

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る —

Ideological Genealogy of the Definition for
Day Nursery in Establishing the Child Welfare Act:
Differences between Hoshin Matsuzaki and Tsuneko Hirano

佐藤 光市
Koichi SATO

論文要旨

本研究は、被占領期の児童福祉法（以下、法）の立案時に、保育所を保護者の負担を軽減する施設と規定した松崎芳伸の立案（以下、主張）と、保護者の負担軽減よりも親子の福祉実現を主とした施設と規定すべきであった平野恒子の主張の思想的背景とその系譜を検討した。平野の主張によって、保育所規定から保護者の負担軽減の字句が削除されすべての児童を対象とする保育所となり、保護者の負担を軽減するという松崎の主張は、労働等によって保育に欠ける児童を市町村長が入所措置する規定となって法が成立したことに加わる、両者の主張の思想的系譜を明らかにした。

その結果、松崎の主張は、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、生産的社会政策理論を援用し経済循環の中に保育所を位置づけ、労働力再生産に便益をもたらす、労働婦人を解放するという考え方に基づくものであることが明らかになった。他方、平野の主張は、戦前から保育施設の運営に携わる中で、母性保護運動に参画して母子寮を開設し、平等の思想に基づいた保育施設と母子寮の一体的な運営によるものであることが明らかになった。

松崎と平野の主張が措置規定と保育所規定に棲み分けられたことについて考察したところ、両者に代表される人々が、連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）との信頼関係を形成する中で、民主化政策に適合した主張をしていたことが示唆された。

キーワード：保育所規定、経済循環、平等、連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）、民主化政策

Keywords：Definition of Day Nursery, Economic Cycle, Equality, GHQ/SCAP, Democratization Policy

I 研究の背景と目的

1947（昭和22）年12月12日に公布された児童福祉法（昭和22年法律第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（以下、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、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、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、差別が生起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、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、「子どもは、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 1948：126-127）。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、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（以下、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、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」の第一回総会（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恒子（平野恒、以下、平野）委員からの異議である。その主張

は、「第四四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」（児童福祉法研究会編 1978：742）というものであった。平野が「保育に経済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「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 1978：572-573）。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。そして、両者の主張を棲み分けた国会への提出案となり、成立法（以下、'47 年成立法）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、'47 年成立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連合国最高司令官総司令部（以下、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。そこで、本研究では、法案の立案過程に

において、保育所規定をめぐる見解を異にした、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あきらかにする。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あきらかにすることができれば、'47 年成立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。

II 研究方法

本研究は、歴史研究の方法に基づいて時期区分し、文献及び史資料の分析による文献研究を行う。時期区分においては、戦後の被占領期から戦中・戦前にさかのぼる。具体的には、先行研究の検討によって、被占領期の法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あきらかにする。そして、松崎と平野の思想の戦前・戦中から戦後への連続・非連続を視野において、それぞれの主張の背景にある思想的系譜をあきらかにする。松崎と平野のそれぞれの思想的系譜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。思想的系譜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康子編（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。

III 先行研究の検討

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、児童を経済循環の中に位置づけ、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、児童を経済循環の中に位置づけて「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⁴⁾。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、生産的社会政策理論）を援用し児童を経済循環の中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あきらかになった。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中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」（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あき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中で、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中で、当時の「母子心中の多発する状態をうけて、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、その運動の中で「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、母性保護運動の中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中で「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と交流し、母性保護運動に参画する中で母子寮を開設していたことがあきらかになった。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、先行研究は、その多くが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あき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、児童を経済循環の中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性保護運動が、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 2005：348-354）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あきらかにするには、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。

IV 松崎と平野の見解の思想的系譜

1. 松崎の見解の思想的系譜

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かろう」（松崎 1948 b：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 1978：425-429）。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組み合わせて確立し、「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：1948 b：49-50）。松崎は、児童を育成する国民の義務を規定した法の総則第 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 1948 b：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」とであるという（松崎 1948 b：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 1948 b：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 1948 b: 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断ち切って考えられない分野に属する」(松崎 1948 b: 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「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理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、倫理的な色彩からでなく、「経済関係そのものの裡から、経済機構の必然的発展の裡から、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 1948 b: 46)

この「『経済関係そのものの裡から、経済機構の必然的発展の裡から、基礎付け』る」(松崎 1948 b: 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⁵⁾。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理論の特徴は、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、経済機構の循環と再生産にとって超越的なものではなく、かえって経済にとって内在的な存在である」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、この戦時下において、『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: 14-15)。このように、松崎の主張の骨格は、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理論に依拠している。

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。松崎が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。而も一面戦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』の執筆者は、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⁶⁾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、松崎の主張の骨格となっている、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を保育所に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系譜

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リノ復習ヲサセマス
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中で取り組まれた。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」⁷⁾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 1977：43-44）。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お願いいたします」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りなかつた。

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就労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1988：121-122）。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協会の「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1978：738-740）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。その中の植山、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」⁸⁾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。浅香将江（浅賀ふさ）は、GHQ/SCAPの公衆衛生福祉局（以下、PHW）と厚生省の代表者との間で、1947（昭和22）年7月5日に行われた「児童保護計画一経過報告」を主題としたPHWとの会議に松崎らとともに出席している（小野顕編1978：168）。この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一ことに虐待を受けるもの、愛護に欠けるもの、酷使されるもの、又は欠乏のうちにおかれたるもの等一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。

V まとめと今後の課題

本研究は、戦後の法の立案時において、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系譜をあきらかにした。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、戦中の大河内の理論を援用して経済循環の中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あきらかになった。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中で母子寮を開設し、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あきらかになった。

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理論を援用して保育所を経済循環の中に位置づけ、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 1979：396-397）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、联合国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または維持させる何らの義務をも負わない」（外務省特別資料部編 1949：137-138）と、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、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 1988：90-91）と述懐している。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 1982：131-132）、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中で、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、戦前から、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中で、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に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とらえると、総則と実体的規定の乖離が指摘される中で、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機会の平等の実現は、保護者と保育所との私的契約が担うものとなった。政策形成への平野らのステークホルダー（利害関係者）の参画によって、まがりなりにも、権利としての平等を保障したうえで、実質的な平等を実現するしくみが形成されたという知見は、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思われる。

本研究の限界は、'47 年成立法で形成された実質的平等を実現するしくみが、法改正によって失われた経緯まで追及できなかったことである。すなわち、'47 年成立法の実体的規定において形成された、総則に則

し権利としての機会の平等を保障したうえで実質的平等を実現するしくみが、1951（昭和26）年6月6日付けの第5次改正によって失われたことである。それは、措置規定にある労働等による「保育に欠ける」の字句が保育所規定にも挿入され、保育所保育の対象を限定したことによる。本研究では、法の成立過程をスパンとしたことで、この変化の背景までは、追究できなかった。今後の研究課題としたい。

（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) 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 1948 a：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によって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により、「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) '47年成立法において総則の理念と実体的規定が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中で、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) 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起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 1948 b：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『社会事業要綱』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 1983：32）。

- 5) 石原（2011：144-145）の調べによるものである。
- 6) 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）。
- 7) 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）。
- 8) 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。

文 献

- 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、77-79。
- 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庫集 33 厚生省児童局 児童福祉』日本図書センター、3-12。
- 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。
- 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。
- 一番ヶ瀬泰子編（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。
- 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。
- 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, 140-145。
- 伊藤清（1939）『児童保護事業』常磐書房。
- 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。
- 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。
- 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。
- 松崎芳伸（1947）「保育所と幼稚園」『幼児の教育』46（10）、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」厚生省児童局編『児童福祉』東洋書館。
- 松崎芳伸（1988）『わが回想録』日本経営者団体連盟広報部。
- 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.
- 生江孝之（1923）「社会事業要綱」一番ヶ瀬康子編（1983）『社会福祉古典叢書4 生江孝之集』鳳書院，9-395.
- 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.
- 小野顕編（1978）『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.
- 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.
- 山高しげり（1977）『母子福祉四十年』飛翔文社。
- 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（1979）『現代社会事業史研究』勁草書房。