

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 30 年 9 月 4 日現在

機関番号：32412

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2013～2017

課題番号：25380766

研究課題名(和文) 近現代日本社会における保育の公的責任性に関する史的研究

研究課題名(英文) A Historical Study of the Public Responsibility of Nursery Care in Modern Japanese Society

研究代表者

田澤 薫 (TAZAWA, Kaoru)

聖学院大学・人間福祉学部・教授

研究者番号：70296200

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,500,000円

研究成果の概要(和文)：近代日本の保育の公的責任を制度・実践から史的検討した。児童福祉法を措置制度から整理し、措置制度はSCAPIN775対策で、公金支出が保育の公的責任を意味しないことを説明した。GHQへの説明資料から、児童福祉法総則「すべて児童」と教育基本法「教育の機会均等」は等価であった。1947年当時、幼稚園と保育所の保育内容に有意差はなく、厚生省が「託児でない保育」として保育所の独自性形成を図った。保育所制度確立期の保育行政の鍵人物として吉見静江を見据え、前職の興望館との関連を検討した。吉見静江に視点を絞った検討が次の課題として残された。

研究成果の概要(英文)：This research historically examined the public responsibility of childcare in modern Japan. As a result of organizing the Child Welfare Law from the measures system, the first thing was that the measures system was established as a countermeasure to SCAPIN 775, and secondly, the use of taxes for nursery school management does not mean to operate nursery at public responsibility. According to the document to GHQ, meaning is equivalent to being written as "all children" in the Child Welfare Law and "equal opportunity in education" in the Basic Act on Education.

In 1947, there was no significant difference in the childcare contents between kindergartens and nursery schools. The Ministry of Health and Welfare aimed at the identity of nursery schools. Yoshimi Shizue is a key person who took charge of administration regarding nursery care at the time. It was pointed out the relationship between the Yoshimi's achievement and the practices at Kobokan Settlement (the previous workplace of her).

研究分野：児童福祉

キーワード：保育所 児童福祉法 保育要領 保育児童のケースワーク事例集 吉見静江 厚生省児童局 措置制度 興望館セツルメント

1. 研究開始当初の背景

2012年に子ども・子育て関連三法が成立し、保育制度の改革は急激に本格化した。幼保連携型認定こども園が勧奨される一方で既存の保育所と幼稚園は従前の制度のまま残され、新制度の所期の目的のひとつであった幼保一元化の根本的な解決は先送りされた。同時に、保育所が児童福祉施設の一つとして担ってきた公的保育責任は、保護者の主体的な保育施設利用が保障されると共に変質を遂げた。保育に関しては、関係諸機関や諸団体がそれぞれの立場からの主張は行うものの、利用する乳幼児の視点を汲みいれ社会制度全般への目配りの中での妥当性を検討をする研究の立場からのアプローチは十分とは言いがたい。今後の保育のあり様を見定めるには、保育の本質をとらえる研究が必須である。

本研究は、以上のような状況に応えた、混乱する保育制度の今後を模索する手がかりを得ることを目的とした取り組みである。

今日の保育を見極め今後のあり様を探る目的で、客観性を担保した研究の視座を得るためには、検討の時間軸を活用した史的研究が極めて有効である。これまでに本研究者が児童福祉法成立時期の研究を行う中でも、保育に関して、今日の論点の多くがすでに1947年当時に出揃っていることを確認した。そのいくつかの源流は、さらに初期の保育施設である託児所の時期にたどることができる感触も得た。つまり、日本社会の今日の保育に関しては、託児所以来の保育をめぐる諸課題を制度や理念・社会状況との折り返いの実態・現場実践に立ち返って丁寧に整理することで今日の論点の根源をたどり、本質に即した具体的な手立ての模索が可能になると期待する。

2. 研究の目的

少子化社会における多様な子育て支援ニーズへの対応として、また乳幼児の育ちを保障するものとして、公的責任としての保育に

寄せられる期待は大きい、制度改変の土台となる保育の制度と実践に対する理論的な整理は十分ではない。そこで本研究では、今日の保育の源流である感化救済事業期の託児事業以来の保育事業に焦点を当て、保育の託児的側面と発達支援的側面の双方の検討から、保育の公的責任論がどのように発想され変遷しながら今日の保育を形成してきたかを明らかにすることを目的とする。制度史・実践史・思想史の側面からアプローチする歴史研究の方法論に依り、保育者・保護者のみならず乳幼児の視座からの検討を含む従来にない試みである。

日本社会における託児から今日の保育施設までの保育史を対象とし以下を試みる。1) 託児から保育への変容の実態を明らかにし、その意味を探る。2) 託児を担う保育者と保育を担う保育者の変容の実態を明らかにし、その意味を探る。3) 公的保育責任の考え方の変遷・背景を整理し、社会状況を踏まえてその意味を探る。その目的は、今日の保育問題に直面して、今後の保育のあり様を模索する手がかりを得ることにある。

3. 研究の方法

本研究では、今日の保育の課題を探求する思索基盤を得るための基礎作業を実施する。感化救済事業期に託児所として発展した保育事業から今日の保育所・認定こども園等の保育事業までを対象とし、公的保育責任を検討の鍵概念としながら、近現代の日本における保育を様々な側面から史的手法を用いて分析する。具体的には、制度史・実践史・思想史の各作業領域にわたり、保育制度・保育内容・保育者のあり方の変容を整理することで、保育のもつ託児的側面と発達保障的側面の双方の変容を整理する。また児童福祉法制定に際するGHQとの関連の検討も外せない。そのうえで当事者の視座を取り込みしながら、情報整理・分析を行う。公文書を含む文献資料を主たる研究素材とす

るが、保育施設の一次資料や関係者への聞き取り調査も活用する。

4. 研究成果

措置制度と保育の公的責任の関連：

保育所制度確立以前から今日もなお保育が内包する保育の「託児」の側面と「乳幼児の主体性を育む発達支援」の側面の乖離とすり合わせに注目した検討の結果、制度史においては、措置制度と保育の公的責任の関連が論点の一つであることを突き止めた。そこで児童福祉法制定前後の経緯を探り、保育が措置制度と結びついたのは SCAPIN775（連合国最高司令部訓令 775 号）への対策に過ぎず、保育所運営への公金支出が必ずしも保育の公的責任を意味したわけではないことを明らかにした。この点を踏まえれば、変革への賛否両論が保育所利用方法のシステム論に偏ることは本質を欠くことも指摘した。保育責任をシステム論からではなく、乳幼児に対する保育内容保障の観点から論じる必要があることも確信された。

戦前の保育内容研究：

次いで実践史の領域で、厚生省が自前の研究組織を持たないままに児童福祉法制定当初から保育内容までを問う「託児ではない保育」を主唱したことに着目した。法制定以前より、いわゆる「戦前保育問題研究会」で城戸幡太郎らが保育内容研究を行い、倉橋惣三の保育研究が託児を担う保育者にも影響力を持っていたことの双方から、国にこれらの成果を踏まえる企図があったと仮説し、城戸や倉橋、乾孝らと保育者の研究成果を整理した。

1947 年当時の幼稚園と保育所の「保育」：

実践と思想の両面において児童福祉法制定当時には、幼稚園の「保育」と保育所の「保育」の内容に有意差は認められなかった。ところが、1963 年に文部省と厚生省が合同で出した局長通知「幼稚園と保育所との関係につ

いて」(昭和 38 年文初発 400、児発 1046)では保育所の保育が「保育に欠ける児童の保育」と謳われた。このことから 15 年間に、保育所の保育が質的変容と遂げたと考えられる。

「乳幼児の主体性を育む発達支援」に特色付けられる今日の保育所保育が保育士の業によるものであると仮説し、保育士との共同研究作業に携わることで保育士意思決定のプロセスと特性を探った結果、保育士はいかなる状況下においても一人ひとりの乳幼児のケース検討を土台とした保育計画のもとに協働で保育に携わる姿が整理された。これは、ソーシャルワークにおけるケースワークの理念と方法論が保育の業に根付いていることを示すものである。

1947 年時点で保育内容に有意差がみられなかった幼稚園と保育所との間で、1968 年までには双方の「保育」内容は明確に違いが生じ、それは保育所における保育が「保育に欠ける児童の保育」という家庭支援的な側面とケースワークの側面とを加味したことによるものであることを整理した。

児童福祉法総則「すべて児童」の検討：

「すべて児童」の文言を、法制定当時の GHQ への説明資料をたどって検討したことで、「すべて児童」の概念の教育基本法における教育の機会均等条項等の類似性が明らかになり、児童福祉の理念における「すべて児童」に保障される最低限度の福祉と保育所保育との位置関係を幼児教育との比較検討を視野に入れる必要性を指摘し、児童福祉法における保育所保育の制度が構造的に内包していた課題の一つを突き止めた。

「保育に欠ける」をめぐる家庭保育：

児童福祉法第 5 次改正で保育所の利用要件として「保育に欠ける」が付され、「保育」が「家庭の保育」を指すことが明示されたことから、「保育要領」に「家庭の保育」が入った経緯とその内容、児童福祉法制定当時

の「家庭の保育」をめぐる議論の整理は必然である。「保育要領」刊行当時にはほぼ同列に論じられていた家庭の保育・幼稚園の保育・保育所の保育が明確に分化し、保育所の保育が、家庭の保育を基準とした家庭保育の単なる代替から、乳幼児の主体的な発達支援へと次第に昇華していく分岐点として『保育児童のケースワーク事例集』に厚生省児童局が負わせた期待と、実際に本書が果たした役割は大きいとみる。

『保育児童のケースワーク事例集』(全3輯)の事例内容の検討を踏まえ、その「講評」欄に着目し、吉見静江や副島ハマといった当時の厚生省児童局のケースワークを牽引したキーパーソンのはたらきに注目した。この検討により、保育所保育がケースワーク導入をもって幼稚園における旧来型の保育から差別化されたことを裏付けた。

厚生省児童局編『保育児童のケースワーク事例集』の検討：

託児や幼児教育とは一線を画した児童福祉としての保育所保育を確立させる行政の意図を整理する目的で、「保育児童のケースワーク」解明をねらいとし、「家庭保育の支援」要素と「幼児理解」要素を抽出したところ、保育所の保育実践にケースワーク要素を認めて評価する方法を通して保育のケースワーク要素を育てようとしたこと、ここに投稿された保育実践事例にはすでにケースワーク要素が認められることが整理された。保育所が、厚生省児童局の示した方向性に応えて、幼稚園の保育と分化しソーシャルワークの方向性を明確にした分岐点とみられる。また、保母が家庭保育に介入することで保護者自身の気持ちがほぐされ、結果的に児童の状況が好転する等、保育実践が利用者の生活を変容させ、保育所保育をよりソーシャルワークとして実体化した事例がみられ、子育て家庭支援の萌芽も認められた。

吉見静江の検討：

保育所保育確立期のキーパーソンを吉見静江と見据え、厚生省児童局保育課の初代課長となり、児童福祉法下で保育所の具体化を担った吉見が、乞われて厚生省に入るまえに館長を務めた興望館セツルメントの保育に注目した。GHQの影響が看過できない強さをもっていた占領期にあって、アメリカの社会事業が私的社会事業機関による事業の成功例および進歩的な工夫が公的活動に広く採用された経緯をふまえるように、まさに、「私的機関の指導者」である吉見静江が政府の機関で重用された例は着目を要する。自ずと、戦前・戦中期に興望館セツルメント保育園でおこなわれていた方法が、保育所保育を確立するという新たな計画に用いられることは期待もされ実態としても在ったと考えられる。

吉見静江は、1929年9月に、アメリカのNew York School of Social Workから帰国してすぐ、興望館セツルメントの館長に就任する。すでに興望館セツルメントでは保育事業がはじまっており、1929年4月からの保育の概要は保育日誌によって確認できるが、恩物を用い幼稚園の保育の形態に準じた指導性の強い一斉の活動が主であったとみられる。それが、吉見の就任後半年ほどを経過するうちに、保育日誌においても個々の児童の姿の記載がみられるようになり、大人の指示に従う幼児の姿ばかりでなく、幼児がつまづきを経て周囲の幼児や保育者とのかかわりあいの中から少しずつ変化していく様子を温かに認め見守っている様子が書きとられるようになる。これを吉見の影響とみて、興望館セツルメントの業務日誌とあわせ読んで検討することで、事項を整理した。

また、吉見静江の厚生省における仕事を、第1に保育所保育の具体化に関する業務、第2にそれ以外の業務の2つの側面から追った。吉見の公職時期は1947年12月から1959年であり、まさに、1947年12月に児童福祉法

が成立して以後、保育所が白紙から確立していく時期と重なる。この間に、保育所行政に直結する刊行物等としては、「保母養成施設の設置及び運営に関する件」(厚生省児童局長通知昭和 23 年第 105 号)、「児童福祉施設最低基準」(厚生省令昭和 23 年第 63 号)、『保育所運営要綱』(1950 年)、『保育指針』(厚生省児童局 1952 年)、『保育の理論と実際』(厚生省児童局 1954 年)、『保育所の生活指導』(吉見静江著、赤城書房、1954 年)、『保育児童のケースワーク事例集』『同 第 2 輯』、『同 第 3 輯』(厚生省児童局 1957~1959 年)があるが、このすべてに吉見は中心にかかわっており、この内容をたどることで吉見が牽引した保育所行政が整理された。しかしながら、保育行政が吉見課長の仕事の全容の中では主ではあっても全てではなかったことが、国立公文書館に所蔵されている同時期の厚生省児童局関連資料から明らかにされた。被占領期にあっては、全ての乳幼児に栄養面をはじめ養護において課題があり、ユニセフの支援やララ物資を受け入れて公正に運用することが、保育所行政の先に立つより広い保育の仕事の一部であった。児童福祉法制定時の理念では、保育所は、保育を必要とする全ての幼児に向かって開かれており、これは興望館セツルメント保育園と同様であった。「公的保育責任」という概念は、措置制度と結びついた狭い意味の行政責任を意味するところから始まったわけではないことも明らかになった。

日本国憲法の制定と共に、幼稚園、保育所の双方で、一人一人の幼児理解を基盤とした保育がしきりに進められるが、特に保育所保育においては、個々の幼児の理解が家庭的背景への理解を含んで論じられていることと、個々の幼児の理解がどんなに幼くても人としての尊厳と主体性を乳幼児に保障する重要性が指摘されている点に、人権思想をベースとしたソーシャルワーク理論との関連性

がみられる。こうした社会的な思潮が、興望館セツルメントでの実践に裏打ちされた吉見の実践理念と方法論に合致したうえに、児童福祉法上の保育行政が確立していったと考えられる。

今後の課題：

同時期に発行された幼稚園の保育を主たる対象とした雑誌(『幼児の教育』)と幼稚園の保育と保育所の保育を共に対象としようと意図された雑誌(『保育の手帖』等)を検討対象として要保護性を抱える幼児に対する支援的な保育事例を行う試みは、奏功しなかった。保育者を読者として想定した一般誌・商業誌において、ソーシャルワーク理論が説明に用いられることは多くなく、また、要保護児童支援という観点も主とはいえなかった。保育所保育を支え保育所保育の独自性を担保するソーシャルワーク理論が、表面に顕在化しない形で底流をながれていた背景の検討は、今後の課題として残された。

5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕(計 9 件)

1. 田澤薫(単)「吉見静江館長時代の興望館セツルメントにおける「幼児の個別理解」児童福祉法における保育の史的検討」2018 聖学院大学論叢 30(2) ページ:31-43 doi/10.15052/00003318
2. 田澤薫(単)「保育所保育の独自性を探る - 『保育児童のケースワーク事例集』にみる幼児理解とソーシャルワーク - 」2017 聖学院大学論叢 29(2) ページ: 1-14 doi/10.15052/00002981
3. 田澤薫(単)「1948 年「保育要領」にみる「家庭の保育」 - 保育とは何か - 」2016 聖学院大学論叢 28(2) ページ: 15-27 doi/10.15052/00000871
4. 田澤薫(単)「「すべて児童」の保育 子ども・子育て支援新制度から考える」2015 聖学院大学論叢 28(1) ページ: 95-105 doi/10.15052/00000866

5. 田澤薫・佐竹悦子（共）「保育所における保育士意思決定：宮城県名取市閉上保育所の東日本大震災避難事例に学ぶ」2015 聖学院大学論叢 27(2) ページ：15-28 doi/10.15052/00000850
6. 田澤薫（単）「イメージを越えて子どもと出会う：保育者養成課程における児童学の可能性」2014 聖学院大学論叢 27(1) ページ：35-44 doi/10.15052/00000841
7. 田澤薫（単）「保育における「育ち」の支援 - 戦前期における託児所基準を手がかりとして - 」2014 聖学院大学論叢 26(2) ページ：189-200 doi/10.15052/00000821
8. 田澤薫（単）「書評：松本園子著『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 2013年5月」2014 社会事業史研究 45 ページ：115-120
9. 田澤薫（単）「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 - 」2013 聖学院大学論叢 26(1) ページ：15-28 doi/10.15052/00000879

〔学会発表〕(計 7件)

1. 田澤薫（単独）「吉見静江と保育所保育の理念 - 興望館セツルメント保育園でのこころみ - 」日本保育学会(宮城学院女子大学) 2018-5-12
2. 田澤薫（単）「児童福祉法成立期における保育所保育内容の確立 - 吉見静江の保育理念と乳幼児理解 - 」日本社会福祉学会(首都大学東京南大沢キャンパス) 2017-10-22
3. 田澤薫（単）「保育所の保育における「子どもの育ちを支える」営みに関する一考察 - 児童の尊厳と意思の保障と保育内容 - 」児童福祉法研究会例会(中央大学駿河台記念館) 2017-6-30
4. 田澤薫（単）「保育はいつから福祉になったか - 『保育児童のケースワーク事例集』にみる「幼児理解」とソーシャルワーク - 」日

本社会福祉学会(佛教大学) 2016-09-11

5. 田澤薫（単）「第二次大戦後における「家庭の保育」をめぐる一考察 - 1948年「保育要領」をてがかりとして - 」日本教育学会(お茶の水女子大学) 2015-08-29
6. 田澤薫（単）「「子ども・子育て支援新制度」時代における保育所保育の方向性に関する史的考察」日本社会福祉学会(早稲田大学) 2014-11-30
7. 田澤薫（単）「子ども・子育て支援制度に照らして考える「すべて児童」の保育」児童福祉法研究会例会(中央大学駿河台記念館) 2014-10-31

〔図書〕(計 0件)

〔産業財産権〕
出願状況(計 0件)
取得状況(計 0件)

〔その他〕 ホームページ等 なし

6. 研究組織

(1) 研究代表者

田澤 薫 (TAZAWA, Kaoru)

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

(4) 研究協力者 なし