

1960年代・1970年代の社会的養護制度・政策の展開 —集団主義養護論および全国養護問題研究会の動向を手掛かりに—

吉田幸恵

摘要：本稿は、1960年代・1970年代の社会的養護制度・政策の展開と「集団主義養護論」および全国養護問題研究会（養問研）の展開を検討したものである。その結果、以下3点を明らかにした。

1点目は、当時の社会的養護制度・政策は、全体的にきわめて消極的であり放置される傾向にあったことである。次に、養問研をはじめとする運動体が政策主体に対して措置費の改善等の譲歩を迫り、養護施設の生活水準の向上および児童の権利擁護を目指したが、強力な養護施設縮小政策の下で十分な譲歩を引き出すことは困難であった。同時に、当時の養護問題の本質的把握が不十分であったという限界もあり、真に子ども及びその家族の立場に立脚した運動にはなりえなかったことが2点目である。3点目は、集団主義養護論をはじめとする養護実践の理論化については進展しておらず、現在でもわが国における養護理論の発展は課題であることである。

キーワード 社会的養護、養護施設、集団主義養護論

はじめに

2000年代以降、わが国の社会的養護制度及び政策は、児童虐待問題対応を主眼として展開しており、児童養護施設をはじめとする社会的養護施設は、児童虐待の受け皿としての役割を模索している。しかし、児童虐待問題が顕在化する以前は、1947年「児童福祉法」制定当時に期待された戦後処理としての役割からの脱却が制度面においても実践面においても図れずにおり、1990年代によりやうく社会的養護施設の再編計画案が政策主体と施設関連団体双方から浮上するが、十分な制度展開につながることはなかったのである¹⁾。

本稿は、1960年代・1970年代の社会的養護制度・政策の展開と、この時期に登場した養護理論「集団主義養護論」および全国児童養護問題研究会（現名称。略称：養問研）との相互関連性を検討し、当時の養護問題の特質と課題を導き出すことを目的とする。さらに、これら特質と課

題が、現在の社会的養護制度・政策ならびに養護理論にどのように影響を与えているのかを考察するものである。

戦後、社会的養護に関連する組織・団体はいくつか存在してきたが、全国児童養護施設協議会（全養協）や全国児童養護問題研究会（養問研）（いずれも現在の名称）が主要なものとして挙げられる。これら組織・団体は社会的養護制度・政策に対しさまざまなアプローチを試みてきた運動体としての側面を有している。そのため、戦後の社会的養護制度・政策の展開を検討するうえで、養護問題の担い手である親や子といった当事者だけでなく、このような組織・団体の動向や影響を分析することは必須であるといえる。

なお、本稿で検討する時期の直前である 1950 年代は、社会的養護施設は戦後処理としての役割を果たしていた時代であったが、社会的養護施策にかかる財政が乏しかったこともあり、養護の質は極めて低劣であった。このことを背景に、施設における養育のあり方を問う「ホスピタリズム論争」が展開され、家庭的養護論をはじめとした養護改良論が唱えられるようになる。同時に、「ホスピタリズム論」は、「三歳児神話」など母性強調政策の根拠とされたため、社会的養護施設は家庭に優るものではない、いわゆる「必要悪」として見なされることになったのである²⁾。

こうした 1950 年代の社会的養護制度・政策の展開を受けて、1960 年代以降、戦後処理としての役割を終えたとされる社会的養護施設は、縮小路線に向かうことになる。その際に、社会的養護施設の積極的意義を唱え、縮小路線および消極的な養護論に対抗しようとしたのが、「集団主義養護論」およびこの理論に依拠する全国養護問題研究会（養問研）である。

社会的養護制度・政策は、養護問題の担い手である親や子どもによる当事者運動の力が弱いため、戦後一貫して当事者運動の影響を受けてこなかった。そのため、制度・政策の展開が鈍く放置されがちであったため、時代からも取り残されていく傾向が強かったと指摘できる³⁾。そのような中で、1960 年代の養問研の発足は、制度・政策に影響を及ぼす可能性を持つ運動体の登場といえ、焦点を当てて検討する意義があるのである。

1. 社会的養護制度・政策の展開

（1）1960 年代（昭和 35 年～昭和 44 年）の展開

1960 年代のわが国は、好景気を背景に経済成長政策が続けられ、国民生活が総じて豊かになった一方で、急激な産業構造の変化やインフレに伴う失業や生活基盤の脆弱化が引き起こされ、貧困問題も存在した時期である。そのため養護問題も、1950 年代の主に戦災を要因とする親の死亡をはじめとした単純な家庭崩壊から、労働者である親の生活問題を要因とする行方不明、離別、長期入院などの様態へと変化していったのである。

当時の家族については、1965（昭和 40）年に離婚時の子どもの親権者が父親から母親へと逆転したことが特徴的である。これは、明治期以降重視されてきた家父長制からの脱却とみること

もできるが、むしろ「母親（女性）よ、家庭に帰れ」といったスローガンに象徴される、母性強調の影響も見逃してはならない。一方、母性強調のスローガンとは裏腹に、1967（昭和42）年には女子雇用者が1000万人を突破し、パート労働を主とする安価な労働力として女性が労働市場に駆り出されていくという現象が出現する。こうして女性たちは、育児責任と負担が押し付けられる一方で、安価な労働力とみなされ労働市場に押し出されていったため、一旦離婚などにより「母子家庭」になってしまうと、貧困問題および養護問題に陥る高いリスクを背負うことになったのである。さらに、こうした母子家庭の生活問題（特に離別による）に対応する制度が乏しいまま維持され今日に至っている。1960年代は、産業構造の変化に伴い不足する労働力を安価な女性労働力によって補おうとする一方で、母性を強調することにより保育政策をはじめとする家庭養育支援政策を放置するという矛盾が家庭養育の歪みを引き起こした時代といえる。

当時の社会的養護制度・政策については、措置費の改善が1960（昭和35）年から1968（昭和43）年まで継続的に実施され、施設養護の水準向上が図られた。1950年代、措置費や施設養護に携わる人材の乏しさに起因する施設児童の生活の貧しさがホスピタリズム論争のなかで顕在化・問題視され、養護施設の施設長らを中心に措置費の改善要望がなされたが、その運動が制度改正に何らかの影響を与えたと推察される。

一方1961（昭和36）年には、情緒障害児短期治療施設が「児童福祉法」に新たに位置づけられる。同施設の創設は、政策主体が離婚家庭の増加や非行児童の社会問題化などを受け、施設養護の機能として治療・教育を強調するようになったと捉えられる。なお、同年には、3歳児健康診査、新生児訪問指導などの制度も新設され、児童福祉の対象が一般化するようになる。

こうした児童福祉制度及び社会的養護制度展開の中で、1950年代には戦後処理の一翼を担い児童福祉の中心的存在であった養護施設は、1960年代に入ると児童福祉政策の主流とみなされなくなったといえる。その象徴的な出来事が、1963（昭和38）年全国養護施設協議会・岡山大会における黒木利克（当時の厚生省児童局長）による「養護施設斜陽論」の展開である。黒木は、翌年の同協議会大会においても「養護施設は病院と思え、今年から設置する福祉事務所の家庭児童相談室の診療所と考えよ」と、養護施設の機能・役割の終焉と新たな転換の必要性を提唱した。当時、厚生省児童局長であった黒木のこの発言は、養護施設経営者をはじめ養護施設関係者に危機意識を持って受け止められた。さらに、1966（昭和41）年の行政管理庁による報告で「養護施設には待機児童がない」とされ、戦後処理としての養護施設の役割終焉とそれに伴う養護施設縮小政策の方向性が濃厚に示された。そのため、養護施設関係者は一層、施設存続の危機意識を強めることになったのである。

（2）1970年代（昭和45年～昭和54年）の展開

1970年代のわが国は、1970（昭和45）年に「高齢化社会」に突入するとともに、1970年代中盤には第二次ベビーブームを迎えるなど人口構造が大きく変化し、社会保障政策においても高齢者を対象とした政策、そして、児童一般を対象とする政策が重視されたといえる。しかし、こうした人口構造の変化よりも政策に大きなインパクトを与えたのは、1973（昭和48）年秋に起

こった第 1 次石油危機である。1960 年代まで好景気を背景に経済成長政策を続けてきたわが国は、1973 年初めには「福祉元年」を標ぼうし、福祉国家として社会保障政策を充実させる方向性を示したが、同年 11 月に起こった第一次石油危機による景気の後退および国家財政の減少を受け、翌年には早々に「福祉見直し」とし、社会保障政策縮小路線へと転換したのである。社会保障制度および社会福祉制度全体が緊縮財政下に置かれる中で、すでに 1960 年代後半において縮小政策の方向性が示されていた養護施設関連制度は、一層縮小路線を極めていくことになったのである。

そのため、1970 年代の養護施設に関連する制度・政策の主な動向は、1971（昭和 46）年および 1972（昭和 47）年に開差は正措置、1978（昭和 53）年に暫定定員制の導入に代表される、養護施設縮小政策の実施といえる。なお、1973（昭和 48）年には、「養護施設入所児童等の高等学校への進学の実施について」（児発第 278 号）が通知され、低い施設児童の高校進学率に対して進学支援が実施されたり、1976（昭和 51）年には措置費の改善及び直接処遇職員配置の改善が実施されたりもし、一定の充実も図られた。しかし、直接処遇職員配置の改善は、1976 年を最後に 30 年以上も据え置きとなるなど、1970 年代以降、養護施設縮小政策は強力に維持されていったのである。

当時の養護問題発生要因についてみると、両親の「死亡」は減少し、すでに 1960 年代に高まりつつあった「行方不明」「離別」の比率が高まっている。養護施設入所児童の親は若い世代が多く、乳幼児の入所割合が高かったことも当時の特徴である。1973 年の第 1 次石油危機、1979（昭和 54）年の第二次石油危機による景気の後退とそれに伴う失業および生活基盤の脆弱化により、貧困問題ならびに養護問題は広がり、その発生数は増加したと推測されるが、実際の養護施設措置児童数は減少傾向にあった。こうした養護問題の潜在化は、のち 1980 年代に「ベビーホテル問題」として社会問題化したのである。また、「コインロッカーベビー現象」がマスコミに取り上げられたのが 1973 年ごろである。コインロッカーベビー現象は子殺しという最悪の形態の児童虐待の一つであるが、当時は「児童虐待」という社会問題として認識されるのではなく一過性の問題として注目され、その原因が深く追及されることもなかったのである。むしろ、母親への批判とともに母性が強調されるという形で社会に受け止められたといえる。

2. 積 惟勝の提唱した集団主義養護論と全国養護問題研究会の動向

（1）全国養護施設協議会の変質と集団主義養護論提唱の経緯

「集団主義養護論」の提唱は、1964（昭和 39）年の第 18 回全国養護施設長研究協議会で、積 惟勝（せき これかつ）が「養護理論を積極化し、施設を集団主義的教育の場とせよ」と意見発表したことに端を発する。積がこの意見発表をした理由は、当時の養護施設の方向が極めて消極的で、全国養護施設協議会の養護方針も「教育治療的」養護が強調されていたこと、発言の前年である昭和 38 年全養協大会にて当時の児童局局長であった黒木利克が「養護施設はすでに斜陽

である。施設長はボヤボヤしてはいけない」養護施設斜陽論と述べ、さらに、翌年同大会において前述したとおりの発言をしたことを受け、「施設こそが人間教育の場である」と施設養護のプラス面を強調したかったからとされている⁴⁾。

このように、積が集団主義養護論を提唱した背景には、養護施設斜陽論に象徴される養護施設縮小政策への危機感があったことが第一であるが、それに加えて当時の全養協の変質と自己矛盾の深まりが関係していると考えられる。1950（昭和 25）年、当時の全養協の前身である「全国養護施設協議会（第一次）」は、社会福祉関係の業種別自主組織の先駆けとして戦後いち早く組織化された。「社会福祉事業法」の立案が進行中であった当時、全養協（第一次）は、同法に基づき上から命令的に組織される社会福祉協議会に統合されるのではなく、一線を画する組織とすることで官僚主導型からの脱却と「養護施設の全国組織の主体性の保持」を目指したのである。全養協（第一次）は発足後、社会福祉のリーダー格というべき施設長たちが中心となり、政策主体に対し政策的譲歩を迫ったり、社会に対して養護問題を啓蒙したりといった活動を展開した。しかし、1955（昭和 33）年に全養協（第一次）は解散し、全国社会福祉協議会（以下、全社協とする）養護部会として新たに発足した。さらに、1962（昭和 37）年には、全社協の機構改組と種別協議会既定の改正が行われ、養護部会は養護施設協議会として改組された⁵⁾。こうして、全養協は、全養協（第一次）発足当初に目指された官僚主導型からの脱却は維持できず、組織的に変質していったと推測される。

そのため、全養協（第一次）解散後、全社協の下部組織となった養護部会および後の全養協（第二次）は、十分な自主性が発揮できなくなったことなどから、養護施設斜陽論への明確な反論が打ち出せなかったと考えられる。また、全養協は、施設長中心の組織であったため、児童や職員の立場に真に立ちえなかったことから、当時懸案となりつつあった施設児童の人権擁護問題、職員の待遇改善問題への対応も十分なものであったとはいえなかったのである。さらに、対象児童の変化に伴う専門的処遇をはじめとする養護施設の実践や今後の展望も明確に打ち出すことができなかったのである⁶⁾。

こうして、全養協の弱点ともいうべき特質が表面化し、自己矛盾を深めはじめたことを背景に、集団主義養護論は提唱され、さらに、新たな養護施設の運動体として養問研が発足したのではないかと考えられる。

また、上記に加え、戦後の生活綴方の復興と生活綴方を基礎にした学級づくりの運動の展開、「集団主義教育」を取り入れた、あるいは「集団主義教育」の影響を受けた各種民間教育団体の発足が、集団主義養護論の提唱および養問研の発足に刺激を与えていたことも指摘しておかなければならない。1960年代から1970年代にかけては、全国生活指導研究協議会（全生研）、保育・幼児教育分野の組織においても全国保育問題研究協議会（保問研）、全国幼年教育研究協議会（全幼協）に「集団主義」が取り入れられ実践されている⁷⁾。このように、養問研は、養護施設関連の運動体という一面だけでなく、戦後民間教育の一つの潮流である集団主義教育の流れを汲む存在でもあるのである。

(2) 集団主義養護論とは

積は「集団主義養護」を、島田豊による「集団主義」の定義「資本主義社会の支配的な生活原理である個人主義の対立的概念であって、労働者階級の自己解放の闘いが要求する、団結と連帯、相互援助、民主的な自覚された規律の思想である」を踏まえ、「集団主義の思想、方向へ向かって、施設児童を人間的に養護する目標であり、その実践過程である」と定義づけている。そして、集団主義「教育」と集団主義「養護」との関係は、その目標、概念は共通であるとしながらも、相違点は、「具体的な内容、方法の面にある」とし、施設は生活の基盤として家庭と同じように継続的に生活していかなければならないので、学校生活と違い、情緒安定性を重視したゆとりある養護が要求されるとしている⁸⁾。

加えて、積は、「戦後の資本主義体制下における個人主義的教育は、人間差別や人間軽視の風潮を巻き起こした。その犠牲児ともいえる施設対象児を抱え込んでいる心ある人たちは、相互援助、連帯性などを培う集団主義教育の必要性をとねえざるを得なかった。この集団主義教育というのは個人主義教育に対する概念で、利己的な人間作りを目指すものではなく、あくまでも仲間を大切に、仲間の中で成長する人間作りを意図するものである」とし、「従来の教育やその体制が生み出してきた個人主義的な利己主義的な人間ではなく、仲間とともに育ち合い、一人の落伍者も出さないような、そんな団結と連帯との力を育成し、やがては、現代社会の矛盾を克服していけるような人間を創り出したい」とその理想を述べている⁹⁾。

集団主義教育は、旧ソ連のマカレンコらによって提唱されたものであり、V.レーニンの「万人はひとりのために、ひとは万人のために」という思想に基づく、社会主義国における教育組織の基本原則の一つとされているものである。わが国において集団主義教育は、主に全国生活指導研究協議会（全生研）などの民間教育団体により「民主主義的教育」として研究・実践されている。冷戦下という状況と、アメリカ占領軍による共産主義＝全体主義、反共産主義＝民主主義という民主主義の歪曲化の浸透もあり、社会主義国における教育理論の流れを汲む集団主義教育は、当時のわが国の社会において歓迎されるものではなかったようである。

積による「集団主義養護論」に大きな影響を与えたのも、マカレンコの著作物である。そのほかに影響を与えたものは、無着成恭による「山びこ学校」に代表される戦後生活綴方教育実践、中国引き上げ児童の座談会での体験であった。これらの影響から、松風荘における養護を「家族共同体的」な養護から「集団生活体」としての養護へと捉えなおし、実践を積み重ねていったのである¹⁰⁾。

集団主義養護論の提唱に大きな影響を与えたこれら教育について、若干の検討を加えておく。まず、戦後の生活綴方教育実践についてである。生活綴方教育は、戦前期である1930（昭和5）年ごろから存在するわが国独自の教育運動である。代表的なのは、雑誌『綴方生活』、同人誌『北方教育』などであるが、地域サークルが全国各地で作られ交流が図られた。個々の実践者やサークル間において考え方の相違はあるが、生活綴方教育は、「綴方を単なる文章表現指導にとどめないで、綴方の指導を通じて子どもに現実の生活をリアルに認識させ、彼らの『生活意欲』や要求

を掘り起し、その要求を実現するための基本的な力（「生活知性」）をつけさせることによって、現実の生活を克服する主体にまで子どもたちを形成させることがめざされた」点と「子どもたちの生活の基盤である『家』と地域が教育にとってもぬきさしならぬ問題として登場し、その科学的な把握が求められた」点、「子どもを生活の主人公として確認し、生活変革の主体へと形成するために『協働』の精神を強調し、認識の場面においても、行動の面でも集団主義的方法を追求した」点が共通していた¹¹⁾。戦時体制化する当時のわが国の情勢において、生活綴方教育運動は弾圧され、十分な発展を遂げることができなかったが、戦後に入ると北方系の綴方教師を中心に再興され、有力な民間教育研究運動の一つとなったのである。

このように、「集団主義養護論」は、戦前期のわが国独自の教育運動である「生活綴方教育」の流れを汲みながら、マカレンコらによる「集団主義教育」の影響を受け提唱されたものであるといえる。なお、生活綴方教育および集団主義教育は、各々のもつ政治的イデオロギーを除いて考えてみると、「生活綴方教育」のもつ「協働」の精神、「集団主義教育」のもつ「連帯性・相互援助」の思想といった点などにおいて、類似性・共通性がある¹²⁾。積は、施設児童を単なる児童の寄り集まりではなく「集団」として価値を見出しているとともに、単純に家庭教育や学校教育を施される存在ではなく、「現代社会の矛盾を克服していけるような」人間形成の対象として見出している。そして、こうした従来の施設児童観とは一線を画する「集団主義養護論」の実践により、新たに施設養護の独自性と意義を構築しようと試みたのである。

（3）集団主義養護論の投げかけたもの

以上のとおり、「集団主義養護論」は、ホスピタリズム論争後の1960年代を代表する新しい養護理論の一つであり、とりわけ、その思想は政治的側面と教育学的側面を含んでいたことが特徴である¹³⁾。そして、養護施設斜陽論への危機感から養護施設における実践の理論化を図り、養護施設の現代的意義を強調したことも特徴的である。しかし、その思想に政治的側面を含んでいたことに対する疑問や忌避感などが呼び起こされ、また、それについて積が明確な反論や主張を展開しなかったこともあり、新しい養護理論として広く賛同を得ることはできなかったと考えられる。

また、施設養護理論において「家庭」をどのようにとらえるべきかについて、当時の養護施設に関する主要な論者たちの間で見解の相違があったことも、集団主義養護論が広く賛同を得られなかった一因であると考えられる。それは、瓜巢憲三、潮谷総一郎らによる、家庭中心主義を要養護児童集団の処遇に延長しようとする主張と、積による家庭崩壊現象を一般家庭全体に広げた主張であり、両者は議論がかみ合わず、結論が導き出されることはなかったのである¹⁴⁾。

高度経済成長期であった当時、戦争による死別といった単純な家庭崩壊から、複雑な家庭崩壊への移行、高学歴化と家庭教育への期待の高まりといった社会状況が生まれつつあった。集団主義養護論は、そうした状況をとらえつつ、従来の施設養護の発想にはなかった「教育学的側面」をその理論の中心に据えた。また、施設養護児童を生活の主体と位置づけ、生活変革の主体へと

形成するために『協働』の精神を強調した点は、当時主流であった消極的な児童観・養護観に照らし合わせてみれば、斬新であったと考えられる。こうした集団主義的養護論の主張は、現在の「児童の権利に関する条約」にある児童の参加権をはじめ能動的権利に相当するものであると考えられる。

さらに、養護問題の担い手である親や子どもによる当事者運動の力が弱いため、社会的養護制度・政策は、当事者運動による影響を戦後一貫してほとんど受けてこなかったと前述したが、集団主義養護論の掲げる教育目標は、養護問題の担い手である子どもたちに当事者としての視点を与え、さらには当事者運動を促すものであると考えられる。このことは、当事者運動の力が弱いという養護問題の特質を乗り越えようとする可能性を秘めているといえるのである。

しかし、こうした考え方の一方で、養護問題の真の担い手である施設児童の親ないし家族をどうとらえ、アプローチするののかという意識は十分ではなかったといえ、主に施設か家庭かという対立関係でしかとらえられなかったことは、集団主義養護論の最大の限界であったのではないかと考えられる。

(4) 理論の展開と養護問題研究会の動向

「集団主義養護論」提唱後の積は、1967年の糸賀一雄・積 惟勝・浦辺史編『施設養護論』（ミネルヴァ書房）出版を皮切りに、集団主義養護論の理論化促進を図るようになる。さらに、1968年には、全国養護施設研究会を発足させ、積は初代会長就任している。1972年には、全国養護施設問題研究会へ改称し第一回大会を開催、翌年第二回大会では、その名称から「施設」をとり全国養護問題研究会（現名称：全国児童養護問題研究会）へと再度改称した。再度改称の理由は、研究対象を養護施設に限定せず「養護にかかわるすべての児童の問題と捉え、児童の権利と職員の福祉向上を図ることを明確に」¹⁵⁾するためであった。

なお、養問研発足時期と重なる1960年代後半から1970年代前半にかけては、福祉政策などを重視する革新自治体が次々と誕生し、社会福祉や児童福祉に対する考え方の変革と、働く者の側に立った福祉の内容を高める運動が盛り上がっていた。一方、日社労組の社会福祉研究集会、自治労の全国自治集会、保育合研の幼児養護部会、東京の児問研などにおいて集団主義養護を中心とした積極的養護論が語られていた¹⁶⁾。こうした動向を背景に、全国組織の研究会として養問研が発足したと考えられる。

また、1972年の全国養護施設研究会第一回大会においては、「働く者の養護論をつくろう」という期待が打ち出され、翌年の第二回大会においては、「福祉労働者、研究者、学生等養護にかかわるすべての人々が固く手を結び、養護運動の前進を」という柱をたて、それをもとに分科会を開催している¹⁶⁾。このように、養問研は、集団主義養護論の理論化に取り組むだけでなく、理論の実践者である養護施設職員が参加することで、児童の権利だけでなく福祉労働者としての自らの権利もともに保障し、養護の質的向上を目指すという、福祉労働者を主たる構成員とする運動体という性格も併せ持っていたのである。このことは、施設長が主たる構成メンバーであった全

養協とは対照的であり、養問研の主要な特徴であるといえる。

以上のとおり、積および全国養護問題研究会（養問研）は、1950年代のホスピタリズム論争後、家庭的養護論に見られる「家庭に優るものはない」という消極的施設養護論に代わる積極的な養護理論構築を模索してきたといえる。同時に、養護施設の前近代的経営および養護施設職員の待遇改善に目を向け、子どもと職員双方の人権保障を訴える動きも見せるようになる。しかし、旧態然とした施設経営側や民間社会福祉団体としての独自性を発揮しきれなかった全国養護施設協議会（全養協）などにおいては、養問研の掲げている「施設の民主化」への危機感から保身意識が働いたと考えられる。そのため、養問研は、当時主要な養護施設関連団体であった全養協の賛同や理解を得ることなく、養護施設関連の運動体として独自の道を歩むことになったといえる。

また、養護施設関連の運動体として政策主体へアプローチを試みたものの、養問研が重視する職員の人権保障にもっとも関係する直接処遇職員配置の改善は、1976年を最後に30年以上も据え置きにされ、強力に維持される養護施設縮小政策を覆すまでには力が及ばなかったのである。

3. 考察

1960年代・1970年代の社会的養護制度・政策の展開と、当時提唱された集団主義養護論および全国養護問題研究会（養問研）を中心とした養護施設に関連する組織・団体の動向を概観し検討してきた。このことをふまえ、以下のとおりに考察する。

当時の社会的養護制度・政策は、「養護施設斜陽論」に象徴されるとおり、戦後処理を終え養護施設の役割は終焉したとみなされ縮小政策が展開された。一方で、措置費の増額や高校進学助成、直接処遇職員配置の改善が実施されたりもしたが、これらは、1960年代の高度経済成長政策に伴うインフレや国民全体の生活水準の向上を背景とする調整策であったり、全養協をはじめとする運動体からの要請による政策的譲歩であった。そのため、政策主体による積極的な改善策であったとはいえなかったし、当時の一般的な国民生活に到達するような十分な改善策でもなかったため、養護施設は依然として低い養護水準に押しとどめられることになったといえる。

また、当時の社会的養護に関連する組織・団体の展開も特徴的である。戦後いち早く組織化され養護施設の運動体として一定の存在感を示してきた全養協（第一次）は、1955年に解散し全社協の下部組織として再編成される。再編成後の全養協は、第一次ほどの主体性を保持できなかったうえに、当時の養護問題や要養護児童の変化に対応した新たな養護方針や理論を積極的に打ち出すことはできず、家庭的養護および治療教育的養護の強調という対症療法にとどまったのである。また、戦後直後から1950年代にかけて、私財を投げ打ち戦災孤児の養護ために心血を注いできた民間養護施設の施設長たちは、1960年代から1970年代にかけて次第に養護施設現場の第一線から引退し、施設経営は彼らの子ども等に世襲されていった。世代交代した養護施設の施設

長たちの中には、前施設長をしのぐほどの養護に対する情熱や施設長としての自覚を持ちえなかったものも少なからずいたと推測される。そのような中で、施設児童の人権保障、施設職員の待遇改善といった現代的な諸問題に対応できず、漫然とした前近代的施設運営が維持されたと考えられる。

こうした全養協および養護施設全体の変質に対し、代わるように登場し台頭してきたのが、積惟勝による集団主義養護論と養問研である。集団主義養護論は、養護施設斜陽論および政策主体による養護施設縮小策に対する異議として提唱されたものであるが、従来の養護施設の発想にはなかった教育学的側面を有する養護理論であった。特に、集団主義養護論が、施設養護児童を生活の主体と位置づけ、生活変革の主体へと形成するために『協働』の精神を強調した点は、現在でいう「児童の権利に関する条約」にある児童の参加権をはじめ能動的権利に相当するものであると同時に、施設児童に養護問題に対する当事者としての視点を与える性質を有しており、先進的であったと評価できる。そして、養問研は、集団主義養護論の理論化を中心に据えながら、養護施設の前近代的経営および養護施設職員の待遇改善に目を向け、子どもと職員双方の人権保障を訴えるなど、運動体としての側面を發揮したのである。しかし、当時の積および養問研においても、親の生活問題という養護問題の本質についての認識が十分ではなく、主に家庭か施設かといった対立関係でしかとらえることができなかった。そのため、養護問題の本質に対応した養護のあり方、すなわち、子どもと家庭・家族双方の権利保障としての社会的養護のあり方を展望し提示することができなかった点について、理論的・実践的限界があったといえる。

1960年代・1970年代の養護施設入所理由は、1950年代の主に戦災を要因とする親の死亡をはじめとした単純な家庭崩壊から、労働者である親の生活問題を要因とする行方不明、離別、長期入院などの様態へと変化した。家庭養育においては、都市化や核家族化の進行による母親一人への育児負担の集中、高校進学率の上昇に象徴される子どもの養育期間の長期化と教育コストの増大による経済的負担といった歪みが生じるようになる。さらに、「母親よ、家庭に帰れ」に象徴される母性強調スローガンと労働力不足による母親の低賃金労働市場への進出との間で矛盾が生じ、特に母子家庭における養護問題に直接的に影響を与えた。また、1973年秋の第一次石油危機を契機とした景気の後退は、失業等の貧困問題および生活基盤の脆弱化を引き起こし、家庭養育をさらに困難に陥れることになったのである。このように養護問題が変質する中で、1970年代にはコインロッカーベビー現象に象徴される現代の子殺し、すなわち児童虐待問題が表れるようになっていったのである。一方、養護施設縮小策による定員抑制および保育所の制度的不備により、養護ニーズは潜在化し始め、1980年代になるとベビーホテル問題として社会問題化するのである。

こうした養護問題の変質は、施設児童の親が生存していることによる諸問題、例えば、親権問題や施設入退所を繰り返す不安定な生活を送る者の増加、親の不適切な養育を要因とする子どもの問題行動や精神疾患などを生じさせており、従来の戦災孤児を対象とした養護方針および方法では対応できなくなっていたのである。しかし、政策主体からはもちろん、全養協、養問研などの養護施設関連の運動体からも、当時の養護問題の本質的把握に応じた社会的養護体制の変革お

よび新たな養護理論が提案されることはなかったのである。そしてそれは、真に養護問題の当事者である親と子ども双方の立場に立ち、彼らの人権保障のために必要な施策について政策主体に譲歩を迫る者が当時存在しなかったといえるのではないだろうか。

4. おわりに

養護問題は、貧困等何らかの理由で親・家庭による養育が困難になる問題であり、それはいつの時代、どの社会にも存在するものである。しかし、1960年代・1970年代の社会的養護制度・政策においては、戦災孤児の養護の終了があたかも養護問題の消滅と同義であるように誤認されたといえる。すなわち、養護施設縮小政策の一方で、戦後新たに生じた養護問題に対する有効な制度・政策がなされず養護問題は放置されたのである。そのため、養護ニーズの潜在化が生じ、1970年代のコインロッカーベビー現象という名の児童虐待、1980年代のベビーホテル問題という形で顕在化したといえる。このように、好景気を背景にわが国が福祉国家をめざした1960年代から1973年第一次石油危機の前でさえも養護施設においては縮小政策がとられたことから、戦後の社会的養護制度・政策は、全体的にきわめて消極的であり放置される傾向にあったことが明らかとなった。

また、全養協や養問研をはじめとする養護施設に関連する運動体の登場の経緯と展開について検討した。当時、それぞれの運動体が政策主体に対して措置費の改善をはじめとする譲歩を迫り、養護施設の生活水準の向上および児童の権利擁護を目指したが、強力な養護施設縮小政策の下で十分な譲歩を引き出すことは困難であった。そして、児童の権利擁護という目的以外に、全養協は養護施設の存続、養問研は職員の待遇改善といったそれぞれの運動体の意図が存在していたこと、何より当時の養護問題の本質的把握が不十分であったという限界もあり、真に子ども及びその家族の立場に立脚した運動にはなりえなかったということも判明した。なお、養護問題の当事者による組織の登場は、2000年代まで待たなければならないのである。

さらに、1960年代・1970年代の社会的養護制度・政策および運動体の検討を通して、養護問題の担い手である親が声をあげること、すなわち養護問題においては当事者運動が組織化されにくいという養護問題特有の性質が存在し、政策的譲歩を引き出すことをさらに困難にしていることが浮き彫りとなった。その背景にあるのが、1950年代にわが国で紹介された母性剥奪理論である。母性剥奪理論は、養護施設において「ホスピタリズム論争」の契機となっただけではなく、「三歳児神話」をはじめ養育における親、特に母親の道義的責任を強調するものとして社会に浸透し、養護問題の当事者運動の発展を阻んできたのである。

最後に、養護実践の論理化について指摘しておきたい。1960年代に積によって提唱された集団主義養護論をはじめとする養護実践の理論化は、その後進展せず、また、児童虐待問題対応施設として役割を果たす2000年代以降の社会的養護施設およびそれに関する研究等において再検討

されることもほとんどない。海外の養育理論の転用などで対処しているのが現状である。そのため、現在でもわが国における養護理論の発展は課題である。

以上のとおり、1960年代・1970年代の検討を通して、現在の社会的養護制度・政策における課題や特質の解明についても手掛かりを得ることができた。引き続き、戦後の社会的養護制度・政策を検討し、今後の社会的養護のあり方を追求していきたい。

【註】

- 1) 吉田幸恵「児童養護施設の今日的動向 - 『養護施設の近未来像』に至るまで -」
純真紀要第45号,2004年12月
- 2) 吉田幸恵「社会的養護の歴史的展開—ホスピタリズム論争期を中心に—」
名古屋経営短期大学子ども学科『子ども学研究論集』第6号,2014年3月
- 3) 吉田幸恵「社会的養護の動向と課題に関する研究—2000年から2007年までを中心に—」
名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』第10号,2008年12月
- 4) 積 惟勝「集団主義養護論」全国養護問題研究会『日本の養護'81』1981年5月,P50-P51
- 5) 長谷川重夫「全養協活動の足跡1 戦後の混乱・窮乏期と復興期の中で」全社協養護施設協議会
『養護施設の40年—原点と方向をさぐる』1986年10月
- 6) 丹野喜久子「全養協活動の足跡2 昭和36～50年—子どもの人権集会所を軸に」全社協養護施設協議会
『養護施設の40年—原点と方向をさぐる』1986年10月
- 7) 竹中哲夫『児童集団養護の理論』ミネルヴァ書房,1985年12月
- 8) 積 惟勝「集団主義養護論」全国養護問題研究会『日本の養護'81』1981年5月,P58-P59
- 9) 積 惟勝「第七章 集団主義養護論」浦辺史編『児童問題講座第6巻 児童養護問題』ミネルヴァ書房,
1975年10月,P232-P233
- 10) 積 惟勝「集団主義養護論」全国養護問題研究会『日本の養護'81』1981年5月,P52-P53
- 11) 柿沼 肇「第4章 国民の教育要求と教育運動の歴史」
小川太郎編『児童問題講座第2巻 児童の教育と文化』ミネルヴァ書房,1976年8月,P160
- 12) 小川太郎は、「生活綴方は、それ自身のなかに人間を人間的に結合する方法を本質的にふくんでおり、
だから、生活綴方からマカレンコ的な集団主義への発展が現実起こり得るのである」と指摘している。
小川太郎「集団主義の思想」『生活指導』36号,1962年,P20-P21
- 13) 竹中哲夫『児童集団養護の理論』ミネルヴァ書房,1985年12月,P192
- 14) 同上 P193-P194
- 15) 基調報告作成委員会「養問研の歩みと今後の課題」全国養護問題研究会『日本の養護'82』
1982年5月,P15
- 16) 同上 P14
- 17) 同上 P14-P15

【参考文献】

野澤正子『児童養護論』ミネルヴァ書房,1991年

(至学館大学健康科学部 助教)

【論文】1960年代・1970年代の社会的養護制度・政策の展開

表1. 社会的養護に関する法律・通知等の年表(1960年代～1980年代初頭)				
年	主要な社会の動向	児童福祉制度全般	施設養護関連	社会的養護関連団体/研究等の動向
1959.11	児童権利宣言(国連総会決議)			
1960.3	精神薄弱者福祉法(法律第37号)公布	児童福祉法第20次改正(精神薄弱者福祉法の改正に伴う)		
1960.4			措置費の改善(学校給食費、修学旅行費、期末一時扶助費新設)	
1960.12	国民所得倍増計画			
1961.4	国民年金(拠出制年金)発足 国民皆保険達成			
1961.6	農業基本法公布	児童福祉法第21次改正(3歳児健康診査制度創設、新生児訪問指導制度創設、 情緒障害時短期治療施設創設 等)	施設逃走児童の一時保護について(児企第46号)	全社協組織の中に、養護施設協議会、乳児福祉会、里親協議会を設置
1961.7	厚生行政長期計画構想試案			
1961.11	児童扶養手当法(法律第238号)公布			
1962.4			措置費の支給改善	
1962.7		中央児童福祉審議会「児童福祉施設最低基準の改善に関する意見」具申		
1962.8	社会保障制度審・62年勧告			
1962.9		児童福祉法第22次改正(「行政不服審査法の施行に伴う関係法律の整理等に関する法律」による改正)		
1963.4			措置費の改善(就職支度金新設)	
1963.7	老人福祉法制定			里親協議会解組
1963.9	松川事件無罪判決			
1963.10	朝日訴訟高裁判決			三吉明編『里親制度の研究』日本児童福祉協会
1964.4			措置費の改善(保母、指導員の定数改訂、重度加算日、通勤・夜勤手当新設)	
1964.6				積惟勝「集団主義養護論」提唱
1964.7	母子福祉法(法律第129号)公布施行	児童福祉法第23次改正(東京都知事の権限に関する改正)、厚生省児童局が児童家庭局と改称		
1964.10	東京オリンピック			
1965.1	中期経済計画			
1965.8	母子保健法(法律第141号)公布	児童福祉法第24次改正(母子保健法の公布に伴う改正)		
1965.11	サリドマイド児訴訟			
1965.12	日韓条約強行採決			
1966.9			行政管理庁報告「養護施設には待機児童がない」	全養協調査研究部『全養協二十年の歩み』
1966.12		中央児童福祉審議会「児童福祉施設最低基準の一部改正について」答申		
1967.3	経済社会発展計画			
1967.4	朝日訴訟最高裁判決			
1967.5	東京都知事に美濃部氏当選		児童福祉施設退所児童に対する指導の強化について(発児第78号) 児童福祉施設退所児童指導実施要綱	
1967.8		児童福祉法第25・26次改正(重症心身障害児施設創設、入所期間の延長等) 児童福祉法第27次改正(精神薄弱者福祉法の改正に伴う)		
1968			消費者米価値上げに伴い児童福祉施設措置費等の増額決定(1月)	全国養護施設研究会(後の養問研)発足
1968.4		厚生省「児童福祉施設の定員と職員との格差是正措置」を推進		
1968.5		児童家庭局養護課を廃止し、育成課および障害福祉課を設置(政令第118号)		
1969.1	公害反対全国連絡協議会結成		教護院における学科指導の充実強化について(児発124号)3月	
1969.9		児童福祉法第28次改正(精神薄弱者福祉審議会を廃止し、児童福祉審議会に統合)		
1970.5	新経済社会発展計画心身障害者対策基本法			

年	主要な社会の動向	児童福祉制度全般	施設養護関連	社会的養護関連団体/研究等の動向
1970.7	社会福祉施設緊急整備5か年計画策定			全養協、幼児養護の専門委員会設置、養護施設幼児養護に関する見解を厚生省に提出(8月)
1970.9	厚生行政の長期構想		児童福祉法施行規則の一部を改正する省令及び児童福祉施設最低基準の一部を改正する省令の施行について(児発第546号)	季刊「児童養護」創刊
1970.10		養護児童実態調査実施		
1971.5	児童手当法(法律第73号)公布		開差是正措置(厚生省は、児童収容施設において70年度における児童定員充足率が80%以下の場合、定員縮小、または暫定定員を設けて事務費を支払うことを通知(4月))	
1971.7		児童家庭局に児童手当課を新設	開差是正措置により、乳児院は全国127施設中31施設が暫定定員を設定され120名の定員を減らされた。養護施設でも全国522施設中7施設が対象となり約570名の児童定員縮小となった。	
1971.8	ドルショック			
1971.11	「社会福祉士法」制定試案			
1972			児童入所施設の定員と現員との開差の是正措置の円滑なる実施について(児企第13号) 教護院における学科指導の充実強化について(抄)(児発第261号)	全国養護施設問題研究会発足(養問研)
1972.5	沖縄返還		開差是正の基準を定員充足率83%以下を対象に行う通知	
1972.9	堀木訴訟第1審判決日中共同声明調印			
1973.1	昭和48(1973)年を「福祉元年」と呼称老人医療費無料化実施		「養護施設入所児童等の高等学校への進学の実施について」(5月)児発第278号(1989年に児発第265-6号により廃止)	全養協「養護施設職員の労働適正化委員会」設置
1973.3	経済社会基本計画			
1973.7		児童福祉法第29次改正(国有財産特別措置法改正に伴う)		
1973.11	第1次石油危機			
1974.6		児童福祉法第30次改正(指定育成医療機関の審査報酬審査機関について)		全養協、養護施設職員の労働適正化委員会中間報告書作成
1974.9				
1975.1	国際婦人年			
1975.11	堀木訴訟高裁判決			
1976.5	昭和50年代前期経済計画		直接処遇職員「6対4対2」となる	全養協『養護施設30年』刊行
1977.11	第三次全国総合開発計画			
1977.12		養護児童等実態調査実施		
1978.5	サラ金地獄の実態が明るみに	児童福祉法第31・32次改正(指定療育機関の指定は都道府県知事が行うこと、児童福祉審議会の委員から関係行政機関の職員を除外すること)	「児童入所施設における暫定定員の計算方法について」(昭和五三年五月一六日児企第一七号)2008年6月(児家第三一号)通知発令により廃止	
1979.1	国際児童年			
1979.4	第2次石油危機 年金制度基本構想懇談会報告 養護学校義務制実施			
1980.3	ベビーホテル問題報道 校内暴力の広がり(荒れる中学生の社会問題化)	児童福祉施設最低基準改正(自閉症児施設新設)		
1981.1		「ベビーホテル調査結果概要」発表		
1981.2		ベビーホテルの都道府県一斉点検		日弁連「養護施設をめぐる法的諸問題」発表
1981.3		自民党社会部「ベビーホテル問題についての対策試案」発表		
1981.4			「ベビーホテル問題に対応するための乳児院の活用等について」通知 乳児院における短期入所措置について通知	