

第二次世界大戦後の日本における失業対策事業と保育

—— 愛知県・熱田保育所を中心に ——

The relief program for the unemployed and childcare after World War II

—— *Mainly Atsuta Nursery Center in Aichi prefecture* ——

中田 照子 *Teruko Nakada*

(人間発達学部)

概要

第二次世界大戦直後の日本の産業は戦争によって破壊され、都市は焼け野が原となり住むところも仕事も失った国民と海外からの引き上げ者による人口増加によって、国民に働き場所を供給できなくなっていた。失業者があふれており、その上、親を失い、住むところを失った子どもたちが、浮浪児として、巷にあふれていた。

そうした状況を打開するために国家プロジェクトとして始められたのが失業対策事業であった。そこには、戦争によって、親や夫を失った女性も多数含まれていた。そこでは、女性自身が働かなければ生きて行くことができない状況があり、当然のことながら、その中には、乳幼児を抱えた女性も多数含まれていた。こうした女性の労働や生活を支えるための保育所は当然の要求であった。その要求の実現の結果として、日雇い労働者のための県立保育所が失業対策事業終了まで運営維持されてきた。

本論文では愛知県における失業対策事業・日雇い事業に関わってきた保育所について考察したい。

はじめに

失業対策事業は、第二次世界大戦直後生産活動がほとんど行われていない日本において、膨大な失業者が発生し、日本経済は混乱していた。そうした中で、1946年2月に「緊急就業対策」が実施された。ここでは、各種土木建築事業を実施して失業者を多数吸収しようとした。また、1946年5月にGHQが「日本は生産の増大のために、雇用の吸収を目的とする公共事業の実施を原則とする」よう命じている。

つまり、戦後、日本の産業は壊滅的な状況にあった上に、海外からの引揚者もあり、失業者が巷にあふれていた。そこで、失業対策事業だけでは解消できない失業者を対象に、ブラジルへの海外移民が奨励された。当時のブラジルが日本人を受け入れた背景には、資本主義を基底とする国民国家の市場経済が外国人労働者の労働力を安く活用しようとする資本の一般法則が見え隠れしていた。(現在日本に滞在する日系ブラジル人労働者は、それに文化的な状況と日本の血統主義的な思想が加わって、日系ブラジル人労働者の現況が

あると考えられる。つまり、現在日本には、移民政策を呼べるような明示的な政策があるわけではないが、結果として、資本主義市場経済の下で、安価な労働力として、血統主義的に日系ブラジル人労働者を外国人労働者として受け入れているのである)

公共事業には戦争で夫や家族を失った多くの女性も働いていた。子どもがいる女性が働くためには子どもの保育が働ける条件づくりとして重要であることは、旧生活保護法の授産施設に保育所の併設を義務付けていることから理解できるところである。

本論文では、これまでほとんど検討されてこなかった、失業対策事業と保育所に関する資料の保存とその内容について検討したい。それを通して、女性が家庭外労働に就く場合の保育の必要性を明らかにし、今日の待機児童問題解消の重要性を考えたい。

第 1 章 失業対策事業とは

1949 (昭和 24) 年制定の「緊急失業対策事業法」(資料 1) 第 1 章総則でその目的を「この法律は、多数の失業者の発生に対処し、失業対策事業及び公共事業にできるだけ多数の失業者を吸収し、その生活の安定を図るとともに、経済の興隆に寄与することを目的とする」と述べ、その定義として、第 2 条で、「この法律で『失業対策事業』とは、失業者に就業の機会を与えることを主たる目的として、労働大臣が樹立する計画及びその定める手続きに従って、国自ら又は国庫の補助により地方公共団体が実施する事業をいう。2. 失業対策事業は、失業者就労事業及び高齢失業者等就労事業とする。3. この法律で『公共事業』とは、『国自ら又は国の負担金の交付を受け若しくは国庫の補助により地方公共団体等が実施する公共的な建設及び復旧の事業をいう』」としている。なお、失業対策の賃金は、国民あるいは労働者の生活の下限とすることとしていた。(日本では、「生活保護基準」も国民生活費の下限とすることを旨とされてきた。しかし、今日、非正規労働者の増加とともに、1日8時間労働しても、1ヶ月の収入が「生活保護費」に満たないワーキングプアが増加しており「生活保護基準」あるいは「非正規労働者の賃金」の問題が社会問題化している)

1963 (昭和 38) 年に「失業対策運営規則」が制定されている。

なお、1993 (平成 7) に「失業対策法を廃止する法律」の制定によって、「失業対策運営規則」も同時に廃止され、54 年の歴史に幕を下ろしている。廃止に当たっては、高齢者の早期退職を促す「特例援助金」の支給等の施策も行うことによって合意を促進している。失業対策事業は、1960 年に約 60 万人が就労しその数はピークに達した(この時期は、炭鉱の閉山が相次いだ時期であった)。失業対策事業は、戦後の大量失業に対応するために始められた事業であるが、廃止に当たっては、上記の「特別援助金」とともに、就業機会の乏しい地域に対して、「特定地域開発就労事業」も発足させている。

なお、2000 年に政府は、雇用対策事業の進捗状況を調査している。これをみると「地

域雇用対策」事業の対象者も多く、雇用対策における地域雇用事業の重要性を理解することができる。

第2章 女性と失業対策事業

戦前・戦中を生きてきた日本の女性たちは「いえ」制度に縛られ、「いえ」を生活の中心とするよう教育されてきた。そこでは、先ず第1に女工哀史に見られるように、労働契約の権利は親にあって、本人にはなかった。女性が働くのは「いえ」や「家族」のための家計補助的就労であった。第2には、明治憲法に定められた「女性の無能力制度」である。従って、妻の財産の管理権は夫が持っており、妻は契約する権利も認められていなかった。第3には、婚姻は親の同意がないと成立しなかった。つまり、婚姻届は、父親が提出すべきものであった。同時に、夫との関係では、「姦通罪」は妻にのみ存在した。

以上のような男女差別の法の下で育ってきた女性が、戦争によって、夫に先立たれ、家を焼かれて、自らの力によって生活しなければならない場合、何の技術も技能も持ち合わせないことが多かったことは想像に難くない。従って、子どもを抱えながらも単純作業労働に従事せざるを得なかった。こうした女性にとって、1946年に制定され、実施された「緊急失業対策法」による公共事業は重要な生活手段であったことであろう。1963年8月に制定された「職業安定法及び緊急失業対策法の一部を改正する法律案」では、中高年失業者に対して、積極的な雇用対策を講じることによって、その就職の促進を図ることをその目的としたが、その一環として、女子就労者を対象に、「女子失業者家事サービス職業訓練」が始められた。その他の事業も含めて、労働大臣が定める計画に従った職業指導、職業紹介、公共職業訓練、職場適応訓練を受ける者に対して、その生活を安定させ、就職訓練活動を容易にするために、「就職指導手当」又は、「職業訓練手当」が支給された。

1950年代後半から60年代にかけて日本は高度経済成長時代を迎えるが、そこでは、産業の理念としても、国家・社会の理念としても、「男は仕事、女性は家事・育児」という性別役割分業による効率化が求められ、年率10%程度にも及ぶ経済成長を達成した。ここでも女性の就労は困難を抱える構造がつくられることとなった。高度経済成長はパイの増加を第一の目標とし、パイの分配によって、国民生活の豊かさが実現するという考え方が基調とされた。所得倍増計画が明らかにされた1960年代の人手不足は、女性の労働力を家庭から引き出すために「家事・育児と両立し、女性の能力を生かす働き方」というキャッチ・フレーズで、低賃金の女性パートタイマー・システムを定着させた。ここでも女性労働は家計補助的位置に据え置かれ、低賃金化が図られた。女性の賃金で、自立した生活を求めるには不利な条件が定着することとなった。

こうした状況によって、戦後の混乱期・高度経済成長期を通して、生活の中心を担うために失業対策事業に参加してきた女性はその労働でしか生きるすべを得られなくなってい

た。従って、乳幼児を抱える女性にとっては、昼間の子どもの保育を担ってくれる保育所の存在は仕事に従事するための極めて重要な要素であった。

第3章 愛知県の失業対策保育所

愛知県における失業対策事業に関わる保育所は別紙資料(資料6)のとおり3カ所であるが、以下、熱田保育所を中心に、その経緯を少し詳細に見ておきたい。

1953(昭和28)年に名古屋の失業対策事業地域に県立保育所として、大曾根保育所・笹島保育所・熱田保育所の3保育所が設置され存続してきた。

大曾根・笹島・熱田の3保育所は、失業対策事業の円滑な推進を図るため日雇い労働者の福利厚生の一環として児童福祉法に基づき愛知県が設立したものである。その後、1967(昭和42)年に財団法人愛知県勤労福祉協会(1971(昭和46)年6月に「財団法人愛知県労働協会」に改称)に運営委託を行っている。

県立保育所は1998(平成2)年の失業対策事業終了とともに、日雇い労働者の子どもだけでなく、地域の子どもたちも預かる地域の保育所として存続させてきた。その後、運営母体の変遷もあって、種々議論が重ねられてきたが、2012(平成24)4月から大曾根・笹島の2保育所の所属を県から愛知県厚生事業団に移して、県立保育所から社会福祉法人愛知県厚生事業団の保育所とすることとなり、熱田保育所は、周辺に保育所が多く、待機児童もないことから2011(平成23)年度末—2012(平成24)年3月—で廃止されこととなった。

熱田区は名古屋市の南部に属し、伊勢湾台風では大きな被害を受けた地域である。地域の住民の就労率も高く、地域住民の保育ニーズも高い地域である。従って、熱田保育所は地域の保育所としての役割も十分果たしてきたと考えられる(資料4)。しかし、そうした状況は、地域に他の保育所も多く建設されることとなり、熱田区が区民の減少の大きい区であることも手伝って、保育所の園舎の老朽化にともなう建て替えの必要性とも相まって、2011年(平成23)年度末をもって廃止ということになった(大曾根・笹島保育所は存続のために、この時期に園舎の立て替えを行っている)。

熱田保育所の保育は、失業対策事業労働者・日雇い労働者対象の保育所としても、地域の保育所に移行後も乳児保育・長時間保育を含めて、一般の保育所と大きく変わることはなかった。

しかし、失業対策事業労働者・日雇い労働者としてであれ、一般の勤労女性であれ、女性が家庭外の労働に携わらなければならない場合、子どもを預けて働ける保育所の確保が(子どもを預けて働けるように)なければならないことを失業対策事業県立保育所の存在は明らかにしている。つまり、愛知県が県直営の保育所を建設したのは、失業対策・日雇い労働者のための保育所のみである点からも、失業対策・日雇い労働に携わる労働者にとつ

て、子育てと労働の両立のために、保育所の存在が重要であったことを物語っている。このことは1960年～70年にかけて、働き続けたいと願う女性によって、全国的に「保育所づくり運動」が展開されたこととも重ね合わせると今日の待機児童問題解消の重要性は明らかである。

資料1

失業対策事業の歴史

- 1949 法律第89号 緊急失業対策法の制定
- 1950 特別失業対策事業実施 45万人
- 1952. 3,620人
- 1953. 3,925人
- 1954.9.28 失業対策審議会「当面の雇用・失業対策に関する意見書」 1. 産業政策による雇用安定 2. 婦休制度 3. 失業者の就労方策について 4. その他
4,537人
- 1959. 5.30 雇用審議会答申第2号「失業対策事業が での定職化が、一時的に失業者の生活を支えて、再就職までの労働力を保全するするという本来の意味をウイ
なって、むしろ就労者の『定職』に転化してしまっていること」を指摘
- 1960 失業対策事業60万人
石炭産業切り替えによる産業構造の転換で生じた失業者を吸収
- 1961 日雇い労働者転職促進訓練事業実施
- 1962. 日雇労働者雇用奨励制度創設
- 1963. 「失業対策事業運営管理規則」規則第7号制定意見書
女子就労者を対象に女子失業者家事サービス職業訓練開始
職業安定法の一部を改正
- 1969 失業対策事業就労者の民間での常用雇用への復帰を促進 就職支度金の貸付限度額を10万円に引き上げ
- 1971 中高年齢者等の雇用促進に関する特別措置法成立
- 1980 失業対策事業の収束方針をうちだした。
- 1985 失業対策事業への紹介者を65歳 退職者に対して、150万円の一時金支給
- 1990 失業対策制度調査会報告「今後5年間を暫定的実施の最後の期間と位置づけ
一時金を150万円から200万円に引き上げ
- 1995.3.24 失業対策事業収束 「緊急失業対策法を廃止する法律」成立

資料：中田 照子作成

資料 2

保育所について

県は、労働者福祉対策、失業対策事業の円滑な推進、日雇い労働者の就学前児童を保育することを目的として、3保育所(笹島、大曾根、熱田)を設置し、その後財団法人愛知県労働協会へ移管した。

その後は、それぞれの地域において、一般の保育所として運営されてきた。

1 3 保育所の沿革

昭和 28 年度	愛知県が、失業対策事業として、日雇い労働者の児童の養育のため、3 保育所を設置し、運営を(社福)愛知県労働福祉協会に委託
昭和 42 年度	設置・運営を(社福)愛知県労働福祉協会の廃止に伴い、(財)愛知県勤労福祉協会(現労働協会)に移管(土地・建物は、県から無償貸付)
昭和 46 年度	(財)愛知県勤労福祉協会から(財)愛知県労働協会へ名称変更
平成 2 年度	失業対策事業が終了、地域の保育所として存続
平成 20 年度	労働協会のあり方検討の中で、他団体への移管及び廃止の方向で検討開始
平成 21 年度	(社福)愛知県厚生事業団へ移管の方向で検討の申し入れ
平成 22 年度	県、労働協会、厚生事業団の 3 者で覚書を締結
平成 24 年度	2 保育所(笹島・大曾根)の運営を(社福)愛知県厚生事業団に委託 熱田保育所は 24. 3. 31 で廃止

2 3 保育所概要 (24. 3 月末現在)

名 称	大曾根保育所	笹島保育所	熱田保育所
所 在 地	名古屋市北区 芦辺町 3-5	名古屋市中村区 道下町四丁目 12 番地	名古屋市熱田区 白鳥二丁目 8 番 15 号
開 設 年 月	昭和 28 年 5 月	昭和 28 年 2 月 平成 24 年 2 月 6 日改築	昭和 28 年 8 月
土 地、建 物	敷 地：459.76 m ² 木造平屋：198.34 m ²	敷 地：462.80 m ² 木造平屋：215.16 m ²	敷 地：447.81 m ² 木造平屋：198.34 m ²
定 員	45 人	45 人	45 人
入 所 児 童 数	47 人	30 人	31 人
備 考	H24 年度厚生事業団へ移管	H24 年度厚生事業団へ移管	H23 年度末で廃止

資料出所：愛知県労働協会

資料3

保育施設の概要

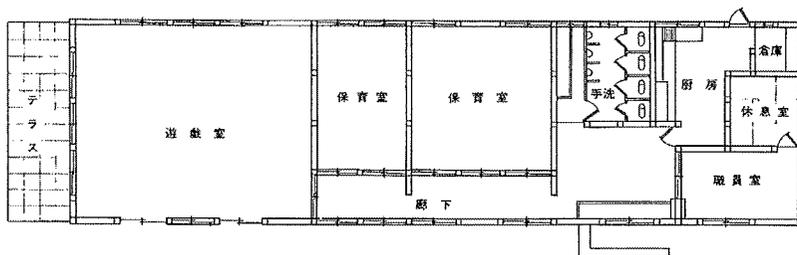
項目 保育所	所在地	設置年月日	土地・建物	保育定員
笹島	名古屋市中村区 道下町4-12	昭28・2・1 (37・5・28) (現在地に移転)	土地 462.80㎡ 建物 木造平屋建 200.89㎡	45人
大曾根	名古屋市北区芦 辺町3-5-5	昭28・5・1	土地 459.76㎡ 建物 木造平屋建 198.34㎡	45人
熱田	名古屋市熱田区 白鳥2-8-15	昭28・8・1	土地 447.81㎡ 建物 木造平屋建 198.34㎡	45人

資料出所：愛知県労働協会

資料 4

1. 保育所の概要

施設名 熱田保育所
 所在地 名古屋市熱田区白鳥二丁目 8 番15号
 設置者 財団法人 愛知県労働協会
 認可年月日 昭和28年 8月25日
 敷地面積 447.81㎡
 構造 木造平家建 198.34㎡
 保育室(2室)・遊戯室・事務室・休憩室・調理室・倉庫・便所・冷暖房設備



定 員	45名	クラス	5才児	4才児	3才児	2才児	1才児	計

職 員	職 員	園 長	保 育 士	調 理 員	パ ー ト	嘱 託 医	計
	人員(名)						

保育時間 午前 8 時30分～午後 4 時00分但し、特別に家庭の事情がある場合で、園長が適当と認めた場合は、長時間保育をしています。土曜日は、午前中保育ですが給食は行いません。

休 日 日曜、祝日、年末、年始

健康診断 嘱託医による身体検査は年 2 回、身長及び体重測定は毎月行います。歯科検診も行います。

午 睡 1・2才児は年間午睡、3才児は12月頃まで、4・5才児は7月初旬～9月初旬まで行います。

給 食 1・2才児は完全給食、おやつは午前・午後の2回。
 3才以上児も完全給食、午後のおやつを行います。(おやつは牛乳と手作りおやつ)

年間行事 入所式・春秋遠足・子供の日・母の日・父の日・七夕・敬老の日・運動会・クリスマス・ひなまつり・修了式その他各種の行事を行います。

保護者会 保育に対して保護者の理解と協力をお願いしています。

2. 保育目標

乳幼児を集団生活の中で健全に、調和的に発達させるため、よりよい保育内容と保育環境に努め、健康と正しいしつけの習慣化と、情操豊かな人間性をもった子どもを育成する。

☆心身共にすこやかで強い子ども。

☆善悪の判断が出来る子ども。

☆意志表示が言葉ではっきり言えて、相手の話も聞ける子ども。

☆自然や社会の出来事に興味を持ち、豊かな創造性を持つ子ども。

☆友達を思いやり、仲良く遊び、明るく生活出来る子ども。

年間行事

月	行事	月	行事	月	行事
4	入園式 保護者会総会 情報伝達網訓練	8	全園児一斉午睡 せみとり プール大会	12	保健所による歯科指導 クリスマス会 餅つき大会 暮の大掃除
5	子供の日 母の日 春の遠足 個人懇談会	9	総合防災訓練 敬老の日 お月見	1	正月遊び大会 保育参観日
6	嘱託医による身体、歯科 検診 蛭虫検査 時の記念日 父の日 科学館見学 保健所による歯科指導	10	運動会 秋の遠足	2	豆まき 保育まつり 個人懇談会又はクラス懇 談会
7	全園児一斉午睡 七夕まつり プールあそび 夏まつり	11	七・五・三まいり 寄生虫検査 ごっこあそび 嘱託医による身体検査 消防署指導による避難訓 練	3	ひなまつり お別れ遠足 お別れ会 修了式 年度末大掃除

毎月の行事

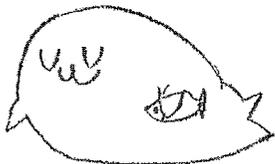
☆誕生会 ☆身体測定 ☆避難訓練 ☆交通安全指導 ☆園外保育（散歩）

3. デイリープログラム

時刻	活 動 内 容	
7:30	早朝保育	
8:30	登 園	・挨拶 ・健康視診 ・持物整理 ・自由遊び
	1・2才おやつ	・おやつの準備 ・トイレ ・手洗い
10:00	集 会	・おかたづけ ・トイレ ・手洗い
10:30	クラス別保育 又は縦割保育 活動	・体操 ・かけっこ ・出欠調べ
11:00	給食準備	・かたづけ ・トイレ ・手洗い
12:30	給 食	・給食をいただく
	自由遊び	・休息 ・自由遊び ・歯みがき
1:00	1・2・3才児 午 睡	・トイレ ・手洗い
	4・5才児ク ラス保育又は 縦割保育活動	・部屋での保育 ・戸外遊び ・自由遊び ・1・2・3才児起床とかたづけ
3:00	おやつ準備	・かたづけ ・トイレ ・手洗い
	お や つ	・歌をうたう ・絵本又はお話を聞く
4:00	降 園	・1日の反省 ・健康視診 ・お帰りの挨拶
	長時間保育	







◎ 子どもたちの遊びの様子を見て、日々柔軟性を持たせた保育をしています。

4. 保護者の方へお願い

◎保育時間について

1. 平日は午前8時30分から、午後4時までです。ただし土曜日は昼までです。なお、勤務の都合で長時間保育を希望される方は、ご相談ください。
2. 保育所の休日は、日曜、祝日、年末、年始です。

◎送迎について

1. 送迎は、必ず保護者が責任を持って毎日定まった通園経路で往復してください。
2. 送迎の時間は、必ず届け出た時間を守って下さい。出来ない時は、その都度連絡してください。
3. 朝は遅くとも9時30分までに登園してください。
4. お休みの場合は、9時30分までに必ずご連絡ください。
5. 出入口の掲示板、通園カバンの中は、毎日ご覧ください。
6. 両親の勤務先、連絡先が変更したら、すぐお知らせください。

◎保育内容について

1. 保育内容は、子供の発達段階を検討のうえ、保育所の子供像を念頭におきながら系統的に年間目標をたて、それに添って年令別年間カリキュラム、月間及び週間カリキュラム、ティリープログラムをたてて計画的保育をしています。
2. よりよい子供を育てるためには、保育所と家庭のよりよい協力があつてこそなりたつものですから、保育所を信頼してご協力ください。

◎服装について

1. 規定のスモック、帽子を毎日着用させてください。
2. 清潔で活動しやすいもの、洗濯しやすいもの、吸湿性のあるものを着用させてください。
3. 自分で脱ぎ着しやすいものを着用させてください。(パンツ、ズボン是用便にらくなものを。)
4. 肌着、持ち物全部に、必ずはっきり名前をつけてください。
5. はきものは、運動靴にして下さい。

◎持ち物について

1. ハンカチ、鼻紙……毎日清潔なものを持たせて下さい。
2. コップ、ハシ、フキン、袋は毎日洗って下さい。
3. 出席帳……毎日持たせて下さい。
4. 玩具絵本、食べものは絶対持たせないで下さい。

◎給食について

1. 3才以上児……毎日完全給食を行います。おやつは午後一回です。
2. 3才未満児……毎日完全給食を行います。おやつは午前と午後の二回です。
3. 給食は、パンと副食、おやつは、牛乳と手づくりおやつです。なお給食は、名古屋市の献立表により保育所で調理します。
4. 体質に合わない食物があれば必ず、ご連絡ください。
5. 昼食、おやつのは、歯みがきやうがいをします。ご家庭でも習慣づけてください。

◎保育料について

1. 保育料は所定の期日までに納入してください。(保育料は、月額として定められていますので欠席されてもその月額を納めてください。)
2. 続けてお休みされる場合も、籍のある間保育料は全額納めて頂きますのでご承知ください。
3. 3才以上児の場合、主食のパン代は実費を納めてください。
4. 費用はすべて定められた日に、つり銭のないように午前中に納めてください。

◎保健衛生について

1. 医師の健康診断は、年 2 回行います。歯科検診や毎月の身長及び体重測定も行います。
2. 法定伝染病発生の時は、一刻も早くご連絡ください。
3. その他の伝染病(はしか、百日ぜき、結核、トラコーマ、流行性結膜炎、耳下腺炎、水痘、とびひ、泉熱、インフルエンザ等)の場合もご連絡ください。又完全に治るまで休んで頂き、医師の指示を仰いでください。
4. 伝染病や、子どもの病気には、特に注意して頂き早目に医師に見せてください。又完全に治り医師の診断で許しを得てから登園させてください。
5. 健康上変わったことがあれば、当日の朝必ず連絡してください。
6. 保育所で37.5度以上発熱した場合、又は気分が悪くなった時には、電話で連絡しますので至急迎えにきてください。
7. 下着、頭髮、皮膚は常に清潔にしてください。
8. 毎日曜日には、必ず爪を切ってください。
9. 排便は必ず登園前にすませるよう習慣づけてください。

◎災害時について

1. 保育時間中に付近に火災があったり、台風が接近した時には、電話により連絡をします。保護者はすぐに迎えに来てください。
2. 台風接近のニュース等が入りましたら、テレビ、ラジオに注意して、学校が休みの時は保育所も休みですから登園しないようにしてください。

◎入園、退園の手続について

1. 入園の手続は、所定の書類を区福祉部民生課児童係へ提出してください。(書類は、区福祉部民生課児童係、又は保育所でお受け取りください。)
2. 入園の拒否等について
区福祉部民生課児童係で、当保育所への入園契約が成立した場合でも、次の事項に該当するときは入園をおことわりすることがあります。
 - (1)保育定員を超過したとき
 - (2)伝染性疾患、その他身心に異常があり園児に対し悪影響をおよぼす恐れがあると認められるとき。
 - (3)その他園長が不相当と認めるもの。
3. 退園される場合は、すぐに園長までお知らせください。

資料出所：愛知県労働協会