

低 年 齡 児 の 保 育 政 策

堀 勝 洋

I 保育所の役割

保育所は、過去40年間にわたって大幅に整備されてきた（図表1）。このことは、保育に欠ける児童の健全育成という保育所の目的に大きく貢献してきただけでなく、乳幼児を抱える多くの母親の就労を可能ならしめてきた。

女子雇用者数はここ数十年にわたって増加の一途をたどっており（図表2）、育児年齢にある女子についてさえも労働力率が高まり、いわゆるM字型の谷の底が上がってきている（図表3）。昭和58年版の『労働白書』（労働省編〔⑩〕148頁以下）は、女子労働力をこのように増加させた要因を分析しているが、保育所の整備を4つの要因の1つに挙げている¹⁾。

戦後の我が国の経済成長は、特に昭和40年代において労働力不足をもたらしたが、それを補うものとして主婦労働力が活用された。このようにして、女子の就労が我が国の経済の中に深く組み込まれ、女子の労働力なくして我が国の経済が成り立たないように、約200万人の乳幼児を預かる保

育所の存在を抜きにして、女子労働——ひいては我が国経済——を語ることはできない。保育所は、女子の高い就労意欲に支えられて増設され、逆に保育所の整備が母親の就労を可能にし、その意欲を高める働きをしてきたことは疑いない。このような母親の就労は我が国経済に相当の寄与をなしていると思われるが、それを可能ならしめた保育所について、女子の就労対策という側面を無視し

図表1 保育所の施設数、定員及び入所児童数の推移

年 次	施 設 数	定 員	入所児童数
昭和22年	1,500ヵ所	—	—
25	3,684	—	292,504人
30	8,321	—	653,727
35	9,782	733,645人	689,242
40	11,199	876,140	829,740
45	14,401	1,194,932	1,131,361
50	18,258	1,699,681	1,631,025
55	22,036	2,136,728	1,996,082
59	22,904	2,124,000	1,880,122

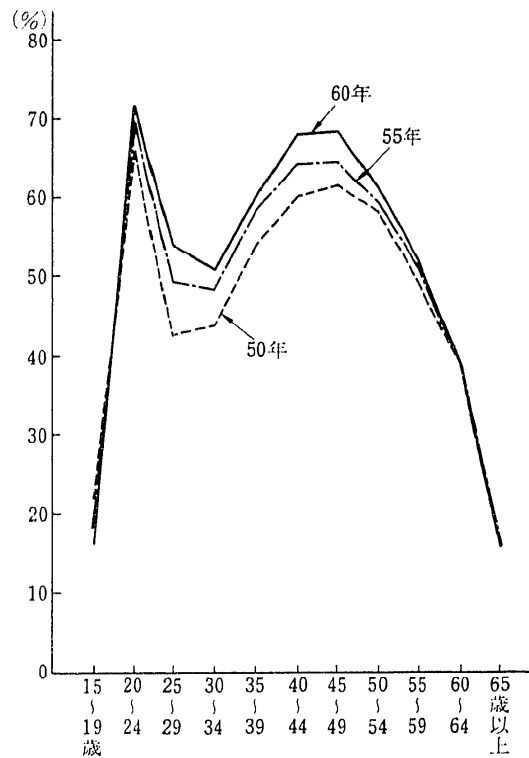
（注）昭和22年と25年は「保育年報」による（2月1日現在）。30年は「社会統計年報」による（12月末日現在）。35年以降は「社会福祉施設調査報告」による（12月末日現在、ただし、50年以降は10月1日現在）。

（資料）昭和45年までは、厚生省児童家庭局編〔⑥〕441頁。昭和50年以降は厚生省大臣官房統計情報部「昭和59年社会福祉施設調査報告」昭和60年。

図表2 女子雇用者数の推移

年 次	雇用者総数	女子雇用者数	昭和35年を100とした女子雇用者の比率	雇用者総数に占める女子の割合
昭和35年	2,370万人	738万人	100	31.1%
40	2,876	913	124	31.7
45	3,306	1,096	149	33.2
50	3,646	1,167	158	32.0
55	3,971	1,354	183	34.1
60	4,312	1,548	210	35.9

（資料）総務庁統計局「労働力調査」



(資料) 総務庁統計局「労働力調査」。

図表 3 女子の年齢階級別労働力率

図表 4 夫婦が共働きの場合の育児，家事に対する考え方

回 答 内 容	回答率 (%)
夫も妻も平等に分担する	23.7
夫も協力すべきだが、主に妻が行う	63.2
すべて妻が行う	9.3
答 え な い	3.8

(注) 調査回答者=有権者 2,364 人 (回収率79%)。

(資料) 昭和59年4月読売新聞社全国世論調査。

(出所) 福渡靖 [9] 17頁。

た経済的分析や政策提言が一部でなされているが、正しいとは思えない。

これに加えて、近年は保育所の人口政策的な意義にも注目する必要があるのではないと思われる。すなわち、主婦の就労による所得が家計に不可欠なものとして組み込まれると、育児と就労との選択を迫られた母親は、後者を選択せざるをえなくなり、このことは出生率を低下させる可能性がある。我が国の主婦はなお多くの育児，家事等の家庭責任を負っているが (図表 4)，保育所がこのような母親の育児負担を軽減する場合は、出

図表 5 保育所の施設数・定員・在所児数・在所在率・0～5 歳児人口 1 万対定員の年次推移

	昭和50年	51	52	53	54	55	56	57	58	59
施設数 (カ所)	18,258	19,054	19,794	20,604	21,381	22,036	22,487	22,709	22,858	22,904
定員 (人)	1,699,681	1,802,336	1,895,320	1,991,405	2,075,374	2,136,728	2,168,811	2,168,349	2,147,519	2,124,000
在所児数 (人)	1,631,025	1,737,202	1,832,269	1,913,140	1,974,886	1,996,082	1,982,530	1,956,725	1,925,006	1,880,122
在所在率 (%)	96.0	96.4	96.7	96.1	95.2	93.4	91.4	90.2	89.6	88.5
0～5歳の人口 (B) (人)	11,916,268	11,844,000	11,624,000	11,310,000	10,888,000	10,442,498	10,047,000	9,720,000	9,475,000	9,262,000
A/B×10,000	1,426	1,522	1,631	1,761	1,906	2,046	2,159	2,231	2,267	2,293

(注) 在所率=在所児数/定員×100。

(資料) 厚生省大臣官房統計情報部「昭和59年社会福祉施設調査報告」昭和60年，19頁。

生率に対する以上のような影響を幾分でも緩和することができるのではないと思われる。

我が国の人口は今後も高齢化を続け、最新の推計（厚生省人口問題研究所〔⑨〕）は、昭和96年に老年人口比率が23.6%にも達すると予想している。このような超高齢社会の出現は、年金、医療、福祉などに要する費用を大幅に増大させるが、高齢化の主な要因は出生率の低下によるとされており（人口問題審議会〔⑪〕29頁以下）、今後は出生率の回復が期待されているのが現状であるといえる。この意味で、働く母親に対する保育所の育児面での協力が、これ以上の高齢化に対する歯止めとなることが期待されるが、保育所の本来の目的である児童の健全育成という人口資質面での寄与も、高齢社会において相対的に少なくなる労働力の質の確保という観点から、見過ごすべきではない。

II 保育所をめぐる状況の変化

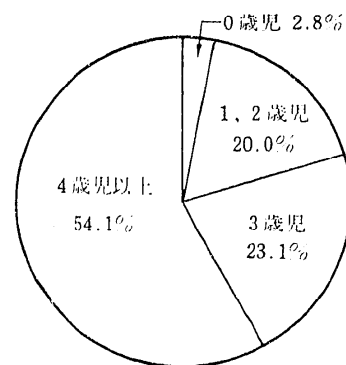
保育所をめぐる状況は次のように大きく変わり、いわば転換期にあるといえることができる。

(1) まず、保育所の整備が、1970年代までの努力により、一部の地域を除き一段落をつけていることである。このことは、図表5に示したように、保育所の在在率が昭和52年に96.7%とピークに達し、在所児数が昭和55年に199.6万人とピークに達した後漸減していることから明らかである。そしてこの在所児数は、昭和40年代後半の第2次ベビーブームによる児童が学齢期に達し、学齢前児童数の減少（図表5の「0～5歳の人口」の欄参照）が当分続くと考えられているため、今後とも回復しないものと予想されている。

(2) 第2は、保育需要の多様化傾向である。昭

和55年にベビーホテル問題がマスコミや国会などで華々しく取り上げられたことを契機として、多様な保育需要の存在が明るみに出された。昭和44年度からの乳児保育及び昭和49年度からの障害児保育に加えて、昭和56年度から夜間保育と延長保育が実施された。これら保育需要の多様化への対応は、ベビーホテル問題への対策であることはいうまでもないが、保育所整備の一巡という要素も無視することはできない。

しかし、これらが制度化されたとはいえるものの、図表6及び7を見ても分かるように、これら特別保育対策の対象児や対象保育所数は、全体数と比べて微々たるものにすぎない。さらに、これら以外の保育需要——例えば、学童保育²⁾、一時的臨時的保育³⁾、病児保育、休祭日保育、宿泊保育、短時間保育等については、一部の地方公共団体で試みられてはいるものの、全国的な制度にはなっておらず、今後これらへの対応が求められている。(3) 第3は、国及び地方の財政危機である。昭和48年と54年の2度にわたる石油ショックの衝撃を受け、我が国を含め世界の経済は停滞を余儀な



(資料) 厚生省大臣官房統計情報部「社会福祉行政業務報告」。
(出所) 厚生省〔⑦〕282頁。

図表6 年齢別保育所措置状況（昭和61年3月1日現在）

図表7 夜間保育・延長保育・障害児保育の推移（各年度末現在）

年 度	昭和56年	57	58	59	60	61
夜間保育（ヵ所数）	4	9	12	17	19	24
延長保育（ヵ所数）	71	162	205	297	372	367
障害児保育（国庫補助対象人員）	2,618	2,992	3,367	3,743	3,993	4,493

(注) 61年度は10月1日現在。
(資料) 厚生省児童家庭局調べ。
(出所) 図表6に同じ。

図表 8 国債の発行状況

項 目	昭和60年度	61	62
公債発行額 (億円)	116,800	109,460	105,010
公債依存度 (%)	22.2	20.2	19.4
公債残高 (億円)	1,344,314	約1,437,000	約1,520,000
公債残高/GNP (%)	41.9	42.9	43.5
国債費 (億円)	102,241	113,195	113,335
国債費/一般会計 (%)	19.5	20.9	20.9

(注) 公債発行額、公債依存度、国債費及び国債費/一般会計の数値はいずれも当初予算のものであり、補正予算や実績の数値とは異なる。
また、公債残高は普通国債の残高であり、昭和60年度は実績、61年度及び62年度は見込みである。

(資料) 政府資料により筆者が作成した。

図表 9 主要国の財政状況 (%)

国 名	公債依存度	長期政府債務残高の対 GNP 比	利払費 歳出総額
日 本	20.2 (61)	50.0 (61)	19.6 (61)
ア メ リ カ	22.1 (61)	34.1 (59)	14.4 (61)
イ ギ リ ス	7.0 (59)	43.6 (57)	7.1 (59)
西 ド イ ツ	9.6 (61)	20.4 (59)	11.5 (61)
フ ラ ンス	14.0 (60)	8.6 (58)	8.4 (60)

(注) カッコ内は昭和年度。

(資料) 新社会保障研究会〔②〕。

くされた。このため、歳出の伸びほどには税収が伸びず、国は昭和50年度から赤字国債を発行せざるをえなくなり、これが巨大な額にまで膨れあがっている(図表8及び9)。

このため、国は昭和56年3月に第2次臨時行政調査会を発足させ、行財政改革に乗り出した⁴⁾。社会保障の分野においても、今後の急速な高齢化に対応することをかねて、医療、年金と矢継ぎ早な改革が行われた。社会福祉の分野も、児童手当や生活保護などの改革のほか、保育所にかかわる事項では国庫負担率の引下げ⁵⁾や機関委任事務の団体委任事務化⁶⁾などが行われた。今後の高齢化の一層の進展に伴い国民負担の増大が見込まれるが、保育所の経費についていつまでも公費を当てにできるか必ずしも保証の限りではない。(4) 第4は、保育所の機能の変化である。保育所がかつての低所得者対策から一般の勤労者対策へと変化し、母親の就労目的が生活費の稼得から生きがいや生活の質の向上へと後者のウエイトが

増してくるにつれ、保育所の利用もやむをえず預けるというよりも選択的になってきているといわれる。

また、保育所が保育に欠ける児童の保護よりも、児童の教育や友達づくりの場としての役割が重視されるようになってきていると指摘されている。以上のことがどれだけ実証されているかは分からないが、これらが事実とすれば保育所を改めて見直す必要がある。

Ⅲ 総合的保育対策の必要性

保育所制度は、昭和22年に児童福祉法が制定されて措置制度や国庫負担金制度などの法的枠組みができ、昭和33年度に画一的な保育単価制度や税制転用方式による費用徴収制度など財政的枠組み⁷⁾ができて以来、その基本的な制度的枠組みは変わっていない。しかし、保育所を取り巻く環境が以上述べたように変化しただけではなく、国民生活はその当時とは比較にならないくらいに豊かになり、社会保障制度も大幅に拡充された。そして社会福祉における基本的考え方も、救済的社会福祉から一般的社会福祉へ、施設収容からコミュニティケアへ、保護から教育・訓練へ、隔離的保護からノーマライゼーションへ、公的なサービス供給から民間を含む多元的供給へ、恩恵から権利へと変わっていくにつれ、従来の法的財政的な枠組みでは対応することが困難になってきている。

現在、昭和64年度からの実施を目途に、政府や中央社会福祉審議会等において社会福祉制度の見直しが行われているが、保育制度についても以上述べた環境の変化に対応し、今後の高齢化の進展にも耐えうる制度の再構築が望まれる。その際、保育に欠ける児童の保育はいかにあるべきかを、児童福祉政策、労働・経済政策、人口政策などの視点を踏まえて総合的に検討すべきであり、従来のように単に保育所対策にとどまるべきではない。

以下、それらの問題の中でも特に総合的な視点を必要とする低年齢児の保育の在り方を検討することとしたい。

IV 施設保育と家庭保育

3歳程度以上の児童を保育所で施設保育をすることは、専門職による集団保育のメリットがあるものとして、従来際立った批判はなされていない。しかし、3歳未満の低年齢児——特にゼロ歳の乳児——については、出産後の母体の保護及び児童の心身に与える影響という二つの観点から、母親による家庭保育が望ましいという主張が強くなされてきた。このことが明瞭に示されているのが、中央児童福祉審議会の昭和43年12月20日の「当面推進すべき児童福祉対策に関する意見具申」であり、次のように述べている。

『2～3歳以下の乳幼児期においては、まず家庭において保育されることが原則でなければならないし、それが不可能な場合においても親密で暖い養護が与えられるよう処遇を手厚くする必要があり』ということの基本原則とすべきである。乳児について母親による愛情に満ちた家庭保育が最も望ましいというのは、母子の持続的な1対1の関係の中でこそ乳児の安定した情緒の発達が期待できるという理論によるものである⁹⁾。

また、自由民主党幼児問題調査会幼保問題に関する小委員会の石川要三小委員長は、昭和54年9月3日「乳幼児の保育に関する基本法（仮称）の制定」と題する試案を発表し、その中で次のように述べている。

「乳幼児保育の原点は、家庭における両親との肌のふれあいである。とりわけ、0歳から2歳までの3年間程度は、人間形成にとり重大な意義をもつものとして、その機会を保障するために万全の施策を講ずる。」

これらの考えは、昭和26年5月5日に宣言された児童憲章の第2項が、「すべての児童は、家庭で、正しい愛情と知識と技術をもって育てられ」と述べ、昭和34年11月20日国際連合によって宣言された児童権利宣言が、その第6条で次のように述べていることなどを主な根拠としている。

「児童は、できる限り、その両親の愛護と責

任の下で、また、いかなる場合においても愛情と道徳的及び物質的保障とのある環境の下で育てられなければならない。幼児は、例外的な場合を除き、その母から引き離されてはならない。」

そしてこれらの家庭保育優先の考えを理論的に集大成したのが、昭和38年7月23日の中央児童福祉審議会の中間報告「保育問題をこう考える」である。これは児童の保育がいかにあるべきかについて有名な7原則を打ち立て、その第1原則として「両親による愛情に満ちた家庭保育」を掲げたのである⁹⁾。

しかし、低年齢児の施設保育が児童の発達の上で問題があり、家庭保育の方が望ましいとする考えは、科学的実証的研究において必ずしも意見の一致をみているわけではない。このことは、網野武博らによる内外の文献サーベイ¹⁰⁾によって裏づけられている。

また、今日においては、兄弟や友達の少なさや遊び場の欠如、母親による子に対する教育的働きかけの不足等により、家庭保育は施設保育に比べて必ずしも良いとは限らないとの指摘もなされている¹¹⁾。さらに、家計上どうしても働かざるをえない母親や、就労の中断によるキャリアの追求を断念しがたい女性など、低年齢児のための保育所を必要とする者が少なからず存在することも事実である。したがって、このような婦人については、家庭保育と施設保育のどちらかを選択できるようにするのが望ましいといわざるをえない。

V 乳児保育対策の見直し

ところが、従来は施設保育を選択しようにも乳児保育の要件が厳しく、また家庭保育を選択した場合は主婦の稼得収入の喪失・キャリアの断念という高いコストを払わざるをえなかった。すなわち、国の乳児保育特別対策の対象は世帯の所得税の年額が12万円未満の階層に限られ（当初は所得税非課税世帯に限られ、徐々に拡大されてきた）、乳児保育所は厚生大臣の承認を要することとされている。

図表 10 乳児（0歳児）入所の推移（各年4月1日現在）
（単位：人）

	昭和56年	57	58	59	60
入所数	31,293	32,503	34,756	36,315	37,068

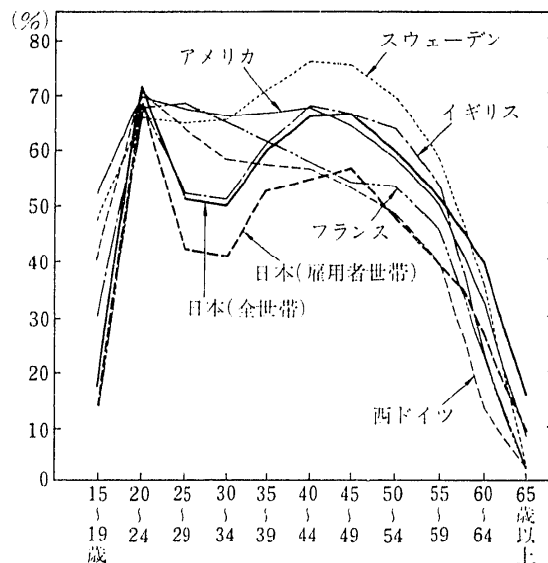
（資料）厚生省大臣官房統計情報部「社会福祉行政業務報告」。

このためもあってか、乳児の入所者数は、図表10に示したように、37,068人とどまっている。また、我が国の女子雇用率のカーブはいわゆるM字型を描いているが、これは不十分な乳児保育対策にその一因があるのではないと思われる（欧米諸国においては、図表11に示したように、イギリスを除いてM字型はみられない）。事業所内保育所やベビーホテルに低年齢児が多いことも、このことを裏づけている（図表12）。

しかし、このように低所得のために乳児を預けてまでも働かざるをえない世帯に施策を限定するのは、憲法第27条第1項が保障する勤労の権利の精神からいって、問題があるように思われる。また、いわゆる女子差別撤廃条約「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約（昭和60年条約第7号）」の第11条第2項が、「女子に対して実効的な労働の権利を保障するため」、「親が家庭責任と職業上の責務及び社会活動への参加を両立させることを可能とするために必要な補助的な社会サービスの提供を、特に保育施設網の設置及び充実に促進することにより奨励すること」を規定していることを考えると、このような施策の見直しが必要と考えられる。

むしろ、乳児保育を制限して家庭保育を間接的に強いるという方策を採るよりは、母親が家庭保育できる条件を整えて、その方向に誘導する方が妥当ではないかと思われる。先に見たように、従来低年齢児について家庭保育を優先すべきだとする提言は多くなされてきたが、それを推進すべき方策については具体的に述べられていない¹²⁾。

家庭保育は、子や母の幸せ、母体の保護、児童の心身の発達といった観点からのみならず、経済的財政的な理由によっても、推進されるべきであると思われる。すなわち、乳児保育の保育単価は、国の基準¹³⁾でさえ最高1人月額130,870円（昭和61年度）を要し、実際には例えば東京都の5区平



（注）日本は1982年、アメリカは1980年、イギリスは1979年、フランス・西ドイツは1981年、スウェーデンは1975年である。

（資料）

日本 総理府統計局「労働力調査」
アメリカ 労働省「Employment and Earnings」
イギリス EC「Labour Force Sample Survey」
フランス ILO「Year Book of Labour Statistics」
西ドイツ 労働社会省「Arbeits und Sozialstatistik」
スウェーデン 統計局「Population and Housing Census」

（出所）坂本由紀子〔⑩〕22頁。

図表 11 国別にみた女子の年齢別労働力率

図表 12 無認可保育所に預けられ始めた時及び現在の子供の年齢（昭和56年10～12月）

預けられ始めた時の年齢	%	現在の年齢	%
計	100.0	計	100.0
0～1ヵ月	4.5	0～1ヵ月	—
2～5ヵ月	27.8	2～5ヵ月	3.5
6～11ヵ月	17.6	6～11ヵ月	8.5
1歳	26.0	1歳	24.2
2歳	13.5	2歳	26.4
3歳	6.3	3歳	16.1
4歳	3.1	4歳	11.6
5歳	0.9	5歳	5.7
6歳	0.2	6歳	3.1
7歳以上	—	7歳以上	1.0
平均年齢	1.3歳	平均年齢	2.7歳

（注）「—」は、該当数値がないことを表す。

（資料）労働省婦人少年局婦人労働課「無認可の民間保育施設を利用する母親の就業状況とその子の保育に関する実態調査」昭和57年9月。

均で251,803円（昭和60年度）もの費用がかかっている（地方自治経営学会〔⑨〕12頁）。これを賃金構造基本統計調査による女子雇用者の平均賃金

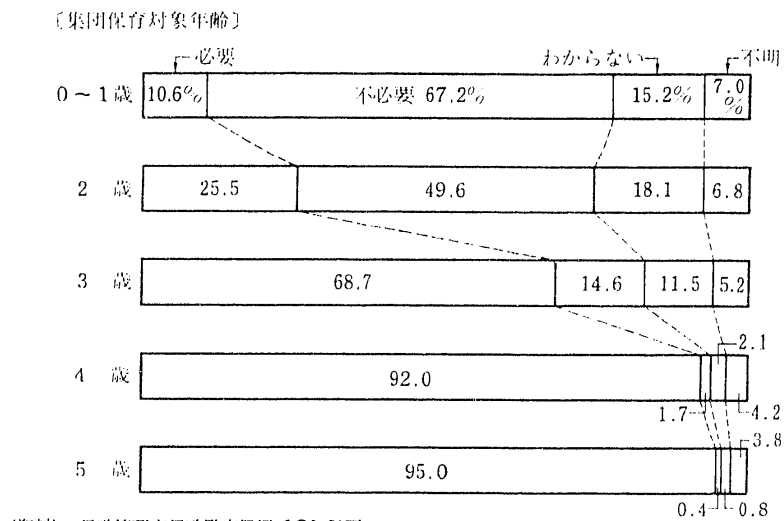
と比較してみると、フルタイムの所定内給与は月額145,800円（昭和60年6月）、パートタイムの1時間当たりの所定内給与は595円（＝1日6時間25日間働くとして月額89,250円、昭和60年6月）となっている（労働省政策調査部編〔⑦〕）。これでは、月25万円かけて乳児保育を行うよりは、月15万円の賃金分を育児手当として母親に支給した方が、財政的見地からのみ論ずれば、効率的だということになる。

さらに、保護者は低年齢児の保育については、図表13及び14に示したように、必ずしも集団保育

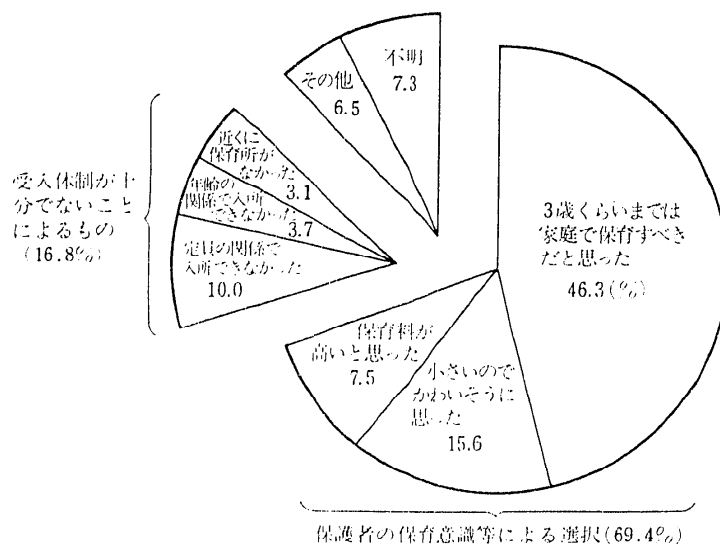
を必要と認めず、家庭保育を望んでいる。このような保護者の願いに応え、家庭保育を選択できるようにすることこそが、まさに国が行うべき施策であるように思われる。

低年齢の子をもつ親が、家庭保育を望みながらも、保育所に子を預けて働くのは、2つの理由によると思われる。第1は経済的な理由であり、第2は雇用そのもの及び雇用条件の確保である。

勤めている妻の就労目的は、図表15に示したように、家計の維持・補助が依然として多く、生きがい目的はやはり少数である。そして、図表16の



図表 13 集団保育の必要性意識



図表 14 4、5歳まで入所しなかった理由

所得階層分布をみると、やはり保育所の方が幼稚園と比べて低所得階層のウェイトが高い。しかも、この表の保育所入所世帯の所得は夫婦2人分、幼稚園入所世帯の所得は夫1人分であると考え、保育所入所世帯は夫の所得を補助するために妻が働かざるをえないという現実の姿が浮かび上がってくる。そうすると、これら保育所入所世帯の児童が低年齢である間、所得を補てんする仕組みを講じなければ、家庭保育が進まないことになる。

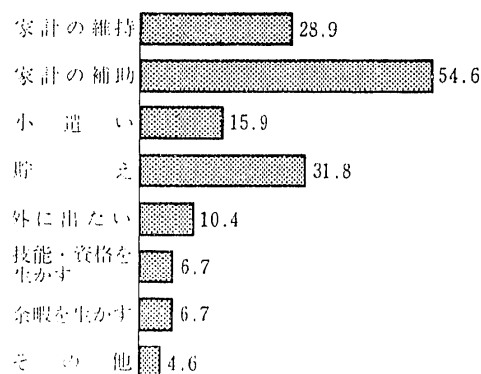
母親が就労の継続を希望する2つ目の理由は、雇用の確保及び雇用条件の維持である。これは、我が国の特殊な雇用慣行である終身雇用制と年功序列賃金制とが深くかかわっている。すなわち、第1に、出産や育児のためいったん職を失えば、以前と同じ常勤への再就職が極めて困難になる。第2に、賃金や退職金（または企業年金）なども、いったん退職すれば以前の実績は考慮されず、この面で極めて不利になる。第3に、企業内の各部署で経験を積み、企業内職業訓練を経ることによって、企業内でのポストが上昇していくという我が国の企業におけるキャリア形成のコースから外れる。

これに加えて、専業主婦になると、公的年金において国民年金にこそは加入し続けられるが、2階部分の厚生年金への加入は中断し、医療保険においては夫の被扶養者になるため給付率が下がるという問題がある。

VI 家庭保育促進のための方策

したがって、低年齢児の家庭保育を進めるためには、育児期間中の母親の所得保障や雇用保障などの施策が必要となる。このための具体的方策に

(単位: %)



(資料) 厚生省大臣官房統計情報部「昭和58年国民生活実態調査報告」昭和59年、53頁。

図表 15 勤めている妻の勤めの目的 (重複回答)

つき、以下検討を加えたい。

(1) 第1は、出産手当金の拡充による育児期間中の所得の補てんである。出産による労働の中断は所得を喪失・減少させるが、その補てんを目的として医療保険から出産手当金が支給されている。この出産手当金は、産前6週間産後8週間¹⁴⁾従前報酬の6割を支給するというものである。

この8週を延長して、育児中の母親の所得を保障することにより、家庭保育を進めることが一案として考えられる。しかし、出産手当金は出産に伴う稼働の中断に対する所得保障の制度であり、育児による稼働の中断のための制度とすることになじむかという問題がある。

(2) 第2の方法は、同じ医療保険の育児手当金の拡充による所得の補てんである。現在育児手当金は、健康保険法では2,000円の一時金のみであり、実質的な機能を果たしていない。

この育児手当金を拡充して、育児中の母親の所得を保障する制度に改めることが考えられるが、

図表 16 所得4分位階級別にみた乳幼児の保育状況別世帯数の構成割合

(単位: %)

所得4分位階級	総数	家庭内保育	保育所のみ+家庭内と保育所	幼稚園のみ+家庭内と幼稚園	無認可保育施設のみ	親類・知人・友人など	その他
総数	100.0	50.4	18.0	24.1	1.6	2.1	3.8
第I 4分位	100.0	51.0	26.8	18.7	2.5	0.5	0.5
第II 4分位	100.0	50.4	19.9	23.5	1.3	2.1	2.8
第III 4分位	100.0	51.6	15.0	26.0	1.2	2.3	4.0
第IV 4分位	100.0	48.3	14.4	25.4	2.1	2.8	7.0

(資料) 厚生省大臣官房統計情報部「昭和58年国民生活実態調査報告」46頁より作成。

次のような問題がある。第1に、育児による稼働の喪失・減退に対する所得の保障が、医療保険になじむか。第2に、医療保険は過去において常に財政問題に悩まされ、今後も高齢者の増加による費用増加が予想される中で、このような新たな給付改善が期待できるか（すなわち、保険料率の引上げについて合意が得られるか）。第3に、医療費財源の医療以外への流出に反対すると考えられる医療関係者の合意が得られるか。

(3) 第3の方法は、児童手当を育児手当に再編成することである。児童手当制度は、昭和61年6月1日から抜本的に改正され、従来第3子以降にしか支給されていなかったのを第2子まで拡充した反面、従来義務教育終了まで支給されていたのを義務教育就学前にまで支給期間を短縮した¹⁵⁾。この後者の改正は、「児童の人格形成上最も重要な時期であり、専ら家庭で養育されている」点に鑑みて、その期間に給付を限定することとされたものである（昭和60年11月20日付厚生事務次官通知厚生省発児第168号「児童手当法の一部を改正する法律の施行について（依命通知）」）。

この点をさらに推し進めて、家庭で保育している親にのみ児童手当を支給することによって、家庭保育へのインセンティブを高めることが考えられる。児童手当の財源に限りがあるとすれば、例えば3歳未満児に支給を限定する代わり、第1子から支給することも考えられる。

児童手当法の目的の1つは、児童の健全育成とその資質の向上であるが、保育所入所児童は相当な公費助成によってほぼ同じ目的が果たされており、公平の観点からいって児童手当を家庭保育児に限定する理由は必ずしもないわけではない。例えば、障害児の父母に支給されている特別児童扶養手当は、施設入所児の父母には支給されていない。

しかし、一般的普遍的な制度としての児童手当を、育児手当という特殊目的の制度にすることについては、立法の趣旨目的からいって極めて困難な面があることは否定できない。ところで、我が国においては、子の扶養は社会的ではなく親が行うべきであるという意識が強いこと、年功賃金

や企業の扶養手当があることなどが、児童手当のニーズを高めず、児童手当の制度は必ずしも我が国に定着していないとの指摘がなされている。すなわち、児童手当は我が国においては必ずしも国民の福祉ニーズを満たす制度となっていないことが、その制度の不安定さの原因になっているというわけである。

しかし、低年齢児の家庭保育に対する保護者の意欲は、先に図表14でみたように極めて高く、育児手当のニーズは高いものと思われる。したがって、当面児童手当を低年齢児の育児手当へと再編成し、一般的な児童手当への社会的経済的条件が成熟した段階で、元の一般的な制度に戻すことが制度の安定につながるとも考えられる。

(4) 家庭保育のための条件整備の第4の方法は、育児休業制度¹⁶⁾の普及及び改善である。この育児休業制度こそは、育児後の雇用を保障するものとして、母親が安心して家庭保育に専念できるようにするものであり、過去何回も各種審議会の答申等でその推進が主張されてきた。しかし、未だ制度内容として不十分であり、また十分な普及をみせていない。

育児休業のための法制度としては、まずいわゆる男女雇用機会均等法（「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律（昭和47年法律第113号）」）がある。この法律は、女子差別撤廃条約を批准するため、従前の勤労婦人福祉法が改正されてできたものである。育児休業についても勤労婦人福祉法に規定されていたが、次のような規定に改められた（第28条第1項）。

「事業主は、その雇用する女子労働者について、必要に応じ、育児休業（事業主が、乳児又は幼児を有する女子労働者の申出により、その女子労働者が育児のため一定期間休業することを認める措置をいう。）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。」

そして、国は事業主に対して、育児休業の普及を促進するため、必要な助言、指導その他の援助を行うように努めることとされている（第28条第

2項)。この規定を受けて、育児休業制度普及促進旬間（5月5～14日）の実施、育児休業普及指導員の配置（39婦人少年室）、育児休業奨励金及び特定職種育児休業利用助成給付金の支給などの施策が講じられている。

育児休業奨励金は、1年間継続して育児休業することを認める制度を新たに導入した企業に、初年次60万円（大企業45万円）、2年次40万円（大企業35万円）を支給するものである。また、特定職種育児休業利用助成給付金は、民間医療施設等に雇用される看護婦等で育児休業を取得するものに労働保険料や医療・年金保険料の被保険者負担分に相当する額以上の賃金を支払う事業主に対し、育児休業取得女子労働者1人1ヵ月5,700円を支給するものである。このいずれも、雇用保険法第62条が規定する雇用改善事業として行われている。

しかし、育児休業制度の普及は、図表17に示したように、遅々として進んでいない。その理由は、①育児休業の法規定が努力義務にしかすぎないこと、②育児休業の奨励制度が企業にとってそれほどメリットがあるものではないこと、③育児休業制度を設けなくても雇用者（特にパートタイムの女子雇用者）の確保に支障がないこと、などによるものと思われる。したがって、育児休業制度の普及を図るためには、育児休業奨励金等の改善を図るほか、育児休業制度の義務化を検討する必要があると考えられる¹⁷⁾。

育児休業のより充実した法制度として、いわゆる育児休業法（「義務教育諸学校等の女子教職員及び医療施設等、社会福祉施設の看護婦、保母等の育児休業に関する法律（昭和50年法律第62号）」）がある。これは、国立及び公立の女子教職員、看護婦、保母等に対し、1年間の育児休業を認めるものである。育児休業期間中身分は保有されるが、給与や期末手当は原則として支給されない¹⁸⁾。しかし、昇給や退職金などについては若干有利な取扱いがなされ、その利用状況は良好である（図表18）。国公立以外の施設の女子労働者については、この育児休業制度に準じた措置を講じるよう努力義務が課されている。

この育児休業制度は、女子教職員や看護婦など

図表 17 育児休業制度実施事業所の割合

(単位: %)

昭和46年	49	51	53	56	60
2.3	5.7	6.3	6.6	14.3	14.6

(資料) 労働省「女子保護実施状況調査」。

図表 18 女子教職員の育児休業許可状況

年 度	該当者数 A	申請者数	許可件数 B	育児休業率 (%) $\frac{B}{A} \times 100$
昭和51年	39,047	9,372	9,372	24.0
52	22,869	10,792	10,749	47.0
53	24,288	13,210	13,210	54.4
54	26,676	15,569	15,566	58.4
55	27,076	18,034	18,034	66.6
56	27,677	19,449	19,449	70.3
57	29,105	22,031	22,031	75.7
58	30,600	24,718	24,718	80.8

(注) 該当者は次による。51年度——51年4月1日から52年3月31日までの間に出生した子を有する者の数に51年8月31日以前に出生した満1歳未満の子を有する者を加えた数。52年度以降——各年度に出生した子を有する者の数。

(出所) 岡田正章【④】273頁。

の継続的な勤務の促進を図るという人材確保対策としてのねらいがあった。しかし、近年はこれら職種の確保は、かつてのように困難でなくなり、むしろ一般的な育児休業の制度への転換を図るべきではないかと考えられる。その場合、対象施設の拡大、対象職種の拡大、休業期間の延長、休業中の給与、退職金等の取扱いの改善等が課題となろう。

(5) 家庭保育のための条件整備の第5の方法は、女子再雇用制度の普及充実である。この女子再雇用制度は、①従前の職業能力を発揮しうること、②再雇用の条件が中途採用に比しよい場合が多いこと、③育児等の状況に応じて再就業の時期を選べること等からメリットがあるとされており（赤松良子【①】321頁）、男女雇用機会均等法第25条¹⁹⁾にも、再雇用特別措置実施の努力義務が規定されている。

しかし、図表19に示したように、この制度を採用している事業所は5.6%と少ないため、昭和61年度において女子再雇用促進給付金の制度が創設された。これは雇用保険の雇用安定事業の1つであり、妊娠、出産、育児のため退職した女子雇用

図表 19 規模別、女子のみに適用される再雇用制度の有無別事業所数の割合 (単位: %)

規 模	計	あ り	な し
計	100.0	5.6	94.4
500 人 以 上	100.0	13.5	86.4
100~499 人	100.0	6.7	93.3
30~ 99 人	100.0	5.2	94.8

(資料) 労働省「女子保護の概況」(昭和60年)。

者を優先採用するなど一定の条件を満たした事業主に対し、再雇用者 1 人につき 30 万円 (大企業 20 万円) を支給するものである (詳しくは、労働省婦人局婦人福祉課〔⑨〕参照)。

本来このような女子のみに対する特別措置は平等原則違反であるが、女子差別撤廃条約第 44 条第 1 項²⁰⁾が規定する男女間の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置として、むしろ積極的にこれを推進していくべきものであろう。

注

- 1) 他の 3 つの要因は、①有配偶者の労働力率の上昇、②平均結婚年齢の上昇による未婚者の割合の増加、③出生率の低下である。
- 2) 保育所は基本的には小学校就学の始期に達するまでの乳幼児のための施設であるが (児童福祉法第 39 条第 1 項)、同条第 2 項により学齢児童をも保育することができ、同法第 24 条により市町村長はこれら保育に欠ける学童をも保育所に入所させて保育しなければならないこととされている。保育所における学童保育は原則として国庫負担金の対象とされており、一部の地方公共団体がいわゆるカギっ子対策として児童館等においてそれを行っているにとどまっている。ところが、小学 3 年生ぐらいまではやはり 1 人にすることに對する不安があるため、子が学齢前は保育所に預けて働くことができた母親の多くが、学童保育が得られないため就労を断念しているといわれている。
- 3) 従来年度当初の 4 月に保育所入所児が決められ、年度途中の入所は極めて困難であった。このため、昭和 57 年 8 月 24 日付の厚生省児童家庭局長通知児発第 714 号「保育所への年度途中における入所について」が出され、年度途中における緊急入所が円滑化されるようになった。しかし、その他の一時的臨時的な保育所入所は、やはり困難な状況にあるといわれている。
- 4) 保育所については臨時行政調査会の第 1 次答申 (昭和 56 年 7 月 10 日) で取り上げられ、「保育所については、幼稚園についての検討と併せ、費用徴収基

準の負担能力に応じた強化、公平化を図る。また、その新設は、地域の実情に配慮しつつ、全体として抑制する。」と述べられている。

- 5) 昭和 60 年度においては、「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律 (昭和 60 年法律第 37 号)」により、従来の国庫負担率 8 割が 7 割に引き下げられた。また、昭和 61~63 年度の国庫負担率が、「国の補助金等の臨時特例等に関する法律 (昭和 61 年法律第 46 号)」により、5 割とされた。
- 6) 「地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律 (昭和 61 年法律第 109 号)」を参照。
- 7) これについては、当時厚生省児童局企画課長として抜本的改革に取り組んだ梅本純正氏の「保育単価と保育料徴収基準設定まで」植山・浦辺・岡田編〔③〕108 頁以下、を参照。
- 8) 特に 3 ヶ月未満の乳児の保育については、同じ意見具申の中で次のように述べられている。
「3 ヶ月未満の乳児の身体は、急速な発育過程をたどりながらも、諸器官は極めて未熟であり、外界の諸刺激に対する抵抗力は甚だ弱い状態にある。したがって、この時期における外出は短時間の日光浴、外気浴の程度にとどめるのが保育の常識であり、毎日の遠出は乳児の保健上避けるべきである。また、この時期においては、骨、筋肉も未だ脆弱であり、専ら臥床生活を必要とするため、保育所への往復は身体発育を阻害する危険性が多いと思われる。
つきに、母子関係から考えると、母親が出産のための心身の異常状態から完全に回復する期間は、産科学の立場から 6~8 週間を必要とするといわれている。したがって、この期間は、母親の健康面からみても、また、乳児の情緒的発達に不可欠である親密な母子関係を持続するためにも、家庭において保育に従事することが最も自然的であるといえる。
以上のような観点からみて、とくに 3 ヶ月未満の乳児を保育所で受託することは、原則として避けるべきであると思われる。また、乳児の発達と人間関係の理論から考えると、両親と乳児との関係、とくに母子関係は極めて具体的、継続的である必要がある。すなわち、長時間にわたる母子分離は、その関係の発展を稀薄にする危険性を有し、そのために、乳児の情緒的発達を阻害することも憂慮されるので、保育所における乳児の保育時間は、極力短時間にとどめるべきであり、乳児を持つ婦人の労働のあり方については、児童福祉の立場からも考慮される必要がある。」
- 9) このほかの原則は、第 2 原則——母親の保育責任と父親の協力義務、第 3 原則——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、第 4 原則——家庭保育を守るための公的援助、第 5 原則——家庭以外の保育の家庭化、第 6 原則——年齢に応じた処遇、第 7 原則——集団保育、である。
- 10) 網野・川西・荒井〔②〕は広範囲にわたって文献を渉猟し、優れた分析を加えているが、同書の 59~60 頁は次のように述べている。「Rutter, M. はさら

に1980年代のはじめにあらためてこれらの研究を概括し、母親が働くことの子どもへの影響に関する研究からは、保育が本質的に情緒的、社会的問題をもたらすということは通常みられないので、子どもが幼い時期には、ひとりの親（必ずしも母親ではなく、父親でもよい）が家に残って養育にあたるべきであるかどうかとの問いに対しては、それは必要だと断言することはできない。それならば通常はひとりの親が家に残って養育にあたる方が望ましいかどうかと問われれば、より答えにくくなると述べている。」

- 11) 全国私立保育園連盟の昭和54年9月29日の「乳幼児の保育に関する基本法（仮称）制定に関する基本構想（案）に対するわれわれの見解」等を参照。
- 12) 本文で引用した昭和38年の中央児童福祉審議会の中間報告は、保育に欠けると思われる状況を具体的に指摘し、その1つ1つについて対策を提案している。しかし、例えば父母の労働による場合については、「父親の収入だけで、家計が成り立つよう、賃金政策の面での努力が望まれる」などと述べているだけで、具体性に欠けている。

これ以外の答申や報告などにおいても、家庭保育のため育児休業を普及改善することなどが提案されているが、その具体的内容まで踏み込んだ改善策については、何ら言及されていない。

- 13) 昭和61年5月8日付厚生省児童家庭局長通知児発第399号「小規模保育所及び乳児保育特別対策適用保育所に係る保育単価について」参照。
- 14) 昭和61年4月1日から、従来の6週間から8週間に延長されたものである。これは「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を促進するための労働省関係法律の整備等に関する法律（昭和60年法律第45号）」によって、労働基準法第65条第2項の産休期間が延長されたことに伴うものである。

この労働基準法の改正は、「母体の客観的回復過程及び現実の産後休業取得状況からみると、現行の産後休業6週間のうち強制休業5週間という期間は、必ずしも十分ではないと考えられるので産褥期間が6～8週間とされていることを考慮し、産後の休業期間は原則として8週間とする」という労働基準法研究会報告に基づいている（労働省婦人局編著（⑩）149頁）。

- 15) 「児童手当法の一部を改正する法律（昭和60年法律第74号）」によって改正されたものであるが、激変緩和のため3年かけて段階的に実施されることになっており、現在はまだ本文に述べたとおりになっていない。
- 16) 育児休業制度の導入の経緯、実施状況、地方や外国の状況、問題点等について述べているものに、小幡・渡井〔⑤〕、松本〔⑨〕等がある。
- 17) すべての女子労働者に対し育児休業請求権を与えるべきだとする意見が婦人少年問題審議会で出されたが、多数意見は「我が国における普及率も1割強にすぎないこと等を考慮すると、現段階において全企業に本制度の実施を要請することは困難であり、当面、行政側の積極的な指導、援助等により本制度

のなお一層の普及を図ることが先決である」ということで、法制化が見送られた（婦人少年問題審議会の昭和59年3月26日付の建議「雇用における男女の機会の均等及び待遇の平等の確保のための法的整備について」参照）。

しかし、男女雇用機会均等法の第1条及び第2条において、女子労働者が「家庭の一員として次代を担う者の生育について重要な役割を有する者であることにかんがみ」、「職業と家庭生活との調和を図ること」をこの法律の目的及び基本理念とする以上、それを可能ならしめるための最も効果的な手段である育児休業制度を義務化する必要があったのではないかと思われる。

ただし、中小企業等にも直ちに義務化することには困難があるため、一定の経過期間を設けたり、育児休業期間や休業中の給与等について導入しやすい配慮を加え、徐々に制度内容の改善を図っていくようにすべきであろう。

なお、日本社会党や故早川崇自由民主党議員が、育児休業請求権の法制化に関する提案をしているが、これについては松本〔⑨〕を参照されたい。

- 18) この点については、国会で与野党の意見が対立し、結局育児休業法附則第2項及び第3項の規定により、共済組合の掛金額に等しい育児休業給が支給されることになった。
- 19) 同条第1項「事業主は、妊娠、出産又は育児を理由として退職した女子について、必要に応じ、再雇用特別措置（当該女子であって、その退職の際に、その就業が可能となったときに当該退職に係る事業の事業主に再び雇用されることの希望を有する旨の申出をしていたものについて、当該事業主が、労働者の募集又は採用に当たって特別の配慮をする措置をいう。）その他これに準ずる措置を実施するように努めなければならない。」
- 20) 「締約国が男女の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置をとることは、この条約に定義する差別と解してはならない。ただし、その結果としていかなる意味においても不平等な又は別個の基準を維持し続けることとなってはならず、これらの措置は、機会及び待遇の平等の目的が達成された時に廃止されなければならない。」

引用文献

本稿執筆に当たっては多くの文献を参考にしたが、以下は本文で引用したものに限られる。

- ①赤松良子『詳説男女雇用機会均等法及び改正労働基準法』日本労働協会、昭和60年
- ②網野武博・川西康裕・荒井洸『欧米主要国における保育動向の分析』日本児童福祉協会、昭和60年
- ③植山つる・浦辺史・岡田正章編『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会、昭和53年
- ④岡田正章『保育制度の展望』ぎょうせい、昭和61年
- ⑤小幡幹雄・渡井敏雄「育児休業制度——背景・現状・今後の課題——」『立法と調査』昭和57年12月
- ⑥行政管理庁行政監察局編『保育所の現状と問題点——

- 保育所に関する調査結果報告書——』大蔵省印刷局，昭和57年
- ⑦厚生省『昭和61年版厚生白書』厚生統計協会，昭和62年
- ⑧厚生省児童家庭局編『児童福祉三十年の歩み』日本児童問題調査会，昭和53年
- ⑨厚生省人口問題研究所『日本の将来推計人口——昭和60～100年——』人口問題研究所研究資料第244号，昭和62年2月
- ⑩坂本由紀子「子育てからみた働く婦人の実態——諸外国の状況——」『母子保健情報』昭和59年8月
- ⑪人口問題審議会編『日本の人口・日本の社会』東洋経済新報社，昭和59年
- ⑫新社会保障研究会「社会保障の新しい潮流〈1〉」『社会保険旬報』昭和61年7月21日
- ⑬地方自治経営学会『高齢化社会に向けて——費用負担，施設利用のあり方の見直しを——』昭和61年
- ⑭福渡靖「子育てからみた働く婦人の実態と諸問題」『母子保健情報』昭和59年8月
- ⑮松本仙一「育児休業法——立法プロセスの特異性」『ジュリスト』昭和59年1月1日・15日
- ⑯労働省編『昭和58年版労働白書』日本労働協会，昭和58年
- ⑰労働省政策調査部編『昭和60年賃金センサス——賃金構造基本統計調査——』労働法令協会，昭和61年
- ⑱労働省婦人局編著『新版雇用機会均等法改正労働基準法の実務解説』労務行政研究所，昭和61年
- ⑲労働省婦人局婦人福祉課『女子再雇用促進給付金の創設について』『労働基準』昭和61年5月
(ほり・かつひろ 社会保障研究所調査部長)