

## 保育の危機と保育所の役割

福川 須美

### Child Care Crisis and Day Care Requirements

Sumi Fukukawa

#### はじめに

今年、ついに主婦（有配偶の女子）の就業率は十数年ぶりに五割を回復した。（50.8%，1523万人）「共働き多数派の時代」である。とくに、雇用者世帯の主婦の就労増加は、パート労働等の家計補助労働の増加を中核としている。低成長・不況の時代を迎えて、労働者家族を中心とする国民の家計は、低賃金、税金や社会保険料など社会的固定費の大巾増加、住宅ローンその他の借金支払いなどによって、やりくりの範囲を越える困難にみまわれている<sup>1)</sup>。今日、何処分所得は収入の約八割から八割五分、そのうちの自由裁量部分は五割程度とさえいわれている。このような家計の経済的圧迫は、いやでも主婦を収入増加のための就労へと駆りたてている。

また、婦人が経済的自立をもとめる動きも活発である。家庭や子どもにばかりではなく、職業にも生きがいを見出し、働くことを当然と考える婦人達も着実に増加してきた。総理府の調査結果<sup>2)</sup>によれば、わが国では、「夫が外で働き、妻は家庭を守るべきである」という家庭志向型意識をもつ婦人が約七割存在しているが、それは必ずしも職業を持つことを否定しているわけではなく、再就職型も含めれば「女性は職業を持った方がよい」という考えに賛成する婦人も6割を占めているのである。そして、「働くのが当然だから」という婦人は21%、アメリカ（6%）やイギリス（9.2%）を大きく上回っている。「家庭志向」が単に家庭にいることをのぞんでいるわけではないことを示唆しているといえよう。

既婚婦人労働者の増加は、わが国の場合、高度経済成長期以来顕著になった現象である。そして、そのなかでも母親労働者の増加は、保育問題——母親の就労時間

中、子どもを保育する社会的制度の充実問題——を社会問題あるいは社会福祉の課題として、大きく浮きあがらせることになった。

また、国際的にも、戦後、既婚婦人労働者は増加傾向を示し、労働の分野における女性の地位の問題を国際的なレベルで検討する機運を醸成した。その結果、労働の分野に限らず、男女平等という課題が実質的にはいまだ未達成であることが明きらかにされ、国連は国際婦人年を設定して、各国がその解決に鋭意努力するようもとめた。その結果、現在では、たとえば I. L. O の勧告が「家庭責任を持つ婦人の雇用に関する勧告」（1965年）から「家庭責任を持つ男女労働者の機会均等、平等処遇について」（1981年）へと変化したように、子どもの養育と教育は男女と社会全体の共同責任であることが明確にされたのであった<sup>3)</sup>。そして、婦人の労働権保障と子どもの発達保障のための社会的施策は緊急に充実すべき課題として各国政府に提起されたのである。

国内的にも、保育問題はますます重要な問題として私たちの前にある。わが国においては社会的要請としての育児の「社会化」は、戦後主要には保育所という形をとって発展してきたと考えられるので、その点に焦点をしばって、現状と問題点を整理してみたいと思う。具体的には、第一に、社会的要請としての保育需要とそれに対する保育行政の関係を、高度成長期以降、現在までを範囲として考察すること。第二に、わが国の保育行政を貫く「家庭保育第一主義」に対する批判の展開とその到達点をさぐる。第三に現代の保育の危機がどのような背景のもとに生じているのか、保育所は現在どのような役割を期待されているのかについて考察すること。以上三点である。この他、幻保一元化の問題も抜きにできない重要な事項であるが、本稿ではふれなかった。他日を期したい。保母養成の現場にいるひとりとして、現代の

第一表 保育所の年次推移

年度	施設数				入所定員		
	施設数	公営施設の占める割合	施設増加数	対前年比施設増加率	定員	増加人員	対前年比定員増加率
35	9,782 <sup>所</sup>	55.6 <sup>%</sup>			733,645 <sup>人</sup>		
36	10,018	56.4	236 <sup>所</sup>	2.4 <sup>%</sup>	754,486	20,841 <sup>人</sup>	2.8 <sup>%</sup>
37	10,247	57.1	229	2.3	778,701	24,215	3.2
38	10,524	58.2	277	2.7	806,515	27,814	3.6
39	10,822	59.2	298	2.8	841,863	35,348	4.4
40	11,199	60.5	377	3.5	876,140	34,277	4.1
41	11,619	60.8	420	3.8	921,037	44,897	5.1
42	12,158	61.2	539	4.6	980,787	59,750	6.5
43	12,732	61.5	574	4.7	1,043,756	62,969	6.4
44	13,416	61.5	684	5.4	1,117,362	73,606	7.1
45	14,101	61.6	685	5.1	1,194,932	77,570	6.9
46	14,806	61.7	705	5.0	1,276,967	82,035	6.9
47	15,555	62.1	749	5.1	1,367,822	90,855	6.6
48	16,411	62.7	856	5.5	1,477,457	109,635	8.0
49	17,341	63.0	930	5.7	1,591,632	114,175	7.7
50	18,238	63.3	897	5.2	1,699,681	108,049	6.8
51	19,054	63.1	816	4.5	1,802,336	102,655	6.0
52	19,794	62.5	740	3.9	1,895,320	92,984	5.2
53	20,604	61.8	810	4.1	1,991,405	96,085	5.1
54	21,381	61.0	777	3.8	2,076,094	84,689	4.3
55	22,036	60.4	655	3.1	2,137,155	61,061	2.9
56	22,495	60.0	459	2.1	2,168,428	31,273	1.5
57	22,714	59.8	219	1.0	2,167,553	-875	-0.04

注) 厚生省「社会福祉施設調査報告」各年次版より作成

保育所の社会的位置づけを整理する作業の一環としたいと考えている。

も影響を与え、保育所の相対的な役割を質量とも増大させている。とりわけ、いわゆる共働きの家庭の増加が保育所施策に与える影響は大きいといわなければならない。」(「厚生白書」昭和54年版、451頁—452頁)

#### (1) 保育所と保育需要

戦前はさておき、戦後保育所は児童福祉法施行(1948年)後、急増したが、その後整理されて、昭和30年を境に、再び増加を開始する。以後、高度経済成長期を経て、年毎に増加し、1975年頃には、施設数は約2倍、入所児童数は約3倍に増加している。(第1表)

1979年の厚生白書は、このような戦後の保育所増加傾向を次のように分析している。「昭和20年代の増加は、いわば施設の浸透であるのに対し、40年代の増加は経済成長の結果として急速な社会構造の変化に促されたものとみることができる。すなわち、既婚婦人の職場進出、核家族化に伴う家族構造の変化、人口の都市集中に伴う家庭を取り巻く生活環境の変化等は、児童の養育意識に

高度成長期には 国の施策として、1967年、1970年の2回にわたって保育所緊急整備計画が実施され、保育所建設が促進された。この時期は、高度成長にともなって、婦人労働者に対する需要の拡大と実際の婦人労働者の増加、職域の拡大が顕著になった時期である。

しかし、第1表に明らかなごとく、60年代後半から70年代前半の公立保育所の増加は、保育所総数からみれば、ようやく6割に達したという程度であり、4割は私立保育所に支えられていることがわかる。その後、1973年の経済危機を契機として不況と低成長の時代を迎えて、公立保育所の増加テンポは減速し、再び私立保育所の増加に過半数を依存する傾向を強めている。また増加率全体も1973年以降、年毎に低下し、80年代にはいってからは増加停止や減少傾向があらわれはじめている。

第二表 5ヶ年毎の保育所増加数

	増加総数(A)	公営施設(B)	A/B	私営施設(C)	C/A
1954～1958	1,661	1,422	85.6%	239	14.4%
1960～1965	1,417	1,336	94.3	81	5.7
1965～1970	2,902	1,911	65.8	991	34.2
1970～1975	4,137	2,859	69.1	1,278	30.9
1975～1980	3,798	1,765	46.5	2,033	53.5
1980～1982	678	261	38.5	417	61.5

注) 厚生省「社会福祉施設調査報告」各年次

第三表 保 育 需 要

	乳幼児人口 (a)	要 保 育 率 %	要保育児数 (c)=(a)× $\frac{(b)}{100}$	定 員 数 (d)	不 足 (c) - (d)
1964年	9,656,824人	12.5%	1,210,431人	911,913人	298,518人
1967年	10,237,500	14.5	1,484,100	968,300	515,800
1976年	12,212,000	18.6	2,266,000	1,802,336	463,664

資料 1964年 厚生省児童家庭局『市町村別保育所整備計画調』  
 1967年 厚生省児童家庭局『全国要保育児等実態調査』  
 1976年 厚生省児童家庭局『保育需要実態調査』  
 1964・67年の資料出所は、厚生統計協会『厚生指標』24巻11号、1977年、103ページ。

注) 『母子研究』社会福祉研究所刊 1980 p.122より転載

(第2表) それでは次に、これだけ増加しながら保育所は不足しつづけてきたわけであるが、保育所と保育需要の関係をみてみよう。

保育所に対する需要を厳密に測定することはかなり困難であるといえるだろう。そこで、これまでの厚生省保育需要調査は便宜上、保育所入所措置基準に該当しながら、保育所不足等のために入所できなかった乳幼児を未措置児童として把握してきたにすぎない。厚生省の調査では、第3表のように、1976年で要保育児童(入所申請者のうち措置基準該当者)は226万6千人、入所定員が80万2336人で、約46万人が未措置児童として積み残されていたわけである。

次に、もうすこし視野を拡大して保育需要を捉えてみよう。1975年9月の厚生省の推計調査をもとにすれば、未就学児(零歳から6歳の約40%(474万6000人)の乳幼児が日中家庭外で保育をうけている。そのうち、保育所・幼稚園以外の施設(へき地保育所、企業内託児所等)にいる子が100万5000人、個人等にあずけられている子が、なんと65万9000人にも達している。これを母親の働いている未就学児に限ってみると、個人等にあずけられている子23万1000人、家庭にいる乳幼児がなんと170万9000人もいる。このようにみえてくると、政府の入

所基準に該当する乳幼児のかなりの数が潜在化しているといえる。それは、少なくみても100万人はいるといえよう」(『保育白書』1977年版、草土文化社刊191頁—152頁)という推計も成り立つ。

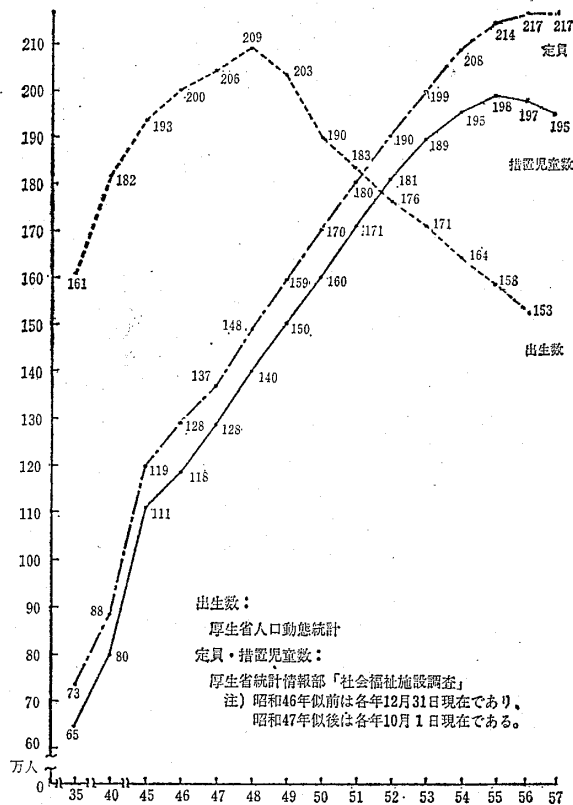
以上のように、現実の保育需要を数の上からのみおさえてみたが、保育所は常に不足してきたということが、証明されたと考える。しかし、それでは、根強い保育需要が急激に減少したとは考えられないのに1970年代以降の入所児童数の停滞、減少傾向はどう説明すべきであろうか。

第1図のように、ひとつには出生率の低下による乳幼児人口の減少がその原因として主張され、保育所増設中止の理由に挙げられる場合さえある。しかし、冒頭にも指摘したとおり、共働き推進要因はむしろ増大しており、保育需要は増加して当然の情勢にある。

事実、女子雇用者中に占める既婚者の数は増加の一途をたどっており、1981年には非農林業女子雇用者のうち有配偶者は58.0%、死別別者9.8%と、既婚者が3分の2以上を占めるようになった。そして、1979年の「就業構造基本調査」によると女子有配偶者の4人に1人以上が雇用者として働いており、末子が5歳以下の世帯で、18.3%の母親が雇用者である。また、出産後も退職せずに働く婦人の割合も増加しており、「女子保護実施調査」によれば、1965年に女子雇用者中、妊娠または出産のために退職した者は妊産婦の49.3%であったが、1981年には22.4%に低下しており、出産後も職業を継続している者が増加している。(労働省婦人少年局「婦人労働の実情」昭和57年版64頁参照)

このような傾向は乳幼児を育てながら共働きを続ける家族の増加をもたらすことはいうまでもない。しかも、第2図にみるように、乳児や3歳未満児の保育所入所定員は従来からきわめて少なく、「産休明け保育」をはじめとする乳児保育の根強い要求にもかかわらず、その公的保障水準は極端に低くおさえられてきた。その背景には、乳児保育に消極的な保育行政の姿勢がある。(たとえば1969年の厚生省通知「保育所における乳児保育対策の強化について」のなかでは3ヶ月未満児の保育は明確に拒否されている)

第1図 年次別保育所定員数及び措置児童数並びに出生数



婦人労働力率のカーブがM字型を描き、婦人が出産を契機に退職し、乳幼児期の育児期を家庭で過ごした後、再就職するというパターンの定着は、産休明け保育をはじめ、3歳未満児保育の公的保障の立ち遅れ、全体としての保育所不足という事実を反映している。

保育需要の根強さが明きらかにもかかわらず、最近の保育所入所児童の減少傾向の原因は何であろうか。出生率の減少もさることながら（出生率の減少それ自体も、子どもの節約という経済的要因を含んでいるといわれて

いる）<sup>4)</sup> もっと重視すべき事項は、保育行政の方針である。

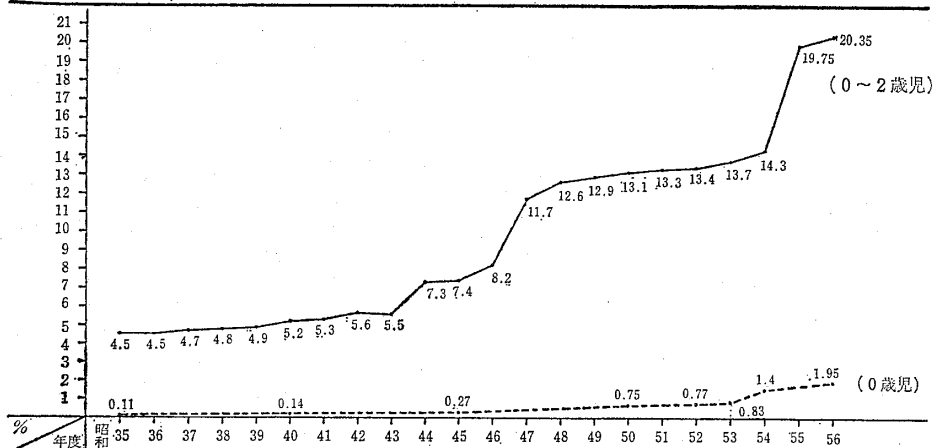
## (2) 保育所入所措置基準について

児童福祉法制当時の保育所は、一般児童をも対象とするような幅広い機能を期待されていた。すこし長くなるが、現在の保育行政とは比較にならないほど寛い姿勢もっていた。当時の方針を知っておくために制定当時、保育所の目的と役割について厚生省が国会答弁のために用意した資料を次に引用しておく。

「第一保育所は、児童の環境を良くするために入所させるところであって、乳幼児を有する保護者が安心して働き、労働意欲を高めることによって生計が補助され、子の生活と発育を保障することになります。第二は、乳幼児が共同生活することによって正しい社会性と心身の健康な育成をすることができます。第三は、いままで恵まれなかった勤労大衆の母が時間的に養育の任務より解放され、国家の経済、文化並びに政治的活動に参加し、または、教養を受け、休養することによって家庭生活の向上改善を図り、その結果は、乳幼児の福祉を増進させる基盤となります<sup>5)</sup>」当時の社会情勢を反映していると思われるが、婦人の労働権の保障のみではなく、児童一般の健全育成の場として考えられていたのである。

また、法制定当時、厚生省児童局次長であった松崎芳伸は、児童福祉法解説書のなかで、児童福祉法が「児童問題に対する社会の連帯責任をうたった」ものであり、「児童福祉法の施行に必要な費用の大部分を、都道府県や市町村が負担し、国庫がこれに高率の補助を与えることによって、児童福祉の問題をその保護者の責任のみに放任せず、これを市町村の、都道府県の、更に国の事務

第2図 保育所3歳未満児入所率の年次別推移(0～2歳)



(注) 各年末現在、昭和47年以降は10月1日現在「厚生省・社会福祉施設調査報告」による。昭和55年、56年は各々12月現在、「保育単価適用年齢別在籍人員・措置費」厚生省・社会福祉統計。

として面倒をみようとしている」ものであると述べている<sup>8)</sup>。

要するに、児童の育成を個別家族の私事に委ねるのみではなく、「社会の連帯責任」として、公的費用負担によって保障していくことが児童福祉法の制定理由であった。

しかし、先にもみたとおり、保育行政の展開は必ずしもこの理念を充分具体化したわけではなかった。費用負担をめぐっても地方財政制度の変革や国および地方財政の状況により、変動がみられる<sup>9)</sup>。入所対象児童に対する行政の動きに限っていえば、早くも1951年、法制定からわずか4年後に、児童福祉法第三十九条に「保育に欠ける」の文言が追加され、入所対象児童をきびしく制限し、入所基準を厳格化する施策の方向が明きらくなる。さらに、高度成長期に入って、措置費制度の確立（保育単価方式）や保育料徴収方法の改定（課税額による階層別一律徴収基準）などとともに、1961年には「入所措置基準」の国定化すなわち、入所対象児の限定と入所制限をはかる方向がいつそう強化された。こうして、国庫負担を最少限にし、市町村負担と父母負担を増大させながら、その後保育所は増設され、後述のように保育運動の展開とあいまって、保育所保育の諸条件が改善されていった。しかし、国は先にも触れた1967年の保育所緊急整備五ヶ年計画を打ち出しながら、1968年には「保育所の入所措置適正化について」（厚生省通知）を出して入所対象児の制限をはかっている。

1973年のオイルショックにはじまる日本経済の構造的不況の顕在化は、「福祉元年」から「福祉見直し」へと政策スローガンを一転させた。1975年には再び「保育所入所措置の適正実施について」（通知）が出されて入所措置の引き締めが実施され、矢つぎ早やに1977年にも同様の通知が行われている。これら一連の入所制限のための通知は、母親の家庭不在の度合いを基準にしているため、それを厳格に遵守すればするほど、低所得層の不安

定就労者や内職の家庭の子どもを保育所から締め出すことになり、行政的な矛盾を露呈させている。

そして、保育所への入所を拒否された親は、保育所から離れざるをえず、折から抬頭してきたベビーホテルなどの営利的育児産業にさえ助けをもとめることになったのである。保育の条件や内容には目をつぶって、ともかく子どもを預けられる場所をもとめる親たちの問題もさることながら、今日の認可保育所が一定の条件（午前八時半～午後五時程度の規則的な昼間労働に従事し、朝夕の送り迎えが可能であるような）を満たす人びと以外は利用しにくくなっている状況をまず問題にしなければなるまい。ベビーホテル利用者の中には保育所入所申請の手続きの複雑さを挙げる者が相当数存在することにも注目すべきである<sup>10)</sup>。かくて、保育所入所を頭から問題にもしない（入所申請など全く考えない）親さえつくりだされている。

今日の保育所の定員割れ現象が保育行政によってつくり出されているという事実は、さらに愛知県下のいくつかの市で実践された保育需要の掘り起こし運動のなかでも明きらかにされている<sup>11)</sup>。

そして、第4表にもみるように、東京都では、都の助成を受けている無認可保育所だけとってみても最近12年間に施設が倍増しているのである。

認可保育所でカバーしきれない保育需要について、行政は「保育需要の多様化」ととらえる。そのなかから公的責任による保障を必要とするものを選択し、その他はそれ以外の方法に頼ればよい、というのが70年代後半から打ち出された方向であった<sup>12)</sup>。それでは、現在「保育に欠ける」子どもたちの存在形態はどのように捉えられるべきであろうか。

東京都社会福祉協議会の児童福祉問題委員会の調査報告は「保育に欠け、保育を必要とする子ども」を三つのグループに分けて把握しようとしている。

第一は、保育所に措置された場合。第二は、保育所に入所申請したが措置却下、または措置基準を満たさず（たとえば母親が日中四時間未満労働）却下された場合。第三は、保育所への入所申請を出さない場合。つまり、かりに申請したとしても措置保留または却下という結果が強く予測される場合や、母親が不規則な就労や夜間の就労にあたるため、保育所の保育サービスでは困難な状態が解消しないと考えられる場合などである。

第一の場合は別として、第二、第三の

第4表 東京都の無認可保育施設の状況

	保 育 室			家庭福祉員		合 計 在籍数
	施設数	定 員	在 籍	福祉員数	児童数	
昭 和 45 年 (指数)	167 (100)	4,353 (100)	3,532 (100)	266 (100)	767 (100)	4,301 (100)
昭和57年12月 (指数)	348 (208)	6,580 (151.1)	5,680 (160.8)	440 (165.4)	1,110 (144.7)	6,790 (157.8)

注) 資料出所は「保育年報'83」全国保育協議会編57頁  
(都母子福祉課)

保育需要については、「保育所に私的契約で入所する」、「無認可保育所（ベビーホテルも含む）に入所」、「職場内託児所に入所」、「家庭福祉員（保育ママ）に預ける」、「幼稚園に入園」、「近所の人や職場の人にみてもらう」、「別居の親族にみてもらう」などの多様な保育形態が対応しているわけである。ところで、今日の認可保育所の満たしえない保育需要は非常に多義にわたっている。

たとえば保育時間をとってみると、無認可保育施設の子どもの通常保育時間帯は「昼間（朝7時半～夕6時）」のみ以外の時間帯が過半数を占めている。（「保育年報83」全国社会福祉協議会刊56頁参照）

母親の職業についてみれば、先の委員会の措置却下のケースの母親の職業は常雇以外の不安定就労が全体の約半数に及んでいる。

この他、病児保育、障害児保育、学童保育、緊急一時保育などが挙げられるだろう。

また、保育料の点では、同調査によると認可保育所以外の施設や家族以外の人にあづける場合、月額3万円台、4万円台が比較的多く、約半数で、5万円以上も約1割ある。措置された場合と比較すると、この調査時点（1980年）で約2万円以上の著しい格差が認められる。なお都の23区保育料は7年間据え置かれてきたが、1983年末、特別区児童福祉問題審議会によって平均47%の値上げが答申された。

以上は、困っていることや不満として「費用が高すぎる」「場所が家から遠い」「保育設備が足りない」などと感じながらやむをえず無認可施設等を利用している共働き家庭の姿を浮かび上がらせている。

わが国の保育行政は、高まる保育需要と現在の保育所の公的サービスの対応不足の部分について公的サービス部分を増大させる方向ではなく、さまざまな需要を公的サービスとして対応する部分と、民間委託等、多様な選択にまかせる部分とに分け、公的サービスの対象を非常に狭義の「保育に欠ける」児童にしぼりこもうとしてきた。その方向は、70年代末頃からいっそう強化され、措置基準の引き締めのみではなく、保育料の統制を強化するという新たな方法で、公的サービスの対象をいっそう限定し、保育所離れを促進している。次に、保育料の問題から、現在の保育所を考えてみよう。

### （3） 地方財政危機と保育行政の後退

70年代後半、とくに73年の石油危機を契機とする低成長期への移行は、保育行政にも大きな影響を与えた。保育政策の後退期が到来したのである。60年代後半、高度

経済成長のもたらした国民生活の破壊に対する不満が高まり、産業基盤充実優先から生活基盤充実の政治への方角転換をもとめる住民は、各地にいわゆる革新自治体を誕生させた。住民の福祉優先の期待に応じるべく、東京都をはじめ各地の革新自治体は保育行政においても国基準を上まわる水準を実現するなど、先駆的な役割を果たした。しかし、地方自治体の保育行政の基をおさえている国の最低基準の改善にまでは到達できなかった。その結果、各自治体間には不平等、不公平な保育行政格差が生じ、保育料の格差などにもみるように住民間の不公平負担の問題を露呈させている。さらに、福祉政策が財政の配分面に限られて、福祉実現の手段、方法として欠くことのできない財源政策、さらには産業、経済政策が不十分であったため、不況と財政危機の到来とともにゆきづまらざるをえなくなった。

今日、地方自治体および国は戦後最大の財政危機にあるといわれる。またその特徴として、①大都市地域の自治体の危機 ②地方財政のみならず国家財政が危機にある ③国が自治体を十分救済せず、逆に地方自治体に借金財政を転嫁している ④財政危機の背景としての経済状態が構造不況にあるため、財政危機が長期化。というようにまとめられる<sup>14)</sup>。

地方財政危機の原因としては、まず第一に高度成長政策の破綻による税収の落ちこみがある。1975年以降、構造不況の影響を受けて地方税収は低迷が続いている。第二の原因は国による地方財政の統制である。とりわけ地方交付税率が低くおさえられているうえに、国の機関委任事務の量を増やし続けたため、地方自治体は財政上の超過負担に苦しまざるをえない。第三に現在のわが国の地方財政制度は大都市特有の財政需要に対応できないまますえおかれていることが、今日の大都市地域自治体の危機を深刻にしている。第四に、歳出面で依然として高度成長の構造が改革されず、地域開発や、工場誘致政策のつけが、今なお財政を圧迫している点などが挙げられる。

概略以上のような地方財政危機がなぜ保育行政の後退をまねくかという点であるが、高度成長期を通じて、産業基盤の充実を最優先した国家財政は、福祉を低水準におしとどめ、地方自治体への福祉関係補助金を節約しつづけた。そのため、自治体はその地方住民の実態にあわせて、超過負担をしながら国の低福祉行政を補ってきた。したがって財政危機に直面して、まず削減の対象となるのが超過負担の雄である保育行政ということになるわけである。

地方財政危機に対処する方向として、これまで地域住

民の生活基盤の充実の一環として実現してきた保育行政の水準を、国の指示に従って国基準まで引き下げ、受益者負担という原則を適用して住民に高負担を強いるという方向が多く自治体の傾向となりつつある。今や、保育行政は重大な転換期を迎えているゆえんである。しかも、この転換が、単に低水準への後退という単純なものではなく、福祉そのものの「見直し」、変質の問題を提起していることに注目しなければならない。次に、今日の保育行政が、どのように保育所を「見直し」しているかを考察しよう。

#### (4) 「保育見直し」論

今日の福祉「見直し」論そして「保育見直し」論の基本には、「日本型福祉社会」の構想がすえられていることは周知のとおりである。1980年代のわが国の進路とされる経済計画『新経済社会七ヶ年計画』(1977年)は「個人の自助努力と家庭及び社会の連帯の最礎のうえに適正な公的福祉を形成する新しい福祉社会への道を追求」と述べ、家庭や地域が、福祉の受け皿として、強調されている。

「日本型福祉社会」論についてはすでに多くの検討と批判が行われているので、簡単に言えば、「個人の自助努力と社会的連帯」とは福祉サービスに対する費用負担をもとめるものであり、「適正な公的福祉」とは、「政府が個人に対して財政援助を与えたり、無料又はコスト以下の低価格でサービスを提供する場合には、政策目的に応じた対象者に限定すべきであり、その恩恵が高所得の階層にまで及ぶ事を防止する必要がある」(『成長率低下のもとでの福祉充実と負担』経済審議会総合部会企画委員会第二研究グループ、1975年7月——全社協『これからの社会福祉施策』12頁)というもので、公的福祉サービスの対象者を極力限定して、公的責任を縮小しようとするものである。

保育行政のなかにおける「保育見直し」の動向は、1976年12月の中央児童審議会保育対策特別委員会の中間報告「今後における保育所のあり方」にはっきりあらわれている。この答申は、保育所の現状について次のように把握している。すなわち、保育所はそもそも「家計を維持するため母親が就労すること等により生じる保育需要に対応」することにあつたが、最近では「母親の就労は家計維持のために加えて、より高い水準の消費生活を志向するため、専門的機能を生かすため、積極的な社会活動の場を得る」ための動機に基づくものが多く、保育所需要のなかには「主体的な選択」によるものが含まれて

いる。その他、「幼児の教育についての意識の変化」「核家族化の進行に伴う両親の育児に対する不安感の増加」「乳幼児の生活環境の変化」など、多様な保育需要がある。従ってこの多様な需要のなかで、保育所としては、家計維持のため働かざるをえない貧困家庭の保育需要に応じるが、その他については別の対策を考えたり、保育所を利用する場合には、費用負担の原則に従って費用を支払うべきだとする。「主体的な選択」にもとづく母親の就労からうまれる保育需要を認めながら、保育所をそれらの入所希望者に平等に開放するのではなく、所得階層に応じた費用負担を強化していけば、事実上保育所は憲法や児童福祉法で規定される福祉施設とは無縁のものに変質してしまうであろう。しかも、それはすでに保育料の徴収基準の値上げによって着々と実行に移されていると言っても過言ではない。

#### (5) 保育料値上げとその本質

1976年の中間報告を受けて、翌年、中児審費用負担特別部会の「保育措置徴収基準の当面の改善について」が答申された。これは1958年以來の税制転用方式による徴収階層区分を認め、保育料改訂システムに物価、賃金スライド制を導入しようとしている。すでにその不合理性、違法性が各方面から明白に指摘されている税制転用方式を依然として採用し、一層、保育にかかる実費を利用者に転嫁しようとするものである<sup>12)</sup>。

さらに、自治体を企業と同様に経営体とみなし、その運営方針を財政的効率性に置いて、能率化、合理化をはかるための具体的なテキストが作成され、公共サービスの内容と負担についての詳細な検討が行われたが、その対象として、保育サービスは最も重視されている。そのなかでも自治研究会(地方自治研究資料センター)の「公共サービスの内容と負担——公共サービスにおける自治体の役割分担と負担のあり方」(1978年)は、保育料について、保育需要者を三グループに分け、各々に見合った私的負担額を設定している。

(1) 保育料金が低く、母親は家計維持のために働かざるを得ない層。このグループの負担能力(「これ以上の私的負担に対しては入所させることを断念する」という意味での負担限度額)は、母親の収入が増加してもそれほど高まらず、また保育方法も保育所に頼るしかない、したがって、生活崩壊を防ぐには保育料がその負担限度額より高まってはならない。

(1) 保育料金の高位層(専門職等社会的にも必要とされる職種の母親が多い)。金銭的には融通がきくが、保

第4表 所得階層別措置児童の階層別割合の年次変化

年次	A階層	B階層	C階層			D階層（A階層及びB階層を除き、前年度			
	生活保護法による被保護地帯	A階層を除き、前年度分の市町村税、非課税地帯	C1 均等割のみ	C2 所得割の額が5,000円未満	C3 所得割の額が5,000円以上	D1 3,000円未満	D2 3,000～15,000	D3 15,000～30,000	D4 30,000～60,000
1976	1.8	4.1	13.5	17.0	10.2	5.3	8.3	8.2	11.6
1977	1.7	8.5	8.4	13.5	8.7	4.9	7.8	8.0	12.9
1978	1.8	9.1	7.2	12.6	9.6	5.5	7.5	7.6	12.3
1979	1.7	9.2	5.4	10.3	9.4	5.6	7.1	7.5	12.6
1980	1.7	8.7	4.9	9.5	8.0	5.1	6.5	7.0	12.7
1981	1.8	9.3	4.4	8.5	6.6	4.1	5.8	6.3	12.1
1982	1.9	9.7	3.3	7.5	6.4	4.3	5.4	5.9	11.1

注) C階層はA階層及びD階層を除き、前年度分の市町村民税の課税世帯であって、その市町村民税の額の区厚生省・社会福祉施設調査報告(各年)より作成。

育方法では保育所以外のものを選択できないので、保育所の入所は認めるが、保育料は応能制に従い負担限度額に近づけても（高位層ではそれと重なっても）何ら支障がない。

(3) 保育料金の中位層。金銭的にも方法的にも主体性が強く、保育料が高くなれば、幼稚園等の代替施設を利用したり、自分で保育することが可能である。社会的効率性、公正性を確保する意味で、この種の需要を積極的にコントロールして、本当に公的に保育サービスを必要とする(1)、(2)の層の児童を保育所に入所させることがのぞましい。従って保育料は、この層の場合、負担限度額をこえることはもちろん、それに拘束されることなく設定されるべきである。

この提案の意図が結局、保育料を統制することによって、保育需要をも統制するところにあることは言うまでもない。これまでの保育料行政は、本来、地域的な施設であり、保育所の規模や運営体制によって異なる保育単価を、全国的に統一した国基準によって地方自治体に強制し、人件費を含む点で、地方財政法違反の疑いを強く指摘されているにもかかわらず、それを保育料にすりかえてきた。その不合理については全く触れないまま、むしろ、そのような全国統一水準の国基準保育料を基礎として、保育料の統制を通じて、いっそう保育所統制を強化していく方向が打ち出されているわけである。

「母親（の収入）が保育サービスに要する経費に達しないような、公的施策として効率の悪い不合理な事態が頻繁に見受けられる」(「公共サービスの負担と内容」——公共サービスのにおける自治体の役割と費用のあり方) 54頁)とまで述べて、パート勤務や内職などの低賃金層

のしめ出しを示唆している。

保育所に入所することは特別な利益を受けることであり、そのような利益を公的に保障される層は生活維持の困難な非自立的階層に限定する。また、保育サービスを上まわるだけの社会的貢献をし、収入を得る層には受益者負担原則による高額な保育料を徴収するのが当然だという方針である。

このような方向は、国の保育料徴収基準額表にはっきり反映され、生活保護世帯のA階層、住民税非課税世帯のB階層の次の階層である、所得の低いC階層やD<sub>1</sub>～D<sub>3</sub>階層の国基準保育料は、最近数年間で大巾な値上げが実施されてきた。そのためC<sub>1</sub>階層の保育料でさえ、公立幼稚園の保育料（約3000円、幼稚園就園奨励費補助適用により1436円に減額、1980年）の約2倍になるという<sup>14)</sup>。

また、所得税課税額によって、きわめて細かく細分化されているD階層は、一ランク上がるごとにかなりの巾で保育料が上昇するしくみになっている。そのため、インフレ下で名目所得の増大によって、物価調整減税が不十分であると、大巾に税額が増え、それが徴収金ランクの上昇につながり、自動的に保育料が値上げされることになる。最近六年連続の所得税減税見送りによる税負担の増大には著しいものがあり、乳幼児を保育所に入所させている共働き家庭の家計は税金と保育料のダブルパンチを受けて苦悩している<sup>15)</sup>。

例えばD<sub>4</sub>、D<sub>3</sub>階層の保育料は夫妻の手取り収入の10%～15%を占め、妻の収入は、保育料、家賃あるいは住宅ローン、わずかな生命保険料を支払うとほとんど消えてしまう。



分の所得税課税世帯であって、その所得税の額の区分が下記の区分に該当する世帯)								措置児童総数(全国)
D 5 60,000 ～90,000	D 6 90,000 ～120,000	D 7 120,000 ～150,000	D 8 150,000 ～180,000	D 9 180,000 ～210,000	D10 210,000 ～240,000	D11 240,000 ～270,000	D12 270,000 以上	
6.0	3.9	2.7	←		7.4		→	1,717,468(100.0)
7.3	4.8	3.3	2.6	←		7.6	→	1,809,835(100.0)
7.1	4.9	3.5	2.6	2.1	1.6	←5.0	→	1,893,488(100.0)
7.7	5.6	4.0	3.0	2.4	1.8	1.5	5.2	1,956,412(100.0)
8.3	6.3	4.5	3.5	2.7	2.2	1.7	6.7	1,980,669(100.0)
8.5	6.8	5.1	3.9	3.1	2.5	2.1	9.1	1,968,104(100.0)
8.2	6.8	5.2	4.1	3.3	2.7	2.3	11.9	1,945,590(100.0)

分により、C1、C2、C3と分けられている。

またD<sub>4</sub>階層以上(所得税年額18万円以上)は措置費の全額を負担するが、年収300万程度の階層にとっては、過大な負担であり、最高ランクのD<sub>12</sub>の場合では、3歳未満児の子ども2人の保育料が10万円を優に越え、家計支出の二割以上にも達する。

徹底した受益者負担原理の導入という点で保育料の右に出る公共料金はないといってもよい。しかもそれが応能負担原理と組み合わられたシステムによって、正当化されてきたのである。

以上のような保育料行政の結果は第4表にあきらかである。1976年以降、C階層およびD<sub>4</sub>階層までの所得中位層が減少傾向にある。まさに先の提言は実行に移されて、中位階層が保育所から締め出されていることが一目瞭然である。中位階層は、その語感とは異なり中流生活者ではなく、その生活水準からいえば、ボーラーライン層に近い。またD階層といえば、高所得層であるかのような誤解をまねきやすい。例えばA階層、B階層、C階層、D階層というように区分して、その増減をみる行政管理庁の方法をとれば、D階層は最近六年間に54.4%から71.0%へと増加したことになり、保育所が貧困層のものではなく、高所得層の利用する施設に変容した。従って保育料の負担も重くして当然だという主張の根拠となるからである。

もともと、わが国の所得税についてはその課税水準が非常に低く設定されており、所得から控除される部分が必要生活費を満たしていないといわれてきた<sup>10)</sup>。またしかも、低所得層ほど細分化された課税規準になっているため、所得が少し増加すれば、それが所得税にたちまちはねかえるしくみになっている。不合理な税制をそのま

ま保育料の応能負担制度にとり入れたため、保育料はまさに税金の二重取りではないかと批判されている。同一のサービスに対しては同一額の均一料金で対応するのが当然すぎるほどの原則であるが、現行の保育料制度はその原則を見事に破っており、しかも行政側は当面均一料金制をとる意志のないことをことごとくに表明している。

社会的公正は正を口実に、保育サービスと負担の見直しの結果、実行された保育料の高負担政策は、保育所利用者層を徹底的に分断し、その結果、保育所は逆に誰れでもが利用できる社会的共同施設としての性格を失ったといわねばならない。児童福祉法制定当時の保育行政の精神は、雲散霧消の感が深い。

認可保育所に定員割れ現象がじわじわと拡がり、他方、ベビーホテルなどの法外施設、すなわち私的保育サービス業が繁栄する根本的原因是、単に出生率の減少で片付けられるものではなく保育行政の貧困の象徴である。とくに最近では入所通知を受けとりながら、あまりの保育料の高さに驚いて入所を辞退する例が増加している。

(1980年の行政管理庁の調査では入所辞退児の理由のなかで「保育料が高いため」が最も多く、20.9%を占めている。)

次代を担う子どもたちを育てる公的保育に高額な父母負担を課すのは、公的保育保障の名に値しない。本来、児童の教育費は就学前においても義務教育と同様に無償の原則が然るべきだという立場こそ、社会的公正の立場である。諸外国においても幼児教育は無料または軽費の建て前をとっている。それは「一国の労働力育成費を父母負担にゆだねることは根拠がないからである。」<sup>16)</sup>

## (6) 保育行政にみる保育観と保育研究

保育行政の「見直し」が進行し、児童福祉施設としての保育所の存立が危機に瀕しているが、次に、以上のような保育行政を貫いてきた保育観について考察を加えたいと思う。それは家庭保育第一主義と表現できるであろう。保育所は家庭で保育不可能な児童を、家庭に代って保育するところであり、家庭保育を補完する施設として把握する考え方である。

厚生省その他の行政当局の保育観は、政策制定や法改正等のさまざまな機会に明らかにされてきた。戦後、高度成長政策がその歩みを急速にすすめていた1963年は行政側の児童福祉論が活発に展開された年である。その端緒は現在まで最初で最後の『児童福祉白書』（厚生省児童局）によって開かれた。それは「児童は危機的段階」にあると捉え、非行の原因を幼少時における家庭崩壊や親子間の接触不足にもとめ、家庭対策の必要をうたっていた。この白書の三ヶ月後に発表された中央児童福祉審議会家庭対策特別部会の答申は、乳幼児期における家庭教育責任、とくに母親の責任を強調した。これと関連して、同審議会保育制度特別部会は「保育問題をこう考える」（中間報告）を答申し、周知の保育七原則を打ち出す。それは同様に乳幼児期における家庭教育を最重視し、母親を子どもの第一の保育適格者とみなし、父親は母親に協力、援助するものと位置づけ、育児期における母親の愛情関係を絶対視している。「家庭以外の保育」や「集団保育」については「家庭保育に近い処遇」の原則を提案したにすぎない。

以上のような保育観は、1960年代に急速に高揚した保育所増設要求に対するイデオロギー的対応であり、育児の公的保障を求める運動に対して、家庭の育児責任を強調して、保育所増設に消極的姿勢を示すものであった。しかし、その家庭の育児責任の強調も乳幼児期中心であり、学童期についてはがらりと態度を変える。「最後の子どもが学令に達し、母親がパートタイムの職業をもつことができる年齢は非常に若くなっており、かつ寿命が著しく伸びている今日においては、中年の婦人の社会的活動可能期間は著しく長くなっている」と、育児退職とその後のパートタイム再就職という方向をしきりに強調し、その時点での家庭責任については一顧だにしない。

低成長に入った段階での行政の保育観は相変わらず家庭の育児責任を観念的に強調しつつづけていくが、婦人労働切り捨ての方向に合わせて「婦人労働の進出は、家庭

における児童養育機能という面からマイナスに作用する」とニュアンスを変えた。（中央福祉審議会『今後推進すべき児童福祉対策について』1974年）

こうした家庭保育第一主義の保育観にたいして、1960年代以降隆盛した保育運動は保育所保育の意義や重要性を対置し、理論的にも実践的にも集団保育の優位性を明きらかにしつつ、婦人労働の権利をまもり、子どもたちのすこやかな発達を保障するために努力を重ねてきたといえるだろう。（その詳細な考察は別の機会にゆずられるをえない。）

その結果、先進的な保育の現場では、国基準をはるかに上まわる保育体制と保育内容を実現し、託児所的保育所観を脱して、子どもの全面的発達をめざす保育所保育を創り出してきている。埼玉県深谷市のさくら・さくらんぼ保育園などの実践はその典型といえよう<sup>17)</sup>。また、障害児教育の理論と実践の成果を保育の分野にもとりいれ、障害児保育の発展にも寄与するなど、貴重な成果が積み重ねられている<sup>18)</sup>。

ところで、行政の保育観である家庭保育強調の内容は、母子関係の絶対視を中核とするものであり、その理論的背景は、スピッツやボウルビイの1950年代初期のホスピタリズム論であるといっていよい<sup>19)</sup>。（ボウルビイ自身の著書は、必ずしも保育所保育を否定しているものでない。）母子関係研究のその後30年の発展は、行政の保育観の科学的批判ともなり、また、集団保育をすすめる保育の現場にとっても重要な課題を提起してきた。

母子関係に限っていえば、スピッツ、ボウルビイ、アンナ・フロイドの施設養育の否定的側面を強調する説に対して、子どもに影響するのはむしろ母親自身の不安ではないかという指摘がなされ、子どもに必要なのは、実の母親というより「母的なもの」ではないかという説があらわれてきた<sup>20)</sup>。

次に、乳幼児の仲間関係に関する研究も進み、1930年代の乳児期（三歳未満）の仲間関係否定論は1970年代の肯定論へと一大転換をとげている<sup>21)</sup>。（その背景には研究の方法論上の変化が指摘されている）

三歳未満児の母子関係研究や人間関係研究の科学的な成果は、現在のところ、わが国の保育行政の保育観にはみじんも反映されていないが、子どもたちのゆたかな発達と婦人の働く権利を両立するための最善の方法を模索する人びとにとって勇気を与え、かつまた新しい課題を提起するものとなっている。

以上のような保育現場と理論研究の努力の一方で、家庭崩壊、育児の危機（親たちの育児能力低下現象を含む）が広く、深く拡大している。

## (7) 家庭・地域の崩壊と育児の危機

1955年以降の高度経済成長期におけるドラスチックな階級構成の変容過程をつうじて創出された労働者家庭は、顕著な家族規模の縮小、夫婦家族化の傾向を示している。そしてその家族関係は、「夫は家庭の外で社会的生産労働に従事して家計収入を得る役割を担い、妻は家庭のなかで、家事育児を受けもつ」という性別分業によって特徴づけられてきた。この特徴は、冒頭にも触れたようにその前段は妻の就労によって崩れながらも、後段の家庭責任は依然として妻の側にある。激しい人口流動の結果、都市に集中した孤立した夫婦家族の妻は、家庭という密室のなかで、育児に孤軍奮闘を強いられてきたのである。血縁的・地縁的共同体から切り離され、そのなかで伝承されてきたすぐれた育児文化や経験、知識、伝統と断絶した母親たちは、育児に直面して戸惑わざるをえない。そうした育児能力低下を補うかのようなマス・メディアの育児情報の氾濫は、かえって育児の方向を見失わせ、母親を不安に駆り立てる側面が強い<sup>22)</sup>。

また、父親は労働時間や通勤時間の延長などから家庭を不在にする時間が長く、単身赴任など勤務条件によっては、事実上母子家庭と同様の状況がうまれる。子どもの数は一人または二人と非常に少数化し、夫婦関係父子関係、兄弟関係の稀薄化がいやおうなく進行し、家庭の育児条件と能力の低下にいつそう拍車がかかる。

さらに、高度経済成長政策は、労働力の流動化のみではなく、人びとの生活空間である「地域」を「開発」という名のもとにさまざまなかたちで破壊した。なかでも自然の破壊は、地域から子どもの遊び空間と遊び仲間を奪い去り、人間関係の分断と世代間の孤立を生じさせた。かつて「地域」のもっていた教育力もまた著しく低下せざるをえなかったのである。

そのうえにかぶせられた網は、受験体制といわれる競争原理であった。

育児は概略以上のような状況のもとで、母親の責任によって個別家庭の私事として行われてきた。とりわけ、三歳未満児をもつ母親と子どもの社会的閉塞状況は憂慮すべきである。その結果は、子どもの身心両面にわたる発達の歪みとなってあらわれ、その原因のひとつとして、育児における過保護と放任の両極同時進行の実態が明かるみに出されたのである。今日、過保護、過干渉、家庭内暴力や登校拒否など、育児をめぐる深刻な社会問題は枚挙にいとまがないほどである。個別家庭の母親にのみ育児責任を負わせるのではなく、育児を社会的責任とす

ることこそ、すべての家庭の子どもを健全に育成するために不可欠の方向である。

実際、行政管理庁の行った調査結果「保育所の現状と問題点」(1982年)によれば、保育所入所理由として、国の入所措置基準(母親の就労、病気、看護等)とそれに掲げられていないもの(「子どもの教育上好ましいため」や「しつけに自信がないため」等)の比率はほぼ同数であり、(調査市町村の中には幼稚園の設置されていないところが含まれているため、保育所入所理由の「子どもの教育上好ましいため」等の比率が高く出ているが)保育所が現実には前述のような保育環境にある子どもたちを救済している側面をあきらかにしている。それを保育行政の逸脱であるかのように非難することは、全く子どもの置かれている現状を理解しない人びとである。

育児をとりまく社会的諸条件は、共働き家族の母親をもまきこまずにはおかない。最近、とみに、保育所の保育者の側から指摘される家庭における「育児の手ぬき」現象の背景には、単に親たちの労働生活の諸条件がもたらす多忙な生活と疲労があるだけではなさそうである。かくて、働く母親は、すくなくとも保育の専門家の手で育児が行われると思われる保育所保育に全面的に依存するという陥穽におちいりやすい。

しかも、高度成長期を通じて急速に進行したあらゆる分野における商品化は、育児の分野をも聖域とはせず、育児サービスを金銭で買うということに、何の抵抗も感じない状況をつくり出したのである。それは、前述のような育児の社会的諸条件の変化を充分考慮せず、従って育児の社会的保障を不十分な水準にとどめてきた保育行政の間隙をぬって肥大している。人間が人間を育てるといふ基本的な関係の崩壊が現実となっていることに、わたしたちは現代の育児の危機の深さを感じないわけにはいかない。

## (8) 保育所に期待される役割

それでは、保育所は、そのような危機に直面して、どのような役割を期待されていると考えられるであろうか。

その前に前提として是非確認しておかなければならないことがある。それは、子どもは社会的存在であるということである。子どもは現在の社会に生きると同時に、未来の社会を創造する人間でもある。子どもは一家庭の子どもであると同時に、社会の子どもとして育てられる必要がある。ここに、子どもの教育や福祉についての社会的責任が発生する。

すくなくともわが国の児童福祉法制定当時の厚生省見解には、この精神が生きていたといえよう。しかし、その後、子どもの養育責任は母親に負わされ、個々の家庭の私事としての面が強調されてきた。そこでは、「社会化」のひとつの形態である保育所は、やむをえず家庭の育児責任を果たせない人びとのための施設という位置づけにとどまってしまう<sup>23)</sup>。この見解がエスカレートすれば、先のような保育所保育への全面依存型の親などは、保育所を育児放棄の道具にしていると批判されることになる。もちろん、育児の社会化は、社会的施設に育児を「まかせる」ことではない。育児が私事の世界に封じこめられ、生存競争の支配する社会におかれた状況下では、保育所は、私的利益を得るためのサービス機関とみなされてしまうのである。

逆に、子どもを社会的存在として把握し、「たとえ他人の子どもであっても、その成長と発達にわが子のような愛情を抱き、深い共感を覚えるほどに、住民一人ひとりの共同の結びつきが広く強い社会であれば、保育や教育は文字どおり社会共同の事業となり、住民共同の利益としてあらわれるであろう<sup>24)</sup>」

育児の「社会化」とは、まさにこのような立場から子どもを子どもの集団として、親たちの集団が育てることにほかならない。

残念ながら、現在の保育所を利用する父母や、保育者自身の間にさえ、このような見地に立って、保育所保育を育児の共同作業の場としている人びとはいまだ数少ない。それは、乳幼児期のみではなく、学校教育においても妥当する立場である。しかし、一般に学校におけるP.T.Aの活動は低調であり、保育所の父母会活動への参加も少数の人びとに限られ、ときには父母会組織を拒否する園長さえ存在している。子どもを共通の宝として、共同作業としての子育てを実践し、保育所を文字通り、社会共同の事業を遂行する場として発展させていくことこそ、私たちに課せられた課題である。この課題を追求するなかで、親も保育者も育児を育自として成長し、孤立分散化した人間関係ではなく、新しい連帯に結ばれた人間関係を創造していくことが可能であろう。

注

- 1) 福川須美「労働者家族の家計にみる諸問題」『現代の家族』布施晶子・玉水俊哲編、青木書店、1982年、第2章の(㉔)参照。
- 2) 総理府「婦人問題に関する国際比較調査結果報告書」1983年。
- 3) 布施晶子「性役割の見直しと労働者家族」『賃金と社会保障』第833号、1982年1月上旬号、

には国連の動向および国内の動向が簡潔にまとめられている。

- 4) 住宅事情から子どもの節約をせざるをえない現実については早川和夫「住宅貧乏物語」岩波書店、1979年、12頁～13頁参照。
- 5) 鷺谷善教「行政側の保育所観の変遷」『保育の研究』創刊号、草土文化社、1980年、59頁。
- 6) 野沢正子「戦後わが国の保育政策の変遷」『保育料を考える』大阪保育研究所編、あゆみ出版、1983年、16頁参照。
- 7) 前掲、鷺谷論文参照。
- 8) 堂本暁子編「ベビーホテルに関する総合調査報告」晩聲社、1981年、30頁～31頁。
- 9) 「保育白書」1982年版、草土文化社、56頁参照。
- 10) たとえば1976年の中央児童福祉審議会の答申「今後における保育所のあり方」では、保育所の教育施設化、母親の就労の主体的選択、多様化した保育需要が指摘され、受益者負担論への布石がおこなわれている。
- 11) 「児童福祉システムの現状と課題」東京都社会福祉協議会児童福祉問題委員会最終報告、1981年参照。
- 12) 保母武彦「財政危機・福祉切り捨て下の保育財政問題」『現代と保育』第3号、さ・さ・ら書房、1979年、163頁～164頁。
- 13) 保育料問題は、単に保育問題の範囲にとどまらず、福祉行政の根幹にかかわる問題として注目を集めているが、その多面的な視点からの検討と批判としては、「保育白書」草土文化社 1983年版、「保育料を考える」大阪保育研究所編、あゆみ出版、1983年などが挙げられる。また、現行保育料をめぐる保育料裁判が係争中である。
- 14) 村山祐一「第二次臨時行政調査会答申と保育の危機」『保育情報』第61号、1982年4月臨時増刊号、保育研究所刊、27頁。
- 15) 同「家計を圧迫する国基準保育料」前掲『保育料を考える』128頁～136頁。
- 16) 浦辺史「保育制度と保育問題」同書181頁。
- 17) 斎藤公子・川島浩「あすを拓く子ら」あゆみ出版、1976年、斎藤公子「さくら・さくらんぼの障害児保育」青木書店、1982年など参照。
- 18) 茂木俊彦「障害児保育実践の到達点と課題」『保育白書』1981年版、79頁～87頁参照。
- 19) J・ボウルビー「乳幼児の精神衛生」黒田実郎

- 訳, 岩崎学術出版, 1967年(J. Bowlby; Mental Care and Mental Health, 1951)
- 20) 堀尾輝久「幼児教育をめぐる問題状況と研究課題——母子関係論批判を中心に——」『保育の研究』創刊号保育研究所編, 草土文化社, 1980年によれば, 批判的研究の例として, ファン・デン・ベルグ「疑わしき母性愛」足立・田中訳, 川島書店, 1977年 (Van Den Berg; Dubious Maternal Affection, 1972), マイケル・ラター「母親剝奪理論の功罪」北見芳雄・佐藤紀子・辻祥子訳, 誠信書房, 1979年 (M. Rutter; Maternal Deprivation Reassessed), 木村栄「母性をひらく」汐文社, 1980年がとりあげられている。また, 清水民子も「保育思想と母子関係理論」『現代生活と婦人』柴田悦子編, 大月書店, 1981年, 「子どもの発達と母子関係その1・その2」『保育の研究』第2号, 第3号などにおいて, 婦人解放のための保育思想の確立課題とかかわらせて母子関係研究の理論と実践の展開を論じている。
- 21) 「教育心理学年報」第21集, 1981年104頁—105頁参照。
- 22) 布施晶子, 玉水俊哲編「現代の家族」青木書店, 1982年, 178頁によれば, 30代以下の若い母親の育児の情報源の多くは新聞, テレビ, 専門書などのマス・メディアであり, 親, 近隣, 友人など人間関係を通しての情報は半数を割っており, 大都市の居住者, 若い層ほどその傾向が強いという。
- 23) たとえば1983年, 10月13日付の「週刊新潮」には「裕福な共稼ぎ夫婦が利用している「公立保育園」の怪」という大見出しの記事が記載されたが, 「保育所といえば, もともとは片親かさもなくて夫婦で働かなければ生計の立たない家庭のために設けられた福祉施設だった。が, いまやそれはおおむね, 親の勝手な算段から, 子どもをほうり込んでおく託児所と化している。しかも政府はその実態を知らず, いっこう改革に着手しようとはしない。おかげで……保育所につぎ込まれる税金は膨張の一途。この期に及んでまだ福祉を叫ぶ人びとは, この奇っ怪さにもやはり目をつぶれというのだろうか」と書かれている。これは保育所切り捨ての大々的キャンペーンの開始として軽視できないものである。
- 24) 二宮厚美「受益者負担論批判と保育財政民主主義」前掲『保育料を考える』216頁。なお二宮氏はこの論文のなかで受益者負担論によって立つ理論的根拠をひとつひとつつぎ崩し, 最終的には「私利私欲によってひき裂かれた現代の社会に, 保育の共同利益が見えにくい状態がつくりだされている。……この状態が克服され, 子どもの生存競争が発達保障の過程に転換し, 家族の個別的利害と全住民の社会的利益が対立関係から結合関係へ, そして共同利益へと転換するとき, 受益者負担論の埋葬が始まる」と結論づけている。それは保育所を「地域にひらかれた保育センターに発展」させていく過程であると。