

「保育者」言説の変遷
 —— 厚生労働白書の分析から ——

中 田 奈 月

Changes in Discourses Regarding Childcare Workers
 in Annual Reports on Health and Welfare

Natsuki NAKATA

In the previous research on childcare workers and changing trends, the social position of childcare workers has been discussed based on legal and childcare policy as “childcare workers’ history.” However, for a thorough analysis of the social position of childcare workers, it is inadequate to simply obtain data from law and childcare policy. These public sectors base their image of childcare on the governmental perspective. It is more suitable to call this “history of childcare worker image” than “childcare workers’ history.” Consequently, this paper analyzes the “childcare worker image,” namely the discourses regarding childcare workers that are behind the law or childcare policy from the Annual Reports on Health and Welfare.

As a result of analysis, the Annual Reports compare domestic childcare with that provided by childcare workers. It turns out that discourse on childcare workers reached a point of transition around 1989. In the first period (1951-1965), mothers were considered to supersede the role of childcare workers. In the second period (1966-1988), the status of the mother seemed to be roughly equivalent to that of childcare laborers. However, since 1989 the position of childcare workers has been considered to surpass that of mothers. This transition arose from the changed view of gender roles held by the government that was brought about by the “1.57 Shock” from birthrate statistics.

Key words: discourse, childcare worker, Annual Reports on Health and Welfare, mother

I はじめに

本稿は厚生（労働）白書に現れる「保育者」言説を追究することを目的とする。

従来の研究は、保育者の社会的位置づけが時代で変化することを明らかにしてきたが、それらの多くは

「保育者の歴史」と称して法改正や保育所保育指針の変遷を論じることに焦点が置かれている（野澤 1992, 水野ほか 1997）。確かに法律それ自体にも保育者の社会的位置づけが現れているだろう。だが、保育者の社会的位置づけの変化を分析するために、法律や保育所

保育指針をみるだけでは不十分である。なぜなら、保育に関する法律や保育施策に描かれた「保育者」は政府や行政の描く理想の保育者が基盤となっており、それは「保育者の歴史」というよりむしろ「国家の描く保育者イメージの歴史」というほうがふさわしいからである。加えて「国家の描く保育者イメージの歴史」を論じるためには法律や保育所保育指針の背後を把握する必要があり、そのためには厚生（労働）白書の分析が適切である。

厚生白書は昭和31年から厚生省によって刊行された白書である。平成13年（2001年）に省庁再編により厚生省は労働省と合併、厚生労働省が発足したのに伴い白書の名称も厚生労働白書に変更されたが、実質的には厚生労働白書は厚生白書の後継と考えられる¹⁾。

厚生白書によると、その公刊の目的は「厚生省が評論家的立場にたつて、あるいは政策的見地にたつて、^(ママ) ^(ママ) その他もろもろの立場にたつて問題の解決案を提示することではない。それらのために必要とされる正確な、あらゆる資料を提供して国民の判断の素材としての役割を果たさせることにある」（『昭和33年度版』5）。もっとも厚生白書の構成をみると「社会的政策のための努力を忘れてはならない」という記述にあるように、常に社会政策に関連づけられて資料が提示されている。白書の記述の仕方にも一定のパターンがある。まず現状の問題点の把握とそのための資料呈示、その問題を解決するために行った国家の施策が示される。保育政策についてもこれと同じパターンで記述されている。

厚生（労働）白書を分析する理由は3点ある。第1に、時代背景をふまえて保育施策と関連させつつ国家の保育者の位置づけを明らかにするためには、保育所を管轄する厚生労働省（旧厚生省）によって作成された厚生（労働）白書を分析するのが適切である。保育所は厚生労働省管轄の児童福祉施設である。そのため厚生労働省の保育に対する考えが保育者のあり方を決定する一要因になるといっても過言ではない。厚生労働省大臣官房企画室が発行する厚生（労働）白書では保育施策とともに政府や行政の描く理想の保育の姿が描かれていることから、これを分析することで政府や行政の描く保育者像を明らかにすることができる。

2点目に、厚生（労働）白書を通史的に分析することで保育者の社会的位置づけのほか理想とされた家族のあり方の変遷をも分析できることである。保育施策と家族のあり方との間には深いかわりがあり、両者を切り離すことができない。なぜなら、厚生労働省、さらには政府・行政は、彼らの描く理想の家族像を念頭に置きそれに到達するために様々な保育施策を行ってきたからである。政府の描く理想の保育のみならず理想の家族像をも、保育者の位置づけを決定するといつてよい。このことは、保育と家庭との関係が法律上で規定されていることから明らかである。保育所における保育内容を定めている保育所保育指針によると、保育所は家庭の補完とされている。保育所は「保育に欠ける乳児または幼児」を保育することを目的としているが、この「保育に欠ける」とは、主に家庭で保育に欠ける乳幼児をさす。以上のことから、家庭のあり方をふまえた保育者のあり方を分析するのに厚生（労働）白書は有効な資料源となる。

3点目に厚生（労働）白書を分析するもっとも大きな理由は、厚生（労働）白書が性別役割分業について言及していることである。厚生（労働）白書では家庭における育児の担い手と保育所における保育の担い手を対比させて論じられることが多い。特に性別役割分業で女性が果たす役割と考えられている「育児」は、保育者の行う「保育」と同一視される傾向にある。女性（母親）が行う育児の位置づけが保育者の遂行する保育を決定するといっても過言ではない。もっとも、1977年以降、保育者は女性に限らなくなったこともあり、保育者と母親との同一視はありえないようにみえるかもしれない。しかし厚生（労働）白書を概観すると、男性保育者に関する記述は、厚生（労働）白書の『昭和52年度版』と『昭和53年度版』にしか登場せず、そこでは1977年の児童福祉法施行令改正により男性が保育者としての取得できるようになったという事実が述べられるにすぎない²⁾。厚生（労働）白書では保育者としての男性の存在が無視されてきたといえよう。この性別役割分業と保育者との関係についてはのちに論ずる。

以上3点の理由から、厚生（労働）白書を分析することによって保育者像を明らかにできると考えられ

る。

分析にあたって着目するのは、白書のなかで「保育者」がどのように言説上に構成されているかということである。社会構築主義では、我々が日常世界において物事を理解する際に重要な役割を果たす言葉、すなわち言説を主要な分析対象とし、その分析を「言説分析」と呼ぶ (Burr, 1995 = 1997)。我々が社会に存在すると考えている現実や我々が日常世界で物事を理解する仕方は言葉を通して構築され、言説から作り出されたものである。この分析視角を用いることで、我々は歴史的文化的に規定された特定の言説の自明性を疑い、その言説の社会的構築を探ることができる。そこで本稿は、厚生（労働）白書に現れる「保育者」言説の分析を行う。

分析では厚生（労働）白書の次の3点に着目する。第1に「保育に欠ける」という記述についてである。この点に着目するのは、保育所入所は「保育に欠ける」状態の有無で決定されるという理由からである。第2に保育に欠ける要因に関する記述とその施策である。第3にこれらの分析から垣間見られる家族像についてである。

分析にあたって、厚生（労働）白書を概観して時代区分をした。時代区分の指標として用いたのは、第1に保育施策の転換、第2に家庭における育児の担い手に関する記述の変化である。もっとも両者はリンクしている。なぜなら、保育施策は家庭における育児の担い手の「保育に欠ける」状態への対処のために施されているからである。そして、そこで施される保育施策の背後に白書の描く理想の家族像や育児の理想像を見出すことができる。以上のことを念頭に、上記2つの指標を用いて4つの時期に分ける。第1期は1956〔昭和31〕年から1965〔昭和40〕年、第2期は1966〔昭和41〕年から1980〔昭和55〕年、第3期は1981〔昭和56〕年から1988〔昭和63〕年、そして第4期は1989〔昭和64〕年以降である。以下、可能な限り当時の厚生（労働）白書に用いられている用語で記述する。

II 第1期 1956〔昭和31〕年～1965〔昭和40〕年

1 保育に欠ける状態

厚生白書によると「保育に欠ける」のは次の場合で

ある。(1)保護者が働いているために、その児童が家庭でじゅうぶんな保育を受けられない場合、(2)家族に病人がいるため、その児童が家庭でじゅうぶんな保育を受けられない場合、(3)複雑な家庭事情のため、じゅうぶんな監護を受けられない場合、である（『昭和35年度版』）。

このうち「保育に欠ける」対象になる大部分は、保護者の就労、なかでも母親が就労している児童である。保育所とは「じゅうぶんな保育のされていない児童に対しては、家庭にかわつて、一定の時間、児童をあずかり、適切に保育をする」場所のことをさす（『昭和34年度版』271）。つまり、保育所とは家庭の代替のことをさし、保母とは母親の代わりをさすと解釈できる。

2 保育に欠ける原因と施策

保育の措置の対象になるのは、低所得や貧困のために「夫婦共稼ぎを余儀なくされることの少ない」家庭の児童である（『昭和31年度版』）。夫婦共稼ぎは家庭養育を妨げる。なぜなら、本来なら子を養育すべき妻が経済的理由のために家庭養育をしないで働かざるを得ないからである。白書では妻が就労する理由として、低所得、不安定所得、農村における労働力の不足、住宅事情を挙げる。だがもっとも大きな理由は、低所得、貧困である。

白書によると、この時期の施策は救貧対策であるという。具体的な施策として、農村地域のための季節保育所の増設、常設保育所の設置・施設充実、乳児保育の重点化、保育単価の引き上げがなされた。その他、入所児数の伸びに伴って発生した保母不足を解消するために、保母定員増加、保母修学資金貸与などの保母充足対策がなされている。

3 家族の意味

1期の厚生白書が描く理想の家族は、夫婦が性別役割分業をする核家族である。性別役割分業についての記述をみよう。白書によると「夫が就業して一家の家計を支え、妻が子の養育を含む家事を主として分担するというのが、もっとも普通の在り方」である（『昭和32年度版』223）。そして「すべての児童は、両親の

温かい愛情に包まれた家族の中で健やかに育てられる」ことが望ましい（『昭和33年度版』216）。そのような家族の理念型に反する家族は「毀損家族」と呼ばれる。妻が働かざるを得ない家族は毀損家族であり、このような家庭の児童は「保育に欠ける」ことになる。

次に家族形態の記述をみよう。白書によると、家族は「夫婦とその未成年の子が共同の生活を営むことをもってその正常な姿」になる（『昭和32年度版』）。この家族形態は戦後発生したものである。なぜなら「長い世代にわたって伝承されてきた日本の家族制度は第2次大戦の終局とともに急速度で崩れ去り、戦後の家庭は戸主中心から夫婦中心に、大家族制から小家族制³へと大きく転換したからである（『昭和38年度版』183）。しかしながら白書はこの転換途中の家族は望ましい姿ではないとする。なぜなら「家庭養育において戦前経験した権威服従の姿勢が崩され、いわば矛盾したままに愛情と、理解に基づく近代的養育方式に対応されたため、今日では親が養育において過渡的段階としての一種の混迷状態にある」からである（『昭和38年度版』183）。つまり、家族形態は旧来のままで家族の内実が近代化しているという矛盾が問題だというのである。とはいえ政府は「家庭生活の合理化と健全化をはかる」（『昭和35年度版』）⁴という意味でも、「先進国の型へ近づきつつある」（『昭和39年度版』）という意味でも、小家族化現象を好ましいものと認識していると解釈できる。

Ⅲ 第2期 1966〔昭和41〕年～1979〔昭和54〕年

1 保育に欠ける状態

『昭和46年度版』によると「家庭は今日でも依然として児童の人間形成の第一義的な場であり、児童はそこ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。だが「家庭での保育機能が何らかの原因で円滑に発揮されない場合」、児童はこれに代わるべき場所が与えられる。それが保育所である。つまり「保育に欠ける」状態とは、家庭での保育機能が円滑に発揮されない状態をさす。そして保育所とは、家庭での保育機能を担う場所をさす。「保育に欠ける児童」の大部分を占めるのは、母親が「まず

家庭での育児を望みながらも就労せざるを得ない状況」にある家庭の子供である（『昭和48年度版』109）。

2 保育に欠ける原因と施策

白書によると、保育に欠ける状態を生むもっとも大きな原因は母親の就労である。というのは、「近年の核家族化の進行、共かせぎ世帯の増加など社会経済情勢の変動を背景に、働く母親の乳幼児の保育を、社会的保育に期待する傾向が高ま^(ママ)ってきて」いるからである（『昭和43年度版』）。

だが、依然として「保育所設置の需要に対して、保育所の数は不足している現状にある（『昭和43年度版』）。そこで、白書では母親の就労について2つの方向から対策を講じる。第1に就労している母親に対して、第2に就労していない母親に対してである。

第1に、就労している母親への対策をみる。前述したように、母親が就労するもっとも大きな理由は貧困である。2期も1期と同様、貧困家庭を対象にして、保育所の増設、保母の増員などの施策が行われている。ところが白書は貧困以外の理由で就労する母親が現れはじめたことを指摘する。白書によると、「労働力の需給関係とさらには消費の向上意欲から、女子の労働力化、なかでも有配偶女子の労働力化が高まりつつあるが、一方における核家族化の強まりとともに、従来伝統的に家庭内で果たされていた機能、すなわち育児、病人の看護等の一部を他に依存せざるを得なくしており」、このことは「新しい生活上の障害として意識されている」（『昭和43年度版』）。つまり、母親が貧困以外の理由で働くのは、母親が「消費ブームにあおられて」いるからである。そのような母親に対して「幼いこどもを持つ母親が安易な気持ちから就労する」といつ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」として批判する（『昭和48年度版』9）。事実、「児童の成育にとつて最も重要である家庭環境の面においては、共かせぎ、婦人労働の進出が、世帯規模の縮小とあいま^(ママ)つて、家庭保育を十分行なえないような家庭を生む傾向をもたらし、いわゆるかぎ^(ママ)つ子等の問題を生じ、少年非行化の原因や、事故の原因となっている」（『昭和41年度版』）。したがって、母親の

就労は「児童のために戒めなければならない」事柄なのである。ここに、母親の就労理由を経済的理由のみに限定し、それ以外の理由で働かないように仕向けているさまがうかがえる。

2期では、母親の就労を抑制するために施策を行うことが白書に記されている。乳児保育の重点化政策を一転させ、乳児の保育所入所を抑制する施策をとるのである。白書ではその理由として、保育所の不十分な設備⁹、子供の成長への影響の懸念を挙げる。なかでも重要なのは後者の理由である。保育所が乳児を受け入れないのは「児童の人格形成のう^(ママ)えからみた場合、^(ママ)最も重要な時期であり、この時期の保育は、最良の保育者である母親によって行われることが望ましい」からである。政府は児童の健全育成のために、乳児の保育所入所を抑制するのである。

第2に、就労していない母親への対策をみよう。政府が施策を講じるのは「最良の保育者である母親」が「母親の愛情に満ちた」家庭養育ができるようにするためである⁹。つまりこれは、母親が就労しないようにするための保育施策と言えよう。具体的な施策として、児童手当制度の充実、父親の賃金の改善、住宅難の解消などがある（『昭和46年度版』9）。事実、1971（昭和46）年に児童手当法が成立し、この法律のもとで、所得が一定額未満の養育者に支給されている。父親の賃金の改善、子供が家で過ごせるようにするための住宅改善によって、母親が就労しない家庭を実現できるというのである。

さらに白書では、政府・行政主体ではなく企業が主体となって行うべき政策についても指摘する。それは「育児休職制度」とよばれ、母親が一定期間の間、仕事をせずに子育てに専念できるようにする制度のことをさす。白書によると、これこそが母子双方に望ましいものであり、この制度の一般化によって「必要にして適正な保育の充実」が成立する。だがそれは政府ではなく、企業努力によってもたらされるものである（『昭和47年度版』341）。

3 家族の意味

『昭和41年度版』によると、「家庭の本来的機能は、家族相互間の愛情、家族の生産活動による稼得、

家事労働等による利益を共同のものとしてわかち合い、衣食住その他にわたる共同の消費生活を行ない、次代を養育していくことにあり、また、地域社会、国家社会の一構成単位としての義務を果たしていくことにある」。そして、「家庭は今日でも依然として児童の人間形成の第一義的な場」であり、「児童はそこで母親を中心とした家族との人間関係を通して健全に育っていくもの」である。つまり、2期の白書が描く理想の家族とは、夫婦が性別役割分業をする核家族のことを指すといえよう。

家庭では「最良の保育者である母親」が子供^(ママ)を育てるものである（『昭和46年度版』108）。保育所とは、保育に欠けた児童がやむをえず入所するところである。なぜなら保育者としてふさわしいのは保母よりもむしろ母親だからである。だからこそ「幼いこどもを持つ母親が安易な気持ちから就労するといった傾向」（『昭和46年度版』9）は改めなければならない。

次に家族形態について、2期では「古い家意識から抜け出し、夫婦の愛情と信頼関係の上に形成される新しい家庭」を評価する（『昭和49年度版』）。拡大家族よりも核家族を理想とするのがこの時期である。1期において理想的な家庭を妨げる原因は貧困を理由とする母親の就労であった。2期において母親の就労理由は、貧困と「消費ブーム」による。

だが白書は理想的な家庭像を妨げる別の要因として、家族内・外の環境悪化、母子関係悪化の3点を指摘する。まず家族内の環境悪化について、白書は、少なくなる家族の構成員、増加する母親の就労、忙しすぎる父親の問題（『昭和46年度版』7）などの要因を挙げる。第2に家族外の環境悪化については、「いわゆる交通地獄の発生や遊び場の不足等による児童の事故の瀬発、不良出版物、俗悪な映画、不健全な遊び場のはらん等による児童の非行化等があげられ、それらの背景として、人口の都市集中、過密都市の現出などのこれまた産業の高度化に伴う一連の社会現象がこれに結びつく」と説明される」と指摘する（『昭和41年度版』）。第3に母子関係について、白書では健全な児童育成を妨げるものとして、児童の養育に自信の持てない両親、母親の育児ノイローゼ、児童の私物化、親の手による児童殺しなどを指摘する（『昭和46年度

版』15)。しかし、これらの問題があったとしても、政府の描く家族の理念型はゆるがない。2期では政府行政の目指す理想の家族像を全面的に押し出し、それを目指す形で施策が行われる。核家族で温かい愛情と信頼に満ちた性別役割分業を行う両親のもとで育つ子供。これが政府の描く理想の家族である。

IV 第3期 1980〔昭和55〕年～1988〔昭和63〕年 1 保育に欠ける状態

保育に欠ける状態をもたらすのは貧困ではない。母親の就労そのものや都市化が保育に欠ける状態をもたらす。

第1に、母親の就労についての記述をみよう。『昭和57年度版』ではベビーホテル問題⁷について言及している。「厚生省としては、小さい子供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」に対策を講じるとある（『昭和57年度版』34）。この記述から、ベビーホテルに預けられた子供は保育に欠ける状態であると考えられていたといえよう。母親の手以外で育てられる子供はすべて保育に欠ける状態とみなされる。

第2に、都市化についてみたい。白書は、都市化が保育に欠ける状態を生み出すと指摘する。「地域での集団形成が困難になっている現在、保育所は、集団保育によって保育に欠ける子供たちの福祉を積極的に図り、また、心身にわたる児童の健全育成を図るという機能を果たしている」（『昭和59年度版』86）。地域での集団形成の困難は「保育に欠ける」状態を生み出す。そして、その状態を是正するために集団保育を提供するのが保育所である。ここに、保育所を集団保育の場として肯定する記述がみられる。家庭での育児よりも保育所での保育を劣ったものとみなす記述がある2期とは異なり、3期は保育所をある程度評価する傾向がみられる。

2 保育に欠ける原因と施策

1期、2期において保育に欠ける原因に掲げられていたのは母親の就労であった。しかし3期では、母親の就労以外の要因をも保育に欠ける理由として大きく取り上げる。

保育に欠ける原因として挙げられている項目には3点ある。第1に、婦人の就労に関する項目である。白書は「婦人の社会進出」（『昭和57年度版』34）のほか、「婦人の勤務体系の多様化」も指摘する（『昭和59年度版』86）。

第2に、家族のあり方の変化である。家族のあり方の変化として「離婚の増加、子育て観の変化等による子供の養育環境が変化、多様化」（『昭和59年度版』86）したことを指摘する。

そして第3に地域環境の変化である。具体的には、「都市化の進行により子供たちの遊び場が不足し、また、児童数の減少により遊び仲間も不足している」ために「児童を育くむ地域における環境整備」をしなければならないという問題（『昭和60年度版』34）、子供たちが地域社会における年齢を越えた遊び仲間の中で育っていくことができないという「地域での集団形成」の困難という問題（『昭和59年度版』86）が指摘されている。従来なら可能であった地域での集団保育が不可能になってしまったことが、保育に欠ける子供を生み出す。このような保育に欠ける状態を解消するために必要なものは「保育ニード⁸の質的充足」である（『昭和56年度版』420-1）⁸。

それらの問題の対処のための施策は3つある。第1に「保育ニード⁹の多様化に対応した保育サービス」を保育所に求める施策である（『昭和60年度版』36）。具体的には、長時間保育、夜間保育、延長保育、乳児の受け入れなどである。これらの施策は親がベビーホテル等に子供を預けないようにするためのものだといえるだろう。第2に、家庭での保育を希望する勤労婦人に対する育児休業制度の普及である。そして第3に、地域の育児、保育の機能を高めることである。具体的には、保育所が育児相談などを行う保育センターとしての役割を果たすよう要請がなされている。

3 家族の意味

3期の理想の家族とは性別役割分業を維持する家族である。しかし2期のように家族の理念型を強調しない。なぜならそれを保持するのは困難だからである。3期では婦人の就労への批判や家庭における育児推進の論調は弱まり、保育環境の整備の困難さを認め

る論調が現れる。

その調調は乳児保育にかんする記述に多く現れている。白書では乳児保育について、「乳児は疾病等に対して抵抗力が弱く、また、この時期は将来の人間形成の基礎作りが行われる重要な時期であることから、本来は家庭において手厚い保育が行われることが望ましい」、あるいは「児童は、特に乳児期にあつては、親と子のふれあいが大切である」とする。しかし保育環境の整備は困難である。なぜなら育児休業制度が普及しないからである（『昭和57年度版』34）。そのため「家庭における保育を希望する婦人に対しては、育児休業制度の普及の推進等勤労婦人が職業生活を中断することなく自ら保育に当たれるような条件の整備を図っていく必要がある」（『昭和59年度版』）として、育児休業制度の普及を企業に強く求める。

このような保育環境の整備の困難さを認める論調はベビーホテル問題をきっかけにしている。就労婦人は、家庭での乳児養育や乳児の保育所入所を考えるよりも、問題の多いベビーホテルでの保育を選択した。その結果ベビーホテル問題が発生した。いってみればこの問題は、政府が女性の家庭での乳児養育を望むあまり、保育所での乳児保育を認めなかった結果発生したものであるといえよう。政府はこの問題を受けて「家庭の保育が困難な場合は、保育所における対応が可能になるようにすべき」（『昭和62年度版』64）とし、再び「乳児保育対策」をはじめるのである。

V 第4期 1989〔昭和64〕年～

1 保育に欠ける状態

政府は従来、特別な援助を必要とする子どもや家庭を「保育に欠ける」状態としてきた。だが4期では「今後はこれらの子どもや家庭に対する配慮を十分に（ママ）行いつつも、特定の子どもからすべての子どもへと施策の一般化を進めていく必要がある」とする（『平成4年度版』75）。4期は「保育に欠ける」状態を「特定の子どもからすべての子どもへ」と大幅に広げる（『平成4年度版』）。もはや「保育に欠ける」のは、母親が就労している子どもだけではない。すべての子どもが保育に欠ける状態なのである。

2 保育に欠ける原因と施策

1989年の「1.57ショック」以降の施策は少子化対策のための施策であるといっても過言ではない。この時期の施策は2つに分けられる。第1にエンゼルプラン策定期、第2に新エンゼルプラン策定期である。

最初にエンゼルプラン策定期についてみる。白書によると、少子化の原因は共働き世帯⁹の増大と核家族化である。仕事を持つ有配偶者女性にとって、出産や育児は就労を妨げるものである。そのため女性は育児ではなく就労を選択する。そしてそれが少子化をもたらす（『平成元年度版』27）。そこで政府が行った施策は、従来否定的であった認可外保育所やベビーホテルなど民間の託児サービスを積極的に取り入れることであった（『平成4年度版』183）¹⁰。さらに、女性の就労に否定的だった政府はその政策を一転させる。女性の就労は企業にもメリットがあるとして「企業においても仕事と子育ての両立支援を労働力の確保に必要なコスト」とみなし、育児休業制度、短期間勤務、事業所内保育施設（託児施設）の整備、フレックスタイム制、再就職、再雇用制度を企業に求める。

ここには、子どものための制度から両親のための施策への転換がみられる。3期までは、子どもの健全育成のために施策が打ち立てられていた。ところが4期では、両親、特に母親がより長く働ける社会を作るために施策が打ち立てられている。

第2に、新エンゼルプラン策定期についてみたい。新エンゼルプランの特徴は、在所見だけではなく在宅見も含めた子育て支援の推進をすることである（『平成11年度版』）。女性が子育てを選択しないのは、女性が就労しているからではない。子どもを産み育てる環境が整っておらず保育に欠ける状態が常時発生しているために、女性は子育てしないのである。そのため、専業主婦家庭であっても保育に欠ける状態が存在する。なぜなら子どもを育てる環境が整っていないからである。そこで政府は、共働き家庭だけでなく専業主婦家庭へも対策を講じ、育児をしているすべての家庭を政策の客体とした。それが、保育所の、地域の子育て支援センター化という政策に現れている。その他、政府・行政は、子どもを持つ年齢にある男女だけではなく、若年層、すなわち将来的に親になる世代

にも保育対策を行う。子育ての意義や喜びを学習できる環境の整備をするために、中学・高校で、男女ともに家庭科を受講させ、高校生が幼稚園等で幼児とふれあう体験学習の機会を充実させる¹⁾。

4期の保育施策は、両親のための施策から将来的に親になる世代を含めた施策へと転換したといえる。

3 家族の意味

4期では、政府が描く理想の家族像に関する記述が大幅に変化する。第1に、もっとも大きな変化は、性別役割分業を肯定・推進してきた従来の政策を一転させ性別役割分業を否定し、母親が育児に専念することを問題視したことである。「子育ての肉体的・精神的負担が主として女性（母親）に偏っていることから、男性（父親）が子育てや家事にいつそう積極的にかかわり、家庭における責任を両者がともに果たしていく必要がある」（『平成4年度版』62）。なぜなら「夫婦で家事・育児を分担するような男女共同参画社会をつくりあげていく」必要があるからである。そのために「男女の固定的な性別役割分業の見直しと職場優先の企業風土の是正、多様な働き方を可能とするなど仕事と育児の両立支援、家庭における男女共同参画の推進、需要の多い保育等の子育てサービスの整備」（『平成11年度版』）が必要である。

第2に、育児と女性の就労に関する記述に変化がみられる。3期までは、育児環境が悪くなるという理由で女性の就労を非難してきた。ところが4期では、女性の就労は育児環境の悪さが原因だとする。つまり、3期までと4期とでは、因果関係の説明の仕方が逆になっているのである。そして政府は女性の就労を妨げることなく育児と就労の両立を支援するために、保育サービスの推進をする（『平成元年度版』27）。政府の描く理想の家族とは、女性の仕事と育児の両立が可能になる家族である。性別役割分業を肯定してきた3期までの家族の理念型とはまったく異なる。

第3に、父親を育児の主体としてとらえる記述がはじめて登場する。4期では、男性に対して「女性のみならず子育ての負担を負わせることなく」女性と共同で子育てすることを求めたり（『平成元年版』27）、「男性が子育てや家事にいつそう積極的にかかわり、家庭に

おける責任を両者がともに果たしていく」家庭を理想としたりする。加えて、男性サラリーマンが地域活動に積極的に参加することを勧め、それを「真の意味での社会参加」とみなす（『平成4年度版』62）。女性のみならず男性も、仕事と育児の両立、そして地域参加が可能になる社会が望ましいとするのである。1999年には、ポスターやテレビ、新聞等のメディアを用いて「一般的に育児への参加が少ない男性の責任意識や子育てへの参加の必要性」を訴える（『平成11年度版』図1）。

もっとも正確にいうと、「父親による子供の養育」に関する記述は4期以前にも登場している。それは父子家庭の子供についての記述である。白書では「父子家庭の最大の困難はの世話」とし、父子家庭の育児にかんしては、子供を乳児院や養護施設、保育所等、児童福祉施設へ入所させるという措置をとっていることが紹介されている（『昭和54年度版』）。他方、母子家庭に対しては、母子年金や児童扶養手当などの所得保障と安定雇用の確保の推進、保育環境の充実など、様々な側面からの施策が行われている。母子家庭に対しては市場労働と育児との両立を図るための施策が行われているのに対し、父子家庭に対しては市場労働と

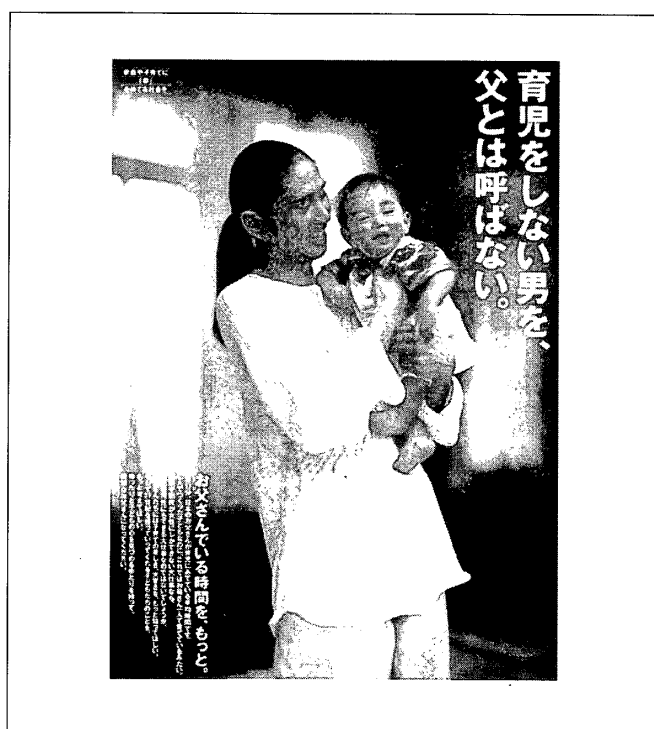


図1 厚生省ポスター（1999）

育児の両立よりも、育児を児童福祉施設に任せる施策が行われていることがうかがえる。父親は育児の主体としてとらえられていないのである。この点が4期の父親の描き方とは異なる。

第4に地域と家族、保育所の関係についての記述に変化がみられる。3期以前は、薄くなる地域社会の連帯感（『昭和46年度版』7、『昭和59年度版』86）を補い、集団保育を提供するのが保育所であった。「地域での集団形成が困難になっている現在、保育所は、集団保育によって保育に欠ける子供たちの福祉を積極的に図り、また、心身にわたる児童の健全育成を図るという機能を果たしている」（『昭和59年度版』86）。この記述から、保育所は地域の連帯感を補うという位置づけにあること、地域に関する記述からは「家庭」がすっぱり抜けていることが分かる。ところが4期以降は、「個人や家族では解決できないさまざまな問題を受け止め、解決する役割を果たしてきた」地域社会を形成することをも保育所は求められている（『平成13年版』）。「子どもを健やかに育てるための、家庭と地域の環境づくり」（『平成14年度版』）を保育所が任されているようになったのである。この記述から、保育所は地域の連帯を補うものから、地域の連帯を作り上げるものに変化したこと、地域の連帯を作り上げるのは「家庭」の育児力を高めるためであることが分かる。事実、前述したように白書は男性サラリーマンが地域活動に積極的に参加することを勧めているが、これも地域の連帯を強化するためであろう。

以上、性別役割分業の否定、女性の就労の推進、父親の育児責任の強調、地域に関する記述の転換という4つの特徴を挙げた。4期における理想的な家族とは、男女が市場、地域、家族の責任をともに担う家族である。

VI 「家族」の変遷

厚生（労働）白書から、保育に欠ける状態とその原因・施策、政府の描く家族言説について4つの時期区分にしたがって論じた。1期で「保育に欠ける」家庭とは貧困家庭のことを指す。その状態をもたらすのは、低所得、労働者不足により発生する女性（母親）の就労である。

1期（1956〔昭和31〕年から1965〔昭和40〕年と、第2期（1966〔昭和41〕年から1980〔昭和55〕年）とを分けるのは、「共稼ぎ家庭」に関する記述の仕方の変化である。1期において、夫婦共稼ぎは「余儀なくされ」るものであった。それが2期、『昭和41年度版』にはじめて余儀なくされる場合以外での婦人労働の記述がみられる。

2期において「保育に欠ける」家庭とは、「共稼ぎ家庭」のことを指す。保育に欠ける原因になるのは、低所得、労働者不足、そして「経済の発展がもたらした消費生活の多様化などに伴って物質的な生活水準向上への家庭の意欲が高まってきたこと」（『昭和41年度版』）による消費ブームによる女性（母親）の就労である。

2期（1966〔昭和41〕年から1980〔昭和55〕年）と3期（1981〔昭和56〕年から1988〔昭和63〕年）とを分けるのは、保育所の在所児数、定員ピークに伴う、社会保障に関する考え方の転換である（図2）。2期以前の、終戦直後以降の「社会保障制度を拡張し、その量的水準の向上だけをめざした時代は、もはや終わ」（『昭和58年度版』）り、2期まで問題となっていた貧困は「夫婦共働き」の理由から姿を消す。

3期において「保育に欠ける」家庭とは「共働き家庭」のことを指す。その原因は都市化のさらなる進展と家族形態変化に伴う女性（母親）の就労である。

このように、1期から3期まで保育に欠ける原因はその理由が何であれ「女性の就労」と考えられてい

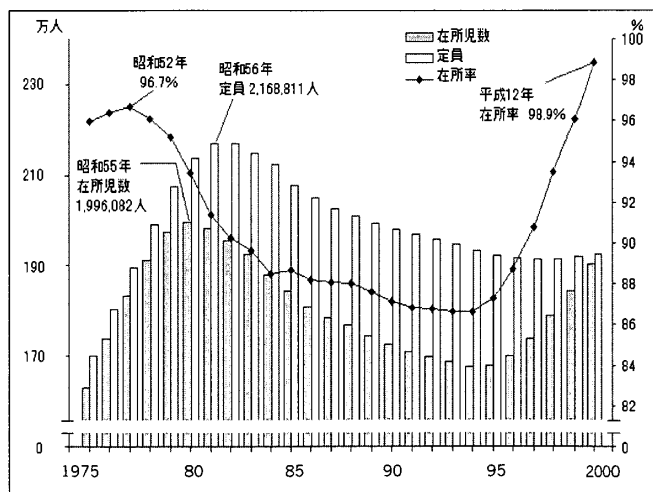


図2 保育所の定員と在所児（社会福祉施設調査報告書）

た。ところが4期になると白書は「保育に欠ける」のはすべての家庭であると指摘し、女性（母親）のみにのしかかる育児負担、男性の育児不参加等がその原因であるとする。以上、1期から4期までを振り返ったが、厚生（労働）白書の描く「家族」に着目すると、もっとも大きな転換期は1989年、1.57ショック以後であるといえる。なぜならこの時期を境にして厚生（労働）白書の描く「家族」が一転したからである。この転換期をもたらしたのは性別役割分業に対する考え方の変化であると解釈できる。

1期から3期までは、性別役割分業を肯定した家庭を理想とする。1期は、権威服従が求められる戦前の大家族から愛情と理解に基づく近代的養育方式による小家族への過渡期である。

しかしこの時期、白書に理想の家族像の記述はほとんどない。それは、この時期の施策は要保護家族のみを対象としていたこと、急激な保育所・保母不足に陥り量的側面の充足のみに力を入れていたことによると解釈できる。保育所は、救貧対策の一環として子供を「措置する」場所であった。

2期になると、保育に欠ける原因に関する記述が変化する。女性はやむをえず就労するのではなく、自ら望んで就労するようになったと政府は解釈する。このとき政府の理想の家庭と社会のそれとの間にギャップが生じた。そのことがかえって白書の記述に「理想の家庭」を全面的に押し出させたといえるかもしれない。そこで政府は、政府の描く理想の家庭に国民が従うように求める。白書の「母親に勝る保育者はない」という記述から、法改正や行政施策だけでなく社会的規範へも政府が関与しようとしている姿がうかがえるだろう。ではなぜ政府は理想の家庭像を全面的に押し出して政策を行ったのだろうか。その理由として、第1に、保育所不足、保母不足が依然として続いており需要に供給が追いつかない状態が続いていたにもかかわらず、本来なら保育所が必要のない子供まで保育所に入所する事態を政府が深刻に受け止めたことによる。第2に、1960年代にホスピタリズム（施設病）の研究結果が日本に紹介されたことによる。この時期は「3歳児神話」が取りざたされた時期と重なる。1961年当時、母性的養育の欠如は子供の発達に悪影響を及

ぼすというホスピタリズムの研究結果が、政府に性別役割分業を肯定させた。そして政府は「母の手による家庭育児」を強調し、性別役割分業を肯定した（『昭和48年度版』9）。それが、保育所の定員数・在所児、在所率の抑制につながったと考えられる。

3期になると、白書には以前のような理想の家庭像を全面的に押し出した記述がみられなくなる。なぜなら、理想の家庭像のギャップがますます広がったからである。定員数・在所児、在所率を抑制したことによるひずみが、ベビーホテル問題に現れたことも関係しているだろう。3期以降の3歳未満児の入所率が増加傾向にあるのは、この問題を受けてのことである。

1.57ショック以降の4期では、少子化がクローズアップすることによって白書の描く理想の家庭が転換する¹²。少子化対策の名の下で、政府は従来の性別役割分業を維持した家庭を理想として行ってきた政策を一転させ、性別役割分業を否定し、女性の就労を肯定する。白書によると、父親も母親と同様に育児に参加すべきである。そして、まだ子どもを持たない若い世代のうちから、子どもとふれあい育児の意義を学ばなければならない。4期からは、性別役割分業を否定した家族、どの性、どの世代も育児に参加する社会を理想とするのである。それだけではない。保母（保育士）は、保育や育児の専門家として両親の育児相談相手として位置づけられる。このことは2000年に児童虐待の防止等に関する法律が公布されたことから明らかである。なぜならこの法律は「母親に勝る保育者はない」という政府・行政の旧来の考えを否定するものだからである¹³。

最後に、白書に現れる「保育者」言説について論じる。1期では、保育所は家庭の代替であり、保母は母親と同等であった。2期から3期、乳児保育を抑制する施策と関連して、子供の養育に優れているのは、保母よりも母親であり、子供の養育に優れている場所は、保育所よりも家庭である。2期から3期で、保育者としては保母よりも母親のほうが勝っていたのは、固定的な性別役割分業を政府が肯定し、それに基づいた施策が行われてきたからだといえる。

4期になると、保育士（保母）は育児の専門家としてとらえられる。これは、保育士（保母）の「非母

「保育者」言説の変遷

表1 白書の記述と時代

	1期 (1956～1965)	2期 (1966～1980)	3期 (1981～1988)	4期 (1989～)
保育に欠ける	貧困家庭	共稼ぎ家庭	共働き家庭	すべての家庭
保育に欠ける原因	女性の就労 理由・低所得 ・労働者不足	女性の就労 理由・低所得 ・労働者不足 ・消費ブーム	女性就労 家族形態変化 都市化の進展	母親に育児偏り 育児相談場所ない 男性の育児不参加 男性の地域不参加
理想の家族	性別役割分業を維持した核家族			男女が市場、地域、家族の責任を担う家族
性別役割分業	肯定			否定
保育者の立場	親代わり	親代わり		専門職
	[母親=保母] 「母親代わり」	[母親>保母] 「母親に勝る保育者ない」		[母親≠保育士] 「育児の専門家」
統計資料との関連	保育所増加	定員数上昇 在所率ピーク	低年齢児入所増加	在所児在所率上昇 低年齢児入所増加

親」化と換言できるだろう。この時期、固定的な性別役割分業は否定されると同時に、保育士（保母）は保育・育児の専門家として、母親に育児の助言を与える者として位置づけられるようになる。加えて、保育士（保母）は家庭の代替である保育所だけで保育をするだけでなく、地域の育児支援、さらには地域の連帯の形成をも任せられる存在になっている。性別役割分業が否定された時はじめて、保育者は育児の専門家として認められたといえるだろう。

もはや「母親に勝る保育者はない」とはいえない。母親をはじめとする保護者は、育児に関して、保育者に指導、監督される存在である。同様に、既婚男性に必要なのは所得の増加ではない。両性ともに、育児参加、地域参加、そして就労が必要な時代になったのである。

VII おわりに

以上、厚生（労働）白書に現れる「保育者」言説を論じてきた。性別役割分業が否定された時はじめて保育者は育児の専門家として認められたといえる。

厚生（労働）白書では、家庭における育児の担い手と保育所における保育の担い手とを対比させて論じられている。これは「母親に勝る保育者はいない」とい

う言葉にも表れている。従来は、保育の担い手と育児の担い手は、同じ女性であることが前提となっていた。ところが、性別役割分業が否定され男性が育児の担い手とみなされると、保育の担い手に関する記述も同じように変化する。育児が性別役割分業において女性が担う役割のひとつではなくなるということは、保育が性別役割分業において女性が担う役割のひとつではなくなるということになる。たとえ母親であったとしても子どもを虐待することがありえる。女性であることが育児に携わることの前提ではなくなったのである。育児の相談相手は、女性保育者に限らない。男性保育者が育児の相談に応えることもある。したがって、今日、保育は、女性だけが担う役割でもなければ、性別役割分業における育児と同一視されることもないのである。

[注]

- 1 厚生省が『厚生白書』を、労働省が『労働白書』を刊行していたが、両省の統合に伴い白書の名称が『厚生労働白書』に変更された。ただし労働省が刊行していた『労働白書』は『労働経済白書』と名称をかえて現在刊行されている。他方『厚生労働白書』をみると、体裁や構成、発行時期は『厚生白

- 書』を踏襲しており、実質的には『厚生労働白書』は『厚生白書』の後継といってよい。ただし内容については労働行政に関する記述が半分近くを占める。
- 2 「更に、最近保育に従事することを希望する男性が増加している事情等に対処して、中央児童福祉審議会等の意見もふまえて、52年3月15日から男性にも保母と同様の資格を取得して保育に従事することができる措置を講じた」（『昭和52年度版』）
 - 3 この時期の「小家族」に関する記述には「都市勤労者^(ママ)にあつては、近代的な小家族による世帯が営まれるのが普通であり、いいかえるならば家族生活の都市化が同一世帯を二世帯に限定する傾向があることは周知のとおりである。」（『昭和33年度版』）とある。ここから、「小家族」は、いわゆる核家族とほぼ同義と解釈できる。
 - 4 「家庭生活の合理化と健全化をはかるための小家族への欲求は、戦後まことに著しいものがあり、これは出生率の低下や世帯人員の減少傾向からも容易にうかがわれる」（『昭和35年度版』）
 - 5 「乳児保育についても、その必要性は認められるが、それをただちに保育所に普及させることは困難である」（『昭和46年度版』）
 - 6 厚生白書によると、「従来の保母を要する児童を主たる対象としたものから、一般家庭の児童を含めた幅広いものへ、ひゆ的にいえば治療から予防へと大きく変化してきた」とある。「治療」とは、既に働いている母親に対する施策のことをさし、「予防」とは、母親が就労しないようにするための施策をさす。
 - 7 ベビーホテルなど認可外保育所、民間託児所に預けられた子供が死亡する事件が相次ぎマスメディアでも大々的に取り上げられた。白書はこの一連の事件を「ベビーホテル問題」とする。
 - 8 白書によると、3期は保育^(ママ)ニーズの量的充足を終え、質的充足へと変化する時期である
 - 9 白書には「共稼ぎ」と「共働き」という言葉の違いに関する記述はない。白書では、「共働き」と「共稼ぎ」が同一年度の白書にともに用いられたり、同一パラグラフに「共稼ぎ」と「共働き」という言葉が混在している場合もある。しかし、その言葉が出現する時期をみると、「共稼ぎ」は『昭和31年度版』から『平成8年度版』にわたって出現、「共働き」は『昭和49年版』から『平成14年度版』まで出現していることが分かった。一般的には、「共稼ぎ」よりも「共働き」という言葉のほうが、収入よりもむしろそれ以外の理由によって夫婦が働くことを強調した言葉であると考えられる。だが、両者そのため、今回の分析では両者を類似語と解釈した。
 - 10 白書には次のような記述がある。「極めて高度または個別的な^(ママ)ニーズについてまで公的サービスを補完するには限界があり、また必ずしも効率的ではない。したがって、公的保育サービスを補完するとともに、高度化、多様化するニーズに対して的確な対応を図るためには、小規模保育施設やベビーシッター等の市場を通じて提供される民間保育サービスの健全な育成を図っていく必要がある」（『平成5年度版』）。
 - 11 2002年9月に発表された「少子化対策プラスワン」にも触れたい。少子化対策プラスワンは、1. 男性を含めた働き方の見直し、2. 地域における子育て支援、3. 社会保障における次世代支援、4. 子どもの社会性の向上や自立促進、という4つの柱にそった取り組みを進めるものである。そこでは、仕事と子育ての両立支援を進めるために、男女別の育児休業取得率の目標値を設定したり、育児休業を取得しやすい環境の整備並びに子の看護のための休暇制度および小学校就学の始期までの勤務時間短縮等の措置の導入の促進を求めたりするなど、より具体的な目標が掲げられている（『平成15年版』）。しかしこのプランは、新エンゼルプランを強化、具体化したものであり、方針にそれほど差はないと考えられる。
 - 12 もちろん、1期、2期、3期に政府が理想とする「性別役割分業を肯定した家族」の内実は同一ではない。しかし1～3期は性別役割分業を肯定した家族を理想としている点で、4期と明らかに異なる。
 - 13 「保護者等による身体的虐待、性的虐待、心理的虐待、養育の怠慢ないし拒否（いわゆるネグレク

ト)等の行為は虐待」であり、深刻な問題である。
白書によると、児童虐待の背景には、「1)都市化、核家族化の進展に伴う家庭の孤立化や家庭や地域における子育て機能の低下により、育児不安に陥ったり育児に負担を感じるなど養育上のストレスが高まっていること、2)子育てに対する責任意識が十分でないまま親になっている者が存在していることなどが指摘されている」(『平成12年度版』)。保育士や地域住民、学校教員には児童虐待の発見のための通告義務がある。加えて、保育所をはじめとする児童福祉施設において、保育士が育児の相談にあたる体制が作られている(『平成12年度版』)。

[文献]

- Burr, V., 1995, *an Introduction to Social Constructionism*, London: Routledge. (田中一彦訳, 1997, 『社会的構築主義への招待——言説分析とは何か』川島書店)
- 野澤正子, 「養育とその社会的援助のあり方について(1)——保育概念の検討を中心として」『社会問題研究』38(2): 27-46.
- 水野浩志・久保いと・民秋言編, 1997 『保育者と保育者養成』栄光教育文化研究所.