

科学研究費助成事業（科学研究費補助金）研究成果報告書

平成 25 年 6 月 10 日現在

機関番号：32412

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2008～2012

課題番号：20530559

研究課題名（和文） 児童保護から児童福祉への転換と措置制度に関する史的研究

 研究課題名（英文） Post-War Changes in Child Welfare and Placing System in Japan
— a Historical Analysis

研究代表者 田澤 薫 (KAORU TAZAWA)

聖学院大学・人間福祉学部・教授

研究者番号：70296200

研究成果の概要（和文）：

措置は、児童福祉法の制定による児童保護から児童福祉への転換を象徴する制度である。戦前からの施設が措置施設と規定されたが、従来の方法論は踏襲されず現場に混乱を招く例も少なくなかった。特に保育所は従来の方法論と新制度の齟齬が表出しやすく、児童保護の「託児」から児童福祉の「保育」への転換期に措置制度がもたらした混乱が顕著に見られた。保育所の措置は、placing（適切な居場所を見出す事）に原義を求める理念を継受せず、公的責任を担保するGHQ政策への対策とされたにすぎないことが明らかになった。

研究成果の概要（英文）：

Placing system is a symbol of the shift to child welfare from child protection. Child welfare facilities existed since World War II before. However, the Child Welfare Law, did not follow the know-how of the facility up to it, facility was confused. The nursery, every day, is commissioned by the parents infants. Therefore, conflict is likely to birth. Changes to the nursery from the daycare of the second World War before, brought confusion. Placing system in nursery does not mean that you look for a suitable place for children, is a countermeasure against GHQ policy to secure a public responsibility.

交付決定額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合計
2008年度	700,000	210,000	910,000
2009年度	700,000	210,000	910,000
2010年度	700,000	210,000	910,000
2011年度	700,000	210,000	910,000
2012年度	700,000	210,000	910,000
総計	3,500,000	1,050,000	4,550,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学、社会福祉学

キーワード：児童福祉、児童福祉法、措置制度、保育制度、児童保護史

1. 研究開始当初の背景

児童福祉と措置制度の研究は、児童福祉法研究会による法成立資料の編纂に取り組んだ際の史的資料研究に始まる。措置制度の検討では児童福祉法研究会メンバーによる研

究が代表的である。いずれも、保育の措置制度が課題を内包するとの認識に立つ一方で、拙速な措置改革が公的責任の後退につながると警鐘を鳴らす。しかし措置制度をシステム論で捉えた検討であり、背景にまで立ち入

った考察は領域外である。

子育て支援の観点から児童福祉を捉えなおした場合、制度の方向性の吟味は社会的な課題である。保育の領域を主とした児童福祉施策の検討が進む。今日にあっては、児童福祉法の制定前後を諸側面から分析し、一般に戦前の児童保護から戦後の児童福祉にいたるなかで継承・断絶・変容したものを制度面からのみならず、実践面や対象児童の視点からも整理する作業が求められる。

2. 研究の目的

(1) 児童福祉に関する法制度は、1997年の大がかりな児童福祉法改正による構造的・理念的な改革後も、児童虐待防止に関する法律の制定、保育制度改変等、揺れ動く領域の一つである。今後の児童福祉法制の方向性を見極めるには、児童福祉法制定の1947年に立ち返り理念と実際の検討を行う必要がある。

(2) 本研究では、児童福祉法制定がもたらした戦後の児童福祉行政の根本ともいえる措置制度に着目する。措置制度の導入によって、それ以前の児童保護から継承され得た事柄と断絶を余儀なくされた事柄のそれぞれを実践に沿いながら整理・分析することで、今日の児童福祉制度—とりわけ保育所制度—特性の検証を目的とする。この作業領域は、児童福祉に関する思想的・制度的研究の一部を担うとともに、混迷する今後の児童福祉のあり方を模索するに有益な示唆を与えるものである。

3. 研究の方法

本研究の作業領域は、児童福祉に関する思想的・制度的研究の一部を担うとともに、混迷する今後の児童福祉のあり方の模索に有益な示唆を与えるものである。

資料調査を行い、とくに保育制度に着目して措置制度の成立が実際として意味したところを、前の時代からの継承・変容・断絶の各視点から検討する。

4. 研究成果

保育所の措置費に関する行政資料を得て、制度の当初から措置費用の問題がもっとも市民レベルで注目されていた保育所制度に着目した。措置制度の成立期における、前の時代の実体としての児童保護からの継承する実践現場の混迷を「措置によらない保育所利用児童」に見出だし、その分析から措置制度の検証を行うことができた。

(1) 児童福祉法における措置制度の概観

児童福祉の措置は、SCAPIN775を児童福祉計画に繋げたGHQのエバンズ論文におけるplacements (Evans, M. J. 1946)と児童福祉法案(英文 Aug. 5 1947)のplacing the childにあたる。この語に込められた専門職による養

育付託の理念についてはゴールドスティンらの言説「児童の最善の利益」(the best interests of child: 1984)が示唆的であるが、これほどに有意な語として1947年時点で日本側がplaceを措置と訳出したか確証は得られなかった。

「すべての児童の健全育成」を理念に掲げた児童福祉法は、現実には、戦前からの法制を内包したため児童福祉施設の多くは特別なニーズのある一部の児童を対象としたが、その中で保育所はいわゆる「一般児童」を対象とする法の理想を体現する施設として注目を集めた。保育所は利用者が困窮者に限定されず費用徴収の規定が実体化する施設としても期待された。公的責任による措置費用支弁と受益者負担の表裏一体的構造も、恩恵型福祉からの脱却を期した児童福祉法の新しい一面だったからである。

(2) 公的責任論と保育の措置制度

公的責任を問う際に、公費による必要経費の支弁は外せない論点であるが、保育制度史においては、公費投入は公的責任論に直結しないことが明らかになった。

保育に「国費を以て助成の途を拓く」認識は、1940年の「中央社会事業委員会答申」に認められる。幼稚園が1926年の文部省訓令で生活困窮層の受入れを企図したにもかかわらず具体化できなかった一方で、託児所は感化救済事業奨励助成金等により保育料を低廉に抑えていた。1938年の社会事業法制定後は、常設託児施設は「経常費の一部が助成されて来た外、宮内省御下賜金、その他民間助成団体である恩賜財団慶福会、三井報恩会、原田積善会、服部報公会等よりの助成がある」(「児童福祉法案関係統計資料」厚生省児童局、1947. 7. 30)だった。戦後も、帝国議会における「乳幼児保育施設の公営及び私営施設に対する国庫補助」に関する政府委員答弁で、「出来得る限り今後国庫補助を増額致したいと考へて居る次第であります」と公金支出への意欲が表明された(第90回帝国議会衆議院建議委員会議録(速記)第9回)。国費投入論は、児童福祉法制定作業の中での初出ではない。

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

相いれない。1946年5月の「保育所法案要綱案」（寺脇隆夫編(1996)続児童福祉法成立資料集成、ドメス出版、351-353）で、保育所は「公の支配に属するもの」とされ、親権者は「保育所長に対し乳幼児の保育所入所を願ひ出ることができる」規定が生まれたが、「公の支配」については「保育所長は、…行政官庁又は市町村長の監督を受け」ることが義務付けられるだけで公費支弁への言及はなかった。

1946年秋の法案では、保育所入所は「保護者が勤労をするため」に願ひ出ることができ、「保育所長は、その願出に対し許可しなければならない」と謳われた（「児童保護法案要綱（大綱案）」・「児童保護法仮案」1946年秋）が、「許可しなければならない」責任主体は市町村ではなく保育所長である。国は、民間事業が多い保育所が施設運営の厳しさを理由に保育の「願出」を断ることがないように補助金で安定した保育供給を方向づけようとしたとみえる。

(3) 措置による保育所利用

措置制度は、児童福祉施設最低基準の遵守と表裏一体で運用された。行政権限を意味する措置の有効性を担保するために最低基準は欠かせない。最低基準の萌芽というべき基準に即した施設の認可制は、早くも1946年11月末の「児童保護法要綱案」で言及され、同時期の児童保護法要綱案には保育所の認可制が明記された。民間施設が多い保育所において、施設の独自性に委ねるのではなく、国が予め示した基準に施設が合わせる国主導の方向性がここに示された。これは、SCAPIN775によりで公的保育責任を意識化せざるを得なくなったためと考えられる。一方、保育所利用が措置と合致したのは法案提出の最終段階であった。保育所は、措置施設の一つとして法定化した。しかし、保育の実施と保育経費の負担を自治体に課した措置による保育の仕組みは、最後に付け加えられたに過ぎない。

生活保護法12条は「市町村長は、必要と認めるときは、保護を受ける者を保護施設に收容し、若しくは收容を委託し、又は私人の家庭若しくは適当な施設に收容を委託することができる。」と、児童福祉法成案24条「市町村は、保護者の労働又は疾病等の事由により、その監護すべき乳児又は幼児の保育に欠けるところがあると認めるときは、その乳児又は幼児を保育所に入所させて保育しなければならない。…」は似た構造で施設利用を規定する。また、「生活保護法施行に関する件」（昭和21年厚生省発社第106号、各地方官宛厚生次官依命通牒）には、「…本法は…国がその職責に顧みて、責任をもって、…保護してその最低生活を保障」と理念を

説明する。児童福祉法は、「国がその職責に顧みて、責任をもって」実施する生活保護と同型の保育の実施を、生活保護法よりも強い「保育しなければならない」という文言で表現した。

GHQによるSCAPIN775（1946.2）に、福祉事業の財政的援助と実施責任の体制について、「政府から…民間もしくは半官半民間機関に委譲または委任されてはならない」とあったことは、児童福祉にも無関係ではなかった。児童福祉法制定期の社会局長・後の厚生事務次官である葛西嘉資は、SCAPIN775の補助金禁止条項への対策として措置費名目による出金が計画された内実を明らかにしている。これについては「半官半民的な関係におかれていた民間社会事業を、形式的に公的な統制のもとにおいて、実質的な関係を変更しないという対応をとった。そこでは「国の支配」と「公の支配」との厳格な区別について論じられた形跡はない」（菅沼隆(1993)SCAPIN七七五の発令—SCAPIN七七五「社会救済」の起源と展開（2）一、社会科学研究45-3、127-190）と、措置制度が公的な統制をきわめて形式的に整える方便であって、理念を論及したうえで設置されたのではなかった事情が指摘される。厚生官僚がGHQとの関係でタテマエとホンネを使い分けたとする見方が妥当と考えられる。（菅沼隆(2005)被占期社会福祉分析、ミネルヴァ書房、175）1949年4月19日になって厚生省は通知「保育所入所の措置等について」を発出し、「措置の取扱についてはいまだ関係者の間にも、その趣旨が十分に理解されていないのみならず、措置費の取扱等についても、保育料に関連して遺憾の点が少くないので、…保育所の適正なる運営を期せられるよう特段の御配意を願いたい」と訴えた。後述の「措置によらない者」の中にホンネを読み取るとすれば、この通知はタテマエであるだろう。

つまり、保育所を措置施設の一つとし保育の実施を市町村による公的責任と明言したのは、施設の8割近くを民間が占める保育所に補助金や助成金の形では公費を回すことができなくなり、かといって民間施設に頼らないでは保育の実施が成り立たなかったためであり、措置の理念の受容を意味するわけではない。公費支弁に反映される保育責任論も措置制度も、立法案の当初から企図されていたわけではない。

(4) 公的責任制度をタテマエとする保育

① 「措置によらない者」

法案審議の国会答弁において、米澤常道児童局長は、「保育所の中で市町村長の措置によらないで入る保育所」（第1回国会参議院厚生委員会会議録第11号）と「措置によらない者」を定義づけた。「法第二十四条

による措置費収支予定計算書」(児童福祉法に依る国庫補助に関する件(昭和23年5月21日厚生省発児第33号)様式第八号の三)様式にも、「その他の収入の中には保育料(法第二十四条の措置によらない者)等も含む」と但書がある。さらに、法運用の際には、措置による利用者数に私的契約による利用者数を加算した「収容人員」を定員とは別に記すことになった。政府は、SCAPIN775に忠えて国家責任による民間施設への委託方法である措置制度を描いた一方で、抜け道を用意したのである。

児童福祉法を起草した厚生省の松崎芳伸は、保育は「児童政策が経済機構の中にくいいる最初の契機でもある」と積極的な意味をもたせて保育所を捉え、児童政策は「経済関係そのもの、裡から、経済機構の必然的発展の裡から、基礎付け」るとも述べている(松崎芳伸(1948)「児童政策の進路」:厚生省児童局監修、児童福祉、東洋書館、5-50)。つまり、保育所制度は、利用する乳幼児のしあわせを主眼とする純粋な児童福祉というよりは、乳幼児を保育所に入所させる保護者が勤労者であることを重視した経済施策・労働施策との絡みのある領域であるという理解に立って保育所条項は起草された。児童福祉においては児童の最善の利益が至高の理念であり時に保護者の利益に優先されるが、保育には「経済施策・労働施策との絡み」によって、その純粋性と別の論理が内包されているというのである。それが多くの措置施設の中で保育所にだけ、「措置によらない者」が想定された背景だと考えられる。

見方を変えれば、「措置によらない者」で、保育所制度は、戦前の託児所以来の保護者の判断による利用の途を継受した。

② 保育の選択利用

「措置によらない者」の存在を許した現場の混乱状況は、民間保育所を運営する立場から批判された。1949年9月末の神奈川県において「保育所託児」の児童7431名のうち、措置による委託児は6.5%の481名に過ぎず、他は「保護者が保育料その他の費用を支弁」する「私的契約児」であり、「措置によらない者」の数量的規模は制度の主客を逆転させる水準にあったと指摘されている。措置児童が「その年の十一月に至ってやうやう決定した時には僅かに一割三分」であった例から、「隘路は地方自治体に於ける予算措置にある様だ」と措置行政が順調に運用されていない様子が示された(田頭晴弥(1950)保育所所感一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)。また、「国費8割、都道府県費1割、市町村費1割」で賄われ、応能負担による徴収がなされる措置による委託分の保育費用に対して、私的契約分の費

用は最低基準を限度として設定されることになっているが現実には基準より低額しか徴収できないとして、その目減り分が保育所経営を圧迫した問題も挙げられた。

乳幼児を私的契約で保育所に託す保護者の存在が少なくなかった事実は看過し得ない。保育所利用者の実数は多くはない。1949年現在で、満一歳から小学校就学までの全国の幼児935万人中、「保育所入所児童216,887人」「保育所に入所する必要のある未入所児童111,719人」「幼稚園入園児童227,781人」であり、保育所と幼稚園の利用児を合わせても6%に過ぎない(田頭晴弥(1950)、前掲)。「保育に欠ける」と認定されない保護者が、自己の判断で費用を自己負担して託児利用する方法は、保育の選択利用に他ならない。

SCAPIN775の原則のうち無差別平等原則についてGHQは、科学的で客観的な全国一律基準に基づく公的判断による運用を期待し、それは曲がりなりにも児童福祉法の措置制度による施設利用の形で整備された。しかし、「措置によらない者」は、個々の事情と交渉が活きる情緒的で地域性に富んだ私的な保育所利用の途を既成事実とした。

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

GHQ対策として慌てて築かれた公的保育責任と措置制度の枠組はタテマエであって、保育所の運用実態はそこから多少の齟齬のある落ち着き処を得た。制度と現状のずれは、自ら決定して保育所を利用する保護者を容認することで生じたのである。

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

れない。保育内容までを踏まえた検討が早急に求められる。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計6件)

- ① 田澤薫、子どもの領分からみた近代—もし明治生まれの子どもだったら—、聖学院論叢、査読無、25-2、2013.3、
- ② 田澤薫、「措置によらない者」から読みとく児童福祉法制定過程における保育所と措置制度、東北社会福祉史研究、査読無、30、2012、160-168
- ③ 田澤薫、幼保一元化の可能性に関する史的検討、保育学研究、査読有、49-1、2011、18-28
- ④ 田澤薫、児童福祉法前夜における新しい養護実践の模索—仙台基督教育児院と敗戦後浮浪児の出会い—、東北社会福祉史研究、査読無、28、2010.5、57-64
- ⑤ 田澤薫、ひとりで背負わない子育て—幼稚園における子育て支援事業「親子登園」に関する児童福祉的検討、聖学院論叢、査読無、23-1、2010.10、43-55
- ⑥ 田澤薫、児童保護から児童福祉への転換と学校教育の位置、尚絅学院大学紀要、査読有、56巻、2008年、77-88

〔学会発表〕(計4件)

- ① 田澤薫、児童福祉法における保育所保育の公的責任と措置制度、日本社会事業史学会、2012年5月12日、日本女子大学
- ② 田澤薫、児童福祉法制定過程における保育所と措置制度—「措置によらない者」を手がかりとして— 日本保育学会、2011年5月21日、玉川大学
- ③ 田澤薫、昭和戦前・戦中期の児童教育思想に見られる戦後児童福祉理論の受容基盤に関する考察、日本教育学会、2009年8月29日、東京大学
- ④ 田澤薫、児童保護から児童福祉への転換と学校教育の位置、日本教育学会、2008年8月、佛教大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

田澤 薫 (KAORU TAZAWA)
聖学院大学・人間福祉学部・教授
研究者番号：70296200

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし