

「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
— 「すべて児童」の保育をたどる—

○ 聖学院大学 田澤 薫 (2560)

キーワード：児童福祉法 保育所 子ども・子育て支援新制度

1. 研究目的

「子ども・子育て支援新制度」が提示されたことにより、保育所保育制度をめぐる動きが顕著である。2014年4月に幼保連携型認定こども園教育・保育要領が公示されるにおよび、1947年以来、児童福祉法と学校教育法のもとで保育所と幼稚園とで担ってきた未就学児童の保育を、幼保連携型認定こども園という新しい保育施設に収斂させる意向が明白に示された。これは、発表者が以前に指摘した（田澤薫「幼保一元化の可能性に関する史的検討」日本保育学会 保育学研究 49-1 2011）幼保一元化への希求と、待機児童の入所先確保対策、縦割り行政と批判される従来の保育・幼児教育施策の打開の3点すべてが幼保「一体」化と表現を変えつつ網羅され、確かに改革であるようにみえる。その一方で、「保育の量的拡大」が主唱される現状に対しては、保育内容の質的低下や公的な保育責任の後退への危惧論が後を絶たない。時代の要請に応える制度改編は保育に限らず不可欠であるが、その背後では地道な制度史研究から進むべき方向性の検証が行われなければなるまい。本発表は、そうした問題意識にたった研究の一部である。

2. 研究の視点および方法

内閣府は「子ども・子育て支援新制度」の広報において、「すべての子育て家庭を支援する仕組み」と説明し、「保護者の働いている状況に関わりなく、どのお子さんも、教育・保育を一緒に受け」る「すべての子どもたち」のための制度が新設されたと述べる。その反映として、幼保連携型認定こども園教育・保育要領では、入園時期、生活経験、保護者の就労等の条件による滞在時間の長短等の様々な状況が個々の子どもで異なることを踏まえて、個別的対応を強く求める方針を示している。

ここで想起されるのは、倉橋惣三（1882-1955）の「幼児の社会境遇によって教育使命には少しも差別してならない」（倉橋惣三選集第1巻 フレーベル館 1965 p.147）という主張である。倉橋は、周知のように教育刷新委員会のメンバーとして学校教育法において幼稚園が学校の一種と位置づく立役者であり、第二次大戦以前から幼稚園と託児所・保育所を一つのものとする主張を続けた人物である。「子ども・子育て支援新制度」は、理念的に1947年当時の新制度を源流としているとは考えられないだろうか。

そこで、本発表では、現行の保育所・幼稚園が制度化された1947年前後の資料から当時の状況を整理し、その際の思想形成を支えた言説に目を向け、今回の制度改革で主張さ

れている「すべての子どもたち」「すべての子育て家庭」を対象とする保育の考え方と方法論の起点を探り、児童福祉の理念に照らした考察を行う。

3. 倫理的配慮

本発表は、日本社会福祉学会研究倫理指針を遵守している。公刊された文献資料による歴史研究であるため、個人情報取扱等については特段の配慮を要さないが、歴史資料の使用に際しては史料批判の視点から今日的使用についての適切性を精査した。

4. 研究結果

1947年に保育所・幼稚園がそれぞれ法に位置を得た経緯をたどると、幼稚園については、倉橋惣三が教育刷新委員会第2部会において行った発言を機に検討され提案に結びついたが、その際に倉橋は、就学前1年間は「幼稚園における幼児教育を義務教育とする」と主張し、これは反対されなかったものの敗戦直後の財政状況のため実現が見送られた。

それより半年以上遅れた保育所の法制化は、とくに福祉的ニーズをもたない乳幼児が保護者の就労等の社会境遇によって利用する「一般児童」対象の児童福祉施設として保育所が位置づいた。しかしながら、SCAPIN775への対策もあつてか措置制度と結びついた利用形態がとられ、「措置要件」審査を要する運用であったため、現実には一部の乳幼児に限って利用出来る施設となった。また、保育所は当初から「措置によらない」、いわばルール外の利用を公に想定し、これは移行期の緩衝策に終わらず、「運用上、定員に余裕のある場合には、保育所は私的契約により児童を入所させても差し支えない」として継続し、1990年度からの「措置対象外の児童」に対する「非定型的な保育及び緊急・一時的な保育を内容とする一時的保育サービス事業」として「すべての子育て家庭」を対象とする補助制度による子育て支援事業につながった。

他にも、予防接種や戦後の食糧不足期の脱脂粉乳の供給等、1947年の法制定期前後には、「すべて児童」を対象とすべきと考えられる事柄に対して異なる運用がなされ、それに批判的な視点が向けられていた事実が資料からいくつも明らかにされた。

5. 考察

義務教育を想定した幼稚園のほか保育所も、「すべて児童」の理念は措置制度のために実現しにくかった。「措置によらない」私的契約児を公的に想定し続けたことは、保育所保育制度が限定的ではあっても「すべて児童」の可能性を残すことになったとも読める。1947年の新制度は理念通りの制度化ではなく、さらに制度通りの運用ではなかった。そこでの理念と具体化の関係を精査した後にこそ、今日の保育所保育の方向性が見えてくるだろう。

本発表は、平成26年度科学研究費（基盤研究（C））の助成を受けた「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」（課題番号25380766）の成果の一部である。