

1994年以前の保育需要調査 —保育所待機児童に関する一考察—

熊 沢 由 美

I. はじめに

1. 研究の目的

保育所待機児童（以下「待機児童」）は、対策が繰り返し取られてきたにもかかわらず、解消されないでいる問題である。2018年4月1日時点での待機児童は4年ぶりに減少したものの、約2万人であった（厚生労働省 2018, 3）。児童福祉法の制定から数えても、保育所には約70年の歴史がある。そもそも、待機児童はいつから存在したのであろうか。これまで待機児童にはどのように取り組んできたのであろうか。待機児童解消のためのより良い対策のためには、歴史を総括し、そこから示唆を得ることも重要であろう。

ただし、国が待機児童数を公表するようになったのは、1995年である。1994年以前については、「待機児童」という言葉も使われておらず、待機児童の調査もおこなわれていなかったようである。しかし、1994年以前にも、保育所を必要としながら入所¹⁾できない児童が存在し、保育所不足が保育をめぐる一つの問題であったことは、さまざまな文献からも容易に推察される。待機児童と単純に同一視することはできないけれども、1994年以前にも同様の児童たちが存在したことを明確にし、待機児童についての研究に資することが本稿の目的である。

2. 先行研究

保育の歴史についての研究としては、日本保育学会（1968-1975）、植山・浦辺・岡田編（1978）、岡田・久保・坂元ほか編（1980ab）がある。いずれも、制度や保育内容など、保育の歴史について幅広くまとめられているものである。ただし、保育所不足や保育所に入れない児童については、例えば、川越（1978）のように、保育所づくり運動についての記述は比較的多く見られるものの、保育需要の調査や保育所不足への対策に着目してまとめられたものは岡田（1980b）しか見受けられない。

近年においても、中村（2009）が戦後の保育政策の特質を明らかにし、松島（2015）が地域差に着目して幼稚園・保育所の普及を検討した。しかし、これらも、待機児童や保育需要の視点で歴史をまとめたものではない。猪熊（2014, 64）も『「待機児童」の歴史』で「待機児童はいつから発生したのか」との間を立てたものの、「正確なデータが発掘できないのだが、国が待機児童数を初めて発表したのは1995年」と述べ、主としてエンゼルプラン以降の政策に言及すると

1) 保育所は本来「入所」ではなく「通所」であるが、当時の用語や児童福祉法に合わせ、本稿でも「入所」を用いている。

どまった。近年でもさまざまな研究成果をあげている日本保育学会について見てみると、例えば、日本保育学会（2016）で、戦後の幼保「一元化・一体化政策」の動向についてまとめたもの（村山2016）などが見られる。しかし、待機児童や1994年以前の保育需要に着目し、保育の歴史をまとめられたものは見受けられない。

3. 研究の方法

以上みてきたように、待機児童が公表されていなかった1994年以前については、同時代的に保育需要調査や保育所不足の問題が取り上げられてきたものの、それらを総括し、現在の待機児童と関連づけて考察しようとするものはなかったように見受けられる。そこで、本稿では、厚生省がおこなった調査を中心に、1994年以前に行われた保育需要の調査を取り上げ、整理していくことにしたい。保育所入所を必要としながら入所できなかったと考えられる児童たちが、どのように、どのくらい把握され、どのように対策が取られてきたのかを整理していく。

待機児童に関する歴史的な分析をおこなおうとするのであれば、国の調査や政策のみでなく、保育の直接の責任を課された市町村の対策、また、保育所数や定員の推移、市町村の財政状況、保育士の充足状況、保育の質、保育所以外の施設の動向などにも目を配るべきであろう。しかし、限られた紙幅でこれらすべてを分析することは現実的ではない。本稿は、こうした歴史的な分析に資するためのささやかな試みとして、1994年以前に行政のおこなった保育需要調査とその対策を整理しようとするものである。

Ⅱ. 要保護児童の調査と児童福祉法改正

1. 1949年「各種要保護児童調」

厚生省は、「各種要保護児童調」（厚生省児童局監修，日本社会事業協会編 1950, 5, 以下「1949年調査」）の中で、「保育所に入所を要する児童」を公表している。待機児童のように、保育所入所を必要としながら入所していない児童の数としては、これが戦後初のようなものである。第二次世界大戦終戦後に保育所は激減したものの、母親が外で働く、内職をする、配給を受けるなど、保育需要は高まっていた。そうした中で、児童福祉法が1947年に制定、1948年に施行され、保育所の整備が急速に進んだ²⁾ 時期である。

この調査は、1949年8月1日現在で、全国の民生委員が担当区域内の児童について行ったものとされている。ただし、「戸別に調査したものではないので、保護を要する程度の軽いものは計上されておらず、また調査漏れもかなりあるものと思われる」との注が付いている。

2) 例えば、1944年度に2184カ所あった保育所は、1946年度には873カ所と半数以下になっていた（厚生省児童局編 1959, 78）。児童福祉法施行直前の1948年3月には1476カ所であったが、1950年6月には2971カ所と、約2年でほぼ倍増した。入所児も1948年3月には13万5503人であったものが、1950年6月には25万6690人と、こちらも倍増に近かった（厚生省児童局編 1959, 359）。

この調査で「要保護」とされた児童は、「要養護」「不良化児童」「白痴」「肢体不自由児」「盲児」「ろうあ児」「保育所に入所を要する児童」であった。「保育所に入所を要する児童」はさらに「保護者の労働の為」「保護者の疾病その他のため」に分類されている。「保育所に入所を要する児童」以外にもすべて「要収容」「否」に分けられていることから、この調査は施設の需要調査としての意味があったものと考えられる。

前述の注と合わせて考えると、「保育所に入所を要する児童」とは、保育所へ行かずに家庭にいる児童のうち、保護者の労働や疾病などのために「保育所に入所を要する」と民生委員が判断した児童であると考えられる。あくまで民生委員が把握している範囲の児童であり、また、当事者の申請ではなく民生委員の判断という点で待機児童とは異なるものである。しかし、この調査が施設の需要調査としての意味があったとすると、待機児童のように、保育所整備の際に参考とされる数字であった可能性がある。

1949年調査で、都道府県ごとに集計され、合計された「保育所に入所を要する児童」は、「保護者の労働の為」9万9369人、「保護者の疾病その他のため」1万2350人で、計11万1719人であった。調査の精度は高くないとはいえ、児童福祉法施行翌年の1949年には、保育所入所が必要でありながら入っていない児童が11万人以上もいると把握されたのであった。

2. 1950年「要保護児童調査」

1950年6月15日現在で、厚生省は「要保護児童調査」（中央社会福祉協議会 1951, 46-58, 以下「1950年調査」）をおこなった。この調査において、厚生省は「親の労働のため保育所に入所させる必要のある児童」「親の病気等のために保育所に入所させる必要のある児童」の数を公表した。

この調査は、全国から1/10を抽出して調査し、その集計結果を、記入不備のために除外した調査票の分を含めて10.1倍し、要保護児童の全国総数を推計したものである。『「要保護児童」は果して、どの位そんざいするものであろうか。（中略）厚生省児童局に於いてもそういった資料がなくて不便であったので」調査したという。これが戦後初の本格的な「要保護児童」の調査のようである。この調査の中で、「保育所に入所させる必要のある児童」の数も推計された。

この調査において「要保護」とされた児童は、「1 適切な保護を欠く児童」「2 不良化している児童」「3 いわゆる白痴の児童」「4 肢体不自由児」「5 親の労働のため保育所に入所させる必要のある児童」「6 親の病気等のために保育所に入所させる必要のある児童」「7 通学のため他人の家庭に同居している児童」「8 雇われているために他人の家庭に同居している児童」「9 7.8.以外の理由のため他人の家庭に同居している児童」であった。これらの児童について、まず総数が、次いで「施設に収容保護を必要とする児童」数が推計されている。この調査についても、施設需要が重要な調査項目であったと考えられる。

調査の結果は、以下の通りである。「要保護児童」の総数は、40万3707人であった。このうち、「5 親の労働のため保育所に入所させる必要のある児童」は8万2628人、「6 親の病気等のために保育所に入所させる必要のある児童」9615人で、合計すると9万2243人であった。これは、「要保護児

童」の約23%になる。これらのうち、「施設に収容保護を必要とする児童」とされたのは、「5 親の労働のため保育所に入所させる必要のある児童」が6万7812人、「6 親の病気等のために保育所に入所させる必要のある児童」が7090人で、合計7万4902人であった。

この調査結果について、厚生省児童局企画課長であった川嶋（1951, 219）は「現に存する保育所の収容総人員は収容定員を上回り」、「現に保育所へ入所する必要はありながら放置されている（中略）児童のすべてを入所させるには絶対数が不足している」と述べた。児童福祉法が施行され戦後の保育政策が始まった当初から、保育所に入所できない児童が多数存在し、それを厚生省も認めていたのであった。

3. 1951年 児童福祉法第五次改正

親の労働や病気のために「保育所に入所させる必要のある児童」の数が把握されたものの、保育所整備計画は特には立てられなかったようである。関連するものとしては、保育所の規定（第三十九条）に「保育に欠ける」の文言を挿入した1951年の児童福祉法第五次改正があげられる。

措置とは別に、幼稚園のない地域で幼稚園代わりに保育所を利用する児童などが見られ、「自由契約」「私的契約」と呼ばれた。そして、「保育所の一部には特に保育に欠けるとはみとめがたい児童を措置によらないで入所させ、しかもその地区には真に入所の必要ある児童が放置されるというような現象がみられた」（川嶋 1951, 220）という。

これに対し、厚生省はくりかえし保育所入所の厳格化を求めた。例えば、1949年の通牒「保育所入所の措置等について」では、「第一順位として、市町村長が措置した児童を入所させることが原則で、自由契約による児童が在所している為に要措置児童が入所出来ないような現況はなるべく速やかに是正して行かなければならない」（児童福祉法研究会編 1979：463）と述べた。翌1950年の『保育所運営要領』でも「保育所に近い地域の中の、これらの対象児童が全部措置されて後、もし定員に余裕があれば『これに準ずる乳児、又は幼児』が私的契約として入所できる」（厚生省児童局 1950, 5）と述べた。

こうした厚生省の指導にもかかわらず、状況は改善されなかった。いわゆるシャープ勧告に基づいて、1950年に保育所国庫補助制度が地方平衡交付金化されると、私的契約児童の優先入所を含めて、保育料をより多く徴収できるような世帯の児童を優先的に入所させるという問題が全国各地で発生した（中村 2009, 78-79）。

そのため、1951年6月の児童福祉法第五次改正では、「保育所は『保育に欠ける』児童を入所させるものであることをあきらかにして、幼稚園との混同をさける」（高田 1951, 17）よう、第三十九条に「保育に欠ける」の文言が挿入された。厚生省は単に幼稚園との区別を明確にしようとしただけでなく、「保育に欠ける」児童をより確実に入所させることで、「保育所に入所させる必要のある児童」を減らそうとする意図もあったと考えられる。

4. 1953年「全国要保護児童調査」

1950年調査がおこなわれた1950年6月には、保育所2971カ所、入所児25万6690人であった。その後、保育所は増加し続けた。例えば、1952年12月には、保育所5573カ所、入所児53万8274人、1953年12月には保育所6856カ所、入所児64万3697人に増加した（厚生省児童局編 1959, 359）。1950年6月～1952年12月では保育所2602カ所、入所児28万1584人、1950年6月～1953年12月では保育所3885カ所、入所児38万7007人という大幅な増加であった。1950年調査において、親の労働や病気のために「保育所に入所させる必要のある児童」は7万4902人であったから、この間の保育所の増加は、それを解消できる十分な量であるように思われる。

1953年6月1日現在で、厚生省は「全国要保護児童調査」（厚生省児童局 不明、以下「1953年調査」）をおこなった。この中で、「親が労働又は病気のため保育に欠ける児童」の数が公表された。「保護者が労働病気その他の事情で昼間保育に欠ける（世話が十分にできない）乳児、幼児又はその他の児童」という「児童の種類の説明」も加わった。

この調査は、各都道府県の児童福祉主管課が責任者となり、調査該当地区を管轄する市町村に調査の実施を委託し、調査地域を担当する児童委員を調査員に委託した。全国基礎人口総数8644万人を調査地区内総人員数81万1816人で除した106.48を係数として調査結果に乗じた後、100以下について49以下を切り捨て、50以上を切り上げて全国推計数を求めた。1950年調査との比較表もあり、その延長線上にあるものと考えられる。

この調査で「要保護児童」とされたのは、「精神薄弱児」「盲児」「ろうあ児」「肢体不自由児」「身体の虚弱な児童」「不良化している児童」「親が労働又は病気のため保育に欠ける児童」「適切な用語を欠く児童」であった。1950年調査の「保育所に入所を必要とする」が「保育に欠ける」に変わった。これは、前述1951年の児童福祉法第五次改定の影響であると考えられる。また、「児童委員の指導を要する者」「保健所に於て保健指導を必要とする者」など、「施設に収容保護」以外の保護方法についての結果も公表された³⁾。

1953年調査では、「要保護児童」は74万3300人と推計された。そのうち、26万600人が「親が労働又は病気のため保育に欠ける児童」であった。これは、「要保護児童」の約35%に当たる。その中で「保育所に入所させる必要のある児童」は18万3000人であった。1950年調査との比較では、「親が労働又は病気のため保育に欠ける児童」は16万8357人の増加、「保育所に入所させる必要のある児童」は10万8098人の増加であった。保育所が増え、入所児も増えたにもかかわらず、「保育所に入所させる必要のある児童」は解消せず、むしろ大幅な増加が見られたのである。「保育所に入所させる必要のある児童」は4歳児と5歳児がほぼ同数で最多であった。これには第一次ベビーブームの影響が考えられるが、毎年保育所を増やしても待機児童がなかなか減らない、という近年の待機児童の状況を彷彿とさせる結果である。

3) 1950年調査においても、「調査結果について注目すべき点」では施設収容以外の保護についても言及されているため、施設収容以外の保護に関する調査自体は実施されていたようである。

Ⅲ. 「市町村別保育所整備計画調」と「保育所緊急整備五カ年計画」

1. 1964年「市町村別保育所整備計画調」

厚生省は1964年6月1日現在で要保育児童の調査を行い、これに基づいた保育所整備計画を作成することになった。高度経済成長期に入り、有配偶女性の雇用労働者が増加したことにより、保育ニーズがますます高まった時期である。この時期には、保育所を求める運動も盛り上がりを見せ、例えば、1963年発行の「新日本婦人の会」のパンフレットに「ポストの数ほど保育所を」のスローガンが登場し（橋本 2006, 188）、普及していった。これに対し、『児童福祉白書』（厚生省児童局編 1963）などで示されたのは、「母親よ家庭へ帰れ」であった。これには批判も起こり、鷺谷（1966, 154）によれば、現実には、保育所や学童保育に対する要求はかえって高まり、地方自治体もそれらの要求に何らかの形で対応せざるをえなくなったという。

こうして実施されたのが「市町村別保育所整備計画調」（厚生統計協会 1972, 78, 以下「1964年調査」）であった。それまでの「要保護児童」調査の一環ではなく、保育所の需要を単独で調査したもののである。調査方法も異なる。乳幼児（0～6歳）965万6824人のうちの「要保育児童」を推計し、保育所定員を引いて「要充足定員」を算出する、というものであった。

なお、「要保育児童」とは、厚生省が1961年に示した「児童福祉法による保育所への措置基準」に該当する「保育に欠ける児童」（206万7315人）のうち「僻地に居住しているか、保育所が設置されても余りに遠くて通うことの困難な状況にあるか、あるいは保育に欠ける状況が一時的なものであって、保育所に入所させるという方法でなく、他の方法によって、保育に欠ける状況を解決することのできるもの」を除いた「一定規模の保育所に措置することのできる児童」（岡田 1980, 207）のようである。さらに、乳幼児に占める「要保育児童」の割合として、「要保育率」も算出された。

1964年調査の結果は以下の通りであった。「保育に欠ける児童」は206万7315人（岡田 1980, 207）で、そのうち「要保育児童」は121万431人であった。「要保育児童」から1966年度末現在の保育所定員91万1913人を引いた「要充足定員」は29万8518人であった。「要保育率」は12.5%であった。「要充足定員」が実際の保育所の入所申請と関連づけられているかどうかは確認できないが、保育ニーズが高まっていたこの時期には、保育所入所を必要としながら入れない児童が約30万人もいると把握されたのであった。

2. 1966年「保育所緊急整備五カ年計画」

1964年調査をもとに、厚生省は「保育所緊急整備五カ年計画」（1967-71年度、以下「第一次計画」）を1966年に策定した。厚生省児童家庭局母子福祉課長であった岩佐（1967, 80-83）によると、第一次計画は「四十一年度末においても受託し得ないおよそ三十万人の要保育児童を受け入れるために、保育所三、九四〇カ所の増設を必要とするので、緊急にこの必要を充足しようという」もの、つまり、1964年調査で明らかにされた「要充足定員」（1966年度末時点の不足分）を1967-

71年度で整備しようとするものであった。

具体的には、市町村立保育所で3550カ所26万9000人分（新設3300カ所26万4000人分、増設250カ所5000人分）を整備し、事業所保育所や日本住宅公団等の団地保育所に390カ所3万1000人分新設の協力を求めるというものであった。市町村立保育所とその定員が計画の約90%を占める、公立保育所を中心とした計画であった。

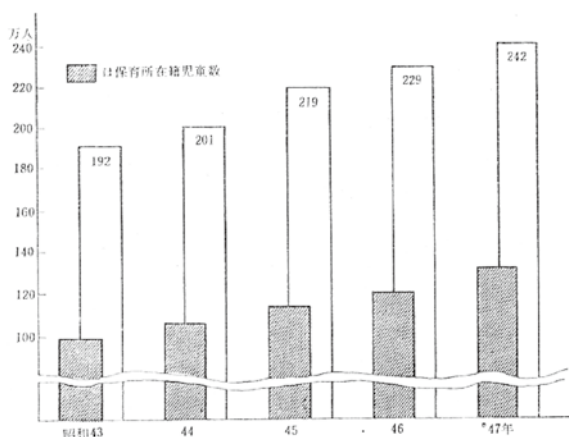
厚生統計協会（1972，79）によると、第一次計画の整備実績は、計画を上回るものであった。1970年度末には保育所定員は125万人となり、目標の121万人を上回った。最終年度の1971年度には、134万人となった。この時期、保育所や入所児も大幅に増加した。1966年末～1971年末の累積で、保育所は3190カ所（うち公立2077カ所）、入所児も33万1235人（うち公立19万1417人）増加したのであった（厚生省 各年版b）。

3. 『厚生白書』と『婦人労働の実情』

第一次計画は目標を上回る成果をあげたものの、保育所不足は解消しなかった。『昭和46年版厚生白書』（厚生省 1971，108）では、全国で保育所が年々整備されているとしながらも、「全国でなお相当数の保育に欠けている児童が存在しているものと推定される」とし、1970年の国勢調査をもとに「保育に欠けている児童」を49万人と推計した。

労働省も、第一次計画後に「なお保育所不足は深刻であるといわれている」と述べた。図表1は労働省が作成したものである。「保育所入所対象児童」つまり「保育所への入所を必要とする児童」とは、「児童福祉法による保育所への入所措置基準に基づいて試算した児童」である（労

図表1 保育所入所対象児童数の推移（各年12月末現在）



自治省—公共施設状況調

厚生省—社会福祉行政業務報告

(注) 児童福祉法による保育所への入所措置基準に基づいて試算した児童数

出所：労働省婦人少年局（1973，62）

働省婦人少年局1973, 61-62)。これは、厚生省の1964年調査の「保育に欠ける児童」と同様のものと考えられる。

労働省婦人少年局（1973, 61-63）によると、「既婚婦人の雇用増大に伴って」第一次計画の間も「保育所入所対象児童」は増加し続け、1972年12月末には「保育所入所対象児童」は約242万人に増えた。「保育所在籍児童」も増加したものの、約129万人で、「保育所入所対象児童」との差は約113万人であった。労働省はこの差をもって「保育所不足」と述べた。

1972年12月末について、第一次計画と同様に、保育所定員も用いてみよう。「保育所入所対象児童」と保育所定員約145万人（厚生統計協会 1976, 118）との差は、約97万人となる。差は小さくなるものの、100万人近い人数である。保育所が不足していて、入所できない児童が相当な数存在していたことは明らかであろう。

前述のように、第一次計画は1966年度末時点の不足分を5年間で整備しようとする計画であった。第一次計画が保育所不足を解消できなかった原因の一つはここにある。5年の間に保育ニーズが高まることを想定していなかったのである。

Ⅳ. 「全国要保育児童等実態調査」と「第二次保育所緊急整備五カ年計画」

1. 1967年「全国要保育児童等実態調査」

厚生省も第二の保育所整備計画が必要であるとし、地区を抽出して、要保育児童の実態を把握する全国調査を行った（岡田 1980, 218）。第一次計画の進行中、1967年8月1日現在で行われた「全国要保育児童等実態調査」（厚生統計協会 1976, 118, 以下「1967年調査」）である。1964年調査と同様の調査方法であったようで、乳幼児（0～6歳）1023万7500人を母数とし、「要保育児童」「要充足定員」「要保育率」が算出されている。

1967年調査では、「要保育児童」は148万4100人と推定された。「要保育児童」から「保育所定員」96万8300人を引いた「要充足定員」は51万5800人、「要保育率」は、14.5%であった。1964年調査との差を単純に計算すると、「要保育児童」は27万3669人の増加で、「保育所定員」が5万6387人増えたものの、「要充足定員」は21万7282人も増加であった。「要保育率」も2ポイントの上昇である。

2. 1970年「第二次保育所緊急整備五カ年計画」

厚生省は、社会福祉施設緊急整備計画の一環として、1970年に「第二次保育所緊急整備五カ年計画」（1971-75年度、以下「第二次計画」）を策定した。1975年度末に保育所定員162万5000人を確保することが目標であった（厚生省五十年史編集委員会 1988, 1226）。

寺脇（1975, 97）によれば、整備目標の162万5000人という数字は、1967年調査の「要保育児童」の出現率一四.五%をもとに、五〇年の推計乳幼児数から算出したもので、計画達成時には要保育児童はほぼ全員入園可能で、保育園不足は解消するはず」というものであった。第一次計画

とは異なり、第二次計画は、計画最終年度の要保育児童を推計して策定された。しかし、1964年調査と1967年調査では「要保育率」が上がっていたことを考えると、第二次計画の進行中に「要保育率」が上昇することが想定されていなかったことには、注意が必要である。

厚生統計協会（1976, 117-118）によれば、第二次計画による保育所整備も順調に進んだ。第二次計画4年目の1974年末には、保育所定員が167万6690人となり、目標を上回った。1975年末には、保育所定員は178万2134人となった。この時期、保育所と入所児も増加した。1970年末～1975年末の累積で、保育所は4137カ所（うち公営2728）、入所児も49万9664人（うち公営31万1946人）増加した⁴⁾。その結果、1975年末の保育所は1万8238カ所、入所児は163万1025人となった（厚生省 各年版b）。

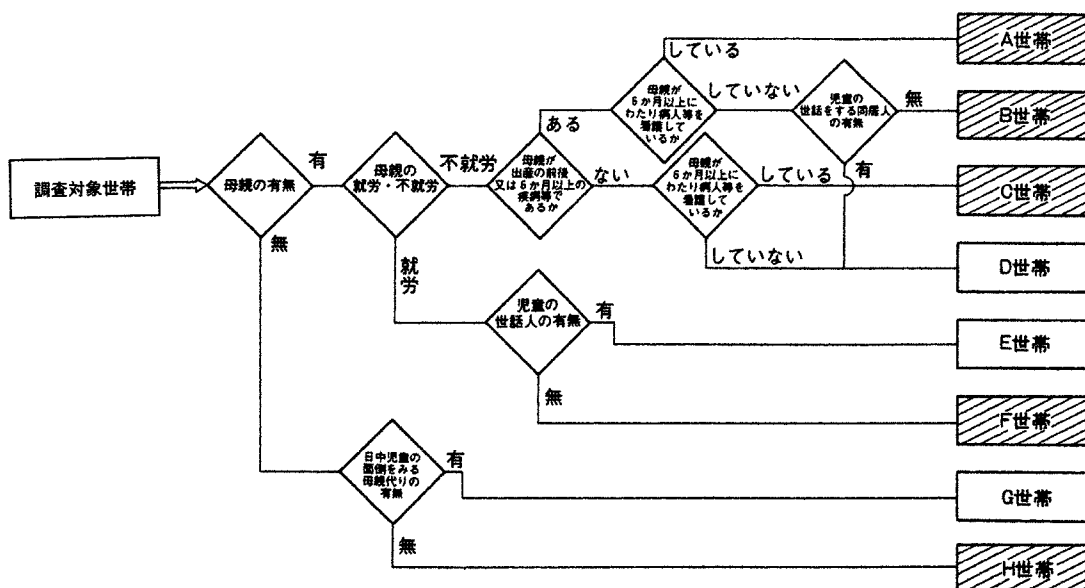
V. 「昭和51年度保育需要実態調査」

1. 1976年「昭和51年度保育需要実態調査」

1976年に、厚生省は「昭和51年度保育需要実態調査」（以下、「1976年調査」）を行った。この調査では、「要保育児童」の数が公表された。

厚生省児童家庭局（1978, 33-40）によると、この調査は「全国の学齢前児童の保育の状況とその母親の保育意識を調査し、要保育児童の実態等を明らかにすることにより、児童福祉行政推

図表2 1976年調査における世帯の区分



出所：厚生省児童家庭局（1978, 35）

4) 厚生省（各年版b）では、1971年までは公立・私立、1971年以降は公営・私営となっているため、ここでは、公立と公営、私立と私営を連続させている。

進の基礎資料を得ることを目的」としていた。調査対象は全国の学齢前児童とその世帯で、図表2のように区分し、5種類の世帯を保育所入所措置基準に該当する「要保育該当世帯」とした。その世帯にいる学齢前児童が「要保育児童」である。「要保育該当世帯」の推計がある点で、それまでの調査とは異なっている。また、「就労母親の職業種別」「就労母親の働いている理由」など、母親に関する調査項目が多いことも違いとしてあげられる。

調査の客体は、1976年の厚生行政基礎調査の調査地区から無作為に抽出した約900の調査地区に居住する調査対象で、客体数は学齢前児童1万4315人、1万246世帯であった。調査の実施は都道府県及び指定都市に委託され、1976年7月1日現在で本調査が行われた。各項目について、集計値に人口比を乗じ、全国推計値が算出された。

「要保育児童」に関する結果は、以下のとおりである。全国の学齢前児童12212千人のいる世帯8741千世帯のうち、「要保育該当世帯」は、全国で1677千世帯と推計された。学齢前児童のいる世帯に対する「要保育該当世帯」の割合は、19.2%であった。「要保育該当世帯」にいる学齢前児童「要保育児童」は、2266千人と推計された。全学齢前児童に対する「要保育児童」の割合として「要保育率」18.6%も算出された。算出の仕方は異なるようであるが、1967年調査でも算出されていた「要保育児童」「要保育率」と比較してみると、「要保育児童」は78万1900人の増加、「要保育率」は4.7ポイントの上昇であった。1967年から1976年にかけても、保育ニーズが高まっていたと思われる。

1964年調査・1967年調査と違い、1976年調査では「保育所定員」や「要充足定員」への言及がない。厚生省は1976年の厚生白書で「51年度においても、要保育児童の実態に即し引き続きその整備を行う」（厚生省 各年版a, 400）と述べたが、1976年調査後に保育所の整備計画が立てられることはなかった。1964年調査・1967年調査は、第一次計画・第二次計画の整備目標を定めるための調査であったと考えられ、その点が1976年調査と異なるのであろう。

1976年時点でのおよその「要充足定員」を算出してみよう。厚生省（各年版b）によると、1976年10月1日現在の保育所定員は180万2336人であった。1976年調査とは調査時点が異なるのであるが、単純に比較すると「要保育児童」との差は約46万人である。1967年調査の「要充足定員」は51万5800人であったから、その時点よりは「要充足定員」が減少していたものと考えられる。それでも、「要充足定員」は46万人近くいたであろうから、第二次計画により保育所の整備は進んだものの、高まる保育ニーズには充分対応できていなかったと考えるべきであろう。

VI 保育政策の転換と保育需要

1. 保育政策の転換

1980年代は、第二次ベビーブームによる保育所不足が一段落した時期として整理されることが一般的である。例えば、厚生省五十年史編集委員会（1988, 1762）は「昭和四十九年以降続いていた出生率の低下の影響は、児童数の減少として昭和五十年代半ばごろから保育所にも波及し始

めた」と、1980年代に入る頃から保育所をめぐる状況は変化したとする。すなわち、「保育所は既に量的にはほぼ十分な水準に達していたところへ、保育所の入所児童数が減少したため、人口急増地域等の一部の地域を除き、保育所の新設は著しく減少する一方、地域によっては、いわゆる『定員割れ』の保育所も散見されるようになった。こうして施設整備については、これまでも増して適正配置が求められるようになった」とする。

厚生省も、保育所整備に慎重な姿勢を見せるようになる。1980年の厚生白書では、児童福祉の新たな問題の第1として出生率の低下傾向をあげ、「幼少人口の減少により、保育所、精神薄弱児施設等の整備にはより慎重な配慮が必要となって」いるとした（厚生省 各年版a, 423）。1981年の厚生白書では、保育所について「人口の増加の著しい地域等一部の不足している地域を除き、極端な施設不足の状況は解消している」（厚生省 各年版a, 421）と述べた。

さらに、同1981年に発足した臨時行政調査会（第二次臨調）は、同年7月に第一次答申をおこなった。その中で、保育所の新設については「地域の実情に配慮しつつ、全体として抑制する」（臨時行政調査会 1981）こととされた。こうして、1980年代には、保育所の整備は、促進から抑制へと転換していく。

厚生省（各年版b）によれば、1980年代には保育所の数にも変化が見られた。1979年から保育所の増加幅が縮小し、1985年には減少に転じた。その後、1994年までの期間でも、減少が続いた。この減少傾向は、公営保育所において特に顕著であった⁵⁾。第一次計画と第二次計画の際には、公立・公営の保育所が中心になって数を増やしたが、この時期の減少もまた公営保育所から始まったのであった。

2. 1980年代の保育需要

一方、日本子どもを守る会（1981, 151）は、「保育所は基本的に充足してきている」という厚生省の主張は「まったくのウソ」とする。自治省の調査によれば、1980年で55万人もの子どもが「保育に欠ける」とされながら保育所に入れないでいると指摘し、さらに、保護者が申請を諦めたり、申請書を受け付けてもらえなかったりする状況が一般的に見られたことから、控えめに見ても、保育に欠けながら保育所に入れないでいる子どもは、100万人はくだらないと推定した。

実際に、1980年代には、保育入所を必要とする児童はみな、保育所に入れるようになっていたのであろうか。1976年調査の後、厚生省による調査は見当たらない。このことは、前述、保育所不足が解消してきているという厚生省の認識を表しているのであろう。

1980年代とその前後の状況を明らかにするため、本稿では自治省「公共施設状況調」を用いて考えてみたい。図表3は、1977年から1994年までの保育所の対象者数、収容定数、および入所児数をまとめたものである。「対象者数」とは、保育所の入所措置基準に基づく児童数である。これは、日本子どもを守る会（1981, 153）によれば、『『保育に欠ける児童』として入所申請を書

5) 公営保育所は、1985年には減少に転じ、その後も減少がつづいた。私営保育所は1989年に減少に転じたが、1990年・1991年は再び増加するなど、増加の年もあった。

図表3 保育所の対象者数, 収容定数, 入所児数の推移 (各年10月1日現在)

(人)

年	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
対象者数 (a)	2748160	2753553	2703706	2636303	2530297	2455663	2367360	2289597	2227101
収容定数 (b)	1975665	2067725	2149337	2205298	2235415	2232093	2211824	2176358	2139606
入所児数 (c)	1832269	1913140	1974886	1996082	1982530	1956725	1925006	1880122	1843550
(a)-(b)	772495	685828	554369	431005	294882	223570	155536	113239	87495
(a)-(c)	915891	840413	728820	640221	547767	498938	442354	409475	383551

年	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
対象者数 (a)	2177257	2128884	2090517	2047507	2006340	1982307	1962643	1938236	1918093
収容定数 (b)	2109784	2087082	2069219	2051372	2038606	2027579	2015380	2000734	1989686
入所児数 (c)	1808303	1784193	1767275	1745296	1723775	1709148	1699149	1685862	1675877
(a)-(b)	67473	41802	21298	-3865	-32266	-45272	-52737	-62498	-71593
(a)-(c)	368954	344691	323242	302211	282565	273159	263494	252374	242216

対象者：1977-88年は「昭和36年2月20日付け児発第129号厚生省児童局長通達による保育所への入所措置基準に基づく児童数」, 1989年以降は「昭和62年1月13日付け児発第21号厚生省児童家庭局長通知により各団体が定めた保育所入所措置条例の入所措置基準に基づく児童数」である。

収容定数：都道府県知事の認可の際に認められたもので、市町村立、一部事務組合立、市町村立以外の合計である。

資料出所：対象者数、収容定数は自治省財政局（各年版）、入所児数は厚生省・厚生労働省（各年版）をもとに筆者作成。

類上, 受理された数」であるという。

厚生省が1964年調査と1967年調査で「要充足定員」を算出した方法に準じて計算したものが、図表3の「対象者数」と「収容定数」の差「(a)-(b)」である。1977年には77万2495人であったものが、1981年になると29万4882人に減少している。その後も減少し続け、1989年にはマイナスに転じた。つまり、1989年には「対象者数」を上回る「収容定数」が確保されたことになる。

これについては、以下3点を指摘したい。1点目は、1981年が29万4882人、つまり、約30万人であったことである。「要充足定員」が「約30万人」というのは、厚生省の1964年調査と同じである。出生率の低下傾向など、時代背景には違いがあると考えられるものの、「保育所の緊急整備は現下社会開発の重要な課題」（岩佐 1967, 80）といわれた時と同じ水準であったことは注目に値する。前述のように、1981年の厚生白書では「極端な施設不足の状況は解消している」とされたが、あくまで「極端な施設不足」の解消であって、「施設不足」の解消ではなかったと考えるべきではないだろうか。

2点目は、「要充足定員」が1988年までは存在したことである。1970年代後半から1980年代にかけて、「要充足定員」は減少した。しかし、1988年までは何十万人、何万人という「要充足定員」が存在した。保育所を必要とする児童や保護者にとって、保育所不足はなるべく早く解消されることが必要なものであって、10数年後に解消されることは意味をもたないように思われる。そう考えると、「要充足定員」は減少していたとはいえ、やはり1980年代においても「施設不足」であったということではないだろうか。

3点目に、厚生省も保育所の「適正配置」を問題にしてきたように⁶⁾、全国の集計で定員を確保すれば保育所不足は解消し、みな保育所に入れるようになるわけではない。そこで、労働省のように、「対象者数」と「入所児数」の差「(a)-(c)」に着目してみよう。1977年は91万5891人で、「収容定数」を用いた場合より14万人以上多い。また、1989年は30万2211人と減少してはいるものの、1980年代にその差は解消してはいないし、1994年においても24万2216人であった。1970年代に比べれば減少しているものの、保育所は量的には十分、とは言いがたい数字ではないだろうか。日本子どもを守る会（1981, 153）の言葉が正しければ、これは、保育所の入所申請を受理されながら保育所に入所していない児童の数になるのであり、待機児童にも比較的近いものと考えられる。

VI. おわりに

1994年以前におこなわれた保育需要の調査は、待機児童とは異なる調査方法であった。保育所入所を必要としながら入れない児童の調査は、「要保護児童」の調査の一環として開始された。1949年調査、1950年調査、1953年調査で「保育所に入所させる必要のある児童」といった分類の児童である。これらの調査に共通していると思われるのは、民生委員や児童委員が調査員となっている点である。この、保護をする側である民生委員などの判断によるという点が、「要保護児童」の調査としての特徴を表しているように思われる。児童福祉法や児童憲章が成立していたとはいえ、「児童福祉」ではなく「児童保護」であった実態を表しているように思われるのである。

1960年代以降になると、保育所の需要が独立して調査されるようになる。1964年調査、1967年調査、1976年調査である。1964年調査、1967年調査の方法の詳細は不明であるが、その前後の調査からしても、抽出した地区の結果をもとに全国推計がおこなわれたものと考えられる。

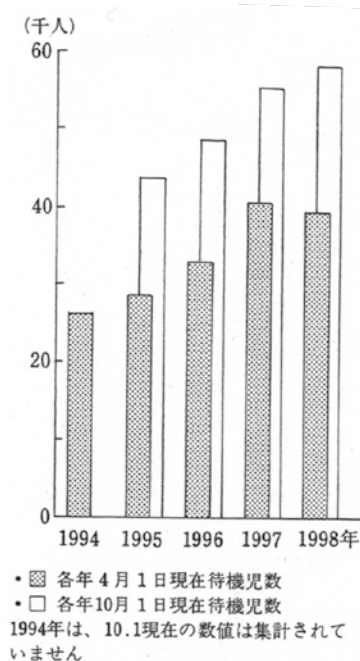
つまり、1994年以前のほぼすべての調査に共通しているのは、抽出した地区の結果をもとに全国推計をおこなう、という方法である。さらに言えば、これらの調査で明らかにされた「保育所に入所させる必要のある児童」「要充足定員」などは、それを上回る数の保育所定員が整備されても解消されることがなかった。このことが、実際の申請数を集計するという待機児童の調査方法が採用される一つのきっかけになったのではないだろうか。

最後に、待機児童がいつから存在したのか、という問いについて考えてみよう。待機児童と同じ方法で調査がおこなわれていなかった時期には、厳密には、待機児童の存在は確認できない。

6) 前掲川嶋（1951, 219）もすでに、保育所の偏在に言及している。

ただし、これについては2点指摘したい。第一に、児童福祉法の施行直後から、保育所不足が解消したとされた1980年代以降まで、「保育所に入所させる必要のある児童」「要充足定員」が存在し続けたことである。少なくとも、保育所入所を必要とする児童がみな入所できるような状態は、1994年以前においても実現できていなかったことは確実であろう。第二に、図表4によれば、1994年には、厚生労働省は同様の方法で集計を始めていたようである。少なくとも、1994年には、待機児童が存在したと言えよう。こうした、待機児童の集計方法の確立や公表にいたる過程などについても、今後の研究課題としたい。

図表4 待機児数の推移



出所：日本子どもを守る会（1999，110）

【文献】

中央社会福祉協議会編（1951）『児童福祉事業関係資料』中央社会福祉協議会

橋本宏子（2006）『戦後保育所づくり運動史』ひとなる出版

猪熊弘子（2014）『「子育て」という政治』KADOKAWA

岩佐喜久枝（1967）「保育所緊急整備計画の概要」『保育』22(2)，pp.79-83

自治省財政局（各年版）『公共施設状況調』自治省財政局指導課

児童福祉法研究会編（1979）『児童福祉法成立資料集成 下巻』ドメス出版

川越すずの（1978）「母親運動のなかの保育所づくり」植山つる・浦辺史・岡田正章編（1978）『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会，pp.136-142

- 厚生労働省 (2018)『保育所等関連状況取りまとめ (平成30年4月1日)』 (<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000350592.pdf>, 最終検索日2018年10月30日)
- 厚生省 (各年版a)『厚生白書』大蔵省印刷局
- 厚生省 (各年版b)『社会福祉施設調査報告』厚生省大臣官房統計調査部
- 厚生省五十年史編集委員会 (1988)『厚生省五十年史 (記述編)』財団法人厚生問題研究会
- 厚生省児童局 (不明)『全国要保護児童調査結果』(網野武博・柏女霊峰・新保幸男編 (2007)『児童福祉文献ライブラリーシリーズ2児童養護 第6巻』日本図書センター)
- 厚生省児童局監修, 日本社会事業協会編 (1950)『児童福祉関係資料集』不明
- 厚生省児童局編 (1950)『保育所運営要領』
- 厚生省児童局編 (1959)『児童福祉十年の歩み』日本児童問題調査会
- 厚生省児童局編 (1963)『児童福祉白書』厚生問題研究会
- 厚生省児童局編 (1978)「昭和51年度保育需要実態調査結果の概要」『厚生指標』25(2), pp.33-40
- 厚生統計協会 (各年版)『厚生指標 国民の福祉の動向』厚生統計協会
- 松島のり子 (2015)『「保育」の戦後史』六花出版
- 村山祐一 (2016)「戦後の『一元化論』・『一元化・一体化政策』の動向と課題」日本保育学会編『保育を支えるしくみ－制度と行政』東京大学出版会, pp.51-89
- 中村強士 (2009)『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』新読書社
- 日本保育学会 (1968-1975)『日本幼児保育史 第1巻～第6巻』フレーベル館
- 日本保育学会編 (2016)『保育を支えるしくみ－制度と行政』東京大学出版会
- 日本子どもを守る会 (各年版)『子ども白書』緑星社ほか
- 日本社会事業協会 (1949)『社会事業関係資料集』日本社会事業協会
- 岡田正章 (1980)「保育所整備計画と保育所の拡大」岡田正章・久保いと・坂元彦太郎ほか編『戦後保育史 第二巻』フレーベル館, pp.207-218
- 労働省婦人少年局編 (1973)『婦人労働の実情 昭和48年』大蔵省印刷局
- 植山つる・浦辺史・岡田正章編 (1978)『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会
- 鷺谷善教 (1966)『私たちの保育政策』文化書房博文社

