

児童福祉の規定・試論(1)

—保育問題との関連で—

本 間 真 宏

(I) はじめに

“福祉”という言葉がマジック・タームのように用いられている。現実の生活における諸問題が国民的な広がりをもって受けとめられているということであろう。たんに言葉の問題としていうならば、1950年代のそれが“疎外”というそれであったのに似ている⁽¹⁾。むしろ情報化社会と呼ばれる今日では“福祉”という言葉の空洞化は疎外の比ではないといえるかもしれぬ。それは人びとの生が危機的な状況にあることを、逆に示すものであるといえる。

ところで疎外という言葉でもって、現実の何が、どのようにあきらかにされたのかという整理が十分になされていないように思われるなかで、“福祉”という言葉を用いなければならない現実とは何なのかということとはつねに問われていなければならない。しかも前者が「概念」としてある一定の位置を占めているのにたいして後者のばあいの規定はなお流動的であるといえる。福祉という言葉を経験として用いるべき状況の把握とともに、問題のもつ広さやアプローチの多様性をみとめていくことが当面の課題としてあることを知らねばならない⁽²⁾。そして、これらを統一的にみようとする志向の強さほどには、この言葉の抽象化はなされていないのではなからうか。

他方、初歩的な区別が、「社会福祉」という言葉についてなされていないのではないかと、という指摘がある⁽³⁾。たとえば、「社会福祉」と「社会の福祉」というばあいに、それらはいずれまでもなく異なったものとして考えられねばならない。にもかかわらず、これらの混同が無意識的になされるばあいは論外としても、意図的に、ある一定のイデオロギーをもってなされるばあいのことに留意しなくてはならないだろう⁽⁴⁾。

もともとが、宗教的ないし倫理的な色彩を強くもっていると考えられる、「福祉」という言葉を用いてくるところに、やや無理があるとしても、「社会事業⁽⁵⁾」との関連のなかで、現実における人びとの生活上の諸問題を科学的に把握しようとする意図は認められねばならない。

ところで「児童福祉」とは何か、という問いかけがなされて、なおゆきとどいた説明がみられない。さきの叙述をふまえながら、この点について論をすすめていくことにする。「児童福祉」という言葉を用い、さらに「学」としての体系化までも試みようという示唆的な文献が、辻村氏によって著わされた⁽⁶⁾。それによって考えていくことにしたい。

「児童福祉」と「児童の福祉」という用語の区別からはじまる叙述では次のように規定されている。研究対象である「児童福祉」は実体概念として、行為、活動、事業、制度、政策などという形で実在

するとされる。しかしながら、他方で、それが志向する目的概念（傍点引用者）としての意味を無視してはならないともいわれる。それは研究方法の二分化としてとらえられることになり、そのうえであらためて、「児童福祉」は次のように規定される。すなわち、「社会的立場からみた、体系的な児童の福祉を目的とする諸活動」であって①形式的には国、自治体、法人、私人などが行なう、児童の福祉のための諸活動の体系、②内容的には、その体系の中に位置づけられた、それぞれの諸活動である、とするのである⁽⁷⁾。誤解をおそれずにいうならば、このような規定の仕方ではさきあげた指摘に全く応えていないのではなかろうか。それは、たとえば児童福祉の「分野」ということについての説明をみる必要がある。すでに古典的な規定の仕方ではあるが、田代氏は児童福祉を定義して次のようにいっている。第一に児童の福祉を図るための個人、団体および公共機関によって行なわれる一切の組織的諸活動（広義の児童福祉）を意味し、第二に（狭義のそれは）児童福祉と呼ばれて実際に行なわれている活動であって、それは保護を要する児童に対する児童福祉専門家による組織的活動を意味する⁽⁸⁾、というものである。

このような規定をふまえて、さらに徳永教授のいう「児童の基本的欲求」を満たすのが児童福祉である（さらにそれは(1)事業(2)活動とに分けられる）という説明を加えたとしてもなお「児童福祉」という概念を明確にしたことにはならないと思われる。

それにもかかわらず、「児童福祉」という用語を用いなければならないとしたならばそれは如何なる意味においてであろうか。私見を、箇条書き的に示しておくことにする。

(1)対象にかかわる属性を分析する方法との関連において、個別的な問題を理解するとき、ある程度ではあるが包括的な概念を用いることの有効性は認められよう。たとえば、行政との関係（というよりは支配といった方がいいようである）が余りに強すぎるこの分野においては、個別的な問題がそれぞれに分断されかねないだけに、また、事象の表面的な差異にとらわれてしまいかねないだけに⁽⁹⁾、総合的な理解を得るに必要とされねばならない。

(2)要求実現のための運動ということが、きわめて大きな部分を占めるこの分野においては、それが即応的なもののみにとらわれてしまう傾向がつよい。そして、そこでは用語の混乱というよりはむしろ運動方法の混乱のさいに、まず用語の意味が問われるのである。たとえば「福祉」を人びとの生活にかかわるものとしての「老人」と「婦人」がもつ問題に対応させたばあい、いかにその基底的部分において共通の課題を有していると指摘してみてもそれぞれを貫ぬく運動論は全く別の様相を示すのである。「児童」の問題についてもそれはみられる。この概念はそのような状況にどれだけ有効なものであろうか。

(3)主体、とりわけ実践主体にかかわってくる問題としては、現代における職業が分業化していくなかで、「専門職」を志向する動きが必然的に生じてくる。児童にかかわるそれも例外ではないが、さきにもみたような個別化される危険性を包括的な用語でもって阻止しうるのではないかと考える。

ともあれ用語の混乱は、科学としての「共通項」を持ちえないほどであるが、個別的な事象をより統一的に把握しようとする姿勢は評価されねばならない。いうまでもなく、「本質」にかかわる論議はきわめて重要である。それぞれのアプローチは多様である。がたんなる用語の規定のみに終始して

はならぬ。

さきに述べたところにもかかわらず、「児童福祉」という用語が、行政的なそれを含めて、たんなる言い方だけならばむしろ否定の方が好ましいのである。すなわち、この言葉でもって、たんに児童がもつさまざまな問題を括ってしまうだけで、「児童保護」と呼ぶ時代からの歴史的な視点を無視し、目的的に用いられるとするならば、むしろ「障害児問題」とか「保育問題」というように個別的な言い方をした方が効果的であろう。

児童福祉という用語を、私はそのような個別的な課題を包含しつつ、歴史的な所産として今日的な状況のなかで用いなければならないと考えているが¹⁰⁾、それには、(1)対象の科学的な理解(すなわち児童問題の構造といわれるものの分析を試みる)こと、および(2)児童の権利とは何かを具体的にみていくことが必要となるであろう。そのような作業のひとつとして本稿を考えたい。

さて保育にかかわる問題が広く国民のあいだに深まりつつある。そのような言い方をすれば、たんに保育のみのことではなからう。ところで「児童福祉」という言い方ならばどうであろうか。問題とすべきものの象点が曖昧になってしまうことをわれわれは知っている。用語の個別性はいうまでもないが「児童福祉」といわれるもののなかで、「保育問題」が占めている重みのようなものを考えざるをえない。それはたんに個別的な問題というにはあまりにも大きな課題を負っているように思える。まず(1)量的な大きさがいわれねばならない。つぎに(2)労働力を未来に向けて潜在化しているものとして児童問題のもっとも基本的な部分を占めていることであり、さらに、それは(3)教育の問題とも密接に結びついているのである。これらのことは、その長い歴史とともに「保育問題」についての認識をきわめてむずかしいものとしている。児童福祉の枠にどのように組み入れられるのか、さらにそれは児童福祉をどのように規定するのだろうか。あえていうならば、おくれて成立してきたところの児童福祉的なアプローチは、それに学ぶところがきわめて多いということではなからうか。以下の叙述は、まず保育問題をめぐる状況を示し、ついで若干の規定を試みることになる。

<註>

- (1) たとえば、Pappenheim, F. *The Alienation of Modern Man* (粟田訳) 1959, 「思想」No.460 (1962.10) を参照されたい。
- (2) たとえば、「ジュリスト」No.537の特集『現代の福祉問題』を参照のこと。実に多様な分野、接近方法があることに気づくであろう。
- (3) 一番ヶ瀬康子「現代社会福祉論」時潮社, 1971, 43ページ。
- (4) 「前掲書」44ページ。
- (5) 一番ヶ瀬康子「社会福祉事業概論」誠信書房, 1964. 33~34ページ。
- (6) 辻村泰男「児童福祉学」光生館, 1970.
- (7) 「前掲書」17ページ。
- (8) 田代不二男「改稿, 児童福祉概説」光生館, 1972, 1~2ページ。
- (9) 辻村泰男「前掲書」はそのことについて「省庁の所管で分断されていればいるだけ、いっそうこれらを結合し系統づけていく考え方が、研究者にとっては必要」とであると指摘している。21ページ。
- (10) たとえば、孝橋正一「社会経済と児童問題」(木村編『現代日本の児童福祉』ミネルヴァ書房, 1970所収) を参照されたい。

(II) 状 況

児童福祉とは何か、さらにその包括的な概念であるところの社会福祉とは何なのか、というようなことについて考えてみようとする小論において、「保育問題」をとりあげようという意図については、さきにいくつかの理由をあげてみたところである。

さて、「保育問題」ということについてみてみていくばあいには、まず必要なことは「枠組」をどのように設定するかということになる。それは「保育問題」をどのように規定するかということでもあろう。

その点についてはいまだ明確なものがみられない⁽¹⁾。保育をめぐる状況はきわめて多様化しており、アプローチの方法についても同様である。児童福祉論についてもそれはあてはまる。

したがって、ここではまず、私なりに保育問題をどのようにとらえていくか、ということですすめていく。

いわゆる、「社会福祉施設」の数は昭和46年12月末現在において、25,227ヶ所となっている。このうちで児童福祉施設としてカテゴライズされるものは21,588施設であり、全体の80%以上を占めている。

さらに児童福祉施設のなかで保育所は14,806ヶ所で約70%を占め、「福祉施設」全体でもその半数に及んでいる。(ちなみに、東京都における保育所は942ヶ所となっている)。

このような保育所の状況を昭和25年以降についてみると(表1)、その増加の傾向に注目しなければならない。約4倍というのが20年間の変化である。しかも、昭和29年に公立と私立との差が逆転してしまい、その差はますます拡大する傾向にあるといえる。ここで指摘しておかれないといけないことは(1)公立化がその保育内容の充実をとまなうことなく安易に進められてはならないこと、(2)私立の保育所が果してきた、ないし果している役割をあらためて考えなければならないこと、(3)にもかかわらず「認可」ということがそれによる措置費用の公的負担によって私立の独自性をそこなうのではないかということ、(4)とりわけ「無認可」のものは戦前の託児所的な状況にあることなどである⁽²⁾。ともあれ、保育内容の充実ということもまず保育所の経営基盤の安定、従事者の生活が保障されてはじめて実現しうるということはいうまでもない⁽³⁾。

表1 保育所数(設置主体別)

	公 立	私 立	計
1950 (昭25)	1,000	2,684	3,684
1955 (昭30)	4,269	4,123	8,392
1960 (昭35)	5,572	4,281	9,853
1965 (昭40)	6,885	4,360	10,245
1970 (昭45)	8,772	5,371	14,143

(毎年度2月現在)

表2 保育所数(定員規模別)

定員数	施設数	定 員
10 ~ 29	243	7,210
30 ~ 60	6,221	357,388
61 ~ 90	3,805	318,224
91 ~ 120	2,307	256,859
121 ~ 150	861	123,168
151人以上	664	132,083
計	14,101	1,194,932

(45.12.31現在)

つぎに、それら保育所を定員数によってみていこう。どれくらいの規模が適切であるかはかんたんにはいえないことであるが、地域における保育へのニーズによって異なることはもちろん、ある一定の「政策」によって左右されるわけである。表2によってみると30～60人という施設がもっとも多い。ついで61～90人というところである。この問題はさきにみた「認可」ということと絡んでまず、政策的に理解されなければならない。従来、定員60名以上の保育所をもって認可してきた厚生省はさまざまな社会変化、とりわけ高度経済成長のもとでの過密および過疎という社会経済的現象にともなあって、その基準を変更せざるをえなくなった。すなわち、30人以上の定員でもってその設置を認可するということが昭和43年からおこなわれた。そしてその規模の保育所がもっとも多いということに注目しなければならない。いちおう、都市及びその周辺における用地取得の困難、過疎地域における定員確保のむずかしさなどが理由として挙げられているが無認可保育所の大半が“乳児”をかかえて、10人前後の規模であることは無視されている。つまり、「認可」の問題は措置費の負担に直接的に影響するものであるだけ、「定員」ということが論じられることになるのである⁽⁴⁾。さきにみた「私立保育所」とともに、この「認可」の問題は児童福祉における主体のあり方を考えるうえでみのがされてはならないものである。

さて児童の側からみるとどういう状況であろうか。保育所入所児童数を年齢別にあらわしたのが表3である。さきにみた保育所の増加傾向にともなあって児童の数も、もちろん増してきているわけであるが、3～6才児に比較して3才未満児の数がきわめて少ないことに注意しなくてはならない。保育所への入所要件としての「保育に欠ける」という状態が、3才児になってから急激にみられるということではあるまい。逆に、3才未満児にとっての「保育に欠ける」状態が、それ以上の子どもとの比較において何かしら特別の意味を有しているということなのであろう。3才未満児の保育所への入所数が少ないということの説明はさまざまな形でなされている。もっとも基本的なものとしては、「乳児期」における家庭（とりわけ母親）による育児の重要性を強調するものであろう。それによって保育所における乳児のそれは著るしく制限されたものとなっている。さらに、それは「ホスピタリズム」とか「スキンシップ」ということがいわれることによって強化される。

表3 保育所入所児童数（年齢別）

	2歳未満	2～3歳	3～6歳	6歳以上	計
1950 (昭25)	—	—	—	—	—
1955 (昭30)	2,672	14,582	740,431	166,039	653,727
1960 (昭35)	7,146	23,577	423,087	235,486	689,242
1965 (昭40)	10,665	32,152	540,419	246,504	829,740
1970 (昭45)	22,743	60,792	757,556	290,270	1,131,361

それにもかかからず、婦人の家庭外労働の増大や慢性的な労働力の不足という現象は厚生省をして昭和44年より「乳児保育」対策の充実という方向をとらせるに至る。しかしながら、さきにあげた条件とともに、設備の充足、保育者の養成にかかわることなどがまず解決されなければならない課題としてある。そして何よりも「集団による」乳児の保育はどうあるべきか、という課題にとりくむこと

表4 幼稚園・保育所入所児童数(年令別)

	総児童数 (A)	入所児童数(B)		B/A
		幼稚園	保育所	
1歳未満	—	—	3,047	—
2歳	—	—	19,696	—
3歳	1,550,635	67,332	60,792	
4歳	1,676,874	641,497	148,933	
5歳	1,723,997	965,870	608,623	
6歳以上	—	—	290,270	—

(45.12 現在)

「年令」の問題にかぎって状況をみていくことにしたい。両者が、主として重なりあう年令は3～5才である。3才児では両方の施設への入所児童は6万人台で接近しているが、4・5才児となると圧倒的に幼稚園への入所児童が多い。

同一年令の児童全体との比率でもって状況をみておくと、3才児では1割にも満たない就園率が5才児においては9割を超えようとするのである。小学校への入学前に、これだけの数の児童が何らかの集団生活を体験していることになる。ちなみに昭和46年5月で小学校一年生は1,711,195人であるが、就学を「免除」ないし「猶予」された者5,174人を除くと、全国で131,528人が体験していないだけである。就学年令の引き下げとか幼稚園の義務化などが論じられる理由はこのあたりにも存している。けれども「児童」の発達の個人的な差を無視ないし不十分な検討のままで論じられてはならない。たんに社会的な状況としてのこの比率がもっている意味が考えられねばならぬ。たとえば、「集団不適応」という児童の増加は、いわば、「早すぎた」集団への参加ということを示してはいはしないだろうか。また、そのような児童の処遇をより専門化されたものとしていく、というのでは本末を転倒しているといわざるをえない。

さて「保育所措置費徴収基準」が設定されたのは昭和29年4月である(30年より実施)。それは後に述べるところの「保育行政」の変化のなかでもある時期を画するものである。いわゆる「受益者負担」の原則を名分として、細かい基準が作成されている。

表5が示しているものは昭和46年12月現在での各階層別入所児童数である。いわゆる「私的契約⁶⁾」児童を除いた総数は1,181,899人であって、同年の「定員」である1,277,405人を大分、下まわっている。定員と現在入所人員との開差についてはあらためて論じられねばならない。たとえば措置費用の負担、「私的契約」の問題、さらに地域的な状況などを考えなければならない。とにかく、120万人に及ぶところの保育所入所児童の家庭状況はどのようなものであるかをみていくことにする。

表5にみるように、その階層区分は細かいものであるが、かんたんにその規定をみるところからはじめることにしたい。

さて保育所に入所している児童の家庭における経済状態は、もっとも手短かにいうならばCおよびD階層がほとんどであるということになる(それぞれ51.1%, 40.5%である)。AおよびB階層は1割にもみえない。もっとも、A階層についていうならば、「生活保護基準」の問題と絡んで、その保

が必要となるであろう⁵⁾。

さて児童にとって集団生活の場は保育所のみではない。幼稚園との関係はどうであろうか。

表4は昭和45年12月現在の幼稚園・保育所入所児童数である。二つの施設の存在ということについて論じようとするれば、それだけで相当のスペースを必要とするが、とりあえず

表5 保育所入所措置児童数（階層別）

階層区分	児 童 数			%	
	公 立	私 立	計		
A	15,266	11,817	27,083	2.3	
B	24,886	23,362	48,248	4.0	
C	1	イ	136,126	96,473	51.1
		ロ	18,734	19,307	
	2	160,160	107,454	267,614	
	3	53,473	29,509	82,982	
D	1	34,304	20,493	54,797	40.5
	2	156,408	92,569	248,977	
	3	61,882	35,202	97,084	
	4	26,904	15,160	42,064	
	5	28,611	13,799	42,410	
私的契約	3,212	13,210	16,422	2.1	
計	719,966	478,355	1,198,321	100.0	

(46.12.1 現在)

- (1) A階層…生活保護法における被保護世帯
- (2) B階層…A階層を除く、前年度分の市町村民税非課税世帯
- (3) C階層…A及びB階層を除く、前年度分の市町村民税非課税世帯であるが、但、市町村民税のうち均等割のみ課税（所得割非課税世帯）されている世帯をいう。C₁…C₃はその額及び同一世帯から2名以上が入所しているばあいの基準（半額徴収）を示す。
- (4) D階層…前年度分の所得税課税世帯。D₁…D₅はその課税額を示す。

ぬ。

つぎに保育従事者の状況についてみておくことにする。その主要な部分はいうまでもなく「保母」である。さきに、表1においてみたように保育所が「児童福祉施設」のみならず社会福祉施設において占める割合の大きさはそのまま、そこに従事する人びとの数を規定している。「児童福祉施設」（ただし助産施設を除き、し体不自由児通園施設を加えてある）に勤める保母の数を示した表6によればそのことは明らかである。保育所に勤める保母との比較のために、それについて多い「養護施設」および「精神薄弱児施設」をあわせて示しておいた。保母数約8.5万人のうち、7.2万人が保育所ということになる。

保母をめぐる状況について、つぎにみなければならないのはその「資格」の規定であろう。それはさらに取得方法、職務分析、社会的地位などにかかわる問題を含んでいる。

護率の低さをまず考えなければならぬのであって、その点からみていくとこの2.3%という比率はけっして低いとはいえない。まさに、保育所は児童養育にともなう家庭の経済的な支出の増加を、「母親が稼働する」ことによって補なうというような、いわゆる救貧ないし防貧的機能を効果的に果しているということになる。

個別的にみると、C₂階層がもっとも多い。このことはさきの指摘の正しさをうらずけるものであり、D階層における数字もそのことを示しているといえよう。公立ないし私立という設置主体別にみてもそのような比率における差異はみられないが、「私的契約」児童についてはその多くが「私立」に通園していることに注目しておくことが必要である。入所要件、婦人労働の実状、設置場所の問題などが考えられねばならぬ。けれども、何よりも対象である児童自身にとっての保育所の存在ということの意味が問われねばならぬ。

表6 児童福祉施設に勤務する保母数

施設種別	設置主体	公 立			私 立			計
	資格の有無	養成所卒	試験合格 認定	無 資 格	養 成 所	試験合格 認定	無 資 格	
総 数		19,898	24,904	2,842	10,383	19,199	7,625	84,851
(1) 保 育 所		17,554	22,569	2,399	8,390	16,260	5,660	72,832
(2) 養 護・精 薄 (収容)		1,309	893	94	1,446	2,273	1,355	7,370
(3) そ の 他		1,035	1,442	349	547	666	610	4,649

(45.12.31現在)

とりあえず資格の有無ということで、表6をみると、無資格者の全体において占める割合は10%を超える。とりわけ、私立においてそれは目立っている。公立のばあいでも、たとえば養護施設などにおける無資格者の割合に比較して保育所のそれは、わずかではあるが高いことに注目しなくてはならない。

ところで、このような保母数でもって入所児童総数を割ってみても無意味である。幼稚園のばあい、クラスに約40名という「基準」が現実にはどうであれ、それなりに意味をもっているが、保育所のばあいには児童の年齢によって、さらに保育時間の長さなどで保母の数が異なるからである。それは費用負担の問題とりわけ地方自治体の負担と密接に関連しているが、基本的には国家レベルでの「政策」の問題であるといえよう。

註

- (1) 保育問題についてどのような規定がもっとも一般的であるかについては不明であった。それは保育政策、保育所問題、保育従事者問題、保育方法など、さらに婦人労働にかかわる諸問題そして何よりも救貧ないし防貧という社会福祉政策の課題・本質というように、きわめて多種多様な内容を包含して用いられているようである。

それは前節での記述をあらためて問題にしなければならないような状況でもある。本稿においてはいままでのものがほとんど触れているにもかかわらず、まず数量化するもの（すなわち何らかの意味あいにおいて全体を概観しうるような）を示していくことにしたい。みのがしている重要なものがあると思われるが、それは次からの作業にまわたい。したがって、表のそれぞれについては調査時点のみを記して資料の出所はあきらかにしなかった。とりあえず参考にしたものを挙げておく

- (イ) 全社協「保育年報」
- (ロ) 厚生省「社会福祉施設調査報告」
- (ハ) " 「厚生白書」
- (ニ) 私保連「保育所問題資料集」
- (ホ) 文部省「学校基本調査」
- (ヘ) 厚生統計協会「厚生指標」および「国民の福祉の動向」

などである。これらの数字は、「保育問題」についての規定が明確となり、方法論的な位置づけがなされたときにその意味をあらためて問われることになる。

- (2) たとえば柴田・右田「児童福祉概説」家政教育社、1965を参照せよ。右田氏はそこで「保育所の現状というとき、それは無認可保育所の実態分析を集約的に行なうことによって示される」(280ページ)と述べている。なお「無認可」というばあい、(1)設置基準にみたないため(2)認可を必要としないという二通りのものがあることに注意しなくてはならない。もちろん、前者が問題とされなければならないが、後者のばあいにも恣意的になされていいというのではけっしてない。

- (3) ちなみに、幼稚園は昭和46年5月現在、11,180ヶ所のうち、「私立」は7,013ヶ所(62.7%)となっている。

そこに勤めている「教諭」の労働条件などについてもあきらかにされなければならないことが数多い。

(4) 「保育所の設置認可等について」(昭41.2.2)は次のように述べている。

2. 定員について

保育所の定員は、本来その地域の要措置児童数又はその保育所の収容力等を勘案して設定されるものであるが、現行の保育所措置費においては保育所の定員区分によって一般分の保育単価が異なることにかんがみ、その保育所におけるじ後の経理の円滑化を図るため、その定員設定は一般分保育単価表の定員区分に見合っていることが望ましいこと。

さらに、「小規模保育所の設置認可等について」(昭46.3.29)は次のようにいっている。「……定員については、原則として60人以上であるものにつき設置認可を行なうよう指示しているところであるが、昭和43年度から都市及びその周辺地域において、用地取得の困難あるいはいわゆる無認可保育施設の解消の一環として、保育所の定員を30人以上60人未満とする……しかるに、近年とくに過疎地域等においては、要保育児童の減少などの事情により、定員60人以上の保育所を設置することが適切でない事例が多いので、これらの地域においても……認めることとした……」。

なお最近の「家庭保育室」構想ではより積極的に無認可保育所の解消を図ろうとしているがなお困難な問題が山積している。

(5) たとえば次のものが参考になろう。内藤他「保育所の0・1・2歳児保育」川島書店、1972、全社協「乳幼児集団保育の手引」日本小児医事出版、1967。

(6) 保育所への入所要件である、いわゆる「保育に欠ける」ということについてはそちこちで論じられている。現実が「どのような状態が保育に欠けるか、ではなく、どのような状態を保育に欠けると認めるかが問題となっている」ことを知らなくてはならぬ。なお古川孝順「児童養育の私事性と保育所」熊本短大紀要37号を参照のこと。

(7) 文部省「幼稚園設置基準」第3条。

(Ⅲ) 規 定

「保育」をめぐる状況を、きわめて概括的ではあるがみてきたところから、つぎに「保育問題」とは何かということを考えていくことにする。それはまた、「児童福祉」のなかでどのような位置を占めるのか、あるいは「児童福祉」にたいしてどのような関係にあるのかというようなことも含むことになる。

戦前における「託児事業⁽¹⁾」の伝統をうけつぎながら、「保育所」は昭和22年の児童福祉法の制定によって、新たな性格を付与されることになった。法制定前後の状況については断片的にせよ、いくつかの事柄があきらかにされている。とりあえず、「保育所」についての視点とでもいうべきものを、それらによりながらみていくことにしたい。

法制定時における政府の見解はどうであったかというところからはじめよう。そこでは保育所を「児童を中心に施設の1個の機能が各側面に作用しているもの」と規定し、その内容として、「(1)それは児童の環境をよくするために入所させるところであって、保護者が安心して働らき生計が補助される、(2)乳幼児が共同生活することの重要性、(3)いままで恵まれなかっ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・文化ならびに政治的活動に参加し……⁽²⁾」というように説明されていた。たとえば、それが保育所というものを新らしくつくられる法律のなかにくみこむためのものであったとはいえ(それは保育所を行政機構のどこに位置づけるかということでもあったのだが)、こ

のような説明がなされていたことについて十分に注目しておくべきである。それがたんに説明のためであり、たんなる理念のみのものであったとしても、「児童福祉」の現代的な意味合いでもって高く評価されねばならないであろう。なぜなら、その後の変化はまさに「理念」をそのまま掲げておだけのものとしてしかみなしえないからである⁽³⁾。

ともあれ、保育所のこのような位置づけをもって、「児童政策機構の中にくいる最初の契機でもある⁽⁴⁾」とするような指摘が、このときになされたことについて、さらにみておくことにしたい。

「児童政策を経済の外において——人道主義の政策的あらわれとして——とらえるか、経済の内において——経済の合法則性との関連において——とらえるか⁽⁵⁾」という問いかけは、みたところ合理的のようであるだけに何らかの答えを出そうとするあまり、現実を見失う危険性があるが、つぎの叙述は正当に評価されよう。すなわち、「児童福祉法は、まだその全体的色彩において、倫理的いどりを脱し切っていない。それは、なお博愛主義的社会事業の一翼として考えられている。しかも、児童福祉法の諸規程の中で、保育所の問題だけは、経済政策との関連を断ち切って考えられない分野に属する⁽⁶⁾」。

そのようにいうならば、たんに保育所および保育政策のみに限ったことではないが、いまは問わないでおく。ともかく、このように経済政策の一環として保育所を位置づけることによって、問題はきわめて多面的に展開していくのであるが、もっとも基本的な事実はずぎのようになる。すなわち、(1)それは婦人労働力の過重な負担を解除し、彼女等の労働力再生産を便益ならしめる、とともに他方、(2)母親の労働を無用ならしめ、子女はあくまでその母親と共に生活せしめるのが理想であるとし、夫の賃金がきわめて低く、夫婦共稼ぎを避けえなくするとき保育所が必要となるというものである。いわば、前者を積極的な理由とするとき、後者の立場はまさに婦人労働力を便宜的なものとし、旧来の「家」的観念を脱けえない、救貧ないし防貧対策のひとつとして保育所を位置づけようということになる⁽⁷⁾。

「児童福祉法が施行せられてから、やがて三年の歳月が経過しようとしている。児童福祉法が実施せられた当時、新しい福祉国家の理念に基き、画期的な、歴史的意義をもった法律として登場したこの法律に対して、国民は非常に多くのものを期待した。児童福祉の事業に従事するものも亦、例外なく、多くの夢をえがいて、この法律によって開拓される明るい将来を想いみたのであった。

本法施行後二ヶ年半の経験を経た今日、ふりかえって見るとき、果してその夢はどれだけ実現されたであろうか。」⁽⁸⁾ というような書き出しが昭和25年という、戦後の歴史における大きな転換の時であっただけに、何を主張したいのかということについては深い注意が必要である。

叙述はまず「児童福祉法がはじめて施行せられたとき、画期的な歴史的意義をもつ法律であるといわれた。」というところからなされている。いうまでもなく、それはたんに特殊な問題をもつ一部の児童の保護にとどまらず全ての児童の福祉を守り増進するという理念としてであった。しかしながら、理念はそれを実現しようとする努力がなされなければならない。現実には法施行後、3年を経ずして次のようであったのである。それはまず法律の解釈からはじまる。

第一条及び第二条が、児童の福祉を保障する原理を掲げ、すべての児童を対象とすべきことを規定したことは、現行の一般の法律制度とは異なる行き方である。何となれば、現行の法律制度に於ては、児童の教育問題は教育一般のうちに、年少労働の問題はこれを労働政策の一環として、その他刑事政策、衛生政策等も、大人も児童も通ずる縦に一貫した行政によって取り扱っているのである。そこで第三条は「前二条に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべて児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない」として、教育、労働、刑事政策、結核対策等の行政は夫々の法令にゆずり、第一条及び第二条に規定した「児童の福祉を保障するための原理」のみは、夫々の他の法令の施行にあっても、「常に尊重されなければならない」としたのである。児童福祉法をかような建て方にしたことは、児童福祉に関する一般法的構想から来た当然の結果であるが、児童福祉法を忠実に実施する責に任ずる者としてまじめに考えると、他の法令との接触面が非常に広くて、他官庁他部門との接渉応接に暇がない程であるから、実際の行政運営の上では、現在の児童福祉の行政に従う人員をもってしては、なお充分とは謂い得ないと思われるだろう。

児童福祉法に於ける福祉の業務を見ると、要保護児童の保護という、生活保護法と同様な業務が相当大きな分量で包含されていることがわかる⁽⁹⁾。

そして「社会事業」にかわる「社会福祉」の概念について説明を加えたのちに、次のように述べるのである。

この福祉権を保障する国の社会福祉の行政は、資本主義国家に於ては必然的に、経済上の脱落者…貧困者…に対して公的扶助の方式で、実施されて来たので、今日に於てもこの方式が最も大きな部分を占めているのであるが、福祉国家の理念が、人間たるに値する生活の保障を目指している以上、予防的な、積極的な、福祉増進にまで、その作用を押し進めて行くことが、歴史的な必然的な在り方であろう。

勿論そうした積極的な国の作用にも、一定の限界があるべきであるが、それはその国の経済力又は経済の構造、国民の貧富の程度、とその上に立つ文化の進歩の度合い、国及び地方公共団体の行政の進歩の程度等によって、定められてくるのであって、具体的な標準があるわけではない。⁽¹⁰⁾

この辺までくると、何をいいたいのかということとはあきらかになるが、「児童福祉に於ける一の努力は、積極面の増進であるとしても過言ではない。尤も積極、消極といっても、その限界は必ずしもはっきりしているわけではない。」⁽¹¹⁾ という叙述においては、あきらかにさきにみたものとは大分異なる変化がみとめられるのである。

そして、「児童の保育」については、その個別的な、具体的（別言すれば、管理的）な保育内容の面にのみ多くのページを費すことによって、基本的な保育所のあり方については余り言及していないのである。とくに児童育成の責任については、次のように、軽く触れているだけにすぎない。

そこで児童福祉法は之に対し、国、及び地方公共団体の責任を明かにして、国、及び地方公共団体は、児童の保護者とともに児童を心身ともに健やかに育成する責任を負うときめている。そして保護者の責任については、別に力説していない。むしろ当然の事として、只、保護者と共に軽く触れている丈である。然し児童育成の第一責任者はどこまでも児童の家庭、児童の保護者である事は、申す迄もないのであって、勿論大多数の児童は、

家庭に於て保護育成されているのである⁴⁹ (傍点引用者)

さて、このような変化をみることによって「保育政策」が現在に至るまでの過程は、さきの叙述において触れておいた如く、きわめて「政策」的になされていくのである。そのうち、主なものを挙げてみると(1)児童福祉法の改正(昭26)、(2)費用徴収基準の設定(昭29)、(3)措置費改善案実施(昭33)、(4)入所措置基準の決定(昭36)、(5)文部厚生両局長通知(昭38)というものである。もちろん、それぞれはその時の社会的な背景を考慮することなしに論ずることはできない。いうまでもないが、これらを一連の流れのなかで……というような言い方でもって括ることはあまりに安易な説明となってしまうのではなからうか。ところで、「保育問題は保育政策を抜きにして考えられない⁴⁹」というような視点についてみておくことが必要であろう。現実に「保育」をとりまく諸問題にたいして、それらが「運動」的にきわめて大きな位置を占めており、今後においても「政策」の決定に与える影響は無視しえない。それだけに、「保育政策」とは何なのか、ということがまず問われなければならない。そしてそれと「児童福祉」との関連についてみるが必要となろう。すなわち、「保育政策」が経済政策の一環として位置づけられつつ、福祉政策および教育政策に分断されている状況⁴⁹にあって、「児童福祉」は果してどのように把えられているかということである。保育という言葉を「養護と教育とが一体となって、豊かな人間性をもった児童を育成する⁴⁹」というように用いながら、渥美氏は「家庭以外の場で乳幼児を保育してもらいたいというものが増加してきた」(傍点引用者)原因を説明している。それは(1)婦人の自覚と欲求、(2)農村などの労働力不足、貧困、(3)貧困感と消費生活向上への意欲の増大、(4)社会的保育への期待、(5)人づくりへの要請、という昭和38年7月、中児審保育制度特別部会の中間報告「保育問題をこう考える」によったものである。それにたいしては全体的ないし個別的にその認識の仕方、対応策についてさまざまな批判がなされているが、とりあえず、「(4)社会的保育」という点についてみておきたい。渥美氏は次のようにコメントしている。

家庭の機能の縮小も、保育問題の背景をなす諸状況の推移の一つにかぞえることができる。これは、家庭からみれば、家庭の機能の、社会への転移であり、社会からみれば、家庭への介入といえよう。いまや、教育、文化の伝達、娯楽の提供、保健サービスなど広い分野にわたる機能が家庭から社会に移り、乳幼児の保育についても社会に期待する風潮がみられ、その当否はしばらくおくとしても、否定のできない事実である。

このコメントについては、いまは(1)社会の家庭への介入、(2)社会への期待の増大という二点を指摘し、ここでいわれている「社会」というものの意味についての疑問を示しておくにとどめる。そのうえで、「現行の保育所は、児童福祉のための保育所であって、過去のように救貧的な性格をもった消極的なものではなく、保育に欠ける児童の権利を守るという積極性のある施設⁴⁹」という規定をみななければならないのである。そしてさきにもみたように「保育に欠ける」ということについて述べるのであるが、論議はそこからは進まないのである。いわば、「保育問題」についてみていくさいの隘路となっているといえるのである。児童福祉の対象を「要保護性」(このばあいでは、行政的な枠

として設定された要保育性)という観点から捉えようとする試みの限界でもあるが⁹⁴、では、他にどのような観点が考えられるであろうか。いままでの叙述は、「保育問題」を「保育所」の問題に限定してきてきたように思える。いわゆる「行政」とのかかわりあいでの検討ではやむおえない点であるかもしれない。「幼児教育」という観点から保育問題について考えようとする浦辺氏の立場がある(そこでは児童福祉という概念はあまりあきらかでない)⁹⁵。ともかく、今日の保育問題は「(1)国民の保育要求のひろがりとなかまに対してこれをうけいれる保育制度の立ちおくれ、(2)保育内容に対する国家の介入、という二つのもの⁹⁶」に集約化されている。このような把握にもとづいて、「保育問題とその対策⁹⁷」というものは次のようにまとめられる。

- ①保育問題をかかえてその社会的解決をもとめる国民生活がある
- ②これに対して政府の保育行財政があり、保育事業の経費負担と事業内容をめぐって国民と政府との間に対抗関係がある
- ③国民の保育要求にこたえる保育事業は自治体や民間団体によって運営されている。しかし政府の行財政は保育の最低基準を維持する最小限のものでしかない。これに対してさまざまな運動があるが保育行政と密着しがちな運動では限界がある
- ④かくして親たちと(労働者としての)保育者との連帯による保育運動が発展してくる。そして保育運動こそが保育問題を構造的全面的にとらえることができる。

みられるように、「児童福祉」という用語は使われておらず、そして「行政」との関係では対立的に把握されている。けれども、「保育問題」とは何なのかということについていうならば、「児童福祉」といわれているものが現実に担っているところのものと全くかわらないといってよからう。

さて「保育所問題⁹⁸」について論じながら、一番ヶ瀬氏は「婦人労働・家庭生活・児童福祉」という相異なる三つの概念を、「生活⁹⁹」という側面において、それを構造的、総体的に把握しようとする。ここで「児童福祉」は政策概念として用いられている。そして、他の二つの領域との関連では「婦人労働が与えた家庭生活への影響を社会問題視することのなかで」、意識化されてきた(ニードとして)とする。そのプロセスは次のようである。

- ①私的に営まれる家庭生活において、成人男子労働者の賃金低下は「共稼ぎ」を不可避とする。
- ②そのばあい、主婦の労働として慣習的に行なわれていた家事労働は(i)家庭内にあるその代替的、補充的機能の活用、(ii)家事労働の社会化としての、ある種の施設の活用という方向をとり、後者と「児童福祉」とが関連してくる。
- ③このとき、「児童福祉」は私的になされるのではなく、社会資本の一つとして、生産関係を反映した総資本の意志の反映としてとらえられ、その度程に応じて(i)家庭の離散、親子心中など、(ii)保育所などの児童福祉施設の拡充にみられる社会運動、(iii)それらの中間的形態としてのパート・タイム就労、内職などが現象化する
- ④ここでどのような方向に進むかは、育児に対する社会的慣習、母親あるいは社会の認識の程度などによって

異なるが、そのうちのひとつが保育所への要求となってあらわれてくるものである。

要するに、「保育問題」はもっとも基本的には労働力の再生産にかかわるものとしての社会問題のひとつとして考えられねばならないし、又、考えられてきた。それが児童問題のもっとも中心的なものである（したがって児童福祉の中心的部分を占めなくてはならない）のにもかかわらず、そのような認識を妨げてきたのはどのような理由によるのであろうか。第一に児童問題が社会問題化しにくい状況にあることがいわれねばならぬ。労働問題が顕在化した資本主義の初期段階においてもそれはまず家庭問題、教育問題として把握されたのであり、児童の存在はまず「養育」にとともなう観念と費用の問題なのであった。第二に、「児童福祉」はその有する理念とは異なって「児童保護」と呼ばれるところの家庭機能の代替、補充という本質を止揚することなく、いまだ恩恵的、慈善的なものとしてあることを示している。それは政策的な観点からみると、もっともあきらかである。逆に、「運動」論的な観点の必要性が認められるのである。

さて、結論的にいうならば「保育問題」は児童福祉がたんに理念のみでその実質を変えていかないかぎり、その用語すらにもなじまないものとなるのではなからうか。児童福祉はその対象である児童のもつ権利を認識し、代弁していかねばならぬ。すなわち、「児童はなほ未だ自己の科学的発見者を待ちうけている⁽⁴⁾」のであり、保育問題を検討する意義も、そのような児童福祉のあり方を問わねばならないところにあると思われる。

<註>

- (1) たとえば、日本保育学会（編）「日本幼児保育史」全4巻、フレーベル館、1968～1971を参照せよ。
- (2) 小川政亮「社会事業法制」ミネルヴァ書房、1973、281～3ページ
- (3) この点については<理念——実体>のそれぞれをいかに評価するかということで「福祉」を行政的な視野でみるときに十分に考慮さるべきである。
- (4) 松崎芳伸「児童政策の進路」（厚生省児童局『児童福祉』東洋書館、1948）18ページ。なお同氏は当時の児童局企画課長であった。
- (5) 「前掲書」46ページ
- (6) 「前掲書」49ページ
- (7) この点についての評価は慎重でなければならないが、少なくともこの論文の主調が今後の社会の建設に経済政策を抜きにしては考えられず、労働力再生産のためのひとつの柱として児童政策を位置づけたとき、「児童福祉」の方向は（理念としてはどうあれ）定まったことを十分にみなければならなかったのである。
- (8) 川嶋三郎（編）「児童福祉の諸問題」港出版合作社、1950、「まえがき」なお、同氏は当時の児童局企画課長であった。
- (9) 川嶋三郎「児童福祉の使命」（『前掲書』所収）3～4ページ
- (10) 「前掲書」6～7ページ
- (11) 「前掲書」8～9ページ
- (12) 吉見静江「児童の保育」（『前掲書』所収）108ページ、なお、同氏は当時の児童局保育課長であった。
- (13) 鷺谷善教「私たちの保育政策」博文社、1970、「まえがき」
- (14) 保育所がどのように規定されているかをみる必要がある。たとえば社会福祉事業法では、その2条3項で保育所を第二種社会福祉事業としていること、昭和38年のいわゆる「両局長通知」では、その(3)で保育所の教育機能は「幼稚園教育要領」に準ずることが望ましい、としている点などである。

- (15) 渥美節夫「わが国の児童福祉」日本児童福祉協会, 1967, なお, 同氏は厚生省児童家庭局長であった。
- (16) 「前掲書」155ページ
- (17) 拙稿「児童福祉の対象——要保護性を中心に」白梅短大紀要第9号所収を参照されたい。
- (18) 浦辺史「児童福祉における社会的養護」(糸賀他(編)『施設養護論』ミネルヴァ書房, 1967, 所収)
- (19) 浦辺史「現代の保育問題と幼児教育」風媒社, 1969, 172ページ
- (20) 浦辺史「日本の保育問題」ミネルヴァ書房, 1971, 257~8ページ
- (21) 一番ヶ瀬康子「児童福祉論」国土社, 1969, 101~6ページ
- (22) ここでいう「生活」は「営みの基礎条件となる所得を得るための賃労働およびそれを規制する社会経済的諸条件にきびしく制約されながらも, 一方で私有財産制に依拠する私的な家庭生活のなかで, いわば相対的には独自の慣習あるいは意識に規制されながら多様な現象形態をとっていく」とされている。「前掲書」102ページ
- (23) 児童問題研究会「児童問題研究」創刊号。日本保育学会(編)「前掲書」第4巻280ページ。宍戸氏の論文より重引させていただいた。

<付記>

本稿が成るにあたっては, 本学保育科「研究助成金」に負うところが大きい。記して感謝する。(1973.9.25)

A study on the nature of child welfare (1)

MASAHIRO HONMA

This paper is a part of the studies dealing with child welfare. Here an attempt is made to define the term "child welfare" with a concentration on the day nursery problem.

(I) Preface

The term "welfare" is now very popular, and has acquired a wide meaning with a vague connotation. Therefore, to clarify the meaning of the term, I referred to some books, especially Mr. Tsujimura's work, Koseikan, 1970. I think that "child welfare" means the measures to prevent and solve the child problems that inevitably confront us a capitalistic society, and that the term may well be replaced by some other words, so long as it is used only as a slogan.

(II) Today's day nursery problems

It is difficult to tell the nature of day nursery problems, because they can be discussed from various points of view.

- (1) The number of the institutions during the period of 1950—1970.
- (2) The number of the children admitted.
- (3) The kindergarden and the day nursery.
- (4) The nursery financing.
- (5) The number of nursery teachers.

(III) Legal provisions

The position the day nursery occupies in the realm of child welfare is greatly increasing its importance today. The government policy and administration, however, is very limited, and only concerned with children who need institutional care. The problem of day nursery should also be treated from the angle of the development and education of pre-school children and in connection with the women's labor problem.

Thus thinking, I suggest that child welfare as a course of study should be so organized as to help the students understand the important role of the day nursery and its significance in a changing society.