

昭和戦中期の保育問題研究会の活動(8)

保育制度に関する研究—幼保一元化の主張—

松本 園子

今回は、連載のまとめとして、厳しい戦争の時代によりよい保育の実現にむけて共同研究をすすめた保育問題研究会が、保育の制度改革をどのように構想したかについて紹介します(註1)。

皆さんご承知のように、現在、幼稚園と保育所の関係が大きな議論になっています。

国の規制緩和策のもとで、各地で幼稚園と保育所の一体的運営が試みられ、さらに政府は幼稚園でも保育

所でもない第三の保育施設として「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設」を設置する方針を示し、二〇〇五(平成一七)年度に試行、二〇〇六年度より本格実施されようとしています。

その背景には、少子化にもかかわらず保育所については需要が増加し待機児童が多く、一方幼稚園は園児獲得の必要もあって「預かり保育」を行い、三歳未満の子どもも受け入れ、いわば保育所化しつつあるとい

う実態があります。そのなかで、幼保二元体制の矛盾・不合理が改めて問われているのです。

このような今日の動向をどう考えたらよいでしょうか。制度改革は必要ですが、経済効率優先ではなく、あくまでも子どもたちのために良い条件をつくるという視点で進められなければなりません。そのために、昭和戦中期の保育問題研究会における保育制度に関する研究を振り返ってみることも無駄では無いと思われ
ます。

一、幼保関係の歴史

まず、わが国における幼稚園と保育所の成り立ちと両者の関係について、簡単にふれておきます。

保育施設の保育には、保育専門家が子どもたちの育ちを援助する乳幼児教育の側面と、子どもを預かり育児を授けることを通じて、親の労働と生活を支えるというもう一つの側面があります。

わが国の幼稚園は、明治九年の東京女子師範学校附

属幼稚園開設以来、前者を中心に運営されてきました。一方、保育所型の保育施設（戦前は「託児所」と呼ぶことが多かった）は後者の目的で明治以来各地に様々な形で設置され、前者も果たすよう条件や内容の改善がすすめられてきた経緯があります。

明治以来、わが国にはほぼ同じ年齢の子どもを対象としながら、教育系統の幼稚園と社会事業系統の託児所という二系統の保育施設が存在し、戦後は学校教育法と児童福祉法にそれぞれが規定され、制度的分断は一層すすみました。

このような幼保二元体制の不合理は関係者の間ではしばしば問題にされてきましたが、とりわけ広く議論された時期が何回かありました。それは①一九二六（大正一五）年の「幼稚園令」制定のころ、②戦時中の一九三八（昭和一三）年に教育審議会が「幼稚園に関する要綱」を発表したころ、③戦後、学校教育法と児童福祉法により新しい制度ができたときであり、そして④二〇〇二年以降の現在は、構造改革の動きの中

で、幼稚園、保育所の制度に関する議論が盛んとなつてゐるわけです。

保育問題研究会の保育制度論は、これらのうち②の時期に展開されたものですが、今日にも生かせる先見性をもつたものでした。

二、保育制度をめぐる議論

幼稚園令が提起した制度問題

まず、会発足の一〇年前（一九二六年）に制定された幼稚園令について、ふれておきましょう。

「幼稚園令」の制定により、従来小学校令の中で扱われていた幼稚園規程が初めて単独法令となりました。

この中で、文部省の意図は必ずしも明確ではなかったのですが、幼稚園が託児所的機能をも持つことが示唆されました。

すなわち、幼稚園の基本的性格については従来のものが引き継がれましたが、例外規定として三歳未満児

の入園が認められました。また、附属文書（文部省訓令）において、共働き家庭の多い地域においては「保育ノ時間ノ如キハ早朝ヨリ夕刻ニ及フモ可ナリト認ム」と、幼稚園に託児所的機能を持たせることが強調されたのです。

このことは、社会事業としての託児所が一定の量と質をもつ勢力となつていた当時、保育制度の在り方に新たな波紋を引きおこすこととなりました。

幼稚園令を契機とする保育制度論には、①幼稚園令を一元化の条件として評価し、三歳以上児の保育施設は幼稚園令で統一し、三歳未満児については別に託児所（保育所）を制度化しその充実をはかるといふ積極的の一元化論と、②託児所を幼稚園令に組み込むことに否定的で、幼稚園令とは別に零歳から就学までの乳幼児を対象とする託児所（保育所）を制度化しその充実をはかるといふ主張、がありました。

戦時の保育需要拡大と制度問題

会発足の翌年（一九三七年）に日中戦争がはじまり、都市においても、農村においても、保育需要は急速に拡大していました。託児所は、かつての貧困対策施設ではなく、一般勤労者の利用するものとなり、呼称も、関係者の間では「保育所」が使用されることが多くなっていました。こうした状況が背景となり、託

児所（保育所）の制度化の主張が高まり、社会事業界―厚生省では、「保育所令」制定の動きがありました。

一方、戦時下の教育制度改革論の中で、再び幼稚園と託児所の関係が取り上げられることとなりました。

戦時に対応する教育制度改革のために設けられた教育審議会が一九三八年一二月に「国民学校、師範学校及び幼稚園ニ関スル件」を答申しました。その中で示された「幼稚園ニ関スル要綱」では「幼稚園ノ設置ニ付一層奨励ヲ加フルト共ニ特別ノ必要アル場合ハ簡易幼稚園ノ施設ヲモ認ムルコト」とあります。

審議の過程で幼稚園と託児所に関する問題が盛んに取り上げられ、「託児所ニ於テモ其ノ教育的機能ニ付テハ教育行政上ノ立場カラ配慮セラルベキモノガアル」（要綱に添えられた説明）と、託児所との関係についてふれています。戦時体制に即した就学前教育重視の認識のもとに、簡易幼稚園型一元化が示唆されたのです。

保育問題研究会における保育制度観

保育問題研究会発足の目的に、切り離されていた幼稚園と託児所の保育者が協力して研究し、保育を發展させるといふものがありました。会の在り方そのものの特色が、保育という営みを外形的差異にとらわれずその質において統一的にとらえることにあり、保育制度についても一元化を支持する会員の見解が早くから示されていました。

例えば、会を組織した城戸幡太郎は、国民の生活力

を涵養するために全ての子どもを徹底するとい
う立場から、また会における保育政策研究をリードし
た浦辺史は、労働者のための保育施設を充実するとい
う立場から、ともに一元化を主張しました。

保育問題研究会は幼稚園令公布の際に巻き起こった
保育制度論議のなかで提起された積極的の一元化論を引
き継ぐ立場で、研究をすすめました。

会は、幼稚園とは別に保育所を制度化して二元体制
を固定する方向を批判し、一方、託児所Ⅱ簡易幼稚園
(貧困層にはレベルの低い幼稚園)という形式的、差
別の一元化も排し、全ての乳幼児の育ちを可能にする
保育制度の具体的構想を検討したのでです。

三、保育問題研究会の保育制度提案

保育施設についての全国調査

一九四〇、四一年度に実施され『本邦保育施設調
査』として発表された全国規模の保育施設実態調査が



あります。これは、社会事業研究所と愛育研究所の共
同調査としてよく知られていますが、私は種々検討の
結果、この調査は実質的には保育問題研究会が計画
し、実施したものであると考えています(註2)。

会は、保育制度改革案と、保育施設の基準の検討の
実証データを得ることを目的にこの調査を行い、実
際、調査結果を活かした改革案をまとめています。

国民幼稚園要綱試案

会としての最初のまとまった保育制度改革案は、一
九四一年三月の会誌に就学前教育制度研究委員会の名
で発表された「国民幼稚園要綱試案」です。前述の実
態調査結果を根拠として利用し、満四歳以上の幼児を

常時保育する施設は全て国民幼稚園に統合し新たに国民幼稚園令を制定するなど、七項目が示されました。

提案の主眼は保育制度を一元化し、全ての幼児に必要な一定水準の保育を実現することであり、貧困児童については、児童保護政策（保育料補助など）の側からそれを保障しようというものでした。

戦時保育施設標準

一九四二年一〇月、浦辺史は『厚生問題』（社会事業研究所発行）に「戦時保育施設標準設定のために」を発表しました。これは、先の調査結果をふまえた保育制度改革案と保育施設標準の提案です。浦辺個人の名で発表されていますが、それまでの保育問題研究会の各分野の研究の成果が反映され、保育問題研究会の最終レポートといってもよいものです（戦況の悪化のなかで、すでに機関誌の発行は中止され、研究活動は非常に難しくなり、翌四三年半ばに会は閉じられまし

た）。

ここではそのうち、国民保育施設、三歳未満児保育施設、隣保共同保育施設、という三タイプの保育施設によって構成される一元的保育制度構想が示された制度改革案の内容を紹介します（「戦時保育施設標準」の全体については、拙著をご参照ください―註3）。

これは前年に発表された「国民幼稚園要綱試案」における構想を修正、補足したものとと言えます。

・国民保育施設

「国民保育施設」は、幼稚園と託児所を統合し、地域（通園圏内）の三歳以上就学までの幼児を対象とします。幼児の生活指導、家庭の保育指導、そして地域の「隣保共同保育施設」（後述）の指導、という三つの機能を持ちます。

国民保育施設は、子どもの保育のみでなく、家庭の指導及び、地域住民の保育活動を支援する機能を持

つ、とあります。保育施設の「地域性」の主張は会の以前からの主張ですが、特定地域を通園圏とし、地域に「経営委員会」を設置し地域に即応した合理的経営をなすことなど提案しています。保育施設が地域のいわば、子育て支援センターになるべきであるという考えが示されていますが、そのような、子育て支援を必要とする状況が、戦時下に生み出されていたのです。

・三歳未満児保育施設

「三歳未満児保育施設」は、生後六週間より満三歳未満の、母親が家庭外就労し、しかも家庭に保育担当者のない子どもを対象とします。原則として工場、鉱山など母親の職域に、必要に応じて集合住宅、国民保育施設その他の地域的社会施設に附設する、としています。

ここでは専ら母親の労働の保障を目的としています。が、子どものための保育がないがしろにされているわ

けではありません。保育条件、保育内容の基準について、非常に行き届いた提案がなされています。職域設置を原則としているのは、当時は、職域と居住地域は近接して無理がなかったことと、母親による日中の授乳の便宜から、このように提案されたものでしょう。当時は、今日のような、安全で母乳に近い人工乳は無く、乳児の成長には母乳が以上に不可欠だったのです。

・隣保共同保育施設

「隣保共同保育施設」には、農繁季節共同保育施設と都市の町会、隣組の簡易保育施設があります。

都市の簡易保育施設は、戦時生活（物資欠乏、防空活動など）の中での育児困難を背景としており、町内会・隣組の活動として、会誌でも取り上げられています。施設標準では、その地域の常設的保育施設の指導協力を求めること、及び、隣保保育施設は国民保育

施設と地域との結合の過渡的形態で、将来国民保育施設に発展すべきもの、としています。

ぶべきことは少なくないように思われます。
(淑徳短期大学)

*

厳しい時代に、保育問題研究会の成果を投入し、未来への希望を託し、作成されたのが「戦時保育施設標準」でした。「戦時」とありますが、一部を除けば充分今日の検討に値する内容をもったものです。

註

- 1 詳しくは、松本園子『昭和戦中期の保育問題研究会——保育者と研究者の共同の軌跡／一九三六—一九四三』新読書社、二〇〇三、二部二章一、七節
- 2 詳しくは、前掲拙著の二部二章六節
- 3 拙著二部二章七節および巻末掲載資料「戦時保育施設標準設定のために」
- 4 浦辺史・浦辺竹代『福祉の昭和史を生きて』草土文化、一九九四、二一六頁

浦辺史は晩年、戦争時代の心境について「目前の戦争に役立つことを余儀なくされ」たが、「戦後日本社会の発展に役立つことに歴史的意義を見出し、保育事業の科学化とその地域的普及に生きる希望を託した」と述べています（註4）。「戦時保育施設標準」にも、そして保育問題研究会の活動全体にもその思いを当てはめることができるでしょう。

平和で豊かな、しかし難しい今日の時代に生きる私たちにあって、戦中期の保育問題研究会の活動から学

☆この連載は今回で終わります。