

| | | | |
|---------|--|--------|----------------|
| 氏名（本籍） | 佐藤 光市（宮城県） | | |
| 学位の種類 | 博士（社会福祉学） | | |
| 学位番号 | 甲第98号 | | |
| 学位授与の日付 | 2026年3月20日 | | |
| 学位授与の要件 | 学位規則第5条第1項の規定該当 | | |
| 学位論文題目 | 被占領期における保育所政策の形成 —ステークホルダー間の相互関係を中心に— | | |
| 研究審査委員 | 主査 | 小松 理佐子 | 日本福祉大学 教授 |
| | 副査 | 児玉 善郎 | 日本福祉大学 教授 |
| | ” | 野尻 紀恵 | 日本福祉大学 教授 |
| | 学外審査委員 | 野口 友紀子 | 武蔵野大学 人間科学部 教授 |

論文内容の要旨

本論文は、保育所政策の形成の特質を、児童福祉法の立案・成立から第5次改正までの連合国軍総司令部（GHQ）、政府、保育実践運動の三者の関係から明らかにしたものである。保育所政策は被占領期の政策課題の一つであり、歴史研究において制度史・政策史・運動史は存在するが、複合的な視点から論じたものはみられない。GHQからの指令に対する政府の対応という一方向ではなく、当事者や保育実践者からの保育の必要性も視野に入れて考察している点に本論文の意義がある（総頁数は195頁、図表10点、引用・参考文献255点、引用資料29点）。以下、本論文の構成と各章の概要を述べる。

序章 研究の目的と方法

第I部 保育所政策の枠組み形成

第1章 「保育に欠ける」子どもを保育所保育の対象とした保育所政策の形成

第2章 「保育に欠ける」子どもの対象規定に対する見解相違の背景

第3章 保育所保育の対象規定における季節保育所による一時保育の除外

第II部 保育所政策形成と保育提供基盤との連関

第4章 幼稚園と保育所の二元制による保育提供基盤の形成

第5章 私的契約による保育提供基盤の形成

第6章 措置による保育提供基盤の形成

第III部 保育所政策形成と保育実践運動との連関

第7章 民主保育連盟の結成を主導とした浦辺史の思想的背景

第8章 民主保育連盟による保育所づくり運動

第9章 認可外保育施設づくり運動

終章 研究の到達点と今後の展望

序章（研究の目的と方法）では、本研究の目的として、保育所政策を実現するための枠組みを形成する児童福祉法の立案・成立から第5次までの分析を通して、保育所保育の政策形成の特性を明らかにすることであるとしている。そして、分析の方法として以下の3点を示している。第一に、保育所政策形成の枠組みとして、保育所政策、保育提供基盤、保育実践運動の三相を設定してその連関を

分析する。第二に、ステークホルダー（GHQ・政府・保育実践運動の利害関係者）の相互関係を明らかにする。第三に、戦前・戦時期からの歴史的な連続・非連続を分析する。本研究において被占領期は、1945年8月末のマッカーサーによる占領開始から1951年9月のサンフランシスコ講和条約調印までの期間とし、占領政策が非軍事化・民主化から経済復興へと転換する1948年10月を境に、前期・後期に二区分する。

第1章（「保育に欠ける」子どもを保育所保育の対象とした保育所政策の形成）では、GHQの指令、政府の検討から、児童福祉法成立時にすべての子どもの受け皿とするとした保育所規定が、第5次改正で「保育に欠ける」子どもを対象とする規定となった経緯を、公の支配と公的責任を軸に分析している。分析対象としているのは、アメリカ国立公文書館で公開された占領当局の一次資料をもとに編集している『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』（小野顕編、1979年）をはじめ、『児童福祉法成立資料集成（上・下巻）』（児童福祉研究会編、1978年・1979年）、『続 児童福祉法成立資料集成』（寺脇隆夫、1976年）などである。研究の結果、保育所政策の中核は、GHQが指令したSCAPIN775と日本国憲法89条に規定された両者の相互関係によって形成されたことを明らかにしている。

第2章（「保育に欠ける」子どもの対象規定に対する見解相違の背景）では、児童福祉法の成立過程における保育所規定をめぐる、児童福祉法立案担当者であった松崎芳伸と保育実践運動者の平野恒子の見解の相違の背景を明らかにしている。分析対象としているのは、両者が執筆した著書・日誌等である。松崎が保育所を保護者の負担を軽減する施設とする政策を立案したのに対して、平野は保護者の負担軽減よりも親子の福祉実現を主とすべきであると主張した。研究の結果、その背景には二人の思想の相違があることを明らかにしている。すなわち、松崎は、戦後の経済再建のための社会保障制度の確立を前提とした社会連帯責任を法の理念とし、大河内一男の生産的社会政策論を援用して経済循環のなかに保育所を位置づけ、労働力の再生産に便益をもたらそうとする思想をもっていた。それに対して平野は、戦前から保育施設の運営に携わり、母性保護運動に参画するなかで母子寮を開設した経歴をもち、保育施設と母子寮の一体的な運営の実践を通して形成した平等思想をもっていた。

第3章（保育所保育の対象規定における季節保育所による一時保育の除外）では、戦前に農繁期に一時的に開設されていた季節保育所が児童福祉法に組み込まれなかった経緯を明らかにしている。前掲の資料に加えて、寺脇隆夫が収集した「(部外秘) 児童福祉法案」を用いることで新たな知見を得ている。児童福祉法の立案過程で作成された3つの「児童福祉法要綱案」では「常設又は臨時の保育所を設置することができる」と臨時の保育所が含まれていたが、同年8月に閣議決定された児童福祉法案では臨時の保育所は除外されていた。児童福祉法制定後の改正法案の検討の過程では、季節保育所を児童福祉施設の種類として組み込む案も作成されたが最終的には実現しなかった。研究の結果、この背景には1951年に制定された社会福祉事業法によって、同法と児童福祉法の関係が生まれたことがあることを明らかにしている。開設期間が6カ月に満たない季節保育所は、社会福祉事業法において法外施設として取り扱われた一方、児童福祉法第5次改正では保育所の対象が「保育に欠ける」子どもに規定された。これらにより、季節保育所の対象であった一時的に「保育に欠ける」子どもは、保育所の対象から除外されることになった。

第4章（幼稚園と保育所の二元制による保育提供基盤の形成）では、幼稚園と保育所の二元制による保育提供基盤形成の特性を明らかにしている。米国から日本に派遣された教育師団による『教育施設団報告書』（1946年）、教育刷新委員会による『教育刷新委員会教育刷新審議会 会議録』（日本近代史料研究会編、1998年）を分析対象としている。GHQ側としての教育刷新委員会、政府としては厚生省の松崎芳伸と文部省の内藤卷三郎の見解を取り上げ、幼稚園と保育園の二元制になった経緯を分析している。先行研究では文部省と厚生省間の対立として論じられているが、本研究により、GHQのヘレン・ヘファナンの指導のもとで幼稚園と保育園に共通の『保育要領』が作成され、事実上において共通の保育を提供する体制が築かれていたことを明らかにしている。

第5章（私的契約による保育提供基盤の形成）では、児童福祉法の第5次改正後に、一旦公的保育の対象から除外された子どもが、私的契約によって公的保育に包摂されるようになった経緯を明らかにしている。本章では私的契約を「保護者が保育所と直接契約して保育を要する子どもの入所を委託すること」と定義し論じている。「社会福祉統計」（厚生省大臣官房統計調査部 1998）、『文部省教育調査部調査資料』（文部省教育調査部編、1942年）、『民生局年報』（東京都民生局、1949年）などをもとに、私的契約により保育所に入所する仕組みが初期に形成された背景を、戦時期の社会事業法下の託児所、戦後の児童福祉法制定前の旧生活保護法下での託児事業の事業実態、児童福祉法制定に至る経緯から明らかにしている。

第6章（措置による保育提供基盤の形成）では、憲法第89条の民間事業への公金支出禁止にかかわらず、保育所が「保育に欠ける」子どもを対象とし、措置委託費を財源とする施設となるまでの過程を明らかにしている。当時の厚生省社会局長であった葛西嘉資、児童福祉法立案者であった松崎芳伸らによる著書、厚生省児童局編による通知集等を分析対象としている。児童福祉法の改正過程で社会福祉事業法が制定されたことにより、措置委託費が児童福祉施設最低基準を維持するための費用となったが、この背景にはGHQ傘下のフラナガン神父の示唆によって日本社会事業協会児童部が編纂した『児童福祉施設最低基準案』や、児童福祉法の立案を指導したマーカソンから松崎への示唆など、GHQと政府のやりとりがあったことを明らかにしている。

第7章（民主保育連盟の結成を主導とした浦辺史の思想的背景）では、戦後まもなくに保育所づくり運動を展開し、民主保育連盟の結成を主導した浦辺史に焦点を当て、児童福祉法の保育所規定の浦辺の解釈とその思想的背景を明らかにしている。民主保育連盟の取り組みを掲載した「民主保育ニュース」を収録した『民主保育連盟資料 編集復刻版』（松本園子編、2015年）などを分析の対象としている。浦辺は児童福祉法案に対し、すべての子どもを保育の対象としたうえで、「保育に欠ける」子どもを優先させるように求めた。その思考は大河内一男の生産力理論に基づいていること、それは戦時期から継続した浦辺の考えであることを明らかにしている。また、GHQの民主化改革に協力するために結成された「母子懇話会」のメンバーに民主保育連盟の会員が入っており、平等な福祉を実現を主張する女性たちとの相互交流が行われていたことも明らかにしている。

第8章（民主保育連盟による保育所づくり運動）では、民主保育連盟による保育所づくり運動の地域展開について、対象者、協力を求めた組織・団体等、協働した組織・団体を明らかにし、戦時期

の浦辺の思想と比較分析している。『民主保育連盟資料 編集復刻版』（松本園子編、2015年）に掲載された「民主保育ニュース」、『証言・戦後改革期の保育運動－民主保育連盟の時代－』（松本園子編、2013年）などを分析の対象としている。民主保育連盟による保育所づくりの中核は旧保育問題研究会員で編成され、働く母親の子どもを対象としたものであった。労働組合や協同組合の協力を得て「保育施設をつくる協議会」を組織し、議会や行政機関、政府に働きかけ、身近な地域における簡易な保育所づくりを展開した。拠点となった労働者クラブ保育園は「保育に欠ける」子どもを対象とされていたが、入所した子どもは勤労者の子どもよりも地域の保育に欠けていない子どもが多く、実質的にはすべての子どもに機会が開かれたものであったことを明らかにしている。

第9章（認可外保育施設づくり運動）では、児童福祉法制定初期に認可外保育施設が設置されるようになった経緯を分析している。『児童福祉法最低基準』（松崎芳伸、1949年）、『児童福祉法の解釈と運用』（高田正巳、1951年）などを分析対象としている。戦後の食糧難や住宅難のなかで起きた第一次ベビーブーム、働く女性の増加などにより保育需要が高まり保育所が不足するなかで、「保育施設をつくる協議会」が組織され自主的な保育施設づくりが進められたが、資金不足により最低基準に達しない保育施設となった。児童福祉法上は「許可に近い認可」として運用されたが、認可基準に達しない保育施設の設置が黙認されることとなった。児童福祉施設最低基準はGHQの紹介によるアメリカの基準を参照して策定されたものであったが、日本の保育提供基盤との乖離が著しかったことからGHQと政府の調整が行われ、大幅に基準が下げることになったことを明らかにしている。

終章（研究の到達点と今後の展望）では、総括としてGHQ、政府、保育実践運動が相互に影響し合う相互連関を明らかにしている。被占領期の保育所政策は、日本に対して無差別平等の原則を求め、GHQ、生産力の維持増進を図ろうとする官僚、平等な福祉の実現をめざす保育実践者の三者の相克・親和関係のなかで形成された。保育所政策の中心的課題となったのが保育所の対象規定である。本研究では、被占領期前期には、すべての子どもを対象とする形式的平等原則を成立させたうえで、そのことによって不利を被る「保育に欠ける」子どもを包摂する実質的平等を実現するしくみが検討されたが、後期に「保育に欠ける」子どもに限定し、「保育に欠ける」子どもの不利を是正するしくみに転換したことを明らかにした。その要因は思想の相違のみならず、戦後の財政難による供給量の不足という問題があり、GHQとの間で実態に合わせた調整が行われたことも明らかになった。このことから、不利を被っている子どもを保育所保育に包摂する積極的な是正措置をとるうえで、保育所規定と措置規定によって相互補完的な構造の形成が必要であると考察している。

論文審査結果の要旨

1. 審査経過

2026年1月15日の大学院福祉社会開発研究科社会福祉学専攻会議において佐藤光市の審査請求論文が受理され、小松理佐子、児玉善郎、野尻紀恵の3名による審査委員会が設置された。また、野口友紀子氏（武蔵野大学人間科学部教授）を学外審査委員とすることが決まった。学内審査委員は、それぞれに提出論文を精査したうえで2026年2月11日14:00より審査委員会を行い、本論文の概括的評価と論点について意見交換した。引き続き佐藤光市氏への最終試験（口頭試問及び英語力審査）を実施した。終了後、最終試験の結果について審議するとともに、学外審査委員からの審査報告書

(2026年2月2日付)を総合して協議の上、本論文は博士(社会福祉学)の学位授与にふさわしいとの結論に達した。

2. 論文の評価

本論文の評価すべき点として、以下をあげることができる。

第一の評価点は、被占領期の政策課題の一つである保育所政策を、GHQ、政府、保育実践運動の三者の関係に着目して論じていることである。被占領期の政策はGHQと政府との関係で論じられることが多かったが、保育実践運動を加えた分析によってGHQから政府への指令という関係だけでない三者の力動の中で政策が形成されたことを明らかにした。

第二の評価点は、多くの一次資料を用いて詳細な分析が行われ丁寧に記述されていることである。本論文は序章・終章を含む全11章で構成されているが、そのうち7つの章は社会事業史学会、日本社会福祉学会、日本福祉大学大学院の紀要に掲載された査読付論文をもとにしている。査読者による検証を経てまとめられていることから分析結果の信頼性は高い。

第三の評価点は、保育所政策の形成過程の分析を通して、普遍主義か選別主義かという社会福祉学のテーマを考えるための手がかりを提示していることである。歴史研究を通して今日の保育所政策への示唆を得ようとする意欲的な研究姿勢は評価できる。

一方、審査委員からは、本論文にはいくつかの弱点があることも指摘されている。本文の記述からは保育実践者と政府との関係が十分に検証できない点、連続性・非連続性をめぐる論証が不十分である点、分析結果と結論との整合性が取れていない部分が見られる点、被占領期の歴史研究の結果を今日の保育所政策に結び付けようとしているが、その道筋が十分に示し切れていない点、などである。

最後に学外審査委員の野口友紀子氏は、被占領期という限定ではあるものの政策と運動を関連付けて論じたところに社会福祉史上の意義があると評価している。また、社会福祉学における研究上の意義として、いつの時代にも存在する「保育に欠ける」子どもに対する保育サービスの提供と就労の有無にかかわらずに保育サービスをすべての子どもに提供することの2つの矛盾が問いかける社会福祉の価値の問題を考える時の手がかりを提示したことがあげられている。反面、GHQ、政府、運動体という3つの主体の設定と保育所政策、保育提供基盤、保育実践運動の三相の関係が分かりにくい点、政策形成に関わる主体を「アクター」ではなく「ステークホルダー」とした理由が不明である点、歴史研究としての著者の立ち位置が曖昧である点などの課題も指摘されている。

3. 最終試験(学力の確認)の結果

2026年2月11日、佐藤氏の最終試験(口頭試問および英語力試験)を実施した。はじめに佐藤氏から第1次提出および公開発表会で指摘を受けて修正した箇所(結論における論理の矛盾、結論として示した図の不整合、キーワードの概念整理等)とともに、本論文で独自に明らかにした点や研究の意義について説明がなされた。続いて、前項で述べた弱点を中心に、審査委員による試問を実施した。一つひとつの指摘に対し、本論文において到達できている部分と残された課題を整理した上で真摯に対応した。最後に学力の確認として英語力の審査を行った。提出された英文要旨の一部についてリーディングと意識を実施したところ、ともに正確に行われ、博士学位に相応しい英語力を有すると判断した。学外審査委員から指摘されたステークホルダーという用語の使用の適否については、氏の今後の研究に期待するという事で審査委員の意見は一致した。

4. 結論

本審査委員会は、学位申請者佐藤光市氏は日本福祉大学学位規則第 12 条により博士（社会福祉学）の学位を受けるにふさわしい者として判断し、合格と判定する。

以上