積極的に子育てに専念し、その後には仕事に復帰するという、制度の持つ意味合いが色濃く示されている。

その後、休業者本人には雇用保険から育児休業手当が支給されるようになり、企業のコスト意識に応えるインセンティブ（助成制度、表彰制度）が導入されたことを受けて、企業は国の政策に沿った対応をとり始めた。その結果、1980年代以降現在まで「男女雇用均等」の実現、および「子育て支援策」として、国の制度設計の中心に育児休業が位置付けられることになった¹⁵。当初は三種の専門職女性労働

化反対決議」をあげた。更に他の3団体（経団連・日商・経済同友会）を加えた4団体で政府・自民党に反対を申し入れた。

14 出生率の低下を示す数値が社会的に衝撃を与えたことを意味する「1.57ショック」という言葉が一般的に広がるのは1989年のことであるが、それ以前から政府部内では将来人口の減少についての懸念が表明されていた。日本の合計特殊出生率は1957年に2.0となり1974年まで2.0から2.2のレベルであった。1981年には中児審の意見具申「今後のわが国児童家庭福祉の方向について」において「昭和60年ごろまで出生率はさらに低下し、人口置換率まで回復するのは40年後」と書き、対策として「育児休業制度の本格的導入をはかることが必要である」と提言していた。

15 このような状況を堀江孝司は次のように描いている。「人口再生産の危機という中長期的な課題を前に、「国家」が全面に現れ、企業の短期的な利潤動機から発する政治的圧力を抑えた、とみることができよう。「子育て環境の整備は、労働者の「権利」としての労使間で争われる政策から、「国民」「国家」を媒介に、あらゆるアクター（労働者・企業・国家）によってコンセンサスのある政策に変わった」。『現代政治と女性政策』、勁草書房、2005年、pp.332 - 333。

者を対象としていた育児休業法は、1991年に適用職種に区別をつけない「育児休業法」に改正された¹⁶。

第3節 児童手当と保育施設

(1) 児童手当制度の成立と問題点

1) 1971年に成立した児童手当法は「最後の福祉制度」と厚生省が自ら認めたように、欧米諸国ではすでに実施されていたものが、遅ればせながらようやく日本においても法制化されたものであった¹⁷。

では「児童手当」はどのような政策目的をもって導入されたのだろうか。すでに述べたように1963年に発行された厚生省児童局編の『児童福祉白書』は、子どもの望ましい育ちは家庭保育によって実現するとし、保育所保育には消極的な態度を打ち出していた。その『児童福祉白書』は、家庭保育をすすめるためには政策的な援助が必要であるとの考え方の下に、1節を「児童手当」の解説¹⁸に当てていた。具体的には、「児童手当についての動き」として1947年以来政府内で行われてきた議論の経過を追うとともに、「世界60カ国がこの制度を実施している」と、その支給要件・財源・給付について紹介し解説を加えている。その上で、日本でも「所得倍增計画の後半期にはぜひその実現をはかるべきものであろう¹⁹」と提言していた。

児童手当制度の成立に際して1971年度の『厚生白書』は「児童手当制度の意義」を次のように記している²⁰。

生活上の困難の原因は所得の減少と支出の増加に大別される。児童手当制度は、このうち後者、すなわち児童の養育による支出の増加に対応する社会

16 1995年にこの「育児休業法」は改正され、介護休業制度を含むものとなった。新しい名称は「育児・介護休業法」である。

17 矢野雅子「保育所と児童手当をめぐる社会政策—1979年代～90年代を中心に—」『政治学研究論集』第37号、2013年。

18 厚生省児童局編『児童福祉白書 1963年』、pp.129 - 135。

19 前掲、p.135。

20 この要約は北明美（2010年a）p.112による。

保障の一環であり、前者に当たる年金制度、失業保険制度等と並んで所得保障の役割をになう重要な支柱である。また、関連する他の社会保障諸制度の基盤を固める役割を有する。

児童手当は同時に児童福祉施策の一環として、家庭における児童の育成について、国や社会も、積極的に支援し、その責務を分かち合うことをもねらいとしている。特に、将来の高齢化社会を支えていくこととなる現在の児童を健全に育成し、その資質の向上をはかることは、わが国が将来にわたって活力にあふれた発展を続けるために、今日においてとるべき緊急の課題である。

ここには家庭における児童育成をはかる「児童手当制度」の目的として、子どもを持つ家庭への防貧的な所得保障の観点、個々の児童に着目した健全育成の観点、資質の高い次世代労働力確保の観点が示されていたことがわかる。

こうした目的に沿った給付を「受給者の負担なし」で実施するために、必要な財源は次のように確保するとされた。①民間被用者（厚生年金加入者）分には国庫負担 2 割・地方負担 1 割、残りを事業主拠出金から支給する。②公務員分は所属組織負担とする。③非被用者（自営業、厚生年金に加入していない小規模企業勤務者、失業者など）分は国庫負担 3 分の 2・地方負担 3 分の 1 とする。しかし、このような受給者を区別したうえでの財源の定め方では「財源全体をプールして運用する」ことができないため、結果的には被用者と非被用者で「児童手当」の収支が区分されるという事態が起こることになった。

以上のように、いくつかの論争点（すでに述べたように複数の目的を持つ制度である、財源の負担構成が複雑である、受給対象者の条件が変動可能である）を含みながらも、児童手当は「第 3 子以降 5 歳未まで・月額 3000 円（受給者の所得制限あり）」とされ、1973 年に支給が開始された²¹。

2) 成立した児童手当法は、当初からその支給対象年齢・支給対象者の出生順位・支給期間・支給金額などについて実施時の調整が可能であったため、1973 年の石油危機以降の社会状況の変化を反映してその都度「改定」が行われることとなった。

21 日本の児童手当制度の形成過程については、大塩まゆみ『家族手当の研究』に詳しい（大塩、1996 年、pp.211 - 270）。

その改定理由の代表的なものが 1979 年の財政制度審議会報告「制度の基本的見直し」において出された「児童手当見直し理由²²」にみられる。

【表 5：児童手当見直しの理由】

項目	反対の理由
1、児童養育費負担に関する考え方の相違	児童養育費の負担のあり方に関し、親子の家庭における結びつきが強く、社会的に負担するというヨーロッパ諸国のような考え方になじみにくい。
2、賃金体系における扶養手当の存在	わが国の賃金体系は、ヨーロッパ諸国と異なり、多くの場合、家族手当を含む年功序列型となっており、生活給としての色彩を有している。
3、税制上の扶養控除との関係	児童養育費の負担減に資するものとして、一般的には、税制上の扶養控除手当が存在している。
4、保育所施設等と児童手当の優先順位	保育所その他の児童福祉施策との関連において、また、広く社会保障施策全体の中で、必ずしも優先度が高いとはいえない。
5、児童手当の意義・目的に対する世論	1976年に厚生省が実施した意識調査においても、児童手当の存在意義については、積極、消極がおおむね半ばしており、その意義と目的は疑問である。
6、被用者と非被用者の財源不均衡	被用者分については事業主からの拠出を求めているが、非被用者分については全額公費負担である。負担の公平化、適正化の観点から問題がある。

出典：島崎謙治「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」『子育て世帯の社会保障』。

つまり、児童手当はその開始から 7 年目に入っても社会的にはその意義の理解が進まず、その積極的な役割は期待されていないということであった。

こうした動きの中、1981 年度に支給対象者の所得限度額の引き下げが行われた。これによって被用者（雇用労働者）の多数が「児童手当」適用範囲を越え、受給できなくなる事態が発生した。これを受けて児童手当の所得限度を超える被用者家庭

22 この資料は、島崎により「財政制度審議会」報告をもとにして作成されたものである（島崎 p.90）。

に「第二の、より高い所得限度額」を適用して児童手当と同額の手当を支給する「特例給付制度²³」が翌 1982 年に作られた。

すでに 1978 年から「児童手当」会計の中で、受給者への現金支給ではない「福祉施設事業²⁴」と呼ばれるものが始まっていたが、この特例給付の誕生によって「児童手当」の給付の性格がさらに変化することになった。これは 1991 年改正において「延長保育への補助、企業委託型保育への補助」にも充てられることになった。

さらに 1994 年の児童手当法改正では、「児童育成事業（特別会計）」が創設された。これはすでに行われていた「福祉施設事業」の内容を明確化し、事業規模を拡大するものであった。この財源は児童手当拠出金の一部を手当支給に回さず保育施設の建設を含む事業に充てるとされた。そのために民間被用者グループの事業主拠出金の一部を分割して特別会計を作り、合わせてこれまで現金給付されずに積立てられていた積立金 640 億円のうち 300 億円を取り崩して財団が設立された。つまり、児童手当制度の中で発生した「特例給付」は、あらたな保育施設を作る財源を生み出すこととなった。

（２）児童手当と保育施設

すでに（１）で述べたように、「児童手当」は当初の三つの目的（防貧的な所得保障の考え方、児童の健全育成の観点、資質の高い次世代労働力確保）のどの観点到に重きを置くかで「その目的が使い分けられる²⁵」と島崎は述べていた。そのため所得制限の額、支給対象児童の範囲などが変更されるという状況が生まれた。諸外国の児童手当制度²⁶と比較すると、日本の「児童手当」はその仕組みが複雑であった。つまり日本の児童手当制度は、島崎がまさに指摘した「寄せ木細工」²⁷のような状態だったのである。そこでは受給者を想定する段階から問題があったのである。

23 本来の「所得制限」の意図は、1 割程度の高額所得者を児童手当受給者から除外するためであった。これにより非被用者のカバー率 89%・被用者のカバー率 70%であった。ところが 1981 年にはこれが 80%と 45%になった。この被用者のカバー率 45%から 80%にある所得水準の層に「全額事業主負担」の給付を作ったものが「特例給付」である。島崎、p.91。この「特例給付」部分の財源は、民間は全額事業主負担、公務員は各省庁負担とされた。

24 企業が独自に運営している「事業内保育所」への助成金支給や「健全育成設備の整備、児童文化財の普及などが挙げられている。『改訂児童手当法の解説』（2000 年）、p.179。

25 島崎、p.87。

26 全額を公費で負担する・第 1 子から支給する・原則 18 歳（教育制度と関連してその前後に設定）などである。表 6 参照。

27 島崎、p.92。

厚生省が「家庭における児童の育成を担う者」として想定している母親は、この児童手当制度においては受給資格者ではなかった（児童手当法第4条で受給資格者は「家計の主宰者」とされており、一般的には父親が該当するとの解釈であった）。そうしたなかでは、受給者とはなりえない女性（母親）がこの児童手当制度の変更に関心を強めることはなかった。「家庭における児童育成」のために創設されたはずの児童手当財源の一部が手当の支給のために使われず、女性労働者のための保育施設建設に振り向けられることに抵抗する動きは生まれ得なかった。

【表6：児童手当制度の国際比較】

事項	日本	フランス	スウェーデン	ドイツ	イギリス
支給対象児童	第1子から	第2子から	第1子から	第1子から	第1子から
	小学校6学年修了前	20歳未満	16歳未満 (義務教育修了前)、20歳の春学期まで奨学金手当など	18歳未満 (失業者は21歳未満、学生は27歳未満)	16歳未満 (全日制教育を受けている場合は19歳未満)
所得制限	あり	なし	なし	原則なし	なし
財源	公費と事業主拠出金	家族給付全国基金 事業主拠出金、税	国庫負担	公費負担	国庫負担

出典：坂東真理子『日本の女性政策』p.45。

こうした状況を振り返り、研究者からはいくつかの評価がなされている。二人の評価を紹介しておく。一人は児童手当制度をジェンダー視点から研究する北であり、彼女は「『児童手当』は、すべての子どもの生活を支えるという児童福祉の理念と、国は親とともにそれを保障する責任をもつという人権保障の政策がむすびついたものであった。それが果たす可能性は大であった²⁸⁾」という。もう一人の評価は女性を対象とした政策全般の研究をした横山のもので「子どもの養育という生活上のプラスの出来事に対する保障の必要性についての国民的合意を得ることが難しかったこと。そして子育ては親の責任であることを強調する日本的な考え方があったこと（が児童手当を大きく育てなかった²⁹⁾）」というものだった。

次にこうした「児童手当」の変化が、保育所政策にどのような影響を与えることになったかを考察する。

すでに述べたように、1994年の「児童手当」改正では「児童育成事業（特別会計）」が創設され、それまでの積立金300億円と毎年の事業主拠出金をもとに運

28 北（2010年a）、p.114。

29 横山、p.135。

用にあたる財団がつくられた。それが「こども未来財団³⁰」である。財団はその目的に保育等の現物サービス（児童育成事業）に対する助成金の支給を掲げた。

「こども未来財団」の「児童育成事業」には次のようなものがあった。

- ① 企業内保育所事業への助成。これまでも企業が自ら運営する「企業内保育所」への助成は行われていたが、この時導入されたのは外部の保育産業にその保育所運営を委託する場合の助成であった。
- ② 「駅型保育所」の開設と運営への助成。これは通勤の利便性優先の保育施設への補助（賃料定額・運営費定額の2分の1補助）であった。
- ③ 提携企業の労働者がベビーシッター業者（あらかじめ財団が契約し、一部利用料金を負担する）を利用するための割引クーポンの発行。これは女性労働者の緊急の残業や子どもが病気の場合に対応するものであった。

この財団の事業の目標は、出生率を上げるためには「企業に勤める労働者のために保育の現物給付をする、つまり保育所を整備すること³¹」に集中させられていた。「児童手当」が全額公費負担による支給ではなく、その一部に事業主負担を含むことが、事業主の発言権を強めることにつながり、こうした対応が生まれることになったといえる。

保育所政策と「児童手当」の児童育成事業がその政策領域を接する状況は、保育政策の充実を願って運動を続けてきた人々側にはどのように捉えられたのか。保育政策全般の変化やそれへの運動の経過などを1年ごとにまとめている1997年版の『保育白書』には、次のような問題点が指摘されている³²。

30 この「こども未来財団」の会長には日経連会長が就任した（北（2010年 a）p.121）。財団の「目的」は次のように記されている。「こども未来財団は、平成6年、当時進行しつつあった少子高齢化現象を背景に、子どもを産み育てやすい環境づくりを進めることにより、児童の健全育成に寄与し、活力ある社会の維持・発展に資することを目的として、厚生大臣の認可を受けて設立されました」。

31 横山は次のように記述している。「1990年10月の日経連によるアンケートでは、「児童手当は出生率の向上に効果がないと8割の企業が考えている」との結果がでていた」（横山、p.294）。

32 これらの指摘は『保育白書』1997年版における「特集 児童福祉法「改正」と保育所」のうち、杉山隆一の「4. 最低基準の変遷と改善の課題—保育所の場合」から抜粋したものである（全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書』1997年版、1997年、pp.54 - 61）。

- ① 駅型保育所（駅から5分以内の立地を優先）は地域社会とのつながりのない保育施設である。この施設へは児童福祉法第24条で「保育所への入所の措置」に責任を持つ自治体が全く関わることはできない仕組みになっている。つまり、保育所への入所は利用希望者と施設の直接の契約になってしまった。
- ② 駅型保育所は保育施設としての最低基準に達していない（給食は実施しなくてもよい、園庭は実質的になくともよい、保母資格は求めない）。これらは、これまでに作られてきた「保育所のナショナル・ミニマム」の切り崩しの役割をもつ。
- ③ 延長保育・乳児保育を実施する施設へ助成金支給することは、公的保育制度を狭めていくことになる。本来これらは「基本保育・一般保育」として当然公的に保障されるべき保育（一般財源対象事業）であるにもかかわらず「厚生保険特別会計(児童手当勘定)」で対処するという、国の財政責任をあいまいにするものである。加えて、補助金は財政・政治状況次第では変化することがあり、安定的な財源とはいえない。

これについて、1994年3月25日の衆議院厚生委員会において「児童育成事業で行われる保育施策（保育所）と児童福祉法による保育所とどうちがうのか」と岩佐恵美（日本共産党）に質問された児童家庭局長は次のように答えている³³。

児童福祉法におきましては、都道府県知事によって認可をされました保育所というものが、いわゆる措置制度に基づき保育サービスを供給することとされているわけで、先生のおっしゃるとおりでございますけれども、基本的な保育につきましては、したがって措置費で運営をされているわけでございます。また、そのほかの乳児保育や延長保育等多様なニーズに対応する部分につきましては、これは補助金で運営されている部分が一部あるということも先生おっしゃったとおりでございます。

今般、これらの補助金の中におきまして、就労形態の多様化等によりまして雇用者中心に増大、多様化するニーズに対応する、こういった部分につきましては保育育成事業における補助金ということにいたしまして、その飛躍

33 1994年3月25日、衆議院厚生委員会—4号 発言番号：113 岩佐恵美（日本共産党）、発言番号：114 瀬田公和（児童家庭局長）。

的な充実を図っていききたいということを実は考えたわけでございます。

また、児童育成事業におきましては、事業所内の保育施設への運営費の補助事業とか、先ほど御説明申し上げました駅型保育モデル事業、また、認可保育所以外のベビーシッター等によります多様なサービスの供給についても支援をする、こういうふうに区分けをしているということでございます。

つまりそれは、厚生省は自らが管轄している「措置される保育」と児童手当を原資とする補助金で実施する「保育サービス」を区別していることを明言したことになる。

第 4 節 保育所制度の限界論

(1) 保育の「多様化」

前節までに述べたように、厚生省はその方針として、自らが管轄している「措置費で運営する基本的な保育」と、その他の多様なニーズとを区別して対応することを明確に打ち出していた。そうした中では、多様なニーズに応えるものとしての育児休業制度やこども未来財団の行う保育施設事業が広がることに対して、厚生省は異議を唱えなかった。

それでは厚生省自身の対策はどのように変化したのであろうか。以下で簡単に振り返っておきたい。

保育所の受け入れ定員については、通達によって、運用上の「最低基準」緩和がなされてきている。すなわち 1975 年に教員等の三職種対象の育児休業法が作られた時には、育児休業明け後の子どもの受け入れのため「保育所定員の 5%オーバー」までの入所受け入れを認めていた。これが一般企業や公務員全般が対象となった 1991 年の育児休業法の成立時には「定員 10%オーバー」までの入所受け入れを認めるものに変えられ、1992 年には 15%オーバーまで拡大された。

また、これまで「平日午後 7 時」までを一般的な保育時間の限度と定めていたものを、平日午後 8 時以降に保育が必要な子どもが 6 人以上いる保育所に対しては、午後 10 時までの保育（長時間保育サービス事業）を認め、保母を配置するための財源措置をした。

さらに、高齢化社会での人材不足を懸念して 1992 年には「看護婦人材確保法」がつくられた。この法律では、人材育成の基本指針は厚生・労働・文部 3 大臣が策定するとされるとともに、厚生省は保育を必要とする子どもが 4 人以上いる場合には「院内保育所」を設置するための財源措置をすることとされた。これまでも院内保育所と呼ばれるものは存在したが、それは労働組合が病院経営者の協力を得て共同で運営している託児施設であった。今回の「看護婦人材確保法」に基づく新たな院内保育所は、看護婦の離職防止という明確な目的に基づくものになった。しかしそれは、これまで厚生省が認可条件としてきた保育所が達成すべき最低基準（施設の面積、保母資格を有することなど）の適用はされない施設であった³⁴。

このように、この時期の厚生省の方針はそれまでの保育所政策に対症療法的な変更を加え、さらに本来的な基準を通達によって引き下げるようになっていった。

一方で、労働省は女性労働者が子育てという制約から出来るだけ解放され、労働者としての能力を発揮することができるような施策を展開し始めていた。その背景には、1985 年の男女雇用機会均等法の成立や 1993 年の労働基準法改正に伴う変形労働制の導入がなされるなど、女性労働者が男性労働者と平等な労働条件下にあることを強調されるようになったことがある。

こうした状況を受けて、労働省は 1994 年にはファミリー・サポートセンター事業を開始した。これは雇用保険法を一部改正してはじめられた「仕事と育児の両立のための特別援助事業」とよばれるものであった。その内容は「乳幼児や小学生等の児童を有する子育て中の労働者や主婦等を会員として、児童の預かりの援助を受けることを希望する者と当該援助を行うことを希望する者との相互援助活動に関する連絡、調整を行うもの」であった。

これについて前年、坂口力（公明党・国民連合）の質問にたいし、労働省婦人少年局長は「保育所だけでは対応できないニーズに対応するため」、「地域における仕事と育児の両立のための相互援助活動」のために予算要求をしていると答えている³⁵。これによって、あくまで個人間での契約に基づくものとして、保育所の夕方の迎え、緊急時の引き取りなどに利用されるようになった。

34 120 回国会までは保育所問題や労働問題などは両院の「社会労働委員会」で取り扱われ、そこでは厚生省と労働省の政府委員がともに報告・発言をしていた。しかし国会法の改正により 1991 年の 121 国会から「厚生委員会」と「労働委員会」に分割された。このことにより厚生省と労働省の所管の違いが現れ、調整が減少したことが考えられる。

35 平成 5 年（1993 年）11 月 4 日 参議院労働委員会—2 号。坂口力（公明党・国民連合）の質問に対して、松原亘子婦人少年局長の答弁。

また、労働省は（看護婦確保対策として病院関係の院内保育所は厚生省が中心となって助成をおこなってきたが）病院以外の「事業所内保育施設」への施設整備費助成を始めた。これまで厚生省が行ってきた事業所内保育所対策は事業主との協力関係強化、保育者の研修、施設改善費用の借入斡旋などであった。これに対して労働省は、直接保育施設を作り運営する費用の助成に踏み込んだのであった。

この問題について、1993年3月29日の参議院労働委員会³⁶では中西珠子（公明党・国民会議）の「労働省が作ろうとしている事業所内保育所とはどのようなものか」という質問に対して、松原亘子婦人少年局長の答弁を要約すると以下の通りであった³⁷。

「平成5年度予算では、新たに託児施設を設置・整備し、運営を開始した事業主及び事業主団体に対して」「設置・整備費は最高額2000万円まで、要した費用の二分の一を助成する」。「運営費は運営開始後5年間助成し、限度額は360万円まで、要した費用の二分の一を助成する」。この助成金の申請窓口は各都道府県の婦人少年室とする。

これに対しては6月7日の参議院予算委員会³⁸で堂本暁子（日本社会党・護憲市民連合）が、「どのような規模か、ゼロ歳児も扱うのか、基準はどうなるのか」と質問している。松原婦人少年局長は「ゼロ歳児も対象とする。おおむね10人以上を予定しており、保育所施設の基準はこれから検討する」と答えている。これに対して堂本が「これは無認可保育所なのか」と問うと、松原婦人少年局長は無認可保育所と認識している、と述べた。

この点について堂本は、厚生省はこれまで無認可施設の排除方針をとってきたのではないかと述べ、「ベビーホテル問題」への対処として行われた1981年の児童福祉法の改正（第58条-2 報告徴収及び立入調査）との関係を質問している。

厚生省児童家庭局長は、「現在も事業所内保育所は2,543か所で38,000人が利用しており、その役割は大きい」と答え³⁹、「私どもは、事業所内保育施設という

36 労働委員会-4号、発言番号：63。

37 前掲、発言番号：64。

38 予算委員会-19号、発言番号：107。

39 前掲、清水康之児童家庭局長、発言番号：116。

ものは確かにいわゆる措置費の対象になる認可保育所ではございませんけれども、就業時間に合わせた保育時間の設定など大変働く女性の方々にとって利用しやすいという面もございますので、あくまでも補完的な役割ということでございますが、この事業所内保育施設の果たしている役割というものは正当に評価して、そして法に基づく指導監督はきちんとやっていくというふうに考えているわけでございます」と述べている。

こうした厚生省の姿勢は、今後さらに無認可保育施設が作られることを容認するものとなっていた。堂本は、「企業の中で働き易いだけでなく子どもの発育も大事である。労働省は保育内容に責任を持てるのか。労働省が基準としようとしているものは無認可保育所の指導に使われるもので、これは保育所の基準として認めてはならないはずである」と反論している。

しかし、この予算は成立し、労働省が事業主等に直接助成を始めることとなった。この施策では、児童福祉法第 24 条に定められた、保育所行政の実施に責任を持つ市町村との接触は全く求められていなかったのである。

さらに幼稚園を管轄する文部省も変化をしていた。これまでは文部省は「幼保二元化」を原則として、保育所とは一線を画してきた。しかし子どもの数が減り、母親の就労意識が高まるなかで私立幼稚園の「定員未充足」という状況が生まれていたからであった。これは幼稚園経営にとっては大きな障害であった。これを解決する方法として実施されたのが「幼稚園の預かり保育」である。通常の幼稚園の保育時間（4 時間）を越えた保育を希望する児童を受け入れる場合に補助金を支給する制度が一部の県で作られた。しかし、この時間帯の保育に対する人員配置や保育内容についての基準は明確には示されなかった。この試みに対して、1996 年の中央教育審議会（中教審）の第 1 次答申⁴⁰において「都市化や核家族化など社会および家庭の変化に伴い、女性の社会進出等が進む状況に対応し、預かり保育等運営の弾力化を図っていくこと」と提言がなされた。

また同年の地方分権推進委員会第 1 次勧告において「幼稚園・保育園の各制度の弾力化、両制度の一層の連携強化を図る方向で、引き続き検討すること」が提言され、これを受けて文部省は 1997 年に正式に幼稚園の預かり保育を認めるに至ったのであった。

40 1996 年 7 月「21 世紀を展望した我が国の教育の在り方について」。

このように女性労働者がその労働時間帯や労働時間にしばられないで働けるように「子どもを預かる施策」がさまざまなアクターによって進められた。これらは労働時間規制の緩和や女性の労働形態の多様化によって発生する、女性の長時間労働や非定型的な労働に対応することを目指したものであった。他方で、こうしたさまざまな形の子育てのために利用できる保育サービスが出現し、その実績が定着することは、厚生省管轄の認可保育所制度そのものへの各方面からの批判が高まることにもつながった。

(2) 児童福祉法変更への動き

前述したように「保育所制度そのものが限界に達している」と社会的な批判が高まる中で、管轄省である厚生省は児童福祉法の保育所関係規定の見直しをせざるを得なくなった。

1992年6月から厚生省児童家庭局長の私的諮問機関「これからの保育所懇談会」が10人のメンバーで活動を開始した。同懇談会は9回の会議を経て、1993年4月に「今後の保育所のあり方について（提言）—これからの保育サービスの目指す方向—」を出した。そこには以下のことが盛り込まれた⁴¹。

- (1) 仕事と子育ての両立を支援する機能の強化について
- (2) 地域社会における子育て支援サービスのあり方について
- (3) 柔軟な保育所運営のあり方について
- (4) 子育ての経済的負担の軽減と公平化について
- (5) 人材の確保に伴う就労環境・条件の改善について
- (6) 保母等の配置について
- (7) 保母の養成及び資質の向上について
- (8) 週休二日制の普及に伴う保育所運営のあり方について
- (9) 事業所内保育施設の振興について
- (10) 民間育児サービスのあり方について

41 1993年4月7日付、これからの保育所懇談会「今後の保育所のあり方について（提言）—これからの保育サービスの目指す方向—」（『保育白書』1993年版、p.164）。

すなわちここでは、①保育行政は多様化する国民ニーズに適切に対応するよう、各種の保育サービスの選択肢を用意する必要があり、②そのためには現在の措置制度や補助金制度の弊害を直視し、③保育料は応益負担を加味し、④保母の養成課程の高度化と「保育士」としての資格の法定化を検討し、⑤土曜日の保育は特別保育とし、⑥企業内保育施設の振興と民間育児サービスを活用すること等が提言されたのだった。

厚生省ではこの提言に先立って、同年2月には「保育問題検討会」（委員17名）も設置していた。今見た懇談会と合わせて、これら二つの組織の関係と提言の持つ意味について児童家庭局長は次のように述べている⁴²。

御案内のとおり、一方で今年の二月に十七名の委員さんによりまして「保育問題検討会」というものが設置されております。既に三回ほど御議論をいただいておりますけれども、この保育問題検討会におきましては、保育対策の制度及び費用負担全般についていろいろ御議論をいただいて結論を出していただく、こういうことになっておりますので、私どもは、この保育問題検討会の御議論のいわば重要な参考資料といいますか、素材といいますか、そういうものに「これからの保育所懇談会」の提言が採択されてこれからの具体的な議論の素材としてなっていく、こういうふうに理解をしているわけでございます。したがって、保育問題検討会の議論の推移をこれから見守りたい、こう思っております。

こうして、すでに論議の方向性が決められたなかで保育所制度の再検討が開始された。そうした中で、こののち、1996年3月から中央児童福祉審議会（中児審）基本問題部会が保育所制度を含む全体としての「児童福祉法改正」審議を開始し、翌年2月に「児童福祉法等の一部改正について」を答申した。これを受け3月の第140国会に「児童福祉法等の一部を改正する法律案」が上程され、6月3日に児童福祉法改正（第50次改正）がなされた。これに伴い1998年2月には「児童

42 1993年5月13日、参議院厚生委員会—10号、発言番号002：糸久八重子（社会党）が「この懇談会と検討会の関係について」質問したのに対する回答である。発言番号003：清水康之児童家庭局長。

福祉施設最低基準等の一部を改正する省令」も公布され、新しい制度は 1998 年 4 月 1 日から施行されたのだった。

本論文の「はじめに」で引用したように、この改正では、「市町村の措置（行政処分）により保育所に入所する仕組みが、保育所に関する情報提供に基づき、保護者が希望する保育所を選択する仕組みに改められました」ということが強く押し出された。

これらは 1993 年に出された「これからの保育所懇談会」の提言である「今後の保育所のあり方について（提言）—これからの保育サービスの目指す方向—」に沿った内容であった。この間の経過を厚生省関係者が、どのように受け止めていたかを示す次のような発言がみられる。1998 年 12 月に発行された『児童福祉五十年の歩み』に収録された座談会で、保育問題検討会の部長代理を務めた吉原健二元児童家庭局長⁴³は次のように発言していた⁴⁴。

（今回の児童福祉法改正で一筆者注）具体的に一番議論になったのが保育所制度の在り方と、自由契約制といいますか、保護者が自由に自分の利用したい保育所を選べるようにしようという仕組み、利用施設的な性格を強めようというのが一番大きな議論の対象になった訳です。それが一番大きな改正の目玉になったんですが、全体としては非常によく出来ている法律で、そう根本的にかえなくちゃいけないことがなかったということだと思えます。

こうした発言からは、保育所制度に向けられていた「保育所の利用システムの弾力化」を実現しようとする中児審の意図への、強い危機感は読み取れない。

第 5 節 児童福祉法改正がもたらしたもの

（1）児童福祉法第 24 条の改正過程

43 吉原健二の児童家庭局長在任は 1978～1979 年。この「児童問題検討会」当時は厚生年金基金連合会理事長であった（『保育白書』1993 年版、p.188「資料 3」より）。

44 厚生省児童家庭局編、『児童福祉五十年の歩み』、1998 年。第 2 部 寄稿・対談：第 2 章 対談（児童福祉法施行 50 年記念座談会の記録） p.143。

前節で児童福祉法の改正に向けた厚生省の動き（審議会、懇談会を含む）を見てきた。しかしすでに述べたように、この改正は保育所制度に対する外部からの批判を受けてのものであった。それは保育所制度のどの部分をどのように変化させようと企図するものだったのだろうか。

この論文の「はじめに」の（3）において述べたように、保育所制度の基本的あり方を定めている第24条は大きくその条文が変えられた。その内容は次のようなものであった。

それまでの第24条に、「保護者からの申し込みがあったとき」という文言が付け加えられた。つまり、市町村は、保護者から申し込みがあった場合に「保育に欠ける」子どもを「保育所において保育しなければならない」という主旨の条文となった。これまで用いられてきた「措置」という文言は、改正法では用いられていない⁴⁵。

第2項には「新しいこの規定に該当する児童については保育所における保育を行うこと（以下「保育の実施」という）」が定められている。ここで用いられた「保育の実施」がどのような内容を持つ規定であるのか、つまりこれまでの「措置による保育」との違いがどこにあるのかは明示的には示されなかった。

さらに詳しく新第24条を見ると、第2項から第5項は新たな定めをする条項である。第2項・第3項では、保育所入所の手続きが定められている。第2項は、保護者は希望する保育所等を記載した申込書を市町村に提出しなければならないこと、および、保育所は申込書提出を代行できることを定めている（つまり、保育所との直接契約ではない）。第3項は特定の保育所の申し込みが定員を上回る場合は「公正な方法」で選考することができるとしている。第4項は保護者のない児童又は保護者に監護させることが不適當であると認める児童が発見された場合は、保育の実施のために申込を勧奨しなければならない。つまり、虐待などのおそれがある子どもについては積極的な行政の関与を規定している。第5項は保護者への情報提供（厚生省令が定める保育所の実情に関する事項について）をしなければ

45 1997年改正前の第24条の条文は次の通りである。「市町村は、政令で定める基準に従い条例で定めるところにより、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき乳児、幼児または第39条2項に規定する児童の保育に欠けるところがあると認めるときは、それらの児童を保育所に入所させて保育する措置を採らなければならない。ただし、付近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護を加えなければならない」。

「措置」が条文中に加えられたのは1986年に「第二次機関委任事務整理法」の成立によって、児童福祉法の事務が機関委任（市町村長）から団体委任（市町村）に変更されたことにもなるものである。

ばならないとしている。つまり、保護者（利用者）側からは、保育所を選択するにあたっては市町村の提供する情報を判断して、自らが決定して申し込みをすることであった。

これらが国会で審議されにあたって、なぜ「措置」をなくして保護者の自主選択に任せるという規定にしなければならないのかということが最大の焦点であった。衆参両院の厚生委員会では多くの議員から「これは行政の関与をなくして、保育所への公的責任をなくそうとするが意図されているのではないか」という質問が繰り返されている。

これに対して小泉純一郎厚生大臣は、これまで「措置制度」が果たした役割を否定するものではないとしながら、次のように答えている。

自分で選べる保育所、保育所を経営される方にもっとサービス競争をさせるような、また利用者にとって利用しやすいような保育所を考える意味において、新しい視点が必要ではないかと思っております⁴⁶。

措置と契約、違いは何か。措置では市町村から委託を受けた社会福祉法人等の公的主体が中心となってサービスを提供する。一方社会保険方式の契約では、一定の基準を満たせば事業参入できる。多様な事業主体の参入が促進されて、その結果、利用者の選択の幅も実質的に広がることが大きな違いではないか⁴⁷。

保育所にお子さんを預けている家庭の8割近くが所得税を納めている。当初は2割もいなかったのだから、措置制度から一步進んで、保育所を親御さんによって選ぶことができるような形にして、保育所の機能の多角化に込め得るような環境を整備する必要がある⁴⁸。

46 1997年2月20日、参议院厚生委員会—2号。発言番号：187 西山登紀子（日本共産党）の質問に対して、188 小泉純一郎厚生大臣。

47 1997年2月28日、衆議院厚生委員会—4号。発言番号：128 石毛えい子（民主党）の、介護保険に関する質問に対して。発言番号：129 小泉純一郎厚生大臣。

48 1997年4月1日、参议院厚生委員会—6号。発言番号：009 南野知恵子（自民党）の質問に対して。発言番号：010 小泉純一郎厚生大臣。

これらの厚生大臣答弁からは「なぜ措置制度が問題なのか」、つまり「なぜ保育所への入所にあたって措置制度が排除されなければならないのか」という明確な理由を読み取ることはできず、むしろ多様な事業主体のサービスを導入し、親に選択させる仕組みにしたいとの意図が強調されるものであった。

では、なぜこの時期に措置制度の廃止が提起されたのであろうか。それを知るために、すでに両院の厚生委員会で審議されていた「介護保険法案」についての論議を見てみたい。ここには小泉厚生大臣の「措置制度」についての発言の背景が明白に示されている。

1995年3月17日の参議院厚生委員会では、公的介護保険について論議されていたが、その中で「措置制度」が取り上げられている。

今井澄（日本社会党・護憲民主連合）は次のように述べて厚生省の見解を質していた⁴⁹。「公的介護保険についてうかがいたい。介護保険制度も公費をどうするか財源問題がある。そのために審議会で審議されているが、いろいろなことが非公開になって、討議の方向がわからない。今回の介護保険では「保険方式」と「公費一措置方式」との比較がされている。措置制度が悪いから社会保険方式だという議論は非常に粗雑であると思う。措置制度のデメリット、つまり措置では選択ができないが、社会保険方式では選択ができると。果たしてそうなのかどうなのか。老人ホームが選択できないのは数が少ないからであって、保育所は措置でもかなりの選択ができる。措置は心理的な抵抗があるというが、同じ措置だって保育園に入れるのは恥ずかしいなんて全然思いません（自分は医者だが3人の子どもは保育所に入れた）。問題はサービスの量やサービスの仕方によるわけであって、やっぱり措置制度の欠点では必ずしもないのです」。

これに対して、厚生省大臣官房審議官の和田勝は次のような趣旨の答えを行っていた⁵⁰。

措置制度はサービスの利用や施設の利用について行政庁が決定するもので、そのために家庭の状況あるいは心身の状況、所得の状況等を調査する。その運営に必要な費用は一般財源、公費をもって賄うということ、これが措置制度の本質である。つまり、措置そのものは行政処分という性格を持つ。このため、

49 1995年3月17日、参議院厚生委員会—5号 発言番号：69 今井澄。

50 前掲、発言番号：70 和田勝。

そのサービスを利用する人自身の意思というものが働きにくい。また、財源的な限界から利用が制限され、サービスが画一的になりがちである。これに対して、例えば保険システムの場合は、費用負担・拠出と利用といったことの対応関係が比較的明確である。

ここに示された厚生省の見解は、社会福祉制度の「サービス」選択には本人の意思が優先されるべきである、また社会福祉制度の利用とその費用負担の関係性を明確にする必要がある、さらに費用負担したものには利用の権利が発生する、というものであった。厚生省は今後の高齢者の増加に対応する介護の制度を検討する中で、「保険方式」への転換を図ろうとしており、そのためにこれまでの社会福祉制度の運用の基本にあった「措置制度」の廃止を目指していたと言える。

しかし、保育所への入所にあたって「措置制度をなくしてほしい」「自由選択にしてほしい」というのは、果たして保育所の「利用者・受益者」である父母の声であったのだろうか。そうした人々の要望と、この改正の動きに対処した経過は、『保育白書』1997年版に掲載された全国保育団体連絡会（『保育白書』の発行団体）の「児童福祉法「改正」にあたって」という1997年6月4日付の声明で示されていた⁵¹。

私たち保育関係者は、「憲法・児童福祉法の理念に基づく保育の公的保障の充実を求める国会請願署名」、緊急決起集会、国会前すわり込み、政党懇談、厚生大臣や国会議員へのハガキやファックスによる要請、超党派女性国会議員・衆参厚生委員・地元議員へ要請、地方6団体要請、自治体からの意見書運動などに旺盛に取り組み、拙速な法「改正」に強く反対する意思表示をしてきました。

国会審議の政府答弁では、「公費投入には限度がある、限られた財源で効率的で質の高いサービスをいかに提供するか」が一貫して強調されたのに対して、各党派からは「保育所の入所方式と保育料のあり方の変更で公的責任が後退するのではないか」「保育所入所の選択制の実現には待機児の解消が先ではないか」「最低基準は引き上げるべき」「保育に公費は投入すべき」

51 『保育白書』1997年版、pp.181 - 182。

など、（私たち保育関係者の一筆者注）運動の反映を示す発言が続出し、衆参両院の採択にあたっては法案の趣旨を無条件には容認しない附帯決議が付けられました。

今回の法「改正」では、保育所措置制度堅持・拡充を求める全国的な運動と世論の高まりを前に、市町村の「保育保障の義務」と、国・自治体の「費用（支弁）負担義務」は条文からはずすことはできませんでした。

このように、保育所制度の受益者である人々（それは親・保護者にとどまらず）はこの「措置制度」廃止には反対の立場であり、むしろそれを強化すべだとの見解を持ち、反対運動を進めたことがわかる。参議院厚生委員会での参考人意見聴取において横田昌子（全国保育団体連絡会会長）が述べた「この間、一千名を超える全国の保育所保護者会長から寄せられた保育所措置制度を守ってほしいという要望が示すように、親たちは制度の変更を希望しておりません。第24条の措置を外す理由は国民の納得できるものではありません」という言葉にそれは示されていた⁵²。

また国会議員からも懸念の声が上がっていたことが示された。この声明で言及されている国会での附帯決議（4月10日の参議院厚生委員会では10項目、5月30日衆議院厚生委員会では11項目。10項目は共通）では、こうした児童福祉法の基本的な性格と保育所にふれる次の項目があげられていた。

2、「児童の権利に関する条約」の趣旨を踏まえ、児童福祉法の理念及び在り方等について早急に検討し、その結果を踏まえて必要な措置を講ずるとともに、施策の実施に当たっては、児童の最善の利益を考慮した取扱いが図られるよう努めること。

3、保育料は現行水準を後退させないよう配慮し、また、低年齢児及び中間所得者層に十分配慮するとともに、保育費用等に対する公的責任を後退させないこと。

4、利用者の側に立った施策の推進、民間・公立を問わず施設の自主性の発揮等の観点を踏まえ、乳児保育、障害児保育、延長保育等多様な保育需要に即応した質の高い保育サービスの提供を図るとともに、国の定めるエンゼルプラン及び緊急保育対策等五か年事業の着実な推進に努めること。また、地域

52 1997年4月8日、参議院厚生委員会—8号 発言番号：71 横田昌子。

の実情等により保育需要や子育て環境等は異なることを踏まえ、都市部を中心とした乳児保育等の待機児童の解消、保育所と老人福祉施設等との連携や共用化の推進など地域の実情等を踏まえた施策の展開に努めること。

これらの経過から見えてくることは、それまでの保育所制度を維持したいとする意図を持ったアクター達の活動の結果として、措置制度が持っていた公的責任を引き継ぐことを示す文言として、新条文には「保育の実施」という表現が用いられたと考えられる。

法的にはこの新条文の「保育の実施」は、どのようなことを示すのであろうか。一般的な子どもには「市町村が保育を実施する」とされたが、厚生省児童家庭局長通知「児童福祉法等の一部改正について⁵³」においては、この「保育の実施」の内容についての説明は特に加えられておらず、措置制度との関係についても触れられていない。

社会福祉制度の法的性格を研究している倉田賀世の整理を参照すると⁵⁴、「保育の実施」とは、①これによって市町村が今後も保育の必要性の判断・保育の供給に関わることが明示されたとする考え方、②あくまで保護者が主体的に申し込み、市町村がそれに応じて保育実施の契約をするとの考え方、③保護者の申し込み以降の手続きが明示されたので、保護者の権利性が確認されたとする考え方、があるとされる。

こうした多様な解釈が可能な条文であったため、この「保育の実施」は1998年4月の改正施行後にも論争を残したままであった。保育所関係者のとらえ方は先の全国保育団体連絡会の「声明」で示されたように「市町村の「保育保障の義務」と、国・自治体の「費用（支弁）負担義務」は条文からはずすことはできませんでした」というものである。つまり、保育所制度の公的責任は、表現は変更されたが実質的には維持されたというとらえ方であった。

こうした法律の解釈がさまざまであったのはなぜだったのか。厚生省が保育所の入所「措置制度」を廃止しようとしていたことは、受益者である保育所利用者や保育の現場で働く保母たちに伝えられ、議論されていたのか。そうではなかったこと

53 1997年（平成9年）6月11日、児童家庭局長通知（児発第411号）。

54 倉田賀世、「保育所入所の法的性質をめぐる考察—1997年児童福祉法改正を契機として」『季刊・社会保障研究』Vol.45 No.1、2009年、pp.36 - 45。

を、保育問題の研究者である村山祐一は『保育白書』1997年版の座談会において次のように語っている⁵⁵。

「厚生省は、業界団体である保育三団体（日本保育協会、全国社会福祉協議会全国保育協議会、全国私立保育園連盟）には直接コンタクトをとって説明し、合意をとりつけていた。しかし利用者である父母や国民にはオープンにせず一気に改正しようとした。保育所は全国に約 22,000 か所、ほぼ小学校と同じくらい数があって 170 万人近くの子どもたちが利用しているのに。法律が変わったら地域の保育所がどうなるのかを、厚生省は率先して説明しなければならぬのにそこはベールで隠したままだった。

このような状況のまま、保育所入所の「措置」は児童虐待の場合などには適用されるが、それ以外は「保育の実施」となった。すでに述べたように、厚生省の児童福祉法改正にあたっての概要説明には、「保育の実施」という文言は含まれていない。つまり、「保護者が申し込んだあとは、今まで通り市町村には保育所へ入所させる責任、つまり保育の実施の責任がある」との説明はなされていないということである。

このことは、第 24 条の改正の過程で保育所制度に関して「措置制度」を廃止しようとした厚生省の意図は、完全には達成できなかったということを示している。つまり、保育所制度には市町村の関わりと公費負担の原則は残された。それを示す文言として「保育の実施」が用いられたが、それについて厚生省は明示的には認めていないということである。

一方で、同じ時期に進められていた「介護保険法」は 1997 年 12 月に成立したが、それには社会保険方式が取り入れられた。このように厚生省が同時期に進めた二つの法律の成立状況が異なるものになった要因はどこにあったのだろうか。そこには先の声明に示された「保育所措置制度堅持・拡充を求める全国的な運動と世論の高まり」があったと思われる。つまり児童福祉法制定からの 50 年間を通して保育所制度の改善を求めるアクター達の「保育所づくり」運動が持続していたことが、この 1997 年改正に大きな影響を持っていたと言える⁵⁶。

55 『保育白書』1997年版、 p.32。

56 この「市町村が保育の実施において責任を持つ」ことは 2015 年においても継続されている。2015 年度から実施された「子ども・子育て支援法」との関係で児童福祉法の保育所関連条文

（２）児童福祉法第 24 条をめぐる対立

1997 年の児童福祉法第 24 条の改正過程で明らかになったこととは何であったか。1947 年の児童福祉法制定から 50 年の間には、保育所制度に関わるいくつかのアクターの存在と、その対立を見ることができ、それらの対立は大きく二つに分けることができる。一つは児童福祉法第 24 条によって規定された「保育所制度」内での拡大と制限をめぐる対立であり、二つめは保育所制度の枠組みそのものをめぐっての対立であった。しかし、改正が試みられたこの時期には、これらの対立を巻き込む、より大きな日本の政治・経済の根本的な変化が存在したと見ることができる。

すでにこの章の第 1 節でみたように、「1.57 ショック」という言葉に象徴される少子化と、同時に進行する高齢化が、この時期の社会福祉政策の前提とならざるを得なかった。このことを受けて 1989 年 3 月には「今後の社会福祉のあり方について（意見具申）」が行われた⁵⁷。これは、福祉関係 3 審議会（中央社会福祉審議会企画分科会・身体障害者福祉審議会企画分科会・中央児童福祉審議会企画部会）の合同企画分科会から出されたものであった。その内容は、「人生 50 年型」から「人生 80 年型」へと移行する生活様式に適した社会福祉政策を打ち立てるべきであるとしたものである。そのために民間福祉サービスの健全育成（すでに一部で行われている民間シルバーサービスは利用者の選択が可能となっていることを受けて、これ以上の規制はしない）やサービスを受けるための相談機能強化のために福祉情報提供体制の強化を図ることが強調された。この「意見具申」の中で、保育所は、「家庭の持つ様々な機能を支援する」という文脈でとりあげられている。「保育所等住民の身近に設置されている施設に地域の福祉センター的機能を付与する⁵⁸」とされている。また福祉の提供について「公的に確保し、提供しなければなら

は改正され、第 24 条は次のように改められた。「第 24 条：市町村は、この法律及び子ども・子育て支援法の定めるところにより、保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合において、当該児童を保育所（認定子ども園法第 3 条 1 項の認定を受けたもの及び同条第 9 項の規定による公示がされたものを除く。）において保育しなければならない」。このことについて、内閣府等「子ども・子育て関連 3 法説明会（2012 年 9 月 18 日）」では「地方自治体職員むけ Q&A Q1-1」で「保育所での保育に関しては、新制度下でも、引き続き市町村が保育の実施義務を担うことにしました」とされていた（『保育白書』2015 年版、p.94）。

57 この「意見具申」の副題は「健やかな長寿・福祉社会を実現するための提言」である。

58 「意見具申」の「3、社会福祉見直しの具体的方策」の「(3) 在宅福祉の充実と施設福祉との連携強化」に記されている。この意見具申では保育所の運営や保育内容には触れていない。

ないものについては、その適用の必要性等について公的機関が判定し、決定するという仕組みが不可欠である」としながら、同時に「利用契約を求める需要」に応えることが必要と記されている。

この方向に沿って社会福祉政策の変更の動きが始まり、1996年11月には「社会保障構造改革の方向（中間まとめ）」が社会保障関係審議会会長会議から報告された。これは「社会保障に関係の深い8審議会の会長が集い、中長期的視野に立った社会保障全体の構造改革に焦点を当てて議論を行った」ものであった⁵⁹。その中で社会保障を巡る状況として「少子化の更なる進行」がとりあげられたが、それは「将来の年金財政に及ぼす悪影響が憂慮される」という文脈で示された。そしてこの構造改革の「基本的方向」として3つの柱が示された。第1が「国民経済との調和と社会保障への需要への対応」、第2が「個人の自立を支援する利用者本位の仕組みの重視」、第3が「公私の適切な役割分担と民間活力の導入の促進」であった。このように、社会福祉政策の大きな変更の流れのなかに保育所制度も再検討の対象として置かれることになった。

このような状況下で進められた児童福祉法の改正が成立に至る要因として、もう一つをあげることができる。政治の構造変化、政党間関係の変化であった。この改正時期（1997年）は「自民党・社会党（のちに社会民主党）・新党さきがけ」三党連立による橋本龍太郎内閣下であり、ここでは介護保険制度の成立を含む社会福祉制度改変に向けた与党間の合意、つまり「三党合意」が存在していた⁶⁰。小泉厚生大臣もこの法案については「与党三党間で確認された趣旨を尊重している」と答弁していた⁶¹。こうした中では、かつてのように社会福祉政策のあり方について与野党が論争を展開するという構造は期待できなかった。この児童福祉法改正案は参議院で先議されたが、修正提案をしたのは民主党・新緑風会と日本共産党だけであり、衆議院での反対は日本共産党だけであった。自らが「児童福祉施設等を運営し

59 「社会保障構造改革の方向（中間まとめ）」（平成8年11月19日）の「はじめに」による。

60 1996年1月8日、第一次橋本内閣「三党合意」の「新たな重点政策 6.少子・高齢社会に備えた新介護システム等の確立」は次の通り。「少子・高齢社会に備えて、介護保険制度の創設による新しい介護システムの確立を目指すとともに、医療保険制度の運営の安定化のための改革に取り組む。新ゴールドプラン、エンゼルプラン、障害者プランの着実な実施を図る。障害者や高齢者が暮らしやすい段差等の障害のない（バリアフリー）住宅・街づくりを促進する」。この三党合意は同年10月の第二次橋本内閣でも「確認書」によって引き継がれた。

61 1997年4月10日、参議院厚生委員会—9号 発言番号：84 清水澄子（社会民主党・護憲連合）の質問に対して。

ている」という江渡聡徳（自民党）の厚生委員会での質問⁶²は、この改正を全面的に支持し、さらに非常勤・パート保育の割合を広げる、保育施設の最低面積基準を緩和する、子どもの年齢区分を緩和する、「個別ニーズには個別保育所で対応させてほしい」として障害児やアレルギー食、病児保育などに「利用者負担」を求める等というものであった。この児童福祉法改正案で提案されているよりもさらに大幅な規制緩和の方向を求めたものであった。

ここに見られた国会審議の状況は、児童福祉法第 24 条の改正が、これまでの保育所制度の改善・充実を求める側にとって望まれたものでなかっただけでなく、保育所制度の変更を求めた側にとっても「不十分」なものにとらえられていたと見ることができる。つまり保育所制度をめぐるアクター間の拮抗は今後より激しいものになることが予測される内容であった。それはこの制度の枠組みの変化を望む力が、制度の維持を望む力より大きなものになりつつあることを示すものであった。

そうした予測はこの改正が施行される 1998 年 4 月 1 日を前にして、保育所の調理業務の外部委託や短時間勤務の保育士の導入を可能にする通知⁶³が出され、「幼稚園と保育所の施設の共用化等」を認める指針⁶⁴が出されたことによって現実のものとなった。保育所はこの児童福祉法改正を経て、これまでとは質的に異なる変化を求められることとなっていった。

62 1997 年 5 月 28 日、衆議院厚生委員会一 30 号 発言番号：18。江渡は 2014 年の第 2 次安部内閣（2014 年 9 月）に防衛大臣に就任したが、政治資金問題を問われ、12 月に退任した。

63 1998 年 2 月 8 日、児童家庭局長通知「保育所における短時間勤務の保育士の導入について」（児発第 85 号）、同「保育所における調理業務の委託について」（児発第 86 号）。

64 1998 年 3 月 10 日、文部省初等中等教育局長（文初幼第 476 号）・厚生省児童家庭局長（児発第 130 号）「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針について（通知）」。

おわりに

(1) 本論文の構成

本論文は次のような構成をとった。

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した。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た。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、教員労働組合などの保育所設置への要望が強かったことも示した。しかし厚生省自身が認めるように保育所制度は、保育所の適正配置、入所措置の基準、保育料の徴収などに問題を抱えていた。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た。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、それは公的保育が進んだと思われた2000年代になっても運営が存続されていた。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受入れ年齢の引き下げ、保育時間の延長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。それだけでなく、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つけられたことを明らかにした。

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状況を見た。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制度の不合理的に直面していることを取り上げた。いわゆる超過負担に自治体は苦しみ、保育所施策には限度があった。一方ではこの時期に、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。さらに保育所の現場では「保育時間の延長」をめぐる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交渉が進み、保母の増員が必要であると確認されたが、その実現には財源問題があり困難が伴った。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ることであり、広く求められていた保育所の機能拡大ではなかった。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中での保育所政策の位置づけは低く、すでに「標準的な保育」は充足されたということであった。しかし、この標準な保育とされるものを超える部分で発生した「ベビーホテル問題」への対応は、適切なものとはいえず問題は解決しないままであった。

第3章では「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」「両立支援政策」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った。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た。それは厚生省の「家庭保育中心」主義とも共鳴するものがあった。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。家庭での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、しだいに財源拠出者である事業主の意向に沿った施策に変わる過程を見た。この財源から新たな形の保育施設（駅前保育所）が作られ、また事業所内保育施設も増加した。第4節では、前述の第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た。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った。ここには厚生省を中心とした当時の社会福祉政策の方針変化も影響をしていた。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条からは「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で「措置制度」廃止問題がどのように語られたかに注目した。そこには新たに導入されようとしている介護保険の論議との共通項が存在していた。この「少子化と高齢化」に対応した社会福祉制度のあり方としての措置制度の廃止であった（しかし「保育の実施」が残された）。1997年の児童福祉法改正をどのような視点で見るとすべきか。この案が論議される中では、「保護者の自由な選択」で保育所に入れるのか、あるいは保育所の公的責任が後退するのではないかという危惧から、これまでの保育所制度を維持しようとする動きがあった。一方で、これまでの「認可」や最低基準という規制をなくし、よりサービス提供側の裁量範囲を広げようとする動きも示された。つまり、その改正は50年間に保育所制度に寄せられたさまざまな期待や要望に応えるものではなかっただけでなく、この後に保育所制度がより不安定なものとなるのではないかと危惧を抱かせるものであったといえる。

（2）関係アクターの変化

本論文は1997年の児童福祉法改正を焦点にして、そこに現れたいくつかのアクターの動きを観察・分析し、その関係によって保育所制度に変更がもたらされることを見ようとした。

論考を進めるに従い、実際の児童福祉法改正には1997年直前のアクター間の関係だけではとらえきれない歴史的経過が存在していたことがわかってきた。それらを時間の経過とともに、どのアクターがどのような課題を掲げて争点化し、他のアクターとどのように関わりあいながら変化を生みだしていったかを確認した。

時系列でたどるなか、厚生省と自治体（および首長）、保育所利用者（＝親）、保育労働者などのアクターが登場することが明らかになってきた。それらがいくつかの課題をめぐって、その時々強弱はあるにせよ、自己の主張を打ち出していったことがわかった。それらの主張が、その度合いは様々であっても明らかに保育所のあり方に影響を与えていった。

保育所へ関わろうとするのは、保育所制度の初期においては限定的な人々であったが、経済の拡大とともに女性労働者が増加し、保育所を必要とする人々・保育所運営に関わろうとする人々が増えた。しかし、子育ての基本は「家庭保育」にあるとする厚生省の方針や社会的な風潮の中では、保育所制度と政策の展開には限度が

あった。しかし、女性労働者の拡大を背景に保育所を求める運動は根強く引き継がれた（親は常に入れ替わるが、運動は主に保育労働者が担い、理論的支援をする研究者がいた）。それらは社会状況の変化とともに保育所の抱える問題が変化するなかでも、基本的には児童福祉法の基本を修正・拡大・充実することを目指した。

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新たなアクターが急増した。保育所は少子化対策の決め手としてその存在に注目されたが、それは児童福祉法に基づく保育所を充実させようとするものにはならなかった。むしろ、労働者の状況に合わせることを優先して、施設の基準緩和や保育内容の柔軟化を求めるアクターの力が増していた。

こうした流れの中で、厚生省は保育所の「措置制度」をなくそうと試み、児童福祉法の保育所規定を改正しようとした。その動きは当時の高齢化に向かう日本社会の福祉政策のあり方とも関係しており、そこに新たに参入しようとするアクターをも生み出した。これまでの保育所制度の内部に存在したアクターの思惑を超えたところで、保育所は注目されるようになっていた。

（3）女性労働者と子育てをめぐって

児童福祉法制定後の日本の社会・経済状況の変化の中で、保育所への期待は拡大していった。しかしそれは「子どもをより良く育てる場」としてよりも、「母親が働けるようにするための基盤」としての役割にはるかに大きな期待がかけられるようになった。

一方で、厚生省や自民党政治家の一部、また社会的な雰囲気の中に「幼い子どもは母親が自分の手元で育てることが望ましい」、言い換えれば「家庭保育中心」という考え方が根強く存在した。それらは「三歳児神話」と呼ばれる発達心理学的な背景を持つ子育て観と相まって、保育所利用者＝親を委縮させるものとなってもいた。

しかしながら、経済成長下での女性労働力の必要性はそうした子育て観との矛盾も生み出していった。出産を契機として女性が労働の現場から退出していくことは、本人にとっても、労働組合にとっても、雇用者側にも大きな損失であると考えられるようになった。特に女性労働者が多数を占める職種では、子どもが生まれても継続して勤務できるようなシステムを作る必要に迫られていた。

それを可能にするものとして「育児休職」という考え方が生み出された。その制度が女性労働者全体を対象とするものになるまでには雇用者側の抵抗も存在したが、休業者本人への失業保険（雇用保険）からの給付という制度になって、その抵抗は打ち破られた。また日本社会の「少子化」＝将来労働力の減少という事態が進行しつつあることがこの抵抗を打ち破る契機となったことは明らかである。

また、この育児休職制度は、子どもの出生から1歳まで（後に「産休明けから1年」「1歳半まで」などの延長が認められるようになった）」という乳児期を対象としており、「家庭保育中心」という保育観や「三歳児神話」と融和的であり社会に受け入れられていった。しかし、それは一面では女性労働者に、一定の期間は「母親」という役割を一身に引き受けさせることを意味してもいた。

一方では、女性労働者に出産後も途切れなく働くことを期待する雇用主も存在した。女性労働者を多数雇用する企業等では、自らその事業場に託児施設（保育所の認可基準や最低基準には達しない施設）を作り運営した。あるいは女性労働者が中心の職場ではその労働組合の要望によって、その職場内に託児施設が作られる場合もあった。

こうした施設で優先されるのは、母である女性の労働力の確保と雇用の確保であって、そこに預けられる子どもたちの「保育」の条件の確保ではなかった。そこで保育の条件と、「児童福祉施設の最低条件」で定められた保育所の保育条件との関係を厚生省は明確には示していない。問題が起きれば指導によって是正させるというのが基本姿勢であった。厚生省の管轄のもとで、公的保育所の運用や私立保育所への保育の委託をするのは自治体である。しかし先に見た事業所内の託児施設は、それが認可保育所になろうとしない限り、自治体の関与はないのである。いわば公認の無認可保育施設が増加する状況となっていたのであった。

労働者への対策、つまり労働省管轄での育児休職制度の導入、事業所内保育施設の拡大が進むことを、保育所制度を管轄する厚生省自身はどのようにとらえていたのか。1970年代末になると「保育所の需給関係は安定している」との見解が厚生省から示されるようになった。保育所の定員充足率が80%半ばであることがその理由とされた。そして都市部には保育所への多様なニーズが存在するが、それには他の施策によって対応するとされた。保育所と育児休職とはその制度のよって立つ法律が異なり、事業所内保育施設はその根拠となる法律を持たない制度であった。それらによって存在する「保育施設」を厚生省は親の前に並列的に示しただけであ

った。厚生省は児童の保育政策、とりわけ保育所のあるべき基準を示すリーダーシップを発揮しなくなったのであった。

その後、少子化をくい止めようと国全体で取り組まれる対策のなかでは「子どもを預かる」政策の重要性は高まった。そのなかで保育所設置の最低基準に縛られずに、業務の実態に合わせて運営されている事業所内保育所への注目は高まることになった。同様に児童手当財源によって運営の援助がされる「駅前保育所」は女性の通勤途中で預けられる点に注目された。こうした中で認可保育所制度が、女性労働者が課せられた制約のなかで子育てする状況に対応しきれなくなったとの認識が生まれる。こうして、保育所は女性労働者の労働を支えるという機能には注目されるが、保育所が持つ豊かな子育ての場という機能への関心は薄れていった。

(4) 保育所の「受益者」とは

これまでの論考のなかで、ほとんどその動向にふれなかったアクターが存在する。それは保育所を必要としている子どもたちについてである。初期には親＝保護者や保母たちによって「子どもをより良い環境で育てたい」という熱意を持って保育所のあり方が語られていた。しかし社会状況が変化したにもかかわらず、「少子社会の子どもたちにとって望ましい保育所とは」という社会的な論議は深められていない。行政からはいかに「保育所の入所人員を増やすか」だけが語られる。また親にとっても「入所できるかどうか」が最大の関心事になるなかで、あるべき保育所を語る余裕は失われていく。

さらに、1997年の児童福祉法改正にあたってその第39条は検討対象とされていない。すでに述べたようにこの第39条は「保育所は、日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」とするものであるが、この「児童福祉法制定50年」の時期になっても、保育所が「保育を受けることを希望する」子どもに開かれたものになるためにどうあるべきかとの議論はなされていない(一方においては、改正によって保育所は地域に対する「一時保育」や保育相談を義務として開設することが定められた)。

また、1994年に発効した「子どもの権利条約」の規定を盛り込むべきだとの声は国会で論議され、両院の厚生委員会の附帯決議でも言及されたが、実現しなかった。その条約のなかで示されていた「子どもの最善の利益」は改正法の条文には取り入れられなかった。保育所政策の基本にこの「子どもの最善の利益」が置かれな

かったことが、保育所政策が社会や経済状況の変動に影響されてその方向を定められないことにつながっているのではないか。

児童福祉法の下での保育所制度の変遷の 50 年が示すのは、保育所は誰にとって必要なものなのかを改めて問わなければならない、ということである。

参考文献一覧

【一次資料】

高島平（二丁目）団地自治会編 『公団高島平（二丁目）団地自治会報 準備会 №1～会報№70』 1972年7月15日号～1979年1月1日号。

東村山市立保育園父母の会編、『つぼみ』 第1号（1967年3月）

【すずらん保育園収蔵資料（非公刊）のうち、参考にした資料】

15周年記念誌編集委員会編（1980）『ちいさな輪がひろがって 「ポッポの家共同保育所」 創立15周年記念誌』15周年記念誌編集委員会。

共同保育子供の家20周年記念パンフ編集委員会編（1986）『空までのびろ共同保育子供の家20周年記念パンフ』共同保育子供の家。

東京都保育問題協議会結成20周年記念誌編集委員会編（1996）『東京保問協20年のあゆみ 東京都保育問題協議会結成20周年記念誌』東京都保育問題協議会。

はとぼっぼ共同保育園20周年記念誌編集委員会編（1994）『はじめてつないだ小さな手と手 はとぼっぼ共同保育園20周年記念誌』はとぼっぼ共同保育園。

ひまわり共同保育園創立30周年記念誌編集委員会編（1999）『てをとりあって ひまわり共同保育園30周年記念誌』ひまわり共同保育園。

労働者クラブ保育園40周年実行委員会編（1988）『労働者クラブ保育園 創立40周年記念のつどい』労働者クラブ保育園。

『多様化する保育需要に対応するための総合的保育施策について—中間答申（1989）東京都児童福祉審議会』東京都福祉局。

『第20回無認可保育所全国集会 報告集 広げよう子育ての輪を 守ろう子どもたちの権利』（1990）全国無認可保育所連絡協議会。

『東京における無認可保育所の実態調査報告』（1990）東京都無認可保育所連絡協議会。

『資料 病児保育について 病児保育12年の実践』（1991）ナオミ保育園。

『はばたけのいちごっこ のいちご共同保育園の20年』（1993）のいちご共同保育園。

『今後の無認可保育所の役割の提言 子どもたちが生き生き育つまちづくり』（1994）東京都保育室・無認可保育所連絡協議会。

『保育行政の充実を求める 「保育アンケート」集約結果報告』（1995）北区保育連絡会。

『みんなのほいくえん 労働者クラブ保育園 50年史』（1998）社会福祉法人労働者クラブ保育園。

「すずらんだより」1982年5月20日（創刊号）～2010年6月13日（第63号）、すずらん共同保育園。

「要望書（すずらん共同保育所→北区長 小林正千代）」1974年5月15日。

「要望書（ひよこ共同保育園→東京都知事 美濃部亮吉）」1974年5月24日。

「要望書（すずらん共同保育園→北区長 小林正千代）」1978年3月27日。

【資料集・白書・会議録】

板橋区史編さん調査会編（1999）『板橋区史 通史編 下巻』板橋区。

上野悦子退職記念出版刊行会編（1997）『権利は闘いとるもの』あいゆうぴい。

北区王子本町保育園母の会編（1986）『おやばと・こばと—北区王子保育園 40周年のあゆみ』。

金香子（2006）『現代日本における保育政策の変容』東京大学行政学研究会。

厚生省五十年史編集委員会編（1988）『厚生省五十年史（記述篇）』厚生問題研究会。

厚生省児童局編（1959）『児童福祉十年の歩み』財団法人日本児童問題調査会。

厚生省児童局編（2002）「児童福祉白書 1963年」児童問題史研究会監修『現代日本児童問題文献選集 42』日本図書センター。

厚生省児童家庭局編集・発行（1998）『児童福祉五十年の歩み』

子どもの権利条約 NGO レポート連絡会議（2011）『子どもの権利条約から見た日本の子ども—国連・子どもの権利委員会第3回日本報告審査と総括所見』現代人文社。

財団法人東京女性財団編（1997）『都民女性の戦後50年—通史』。

児童福祉法研究会編（1978）『児童福祉法成立資料集成 上巻』ドメス出版。

児童福祉法研究会編（1979）『児童福祉法成立資料集成 下巻』ドメス出版。

社会福祉法人労働者クラブ保育園編・発行（1998）『みんなの保育園—労働者クラブ保育園 50年史』。

社会福祉協議会三十年史刊行委員会編（1982）『全国社会福祉協議会三十年史』全国社会福祉協議会発行。

信山社編（1997）『改正 児童福祉法新旧対照条文集』信山社出版。

新宿区役所新宿区史編さん室編（1978）『新宿区史—区成立三〇周年記念』。

新宿区役所新宿区史編さん室編（1988）『新宿区史—区成立四〇周年記念』。

新宿区役所編（1998）『新宿区史—区成立五〇周年記念』東京都新宿区。

寺脇隆夫編（1996）『続児童福祉法資料集成』ドメス出版。

東京都公立保育園研究会編・発行（1980）『私たちの保育史—東京市立託児場から都立、区立保育園まで—』上巻・下巻。

東京都福祉事業協会編・発行（1977）『激動とともに—王子隣保館保育園五十年史』。

東京保育合同研究集会・東京と保育問題協議会共同編集委員会編（1992）『みんなで作った東京の保育うんどう』ひとなる書房。

堂本暁子編（1981）『ベビーホテルに関する総合調査報告』晩聲社。

日本住宅公団総務部広報課編 『日本住宅公団年報』、日本住宅公団（1972年版、1973年版、1974年版、1976年版）。

日本労働組合総評議会婦人対策部編（1976）『総評婦人二十五年の歴史』日本労働組合総評議会。

鳩の会ポッポの家共同保育所編（1996）『ちいさな輪ひろがって—30周年誌—』。

厚生省編『厚生白書』（昭和31年版～平成12年度版）。

厚生労働省編『厚生労働白書』（平成13年度版～平成25年度版）。

全国保育団体合同研究集会実行委員会編『保育白書』（1976年度版～1978年度版）草土文化。

全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書』（1979年度版～2015年度版）ひとなる書房。

板橋区議会事務局編（1975）『板橋区議会会議録 昭和50年9月定例会』（板橋区公文書館所蔵）。

板橋区議会事務局編（1975）『板橋区議会会議録 昭和50年11月定例会』（板橋区公文書館所蔵）。

北区企画部広報課編 『区勢概要』、東京都北区発行、1972年～1980年（北区中央図書館所蔵）。

北区議会事務局編・発行 『東京都北区議会会議録』、1962年～1979年（北区中央図書館所蔵）。

北区議会史編纂調査会編（1994）『北区議会史 通史編』東京都北区（北区中央図書館所蔵）。

北区教育史編纂調査会編（1995）『北区教育史 通史編』東京都北区教育委員会（北区中央図書館所蔵）。

北区史編纂調査会編（1994）『北区史 都市問題編』東京都北区（北区中央図書館所蔵）。

北区史編纂調査会編（1994）『北区史 現代行政編』東京都北区（北区中央図書館所蔵）。

北区政策経営部企画課編（2010）『北区基本計画 2010』、東京都北区（北区中央図書館所蔵）。

【著書・雑誌論文】

縣公一郎・藤井浩司編（2007）『コレク政策研究』成文堂。

スティーブン・J・アンダーソン著 京極高宣監訳（1996）『日本の政治と福祉—社会保障の形成過程』 中央法規出版。

間場寿一編（2000）『講座社会学 9 政治』東京大学出版会。

井垣章二編（2002）『児童福祉—現代社会と児童問題』ミネルヴァ書房。

石月静恵（2012）「1960年代の保育問題研究活動」、広川禎秀・山田敬男編 『戦後社会運動史論②—高度成長期を中心に—』大月書店。

石田雄（2006）『一身にして二生、一人にして両身』岩波書店。

泉千勢・一見真理子・汐見稔幸編著（2008）『世界の幼児教育・保育改革と学力（未来の学力と日本の教育 9）』明石書店。

一番ヶ瀬康子・高島進・高田真治他編（1999）『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 I 総括と展望』ドメス出版。

伊藤周平（1996）「社会福祉における利用者参加」、社会保障研究所編 『社会福祉における市民参加（社会保障研究所研究叢書 33）』東京大学出版会。

伊藤周平（2010a）『雇用崩壊と社会保障』平凡社。

伊藤周平（2010b）『保育制度改革と児童福祉法のゆくえ』かもがわ出版。

伊藤周平（2012）『子ども・子育て支援法と社会保障・税一体改革』山吹書店。

糸久八重子（1990）『育児休業法』労働教育センター。

井上清美（2013）『現代日本の母親規範と自己アイデンティティ』風間書房。

植山つる・浦辺史・岡田正章編（1978）『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会。

- 後房雄（1989）「公的保障と集团的自助のダイナミズム」、日本政治学会編『年報政治学 1988：転換期の福祉国家と政治学』岩波書店。
- 宇山勝儀・船水浩行編著（2010）『社会福祉行政論—行政・財政・福祉計画論—』ミネルヴァ書房。
- 浦辺史（1963）『日本の保育問題』ミネルヴァ書房。
- 浦辺史（1969）『日本保育運動小史』風媒社。
- イエスタ・エスピン=アンデルセン著 大沢真理監訳（2011）『平等と効率の福祉革命 新しい女性の役割』岩波書店。
- 大沢真理（2002）『男女共同参画社会をつくる』日本放送出版協会。
- 大沢真理編、竹中恵美子・久場嬉子監修（2004）『叢書 現代の経済・社会とジェンダー 第4巻 福祉国家とジェンダー』明石書店。
- 大沢真理編（2011）『承認と包摂へ（ジェンダー社会科学の可能性 第2巻）』岩波書店。
- 大塩まゆみ（1996）『家族手当の研究—児童手当から家族政策を展望する』法律文化社。
- 太田元子・浅井幸子編（2012）『保育と家庭教育の誕生 1890—1930』藤原書店。
- 大嶽秀夫（1990）『政策過程（現代政治学叢書 11）』東京大学出版会。
- 大畑裕嗣他編（2004）『社会運動の社会学』有斐閣。
- 大森実（2012）「「革新自治体」論の課題について」広川禎秀・山田敬男編 『戦後社会運動史論②—高度成長期を中心に—』大月書店。
- 岡田浩・松田憲忠編著（2009）『現代日本の政治 政治過程の理論と実際—』ミネルヴァ書房。
- 小野耕二（2001）『比較政治（社会科学の理論とモデル 11）』東京大学出版会。
- 大日方雅美（2002）『母性神話とのたたかい』草土文化。
- 柏女霊峰編（1998）『改正児童福祉法のすべて—児童福祉法改正資料集—（別冊発達 23）』ミネルヴァ書房。
- 蒲島郁夫（1988）『政治参加（現代政治学叢書 6）』東京大学出版会。
- 加茂直樹（2010）『現代日本の家族と社会保障』世界思想社。
- 上笙一郎・山崎朋子（1994）『日本の幼稚園』筑摩書房。
- 河合克義編著（2012）『福祉論研究の地平 論点と再構築』法律文化社。
- 北明美（2004）「児童手当制度におけるジェンダー問題」大沢真理編『叢書 現代の経済・社会とジェンダー 第4巻 福祉国家とジェンダー』明石書店。

- 北明美（2010a）「児童手当政策におけるジェンダー」大本喜美子ほか編 『講座現代の社会政策 第4巻 社会政策のなかのジェンダー』明石書店。
- 北明美（2010b）「1960年代の児童手当構想と賃金・人口・ジェンダー政策」大門正克ほか編『高度成長の時代 2 過熱と揺らぎ』大月書店。
- 金智美（2006）『福祉国家体制確立期における自治体福祉政策過程』公人社。
- 草野厚（2012）『政策過程分析入門（第二版）』東京大学出版会。
- 栗原彬・五十嵐暁郎編、高島通敏著（2009）『政治理論と社会運動（高島通敏集1）』岩波書店。
- 栗原彬・庄司興吉（1987）『社会運動と文化形成』東京大学出版会。
- 北場勉（2005）『戦後「措置制度」の成立と変容』法律文化社。
- 国立社会保障・人口問題研究所、2005、『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会。
- 許斐有（2001）『子どもの権利と児童福祉法』信山社。
- 許斐有・望月 彰・野田正人・桐野由美子編（2002）『子どもの権利と社会的子育て』信山社出版。
- 小林美希（2015）『ルポ保育崩壊』岩波書店。
- バルバーラ・マルティン=コルピ著・太田美幸訳（2010）『政治の中の保育 スウェーデンの保育制度はこうしてつくられた』かもがわ出版。
- 汐見和恵（2010）「子どもの育ちと親を支える社会的支援の意味」松田茂樹・汐見和恵・品田知美・末盛慶編 『揺らぐ子育て基盤—少子化社会の現状と困難』勁草書房。
- 庄司洋子・松原康雄編（2003）『児童家庭福祉』放送大学。
- 清水民子・細川順正編（1979）『保育所保育を考える—新しい保育をめざして1』ミネルヴァ書房。
- 清水民子（2003）「社会運動の国際的連関—乳幼児保育の国際的課題と日本の保育運動」矢澤修次郎編『講座社会学 15 社会運動』東京大学出版会。
- 自治体問題研究所編（1976）『地域と自治体 第3集—転換期の住民運動』自治体研究社。
- 島崎謙治（2005）「児童手当および児童扶養手当の理念・沿革・課題」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会。
- 下村哲夫編（1991）『児童の権利条約』時事通信社。

- 社会保障研究所編（1992）『福祉国家の政府間関係（社会保障研究所研究叢書 28）』東京大学出版会。
- レオナード・J・ショッパ著 小川正人監訳（2005）『日本の教育政策過程 1970～80年代教育改革の政治システム』三省堂。
- レナード・ショッパ著 野中邦子訳（2007）『「最後の社会主義国」日本の苦闘』毎日新聞社。
- 社会政策学会編（2008）『社会政策学会誌第19号（子育てをめぐる社会政策—その機能と逆機能）』社会政策学会本部事務局。
- 白井千晶（2009）『子育て支援制度と現場』新泉社。
- 新川敏光（2005）『日本型福祉レジームの発展と変容』ミネルヴァ書房。
- 新川敏光（2007）『幻視のなかの社会民主主義』法律文化社。
- 児童手当制度研究会監修（2000）『改訂 児童手当法の解説』中央法規。
- 杉本貴代栄（1993）『社会福祉とフェミニズム』勁草書房。
- 諏訪きぬ・土方弘子・柴田悦子著（1973）『働く母の保育論』汐文社。
- 副田義也（2007）『内務省の社会史』東京大学出版会。
- 副田義也（2010）『内務省の歴史社会学』東京大学出版会。
- 高嶋通敏（1979）「55年体制の形成と崩壊」日本政治学会編、『年報政治学 1977—続 現代日本の政治過程—』岩波書店。
- 竹内通夫（2011）『戦後幼児教育問題史』風媒社。
- 武川正吾（2011）『福祉社会—包摂の社会政策（新版）』有斐閣。
- 武川正吾（2012）『政策志向の社会学—福祉国家と市民社会』有斐閣。
- 武川正吾編（2013）『公共性の福祉社会学 公正な社会とは』東京大学出版会。
- S・タロー著・大畑裕嗣訳（2006）『社会運動の力—集合行為の比較社会学—』彩流社。
- 高橋伸彰（2005）『少子高齢化の死角—本当の危機とは何か—』ミネルヴァ書房。
- 武智秀之（1996）『行政過程の制度分析 戦後日本における福祉政策の展開』中央大学出版部。
- 武智秀之（2001）『福祉行政学』中央大学出版部。
- たつの子保育園編（1984）『空をとんだ子どもたち—保育実践から広がる世界』第一書林。
- 辻由希（2012）『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』ミネルヴァ書房。

- 辻村みよ子編（2011a）『壁を超える（ジェンダー社会科学の可能性 第3巻）』岩波書店。
- 辻村みよ子編（2011b）『かけがえのない個から（ジェンダー社会科学の可能性 第1巻）』岩波書店。
- 辻山幸宣（1992）「福祉行政をめぐる分権と統制—機関委任事務体制の変容と継承」社会保障研究所編『福祉国家の政府間関係（社会保障研究所研究叢書28）』東京大学出版会。
- 坪郷實・中村圭介編著（2011）『新しい公共と市民活動・労働運動（講座現代の社会政策 第5）』明石書店。
- 直井道子・平岡公一編（2010）『講座社会学 11 福祉』東京大学出版会。
- 中西正司・上野千鶴子（2003）『当事者主権』岩波書店。
- 中野実（1993）『日本の政治力学』日本放送出版協会。
- 中村強士（2009）『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』新読書社。
- 西尾勝（1975）「行政過程における対抗運動—住民運動についての一考察—」日本政治学会編『年報政治学 1974—政治参加の理論と現実—』岩波書店。
- 西尾勝（1979）「過疎と過密の政治行政」、日本政治学会編『年報政治学 1977：55年体制の形成と崩壊』岩波書店。
- 西岡晋（2008）「少子化社会と厚生行政組織—「傍流」にとどまる児童家庭局」日本行政学会編『年報行政研究 43—分権改革の新展開』ぎょうせい。
- 日本社会保障学会編（2012）『地域生活を支える社会福祉（新・講座 社会保障法 第2巻）』法律文化社。
- 日本社会保障法学会編（2001）『講座社会保障法 第2巻 所得保障法』法律文化社。
- 日本民主法律家協会（2012）『法と民主主義』2012年4月号。
- 野宮大志郎（2002）『社会運動と文化』ミネルヴァ書房。
- 萩原久美子（2008）『「育児休職」協約の成立』勁草書房。
- 橋本宏子（2006）『戦後保育所づくり運動史』ひとなる書房。
- 働く母の会編（2005）『働いて輝いて—次世代へつなぐ働く母たちの50年』ドメス出版。
- 早川純貴・内海麻利・田丸大・大山礼子著（2004）『政策過程論—「政策科学」への招待』学陽書房。

- 坂東真理子（2009）『日本の女性政策—男女共同参画社会と少子化対策のゆくえ—』ミネルヴァ書房。
- 日比野登（2002）『美濃部都政の福祉政策』日本経済評論社。
- 久武綾子・戒能民江ほか編（1997）『家族データブック—年表と図表で読む戦後家族 1945～96』有斐閣。
- 広川禎秀・山田敬男編（2006）『戦後社会運動史論—1950年代を中心に—』大月書店。
- 広川禎秀・山田敬男編（2012）『戦後運動史論②—高度成長期を中心に—』大月書店。
- 福田素生（1999）『社会保障の構造改革：子育て支援重視型システムへ転換』中央法規出版。
- 藤野豊（2003）『厚生省の誕生』かもがわ出版。
- 船橋恵子（2006）『育児のジェンダー・ポリティクス（双書ジェンダー分析 11）』勁草書房。
- T.J.ペンペル著 橋本鉦市訳（2004）『日本の高等教育政策—決定のメカニズム』玉川大学出版部。
- 保育行財政研究会編（2002）『市場化と保育所の未来—保育制度改革のどこが問題か—』自治体研究社。
- 堀江孝司（2001）「政策の複合的効果—女性の就労をめぐる体系性の欠如」現代日本政治研究会編 『レヴァイアサン』28号 2001年4月 木鐸社。
- 堀江孝司（2005）『現代政治と女性政策』勁草書房。
- 本田功編（1983）『団地の子育て運動 高島平団地の10年』明治図書。
- 藤村正之（2010）「中央政府の政策過程と福祉」直井道子・平岡公一編 『講座社会学 11 福祉』東京大学出版会。
- 前田正子（2004）『子育てしやすい社会 保育・家庭・職場をめぐる育児支援策』ミネルヴァ書房。
- 正村公宏（2000）『福祉国家から福祉社会へ—福祉の思想と保障の原理』筑摩書房。
- 松木洋人（2013）『子育て支援の社会学—社会化のジレンマと家族の変容』新泉社。
- 松島のり子（2015）『「保育」の戦後史—幼稚園・保育所の普及とその地域差』六花出版。
- 松田茂樹・汐見和恵・品田知美・末盛慶編（2010）『揺らぐ子育て基盤—少子化社会の現状と困難』勁草書房。

- 松本園子（2015）『証言・戦後改革期の保育運動—民主保育連盟の時代』新読書社。
- G.マヨーネ著 今村都南雄訳（1998）『政策過程論の視座—政策分析と議論—』三嶺書房。
- 三浦文夫・高橋紘二・田端光美他編（2002）『戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望Ⅲ 政策と制度』ドメス出版。
- 三浦まり（2003）「国会の準立法活動—女性労働問題をめぐる国会審議の内容分析—」現代日本政治研究会編 『レヴアイアサン』32号 2003年4月 木鐸社。
- 三重野卓・平岡公一編（2000）『福祉政策の理論と実際』東信堂。
- 水口憲人（1995）「市民運動と行政」西尾勝・村松岐夫編『市民と行政（講座行政学 第6巻）』有斐閣。
- 水巻中正（1993）『厚生省研究』行研出版局。
- 御船洋（1992）「福祉財政をめぐる政府間関係」社会保障研究所編 『福祉国家の政府間関係（社会保障研究所研究叢書 28）』東京大学出版会。
- 宮本憲一（2005）『日本の地方自治 その歴史と未来』自治体研究社。
- 宮本太郎（2008）『福祉政治—日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣。
- 宮本太郎（2010）『自由への問い 2 社会保障—セキュリティの構造転換へ』岩波書店。
- 椋野美智子・藪長千乃編著（2012）『世界の保育保障 幼保一元化への示唆』法律文化社。
- 矢澤修次郎編（2003）『講座社会学 15 社会運動』東京大学出版会。
- 矢沢進（1983）『保育労働運動試論』ささら書房。
- 矢沢進（2002）『保育労働運動の探究』あいゆうぴい。
- 安川悦子・高月教恵編（2014）『子どもの養育の社会化—パラダイム・チェンジのために—』御茶の水書房。
- 矢野雅子（2008）1970年代における「保育所づくり」・「公民館づくり」運動史—日常生活からの権利発見—、2007年度明治大学大学院修士論文。
- 矢野雅子（2009）「女性労働者の仕事と保育をめぐる葛藤—育児休業と「無認可共同保育所」」明治大学大学院政治経済学研究科『政治学研究論集』29号。
- 矢野雅子（2010）「日本における認可外保育所と保育政策—ベビーホテル問題から考える」明治大学大学院政治経済学研究科『政治学研究論集』31号。
- 矢野雅子（2011）「高島平団地騒動」に見る保育政策の矛盾—1970年代の「保育時間」延長要求と保育労働者」明治大学大学院政治経済学研究科『政治学研究論集』33号。

矢野雅子（2012）「保育所への入所」をめぐる行政の責任—東京都北区における「無認可共同保育所」を手がかりに— 明治大学大学院政治経済学研究科『政治学研究論集』35号。

矢野雅子（2013）「保育所と児童手当をめぐる社会政策—1970年代～1990年代を中心に—」 明治大学大学院政治経済学研究科『政治学研究論集』37号。

横山文野（2002）『戦後日本の女性政策』勁草書房。

吉田明弘編著（2009）『児童福祉論—児童の平和的生存権を起点として—』八千代出版。

吉田久一・岡田英己子（2000）『社会福祉思想史入門』勁草書房。

渡辺治他編（1994）『シリーズ日本近現代史 4 戦後改革と現代社会の形成』岩波書店。

【英語文献】

Krauss, Ellis S., & Robert J. Pekkanen *The rise and fall of Japan's LDP: political party organizations as historical institutions*, Cornell University Press, New York, 2011.

Pempel, T. J. *Patterns of Japanese policymaking: Experiences from higher education*, Westview press, Boulder, 1978.

Schoppa, Leonard J. *Education reform in Japan : A case of immobilist politics*, Routledge, New York, 1991.

【ホームページ】

国会会議録検索システム <http://kokkaindl.go.jp/>

厚生労働省ホームページ <http://www.mhlw.go.jp/>

外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/>

国立社会保障・人口問題研究所ホームページ <http://www.jpss.go.jp/>

東京都北区ホームページ <http://www.city.kita.tokyo.jp/>

東京都特別区長会ホームページ <http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/>