

- 府省の主な取組について』http://www5.cao.go.jp/entaku/kondankai/pdf/100907_01.pdf
—— (2011)『「新しい公共」推進会議の提案と制度化等に向けた政府の対応』(第7回「新しい公共」推進会議資料) <http://www5.cao.go.jp/npc/pdf/suishin-taiou.pdf>
中野章(2006)「自治、分権と改革」前掲武藤博己編、1-20頁。
大阪地方自治研究センター編(2009)『「協働」によって行政は変わったか』。
大阪市(2010)「大阪市協働指針【基本編】—実りある市民協働を実現するために—」。
大矢野修(2010)「行政の限界と都市自治体職員の専門性」『都市とガバナンス』第14号、119-124頁。
労働政策研究・研修機構(2006)『NPOの有給職員とボランティア—その働き方と意識—』。
—— (2007)『NPO就労発展への道筋—人材・財政・法制度から考える—』。
—— (2010)『若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業—ヒアリング調査による現状と課題の検討』(JILPT資料シリーズNo.68)。
—— (2011)『「若者統合型社会的企業」の可能性と課題』(労働政策研究報告書No.129)。
櫻井純理(2010a)「社会的企業による就労支援活動の特徴と中間支援組織の役割」前掲労働政策研究・研修機構(2010)、20-50頁。
—— (2010b)「公務職場における『ポスト近代型能力』の要請」本田由紀編『労働再審① 転換期の労働と〈能力〉』大月書店、95-131頁。
—— (2011)「自治体政策における若者の移行支援—コーディネーターとしての役割を中心に」前掲労働政策研究・研修機構(2011)、45-64頁。
総務省(2005)『分権型社会における自治体経営の刷新戦略：新しい公共空間の形成を目指して』。
菅原敏夫(2006)「自治体の行財政改革と公共サービスの範囲」前掲武藤博己編、71-90頁。
辻山幸宣(2010)「自治の源流を探る」辻山幸宣・サードネット編著『討議で学ぶ自治原論』公人社、160-196頁。
山口浩平(2010)「社会的企業としてのワーカーズ・コレクティブ：特に就労困難な若者の参加の可能性に着目して」前掲労働政策研究・研修機構(2010)、7-19頁。
地域公共人材開発機構 HP(トップページ) <http://www.colpu.org/>
地域社会雇用創造事業 HP(トップページ) <http://www.chiikisyakai-koyou.jp/>
大東市 HP(上三箇保育所に関する訴訟、大阪高等裁判所の判決)。http://www.city.daito.lg.jp/daito-backup/sec/048/minei_ka/sosyo/kosai_hanketu.pdf(2011年8月9日アクセス)
京都地域創造基金 HP(トップページ) <http://www.plus-social.com/>
msn産経ニュース「ずさんな監視体制明らかに 泉南プール水死事故から1週間」<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/110807/crm11080701010001-n1.htm>(2011年8月8日アクセス)

「公的」セクターと女性

—ローカルなケア供給体制の変動への接近、福島県北の
保育政策(1950年代～2000年代)を事例に—

萩原久美子
(東京大学)

はじめに

福祉の主要な担い手である福祉国家の「限界」と「弊害」を背景として、介護・保育等の社会サービス分野で、国家、市場、家族、中間的地域集団/NPOによる協働関係の構築が政策としても、また各セクターの自発的な動きとしても目指されている。顔の見える信頼感と他者のニーズに敏感に対応する地域社会の共同体的な領域の再生をひとつの目標としてケアの供給主体をめぐって起きている、セクター間の横断化・流動化は同時に、「公的」なるものを再編、再構築する過程でもある。市場経済が生み出す矛盾への対抗と、従来の福祉国家では対応できない社会的排除の解決を目指す市民による活動を通じて「公的」なるものを再構築する横断化・流動化が起きている。その一方で、政策として現在進む公共サービスの営利企業、NPOへのアウトソーシング化、社会サービス分野への市場原理の導入は従来の公的セクター(国、自治体等)と私的セクター(企業等)の境界線をあいまい化させている。そこでは市場との関係において「公的」なるものは「消費者」たる利用者のニーズに敏感かつ柔軟に対応できないものとして解体、再編の対象となってきた。

本稿はナショナルに制度化されたケア供給体制の基軸である公的保育制度に着目し、ローカルなレベルでの保育政策の展開過程から、「公的」なるものと女性の労働との関係を考察する試みである。セクター間の横断化と流動化の過程で進行する「公的」なるものの再編は女性職としての「保育士」にどのような影響をもたらしているのだろうか。また、ナショナルな政策が推進するケア供給体制の再編は、ローカルなレベルでのケア供給体制にどのような再編過程を誘発していつ

たのか。その結果、公的領域と私的領域との関係においてケア労働の「公的」な側面がどのように位置づけを変え、地域社会においてケアの中心的な担い手である女性とその雇用労働にどのような影響をもたらしているのか。

それらの問題関心にに基づき、接近する対象事例は織物業の発展とともに戦後早い段階から公立保育所を中心に保育政策を積極的に展開してきた福島県川俣町である。分析にあたって用いるのは2008年度から2009年度にかけて同町の行政関係者、保育関係者、保護者・保護者会関係者、労働組合関係者、議会関係者等を対象に実施したフィールドワーク⁽¹⁾での聞き取りデータ、および2010年度以降に実施した補足調査⁽²⁾での聞き取りデータと収集資料である。分析の対象とする期間は同町が児童福祉法に基づいた公立保育所を設置する1950年代半ばから、町内唯一の保育所であった公立保育所を民営化する直前の2011年冬までである。

ナショナルなケア供給体制に規制されつつも、ローカルな社会—経済諸関係のもとで編成してきた同町の行政、地域労働市場、機業経営者、家族、コミュニティからなるローカルなケア供給体制がある。本稿では同町にナショナルな制度としてある公立保育所という狭義の「公的」保育サービスが登場し、民営化によって退場するまでのタイムスパンを設定し、その間のローカルなケア供給体制におけるケア資源の意味づけの変化、ケア資源の内部連関の変遷に着目する。保育士の有償ケア労働と利用者の有償雇用労働との関係はどのように変化したのか。公／私、フォーマル／インフォーマルなケア資源の意味づけ、その動員のパターンの変化は保育士のアイデンティティやケア労働の評価にどのような変化をもたらしたのか。公立保育所という狭義の「公的」セクターを分析の中心に置き、そこから「公的」なるものと女性の労働との関係の一端を照射することを狙う。

1. 「公的」なるものと女性の「労働」——本稿の視角と分析枠組み——

ローカルなケア供給体制で起きている「公的」なるものの再編と女性の労働を考察するうえで、ここではまず、自治体や国等の公的セクターの雇用が与える女性へのインパクトを確認し、現在の公的保育制度におけるセクター間の流動化・横断化による保育士への影響を概観しておきたい。そのうえで、本稿のローカルなケア供給体制の定義とその分析視角について明らかにする。

(1) 公的セクターによる雇用と女性

福祉国家の比較研究では、公的セクターの雇用は社会的市民権の保障という点で女性にプラスの側面があることが指摘されてきた (Esping-Andersen 1990, Stier & Yaish 2008、深澤 2003)。公的セクターでの雇用によって女性に専門職としての雇用機会がもたらされ、福利厚生へのアクセス保障、昇進昇格の機会確保、さらに家族的責任が重い場合でも就労継続可能な環境整備があることがその理由として挙げられてきた。それゆえ、北欧、フランスのように国家が積極的に公的セクターに女性を雇用することでジェンダー平等を追求する戦略を採用してきた国も多い (深澤 2003)。

日本では、公的セクターでの女性雇用をジェンダー平等戦略として積極的、明示的に採用してこなかったが、それでもなお公的セクターによる雇用は女性の労働にとって大きな意味を持ってきた。量的に見れば、1990年代から2009年にかけて地方公務員の女性は約110万人前後 (地方公務員給与実態調査) を推移しており、仮に労働力調査を参考にして女性雇用者数全体に占める割合を見れば5～6%を占める。国勢調査の女性の雇用集中度の高い上位10職業のひとつである看護師は同時期に約70万人前後でその全体に占める割合も5%前後を推移しており、仮に「公務員」をそのような「職業」とするなら、女性の集中度の高い職業であり、地方公共団体は女性にとっての主要な雇用者と言えるだろう。

また、歴史的に見れば、公的セクターによる女性雇用は、若年未婚女性と短期就労／既婚女性と不安定雇用の組み合わせとして把握される戦後女性労働のパターンとは質的に異なるベクトルを持つものであった (萩原 2008)。高度成長期の1960年代当時、女性の雇用主となった公的セクターは現在よりも多様で、女性地方公務員数約45万人 (地方公務員給与実態調査) はもとより、国家公務員、各種公立校の教・職員、さらに女性電話交換手を抱える日本電信電話公社、たばこ工場で女性工員を雇用していた専売公社、保険業務等に携わる女性郵便局員のいる郵政省など三公社五現業にまたがる。1960年代、両立支援の本格的な確立を待たずして、「官公庁や官業的企業を起点として」「女性労働者の定着化が広がった」 (広田 1979: 82) のは、公的セクターにおいて長期勤続による雇用の保障、男

女がほぼ同じ賃金条件で働けるという条件がある程度備わった雇用のありかたがあったからである。

また、そこには高学歴の女性だけでなく、現業においてはノンエリート、高等小・中卒女性も多く採用されていたことを鑑みるならば、公的セクターでの女性雇用は戦後女性労働における「恵まれた少数派」として見過ごすべきではない。とりわけ、公的セクターの女性労働者は戦後の女性労働運動において、その高い労働組合組織率を背景に、同一労働同一賃金運動や保育所設置運動の中心となり、母性保護、産休代替要員の確保、育児休業制度の確立、さらに、その立法化のけん引役として女性の労働のありかたに大きな影響を与えてきたのである。

こうした側面は、日本における保母・保育士という職業の展開過程を見るうえで、きわめて重要な要素となっている。公的保育制度の確立・展開にあたって、自治体は公立保育所の設置運営という直接的な保育サービスの提供者のみならず、専門的職業としての保育士の主要な雇用主だったからである。

そもそも保母(当時)は児童福祉法制定(1948)にあたって、「高度な児童福祉施設職員の資格」(副島 1950)としての位置づけが志向された女性の新しい職業であった⁽³⁾。制定当初の資格者不足から厚生労働大臣の認定した者も資格保持者として認めたが、資格取得にあたっては高校卒業後、各都道府県による保母資格試験合格、2年の専門教育(養成校、短大)が求められた。1970年の国勢調査でも、就労者全体の学歴は高卒33.6%、短大・高専卒4.2%なのに対し、保母(女性)の学歴は高卒50.2%、短大・高専卒41.7%となっており、保母資格(当時)は高学歴の女性のための職業資格という意味も持っていた⁽⁴⁾。

それら保母(当時)を最も大量に採用したのが地方自治体だった。1960～1970年代にかけ、認可保育所で働く全保母のうち約60%が公立保育所の保母であり、これら公務員として働く保母はそれゆえ「専門職」としての保育の実践を現場で追求するとともに、それらにみあった労働条件の向上(休日確保、人的配置など)を労働運動で確立していった。それらはまた、民間保育所の労働条件の参照点ともなり、民間認可保育所との公私間格差是正措置や1972年に法制化された保母等の特定職種を対象とした育児休業取得など保母全体の処遇改善へと波及していった。

(2) 公的保育制度の再編と保育士へのインパクト

保育士は98%が女性を占める女性職であり、自治体が主要な雇用主である。この実態は公的セクターの雇用が持つ別の作用を端的に示すものである。民間に比べ就労可能な雇用環境、労働条件が充実している公的セクターのサービス部門に女性が集中し、性別職務分離の度合いを強める(Mandel & Semyonov 2006)という側面であり、それが福祉国家の再編過程でジェンダー平等化戦略としての公的セクターの雇用とのジレンマを生み出しているのである。

保育士についても一般的に言われる女性職、ケア「労働」への低評価は免れていないが、日本では自治体が公立保育所の保育士として女性を採用、雇用することで、女性の安定的な雇用や労働条件の向上、女性の社会保障へのアクセス確保に力を発揮してきた。しかし、保育サービスの供給主体をめぐって起きているセクター間の横断化・流動化は、それら公的セクターでの保育士の雇用と労働条件を守ろうとすればするほどに、保育現場では非正規職員を底辺とする序列化を引き起こすだけでなく、それ以外のセクターでのケア労働とその担い手に比した時の優位性が厳しく問われることになっている。

90年代以降の少子化対策という政策フレームの登場と、いわゆる女性の就業継続の実現を目指す多様で柔軟な保育サービスの拡充方針のもとで、公的保育制度の硬直性、公立保育所保母の人件費の高コストという問題設定によって供給主体の見直しが進められていった(表1)。1990年代後半からは、自治体の財政難と待機児童解消と各自治体で公立保育所の民営化(民間委託、指定管理者制度の導入を含む)が急展開し、2000年代以降は、国の基準に基づく公的保育制度から自治体独自の基準による保育制度の導入が各地で広まった。先行してきた東京都の認証保育所制度では積極的に企業参入が進められていった。一方、1997年の児童福祉法改正で盛り込まれた「子育て支援事業」の担い手として、保育所だけでなくNPO等による一時保育や支援事業がナショナルなレベルでの公的資金投入の対象となった。有資格者に限定せず、家庭で数人の子どもの預かる家庭的保育事業も児童福祉法において制度化され、その実施主体に関係なく公的資金が投入されている。保育サービスの提供主体もその提供の場所も公(自治体、認可保育所)／私(企業、NPO、自宅)を横断・流動化し、有償保育ボランティアなど、インフォー

表1 セクター間の横断化・流動化と保育政策の展開

1994	◆保育問題検討会「これからの保育」報告書 ◆ベビーシッター育児支援事業
1997	児童福祉法改正 市町村義務「保育所への入所の措置」から「保育の実施」へ
2000	◆社会福祉法人以外の者による保育所設置認可申請（児童家庭局長通知） ◆企業立認可保育所 第1号開園（東京・江戸川区）
2001	◆東京都・認証保育所開園（企業、NPO 参入） ◆厚生省 入所定員の弾力化通知（年度当初125%、年度後半制限なし）
2002	◆短時間保育士の配置制限事実上撤廃（クラスごとに常勤1人配置条件）（2002.5.21） ◆骨太方針2002＝社会保障関係費の抑制（国・地方合わせ1.6兆円、2003～2007）
2003	◆公務員定数削減（～2007 国・地方合わせ5%減） ◆政府与党6者会議「三位一体改革」 公立保育所運営費・国庫負担金の一般財源化決定（2004年度予算） ◆児童福祉法改正（地域における子育て支援事業を位置づける）
2004	◆地域子育て支援拠点事業（センター型）NPO への委託可能に ◆事業所内託児施設助成金（労働保険特別会計雇用勘定）
2006	◆総合施設（認定子ども園）→幼保連携、幼稚園型、保育所型に加え、自治体の裁量で企業等による運営を可能にする地方裁量型の導入
2008	児童福祉法改正 家庭的保育事業を通常の保育のひとつとして法制化
2009～	（自公）少子化特別部会⇒（民主党）子ども・子育て新システムの議論へ

マル／フォーマル、ペイド／アンペイドのはざまにあるケアの担い手が登場しているのである。

この動きともなあって、公立保育所という狭義の「公的」セクターの保育士数は2000年の約14万9,000人をピークに私立認可保育所の保育士数を下回っていった（図1）。さらに、90年代半ばを境として、国勢調査で自らの職業を保育士（保育）とする人数と、児童福祉法に基づく福祉施設を対象とする「福祉施設等調査」での保育士（保育）数との差が急激に拡大していった。この差は公的保育制度にのらないセクターと担い手による保育サービス供給の増加を意味しており、1990年に約4万人だった国勢調査と福祉施設等調査との差は2000年には約7万人に、2005年には約10万人に拡大した。

ナショナルな公的保育制度の再編過程において、保育サービス提供の基軸、専門的職業としての保育士、その労働条件の参照点としての公的セクターが他のセクターに浸食されていることがわかるだろう。さらに、そのセクター間の横断化・流動化は柔軟で多様なサービス提供も目標のひとつであり、労働力の配置は「専門性」「資格」を有する労働力を大量に確保したうえで、できるだけ低コストかつ

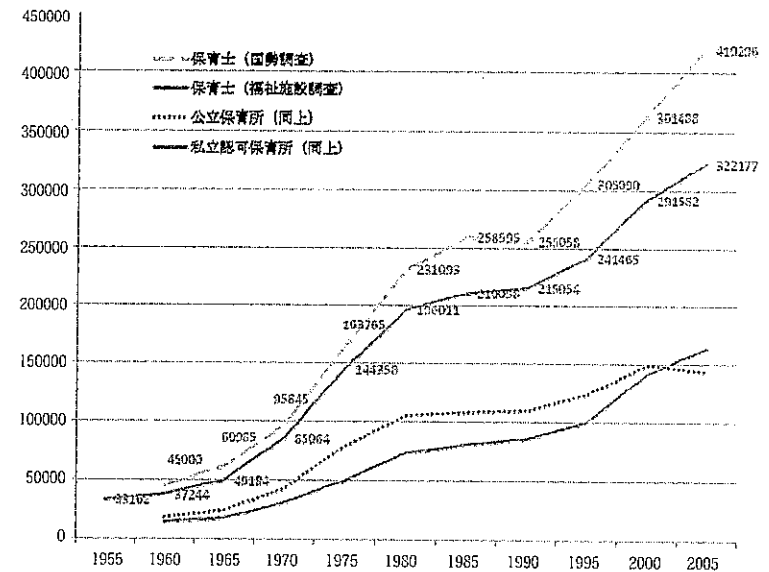


図1 保育士数の推移

時間をセグメント化しての配置にならざるを得ない。それが約60万人と推定される自治体の非正規職員数のうち保育士が推定10万人、つまり非常勤職員の6人に1人が保育士という事態（自治研作業委員会2009）となっているのであり、保育所の非正規職員の約7割が年収200万円未満という実態にもつながっている（東京都社会福祉協議会保育部会保育士会2006）。

(3) ローカルなケア供給体制の再編成とジェンダー

「公的」なるものと女性の労働との関係を見るうえで、まずは公的セクターによる雇用が持つ女性への効果、次に公的保育制度の再編によって公的セクターが後退する過程での保育士全般への影響を確認した。だが、すでに述べたように、本稿が指すローカルなケア供給体制は公立保育所のみで構成されているわけではない。生産労働あるいは雇用労働の背後には、再生産労働すなわちケアの存在がある。そのケアという行為、労働は公共性／親密性、フォーマル／インフォーマル、公的領域での有償性／私的領域での無償性という形での境界、区分が成り立

ちにくい特徴を持っている (Daly & Lewis 2000)。言うまでもなく、具体的な地域においては、その提供者は家族であり、親族ネットワークやコミュニティであり、公的保育サービス提供等の保育政策を実施する地方自治体、ケア責任を持つ労働者を雇用する事業者である。それらアクターがローカルな経済-社会的諸関係に規定されながら、無償/有償、公/私、インフォーマル/フォーマル、あるいは間接的/直接的にケア資源を提供している。本稿でいうローカルなケア供給体制とはそれらが構成されるありようである。

繰り返しになるが、そのケア供給体制のうちには、公立保育所の保育士によるパブリックな制度のもとでのフォーマルな有償雇用労働、地域の女性が自宅で子どもを預かるといったプライベートな領域でのインフォーマルな有償/無償労働など、様々な「労働」が存在する。重要なのは、それら再生産領域の労働は同町の生産領域での「労働」とある特定の形で相互に連結していることである。

そのような「労働」の総体としてあるローカルなケア供給体制へのアプローチとして本稿が着目するのは Glucksmann による分析枠組 TSOL (total social organization of labour) である (Glucksmann 2000,2005)。その枠組の特徴は同じ活動であっても、時代や社会、その担い手や行為が行われる場所によって、無償の「非労働」(non-work) にも、有償労働にもなるように、「労働」は歴史的、空間的、経済的、社会的諸関係に埋め込まれ、制度化されているという視点にある。「労働」がどのように無償/有償、公/私、インフォーマル/フォーマル、労働/非労働という区分をとまなつて制度化されてきたのか。そのような「特定の社会において異なる構造ないしは、制度、活動、そして人々の間での割り当てられかた」(Glucksmann 2000: 19)を分析する枠組である。「労働」を連関、結合、分節化、交差、布置連関、パターン、ネットワークといった関係の概念としてとらえ (Glucksmann 2005: 21-22)、その「労働」の相互連結にあるジェンダー間・内部の不平等/平等な「労働」のパターンをとらえようとする。本稿の分析枠組を示したのが図2である。福島県川俣町における「労働」の編成において、雇用労働とその背後にあるケア労働はどのように関連付けられ、どのアクターがケア資源としてみなされ、無償/有償、公/私、インフォーマル/フォーマル、労働/非労働のどこに区分され、配置されているのか。その変遷を川俣町のケア供給体制のアクターのひと

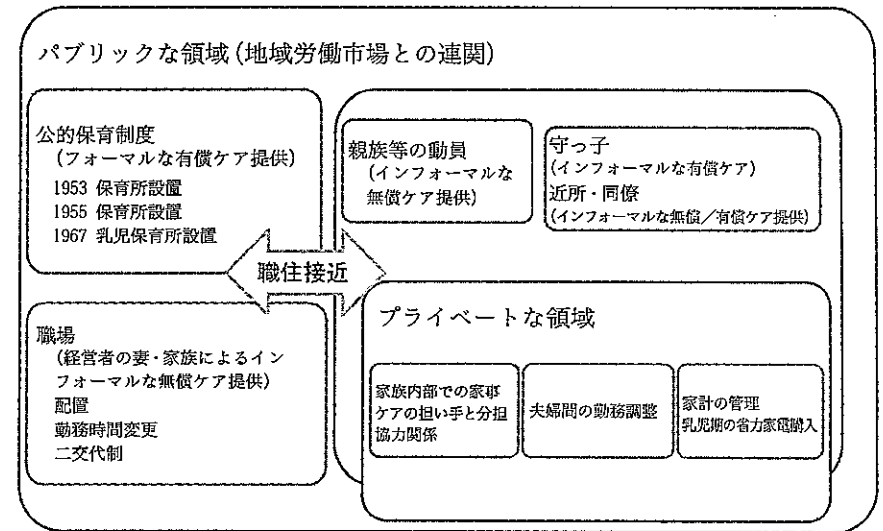


図2 「労働」(雇用労働とケア)の組織化の一断面

出所) 萩原久美子「公的保育制度の登場と、高度成長期の女性織物工による雇用労働とケアの労働の組織化—近代家族規範と女性労働の再検討：東北在来型産業を事例として(4)」(日本社会学会 2010年11月6日 於：名古屋大学) 当日発表資料から。

つである公立保育所とそこで働く保育士を起点として、「公」なるもののローカルなコンテキストとジェンダー関係に着目しながら、分析するものである。

また、本稿では「ローカル」というとき、東京を頂点とする国土の空間的ヒエラルキーにおいて (町村 1999)、政治的、経済的に下位に配置されているという意味を含む。つまり、その空間的ヒエラルキーにおいて小規模市町村にとって、地方分権の潮流とともに進んだナショナルなケア供給体制の再編はどのような意味を持ったのかということである。公的保育制度はその運営・実施に関してナショナルに規定された制度ではあるが、その実施において現行児童福祉法第24条は市町村にその実施義務を課している。特に2000年代以降の地方分権の文脈において、2003年以降、公立保育所の国庫負担は一般財源化され、直接的にその自治体の財政力、予算配分といった政策方針に規定されるようになっていく。市場化と多様な福祉の担い手を基盤とする効率的な保育サービス量確保のナショナルレベルでの政策的追求はその自治体が配置された国土空間の違いによって

異なる意味を持つということである。

たとえば、地方公共団体定員管理調査によれば、全自治体の保育所保育士数は2009年に約9万人と2000年に比べ、約1万4千人減少し、これは同時期の全職員減少人数の4%を占める。しかし、問題はその内部にある自治体間の格差である。市町村合併がピークを迎える2000～2005年の増減率を見ると、指定都市で+10%、市で+9%なのに対し、東京特別区では-2%、町村ではなんと-33%となっている。市町村合併ピーク後の期間では(2005～2009)、保育士全体の減少数は9300人で、同時期の全職員減少人数の5%にあたる。しかし、ここでも指定都市7%、市、特別区はそれぞれ3%、4%の小幅な減少率を示したのに対し、町村では40%と2000～2005年を上回る減少率となっている。

首都圏をはじめとする都市部において自治体が直接の担い手のなるケア供給から後退しつつも、全体としては公費投入がなされる公的ケア供給量を増加させていく。それに対し、本稿で取り扱う川俣町を含めて町村レベルにおいては公務員としての担い手を大幅に減少させることで自治体による直接的ケア供給を縮小させていったのである。そうした空間的なヒエラルキーのもとで生じる地域間格差とジェンダー格差との相互作用をとらえる観点(田中2011)を念頭に⁽⁵⁾、以下、分析を進めていく。

2. ローカルなケア供給体制のジェンダー分析——公的保育制度に着目して——

(1) 川俣町の概要と時代区分(表2)

福島県北に位置する現川俣町は昭和の大合併により地場産業だった絹織物産業

表2 川俣町の保育政策と時代区分

① 1950～1970年代		② 1980～1990年代	③ 2000年代～2010年現在
公的保育制度の形成・確定期		公的保育サービスの縮小・整定期	公的保育制度の再編期
a. 形成期 (～60年代前半) 1953 A保育所設置 1955 B保育所設置 1967 乳児保育所設置	b. 確立・安定期 (70年代) 保育(保育士) 職場への定着 *幼稚園増設	1983 乳児保育所を廃園、A保育所に統合 保育時間延長(午後5時まで) B保育所定員縮小(90人から60人へ)	2000 B保育所廃園、A保育所に統合 (認可保育所定員:計110人) 午後7時までの延長保育開始 2011.4～A保育所の民間委託 保育開始

を基盤に商工業が発展してきた旧川俣町と隣接する農村部7村が合併し、1955年に誕生した町である。合併当時は「まちうち」と呼ばれる旧川俣町地区に人口の約40%、世帯の約半数、さらに商工人口でいえば約84%が集中し、1950年代後半からは大手繊維企業・商社の系列下での賃織による織物産業を中心に発展していった。1970年代前半には女性が主要な労働力となる第二次産業就業者数が第一次産業就業者数を追い抜いていった。

この時期、旧川俣町地区を中心に、三つの公立保育所を軸とする保育サービス供給の体制が作られていった。福島県内においてもきわめて早い段階での公立保育所の整備拡充であり、ゼロ歳児保育が国の保育政策で限定つきで予算化された1967年に、すでにゼロ～3歳未満の子どもを対象とする乳児保育園を設置する積極的な政策だった。

しかし、1960年代の約2万6,000人規模をピークに人口は減少をたどり、1980年代になると2万人規模となった。在来産業の地盤沈下、町税の伸び悩み、さらに第二臨調による国の保育予算削減もあり、公立保育所は統廃合が進められていく。その後も、高齢化と町外流出によって人口は約1万7,000人に減少し、2000年以降は過疎地域自立促進特別措置法の適用を受けている。保育所は公立保育所

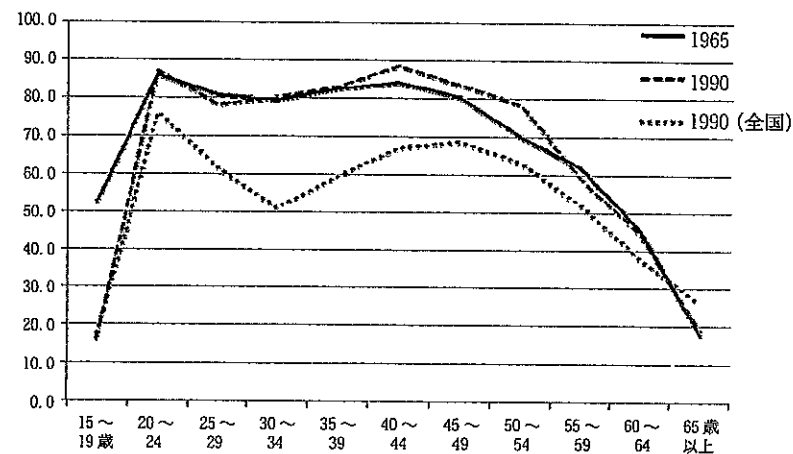


図3 川俣町の年齢階級別女性労働力率

1園のみとなったが2011年4月に民間委託され、公立保育所の歴史には終止符が打たれた。

このような変化とは関係なく、同町では戦後から現在に至るまで女性労働力率が全国平均よりも高く、出産・育児期の労働力率低下が見られない(図3)。以下、①1950年代後半～1970年代②1980～1990年代③2000～2010年末までの三つの時期に区分し、公的保育制度を中心に、各時代のケア供給体制の特徴とその内部連関の変化を追っていこう。

(2) 機業経営者、家族(親族ネットワーク)と、公的保育制度の登場

1948年の生産統制撤廃、1955年の昭和の大合併を経て、町も織物業も活気づいた。町税増加を背景にこの時期、町の福祉予算も拡大し、川俣町ではA保育所(1953年)、B保育所(1955年)を設置、乳児保育所(1967年)の三つの公立保育所を整備していった。川俣町史では「川俣は機業地であって、女子で労働に従事する人が多いことから」(川俣町史第1巻:946)、「戦前から子どもを連れて働きに出る習慣であった機織り労働者が多いので、乳児保育に対する関心はやはり高かった」(同:1,083)と記述されており、この時期の公立保育所設置は織物業の基幹労働力であった女性労働者が保育所の設置を求めたように読めなくもない。

確かに、この時期の都市部では保育所設置運動の担い手は地域の働く母親であり、労組や保育団体との共同行動によって認可保育所の増設が進められていた。だが、川俣町では機業で働く女性自身を中心となった保育運動や議会への嘆願などはない。町議会議事録と陳情書を見る限り、公立保育所の設置整備はむしろ機業経営者側、特に乳児保育所は経営者の妻たちが町の主力産業である織物業の発展と安定的な労働力確保を理由にその設置を求めてきた。この理由付けは同町のフォーマルな意思決定の場ではきわめて説得力を持った。しかし、その実態は公的保育制度導入以前のローカルなケア供給体制において「子どもを工場に連れて行く」ことが当然のこととして組み込まれ、機業経営者の妻が無償のケアの担い手となることがこの町の労働編成全体の重要な基軸となっていたからである。

公立保育所設置以前の様子は女工たちのインタビューからうかがえる(後述、表5②③参照)。小さな布団を小脇に抱えてあちこちの工場に手伝いに行き、織

機の間やコンクリートの打ちっぱなしの通路に段ボール箱や木箱に置き、そこに子どもを寝かせ、働いた。暖かな糊つけ場は子どもを寝かせる場所として発見され、女性たちは「監督さん来るから、取り込みに行かねば」と笑いあいながら、おむつを干す格好の場所として糸の乾燥場を使った(表5②、K-16)。

賃労働の場である工場という公的空間にプライベートな育児空間を積極的に挿入していく女性たち。そのサポートを工場内部のみならず機業経営者のプライベートな自宅の空間で無償提供する経営者の妻とその家族。その組み合わせが成立したのは、経営者側にとって、よりよい賃金を求めて町内の工場を移動する女工の引き止めが必要だったためであり、その労働力確保を町内に依存せざるを得ない地理的条件を持った地域労働市場の制約もあった。しかし、そこには同町のケア供給体制におけるもうひとつの基軸、ケア提供者としての「家族」の限界もあったのである。

娘、嫁である女性に「機業で現金収入を得る」という経済的役割を家族は当然視していた。だからといって、同居の親が必ずしも子どもの世話を全面的に引き受けたわけではなかった。機業場とその労働者家族が集まる「まちうち」の平均世帯人数は50～60年代を通じ、4人前後で推移しており、いわゆる核家族も多かった。そうした条件下で子どもを持つ女性たちは織り続けた。持たされた織機を止めることもなく、子どもに授乳しながら自分はおにぎりを食べ(表5③、K-1)、白い幅広の木綿で子どもを抱きこむようにして自分の体に巻きつけ、働く合間に授乳した(表5②、K-11)。

機業経営者の妻で作る機業婦人部の主要メンバーで、のちに乳児保育所設置の基金集めをした女性は言う。「工場に子どもを連れてくることについては私たちがいいよと言ったわけではない。みんな、こうするしかなかったんだね。それはわかっていて。私たちがこうしないと来てくれる人がいないから。でも、ほんとは工場だっていやだねえ。私らが子どもの面倒みなきゃなんないし、けがしないか、不安だった。子どもが機の間を走り回る。機械の下に、もぐったりね。よくけがをしなかったもんだ」。

職場というパブリックな空間での経営者の妻によるインフォーマルな無償ケア提供と、嫁に「現金収入」という経済的役割を当然視する親族によるプライベート

トな領域における無償でのケア提供。この二つを軸としていた同町内のケア供給体制に対し、公立保育所が登場する。1960年ごろから始まった機業経営者の妻たちによる乳児保育園設置を求める請願活動に見られるように、それは工場に挿入された私的空間を公的保育制度に基づく公的空間へと移転し、経営者の妻や家族によるインフォーマルな無償ケア労働を保母の有償ケア労働へと転化させる試みでもあった。

では、公的保育サービスの登場はそれまでの同町のケア供給体制をどのように変化させたのだろうか。有償雇用労働との関係において、公的保育制度を担う保母自身はどのようにケア資源を動員し、利用者は公的保育というケア資源をどのように組み合わせていったのだろうか。

(3) 1950年代から1970年代①——形成・確立期の保母たち——

1950年代～60年代前半を通じ、全国的には保母養成が間に合わず無資格保母が問題となっていたが、同町はスタート時点から検定保母も含め有資格者による保育提供が可能になった。保母の採用にあたって、1950年段階で全国に12か所しかなかった保母養成校のひとつ、県立福島保育専門学院が福島市内にあり、専門育成カリキュラムを修了した有資格保母を確保できたからである。それは同時に、町内の高学歴女性にとっての新たな雇用機会を意味した。1965年当時でも、同町の15～20歳代の女性の約70%が製造業に集中しており、中卒女性の地元での就業先はあっても、高卒以上の学歴を持つ女性の地元での就業機会はずかには役場や農協、銀行などに限定されていたからである。

同町に保母採用された女性たちのほとんどが同町出身者である。インタビューの主要対象者のプロフィール(表3)からもわかるように、1955年代後半から1960年代前半にかけての採用者は、父親の職業は地主農家、医師、会社員、公務員と出身階層も高い。「進学は当たり前というのが周囲の考え」(保1)であり、地元高校卒業生142人のうち進学31人(うち女子11人、1955年当時)の1人として進学を決めている。その際、両親から「女性は資格をもて」「これからの時代、女の人も自立して生きていかななくてはいけない」(保2、保3)と言われての保母入学であった。

表3 インタビュー対象者のプロフィール(保母)

	最終学歴	採用時期	退職時期	勤続年数	実家母	実家父
保1	保専	1950年代後半	1960年前半	5年未満	専業主婦	会社員
保2	保専	1950年代後半	1960年後半	10年未満	専業主婦	農家
保3	保専	1960年代前半	1960年後半	10年未満	専業主婦	公務員
保4	保専	1960年代前半	1960年後半	5年未満	専業主婦	医師
保5	保専	1960年代後半	2000年代後半	35年以上	専業主婦	公務員
保6	保専	1960年代後半	2000年代後半	35年以上	専業主婦	自営業
保7	保専	1970年代前半	2000年代後半	35年以上	農家妻	農家
保8	保専	1970年代前半	2000年代後半	35年以上	工場勤務	農家
保9	短大	1970年代前半	2000年代後半	35年以上	農家妻	農家
保10	短大	1970年代後半	現職	30年以上	農家妻	兼業農家
保11	短大	1970年代後半	現職	30年以上	自営業妻	自営業

実際、彼女たちは当時の町役場職員の中で高学歴(短大卒相当)の集団であった。1960年当時の行政職・初任月給6,600円は、男性町職員の中卒勤続年数6年以上、同高卒勤続年数2年以上に相当する。高等小学校卒、中卒女性が6年以上も吏員のままで昇給を留め置かれる、雇員身分のまま昇格しないなど、川俣町の給与体系、昇給に恣意的な部分⁽⁶⁾がなお残っている時期に、保母は行政職の号俸級に⁽⁶⁾応じての昇給昇格に明確に組み込まれていた。

高学歴の女性の資格、公務員としての雇用。1960年代後半以降の採用者の間では、すでに保母という職業は「高卒後、進学しなければ取得できない資格。女性にとって一定程度、地位のある職業」「保母は公務員。長く安定して働けると思った」と認知されていた。1967年段階で定時制高校を含めて同町の高学歴進学率はなお58.6%(全国74.5%)の水準にあり、さらなる進学を希望した元国鉄職員や兼業農家の娘たちは「公立なら行かせてもらえる」と、50人定員に対し4～5倍という入試倍率に達した保母に⁽⁷⁾進学し、町でのステータスが高い機業経営者の娘たち⁽⁷⁾の間ではこのころから幼稚園教諭と保母資格が同時に取得できる短大進学者が

見られるようになる。

だが、同町の保母が「長く安定して働ける」という実態になるには1970年代を待たなくてはならなかった。表3にあるように、保母の主要インタビュー対象者のうち1960年代前半までの採用者で定年まで就業継続した保母はいない。結婚による移動、そもそも出産を機にやめるつもりだった人もおり、その他保母の追跡によっても定年までの就業継続を確認できたのは検定保母で採用された女性が園長となって退職した例があるにとどまる。特に、乳児保育園発足当初、国の最低基準そのままの職員配置では、病気などで保母1人に欠員が出ると、6人を超える乳児を保母1人で担当することになり、主任保母の過労死すら出るほどに保母を限界まで疲弊させた。そうした厳しい労働実態で子どもを保育しながら、心

表4 国の職員配置基準と川俣町での職員配置の変化

年度	ゼロ歳	1歳	2歳	3歳	4・5歳
1952～61	10:1	10:1	(10:1)	30:1	30:1
1964	8:1	8:1	9:1	30:1	30:1
1967	6:1	6:1	6:1	30:1	30:1
1969～97	(3:1)	6:1	6:1	20:1	30:1

川俣町 1968年	保育所A	保育所B	乳児保育所
定員	110	110	60
園長	1	1	1
保育士	4	4	8
用務員	1	1	2(うち洗濯1)
調理員	1	1	1

川俣町 1975年	保育所A	保育所B	乳児保育所
定員	110	110	60
園長	1	1	1
保育士	5	5	10
用務員	1	1	2(うち洗濯1)
調理員	1	1	1

身ともに疲弊した自分の私的領域には「母としての育児」を行う機会もないという矛盾によって喪失感が募り、保母としての就労継続に葛藤を覚えやめたケースもあった。その後、1960年代末から1970年代にかけて職員配置等の労働条件の向上とともに(表4)、1960年代後半以降の採用者から職場に定着し、「先輩を見てもみんな共働き。全員、働き続けていた」(1970年代後半採用者)という状態が生まれていく。

(4) 1950年代から1970年代②——ケア供給体制内部での公的保育制度——

では、具体的に保母は雇用労働とケアとをどのように組織化していたのか。表5①で注目すべきは町内に住む保母自身が町内の保育所を利用していないことである。親同居という条件から保育所の利用要件に当てはまらなかったこともある。だが、それ以上に、この町の公立保育所の保母の間では、自分の子ども(私的領域での存在)を職場、つまり保育所(公的領域)に連れてくるべきではないとす

表5① 保母の「労働」の組織化

出産・育児期 (子ども就学前)		家族・親族 ケア資源			地域 ケア資源			職場 ケア資源			夫/その他		
		親同居	同居の親による育児	別居親族による協力	守っ子	職住接近	保育利用	産休	育児休業	育児時間	夫	夫との勤務時間調整	
1950年代前半～1970年代前半	保1	×	×	×	×	△(町内)	×	○	—	○	教師	×	
1970年代	保2	×	×	—	—	△(町内)	—	—	—	—	公務員	—	
1960年代前半～1970年代前半	保3	○	○(実科)	×	×	△(町内)	×	○	—	○	会社員	×	
1970年代	保4	○	○	—	—	×	—	—	—	—	公務員	—	
—	保5	—	—	—	—	△(町内)	—	—	—	—	—	—	
1970年代～1980年代前半	保6	—	—	—	—	×	×	△(町内)	幼/保(2年)	○	—	公務員	—
1970年代～1980年代前半	保7	—	—	—	—	×	×	△(町内)	幼稚園	○	—	公務員	—
1970年代前半～1980年代前半	保8	—	—	—	—	×	×	△(町内)	幼稚園	○	×	会社員	—
1980年代	保9	—	—	—	—	○	○	△(町内)	幼稚園	○	×	会社員	—
1980年代前半～1990年代	保10	—	—	—	—	×	×	×	幼稚園	○	×	公務員	—
1980年代後半～1990年代	保11	—	—	—	—	○	○	△(町内)	幼稚園	○	×	公務員	—

る考えが保育のプロとしての職業意識の一部となっていたことがある⁽⁸⁾。保育所はどの子にも等しく保育を行う公共性の高い労働の場である。そうした区分をすると、保母にとって、もっぱら同居の親によるケア提供を中心に労働を組み立てる、あるいは80年代に子育て期を迎えた保母に見られるように保育所とは対極にある「守りっこさん」というインフォーマルでプライベートなケア資源に頼る以外、あまり手段は残されていない。

また、職場のケア資源も保母の場合、織物業で働く女性たち(表5②③)とは違い、

表5② 女性織布工(保育所利用ありグループ)の「労働」の組織化

出産・育児期(子ども就学前)	家族・親族 ケア資源				地域 ケア資源		職場 ケア資源				夫/その他		
	親同居	同居親による育児	同居親の病気等	同居親の協力	守っ子	職住接近	二交代勤務	子連れ出勤	配置、勤務時間変更	夫・同業	夫婦間の勤務調整	乳幼児期の家電購入	
1950-60年代前半	K-4	○	×	姑	×	×	○	×	○	NA	×	×	×
	K-6	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×	×
1950後半-60年代	K-8	×	×	×	○	○	×	×	×	×	×	×	×
	K-10	○	×	姑	×	×	NA	NA	○	×	×	×	NA
	K-11	×	×	×	×	○	○	×	○	○	○	NA	×
1960-70年代前半	K-16	×	×	×	○	○	○	×	○	○	○	○	洗濯機、冷蔵庫、バイク
	K-18	×	×	×	×	○	○	○	×	×	○	○	炊飯器、洗濯機、乾燥機、エアコン
	K-20	×	×	×	○	×	○	○	○	×	×	×	洗濯機、冷蔵庫
	K-22	×	×	×	×	×	NA	○	○	○	○	○	洗濯機

表5③ 女性織布工(保育所利用なしグループ)の「労働」の組織化

出産・育児期(子ども就学前)	家族・親族 ケア資源				地域 ケア資源		職場 ケア資源				夫/その他		
	親同居	同居親による育児	同居親の病気等	きょうだいの親戚の協力	守っ子等の支援	職住接近	二交代勤務	子連れ出勤	配置、勤務時間変更	夫・同業	夫婦間の勤務調整	乳幼児期の家電購入	
1950-60年代前半	K-1	×	姑	姑死亡	×	×	NA	×	○	NA	×	×	NA
	K-2	○	長男のみ	×	×	×	○	○	○	×	×	×	×
	K-3	×	×	×	×	×	NA	NA	○	NA	×	×	NA
1950後半-60年代	K-7	○	姑、舅	姑死亡	×	×	NA	○	×	NA	×	×	NA
	K-12	○	姑	×	×	×	NA	○	○	×	○	×	×
	K-13	×	×	×	×	×	○	×	○	×	×	×	NA
	K-14	○	×	×	×	×	NA	NA	○	×	×	×	洗濯機
	K-15	○	姑	二男	×	×	○	×	○	○	×	×	×
1960-70年代前半	K-17	○	姑舅(長男)	姑	×	×	○	×	○	×	×	×	洗濯機、冷蔵庫、炊飯器
	K-19	○	姑一部	×	×	×	NA	×	○	×	×	×	洗濯機
	K-21	○	姑、舅	NA	×	×	○	○	○	×	×	×	洗濯機、冷蔵庫

出所) 表5②③は、萩原久美子「公的保育制度の登場と、高度成長期の女性織物工による雇用労働とケアの労働の組織化—近代家族規範と女性労働の再検討:東北在来型産業を事例として(4)」(日本社会学会 2010年11月6日 於:名古屋大学) 当日発表資料から。

産休、育児休業、育児時間といった公式的な制度が整えられている。興味深いのは育児休業制度がすでに1970年代前半に整備されていたにもかかわらず、利用者がいない。それは「取得できない職場だった」ということではなく、「取得する理由がない」「取得しなくてもみんな働いている」からであった。1980年代前半までは、むしろ労基法の育児時間を利用して授乳時間に同居の親に子どもを連れてきてもらう、出勤・退出時間の調整が行われている。そうして働く子育て期の保母が多く職場にいることから形成された、インフォーマルな職場コミュニティ自体が保母の就業継続を支えていたとも言える。

それに対して、女工(保育利用ありグループ)の場合、動員するケア資源の多さ、組み合わせのバリエーションが目を引く。彼女らにとって、公立保育所は専門的なケアと教育が行われる場であり、就労時間と育児との調整といった個別の問題解決や要求を盛り込んでいく場としては位置付けられていなかったようである。午前8時から午後4時までの公的な保育時間(開所時間)は動かさない固定的なものであり、むしろ労基法の「同じ保育料を払っているのに、人によって保育時間の長短があるのは不公平」ととらえられた。そうした個別のニーズ、私的な問題を持ち込む空間は職場であった。保育料を払わなくても「だんなさん、おかみさんが面倒を見てくれる」のであり、公立保育所が保育時間を延長しなくても工場に連れて行けばよかった。職場には育児休業などのフォーマルに確立された制度はないものの、経営者との個人レベルでのインフォーマルな交渉によって、二部制から昼間の仕事への配置転換、勤務時間の調整などが行われた。それが彼女たちの労働時間や勤務形態の自由度を高め、そこに、「守りっこさん」と呼ばれる、有償で子どもを預かる中高年の女性だけでなく、さらに、きょうだい、いとこなど横の親族ネットワークが動員されていたのである。

これとからんで、公的保育制度との関係で注意すべきは「親同居」の解釈である。親同居の有無は保育利用の有無とほぼ一致する。しかし、親が同居しているから保育を利用しないのではなく、公的保育制度における条件にまず規定されていると見るべきであろう。親同居の場合でも、子どもを連れて工場に働いており保育所入所の要件である「保育に欠けている」実態があったからである。機業経営者と家族・親族を軸とする同町のケア供給体制に公的保育制度が導入されたこ

とで、パブリック／フォーマルかつ有償の公的保育サービスとの対関係において、プライベート／インフォーマルかつ無償の家族によるケアの存在が対置されることとなった。しかも、ローカルなコンテキストにおいては、公的保育サービスと対置されるのは、母親の私的領域でのケアではなく、私的領域での同居の親によるケアであり、公的保育サービスか同居の親によるケアかという選択肢として機能するようになった。

機業経営者によるインフォーマルなケア提供、プライベートな領域での家族・血縁によるケア提供、そして公的保育サービスという三つのケア資源が以上の内部連関において、公立保育所の保育時間は、児童発達理論に従い、子ども集団の組織化を行う公式的な時間となった。それは保母にとっても、機業経営者のインフォーマルなケアや家族によるプライベートな領域でのケアから質的に区分し、公的なケアを境界づける時間であった。保母は自主的に利用者の時間外の保育に対応していたが、それはパブリックな時間として制度化するものではなかった。保母は保育終了後、夜9時までケースワークや勉強会を行い、専門職集団として保育目標の共有化を進めた。

この時期の川俣町における公立保育所の空間的意味はケア提供ににとどまらない。保育所はまた保護者にとっても参加し、交流する場だった。父親はペンキ塗りや備品修理のために自発的に保育所を訪れた。母親にとってバス遠足は楽しい行事だった。いも煮会や運動会の行事の後は、保母と親の交流の場も頻繁に持たれた。この時期、三つの保育所にはそれぞれ保護者会があり、活発に活動した。公立保育所は地域の新たなコミュニティの核、公共空間としても定着していったのである。

(5) 1980～1990年代——公的保育サービスの縮小・整理と保育時間延長——

以上のような、70年代までの同町のケア供給体制が一見、安定的に見えるのは、そもそも、潜在的な保育ニーズが公的保育制度の課題として顕在化される契機がなかったということである。つまり、機業経営者が「公的」な保育時間の外側にある就学前・学童期の子どもへのケアの多くを無償で提供することで、保育時間も保育料も大きな問題とはならなかったのである。しかし、1980年代に入ると、

その機業経営者数が縮小し始め、基幹労働力だった女性たちも子育て期を脱していった。児童福祉法の「原則保育時間8時間」に基づいた午前8時から午後4時という開所時間と、その時間外の保育の担い手をめぐって同町のケア供給体制が変化していく。まずは、第三次産業の就業者数の伸びと町外通勤者が増加(表6)に見られる産業・就業構造の変化によって、その後、80年代後半からは町財政によって「公的」保育サービスの縮小・整理が規定されていった。

このころ町財政は公共事業による町債が膨れ上がり、1995年には公債費負担比率は財政破たん危険ラインとされる20%を上回っていった(表7)。この状況下で、同町では「保育所の定員割れ」を理由として公立保育所の統廃合、定員縮小を進めていった。しかし、その「定員割れ」は保育の利用ニーズそのものが減少したからではない。1983年に乳児保育園がA保育所に統廃合される過程を知る保護者会関係者は、「利用者が減ったのではなく、町が絞り込んでいった。そういう部分もあった。利用したいという人は多かったが入所手続があまりに煩雑

表6 町内・町外の就業・通勤者の推移(川俣町)

(%)

	町内での就業・通学者		町外での就業・通学者	
	就業者	通学者	就業者	通学者
1975	83.6	6.5	7.9	2.0
1980	79.1	6.6	11.8	2.5
1985	76.9	6.4	14.3	2.3
1990	72.0	6.1	18.3	3.6
1995	68.0	5.7	22.4	3.8
2000	65.1	5.4	26.0	3.5

出所) 国勢調査各年版より作成。

表7 川俣町の財政状況推移

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
地方債残高(円)(決算)	7億577万	21億8,751万	33億7,087万	45億1,880万	86億2,633万	60億2,541万	60億8,149万
歳入(円)(決算)	18億5,399万	39億4,385万	38億4,755万	54億6,872万	73億5,622万	61億7,723万	51億3,255万
公債費比率	5.9	8.1	14.2	12.5	21.2	15.0	13.1

出所) 市町村別決算状況各年版および川俣町決算調各年版。

で敬遠された。その手続きをして保育園に入ったとしても、幼稚園の方が、保育料が安い。だったら、おばあちゃんにみてもらった方がいいになってしまう」とふりかえる。

1970年代、国の第二次幼稚園教育振興計画を受け、同町は5カ所の公立幼稚園を整備している。その保育料は所得に関係なく月6,000円と設定されていた。それに対し、公立保育所では所得課税世帯で4歳以上月約2万円、3歳未満で同月約4～5万円となる。1991年に幼稚園での午後3時までの預かり保育が実施されると、この保育料負担の格差はいっそう顕著なものとなった。特に二重保育が必要となる場合には、4歳児以上は幼稚園へと流れ、預かり保育が終了する午後3時以降は親族による無償ケアを組み込むことが一般化していく。機業経営者に代わって、プライベートな領域での家族による無償ケアがこの町のケア供給体制の基盤として語られ、実際にその機能を請け負った。

さらに、親たちの間では「守りっこさん」がその存在感を強めていた。同町では戦前・戦後まもなく住みこみ等で10代の少女が担っていた「守っ子」は高度成長期には中高年女性のインフォーマルな有償労働となっていた。午前8時から午後4時という制約もないうえ、3歳未満児の場合、「守っ子さん」利用では心付けを含み1人3～6万円程度におさまった。公立保育所の保育料と変わらないが、時間に融通が利く。教師や保母自身も「守っ子さん」を利用して就労継続していたのである。「守りっこさん」の側にしても3人程度を預かれば、同町の繊維業の内職賃金を大幅に上回り、織布工の女性の月給程度の収入を確保できるレベルであった。⁽⁹⁾

町側も保育時間については1983年、午後5時半までの延長保育の実施ふみきっている。だが、その後も保育時間は保母にとっても、利用者にとっても、町にとっても問題となった。保母は「8時間を超える保育は子どもの発達保障にならない」「延長保育での保育の質を維持するには保母の増員が必要」と新規採用を求めた。保育の専門職としての見解だが、このころには町の財政方針として公立保育所の縮小方針は決定的なものとなっていた。町の第一次行政改革(1985)、第二次行政改革(1995)で幼稚園教諭および保育士退職者の不補充方針が出され、人的な縮小と保育時間の長時間化の過程で、保母の児童福祉の専門職としての要求は労

働者としての要求でしかない」と批判する見方も出てくるようになった。

「実態として親は困っているじゃないか。そう言っても、先生たちは福祉職として自主的に対応するのはかまわないが、制度化するものではないと。それは子どもの発達を保障する保育として重要なことだった。でも、結局は自分たちの労働条件のことを言っているんじゃないか、そうとられてしまう」と当時の労組委員長は言う。それが町サイドでの「公立」保育所、「公務員」としての保育士への疑問符へと連なり、暗黙の裡に、同町の保育政策の前提として、おばあちゃんのある家庭、「守りっこさん」など地域での女性によるインフォーマルな有償/無償でのケア提供が組み込まれていった。保育所を利用しなくてもこの町には公的保育を代替しうる伝統的なケア資源、つまり「伝統的に三世同居が多い」「伝統的な地域のつながりがある」という読み替えが起きていくのである。

(6) 2000年以降——「公的」なるものの再編とジェンダー内部のケア編成——

では、その後、同町のケアの供給体制はどのような変化をたどっていくのか。2011年4月に民間委託されるまでのいくつかの現象を概観して締めくくろう。

決定的な影響をもたらしたのが1995年から2009年までの5年間で10%以上の定員を合理化する閣議決定と2000年から施行された地方分権一括法である。川俣町は第三次行財政大綱で職員定員の削減(2000年実施・200人から180人へ)を打ち出し、そこで幼稚園教諭および保育士退職者不補充方針を原則とした。結果的に合併話は破たんするが、同町では市町村合併をにらんださらなる公共事業起債が行われ、国の恒久減税による町税減収で、町の財政は切り詰められていった。

表8 国庫補助から一般財源化された主な保育関連事業(2000年代)

2003年度	障害児保育事業(33億円)
2004年度	公立保育所運営費(1,661億円)
2005年度	延長保育事業費(公立保育所基本分 81億円) 産休代替保育士費補助金(10億円)
2006年度	公立保育所施設整備費(45億円) 延長保育促進事業(公立保育所の加算分 19.8億円)
2008年度	安心子ども基金スタート(児童数、待機児童数により配分額を算定、同基金の保育所等整備事業は社会福祉法人等の事業者のみを対象)

表9 A 保育所職員構成の推移(2000年代)

	1999	2000	2002	2004	2006	2008
定員	110	110	110	110	130	130
入所人数	82	97	*148	*135	*146	131
職員計(臨時職員)	16(2)	22(4)	23(5)	30(12)	32(16)	33(19)
副園長	1	2	2	2	1	1
正職保育士	9	12	12	12	11	9
臨時保育士	2	4	5	11	15	17
非正規保育士割合	18.2%	25.0%	29.4%	47.8%	57.7%	65.4%

注) *は待機児童発生年(町への聞き取り)。

さらに都市部を中心とする待機児童解消対策と保育サービス提供拡大に向けた国の保育政策のもとで、川俣町は2000年に「定員割れ」と「午前7時から午後7時までの延長保育を含む多様な保育サービス」に対応するために同町の公立保育所を1か所に統廃合した。その後も公立保育所への国庫補助金が相次いで引き上げられる中で(表8)、自治体財政にとって公立保育所の運営費それ自体が高コストと判断され、幾度となく民営化議論が浮上した。

保育士不補充の方針のもと、保育所での非正規保育士(3年契約)の割合が1999年の18.2%から65.4%へと増加していった(表9)。3年契約を終えた非正規保育士は地元出身の場合、介護職員や他産業に転職した。隣接する市の私立認可保育所に職を見つけてもやはり臨時職員での採用であったり、正規職員であっても数年で健康を害して辞めてしまったりというケースもある。後輩から「給料が安いので結婚したら辞めるかもしれない」という相談を持ちかけられ、「保育士はもう将来を描ける職業ではなくなった」と70年代後半に採用された保育士は言う。

統廃合された2000年当初、現場の方針として決めた「正規/非正規の垣根なく一緒に保育を作ろう」「同僚を育てよう」という現場の方針も年を追うごとに難しくなっていった。若い非正規保育士が置かれた状況は、同町の保母(保育士)が若いときに、職場でたたきこまれたプロとしての職業意識、保育のプロとしての自信を時に揺るがすものとなっていった。入所定員緩和による園児詰め込みによって余裕がなくなり、「昼食は交代で、5～10分で済みます」「クラス担当が全員、

顔をあわせて話をする時間もない」中で、「保育方針を一緒に作り上げる一体感、責任感を若い同僚が感じられる環境」は失われた。正規保育士の中には、非正規の保育士が半数を超えて以降、「同僚を育てたい」と思って発した一言が「迷惑がられているのではないか」「私たちの保育は古い——そう見ているのではないか」とさえ感じ、職員全体をまとめあげることに困難を感じる人もいた。

特に若い非正規保育士の一部から「保護者との会に参加したくない」という声があがったことは正規保育士の間で波紋を広げた。運営費に正規保育士の交流会関係費用が計上されてはいたが、非正規保育士は対象になっておらず、手取り年収300万円以下の処遇にもかかわらず、その時間はサービス残業になることなどが理由だった。統廃合による保護者会組織の変化もあって、行事後の交流会や保護者との交流会行事はなくなり、かつてのようなコミュニティ機能も失われていった。かつては非正規保育士のほとんどが新卒であるため、正規保育士が5交代制勤務の中で、「最終的な責任の所在を明確にするため」早番と遅番に張り付く体制だったが、2008年ごろからはそれを回せるだけの正規保育士の数がいなくなり、非正規保育士の仕事となった。それが「正規の保育士は高い給料をもらって楽をしている」と受け止められ、「公立保育所を残したいという運動にはつながらなかった」と労組関係者は言う。

このようにして、ケア供給体制から狭義の「公的」セクターの撤退が進められる一方、同町は厚生労働省と県に求められ、高齢者クラブ、婦人会、守っ子経験者らを動員し、住民同士が自発的に託児サービスを提供する「ファミリーサポート」事業を開始した。しかし、守っ子経験者は「金銭面だけ見たら、1時間500円では安くてやってられない」「子どもを預かる責任を小遣い稼ぎと考えているのではないか」「仕事としての希望もやりがいも感じない」と言う。一方の利用者にしても、ファミリーサポートの利用料500円は、町内に雇用がなく所得水準200万円未満という若い世代が増加している中で、「高すぎて使えない」という声も出ていた。「狭い町内で嫁が同居の親をさしおいてお金を使ってまで他人に子どもを預けることは難しい。本当は町の保育所でやってくれれば、親や周囲への遠慮もないし、出かけやすい」(ファミリーサポート関係者⁽¹⁰⁾)と言う。

皮肉なことに、この町の「伝統的な」家族のあり方や若年層の低所得が要因

となって、公的なるものの再編として取り組まれた住民同士の助け合いの事業から、子育てを担う「妻」「嫁」が遠ざけられていた。その実態を前に、住民同士の助け合い事業においてその担い手として位置付けられた女性たちの間では、狭義の「公的」空間でのフォーマルなケア提供こそが必要であるとの認識が示される錯綜した状況が生まれていた。

3. まとめ

以上、保育サービス分野で進むセクター間の横断化と流動化を福島県川俣町の保育政策から長期スパンで追ってみた。対象事例となった町では、「公的」なるものはまず、機業経営者の妻・家族によるインフォーマルな無償ケア労働を、パブリック／フォーマルな公的保育サービスへと転化することで始まった。この公立保育所の整備拡充によって、町内の高学歴女性の雇用機会を拡大し、70年代ごろには保母は女性が実際に「働き続けられる職業」として町に定着し、町役場でも労組の中でも一目を置かれる集団を形成していった。

しかし、町財政のひっ迫と地域の産業構造の変化の中で、「公務員」としての保育者の存在がコストとしてとらえられ、この町の「伝統的」な(女性に依拠した)プライベート／インフォーマルなケア提供こそが「公的」なるものの不備を補完しているというフレームワークが登場するようになる。公立保育所への国庫補助が次々と一般財源化される中で、川俣町の財政状況では事実上、保育所の民営化しか選択肢がないところまで追い込まれていった。その一方で、住民同士の「自発的」な助け合いを新たな「公」として、ケア供給体制を維持しようとしている。

同町の保育サービスをめぐるセクター間の横断化と流動化は、国家(政府)、市場(企業)、家族、中間的な地域集団／NPO間の「協働」「新しい公共」というより、むしろ同町にあった「公的なるもの」の縮小という側面を持つ。その縮小は女性の「労働」にとって、以下のような変化をもたらした。まず、「一生続けられる」「一定程度の地位のある職業」としていったん押し上げられた保母(保育士)という職業、フォーマルな有償ケア労働を再度、女性の自立可能性、安定した雇用から遠ざけていった。それは専門保育者集団としてのアイデンティティの揺らぎのみならず、保育現場での正規／非正規という分断による保育技能の継承困難

となった。一方、ローカルなケア供給体制内部では、有償／無償のケア労働をいっそう女性内部の交換、連結へと方向づけていった。保育所では正規・非正規というケアの担い手の序列化が構造化され、ナショナルなレベルでの政策方針のもとで、保育ボランティア、ファミリーサポートのように必ずしも資格を有しない担い手の必要性が強調された。それがローカルなレベルにおいて、自治体の政策方針としても「選択」されていった。その結果、地域では「自発的」無償／有償の女性ボランティアの拡大策がとられ、改めて家族、地域がケア供給体制の主要な資源であるという形で十分な経済的評価、町からの公的な支援もないままに、ケアが差し戻されていった。

ケア供給体制の維持・再生産はこのようなジェンダー不平等な再分配に結果せざるを得ないのだろうか。ケア供給体制の維持・再生産とジェンダー公平の双方はどのように同時追求可能なのだろうか。狭義のパブリック／フォーマルなケア空間の意義とは何であったのか。それは、ローカルなコンテキストに基づいて「公的」なるものの再構築の内実を検討しなければ明らかにならないことである。

(付記)

本稿では科学研究費基盤研究(B)「戦後日本における『女性職』の形成・定着過程に関する実証的研究」(研究代表者・木本喜美子、2007～2009年度)の共同研究会での筆者による報告「川俣町・高度成長期の女性織工にとっての職業生活と家族生活—『保育』をめぐるフォーマル、インフォーマルな条件を軸に」(2008年12月14日、一橋大学学術総合センター)、および「近代家族規範と女性労働の再検討：東北在来型産業を事例として(4)公的保育制度の登場と、高度成長期の女性織物工による雇用労働とケアの労働の組織化」(2010年11月6日日本社会学会報告)の成果を一部、反映させている。「日本労働社会学会第22回大会シンポジウム」において報告の機会をいただいたことから、本稿をまとめることができた。心から感謝を申し上げます。

(注)

- (1) このフィールドワークは科学研究費補助金：基盤研究(B)「戦後日本における『女性職』の形成・定着過程に関する実証的研究」(2007年度～2009年度、研究代表者：木本喜美子)の一環として行われた。なお本稿で使用する織物業の女工のインタビューデータは共同研究に参加した研究者すべてによる共同作業の成果である。本稿では同研究における筆者の分担テーマであるローカルなケア供給体制と保育職の形成・定着過程との関係分析にあたって、保育所利用に関する女性労働者のデータとして使用している。

- なお、同研究での成果は以下。宮下さおり(2011)「戦後の企業経営と女性労働：東北・川俣産地の事例を基に」『九州産業大学国際文化学部紀要』第48号、中澤高志(2011)「在来型産業地域の構造変容と地域労働市場—福島県川俣地域における織物業を事例に」『明治大学人文科学論集』第57輯。口頭発表として、2010年11月6日、日本社会学会報告「近代家族規範と女性労働の再検討：東北在来型産業を事例として(1)(2)(3)(4)」(木本、中澤、宮下、勝俣、萩原)、2011年5月22日社会政策学会報告「戦後の在来型産業における女性たちの労働—生活過程(1)(2)」(勝俣、木本)、2011年9月17日、日本社会学会報告「戦後日本における女性の教育・就労・家族経験：東北・繊維地帯の事例(1)(2)(3)(4)」(中澤、宮下、高橋、駒川、笹谷)がある。
- (2) 筆者単独での補足調査にあたって社団法人生活経済政策研究所から一部助成をいただいた。御礼を申し上げます。
 - (3) 男性に「保母資格」(当時)の取得が認められるようになったのは、1977年の児童福祉法施行令改正によってである。
 - (4) アメリカ労働省の職業分類では「保育者」は個人的ケアおよびサービス職に分類されるのに対し、日本の職業分類では1953年の標準職業分類で「サービス職業従事者」(大分類)に含められた一時期を除き、保母(保育士)は「専門的・技術的職業」に分類されてきた。その一時期においても、保母(保育士)の労働は専門的職業の主要要件のうち「高度な精神活動を要する」「人間活動の複雑な分野の理論的、実践的活動」に当てはまるとし、労働省は「専門的・技術的職業」であるとの見解を示している(労働省婦人局1960: 81-82)。
 - (5) 非営利・協働事業が創造する新たな公共性を評価しつつ、田中はイタリアの「南部問題」という地域間格差に着目し、市民による非営利・協働事業と地方制度改革、さらにジェンダー間格差の再生産との関係を「維持すべきサービスは不安定な形で、ボランティア、あるいはアソシエーション任せとなるか、(中略)「家族・親族」に依拠した対応へと私領域化されていく」(田中2011: 185)と読み解いている。ジェンダー格差の再生産を考えるうえで地域間格差という変数が重要であることを示唆している。
 - (6) なお、この当時の国の保育所職員給与単価は乙地7800円であるが、これは経験年数にかかわらず国が保育運営費として算定する1人当たりの給与単価である。当時はこの運営費の10分の8が国庫負担であった。国の人件費単価の決定には不透明な部分を多く残しているが、保育士の平均経験年数にあたる7年程度を基準にしているとの説明がなされている。そのため、私立認可保育所では勤続年数が伸び悩む一方、経験年数等からこの給与単価を超える場合、自治体あるいは保育所運営者の超過負担となるため、公私間格差、公立保育所保母の高コストが問題視される背景ともなっている。
 - (7) 1970年前後から短大進学者が増加していく。保専では保母資格しか取得できなかったのに対し、短大では幼稚園教諭と保母資格が同時に取得できた。70年代以降、川俣町ではこの両免許保持者が採用され、90年代には保母採用と幼稚園教諭採用の人材交流という形で幼保それぞれに配置された。その結果、80～90年代を通じて、後述する退職者不補充方針があったにもかかわらず、実際の現場運営にあたる正規職員の割

合が維持されることとなった。

- (8) 保育所を利用する場合には、子どものいるクラスからは空間的に隔てたクラス担任になるなど、公/私は厳密に境界づけられていた。一方、近隣市の私立認可保育所では保母が出産後、復帰するにあたって保育所利用を認め、保母もそれで就業継続しているところもあった。
- (9) 元守っ子の女性は家業を手伝うかわら、ニット内職を引き受けていたが、1980年前後から発注が減り、守っ子を始めている。内職収入は最高で1か月6万円、最低で2万円程度だった。託児料については、利用した側と預かった側とで認識が違う場合もあった。子どものおやつや飲み物、お歳暮、お中元、ボーナスなど折々に心付けをしていたためと思われる。なお、聞き取りでは2000年当時で同町のある機業織布女性工の給与支給総額は16万7,475円である。
- (10) 2010年度末時点ではほぼ活動休止となっている。

(引用文献)

- Daly, M. and Lewis, J. (2000) "The Concept of Social Care and the Analysis of Contemporary Welfare States," *British Journal of Sociology*, Vol.51, No.2.
- Esping-Andersen, G. (1990) *Three Worlds of Welfare Capitalisms*, Princeton University Press (岡沢憲美・宮本太郎監訳(2001)『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房).
- 深澤和子(2003)『福祉国家とジェンダー・ポリティクス』東信堂。
- Glucksmann, M. (2000) *Cottons and Casuals: The Gendered Organisation of Labour in Time and Space*, Sociology Press.
- (2005) "Shifting Boundaries and Interconnections: Extending the Total Social Organization of Labour," in Glucksmann, M.ed., *A New Sociology of Work?*, Blackwell.
- 萩原久美子(2008)『育児休職協約の成立—高度成長期と家族的責任』勁草書房。
- 広田寿子(1979)『現代女子労働の研究』労働教育センター。
- 自治研作業委員会(2009)『「臨時・非常勤等職員の実態調査」報告』自治労。
- 町村敬志(1999)「グローバル化と都市—なゼイラン人は『たまり場』を作ったのか」奥村道大編著『講座社会学 都市』東京大学出版会。
- Mandel, H. and Semyonov, M. (2006) "A Welfare State Paradox: State Interventions and Women's Employment Opportunities in 22 Countries," *American Journal of Sociology*, Vol.111, No.6.
- 労働省婦人少年局(1960)『保母の職業的地位を高めるために—第八回婦人労働問題研究会議記録』労働省婦人少年局。
- 副島ハマ(1950)「保母」厚生省児童局企画課長川嶋三郎編『児童福祉の諸問題』港出版合作社。
- Stier, H. and Yaish, M. (2008) "Determinants of Women's Employment Dynamics: The Case of Israeli Women," *European Sociological Review*, Vol.24, No.3.

特集 「新しい公共」における労働とサービス

田中夏子(2011)「社会的経済が示す未来—イタリアの共同組合の事例から」大沢真理編『承認と包摂—労働と生活の保障』岩波書店。

東京都社会福祉協議会保育部会保育士会(2006)「子どものえがおにあえるから—保育者の労働実態と専門性に関するアンケート調査報告書」東京都社会福祉協議会保育部会保育士会。

投稿論文

- 1 年休取得の6類型 井草 剛
—職場レベルでの年休運用に関する一考察—
- 2 日系企業で働く女子本工労働者に関する
一考察 濱田 英次
—中国日系企業の事例分析—