

児童福祉法立案時の児童厚生施設観に 関する一考察

—立法者としての厚生官僚に注目して—

A Study on the Approval Process of Children's Recreation Centers:

**Focusing on the Public Welfare Bureaucrat
as the Lawmaker**

森 本 扶

MORIMOTO Tasuku

要旨

本論文は、児童厚生施設条項の変遷と立法者の児童厚生施設観との詳しい関連について、そして、児童厚生施設の原理的・思想的立法意思の詳細について、それぞれ明らかにすることを目的とした。その結果、条項の変遷は、3名の立法者の児童厚生施設観（「遊び場」、「学童保育も含めた健全な遊び場」、「生活指導の場」）の違いとして反映されていたことが分かった。そして、立法意思として、手段としての遊びを通して、子どもの生活を改善し、子ども自身の自主的な組織活動を創造・発展させる、という指導理念の必要性が認識されていた、ということが分かった。

The aim of this paper is to clarify a detailed relation between the transition of the Children's Recreation Centers articles and the lawmaker's outlook on the Children's Recreation Centers as well as details of the fundamental and thought legislation intention of the Children's Recreation Centers respectively. As a result, it has been understood that the transition of articles was reflected as a difference between three lawmakers' outlooks on the Children's Recreation Centers ("Playground", "Healthy playground including the after-school care for children", and "Place of the lifestyle guidance."). And, it has been understood that the necessity of the guidance idea of improving a child's life, and creating and developing an independent organizational activity of a child through play as the means was recognized as an intention of this legislation .

1 はじめに

児童厚生施設とは、児童福祉法第40条に「児童遊園、児童館等児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又情操をゆたかにすることを目的とする施設とする」と規定され

た施設である。法条項や施設最低基準をみると、子どもたちの遊びを中心とした空間保障の場という解釈ができるが、児童厚生施設の活動は、その内容・方法をつきつめれば、空間保障の場にとどまらず、地域における子どもたちの遊び・生活・文化を育み、さらに子育てをめぐる大人のネットワークづくりを支える意義や可能性をもっている。したがって、児童厚生施設は、児童福祉行政と社会教育行政の谷間で、制度と機能がうまくかみ合っていない、つまり、制度的「不整合」があると理解されてきた¹⁾。

児童厚生施設の法条項や施設最低基準は、児童福祉法制定後、基本的には変わっていないのであるが、したがって、この制度的「不整合」の問題は、法立案時の立法者の立場上の問題や認識不足が要因のひとつであるとする解釈がなされてきた。具体的にいうと、当時の立法者、つまり厚生官僚は特に文部省とのセクショナリズムの関係から、教育事業との線引きを図らなければならない立場にあり、それゆえに児童厚生施設を児童の生活や文化を保障するための指導性を有した場ではなく、遊びの指導に限定した空間保障の場と位置づけた。つまり、彼らは学校外の子どもの生活全体をとらえた福祉を保障するという認識が欠けていた、とする論調である²⁾。

以上の解釈は政策的な力学により焦点があたっているため、結果的に原理的・思想的立法意思への注目が十分になされていない、という課題がある。本論文はこの課題を引き受けたい。

具体的には、まず、立法者の児童厚生施設観と児童厚生施設条項の変遷との詳しい関連を明らかにする。後でも詳しく述べるが、児童厚生施設条項は法立案過程で紆余曲折する。児童（特に就学児童）の生活保障・文化向上の場と想定されていた時期もある。そしてその変遷は、複数の立法者の児童厚生施設観と関わっている。この内実を明らかにしたい。そして上記の点をふまえながら、児童厚生施設がどのような意図で立法されたのか、その原理的・思想的立法意思の詳細を明らかにする。

法の内容の充実よりも法の成立に責任を有する立場であった当時の厚生官僚であったとしても、立法意思として彼らが児童厚生施設にどういう思想をもっていたのかを具に明らかにし、その意味を分析することは、児童館の成立過程を正しく理解する上でも欠かせないし、今後の児童館の制度的改善を展望していく上でも必要なことであろう。

以下、本論の構成であるが、2では、法立案過程における児童厚生施設条項の変遷を詳細に整理する。3では、立法者（厚生官僚）の児童厚生施設観を分析し、条項の変遷との関連を明らかにする。4では、法制定時の児童福祉思想を掘り下げた上で、児童厚生施設の原理的・思想的立法意思に迫る。そして、5では、まとめの考察を行うとともに今後の課題を提示する。

2 法立案過程における児童厚生施設条項の変遷（資料1参照）

児童厚生施設条項の変遷については、土井、上平が、1983年段階で判明していた法立案過程の資料をもとに、当条項に絞る形で大筋を明らかにしている³⁾。本章では、1983年以降に判明した資料を加えて⁴⁾、児童厚生施設に関連する他条項の変遷も含めた詳細な検討を行いたい⁵⁾。

資料1 児童福祉法立案過程における児童厚生施設条項の変遷

- ① 「児童保護法案要綱案（大綱案）（昭21・10・15）」
第十六 八、児童文化施設とは、児童遊園地、児童図書館、児童劇場、その他児童文化の向上に資する所とする。
- ② 「児童保護法（仮）案（昭21・11・4）」
第八条 四 児童遊園とは、人口 密の都市において特に児童のために設ける公園であつて、児童の健康文化の向上に資する所とすること。
- ③ 「児童保護法案要綱案（昭21・11・26）」（条文略）
- ④ 「児童保護法案要綱案（昭21・11・30）」（条文略）
- ⑤ 「児童福祉法要綱案（昭22・1・2）」
第三十五 公共団体は勅令の定めるところにより、地方児童福祉委員会の意見を聞き必要な地に児童遊園その他児童文化施設を設置しなければならないこと。
- ⑥ 「児童福祉法要綱案（昭22・1・6）」
第三十一 公共団体又は私人は、勅令の定めるところにより、児童遊園その他児童の保健又は文化に関する施設を設置することができること。
- ⑦ 「児童福祉法要綱案（昭22・1・8）」
第三十一 公共団体又は私人は、勅令の定めるところにより、児童遊園、観覧施設その他児童の保健又は文化に関する施設を設置することができること。
- ⑧ 「児童福祉法要綱案（昭22・1・11）」
第三十二 （⑦案と同じ）
- ⑨ 「児童福祉法要綱案（昭22・1・25）」
第三十二 （⑧案と同じ）
- ⑩ 「児童福祉法案（昭22・2・3）」
第三十条 公共団体又は私人で児童の健康を増進し、又はその文化を向上させる児童遊園、観覧施設その他の施設（以下健康文化施設という）を設置し、第五一条ないし第五三条の規定による補助を受けようとするものは、行政庁の認可を受けなければならない。
- ⑪ 「児童福祉法案（昭22・6・2）」
第四十七 児童厚生施設とは、児童遊園、児童館等

屋内又は屋外で、児童に健全な遊びを与えて、その健康を増進し、情操をゆたかにする施設をいう。

⑫ 「児童福祉法案（昭22・7・4）」
第四十条 （⑪案と同じ）

⑬ 「児童福祉法案（昭22・7・21）」
第三十八 児童厚生施設は、児童遊園、児童館等児童に健全な遊びを与えてその健康を増進し、又は情操をゆたかにすることを目的とする施設とする。

⑭ 「児童福祉法案（昭22・8・5）」
第三十八 条 （⑬案と同じ）

※ 「児童福祉法案逐条説明（答弁資料）（昭22・8・5）」
「第三十七 条」の説明において「保育所に委託される児童は、乳児又は幼児であり、少年については児童厚生施設が考えられる」とある。

「第三十八 条」の説明において

「要旨」 児童厚生施設は、機能を規定する。

「児童遊園、児童館」 「児童遊園」は屋外の遊び場の例示であり、「児童館」は屋内の遊び場の例示である。児童遊園は、公園ではない。公園の一施設としての児童遊園はこの法律による児童遊園の中にはない。児童館は、児童文化館、児童科学館、児童体育館などあらゆるものを含む。

「情操」 知識の向上は、はいらない」とある。

⑮ 「児童福祉法案（昭22・8・11）」（Ⅱ国会への提出法案）
第三十八 条 （⑭案と同じ）

⑯ 「児童福祉法案（昭22・12・12）」（Ⅲ制定・公布されたもの）
第四十条 （⑮案と同じ）

※ 「児童福祉施設最低基準（昭23・12・29）」
第六 章 児童厚生施設

第五十九 条 児童厚生施設には、児童の遊び及び児童厚生施設の事務執行に必要な設備を設けなければならない。

（設備）

（設備の基準）
第六十条 児童厚生施設の設備の基準は、左の通りとする。

一 児童遊園等屋外の児童厚生施設には、広場、ぶらんこ及び便所の外、必要に応じ砂場及び滑台を設けること。

二 児童館等屋内の児童厚生施設には、集会室、遊戯室、図書室及び便所の外、必要に応じ映写室、（遊戯室その他大きな室と兼ねることが出来る。）を設けること。

（職員）

第六十一条 児童厚生施設には、児童厚生員（児童厚生施設において、児童の遊びを指導する者をいう。以下同じ。）を置かなければならない。

2 児童厚生員は、左の各号の一に該当する者でなければならない。

一 寮母の資格（第四十四条）を有する者

二 児童厚生事業に関し、特別の学識経験を有する者であつて、都道府県知事が適当と認定した者

（遊びの指導）

第六十二条 児童厚生施設における遊びは、遊具による遊び、集団遊び、音楽、舞踊、読書、製作、お話、紙芝居、人形芝居、劇、映画、遠足、運動、キャンプ等のうち、適当なものを選びこれを行うものとする。

2 遊びの指導は、集団的及び個別的にこれを行い、集団的に指導するときは、特にクラブ組織による指導を重んじなければならない。

（保護者との連絡）

第六十三条 児童厚生施設の長は、必要に応じ児童の健康及び行動につき、その保護者に連絡しなければならない。

（備える帳簿）

第六十四条 児童厚生施設には、必要に応じ児童及びその保護者に関する調査票、出席表及び指導日誌を備えなければならない。

2.1 「児童文化施設」として位置づけられる時期

児童福祉法は1946年10月～1947年8月に立案され、9月～11月の国会審議を経て、同年12月12日に制定・公布された法律である。初期の立案は厚生省社会局援護課によってなされる。児童厚生施設に関する条項は最初の「児童保護法案要綱案（大綱案）（昭21年10月15日）」（以下「10.15案」のように法案が出された月日で略記）の時点ですでに登場している。具体的には、冒頭の総則第1条に「生活権」保障規定があり、その保障のための施設（「普通児童保護施設」）の中に、児童遊園地、児童図書館、児童劇場などを意味する「児童文化施設」（第16条）条項が設けられている。また、第19条には、施設に要する経費に対する国庫と都道府県双方からの補助規定が明記されている。

2.2 「児童遊園」として位置づけられる時期

次の11.4案では、名称と表現が変わり、都市部に設ける公園としての「児童遊園」（第8条）条項が、「児童保護施設」の一つとして設けられている。そして、第38～40条には、施設設備費やその他の費用についての国庫と都道府県からの補助規定が明記されている。

2.3 当関連条項が消える時期

その後、11.26案と11.30案の両案は11.4案からは大きく変わっており、その対象を要保護児童に絞ったものになっている。施設は教護院、療護院、養育院、保育所に限定され、児童文化施設、児童遊園は消えている。

2.4 「健康文化施設」として位置づけられる時期

その後、11.30案は、児童保護対策の諮問先の中央社会事業委員会⁶⁾に提出される。そこで法案の保護重視の考え方に対する猛烈な反対が示され、立案の主導権は委員会メンバーで構成された「児童対策小委員会」⁷⁾に委ねられ、児童保護法案は、全児童を法の対象とした児童福祉法案へと「転換」する。

「小委員会」による法案は、1.2案から2.3案まで計6案発見されている。そこでは、第2章「健康及び文化」の冒頭で「国及び公共団体は、児童及び妊産婦に対し、…保健施設及び文化施設を利用することができる機会を提供することに努めなければならない（傍点筆者）」と、いわゆる「児童への保健・文化施設保障」の条項が、6案共通で入っている。肝心の施設条項は、それぞれ表現は微妙に異なり、「児童遊園その他児童文化施設」（1.2案）、「児童遊園その他児童の保健又は文化に関する施設」（1.6案）、「児童遊園、観覧施設その他児童の保健又は文化に関する施設」（1.8案）、「児童の健康を増進し、又はその文化を向上させる児童遊園、観覧施設その他の施設（健康文化施設）」（2.3案）との規定がそれぞれ設けられており、施設設備費に対する国庫と都道府県の補助規定もすべてに明記されている。

2.5 「児童厚生施設」として位置づけられる時期

児童対策小委員会で審議された児童福祉法要綱案は、厚生省社会局、さらに1947年3月19日に新設された児童局によって引き継がれる。児童局の手による6.2案は、2.3案と比べ、要保護児童対策としての性格が色濃くなっている。

2.3案の「健康文化施設」条項であるが、当案において「児童厚生施設」（第47条）と改められ、制定法や現行法とほぼ同様の表現となる。また、費用の国庫補助に関して、設備費以外の「その他の費用」について、児童福祉施設のなかで児童厚生施設のみ対象から除外されている。

7.4案では、設備費への国庫補助に関して、他の児童福祉施設のなかで児童厚生施設のみが「二分の一」から「六分の一」へと減額されている。

7.21案では、まず、1.2案から7.4案まで一貫して入っていた「児童への保健・文化施設保障」の条項が削除されている。加えて、法案全体から「文化」という文言自体が消える。また、設備費への都道府県補助に関して、他の児童福祉施設のなかで児童厚生施設のみが「四分の一」から「十二分の一」へと減額されている。さらに8月5日に出される7.21案の「訂正増補分」では、設備費への国庫・都道府県補助について、児童厚生施設が対象から除外されている。この時点において、児童厚生施設の費用補助の裏付けは完全になくなり、そのまま制定法となる。

2.6 施設最低基準作成の時期

1947年12月～翌年12月にかけて、制定・公布された児童福祉法第45条の規定に則って、中央児童福祉委員会の審議をふまえながら、施設最低基準が作成された。児童厚生施設の最低基準は資料1のとおりである。

2.7 条項改正が模索される時期

中央児童福祉委員会の審議における一つの主題に、児童文化向上対策があり、児童局通知「児童文化向上対策について」（1948年10月13日）では、「児童文化活動の末端組織」として「母親クラブ」⁸⁾や「児童指導班」⁹⁾の創設が明記され、児童厚生施設はそれらの拠点となるよう企図された。さらに、この児童文化向上対策が一つの背景となって、最初の本格的な法改正である第三次改正（1949年6月15日）がなされた。しかし、この改正においては児童厚生施設条項の変更は特になかった。ただし、改正に向けて出された「改正案」（1949年2月～5月）が5点発見されており、そのうち4点目までは、「児童厚生施設に対しても国庫がその経費の一部を負担することがその性質上妥当である」との理由から、設備費への国庫補助における児童厚生施設除外規定をなくすことが明記されている。しかし、最後（5点目）の「改正案」で結局この提案は白紙に戻る。

また、「児童福祉法案逐条説明」（1947年8月5日）以降、児童厚生施設に位置づけられていた「学童保育」事業は、この改正で保育所に位置づけが転換することになる。

3 立法者（厚生官僚）の児童厚生施設観と条項との関連

以上のような児童厚生施設条項の変遷は、児童福祉法案（および法改正案）の起草に直接的・間接的に関わった厚生官僚たち、中川薫治、松崎芳伸、吉見静江の3名それぞれの児童厚生施設観の違いとして反映されていた。

3.1 遊び場としての児童厚生施設

まずは、厚生省社会局援護課長として、前章の2.1～2.2の時期は直接的に、2.3～2.5の時期は間接的に、法案要綱案作成に携わった中川薫治の児童厚生施設観であるが、これについては、土井、上平においても言及されている¹⁰⁾。改めて検討すると、中川は、1947年6月17日に開催された「児童福祉に関する中央常設委員会総会」¹¹⁾での質疑応答で、児童厚生施設について次のように述べている（質問者は徳永恕二葉保育園長、回答者は中川薫治）。

徳永 保育所の「委託する時間中」という意味はどうか。児童厚生施設も生活の訓練の場所たらしめてほしい。

回答 保育所は Part time であるから昼だけとか夜だけとかいうものでなければならない。

施設に生活指導という言葉を用いずに『リクレート』することを主としているのは指導の中にどうも躰という意味が多くなるのを恐れるからである。故に『情操をゆたかにする』という言葉を用いている。

徳永 生活指導というのには、社会生活の共同生活のための指導をしてほしいということである。

回答 厚生施設には、よく明るく遊ばせてやろうということだけを考えている。
『健全な遊びを与えて』という言葉が社会生活の面を意味している¹²⁾。

このように、中川は、児童厚生施設は「よく明るく遊ばせてやる」ことに限定した施設であり、生活指導は「躰という意味が多くなるのを恐れる」という理由から行わないという見解を示していた¹³⁾。

3.2 「学童保育」も含めた健全な遊び場としての児童厚生施設

次に、松崎芳伸の児童厚生施設観について検討する。松崎芳伸は、前章の2.3の時期から社会局援護課に勤務し、2.5の時期まで“児童福祉法の政府提出案に直接タッチし”¹⁴⁾、2.6の時期も児童局養護課長として最低基準作成に関わった人物である。

松崎は、法成立後最初の解説書『児童福祉法』（1948）の中で、児童厚生施設を法的に位置づける理由を次のように説明している。

（児童厚生施設）

前述したように、保育所の対象は、乳児又は幼児に限られるが、少年についても、特に低学年児童においては、小学校のあずかってくれる時間があまりに短い、しかも近所は、家が建てこんでいて、安心して一人あそびさせられないという場合が少なくない。これのための対策は、保育所と同様、働く婦人の解放という面においても必要である。

（中略）さらに、特に都市部においては、ひとり低学年児童にかぎらず、児童全般について、その遊び場がきわめて不足している。自動車の疾走する道路を遊び場所とする結果、頻発する交通事故の原因を誘致している。さらに、適当な指導を受けない

児童の一人遊びは、混乱した敗戦日本の社会事情の影響を受けて、その教育面からみても、きわめて面白くない傾向を生じつつある。(中略)

児童福祉法がこれらの児童のために、(中略) 児童厚生施設を考えたのも、以上の事情にその理由をもつのである。¹⁵⁾

一方、同時期に書かれた文章においては、遊び場保障としての認識のみに言及し、“児童厚生施設は、これらの児童のいこいの場としての屋外の児童遊園、屋内の児童館を構想し、新しい児童文化をここに成育させ、文化国家日本をここから発芽させようとしている”と述べている¹⁶⁾。また(註)として、“児童厚生施設については、国庫、都道府県からの補助を考えていない。これは児童厚生施設の如きは、単位コミュニティ自体の責任において設置すべきものだという思想からきている”としている¹⁷⁾。

さらに、松崎は、『児童福祉施設最低基準』(1949)における、児童厚生施設の定義の項目で、現実的な施設整備の問題と最低基準との関連に触れて次のように述べている。

行政指導としては、公租公課を免除するというような『公的保護をすることが適当とみられ、かつその施設の収支が主たる事業から独立し、責任ある管理者が居る施設であって、児童の福祉を目的とするもの』だけを児童厚生施設としてみとめ、最低基準もそういうものだけに適用されることとした。

しかし、児童厚生施設は、極めて数少ない上に、要望される事が非常に多い現状であるので、最低基準を適用する場合にも、余り厳重なことをいわず、『この基準に適合しない理由をもって既存のものを廃止したり、新設を見合す等のことのないよう、簡易なものを数多く設け、漸次これを基準に適合するような施設に拡充発展せしめるような着想をもって指導』するように勧告している。(中略)

行政指導としては、必ずしもその児童厚生施設を専任するものであることを要せず、「やむを得ないときは、他の児童厚生施設の児童厚生員と兼ね、又巡回の者であっても差支えない」としている。¹⁸⁾

以上でとらえられる松崎の児童厚生施設観の特徴は、①特に都市部を対象にした、②「働く婦人の解放」を目的とした「学童保育」機能と、③荒廃した社会から子どもを保護して健全な遊びを与える機能をあわせもったもの、と言える。ただし、当時の事情として、施設の量的整備を優先し、質的内容(設備整備や職員配置)は先送りしてもかまわないとする考えであった。松崎の「学童保育」観も、保育所における乳幼児保育のように、保護者の委託をうけて入所させるというものではない。実際、児童厚生施設最低基準(資料1)に「学童保育」に関わる記述はみられないし、最低基準の解説文では、“児童厚生施設には、児童相談所長や市町村長が、児童福祉法による措置をして、入所させるということがない。だから、委託費という問題も起らない”としている¹⁹⁾ ²⁰⁾。

3.3 生活指導の場としての児童厚生施設

他方、吉見静江の児童厚生施設観についてみてみよう。吉見静江は、前章の2.4の時期、興望館セツルメントの館長を務めながら、中央社会事業委員会「小委員会」の一員として

法案の起草に関わり²¹⁾、1947年12月22日、新設された厚生省児童局保育課の初代課長として招聘され、2.7の時期、「児童文化向上対策」や法改正などに関わった人物である²²⁾。

吉見は、保育課長時代、児童厚生施設について、次のように述べている。

児童厚生施設に就て

従来我国に於いてもセツルメントには児童のための働きがあって、少年少女クラブ、児童読書室、児童遊園地等が開かれていた。(中略)

今日我国の児童の厚生施設の働きはどうであろうか。戦前セツルメントによってなされていた仕事も戦時中は休止となり、或は戦災に見舞われ、東京における施設などなかなか復興がむずかしい情勢である。(中略)

児童館が建物を与えられ、児童遊園がととのえられ、何時も子供等が良き先生によって指導されて行くような時も、近い将来において是非実現してもらいたいことであるが、今日も尚ただ手をつかねて待っていればよいという時ではない。今あるものを活かして、小さくとも到るところに是非とも児童センターを実現させて行きたい。それには既に運動場を持ち室を所有している保育所を利用することが早道であると思われる。(中略) 幼児が帰った後の運動場に、もう少し年の大きい子供達の使えるような遊具を入れて、保育所を卒業して学校に行った子供達の帰りを迎えてやることもできよう。(中略) 会館設備と共に是非とも必要なものは良き指導者である。

指導者は子供の心理を理解し、各々の子供の必要とするものを知ると同時に、その子供の属しているグループ全体として必要とするものを知り、各自に建設的な機会を与えるようなプログラムを運営指導して行かなければならない。(中略) 先生は子供達の社会性をのばし、又子供達の家庭の事情に通じその家族的な関係等にも注意することが必要である。このような指導者は真に子供に興味を持ち、子供の指導に必要な訓練を受け、又両親の指導にも必要な社会事業的な経験をもった人でなければならぬ。²³⁾

また、1948年9月25日に出された児童局保育課長(吉見)通牒「児童指導組織に関する件」の趣旨説明文で、次のように述べている。

児童に明るく楽しい生活環境を与えその社会性を涵養して健全な育成を図ることは平和的文化国家再建の基盤であるにも拘らず現下の生活環境は洵に憂慮に堪えないものがあるので児童の生活環境の再建整備の一環として児童遊園、児童館等児童に健全な遊びを与える施設も設置すると共に他面母子寮保育所児童厚生施設等を中心とする母親クラブの結成又は児童の福祉に積極的な熱意と関心を有する学生青年団員等を要員とする児童指導班の設置或は児童に健全な読物を与えると共にその母親に対しても児童の生活指導上の指針となる良書を閲覧させるための巡回文庫制度等についても考慮を要するものと思科される(中略)²⁴⁾

このように吉見は、戦前のセツルメントの児童クラブを念頭におきながら、子どもやその両親(特に母親)に対する指導の必要性を強調し、生活指導の場として児童厚生施設を

イメージしている。また、現実的な実現可能性を重視し、児童厚生施設整備に先んじて、保育所での学童対象事業の実施を優先する考えを表明したり、「母親クラブ」「児童指導班」といった地域における児童福祉関係者などによるボランティアな指導者組織づくりを提案したりしている²⁵⁾。ここには、アメリカに社会事業研究のために留学し、帰国後興望館セツルメントの少年少女部において事業主任として学童対象事業をおこなってきた吉見の経験が背景にあると思われる²⁶⁾。

3.4 各児童厚生施設観と施設条項の関連

以上をふまえたうえで、再び立法案（および法改正立案）過程における児童厚生施設条項の変遷をたどってみると、中川、松崎、吉見の児童厚生施設観と、彼らが児童福祉（保護）法（法案）に直接的・間接的に関わった時期の児童厚生施設条項の内容とが、完全に一致するわけではないが、ある程度関連しあっていることが分かる。

中央社会事業委員会「小委員会」が法案作成の中心となっていた2.4の時期では、児童委員と児童相談所の職務規定のなかに「児童の健康の増進又は文化の向上に関する事項」が明記され、「児童への保健・文化施設保障」の条項もあり、施設設備費に対する補助規定が存在していた。つまり、「児童厚生」を担う人材や場所の保障が重視されていたのだが、その際、吉見は「小委員会」のメンバーの一人として、法案作成に関わっている。

一方、「児童厚生施設」への費用補助の裏付けがなくなり、法制定・公布がなされる2.5の時期や、最低基準が作成された2.6の時期では、「児童厚生」を担う人材や場所の保障は先送りされるが、その際に法案（最低基準案）作成に中心的に関わっていたのが、松崎（間接的に中川）であった。

その後、中川は警察庁へ転出し（1948年3月）、松崎も最低基準が完成すると同時に、労働省へ転出する（1948年12月）。一方、吉見は1947年12月に新設された児童局保育課の初代課長として招聘される。そして、第三次改正案で児童厚生施設の国庫補助が検討されたりした2.7の時期において、保育課長として保育所や児童厚生施設関連の事案に中心的に関わっていたのである。

結局2.7の時期で、実践の具体的イメージとその経験を有し、早期の実現可能性を重視していた吉見は、児童厚生施設がまだまだ未整備状態であるがゆえに、その法的位置づけを拡充することよりも、「母親クラブ」や「児童指導班」といった地域組織づくりの創設を提起し、学童保育事業を児童厚生施設ではなく保育所に位置づける、という現実策を優先した。そのため、結果として、松崎の観点から学童保育機能を除いた、「健全な遊び場」としての児童厚生施設、という法的位置づけが後に引き継がれていくことになった、と解釈することができよう。

さて、このことをもって、児童厚生施設条項は制度的「不整合」を抱えた、つまり例えば学校外の子どもの生活全体をとらえた福祉を保障するという理念が根付かなかった、などと解釈することはできなくもないが、少し判断が早急である。確かに制定法の児童厚生施設条項や施設最低基準は、遊びの指導をすることが意識されているものの、そこだけを見れば、「健全な遊び場」に限定された内容といえるものであった。しかし、次章に示すように、法制定時の児童福祉思想を掘り下げ、制定法、施設最低基準に続いて、厚生省児童局から出された『児童厚生施設運営要領』（1950）を検討することによって、児童厚生

施設の歴史的解釈はより深められる。

4 法制定時の児童福祉思想と児童厚生施設

4.1 児童福祉法分析の視角と本論との関係

小川利夫は、児童福祉法制定過程を検討する際、法の対象を要保護児童に限定するか、全児童を対象とするかという広狭二義論を二者択一的に焦点をあてる分析手法では、問題の本質が十分に見えてこないとし、“(広狭二義論の)問題は抽象的・一般的に評価されるべきものではなく、だれが、どのような意味で、とりわけどのような現実の児童福祉問題を基軸にすえながら広狭二義論を主張してきたかについての具体的分析と評価が、そこでは重要な意味をもつ”と述べる²⁷⁾。そして、児童福祉法制定時の直接的な政策的関心は浮浪児、戦災引揚孤児の問題にあったものの、当時およびその後における児童福祉を支えている政策的関心の核心は必ずしもそういった問題ではなかったとし、立法案に直接関わった松崎芳伸の次のような指摘こそ、“その後において一段と明白になった政策・行政としての児童福祉の基調を予見するものであった”としている²⁸⁾。

松崎の指摘とは、“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であるかどうかは、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とらえるか、経済の内において—経済の合法則性との関連において—とらえるかにあると思う。そして、私は、児童政策を、倫理的色彩からでなく、『経済関係そのもの裡から、経済機構の必然的發展の裡から、基礎付け』ることによって始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”というものである²⁹⁾。

つまり、本論にひきつけると、児童厚生施設条項の制度的「不整合」の問題は、立法者としての厚生官僚らが、「経済の合法則性との関連において」、どのような考えと見通しをもって児童厚生施設条項や最低基準をとらえていたのか、を客観的に分析し、その意味や意義を探ることが必要である、ということがいえる。

4.2 法制定時の児童福祉思想と児童福祉法立案

松崎に代表される、「経済との合法則性との関連において」児童福祉をとらえる思想は、次の文章に集約される。それは、“児童福祉法において若干の萌芽を見せたにすぎない社会連帯責任論の発展としての社会保障法体系が、経済の外からの負担としてでなく、経済の裡から、経済政策の一環として考えられる時、それは、案外案ずるより生むが易い結果をみるのではなからうか”というものである³⁰⁾。

児童福祉法は、「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生れ、且つ、育成されるように努めなければならない」(第1条)という考え方、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」(第2条)という規定にみられるように、社会の連帯責任を謳った。しかし、この考え方は、“法の実態規定としては、極めてかすかに頭を出しているにすぎない”。“この考え方が完全な姿として具象されるのは、社会保障という形式”の確立が必要である。この社会保障制度体系の確立が“経

済再建の基本的条件の一つ”として徹せられれば、“社会連帯論をさらに完全な姿において児童行政の中に、『児童福祉法』体系の中に生かせる”ようになるだろう。このように松崎は考えたのである³¹⁾。

ここで法立案にひきつけて注目すべきは、松崎は経済政策としての社会保障制度体系が確立していくにしたがって、法の実態規定が整備されていくべきと考えており、いわゆる「児童福祉法の法的構成とその論理の不整合性の問題」は時期的制約上、仕方のないものととらえていた、と解釈できる点である。

同時期の別の文章では、保育所と幼稚園の関係において、将来保育所で就学前教育が行われ、幼稚園が保育所と同じ考え方で親から子を預かるようになることで、保育所と幼稚園の観念が統合されることを期待している、という見解とのつながりで、“将来あるべき姿と、現在の法律条文にあらわれる姿とは、異なって差支えないし、異ならざるを得ないと私は考えている。法律というものは、現在の社会経済機構に秩序と進歩をあたえるものである。その進歩は、あくまで大地に根のついた進歩であり、一足跳びのものではない”と述べている³²⁾。

最低基準を当時の経済的身長に合わせようとすることは自然であろうが、法立案においてもこの論理を適用したことは、「法律条文にあらわれる姿」自体を固定的にとらえ、法的構成の不整合性として批判することは本質的ではない、という意味で法解釈上見逃せない点である。特に児童厚生施設条項は法制定以降変わっていないのであり、したがって、時を経た実態を前提にして制度的「不整合」を指摘することは適切ではないといえるだろう。

4.3 『児童厚生施設運営要領』における児童厚生施設観

最低基準作成後まもなく、厚生省児童局による『児童厚生施設運営要領』（1950年3月。以下、『要領』と略記）が出された。これは、施設の根本理念は一つのものでなくてはならないという観点から厚生省の「試案」として出されたものであり、法的拘束力があるものではないが、それだけに立法者の児童厚生施設に対するイメージ・思想が直接的にあらわれているものといえる。当時、児童厚生施設関係の事案を担当していたのは児童局保育課であり、課長は先程も紹介した吉見静江であった。『要領』の内容をみても、吉見の「生活指導の場としての児童厚生施設」観と類似するものがある。

具体的には、「児童厚生施設とは何か」の項で、都会における遊び場不足、農村における遊具充実や集団活動への欲求を解消するために、屋外の児童遊園、屋内の児童館がそれぞれ必要だと述べた上で、“(児童厚生施設は)健全な遊びを与えて健康を増進し又は情操の陶冶ということを目的として運営され、子供の人格を成長させることを忘れてはならない。単に場所や遊びを提供しているだけで指導がないと、却って危険を生じさせたり、子供たちに悪影響を与えるようなことが起らないとは限らない。児童厚生施設は子供の人格を円満に伸ばすために、レクリエーションを手段とする施設であって、その目的をはっきり達成するために設備と運営をしなければならないのであり、それが最低基準に定められているのである”として、法条項や最低基準と、単なる遊び場ではないとする『要領』は一貫していることを強調している³³⁾。

そして施設任務の核として、“心身の向上をはかること”を掲げ、その要素として「情

操」「健康」「創造」「自主性・協同性・親和性」「よい生活習慣」「文化的教養」をあげ
る。また、「児童厚生施設の設備」に関して、“現状にかんがみ、設備については何か児童
厚生施設としての特色がでていけばよい”とした上で、それよりも“むしろ指導者を置く
というところに重点がある”と述べている³⁴⁾。

そして、次の「児童厚生施設の職員」の項目においては、“よい指導者を得られれば、
子供は（中略）自分たちの能力に適した遊びや創作をたのしみ、そこにできる社会関係を
正しいものにすることができる”とし、“これは児童厚生施設を楽しい場所とするために
最も基本的なことである”と強調している。指導者の条件としては、命令的になることは
禁物とした上で、“子供の方から自然にひきつけられて、指導者についてくるように、親
切と明朗さをもって子供たちに接し、知らず知らずの間の生活指導が行われているように
ならなければならない”と述べ、指導者の任務として、「地域の状況を調べること」「子供
を観察すること」「子供を見守ること」「指導すること」「記録をとること」「管理すること」
「家庭との連絡をはかること」の7つを挙げている。さらに、次の「指導の内容と方法」
の項目では、“ただ文化的教養を目的とする遊びを与えるというだけでなく、むしろ、
それによって、子供の創造の心を刺激し、創造の喜びを教え、それが原動力となって子供
の文化的教養が高まることが望ましいのである”と、法条項の「遊びを与えて」という文
言をより深める思想を述べている。指導の方法については、“個別指導（ケース・ワー
ク）：指導されるものが自主的に立って行くことができるように、周囲の条件を整えてや
りそれと同時に本人にその能力や気力を吹き込むこと”と、“集団指導（グループ・ワー
ク）：指導される子供たちが一つのグループに集まっている場合には、そのグループ自体
として、これに参加している子供たちの相互的協力と指導者の協力、貢献によって、参加
している子供たちが向上しそれにつれてグループもよくなるように仕向けることであ
って、単に大ぜいを一緒に指導することではない”を柱とすることを強調している。そして
指導の延長には、“子供たちが自分たちで考え、自分たちで遊ぶというやり方をはじめ
る必要がある”とし、子どもの自主的な組織づくりを通してはじめて、子どもは正しく育成
されるとする³⁵⁾。

ただし、文章の中には、施設設置に国庫補助がないことは残念であることや、現状では
にわかには適切な職員を得ることは難しいこと、さらに将来的に施設や職員が整備される必
要があること、といった記述もある³⁶⁾。

以上でとらえられる『要領』の児童厚生施設観の特徴は、①遊び・レクリエーションを
通した子どもの生活指導の場であり、さらに、②子どもの自主的な組織活動を促すこと
による健全育成の場であり、そのために、③今日でいう「ファシリテーター」のような指導
者の存在が不可欠な場である、といえるだろう。そしてこの観点は、法条項や最低基準に
含まれているとしている。しかし、こうした構想はにわかには具体化するものではなく、「経
済との合法則性との関連において」実現可能な時期が待たれるもの、という認識もなされ
ているのである。

4.4 児童厚生施設の立法意思

以上のように見てくると、児童厚生施設の成立過程においては、政策的な力学の影響力
がありつつも、原理的・思想的立法意思が積極的な形で示されていたことが分かる。つま

り、遊びを目的としてではなく手段としてとらえ、手段としての遊びを通して、子どもの生活を改善し、子ども自身の自主的な組織活動を創造・発展させる、という指導理念の必要性が立法意思として認識されていたということであり、将来展望の中で、つまり、経済の合理性との合法則性の中で、地域にそうした意図的な指導性を有した場としての「施設」が存在することの必要性を厚生省は明確に認識していたということである。福祉と教育の縦割りに拘束されない施設観が、児童福祉法成立時に立法意思として提起されていたといえるであろう。したがって、法条項や最低基準を、遊びの指導に限定した空間保障の場としての観点に根ざすもの、とのみ解釈することで制度と機能の間の「不整合」を指摘することは適切ではなく、むしろ法構成の不整合性は当初から意識されていた、ということが分かる。

5 まとめ

本論は、児童厚生施設条項の変遷と立法者の児童厚生施設観との詳しい関連について、そして、児童厚生施設の原理的・思想的立法意思の詳細について、それぞれ明らかにすることを目的としてきた。その結果、条項の変遷は、3名の立法者の児童厚生施設観（「遊び場」、「学童保育も含めた健全な遊び場」、「生活指導の場」）の違いとして反映されていたことが分かった。そして、立法意思として、手段としての遊びを通して、子どもの生活を改善し、子ども自身の自主的な組織活動を創造・発展させる、という指導理念の必要性が認識されていた、ということが分かった。このことにより、児童厚生施設の制度と機能の間に「不整合」があると認識されてきた従来のとらえ方は適切ではないことが明らかにされた。

さて、この知見はどのような意義があるだろうか。最後に2点指摘しておきたい。一つは、上記のような指導理念をもつものとして児童厚生施設の法条項や最低基準をとらえ返すことで、制度的「不整合」との解釈にとどまらない法解釈の論理をつくることが可能になる、ということである。例えば、「健全な遊びを与えて、その健康を増進し、又情操をゆたかにする」という法条項の文言を、遊びを通じた子どもの福祉的ケア・生活指導・人格向上の意味を含むものとして解釈し、「遊びを指導する者」を超えた児童厚生員の役割をよりふくらませて理解することが、現行児童福祉法の枠内で可能となるであろう。そうすることによって、今日の実態にあった制度的改善を展望していく際の方向性（どこまで到達していて何が足りないか）がより明確になると考える。

そしてもう一つの意義は、児童福祉法立案過程の歴史的解釈をめぐって、新たなとらえ方が提案できる点である。つまり、この児童厚生施設条項の例が象徴するように、児童福祉法の構成上の不整合性は当初から立法者によって意識されていた、と解釈することで、法構成における近代市民社会の価値と法治国家の論理とのせめぎ合いを、「矛盾的つながり」として理解できるのではないか、ということである。詳述するならば、法立案時において、近代法の原理である人権や自由・平等を位置づけることが目指されはしたが、そうした近代的価値実現のための経済的基盤や経験（実践）、総じて「何ができ、何ができないかという基準」を十分にもたなかったため、その「基準」の大部分は経済との合法則性

にもとづいた人的資源形成の理念、いわゆる“『生ける法』と『国家権力の意志』つまり『権力を担う階級の意志』との現実関係”³⁷⁾に求めざるを得なかった、という意味で、近代市民社会の価値と法治国家の論理は矛盾的につながっている、ということである。このように解釈することは、つまり、近代市民社会と法治国家は同じ現実の二つの側面にすぎない、ととらえることは、児童福祉法の本質を見通すうえで欠かせないことだと思われる。

本論では、立法者の児童厚生施設観を支えた理論的背景（社会事業理論と児童福祉との関係、社会政策としての児童福祉観など）に十分ふみこめなかった。児童厚生施設の理論的背景を探る上で欠かせない作業だと思われるので、今後明らかにしていきたい。

注

- 1) 土井洋一“児童館の成立過程と今日的課題”＜海老原治善他編著『子ども・地域にせまる児童館活動』エイデル研究所，1983＞ pp. 26-50、上平泰博“児童館の源流を求めて”『童夢』第6号，1983，pp. 20-39、森本扶“戦後の児童館実践理念の変遷—1970年代以降の東京都を中心に”『日本社会教育学会紀要』No. 40，2004，pp. 91-100
- 2) 土井，*op. cit.*、上平，*op. cit.*
- 3) 土井，*op. cit.*、上平，*op. cit.*
- 4) 児童福祉法研究会『児童福祉法成立資料集成 上巻』『同 下巻』ドメス出版，1979に加え、寺脇隆夫編『続 児童福祉法成立資料集成』ドメス出版，1996も参照。
- 5) 資料1参照。
- 6) 厚生大臣の諮問に応じ、社会事業の重要事項についての調査審議をする機関。その後の日本社会事業協会、日本社会福祉協議会、現在の全国社会福祉協議会。
- 7) 小委員会名簿は見つかっていないが、当時の関係者の記述などを参考に以下のように推定されている。本論で注目する吉見静江もこの委員会メンバーに入っている。
委員長＝赤木朝治 副委員長＝田中二郎・團藤重光 委員＝最上英子・山崎道子・賀川豊彦・吉見静江・生江孝之・山高しげり・小田八重子・柳川真文・城戸幡太郎・青木誠四郎・青木延春・高木憲治・郡祐一・日高第四郎
(傍点筆者 寺脇，*op. cit.* pp. 18-19)
- 8) “母親クラブは、家庭の母親に対して児童の余暇指導、健康、栄養、社会生活訓練等に関する正しい知識をあたえることによって、保育所、母子寮、児童厚生施設に於ける児童の家庭以外の育成と相俟って、健全なる児童の生活指導に遺憾なきを期することを目的とする”(厚生省児童局『市町村と児童福祉活動』財団法人日本少年教護教会，1953，pp. 186-187)もので、地域の母親と児童福祉関係者による自治組織である。
- 9) 児童指導班とは“現下我国児童の日常生活に於ては、児童の余暇を利用した生活指導が組織されていない結果、種々の弊害を招来している現況である。従って児童の生活指導に組織性をあたえ以て心身共に健全にして社会性に富み情操豊かな児童を育成するための”(厚生省児童局，*op. cit.* p. 176) 組織であり、地域の有志の学生や青年団リーダーによって自治的に運営される。

- 10) 土井, *op. cit.*、上平, *op. cit.*
 - 11) 児童福祉事業の強化拡充にむけての活動継続の必要から、日本社会事業協会によって設置された委員会の第1回総会。
 - 12) 児童福祉法研究会 1979, *op. cit.* 上巻 p. 744
 - 13) なお、2.1~2.2の時期の児童厚生施設観の背景にある中川の考えや、法案作成の根拠に関わる直接の証拠資料は見つかっておらず、判然としない。
 - 14) 松崎芳伸『児童福祉法』財団法人日本社会事業協会, 1948, p. 1
 - 15) *Ibid.* pp. 135-137
 - 16) 松崎芳伸“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, 1948> p. 19
 - 17) *Ibid.* p. 19
 - 18) 松崎芳伸『児童福祉施設最低基準』日本社会事業協会, 1949, pp. 127-129
 - 19) *Ibid.* p. 130
 - 20) 石原による、“松崎氏は学童保育の必要はみとめつつも、『児童全般』の遊び場問題の解決によって、学童保育の問題をも解決できると捉えていた立場であった”という指摘が当てはまるといえる(石原剛志“児童福祉法における学童保育条項” <児童館・学童保育21世紀委員会編『児童館と学童保育の関係を問う』萌文社, 1998> p. 151)。
 - 21) 注7) 参照。
 - 22) 吉見は2.5の時期は、主に保育所の最低基準作成に関わっている。
 - 23) 吉見静江“保育所と児童厚生施設” <山高しげり編『こどものしあわせ―児童福祉法はどんな法律か』清水書房, 1948> pp. 41-46
 - 24) 児童福祉法研究会, *op. cit.* 下巻 p. 579
 - 25) 吉見が保育課長時の1953年3月、児童局より『市町村と児童福祉活動』が出版され、児童厚生員の箇所に次のような記述がある。“この児童厚生員は専任で得られれば結構だが、現状ではなかなかそこまで望みがたいので、他の児童厚生施設の児童厚生員を兼任し、または巡回の者であってもよいとされている。この場合、児童厚生員の仕事に協力する学生や青年、婦人、母親などの有志奉仕者が、施設に交替で働いていることが望ましい。”(厚生省児童局, *op. cit.* p. 99)
- また、児童指導班の箇所に次のような記述がある。“今日では児童遊園の多くが指導者のないままに荒廃しているので、児童遊園における児童の指導活動には、子供会の有無にかかわらず、児童指導班の活動にまつところが多く、又児童福祉施設に対する奉仕活動として児童指導班は重要な役割を有する。”(*Ibid.* p. 175)
- このように、「荒廃」状態の児童厚生施設に先んじて児童指導班の整備をおこなった理由が明示されている。
- 26) 興望館セツルメント少年少女部では、「近隣児童ノ全人格的発達ヲ補導」することを目的に、学習指導や運動、日曜礼拝、クラブ活動などをおこない、児童図書館や児童遊園地を設置していた(瀬川和雄『興望館セツルメントと吉見静江 その実践活動と時代背景』社会福祉法人興望館, 2000, pp. 108-112)
 - 27) 小川利夫“教育福祉の権利―児童福祉法研究の視点”『季刊教育法』第9号, 1973, p. 41

- 28) *Ibid.* p. 41
- 29) 松崎, *op. cit.* p. 46
- 30) *Ibid.* p. 50
- 31) *Ibid.* pp. 20-37
- 32) 松崎芳伸 “保育所と幼稚園” 『幼児の教育』 第46巻第10号, 1947, pp. 6-7
- 33) 厚生省児童局 『児童厚生施設運営要領』 1950, pp. 5-8
- 34) *Ibid.* pp. 8-14
- 35) *Ibid.* pp. 25-47
- 36) *Ibid.* p. 7, pp. 26-27
- 37) 小川利夫 『社会教育と国民の学習権』 勁草書房, 1973, p. 236