

保育問題を考える

——対話形式で——



福祉問題研究会

1 ————— 保育の周辺

A 横浜市保育行政については、2人ともそれぞれ意見を持つ者同志なので、日頃の考えを出し合ってみたい。

まず、横浜市における保育所及びその周辺について説明してもらいたい。

B 保育所というのは、いうまでもなく母親の就労や疾病等の理由で、日中家庭で面倒を見てもらえない児童を、家庭に代って保育する児童福祉施設だが、昭和49年4月現在、就学前児童数を28万人と見て、そのうち保育所入所対象児は、約23,000人位いると見られている。これら要保育児童については児童福祉法で市町村長、横浜市の場合は、福祉事務所長が保育所に入所措置するか、またはそれに代る保護を加えなければならないことになっている。

そこで、その受入れ体制だが、49年4月現在保育所が131カ所〈うち公立52, 私立79〉、定員が11,563人〈うち公立3,605, 私立7,958〉で要保育児童数に比べると、約50%にしか相当しない。また、こうした保育所不足を補完するものとして、家庭保育福祉員が28人、無認可保育所が35カ所あるが、そこで保育されている児童は、前者が84人、後者が1,389人で、これを保育所定員と合わせても、まだ充足率は57%にとどまっている。児童を保育する施設としては、そのほかに企業が設けている事業所内託児施設があるが、これは経済事情の影響を受け易く、消長が激しいので実態は十分把握されていない。

次に保育所利用者の階層だが、年々所得の高い階層が増加していく傾向にある。例えば、入所児童の属する世帯中、被保護世帯や市民税非課税世帯に属するものは、40年度11.5%だったものが、49年度は7.8%と減少しているのに対し、所得税年額60,000円以上の世帯に属するものは、3.9%か

目次

- 1——保育の周辺
- 2——保育ニーズの変化
- 3——婦人労働と保育
- 4——保育に要する費用
- 5——保育体系のあり方

ら41.2%と著しく増加している。その中でも所得税120,000円以上の世帯のものが19.9%を占め、これが、50年度になると、全体の4分の1以上になることは確実と見られている。

保育所は、当初生活保護法の中の施設として位置づけられていたものであるが、昭和23年児童福祉法が制定されて以来、同法の中で児童福祉施設として規定されるようになった。従って、保育所は、はじめは明らかに救貧的性格を持たされていたものと考えられる。当時は一般的に母親が働くということが、生計維持のため止むを得ざる手段であるとして、消極的な評価しか与えられていなかった。ところが、今日においては、以前にも増して働く母親が増えているが、それは働くことを婦人の権利であるとしてとらえ、あるいは生活水準のレベルアップを図ることを目的としているものが多くなっているためと見られ、生計維持的な要素は二義的になりつつあるかに見える。もちろん、平均的な生活水準の設定が、すぐれて主観的なものであるから断定はできないし、住宅費や教育費にオカネが、かかりすぎるといった事情もあるが。

このように、働く婦人の様態の変化に対応して、保育所を利用する主たる階層も変化しており、そのことが、保育所の機能を所得保障的なものから婦人の労働権保障的なものへと変質させてきている。しかしながら、保育所には、保育に欠ける児童の健全な養育を保障するという基本的な目的があり、その中で広義の教育保障的機能も要求されてきている。

このように、保育所は、社会のさまざまな問題領域の接点に位置し、しかも、それらの問題が時には相反する性格を示すことがある。だから、保育所を考える場合は、こうした問題を総体的に捉えていく必要があるが、ここでは、その中でもっとも基本的な子どもの養育についての社会の係わり

方について考えてみたい。

2 ————— 保育ニーズの変化

A 保育所の機能の変化に対応して、市民のニーズにも変化が表われているのだろうか。

B 10年程前は、もっぱら「ポストの数ほど保育所を」ということだった。経済の高度成長期で、カー、クーラー、カラーテレビといった三種の神器に対する国民の購買欲は高まり、婦人の就労の場もいくらかもあった。もはや戦後ではないといわれ、戦後の耐乏生活を生きてきた人達にとってより豊かな生活を求めることは、疑いもなく良いことであった。また企業にとっては、低賃金の婦人労働者を雇用でき、それがまた製品の購買力を作り出すのであるから、二重の意味で良いことであり、企業自ら就労婦人のための託児施設を設けるところも出てきた。

革新市長の出現が、全国的な潮流になり出したのもこの時期で、革新市政は保育所増設要求に積極的に応えた。保育所が救貧的性格を持ち、特定の階層を対象としたものから、広く国民的なものとなり、その性格が変化してきたのに対応して、革新側ばかりでなく、あらゆる政党が、保育所のために公約の一部をさくまでになった。戦前を別にすれば、戦後の保育行政の第一の曲り角であったといってもよい。

ところで横浜市では、昭和46年に保育課を新設したが、この頃から特に、保育所に対する市民のニーズに、質的な面が強く表われてくるようになった。つまり、それまでのように、単に「ポストの数ほど」という量的なものから、長時間保育、0歳児保育、夜間保育、また最近になって障害児保育といった、広義の保育内容面にかかわる要求の比重が大きくなってきた。女子が高等教育を受け

ることが一般化しているが、こうした女子の多くが就労し、結婚し、出産する時代に対応しているともいえる。女子の就労形態が、結婚するまでの腰かけのなものから、専門職化、常勤化という方向に変わってくる。高等教育を受けてきた女性で、婦人の社会的地位の向上を図ろうとする者にとっては、育児のために家庭に押しとどめられることは、遺憾なことなのだろうし、そのためにも、育児からの解放と、働く権利を保障させるための施策として、保育所の質的充実を求めるようになったものと考えられる。

A だいぶ、ジャーナリスティックな区切り方だが、一方では依然として、現下のインフレで生活費が高騰する中で、生計維持のために働いている人も多し、保育所の量的不足も決定的に思える。

B もちろんそうだ。ただ、保育所の量的な面であれば、慢性的欲求不満の状態にある。47年横浜市が新設した保育所に入所した児童の家庭状況調査の結果を見ると、保育所が近くにできるというので、働きに行きはじめたり、内職していたのをパートに切り替えたりした母親が、全体の32.2%もいた。開設早々は、入所児童が定員を大きく割り込んでいたのが、1年もたたぬうちに申請者が定員を上回ってしまうという例がしばしばある。つまり、保育所を設けるほどに要保育児童を生み出しているというのが実態である。この辺は、幼児教育に対する市民の要求が、幼稚園不足のために保育所で代替されているといった面も合せ考えていく必要がある。

A 「保育に欠ける」ということについて、中央児童福祉審議会は「子どもの心身の発達にとって必要不可欠のものが与えられていない状態」と定義づけている。とすると、今の子どもを取り巻く環境はどうだろう。核家族、小人数世帯での親子関係、遊び場の喪失、交通地獄といった一般状況の中にあっては、全ての子どもが、保育に欠け

ているといえないか。保育行政の対象を、母親の就労や疾病の状態のみで判別するのではなく、もっと子どもを取り巻くトータルなもので見る必要があるんじゃないか。

B 保育所に関する問題では、市民側のニーズばかりでなく、保育者の側からも、一段と強く出されている。つまり保育者の労働者としての権利意識の高揚を背景に、処遇面では、公私間給与格差の是正や、児童受持定数の改善を、また職業病が続発するといった健康破壊の状況の解決を迫ってきている。家庭保育や無認可保育所にしても、預かる側、預ける側の両方から、それぞれのいい分がそれも場合によっては、相矛盾する要求が、行政の責任で解決しろ、という形で提起され、行政側は立往生といった格好だ。

A 保育課の新設時期を、保育要求質的転換という意味で、第二の曲り角とでもするか。

3 ————— 婦人労働と保育

A 先のいろいろな保育ニーズの中で、0歳児保育、長時間保育等は、婦人の労働権とウラハラの関係にある。こうした保育のメニューを全て行政が用意してくれないと、婦人は男と同じように働くことが困難となる。ところが行政は、保育所は児童の福祉を守るところだ、0歳児保育や長時間保育は子どものためにならないのだ、ということでこうした要求には否定的だ。しかし、保育所の機能をもっと積極的に解釈してもいいのではないか。たしかに、保育所は児童福祉のための施設であるが、同時にそれは、婦人の社会的地位の向上のためにも、不可欠の施設であるとの認識は持てないものか。

B 婦人の労働と、児童の養育の問題については、今の保育所制度の中では、どうしても解決は

無理のような気がする。

例えば、0歳児保育だが、産休明け直後のまだブヨブヨしているような赤ん坊を、朝夕のラッシュ時の電車に乗せて保育所へ送迎しているところを想像すると、いくらそれが働く権利のためだといっても、子どもには、母親のエゴとしか映らないのではないか。

よくいわれるように、人間は他の動物よりも子どもを1年早く胎外へ出してしまふ。馬や牛なら、生れてすぐ立ち上がり、歩き出すのに、人間にはそれが1年かかるというように。だから、少なくとも出産後の1年間は、母と子は見えないヘソの緒でつながっているのであって、その一体性を切り離してしまう事は、子どもの成長にとって決定的なマイナスになるといわれる。

また、0歳児保育を受けている子どもは、ほとんどが長時間保育となる。0歳児から保育所に入れようとする母親は、教師、看護婦といった専門性を有するフルタイマーに多い。当然保育時間は、勤務時間プラス通勤時間ということで長くなる。ところが、長時間、保育所におかれている子どもの負担は大きい。いつも、居残りの自分のために、相手になってくれている保母に相すまなく思っているらしい。母親が迎えに来る時の喜びの表情は、単に母親の元へ帰れるからというだけでなく、保母に対するそうした心の緊張から解放されるためだという話をした保母もいる。

よく集団保育は早期に始めた方がいいという意見もあるが、例えば、オムツが人より早く取れるとか、ことばが早く話せるようになったということは、長い人生にとって大した問題じゃないと思う。早期集団保育のよしあしは、子どもの成長の過程を息長く精緻にフォローしていかなければ結論が出ないものだけに、社会の置かれた状況に応じて、互に都合のいい見解を出し合っているといた感じだ。有名なイスラエルのキブツなども、砂漠の中

に国家を作り上げていこうとする時代の発想と国家体制の確立した現時点での考え方は、決して同じじゃないと思う。

A 母親が、働くということに、自分自身、どれだけ意義を見出しているかの問題だと思う。働く事はそれで生活を維持するという事もあるが、それ以上に自己の能力の開発であり、社会への貢献であり、人間的完成への一つの手段だと思う。それが単に、収入を得、物質的欲求を満足させるためだけのものであるならば、子どもの犠牲は確かに大きい。しかし、今見るところ、保育環境や職員体制の改善により、そうした子どもの犠牲は、もっと少なくなるはずだと思う。

B 母親には、働く権利もあるが、同時に自分の生んだ子どもを自分で育てるという育児権をも持っているが、昨今は、この育児権を放棄して、社会や他人に押しつけるといった傾向が見られる。しかし、もし仮りに国家が母親から育児権を取り上げてしまい、体制向きの管理育児をすればそれは大変こわいことだ。

A 婦人労働に対する労働行政サイドからの援護がもっと考えられてもいいのではないか。例えば就学前児を持った母親の労働時間の短縮やら、育児休暇制度の確立などだ。わが国の終身雇用、年功序列的雇用関係の中にあっては、一度退職した人が再就職する事は、非常に困難なのが実情だ。

B 例え、労働行政面の配慮がなされても、問題は残る。男と同じに責任を持った仕事をしたいという婦人にとっては、今の深夜勤務の禁止や、超過勤務の制限等についても批判的だ。だから、育児休暇制度等ができて、それは婦人の立場を低い所で固定化するものだとして反発するだろう。

A しかし多くの婦人はそうではないだろう。0歳児保育や、長時間保育制度を充実すると共に、育児休暇等の制度化を図り、働く婦人に選択の余地を与えるようにしたらいい。

B 長時間保育をする場合、それに当る保育者をどうするか、二交替勤務制にしたところで、早朝あるいは夕方遅くまで、働く職員は通勤時間まで考えると大変なことだ。このように、同じ働く婦人の犠牲のもとに、婦人の働く権利が保障されるというのも妙な話だ。保育行政はそれ自体に矛盾を内包しているのだ。

A 母親の母性は他をもって代えられないものだけに大切にしたい。男と女と同じ仕事をといても、性別による社会的分業というものは当然あってもよい。ただそれは、一方が高度で、他方が低いといったものでなく、互いに特性を発揮し合い、双方が補い合うという関係でいいのではないか。

4 ————— 保育に要する費用

A 子どもを養育する主体はだれなのか。育児を私的責任だけに押しつけられる時代ではないと思うが。

B 子どもは社会の子どもなんだから、社会の責任で育てるべきだという事がよくいわれる。「社会」を横浜市と置き代えていう人もいる。しかし「社会」に手足があるわけではなく、それは一人一人の人間で構成されている。つまり、一人一人の人間が、それぞれの立場で、児童の養育に責任を持つべきだという事だ。実際にはそれを「社会」というものに抽象化してしまい、それを「行政」と置きかえる事によって、育児にかかわる経費は、行政が責任を持って負担すべきだといういい分になる。

A 革新と称する人達や政党も、その辺のところを十分吟味せず、いたずらに市民サイドに立って主張しているきらいがあるのではなからうか。これまで、それなりの理由はあったとしても、権利を主張する力にくらべて、義務が問題にされるこ

とは少なかった。現在、革新に期待されるのは、倫理性の確立である。そうした期待にこたえる意味で、今の「革新」には自己批判する余地も少ないのではなからうか。

B 児童を保育所に入れると当然人件費、物件費等オカネがかかる。児童福祉法では、所要経費の負担割合が定められていて、国、自治体、保護者が、大体4：1：5の割合で、負担し合う形となっている。ところが横浜市の場合は、保護者の負担を大幅に安くしているため、この割合が、49年度の場合、3.5：4：2.5となって、市の負担が増え、保護者の負担は半分になっている。

さらに、国で定められた費用のほか、横浜市が独自で負担している分まで加えると、割合は2.6：5.6：1.8となって、市の負担が圧倒的に多い。これは運営費に関するものだけだが、保育所を建設する費用まで加えると、49年度の場合、予算総額は約44億円となり、保育所利用者1人当りにして約35万円となる。これは、赤ん坊から老人まで含めた全横浜市民が1人当たり1,750円を、全体の0.5%の人のために負担しているということになる。

しかし例えば、幼稚園に通っている子ども、家庭にいる子どもの昼食は、当然家庭の負担で食べさせているのに反し、保育所に入っている子ども＝母親が働いて収入を得ている世帯の子どもは、昼食をただで食べることができるといったことは、子どもを養育していく上で社会が明らかに差を設けている事であり、一般的には納得いかないところだと思う。

A それはお互いごっこだ。老人世帯の場合でも孫が保育所へ行くということもあり得る。

B 児童福祉法は、全ての児童に対し、国・自治体・保護者が、その健全な養育の責任を負うべきことを規定している。そこで、子どもを養育していく上で必要となる費用について、国・自治体あるいは企業など、いわゆる「社会」は、どこまで

負担すべきなのか。また、家庭に要求されるのはどこまでなのかについて、改めてコンセンサスを得ることが必要だと思う。その上で、全ての子どもに等しく社会の手がさしのべられるべきであって、保育の欠ける子どもについても、それと同じ平面上で把えていく必要がある。例えば、保育料は無料にすべきだ、という意見があるが、それなら、全ての子どもの養育費を、国や自治体が負担することにしないとおかしい。

A 保育所の機能を所得保障としてとらえるならば、保育所入所に要する費用を、保護者におカネで支給してしまった方が早い。しかし、保育所は、児童の全面的発達の場合としてとらえるべきであり、救貧対策は別の施策で講ずるべきだろう。

5 ————— 保育体系のあり方

B 保育所の機能を単純にすれば、自分の子どもの子育てを他人に託する、他人の子どもの子育てを託されるという関係だ。ところが、この基本的なものが法的にはそうになっていない。つまり、措置権者＝行政が、保育に欠ける子どもの保育を保育所に委託する。その委託費は行政が保育所に支弁し、保護者は行政に保育料を支払う。委託者と受託者が直接結びつかず、行政が間に入る形になっている。そのため、保護者との委託関係は実感の薄いものとなり、その間のトラブルは、ストレートに行政に持ち込まれ、保育に関する全ゆる問題は、全て行政の責任であるかのようにいわれる。

A しかし、なんといっても、あずける側とあずかる側では、前者の方が弱い立場にある。あずかる側の権利を保障するためには、行政が間に入るほかないのではないか。

B 以前ならば、母親が何かの都合で子どもの面倒を見れないと、おばあさんや同じ長屋のおかみ

さんが代って面倒をみるという具合に家族や地域の中で解決されていた。それが、核家族化の進行や、共同社会から利益社会へ世の中が変容する過程で、そういった相互扶助的な要素が欠落し、行政が肩替りをせねばならなくなった。

そうした事は、確かに、封建遺制といったものを払拭し、権利としての社会保障を確立するのに寄与した面もあるが、同時に何か大事なもので一緒に捨ててしまったような気がしてならない。

A 個人の行政に対する権利意識は一般化してきたが、個人と個人の横の連帯感がなくなってしまったという事だと思う。

B 大体、子どもを育てるといって個人の生きざまにかかわる行為は、行政が保育所に措置委託するという公権力の行使となじまないんじゃないか。その点、措置権の行使を伴わない、いわゆる無認可保育所、中でも保育所不足に悩んだ母親同志の苦しみの中から生れた共同保育所のような場合は、スタートの段階から委託者と受託者が共通の価値感を持っており、相互の信頼関係の中で保育が行なわれている。だから、児童福祉法の中で位置づけられている現行の保育所制度を一度ぶちこわして考え直してみる必要があるのではないか。子どもを養育する事の社会責任をどう持ち合うか、それは、先にいった経費の負担割合の問題とも関連する。そこで一つの考えだが、行政は施設や地域環境を含めて、いわゆるハードウェアの部分を担当し、保育に欠ける子、欠けない子、長時間保育や夜間保育を必要とする子の養育をどうするかといった事や、これら子ども達をどういうふうに育てていくか、といったソフトウェアの部分は地域の中で住民が受け持つようにしたらどうか。行政がソフトウェアの部分で受け持つのは、障害児などに対する専門的な分野と、市民間の調整ぐらいでいい。そうすれば現在、認可保育所と無認可保育所と同じく子どもの保育をしながら、行政的援

助の仕方に著しく差がある事も是正されていく。幼稚園や家庭にいる子どもについても、同様の事がいえると思う。

A 保育におけるコミュニティーケアか、行政の用意するハードウェアが地域社会の核となる可能性はある。しかし地域社会といっても、観念としては分るが、実態はどうなんだろう。鎮守の森を中心に共同体が確立していた昔と違って、住民の職業、階層は雑多であるし、流動性も大きい。そうした中で、地域社会にソフトウェアの部分をまかせてしまうのは、行政の責任回避にならないか。学校における義務教育制度のように、ハードもソフトも公的に行われているが、教育内容については公権力の介入を拒否しようという考えもある。保育所においても、その運営に市民的な発想を取り入れて行く余地はあるんじゃないか。

また、保育中に起きた子どもの事故に対する保障をだれがするのかといった問題もある。

B 今の行政には、市民の際限なく拡大する保育要求に、一つ一つ対応していくだけの能力はない。また、先にいったように、それに対応することが、本当に必要なかどうかを考えたいわけだ。

今、一番大切なことは、市民が人間同志の連帯感をとり戻し、一人一人が社会に対して持つべき責任を認識することだと思う。それが「福祉」の原点なのであって、市民の「権利」獲得要求に応えて、いわゆる「福祉」にどんなに予算をつぎ込んでも、本当に住みよい世の中にしていくことには結びつかないのではないかと思う。

A 政治家や政党が、「福祉の充実」を訴えて市民の歓心を買う努力をしているが、このままいけば、結局高福祉高負担で対応せざるを得ないうえ、いつまでも行政依存は抜け切れず、真の「福祉」には行きつかないことを理解してもらいたい。

B 行政は行政として、保育に対する理念の明確

化に努めてほしいし、市民の側にも成熟を期待したい面が少くない。

当面、現在の保育に係わるいろいろな制度の中では、先のような方向性を持たせた施策を進めていく必要がある。共同保育所のような地域住民の主体的な運動から生れた施設は、我々にいくつかの示唆を与えてくれるが、これに対する公的な援護はもっと増してもいいと思う。家庭保育も、善意ある隣のおばさんといった趣で、細かい規定は設けずに、もっと増やしてもよいし、また保育費の負担割合の是正も必要だ。その中で保育所は地域における専門機関として、これら各種の保育形態にリンクさせていく。子どもの年齢や、集団形成にあたって、その規模や能力など、子どもの状態に対応した保育の体系を確立する必要がある。

A 就学前児のいろいろな存在のし方の中で保育に欠ける児童に限って扱ってきたが、今後、この問題は、就学前教育＝幼稚園との関連や、遊び場の喪失などといった全ての子どもをとりまく諸問題の中に位置づけ考えていきたい。同時に、保育者の確保や処置上の問題についても、改めて考える必要がある。

とにかく、保育の問題は、これまでのような単なる行政要求から脱皮するという、新しい曲り角を曲っていかねばならないだろう。