

博士論文

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—

The Formation of Day Nursery Policy During the Occupied Period:
Focusing on the Interrelationships Between Stakeholders

2025 年度

日本福祉大学大学院
福祉社会開発研究科
社会福祉学専攻博士課程

氏名：佐藤 光市

論文要旨

氏名：佐藤 光市

◆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—

◆要 旨

序章：研究の目的と方法

本研究の目的は、社会福祉学における歴史研究として、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次改正までの分析を通して、保育所保育の政策形成の特質を明らかにすることである。具体的には、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し、第二に、保育所政策形成におけるステークホルダー（連合国軍最高司令官総司令部（以下、GHQ/SCAP）・政府・保育実践運動の利害関係者）の相互関係、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。そして、連関、相互関係及び連続／非連続によって保育所保育への包摂と排除を生成している構造的な特質を明らかにする。そのうえで、今日の保護者の就労等により保育を必要とする子どもの保育所保育からすべての子どもを対象とする保育所保育への転換に資する問題提示を行う。

第1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

児童福祉法は、立案から成立までの被占領期の前期に、保育所規定ですべての子どもを対象とし、措置規定で保護者の労働等による「保育に欠ける」子どもを包摂し、成立後から第5次改正までの被占領期の後期は、措置規定の「保育に欠ける」の字句を保育所規定に挿入し保育所保育の対象を「保育に欠ける」子どもに限定した経緯について分析した。その結果、児童福祉法案の立案時に、公の支配と保育所規定を連動させ、民間が公の支配に属すると憲法解釈された時に、保育所規定に保護者支援に関する字句を挿入したことが明らかになった。公の支配と保育所規定を連動させた理由は、民間を公の支配に属するものとして保育所保育を安定的に供給し、保護者の負担を軽減し労働力の回復を支える制度として、保育所を戦後の経済再建の一翼を担うものとしたことが示唆された。

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

児童福祉法の成立過程における保育所規定をめぐる主なステークホルダーの児童福祉法立案者の松崎芳伸と保育実践運動者の平野恒子の見解を分析した。その結果、保護者の負担を軽減する保育所とすることを主張した松崎は、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て、戦時中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した思想的背景があったことが明らかになった。他方、経済的な観点から保護者の負担軽減よりも親子の

福祉を実現する保育所とすることを主張した平野は、戦前から平等思想を持って保育施設の運営に携わり、母性保護運動に参画し保育施設と母子寮の一体的運営を実践していた。

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

農繁期の労働等のために家庭で世話をすることが一時的に困難となった子どもを保育する季節保育所が、児童福祉法に組み込まれなかった経緯を分析した。その結果、児童福祉法案では、保育所は常設のものに限られ、季節保育所は成立した児童福祉法から除外された。児童福祉法制定後に立案された改正児童福祉法案では、季節保育所を公の責任で入所措置するもので、成立法よりも包摂性の高い内容であったが、戦前の社会事業法に連続して社会福祉事業法で実施期間が6か月に満たない事業を除外していたことから法定されなかった。

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

既存の幼稚園又は保育所が新たに保育所又は幼稚園の認可を受け、受け入れ要件を取り込んだ二枚看板制の形成過程を分析した。その結果、児童保護法案立案時に二枚看板制の法定化を企図して立案していたが、法定できなかったことから二枚看板論に転化し法定外の行政運用とした後、児童福祉法の第5次改正によって保育所の受け入れ対象を「保育に欠ける」子どもに限定したことに伴って運用を終結したことが明らかになった。二枚看板制は、幼稚園を所管する文部省と保育所を所管する厚生省との間では、幼児の対象年齢区分を巡る対立があった。こうしたなかでGHQ/SCAP 民間情報教育局のヘレン・ヘファナンの指導のもとで、幼稚園と保育所に共通の『保育要領』が作成され事実上一体化した提供体制にあった。

第5章 私的契約による保育提供

保育所保育の保育提供形態としての私的契約による保育の提供を分析した。その結果、私的契約は、児童福祉法の第5次改正前までの保育所では、すべての子どもに対する保育提供の受け皿となるなかで一般化し、第5次改正後は、「保育に欠ける」子どもを措置した後の定員の残余を提供するものとして存在していたことが明らかになった。つまり、保育所保育の提供は、包摂性から選別性へと変化していた。その転換は、戦後の窮乏した財政状況のなかで保育需要が高まったことで、占領政策下で公的責任を果たす対象となっている「保育に欠ける」子どもに対する保育供給量の確保に限界が生じていたことによる。その限界状況から抜け出す手段として転換が行われていたことが推察された。

第6章 措置による保育提供

措置委託費と最低基準を組み合わせ、公の支配に属する保育所の保育提供基盤を築いた過程を分析した。その結果、措置委託費による保育所の保育提供基盤の構築は、社会福祉事業法による社会福祉法人の創設を起点とする財源確保を強調した言説があるが、児童福祉法等の個別法の制定が起点であることが明らかになった。そして、その提供基盤は、GHQ/SCAP 傘下のフラナガン神父の示唆による日本社会事業協会児童部の「児童福祉施設最低基準案」の立案、GHQ/SCAP 公衆衛生福祉局のマーカソンによる児童福祉法案立案担当者の松崎に対する示唆によって構築されていた。また、厚生省は措置費を「児童の最低生活を保障する経費」と位置づけ、財政的側面だけでなく、子どもの生活保障の両側面から行っていた。

第三部 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した浦辺史の思想的背景

保育実践運動団体の民主保育連盟の結成を主導した浦辺史の児童福祉法成立時の保育所規定の解釈を巡る思想的背景を分析した。その結果、浦辺は、保育所の経済政策的な位置づけを支持し、保育所を母子家庭の経済的生活を維持するための施設とし、「保育に欠ける」子どもの入所を重視する解釈をしていたことが明らかになった。それは、生産的社会政策論に依拠し保育所の社会政策的機能を重視したが、婦人の労働による国家経済の安定だけでなく、当事者の生活問題に引き寄せたものであった。また、保育所が地域のすべての子どもに保育の機会が開かれる形式的な平等のもとで「保育に欠ける」子どもの不利を是正するものであった。浦辺は、この保育観をもって民主保育連盟の活動に携わったことが示唆された。

第8章 民主保育連盟による保育所づくり運動

戦時期に、保育施設の地域性を重視した「戦時保育施設標準」を発表した浦辺史の主導によって、戦後もなく旧保育問題研究会員の会員有志で創設した民主保育連盟が解散するまでの6年余りの間の保育所づくりにおける地域展開の実践方法について、浦辺の論説と比較分析した。その結果、地域展開の実践方法は、「保育に欠ける」子どもを対象とするなど連続していた。また、民主保育連盟の保育所づくりは、戦時期の旧保育問題研究会員を中核として組織し、働く母親の子どもを対象者として、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」を組織し協働して議会や行政機関、政府に働きかけ、常設の保育所をめざした身近な地域における簡易な保育所づくりとして展開したことが明らかになった。

第9章 認可外保育施設づくり運動

児童福祉法施行初期において制度の枠外に共同保育を行う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た。その結果、保育所の設置が認可制で、児童福祉法上は認可基準に達しない保育施設の設置が黙許され、認可外保育施設が制度の枠外で事業を行うことが一概に停止されることはなかった。資金不足によって最低基準に達することが難しく、最低基準のスペースの確保よりも子どもが安全で安心できる居場所を確保して危機的状況を回避することを優先した結果、母親たちの主体的な活動で、最低基準に満たない保育施設づくりから始められ拡大した。こうして認可保育所と棲み分け、制度の周縁に位置して、認可を受けるまでの過渡的存在として保育を要する子どもを共同保育に包摂した。

終章 研究の到達点と今後の展望

被占領期の保育所政策は、保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動の三相が、①歴史的社会的に規定され、②双方向のベクトルを持つ三相の連関によって形成された。その特質は、①ステークホルダー間の親和と相克の関係、②被占領期前期・後期の偶発的な出来事、③戦前・戦時期から連続した平等の主張と生産力の維持増進の主張の相克によって形成され、④前期と後期で異なる格差是正措置によって「保育に欠ける」子どもを包摂する政策であったことである。以上のことから、今日の保育政策の転換への問題提示は、形式的平等原則を成立させたうえで、実質的平等を確保する格差是正措置を構成している前期の保育所政策を参照して検討することである。本研究の意義は、先行研究の多くが歴史的な出来事を単一の側面に焦点を当てて検討するものであったのに対し、歴史的社会的に規定された相互関係による政策形成の特質を把握し全体像に迫る研究の知見を得たことであるが、限界はこれを説明する個別事例の不足でこの蓄積を今後の課題とする。

Abstract of Doctoral Dissertation

Surname, First name : Koichi Sato

【Title】

The Formation of Day Nursey Policy during the Occupied Period: Focusing on the Interrelationships Between Stakeholders

【Abstract】

Introduction: Study Purpose and Methods

This research examines the formulation of day nursery childcare policy by analyzing the Child Welfare Act (hereinafter, the Act), from planning and enforcement to the fifth amendment of the Act. The research analyzes the relationships among day nursery policy, the childcare providing foundation, and providing childcare as three aspects of the framework for formulating day nursery policy; interrelations between stakeholders (General Headquarters (GHQ), government, and providing childcare) in the formulation of day nursery policy; and the historical continuation/discontinuation of the relationships and interrelations from the prewar and wartime periods.

Part I Building the Framework for Day Nursery Policy

Chapter 1: Formulation of Day Nursery Policy to Provide Childcare to Children “Requiring Childcare”

This research analyzed the legislative and political context and found two keys. The Act allowed every child to have day nursery childcare by definition of day nursery, and included children “requiring childcare” for employed guardians by definition of the measures during the period from planning to enactment of the Act in the first half of the Occupation. The Act, however, limited children acceptable to those requiring childcare by inserting the wording, requiring childcare, in the definition of day nursery.

Chapter 2: Background of Assertion on Definition for Accepting Children Requiring Childcare

This research analyzed the perspectives of Hoshin Matsuzaki, a contributor to the drafting of the Act, and Tsuneko Hirano, who was engaged in the provision of childcare. Consequently, it was found that Matsuzaki’s assertion defined day nursery as a facility to reduce the burden on guardians. Hirano’s assertion defined day nursery as a facility to achieve parent-child welfare rather than reduce the burden on guardians from an economic perspective.

Chapter 3: Exclusion in a Seasonal Day Nursery from Definition of Day Nursery Childcare

This research analyzed the circumstanced in which seasonal day nursery

incorporated into the Act. Day nursery incorporated into the Act was limited to permanent day nursery. Although amended legislation with higher inclusivity by allowing seasonal acceptance was proposed after enactment of the Act, the proposed legislation was not incorporated into the Act. Like the Social Service Act before the war, the Social Welfare Service Act excluded services for less than six months. Consequently, seasonal day nursery could not be incorporated into the Act.

Part II Relationship Between Day Nursery Policy Formulation and Childcare Providing Foundation

Chapter 4: Providing Childcare by Dual Certification Between Kindergarten and Day Nursery

This research analyzed the process for dual certification, which allowed an existing kindergarten or day nursery to newly acquire both kindergarten and day nursery certification and incorporate the admission requirements of both facilities. Although a proposed section of the Act at the planning stage aimed to legalize dual certification, that effort did not become part of the Act and was replaced with the new concept of dual certification. The concept fell under non-statutory administrative operation and was terminated as children acceptable to day nursery were limited to those requiring childcare in the fifth amendment of the Act.

Chapter 5: Childcare Provision through Individual Agreements

This research analyzed childcare provision in a day nursery through individual agreements. The analysis clarified that individual agreements were generalized in circumstances in which day nurseries accepted every child before the fifth amendment of the Act. After the fifth amendment, individual agreements for providing childcare for children without access to a day nursery became a pattern, when day nursery had available capacity after accepting children requiring childcare.

Chapter 6: Providing Childcare by Measures

This research analyzed the process of building a childcare providing foundation of day nursery under public authority by combining the Measures Outsourcing Expenses (hereinafter, the Expenses) and the Minimum Standards for Child Welfare Facilities (hereinafter, the Minimum Standards). It was found that the foundation was built based on the enactment of individual laws, including the Act. The Ministry of Health and Welfare defined the Expenses as “expenses for guaranteeing a minimum standard of living for children” to support the finances and security for children.

Part III Relationship Between Day Nursery Policy Formulation and Childcare Provision

Chapter 7: Ideological Background of Hiroshi Urabe, who led Establishment of the Democratic Childcare Federation (*Minshuhoikurenmei*)

This research analyzed Hiroshi Urabe's ideological background for the definition of day nursery when the Act was enforced. The analysis showed that Urabe supported economic policy-based positioning of day nursery and focused on the acceptance of children requiring childcare by defining day nursery as a facility for maintaining the economic life of the mother-and-child family. Urabe aimed to remedy the disadvantages of children requiring childcare under formal equality that provided opportunity for every child to have childcare at day nursery.

Chapter 8: Federation-led Efforts to Establish Day Nurseries

This research analyzed the Federation's community-centered strategy for establishing day nurseries over the six-year period from its founding to its dissolution, through a comparative analysis with Urabe's concept of community-based childcare. The community-focused approach reflected Urabe's concept of accepting children requiring childcare into day nurseries. The Federation's approach established community-based day nursery with the aim of developing permanent day nurseries.

Chapter 9: Establishing Non-registered Childcare Facilities

This research analyzed the circumstances in which non-registered childcare facilities providing childcare through the cooperation of guardians and local residents were placed outside the childcare system at the initial stage of enforcement of the Act. Due to a lack of funds, many childcare facilities were unable to meet the Minimum Standards. In response, mother took proactive steps to establish and expand services, prioritizing the immediate need for childcare over strict compliance with the standards to avoid a crisis.

Final Chapter: Research Results and Future Direction

Day nursery policy during the Occupation was shaped through the relationships of three interrelated phases: policy formation, institutional foundations, and the actual provision of childcare. Each phase was shaped by historical and social contexts and dynamically influenced the others. Day nursery policy was characterized by complex and conflicting relationships among stakeholders, influenced by unforeseen events in the first and second phases of the Occupation. This policy also reflected ongoing tensions, both before and during the war, between calls for equality and efforts to maintain and enhance productivity. Consequently, as a challenge for today's shift in childcare policy, this research suggests referencing and examining day nursery policy in the first part of the Occupation, which established the principle of formal equality and subsequently adopted disparity reduction measures to achieve substantial equality. While much previous research has examined historical events from a single perspective, this study contributes significantly by adopting a holistic approach to understanding policy formulation, grounded in historically and socially specific interrelations. Future research could focus on compiling case studies that illustrate the factors behind this achievement.

目次

序章 研究の目的と方法	1
第1節 研究の背景と目的	1
第2節 研究の枠組みと視点	4
1. 研究の分析枠組み	4
2. 分析の視点	9
第3節 先行研究の到達点と課題	20
1. 被占領期の社会福祉政策の形成	20
2. 保育所政策形成における対象規定	24
3. 保育所政策形成と保育提供基盤との連関	29
4. 保育所政策形成と保育実践運動との連関	32
5. 先行研究の到達点と課題	37
第4節 研究の方法と論文の構成	39
1. 研究の方法	39
2. 本研究の独自性	41
3. 構成	42
注	43
第I部 保育所政策の枠組み形成	46
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	46
第1節 ねらい	46
第2節 「保育に欠ける」子どもの対象規定	48
1. 児童福祉法案の立案過程	48
2. 児童福祉法の制定後の過程	52
3. 児童福祉法の第5次改正の経緯	55
第3節 考察	56
注	58
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	60
第1節 ねらい	60
第2節 松崎と平野の見解の思想的背景	62
1. 松崎の見解の思想的背景	62
2. 平野の見解の思想的背景	64
第3節 考察	67
注	68
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	70
第1節 ねらい	70
第2節 児童福祉法への季節保育所の組み込みと除外	71
1. 農村において季節保育所を必要とした実態	71
2. 児童福祉法案の立案過程における季節保育所の組み込みと除外	72
3. 児童福祉法制定後の改正児童福祉法案への季節保育所の組み込みと児童福祉法からの除外の経緯	74

第3節 考察	80
注	82
小括	83
第Ⅱ部 保育所政策形成と保育提供基盤との連関	86
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	86
第1節 ねらい	86
第2節 戦前期の二枚看板制の萌しと被占領期における二枚看板制の登場	88
1. 戦前期の二枚看板制の萌し	88
2. 被占領期における二枚看板制の登場	88
第3節 考察	95
注	97
第5章 私的契約による保育提供基盤の形成	99
第1節 ねらい	99
第2節 私的契約の用語の出現と定義	99
第3節 戦時期の社会事業法制下から児童福祉法施行初期までの保育の提供	101
1. 戦時期からの社会事業法制下における託児所の定義と保育の提供	101
2. 旧生活保護法制下における託児所の定義規定による保育の提供	102
3. 児童福祉法制下における保育所の定義規定と保育の提供	103
第4節 考察	106
注	108
第6章 措置による保育提供基盤の形成	109
第1節 ねらい	109
第2節 児童福祉法案の立案から成立までの経過	110
第3節 児童福祉法制定後の改正経過	112
第4節 考察	117
注	119
小括	121
第Ⅲ部 保育所政策形成と保育実践運動との連関	123
第7章 民主保育連盟の結成を主導した浦辺史の思想的背景	123
第1節 ねらい	123
第2節 民主保育連盟の「法案に対する意見」と浦辺の関与	125
1. 「法案に対する意見」の経緯	125
2. 「法案に対する意見」の内容	126
3. 「法案に対する意見」への浦辺の関与	127
4. 「法案に対する意見」の法案修正への影響	127
5. 経済的生活基盤の確保を重視した考え方の思想的背景	128
第3節 考察	132
注	134
第8章 民主保育連盟による保育所づくり運動	136
第1節 ねらい	136

第2節 「戦時保育施設標準」における地域展開の実践方法	137
第3節 民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開の実践方法	139
1. 担い手	139
2. 対象者	141
3. 協力を求めた組織・団体等	142
4. 協働した組織・団体	143
第4節 考察	144
1. 「戦時保育施設標準」と民主保育連盟の保育所づくりの比較	144
2. 民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開の実践方法	146
注	147
第9章 認可外保育施設づくり運動	149
第1節 ねらい	149
第2節 認可外保育施設の定義	150
第3節 児童福祉法の認可制とそれに基づく保育提供の実態	151
第4節 自主的な保育施設づくり	156
第5節 考察	158
小括	160
終章 研究の到達点と今後の展望	162
第1節 被占領期における保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動の特性	162
1. 保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動の歴史的社会的規定	162
2. 保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動の双方向のベクトルによる連関	165
第2節 被占領期における保育所政策形成の構造的特質	166
1. 保育所政策形成におけるステークホルダー間の親和と相克の関係	166
2. 被占領期前期・後期における偶発的な出来事による保育所政策の中核形成	168
3. 戦前・戦時期から連続した平等な福祉実現の主張と生産力の維持増進の主張の相克	169
4. 被占領期前期と後期の異なる不利の是正措置による「保育に欠ける」子ども もの包摂	171
第3節 研究の意義	175
第4節 本研究の限界と課題	177
注	178
謝辞	180
引用資料	181
引用文献	183
参考文献	191
初出一覧	195

序章 研究の目的と方法

第1節 研究の背景と目的

現在の保育政策は、保護者の労働等により保育を必要とする¹⁾子どもへの保育所保育からすべての子どもを対象とした保育所保育へのパラダイム転換する契機となりうるかどうかの岐路にたっている。

従来、保護者の労働等により保育を必要とする子どもの保育は、児童福祉法に基づく保育所とともに、待機児童の解消に向け教育・保育の受け皿を増やすことなどを目的に2012(平成24)年8月に成立し2015(平成27)年4月に施行された、子ども・子育て関連3法²⁾に基づく認定こども園への収斂を基本とする「子ども・子育て支援新制度」において行われている。つまり、保護者の労働等による保育を必要とする子どもの保育は、既設の児童福祉法に基づく保育所につながる新設の「子ども・子育て支援新制度」に基づく認定こども園等で行われているということである。

そして今般、「子ども・子育て支援新制度」に基づく「こども誰でも通園制度」とのつながりを維持したうえで、既存の児童福祉法に基づく乳児等通園支援事業によって保護者の労働要件を問わずに保育所の遊びや生活の場に参画できるようになった。すなわち、2024(令和6)年度から試行的に実施され、2026(令和8)年度から「子ども・子育て支援法」に基づいて本格実施が予定されている「こども誰でも通園制度」の「乳児等通園支援事業」として、どこにも通っていない3歳未満児の子どもが、親の労働要件を問わずに、月一定時間までの利用可能枠のなかで柔軟に保育所を利用できることになった。

しかし、保育従事者の間では、この児童福祉法に基づく乳児等通園支援事業が、従来の保護者の労働等により保育を必要とする状態にあることを条件とした保育所保育と異なっていることについて、なかなか理解できていない状態にある。それは、乳児等通園支援事業が、従来から保育所等で実施している一時預かり事業と区別がつきにくいことにある。乳児等通園支援事業と一時預かり事業との差異について、こども家庭庁は、2024(令和6)年6月26日に開催した「こども誰でも通園制度の制度化、本格実施に向けた検討会(第1回)」において、「こども誰でも通園制度と一時預かり事業は、法律上の定義としては明確に違うものということになります」(こども家庭庁2024a:25)として、次のように説明している。

すなわち、一時預かり事業は、『家庭において保育を受けることが一時的に困難となった乳児又は幼児』、それから、『子育てに係る保護者の負担を軽減するため、保育所等において一時的に預かることが望ましいと思われる乳児又は幼児について』、『一時的に預かり、必要な保護を行う事業』と、保護者の立場からの規定になっている。これに対して、こども誰でも通園制度における乳児等通園支援事業は、『乳児又は幼児への遊び及び生活の場の提供並びにその保護者との面談及び保護者への援助をいう。』と、「まさにこどもに対する視点、こどもを中心にした視点であり、かつ、保護者に対する援助もあわせて行いますという、規定になっております」と説明している(こども家庭庁2024a:25)。

しかし、「政府はこの制度において行われる子どもたちの遊びや生活保障を『保育』と呼ばずに、『通園支援』と名付けている」(大宮2024:31)と、乳児等通園支援事業が保育の範疇に含まれていないことが指摘されている。

乳児等通園支援事業が「こどもを中心にした視点」であるというものの児童福祉法を含む子ども・子育て関連3法からなる従来の子ども・子育て支援新制度と連動していないことに

は、保護者の労働等により保育を必要とする状態、つまり保育の必要性のある子どもを対象としている従来の規定と区別しなければならない状態にあることによっている。

この保育の必要性について、2024（令和6）年5月30日に開催された第213回国会参議院内閣委員会で、政府参考人の藤原朋子こども家庭庁成育局長は、次のとおり説明している。それは、「現行制度におきましては、保育所の利用に当たりまして、保護者の労働など、現在は保育に欠けるではなく保育の必要性というふうに呼んでおりますけれども、保育の必要性がある者を対象としております」と答弁している（国会会議録検索システムd）。すなわち、「保護者の就労など、現在は保育に欠けるではなく保育の必要性というふうに呼んでおります」とは、保育所保育の要件が、「保育に欠ける」³⁾から保育を必要とするに字句が変わったが、児童福祉法が制定された当時から今日まで、保護者の就労等による保育要件が変わっておらず連続していること指している。1947（昭和22）年12月12日に公布された児童福祉法には、保護者の労働等による「保育に欠ける」要件は措置規定に組み込まれていたが、1951（昭和26）年6月6日の第5次改正では保育所の器を規定する保育所規定にも組み込まれ、戦後における保育所政策の中核が形成された。

こども誰でも通園制度における保育の必要性の位置づけについて、政府参考人の藤原朋子こども家庭庁成育局長は、2024（令和6）年5月30日に開催された第213回国会参議院内閣委員会で、「待機児童の解消を進め、その中で全ての子どもたちに保育を受ける権利を保障して、親の労働の有無にかかわらず保育園が利用できるようにするということを目指すべきではないでしょうか」との質問に対して、次のとおり答弁している。すなわち、「現行制度では、保育の必要性のある者に利用が限定されておりますので、全ての子供の育ちを応援する観点から、保育の必要性を問わず、月一定時間という利用枠を設けますけれども、その利用枠の中で柔軟に利用できる新しい仕組みとして、現行の教育・保育給付とは別に、こども誰でも通園制度を創設するということとした」（国会会議録検索システムd）というものである。そして、「このため、別に設けるものでございますので、従来の保育所の入所基準としての保育の必要性というものは見直されるということではございません」ということである（国会会議録検索システムd）。待機児童の解消についてはふれられておらず、加藤鮎子国務大臣は、同日の同委員会で次のように答弁している。

一部の自治体ではまだ待機児童が残っているところでございまして、引き続き、受皿の整備、これを進めていかなければならない中で、保育の必要性の要件を見直すということは現時点で困難だと考えてございます。一方で、保護者が就労していない家庭を含めて全ての子供の育ちを応援するため、今般、保育の必要性を問わず、全ての家庭が利用できる新たな仕組みとして、こども誰でも通園制度を創設することといたしました。こうした取組を通じまして全ての子育て家庭への支援の強化、こちらを図ってまいりたいと考えております。

（国会会議録検索システムd）

一部の自治体で待機児童が残っていることが保育の必要性の要件を見直すことの困難要因ということだが、こども家庭庁によると、2024（令和6）年4月現在の保育所等待機児童数は2,567人で、うち3歳未満児2,339人（91.1%）、3歳以上児228人（8.9%）となって

いる（こども家庭庁 2024b）。政府が「こうした取組を通じまして全ての子育て家庭への支援の強化」をしようとするのであれば、待機児童の少ない3歳以上児からすべてを対象とすることも考えられるが、そこまで踏み込んだ議論は行われていない。いずれにしても、児童福祉法制定時から連綿と続いている保育を必要とする要件による保育所保育から、保育の必要性を含むすべての子どもを対象とする保育所保育へのパラダイム転換の兆しが見える政策展開となっている。保育を必要とする要件に該当しない子どもを保育所保育から排除してきた保育所政策から保育の必要性を含むすべての子どもを保育所保育に包摂する政策へのパラダイム転換の契機となりうるかどうかは、保護者の労働等による保育の必要性の取り扱いが鍵となっている。

したがって、すべての子どもを対象とする保育所保育へのパラダイム転換という今日の政策課題を解決していくには、第5次改正で措置規定と保育所規定に組み込まれた「保育に欠ける」要件が保育を必要とするに字句を変えられて今日まで保育所保育の対象規定が連続しているという事実を踏まえて、児童福祉法制定当初の経緯を探る歴史研究が必要と考える。

こうした現代的問題意識による歴史研究のあり方について大友は、同時代史的視点を持つことが必要であると述べている。すなわち、「同時代史的視点とは、ある社会事象がなぜ生じたのか、その因果関係を同時代の状況のなかで分析解釈する方法です」（大友 2013:67）という。そして、歴史研究においては「現代的問題意識を基本に同時代史的な視点を組みあわせて行うことがよりよい成果を生むことにつながります」（大友 2013:67）と述べている。その「現代的問題意識を基本に同時代史的な視点を組みあわせて行う」ことに関連して、遅塚は、M. M. ポスタンが提示した「論理的同時代性」（M. M. Postan=1974:194）という概念を援用して、通時的に比較する方法を説明している。すなわち、遅塚は、「時間的・空間的に遠く隔てられて相互の交渉のないような複数の社会にあっても、それらがほぼ同一の発展段階にあると思われる場合」を「論理的同時代性」（発展段階の同一性）があるものとしている（遅塚 2010:257）。わが国でも、「論理的同時性」にあるものとして比較しようとしているものに、大塚（1944）が著わした『近代欧州経済史序説』があり「初版序」にその見解が示されているとしている。すなわち、「大塚氏の見解は、敗戦によってあからさまに露呈された国民的生産力の格差を対比し、かつ、その対比の由来を近世に遡って検討しようとする試みであった」（遅塚 2010:257）としている。その「比較するとはどのようなことなのか」について、マルク・ブロックは、次のように述べている。すなわち、「一つあるいはいくつかの相異なるなる社会状況から、一見してそれらの間にある種の類似性が存在すると思われる二つあるいはそれ以上の現象を選び出し、選び出された現象それぞれの発展の道筋をあとづけ、それらの間の類似点と相違点を確定し、そして類似および相違が生じた理由を可能な限り説明することである」（Mark Bloch=2017:10）ということである。

本研究もこの「論理的同時性」（発展段階の同一性）」という比較の方法を参酌するもので、保育の必要性を問わない子どもの誰もが通園できる政策の制度化の議論で露呈した、保育の必要性を問う保育所保育の現行制度と占領期の制度とを対比し、その対比の由来を児童福祉法制定時に遡って類似点と相違点を分析するものである。

以上を踏まえて、本研究は、社会福祉学における歴史研究として、児童福祉法の立案・成立から第5次改正までの保育所政策を実現するための法の枠組みの分析を通して保育所保

育の政策形成⁴⁾の特質を明らかにすることを目的とする。そして、今日の保護者の労働等により保育を必要とする子どもの保育所保育から労働要件を問わないすべての子どもの保育所保育への転換の検討に資する問題提示⁵⁾を行うものとする。

第2節 研究の枠組みと視点

本研究は、児童福祉法の立案・成立から第5次改正までの保育所保育の政策形成を、社会福祉学における歴史研究として分析枠組みを設定し、社会福祉学及び歴史学の固有の視点に基づいて分析する。

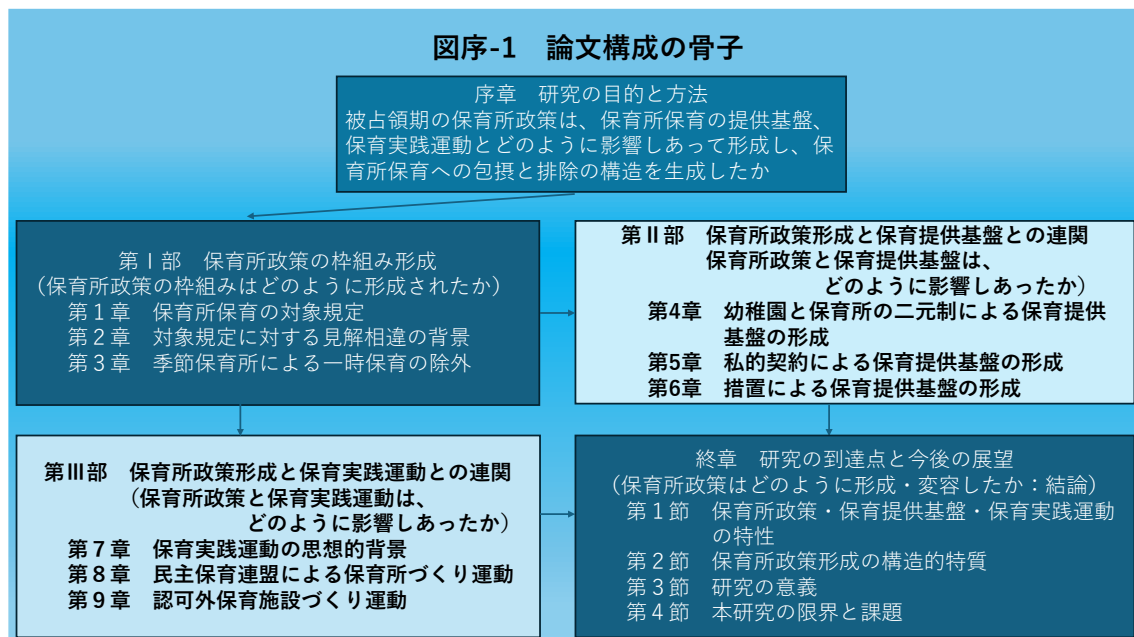
1. 研究の分析枠組み

(1) 社会福祉学の固有の視点に基づく分析枠組み

① 社会福祉学の固有の視点に基づく分析枠組み

保護者の労働等により保育に欠ける子どもを保育所保育の対象として規定した児童福祉法の立案・成立から第5次改正までの保育所政策の形成過程を、社会福祉学の固有の視点に基づいて、保育所政策形成、保育提供基盤、保育実践運動の三相の側面から分析する枠組みを設定する。

すなわち、「図序-1 論文構成の骨子」で示した視点によって分析の枠組みを構成する。



② 社会福祉学の固有の視点に基づいて分析枠組みを設定する理由

かつての社会福祉学においては、実体としての社会福祉を政策と実践を統合的に捉える視点はあったが、研究においては区別するものとして捉えられていた。このことについて三浦は、「現実の社会福祉にとって、政策としての社会福祉も、実践としての社会福祉も認識の次元の相違の問題であり、双方とも欠かすことのできないものであるが、この二つを混同することは研究をすすめる上では問題になる。もちろん現実の社会福祉はこの二つが統合

されたものであるが、研究としては、あくまで二つの次元を区別すべきであろう」（三浦 1982 : 12）と述べている。

その後三浦が執筆者のひとりとして刊行された『社会福祉改革論 1（社会福祉政策の展望）』（社会保障研究所編 1984a）と『社会福祉改革論 2（社会福祉実践の課題）』（社会保障研究所編 1984b）を、小倉は書評で、「政策と実践というフレームによる共同研究として集約しようとしている」もので、「本書は、政策と実践を統合的に扱うことに力点がおかれている」と評価している（小倉 1985 : 100）。なかでも、三浦が執筆した「第1章 総論—社会福祉転換の視点」（三浦 1984）と岸・宇野が執筆した「第2章 社会福祉ニード変動の背景と要因」（岸 1984, 宇野 1984）は、「政策→実践へと媒介するいくつかの論点を示されている」とした（小倉 1985 : 100）。そして「社会福祉論においては、常に、理論と実践の脈絡が論証の基準とされてきた」（小倉 1984 : 100）が、「福祉の政策と実践が交叉することによって論証の〈基準〉を得ることになるに違いない」（小倉 1984 : 101）と述べている。

このように、三浦を草分けとした政策と実践を統合した研究が志向されるなかで、社会福祉の「運営システムに関する議論は、明らかに近年の社会福祉研究において一つの流行現象になっている」（古川 1997 : 262）状況となり、社会福祉を一つのシステムとして捉えるようになった。

そして今日、社会福祉学の固有の視点は、実体としての社会福祉を政策と実践が連関するシステムとして捉え、価値や規範とともに把握するものとされている。日本学術会議社会学委員会社会福祉分野の参照基準検討分科会は、「実体としての社会福祉を、政策と実践に分け、これらが相互に連関するシステムとして捉える」とともに、「政策と実践の連関システムとしての社会福祉の実体を、これを貫く価値や規範とともに把握すること」であるとしている（日本学術会議社会学委員会社会福祉学分野の参照基準検討分科会 2015）。この見解は、日本社会福祉学会のパンフレット「社会福祉学を学ぼう—今の社会は福祉抜きでは成り立たない—」（日本社会福祉学会）において援用されており、学界の大方の支持を得ている視点と考える。

本研究は、こうした潮流によって到達した社会福祉の実体を政策と実践の連関システムとして捉える社会福祉学における固有の視点に立つものである。

この過程で古川（1997）は、「社会福祉システムの三相構造」の枠組みを提示している。それは、一つのシステムとしての社会福祉は「政策システム、運営システム、援助システムという三通りのサブシステムから構成される」（古川 1997 : 262）とし、「三者の関係をレベルの違いではなく円環的な規定関係を含む位相の違いで捉える」（古川 1997 : 263）ものであるとしている。古川は三つのサブシステムを機能的側面から構成要素を細部にわたって定義しており、運営システムが社会福祉システムの入れ子になっており複雑である。これを本研究に引きつけ簡略化すると、政策システムは一定の目標・目的のもとに個別的に保育所政策を策定することであり、運営システムは政策システムで策定した保育所政策が提供基盤として運用されるシステムで、援助システムは保育を直接的に利用者に提供する部分に形成されるシステムとなる。

その後、古川は、「政策と援助の亀裂を、供給体制論＝制度（運営）システム論をブリッジにして乗り越え、社会福祉の全体を『政策（策定）システム』にはじまり『運営（制度）システム』、そして『援助（実践）システム』に至る一連の過程として三位一体的に認識す

るという方向性を提起したものである」(古川 2021 : 58) ことを提示している。古川の提示は、『政策(策定)システム』から『運営(制度)システム』へ、そして『援助(実践)システム』へという直線的な方向性を示すもので、いわば線形モデルと言える。この古川の線形モデルに対して、小松は、「システムの構造の変容が援助部門からもたらされることは想定されていない」(小松 2012 : 120) とし、「政策部門と援助部門のベクトルをそのままにし、両者を新たな要素によって融合させるという方法」(小松 2012 : 122) によって、「政策部門と援助部門という異なるベクトルを持つ両者を引き合わせ、両者の持つエネルギーを融合させて新たなベクトルを生む機能をもつ舞台」としての「場」を設定している(小松 2012 : 123)。政策部門と援助部門のベクトルが「場」において融合する、いわば融合モデルと言える。このように、これまでの社会福祉学における政策・運営・実践の関係は、古川(古川 2021) による線形モデル、小松(小松 2012) による融合モデルが提示されている。

したがって、児童福祉法の立案・成立から第5次改正までの政策形成の特質の分析においては、古川と小松の理論を参酌して、保育所政策、保育提供基盤、保育実践運動の三相の連関を分析枠組みとして設定する。そして、ステークホルダーの相互関係については、古川の線形モデルと小松の融合モデルの理論を念頭に置いて分析するものとする。

なお、本研究において、通常用いられている保育政策ではなく保育所政策としたのは、本研究が被占領期における児童福祉法の立案・成立から第5次改正までの保育所に関する法の枠組みの分析を通して保育所保育の政策形成の特質を明らかにすることに限定したことによるものである。また、保育の提供を支える土台としての保育提供基盤は、児童福祉法で法定された保育所だけでなく、幼稚園、季節保育所等の認可外保育施設を含めたものとした。保育実践運動は、古川が提示した「社会福祉システムの三相構造」の一つの「援助(実践)システム」に運動を含めたものであるが、本研究では、「援助(実践)システム」のトピックとして、実践を通じた母子保護運動や保育所づくり運動を取り扱うことによる。

(2) 歴史研究の固有の視点に基づく時代区分

① 時代区分

保護者の労働等により「保育に欠ける」子どもを保育所保育の対象として規定した児童福祉法の立案・成立から第5次改正までの政策形成過程の特質を捉える分析枠組みとして、歴史研究の固有の視点に基づいて時代区分し、1945(昭和20)年8月末のマッカーサーによる占領開始から1951(昭和26)年9月のサンフランシスコ講和条約調印までの約6年7か月を被占領期とする。

② 歴史研究の固有の視点に基づく時代区分の理由

歴史研究において変化を捉える視点について、福井は、「歴史の研究は、基本的には時間の経過に沿った変化を扱う学問である」(福井 2006 : 53) としている。そして、「現実の歴史の展開においては、多様なリズムをもった変化の動きが、折り重なるように重層していて、極めて古くからの要素が持続しているところに、別の時代に特徴的なものが重なってゆき、たとえば、ちょうど屋根瓦がずれて重なっているように変化していくことが多い」と述べている(福井 2006 : 54)。

遅塚も、「対象をその歴史性において＝時間制において取り扱うというのは、対象を、時間の経過とともに変化するものとして、いわば変化の相において取り扱うことである」（下線は著者、遅塚 2010：108）と、変化を取り扱うことが歴史学の特質であることを述べている。

こうした歴史学の特質とする変化するものの取り扱いにおいて、福井は「古くからの要素が持続している」と変化しないものを取り扱っている。歴史学におけるこの変化するものと変化しないものの取り扱いについて、遅塚は、「不変の相は、変化の相の対比においてのみ、意味を持ちうるのだ。したがって、そういう対比をも含めるならば、歴史学は対象を変化の相において取り扱うと言って一向にさしつかえないのである」（遅塚 2010：108）と述べている。

本研究は、児童福祉法制定時に組み込まれた「保育に欠ける」の字句を、保育を必要とするに変えて今日まで連続しているという不変の事実が存在することを踏まえたものである。しかし、歴史学が「変化の相」を取り扱うに対する「不変の相」の存在について、本研究の目的の背景となっている、児童福祉法制定時に組み込まれた「保育に欠ける」の字句が保育を必要とするという字句に変化した「古くからの要素」の今日まで連続は、このような重層した変化と考えられる。

また、福井は、そうした重層的な変化の「ある脈絡のなかで断層のような急激な変化が加わって、持続的に重層してきた変化と共鳴しあったり、逆に反発しあったりする」（福井 2006：54）と述べている。戦後の保育所政策の中核となっている「古くからの要素」の保護者の労働等による「保育に欠ける」要件は、児童福祉法制定時には措置規定に組み込まれていたが、児童福祉法の第5次改正では保育所の器を規定する保育所規定にも組み込まれるという変化は、「断層のような急激な変化」が加わったものと考えられる。

本研究では、このように歴史学が取り扱う、変化するものと変化しないものの重層的な変化、断層のような急激な変化を捉えるために、相対的な枠組みとしての時代区分をする必要がある。

時代区分の取り扱いについて、福井は、「なにか特定の時代区分を本質的として、すべてをそこに括ってしまうのではなく、対象とする問題の性質に応じて、時代区分は異なってくる」と、歴史への問いに応じて多様であることを述べている（福井 2006：51）。そして、「さまざまな変化のリズムをもったことがらが、歴史的に多様な系をなして、それらの系が相互にどのような関係を取り結ぶかを見ることによって、ある時点における社会全体の歴史的な様相や、より全体的な変化の生起を理解することができる」（福井 2006：51）としている。ここでは、社会全体の変化の様相の理解は、多様な系の相互関係をみることによって可能となることが述べられている。

福井は、「個別の研究をつねに社会全体の歴史的な脈絡のなかに位置づけて捉え、絶えずつぎの問いへ向かって開かれた姿勢をとり続ける」ことで「全体的な脈絡を読み取る」のが社会史の特徴であると述べている（福井 2006：4-6）。こうした社会史の全体的理解への指向は、社会福祉学における歴史研究に照応している。

本研究では、さきの研究の枠組みで、保育所政策の形成、保育提供基盤との連関、保育実践運動との連関という三相の相互関係による歴史の全体性を理解することを挙げたところである。

遅塚はさらに、「全体性」指向においては、「日常生活世界がその社会の権力秩序といかに結びついているか」を明らかにする必要がある、それには「二宮宏之氏が強調した「生活世界から権力秩序へという視点」が要請されるとしている（下線は著者、遅塚 2010：434-5）。二宮は、フランスの「絶対王政は社团的編成に立脚し、中間団体を媒介することによって支配を実現していた」（二宮 1986：1149）という、「社会的結合関係の観点を導入することを通じて、絶対王政の権力秩序の構成原理」（二宮 1986：157）を明らかにした。

日本では、戦時期に国家総力戦を確立するための翼賛体制による戦争協力への自発性を引き出す大日本婦人会等が結成され、戦後の被占領下で民主化のために要請された 5 大改革の一つの婦人解放のための教育の一環として「婦人団体」の結成が要求され、民主保育連盟の設立母体となった婦人民主クラブが結成されたことなどが挙げられる。このような複層的な支配の仕組みの存在は、権力の側面に着眼した歴史研究が必要であることを示唆している。

池本は、国家権力体系として「おおよけ（公）」が存在し、「その公が国民の支配に偏重しその権力を行使する場合がある。日本においてそれは古代国家統一にはじまり、近代の天皇制国家を経て、第 2 次世界大戦が終わるまで存在しつづけてきた」（池本 2005：101）と述べている。そして、GHQ/SCAP による占領の開始を『おおよけ（公）』の圧倒的な支配指導によって『私』の自律性が成立せず、いわば官民一体的な救済を展開してきた歴史を大きく塗り替えるようなことが始まりつつあった」（池本 2005：122）時機と捉えている。

ここでは、GHQ/SCAP の民主化政策が「おおよけ（公）」の支配のあり方をどのように塗り替え、児童福祉法への「保育に欠ける」の字句の挿入に関係したのか、という課題が浮かび上がってくる。

民主的な「おおよけ（公）」の支配のあり方については、被占領期の 1946（昭和 21）年 11 月 3 日に公布された憲法の第 89 条で、公の財産の支出又は利用の制限として示されている。すなわち、「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」という規定である。憲法では、公の財産の支出又は利用においては「公の支配に属する」ことが求められている。憲法第 89 条に基づく「公の支配に属する」ことの解釈について、内務大臣官房文書課（内務大臣官房文書課編 1947）は、つぎのとおり、一般監督に加え特別監督に服することが「公の支配に属する」としていた。すなわち、「一般監督とは違って特殊監督を加えること。国家がその事業に対して十分な発言権と監督権を持っている場合、即ち法令の根拠により、国または公共団体が指揮監督する関係をいうものとされている」（内務大臣官房文書課編 1947：255）と解している。そして、「例えば、私立学校は、私立学校令に基づき、国家の特別の監督に服するから公の支配に属し、従って補助をなし得ると考えられている」（内務大臣官房文書課編 1947：255）というものである。

しかし、憲法制定直後には私立学校の取り扱いをめぐる、解釈が二つに分かれていた。一つは、教育法令研究会（1947）が「私立学校は、公の性質をもつものであって、その設置廃止は、監督庁の許可を要するものであるし、又、法定の規模を備え、法定の過程による教育を行うことを目的とする点からして、公の支配に属するものと解釈できるだろう。したがって、このような私立学校は、公の財政的補助を受けることができるものと思う」（教育法令研

究会 1947 : 96)) と述べているものである。他方、関口 (1947) は、「公の性質をもつのと、公の支配に属するのとは違います」として、「私立学校が公の支配に属する教育の事業だから、公金の支出もできるという主張は、全く逆であり、反対であって、私立学校が公の支配に属してはいけないから、公金の支出をうけたり公の財産を利用させてもらってはならぬというのであります」(関口 1947 : 44) と述べている。こうした、解釈の違いは今日まで引き続いており、芦部 (2019) は、「公の支配に属する」の解釈には二つの立場があるとしている。その一つは、『その事業の予算を定め、その執行を監督し、さらにその人事に関与するなど、その事業の根本的方向に重大な影響を及ぼすことのできる権力を有すること』と言うように、厳格かつ狭義に解する」(芦部 2019 : 376) 立場である。二つ目は、「国または地方公共団体の一定の監督が及んでいることをもって足りる」というように、緩やかに、かつ広義に解する」(芦部 2019 : 377) 立場である。公権力による「おおやけ (公)」の支配に属することの解釈の異なりはあるものの、権力を行使する「公の支配」は、いずれも、国または地方公共団体の監督官庁の監督であることが共通認識となっている。

したがって、児童福祉法の制定から第5次改正までの間は、国家権力体系として「おおやけ (公)」の概念が「公の支配」へと転換が行われた時期として被占領期を位置づけ、「公の支配」と保育所政策の形成のあり方を分析するものとする。被占領期の始期については、1945 (昭和 20) 年 8 月末のマッカーサーによる占領開始とするもの、または 1945 (昭和 20) 年 9 月 2 日の降伏文書の調印からとするもの、終期については、1951 (昭和 26) 年 9 月のサンフランシスコ講和条約調印までとするもの、1952 (昭和 27) 年 4 月のサンフランシスコ講和条約発効までとするものがある。いずれも児童福祉法制定から第5次改正までを含んでいるが、本研究では、被占領期のスパン広くとって、1945 (昭和 20) 年 8 月末のマッカーサーによる占領開始から 1952 (昭和 27) 年 4 月のサンフランシスコ講和条約発効までの約 6 年 7 か月を分析の枠組みとする。

2. 分析の視点

被占領期における保護者の労働等により「保育に欠ける」子どもを保育所保育の対象として規定する保育所政策と保育提供基盤との連関、保育所政策形成と保育実践運動との連関の分析においては、社会福祉学及び歴史研究の固有の視点から、次の三つの視点を設定する。すなわち、第一は、保育所政策形成における政策主体の GHQ/SCAP と政府、保育実践運動主体 (関係者・民主保育連盟等) の相互関係である。第二は、戦時期からの連続／非連続、被占領期の前期／後期の変化である。第三は、保育所政策の平等／不平等から生成される保育参加への包摂／排除である。

(1) 保育所政策形成における GHQ/SCAP と政府、保育実践運動の相互関係

① 分析の視点

本研究では、被占領期の保育所政策の形成の過程を、単に政府の動向に焦点を当てて検討するのではなく、保育所政策の形成に関係するステークホルダーの相互関係による交渉として捉える。そこで、ステークホルダーを保育所政策に対して明確な見解を持つ利害関係者とし、GHQ/SCAP、政府、保育実践運動の相互関係を捉える。

② 分析の視点とする理由

被占領期の保育所政策の形成過程を、GHQ/SCAP、政府、保育実践運動の集団をステークホルダーとしてその相互関係から捉えることには、次の二つ理由がある。

第一は、被占領期の保育所政策の形成過程は、ステークホルダーを個人や組織集団を意味する言葉として視点を設定し分析ツールとすることによって、被占領期の保育所政策の形成の全体像に迫ることができると考えていることである。近年の社会福祉領域におけるステークホルダーの言葉の用い方をみると、個人を意味するものとしての用い方が散見される一方で、個人や組織集団の双方を意味する概念として用いているなかで、組織集団を意味するものとする用い方に傾斜している。村田（2014）は、「マルチ・ステークホルダー理論に依拠した組織ガバナンス」という副題のある「市場化における社会福祉法人の社会的アカンタビリティ」という論文において、「欧州の社会的企業や協同組合では、包摂と参加を促進する民主的な経営形態として、組織の多様なステークホルダー（Stakeholder；SH）の意思決定を尊重するマルチ・ステークホルダー（Multi-Stakeholder：MSH）アプローチが主流になっている」（村田 2014：4）と、ステークホルダーに組織集団が含まれることを前提にして論じている。また、小松（2022）は、「包摂型社会福祉への転換は、多様な参加による地域を形成することである」として、「今日では従来の地縁組織の凝集性の低下が著しい。それゆえに、従来とは異なるマルチステイクホルダーによる組織体への再構築が必要である」と述べている（小松 2022：313）。

こうした、ステークホルダーの概念に組織集団が含まれることへの考え方の端緒を探ると、櫻井（2010）は、ステークホルダーの提唱者はフリーマン（Freeman, 1984）で、当初の『「ステークホルダーは、組織体の目的の遂行に影響するか影響を受けるグループまたは個人である」』[Freeman, 1984, P. 46] とする定義]であったとしている（櫻井 2010：96）。その後『「ステークホルダーとは、組織体の存続及び成功にとって不可欠なグループである」』[Freeman, 2004, pp. 55-64. 46]』と、「組織体中心」で「厳格かつ限定的な定義」に変えていることを紹介している（櫻井 2010：96）。しかし、本研究は、複合的な相互関係による保育所政策の形成の追究を目的としていることから、当初の定義が適切と考え、個人と組織集団を意味する概念として用いる。

第二は、歴史研究において、社会全体との関連で歴史の全体性が求められていることである。近年の社会福祉学における歴史研究の動向をみると、個別の実証的研究の蓄積は多いことが確認されている一方で、社会全体との相互関係との関連での追究が求められている。池本は、2012（平成 24）年 5 月に開催された社会事業史学会の共通論題の「社会福祉歴史研究の到達点と展望」の総括を踏まえて、「個と総体、全体あるいは社会との関係を問い直すことというきわめて基本的な課題が浮き彫りになった。研究が個別分野に拡散し細部に進めば進むほど、全体との関係も鋭く問われるようになることを示している。今後もこの課題はさらに大きくなると思われる」と指摘している（池本 2012：123）。この社会福祉学における歴史研究が細分化した方向に進んでいることによって全体像を見失われているという指摘は、その 20 年後の 2022（令和 4）年に、野口によって繰り返されている。野口は、「社会福祉の歴史研究では、方法論を整理し、分析枠組みを明確にし、社会福祉の歴史の全体像を想定しつつ、個別の研究を全体像の中に位置づける作業を行うことが求められているといえる」と指摘している（野口 2022：93）。

社会全体との相互関係との関連で歴史の全体性を捉えることが求められるなかで、今井(2023)は、「福祉の複合体」史という視点を援用し、日本の福祉国家の形成過程を論じた『福祉国家の源流をたどる—Her/His Storyを越えて—』を著わしている。野口は、この今井(2023)の著作の書評で、「『福祉の複合体』は、福祉を国家、家族、慈善家だけではなく多様な担い手によるものと捉え、その関係性をみる視点であり、近年の歴史研究で注目されている」(野口2024:118)と述べている。そして、「福祉の資源を作り出し、資源を提供する主体は複数あるという見方であり、著者はその主体に行政や官僚だけでなく、女性に着目し、女性から見た福祉行政の創設、福祉実践の組織と内部構造を明らかにした」(野口2024:118)と評価している。この「福祉の複合体」史は、次の三つの視点を持つものとして、高田によって提起されたものである。すなわち、「第一に、国家や市場だけでなく、『福祉システム』の総体を構成する多様な担い手とその関係性を明らかにできる」、「第二に、経済主義的段階論と結びついた福祉国家の単線的発展史を克服することができる」、「最後に、福祉システムの変化を多原因論的に説明することができる」としている(高田2001:25)。これらの視点には、「歴史の全体性を、諸要素の横の繋がりにおいて(共時的な相互関連において)とらえる」(遅塚2010:43)という社会史の特徴が踏まえられている。しかし「福祉の複合体」史は、諸要素の横の繋がり(相互連関)において歴史の全体性を捉える一方で、解決の道筋が見えにくい視点となっている。

これに対して、吉田は、社会事業を、相対的独自性を持つものとして規定し、対象・主体・方法の三者の相互連関によって全体性を把握して解決を志向し、弁証法的に歴史的社会的実践を展開するものとした、相対的独自性の視点を提示している。相対的独自性とは、「社会政策との関係でいうならば、社会政策を政策的には補強しながら、社会政策に福祉的に働きかける独自性も持つという意味である」(吉田1971:7)と説明している。それは、吉田は「社会事業に絶対的独自性を求めることが困難で、むしろ相対的独自性こそ社会事業の性格」(吉田1966b:1)であるという認識に基づいている。そして、「相対的独自性とは、ある歴史社会につつまれながら、同時に歴史を創造して行く歴史的社会的存在だということである。私はまた社会事業を実践的存在だと考えているので、その把握は弁証法によるのが最も賢明だと思う」と述べている(吉田1966b:1)。相対的独自性は、このように政策と実践を統合した視点をもっている。さらに、「社会事業の要素を構造的にみれば対象・主体・処遇技術の三つになる。『歴史的社会的』であり、『実践的』『弁証法的』であるためには、この三者が歴史的時間の上に並んでいると認識しなければならない」(吉田1966b:2)としている。つまり、対象・主体・処遇技術(ソーシャルワーク実践)の諸要素の相互連関において、「資本主義社会という歴史的社会的制度の規定を受けながら、資本主義社会の矛盾が生み出す」(吉田1971:8)のが社会事業(社会福祉)であるということである。

さらに、吉田は、対象・主体・処遇技術(ソーシャルワーク実践)のこれら「社会福祉の『内的』なこの三要素を、社会福祉の外部的条件と総合的に把握しなければ、『相対的独自性』理論とはいえず、また社会福祉理論ともいえない」(吉田1995:18-9)と、諸要素の相互連関において全体性を捉える相対的独自性の視点を示している。

しかし、吉田の相対的独自性の視点は、今日の社会福祉学における歴史研究においてほとんど登場していないなかで、「補充」の概念は社会福祉の相対的独自性という視点が除外された概念として用いられている。すなわち、岩崎は、「社会福祉は、補充性と評価される固

有な視点を有している」(岩崎 2019 : 126) としているが、「社会福祉の固有な視点は、生活問題を抱えている者を放置できないという民間の自発的な社会福祉事業によってもたらされたものである」(岩崎 2019 : 126) と説明している。吉田は、「私が相対的独自性を社会事業の性格だとみるのは、第一次的な政策論としては社会事業の相対的性格、つまり補充論を承認するからである。しかし、政策論としては相対的であるが、そこには独自の存在理由があることはいまでもない」(吉田 1974 : 12) と述べている。そして、政策的な独自の存在理由に加え、「さらに第二次的に処遇及び組織論としては、『福祉的』 = 『権利的』機能をもって働きかけるという意味では自発的な主体性を持っている」(吉田 1974 : 12) と述べている。岩崎の「補充」の視点は、吉田が提示した第二次的な自発的な主体性をもった社会福祉事業レベルの機能を重視した補充論となっている。また、岩崎は、社会政策を「国民及び国内に居住する外国籍の者）の生活支援を目的とする政策」とし、「この社会政策のなかに、社会福祉サービスの運営に関する政策(社会福祉政策)も位置づけられる」(岩崎 2019 : 115) としている。そして、社会福祉は「個々の利用者の視点に立って、社会的支援が必要な生活問題を見つけだし、支援を実行するのである。こうした、生活を全般的にとらえる視点は、『一般社会サービス』にはない固有の視点であり、社会福祉の補充性とは、その固有な機能を、補充される側から評価したものである」(岩崎 2019 : 125) と説明している。ここでは補充性を持たない「一般社会サービス(所得保険・保健医療・雇用・住宅・教育など)」(岩崎 2019 : 127) と補充性を持つ「社会政策に位置づけられた社会福祉サービス」が社会政策として位置づけられ、「一般社会サービスに対する補充性」を持っていることを述べている。つまり、吉田は、岩崎が述べている補充性を相対的独自性と定義しているのだが、岩崎は、相対的独自性の用語を用いていない。

永岡は、社会福祉の政策と実践の論考において、「吉田久一は『相対的独自性』をもつ『歴史的社会的実践』として社会福祉を総合化しようとしたが、それは歴史研究として捉えられ、それ自体が社会福祉理論として位置づけられることは少なかった」(永岡 2008 : 200) と述べている。

このように相対的独自性の視点が広がらないことには、「福祉の共同性の重層性」に対応した「福祉の複合体」史が、「〈一本のものさし〉とそれと表裏の関係にある二項対立的な発想の問い直し」(高田 2001 : 23) を求めていることからすると、相対的独自性の二項対立を基軸とした視点が全体対応に限界性を持っているという認識があることが考えられる。「福祉の複合体」史の二項対立への批判や今井の福祉国家形成史研究への「福祉の複合体」史の援用は、政策形成や実践の過程を政府や既存の法人に焦点を当てるだけでなく、今日の多様な担い手の関わる広い意味でのガバナンス(統治)として捉えようとする認識の変化が背景にあるものとする。敗戦後のGHQ/SCAPの非軍事化と民主化の占領政策で手にした民主主義についても、熟議民主主義や利用者民主主義という概念による多様な人々の参画が強調されるようになっている。

相対的独自性の視点は、そうした『福祉システム』の総体を構成する多様な担い手とその関係性」(高田 2001 : 25) において生起する緊張や葛藤、対立を総合化し解決する実践方法として提示されている。このことについて、大友は、吉田の社会事業史研究における発想の枠組みとして示されているとし、繁田は、吉田の近代仏教史研究における特徴として示されていると述べている。すなわち、大友は、「吉田の発想の枠組には、二元対立、二項対立

の構造が想定され、その間の葛藤や緊張、そしてそれを超える協力や統一に、その出口＝解決を見いだそうとする弁証法の思考の特質がきわだっている」(大友 2021:78)としている。そして、繁田は、「ある運動や信仰主体について『内面』と『社会』、『理念と実践』などの二項対立的な分裂を発見(批判)し、その両者を再び結びつけていくことに、吉田は一貫してつよくこだわり続けた。つまり、二項対立による歴史の構造化と、それが統一された状態を理想とする批判的立場が、吉田の近代仏教史研究を貫く特徴だったのである」(繁田 2021:473)と述べている。

この相対的独自性の視点が持つ対立点を明確にした弁証法的な議論によって合意を形成する解決志向性は、『福祉システム』の総体を構成する多様な担い手とその関係性を強調する「福祉の複合体」史には見られないものである。永岡は、吉田の遺著の「解説」で、『相対的独自性』をもって展開する社会福祉の規定についても、歴史分析を今日の段階でさらに展開させる必要がある」と、「吉田久一の研究から引き継ぐべき課題」であるとしている(永岡 2015:160-1)。本研究は、吉田が提示した相対的独自性の視点を引き継ぎ、「福祉の複合体」史の視点を統合し、複数の二項対立を統合して解決を志向したものが政策形成であるとして、被占領期の政策形成を分析するものとする。すなわち、被占領期の政策形成は、GHQ/SCAPの間接統治における交渉(折衝)によってステークホルダー(GHQ/SCAP、政府、保育実践運動の関係者)の利害⁶⁾を満足させる合意形成の過程となっている。このことを踏まえて、政策形成の担い手としてのステークホルダーの多様な立場の背後にある利害を捕捉するために、吉田の「分裂を発見(批判)」の弁証法的な手法を援用し、ステークホルダーの見解の相違を明確化して分析する。

(2) 被占領期の時期区分、戦前・戦時期からの連続／非連続

① 被占領期の時期区分

本研究では、保育所政策、保育提供基盤、及び保育実践運動の三相の連関について、被占領期の異なる二つの隣接する時期を捉えて、比較対照することとする。このため、非軍事化と民主化から経済復興へと転換した二つの時期区分を分析枠組みと同期する、保護者の労働等による「保育に欠ける」要件が成立した児童福祉法の措置規定に組み込まれるまでの時期を前期と位置づけ、「保育に欠ける」要件が措置規定と保育所規定の双方に組み込まれた第5次改正までの時期を後期と位置づける枠組みを設定して比較分析する。これを、表としてまとめたのが、表序-1である。

② 時期区分の理由

約6年7か月の占領期は、GHQ/SCAPが占領政策を日本政府に指令する間接統治の方法がとられ、占領政策は非軍事化と民主化から、経済復興へと転換している。

1945(昭和20)年9月22日付けの「降伏後二於ケル米國初期ノ対日方針」(外務省特別資料部編1949:91-108)及び1945(昭和20)年11月1日付けの「日本の占領ならびに管理のための連合軍最高司令官に対する降伏後における初期の基本的指令」(外務省特別資料部編1949:111-66)は、非軍事化と民主化に貫かれていた。

また、連合軍最高司令官マッカーサーに対する「初期基本指令」は、「日本の経済的復興または日本経済の強化について何らの責任をも負わない」し、「日本にいずれの特定の生活

水準を維持しまたは維持させるなんらの義務をも負わないこと」としていた（外務省特別資料部編 1949：137-8）。

その後、冷戦の深刻化にともなって非軍事化と民主化の政策が再検討され、占領政策の転換を示す「アメリカの対日政策に関する諸勧告」（NSC13/2）が策定され、1948（昭和 23）年 10 月にトルーマン大統領によって承認された。その内容は、「合衆国の今後の最大目標は日本の経済復興であり、これに優先するのは合衆国安全保障上の利害のみである」⁷⁾（大蔵省財政史室編（1976、付属資料：23）とし、日本経済復興のための多様な方策を勧告している（大蔵省財政史室編 1976 付属資料：20-5）。

このように占領政策は、1945（昭和 20）年 9 月からの非軍事化と民主化から、1948（昭和 23）年 10 月以降の経済復興へと転換しており、占領期は二つの時期に区分される。

社会福祉学の歴史研究における被占領期の時期区分はみあたらない。社会事業史の通史を叙述した吉田は、政治史や経済史の三つの時期区分を援用している。政治史の「第一期は敗戦から二二年二月一日の二・一スト禁止ごろまでで、政策の中心は非軍事化、民主化である」とし、「第二期は二・一ストから朝鮮戦争開始の二五年六月までで、国際情勢は『冷たい戦争』として展開されていった」時期、そして「第三期は朝鮮戦争から二六年九月の講和条約、日米安全保障条約の締結に至る期間」としている（吉田 1966a：94-5）。また、政治史の「区分は経済史的にみてもほぼ該当するであろう」とし、「敗戦による戦時国家独占資本主義の解体から『経済安定九原則』実施迄が第一期、朝鮮戦争迄が第二期、そして朝鮮ブームの時期から独立講和まで第三期」であるとしている（吉田 1966a：95）。そのうえで、「占領当初の『非軍事化』『民主化』政策は、この線にそった敗戦国の体質改善の実験で、確かに日本の民主的変革はそれによって強力に推進された」が、「しかし第二期以降における反共政策から再軍備の強要は、自己矛盾であること」の占領政策の矛盾を指摘している（吉田 1966a：95）。そして、「社会事業も無論占領政策の一環である。しかし、占領期は近代民主化政策が優先し、『再軍備か社会保障か』という課題は独立講和期に表面化するのである」と述べている（吉田 1966a：95）。

吉田は、「占領期は近代民主化政策が優先」した時期としているが、占領当初の民主的変革が強力に推進された時期と、第二期以降の経済重視と再軍備の動きとの間で差が生じていることを示唆している。したがって、新しい権力主体による児童福祉法の制定から第 5 次改正までの間と期を同じくしている被占領期は、1945（昭和 20）年 9 月からの非軍事化と民主化から、1948（昭和 23）年 10 月以降の経済復興へと転換した時期の二区分と同期している。

これに、保護者の労働等による「保育に欠ける」要件が措置規定に組み込まれた児童福祉法制定までの時期と、保育所規定にも組み込まれた児童福祉法の第 5 次改正の時期を重ね合わせると、1948（昭和 23）年 10 月以降の経済復興へと転換した時期を境に、二区分される。

この非軍事化と民主化から経済復興へという転換は、表序-1 に見られるように非軍事化と民主化の前期と経済復興の後期との対比の関係となっている。本研究では、保育所政策形成と保育提供基盤、及び保育実践運動の三相の連関について、被占領期の異なる二つの隣接する時期を捉えて、この対比関係を比較する分析枠組みを設定する。すなわち、この非軍事化と民主化から経済復興へと転換した二つの時期区分を分析枠組みと同期する、保護者

の労働等による「保育に欠ける」要件が成立した児童福祉法の措置規定に組み込まれるまでの時期を前期と位置づけ、「保育に欠ける」要件が措置規定と保育所規定の双方に組み込まれた第5次改正までの時期を後期と位置づける枠組みを設定して比較分析する。

表序-1 被占領期の保育所政策の形成過程の時代(時期)区分

時代(時期)区分	戦前期 1926～	被占領期	
		前期	後期
戦時期 1937.7～ 1945.8		終戦・占領開始 1945.8～1948.	占領政策の転換 1948. ～講和条約締結 1951. 9. 8 ～講和条約発効(占領終結) 1952. 4. 28
特徴	デモクラシー 総力戦体制	非軍事化・民主化	経済の安定と復興・逆コース
保育所政策	社会事業法 1938.4	保育所法案 1946.5 旧生活保護法 1946.10 児童保護・福祉法案の立案 児童福祉法の制定 1947.12	法第1次改正 1948. 7. 29 法第2次改正 1948.12. 21 法第3次改正 1949. 6. 15 法第4次改正 1950. 5. 30 改正法案の立案 1950.12 法第5次改正 1951. 6. 6
関連法制	令 1926.4	憲法 1946.11 (法の下での平等・公の支配) 教育基本法 1947.3 学校教育法 1947.3	身体障害者福祉法 1949.12 私立学校法 1949.12 (公の支配の逆理論構成) 生活保護法 1950. 5 社会福祉事業法 1951. 3

(筆者作成)

(3) 戦前・戦時期の時代区分による連続／非連続

① 時代区分

本研究では、被占領期に保育所保育の対象とした子どもの「保育に欠ける」要件の戦前・戦時期からの連続／非連続を分析する。そのための時代区分は、日中戦争勃発までを戦前期、日中戦争・太平洋戦争下の厚生事業を戦時期とする。

② 時代区分の理由

戦前・戦時期の時代区分については、「社会経済体制と社会事業の状況を組み合わせて時代区分をしている」吉田の昭和社會事業史の区分を援用する(吉田 1971:16)。すなわち、吉田が「日中戦争勃発までを『日本資本主義危機下の社会事業』(吉田 1971:16)、「戦争中を『日中戦争・太平洋戦争下の厚生事業』(吉田 1971:16)とした前者を戦前期、後者を戦時期とする。

戦前・戦時期から被占領期への対象の連続／非連続について、吉田は、次の二つの連続／非連続を述べている。第一は、「一方はファシズムが捉え、一方は民主主義が捉えたという思想的価値観からみれば不連続である。しかし、戦争中の矛盾の爆発を一举に戦後で引き上げたこと、しかもそれが昭和初頭の資本主義の危機以来の弱い階層に集中的に現われているという現代史的文脈では連続している」（吉田 1971：139）というものである。ここでは価値の転換による不連続（以下、非連続）と、厚生事業から社会事業への対象の連続を述べている。第二は、「主体が対象を捉えた思考様式としては、戦時中は人的資源の保護育成として、主体が強引に対象の拡大化を試み、いわば国防国家の一翼として造型したのに対し、戦後は占領軍の指導で『福祉対象』として、民主主義的概念で対象を造型したのは同じである」（吉田 1971：139）と、権力主体の統制的発想による対象規定の連続であったことを指摘している。それは、「共に対象の実態から出発したのではなく、目的価値概念で主体が捉えたわけである」（吉田 1971：139）と述べている。民主化を第一義とした占領改革においても「共に対象の実態から出発」したものではなく、どちらも軍事的な権力主体の目的価値による対象規定であった。

吉田の「社会科学も価値もそれぞれの立場で抑制がなければならぬ」、「学問的对象領域をとりはずし、哲学化ないし抽象化しながら無限に拡大することは、かつての太平洋戦争中厚生事業の犯した過ちを繰り返すことになる」（吉田 1972：25）という主張について、今井は「目的概念の規定を射程外に置いたのも、その意味なら理解できる」（今井 2021：323）とした。その「厚生事業の犯した過ちを繰り返すことになる」という強い警戒は、「共に対象の実態から出発したのではなく、目的価値概念で主体が捉えた」ところにあったと考える。吉田史学のモチーフは『主体』と『対象史』の関係論であると明言した繁田が言及した、『主体』と『対象史』のあいだの『容易にこえがたい深淵』（繁田 2021：476）は、ここに横たわっていた。吉田の目的価値の追究に抑制的で実証的追究を強調した研究態度に対して、今井は、規範分析を行ってこなかったことがその意図を見えづらくしたのではないか」（今井 2021：330）と指摘している。そして、その研究が「事実の確認作業を行えば、そこからある意味で自動的に歴史の意味が立ち上がってくるかのような観点をもった」（福井 2006：143）という福井の実証主義に対する言及を引用して、吉田が「素朴な実証主義研究の意味を持っていたことを示しているのではないだろうか」と指摘している（今井 2021：331）。そして、「吉田の敷いた社会事業史研究のルールに規範分析を加え、その行程にいくつかの駅を設け、到達点を明らかにしていく」（今井 2021：331）ことを提起している。しかし、福井のこの実証主義に対する言及は「史料を読み解いて事実を確認してゆくには、想像力の働きが重要であることも踏まえられていた。そのうえでもなお不十分だった点は、」（福井 2006：143）という言葉の後段で述べられているものである。吉田の価値に対する抑制的態度の背景に「対象の実態から出発」することにあったことや、素朴実証主義に対して「言語論的転回が促したのは『資料の厳密な読み』だった」（長谷川 2016：206）という素朴実証主義に対する批判が実証不足にあったことを考え合わせると、吉田がこだわったのは、あくまでも「対象の実態」の事実解明、つまり実証から立ち上がる個人の尊厳という価値の追求であったのではないだろうか。

こうした、権力主体と対象の間に横たわる深淵を踏まえたうえで、弁証法的に『主体』と『対象史』を架橋（繁田 2021 : 477）し再構築する方法を示したのが、相対的独自性の視点であったと考える。

戦時期から被占領期への連続に関連して、大友は、「戦時体制下や植民地体制下において社会事業や社会保険が整備されるという現象が起きている」（大友 2013 : 72）として、「人々の安寧を脅かす戦争遂行や植民地支配と社会事業・社会保険制度の整備は一見矛盾しているように受けとめられますが、社会事業、社会福祉が有する政治性はこうした戦争と表裏をなす性格をもっている」（大友 2013 : 72）としている。そして、「これら戦時体制下において整備された諸法規は太平洋戦争終結後に成立する基本的人権の保障を目的とした法規とは目的を異にするものの、国家が国民生活に深く関与する合目的統治システムをつくり出した点において、戦時体制は近代国民国家体制、福祉国家体制と相重なる側面を有することが近年の研究で明らかになっています。理念や目的がいかかわっても、これを実行する体制やシステムは継続する傾向をもっています」（大友 2013 : 72）と述べている。

大友が提示している「戦時体制下や植民地体制下において社会事業や社会保険が整備されるという現象」をもたらす「社会事業、社会福祉が有する政治性」は、戦争国家の権力が「強制的な暴力を直接全面に出すのではなく、むしろ公的な福祉やサービスを、その前提にある価値とともに広めることによって、統合力を発揮してきた」（福井 2006 : 131）ことにあると考える。先に歴史の全体性の把握で示された権力秩序と考え合わせると、社会事業、社会福祉の歴史は、こうした権力の側面から検討する必要があることを示している。

また、社会事業、社会福祉が戦争と表裏をなしていることには、社会事業、社会福祉が有する相対的独自性という性格を持っていることが考えられる。つまり、社会事業は「資本主義社会という歴史的社会的制度の規定を受けながら」（吉田 1971 : 8, 吉田 1974 : 13）相対的独自性を持って存在しているという限界であり、「社会保障との関係でいうならば、社会保障を政策的には相対的に補強・補充し、そこから規定を受けながら」（吉田 1974 : 12）存在しているという限界である。したがって、吉田は、「社会事業が政策的には労働政策や教育政策等、一般政策のような絶対的独自性を持ってないことが自然」（吉田 1974 : 12）であり、「社会福祉を、労働政策や社会保障と並立させ、『相互補完』であると考えすることはできない」（吉田 1974 : 12）としている。

こうした「理念や目的がいかかわっても、これを実行する体制やシステムは継続する傾向」を持っているのは、社会事業、社会福祉が「歴史的社会的」規定を受けて存在している歴史の重層性によることが考えられる。先に、福井の現実の歴史展開が「屋根瓦がずれて重なっているように変化していくことが多い」（福井 2006 : 54）という知見を引用したところであるが、福井は、次のようにも言っている。すなわち、「かつての時代の要素は消え去ってしまうのではなく埋もれていて、断層のような事態が起こると、ときには再浮上してくる。それはもちろん、過去が蘇るというのではなく、あらたな歴史的脈絡において、あらたな意味を帯びて浮上してくるということである」（福井 2006 : 54）と述べていることである。

永岡は、「戦後、社会福祉の新たな理念・原則や制度体系が築かれるが、その基盤には戦前の社会事業政策と実践の流れがあり、さらに戦時の国家総動員体制の下で展開した制度、施設や地域における実践の状況、公私関係や差別構造などが社会福祉の中に内包されている」（永岡 2014 : 150）と述べている。

しかし、被「占領期に行われたGHQによる多くの改革が今日の社会福祉の起点になっていることに異議を唱える者はいない」（金子2022：144）というように、GHQ/SCAPの占領改革が戦後の社会福祉の起点となっているという認識が一般的である。しかし、これまで検討した、戦前・戦時期からの連続という視点を加えると、戦前・戦時期の政策とGHQ/SCAPの占領政策が結節した被占領期の重層的な改革が戦後の社会福祉の起点になっていると考えられる。したがって、被占領期における保育所保育の対象とした子どもの「保育に欠ける」要件の戦前・戦時期からの連続／非連続を分析の視点とする。

（４）保育所政策の平等／不平等から生成される保育所保育への包摂／排除

① 分析の視点

本研究では、保育所保育の政策形成における平等／不平等から生成される保育所保育への包摂／排除を分析の視点とする。具体的には、保育所政策に基づく保育所利用の格差を是正し、無差別平等な利用を実現する保育所政策の形成を分析するものである。そして、無差別平等とは、法において均一的取り扱いをする形式的平等（機会の平等）のもとで、法による合理的差別（調整）によって、機会の平等の実質的保障を確保する相対的平等を意味する。

② 分析の視点とする理由

本研究は、被占領期における保育所政策に基づく保育所利用の格差を是正し、無差別平等な利用を実現する保育所政策の形成を分析するものである。したがって、平等原則の理論的視座を整理し、研究の視点を設定する。

1947（昭和22）年12月12日に公布された児童福祉法における保育所政策の立案時には、GHQ/SCAPの占領政策に基づいて、1946（昭和21）年2月27日付けのSCAPIN775（「社会救済に関する覚書」）によって、①無差別平等、②公私分離による救済の国家責任、③必要な救済は制限しない、という三原則が指令されていた（谷1967：45、小野編1979：22、120-1）。その後、1946（昭和21）年11月3日公布された憲法の第14条第1項で、「法の下での平等」の原則が規定されている。

平等原則に関する通説では、次の対比による四つの類型がみられる（芦部2019、辻村2011）。すなわち、憲法と法律との関係による「法の下での平等」と「法による平等」の類型、法定の有無による「法律上の平等」と「事実上の平等」の類型、差異の有無の前提による「絶対的平等」と「相対的平等」の類型である。そして、「相対的平等」は、平等保障の態様による「形式的平等」と「実質的平等」の類型、平等実現の場面・過程による「機会の平等」と「結果の平等」の類型の二つがある。これらの平等原則は、憲法が規定する「法の下での平等」に基づいて、次のとおり体系づけることができる。すなわち、「法の下での平等」は、「法そのものの内容も平等の原則にしたがって定立されるべきだ、という法内容の平等をも意味する」（芦部2019：131）ことから、「法の下での平等」に基づく「法による平等」が法の内容として規定された「法律上の平等」として示される。したがって、児童福祉法による保育所政策は、「法の下での平等」原則に従って、「法による平等」として法の内容が規定された「法律上の平等」が示されたものである。

また、憲法における「法の下での平等」は、「絶対的平等」ではなく、「相対的平等」であることを通説としている。「相対的平等」とは、差異を前提として、「等しいものは等しく、等しからざるものは等しからざるように」（辻村 2011：105）扱うことである。

無差別平等は、SCAPIN775 の（1）の（a）に、「差別又は優先的ニ取扱ウコトナク平等ニ困窮者ニ対シテ適当ナル食糧、衣料、住宅並ビニ医療措置ヲ与エル」と規定されている（谷 1967：45）。この、困窮者の具体的な生活困窮の状況や必要に応じて、実質的に平等な救済をするという考え方は、憲法解釈における「相対的平等」と符合している。

無差別平等について、厚生省社会局長の葛西嘉資は、憲法及び児童福祉法に先行して制定された旧生活保護法の法案が立案されていた時期の 1946（昭和 21）年 7 月 15 日に中央社会事業協会で行われた、生活困窮者の保護をめぐる代議士や社会事業家等の座談会で、次のとおり平等に対する見解を述べている。すなわち、「今度の生活保護法では対象に差別をつけず平等に、保護せよという点が特に進駐軍からも御注意があった」（「社会事業」編集部 1946：13）と述べている。そして、縦に割って考えて居た各種の保護法規を、今度は横に考えているのです。平等というのはその意味で、保護は必要度の多い處へやるのであって、軍事扶助の対象者に多いとか救護法に少いとかいう今迄の方針とは異り、無差別であります。重点は困窮の実情に応じてなされるわけです」（「社会事業」編集部 1946：13-4）と述べている。葛西は、対象に差別をつけず、困窮に実情に応じて、必要度の高いところという、相対的平等に立つことを述べていた。

この無差別平等の原則は、生活保護法の範疇での原則であるという認識が一般的であるが、GHQ/SCAP の公衆衛生福祉局（以下、GHQ/SCAP/PHW）福祉課の M. J. エヴァンズ（以下、エヴァンズ）は、すべての政策形成を貫くものであることに言及している。すなわち、1946（昭和 21）年 9 月 9 日に従来の分散した諸法を集約して旧生活保護法が制定された後の同年 11 月に書いた論文で、「今後我々の挑戦は、現在は生活保護法になった元来の指令（SCAPIN775）は、理解ある日本政府の行政によって血の通ったものになるまで、また日本の社会構造を改善する欲求が不変のものになるまで、この最初の仕事を監督指揮し、奨励していくことである」と述べている（小野編 1979：161）。したがって、本研究では、GHQ/SCAP が指令した SCAPIN775 の無差別平等の価値原則に基づいて平等を実現する法律とすることが要求された児童福祉法の立案・制定・改正の過程において、どのような平等原則を想定していたのかを分析する。そして、本研究では、「相対的平等」として対比された平等保障の態様による類型の「形式的平等」と「実質的平等」、及び平等実現の場面・過程による類型の「機会の平等」と「結果の平等」が、児童福祉法の規定にどのように位置づけられたかを念頭において分析する。そして、今日の保育所政策への問題提示は、この「相対的平等」として類型された平等原則の児童福祉法の規定への位置づけのあり方に基づいて行うものとする。

児童福祉法の成立時においてはすべての子どもを対象とし平等な扱いとした保育所規定が、第 5 次改正で「保育に欠ける」子どもを対象を限定する規定となっている。児童福祉法の第 5 次改正では、「保育に欠ける」子どもは保育所保育に包摂されるが、保育に欠けない子どもは保育所保育から排除されている。このように、対象規定によって、平等の理念は、包摂と排除の両義性を持っている。岩田は、現代的概念として登場した「社会的排除／包摂」の排除は「社会への諸活動への『参加』の欠如」をストレートに表現したもので、「制度

それ自体が排除を生み出す側面」があり、包摂は「帰属の喪失に至るような究極の排除を阻止して参加の平等をなるべく多くの人々に保障する」という「社会の統治戦略」であると述べている（岩田 2008 : 22, 31, 166）。また大友は、排除は「それぞれ異なる歴史的社会的政治的体制から生み出される」ことから歴史研究のなかでの検証の可能性と方法論的妥当性があることを社会事業史学会のシンポジウムで言及している（大友 2015）。本研究では、岩田の論点と大友の言及に依拠し、被占領体制下での制度構築における対象規定のあり方で、無差別平等原則が生成する制度による保育活動への包摂／排除を説明する概念として用いる。また、本研究では、制度による排除ではないが「制度からの実質的排除」（宮本 2009 : 7-8）の概念を援用し、形式的な平等による制度からの実質的排除についても分析する。宮本は「社会保障が不安定な立場の人々を排除するというとき、その排除のあり方には、制度がその入り口で人々の加入を認めない『制度的な排除』と、制度には加入していても現実的には保険料や自己負担を担うことができない『実質的排除』がある」（宮本 2009 : 7）と述べている。本研究は、「保育に欠ける」要件を規定することによる包摂／排除、その要件を規定しないことによる包摂／排除という制度的な排除と、「保育に欠ける」要件に該当するにもかかわらず排除されているという実質的排除を分析する。

第3節 先行研究の到達点と課題

先行研究の検討においては、第一に、社会福祉学における占領期の政策と実践を統合した政策形成に関する先行研究の到達点と課題を検討し全体状況を把握したうえで、第二に、研究の方法で構成した部ごとに到達点と課題を検討する。

1. 被占領期の社会福祉政策の形成

(1) 被占領期の社会福祉政策の形成

被占領期の社会福祉政策の形成を論題として、政策形成におけるステークホルダーの相互関係、無差別平等、戦前・戦後期からの連続性に言及している先行研究は少なく、それぞれの関心領域における法の成立過程のみを扱ったいわゆる単線的な研究がほとんどで、わずかに、村上（1987）・菅沼（2005）・駒崎（2017）がみられる。

① 村上の言及

村上（1987）は、被占領期における生活保護法（旧・新）・児童福祉法・身体障害者福祉法の社会福祉三法の成立過程を分析しているなかで、児童福祉法の成立過程における保育所に言及している。

このなかで、GHQ/SCAP の占領政策には日本の非軍事化・民主化という占領目的が厳然としていたが、占領前期と後期では意思疎通の手段が異なっていたことを明らかにしている。つまり、GHQ/SCAP の占領政策は、「あくまでも日本の非軍事化・民主化という占領目的が厳然と横たわっていた」（村上 1987 : 276）とする。そのもとで、「日本占領の初期の段階では、GHQ/PHW と日本政府（厚生省）間に、その後の時期に比較すると、かなり文書の交換がなされている。このことは、両者の間にまだ信頼関係が確立されておらず、したがって双方の意思を明確に伝達するうえにおいても文書の交換が必要だったといえる」（村上 1987 : 274）としている。そして、「その後、占領期間が後期になるにしたがって両者間の文書の交換は

減少している。この減少にともなう、合同会議ないしは口頭によるサゼスションあるいはアドバイスといったものが双方の意思疎通の手段となっていた」（村上 1987 : 274）。こうして、「社会福祉三法は日本政府とGHQの双方の思惑のなかで、『非軍事化』『民主化』をめぐって、日米双方の本音と建て前のもとに戦前との連続および断絶をかもしだして法律として具現化した」（村上 1987 : 279）。

また、政策形成における相互関係は、GHQ/SCAP と政府（厚生省）との間の交渉だけでなく、戦前の母子保護法制定に関わって婦選獲得同盟のメンバーが戦後に結成した「母子問題懇話会」が政府（厚生省）・GHQ/SCAP に働きかけていたことを明らかにしている。すなわち、戦前期に「母子保護法制定に大きくかかわってきた婦選獲得同盟のメンバーに由来する」（村上 1987 : 142）、「母子問題懇話会のメンバーは厚生省に関係したのみではなく、GHQ 担当者への働きかけも行ない、ある意味でGHQ と日本政府のかけ橋の役割をも演じた」（村上 1987 : 275）。児童福祉法案の立案過程における「児童保護から児童福祉への展開は、母子保護法で実現した『母子一体』の考え方が付加されたものであった」（村上 1987 : 142）というものである。また、村上は、「暫定案の内容及び植山の階層等を考え併せると、児童保護から児童福祉への展開に、母子問題懇話会のメンバーが大きくかかわったことが考えられる」（村上 1987 : 275）とし、「一〇月一五日付要綱案等及び小委員会暫定案の双方に関係を持ったであろう山高しげり、植山つる等を中心とする母子問題懇話会が、法案の軌道修正に大きな役割を果たしたものと判断できる」（村上 1987 : 275）としている。

無差別平等については、GHQ/SCAP は「生活保護法においては、非軍事化の視点から無差別平等の原則を命じ、同じく無差別平等の観点から傷痍者保護対策に反対し、「もっとも微妙な駆け引きとなって展開したのが、身体障害者福祉法であった」が、「日本政府の戦後処理にGHQの民主化の意義を付加して、協調路線⁸⁾を展開したのが児童福祉法であった」（村上 1987 : 277）とする。

このなかで、児童福祉法は、児童という「対象者の持つ属性の特殊要因に対応するために制定された」（村上 1987 : 273）とする。それは、「経済的要因に対応するところの生活保護法と対象の属性の特殊要因に対応する各法律（児童福祉法・身体障害者福祉法）との二つの基本線が確立したのである」（村上 1987 : 279）とし、「児童福祉法は、より明確に戦後処理として開始された戦災孤児等保護対策が、GHQ の民主化路線のなかでGHQ 側の積極的な対応のもとに花開いた」（村上 1987 : 279）としている。

なお、村上は、「第6章 保育所」と章立てしているが、法案立案の児童保護から児童福祉への転換過程に説明のなかで、「十一月三〇日付け案では、少年教護及び障害といった特別の対応を要するものの保護を中心に、保育に欠けるものあるいは浮浪児等の対応をしようとしたのである」（村上 1987 : 137）と言及しているのみである。

② 菅沼（2005）の言及

菅沼は、占領期の救済福祉政策の形成・展開が SCAPIN775 を基軸としていたことについて、生活保護法（旧法）の形成・展開の過程の究明を通して明らかにしている。

菅沼は、相互関係における『葛藤』それ自体に焦点を当てることはせず、むしろ、制度が制度として形成されてくる過程で何が問題として浮上し、その問題がいかなる理念と方法によって処理されていったのかを辿ることに重点を置く」（菅沼 2005 : 14）という研究の

方法をとった。そのことから、政策形成における相互関係には、GHQ/SCAP と政府が主体となり民間団体は直接には登場していないが、SCAPIN775 の公私分離に基づく国家責任の原則の受入れの検討において登場している。

歴史研究における視点について福井は「屋根瓦がずれて重なっている」（福井 2006：54）変化を捉えるものとしているが、菅沼は「絡まり具合を分析」するものであるとしている。それは、「被占領期は日本人が独自に築き上げてきた日本的な福祉システムが、アメリカニューディール期に形成された福祉理念と遭遇し、独特の形で解体された時期である。だが連続の側面も残っている。おそらく『断絶と連続』の両側面があるというのが、事実であろう。そのような『断絶と連続』の絡まり具合を分析し、戦後的特徴を描き出すことが被占領期社会福祉研究の課題ではないか」（菅沼 2005：218）と述べているものである。その絡まり具合は、菅沼が「SCAPIN 七七五の原則の中で日本人が最も自然に受入れたのは無差別平等原則であった」（菅沼 2005：266）とし、「戦後の社会福祉の根本的な価値規範は無差別平等原則にあるといってもよいのではないか」（菅沼 2005：266）と述べている「無差別平等原則」に現われている。

菅沼は、GHQ/SCAP と日本政府との間で無差別平等の解釈は齟齬があったとしている。それは、「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」（菅沼 2005：266）とする。そして、「無差別平等の原則は、戦前期の公益主義のもとでの名誉職裁量体制の＜裁量＞のあり方を変化させる役割を果たした」（菅沼 2005：262）しかし、「裁量権そのものが完全に剥奪されたわけではなかった。保護基準の第八次改訂までは無差別平等と名誉職裁量体制とは不安定ながらも併存していた」（菅沼 2005：263）。また、「無差別平等の名誉職裁量体制は、論理的には不安定であったが実際は安定していたのであり、これが保護基準の第八次改訂と新生活保護法による民生委員の協力機関化によって不安定化していった」（菅沼 2005：263）と述べている。このように戦前・戦時期から連続した名誉職裁量体制と GHQ/SCAP の認識する無差別平等の交わりをみると、被占領期社会福祉研究を『断絶と連続』の絡まり具合を分析するものだとする位置づけは、正鵠を射た見解と考える。

また、「公が民間を支援し、民間は公の責任の一端を担うという発想に馴染んできた日本人にとって国家責任と公私分離という原則は受入れがたいものであり、直接 GHQ に拒否の意思を示した」（菅沼 2005：263）が、「その過程で共同募金運動や措置制度が整備され」、「公私分離によって＜私＞が自立したのではなく、＜私＞の存在も公的な管理に置かれることになった」（菅沼 2005：263）ことを明らかにしている。

菅沼が明らかにした被占領期の新生活保護法における無差別平等と民生委員の名誉職裁量体制の絡まりを本研究に引きつけて説明すると、法律上の均一的な取り扱いによる形式的平等（機会の平等）を民生委員の属人的・裁量的な活動（名誉職裁量体制）によって、機会の平等の実質的保障の確保が内在していたことが考えられる。

③ 駒崎（2017）の言及

駒崎は、五百旗頭（1990）が提起した占領改革で GHQ/SCAP と日本政府のどちらがイニシアティブをとったかによる「日本側先取り型」「典型－混合型」「GHQ 指令型」の三類型の一つの「典型－混合型」の類型を援用し、児童福祉政策の形成過程を検討している。

厚生省が児童福祉法案の立案過程で、「児童保護から児童福祉への理念転換、及び対象範囲を『すべて児童』へ拡大した点は、厚生省の先取り改革であり、GHQ構想の民主化政策に沿って容認された」（駒崎 2017：285）としている。この対象範囲拡大は、「1938年に厚生省と共に誕生した社会局児童課の伊藤清課長の児童福祉構想」で、戦時下の国家総動員体制の人的資源対策として、児童課の児童保護対策の対象範囲を全児童とした」（駒崎 2017：286）もので、「戦後の児童保護から児童福祉への転換を促した中央社会事業協会の『意見書』に引き継がれていった」（駒崎 2017：287）ものであるという。しかし、厚生省が「児童福祉法の総則に『すべて児童』として明記した。その過程は不明であるが、厚生省自ら児童保護から児童福祉への理念転換を強調することで、民主化政策の先取り改革としてGHQの了承とつづけたと解釈するのが可能であろう」（駒崎 2017：290）と述べている。

そして、児童福祉法の総則の理念と具体的な条項とが乖離してしまったのは、「この法律を制定すること自体を最優先事項とし、内容は他省との所管と接触しないよう『でき得る限り簡単』にした結果」（駒崎 2017：162）が、「その理由の一つであり、『新しい児童保護法』と批判された原因の一つといえよう」（駒崎 2017：291）とのことである。つまり、法の内容を「シンプルに厚生省の児童保護と保育所、児童厚生施設、母子保健に留めた」（駒崎 2017：291）のは、「あらかじめ関係行政の所管争いを避けるため」（駒崎 2017：291）であったとしている。

（2）本研究の視点による先行研究の到達点と課題

① 到達点

政策形成における相互関係では、菅沼と駒崎がGHQ/SCAPと政府（厚生省）の相互関係に留まっているが、村上は戦前期の婦選獲得運動に由来する母子問題懇話会がGHQ/SCAPと政府（厚生省）の架け橋の役割を果たし、児童保護から児童福祉法への転換の一翼を担い、母子問題懇話会が政策形成におけるステークホルダーとして参画していたことを明らかにしている。無差別平等については、戦後の社会福祉改革の共通の価値規範となっていたことが明らかになっている。しかし、その内実は、「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」、政府は、戦前・戦時期から連続した名誉職裁量体制による具体的個別の事情を重視するものであったという差異があった。

② 課題

駒崎は、村上（1987）の戦前・戦時期の児童政策の「母子一体」への言及を取り扱いながら、村上（1987）が明らかにした戦後の児童福祉政策形成において母子問題懇話会が児童保護から児童福祉法への転換の一翼を担っていたことについて言及していない。それは、駒崎が引用している五百旗頭（1990）が提起した占領改革でGHQ/SCAPと日本政府のどちらがイニシアティブをとったかというセクショナリズム（立場）にとらわれた分析をしたことで、母子問題懇話会というステークホルダーを加えなかったことによると考えられる。このことは、被占領期の社会福祉政策の形成がステークホルダーの交渉による合意形成であると考え、立場の背後にある利害への着眼が必要であることを示唆している。また、無差別平等については、ステークホルダーの認識の差異が、保護者の労働等により「保育に欠ける」要件とどう関わるのかを明らかにする必要がある。被占領期の時期区分に関しては、被占領

期に制定された福祉三法のうち的生活保護法(旧・新)、身体障害者福祉法は占領期の前期・後期を通して分析されているが、児童福祉法は、児童福祉法成立までの被占領期の前期を取り扱い、これが被占領期における政策形成として特徴づけられている。したがって、保育所保育における保護者の労働等により「保育に欠ける」要件が、被占領期後期を含めた分析によって被占領期全期の政策形成の特質を見出す必要がある。

2. 保育所政策形成における対象規定

第 I 部の保育所政策形成における保育所保育の対象規定に関する先行研究を検討した。ここでは、GHQ/SCAP による占領政策が SCAPIN775 を基軸として、その枠組みのなかに民間を取り込んで公の支配に属するものとして戦後の社会福祉制度を構築していった過程に着眼して、成立法で保育を求めるすべての子どもの受け皿として規定されていた保育所が、第 5 次改正で保育所規定に「保育に欠ける」という字句を挿入した経緯について、先行研究を検討した。

(1) 「保育に欠ける」子どもを対象とした保育所政策の形成

第 1 章の保護者の労働等により「保育に欠ける」子どもを保育所保育の対象として規定した経緯について、公の支配の解釈との関連で先行研究を検討した。

民間が公の支配に属すると解釈されるまでの経緯は、小川(1964:122-9)が概説しており、それを整理すると、次の三つに時期区分される。第一の時期の、旧生活保護法が制定(1946(昭和22)年9月9日)されるまでの新憲法審議段階では、一般的な監督を受ける民間が公の支配に属すると解釈された。

第二の時期の、旧生活保護法の制定後から憲法制定(1947(昭和22)年5月3日)から法制定後の法務調査意見(1949(昭和24)年2月11日)までは、民間は「特別強力な監督」に服するものでないとして、公の支配に属しないと解釈された。

第三の時期の、私立学校法の制定(1949(昭和24)年12月15日)以降は、補助後に特別な監督に服するという「逆理論構成」によって民間が公の支配に属すると解釈された。その後の第10回参議院厚生委員会(1951(昭和26)年3月19日)での政府委員木村忠二郎(厚生省社会局長)の答弁によって、これが確定的となり、社会福祉事業法(1951(昭和26)年3月制定)の第56条1項で社会福祉法人に対する助成が規定された後に、法の第5次改正に至った。公の支配の枠組みのなかで民間を取り込んだ社会福祉制度構築の過程においては、政府・厚生省とGHQ/SCAPとの間で、憲法解釈の齟齬が生じていた。その調整過程においては、政府が「いわゆる『逆理論構成』によって憲法89条に抵触しないという解釈」を導き出し、民間を取り込んだ社会福祉制度を構築した(小川1964:122-9)。

先行研究では、法の立案過程において、保育所規定に家庭や保護者の負担軽減の字句を挿入することが検討されていることが明らかになっている。成立法では措置規定に「保育に欠ける」の字句が挿入されたが、「保育に欠ける」子どもへの保育供給量の不足から第5次改正が行われ保育所規定にも「保育に欠ける」の字句を挿入したことが示されている。

法の立案過程においては、中野が、『保育に欠ける』の概念が非常に広くかつ女性解放との関連で把握されていた」と、女性解放との関連で保護者の負担を軽減するものとして「保育に欠ける」が出現していることを述べている(中野1998:94)。また、潤間は、「保育所

入所要件」として「家庭における保育の負担の軽減という目的が明記され」、それが保育所の規定から消えたり復活したりし、「保育に欠ける」の字句の出現に至ったことを述べている（潤間 2020：176）。さらに、鷺谷は、法の保育所規定と措置規定を区分して、施行当初においては、「市町村長は『保育に欠ける』乳幼児を入所させて保育する義務をもっていたが、保育所そのものは“保育に欠ける”児童に限定していなかった」と述べている（鷺谷 1966：44）。第5次改正について、吉見は、法の施行後、「はなばなしい保育所の発展とその収容児童数の激増に伴い費用の増大が目立ってきて保育所の運営が特に問題にされるようになった。そして幼稚園と混同したような短時間保育とか全村保育的に誰でも募集して入所させるごとき運営している向きもあるということで、その監督が厳重に行われるようになった。そして児童福祉法の改正が行われて、保育に欠ける条件をより明確にして入所させる乳幼児を限定した」と述べている（吉見 1966：42）。また鷺谷は、第5次改正において「保育所は“保育に欠ける”ことが入所の条件となり、保育に欠けない児童は対象から排除された」と述べ、「この改正は入所希望者の増加にたいして保育所の増設が追いつかず、対象児童を選別する必要に迫られた結果である」と指摘している（鷺谷 1966：44）。吉見の第5次改正への言及では、保育所規定と措置規定の区分を明確にしていないが、吉見と鷺谷に共通しているのは、「保育に欠ける」子どもの保育需要に供給が追いつかないことにより、第5次改正で保育所の定義規定に「保育に欠ける」が挿入されたことである。

このことを児童福祉法案の立案に携わった松崎芳伸が、法案の国会審議中に述べた「保育所は保育に欠けるときに利用される施設である」（松崎 1947：7）という認識と重ね合わせると、なぜこの認識が一連の過程で貫徹されず、立案から成立後までの過程で保育所規定に立ち現れることなく、第5次改正で挿入されたのか、という疑義が生ずる。吉見や鷺谷が指摘した保育需要の増大だけでは、この変化の過程を説明できず、小川が解明した「逆理論構成」による公の支配の下への民間社会事業の取り込みの有無が要因と考えられる。したがって、立案から成立、第5次改正までの過程における「逆理論構成」の経緯を踏まえて検討する。

（2）「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2章の「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について、先行研究を検討した。

① 松崎の主張の思想的背景

先行研究では、保護者の負担軽減を主張した松崎の基本的発想は、児童を経済循環のなかに位置づけ、その法則性に適合するよう育成することを志向しており、すべての児童の権利を保障する視点が希薄であることが指摘されている。小川と古川は、松崎が、法の政府解説書で、児童を経済循環のなかに位置づけて「児童政策の進路」を論じている論文（松崎 1948 b）から、松崎の児童政策の基本的発想を捉えている。

小川は、松崎が「児童政策の進路」で用いている字句を引用して、松崎が総則の理念と経済循環を結びつけていることに着眼している。それは、「制定された『児童福祉法においても、そのような企画を若干具体化しようとして企て』、児童が『心身ともに育成される』『ことを願う児童福祉法は、児童を経済の裡から見ようとする企図の一步を踏み出したもの』であることをしめし、児童が『経済循環の中において、その合法則性に適合してゆけるように

『育成する』こと』を企図」しているというものである（小川 1973 : 42）。そして、松崎が主張する経済循環の合法性は、児童の人権を保障する立場にたっていないことを示唆する論述をしている（小川 1973 : 44）。

古川は、松崎が「児童福祉は、社会連帯思想の具体化でなければならない」として「社会連帯が完全な姿をとって具象化するには、社会保障という形式が必要であること」を主張しているとしている⁹⁾。そして、「児童政策（児童福祉）を経済の論理の世界に移籍させるために、「社会政策の理論、なかんずく大河内一男の生産政策的社会政策理論を援用しながら、児童福祉を経済の裡から把握すべきであると主張」していることに着目している（古川 1988 : 8-9）。さらに、古川は、松崎が「保育所を『資本主義経済社会に対する負担としてではなく、その円滑な循環をもたらすための施設』と規定したうえで、「保育所は『労働婦人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ようとするものである』と位置づけ、「保育所が児童福祉を経済政策との関連において把握するという論理にもっとも適合的な例と考えていた」としている。そして、「そこに、松崎の主張が凝縮されている」と指摘している（古川 1988 : 10）。

以上の先行研究から、保護者の負担軽減を主張した松崎の基本的発想は、大河内の生産政策的社会政策理論（以下、生産的社会政策論）を援用し児童を経済循環のなかに位置づけていることがわかった。そして、その法則性に適合するよう育成するとともに、保育所を経済の円滑な循環をもたらすための施設と規定し、労働婦人の労働力再生産に便益をもたらすことを志向していることが明らかになった。つまり、労働婦人の負担軽減によって、萎えた労働力を休養等によって再び労働の活力を回復・維持するという労働力再生産に資するものとしたのである。他方、児童や保育所を経済循環の法則性のなかに位置づける考え方は、児童の権利を保障する視点が希薄で、すべての児童を包摂しえない保育所にしていることが、平野らとの見解相違となっていることが示唆された。なお、古川は、「現実の社会経済の世界では国民経済の再建、生産力の維持復興が喫緊の課題になっていた」ことから「このような社会経済的背景と関連づけながら理解する必要があるだろう」（古川 1988 : 11）と述べるにとどまっている。つまり、松崎の社会連帯責任論と経済循環の論理とのつながりの論述までは踏み込んでいない。したがって、松崎の社会連帯責任論と経済循環との論理的な連関を明確にしたうえで、保護者の負担軽減の主張との結びつきを明らかにする必要がある。

② 平野の主張の思想的背景

先行研究から得られた、親と子の福祉実現を主張する平野の基本的発想は、戦前に、基督教婦人矯正会婦人ホームの初代寮長への就任を端緒として、その後に保育施設の運営に携わるなかで、母性保護運動に参画して母子寮を開設し、戦前・戦中・戦後を通して保育施設と母子寮を一体的に運営してきた実践における平等思想であった。

五味によると平野は、「1926（大正 5）年、27 歳で基督教矯風会横浜婦人ホームに初代寮長に迎えられたことにはじまり」、関東大震災後に、横浜の「中村愛児園」と「相澤託児園」の二つの保育施設を引き継いで運営するなかで、当時の「母子心中の多発する状勢をうけて、婦人団体が挙って“母子を救え”と母子保護法制定運動をすすめたが、平野ら母子寮関係者も加わってその運動を支援した」と述べている（五味 1986 : 20）。平野は、その運動のなかで「中村愛児園」の隣接地に「春光母子寮」を設置している（五味 1986 : 20）。亀谷は、

母性保護運動のなかで設立された母子保護法制定促進婦人連盟が置いた 1935(昭和 10)年 4 月の「第 1 回全国委員会に個人会員から全国委員六名が選出され」、「そのメンバーの石本静江、村岡花子、奥むめをらのなかに平野恒の名が見え」と述べている(亀谷 2015 : 78)。亀谷はこのことを、平野の自著『わが人生』の「東京で市川房枝、奥むめを、山田わか、山高しげりさんらと私は、母子保護法制定促進運動の委員をしていました」という文が含まれる一文を引用して述べている(亀谷 2015 : 78)。五味によると、終戦直後に神奈川県の間接社会事業関係者が「旧海軍航空技術廠工員宿舍群に引揚者援護基地を建設し、金沢郷の名のもとに 11 の民間社会事業団体が分担管理で、数千人の人々の再起に協力した」際に、平野は「引揚母子のための母子寮と保育園」を担当している(五味 1986 : 21)。また、1946(昭和 21)年 3 月には「戦災や引揚げなどで生活に困窮する母子や孤児などのために高風寮を設立し、彼らを収容保護、10 月には中村愛児園を新築、保育を再開」している(亀谷 2015 : 103)。五味は、平野が、こうした実践の歩みのなかで「子どもの平等な幸せを願って児童福祉に操を立て通した数十年、と回顧している」という平野の平等思想を捉えている(五味 1986 : 18)。また、五味は、終戦直後に平野が「先ず占領下の社会事業の伸展は、米軍軍政部との了解なしには行われないこととなるだろうと、単身軍政部に乗りこんで責任者に面会を求め、これを機縁としてその後多くの協力を得ることができた」ことについて、「平野が占領軍の信頼を受けたことは大きかったようである」と述べている(五味 1986 : 22)。これまでの平野についての先行研究から、平野が保育施設と母子寮を一体的に運営してきたことや母子扶助法制定運動を担ってきた山高しげりらと交流し、母性保護運動に参画するなかで母子寮を開設していたことが明らかになった。また、平野は、平等思想に基づいて、それらの実践活動を行っていたことが示唆された。平野の実践に関する文献は極めて少なく、先行研究の多くは、平野の回顧録をよりどころとしたものであった。したがって、保育施設と母子寮を一体的な運営や山高しげりなどの母性保護運動の担い手の活動の検討を通して、親と子の平等な福祉実現を主張した平野の思想的背景を明らかにする必要がある。

以上の先行研究に基づく知見から松崎と平野の見解を異にした主張を整理すると、次のことが言える。つまり、児童を経済循環のなかに位置づけた児童の権利擁護の視点が希薄な保育所規定が松崎の主張によって法案として提示されたことに対して、母性保護運動の担い手に共有された平等の理念を持つ母子福祉思想に基づいて平野らが、すべての児童を包摂する保育所規定を求めたものである。しかし、今井は、性別役割分業観に基づいて婦人や児童の福祉をめざした母子扶助法制定運動が、当初望んだものとは距離のある人的資源政策としての母子保護法の誕生を許してしまっている(今井 2005 : 348-54)ことを指摘している。松崎と平野の見解を異にした主張の思想的背景を明らかにするには、戦時下の人的資源政策の連続性・母子福祉思想の断絶性を視野におく必要がある。

(2) 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 3 章の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についての先行研究を検討した。

季節保育所の先行研究は、戦前・戦時期から戦後期までを通じたものや、それぞれの時期を取り扱ったものなど少なくないが、被占領期のものがほとんど見受けられないなかで、鈴木(1980a)・寺脇(2010)・松島(2015)が言及している。

厚生省児童家庭局保育指導専門官の鈴木は、「戦後、助成が打ち切られましたが、児童福祉法に基づく常設保育所が増加するに伴い、それを補完する施策として考えられるようになりました」と述べ、『児童福祉事業の概況』⁹⁾から引用した、1951(昭和26)年4月30日現在の施設数・保育人員・職員数・開設日数の表を掲載している(鈴木1980a:321-2)。この表は、春季・秋期・その他に分けて集計しており、1950(昭和25)年度の集計(愛媛県と岡山県の方は含まれていない)と考えられる。表の開設施設数は、前掲の厚生省児童局が示した1944(昭和19)年度分の約1割の5,128箇所、保育人員は1940(昭和15)年度分の約2割の261,309名で、大幅に減少しているものの、被占領期においても一定の需要があったことが示唆される。また、戦時下の総力戦体制のなかで設置された1944(昭和19)年度の設置数にはるかに及ばないが、戦後も少なからず季節保育所への需要があったことが推察される。

寺脇は、1950(昭和25)年12月に厚生省児童局によって作成された「(部外秘)児童福祉法案」(以下、改正児童福祉法案)に基づいて「児童福祉法改正構想」の帰趨について、網野の論説「児童福祉法改正の諸問題」(網野1951)を引用し検討しているなかで、季節保育所に言及している。すなわち、「1950年～51年という法の公布・施行からそれほど時間を経っていない時期に、当時の厚生省児童局で全面改正構想が打出され、そのための法案づくりが行なわれた」が、1951(昭和26)年3月29日に制定された社会福祉事業法との関係で「結局、全面改正構想は頓挫してしまい、その一部は五次改正(1951.6,法202)や七次改正(1952.7,法222)の一部改正で実現」するに至ったことを述べている(寺脇2010:141-4)。その改正児童福祉法案が後に一部改正法案に切り替わった際に、改正児童福祉法案から消失した条項の説明のなかで、季節保育所に注釈を加えている。その注釈では、「季節保育所は、すでに戦前から広く存在し、国の補助金行政の対象でもあった(1945年度まで)。この時期にも、保育所以上に数多く存在していたことから、これを児童福祉法上の施設に組み込もうとしたのであろう。なお、1953年度から『季節保育所設置費補助』として、国の補助金が出されるようになった」と述べている(寺脇2010:163)。寺脇の言及は、政府に、季節保育所を改正児童福祉法案に組み込み、児童福祉法に基づく児童福祉施設とする政策意図があったことを示唆している。

また、松島(2015)は、1947(昭和22)年6月2日付けで立案された「児童福祉法案」の「第四五条に『保育所は常時開設するものと農繁期保育(ママ)その他臨時に開設するものの二種とする』とあるように、常設保育所のみならず季節保育所もまた法律に定める保育所として認められていた」と述べている(松島2015:77)。そして、1947(昭和22)年7月4日付けの児童福祉法案では「季節保育所に関する記載はなくなっている」と述べている(松島2015:77)。松島は、いくつかの児童福祉法案を立案した一時期に、常設保育所と季節保育所が児童福祉法案に組み込まれていたことに言及している。

以上の先行研究の検討から、被占領期の季節保育所は、戦時期と比較して大幅に減少しているが、一定の需要があったことが示唆された。また、児童福祉法案の立案時にはそうした需要を背景として、常設保育所と同等に季節保育所を組み込もうとしたが立ち消えとなり、制定された児童福祉法に組み込まれず、児童福祉法制定後においても改正児童福祉法案に再び組み込んだが採用されなかった経緯があることが明らかになった。

先行研究の検討から導き出された本章の課題は、被占領期における季節保育所の需要の実態を明らかにし、そしてその必要に基づいた政府の社会福祉政策として立案された児童福祉法案と、児童福祉法制定後に季節保育所を組み込んだ改正児童福祉法案が社会福祉事業法との関係で採用されず、児童福祉法への季節保育所の組み込みが閉ざされた経緯を明らかにすることである。

3. 保育所政策形成と保育提供基盤との連関

第Ⅱ部の保育所政策形成と保育提供基盤との連関についての先行研究を検討した。

(1) 幼稚園と保育所の二元制による保育提供基盤との連関

第4章の幼稚園と保育所の二元制による保育提供基盤の形成について、被占領期の幼稚園と保育所の二元制に基づく二枚看板制に言及している先行研究を抽出すると、宍戸(1976b)、寺脇(1978a)、中村(2009)の研究がある。

宍戸は、児童福祉法案の立案に携わった松崎が保育所を『成長発展の過程』にあるとして、『一元化』を展望し、二枚看板制を二枚看板論として提示していることを述べている(宍戸1976b:342-3)。そして、「松崎の『一元論』は、それを決して否定するのではなく、それは当面現実的ではないとしながらも、『成長発展の過程』でそれを展望し、実質的に『保護』と『教育』の統一の可能な条件のある幼児施設に対しては、暫定措置として、『二枚看板』を掲げることを提案しているのである」と評価している(宍戸1976b:343)。しかしながら、宍戸は「厚生省が、保育所と幼稚園は『制度的にも別になっているのだから、両者が二枚看板であることはできない』として、すぐに『二枚看板論』をとりさげてしまった」と、高田(1951)が著わした児童福祉法の解説書の文言を引用して述べている(宍戸1976b:343, 350)。中村も宍戸と同じように、松崎が「実質的に『保護』と『教育』の可能な条件にある幼児施設に対しては暫定措置として『二枚看板』を掲げることを提案している」ことに触れ、松崎が「将来において就学前児童のあり方に義務教育という形式が与えられるであろうと予想」していることに対し、「保育所を所管する厚生省側が就学前児童の義務教育を展望していた事実は興味深い」(中村2009:44)と述べている。宍戸と中村の両者の言及から、二枚看板論で提示された二枚看板制について、次の二つのことが読み取れる。第一は、幼児の受け入れ要件のある幼稚園又は保育所を合わせるしくみとして提示されたこと、第二に、「保護」と「教育」の統一可能な条件のある幼児を対象とした幼稚園又は保育所の暫定措置として二枚看板制を位置づけ、施設形態を統合した「一元化」を展望したことである。

他方、寺脇は二枚看板論が、幼稚園と保育所の二元制による政策を糊塗する妥協的政策で、教育機能を軽視したものであったと批判している。すなわち、「いわゆる『二枚看板論』もまた、保育制度の二元化政策を糊塗するための妥協的説明にすぎなかったことがわかる。事実として二枚看板施設が可能となるような状況は、当時まったく用意されぬまま終始したのが実態だったからである」ということである(寺脇1978a:165)。また、児童福祉法の「法制定当初は、妥協の結果として形式上は二枚看板論をとったが、実質的には保育園の『保育』を幼稚園のそれより低くてよいものととらえ」(寺脇1978a:165)、「実質的にはその教育的機能を軽視する発想に、厚生省の行政的保育観が示されている」(「教育的機能を軽視する」に傍点)ことを指摘している(寺脇1978a:166)。

以上の先行研究の検討から、二枚看板論による二枚看板制は、幼稚園又は保育所に共通する幼児の受け入れ要件を合わせるしくみとして提示されたことから、結果として、幼稚園又は保育所の双方に共通しない受け入れ要件や教育機能が除外されていることが示唆された。しかし、先行研究では、保育所を所管する厚生省側からの言及で、幼稚園を所管する文部省側からの言及が見られない。したがって、二枚看板制が、どのようなステークホルダーの相互関係によって提示されたのかという追究課題が見出された。

(2) 私的契約による保育提供基盤の形成

第5章の私的契約による保育提供基盤の形成についての先行研究では、田澤(2019)が、私的契約に関連する実態を明らかにしている。田澤(2019)は、社会福祉法人「興望館」(東京都)の資料室が所蔵する資料に、1948(昭和23)年の「保育事業」取扱人員(実人員)が、定員120人のところ「『法』による利用が33名で、『其他』による利用が130名」と記されていることを見いだしている(田澤2019:32-3)。「法」による利用が児童福祉法施行後に措置委託された子どもであるとする、「其他」による利用は措置委託によらない私的契約で入所した子どもであることが示唆される。また、田澤(2013)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」方法がとられていたことを述べている(田澤2013:32)。この「収容人員」の算定方法について、松崎(1949)は、「現存の児童福祉施設のスペースと職員数を比較してみると、この収容定員理論を採用することがいかにも実状にあわない結果となる」ことから、「面積という物理的な収容力ではなく、職員の管理能力という人的な収容力に重点を移そうとしたもの」と述べている。また、「収容人員算定の基礎として私的契約による人員数をも考慮し」たうえで、措置した者の数を別に抽出し、事務費の支払額を算定することにしたことを解説している(松崎1949:81-3)。そして、そうした算定方法に基づいて、厚生省児童局から「児童福祉施設の管理者が、入所する者又はその扶養義務者から徴収する費用に関する規程」を定めるうえでは、「措置に要する費用を法第56条により徴収する額と私的契約によって入所させる場合に徴収する費用の額の双方について必要」と通知されていた(児童福祉法研究会編1979:508)。

以上のことから、児童福祉法施行当初における保育所には、措置によって入所した子どもと私的契約で入所した子どもが共存し、私的契約が保育を要する¹¹⁾子どもへの保育の提供の一翼を担っていたことがわかる。つまり、児童福祉法施行当初の保育所は、措置や私的契約による保育の提供の受け皿となっていたことが示唆される。

本研究では、先行研究の検討から得られた知見を手がかりに、児童福祉法の保育所の定義規定に基づく保育提供の形態、つまり措置や私的契約によって保育を提供する際の受け皿の形態を捉え、その受け皿を基盤として私的契約によって保育を要する子どもに保育を提供するようになった経緯を明らかにするものとする。

(3) 措置による保育提供基盤の形成

第6章の措置による保育提供基盤の形成については、被占領期における保育所政策形成と保育提供基盤の連関に言及した先行研究は見当たらないが、北場(2005)が措置委託費と社会福祉法人の創設による補助制度を結びつけた言説を批判し、戦後の措置制度の歴史的

な過程を分析している。北場の論及から、保育所政策形成と措置による保育提供基盤の形成との連関を分析する手がかりを得ることとする。

北場（2005）は、『措置制度』とは、戦後に制定された個別の福祉諸法による社会福祉サービス提供システムの共通部分を表現するものである」（北場 2005：3）としたうえで、措置委託費と社会福祉法人の創設を結びつけた言説を批判している。すなわち、北場は、「経済（財政）学の研究者の場合、措置（措置）委託契約に基づく費用弁償である『措置（委託）費』と、社会福祉施設整備に対する補助金としての『施設整備費』を一括して『補助金』と捉え、両者の法的背景の違いを無視した議論が行われる傾向がある」（北場 2005：3）と述べている。措置委託費と施設整備費の法的背景の違いを無視した議論とは、措置委託費は「公的責任に属する事業を公の管理のもとに民間に委託して、その対価を支払うという『サービス購入方式』の形で GHQ から認可され、1946（昭和 21）年の生活保護法制定、1947（昭和 22）年の児童福祉法制定、1950（昭和 25）年の生活保護法全面改正、1951（昭和 26）年の社会福祉事業法制定を通して、すでに機能していた」（北場 2005：26）という認識によっている。このことに関して、福田の「保育所の措置（委託）制度は、国家総動員法と同じ 1938（昭和 13）年に制定された社会事業法に盛り込まれた託児所への収容委託制度にその原型を求めることができる」（福田 2005：146）という論及がある。そして、GHQ/SCAP が指令した SCAPIN775 による国家責任と公私分離の原則や憲法の規定との関係で、「民間団体に対する七十五万円の補助金支出を主たる目的として一九三八年制定せられた社会事業法は殆んど有名無実となった」（黒木 1951：18）。

そして北場は、措置委託費と社会福祉法人の創設による補助制度を結びつけた小室（1989）の見解を批判している。小室は、措置費制度は民間施設への委託に際して「その委託の対価として『措置費』を支払うことを約する『行政』と、それを経営する『社会福祉法人』間の諾成、双務、有償契約として構成することによって、憲法規定を潜脱しようとする、法律上の苦肉の策であった」（小室 1989：42）と述べている。北場は、この小室の見解を「措置委託や社会福祉法人への補助制度は、憲法規定を潜脱しようとする、法律上の苦肉の策であったという（小室 p. 42, pp. 59）」と括り、「措置委託制度や社会福祉法人に対する補助金制度は、憲法の禁止規定を潜脱して民間社会福祉事業に公費を支出するための仕組みである、ということになろうか」と述べている（北場 2005：22）。

また、戦後福祉改革の展開が、「国家責任から公私分離が派生し、憲法第 89 条の制定は公私分離を一層厳しいものとした。その結果、民間社会福祉事業に対する公的補助金は支出されなくなり、民間社会福祉事業は財政的な困窮に見舞われた。このような民間社会福祉事業の財政的窮状を救い、かつ、民間社会福祉事業を国の事務に活用するため、『措置委託』と『社会福祉法人』を通じた公的補助制度が創設されたのだと」（北場 2005：29）という主張であるとしている。そして、「GHQ の国家責任と公私分離政策の下で、『公私分離』に反するかに見える『措置委託』と『社会福祉法人』（＝施設整備費補助金の受け皿）という『公私』をつなぐ仕組みはどうしてできあがったのだろうか」（北場 2005：29）と問題提示し、措置制度の形成過程を分析している。その結果、「『公私分離の原理』からは、民間社会福祉事業への『措置委託』は導き出せても、民間社会福祉事業への公費助成の根拠を導き出すことはできない。民間社会福祉事業への公費助成の根拠は、「憲法第 89 条の『公の支配』に属さない慈善・博愛事業への公金支出禁止の『逆理論構成』（『公の支配』に属すれば公金支出が

可能であるという理論)に求められた」としている(北場 2005:221)。そして、北場は、憲法第 89 条の「規定の禁止を回避するために、『公の支配』が具体的に検討され、実務的には、『法人格をもつこと』と『補助を受けた場合には特別の監督関係に置かれること』という二重の縛りをもって、『公の支配』が構成されるものと考えられた」(北場 2005:267)と述べている。このように北場は、措置委託費と社会福祉法人の創設による施設整備費の補助は区別されるとして、措置委託費と社会福祉法人を通じた補助を結びつけた言説を批判している。

北場が言及した「逆理論構成」について、網野は、「憲法第 89 条との関係で『公の支配』の途を開いたのは昭和二四年一二月に制定された私立学校法をもってはじめとする」(網野 1951:8)と述べている。すなわち、「逆理論構成」による施設整備費の補助金の受け皿となる社会福祉事業法による社会福祉法人の創設は、1949(昭和 24)年に私立学校法が制定された後の 1951(昭和 26)年 3 月となっている。

そして、北場は、『措置費』と公立児童福祉施設の『設置費』負担の関係で「職員配置や施設設備に関する最低基準を維持するために要する費用(措置費。第 27 条に規定する措置を採った場合において、入所又は委託に要する費用を含む)は措置権者が全額支弁することとされる」(北場 2005:33)と述べている。北場のこの解説は、措置委託費と最低基準との組み合わせによる保育提供基盤の形成を示唆している。最低基準は、1948(昭和 23)年 12 月 23 日(厚生省令第 63 号)に公布されている。したがって、施設整備費の補助金の受け皿としての社会福祉法人は、措置委託費と最低基準の組み合わせによる社会福祉サービスの提供基盤の形成過程で創設されたことになる。そして、措置委託費と社会福祉法人の創設を結びつけた言説は、この措置委託費と最低基準を組み合わせた児童福祉施設における社会福祉サービスの提供基盤の形成過程で提示されている。

以上の先行研究の検討では、戦後に制定された児童福祉法等の個別法による措置(費)、措置委託(費)の規定を端緒とした社会福祉サービスの共通部分を表現するもので、措置委託費と社会福祉法人の創設による施設整備費の補助は区別されるものであることを確認できた。本研究では、この先行研究の検討で得られた知見を念頭において、措置委託費と最低基準との組み合わせによる保育所の保育提供基盤の形成過程を分析していくものとする。

4. 保育所政策形成と保育実践運動との連関

第Ⅲ部の保育所政策形成と保育実践運動との連関についての先行研究の到達点と課題を検討した。

(1) 民主保育連盟の結成を主導した浦辺史の思想的背景

第 7 章の民主保育連盟の結成を主導した浦辺史の思想的背景についての先行研究の検討においては、浦辺の措置規定を踏まえた保育所規定の解釈を決定づけている社会政策的な考え方の到達点を明らかにする。第一は、浦辺の社会政策的な経済的生活基盤の確保を重視したことに言及した研究、第二に松崎の児童福祉法案の立案に対して、浦辺が経済的生活基盤を重視していることに言及している研究、第三に浦辺の経済的生活基盤重視の考え方の背景である。

第一の浦辺が家庭における経済的生活基盤の確保を重視していることについては、中野がこれに関連した言及をしている。中野は、浦辺が「保育に関心をもってきた理由として『保

育が二つの社会的機能をになっているから』とし、その内容を『一つは婦人が男子と同等に就業することによって、国民経済を支えていることであり、ひいては婦人の社会的解放につながっているから』であると浦辺（1980：1）で述べていることに、「浦辺の保育論の最大の特徴がある」としている（中野 1986：31）。中野は、子どもの福祉は保育によって国民の経済活動を支え、家庭の経済的生活基盤を確保することなしには実現し得ないという、浦辺の経済的生活基盤を重視する社会政策的な視点を捉えている。

第二に児童福祉法案の立案に対する意見を浦辺がとりまとめて提示していることについて、宍戸が言及している。宍戸は、「浦辺は民保のなかで児童福祉法案研究委員会をつくり、当時つくられつつあった児童福祉法案に対して、『子どもの権利と国の福祉責任』を明確化する立場から、積極的に民保としての意見をまとめあげている」と述べている（宍戸 1976a：322）。また宍戸は、「児童福祉法案が厚生省によって作られた段階で、いち早く松崎芳伸を招き、その説明をきいたうえで、何回かの討議のうえ、「児童福祉法案に対する意見」（以下、「法案に対する意見」）を発表したのは民主保育連盟児童福祉研究委員会であった」とし、「この『意見』のまとめ役には浦辺史がなって」いたと述べている（宍戸 1989：30-1）。宍戸の研究で、法を立案した松崎と浦辺が民主保育連盟児童福祉研究委員会において接点を持ち、そこでの検討を通して提示された「法案に対する意見」に浦辺が関与していることが明らかになった。しかし、宍戸は、「法案に対する意見」において、浦辺が家庭の経済的生活基盤を重視している意見を提示しているかどうかについては言及していない。

なお寺脇は、「法案に対する意見」の注目すべき点として、要保護児童と一般児童を区別し対象規定が明確にされるべきであるとし、『児童保護法』と『母性並に乳幼児福祉法』とに区別立案すべきことを主張していることを挙げている（寺脇 1978b：90）。そして、『乳幼児の完全な擁護と正しい教育の実現』と『婦人の社会的解放のための一条件』とする立場から、婦人の権利として『母性並に乳幼児福祉法』を立案実施すべきであるという見解が引き出されていると述べている（寺脇 1978b：90）。「法案に対する意見」は、子どもの平等な擁護と、婦人の権利実現のための社会的解放を主張していることが推察される。

第三の保育所規定の解釈において家庭の経済的生活基盤を重視し「保育に欠ける」子どもを優先していることの背景を探ると、宍戸は、浦辺が1942（昭和17）年に発表した「戦時保育施設標準設定のために」（以下、「戦時保育施設標準」の論考で、「同年齢の子どもたち全員を対象としつつも、『保育条件の欠如又は不足せる家庭の児童』を優先すべきことを主張している」と述べている（宍戸 1976a：315）。浦辺が、成立した法の措置規定の「保育に欠ける」につながる発想をしており、戦時期の論考による主張が、家庭の経済的生活基盤を重視した措置規定を踏まえた保育所規定の解釈につながっていることが示唆される。宍戸は、戦時期に浦辺が「大河内、風早の生産力理論を学習」したと語っている文章を引用している（宍戸 1976a：317）¹²⁾。浦辺の経済的生活基盤の重視は、国の生産力の増強による社会の変革を提言した大河内の生産的社会政策論を援用していることが考えられる。浦辺は、この語りのなかで「私は保問研と社会事業同攻会を翼賛運動の一翼としてのべたが、戦時体制の中ですでに变身している自分を発見して愕然とした」と、戦時期の総力戦体制に組み込まれていた自身を覚知したときの衝撃を語っている。

以上の先行研究の検討から、次の三つの先行研究の到達点と本研究における課題が明らかになった。第一に浦辺が保育所保育によって国民の経済活動を支え、家庭の経済的生活基

盤を確保することなしには子どもの福祉実現はなしえないという考えが戦後において一貫していること、第二に法案の立案時に民主保育連盟児童福祉研究委員会が示した「法案に対する意見」のとりまとめに浦辺が関与していること、第三に戦時期に浦辺が経済的生活基盤を重視し「保育に欠ける」子どもを優先した考え方につながる論考を發表していることが明らかになった。またその考え方が大河内の生産的社会政策論に依拠していることが示唆された。先行研究の検討から導き出された本研究の課題は、「法案に対する意見」における、浦辺の経済的生活基盤を重視し「保育に欠ける」子どもを優先した解釈の視点を探る必要があること、浦辺の経済的生活基盤重視の視点が、戦時期の大河内の生産的社会政策論に依拠していることを明らかにすることである。

(2) 民主保育連盟による保育所づくり運動

第8章の民主保育連盟による保育所づくり運動民主保育連盟の創設から解散までの間の保育所づくりを取り扱った先行研究は少なく、わずかに、浦辺(1969)、宍戸(1976a, 1980, 1989)、松本(2013)がある。そこで、三者の著作から保育所づくりの実践方法、及び民主保育連盟の解散の経緯への言及を抽出し、先行研究の到達点と本章における追究課題を明らかにする。

① 浦辺の言及

民主保育連盟の結成と運営の当事者であった浦辺は、1930年代の無産者託児所の運動から1950年代の新しい保育運動団体による運動までを取り扱った浦辺(1969)で、自身が所持している原資料をもとに、民主保育連盟の結成から解散までの活動の実態を明らかにしている。浦辺は、民主保育連盟の主な活動は「保育所づくり、保育者養成、研究活動、文化戦線参加の四つ」に絞られるとし、その一つの保育所づくりにおいて『民保は何をしたか』、これにこたえるためには、一九四七年一〇月創立一周年から一九五〇年の三カ年にわたる連盟の発展期にとりくんだ主要な活動を概括することが早道である」と述べている(浦辺1969:150-1)。そして、この時期の活動の実態を明らかにするなかで、保育所づくりの実践方法に言及している。

担い手は、浦辺と菅忠道が中心になって塩谷アイ、鈴木トク、副島ハマ、畑谷光代、大村鈴子など保育問題研究会(以下、旧保育問題研究会)の会員が、1946(昭和21)年の3月に保育問題懇談会を開いて検討し、愛育会の日本保育研究会を母体にして運動団体を組織化しようとしたがうまくいかなかった。そこで、同年3月に設立された婦人民主クラブの羽仁説子に相談して、これを母体にして「民主主義保育団体をつくる懇談会」を開いて組織方針を決めて創立総会を開き、民主保育連盟の結成に至っている(浦辺1969:126)。創立後の「会を実質的に推進させた常任幹事の多くは旧保育問題研究会員」であった(浦辺1969:128)。しかし、創立1周年の総会時には、「保育所の主管課に転じた副島ハマはじめ一二名が辞退して新たに現役の保育者が幹事」となった(浦辺1969:136)。

対象者については、創立後一年間の主な活動として、「移動保育班によって、各地子ども会、母と子の集いがこころみられ、住民の潜在的保育要求がほりおこされて、心ある母親を主体とした住民に支えられて週一回の青空保育が続けられた」(浦辺1969:130-1)と日常生活圏域の子どもを対象者としたことを述べている。

協力を求める組織・団体では、労働組合を重視している。すなわち、「保育所を利用する親たちや地域の民主団体が主体的につくりあげる」には、「生活擁護の基幹部隊である労働組合が職場や居住地域において市民組織に協力して積極的に活動することが要請される」と述べている。そして、1947（昭和22）年12月14日に発行された「連盟ニュース七号の『労働組合と保育施設』（浦辺史）はこの方針を明らかにした」と述べ、労働組合による職場や居住地域の住民組織への働きかけを重視している（浦辺1969：151）。

協働した組織・団体については、「民主保育連盟は一九四七年十一月、新しい保育施設をつくるため労働組合、協同組合、婦人団体と懇談会を開いて『保育施設を作る協議会』の申し合わせをして、この協議会を母体に保育施設をつくり、つくらせ、ひろめる運動をすすめた」と述べている（浦辺1969：151-2）。

② 宍戸の言及

宍戸は、宍戸（1976a, 1980）の二つの論説と、通史の宍戸（1989）の著書で民主保育連盟の保育所づくりの実践方法に言及している。

担い手は、「労働者クラブ保育園の保育運動で果たした役割は、運動のうえでも保育内容のうえでも、民主保育連盟における保育施設のモデルをあきらかにしたという点でおおきなものがあつたのであるが、それだけにとどまらず、ここを拠点にして、保育所づくりを拡大していったことはみのがすことはできない」と述べている（宍戸1989：95）。

対象者に対しては、「各地をまわって地域の自主的な母と子の集いを援助したり、週一～二回の青空保育を試みたりする」、「移動保育班の活動は、いくつかの地域で、常設の保育施設をつくらせることに成功したものの、保母たちの努力にも限界があり、地域の要望に十分応えることにはなりません」と指摘している（宍戸1980：277）。

協力を求める組織・団体については、「浦辺は保育所づくりが、自覚された一部のものの運動にとどまってしまうのではなく、この運動において労働組合の協力が、ぜひ必要だ」と浦辺が主張していることを述べ、戦後まもなく主張されている運動への労働組合の協力は今日でも十分ではないと指摘している（宍戸1976a：321）。

協働した組織・団体では、「保育要求がすでに切実なものになってきている労働組合や生活協同組合、婦人団体などと提携して、保育施設づくりを具体的にすすめてゆき」、「必要とあれば有能な保母を派遣したり」する中で、「保育施設をつくる協議会」を組織した活動や労働者クラブ保育園の設立に至り、「ここから保母を派遣して、神谷、新田の二保育園づくりを成功させるなど、保育施設づくりの拠点としても大きな役割を果たしました」と述べている（宍戸1980：277-8）。

③ 松本の言及

松本（2013）は、民主保育連盟が発行した「民主保育ニュース」及び「民主保育連盟ニュース」の記事を分析し、被占領期における保育施設づくり運動でつくられた保育施設を三つのタイプに分けている。第一は「子どもの遊びを目的とする、臨時の保育活動」で『『移動保育』『野外保育』という形』のもので、第二は「子どもと家族の居住地につくられたもの」、第三は「働く母親の子どもを対象に、職域につくられたもの」であった（松本2013：305-

6). 労働者クラブ保育園については、第二のタイプの保育施設に位置づけている(松本 2013: 306).

対象者は、「戦後改革期の地域の保育施設の場合、要求の主体は忙しい家事に追われ得る母親であり、働く母親の場合も、その労働の多くは、外勤ではなく、内職であった。労働者クラブ保育園は、複数の「大工場に囲まれた地域の一角につくられた施設で、「労働者クラブの関係組合員は 4 割程度にとどまり、主として地域の保育園という性格をもっていたことをうかがわせる」と述べている(松本 2013: 339)。そして、「労働者クラブのこのときの入園申し込み児の家庭環境は、父母とも外勤の共働きは少なく、多くは母が家にいる労働者家庭であり、家事の忙しさや地域環境の問題からの入園希望であった」と指摘している(松本 2013: 358)。

④ 解散の経緯

民主保育連盟が解散に至った経緯について、三者は、民主保育連盟が政治的路線対立に巻き込まれ解散に追い込まれていること、関連団体の会合への参加に過重な負担があったことなど、組織活動の持続可能性を危うくする脅威に対応できなかったことを指摘している。浦辺は、「連盟の活動的会員の多い労働者クラブの紛争をきっかけとして、民保の活動的メンバーの中に思想的対立が深刻化して、民保の研究活動も組織活動も停滞状態となり、ついに解散しなければならなかった」と述べている(浦辺 1969: 167)。

宍戸は、「一九五一年四月に労働者クラブ保育園で保育や研究活動の中心になっていた畑谷光代、高瀬慶子、天野章、泉谷洋子の保育者が突然、労働者クラブ生活協同組合理事会によって解雇を言わたされ、「解雇は撤回されたものの、この事件の混乱と損害の大きさははかりしれないものがあり、民主保育連盟崩壊の直接的な要因となった」と述べている(宍戸 1989: 103)。そして、解雇が「労働者クラブ保育園内の問題にとどまらず、民主保育連盟の組織の問題へとひろがっていった」と指摘している(宍戸 1989: 104)。また、民主保育連盟委員会の「労働者クラブ保育園についての委員会の意見」(1951年12月9日)の『『民保の活動が、必ずしも組織的ではなく、殊に、事務局については、業務を便宜的に殆ど、塩谷氏に負わせていた』という指摘を引用して、解散の経緯を論じている(宍戸 1989: 105)。

松本は、「労働者クラブ保育園事件が、民保解散に直結したわけではない」(松本 2013: 291)としながらも、「民保の活動は停滞していた。その直接の原因は、労働者クラブ保育園解雇問題が大きく影響したと考えられる」と指摘している(松本 2013: 298)。また、「他方では各地の保育運動の芽生えがあり、民保の会員はそこでの活動に意義を見出し、民保中央の会議や研究会に参加することが負担になってきたという事情もあった」と述べている(松本 2013: 298)。

以上の先行研究における実践方法と解散への言及をまとめると、次のとおりである。すなわち、民主保育連盟による保育所づくりの実践方法は、旧保育問題研究会員を中核として組織編成し、働く母親の子どもを支援の対象者として、身近な地域や職域に保育所をつくるために、労働組合等に協力を求めて保育所づくりを展開し、目的達成のために政府や行政機関に働きかける媒体として「保育施設をつくる協議会」を組織している。また、解散については、保育所づくり等の取り組みが、組織活動の持続可能性を危うくする脅威に対して対応できないなかで活動停滞を引き起こし、解散に追い込まれている。先行研究では、第一に民主

保育連盟の保育所づくりにおける担い手の旧保育問題研究会員の動静，第二に対象者に工場等に勤める母親等の子どもが少なかった事由，第三に隣組や町内会が協力を求める組織・団体等とならなかった事由，第四に協働した組織・団体に当事者の参画の有無が明らかにされておらず，本章における追究課題となっている。

(3) 認可外保育施設づくり運動

第9章の認可外保育施設づくり運動に関する先行研究は，児童福祉法の制定過程や保育実践運動の歴史的展開過程に関する研究において，認可外保育施設に関連する言及がある。

石田（2015）は，営利法人の保育所経営への参入についての研究で「認可外保育施設の存在を保育政策の枠外に放置した」ことに言及している（石田2015：23-35）。制度から放逐された認可外保育施設による包摂の研究に示唆を得る知見である。石田（2015）の研究で用いた児童福祉法研究会（1978, 1979）が発掘・収集した児童福祉法の成立の経緯や立案過程に関する資料集には，認可や最低基準に関する資料が収載されている。橋本（2006）は，戦後初期は保育所数が少なく，1946（昭和21）年10月19日に結成された「民主保育連盟」などが中心となって，1947（昭和22）年11月24日に「保育施設をつくる協議会」が発足するなど，保育所づくり運動が萌芽したことを述べている（橋本2006：51-6）。青山（1956）は，1955（昭和30）年の調査の結果から「資金の不足から施設最低基準に達せず，そのため未認可保育所，またはもぐりの保育所として児童福祉法の枠外におかれていることである」と述べ，資金不足によって認可外保育施設の設置となったことを明らかにしている。また，認可外保育施設は，母親ぐるみの共同経営として運営され，母親の思いを汲み三歳未満児や乳児の保育を行うなかで，母親大会等で低年齢の保育や延長保育を保育所に対する母親の要求として掲げていったことを述べている（青山1956：38）。なお，三歳未満児や乳児の保育需要に対する供給が極めて少なかった戦後初期において，1948（昭和23）年に保育運動のなかで設置された認可保育所の労働者クラブ保育園では，1歳から就学前の子どもを対象としており，1954（昭和29）年には，0歳（6か月）から対象としている（労働者クラブ保育園編1983：4）。浦辺（1988）は，戦後初期は「働く人々の要求によってこれまでの社会事業的な託児所とちがった自主的な新しい型の保育施設がようやく実現する機運」が高まり，多様な主体による保育運動の台頭期であったことを述べている（浦辺1988：24-5）。そして全国保育団体連絡会（1988）において，運動を主体的に支えた当事者の回想記録を紹介し，戦後の保育運動の歴史的展開過程をまとめている。

以上の先行研究からみえてくるのは，当事者の主体的な参加による運動によって，保育所保育から社会的排除を受けた子どもが共同保育に包摂されていることである。このことは，公的保育¹³⁾から社会的排除を受けた子どもの共同保育への包摂の研究においては，運動への着眼が不可欠であることを示唆している。そこで，本章では，全国保育団体連絡会（1988）や橋本（2006）の保育運動の歴史的な発展過程に関する研究を拠りどころとして，当事者の回想記録を用いて公的保育から社会的排除を受けた子どもの共同保育への包摂の事由を明らかにするものとする

5. 先行研究の到達点と課題

(1) 保育所政策の枠組み形成とGHQ/SCAPの占領政策との関連

第 I 部の先行研究をまとめると、先行研究では、保育所保育の対象規定による保育所政策の枠組み形成と GHQ/SCAP の占領政策との関連では、中野が「保育に欠ける」の概念が女性解放との関連で把握されていたことに言及している。

政策形成におけるステークホルダーの相互関係では、戦後の社会福祉政策形成の基軸となっている SCAPIN775 による指令の一つの公私分離に関する公の支配の解釈で GHQ/SCAP と政府との間で齟齬が生じていたが、政府の「逆理論構成」による憲法解釈によって GHQ/SCAP と政府との間の合意が形成されている。また、戦前・戦時期から保育施設と母子寮を一体的に運営してきた保育実践者が GHQ/SCAP の軍政部と直接交渉し協力を得ている。無差別平等については、戦前・戦時期の母性保護運動の担い手に共有された平等の理念が、SCAPIN775 で指令された無差別平等とも類似している。

戦前・戦時期との連続性については、戦前・戦時期の母性保護運動の担い手に共有された平等思想は、児童福祉法案立案担当者の児童や保育所を経済循環の法則性のなかに位置づける発想と見解を異にしている。

本研究の保育所保育の対象規定による保育所政策の枠組み形成における追究課題は、立案から成立、第 5 次改正までの被占領期の前期・後期を含めた過程における「逆理論構成」の経緯を踏まえて分析すること、松崎の社会連帯責任論と経済循環との論理的な連関を明確にしたうえで、保護者の負担軽減の主張との結びつきを明らかにすること、戦時下の人的資源政策の連続性・母子福祉思想の断絶性を視野において、松崎と平野の見解を異にした主張の思想的背景を明らかにすること、児童福祉法制定後に季節保育所を組み込んだ改正児童福祉法案が社会福祉事業法との関係で採用されず、児童福祉法への季節保育所の組み込みが閉ざされた経緯を明らかにすることが課題となっている。

(2) 保育所政策形成と保育提供基盤との連関

第 II 部の保育所政策形成と保育提供基盤との連関について、本研究で設定した視点から先行研究の到達点を捉えると、次のとおりである。すなわち、第一に、保育政策形成におけるステークホルダーの相互関係では、児童福祉法案の国会提出時に、「就学前児童の義務教育を展望し」、保育所が幼稚園機能を持つ二枚看板論として幼稚園と保育所を一体化した保育の提供が提起されたがすぐに取り下げられたということから、保育提供基盤をめぐる文部省と厚生省の相互関係が示唆される。第二に、無差別平等との関連では、児童福祉法施行当初における保育所には、措置によって入所した子どもと私的契約で入所した子どもが共存し、私的契約が保育を要する子どもへの保育の提供の一翼を担っていた。つまり、児童福祉法施行当初の保育所は、措置や私的契約による保育の提供の受け皿となっていたことが示唆される。第三に、戦前・戦時期との連続性においては、措置制度が戦前・戦時期に原形を持ち、戦後の旧生活保護法、児童福祉法、改正生活保護法を通して機能しており、児童福祉施設等への設備費の補助のための憲法第 89 条に基づく「公の支配」とは結びつかないことを明らかにしている。

本研究の視点による課題は、次のとおりである。すなわち、第一に、保育政策形成におけるステークホルダーの相互関係では、保育所を所管する厚生省側が、教育を所管する文部省とどのような相互関係によって、「就学前児童の義務教育を展望」するに至ったのか、その経緯を明らかにすることである。第二に、無差別平等に関連して、措置や私的契約によって

保育を提供する受け皿を基盤として、私的契約によって保育を要する子どもに保育を提供するようになった経緯を明らかにするものとする。第三に、措置制度と公の支配の結びつけた規制による保育サービス提供者に対する統制の検討においては、戦前・戦時期からの連続性を視野において、戦後の児童福祉法の立案当初からの歴史的検討をすることである。

(3) 保育所政策形成と保育実践運動との連関

第Ⅲ部の保育所政策形成と保育実践運動との連関についての先行研究をまとめると、民主保育連盟による保育実践運動では、戦時期の旧保育問題研究会員を中核として組織編成し、働く母親の子どもを対象者として、身近な地域や職域に保育所をつくるために、労働組合等に協力を求める組織・団体とし、目的達成のために政府や行政機関に働きかける媒体として「保育施設をつくる協議会」を組織して保育所づくりを展開している。

こうした保育実践運動と保育所政策形成との連関について、本研究の視点から先行研究の到達点を捉えると、次のとおりである。すなわち、第一に、保育所政策形成に関わるステークホルダーの相互関係をみると、児童福祉法案の立案時に民主保育連盟児童福祉研究委員会が示した「法案に対する意見」のとりまとめに浦辺が関与しているなど、政府の児童福祉法案立案担当者と保育実践運動団体の民主保育連盟との相互関係がみられる。第二に、無差別平等については、保育所保育から排除された子どもが、当事者の主体的な参加による運動によって、認可外保育施設の共同保育に包摂されている。第三に、戦前・戦時期からの連続性では、浦辺が戦時期に、経済的生活基盤を重視し「保育に欠ける」子どもを優先した考え方につながる論考を発表している。

以上の到達点を踏まえた本研究の課題は、第一に、保育所政策形成における相互関係の視点では、民主保育連盟の保育所づくり運動に、隣組や町内会が協力を求める組織・団体とならなかった事由、協働した組織・団体への当事者の参画の有無などを明らかにすることである。第二に、無差別平等の視点では、保育所保育から排除を受けた子どもを認可外保育施設の共同保育に包摂について、保育所づくり運動に着眼してその経緯を明らかにすることである。第三に、浦辺の経済的生活基盤を重視した社会政策的な視点による「保育に欠ける」子どもを優先した考え方が、戦時期の大河内の生産的社会政策論に依拠しているものかどうかを明らかにすることである。

第4節 研究の方法と論文の構成

1. 研究の方法

本研究は、これまで設定した研究の枠組みと視点に基づいて、被占領期における保育所保育の対象規定による政策形成について、保育提供基盤との連関及び保育実践運動との連関と、相互関係、価値、連続性の側面から分析し、特質を明らかにする。研究の方法は、①保育所保育の政策形成、②保育所政策の保育提供基盤との連関、③保育所政策と保育実践運動との連関の三部構成とし、各部の章に論題を設定する。そして、設定した研究の視点の、①保育所政策形成に関係するステークホルダーの相互関係、②保育所政策の占領期の前期／後期の比較、③戦前・戦時期からの連続／非連続、④保育所政策の平等／不平等による保育参加への包摂／排除の四つの側面から分析し、それらの特質を明らかにする。

本研究は、被占領期の保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動を画期すると考えられるトピックを論題に設定して、それぞれの特性を明らかにし、その特性を生み出しているステークホルダーの相互関係、戦前・戦前期及び被占領期前期・後期の連続性の要素が保育所政策の形成にどのように影響しているかを分析するものである。そして、これらによって包摂／排除を生成している構造的特質を描き出すものである。この分析方法は、右田紀久恵・高澤武司・古川孝順らが「社会福祉政策の形成・展開の過程を画期すると思われるトピックを中心に論題を設定し、それをいわば史論的に吟味しようとするものである」とし、「資本主義社会のそれぞれの時期の施策の特質を分析」した史的分析の視点と方法を参酌したものである（右田・高澤・古川編 1977：1-15）。

トピックは、被占領期にGHQ/SCAPから指令されたSCAPIN775による国家責任の原則を全うするために民間を「公の支配」に属するものとしたわが国の保育所政策の形成・変容の過程を画期すると考えられる論題、その政策を実現する具体的方策として制定された制度によって生成する包摂／排除に関連する論題を設定した。それは、第Ⅰ部で、保育所保育の対象を「保育に欠ける」子どもに限定し、また季節保育所による一時保育を除外して民間を「公の支配」に属するものとした論題、第Ⅱ部では占領政策で先行した幼稚園と保育所の二元制を二枚看板制によって一体化を試みた論題、二元制を基礎とした保育提供基盤における私的契約と措置の論題を設定した。そして、第Ⅲ部では児童福祉法の対象規定に基づく保育提供から排除された子どもを保育に包摂する民主保育連盟による保育所づくりや認可外保育施設づくりの保育実践運動を論題として設定した。

具体的には、第Ⅰ部の保育所保育の政策形成では、保育所保育の対象規定の経過を分析する。具体的には、第1章で「保育に欠ける」の字句の保育所規定及び措置規定への挿入経過を公の支配との関係で分析し、第2章で保育所保育の対象規定に直接携わったステークホルダーの見解の相違を分析する。さらに、第3章では、今日の一時預かり事業や乳児等通園支援事業とも関連している、一時的に「保育に欠ける」子どもが保育所保育の対象から除外された経緯について分析する。

第Ⅱ部の保育所政策と保育提供基盤との関連では、第4章で、保育提供基盤として実施されなかったが、幼稚園と保育所を一体化した「二枚看板制」の検討の経緯を分析する。第5章に提供基盤の私的契約、そして第6章では、措置を設定して分析する。

第Ⅲ部の保育所政策と保育実践運動との関連では、第7章に保育実践運動団体の民主保育連盟の結成を主導した浦辺史の思想的背景、第8章に民主保育連盟による保育所づくり運動を設定して、対象規定による保育所政策に対する保育実践運動団体による活動を分析する。また、第9章では、保育所政策の周縁の認可外保育施設における補充の実態を分析する。

本研究では、以上のように、GHQ/SCAPの非軍事化と民主化の占領政策によって時代の大きな変化を促す被占領期を画期すると考えられるトピックを扱うことから、まず画期すると考えられるトピックの一般的な特徴としての特性を把握する。そして、その特性から固有の性質としての、保育所政策形成との関連、ステークホルダーの相互関係、戦前・戦時期との連続性（以下、歴史的社会的要素）を抽出する。そのうえで、抽出した要素と要素の関係性から生成される構造的特質を明らかにする。

特性の把握においては、一般的な性質としての特性を把握するために、論題ごとに、論題を取り巻く背景（現状や問題点）を記述するとともに、ねらいと方法を設定して分析して記述する。把握した特性は、論題ごとの考察において記述する。これらの論題ごとの個別研究は、マルク・ブロックが分析を個別研究に総合を比較研究と関連づけて「分析は、はじめから総合を視野に入れ、かつ総合に役立つように配慮するのでなければ、総合に役立たないのである」（Mark Bloch 1928 : 51）と述べているように、比較研究としての総合を意識して記述するものとする。また、考察では特性から歴史的社会的要素を抽出する。さらに、小括で、論題ごとの特性をまとめるとともに、抽出した要素を部ごとのテーマにそって要素間の関係性を整理する。そして、終章において、部ごとに整理した要素と要素の関係性から生まれる構造的性質を明らかにするとともに、これらの要素の関係性によって包摂／排除を生成している構造的性質を描き出すこととする。

したがって、本研究における方法は、一般的な歴史研究の方法として行われている全体を時系列で構成し、設定した枠組みにそって直接に分析する方法と異なるもので、トピックの特性を把握したうえで歴史的社会的要素を抽出し、要素間の関係を分析する重層的な分析方法によって、歴史的社会的な構造的性質を浮き彫りにするものである。

以上の分析は、一次資料を中心に検討する。GHQ/SCAP との折衝過程は、国立国会図書館憲政資料室の『『Child Welfare Law』『GHQ/SCAP Records, Public Health and Welfare Section (PHW)』, 1947.01-1951.05, PHW NO. 01173.』（国立国会図書館憲政資料室日本占領関係マイクロフィッシュ資料）、及びアメリカの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』（社会福祉研究所編 1979）を用いる。日本政府側の資料は、児童福祉法関連では被占領期に関する一次資料をもとに編集している児童福祉研究会編（1978, 1979）の『児童福祉法成立資料集成』（上・下巻）、寺脇編（1996）『続 児童福祉法成立資料集成』、衆議院法制局編（1949）『第5回国会通過法律集』衆議院法制局、衆議院法制局編（1951）『第10回国会通過法律集』、及び衆議院法制局編（1949）、『第5回国会通過法律集』等を用いる。また、社会福祉事業法関連では寺脇編（2013a, b, c, d.）『福祉行政基本資料』（第3巻（福祉主事・福祉事務所 1）、第5巻（社会福祉事業法 1）、第6巻（社会福祉事業法 2）、第7巻（社会福祉事業法 3））等を用いる。さらに、学校教育法関連では文部省調査局編（1948）『教育要覧』、文部省調査普及局編（1950, 1951）『教育要覧』、そして日本近代教育史料研究会編（1997, 1998）『教育刷新委員会教育刷新審議会会議録』（第6巻, 第13巻）等を用いる。そして、保育実践運動に関する資料は、松本編（2015）『民主保育連盟資料 編集復刻版』等を用いる。

2. 本研究の独自性

社会福祉学における歴史研究としての本研究の独自性は、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、保育実践運動の三つの位相からなる三相構造を設定して分析することにある。そして、保育所政策、保育提供基盤、保育実践運動の三相のそれぞれが、ステークホルダーの相互関係、歴史的な連続／非連続、その相互関係と連続／非連続によって生成する包摂／排除を内包しているものとして、三相の連関による特性を捉えたうえで、構造的な性質を明らかにしようとするところにある。

3. 構成

本論文は、序章、終章を含めて全 11 章とし、表序-2 のとおり構成する。本論は、研究の枠組みで設定した 3 部に分け、それぞれ三つの章を配置する。第 I 部は保育所政策の枠組み形成、第 II 部は保育所政策形成と保育提供基盤との連関、第 III 部は保育所政策形成と保育実践運動との連関、とする。

序章では、本研究の背景と目的、研究の視点、研究方法、先行研究の達成状況と課題、論文の構成について述べる。

第 I 部の保育所政策形成における保育所保育の対象規定では、第 1 章で、児童福祉法の保育所に関わる規定への「保育に欠ける」の挿入の経緯を「公の支配」との関連で保育所政策形成のあり方を分析する。第 2 章では、児童福祉法の成立過程における保育所規定をめぐるステークホルダー間の見解相違を分析する。そして、第 3 章では、農繁期における労働等のために家庭で世話をすることが一時的に困難となった子どもを保育する季節保育所が、児童福祉法に組み込まれなかった経緯を分析する。

第 II 部の保育所政策形成と保育提供基盤との連関では、第 4 章で、幼稚園と保育所のそれぞれの施設が両方の認可を得る二枚看板論が登場し、関係者間の見解相違があったなかで、幼稚園と保育所の二元制となった経緯と背景を分析する。第 5 章では、私的契約による保育提供基盤の形成について分析する。そして、第 6 章では、措置による保育提供基盤について分析する。

第 III 部は保育所政策形成と保育実践運動との連関では、第 7 章で、戦後まもなく保育所づくり運動を展開している民主保育連盟の結成を主導した浦辺の保育所の位置づけとその思想的背景を分析する。第 8 章では、民主保育連盟による保育所づくり運動の実相を分析する。そして、第 9 章では、保育所保育から排除された子どもを保育に包摂する運動を展開した認可外保育施設づくり運動の実相を分析する。

終章では、第 I 部から第 III 部までの保育所政策の形成過程の追究を踏まえて、被占領期の保育所政策形成の特質について、次の三つの視点から整理する。第一は、保育所政策に対するステークホルダーの相互関係、第二に、保育所保育政策の戦前・戦中期との連続／非連続、第三に、保育所保育政策による包摂と排除の構造である。また、これまでの各章の追究を整理したうえで、総括し、本研究の課題について論じる。

表序-2 論文構成

序章 研究の目的と方法 第1節 研究の背景と目的 第2節 研究の枠組みと視点 第3節 先行研究の到達点と課題 第4節 研究の方法と論文の構成	第Ⅰ部 保育所政策の枠組み形成	終章 研究の到達点と今後の展望 第1節 保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動の特性 第2節 被占領期における保育所政策形成の構造的特質 第3節 研究の意義 第4節 本研究の限界と課題 謝辞 引用資料 引用文献 参考文献 初出一覧
	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 小括	
	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 小括	
	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 小括	

注

- 1) 保育を必要とするとは、児童福祉法が定める「保育を必要とする」をいう。具体的には、子ども・子育て支援新制度に基づいて保育の必要性が認定され、児童福祉法において「保育を必要とする」とされたものである。
- 2) 子ども・子育て関連3法とは、「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」をいう。関係法律に児童福祉法が含まれている。
- 3) 「保育に欠ける」とは、2015（平成 27）年の改正児童福祉法で「保育を必要とする」が規定される前における保育を必要とすることを表わす語句をいう。
- 4) 本研究は、政策と法務を結びつけた政策法務について、「法を政策実現の手段と捉え、政策実現のためにどのような立法、法執行、争訟評価が求められるかを検討する理論及び実務における取り組み」（磯崎 2018：3）であるとする磯崎の理論を参酌している。そし

て、本研究は、法を政策実現の手段として捉える政策法務の逆理論構成により、政策を実現するための法定の手段としての法令の形成過程や枠組みを分析することによって、政策の目的や対象の枠組みを把握するものである。

- 5) 遅塚は、現代史研究における問題提示は「出発点たる現在における抽象的で不明確な問題を過去に遡って検討し、その結果として、現在に関する具体的で明確な問題の提示を以て終わることになる」(遅塚 2010 : 111) と述べている。また、「至近過去を対象とする現代史研究が、現在及び未来に関しては、処方箋や指針の提示ではなく、明確化された問題の提示にとどまる」(遅塚 2010 : 112) ものであることを述べている。本研究は、そうした問題提示を試みるものである。
- 6) ロジャー・フィッシャーとウイリアム・ユーリー (Fisher, R. and Ury, W.) は、「交渉における基本的問題は表面に出た立場の衝突にあるのではなく根底にある各当事者の要望、欲求、関心および懸念の衝突にある」として、「このような願望や関心が利害 (利害に傍点) である」としている (Fisher, R. and Ury, W. =1990 : 78-9)。
- 7) 大蔵省財政史室編 (1976) の「付属資料」で示されているのは、1949年5月6日付けの「合衆国の対日政策に関する国家安全保障会議の勧告 (NSC13/3)」であるが、NSC13/3 は、NSC13/2 の「(注) (5) を部分的に修正し、(20) を追加して NSC—一三/三 (1949年5月6日) となる」(秦邦彦 1976 : 402) もので、NSC13/2 で取り上げた「(15) 経済復興と経済安定」と NSC13/3 の「15. 経済復興」は、変更ないとしている。
- 8) 協調路線をとったことについては、『敗北を抱きしめて』(1999) を著わしたジョン・ダワー (Jon W. Dower) も言及している。すなわち、ジョン・ダワーは、「基本的な改革は、事実上すべて日本の官僚、テクノラート、顧問からなる巨大な中核グループによって進められていったのであり、彼らの努力は創造的かつ建設的なものであった。改革推進派の日本人が自発的に改革に貢献したという事実は、あらゆる方面の人々が証言している」(Jon W. Dower=2001 : 327) と述べている。
- 9) 古川は、松崎が用いた「社会連帯責任」を「社会連帯」という表現に置き換えている。そのことによって、古川自身が指摘する「松崎の理論には、将来経済循環のなかに適合しえない、すなわち独立自活の能力を獲得しえない子どもたちの存在を包摂しえないという、重大な欠陥が隠されていた」(古川 1988 : 12) という、特別な援助を必要とする子どもの排除の生成を見えにくくしている。松崎は、法の総則規定が「社会連帯の責任の思想を端的に表現している」(松崎 1948b : 20) と述べ、総則規定の権利性ではなく、総則規定に社会連帯責任の思想を見出している。松崎は、『児童政策の進路』において、たびたび生江孝之の『社会事業綱要』を引用し、その考え方に依拠している。生江の社会連帯責任は、「弱者は徒らに強者の保護を要求強要して、自己は何らの努力を尽さざるの弊に陥り易い」と、当時の社会運動の隆盛を背景とした保護の要求強要を牽制し、「弱者も亦弱者としての最善の義務責任を尽すの観念が必要である」と、「社会連帯責任は相互の責任であり義務である」としており、援助を要求する者の権利主張に抑制が働く考え方であった (生江 1923 : 32)。
- 10) 『児童福祉事業の概況』の引用元は示されておらず、著者・発行年等は、不詳である。
- 11) 保育を要するとは、本研究で、児童福祉法が定める「保育を必要とする」と区別するために用いている用語である。すなわち、保育の必要性が認定されなかったことから児童福

祉法が定める保育の提供を受けていない状態で，公的保育を求めていることをいう．

12) 浦辺が語っているとしているこの文章には，引用元が示されていない．

13) 公的保育とは，児童福祉法が定める保育所・保育施設・保育事業における保育の提供をいう．

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 1 節 ねらい

本章では、児童福祉法成立時に保育所を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」子どもに対象を制限する規定となった経緯を分析して、保育所政策の枠組み形成の特性を把握し、歴史的社会的要素を抽出する。

1947（昭和 22）年 12 月 12 日に公布された法の施行当時の保育所は、保育を求めるすべての子どもの受け皿であった。それは、「保育所は、日日保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」（第 37 条）と規定され、年齢区分外の要件が規定されていなかったことによる。保護者から保育所への直接委託によって保育が提供されるなか、保護者の労働や疾病等の事由によって、「終日、乳児又は幼児につきそって、完全な保護養育をすることができないという意味」（松崎 1948a : 133）の「保育に欠ける」要件に該当する子どもは、市町村長の措置によって保育の提供を受ける対象とされていた。それは、「市町村長は、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在ると認めるときは、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」（第 24 条）と規定されていた（国立国会図書館デジタルコレクション「官報」g）。

ところが、1951（昭和 26）年 6 月 6 日の法の第 5 次改正によって、保育所の定義規定に「保育に欠ける」の字句が挿入され、「保育所は、日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」（第 37 条）となった。保育所は、「保育に欠ける」子どもに限定した受け皿として、市町村に保育を供給する児童福祉施設となった（児童福祉法研究会編 1979 : 731）。これは、保育を求めるすべての子どもの受け皿として多様な保育ニーズを包摂して保育を供給してきた保育所から、「保育に欠ける」子どもに限定して保育を供給する保育所へという、保育所の基本的な性格を変えるものであった。

この転換は、戦後の 1945（昭和 20）年 8 月末にマッカーサーによる占領開始（降伏文書調印は同年 9 月 2 日）から 1952（昭和 27）年 4 月 28 日のサンフランシスコ講和条約発効までの約 6 年 7 か月間の占領政策のなかで行われた。この間の本研究における着眼点は、次の三つである。第一は、GHQ/SCAP のマッカーサーが、1945（昭和 20）年 10 月 11 日に首相就任挨拶のため司令部を訪ねた幣原喜重郎首相に指令した非軍事化・民主化のための五大改革指令の一つの婦人解放が、被占領下における政府の社会福祉制度構築の鉄則となっていた。第二に、1946（昭和 21）年 2 月 27 日付けで SCAPIN775（「社会救済」:Public Assistance）が指令されていた（小野編 1979 : 22, 120-1）。そして第三は、窮乏した国家財政という戦後状況と、民間社会事業（以下、民間）の保育施設に依存して保育を提供していた歴史的経緯である。

第一の婦人解放を本研究に引きつけると、1946（昭和 21）年秋頃に立案された「保育施設設置計画要項（案）」では、「勤労者家庭の子女の健全な育成と要援護者家庭における女性の就業を容易にするため保育施設を拡充せんとするにあり」と、女性に対する就業支援が設置の趣旨であることが述べられている（寺脇編 1996 : 386）。そして、当時、法を所管する厚生省において国会に提出する閣議決定案の立案に携わっていた松崎は、法案の国会審議

中に執筆した論説で、「国が幼稚園の他に、託児所乃至保育所を構想し、それを奨励する所には、」 「標語的に労働婦人の解放といふ言葉で表現される（児童福祉法案第二十三条参照）」と、保育所に関する法案は労働婦人の解放に即して立案したものであると述べている（松崎 1947：7）。それは、保育所の定義規定には「保育に欠ける」という字句はないが、「保育所は、保護者の労働その他の事由により、その監護すべき乳児又は幼児の保育に欠けるときに利用される施設である」という認識によるものであった（松崎 1947：7）。すなわち、「保育に欠ける」子どもへの保育の提供の受け皿となる保育所の設置は、婦人解放と結びついていた。

第二の占領開始から約半年後に GHQ/SCAP から示された SCAPIN775 について、GHQ/SCAP/PHW 福祉課のエヴァンズは、1946（昭和 21）年 9 月 9 日に従来の分散した諸法を集約して旧生活保護法が制定された後の同年 11 月に書いた論文で、「今後我々の挑戦は、現在は生活保護法になった元来の指令（SCAPIN775）は、理解ある日本政府の行政によって血の通ったものになるまで、また日本の社会構造を改善する欲求が不変のものになるまで、この最初の仕事を監督指揮し、奨励していくことである」と述べている（小野編 1979：161）。SCAPIN775 で指示された①無差別平等、②公私分離による国家責任、③必要充足の三原則は、旧生活保護法のみならず政府に対する社会福祉制度構築の至上命令であった。政府は、GHQ/SCAP から示された公私分離による国家責任を果たすために公の支配の枠組みのなかで、無差別平等に必要なを充足する社会福祉制度を構築しなければならなかった。

第三は、公の支配の枠組みのなかで、窮乏した国家財政を背景に、民間を取り込んだ社会福祉制度を構築せざるをえなかったという戦後状況である。社会事業法制下における託児所の経営主体は、公立が 21.5%（174 カ所）に対し私立（民間）が 78.5%（636 カ所）を占め、ほとんど民間の託児所が保育を提供していた（中央社会事業協会社会事業研究所・愛育会愛育研究所編 1943：33-4）。こうした状況のなかで、民間への委託が法定されていた。わが国では、歴史的に民間に依存した保育が提供されていた。GHQ/SCAP/PHW は、託児所などの多くの施設が、ほとんど民間で、戦前につくられていたことを掌握していた（小野編 1979：63, 144）。法制に基づく公的保育が、民間の保育施設に依存した供給構造となっていたという歴史的経緯と、戦時下の空襲によって保育施設が壊滅状態にあった戦後状況という狭間において、民間の保育所を最大限に活用しなければ、急速に増大する保育需要に応える保育供給量を確保できるものではなかった。保育所保育の提供において国家責任を果たすには、民間の保育所を取り込まなければならないという事情があった。

成立法で、保育を求めるすべての子どもの受け皿として規定されていた保育所が、第 5 次改正で保育所規定に「保育に欠ける」という字句を挿入した経緯について、SCAPIN775 の枠組みのなかに民間を取り込んで公の支配に属するものとして戦後の社会福祉制度を構築していった過程に着眼して検討する。

研究の方法は、先行研究から生じた疑義を踏まえて、法の立案から第 5 次改正までの過程における保育所規定の、保護者の負担軽減等の保護者への支援に関する字句や「保育に欠ける」の字句と公の支配との結びつきを分析する。GHQ/SCAP との折衝過程については、アメリカの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』（小野編 1979）を用いて検討する。

また、法の立案から第5次改正までの過程を、立案から法の成立までの時期と、法の成立後から第5次改正までの時期の二つに時期区分して検討する。

第一の法の立案から成立までの時期では、保護者への支援に関する字句が保育所規定に見え隠れし成立法で立ち消え、保護者への支援に関する字句のない法の成立に至った経緯を分析する。資料は、一次資料をもとに編集している児童福祉研究会編（1978, 1979）の『児童福祉法成立資料集成』（上・下巻）と寺脇編（1996）の『続 児童福祉法成立資料集成』を用いる。また、寺脇編（1996：15-63）の「解題 児童福祉法成立前後の新資料をめぐって」の時期区分の表を手がかりとして、保育所規定への保護者への支援に関する字句の挿入の有無によって区分し、公の支配との結びつきを分析する。

第二の法の成立後から第5次改正までは、主として小野編（1979）、『国立国会図書館デジタルコレクション』、および『厚生労働省法令等データサービス』の資料を用いて、保育所規定に「保育に欠ける」の字句が挿入された第5次改正の経緯と、公の支配との関連を検討する。

第2節 「保育に欠ける」子どもの対象規定

1. 児童福祉法案の立案過程

保育所に関連する法案は、児童保護法案が立案される前に、保育所の単独法案として1946（昭和21）年5月11日付けで「保育所法案要綱案」が立案されている。その後、児童保護法案と児童福祉法案が、各種の施設をまとめて立案されている。法案は、1946（昭和21）年10月15日に立案された「児童保護法案要綱（大綱案）」から1947（昭和22）年12月12日に公布された法までの児童保護法案から児童福祉法案へという流れのなかで、16案が立案されたことが確認されている。それは、児童保護法案が4案、児童福祉法案が12案である。その間、社会事業法に基づいて設置されている中央社会事業委員会に1946（昭和21）年11月30日付けの「児童保護法案要綱案」が諮問されている。これに対して、「児童保護法要綱案に対する意見要旨（暫定案）」が示され、「原案の保護対象の主な範囲は不良少年及び刑事訴追をしない犯罪少年と、被虐待児童とであって要するに特殊の問題の範囲を出ない」、「特殊児童に限定しないで、一般的児童保護を中心として法に積極的明朗性を与へ、適切な運用によって全面的に児童保護を推進する法的根拠を確立するよう勘案することが必要である」、したがって「法の名称は『児童福祉法』とし、児童の一般福祉を図る趣旨を表はすこと」という意見が出されている（児童福祉法研究会編 1978：682）。こうして、児童保護法案から児童福祉法案へと転換している。また、1947（昭和22）年6月17日に日本社会事業協会の児童福祉に関する中央常設委員会第1回総会が開かれ、ここに1947（昭和22）年6月2日付けの「児童福祉法案」が公開され、法案説明と質疑が行われている。この中央常設委員会の総会を経て1947（昭和22）年6月2日付けの「児童福祉法案」が法制局に提出されて審査に入り、審査後、1947（昭和22）年8月5日付けの「児童福祉法案」閣議決定案が衆参両院の審議に付され成立に至っている。この保育所法案から児童保護法案を経て児童福祉法案までの立案過程における保育所の定義規定をみると、保護者への支援に関する字句が挿入された時期と挿入されなかった時期、定義規定がなかった時期があり、それは五つの時期に区分される。

第一は、保育所が定義規定され保護者への支援に関する字句が挿入されている時期である。1946（昭和 21）年 5 月 11 日付け「保育所法案要綱案」は、厚生省社会局によって立案されている。この案では、保育所は、「養育者の勤労の権利を保障すること」を目的とし、「保育所は、養育者が勤労をする等のため乳幼児を保育しなければならない時間中、乳幼児を保育する施設であって、公の支配に属するものとする」（寺脇編 1996：351）と定義されている。保育所は、養育者、つまり保護者の勤労の権利保障、勤労支援を目的として設置するものとなっている。また、新憲法制定前から、「公の支配に属するものとする」ことを踏まえて立案されている。

この立案時における公の支配についての政府の解釈は次のとおりであった。1946（昭和 21）年 6 月 26 日の帝国議会貴族院会議で、国務大臣河合良成が原泰一議員の憲法改正条文の質問に次のように答弁している。

憲法八十五條に付ての御質問がありました。社会事業法に基く社会事業団体は法律に依つて各種の監督、統制を受けて居りますから、是は公の支配に属するものと解釈致す見込で居ります。そうすれば之に対して従来通り公金の補助と云うことができるだろうと思います。

（国立国会図書館デジタルコレクション「帝国議会資料」）

政府は、社会事業法に基づいて民間に対する一般監督をしているので、社会事業法に基づく民間も公の支配に属していると解釈していた。こうした政府に通底していた解釈に基づいて、民間の保育施設も公立保育所と同じように公の支配に属する民間保育所とすることができることから、国家責任である「保育に欠ける」子どもへの保育提供に民間の保育施設を取り込んで行うことができると解釈し、保育所の定義規定を設定したのであろう。

そして、「私人は、命令の定めるところにより地方長官の認可を受け、保育所を設置することができること」とし、「国庫は、勅令の定めるところにより、この法律により保育所を設置した公共団体又は私人に対し、保育所のために支出した経費の額の三分の二を補助すること」、および「都道府県は、勅令の定めるところにより、この法律により保育所を設置した公共団体又は私人に対し、保育所のために支出した経費の額の六分の一を補助すること」と、一般監督による公の支配に基づく民間への補助を可能とする保育所法案を立案した（寺脇編 1996：351-2）。

第二の時期は、定義規定があり、保護者への支援に関する字句が挿入されていない、1946（昭和 21）年 10 月 15 日付けの「児童保護法案要綱（大綱案）」から 1946（昭和 21）年 11 月 4 日付けの「児童保護法仮案」までの 2 案の時期である。両案とも、「保育所とは、国民学校就学の始期に達するまでの児童（以下、乳幼児）を昼間又は夜間、保護者より委託を受けて保護育成する所とする」と立案されている。

この時期は、従来の政府の解釈と異なった、民間に対する国の補助を禁止することが GHQ/SCAP から示され、民間に依存せざるをえないという国情に合わないことから、厚生省が GHQ/SCAP との折衝をしていた時期と推察される。このことによる折衝の末、GHQ/SCAP は、1946（昭和 21）年 10 月 30 日付けで「政府の私設社会事業団体に対する補助に関する件」を示し、次の条件を満たす場合に限りて補助を認めるとした。

私設社会事業団体に対する政府の財援助に関する昭和 21 年 2 月 27 日の日本政府に対する進駐軍司令部の覚書の第一項 (B) は、次の如く解釈せられ、明確にされねばならぬ。

- a. 政府資金は私設社会事業団体に対し、以下の (C) 項に述べる場合を除いて一時多額の補助金として使用されてはならぬ。
- b. 私設社会事業団体の創設又は再興に対して政府、府県又は市町村当局は補助金を交付してはならない。
- c. 国庫資金は、国、府、県、市町村の何れを問わず、次の場合に於てのみ、生活困窮者に対する保護として現存の私設社会事業団体の再興、修理、拡張を行う事に関して使用してよろしい。即ち、或る地方におけるこれ等の困窮者に対してそれが最も経済的な実行し易き方法であると認められたときにのみ国庫資金の使用が可能である。他の公設又は私設社会事業団体で困窮者に対し適用し得るものが存在する場合には政府資金は上述の目的の為に使用してはならない。
- d. 上述の (C) 項の計画に対する資金の割当は、如何なる場合でもまず公設社会事業団体に優先的に与えられねばならぬ。
- e. 公設社会事業団体が不適當であつたり役に立たぬときは公的扶助で収容を必要とする者を私設社会事業団体に入れてよろしい。かかる場合には行政資金は之等の団体 (病院を含む) に対し平均 1 人当りの保護費を超過しない額において補助する為に使用してよろしい。此の額は団体の収入金を控除して現に使用している額に基づいて決定せられるであろう。
- f. 国庫からの資金が上述の計画に用いられる時は常に厚生大臣の予めの許可が必要である。
- g. 昭和 21 年 4 月 30 日以降の政府の補助金で上述の条項に反するものは、直ちに中止せらるべきである。但し個々の場合に於てマ司令部の特別許可があつた時のみ補助を継続してよろしい。

(小野編 1979 : 134-5)

つまり、「平均 1 人当りの保護費を超過しない額において」算出された措置委託費は認められたが、「一時多額の補助金として使用されてはならぬ」と社会事業法に基づいて戦時期から行われてきた民間への設備などへの「一時多額の補助」を禁止したのである。

相次いで、1946 (昭和 21) 年 11 月 3 日に公布された憲法の第 89 条で、「公金その他の公の財産は宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のためまたは公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対しこれを支出しまたはその利用に供してはならない」ことが示された。公の支配に属するものには補助できるが、公の支配に属さない民間には補助できないこととなった。

こうして、民間への補助禁止となった後に立案されたのが、第三の時期の保育所の定義規定のない児童保護法案と児童福祉法案の時期である。児童保護法案は 1946 (昭和 21) 年 11 月 26 日付けの「児童保護法案」から 1946 (昭和 21) 年 11 月 30 日付けの「児童保護法案要綱案」まで 2 回、児童福祉法案は 1947 (昭和 22) 年 1 月 2 日付けの「児童福祉法要綱案」

から1947（昭和22）年2月3日付けの『児童福祉法案』まで6回立案されている。民間が公の支配に属さないことが憲法によって明示され、民間の保育施設に依存せずに国家責任を果たさなければならなくなったことによって、保育所の定義規定のない法案となったことが推察される。

この間、保育所の定義規定がないなかで、委託費と設備費を補助できるとするもの、設備費を除く委託費だけのものが取替引き替え立案され、中央社会事業委員会の答申に基づく1947（昭和22）年2月3日付けの「児童福祉法案」では、認可を受けることで委託費用・設備費を補助できる立案をしている。この時期には、憲法よりも一足早く、1946（昭和21）年9月9日制定の旧生活保護法に託児所が組み入れられ、法制上の託児所は、社会事業法によるものと旧生活保護法が存在した（国立国会図書館デジタルコレクション「官報」b, e）。その旧生活保護法には、委託制による運営費補助があり、さらに設備費についても都道府県の補助義務のあるしくみを持っており、これが民間にも適用されるものだった。そして、旧生活保護法では、市町村以外の者が保護施設を設置するときは、地方長官の認可を受け（第7条）、認可を受けた保護施設は市町村が保護又は援護のために行う委託を拒むことができない（第8条）とし、認可取り消し（第37条）、民間の保護施設への都道府県の補助（第26条）が規定されていた。社会事業法よりも強い規制の認可制となり、都道府県の補助は義務となった（国立国会図書館デジタルコレクション「官報」e）。他方、憲法では民間への補助を禁じており、旧生活保護法と憲法89条との間で齟齬が生じていた。

その後、第四の時期に入り、旧生活保護法が憲法89条との間で齟齬が生じているなかで、定義規定があり保護者の負担を軽減する字句が挿入された1947（昭和22）年6月2日付けの児童福祉法案が立案されている。それは、「第四十四条 保育所とは、乳児又は幼児を、その保護責任者の委託する時間中保育し、その保護責任者の負担を軽減する施設をいう」というものである。この時期の定義規定があり保護者の負担を軽減する字句が挿入された法案は、一つである。この法案は、1947（昭和22）年6月17日に行われた日本社会事業協会の「児童福祉に関する中央常設委員会第1回総会」で説明され、児童局の中川企画課長が、この案は「全般的に社会事業委員会の意見を採用している」ものだが、「施設そのもののprivate Agency に対して行われたい」と述べている（児童福祉法研究会編 1978：741）。つまり、民間の取り込みを模索しGHQ/SCAPと折衝したが、それが実らず民間に対しては設備費の補助を行わないとなっていたものの、旧生活保護法にならって公の支配に属すると解釈し、保育所の定義規定に保護者の負担を軽減する字句を挿入したことが推察される。しかし、憲法89条との間で齟齬が生じ、混乱がみられる。

児童局の中川企画課長の説明後の質疑では、中村愛児園の平野恒子委員（以下、平野委員）から、「第44条に於て保育に経済的な事情が意味されているが、今後保護者の負担を軽減することより両者の福祉を主に置くべきである」という意見があったことが記録されている。これに対する政府の回答は、記録されていない（児童福祉法研究会編 1978：742）。

この総会后、しばらくおいた7月3日に厚生省とGHQ/SCAP/PHWの代表者による児童福祉プログラム（Child Care Program）の経過報告が行われた。その席上、ネルソン B. ネフ GHQ/SCAP/PHW 福祉課長が「フラナガン神父が日本を訪れ、日本の公私の機関と共に成した彼の仕事は、前向きの姿勢で、日本人達を勇気づける為に役立ち、児童福祉プログラムに於る一般の関心を得るのに成功した」と公私共働をたたえた記録用覚書がある（小野編 1979：

89, 169). GHQ/SCAP の示唆によって、フラナガン神父が 1947 (昭和 22) 年 4 月に来日し、アメリカのコミュニティ・チェスト運動の例にならって共同募金を推奨して活動を展開している (青木 1949 : 7).

したがって、このときすでに、GHQ/SCAP は民間を公の支配に属するものとすることを留保していたことが推察される。よって、平野委員の意見は、GHQ/SCAP が憲法 89 条との間の齟齬を解消するため、民間を公の支配に属するものとすることを留保した後の発言と考えられる。

この GHQ/SCAP が推奨した公私共働による共同募金運動を背景に、厚生省と GHQ/SCAP/PHW の代表者の会議後に、第 5 の時期の、定義規定に保護者の負担を軽減する字句が挿入されていない 1947 (昭和 22) 年 7 月 4 日付けの児童福祉法案が立案された。それは、「第三十八条 保育所とは、保護者の委託を受けて、主としてその昼間、その乳幼又は幼児を保育することを目的とする施設をいう」となった。民間に対しては、前案と同じく、委託措置に要する費用だけで、設備費への補助はない。保護者の負担軽減の字句を削除することで、結果として、平野委員の主張に応えた定義規定となった。

この案が、閣議に付す法案を審査する法制局に提出された。その後、法制局の審査を経て 1947 (昭和 22) 年 7 月 21 日付け「児童福祉法案」が立案された。その保育所規定は「保育所は、日日保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」であった。他方、措置規定は保育所に入所させることが「できる」という規定となっていた。したがって、この法案では、GHQ/SCAP からの至上命令であった国家責任体制が明示されないこととなる。そこで、国会への政府提出案となる閣議決定案の立案の段階で、市町村長による入所措置規定が、GHQ/SCAP/PHW からの指導¹⁾に基づいて、これまでの市町村長の裁量の余地のある「できる」という任意規定から「しなければならない」という裁量の余地のない義務規定となった。それは、「市町村長は保護者の労働その他の命令で定める事由により、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られるときは、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」となった (児童福祉法研究会編 1978 : 572-3)。

「保育に欠ける」子どもの入所措置を裁量の余地のない規定とすることで、国家責任による保育提供を担保したのである。その後、保育所規定及び措置規定は、衆参両院の審議を経て修正なく成立した。

2. 児童福祉法の制定後の過程

法の制定後は、1948 (昭和 23) 年 6 月 4 日付けで、次の「連合国最高司令部公衆衛生福祉部エヴァンズ宛厚生省児童局長書簡」で、旧生活保護法の保護施設への補助に準じた児童福祉施設への取り扱いの了承を求めている。

児童福祉の増進を図るため、国及び地方公共団体が自ら児童福祉施設を拡充、整備することは勿論であるが我が国現下の国庫並びに地方財政の現状に鑑み、現在の国及び地方公共団体以外の者の設置する児童福祉施設 (以下、私人の施設と称する) をも拡充整備して、これを最重度に活用することは時局下極めて喫緊なことであるので、中央児童福祉委員会の意見の次第もあり、この私人の施設の再興、改造、拡張又は修理に要す

る費用に対する補助については生活保護法による私人の設置する保護施設に対する補助の取扱いに準じ左記により補助の方途を講じたので右了承願いたい。(以下、略)

(児童福祉法研究会編 1979 : 620-1)

この書簡は、1948(昭和23)年6月8日に行われた、小島(徳雄)厚生省児童局長とエヴァンズとの会議(吉見静江保育課長同席)に持参した。英文(翻訳)のものは、次のような内容であった。

児童福祉法のもとによる同様のケースとして、生活保護法によって支給された公的扶助費に関して、1946年11月7日の連合国最高司令官覚書の適用に対する貴方の理解と賛同は確かなものであるに違いありません。一方で国や地方公共団体は、当然のことながら、中央と地方自治体双方の予算の現状のもとで、児童福祉に関する施設を建設しなければならないのですが、児童福祉を促進する為に、地方公共団体以外の者(民間団体)によって設立された良い児童福祉施設を、その収容能力一杯にまで利用することは、非常にさし迫った必要とされていることなのです。この理由の為に、中央児童福祉委員会の満場一致の決議をもって、覚書の適用は、現在ある民間児童福祉施設の復旧、再建、拡張、修理の為に必要とする次第です。(小野編 1979 : 170-2)

その内容は、国と地方自治体の財政状況が厳しいなかで、当時、立案中であった「児童福祉施設最低基準」に適合する「良い児童福祉施設」の民間児童福祉施設に対し、復旧、再建、拡張、修理に要する補助金を交付し施設の増設を促進し、その民間児童福祉施設を定員一杯に活用し増加する需要に応じていくために、覚書の適用を嘆願したものだ。保育所からみれば、補助金を交付して現在ある保育所の増築等を促進し、定員一杯に「保育に欠ける」子どもに保育提供するために、覚書に基づいて民間児童福祉施設を公の支配に属するものとするよう求めていた。

この申し出の席上において、エヴァンズは、小島児童局長から「民間児童保護施設は一定の必要条件に合わねばならないので、公の支配の下に受け入れられた。それだから、公金その他の財産は、彼らの便宜等のために支出され、その利用に供される」という説明を受けたと記録している。最低基準をクリアして認可され、すでに公の支配に属しているのだから補助できるのではないのかという意見である。しかし、エヴァンズの回答は、憲法「第89条は、政府が民間の慈善機関に、対価として与えられた支払いの性格としてではなく、無制限にお金の支払いや財産の贈与をすることを禁じている」というものだった(小野編 1979 : 171)。つまり、GHQが当初から民間に対して認めてきた措置委託費の支弁と異なり、憲法第89条は、公の支配に属しないとされている民間に、無条件で補助を禁じているという理由で、小島児童局長は、「法的解釈(SCAPによる検閲を前提として)を確定するため」、「厚生省が司法大臣を通して最高裁に、第89条の法解釈の申請書を提出するようにとの助言を受けた」(小野編 1979 : 171)。

その後の憲法第89条の解釈の法務当局への要請は、社会局だけでなく政府各部局からもあったことが考えられ、政府の連絡調整中央事務局次長木村四郎七の「憲法89条の立法趣

旨特に『公の支配に属しない』とは如何なる意味であるか」との照会に基づいて、法務庁の法務調査意見長官が1949（昭和24）年2月11日付けの回答で、次のとおり述べている。

憲法八九条にいう「公の支配」に属しない事業とは、国または地方公共団体の機関がこれに対して決定的な支配力を持たない事業を意味するのであると解する。換言すれば、「公の支配」に属しない事業とは、その構成、人事、内容および財政等について公の機関から具体的に発言、指導または干渉されることなく事業者が自らこれを行うものをいうのである。

（法務庁 1949：115）

つまり、基準に適合しているという一般監督ではなく、公の機関から具体的な発言、指導又は干渉という特別監督を受けているものでなければ、公の支配に属するものとはならない、というものだった。

その後、逆転の発想で、『公の支配』に属するとすることで公的補助を可能とする解釈がGHQ/SCAPに受け入れられることとなった。それは、「憲法第八九条との関係で『公の支配』の途を切り開いたのは昭和二四年一二月に制定された私立学校法をもってはじめとする」（網野 1951：8）。つまり、学校法人が「特別の監督を受けるから公の支配に属し、公の支配に属することがあらかじめ予定されるから、公金が支出出来るといういわば逆理論構成によって、憲法八九条の規定に抵触しないと解釈されることになった」というものである（網野 1951：8）。

すなわち、あらかじめの一般監督・特別監督ではなく、補助がなされた後の児童福祉施設に対する一般監督・特別監督によって、公の支配に属するものとなることが憲法89条に抵触しないという、「逆理論構成」によって、民間への創設費を除いた修理・改造・拡張又は整備に要する補助の途を開いたのである。創設費については、1951（昭和26）年3月29日に公布された社会福祉事業法に基づく共同募金によって賄えるようにした。この「逆理論構成」による公の支配が、憲法89条に抵触しないことに関連して、1951（昭和26）年3月19日の国会参議院厚生委員会で内閣から提出された社会福祉事業法案の社会福祉法人に対する補助についての審議において、政府委員の木村忠二郎厚生省社会局長が次のように答弁している。

災害の緊急復旧の場合につきまして助成をいたすことの規定を設けたのでございますが、これにつきまして明白な憲法関係といたしましては、これで以て助成はできるということに相成っておるのであります。補助を出すことができることに相成っておるのであります。ただここで災害の復旧の場合だけに限定いたしましたのは、これは現段階におきまして関係方面の意向といたしまして、この点は特に強調されております関係上、この問題がかような條項に相成っておる。従いましてこれにつきましては憲法のほうの制限はこれで以て完全に除去せられたということは言って差支えないというふうに思っております。

（国会会議録検索システムc）

創設費を除いた修理・改造・拡張又は整備に要する補助は、社会福祉施設が災害によって損壊した場合に限定されていたものの、補助がなされた後の児童福祉施設に対する一般監督・特別監督によって公の支配に属し、憲法 89 条に抵触しないというものだった。こうして、民間の社会福祉施設への補助の途が開かれ、1951（昭和 26）年 3 月 29 日の社会福祉事業法の制定にともなって、1951（昭和 26）年 6 月 6 日に児童福祉法の第 5 次改正が行われた。

3. 児童福祉法の第 5 次改正の経緯

政府は、法の第 5 次改正で、保育所の定義規定に「保育に欠ける」を挿入した²⁾。その理由について、1951（昭和 26）年 11 月 8 日付けの各都道府県知事あての厚生事務次官依命通達（発児第 69 号）「児童福祉法の一部を改正する法律〔第 5 次改正〕の施行について」で、次のように周密な注意を払うよう通知している。すなわち、「改正法第三九条中『保育に欠ける』という字句がそう入されたのは、保育所と幼稚園との性格を明確にするためであるから、保育所の運用については、この趣旨に従い、入所の措置、施設の認可、監督等にあたられたいこと」と通知している（厚生労働省）。厚生省児童局企画課長の川嶋は、その改正理由について、「改正前においては『保育に欠ける』という限定はなかったが、改正前においても保育所は『保育に欠ける』児童を入所させることを目的としていたことは、法二四条との関連においてあきらかである。第五次改正は、これを確認し、保育所の目的を更に明確にしたにすぎない」（川嶋 1951：138）としている。

これらの説明からすると、第 5 次改正で保育所の定義規定に「保育に欠ける」の字句を挿入した理由は、次の二つに整理される。

第一は、保育所の定義規定に明文の規定はないが、法 24 条で市町村長に「保育に欠ける」子どもの保育所への入所措置義務があるのと同様に、改正前から「保育に欠ける」子どもを入所させることを目的としている。第二は、保育所と幼稚園との区別を明確にし、保育所の目的をさらに明確にしたにすぎない、ということである。

第一の理由は、法案の立案に携わった松崎（1947：7）が、法成立前と推定される時期に述べていることや法の立案過程から、裏づけられる。しかし、第二の理由では、なぜ保育所と幼稚園との区別を明確にする必要があったのかは、述べられていない。

この疑問を解く鍵は、「保育に欠ける」という字句を挿入した理由を述べているセンテンスの後段にある。すなわち、「保育所の運用については、この趣旨に従い、入所の措置、施設の認可、監督等にあたられたいこと」と述べている、措置、認可、監督に関するところにある。このことに関連する説明事項をみると、「改正の主要事項」に「私人の設置する児童福祉施設に対し、設備費補助の途を開いたこと」がある。さらに「私立児童福祉施設に対する設備費の補助に関する事項」には、「都道府県が私人の児童福祉施設に対し、創設費を除いた修理、改造、拡張又は整備に要する費用の補助金を交付する場合には」、「補助がなされた当該児童福祉施設に対し、厚生大臣及び都道府県知事が、一般監督の他、特別監督をなすことによって、当該児童福祉施設が公の支配に属することを明確にしたものであること」、「したがって、憲法八九条又は地方自治法第二三〇条との抵触はないものであること」という文言がある。

ここでは、これまで懸案であった憲法第 89 条に抵触しない公の支配に基づく補助を行うという課題が解決していることを述べている。つまり、これまでの特別監督をしているから補助できるという解釈ではなく、「逆理論構成」で、創設費を除いた修理、改造、拡張又は整備に要する費用を補助した後に一般監督・特別監督をすることによって民間児童福祉施設が公の支配に属するという解釈をして、憲法 89 条に抵触しないとすることができた。したがって、民間保育所を公の支配に属するものとして創設費を除いた修理、改造、拡張又は整備に要する費用を補助すると同時に、民間保育所を専ら国家責任（公的責任）として「保育に欠ける」子どもに保育提供する児童福祉施設として認可し措置委託を行うので、措置、認可、監督を周密に行うようにということである。しかし、この際、措置委託による「保育に欠ける」子どもと、私的契約によって幼稚園の対象となる保育に欠けない子どもと一緒に入所していたのでは、「保育に欠ける」子どもへの保育供給量が少なく措置委託の支障となるから、幼稚園の対象となる子どもは幼稚園にいくように、「保育に欠ける」という字句を挿入し幼稚園との区別を明確にした、ということである³⁾。

このことによる法制上の整備の一環として、保育所規定に「保育に欠ける」が挿入されたものとする。保育所と幼稚園との混同をさける必要があったのは、民間保育所には、保護者の労働等により「保育に欠ける」子どもと教育を目的としたいわゆる幼稚園対象の保育に欠けない子どもが混在しており、「保育に欠ける」子どもを入所措置する保育供給量の確保を困難にしていたからと推察される。そこで、国家責任として行う「保育に欠ける」子どもの入所措置を円滑にするために、保育所保育を「保育に欠ける」子どもに限定したことが推察される。

そして、第 5 次改正後から、「保育に欠ける」子どもとして措置された「児童福祉法によるもの」と私的契約等による「児童福祉法によらないもの」に分けた入所児童数の統計がとられるようになった。「児童福祉法によるもの」の占める割合の推移をみると、第 5 次改正から 6 か月後の 1951（昭和 26）年末には 69.7%（266,227 人）であったが、1952（昭和 27）年末 78.7%（351,700 人）、1953（昭和 28）年末 83.2%（433,011 人）と、措置による「保育に欠ける」子どもの占有率が上昇し、保育供給量が増大した（厚生労働省大臣官房統計調査部編 1998a : 131, 197, 183）。

第 3 節 考察

これまで、被占領期の前期に、児童福祉法の保育所規定ですべての子どもを受け入れ、措置規定で保護者の労働等による「保育に欠ける」子どもを措置の対象とし、後期は、保育所規定に「保育に欠ける」の字句を挿入し、保育所保育の対象を「保育に欠ける」子どもに限定した経緯を分析した。この際、被占領期において、GHQ/SCAP の指令（SCAPIN775）に基づく公の支配に属するものに、「逆理論構成」によって民間を取り込んで社会福祉制度を構築したことに着眼し、児童福祉法の立案から成立後の第 5 次改正までの経緯を時期区分して分析検討した。先行研究で、小川は民間が公の支配に属すると解釈されるまでの経緯を一般的な観点で解明したが、本論文の特徴ないし独自性は、その研究成果を踏まえつつ児童福祉法の立案から成立後の第 5 次改正までの過程を個別的な観点で時期区分して一次資料の分析検討を通じて公の支配と保育所規定の連動の経緯を解明したことにある。つまるところ、本研究は先行研究で指摘されてきた種々の観点による知見を統合化することにもなった。

その結果、次のとおり、保育所政策の枠組み形成の特性を把握できた。

公の支配に保育所規定を意図的に連動させ、民間が公の支配に属すると憲法解釈されたときに、保育所規定に保護者の勤労支援や負担軽減等の保護者への支援に関する字句を挿入し「保育に欠ける」という字句の挿入に至ったことから、保育所保育の対象を制限する規定となったことが明らかになった。

立案過程では、民間が公の支配に属すると解釈されたときに、保護者の負担を軽減する字句を挿入した。成立した児童福祉法では、民間は公の支配に属しないとの解釈に基づいて、保護者への支援に関する字句を挿入しなかった。第5次改正では、民間は公の支配に属すると解釈で、「保育に欠ける」の字句を挿入した。

成立した児童福祉法で、すべての子どもが保育所保育の対象となったのは、民間保育所が公の支配に属しないという憲法解釈によって、民間保育所を取り込んで国家責任（公的責任）による保育提供をすることができず、保護者の負担を軽減する保育所規定の実効性を確保できなかったからである。

民間保育所が公の支配に属しないと憲法解釈された際に、児童に関する中央常設委員会における平野委員の保護者と子どもの平等な福祉実現の主張を逆手にとったかたちで、保育所の定義規定から保護者の負担を軽減する字句を外して、代わりに市町村長による措置規定に「保育に欠ける」を挿入し義務規定とした。労働等による「保育に欠ける」子どもの措置を義務規定とし、保護者の負担を軽減し、働き続けられるように労働力を回復させることを支援する規定を確固なものとした。その背景には、公私分離による公の支配のもとで国家責任を果たすことを求めた SCAPIN775 による指令を、忠実に遂行する GHQ/SCAP/PHW の政府への指導が強く働いていたことがある。

政府関係者は、保護者の労働等によって「保育に欠ける」子どもに限定して保育を供給する保育所とする考えを、法案の立案当初から一貫して堅持し、保育所規定を公の支配に連動させていた。法案の立案に携わった松崎は、児童福祉法成立後に発刊された『児童福祉』（厚生省児童局監修 1948）の総論として論述した「児童福祉の進路」において、「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のである」（松崎 1948b : 49）と述べている。加えて、保育所は、「資本主義経済社会」の「円滑な循環をもたらすための施設である。婦人労働力の過重な負担を解除し、彼女らの労働力再生産を便益ならしめようとするものである。保育所はかく考えて始めて、現在の国民経済、国家財政の中に確固たる地歩を占めうる」と述べている（松崎 1948b : 50）。この松崎の論述を重ね合せると、保育所規定に「保育に欠ける」の字句を挿入し、公の支配に連動させたのは、民間を公の支配のもとに取り込み保育供給量を確保し保育所保育を安定的に供給するしくみを構築したものと考えられる。そのうえ、保護者の負担を軽減し労働力を回復・維持できるようにし、保育所を戦後の経済再建の一翼を担うものとして位置づけたことが示唆される。しかし、このような経済再建のために保護者が働く活力を維持することを支援する保育所規定は、保護者の労働等により「保育に欠ける」ことに該当しない子どもを、制度から排除することとなった。

法案の立案時には、政策主体が必要とする保護者の負担軽減のための保育所保育への包摂と、その対象規定の限界から生成する排除と向き合い、すべての子どもを保育所保育の対象とすることを要求した『児童福祉法案に対する民主保育連盟の意見（昭和 22 年 7 月 23

日)』が提起されている(児童福祉法研究会編 1978:745-747)。この政策案の限界がはらむ両義性との向き合いは、今日の社会福祉の実践と研究に求められる視座となっている。

以上の保育所政策の枠組み形成の特性から、次の四つの歴史的社会的要素を抽出することができた。

第一は、保育所保育の対象を規定する保育所規定と措置規定からなる保育所政策の中核は、GHQ/SCAP が指令した SCAPIN775 と憲法第 89 条に規定された、戦前期からの連続/非連続、ステークホルダーの相互関係、保育所政策と保育提供基盤の連関によって形成されていることである。第二は、戦時期に制定された社会事業法に基づく社会事業は、法律によって一般監督に服していることから憲法の規定する公の支配に属すると考えられ、民間社会事業に対する措置委託費の支弁と施設設備費の補助が行われていたが、SCAPIN775 と憲法第 89 条の規定によって、戦時期から社会事業法に基づいて行われてきた措置委託費の支弁は認められ連続したが、施設設備費の補助は特別監督に服することによって公の支配に属するものとされ、非連続となった。第三に、保育所政策形成に関与する GHQ/SCAP/PHW の関係者の、法案立案担当者の松崎に代表される政府(厚生省)関係者との相互関係においては、憲法第 89 条の規定に基づいて公の支配に属したうえで SCAPIN775 の指令に基づく国家責任を果たすことについての調整を重視していた。そして、保護者の勤労支援や負担軽減を優先するか、平等な親子の福祉実現を優先するかは、日本側の相克する主張を GHQ/SCAP/PHW の関係者が調整していた。第四に、GHQ/SCAP が指令した SCAPIN775 と憲法第 89 条の規定に基づいた保育所政策によって、措置委託費を主要な財権とした保育提供基盤を築く、保育所政策と保育提供基盤との連関が見られることである。

注

- 1) 潤間(2020:187)の言及を参考として、GHQ/SCAP/PHW からの指導について調べたところ次のとおりであった。GHQ/SCAP/PHW が「July 21, 1947」(手書き書き込み)に受理したと思われる「Draft for Child Welfare Law」には、「労働等により保育に欠ける」にあたる字句は、「not able to give them an adequate care due to their work or other reasons」となっている。そして、GHQ/SCAP/PHW は、市町村長による「保育に欠ける」児童の入所措置について、「The word “may” will be replaced by the word “shall.”」と、「できる」という任意規定から「しなければならない」という義務規定への置き換えを指示していた。(国立国会図書館憲政資料室「Child Welfare Law」『GHQ/SCAP Records, Public Health and Welfare Section (PHW)』, 1947.01-1951.05, マイクロフィッシュ, NO. 01173.)
- 2) 前掲 1) の「Child Welfare Law」が収録されている『GHQ/SCAP Records, Public Health and Welfare Section (PHW)』のマイクロフィッシュ NO. 01173 は、「1947.01-1951.05」となっているが、コマの途中から少年法に関するものが続いており、「Draft for Child Welfare Law」に対する「修正と追加」が最後で、以降の改正等の収録はない。
- 3) 児童福祉法の第 5 次改正で保育所保育の対象を「保育に欠ける」子どもに限定したことに伴う幼稚園の幼稚園数及び在園者数の動向を見ると、幼稚園数に比して在園者数が大幅に増加している。すなわち、第 5 次改正のあった 1951(昭和 26)年は幼稚園数 2,455

園に在園者数 244,423 人であったが、1952（昭和 27）年 2,874 園（増加率 17.1%）に在園者数 370,667 人（増加率 51.6%）、1953（昭和 28）年 72,874 園（増加率 21.4%）に在園者数 519,750 人（増加率 40.2%）となっている。保育所に入所していた保育に欠けない子どもが、幼稚園に移行したものと推察される（政府統計の総合窓口（e-Stat）データベース）。

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1節 ねらい

本章では、児童福祉法の成立過程における保育所規定をめぐる主なステークホルダーの児童福祉法立案担当者の松崎と保育実践運動者の平野恒子の見解相違の背景を分析して、保育所政策の枠組み形成の特性を把握し、歴史的社会的要素を抽出する。

1947（昭和22）年12月12日に公布された児童福祉法（法律164号）は、制定時における総則規定と実体的規定との乖離が指摘されている。総則規定では、すべての児童を包摂する理念を掲げているが、実体的規定では、「特殊児童」の保護に留まっていることによる。山崎は、児童福祉法の解説書で、「この法の欠点は、児童全体の福祉を基本にしながら、病弱児孤児不良児貧弱児等の暗い特殊の面の施設のみにとらわれ、一般の普通健全な児童のための施設が僅かに一ヶ條規定されているのみである」（山崎1948：30）と述べ、児童福祉法の総則と実体的規定の乖離に言及している。そして、山崎は、「保育所と幼稚園を一体にしなければならぬ」ことを強調している。また、「法の基本精神即ち児童はひとしく愛護されなければならぬとするならば、設備の良い幼稚園へゆく一部特権階級の幼児と、絵本一つろくに揃っていない保育所へゆく勤労階級の幼児と、こんな差別的なやり方があって良いのであろうか」と、保育所が、総則の理念と適合する「一般の普通健全な児童のための施設」にはあたらないとしている（山崎1948：30）。このように、児童福祉法の総則はすべての児童を対象としているにもかかわらず、実体的規定ではほとんどの施設が「特殊児童」の保護のための施設となっていることから、総則の理念と実体的規定が乖離していることを指摘している。また、保育を提供する施設が、幼稚園と保育所に分断されたことで、幼稚園には「一部特権階級」の児童が通い、保育所は勤労により生活を営む「勤労階級」の児童で占められるという、差別が生成することを指摘している。

伊福部は、こうした「勤労階級」の保護者の労働を支える保育所保育の提供は、これまでの社会事業を成立させてきた防貧対策にすぎないとしている。そして、児童福祉法が、児童保護から児童福祉に転換したものであることを標榜するのであれば、保育所をすべての児童が入所できる施設とすべきであることを提言した。伊福部は、「母親等が病気のために子供の世話が十分出来ないから保育所にあずけるというのは子供の福祉をまもるため当然ですが、労働するときにあずけるというのでは、勤労補助であり、母親の勤労を側面から援助するという意にすぎないではありませんか。これでは以前同様の防貧的社会事業にしか過ぎないので、すべての子供の仕合わせには関係しません」（伊福部1948：125）と批判している。そして、「保育所を、すべての子供に良い環境とよい生活習慣を与えるところの、児童福祉精神にそった積極的のものとするなれば、これは母親が労働や疾病の事情がなくとも、すべての子供が入れられるということになります」と提言している。さらに、「私どもは、保育所を特殊な施設としないで、子供たちの仕合わせのために、一般の施設とすることを望んでやまない」と述べている（伊福部1948：126-7）。このように、伊福部は、労働能力があって経済的な生活困難を抱えている保護者の勤労による生活を支える防貧対策としての保育所となっていることを問題視した。そして、総則の理念を実体的規定で具体化し、すべての児童を無差別平等に保育に包摂する保育所への転換を訴えている。

しかし、保育所規定では、保育所保育の対象を限定しておらず、保育所はすべての乳児又は幼児を保育する受け皿となっており、総則の理念に適合している。総則の理念に実体的規

定が乖離しているという山崎や伊福部の主張は、国家責任（公的責任）として行われる市町村長による保育所への措置の規定で、保護者の労働等により「保育に欠ける」乳児又は幼児に対象が限定されていることによっている。すなわち、児童福祉法の第 37 条で、「保育所は、日々保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」と規定されている。そこには、保育所保育の提供を保護者の労働等の場合に限定した字句はなく、すべての乳児又は幼児の保育の受け皿となっている。他方、市町村長が行政処分として保育を提供する措置の規定は、第 23 条で「市町村長は、保護者の労働その他命令で定める事由により、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」と、保護者の労働等の場合に限定している。そして、児童福祉法案の立案に携わった松崎は、市町村長が公的責任として行う措置の条文で規定されている保護者の労働等により「保育に欠ける」¹⁾ 乳児又は幼児への保育の提供を、保育所の受け皿を規定するものとみなしている。松崎は、児童福祉法案が国会で審議されている間に執筆した論説で、つぎのように述べている。すなわち、保育所は、「自分の生活の為の労働の足手まといとしての児童を自分の労働する時間中、あずかってくれる」という労働婦人の期待に沿い、労働婦人を解放するものあって、「保育所は、保護者の労働その他の事由により、その監護すべき乳児又は幼児の保育に欠けるときに利用される施設である」と述べている（松崎 1947 : 7）。したがって、山崎や伊福部の主張は、市町村長の措置における対象制限の規定が、総則の理念と齟齬をきたしているという見解であることが考えられる。

そこで、松崎が携わった法案の立案過程を見ると、日本社会事業協会に設置された「児童福祉に関する中央常設委員会」（1947（昭和 22）年 6 月 17 日開催）で、1947（昭和 22）年 6 月 2 日付けの「児童福祉法案」が同委員会理事の中川厚生省児童局企画課長から説明され、それに対する質疑において、保育所規定への異議が唱えられている。それは、「保育所とは、乳児又は幼児を、その保護責任者の委託する時間中保育し、その保護責任者の負担を軽減する施設をいう。」（第 44 条）の保育所規定に対する、「中村愛児園」（保育施設）を運営している平野委員からの異議である。その主張は、「第四四條に於て保育に經濟的な事情が意味されているが、今後保護者の負担を軽減することより両者の福祉を主に置くべきである」（児童福祉法研究会編 1978 : 568）というものであった。平野が「保育に經濟的な事情が意味されている」とした保育所規定の「保護責任者の負担を軽減する」の字句は、その後、法制局に提出された 1947（昭和 22）年 7 月 4 日付けの「児童福祉法案」で削除²⁾された。そして、第 23 条の「保護者が労働その他命令の定める事由により、その乳児又は幼児を保育所に委託することを申請したとき」に市町村長が措置できるという規定が設けられた（寺脇編 1996 : 113）。その後の法制局との協議に基づく 1947（昭和 22）年 7 月 21 日付けの「児童福祉法案」の措置規定で、労働等の事由による「保育に欠ける」の字句が出現した。それは、「第 21 条 市町村長は、保護者の労働その他命令で定める事由により、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することができる」となっていた。その後、閣議決定された 1947（昭和 22）年 8 月 5 日付けの「児童福祉法案（22, 7, 21）に対する訂正増補中、日本関係分（22, 8, 5）」では、保育所への入所措置が義務規定に改められた。つまり、「第 21 条 市町村長は、保護者の労働その他命令で定める事由により、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」となった（児童福祉法研究会編 1978：572-3）。また、松崎が立案（以下、主張）した「保護責任者の負担を軽減する」の字句は、保育所規定から削除され、国家責任（公的責任）による入所対象を規定する措置規定に置き換えられ、「保育に欠ける」という言葉に言い換えられた。こうして、平野の主張で保育所規定はすべての乳幼児を対象とすることを規定し、松崎の保護者の負担軽減の主張は保護者の労働等により「保育に欠ける」乳幼児に限定する措置規定となった。こうして、両者の主張を棲み分けた国会への提出案となり、児童福祉法の成立に至った。

法案の立案過程において見解が相違した松崎の主張と平野の主張が、成立した児童福祉法において棲み分けられたことには、両者の主張が、当事者のみならず政府やGHQ/SCAPの一定の人々に共有されまとまった見解であったことが推察される。本研究では、法案の立案過程において、保育所規定をめぐって見解を異にした、保護者の負担軽減を主張した松崎と親と子の福祉実現を主張した平野のそれぞれの思想的背景を明らかにする。そのうえで、松崎の主張と平野の主張が棲み分けられた背景を考察する。法案の立案過程において見解が相違した松崎と平野の思想的背景を明らかにすることができれば、成立した児童福祉法において総則の理念に実体的規定が乖離した理由³⁾にせまることができ、社会福祉の理念に基づいた政策形成のあり方を追究する社会福祉学のさらなる論考のステップになるものと考えられる。

そこで、本章では、まず、先行研究の検討によって、被占領期の法案の立案過程で松崎と平野の見解が相違した主張の思想的背景を明らかにする。そして、松崎と平野の思想の戦前・戦時期から被占領期への連続／非連続を視野において、それぞれの主張の思想的背景を明らかにする。松崎と平野のそれぞれの思想的背景に関する文献については、両者の著書、及び両者それぞれを取り巻く人の著書を中心に検討する。思想的背景に関連する史資料は、松崎については寺脇（1996）、平野については一番ヶ瀬編（1978）、そして両者に共通するものとして児童福祉法研究会編（1978）及び小野編（1978）を検討する。そのうえで、被占領下においてGHQ/SCAPに受け入れられ、松崎と平野の主張が保育所に関する規定に棲み分けられた意義を考察する。

第2節 松崎と平野の見解の思想的背景

1. 松崎の見解の思想的背景

松崎は、社会連帯責任と経済循環の関係を回り遠く論じている。それは、松崎が引用して検討している1947（昭和22）年10月8日に厚生大臣に答申された「社会保障制度要綱」で、経済再建の基本的条件の一つとなっている社会保障制度の確立における、「その費用の総額見積もりは、329,327百万の巨額に上り、要綱のいうように、『わが国経済の実情に照し、長期経済計画と財政負担とをにらみ合わせて』逐次その実現を図るより外にならう」（松崎 1948b：35）という認識で提起している。費用の負担については、松崎が法案の立案に携わる前の1946（昭和21）年7月31日に、社会保障研究会の「社会保障案」で、「生存権の確認」と国庫負担と国民の拠出が提案されている（児童福祉法研究会編 1978：425-9）。したがって、古川が指摘している「社会連帯が完全な姿をとって具象化するには、社会保障という形式が必要である」（古川 1988：8）と社会連帯の具現を目的に社会保障制度の

必要を松崎が主張したというよりも、社会連帯責任に基づいた社会保障制度を確立し経済再建するには、経済循環によって「費用の財源」を確保する必要があるという考えで、社会連帯責任論と経済循環の論理が結びつけられている。したがって、国民経済、国家財政の再建のために、社会連帯責任論に基づいた社会保障制度を経済そのものとかみ合わせて確立し、「費用の財源」を用意する。そのために、保育所を「円滑な経済循環をもたらすための施設」としてかみ合わせ、労働婦人の労働力再生産を支援することが論じられている（松崎：1948b：49-50）。松崎は、児童を育成する国民の義務を規定した児童福祉法の総則第1条と児童育成の責任の順位等を規定した総則の第2条の規定に社会連帯責任の思想を見出している（松崎1948b：20）。そして、実体的規定では要保護児童発見者による通告義務を規定した第25条等が「わずかにこの思想を表現したもの」であるという（松崎1948b：20）。そして、「社会の連帯という考え方は、児童福祉法の法文上には、具体的な明瞭な姿をチラとみせているだけ」（松崎1948b：21）で明文化されていなかった。だが、保育所は、経済循環を支える「社会の連帯という考え方」で、「労働力再生産のため、わが国経済のための社会保障制度」（松崎1948b：50）の確立にかみ合わせられている。そして、「児童福祉法の諸規定の中で、保育所の問題だけは、経済政策との関連を考えられない分野に属する」（松崎1948b：49）ものとされている。したがって、この思想に基づく政策を貫き通すために、「児童福祉に関する中央常設委員会」における平野の主張を受けて1947（昭和22）年7月4日付けの「児童福祉法案」の保育所規定から「保護責任者の負担を軽減する」の字句を削除した際に、「保護者が労働その他命令の定める事由により、その乳児又は幼児を保育所に委託することを申請したとき」に市町村長が措置できるという規定を加えたことが考えられる（寺脇1996：113）。

こうした松崎の主張が、大河内の生産的社会政策論に依拠していることは、松崎の「児童政策の進路」の次の文から、把握できる。

児童政策が社会事業の範疇に入るか否か、それが社会政策の一つであるかどうかは、言葉の遊びにすぎないのであって、問題は、児童政策を経済の外において一人道主義の政策的あらわれとして一とらえるか、経済の内において一経済の合法則性との関連において一とらえるかにあると思う。そして私は、児童政策を、倫理的色彩からでなく、「経済関係そのものの裡から、経済機構の必然的發展の裡から、基礎付け」ることによって初めて児童政策の進路が開けるのではないかと考えている。

（松崎1948b：46）

この『『経済関係そのものの裡から、経済機構の必然的發展の裡から、基礎付け』る』（松崎1948b：46）の引用元の示されていない『 』内の文は、大河内（1969：6）から引用されている⁴⁾。そして、児童政策を経済の裡から経済政策の一環として考えることについては、すでに満州事変以来の戦時統制下において、大河内によって言及されていた。大河内は、「託児施設・保育施設は、従来の社会事業的救済乃至細民生活指導的な性格や、都市に於ける文化政策的な幼稚園型のものから、女子動員に伴う勤労婦人のための託児、進んで保育施設となりつつある」（大河内1944：37）と述べている。そして、こうした変化は、「託児施設・保育施設」のみならず、職業紹介施設でもみられる。それは、「初期の救済・斡旋的な職能は

次第に後退して、今日では人的生産要素の動員と配置のための産業的施設の第一線に立つこととなった」として、「ここに於ても、社会事業は、奮い慈恵的な、それ自体目的とせられたものから、経済循環の確保と直接結びついた生産的政策へと飛躍したと言えるのである」と語られている（大河内 1944：37）。このように、松崎が主張する児童政策を経済の裡から捉える考え方は、戦時厚生事業から連続していた。

大河内の生産的社会政策論の特徴は、第一に、経済循環における労働力の確保と培養のための政策としていること、第二に、その労働力を産み出す人的資源を生産要素としていることである。第一については、「社会政策を労働者に対する保護ではなく、『労働力』に対する『保全』と『配置』のための政策」とし、「社会政策を経済外的な、経済機構のと、1940（昭和 15）年 7 月に出版された『社会政策の基本問題』初版の序で述べられている（大河内 1969：9）。そして、「昭和 12 年夏に始まった支那事変は、社会政策のこの『生産政策』としての本質をもっとも鮮やかに浮かび上がらせた」としている（大河内 1969：9）。第二については、『社会政策の基本問題』増補版の序で、人的資源が生産要素であることが語られている。すなわち、社会政策は「労働者のための政策としてではなく、経済循環全体の生産要素たる『労働力』の確保と培養のための政策」であるとして「社会政策が、この戦時下に在って、『生産力拡充』の一翼としての意義を持ち、生産要素たる『人的資源』のための政策として存在するものである」と述べている（大河内 1969：14-5）。このように、松崎の主張の中核は、社会政策を経済の循環過程に位置づけ、労働力を確保調達する「人的資源」を生産要素とする大河内の生産的社会政策論に依拠している。

こうした、経済循環過程に内在し、人的資源を調達する政策展開は、1938（昭和 13）年に制定された、日中戦争下において国家総力戦を遂行するため、国家の全ての人的・物的資源を政府が統制運用（総動員）することを規定した国家総動員法を端緒としており、児童政策に携わる厚生省の官吏に共有されていた（国立国会図書館デジタルコレクション「官報」a）。松崎が児童福祉法における児童を定義する際に参照した、伊藤の『児童保護事業』の保育所の節では、「殊に今次事変に際しては都市農村を通じ生産力の維持増進を要するにも不拘労力の不足を告げ婦人労働に俟つ所極めて多い。而も一面銃後人的資源の確保は是又戦時戦後を通じての一大国策たるを失わない」として「保育所の拡充は現下喫緊の要務である」と述べられている（伊藤 1939：106）。実は、この『児童保護事業』を執筆者は、厚生省社会局児童課に勤務する森健蔵、船本数江、大場昇一の 3 名⁵⁾であった。そのひとりの森は、論文で「保育所（託児所）にしても勤労家庭の乳幼児を受託保育し其の心身の健全なる育成を計り、以て勤労者が後顧の憂いなく生産に従事し得ることは、単なる救済に非ずして生産的保護である」として、「児童保護は、斯くの如き生産的社会政策的保護を中心とする所に重大な意義がある」と述べている（森 1939：5）。このように、松崎の主張の中核となっている、経済循環において生産力を維持増強するための人的資源の確保に保育所を位置づける考え方は、厚生省官吏に浸透していた。

2. 平野の見解の思想的背景

平野の親と子の平等な福祉実現の主張は、母子寮と保育施設を併設して一体化した運営をしてきた平野の実践に裏打ちされている。平野は、1935（昭和 10）年 8 月に、中村愛児園隣接地に神奈川県初の私立の母子寮「春光園母子寮」を開設し、そこに併設した保育施設

「愛児園」で乳幼児を保育している。「春光母子寮規則」の「一、処遇方法」は、次のように定められている。

(イ) 母ノ為

派出婦、手技、洗濯仕立物、工場勤務ソノ他ノ職ヲ与エ、各自ノ人格、精神ノ向上ニ努メマス、又日々ノ集団生活ヲ意義アルヤウニ講習会、慰安、親睦会等ヲヒラキマス

(ロ) 学齡児ノ為

付近ノ小学校ト連絡シテ之ニ通学サセル、帰宅後オヤツヲ与エマス

図書室兼勉強室デー日ノ復習ヲサセマス

或イハ読書ソノ他ノ興味ヲヨリヨク指導シマス

毎土曜日午後愛児園ニヒラカレル土曜学校ニ参加サセマス

(ハ) 乳幼児ノ為

愛児園デ保育シマス

(平野 1959 : 46)

このような「母ノ為」・「学齡児ノ為」・「乳幼児ノ為」の三者から規則を構成し、母と子の福祉実現を同時に支援する保育施設と母子寮を一体化した複合的施設運営は、その後の母性保護運動のなかで取り組まれた。平野は、1934（昭和9）年9月29日に結成された母性保護法制定促進連盟（1935（昭和10）年4月19日の第1回全国委員会後、母性保護連盟と改称）の母性保護運動に参画し、石本静江、岡村花子、徳永恕子、奥むめお、早川かい子とともに、個人会員より推薦された新全国委員に選出されている（山高 1977 : 30）。

母性保護連盟では、「母性保護法要綱案」を作成し制定運動を展開しているが、その前文の「本法ニヨリ保護ヲ受クル者ハ窮民タラズ」は、浅賀ふさによると「この法の対象者は窮民として慈善の対象ではなく、国民としての権利という意味をこめたもの」⁶⁾であった（浅賀 1977 : 78）。また、「母性保護法要綱案」で、「私生児」（婚外子）も差別なく平等に被保護者に含まれるとしたことについて、政府作成の法案の審議過程で「私生児問題が台頭し論議の的」となったが、成立した法の「子ヲ擁スル母」に「私生児」とその母が含まれた（山高 1977 : 43-4）。母性保護運動における『母と子の平等』な福祉実現を追求する姿勢が見られる。母性保護連盟では、1935（昭和10）年2月16日の第1回全国代表者会議で「母子ホーム建設に関する件」を協議し、その後「母子ホームの急設助成」の請願運動を展開している（一番ヶ瀬 1978 : 298）。平野が、中村愛児園隣接地に「春光園母子寮」を開設したのは、1935（昭和10）年8月で、母性保護連盟の母子ホーム設置運動と時を同じくしていた。また、1939（昭和14）年4月19日に開催された第5回全国委員会では、常任委員に選出されている（山高 1977 : 69）。

このように、平野は、子ども同士や母と子の福祉実現を分け隔てなく支援する平等思想をもつ仲間とともに実践活動を展開した。戦時下においては、大政翼賛会県協力会議員の紹介記事で、「国家将来を背負う皇国民育成は、苛烈なる戦局下にもあらゆる困難を乗り越えて完くすべき婦人の天職です。本年は特に家庭婦人の勤労を生産増強に集中するため保育所の増設と改善をもっと徹底したいと念願いたします」と感想を述べ、生産力を維持増強する人的資源の確保に保育所を位置づけている（大日本婦人会 1944 : 13）。平野も、戦時下の生

産力を維持増強する人的資源政策による戦争への協力を明確に表現し適法性を標榜しなければならなかった。

しかし、終戦によって戦争協力から解き放された平野は、戦後、神奈川県社会事業懇話会の仲間と開設した引揚者援護のために1945（昭和20）年10月に開設した複合施設「金沢郷」において、「春光母子寮」を開設し、母親が落ち着いてきてから労働を支援するために保育施設「中村愛児園」の分園を開設し、「母と子の福祉実現」を平等に支援する平等思想を表出した（神奈川県同胞援護会1988：121-2）。さらに、1946（昭和21）年6月には、母子寮と生活保護法による保護施設「高風子供園」を同じ建物に併設した。このように、平野は、母子寮と保育施設を併設して一体的に運営し、母と子の福祉実現を支援した。

他方、母性保護運動の仲間は、戦後、GHQ/SCAPの民主化政策の実現に参画するために母子問題懇話会というグループをつくり、法の制定等を政府に働きかけていた。母子問題懇話会づくりの経緯について、植山は、自身の「下宿先（同郷の大先輩）へ山高しげり、山田わか、千本木道子の諸先生がおいで下さり、謡曲のあと母子懇の駒がとび出たのであった。結論は司令部の指示する民主化運動の一環として、母と子の福祉について考える会をつくろうということになった」（山高1977：125）と述べている。山高しげりも、「私たちは二十年秋から『母子問題懇話会』というグループを作って、四谷仲町の二葉保育園分園を園長徳永恕氏の好意で集会所にあて、母子問題を語り合っていた」（山高1977：121）と述べている。母子問題懇話会の構成メンバーは、植山つる、山高しげり、山田わか、千本木道子に、「後日、これを聞かれた吉見静江、藤原道子氏が加わり」、「戦時中『軍人遺家族指導員』をしてこられた倉永菊千代（他の一名失念）、河崎なつ、宮城タマヨ、後に伊福部敬子、本田トヨ、島田公子、木崎喜代、梅森幾代の諸氏」が加わった（植山1977：126）。法案の作成においては、中央社会事業委員会が「児童対策小委員会委員を特別に任命した際、母子懇から代表者として山高しげり」（山高1977：126）が加わった。また、平野が委員となっている日本社会事業委員会の「児童福祉に関する中央常設委員会名簿」（児童福祉法研究会編1978：738-40）は、数少ない女性委員のほとんどが、母子問題懇話会のメンバーや母性保護運動に携わってきた人々であった。そのなかの植山、山高、伊福部は、当時、厚生省社会局の嘱託であった。松崎は、植山と伊福部が「たびたび援護課にあらわれ、児童保護法案立案事務についてアドバイスしたと「松崎芳伸（元厚生事務次官）日誌」⁷⁾に記している（児童福祉法研究会1978：775）。植山は、「法案作成に至るまでには、多くの団体、熱意ある個人とともに、母子懇メンバーが強力に当局に働きかけたことを証して記しておく」と述べている（植山1977：126）。

こうした母性保護運動の仲間は、戦後に、GHQ/SCAPの指示する民主化を進める活動のために母子問題懇話会を作り、法の制定等を政府に働きかけていた。浅賀は、GHQ/SCAP/PHWと厚生省の代表者との会議に、松崎らとともに、1947（昭和22）年7月5日に行われた「児童保護計画—経過報告」を主題としたGHQ/SCAP/PHWとの会議に出席している（小野編1978：168）。このGHQ/SCAP/PHWのI・H・マーカソンは、山高編（1948）に署名入りで寄せた序文で、活動の実績を認めている。それは、「最近では親を失った児童達の保護事業の成長と併行して、彼女等にかかる施設の発展に、又その国の凡ゆる児童—ことに虐待を受けるもの、愛護に欠くるもの、酷使されるもの、又は欠乏のうちにおかれたるもの等—の保護を要求する

ことにリーダーシップをとって来た」(山高編 1948:1) というものである。母性保護運動の仲間は、GHQ/SCAP の信頼を得ていたことが推察される。

第3節 考察

これまで、戦後の法案の立案時において、保育所を保護者の負担を軽減する施設とするとして政府立案者の松崎の主張に対し、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いう保育所運営当事者の平野の主張の思想的背景を分析し、保育所政策の枠組み形成の特性を把握した。

その結果、保護者の負担を軽減する保育所とすることを主張した松崎は、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て社会連帯責任を法の理念として、戦中の大河内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的背景があったことが明らかになった。他方、経済的な観点から保護者の負担を軽減することよりも親子の福祉を実現する保育所とすることを主張した平野は、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、平等思想を持って保育施設と母子寮の一体的な運営を実践したことが明らかになった。

松崎が立案した保育所規定に平野が見解を異にした主張をしたのは、松崎が、社会連帯責任を法の理念に見出し、社会連帯責任による社会保障制度の確立を前提とした戦後の経済再建のために、大河内の生産的社会政策論を援用して保育所を経済循環のなかに位置づけ、労働力再生産の便益に資するよう保護者の負担を軽減するとしたことにあった。このとき平野は、保育所規定の「保育に経済的事情が意味されている」ことを読み取っていた。このように、個人の権利保障よりも社会体制の確立を優先した社会連帯責任思想は、戦中の労働力を維持培養する生産政策的視点による人的資源の保護育成と家族制度・隣保制度を結合した戦時厚生事業の「『日本型』連帯思想」(吉田 1979:396-7)に通底している。基督教の信仰に裏打ちされた平等観をもって母子一体の施設運営を実践してきた平野も、戦争協力を明確に表現し適法性を獲得しなければならなかった戦時下においては、戦力増強のための戦時生産力を高める人的資源の保護育成を標榜した。

戦後の被占領下における法案の立案や審査・審議の背後には、間接統治による GHQ/SCAP の占領政策があった。したがって、GHQ/SCAP に受け入れられることが不可欠な要件であり、戦時生産力と結びついた思想を背景とした松崎の主張と、戦前に培われた平等思想が先祖返りした平野の主張が、それぞれ措置規定と保育所規定に棲み分けられたのは、双方の主張が占領目的の民主化に適合するものだったことによる。また、連合国軍最高司令官マッカーサーに対する「初期基本指令」が、「日本の経済復興または日本経済の強化について何らの責任をも負わない」し、「日本にいずれの特定の生活水準を維持しまたは維持させる何らの義務をも負わない」と(外務省特別資料部編 1949:137-8)、経済復興に消極的でインフレーションの深刻化による積極政策への転換前であった。したがって、松崎の経済循環への保育所の位置づけは、経済復興に消極的であった GHQ/SCAP との法案をめぐる折衝における議論の俎上に載らなかったが、復興・経済再建をめざした政府内において、戦時厚生事業の考え方を戦後に連続させたものと考えられる。松崎は、法案の国会審議中に労働婦人の解放を論述しており、松崎による立案が GHQ/SCAP の民主化政策に適合していたことが GHQ/SCAP に受け入れられた理由と考えられる。また、松崎は、児童福祉法成立後に労働省の労働法規課

長に就いたことについて、「占領政策の微妙な変化を背景」としていたが、「他の労働法規課長候補にOKを与えないにかかわらず、特高ページあがりの私にその場でOKを出した」（松崎 1988：90-1）と述懐している⁸⁾。これは、GHQ/SCAP が信頼性の確証を得ていたことが推察される。他方、平野は、軍政部から推挙され初の公選教育委員に就任しており（平野 1982：131-2）、母性保護運動の仲間は、戦後に、民主化運動の一環として母子問題懇話会というグループをつくっている。平野らは、GHQ/SCAP との関係を築きながら GHQ/SCAP の民主化政策に適合する法の制定等を政府に対し働きかけてきたことが考えられる。以上、松崎の主張と平野の主張が棲み分けられたのは、両者が、GHQ/SCAP との信頼関係を築くなかで、民主化政策に適合した主張をしたことによることが示唆された。

こうして、戦時期から法制下における託児所がすべての児童を対象としてきた歴史的経緯があるなかで、幼保一元化が叫ばれ、法案の理念が児童保護から児童福祉に移行したにもかかわらず、保育所規定ですべての乳幼児を対象としたものの、措置規定で労働等による「保育に欠ける」乳幼児を対象を限定した折衷的なしくみが形成された。

これを平等の視点から捉えると、総則と実体的規定の乖離が指摘されるなかで、実体的規定の保育所規定で、総則の理念に即してすべての乳幼児を保育所保育の対象とし権利としての機会の平等を保障し、措置規定でその権利行使において生じる不利を是正するしくみを形成している。「経済の内」におかれた労働等により「保育に欠ける」乳幼児は、国家責任（公的責任）によって不利を是正する措置の対象となった。しかし、措置規定が権利行使における不利を網羅するものではなかったことから、「経済の外」におかれ不利の是正から取り残された障害のある乳幼児等の実質的な平等の実現は、保護者と保育所との私的契約が担うものとなった。

以上の保育所政策の枠組み形成の特性から、次の三つの歴史的社会的要素を抽出できた。すなわち、第一に、松崎の保護者の負担を軽減する保育所とするという主張と、平野の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いう主張の戦前・戦時期からの連続性である。すなわち、松崎の主張は、戦時期の大河内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的背景があった。また、平野の主張は、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、平等思想を持って保育施設と母子寮の一体的な運営の実践に基づくものであった。第二は、松崎の保護者の負担を軽減する保育所とするという主張の背景にある労働力の再生産に便益をもたらそうとする思想と、平野の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いう主張の背景にある平等な福祉実現の思想は、保育所政策形成の相互関係において相克していることである。第三は、児童福祉法の総則と実体的規定の乖離が指摘されるなかで、実体的規定の保育所規定で、総則の理念に即してすべての乳幼児を保育所保育の対象とし権利としての機会の平等を保障し、措置規定でその権利行使において生じる不利を是正する保育所政策を形成し、すべての子どもを受け入れるなかで、措置による子どもを受け入れる保育提供基盤を築いていることである。

注

1) 松崎は「保育に欠ける」の字句を「あまり早わかりのしない言葉である」（松崎 1948a：

- 133) と述べており、「保育に欠ける」が松崎の発案によるものではなく、1947 (昭和 22) 年 7 月 4 日案を法制局に提出し、法制局が審査して内閣提出法案 (1947 (昭和 22) 年 7 月 21 日案) とする間の修正協議時に採り入れられた字句と考えられる。
- 2) 寺脇は、「委託する時間中」について質問した「徳永発言」によって、「保護責任者の『委託する時間中』およびその『負担を軽減する施設』という文言」が、「保育所は、保護者の委託を受け、『主として昼間』乳幼児を『保育することを目的とする施設』」に変えられたとしている (寺脇 1997 : 37, 44)。寺脇は、「委託する時間中」の質問に対する変更、「負担を軽減する施設」が含まれた理由に言及していない。
- 3) 成立した児童福祉法において総則の理念と実体的規定の乖離した理由については、複雑な経緯がある。第一に、戦後の財政的困窮により需要に応える供給量を確保することができなかったことがある。第二に、わが国の法制下における保育提供が民間に依存した歴史的経緯があるなかで、GHQ/SCAP の占領政策で公の支配に属する社会事業において国家責任を果たすことが求められた。しかし、憲法 89 条で公の支配に属さない民間への補助を禁じていたことから民間社会事業を公の支配下に取り込んで保育供給量を確保することができなかった。第三に、省庁間の所管争い回避のためであったという駒崎 (2013) の研究がある。
- 4) 石原 (2011 : 144-5) の調べによるものである。
- 5) 伊藤は、『児童保護事業』の序文で「児童課勤務の森健蔵君、船本数江君及び大場昇一君の執筆の分掌を依頼し、なったものが即ち本書である」と述べている (伊藤 1939 : 2)。
- 6) 浅賀は、「母性保護法要綱案」を「この草案を最初に書いたのは私自身でしたから忘れることはできません」と述べている (浅賀 1977 : 78)。
- 7) 松崎は、植山・伊福部が松崎に「たびたび援護課にあらわれ児童保護法案立案事務についてアドバイス」した 10 月 9 日の翌日から 10 月 14 日まで「ほとんど自宅勤務」し、「腹が減って泣く長女を叱りながら」、「要綱案」に取り組んでいる (児童福祉法研究会編 1978 : 775)。松崎は、見解の異なる植山や伊福部の来訪を避けて、自宅勤務したことも考えられる。
- 8) 松崎の厚生省社会局勤務の前職は、鹿児島県特高課長であったが、戦後「元特高の連中には、警察、教育、労働の三つの行政には携わらせてはいけませんが、社会事業ならよいということになり、私は厚生省社会局に勤務しうることになりました」と記している (松崎 1988 : 69-81)。また、特別高等警察が厚生省の官吏となった経緯については、当時厚生省社会局長の葛西は、「昔の特高の連中を厚生省に集めちゃった。特高は全部追放だから、役人にはなれなかった。そうしたら葛西さんが司令部に言ったのがおもしろいんですよ。『特高は悪いことをしたやつだから、前非を悔いていいことをさせなければいけない。それには厚生省へ来て罪滅ぼしさせなければいけない』と言ったら、(笑) 司令部の人は『なるほど、それもそうだな』と言ったというんです」(木村・吉田・一番ヶ瀬 1978 : 31) と回顧している。

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1節 ねらい

本章では、農繁期における保護者の労働等のために、家庭で世話を受けることが一時的に困難となった子どもを保育する季節保育所が、被占領期の保育所政策形成において児童福祉法に組み込まれなかった経緯を分析して、保育所政策の枠組み形成の特性を把握し、歴史的社会的要素を抽出する。

今日、家庭で世話を受けることが一時的に困難になった子どもは、いわゆる子ども・子育て関連三法に基づいた子ども・子育て支援新制度によって、認定こども園・幼稚園・保育所等の一時預かり事業として行われている一時保育に包摂されている。一時保育を要する子どもは、子ども・子育て支援新制度の中核を構成している児童福祉法が制定(1947(昭和22)年12月12日)された当時にも存在していた。その一つが季節保育所による一時保育であったが、児童福祉法に組み込まれていなかった。

当時の季節保育所について、厚生省児童局は、「季節保育所は、明治23年鳥取県に開設されたものが最初であって、大正時代にも、三重、石川、滋賀、愛媛等の各県で開かれた」と歴史的経緯に触れたうえで、「さきの戦争中、男子労働者が多く従軍し、女子が積極的に働かなければならなくなつたので、政府は積極的に季節保育所の助成を20年度まで行い、終戦に伴ってこの助成は打ち切られた」と説明している(厚生省児童局編1959:83)。

戦時期からの季節保育所の開所及び設置助成の状況を厚生省児童局が示している資料でみると、開所状況は1937(昭和12)年度に11,363カ所でその後増加傾向にあつて1944(昭和19)年度に50,720カ所となっていたが、1945(昭和20)年度以降のデータが示されていない。また、設置助成の状況についても1942(昭和17)年度に13,500円(4,050施設)でその後増加傾向にあつて1945(昭和20)年度に30,000円(7,500施設)となっているが、1946(昭和21)年度以降のデータが示されていない(厚生省児童局編1959:84)。そして、「戦後は季節保育所に関する国の予算は二八年度から補助金として計上され、季節保育所の保育所の普及、向上をはかることになったが、三〇年度補助金整理のため、削除され」、「しかし非常に要望の強いものがあり、三二年度から再び計上される」ようになった(厚生省児童局編1959:84)。1953(昭和28)年度の補助金交付は、その根拠を法律とする補助(以下、法律補助)ではなく、法律に基づかない予算による補助(以下、予算補助)であった。季節保育所への予算補助は、1955(昭和30)年に施行された「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」によって削除されたが、強い要望があつたことから再び計上されるようになったものである。

季節保育所の設備・運営に要する費用の国庫補助金は、その後、1957(昭和32)年5月8日付けで各都道府県知事・各指定都市市長に発出された「季節保育所の設置について」の厚生事務次官通達に基づいて、1957(昭和32)年度から交付されるようになった(季節保育所の設置について、昭和三二年五月八日・発見第五三号・各都道府県知事・各指定都市市長あて厚生事務次官通達)。そして、1957(昭和32)年度からの予算計上による季節保育所への国庫補助金について、厚生省児童局は、1978(昭和53)年の「今日まで継続されているが、認可保育所の整備普及に伴い、その数は次第に減少してきている」(厚生省児童家庭局編1978:72-3)と述べている。つまり、認可保育所を代替するものとして位置づけられた

季節保育所は、児童福祉法に基づく認可保育所の普及にともなってその役割を終えつつあるという認識であった。

こうした一連の経緯をみると、1945（昭和 20）年以降における季節保育所の開所状況の統計データの空白は、1945（昭和 20）年の GHQ/SCAP による占領開始から 1952（昭和 27）年のサンフランシスコ講和条約発効までの被占領期となっている。よって、被占領期における政策主体の統計データの空白は、季節保育所の開所や設置助成のあり方に被占領期の政策形成のあり方が関係していることが推察される。

そこで本章では、戦後の季節保育所の統計データの空白が、GHQ/SCAP の占領期となっていることに着目して、すべての子どもを対象として包摂する保育所規定¹⁾を持つ児童福祉法に季節保育所が組み込まれなかった経緯を明らかにする。

研究の方法は、先行研究の検討から得られた示唆に基づいて、次の三つの方法により、季節保育所を組み込んだ児童福祉法案及び改正児童福祉法案が採用されず、法への組み込みが閉ざされた経緯を明らかにしたうえで、GHQ/SCAP の占領政策との関連で児童福祉法に季節保育所が組み込まれなかった背景を考察する。

第一に、被占領期に関する史資料を用いて、被占領期における季節保育所の需要の実態を明らかにする。第二に、児童福祉法研究会編（1978、1979）及び寺脇編（1996）に記載された児童福祉法成立過程における史資料を用いて、政府の保育所政策形成過程における児童福祉法案の立案における季節保育所の位置づけを検討する。第三に、寺脇が収集した「(部外秘) 児童福祉法案」(寺脇 2010) の資料を用いて、児童福祉法制定後の改正案への季節保育所の組み込みについて検討する。また、戦後日本の社会福祉制度に関する資料集『福祉行政基本資料』(寺脇編 2013a, b, c, d) を用いて、GHQ/SCAP の占領政策のもとで制定された社会福祉事業法と児童福祉法との関係で、季節保育所が児童福祉法に組み込まれなかった背景を考察する。

第 2 節 児童福祉法への季節保育所の組み込みと除外

1. 農村において季節保育所を必要とした実態

被占領期には、日本社会事業協会児童部が、1948（昭和 23）年 10 月 11 日付けで厚生省児童局監修による『季節保育所のしおり』を発行し、季節保育所の開設を促している（日本社会事業協会児童部編 1948）。その「まえがき」では、次のとおり戦時期まで盛んであった季節保育所の開設が、被占領期に入って停止状態になっている経緯と季節保育所の必要を説いている。それは、季節保育所の開設において「宗教団体、農業会、国民健康保険組合などが積極的に之に協力してきた。ところが終戦後この事業は残念ながら殆ど停止状態になっている」、「季節保育所の仕事は『児童福祉法』では取り上げられておらず所謂、法外事業となっている」と述べており、児童福祉法への季節保育所の組み込みを求めていることを示唆する表現となっている（日本社会事業協会児童部編：1948）。さらに、「この仕事は地方の産業繁忙期に乳幼児が放任され勝ちな時、彼らを安全に保育しその心身の健全なる発育を図ると共にその家庭の労働を能率的ならしめる効果があるものである」と、農村における季節保育所の必要は、農作業等の繁忙のために子どもが放任されることによって安全が脅かされることを防ぎ、集団保育による発達を促すとともに保護者の労働を支えるものであると説いている（日本社会事業協会児童部編：1948）。

また、被占領期における季節保育所の全国的な開設状況については、日本社会事業協会職員の上野が、1948（昭和 23）年春季の各県における開設状況をまとめている。上野が収集した季節保育所の開設状況は、「開設期は最も早いものが五月二十三日で最もおそいのが六月三日で、平均は六月一日である。開設期間は十日乃至十五日、長いものは 1 ヶ月間である」など、全国にわたって地域で 10 日から 1 か月程度の期間であった。また、経費については、「三重県では公営のものは公費、その他一般寄附により、私営のものは農業会よりの補助及び一般寄附によって賄ったが、特に共同募金の配分金の中から五万円を八三施設に対し補助した」など、県費補助や寄付によって運営されていた（上野 1948：30-1）。

各地方で開設された季節保育所の実態については、六大新報社が、真言宗機関誌の『六大新報』（1947）で、「洛西嵯峨大本山大覚寺では草繁門跡の発案により農繁託児所を去る六月十五日二九日に至る十五日間開設」し、「京都府から寶光井爾保母が派遣され場所としては華道学院を解放」して開設したと、京都府から季節保育所の保育に従事する保母が派遣されたことを報じている（六大新報社 1947：5）。また、『秋田県衛生』（1952）では、「保育所を開いて居る期間と 1 日の保育時間はその土地の田植開始前から終了迄の大体 10 から 2 週間の最も繁忙な期間が適当で、保育時間は野良に出る前から帰る迄の時間に従って、出来るだけ長くすることが季節保育所の特徴と言い得ます」と、長時間保育が必要とされていたことを述べている（秋田県衛生部 1952：4）。

以上のことから、季節保育所が児童福祉法に組み込まれなかったなかで、公的機関や民間の手によって全国各地で開設され、県費補助や寄付で経費を賄い、保育者の派遣などの公的支援を受けて運営し、農繁期の保護者の労働を支援するとともに、放任されがちな子どもの安全を確保し集団保育していたことが明らかになった。

2. 児童福祉法案の立案過程における季節保育所の組み込みと除外

児童福祉法が成立するまでの立案の過程は、単独法として「保育所法案」が立案された時期、「児童保護法案」の時期、そして「児童福祉法案」の時期の三つの時期に大別されるが、「保育所法案」の時期と「児童福祉法案」の時期に季節保育所が組み込まれている。

戦後当初は、保育所に関する法を単独法とする考えが持たれており、1946（昭和 21）年 5 月 17 日付けで「保育所法案要綱案」が立案されている（寺脇編 1996：351-3）。その「保育所法案要綱案」に基づく「保育所令案」²⁾では、「国庫補助を受ける常設保育所」は、「一年を通し六ヶ月以上継続して開設するものであること」（第 10 条 4 項）と規定され、「季節保育所の設置者の負担した費用に対する国庫補助は」、「期間二週間以上継続して開設するものであること」（第 11 条 4 項）と規定されている（寺脇編 1996：390-1）。「保育所令案」では、国庫補助金の交付対象と開設期間の規定についての二つの特徴がある。それは、第一に、保育所と季節保育所の国庫補助金の交付対象が、同等に法律補助の対象と規定されていること、第二に、実施期間（開設期間）が、保育所では 1 年を通して 6 か月以上の継続開設で、季節保育所は 2 週間以上継続するものと規定していることである。

児童福祉法案が立案された時期においては、1947（昭和 22）年 1 月 8 日付け、1947（昭和 22）年 1 月 11 日付け、及び 1947（昭和 22）年 1 月 25 日付けの 3 つの「児童福祉法要綱案」で、それぞれの条文で「常設又は臨時的保育所を設置することができる」と規定している（児童福祉法研究会編 1978：548、児童福祉法研究会編 1979：818、寺脇編 1996：97）。つ

まり、常設の保育所と同等に、季節保育所等の「臨時の保育所を設置することができる」という規定となっている。先行研究で松島が「常設保育所のみならず季節保育所もまた法律に定める保育所として認められていた」（松島 2015：77）と指摘した 1947（昭和 22）年 6 月 2 日付けの児童福祉法案では、「第四十五条 保育所は、常時開設するものと農繁期その他臨時に開設するものの二種とする」とある（児童福祉法研究会編 1978：568）。ここでは、季節保育所を「設置することができる」という規定から、「常時開設するものと農繁期その他臨時に開設するものの二種とする」という同等の種別規定に変わっている。

その後の法案では、農繁期その他臨時に開設する季節保育所を組み込んだ規定はない。そして、法制局との協議に基づく 1947（昭和 22）年 7 月 21 日付けの児童福祉法案を経て 1947（昭和 22）年 8 月 5 日付けの児童福祉法案の閣議決定案となった。この段階で厚生省児童局が作成した 1947（昭和 22）年 8 月 5 日付けの「児童福祉法案逐条説明（答弁資料）」では、助産施設、乳児院、保育所等の児童福祉施設の「施設」の定義について、「人的物的の綜合体であり、恒久性のあるものをいう」と説明され、季節保育所等の臨時の保育所は、児童福祉施設から除外されている（児童福祉法研究会 1978：785）。除外の明文の規定はないが、常設のものが「施設」であるとしていることが示唆される。

法案の立案に携わった松崎（1978）の「日誌」によると、1947（昭和 22）年の「六月十九日 マーカソン氏訪問。大体アプルーブをくれる見通し」とある（児童福祉法研究会編 1978：777）。したがって、この時点で GHQ/SCAP/PHW 福祉課の I. H. マーカソンとの間で、季節保育所を除外した児童福祉法案が合意されていた。

こうして、季節保育所等の臨時の保育所を児童福祉法から除外した 1947（昭和 22）年 8 月 5 日付けの児童福祉法案が閣議決定案となり、1947（昭和 22）年 8 月 11 日付けの国会への政府提出案となった際に、1947（昭和 22）年 8 月 8 日付けで厚生省児童局が作成した「予想質問答弁資料 第四輯」で、「現在の児童保護全般に亘って日本はいくら位の金を使用しているか」という問いに対する答弁案を、季節保育所の実人員が 129,446 人で、総額 2,300 千円が「今年の予算額を掲ぐ」としていた。（児童福祉法研究会編 1978：887-8）。しかし、厚生省児童局が 1947（昭和 22）年 8 月 15 日付けの「予想質問答弁資料 第五輯」では、「季節保育所の現況はどうか」という質問に対する答弁案は、季節保育所への国庫補助金は、終戦後の「混乱のため実績を把握するに至らず助成は打ち切られた」となった（児童福祉法研究会編 1978：890）。そして、「只今実情を調査中ではありますが、恐らく資材や人手を集めることの困難と人手のあるところが増えたために、開設数が減少している地方が多いのではないかと推測されます」と、季節保育所の開設数が減少した要因が、終戦時の経済的困窮、復員や引揚げによる労働力の供給増によるものであることを述べている（児童福祉法研究会編 1978：890）。答弁案が変わったのは、季節保育所への予算補助も困難な状況となっていたことが考えられる。

その後、季節保育所を児童福祉法から除外した法案が国会の審議に付され、1947（昭和 22）年 9 月 19 日に開催された第 1 回国会参議院厚生委員会で、季節保育所への補助の要求や児童福祉施設とすることの要望があった。それは、姫井伊介議員からで、児童福祉法案の「三十八條の保育所に季節保育所、農繁期保育所、漁業期保育所、そういったものも含められますか。含められますればその最低基準をお決めになって、やはりこれは補助の対象になり得を（ママ）ものでしょうか、お尋ねします」と質問している。これに対して政府委員の米

澤常道（厚生省児童局長）は、「季節の臨時的なものは一応含まないと解釈いたしております。ただ、補助やその他につきましては十分考えたいと思っておりますが、法律的な補助は考えておりません」と答弁している（国会会議録検索システム a）。季節保育所を児童福祉法から除外することに伴う補助は法律補助とならないことから、米澤は、姫井議員の質問に対して予算補助とすることを示唆する答弁をしている。

こうした審議を経て、季節保育所を除外した児童福祉法案が、1947（昭和 22）年 11 月 22 日の参議院本会議で可決され成立した。

3. 児童福祉法制定後の改正児童福祉法案への季節保育所の組み込みと児童福祉法からの除外の経緯

（1）改正児童福祉法案への季節保育所の組み込み

松崎は、1948（昭和 23）年 12 月 29 日付け厚生省令第 63 号で出された「児童福祉施設最低基準」（国立国会図書館デジタルコレクション「官報」h）の解説書で、季節保育所を児童福祉法から除外した理由について言及している。松崎は、「少しまとまった形態になったものに、『季節保育施設』がある。農漁村の繁忙期に、お寺の和尚さんなどを煩して手足まといになる村の子供をあずかってもらう施設である。そこでは、保護者の働いている時間中、保護者代わりに子供の面倒をみるのであり、保育内容にも若干の吟味が加えられ、その職員もある程度職業化した形態を備えてくる」と捉え、次のように季節保育所の取り扱いについて述べている。それは、「これを児童福祉法の保育所と見るか否かについては、ずいぶん問題があるが、一年中開いているものでないという面から、保育所の概念にいれていない」ということであった。（松崎 1949：119-20）。つまり、季節保育所は、実質的には保育所という概念で捉えうるものであるが、「一年中開いている」常設のものでないことから児童福祉法上の施設にしなかったということである。

1949（昭和 24）年 3 月 24 日に行われた第 5 回国会の参議院厚生委員会で塚本重蔵議員から「季節保育所を児童福祉施設として認めてもらいたい。これは主として農村、漁村等の要望が多いのでありますけれども、今度の改正法等でどういうふうに考慮になっておるのでしょうか」という質問があり、政府委員の小島徳雄（厚生事務官）は、二つのことについて答弁している。その第一は、「この季節保育所を児童福祉施設の中に入れるかどうかという問題につきましては、児童福祉法制定当時におきましても、いろいろ研究が重ねられてきて関係方面と協議いたしたのであります。その当時におきましては、一応季節保育所というものは、児童福祉施設に該当しないというような関係方面との了解があったのであります」と、法案立案時に、関係方面、つまり GHQ/SCAP との折衝のなかで、季節保育所は児童福祉施設に該当しないことが確認されていたことである。第二には「これをどうするかという問題につきましては、現行法の規定において、そういうような季節保育所の一種としてこれを解釈するか、或いは保育所の一種として解釈できなければ、この法律に新しく織り込んだらどうかという問題につきましては今研究を重ねております」と、「現行法」による保育所の解釈変更、あるいは「現行法」の一部改正案への季節保育所の組み込みを検討していることを述べている（国会会議録検索システム b）。

このような動きのなかで、季節保育所を児童福祉施設の種類の一つとして組み込む改正児童福祉法案が立案されている。寺脇によると、「当時の厚生省児童局で児童福祉法改正構

想が打ち出され、そのための法案づくりが行われた」のは、1950（昭和25）年10月頃で「児童福祉法改正案要綱」が児童局企画課によって示されている（寺脇 2010：141）。その後の1950（昭和25）年12月に児童局による改正児童福祉法案を見ると、季節保育所は、第五十一条の児童福祉施設の「種類と目的」の規定で保育所とともに児童福祉施設の種類の一つとして組み込まれている。そして、第五十一条第6項で「季節保育所は、農村又は漁村等において、農繁期又は漁繁期等必要ある期間を限り、日日保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。但し、季節保育所は、本文の規定にかかわらず、特に必要があるときは、日日保護者の委託を受けて、その他の児童を保育することができる」と規定している。「農村又は漁村等において、農繁期又は漁繁期等必要ある期間を限り、」の字句の他は、保育所の規定と同文である。「都道府県知事又は市町村長が行う措置」の規定は、「保育所」と「季節保育所」の字句の他は、保育所と同文で「児童の保育に欠けるところがあると認めるとき」に入所措置をとる規定となっている。したがって、改正児童福祉法案は、現行法の保育所の目的規定においてすべての乳幼児を対象としていること、公の責任による措置の規定で「保育に欠ける」乳児又は幼児を入所措置の対象としている規定を踏まえたものとなっている。入所後に要する費用の国・都道府県・市町村による支弁についての規定は、保育所と同文だが、設備費に対する国及び都道府県の負担は、「（但し、季節保育所の設備費を除く。）」となっている。季節保育所が、常設ではなく、公民館、神社、寺院等で臨時に開設されていることによるものと考えられる。

このように、改正児童福祉法案は、保育所規定がすべての子どもを対象としていることや「保育に欠ける」子どもを公の責任による措置の対象としているという、「現行法」（成立法）を踏まえた規定となっており、入所後に要する費用の国・都道府県・市町村による支弁についても、保育所と同じで、設備費の規定を除いて、保育所と同等の規定となっている。また、季節保育所が児童福祉法の対象となったことで、「現行法」（成立法）よりも、包摂性が高いものとなっていた。

（2）改正児童福祉法案から季節保育所を除外した児童福祉法の一部改正への経緯

全文改正という形をとっていた改正児童福祉法案は、厚生省児童局厚生事務次官であった網野によると、1951（昭和26）年の「年が明けてから、諸種の事情により児童福祉法の改正は全文改正をやめるということが厚生省の方針として決定されて、法案は取りいそいで一部改正という形に切り換えられた」（網野 1951：4）。全文改正をやめた理由について、網野は、「諸種の事情により」と具体的に説明していないが、「社会福祉事業法との関係で必然的な調整をしなければならない任務を負っていた」と述べている（網野 1951：4）。また、網野は、改正児童福祉法案は「これによって法案内容をできるだけ整理し、必要己むをえないものみに規定することになったのであるが、切り捨てるべき事項がそれほどなかったため出来上った一部改正案は依然として相当の量を含んでいた」と述べている（網野 1951：4）。ところが、季節保育所は、「それほどなかった」という「切り捨てるべき事項」に含まれていたことになる。

網野の「社会福祉事業法との関係で必然的な調整をしなければならない任務を負っていた」ことの言及は、季節保育所を組み込んだ改正児童福祉法案から、「切り捨てるべき事項」として季節保育所を除外した児童福祉法の一部改正となった要因を追究するうえで、二つ

の課題を示唆している。第一は、社会福祉事業法と児童福祉法との関係を明らかにすること、第二に、必然的な調整を必要とした事由は何かを明らかにすることである。

(3) 社会福祉事業法と児童福祉法との関係

社会福祉事業法は、1949（昭和24）年11月29日に開催されたGHQ/SCAP/PHWと厚生省との会議で、GHQ/SCAP/PHWが1950（昭和25）年から1951（昭和26）年までの主要な福祉目標として要請した、福祉地区の創設や公私社会福祉事業の責任と分野の明確化等のいわゆる「六項目提案」（議事録）を骨組みとして立案され制定に至っている（小野編1979：51-9, 139-42）。社会福祉事業法の立案過程では、先に制定された児童福祉法との調整を要することとなり、立案のための調整過程で、個別法に対して優越性を持つ基本法という法システムが作り出された。つまり、個別法としての児童福祉法に対して、基本法として優越性を持つ社会福祉事業法という関係が生まれた。この関係において、改正児童福祉法案には、社会福祉事業法の目的・趣旨と調和した立案をすることが求められたことから、「必然的な調整をしなければならない」という任務を負うことになった。

制定された社会福祉事業法には基本法という語句はないが、日本社会事業協会による1948（昭和23）年5月17日付けの「社会事業基本法に関する要綱案」、厚生省社会局庶務課の立案においては1949（昭和24）年秋頃の「社会事業基本法案」に基本法という語句が付いていた（寺脇編2013b）。塩野によると、基本法には「法令上の定義は存在しない」とされ、「法令上の用語例としての基本法は、日本の教育基本法が世界でも始めて」であり、「教育基本法をもって嚆矢とする」（塩野2008：3）。したがって、被占領期の1947（昭和22）年3月31日に公布・施行された教育基本法に続くものとなった。その後、厚生省社会局による1950（昭和25）年5月20日付けの「社会福祉事業基本法案」となり、厚生省による1951（昭和26）年1月付けの「社会福祉事業法案」から「基本」の語句がとれて、制定法に至っている（寺脇編2013c：5, 寺脇編2013d：5）。それは、社会福祉事業法は、「児童福祉法との調整の必要から、基本法から共通法となり、共通の文字も抹消した」（黒木1951：68）ものとして成立し、第一条で、生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法等の共通法となったことを謳っている。しかし、実質的には、個別法としての児童福祉法に対する基本法としての社会福祉事業法の優越性をもつものであった。

改正児童福祉法案について網野は、「現行法規に対する全国的な検討は昨年（1950）の八月頃から始められ、一〇月には地方の児童福祉事業関係者の意見を聞いて、一二月にやっと第一次改正試案というものが作成された」と述べている（網野1951：4）。その「現行法規に対する全国的な検討は昨年（1950）の八月頃」の前後には、1950（昭和25）年6月1日付けの厚生省社会局による「社会福祉事業基本法案」が立案され、1950（昭和25）年9月付けの日本社会事業協会による「社会福祉事業基本法案」が立案されている。したがって、現行法規に対する全国的な検討は、この間に始まっている。前者の厚生省社会局による「社会福祉事業基本法案」における「この法律の適用範囲」は、「児童福祉法（昭和22年法律第百六十四号）の適用を受ける事業」（第2条2項）となっており、児童福祉法の適用を受けるすべての事業が「社会福祉事業基本法案」の適用範囲となっている（寺脇編2013c：302）。後者の日本社会事業協会による「社会福祉事業基本法案」の適用範囲は、「児童の福祉に関する事業」となっているが、「社会福祉事業の主体」の条文が設けられ「社会福祉事業は国、地方公共団体又はこ

の法律により設立の認可を受けた社会福祉法人でなければ行うことができない」としている（寺脇編 2013c : 390）。つまり、社会福祉法人の認可を受けた「児童の福祉に関する事業」が「社会福祉事業基本法案」による規制の対象となっており、保育所や季節保育所のなかで社会福祉法人の認可を受けていない保育所や季節保育所は、「社会福祉事業基本法案」による規制の対象外となっている。したがって、日本社会事業協会による「社会福祉事業基本法案」は、児童福祉法への季節保育所の組み込みを求めている日本社会事業協会児童部の『季節保育所のしおり』と整合した法案となっている。

そして、網野が「一〇月には地方の児童福祉事業関係者の意見を聞いて」いたとする 1950（昭和 25）年 10 月には、厚生省児童局企画課によって「児童福祉法改正案要綱」が立案され、児童福祉施設として「季節保育所の規定」を設けている（寺脇 2010 : 165）。この同時期に、1950（昭和 25）年 10 月付けの厚生省社会局庶務課（General Affaire Section Social Affaire Bureau Ministry of Welfare）による英文の「SOCIAL WELFARE WORK FUNDAMENTAL BILL」³⁾（社会福祉事業基本法案）が立案されている（寺脇編 2013c : 487-96）。この英文の社会福祉事業基本法案は、日本社会事業協会が立案した「社会福祉事業基本法案」を採用したもので、ほぼ同じ内容であるが、「児童の福祉に関する事業」の適用範囲を「児童福祉法（昭和 22 年法律第百六十四号）」とする規定、また社会福祉法人の認可を受けた事業に限定する規定もない。そして、1950（昭和 25）年 10 月 19 日付けの GHQ/SCAPP/PHW による MEMORANDM RECORD（以下、記録用覚書）の「Draft Copy Social Welfare Fundament Law」（社会福祉事業基本法案）は、1938 年の古い社会事業法の廃止と、社会福祉における公的責任分野と私的責任分野の関係を再定義し、明確化することを規定している、と記録している（寺脇編 2013c : 498）。また、記録用覚書には、社会福祉事業基本法案は次回の国会に提出する意向であったこと、両院の厚生委員会と民間社会事業団体と調整済みであったこと、そして GHQ/SCAPP/PHW との会議に厚生省の代表として同席した黒木庶務課長が、関係省庁とも調整されているものの地方自治庁がどの程度反対するかは予測できないと話していたことが記録されている（寺脇編 2013c : 497）。

その後の 1950（昭和 25）年 11 月付けの厚生省による「社会福祉事業基本法案」⁴⁾ では、第 1 条の法律の目的で「この法律は、日本国憲法に則り、社会福祉事業の全分野にわたり、その運営に関し必要な基本的事項を確立」と規定し、第 3 条の社会福祉事業の主体で「社会福祉事業の中、別表に掲げる種類の事業を行うものは、国・地方公共団体又はこの法律により設立の認可を受けた社会福祉法人でなければ行うことができない」と規定している。そこで、別表の児童福祉事業の施設種別をみると、乳児院経営事業、母子寮経営事業、養護施設経営事業、精神薄弱児施設経営事業等の 9 種類の入所施設が対象となっている。つまり、社会福祉法人としての設立認可の対象は入所施設であって、通所施設の保育所等は「社会福祉事業基本法案」による規制の対象となっていなかった。

季節保育所を児童福祉施設の種類の一つとして組み込んだ改正児童福祉法案が立案された時期に、入所施設のみを社会福祉法人の認可対象として規制するこの社会福祉事業基本法案が立案されている。厚生省児童局は、「社会福祉事業基本法案」による規制対象が入所施設による社会福祉法人に限定され、GHQ/SCAPP/PHW とも合意され国会の審議に諮られるという社会福祉事業基本法案の帰趨を見極めて、通所の保育所は社会福祉事業法による規制

対象とならないと判断し、季節保育所を児童福祉施設の種類の一つとして組み込んだ改正児童福祉法案を立案したことが示唆される。

ところが、年明けの1951（昭和26）年1月には、「児童福祉法の改正は全文改正をやめるということが厚生省の方針として決定されて、法案は取りいそいで一部改正」という事態となった。この時期には、1951（昭和26）年1月付けで、厚生省による「社会福祉事業基本法案」が立案されている。この「社会福祉事業基本法案」における社会福祉事業の「適用範囲」の一つとして、「児童福祉法（昭和22年法律第百六十四号）」の適用を受ける「児童福祉事業」（第2条2項2号）が種別規定され、これに該当する事業として「保育所経営事業」（第2条4項12号）が例示され、「日々保護者の委託を受けて、その乳児又は保育することを目的とする事業」と説明されている（寺脇編2013c:571-3）。それは、GHQ/SCAPが採用した1950（昭和25）年9月付けの日本社会事業協会による「社会福祉事業基本法案」の前に立案された、「児童福祉法（昭和22年法律第百六十四号）」全体を規制する1950（昭和25）年6月1日付けの厚生省社会局による「社会福祉事業基本法案」に立ち戻ったものだった（寺脇編2013c:575）。この転換の間に、地方自治庁による1950（昭和25）年12月17日付けの「社会福祉事業法案に対する意見」に対する、厚生省社会局庶務課による1950（昭和25）年12月26日付けと1950（昭和25）年12月27日付けの二度にわたる「社会福祉事業法案に対する意見の意見」があった。それは、黒木がGHQ/SCAPP/PHWとの会議の席上で危惧していた地方自治庁の反対に対する攻防であった（寺脇編2013a:560-7, 寺脇編2013c:490-6）。地方自治庁の意見は、町村の財政窮乏を背景とした行政的観点及び財政的観点からの福祉地区・福祉事務所の創設等に対する反対であった。財政的観点の一つは、「本法案による措置に要する経費は、地方財政平衡交付金を含む地方一般財源で賄われることとなるが、来年度においては、地方財政平衡交付金の増額は地方財政委員会の要求通り期待できないから、本法案による画期的な改革は、これを処理する地方団体の財政力を欠くため遂行できないから中止するよう希望する」というものであった（寺脇編2013c:565）。これに対する厚生省社会局庶務課の回答は、「財源の大幅委譲により町村財政難の解決可能のこと」などであった（寺脇編2013a:490）。したがって、1951（昭和26）年1月付けの厚生省による「社会福祉事業基本法案」における社会福祉事業の種別規定は、福祉地区・福祉事務所の創設等にからむ財政問題への対処の一環であったことが示唆される。

その後、1951（昭和26）年2月24日付けの厚生省による「社会福祉事業法案」において、社会福祉事業の「児童福祉事業」分野における種別が、乳児院、母子寮、養護施設等の第一種社会福祉事業と、「助産施設、保育所又は児童厚生施設」の第二種社会福祉事業に分けられ、この二種区分によって1951（昭和26）年3月13日付けの国会提出案が立案され、成立に至っている。

（4）改正児童福祉法案の必然的な調整を必要とした事由

1951（昭和26）年2月24日付けの厚生省による「社会福祉事業法案」における「児童福祉事業」は、社会福祉法人として規制対象となるのは第一種社会福祉事業で、この二種区分だけであれば、1950（昭和25）年9月付けの日本社会事業協会による「社会福祉事業基本法案」の考え方と同じで、改正児童福祉法案上の調整は要しなかった。しかし、「常時保護を受ける者が収容保護を為すものにあつては五人、其の他のものにあつては二十人満たな

いもの、及び事業実施期間が六月を超えない事業」(第2条8項)を除外する規定が設けられたことにより(寺脇編2013c:575)、必然的な調整を必要とする事態となった。

この除外規定は、GHQ/SCAPP/PHWが1950(昭和25)年10月19日付けの記録用覚書で「古い社会事業法を廃止」したとした社会事業法に基づく勅令の規定が連続したものだ。1938(昭和13)年3月31日に公布された社会事業法第1条の但し書きの事業指定の規定に基づいて1938(昭和13)年6月28日に公布された勅令第2条の適用除外の規定では、「事業実施期間が六月ヲ超エザル事業」となっている(国立国会図書館デジタルコレクション「官報」b,c)。また、1951(昭和26)年3月29日に公布された社会福祉事業法第2条第4項2号では、「実施期間が六月(前項第六号に掲げる事業にあつては、三月)を超えない事業」は、社会福祉事業に含まれないことが規定されている(国立国会図書館デジタルコレクション「官報」i)。したがって、社会福祉事業法の実施期間についての除外規定は、社会事業法の除外規定に準じたものとなっている。当時厚生省社会局保護課長であった灘尾は、1938(昭和13)年8月5日に行われた「社会事業法講習会」で、「極めて短時間行われる事業については、社会事業法を適用して種々な手続きを課すことは実情に於て果して適当かどうか考えられますから除外せられたのであります」、「農繁期託児所の如きものも除外されるのであります」と、事業者の便宜のために季節保育所を社会事業法の適用除外としたことを述べている(灘尾1938:8)。

社会福祉事業基本法案に基づく改正児童福祉法案の調整で、季節保育所が「切り捨てるべき事項」に含まれていたのは、社会福祉事業法案に、実施期間が6か月に満たない事業は認められないという社会事業法を踏襲した除外規定があったことによる。こうして、季節保育所を組み込んだ改正児童福祉法案は、優位に働く「社会福祉事業基本法案」に抵触することになり、「児童福祉法の改正は全文改正をやめるということが厚生省の方針として決定され、法案は取りいそいで一部改正」することを余儀なくされた。

(5) 季節保育所の実施期間をめぐる議論の帰趨

1951(昭和26)年3月19日に開催された第10回国会参議院厚生委員会で社会福祉事業法案を審議していた際に、山下義信委員から当局に次のとおり質問があった。それは、「実施期間が六カ月に満たない仕事は社会福祉事業とは認めんと、こういうことでありまして、一応まあこれは線も引かなければならんことだと思いますから立法者のご意図もわからんではないのであります」と一応の理解を示すものであった。しかし、「私が憂慮しますのは」、「季節保育所のごときも臨時的なものでありまして期間的に申しますれば六カ月以内になることになりまして、時間的にも臨時の社会奉仕的のような仕事はこの中に認められんことになって参ります」と指摘している。そして、「この本法の範囲から洩れて来るといふことになりまして、若干遺憾と感ずるのでございますが、そういう点につきましては、立法者はどうお考えになりましたでしょうか。」と当局の見解を質している。これに対して、木村忠二郎厚生省社会局長は、答弁で次の二つのことを述べている。

第一は、「従来の社会事業法の線で以て一応こういう線を引いてみたわけでございます」と、社会福祉事業法案の適用除外に関する基準が従来の社会事業法の基準に準じていることを明かしている(第10回国会参議院厚生委員会会議録第15号、昭和26年3月19日)。木村は、社会福祉事業法制定後に著わした『社会福祉事業法の解説』においても「実施期間

の短い事業については、この法律による各種の手続きをとらせることが酷であるので、便宜上これをふくませないこととしたものである」と、灘尾に準じた解説をしている(木村 1951: 33)。社会福祉事業法案の適用除外の規定は、戦時期の社会事業法に準拠し連続したものと説明されている。

第二は、「これによって不都合な事態が生ずるようなことになりままするならば、適切に措置したいと思っております」と、社会福祉事業法の成立・施行後に、適用除外に関して不都合が生じた場合には、実施状況を見て適切に措置すると述べている(第 10 回国会参議院厚生委員会会議録第 15 号, 昭和 26 年 3 月 19 日)。木村の社会福祉事業法施行後における対応についての答弁は、占領終結後の予算補助を含意するものであった。

第3節 考察

農繁期における保護者の労働のために、家庭で世話を受けることが一時的に困難となった子どもを保育する季節保育所が、被占領期の保育所政策形成において児童福祉法に組み込まれなかった経緯についてのこれまでの分析から、保育所保育の枠組み形成における対象規定について、次の五つの特性を把握できた。

五つの特性に考察を加えてまとめると、次のとおりである。第一に、被占領期の季節保育所は、児童福祉法に組み込まれず法律に基づく国からの補助がなかったなかで、農繁期に放任されがちな子どもの安全を確保し集団保育するとともに保護者の労働を支援するために、公的機関や民間の手によって開設され、県費補助や寄付によって経費を賄い、保育者の派遣などによって運営されていた。したがって、厚生省による統計の空白期間においても、一定の需要に基づいて公私の支援を受けて運営されていた。第二に、児童福祉法案の立案前の保育所令案では、季節保育所の実施期間を 2 週間以上継続するものと規定し、実施期間を 6 か月以上継続するものとする常設保育所と同等に組み込み、法令に基づく補助の対象として規定しており、また初期の児童福祉法案でも「常時開設するものと農繁期その他臨時に開設するものの二種とする」というように同等に種別規定されていた。しかし、その後の児童福祉法案の立案過程において、明文の規定のないところで常設のものが「施設」とされ、季節保育所は児童福祉法から除外された。したがって、厚生省統計の空白の理由は、戦後混乱期であったことや、季節保育所を法外施設として位置づけた法案が立案され続け成立に至ったことが考えられる。第三に、児童福祉法案立案前の保育所令案、及び児童福祉法制定後の常設保育所と同等に季節保育所を組み込んだ改正児童福祉法案は、常設保育所に限定した制定法よりも包摂性の高いものであった。第四に、社会福祉事業法と児童福祉法との関係については、社会福祉事業法を基本法とし児童福祉法を個別法として位置づける法体系を形成し、個別法としての児童福祉法におけるニーズに応じた柔軟な政策形成を制約するものとなっている。社会福祉事業法は、「児童福祉法との調整の必要から、基本法から共通法となり、共通の文字も抹消し」(黒木 1951: 68)、第一条で生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法等の共通法となったことを謳っているものの、実質的には「社会福祉事業の全分野における共通的基本事項」として定めた基本方針の除外規定を個別法である児童福祉法に遂行させるものとなっている。そして、社会福祉事業法の制定に伴う調整において、改正児童福祉法案が廃案となり、児童福祉法の一部を改正した第 5 次改正が行われている。改正児童福祉法案に組み込まれていた季節保育所が一部改正で組み込まれなかったのは、社

会福祉事業法に実施期間が 6 か月に満たない事業を社会福祉事業と認めない規定があったことによるものであった。第五に、改正児童福祉法案の児童福祉法一部改正への必然的な調整を必要としたのは、GHQ/SCAP の地方自治を強化する占領政策のもとで、厚生省と地方自治庁との対立による調整の過程で、厚生省が社会事業法の除外規定を社会福祉事業法に取り込んだことによるものであった。内実は、季節保育所の法制化に伴う措置に要する経費の地方財政平衡交付金等からなる一般財源による負担増を懸念し、除外規定を導入し予算補助とする地方財政圧迫を回避するための便宜であったと考えられる。これによって、季節保育所の法外施設としての位置づけが戦時期の社会事業法から連続し、現行法よりも包摂性の高い改正児童福祉法案が廃止され、季節保育所での「保育に欠ける」子どもは法制度から排除され続けることとなった。

以上の社会福祉事業法の成立過程について、黒木は、「全く民主的方法によって民意をいれ関係者間の完全なる諒解によってまとめられた案が閣議決定となり、総司令部の審査僅かに一時間半という記録をつくり、三月十三日国会提出、三月二十六日無修正にてこれを通過したのである」と述べている（黒木 1951 : 68）。しかし、児童福祉法からの季節保育所の除外を決定づける社会福祉事業法の適用除外の規定については、民間や厚生省児童局との間で意見調整されたものではない。実際、社会福祉事業法が制定され、児童福祉法第 5 次改正が行われた後の 1951（昭和 26）年 8 月の第 5 回全国保育大会においては、「季節保育所を児童福祉法の施設として認められたい（北陸）」との提起に基づく協議が行われている（日本幼稚園協会 1951 : 43）。また、厚生省児童局長の高田は、児童福祉法の解説書で「季節保育所は農村、漁村等においては、生産力増強の一翼としても大きな役割を果たしてきて、社会的にも重要な施設であるから、これを児童福祉法のなかでなんらかの位置づけをすることは、つとに要請されている事柄であり、将来考究に値する重要課題の一つである」と述べている（高田 1951 : 282）。このような要求の背景には、改正児童福祉法案から児童福祉法の一部改正への必然的な調整を余儀なくさせた、入所施設を社会福祉法人とする厚生省による 1950（昭和 25）年 11 月付けの「社会福祉事業基本法案」から、児童福祉法上のすべての児童福祉事業を規制し、実施期間が 6 か月に満たない事業等を除外した厚生省による 1951（昭和 26）年 1 月付けの「社会福祉事業基本法案」への転換があった。この転換の過程で、福祉地区・福祉事務所の創設による地方財政の圧迫を理由とした地方自治庁の反対があった。この対立による調整の過程で厚生省側も、これらの「画期的な改革は、これを処理する地方団体の財政力を欠くため遂行できない」、「残る問題は地方における社会事業の財政の問題」という認識を持っていた（黒木 1951 : 50-1）。そこで、地方自治庁との調整過程において、財政上の便宜のために、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業の二種区分を設けたことが考えられる。

そして、木村は「第二種社会福祉事業にぞくするもののみをおこなうことを目的とするものであっても、これを社会福祉法人とすることができるばかりでなく、これも社会福祉法人の本来の目的となるものにほかならないのである。」と述べている（木村 1951 : 93）。第二種社会福祉事業が社会福祉法人となる途を開き、GHQ/SCAPP/PHW が合意していた「Draft Copy Social Welfare Fundament Law」（社会福祉事業基本法案）よりも、第二種社会福祉事業が公の支配に属する可能性を開いている。したがって、「総司令部の審査僅かに一時間半という記録をつくり」得たのは、当時、厚生事務次官であった葛西嘉資の回顧にあるように

「占領初期には軍人ばかりで、ディレクティブをしきりに出したときがあったけれども、その後はお互いに相談してやった」（小野編 1979 : 289）ことが考えられる。しかしまた、社会福祉法人による規制の対象を第二種社会福祉事業までに拡大する途を開き、公の支配の拡大の可能性を開いていることがある。この際、財政制約による実施期間が6か月に満たない事業の除外は、結果として、その拡大における質的な基盤固めに寄与している。児童福祉法上の公の支配については、社会福祉事業法の制定に伴う、1951（昭和26）年11月8日付け（発児第69号）の「児童福祉法の一部を改正する法律〔第五次改正〕の施行について」の厚生事務次官依命通達において、「私立児童福祉施設に対する設備費の補助に関する事項」で、「当該児童福祉施設が公の支配に属するものであることを明確にしたものであること」と述べている（児童福祉法の一部を改正する法律〔第五次改正〕の施行について、昭和二六年一月八日・発児第六九号・各都道府県知事あて厚生事務次官依命通達）。

季節保育所のように実施期間が6か月を超えないことによって、実質的には社会福祉事業と見てよい事業を社会福祉事業から除外する規定は、今日の社会福祉法にも存在しており、包摂性を高め平等な社会福祉政策を推進する視点から再考する必要がある。

以上の農繁期における保護者の労働のために、家庭で世話を受けることが一時的に困難となった子どもを保育する季節保育所が、被占領期の保育所政策形成過程において児童福祉法に組み込まれなかった経緯の分析による特性と考察から、保育所保育の枠組み形成について、次のとおり三つの歴史的社会的要素を抽出できる。すなわち、第一に、季節保育所は、戦時期の社会事業法において実施期間が6か月に満たない事業であったことによって法外施設とされており、この取り扱いが戦後に制定された児童福祉法に連続した。第二に、児童福祉法制定後の改正児童福祉法案では、季節保育所等の一時的に「保育に欠ける」子どもを保育所保育の対象とする案が組み込まれより平等な福祉を実現する法案となっていたが、社会福祉事業法の制定に伴う調整において、改正児童福祉法案が廃案となり、児童福祉法の一部を改正した第5次改正において「保育に欠ける」子どもに限定された。第三に、児童福祉法で季節保育所を除く常設の保育所が保育所とする一時的に「保育に欠ける」子どもを除外した対象の規定による保育所政策によって、6か月を超え常時「保育に欠ける」子どもを対象とした常設の保育所による保育提供基盤が築かれた。

注

- 1) 「第39条 保育所は、日日保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」と規定されていた。
- 2) 立案した日付が記載されておらず、寺脇は、1946（昭和21）年12月頃の立案としている（寺脇編 1996 : 390）。
- 3) 寺脇によると、「厚生省案と考えるが、その元となった和文のものは見当たらない」（寺脇編 2013c : 19）。
- 4) この表紙には、手書きの同一筆跡で、「No. 56」、「(旧案)」、「省内一応スミ 関係各省未」、「P.H.W 民間ノ意向ハ大部分取入」、「25. 12. 16」と書き込まれている。

小括

第 I 部では、保育所政策の枠組みを形成する保育所保育の対象規定について分析し、次のとおり、各章の保育所政策の枠組み形成の特性を把握し歴史的社会的要素を抽出した。

(1) 保育所保育の対象規定による保育所政策の枠組み形成の特性

第 1 章では、児童福祉法の保育所規定への「保育に欠ける」の挿入の経緯を「公の支配」との関連で、保育所保育の対象規定による保育所政策の枠組み形成のあり方を分析した。その結果、児童福祉法の立案時には、公の支配と保育所規定を連動させ、民間が公の支配に属すると憲法解釈された時に、保護者の勤労支援や負担軽減に関する字句を保育所規定に挿入した。しかし、成立した児童福祉法では保育所規定に年齢要件を除く対象制限がなく、措置規定への「保育に欠ける」という字句の挿入に至り、児童福祉法の第 5 次改正で、措置規定にあった「保育に欠ける」の字句を保育所規定にも挿入し、保育所を「保育に欠ける」子どもの受け皿とする規定となったことが明らかになった。公の支配と保育所規定を連動させた理由を考察したところ、民間を公の支配に属するものとして保育所保育を安定的に供給し、保護者の負担を軽減し労働力の回復を支える制度として、保育所を戦後の経済再建の一翼を担うものとしたことが示唆された。

第 2 章では、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の松崎の主張とその法案に異論を唱えた平野の見解の相違を分析した。その結果、保護者の負担を軽減する保育所とする主張を法案に盛り込んだ松崎は、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て、戦中の大河内の理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的背景があったことが明らかになった。他方、経済的な観点から保護者の負担を軽減することよりも親子の福祉を平等に実現する保育所とすることを主張した平野は、戦前から保育施設の運営に携わり、母性保護運動・母子保護法制定運動に参画するなかで母子寮を開設し、平等思想を持って保育施設と母子寮の一体的な運営を実践したことが明らかになった。

第 3 章では、農繁期の保護者の労働等のために家庭で世話を受けることが一時的に困難となった子どもを保育する季節保育所が、児童福祉法に組み込まれなかった経緯を分析した。その結果、被占領期の季節保育所は、児童福祉法への組み込まれなかったなかで、農繁期に放任されがちな子どもの安全を確保し集団保育するとともに、保護者の労働を支援するために公的機関や民間の手によって開設され、県費補助や寄付によって運営されていたことが明らかになった。児童福祉法案が立案される前の保育所令案では、季節保育所は、保育所と対等に規定されていた。その後の児童福祉法案では、保育所は常設のものに限られ、季節保育所は成立した児童福祉法から除外された。児童福祉法制定後に立案された改正児童福祉法案では、保育所の規定ですべての子どもを対象とし、「保育に欠ける」子どもを保育所と季節保育所に公の責任で措置する規定となっており、成立法よりも包摂性の高い内容であった。しかし、社会福祉事業法に戦時期の社会事業法の規定を継承した実施期間が 6 か月に満たない事業を社会福祉事業から除外する規定があったことことから、改正児童福祉法案の廃案に伴った児童福祉法の一部改正で季節保育所が法定されなかったことが明らかになった。

以上の保育所政策の枠組みを形成する保育所保育の対象規定についての特性は、次のとおりまとめることができる。すなわち、保育所政策の枠組み形成は、GHQ/SCAP と政府（厚生省）の間の折衝だけでなく、戦前から平等実現を主張し母性保護運動を展開して女性達がステークホルダーとして参画し、三者の相互関係によって保育所政策の枠組みが形成されたことである。また、ステークホルダーとして戦前の母性保護運動に携わった女性達が参画し、また季節保育所が児童福祉法から除外された背景に戦時期の社会事業法で季節保育所が除外されていた経緯があることから、戦前・戦時期との連続性があることが明らかになった。さらに、こうした戦前・戦時期からの連続性によって、「保育に欠ける」子どもが保育の実施期間 6 か月を超える保育所保育に包摂され、一時保育を要する子どもが保育所政策による保育所保育から排除された。

（２）保育所政策の枠組み形成における歴史的社会的要素

戦前・戦前期からの連続／非連続については、次のことが抽出された。すなわち、第 1 章では、戦時期に制定された社会事業法に基づく社会事業は法律によって一般監督に服していることから憲法の規定する公の支配に属すると考えられ、民間社会事業に対する措置委託費の支弁と施設設備費の補助が行われていた。しかし、SCAPIN775 と憲法第 89 条の規定によって、戦時期から社会事業法に基づいて行われてきた措置委託費の支弁は認められ連続したが、施設設備費の補助は特別監督に服することによって公の支配に属するものとされ、非連続となったことが明らかになった。第 2 章では、松崎の保護者の負担を軽減する保育所とするという児童福祉法案の立案における主張と、平野の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いう主張に、戦前・戦時期からの連続性があった。すなわち、松崎の主張は、戦時期の大河内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的背景があった。また、平野の主張は、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、平等思想を持って保育施設と母子寮の一体的な運営の実践に基づくものであった。第 3 章では、季節保育所は、戦時期の社会事業法において実施期間が 6 か月に満たない事業であったことが継承され法外施設となったことが明らかになった。

ステークホルダーの相互関係については、次のことが抽出された。すなわち、第 1 章では、保育所政策形成に関与する GHQ/SCAP/PHW の関係者が、法案立案担当者の松崎に代表される政府（厚生省）関係者との相互関係において、憲法第 89 条の規定に基づいて公の支配に属したうえで SCAPIN775 の指令に基づく国家責任を果たすことについての調整を重視していた。そして、保護者の勤労支援や負担軽減を優先するか、平等な親子の福祉実現を優先するかについては、日本側の厚生省の法案立案担当者と保育実践運動関係者との間で相克する主張を GHQ/SCAP/PHW のステークホルダーが調整し、平等優先の保育所政策の中核を形成していたことが明らかになった。第 2 章でも、松崎の保護者の負担を軽減する保育所とするという主張の背景にある労働力の再生産に便益をもたらそうとする思想と、平野の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いう主張の背景にある平等な福祉実現の思想が、保育所政策形成の相互関係において相克していたことが明らかになった。第 3 章では、児童福祉法制定後の改正児童福祉法案で、季節保育所等の一時的に「保育に欠ける」子どもを保育所保育の対象とする案が組み込まれており、制定法よりも平等な福祉を実現する法案となっていた。しかし、社会福祉事業法の制定に伴う調整において、改正児童福祉

法案が廃案となり、児童福祉法の一部を改正した第5次改正において「保育に欠ける」子どもに限定されたことが明らかになった。

保育所政策形成と保育提供基盤との連関については、次のことが抽出された。すなわち、第1章では、GHQ/SCAPが指令したSCAPIN775と憲法第89条の規定に基づいた保育所政策によって、措置の対象規定による措置委託費を主要な財権とした保育提供基盤を築く、保育所政策と保育提供基盤との連関が明らかになった。第2章では、児童福祉法の総則と実体的規定の乖離が指摘されるなかで、実体的規定の保育所規定で、総則の理念に即してすべての乳幼児を保育所保育の対象とし権利としての機会の平等を保障し、措置規定でその権利行使において生じる不利を是正する保育所政策を形成し、すべての子どもを受け入れるなかで、措置による子どもを受け入れる保育提供基盤を築いたことが明らかになった。第3章では、児童福祉法で季節保育所を除く常設の保育所が保育所とする一時的に「保育に欠ける」子どもを除外した対象の規定による保育所政策によって、6か月を超え常時「保育に欠ける」子どもを対象とした常設の保育所による保育提供基盤が築かれたことが明らかになった。

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1節 ねらい

本章は、被占領期の児童福祉法の立案・制定から第5次改正までの間の幼稚園と保育所の入所要件（以下、受け入れ要件）を合わせる二枚看板制の政策形成当事者の相互関係による政策形成過程を通して幼稚園と保育所の二元制確立の背景を分析して、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把握し、歴史的社会的要素を抽出する。二枚看板制とは、法定された既存の保育所又は幼稚園が新たに幼稚園又は保育所の認可を受け、その受け入れ要件を取り込んで保育を提供するしくみである。これまで二枚看板制の定義はなく、筆者が受け入れ要件の側面から定義したものである。

二枚看板制は、2006（平成18）年10月1日に施行された「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」（以下、子ども・子育て支援制度）によって始められた認定こども園の一つとして登場している。すなわち、学校教育法に基づく学校として認可された幼稚園と児童福祉法に基づく児童福祉施設として認可された保育所の二枚看板制によって保育を提供する幼保連携型認定こども園（以下、旧幼保連携型認定こども園）である。そして、旧幼保連携型認定こども園から移行した現行の幼保連携型認定こども園（以下、新幼保連携型認定こども園）が、2015（平成27）年4月1日に施行された子ども・子育て支援新制度に基づいて、教育基本法上の学校と児童福祉法上の児童福祉施設として位置づけられている。そして、幼稚園の機能¹⁾と保育所の機能²⁾を統合した単一の認可施設となっている。

新幼保連携型認定こども園には、従前の旧幼保連携型認定こども園における二枚看板制の受け入れ要件の限界が残されている。それは、こども家庭庁が新幼保連携型認定こども園は、「学校及び児童福祉施設として法令上位置付けられており、3歳以上の子どもに対する教育及び保育を必要とする子どもに対する保育を提供する施設であるため、2号定員を設定すれば幼保連携型認定こども園として最低限の目的は達成することが可能」と説明していることによる（こども家庭庁2015：20）。つまり、受け入れ要件としての認定基準の2号認定（以下、3歳以上の保育の必要性のある子どもの受け入れ要件）対象の2号定員を設定すれば、1号認定（以下、3歳以上の保育の必要性のない子どもの受け入れ要件）対象の1号定員及び3号認定（3歳未満の保育の必要性のある子どもの受け入れ要件）に基づく3号定員の設定は必須でないとされている。したがって、幼稚園から移行した新幼保連携型認定こども園のときは、3歳未満で保育の必要性のある子どもの受け入れ要件がない場合があり、保育所から移行した新幼保連携型認定こども園のときは、3歳以上で保育の必要性のない子どもの受け入れ要件がない場合がある。この限界は、保育政策における子どもの保育と教育の機会の公平性の観点から解消し、どの地域の新幼保連携型認定こども園でも、年齢区分や保育の必要の有無にかかわらず保育活動に参加する機会を提供できるようにする必要がある。

村野は、2000年代の認定こども園の構想に至る戦後の議論の推移を述べているなかで、二枚看板論に言及している。それは、中央教育審議会が1971（昭和46）年6月11日付けの『今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（答申）』で「幼稚園として必要な条件を具備した保育所には、幼稚園としての地位をあわせて付与する」と

提案していることに関連して、二枚看板論に言及しているものである。すなわち、松崎が著わした松崎（1947）・松崎（1948）に基づいて、中央教育審議会の答申を「いわゆる『二枚看板論』（松崎芳伸）である」と述べている中村（2009：86）の論考を参酌して、「いわゆる『二枚看板論』が議論を巻き起こしている」（村野 2011：26）と述べているものである。つまり、二枚看板制は、被占領期に保育所を所管する厚生省の松崎によって二枚看板論として提示され、その後、幼稚園を所管する文部省が所掌する中央教育審議会によって 1971（昭和 46）年に答申された。そして、2006（平成 18）年の子ども・子育て支援制度による二枚看板制の旧幼保連携型認定こども園として法定され、2015（平成 27）年の子ども・子育て新支援制度で二枚看板制から転換し、幼稚園と保育所の受け入れ要件を統合した新幼保連携型認定こども園となった。しかし、外形的に二枚看板制は終結しているが、被占領期に二枚看板論として提示された二枚看板制の受け入れ要件の限界が内在しており、今日の新幼保連携型認定こども園に連続していることが推察される。そして、こうした受け入れ要件の限界を過渡的なものとして、三つの受け入れ要件が統合された新幼保連携型認定こども園とする保育政策の展開を展望できるのかという疑義が生ずる。

そこで、3 歳以上の保育の必要性のある子どもを受け入れ要件としている新幼保連携型認定こども園と被占領期の二枚看板制に類似性³⁾があると考えられることから、被占領期に遡ってその形成過程を分析する。なお、被占領期の二枚看板制に関する用語は、法制による幼稚園と保育所の二元制（類義語に、二元化、二元化政策がある）を前提として、二枚看板、二枚看板制、二枚看板論、「一元化」、「一元化論」が用いられている⁴⁾。二枚看板は、法に基づく幼稚園と保育所の認定、受け入れ要件の統合として用いている。二枚看板制は、児童福祉法案の立案時に二枚看板制の法定化が見込まれた時期に用いられ、二枚看板論は法定化が見込まれなくなった児童福祉法案の国会審議時以降に用いている。「一元化」（類義語に「一元化論」がある）は、個別又は複数の統合として用いている。

本研究では、二枚看板制が登場した歴史的源流の被占領期における政策形成過程を分析し、受け入れ要件の限界問題の発生要因を探り、三つの受け入れ要件の統合によって今日の受け入れ要件の限界問題を解決する手がかりを得るものとする。本研究によって、今日の新幼保連携型認定こども園に内在する限界問題の証左を示すことができるものとする。

研究の方法は、先行研究の検討から得られた追究課題を踏まえて分析する。なお、被占領期において文部省と厚生省間で調整を要する政策形成についての先行研究では、セクショナリズムによる対立として論じら、その背後にある利害が見過ごされたり、被占領期の政策形成を規制する GHQ/SCAP の関与を扱わなかったりしている論考のほか、戦前・戦時期からの連続性に言及していない論考が散見される。つまり、歴史的社会的に全体像を捉える研究が必要となっているのである。

したがって、本研究では、歴史の連続性を踏まえ戦前・戦時期を含めて、被占領期の児童福祉法案の立案・制定から第 5 次改正までの二枚看板制に関わる文部省と厚生省の政策形成当事者の相互関係による政策形成を分析する。併せて、「日本の教育に関する諸問題につき総司令部並に日本の教育者達に助言を与え、かつ協議するため」（米国教育使節団編 1946a：1）に日本に派遣された教育使節団による『教育使節団報告書』を分析する。また、「米国教育使節団報告書の示唆した方向にそって占領下日本の教育改革政策を審議策定するため」、GHQ/SCAP の指示で内閣に設置され、GHQ/SCAP 民間情報教育局（以下、GHQ/SCAP/CIE）

5) の監督助言の下に置かれた教育刷新委員会との相互関係を分析する(日本近代教育史料研究会編 1998 : 67).

第 2 節 戦前期の二枚看板制の萌しと被占領期における二枚看板制の登場

1. 戦前期における二枚看板制の萌し

二枚看板制の源流をたどると、1926(大正 15)年 4 月 21 日に公布された幼稚園令では、第 6 条の但し書きで「特別ノ事情アル場合ハ文部大臣ノ定ムル所ニ依リ三歳未満ノ幼児ヲ入園セシムルコトヲ得」(国立国会図書館デジタルコレクション「官報」d)と規定されていた。本研究で定義した二枚看板制と照らし合わせると、法定された幼稚園が法定されていない託児所の受け入れ要件を取り込んでいる。すなわち、法定されていない託児所が受け入れ対象としている 3 歳未満の子どもの受け入れ要件を幼稚園が取り込んでおり、二枚看板制への萌しがあったと言えるものである。それは、「幼稚園に入園できる年齢は、従来、三歳以上小学校就学の始期に達するまでの幼児だけであったが、これを原則とするも、特別の事情ある場合は、『文部大臣ノ定ムル所ニ依リ三歳未満ノ幼児ヲ入園セシムルコトヲ得』と改めた。また、幼稚園での一日の保育時間を何時間とするかを定めなかった」(文部省編 1979 : 205) ことから始まった。これに対して、幼稚園への託児所の機能の取り込みを推奨する発言が、1926(大正 15)年 12 月に開催された「第一回全国児童保護事業大会に参加した託児所関係者」からあった。それは、「文部省がこれ程迄に社会事業的に進んで来られました以上、幼児を保育する所はなるべく幼稚園に依ることとし、純真な子供に対して、階級的区別、貧富による差別待遇の如き何処までも之を避け度いと思うのであります」と述べ、「内務、文部両省が御互に譲歩協同して努力」するよう求めていた(文部省編 1979 : 205)。しかし、「幼稚園令が幼稚園に託児所の機能を併せ持つことを可能にし、その成果が一部に見られた」ものの、「それは広がっていかなかった」(文部省編 1979 : 218)。その背景には、「労働者・少額所得者の乳幼児を預かる託児所と幼稚園とを区別し、そのための託児所令を別個に制定することを望む意見と、三歳以上の幼児は保護者の社会的・経済的状況にかかわらず、すべて幼稚園令によって、教育的見地にたつて保育されなければならないとする意見」の相違があった(文部省編 1979 : 218)。

その後、託児所を社会事業として位置づけた 1938(昭和 13)年の社会事業法の制定により、幼稚園令による幼稚園と社会事業法による託児所の法制に基づく二元制となったが行政運用としての二枚看板制はなかった。

2. 被占領期における二枚看板制の登場

(1) 児童保護法案立案時

戦後の保育所に関連する法案の立案過程は、保育所法案要綱案、児童保護法案、そして「児童福祉法案」という流れになっている。そのなかで、二枚看板制を最初に取り上げたのは、1946(昭和 21)年 11 月 30 日に立案された『児童保護法要綱案(二十一, 十一, 三十)』からの委任に基づく政令案として立案された保育所令私案であった。この保育所令私案では、幼稚園の取り込みによる二枚看板制を保育所に組み込み、先行して保育提供の専門職性を確立している国民学校の本科正教員並に幼稚園保姆に保育婦免許状を付与するという、幼稚園等の免許制度を取り込み保育所の専門職化を図るものであった。また、附則で、次のと

おり「幼稚園令によって設置された保育施設は地方長官の認可により保育所となることが出来る」と任意規定され、幼稚園が保育所の認可を得て保育所の看板を掲げ、保育所に幼稚園を取り込む二枚看板制が立案されている⁶⁾。

一、幼稚園令によって設置された保育施設は地方長官の認可により保育所となることが出来る。

二、国民学校の本科正教員並に幼稚園保姆の有資格者は願により保育婦免許状を授与する。

(文部省と交渉の要あり)

(寺脇編 1996 : 393)

また、『課題』として、「一、この案は児童保護法による保育の対象を一般幼児に及ぼして作ったものであるが、近く公布される文部省国民教育令(仮称)中幼児教育の章との関連はどうなるか(別紙参考一⁷⁾)」とある(寺脇編 1996 : 393)。このように保育所令私案は、文部省においても戦後における教育制度の法制化の準備中であつたことから幼稚園と保育所の二元制を前提とした文部省との交渉を通して、二枚看板制を法定化し保育所に幼稚園の機能を取り込むとともに、先行している免許制度を取り込んで保育従事者の専門職化を図るものであつた。

(2) 児童福祉法案立案時

1947(昭和22)年8月5日付けで児童局が作成した、国会審議前の「児童福祉法案逐条説明(答弁資料)」では、保育所への幼稚園の機能の取り込みによる二枚看板制においては、幼稚園の保育内容のすべてを取り込む必要はなく、一部機能を取り込めば二枚看板はかけられるとした。他方、幼稚園への保育所の機能の取り込みによる二枚看板制においては、保護者の労働によって「保育に欠ける」こと、その時間中の保育であること、そして乳幼児を対象とする保育であることを条件とした。

すなわち、1947(昭和22)年8月5日付けで児童局が作成した、国会審議前の「児童福祉法案逐条説明(答弁資料)」では、第37条の保育所の定義規定を説明する「保育」において、1947(昭和22)年3月に制定された「学校教育法の現実による幼稚園の保育と、意味を同じくしない。保育所の保育内容は幼稚園のそれによる必要はない。保育所経営者が、幼稚園の保育内容によろうとするときは、保育所と幼稚園の二枚看板をかければよい。幼稚園が、第二十三条に規定するように、保護者の労働時間中、乳幼児をあずかろうとするときは、この法律による保育所の看板をかける」とした(児童福祉法研究会編 1978 : 807)。

しかし、児童福祉法案では保育所が「乳児又は幼児」を受け入れの対象としているのに対して、教育刷新委員会では「満4歳以上は文部省所管の学校体系に入れる」と幼稚園の対象を規定しており、厚生省側と文部省側の両者の間で、年齢区分による受け入れ要件の認識に齟齬が生じていた。厚生省社会局援護課の厚生事務官として児童福祉法案の立案に携わっていた松崎は、文部省教育研究所の三木安正による就学前児童の幼稚園への教育の「一元化」の要求を拒絶している。それは、「松崎芳伸(厚生事務官)日誌(昭和21年11月~同23年12月)」に次のように記されている。すなわち、「1947(昭和22)年の「一月二日 一〇

〇〇から児童福祉法要綱案の審議。暮れも正月もなし。保育所と幼稚園の関係について、教育研究所の三木安正氏と議論。就学前児童の教育は幼稚園に一元化すべしというのが、三木氏の論。一元化する必要なしと答える。」とある（児童福祉法研究会編 1978：776）。三木安正の「就学前児童の教育は幼稚園に一元化すべし」の要求は、教育刷新委員会の審議の結果に基づいたものであった。教育刷新委員会は、第二特別委員会で下級学校体系について審議している。幼稚園については、第7・8・19・20・21回と5回審議されているが、幼稚園の学校制度体系への編入における義務制についての議論が中心であった。幼稚園への教育の「一元化」の要求は、1946（昭和21）年10月25日に開催された第二特別委員会の第7回で協議されたことに基づいているものと考えられる。同委員会の倉橋惣三委員は、「同年齢の者を横に切って二つの扱を区別することをやめまして、年齢別を縦に切って満4歳以上は文部省所管の学校体系に入れる。その以下は厚生施設として取扱う」と説明している（日本近代教育史料研究会編 1997：287）。幼稚園と厚生施設に二分した二元制において、就学前児童を年齢区分し満4歳以上を文部省所管の幼稚園に統合することが就学前児童の教育の「一元化」であった。つまり、文部省と厚生省の争点は、教育機能（教育内容）による就学前児童の教育の「一元化」ではなく、幼児の年齢区分による受け入れ要件の統合であった。

そして、倉橋委員は、幼稚園を学校体系に入れることについて、「是は米国教育使節団の言っております言葉をその儘使ったのであります」（日本近代教育史料研究会編 1997：287）と、『教育使節団報告書』の勧告に基づいたものであったことを述べている。

しかし、教育刷新委員会の審議結果には、保育学校の年齢階級の子どもから幼稚園の年齢階級までの子どもを小学校に組み入れるという『教育使節団報告書』の勧告との齟齬があった。つまり、1947（昭和22）年3月31日に公布された学校教育法は、第80条で「幼稚園に入園することのできる者は、満三歳から小学校就学の始期に達するまでの幼児とする」と規定したものの、教育刷新委員会は「満4歳以上は文部省所管の学校体系に入れる」とした。学校教育法が3歳未満を除外した理由について、文部省の学校教育局庶務課長の内藤譽三郎は、「幼稚園令第6条による特別の事情のあるときは、文部大臣の定めるところによって三歳未満の幼児をも入園させることができたが、これらの幼児は余り幼くて幼稚園における教育を受けるに相応しくないと考えられたので除かれた」（内藤 1947：80）と説明をしている。つまり、保育学校が受け入れの対象としている年齢の低い幼児に対する教育を「これらの幼児は余り幼くて幼稚園における教育を受けるに相応しくないと」という理由で除外したもので、幼稚園の教育機能による幼児に対する教育保障よりも、年齢区分による年齢の高い幼児の受け入れを優先したものであった。

こうした、教育刷新委員会の審議結果と『教育使節団報告書』の勧告との齟齬の背景には、GHQ/SCAP/CIEの「文部省は、自分たちの構想と対立する場合にはいつでも、「教育家委員会」や『教育使節団報告書』を無視しようとする傾向をもっており」、「戦前・戦時中とさほど変化のみられない文部省に対する深刻な不信と、対照的に教育刷新委員会に対する熱っぽい期待とが存していた」（日本近代教育史料研究会編 1998：74）。しかし、教育刷新委員会の審議結果は、その期待に応えたものではなかった。

（3）児童福祉法案の国会審議時

満4歳以上の年齢の高い幼児に対する教育の「一元化」について拒否していた松崎は、労

働婦人の解放から出発し成長発展の過程にある保育所は、就学前児童の教育施設という性格を濃化しており、将来において就学前児童のあり方に義務教育という形式が与えられるだろうと予想している。それは、児童福祉法案の国会審議中の1947（昭和22）年12月に刊行された雑誌の論説で、保育所が「労働婦人の解放のための託児所ということから出発して」、その性格を持ちつつ「特に都市においては、ますます幼稚園、就学前児童の教育施設という性格を濃化しつつある」という認識による、「将来において就学前児童のあり方に義務教育という形式があたえられるであろうと予想」していた（松崎1947：6）。

松崎は、GHQ/SCAPが日本の非軍事化と民主化の占領政策において重視した婦人解放や教育を強調した論調で、保育所自体が教育施設としての性格を強くしていることを述べ、「就学前児童のあり方に義務教育という形式が与えられる」と予想していることには、保育学校や幼稚園を学校体系に組み入れ義務教育とする『教育使節団報告書』の構想との関係があった。

① 『教育使節団報告書』との連関

『教育使節団報告書』の勧告の目的は前述したとおりで、『教育使節団報告書』と厚生省の二枚看板制への対応との直接の関わりは見受けられないが、保育所の立場で二枚看板制への見解を構築するうえで『教育使節団報告書』を参照しており連関していた。

松崎の先の論説における予想は、小栗将江（浅賀ふさ）が著わした『幼児期の習慣』（1932）の次の一節を引用し「同様の傾向が、わが国にもあるのである」と述べたあとの段落の冒頭で、「私は、将来において就学前児童のあり方に義務教育という形式が与えられるであろうと予想」したものである。小栗は、松崎の同僚で、厚生省囑託として厚生省とGHQ/SCAP/PHWとの会議に出席していた。その小栗のアドバイスで、小栗が「米国の保育学校に於て暫く幼児を取扱った」経験などをもとに著わした『幼児期の習慣』を読んで、引用したことが考えられる（小栗1932：3，53-60）。

ノーサレ・スクール（保育学校）は、教育施設であって教育局の管下にあります。デーイ・ノーサレ（託児所）は、社会施設で社会局の管下にあります。然し最近米国の実況は、後者が前者のよいところを採り入れようとしている傾向が見え、セツルメントの託児所等を見ますと、大学を出た保育学校教育の専門知識を有する婦人が、保母の役をしているところが多いのであります。（小栗1932：54）

また、松崎（1948）は引用していないが、小栗は同著で保育学校について次のとおり説明している。すなわち、「保育学校は、最初英国に起りまもなく米国にも起って発達した」という歴史的経緯があり、「満二歳から幼稚園の幼児を預って教育するところ」であると述べている（小栗1932：55-6）。したがって、松崎は、『幼児期の習慣』の「満二歳から幼稚園の幼児を預って教育するところ」のノーサレ・スクール（保育学校）とデーイ・ノーサレ（託児所）の年齢層の重なりが、日本の幼稚園と保育所との間でもみられ同様の傾向があると認識したことが考えられる。さらに、松崎の「同様の傾向が、わが国にもあるのである」という見解には、「就学前児童の教育施設という性格を濃化しつつある」という保育所の「成長発展の過程」が、アメリカもわが国も同様の傾向であるという認識が含意されている。

就学前児童のあり方に義務教育という形式が与えられるという将来の予想において、アメリカの保育学校の動向が唐突に持ち出されたことには、『教育使節団報告書』が幼稚園を学校体系に組み入れる勧告を踏まえた意見の交換が松崎と小栗との間であったことが推察される。その1946（昭和21）年3月30日付けの『教育使節団報告書』は、「正規の学校制度に必要な改革が行われ、適当な経費が支給される時が来たら、育児場や幼稚園をもっと多く設けて、これを小学校内に組み入れるよう勧める」と勧告している⁸⁾（米国教育使節団編1946a:27）。文部省によって育児場と翻訳されているが、原文は「nursery schools」（米国教育使節団編1946b:35）となっており、保育学校のことである。

したがって、この「育児場や幼稚園をもっと多く設けて、これを小学校内に組み入れる」という『教育使節団報告書』の勧告に基づいて、「将来において就学前児童のあり方に義務教育という形式が与えられるであろうと予想」したと考えられる。しかし、「育児場や幼稚園をもっと多く設け」ることについては、政府が予算計上できず「就学前一年の児童をも義務としなかった」という、政府の財政難が横たわっていた（松崎1947:6）。そのことから、「将来のあるべき姿と、現在の法律条文にあらわれる姿とは異なって差し支えないし、異ならざるを得ない」（松崎1947:6）という認識となったことが推察される。

また、『教育使節団報告書』の勧告は、幼稚園と保育所を統合するものではなく、幼稚園（kindergarten）・保育学校（nursery schools）・保育所（day nursery）⁹⁾の保育施設形態の三元構造から、幼稚園・保育学校を学校教育体系に組み入れて小学校附設の教育施設（幼稚園・保育学校）とすることを求めるものとなっており、二元制が継続されるものとなっている。そして、小栗の託児所が保育学校の「よいところを採り入れようとしている傾向が見え」という認識に従えば、保育学校は保育所を教育施設に組み入れる媒介体となるものであった。

② 教育刷新委員会との連関

教育刷新委員会の役割は前述したとおりで、教育刷新委員会と二枚看板制への対応における厚生省との直接の関わりは見受けられないが、保育所の立場で二枚看板制への見解を構築するうえで教育刷新委員会の動向を参照しており、教育刷新委員会と連関していた。松崎の「就学前児童のあり方に義務教育という形式が与えられる」という予想は、前述の教育刷新委員会の審議の結果に続いて、1947（昭和22）年11月14日に開催された第20回と1947（昭和22）年11月14日に開催された21回の教育刷新委員会の第二特別委員会で、総会の決議事項と内閣総理大臣宛の建議事項が確認されていたこととも関連があった。それは、幼稚園を義務制化・学校体系化し、「幼稚園を学校体系の一部とすること、第二特別委員会第四回中間報告第一項として、『幼稚園を学校体系の一部とし、それによって幼稚園令を改正すること。尚五歳以上の幼児の保育を義務制とすることを希望する』とあり、この十七回総会において採択されて」ということとして確認されていた（日本近代教育史料研究会編1997:287, 488）。

しかし、前述したように、政府が財政難で予算計上できず「就学前一年の児童をも義務としなかった」実情があった（松崎1947:6）。このように、就学前児童の義務教育という形式による幼稚園と保育所の統合の見通しが立たなかった。そこで、財政難の克服につながる労働等による「保育に欠ける」子どもに保育を提供する保育所の受け入れ要件を強調した二

枚看板制の論調となったことが考えられる。また、児童福祉法は、「保育所の中における教育の問題については、直接ふれていない」ことから二枚看板制に対する規制がなく、「保育所であって幼稚園、幼稚園であって保育所という二枚看板制を排斥していない」（松崎 1947：6）という認識に至ったと考える。

また、「就学前児童のあり方に義務教育という形式があたえられる」場合においても、とくに、保護者の労働によって「保育に欠ける」時間の統合を強調し、すべての保育所の受け入れ要件を取り込む必要があるという論調であった。すなわち、「就学前児童を親からあずかる時間においても」、「保育所と同じ考え方がとられなければならない」とし、「それが保育所の行きつく光であり、保育所と幼稚園の観念の統合もここに見出しうる」としている（松崎 1947：6）。そして、幼稚園は「労働婦人とその労働を終えて自宅に帰るまでその児童をあずかるという実態を持つことによって、保育所としての認可を受けることを妨げない」と、幼稚園に対して「保育に欠ける」子どもの受け入れ要件の取り込みを求めている（松崎 1947：8）。

そして、1947（昭和 22）年 12 月 12 日に公布された児童福祉法では、「保育所は、日日保護者の委託を受けて、乳児又は幼児を保育すること」（第 39 条）と乳児又は幼児のすべてを保育所の受け入れ対象として規定し、措置規定で「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」（第 24 条）と規定した（国立国会図書館デジタルコレクション「官報」f）。

（4）児童福祉法制定後

児童福祉法制定後には「極めて難航をきわめている（ママ）今日のわが国の財政力において、幼稚園義務制の実現は、まだ大分遠い将来のことに属するのではなかろうか」（松崎 1948：91-2）と、幼稚園の義務制の実現が、財政難で、先行き不透明な遠い将来への予想となっている。

こうしたなかで、松崎は、これまで用いてきた二枚看板制の表現を、見解を述べたものであるという意味合いの「論」を用い、表現を二枚看板論に変えている。このことについて、松崎は、児童福祉法の制定後の児童福祉法の解説書（松崎 1948）で、次のように述べている。それは、「学校教育法に明記されている六・三義務制すら、極めて難航を極めて今日の我が国の財政力において、幼稚園の義務制の実現は、まだ大分遠い将来のことに属するのではないだろうか」（松崎 1948：91-2）という認識によるものだった。そして、「保育所というものは、就学前児童の教育という観念以前の働く婦人の援助という観念から出発して、次第に就学前児童の教育という観念に近づきつつある、現在発展の過程にある形態」で、「委託を受けた児童のあつかい方を、次第に幼稚園の保育方式に近づけ（ママ）つつある」、「ここに保育所、幼稚園の一元化論の論拠が出てくる」と述べている（松崎 1948：92）。ここでは、保育所の養護機能に加え幼稚園の教育機能を具備しつつあることをあげ、幼稚園の機能と保育所の機能を統合する「一元化論」を実証しているという矜持が示されている。この背景には、1947（昭和 22）年 2 月 12 日に文部省に幼児保育要領編纂等のために幼児教育内容調査委員会が設置され、厚生省側からも副島ハマ（厚生省公衆保健局栄養課）・吉見静江（興望館託児所）も委員となって、GHQ/SCAP/CIE のヘレン・ヘファナンの指導のもとで作成した、幼稚園と保育所に共通の『保育要領』を 1948（昭和 23）年 3 月 1 日に刊行した経緯が

あった(加藤 2021 : 293-386)。『保育要領』は、「二歳ないし六歳の幼児の発達の特質」を踏まえ、保育時間は8時から9時までの間に登園(所)し、幼稚園では午後1時と午後3時の帰宅に分けられ、保育所では午後3時が帰宅時刻で「家庭の事情でもっとおそくまで保育する必要のある場合には適宜時間を延長する」ことを標準としていた(文部省 1948 : 6, 42-7)。そして、「児童福祉法は、この一元化論に対して、保育所、幼稚園の二枚看板論を以て答えている」として、「保育所において、幼稚園と同じ保育内容をほどこすことが主観的、客観的に可能であれば、その保育所は、保育所であるとともに、学校教育法の規定によって、幼稚園としての認可をうけてもさしつかえないというのである。幼稚園が働く婦人の解放という実態をもつならば、保育所として認可してよいのと同様である」としている(松崎 1948 : 91-2)。

この松崎の説明に対して、文部省は、二枚看板論は、保育所が対象としている子どもが幼稚園と同年齢であるという実態を踏まえ、保育所と幼稚園の二枚看板の下での「一元化」に一応の解決を与えるものと評価している。文部省は、松崎(1948 : 91-2)の論説を引用して、「現在の保育所の大半がほとんど幼稚園と同年齢児を対象としていることを裏書きしているものであるとともに、両者を二枚看板の下で「一元化論」に一応の解決を与えていることは賢明である」と述べている(文部省調査普及局 1950 : 51)。そして、『「そもそも貧富の差によって異なる施設において幼児が保護され教育されることの不合理」に対する方策は今後あくまで追求されねばならぬ」とも付け加えている(文部省調査普及局 1950 : 51)。さらに文部省は、全国連合保育会の「全国大会でいつも主要議題となるのは幼稚園・保育所の一元化である。他方に就学前教育の施設として幼稚園一本とする、またその反対に保育所一本とする動きがあってこれも軽視できぬ現状」に直面していた(文部省調査普及局 1951 : 29)。そして、ここでも松崎の二枚看板論を引用し、「これは保育所の沿革を概観せしめてもいるが、(元来保育とは幼稚園教育のことであったが、託児所という社会事業的な名称がきらわれて保育所となったものである)幼稚園との関連性を濃化している」と幼稚園に引き寄せている(文部省調査普及局 1951 : 30)。そのうえで、「二枚看板論に対して、要措置幼児を個々に補助し、これを幼稚園にゆだねる方策がとられたとしたらどうであろう」と述べ、「幼稚園の性格は、元来考えられたように、教育的社会的(教育と保護)の両面を持つことがわが国の社会経済的条件から必須の要件であろう」と、幼稚園が保育所の機能を取り込んで統合する方策を主張している(文部省調査普及局 1951 : 30)。

(5) 児童福祉法の第5次改正後

1951(昭和 26)年3月に制定された社会福祉事業法との調整のために、1951(昭和 26)年6月6日に児童福祉法の第5次改正が行われた。この際、措置規定にある労働等による「保育に欠ける」の字句を、保育所の器を規定する定義規定に挿入し保育所の受け入れ対象を労働等による「保育に欠ける」子どもに限定した(国立国会図書館デジタルコレクション「官報」j)。「保育に欠ける」か欠けないかを問わない幼稚園の受け入れ要件を果たすものではなく、保育に欠けない子どもを保育所から排除する規定となった。

児童福祉法第5次改正の後に著わした児童福祉法の解説書において、厚生省児童家庭局長の高田は、幼稚園と保育所は、制度的に別であるから、両者が二枚看板であることはできないとして、二枚看板論による法定外の二枚看板制の行政対応を終結させている。それは、

「外見上は幼稚園の運営とよく似たところがあるが、保育所は幼稚園の保育にプラスして社会福祉活動としての保護養育を行うものである」としている（高田 1951：282）。この見解には、保育所の保育が幼稚園の保育と遜色ない教育機能を果たしているという認識が含意されている。しかし、それは「保育に欠ける」子どもに対する教育機能であり、保育に欠けない子どもに対する教育機能を果たすものではなかった。そして、幼稚園と保育所は「制度的にも別になっているのだから、両者が二枚看板であることはできない」となった（高田 1951：282）。

こうして、学校教育法の制定以降から3歳未満で「保育に欠ける」子どもの受け入れ要件が幼稚園にないことに加えて、保育所では児童福祉法の第5次改正以降、保育に欠けない乳児又は幼児の受け入れ要件がなくなった。

第3節 考察

被占領期における既存の幼稚園又は保育所が新たに保育所又は幼稚園の認可を受け、受け入れ要件を取り込んで保育を提供するしくみの二枚看板制の政策形成過程についてのこれまでの分析から、被占領期における幼稚園と保育所の二元制による保育提供基盤形成についての二つの特性を把握することができた。

第一に、二枚看板制は、戦前期の幼稚園令によって法定化されていない託児所が対象としている3歳未満の子どもの幼稚園への受け入れを法定し、二枚看板制への萌しがあった。そして、被占領期の児童保護法案立案時に二枚看板制の法定化を立案し二枚看板制の用語を用いていたが、法定できなかったことから二枚看板論に転化し法定外の行政運用となった後、児童福祉法の第5次改正によって保育所の受け入れ対象を「保育に欠ける」子どもに限定したことに伴って運用を終結した。二枚看板論による二枚看板制の法定外の行政運用が捻出された背景に、幼稚園と保育所を統合する「一元化」の要求があったことから、外形的には寺脇が指摘するように「保育制度の二元化政策を糊塗する」と受け止められる状況にあったことが推察される。第二に、二枚看板制は、幼稚園又は保育所の受け入れ対象年齢区分が重複する幼児の受け入れ要件を合わせるものだった。しかし、幼稚園を所管する文部省と保育所を所管する厚生省との間では、受け入れ対象の幼児の年齢区分を巡る対立があった。文部省は、3歳未満の年齢の低い幼児を「余り幼くて幼稚園における教育を受けるに相応しくない」として、4歳以上の年齢の高い幼児の受け入れ要件の統合を主張した。文部省の年齢の高い幼児の受け入れ要件の統合の主張は、『教育使節団報告書』による勧告の年齢の低い幼児を対象とする保育学校から年齢の高い幼児を対象とする幼稚園を統合した小学校への組み入れの構想と齟齬をきたしていた。年齢区分によって幼稚園への受け入れ対象を選別していることからすると、寺脇が指摘した教育機能の軽視は、文部省側にもあった。

こうした年齢区分をめぐる文部省と厚生省の対立のなかで、松崎が就学前児童を学校教育に組み入れに展望を抱いた背景には、次の二つのことがあった。第一は、保育所が幼稚園の教育機能を重視した保育と遜色のない保育を提供できる体制にあったことである。すなわち、GHQ/SCAP/CIE のヘレン・ヘファナンの指導のもとで、幼稚園と保育所に共通の『保育要領』に基づいて保育を提供していた。また、1948（昭和23）年12月29日付けで「児童福祉施設最低基準」（厚生省令第63号）を制定して職員や保育内容等を規定し、幼稚園と遜色ない専門性をもった保育を提供できるような体制になっていた。さらに、保護者の労働

等によって「保育に欠ける」時間に対応した保育所の保育時間が、幼稚園の保育時間を包含するものであった。第二に、児童福祉法の制定から第5次改正前までの保育所規定は、乳児から幼児までのすべての子どもを受け入れ対象とし、措置規定で「保育に欠ける」子どもを措置する規定であった。したがって、「保育に欠ける」欠けないにかかわらず、すべての子どもが受け入れ対象となる規定であった。このように、児童福祉法の第5次改正によって二枚看板論による二枚看板制が終結するまでの保育所は、法制上、幼稚園と保育所の受け入れ要件を統合した状態にあった。

今日の幼稚園又は保育所から新幼保連携型認定こども園に移行したときに、3歳未満の保育の必要性のある子どもと、3歳以上の保育の必要性のない子どもの受け入れ要件がない場合があるという限界問題との類似点と相違点は次のとおりである。類似点は、被占領期の二枚看板制が、幼稚園と保育所の受け入れ要件の重複している共通項から解決を見出す交渉による政策形成であったことから、それらは幼稚園又は保育所の受け入れ要件の年齢区分を巡って文部省と厚生省との間の争点となって取り残されたものであった。相違点は、これらの取り残された受け入れ要件は、戦前・戦時期から占領期の間幼稚園の受け入れ要件として取り込まれ法定されていたことである。すなわち、3歳未満の「保育に欠ける」子どもの受け入れ要件は1926(大正15)年4月に幼稚園令で法定されてから1947(昭和22)年3月に学校教育法が制定されるまでの間に存在した。また、3歳以上で保育に欠けない(保育の必要性のない)子どもの受け入れを含む乳児から小学校就学前の子どもの受け入れ要件は、1947(昭和22)年12月に児童福祉法が制定されてから1951(昭和26)年6月に児童福祉法の第5次改正が行われるまでの間に存在した。すなわち、被占領期の、学校教育法が制定される前までの幼稚園令と、児童福祉法の第5次改正が行われる前までの児童福祉法は、新幼保連携型認定こども園で取り残された二つの受け入れ要件を統合した受け入れ要件を持っていたのである。こうした幼稚園と保育所の受け入れ要件を統合した歴史的事実の発見は、今日の受け入れ要件の限界問題を解釈する手がかりになる。この受け入れ要件が統合されていた時期は、被占領期に受け入れ要件が統合されない時期へと転換しており、この転換が起きた背景に、今日の受け入れ要件の限界問題を解釈する手がかりがある。

それは、文部省と厚生省に共通した、機会の不平等による受け入れ要件の限界問題の生起である。文部省では、三歳未満の「幼児は余り幼くて幼稚園における教育を受けるに相応しくない」という年齢階級に基づく固定観念が、子どもの教育・保育への参加の不平等を生成している。こうした観念によって、教育刷新委員会は「満4歳以上は文部省所管の学校体系に入れる」とし、保育学校の年齢階級の子どもから幼稚園の年齢階級までの子どもを小学校に組み入れるという『教育使節団報告書』の勧告について、教育刷新委員会での議論の俎上にも上らず、GHQ/SCAP/CIEと文部省の対立の要因となったものと考えられる。このような年齢階級による選別への転換によって、乳児から幼児までの発達の連続性が保障された教育・保育が分断され、子どもの保育参加からの排除の問題が生成する。他方、厚生省では、児童福祉法の保育所の定義規定が、年齢階級や「保育に欠ける」か欠けないかを問わず入所できる規定となっていたものを、第5次改正で、措置規定にある労働等による「保育に欠ける」の字句を、保育所の定義規定にも挿入し保育所の受け入れ対象を保護者の労働等による「保育に欠ける」子どもに限定した。保育に欠ける子どもの選別への転換によって、「保育に欠ける」要件に該当しない子どもの保育参加からの排除の問題が生成している。

したがって、受け入れ要件が統合されていた時期から受け入れ要件が統合されない時期への転換は、年齢階級や保育の必要性に基づく選別によって子どもを保育参加から排除する不平等が生成している。このことは、今日の受け入れ要件の限界問題を解決するには、すべての子どもを受け入れの対象とする機会の平等原則を成立させたいうで、不利を被る子どもを包摂し実質的平等を実現のための政策形成をしていくことが手がかりとなることを示唆している。

以上の幼稚園と保育所の二元制による保育提供基盤形成についての特性から、次の三つの歴史的社会的要素を把握することができた。

第一は、戦前期の幼稚園令では、法定化されていない託児所が対象としている3歳未満の子どもの幼稚園への受け入れを法定しており、戦前期の幼稚園令による二枚看板制への萌芽があったが運用が広がらず、戦時期の社会事業法による託児所の法制に基づく二元制においての行政運用としての二枚看板制は非連続となっていた。第二は、GHQ/SCAP傘下の『教育使節団報告書』を踏まえた占領政策に基づく幼保二元制による対象の規定は、現実の保育提供基盤の提供の実態や幼保一元化の要求と乖離していたなかで、GHQ/SCAP/CIEのヘレン・ヘファナンの指導のもとで、幼稚園と保育所に共通の『保育要領』を作成し、事実上において幼稚園と保育所の共通の保育を提供する体制を築く保育政策と保育提供基盤の連関があった。第三は、GHQ/SCAPのSCAPIN775による無差別平等は、幼稚園と保育所の二元制によって法制度上の無差別平等の保育提供基盤は築けなかった。しかし、ヘレン・ヘファナン等のGHQ/SCAP/CIEのスタッフと日本の保育実践者との相互関係によって、幼稚園又は保育所にかかわらず、また、「保育に欠ける」欠けないにかかわらず、事実上の保育実践において、平等な保育提供基盤を築いた。

注

- 1) 幼稚園は、学校教育法第80条において「幼稚園に入園することのできる者は、満3歳から、小学校就学の始期に達するまでの幼児とする」と規定され、「幼稚園教育要領」で「幼稚園の1日の教育課程に係る教育時間は、4時間を標準とすること」と規定されている（文部科学省ホームページ）。このことを踏まえて、本研究に引きつけて幼稚園の機能を定義すると、次のとおりである。すなわち、幼稚園の機能とは、学校教育法に基づく幼稚園において、保護者の労働等によって「保育に欠ける」（保育の必要性がある）か否かを問わず小学校就学前の幼児を受け入れ、半日程度（4時間を標準）で、教育機能を重視した保育の営みをいう。
- 2) 保育所は、児童福祉法第39条において「保育所は、保育を必要とする乳児・幼児を日々保護者の下から通わせて保育を行うことを目的とする施設（利用定員が二十人以上であるものに限り、幼保連携型認定こども園を除く。）とする」と規定されている（厚生労働省法令等データベースd）。そして、保育時間は児童福祉施設の設定及び運営に関する基準の第34条で「保育所における保育時間は、一日につき八時間を原則とし、その地方における乳幼児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定める」と規定されている（厚生労働省法令等データベースe）。このことを踏まえて、本研究に引きつけて保育所の機能を定義すると、次のとおりである。すなわち、保育

所の機能とは、児童福祉法に基づく保育所において、保護者の労働等によって保育の必要のある（「保育に欠ける」）小学校就学前の乳児又は幼児を受け入れ、保護者の労働等の時間中（8時間を原則）において養護機能を重視した営みをいう。

- 3) 本研究は、比較史の方法が論拠としている「時間的・空間的に遠く隔てられて相互に交渉がないような複数の社会であっても、それらがほぼ同一の発展段階あると思われる場合」に比較し、類似点と相違点、それが生じた事由を説明する『論理的同時代性』（発展段階の同一性）の考え方を参酌している（遅塚 2010 : 256-7）。
- 4) 被占領期後は、二枚看板、二枚看板制、二枚看板論の用い方は変わっていないが、認定こども園の登場に伴って、幼保一体化、幼保一元化の用語が登場している。村山は、幼保一体化を施設形態の統合、幼保一元化を制度の統合に仕分けている（村山 2008 : 94-109）が、実態は、同義として用いられるなど錯綜している。また、一元化は、行政所管、施設形態、受け入れ要件、時間、機能、基準のすべての統合としても用いられている。
- 5) GHQ/SCAP/CIE は、「米国教育使節団報告書を基礎とした SCAP 指令にもとづいて日本の教育改革を『勧告強制する』権能を持つとし、教育刷新委員会に対しては『日本の教育に関連した事項について助言を要請する権限をもつ』が、文部省に対しては日本教育改革に必要な方策の実施を『指令する』」（日本近代教育史料研究会編 1998 : 7）機能を持っていた。
- 6) 松崎は「新設の援護課長・中川薫治氏のとて受けて」、1946（昭和 21）年 12 月 2 日に「厚生省社会局福利課から援護課へ転」じて、「児童保護法案事務」に着手している（松崎 1978 : 775）。したがって、この立案は、松崎によるものと考えられる。
- 7) 寺脇編（1996）では、「編者注」で、「本資料末尾の『課題』中に見られる『別紙参考一』は、原資料中には存在しない。」となっている（寺脇編 1996 : 393）。
- 8) 1950（昭和 25）年 9 月 22 日付けで GHQ に提出された『第二次訪日アメリカ教育使節団報告書』（文部省訳、以下『第二次教育使節団報告書』）では、「保育学校および幼稚園は、小学校の一部として設置すべきである」と勧告している（文部省調査普及局編 1951 : 257）。
- 9) 1947（昭和 22）年 7 月 21 日付けの「児童福祉法案」を修正した英文の『Draft for Child Welfare Law Ang. 5. 1947』では、市町村長による措置を規定する“Article22”及び保育所を定義する“Article37”で、保育所の英語表現が、“day nursery”となっている（児童福祉法研究会 1978 : 579, 582）。

第5章 私的契約による保育提供基盤の形成

第1節 ねらい

本章では、私的契約による保育所における保育の提供を分析して、私的契約による保育提供基盤形成の特性を把握し、歴史的社会的要素を抽出する。

今日の保育を必要とする乳幼児（以下、子ども）に対する保育の提供は、2012（平成 24）年 8 月 22 日に公布された「子ども・子育て支援法」等の子ども・子育て関連三法からなる「子ども・子育て支援新制度」に基づいて、認可された幼稚園・保育所・認定こども園・小規模保育等において、保護者の労働等の事由による保育の必要性に該当すると認定された保育を必要とする子どもを対象として行われている。しかし、「子ども・子育て支援新制度」が既存の制度を組み合わせて構成されたものであることから制度の谷間が生じ、とりわけ 3 歳未満の子どもの保育の供給量が不足し待機児童に占める割合が高くなっており、公的保育の利用に不利が生じている。そして、希望する保育所等の利用は、保育の必要性の度合いを計る一定の認定基準によって利用調整が行われることから、優先度が低く保育所等を利用できない子どもが出てくる。また、その保育の必要性の基準に該当せず、保育への参加から排除され、保育の必要性の周縁で保育を要する子どもがいる。そして、身近な地域に利用可能な公的保育がないことによって、公的保育を利用できず公的保育から排除された保育を要する子どもは、制度による保育の質の保障が十分でない認可外保育施設等の利用によって保育に包摂されている。

他方、保育を必要とする子どもが保育所等に入所した後の定員に余裕がある場合は、保護者が保育を要する子どもを保育所等に直接委託する私的契約によって公的保育に包摂される。定員に余裕がある場合には、私的契約によって保育を要するすべての子どもが公的保育に包摂される場合もあり得るが、実際には定員に余裕があっても保育士の配置や財政上の制約から保育を要するすべての子どもに対する保育供給量が確保されないことが多い。したがって、私的契約は、保育の供給量に余裕がある場合に行われることから不確実性が伴い限定的ではあるが、一旦は公的保育から排除された子どもの公的保育への包摂に一定の役割を果たしている。そして、私的契約は、保育の必要性の認定基準の周縁で多様な事由を抱えて保育を要する子どもを公的保育に包摂し、保育活動への参加による「生きる」、「育つ」、「まもられる」という子どもの権利を保障する一定のしくみとなっている。

この子どもの権利保障の一端を担う私的契約は、児童福祉法で規定されているものではなく、児童福祉法制定後の保育所の歴史からみても、私的契約が公的保育の提供に組み込まれるようになった経緯は明らかでない。

そこで、児童福祉法制定前の歴史的な関連性と連続性を視野に入れて法制に基づく保育提供の形態を概観し、私的契約が児童福祉法に基づく公的保育の提供に組み込まれるようになった歴史的経緯を分析し、私的契約による保育提供基盤形成の特性を把握し、歴史的社会的要素を抽出する。

第2節 私的契約の用語の出現と定義

児童福祉法関連の私的契約の用語の初出は、1948（昭和 23）年 12 月 29 日付け厚生省発児第 64 号による「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」である（児童福祉法研究会編 1979：570-7）。また、前掲の費用徴収に関する事務手続きについて述べ

ている同日付けで通知された 1948 (昭和 23) 年 12 月 29 日付け厚生省発児第 67 号による「各都道府県知事宛厚生次官通牒「児童福祉施設最低基準施行について」でも出現している (児童福祉法研究会編 1979: 506-43). この通牒では「当該児童福祉施設に是非とも入所させるべきであるという科学的な判断を下された児童が入所する余裕がない場合も往々にして存在する. 私的契約によって入所させて差し支えないことはいうまでもないけれども, その結果一部の者のみが偶然恩恵に浴し, より深刻な事情にある者が放置されるという不合理は, この機会にすみやかに改善」するよう述べている. (児童福祉法研究会編 1979: 507).

その後に出された 1949 (昭和 24) 年 4 月 19 日付けの各都道府県民生部長宛児童局保育課長通牒「保育所入所の措置について」では, さらに踏み込んで, 「保育所には第一順位として, 市町村長が措置した児童を入所させることが原則で, 『自由契約』による児童が在所している為に要措置児童が入所できないような現況はなるべく速やかに是正していかなければならない」と, 「自由契約」という言葉を使って, 措置による児童の入所が最優先されると通知している (児童福祉法研究会編 1979: 463). 児童福祉法施行初期においては, 私的契約が行政上の用語として定着しておらず, 自由契約がその同義語として用いられていた.

また, この通牒は, 保育所入所は法令に基づく措置優先で, 自由契約による保育所入所には一定の制約があることを示している. これは, 法令に特別の定めがある場合を除いて自由に契約することができ, 契約は法令の制限内において可能であるという, 1896 (明治 29) 年に制定された民法の契約自由¹⁾の考え方に通底している. 保育所には, 措置によって入所した子どもとともに, この契約自由の考え方に基づいた私的契約によって入所した子どもが共存していた.

なお, 児童福祉法の第 5 次改正時の 1951 (昭和 26) 年分から作成されている「社会福祉統計」(厚生省大臣官房統計調査部 1998: 39) の入退所人員の統計表では, 「児童福祉法によるもの」と「児童福祉法によらないもの」という表現で区分されている. 「社会福祉統計」の統計表上で「私的契約」が用いられたのは 1951 (昭和 26) 年の統計からで, 「児童福祉法によるもの」と「児童福祉法によらないもの」の区分のなかで, 「児童福祉法によらないもの」の内訳として「私的契約」と「その他」が示されている. それは児童福祉施設入所者総数 392,790 人中 128,836 人 (32.8%) が私的契約となっている (厚生省大臣官房統計調査部 1998: 128-9). 「私的契約」が定義なく用いられているのは, 私的契約が含意する「契約自由」の発想が不文律として定着していたことが考えられる.

さらに, 施設入所者の扶養義務者が負担すべき費用の説明で, 私的契約であることが類推される, 「他は, 児童相談所や市町村長を通じないで, 児童福祉施設とどかの話しによって施設に入所させる場合に徴収する費用である」(松崎 1949: 73) という説明がある. 行政文書において私的契約の定義に関する文言を確認できるのは第 5 次改正後になるが, 1958 (昭和 33) 年 6 月 7 日付け児発第 482 号による児童家庭局長通知で, 「その地域における保育に欠ける児童を入所せしめたのち定員に余裕がある場合においては, 市町村長の措置による児童以外に保護者より直接委託を受けたいわゆる私的契約児を入所させることができることとされている」と述べている (穴山徳夫 1973: 251-2).

以上のことから、児童福祉法施行初期から公的責任による措置の対概念として、契約自由の考え方に通底する私的契約や自由契約の用語が使われはじめたことが明らかとなった。

本章では、児童福祉法施行初期における私的契約を、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する。なお、文献や史資料の呼称は、そのまま用いる。そして、私的契約が「保育に欠ける」子どもが措置によって入所した後の定員に余裕がある場合の保護者からの直接委託に限定した意味を持つようになった経緯を分析する。

第3節 戦時期の社会事業法制下から児童福祉法施行初期までの保育の提供

1. 戦時期からの社会事業法制下における託児所の定義と保育の提供

託児所は、社会事業法によって、「児童保護ヲ為ス事業」と規定され、「社会事業法施行規則（昭和13年6月29日、厚生省令第14号）で、事業種別の「児童保護ヲ為ス事業」と規定されていたが、保育の提供の受け皿となる託児所の定義規定や公的責任によって保育を提供する対象は規定されていなかった。

当時の保育施設は、幼稚園令や社会事業法に基づいて設置運営されていたが、法令によらないものもあった。文部省教育調査部編（1942）の「調査資料 第7輯（幼児保育に関する諸問題）」（以下、「調査資料」という）では、「幼稚園令にもよらず、社会事業法の適用も受けずに幼児保育を経営している施設が多数存在し」、「中央社会事業協会の調べだけでも800以上になっている」ことが指摘されている（文部省教育調査部編 1942: 28-9）。その附表で示された統計表（昭和15年3月1日現在）では、幼稚園 1,542、常設託児所 749、季節託児所 9,455、そして「幼稚園令ニモ抛ラズ、社会事業法ニヨル託児所ノ届出モセザル施設数」（社会事業協会調べ）が 828 となっている（文部省教育調査部 1942: 28-9）。

さらに、「調査資料」では、「託児所の方は元来困窮家庭の幼児の受託に当たっていたものであるが、次第に必ずしも貧困ならざる家庭に於ても、両親の教育が行届かぬこと、また両親の手が足りぬ等の理由によって幼児を委託する」ようになって、「かくて現在の幼稚園と託児所とは相互に接近してきて、その差はほとんど認められぬ程になっている」と述べている（文部省教育調査部編 1942: 27-9）。

他方、1940（昭和15）年から1941（昭和16）年にかけて財団法人中央社会事業協会社会事業研究所が財団法人愛育会愛育研究所の協力を得て行った「本邦保育施設に関する調査」をみると、両者には異なった特徴が見られる。入所条件をみると、幼稚園は「地域を規定するもの」が 66.7%で最も多く、次いで「生活層に関するもの」が 44.4%となっている。これに対し、託児所では「夫婦共稼」「出稼」などの「勤労事情に関するもの」が 48.4%で最も多く、次いで「生活層に関するもの」が 39.6%となっている。「生活層に関するもの」では、幼稚園が「良い環境の者」、「中流以上」を規定しているのに対して、託児所では「下層階級」、救済を必要とする貧困者層の「カード階級」²⁾を対象としていることを条件としている（中央社会事業協会社会事業研究所・愛育会愛育研究所編 1943: 202-3）。

以上のことから、児童福祉法が制定されるまでの戦時期からの社会事業法制下の託児所は、夫婦共働きや出稼ぎなどの就労事情や経済的に困窮した家庭の子どもの受け入れを優先した保育の提供の受け皿となっていた託児所がありながらも、保護者からの直接委託によって多様な事由によって求められる保育の提供の受け皿となっていたことが考えられる。

2. 旧生活保護法制下における託児所の定義規定による保育の提供

終戦直後は、戦争で壊滅的な打撃を受けた経済・社会状況において戦災孤児、浮浪児などが巷にあふれ、生活に困窮している人びとに対する緊急施策が急務となっていた。

こうした戦後状況のなかでの「わが国の社会福祉行政の展開，社会保障制度の整備は連合国最高司令部（GHQ）の指示」によるもので，GHQ/SCAP は公的責任と無差別平等を強調した「社会救済」（Public Assistance）と題する覚書 SCAPIN775 を 1946（昭和 21）年 2 月 21 日に日本政府に与えている（谷 1967:45，小野編 1979:22, 120-1）。この SCAPIN775 などの覚書に基づく GHQ/SCAP と日本政府の折衝によって，直面する緊急の窮乏対策として諸法を統合して制定された旧生活保護法（昭和 21 年 9 月 9 日公布，法律第 17 号）に，託児所が組み入れられた。戦後の法制に基づく保育の提供は，戦時期からの社会事業法によるものと旧生活保護法によるものとなった。旧生活保護法下では，「生活の保護を要する状態にある者の生活を，国が差別的又は優先的な取り扱いをなすことなく平等に保護して，社会の福祉を増進することを目的とする」（第 1 条）という規定に基づいて，「生活の保護を要する状態にある者」とされた子どもが，公的責任による保育の対象となった。その保護の実施は，「保護を受ける者の住所地の市町村長（東京都の区のある区域においては東京都長官）」（第 4 条）が担うものとされた（国立国会図書館デジタルコレクション「官報」）。そして，これらの実施機関が保護を行う「保護施設」は「保護を目的とする施設又はこの法律による保護を受ける者の援護のために必要な施設」と規定（第 6 条）され，この被保護者の援護については，生活保護法施行規則（昭和 21 年 9 月 20 日，厚生省令第 38 号）において，宿所を提供する事業，託児事業，授産事業と規定（第 1 条）された（国立国会図書館デジタルコレクション「官報」）。しかし，これらの保護施設の定義や保育を提供する対象については，規定されなかった。

したがって，託児所の定義規定のないところで，託児事業を行う多様な託児所などの施設が，市町村長（東京都の区のある区域においては東京都長官）の行う被保護者の援護のための委託を受け，それらの施設は，公的責任による援護の対象となった子どもへの保育の提供だけでなく，援護の対象とならなかったその他の子どもにも保育を提供していたことが考えられる。

このことは，生活保護法施行令（昭和 21 年 9 月 20 日，勅令第 438 号）の保護施設の事務費についての規定によって推察される。市町村又は都道府県の事務費の精算額の算定方法を示した第 13 条では，「保護施設が他の目的に利用された場合においては，第一項の精算額は，保護又は援護のため利用された程度を標準としてこれを定める」と規定されている。また，第 14 条の保護施設の設備に要する費用に対する都道府県の補助の精算についても同様で，「保護施設が他の目的補助の精算についても同様で，「保護施設が他の目的に使用される場合においては，前項の精算額は保護又は援護のため利用される程度を標準としてこれを定める」と規定している。これらの規定は，保護施設において生活の保護又は援護した場合の経費の額の決め方を示しているものであるが，その額は保護又は援護のため利用した一人当たりの単価によって計算した額を標準とすることを規定しており，次の二つのことを示唆している。第一は，託児事業を行う託児所等の保護施設で援護の対象となっていない子どもが保育の提供を受けていることである。第二は，援護の対象であるかないかを問わず，その保育は等しく提供されているのだから，援護の対象となっていない子どもの単価

の算定は援護の対象となっている子どもの単価を標準とすべきであると規定していることである。これらのことは、援護の対象となっていない子どもが、援護の対象となっている子どもと一緒に託児事業を行う託児所等の保護施設に入所することが制限されていなかったことを示唆している。

そのことを示す国レベルの統計資料を入手できなかったため、東京都民生局（1949）の旧生活保護法制下の1947（昭和22）年度のデータとして示している1948（昭和23）年3月30日現在の保育園³⁾への入所状況についての調査結果で確認する。それは、表5-1のとおりである。つまり、東京都の場合においては、被保護者として託児所に援護されている「生活保護児」8.2%（852名）、被保護者に準ずる困窮状態にある「要援護児」20.4%（2,109名）で保護及び要援護の対象となっている子どもは28.6%（2,961名）に留まっており、その他の「一般児童」が71.4%（7,386名）に及んでいる。入所児童数が定員を超えているなかで、保護又は要援護の対象となっていない私的契約と考えられる「一般児童」が7割を占めている（東京都民生局1949：63）。

以上のことから、旧生活保護法では、貧困で経済的に困窮し保護を受ける者で援護を必要とする子どもに保育を提供したが、保護を受ける者の援護のための託児事業を行う施設とされた託児所の定義規定がなかったことによって、託児所は、市町村長（東京都の区のある区域においては東京都長官）の決定によって経済的に困窮し援護の対象となっていた子どもへの保育の提供とともに援護の対象となっていない子どもへの保育の提供の受け皿となっていた。

表5-1 東京都における保育園入所児童の状況													
(単位：名、%)													
年・年度	区分	施設数 (ヵ所)	定員	入所児童数	一般児童（その他）		法による措置児童		生活保護児		要援護児		
					児童数	構成比	児童数	構成比	児童数	構成比	児童数	構成比	
1948（昭和23）年 3月30日現在 ・昭和22年度	公立	34	3,360	3,562	1,848	52.1	—	—	449	12.7	1,251	35.3	
	私立	65	4,840	6,307	5,528	81.4			403	5.9	858	12.6	
	計	99	8,200	9,869	7,386	71.4			852	8.2	2,109	20.4	
1948（昭和23）年 3月31日現在	公立	40	—	9,963	5,217	52.4	4,746	47.6	—	—	—	—	
	私立	74											
	計	114											
1949（昭和24）年 3月31日現在 ・昭和23年度	公立	40	3,560	3,533	—	—	—	—	433	12.3	1,051	29.7	
	私立	75	6,690	6,339	—	—	—	—	585	9.2	969	15.3	
	計	115	10,200	9,872	—	—	—	—	1,018	10.3	2,020	20.5	
筆者作成													
摘要													
(1) 「1948（昭和23）年3月31日・昭和22年度」の施設数・定員・入所児童数・児童数は、東京都民生局（1949：63）による。一般児童の児童数の計は、公立と私立を加えたものと合致しないが、そのまま用いた。													
(2) 「1948（昭和23）年3月31日現の入所児童数・児童数は、東京都民生局（1950：18）による。													
(3) 「1949（昭和24）年3月31日現在・昭和23年度」の施設数・定員・入所児童数・児童数は、東京都民生局（1950：69-70）による。定員の計は、公立と私立を加えたものと合致しないが、そのまま用いた。													
(4) 構成比は、筆者が算出した。													

3. 児童福祉法制下における保育所の定義規定と保育の提供

戦後初期に、GHQ/SCAPのSCAPIN775などの覚書に基づいて制定された旧生活保護法下での生活困窮者としての児童保護対策に限界があったことから、政府部内では児童保護事業

の法制化の検討を行っていた。政府部内の法案の検討過程を経て成立した児童福祉法は、旧生活保護法が貧困によって生活に困窮している子どもを公的責任による保育の提供の対象としていたのに対し、児童福祉法案では保護者の労働や疾病等の事由によって「保育に欠ける」子どもを公的責任による保育の提供の対象とすることに転換した。

保育の提供の受け皿について、政府部内の法案の検討過程における保育所の定義規定からみると、次のとおりである。

1946（昭和 21）年 5 月 17 日付けの「保育所法案要綱案」では、「乳幼児（国民学校就学の始期に達するまでの者）」を対象とし、「保育所は、養育者が勤労をする等のため乳幼児を保育しなければならない時間中、乳幼児を保育する施設」と構想された（寺脇隆夫編 1996: 351）。

そして、1946（昭和 21）年 10 月 15 日付けの「児童保護法案要綱大綱案」第 16 条 2 項と 1946（昭和 21）年 11 月 4 日付けの「児童保護法（仮）案」では、第 16 条第 2 号で「国民学校就学の始期に達するまでの児童（以下乳幼児と言ふ）を昼間又は夜間、保護者より委託を受けて保護育成する所とすること」と規定した（児童福祉法研究会編 1978: 521, 524）。

中央社会事業協会の児童福祉常設委員会は、1947（昭和 22）年 1 月に「児童保護法案要綱」などへの意見を内容とする厚生大臣への「新日本建設に資する児童保護対策に関する陳情書」（以下、「陳情書」と言う）を提出した。「陳情書」では、「政府案が特殊の問題児童の保護の範囲を出ない消極的なものであることを指摘し、法の対象はすべての児童におよぶように構成し、積極的に児童福祉の増進をはかるようにすべきで、法の名称も『児童福祉法』とする」ことを求めた（厚生省児童局編 1959: 25）。

そして、1947（昭和 22）年 1 月 6 日付け「児童福祉法要綱案」及び 1947（昭和 22）年 1 月 25 日付け「児童福祉法要綱案」となったが、保育所の定義規定は、第 29 条で「保育所は、委託を受けた児童の心身を保護育成し、その児童の保護者の負担を補うこと」となった（児童福祉法研究会編 1978: 537-53）。そして、1947（昭和 22）年 6 月 2 日付け「児童福祉法案」では、第 44 条において「保育所とは、乳児又は幼児を、その保護責任者の委託する時間中保育し、その保護責任者の負担を軽減する施設をいう」となった（児童福祉法研究会編 1978: 568）。

その後の 1947（昭和 22）年 7 月 4 日付け「児童福祉法案」においては、1947（昭和 22）年 6 月 2 日付け案の保育の提供を限定する「保護責任者の負担を軽減する施設」が削除され⁴⁾、第 38 条で「保育所は、保護者の委託を受けて、主としてその昼間、その乳児又は幼児を保育する施設とする」と定義規定された（寺脇編 1996: 116）。こうして政府部内で検討された法案は、1947（昭和 22）年 8 月 11 日付けの「児童福祉法案（国会への政府提出案）」としてまとめられた。保育所の定義規定に関する条文は、第 37 条で「保育所は、日々保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」（児童福祉法研究会編 1978: 592）と、保育の提供が限定されない規定で、国会の審議に付された。1947（昭和 22）年 8 月 23 日に行われた第 1 回国会参議院厚生委員会における国庫補助に関する委員の質疑に対して、政府委員の米澤常道厚生事務官（児童局長）は、「市町村長の措置によらないで入る保育所、自由自在に入っていく保育所と申しますのは、つまり労働その他の事由によって子どもの面倒をみられないものを入れるのが保育所の建

前とこの法律ではいたしておりますが、そうではなしに必ずしもそういう要援護関係のないものばかりが入るような保育所と療護施設の中の虚弱児童の収容施設、それはつまり生活上の援護を要しないそういうものの施設については、これは二分の一ではなしに三分の一にするという財政上の非常に面倒な点がありましたので特に括弧を付けたわけでありませう」と答弁している（児童福祉法研究会編（1978：180-1））。この答弁からは、措置によらない子どものみを対象として保育を提供する保育所の存在を認めていたことが読み取れる。つまり、保育所は、生活上の援護を要しないものを含めたすべての子どもへの保育提供の受け皿となるものと考えられていた。

こうした国会の審議を経て、児童福祉法は 1947（昭和 22）年 12 月 12 日に公布され、1948（昭和 23）年 1 月 1 日に一部施行、同年 4 月 1 日に全面施行された。成立した児童福祉法では、39 条で「保育所は、日々保護者の委託を受けて、乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」と定義規定され、24 条で「市町村長は、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られるときは、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」と、公的責任によって保育を提供する対象が規定された。（児童福祉法研究会編 1978：590-2）。

厚生省児童局編（1959）は、保育所の受け皿について、「当時においては、保育所はつねに保護者の委託をうけて日々乳幼児をあずかる施設であって、その中、市町村長が『保育に欠ける』と認める者に入所措置をとり、公費負担の対象とするものであった」と述べている（厚生省児童局編 1959：79）。すなわち、保育所は保育を要するすべての子どもへの保育提供の受け皿であって、その内の公的責任によって保育が提供される対象が「保育に欠ける」子どもであった。裏を返せば、行政文書において初めて私的契約の用語が使われた 1948（昭和 23）年当時の私的契約による保育の提供は、保育を要するすべての子どもへの保育提供の受け皿となっていた保育所で行われたのである。

児童福祉法が施行された当時の 1948（昭和 23）年 3 月 31 日の東京都における「法による措置児童」と「その他」の入所状況は、前掲の表のとおりとなっている。つまり、「保育に欠ける」ことで「法による措置児童」され、保育が提供された子どもは「入所児童数」の 47.6%（4,746 名）で、私的契約による「その他」の子どもへの保育の提供は 52.4%（5,217 名）となっている。そして、「法による措置児童の増加により受諾児童は定員を超過している現状で依然として保育園の増設に努めなければならない」という状況であった（東京都民生局 1950：18）。

当時の措置による「保育に欠ける」子どもへの保育の提供は、GHQ/SCAP の SCAPIN775 による指令に基づいて国家責任（公的責任）として行うものであった。GHQ/SCAP は、民間社会事業への依存を禁止しており、措置による「保育に欠ける」子どもの保育に要する費用の支払いを除く、保育所創設のための設備費等の費用については民間（私立）の児童福祉施設への補助ができなかった。そこで、全国レベルでの保育所数の公立と私立（民間）の割合をみると、児童福祉法制定後の 1949（昭和 24）年 6 月現在では公立 24.4%（575 ヲ所）に対し私立（民間）75.6%（1,778 ヲ所）で公立の占める割合は私立（民間）の 3 分の 1 であった（田頭 1949：8）。児童福祉法の第 5 次改正後の 1951（昭和 26）年 12 月現在では公立 32.2%（1,443 ヲ所）、私立（民間）67.8%（3,042 ヲ所）と両者とも増加し公立の占

める割合は私立（民間）の半分となったが、その増加は 7.8 ポイントに過ぎず、民間への依存はさほど変わらなかった（厚生労働省大臣官房統計調査部編 1998a: 157）。

この背景には、占領政策の転換や戦後のインフレーションの抑制を目的とした超均衡予算による財政引き締め政策によって、急激な人口増加に伴う保育需要に応え得る施設整備費の確保が困難な状況があった。

そうしたなかで、社会事業法に代わって 1951（昭和 26）年 3 月に制定された社会福祉事業法との調整のために行われた、1951（昭和 26）年 6 月 6 日の児童福祉法の第 5 次改正によって、「第 39 条第 1 項中『その乳児又は幼児』を保育に欠けるその乳児又は幼児」とされ、保育所の定義規定に「保育に欠ける」が付け加えられた（児童福祉法研究会編 1979: 731）。これは、政府の保育所整備の財政対応が限界であったことから、保育を要するすべての子どもへの保育提供の受け皿となっていた保育所を、公的責任を果たすために「保育に欠ける」子どもに限定した保育提供の受け皿とすることによって、「保育に欠ける」子どもに対する保育供給量を確保しようとした規制と考えられる。このことに伴って、私的契約による保育の提供は、「保育に欠ける」子どもを措置した後の定員の残余を提供する不確定で限定的なものとなった。

第 4 節 考察

これまでの分析から、戦時期からの法制に基づく保育提供の受け皿との関連性と連続性を踏まえて、児童福祉法の第 5 次改正後に、一旦公的保育から排除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把握することができた。私的契約が、「保育に欠ける」子どもを措置した後の定員の残余を提供するものとして存在し、包摂の機能を果たしているのは、児童福祉法の第 5 次改正前までの保育所が、すべての子どもに対する保育提供の受け皿となる包摂性を持っているなかで、私的契約が一般化していたことを源流としていると考える。

措置や私的契約によって保育を提供する際の保育所の受け皿は、包摂性から選別性へとという歴史的变化に収斂される。ここでいう、包摂性は、保育所が保育を要するすべての子どもに対する保育提供の受け皿となっていることで、選別性は、保育所が保育に欠けていない子どもを排除し「保育に欠ける」子どもに限定した保育提供の受け皿となっていることである。

保育所の受け皿が、包摂性から選別性へと転換したのは、戦後の窮乏した財政状況のなかで保育需要が高まったことで、占領政策下で公的責任を果たす対象となっている「保育に欠ける」子どもに対する保育供給量の確保に限界が生じたことによる。そこで、保育所の受け皿を「保育に欠ける」子どもに限定する規制をかけることが、その限界状況から抜け出す手近な手段とされたものと考えられる。

「包摂性—選別性」の視点で保育所の受け皿の歴史的経過をみると、戦時期から被占領期初期の社会事業法制のもとでは、託児所の定義規定がなく、託児所はすべての子どもへの保育提供の受け皿なっていて、当事者である保護者や子どもの必要を充足する包摂性を持っていた。戦後の旧生活保護法制のもとでも、公的責任として保育を提供する託児所への入所対象が保護を受け援護を要する者に限定されたが、託児所の定義規定がなく、託児所はすべての子どもへの保育提供の受け皿となる包摂性をもっていた。その後の児童福祉法制のも

とでも、公的責任として保育を提供する措置の対象は「保育に欠ける」子どもに限定する選別性を持っていたが、保育所の定義規定には保育の提供を限定する規定がなく、受け皿の包摂性は、歴史的な連続性をもっていた。しかし、児童福祉法の第 5 次改正によって、保育所の受け皿は、「保育に欠ける」子どもに限定した選別性を持つようになり、歴史的に断絶した。私的契約で、「保育に欠ける」子どもを措置した後の定員の残余が提供されるようになったのは、保育所の受け皿が選別性を持つようになってからである。

この保育所の受け皿の包摂性から選別性へという歴史的経過から、児童福祉法施行後から第 5 次改正前までの保育所保育の受け皿としての保育提供基盤について、次の二つの特性が見られる。

第一は、包摂性を持つ保育所の受け皿を保育の供給基盤として、公的責任としての措置による保育の提供が行われていたことである。その例として、松本 (2013) が「戦後改革期 (戦後 1945 年～1950 年代前半)」の保育運動の担い手の保育者に聞き取りした記録に、民間保育所に私的契約で入所していた子どもの保護者に措置に変更することを勧めたが「おかみの世話にはなりません」⁵⁾ と断られたという保育者の証言がある (松本 2013: 161)。包摂性を持つ受け皿を保育の供給基盤として、私的契約による保育の提供が一般化しているなかで、公的責任として行われる措置を選択する余地を保護者が持っていた。しかし、措置による保育所への入所がマイノリティであったことから保護者にスティグマが抱かれていた。平等実現のための「保育に欠ける」子どもに対する特別措置が受け入れられてなかったのである。第二に、児童福祉法の第 5 次改正前においては、保育所の包摂性を持つ受け皿を保育の供給基盤として、私的契約による保育の提供と、公的責任として行われる選別性原則の措置による保育の提供が相互補完的な関係を持っていたことである。塩谷アイ (1988) の回想録では、「措置がとれなければ自由児として保育料 1400 円の負担はどうなるだろう」(塩谷 1988: 64) と、保育の提供方法が考えられている。

これらの事例は、保育所の受け皿の大多数を占める私的契約によって保育が提供されているなかで、「保育に欠ける」子どもが比較的少なかったことで、公的責任として行われる措置による保育の提供を要する「保育に欠ける」子どもの選別が、柔軟であったことを示している。

しかし、人口の増加に伴って保育需要が高まり「保育に欠ける」子どもへの供給量が不足してくると、契約は法令の制限内において可能であるという契約自由における一定の規制が意味を持つようになった。そして、困窮した財政事情から保育の供給量の確保に限界が生じ、保育の公的責任を果たすためには規制を加え、より保育の必要性の高い「保育に欠ける」子どもを選別して保育を提供することが不可欠となり、児童福祉法の第 5 次改正で、保育所の定義規定に「保育に欠ける」を挿入し、保育所を「保育に欠ける」子どもに限定した受け皿とすることによって保育の供給量を確保しようとした。規制による選別においては、その必要性の基準に該当せず排除される子どもがでてくる。私的契約は、不確実で限定的な保育の提供ではあるが、そうした保育の必要性から排除された子どもを公的保育に包摂し子どもの権利を保障する一端を担うしくみとして機能していると考えられる。

以上の私的契約による保育提供基盤の特性から、次の二つの歴史的社会的特質を抽出することができる。

第一は、戦時期の社会事業法制のもとでは、託児所の定義規定はなかったが、託児所は私的契約によってすべての子どもへの保育提供の受け皿なっていて、保護者や子どもの必要を充足する包摂性を持っており、保育所がすべての子どもに対する受け皿となっていたことについては被占領期前期への連続性がある。第二は、児童福祉法の第5次改正が行われるまでの間においては、保育所の包摂性を持つ受け皿を保育の供給基盤として、私的契約による無差別平等の保育の提供と、公的責任として行われる選別性原則の措置による労働等による「保育に欠ける」子どもに対する保育の提供が相互補完的な関係を持っていたことである。第三は、児童福祉法の第5次改正が行われるまでの間は、私的契約による保育の提供が一般化している保育提供基盤において、公的責任として「保育に欠ける」子どもを措置する保育所政策であったが、措置による保育所への入所がマイノリティであったことから、保護者にスティグマが抱かれ、平等実現のための「保育に欠ける」子どもに対する特別措置が受け入れられてなかったという齟齬があった。

注

- 1) 私法契約の基本原則となっている契約自由の原則は、民法（明治29年法律第89号）に明文の規定がなかったが、2017（平成29）年の改正で明記された。契約自由についての論文をCiNii Articlesで検索すると、向井梅次（1928）の論文が初出で、現行民法における契約の締結は原則として契約者の自由と認められている、契約自由には法令の制限内という一定の制約があるという現行民法の規定に通底する論考となっている。
- 2) 方面委員が要保護世帯を調査しカードに登載したことから貧困者のことをカード者と称し、貧困者層をカード階級と呼ぶようになった（中央社会事業協会編1939：73-4）。
- 3) この資料は、児童福祉法公布後に編集されたもので、「保育園」の名称は、託児所・保育所を総称して用いられている。
- 4) 保育所における保育の提供を限定する「保護責任者の負担を軽減する施設」の削除には、1947（昭和22）年6月17日に開催された日本社会事業協会の児童福祉に関する中央常設委員会における平野委員の「第44条に於て保育に経済的事情が意味されているが、今後保護者の負担を軽減することより両者の福祉を主に置くべきである」との意見が影響していることが推察される。
- 5) 措置の対象となることで、世間のまなざしによる貧困の恥辱から逃れるために、自らの自立した存在を示す言葉と考えられる。

第6章 措置による保育提供基盤の形成

第1節 ねらい

本章では、被占領期の1947（昭和22）年12月12日に公布された児童福祉法の立案から1951（昭和26）年6月6日公布の改正法による第5次改正までの間の措置委託費と「児童福祉施設最低基準」の組み合わせを分析して、保育提供基盤形成の特性を把握し、歴史的社会的要素を抽出する。

措置委託費は、措置の「受託者がその委託を受けたサービスの実行に必要とする費用の支払いを措置権者の所属する国または地方公共団体に対して要求できる」（小川 1964：118）性格を持つもので、先行研究で北場が指摘したように、措置委託費と施設設備費は区別されるものである。

これに対して、措置委託費と施設設備費を区別しないで一括りにして補助としている論考、措置委託費の支弁においても特別監督に服し公の支配に属するものとする必要があるとしている論考が散見される。その一例として、成瀬（1997）の論考がある。成瀬は、民間福祉施設への措置委託費の支弁は、公の支配に属しない事業への公金支出を禁じた憲法第89条に抵触するおそれがあるため、措置委託費が支弁される民間福祉施設を運営する社会福祉法人を行政庁¹⁾の特別監督に服し公の支配に属するものとしたと述べている。すなわち、成瀬は、「措置委託費を民間福祉施設に支弁することは、『公金その他の財産は、……公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業にたいし、これを支出し、またはその利用に供してはならない』と定めた憲法第89条に抵触する（民間社会福祉事業は慈善や博愛の事業とみなされる）おそれがあるため、公の支配に属させるべく、民間社会福祉法人の人事、会計予算等を特別な監督の下におき、また措置委託費の用途の自由も一切認めてこなかったからである」と述べている（成瀬 1997：80）。

しかし、児童福祉法制定時から措置委託を受けていた保育所は、社会福祉事業法が制定された後も、国、地方公共団体、社会福祉法人が経営することを原則とする第一種社会福祉事業ではなく、その規制を受けない第二種社会福祉事業に分類されている。児童福祉法制定時から存在した措置委託費は、一般監督に服することで公の支配に属すると考えられていたのである。このような、措置委託費と施設設備費を結びつけ、措置委託費を支弁するために社会福祉法人を特別監督に服し公の支配に属するものとしたという考え方は、どのような経緯で生まれたのだろうか。この言説が生まれた端緒を探ると、実本は、「公の支配のもとに、公的責任に属する事業を民間に委託して、その対価を支払うという方法のみが認められ、いわば窮余の一策として措置委託制度が始まった」と述べている（実本 1982：125）。つまり、実本の見解は、GHQ/SCAPの占領政策と憲法第89条の規定の下で、措置委託費は公の支配に属するとされ認められていたが、施設設備費の補助が行われていなかったことから、財源不足の解決の途を開く窮余の一策として考え出されたのが「措置委託制度」²⁾であったというものである。そして、実本は「昭和22年の児童福祉法制定、昭和25年の生活保護法全面改正、昭和26年の社会福祉事業法制定を経て、措置委託制度がこれらの法律上のシステムとして確立され、民間施設といわれるもののほとんどは“措置委託施設”として機能し、措置委託費をその財源の命綱として存在するようになった」（実本 1982：125）と述べている。そこには、「措置委託費の金額も、当初は適正な対価というたてまえとはうらはらに、実情にそぐわないものであった」（実本 1982：125）ことのみならず、施設設備費の補助も

行われていなかったという背景があった。つまり、実本が示した「措置委託制度」は、そうした実情と憲法の規定との乖離を解消するための、措置委託費を主要な財源とする「民営の措置委託施設に対する資金供給システム」（実本 1982：127）を説明したものであった。先の成瀬の措置委託費を民間福祉施設に支弁するために社会福祉法人を行政庁の特別監督の下において公の支配に属するものとしたという言説は、この措置委託費を主要な財源とする民営の措置委託施設に対する資金供給システムについての実本の見解に由来して、施設設備費を結びつけた解釈を加えていることが考えられる。

こうした、措置委託費と施設設備費を結びつけた言説は、近年においてもみられる。嶋貫は、「憲法 89 条の解釈と平仄を合わせる形で、法人に対する補助と規制とが一体となった措置委託制度が論理的に構築されていった」（嶋貫 2020：103）と、措置委託費と施設設備費を区別しないで一括りにして補助とし、乖離を解消する方策として「措置委託制度」が構築されたことを述べている。

こうして、措置委託費と施設設備費を区別しないで一括りにして補助と解釈されるなかで、社会福祉学界では、措置制度の起源を社会福祉法人が創設された社会福祉事業法制定時とする言説が散見される³⁾。しかし、実本は、社会福祉事業法制定前の児童福祉法等の個別法で規定された措置委託費を主要な財源とする民営の措置委託施設に対する資金供給システムを「措置委託制度」としているのである。また、先行研究で見たように、北場も、歴史的検討に基づいて、児童福祉法等の個別法による措置（費）、措置委託（費）の規定を端緒とした社会福祉サービスの共通部分を表現するものであるとして、措置委託費と社会福祉法人の創設による施設整備費の補助は区別されるものであることを述べている。こうした蓄積があるにもかかわらず、今日の措置制度の歴史的な位置づけは、錯綜した状態にある。

そこで、措置制度の歴史的な位置づけを明確にする意味も含めて、児童福祉法の立案・制定から、社会福祉法人を創設した社会福祉事業法が制定された時期の児童福祉法の第 5 次改正までの保育提供基盤の形成について分析する。本研究の保育提供基盤の形成についての追究は、単に保育所運営における財政力の問題としてだけではなく、保育を要する子どもの社会参加を保障のための保育提供という観点からも重要と考える。

研究の方法は、児童福祉法の立案から第 5 次改正までの過程を、立案から成立までの時期と、成立後から第 5 次改正までの時期の二つに時期区分して、措置委託費と最低基準の組み合わせによる保育提供基盤の形成過程を分析する。そして、保育所政策の形成に関わるステークホルダーの相互関係、戦時期からの連続／非連続、占領政策の価値の視点からその特質を把握する。

第 2 節 児童福祉法案の立案から成立までの経過

民間の社会福祉事業が公の支配に属することについて、憲法制定前においては、社会事業法に基づく一般監督に服することによって公の支配に属するものと考えられていた。当時、厚生省社会局長であった葛西嘉資は、「憲法草案第八十五条の公の補助が社会事業施設に出来なくなるのではないかと御心配になって居りましたが、社会事業法に依る施設は公の支配に属するものと看做されるので、地方公共団体の支出は許されるものと解釈されます」⁴⁾（葛西 1946：10）と説明していた。その後、公の支配に属することの解釈が揺れるなか児童福祉法が立案され、1946 年 11 月に憲法が公布され、内務省法制局事務官佐藤功から「唯

単に、手続として、国の何と申しますか、認可とか、許可とか、或は普通の公益法人というようなものが、その設立の場合に、唯単に国がそれにタッチするという事だけでは、不十分なのではないかという風に考えて居ります」(内閣警保局編 1947 : 77) という見解が示された。

そうしたなかで、児童福祉法案の立案を担当していた松崎は、「昭和二十二年の五月頃」にはじめて最低基準という言葉が英語で聞いたと記している(松崎 1949 : 11)。それは「フナガン神父が来朝せられている時であり、ミニマム・スタンダードという構想は、この神父からでたものであろうと思う」(松崎 1949 : 11-2) と推測している。そして、「GHQ のマーカソン氏から始めてきいた時、『これは、児童福祉法の条文の中にとりいれられるぞ』直感した」(松崎 1949 : 12) と述べている。その後、「ワシントン州の基準が、浅賀ふさ女史によって翻訳され、昭和二十二年十二月に日本社会事業協会児童部のへんさんした『児童福祉施設最低基準案』に重要なヒントを与え」(松崎 1949 : 14)、厚生省児童局によって 1948 (昭和 23) 年 4 月 7 日に最初の「児童福祉施設最低基準令案」が立案されている(寺脇 1996 : 123-35)。

児童福祉法案⁵⁾の立案過程では、措置に関する規定と児童福祉施設最低基準に基づく監督を組み合わせた立案が行われているが、児童福祉法の成立時には最低基準が公布されておらず、監督のための実質的な基準がないところで監督規定されている。

児童福祉法に関する法案の立案から児童福祉法が成立までの過程における措置の規定と保育所の最低基準との組み合わせは、1947 (昭和 22) 年 6 月 2 日付けで立案された「児童福祉法案」に見られる。それは、「第四章 費用について」の「第一節 負担者」の「第五十九条 (市町村) 次の各号に掲げる費用は、政令の定めるところにより、特別市又は市町村の負担とする」において、「二 公共団体 (都道府県及び市町村を除く) 及び私人の設置する保育所及び母子寮において、第三十四条の最低基準により、児童を保護するに要する費用 (設備に要する費用を除く.)」と規定されている(児童福祉法研究会編 1978 : 570)。すなわち、費用とは措置権者である市町村が民間の保育所に入所の措置をとった場合の費用、つまり措置費 (措置委託費) であり、それは、第三十四条の児童福祉施設最低基準に基づいて算定される費用として支弁されるというものである。この措置費 (措置委託費) と最低基準の関係においては、最低基準に基づいて維持されている運営に対して措置費 (措置委託費) が支弁されることになり、第三十六条の最低基準に基づく児童福祉施設の設置や第三十七条の最低基準の維持のための報告や実地の監督という一般監督が伴うこととなる。

しかし、その後に立案され法制局への提出案となった 1947 (昭和 22) 年 7 月 4 日付けの「児童福祉法案」では、第三十六条及び第三十七条の監督の規定は残っているが、「第二十三条及び二十四条の規定による措置に要する費用」は、「第五十四条 次の各号に掲げる費用は、政令の定めるところにより、特別市又は市町村の負担とする」となり「最低基準により、児童を保護するに要する費用」の文言はなくなっている(寺脇編 1996 : 118)。

この 1947 (昭和 22) 年 7 月 4 日付けの「児童福祉法案」で、措置費 (措置委託費) と最低基準を組み合わせた規定がなくなった時期は、「児童福祉施設最低基準令案」の立案に着手する前であった。その後の 1947 (昭和 22) 年 7 月 21 日付けの法制局との協議に基づく児童福祉法案⁶⁾、1947 (昭和 22) 年 8 月 5 日付けの閣議決定案、1947 (昭和 22) 年 8 月 11 日付けの国会への政府提出案、1947 (昭和 22) 年 10 月 25 日付けの国会による政府案の修正

案においても、措置費（措置委託費）と最低基準を組み合わせた規定は登場せず児童福祉法の成立に至っている。

こうして、成立した児童福祉法においては、第 45 条で「厚生大臣は、中央児童福祉委員会の意見を聞き、児童福祉施設の設備及び運営について、最低基準を定めなければならない」と規定され、第 46 条で「行政庁は、前条の最低基準を維持するため、児童福祉施設の長に対して、必要な報告をさせ、児童の福祉に関する事務に従事する官吏又は吏員に、実地につき監督させることができる」と規定された（松崎 1948 : 184-5）。したがって、成立した児童福祉法では、行政庁が最低基準を維持するために報告を課し実地に監督を行う規定がなされたが、実質的な監督に資する最低基準がなかった。

第 3 節 児童福祉法制定後の改正経過

児童福祉法が制定してから 1 年余りを経た 1948（昭和 23）年 12 月 29 日に「児童福祉施設最低基準」が公布され、実質的に保護委託費と最低基準を組み合わせた保育提供基盤が構築された。また、改正過程では措置に関する規定と保育所に関する規定が改正され、保育サービス提供者に対する一般監督が強化されている。

1948（昭和 23）年 12 月 29 日に公布・施行された「児童福祉施設最低基準」については、厚生省児童局企画課長となった松崎が解説書を著わし、委託費（措置委託費）と最低基準の組み合わせについて解説している（松崎 1949 : 79-83）。具体的には、委託費を事務費と事業費にわけ、事務費を「児童福祉施設の維持経営に必要な職員に伴う経費」とし、事業費を「入所している者の保護のために直接必要な費用であり、事務費をもって支弁されるもの以外のすべてである」として、事務費と事業費の算定方法について解説している。すなわち、「前者がその児童福祉施設の収容人員の多寡に応じて夫々段階があるに反し、後者はあくまで、人頭に算出される」としている（松崎 1949 : 80）。そして、「最低基準実施にともなう委託費計算の場合、この収容定員理論を放棄して、新に『収容人員』という概念を打ちたててこれによって事務費を計算することとした」（松崎 1949 : 82）としている。そして、「収容人員の基礎として私的契約の人員数をも考慮したのであるが、公費によって施設に委託するのは、児童福祉法によって措置した者に限られるのは当然である」として、「事務費支払い算定のためには、措置した者の数を別に抽出する」方法によって事務費を算定する方法を示している（松崎 1949 : 79-83）。

こうして、保育所の保育提供基盤を規定する最低基準を維持するための一般監督が措置費（措置委託費）の支弁と組み合わせられ、定期的な措置委託費の支弁等において保育サービス提供者を監督する仕組みが形成された。

他方、児童福祉法成立後の被占領期における改正は、表 6-1 のとおり第 1 次改正から第 5 次改正まで 5 回行われている。措置に関する規定と保育所に関する規定については、1949（昭和 24）年 6 月 15 日公布の「児童福祉法の一部を改正する法律」（以下、改正法）による第 3 次改正と 1950（昭和 25）年 5 月 30 日公布の改正法による第 4 次改正で措置に関する規定の改正が行われ、1951（昭和 26）年 6 月 6 日の第 5 次改正で保育所に関する規定が改正されている。

表 6-1 被占領期における児童福祉法の改正経過

改正	改正のポイント（保育所関連）
第 1 次改正 (1948 (昭和 23) . 7. 29)	・ 民生委員法の制定に伴い，法中「民生委員令」を「民生委員法」に改めた。
第 2 次改正 1948 (昭和 23) . 12. 21)	・ 裁判所機構の改正に伴い，法中「家事審判所」を「家庭裁判所」に改めた。
第 3 次改正 (1949 (昭和 24) . 6. 15)	・ 市町村長は，保育所に，乳幼児以外の「保育に欠ける」低学年児童をも措置によって入所させることができることとした。
第 4 次改正 (1950 (昭和 25) . 5. 30)	<ul style="list-style-type: none"> ・ シャウブ勧告による地方財政平衡交付金制度が創設され，児童保護措置費等児童福祉行政に要する費用に対する国庫補助金の多くがその中に繰り入れられることになり，それとの調整をはかるため，地方公共団体の費用支弁区分を明確にした。 ・ 児童保護費の事務処理状況につき，厚生大臣は都道府県知事を，都道府県知事は市町村長を実地につき調査できることとした。
第 5 次改正 (1951 (昭和 26) . 6. 6)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 1951 (昭和 26) 年 3 月に制定された社会福祉事業法との調整のために行われた。 ・ 社会福祉法人または公益法人の設置する私立児童福祉施設に設備費の補助のみちを開いた。 ・ 児童福祉施設の長が措置児童の受け入れ義務をもつとした。 ・ 保育所は「保育に欠ける」児童を入所させるものであることを明らかにし，幼稚園との混同をさけるようにした。

(摘要) 厚生省児童局編 (1959: 26-9) から保育所政策に関連するものを抜粋し，筆者作成。

第 3 次改正においては，保育所への入所の措置の規定に市町村長は乳幼児以外に「保育に欠ける」低学年児童をも措置によって入所させることができる規定が設けられ，併せて保育所の規定に第二項が加えられた。すなわち，保育所への入所の措置の規定の第 24 条で，「市町村長は，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，幼児又は第三十九条第二項に規定する児童の保育に欠けるところがあると認めるときは，それらの児童を保育所に入所させて保育しなければならない。(以下，省略)」とされた。併せて，保育所の規定の第 39 条に「保育所は，前項の規定にかかわらず，特に必要があるときは，日日保護者の委託を受けて，その他の児童を保育することができる」が加えられた(衆議院法制局 1949: 1127, 1129)。また，費用に関する規定の「五十条，第五十一条及び第五十三条中『負担』を『支弁』に改める」とされた(衆議院法制局 1949: 1129)。

第 4 次改正では，市町村における費用の支弁についての規定が「最低基準を維持するための費用」に改められ，併せて費用の支弁の実地調査の規定が加えられ，保育所に関する規定と費用に関する規定が組み合わされて改正された。すなわち，費用の支弁の第 50 条第 1 号

は「一 市町村長が、第二十二條、二十三條本文及び第二十四條本文に規定する措置をとつた場合において、入所に要する費用及び入所後の保護につき、第四十五條の最低基準を維持するために要する費用（以下、省略）」と改正された（最高裁判所事務総局編 1950：581-2）。また、費用の支弁の实地調査の規定は、第 53 條に 1 條に「第五十三條の二 厚生大臣は、第五十條第六号若しくは第七号又は第五十一條第一号の費用の支弁が適正に行われているか否かについて、当該官吏をして都道府県又は市町村の事務処理状況を、都道府県知事は、第五十一條第一号の費用の支弁が適正に行われているか否かについて、当該官吏をして、市町村の事務処理状況を、それぞれ实地につき調査させることができる」が加えられた（最高裁判所事務総局編 1950：582）。これらの改正は、1950（昭和 25）年 5 月 30 日付けの「児童福祉法の一部を改正する法律の施行について」の各都道府県知事あて厚生事務次官通知によると、児童福祉施設保護費等が、シャープ使節団の税制改革に関する勧告により創設された地方財政平衡交付金に繰り入れられたことなどに伴うもので、他の費用に対する国庫補助金との調整を図り費用支弁区分を明確にするためのものであった（厚生省児童局編 1950：169）。平衡交付金のもとでの児童福祉施設保護費の運用においては、「市町村および都道府県からの児童福祉施設に対する保護費の支払が遅延したり、あるいは全く支払われない時期が起り、施設の経営が困難になる事例、また、支払われていてもその基準が国の示す基準を下回り、保護の徹底を欠くこととなる事例、はなはだしいものは、入所児童を退所させ、または保護者からの徴収が厳しく、さらに富裕児童のみを入所させる傾向すら生じた」⁷⁾（厚生省児童局編 1959：176-7）。

こうした措置に要する事務費や事業費からなる児童保護措置費の平衡交付金制度への切り替えの弊害について、厚生省は、児童保護措置費を「児童の最低生活を保障する経費である」（厚生省児童局編 1959：176）として、次のように述べている。すなわち、最低生活を保障する児童の「処遇については、地方的にその水準を伸縮すべき性質のものではなく、全国的に一定の水準以上のものでなくてはならない。また保護を要する児童は、地方の財政力のいかにかわからず、積極的にその措置が図られなければならないものである。このような観点から考えるとき、児童保護費等が平衡交付金制度のもとに編有されることは、はなはだ遺憾なことであつてとうてい児童の健全な育成は期待し得られないこととなる」（厚生省児童局編 1959：176）と述べている。そして、「事の重要性から、厚生省は児童福祉法を改正して、その支弁についての適正を確保するため、その指導監督を強化するとともに、しばしば全国会議を開催してその徹底を図るため指示指導に努めた」としている（厚生省児童局編 1959：177）。

第 5 次改正は、1951（昭和 26）年 3 月 29 日に制定された社会福祉事業法との調整のために行われている。社会福祉事業法による「社会福祉法人に対する助成及び監督」が、「一般的監督（第五十四条）」と「助成及び監督（第五十六条）」に分けられていることについて、黒木は、次のとおり解説している。すなわち、「一般的監督（第五十四条）」の第 54 條は、「厚生大臣は、法令、法令に基づいてする行政庁の処分及び定款が遵守されているかどうかを確かめるため必要があると認める時は、社会福祉法人からその業務又は会計の状況に関し、報告を徴し、又は当該職員に、社会福祉法人の業務及び財産の状況を検査させることができる。」と規定している。これについて黒木は、社会福祉法人の「業務又は会計の状況に関し、報告を徴し、検査をなすことができ、他の方法により監督の目的を達することのでき

ない場合に限り、解散を命ずることができる」と解説している（黒木 1956 : 145）。また、社会福祉法人に対する「助成及び監督（第五十六条）」の第 56 条は、「社会福祉法人に対する助成がなされたときは、厚生大臣又は地方公共団体の長は、その助成の目的が有効に達せられることを確保するため、当該社会福祉法人」に対し、「事業又は会計の状況に関し報告を徴すること」等が規定されている。このことについて、黒木は「憲法第八十九条は、公の支配に属しない私の慈善を目的とする施設に対する助成を禁止した為、従来社会事業法第十一条による助成は、止められて今日に至っている。然しながら、人事、会計、業務等に関する一般監督よりもより厳重な監督をなすに於ては、その施設は、『公の支配に属する』といい得るところであって、既に私立学校法及び生活保護法において採用せられているところである」と解説している（黒木 1951 : 145）。ここで黒木は、施設設備費の補助において公の支配に属するための、人事、会計、業務等に関する厳重な特別監督については、すでに私立学校法及び新生活保護法という個別法で規定されていることを述べている。すなわち、社会福祉法人は、これらの個別法に定める行政庁の監督規定により公の支配に属するものとした提供基盤構築の一環として同様の提供基盤をもち安定的な施設運営を確保するために創設されたということである。しかし、この社会福祉事業法の第 54 条及び第 56 条で規定している監督は、同法で定める第一種社会福祉事業に該当する児童福祉法上の児童養護施設等の経営主体の原則とされている国、地方公共団体又は社会福祉法人に関する規制で、第二種社会福祉事業に該当する保育所は社会福祉法人でない場合には規制の対象外となっている。こうした民間社会福祉事業を公の支配に属するものとする社会福祉法人制度を創設した社会福祉事業法の制定に伴って、児童福祉法の第 5 次改正が行われ、次のような保育所に関する改正が行われている。

第 5 次改正は、前述したように、措置規定の「保育に欠ける」の字句を保育所規定に挿入し、保育所の入所対象を「保育に欠ける」子どもに限定する施設としたうえで「保育に欠ける」子どもを措置する施設とした。すなわち、保育所を規定する「第三十九条第一項中『その乳児又は幼児』を『保育に欠けるその乳児又は幼児』に、同条第二項中『その他の児童』を『保育に欠ける』その他の児童に改める」となった（衆議院法制局編 1951 : 530）。第 5 次改正が行われた理由について、1951（昭和 26）年 11 月 8 日付けの各都道府県知事あての厚生事務次官依命通達の「児童福祉法の一部を改正する法律（第五次改正法）の施行について」では、第 5 次改正は社会福祉事業法に伴うもので、改正の主要事項の一つとして「私人の設置する児童福祉施設に対し、設備費補助の途を開いたこと」が説明されている（厚生省児童局編 1961 : 182）。具体的には、「改正法第五十六条の二第二項の規定は、補助がなされた当該児童福祉施設に対し、厚生大臣及び都道府県知事が、一般監督のほか、特別監督をなすことによって、当該児童福祉施設が公の支配に属するものであること。したがって、憲法第八十九条又は地方自治法第二百三十条との抵触はないものであること」（厚生省児童局編 1961 : 191）。ということである。そして、保育所を規定する「改正法三九条中『保育に欠ける』字句がそう入（「そう」に傍点あり）されたのは、保育所と幼稚園との性格を明確にするためであるから、保育所の運用については、この趣旨に従い、入所の措置、施設の認可、監督等に当たられたいこと」と依命通達している（厚生省児童局編 1961 : 193）。

第5次改正で措置規定の「保育に欠ける」の字句を保育所規定に挿入し、保育所への入所対象を「保育に欠ける」子どもに限定した施設としたうえで「保育に欠ける」子どもを措置する施設としたことには、二つの理由が考えられる。

第一は、児童福祉法の後に制定された私立学校、新生活保護法及び社会福祉事業法に倣って、規制・監督と補助を一体的に行い、安定的な運営基盤を築く必要があったことである。児童福祉法制定後は、私的契約（自由契約）によって保育所に入所している子どもが多いなかで、「保育に欠ける」子どもを措置していた。この私的契約による入所は、行政庁の監督が及ばず、公の支配に属することとならなかったことである。

第二は、当時は、私的契約（自由契約）によって保育所に入所している子どもが多かったことから、厚生省児童局は65%の措置による入所を目指していたが、私的契約（自由契約）による入所で「保育に欠ける」子どもの措置による入所が難しくなってきたことである（高田 1951 : 313）。当時厚生省児童局長であった高田（1951）は、第5次改正で、第46条の2として「児童福祉施設の長は、都道府県知事又は市町村からこの法律に基づく措置のための委託を受けたときは、正当な理由がない限り、これを拒んではならない」と追加規定された児童福祉施設の長の義務について、次のように解説している。すなわち、『『正当な理由』』としては、主として当該児童福祉施設に収容余力がないこと、当該児童に害を及ぼすおそれがあること等があげられる。収容余力がないといっても、自由契約児童ばかりを入れて満員となっていることは、その正当な理由にはならない。社会通念上適当と思われる程度の割合（たとえば五〇%、保育所については昭和二十六年七月十一日児発第三二号で六五%とされている）以上に措置児童を収容したうえで（若干の自由契約者をくわえて）、満員となっているのでなければならない」というものである（高田 1951 : 313）。

この背景について、吉見（1950）、三野（1951）及び鈴木（1980b）は次のように述べている。吉見は、「今日日本の保育所は、乳児、幼児、学童のいずれにも通じて貧富をとわず、家庭の環境上保育に欠けるものは、保育しなければならない建前になっておりますが、なお多数の保育所は四、五才以上の比較的手数のかからぬ幼児だけを対象として、比較的簡単な遊びの指導だけで短時間の保育をし、それで責任をはたしたもののごとく考えている向きがあります」（吉見 1950 : 205）と述べている。また、三野は、「保育所の対象は保育に欠けるものであるから年少児の方が年長児よりも優先的に扱われるのである。然し一般に幼児を保育する施設が多く、乳児を保育するところは極めて少ない。」（三野 1951 : 10）と述べている。鈴木は、保育所措置費の平衡交付金制度への切り替えの弊害として、「市町村の財政事情から、市町村がその費用を負担しなければならない措置児童よりも、一定額の費用の徴収が保証される私的契約児を多く入所させる傾向が出てくるなど予想以上の弊害を惹き起こすこととなりました」（鈴木 1980b : 331）と述べている。

行政管理庁は、このような実態を踏まえて、1951（昭和26）年度中に実施した児童福祉行政の監察結果を行政管理庁長官に報告するとともに厚生省当局に送付して、今後の児童福祉行政の運営の参考とするよう要請しており、その要旨を次のとおり示している（行政管理庁編 1949-1952 : 31）。

保育所は、「日日保護者の委託をうけて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設」であって、市町村長は「保護者の労働又は疾病等の理由により、その監護すべ

き乳児、幼児」又はその他の児童が「保育に欠けるところがあると認めるときは、それらの児童を保育所に入所させて保育しなければならない」ことになっているのである。しかし、保育所の実情を見るとこれらの市町村長が入所を必要と認めた措置児童の入所しているものは少ないのであって、特に低幼児は、人手、費用等の関係から、疎外される傾向が強く、保育所が一般幼稚園類似のものとなっていて、保育所設置の本来の趣旨に反している例が多いと認められる。この理由としては、保育所の設置条件、施設保育所中には幼稚園より転化したものもあること、経営上の観点より措置児童の入所を希望しないものがあること、服装等のため貧困家庭中には入所せしめることを躊躇するものもあること等が挙げられているが、何れにしろ、かかる事態の改善を図ることは必要であって、関係当局において、強力に指導を行うことが必要であると考えられる。

(行政管理庁編 1949-1952 : 33)

こうして、措置規定と保育所規定の双方に「保育に欠ける」という字句を挿入し保育所規定と措置規定を一体化した児童福祉法の第5次改正が行われ、行政庁の一般監督及び特別監督に服し公の支配に属する保育所の保育提供基盤が構築された。

第4節 考察

被占領期の児童福祉法の立案・制定から第5次改正までの間における措置委託費と最低基準を組み合わせた保育所の保育提供基盤の形成過程についてのこれまでの分析から、次のとおり措置による保育提供基盤形成の特性を把握することができた。

分析の結果、児童福祉法案の立案から成立までの過程では、措置に関する規定と最低基準を組み合わせた立案が行われ、児童福祉法の制定時には最低基準が公布されておらず監督のための実質的な基準がなかったものの制定法で最低基準を維持するための行政庁による実地監督を行うことができる規定がされていた。そして、児童福祉法制定後の改正過程では、1948（昭和23）年12月29日に「児童福祉施設最低基準」が公布され、児童福祉法の第4次改正で、措置費（措置委託費）は最低基準を維持するための費用となり、措置委託費と最低基準を組み合わせた保育提供基盤が構築され、行政庁の一般監督に服し公の支配に属するものとなった。措置委託費を財源の命綱とする「措置委託制度」の提供基盤となる社会福祉法人の創設は、こうした措置委託費と最低基準を組み合わせた提供基盤に対する一般監督体制が形成された後となっている。また、「逆理論構成」よって施設設備費が補助された後の特別監督よって公の支配に属するとされてから社会福祉法人が創設され、行政庁の一般監督と特別監督に服し公の支配に属する保育提供基盤となり、児童福祉法では第5次改正でこれが明確にされた。

したがって、「措置委託制度」の言説では措置委託費を財源とする保育提供基盤構築の起点を児童福祉法等の個別法の共通事項を定めた社会福祉事業法による社会福祉法人の創設としているが、個別法の児童福祉法ではその成立が起点となっている。

これまでの措置委託費と最低基準を組み合わせた保育提供基盤構築の分析結果について、GHQ/SCAPと政府の相互関係、GHQ/SCAPの価値基準、そして戦時期からの連続／非連続の視点からまとめると、次の三つの特性を見出すことができる。

第一に、措置委託費と最低基準を組み合わせた保育提供基盤は、GHQ/SCAP との相互関係によって形成されている。すなわち、GHQ/SCAP 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』に重要なヒントを与え（松崎 1949 : 14）られ、GHQ/SCAP/PHW のマーカソンから児童福祉法案立案担当者の松崎に示唆があり、厚生省児童局によって 1948（昭和 23）年 4 月 7 日に「児童福祉施設最低基準令案」が立案され（寺脇 1996 : 123-35）、措置委託費と最低基準を組み合わせた保育提供基盤の構築に至っている。第二に、措置委託費を戦時期からの連続／非連続の視点でみると、先行研究では「社会福祉事業法に盛り込まれた託児所への収容委託制度にその原型を求めることができる」（福田 2005 : 146）とされ、戦時期からの連続性があることが示されている。しかし、措置委託費の算定方法の内実は、戦時期のいわゆる一括つかみ金方式から、被占領期の児童福祉法では、事務費が「その児童福祉施設の収容人員の多寡に応じて夫々段階」で算出され、事業費は「あくまで、人頭的に算出される」という方式に変わり、非連続となっている（松崎 1949 : 82）。第三に、価値基準の視点でみると、「措置委託制度」についての言説は GHQ/SCAP の占領政策や憲法の規定と実情との乖離の解消を目的化しているが、措置委託費と最低基準を組み合わせた保育提供基盤の構築は、児童保護措置費を「児童の最低生活を保障する経費」（厚生省児童局編 1959 : 176）と位置づけ、児童保護措置費の支弁の適正化と保育提供の質の確保と両面からの保育提供基盤の構築となっている。このことは、社会福祉事業法案の立案に携わった厚生省の黒木や木村の主張と符合している。つまり、「社会福祉法人の制度を創設し、社会福祉事業の経営の財政的基礎を確実ならしめる」（木村 1951 : 24）もので、また「ある意味において、民間団体に対する財政援助の問題を解決するために社会福祉法人制度が考え出された」（黒木 1951 : 65）と述べていることである。また一方で、「私の社会福祉事業の純粋性をたもち、公共性をたかめ、その適正かつ確実な経営をなさしめるため」（木村 1951 : 24）のものとし、厚生省は、児童保護措置費を「児童の最低生活を保障する経費」（厚生省児童局編 1959 : 176）と位置づけ、「国の責任で保護しなければならない人々を安定性のないものに委託することができない」（黒木 1951 : 64）とし GHQ/SCAP の占領政策の国家責任を踏襲している。

これまでの検討から、いわゆる「措置委託制度」の言説が生まれた要因は、戦時期に一括つかみ金方式であったものが、被占領期に、事務費が収容人員の多寡に応じた段階で算出され、事業費は人頭による算出方式となり、しかもそれらの児童保護措置費が児童の最低生活を保障する経費と結びつけられ支弁額が低かったことによることが推察される。

以上の措置による保育提供基盤の特性から、次の二つの歴史的社会的特質を抽出ことができた。第一は、戦時期の一括つかみ金方式から、被占領期における事務費の収容人員の多寡に応じた段階による算出方式、及び事業費の人頭による算出方式という、措置委託費の算出方式の非連続性によって、被占領期の措置による保育所の保育提供基盤が築かれていることである。第二は、措置の対象の規定による措置委託費と最低基準の組み合わせた保育所政策主体が築く保育提供基盤と、保育サービス提供者による保育提供の実態に齟齬があったことである。

注

- 1) 行政庁という用語の定義規定は、児童福祉法の立案から制定、第5次改正までの間においてはなかったが、1947年（昭和22）年8月5日付けで厚生省児童局が作成した『児童福祉法案逐条説明（答弁資料）』では、「厚生大臣又は都道府県知事である。」として用いている（児童福祉法研究会編1978：811）。なお、地方自治法の改正に伴う1953年（昭和28）年8月15日付け児童福祉法の第10次改正で、行政庁を「厚生大臣又は都道府県知事とする」とし、行政庁の解釈を明確にしている（厚生省児童局編1961：202）。
- 2) 資金供給システムを説明した言説であるが、措置（費）・措置委託（費）の制度と混同した解釈が散見されるので、本研究では「 」をつけて区別した。
- 3) 措置制度の起源を社会福祉法人が創設された社会福祉事業法制定時とする言説には、池本（2005）、金子（2012）、そして柏女（2017）がある。池本は、「戦前から抱える民間施設の経営難と公の側の民間依存の状況のなかで、あらたな措置制度が導入され、『おおよけ（公）』の支配に属するものとみなす形で、この公私分離の問題を乗り切った」（池本2005：123）と述べている。金子は、「1951（昭和26）年に成立した『社会福祉事業法』（現、社会福祉法）が社会福祉法人を規定したことにより、行政機関が、公の監督と規制のもと社会福祉法人に対し具体的な社会福祉の事業を委託できるようになり、行政の措置制度の設定により、民間団体・施設への公費の補助が可能になった」（金子2012：28）と述べている。そして、「これにより多くの民間施設が財政面で救われたのは事実であり、その社会的意義は大きいが、この措置制度発足の背後に、公私の依存体質があったことを見逃してはならない」（金子2012：28）と述べている。さらに、柏女は、「児童福祉法（1948年）、社会福祉事業法（1951年）の施行とともに措置委託、措置費制度も始まった」（柏女2017：145）と述べている。そして、「措置委託制度は、日本国憲法第25条に規定する国の社会福祉に関する義務から導き出された社会福祉事業法第5条の国、地方公共団体の責任の民間社会福祉事業への責任転嫁禁止規定と、憲法89条の公の支配に属しない事前（ママ）、教育又は博愛の事業に対する公金支出禁止規定とを、当時の民間社会福祉事業の実情を踏まえつつ整合化するために導き出された」（柏女2017：145）と述べている。
- 4) これは、当時の法務庁が示した解釈の反対解釈にあたる。すなわち、「憲法八九條にいう『公の支配』に属しない事業とは、国または地方公共団体の機関がこれに対して決定的な支配力を持たない事業を意味するのであると解する。換言すれば、「公の支配」に属しない事業とは、その構成、人事、内容および財政等についての公の機関から具体的に発言、指導または干渉されることなく事業者が自らこれを行うものをいうのである」（法務庁1949：115）。
- 5) 当初は、単独法として「保育所法案要綱案」（1件）が立案され、その後、「児童保護法案」（4件）、「児童福祉法案」（12件）が立案されている。
- 6) 措置費（措置委託費）と最低基準が組み合わされなかったことについては、GHQ/SCAP/PHWのI. H. マーカソン公的扶助係長と松崎との間で確認されていたことが推測される。それは、児童福祉法案の立案に携わった松崎が日誌に、1947（昭和27）年の「六月十九日 マーカソン氏訪問。大体アプルーブをくれる見通し」と記していたことによる（児童福祉法研究会編1978：777）。

7) 地方財政平衡交付金への繰り入れは、占領終結後、1952（昭和 27）年 7 月の第 7 次改正によって 1953（昭和 28）年度から国庫負担金制度に戻されている（厚生省児童局編 1959: 29-30）

小括

第Ⅱ部では、保育所政策の枠組み形成と保育提供基盤との連関について分析し、次のとおり、その特性を把握のうえ、歴史的社会的要素を抽出した。

(1) 保育所政策の枠組み形成と保育提供基盤との連関の特性

第4章では、既存の幼稚園又は保育所が新たに保育所又は幼稚園の認可を受け、受け入れ要件を取り込んだ二枚看板制の形成過程を分析した。その結果、児童保護法案立案時に二枚看板制の法定化を企図して立案していたが、成立法で法定できなかったことから二枚看板論に転じ、法定外の行政運用とした後、児童福祉法の第5次改正で保育所の受け入れ対象を「保育に欠ける」子どもに限定したことに伴って運用を終結したことが明らかになった。二枚看板制の政策形成においては、文部省が所管する幼稚園と厚生省が所管する保育所との間で対象年齢の区分を巡る調整が必要であった。しかし、文部省と厚生省の間では、幼児の年齢区分を巡る根強い対立があった。また、年齢の高い幼児を受け入れるとする文部省の主張は、『教育使節団報告書』による勧告の年齢の低い幼児を対象とする保育学校から年齢の高い幼児を対象とする幼稚園を統合した小学校への組み入れの構想と齟齬をきたしていた。他方、GHQ/SCAP/CIE のヘレン・ヘファナンの指導のもとで作成した、幼稚園と保育所に共通の『保育要領』に基づく保育実践で、事実上の一体的な保育提供基盤を築いていた。

第5章では、保育所政策の枠組み形成と私的契約による保育提供基盤との連関について分析した。その結果、児童福祉法の第5次改正前までの保育所では、保育所規定が、すべての子どもに対する保育提供の受け皿となる包摂性を持っているなかで、私的契約が一般化し、第5次改正後は、「保育に欠ける」子どもを措置した後の定員の残余を提供するものとして存在していたことが明らかになった。つまり、保育所保育の提供は、措置規定にある「保育に欠ける」の字句が保育所規定にも挿入されたことによって、包摂性から選別性へと変化していた。その転換は、戦後の窮乏した財政状況のなかで保育需要が高まったことで、占領政策下で公的責任を果たす対象となっている「保育に欠ける」子どもに対する保育供給量の確保に限界が生じていたことによる。そこで、保育所の受け皿を「保育に欠ける」子どもに限定することで、その限界状況から抜け出す手段として保育所の受け皿を「保育に欠ける」子どもに限定したことが推察される。

第6章では、措置委託費と最低基準を組み合わせることによって、公の支配に属する保育所の保育提供基盤を形成した過程を分析した。その結果、措置委託費を主要な財源とする資金供給システムを「措置委託制度」であるとする言説では、措置委託費による保育提供基盤が構築された起点を社会福祉事業法に基づく社会福祉法人の創設された時期としているが、個別法の児童福祉法の制定が起点となっていることが明らかになった。そして、措置委託費と最低基準を組み合わせた保育提供基盤は、GHQ/SCAP 傘下のフラナガン神父の示唆による日本社会事業協会児童部の「児童福祉施設最低基準案」の立案、GHQ/SCAP/PHW のマーカソンによる児童福祉法案立案担当者の松崎に対する示唆など GHQ/SCAP との相互関係によって形成されていた。また、厚生省は、措置に要する事務費や事業費からなる児童保護措置費を「児童の最低生活を保障する経費」（厚生省児童局編 1959：176）と位置づけ、財政的な側面だけでなく、子どもの生活を保障の両面から行っていたことが示唆された。

以上のことから、被占領期に幼稚園と保育所の二元体制が確立した背景には、幼稚園又は保育所の受け入れ対象年齢区分が重複する幼児の受け入れ要件を合わせる二枚看板制の導

入の動きがあったが、GHQ/SCAP の幼稚園と保育所の二元体制を前提とした『教育使節団報告書』による勧告や文部省と厚生省との相互交渉で、幼児の年齢区分を巡る対立で実現しなかった。他方、GHQ/SCAP 傘下のフラナガン神父や GHQ/SCAP/PHW のマーカソンとの相互関係によって子どもの権利を保障する保育提供基盤が築かれた。そして、私的契約と措置による保育の提供が相互補完的な関係を持ち、選別によって保育の必要性から排除された子どもを公的保育に包摂し子どもの権利を保障する一端を担うしくみとして機能していた。

(2) 保育所政策の枠組み形成と保育提供基盤との連関における歴史的社会的要素

戦前・戦時期からの連続／非連続については、次のことが抽出された。すなわち、第4章では、戦前期の幼稚園令で、法定化されていない託児所が対象としている3歳未満の子どもの幼稚園への受け入れを法定していた。しかし、運用が広がらず、戦時期の社会事業法による託児所の法制化による二元制における二枚看板制にはつながらず非連続であった。第5章では、戦時期の社会事業法制のもとでは、託児所の定義規定はなかったが、託児所は私的契約によってすべての子どもへの保育提供の受け皿になっていて、保護者や子どもの必要を充足する包摂性を持っており、保育所がすべての子どもに対する受け皿となっていたことについては被占領期前期に連続していた。第6章では、戦時期の一括つかみ金方式から、被占領期の、事務費の収容人員の多寡に応じた段階による算出方式、事業費の人頭による算出方式という、措置委託費の非連続性によって、被占領期の措置による保育所における保育提供基盤が築かれていることである。

ステークホルダーの相互関係については、次のことが抽出された。第4章では、GHQ/SCAP の SCAPIN775 による無差別平等は、幼稚園と保育所の二元制によって法制度上の無差別平等の保育提供基盤は築けなかったが、ヘレン・ヘファナン等の GHQ/SCAP/CIE のスタッフと日本の保育実践者との相互関係によって、幼稚園又は保育所にかかわらず、また、「保育に欠ける」欠けないにかかわらず、事実上において、平等な保育を提供する基盤を築いた。第5章では、児童福祉法の第5次改正が行われるまでの間においては、保育所の包摂性を持つ受け皿を保育の供給基盤として、私的契約による無差別平等の保育の提供と、公的責任として行われる選別性原則の措置による労働等による「保育に欠ける」子どもに対する保育の提供が相互補完的な関係を持っていたことである。

保育所政策と保育提供基盤との連関については、次のことが抽出された。すなわち、第4章では、第二は、GHQ/SCAP 傘下の『教育使節団報告書』を踏まえた占領政策に基づく幼保二元制による対象の規定は、現実の保育提供基盤の提供の実態や幼保一元化の要求と乖離していたなかで、GHQ/SCAP/CIE のヘレン・ヘファナンの指導のもとで、幼稚園と保育所に共通の『保育要領』を作成し、事実上において幼稚園と保育所の共通の保育を提供する体制を築く保育政策と保育提供基盤の連関があった。第5章では、児童福祉法の第5次改正が行われるまでの間は、私的契約による保育の提供が一般化している保育提供基盤において、公的責任として「保育に欠ける」子どもを措置する保育所政策であった。しかし、措置による保育所への入所がマイノリティであったことから、保護者にスティグマが抱かれ、平等実現のための「保育に欠ける」子どもに対する特別措置が受け入れられてなかったという齟齬があった。第6章では、政策形成主体による措置（委託）費と最低基準の組み合わせた保育提供基盤に対する財源の裏付けが不十分であったことから、措置委託費や施設設備費等の財源の受け皿としての社会福祉法人制度が創設されたことが明らかになった。

第三部 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した浦辺史の思想的背景

第1節 ねらい

本章では、戦後まもなく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（以下、浦辺）に着眼し、児童福祉法が制定された際の保育所規定をめぐる浦辺の解釈とその思想的背景を分析して、保育実践運動の特性を把握し、歴史的社会的要素を抽出する。

浦辺らが1946（昭和21）年10月19日に民主保育連盟を結成した翌年の1947（昭和22）年12月12日に公布された児童福祉法の保育所規定は、1951（昭和26）年6月6日の第5次改正で「保育に欠ける」乳幼児（以下、子ども）に限定したが、成立時においては、すべての子どもの受け皿となっていた。すなわち、保育所規定の第39条では、「保育所は、日日保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」と規定していた。その後、第5次改正で、保育所規定に「保育に欠ける」の字句を挿入し、「保育所は、日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」（第39条）となった。「保育に欠ける」の字句は、「終日、乳児又は幼児につきそっていて、完全な保護養育をすることができない」（松崎1948a：132-3）ことを意味していた。この「保育に欠ける」の字句は、児童福祉法成立時から市町村長による措置の規定にあり、「市町村長は、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」（第24条）となっていた。このように、第5次改正で保育所規定に「保育に欠ける」の字句を挿入し、保育所は「保育に欠ける」子どもの受け皿となったが、児童福祉法成立時の保育所規定には「保育に欠ける」の字句がなく、保育所はすべての子どもの受け皿となっていた。

児童福祉法の成立から30年を経過して著わされた『戦後保育所の歴史』（植山・浦辺・岡田編1978）の编者によるてい談では、児童福祉法の制定時から第5次改正までの保育所の受け皿を規定する保育所規定と措置規定について意見を交わしている（植山・浦辺・岡田編1978：303-24）。このなかで浦辺は、第一に保育所保育の無差別平等を基本とし、第二に働く婦人の経済生活基盤の確保のために「保育に欠ける」子どもを優先して入所させる解釈をしている。

第一の保育所保育の無差別平等については、岡田の次のような問いに、浦辺が答えている。岡田は、「戦後の児童問題にたいしての基本的姿勢がそのまま原理になってくれば、『保育に欠ける』とか『欠けない』ということのかかわりなしに、入所させてやるという考え方が、役所の中ではきちっとあったといえるのだろうか。市町村長が措置する者は保育に欠けているものということは二十四条に最初の法律からあります。ところが三十九条、そこは一般無差別なんですよ。保育に欠ける者が保育されると書いてないんです」と問いかけている。岡田の問いは、児童福祉法成立時の次の実情から発している。つまり、当時の保育所においては、第39条の規定のもとで、保護者と保育所との間の私的契約による入所が一般的で、そのなか、第24条の規定に基づいて、市町村長の措置によって「保育に欠ける」子どもが入所しており、『保育に欠ける』とか『欠けない』ということのかかわりなしに入所していた。浦辺は、この岡田の問いに対して、「地域の保護者から子どもを日々預かって保育するんだ、保育に欠けている子どもがあったら市町村長が措置をするという形でしたね」とし

て、「地域の子どもに門戸が解放されていた意味では無差別平等だった」と答えている（植山・浦辺・岡田編 1978 : 308）。

しかし、第 24 条において、国家責任（公的責任）による措置の対象を「保育に欠ける」子どもに限定していることから、この保育所保育の機会が無差別平等に保障されているという浦辺の解釈に、植山から疑義が差し挟まれている。植山は、「無差別平等という言葉が使われるかどうか、ちょっと疑問点がありますの」と述べ、その理由として、「法案担当者松崎芳伸氏は非常に経済政策のうえで保育所を発展させていくという考え方を、児童福祉法解説文獻に書いておりました。だから子どもはそういう状態なら誰でも利用するものは利用しなさいという姿勢ですよ」と、松崎の経済政策的な保育所の位置づけを批判し、浦辺の主張に疑義を呈している（植山・浦辺・岡田編 1978 : 308）。つまり、松崎が立案した法案は、経済政策的な考え方で、国家責任（公的責任）による保育所保育の対象を労働等によって「保育に欠ける」子どもに限定していることから、すべての子どもが国家責任（公的責任）による無差別平等な法の取り扱いとなっておらず、実質的に保育の機会を無差別平等に保障していないというものである。

浦辺と植山との間には、無差別平等の解釈に齟齬がみられる。すなわち、植山の解釈は、すべての子どもが国家責任（公的責任）による保育所保育の対象となる絶対的な平等観にたつて、無差別平等を主張するものであった¹⁾。これに対して、浦辺の解釈は、相対的な平等観にたつて、「地域の子どもに門戸が解放」されている形式的な平等の状態における「保育に欠ける」子どもの不利を国家責任（公的責任）によって是正するというものである。GHQ/SCAP の非軍事化と民主化を目的とした占領政策のもとでは、植山の解釈による絶対的な平等による保育所保育の提供は採用されなかった。他方、相対的な平等観にたつ浦辺の解釈は、児童福祉法の保育所規定と措置規定に具現されている。つまり、児童福祉法成立時の保育所規定は、保護者と保育所との間の私的契約により誰でも入所できる規定で、そのなか、措置規定に基づいて国家責任（公的責任）によって「保育に欠ける」子どもを措置するというしくみで、浦辺の説明はこのしくみに即したものであった。

第二に浦辺は、経済政策的な考え方によって「保育に欠ける」子どもを保育所保育の対象とする松崎の考え方を支持し、働く婦人の経済生活基盤を確保するために「保育に欠ける」子どもを優先して入所させる発言をしている。すなわち、浦辺は、「母子家庭が沢山あって、母親が働かなければ子どもを抱えて食えない、なんとか母子家庭の生活をみようということで、保育所の目的の一つは母子家庭の保護にあった」として、「戦後の経済復興のにない手として、婦人が働かなければ、日本も個人の家も復興ができない。それで婦人の働くことにちなんで、経済政策的な考え方を松崎さんが入れたんだらう」と、婦人の労働によって「保育に欠ける」子どもを優先した経済政策的な考え方による松崎の立案を支持する発言をしている（植山・浦辺・岡田編 1978 : 308-9）。植山が、「非常に経済政策の上で保育所を発展させていくという考え方」が示されていたとする「児童福祉法解説文獻」で、松崎は、「資本主義経済社会に対する負担としてではなく、その円滑な循環をもたらすための施設である」と社会政策のなかに保育所を位置づけた考えを述べている（松崎 1948b : 49-50）。植山が松崎を「非常に経済政策の上で保育所を発展させていくという考え方」であると批判しているのは、経済の安定と成長をもたらすための社会政策のなかに保育所を位置づけていることにある。これに対して、浦辺は、「婦人が働かなければ、日本も個人の家も復興

ができない」と、松崎の社会政策への位置づけを、当事者の側に引き寄せ、個人の家庭の経済生活基盤の安定に資するものとして保育所を位置づける考え方をしている。

そして、浦辺は「民主保育連盟で、保育所を作る運動を手がけ」、「野外に放置されている子ども」の野外保育から始まって、「空いている建物を利用して地域の婦人たちがいっしょになってやる」など、当事者と連帯して野外に放置されている子どものための保育所づくり運動を展開したことを述べている（植山・浦辺・岡田編 1978：309-10）。民主保育連盟は、国家の経済的安定と、個人の家庭の経済生活基盤を確保し安定させるために、母親が働くことによって生起する「保育に欠ける」子どもに保育所保育を提供するという浦辺の発想によって結成していたことが示唆される。浦辺の考え方は、保育所規定によって地域のすべての子どもに保育所の門戸が開放されていることによる形式的な平等を基本原理としながら、措置規定によって「保育に欠ける」子どもを優先して保育所保育の対象とする保育所づくり運動を展開するというものである。したがって、浦辺が主導して結成した民主保育連盟による保育所づくり運動は、形式的な平等のもとで「保育に欠ける」子どもの不利を是正し、制度による保育所保育に包摂する運動であったと考えられる。

そこで本章では、国家経済の安定と成長をめざした社会政策を支持し、そして個人の家庭の経済的生活基盤の確保のために労働等による「保育に欠ける」子どもを保育所保育の対象とする浦辺の考え方が形成された思想的背景を明らかにする。

形式的な平等によって生成する不利と向き合い実質的平等の実現をめざす取り組みは、今日における社会福祉の理念の実現に向けた社会福祉実践と研究に求められるものである。したがって、戦後に保育所づくり運動を展開した民主保育連盟の結成を主導した浦辺の保育所規定の解釈をめぐる思想的背景の追究は、社会福祉学における歴史研究にとって重要と考える。

研究の方法は、法案の立案過程の資料を集録している児童福祉法研究会編（1978）と、民主保育連盟の取り組みを掲載した「民主保育ニュース」を集録している松本編（2015）の史資料によって、法案の立案過程で民主保育連盟が発表した「法案に対する意見」が提示された経緯と内容を整理したうえで、「法案に対する意見」への浦辺の関与と法案修正への影響を検討する。そして、浦辺の思想の戦時期から戦後への連続を視野において、浦辺の主張の思想的背景を明らかにする。浦辺の思想的背景に関する文献については、戦時期の浦辺の論考を中心に検討する。浦辺の思想的背景の検討においては、戦時期から戦後の法第五次改正までの史資料と付き合わせ、法の第五次改正後の述懐等に基づいた文献を援用する。

第2節 民主保育連盟の「法案に対する意見」と浦辺の関与

1. 「法案に対する意見」の経緯

「法案に対する意見」は、「政府案6月2日案」を民主保育連盟の「児童福祉法案研究会」が研究したものとして、いわゆるガリ版刷りの謄写印刷によって「1947.7.23」付けで発行した「民主保育ニュース No. 5」に掲載している（松本編 2015：25）。それは、1947（昭和22）年の「6月中旬第1回研究会を開き、種々立案当局の説明をもとめ熱心な討議を行った。引続き三回の研究会によってまとめた意見」として発表している（松本編 2015：25）。研究会を三回開いたとあるが、「民主保育ニュース No. 5」の「連盟日誌（5.20—7.20）」には、6月24日「第二回『児童福祉法案研究会』出席23名」、6月30日「第三回『児童福祉

法案研究会』出席 15 名」と記載され、第一回の研究会については明記されていない（松本編 2015 : 25）。「民主保育ニュース No. 5」の「連盟日誌（5・20—7・20）」には、6 月 16 日に「板橋地区保育施設懇談会に参加」とある。その「ニュース」欄に、6 つの幼稚園・保育園の参加による「板橋保育友の会」が「児童福祉法案についての研究会」を開いている（松本編 2015 : 26, 30）。

2. 「法案に対する意見」の内容

「法案に対する意見」は、1947（昭和 22）年 6 月 2 日付けの「児童福祉法案」に対して提示された。それは、前文、福祉の措置、福祉施設、費用、および他法令との関係という内容で構成している。保育所規定は、法案で「第 44 条 保育所とは、乳児又は幼児を、その保護責任者の委託する時間中保育し、その保護責任者の負担を軽減する施設をいう」と規定していた。これに対する無差別平等についての考え方が、福祉施設の節で次のとおり示されている。

僅かに児童厚生施設を除いてはすべて救貧的、生活保護的な色彩が濃く出ている。例えば助産施設は『経済的な理由により適正な助産を受けることの出来ない妊産婦は』といい、『保育所とは乳児又は幼児をその保護責任者の委託する時間中保護し、その保護責任者の負担を軽減する施設をいう』とする如きである。このことも勿論必要な保護規定ではあるが、すべての児童を対象とする前文の趣旨と必ずしも一致していない。妊産婦、乳幼児、児童の全般的な健康保持、文化向上のためとならば、その対象に制限をおくことは当を得ないであろう。

（松本編 2015 : 26）

ここでは、法の内容を定めた実体的規定（保育所規定）が対象を制限しており、法全体に通じて基本となる前文のすべての子どもを対象とする無差別平等の理念と乖離していることを指摘している。だが、一方で「保育所とは乳児又は幼児をその保護責任者の委託する時間中保護し、その保護責任者の負担を軽減する施設をいう」という規定は、「勿論必要な保護規定ではある」としており、無差別平等を規定したうえでの「保護責任者の負担を軽減する施設」という規定を求めている。

また次のとおり、民主保育連盟創立時の綱領、及び民主保育連盟の設立母体であった婦人民主クラブの綱領（1946 年 1 月 6 日決定）を踏まえた提言をしている。

民主保育連盟としては乳幼児保育の問題を「乳幼児の完全な擁護と正しい教育の実現」と「婦人の社会的解放のための一条件」として考えている。現在婦人の自覚を高め教養を与えることによって封建制を拭い去り社会活動を保証すること及び、生産の担い手として国家再興のため働くべき勤労婦人の生活保証の一条件として保育問題を考える時、生活保護的、救貧的施策によっては根本的に之を解決することは出来ないし、又誤っていると云わなければならない。国が婦人の立場と特質を理解し尊重するならば当然の権利として「母性並に乳幼児福祉法」を立案実施すべきである。

（松本編 2015 : 27）

ここでは、民主保育連盟創立時の綱領の「この連盟は、民主日本建設のにない手である子どもの完全な擁護と正しい教育の実現のために活動する」（松本編 2015：135）から「乳幼児の完全な擁護と正しい教育の実現」の字句が用いられている。また婦人民主クラブの綱領の「わが婦人民主クラブは、婦人に向けられたる封建的な思想、制度及び慣習に対し、その解放のために闘う」（婦人民主クラブ二十年誌編纂委員会編 1967：23）を踏まえて「婦人の社会的解放」と「封建制を拭い去り社会活動を保証する」という字句が用いられている。そして、「政府案たる『児童福祉法案』がこのままの形で施行されることに反対し、新しい積極的な意図を持って『母性並に乳幼児福祉法』を問題に上せることを要望する」に至っている（松本編 2015：27）。

3. 「法案に対する意見」への浦辺の関与

浦辺自身は、浦辺（1969）において、「法案に対する意見」の資料を付し、「児童福祉法案については研究委員会を設け、意見をまとめて当局の再考を促した」としているが、これ以上の踏み込んだ説明はしていない（浦辺 1969：135, 144-9）。浦辺の経済的生活基盤を重視し「保育に欠ける」子どもを優先する視点は、前掲した松本編（2015：27）の「生産の担い手として国家再興のため働くべき勤労婦人の生活保証」という字句の社会政策的な考え方に示されている。すなわち、「保育所とは乳児又は幼児をその保護責任者の委託する時間中保護し、その保護責任者の負担を軽減する施設」という「生活保護的、救貧的施策によっては、根本的に之を解決することは出来ない」として、「乳幼児の完全な擁護」をしたうえで、「生産の担い手として国家再興のため働くべき勤労婦人の生活保証」を求めている。つまり、すべての子どもを無差別平等に保育所保育の対象としたうえで、保護責任者が「生産の担い手として国家再興のため働く」ことにより生起する「保育に欠ける」子どもを優先した保育を求めている。

4. 「法案に対する意見」の法案修正への影響

「法案に対する意見」では、「社会党婦人部ではこの問題を取り上げ積極的な議会活動を企図しているが、本連盟の意見はそのための一つの推進力となっている」と付記している（松本編 2015：27）。だが、寺脇が注目すべき点とした「児童保護法」と「母性並びに乳幼児福祉法」とに区別することなどの主張は、国会の審議の俎上にのっていない。

また、板橋地区保育施設懇談会が開かれた翌日の6月17日には、日本社会事業協会が主催した「児童福祉に関する中央常設委員会第一回総会」で、厚生省児童局の中川企画課長が「児童福祉法案の説明」をしており、これに松崎が委員会幹事として出席している（児童福祉法研究会編 1978：737-44）。「法案に対する意見」が、「三月総選挙前の議会には未提出に終りこの度新国会に提出の運びになるまで政府部内での法案整備は続行されたようであるが汎く関係者を招集しての公聴会は行われなかった」（児童福祉法研究会編 1978：745）としているのは、「児童福祉に関する中央常設委員会第一回総会」を政府が公聴会に代わるものとしたことが考えられる。寺脇によれば、この時、「厚生省はすでに、制定される法の基本的内容を確定しており、その了解を求めつつ、基本的な部分に抵触しない限り修正可能な民間側の要望はとりいれよう、という態度で終始して」いた（寺脇 1978b：90）。そして、

「これに対する出席者側の発言も、基本的な点で対立するというような批判的見解はみられない」状況であったと捉えている（寺脇 1978b : 90）。しかし、寺脇は、「法案に対する意見」は、このような動きとは「対比的ともいえる 6・2 案への民間側の批判的な見解」であったと指摘している（寺脇 1978b : 90）。

民主保育連盟による「法案に対する意見」の提示が、法案の修正にどのように影響したのかについては、「民主保育ニュース No. 6」の「創立一周年を迎えて」において、「今年の初め厚生省でとり上げた児童福祉法案については研究委員会を設けてその意見を発表し、当局の再考に資することに努めてきた」と説明している（松本編 2015 : 31）。

なお、「民主保育ニュース No. 5」の「連盟日誌（5・20—7・20）」には、7月18日に「社会党婦人部主催「児童福祉法案を検討する集り」を開いていることが記載されている（松本編 2015 : 30）。民主保育連盟では、1947（昭和 22）年 4 月に行われた選挙で、河崎なつが参議院議員（社会党）、松谷天光々（社会党）が衆議院議員として当選し、これらの議員には民主保育連盟の趣旨を政策実施に生かすことを期待していた（松本編 2015 : 22）。

河崎は、民主保育連盟創設時の幹事で、「民主保育ニュース No. 1」の巻頭言を書いている。そして河崎は、日本社会事業協会が主催した「児童福祉に関する中央常設委員会第一回総会」で、保育所規定の修正を主張した平野が母性保護運動で活動を共にした人々が結成している「母子問題懇話会」のメンバーでもあった（植山 1977 : 126）。したがって、こうしたつながりのなかで、「法案に対する意見」をもとに政府当局への働きかけがあったことも考えられるが、それを示す資料は確認されていない。

また日本社会事業協会が主催した「児童福祉に関する中央常設委員会第一回総会」が開かれた 6 月 17 日以降については、松崎の記録に、6 月 19 日に「マーカソン氏訪問。大体アブルーブをくれる見通し」と、GHQ/SCAP/PHW の I. H. マーカソンの承認が得られる認識を持ち、「7 月 4 日 児童福祉法案の法制局審議始まる」、「7 月 14 日 法制局通い終る」と記している（松崎 1978 : 777）。そして法制局の審査に付する 1947（昭和 22）年 7 月 4 日付けの「児童福祉法案」では、保育所規定の「保護責任者の負担を軽減する施設」という字句が消え、「第 38 条 保育所は、保護者の委託を受けて、主としてその昼間、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」と修正していた。さらに、「法案に対する意見」を発表した時点では、法制局の審査に基づく 1947（昭和 22）年 7 月 21 日付けの児童福祉法案が作成され、閣議を経て国会の審議に付される段階となっていた。

したがって、「法案に対する意見」を発表する以前の段階で、保育所規定は、すべての子どもを平等に保育所保育の対象とする規定がなされ、措置規定では、「第 23 条 保護者が、労働その他命令で定める事由により、その乳児又は幼児を保育所に委託することを申請したときは、市町村長又は特別市の市長は、その乳児又は幼児を保育所で保育することができる」となっていた。すなわち、保育所規定は、このときすでに「完全な擁護」によって実質的な平等によって保育所保育の対象とするものではなく、形式的な平等によって保育所保育と対象とする規定となっており、労働その他の事由により措置できる規定によってその不利を是正するものとなっていた²⁾。

5. 経済的生活基盤の確保を重視した考え方の思想的背景

「法案に対する意見」に盛り込まれた、「保育に欠ける」子どものための保育所保育の必要を主張する「生産の担い手として国家再興のため働くべき勤労婦人の生活保証」のフレーズは、戦時下において著わされた浦辺の「戦時保育施設標準」（浦辺 1942 b）の論考に源流がある。

「戦時保育施設標準」における保育施設は、二つの特徴を持っていた。第一は、保育施設が受け入れる子どもを、社会事業対象と社会政策的対象に区別したうえで、保育施設をその両者を受け入れる施設とし、第二に保育施設を働く婦人の生産活動を保障する施設として位置づけ、社会政策的な対象として重視していることである。

第一については、「国民保育施設」の職員の節で、「地域により保育時間を長く要する幼児がある施設では従来の如く保母の早出、居残による不十分な時間外保育をやめてこれら社会事業乃至社会政策的対象の幼児のために施設に住込むか、又はその付近に居住する特別の働き手を置いて、朝夕の生活保護に遺漏なからしむること」を求めている（浦辺 1942 b : 28）。また、「満三歳未満児保育施設」においても経営組織の節で、「国民保育施設に準ずべきも、特に施設の社会事業乃至社会政策的目的にしたがって経営主体も亦工場、鉱山、産報、社会事業団体、婦人団体等を適当とする」としている（浦辺 1942 b : 37）。浦辺が、保育施設の目的と対象を、あえて社会事業と社会政策に区別することに言及し、そのうえで両者を統合しているのは、従来の「労働＝生活過程全体に係わるものとしての社会政策が、労働過程のみに収斂していく、ひとつの出発点を形づくった」（玉井 1992 : 3）大河内の『『労働力』に対する『配置』と『保全』のための政策』論が影響していると考えられる。すなわち、大河内は、「社会事業は、社会政策立法の把握の埒外に落ち込んだ窮迫状態を〈Caritas〉的に救済し、進んでその更生を計ると共に、他方に於ては一般に保健・衛生・教育等の領域に於て、積極的に改善を計ってその要救護性の発生を予防せんとするものである」とし、「社会事業は社会政策の周囲に働き、社会政策の以前と以後とにその場所をもつものと言いうことができる」と述べ、社会事業と社会政策の概念を峻別している（大河内 1940 : 354）。浦辺は、このような大河内の社会事業と社会政策の概念の峻別を踏まえて、保育施設の対象を社会事業対象と社会政策対象に区別したうえで、両者を統合したことが考えられる。

第二については、浦辺が、保育施設の対象を社会事業対象と社会政策対象に区別したうえで、「戦時下婦人の家庭外勤労の激増並生活必需品入手難による母親の買出所要時間の増大等家庭生活の変化が国の将来を左右すべき重要な乳幼児の保育を不十分ならしめている」

（浦辺 1942 b : 25）状況下において、「婦人の生産的・文化的職能活動の保証」のために、社会政策的対象として「乳幼児保育に欠くる」子どもを重視していることである（浦辺 1942 b : 43）。浦辺は、幼稚園と託児所を一元化し、保育施設を満三歳以上の「国民保育施設」、「三歳未満の乳幼児保育施設」及び「隣保共同保育施設の三つのタイプに区分している（浦辺 1942 b : 26）。「国民保育施設」の受諾条件においては、すべての「満三歳以上から国民学校入学までの幼児を対象とする」なかで、「保育条件の欠如又は不足せる家庭の児童を先に入園せしめること」としている（浦辺 1942 b : 27）。「満三歳未満児保育施設」では、目的を「満三歳未満の乳幼児を擁し、しかも家庭を離れて工場、職場、学校、会社等に働かねばならぬ母親の子どもを社会的に保育することによって、勤労を保証する」とし、受諾条件を「生後六週間から満三歳未満の健康なる乳児及幼児」、「母親が家庭を離れて働き、而も家庭に保

育担当者なきこと」としている（浦辺 1942 b : 37）. そして「隣保共同保育施設」の目的では、「戦時下国民生活の実情は、母の勤労活動への参加並生活必需品の入手難等のため、家庭に於ける乳幼児保育に缺くるところあり、また防空活動のため母の足手纏となる乳幼児を集団的に保護する必要もある」と、「乳幼児保育に缺く」の字句を用いている（浦辺 1942 b : 43）. このように、「戦時保育施設標準」は、戦争遂行のための戦時総動員体制による生産力の維持・保全のために保育所を位置づけるものだった.

「戦時保育施設標準」では、「大東亜共栄圏の指導民族たる皇国民の資質の基礎錬成の素地を培うこと」を目的とした保育施設の機能は、「イ 乳幼児の生活訓練と教育」、「ロ 家庭並地域（母）の保育（生活文化）指導」、「ハ 婦人の生産的・文化的職能活動の保証」の三つに規定している（浦辺 1942 b : 26）.

「法案に対する意見」と「戦時保育施設標準」の対応は次のとおりとなっている. 前者の「乳幼児の完全な擁護と正しい教育の実現」は、後者の「イ 乳幼児の生活訓練と教育」で、前者の「生産の担い手として国家再興のため働くべき勤労婦人の生活保証」は、後者の「ハ 婦人の生産的・文化的職能活動の保証」に対応している.

そして「戦時保育施設標準」では、「現行保育施設は、理論的にも実際的にも統合化の傾向」にあり、「幼稚園と託児所の現状が示唆する一元化の傾向」と「保育施設一元化論の主張するところ」を踏まえて、施設類型を、常設の「国民保育施設」と「三歳未満の乳幼児保育施設」、季節的又は臨時に開設する「隣保共同保育施設」の三つに類別している（浦辺 1942 b : 26）.

当時の託児所の年齢に関する受諾規定では、「三歳児から」とするものが最も多く（51.7 %）、ほとんど三歳以上を対象としており、託児所が設けている家庭における条件規定では「勤労事情に関するもの」（53.7%）、「生活層に関するもの」（39.0%）、「軍事関係のもの」（29.3%）の順であった（中央社会事業協会社会事業研究所、・愛育会愛育研究所 編（1943 : 199, 201）.

こうしたなかで、「戦時保育施設標準」のこれらの保育施設の受諾条件として共通しているのは、いわゆる「保育に欠ける」子どもに限定し、または優先していることであった. 「国民保育施設」では、すべての満三歳以上から国民学校入学までの幼児を対象とし、「保育条件の欠如又は不足せる家庭の児童を先に入園せしめること」と、「保育に欠ける」子どもが、優先入所の対象となっている（浦辺 1942 b : 27）. ここでは、すべての子どもを平等に「国民保育施設」の対象としたうえで、「保育条件の欠如又は不足せる家庭の児童」を優先した保育を求めている. また「満三歳未満児保育施設」と「隣保共同保育施設」では、「保育に欠ける」ことが受諾要件または目的となっている. 「満三歳未満児保育施設」では、受諾条件が「母親が家庭を離れて働き、而も家庭に保育担当者なきこと」となっている（浦辺 1942 b : 37）. また「隣保共同保育施設」では、目的として「母の勤労活動への参加並生活必需品の入手難等のため家庭に於ける乳幼児保育に缺くるところ」という字句が用いられ、一時的に「保育に欠ける」というニュアンスで用いられている（浦辺 1942 b : 43）. 「国民保育施設」には明記していないが、「満三歳未満児保育施設」と「隣保共同保育施設」は、母親の勤労を支援するための保育施設としている.

浦辺は、『国民保育施設の構想』（浦辺 1943）で次のように論述し、戦時下の生産力の維持・増強のための勤労支援が国民保育施設に課された役割であると主張している.

国民保育施設は特に戦時下においては生産性を多分に有つべきものである。という意味は戦争遂行のため工業生産をたかめ、食糧を増産するため、国民皆働運動によって婦人乃至母の生産的活動への動員が不可避になっている。之に応じて国民保育施設も亦婦人一母の勤労を持続せしめ、且は母の勤労外の家の労務（保育）の負担を軽減するという社会政策的機能を多分に担うべきものと思う。又出征軍人家族、遺族援護の意味での乳幼児保育も亦施設の生産性に関係していることは勿論である。総じて既に勤労している婦人の勤労生活を保証し、未だ勤労せざる婦人の家庭保育を軽減することにより工場や農村に積極的に勤労せしむるという生産的機能が戦時国民保育施設の重要な条件の一となる。

（浦辺 1943：7）

したがって、「国民保育施設」、「満三歳未満児保育施設」、「隣保共同保育施設」の三者ともに、母親の勤労支援であると位置づけられている。浦辺は、「国民保育施設は特に戦時下においては生産性を多分に有つべきものである」として、労働力や生産力の維持・増強としての社会政策的機能を強調している。それは、大河内の「労働者に対する保護ではなく、『労働力』に対する『配置』と『保全』のための政策」が社会政策であるという生産的社会政策論が土台となっている（大河内 1940：4）。浦辺が直接的に大河内の理論に言及しているものは見当たらないが、浦辺が1939（昭和14）年から1944（昭和19）年まで勤めていた中央社会事業協会が経営する社会事業研究所の参与として大河内が関わっていたという繋がりがある（浦辺 1982：170）。そして浦辺が、1944（昭和19）年5月26日に治安維持法によって特高警察に逮捕されてから1945（昭和20）年10月までの拘禁生活のなかで、『日本社会政策史』（風早八十二）や『社会政策の基本問題』（大河内一男）、雑誌『社会事業』（厚生問題）、『保育問題研究』などをよみかえしてみた」と戦後に回想している（浦辺 1982：231-2）。浦辺がこうした接点を持ち私淑していた大河内は、「労働力不足の問題に関連せしめて社会事業の戦時下に於ける課題を考えれば」、「社会事業は従来活動を著しく拡大強化する必要に逼られている」として、「例えば婦人の職場への進出は、託児所施設の拡張を不可避のものとするであろう」と述べている（大河内 1940：367）。そして「託児所は、それが従来持っていた救済的・教育的任務の外に、著しい経済的或いは生産的職能を営み始めることになる。社会事業は社会政策的性質を漸次持つに至る。戦時経済下における社会事業の著しい特質の一つは、それが従来任務のほかに生産的任務との連繫を色濃く持ち始めるという点に求めることが出来る」としている（大河内 1940：367）。浦辺の「既に勤労している婦人の勤労生活を保証し、未だ勤労せざる婦人の家庭保育を軽減することにより工場や農村に積極的に勤労せしむるという生産的機能が戦時国民保育施設の重要な条件の一となる」（浦辺 1943：7）という主張は、大河内の「『労働力』に対する『配置』と『保全』」と「従来任務のほかに生産的任務との連繫を色濃く持ち始める」という論理をよく反映している。

以上のことから、「保育に欠ける」子どもを優先する措置規定を踏まえた浦辺の保育所規定の解釈は、戦時期における大河内の生産的社会政策論を援用した「戦時保育施設標準」の論考にあることが明らかになった。

第3節 考察

戦後まもなく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の保育所規定をめぐる解釈とその思想的背景についてのこれまでの分析から、次のとおり、保育実践運動の特性が把握できた。

第一は、法の成立から30年後のてい談における法成立時の保育所規定の解釈について、浦辺は、保育所の経済政策的な位置づけを支持し、同時に母子家庭の経済的生活を維持するための施設として位置づけ、「保育に欠ける」子どもの入所を重視する措置規定を踏まえて、形式的な平等を含意する解釈を示していたことである。

浦辺らが法案立案時に提示した「法案に対する意見」においては、法案の「保護責任者の負担軽減する施設」とする「生活保護的、救貧的な施策」の保育所規定では、「国家再興のため働くべき勤労婦人の生活保証」は困難であるとし、すべての児童を対象とするなかで「保護責任者の負担を軽減する」ために保育所保育を提供する保育所規定を要求していた。

ここに示された、すべての児童を対象とするなかで「保育に欠ける」子どもを重視した保育所保育の提供は、戦時期に、浦辺が著わした「戦時保育施設標準」において示されていた。この「戦時保育施設標準」では、「保育に欠ける」子どもを重視した取り扱いを主張している。

てい談では、無差別平等の解釈は、植山と浦辺との間では見解を異にしていた。植山は、国家責任（公的責任）によって一律にすべての子どもに保育所保育を提供する絶対的な平等を主張していた。浦辺の主張は、地域のすべての子どもに保育の機会が開かれていることによる形式的な平等のもとで、「保育に欠ける」子どもの不利を是正する主張であった。

浦辺がとりまとめた「法案に対する意見」では、「乳幼児の完全な擁護と正しい教育の実現」のもとで、すべての子どもを保育所保育の対象とするなかで、「保護責任者の負担を軽減する施設」という規定も「勿論必要な保護規定である」としている。つまり、「乳幼児の完全な擁護」に基づく絶対的な平等のもとでも「保育に欠ける」子どもに対する保育所保育の提供を重視する主張となっている。「乳幼児の完全な擁護」に基づく絶対的な平等のもとで、すべての子どもに対して保育所保育の機会が提供されるのであれば、保護者の負担が重くなることによる「保育に欠ける」子どもの保育所保育を重視する規定の必要性はないと考えられる。このように、絶対的な平等観は、現実の不平等を放置してしまい実質的な平等の達成を困難とする。こうした絶対的な平等に限界が生起することから、浦辺が、民主保育連盟の児童福祉法案研究部会のメンバーの意見を「法案に対する意見」としてとりまとめた際に、自身の主張を挿入したことによるものと考えられる。他方で、「保護責任者の負担を軽減する施設」という規定を重視することに、固有の主張が内包されていることが示唆される。

それは、浦辺が、保育所の社会政策的機能を重視していたことである。法成立時の保育所について、浦辺は、「注目すべきは保育所は他の児童福祉施設とは異って、婦人労働を保障する社会政策的機能をもったことであった。保育所は母親の保護と児童の保護の両面があって、前者は国民経済復興のため婦人の労働力を必要とし、これがひいては婦人の解放につながり、後者は新しい民主日本の担い手を育成する意味で両者の機能を不可分のものとして考えられた」と述べている（浦辺：1977：3）。

浦辺が依拠した大河内の生産的社会政策論について、大河内は、『社会政策の基本問題』（1940）の序で次のように述べている。すなわち、「社会政策を、労働者に対する保護では

なく、『労働力』に対する『保全』と『配置』のための政策と考えようとする態度は、この論文集に於ける基本的な点である」と述べている（大河内 1940 : 4）。大河内の『労働力』に対する『保全』と『配置』を重視した生産的社会政策論は、「労働者に対する保護ではなく」、つまり労働者の生活の安定と向上のための政策論ではなく、経済の安定と維持のためのものだった。これに対して浦辺は、婦人の働きを経済政策による国家の安定の『労働力』としてみるだけでなく、当事者の生活問題に引き寄せ家庭生活の安定と向上のための社会政策として構成した。

第二は「保育に欠ける」子どもの重視は、戦時期の総力戦体制のもとで浦辺が著わした「戦時保育施設標準」の構想と深く結びつき、その延長線上にあったことである。浦辺は戦後に、「私は保問研と社会事業同攻会を翼賛運動の一翼とのべたが、戦時体制の中ですでに変身している自分を発見して愕然とした」（宍戸 1976a : 317）と、戦時期の総動員体制に組み込まれていた自身を振り返っている。そして戦後の浦辺の解釈は、戦時期の総力戦体制への参画を前提とした大河内の生産的社会政策論を援用して著わした「戦時保育施設標準」の構想と連続するものだったことである。

そしてGHQ/SCAPの民主化政策のもとで、経済政策的な意図を内包した松崎の法の立案に対する植山ら母子問題懇話会や民主保育連盟の主張と、GHQ/SCAPの占領行政、日本政府との複雑な絡み合いのなかで、保育所規定の形式的な平等の不利を措置規定で是正して「保育に欠ける」子どもを保育所保育に包摂する構造を形成している。しかし、その後の占領期終盤における法の第5次改正では、経済政策的な意図を内包した保育所規定に回帰している。この戦時期から連続した経済政策的な社会政策の意図を持った改正によって、形式的な平等のもとで生成する不利を措置によって是正し機会の平等を実質化するしくみではなくなった。

浦辺が、戦時期の総力戦体制による戦争の遂行と距離をおくことが困難な状況において、大河内の生産的社会政策論を当事者の生活に引き寄せ、形式的な平等のもとで大多数を占める「保育に欠ける」子どもを保育所保育に包摂しようとしたことは、戦時期においては、経済政策上の是正によって総力戦体制を築き戦争を遂行する根拠を得ていたとともに、総力戦体制のなかでの子どもの放任をなくすという意味で、社会的な合理性をもっていたと考えられる。

また戦後の民主保育連盟の設立は、その趣意書が示している「幼稚園は文部省、保育所は厚生省でそれぞれ所管し、一方は就学前の準備教育として、一方は貧困者の救済事業としていとなまれ、何れも国民の大部分をしめる勤労家庭の要望にとおい実情」にあるという認識によるものであった（浦辺 1969 : 139）。つまり、保育を要する子どもの制度による公的保育からの排除は、保育所等による公的保育が普遍的となった今日においては制度の隙間で生起するマイノリティ³⁾の問題となっているが、制度がまばらな当時はマジョリティ⁴⁾の問題であった。勤労家庭等の「保育に欠ける」子どもを国家責任（公的責任）による保育所保育への包摂を措置規定で具現する児童福祉法が成立したのは、そうした形式的な平等を国家責任（公的責任）において是正することによっていわゆる総力戦体制を築き経済復興をなしとげるという社会的な合理性を持っていたことによるものと思われる。しかし、敗戦後の逼迫した財政状況のもとでは、保育所政策だけで労働等のために「保育に欠ける」子どもを保育所保育に包摂し国家責任（公的責任）による無差別平等を実現することが困難であっ

た。そこで、浦辺は、保育所政策を補完するために保育所づくり運動を展開する民主保育連盟の結成を主導したものと考えられる。浦辺は、「これまで保育所といえば子どもの養護（生活の世話）、幼稚園といえば教育と二元的に考えてきた保育観に抗して、子どもの養護と教育を統一的につかんで、すべての子どもに保育＝幼児教育の機会を平等に与えなければならないという考え方が民主保育連盟の保育観であった」と述べている（浦辺 1969：165）。民主保育連盟の保育観が機会平等の実現であったとする浦辺は、この保育観を民主保育連盟の構成メンバーと共有し、政府が推し進める社会政策と個々の生活者の生活問題との狭間で、社会政策的な考え方とひとり一人の生活課題を解決する運動を結びつけ、保育所保育を無差別平等に提供する保育実践運動を展開したことが示唆される。

以上の浦辺の保育所規定をめぐる解釈とその思想的背景の特性から、保育所政策形成と保育実践運動の連関についての次の三つの歴史的社会的要素を抽出することができた。

第一は、民主保育連盟による保育所づくりを主導した浦辺が「児童福祉法案研究部会」で、児童福祉法案の前文の規定と一致したすべての子どもを保育所の対象としたうえで実質的な平等が実現する受入れをするよう、児童福祉法の「法案に対する意見」をとりまとめていることである。具体的には、すべての子どもを平等に保育所の受け入れ対象としたうえで、保護責任者が「生産の担い手として国家再興のため働く」ことにより生起する「保育に欠ける」子どもを優先するよう求めている。そして、「民主保育ニュース」で公表し、政府当局に対象の拡大を求めている。また、民主保育連盟会員による積極的な議会活動が企図されているという、保育所政策と保育実践運動の連関が見られる。第二は、GHQ/SCAP 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、母性保護法制定運動に携わった民主保育連盟会員がいたという、平等な福祉実現を主張する女性達との相互関係があったことである。「法案に対する意見」が求める平等は、「保育所とは乳児又は幼児をその保護責任者の委託する時間中保護し、その保護責任者の負担を軽減する施設」という「生活保護的、救貧的施策によっては、根本的に之を解決することは出来ない」として、「乳幼児の完全な擁護」をしたうえで、「生産の担い手として国家再興のため働くべき勤労婦人の生活保証」であった。第三は、すべての子どもを平等に保育所の受け入れ対象としたうえで、「保育に欠ける」子どもを優先した保育の重視は、戦時期に、浦辺が著わした「戦時保育施設標準」の構想と深く結びつき、その延長線上にあったという、戦時期との連続性である。すなわち、「戦時保育施設標準」の構想において、「国民保育施設」に、すべての満三歳以上から国民学校入学までの幼児を対象とし、「保育条件の欠如又は不足せる家庭の児童を先に入園せしめること」を求めているという、類似性があることである。

注

- 1) 植山らは、「司令部の支持する民主化運動の一環として、母と子の福祉について考える会をつくろう」と結成した「母子問題懇話会」で、政府の児童福祉法案の立案に対する働きかけをしていた（植山 1977：125-6）。そのメンバーのひとりであった伊福部敬子は、保育所に「労働するときにあずけるといふのでは、勤労補助であり、母親の勤労を側面から援助するというに過ぎない」として「保育所を特殊の施設としないで、子供たちの仕合せのために、一般の施設とすることを望んでやまない」と批判している。そして、すべて

の子どもを保育所保育の対象とすることを「丁度小学校にすべての子供が入るように」と述べている（伊福部 1948 : 125-7）。

- 2) 法制局審査後の『児童福祉法案（昭 22・7・21）の訂正増補分（昭和 22 年 8 月 5 日）』では、「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」と義務規定に修正されている（児童福祉法研究会編 1978 : 572-3）。
- 3) マイノリティは、一般的に、少数派又は少数者を意味する言葉として用いられている。本研究では、保育所に入所申請できる人数が少ないだけでなく、保護者の労働時間が長いことなどのために「保育に欠ける」子どもが利用しにくく、保育所利用において劣位の立場にある集団をなしていることであると定義して用いる。
- 4) マジョリティは、一般的に、多数派又は多数者を意味する言葉として用いられている。本研究では、保育所に入所申請できる人数が多いだけでなく、保育時間が午後 3 時までに設定されているなど、保育に欠けない子どもが利用しやすく、保育所利用において優位な立場にある集団をなしていることであると定義して用いる。

第8章 民主保育連盟による保育所づくり運動

第1節 ねらい

本章では、浦辺史の主導によって戦後まもなく創設された、民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開の実践方法について、戦時期の浦辺の構想との連続／非連続に着目して分析して、保育所づくり運動の特性を把握し、歴史的社会的要素を抽出する。

戦後の1946（昭和21）年10月19日に創設された民主保育連盟の保育所づくりは、戦時期の国家総動員体制から、敗戦後のGHQ/SCAPの非軍事化と民主化の占領政策に基づく国家体制へと転換したなかで、戦時期の旧保育問題研究会員が主要な担い手となって地域展開されている。浦辺の地域展開の考え方の端緒をたどると、1936（昭和11）年に結成され「保育者と研究者の共同研究をすすめ」（松本2003：85）た旧保育問題研究会の会員として活動している中で表明されている。すなわち、1939（昭和14）年3月31日に社会事業法が制定された同年に中央社会事業協会の社会事業研究所に入所して雑誌『社会事業』の編集に携わり1943（昭和18）年5月26日に治安維持法違反で逮捕拘留¹⁾されるまでの間に、保育施設の地域性に関する二つの論説を発表している。

第一は、「保育施設の地域性について」（浦辺1942a）である。浦辺はこの論説で、保育施設への子どもの通園圏を踏まえた保育施設の設置と、保育施設の地域子育て支援の拠点としての機能の発揮を求め、子どもの通園圏と家庭に対する社会教育的機能を重視した保育施設のあり方を論じている。それは、「幼児が徒歩で保育施設に通い得る距離には一定の限度があり自づから『通園圏』が存在するのであり、又幼児保育を通じて各家庭における保育を改善し延いては家庭生活を刷新充実するという施設の社会教育的機能を考えるときには保育施設は当該地域の生活文化の拠点として一定の地域をその影響範囲とする」としていた（浦辺1942a：40）。

第二は、「戦時保育施設標準設定のために」（以下、「戦時保育施設標準」）、（浦辺1942b）である。「戦時保育施設標準」は、戦時下における「婦人の家庭外勤労の激増並生活必需品入手難による母親の買出所要時間の増大等家庭生活の変化が国の将来を左右すべき重要な乳幼児の保育を不十分ならしめてゐるので、之を補うために保育施設を増設する必要がある大になってゐる」（浦辺1942b：25）という趣旨で設定されている。それは、「保育施設の地域性について」を基礎として、保育施設を増設する構想であった。浦辺は、この論説の「まえがき」で、「以下述べる保育施設標準設定のための覚書は討論主題提出者が本邦に於ける保育施設に関する調査結果にもとづいて、まとめたる原案（国民保育施設の二—一三は塩谷アイ氏案）につき保育問題研究会の三木・松村・秋田・阿部・村瀬諸氏の意見を参酌して作成したものである」と述べている（浦辺1942b：25）。したがって、実証的に構想された「戦時保育施設標準」の視点は、戦後に設立された民主保育連盟の旧保育問題研究会員の間でも一定程度共有され、被占領期の民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開に連続していたことが考えられる。

また、浦辺は、「戦時保育施設標準」で、「大東亜共栄圏の指導民族たる皇国民の資質の基礎錬成の素地に（ママ）培ふことを根本目的」（1942b：26）とすることを謳っている。しかし、後年に浦辺は、「ひそかに戦争の早期終結をねがいつつすごした」限界状況のなかで、「戦後日本社会の発展に役立つことに歴史的意義を見出し、保育事業の科学化

と地域的普及に生きる希望を託した」と述懐している（浦辺 1994：216）。よって、「戦時保育施設標準」設定の内実は、誰もが戦争に組み込まれ戦争協力を表明せざるを得ない総力戦体制下において戦時目的との対立を表出させないよう配慮して、戦時下で生起する生活問題を抱える親の生きる営みをまもるだけでなく、戦後をも意識して、乳幼児の保育の不充分を補い福祉を社会的に実現する手段として提示したことが推察される²⁾。このことから、「戦時保育施設標準」で構想された地域展開の実践方法が、戦後の民主保育連盟による保育所づくりにおける地域展開の実践方法に継承されていることが考えられる。

しかし、「戦時保育施設標準」が保育施設の一定程度整備されたなかでの機能強化モデルの側面が強かったのに対し、民主保育連盟の保育所づくりは、戦災で多くの保育施設が焼失し荒廃した地域での保育所づくりであったことなど基盤が異なっている。したがって、戦時期のモデルをそのまま被占領期の分析枠組みとした比較は困難である。そこで、「戦時保育施設標準」と民主保育連盟による保育所づくりにおける地域展開の実践方法に共通する分析枠組みを設定する。具体的には、誰が地域展開の主体となって（以下、担い手）、どのような人々を対象とし（以下、対象者）、どのような人々や組織・団体に協力を求め（以下、協力を求める組織・団体等又は協力を求めた組織・団体等）、どのような人々や組織・団体を巻き込んで協働したのか（以下、協働する組織団体又は協働した組織・団体）という四つの分析枠組みである。そして、それぞれの実践方法を明らかにしたうえで、「戦時保育施設標準」の構想が民主保育連盟による保育所づくりにおける地域展開の実践方法として、いかに連続していたか／していなかったかの連続性の有無とその特性を明らかにする。

戦時期の「戦時保育施設標準」と戦後の民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開の実践方法の比較による追究は、生活問題の渦中に置かれた親や乳幼児の尊厳の保持という社会福祉の価値と紐ついた地域実践の源流の掘り起こしにつながると考える。

研究の方法は、「戦時保育施設標準」と民主保育連盟の保育所づくりに通ずる四つの分析枠組みを用いて、GHQ/SCAP の占領政策や政府の保育所政策を視野において被占領期の全体状況との関係で分析する。そして、「戦時保育施設標準」と民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開の実践方法を比較し、「戦時保育施設標準」の構想の民主保育連盟の保育所づくりにおける実践化へという連続／非連続とその特性を明らかにする。また、文献は、松本が浦辺・畑谷らの協力を得て一次資料を収載した『民主保育連盟資料』のニュース（松本編 2015）³⁾と、松本編著（2013）に収載された一次資料を主として用いる。この際、1946（昭和 21）年から 1951（昭和 26）年 9 月までの間に発行された、民主保育連盟の機関紙『ニュース』（第 12 号から『連盟ニュース』と改題）の 1 号から 21 号までの保育所づくりにおける地域展開に関連する実践方法の記事を抽出する。さらに、先行研究の検討で用いた三者の著作や民主保育連盟に関係する人びとの著作等を用いる。

第2節 「戦時保育施設標準」における地域展開の実践方法

「戦時保育施設標準」は、保育施設を「国民保育施設」、「三歳児未満の乳幼児保育施設」、「隣保共同保育施設」の「三つのタイプ」に類型して、地域展開の実践方法を示している（浦辺 1942b：26）。

「国民保育施設」は、「所在地域の隣保共同保育施設の指導」の機能を持ち、「経営に際しては施設の地域性（立地性）を念慮して、地域組織と組織的に提携し以て当該地区に於ける幼児生活の指導拠点となすこと」、「そのために経営主体、地方関係当局（市区町村）、地域組織、地区所在の保健施設、職員代表、両親代表等を以て経営委員会を設置して地域に即応した合理的経営をなすこと」としている（浦辺 1942 b : 26-7）。また、児童の「受諾条件」を「原則として特定地区内（通園圏内）居住の満三歳以上国民学校入学までの幼児を対象」としている（浦辺 1942 b : 27）。

「満三歳未満児保育施設」は、「工場、鉱山等母親の勤務場所又はその附近に設けることを原則とし、必要に応じては集団住宅、母子ホーム、国民保育施設其他地域的社会的施設に附設される場合もある。施設の附近に保育上協力を依頼し得る保健施設の所在を必須条件とする」としている（浦辺 1942 b : 37）。

「隣保共同保育施設」は、「部落又は隣組の成員——が互に共同して、居住地域における生活共同施設の一つとして乳幼児を必要な期間臨時に保育する簡易施設」で、種別として「農繁季節共同保育施設」、「町会、隣組の簡易保育施設」を挙げている（浦辺 1942 b : 43）。

このように浦辺は、保育施設を「国民保育施設」、「満三歳未満児保育施設」、「隣保共同保育施設」に類型して保育施設の増設・機能強化のための地域展開の実践方法を示している。また、それらは、隣組又は部落の地域レベルの「隣保共同保育施設」、子どもの通園圏となる地域レベルの「国民保育施設」、そして工場、鉱山等の母親の職域のより広い地域レベルの「満三歳未満児保育施設」という三層構造となっており、これらが相互作用する重層的なシステムとなっている。

このシステムを先に設定した実践方法の四つの分析枠組みでみると、第一の担い手は、「隣保共同保育施設」の保育者を「原則として当該地区に居住する婦人を原則とし、時としては勤労奉仕の人々の協力」によるとし、「国民保育施設」及び「満三歳未満児保育施設」は専門の保母としている。第二の対象者は、一つ目の地域レベルの「隣保共同保育施設」が「部落又は隣組」圏域の「成員・乳幼児」、二つ目の地域レベルの「国民保育施設」では、通園圏域における「満三歳以上国民学校入学までの幼児を対象」とし、三つ目の地域レベルの「満三歳未満児保育施設」は、「工場、鉱山等に勤務する母親」の職域圏域の満三歳未満児となっている。第三の協力を求める組織・団体等は、「隣保共同保育施設」では「当該地区に居住する婦人」や「勤労奉仕の人々」、「国民保育施設」では隣保共同保育活動の指導的役割を果たすこと、「満三歳未満児保育施設」では、集団住宅、母子ホーム、国民保育施設其他地域的社会的施設、施設の附近で保育上協力を依頼し得る保健施設となっている。第四の協働する組織・団体は、「国民保育施設」に「経営主体、地方関係当局（市区町村）、地域組織、地区所在の保健施設、職員代表、両親代表等」を構成員とする「経営委員会」を設置するとしており、ここに対象者となっている子どもの両親代表が参画するしくみとなっている。

そして、「国民保育施設」と「隣保共同保育施設」の相互関係が強調されている。すなわち、「国民保育施設」では、隣保地域の簡易保育施設に対する指導的役割について、次のとおり示している。

- イ 通園圏内の隣保組織と協力して買出や防空時に近隣の幼小児をまもるために隣組単位に簡易な乳幼児保育施設を設ける機運を醸成，その保育に助力し之を指導すること
 - ロ そのために通園圏内の各隣組から，保育に当たる婦人を施設にあつめて保育の実際指導をなすこと
 - ハ 保母は一の隣組に於て隣組の乳幼児をあつめて隣組保育を実施してみせること
 - 二 此の場合，その地域に於ける母の会員を積極的に活動せしめる様にする事
- (浦辺 1942 b : 36)

他方、「隣保共同保育施設」では，対象者を「母の勤労活動への参加ならびに生活必需品の入手困難のため，乳幼児保育に缺くる」(浦辺 1942 b : 43)とした「隣保保育施設」の「将来常設の国民保育施設に発展」をめざした保育所づくりにおける次の六つの具体的な実践方法を示している。そして，日常生活圏の身近な当該地区に居住する婦人が担い手となり，常設的保育施設や経験のある農繁期共同保育施設が協力を求める組織・団体等，指導的役割を担う国民保育施設が協働する組織・団体となっている。

- 1, 神社，寺院，共同作業場，児童遊園，空地，個人の住宅等部落や町内会に既設の建物を物色して利用すること
- 2, 保育にあたる人は，原則として当該地区に居住する婦人とし，時としては勤労奉仕の人々の協力を求むる
- 3, 設置，経営のすべては部落常会又は隣組常会に於て相談すること
- 4, 保育については当該所在地区の常設的保育施設の指導協力を求むること
- 5, 都市における簡易保育施設は設置されたるもの未だ極めて少く，したがってその経験も乏しいので農繁期共同保育施設の経験から学ぶこと
- 6, 隣保保育施設は現在の如く施設の少い，国民保育施設と地域との結合の過渡的形態で，将来常設の国民保育施設に発展すべきものである，したがって，国民保育施設は隣保共同保育活動の指導的役割を自覚すべきであろう

(浦辺 1942 b : 43)

第3節 民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開の実践方法

1. 担い手

保育所づくりにおける地域展開を担った旧保育問題研究会員は，常任幹事⁴⁾(常任委員)であった浦辺らが退会するとともに，民主保育連盟の活動拠点とした労働者クラブ保育園に勤務する旧保育問題研究会員の常任幹事(常任委員)が活動の中心となっていた。

第一に，民主保育連盟の設立母体は，1946(昭和21)年3月16日に結成された婦人民主クラブで，浦辺を婦人民主クラブの羽仁説子に引き合わせるきっかけをつくった副島ハマであった。副島は，1946(昭和21)年3月16日に開催された婦人民主クラブの第1回総会で選出された中央委員であった(婦人民主クラブ二十周年史編纂委員会 1967:12-4, 20-3)。その副島を含めた民主保育連盟創設時の常任幹事は12人であった。このうち旧保育問題研究会員であったのは，副島ハマ，浦辺史，塩谷アイ，清水岩子，庄司豊子，畑谷光代の6人

であった⁵⁾。1947（昭和22）年11月20日発行の『ニュース 臨時号』によると、副島は、1947（昭和22）年の「去る四月から幹事を辞退されていました。考えるところ、ありとて」ということだった。この時期、幹事を「都合により二年度は辞退されたい由お申し出があり」12名の幹事が辞退している（松本編2015：36）。

また、浦辺は、松本が後年実施したインタビュー調査で、「民保を創るまではやって、その後も名前だけは出していただけで、その時は総合生活文化研究所という調査グループを持っていて、そっちを中心にして」いて、「その後、一九五〇年から厚生省にいて相模原の身体障害者のセンターの職員になってそこに五年ほどいた」と話している（松本1983：33）。したがって、「民保には時間の都合がつけば出ましたが、知らないことが多い」状態だったことから、『『保育運動小史』にも解散のことを書いていますが、私自身の経験ではなくて、資料に基づいて書いた』ものだった（松本編著2013：33）。

1948（昭和23）年11月15日発行の『ニュース No. 10』には、1948（昭和23）年10月31日に第3回総会が行われ、地方支部結成や「常任委員会は事務局において連盟の日常業務を行う」などの規約改正があり、この際の役員改選で、浦辺は常任委員から「委員」に退いている記事がある（松本編2015：66）。そして、1950（昭和25）年12月1日発行の『ニュース No. 18』に、1950（昭和25）年11月12日に北区労働者クラブで行われた第5回総会時の『新委員名簿』が掲載されているが、これに浦辺の名前は無い（松本編2015：100）。民主保育連盟の保育所づくりを浦辺が発展期として位置づけた「一九四七年一〇月創立一周年から一九五〇年の三カ年」は、この浦辺が委員を退いた時期頃までのことであった。創設時から一貫して、常任幹事（常任委員）として活動した旧保育問題研究会員は、塩谷アイ、庄司豊子、畑谷光代の3名であった。

第二に、労働者クラブ保育園の開園に伴い、複数の常任委員が労働者クラブ保育園の職員となり、事務局も同園に移転し、民主保育連盟の活動と労働者クラブ保育園の活動が一体化した。

労働者クラブ保育園の開園の経緯は、1948（昭和23）年10月6日発行の『ニュース No. 10』で、「新しい保育所をつくる動き」として紹介されている。それは、「北区の労働組合協議会、勤労者協同組合連合会」が、「労働者クラブをつくる計画を立て」、建設委員会で、「約千五百坪の土地に講堂、授産所、診療所（病院）食堂、浴場及び組合員の子供達の為の保育施設が（約百坪）七分通り建築がなり保育所は十月末に完成される予定である」というものであった（松本編2015：60）。そして、「この基盤に立ってこそ保育所の問題も発展するであろうし又今後起ってくる保育所の困難な問題、労働者の組織をより強めることに役立つよう保育連盟は大きな期待を以て協力をすゝめている」ということだった（松本編2015：60）。

労働者クラブ保育園の開園の背景には、GHQ/SCAPの五大改革指令の一つの労働政策の一環として労働組合と協同組合づくりの推奨があった。そして、労働組合法を1946（昭和21）年2月27日に公布（同年3月1日施行）し、さらに消費生活協同組合法を1948（昭和23）年7月20日公布（同年10月1日施行）した。消費生活協同組合法の「制定に当たってはGHQ民生部〔民政局の間違いか〕のグラチャンチェフ氏が非常な協力を与えられ、衆参両院議長はグ氏を招待してその見解をきゝ支持（ママ）を仰いだことがあった」（林1948：12）という経緯があった。

こうした占領政策の法制化に基づいて、1948（昭和23）年11月に北区労働者クラブ生活協同組合が設立され、同月に労働者クラブ保育園が開園している。この経緯について、「勝目テル（日本共同組合同盟中央委員）」・「塩谷アイ（民主保育連盟常任委員）」・「高瀬慶子（東京都北区労働者クラブ保育園保母）」は、「東京都北区では、労働組合協議会と勤労者協同組合協議会が共同提唱して、働く者自身の生活と文化をまもる為、みずからの手で新しい文化と教育を身につける施設として『北区労働者クラブ』をつくった。ここには保健所、病院、日用品販売所、講堂、授産所、食堂等と共に子供達の為の保育所が出来ている。このことは、これからの正しい発展の方向を示しているものとして、各方面から関心と期待がもたれている」と述べている（勝目・塩谷・高瀬1949：169-70）。

そして、1948（昭和23）年10月から「保育園開設にあたって、労働者クラブは民保に協力を要請し、民保から阿部和子、福知トシが派遣され1948年10月より準備活動に入る」（松本編著2013：335）ようになり、畑谷光代が同年11月の「開園とともに主任保母に就任」（松本編著2013：46）、前掲の高瀬慶子も保母となり（松本編著2013：69）、1949（昭和23）年7月から福光えみ子が「労働者クラブに就職」（松本編著2013：109）した。その後、最終版となった1951（昭和26）年9月30日付けの『連盟ニュース No. 21』が発行された時期には、港区文工会館内におかれていた事務局が労働者クラブ保育園に移転した（松本編2015：128）。

このように、活動の中核となっていた常任委員は労働者クラブ保育園の職員となり、事務局も同園に移転し、民主保育連盟の活動と労働者クラブ保育園の活動が一体化した。

2. 対象者

民主保育連盟の創設時に規定された『綱領』では、「すべての地域・職場に働く人々の要望する保育施設をつくり、ひろめる」（松本編2015：139）とし、働く婦人等とその子どもを対象者としていた。しかし、保育時間が母親等の労働時間とマッチしていなかったことや敗戦後の食糧事情が悪化するなかでの配給制への対応で母親等が働きに出られなかったことから、工場等に勤める母親等の子どもの利用が少なかった。このことを羽仁は、次のとおり指摘している。それは、「多くの働く婦人、働かねばならぬ婦人はその子供たちの保育のために、非常に困難と闘わなければならない状態にある」ことから、「そのために、職場に保育施設を設ける運動が最近目立ってきて、東芝堀川町労組婦人部（一九四七年一月）日本光学大井工場労組婦人部、日立亀有工場、日本鋼管川崎工場、大森日本教具、北区労働者クラブなど働く婦人たちの手によって行われている」と述べている。しかし、「社会事業施設としての前記保育所も労働者の利用は二〇%にも満たず、多くが給料生活者や中小商工業者の子どもの幼稚園と化している」ことや「東京都営の託児所四〇施設」においては、「労働婦人が最も委託を必要とする三才未満児は、わずかに一〇二名 二、七%にすぎない」と指摘している（羽仁1950：105）。こうした指摘があるなかで労働者クラブ保育園では、比較的親の要望に応えた受け入れをしていた。福知トシの『労働者クラブ準備日誌（その1 1948. 9～12）』をみると、開園時の3歳未満児は、121人中37人で30.6%となっている（松本編著2013：63）。しかし、保育時間をみると、労働者クラブ保育園の保育時間は「毎日午前7時から午後4時半まで」としているが、迎えの時刻を3：00～4：00の間を常態としていた。労働者クラブ保育園の「実地保育研究会資料（1950. 3. 12）」の生活表では、「7：

00～9:00 登園」となっており、「1歳児生活表」では「3:00～4:00 迎えまで自由遊び」, 「2歳児生活表」では「4:00～6:00 迎えまで自由遊び」, 「(みどり組の生活表) あお組, みかん組はこの生活表に準ず」では「3:00～3:30 帰りのあいさつ, 帰園(特別保育児のみ残る)」となっている(松本編著 2013: 63). 阿部和子の「労働者クラブ準備日誌(1948～10. 9～11. 5)」をみると, 「3:00～3:30 帰りのあいさつ, 帰園(特別保育児のみ残る)」となっていて, 1948(昭和23)年10月9日に行われた日本油脂との懇談会での「残業などのとき, 時間を長くあづかってもらえるか」との要望に応えたものとなっているが, 通常の迎えの時刻を3:00～4:00の間としていた(松本編著 2013: 54). 1948(昭和23)年12月29日に公布された「児童福祉施設最低基準」の保育時間は8時間となっているが, 児童福祉法案に先立って1946(昭和21)年12月頃に立案された「保育所令案」に常設保育所の「保育時間は一日10時間以上であること」(寺脇編 1996: 391)とされていたことからすると, ニーズと乖離していたことが考えられる.

また, 労働者クラブ保育園が1948(昭和23)年10月23日に行った「全テイ王子郵便局岸町分所にて懇談会」では, 「保育だけでなく, 配給の問題などもやってほしい」, 「配給の問題が解決されない限り勤めに出不れぬ」, 「その上主人の収入だけでは食って行けないから, 内職をしなければならぬ」という意見があった(松本編著 2013: 54-5).

このように, 保育時間が母親等の労働時間とマッチしていなかったことや敗戦後の食糧事情が悪化するなかでの配給制への対応で母親等が働きに出られなかった背景があった.

3. 協力を求めた組織・団体等

保育所づくりの地域展開への協力を求めた組織・団体等は, 労働組合や協同組合のほか婦人会や防犯協会で, 町会や隣組はGHQ/SCAPの占領政策によって廃止されていたことから協力を求める組織・団体等とならなかった.

まず, 婦人会や防犯協会などの住民組織が協力を求める組織・団体等となったことについて, 民主保育連盟のニュースでは, 次のように報じている. 1947(昭和22)年12月14日発行の『ニュース No. 7』の浦辺による「労働組合と保育施設」のコラムでは, 「民主保育連盟が協力している墨田母の会, 大森婦人懇話会, 五反野家庭会, 代官山居住者組合婦人部, 谷中『母と子の会』等における市民に依る保育施設の建設運動は執拗につづけられているが, 未だ遺憾乍ら労組側の協力が得られてはゐない」と記されている(松本編 2015: 40). また, 1950(昭和25)年3月6日発行の『連盟ニュース No. 14』では, 東京都北区の神谷町公園で週3回の夏の緑陰保育を行っていた「母親たちの切に求めているものは, このような文化主義的なものでなく生活にプラスになるような長時保育の要求であった」ことから, 「地元のしらぎく婦人会, 防犯協会も応援してうごき出した」と記されている(松本編 2015: 84). さらに, 1950(昭和25)年10月15日発行の『連盟ニュース No. 17』の「労働者と市民のていけいで保育所つくれの運動すすむ」の記事では, 「今まであまりお互に親しくなかった職安の組合と町の防犯協会の人たちそれに生活協同組合, 保母などが一緒になっていろいろ相談した結果, 職安では都で確約したテント保育所の実施を促進する」と記されている(松本編 2015: 96). このように, 地域展開において協力を求めた組織・団体等は, 労働組合や協同組合のほか婦人会や防犯協会で, 隣組や町内会は参画していない.

隣組や町内会が保育所づくりの地域展開に参画していないのは、GHQ/SCAP の占領政策によって、隣組や部落会が廃止されたことによる。GHQ/SCAP は、1947 (昭和 22) 年 1 月 17 日、「飯沼内務次官及び郡内務省地方局長を招致し、隣組並びに町内会、部落会及びその連合会をすみやかに廃止するよう命令した」(自治大学校編 1960 : 68)。そして、「当初、内務省は、町内会、部落会及びその連合会並びに隣組を廃止するのは、行政機関としての組織を廃止することであり、任意的な組織は存続してもよいと説明」していた(自治大学校編 1960 : 83-4)。しかし、GHQ/SCAP はその後の措置に満足せず、内務省は再び同年 3 月 29 日に内務省発地第 82 号による内務次官通牒を發し、「本年 4 月 1 日以降、町内会、部落会及びその連合会並びに隣組は存在しないことになり、之等四つの機関の長の職務も消滅し、今後此の種の強制的性格を持つ団体の存在は如何なる形においても許されず後継団体もなくなる」と全面廃止となった(自治大学校編 1960 : 83-6)。

このように、GHQ/SCAP の占領政策によって町内会や隣組が廃止され、保育所づくりの地域展開において協力を求める組織・団体等は、労働組合や協同組合のほか、婦人会や防犯協会などの住民組織となっていた。

4. 協働した組織・団体

協働した組織／団体は、民主保育連盟のほか労働組合、生活協同組合そして婦人団体であったが、当事者は参画していなかった。それは、当事者及び担い手の双方からの労働組合等の組織活動への期待があったことによる。

まず、保育所づくりを政府や行政機関に働きかける媒体として、民主保育連盟が主導して組織した「保育施設をつくる協議会」の構成を民主保育連盟のニュースで確認すると次のとおりであった。1947 (昭和 22) 年 12 月 14 日発行の『ニュース No. 7』に掲載されている「保育施設をつくる協議会」への参加団体は、「労働組合・・・一七、生活協同組合・・・七、婦人団体・・・七、文化団体・・・六」であった(松本編 2015 : 48)。

「保育施設をつくる協議会」は、議会・行政機関や政府に働きかけている。1947 (昭和 22) 年 12 月 14 日発行の『ニュース No. 7』によると、1947 (昭和 22) 年 11 月 27 日に、参加団体の代表 20 数名が、「都会及び都庁へ出かけ、保育所設置促進についての申し入れを行った」(松本編 2015 : 47)。また、1948 (昭和 23) 年 3 月 22 日発行の『ニュース No. 8』によると、1948 (昭和 23) 年 1 月 26 日の第四回同協議会で、厚生省児童局保育課長の吉見静江と、労働省婦人少年局婦人少年課長の新妻伊都子を招き、「保育施設増設の展望」について聞いている(松本編 2015 : 51)。それは、「両者ともに『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』とのことであった」(松本編 2015 : 49)。この「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」とは、GHQ/SCAP の指令(SCAPIN775)による公私分離の原則や憲法第 89 条の規定を受けた、児童福祉施設の設定に要する費用の国、都道府県による補助の対象から民間を除外した児童福祉法の費用の規定であった(松崎 1948 : 104-6, 186-7)。

こうして、「結論としては、政府には大衆の要望に応える丈の準備や力がないことが明らかになり一同民主的な力でその問題の推進を計らなねばならぬとの考えを強めた」(松本編 2015 : 51) ことから、協働する組織・団体への労働組合や協同組合の参画を期待する気運が

高まった。1947（昭和22）年12月14日発行の『ニュース No. 7』には、同年11月24日に「新しい保育施設をつくる為に」というテーマで行われた「労働組合 協同組合 婦人団体との懇談会」の記事が掲載され、大森婦人懇話会から「保育施設の問題は労働組合の婦人と一般家庭の主婦の両方から強く採り上げるべきで特に組織さ（一字不明）た婦人たちの後援支持を家庭婦人は期待してゐる」との意見が出ている（松本編2015：40-1）。また、1948（昭和23）年10月6日発行の『ニュース No. 10』には、労働組合の活動実績を踏まえた期待の記事がある。すなわち、足立区新田地区の「砂原保育園の場合にも母親達はその要求を母親だけの手で解決しようとして永い間種々の困難にぶつかり乍ら熱意と努力を傾けて来たが最近前述のように地区内の労組活動に結び付くことに依って新しい道が展けてきている。保育施設の今後の進展は労働組合、協同組合の自主性にまっところ大きい」という記事である（松本編2015：60）。さらに、1949（昭和24）年8月5日発行の「連盟ニュース No. 12」の記事では、「保育所をつくろうという運動をはじめるとき、その力の一番もとになるのは勿論一番切実に保育所を求めお母さんたち自身だけれども、強くもりあげて行くためには組織された力と結びあわなければならない」としている（松本編2015：73）。

他方、最終号となった1951（昭和26）年9月30日発行の『連盟ニュース No. 21』には、労働者クラブ母の会の会員から当事者の民主保育連盟や協働する組織・団体への参画を求める意見が寄せられている。それは、「自分たちだけの狭い殻をやぶって、もっと広い層に会員を求めその支持をえなければ、とうていよい仕事は望めません。そのためには多くの母達も会員にし他の文化団体とも密接に提携すべきです」というものだった（松本編2015：123）。このように、労働組合や生活協同組合に対する期待があった一方で、当事者から協働する組織・団体への参画を求められていた。

第4節 考察

これまでの浦辺史の主導によって戦後まもなく創設された、民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開の実践方法についての分析から、次のとおり、戦時期からの連続／非連続と地域展開の実践方法からなる民主保育連盟の保育所づくり運動についての特性が把握された。

1. 「戦時保育施設標準」と民主保育連盟の保育所づくりの比較

これまでの分析に基づいて、「戦時保育施設標準」の構想と民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開の実践方法を比較したところ、表8-1のとおりとなった。両者は、常設の保育施設の設置を目標とした簡易な保育施設づくりに重点を置いており、その地域展開の実践方法に連続／非連続が見られた。

すなわち、両者の地域展開の実践方法は、対象者に連続性があり、協力を求めた組織・団体等、協働した組織・団体等で連続／非連続の両面が見られ、担い手が非連続であった。

具体的には、対象者は、前者が「母の勤労活動への参加ならびに生活必需品の入手困難のため、乳幼児保育に缺くる」（浦辺1942b：43）状態にあり、後者は「多くの働く婦人、働かねばならぬ婦人はその子供たちの保育のために、非常な困難と闘わなければならない状態」であった。つまり、両者の対象者は、保護者の労働等によって「保育に欠ける」子どもで連続性が見られる。このことは、国家政策の目的が戦力増強とされた戦時期と経済復興と

された戦後を貫く生産力拡充に伴う生活問題の「保育に欠ける」実態を重視して、人々の尊厳を保持する地域実践であったことを意味している。この視点は、民主保育連盟の中核となった旧保育問題研究会員が戦時期に、保育者と研究者による実証的な共同研究を行っていたことに由来すると考える。

表 8-1 「戦時保育施設標準」と民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開の実践方法の比較

区分	戦時期 「戦時保育施設標準」	被占領期 民主保育連盟の実践	連続／非連続
施設種別	隣保共同保育施設 （「臨時に保育する簡易施設」）	簡易な保育施設 （認可外保育施設）	連続 （簡易な保育施設づくり）
設置目標	常設の国民保育施設	常設保育所（認可保育所）	連続 （常設保育施設）
地域展開の実践方法	担い手	・当該地区に居住する婦人等 ・旧保育問題研究会員等 （労働者クラブ保育園）	非連続
	対象者	・部落又は隣組圏域の乳幼児 （「母の勤労活動への参加並生活必需品の入手難等のため家庭に於ける乳幼児保育に缺くるところ」の子ども）	連続 （「保育に欠ける」子ども）
	協力を求めた組織・団体等	・勤労奉仕の人々 ・部落常会又は隣組常会	非連続 （連続：組織された力）
	協働組織・団体	・国民保育施設	・労働組合や協同組合 ・「保育施設をつくる協議会」

（筆者作成）

協力を求めた組織・団体等は、前者が地域住民の自主的な意思による「勤労奉仕の人々」や地域組織の部落常会又は隣組常会等の日常生圏域の組織・団体等に協力を求めたのに対し、後者はそれよりも広い職域の労働組合等に協力を求めており非連続となっている。しか

し、いずれも動員力等の機能性のある「組織された力」を重視して協力を求めたという点で連続性を持っていた。協働した組織・団体等においても、前者が保育の専門技術を持った国民保育施設で、後者が労働組合や協同組合や「保育施設をつくる協議会」で外形的には非連続であるが、実質的には機能性のある「組織された力」と協働したという点で連続している。担い手は、前者は当該地区に居住する婦人で、後者は旧保育問題研究会員であって、非連続であった。

なお、「戦時保育施設標準」では満三歳未満保育施設の入所対象を工場等に勤める母親等の子どもを対象とした構想で、民主保育連盟の保育所づくりの拠点となった労働者クラブ保育園も工場が建ち並ぶ地域に設置されたものの、保育時間が母親等の労働時間とマッチしていなかったことや敗戦後の配給制への対応で母親が働きに出られなかったことなどから工場等に勤める母親等の子どもの利用が少なかった。さらに、「戦時保育施設標準」では国民保育施設に設置した経営委員会に当事者の両親等を参画の対象としているが、保育所づくりでは協働する組織・団体への当事者の参画はなく、当事者から協働する組織・団体への参画を求められていた状態であった。これは、民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開が、町内会等の住民組織を主体としたものではなく、労働組合や生活協同組合に担われていたことによることが考えられる。

2. 民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開の実践方法

第一は、保育所づくりにおける地域展開の実践方法は、旧保育問題研究会員を中核として組織編成し、働く母親の子どもを対象者として、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」を組織し協働して議会や行政機関、そして政府に働きかけ、常設の保育所をめざした身近な地域における簡易な保育所づくりを展開していることである。なお、保育所の対象者に工場等に勤める母親の子どもが少なかったのは、保育時間が母親等の労働時間とマッチしていなかったことや敗戦後の食糧事情が悪化するなかでの配給制への対応で母親等が働きに出られなかった背景があり、ニーズと乖離していたことが考えられる。また、隣組や町内会が保育所づくりにおける地域展開の協力を求めた組織・団体等とならなかったのは、GHQ/SCAP の占領政策によって町内会や隣組が廃止されたことによるもので、労働組合や協同組合のほか婦人会や防犯協会などの住民組織を保育所づくりにおける地域展開の協力を求める組織・団体等としていた。この背景には、GHQ/SCAP の労働組合や協同組合づくりの推奨、部落会や町内会の廃止、公私分離の原則に基づく民間への施設設備費の補助の禁止という占領政策があった。そこで、保育所づくりを強くもりあげていくために求められたのが、働きかけやすい「組織された力」をもつ労働組合や協同組合であった。他方、協働する組織・団体への当事者の参画が求められていた。このことは、「働きかけやすいところ」との協働にとどまらず、当事者の参画に軸を移し相互関係を築いて地域展開していくことが必要であることを示唆している。

第二に、生存を脅かす社会問題によって起きる生活問題の解決を重視する社会福祉運動や住民主体を重視する地域福祉運動における運動の主体は当事者であるが、民主保育連盟による保育所づくりにおける地域展開は、この当事者との結節が限定的であった。それは、保育を要する子どもやその親などの当事者との協働を目指したというよりも、労働組合や協同組合を協働の対象とするとともに、組合がそれぞれの地域における活動主体としてイ

ニシアティブをとることを重視していた。したがって、社会福祉運動としては、当事者と活動主体が分離した組織活動によって保育所の不足を補完し、子どもを保育に包摂する活動であった。また、地域福祉運動としては、婦人会や防犯協会を対象として活動を展開しているものの、当事者をはじめ隣組や町内会の住民組織との結びつきが見られなかった。このように当事者や住民組織との結節が限定的であったことの背景には、隣組や町内会の廃止、そして労働組合や協同組合づくりを推奨した GHQ/SCAP の占領政策と相まった労働組合運動や協同組合運動の高まりがあったことが考えられる。

第三に、組織活動の持続可能性を危うくする困難への対応の視座から民主保育連盟が解散に至った経緯をみると、地域展開の中核を担う複数の常任委員が勤務する保育所に民主保育連盟の事務局が置かれ、民主保育連盟の拠点活動と保育所の活動が一体化し、外部に常任委員があまりおらず外部からの補完が困難な中で活動が行われていた。すなわち、旧保育問題研究会員等の担い手は、活動の中核となっていた副島や浦辺らの常任幹事（常任委員）が退会するなかで、複数の常任委員が労働者クラブ保育園の職員となり事務局も同園に移転し、民主保育連盟の拠点活動と同園の活動が一体化した。そして、同園外にいる常任委員が少なくなっていた。したがって、手助けが必要な時に補完しあう対応力のある担い手を組織する体制を築けなかったことが解散に至った一つの要因であったことが示唆される。

以上の民主保育連盟による保育実践運動の特性から、保育所政策形成と保育実践運動の連関についての次の三つの歴史的社会的要素を抽出することができた。

第一は、戦時期の「戦時保育施設標準」の対象と被占領期の民主保育連盟による保育所づくり運動の対象が、保護者の労働等によって「保育に欠ける」子どもを対象としたことには戦時期の構想との連続性が見られるが、食糧の配給制に対応する一時保育が行われておらず構想と非連続であったことである。

第二は、保育所政策主体の厚生省は、労働省と共同で保育施設増設の予算がないことや設備費の民間への補助がないと対象が限定されていることを示し、保育実践運動の手で保育施設づくりを推奨し、保育実践運動によって簡易な保育施設づくりからはじめ常設の保育所設置をし、保育所政策の限界を保育実践運動が補完しているという、保育所政策と保育実践運動の連関が見られることである。

第三は、民主保育連盟が労働組合や協同組合と協働して保育所づくりを展開した拠点の労働者クラブ保育園は、GHQ/SCAP の労働の民主化政策を背景とて設置され、勤労者の労働により「保育に欠ける」子どもを対象としたが、入所した子どもは「保育に欠ける」勤労者の子どもよりも地域の保育に欠けない子どもが多く、すべての子どもに保育の機会が開かれており平等な福祉実現の実践現場を拠点として、保育所づくりの地域展開が行われていたことである。

注

- 1) 浦辺は、1943（昭和18）年5月26日に逮捕・拘留され、1945（昭和20）年10月に東京拘置所から解放されている（浦辺1980：187）
- 2) 「戦時保育施設標準」を公表後、浦辺らの旧保育問題研究会の活動が、特高警察に「勤労階級の乳幼児をして将来の階級戦士（「階級戦士」に傍点）としての実質を備えしむる

- ため」の活動とみなされ、浦辺を手始めに立て続けに同会員が検挙・拘留された（浦辺・浦辺 1994：221）。したがって、構想に基づく実践をモニタリングする時間がなかった。
- 3) 松本によると、「発足の時から一九五一年半ばまで民主保育連盟の事務局長であった塩谷アイが、機関誌の編集も主として行った」（松本編 2015：3）。
 - 4) 常任幹事は、1948（昭和 23）年の第 3 回総会時から常任委員と表現している。以下、変更前後をまたがって表現する場合は常任幹事（常任委員）とする。
 - 5) 松本編（2015）の『ニュース』又は『連盟ニュース』に掲載されている常任幹事（常任委員）と、松本（2003）に掲載されている旧保育問題研究会員を照らし合わせて確認した。

第9章 認可外保育施設づくり運動

第1節 ねらい

本章は、児童福祉法施行初期において制度の枠外に共同保育を行う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、認可外保育施設づくり運動の特性を把握し、歴史的社会的要素を抽出する。つまり、本章では、法令の体系からなる制度に基づいて、スタンダードに行われる公的保育から排除され、子どもが不利を被る制度による排除を問題にする。

人々の幸福な生活の実現を支える制度は、その枠組みに適合する人々を包摂する側面を有していると同時に、枠組みに適合しない人々を排除する二つの側面を有している。社会福祉実践においては、この制度の両側面との向き合いが求められている。特に配慮を要するのは、その制度に包摂され社会活動に参加している人々がいる一方で、制度から排除され普通に行われている社会活動に参加できない人々がいることである。

このような排除を捉える概念に社会的排除がある。社会的排除の概念は、1980年代のヨーロッパにおいて長期の大量失業に陥ったことなどを背景に従来の貧困概念に代わる「新たな貧困」が認識され、イギリスやフランスなどが新たな概念による社会的連帯のあり方の追究を手がけ、欧州連合（EU）レベルで取り込まれるなかで発達した（福原 2007：11-4）。細井（2019）は、その転機をEUの欧州委員会（政策執行機関）が提示した「欧州社会政策：EUの選択（グリーンペーパー）」（1993年）と「欧州社会政策：EUの進路（白書）」に見ることができ、「所得の再分配」から「経済活動に参加する機会のよりよい分配」へのシフトが提言され、社会問題は「社会の中に居場所がある者」（those who have a place in society）と「社会から排除された者」（those who are excluded）との間に存在することを指摘しているとしている（細井 2019：88）。この考えを源流として、社会的排除の概念は、「それが行われることが普通であるとか望ましいと考えられるような社会の諸活動への参加の欠如をストレートに表現したもの」で、「別の言い方をすると、社会参加が危うくなったり、ときには関係から切断されている」（岩田 2008：22-3）ことに収斂している。岩田（2008）の概念整理に基づく、社会的排除の概念は多義的であるが、今日では、複合的な不利のプロセスにおいて生成し、しばしば特定の人々が特定の場所における社会活動から排除される参加の欠如を意味する概念となっている（岩田 2008：20-30）。

したがって、本章では社会的排除を参加の欠如と定義して用いる。この社会的排除の概念からは、普通に行われる社会活動の場への参加や関係性が断たれ、社会のなかに居場所がなくなった場合に陥る不利の状況が浮き彫りにされる。

制度の側面からは、制度が設定している枠組みに適合しない人々が制度の枠外に追い出され、社会活動への参加を断たれることが社会的排除であるということである。その制度による社会的排除を受けた人々のなかに、保育所が満員であったり身近な地域に保育所がなかったりして保育所を利用できず制度の枠外に追い出され、保育への参加による社会関係を断たれている子どもがいる。こうした制度に基づく公的保育から社会的排除を受けた子どもが、制度による認可を受けていない認可外保育施設を利用している。阿部（2011）は社会的排除について、「資源の不足そのものだけを問題視するのではなく、その資源の不足をきっかけに、徐々に、社会におけるしくみ（たとえば社会保険や町内会など）から脱落し、人間関係が希薄になり、社会の一員としての存在価値を奪われていくことを問題

視する。社会の中心から外へ外へと追い出され、社会の周縁に押しやられるという意味で社会的排除（ソーシャル・エクスクルージョン）という言葉が用いられている」（阿部 2011：93）ととらえている。公的保育から社会的排除を受けた子どもが、制度から放逐され制度の周縁に存在する認可外保育施設を利用して居場所を確保している。参加の欠如を意味する社会的排除に対置する概念は、参加を実現する社会的包摂であるが、それが「他者をつなぎお互いの存在価値を認め、お互いに居るのが当然と認められた場所」（阿部 2011：95）における参加であるとしたとき、認可外保育施設という場所における参加は、認可保育所がクリアしている設備や職員配置などに達しない保育施設における参加で、お互いに居るのが当然と認められた場所ではない。したがって、認可外保育施設における参加であるときは、標準化された公的な保育施設での社会的包摂と区別し、単に包摂と表現する。この社会的排除と包摂の構造の生成は、保育制度の枠組みを規定した児童福祉法及び児童福祉施設最低基準の制定に由来していると考えられる。

そこで、本章では、児童福祉法施行初期において認可外保育施設が設置された制度上の要因を明らかにする。また、認可外保育施設が、公的保育から社会的排除を受けた子どもを保護者や地域住民の互助によって設置した保育施設で子ども達を保育する共同保育に包摂し、制度の周縁に地位を占めるに至った事由を明らかにする。対象とする時代は、児童福祉法が制定・施行された戦後初期で、連合軍指令下で戦後の改革が実施された昭和 20 年代を中心とする。具体的には、児童福祉法が制定された 1947（昭和 22）年頃から、1952（昭和 27）年の平和条約の発効によって主権を回復し GHQ の進駐が終わったあとに、再軍備強化のためにいわゆる逆コースの社会福祉政策によって社会保障関係費が削減された 1954（昭和 29）年頃までのスパンを中軸とする。戦後初期は、戦災孤児や浮浪児が巷にあふれその応急的対応を優先した貧困に脅かされた国民生活を救済・保護する対策がとられるなかで、戦後の社会福祉制度構築が行われた。しかし、物資の供給不足によって制度が機能不全に陥り、社会的不利を負った社会的排除が放置され、セーフティーネットとなる法整備と制度の確立が急がれていた。そうした渦中に共同保育を行う認可外保育施設が生成している。

社会的排除と包摂の視点からこの時期の保育制度史研究を行うのは、この時期の働く親や子どもの生活保障と権利に関わる公的保育からの社会的排除の問題と共同保育の生成が、現代の待機児童を出現させている公的保育の問題と小規模保育の生成に通じるものがあると考えられるからである。本章では、この公的保育からの社会的排除と共同保育への包摂の様相を明らかにするものである。

第 2 節 認可外保育施設の定義

認可外保育施設に関する初出文献を文献検索システムの CiNii で検索すると、1956（昭和 31）年の青山（1956）の論文で未認可保育所、1962（昭和 32）年の松村（1962）の論文で無認可保育所、1997（平成 9）年の森（1997）の論文で認可外保育所という名称が用いられている。そして、後続の文献でそれらとともに無認可保育施設や認可外保育施設が用いられている。行政上で用いられた名称は、無認可保育施設から認可外保育施設に変わり今日に至っている。無認可保育施設の名称は、ベビーホテルが社会問題となったことを契機に 1981（昭和 56）年に児童福祉法が改正され行政庁の報告徴収や立入り調査の権限が規定

され、「無認可保育施設に対する指導監督の実施について」の厚生省児童家庭局長通知（昭和56年7月2日児発第566号）で用いられた。また、それに代わる認可外保育施設が用いられたのは、2001（平成13）年に子どもの安全確保のために劣悪な施設を放逐する目的で厚生労働省雇用均等・児童家庭局長の「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」（平成13年3月29日雇児発第177号）の通知で「認可外保育施設指導監督の指針」及び「指導監督基準」が示されてからである（厚生労働省雇用均等・児童家庭局長2001）。

本章では、歴史的過程において用いられてきた未認可、無認可、認可外の用語の三者を包括して認可外保育施設とする。なお、文献や史資料で用いている名称は、そのままとする。

第3節 児童福祉法の認可制とそれに基づく保育提供の実態

児童福祉法施行初期に認可外保育施設が設置された要因を探るため、制度を構成する児童福祉法の認可制と最低基準、それに基づく保育提供の実態を検討する。

（1）児童福祉法の認可制

行政機関のなかで行政主体の意思を決定する権限を持つ行政庁が行う規制行為を表す用語には、許可・認可・免許・認定・認証・届出などがある。保育施設に対する行政庁の規制は、戦時期は届出制だったが、戦後は認可制になった。保育所の前身は明治中期から存在した託児所で、戦前期には、女性労働力不足への対策としてつくられた工場附設託児所、女性の労働権と子どもの保育権の保障を追求して展開された無産者託児所運動によってできた無産者託児所、そして戦時期の国家総動員法のもとで設置された戦時託児所などがあつた（橋本2006：33-40）。戦時期の託児所は「社会事業法」（昭和13年3月31日公布，法律第59号）によって「児童保護ヲ為ス事業」（第1条）を行う社会事業とされ、事業の開始・廃止は第2条の「社会事業ヲ経営スル者ソノ事業ヲ開始シタルトキ又ハ之ヲ廃止セントスルトキハ命令ノ定ムル所ニ依リソノ旨事業経営地ノ地方長官ニ届出ヅ（ママ）ベシ」（大蔵省印刷局1938：7）という規定に基づく届出制であった。届出制においては届出をしないときの行為自体が禁止されているわけではなく、手続き上の規制を受けるにとどまる。戦時期の託児所は、この届出によって法律上の根拠を持った。

戦後の託児所は、1946（昭和21）年に従来分散した諸法を吸収して制定された旧生活保護法の「第7条 市町村が保護施設を設置しようとするときは、その設備について地方長官の認可を受けなければならない。市町村以外の者（都道府県を除く。以下同じ。）が保護施設を設置しようとするときは、地方長官の認可を受けなければならない」（大蔵省印刷局1946b：1）という規定に基づいて設置された。託児所に対する規制は、戦時期は弱い規制の届出制であったが、戦後は比較的強い規制の認可制へと変わった。そして、「生活保護法施行規則」（昭和21年9月20日 厚生省令第38号）によって「託児事業」を行う保護施設として位置づけられた（大蔵省印刷局1946a：2）。その後、1947（昭和22）年に児童福祉法（昭和22年12月12日 法律第164号）が制定公布され、1948（昭和23）年1月に一部施行、4月1日から全面施行された。託児所は、児童福祉法に基づいて認可を受けることによって、保育所という名称の児童福祉施設となった。児童福祉法では、旧生活保護法の認可制が引き継がれ、第35条第2項の「市町村その他の者は、命令の定めるところにより、行政庁の認可を得て、児童福祉施設を設置することができる」（大蔵省印刷局1947：2）と

の規定に基づいて認可を受けることが保育所の設置要件となった。児童福祉法が児童福祉施設の設置において認可制をとることについては、1947（昭和22）年8月20日に開かれた「第1回国会参議院厚生委員会」の児童福祉法案構想説明において政府委員が、第34条の「第二項においては、市町村その他の者が行政庁の認可を得て、児童福祉施設を設置することができる。明らかに認可主義をとることとしたのであります」（児童福祉法研究会1978：147）と明言している。認可制の解釈について、当時厚生省児童家庭局長であった高田（1951）は、次のように説明している。

元来、認可は、一般に禁止されている事項を個々のケースにつき解除する許可（許可を受けないでその事業を営むと処罰される）と異なり、ある行為を法律上有効にする行政行為である（たとえば児童福祉施設の認可を受ければ、公租公課が免除される）にすぎないが、児童福祉施設として実態をそなえていしかも認可を受けなければ、事業の停止または施設の閉鎖を命ぜられることがあり、その命令に違反したものは6ヶ月以下の懲役もしくは禁こまたは1万円以下の罰金に処せられることになっていて、児童福祉法第35条の第2項の認可は、実質的には許可にちかい性質をもつ認可であるということができよう。

（高田1951：260-1）

つまり、事業の停止又は施設の閉鎖を命じられた場合に、当該施設はその事業を行うことができなくなるというものである。したがって、制度の枠外に放逐された認可外保育施設のすべてが、一概に、停止させられ事業を営むことができなくなったり、施設を閉鎖されたりするものではなく、存続や設置が容認された。

（2）認可の条件となる最低基準

最低基準が認可の条件となることについては、国会提案関係政府資料「児童福祉法案逐条説明（答弁資料）児童局（昭和22.8.5）」で、「その他の児童福祉施設が、第四十一条の最低基準に達するか否かを調査し、認可、又は不認可処分をする」（児童福祉法研究会1978：806）と示されている。そして児童福祉法第46条で児童福祉施設の最低基準を定めることが規定され、この条文に基づいて1948（昭和23）年12月29日に「児童福祉施設最低基準」（厚生省令第63号）が公布され、行政庁の認可は最低基準に達していることが条件とされた。

最低基準は、はじめ日本社会事業協会がアメリカの児童福祉施設の最低基準を参考として児童福祉施設最低基準案（日本社会事業協会案）を作成し、GHQ/SCAPとの協議や中央児童福祉委員会での審議において修正が加えられた（松崎1949：11-6）。戦後の厳しい社会経済状況のなかで最低基準案の大幅な引き下げが行われ、厚生事務次官通牒「児童福祉施設最低基準の施行について」（昭和23年12月29日、厚生省発児第67号）では、「わが国における児童福祉施設の現状からみて著しく高い水準とせず」、「経過規定において、この期間内に整備してゆこうとするもの」としたことが述べられている（児童福祉法研究会1978：306）。

当時、厚生省児童局企画課長であった松崎（1949）は、「『持てる国』 アメリカの最低基準は、特に物資面においては、『持たざるわが国』の最低基準ではありえないのであって、今度制定公布された最低基準は、日本社会事業協会案当時のものから見ると、ある意味において非常に日本的なものに化している」と述べている（松崎 1949：14）。また、松崎（1949）は、児童福祉施設の供給不足のなかで、最低基準に達していない施設が入所児童を減らしたり、最低基準達成のために多額の国庫負担が生じたりすることを懸念し、最低基準と実情との乖離の経緯を次のように述べている。

われわれが最低基準を作文するに当たって一番心配したのは、職員の数もさることながら、児童福祉施設のスペースの問題だった。日本社会事業協会が棋界の権威（東京近辺在住という制限はあるが）の衆智を集めて作った最低基準案は、「最低基準」という言葉の解釈の仕方もあったかも知れないが、これをこのまま省令として「行政庁は、児童福祉施設の設備又は運営が、最低基準に達しないときは、その改善を命じ、又は児童福祉委員会の意見を聞き、その事業の停止を命ずることができる」（児童福祉法第46条第2項）という伝家の宝刀をふり廻されたら、一寸困りものだという感じがなくてもなかった。われわれ事務官僚は、この専門家達の最低基準案をさげるのに努力したし、専門家諸公も自分の施設へ帰って篤と御考えになられた結果であろう、最低基準が高すぎるといふ声が諸所に聞こえるようになった。特にその声は、東京近辺にお住まいでない地方の専門家の中に高かったように見受けられた。

（松崎 1949：21-2）

最低基準案の検討過程では、児童福祉施設のスペースの問題が主題となっていた。そして松崎（1949）は、保育所のスペースに関連した最低基準と現状との乖離による問題を次のように指摘している。

こうしてできた「案でない最低基準」が要求しているものは、特にスペースの問題について、保育所以外は、大体余り現状を無視した空想的ゾルレンではなさそうな気がするが、こと保育所については、ゾルレンとザインが余りかけはなれすぎていることは否めないところだと思う。神奈川県の人に話をきくとこの最低基準でパスする神奈川県内の保育所は数カ所にすぎないといわれる。児童局保育課が、東京都立の某々二つの保育所について調査したところによると、この二つの保育所だけで、すでに約百坪内外のスペースの不足が見られる。

（松崎 1949：22）

特に保育所は、設備のスペースが、かくあるべし（ゾルレン）とする最低基準と戦後の厳しい社会経済状況において救貧対策が中心とされていたなかでかくある実情（ザイン）との乖離が、最低基準の公布後においても著しいということである。

最低基準は公布の日から施行するとされたが、このように最低基準に達する保育所が少ないことが見込まれていたことから、現に存する保育所にあつては第111条において、第

50 条に規定されている乳児室・ほふく室・保育室又は遊戯室の面積についての経過措置が設けられた（大蔵省印刷局 1948：4）。

さらに、各都道府県知事宛の厚生省児童家庭局長通知（昭和 24 年 4 月 13 日児発第 335 号）の「児童福祉法の運用に関する疑義及びこれが回答について（その五）」では、猶予期間に最低基準に達しない保育所に対する処置についての質問に、「保育所は、限られた期間までに最低基準に達するよう最善の努力をなすべきであるが、万やむを得ない事情のために最低基準にはどうしても達することのできない保育所には、適当な考慮を払う予定である。しかしながら限られた期間までに最善の努力を怠った保育所は児童福祉法（以下法という。）第四十六条第二項の規定に従うことになる」と回答している（児童福祉法研究会 1978：586588）。

最低基準と実情との著しい乖離を埋めるために、最低基準そのものを大幅に引き下げたうえに、既存の保育所に対する弾力的な運用が行われた。しかし、新規に参入しようとする保育施設に対するそれはなく、認可外保育施設設置の要因となったことが推察される。

（3）認可制に基づく保育提供の実態

戦後初期は、食糧難や住宅難のなかで第一次ベビーブーム（1947～1949 年）が起き、人口過剰への危機感が強まり、産児制限策がとられ急速に出生数が減少したが、働く女性が増えるなどして保育需要が高まり、保育所が不足していた。

このような社会情勢において、「保育施設をつくる協議会」が組織され、資金不足のなかで自主的な保育施設づくりが進められた。1948（昭和 23）年 1 月 26 日に「保育所をつくれ」の要求を掲げて開催されたその会合に出席し説明を求められた厚生省・労働省（当時）の担当者は、「両者ともに、『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。しかし労働者（ママ）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與えない規定になっているから諒承してほしい』（橋本 2006：215）と回答したという。それは、最低基準の公布前の会合であったが、資金不足によって最低基準に達しない保育施設づくりとなることを黙許した回答であった。そして、認可保育所による供給の不足を認可外保育施設が補完する構図となった。

そこで、認可制のもとでの保育供給量の年次推移を見ると、表 9-1 のとおりである。

保育所数が一定の増加傾向を見せているなかで、認可数は 1954（昭和 29）年から減少し 1955（昭和 30）年には激減し、入所者数も 1954（昭和 29）年に減少し 1955（昭和 30）年には増加しているがそれ以降は横ばいとなっている。この間、入所者数は私立が減少して公立と私立が逆転し、1955（昭和 30）年には保育所数と定員の公立と私立が逆転している。認可数と私立の定員の制限によって入所者数を抑制し措置費負担を低減させていたことが推察される。

表 9-1 のなかから、最低基準公布後の 1948（昭和 23）年から 1956（昭和 31）年までの認可数の合計の構成比と入所者数の推移を見ると、図 9-1 のとおりである。1948（昭和 23）年から 1953（昭和 28）年までは、認可率に連動して入所者数が増加しているが、1954（昭和 29）年以降は、認可率の減少にともなって入所数が横ばいとなっている。この間、保育所と幼稚園の区別が判然としないなかで入所者数が増加したことから、1951（昭和 26）年 6 月 6 日には児童福祉法の第 5 次改正で、第 39 条に「保育に欠ける」を加え、保育所の

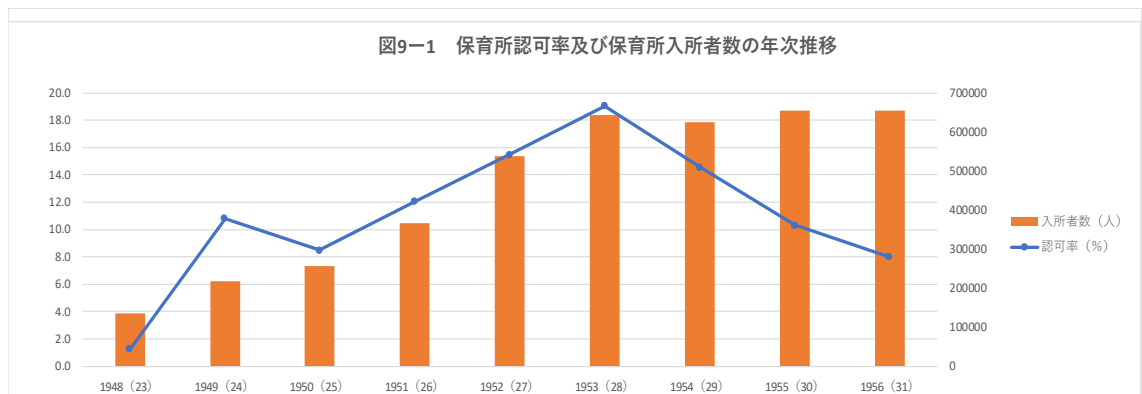
入所対象を「保育に欠ける」児童に限定し入所を抑制した(大蔵省印刷局 1951:4)。入所対象を「保育に欠ける」児童に限定して行う措置は、入所者数の増加で入所できないでいた「保育に欠ける」児童を社会的包摂したが、一方でその周縁に存在する保育を要する児童は社会的排除を受けた。また、1954(昭和29)年には、防衛関係諸費を確保するためのいわゆる逆コースの社会福祉政策による社会保障費削減が行われ、保育所においては定員制の強化等の入所数を抑制する政策がとられていた。こうした保育所入所者数の増加を抑制する政策によって、「保育に欠ける」子どもの社会的排除が生成したことが考えられる。

年	認可数 (カ所)	保育所数(カ所)			定員(人)			入所者数(人)			年齢別入所者数(人)		措置費総額 (千円)
		総数	公立	私立	総数	公立	私立	総数	公立	私立	2歳未満	2歳以上	
大正15年以前	5												
昭和2~21	71												
1947(昭和22) 6月	1,480	1,618	395	1,223	164,510			151,319					
1948(昭和23) 3月		1,476						135,503					
1949(昭和24) 6月	1,404	2,353	575	1,778				216,887					
1950(昭和25) 6月		2,971						256,690					
1951(昭和26) 12月	876	4,485	1,443	3,042	—	—	—	366,430	—	—	2,117	364,317	1,502,433
1952(昭和27) 12月	1,126	5,573	2,118	3,455	—	—	—	538,274	—	—	2,653	536,707	2,603,676
1953(昭和28) 12月	1,385	6,856	2,959	3,897	537,325	245,385	291,938	643,697	291,517	352,180	2,509	637,976	4,707,350
1954(昭和29) 12月	1,059	7,693	3,740	3,953	621,925	216,007	305,918	625,383	316,521	308,862	1,970	623,375	5,555,314
1955(昭和30) 12月	750	8,321	4,232	4,089	668,668	352,622	316,046	653,727	340,936	312,791	2,672	651,055	5,880,734
1956(昭和31) 12月	581	8,768						653,333			2,936	650,397	5,832,426

筆者作成

出典

- (1) 認可数は、厚生労働省大臣官房統計調査部編(1998b:87)『社会福祉統計年報』(1956(昭和31)年度)の「表7.11 児童福祉施設の認可年別推移」から抜粋した。認可数は、「認可によらない施設は許可、届出または事業開始の年次別」と説明されている。
- (2) 1947(昭和22)年から1950(昭和25)年までの保育所数(総数)及び入所者数(総数)は、厚生省児童局編(1959:359)『児童福祉の10年の歩み』による。
- (3) 1947(昭和22)年の保育所数「公立・私立」、定員「総数」のデータは、松崎(1948a:98)『児童福祉法』による。
- (4) 1949(昭和24)年の保育所数「公立・私立」のデータは、田頭(1949)が「第4回児童福祉大会」(神戸市)で配布された大会資料から引用したものである。
- (5) 1951(昭和26)年から1953(昭和28)年までは、厚生労働省大臣官房統計調査部編(1998a)『社会福祉統計年報』、1954(昭和29)年から1956(昭和31)年までは、厚生労働省大臣官房統計調査部編(1998b)『社会福祉統計年報』による。
- (6) 措置費総額は、厚生労働省大臣官房統計調査部編(1998c:62)『社会福祉統計年報』(1957(昭和32)年度)による。



筆者作成

(摘要) 厚生労働省大臣官房統計調査部編(1998b:87)「社会福祉統計年報」(1956(昭和31)年)の「表7.11 児童福祉施設の認可年別推移」では、保育所の認可数は、1947(昭和22)年から1950(昭和25)年までは2年間ごとに集計されている。これを保育所数の積算値(総数)に合致するよう単年ごとに配分し、1947(昭和22)年は1,389、児童福祉法施行後の1948(昭和23)年91、1949(昭和24)786、1950(昭和25)年は618として、認可率を算出した。

第4節 自主的な保育施設づくり

以上のような認可保育所の供給量が不足するなかで、働く母親などの手によって保育施設づくりが進められた。戦後は大量失業が発生し、1949（昭和24）年5月に緊急失業対策法（法律89号）が制定され、公共事業に多数の失業者を吸収し、生活の安定を図る政策がとられた。全国保育団体連絡会（1988）が紹介している当事者の回想録には、河原での青空保育や仕事現場でのテント保育から始められたことが記されている（全国保育団体連絡会1988：37-41）。失業対策事業の現場で働く人々によって、最低基準が規定する設備を持たない保育の場づくりから始められ、保育所づくりが展開された。その一つに、宮城野原総合グラウンド建設工事現場の休憩小屋の一つを使って1950（昭和25）年4月につくられた「宮城野原保育所」（宮城県仙台市）があった。設置に携わった職員の回想録で当時の事情が次のように語られている。

一人をおぶい、一人の手を引いて現場にきても、子どもを預けるところもない、かといって、一日でも休めばご飯が食べられない、そこでお母さん達は、子どもを背負ったままで重い土運びをしたり、又、地べたにごさを敷いて子どもを座らせておいたりして働いていました。そんな中で、労働組合（全日自労）が出来、婦人部が結成された時、一番先に出されたのが「子どもをあずかってくれる所がほしい」という要求だったのです。婦人部の結成総会の会場から、直ちに全員で宮城野原の工事事務所におしかけ、「二つある休憩小屋の一つを保育所につかわせてくれ」と交渉したのです。背中に赤ん坊を背負った大勢のお母さん達の勢いに吞まれてか、事務所の責任者はその場で承知してくれました。といっても、休憩小屋は土間で床も張ってありません。水道もないし、トイレ也没有せん。

（全国保育団体連絡会 1988：45-6）

こうして、生後1か月位から子どもを預かり、「皆で交渉して失業対策の人員の中に保母を入れてもらい、お母さんたちと同じ日雇の賃金をもらうことに成功」するなどして保育施設を運営していたが、「それでも経営はとても苦しく、措置費をもらえる認可保育所になるように運動をはじめました。けれど、これは県営グラウンドの敷地の中にあるのでむずかしい、といわれました」（全国保育団体連絡会1988：45-6）と、敷地が保育施設の占有スペースでなく、最低基準が規定する設備の基準に適合しないことから認可を得られない状況にあった。

保育を受けられない子どもは、生命と安全への配慮から母親の仕事場に連れていかれたものの、おぶわれ行動が制限されたり、ごさの上に放置されたりするなどの不適切な関わりが長時間にわたって続いた。そのような親の不適切な関わりによる子どもの不利をなくそうと始まったのが、保育施設づくりであった。

橋本（2006）が収集した資料には、焼跡の荒れ果てた公園で子どもが石を投げ合っているのを見かねた女性の取り組みから始まってつくられた「神谷保育園」（東京都北区）も、放任された子どもの不利をなくすことであった。「神谷保育園」は、1949（昭和24）年8月に東京都北区神谷町で労働者クラブ生活協同組合の地域活動として野外保育から始まった。その後1955（昭和30）年までの間に理研工業の理研労組の協力で寮の庭や工場にあっ

た三坪の小屋を払い下げてもらって保育施設がつけられた。そして、最低基準に達する建物を目指したが、なかなか最低基準に達せず認可を得られなかった事情が次のように語られている。

組合の委員長を園長に迎え二度目の配分金参万円で三坪建増し、ささやかな願いが一段落するところまで漕ぎつけた。母の会で集まってお茶を飲めるようになり、ほっとする間もなく、最低基準に達する建物へと母親たちの努力は続けられた。(中略) 秋に入り都の融資委員会より融資を受け、本格的な建築がはじめられた時、何だか夢のようだと毎日毎日、誰彼と集まっては頬をほころばせた。

三坪から六坪、十坪、十八坪と最低基準に達する広さはできたものの一向に認可を受けられる様子もなかった。構造がバラックで庭の敷地が寮と続いているとの理由である。一年はまたたくまに過ぎ去った。毎年毎年、卒業生の数も増し保育の内容も充実していったが、認可を受けるための資金をつくり出すことは、融資金の返済と重なって不可能に近かった。

(橋本 2006 : 219)

保育施設の設備が最低基準を満たしていないので整備したいが、資金不足で整備できる状態にないというものである。

以上の二つの回想録に共通しているのは、以下の三点である。

第一は、危険で劣悪な仕事現場に連れてきている子どもを安全で安心できる場所に置いて働きたいという母親の思いを汲むとともに、不適切な関わりによって子どもが行動制限や放置される不利をなくすための保育施設づくりから出発している。第二は、建物のない青空保育やテント保育から始まり、敷地やバラック小屋を借りて最低基準の設備基準に達しない保育施設が設置されている。第三は、ネックとなっているスペース不足を解消して最低基準を達成し認可を受けようと取り組んでいるが、資金不足で整備できず認可を受けられない状態となっている。

こうした状況において、公的保育から社会的排除を受けた子どもは、認可外保育施設の共同保育に包摂されていったことが推察される

なお、認可保育所では、措置の対象外とされた子どもを自由児（以下、「私的契約児」という）として受け入れていた。塩谷アイ（1988）は、1953（昭和28）年当時を回想した記録のなかで、「仮になんとかやりくりして預かれるとしても、措置の枠がない。収容定員百五十九名に対して一一〇名の措置定員という無理な制限が加えられているのです。措置がとれなければ自由児として保育料一四〇〇円の負担はどうなるのだろう」と述べている。この記録からは、認可保育所においても措置の対象外とされた子どもを私的契約児として受け入れていたことがわかる。厚生労働省大臣官房統計調査部編（1998c）「社会福祉統計年報」の1955（昭和30）年末のデータで保育所入所人員の私的契約児数を確認できる。入所人員総数（422,833人）に対する私的契約児数の割合は、公立2.2%（9,482人）、私立9.8%（41,595人）となっている（厚生労働省大臣官房統計調査部編1998c:86-7, 208-9）。逆コースの入所措置適正化のなかで、私的契約児として受け入れられており、塩谷アイの回想を裏付けている。私的契約児として保育所に入所する方法があったにしても、

保育料の高さなどから入所できなかった子どもの一部が認可外保育施設で包摂されたことが推察される。

第5節 考察

これまでの児童福祉法施行初期において制度の枠外に認可外保育施設が設置されるようになった経緯の分析から、制度の枠外に認可外保育施設が設置されるようになった事由と、認可外保育施設が社会的排除を受けた子どもを共同保育に包摂し制度の周縁に地位を占めるようになった事由からなる認可外保育施設づくりの特性が把握された。

すなわち、前者の制度の枠外に共同保育を行う認可外保育施設が設置されるようになった事由には、次の二つのことがあった。

第一は、戦時期の託児所は届出制であったが、被占領期には保育所の設置が認可制となったことによる。児童福祉法上は「許可に近い認可」として運用するとされたが、認可基準に達しない保育施設の設置が黙許された。この行政機関による黙許からは、認可外保育施設が公的保育から社会的排除を受けた子どもを引き受ける役割を果たすことを暗に認めたことや公的保育から社会的排除を受けた子どもを認可外保育施設に隠蔽する意図が推察される。制度の枠外に放逐された認可外保育施設は、こうして、制度の枠外で事業を行うことが一概に停止されることはなかった。第二は、保育所の設置認可の基準となる最低基準は、GHQ/SCAPの紹介でアメリカの基準を参照して策定されたが、戦後の窮乏した社会経済情勢を反映して当初案より大幅に引き下げられたが、基準に達する保育施設が少なかった。そこで、既存の保育所に対してスペースの確保についての経過措置が設けられたが、新規の保育施設には弾力運用がなく最低基準に達することが難しかった。第三は、国庫負担を削減するための保育所入所児童数の抑制策がとられ保育所認可数が低減したことによって、供給不足をきたした。そこで、自主的な保育施設づくりが行われたが、資金不足によって最低基準に達しない保育施設となった。

こうして設置された認可外保育施設が社会的排除を受けた子どもを共同保育に包摂し制度の周縁に地位を占めるようになった事由には、次の三つのことがあった。

第一は、最低基準のスペースの確保よりも子どもが安全で安心できる居場所を確保して危機的状況を回避することを優先した結果、最低基準を下回るスペースの保育施設づくりとなった。第二は、母親達の主体的な活動のなかで、最低基準に満たない保育施設づくりから始められ、拡大した。第三は、認可を受けていない保育施設として制度の枠外にニッチ（隙間）を構築した。つまり、認可された保育所と棲み分け、社会的排除を受けた子どもを保育する施設として、認可を受けるまでの過渡的存在として制度の周縁という隙間に位置して保育所と共存したことである。

児童福祉法施行初期において制度の周縁に過渡的にニッチを構築した認可外保育施設は、子どもに居場所を提供し共同保育に包摂することで、発育・発達において不利な状況に置かれている子どもの発育・発達の保障と人々の戦後の窮乏した生活における危機の回避に、一定の役割を果たしたと推察される。

以上の認可外保育施設づくり運動の特性から、保育所政策形成と保育実践運動の連関についての次の三つの歴史的社会的要素を抽出することができた。

第一は、保育所政策の認可対象の最低基準による規定のベクトルに対する保育施設不足の補完による保育所保育から排除された子どもを共同保育に包摂する対象の拡充である。第二は、戦時期の社会事業法に規定された託児所が届出制であったのに対し、被占領期には認可制となった、戦時期と非連続であった。第三は、GHQ/SCAP の紹介でアメリカの基準を参照して策定された最低基準による保育所の設備のスペースが、日本の保育提供基盤との乖離が著しかったことから、GHQ/SCAP との調整で、大幅に基準が引き下げられたうえに、既存保育所に対する弾力的運用があったという、保育所政策と保育提供基盤との乖離を調整する相互関係があったことである。

小括

第Ⅲ部では、保育所政策の枠組み形成と保育実践運動との連関について分析し、次のとおり、その特性を把握のうえ、歴史的社会的要素を抽出した。

(1) 保育所政策の枠組み形成と保育実践運動との連関の特性

第7章では、保育実践運動団体の民主保育連盟の結成を主導した浦辺史の児童福祉法成立時の保育所規定の解釈を巡る思想的背景を分析した。その結果、浦辺は、保育所の経済政策的な位置づけを支持し、同時に母子家庭の経済的生活を維持するための施設として位置づけ、「保育に欠ける」子どもの入所を重視する解釈をしていたことが明らかになった。それは、大河内の生産的社会政策論に依拠し保育所の社会政策的機能を重視するものであったが、婦人の働きを経済政策による国家の安定の『労働力』としてみるだけでなく、当事者の生活問題に引き寄せ家庭生活の安定とした。その考え方は、保育所が地域のすべての子どもに保育の機会が開かれていることによる形式的な平等において、「保育に欠ける」子どもの不利を是正するものであった。浦辺は、この保育観を民主保育連盟の構成メンバーと共有し、保育所保育を無差別平等に提供する保育実践運動を展開したことが示唆された。

第8章では、戦時期に、保育施設の地域性を重視した「戦時保育施設標準」を発表した浦辺の主導によって、戦後まもなく旧保育問題研究会の会員有志で創設した民主保育連盟が解散するまでの6年余りの間の保育所づくりにおける地域展開の実践方法について、浦辺の論説と比較分析しその特性を明らかにした。その結果、民主保育連盟の保育所づくりにおける地域展開の実践方法は、戦時期の旧保育問題研究会員を中核として組織編成し、働く母親の子どもを対象者として、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」を組織し協働して議会や行政機関、そして政府に働きかけ、常設の保育所をめざした身近な地域における簡易な保育所づくりとして展開したことが明らかになった。

第9章では、児童福祉法施行初期において制度の枠外に共同保育を行う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た。その結果、保育所の設置が認可制で、児童福祉法上は認可基準に達しない保育施設の設置が黙許され、制度の枠外に放逐された認可外保育施設が制度の枠外で事業を行うことが一概に停止されることはなかったが、資金不足によって最低基準に達することが難しかった。そして、最低基準のスペースの確保よりも子どもが安全で安心できる居場所を確保して危機的状況を回避することを優先した結果、母親達の主体的な活動のなかで、最低基準に満たない保育施設づくりから始められ、拡大した。こうして、制度の枠外にニッチ（隙間）を構築し、認可された保育所と棲み分け制度の周縁に地位を占め、認可を受けるまでの過渡的存在として制度の周縁という隙間に位置して保育所と共存し、社会的排除を受けた子どもを共同保育に包摂した。

以上のことから、保育所政策の枠組み形成を保育所保育政策と保育実践運動との連関をみると、浦辺や民主保育連盟の「保育に欠ける」子どもを重視した保育実践運動は、地域のすべての子どもに保育の機会が開かれた形式的な平等の保育所利用において生起する「保育に欠ける」子どもの不利を是正するものであった。認可外保育施設は、子どもに居場所を提供し共同保育に包摂し、不利な状況に置かれている子どもの発育・発達の保障と人々の戦後の窮乏した生活における危機の回避に一定の役割を果たすものであった。保育実践運動の戦前・戦時期からの連続／非連続の視点から見ると、戦時期に、浦辺が著わした「戦時保育施設標準」では、「母の勤労活動への参加ならびに生活必需品の入手困難のため、乳幼

児保育に欠ける」子どもが保育実践運動の対象で、戦後の民主保育連盟では、働く婦人、配給制への対応で働きに出られない母親などの「保育に欠ける」子どもが対象で、戦時期から連続していた。

(2) 保育所政策の枠組み形成と保育実践運動との連関における歴史的社会的要素

戦前・戦時期からの連続／非連続については、次のことが抽出された。すなわち、第7章では、民主保育連盟の保育所づくり運動での「保育に欠ける」子どもの重視は、戦時期に、浦辺が著わした「戦時保育施設標準」の構想との延長線上にあり、戦時期の構想と連続していた。第8章では、戦時期の「戦時保育施設標準」の対象と被占領期の民主保育連盟による保育所づくり運動の対象が、保護者の労働等による「保育に欠ける」子どもを対象としたことに戦時期の構想との連続性が見られるが、食糧の配給制に対応する一時保育が行われておらず構想と非連続であった。第9章では、戦時期の社会事業法に規定された託児所が届出制であったのに対し、被占領期には認可制となり、戦時期と非連続であった。

ステークホルダーの相互関係においては、次のことが抽出された。第7章では、GHQ/SCAP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、母性保護法制定運動に携わった民主保育連盟会員がいたという、平等な福祉実現を主張する女性達との相互関係があった。「法案に対する意見」が求める平等は、「保育所とは乳児又は幼児をその保護責任者の委託する時間中保護し、その保護責任者の負担を軽減する施設」という「生活保護的、救貧的施策によっては、根本的に之を解決することは出来ない」として、「乳幼児の完全な擁護」をしたうえで、「生産の担い手として国家再興のため働くべき勤労婦人の生活保証」であった。第8章では、民主保育連盟が労働組合や協同組合と協働して保育所づくりを展開した拠点の労働者クラブ保育園は、GHQ/SCAPの労働の民主化政策を背景として設置され、勤労者の労働により「保育に欠ける」子どもを対象としたが、入所した子どもは「保育に欠ける」勤労者の子どもよりも地域の保育に欠けない子どもが多く、すべての子どもに保育の機会が開かれており平等な福祉実現の実践現場を拠点として、保育所づくりの地域展開が行われていた。第9章では、保育所政策の認可対象の最低基準による規定によって保育施設が不足し、保育所保育から排除された子どもを共同保育に包摂していた。

保育所政策の枠組み形成と保育実践運動との連関については、次のことが抽出された。すなわち、第7章では、第一に、民主保育連盟による保育所づくりを主導した浦辺が「児童福祉法案研究部会」で、児童福祉法案の前文の規定と一致したすべての児童を対象とするよう、児童福祉法の「法案に対する意見」をとりまとめ、「民主保育ニュース」で公表し、政府当局に対象の拡大を求め、民主保育連盟会員による積極的な議会活動が企図されているという保育所政策と保育実践運動の連関が見られた。第8章では、保育所政策主体の厚生省は、労働省と共同で保育施設増設の予算がないことや民間に設備費の民間への補助がないと対象が限定されていることを示し、保育実践運動の手で保育施設づくりを推奨し、保育実践運動によって簡易な保育施設づくりからはじめ常設の保育所設置をし、保育所政策の限界を保育実践運動が補完しているという、保育所政策と保育実践運動の連関が見られた。第9章では、GHQ/SCAPの紹介でアメリカの基準を参照して策定された最低基準による保育所の設備のスペースが、日本の保育提供基盤との乖離が著しく、大幅に基準が引き下げられたうえに、既存保育所に対する弾力的運用があったという、保育所政策形成と保育提供基盤との乖離を調整する相互関係があった。

終章 研究の到達点と今後の展望

本研究の目的は、社会福祉学における歴史研究として、児童福祉法の立案・成立から第5次改正までの保育所政策を実現する法の枠組みの分析を通して保育所政策形成の特質を明らかにすることであった。そのうえで、今日の保護者の労働等により保育を必要とする子どもの保育所保育からすべての子どもの保育所保育への転換の検討に対する問題提示に資するものとした。具体的には、保育所政策形成の枠組みを構成する保育所政策、保育提供基盤、保育実践運動の三つの位相の特性を把握し、その特性から、三つの位相の連関、ステークホルダーの相互関係、歴史的な連続／非連続、それらによって生成される包摂／排除、というそれぞれの特質を見出し、問題提示することであった。

その結果、保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動の三相は、それぞれが、①歴史的社会的に規定され、②双方向のベクトルを持つ三相の連関によって保育所規定と措置規定からなる保育所政策の中核を形成し、法による包摂／排除を生成していることが明らかになった。また、被占領期の保育所政策の特質は、①ステークホルダー間の親和と相克の関係、②被占領期前期・後期の偶発的な出来事、③戦前・戦時期から連続した平等な福祉実現の主張と生産力の維持増進の主張の相克によって形成されている。そして、④前期と後期で異なった法による包摂／排除を生成し、「保育に欠ける」子どものための積極的な不利の是正措置がとられていた。これらの結果が見出された根拠は、以下の第1節及び第2節のとおりである。以上の被占領期における保育所政策形成の特質から見出される、今日のすべての子どもの保育所保育への転換における検討課題は、第3節で示すように、前期における機会の平等を保障したうえで、不利を被る子どもに対する積極的な是正措置をとる政策枠組みを形成することを検討することが有効であることが示唆された。

第1節 被占領期における保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動の特性

1. 保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動の歴史的社会的規定

これまでの第I部から第III部までの分析を保育所への受け入れ要件となる保育所規定と措置規定に着眼して被占領期の保育所政策の形成を総合すると、次のとおりまとめることができる。すなわち、被占領期の保育所政策は、歴史的社会的に規定された、平等な福祉実現の主張によるすべての子どもに対する保育所保育の優先と、生産力の維持増進の主張による「保育に欠ける」子どもの保育所保育の優先という二つに基軸によって形成されている。これら二つの基軸は、GHQ/SCAP・政府・保育実践運動等のステークホルダーの相互関係、戦前・戦時期からの連続／非連続によって規定され、保育を必要とする子どもの保育所保育への包摂／排除を生成する保育所政策を形成している。保育所政策の形成に関わるGHQ/SCAP・政府・保育実践運動の主要なステークホルダーは、次のとおりであった。GHQ/SCAPでは、児童福祉法の立案を指導したI・H・マーカソンをはじめとするGHQ/SCAP/PHWのメンバーで、政府では児童福祉法の立案担当者の松崎をはじめとする厚生省の官僚、厚生省の囑託となった戦前期に母子保護法制定運動に携わり戦後に母子問題懇話会を結成した女性達、保育実践運動では、戦前に母子保護法制定運動に携わった女性達、そして戦前期に保育者と研究者の共同研究組織として旧保育問題研究会を結成して活動した旧保育問題研究会員によって創設された民主保育連盟の会員達であった。

第Ⅰ部の保育所政策の形成においては、児童福祉法の保育所規定への「保育に欠ける」という字句の挿入の経緯を「公の支配」との関連で分析するとともに、児童福祉法の成立過程における保育所規定をめぐるステークホルダー間の見解相違を分析した。また、農繁期の労働等のために一時的に家庭での世話が困難となった子どもを保育する季節保育所が児童福祉法に組み込まれなかった経緯を分析した。

その結果、保育所政策の形成においては、平等思想によるすべての子どもに対する保育所保育を優先する主張と生産力を維持増進するための労働等による「保育に欠ける」子どもに対する保育所保育を優先する主張との相克が、GHQ/SCAP・政府・保育実践運動等のステークホルダー間の相互関係を規定していた。政府のそれぞれのステークホルダーが優先した見解は、戦前・戦中期から連続していた。すなわち、厚生省嘱託の母子問題懇話会のメンバーは、すべての子どもに対する保育所保育を優先する見解を主張した。また、厚生省の官僚は、生産力を維持増進するための労働等による「保育に欠ける」子どもに対する保育所保育を優先する見解を主張した。児童福祉法の立案担当者であった松崎の主張の中核となっている経済循環において生産力を維持増進するための人的資源の確保に保育所を位置づける考え方は、戦時期から連続するもので厚生省の官吏に浸透していた。GHQ/SCAP/PHWのメンバーは、GHQ/SCAPの占領政策に基づいて指令したSCAPIN775（「社会救済に関する覚書」）の三原則、すなわち①無差別平等、②公私分離による救済の国家責任、③必要な救済は制限しないの一つの無差別平等であった。

こうした主張を持つステークホルダーの相互関係に基づいて、被占領期前期には、すべての子どもに保育所保育の機会を保障する保育所規定と労働等により「保育に欠ける」子どもを保育所保育に包摂する措置規定を中核とした保育所政策が形成された。また、被占領期後期には、措置規定にあった「保育に欠ける」の字句が保育所規定に挿入され、保育所は、労働等により「保育に欠ける」子どもに限定する保育所政策が形成された。なお、保育所は、被占領期の前期・後期を通じて保育の実施期間6か月を超える保育所保育に包摂され、一時保育を要する子どもが保育所保育から排除されている。この背景には、戦時期に制定された社会事業法で開設期間が実施6か月未満の季節保育所が除外されていた経緯があった。

第Ⅱ部の保育所政策形成における保育提供基盤との連関においては、既存の幼稚園又は保育所が新たに保育所又は幼稚園の認可を受けて受け入れ要件を取り込んだ二枚看板制の形成過程の分析を通して幼稚園と保育所の二元制による保育提供基盤形成の特質を把握した。また、私的契約による保育所保育の提供、措置委託費と最低基準の組み合わせによる保育所保育の提供を分析し、保育所政策形成と保育提供基盤形成との連関の特性を把握した。

その結果、被占領期に幼稚園と保育所の二元体制による保育提供基盤が確立した背景には、幼稚園又は保育所の受け入れ対象年齢区分が重複する幼児の受け入れ要件を合わせる二枚看板制の導入の動きがあった。しかし、GHQ/SCAPの幼稚園と保育所の二元体制を前提とした『教育使節団報告書』による勧告や文部省と厚生省との相互交渉で、幼児の年齢区分を巡る対立で、二枚看板制は実現しなかった。こうしたなかで、GHQ/SCAP/CIEのヘレン・ヘファナンの指導のもとで、幼稚園と保育所に共通の『保育要領』が作成され、事実上の幼稚園と保育所の一体的な保育提供基盤が築かれた。また、私的契約による保育の提供は、児童福祉法の第5次改正前までの保育所は、すべての子どもに対する保育提供の受け皿となる包摂性を持っているなかで私的契約が一般化し、私的契約と措置による保育の提供が相

互補完的な関係を持ち、選別によって保育の必要性から排除された子どもを公的保育に包摂し子どもの権利を保障する一端を担うしくみとして機能していた。しかし、第5次改正後は「保育に欠ける」子どもを措置した後の定員の残余を提供するものとなり、保育所の保育提供基盤は、包摂性から選別性へと変化した。社会福祉事業による社会福祉サービスの提供基盤構築を巡って、社会福祉事業法による社会福祉法人の創設に伴って、措置委託費を主要な財源とした資金供給システムとしての「措置委託制度」が構築されたという言説があるが、措置委託費と最低基準を組み合わせて児童福祉サービスの提供基盤を構築した児童福祉法等の個別法の制定・改正が社会福祉サービスの提供基盤構築の源流となっていた。それは、GHQ/SCAP傘下のフラナガン神父による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」の立案に対する示唆、GHQ/SCAP/PHWのマーカソンから児童福祉法案立案担当者の松崎に対する示唆などGHQ/SCAPと日本社会事業協会児童部や厚生省との相互関係によって形成されていた。また、厚生省は児童保護措置費を「児童の最低生活を保障する経費」と位置づけ、財政的な側面だけでなく、子どもの生活を保障の両面から行なわれた。

第Ⅲ部の保育実践運動においては、民主保育連盟の結成を主導した浦辺史の思想的背景、民主保育連盟による保育所づくり運動、認可外保育施設づくり運動を分析した。

その結果、保育実践運動には、保育所政策から排除された子どもの不利を是正し保育への包摂力を持っていた。すなわち、被占領期前期における浦辺や民主保育連盟の「保育に欠ける」子どもを重視した保育実践の考え方は、保育所が地域のすべての子どもに保育の機会が開かれていることによる形式的な平等において、「保育に欠ける」子どもの不利を是正するものであった。具体的には、対象者は、前者が「母の勤労活動への参加ならびに生活必需品の入手困難のため、乳幼児保育に缺くる」（浦辺 1942b : 43）状態にあり、後者は「多くの働く婦人、働かねばならぬ婦人はその子供たちの保育のために、非常な困難と闘わなければならない状態」であった。つまり、両者の対象は、保護者の労働等によって「保育に欠ける」子どもで連続性が見られる。このことは、国家政策の目的が戦力増強とされた戦時期と経済復興とされた戦後を貫く生産力拡充に伴う生活問題の「保育に欠ける」実態を重視して人々の尊厳を保持する地域実践であったことを意味している。この地域実践は、民主保育連盟の中核となった旧保育問題研究会員が戦時期に、保育者と研究者による実証的な共同研究を行っていたことに由来すると考える。また、被占領期後期の認可外保育施設は、保育所不足等によって不利を抱える「保育に欠ける」子どもや「保育に欠ける」要件の周縁に置かれた不利を抱える子どもに居場所を提供し共同保育に包摂し、不利な状況に置かれている子どもの発育・発達の保障と人々の戦後の窮乏した生活における危機の回避に一定の役割を果たすものであった。

以上のことから、被占領期における保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動は、戦前・戦時期からの保育政策や保育実践運動の連続性、被占領下におけるステークホルダーの相互関係という歴史的社会的な規定を受けて、保育所規定と措置規定からなる保育所政策の中核を形成し、保育を要する子どもの保育所保育への法による包摂／排除を生成していた。

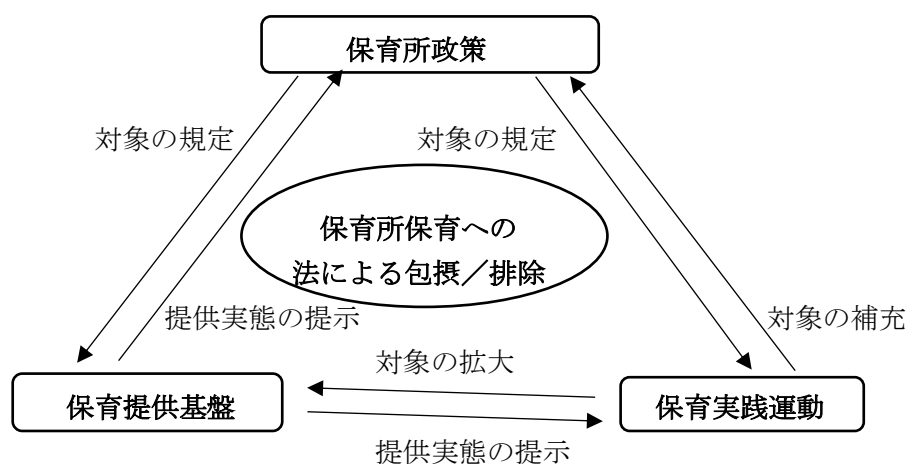
2. 保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動の双方向のベクトルによる連関

歴史的社会的に規定された保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動の三相は、図終-1のとおり、それぞれを規定するベクトルが相互に影響しあう連関構造を形成し、保育の対象の包摂／排除を生成している。

すなわち、保育所政策の保育提供基盤と保育実践運動に働くベクトルは、保育所政策による対象の規定である。対象の規定とは、児童福祉法をどのように規定して保育所政策による保育所保育を提供し、保育提供基盤と保育実践運動に影響を与えているかということである。具体的には、被占領期前期においては、保育所規定ですべての子どもを対象とし、措置規定で「保育に欠ける」子どもを対象として保育所保育に包摂し、保育提供基盤と保育実践運動に影響を与えていることである。被占領期後期の児童福祉法の第5次改正では、保育所規定と措置規定で「保育に欠ける」子どもに限定して保育所政策による保育所保育を提供し、保育提供基盤と保育実践運動に影響を与えていることである。例えば、被占領期の後期には、保育所政策による保育所保育の対象を「保育に欠ける」子どもに限定したことで、「保育に欠ける」要件に該当しない子どもが保育所保育の対象から排除されたことから、それらの子どもを保育に包摂する認可外保育施設づくりの保育実践運動が起きている。

また、保育提供基盤の保育所政策と保育実践運動に働くベクトルは、保育提供基盤における保育提供の実態を保育所政策と保育実践運動に提示することである。具体的には、被占領期前期においては、私的契約による保育所利用がほとんどで、措置による保育所利用が少ないという保育提供の実態を保育所政策と保育実践運動に提示している。被占領期後期にも私的契約による保育所利用がほとんどで措置による保育所利用が少ないという保育提供の実態は変わらないなかで、保育需要の増大に伴う保育所不足や「保育に欠ける」子どもの不利が生起している実態を保育所政策と保育実践運動に提示し、児童福祉法の第5次改正につながっている。

図終-1 保育所政策・保育提供基盤・保育実践運動のベクトルと連関構造



(筆者作成)

そして、保育実践運動の保育所政策と保育提供基盤に働くベクトルは、保育実践運動による保育の提供が、保育所政策によって規定された対象を補充することと、保育提供基盤にお

ける保育提供の対象を拡大していることである。民主保育連盟による保育所づくりなどによる保育実践運動は、常設の認可保育所の設置をめざして認可外の簡易な保育施設づくりから始められ、「保育に欠ける」要件の周縁にいる子どもを保育に包摂する対象の拡大が保育提供基盤に影響しているとともに、常設の認可保育所の設置に至ることで保育所政策によって規定された対象を補充するという影響を与えている。

以上のように、保育所政策、保育提供基盤、そして保育実践運動の三相には、それぞれに双方向のベクトルが存在し相互に影響を及ぼし合う連関構造を形成して、法による保育所保育への包摂／排除を生成している。

第2節 被占領期における保育所政策形成の構造的特質

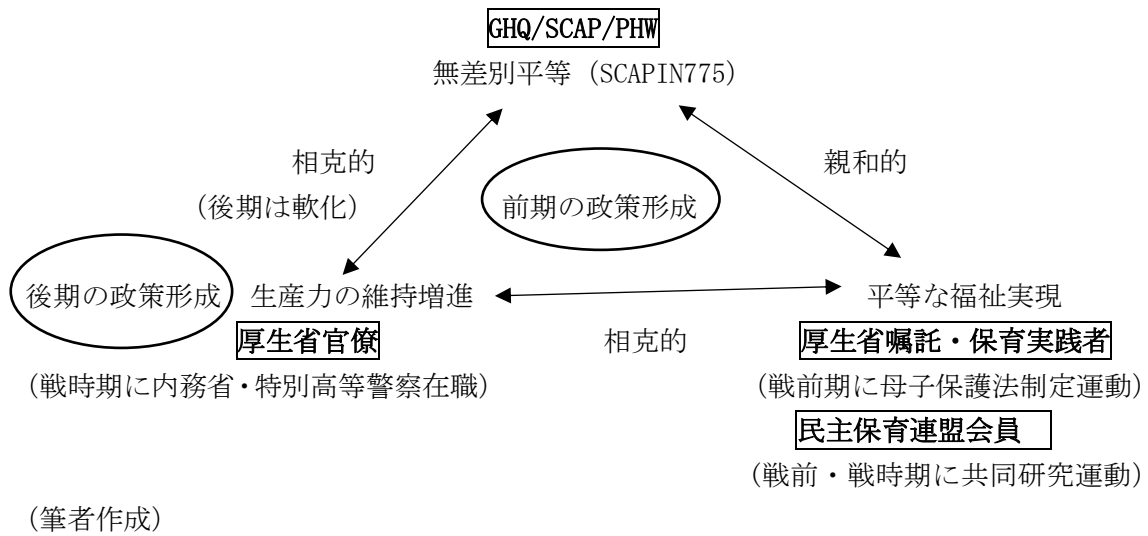
1. 保育所政策形成におけるステークホルダー間の親和と相克の関係

被占領期における GHQ/SCAP の日本政府を通じた間接統治による非軍事化と民主化を目的とした占領政策は、日本政府に対して指令した覚書に基づく交渉によって形成された。占領政策に基づく保育所政策の形成においては、SCAPIN775（「社会救済に関する覚書」）による①無差別平等、②公私分離による救済の国家責任、③必要な救済は制限しないという三原則に基づいて、GHQ/SCAP/PHW と日本政府との交渉が行われている。

被占領期の保育所政策の中核の形成に関わったステークホルダーの立場と利害に着眼して、相互関係を整理すると図終-2 のとおりであった。すなわち、SCAPIN775 の指令に基づいて無差別平等による民主化を推し進めている GHQ/SCAP/PHW 福祉課のメンバー、戦時期に内務省・特別高等警察に在職し戦争目的達成のために生産力の維持増進の行政を推し進め戦後も継承している厚生省社会局・児童局の官僚、そして戦前期に母子保護法制定運動に携わっていた平等な母子の福祉実現を主張する厚生省嘱託の女性達と、戦時期に保育者と研究者による保育研究運動を進めてきた民主保育連盟会員等の保育実践運動者であった。これら三者の相互関係は、GHQ/SCAP/PHW 福祉課と厚生省官僚の間では相克的であった。しかし、相克は、後期には弱くなっていた。厚生省嘱託等は、GHQ/SCAP の推し進める民主化に協力する目的で母子問題懇話会を結成し、厚生省嘱託等と GHQ/SCAP の関係は親和的であった。厚生省官僚と厚生省嘱託等との間は、生産力の維持増進の主張と平等な福祉実現の主張に関しては、相克的であった。

GHQ/SCAP/PHW は、日本政府内の相克を占領政策の原則（GHQ/SCAP/PHW）に照らして調整し、被占領期前期の保育所政策の中核を形成した。なお、被占領期後期のステークホルダーの相互関係は明確でなく、厚生省官僚主導で生産力の維持増進が優位となる保育所政策の中核が形成された。厚生事務次官の葛西は「占領初期には軍人ばかりで、ディレクティブをしきりに出したときがあったけれども、その後はお互いに相談してやった」（小野編 1979：289）と回顧している。GHQ/SCAP/PHW 福祉課と厚生省嘱託等の母子保護法制定運動に携わった女性達との間は親和的であった。

図終-2 保育所政策形成に関わる主なステークホルダーの主張と相互関係



平等な福祉実現を主張する日本のステークホルダーは、戦前期に母子保護法制定運動に携わった婦選獲得同盟の女性達で民主主義の原理の平等を母子保護法に具現化してきた人々であり、生産力の維持増進を主張するステークホルダーは、戦時期に国の資源と労働力を戦争遂行のために動員する国家総動員体制のもとで行政を行ってきた官僚達である。

前者の平等な福祉実現を主張するステークホルダーは、一般に1931(昭和6)年までとされる大正デモクラシーに連続して、母性保護法の制定を目的として1934(昭和9)年に結成された母性保護法制定促進婦人連盟の準備から関わってきた小栗将江、金子しげり、吉見静江などであった。また、母性保護法制定促進婦人連盟の母子ホーム設置運動と時を同じくして母子寮を開設していた平野は、1939(昭和14)年4月19日に開催された第15回全国委員会で、連盟の常任委員に選出されていた。こうして母性保護法制定促進運動に関わってきた植山つるや山高しげりを中心として戦後、GHQ/SCAPの占領政策に即した民主化運動の一環として、母子問題懇話会を設置した。そして、母子問題懇話会のメンバーの植山つる、吉見静枝、山高しげり、小栗将江、伊福部敬子らは厚生省社会局(児童局)の嘱託となって、GHQ/SCAP/PHWやその女性達とも親密な関係を持った。また、平野が委員となっている日本社会事業委員会の「児童福祉に関する中央常設委員会名簿」(児童福祉法研究会編1978:738-40)は、数少ない女性委員のほとんどが、母子問題懇話会のメンバーや母性保護運動に関わってきた人々であった。

後者の生産力の維持増進を主張するステークホルダーは、GHQ/SCAPの指令によって廃止された内務省や特別高等警察に在職していた官僚であった。

こうして、保育所政策の中核形成に関わる平等な福祉実現を主張するステークホルダーと生産力の維持増進を主張するステークホルダーは、児童福祉法案の立案過程で、相克関係にあった。児童福祉法案の立案に関わった松崎は、植山と伊福部が「たびたび援護課にあらわれ、児童保護法案立案事務についてアドバイス」し10月9日の翌日から10月14日まで「ほとんど自宅勤務」し、「腹が減って泣く長女を叱りながら」、「要綱案」に取り組んだと記している(児童福祉法研究会編1978:775,第2章)。松崎は、見解の異なる植山や伊福部

の来訪を避けて、自宅勤務したことが考えられる。植山は、「法案作成に至るまでには、多くの団体、熱意ある個人とともに、母子懇メンバーが強力に当局に働きかけたことを証して記しておく」（植山 1977：126、第2章）と述べている。

また、民主保育連盟は、松崎の児童福祉法案の立案時に「児童福祉法案研究会」1947（昭和22）年6月中旬から3回開き、立案担当者である松崎の説明を聞いたりして、「児童福祉法案に対する民主保育連盟の意見」（昭和22年7月23日）をまとめ「民主保育ニュース No. 5」に掲載している。それは、「乳幼児の完全な擁護」をしたうえで、「生産の担い手として国家再興のため働くべき勤労婦人の生活保証」を求めたものであった。浦辺は、「意見をまとめて当局の再考を促した」（浦辺 1969：135）としており、1947（昭和22）年6月17日に日本社会事業協会の児童福祉に関する中央常設委員会第1回総会が開かれ、1947（昭和22）年7月21日までにGHQ/SCAP/PHWが修正を加えられていることから、民主保育連盟の会員となっている議員等を通して相乗的な働きかけがあったことが考えられる。

こうした相克関係にあつて、生産力の維持増進を優位とする児童福祉法案が立案され、ステークホルダーのコンセンサスをとる会議の質疑の場で、平野の反対意見が述べられる偶発的な出来事があった。厚生省児童局は他のすべてについて回答していたが平野の意見については回答が記されていない（児童福祉法研究会編 1978：741-4）。この相克は、GHQ/SCAP/PHWによって調整され、占領前期における保育所政策の中核が形成された。

2. 被占領期前期・後期における偶発的な出来事による保育所政策の中核形成

被占領期の保育所政策の中核は、偶発的な出来事によって形成されている。被占領期の保育所政策の中核となる保育所規定は、前期・後期ともに、児童福祉法案・改正案の立案過程で作成された法案がそのまま国会の審議に付されたのではなく、立案が整った終盤における偶発的な出来事によって対立する主張への修正を余儀なくされ、その修正案が国会の審議に付されて成立している。

すなわち、前期は、立案担当者の松崎によって、民間が公の支配に属すると憲法解釈されたときに、保育所規定に保護者の勤労支援や負担軽減等の保護者への支援に関する字句を挿入した法案が立案され、日本社会事業協会の「児童福祉に関する中央常設委員会第1回総会」で政府から説明された。この案は全般的に社会事業委員会の意見を採用入れたものだった。しかし、説明に対する質疑において中村愛児園の平野委員から「今後保護者の負担を軽減することより両者の福祉を主に置くべきである」という修正意見があった。この修正意見は、伊福部が「母親等が病気のために子供の世話が十分出来ないから保育所にあずけるといふのは子供の福祉をまもるため当然ですが、労働するときにあずけるといふのでは、勤労補助であり、母親の勤労を側面から援助するという意にすぎないではありませんか。これでは以前同様の防貧的社会事業にしか過ぎないので、すべての子供の仕合わせには関係しません」（伊福部 1948：125）と主張しているものであった。つまり、平野の主張は母子保護法制定運動に携わった人々に共通した認識であった。こうして、保護者の労働による「保護者の負担を軽減する」ために「保育に欠ける」子どもに限定した保育所の定義規定に反対する意見であった。その後、保育所の定義規定から保護者の負担を軽減する字句が削除されすべての子どもの受け皿となる保育所規定となった。

後期の児童福祉法の改正案の立案過程では、制定法で除外されていた季節保育所を児童福祉施設の一つとして組み込み制定法よりも包摂性の高い改正児童福祉法案が立案されていた。しかし、併行して立案された社会福祉事業基本法案に実施期間が6か月に満たない事業の除外規定があったことから、改正児童福祉法案は必然的な調整を要することとなり、全文改正をやめ一部改正とすること余儀なくされた。成立した社会福祉事業法は、被占領期に制定された生活保護法、児童福祉法、身体障害者福祉法の福祉三法等の共通的基本事項を定めたものであるとしているが、実質的には児童福祉法等の個別法を制約する基本法という位置づけであった。こうして、一部改正することとなった第5次改正で、保育所の定義規定に、措置規定と同じ「保育に欠ける」の字句が組み込まれ、保育所は保護者の労働等により「保育に欠ける」子どもに保育を提供する施設となった。

以上の偶発的な出来事（一回限りの事実）が引き金となって、政府（厚生省）の被占領期前期における政府担当者によって立案された法案又は後期における法の目的を達成するためにさらに発展させた改正法案が覆され、法案又は法として持続してきた事実（構造的な事実）に影響を及ぼし保育所政策が転換している。その背景要因には、占領政策の趨勢の変化に伴う被占領期と後期における SCAPIN775 の指令による三原則への重点の置き方や政府の認識の変化がある。

第一は、占領直後の前期は、非軍事化のための民主化政策に重点が置かれ無差別平等の政策が重視されたが、後期は東西冷戦の激化やその代理戦争となった朝鮮戦争によって、いわゆる軍事化への逆コースに占領政策が転換した。そして、それに協力する経済復興政策に重点が置かれ、生産力を維持増進する労働力を確保するうえでの「保育に欠ける」子どもに対する保育所保育への傾斜があった。

第二に、前期・後期を通じて、SCAPIN775 の指令に基づく公私分離による救済における国家責任が重視されていた。GHQ/SCAP の占領政策が、憲法第 89 条に基づいて公の支配に属する社会福祉事業によって SCAPIN775 で指令した国家責任を果たすことを確立すること注力し、日本政府も従来からの民間の社会福祉事業への依存を背景としてこのことについての GHQ/SCAP との折衝に碎身してきた。そうしたなかで、前期・後期を一貫して保育所保育の利用に不利を被っている「保育に欠ける」子どもに対する格差是正への注力があった。

第三は、無差別平等の民主化政策は、前期の旧生活保護法の制定で完結したという認識が日本政府において大勢を占め、後期には無差別平等の政策の推進力が弱くなっていた。そのことによって、生産力を維持増進する主張が優位を占め、無差別平等の占領政策の推進が後退したと考える。

3. 戦前・戦時期から連続した平等な福祉実現の主張と生産力の維持増進の主張の相克

被占領期の保育所政策の中核を形成しているすべての子どもに平等に保育を提供する平等な福祉実現の主張と労働等により「保育に欠ける」子どもに対して保育提供の基盤となっている生産力を維持増進する主張について、戦前・戦時期、そして被占領期の前期・後期を比較すると、両者が交互に断続的に優位を占め、周期的に変化している。

すなわち、戦前期は平等な福祉実現の主張、戦時期は生産力を維持増進の主張、そして被占領期の前期は平等な福祉実現の主張で後期は生産力を維持増進する主張が優位占めて保

育所政策の中核が形成されている。このような外形的な周期性は、平等な福祉実現の主張と生産力を維持増進する主張の相克という内実によって生起している。

具体的には、次のとおりである。戦前期は、母性保護連盟の小栗が救貧の国民としての権利という意味を込めた母性保護連盟独自の「母性保護法要綱案」の前文を作成したものの、母子保護法は、「権利性をともなった法律として誕生したのではなく、むしろ連盟が最も回避したかった救護法と同じ救貧法の一つとして制定された」（今井 2005 : 321, 第 2 章）。しかし、生産力を維持増進に結びつく母親の労働能力の有無を問うものでなく、私生児（婚外子）も差別なく平等に被保護者に含まれた。したがって、平等な福祉実現の主張の優位性が認められる。

戦時期は、日中戦争下において国家総力戦を遂行するため、1938（昭和 13）年に制定された国家総動員法に基づいて、人的資源を確保・調達する生産的社会的政策の展開が、児童政策に携わる厚生省の官吏に共有されていた。そして、「保育所（託児所）にしても勤労家庭の乳幼児を受託保育し其の心身の健全なる育成を計り、以て勤労者が後顧の憂いなく生産に従事し得ることは、単なる救済に非ずして生産的保護である」として、「児童保護は、斯くの如き生産的社会的政策的保護を中心とする所に重大な意義がある」とされていた（森 1939 : 5）。そして、母性保護連盟の運動に携わった平野も、大政翼賛会県協力会議員として、「家庭婦人の勤労を生産増強に集中するため保育所の増設と改善をもっと徹底したい」（大政翼賛会第四回中央協力会議 1944 : 13）と戦時下の生産力を維持増強する人的資源政策による戦争への協力を明確に表現し適法性を標榜しなければならなかった。また、旧保育問題研究会員であった浦辺も同様に、戦時下で生起する生活問題を抱える親子の生きる営みをまもるために著わした「戦時保育施設標準」で、「大東亜共栄圏の指導民族たる皇国民の資質の基礎錬成の素地に(ママ)培ふことを根本目的」とすることを謳っている（浦辺 1942 b : 26）。そして、大河内の生産的社会的政策論を土台として「国民保育施設は特に戦時下においては生産性を多分に有つべきものである」（浦辺 1943 : 7）として、労働力や生産力の維持・増強としての社会的政策的機能を強調している。そして、「母の勤労活動への参加並生活必需品の入手難等のため家庭に於ける乳幼児保育に缺くところ」（浦辺 1942 b : 43）、つまり労働等により「保育に欠ける」子どもに着眼した隣保共同保育施設の設置を提案している。以上のように、戦時期は、生産力を維持増進の主張による政策形成が優位を占め、生産力の維持増進を支える保育実践運動が行われた。

被占領期前期の保育所政策の中核は、偶発的な出来事によって、平等な福祉実現の主張が優位を占めて形成されているが、児童福祉法案の立案過程では、第 1 章でみたように、労働等による保護者の負担軽減のための立案が行われている。それは、戦時期の生産力を維持増強する人的資源政策を継承するものであった。そこに、対抗する平等な福祉実現を主張する発言があって、平等な福祉実現の主張が優位を占めた保育所政策の中核が形成されている。

すなわち、戦前期の平等な福祉実現を主張するステークホルダーと戦時期の生産力の維持増進を主張するステークホルダーとが相克するなかで、戦前期の平等な福祉実現を主張するステークホルダーの問題提示によって立案された法案に修正が加えられた¹⁾。そして、さらに、GHQ/SCAP/PHW によって修正が加えられ、平等原則優位で生産力を維持増進との均衡を保つ保育所政策の中核が形成された。したがって、日本の厚生省官僚と厚生省囑託・保

育実践者、そしてGHQ/SCAP/PHWとの連係²⁾において形成された民主的な保育所政策の中核であったと言えるものである。

また、被占領期後期においても、偶発的な出来事によって生産力を維持増進する思想による政策形成が優位を占めた保育所政策の中核が形成されているが、第3章でみたように、改正児童福祉法案の立案過程では、被占領期前期から連続して平等な福祉実現の主張が優位を占めた立案が行われている。しかし、社会福祉事業法との調整を要する偶発的な出来事への直面によって、生産力を維持増進する保育所政策の中核が形成されている。しかし、政府は、保育所をすべての子どもに門戸を開き、措置を要する「保育に欠ける」子どもに対する保育供給量を確保するために、民間を公の支配に属するものとし国家責任を果たすものとしたが、私的契約によって入所した子どもに対する措置費を支弁しないものとし、すべての子どもに対して平等に国家責任を果たすものとはしなかった。

以上のように、戦前・戦時期、そして被占領期前期及び後期の間においては、平等な福祉実現の主張と生産力を維持増進する主張の相克によって、両者が交互に断続して優位を占め、周期的に保育所政策の中核を形成している。

4 被占領期前期と後期の異なる不利の是正措置による「保育に欠ける」子どもの包摂

保育政策における平等な福祉実現の方法は、戦時期の社会事業法では形式的平等によるものであったが、被占領期前期の児童福祉法では保育所規定と措置規定による保育所保育の中核の形成によって実質的平等を実現するものとなった。しかし、なお保護者の労働等により「保育に欠ける」子どもの利用に不利があったことから、被占領期後期には「保育に欠ける」子どもに対する特別措置によってその不利を是正するしくみとなった。

すなわち、戦時期に制定された社会事業法では託児所の定義規定が行われておらず、誰でも入所申請することができ、私的契約によって入所できる形式的平等によるものだった。そして、貧困等により保育を要する子どもは委託によって行われていた。戦時下においては、婦人の家庭外就労の増加や生活必需品を入手する買い出しによる保育需要の増大するなかで、「保育条件の欠如又は不足」する子どもが事実上の不利な条件下に置かれた。そこで、こうした形式的平等の限界に対処するいわゆる「保育に欠ける」子どもの利用を優先する「戦時保育施設標準」が浦辺によって構想された。

(1) 被占領期前期・後期における「保育に欠ける」子どもの不利の是正の構造

保育政策における平等な福祉実現の方法は、被占領期前期の児童福祉法では保育所規定と措置規定による保育所保育の骨格の形成によって実質的平等を実現するものとなった。しかし、なお保護者の労働等により「保育に欠ける」子どもの利用に不利があったことから、被占領期後期には「保育に欠ける」子どもに対する特別措置によってその不利を是正するしくみとなった。

① 被占領期前期

被占領期前期の「保育に欠ける」子どもの利用に不利の是正は、表終-1のとおり保育所規定で、すべての子どもを受け入れの対象とする保育所利用の形式的平等原則を成立させたいうで、措置規定で合理的調整をして格差を是正し、形式的平等によって不

利を被る「保育に欠ける」子どもを保育所保育に包摂して実質的平等を実現する格差是正のしくみを構築した。

被占領期の前期においては、保育所規定による保育所利用の形式的平等原則を前提として、措置規定による「保育に欠ける」子どもの実質的平等を実現する児童福祉法による包摂のしくみが形成された。具体的には、児童福祉法の保育所の定義規定で対象を限定する規定をせずに従前どおり私的契約によって誰もが入所できる規定とし、措置規定で形式的平等原則によって不利な立場に置かれているマイノリティの「保育に欠ける」子どもを措置の対象として特別に扱うしくみとした。だが、措置の対象として保育所保育への包摂がマイノリティの「保育に欠ける」子どもであったことから、保護者にスティグマが存在していた。こうして、保育所の定義規定によって形式的平等を確立し、措置規定によって形式的平等から生成する「保育に欠ける」子どもの不利を特別措置によって実質的平等を実現するしくみを形成した。これは、政府担当者の児童福祉法案の立案によって形成されたのではなく、戦前期に展開された母性保護運動に携わった平野の発言を契機として、政府担当者が児童福祉法案に修正を加え、その後さらに GHQ/SCAP/PHW が修正を加えたもので、日本の母性保護運動に携わった人々と厚生省官僚と GHQ/SCAP との協働で形成されたと言える。他方、保護者の負担軽減を重視した児童福祉法案を立案した松崎は、児童福祉法の政府解説書で、児童を経済循環のなかに位置づけて「児童政策の進路」を論じている論文（松崎 1948 b）に見られるように、経済復興に資する発想であった。

表終-1 被占領期前期における児童福祉法の保育所規定と措置規定による不利の是正の構造

区分		保育所規定（第 39 条） （保育所の定義）	措置規定（第 24 条） （国家責任による入所措置）
対象規定		すべての子ども * 保育に欠けない子ども （マジョリティ） * 「保育に欠ける」子ども （マイノリティ）	「保育に欠ける」子ども （マイノリティ）
格差の生起とその是正		「保育に欠ける」子どもの入所における 不利の生起	「保育に欠ける」子どもの入所における 不利の是正
対応する 平等原則	態様	形式的平等 （法律上の均一的取り扱い）	実質的平等の確保 （法律による合理的差別（調整））
	場面 過程	機会の平等 （出発点を同じくする：誰でも入所申請できる）	結果の平等を求めるもの （機会の平等の実質的保障：誰でも入所（「誰でも通園」）できるようにしていく）

（摘要） 芦部（2019）及び辻村（2011）を参酌して、筆者作成。

被占領期の前期においては保育に参加する機会の平等は児童福祉法によって保障されたが、被占領期の後期における保育に参加する機会の平等は、事実上、学校教育法による幼稚園に委ねる取り扱いとなった。しかし、被占領期の前期において取り組まれた「二枚看板制」

においても、児童福祉法による保育所と学校教育法による幼稚園に重複する年齢区分による一体化で、保育所が対象とする乳幼児の年齢階級を幼稚園が網羅するものではなかった。したがって、第5次改正で、保育所を「保育に欠ける」子どもの受け入れに限定した、保育所と幼稚園の区別は、新たな排除を生成し、認可外保育施設づくりの保育実践運動を引き起こした一つの要因となったものと考えられる。

被占領期前期の保育所政策の中核は、保育所規定ですべての子どもを受け入れの対象とする保育所利用の形式的平等原則を成立させたいという点で、形式的平等原則によって不利を被る「保育に欠ける」子どもを措置規定で特別の扱いをして保育所保育に包摂する実質的平等を実現のための合理的調整を図っている³⁾。言い換えれば、当時、「保育に欠ける」欠けないにかかわらず保育所入所へのアクセスをすべての子どもに保障したうえで、マイノリティの「保育に欠ける」子どもを措置の対象として、実質的平等を実現するしくみを構築しているのである。つまり、保育所規定において形式的平等が優位を占め、そのことによって不利益を被る「保育に欠ける」子どもを、措置規定による特別措置が補完する位置に立っている。このことは、保育所規定と措置規定が相対的独自性をもって相互補完的な関係を保つことによって、保育所政策の社会福祉としての補完的機能が発揮されることを示唆している。

② 被占領期後期(児童福祉法の第5次改正)

幼稚園と保育所を区別し、保育所の入所対象を保育所規定と措置規定で「保育に欠ける」子どもに限定した。法律上においては、幼稚園(学校教育法:契約)と保育所(児童福祉法:措置)によって、マイノリティの「保育に欠ける」子どもの実質的平等を実現する格差是正のしくみを構成したことになる。しかし、事実上は、幼稚園と保育所の受け入れ要件の調整・統合は行われておらず、学校教育法の制定以降から3歳未満で「保育に欠ける」子どもの受け入れ要件が幼稚園にないことに加えて、保育所では児童福祉法の第5次改正以降、保育に欠けない乳児又は幼児の受け入れ要件がなくなった(第4章関連)。

そして、被占領期の後期においては、保護者の労働等により「保育に欠ける」子どもの不利益を是正するために、あえて保護者の労働等により「保育に欠ける」子どもに限定する不平等を取り入れ特別に措置する態様が形成された。具体的には、児童福祉法の第5次改正で、措置規定の保護者の労働等により「保育に欠ける」子どもへの限定を保育所の定義規定に挿入し、保育所を「保育に欠ける」子どもの児童福祉施設とした。

また、被占領期後期の児童福祉法の第5次改正後には、マイノリティの「保育に欠ける」子どもの実質的平等を実現するために、保育所の定義規定においても措置規定においても、マイノリティの「保育に欠ける」子どもに限定するしくみとしている。先に見たように、マイノリティの「保育に欠ける」子どもに対する例外的な措置をとって実質的平等を実現するためには、形式的平等原則の成立が前提となる。しかし、保育所と幼稚園の受け入れ要件を相互に統合した状態になく、幼稚園は「保育に欠ける」子どもは利用できず、保育所では保育に欠けない子どもが利用できなかった。そして、「保育に欠ける」要件の周縁にある子どもは、認可外保育施設の利用を余儀なくされた状態にあった。また、被占領期後期には、季節保育所や昼間里親によって実質的平等を拡大する改正児童福祉法案が立案されたが、偶発的な出来事による児童福祉法の第5次改正は、マイノリティの「保育に欠ける」子どもに限定する例外的措置を正当化する条件が示されていなかった。つまり、第5次改正では、

「保育に欠ける」子どもの実質的平等の実現を合理的に説明する形式的平等の位置づけを保育所規定から取り外したのである。この背景には、「保育に欠ける」子どもの保育需要の増大するなかで、保育所措置費の平衡交付金への切り替えによる財政事情で、保育供給量の確保困難があった。第5次改正は、保育所保育の提供を「保育に欠ける」子どもに限定する例外的措置（特別措置）について、保育供給量を確保するまでの一時的なものとする暫定的な措置としなかった。この対応には、平等な福祉実現の主張と生産力の維持増進の主張の相克が働いていると考える。こうして、前期に、日本側の提起でGHQ/SCAPが調整して構成した法による形式的平等原則のもとで多様なニーズを汲み取り実質的平等を実現するしくみは、後期の偶発的な出来事を契機として、「保育に欠ける」子どもの入所に限定して、生産力を維持増進し戦後の経済復興に資する政策に転換した。

（2）GHQ/SCAPの理念と日本の実情との乖離の調整

序章で引用した吉田が述べているように、GHQ/SCAPの占領当初の非軍事化と民主化の政策は、「敗戦国の体質改善の実験」（吉田 1966a:95）を強力に推し進めるもので、GHQ/SCAPがSCAPIN775で三原則として掲げた理想と日本の実情との間には大きな乖離があり、GHQ/SCAPと政府の交渉により、その妥協策が法による無差別平等として示された。

無差別平等は、先行研究で菅沼が「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的事情を容認した無差別平等であった」（菅沼 2005:266）と述べていた。本研究では、季節保育所が児童福祉法から除外され、常設の保育所のみが法による無差別平等の保育提供となった。

また、松崎が「保育所については、ゾルレンとザインが余りかけはなれすぎている」（松崎 1949:22）と指摘したように、設備のスペースが、かくあるべし（ゾルレン）とする最低基準とかくある実情（ザイン）の乖離が著しく、最低基準公布後の認可外保育施設の拡大を余儀なくさせ、公私分離による救済の国家責任による必要な救済は制限しないという保育所政策は実現していない。さらに、GHQ/SCAPは、傘下の教育使節団が勧告した、幼稚園と保育学校を学校教育体系に組み入れて小学校附設の教育施設とする構想は、保育学校が発達していない日本の実情と乖離し、幼保一元化によるすべての子どもに対する保育提供は実現していない。

こうしたGHQ/SCAPが掲げた理想と日本の実情とが乖離し、また、児童福祉法案の立案から制定までの過程では、総則と実体的規定の乖離が指摘されたなかで、実体的規定の保育所規定で、総則の理念に即してすべての乳幼児を保育所保育の対象とし権利としての機会の平等を保障し、その権利行使において生じる不利を措置規定で是正する保育所政策を形成している（第2章関連）。保育所政策の形成においては、保育所保育に「参加する権利」を持つ存在であることを含意する主張によって、保育所規定と措置規定を結びつけて格差を是正する構造が形成されている。すなわち、伊福部が、すべての子どもを保育所保育の対象とすることを「丁度小学校にすべての子供が入るように」（伊福部 1948:125-7）と述べていることに、すべての子どもを、保育所保育に「参加する権利」を持つ存在として位置づけることが含意されている（第7章関連）。被占領期前期における格差是正には、すべての子どもが公平に扱われることを重視した子ども観に基づいて、保育所保育に「参加する権利」を保障する理念が含意されている。

被占領期後期の第5次改正による保育所政策は、社会的公正（正義）や機会の平等の理念が後退し、保護者の労働等により保育に欠ける子どもの保育所保育による経済的な持続可能性を追求する理念が含意されている。

第3節 研究の意義

本研究の意義は、先行研究の多くが歴史の単一の側面に焦点を当てたもので、歴史の全体性を諸要素の相互連関によって捉えることが課題となっているなかで、ステークホルダーの相互関係による保育所政策形成の構造的特質を把握し、歴史の全体像に迫る研究の知見を得たことである。

具体的には、第一に社会福祉学における歴史研究としての学術的意義、第二に今日の保育政策が抱える問題の解決の検討に資する問題提示としての政策的意義の二つがある。

第一の社会福祉学における歴史研究としての学術的意義は、次の三つがある。一つは、被占領期の保育所政策、保育提供基盤、保育実践運動の位相が、それぞれ戦前・戦時期から歴史的社会的に規定されたなかで、保育所政策が形成されたことを明らかにしたことである。先行研究では、被占領期の保育所政策の形成が戦前・戦時期からの連続性に言及しているものが少なく、これらの位相の相互関係に言及しているものがほとんどなかった。本研究では、三つの位相のそれぞれが歴史的社会的に規定されたうえで相互関係を持っていたことを明らかにできた。二つ目は、被占領期の保育所政策の枠組み形成を保育所政策、保育提供基盤、保育実践運動からなる三相構造を設定した分析を通して、これらの三つの位相がそれぞれ双方向のベクトルを持って影響し合う相互関係を発見できたことである。先行研究における政策部門・事業実施部門・援助部門の連関をめぐる議論は、単一方向のベクトルを持つ線形モデル、事業実施部門への政策部門と援助部門の融合モデルとして取り上げられていたが、本研究では、三つの位相を統合した力動的な相互関係を示すことができた。そして、三つ目として、これら三相の個別の問題を、被占領期の社会全体の歴史的な脈絡のなかに位置づけ、ステークホルダーの相互関係と歴史的な連続／非連続、それらによって生成する包摂／排除の特性を明らかにした。つまり、個別事象の分析を総合することによって、保育所保育政策を取り巻く歴史的社会的な構造を解明し、保育所政策の枠組み形成している保育所政策、保育提供基盤、保育実践運動の連関を説明することができた。また、比較史の方法により、新たな歴史的事実を発見し、それらの類似点と相違点を明らかにし、その類似と相異が生じた理由を説明できたことは、これまで個別事象の記述に終始しがちな歴史研究の方法に一石を投ずることができたものと考えられる。

第二に、本研究の結果は、児童福祉法へのこども誰でも通園制度を導入した現在の保育政策が、保護者の労働等により保育を必要とする子どもへの保育所保育から、労働等の要件による保育所保育を含むすべての子どもを対象とした保育所保育へのパラダイム転換の検討に資する問題提示ができることである。本研究では、被占領期前期の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」子どもを包摂し実質的平等を実現するしくみから、後期に保育所保育の対象を「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。このことは、序章の第1節「研究の背景と目的」で取り上げた、2024（令和6）年5月30日に開催された第213回国会参議院内閣委員会の質問で出された「親の就労の有

無にかかわらず保育園が利用できるようにする」という形式的平等だけでは、すべての子どもを保育所保育に包摂しえないことを示している。基本的には、保育所規定で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いうえで、措置規定で形式的平等原則によって不利を被る「保育に欠ける」子どもを保育所保育に包摂する実質的平等を実現する被占領期前期の保育所政策を参酌することである。このことは、さらに、機会の実質的平等を実現するための積極的な不利の是正措置をとることが必要であることを示している。

敗戦後の窮乏した財政状況によって保育供給量が不足するなか、児童福祉法の第5次改正で形成された、マイノリティの「保育に欠ける」子どもの保育所保育への包摂に限定した保育所政策の枠組みは、74年を経て今日まで連続している。そして、生産力の維持増進と結びついてマジョリティの「保育に欠ける」子どもを保育所保育に包摂するしくみとして機能し、「保育に欠ける」要件の周縁にいる子どもの排除を生成している。経済的に困窮した生活を余儀なくされていた被占領期におけるマイノリティの「保育に欠ける」子どもに対する被占領期後期の児童福祉法の第5次改正による特別措置による不平等は、一定の合理性を持つとして受け止められていたものと考えられる。しかし、「保育に欠ける」子どもがマジョリティに変化した今日では、このパラドックスからの脱却が課題となっていると考えられる。そして、保育を要する子どもに対する保育供給量は、今後の少子化に伴った過度の削減をしなければ、適切な保育供給量を確保できるようになると考えられる。しかし、現実には、保育需要の地域偏差などによって需要と供給のバランスを保つ需給調整を要するとともに、保育人材の確保困難や年度途中入所の困難などによって、「保育に欠ける」子どもに対する保育所保育の提供の「穏やかな稀少性」⁴⁾が生起することが考えられる。そうしたなかで、保育所保育の提供における特別措置による不平等の合理性の基準は、従来の有限な資源の再配分による費用便益の優先から、公正な機会の平等において最も不利な状況にある子どもの便益を最優先⁵⁾したうえで、個々の子どもが能動的に保育に参加し自己実現できるようにする保育所政策の枠組みの形成が求められてくると考える。

保育所保育の提供の全体における「保育に欠ける」子どもに対する保育所保育の提供の「穏やかな稀少性」は、「保育に欠ける」子どもに対する保育所保育の提供の格差を是正する保育所政策の枠組みを形成した被占領期前期と類似している。すなわち、被占領期前期においては、私的契約による保育に欠けない子どもの保育所利用が一般的で、「保育に欠ける」子どもに対する保育所保育の提供の「穏やかな稀少性」が、形式的平等原則による機会の平等を成立させたいうえで、不利を被っている「保育に欠ける」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枠組みの形成を可能としたと考えられる。被占領期後期の児童福祉法の第5次改正による「保育に欠ける」子どもに限定した保育所政策の転換は、GHQ/SCAPの占領政策が被占領期前期の非軍事化・民主化から被占領期後期の経済復興に転換したことによって、「保育に欠ける」子どもに対する保育所保育の提供が、政策的に激しい稀少性を持つものとして位置づけられたことが考えられる。

そして、近年、いわゆる待機児童と呼ばれる保育所への入所要件を満たしているが保育所側の理由により保育所を利用できずに入所を待っている保育を必要とする乳児・幼児（「保育に欠ける」子ども）がいる。その「2025（令和7）年4月時点の待機児童数は、2,254人となり、ピークであった2017（平成29）年の26,081人から、8年連続で減少し」（こども家庭庁成育局 2025：20）続け、実態としての稀少性は、激しい稀少性から「穏やかな稀少

性」へと変化している。現在の保育を必要とする子どもに対する保育所保育の提供の「穏やかな稀少性」は、被占領期前期の「保育に欠ける」子どもに対する保育所保育の提供の「穏やかな稀少性」と類似している。そして、本研究の結果は、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、相対的独自性を持つ保育所規定と措置規定によって相互補完的な構造を形成することが必要であることを示している。したがって、被占領期前期の保育所政策の枠組みを参照し、形式的平等原則による機会の平等を成立させたいうえで、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枠組みを形成し、平等な福祉実現を推し進めることが可能であることを示唆している。

第4節 本研究の限界と課題

これまで保育所政策形成の分析枠組みに即した総合化を意識して個別研究をすすめてきたが、なお個別研究による個別事例の不足が否めない。

第一に、被占領期の個別研究では、寺脇が編纂・収集した資料に依拠するところが多かった。とくに、本研究では、被占領期の改正児童福祉法案の立案過程の資料が歴史的な連続／非連続の解明の貴重な文献となった。それは、寺脇(2010)の「“幻”となった法施行初期の全面改正—1950～51年の児童福祉法改正構想とその帰趨—」の抜刷の発見であった。児童福祉法改正案では、保育所に加え、季節保育所と昼間里親による一時保育についても法の対象としているが、昼間里親の分析まではできなかった。また、経済循環において生産力を維持増強することにこだわって児童福祉法案を立案した松崎が児童福祉法制定後に労働省に移ってから、この一時保育を加えた包摂性の高い児童福祉法改正案の立案に携わったのは誰なのかも未解明である。これらの個別研究の蓄積によって総合していくことが今後の課題として残されている。

第二に、本研究は被占領期と隣接する戦時期の追究においては、松本が収集・編纂した資料に負うところが多く、戦時期の保育問題研究会と被占領期の民主保育連盟の連続性による保育所づくりにおける地域展開については一定程度解明できた。しかし、平等実現を主張する母子保護法制定運動と生産力の維持増進を主張の戦前期における相互関係の追究が不十分であった。戦前期は、一般的に軍部ファシズムの挑戦を受けた時期として戦時期と一括りにされているが、本研究において登場する母子保護法制定運動に携わった女性達は、軍部ファシズムの挑戦を受けながらも、政党の議会活動と連携し政策形成に力動的に参画している。大正デモクラシー⁶⁾に連続した戦前期のデモクラシー思想の存在が推察される。このように、戦前期はデモクラシーと軍部ファシズムが交錯し、軍部ファシズムに収斂した時期であった。しかし、母子保護法制定運動が展開された戦前期は、政治的運動や社会運動が許容され言論活動も一定程度確保され、参政権を持たない女性達が平等な福祉実現を主張して議会の政策形成に参画した相互関係のなかで、母子保護法を成立させていたと考えることができる⁷⁾。したがって、成立した母子保護法が母親の労働能力の有無を問うものでなく、労働能力のある母も法の対象となり、私生児(婚外子)も差別なく平等に保護の対象となったのは、戦前期において、平等な福祉実現を主張し母子保護法制定運動に関わった女性達と、男性によって構成された議会の合意形成によって法定されたものと考えられる。本研究の過程では、この合意形成に至るまでの相互関係を把握できなかった。今後は、ステーク

ホルダーの相互関係に視座を置いて、戦前期における母子保護法制定運動の展開過程を追
究し、平等な福祉実現の取り組みの歴史的な事例を蓄積していくことが課題である。

注

- 1) 立案した法案を修正した際には、保育所規定から「保護責任者の負担を軽減する施設」
の字句を取り除き、すべての乳児又は幼児を受け入れるものとし、措置規定で「保育に欠
ける」の字句を用いている（第1章関連）。この保育所規定と措置規定からなる格差是正
の構造と「保育に欠ける」の字句を用いていることは、浦辺が提示した「戦時保育施設標
準」と類似している。すなわち、浦辺は、「戦時保育施設標準」の「国民保育施設」にお
いて、すべての子どもを対象としたうえで、「保育条件の欠如又は不足せる家庭の児童」
を優先して保育するものとし、隣保共同保育施設において「乳幼児保育に缺くる」とい
う字句を用いている（第8章関連）。なお、確認できる資料は見当たらないが、この際
に、法案の立案担当者の松崎が、浦辺の「戦時保育施設標準」を参照したことも考えら
れる。
- 2) 被占領期前期のGHQ/SCAP/PHWと厚生省官僚との関係は、相克的であった。また、保
育所政策は、非軍事化と民主化を目的とした間接統治におけるGHQ/SCAPと日本政府との支
配と服従の権力関係のなかで行われた占領行政事務の繋がりで形成された。その過程
で、GHQ/SCAP/PHWは、厚生省から提出された法案について、「保育に欠ける」子ども
の入所措置規定を任意規定から義務規定への置き換えを指示している（第1章注1）
関連。これは、SCAPIN775で指令した三原則の一つの国家責任の指令遵守の観点から
法案をチェックしたものと推察される。つまり、GHQ/SCAP/PHWの占領行政事務の
監督過程において、平等原則優位の保育所政策が形成されたものとする。したが
って、「対等な協力関係」の意味合いの強い「協働」「連携」ではなく、繋がりの
意味合いの強い「連係」を用いる。
- 3) 今日の機会の実質的平等を実現する理論における憲法第14条第1項の平等の解
釈について、辻村は、「形式的平等のみならず実質的平等保障の要請を含む」と解す
ようになり、『形式的平等』原則が成立したうえで、『実質的平等』実現のための
合理的調整と解するのが妥当』されているとしている（辻村2011:109）。本研
究は、この辻村の理論を参酌して整理した。
- 4) ローレンズ・J. (J. Rawls) が、「公正としての正義」を実現するために「正義の二原理」
によって協働する「原初状態」の条件群（「正義の環境」）の客観的条件の一つと
して設定している「穏やかな稀少性」を参酌したものである。「穏やかな稀少性」と
は、「自然その他の資源は、協働の図式を余計なものにするほど豊富ではないが、ま
た、実りある事業が破綻するのは避け難いというほど、条件は過酷ではない。相互
に有利となる取り決めは可能であるが、他方、それらが生み出す便益は、人々
が主張する要求を満たすほどでない」（J. Rawls=1979:99）というものである。
また、「正義の二原理」では、第一原理として平等な基本的諸自由の保障、第二
原理として公正な機会の平等原理と、最も不利な状況にある成員にとって最大
の利益となるものでなければならないという格差原理の二つの条件を設定して
いる（J. Rawls=1979:47-65）。
- 5) ローレンズ・J. の「正義の二原理」を参酌して整理したものである。ローレンズ・
J. が設定した第二原理は、被占領期前期に形成された保育所政策の中核、及び前
掲注1) できり

あげた辻村の理論と類似している。被占領期前期に形成された平等原則優位の保育所政策が後期の「保育に欠ける」子どもに限定した保育所政策に転換したこと、そして、ロールズ・J. が「原初状態」の条件として多くの条件を設定していることから、被占領期前期に形成された保育所政策の中核として形成されている構造形式を踏襲するだけでは、「公正としての正義」が作動しないことを示唆している。したがって、本研究では、被占領期前期に形成された保育所政策の中核として形成されている構造形式を踏襲して需給調整するとともに、個々の保育を要する子どもや保護者が望む生活の実現のための多様な選択肢の組み込みを検討することを提示した。

- 6) 大正デモクラシーが終了した時期については諸説あるが、成田が「満州事変をきっかけとする事態により、社会運動と政党政治の双方に変容と批判がみられ、大正デモクラシーは『終焉』していく」（成田 2007 : 241）と述べているように、満州事変が勃発した 1931（昭和 6）年までとしているのが一般的である。
- 7) 満州事変から終戦までの期間を戦争の連続した時期として捉える、いわゆる 15 年戦争史観を背景に、戦前期は、戦時期と一括りにされ、軍部ファシズムによって民主主義が抑圧された時期と捉えられているが、近年の歴史研究では、坂野（2004）、井上（2025）、高杉（2025）らによって大正デモクラシーの連続した時期として捉え直されている。坂野は、マルクス主義哲学者の戸坂潤が「自由主義ないしデモクラシーが今日の日本国民の政治常識であるという事実をまげることとはできぬ」（戸坂 1976 : 197）と 1937（昭和 12）年の雑誌『改造』の論文で断言していることを発見した。そして、「昭和 12 年 7 月までの軍部と自由主義者と社会民主主義者の三つ巴の対立図式」があり、「民主化の頂点で日中戦争が起こり、その戦争が民主化を圧殺するという仮説」を提示している（坂野 2004 : 191-219）。また、井上（2025）は、戦前期の格差是正に「国民が求めたのは、合法無産政党による急進的な改革よりも、立憲政友会（以下、政友会と略）と立憲民政党（以下、民政党と略）の二大政党による漸進的な改革＝昭和デモクラシーだった」（井上 2025 : 9）と、戦前期を漸進的な改革が行われた「昭和デモクラシー」として位置づけている。さらに、高杉は、「満州事変勃発から日中戦争開戦までの間に三回の衆議院議員総選挙が行われているが、（一九三二、三六、三七年）、いずれも既成政党（政友会、民政党）が圧倒的多数を獲得している。非政党内閣も軍部も、既成政党が支配する議会を無視することはできなかった。」（高杉 2025 : 167）と述べている。また、「国体批判や過度な軍部批判でなければ、思想言論の自由はまだかなりの程度容認されていた」（高杉 2025 : 167）としている。そして、「満州事変によって世相は大きく変わったとはいえ、国内的にも国際的にも、日本は未だ大正デモクラシー期の延長線上を歩んでいた」（高杉 2025 : 167）と述べている。

謝辞

博士論文の執筆にあたり、多くの方々のお力添えをいただき、心より感謝申し上げます。

わたしが遠隔地に居住し、コロナ禍をきっかけにオンライン授業が普及してきたこともあって、指導教員の小松理佐子先生には、Zoom を利用した研究指導を中心に、論文の構成をはじめ、ステークホルダーの間の関係性の分析において図表化して構造的に説明する方法等について、3年にわたって貴重なご指導を賜りました。

振りかえると、本論題の社会福祉学における歴史研究は、半世紀前の学生時代に故吉田久一先生の講義で相対的独自性の理論を学んだことを契機としています。当時、わたしは社会学専攻でしたが、社会事業研究室のゼミにも参加して吉田先生にご指導をいただきました。吉田先生との出会いとご指導に深く感謝しています。そして、保育所政策への問題関心の端緒は、大学卒業後に県職員となって福祉事務所に勤務していた時期に、ある町立の保育所とへき地保育所の指導監査(監督)に携わったことにあります。両施設に人事交流があり同一の保育が提供されているのに、保育所では「保育に欠ける」要件を厳しく問うことが要求され、へき地保育所ではそれがなく、制度に対する素朴な疑義を抱いたことにあります。

こうした、遠い過去に学んだ理論や現場での経験をきっかけとして、被占領期の歴史的事実に立脚して構造的に分析できたことには、ひとえに小松先生の懇切丁寧なご指導があったからと思っています。副指導教員の児玉善郎先生には、保育所政策と保育実践運動の連関構造等についてご指導いただき、分析を精緻化することができました。また、副指導教員の野尻紀恵先生には、論文で使用している無差別平等の概念についてご指導いただき、平等に関する用語を体系的に整理することができました。

さらに、博士学位請求予定論文公開発表会では、最終審査に向けて論文を精緻化するうえで、諸先生方から貴重なコメントをいただきました。斉藤雅茂先生からのコメントでは、論文テーマと結論との関連を明確にすることができました。また、木全和巳先生には、1年次の論文構想発表会から3年次の博士学位請求予定論文公開発表会までの間、ご意見やご助言をいただき、論文に使用している用語を定義し、それらの概念を整理することができました。山田壮志郎先生からも無差別平等についてのコメントをいただき、歴史的経緯を踏まえて整理することができました。

そして、博士論文の各部を構成する投稿論文の執筆では、ジャーナルの査読者の方々にも貴重なコメントをいただき、深く感謝申し上げます。対面で意見交換できる研究指導と異なっていて、論文著者と査読者がお互いの名前を知らないダブルブラインドにおけるコメントは、厳しい要求でしたが、それに応えることで、論文の質の高まりを実感することができました。

さらに、西周の訳語研究で博士号を取得している友人、宮城県図書館、日本福祉大学図書館、国立国会図書館等の多くの方々にお力添えいただいたことに、感謝申し上げます。

最後に、わたしが博士課程の入試直前に大腸がんの入院手術をし、民生委員や町内会、地区社会福祉協議会の地域活動を辞して入学したことから、健康を気遣い見守ってくれた親族に感謝申し上げます。被占領期の農地改革で定められた自作農創設特別措置法に基づいて亡き両親が売渡しを受けた田畑は、東日本大震災以来、手入れが行き届いていなかったが、妹夫婦や甥が管理してくれたことから、安心して論文執筆に取り組むことができました。

今後は、博士学位請求論文の作成において培ってきた力を生かして、学界の発展に貢献できるよう精進してまいります。

引用資料

(1) デジタル資料

こども家庭庁 (2015) 『事業者向け FAQ (よくある質問) 【第 7 版】 (平成 27 年 3 月)』, 1-90.

(https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/c47709ef-8880-42e6-bb7e-9818b6b728c5/673d24f6/20230929_policies_kokoseido_jigyousha_47.pdf, 2025. 8. 25).

こども家庭庁 (2024a) 「こども誰でも通園制度の制度化, 本格実施に向けた検討会 (第 1 回) 議事録 2024. 06. 26」 1-29.

(<https://www.cfa.go.jp/councils/newkyuufudaredemotsuuen/38a0a6ec>, 2025. 6. 26), 1-29.

こども家庭庁 (2024b) 「保育所等関連状況取りまとめ (令和 6 年 4 月 1 日)」 ([https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/4ddf7d00-3f9a-4435-93a4-](https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/4ddf7d00-3f9a-4435-93a4-8e6c204db16c/82ad22fe/20240829_policies_hoiku_torimatome_r6_02.pdf)

[8e6c204db16c/82ad22fe/20240829_policies_hoiku_torimatome_r6_02.pdf](https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/4ddf7d00-3f9a-4435-93a4-8e6c204db16c/82ad22fe/20240829_policies_hoiku_torimatome_r6_02.pdf), 2025. 2. 20).

こども家庭庁 (2025) 「保育所等関連状況取りまとめ (令和 7 年 4 月 1 日)」

(https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/b0a8057b-34bf-4c20-84fb-ae592708ca9b/c853cacb/20250828_policies_hoiku_torimatome_r7_01.pdf, 2025. 12. 23).

国会会議録検索システム a 「第 I 回国会参議院厚生委員会会議録第 15 号, 昭和 22 年 9 月 19 日」 (<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=100114237X01519470919¤t=15>, 2024. 11. 24).

国会会議録検索システム b 「第 5 回国会参議院厚生委員会会議録第 2 号, 昭和 24 年 3 月 24 日」 (<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=100514237X00219490324¤t=2>, 2024. 11. 24).

国会会議録検索システム c 「第 10 回国会参議院厚生委員会会議録第 15 号, 昭和 26 年 3 月 19 日」 (<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=101014237X01519510319¤t=15>, 2024. 11. 24).

国会会議録検索システム d 「第 213 回国会 参議院内閣委員会 第 17 号, 令和 6 年 5 月 30 日」 (<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=121314889X01720240530¤t=10>, 2025. 3. 6).

国立国会図書館デジタルコレクション 「官報」 a, 「法律第五十五号 国家総動員法, 官報第 3371 号, 1938 (昭和 13) 年 4 月 1 日」 (<https://dl.ndl.go.jp/pid/2959861/1/1>, 2025. 8. 27).

国立国会図書館デジタルコレクション 「官報」 b, 「法律第五十九号 社会事業法, 官報第 3371 号, 1938 年 4 月 1 日」 (<https://dl.ndl.go.jp/pid/2959861/1/7>, 2025. 8. 27).

国立国会図書館デジタルコレクション 「官報」 c, 「勅令第四百四十五号 社会事業法第一條ノ規定ニヨル事業指定ノ件, 官報第 3445 号, 1938 年 6 月 29 日」 (<https://dl.ndl.go.jp/pid/2959936/1/3>, 2025. 8. 27).

国立国会図書館デジタルコレクション 「官報」 d, 「勅令第七十四号 幼稚園令, 官報第 4096 号, 1926 年 4 月 22 日」 (<https://dl.ndl.go.jp/pid/2956247/1/2>, 2025. 4. 2).

国立国会図書館デジタルコレクション「官報」e, 「法律第十七号 生活保護法, 官報第 5897 号, 1946 年 9 月 9 日」 (<https://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/2962410>, 2025. 8. 27).

国立国会図書館デジタルコレクション「官報」f, 「厚生省令三十八号 生活保護法施行規則 官報第 5907 号, 1946 年 9 月 20 日」 (<https://dl.ndl.go.jp/ja/pid/2962420>, 2025. 8. 27).

国立国会図書館デジタルコレクション「官報」g, 「法律第百六十四号 児童福祉法, 官報第 6275 号, 1947 年 12 月 12 日」, (<https://dl.ndl.go.jp/pid/2962800/1/1>, 2025. 8. 27).

国立国会図書館デジタルコレクション「官報」h, 「厚生省令第六十三号 児童福祉施設最低基準, 第 6589 号, 1948 年 12 月 29 日」 (<https://dl.ndl.go.jp/pid/2963127/1/2>, 2025. 8. 27).

国立国会図書館デジタルコレクション「官報」i, 「法律第四五号 社会福祉事業法, 官報第 7263 号, 1951 年 3 月 29 日」 (<https://dl.ndl.go.jp/pid/2963811>, 2023. 11. 22)

国立国会図書館デジタルコレクション「官報」j, 「法律第二百二号 児童福祉法の一部を改正する法律, 官報第 7320 号, 1951 年 6 月 6 日」 (<https://dl.ndl.go.jp/pid/2963870/1/3>, 2025. 8. 27).

厚生労働省法令等データサービス a 「児童福祉法の一部を改正する法律〔第五次改正〕の施行について (昭和 26 年 11 月 8 日, 発児第六九号, 各都道府県知事あて厚生事務次官依命通達)」 (<https://www.mhlw.go.jp/hourei/>, 2025. 8. 27).

厚生労働省法令等データサービス b 「認可外保育施設に対する指導監督の実施について, 各都道府県知事・各指定都市市長・各中核市市長あて, 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知, 平成 13 年 3 月 29 日, 雇児発第 177 号」 (<https://www.mhlw.go.jp/index.html>, 2025. 8. 27).

厚生労働省法令等データサービス c 「厚生労働省 (1999) 『社会福祉基礎構造改革について (社会福祉事業法等改正法案大綱骨子)』 (報道発表資料)」 (https://www.mhlw.go.jp/www1/houdou/1104/h0415-2_16.html, 2024. 11. 3).

厚生労働省法令等データサービス d 「児童福祉法 (昭和二十二年十二月十二日) (法律第百六十四号)」 (https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc_keyword?keyword=%E5%85%90%E7%AB%A5%E7%A6%8F%E7%A5%89%E6%B3%95&dataId=82060000&dataType=0&pageNo=1&mode=0, 2026. 1. 4).

厚生労働省法令等データサービス e 「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準 (昭和二十三年十二月二十九日) (厚生省令第六十三号)」 (https://www.mhlw.go.jp/web/t_doc_keyword?keyword=%E5%85%90%E7%AB%A5%E7%A6%8F%E7%A5%89%E6%96%BD%E8%A8%AD%E3%81%AE%E8%A8%AD%E5%82%99%E5%8F%8A%E3%81%B3%E9%81%8B%E5%96%B6&dataId=82069000&dataType=0&pageNo=1&mode=0, 2026. 1. 4).

文部科学省ホームページ「『幼稚園教育要領 平成 20 年 3 月』文部科学省」 (https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/youryou/you/you.pdf, 2026. 1. 4)

日本学術会議社会学委員会社会福祉学分野の参照基準検討分科会 (2015) 「報告 大学教育の分野別保証のための教育課程編成上の参照基準社会福祉学分野」 (<http://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-23-h150619.pdf>, 2025. 8. 27).

日本社会福祉学会ホームページ「社会福祉学を学ぼう—今の社会は福祉抜きでは成り立たない—」 (パンフレット)

(https://www.jssw.jp/wp-content/uploads/ssw_learn_view.pdf, 2025. 2. 20).
政府統計の総合窓口 (e-Stat) データベース「学校基本調査／年次統計」(<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&query=%E5%B9%BC%E7%A8%9A%E5%9C%92%E3%81%AE%E5%9C%92%E6%95%B0%EF%BC%8C%E5%9C%A8%E5%9C%92%E8%80%85%E6%95%B0%EF%BC%8C%E6%95%99%E8%81%B7%E5%93%A1%E6%95%B0%09%09%09&layout=dataset&metadata=1&data=1>, 2025. 8. 27).
帝国議会会議録検索システム「第 90 回帝国議会貴族院本会議第 5 号, 昭和 21 年 6 月 26 日」(<https://teikokugikai-i.ndl.go. /#/detail?minId=009003242X00519460626¤t=1>, 2025. 8. 27).

(2) マイクロフィッシュ資料 (複写資料)

国立国会図書館憲政資料室日本占領関係マイクロフィッシュ資料「PHW 01173」, Child Welfare Law, GHQ/SCAP Records, Public Health and Welfare Section (PHW), 1947. 01-1951, NO. 01173. 2022. 4. 18 入手.

引用文献

- 秋田県衛生部 (1952) 「季節保育所を訪ねて」『衛生秋田』(48), 4-5.
網野智 (1951) 「児童福祉法改正の諸問題」『社会事業』34 (6・7), 4-15.
穴山徳夫 (1973) 『児童福祉法母子福祉法母子保健法の解説』時事通信社.
青山春夫 (1956) 「未認可保育所の内包する諸問題について」『社会事業』39(1), 32-6.
青木秀夫編 (1949) 『共同募金年報 昭和 23 年版』中央共同募金委員会.
浅賀ふさ (1977) 「暗夜の烽火—先覚者たちの活動」山高しげり『母子福祉四十年』翔文社, 77-9.
芦部信喜 (2019) 『憲法 第七版』岩波書店.
坂野潤治 (2004) 『昭和史の決定的瞬間』筑摩書房.
米国教育使節団編 (1946a) 『联合国軍最高司令部に提出されたる米国教育使節団報告書』(文部省 訳), 東京都教育局.
米国教育使節団編 b (1946b) 『Report of the United States Education Mission to Japan (米國教育使節團報告書)』オリエンタル・エコノミスト.
遅塚忠躬 (2010) 『史学概論』東京大学出版会.
中央社会事業協会編 (1939) 『日本の社会事業』中央社会事業協会.
中央社会事業協会社会事業研究所・愛育会愛育研究所編 (1943) 『本邦保育施設に関する調査』中央社会事業協会社会事業研究所.
Fisher, R. and Ury, W. (1981) *Getting To Yes: Negotiation agreement without giving in*. New York, NY : Penguin. (=1990, ロジャー・フィッシャー, ウィリアム・ユーリー, 金山宣夫・浅井和子訳『ハーバード流交渉術』三笠書房).
婦人民主クラブ二十周年史編纂委員会編 (1967) 『航路二十年 : 婦人民主クラブの記録』婦人民主クラブ.

- 福田素生 (2005) 「保育サービスの供給システムとサービス供給の実態—家族政策としての保育政策を考える」岩村正彦・大村敦志編『個を支えるもの(融ける境 超える法;1)』東京大学出版会, 141-66.
- 福原宏幸 (2007) 「第1章 社会的排除/包摂論の現在と展望」福原宏幸編『社会的排除/包摂と社会政策』法律文化社.
- 福井憲彦 (2006) 『歴史学入門 岩波テキストブックスα』岩波書店.
- 古川孝順 (1988) 『『児童福祉』解題』児童問題史研究会監修『現代日本児童問題文献集 33 厚生省児童局 児童福祉』日本図書センター, 3-12.
- 古川孝順 (1997) 『社会福祉のパラダイム転換』有斐閣.
- 古川孝順 (2021) 『社会福祉学の原理と政策—自立生活と生活協同体の自己実現』有斐閣.
- 外務省特別資料部編 (1949) 『日本占領及び管理重要文書集』東洋経済新報社.
- 五味百合子 (1986) 「平野恒 人と歩み」『共栄社会福祉研究』第2号, 共栄学園短期大学社会福祉研究会, 16-23.
- 行政管理庁編 (1949-51) 『業務報告 昭和26年度(別冊共)』行政管理庁.
- 羽仁説子 (1950) 「幼稚園」周郷博・宮原誠一・宗像誠也編『アメリカ教育使節団報告書要解』国民図書刊行会, 95-109.
- 長谷川貴彦 (2016) 『現代歴史学への展望—言語論的展開を超えて』岩波書店.
- 橋本宏子 (2006) 『戦後保育所づくり運動史—「ポストの数ほど保育所を」の時代』ひとりなる書房.
- 林大作 (1948) 『消費生活協同組合の活用』高須書房.
- 平野恒子 (1959) 『白い峰』白峰会.
- 平野恒子 (1982) 『児童福祉とわが人生』神奈川新聞厚生事業団.
- 法務庁 (1949) 『法務総裁意見年報 第I巻』(昭和二十三年度), 法務庁資料統計局資料課.
- 細井優子 (2019) 「EUの社会政策にみる社会的排除」『政治・経済・法律研究』21(2), 85-102.
- 一番ヶ瀬康子編 (1978) 『日本婦人問題資料集成 第六巻 保健・福祉』ドメス出版.
- 伊福部敬子 (1948) 『子供をまもる—児童福祉法の解説』千代田出版社.
- 石原剛志 (2011) 「日本の児童福祉研究における『児童の権利』認識の課題」『子どもと福祉』4, 140-5.
- 池本美和子 (2005) 「日本福祉史—おおやけ(公), 社会連帯, 社会事業の概念の変遷」岩崎晋也・池本美和子・稲沢公一編『資料で読み解く社会福祉』有斐閣, 89-189.
- 池本美和子 (2012) 「2011年度学界回顧と展望 歴史部門」『社会福祉学』第53巻第3号, 114-25.
- 今井小の実 (2005) 『社会福祉思想としての母性保護論争—“差異”をめぐる運動史』ドメス出版.
- 今井小の実 (2021) 「吉田久一と池田敬正」大谷栄一・大友昌子・永岡正己他編『吉田久一とその時代—仏教史と社会事業史の探究—』宝蔵館, 309-37.
- 今井小の実 (2023) 『福祉国家の源流をたどる Her/His Storyを超えて』関西学院大学出版会.
- 井上寿一 (2025) 『新書 昭和史 短い戦争と長い平和』講談社.

- 五百旗頭真（1990）「占領改革の三類型」『レヴァイアサン』第6号，木鐸社，97-120.
- 石田慎二（2015）『保育所経営への営利法人の参入—実態の検証と展望』法律文化社.
- 磯崎初仁（2018）『自治体政策法務講義 改訂版』第一法規出版.
- 伊藤清（1939）『児童保護事業』常磐書房.
- 岩崎晋也（2019）「第四章 社会福祉の政策」稲沢公一・岩崎晋也『社会福祉をつかむ [第3版]』有斐閣，109-31.
- 岩田正美（2008）『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣.
- 自治大学校編（1960）『戦後自治歴史 I（隣組及び町内会，部落会等の廃止）』自治大学校.
- 児童福祉法研究会編（1978）『児童福祉法制定資料集成 上巻』ドメス出版.
- 児童福祉法研究会編（1979）『児童福祉法制定資料集成 下巻』ドメス出版.
- John Rawls（1971）A THEORY OF JUSTICE, Harvard University Press, (=1979, ローラズ, J., 矢島鈞次・篠塚慎吾・渡部茂訳『正義論』紀伊國屋書店.
- Jon W. Dower（1999）Embracing Defeat :Japan in the Wake of World War II, W. W. Norton and Company/The New Press. (=2001, ジョン・ダワー, 三浦陽一・高杉忠明・田代泰子訳『敗北を抱きしめて 上』岩波書店).
- 亀谷美代子（2015）『平野恒』（シリーズ福祉に生きる / 一番ヶ瀬康子, 津曲裕次編, 68）大空社.
- 神奈川県同胞援護会（1988）『金沢郷と引揚援護』神奈川県同法援護会.
- 金子光一（2012）「社会福祉における公的部門の役割に関する史的考察」古川孝順監修 社会福祉理論研究会編『社会福祉の理論と運営 社会福祉とは何か』筒井書房，20-37.
- 金子光一（2022）「第7章 社会福祉の戦後改革」古川孝順編『現代社会福祉分析の再構築』中央法規出版，144-60.
- 柏女霊峰（2017）「要保護児童福祉施策の展開と今後の論点—社会的養護を中心に—」社会保障研究』2(2・3)(6), 144-57.
- 加藤繁美（2021）『保育・幼児教育の戦後改革』ひとなる書房.
- 勝目テル・塩谷アイ・高瀬慶子（1949）「文化活動の仕方」協同組合研究所編『生活協同組合便覧』時事通信社，160-70.
- 川嶋三郎（1951）『児童福祉法の解説』中央社会福祉協議会.
- 木村忠二郎（1951）『社会福祉事業法の解説』時事通信社.
- 木村忠二郎・吉田久一・一番ヶ瀬康子（1978）「昭和社會事業史の証言（11）昭和20年代の社會事業行政をめぐって」、『社会福祉研究』23, 27-34.
- 岸功（1984）「第2章 社会福祉ニード変動の背景と要因 I 人口変動と社会福祉ニード」社会保障研究所編『社会福祉改革論 1（社会福祉政策の展望）』東京大学出版会，27-43.
- 北場勉（2005）『戦後「措置制度」の成立と変容』法律文化社.
- 駒崎道（2013）「児童福祉法制定過程における行政統合と対象範囲拡大の議論—『児童福祉総合計画』構想の変遷を通して」『社会福祉学』53（4），29-41.
- 駒崎道（2017）『GHQ「児童福祉総合政策構想」と児童福祉法：児童福祉政策における行政間連携の歴史的課題』明石書店.

- 小松理佐子 (2012) 「社会福祉の政策と援助をつなぐもの 社会福祉運営論再考」 古川孝順 監修・社会福祉理論研究会編『社会福祉の理論と運営 社会福祉とは何か』筒井書房, 116-30.
- 小松理佐子 (2022) 「地域と現代社会福祉—包摂型社会福祉への展開」 古川孝順編『現代社会福祉分析の再構築』中央法規出版, 300-14.
- 小室豊充 (1989) 『増補・社会福祉施設制度論研究—危機のなかの福祉と施設改革—』全国社会福祉協議会.
- 厚生労働省大臣官房統計調査部編 (1998a) 『社会福祉統計年報』クレス出版.
- 厚生労働省大臣官房統計調査部編 (1998b) 『社会福祉統計年報』クレス出版.
- 厚生労働省大臣官房統計調査部編 (1998c) 『社会福祉統計年報』クレス出版.
- 厚生省児童家庭局編 (1978) 『児童福祉三十年の歩み』日本児童問題調査会.
- 厚生省児童局編 (1950) 『児童福祉関係法令通知集』厚生省児童局.
- 厚生省児童局編 (1959) 『児童福祉十年の歩み』日本児童問題研究会.
- 厚生省児童局編 (1961) 『児童福祉母子福祉法規綜覧』日本児童福祉協会.
- 厚生省児童局監修 (1948) 『児童福祉』東洋書館.
- 黒木利克 (1951) 『現代社会福祉事業の展開:社会福祉事業法の解説』中央社会福祉協議会.
- 黒木利克 (1956) 『現代社会福祉事業の解説 社会福祉事業法の解説』中央社会福祉事業協会.
- 教育法令研究会 (1947) 『教育基本法の解説』国立書院.
- M. M. Postan (1971) FACT AND RELEVANCE, Cambridge University Press. (=1974, 小松芳 喬訳『史実と問題意識—歴史的方法に関する論文集』岩波書店.)
- Mark Bloch(1928) Pour une histoire comparee des societes europeennes, Revue de synthese historique, pp. 15-50 (=2017, マルク・ブロック, 高橋清徳訳『比較史の方法』講談社.)
- 松本園子 (2003) 『昭和戦中期の保育問題研究会—保育者と研究者の共同の軌跡／一九三六—一九四三』新読書社.
- 松本園子編 (2013) 『証言・戦後改革期の保育運動—民主保育連盟の時代—』新読書社.
- 松本園子編 (2015) 『民主保育連盟資料 編集復刻版』六花出版.
- 松村寛 (1962) 「保育所設置運動と無認可保育所」『福祉研究』 11, 35-8.
- 松崎芳伸 (1947) 「保育所と幼稚園」『幼児の教育』第 46 卷 10 号, 日本幼稚園協会, 5-10.
- 松崎芳伸 (1948a) 『児童福祉法』日本社会事業協会.
- 松崎芳伸 (1948b) 「児童政策の進路—『児童福祉』の総論として」厚生省児童局監修『児童福祉』東洋書館, 5-50.
- 松崎芳伸 (1949) 『児童福祉施設最低基準』日本社会事業協会.
- 松崎芳伸 (1978) 「松崎芳伸 (元厚生事務官) 日誌 (昭和 21 年 11 月～同 23 年 12 月)」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, 775-8.
- 松崎芳伸 (1988) 『わが回想録』日本経営者団体連盟広報部.
- 松島のり子 (2015) 『「保育」の戦後史』六花出版.
- 三浦文夫 (1982) 「社会福祉政策の基本的視角」三浦文夫・三友雅夫 編『講座社会福祉 3 社会福祉の政策』有斐閣.

- 三浦文夫（1984）「第1章 総論—社会福祉転換の視点」社会保障研究所編『社会福祉改革論 1（社会福祉政策の展望）』東京大学出版会，17-26.
- 宮本太郎（2009）『生活保障 排除しない社会へ』岩波書店.
- 文部省（1948）『昭和二十二年度（試案） 保育要領 一幼児教育の手引き一』師範学校教科書.
- 文部省調査普及局編（1950）『教育要覧（1950年版）』時事通信社.
- 文部省調査普及局編（1951）『教育要覧（1951年版）』時事通信社.
- 文部省調査局編（1948）『教育要覧』時事通信社.
- 文部省編（1979）『幼稚園教育百年史』ひかりのくに.
- 文部省教育調査部編（1942）『文部省教育調査部調査資料第7輯 幼児保育に関する諸問題』文部省教育調査部.
- 森圭代（1997）「『保育の質』にみる認可外保育所の実態—静岡市の場合」『保育情報』247，全国保育団体連絡会.
- 森健蔵（1939）「聖戦下における児童保護の重要性」『愛育』5（5），2-5. 向井梅次（1928）「契約自由の制限」『学友会誌』（4），35-44.
- 村上貴美子（1987）『占領期の福祉政策』勁草書房.
- 村野敬一郎（2011）「就学前教育・保育制度のあり方を考える視点—「幼保一元化」，「認定こども園」の検討を踏まえて—」宮城学院女子大学発達科学研究（11），25-31.
- 村田文世（2014）「市場化における社会福祉法人の社会的アカウンタビリティ：マルチ・ステークホルダー理論に依拠した組織ガバナンス」『社会福祉学』第54巻4号，3-15.
- 村山祐一（2008）『「子育て支援後進国」からの脱却～子育て環境格差と幼保一元化・子育て支援のゆくえ～』新読書社.
- 灘尾弘吉（1938）「社会事業法に就いて」『社会福利』22（8），2-19.
- 永岡正己（2008）「歴史の視点から見た社会福祉の政策と理論」日本社会福祉学会編『福祉政策理論の検証と展望』中央法規出版，196-219.
- 永岡正己（2014）「日中戦争・太平洋戦争と厚生事業」『日本社会福祉の歴史 付・史料〔改訂版〕—制度・実践・思想—』ミネルヴァ書房，126-51.
- 永岡正己（2015）「吉田久一の社会福祉史学—その意義と継承」吉田久一『日本社会事業思想小史 社会事業の成立と挫折』勁草書房，133-67.
- 内閣警保局編（1947）『新憲法の解説』警察協会.
- 内務大臣官房文書課編（1947）『地方自治法詳解』帝国地方行政学会.
- 中村強士（2009）『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』新読書社.
- 内藤譽三郎（1947）『学校教育法解説』ひかり出版社.
- 中野菜穂子（1986）「浦辺史の保育論について」『日本福祉大学大学院研究論集』（1），30-8.
- 中野菜穂子（1998）「児童福祉政策史における保育所の対象と機能の変遷（その1）」『岡山県立大学短期大学部研究紀要』5，91-100.
- 生江孝之（1923）「社会事業綱要」（=1983，一番ヶ瀬康子編『社会福祉古典叢書 4 生江孝之集』鳳書院，9-395.
- 成田龍一（2007）『大正デモクラシー』岩波書店.

- 成瀬龍夫（1997）「社会福祉措置制度の意義と課題」『彦根論叢』第309号，滋賀大学経済学会，73-90.
- 日本近代教育史料研究会編（1997）『教育刷新委員会教育刷新審議会 会議録 第6巻』岩波書店.
- 日本近代教育史料研究会編（1998）『教育刷新委員会教育刷新審議会 会議録 第13巻』岩波書店.
- 日本社会事業協会児童部編（1948）『季節保育所のしおり』日本社会事業協会.
- 日本幼稚園協会（1951）「第五回全国保育大会記」『幼児の教育』50（11），日本幼稚園協会，40-3.
- 二宮宏之（1986）『全体を見る眼と歴史家たち』木鐸社.
- 野口友紀子（2022）「2021年度学界回顧と展望 歴史部門」『社会福祉学』第63巻第3号，85-98.
- 野口友紀子（2024）「書評 福祉国家の源流をたどる—Her/His Storyを超えて」『社会福祉学』第65巻第2号，118-20.
- 小川政亮（1964）『社会事業法制概説』誠信書房.
- 小川利夫（1973）「教育福祉の権利—児童福祉法研究の視点」『季刊 教育法』，38-48.
- 小倉襄二（1985）「書評 社会保障研究所編『社会福祉改革論 I（社会福祉政策の展望）』『社会福祉改革論 II（社会福祉実践の課題）』」『社会福祉研究』（37），鉄道弘済会社会福祉第一部，100-1.
- 小栗將江（1932）『幼児期の習慣』（婦人講座，第22篇），社会教育協会.
- 大河内一男（1940）『社会政策の基本問題』日本評論社.
- 大河内一男（1944）「日本的厚生の問題」小山久二郎編『厚生（現代日本の基礎，2）』小山書店，1-57.
- 大河内一男（1969）『大河内一男著作集 第5巻 社会政策の基本問題』青林書院新社.
- 大蔵省財政史室編（1976）『昭和財政史 終戦から講話まで』第3巻，東洋経済新聞社.
- 大宮勇雄（2024）「『こども誰でも通園制度』をどう見るか」『住民と自治』（2024.12.1発行，通巻740号），28-31.
- 小野顕編（1979）『占領期における社会福祉資料に関する研究報告書』社会福祉研究所.
- 大友昌子（2013）「歴史研究という方法論—社会福祉研究におけるその有効性と可能性」日本女子大学社会福祉学科，日本女子大学社会福祉学会編『社会福祉』（54），67-74.
- 大友昌子（2015）「シンポジウムの趣旨とまとめ 戦争・社会福祉・人権 —「排除の歴史」を問い直す」『社会事業史研究』（48），9-16.
- 大友昌子（2021）「吉田久一の社会事業研究」大谷栄一・大友昌子・永岡正己他編『吉田久一とその時代—仏教史と社会事業史の探究—』宝蔵館，57-87.
- 労働者クラブ保育園編（1983）『クラブ保育園の四季—産休明けから五歳児までの保育実践—』ささら書房.
- 六大新報社（1947）「大覚寺の農繁託児所」『六大新報』，2254，1-7.
- 最高裁判所事務総局編（1950）『国会法律集 第7回国会 下巻』最高裁判所事務総局.
- 櫻井通晴（2010）「ステークホルダー理論からみたステークホルダーの特定：コーポレート・レピュテーションにおけるステークホルダー」『専修経営研究年報』第90号，93-113.

- 実本博次（1982）「財政から見た民間社会福祉事業と、その問題点」小野顕編『日本における民間社会福祉財政』社会福祉研究所，123-9.
- 三野亮（1948）「季節保育所の在り方」『社会事業』31（9），25-31.
- 三野亮（1951）「保育所の経営管理について」全日本保育連盟 編『保育の現代化をめざす教育雑誌』6（2），8-11.
- 社会保障研究所編（1984a）『社会福祉改革論 1（社会福祉政策の展望）』東京大学出版会.
- 社会保障研究所編（1984b）『社会福祉改革論 2（社会福祉実践の課題）』東京大学出版会.
- 「社会事業」編集部（1946）「座談会 生活困窮者の保護をめぐる」『社会事業』第29巻第2・3号，10-5.
- 関口泰（1947）『教育の基本と憲法』（公民叢書；11）印刷局.
- 繁田真爾（2021）「吉田久一史学の構造と方法—主体と対象史の関係論をめぐって—」大谷栄一・大友昌子・永岡正己他編『吉田久一とその時代—仏教史と社会事業史の探究—』宝蔵館，467-96.
- 嶋貫真人（2020）「2016年社会福祉法改正の問題点：社会福祉法人制度の在り方をめぐって」『人間関係学研究：大妻女子大学人間関係学部紀要』（22），101-12.
- 塩野宏（2008）「基本法について」『日本學士院紀要』，1~33.
- 塩谷アイ（1988）「保育所よどこへいく—逆コース下の保育行政に抗して」全国保育団体連絡会編『戦後の保育運動』草土文化，63-7.
- 宍戸健夫（1976a）「解説／浦辺史—その歩みと仕事—」浦辺史『日本の保育問題』新樹出版，296-333.
- 宍戸健夫（1976b）「保育—幼・保『一元化』問題を中心に」，吉田久一 編『戦後社会福祉の展開』ドメス出版，321-50.
- 宍戸健夫（1980）「民間保育運動の出発—民主保育連盟を中心に—」『戦後保育史 第一巻』フレーベル館，272-86.
- 宍戸健夫（1989）『日本の幼児保育—昭和保育思想史—下』青木書店.
- 衆議院法制局編（1949）『第5回国会通過法律集』衆議院法制局.
- 衆議院法制局編（1951）『第10回国会通過法律集』衆議院法制局.
- 菅沼隆（2005）『被占領期社会福祉分析』ミネルヴァ書房.
- 鈴木政次郎（1980a）「保育所増設の推移」岡田正章・久保いと・坂本彦太郎編『戦後保育史 第1巻』フレーベル館，321-22.
- 鈴木政次郎（1980b）「財政危機と保育所の体制づくり」岡田正章・久保いと・坂元彦太郎他編『戦後保育歴史 第一巻』フレーベル館，327-40.
- 田頭晴彌（1949）「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，8-15.
- 大政翼賛会第四回中央協力会議（1944）「新婦人代表の顔」『日本婦人』第2巻第4号，大日本婦人会，13.
- 高杉洋平（2025）『帝国陸軍—デモクラシーとの相克』中央公論新社.
- 高田正巳（1951）『児童福祉法の解説と運用』時事通信社.
- 高田実（2001）『『福祉国家』の歴史から『福祉の複合体』史へ—一個と共同性—の関係史をめざ

- して一」社会政策学会編『「福祉国家」の射程 社会政策学会誌第6号（社会政策叢書通巻第25集）』ミネルヴァ書房，23-41.
- 玉井金五（1992）『防貧の創造—近代社会政策研究』啓文社.
- 谷昌恒（1967）「占領政策下の福祉政策—GHQ の覚書を中心に」『季刊社会保障研究』3（2），45-56.
- 田澤薫（2013）「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」『聖学院大学論叢』26（1），15-28.
- 田澤薫（2019）「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」『聖学院大学論叢』32（1），27-39.
- 寺脇孝夫（1978a）「保育を受ける権利と保育施設の実態」，小川利夫・土井洋一編『教育と福祉の理論』一粒社，155-213.
- 寺脇隆夫（1978b）「解題 第四部 法律案成立過程資料，同関連資料」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，77-93.
- 寺脇隆夫（1996）『続 児童福祉法成立資料集成』ドメス出版.
- 寺脇隆夫（1997）「児童福祉法成立過程における保育所規定の検討」『保育の研究』15，16-46.
- 寺脇隆夫（2010）「“幻”となった法施行初期の全面改正—1950～51年の児童福祉法改正構想とその帰趨—」『児童福祉法研究』第10号（抜刷），141-96.
- 寺脇隆夫編（2013a）『福祉行政基本資料 第3巻（福祉主事・福祉事務所 1）』柏書房.
- 寺脇隆夫編（2013b）『福祉行政基本資料 第5巻（社会福祉事業法 1）』柏書房.
- 寺脇隆夫編（2013c）『福祉行政基本資料 第6巻（社会福祉事業法 2）』柏書房.
- 寺脇隆夫編（2013d）『福祉行政基本資料 第7巻（社会福祉事業法 3）』柏書房.
- 東京都民生局（1949）『民生局年報 昭和23年版』東京都民生局.
- 東京都民生局（1950）『民生局年報 昭和24年版』東京都民生局.
- 戸坂潤（1976）『戸坂潤全集 第5巻』勁草書房.
- 辻村みよ子（2011）『ポジティブ・アクション —「法による平等」の技法』岩波書店.
- 右田紀久恵・高澤武司・古川孝順（1977）「序章 社会福祉政策の形成と展開 史的分析の視点と方法」右田紀久恵・高澤武司・古川孝順編『社会福祉の歴史：政策と運動の展開』有斐閣，1-15.
- 植山つる（1977）「母子問題懇話会のあるころ」山高しげり『母子福祉四十年』翔文社，125-127.
- 植山つる・浦辺史・岡田正章編（1978）『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会.
- 宇野正道（1984）「第2章 社会福祉ニード変動の背景と要因 II 家族機能の変化と社会福祉ニード」社会保障研究所編『社会福祉改革論 1（社会福祉政策の展望）』東京大学出版会，43-54.
- 浦辺史（1942a）「保育施設の地域性について」保育問題研究会編『国民保育のために』帝国教育会出版部，36-53.
- 浦辺史（1942b）「戦時保育施設標準設定のために」『厚生問題』26（10）中央社会事業協会，25-50.
- 浦辺史（1943）「国民保育施設の構想」『保育』5（73），全日本保育連盟，2-9.
- 浦辺史（1969）『日本保育運動小史』風媒社.

- 浦辺史（1977）「戦後の保育事業 30 年」全国私立保育園連盟編『私保連 20 年の歩み』全国私立保育園連盟，1-10.
- 浦辺史（1980）『子どもは未来：私の保育論/父母と保育者によせて』ミネルヴァ書房.
- 浦辺史（1982）『道づれ：新しい保育を求めて』草土文化.
- 浦辺史（1988）「民主保育連盟の保育所づくり」全国保育団体連絡会編『戦後の保育運動』草土文化，24-7.
- 浦辺史・浦辺竹代（1994）『福祉の昭和史を生きて』草土文化，171-329.
- 潤間嘉壽美（2020）「戦後保育行政における保育所観の形成—『保育に欠ける』規定の解釈の再検討から」『社会志林』（法政大学社会学部学会）67（3），173-91.
- 鷺谷善教（1966）『『保育に欠ける』の変遷』『保育の友』（全国社会福祉協議会）14（8），42-3.
- 山高しげり（1977）『母子福祉四十年』翔文社.
- 山崎道子（1948）「児童福祉法の審議に当たって」山高しげり編『こどものしあわせ—児童福祉法とはどんな法律か』清水書房，27-32
- 吉田久一（1966a）「戦後社会事業思想史の問題点—占領期をめぐって—」、『社会福祉学』6（0），88-104.
- 吉田久一（1966b）『改訂 日本社会事業の歴史』勁草書房.
- 吉田久一（1971）『昭和社会事業史』勁草書房.
- 吉田久一（1972）「社会事業研究の視点と方法」『日本社会事業大学研究紀要 社会事業の諸問題』第 20 集，3~45.
- 吉田久一（1974）『社会事業理論の歴史』一粒社.
- 吉田久一（1979）『現代社会事業史研究』勁草書房.
- 吉田久一（1995）『日本社会福祉理論史』勁草書房.
- 吉見静江（1950）「アメリカの保育所」大橋貞雄編『幼児保育講座 第五巻』国民図書刊行会，195-225.
- 吉見静江（1966）「幼児ブームと『保育に欠ける』の法文解釈」『保育の友』（全国社会福祉協議会）14（8），42-3.
- 全国保育団体連絡会（1988）『戦後の保育運動』草土文化.

参考文献

- 阿部彩（2011）『弱者の居場所がない社会—貧困・格差と社会的包摂』講談社.
- 阿部志郎・右田紀久恵・宮田和明・松井二郎編（2002）『講座 戦後社会福祉の総括と二一世紀への展望 II 思想と理論』ドメス出版.
- 雨宮昭一（2008）『占領と改革 シリーズ日本近現代史⑦』岩波書店.
- 浅井春夫・小賀久・真田是編『社会福祉運動とはなにか（講座・21世紀の社会福祉；2）』かもがわ出版.
- 浅倉むつ子・西原博史編著（2017）『（シリーズ：人権問題としての排除・剥奪）平等権と社会的排除—人権と差別禁止法理の過去・現在・未来—』成文堂.
- 坂野潤治（2009）『自由と平等の昭和史 一九三〇年代の日本政治』講談社.

- 中央社会事業協会社会事業研究所（1939）「編集後記」『社会事業』23（5）中央社会事業協会社会事業研究所，97.
- 枝廣淳子（2015）『レジリエンスとは何か 何があっても折れないところ，暮らし，地域，社会をつくる』東京経済新報社.
- 福田素生（1999）『社会保障の構造改革—子育て支援重視型システムへの転換—』中央法規出版.
- 福永文夫（2014）『日本占領史 1945—1952』中央公論社.
- 古川孝順（2003）『社会福祉原論』誠信書房.
- 古川孝順編（2022）『現代社会福祉分析の再構築』中央法規出版.
- 平野華織・浅野俊和（2024）『『民主保育連盟』研究の課題と方法—戦後初期保育運動史論序説』『中部学院大学・中部学院大学短期大学部教職実践研究』第3号，65-72.
- 一番ヶ瀬康子（1971）「母子保護法制定促進運動の社会的性格について—母子保護法制定史（一）—」『社会福祉』（14），29-51.
- 一番ヶ瀬康子（1976）『児童問題講座第1巻 児童政策』ミネルヴァ書房.
- 今井小の実（研究代表者）編著（2022）『戦前社会事業の到達点と現在への視座—福祉国家の源流をたどる』社会福祉形成史研究会.
- 井上寿一（2015）『終戦後史 1945-1955』講談社.
- 井上寿一（2018）『日中戦争 前線と銃後』講談社.
- 井上寿一（2025）『新書 昭和史 短い戦争と長い平和』講談社.
- 岩波新書編集部編（2010）『日本の近現代史をどう見るか シリーズ日本近現代史⑩』岩波書店.
- 児童福祉法規研究会編（1999）『最新・児童福祉法 母子及び寡婦福祉法母子保健法 の解説』時事通信社. 日本評論社.
- 児童育成協会監修（2023）『児童保護措置費・保育給付費手帳 令和5年版』中央法規出版.
- John Rawls（1993, 1995, 2005）POLITICAL LIBERALISM Expanded Edition, Columbia University Press, (=2022, ローレンズ. J. , 神島裕子・福間聡訳『政治的リベラリズム 増補版』筑摩書房.
- John Rawls（2001）, JUSTICE AS FAIRNESS: A RESTATEMENT, Harvard University Press, (=2020, 田中成明・亀本洋・平井亮輔訳）（2020）『公正としての正義 再説』岩波書店).
- 可知悠子（2020）『保育園に通えない子どもたち—「無縁児」という闇』筑摩書房.
- 北場勉（2000）『戦後社会保障の形成—社会福祉基礎構造の成立を巡って—』中央法規出版.
- 国立教育研究所編（1974）『日本近代教育百年史 第六巻』国立教育研究所.
- 黒岩容子（2019）『EU 性差別禁止法理の展開—形式的平等から実質的平等へ，さらに次のステージへ』日本評論社.
- 桑原洋子・田村和之編『実務注釈児童福祉法（実務注釈社会福祉法大系 4. 注釈現行法 1）』信山社出版.
- 南川文里（2024）『アフターマティブ・アクション』中央公論新社.
- 長江侑紀・鈴木康弘・若林陽子他（2019）「近現代日本の保育史研究の動向と課題—2007年～2017年の研究を中心に」『東京学芸大学紀要 総合教育科学系 I』70，73-89.
- 中村政則（1993）『経済発展と民主主義』岩波書店.

- 中村政則 (2005) 『戦後史』 岩波書店.
- 成瀬龍夫・小沢修司・武田宏・山本隆 (1989) 『福祉改革と福祉補助金』 ミネルヴァ書房.
- 成田龍一 (2001) 『歴史学のスタイル—史学史とその周辺』 校倉書房.
- 日本地域福祉学会地域福祉史研究会編 (1993) 『地域福祉史序説—地域福祉の形成と展開—』 中央法規出版.
- 日本児童学会 (1943) 「会務報告」『児童研究 第41巻第10号』 222-3.
- 日本民主主義文化連盟編 (1949) 『文化年鑑』 資料社.
- 日本社会福祉士会編 (2022) 『新版 社会福祉士実習指導者テキスト』 中央法規出版.
- 野口悠紀雄 (1995) 『1940年体制』 東洋経済新報社.
- 尾形貞子 (2001) 『満州事変—政策の形成過程』 岩波書店.
- 岡田正章 (1980) 「復興期における模索と二元制への出発」 岡田正章・久保いと・坂元彦太郎他『戦後保育史 第一巻』 フレーベル館, 419-41.
- 歴史学研究会・日本史研究会編 (2005) 『日本史講座9 近代の転換』 東京大学出版会.
- 齋藤純一 (2017) 『不平等を考える』 筑摩書房.
- 斉藤修 (2015) 『新版 比較史の遠近法』 書籍工房早山.
- 坂元彦太郎 (1980) 「学校教育法成立のいきさつ」 岡田正章・久保いと・坂元彦太郎他編『戦後保育史 第一巻』 フレーベル館, 21-9.
- 真田是編 (1979) 『戦後日本社会福祉論争』 法律文化社.
- 社会事業史学会創立50周年記念論文集刊行委員会編『社会事業史学会創立50周年記念論文集 戦後社会福祉の歴史研究と方法—継承・展開・F創造 第1巻<思想・海外>』 近現代資料刊行会.
- 社会事業史学会創立50周年記念論文集刊行委員会編『社会事業史学会創立50周年記念論文集 戦後社会福祉の歴史研究と方法—継承・展開・創造 第2巻<理論・総括>』 近現代資料刊行会.
- 岡村東洋光・高田実・金澤周作編著 (2012) 『英国福祉ボランティアの起源—資本・コミュニティ・国家』 ミネルヴァ書房.
- Peter F. Drucker (1939) THE END OF EKONOMIC MAN (= 1995, P.F. ドラッカー, 上田惇生 訳『「経済人」の終わり: 全体主義はなぜ生まれたか』 ダイヤモンド社.
- 武川正吾 (2001) 『福祉社会 社会政策とその考え方』 有斐閣.
- 武川正吾 (2007) 『連帯と承認—グローバル化と個人化のなかの福祉国家』 東京大学出版会.
- 竹前栄治 (1988) 『占領と戦後改革 岩波ブックレット シリーズ昭和史 No. 9』 岩波書店.
- 遠山茂樹・今井清一・藤原彰 (1959) 『昭和史 [新版]』 岩波書店.
- 鵜沼憲晴 (2015) 『社会福祉事業の生成・変容・展望』 法律文化社.
- 浦辺史 (1955) 「保育園と幼稚園」, 羽仁説子編『新しい保育園の運営』 博文社, 26-43.
- 浦辺史・浦辺竹代 (1984) 『轍 福祉の道をあゆむ』 草土文化.
- 山之内之・細谷雄一編著 (2019) 『日本近現代史講義 成功と失敗の歴史に学ぶ』 中央公論社.
- 山之内靖 (2015) 『総力戦体制』 筑摩書房.
- 柳河瀬精 (2005) 『告発! 戦後の特高官僚』 日本機関紙出版センター.

- 安井倫子（2016）『語られなかったアメリカ市民権運動史—アファーマティブ・アクションという切り札—』大阪大学出版会.
- 吉田仁美（2015）『平等権のパラドクス』ナカニシヤ出版.
- 吉田久一・高島進（1964）『社会事業の歴史』誠信書房.
- 吉田久一（1979）「戦後社会福祉の方法：社会福祉の活力を取戻すために（中村康隆教授退任を記念して）」『鷗台社会事業論集』4, 4-17.
- 吉田久一（1989）『日本社会福祉思想史』（吉田久一著作集1）川島書店.
- 吉田正幸監修・全国認定こども園協会編（2022）『認定こども園白書 2022』全国認定こども園協会.
- 吉田正幸監修・全国認定こども園協会編（2024）『認定こども園白書 2024』全国認定こども園協会.
- 吉見義明（2014）『焼跡からのデモクラシー（上）—草の根の占領期体験』岩波書店.
- 全国保育団体連絡会・保育研究所編（2024）『保育白書 2024年版』ちいさいなかま社.

初出一覧

本論文の各章は、以下のとおり発表した論文に加筆修正を加えて再構成したものである。

序章 書き下ろし

第Ⅰ部

第1章 佐藤光市（2023）「児童福祉法の保育所規定への『保育に欠ける』の挿入の経緯—公の支配と保育所規定の連動—」社会福祉学 63（4）, 1-14.

第2章 佐藤光市（2024）「被占領期の保育所政策における季節保育所の法制度からの除外—戦前から戦後への除外の連続—」社会事業史研究(64), 95-102.

第3章 佐藤光市（2023）「児童福祉法の成立過程における保育所規定をめぐる思想的系譜の一考察 —松崎芳伸と平野恒子の見解相違における思想的背景をめぐって—」日本福祉大学大学院福祉社会開発研究（18）, 1-11.

第Ⅱ部

第4章 書き下ろし

第5章 佐藤光市（2022）「児童福祉法施行初期における私的契約による保育の提供」日本福祉大学大学院福祉社会開発研究（17）, 9-18.

第6章 書き下ろし

第Ⅲ部

第7章 佐藤光市（2023）「児童福祉法成立時の保育所規定をめぐる浦辺史の解釈とその思想的背景：思想的背景の戦時期から戦後への連続性」社会事業史研究(63), 107-22.

第8章 佐藤光市（2025.7.9 掲載決定, 第66巻3号掲載予定）「民主保育連盟の地域における保育所づくりの実践方法とその特質」社会福祉学 66（3）, 1-14.

第9章 佐藤光市（2020）「児童福祉法施行初期における認可外保育施設の設置—最低基準制定による『排除と包摂』の構造」日本福祉大学大学院福祉社会開発研究（15）, 33-42.

終章 書き下ろし

正 誤 表

博士論文題目：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—

執筆者： 佐藤 光市

ページ	行	誤	正
Abstract	Chapter3	<u>incorporated</u>	not incorporated
2	11	連続していること指している	連続していることを指している
3	31	相異なるなる社会状況	相異なる社会状況
33	28	「戦時保育施設標準」の論考で	「戦時保育施設標準」の論考で
41	39	明らかに <u>よ</u> うとする	明らかにしようとする
135	12-13	保育所利 <u>用</u> において	保育所利用において
136	9	1936(昭和 <u>21</u>)年に結成され	1936(昭和 11)年に結成され
169	37	断続的 <u>し</u> て	断続して
170	36	ステークホルダー <u>と</u> が	ステークホルダーが
171	32	保育所保育の骨格の形成	保育所保育の中核の形成
172	15	<u>GHQ/SCAP</u> との協働	GHQ/SCAP/PHW との協働

(※な変更部分は下線を記して示すこと。上記1行目の例と、この行を削除すること。)