

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

Childcare at Day Nurseries by the Personal Contract in the Initial Period of Effectuation of the Child Welfare Act

佐藤 光市
Koichi SATO

論文要旨

保育所の定員に余裕がある場合に、保護者が直接保育所に委託する私的契約による保育の提供は、不確定で限定的ではあるが、一旦は公的保育から排除された子どもの保育への包摂に一定の役割を果たしている。しかし、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、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、戦前からの保育の供給形態の関連性と連続性を踏まえて、私的契約が公的保育の提供に組み込まれた経緯を明らかにした。

その結果、児童福祉法の施行から第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っていて、私的契約が一般化していたことを源流としていることがわかった。

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いう歴史的变化に収斂される。その転換は、戦後に保育需要が高まる中で財政状況が窮乏していたことで、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、その限界状況から抜け出す手段として、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して保育の供給量を確保するものとしたことで、私的契約は、保育に欠ける子どもを措置した後の残余を提供するものとなった。

キーワード：私的契約，措置，定義規定，包摂性，選別性

Keywords : Personal Contract, Measures Based on the Act, Definition, Inclusivity, Selectivity

1 研究の背景と目的

今日の保育を必要とする¹⁾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、就労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で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²⁾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³⁾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。

保育所に関する研究は少なくないが、私的契約についてはわずかな蓄積があるだけで、田澤（2013, 2019）や佐藤（2020）が児童福祉法施行初期における保育施設の研究で言及している。

そこで、本研究では、田澤（2013, 2019）や佐藤（2020）の研究を手がかりに、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供給の形態を概観し、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明らかにする。

2 先行研究と私的契約の定義

(1) 先行研究

佐藤（2020）は、児童福祉法の施行初期における公的保育から排除された子どもへの保育の提供の研究において、終戦後に空想保育や認可外保育施設づくりから始めた保育所づくり運動に携わった保育従事者の回想録から、1953（昭和28）年当時の保育所が、いわゆる逆コースの入所措置適正化の中で保育に欠ける⁴⁾要件に該当せず措置の対象外とされた子どもを私的契約で受け入れ、保育を提供していることに言及している（佐藤2020: 41）。これを本研究に引きつけると、

保育を要する子どもへの保育の提供には3つの形態があることが示唆される。つまり、第1は、公的責任に基づく措置による保育所保育の提供である。第2は、保育所の公的保育から排除された子どもの認可外保育施設における保育の提供である。そして、第3は、保育所への入所措置の後に、保育所の定員に余裕がある場合の私的契約による保育の提供である。

田澤（2019）は、この第3の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: 32-33）。「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と、「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」であると述べている。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: 81-83）。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、佐藤（2020）と田澤（2013, 2019）の研究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供給の形態、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。

(2) 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、前掲の田澤（2013）が引用した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: 570-577）。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: 506-543）。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⁵⁾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」の区分の中で、「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: 128-129）。「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。

なお、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、児童福祉施設とち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日付け発児第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」と述べられている（穴山徳夫1973: 251-252）。

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。

本研究では、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明らかにする。

3 戦前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) 研究の時期区分と研究の方法

保育所を規定している1947(昭和22)年に公布された児童福祉法は、戦後に連合国最高司令部(GHQ)が1946(昭和21)年2月27日に指令した覚書のSCAPIN 775(「社会救济」: public relief)で強調した無差別平等、国家責任、必要充足に基づいて行われた戦後福祉改革の一環として制定された。

私的契約が、児童福祉法に基づく保育に欠ける子どもの措置による入所後の定員に余裕がある場合の保護者からの直接委託を意味するようになった経緯を明らかにするには、児童福祉法制定前からの制度構築の考え方の関連性と連続性を検討する必要がある。そこで、本研究における時代区分は、戦前からの「社会事業法」(1938(昭和13)年3月31日公布、法律第59号)から、SCAPIN775に基づいて制定された旧生活保護法(1946(昭和21)年9月9日公布、法律第17号)を経て、児童福祉法(1947(昭和22)年12月12日公布、法律第164号)が制定され、いわゆる逆コースが進行しはじめた中で児童福祉法の第5次改正が行われた1951(昭和26)年頃までをスパンとする。

(2) 戦前からの社会事業法制下における託児所の定義規定と保育の提供

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(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1942: 28-29)。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: 28-29)。

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1942: 27-29)。

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」⁶⁾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: 202-203)。

以上のことから、児童福祉法が制定されるまでの戦前からの社会事業法制下の託児所は、夫婦共働きや出稼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。

(3) 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中での「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、連合国最高司令部(GHQ)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). この SCAPIN775 などの覚書に基づく連合国最高司令部 (GHQ) 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、戦前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. 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. 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

表 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 (カ所)	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、「児童福祉施設 (保育園) 保護状況」という表題で掲載されている表から抽出した (東京都民生局 1949: 63). 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、「保育所分布状況及入所児数」という表題で掲載されている表から抽出した (東京都民生局 1950: 18).
- (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、「8. 保育事業実績調査」という表題で掲載されている表から抽出した (東京都民生局 1950: 69-70). 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.

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に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（1948）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⁷への入所状況についての調査結果を確認する。それは、表のとおりである。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中で、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1948: 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。

(4) 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、連合国最高司令部（GHQ）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: 537-553）。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⁸⁾、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」（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して」と答弁している（児童福祉法研究会編（1978: 180-181）。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、日日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: 590-592）。

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「其の他」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「法による措置児童」として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「其の他」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 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 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 ヵ所）に対し私立（民間）75.6%（1,778 ヵ所）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ヵ所)、私立(民間)67.8% (3,042ヵ所)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。

そうした中で、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。

4 考察

これまで、戦前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明らかにしてきた。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中で、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中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、戦前から戦後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の受け皿を基盤とした保育の提供をみると、次の二つの特徴がある。

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⁹⁾と断られたという証言がある(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中で、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ことである。

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」(塩谷アイ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中で、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る。

5 今後の研究課題

本研究では、設定したスパンにおける歴史資料を入手できなかったことから、その前後の史料を援用したり、都市部のみの統計資料を用いたりして検討した。したがって、児童福祉法の施行から第5次改正までの私的契約の場合の入所方法、保育料、利用者についての追究が不十分であった。これが本研究の限界であり、歴史資料の発掘を今後の課題としていきたい。

また、今日の「子ども・子育て支援新制度」のもと

でも、一旦は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への参加の機会を得ていることを考えると、公的責任による保育の提供のあり方が、子どもの権利を保障するうえで重要な意味を持っている。研究の順序としては、保育供給量を確保するための保育所の受け皿のあり方よりも、公的責任による保育の提供のあり方を先に追究してから私的契約を論ずるべきであった。

さらに、児童福祉法案の検討段階の1947(昭和22)年5月18日に開催された全国児童福祉大会(日本社会事業協会主催)で、「幼稚園を廃止して保育所に統合」することや「幼稚園と保育所の区別を撤廃」した児童福祉法制定の希望が出されている(児童福祉法研究会編1978: 729-737)。こうした幼保一体化の要求が通らず二元制となったことから、相対的に幼稚園が少ない地域においてはその代替施設として保育所が利用され私的契約となったことが考えられ、時代的な制約と財源的制約によって保育所が「選別性」に転換した実態が地域によって異なる私的契約の歴史的な意味(意義と限界)の追究も今後の課題として残されている。これも本研究における反省と限界であり、今後の研究で深めていきたい。

(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)

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) 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。
- 3) 保育を要するとは、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。
- 4) 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。
- 5) 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。

- 6) 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: 73-74)。
- 7) 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。
- 8) 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恒子委員の「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。
- 9) 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。

文献

- 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。
- 児童福祉法研究会編(1978)『児童福祉法成立資料集成 上巻』ドメス出版。
- 児童福祉法研究会編(1979)『児童福祉法成立資料集成 下巻』ドメス出版。
- 厚生省大臣官房統計調査部編(1998)『社会福祉統計年報』クレス出版。
- 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。
- 松本園子(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。
- 松崎芳伸(1949)『児童福祉施設最低基準』日本社会事業協会。
- 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、(国立国会図書館デジタルコレクション、<https://dl.ndl.go.jp/>, 2021.4.30)。
- 向井梅次(1928)「契約自由の制限」『学会誌』(4), 35-44。
- 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。
- 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。
- 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。
- 田頭晴彌(1949)「保育所所感—児童福祉法と保育所と」『幼児と教育』49(7) 8-15。
- 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。
- 寺脇隆夫編(1996)『続 児童福祉法成立資料集成』ドメス

出版。

- 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。
- 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、(国立国会図書館デジタルコレクション、<https://dl.ndl.go.jp/>, 2021.4.30)。