

〈原著論文〉

保育所制度の具体化と困難に関する史的考察

——吉見静江保育課長の実践理念に照らして——

田 澤 薫

抄 録

児童福祉法に保育所が置かれた1947年から12年間、吉見静江は厚生省児童局で保育所を所轄する課の課長を務めた。吉見は戦前のアメリカでソーシャルワークを学び、興望館セツルメント保育園を運営した経験をもち、幼児の主体性を育む保育を保育所の理念として掲げた。しかし、法確立期の保育行政は全国的に混乱し、保育内容に取り組む以前に入所事務や財政面で課題が山積した。困難の背景としては、既存の保育施設にとって児童福祉法による新制度が事業経営にあまり影響しなかったこと、児童福祉法以前に成立した旧・生活保護法には保育の理念をもたない託児所が先に存在し混同されたこと、税制改革が児童福祉制度運用の混乱を招いたことが見いだされた。

キーワード：保育所，児童福祉法，厚生省児童局，吉見静江，興望館

1. はじめに

近年の保育制度の改変は、目覚ましい。それをどう捉えるのかは保育研究における喫緊な課題であり、保育内容論、実践論、制度論のいずれにおいても議論がなされている。筆者は2013年度から5か年にわたり、「近現代日本社会における保育の公的責任性に関する史的研究」⁽¹⁾というテーマで日本の保育所保育についての制度および実践の史的検討を行った。その中で、1947年から1959年に、厚生省児童局の所轄課で保育行政を担った課長が吉見静江であることに気付かされた。児童福祉法が新たに児童福祉施設の一つとして保育所を位置づけた開始時点から12年間を、ただ一人の課長が保育行政を担ったということは稀有である。検討を要するのではないだろうか。

吉見静江は、日本女子大学の英文科を卒業して昭和の初期にニューヨーク社会事業学校で2年間学んだ経験があり、厚生省児童局保育課長に着任するまでは、墨田区の興望館セツルメントで館長を務めた。興望館セツルメントは、時代や地域のニーズに応えながら幅広い活動を業務としたが、1919年の創立時から一貫して保育事業に注力していたことが知られている⁽²⁾。すなわち、吉見課

長は、戦前のアメリカで直にソーシャルワーク理論を身につけた学識と、興望館セツルメント保育園での実績の双方が評価され、加えて、卓越した英語力と女性の管理職起用といったGHQ対応に有利な条件も重なっての望まれた人事とみられる。

厚生省に入職する前の吉見の動きを追うと、1946年10月に日本国憲法第89条に関連してGHQや社会事業団体関係者6名が集まった「私設社会事業団体の運営に関する懇談会」に興望館長として参加し、いずれ児童福祉法に結実する児童保護法案が協議事項の一つであった中央社会事業委員会にも名を連ね、『保育要領—幼児教育の手びき—（試案）』策定のために文部省が1947年2月に置いた幼児教育内容調査委員会に興望館長として加わり、ここで厚生省職員の副島ハマと組んで保育所の保育について担当したことが確認される。厚生省に入省して全国的な仕事に着手したのではなく、すでに以前から国の行政的課題に関する活動に参画しており、取り組んでいる仕事は同じ主題で、私設社会事業団体の長としての立場から所轄省の担当課長の立場に転換しただけともみえる。

以上から、児童福祉法が保育所を規定付けた時期に保育行政を担う課長が吉見であったことは偶然ではなく、検討に値すると判断される。ところが、吉見に関する検討は、興望館とその関係者による成果を措いて管見の限りでは無く、特に、吉見と保育行政の関連についてはこれまで着目されてこなかった。

そこで筆者は、これまでに、興望館セツルメント保育所にアメリカから帰国した吉見が着任したことで起こった異同を整理し（田澤2018）、厚生省児童局が1952年から1954年にかけて3冊刊行した『保育児童のケースワーク事例集』のケース分析とそこに示された講評の内容を分析し、吉見が主導して定着を試みた保育におけるケースワークの理論を整理した（田澤2017）。また、吉見館長着任前後の興望館「保育日誌」（興望館資料室資料）の分析から、吉見の着任で保育カリキュラムに影響がみられず、保育の内容は保母養成学校出身の保育者たちに任せ、吉見が興望館で行ったのは対人理解および支援の姿勢を含む運営と企画であったと指摘した⁽³⁾。それに次ぐ課題として、本稿では、吉見課長が担った12年間の保育所運営の行政に着目し、その実態を行政の側から整理し、あわせて、同時期における興望館セツルメント資料を活用して、当時の一施設現場における新制度受容について検討したい。

2. 研究の方法と目的

児童福祉法（昭和22法律164号、以下の本文中において誤解の虞がない箇所では、法）が施行された1948年から、『保育児童のケースワーク事例集第三輯』（厚生省児童局）が刊行された1959年までの12年間を対象時期とする。この12年間は丁度、吉見静江課長の在任期間に等しい。

検討対象は、児童福祉施設最低基準（1948年12月厚生省令63号）および厚生省児童局発の通知等、社会福祉法人興望館資料室が所蔵する対象時期の興望館セツルメント保育所の資料、厚生省

児童局が関わって刊行された文献である、『児童福祉』（厚生省児童局監修 1948）、『保育所運営要領—1950—』（厚生省児童局 1950、以下、運営要領）、『保育指針』（厚生省児童局 1952）、『保育の理論と実際』（厚生省児童局 1954）、『保育児童のケースワーク事例集』（1957～1959 厚生省児童局、第 2 輯 / 第 3 輯は年次刊行）に目配りしつつ、そのうち特に運営要領に着目する。

研究対象時期の保育行政を、吉見静江課長・前興望館長の成果として検討する必要性については、第 1 に、当時の児童局の中核であった葛西嘉資と松崎芳伸が、「松崎（芳伸） 保育課は後で、吉見さんを引っぱってきたんです。／葛西（嘉資） 吉見さんは、ぼくが引っぱり出したんです。」（厚生省児童局 1959；254、カッコ書きは筆者による）と述懐しており、保育課が設置されるのに合わせて有意に吉見が入省したことが窺われること、第 2 に、「この児童福祉法の制定に厚生省の担当官として活動した松崎芳伸は、児童福祉法における保育所の質的性格を高く評価している」とされ「松崎は、保育所が「弱者救済」というような「倫理的いりどり」をもっている施設ではなく、積極的に婦人の「労働力再生産」を可能ならしめる施設としてとらえなおすことを主張しているのである」（宍戸 1989；24-25）といわれるが、つまり、吉見のいう「第一の責任は子の保育」（吉見 1948 児童局監修）が吉見課長の着任前には構想として希薄であったと言わざるを得ず、この理念と吉見の関連性が高いと考えられること、第 3 に、吉見のもとで働いた保育課職員の副島ハマは、「わが国最初の女性課長として、保育所の方向づけをしてくださった方である」（副島 1978）「吉見課長が米国で児童福祉を勉強し、日本で実践していた方であったということが、児童福祉行政、保母養成、保育所の方向ぎめに大変役立ったように思う」（副島 1978）と吉見の課長業務を高く評していること、第 4 に、「昭和 23 年日本幼稚園協会保育講習会」⁽⁴⁾、「全国保育連合会第 2 回全国保育大会 講演」⁽⁵⁾、「日本保育学会第 1 回大会シンポジウム」⁽⁶⁾において“児童福祉と保育”講演の講師は吉見静江であったことから明らかである⁽⁷⁾。

先に述べた資料を用いて、保育所制度ができたときの理念構築とその具体化に、最初の課長がどのように取り組んだのかを整理することが、本稿の課題である。

3. 児童福祉法成立直後の厚生省

1947 年 12 月に児童福祉法が成立し法の中に保育所が規定付けられたとき、その事務は、1947 年 3 月に新たに設置された児童局の中にさらに新しく保育課を置き、そこが担うことになった。保育課の分掌は、「保育所に関する事項／保母に関する事項／棄児等に関する事項／母子寮其の他母子の保護に関する事項／児童厚生施設に関する事項／児童文化に関する事項」⁽⁸⁾である。課長となる吉見は、保育課新設の日付で厚生省に入職した。

1948 年に法が施行されると、厚生省は同年の 12 月には児童福祉施設最低基準を告示するが、戦後の社会的な混乱が続く中で設備の基準が主となり、保育内容はほとんど触れられない。実

質的には、1950年に運営要領が刊行されるまで、保育所運営指針の提示がないまま最初の2年が経過したことになる。運営要領の序文に、「いわば玉石混交必ずしも凡てが適切に運営されているとは思われない」という文言がある。この幾分感情的な酷評から推察するに、この2年ほどの保育所運営は必ずしも厚生省児童局の理念に適ったものではなかったとみられる。

厚生省が示した保育所の理念は、「第一の責任は子の保育、第二はその家庭環境の充実向上、第三には社会環境の開拓改善にある」（吉見1948）である。当時の保育所の現状については、保育課職員の副島ハマは、旧生活保護法の託児事業のイメージが残っていたことで「託児所」と「保育所」の区別がつきにくかったと指摘する（副島1978）。

「第一の責任は子の保育」は、保育所の児童福祉の理念を体現し、単に乳幼児を預かり子守りするのではなく、大人の就労を優先した次善ではなく、子どもが子ども集団で保育専門職と過ごすことが家庭養育を越えて児童の福祉に適うといった意味付けが込められている。家庭から離れて幼児集団の中でこそ「子供らしい気持_マで何でもすきなように言ったりしたりすることが出来るようにするのですね。…（中略）…大人の思っているような子供でなければいい子供でないという考え方は大いにやめなければならない。…（中略）…自分のやったことを判ってくれる人があるということが非常に必要だと思うんです。…（中略）…子供の技術がのびるのではなく精神がのびるんですからね」（吉見1949）と、吉見が当代の教育学者である周郷博と幼年童話作家である坪田譲治との鼎談で語る内容からも、吉見が保育所保育制度の初期の段階から保育を通した子どもの内面的な発達までを視野にいれていることが確認される。

「第一の責任は子の保育」の真意を、保育課はどのように具体化しようとしたのだろうか。

4. はじめの数年における保育所の混乱

まずは運営要領を手掛かりとして、法施行から数年間の保育所の運営実態を考えてみたい。

運営要領の冒頭には、保育所の根拠を法1条「児童福祉の基本的精神」によるとした上で、「このすべての国民の努力と、児童の保護者と国や公共団体の責任において、子供たちを幸福にしようという児童福祉施設の一つとして保育所がある」のであり、「保育所はあくまで、保育の対象の子供たちの幸福という観点からある」のだと整理している。ところが、この後に、「大人が自分の生活の邪魔になるから子供を保育所に預ける」ためにあるものではない、「経営者の営利のため」にあるものではない、「園長の名誉のため」にあるものではない、「保母の保育の研究のためにあるものではない」（厚生省児童局1950）といった否定的な例示が続くのである。

逆説的なこれらの記述は何を意味するだろうか。1950年時点では保育所の目的は対象児童の幸福であるということが徹底されず、保護者が児童を預ける利便性、経営、名誉、保育研究が優先される保育所が現存する状態であるといった認識を児童局がもっていたと考えてよいだろう。

(1) 保育のニーズと法制度

首都圏では戦後の混乱期に早速、保育への要望が高まり、1946年5月段階で「保育所法案要綱案」(寺脇 1996) が編まれたことは知られている。興望館セツルメントでも、敗戦時には戦時託児所が長野県軽井沢の興望館沓掛学荘にて疎開保育中であったが、まもなく帰京し、1946年6月には墨田区寺島の本拠地で保育事業を再開した⁽⁹⁾。その翌年にあたる1947年6月から10月までの保育児童に関する資料が、興望館資料室に残されている。そのデータを【表1】にまとめたが、それによれば、月ごとに保育児が増加し、それが「法によらず」30円の月謝を納めて利用する幼児について増加が激しい。対象時期の「法に依る」利用と「法によらず」の自費利用の割合は1:9にも及んだ。

【表1】 1946年の興望館の昼間保育における利用者数

(人)

			人員			1-2歳			3-6歳			7-14歳		
			男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
昼間保育	法による	6月付	3	2	5	0	0	0	3	1	4	0	1	1
		7月付	5	4	9	0	0	0	5	3	8	0	1	1
		8月付	5	4	9	0	0	0	5	2	7	0	2	2
		9月付	5	5	10	0	0	0	5	3	8	0	2	2
		10月付	5	5	10	0	0	0	5	3	8	0	2	2
	法によらず (有料)	6月付	28	23	51	0	0	0	16	15	31	12	8	20
		7月付	28	22	50	0	0	0	16	15	31	12	7	19
		8月付	41	39	80	0	0	0	26	27	53	15	12	27
		9月付	41	44	85	0	0	0	27	30	57	14	14	28
		10月付	43	48	91	0	0	0	29	34	63	14	14	28

備考 保育有料は1か月1人30円

(「東京都民生局保護課長宛「施設に於ける要援護者数調査に関する件 興望館」事業種別：昼間保育 託児」興望館資料室資料より田澤作成)

このときの「法」は(旧)生活保護法であり、この半年後に成立・施行されたのが児童福祉法である。法と関わる施設にあって「法によらず」の利用が9割を占めるという状況の中で、現場における新法への期待はあったのだろうか、新法がもたらす事務的な煩雑さは法への尊重を以て受け止められたのだろうか、これらの問いを抱えながら、児童福祉法成立前後の保育現場を眺めてみよう。

興望館資料室には、法成立の前後5か年の事業報告が揃っている。法の前と後5か年の「興望館事業報告」における保育事業に関する記載内容を整理して【表2】にまとめた。これによれば、「事業目的」欄の冒頭は「基督教的隣保相扶の精神に基き」と戦前・戦中・戦後による変化はみられず共通であることがわかる。「事業経営の状況」欄は時代による影響がもっともよく現れている。しかしながら、定額の保育料を集金し、昼食およびおやつを提供し、医師による健診・保健指導があり、生活文化向上をねらいとするという保育事業の枠組みは変わらない。対して大きく変化がある

のが「準拠法」であり、戦前の社会事業法時代から、戦後直後の生活保護法の時期を経て、児童福祉法へと変化する。児童福祉法成立後の「昭和23年度 事業別取扱人員」より、保育関連のデータのみ抽出したものが【表3】であるが、これによれば、児童福祉法による児童福祉施設の中の保育所になった興望館保育園は「定員」が設定されるが、「法」による利用が33名で「其他」による

【表2】「興望館 事業報告」より保育事業に関する記載内容

	昭和19年度	昭和20年度	昭和21年度	昭和22年度	昭和23年度
種別	社会事業（隣保）				
法	社会事業法			生活保護法／児童福祉法(S23.1～)	
事業目的	基督教的隣保相扶ノ精神ニ基キ戦時援護事業ヲ営ムヲ以テ目的トス	基督教的隣保相扶ノ精神ニ基キ戦後建設援護並ニ生活文化向上ニ資スル事業ヲ営ムヲ以テ目的トス	基督教的隣保相扶ノ精神ニ基キ国家再建、同胞援護並ニ生活文化向上ニ資スル事業ヲ営ムヲ以テ目的トス	基督教的隣保相扶の精神に基き生活文化向上に資する事業を営むを以て目的とす	
事業種別	戦時援護事業 口 戦時保育	(都内での保育事業休止)	建設援護事業 イ 幼児保育	児童福祉事業 イ 幼児保育	児童福祉事業 イ 乳幼児保育
職員	保母4名 保母助手2名		保母 3名	保母 3名	保母 3名
事業経営の状況	保育時間は午前6時より午後8時まで 保育料一か月6円にして昼食及びおやつを給す(保育時間、保育料等は家庭の事情により酌量す) 尚園児は医師の診療を受け発育上の指導を受く		保育時間午前8時より午後3時まで 保育料一か月10円副食及オヤツを給与す 尚園児は医師の診療を受け発育指導を受く	保育時間、午前7時半より午後3時迄 保育料20円(要保護者はこの限りに非ず)副食及おやつ給与 毎月1回医師による健康診断、随時保健指導	保育時間、午前7時半より午後4時迄(事情により延長) 保育料100円(要保護者はこの限りに非ず)副食及おやつ給与 毎月1回医師による健診、随時保健及育児指導

(「興望館 事業報告」興望館資料室資料より田澤作成)

【表3】「昭和23年度 事業別取扱人員」(抄：保育関連のみ)

(人)

種別	定員	法或は其他	外来	
			実	延
保育事業	120	法	33	4367
		其他	130	25999

(「事業報告書 昭2年～19年・事業報告書 昭和20年～29年」(赤ファイル) 興望館資料室資料より田澤作成)

利用が130名と、定員を大幅に超過した上に法に拠らない利用を圧倒的に多く受け入れていた。ここに保育現場における新法の必然性を見取することは困難である。

上記から、既存の保育施設にとっては、戦前・戦中・戦後の激動の中でも事業のベースが存在し、理念も実態としての保育も変わらずに在って、法制度はいわば後付けとしての変更でしかないことがわかる。興望館資料室所蔵の昭和21年の入園児童票⁽¹⁰⁾の様式をみても、「措置種別」欄の最初は「私的契約」で、その後ろに「生活保護法」「児童福祉法」を二択し、「全額免除」「一部免除」を二択するようになっている。私的契約がそれほど一般的で人数が多かったということと考えられる。

(2) 保育行政の実態

再び保育行政に目を戻したい。

1946年10月SCAPIN775 (Supreme Commander for the Allied Powers Directive Index Number 775: 対日連合国最高司令官指令775)の指令「政府の私設社会事業団体に対する補助に関する件」により、私設社会事業団体に対する補助が叶わなくなり、戦前からの「私設社会事業」は変質をせざるを得ない状況に追い込まれたことは、よく知られている。

当時、興望館長であった吉見は、この問題を重く受け止め私設社会事業の施設長仲間らと活発な活動を展開したが、保育課長となった後は、自ずと、行政の側から理解を求めて説明する側に立った。入職して一月後、民主保育連盟に新妻伊都子労働省婦人少年局婦人課長と共に呼ばれ、「当局の方針・来年度の計画案」を説明している。その後に民主保育連盟の機関誌に掲載された記事には、吉見が「厚生省はぎりぎりの所、生活保護法の線までを対象として保育施設を考えねばならない現状です」、「政府の手を待たないで民間の手で大いに保育施設をつくって頂きたい。しかし労働省は施設の予算はないし、厚生省の児童福祉法も私経営には補助を与えない規定になっているから諒承してほしい」と述べたと報じられている⁽¹¹⁾。

史料批判を要する片方からの報道記事ではあるが、ここで吉見が所轄課長として「私経営には補助を与えない規定になっている」と説明せざるを得ず、話のまとめ方として「諒承してほしい」と引き取ることは不自然ではない。しかし、児童福祉法施行の説明に行った席で、法による運用の基準として「生活保護法の線まで」を示したことは、当時の保育行政の実態を示す姿として重い。児童の福祉を謳った新法が旧法を基準とした時点で新法の独自性は失われ、児童福祉の理念は取り下げられたからである。

(3) 旧・生活保護法の影響

ここで、児童福祉法が成立する直前に姿を現し、生まれたての児童福祉法が具体化される段階で影響力をもったとみられる(旧)生活保護法について目を向け、児童福祉法との比較の中で整理しておく必要があるだろう。

保育に関わる領域でいえば（旧）生活保護法の保護施設には託児所が含まれる。託児所は、低所得階層の保護者を救済することを主たる業務とする。方や、児童福祉施設である保育所は児童本人の福祉の実現が第一の課題である。受け入れ対象についても、託児所は低所得階層、生活困窮家庭の児童に限定されるのに対して、保育所は、所得階層の如何を問わず日中家庭に世話する者がいない児童であり、1951 年の法改正では、「保育所は、保育に欠ける乳幼児を保育することを目的とする施設とする」と謳われた。託児所の保育担当者が資格規定をもたなかったのに対して、保育所は保母という専門職が保育を担当することになった。こうした保育所の昭和 20 年代の姿を、厚生省の『児童福祉 30 年史』では児童福祉法に基づく児童福祉施設の一つとして新しく出発した後、その性格や位置づけを明確にしながら、基本的な条件を整えていった時期と評している。（厚生省児童家庭局 1978：70-71）

保育現場の一例に過ぎないが興望館セツルメントでは、1947 年 9 月の「私設社会事業団体調査表」（昭和 22 年 9 月 20 日現在の調査）によれば、「準拠法との関係」については社会事業法が届出済、生活保護法が申請済であった⁽¹²⁾。その後、児童福祉法による保育所になる興望館セツルメント保育園は、一度は（旧）生活保護法の保護施設として申請されたのである。

現場に限らず、（旧）生活保護法における託児所と児童福祉法における保育所を同一線上に扱う姿勢は、その翌年にあたる 1948 年の通知の中にも見受けられる。例えば、「児童福祉法施行に関する件」（昭 23 年 3 月 31 日発見 20 号）には、「第八費用 三 生活保護法により、宿所を提供する事業若しくは託児事業を営む施設及び右以外の施設であつて児童福祉法による母子寮又は保育所とみなされ…（以下略）」と表現されている。

つまり、第 2 次大戦前後の保育施設の変遷をたどると、戦前の託児所から、戦時中に戦時託児所になり、戦後は（旧）生活保護法の下で再び託児所となり、その後、児童福祉法による保育所になったといえる。保育所は、新法が新たにもたらしたものではなかった。

5. 確立期の保育所動向と財政課題

法制定から 10 年が経過すると、【表 4】の通りに保育所の施設数が 6 倍以上に増加した。伴って費用の増大が問題視されたといわれる。次には保育所運営を費用の面からみていきたい。

【表 4】 保育所と利用児童の数

	保育所	入所児童数
1947 年 6 月	1,618 ケ所	151,319 人
1957 年度	10,247 ケ所	739,886 人

（厚生省児童局 1959・厚生省児童家庭局 1978・岡田正章ほか 1980：306・319 をもとに田澤作成）

「児童局予算額年度別推移」(厚生省児童局 1959; 357)によれば、法施行後に最初に予算化されたのは、「児童福祉施設設備費」で、この項目は初年度から1,500千円が計上された。ところが、設備費は児童福祉施設最低基準に照らして算定するので、施設の利用定員が定まらなければ決めようがない。一方、一人一人の利用経費にあたる「児童保護費(措置費)」は、1948年度から439,266千円が計上されたが、「国庫負担の対象となる「措置に要する費用」についてであるが、これは実額が払われたわけではない」(汐見・松本ほか 2017; 262)といわれ、先に紹介した吉見による民主保育連盟での説明の言葉にもあった通り非常に限定的な支弁であった。措置に要する費用が限定的であったことに加えて、1950年度からは平衡交付金制度が設定された。平衡交付金制度の影響については、「随所にその弊害」がみられたといわれ、「児童保護行政の危機ともなる現象」とまで悪評される。結果として「富裕児童のみを入所させる傾向すら生じた」(厚生省児童局 1959; 176-177)という。

保育要領が制定されるまでに起こった、こうした財政の構造上の出来事のあおりを受けて、保育所行政は批判にさらされることになった。なかでも「児童福祉法との関係で大きな問題があったことは、措置費が平衡交付金に組み込まれてしまったということ」(厚生省児童局 1959; 254)と述べられたように、平衡交付金制度は、「保育所等については、保育料の徴収についても、市町村および都道府県相互に著しい不均衡を生じており、行政上是正を要する面が多かった」といわれる。平衡交付金制度は、シャープ勧告による財政改革によるものであったので、PHW(Public Health and Welfare Section 連合国軍最高司令官総司令部公衆衛生福祉局)の意向が強く抗うことはできなかったという。しかし、「とくに28年度(1953年度)において、保育所予算に約5億円の赤字を予備費から支出したことから、保育所行財政の適正化を期することが焦眉の問題となり、29年度(1954年度)から保育料の徴収基準表を制定し、実施することとなった」。「28年度(1953年度)当時においては、全国平均において約三割の児童を超過して入所させている。このことは、個々の施設において五割ないし十割以上の定員を超過して入所させていることを意味する」(厚生省児童局 1959, カッコ書きは筆者による)という状況が重なり、その中で「非常に精力を費やし…(中略)…二年ぐらいかかり…(中略)…児童局挙げての悲願」として、ようやく1953年に児童保護措置費を国庫負担金制度に戻すことに成功した⁽¹³⁾。

国庫負担金制度による措置費支弁に戻ると「一応要保護児童に対する保護の財政的基盤は確立されることとなった」(厚生省児童局 1959; 178-179)と総括されてはいる。しかし、1954年4月1日付で保育所入所児童に要する措置費の徴収基準設定の通知が出され、翌1955年12月1日には、保育所行政の適正対策のため保育所の認可等に関し通知が発出され、入所措置の適正や定員厳守等運営を厳正化する指導の徹底が更に図られなければならなかった(厚生省児童家庭局 1978)。それでもなお、1956年度と1957年度は、措置費の徴収基準は依然として市町村および都道府県相互間に著しい格差や不均衡を生じていたといわれ、「行政管理庁(1955年度)・会計検査院(1955・

1956年度)が実地調査, 検査を行った結果, 保育所運営が全国的に極めて不適切であり, 速やかに改善すべきであることが勧告され, 1957年度には「国の予算編成の過程で, 保育所措置費に対する根本的問題として, 国庫負担率の切り下げが議論されるなど保育行政の適正化について極めて強い要請があった」という(厚生省児童家庭局1978)。

制度の成立から12年間, 吉見課長が率いる所轄課は, 保育の内容に関わるのではなく保育所運営の外枠を築く作業に終始し, その児童福祉の領域を遥かに超える困難の前に不如意であったようにみえる。

6. 考察にかえて一児童福祉法にみる保育所の理念と保育行政一

いま一度, 保育所の理念に立ち返るとき, 吉見が掲げた「第一の責任は子の保育, 第二はその家庭環境の充実向上, 第三には社会環境の開拓改善にある」(吉見1948 児童局監修)と, 現行の全国保育士会倫理綱領の前文「私たちは, 子どもの育ちを支えます。／私たちは, 保護者の子育てを支えます。／私たちは, 子どもと子育てにやさしい社会をつくります。」との共通性に気付かされる。吉見が構築した保育所保育の理念は, 今日まで真直ぐ継続性を保ってきたとみてよいだろう。70年の連続性が, 保育理念の妥当性を物語るともいえるだろう。しかし一方で, 本稿が対象とした時期においては, このことが定着し発展する跡を見出すことはできなかった。

本稿の作業を通して整理されたのは以下のことである。

すなわち, 第一に, 保育所は, 児童福祉法成立時に白紙からのスタートではなかった。実践としては戦前の託児所があり, 法制度としては敗戦直後の(旧)生活保護法による託児所がある。児童福祉法よりわずかに先に成立した(旧)生活保護法の保護施設に位置づけられた託児所が戦後の混乱の中で一定の存在感をもったために, 児童福祉法のもとで児童福祉の理念を背景として新たに設置された保育所は, 「保育の理念」の周知の前段階として, 「子どもを預かる」という託児所の理念の否定が必要であった。

第二に, 保育所保育を構成する児童福祉の理念と, 児童福祉施設の運営方法と, 児童福祉事業を支える財政の手あてが研究対象時期には相互に連絡し合えておらず, 児童福祉の理念の実現は果たされたとは言い難かった。児童福祉史研究において児童福祉法の意味はその理念性の面で注目され, 敗戦時の日本における児童に対する大人の倫理観が収斂された感をもつ。しかしながら現実には, SCAPIN775, シャアップ勧告による平衡交付金といった戦後社会改革の要となる事柄は, 保育所行政が児童福祉の理念を遂行するに際しては対抗的な力として作用する面があった。例えば措置制度に伴い「定員」という人数管理概念が導入されたが, 同時に「児童福祉施設設備費」が予算計上されたことから, 結果的には保育所新設が難航する事態を招いた。先に説明した通り, 定員が確定し, 定員に応じた最低基準に照らした設備が確定しないと認可がなされないためである。

第三に、保育所行政が保育所における児童福祉理念をどう実現するのかを検証する今回の作業の中で、研究対象時期において、保育の内容は関連付けられて議論されていない。

吉見課長が入職時に明確に備えていた保育所の実践理念は、保育行政の不具合を要因として吉見の在職中には成就しなかったかにみえる。その評価については、さらに検討を重ねたい。

注

- (1) 科学研究費（基盤研究 C）（一般）課題番号 25380766 による。
- (2) 今日も、吉見館長時代と同じ場所で、興望館保育園は保育事業を継続している。
- (3) 「吉見静江と保育所保育の理念—興望館セツルメント保育園でのこころみ—」日本保育学会 71 回大会 2018 年 5 月 12 日宮城学院女子大学
- (4) 800 余名出席：日本保育学会 1975：197-198
- (5) 1550 名参加，1948 年：日本保育学会 1975：221
- (6) 1950 年開催：日本保育学会 1975：233
- (7) 言うまでもなく、副島ハマも吉見着任前から保育行政に携っており、課長一人の保育行政構築ではない。松崎芳伸は後年の座談会で、「メモに二十一年十二月六日、副島女史、保育所についてアドバイス。「幼稚園と保育所の行政を厚生省で一本化せよ」とある。副島さんにやかましく言われました。」と述懐している。（厚生省児童家庭局 1978：242）また、保育者出身の副島は民主保育連盟設立時の常任幹事を務めており（「民主保育ニュース No.1」1946.11.14, 松本 2015），吉見とは異なるパイプを保育の世界にもっていたとみられる。
- (8) 「厚生省分課規程中改正（抄）」1947 年 12 月 22 日：児童福祉法研究会 1978 所収
- (9) 「戦後約 1 年焼け残った家も狭く、その上親戚や知人が同居していて乳幼児を抱えた家庭では保育園の早期開園を望んでいる現状から保育室の改装を急いで開園することにしました。入園料 5 円，保育料月額 10 円，36 名の園児をもって始めました。21 年の 6 月のことでした。その年生活保護法による児童保護施設として保育所となり幼児の保護育成にあたり補助金を得て経営しました。」（興望館資料「興望館 60 年史 石黒良吉」（私稿版）
- (10) 黄色ファイル「保育園児童票 S21・23」興望館資料室資料（B4 サイズ紙 二つ折り 4 頁）
- (11) 1948 年 1 月 26 日（月）民主保育連盟会合「保育施設増設の展望について」会合にての記事より「民主保育ニュース No.8」民主保育連盟 1948. 3. 22：松本 2015
- (12) 黄色ファイル（事業実態調査依頼・回答 昭和 21～24）興望館資料室資料
- (13) 児童福祉法第 7 次改正（昭和 27 年法 222 号）で、改正法附則第 4 項により地方財政法の一部を改正し、1950 年度以来、地方財政平衡交付金に繰り入れられていた児童保護費を 1953 年度より再び国庫負担金制度に戻す措置をとったことを指す。この方法はかなり強引でテクニカルなものであったといい、当時の高田担当官が次のように述べている。「たまたま児童福祉法というのは、ほとんど毎国会に少しずつ少しずつ改正案を出しているんですよ。必ず国会ごとに改正案が出ています。たしか今考えてみると、参議院の先議だったんじゃないかと思うんですがね。ほくは山下義信さんをたきつけて、これはひどいことをしたんですわ。議員修正でね。改正案の中味というのは全然違うんだから、関係ないことなんですが、その附則で地方財政法を改正しちゃったわけです。」（厚生省児童家庭局 1978：255）

引用資料

- 岡田正章 久保いと 坂元彦太郎 宍戸健夫 鈴木政次郎 森上史朗編『戦後保育史 第一巻』フレーベル館 1980（日本図書センター，2010 による複製版）
- 厚生省児童家庭局編『児童福祉三十年の歩み』日本児童問題調査会 1978（網野武博他編「児童福祉

- 基本法制17」日本図書センター 2006による復刻版)
厚生省児童局『保育所運営要領—1950—』厚生省 1950
厚生省児童局編『児童福祉十年の歩み』日本児童問題調査会 1959(網野武博他編「児童福祉基本法制16」日本図書センター 2006による復刻版)
汐見稔幸・松本園子・高田文子・矢治夕起・森川敬子『日本の保育の歴史』萌文書林 2017
宍戸健夫『日本の幼児保育 昭和保育思想史 下』青木書店 1989
児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成 上巻』ドメス出版 1978
副島ハマ「『保育所運営要領』とその周辺」植山つる他編『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会 1978
田澤薫「保育所保育の独自性の模索—『保育児童のケースワーク事例集』にみる幼児理解とソーシャルワーク」『聖学院大学論叢』29-2 2017 pp. 1-14
田澤薫「児童福祉法における保育の前史を探る—吉見静江館長時代の興望館セツルメントにおける保育—」『聖学院大学論叢』30-2 2018 pp. 31-43
寺脇隆夫『続児童福祉法成立資料集成』ドメス出版 1996
日本保育学会『日本幼児保育史第六巻』フレーベル館 1975(日本図書センター2010による復刻版)
松本園子編『編集復刻版 民主保育連盟資料』六花出版 2015
吉見静江「保育所」厚生省児童局監修『児童福祉』東洋書館 1948
吉見静江「鼎談 子供の幸福とは 周郷博 吉見静江 坪田譲治」『厚生時報』18-22 1949.5

本稿は、平成30年度科学研究費(基盤C)「第2次世界大戦後の日本社会における保育所保育の確立に関する研究」の助成をうけた研究の中間報告として、日本保育学会第72回大会(大妻女子大学2019年5月4日)において行った研究発表「厚生省児童局保育課における保育所制度の具体化の試みに関する史的考察—吉見静江課長の実践理念を手掛かりとして—」を踏まえ、当日の議論を経て検討し直し大幅な加筆修正を行ったものである。資料閲覧については、社会福祉法人興望館(野原健治館長)に大変お世話になった。記して、関係の皆さまに謝意を表します。

Historical Consideration on the Realization and Difficulties
of a Day Care Center System:
The idea to practice by Shizue Yoshimi and actuality

Kaoru TAZAWA

Abstract

For 12 years, Shizue Yoshimi served as a day care division chief at the Ministry of Health and Welfare, Child Bureau, from 1947 when a day care centers were put into the Child Welfare Law. Yoshimi learned social work in pre-war United States, had the experience of managing a day care center—the Kobo-kan settlement—and suggested that the nurturing idea of an infant’s independence is considered. However, before working on a nursing detail, the day care division had to work on a problem of finance and operations. The Child Welfare Law has a system different from a Livelihood Protection Law, i.e., a day care center is not the place where a child is just taken care of. However, the Child Welfare Law could not benefit a day care center of existence immediately.

Key words: a day care center, the Child Welfare Law, the Ministry of Health and Welfare child bureau, Shizue Yoshimi, the Kobo-kan settlement