

# 戦後の保育所の機能と少子化対策に関する一考察 — 厚生労働白書にみる子育て支援施策の変遷から —

小山 優子  
(保育教育学科)

A Study on Transitions of Nursery School Services and Child Care Support for Families

Yuko KOYAMA

キーワード：少子化 declining birth rates 保育所 nursery school  
子育て支援 child care support for families  
厚生労働白書 Health, Labor and Welfare White Paper  
乳児保育 day care for babies

## 1. はじめに

現在、日本における少子化の進行は止まらず、長年国は少子化対策を行っているが、抜本的な改善には結びついていない。政府の少子化対策を開始したのは平成2(1990)年の「1.57ショック」と言われる合計特殊出生率が著しく低下した年度からであり、平成6(1994)年にはエンゼルプランと呼ばれる「今後の子育て支援のための施策の基本的方針について」が策定され、主に保育所を中心とした共働き家庭に対する特別保育や、専業主婦のための一時預かり事業の実施などの様々な保育サービスを拡充する<sup>1)</sup>のだが、図1<sup>2)</sup>のように出生率はその後30年以上、減少し続ける。

日本の子育て支援施策を主に実施してきたのは厚生労働省であるが、戦後の教育・保育制度の設計過程の中で、子どもが健やかに生まれ、家庭で子どもの育児が適切に行えること、幼稚園や保育所を整備し、子どもの月齢に応じて集団保育を必要とする時期にすべての家庭において保育・教育が受けられることを推進しながら、それに合わせて子どもの保護者となる父親や母親などの働き方を改善する方策が

進められてきた。本稿では、戦後の厚生労働省の施策の変遷から、少子化が進行した原因を踏まえ、今後の少子化対策に何が有効なのかを考察することを研究目的とする。

## 2. 戦前の保育所の系譜

日本の幼児教育・保育を実施する場は幼稚園と保育所であるが、戦前にも幼稚園や保育所に類する幼児教育施設は作られた。日本で初めての幼稚園は、明治9(1876)年に設立された東京女子師範学校附属幼稚園(現、お茶の水女子大学附属幼稚園)<sup>3)</sup>であり、日本で初めての保育所は、明治23(1890)年に作られた赤澤鐘美・ナカ夫妻の新潟静修学校附設保育所<sup>4)</sup>や、同年の鳥取県の笈雄平が農村で開設した農繁期託児所<sup>5)</sup>と言われている。戦前の保育所(託児所)は、その派生経緯から大きく以下のような系統に分けられる。

### 1) 生活困窮家庭のための慈善的幼稚園・保育所

明治期、幼稚園に通えたのは上流階級・富裕家庭の子どもであったが、その中でも貧しい家庭の子どものための幼稚園が作られた。明治26(1893)年

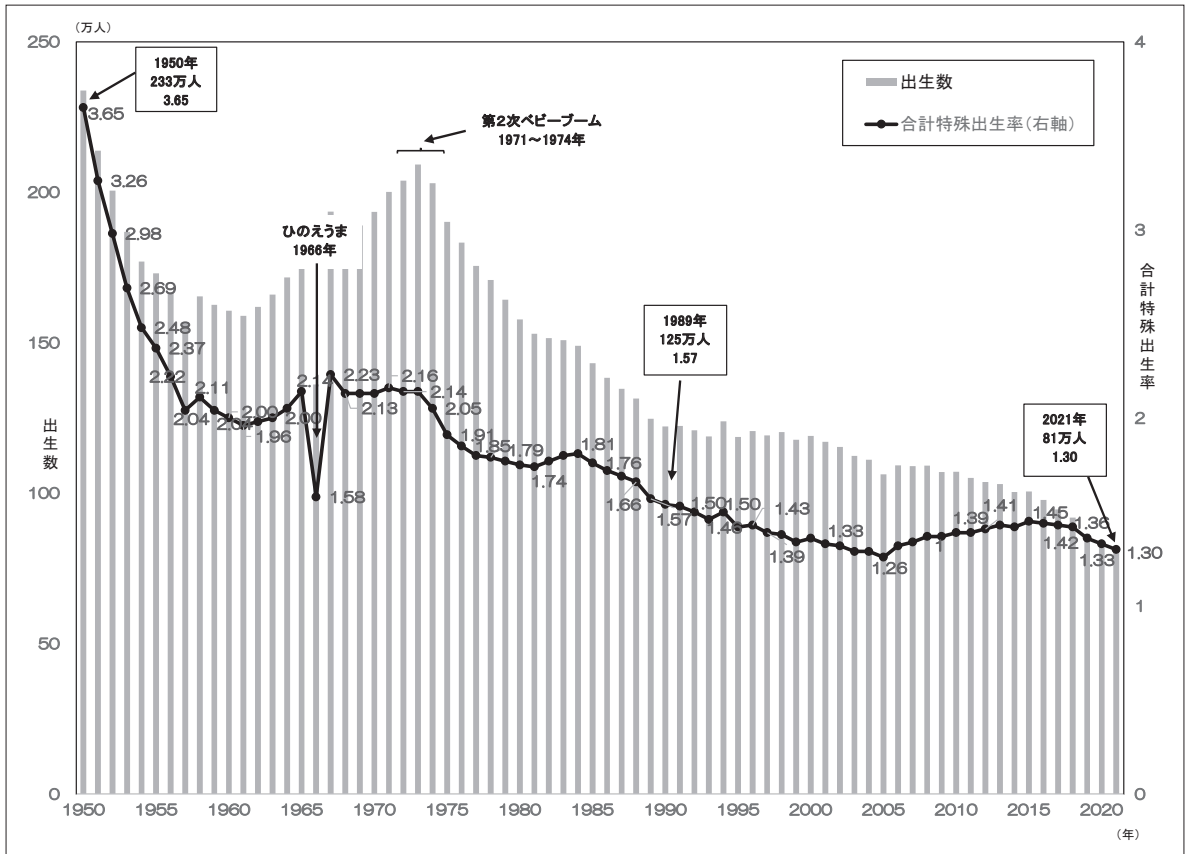


図1 出生数，合計特殊出生率の推移

(出典：注2参照)

に二宮わかが設立した横浜神奈川幼稚園や明治28(1895)年に米国宣教師タムスン夫妻が設立した神戸の善隣幼稚園，明治31(1898)年に片山潜が設立した東京神田のキングスレー館付設三崎幼稚園，明治33(1900)年に野口幽香と森島峰が設立した東京麹町の二葉幼稚園である<sup>6)</sup>。これらの幼稚園は，貧困家庭の子どもや母子・父子家庭，両親共働きの家庭の子どもを対象としていたが，明治41(1908)年に内務省が婦人労働力確保のために託児所に補助金を出し始めると一部の慈善的幼稚園は保育所に変わっていき<sup>7)</sup>，保育所が親を亡くした子どもや生活困窮家庭の受け皿として機能していた。

**2) 働く母親のための企業内託児所**

明治以降には近代化が進み，表1のように製糸・紡績業や炭鉱で働く母親も出現した<sup>8)</sup>。官営工場や大企業の工場では工場内や事務所に職場保育所が作

表1 戦前の産業別女子就労者

(単位・千人)	大正9	昭和5	昭和15
就業者総数	10,146	10,463	12,630
農業	6,257	6,276	7,092
林業	32	30	39
漁業・水産	36	52	66
鉱業	96	44	68
建設業	6	6	22
製造業	1,546	1,426	1,886
卸小売	819	1,209	1,475
金融・保険	12	18	71
運輸・通信公益	65	91	161
サービス	1,067	1,269	1,592
公務	15	29	91

(出典：上笙一郎『日本の幼稚園』)

られ、代表的なものは明治27(1894)年の東京紡績株式会社附設託児所や明治29(1896)年の三井炭鉱託児所、明治35(1902)年の鐘紡紡績株式会社附設託児所であった。世界恐慌や経済情勢の悪化を受け、母子家庭や共働き家庭のための企業内保育所が作られた。

### 3) 農村における農繁期託児所

明治以降、農業などの第一次産業に従事する家庭は多かったが、その農村にできた本邦初の農村保育所が明治23(1890)年に鳥取県気高郡美穂村に筧雄平が作った農繁期託児所である。この設立理由は農村では父母ともに日中農業労働をしているため、子どもが放置され、家の食べ物を勝手に食べたり、ケガをしたりするため、農繁期の多忙な時期に子どもを集めて、子どもが安全に過ごせるようにした託児所であった<sup>5)</sup>。また国は、昭和16(1941)年には満3歳未満の乳幼児10人以上を保育する季節託児所4,050箇所を対象に国庫補助を始め、「季節保育所設置補助要綱」も作成された<sup>9)</sup>。表2は農繁期託児所設立数の推移<sup>10)</sup>である。

表2 農繁期託児所の設立数の推移

年次	設置数	年次	設置数	年次	設置数
明治23(1890)	1	昭和5(1930)	1,964	昭和32(1957)	8,298
明治43(1910)	1	昭和6(1931)	3,600	昭和33(1958)	9,775
大正元(1912)	1	昭和7(1932)	4,800	昭和34(1959)	11,609
大正5(1916)	1	昭和8(1933)	5,745	昭和35(1960)	9,500
大正9(1920)	2	昭和12(1937)	11,562	昭和37(1962)	7,600
大正10(1921)	4	昭和13(1938)	16,538	昭和39(1964)	7,000
大正11(1922)	7	昭和14(1939)	20,782	昭和43(1968)	5,000
大正12(1923)	24	昭和15(1940)	22,758	昭和44(1969)	5,000
大正13(1924)	48	昭和16(1941)	28,357	昭和47(1972)	5,050
大正14(1925)	130	昭和17(1942)	31,064	昭和48(1973)	3,000
大正15(1926)	268	昭和18(1943)	37,629	昭和49(1974)	3,000
昭和2(1927)	549	昭和19(1944)	50,320	昭和50(1975)	2,196
昭和3(1928)	921	昭和20(1945)	7,227	昭和51(1976)	1,400
昭和4(1929)	1,428	昭和26(1951)	5,128		

(出典：注10参照)

### 3. 戦後の厚生労働行政と保育所

戦後、日本では新しい日本国憲法が制定され、民主主義国家としての一步を踏み出す。昭和22(1947)年には文部省より教育基本法と学校教育法、厚生省により児童福祉法が制定され、幼稚園は小・中・高

校・大学等の学校教育体系に、保育所は児童福祉施設の体系に位置づけられる。その際、保育所は主に働く親や共働き家庭の子どもを保育する場としての役割を担うことになる。少子化の動向は新しい国の制度設計の成立と保育所行政と関連しているため、まずは戦前・戦後の厚生省の制度設計の過程を見ることとする。

#### 1) 戦後の厚生労働省の施策と制度設計

厚生省の創立は昭和13(1938)年であるが、前身の内務省は、大正7(1918)年に起きた米騒動や大正12(1923)年の関東大震災、昭和4(1929)年の米国世界恐慌の波を受け、産業不振と失業者の増大、購買力の減退、農村不況などの対応に迫られ、社会福祉施策を実施する。昭和2(1927)年の健康保険法、昭和4(1929)年の救護法、昭和6(1931)年の児童虐待防止法と少年教護法が施行された<sup>11)</sup>。その後、満州事変と第二次世界大戦へと戦時下に入し、敗戦を迎える。

昭和20(1945)年の敗戦直後は、国土の46%と国富の43%を失う中、600万人の復員軍人や海外引揚者が日本に帰国し、激しいインフレと歴史的な凶作により国民生活は困窮を極めた<sup>11)</sup>。この状況下で政府は、米国の食糧放出や軍事食糧の放出などの応急処置をとりながら社会省を復活させ、生活困窮者緊急生活援護要綱による救済措置と、児童局の新設とともに、防疫対策、上下水道・汚物処理施設の復旧、医療施設の再開などの衛生行政を担った。昭和22(1947)年に制定された日本国憲法をもとに、厚生省は社会保障、社会福祉、医療制度、公衆衛生の向上と増進を図ることを任務として行政事務を行うこととなる。

現在の社会保障制度は「社会保険」「社会福祉」「公的扶助」「保健医療・公衆衛生」の4つの柱で構成されている。公的扶助に関しては、昭和25(1950)年に生活保護法(旧救護法・生活困窮者緊急生活援護要綱・旧生活保護法)が制定された。社会保険は、公的年金制度として昭和29(1954)年の厚生年金保険法と昭和36(1961)年の国民年金法の全面施行により国民皆年金が実現し、公的医療保険は、昭和33(1958)年に国民健康保険法が制定され、昭和36

(1961)年から国民皆保険が実現する。これらの制度により、すべての国民が緊急時に経済的に困らないセーフティネットが確立した。保健医療・公衆衛生に関しては、昭和22(1947)年に新しい保健所法と同年の児童福祉法の制定により母子保健を充実し、乳幼児死亡率の減少、妊産婦健診や出産時の分べんの医療技術の向上、母子手帳の交付、乳幼児の死亡事故の防止、妊産婦や乳児の保健指導、3歳児健診などの乳幼児の定期健康診断、乳幼児の予防接種の無料化などが実施された<sup>12)</sup>。また昭和40(1965)年には母子保健法が制定され、保健所による保健指導、健康診査、新生児・未熟児家庭の訪問指導、3歳児一斉健診などが一層進展した<sup>13)</sup>。

児童福祉に関しては、昭和22(1947)年12月に児童福祉法が制定され、「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるように努めなければならない。すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない(第1条)」、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う(第2条)」と、児童の生活する権利と、保護者や国・地方公共団体の児童への責任が明示された。そのために、児童相談所の設置(第15条)、妊産婦や乳幼児の保護者への保健指導の実施、乳幼児の健康診断の実施(第19条)、都道府県知事による母子手帳の交付(第21条)、要保護児童に対する児童相談所の児童や保護者に対する児童福祉司・児童委員による指導、里親への委託または乳児院・養護施設、精神薄弱児施設、療育施設、教護院への入所(第27条)、保育に欠ける児童の保育所への入所(第24・39条)、上記経費の都道府県・市町村の負担(第50・51条)などの現在の児童福祉制度の骨格が作られた。このように、戦後の厚生省は、日本国憲法の理念に基づき、児童とその家族の福祉を実現するための様々な施策を実施した。

## 2) 保育所の役割と機能

昭和20年代の厚生省は、戦後復興対策がとられ、戦争で親を亡くした浮浪児や引揚孤児の素行改善、貧困家庭の児童対策として保育所がその役割を担った。昭和20(1945)年には「戦災孤児等保護対策要

綱」、昭和23(1948)年には「浮浪児等根絶緊急対策要綱」が閣議決定されたが、その背景には生きるためにスリや犯罪を行う非行少年や売春に従事する少女や女性、親子心中事件や児童の人身売買事件の多発への対処であった<sup>14)</sup>。この状況下への対応として、保育所は戦後直後の青空保育からほったて小屋へ、応急建築から児童福祉法制定後には最低基準に基づく保育所が新設・増設され、施設整備費や運営費が公費で予算化されたことから市町村が公立の保育所を増設していく。

児童福祉法の制定以降、保育所は年々、増加するが、戦後の混乱と復興が一段落してきた昭和20年代後半から30年代にかけて、浮浪児対策から一般児童の健全育成へと移行していく。その中で問題となったのが保育所関連公費の増大である<sup>15)</sup>。特に、幼稚園と混同した短時間保育や全村保育的に誰でも保育所に入所させる状況を国は問題視し、児童福祉法を改正して「保育に欠ける乳幼児」という条件をより明確にして厳重化し予算制限をかけつつ、一方で当時の「かぎっ子」と言われる小学生に対し、保育所で「保育に欠ける児童を保育することができる」として児童クラブ(学童保育)実施の条文も盛り込んだ。また保育所が、高知県の保育所定員が千人あたり25.22人であるのに対し、栃木県が2.48人であるなどの設置数にアンバランスさがあり、地域差をなくすこと<sup>16)</sup>を課題としていた。

一方、農村部では戦前の流れをくむ農繁期保育所が実施されていたが、依然として農家の低所得と貧困の問題、父母の共働きによる子どもの放置状態などの問題があり、その対処方法として昭和28年以降厚生省が1/3の国庫補助を行い、季節保育所を設置した<sup>17)</sup>。さらに昭和32(1957)年には「季節保育所要綱」を通達し、国庫補助金の交付(昭和30・31年を除く)により市町村や都道府県が費用助成した<sup>18)</sup>。また、山間地、開拓地、離島などのへき地では、最低基準を満たした保育所が設置しにくい状況のため、厚生省は昭和36(1961)年にへき地保育所の運営費に対する国庫補助制度を始めた<sup>19)</sup>。

#### 4. 3歳児神話の浸透から男女共同参画への転換

戦前から昭和30年代の農村では夫婦共働きで、家庭外労働と家庭内の家事育児の両者が母親に重くのしかかっており、その負担軽減のために厚生省は、常設保育所の増設や季節保育所・へき地保育所の設置を行ってきた。また、多産多死から少産少死を目指す国家方針を実現するために、妊娠・出産などの母子保健の充実を推進してきた。しかし、昭和40年代の高度経済成長期に入ると専業主婦家庭が増加するが、その流れと連動するのが、昭和43年に出された中児審の答申である。

##### 1) 中児審による「3歳児神話」の強調

昭和38・39年に出された2回の厚生省中央児童福祉審議会保育制度特別部会の中間報告の第一次中間報告<sup>20)</sup>は、乳幼児はだれがどこで育てるのが望ましいのかを問う保育問題の根本について問題提起したものであった。ここで示されたのは、家庭保育や保育所保育はどうあるべきかという「保育の七原則」であり、その内容を要約すると以下のとおりである。

〔両親による愛情に満ちた家庭保育〕子どもの精神的、身体的発達にとって極めて重要なのは、養育者・保育者と子どもの緊密な人間関係である。愛情関係を実現する場として、家庭はきわめて重要な役割を果たしてきたし、今後も果たさなくてはならない。子どもの精神的、身体的発達にとっては、両親による愛情に満ちた家庭保育が、もっとも必要なのである。

〔母親の保育責任と父親の協力義務〕母親以外の、父親その他の親族、あるいは家族以外の代理者であっても、保育のためのよい条件を備えていれば家庭保育の役割を果たすことはできるが、条件が同じであれば、健全で、愛情の深い母親が、子どもの第1の保育適格者であり、保育適格者になるよう努力することが期待される。父親その他の家族は、母親が妊娠出産など重要な役割を担っていることを考慮し、その保育責任を十分果たせるように協力し、保育適格者になろうと努力する母親を援助する義務があるのは当然だが、母親により大きな責任がある、と考えなければならない。

〔保育方法の選択の自由と子どもの母親に保育される権利〕家庭保育か保育所保育かの保育方法は、両親に選択の権利がある。母親が自ら家庭で保育をしたい場合は、母親が家庭保育に専念できるよう、父親の賃金を増やす労働対策、生活保護その他の社会福祉政策、児童手当制度など、公的保障が必要である。また、貧しい母子家庭では、保育所に委託して働く自由もあるため、保育所やその他の制度を充実させなければならない。一方、家庭の経済的理由によらず、社会的地位の向上、より高い生活水準、社会的活動や接触の欲求、優れた能力や技能を生かすために仕事をしたい母親が、子どもを保育所等に委託して、一定の職業に従事する自由があるが、母親の自由だけでなく、子どもが母親に保育してもらう権利があることも忘れてはいけない。1951年の児童憲章には家庭での養育の重要性が掲げられ、1959年の児童権利宣言には「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」と明記されているため、原則として母親は、自らの幼児を保育する義務と責任をもち、養育することが期待される。

〔家庭保育を守るための公的援助〕所得補償的な経済援助も必要であるが、親子関係を安定させ、家庭保育を充実させる、技術的・精神的な公的援助も必要である。

〔家庭以外の保育の家庭化〕家庭で保育できない場合は保育所がその場になるが、保育所も家庭保育に近い処遇にするよう、保育所保育の家庭化が必要である。

〔年齢に応じた処遇〕子どもの年齢が低いほど、家庭保育の重要性は高いため、2～3歳以下の乳幼児はまず家庭において保育されることが原則であるが、2～3歳以上になると精神発達の面から友達関係や社会適応性を育成するため、家庭以外の子どもと接触する機会を設けるなど、年齢に合わせた保育方針が重要である。

〔集団保育〕保育所などの集団保育を行う場合、専門家による指導が望ましく、保育士の専門技術の熟達やカリキュラム・保育内容の計画が重要である。

この中間報告が出された背景には、貧困などの経済的理由から働かざるを得ない親や共働き家庭、母子家庭等に扶助してきた保育所保育が、家計の豊かさの追求や母親の働く権利から家庭保育を放棄し、保育所保育に外注する母親に向けての警鐘的意味があった。また保育所保育の希望が年々増加する中で、昭和43(1968)年に厚生省局長通知「保育所の入所措置の適正化について」が出されたが、これは保育所の入所基準を引き締め、保育所への公的補助を減らしたい国の思惑<sup>21)</sup>により出されたものであった。また昭和40年代の農村部では、農家の貧困化と出稼ぎによる父親不在が問題視され続けていたが、農家を継いだ長男も所得向上のために専業から兼業農家になり、農家の次男・三男は職を求めて都市に流出し、第二次・第三次産業に従事し、また都市部で結婚して家庭をもつ核家族化と専業家庭が増加していった。その結果、昭和30年の農林業従事者は48.5%であった割合が、昭和50年には13.8%に、平成17年には4.8%へ減少していき<sup>22)</sup>。これらの状況に伴い、表2のように季節保育所は戦後、少しずつ増設されたが、昭和34年をピークに減少に転じ、月20日程度しか開設できない季節保育所ではない通常の保育所の常設化の要望に伴い、昭和40～50年代には季節保育所はその役割を終えていく。これ以降、都市部では専業家庭が増加し、3歳までは母親が家庭で子育てすることが正しいとされるポウルヴィの3歳児神話<sup>23)</sup>が家庭に浸透し続けるのである。それが転換されたのは厚生白書平成10年版であり、「母親は子育てに専念するもの、すべきもの」との社会的規範は、戦後の数十年の間の高度経済成長期に形成されたこと、「母性」の過剰な強調が母親に子育てにおける過剰な責任を負わせたこと、三歳児神話には少なくとも合理的な根拠は見られない、とする厚生労働省の見解が出された<sup>24)</sup>。

## 2) 乳児保育の抑制方針

昭和38年に厚生省は、保育所を必要とする地域に適正設置すること、働く母親の3歳未満児保育の要求の高まりから、乳児保育を行える保育所の整備計画の必要性を唱えていた<sup>25)</sup>が、昭和38年中

児審中間報告以降、厚生省の論調にも変化がみられる。昭和40年度版厚生白書では、保育所不足や低年齢児の保育所受け入れの困難さから無認可保育所の増加問題が生じていること、母親の要望の強い乳児保育も、1歳未満の乳児を母親ではなく保育所で長時間保育することを否定し、その是非も検討する必要があるとしている<sup>26)</sup>。この乳児保育は昭和44(1969)年から一定の設備機能を備えた保育所において、特別保育として低所得者家庭への制限つきで実施するようになる<sup>27)</sup>が、一方で昭和43～45年度においては、3歳未満児の入所措置率を厚生省の行政指導の目標としている20%を超えないようにするなど、3歳未満児保育に対する抑制的な姿勢がみられる。なお昭和46年度版厚生白書以降、母親の就労態様の多様化に伴い、保育時間の延長や乳児保育、病児保育の要望が高まっているが、長時間保育は児童の心身発達上好ましくないこと、病児保育は母親の病児看護のための特別休暇の普及が望ましいと述べ、また「児童は家庭で母親を中心とした家族との人間関係を通じて健全に育っていくものである」<sup>28)</sup>と、中児審の方針が反映される。しかし昭和46(1971)年には、「保育所緊急整備計画」が実施され、依然として不足している保育所ニーズに対応するために保育所を増設したり、労働力不足や婦人の社会参加等の要因から、看護婦や電話交換手として働く女性のために保育所の保育時間の延長や企業内保育などの保育の多様化に対応する姿勢も示す<sup>29)</sup>。これ以降、昭和49(1974)年には特別保育として、中程度の障害児を保育所で受け入れる障害児保育を実施し始め、昭和56(1981)年には夜間保育を4か所から昭和57(1982)年に30か所増設、延長保育は昭和56(1981)年に71か所から昭和57(1982)年には1,000か所に増加させるなど、保護者の保育需要に合わせて保育サービスを増やす<sup>30)</sup>。一方で昭和63年版厚生白書までは乳児保育については育児休業制度の普及徹底を図りつつも、特別保育として「乳児の福祉が阻害されないように保育所で実施する必要がある」とし、中児審の乳児保育の否定と3歳未満児の家庭保育の重要性を踏襲する<sup>31)</sup>。

### 3) 子育て支援施策としての転換

昭和の終わり頃までは、厚生省でも母親による育児の重要性を強調してきたが、平成元(1989)年の1.57ショック以降、働く母親に対する支援の拡充も進む。平成元年版厚生白書では「有配偶女性の職場進出が進み、女性の就労と出産・子育ての両立が大きな課題となっている。どのような家庭に対してもその形態に応じ必要な子育て支援を行うという観点から、母親が働いている家庭については、就労と出産・子育ての両立支援の一層の充実を図っていくことが必要である」<sup>32)</sup>と昭和の思想からの転換が見られる。平成8年版厚生白書では、女性の社会進出も進んでいる状況にあって、働く女性に「仕事も家庭も」の役割を期待しつづけることは難しくなっており、働く女性も安心して子どもを産み育てられるようにするため、家庭内の男女の役割分担を見直し、特に女性が働いている場合には、男性も育児や家事を積極的に分担していくことが求められる<sup>33)</sup>、と初めて家庭内の男女共同参画の視点に基づいた記載がされ、以降その方針は平成から令和にかけて継続していく。また、乳児保育は平成元(1989)年から特別保育としての所得制限を撤廃し、また延長保育、夜間保育、障害児保育も特別保育ではなく通常の保育として位置づけ、平成以降は子育て支援の一環として実施数も増加する。また専業家庭への子育て支援施策も増え、昭和59(1984)年には「乳幼児健全育成相談事業」として遊び場開放や子育ての悩み相談が受けられる子育て支援センター事業を実施したり、平成3(1991)年から月14日以内であれば保育所で子どもを有料で預かる「一時保育事業」なども実施する。また平成3(1991)年に児童手当法が一部改正され、また同年に「育児休業法」が成立し、1歳未満児の養育のための育児休業取得の制度化、平成7(1995)に育児休業給付が実施される<sup>32)</sup>。

その後、子育て家庭に対する大きな経済支援策は打ち出されなかったが、平成29(2017)年には「新しい経済政策パッケージ」<sup>34)</sup>、平成30(2018)年には「経済財政運営と改革の基本方針2018」が閣議決定され、幼児教育の無償化が実施され、3～5歳児のすべての家庭への幼稚園・保育所等の保育料の無償

化と、住民税非課税世帯の0～2歳児の保育料の無償化を、消費税10%の増税を財源に令和元(2019)年10月1日から実施した。

## 5. 戦後の人口動態と少子化

### 1) 戦後の人口増減に対する考え方の変化

昭和31年度版厚生白書では、昭和22～24年までの戦後3年間は、戦争中から繰り延べられていた出生が集中し、ベビーブームとなったが、戦後10年のうちに出生率も半減したが、この現象について「出生率を急激に低落させたのは、国民の出生抑制の努力であり、過剰人口の重圧を考える必要性」<sup>35)</sup>があると述べている。このように、厚生省は多産多死型の人口から少産少死型の人口への変貌を改善の成果と見なしている。また昭和37年度版厚生白書では、急激な人口減少への対策は「全年齢層の死亡率を引き下げることとより、健康を増進し、この基礎に立って高度教育、訓練を実施し、体力、知力および精神力において優秀な人間を育成して対処しなければならない」<sup>36)</sup>と述べている。ここには、少子化に対する懸念はなく、農村の貧困や家庭における貧困は多子が問題であるとし、そのために多子世帯への児童手当の設立を実施していくのだが、むしろ少子化による家庭経済の向上を善とする国の推奨姿勢も見え隠れする。昭和39年度版厚生白書では、第3児以上の出生率は低下し続けているが、「わが国の出生率の今後の動きについては、現在の出生率がすでに非常に低いものであるという点からみて、これ以上の低下は起こらないであろうと思われる」<sup>37)</sup>と比較的楽観的な見通しが述べられている。

表3は、明治～昭和までの家庭における子ども数の推移を示したものである。これを見ると、戦前の夫婦の子ども数は平均5人であったが、昭和30(1955)年前後に結婚した夫婦では大幅に低下し、昭和40(1965)年代終わりから昭和63(1988)年頃は2人を超える程度であった。つまり全体の家庭の半数以上が2人の子どもを持ち、1/4の夫婦が3人の子どもを持つという状況が続いていた。また昭和40～60年代の高度経済成長期と安定成長期における子ども数は、子ども2人の世帯が約半数でそれほど

表3 夫婦が生涯に産んだ子ども数の推移

(単位: %, 人)

有配偶女子の出生年	調査年	調査時の年齢	0人	1人	2人	3人	4人以上	平均出生児数
明治29～33年	昭和25年	50～54歳	9.4	7.6	6.9	8.3	67.8	5.03
明治34～38年	昭和25年	45～49歳	8.6	7.5	7.4	9.0	67.8	4.99
明治44～大正4年	昭和35年	45～49歳	7.1	7.9	9.4	13.8	61.8	4.18
大正10～14年	昭和45年	45～49歳	6.9	9.2	24.5	29.8	29.6	2.65
昭和3～7年	昭和52年	45～49歳	3.6	11.0	47.0	29.0	9.4	2.33
昭和8～12年	昭和57年	45～49歳	3.6	10.8	54.2	25.7	5.7	2.21
昭和13～17年	昭和62年	45～49歳	3.6	10.3	55.0	25.5	5.5	2.20
昭和18～22年	昭和62年	40～44歳	4.4	10.1	55.1	26.3	4.2	2.16

(出典:『厚生白書(平成元年版)』)

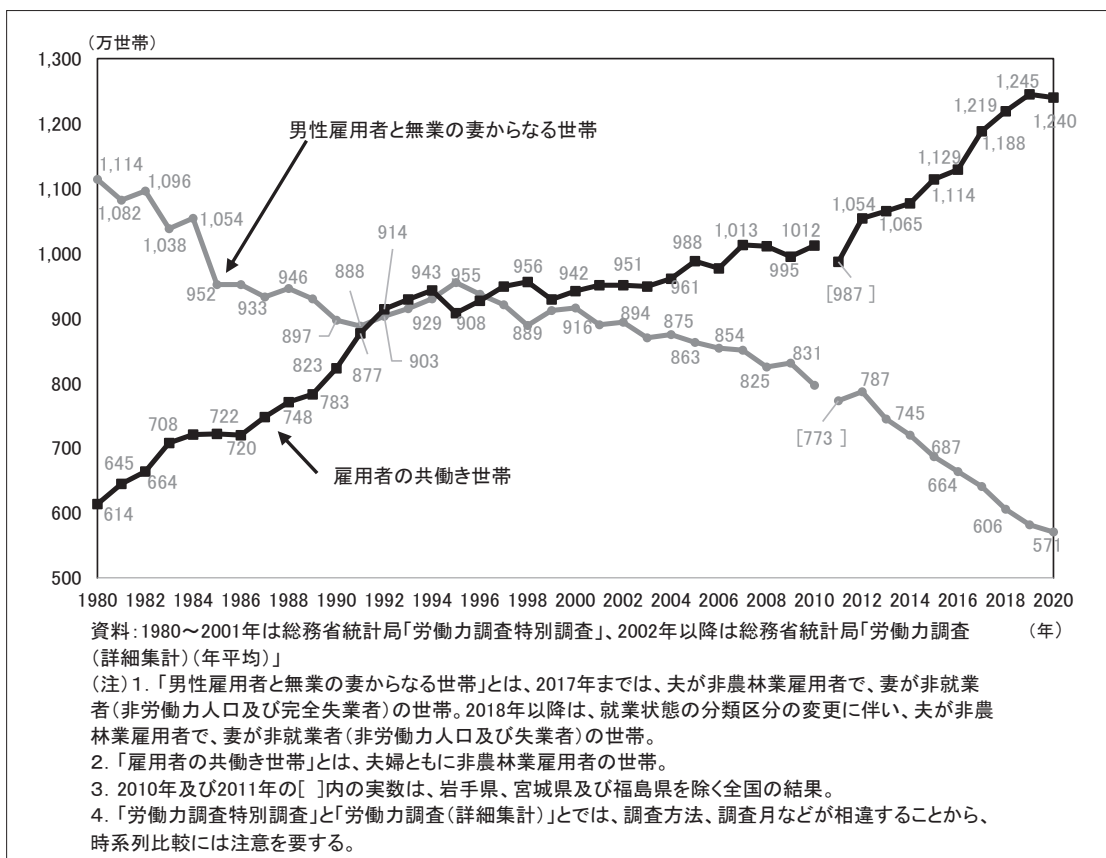


図2 共働き等世帯数の年次推移

(出典:『令和3年版厚生労働白書』)

増減していない状況であった<sup>38)</sup>。しかし、平成元年以降、バブル経済が崩壊し、その後も平成20(2008)年のリーマンショックにより家計の経済状況が悪化し続け、家計の総所得も上昇しない中、働く母親が年々増加し、1990年代には共働き家庭が逆転し、

平成22(2010)年には専業家庭が797万世帯、共働き家庭が1,012万世帯となった(図2)。しかし、共働き家庭といっても、夫が正社員、妻はパート等の非正規雇用の家庭が多く、平成20(2008)年頃からは夫婦ともに非正規雇用の共働き家庭も増えている実



態がある<sup>39)</sup>。そのような中、婚姻数も減少し、生涯未婚率も上昇する中、出生数と合計特殊出生率は令和3(2021)年現在でも図1のように下がり続けているのである。

## 2) 理想の子ども数とその理由

厚生白書平成元年版にみられる夫婦の理想の子ども数は、昭和47(1972)年の出生力調査で2.82人、昭和52(1977)年調査で2.61人、昭和57(1982)年では2.62人、昭和62(1987)年では2.66人と、低下の減少は見られない。また昭和62(1987)年調査では、夫婦のみか子ども1人と答えた割合は全体の8%に満たず、6割が子ども2人、3割が子ども3人と答えている。しかし、予定子ども数を聞くと、子ども3人を理想とする者のうち、かなりの割合が第3子を持つことをためらっている傾向が指摘されている。その理由は、相対的に出生力の高い35歳未満の年齢層では、「子育てにお金がかかる」が37%、「教育費が高い」が29%、「育児の肉体的・心理的負担」が25%であった。また25～35歳グループでは、「自分の仕事に差し支えるから」が15%、都市部で「家が狭いから」を挙げるものが多かった<sup>38)</sup>。

平成に入ってから、バブル経済の崩壊と経済の停滞で正規雇用の給与も増えず、家計の経済状況が厳しくなる中、国公立・私立大学の授業料が年々上昇し、子どもの教育にかかる費用は増大する一方であった。その中、平成8年度厚生白書に「子育て費用は、子ども1人約2,000万円となる」と書かれ、子育てにかかる費用の近年の増大状況を明らかにした。この2千万円という金額は、平成5年厚生白書

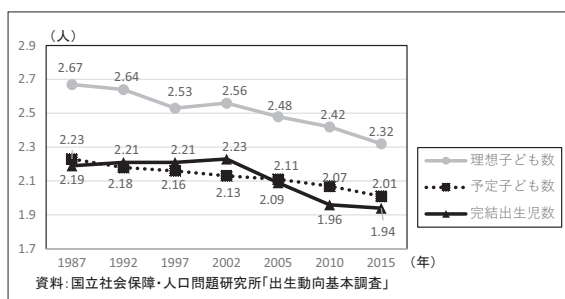
で示された子育て費用のうち、高等教育にかかる費用や塾代なども含めた1人の子どもが成人するまでに要する費用を計算したもの<sup>40)</sup>であったが、この言葉が独り歩きし、若年家庭が経済的理由で子どもを産めないイメージを植えつける要因となったと考えられる。図3は子どもの出生数の推移<sup>39)</sup>であるが、理想の子ども数に比べて実際の出生数は少なくなっており、平成27(2015)年でも希望する子どもの数を実際に持てない現状にあることがわかる。

## 6. 戦後の保育対策と少子化対策に関する考察

戦後の厚生労働行政と保育所の保育サービスの変遷を見ていくと、高度経済成長とバブル期に沸いた昭和時代は、夫が正社員で働き、妻が専業主婦で家庭を支えるという家族モデルが形成された。しかし、昭和59(1984)年の男女雇用機会均等法の施行以降、平成の景気の停滞、結婚する・しないの結婚概念の自由化などの理由から、平成の30年間の間に緩やかに出生数が減った。その後、厚労省も昭和の母性神話・3歳児神話から脱却し、平成に入り父母ともに家庭の家事や育児を担う発想に転換したが、母親の仕事と家事育児負担は減ることはなく、所得などの経済的理由、子育て環境の悪化、仕事に支障が出るなどの様々な理由から少子化が進行していった。平成の時代には少子化対策として、保育所数の増加や様々な保育サービスの充実を進めていったが、結果として抜本的な少子化対策にならなかった。戦後からの子育て支援策は共働きの働く母親や専業主婦の母親の要望から実施されてきたものであるが、そのニーズから見ると、出生数の減少を食い止めるための施策として考えられる保育サービスや子育て支援策は以下のとおりである。

### 1) 夫婦共働きを可能とする保育環境の整備

夫婦共働きであっても未だに保育所に入れない待機児童の多い地域があり、特に乳児保育や3歳未満児保育、小学生の放課後の児童クラブ(学童保育)の増設も必要である。また平成に入って充実してきた、乳児保育、延長保育、休日保育、夜間保育、一時保育、子育てセンター事業、病児・病後児保育なども、家庭のニーズに合わせて利用できるよう、数



(出典：『令和2年版厚生労働白書』)

図3. 夫婦の理想子ども数・予定子ども数、完結出生児数の推移

と質の充実が必要である。育児休業制度や看護休暇が取得できない、子どもが病気になった時の預け先がないなどの問題は、働く親にとって仕事の継続を困難にするため、制度の充実と実際に制度を利用できる職場の雰囲気の醸成も必要である。また病児・病後児保育は全国的に増加傾向にあるが、実際に開設箇所が少ないなど、利用できない実態もあるため、子どもが病気の際に夫婦ともに看護休暇などを利用できる制度の充実や、働き方改革などが必要であろう。昔は三世帯同居や地域の地縁関係があり、祖母が病気時のケアをできたからこそ共働き家庭の仕事の継続が可能であったが、現在の核家族化の中では、仕事を休める職場環境とともに、仕事を休めない場合の病児・病後児保育や、ファミリーサポートサービス、ベビーシッターサービスなどの保育サービスの充実が欠かせないものであるといえる。近年では、図4のように結婚・出産で退職するM字カーブがゆるやかになりつつあるが、出産に伴い退職せざるを得ない家庭もあるのが現状である。また

日本では処遇の充実している大手企業は新卒採用が主流であるため、出産退職した母親などが離職後、パートタイムなどの非正規雇用しか職に就けない実態があるが、退職後、パート以外の正規雇用にも再就職できることも必要であろう。

## 2) 子育てにかかる費用の経済的支援

令和元(2019)年から全家庭における3～5歳児の幼児教育無償化と0～2歳児の住民税非課税世帯への無償化が実現されたが、以前は乳幼児期6年間の保育所・幼稚園等にかかる保育料の家計負担は大きかった。3歳以上児については少し軽減されたが、未だに大半の共働き家庭での0～2歳児の保育料負担は家庭により約2～10万円ほどかかるため、仕事の継続を断念するか、子どもを諦めるかの要因になっている。3歳未満児の保育料については国や地方公共団体の公費負担による全額免除までは無理にしても、最初は1/3免除や1/2免除から始めることで家計負担を軽減し、保育料に充てていた費用を病児保育やその他の経費に充てたり、仕事も断念せず

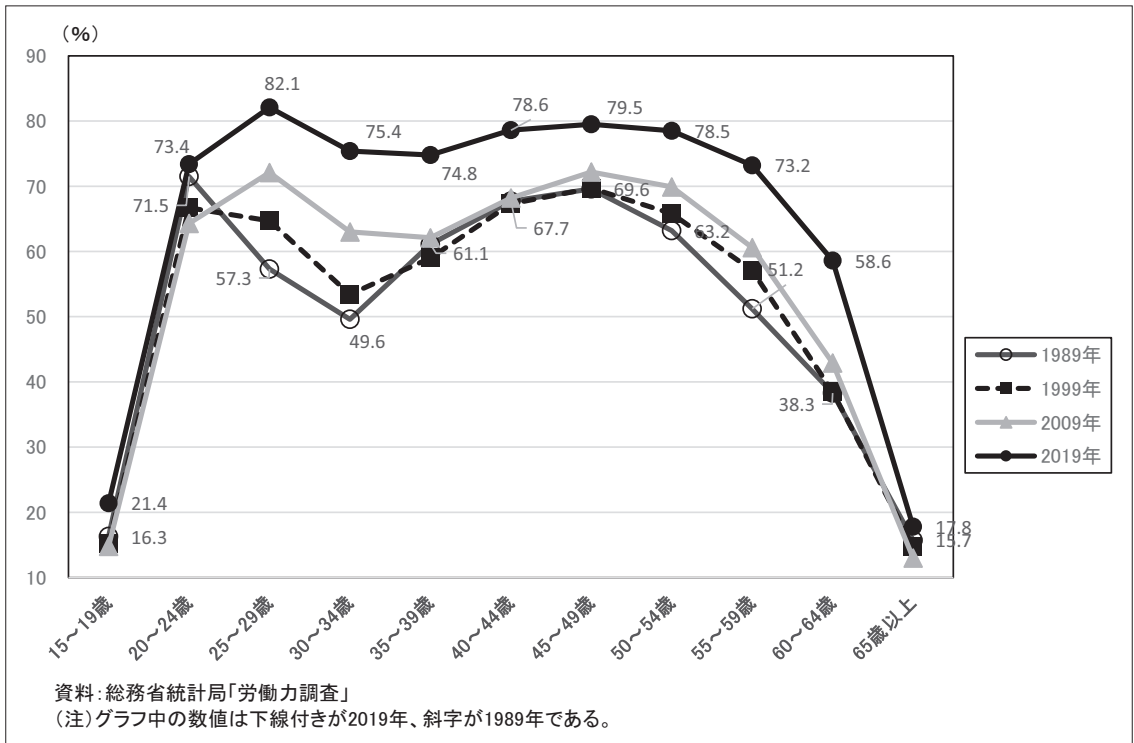


図4 女性の年齢階級別就業率の変化

(出典：『令和2年版厚生労働白書』)

に続けられることにつながると考えられる。

また、すべての子育て家庭が恩恵を受けられる経済支援も必要である。乳幼児医療費無料などは全国的に3歳未満児で全実施されているが、3歳から高校生まで助成がある地域もあれば、通院・入院の別、所得制限の有無なども含めると、地域差が大きいため、全国一律で小学生程度までの医療費無料などの制度になると、家計負担は軽減されるだろう。さらに児童手当や高校無償化が制度化されているが、一定年収以上は所得制限があり、子育て家庭間の不公平感を増大させている。0歳から小学校就学前までの保育料を無償化し、高校も所得制限を撤廃した無償化を実施することにより、全国どここの地域に住んでいても、18歳未満の児童である子どもが無償で保育や教育を受けることができれば、最近の非正規雇用が増えている共働き家庭であっても子どもを産み、育てることが可能になるのではないかと思われる。さらには、小学校等の給食費の無料化など、子どもの貧困にも考慮した経済支援も必要であろう。

### 3) 3歳児神話と働くことの意義の問い直し

3歳児神話は、昭和の高度経済成長期に、猛烈に働く父親を支えつつ、育児や介護に母親が従事する専業主婦を増加させたが、3歳児神話の正当性は検証されないまま、戦後、啓蒙的に使われていった部分がある。3歳児神話に関する見解では、元京都大学霊長類研究所の松沢哲郎教授が、アフリカのバカ族の子育て方法から、子育て中の母親も用事や仕事にでかける際、他の子育て中の母親に乳児を預け、不在時に授乳をしてもらうなどの共同保育が実施されおり、これが太古の人間の子育て方法であると述べている<sup>41)</sup>。また、子どもを育てる環境が発達にどのような影響を与えるかを縦断的に調べたアメリカの調査では、長時間保育所で育てられた子どもも母親だけに育てられた子どもも、育った保育所環境や家庭環境が良好であれば発達に差がないことが示されている<sup>42)</sup>。3歳児神話については妥当性を問う論文<sup>23)</sup>なども出されているが、今後もひき続き検証する必要があると思われる。

また、育児や子育ては、父母などの保護者が第一義的責任をもって担うことが絶対条件ではあるが、

同時に現在は三世同居などの地縁関係が崩壊しているため、祖父母や様々な人の手を借りながら子育てを行ったり、保育所等も含めた様々な子育て支援サービスも活用しながら育児をしていかないと子育ての負担感は軽減されない。また父親や母親などが担うべき「労働」と「育児」は権利か義務かを問いながら、家庭のあり方を考えていくことも必要であろう。働く楽しさや育児の楽しさ、また労働・育児の苦労や大変さは、父親・母親の特定の役割ではなく、両者で担っていきながら、子どもが幸せに成長できるような家庭を形成するイメージが持てなければ、結婚・子どもを持ちたいと思う若年層はますます減り、少子化はさらに進行するだろう。

### 4) 子育て支援策の改善状況の周知と広報

平成以降、子育て支援状況については、以前よりも少しずつは改善している。その中でも特筆すべきは、平成29年実施の3～5歳児の保育料無償化で、子育て中の全家庭に向けた大きな経済的支援策であるが、保育者・教員養成で学ぶ大学・短大1・2年生にこの制度を知っているかどうかを聞いてもほとんどの学生が知らないと答える。子育て支援の改善状況を世間一般にも周知し、情報を知らずに出産や子育てを断念する若者や家庭が生じないように、広報していく必要があると思われる。

## 7. おわりに

本稿では、戦前・戦後の保育所の保育サービスの変遷過程と家庭における労働と家事育児の変化を見てきた。この問題は、家計を支えるために誰が働くのか、労働は義務か権利か、また家庭を維持するための家事育児を誰が担うのか、家庭のケアは権利か義務か、といった、個人の生き方そのものを問いかけるものである。専業・共働き、子どもの有無とともに生き方の自由は制限されないことが前提ではあるが、経済的理由や子育て環境の悪化により希望する子ども数が持てない状況はすぐにでも取り払わないと、少子化はますます進行するだろう。昭和の時代から変わらず、希望する子ども数よりも実際の子どもの数が少ない理由は、「子どもにお金がかかる」という経済的理由が大きく、令和になっても改

善されていないことから、国や地方公共団体が抜本的な子育て家庭に対する経済支援を実施する必要があると思われる。また、保育料の無償化や様々な子育てサービスの無償化が市町村単位で実施されているが、子育てのしやすさや経済的支援が子育て家庭を呼び込む地域活性化の起爆剤となっており、地域間格差が大きい。国が一律に助成しないために市町村が個別に子育て支援策を充実させているのが実態であるが、戦後、小・中学校の9年間の義務教育制度ができ、授業料や教科書代などが無償化された理由は、全国どの地域に住む子どもの教育格差をなくす理由から制度化されたものであり、子育てにかかる費用に地域差があることは児童福祉の観点からも問題がある。子どもが育つ環境としてふさわしい子育て支援策・財政支援策のうち、全国一律に支援するものを再検討する必要があるだろう。また、国や厚生労働省が夫婦共働きを前提とするならば、所得制限なしの0～2歳児の保育料の軽減策を国や市町村助成により実施することを真剣に検討すべきである。平成以降、家庭の世帯年収が上昇しない中、出産・子育てをしたいと思う家庭が経済的理由や子育て環境の劣化により子どもを諦めるのではなく、希望がかなうための子育て支援策の量と質のさらなる国を挙げての改善が必要であると思われる。

## 注・引用文献

- 1) 小山優子「保育所・幼稚園等における子育て支援事業と保育サービスの変遷過程に関する一考察」鳥根県立大学. 人間と文化 (4), 2021, p.195-204
- 2) 図1は、1950～2018年までは厚生労働省『令和2年度版厚生労働白書』<https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/kousei/19/index.html>, (最終閲覧日: 2022年9月30日), 2019～2021年までは厚生労働省「令和3(2021)人口動態統計(各定数)の概況」<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei21/index.html> (最終閲覧日: 2022年9月30日)を元に作成。以下、『厚生白書』『厚生労働白書』は、厚生労働省ホームページに昭和31年度版から令和3年度版まで掲載されているため、引用文献のURLは省略、最終閲覧日もすべて2022年9月30日。
- 3) 文部省『幼稚園百年史』ひかりのくに, 1979年, p.33-41
- 4) 文部省, 同上, p.46-47
- 5) 上笙一郎・山崎朋子『日本の幼稚園』筑摩書房, 1994年, p.274-279
- 6) 汐見稔幸. 他『日本の保育の歴史』萌文書林, 2017年, p.93-123
- 7) 小山優子「幼稚園・保育所・認定こども園における保育内容の捉え方」鳥根県立大学短期大学部松江キャンパス研究紀要 (55), 2016, p.41-50
- 8) 上笙一郎・山崎朋子, 同上, p.204-224
- 9) 宍戸健夫『日本の幼児保育(上)』青木書店, 1989, p.239-243
- 10) 季節保育所の設置数は、1916～1959年は、石坂公俊「季節保育所の動向分析」立正社会福祉研究16(1), 2014, p.1-8を参照。昭和35年の設置数については『厚生白書(昭和36年版)』に記載、以下、昭和37, 39, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51年については『厚生白書(昭和38, 39, 44, 45, 47, 48, 49, 50, 51年版)』を参照。
- 11) 厚生省『厚生白書(昭和33年度版)』[https://www.mhlw.go.jp/toukei\\_hakusho/hakusho/kousei/1958/](https://www.mhlw.go.jp/toukei_hakusho/hakusho/kousei/1958/)
- 12) 厚生省『厚生白書(昭和37年度版)』
- 13) 厚生省『厚生白書(昭和46年度版)』
- 14) 植山つる・浦辺史『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会, 1978年, p.55-60
- 15) 同上, p.52-54
- 16) 厚生省『厚生白書(昭和35年度版)』
- 17) 厚生省『厚生白書(昭和37年度版)』
- 18) 「季節保育所の設置について」昭和32年5月8日発児第53号
- 19) 厚生省『厚生白書(昭和36年度版)』
- 20) 中央児童福祉審議会保育制度特別部会「保育問題をこう考える(中間報告)」昭和38年7月
- 21) 植山つる・浦辺史・岡田正章『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会, 1978, p.288-295

- 22) 厚生労働省『厚生労働白書（平成23年度版）』
- 23) 庄司順一，加藤忠明．他「我が国の伝統的育児に関する妥当性の検討『3歳児神話』の検討」  
<https://www.niph.go.jp/wadai/mhlw/1997/h092308.pdf>（最終閲覧日：2022年9月30日）
- 24) 厚生労働省『厚生労働白書（平成10年度版）』
- 25) 厚生省『厚生白書（昭和38・39年度版）』
- 26) 厚生省『厚生白書（昭和40年度版）』
- 27) 乳児保育は，貧困などのやむを得ない理由のための措置であり，低所得者家庭のための特別保育として位置づけられたため，当時は所得制限がかかっていた。
- 28) 厚生省『厚生白書（昭和46年度版）』
- 29) 厚生省『厚生白書（昭和47年度版）』
- 30) 厚生省『厚生白書（昭和57年度版）』
- 31) 厚生省『厚生白書（昭和63年度版）』
- 32) 厚生省『厚生白書（平成元年度版）』
- 33) 厚生省『厚生白書（平成8年度版）』
- 34) 内閣府「新しい経済製作パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）<https://www5.cao.go.jp/keizai/package/package.html>（最終閲覧日：2022年9月30日）
- 35) 厚生省『厚生白書（昭和31年度版）』
- 36) 厚生省『厚生白書（昭和37年度版）』
- 37) 厚生省『厚生白書（昭和39年度版）』
- 38) 厚生省『厚生白書（平成元年度版）』
- 39) 厚生省『厚生白書（令和2年度版）』
- 40) 厚生省『厚生白書（平成8年度版）』
- 41) DVD「NHKスペシャルママたちが非常事態!？」  
NHKエンタープライズ，2016年
- 42) 日本子ども学会『保育の質と子どもの発達 アメリカ国立小児保健・人間発達研究所の長期追跡研究から』赤ちゃんとママ社，2009年

（受稿 2022年9月30日，受理 2022年11月9日）

