

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 —

Establishment of Non-Registered Childcare Facilities
in the Initial Period of Effectuation of the Child Welfare Act:
Structure of "Exclusion and Inclusion" by Establishing Minimum Standards

佐藤 光市
Koichi SATO

論文要旨

身近な地域に保育所がないことなどから、保育制度に基づく保育から排除された子どもが、認可外保育施設を利用している。この認可外保育施設は、保育所の認可基準に達せず制度の枠外に放逐された保育施設である。この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と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、本研究では、児童福祉法の制定・施行初期に認可外保育施設が設置された要因と、認可外保育施設が保育制度の周縁に地位を占めるようになった事由を明らかにした。その要因は、保育所の設置が認可制であったこと、保育所の認可要件となる児童福祉施設最低基準は、戦後の窮乏した社会経済情勢を背景に既存の保育所には経過措置が設けられたが、新規の保育施設にはそれがなかったこと、措置費負担軽減のための入所児童数の抑制策の一環として保育所認可数が低減されていたことであった。

また、保育制度の周縁に地位を占めるようになった事由は、母親たちの主体的な活動の中で、最低基準に満たない保育施設づくりから始められ認可を目指したこと、最低基準のスペースの確保よりも居場所の確保が優先されたこと、保育所と棲み分けられ、保育制度の枠外にニッチが構築されたことである。こうして児童福祉法施行初期に設置された認可外保育施設は、保育制度から排除された子どもを保育に包摂する施設として制度の周縁に地位を占めた。

キーワード：社会的排除/包摂，認可，最低基準，居場所

Keywords : Social Exclusion and Inclusion, Authorization, Minimum Standards, Place of Belonging

1 研究の背景と目的

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。

本研究では、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た子どもが直面する不利を問題にする。

このような排除をとら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）レベルで取り組まれる中で発達した（福原 2007：11-14）。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 2008：22-23）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起し、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、本研究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、社会の中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中に、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「他者とつながり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（以下、「最低基準」という）の制定に由来していると考えられる。

そこで、本研究は、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自発生成した保育施設で子どもたち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。

2 研究の時代区分と認可外保育施設の定義

(1) 研究の時代区分

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の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中で、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からである。本研究では、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。

(2) 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）。

本研究では、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。

3 先行研究の概観と研究の方法

先行研究には、児童福祉法の制定過程や保育運動の歴史的展開過程に関する研究に、認可外保育施設に関連するものがある。

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2006：51-56）。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中で、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）年に保育運動の中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ヶ月）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1988：24-25）。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、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、本研究では、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。

4 児童福祉法の認可制とそれに基づく保育供給の実態

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、それに基づく保育供給の実態を検討する。

(1) 児童福祉法の認可制

行政機関の中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、戦前は届出制だったが、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、そして国家総動員法のもとで設置された戦時託児所などがあった(橋本 2006 : 33-40)。戦前の託児所は「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ツ(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。戦前の託児所は、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、戦前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にはしてあります」(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 : 260-261)。

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、G・H・Q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1949：11-16）。戦後の厳しい社会経済状況の中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中で、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う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1949：21-22）。

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中でかくある（ザイン）実情との乖離が、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っては第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 1978：586-588）。

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供給の実態

戦後初期は、食糧難や住宅難の中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、資金不足の中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。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中で、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。

表の中から、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中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、保育を必要とする子どもの社会的排除が生じたことが考えられる。

5 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中で、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

表 保育供給量の年次推移

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年	71												
1947年6月 (昭和22)	1,480	1,618	395	1,223	164,510			151,319					
1948年3月 (昭和23)		1,476						135,503					
1949年6月 (昭和24)	1,404	2,353	575	1,778				216,887					
1950年6月 (昭和25)		2,971						256,690					
1951年12月 (昭和26)	876	4,485	1,443	3,042	-	-	-	366,430	-	-	2,117	364,317	1,502,433
1952年12月 (昭和27)	1,126	5,573	2,118	3,455	-	-	-	538,274	-	-	2,653	536,707	2,603,676
1953年12月 (昭和28)	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年12月 (昭和29)	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年12月 (昭和30)	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年12月 (昭和31)	581	8,768						653,333			2,936	650,397	5,832,426

筆者作成

出典

- 認可数は、厚生労働省大臣官房統計調査部（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。
- 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。
- 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（1948：98）『児童福祉法』による。
- 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。
- 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（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（1998b）『社会福祉統計年報』による。
- 措置費総額は、厚生労働省大臣官房統計調査部（1998c：62）『社会福祉統計年報』（1957（昭和32）年度）による。

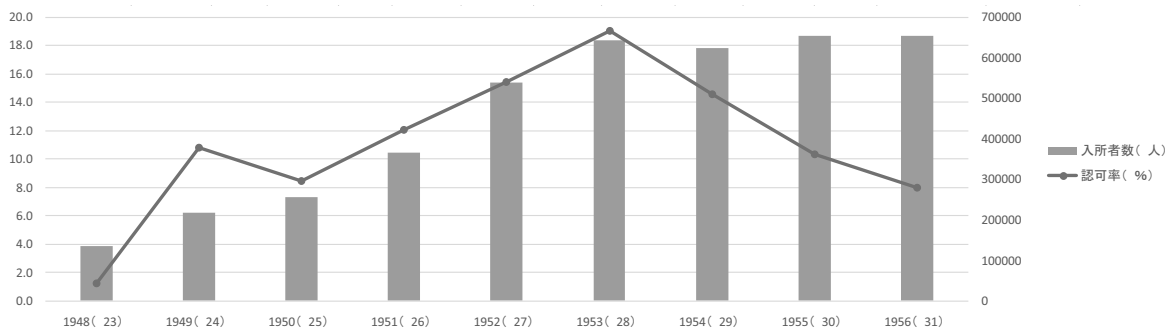


図 保育所認可率及び保育所入所者数の年次推移

筆者作成

〔摘要〕『社会福祉年報』（1956（昭和31）年）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）年786、1950（昭和25）年は618として、認可率を算出した。

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 : 45-46)。

こうして、生後 1 ヶ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 : 45-46)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くられた。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する取り組みをしているが、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中で、「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：86-87, 208-209）。逆コースの入所措置適正化の中で、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。

6 考察

これまでの検討から、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事由には、次の三つのことが考えられる。

第一は、保育所の設置が認可制であったことによる。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。第二に、保育所の設置認可の基準となる最低基準は、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、次の三つのことが考えられる。

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况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、母親たちの主体的な活動の中で、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。

7 今後の研究課題

これまで児童福祉法施行初期における認可制と最低基準の形成過程と自主的な共同保育所づくり運動の経過の中での、公的保育から社会的排除を受けた子どもの包摂について、共同保育を行う認可外保育施設に焦点をあてて整理してきた。しかし、乳児保育の需要に対する供給が少なかった実態を考えると、戦後直後の都市や地方の自治体の動向を踏まえた社会的排除の実態や包摂のあり方を明らかにする必要がある。それが、本研究の限界となっている。今後の研究の積み重ねによって、歴史を貫いた知見を得ていきたい。

（さとう こういち：社会福祉学研究科 社会福祉学専攻修士課程（通信教育）2006年度修了）

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.
- 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), 32-36.
- 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.
- 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』ひとなる書房.
- 一番ヶ瀬康子編 (1978) 『日本婦人問題資料集成 第 6 巻』ドメス出版.
- 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.
- 岩田正美 (2008) 『社会的排除 参加の欠如・不確かな帰属』有斐閣.
- 児童福祉法研究会 (1978) 『児童福祉法成立資料集成 上巻』ドメス出版.
- 児童福祉法研究会 (1979) 『児童福祉法成立資料集成 下巻』ドメス出版.
- 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.
- 厚生省児童局編 (1959) 『児童福祉十年の歩み』日本児童問題調査会.
- 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.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長 (2001) 『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・各中核市市長あて通知, 平成 13 年 3 月 29 日, 雇児発第 177 号), <https://www.mhlw.go.jp/index.html>, 2019.4.20)
- 塩谷アイ (1988) 「8 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, 63-67.
- 松村寛 (1962) 「保育所設置運動と無認可保育所」『福祉研究』11, 35-38.
- 松崎芳伸 (1948: 98) 『児童福祉法』日本社会事業協会.
- 松崎芳伸 (1949) 『児童福祉施設最低基準』日本社会事業協会.
- 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.
- 大蔵省印刷局 (1938) 「官報」3371 号 1938 年 4 月 1 日, (国立国会図書館デジタルコレクション <http://dl.ndl.go.jp/>, 2019.4.20).
- 大蔵省印刷局 (1946a) 「官報」5907 号 1946 年 9 月 20 日, (国立国会図書館デジタルコレクション <http://dl.ndl.go.jp/>, 2019.4.20).
- 大蔵省印刷局 (1946b) 「官報」5897 号 1946 年 9 月 9 日, (国立国会図書館デジタルコレクション <http://dl.ndl.go.jp/>, 2019.4.20).
- 大蔵省印刷局 (1947) 「官報」6275 号 1946 年 12 月 12 日, 国立国会図書館デジタルコレクション <http://dl.ndl.go.jp/>, 2019.4.20).
- 大蔵省印刷局 (1948) 「官報」6589 号 1948 年 12 月 29 日,

- (国立国会図書館デジタルコレクション <http://dl.ndl.go.jp/>, 2019.4.20).
- 大蔵省印刷局 (1951) 「官報」7320 号 1951 年 6 月 6 日, (国立国会図書館デジタルコレクション <http://dl.ndl.go.jp/>, 2019.9.20).
- 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.
- 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.
- 高田正巳 (1951) 『児童福祉法の解説と運用』時事通信社.
- 浦辺史 (1988) 「2 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, 24-27.
- 全国保育団体連絡会 (1988) 『戦後の保育運動』草土文化.