



# 保 育 所 所 感

— 兒童福祉法と保育所と —

田 頭 晴 彌

## 一

近頃、保育所の数の増加は驚ろくべきものである。保育所が兒童福祉施設として取扱いを受ける様になつてから二年餘りの年月を過ぎたことになるが、その間、保育所がどんな経過を辿つて來たのだらうか。

今度、第四回全國兒童福祉大會が神戸市に於て催され、その時配布された大會資料を見ると、厚生省の調査に依るものが種々統計表になつてゐる。それに依ると、保育所の数は公立五七五、私立一、七七八、計二、三五三、收容實人員二一六、八八七、職員數、公立二、五〇一、私立九、四二二、計一一、九二三、とあるから一施設平均幼兒數九三・六、職員數五となり、幼兒三〇に對して保母一とする最低基準から見ると大變よろしいことになる。(以上は二十四年六月調のものだが、備考欄に二十五年四月現在は施設數二、五七八、幼兒數二四二、四三〇で、平均九四となる)

種別	施設數	收容實人員	職員數
公立	五七五	二一六、八八七	二、五〇一
私立	一、七七八		九、四二二
計	二、三五三		一一、九二三
平均	一	九三・六	五

この調査の一年後の今日でも、私共が寄り合う毎に保母の數が不足だとの嘆きを語り合う實情なのに、一年前に於てこんな數字がどうして現れたのだらうか。

參考までに幼稚園の方を見ると(二十四年七月調)

施設數	幼兒數	職員數
一、七八六	二二七、七六一	八、四一一
平均	一	一二七
		四・七

となつてゐる。

全國の幼兒(滿一歳から小學校就學の始期に達するまで)

九、一七五、二三九、と云うのが二十二年十月一日現在だから、之を假りに二四年八月一日現在九百三十五萬人として（調査の時期を合せる）保育所に入所する必要がある児童（未入所児）一、一、七一九人、之は親の労働のため、或は親の長い病氣等のため保育所に入所することが必要な児童、とあり、その内譯として、保護者労働のため、九九、三六九、保護者の疾病その他のため一二、三五〇、とある。すると全國の幼児九百三十五萬人中保育所に入所しているもの三二六、八八七、入所することが必要である児童一一一、七一九、合せて三二八、六〇六人、之に、私の獨斷かも知れないが、幼稚園に入園している幼児を廣義に解釋して、「すべて國民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるように努めなければならぬ。すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」と説く兒童福祉法第一條の精神に適ふものとして、その入園兒二二七、七六一人を加へて、五五六、三六七人の幼児が「すべての國民」の關心の基に福祉措置を採られ、又は採るの必要ある者であつて、他の八、七九三、六三三を數へる幼児は一應、「すべての國民」の關心外に放置、若しくは採り残されたことにならぬのではあるまいか。つまり、我が國の幼児全體の六%弱が「すべての國民」の關心に値するものであり、他の九四%の幼児は特に「すべての國民」の關心の對象とすることなしに置かれても、福祉を享受して生活を保障され、愛護されていると云ふことが出来る程、現在の我が國の幼児たちは恵ま

れた環境に生活し、育成されているのだらうか。

註に「この調査は全國の兒童委員が擔當區域内の兒童について行つたものであるが、戸別に調査したのではないので、保護を要する程度の軽いものは計上されておらず、また調査洩れもかなりあるものと思われる。」と斷つてあるのだから、勿論、之等の數字をそのまま厚生省の責任に於て之を基礎に論議しやうとしているのでは毛頭ないし、若し、そんなことをしたら、論理的に飛躍的なものがあつたり、不合理なものがあつたりすることも、承知せねばならないことだ。

私は、社會事業家として、幼児保育の仕事に従うもの一人として、常日頃一人でも多くの幼児を、より恵まれた環境へ、より仕合せな生活を、と希う心が、はしなくも以上の様なことを、そこはかとなく、思つて見たことである。

## 一一

兒童福祉法は實施されて未だ日が淺い。僅か二ヶ年の経過を以つて云々することは早計であるかも知れない。施行後、一年にして、その不備の點については昨二十四年六月に、法の改正を行つてゐることでもあり、次第に整備されることであらうし、そうあることを念願するものであるが、否、左様あることを心から希念するが故に、兒童福祉施設として運営されることになつた保育所の現在について考えさせられること切なるものがある。

保育所、戦争前の保育所、託兒所の在り方は、現在の保育

所とは大分相違するものであつた。設備の基準、職員の資格待遇、託児の處遇、皆違ふ。保育所の基本理念が變つたのではないと思うが、従来の慈善慈惠的な救護觀念からではなくして、社會連帶的共同福祉理念の強靱な基盤の上に押し上げられて來た確固たる新理念に因由づけられたものであると云う點で、一新されたと云うべきなのかも知れない。

しかし、篤志家の淨財を主な事業資金として、私的人格を強く有つた従來の保育所經營が、公的化、公營化へと移行されると共に、事業資金も、篤志家の淨財源から、法に依る措置費並共同募金運動への依存へと、轉換される様になつたのに、新增施設は公設よりも私設が多いこと、その私設經營者中には往々にして私的人格經營を念じている者の少なくないのを見る。之の矛盾倒錯を過渡的現象として見過してよろしいのであらうか。

私は決して、私設保育所の増加に反對する論旨から云つてゐるのではないことを、誤解のない様にお断りしておく方がよろしいと思うので一言申添えて置くが、公的性情の（例えば法人組織的なもの）私設は結構であり、既存施設もその方向へ轉換されることを希望したい。ところが、恣意的私營性の新設は考慮再考願いたいし、同業者として歓迎したくない。

それは、絶対に、事業としての將來性も、發展性もないものであるからであることは明瞭なところである。眞摯なる篤志家が社會事業性を充分に意識しつゝ、旺盛なる情熱を以つ

て經營に當るとしても、その財政面に於て、公明性を缺くならば、それは必らず社會の指彈を招くことになる。亦、經營者自身が本當に事業の私有的觀念から脱皮せるものでなくしては、福祉施設として、不幸なる經營以外に何物も期待出來ないことであらう。

従事職員の素質、資格並待遇のことに就いても、經營者ばかりでなく、保母自身も慈善的奉仕的心情を多分に有つて従事する場合が大部分であつたものが、終戦後の經濟事情が全國民に一大變動を與へたことに依つて、之に従事する人々の生活環境も大きく影響をうけ、就職者の心情にも、慈善性よりも求職的な傾向が強くなり、労働法規等に於ける觀念も亦影響して、暫時、一種の生活職業化されて來た。資格の問題、待遇の問題等の深刻化之である。即ち、資格の制約、待遇の統一と云つたものは、従來の私的、個々施設に置いて孤立的な性格から、社會共通性、普遍妥當性と云つたものへの推移過程であると云えよう。

保育所への最低基準は即ち之の私的個別性から公共普遍性への科學的進歩を表明するものである。

## 二二

最低基準は私共が一應遵奉し従はねばならないこと勿論であるが、現在どんな状態にあるのだらうか。

設備に就いては、園舎の不備と屋外遊戯場の狹隘なことである。戦災地では、多く園舎の不備を嘆き、都會地にしても

地方町村にしても、非戦災地に於ては園舎の不備よりも屋外遊戯場の狭隘さが惱みである。之は、從來の保育所の發達過程から云へば、當然のことである。即ち、保育所託児所の必要な地區は、その必然性からして、決して建物にも敷地にも、充分な餘裕のない工場地帯か、勞働者、細民街附近に、篤志家個人か、救濟機關かに依つて、臨床處置的に設置されたのであるから既存施設としては基準限度に適合することが洵に困難な問題であつて、従つて、經過規程に於ける期限の再延長や、法の一部改正を要請する聲が強い。

職員保育母のことに關しても相當困難な問題がある。從來の幼稚園保育所共通の資格ある養成機關が各自分離され、文部厚生各主管官廳が獨自の見解で各自の内容に依る新しい資格を得なくてはならない様規定したことが一つ。從來の生活的に餘裕ある家庭の子女に依る慈惠奉仕的な性格の強かつた職場であつたものが、經濟事情の變動からそうした特性を失うことになつたことに依つて生じた缺陷を補うには餘りに薄弱な經濟力でしかないことに依つての苦惱が一つである。

保育時間を原則時間以上にし、保護者の希望に應え保育の内容を充實して、幼児の育成に忠實ならんとすれば、どうしても、教養高く、素質優れたる保育を求めねばならないのに、何んと求めることの緊急切々たるに對して、應えて來る人々の僅少なる今日であらう、求める側では決して高き理想から、質を選んでいるためからではなくして、量的に求める絶對數に遠いこと寥々たるこの現實よ！

#### 四

だが、そうしたことよりも、もつと重要な問題がある。託児の處遇問題である。この方がより根本的な問題であらう。

保育所に於ける託児内容は、一つは法に依る委託兒、他の一つは保護者より直接の私的契約兒の二種類である。法に依る委託兒とは、兒童福祉法の第二十四條に依つて委託措置されたところの兒童のことであるが、之には措置費が伴ふのである。即ち、事務費と事業費である。之の費用は國費から八都府縣費から一、市町村費一の割合となつてゐるし、その金額委託ばかりではなくして、その保護者の負擔能力に應じて一部負擔に依る委託も、成し得る様になつてゐるのであるが、實際は仲々法は活かされて運用されてはいない様だ。部分的には大變うまく活用され、福祉措置が行はれてゐることもあることはあるが、しかし、國內全般と云はずとも、一縣内に於てもうまく行つてゐるところ、然らざるところ、まぢまぢであつて、なにかしらの法が、取扱吏員諸氏に不徹底の恨みがある。實施未だ尙日淺しと云ふも、法が恣意的性格に扱はれてゐる様に見える様な取扱いを感じさせることは洵に遺憾である。至急、共通妥當性のある措置事務が執行されねばならぬ。

よく耳にすることだが、市町村役場へ委託措置を願ひに行つたら、兒童委員の調査申達書があるにかゝわらず、受理しないとか、さんざ嫌味を云はれた上で斷られたとか、どうも

話を聞くと、生活保護法と児童福祉法とを混同した観念でいる様に思えることが多い。

先日はまた、保育所の方へ、私的契約兒なんかを入所させることはいけない。保育所は委託措置兒以外は入所させてはならん、と云はれたと云うことを聞いたが、何かの誤解であつて、そのまゝ信じられない氣がする。が、しかし、それが本當としたならば、これは、神奈川県に於ける昨二十四年九月末の調査であるが、保育所認可施設數七四、受託兒總數七、三四一、うち法に依る依託兒數四八一で、受託兒總數に對して、法に依る依託兒數は僅かに六・五％に過ぎない。この六・五％は一施設當りの平均であつて、實際には全く一名の委託兒もない施設もある現状である。が假りに一施設に六・五％の委託兒がいるとして、他に九三・五％は私的契約兒である。之では、全部施設認可の取消してはないか。冗談ではない。否、本當に冗談どころか眞剣な問題である。私的契約者は當然保護者が保育料その他の費用を支辨するのである。最底基準は費用の限度を定めている。之も決して現在の經濟事情から推して、到底満足出来るものではないが、しかし、施設が私的契約者から、その限度程度の費用を徴收出来るかと云うと、それは残念乍ら出来ない現實の社會經濟事情なのである。

此處で問題が二つに分れる。施設の立場と對象兒側の立場とである。

施設の立場としては、現在、私的契約者から徴收している

費用を、今、基準の限度額まで、若しくは之に近い額まで、値上げしたいことは山々である。經營の合理化の點からも、設備の整備の見地からも、是非そうしたい處ではあるが、到底そんな値上げなど不可能である。希み六ヶしい困難事である。そこで尙經營のことを思い悩む時、當然の歸結として之が私的負擔の可能者を選んで受託せねばならないと云う、自己矛盾をあえて忍ばねばならないことになつて終う。良心的經營者程苦しみ且つ悩まねばならない現實である。

一方、保護者側からすれば、先に掲げた様に全國には入所の要ある未措置兒童が一一一、七一九人あり、輕度の必要あるものを加えたら相當の數を數えることゝ推測されるのに、費用の負擔能力がないのに措置兒童としても取扱はれ得ないとしたならば、之等の兒童は、はたして、法の精神である「すべて兒童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」筈であるのに、その處遇を受けることが出来るのは何時の日であらうか。

だが、もつと憂鬱にして切實なことは、自分の施設を例に出して恐縮だが、児童福祉法が實施されるまでは二百名定員の園兒を迎えるのに、詮衡に苦心して、入園申込みの如きも半年以上からでないとい應は調査對象に入れなかつた程であり、入園兒の保育料も、五段階に分別して、支辨可能の限度に依つて決定し、免除者五割、減額者三割乃至三割五分と云う状態であつたが、二十三年度は、定員を一八〇名に減員され、法に依る委託兒數が、その年の十一月に至つてやうやう

決定した時には僅かに一割三分、二十四年度は、措置児が全額免除者ばかりでなく、一部負擔者も加えるとのことであつたのに、遂に實行されず、そのため決定委託児十七名——二十二名程度で、他の措置該當児（施設側での調査で）八十名以上と思つていた者が、未措置のままになつて終い、しかも保護者側としても、何れとも決定しないまゝに通園させることに次第に遠慮と卑屈を感じて來て、秋頃から無斷退園をさせる様になり、心配せず通園さす様勧めても、その時だけのことゝなつて、何時しか、長期缺席、退園となるもの多く、今春の如きは、そうした人々からの入園申込みすら激減の有様であつた。

折角、明るく楽しい幼兒社會の生活圏になじんだ園児等をあたら、再び、恵み乏しきその子等の陋屋へ、狹隘なる露路裏へ放置せねばならない。去り行く幼な子を止め得ぬ悲哀よ！

斯うして、一度は兒童福祉の園庭に迎へた幼兒、あるいは當然迎えてあげねばならない他の多くの幼な子たちのことを思ふ時、大いなる痛憤なしにいられない感情の昂ぶりを禁じ得ない。

亦、こんが事例もある。

施設側からの要請もあり、係員が家庭調査に向向いたところから、「そんな生活内容を調べなくては保育所へお願い出来ないのならば止めませう。」と云つて調査を怖れ、こぼんだと云う。之は保護者側の問題であり、古い家庭制度の因習にお

ける情性生活の中で毎日を生きて行くことのおえぎに、新憲法に依つて保障された自分の基本的人權も、當然の權利の要求すらも主張し得ない大多數國民の現實の姿である。

兒童福祉法の第一條に「すべて國民は、兒童が心身ともに健全に生まれ、且つ、育成されるように努めなければならぬ。」と説き、「すべて兒童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」と誓ひ乍ら、世にも恵み少なき之等の幼な子たちが、樂しき幼兒の園へ入るを阻む者は誰ぞ!!誰ぞ!!

## 五

斯くして法の定める最下級貧困者中の一部と、そして今之にプラスされるものは、自己能力者中の一部の者のみへの福祉法化されんとし、之が中間に位置する多數の法の該當兒童を緊急に對象兒童として、施設を迎えるべき機會の遷延は如何に甚大なる國家的損害を將來に招くものであるかを知るべきである。

良心的施設經營者は皆、眞剣に現實の矛盾現象を痛嘆し、法の活用方を切望している。

現在の保育施設は他の多くの種類の兒童福祉施設に比べて、群を抜く多數を持つている。全國兒童福祉施設數三、〇四八のうち、二、三五三は保育所である。そしてその内譯は公立五七五、私立一、七七八である。社會通念は私的性質のものから公的性質への轉換を教えているし、そうあることが

正しい理想と云えるであらう。しかし、現在はそうした通念なり常識からしても、経過的に過渡期である。施設が總べて公設公營化されることは理想社會であるが、現在は數字で示した通り、公立よりも私立の方が遙かに多い。私立の方が三倍以上である。過去に於ける使命、功績については論じないとするも、現實的に負はされる、否、負はねばならない使命から考えて、私人經營の施設が擔う役割の比重も決して過少なものではない。適少どころか現實的には使命の絶對勢力を左右する價值あることを認めざるを得ない。

戦後我が國の社會が、緊急に且つ大量に、要求している兒童福祉施設の中、最も大衆的に全國普遍性を以つて要求されているのは、幼兒の保育機關であらう。

然るに現存の施設數を以つてしては、之に應うるに洵に微々たるものである。だから大いに増設することは必要であるが、それも現在の國情としては種々の困難なものに伴う。そこで、現實的には現在有るものの價值が高く評價され、充分に活用されねばならないことになる。公設は勿論のこと、私立施設も亦、施設側としても充分、社會の要求に應え得る時代的感覚を了得して事業運営に臨まねばならない。そのため、最底基準が示す、設備の擴充も、保母の教養待遇も、保育の内容整備も皆緊要切實なものばかりである。だがもつと大切なことはなんと云つても、對象兒を如何に迎え、如何なる處遇をなすかと云う點であらねばならない。然るに、最底基準の示す他の諸々の整備修得のために、最も大切な對象兒

の受入れのことが一番遲滞している様に觀じられる。その理由は、法の取扱關係者の事務的取扱面に不徹底なものがあることも一因だが、問題は豫算にある様である。

元の豫算財源にも無理があるが、隘路は地方自治體に於ける豫算措置にある様だ。此處では餘り立入つたことは止めよう。だが措置費は、その額の入を國、一を都道府縣、一を市町村と云ふことになつていゝのだから、——セクト主義を主張するのではないが、——市町村では「一」の餌を持つて「九」の鯛を釣り上げることではないか。言分はいろいろあつても、市町村財源から「一」を出すことに依つて「九」をプラスされ、「一」の仕事をするのが實際上は「十」の仕事の結果づけることなのだ。

又、施設に於ては私的契約兒の場合に於ては措置兒の費用を下廻るので、損得の點で措置兒童を増そうとする傾向がある、と云う様な見解を持つ仁もある様だ。一部にはそうした不見識な考えを抱いて保育所を經營したり、新らしく設立する人もあるらしいが、之は大きな誤りである。しかしそうしたことは、何れの社會に於てもある一部の現象であつて、大部分の正しい社會事業觀念を以つて事業に従事している者には慮外千萬なことである。

之はもう少し正しい認識を持つて貰いたい。

## 六

保育所はどこまでも對象兒童の福祉のための園である。一

—營利を目的とする者は、こんな仕事には手を出さんし、假りに出したとしても、その實體を知つたらば、速刻、逃げ出して終うであらう。——その幼な子達の樂園を、より良きものにせんと祈ればこそ、經營者たちは眞剣な顔をして、不遇なる兒童の受入れに努力をするのである。費用の自己支辨可能者を受入れるのであれば、經營者は左程苦勞する必要がない。その安き道に顔をそむけて、苦しからうと、誤解されようとな常に正しい信念の道を求めて經營の苦勞に堪え、恵まれる人々の子を求めて熄まぬその眞摯なる精神に、社會の人々は、今少し理解ある眼を以つて、温い同情と勞りを頂きたい。

委託者が費用の限度を支辨出来るなら、措置費以上に頂きたい經營内状なのに、それが不可能な人々をこそ對象としている根本的の事業原則を理解するならば、措置費の限度まで支辨出来ないのは當然であり、それなればこそその措置費が法律に依つて決定してゐるのではないか。その措置費の限度が、他の收容施設の様な全員、法の措置兒童であるところでは、實際の不足額を嘆じ、之が増額を要請されて、認識されてゐるのに、福祉施設としては他の諸施設とその性格に多少相違があるために保育所に對しては理解がされ難いと云ふ點はあるが、措置費が持つ法の精神には變りがないのである。

受入れた兒童は、私的契約兒も、法に依る措置兒童も、その處遇に何等相違がなく平等である。要するに、現在の保育所は、最低基準を遵奉遵守して運営されてゐるのである。滿

たないものは設備を整え、保母の教養を高め、待遇を改善し、保育の内容を擴充する等各自皆それぞれ基準への努力をしてゐるのである。しかるに、ひとり受入兒童の面に於ては基準に取り殘された現狀である。即ち經營可能の限度額を徴收せんとすれば、他の面で根本的に脱線することになり、事業性に於て基準を遵守せんとすれば、その對象兒には費用の點で基準に従うことが出来ない。之の實狀を理解されたい。

私的契約兒の方が保育料が安いから、措置兒の方の費用を食うことになる云ふ意見がある。一見その通りであるが、それは餘りに近視眼的の見解である。前述の通り、基準は徴收費用の點のみではない。基準全體を綜合的に整備する様經營者の責任に於て努力してゐるのである。即ち、設備の改修も、保母職員の増員も、待遇改善も、保育内容の擴充も、皆その費用を緊急出資してゐることを了解されたい。經營は綜合體として行はれるのである。だから、措置兒童はどこまでも、兒童を本位として措置されるのであるが、結果として、措置兒童を多く扱う施設程、社會連帶的公的經營が可能になると云ふことなのである。

現在我が國に於ては、憲法第八十九條の定めるところに因つて、私設保育所への公費の援助補助の道が阻まれてゐるのであるが、多少の意見があつても、本質的なものを培育助長して、斯道振興に裨益するものあらば、過渡期的今日に於て、法を活し、運用の妙を充分に發揮して貰へないものであらうか。

(一九五〇、五、三〇)