

Title	保育の制度変革をめぐる史的検討：児童福祉法における措置制度と公的責任論を手がかりとして
Author(s)	田澤, 薫
Citation	聖学院大学論叢, 第 26 巻第 1 号, 2013.10 : 15-28
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=4573
Rights	



聖学院学術情報発信システム : SERVE

SEigakuin Repository and academic archiVE

〈原著論文〉

保育の制度変革をめぐる史的検討

——児童福祉法における措置制度と公的責任論を手がかりとして——

田 澤 薫

抄 録

保育所制度の変革が進んでいる。改革をめぐり措置制度と保育の公的責任の関連が論点の一つであるが、児童福祉法制定前後の経緯を繙くと、保育所保育が措置制度と結びついたのは SCAPIN775 への対策に過ぎず、また保育所運営への公金支出が必ずしも保育の公的責任を意味したわけではないことが明らかになった。この点を踏まえれば、変革への賛否両論が保育所利用方法のシステム論に偏ることは本質を欠く。一方で保育の内容については、児童福祉法制定当初から「託児」ではない「保育」の模索が始まり今日までに相応の充実を見ている。保育責任をシステム論からではなく、乳幼児に対する保育内容保障の点からこそ論じる視点が求められる。

キーワード； 保育所， 保育， 児童福祉法， 発達支援， 連合軍最高司令部訓令 775 号

1 はじめに

近年目立っていた保育制度の揺らぎが 2012 年になって一気に加速し、国の保育施策は変革期を迎えている。2012 年の第 180 回国会では子ども・子育て新システム関連三法案が提案され、大幅に修正された末に可決された⁽¹⁾。新制度では保育の場は保育所に限定されず、保育の実施には限りなく保護者の希望や判断が反映される。行政指導による保育利用はソーシャルワークによる勧奨にも応じない特殊な事例に限られ、入所施設並みの措置の規定が新設された。この変革は、児童福祉法の理念であった措置制度が社会福祉の基礎構造改革を経て段階的に自由契約へ移行した変化の終着点と見える。措置制度は、当事者の要援護性を第三者である行政の専門職が判断し、そのニーズに応える福祉サービスを公的に確保・提供する構造をもつ。一般的な保育所利用から措置の名残が消えることを受け、保育責任の後退を危惧する声は根強い。

保育と措置制度に関する研究は、児童福祉法研究会が児童福祉法成立に関わる資料の編纂に取り組んだ際の史的資料研究に始まる⁽²⁾。措置制度の検討では、次いで実施された児童福祉法研究会メ

ンバーによる研究があり、田村和之や浅井春夫らの成果が代表的である。法律学研究の立場から保育の措置制度を取り上げ続けてきた田村は、拙速な措置制度改革が公的責任の後退につながると警鐘を鳴らしつつ従来の制度が抱える課題を指摘し⁽³⁾、浅井は今日の制度改革に関連して「要保護児童」から「養育ニーズ」の捉え方への転換を批判している⁽⁴⁾。いずれも保育の措置制度が課題を内包しているという認識に立って論点整理がなされたシステム論研究であり、その背景にまで立ち入った考察は領域外である。併せて、厚生省児童家庭局長の私的諮問機関「これからの保育所懇談会」が、全国一律を基本とする保育制度が個々の施設運営実態と乖離し硬直化している問題に対して「措置制度や補助制度等による一つの弊害」⁽⁵⁾という見方を示し、変容する社会ニーズに即応するために措置制度改革の必要を指摘したことが起こした波紋は看過し得ない。重ねて、厚生事務次官の私的諮問機関「保育問題検討会」が意見の一致を見出せず、措置制度の維持・拡大と、利用契約制度との併用という二つの方法を報告した⁽⁶⁾ことで、措置制度が保育問題の主要な論点であると印象付け、措置制度への否定的な見解と措置制度を堅持する意見とが対立していることを示したことが世論構成に影響している現状にも着目せねばならない。つまり、保育制度の検討における客観的考察は法制度研究でしか成り立ちにくい、純粋な法制度研究では保育の実態との距離感は否めない。さらに、保育に関する法制度研究の層は厚いとはいえず、そのために行政主導の報告書が世論の論拠となっている。

そこで本論では、今日の保育制度改革が保育の措置制度と公的責任をめぐる議論である点に着目し、保育所保育における措置と公的責任を切り口として児童福祉法成立以来の変遷をたどることで児童福祉における保育の本質を整理する。いうまでもなく、この作業を経てこそ、今後の保育の方向性が見えてくると考えるからである。

なお、引用資料のカタカナを平仮名に、旧漢字を新字体に改めた。また、引用文中の傍点は筆者による。

2 児童福祉法における保育所制度の概観

まず、本論の議論に必要な範囲で保育制度史を概観しておく。

保育所は、第一次大戦後の経済恐慌の中で興隆を見た託児所を嚆矢とする。その後、幼稚園令制定（1926年）に触発されて託児所令制定への期待が高まったものの、第2次大戦以前には社会事業法（1938年）に位置づいた以外は法的根拠をもたず、児童福祉法（1947年）において初めて児童福祉施設の一つとして制度化された。

終戦当時の児童に関連する保護法制は、感化法から改められた少年教護法、救護法、児童虐待防止法と、いずれも特別な要援護性を抱えた児童を対象としていた。それとは対称的に、児童福祉法は「すべての児童の健全育成」を理念に掲げた。現実には、戦前からの上記保護法制を内包した形

で法案が整備されたため、児童福祉施設の多くは特別なニーズのある一部の児童⁽⁷⁾を対象にせざるを得なかったが、その中でいわゆる「一般児童」を対象とする保育所は児童福祉法の理想を体現する施設として注目を集めた。保育所は利用者が困窮者に限定されないため、費用徴収の規定が実体化する施設としても期待された。公的責任による措置費用支弁と受益者負担の表裏一体的構造も、従来の恩恵型福祉からの脱却を期した児童福祉法の新しい一面だったからである。

制定後 50 年を経た社会福祉基礎構造改革の文脈における 1997 年の児童福祉法大改正で、保育所は措置されるのではなく選択して利用する施設に変わった。保育所に措置するために乳幼児の家庭を経済施策や労働施策の視点を取り込みながら第三者が「保育に欠ける」と判定する方式が頗る悪評をかっていたことと、保育ニーズの多様化を踏まえ、基本の保育料による基準となる保育のほかには様々な付帯サービスを別料金で提供するサービスの実施が前面に出た変更による。

そうした大がかりな変更後もなお、2012 年現行の児童福祉法 24 条が「市町村は、保護者の労働又は疾病その他の……事由により、その監護すべき乳児、幼児……の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申し込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。」と謳うように、「保育に欠けるところがある」、つまり家庭保育に不足があり社会的保育の必要があるかどうかを行政判断する規定は外れなかった。社会福祉でいう補足性の原則に沿ったサービス利用の要不要を見極める第三者判断は、第三者である公による福祉の実施責任と一体をなすものと考えられてきたからである。

それが、2012 年夏に可決された「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律」（平成 24 年法律第 67 条）を受けて、児童福祉法第 24 条の該当箇所は次のように変化した。

まず、第 1 項で「市町村は、……保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合において、……当該児童を保育所……において保育しなければならない。」と「保育に欠ける」という家庭の状況に対する評価に替わり「保育を必要とする」当事者の意思を汲んだ基準を保育の要件とした。つまり保育は、家庭保育の状況に不足がある人を対象に公的責任で実施するものから、必要だと考える当事者が利用するものへ変更された。

その補いとして第 6 項では「市町村は、……保育を必要とする乳児・幼児が、子ども・子育て支援法……の規定によるあっせん又は要請その他市町村による支援等を受けたにもかかわらず、なお保育が利用できないなど、やむを得ない事由により……保育を受けることが著しく困難であると認めるときは、次の措置を採ることができる。」として保育所等への入所を掲げ、従来の居住型施設入所に似た構造をもつ措置制度が、特別なニーズを抱えた稀有な事例について新しく用意された⁽⁸⁾。

3 保育の公的責任論と措置制度

今日の制度改革以前の保育では、措置制度の下で公的保育責任が果たされていたのだろうか。この問いに答えるために、措置としての保育がどのような経緯で生まれたのか、発想の源流から整理することにする。

① 公費支弁と保育責任

公的責任を問う際に、必要経費の公費支弁は外せない論点である。ところが保育制度史においては、以下のとおり、公費の投入は保育の公的責任論の正鵠を射ているわけではない。

保育について「国費を以て助成の途を拓く」必要があるという認識は、1940年の「中央社会事業委員会答申」⁽⁹⁾にすでに認められる。1926年の幼稚園令に併せて発出された「幼稚園令及幼稚園令施行規則制定の要旨並施行上の注意事項」(大正15年文部省訓令第9号)で幼稚園に生活困窮層の受け入れを企図したにもかかわらず実現しなかったのは、幼稚園令に予算措置が施されず、感化救済事業奨励助成金等で何らかの補助金の恩恵を被り保育料を無料または低廉に抑えられていた託児所⁽¹⁰⁾に相対し得なかったためである。1938年に社会事業法が制定された後は、常設託児施設に対する助成は「社会事業法第十二条に基きその経常費の一部が助成されて来た外、宮内省御下賜金、その他民間助成団体である恩賜財団慶福会、三井報恩会、原田積善会、服部報公会等よりの助成があり」⁽¹¹⁾運営を支えた。

戦後も、1946年9月19日の第90回帝国議会衆議院建議委員会における「乳幼児保育施設の公営及び私営施設に対する国庫補助」に関する政府委員答弁で、「出来得る限り今後国庫補助を増額致したいと考へて居る次第であります」と公金支出への意欲が表明されている⁽¹²⁾。このように、国費投入の議論は児童福祉法制定作業の中での初出事項ではない。

しかしながら国が想定していたのは、戦前期の感化救済事業奨励助成金のように表彰の含みをもって内面性を涵養しながら公益民間事業の育成をねらう施設単位の補助金であった。事業助成に過ぎないこの方法は、個人に要する単価を基準に経費の全額を賄う措置費の発想とは根本的に異質である。民間主体で実績のあった施設保育の必要性とその活動を推進するために国費を投入する緊要さも認めたとところで、そこに乳幼児一人ひとりの保育に係る費用への責任意識は薄い。助成または補助は事業への賛同や勸奨を表明することにはなるが、先決される予算内の実施が大前提であり公的責任論とは相いれない。

その証拠に、1946年5月という戦後の早い時期に「保育所法案要綱案」⁽¹³⁾が編まれた際、保育所は「公の支配に属するもの」(2条)とされ、親権者は「保育所長に対し乳幼児の保育所入所を願ひ出ることができる」(6条)規定が生まれたが、「公の支配」の内容については「保育所長は、……

行政官庁又は市町村長の監督を受け」(7条)ることが義務付けられるだけの曖昧な記述にとどまり公費支弁への言及はなかった。

1946年秋になると、法案中で保育所入所については「保護者が勤労をするため」に願い出ることができ「保育所長は、その願出に対し許可しなければならない」と謳われた⁽¹⁴⁾が、「許可しなければならない」責任主体は市町村ではなく保育所長である。国は、民間事業が多い保育所が施設運営の厳しさを理由に保育の「願出」を断ることがないように補助金で安定した保育供給を方向づけようとしたと見える。

② 措置による保育所利用

制度の確立後に、措置⁽¹⁵⁾制度が児童福祉施設最低基準の遵守と表裏一体で運用されたことは、周知のとおりである。行政権限を意味する措置の有効性を担保するために、最低基準は欠かせない。ところが、児童福祉施設最低基準の萌芽ともいえるべき、基準に即した施設の認可制が早くも1946年11月末の「児童保護法要綱案」(1946年11月30日中央社会事業委員会に公表)で言及された⁽¹⁶⁾一方で、保育所利用が措置と組み合わせられたのは国会への法案提出の最終段階であった。保育所は、結果的には確かに措置制度を理念とする児童福祉法による措置施設の一つとして念願の法定化を果たした。しかし、法案が整備された経緯を眺めると、保育の実施と保育経費の負担を自治体に課した措置による保育の仕組みは、最後に付け加えられたに過ぎない。

この謎を解く鍵は、児童福祉法案を先行の生活保護法(昭和21年法律第17号、1946年9月7日)と照らし合わせることで見出される。生活保護法は「市町村長は、必要と認めるときは、保護を受ける者を保護施設に収容し、若しくは収容を委託し、又は私人の家庭若しくは適当な施設に収容を委託することができる。」(12条)と、児童福祉法の「市町村は、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき乳児又は幼児の保育に欠けるところがあると認めるときは、その乳児又は幼児を保育所に入所させて保育しなければならない。」(成立時、24条)とよく似た構造で施設利用を規定する。また、法律に併せて発出された「生活保護法施行に関する件(昭和21年厚生省発社第106号、各地方長官宛厚生次官依命通牒)には、「本法は現下の社会情勢によって生じた多数の保護を要する状態にある者の生活を、国がその職責に顧みて、責任をもって、……保護してその最低生活を保障」という理念が説明されている。児童福祉法は「国がその職責に顧みて、責任をもって」実施する生活保護と同じような形式の保育の実施を、生活保護法よりも強い「保育しなければならない」という文言で表現したのである。

連合国最高司令部(以下、GHQ)が1946年2月に日本帝国政府に向けて発令した公的救済に関する覚書(連合軍最高司令部訓令775号:SCAPIN775, 27 Feb. 1946, 以下SCAPIN775)に、福祉事業の財政的援助と実施責任の体制について「政府から……民間もしくは半官半民機関に委譲または委任されてはならない」(筆者訳)とあったことが戦後の日本の福祉制度を大きく方向づけたことは広

く知られている。まさに「民間もしくは半官半民」によって担われてきた社会事業の各方面においては、戦前からの事業を継続する途を実質的に断たれる一大事であっただろう。児童福祉法制定期に社会局長を務めた後の厚生事務次官である葛西嘉資は、この方向性を汲んで日本国憲法89条「公の財産の支出又は利用の制限」条項が民間社会事業への補助金禁止条項を規定したことについて以下のように述べる。

あのころ、それが新聞に出たのをみて、これは困ると思った。そこで、潮恵之輔さんが枢密院副議長で憲法の審査員長をしておられたので『困るのです』といったら、『そうなんだよ、しかし、いまこれをいかんといっても、どうこうできる事態ではないのだ。』といわれた。そこで、英語の案文をもってきて『これは君、ノット・アンダーザ・コントロール・オブ・ザ・ステート（公の支配に属しない）と書いてあるのだからアンダー・ザ・コントロール（支配に属する）にすればいいのではないか』という議論になった。⁽¹⁷⁾

いわばSCAPIN775の補助金禁止条項への対策として、措置費名目による出金が計画された内実を明らかにしている。これについて、菅沼隆は「半官半民的な関係におかれていた民間社会事業を、形式的に公的な統制のもとにおいて、実質的な関係を変更しないという対応をとった。そこでは「国の支配」と「公の支配」との厳格な区別について論じられた形跡はない」⁽¹⁸⁾と、措置制度が公的な統制をきわめて形式的に整える方便であって、理念を論及したうえで設置されたのではなかった事情を指摘している⁽¹⁹⁾。

つまり、保育所を措置施設の一つとし保育の実施を市町村による公的責任と明言したのは、施設の8割近くを民間が占める⁽²⁰⁾保育所に補助金や助成金の形では公費を回すことができなくなり、かといって民間施設に頼らないでは保育の実施が成り立たなかったためであり、措置の理念の受容を意味するわけではない⁽²¹⁾。

以上に見てきたとおり、公費支弁に反映される保育責任論も措置制度も児童福祉法立案の中で当初から目されていたのではなかったのである。

4. 公的責任制度をタテマエとする保育の実施

① 「措置によらない者」

法制定までの経緯を踏まえれば、措置制度を標榜して誕生した保育所制度で法制定当初から「措置によらない者」の保育所利用が想定されたことは納得される。

法案審議の国会答弁において、米澤常道児童局長は「保育所の中で市町村長の措置によらないで入る保育所」と「措置によらない者」とを定義づけてみせた⁽²²⁾。「法第二十四条による措置費収支予

定計算書」様式においても、「その他の収入の欄には保育料（法第二十四条の措置によらない者）等も含む」と但書されている⁽²³⁾。さらに、法が運用される際には、措置による利用者数に私的契約による利用者数を加算した「収容人員」を定員とは別に記すことになった⁽²⁴⁾。つまり政府は、SCAPIN775を受けて国家責任による民間施設への委託方法である措置制度を描いた一方で堂々と抜け道を用意したのである。

児童福祉法を起草した厚生省の松崎芳伸は、保育は「児童政策が経済機構の中にくいいる最初の契機でもある」⁽²⁵⁾と積極的な意味をもたせて保育所を捉えていた。松崎は、児童政策は「経済関係そのもの裡から、経済機構の必然的発展の裡から、基礎付け」⁽²⁶⁾るとも述べている。つまり保育所制度は、利用する乳幼児のしあわせを主眼とする純粋な児童福祉というよりは、乳幼児を保育所に入所させる保護者が勤労者であることを重視した経済施策・労働施策との絡みのある領域である⁽²⁷⁾、という理解に立って保育所条項は起草された。言葉を換えれば、児童福祉においては児童の最善の利益が至高の理念であり保護者の利益に優先されるが、保育においては「経済施策・労働施策との絡み」によって別の論理が内包されている、というのである。このように、いわば大人の論理を加味した点で、保育所は特異性のある児童福祉施設として誕生した。それが、多くの措置施設の中で保育所にだけ「措置によらない者」が想定された背景だと考えられる。

こうした見方で捉えなおすと、「措置によらない者」によって、保育所制度は、戦前の託児所以来の、保護者の判断による利用の途を残したともいえる。

② 保育の選択利用

「措置によらない者」が招いた現場の混乱状況を、田頭晴弥（全保連組織部長）は民間保育所を運営する立場から批判的に論究している。田頭は、1949年9月末の神奈川県において「保育所託児」7431名のうち措置による委託児はわずか6.5%の481名に過ぎず、他は「保護者が保育料その他の費用を支弁」する「私的契約児」であると指摘し、「措置によらない者」の数量的規模が制度の主体を逆転させる水準にあったことを明らかにした⁽²⁸⁾。また田頭は、「国費8割、都道府県費1割、市町村費1割」で賄われ、応能負担による保護者からの徴収がなされる措置による委託分の保育費用に対して、私的契約分の費用は最低基準を限度として設定されることになっているが現実には基準より低額しか徴収できないとして、その目減り分が保育所経営を圧迫している問題を挙げている。

ここではむしろ「生活上の援護を要しない」⁽²⁹⁾という米澤児童局長の表現を手がかりに、実費を負担する覚悟で乳幼児を私的契約で保育所に託す保護者の存在が少なくなかった事実に着目しておきたい⁽³⁰⁾。国の基準を満たさず「保育に欠ける」と認定されない保護者が、自己判断で費用を自己負担して託児利用する方法は、保育の選択利用にはかならない。

SCAPIN775の原則のうち無差別平等原則について、GHQは、科学的で客観的な全国一律基準による公的判断による運用を期待し、それは曲がりなりにも児童福祉法においては措置制度による施

設利用の形で整備された。しかし「措置によらない者」は、個々の事情と交渉が活きる地域性に富んだ私的な保育所利用の途を既成事実としてしまった。このことは、生活保護法運用に関して菅沼隆が「GHQが行政による客観的な認定と給付を無差別平等と見なしていたのに対し、日本人は民生委員による具体的個別の事情を容認した無差別平等であった。すなわち、信条や門地・性別による差別は否定されたが、個別の事情—態度や気の毒な事情—を勘案することは継承されたのである」⁽³¹⁾と論ずることと重なる。

③ 「保育に欠ける」要件の拡大

また、「措置によらない者」が保育の契約利用であるという見方を措いても、多様な子育てニーズに応えた保育所利用はすでに高度経済成長期から議論が見られた。

1997年に児童福祉法の大きな改正で保育所が純然たる措置施設から選択利用施設への転換を遂げた際に、「保育に欠ける児童を対象とするこれまでの児童保育政策から保育を要する児童を対象とする児童保育政策への転換」⁽³²⁾といわれた。しかし、すでに1950年代末にも「新しい時代に自分の才能を広く社会に役立てたいという希望から職業についている人の子供も、家庭に適当な保護者がなければやはり対象の中に入ります」⁽³³⁾と「保育に欠ける」枠を広げる見解があった。

保育要件としての母親の就労は、感化救済事業期以来、戦中の勤労働員を経て戦没者遺家族である母子家庭の新規就労⁽³⁴⁾に至るまで母親本人の意向ではない家計維持のための止むを得ない労働が主であった。そのために保育所が児童福祉施設としての位置を得やすかった面は否定できない。しかし高度経済成長期の到来とともに、保育所を利用しながら自らの社会参加を希望する母親が社会的に認知され始め、「保育に欠ける」要件に「生活上の要援護性」が必ずしも問われなくなることで「措置によらない者」を吸収した面も考えられる。

以上のように、一種のGHQ対策として慌てて築かれた公的保育責任と措置制度の枠組は制度的なタテマエであって、保育所の運用実態はそこから多少の齟齬のある落ち着き処を得た。そして、制度と現状のずれは、まさに、自ら決定して保育所を利用する保護者を容認することによって生じていたのである。

5. 託児をこえる保育

保育所は、一貫して「日日保護者の委託を受けて」（児童福祉法39条）乳幼児を保育する、保護者からの日々の要請に応える子育ての支援施設と位置づいている。一方で2003年に編まれた全国保育士会倫理綱領には、保育士による「保育の仕事」が「子どもが現在^{いま}を幸せに生活し、未来^{あす}を生きる力を育てる」と定義づけられている。専らに子どもに関心が向けられている視点に加えて同倫理綱領に謳われる「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。」という宣言を文言の順序も有意であると読むならば、保育士が描く保育とは、乳幼児を主体とする彼らの育ちの支援活動にほかならない。法制定から60余年の間に、保育は単なる託児システムを超えて独自の内容を醸成させたのである。

厚生省は、児童福祉法の成立とほぼ時を同じくして児童局の中に保育課を新設した。開設時の保育課分掌規程には「保育所に関する事項」とあるに過ぎず、保育所という施設の運営を軌道にのせることこそが先決問題であり、保育内容の研究に着手するには時間が必要であったことが窺われる⁽³⁵⁾。しかし児童局は、答弁資料の中に「保育所は、単なる保護施設か。」という問いと「保育所は、単に乳児又は幼児を一定時間預り、これら児童が怪我をしない程度に収容する施設というだけではなく、勿論積極的に適正な環境を与え、心身の発達に応じた躰、知識等を与えることもいたすわけであります」という答を用意することで、保育所が戦前の託児所とも戦中の戦時託児所とも明確に異なる積極的な保育内容をもつ施設であることを宣言した⁽³⁶⁾。ほかにも「予想質問答弁資料第一輯」（児童局（昭和22・7・30））には、児童福祉としての保育の内容についての詳細な説明が用意されている。下記に全文を引用したい。

問 保育所は労働保護の面を多くもってゐると思ふが、児童一般の保護法規と一緒に規定する事は不適當でないか。

答 第一保育所は、児童の環境を良くするために入所させるところであつて、乳幼児を有する保護者が安心して働き、労働能率を高めることによって生計が補助され、子の生活と発育を保障することになります。第二は、乳幼児が共同生活することによって正しい社会性と心身の健康な育成をすることができます。第三は、いままで恵まれなかつた勤労大衆の母が時間的に養育の任務より解放され、国家の経済、文化並びに政治的活動に参加し、又は、教養をうけ、休養することによって家庭生活の向上改善を図りその結果は乳幼児の福祉を増進させる基盤となります。このように児童を中心に施設の一個の機能が各側面に作用している関係上本法と一緒に規定致しました。⁽³⁷⁾

ここでは、「子の生活と発育を保障」「乳幼児が共同生活する」という表現を用い、生活する・発育する主体を乳幼児と見ている。保障の内容については、保育という社会サービスによって家庭生活環境を向上させるという間接的な捉え方にとどまり、保育活動そのものの価値認識は見られない。「児童を中心に」というものの、社会ネットワーク上の位置に関する理解に過ぎず、子どもと大人の関係性にまで踏み込んだ議論でもない。しかし、確かに乳幼児の生活に主体性をもたせた理念意識が読み取れる。

このことは、第90回帝国議会でなされた「託児所設置に関する請願」⁽³⁸⁾が「母親を、後顧の憂なく勤労に従事せしめるよう託児所の充実を要望」したことと比較すれば、違いは明白である。同じ

帝国議会では保育関係の建議と請願としてもう一つ「乳幼児保育施設の整備拡充に関する建議」がなされた。こちらは、「乳幼児の健全な育成と婦人の社会的活動を発展せしめるため保育所の普及充実に要望」したものであり、この時代は明らかに、労働者の便宜を主眼とする「託児」と、乳幼児の育ちに視座を据える「保育」という用語の使い分けがなされている。

労働関連法や生活保護法でなく児童福祉法の中に保育所が位置づく意義として、保育所が「児童の環境を良くするために入所させるところ」だと説明されたことは、結果的に、保護者の便宜よりも児童が優先される施設であることを宣言することになった。

6. むすびにかえて

児童福祉法成立の前後を繙くことで、保育所にとって、措置制度は、外的な事情への対応として後付けされた保育の本質とは関係のない事項であったことが明らかになった。措置の理念が尊重されて保育が措置制度と結びついたわけではない。また、措置を鍵概念として児童福祉法を見直した結果、保育をめぐる公的責任論が抱える根源的矛盾が浮上した。SCAPIN775に対峙するまで、保育は保護者が必要性を見極めて要求するものであったこと自体が、「保育に欠ける」客観的な基準への懐疑に行きつかざるを得ない。日々保護者が乳幼児を託すという託児の流れを保育の根本として読むならば、今日、確かに措置制度に拘る必要はないのかもしれない。

それでは、保育の利用は保護者の自主判断と要望に任せればよいかというところではない。新制度の確立をめぐる保育関係者の根強い反論⁽³⁹⁾と、措置制度が払拭されることで保育の公的責任の所在が不明確になる危惧の念は、もはや保育が託児の水準とは異質であることを裏付ける。児童福祉法における保育は、単に保護者が保育者に日々乳幼児を託すシステム論からは論じ得ないということも、本論における検討から明らかになったことの一つである。保育を児童の側から捉え、乳幼児の育ちの保障として考える今日のスタンダードな保育理解においては、保育の利用手続から公的責任の程度を測ること自体が本質的でない。乳幼児の育ちの保障といった観点から公的責任の妥当な輪郭を探り、このガイドラインを保育の内容に照らして明らかにすることが今後のなすべき課題である。

注

- (1) 衆議院における修正により、幼稚園・保育所の対象児童を共に受け入れる総合こども園の構想は姿を消し、当初は、幼保一元化と待機児童対策の双方を掲げていた新システムの本旨が待機児童対策に特化されていたことが明らかになった。
- (2) 『児童福祉法成立資料集成上巻』に改題として掲載されている。保育の「措置の要件」については寺脇隆夫が、法制定当時について「最近の解釈にくらべ、簡単でかつ柔軟性がみられる」と評している。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 pp. 29-149.
- (3) 例えば、田村和之「保育所制度改革と措置制度の見直し」『社会福祉研究』64 1995 pp. 80-86

- (4) 例えば、浅井春夫 (2001) 「措置制度と法的責任論—保育・児童福祉分野での論争整理を中心に—」『立教大学コミュニティ福祉学部紀要』3 2001 pp. 1~21
- (5) これからの保育所懇談会『今後の保育所のあり方について～これからの保育サービスの目指す方向～(提言)』1993
- (6) 保育問題検討会『保育問題検討会報告書』1994
- (7) GHQ 資料によれば, “Child Welfare” の対象としては Physically handicapped, Mentally handicapped, Socially handicapped, Orphans が想定され, 保育を要する乳幼児は含まれない。(Evans, M. J., *Child Welfare, 1946*; 財団法人社会福祉研究所 (1978) 『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』財団法人社会福祉研究所 1978 pp. 84-88)
- (8) 改正法第 24 条第 2 項は「市町村は, 前項に規定する児童に対し, ……認定こども園……又は家庭的保育事業等……により必要な保育を確保するための措置を講じなければならない。」とある。この「措置」は措置制度を意味する語ではなく, 一般的な用法に過ぎない。広辞苑第 6 版では, 措置を「①とりはからって始末をつけること。処置 ②社会福祉施設などの利用を法律に従って決定すること。」と説明する。社会福祉施設関連に特有な用法として社会的な共通理解を得た「措置」を, 密かに一般的な用法の語に替えておく法改正の手法には議論がないわけではないだろう。用法を異にする「措置」が法文中に置かれた事実をもって, 保育制度に残っていた措置の理念を払拭するねらいは, むしろ明白になったと思われる。
- (9) 「時局下児童保護の為特に急施を要すべき具体的方策についての中央社会事業委員会答申」: 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 pp. 333
- (10) 以下に統計に基づく分析がある。: 中央社会事業協会社会事業研究所・恩賜財団愛育会愛育研究所共編『本邦保育施設に関する調査』中央社会事業協会 (非売品) 1943 pp. 59-63
- (11) 「児童福祉法案関係統計資料」(厚生省児童局 1947.7.30) より「保育所に関する概況」: 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 p. 846
- (12) 第 90 回帝国議会衆議院建議委員会議録 (速記) 第 9 回 (抄): 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 p. 643
- (13) 寺脇隆夫編『続児童福祉法成立資料集成』ドメス出版 1996 pp. 351-353
- (14) 「児童保護法案要綱 (大綱案)」・「児童保護法仮案」(1946 年秋): 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 pp. 519-528
- (15) ここでいう措置は SCAPIN775 を児童福祉計画につなげた GHQ のエバンズ論文に placements (Evans, M. J. (1946), 前掲) と児童福祉法案 (英文 Aug. 5 1947: 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 pp. 575-588) の placing the child にあたる。placing に込められた専門職による養育付託の理念についてはゴールドスティンらによる言説「児童の最善の利益」(the best interests of child) が示唆的であるが, ゴールドスティンらが問題提起したほどに有意な語として 1947 年時点で日本側が place を措置と訳出したかどうかは疑問である。ゴールドスティン他・島津一郎監修・中沢たえ子訳『子の福祉を超えて 精神分析と良識による監護紛争の解決』岩崎学術出版 (Goldstein, J., Freund, A. & Solnit, A. J., *Beyond the Best Interests of the Child*, Simon & Schuster, 1984)
- (16) 1946 年 11 月末の中央社会事業委員会に公表された児童保護法要綱案 (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 pp. 528-537) には, 保育所の認可制が明記された。民間施設が多い保育所において, 保育を施設の独自性に委ねるのではなく, 国が予め示した基準に施設が合わせる国主導の方向性がここに示された。これは, SCAPIN775 で民間施設ではなく国家責任で事業に取り組むことが指令されたことを受け, 公的保育責任を意識化せざるを得なくなったためと考えられる。
- (17) 「葛西嘉資氏の“証言”」: 財団法人社会福祉研究所『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』財団法人社会福祉研究所 1978 pp. 278-289

- (18) 菅沼隆「SCAPIN 七七五の発令—SCAPIN 七七五「社会救済」の起源と展開(2)—」『社会科学研究』45-3 1993 pp. 127-190
- (19) 菅沼隆は、「厚生官僚がGHQとの関係でホンネとタテマエを使い分けていたのではないかと見なしている」仲村優一の見解を紹介したうえで、「厚生官僚がGHQ指令の意味するところについてはほぼ正確に理解していたと見なすのが妥当であると筆者も考える」といくつかの例を挙げながら説明している。(菅沼隆『被占期社会福祉分析』ミネルヴァ書房 2005 p. 175) 児童福祉法施行から丸一年以上たった後、厚生省は通知「保育所入所の措置等について」(1949年4月19日)(児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成下巻』ドメス出版 1979 pp. 463-464)を發出し、「措置の取扱についてはいまだ関係者の間にも、その趣旨が十分に理解されていないのみならず、措置費の取扱等についても、保育料に関連して遺憾の点が少くないので、特に市町村の事務担当者、保育所長、児童委員等に対して左記事項の周知徹底につとめ、以て保育所の適正なる運営を期せられるよう特段の御配慮を願いたい」と訴えた。後述の「措置によらない者」の中にホンネを読み取るとすれば、この通知はタテマエであるようにも読める。
- (20) 厚生省児童局企画課による1947年7月末の報告「保育所に関する概況」によれば、全国で810施設中636施設が民間施設である。「児童福祉法案関係統計資料」(厚生省児童局, 1947年: 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 p. 842)
- (21) 実証する資料は管見の限りではないが、保育所利用について「市町村は……ねばならない」と強い公的責任性を打ち出したのは、おそらくは、法制定当時の保育需要が戦没者遺家族の母子家庭に多かったことと無関係ではあるまい。「未亡人母子の援護に表裏する保育所」(「未亡人母子の福祉を児童局が所管する理由(昭和24年4~5月頃, 日付なし)」: 寺脇隆夫編『続児童福祉法成立資料集成』ドメス出版 1996 p. 531)という表現に見られるように、保育施策と母子施策は切り離せないものと考えられていた。単親家庭の保育需要は優先的に取り扱われることは今日の原則であるが、当時は「無差別平等」の理念のもとで軍関係者の特別扱いがGHQによって厳しく禁じられていた。保育所保育の公共性・一般性を表現することで、戦没者遺家族保護の実質化をねらったと考えられる。
- (22) 第1回国会参議院厚生委員会会議録第11号: 児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成下巻』ドメス出版 1979 p. 180
- (23) 児童福祉法に依る国庫補助に関する件(昭和23年5月21日厚生省発児第33号)様式第八号の三: 児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成下巻』ドメス出版 1979 p. 550
- (24) 児童福祉施設最低基準施行に伴う費用の限度に関する件(昭和23年12月29日厚生省発児第64号): 児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成下巻』ドメス出版 1979 p. 570
- (25) 松崎芳伸「児童政策の進路」: 厚生省児童局監修『児童福祉』東洋書館 1948 pp. 5-50
- (26) 松崎芳伸 同上
- (27) このことは、子どもの最善の利益が危うくなりがちな領域であることをも意味する。
- (28) 田頭は、措置児童が「その年の十一月に至ってやうやう決定した時には僅かに一割三分」であった例を挙げ、「隘路は地方自治体に於ける予算措置にある様だ」と措置行政が順調に運用されていないことを批判している。(田頭晴弥「保育所所感—児童福祉法と保育所と」『幼児の教育』49-7 日本幼稚園協会 1950 pp. 8-15)
- (29) 第1回国会参議院厚生委員会会議録第11号: 児童福祉法研究会編『児童福祉法成立資料集成下巻』ドメス出版 1979 p. 180
- (30) 保育所利用者の大半を占めるとはいうものの実数は多くはない。1949年現在で、満一歳から小学校就学までの全国の幼児935万人中、「保育所入所児童216,887人」「保育所に入所する必要のある未入所児童111,719人」「幼稚園入園児童227,781人」であり、保育所と幼稚園の利用児を合わせても6%に過ぎない。(田頭晴弥, 前掲)
- (31) 菅沼隆『被占期社会福祉分析』ミネルヴァ書房 2005 p. 266
- (32) 矢上雅義発言「厚生委員会会議録第二十八号 平成九年五月二十三日」13

- ③③ 全国私立保育園連盟・東京私立保育園連盟『保育のしおり』1959 p. 11
- ③④ 川口恵美子「占領期における「戦争未亡人」の意識と生活」『民衆史研究』71 2006 pp. 13-26
- ③⑤ 同じ時期の養護課分掌は「孤児の保護に関する事項」等、特別のニーズを抱えた児童の保護ないしは児童問題そのものを扱う意識で規定されており、保育課における分掌規定のなされ方とは対照的である。
- ③⑥ 「予想質問答弁資料第三輯」児童局 1947.8：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 p. 886
- ③⑦ 「予想質問答弁資料第一輯」児童局 1947.7：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 p. 871
- ③⑧ 「児童福祉法案関係統計資料」（厚生省児童局，1947.7.30）より「七、保育所に関する概況」：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 p. 847
- ③⑨ 北場勉は、「措置制度」への関心の向き方について、保育制度に関する判例研究などにおいて「措置」を受ける者＝保育サービス利用者の「権利性」に焦点を当てて論じられることが多いと指摘している。（北場勉『戦後「措置制度」の成立と変容』法律文化社 2005 p. 2）しかしながら、判例研究の対象ではないが保育者による反論も少なくない。

付記：本論文は、平成 24 年度科学研究費（基盤研究 C）「児童保護から児童福祉への転換と措置制度に関する史的研究」の研究成果の一部である。

The Public Responsibility and Placement of Day Nursery System in the Child Welfare Act

— an historical analysis of Japanese nursery education —

Kaoru TAZAWA

Abstract

Recently, there have been changes in the day nursery system in Japan. This system consists of two aspects: caring for infants that a guardian has entrusted the system with, and support for their development. The current changes attach greater importance to accommodating more children in day nurseries than to developmental support. In order to accommodate more infants, public financial support for day nurseries is stretched thin. Historical research about Child Welfare Law has shown the following: First, public responsibility for childcare is based primarily on GHQ SCAPIN775, which is inadequate for solving childcare needs. Second, subsidiary aid for day nurseries does not equal public responsibility. Day nurseries need to be improved before we think about making more of them. Thus, before we can begin institutional reform, we must better understand the essence of childcare.

Key words; Day nurseries, daycare, Child Welfare Act, development support, SCAPIN775