

埼玉学園大学・川口短期大学 機関リポジトリ

The Formation Process of Policy Subject, “Child Care Support to Full-time Mother” in Japan : Transition of Temporary Child Care at the Day Nursery

メタデータ	言語: jpn
	出版者:
	公開日: 2017-07-28
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: 井上, 清美
	メールアドレス:
	所属:
URL	https://saigaku.repo.nii.ac.jp/records/755

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



「専業主婦への子育て支援」という 政策課題の形成過程

—— 一時保育事業の利用要件に着目して ——

井 上 清 美

1. はじめに

(1) 問題関心

近年、わが国の子育て支援政策は、高度経済成長期以降の目標であった「仕事と子育ての両立」のための子育て支援政策から、「総合的な子育て支援政策」への転換をむかえている⁽¹⁾。その過程において、地域における子育て機能の再生や父親の育児参加とともに、家庭で子育てをする母親への支援が政策課題に含まれるようになった。

従来、仕事を持たず家事・育児に専念する女性は、「専業主婦」というカテゴリーでとらえられてきた。家族研究の領域においても、その年齢やライフステージにかかわらず「就業の有無」が重視され、既婚で就業していない女性は一律に「専業主婦」とであるとみなされる。しかし、日本の女性の多くは、一生を通じて「専業主婦」になるわけではない。現在の日本における女性の労働力率を年齢階級別にみると、30～34歳を底とし、20～24歳と45～49歳を頂点とするM字型カーブを描く。このことは「結婚や出産を機に退職し、子育てが一段落したら再就職」という働き方が、典型的なライフコースであることを示している⁽²⁾。こうした背景から、近年では育児期の専業主婦と、子育てを終えて再就職しなかった専業主婦を区別してとらえる必要があると指摘されるようになった（椋野 2001, 直井 2004）。本稿ではこのような指摘をふまえて、「育児期に就業していない母親」を「専業主母」と呼ぶこととする。

わが国では、1985年に「男女雇用機会均等法」が成立し、雇用における男女の均等な機会や待遇の確保が「法律」として定められるようになった。さらに、1992年には「育児休業法」が施行され、育児休業の取得率も年々増加している⁽³⁾。このように、多くの女性に就業する機会が与えられ、出産・育児を経ても就業継続を可能にするための制度や環境が整備されてきた。しかしながら、出産後も就業を継続する母親の割合はほとんど増加していない。田中（1998）は、

1985 年「社会階層と社会移動全国調査 (SSM 調査)」の女性票を用いて、1920 年から 1950 年までの出生コーホート毎に就業形態の変化を比較している。それによれば、女性の就業率は戦後一貫して増加しているものの、育児期にフルタイム就業を継続する割合が 2 割を超えたことはない。実際、2001 年に出生した子を対象とし、年に一度継続的に実施されている『21 世紀出生児縦断調査 (2001～2006)』⁽⁴⁾によれば、子どもが 3 歳になった時点で、常勤で働く母親の割合は 15.6% を占めるに過ぎない。出産後もフルタイム雇用の仕事を継続する女性は、現在でも少数であるといえる。

また、日本の特徴として、「高学歴」の専業主婦が多いことが指摘されている。2002 年における 25～64 歳の大学・大学院卒の女性の労働力率は、米国が 80.9%、ドイツが 83.4%、スウェーデンでは 90.3%であるのに対し、日本は 69.9%と低い値を示している (2005 年『通商白書』)。丸山 (2001) は、第 2 回『全国家庭動向調査』の個票データを分析した結果、日本では高学歴が再就職に結びついておらず、本来であれば人的資本の高い高学歴女性は、出産後も就業を継続する可能性が高いにもかかわらず、現実はそうならないことを指摘している。

このように、現在でも育児期には「専業主婦」が多数派を占めており、その専業主婦を子育て支援の対象とすることは自明のことのように思われる。しかし、日本では子育て支援政策の対象を「保育に欠ける」児童とし、「働く母」の世帯に限定してきた時期が長いこともあり、「専業主婦に対する子育て支援」という政策課題についてその意義や目的を問うた研究は少ない (大山 1998)。

(2) 研究の目的と方法

以上の問題意識から、本稿では「専業主婦への子育て支援」を政策課題とすることの問題性を問い、社会学的な検討を行うことを目的とする。家族政策の中に見出される「望ましい家族像」を描き出す先行研究には、次の 2 つの方法がある。第一に、「白書」や「答申」の中に明示的に示される家族モデルを析出した研究があげられる (庄司 1984, 原田 1988, 下夷 1994)。第二に、政府や自治体によって提供される福祉サービスの要件に着目し、その中で規定される「家族」について検討した研究がなされている (藤崎 1993)。

本稿ではこれらの研究を参照し、第一に、白書や答申の中に見出される「母親モデル」の変化を析出し、第二に「一時保育事業」の利用要件の変化とサービス実績を追うことにより、1990 年代以降に展開された子育て支援施策において、その理念や政策立案者による母親モデルがどのように変わりつつあるかを検討する。

以下の構成は、まず第 2 節において、1990 年代後半から相次いで打ち出された少子化対策の中で、「専業主婦への子育て支援」という政策課題が登場し、浸透していった過程について検討する。第 3 節では、専業主婦に対する子育て支援事業の中から「一時保育事業」をとりあげ、過去 20

年ぐらいの間の制度上の変化とサービス実績の動向を追う。

現在、専業主婦を対象として実施されている子育て支援事業には多くの種類があり、それに加えて、各地の自治体では独自の事業が展開されている。しかし、専業主婦が理由を問われずに利用することができる公的な保育サービスは限定されており、一時保育事業とファミリー・サポート・センター事業が主なものである。後者のファミリー・サポート・センター事業については、制度的検討を行った研究が蓄積されつつある（冬木 2000, 川村・立木 2000, 井上 2004a）。しかし、一時保育事業については概要を示した調査報告書や、利用者の満足度等をとらえた研究があるにすぎない（松岡・櫻谷 2004, 井上 2006）。一時保育事業を実施する事業主体は年々増加しており、制度的検討を行う必要性があるといえよう。

最後の4節では、分析のまとめと「専業主婦に対する子育て支援」という政策課題に内在する問題について若干の意見を述べることにする。以下の分析で用いる資料は、白書、審議会答申、局長通知、通達等、政府の発表した文書である。白書については、子育てに関連する問題を取りあげることの多い厚生白書（2001年度からは厚生労働白書）、国民生活白書、少子化社会白書（2005年度より発行）を主な資料とし、審議会答申や報告書については、中央児童福祉審議会（以下、中児審）⁽⁶⁾、人口問題審議会等が発表したものをを用いる。

2. 「専業主婦への子育て支援」という政策課題の生成

(1) 望ましい母親モデルとしての「専業主婦」

本稿で分析の対象とする子育て支援政策は、主に1990年代以降に展開されたものであるが、その作業に入る前に、1970年代の高度経済成長期から1990年代にかけての子育て支援施策の展開についてごく簡潔に敷衍しておきたい⁽⁶⁾。1960年代前半から1970年代前半は、「家族の戦後体制」（落合 1997）が確立され、「夫は仕事、妻は家庭」という性別役割分業が達成されていく時期である。1963年の中児審保育制度特別部会の中間報告『保育問題をこう考える』では、「2～3歳児未満は家庭が確立されていく時期」と述べられ、保育政策においても、「家庭保育」の重要性が説かれはじめるようになる時期である。「家庭保育」とは、育児は個人的な事柄であり、家庭で母親が行うべきという規範である（横山 2002）。政府は「家庭保育」の重要性を訴えるようになり、母親は家庭で育児に専念することが望ましいという見解を打ち出している⁽⁷⁾。続く1964年の中児審の報告書『いま保育所に必要なもの』においても「母性愛」が強調され、再度「家庭保育」の重要性が説かれている。この時期は、わが国においても母性愛や3歳児神話という概念が広まり、家庭保育の重要性は社会的にも広く浸透していった。

このような見解は、1970年代に入ってから繰り返され、1971年から73年にかけての『厚生

白書』においても、母親の就業は「児童のために戒めなければならない」と述べられ、「父親の賃金の改善や児童手当の拡充などにより、母親が育児に専念できるような条件を整備することが必要である」と明言された。1973 年の中児審『当面推進すべき児童福祉対策について』中間報告では乳児保育に抑制的な見解が示され、「母子の安定した人間関係の継続性を保証する家庭保育の重要性は改めて強調されなければならない」「母親が家庭において乳児を保育できるように保障することをもっと真剣に考え、そのための対策を確立する必要がある」と述べられている。

しかし一方では、高度経済成長という社会変化により、女性労働者は増加していく。「職業婦人」の問題が顕在化し、当事者たちによる保育所増設運動が展開された。その影響は大きく、国はあくまでも「やむをえない緊急的な処置」としながらも認可保育所の整備を進めるようになった。1974 年の中児審報告『今後推進すべき児童福祉対策について』では、働く母親に対しても、「育児休業制度」を普及させ、「家庭保育において母親が果たす役割の重要性を再認識し、母親が家庭において乳児等を保育できるよう、社会保障給付その他の制度を含めて総合的に検討されるべき」との見解がみられる。

相反する二つの動きの中で、働く母親については、その「働き方」が問題視されるようになる。1976 年中児審保育対策特別部会『今後における保育所のあり方』中間報告では、「母親の就労にはその家庭の生計維持のため必須である場合と、いわゆる主体的な選択に基づいて行われる場合とが並存しているという事情を考慮し、均衡のとれた行政のかかわり方、費用負担のあり方等についても検討すべき」と述べられ、母親の就労を主体的選択と生計維持のため必須の場合に区別することが提起された。国が補償するのは、「やむをえず」働く母親の方であり、働くことを自ら選んだ母親に対しては自己責任を求めるという方針がうかがえる。

1980 年代に入ると、現実には 0 歳児保育や延長保育の需要が増大し、政府は認可保育所のさらなる整備をせまられるようになった。こうした変化には、1960 年代から 70 年代にかけて展開された保育所増設運動の影響に加え、1980 年から 81 年にかけて、全国各地で認可外保育施設の死亡事故が多発し、いわゆるベビーホテル問題が社会問題化したという要因があったことも指摘されている（櫻井 2003）。

こうして、国の子育て支援政策は「保育需要の多様化」への現実的対応へ収斂していくこととなる。1981 年の中児審の意見具申『今後の我が国児童家庭福祉の方向について』では、子育て観が変化しつつあることを前提に、地域における保育機能の充実や育児相談機能の強化が提起された。この時期には「地域における子育て支援」という概念の萌芽がみられる。

しかし、その後に発表された文書をみると、「専業母」が子育てに専念するという家庭保育の重要性を主張する立場は根強く、子育てを社会全体で支援するという変化は消極的なものであったことがわかる。1984 年中児審『家庭における児童養育のあり方とこれを支える地域の役割』

では、あくまでも子どもにとっては「家庭」が重要な場であり、適正な家庭養育が確保されるよう親は努めなければならないこと、行政の役割としては、家庭の自助努力を喚起しながら援助を行う必要があることを指摘している。1987年臨時教育審議会『教育改革に関する第三次答申』においても、「乳幼児の豊かな心や母親の母性を育むため、乳児の保育は可能な限り、家庭において行われることが望ましく」と述べられている。

(2) 変化する「専業主婦」の位置づけ

1990年代からはそれまでの状況が変化し、子育て支援政策の目標が大きく転換していく。その契機となったのは、いうまでもなく深刻な少子化という現実であった。1989年に合計特殊出生率が1.57を下回ったのを機に、政府は14省庁からなる「健やかに子どもを生み育てる環境作りに関する関係省庁連絡会議」を設け、少子化対策をスタートさせた。

少子化という言葉が広く知られるようになったのは、1992年に発表された国民生活白書『少子時代の到来、その影響と対応』であろう。1993年には、「たくましい子ども・明るい家庭・やさしさに満ちた地域社会をめざす21プラン研究会」（子どもの未来21プラン研究会）が報告書『子ども家庭施策の基本理念』を発表し、比較的「めぐまれた家庭」として、子育て支援の対象とはみなされてこなかった専業主婦に対しても社会的に支援していく必要があるという記述が盛り込まれた。その他にも、「父親の育児参加」や「家族全員参加型家庭」という概念が提示されている。また、ここでは「権利行使の主体としての子ども」という視点が打ち出され、最大限子ども自身の意見も反映し、「児童の最善の利益」を保障する努力が必要であると述べられている。

1994年に発表された厚生白書『未来をひらく子どもたちのために——子育ての社会的支援を考える』では、少子化社会への対応が喫緊の政策課題であることが示された。同年にはエンゼルプランも発表され、子育て支援、育児支援というキーワードが登場し、子育ての社会的支援へという方向転換がはじまった。その4年後の1998年度には、厚生白書『少子社会を考える——子どもを産み育てることに『夢』を持てる社会を』が発表された。ここで、子育て支援をテーマとする2つの厚生白書を比較してみたい。1994年度版と1998年度版の厚生白書はいずれも、少子化への対応をテーマとしているが、前者が「子どもの健やかな成長が保障される社会」を目標として掲げていたのに対し、後者では「子どもを育てる親の状況」により焦点をあてた内容となっている。

また、1998年度版の厚生白書は、「3歳児神話に合理的根拠がない」と断言したことで注目を集めた。これは働く母親への偏見を払拭し、保育所整備という具体的支援策を打ち出しているという点で興味深い⁽⁸⁾。1998年度版厚生白書はその内容の多くを、前年の1997年に発表された人口問題審議会の報告書『少子化に関する基本的考え方について——人口減少社会、未来への責任

と選択——』に依拠している。同報告書は、わが国における少子化傾向がさらに進行していることを指摘し、少子化が社会に与える影響の大きさについて警鐘を鳴らすものであった。

これを受けて発表された1998年度版厚生白書では、少子化の要因として「育児の負担感」が強調されている。例えば、「核家族化・都市化の進展により、育児に親族や近隣の支援も受けにくくなっていることが、母親を孤立させ、その孤独感や不安感が増大し、特に手のかかる乳幼児期を中心に育児の心理的、肉体的負担を過重なものとしている」といった記述がみられる。

とりわけ「働く母よりも専業主婦に育児不安が高い」ことが強調されているが、このような記述の根拠とされたのが1997年度「国民生活選好度調査」の結果である。調査は、第一子が小学校入学前の親を対象に実施された。その結果、「育児の自信がなくなる」と回答した割合（「よくある」と「時々ある」をあわせた割合）は、有職では50.0%であるのに対し、専業主婦では70.0%、「自分のやりたいことができなくてあせる」と回答した割合は、有職の母が69.5%、専業主婦が74.0%であり、いずれも専業主婦の方で高いことが明らかになった。しかし、もう一つの設問である「なんとなくイライラする」については、有職が84.7%であるのに対し、専業主婦では78.7%を占め、専業主婦の方が低い数値を示している。それにもかかわらず、当該白書では後者の結果についてはふれていない。

この時期には、「専業主婦に育児不安が高い」という言説や、「働く母親の方で平均出生児数が多い」という言説が繰り返されるようになり、少子化対策として「仕事と子育ての両立」が目標とされていくようになる。

1999年には『重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）』が発表され、国を挙げて少子化対策に取り組む姿勢が示された。2001年には保育所待機児童ゼロ作戦も推進され、保育ママなどの名称で各自治体独自の試みとして展開されてきた「家庭的保育事業」も、1999年に少子化対策臨時特別交付金の対象になり、初めて国レベルの補助金を受けることとなった。仕事と家庭の両立支援に重点をおいた子育て支援のあり方は、2001年6月に発表された「仕事と子育ての両立支援策の方針に関する意見」において明確に示されることとなった。ここでは、①両立ライフへ職場改革、②待機児童ゼロ作戦、③多様で良質な保育サービスを、④必要な地域全てに放課後児童対策を、⑤地域こぞって子育てを、という5つの目標が提示されている⁽⁹⁾。

(3) 「専業主婦への子育て支援」という政策課題の浸透

以上の内容から、1990年代から2000年にかけて展開された子育て支援政策は、仕事と子育ての両立支援を中心としたものに変化してきたことがわかる。しかし2000年に入ると、「日本の将来推計人口」により、少子化の要因として夫婦出生力の低下が指摘されるようになった。それを

受けて、政府はエンゼルプランおよび新エンゼルプランで打ち出した施策の再検討をはじめた。その結果、厚生労働省は2002年に『少子化対策プラスワン——少子化対策の一層の充実に関する提案』を発表し、「専業主婦家庭やひとり親家庭を含めたすべての子育て家庭のために、多様な子育て支援サービスを充実する」ことが目標として明確に示されることとなった。

『少子化対策プラスワン』に基づき、2003年には『次世代育成推進支援基本法案』が成立した。これは2005年から2015年までの時限立法であり、その基本理念は次のようなものである。「次世代育成支援推進対策は、保護者が子育てについての第一義的な責任を有するという基本的認識の下に、家庭その他の場において、子育ての意義についての理解が深められ、かつ子育てに伴う喜びが実感されるように配慮して行われなければならない」。この理念では、第一義的な責任を負うのは「母親」だけでなく「保護者」であり、育児が遂行される場は「家庭その他の場」であることが示されている。また、従来使われてきた「少子化対策」という言葉を、あからさまな出産奨励策ととられないために、「次世代育成支援」に置き換えている⁽¹⁰⁾。

同年には、『少子化対策基本法』が成立し、少子化対策担当大臣が任命され、国をあげて少子化対策に取り組む姿勢が明確となっていった。この『少子化対策基本法』の前文では、「我が国における急速な少子化の進展は、(中略)二十一世紀の国民生活に、深刻かつ多大な影響をもたらす。我々は、紛れもなく、有史以来の未曾有の事態に直面している」と述べられ、少子化への危機をあおるとともに、出産奨励という性格をうかがわせるものとなっている。

2004年6月には『少子化社会対策大綱』が発表される。大綱策定の目的においても、「我々が直面する深刻な問題の多くは、少子化の結果としての人口構造の歪みに起因している」という記述があり、少子化への対応として「子どもを産み、育てることに喜びを感じることでできる社会へ転換すること」が喫緊の課題であると述べられている。同年12月には、少子化社会対策大綱の具体的実施計画として、『子ども・子育て応援プラン』が発表された。これは、新・新エンゼルプランともよばれているものであるが、この中でも、「子どもを産み育てることに喜びを感じることでできる社会」を目的とすることが繰り返され、「子育てにしっかりと力と時間を注ぐことができるようにする」と明記されている⁽¹¹⁾。

さらに、10年後に目指すべき社会の姿として「孤独な子育てをなくす」という項目が示され、誰にも子育てについて相談できない人や、誰にもあずけられない人の割合がへるという目標が定められている。しかし、実際に重点目標とされたのはつどいの広場事業など、前者の相談機能を重視したものであった。

3. 一時保育事業の利用要件

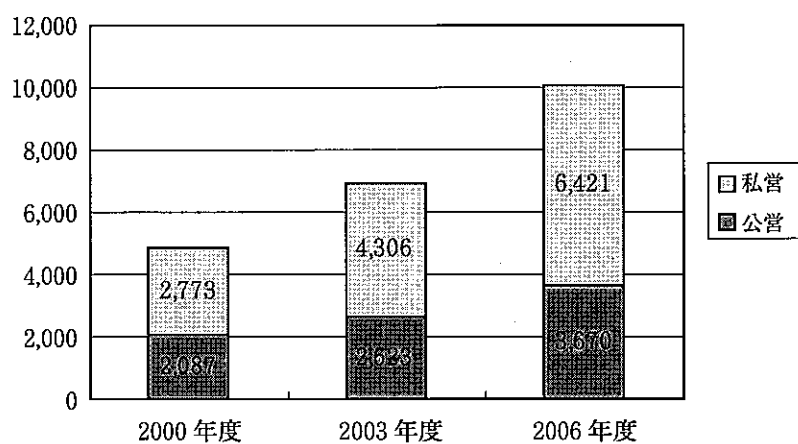
(1) 一時保育事業の概要

次に、「一時保育事業」に焦点をあてて、これまでのサービス実績と利用要件の変化について検討することとしたい。まずサービス実績についてみてみよう。2006年社会福祉施設調査報告書によれば、一時保育を実施している保育所数は、公営 3,670 か所、私営 6,421 か所で、総数 10,901 か所となっている。これは全体（22,720 か所）の 47.9% を占め、ほぼ半数にあたる。ちなみに、2003 年の同調査では、公営 2,623 か所、私営 4,306 か所で、総数は 6,929 か所であり、全体（22,391 か所）の 31.2% を占めている。2000 年同調査では、公営 2,087 か所、私営 2,773 か所で、総数は 4,860 か所であり、全体（23,394 か所）の 20.7% を占めている。2003 年度調査では、公営（2000 年以前は項目が設定されていないため不明）。これをグラフにしたものが図 1 であり、一時保育事業を実施する保育所数は、ここ数年で着実に増加していることがわかる。

(2) 一時保育事業の創設

そもそも保育所における一時あずかりは、1970 年代頃から、各地で緊急的に実施されていた。社団法人日本保育協会（2001）には、地域の緊急的なニーズに応えるため、認可保育所で一時保育をはじめた事例が示されている⁽¹²⁾。しかしこれらの事例は、保育所があくまでも自主的に取り組んでいたものであり、一時保育事業が公的な事業となるまでには長い時間を要した。一時保育事業が政府の補助事業として創設されたのは 1990 年度である。

1990 年 6 月 15 日付の厚生省児童家庭局長通知では「女性の就労形態の多様化や保護者の傷病



（社会福祉施設調査より作成）

図 1 一時保育事業を実施する保育所数の推移

時等の一時的保育需要に対応するため、『一時的保育事業実施要綱』を定め、1990年から実施することとした」と述べられている。この『一時的保育事業実施要綱』に記載されている事業の趣旨は以下の2つである。第一に、「非定型的保育サービス事業」であり、保護者の就労形態、職業訓練、就学等により、原則として週3日を限度として、家庭における保育が断続的に困難となる児童に対する保育サービス事業をさす。第二に、「緊急保育サービス事業」であり、これは保護者の傷病、災害、事故、出産、看護・介護、冠婚葬祭等社会的にやむを得ない事由により緊急・一時的に保育を必要とする児童に対する保育事業である。

つまり、創設された当初の一時保育の利用要件は、認可保育所では対応できない「非定形就労」もしくは「緊急の理由」に限定されていたことがわかる。ちなみに児童福祉法の施行令第9条の3で定められていた認可保育所の「保育に欠ける」の要件は以下の6点である。①昼間労働することを常態としていること、②妊娠中であるか又は出産後間がないこと、③疾病にかかり、もしくは負傷し、または精神もしくは身体に障害を有していること、④同居の親族を常時介護していること、⑤震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること、⑥前号各号に類する常態にあること。創設された当初の一時保育事業の利用要件は、こうした認可保育所の利用要件に準ずるものであった。

続いて、1995年4月に出された児童家庭局長通知『特別保育事業の実施について』では、一時的保育事業は「特別保育事業」の中に組み込まれることが示された。保育所地域活動事業に示されている「特別保育科目設定実施事業」の8項目の中に、一時的保育事業の対象児童の拡大が見られ、「小学校低学年児童の受入れ」が付け加えられた。保育所退所後おおむね1年程度までの児童等を一時的保育事業の場を活用して5名程度受け入れ、当該児童の情緒の安定、安全の確保を図るものであった。注目すべきは、この通知において「育児リフレッシュ支援事業」が登場した点である。「育児リフレッシュ支援事業」とは、「地域の子育て家庭の母親等がボランティア活動、地方自治体が行う行事への参加等の地域社会活動や文化・体育活動等を行うに際し定期的にその就学前児童を一時的保育事業の場を活用して受け入れる」とされている。それまでの「緊急利用」以外の利用を認めてはいるが、ここでは、「リフレッシュ」の内容が、ボランティア活動や、地方自治体の実施する行事への参加に限定されている。

(3) リフレッシュ利用の受け皿として

一時保育事業が明確に「専業主母への子育て支援」として位置づけられていくのは、1990年代後半からである。1998年4月8日付の厚生省児童家庭局長通知『特別保育事業の実施について』それまでの「一時的保育」から「的」の字が消えて「一時保育」とされ、利用要件に「保護者の育児等に伴う心理的・肉体的負担を解消する等の私的な理由やその他の事由により」という一文

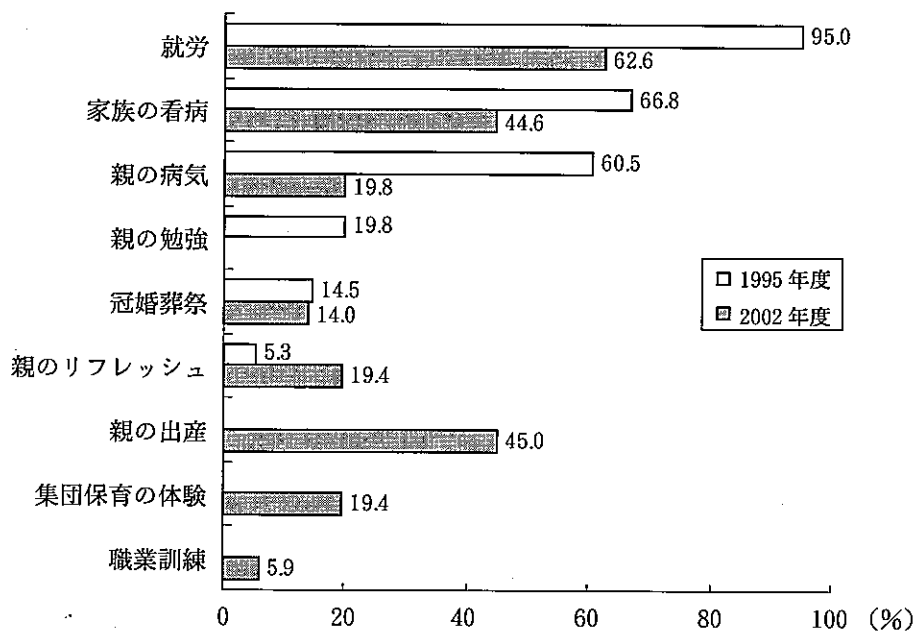
が付け加えられた。こうした私的な理由でも利用が認められるようになったことで、一時保育の利用者が急増したことが指摘されている（櫻井 2003）。前節で確認したように、わが国の子育て支援施策の中で、「専業主婦への子育て支援」という政策課題がクローズアップされるのは 1990 年代半ばのことであり、これに呼応する形で、一時保育事業の利用要件にも変化がみられるようになる。

2000 年度には『特別保育事業実施要綱』が定められ、一時保育事業は自主保育であることが強調された。これは、1999 年度に発表された「新エンゼルプラン」で、必要なときに利用できる多様なサービスの整備及び在宅の乳幼児も含めた子育て支援充実等の施策の総合的な展開を図るという観点によるものである。従来、認可保育所では一時保育事業を実施する際に、多くの条件をクリアしなければならなかった。したがって、『特別保育事業実施要綱』が定められ、一時保育事業に弾力的な運用が認められるようになると、実施にふみきる保育所は大幅に増加した。

しかし、一時保育事業には、園舎や保育室の整備といったハード面の問題だけでなく、通常保育に支障のない範囲で行わなければならないといった条件や、子どもをあずかる時間が短いため、子どもがなかなかつかないといった制約もあった。また、「延長保育・一時的保育に関する調査」報告書（社団法人日本保育協会 2002）によれば、保護者のリフレッシュという新たなニーズに対応する不安という職員の心理的な問題により、一時保育事業の実施に踏み切れない園も多かったと述べられている。

社会的理由から私的理由へという利用理由の変化に対応して、一時保育事業の位置づけにも変化がみられるようになった。2005 年度に出された『特別保育事業実施要綱』の中の「一時保育促進事業実施要綱」では、冒頭に「専業主婦家庭等の育児疲れ解消……に伴う一時的な保育に対する需要に対応するため」という記述がみられ、一時保育事業が専業主婦の私的事由による保育ニーズを満たす事業であることが明確に示されるに至った。

一時保育事業の利用者に、非定形労働の母親だけでなく、専業主婦が増えてきたことは、調査においても明らかになっている。「延長保育・一時的保育に関する調査」報告書によれば、利用理由（10 項目のうち、3 つを選択）は次のようになっている（図 2）。1995 年度では、就労（95.0%）、家族の看病（66.8%）、親の病気（60.5%）、親の勉強（19.8%）、冠婚葬祭（14.5%）、親のリフレッシュ（5.3%）等であるのに対し、2002 年度では、就労（62.6%）、出産（45.0%）、看病・通院（44.6%）、疾病（19.8%）、母親のリフレッシュ（19.4%）、集団保育の体験（19.4%）、冠婚葬祭（14.0%）、介護（6.3%）、職業訓練（5.9%）などである。このように、就労のための利用が減少したのに対し、親のリフレッシュや、親の出産、集団保育の体験など、専業主婦の利用が増加し、利用の多様化が進んでいることがわかる。



(日本保育協会 2002 より作成)

図 2 一時保育の利用理由

(4) 一時保育事業と特定保育事業の分離

さらに注目すべきは、2003 年度から「特定保育事業」が創設されたことである。それまで非定形労働者と専業主婦を対象としてきた一時保育事業は、特定保育事業と一時保育事業に分離されることとなった。非定形労働者に対する一時保育事業は「特定保育事業」として新たに創設され、親の就労形態の多様化に対応するものとされた。「特定保育事業」は、保護者からの申し込みにより、一定程度（1 か月当たり概ね 64 時間以上）の保育サービスを提供するものである。利用要件は、「市町村が定めた理由により、児童の保護者のいずれもが、その日時について当該児童を保育することができないと認められ、かつ、同居の親族その他のものが当該児童を保育することができないと認められる就学前児童」となっている。あわせて、特定保育事業を行う際の保育室などの整備費用も補助対象とした。対象児童数は 11,100 人であり、補助単価（月額）は週 2 日程度で 18,500 円、週 3 日程度で 26,300 円である。

一方、「一時保育事業」は、児童福祉法第 24 条の規定による保育の実施の対象とならない就学前児童であり、保護者の傷病・入院、災害・事故、育児等に伴う心理的・肉体的負担の解消等により緊急・一時的に保育が必要となる児童を保育所で保育する事業とされた。

こうして、従来「措置」の対象とされてこなかった非定形労働の母親と専業主婦に対して保育サービスを提供してきた一時保育事業は、一時保育事業と特定保育事業に分離することによって、前者は専業主婦を対象とした事業として、後者はパートで働く母親を対象とした事業として展開され

ることとなった。

また、2007年度の政府一般会計予算の中では、一時・特定保育事業の中に実施主体や職員配置等を弾力化し、利便性の高い場所等で実施する「在宅子育て家庭一時あずかりパイロット事業」が創設された。それまで一時保育事業の実施主体は市町村・認可保育所に限られていたが、新規事業では市町村が適切と認めれば誰でも実施できる。また、職員配置も、経験豊かな保育士を1名配置すれば、他は資格者である必要はない（ただし研修は必須）など、規制が緩められた事業である。1か所あたりの補助単価（年額）は900万円、補助率は国・県・市が3分の1ずつとなった。

これを受けて東京都江東区では、2008年7月から生後6か月から3歳児の子どもを対象にした一時保育「リフレッシュひととき保育」を開始した。制限時間内であれば、理由を問われずに子どもをあずけることが可能であり、区子育て支援担当課は「育児疲れのお母さんに少しでも心の余裕を持たせたい」としている。保育園や幼稚園に在籍していない子どもを対象に、区内4か所の子ども家庭支援センターで一時保育を実施する。料金は一時間500円で、一日につき3時間以内であれば何日でも利用できる（読売新聞2008年5月20日朝刊）。現在でも、都市部においては一時保育のニーズが高い一方で、サービス提供が十分ではない。そうした背景から、今後もこのような形態の一時保育事業は確実に広まっていくものと思われる。

4. おわりに

(1) ま と め

本稿では、第一に「白書」や「答申」の中に見出される母親モデルの変化について検討を行った。高度経済成長期にかけては、白書や答申において「家庭保育」の重要性が説かれ、望ましい母親像として「専業主婦」が想定されていた。しかし、女性の職場進出が進み、男女共同参画の理念が浸透するとともに、「働く母」が社会的に容認されるようになっていく。1990年代後半の白書では、「働く母」を正当化する言説がみられるようになり、「仕事と子育ての両立」が政策目標として掲げられるようになった。

従来、日本の保育制度は、「保育に欠ける」児童を対象とした措置制度として展開されてきた。そのため、一般的な専業主婦世帯は「保育に欠ける」とはみなされず、政策の対象となることはなかった。しかし、1989年の1.57ショック以降、合計特出生率は低下し続け、深刻な少子化に直面するようになる。少子化の要因として主にあげられてきたのは初婚年齢の上昇、すなわち「晩婚化」であるが、それに加えて「夫婦の出生力低下」が指摘されるようになり、その要因として「子育ての負担感」に注目が集まるようになった。本稿では、1990年代以降に発表された「白書」

や「答申」の中で、「専業主婦への子育て支援」という政策課題を浸透させる根拠として、常に「働く母よりも専業主婦の方が、育児を負担に感じている」「専業主婦は育児不安が高い」という言説が用いられてきたことを示した。「専業主婦」を政策の対象とするために政府が採用したのは、「専業主婦の育児疲れの解消」という大義名分であり、「保育に欠ける」概念の拡張という戦略であったことを指摘することができよう。こうして、1990年代後半からは「専業主婦」も政策の対象とみなされるようになっていった。

本稿の第3節では、専業主婦を対象とした公的な保育サービスである「一時保育事業」の利用要件の変化について検討した。一時保育事業は1990年に創設されたが、当初の利用要件は、「非定形就労」か「緊急的な事由」に限定されていた。「緊急的な事由」とは母親の病気や冠婚葬祭など、従来の「保育に欠ける」要件に準ずる理由であり、それ以外の理由は認められていなかった。

しかし、1990年代後半からは専業主婦の利用が全面的に認められるようになり、とりわけ「育児疲れのリフレッシュ」のために子どもをあずけることが推奨されるようになっていく。現在では、非定形就労の母親を対象とする保育サービスは「一時保育事業」から分離した「特定保育事業」とし、「一時保育事業」は専業主婦だけを対象とした事業として展開されるようになった。

さらに事業主体も従来の認可保育所だけでなく、「市町村が適切と認める対象」に範囲が拡大され、その他の条件にも柔軟性がみられるようになった。とりわけ都市部では、今後も一時保育事業が拡大していくと思われる。「育児疲れのリフレッシュ」という条件を付加し、「保育に欠ける」概念を拡張することにより、従来は対象とならなかった専業主婦に対して保育サービスを提供するという戦略がとられていることを確認することができる。

(2) 「専業主婦への子育て支援」という政策課題に内在する問題

このように、1990年以降に登場した「専業主婦への子育て支援」政策は、常に少子化対策に従属するものとして展開されてきたように思われる。本稿では、専業主婦への子育て支援という政策課題に内在する問題として、次の2点を指摘しておきたい。

第一に、「専業主婦への子育て支援」という政策課題とそれにとまなう事業展開には「当事者性」が不足しており、それによって当事者のニーズに応じた個別的ケアが提供されなくなってしまうという問題があげられる⁽¹³⁾。1990年代後半には、白書や答申において「専業主婦に育児不安が高い」という言説が繰り返し用いられてきた。しかし、近年の育児不安研究では、育児不安と母親の職業との間に有意な差がみられないことが明らかになっている（松田 2008）。

そもそも、1980年代にはじめられた育児不安研究（牧野 1982）の重要な知見は、母親が母親役割だけに固執せず、自分の時間や自分の世界を持つことにより育児不安が弱まるという事実であった。女性にとって「職業」の持つ意味が多様化している現在、育児不安の要因を「職業の有

無」だけに求めるのは現実的ではない。母親のおかれた状況を個別に検討し、それぞれのニーズを探ることが求められる。

また、冒頭で述べたように、「専業主婦」の内実は多様化している。近年では、核家族化の進行に加えて、出産年齢が上昇し、祖父母の援助を期待できない専業主婦が増えている。親族や友人などインフォーマルなサポート源をもたず、子どもをあずけたことのない専業主婦も一定の割合で存在する（中谷 2004, 井上 2004b）。一方、就業継続を希望しながらも、仕事と子育てを両立する環境が整備されていないため、離職してしまったという専業主婦も多い。繰り返し述べるように、今後は母親の状況に応じた個別的ケアが提供されるシステムへの再構築が求められる。

第二の問題点として、「専業主婦への子育て支援」という政策課題の浸透は、「脱ジェンダー化」の阻害要因になるばかりか、ジェンダー化を促進する、すなわち「再ジェンダー化」の装置となる可能性がある。

わが国では、「仕事と子育ての両立」という政策課題が浸透していく一方で、男性中心の職場のあり方や育児と両立しにくい職場環境にはそれほど大きな改善があったわけではない。その中で、女性は自分の仕事の重要性や必要性の程度を計られ、「自分で子育て」するかどうか選択することを強いられている。しかも、その選択を行う状況は、そもそも「自分で子育てする」方に圧倒的に分があるような選択肢の構造を前提とした状況である（江原 2000）。その上、一度選択したライフコースを変えることは困難な社会構造となっている（青木・神宮 2000）。

Fineman (1995=2003) が指摘するように、子どもを持つ女性は常に二次的依存に陥る。しかし、「二次的」依存は「自然な家族」に隠蔽されてしまう。「自然な家族」とは、子育てというケアが私的領域に封じ込められ、家族の責任とされるような家族である。2007年に発表された「子どもと家族を応援する日本」重点戦略には、今後の子育て支援の枠組みとして、すべての子育て家庭に対する一時あずかり制度の再構築が明記されており、すべての子ども・子育て家庭に対するサービスとして機能するよう事業を再構築し、一定水準のサービス利用を普遍化するとある。このような方向性を実現するためには、硬直的な「専業主婦」像を脱し、当事者の求める個別的支援について再考すべきではないだろうか。

《注》

- (1) 子育て支援政策には子育てに関わるすべての政策が含まれるが、本稿ではその中でも、主に保育政策に焦点をあてて論じる。
- (2) 厳密には、日本でも北陸地方ではM字型ではなく欧米の台形就労に近い状況を示している。男性労働者の月平均賃金が高い地域では育児期の女性労働者の就業率は低下し、3世代同居の高い地域では育児期の女性の労働力率が高い傾向が指摘されている（労働省女性局編『働く女性の実情』）。
- (3) 育児休業を取得する女性の割合は、1999年には56.4%だったが、2005年には72.3%に上昇した

(2005年度『女性雇用管理基本調査』厚生労働省)

- (4) 2001年の1月と7月、それぞれ10日から17日の間に出生した子のすべてを調査の対象としている。子どもが0歳児の時点で働いていない母親の割合は、全体の73.9%を占める。子どもが1歳児の時点でもその割合は68.8%であり、子どもが2歳児の時点では64.7%、子どもが3歳児の時点では57.1%とその割合は減少するものの、それでも約6割の母親は無職である。
- (5) 2001年度の省庁再編にともない、中央児童福祉審議会は社会保障審議会児童部会へ移行した。
- (6) 戦後から高度経済成長期にかけての児童福祉法の理念は、すべての児童の福祉増進をはかることであった。しかし1960年代前半からは、「児童の福祉を守る」という国の責任は、「子どもを直接保育すること」ではなく、家庭保育を強調することに変化していった。この経緯については富江(2001)、北(2004)に詳しく述べられている。
- (7) 「家庭保育」の重要性を象徴するのが、『保育問題をこう考える』の中で示された「保育7原則」である。保育7原則とは①両親による愛情に満ちた家庭保育、②母親の保育責任と父親の協力義務、③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、④家庭保育を守るための公的援助、⑤家庭以外の保育の家庭化、⑥年齢に応じた処遇、⑦集団保育の7つであり、母親による家庭保育の重要性が説かれている。
- (8) 従来の「保育に欠ける」という考え方も、見直しをせまられるようになった。認可保育所の措置基準について、1994年「これからの保育所懇談会」の「保育問題検討会報告書」では、厚生省原案として保育所利用児童のうち、第7階層を親の自由な選択による入所にし、それ以下の世帯の児童に対し措置制度を残すことが提案された。しかし実際は、措置制度をいっそう充実させる事で社会環境の変化に対応するという意見を併記した形でまとまり、措置制度の根強さが示された。児童福祉法改正により、「保育所への入所措置」が「保育の実施」という言葉に置き換えられたのは1997年のことである。
- (9) この意見に対しては、金子(2002)が次のように批判している。「仕事と子育てを両立させるライフスタイルのみを優先させた価値を、何の根拠もなく国民に国家目標であるかのような形で示している。そこでは「男女労働者」という表現が繰り返され、報酬を前提として「働く」女性しか肯定的に描き出さない価値で統一され、「専業主婦」に象徴される別の生き方を否定的に論じるという特徴をもっている」。
- (10) 厚生労働委員会(2003年6月6日)において、当時の坂口厚生労働大臣は「少子化対策と言わずに次世代の育成対策というふうに言うておりますのは、現在生まれておりますお子さん方をどのようにして育てていくか、あるいはまた子供さんがみずから育っていくようにするかというところを取り組むことによって、そして全体としては少子化対策になっていくということを我々は願っているわけでありまして…中略…あえて少子化対策というふうに言わずに、次世代育成という言葉を使った」と答弁している。
- (11) このプランの特徴として、「若者の自立」が重点課題の一つに位置づけられ、若年者の失業対策、就労支援が重点施策として盛り込まれるようになった点があげられる。これも、子育て支援というより、少子化社会における労働力不足を見据えた政策目標としてとらえられる。
- (12) 例えば「近所に住んでいる若い夫婦が第二子の出産が予定より大分早まったため、1週間ほど1歳半の上の子を見てもらえないかといってきたときです。核家族で親も親戚も近くにいないため、父親が仕事に出かけている間見てほしいというものでした。緊急を要することでしたので、受け入れることにしました」といった例や、「普段は孫の面倒を見ている祖母が、病氣通院や冠婚葬祭に出席するときは親類や知人に孫をあずけるが、いい顔をしてくれない」という例があげられている。
- (13) つどいの広場事業のように「専業主婦」たちが当事者としてNPOを立ち上げ、それが全国的に展開された例もあるが、多くの子育て支援事業は政府や自治体からの一方向的な事業という性格を持つ。

引用文献

- 木紀久代・神宮英夫編著, 2000, 『子どもを持たないところ——少子化問題と福祉心理学』北大路書房.
- 江原由美, 2000, 「母親たちのダブル・バインド」目黒依子・矢澤澄子編『少子化時代のジェンダーと母親意識』新曜社: 29-46.
- Fineman, Martha Albertson, 1995, *The Neutered Mother: The Sexual Family And Other Twentieth Century Tragedies* (上野千鶴子監訳, 2003, 『家族, 積みすぎた方舟——ポスト平等主義のフェミニズム法理論』学陽書房).
- 冬木春子, 2000, 「ファミリー・サポート・センター事業の現状と課題」『現代のエスプリ—家庭的保育のすすめ』401: 116-127.
- 藤崎宏子, 1993, 「老人福祉サービスの家族要件にみる家族政策のゆくえ」森岡清美監修・石原邦夫他編『家族社会学の展開』培風館: 262-285.
- 原田純孝, 1988, 「日本型福祉社会」論の家族像: 家族をめぐる政策と法の展開方向との関連で」東京大学社会科学研究所『転換期の福祉国家(下)』東京大学出版会: 303-392.
- 井上清美, 2004a, 「ファミリー・サポート・センター事業の展開と課題」『F-gens ジャーナル』2: 21-26.
- _____, 2004b, 「育児援助ネットワークの歴史的変化——母親は誰の手をかりてきたのか?」『全国調査「戦後日本の家族の歩み」報告書 No. 2: コーホート比較による戦後日本の家族変動の研究』: 127-137.
- _____, 2006, 「一時保育利用者の子育ての様子」(株)全国私立保育園連盟『乳幼児をかかえる保護者の子育ての現状』: 190-209.
- 金子勇, 2002, 「男女共同参画社会から『子育て共同参画社会』へ」金子勇編著『高齢化と少子社会』ミネルヴァ書房.
- 川村幸江・立木茂雄, 2000, 「ファミリー・サポート事業におけるNPO(民間非営利組織)の活用と行政支援のあり方——事例研究を通して」『関西学院大社会学部紀要』85: 151-165.
- 北明美, 2004, 「日本の児童手当制度の展開と変質(下)——その発展を制約したもの」『大原社会問題研究所雑誌』547: 32-47.
- 前田正子, 2004, 『子育てしやすい社会』ミネルヴァ書房.
- 牧野カツコ, 1982, 「乳幼児を持つ母親の生活と育児不安」『家庭教育研究所紀要』3: 34-56.
- 松岡知子・櫻谷眞理子, 2004, 「保育所における一時保育を利用した母親の意識調査」『立命館人間科学研究』7: 13-24.
- 松田茂樹, 2008, 『何が育児を支えるのか——中庸なネットワークの強さ』勁草書房.
- 丸山桂, 2001, 「女性労働者の活用と出産時の就業継続の要因分析」『人口問題研究』57(2).
- 棕野美智子, 2001, 『はじめて社会保障——福祉を学ぶ人のために』有斐閣.
- 中谷奈津子, 2004, 「子どもから離れる時間と育児不安・母親規範意識——専業主婦における関連要因の検討」『家族関係学』23: 49-60.
- 直井道子, 2004, 「『専業主婦』のゆくえ——選択する背景と今後」柚井孝子編著『少子化社会の家族と福祉』ミネルヴァ書房: 159-169.
- 大山治彦, 1998, 「専業主婦に対する子育て支援——『子育てボランティア』のあり方について」中久郎・桑原洋子編『現代社会と社会福祉』信山社.
- 落合恵美子, 1997, 『21世紀家族へ家族の戦後体制の見かた・超えかた』有斐閣選書.
- 下夷美幸, 1994, 「家族政策の歴史的展開——育児に対する政策対応の変遷」社会保障研究所編『現代家族と社会保障——結婚・出生・育児』東京大学出版会.
- (株)日本保育協会, 2001, 『改正保育制度施行の実態及び保育所の運営管理に関する調査研究報告書』.
- _____, 2002, 『延長保育・一時的保育に関する調査報告書』.
- 庄司洋子, 1984, 「わが国の『答申』・『白書』にみる家族」『社会福祉研究』35: 44-50.

田中重人, 1998, 「戦後日本における性別分業の動態——女性の職場進出と二重の障壁」『家族社会学研究』8: 151-161.

富江直子, 2001, 「『翻案』される政策理念——児童政策をめぐる政治過程の社会学的考察」『社会学評論』52 (2): 250-265.