

戦後の幼児教育と婦人教育の構造

社会教育学研究室 清 原 桂 子

The structure of preschool education and women's education after the World War II in our nation

Keiko KIYOHARA

Our Government today go ahead with fiscal retrenchment policy what is called "Welfare society of Japanese model." And because day nurseries have been obliged to scale down especially in the latter 1970's, infants are brought to a crisis such as nursery industries, which are bent upon gain are on the increase as the substitution of them.

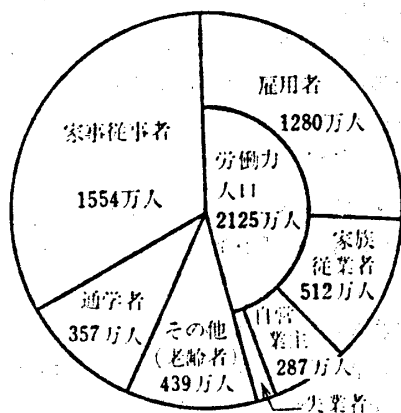
Also women's ways of life as traditional housekeepers become now a serious issue on various changed situation in these heavy fluctuations of social life.

Though the problem of preschool education and that of women's education are often dealt with separately, they are nothing but two sides of a single coin. So this article attempts to clear the total structure of them on the development of our Government's policies after the World War II, expecting to break the crisis of infants and women.

序 問題の設定

婦人労働の実情は、戦後、とくに高度経済成長を経て、大きく変化した。

今日では、〈図1〉の通り、労働力人口は、1978年(以



注1) 15歳以上女性人口総数=4487万人

注2) 労働省婦人少年局「婦人労働の実情」1979, pp.35~41より作成。

〈図1〉 労働力状態別15歳以上女性人口 (1978年)

下、西暦年数は下2桁で表わす) 時点で15歳以上女性人口総数4487万人のうち、2125万人に達している。とりわけ雇用者は、60年の711万人から79年には1310万人¹⁾に急増し、中でも既婚者は60年の37.6%から79年の66.8%へ、平均年齢は60年の26.3歳から79年の34.8歳へと、中高年既婚婦人労働者が著しく増加した。

乳幼児を抱えているとみられる若年既婚者層だけをみてさえも、25~29歳の女性の33.3%、30~34歳の27.9%が雇用労働者として働いており、これに自営業、家族従業者を加えると、それぞれ46.6%、47.6%(いずれも78年)が就労しているのである。妊娠・出産退職の割合も、65年の49.3%から、「育児休業法」(75年)をはさんで78年には36.7%にまで減少してきている²⁾。女子無業者の就労希望率も年々増加し、25~39歳においては、62年にはほぼ30%であったものが、77年には25~29歳で58.3%、30~34歳で59.7%、35~39歳で60.3%にも達している³⁾。

しかしながら、にもかかわらず、就労婦人にとっては、職場の有形無形の男女差別⁴⁾、家庭内労働との二重

負担による心身の疲労(母性破壊)、勤務時間内の子どもの保育・教育、そして近年では老人介護の問題、等が今日に至っても大きな障害のまま立ちふさがっており、その抜本的対策が焦眉の課題となっている。他方、高度経済成長下の産業構造の変化から家業でなく雇用労働者として働く夫が増えたこと、等によって広範に生みだされてきた「専業主婦」層にとっては、これだけ多くの婦人雇用労働者増大を促した、寿命の伸び、家事労働の軽減化、育児期間の縮小(子どもの数の減少)などの社会的変化⁹⁾の中で、自らのアイデンティティを得ることが非常にむずかしくなっており、中・高年主婦における生きがいの喪失や、子育て中の若い母親の焦りや欲求不満¹⁰⁾が、大きな問題となっている。

また、母親のおかれた状況のかかる変化の中で、その子どもたちの環境も大きく変わった。都市化の波の中で家の回りに遊び場もなく、交通禍をさけて終日狭い家の中で行なわれる母親との1対1密室保育、しかもその母親自身地域から孤立した核家族の中で子どもを育てることの基本的知識さえ習得していない¹¹⁾。さらに一方では、常態化した保育所不足の間隙をぬって特に1970年代以降無認可保育所、中でも従来からあらゆる共同保育所のようなものでなく営利主義のいわゆる保育産業の進出が著しく、行政上野放しになっている。そうした所では、劣悪な保育条件の中で子どもが小荷物同様に扱われたり、いわんや死亡事故(80年9月、松山)さえ起こっている。

女性たち、そして子どもたちのこのような深刻な実情に対し、今日まさに早急かつ的確な政策の対処が要請されているのであるが、では、労働省・厚生省・文部省等に分轄所轄されたわが国の政策は、これまでどのような対処を行なってきたのか。本稿では、第二次大戦後の婦人労働政策の分析を基盤に、幼児教育政策と婦人教育政策が従来いかなる構造の中でいかなる展開をしてきたのか、総合的に把握し、その上で今後の新たな政策的あり方への視点を展望してみたいと思う。

I. 婦人労働の政策と実情

A. 「天職」論と政府主導の「首切り」—54年まで—

戦前の婦人労働者は、「家族制度」下の身分としての男女差別(公法・私法を通じての男女の法的不平等がそれを支えていた)のもとで、家計補助の最底辺労働者として酷使された。家庭内労働への従事を「帝国女性の天職」¹²⁾とする、いわゆる家事・育児天職論のもとで、その労働分野も家族従業者を除いては、家事使用人、店員、

繊維工業雇用労働者等に限定されていた⁹⁾。

しかしながら戦争がすすむにつれて労働力が不足してくるとともに、「女子勤労報国隊」の結成(43年)、「緊急国民勤労動員方策要綱」(44年)、「国民勤労動員令」(45年3月)等がつづけて発令され、そこで多くの女性たちが工場労働等に動員されて、戦時下という特殊な状況を背景に、新たな女性の労働分野が切り開かれたのであった。

そして、敗戦直後にまっさきにとられた婦人労働政策は、戦中軍需産業の解体とインフレが続く中で復員男性労働者の職を確保するために、これらの婦人労働者の「首切り」を行なうことであった。すなわち、「厚生大臣閣議要望事項」(45年12月)は“女子ヲ家庭ニ復帰セシメテ”“復員者等ヲ代替就職セシムル”ことを提議し、また「戦時補償打切に因る企業整備に伴う労働対策」の閣議決定(46年10月)は解雇制限条項中に「性別」を加えないという露骨さであった¹⁰⁾。

しかもそうした中でも、何よりも経済的要求と戦時中の勤労動員の経験などから少しずつ上昇の気配をみせていた婦人雇用労働者数は、49年から50年上半期にかけて再び減少していく。ドッジライン下の経済九原則に基づく均衡財政政策によって官庁の行政整理や民間の企業合理化が行なわれ、多くの人員が整理されたためであった¹¹⁾。

しかし、50年6月の朝鮮動乱の勃発以降、特需と輸出の伸長によって企業の雇用能力も増大していき、また経営規模の拡大に伴って管理・経理・販売等の職種部門も拡張されたため、こういった部門の補助労働者(事務・販売労働者)として¹²⁾、以後婦人労働者とりわけ婦人雇用労働者は徐々に量的増大をみせ始めるのである。だがもちろん、戦後の婦人労働を特色づける爆発的な婦人雇用労働者数拡大の基盤形成と、それに対応する本格的婦人労働政策の展開は、次の高度経済成長期の始まりまで待たねばならない。

B. 若年・未婚・短期労働力としての活用と使い捨て—55年から64年の高度経済成長期—

55年から64年にかけての高度経済成長最盛期の10年は、農林漁業の大幅な後退とそれに反比例する工業・サービス業の急速な拡大によって特色づけられる。この産業構造の変化によって、就業構造は〈表1〉にみるとく、農林漁業従事者が激減(50年の47.9%から70年の19.3%へ)し、非農林漁業従事者なかでも雇用者が急増(50年の36.9%から70年の63.5%へ)することになった。こうして、この時期の終わりには勤労者の2/3

〈表 1〉 就業者構成比および指数

		全産業	農 林 漁 業		非 農 林 漁 業			
			総 数	家 族 従業者	総 数	雇用者	自 家 営業者	家 族 従業者
構 成 比 (%)	1940 年	100.0	44.0	26.7	56.0	40.0	11.0	5.0
	50	100.0	47.9	29.6	52.1	36.9	10.2	5.0
	55	100.0	41.1	25.2	58.9	43.1	10.4	5.4
	60	100.0	32.6	18.9	67.4	52.1	10.2	5.1
	65	100.0	24.5	13.5	75.5	59.7	9.9	5.9
	70	100.0	19.3	10.2	80.7	63.5	11.2	6.0
指 数	1940 年	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	50	110.4	120.1	122.3	102.8	102.4	101.9	104.0
	55	121.5	113.4	114.7	127.8	131.6	114.7	126.7
	60	135.6	100.3	95.9	163.3	177.8	124.9	134.0
	65	147.8	82.2	74.9	199.4	221.8	132.0	171.7
	70	161.5	70.9	61.8	232.7	257.8	163.0	188.5

注) 総理府「国勢調査」より。

〈表 2〉 普通世帯平均人員数・世帯数の推移

	世帯平均人員数	世 帯 数
1920 年	4.89 人	—
1930	4.98	—
1940	5.00	—
1950	4.97	—
1955	4.97	17383 (千)
1960	4.54	19678
1965	4.05	23085
1970	3.69	26856

がサラリーマンによって占められることになり、人口の大都市集中とともに、都市のサラリーマン家族が現代家族の中心問題として語られるようになったのである¹³⁾。

それは換言すれば、〈表 2〉の普通世帯平均人員数の急激な下降と世帯数の増大（世帯の細分化）¹⁴⁾に端的にみられるように、48年の民法改正で法的解体の行なわれた「家族制度」の実質的解体、すなわち広範な近代的小家族の輩出をも意味した。そのことは、資本の側からみれば労働者を集めるためにも、小生産物市場のシェアを拡大するためにもプラスに働いたのであるが、同時に重要なことは、ここにおいてはじめて、かつての妻たちのような家業としての農林漁業をもたず、家庭内労働への従事のみで専念するサラリーマン核家族の妻＝「専業主婦」層が広範に生みだされたことであろう。

さて、いうまでもなくこの高度経済成長を決定的に推

し進めたのは、「新長期経済計画」(57 年)に先導された「国民所得倍增計画」(60 年)であったが、この経済路線のもとであられた最初の本格的婦人労働政策は、伝統的な若年・未婚・短期の婦人労働力の活用と使い捨て策つまり結婚退職制、女子若年定年制であった。58年の大阪交通局・横浜交通局の女子 33 歳定年制をはじめ、東京電力・北陸電力等¹⁵⁾、こうした女子の退職・定年制が設けられていた企業は、61 年には定年制のある企業の 15%であったが、63 年には 18%、66 年には 29.4%になっている¹⁶⁾。

そしてこうした婦人労働力使い捨て策をイデオロギーの側面から支えたのが、戦前の「天職」論に代わる「女性の家庭責任」(性別役割分業)論であった。62年の池田首相「国づくり、人づくり、家庭づくり」政策路線下でだされた母親による家庭保育原則の強調、すなわち、中央児童福祉審議会（以下、中児審）の保育制度特別会中間報告（63 年 7 月）、同家庭対策特別部会報告（63 年 8 月）、婦人少年問題審議会報告「婦人労働力の有効活用について」（64 年）、などにその端的な例がみられよう。

と同時に見逃してはならないことは、この時期に既に他方で、とりわけ 65 年以降深刻になり、この当時にも兆しをみせていた若年単純労働力不足（学歴の高度化等の理由による）を見越して、その代替としての婦人パートタイム労働への着目がなされていることである。「就職の経験もありしかも育児期間を終えた婦人の能力」¹⁷⁾にはじめて注目した 63 年の経済審議会答申「経済発展における人的能力開発の課題と対策」がそれである。実

〈表 3〉 婦人パートタイマーの採用時期別事業所の構成

%

採用時間別 産業別	計	1955 年以前	1956年	57	58	59	60	61	62	63	64	65	不明
計	100.0	9.3	0.7	1.6	1.1	1.4	6.1	7.4	10.2	20.7	28.4	10.2	2.9
建設業	100.0	18.5	—	6.0	1.2	9.6	3.6	7.6	4.0	18.5	19.7	2.4	8.8
製造業	100.0	3.5	1.6	1.3	1.8	0.3	4.9	3.0	13.7	24.0	29.0	15.2	1.7
卸売業・小売業	100.0	7.8	0.2	2.8	0.1	3.6	9.3	7.9	7.5	22.0	25.4	9.7	3.7
金融・保険業	100.0	5.4	—	0.3	2.0	2.7	4.7	9.8	13.8	22.8	16.0	5.9	16.6
不動産業	100.0	20.0	—	—	—	—	—	—	—	60.0	20.0	—	—
運輸通信業	100.0	25.7	1.3	5.6	4.7	0.6	10.0	7.6	10.6	7.4	16.0	6.3	4.2
電気・ガス・水道業	100.0	27.7	1.3	5.1	1.3	0.0	1.3	11.4	7.6	13.9	24.1	3.8	2.5
サービス業	100.0	13.4	0.0	0.0	—	0.7	4.6	12.2	7.7	18.9	34.5	6.4	1.6

注 1) 1965 年は 1 月～5 月までの集計である。

注 2) 労働省「1965 年パートタイム雇用調査」より。

〈表 4〉 婦人短時間就労雇用者数の推移

	1964年	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	79
雇用者総数 A	781 万人	788	854	894	956	1,020	1,068	1,089	1,093	1,158	1,142	1,136	1,203	1,310
うち短時間就 労者数 B	39 万人	42	53	56	64	119	130	143	146	170	184	198	192	236
$\frac{A}{B} \times 100$	5.0%	5.3	6.2	6.3	6.5	11.7	12.2	13.1	13.4	14.7	16.1	17.4	16.4	18.1

注 1) 64～68 年には季節的・不規則的雇用者は除いてあるが、69～79 年にはそれらも含まれている。

注 2) 週間就業時間 35 時間未満のものを対象としているため、それ以上の時間勤務する「パートタイマー」は含まれていない。

注 3) 総理府「労働力調査」、労働省「婦人労働の実情」80 年版、より。

際 1960 年頃から徐々に増えていた婦人パートタイマーの数は、〈表 3〉〈表 4〉にみるように 1963 年以降急増し、その後は今日に至るまで増加の一途を辿っているのである。

C. 中高年パートタイム就労の奨励—60 年代後半—

そして、1960 年代前半までにおける女子結婚退職制・若年定年制といった、女性の長期労働化を阻む形での婦人労働政策の基調が、63 年の経審答申に先取りされたような中高年パートタイム就労の奨励という形に変わってくるのが、60 年代後半である。この時期は、公害・地域汚染・物価上昇・住宅問題悪化・「家庭崩壊」等の様々な社会病理の顕在化、そしてそれらを告発する住民運動・市民運動・学生運動の盛り上がりといった中で、大量投資一辺倒だった高度経済成長が「中期経済計画」(65 年)「経済社会発展計画」(67 年)による一定の修正を余儀なくされてくる時期に当たる。

婦人労働についても、65 年をすぎたから各職場における結婚退職制・若年定年制が次々に裁判にもちこまれてこれを無効とする判決(住友事件〈66 年〉、豊岡産業事件〈67 年〉、茂原市役所事件〈68 年〉等々)が続いた。と同時に、企業にとっても若年労働力に代わる安価な労働力不足がこの頃一層深刻化しており、ここに中高年婦人のパートタイム就労奨励が、政策において浮上してくる素地がつけられたのであった。

こうした“今後増加する中高年層および女子ならびに身体障害者等その他の未活用労働力の活用体制”(経審)¹⁸⁾推進がうちだされてくる中で、この時期には、非常に不十分なものながら、一定の保育所増設政策や勤務条件の整備、等が手がけられた。「保育所緊急整備 5 ヶ年計画」(66 年)、中児審「当面推進すべき年少幼児及び乳児対策について」(68 年)、同保育制度特別部会「保育所における乳児保育対策」(69 年)、また婦人少年問題審議会の「女子パートタイム雇用の対策に関する建議」(69

年), さらに臨時家内労働調査会の「わが国家内労働の現状に関する報告」(68年)と家内労働審議会答申(68年), 家内労働法制定(70年), などの一連の施策がそれである。

D. M字型ライフサイクル論と「両立」心構え論—70年代前半—

しかし, 需要側供給側双方の要因から増大する一方の女性の職場進出に対し, 70年代に入ると, 政策の方から一定のブレーキがかけられてくる。すなわち, 婦人労働力をあくまで安価・景気調節弁労働力として使う際の口実となる, 女性の保育責任, 家庭責任の再度の強調がなされてくるのである。けれどもそれは60年代前半の「結婚退職, 若年定年」といった形の就労継続全面否定としてではない。つまり今回は, 女性の中高年再就職は認めるが, 子どもの乳幼児期はあくまで育児に専念すべしとする「M字型ライフサイクル」論としてあらわれてくるのである。

それはすでに60年代後半から, 社会病理・社会不安の顕在化への対処のためにうちだされてきていた, 家庭の教育機能重視論——66年中央教育審議会「期待される人間像」, 同年国民生活審議会「将来の国民生活像」, 67年家庭生活問題審議会「あすの家庭生活のために」, など——の延長線上にあるものといえよう。具体的には, はじめて中成長経済への対処を明らかにした「新経済社会発展計画」(70年)以降の「経済社会基本計画」(73年), 「新経済5ヶ年計画」(76年)の経済計画のもとにおける, 国民生活審議会「成長発展する経済社会のもとで健全な国民生活を確保する方策に関する答申〈人間環境整備への指針〉」(70年), 労働省婦人少年局「婦人の就業に関する基本的考え方」(71年), 「勤労婦人福祉法」制定(72年), 労働省「勤労婦人福祉対策基本方針」(73年)などがあげられる。68年の電々公社施行以来着々と増えていた企業における育児休業制度を, 看護婦・保母・教員について法制化した「義務教育諸学校等の女子教育職員及び医療施設, 社会福祉施設等の看護婦, 保母等の育児休業に関する法律」(75年)が, その1つの記念碑であるといえよう。

そこでは, “子どもが乳幼児である間は, 婦人は家庭にあって育児に専念することが望ましい。しかし, 育児の手が離れる頃に再就職するいわゆるM字型雇用が婦人のライフサイクルとして最も望ましい形と考える。”¹⁹⁾という女性(のみ)の保育責任が明確に貫かれており, また中高年再就職の後, その家庭責任との「両立」について, “職業生活と家庭生活との調和の促進等に資する

ため”(「勤労婦人福祉法」第12条), “生活技術や家庭管理, 等”²⁰⁾について, 女性が積極的に習得しなければならないことが強調されている。このことは, 女性の職場労働と家庭内労働の二重負担の不合理を, もろもろの保育・教育問題への対処も含めて, いずれも女性自身の努力次第, 「心構え」次第ということで責任転嫁することであり, 次の時期の「個人の自助努力」論へ道を開くものであった。

E. 「個人の自助努力」論と女性二分化策

—70年代後半—

1970年代なかばになると, わが国経済は通貨危機(71年)と石油危機(73年)を経験し, インフレと不況・雇用不安(スタグフレーション)が拡がる中で, 成長率の長期的低下傾向という見通しが確実となる²¹⁾。とともに人口構成の急速な高齢化が指摘され始め, 21世紀はじめには, 65歳以上人口が現在の9%の水準から17~18%の水準へと急上昇することが明らかになった²²⁾。

こうした中で経済政策は, 「自分のことは自分で」という「個人の自助努力」を基幹とする, いわゆる「日本型福祉社会」論をうちだしてくるのである。“自助の精神で努力することを促進し, 自己責任による創意工夫が必ず報われるようなシステム”²³⁾をめざした75年の「ライフサイクル計画」を契機として, 「昭和50年代前期経済計画」(76年), 「新経済社会7ヶ年計画」(79年)の2つの経済計画, 並びに国民生活審議会長期展望小委員会「21世紀の国民生活像」(79年)などに端的にみられる“公的福祉への国民の依存”を見直し民間の活力(=“福祉サービス産業”)を基本とすべし, とする所論がそれである。

79年に入ってから「家庭基盤の充実に関する対策要綱」(自民党政務調査会, 79年6月), 並びに「乳幼児の保育に関する基本法(案)」(自民党幼児問題調査会, 79年9月)は, さらにはっきりと, “老親の扶養と子供の保育と懸けは, 第一義的には家庭の責務であることの自覚が必要である。”(「要綱」)と断言して, 物議をかました。

婦人労働についていえば, 冒頭にみたような圧倒的な雇用労働者の拡大や, 「国際婦人年」(国連, 75年)以降の世界的な男女平等の声の高まりの中で, 70年代末には, 次のような女性二分化策が提起されてきている。すなわち, 男並みに働きたい女性は, 母性を返上して家庭内労働との二重負担も「自助努力」で頑張るべきだし, そうでない女性は「母性保護」を与える代わりに, 育児・老人介護を行ないながら, 安価・景気調節弁・M字型

就労働力に甘んずるべし、とする女性内部の分断策であり、78 年秋の労働基準法研究会「労働基準法改正に関する意見書」はその典型的なものである。

従って、このような政策の基調の中で、女性たちは今、これまで以上に厳しい、育児か仕事かの二律背反的選択に直面せざるをえなくなっている。と共に、かかる政策が、76 年厚生省調査でも〈表 5〉の通り、働く理由としての“収入が主目的”(46.1%)，“家業(農業を含む)だから”(35.7%)をあわせて 81.8%，また収入の使途でも“生計費”(45.4%)，“住宅・耐久消費財購入”(12.2%)，“児童の養育・教育費”(16.6%) あわせて 72.4%に達する，経済的理由から働く母親労働者たち²⁴⁾，並びにその子どもたちの，労働条件，保育環境の切り下げを結果することは必然といわなければならない。

〈表 5〉 学齢前児童のいる母親が働く理由
(1976 年 7 月)

収入が主目的	46.1%	81.8%
家業(農業を含む)だから	35.7%	
任事に生きがいを感じているから	9.3%	
その他	8.9%	

注) 厚生省「保育需要実態調査」76 年，より。

II. 幼児教育の政策と実情

次に幼児教育制度，とくに〈表 6〉のごとくその主たる位置を占める幼稚園と保育所，の側面からみてみたい。

A. 幼保区分の厳密化と母親保育原則

—60 年代前半まで—

幼稚園と保育所は，戦後の「学校教育法」(47 年 3 月)と「児童福祉法」(47 年 12 月)の公布によって，それぞれ前者は「学校」(文部省所轄)として，後者は「児童福祉施設」(厚生省所轄)として法的に確立した。²⁵⁾

はじめのうちは両者にあまり差のないものも多くみられたのであるが，²⁶⁾ その後 49 年の先述の緊縮財政下における予算逼迫に対処するため，厚生省は保育所入所児童限定化政策に取り組むことになる。そのために 51 年には，“保育所の性格を明確にし，幼稚園と混同を来さないように”(厚生省児童局)²⁷⁾との趣旨で，児童福祉法第 39 条の第 5 次改正を行ない，“保育所は，日々保護者の委託を受けて，保育に欠けるその乳児または幼児を保育することを目的とする”と，傍点部分の“保育に欠ける”を挿入したのであった。

〈表 6〉 学齢前児童の年齢別通所状況

	学齢前児童数 (千人)	保育所に 通っている (%)	幼稚園に 通っている (%)	その他の 施設に通 っている (%)	利用して いない (%)
総数	12,212	15.4	19.8	1.8	63.0
0 歳	1,838	0.7	—	0.9	98.3
1 "	1,917	3.3	—	0.9	95.8
2 "	2,014	8.2	—	1.0	90.8
3 "	2,020	17.8	6.4	2.2	73.6
4 "	2,002	29.6	37.7	2.6	30.0
5 "	1,942	27.6	63.4	2.9	6.1
6 "	479	28.7	63.7	3.0	4.5

注) 厚生省「保育需要実態調査」，76 年より。

そのあと 54 年の厚生省児童局保育課編「保育所の運営」，56 年同「保育所のしおり」において続けてすすめられた「保育に欠ける」条件の制限＝措置費抑制策の仕上がりとして，61 年には，それまで地方自治体ごとに解釈に幅をもたせていた入所措置基準の全国的統一化をはかる。すなわち，厚生省児童局長通知「児童福祉法による保育所への入所の措置基準について」によって，“母親の居宅外労働”など，母親が何をしているかを厳しく問う 7 つの現行措置基準が定められたのであった。

さらに 63 年には，中児審保育制度特別部会中間報告が，いわゆる「保育 7 原則」と呼ばれる母親による家庭保育原則を明らかにし，同家庭対策特別部会報告(同年)においても“良い子は健全な両親，とくによい母親とその家庭から生まれる”ことが強調されたのであった。加えて，この年 10 月の文部省初等中等教育局長と厚生省児童局長の連名通達「幼稚園と保育所との関係について」は，“幼稚園は幼児に対し，学校教育を施すことを目的とし，保育所は‘保育に欠ける児童’の保育を行なうことを，その目的とするものである。”と再確認した上で，“保育所に入所すべき児童の決定にあたっては，今後いっそう厳正にこれを行なうよう”命じた。

他方で 53 年から徐々に助成を始めていた幼稚園に対しては，63 年から第一次幼稚園教育振興計画が策定されている。

B. 一定の保育所対策と一層の幼稚園普及策

—60 年代後半から 70 年代前半—

にもかかわらず，次の 60 年代後半から 70 年代はじめにかけての時期には，活発化する保育所増設運動の成果としてのみならず，とりわけパート労働者を中心とする婦人労働力への企業側の需要拡大から，一定の保育所対

策が進展した。すなわち、64年10月の中児審保育制度特別部会第2次報告「いま保育所に必要なもの」は、「母親の愛情」を強調しつつも、保育所のない市町村への新増設、農山漁村の保育事業の充実強化、等を提起し、65年には厚生省児童家庭局が「保育所保育指針」を作成、66年には「保育所緊急整備5ヶ年計画」(厚生省)策定、さらに68年には中児審「当面推進すべき年少幼児及び乳児対策について」、69年には同保育制度特別部会報告「保育所における乳児保育対策」が、続けて発表された。加えて71年の中児審「『保育』と『教育』はどうあるべきか」は、“保育所の増設整備に対する社会的要請はますます増大する”と指摘し、この年度から「保育所緊急整備計画」が再度なされている。

他方幼稚園の方は、68年には園数も1万台に乗せて、とくに5歳児の就園率は著しい上昇をみ、一般の幼児教育への関心も高まって、幼稚園の義務教育化論や幼児の能力早期開発論がしきりに唱えられたりした²⁸⁾。

そうした中で、71年には「第3の教育改革」と銘打った中教審答申「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」が出され、“保育所において幼稚園に準ずる教育が受けられるようにすること”²⁹⁾という保育所の幼稚園化構想(これに対しては厚生省側はこのすぐあとの中児審意見具申「保育所における幼児教育のあり方について」において反発している)が提示された。その趣旨に沿って、72年からは第二次幼稚園教育振興計画が策定推進され、同年から主として私立幼稚園に対する保育料助成(就園奨励費補助)が開始されている。

C. 「保育需要多様化」論と保育産業の進出

—70年代後半—

しかし、通貨危機と石油危機を経て経済の長期低下の見通しははっきりしてくる70年代半ば以降になると、再び幼保区分厳密化と保育所入所児童の限定化が強調されてくるのであるが、今回はそれが「幼保の適正配置」論と「保育需要多様化」論の形をとってあらわれてくることに特色がある。75年の行政管理庁「幼児の保育及び教育に関する行政監察結果に基づく勧告」,これを受けた中児審「今後における保育所のあり方」(76年)、文部省「全国幼稚園・保育所の設置状況」(77年)、厚生省通達「保育所への入所措置及び運営の適正実施について」(77年)、などがそれである。

そこでは、幼稚園と保育所の地域的偏在を、保育所建設費・経費が国の負担分が大きい(名目的には建設費の50%、経費は80%)。しかし実質的には73年の摂津訴訟

にもみられるように圧倒的に自治体負担分が大きい)ため、市町村が幼稚園よりも財政的に有利な保育所設置をすすめてきた結果であるとし、以後は入所措置基準適用の一層の厳密化をはかり、“家計を維持するため母親が就労すること等により生ずる保育需要”以外の、“より高い水準の消費生活を志向”したり“専門的技能を生かすため”“積極的な社会的活動の場を得るため”などの需要については“他の方策”により“解決”すべきであるとしている。さらに79年には「家庭基盤の充実に関する対策要綱」(自民党政務調査会)、「乳幼児の保育に関する基本法(案)」(自民党幼児問題調査会)が続いて発表され、“家計が成り立っているのに乳幼児を保育所に預けて働きに出ていく母親、職場をやめても保育所が親の育児放棄の道具にされる事例が増えてきている”(「基本法(案)」)として、家庭保育の重要性に関する母親への啓蒙教育、育児手当の創設、等を提起している。

こうした中で、78年時点において入所基準に該当するとして入所申請書を受理された児童数(自治省統計)275万人に対し、入所児童数(厚生省統計)は191万人にしかなっていない。しかも、はじめから無認可や個人委託に預けられたり、あるいは自営業・内職・パートの母が仕事のかたわらで放任している膨大な入所対象児童の一群はこの自治省統計にすら入っていないのにもかかわらず、保育所増設数は73年以降激減の一途を辿っており、入所月齢の引きあげ、保母人員の削減、保育料大幅値上げなどが着々とすすめられてきている。

従って、「育児休業法」(75年)施行後拡大してきている一歳児を抱えた母親労働者(育休の期限が1年以内のため)を含めて、婦人労働者(とくに雇用労働者)の一層の増大の中で、保育所絶対数の不足は、今日より深刻な状態となっているといえよう。そしてその間隙をぬって70年代後半に著しく進出したベビールーム、ベビーホテル、〇〇保育園、〇〇託児所、等様々な名称を冠したいわゆる保育産業は、行政上全く野放しの状態(その実態数の把握さえ全く行なわれていない)の中で、高価な保育料や劣悪な保育条件、商業主義の保育内容等を含めて、数多くの問題点が指摘されているのである³⁰⁾。

その一方で、地域によっては、〈図2〉の如き乳幼児人口の絶対的減少傾向の中で、保育所や幼稚園に定員割れが生じてきている。こうしたところでは、まさに経営危機を賭けた「幼保競合時代の幕開け」ともいうべき児童の奪い合いが、とくに私立の認可保育所(措置児減少のため、「私的契約児」獲得に動く)・無認可保育所・私立幼稚園の間で起こっており、見てくれ第一の親への迎合主義的な保育内容や、園バスによる広域からの児童

の育児ノイローゼ等の増加については、既に 70 年代当初から広く指摘されてきている通りである。

III. 婦人教育の政策と実情

A. 婦人教育活動の全国的把握と婦人学級の隆盛

——60年代はじめまで——

では、成人女性を対象とする教育活動＝婦人教育については、いかなる政策の展開が行なわれてきたのだろうか。

まず戦後はじめて継続的な婦人教育振興を明らかにした政策文書は、45年10月に復活した文部省社会教育局から地方長官あてに翌11月通達された「婦人教養施設ノ育成強化ニ関スル件」である。そしてこの月から、戦前よりある「母親学級」の名称をそのまま使って、公民教育、教養、子どもの教育、家事、趣味、等に関する学習を内容とする学級の開設1000学級を市町村に委嘱している。しかし、46年9月、婦人のみを対象にするのは好ましくないというCIEの示唆により「母親学級」は「両親学級」（さらに翌47年には一般成人対象の「社会学級」に改正）にかわり、以後、女性のみを対象とした学級活動は、各自治体の単独事業として続けられていくのである³³⁾。

そして4年後の51年、文部省はそれらの自治体ごとの婦人教育活動の情報交換を主眼とした「全国婦人教育担当者研究協議会」をはじめて開催、さらに52年以後は毎年「全国婦人教育指導者会議」が開かれることになり、53年には、はじめて予算項目の中に婦人教育費50万円が実現したのであった。

そしてようやく戦後の混乱から立ち直りかけてきた54年から56年にかけて、文部省は「生活をみつめ、生活を高めよう」のテーマのもとで、静岡県、山梨県等に研究学級を設け、56年には、前年の婦人教育関係予算を一举に16倍に、さらに60年にはそのまた14倍に増額している。61年には社会教育局に新たに婦人教育課が設置され、このかん56年から61年にかけては婦人学級の学級生数が全国で200万人を越え、文部省委嘱婦人学級数も61年には1454（全体の4.7%）に達して³⁴⁾、婦人学級活動はいわゆる「話しあいによる身近な生活課題（嫁姑問題や農村家庭の近代化、等）学習」の方法を中心にとり入れてこの時期にピークを迎えるのである。

B. 家庭教育振興重点政策

——62年から70年代へ——

しかし、62年の池田首相の「国づくり、人づくり、家

庭づくり」提唱以降、女性を母親としての側面に限定してとらえる家庭教育政策が大々的に取りくまれていく中で、女性自身の生活を対象とする婦人教育政策の方はその後相対的に沈滞・下降していく。その背後には、この頃以後の産業構造・生活構造の変化を基盤に、女性の家庭外活動の範囲が、パートタイマーとしての職場進出や様々の市民運動、自主サークルへの参加、等多様化していき、農村の生活と密着して発展してきた婦人学級がその後継者を確保できなかったという問題も見逃せないだろう。

一方、51年頃から青少年非行・犯罪増加に対処するため各方面から強調されるようになった家庭教育政策の方は、58年に婦人教育関係予算と別個にはじめて家庭教育関係予算が計上されたものの、以後3年間は純潔教育資料作成費と家庭教育団体補助費の2費目のみであった。しかし、62年のこの重点振興政策開始後は、63年の中児審家庭対策特別部会報告の“人づくりは健全な家庭づくりから”というキャッチフレーズにも裏打ちされて、大きく前進する。家庭教育学級の特設および家庭教育研究集会の開催等の助成開始（64年）、家庭生活問題懇談会「家庭憲章」発表（65年）、中教審「期待される人間像」（第二部第二章「家庭人として」、66年）と続いたこの年66年には、はじめて家庭教育関係予算が婦人教育関係予算を上回るのである（以後その差は一層拡大）。

C. 女性の「余暇」対策事業と民間教育文化産業の進出—70年代—

このような家庭教育振興政策は、70年代にもひき続いて行なわれ、とくに71年の社会教育審議会答申「急激な社会構造の変化に対処する社会教育のあり方について」が、“子どもの教育に関する両親の学習”（同答申）の必要を奨励して以来、一層積極的にすすめられた。同年11月には各都道府県教育委員会委員長あて社会教育局長通知「家庭教育学級の開設および運営について」が通達され、72年からは都道府県教育委員会が実施する家庭教育（幼児期）相談事業への財政援助が新規にはじめられている。

さらに74年には、社教審建議「在学青少年に対する社会教育のあり方について」と「乳幼児期における家庭教育の振興方策について」が相次いで発表された。とくに後者においては建議附帯資料として「乳幼児期の家庭教育に関する学習内容」が同時発表されて、専業主婦の母親を対象にした妊娠期からの育児のハウツーを細かに展開したのであった。この建議を受けて、翌75年から新規に「家庭教育学級」とは一応別個のものとして「乳

〈表8〉 婦人学級、家庭教育学級、乳幼児学級の年次別開設数及び参加者数

区 分	計		婦 人 学 級		講 座 等	
	開 設 数	参加者数	開 設 数	参加者数	開 設 数	参加者数
1974年度	33,034	1,886,513 ^人	17,247	874,255 ^人	15,787	1,012,258 ^人
75	31,682	1,626,175	17,292	820,595	14,390	805,580
76	33,558	1,635,774	18,526	869,100	15,032	766,674
77	34,418	1,427,773	18,170	765,325	16,248	662,448
78	34,009	1,556,135	18,462	808,461	15,547	747,674

区 分	家庭教育学級・講座		乳幼児学級・講座		計	
	開 設 数	参加者数	開 設 数	参加者数	開 設 数	参加者数
1975年度	15,512	869,548 ^人	3,603	175,269 ^人	19,115	1,044,817 ^人
76	15,633	848,939	3,252	154,621	18,885	1,003,560
77	13,885	813,857	3,316	160,833	17,201	974,690
78	14,363	821,519	4,059	211,676	18,424	1,033,195

注) 文部省社会教育局「婦人教育及び家庭教育に関する施策の現状」1979年版、より。

幼児学級」開設への国庫補助が始められている。

ところで、これらの60年代からひきつがれた家庭教育振興政策と並行して、70年代に入ってから婦人教育政策の特質としてあげられるのは、専業主婦を主対象とする「余暇」対策である。とくに婦人ボランティア活動奨励策として顕著であり、71年には「婦人奉仕活動推進方策研究委嘱事業」、75年には4つの県市教育委員会に対し「婦人のボランティア活動」をテーマに「婦人教育施設における婦人教育相談事業のあり方について」研究委嘱、76年度からは「婦人ボランティア活動促進事業」を予算費目の中に新設して、婦人学級などでの「婦人ボランティア育成講座」や講座修了者の「派遣事業」に補助金を出している。

以上の、婦人学級（講座等）、家庭教育学級（講座）、乳幼児学級（講座）の、近年の開設数・参加者数は〈表8〉の通りである、60年代以降漸減しつつきてきた婦人学級、64年にはじまり70年代前半にかけて増大し70年代半ば以降下降気味であった家庭教育学級（乳幼児学級）ともに、78年には、開設数・参加者数とも若干ながら増加してきている。71年から準備がすすめられて77年に開館された国立婦人教育会館も、女性の宿泊できる学習施設として78年度には1576回、10万人余の利用状況をみている。

しかし、乳幼児をもつ母親たちに学習への道を開いた公民館保育室³⁵⁾、あるいは働く女性を対象とする夜間婦人学級（東京都品川区、世田谷区、昭島市など）や職場

内婦人学級（富山県砺波市、栃木県鹿沼市など）などもみられてきてはいるものの³⁶⁾、まだ非常に不充分であり、内容的にも依然として旧来からの子育てのハウツーに、趣味と教養、スポーツが主流であることは、大きな社会変化のただ中であって混迷する女性たちにとって、その必要に応えるものとなっていないといえる。

IV. 幼児教育と婦人教育の構造

以上その大きな流れを追ってきたように、戦後の幼児教育と婦人教育に対する政策のあり方は、各時期における経済政策が婦人労働力をどの程度どのような形で欲しているかによって、基本的に規定されてきたといえる。その背景には労働力の再生産（次代の労働力の再生産を含む）を個別家庭の私事として、つまり女性の家庭内無償労働によって行なうことにより資本の冗費節約を行なうという資本主義社会の大原則がある。それはイデオロギーの側面からは、「女性の家庭責任、保育責任」論の形で支えられ、女性たちは、ある時はその「責任」を理由にした低賃金・不安定雇用（景気調節弁）労働力として労働市場にかりだされ、また不況期には男性に職場をあけわたすために家庭への「専念」を余儀なくされてきたのであった。そして、このような婦人労働政策の動きに沿って、幼児教育政策は、〈一定の保育所増設策〉と〈母親による家庭保育原則強調・幼稚園奨励策〉との間を往復し、婦人教育政策も、〈家庭と職場の「両立」心構

え教育」の時期と、「家庭保育専念」への母親啓蒙教育」の時期との間を、振り子運動してきたのである。

しかし、既にのべたような特に高度経済成長期後の女性を取りまく社会的状況の変化は、女性の「余暇」増大と雇用労働者化の急速な進展を必然化した。と同時にそれと併行してすすんだ都市化や核家族化、地域の連帯喪失、の要因もあいまって、1960年代後半には、日本のみならず世界の先進諸国において、伝統的な家庭人としての女性の生き方が大きくゆれ動き、その混乱の中で、様々な社会病理（家庭崩壊、女性の生きがい喪失、子どもの遺棄・虐待、等）が顕在化した。

このような状況をふまえて、国連は1975年を「国際婦人年」に、以後の10年を「国連婦人の10年」に設定し、75年にはメキシコで「国際婦人年世界会議」を開催（「世界行動計画」策定）、79年には「婦人差別撤廃条約」の採択、さらに10年間の中間年にあたる80年7月にはコペンハーゲンの世界会議で「後半5年のための行動計画」が策定されて、その場でわが国も「婦人差別撤廃条約」に調印したのであった。

この70年代の国際的動きの中で明らかなものとなった最大の成果は、今後の女性解放のあり方について、単なる女性の男並み労働者化や機械的な経済的枠組の社会主義化といったこれまでの論調を超えて、男女の役割分業（男は仕事、女は家庭）を打破し³⁷⁾、家庭でも職場でも地域でも男女がともに責任をわけあって生きていくのだという方向づけがなされたことである。その潮流の中で、家庭責任をもつ「女性労働者」がそれを理由に職業上の機会均等や平等待遇がそこなわれてはならないことをうたった65年のILO 125号勧告も、80年総会で「家庭責任をもつ男女労働者」と修正されることになったのである。

世界的趨勢がこのような方向にあるにもかかわらず、現在、わが国の政策は、経済の長期低下と労働力人口高齢化の見通しの中で、育児と老人介護を家庭の主婦（のみ）の任務とし（さもなくば母性返上男並み労働者化の道を選ばねばならない）、幼稚園と保育所を厳密に区分して保育所の救済施設化をはかり、さらにそのために、かかる価値観への対女性啓蒙教育を重点的におしすすめている。

しかし、こういった政策の基調は、“日本の幼児がどこで育てられようと、その間に違いを起こさないという基本命題”³⁸⁾に背反するのみならず、家庭・地域の教育機能減退の中で今日すべての幼児がいわば「保育に欠ける」状況にあり、それに対処するための地域子育ての核たる集団保育の場が要請されている³⁹⁾という実態に故意に目をつぶるものであろう。そのような子育ての共同の

場は、商業主義的な保育産業への「委託」によっては決して代替できるものではなく、男女の労働者が職場第一主義を脱皮して家庭や地域の生活に深く根をおろしそこに参加していくことを、「ワーク・シェアリング」（仕事の分かちあい）の考え方に沿った労働時間短縮の方向の中で考えていく必要があるといえる。

特に成人女性のみを対象とする「婦人教育」が今後もなされていくべき意義は、こうしたあるべき社会へ向けての男性をもまきこむ価値観の転化⁴⁰⁾と、そこに参加していく女性たちの自らの力による力量形成にこそあるのだといえよう。

（指導教官 碓井正久教授）

注

- 1) 労働省「婦人労働の実情」79年版、80年版速報。
- 2) 労働省「女子保護実施状況調査」79年版。
- 3) 総理府「就業構造基本調査」78年版。
- 4) 今日婦人労働者の平均賃金は78年時点で男性労働者の55.8%（労働省「賃金構造基本統計調査」79年）であり、企業内教育を男女全く同じに受けさせる企業は19.4%（労働省「女子労働者の雇用管理に関する調査」77年）しかない中で、大多数の婦人労働者は補助的業務しかさせられておらず、しかも身分保障のないパート扱い（実労働時間は常雇用者と変わらない者も多い）が近年増える一方である。
- 5) 統計を含む詳細については、拙稿（森隆夫氏と共同執筆）「学習社会への提言」、市川昭午・潮木守一編「教育学講座第21巻：学習社会への道」所収、学習研究社、79年。
- 6) 柏木恵子「世代別の母性意識に関する調査」、朝日新聞 80年9月17日、など。
- 7) 全国保育協議会編「保育年報」80年版、全国社会福祉協議会、p. 16、同編「新版保育制度を考えるために」、全社協、80年、p. 39 など。
- 8) 磯野誠一・富士子「家族制度」、岩波、58年、p. 56。実際には、第1次産業を中心とする当時の産業構造の中で、家業と家庭内の家事・育児との二重負担を負って働いていた女性が、圧倒的に多数であった。
- 9) 浅倉むつ子「労働力政策と婦人労働」、福島正夫編「家族——政策と法——2. 現代日本の家族政策」所収、東大出版、76年、p. 289。
- 10) 同上書、p. 295。
- 11) 労働省「婦人労働の実情」53年版、第I章、第II節。
- 12) 広田寿子「統計からみたわが国女子雇用の構造」、「社会政策学会年報」第9集、61年、赤松良子編「日本婦人問題資料集成第3巻：労働」所収、ドメス出版、77年、p. 651。
- 13) 渡辺洋三「資本主義社会の家族」、青山道夫他編「講座家族I. 家族の歴史」所収、弘文堂、73年、p. 268。
- 14) 松原治郎「産業化と家族生活」、青山道夫他編「講座家族VII. 家族問題と社会保障」所収、弘文堂、74年、p. 4。
- 15) 詳しくは、西口俊子「婦人労働者における家庭生活と職業生活」、大羽綾子他編「婦人労働」所収、亜紀書房、69年、p. 145。
- 16) 中島通子「実態報告：労働」、「性教育研究」80年6月号所収、日本性教育協会、p. 35。

- 17) 経済審議会答申「経済発展における人的能力開発の課題と対策」, 63年, p. 133.
- 18) 経済審議会労働分科会報告「中期経済計画に関する経済審議会の答申」, 64年, p. 182.
- 19) 労働省「婦人の就業に関する基本的考え方」, 71年, p. 27.
- 20) 労働省「勤労婦人福祉対策基本方針」, 73年, pp. 14~15.
- 21) 正村公宏他「21世紀の労働と社会」, 現代総合研究集団, 79年, p. 3 以下.
- 22) 拙稿(森隆夫氏と共同執筆)「生涯教育論の観点からみた企業内教育」, 公企労センター, 80年, pp. 19~20. 総理府統計局「統計からみたわが国の老年人口の現状」80年9月.
- 23) 村上泰亮他「生涯設計計画——日本型福祉社会のビジョン」, 日本経済新聞社, 75年, p. vii.
- 24) 厚生省「保育需要実態調査」, 76年.
- 25) 詳細は拙稿「保育を受ける権利と保育制度」, 持田栄一監修「幼児教育原論」, 明治図書, 78年, p. 24 以下.
- 26) 文部省「幼稚園教育百年史」, ひかりのくに, 79年, p. 292.
- 27) 厚生省「児童福祉十年のあゆみ」, 59年.
- 28) 前掲「幼稚園教育百年史」, p. 294.
- 29) 文部省大臣官房「文部広報」71年6月13日号(第529号), p. 6.
- 30) 全国私立保育園連盟編「保育所問題資料集」79年版, p. 23 以下, 80年版, p. 16 以下, 同出版部, など.
- 31) 79年5月1日現在で5歳児の34.3%が公立幼稚園に在園している。文部省「学校基本調査」より.
- 32) 大阪府児童問題研究会(待井和江代表)「子どもの保育と生活調査報告書」, 大阪府, 80年, p. 72.
- 33) 文部省社会教育局「婦人の現状」, 65年, p. 1.
- 34) 同「婦人教育の現状」66年版.
- 35) とくに東京都では70年代に大きく進展した。「昭和53年度社会教育における保育の状況」, 東京都教育庁社会教育部「昭和54年度婦人に関する社会教育事業——その現状と課題——」, 80年, pp. 56~63.
- 36) 朝日新聞, 80年8月30日付.
- 37) “男性及び女性が責任を有する分野についての社会の既成の観念から男性及び女性を解放すること”(ユネスコ「成人教育の発展に関する勧告」, 76年)を意味する.
- 38) 婦人雇用調査会編「働く婦人と保育」, 学陽書房, 77年, p. 324(岡田正章発言).
- 39) とちぎ保育研究会編「婦人の自立と子育て考」, 明治図書, 80年, p. 92(金崎美英子執筆).
- 40) 拙稿「女性解放論の現段階と婦人教育論の基本的視座」, 東京大学教育学部社会教育学研究室編「社会教育学・図書館学研究第4号」所収, 80年.