

論文

「家庭保育が最善」であるとされるなか、 保育所はどのような役割を付与されたのか

——1965年版「保育所保育指針」制定過程の検討を通して——

山本 由紀子*

0 はじめに

近年、保育所等を利用する子どもの割合は上昇しつづけている。特に、2015年に子ども子育て支援新制度によって保育の量的拡大が図られて以降、その傾向は顕著になっている。さらに2023年には、「こども誰でも通園制度（仮称）」の試行的事業が開始され、親の就労の有無を問わず保育所を利用できる制度の創設がめざされている。このように保育所保育は、誰もが利用しうる普遍的な制度へと整備が進められている。これは、子育ての責任を親のみに課すのではなく、「社会全体で何らかの子育てに参加する、あるいはそれができる仕組みを構築していく」（内閣府2005: 185）ことをめざした「子育ての社会化」の流れを汲むものとも言えよう。

しかしながらその一方で、子育て支援や社会的養護などの現場では、家族による子育てを善きものとし、子育ての責任を家族に帰属させる規範が今日も効力を維持していることが指摘されてきた（松木2013; 藤間2013）。保育所保育についても、利用に際しての「保育に欠ける」要件が、家庭保育を重視する規範性を内包し、育児に関する家族規範を温存、強化してきたことが指摘されている（下夷2015; 潤間2020）。社会的ケアに内包される家族規範を問題化するこれらの研究をふまえて、本稿では保育所保育の規範を定めた保育所保育指針に着目する。

保育所保育指針とは、すべての保育所が守るべき保育の基本的事項を定めたものである。1965年にはじめて制定され、その後改定を重ねて現在は第4次改定版が使用されている。当初は厚生省児童家庭局長通知として発出されたが、2008年の第3次改定時に告示化された。これにより「遵守すべき法令」として位置付けられ、すべての保育所保育にとって「規範性を有する基準」（厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課2008: 2）としての効力を持つものとなっている。

保育所保育指針については改定されるごとに、新たに示された内容をいかに保育の場で実践すべきかについて多数の研究が行われているが、そこに示された規範や概念の生成過程を問う研究はほとんど行われてこなかった。そのなかで近年、保育所保育指針に示された「養護」概念に関する研究が蓄積されつつある（石川2022; 松川2023; 松浦2016; 杉山2021）。「養護」とは、保育所における保育のうち、幼稚園と共通の「教育」的側面に対して「ケア」的側面を意味する語である。この「養護」概念への注目は、家庭と保育所が「ケア」役割をいかに分かち合うとされたのかという問題関心に基づくものと推察されるが、先に挙げた先行研究群はそれを含意しながらも明示はしていない。

そこで本稿では、保育所保育指針において子育てをめぐる家庭と保育所の役割がいかにあるべきと定められたのかを確かめる端緒として、はじめて制定された1965年版の制定過程をたどる。1960年代に遡及するのは、それが特に「家庭保育が最善」とあるという言説が強力に流布された時代であり、改定を重ねながらも今日まで続く保育所

キーワード：保育所保育指針、家庭、養護、保育に欠ける、家族主義

* 立命館大学大学院先端総合学術研究科 2023年3年次転入学 公共領域
太成学院大学人間学部准教授

保育指針がそのような言説の中で制定されたことに着目するからである。

以上のことから本稿では、1965年版の保育所保育指針の制定過程の検討を通して、「家庭保育が最善」であるとされるなか、保育所はどのような役割を付与されたのかを明らかにすることを目的とする。

1 研究目的と方法

保育所保育指針がはじめて制定された1960年代は、要保護児童を国家が直接保護する児童保護から、家庭における児童の健全育成へと、児童福祉の政策的関心が移行した時代であった（広井 2011: 50-1; 潤間 2020: 175）。戦後10年余りで成し遂げられた多産多死社会から少産少死社会への転換を背景として、少なくなった子どもの「質的向上」のための「健全育成」が重要な政策課題となったのである。そしてそれは、「池田首相の『人づくり』の提唱と符節を合わせる」（黒木 1964: 36）ものであった。池田首相の「要するに人づくりの根底はよい母親がりっぱな子どもを生んで育てることなんだよ」（黒木 1963: 53）との発言にみられるように、人づくり政策においては有用な人材の育成は家庭における母親育児によってこそ実現可能であると主張されていた。それを実現するための条件整備として、1961年に配偶者控除制度が導入されて専業主婦化が後押しされ、経済的理由により家庭保育が阻害されることのないよう児童手当の導入がめざされ、さらに性別分業固定化と女子の家庭責任を学ばせる「よき家庭を作るための教育」（山下 1964: 13）として高校家庭科が女子のみ必修とされるなどの方策が講じられた。

このように性別分業による母親育児が推進された時代において、保育所には否定的なまなざしが向けられた。1963年に「経済成長が児童の危機をもたらした」（黒木 1977: 27）と報じた『児童福祉白書』が発表されたが、編集を担った厚生省児童局長の黒木利克はそれを「何もかも保育所で—というのも行き過ぎではないだろうか、（中略）それを国民の良識に訴えようという意図で書かれたものであった」と述べている（黒木 1964: 51）。また池田首相の私的諮問機関として設けられた「人づくり懇談会」には、池田首相の求めにより「乳幼児の問題の権威者」として当時の保育学会会長であった山下俊郎が出席している。この席で山下は「人間形成の基礎は家庭にあることを強調」し、「三歳未満の子供は家庭で母親が保育することを最善の原則」とすると述べ、「三〜四才以上の幼児に対しては、（中略）幼稚園の普及拡充」を図る必要性を説いている（山下 1964: 13）。この一連の発言において、働くことを余儀なくされる母親に対しては「保育所」の拡充が考えられていると付言されているものの、子どもの育成にとっては「家庭」と「幼稚園」が重要であると語られたのである。

しかしながらこの間も保育所数は漸増し続けており、1961年には1万か所を超えた（厚生省 1974: 404）。当時イギリスは、母性的愛情による家庭養育を最善とするボウルビイの理論を取り入れて保育所数を急減させており、黒木はそれを日本においても検討すべき先例として著書や講義で紹介していた（黒木 1963: 56, 1964: 51）。とはいえ、既設の保育所を運営する費用を大蔵省に認めさせなければならないという眼前の必要にも迫られ、「保育制度の総合的対策に関する事項について調査審議する」（「中央児童福祉審議会保育制度特別部会規定」）ことを求めて、1962年には中央児童福祉審議会に保育制度特別部会を設置した。保育制度特別部会は1963年に第一次中間報告「保育問題をこう考える」（1963）を公表し、その後テーマごとに3つの研究会に分かれて、そのうち第2研究会が保育内容に関する審議を行った。1964年10月に3つの研究会の成果を第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」（1964）にまとめ、その中で「保育内容の指針となるもの」を作成することが必要であると述べたことから、第2研究会はさらに審議を継続し1965年に保育所保育指針を策定するに至ったのである。

以上のように1965年版の保育所保育指針は、保育所に対して批判的なまなざしが強められたさなかに制定されたものであった。なかでも注目すべきは、「保育問題をこう考える」を発表したのと同じ保育制度特別部会で保育所保育指針が策定された点である。「保育問題をこう考える」は、「母親よ、家庭に帰れ」と喧伝したのと同じ知られ、先行研究においては1960年代の家庭保育を最善とする価値観の象徴として取り上げられている（広井 2011; 庄司 1984; 所 2018; 潤間 2020 など）。しかしながらこれらの研究においても、保育所保育とはいかにあるべきかを示す保育所保育指針が、家庭保育を最善とする言説のなかで策定されたこと、「保育問題をこう考える」を発表したのと同じ保育制度特別部会で策定されたことには言及されていない。

そこで本稿では、まず中央児童福祉審議会審議要旨から、児童福祉審議会が保育所をどのように見なしていたか

山本「家庭保育が最善」であるとされるなか、保育所はどのような役割を付与されたのか

を確認する（第2節）。次に、二つの中間報告「保育問題をこう考える」（1963）、「いま保育所に必要なもの」（1964）から、保育制度特別部会が保育所の役割をどのように位置づけたのかを確認する（第3節）。そのうえで、策定された保育所保育指針において保育所とはいかなる役割を果たすものと定められたのかを、保育所保育要領との比較などを通して明らかにすることを試みる（第4節）。

2 中央児童福祉審議会による保育制度特別部会の設置——保育所不要論のなかで

まず、中央児童福祉審議会が保育所についてどのような考えを持って保育制度特別部会を設置したのかを確認する。保育制度特別部会の設置が決定されたのは、1962年3月22日の第48回中央児童福祉審議会においてであり、そこでは厚生大臣瀬尾弘吉による下記の諮問が示された。

青少年をめぐる現下の憂慮すべき事態と将来の人口の推移にかんがみ、児童の健全育成をさまたげている諸障害を明らかにするとともに、これに対する方策と、さらに人間形成の基礎的段階にある幼少人口の資質を高める積極的方策について（中略）会の意見を問う。（昭和37年3月22日厚生省発児60号諮問書）

この諮問に基づき、黒木が「とくに厚生省が推進力となるべき幼児対策について意見」を募ったところ、委員からは、農村や団地に多くみられる無認可保育所をどうするか、革新政党が求める保育所と幼稚園の一本化についてどのように結論を出すのか、予算獲得のために保育所の性格をはっきりすべき、など保育に関する問題が意見として出され、これらを検討課題として保育制度特別部会が設置されることとなった。

この時、中央児童福祉審議会の委員が保育所をどのようなものと見なしていたかは、「第48回中央児童福祉審議会議事録要旨」に次のように記されている。（以下、下線はすべて筆者による）

保育所と幼稚園は本来その保育の内容を異にしており、保育所は母親代わりの家庭の延長であって教育の場である幼稚園とは本質的に異なる。

児童福祉行政はとかく家庭外で解決が行われてきたが、本質的には家庭内において解決がなされるべきである。保育所のいらぬ児童行政が必要である。

家庭の役割を重視し、児童相談所の助言、指導を強化すべきである。

児童の福祉の究極は家庭で行われるべきであるが、児童福祉のためには、住宅、施設、遊園等土地が必要である。（「第48回中央児童福祉審議会議事録要旨」昭和37年3月22日）

保育所の役割については、教育の場である幼稚園とは異なり母親育児の代替の場であるという消極的な見方、さらには不要論まで示されていた。

このような家庭の役割を重視する同審議会の考え方は、前述の諮問に対して同年7月に答申した「児童の健全育成と能力開発によってその資質の向上を図る積極的対策に関する意見書」（1962）に明文化されている。ここでは、児童の非行問題の要因を「幼少期における家庭の崩壊などの問題により親子間に満足な接触が行われないため、情緒の発達や人格の形成に支障を及ぼし社会不適応者となり非行化する」と措定し、その防止には「家庭における両親自らの絶えざる周到な育児によって、心身ともに健やかに育てられ」ることが必要であると提言している。

児童福祉白書は、非行を含む児童の危機が経済成長によってもたらされたと論じた。ところが中央児童福祉審議会は、非行問題の原因と予防の責任は家庭にあると厚生大臣に意見具申した。非行問題への関心の高まりを利用して家庭育児の重要性を提言したのである。

このように家庭育児を重視する中央児童福祉審議会において、保育所とは「母親代わりの家庭の延長」にすぎないものであり、「家庭における両親自らの絶えざる周到な育児」を実現することによって不要となるべきものとみなされていたのである。

3 保育制度特別部会の二つの報告書

前節でみたように、保育所不要論の中で設置された保育制度特別部会は、保育所の役割についてどのように議論したのか。ここでは、第一次中間報告と第二次中間報告の策定過程からその議論の内容を確かめる。

保育制度特別部会の委員は、計14名で構成された。部会長となった木村忠二郎は、厚生省設置当初から諸制度を創設・展開する過程で中心的役割を担ってきた人物であり、中央児童福祉審議会の発足時から社会局長としての立場で委員に就任していた。保育制度特別部会が設置されたのは木村が厚生省を退官した後のことであったが「すでに現職を離れた以降のものとはいえ、在官中に匹敵する影響力があった」（寺脇 2011: 11）といわれている。木村に加えて、葛西嘉資、五島貞次、山下俊郎の4名が本委員として、秋山ちえ子、一番ヶ瀬康子、江上フジ、小宮山主計、重田信一、時実利彦、平井信義、福武直、丸岡秀子、若林龍夫の10名が臨時委員として委嘱された（「中央児童福祉審議会保育制度特別部会委員」昭和37年3月）。委員の選定について黒木は、「保育関係者というよりも、むしろ、第三者的立場にある学識者の参集をこい、保育の根本問題から検討をお願いしている」（黒木 1964: 98）と述べている。

3.1 第一次中間報告「保育問題をこう考える」——必要悪としての保育所

まず、第一次中間報告「保育問題をこう考える」をめぐる議論の経過を確認する。

1962年4月以降、計17回にわたって審議が行われた。そのうち第1～3回の審議で「家庭における乳幼児保育のあり方」に関して議論が行われ、各委員の見解が次のように示された。

乳幼児の保育に当たって家庭が重要な役割を果たすことは認められるが、しかし家庭保育が絶対的意味を持つものとはいきれない。

3才以下の乳幼児保育は家庭において好ましき条件下で行われるのが望ましいが、この場合直接保育に当たる者が母親でなければならぬかに就ては若干疑問の余地がある。

（中央児童福祉審議会保育制度特別部会〈第3回会合〉昭和37年6月19日）

先述の中央児童福祉審議会と異なり、家庭保育とりわけ母親育児を絶対視することについては疑問があると述べられていた。

第4回以降は、幼稚園とは異なる保育所の独自性を示すため「保育に欠けるとはどのような状況か」について審議され、木村委員長、五島、一番ヶ瀬、重田、平井各委員による小委員会を経て、「保育に欠ける児童とその対策」が保育制度特別部会に中間報告案として提出された。この素案の段階では、

家庭が児童の保育の場として最適なものであっても、それは、いわば「家庭」なるものを理想的に想定した場合であって、具体的な個々の家庭それぞれが、その児童の保育の場として最適かどうかには問題がある。

母性愛の強調には客観的意味において問題を残している（「保育問題をこう考える」中間報告素案）

など、母性愛が強調されることへの疑義に加えて、保育の場として家庭が最適であるというときの「家庭」とは理想化された想定であると指摘している。

その後、この素案を一部に盛り込んで、保育はいかにあるべきかという基本原則を示した「保育問題をこう考える」素案を策定し、中央児童福祉審議会の承認を経て1963年7月31日に第一次中間報告として公表するに至った。この「保育問題をこう考える」は、

保育への欲求増大に対して（中略）保育はいかにあるべきか、という保育の原則を確立しなければならない、この原則は、（中略）追及されるべき保育の理想像を示すことになるであろう（中央児童福祉審議会保育特別部会 第一次中間報告「保育問題をこう考える」）

山本 「家庭保育が最善」であるとされるなか、保育所はどのような役割を付与されたのか

という目的のもと「保育7原則」を示したものである。その素案から公表されるまでの過程でどのような修正が加えられたかを示す例として〔第1原則—両親による愛情に満ちた家庭保育〕を挙げる。

こどもの精神的、身体的発達にとっては、両親による愛情に満ちた家庭保育が、もっとも必要なものであり、これを保育の第1原則と考えたい。ただし、現代においては、保育の担当者を、母親のみに限ることには問題がある。父親その他の親族、あるいは家族以外の代理者であっても、保育のための良い条件を備えていれば、母親役割を果たすことができる。(「保育問題をこう考える」中間報告素案)

上記の素案にあった「代理者であっても母親役割を果たすことができる」というただし書きを含む下線部は削除され、公表された報告書にはない。また素案の段階で〔第1原則—愛情に満ちた家庭保育〕となっていた表題には「両親による」の語が加えられ、「家族以外」ではない〔両親による愛情に満ちた家庭保育〕がもっとも必要であると強調する内容に修正されている。

素案作成にかかわった一番ヶ瀬康子は、発表された「保育問題をこう考える」に対して、「非行化の原因や責任をすべて親とか家庭に押し付けて、もっと別なところに真の原因があるのを覆い隠そうとする上からのそして古くからあるものの見方、考え方に支えられている」(一番ヶ瀬ほか1963: 94-5)と批判している。

このような批判的意見がある一方で、同じく素案作成にかかわった五島は「育児の知識を持つ愛情深い母親が保育の適格者であるというべき」と言明し、平井は「乳児期においては、家庭において保育されることが原則」でなくてはならないことを打ち出している。これらの文案は修正されることなく公表された報告書に生かされ、後述する第2原則と第6原則に位置付けられた。

以上のような経過を経て「保育問題をこう考える」は、家庭保育における母親の義務と責任を特に強調する「保育7原則」を主たる内容として公表された。その第1原則は「両親による愛情に満ちた家庭保育」、第2原則は「母親の保育責任と父親の協力義務」、第3原則は「保育方法の選択の自由と、こどもの、母親に保育される権利」、第4原則は「家庭保育を守るための公的援助」、第5原則は「家庭以外の保育の家庭化」、第6原則は「年齢に応じた処遇」、第7原則は「集団保育」である。

『保育の友』10月号(1963)に掲載された「座談会“保育問題をこう考える”をめぐって」において、木村、山下両委員が、各原則の根拠となった考えを次のように解説している。第1原則は、ホスピタリズムに対してマザーリング(母親としての愛情)が有効であるという研究結果を根拠として、母親との愛情による交流関係が大事であると訴えたものであったという。これを第1原則として打ち出した背景には、「保育について、最近、どこかに預けておけばいいのだという、なれあいの気持ちが強いということに対する一つの反撥」があったと木村が述べている。第3原則の「保育方法の選択」については、母親にも父親にも選択の自由があるため、国の制度で強要することはできないが、児童憲章において「子どもは母親から保育されることを求める権利がある」と謳われており、「そうは勝手にできない」という。第4原則の保育に対する公的責任とは、「政府が自分で保育を行うのではなく家庭保育のために公的援助を行うことである」と説明している。第5原則については、「子どもの円満なる人格を完成させるために、保育そのものが家庭的な環境におかれるようになるべき」であり、その例として「マザーリング」が挙げられている。第6原則の年齢に応じた処遇とは、「三歳以下の子どもの場合には、母親による家庭保育が原則であるべき」という考えに基づくものであり、「それが不可能な場合においても、親密で暖かい養護が与えられるよう、処遇を手厚くする必要がある」と示した。

本報告書は二つ目の内容として、「保育に欠けると思われる状況とは何か」について次のように列記している。(1) 父母の欠損、(2) 父母の労働、(3) 父母などの病気、心身障害、(4) 父母の人格的欠陥、(5) 児童の心身の障害、(6) 保護者以外の家庭状況、(7) 地域の状態が不適当の7項目である。もともと「保育に欠ける」とは、1947年に児童福祉法が制定された際、「保育に欠ける」子どもに対しては市町村に保育義務があることを示す語として登場した。1951年の法改正時には保育所の入所要件とされ、これ以降2012年の改正まで、保育所は「保育に欠けるその乳児または幼児を保育することを目的とする施設」と定義された。この時すでに、「母子関係重視の育児という規範性」(潤間2020: 174)を示す語として用いられていたが、あらためて「保育問題をこう考える」に示されたのは、中央児童

福祉審議会の要請に応じて保育所の独自性を示す必要に迫られたためであった。しかしながら素案と比較すると、成案に至る過程で別の意味を付与されたことが見て取れる。素案の段階では、

保育の理想形を追求することと保育に欠けると思われる状況を解消し、必要最低限の保育を行うこととは、必ずしも同じではない。(中略) 児童福祉施設は、最低基準を超えて、つねにその設備及び運営を向上されなければならない(「保育問題をこう考える」中間報告素案)。

というように、保育所保育の質の向上が求められると論じている。それに対して公表された報告書では、

保育の理想形を追求することと、保育に欠けると思われる状況を解消するためにどうしても必要欠くことのできぬ保育を行うことは、必ずしも同じではない。

理想よりはるかに遠い、最低限度の必要すら満たされていない状況を、最低の線に引き上げることを、まず考えなくてはならない。(中央児童福祉審議会保育特別部会 第一次中間報告「保育問題をこう考える」)

と述べている。

以上のように第一次中間報告書「保育問題をこう考える」の策定過程において、まず素案の段階では家庭保育を絶対視することについて疑義が述べられ、保育所については「必要最低限の保育」から「最低基準を超えて、つねにその設備及び運営を向上させなければならない」と示されていた。素案では「保育の理想形」を追求するとは、保育所保育の質を向上させることを意味している。

しかしながら公表された報告書は、「保育の理想形」とは家庭保育であると「保育7原則」で強調した。そのうえで「保育に欠ける」とは「理想よりはるかに遠い、最低限度の必要すら満たされていない状況」であり、それに対して保育所保育を行うことを「最低の線に引き上げる」ことと表現している。

第一次中間報告書「保育問題をこう考える」において、「保育の理想」との対置によって、家庭保育が望ましいことを「保育に欠ける」の語に含意させた。そして保育所保育とは、「理想」としての家庭保育からは「はるかに遠い」ものであるがどうしても必要欠くことができずに行われる「最低の線」、いわば必要悪であると位置づけたのである。

3.2 第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」——幼稚園に準ずる教育の場と家庭化された養育の場としての保育所

第一次中間報告公表後、保育制度特別部会は3つの研究会に分かれ、1964年1月から審議を再開した。第1研究会は保育制度、第2研究会は保育内容、第3研究会は保母の身分に関してそれぞれ検討することとなる。第2研究会は、日本保育学会会長の山下俊郎を委員長として、研究委員には幼児心理学者の津守真、野田幸江、千羽喜代子、大脳生理学者の時実俊彦、児童精神衛生学者の平井信義、長年にわたって保育にあたってきた実践者として宮下俊彦、秋田美子、根岸真笛、鈴木とく、青木きみ、宮崎照子選ばれ(岡田ほか 1980: 228; 秋田ほか 1965: 9)、1964年1月から翌年7月まで、全体会と小委員会を合わせて40数回にわたり研究を行った。

同年10月に発表された第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」は、この3つの研究会の成果をとりまとめたもので、そのうちの「Ⅱ保育内容について」が第2研究会の研究成果である。その中で、保育所の役割は次のように示された。

保育所によって勤労母性の援護を行うとともに、その保育の対象であるこどもを、順調に、健全に、そして調和的に発達させるようつとめることによって、明日の民主的社會人としてのこどもの人間育成を行うところに、その基本的使命を持っている。保育というのは、積極的な人間育成の営みであるから、保育所は人間育成の場として最適のものとならなければならない。したがって、その保育内容についても、このような積極的な考え方からの設定と編成がなされなければならない。(中央児童福祉審議会保育特別部会 第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」)

ここで示されたのは、保育所保育とは「人間育成の営み」であるという、これまでとは異なる積極的な位置づけである。

このような保育所の位置づけの変説には、1963年10月の文部省初等中等教育局長・厚生省児童局長連名通達「幼稚園と保育所との関係について」の公表が影響している。文部省初等中等教育局長福田繁と厚生省児童局長黒木利克の連名で発出されたこの通達は、「三 保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと」の一文によって知られる。これは、保育所においても3歳以上児の教育に関しては幼稚園と共通とすることを示すものである。しかしながら他方で、この通知は保育所と幼稚園の異なりを明確に示すことを目的としたものでもあった。当時、農村部の幼稚園のない地域では、保育所が幼稚園と同じような働きをするようになっていたが、幼稚園には国の費用負担がないにもかかわらず、幼稚園化した保育所には八割の国庫負担があることを批判する意見があった。そのため、「一 幼稚園は幼児に対し、学校教育を施すことを目的とし、保育所は『保育に欠ける児童』の保育（中略）を行なうことを、その目的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである」こと、さらに、「五 保育所に入所すべき児童の決定にあつては、今後いつそう厳正にこれを行なうようにするとともに、保育所に入所している『保育に欠ける幼児』以外の幼児については、将来幼稚園の普及に応じて幼稚園に入園するよう措置すること」と明示した。「保育に欠ける」要件の徹底した運用による対象者の峻別と、保育に欠けない幼児は幼稚園への入園を促進することを周知したのである。保育所が「教育」の語を用いるのは、それまでタブーであった（岡田ほか 1980：231）ことに鑑みれば、この通知は「保育史上における画期的な出来事」（岡田ほか 1980：230）であった。その目的を福田は、幼保一元化を求める声がある中で保育所と幼稚園が役割を異にすることを明確にしつつ「共存共栄」（福田 1963：4）を図るものであったと述べている。その一方で、「幼稚園教育要領に準ずる」とされたことで「保育所の保育が幼稚園よりも一段低いという印象を与えた」（岡田ほか 1980：27）こと、そして共同通達の発出が幼稚園振興計画を推進したい文部省の思惑によるものであったことから、「幼稚園に有利に、保育所に不利なもの」（岡田ほか 1980：21）などと、「保育所界からはだいぶん文句が出ることになった」（岡田ほか 1980：26-7）という。

このような批判がありながらも、保育所は教育の役割を与えられ、それまでより積極的な役割を担うものとして位置づけられることとなった。しかしこのことが、家庭における母親育児が得られない場合にやむを得ず行うものという保育所保育の位置づけにとってかわったわけではない。第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」の「v 補説」には、第一次中間報告「保育問題をこう考える」に対する批判への応答が次のように記されている。

母親たちに、一律に、無条件に、家庭にべきであるとか、家庭にとどまるべきである。などという考えはない。まして、家庭復帰のムードを醸成して、保育所の予算をへらし、共稼ぎ家庭のこどもを措置する公的責任を回避するのを黙視するなどは毛頭ない。

母親個人に保育の全責任を負わせるとか、家庭において完全な保育が現実には可能であるとか、母親の愛情が絶対唯一のものである。などとは言っていない。

（中央児童福祉審議会保育特別部会 第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」）

このように弁明する一方で、

乳幼児にとっては母親の直接的な愛情が必要だと指摘しているのは、女性の先天的特性に基づくものであり、乳幼児の精神衛生から見ても、母親の愛ぶが好ましいことは、専門学者の如くに認めていることである。（中央児童福祉審議会保育特別部会 第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」）

と述べ、母性的養育が好ましいことには学術的な根拠があると示して、

保育の場の家庭化ということが考えられなければならない。（中央児童福祉審議会保育特別部会 第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」）

と結論付けている。

以上のように、第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」の策定過程において保育所は、幼稚園に準ずる教育する場としての役割を付与されながらも、家庭における母親育児を最善とする規範の強固な維持により、家庭保育に準ずる「家庭化」された養育の場であることを求められたのである。

4 保育所保育指針の策定——「家庭化」を想定した「養護」の語

第二次中間報告の公表を経て第2研究会は、保育所保育指針策定の審議を開始することとなる。保育内容の充実のために基準となるものを作成し、全国の保育所運営の指針とすることを目的としたものであった。1964年5月11日付の「保育制度特別部会第2研究会審議概要」には、それが必要となった背景として次の2点があげられている。一つは、当時、保育内容に関する規定は児童福祉施設最低基準に示されていたが、保育に関する研究や実践の成果によって既存の規定のみでは不十分であることが明らかになっており、より理論的でより実践に即した保育内容が求められるようになっていたことである。もう一つは、1963年の文部省と厚生省の所管局長の連名通知によって、保育所も教育の面では幼稚園教育要領に準ずるとされたが、「準ずる」のではなく保育所独自の保育内容の指針を作る必要性があるとの要求があったことである。

保育所保育指針の策定には、1964年1月に厚生省児童家庭局母子福祉課に保育指導専門官として任用された岡田正章が中心となった（岡田ほか 1980: 227）。第一章総則は岡田が書き下ろしたもので、そのほかの部分については委員全員で協力して仕上げたが、この間、「その内容は完全に研究委員会の自主性に任されて」いたという（岡田ほか 1980: 229）。

制定された保育所保育指針において、保育所は次のように定義されている。

保育所は、保育に欠ける乳幼児を保育することを目的とする児童福祉のための施設である。したがって、保育所における保育は、ここに入所する乳幼児の福祉を積極的に増進することに最もふさわしいものでなければならない。（保育所保育指針 第1章総則）

ここでは保育所保育を「乳幼児の福祉を積極的に増進することに最もふさわしいものでなければならない」と定義づけているが、それは保育の対象を、家庭保育を得られない「保育に欠ける」乳幼児に限定することが前提となっている。この家庭保育と保育所保育との関係について、同時期に全社協保母会が策定した保育所保育要領は異なる考え方を示している。

保育所保育要領とは、1963年10月の第七回全国保育関係代表者研究協議会において、保育所保育の内容に関する要綱的なものを求める声があったことがきっかけとなり、作成に着手されたものである。1964年の試案を経て1966年に発表された。保育所保育要領の作成に当たっては、当初、厚生省に問い合わせをしたものの、保育要領のようなものを作成する予定はなく「みなさんのつくったものを、厚生省は採用していく方針である」（畑谷 1996: 97）との回答を得たことから、作成委員会を立ち上げて作成した経緯があったという。ところがその後まもなく、保育制度特別部会第2研究会において、保育所保育指針策定の審議がはじまり、保育所保育要領よりも先に厚生省から保育所保育指針が通知されたのであった。それでも、「現場の主体性を生かした要領を作ることは意義あること」（三木ほか 1965: 4）と考え、作成の作業が続けられたという。それは保育所保育指針の策定が、「行政当局として、既存の最低基準や、幼稚園教育要領準拠の通達に、拘束されざるを得なかったこと」に対する批判を背景に、保母会では「理想を目指しながら、可能性を探求していく」という考えに基づくものであったという（畑谷 1965: 101）。作成委員は、東京近県保母会代表と学識経験者を中心に構成され、そのうち、秋田美子、青山きみ、岡田正章、宮下俊彦は、保育制度特別部会において保育所保育指針の策定にかかわった委員でもあった（岡田ほか 1980: 219-20）。保育所保育要領は試案を2度にわたって公表したのに対して、保育所保育指針については全社協保母会ならびに保育協議会から「成案を得るまでの過程が閉鎖的であった」、「中間発表で意見を徴するべきであった」（秋田ほか 1965: 18）などの批判が寄せられた。どちらの作成にもかかわった委員がありながら、保育所保育指針は排他的に審

山本 「家庭保育が最善」であるとされるなか、保育所はどのような役割を付与されたのか

議作成されたことがうかがえる。

そのような経過で作成された保育所保育要領では、保育所とは「集団の中で保育の専門家に保育され（中略）乳幼児の保育だけを目的として整えられた場」であり、「家庭ではみたまされない生活環境と処遇が用意」された場であると定義している。それをふまえて、保育所保育と家庭保育との関係について「施設保育と家庭保育とは両々相まってはじめて近代的な保育として完全に近いものをうることができる」と示している。家庭保育と保育所保育にどちらがより望ましいかという序列はなく、また保育所保育が家庭保育を参照して行われるべきものであるという考えも示されていない。

次に、保育について保育所保育指針には次のように説明されている。

保育は、常に乳幼児が安定感をもってじゅうぶん活動ができるようにし、その心身の諸能力を健全で調和のとれた姿に育成するように努めなければならない。したがって、養護と教育とが一体となって、豊かな人間性を持った子どもを育成するところに、保育の基本的性格がある。（保育所保育指針 第1章総則）

「養護と教育」とが一体となって行われることが「保育」であるという定義は、これ以降、今日においても定説となっている。「養護」の意味について保育所保育指針第1章総則では、「生活上の必要が満たされる」こと、「それを通じて、保育に対して情緒的に結びつき、安定感を身に着ける」ことが「養護的な機能としての保育」（岡田ほか 1966: 22）であると解説している。より具体的な目標として「くつろいだふんい気の中で、情緒を安定させ、心身の調和的な発達を図ること」が掲げられている。「特に保育と子どもの関係が親子間にみられるような関係」で、家族が「団欒の中でくつろいだふんい気を味わうことができる」ことを「保育所の中で実現することが、子どもの情緒の安定にとって必要だと考えた」という。これまでの保育制度部会の中間報告書で重要といわれてきた保育の場の「家庭化」を想定したものが「養護」であり、家族の団欒を「くつろいだふんい気」と表現したものである。これは、保育制度特別部会の二つの中間報告書で一貫して言われてきた保育の「家庭化」を踏襲するものであるが、保育所保育指針の本文においては審議の過程で「家庭」という語は使わないこととされた。「くつろいだふんい気」については、この「ことばに決定する前には、家庭的—ということばが使われて」いたという（岡田ほか 1966: 26）が、それについて次のような意見があったことが「保育制度特別部会第2研究会審議概要」に記されている。

保育所に来ている子どもには、本来の家庭というものがある。

家庭における育児の責任を考慮した保育内容である必要があり、殊に保育所に子どもをあづけることにより、両親自身が子どもを養育するという本来の姿を忘れぬよう、社会福祉本来の理念を基本に置くべきである。（「保育制度特別部会第2研究会審議概要」昭和39年5月11日）

家庭保育と「養護」を同様のものとみなしながら、本来あるべきは家庭保育であり、保育所保育がそれにとってかわることがないよう「家庭的」という言葉を避けたのであった。

保育所保育指針においては、保育所が「家庭」的であるべきことを含意させ、保育が親子関係を参照しながら行われるべきことを示唆しながらも、「家庭」と明示せずそれを連想させる語として「養護」「くつろいだふんい気」が用いられたのである。

5 結論

中央児童福祉審議会に見られた保育所不要論は、家庭保育を理想とするものであった。そのため、社会的なケアである保育所保育の実施ではなく、家族のケアを可能にする援助を行うことが公的責任であると「保育問題をこう考える」にも示されていた。しかしながらそれがあまねく実現されることはなく、否定的なまなざしを向けられながらその機能が利用されるいわば必要悪として保育所を位置づけることとなった。家庭化されるべき場所といわれた保育所は、幼稚園振興計画推進の影響を受け、幼稚園に準ずる役割も与えられる。このような経過を経て保育所

保育指針においては、幼稚園教育に準ずる「教育」と家庭保育に準ずる「養護」を一体的に行うことが「保育」であると定義されるに至った。保育所保育の場が家庭化されるべきという意見は、保育制度特別部会でも示されていたが、保育所保育指針に「家庭的」という語は使われず、「養護」あるいは「くつろいだふんい気」の語が用いられた。その背景にあったのは、保育所においても家庭的保育を参照した保育が望ましいとしながらも、子どもと「本来の家庭」との関係重視し、子育て責任を果たすべきは何よりもまず家庭の親であるという考えであった。それゆえ、「本来の家庭」ではない保育所で「家庭的」の語を用いるのは控えるべきであり、その語を使わずともそれを含意した「くつろいだふんい気」の語を用いるに至ったのである。

保育所保育指針がこのような家族主義的な規範を内包して制定された背景には、1960年代の児童問題への危機感を背景として波及したホスピタリズム論の影響があった。「ホスピタリズム」とは、「施設に育てられた児童が家庭で育てられた児童に比べていろいろな点で問題が多い」（辻村 1958: 267）という知見を示す語である。日本においては、施設養護をめぐるホスピタリズム論争が1950年代から70年代にかけて起こっており、保育所保育に関しても、本稿で対象とした1960年代前半の議論において、ホスピタリズム論を援用して保育所保育を否定するものが多くみられる（山下 1963: 15; 秋田ほか 1961: 13 など）。

しかしながら、ホスピタリズムの知見を絶対視して母性愛を強調し、児童問題の責任を親と家庭に押し付けて、理想化した家庭における保育を最善と価値づけることに対しては、批判的な意見も示されていた。一番ヶ瀬は先述したように自ら批判的意見を述べているほか、第一次中間報告書の「保育7原則」に対して地方の保育関係者から意見や批判があったことを、保育制度特別部会において報告している。それらは、第一次中間報告書が人づくり政策の思惑に沿うように作成されたものであること、保育問題を保育所保育の増設で対応することなしに家庭責任で解決させようとする、そして、家庭の保育がいかにあるべきかということにまで国家が介入することに対する批判であった（第18回保育制度特別部会の概要 昭和38年12月2日）。

このような批判的意見がありながらも、家庭保育を最善とする言説が、保育制度特別部会の二つの報告書並びに保育所保育指針に色濃く反映されたのはなぜか。それは、このような言説が、当時の人づくり政策の主張と合致したものであり、その流れに乗って施策を進めた行政関係者が保育政策に関与したことが背景にあったことによる。人づくり政策と児童問題を結び付けた黒木は、第一次中間報告書「保育問題をこう考える」が制定されるまで児童家庭局長として審議に関与した。また終戦直後から厚生省において中心的役割を担ってきた木村が保育制度特別部会の部会長を務めた。保育所保育指針制定の過程において行政関係者の関与が大きかったであろうことは、全社協保母会が保育所保育要領の作成作業にすでに着手していることを知りながら、その後に保育制度特別部会が作成した保育所保育指針を厚生省児童家庭局長通知として発出したことから推察される。全社協保母会は、保育内容への行政の関与を危惧し、現場の主体性を生かすことを重要と考えて保育所保育要領の作成に取り組んだのであった。

以上のことから本稿では、1965年に制定された保育所保育指針が、人づくり政策ならびに幼児教育政策の影響を色濃く受けることによって、子育ては何よりも家族の責任に抛るべきという強固な家族主義を内包して制定されたことを明らかにした。他方で、保育所保育が家族主義的規範を内包することがいかなる問題をはらむのかについては本稿で触れることができなかった。稿を改めて取り組みたい。

[資料]

中央児童福祉審議会保育制度特別部会「保育問題をこう考える」中間報告素案 昭和38年6月頃

中央児童福祉審議会保育制度特別部会〈第3回会合〉昭和37年6月19日

中央児童福祉審議会保育制度特別部会委員 昭和37年3月

中央児童福祉審議会保育制度特別部会規定 昭和37年3月

中央児童福祉審議会答申「児童の健全育成と能力開発によってその資質の向上を図る積極的対策に関する意見書」昭和37年7月23日

第48回中央児童福祉審議会議事録要旨 昭和37年3月22日

第18回保育制度特別部会の概要 昭和38年12月2日

「保育に欠ける児童とその対策」

保育制度特別部会第2研究会審議概要 昭和39年5月11日

山本 「家庭保育が最善」であるとされるなか、保育所はどのような役割を付与されたのか

保育制度特別部会研究会名簿

諮問書〔児童健全育成方策、幼少人口の資質をたかめる積極的方策について〕厚生大臣（中央児童福祉審議会宛 厚生省発見 60 号）昭和 37 年 3 月 22 日

* 以上の資料を

寺脇隆夫編, 2010, 『戦後創設期 / 社会福祉制度・援護制度史資料集成: マイクロフィルム版木村忠二郎文書資料』柏書房 第Ⅱ期 Reel 34-6 より参照・引用した。

[文献]

- 秋田美子・天野章・植山つる・岡田正章・近藤しげき・畑谷光代・山下俊郎・河村定治, 1965, 「座談会「保育所保育指針」をめぐって」『保育の友』13 (10): 8-18.
- 秋田美子・岡田正章・一番ヶ瀬康子・畑谷光代, 1961, 「保育の仕事とは何か?—専門職化をすすめるための一つの布石」『保育の友』9 (2): 8-14.
- 中央児童福祉審議会保育制度特別部会, 1963, 第一次中間報告「保育問題をこう考える」.
- 中央児童福祉審議会保育制度特別部会, 1964, 第二次中間報告「いま保育所に必要なもの」.
- 福田繁, 1963, 「これからの就学前教育 幼稚園改善答申をめぐって 将来, 義務教育化の目標で 福田初中局長に構想をきく」『時事通信 内外教育版』(1489): 2-4.
- 畑谷光代, 1966, 「「保育所保育要領」—四十一年度版—を作り上げた経過について」『全社協保母会 10 年の歩み』全社協保母会 97-102.
- 広井多鶴子, 2011, 「戦後の家族政策と子どもの養育—児童手当と子ども手当をめぐって」『実践女子大学人間社会学部紀要』(8): 49-70.
- 一番ヶ瀬康子・泉順・小川信子・窪田暁子・宍戸健夫, 1963, 『日本の児童福祉 子どもの生活と権利』生活科学調査会
- 石川昭義, 2022, 「保育所保育指針の「養護」概念の考察 (1) —昭和 40 (1965) 年「保育所保育指針」に焦点を当てて」『仁愛大学研究紀要 人間生活学篇』(14): 25-38.
- 木村忠次郎・山下俊郎・青木きみ・宮下俊彦, 1963, 「座談会“保育問題をこう考える”をめぐって」『保育の友』11 (10): 6-12.
- 厚生省, 1974, 『厚生白書 昭和 49 年版』大蔵省印刷局.
- 厚生省児童家庭局長, 1965, 「保育所保育指針」.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課, 2008, 『保育所保育指針解説書』フレーベル館.
- 黒木利克, 1963, 「二 児童福祉行政の方向」『児童福祉行政講義録』41-63.
- , 1964, 『日本の児童福祉』良書普及会.
- , 1966, 「文部・厚生両局長の共同通知」『保育の友』114 (12): 44-45.
- , 1977, 「「児童」を政治問題に」『保育の友』25 (5): 25.
- 松川恵子, 2023, 「保育における「養護」について考える」『仁愛女子短期大学研究紀要』(55): 47-56.
- 松木洋人, 2013, 『子育て支援の社会学—社会化のジレンマと家族の変容』新泉社.
- 松浦崇, 2016, 「保育における「養護」概念の検討—子ども・子育て支援新制度との関連から」『静岡英和学院大学・静岡英和学院大学短期大学部紀要』(14): 53-62.
- 三木安正・高橋さやか・宍戸健夫・船田松代・海卓子・早川元二・珠川善子・石井哲夫・宮下俊彦, 1965, 「特集 全社協保母会の保育所保育要領試案とその批判」『保育の友』13 (2): 4-17.
- 文部省初等中等教育・厚生省児童局長連名通達, 1963, 「幼稚園と保育所との関係について」.
- 内閣府, 2005, 『平成 17 年版国民生活白書』独立行政法人国立印刷局.
- 岡田正章・青木きみ・平井信義・秋田美子・宮下俊彦・鈴木とく, 1966, 『保育所保育指針の展開と指導計画』フレーベル館.
- 岡田正章・久保いと・坂元彦太郎・宍戸健夫・鈴木政次郎・森上史郎, 1980, 『戦後保育史 第二巻 昭和三十八年~昭和五十一年』フレーベル館.
- 下夷美幸, 2015, 「ケア政策における家族の位置」『家族社会学研究』: 27 (1), 49-60.
- 杉山和, 2021, 「保育所保育指針における養護と教育の一体性の概念—歴史的変遷に着目して」『愛知淑徳大学教育学研究科論集』(11): 29-40.
- 庄司洋子, 1984, 「わが国の答申・白書に見る家族」『社会福祉研究』(35): 44-50.
- 寺脇隆夫, 2011, 『戦後創設期 / 社会福祉制度・援護制度資料集成 第Ⅱ期 別冊』柏書房株式会社.
- 所貞之, 2018, 「「家庭的」であることと児童養育責任—今日的「社会的養育」としての児童福祉施策の枠組み検討」『立教女学院短期大学紀要』(50): 115-27.

- 藤間公太, 2013, 「子育ての脱家族化をめぐる「家庭」ロジックの検討」『家族研究年報』(38) : 91-107.
- 辻村泰男, 1958, 「12 ホスピタリズム」肥田野直編『現代教育心理学大系 第14 (特殊教育)』中山書店, 267-89.
- 潤間嘉壽美, 2020, 「戦後保育行政における保育所観の形成—「保育に欠ける」規定の解釈の再検討から」『社会志林』67 (3) : 179-91.
- 山下俊郎, 1963, 「家庭で保育できない子どもの問題」『厚生』18 (5): 15-7.
- , 1964, 「人つくりと家庭科」『家庭科教育』38 (1): 10-13.
- 汐見稔幸・松本園子・高田文子・矢治夕起・森川敦子, 2017, 『日本の保育の歴史』萌文書林.

The Role of Day-Care Centers in Promoting the Belief that “Home Childcare is Best”: An Exploration of the 1965 Guidelines’ Formation

YAMAMOTO Yukiko

Abstract:

During the 1960s, the formulation of day-care center guidelines coincided with an era when the policy of human resource development emphasized home childcare as the best approach. What role were the day-care centers given in this value of “home childcare is best”? Motivated by this question, this paper examines the process of establishing the 1965 version of the day-care center guidelines. An analysis of the process shows that, while the guidelines suggest that day-care centers should be “home” in terms of the parent-child-relationship they use the terms “care” and “relaxed atmosphere” to evoke this idea without explicitly referring to a “home”. As a result, it is clear that the day-care center guidelines were established under the influence of the policy of human resource development and the early childhood education policy, which included a strong familism that child-rearing should be based on the responsibility of the family above all else.

Keywords: the day-care center guidelines, home, care, daycare-lacking children, familism

「家庭保育が最善」であるとされるなか、 保育所はどのような役割を付与されたのか ——1965年版「保育所保育指針」制定過程の検討を通して——

山 本 由 紀 子

要旨：

保育所保育指針がはじめて策定された1960年代は、人づくり政策によって家庭保育が最善であると価値づけられた時代であった。「家庭保育が最善」という価値の中で、保育所はどのような役割を付与されたのか。このような問題関心から本稿では、1965年版の保育所保育指針の制定過程を検討した。経過の分析からは、保育所保育指針において、保育所が「家庭」的な場で親子関係を参照しながら行われるべきであることを示唆しながらも、「家庭」と明示せずにそれを連想させるものとして、「養護」ならびに「くつろいだふんい気」の語が用いられたことを示した。結果として、保育所保育指針が、人づくり政策ならびに幼児教育政策の影響を色濃く受けることによって、子育ては何よりも家族の責任に拠るべきという強固な家族主義を内包して制定されたことを明らかにした。

