

保育所における「主食費」規定からみる公定価格の課題

井原 哲人*

【要旨】

本稿では、幼児教育無償化への検討過程で提起された給食費等の実費負担の要請について検討するために、現行の公定価格制度の前身となった保育所措置費制度において、3歳以上児の給食費から主食費が除かれた過程を明らかにした。そこでは、保育所給食は、児童福祉法成立当初は制度として実施されることは期待されていなかったが、GHQ等の働きかけにより、学校給食が開始され、それと連携しながら保育所でも給食が実施されるようになる。しかし、学校給食法の制定に伴ってセクショナリズムのために独自の展開をたどることになった。ただし、保育所は、地方財政平衡交付金制度や複雑な保育所措置費制度のために、市町村の保育行政に混乱をきたしており、制度の安定化が目指されていた。他方で、乳児保育拡大の要求運動もおこっており、これが行政機構の再編過程に組み込まれて、現在の保育単価制度が構築された。これらの検討を通して、保育所の給食は、保育内容の一環として位置づけられてきたものであり、本来であれば保育単価に組み込むべきものである。そのため、実費負担とするのではなく、無償化の対象として検討すべきであると主張した。

キーワード：保育所給食，保育所措置費，学校給食

1. はじめに

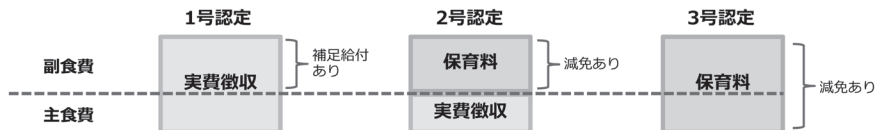
「新しい経済政策パッケージ」（2017年，閣議決定）において幼児教育の無償化が提示されて以降，認可外施設等への対応を検討すべく，「幼稚園，保育所，認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会」（以下，検討会）が人づくり革命担当大臣の下に設置された。2018年1月に設置されてから同年5月までに，主にヒアリングを中心として7回開催され，「報告書」が提出された。そこでは，認可外施設については一定額

* 子ども学部家族・地域支援学科

を補助する等の方針が示されている。

本稿では、「報告書」が示した中でも「対象経費」についてとりあげる。「報告書」では、「保護者から実費として徴収している通園送迎費、食材料費、行事費などの経費については、無償化の対象から除くことを原則とするべきである。なお、そもそも認可施設における食材料費の取扱いが保育の必要性の認定種別間で異なっている現状があり、上記原則をふまえた対応について早急に検討するべきである」としている。それを受け、子ども・子育て会議では、「幼児教育の無償化について」において、「その他今後検討する事項」として「支給認定区分による食材料費の負担方法の違い」（図1）をとりあげている。

給食費のうち食材料費は、生活保護世帯等を除き、保護者の自己負担が原則。新制度の認可施設・事業所では、1号～3号認定の支給認定区分により負担方法が異なっている。



※1 2・3号認定については、昭和24年の保育所給食制度の開始当初から、措置費に給食費を追加し、その措置費を負担能力のある者から徴収していた。

※2 1～3号認定のいずれについても、人件費は公費負担。

※3 食材料費に係る保育料内訳は主食費3,000円、副食費4,500円。

出所：子ども・子育て会議（第36回、2018年7月30日）「資料2-2幼児教育の無償化について」より抜粋

図1 支給認定区分による食材料費の負担方法の違い

ところで、公開されている検討会の議事要旨には食材料費に関する言及として以下のようなものがある。「給食費も幼稚園と保育所で扱いが異なるのは筋が通らない。…(中略)…公私・幼保で、イコールフットイングとして、そろえていただきたい」、あるいは「子ども・子育て支援制度においては、公定価格に保育所等の3歳以上児にかかる主食費代が算入されていないなど、新制度創設時に整理されなかった事項」があると指摘されている¹。ただし、報告書案を検討した第7回検討会では、当該箇所に関する言及は見られない。これらのことからすると、「無償化の対象から除くことを原則」とするのではなく、無償化の対象とすることも検討に値するのではないかと思われる。また、これらの相違は、「保育の必要性の認定種別間」で異なっているのではなく、もとは幼稚園と保育所の制度の相違であるというべきである。

さて、「保育所保育指針」（2018年）では食について、その「解説」（2018年）では給食

1 第2回、第3回検討会における発言

https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mushouka/index.html（2018年9月13日確認）

の大切さについて言及しており、保育所において給食はなくてはならないものになっている。しかし、子ども・子育て支援法第27条では、特定教育・保育に要した費用について施設型給付費を支給するとしながらも、公定価格の給食材料費は、3歳以上児はおかずなどの副食費のみ、3歳未満児は米飯などの主食費と副食費が算定されている（1号認定は給食材料費の計上はない）。また、実費徴収に係る補足給付事業でも3歳以上児の主食費は対象外となっている。他方、生活保護法では、学校給食については教育扶助が支給されるのに対し、保育所の3歳以上児の主食費は対象外となっている。

そこで、本研究では、給食費がどのような経緯で今日のような形式となったのかについて、特に保育所の3歳以上児にかかる主食費の扱いを中心として検討し、もって改善の方向性を提示することとする。

2. 保育単価制度への過程

戦後からの経緯を概略すれば以下のようなものである（表1参照）。すなわち、先行して実施されていた学校給食に対し、児童福祉法および児童福祉施設最低基準の成立から約半年後に、保育所給食は学校給食と連携して実施されることとなり、学校給食法の成立によって袂を分かつ。そして、独立して実施されることになるが、その後、現行の公定価格の基礎を形成する保育所措置費制度は、幼稚園と保育所の関係を整理して、その基盤の安定化を図るために1958年に完成する。

井原は、保育所の給食費の変遷について、1950年代の幼稚園と保育所の関係により制度基盤が不安定化した中で、保育所の厳正な運営を図る一環として現行の前身になる保育単価制度が成立したと述べている²。そして、公定価格の構成および生活保護法との関連において、3歳以上児の主食費は保育に不可欠のものではなく、日常生活の延長に位置づくものであり、保育内容の貧困化を容認することにもつながると指摘する。しかし、保育所給食費の変遷のみで、政策間関係への論及はない。

他方、川越・鈴木は、戦後の学校給食制度の確立に向けた歩みは、GHQによる占領政策、占領国であったアメリカの農業政策（余剰農作物の処理）との関連などの政治的背景を指摘している³。また、野田・熊崎においては、学校給食法の制定には、当時の自然災害による凶作も影響しているとする⁴。他方、藤澤は、就学援助制度成立過程の一環として学校給食法の国会審議に着目し、学校給食が無償にならなかったのは、憲法第26条

2 井原哲人（2018）「主食費にみる保育内容の貧困」田中智子・丸山啓史・森田洋・ほか編『隠れ保育料を考える』かもがわ出版、44-50.

3 川越有見子・鈴木一憲（2014）「学校給食制度の役割と効果 1」『西南女学院大学紀要』Vol.18, 129-138.

4 野田満智子・熊崎稔子（2001）「第二次世界大戦後の学校給食の動向」『愛知教育大学研究報告』50, 61-65.

第2項「義務教育は、これを無償とする」の政府解釈が授業料無償説に立っていることに起因するとした上で、それでも憲法上の要請として経済的に困窮している世帯に対しては配慮を行うことが可能であるとする⁵。あわせて、教科書無償制度の成立について、長田は、自民党と社会党との選挙対策として側面があったとしている⁶。しかし、これらの

表1 保育所給食関連年表

1946年5月19日	食糧メーデー
1946年9月3日	「学校給食実施に伴ふ生活要援護家庭の学童に対する措置について」(発体105号)
1946年12月11日	「学校給食実施の普及奨励について」(発体144号)
1946年12月25日	「元軍用救済用食糧の給与認可及び学校給食について」(社登1130号)
1947年1月10日	「学校給食用缶詰の取扱について」(発体2号)
1947年9月16日	「学校給食計画の拡充について」(発体174号)
1948年1月1日	児童福祉法施行
1948年1月	学校給食開始
1948年12月28日	児童福祉施設最低基準施行
1948年12月29日	「児童福祉施設最低基準施行に伴う費用の限度に関する件」(発児第64号)
1949年4月19日	「保育所入所の措置等について」
1949年5月11日	「保育所施設給食の実施について」(発児第38号)
1949年6月10日	「児童福祉法による保育施設において給食を受けている乳児が生活保護法の適用を受け人工栄養費を支給する場合の取扱に関する件」(社乙発第157号)
1949年6月28日	「児童福祉法による施設収容児童に対する主要食糧の特配に関する件」(児乙発第31号)
1950年3月16日	「保育所施設給食実施に伴う経費の改定について」(児発第94号)
1950年4月1日	地方財政平衡交付金制度発足
1950年4月3日	「ユニセフ寄贈物資による保育所給食の実施範囲の拡張について」(児U第60号)
1950年7月11日	「米国対日援助見返資金特別会計から貿易特別会計に対する繰入金等に関する政令」
1950年7月31日	「保育施設給食のための乾燥脱脂ミルクについて」(児発第501号)
1951年5月5日	児童憲章制定
1951年6月30日	ガリオア資金打ち切りで給食継続要望運動展開
1951年9月25日	「学校及び保育所の給食用ミルクの譲与及びこれに伴う財政措置に関する政令」
1951年12月6日	「学校及び保育所の給食のように供するミルク等の譲与並びにこれに伴う財政措置に関する法律」
1953年4月1日	児童福祉措置費は国庫負担制度へ移行
1954年6月3日	学校給食法
1958年6月7日	「児童福祉法による保育所措置費の国庫負担制度の改正について」(発児第63号) 「児童福祉法による保育所措置費の国庫負担制度の改正並びにこれに伴う行政指導の方針について」(児発第468号)

資料：下林博孝（1997）「学校給食のあゆみと歴史的意義」『岐阜県歴史資料館報』20, 194-212.
を参考に筆者作成

5 藤澤宏樹（2010）「就学援助制度成立過程の一断面」『大阪経大論集』第61巻第3号, 131-158.

6 長田三男（1972）「義務教育教科書無償制度確立の経緯」『流通経済論集』第7巻第3号, 81-96.

先行研究においては、幼稚園あるいは保育所との関係については述べられていない。

保育単価制度が形成されるには、戦後の混乱期の複雑な展開をたどっており、その経緯を明らかにすることによって、今日の混乱を改善する基礎資料を提供しうる。

以下では、まず戦後の学校給食実施からサンフランシスコ講和条約締結に向けてガリオア資金の中止まで、次いで、学校給食法の制定による保育所給食の分離の展開をたどり、保育所における給食実施の前提となる環境を明らかにする。その後、成立当初の保育所制度から除外されていた給食実施に至るまで、そして独自の制度として確立するまでの展開を追うことによって、保育単価制度の意義を確認した上で、同制度が内包していた課題を明らかにしたい。

3. 教育の一環としての学校給食の実施

さて、戦前から経済的困窮児童の救済と就学奨励のため、あるいは戦時における児童の体位向上を目指して政府は学校給食に関する制度を実施していた⁷。敗戦直後も給食を実施していた学校もあったが、徐々に食糧事情が悪化、さらに食糧統制が厳しくなるにつれて、それらの学校においても給食は中止され、1946年の夏には子どもたちの栄養状態は最悪となった。当時は、「食糧メーデー」（1946年5月19日）として25万人が参加したとも言われる行進が行われ、あるいは餓死者の報道がなされるなど、食糧不足からいつ暴動が起こるかかわからない不穏な状況であった。

GHQとしては、暴動が起こらないように治安対策としても食糧援助が必要であったが、戦時中にアジア諸国を侵略し、食糧を含めた略奪をした日本に対してアメリカ国民として無償の食糧援助には否定的であった。このようなときに国際連合復興機関の代表としてフーバー元大統領が来日し、GHQに対して学校給食の早期再開を進言した。それは、当時の大統領候補の有力者の一人として目されていたマッカーサーにとっても、人道的支援として最たる飢餓に苦しむ子どもたちに食糧を提供する学校給食の実施は、アメリカ本国での名声を上げることにもなる。また、GHQとしても、子どもたちに食糧を提供することによって親たちの不穏な気持ちをしずめることのできる「民心宣撫のてだて」としても必須であるという意見の一致を見た。

しかし、GHQ側の提案に対して、日本側（厚生省、大蔵省、文部省、農林省の次官）の反応は「各省とも気乗り薄な」状況であった⁸。それは、趣旨には同意するものの、農

7 学校給食実施までの状況については、以下による。下林博孝（1997）「学校給食のあゆみと歴史的意義」『岐阜県歴史資料館報』20, 194-201. 川越・鈴木：前掲3, 129-132. 文部省監修（1973）「学校保健百年史」第一法規出版, 373-376. 二至村菁（2002）『日本人の生命を守った男 - GHQサムス准将の闘い』講談社, 51-90.

8 大磯敏雄（1980）『混迷のなかの飽食』医歯薬出版, 166-170.

林省は大人の食糧調達を優先しようとし、大蔵省は予算確保が困難なために実施は無理であるというものであった。そのような反応を受けて、GHQ側は、日本の軍事物資として差し押さえていた食糧缶詰、交渉によって援助の確約を得たララ（LARA：Licensed Agencies for Relief in Asia：アジア救援公認団体）物資によって食糧を確保した。また、このときに脱脂粉乳が援助物資の主力になったのは、GHQのハウ大佐が学校給食実施に向けた基礎資料を得るために、東北大学医学部の近藤正二と打ち合わせたことによる。すなわち、当初は小麦粉を主力として考えていたが、近藤が動物性蛋白質（脱脂粉乳）があるのであれば後者を優先するほうが良いと進言したのを受けて、「発育の低下を救うには効果がありそうだ」と判断したことによる⁹。

このような日本政府の消極的な対応もあって、1946年11月半ばによろやく学校給食開始が正式に決定し、示されたのが文部・厚生・農林三省の次官通達である「学校給食実施の普及奨励について」（1946年12月11日、発体144号）である¹⁰。これによって、都市部の国民学校においては、「毎日給食を実施することが望ましいが、少なくとも1週間に児童1人につき2回以上は実施」し、適当な副食物を確保して提供すること、町村部の国民学校においては、「1週間に1回以上給食を実施する学校に対し、其の希望に徴して極力魚粉等を特別配給に努める」こととされた。これにより、1946年12月23日にGHQ関与のもとに「戦後初」の学校給食が提供され、翌年1月からは全国389校（小学生約7.6万人）に提供されることとなった。その後、さらなる供給物資の確保が行われ、都市部の小学校では毎週4回以上、町村部では少なくとも3回以上の給食を励行するとした「学校給食計画の拡充について」（1947年9月16日、発体174号）が出される¹¹。

さらに、1950年2月には、アメリカから寄贈された小麦粉によって完全給食が実施されることになるが、当初、文部省は8大都市に限定して実施する予定であった。しかし、全国の小学校への拡大が要望されたこと、およびGHQの方針に従い、1951年2月には全国の市制地域一都246市約400万人の児童に完全給食が実施されるようになる。

このように、海外からの支援物資の増加等に伴って学校給食が整備されていく中で、「保育施設給食の実施について」（1949年5月11日、発児第38号）が出され、学校給食と連携しながら保育所でも給食が実施される。この点については、後に検討する。

9 近藤正二（1972）『長寿村ニッポン紀行』女子栄養大学出版社、181-187。

10 また、差し押さえていた軍用食糧缶詰については、「元軍用救済用食糧の給与認可及び学校給食について」（1946年12月25日、社発第1130号）による。

11 森戸辰男（文部大臣・当時）は、「小学校における給食をもっと充実拡充していくこと、そして保育所並びに幼稚園の方にも及べば一幼稚園は義務制になつておりませんので、これに及ぼすということは、すぐにはなかなか困難と存じておりますが、そういう側面にもだんだんと及ぼしていくということが考えられなければならぬと思うのであります」と述べており、学校給食を軸に拡大していく考えが示されていた（「第1回国会衆議院厚生委員会議事録第16号」（1947年9月22日）127項における発言）。

ここで確認しておきたい点が2つある。まず、学校給食の目的である。当初の通達より、栄養改善による健康の保持増進と疾病の予防、栄養の知識の提供、食事訓練の実施、偏食の矯正、家庭における食生活の改善に寄与等、幅広い目的が設定されていたことである。これは、単に空腹を充たすだけではない、教育の一環としての給食として、学校給食法へと引き継がれていく。

次いで、学校給食は有償ではあったが、生活困窮家庭に対しては生活保護法による対応がなされていたということである。旧生活保護法は、1946年9月7日成立、同年10月1日施行されているが、同法が成立する以前から「学校給食実施に伴ふ生活要援護の家庭の学童に対する措置について」（1946年9月3日、発体105号）が出され、学校給食費を生活扶助費で対応されることが決められていた。さらに、最低生計費をマーケット・バスケット方式によって算定することとした生活保護費の第8次改訂において、学校給食費を含めた教育費を「基準額の別枠として取扱う」こととされた¹²。すなわち、これが現行の生活保護法の教育扶助へと発展していくことになるが¹³、当初から厚生行政において学校給食を含めて生活保護によって対応すべきだとの判断が存在していた。生活保護法の解釈においても、生活保護法第13条第3項にいう「学校給食その他義務教育に伴って必要なもの」とは、学校給食は「学校当局により教育の一内容として行われている給食」を指すとされている。

4. 学校給食と保育所給食の分離

上記のように、学校給食は徐々に拡大し安定していくかに思えたが、サンフランシスコ講和条約の締結を控えたガリオア（GARIOA：Government Appropriation for Relief in Occupied Area）資金の打ち切り（1951年6月30日）に伴って、大きな転機を迎える。同年後半の財源は、一般会計から支出することになったが、補正予算の計上をめぐる文部大臣と大蔵大臣との意見対立があるなど¹⁴、財源の不安定化が顕著であった。翌年も何とか予算は確保されたものの、大幅な削減を強いられたものであった。

他方、PTA連合会、学校長代表、日教組が中心となって全国学校給食推進会議を結成し、国庫補助の継続運動、全国大会を開催、あるいは学校給食関係者が脆弱な給食制度

12 厚生省社会局保護課編（1948）『生活保護百問百答第2輯』日本社会事業協会、44。

13 「生活保護制度の改善強化に関する勧告」（1949年、社会保障制度審議会）において、「現行の五種の保護のほか新たに教育扶助の制度を創設すべきである」との意見が述べられている。そして、生活保護法の法文として教育扶助のうちに学校給食費が盛り込まれるようになった。

14 学校給食は予算の制約もあり、保護者負担の増加から学校給食費未納者が増加したり、同一学校においても希望者のみの学校給食の実施、あるいは学校給食の中止等の弊害が生じていた（文部省監修（1973）『学校保健百年史』第一法規出版、375-376。野田・熊崎・前掲4、63-64。）

を憂慮して第1回学校給食研究協議会を開催するなど¹⁵、学校給食の継続、法制化への動きが見られるようになる。また、学校給食会等も国会への請願書を提出し、法制化へと動き始める。

学校給食法の制定に向けて、1953年に野党から法案が提出されるものの審議未了となり、1954年に政府から法案が提出され¹⁶、それに対して野党は不十分であるとして改めて法案を提出する。しかし、野党提出法案は、小麦粉やミルクに対する国庫負担の増額、準要保護世児童に対する免除・国庫負担制度、学校給食の義務付け等、大幅な予算増加が予定されていたために、成立することはなかった¹⁷。他方、政府提案の学校給食法案は、「これまでの二つの法案に見られた就学援助規定が削除され、低所得であっても学校給食費を支払わなければならなくなったことから、批判が相次いだ」が、衆議院では全会一致、参議院では委員会では全会一致、本会議では賛成多数で可決された¹⁸。

成立した学校給食法は、副次的に「家庭及び地域社会における日常の食生活の合理化に重要な役割を果し、ひいては国民の食生活の改善という現下の緊急課題にも貢献するという期待」を持つものであったが、「あくまで子どもたちの幸福を旨とするところの教育として実施されるもの」であり、「学校教育法の精神をじゅうぶん発揮するものとして、小学校等の教育課程の中の重要な一環として位置づけられ、計画され」るものであった¹⁹。しかし、当時の文部大臣・大達茂雄も「予算の関係、国のほうの経費の支出というものがはつきり義務として政府のほうで認めるという段階に行つておらんのですから、自然まあ幾らか生温いような法律」といわざるを得ないものであった²⁰。

ところで、これまで学校給食と連携して実施されてきた保育所給食は、法案審議の過程でどのように扱われたのであろうか。学校給食の拡充を目指していた野党法案においても、対象は小中学校だけであった。また、政府においても学校給食法の立案を検討しており、その過程で、「保育所の分」も合わせて検討していたが、文部省としては教育上の必要性から検討しており、「幼稚園あるいは託児所、あるいは学校の夜学に通つているものまで及ぼすということは、これは理想」ではあるが、将来的に拡大する可能性はあつ

15 飯塚さち子・平本福子（2013）「学校栄養士の職務制度に関する歴史研究」『生活環境科学研究所研究報告』第45巻，29-30。

16 学校給食法の制定の背景には、1953年の台風や冷害等による凶作などの災害の続発により給食の実施が社会的問題となり、教育委員会、知事、地方議員からも要望や陳情が続出したことがあげられている（文部省監修（1973）『学校保健百年史』第一法規出版，376。野田・熊崎：前掲4，63-64。）

17 川越・鈴木：（2014）前掲3，134-135。

18 藤澤：前掲5，142-444。なお、準要保護児童・生徒に対する給食費の補助規定は、1956年の学校給食法の改正により追加されている。

19 中村鎮（1955）「学校給食法の概要」『文部時報』933号，9-10。

20 「第19回参議院文部委員会議事録第38号」（1954年5月29日）3項における大達茂雄（文部大臣・当時）の発言。

でも、「教育の面から考えておりますので、その拡大する範囲もおのずから限定されてくる」として、対象を義務教育に限定する方針を示していた²¹。そして、この点は政府提出法案においても継続されており、幼稚園や高等学校への拡大は否定されていないが、「学校教育の一環として給食法を制定するという建前」から保育所は除外されている²²。

このように、学校給食法の成立によって、保育所給食は独自の制度として歩みをすすめることになる²³。その過程で、「給食の目的は子供たちの心身の健やかなる発達をはかるために必要とする養分、特にカルシウム分とかあるいは動物性蛋白質が必要でございます、同時に食生活を改善し、あるいは偏食を防止するという大きな使命を持つておることは、学校給食におきましても保育所給食におきますと同じ」であることが確認されている²⁴。

ここで注意を要するのは、学校給食法の成立によって対象外とされた幼稚園と保育所の除外のされ方である。まず、幼稚園については、高等教育等とともに、予算の制約のために除外されたのであり、学校教育法において学校として位置づけられる幼稚園等においては、学校給食法の拡大によって対応可能である。そのため、小中学校の「完全給食の全校実施を図るべき」と答申した「学校給食制度の改善について」（学校給食制度調査会、1961年）においても、「この際幼稚園についても完全給食を認める」よう求めることが可能であった。しかし、保育所については、その目的に共通性は多いものの、行政管轄上の壁によって除外されており、法の拡大ではなく、法そのものを変更する必要がある。

5. 想定外であった保育所給食の制度

これまで、学校給食の展開をたどってきたが、以下では保育所給食についてみていく。

そもそも、保育所における給食は必須事項として捉えられておらず、政府は消極的な姿勢を示していた。まず、この点を確認しておく。

保育所が今日のような制度としての基盤を得たのは、戦後に成立した児童福祉法によってである。戦前は社会事業法、戦後から児童福祉法成立までは、旧生活保護法によっ

21 「第16回国会衆議院文部委員会議事録第23号」（1953年8月5日）17項における近藤直人（文部事務官）の発言。

22 「第19回国会衆議院文部委員会厚生委員会連合審査会議事録第1号」（1954年5月10日）4項における近藤直人（文部事務官）の発言。

23 厚生省児童局は、当初の野党から法案が提出された後、「保育所給食という問題について力を入れて行く、このために保育所給食法ということを経済的に如何かというので考え」ていた（「第18回国会参議院厚生委員会議事録第2号」（1953年12月4日）第3項における太宰博邦（厚生省児童局長）の発言）。

24 「第16回国会衆議院文部委員会議事録第23号」（1953年8月5日）16項における太宰博邦（厚生省児童局長）の発言。

て「託児所」あるいは「託児事業」として位置づけられ、「保護」を基盤とするものであった。それが、児童福祉法の成立によって、消極的に保護するだけでなく、子どもたちを育成していく福祉へと積極的側面を持つようになる。しかし、法上は積極的側面が規定されているとはいえ、制度を運用する政府の思考が転換するには時間を要し、「託児所」的発想が散見される。それは、児童福祉施設の設備・人員等を規定して具体的な運用を図るために整備された児童福祉施設最低基準の設定においても垣間見られる。

児童局原案である児童福祉施設最低基準令案（1948年4月）には、保育所の調理室の規定はなく、その後の中央児童福祉委員会の専門委員会報告で、保育所に関連して「乳児室又は匍匐室」を「乳児室又は匍匐室及び調理室」と改めるとの意見が述べられたことが、保育所給食への最初の歩みとなる。その理由として挙げられたのが、「乳児又は満二歳未満の幼児を入所させる保育所においては、当然食事を準備する必要がある。従って保健衛生の見地から簡単な調理室を設ける必要がある」とされるにとどまり、幼児に関連する調理室、調理員に関する言及もない。これは中央児童福祉委員会の意見にも採用されている。さらに審議が進み、2歳以上の幼児の調理室の規定を持つようになるのは、マーカソン氏の第二次サジェスト（GHQ公衆衛生福祉部の係官を通じてのGHQの意見）及び中央児童福祉委員会の意見に基く改定案として示された児童福祉施設最低基準令案（1948年8月8日）である²⁵。

このように、ようやく最低基準上で保育所に調理室が設置されるように規定が盛り込まれる。しかし、調理室があることと給食が提供されることは区別されていた。最低基準に基いて保育所等を運営するための運営費について、厚生省は「保育所においては、現在まだ給食を行っていない。したがって、賄費は、事業費の中に含まれない」²⁶、あるいは賄費の「該当するものがないことは申すまでもないことであります」と説明している²⁷。つまり、保育所には簡単な調理室は設置するが、仮に給食が作られて提供されたとしても公費負担の対象ではないことが当然であるとされていた。ただし、当時の児童局保育課長の吉見静江は、「昼食は出来得る限り給食にしたい。給食によって栄養の補給をなすのみならず偏食の矯正その他正しい食事の作法等得るところの多い事は論をまたぬ」、「今日は学校給食に続いて幼児の給食問題がようやく取り上げられて来ているのであるが、公の施策にのみまらず母の手、母の心で一步でも前進したいものである」として、当面は母親の手によって昼食を用意することによって対応しようとしていたが、保育所給食を切望していた²⁸。

厚生省内でも切望されていた保育所給食は、「児童福祉施設最低基準施行に伴う費用の

25 寺脇隆夫編（1996）『続児童福祉法成立資料集成』ドメス出版，123-249.

26 松崎芳伸（1949）『児童福祉施設最低基準』日本社会事業協会，127.

27 亀海清（1949）『児童福祉施設の財務』雄文社，66.

28 吉見静江（1948）「保育所」厚生省編『児童福祉』東洋書館，117.

限度に関する件」(1948年12月29日, 発児第64号)によって公費負担の対象外とされたが, それから半年もたたない1949年5月11日に「保育施設給食の実施について」(発児第38号)が通知され, 保育所においても制度として給食が実施されることになる。すでに触れたように, 先行する学校給食に対する海外からの援助物資が増加する中で, 「連合軍総司令部の好意に基き, 給食用食品を特別配給」することによって, 保育所においても給食を実施することとなった。その内容は, 1人1日当り, 乳児290キロカロリー, 幼児240キロカロリーである。当時の限られた物資であり, 十分な内容とはいえないが, その目的として「給食は, 保育と給食が不可分の関係にあり, 当該施設において乳幼児に対し適切な栄養給食を行うことが即ち保育内容の充実を帰する所以であるとの見地から実施」されるものであった。すなわち, 学校給食と同様に, 単に空腹を充たすだけではなく, 保育内容に与える影響をも考慮したものであった。この点について, 『保育所運営要領』において, 「唯, ぜひ念頭に入れて置いて頂きたいことは, 保育給食は大切な保育内容の一つであるということです。保育給食は漠然と, 子供や母親達を喜ばせるために実施されているものではないのです。成長盛りの子供に, 栄養が不足であることは, その子の将来の健康のためによくはないばかりでなく, その人となりにも面白くない影響を及ぼすもの」であり, 給食は, 準備を手伝うなどの生活訓練の一つでもあり, 偏食の矯正にもなり, 栄養の知識を身につけることにもなると述べている²⁹。

ただし, 学校給食と異なるのは, 保育所に入所している生活保護世帯への対応である。「児童福祉法による保育施設において給食を受けている乳児が生活保護法の適用を受け人工栄養費を支給する場合の取扱に関する件」(1949年6月10日, 社乙発第157号)では, 保育所で給食を行う場合, 生活保護法の適用を受けた乳児に人工栄養費を支給する場合, 居宅における配給による人工栄養品の購入のための実費の総額から保育施設で給食を受ける額を控除した額を人工栄養費として支給するように求めている。学校給食においては, 教育の一環として行われる給食に対しては生活保護費を支給していたが, 保育所給食では生活保護費から控除するとしている。すなわち, 保育所給食は, 保育内容の一環を構成するものであるが, 生活の延長として位置づけられているといえる。

ところで, 海外からの支援物資をもとに保育所給食をする場合, 「日本側から副食物」を出すことが条件とされており³⁰, 準備が整い次第開始される運びとなった³¹。1949年11月から12都道府県38保育所で給食が実施されてきたが, その後, 「ユニセフ寄贈物資による保育所給食の実施範囲の拡張について」(1950年4月3日, 児U第60号)によってさらに拡大していくことになる。同通知では, 「都道府県はユニセフミルク及び政府配給物資

29 厚生省児童局編(1950)『保育所運営要領』, 15-16。

30 「第6回国会参議院厚生委員会社会事業団体および市説の振興に関する小委員会会議録第1号」(1949年11月10日)3項における内藤誠夫(政府説明員)の発言。

31 ユニセフより日本の児童に贈与された脱脂粉乳を調理給食する指定モデル保育施設として厚生省より中村愛児園, 総持寺保育園, 金澤愛児園, 白百合愛児園が指名(1949年9月, 1950年4月より八幡橋幼児園が追加)されている(厚生省児童局編1951『給食指導要領』, 25-26。)

のみに依存することなく魚介其の他給食材料の特別配給につとめ、又調理の指導についても常に意を用いたえず給食内容の充実向上を図ること」を求めている。その政府からの特別配給とは、「味噌、醤油、砂糖、油、澱粉小麦粉」であった。そして、表2は、「保育施設給食実施に伴う経費の改定について」（1950年3月16日見、発第94号）に示された1950年3月の保育施設給食用基準額表である。

表2 1950年3月の保育施設給食用基準額表（1人1日）

	品名	数量 (グラム)	熱量 (カロリー)	蛋白質 (グラム)	金額 (銭)	備考
幼児	脱脂粉乳	25	90	8.6	39	
	味噌	10	15.8	1.2	30.4	
	醤油	5	20	0.25	11.8	
	砂糖	2	7.8	-	11.5	
	油	1.5	13.5	-	18.5	
	野菜	29	19.5	0.6	42.9	
	魚	30	37.2	5.5	1円 69.2	
	燃料	100人につき 1.5束			59.2	1束 39円50銭
計		102.5	175.8	16.45	3円 82.5	端数整理 3円80銭
乳児	牛乳	180	100	5.6	10	
	調製粉乳	30	135	5.6	14.31	
計		210	235	11.2	24.31	端数整理 24円30銭

資料：「保育施設給食実施に伴う経費の改定について」（1950年3月16日、見発第94号）より一部修正

さて、ここで確認しておきたいのは2点である。まず、「品名」にみるように、幼児の主食費は算定されていない。それは、当時の食糧事情からして主食（米）を確保することが困難であったこと、また「副食物」以上の給食を行うことが学校給食の予算確保に困難を抱えている中では不可能に近いものであったためであると思われる。もう1点は、「幼児」と「乳児」の区分である。つまり、今日のように3歳を基準とした区別ではなく、提供すべき食事に要する材料から対象者が区分されている。

保育所給食に対して、制度創設当初は消極的な姿勢を示していた政府ではあったが、海外からの支援物資の確保や関係者の努力によって、ようやくその基盤を確保しようとしていた。それは、児童局保育課長（当時）の吉見が、「国として措置費の中に給食費を含むというような、厚生省としてもはつきりした線が出て参りましたのでございます。

是非これは何とか続けて頂きたいという気持は持つております」と述べるように³²、今後のさらなる拡大が関係者においても期待されていた。しかし、学校給食法からの除外以上に、当時の保育所をとりまく環境はきわめて不安定であり、保育所給食もそれらの影響を受けることとなる。

6. 乳児保育拡大にともなう保育所給食費の変容

当時の保育所の存立基盤を不安定化させる要因として、保育所措置費等の児童保護費の地方財政平衡交付金制度（以下、平衡交付金）への移行、幼稚園との関係整理があった。そして、その課題を整理すべく保育所措置費の国庫負担制度へと改正される。

まず前者から見ていこう。平衡交付金は、シャープ勧告に基づいて制定された、「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方財政平衡交付金の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障すること」を目的とする地方財政平衡交付金法に基づいて、1950年度から1953年度まで導入されていた制度である。平衡交付金は、基準財政需要額と基準財政収入額を測定し、需要額が収入額を超える場合に補填する財政調整制度である。同制度に対しては、厚生省内でも、地方行政の均等化、中央政府の干渉を排除できること等を利点として賛成する立場と³³、児童福祉施設への措置等の財政需要を予測することは困難であり財源確保が不安定になるとする反対の立場が混在していた³⁴。保育所においては、「市町村当局はその財政難を理由に委託を手控える傾向が見え始めたことである。そこで保育所側はその運営上『保育に欠ける児童』の如何に係らず、自由契約児を多く入所させる事態を辿り始め」、保育料を徴収できる児童を優先入所させる等の事態が続出する³⁵。

この影響は、単に保育所に限らず、①児童保護費の支払いが遅延し経営が困難に陥っていること、②支払額が国の定める最低限度の額を下回る傾向があること、③措置解除、新規措置の回避、④保護費徴収の不当な強化、富裕層の優先、⑤自県で措置すべき児童を他県に迫りやろうとして、措置が取れずにいる等の問題を惹き起こしていた³⁶。この問題は、国会でも取りあげられ、平衡交付金制度によって「児童福祉行政は今や後退の危

32 「参議院厚生委員会（第11回国会継続）会議録第1号」（1951年9月12日）3項における吉見静江（児童局保育課長・当時）の発言。

33 厚生大臣官房会計課編（1950）『平衡交付金と厚生省の補助予算』、23-25。

34 川島三郎（1952）「三年目を迎える児童保護費問題—地方財政平衡交付金制度下の児童保護費一」中央社会福祉協議会『社会事業』第35巻第4号、5。

35 浅岡金治（1952）「保育所論の出発」日本少年教護協会『児童』第8号、32-33。

36 高田正巳（1951）『児童福祉法の解説と運用』時事通信社、257-259。厚生省（1952）『児童福祉行政資料』中央社会福祉協議会、11。

機に迫られていつといっても過言では」なく、「児童福祉施設保護費を速やかに当初のごとき国庫補助金制度に還元することを適当と認める」とするなどの委員会決議を採択している³⁷。平衡交付金制度は1954年度以降は地方交付税交付金へと移行することになるが、児童保護費は関係者らの要求等もあり、国庫補助金制度へと戻ることになる。

次に、幼稚園との関係整理をみる³⁸。幼稚園と保育所との関係は、児童福祉法の成立によって「幼保二元体制」となり、保育所は「働く婦人の解放」に主眼をおいた乳幼児保育施設として考えられていた。また、当時の法規定上、市町村は「保育に欠ける」乳幼児を保育所に措置するとの定めはあるものの（第24条）、保育所の対象には「保育に欠ける」要件が付されていなかった（第39条）。しかし、厚生省は、「保育に欠ける要件」を通知等で示しながら、1951年の児童福祉法改正によって、保育所の規定においても「保育に欠ける」との文言を加えた。この点については、「児童に関する福祉行政監察」（1951年）において、「保育所の実情を見るとこれらの市町村長が入所を必要と認めた措置児童の入所しているものは少ない」、「保育所が一般幼稚園類似のものとなっていて、保育所設置本来の趣旨に反している例が認められる」と指摘されていた。しかし、法改正後も、「児童及び母子等に関する社会福祉行政監察」（1956年）においても、保育所に共通する不適切事項として、市町村長の入所措置が適切に行われていない、保育所は幼稚園化している等の指摘を受けている。また、入所措置に伴う収入認定及び徴収額の決定が通達の通り行われていないことも指摘されている。

このような保育行政機構の整備を図るために取り組まれたのが、保育所措置費の国庫負担制度の改正である。当時の児童局企画課長であった梅本純正は、これらの問題の「根本は従来の国庫負担方式の制度そのものに起因していることを認めざるを得ない」、「当時の情勢ではこれをやらないかぎり、保育所制度の進展は望み得ないという判断」があったと回顧している³⁹。当時の保育所の運営費は、「事務費と事業費とに別れ、事業費については保育所の規模に応じ、限度額を定め、しかも地域ごとにそれぞれ41段階に定めて」おり、市町村が十分な支弁をせず各保育所・地域において給食の実施・職員の充足等の格差を生じさせていた。これを、「従来の限度設定の方式を廃止し、一本の保育単価を定めることとし全国的に均衡ある運営を行わせる」ことを目的として、新たな保育所措置費の構造が提示された。

新たな保育単価は、地域区分（3区分）、保育所長の設置の有無（2区分）、定員区分（5区分）によって30区分とされた。このときに、措置費中の給食費についても、「措置児童の給食に要する材料費及びこの給食に伴う燃料費（三歳未満の児童については主食

37 「第12回国会衆議院厚生委員会議事録第6号」（1951年11月9日）11から12項。

38 中村強士（2009）『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』新読書社、41-59。

39 梅本純正（1978）「保育単価と保育料徴収基準設定まで」植山つる・浦辺史・岡田正章編『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会、108-112。

を含み日額30円,その他の児童については副給食として日額8円10銭とする。)及びこの給食に伴う人件費」が設定された。この年齢区分は,保育材料費等の「保育に直接必要な経費」にも用いられている⁴⁰。従来,給食費は,乳児と幼児の区分であったものが3歳を基準にして区分されることとなった。この変更は,「乳児に対する給食費単価の増額を図るとともに,その対象年齢を引き上げる等,とくに乳児保育の充実促進を企画したものである」であった⁴¹。

従来の乳児の給食は「牛乳」と「調整粉乳」であり,主食であった。乳児を含む年齢階層(3歳未満)の給食費から主食費を除くことは,乳児に対する給食を行わないことを意味する。そのために,乳児保育の枠を拡大することは,主食費を含んで給食費を拡大することへとつながっていったものと思われる。ただし,この変更は,措置費の構造を変更するものであり,「保育単価は従来の実績を基礎として,これに所定の単価改訂分を加えて算定」したものであって,その増額を目指したものでない⁴²。それがために,3歳以上児分の給食費は従来と同様の主食費以外のものが計上され,3歳未満児との関係で副食給食＝「主食費を除く」ものとなった。

このように,保育所措置費の国庫負担制度の改正には,保育所の拡大を求める運動と予算制約のなかで行政手続きの合理化を目指す保育行政の変更が背景にあった⁴³。

7. おわりに

上述のように,戦後の混乱期の中で学校給食が再開され,児童福祉法・児童福祉施設最低基準の成立,保育所給食の開始,保育所措置費の国庫負担制度の改正までの歩みを見てきた。

その過程は,予算の制約に限定されない政府の児童に対する消極的な姿勢に対して,「民心宣撫」のためのGHQの取り組みや児童救済のための海外の支援団体・物資によって,子どもの成長のために教育の一環として給食が再開されたことから始まる。その

40 「児童福祉法による保育所措置費の国庫負担制度の改正について」(1958年6月7日,発見第63号)

41 「児童福祉法による保育所措置費の国庫負担制度の改正並びにこれに伴う行政指導の方針について」(1958年6月7日,見発第468号)。当時は,女性が社会で活躍の場を獲得し始める時期であり,保育所はあっても乳児保育が限定的であり,「働く母の会」等が乳児保育を含めた保育所の増設等を求める運動をはじめていた(林小枝子1978『働く母の会』と保育所づくり運動)植山つる・浦辺史・岡田正章編『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会,80-85.)

42 「児童福祉法による保育所措置費の国庫負担制度に関する運営上の疑義及び回答について(第1号)」(1958年6月28日,見企第49号)

43 1957年度,1958年度は保育所予算をめぐり,補助率の引き下げ,予算額の減少等が示され,保育関係者は全国規模で予算獲得運動を展開した(田代弘範(1978)『保育所を守る国民大会』と予算運動)植山つる・浦辺史・岡田正章編『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会,116-120.)

後、保育所給食の開始を見るにいたったものの、サンフランシスコ講和条約の締結に向けてガリオア資金が中止になるなど、給食の存続が危ぶまれた時期を、学校関係者らの運動によって学校給食法の制定まで進めていった。しかし、法制化をめぐる、文部省と厚生省のセクショナリズムの問題から分断され、それが幼稚園と保育所の給食体制のあり方に大きな影響を与えた。さらに、保育所の拡大を求める運動と保育所行政の合理化を目指す政府の動きの中で、今日の公定価格の前身となる保育所措置費制度が築き上げられた。

ここで、保育所措置費の国庫負担制度の意義と課題を確認しておきたい。そもそも、保育所措置費は、児童福祉施設最低基準に基く運営を確保するものであり、その最低基準は憲法第25条の「健康で文化的な最低限度の生活」と「同一の思想」を持つものである⁴⁴。そのため、従来の限度額方式から保育単価方式への変更は⁴⁵、生存権の要請に適うものである。しかし、その額の設定について黒木利克が、「たとえば鹿児島と東京では現員現給で職員の処遇もうんと違うわけですね。あまりにも格差が多過ぎる。そこで低いところをあげなくちゃならぬというので、実は高いところと低いところの平均的なところをとって、それを保育単価制の基礎にした」と述べるように⁴⁶、理論的に算定されたものではなく増分主義的に積算されたものである。改めて、生存権を基礎とした保育単価の積算が求められる。加えて、現行の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準においても調理室の設置を求めていることから、保育所給食の外部委託や外部搬入について見直す必要がある。

これらをふまえ、最後に、幼児教育無償化に伴う給食費等を「無償化の対象から除くことを原則」とする提起に対する改善提案を試みる。まず、給食の意義を再確認することが必要である。学校においても保育所においても、給食は教育・保育の重要な構成要素としてみなされていた。給食を軽視することは、それぞれの実践を貧困にさせる。給食費が有償となったのは、主には予算や食糧供給の制約を受けたものである。また、学校給食法制定当時の議論では、予算を確保し、幼稚園を含めて学校給食の拡大を期待していた。その上で、教科書無償化のように、予算を確保して給食費を無償化とすること

44 高田：前掲36, 310.

45 従来、措置費の範囲は「費用の最高限度を示した」ものであり、「只漫然とこの額によって実施することなく」、「実際に必要とする額を厳密に調査検討して限度の範囲内」において、「真に必要にして適正な額を支出するよう厳に注意」されていた（1948年5月29日「児童福祉法による措置費等のため支出する費用の程度に関する件」（児発第257号）。同通知は、1948年12月29日「児童福祉施設最低基準施行に伴う費用の限度に関する件」（発児第64号）により廃止されているが、なお「費用の限度」とされている。それに続き、1950年2月16日「児童福祉法による措置等のため支出する費用の限度に関する件」（発児第23号）においても同様に「費用の限度」とされる（なお1948年12月の通知は本通知により廃止されている）。

46 黒木利克（1962）「保育所の諸問題について」厚生省児童局母子福祉課編『保育所運営管理講義』日本児童福祉協会，18.

は不可能ではない。また、保育の公定価格は保育にかかる費用を対象としているものであり、3歳以上児の主食費を含めて公定価格の対象とするのが筋である。その上で、利用者負担において無償化措置を図ることも可能である。冒頭に述べた、幼稚園と保育所等の競争条件としてのイコールフットィングではなく、教育基本法および児童福祉法等の理念にもとづいて乳幼児の成長・発達のための環境を検討することが求められている。

なお、本稿脱稿後に出版された藤原辰史『給食の歴史』（2018、岩波書店）は、戦前から今日までの学校給食の歴史を政治史、経済史、農業史、災害史、科学史、社会史、教育史、運動史など「さまざまな歴史分野の統合によって初めて全体像」を明らかにしたものである。そのなかで、「世界給食史の基本路線」は、「政治的にみても、政治や経済の危機によって真っ先に栄養不足・栄養失調の危機にさらされる子どもへの援助として、給食の価値が認められていること、貧困家庭の子どもにできるだけスティグマを与えぬように工夫してきたこと、新自由主義的政策が給食への国庫支出を渋り、民間委託が進むが、結局、それ自身ももたらす貧困に給食の意義が増し、給食への国庫支出と質の改善がなされること」であると述べている。本稿で検討してきた内容も、藤原の論及と概ね同一のものであった。ただし、保育所給食への言及はなく、本稿の独自性は維持されているものと思われる。なお、戦前から戦後にかけて、あるいは学校給食と保育所給食との関連を明らかにすることは今後の課題である。

