

# 保育政策の歴史的展開と保育士養成

## Historical deployment of a childcare policy and childcare worker training

森 合 真 一

Shinichi Moriai

### はじめに

本稿では、保育政策の沿革から保育士養成の変遷を概観し、保育士資格法定化の内容と法定化の背景、また、法定化後の保育士資格の意義について整理する。

また、保母・保育士が歩んできた歴史を振り返りつつ、社会福祉構造改革と保育所待機児童解消政策の下で保育士が子どもの権利擁護のための専門職となるためには保育の提供者である保育士とサービスの利用者側である保護者が互いの立場を理解し、子どもの権利擁護のために一人ひとりの子どもに向き合い、一人ひとりに応じた保育サービスを形成していくような実践が求められる。このためには「保育」に関する学びに加えて、「保育指導技術」（ソーシャルワークやケアマネジメントなど）の専門性を確立することが必要である。

### 1. 保母養成の制度化

保母の養成が制度化されたのは1948年、厚生省児童局長により通知された「保母養成施設及び運営に関する件」である。それ以前は、幼稚園保母を主体とする養成が行われており、1878

年に東京女子師範学校附属幼稚園保母練習科が設置されたことがその始まりである。しかし、法的に保母資格が定められたのは1926年のことであり、それまでは「小学校本科正教員又は準教員」という資格で保母になる例が多かったため、1926年、幼稚園令において「保母ハ幼児ノ保育ヲ掌ル、保母ハ女子ニシテ保母免許状ヲ有スル者タルベシ」と規定された。一方、託児所（保育所）については何の規定もなく、大正期に現れた公立託児所ではこれまで保母であった者が多かったが、現実には、女子であれば誰でも託児所保母として就職することができたのである。

ところが、保育所保母になるためには高等学校卒業を資格取得の条件とする保母資格取得証明書を持たなければならないことが、1947年、児童福祉法の制定により定められた。専門職化の始まりである。これ以後、保母養成は専門職化を目指していくことになるが、当時の厚生省告示第57号に規定された保母養成所は、大阪府立保母学院や名古屋市立保育専門学院など数か所に過ぎず、そのため、応急的に保母試験制度が必要であった。1954年の保母資格取得者

8,859人のうち保母試験取得者が7,617人(86.0%)を占め、保母資格は全面的に保母試験に依存していた。しかも、需給関係のアンバランスから厚生省は同年、「児童福祉施設最低基準に定める保育所保母の特例に関する省令」を出し、無資格保母の存在を容認する措置をとった。無資格保母については保母に代わる女子について採用要件や期間を定めるなど制限を設け、臨時的性格を打ち出しているが、保母の専門職化に逆行することは否めない。この省令は1979年に廃止されるまでの25年にわたって存続したのである<sup>1)</sup>。

## 2. 児童福祉法制定後の保育政策

1947年の児童福祉法成立時には「保育に欠ける」という文言が条項の中に挿入されておらず、幼稚園との関係において混乱が生じたため、1951年「保育に欠ける」という文言が法第39条に挿入された。また、1952年には「児童福祉施設最低基準」が制定され、保育所など児童福祉施設の設備・運営に関する最低基準が詳細に示され、全国一律のサービスを受けることができることで、保育における質的な格差は解消された。

山縣文治は、戦後の保育サービスの展開について、第一期：戦後処理期、第二期：高度経済成長支援期、第三期：就労を通じた女性の自立・自己実現支援期、第四期：地域子育て支援推進期の4つに分類している。ここではこの4分類に基づいて保育所と保護者の関係性についての変化を概観する。

### 2.1 第一期(戦後処理期)

敗戦後の子どもを取り巻く状況は大変厳し

く、保育所入所要件について経済的要件は規定されていなかったが、保育所入所児童の多くは、母子家庭など母親の就労ニーズの高い経済的困窮層の児童であった。

終戦後、最初に保育所を始めたのは民間である<sup>2)</sup>。空襲による焼け野原の中で子どもたちを集めて活動する「青空保育」が行われた。母子家庭の生活は厳しく、食糧事情の悪化するなか子どもたちの食料を確保するために奔走する保育者の姿が、当時の保育所の記録に描かれている。また、保育所の設立においては民主保育連盟が大きな役割を果たした。民主保育連盟は、戦後GHQ(連合国軍総司令部)の援助を受けて婦人運動の中核となっていたグループで、1952年に解散するまで都市を中心に保育所作りに奔走した。「婦人が社会において権利を獲得していくには、その就労を支える保育所が必要である」という信念のもと、現実的な保育所設立の手順を示している(表1)。

表1. 1950年度 民主保育連盟の方針

保育所作りを広める

1. 集団自由地域、職安などを中心に地域的な力を結集して簡易な保育所を作る。この場合、公庫の融資など、あらゆる方法をとる。
2. 簡易保育所に公的補助を取る。
3. これをなるべく早く公的施設にさせる。
4. この活動のために必要な保母の短期養成。
5. この活動のために必要な資料・手引きの刊行。

一番が瀬康子『日本の保育』1962 p.186

## 2.2 第二期（高度経済成長支援期）

第二期は、母親と保育者が同じ労働者という立場で、それぞれの生活改善・待遇改善に取り組んだ時代である。

1960年代に始まる高度経済成長期は夫婦の共稼ぎが一般化していった。婦人の社会参加要求の高まりと共に、婦人の労働力を産業界も必要としていたことから、婦人の労働に対するニーズは高まっていた。こうした状況の下、保育所作り運動が母親の側から広がっていった。母親達は婦人解放要求として婦人労働を捉え、子どもたちが平等に教育を受けることへの要求から保育所作り運動を展開した。さらに、この運動は職場の整理合理化による労働者の切り捨てや、「婦人は家庭へ帰れ」という政府の政策に対する闘争としての広がりを見せていくことになる（一番が瀬他、1962）。

また、労働者が団結し、長時間労働の解消と賃金値上げ要求、身分保障を求めて保母の労働組合も設立され、保育の質の向上を目指して活動が活発になっていった。行政も保育所作り運動や経済界からの要請に押される形で1971年から1975年にかけて「保育所整備計画」を策定し、保育所の増設を行った。しかし、行政側の保育に対する立場は、「乳幼児の養育は、本来、家庭の責任で行うべきである」という一貫したもので、1964年に提出された中央児童福祉審議会のいわゆる「保育七原則（表2）」も、基本的にこの姿勢を反映したものとなっている。

一方、都市部における保育所の増設は深刻な保母不足となり、保母の確保が厚生省の緊急課題となった。労働条件に恵まれた企業に溢れる人材を保育に向けるためには保母の労働条件を

表2. 厚生省中央児童福祉審議会保育制度  
特別部会 第一次中間報告

『保育問題をこう考える』にみる、保育七原則
1. 両親による愛情に満ちた家庭保育
2. 母親の保育責任と父親の協力義務
3. 保育の方法の選択の自由と子どもの母親に保育される権利
4. 家庭保育を守るための公的援助
5. 家庭以外の保育の家庭化
6. 年齢に応じた処遇
7. 集団保育

緩和すること、保母の社会的評価を高め処遇の改善を図ることが必要となり、短期大学を中心に取り組まれている幼稚園教員養成とのタイアップが企画されることになった。1962年の保母養成教育課程の改正は保母資格と幼稚園教諭免許の同時取得を意図しており、同じ修業年限で保母資格と幼稚園教諭免許を同時に取得できることは、学生にとっては就職の場を広げることとなり、国にとっても、短期大学レベルの教育を受けた准学士保母を送り出すことになると高く評価した。

## 2.3 第三期（就労を通じた女性の自立・自己実現支援期）

広田寿子は、母親労働者に2つのタイプがあることを指摘している。一つは仕事を続けながら出産・育児をしてきた教員、看護師、技術職などの専門職に就く女性である。この女性たちの背景には高学歴化による専門職志向が存在する。もう一つは、一定期間子育てをした後にバ

ートタイム労働に就く女性である。いずれも婦人労働が一般化したことを示すが、前者と後者の女性では保育ニーズは異なっている。専門職は、一度退職すると同じ職場に復帰する事が難しいことから産休・育休明けの保育が必要となり、また、フルタイムの就労や時差出勤などの勤務形態から長時間の保育が必要になるなど、保育ニーズが多様化していった。

1973年に起こった「オイルショック」で深刻な不況、財政不足となり、高度経済成長から低経済成長に移行し始めると厚生省は、乳幼児は家庭で見ることが望ましいという基本姿勢を変えず、また、予算の増加を防ぐために保母の量的充足は終わったとして、保母養成の新設あるいは定員増は行わないとする保育抑制策を打ち出した<sup>3)</sup>。このことは、1979年に提出された「保育所入所措置及び運営管理の適正化」において「入所措置の決定にあたっては、その児童の家庭の構成、母親の就労時間等の状況を十分掌握し、措置基準に該当する児童が保育所の定員を超える場合においては、それらの事情を十分勘案して、その保育を要する程度の高いものから低いものにつき、定員の範囲内において、順次入所措置をとること」からも明らかである。保育所定員の厳守について、「このことは単に児童福祉施設最低基準に違反するのみならず、児童の福祉を阻害するものであり許されないものである」と強く戒めるとともに、保育時間の適正化を求め、開所時間が8時間に満たない保育所に対しては「保護者の無理解によって徒(いたずら)に保育時間が延長されて保母の過重労働を招くことのないよう、保護者の理解と協力を得るよう指導すること」という指導が出され

ている。この当時、乳児保育も届出制の特定保育制度を採っており、保護者からは乳児保育・延長保育のニーズが強く表明されていたにもかかわらず、行政からの予算措置が見込めない以上、乳児保育の実施は保育所側にとってメリットが少なく、保護者へのサポート増加はそのまま保育士の過重負担につながることとなり、保育所側の多様な保育ニーズへの反応は鈍くならざるを得なかった。

この硬直的な保育サービスを補完したのが、いわゆる「ベビーホテル」と呼ばれる無認可託児所であった。1980年代には劣悪な環境下での保育に起因する乳児の死亡事故が社会問題化し、ベビーホテルを規制するとともにベビーホテルを産む原因となった硬直的な保育サービスにも批判が高まった。これを受けて、1981年に試行的な夜間保育事業が開始され、延長保育制度・年度途中入所の円滑化・乳児保育の一般保育化などのサービスが実施されていった。

保育所が整備されつつある一方、サービス利用者としての保護者とサービスの提供者としての保育士の協力体制は次第に弱まっていった。保護者にとって保育所は、お迎え時間について労働事情を理解せずうるさく言ったり、病児の受け入れを拒む融通のきかない存在になりつつあった。一方、保育士は、子どもの立場から親について乳児を保育所に遅くまで預けることに対する反発、熱があるのに保育所に連れてくるといった無神経な存在に映っていた。すなわち、延長保育や夜間保育は保育士の労働条件の悪化につながり、労働者同士でありながら対立する構図が生まれたのである。

## 2.4 第四期（地域子育て支援推進期）

1989年のいわゆる「1.57ショック」が第四期の始まりである。この少子化に対する危機感を背景に「子育ては母親の本性であり母親になれば誰にでもできる」という母性神話が否定され始めたのもこの時期の特徴である。平成10年度版「厚生労働白書」には、子育てに夢を持てる社会の形成をキーワードに、子育ての社会化の推進が強く押し出されている。

従来、我が国では「女性は生まれながらに育児の適性に恵まれている。子育ては母親の喜びであり、子どもに自愛と献身を尽くすのがあたりまえだ」とする母性感が信じられ、子育てに負担を感じる母親にプレッシャーを与えてきた。

その後、「子育てと仕事の両立支援」が課題となり、エンゼルプラン、新エンゼルプランにおいて、保育サービスの拡大と子育て支援メニューの充実が進められていく。1995年から実施された「緊急保育対策5ヶ年計画」では、低年齢児保育・延長保育・一時保育・地域子育て支援センターの整備について量的指針が示され、1997年に実施された児童福祉法の改正では、社会福祉構造改革に伴う規制緩和のほか、保育所の利用方式の変化、保育料の負担方式の変化、特別保育事業の自主事業化、乳児保育の一般事業化、保母から保育士への名称変更、不適切な環境にいる児童の保護者に対し市町村が積極的に保育の利用を進める保育の勧奨制度などが実施された。

下げ止まらない合計特殊出生率<sup>4)</sup>を前に、保育メニューも増やされ、限られた予算のなかで効率よくメニューを実施するための規制緩和は、保育の質の低下について危惧がささやかれ

つつも、保育所が保護者の多様な保育ニーズに応えてこなかったことについて糾弾されていった。

しかし、保育所側が保護者のニーズに対して反応が鈍かったのは政府の保育政策によるところが大きかったことを見逃してはならない。例えば、第三期まで厳しい監査の対象となっていた定員の厳守は、構造改革や規制緩和の流れの中で簡単に覆されていた。また、育児休業に伴う年度途中での乳児の受け入れや一時保育の推進にあたって保育所の入所定員の弾力化が通知されている。もちろん、硬直化した定員よりも、現実に応じて定員増になってもサービスが必要な層にサービスが提供されることが望ましいのはいうまでもない。このことは子どもの権利擁護の観点から望ましいことなのか、点検が必要であろう。そして、保護者支援や保育サービス拡大が、子どもとその家族のために実施されるためには、保護者と保育士が協働し、家庭生活も含めて子どもにとって最適な保育のあり方を考えることが重要である。

## 3. 地域子育て支援推進期後の保育政策

1.57ショックに象徴される出生率の低下（1989年）、国連の「子どもの権利に関する条約」への批准と国際家族年（1994年）など影響により、1990年代に入ると保育に関する問題が関心を呼び、様々な提言や施策が打ち出された。ここでは、その主な提言や施策を以下に示す。

### 3.1 「これからの保育所懇談会」報告書 (1993年)

1992年6月、厚生省は児童家庭局長私的諮問機関として「これからの保育所懇談会」を設置し、「今後の保育所のあり方について－これからの保育サービスの目指す方向－(提言)」を報告した。この報告書は機能面から保育所のあり方について追求し、その理念を明らかにしている。それぞれの項目は独自の課題を持つが、保育所機能のあり方は、仕事と子育ての両立を支援する機能の強化と、地域社会における子育て支援サービスを柱とするもので、これからの保育所は伝統的・定型的な法に規定された保育事業の充実と、全ての子育て家庭に門戸を開き、家庭養育を支援する新しい非定型的な機能を併せ持つべきであると提言されている。

### 3.2 エンゼルプランの策定 (1994年)

1992年10月、厚生省児童家庭局は「たくましい子ども・明るい家庭・活力とやさしさに満ちた地域社会を目指す21プラン研究会」を発足し、子育て家庭に対する支援対策の強化推進を図った。この流れは、文部省・厚生省・労働省・建設省の四大臣合意によって策定された「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(エンゼルプラン)へと結実し、その具体化の一環として、厚生・大蔵・自治の三大臣合意による「緊急保育対策事業等5か年事業」が策定された。

「子育てと仕事の両立支援」と「家庭における子育て支援」を柱として、保育所に大きな期待が寄せられていた。

### 3.3 中央児童福祉審議会基本問題部会の中間報告 (1996年)

1996年12月、中央児童福祉審議会基本問題部会は中間報告を取りまとめた。その中に「少子化社会にふさわしい保育システムについて」というテーマで保育所のあり方が述べられている。夫婦共働き家庭の一般化、少子化傾向、家庭や地域の子育て機能の低下を前提に、「子育てに対する社会的支援の強化」と「多様な子育て支援システムの整備」を柱としており、これまでの画一的な保育から保育所の主体性に基づく保育への変化を求めている。それは、利用者が各保育所の基本方針・保育サービスの種類など、市町村から公開された情報に基づいて選択するシステムの導入である。

保育所には、これまでの行政主導による画一的な保育活動に安住するのではなく、子育て家庭や地域の実態を把握して、保育所自らが何を意図すべきかを主張することが求められる。さらに保育所が子育て支援体制の中心であることを明確化したうえで、各関係専門機関との連携、地域における社会資源とのネットワークの構築を求めている。

### 3.4 新エンゼルプランの策定と家庭的保育事業 (2000年)

低年齢児保育に対する要求は働く母親の就労に伴って益々高まり、厚生省は、これまで特定の保育所を乳児指定保育所として実施してきた制度を廃止し、0歳児の保育士定数を改正し、乳児保育の一般化を図った。また、いわゆる新エンゼルプラン「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画」(2000年)においても低

年齢児保育の充実を強調しているが、これら女性の就労保障による少子化対策は、なかなか進展しなかった。

### 3.5 次世代育成支援推進法（2003年）

2003年7月、次世代育成支援対策推進法が成立した。この法律は2015年3月31日までの時限立法となっているが、今後の子育て支援が法定化されたことで社会全体の取り組みとして位置づけられたといえよう。なお、2014年4月、本法は改正され有効期間が10年延長され、2015年4月より次世代育成支援対策の実施状況が優良な事業主に厚生労働大臣による特例認定制度が創設されることになった。

### 3.6 子ども・子育て関連3法（2012年）

2012年8月に子ども・子育て関連3法（子ども・子育て支援法、認定子ども園法の改正法、関連法律の整備法）が公布され、2016年4月1日までに新システムが導入されることになっている。

## 4. 保育士養成と法定化

### 4.1 保母と保母会の創設

保育士の前身である保母は、児童福祉法が完全施行される前の児童福祉法施行令第13条に「児童福祉施設において、児童の保育に従事する女子を保母といい…」として規定された。その当時、社会福祉専門職は法定化されておらず、「保母」も法定ではなかったといえ、社会福祉の専門職として初めて規定された。児童福祉法が要保護児童を児童福祉施設で保育することとして、そのための専門職として「保母」が

施行令に規定されたのである（1948）。こうして保母養成の制度化が始まった。

その後、全国社会福祉協議会全国保育協議会のもとに保育所保母が中心となって、1956年に全社協保育部会保母会（略称「全社協保母会」）が結成され、その後、全社協保母会は、全国保母会、全国保育士会と名前を変えながら今日に至っている。

### 4.2 保育士資格法定化への道

1970年、中央児童福祉審議会は「保母の資格について免許制とする検討が必要」との意見具申を行った。また、その翌年にいわゆる社会福祉士法案（旧法案）が発表されると、保母会に保育制度研究会が発足し、全社協保母会としての意見も提出されている（「全社協保母会だより」第30号）。その後、免許法としての保母・保育士免許法試案が作成され検討が続けられることになり、「保母会だより」第61号（1980年1月15日）では、当時の厚生省児童家庭局長の「政府提案を検討したい」との談話が一面を飾り、また、第65号（1981年1月15日）には、保育者の免許に関する法案要綱（案）も提案・紹介されている。しかし、1987年に社会福祉士及び介護福祉士法が制定・交付されるたが保育士資格は法定化されず、保育士資格はその後塵を拝することとなった。

こうして保母資格の法定化は頓挫したが、この間、保母資格は男性保育者の行政苦情に対する総務庁行政監察局のあっせんを受けてジェンダー的な表現を改めた名称の改正が実現されることとなり、1999年度から、児童福祉法施行令の改正により「保育士」と名称が変更された<sup>5)</sup>。

その後、政府の規制緩和という大きな流れや子どもの虐待死事件、次世代育成支援施策の動向などを契機として保育士に対する社会的要請が高まり、保育士資格の法定化が再び課題として浮かび上がることとなったのである。

#### 4.3 保育士資格の法定化

2001年の国会において保育士資格の国家資格化が可決成立した。そして、2003年11月29日から新しい保育士資格に基づいて業務が進められている<sup>6)</sup>。この法定化された保育士資格における保育士の業務を、これまでの業務と比較すると3点の違がある。

1. 施設で子どもの保育を行う専門職として出発した保育士に、施設だけではなく地域社会で幅広く保育を行うために「児童福祉施設」という場所の規定が削除された。
2. 国家が保育士を保育技能の専門職として認定し、名称独占の権利と守秘義務・信用失墜行為の禁止・自己研鑽の努力などの義務を与えた。
3. 地域では保護者が子どもを養育しており、その保護者の養育を支援することで、子どもの保育をよいものにするため、保育士の援助対象に保護者を加え、保護者に対する「保育指導」を重要な業務として位置づけた。

#### 4.4 保育士資格法定化の背景と意義

保育士資格創設当初の保育士の業務は、家庭や地域で育てられない子どもを児童福祉施設で育てることとされていた。つまり、施設保育士が、唯一の保育士であった。ところが、家庭や地域における子育てが危機的な状況となったた

めに、保育士資格を法定化して保育士を施設から解き放ち、その業務を子どもに対する「保育」と保護者に対する「保育指導」の2つにした。すなわち、保育士の業務は社会情勢の変化を受けて、施設の子どもに対する保育から、すべての子どもと保護者に対する子育て・子育ての支援へと広がりを見せたといえる。

#### 終わりに

児童福祉法成立以来、保育士は社会情勢の変化に対する保育政策によって「子どもの最善の利益」を追求し、社会福祉分野に立って親（保護者）を支えてきた。しかし、その実践は十分とはいえない。それは、保育士自身の力量不足があるのかもしれないが、それだけ子どもを取り巻く環境には厳しいものがあるといえる。

保育士は、これまでの蓄積により、「保育」については他の分野にひけをとらない専門性を確立してきたといえる。しかしながら、それは社会に十分浸透しているとはいえず、「保育」という生活を総合的に支援する専門性の特性でもあるが、未だに「保育学」そのものが成熟していないという側面もあると思われる。また、業務として規定された「保護者に対する保育に関する指導」は保育や子育て支援に付随する業務として扱われ、専門性を確立しないまま今日に至っている。社会福祉士や臨床心理士の専門性とは異なる独自の専門性を有する業務として「保育指導」を確立していくことが必要ではないだろうか。例えば「保育ケアマネジメント」ともいべき保育士に固有の援助技術というものである。

今後は、ソーシャルワークやケアマネジメン

ト、カウンセリングの専門的知識や技術を習得しつつ、保育指導技術の体系化やプログラムの開発に取り組むことが求められる。さらに、ソーシャルワーカーやカウンセラーが、子どもや保護者の支援を効果的に行っていくことができるよう、それぞれの養成課程に保育原理や社会的養護などの科目を導入するように求めることも必要とされる。そして、保育士養成課程に「保育指導技術論(仮)」や「保育指導技術演習(仮)」といった科目が盛り込まれることで、保育士の専門性の確立が図られていくのである。

#### 注

- 1) 一方では厳しい戦後処理の社会情勢化においては、臨時的、応急的な対処が迫られ、それが幼稚園と保育所に関する歴史的差別的事実を固定化することになり、今なお、払拭しきれない根強い課題となっている。また、子どもを取り巻く保育環境の著しい変容の中で、保育士養成が目指す専門性の高度化と保育現場の量的要求に応じる規制緩和との矛盾も、依然残されている。
  - 2) 保育所経費に公費負担制度が導入され、民間保育所が大幅に増加する。
  - 3) 質的充足のための個性的な保母養成はこの限りではないとの方針を打ち出した。この個性的保母の養成が意味する具体的な内容とは、乳児保育・障害児保育についての専門性の強化であり、力量の育成であった。
  - 4) 一人の女性が一生の間に産む子どもの数の推計値のこと
  - 5) 男性保育者は「保父」と呼ばれていたが、1998年の児童福祉法一部改正により保母の名
- 称を保育士と改め男女共通とし、翌年4月に施行された。
- 6) 法定化された保育士の業務は、児童福祉法に以下のように規定されている。「この法律で、保育士とは、第18条の18第1項の登録を受け、保育士の名称を用いて、専門的知識及び技術をもって児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者をいう」である。

#### 引用・参考文献

- 一番が瀬康子他、1962「日本の保育」医歯薬出版
- 広田寿子、1979「現代女子労働の研究」労働教育センター
- 植山つる他 編、1972「戦後保育所の歴史」全国社会福祉協議会
- 山縣文治、2002「現代保育論」ミネルヴァ書房
- 厚生労働省、「厚生労働白書 平成10年版」
- 西尾祐吾監修、安田誠人・立花直樹 編、2012「保育現場に役立つ相談援助・相談支援」晃洋書房

