

## 保育所保育指針から考える「こどもの貧困」の課題

見 平 隆

### I はじめに

「こどもの貧困」を世帯単位・家族単位の貧困の線上で考えることは重要であるが、一方でこどもを独立した個人の単位で考えることも重要であろう。こどもの基本的属性や特質から世帯・家族の影響を反映することは当然であるが、社会とこどもの関係の中でこどもの成長発達に関わる諸要素をとらえ直すことも必要であろう。

2008年3月に保育所保育指針（平成20年3月28日厚生労働省告示第141号）が告示として公布され、2009年4月1日から適用された。1965年に保育所保育指針が制定されて以来、初めて「告示」という形で公示されたことは保育指針が保育所の最低基準として法的に位置づけられたことを意味している。保育所保育指針は1965年に制定され、1990年に改訂、1999年に再改訂されてきたが、その変遷は幼稚園教育要領と軌を一にしていると見ることができる。

当初、保育所保育指針は厚生省児童家庭局長（当時）通知として定められていたが、児童福祉施設最低基準（昭和23年厚生省令第63号）第35条の規定「（保育の内容）第35条 保育所における保育は、養護及び教育を一体的に行うことをその特性とし、その内容については、厚生労働大臣が、これを定める。」に基づき、児童福祉施設最低基準の一部を改正する省令（平成20年厚生労働省令第57号）により公布

され、2009年4月1日施行となった。この児童福祉施設最低基準第35条の旧条文は「健康状態の観察、服装等の異常の有無についての検査、自由遊び及び昼寝のほか、第12条第1項に規定する健康診断を含むものとし」であり、保育内容について大枠を規定しているものであった。そのため、保育所保育指針は保育内容についての規定を補完するものとして、実際の保育においては準拠してきたものであった。

保育所保育指針の改訂について、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長は「旧保育所保育指針の施行から8年が経過し、この間、子どもたちが家庭内や地域において人と関わる経験が少なくなったり、生活リズムが乱れたりするなど、子どもの生活環境が変化してきている。また、子育てについて不安や悩みを抱える保護者が増加し、養育能力の低下が指摘される等、子育ての環境が変化してきている。」と改訂趣旨の背景を述べている。おとなの社会の矛盾や問題がこどもの生活と社会に濃縮されていることで、社会の変化がこどもの生活に反映されることを考慮した保育所の役割と機能を示すとしているが、保育という場面をとおして「保育の質」を「保育所の管理運営」や「保育士の資質・専門性」などに置き換えたものともいえる。

保育所保育指針は、こどもの成長発達の過程において自立・自律を促すうえでの指導要領としての意味も持ち、すべての認可保育所が遵守しなければならない保育の基本原則として、児

児童福祉施設最低基準第35条の規定を根拠に定めている。2008年の改定により厚生労働大臣による告示として規範性を有するものとなり、保育所保育指針に基づく保育所の指導監査が実施されることになった。

2008年3月25日に「規制改革推進のための3か年計画（改訂）」が閣議決定され、その中で保育や雇用について「重点計画事項」として示され、続く3月28日には、いわゆる「新保育所保育指針」、保育所保育指針関連通知、幼稚園教育要領改訂が示された。新保育所保育指針は旧保育所保育指針と何が異なっているのか、幼稚園教育要領は旧教育要領と何が異なっているのか、認定こども園にどのような影響を及ぼすのかなどの問題もあるが、これら一連の動きは、社会保障審議会少子化対策特別部会の「次世代育成支援」にそのまま連動していった。

こどもの成長発達にはこどもの個別的課題の範疇で考えるだけのものではなく、社会的課題として考えることが重要であると考え。とりわけ、現在の社会において事象として現れている諸問題は、こどもの生活を構成する要素に強い影響を及ぼしている。こどもの貧困について考察するとき、こどもの成長発達における保育所の役割・機能を規範的に管理する保育所保育指針をとおして考察することは、こどもの自律性と家族、社会との関係を考えるうえでも必要なことと考える。また、保育政策がどのようにこどもの貧困に関わっているのかについても見えてくると考える。

## II 保育所保育指針から考える保育の方向

### 1 保育所保育指針の経緯

1947年に学校教育法（昭和22年法律第26号）が制定され、児童福祉法（昭和22年法律

第164号）も制定された。文部省（当時）は、1948年には幼稚園の「教育」に関して「保育要領—幼児教育の手引き—」を示し、その後の「幼稚園教育要領」につなげていった。「保育要領」は手引書性格の試案ではあったが、幼稚園、保育所、家庭における幼児教育の手引として、幼児期の発達の特質、生活指導、生活環境等について解説したものであり、保育内容を「楽しい幼児の経験」として、12項目に分けて示すとともに、幼稚園と家庭との連携の在り方について解説していた。

一方、保育所に関しては幼稚園教育要領から遅れて1950年に「保育所運営要領」が示され、1951年には児童福祉法第39条が改正されて、「保育に欠ける」ということが保育所入所の条件となり、その後の保育行政は、幼稚園との違いを明確化する方針で進んでいった。1952年にガイドラインとしての明確性や規範性がないが、保育に関する指針が示され、措置制度のもとですすめられる保育所における保育内容やその水準について統一性のある方向性を保たせるという側面（保育内容を言語、描画、音楽リズム、自然等の領域的区分に加えて、保育計画の必要性）から児童福祉施設最低基準における保育所運営の最低限の確保と行政の責任を一定程度果たすという側面もあったと考えられる。

1960年代から「ポストの数ほど保育所を」のスローガンで保育所づくりの運動が親や保育関係者に広がっていったが、一方で、中央児童福祉審議会保育制度部会にみられる両親による家庭保育が第一義であり、こどもの発達には「両親の愛情」や家庭における育児が基本であるという考え方も強調された。それらに対して、親や保育関係者は、集団保育によりこどもの発達はむしろ促進され保障されるという理論をさまざまな場面で学習していった。そのひと

つである、J.ピアジェの発生的認識論やL.ヴィゴツキーの発達の最近接領域などは、保育所づくり運動の大きな支えとなっていた。とりわけ、L.ヴィゴツキーの理論は労働運動や社会運動の高まりのあった当時の社会背景により、こどもを社会的存在としてとらえ、こども同士の相互作用が発達において果たす役割を強調した理論は、発達と教育、保育の関係性を明確にしたものとして広がりをもって受け入れられたが、こども中心主義か管理主義かのいずれかに傾きやすい日本の教育の中であって、かえって理念と実際のちがいが浮かび上がり、保母（当時）の指導性や体系だったプログラム、学校教育との連続性、家庭教育との連続性など、就学前教育の課題が明らかになっていった。

1963年に文部省初等中等教育局長（当時）と厚生省児童局長（当時）による各都道府県知事宛通知「幼稚園と保育所の関係について」（昭和38年10月28日文科初第400号、児発第1046号）が出された。通知では、「1 幼稚園は幼児に対し、学校教育を施すことを目的とし、保育所は、「保育に欠ける児童」の保育（この場合幼児の保育については、教育に関する事項を含み保育と分離することはできない。）を行なうことを、その目的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである。」として、幼稚園は幼児に対して学校教育を行い、保育所は「保育に欠ける児童」の保育を行うとされ、保育所と幼稚園は所管する省庁の違いだけでなく、行う「保育」の違いを再確認するというものであった。

しかし、保育とは「教育に関する事項を含み」として保育の養護と教育の一体性を示していた。通知では、「2 幼児教育については、将来その義務化についても検討を要するので、幼稚園においては、今後5歳児および4歳児に重

点において、いっそうその普及充実に努めるものとする。この場合においても当該幼児の保育に欠ける状態があり得るので保育所は、その本来の機能をじゅうぶん果たし得るよう措置するものとする。」として、保育所と幼稚園の棲み分けを図るため、「5 保育所に入所すべき児童の決定にあたっては、今後いっそう厳正にこれを行なうようにするとともに、保育所に入所している「保育に欠ける幼児」以外の幼児については、将来幼稚園の普及に応じて幼稚園に入園するよう措置すること。」と「保育に欠ける」か保育に欠けないかを明確にして区分することを図ったものであった。また、「3 保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと。このことは、保育所に収容する幼児のうち幼稚園該当年齢の幼児のみを対象とすること。」として、4歳児及び5歳児における保育内容の統一化を図った。

ここにいたり、1965年に厚生省は保育所保育指針（昭和40年8月6日児発第622号厚生省児童家庭局長通知「保育所保育指針について」別添）を発表し、幼稚園教育要領の教育内容の領域に対応する形で、年齢区分ごとの「望ましいおもな活動」を示し、保育所保育指針は養護と教育が一体となったものと規定された。4歳児、5歳児、6歳児に関しては、幼稚園教育要領の6領域（健康、社会、自然、言語、音楽リズム、絵画制作）に対応して、同様の6領域（健康、社会、言語、自然、音楽、造形）を設定し、1歳3か月未満児および1歳3か月から2歳未満児は生活と遊び、2歳児は健康、社会、遊び、3歳児は2歳児の内容に言語を加えたものであったが、こどもの発達を考慮した内容を取り入れることになった。

その後は、幼稚園教育要領も保育所保育指

針も25年の間改訂がなかったが、1989年に幼稚園教育要領は第2次改訂を行い、それまでの6領域から5領域（健康、人間関係、環境、言葉、表現）となった。それまでの、小学校との一貫性を意識しながらも小学校以上の教育とは性格が異なる保育内容を示した幼稚園教育要領から、就学前教育として組み立て直したものであった。幼稚園教育要領から1年遅れて、翌1990年に保育所保育指針の第1次改訂（平成2年3月27日児発第217号厚生省児童家庭局長通知「保育所保育指針について」別添）が通知された。同日示された「保育所保育指針について」（平成2年3月27日児福第4号厚生省児童家庭局母子福祉課長通知）では、保育所の保育は養護と教育が一体となっていることへの考え方は変わらないとするも、養護的内容については「基礎的事項」として示し、教育的内容については5領域へと改めて幼稚園教育要領との整合性を図ることが明記された。そして、保母主導の保育からこどもの主体的活動を尊重する保育への移行が求められた。

第1次改訂の保育所保育指針では保育の内容は「ねらい」と「内容」から構成されるとの基本方針が示され、「ねらい」とは「保母が行わなければならない事項」と「子どもが身につけることが望まれる心情、意欲、態度などを示した事項」であるとした。そして、「内容」はこどもの状況に応じて保母が行うべきとした基礎的事項と保母が援助する事項を「子ども発達の側面」から示した。保育内容の年齢区分は、6か月未満児、6か月から1歳3か月未満児、1歳3か月から2歳未満児、2歳児から6歳児までは1歳ごとに設定された。第2章では、当時の保育関係者間で認識が広がっていたこどもの発達理論に配慮してこどもの発達と発達への援助について言及し、こどもの発達はおとなとの

相互作用が十分に行われることにより保障されることやこども同士における社会的相互作用などの重要性について明記したが、一方では「愛情豊かで思慮深い親の保護・世話などの活動を通じた」相互関係を前提とするなど、中央児童福祉審議会保育制度部会の両親による家庭保育を第一義とする考え方を示したものであった。

1998年に幼稚園教育要領は第3次改訂を行い、教育内容の領域区分を健康、人間関係、環境、言葉、表現の5領域をあらためて確認した。その背景は、1996年に中央教育審議会が答申した「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について 中央教育審議会第一次答申」（平成8年7月19日中央教育審議会）での「ゆとり教育」と「生きる力教育」にあった。答申では「幼児教育の充実」の項で、「幼児期における教育は、その基礎を培うものとして極めて重要なものである。」として、幼稚園において小学校以降における学習基盤を育てることは、「生きる力」を育む教育に必要であるとした。そのことは保育所における3歳児から5歳児についても同様として、教育内容について幼稚園と保育所との共通化に配慮することを求めた。さらに、幼稚園においても「預かり保育」等をすすめるなど運営の弾力化を図る必要を示すとともに、希望するすべての3歳児から5歳児が幼稚園教育の機会を与えられるよう、また、地域における幼児教育センターとしての機能を果たすことなどを求めた。

また、「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針について（通知）」（平成10年3月10日文初幼第476号、児発第130号文部省初等中等教育局長、厚生省児童家庭局長）が通知され、地方分権推進委員会第1次勧告（平成8年12月）に応じる形で設置した「幼稚園と保育所の在り方に関する検討会」の施設共用化の指

針を示した。

これらのこともあって、1999年に保育所保育指針が第2次改訂（平成11年10月29日児発第799号厚生省児童家庭局長通知「保育所保育指針について」別添）（2000年4月1日施行）され、保育における養護と教育の一体性がさらに強調されることになった。第2次改訂の特徴の一つは「保育の内容の年齢区分」が「保育の内容の発達過程区分」となったことに示される、「組やグループ全員の均一的な発達の基準としてみるのではなく、一人一人の乳幼児の発達過程として理解する」ことを強調するなど、核家族化、少子化の進行による家庭や社会のあり方の変化を認めたとうでの内容となった。特徴の二つには、「保育所における保育の基本は、家庭や地域社会と連携を図り、保護者の協力の下に家庭養育の補完を行い」と明確にしたことにある。三つには、内容において養護と教育を区分して示したことである。四つには、職員の研修を強く求め、自己研鑽と自己評価を行うことを強調した。五つには、保育所が地域における子育て支援を積極的に担うとして、一時保育や地域活動事業の実施、相談・助言の体制を整えることを求めた。そして、保育所だけでなく、乳児院、児童養護施設、母子生活支援施設、無認可（認可外）保育施設などにおいても保育所保育指針を参考にして「児童の処遇」を行うことを求めた。

同日通知された「保育所保育指針について」（平成11年10月29日厚生省児童家庭局保育課長通知）では、第2次改訂について、「今回の改訂の主な内容は、地域の子育て家庭に対する相談・助言等の支援機能を新たに位置づけたこと、乳幼児突然死症候群の予防、アトピー性皮膚炎対策、児童虐待への対応などについて新たに記載したこと、研修を通じた専門性の向上や

業務上知り得た事項の秘密保持など保育士の保育姿勢に関する事項を新たに設けたこと、教育的内容について、改訂幼稚園教育要領との整合性を図るため保育内容等に必要な事項を追加したこと、子どもの人権への配慮に係る項目を充実させたことなどであること。」と、こどもと家庭を取り巻く環境の変化や就学前教育と保育についての政策方針を反映したものであることを示した。なお、この年4月から男女雇用機会均等法改正とそれに伴う児童福祉法施行令の改正により、保母は保育士と名称が改められていた。

このような経緯のもと、保育所保育指針は通知という位置づけであったものの、幼稚園教育要領の改訂にあわせて規範性を帯びていった。

2006年12月に教育基本法（昭和22年法律第25号）の全部が改正され（平成18年法律第120号）、現行の教育基本法が公布、施行された。第11条「幼児期の教育」では、「幼児期の教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであることにかんがみ、国及び地方公共団体は、幼児の健やかな成長に資する良好な環境の整備その他適当な方法によって、その振興に努めなければならない。」とされ、これに対応して2007年に学校教育法（昭和22年法律第26号）が一部改正（平成19年法律第96号）され、幼稚園は義務教育およびその後の教育の基礎を培うことや5領域の目標達成のための教育を行うことなどが規定された。そして、幼稚園の毎学年の教育週数が39週を下回らないことや、教育課程と保育内容基準は幼稚園教育要領によるものとして、学校教育法施行規則（昭和22年文部省令第11号）の一部改正（平成20年文部科学省令第5号）が行われ、幼稚園教育要領が全改正（平成20年3月28日文部科学省告示第26号）された。改正された幼稚園教育要領

には、1日の教育時間は4時間を標準とすることとともに、教育時間終了後の教育活動（いわゆる預かり保育など）については学校教育法第22条および第23条を踏まえて実施することが示された。それまでの幼稚園教育要領はあくまでも幼稚園教育に対する指導要領であったが、新幼稚園教育要領は幼児教育についての指導要領となったことが幼稚園教育だけでなく就学前の幼児教育全体に大きな意味を持つことになった。

それまでは、幼稚園教育要領の改正を受けてその1年後に改訂していた保育所保育指針は、教育基本法の改正を受け、幼稚園教育要領と歩調を合わせて「幼児期の教育」に関する事項について「最低基準」として告示化することになった。告示化は保育所保育指針を保育内容および運営に関する最低基準として位置づけられ、同時に「法的拘束力を持つものではない」としているが「保育所保育指針解説書」を「保育の参考資料」として示した。

## 2 新保育所保育指針から考える保育政策

2009年4月から施行された保育所保育指針は、幼稚園教育要領の全改正の告示と同日に告示された。2007年に「保育所保育指針改定に関する検討会」報告書（平成19年12月21日）「保育所保育指針の改定について」で、「改定に伴う今後の検討課題」として「保育内容の充実」に資するための制度改正（児童福祉施設最低基準の見直し）、「保育所における人材の確保と定着」、「保育環境等の整備」などをあげていた。告示前にパブリックコメントが求められたが、幼稚園教育要領との歩調とそれまでの保育政策の線上からの変化はなく、法的規範性をもった保育所保育指針に基づいて、全国の保育所においては「保育の質の向上」をめざして保育しな

ければならないこととなった。同日通知された「保育所保育指針の施行等について」（平成20年3月28日雇児発第0328001号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）では、「保育の内容の質を高める観点」から策定された「保育所における質の向上のためのアクションプログラム」を示し、都道府県および市町村が国が示したアクションプログラムを踏まえてそれぞれのアクションプログラムを策定することを求め、次世代育成支援対策推進法に基づく都道府県および市町村の行動計画にもその内容を反映させることを求めた。

また、地方自治法（昭和22年法律第67号）第245条の4第1項の規定に基づく技術的助言として「保育所保育指針の施行に際しての留意事項について」（平成20年3月28日雇児発第0328001号厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知）を通知し、保育所保育指針の周知や指導監査、保育所児童保育要録について具体的に示した。

保育課長通知では、「保育所のみならず、家庭的保育事業や認可外保育施設などの保育現場においても、各々の状況に応じて同指針を参考にして児童の処遇が行われるよう、関係者への周知を図るとともに、子育て中の保護者にも理解されるものとなるよう、広く社会への伝達及び普及を図ること。」と周知について指示をしていた。家庭的保育事業は、「産休明け保育」の補完として「保育ママ」やその他の名称で市町村独自の施策として実施されてきたものであったが、「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）」（平成11年12月19日大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意）において、「保育等子育て支援サービスの充実」が掲げられ、とりわけ低年齢児（0～2歳）の保育所入所定員の

弾力化による受入れ拡大など待機児童の解消を図る一環として、家庭的保育事業として2000年度から国庫補助金の対象事業となった。その段階で、家庭的保育事業は現状追認となり、乳児保育などの保育者要件を保育士と看護師から緩和した。そのうえで、2008年の児童福祉法改正で法第24条「ただし、付近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護をしなければならない」とのただし書きを具体化するものとして制度的に位置づけられた。なお、家庭的保育事業については、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長の私的諮問機関である「家庭的保育の在り方検討委員会」が「家庭的保育の在り方に関する検討会報告書」（平成21年3月31日家庭的保育の在り方に関する検討会）で、「実施基準に盛り込むべき内容」と「ガイドラインに盛り込むべき内容」について意見を出している。

保育課長通知では、保育所保育指針に関する指導監査について言及し、児童福祉施設最低基準に関する指導監査の一環として保育所保育指針の遵守状況に関する指導監査を行うことになった。通知の別添「保育所保育要録に関する事項」には、「入所に関する記録」で「児童の就学先（小学校名）」や「施設長及び担当保育士名」を記載し、「保育に関する記録」では、「子どもの育ちに関わる事項」で保育所生活全体を通したこどもの全体像を記載し、「養護（生命の保持及び情緒の安定）に関わる事項」ではこどもの発達過程や保育の環境に関することなどの記載、「教育（発達援助）に関わる事項」では5、6歳におけるこどもの心情や意欲などについて記載し、これらは小学校に送付され、さらに、こどもが小学校を卒業するまでの間保存することを求めた。保育所保育指針は、保育所が遵守すべき最低基準として位置づけられ、

保育所運営だけでなくこどもの発達に応じた保育が行われているかどうか、保育実践や自己評価なども指導監査の対象となった。それまでの「参考」という位置づけではなく、国が保育内容に責任を持つという意味では保育水準の確保につながることになり、それまでの保育政策から前進したと見ることができるが、反面、幼稚園教育要領と対の関係になることから考えると、学習指導要領に見られる学校教育政策が保育政策に反映され、保育における養護と教育に対する国の管理が強化されたと見るができる。さらにいうならば、保育所保育指針に対して幼稚園教育要領の優位性が制度上確認されたことに他ならないと見るができる。ここに、保育所保育は児童福祉の領域にあっても学校教育と一体的にすすめられる就学前教育に制度的に組み入れられたことになる。

1951年の児童福祉法改正以降、保育所と幼稚園の差別化がすすむ一方、就学前教育として統一化がすすめられるという、政策上、運営と保育内容がそれぞれ異なった歩みをみせてきた。1965年に中央教育審議会は天皇制を基礎とした民族主義教育を求める「期待される人間像（中間草案）」（昭和40年1月11日中央教育審議会）を公表し、政府はその翌月に紀元節復活を図る方針を決定した中で、文部省は1968年に小学校学習指導要領を全面改定し、1971年4月から施行する告示を出している。1970年5月に中央教育審議会は「初等中等教育の改革に関する基本構想試案」を公表し、さらに、「初等中等教育の改革に関する基本構想（中間報告）」中間答申（昭和45年11月5日）を答申し、1971年「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について（答申）」（昭和46年6月11日中央教育審議会）で、「第1編 学校教育の改革に関する基本構想」

の「第2章 初等・中等教育の改革に関する基本構想 第2 初等・中等教育改革の基本構想 6 幼稚園教育の積極的な普及充実」で保育所を幼稚園に準じる施設としてとらえ、必要な条件を備えた保育所を幼稚園として位置づけること（いわゆる「2枚看板論」）を答申した。これに対して、中央児童福祉審議会保育対策部会は直ちに「保育と教育はどうあるべきか」（昭和46年6月）を発表し、1971年「保育所における幼児教育のあり方について（意見具申）」（昭和46年10月5日中央児童福祉審議会意見具申）で、保育所においては長時間にわたる養教一体の保育が望ましく、幼保双方の地位を併せもつような形態は児童福祉の上で望ましくないと中央教育審議会の答申を退ける意見具申した。

運営面においては、保育時間を4時間を標準としながらも「預かり保育」を容認せざるを得ない中で学校教育の前段階として位置づけてきた幼稚園と、保育時間を8時間を標準にあくまでも「保育に欠ける」こどもに対する特別保育事業を組み込んだ保育所は、1963年文部省初等中等教育局長・厚生省児童局長通知以来の「保育に欠ける」というこどもの状況の分類により制度運営上は明確に棲み分けしてきて経過の中で、保育内容面においては、幼児期の就学前教育として今回の改訂までは保育所保育指針は幼稚園教育要領に一年遅れという形をとりながらも共同歩調をとってきており、今回の改訂では共同歩調をとることの意義が示されている。とりわけ、教育基本法の改正は「幼児期の教育」という形で就学前教育全体を規定したことで、関係者の意思にかかわらず保育所保育内容が統制されることになったことを明確にすべきであろう。したがって、保育所保育指針は、児童福祉の範疇に入る保育所運営と、幼稚園教育、学校教育と共通の範疇に入る保育内容に区分して

考えることも必要であり、保育所保育指針に規範性を持たせることは国の保育政策と教育政策からは必然性があったと考える。

### 3 新保育所保育指針から考えるこどもの発達の保障

保育所保育指針は「第1章 総則」,「第2章 子どもの発達」,「第3章 保育の内容」,「第4章 保育の計画及び評価」,「第5章 健康及び安全」,「第6章 保護者に対する支援」,「第7章 職員の資質向上」の7章から成り、保育所保育の役割や社会的責任、保育の目標や方法、保育の環境や配慮事項などについて規定されている。児童福祉施設最低基準と保育所保育指針に基づいて、年齢やこどもの個人差などを考慮した上で保育を行うとしているが、保育所保育指針は大綱であり、実際の運用は法的拘束力は持たないと通知しているものの保育所保育指針解説書により具体的に示し、その理解と活用を強く求めている。

保育所保育指針「第2章 子どもの発達」では発達過程を「おおむね6か月未満」,「おおむね6か月から1歳3か月未満」,「おおむね1歳3か月から2歳未満」,「おおむね2歳」,「おおむね3歳」,「おおむね4歳」,「おおむね5歳」,「おおむね6歳」と8区分に分けて発達過程の特徴を説明している。この区分は、1999年保育所保育指針の保育内容の年齢区分に添っているが、幼稚園教育要領には年齢区分あるいは発達過程区分による記載がないことを見るならば、むしろ保育所保育指針の規範性は細部にわたっているともいえる。内容の保育のうち教育部分については幼稚園と同じ「健康」,「人間関係」,「環境」,「言語」,「表現」の5領域とし、遊びを通して5領域を学ぶことで生きる力を育てることにしている。保育の方向やねらいを行



事などを織り交ぜて1か月単位の保育内容をまとめた月案, 1週間の保育内容をまとめた週案, 1日の保育の流れをまとめた日案を保育士が作成し, それらに沿って保育を進めていくとしている。

以前の保育所における教育部分には, こども中心主義の理念のもとで展開されることが多く, 保育者の教育的指導性が明確に示されずにすんできたことや小学校との連続性が配慮されていないことの問題があり, こどもは遊びにより発達するとの考え方もややもすると放任型保育になりかねない側面もあった。1960年代から1970年代にかけての保育運動の高まりの中で多くの保育関係者がとりあげたL. ヴィゴツキーの発達の最近接領域理論などを就学前教育のプログラムにあてはめることで, こどもの発達保障を図ろうとする試みもされてきた。保育所保育指針に記述されているこどもの発達について, その多くはJ. ピアジェやL. ヴィゴツキーなどの発達理論なども考慮された現象をとらえた記述となっているが, それに対する技術的示唆は「愛情」や「信頼」, 「安心」, 「情緒の安定」ということばにあらわれるようにそれまでの保育所保育指針にあった「生きる力」という線上にあると見ることができる。

「第3章 保育の内容」の「1 保育のねらい及び内容」は, 「(1) 養護に関わるねらい及び内容」と「(2) 教育に関わるねらい及び内容」にわけられ, 養護とは「生命の保持」と「情緒の安定」を図るために保育士が行う援助をいい, 教育とは5領域から構成される発達の援助と規定している。養護については, 単に身体的発達の保障ということではなく, 児童虐待の可能性の早期発見や早期対応, 家庭生活への積極的関与を規定しており, こども自身に対しては「一人一人の子どもの心身が癒されるようにする」

と, 家庭を含むこどもを取り巻く環境の現状を否定的にとらえていると見ることができる。かつてのセツルメント活動に見られた, 親からの「貧困の再生産」を防ぐ援助を保育所の機能に求めるということを見逃すことができない。保育所はその成立過程や児童福祉法制定時においても救貧施設的性格を持っていたと考えられるが, 「保育に欠ける」ことの前提に救貧対策としての意味が現在でも失われていないことを見ることができる。また, 小学校における, いわゆる「小一プロブレム」の事前対応としてのとりくみを求めていることが明確である。とりわけ「小一プロブレム」は, いわゆる「モンスターペアレント」の問題と相まって現在の小学校教育に大きな影響をもたらしていることを見るならば, 就学前教育におけるこども本人と親に対する具体的教育指導につながる養護を保育所に強く求めることは, その是非はあるものの現在の初等教育の実情からならば必然性を持っているといえる。

こどもの発達を考えるときに, L. ヴィゴツキーの最近接領域説では大きく3段階を考え, 第1段階では直接こどもに働きかけることによって発達し, 第2段階ではおとなとの社会的相互作用のある関係をとおして発達し, 第3段階ではこども自身が独力で精神内機能を発揮して行うと考えており, 発達レベルをこどもが独力で解決可能なレベルとおとなあるいは集団の援助によって解決可能なレベル(最近接領域)と区分して, 最近接領域におとなや他者が関わり, 働きかけることにより, 発達がすすめられていくとしている。その意味では, 保育所保育指針はこどもの発達保障を規定しているともいえる一面を持っているといえる。そこで, 「第4章 保育の経過及び評価」での保育過程の編成と保育計画・指導計画の編成が重要となる。

保育計画はこどもの生活全体をとおして保育目標が達成されるように作成されるものであり、指導計画はこどもの発達過程をとらえて具体的に活動を計画したものであるが、保育所はそれぞれのこどもに対する適切な援助や環境形成についてどのように考えているかを明らかにするための手段であり、発達段階に応じたおとなとの相互関係や、こども同士の関わりという不可欠な要素を組み込んだものである。

保育が計画的に行われることによって、目標に対する達成度も明らかになる。達成指標は当然個人差があり、一人一人の活動内容や活動結果だけを見て判断されるものではないだろう。担当の保育士は保育計画と指導記録をとおしてこどもの発達過程を確認するだけでなく、保育士としてこどもの発達支援にどのように関わってきたかの自己評価をすることになる。また、個別的对応だけでなく、保育所としての組織的対応、組織的管理運営の状況と課題を明らかにすることも必要である。保育の養護と教育を保育士の個人的責務の範囲で見るのは適切ではないが、保育士が法に基づく資格であることを考えるならば、保育士自身の保育に関する技術的向上だけでなく、保育内容全体に対する認識を深めることも重要であろう。保育所の職員配置は児童福祉施設最低基準に規定されており、乳児についてはおおむね3人につき1人以上の保育士を配置し、3歳未満児はおおむね6人につき1人以上、3歳児はおおむね20人につき1人以上、4歳児以上についてはおおむね30人につき1人以上となっており、幼稚園設置基準による幼稚園の職員配置である1学級の幼児数35人につき1名の教諭を配置するという内容に比べて対職員比率は上回っている。この対職員比率が妥当かどうかはここでは触れることをしないが、保育所が保育や養護に欠けるこどもを入

所させるその他の児童福祉施設の職員配置との整合性もあるためであるが、保育が養護を基礎にしたものであることを意味すると考える。

また、「2 保育の実施上の配慮事項」には、「子どもの国籍や文化の違いを認め、互いに尊重する心を育てるよう配慮すること」、「子どもの性差や個人差にも留意しつつ、性別などによる固定的な意識を植え付けることがないように配慮すること」と現在の日本における多国籍化や性差の問題に向き合っていることは大きな意味を持ち、「貧困の再生産」や「新たな貧困」を生み出す要因の一つとなる社会的排除を否定する保育はこどもの社会的発達に重要な視点であり、幼稚園教育要領にはない特徴であると考えられる。

「第5章 健康及び安全」では「3 食育の推進」が組み入れられた。旧保育所保育指針でも離乳食、幼児食については健康上のことから触れられていたが、2005年に食育基本法（平成17年法律第63号）が成立し、国民の食生活に関して「国民運動」としてとり組むことを課題とし、それまで一般的に使われていなかった「食育」という言葉を使用して「知育、徳育、食育」の推進を図ることから、食事の提供を含む食育の計画を作成することを保育計画・指導計画に位置づけ、さらには「自然の恵みとしての食材や調理する人への感謝の気持ちが育つように」保育環境をつくることを求めた。こどもの食生活はおとなの食生活を反映しており、こどもの身体発達における栄養や疾病となどの問題だけでなく、家庭内の交流や生活様式全体、社会との関わりなど多岐にわたる問題を引き起こす。かつては、家計の消費支出に占める飲食費の比率を表すエンゲル係数が貧困との関係で説明され、エンゲル係数の高低が生活水準を表す指標となっていたが、生活に対する意識や求める食

の価格によって必ずしも該当するとはいえない。現在、食の多様化や食に関する情報の氾濫などによって食生活が豊かになったと表面的には見えても、実際の生活では食の単純化が見られ、保育所における食事の提供（給食）がこどもにとっては一食以上の重みを持っている場合も見られる。そういう意味では、救貧施設的人格を持っていたと考えられる保育所の役割が、今日的に新たな貧困対策となっているかのである。

このような視点から考えるならば、保育所保育指針は保育の内容においてこどもの全人的な発達を保障しているようにみられるが、運営面では保育所と保育士の責務、組織的管理運営を強く求める側面は見逃せないだろう。保育所保育指針は大綱化されたことにより規範としての効力を持つとともに、保育所保育指針を最低基準としてそれぞれの保育所における上乗せの独自性を強く求めていることを考えるならば、それぞれの保育所におけるこどもの発達保障についての視点と方針が重要な意味を持つてくる。

児童福祉施設最低基準から保育の条件を考えると、施設の面積や対職員比率、保育士や職員の資格、保育の内容が満たされる程度かどうかということになるが、保育所保育指針の規定は家庭的保育事業や無認可（認可外）保育施設にも適用が望ましいとしていることを考えると、はたして家庭的保育事業や無認可（認可外）保育施設が保育所保育指針が求めている保育の条件を満たすことが可能なのであろうか。家庭的保育事業ではとうてい実行できない内容が多く含まれていることが明らかであるが、もし適用が可能であるならば、敢えて家庭的保育事業や無認可（認可外）保育施設とせずに、保育所として認可される条件を備えていることになるであろう。一見すると家庭的保育事業や無認可（認

可外）保育施設の水準を確保し、保育所と同等の保育の内容が確保されるような錯覚に陥るが、保育所との格差が歴然となり、保育という場面におけるこどもの貧困が創りだされていくことになる。

家庭的保育事業や無認可（認可外）保育施設を利用するこどもの親（保護者）は基本的に常勤労働や8時間もしくは長時間労働をしていることであるから、本来であれば「保育に欠ける」状態であるにもかかわらず、保育所定員の増員や乳児保育の拡充で対応するのではないため、例えば3時までの保育で需要が満たされるなどの「保育に欠ける」状態のこどもは保育所に入所できることになるなど、本来的な保育所の目的からみると逆の状態となり、「保育に欠ける」状態のこどもの発達を保障することが行えない状況となる。また、その結果、税負担や費用負担の公平性から見ても不利益を被ることになる。保育所保育指針による全人的な発達保障の適用を十分受けることができないことになる。保育所保育指針が養護と教育の一体性を強調すればするほど、家庭的保育事業や無認可（認可外）保育施設では養護面においてはある程度確保することはできたとしても、教育面においてはさらに格差を広げることになり、こどもの発達保障に対する公的責任の理念と実態の乖離が大きくなると考える。

### Ⅲ 保育所保育指針の課題

#### 1 保育所保育指針と保育のあり方

新保育所保育指針が告示され、保育所保育指針の適用とこどもの生活の実態はどのように変化したであろうか。実際には2009年4月1日からの適用のため具体的な問題はまだ明らかになっていないが、想定される問題について考え

てみたい。

1つには、保育の自由度がどの程度確保されるかということがある。保育に対する保育士の意識だけでなく、こどもの保護者が保育をどのように認識しているかにより、保育に対する理解も異なってくる。例えば、「第1章 総則 3 保育の原理 (2) 保育の方法 オ 子どもが自発的、意欲的に関われるような環境を構成し、子どもの主体的な活動や子ども相互関わりを大切にすること」とあるが、どのような環境を想定しているのであろうか。こどもの成長にとって低年齢であればあるほど依存性が高く個別の対応が強くと求められるが、「養護の行き届いた環境の下に、くつろいだ雰囲気の中」がその環境であるとするならば、現状の児童福祉施設最低基準がその適した環境を保障する内容になっているのだろうか。また、「入所する子どもの保護者に対し、その意向を受け止め、子どもと保護者の安定した関係に配慮」することは、支援を必要とする保護者の子育てなどに不安を持っていることを受容し、虐待などにあらわれる親子関係の改善を意味すると理解することもできるが、むしろ、保護者と保育士の保育に対する認識の違いが、実際の保育に大きな影響を与えることになるだろう。保護者の求める保育と保育士、保育所が行っている保育は必ずしも同じではなく、それぞれの保育所が掲げる保育方針が保護者の求める保育と異なる場合に、その保育所を選択しないということが契約の自由という契約利用の基本に従えば、必ずしも保育が保障されないということもあり得るだろう。そのことは、こどもの生活を保障する児童福祉法の理念から見て公的責任が果たされていないということにはならないのだろうか。

また、こどもの自発性、意欲と保育士の関わりをどのように考えているのだろうか。確かに

保育士の保育技術のレベルによって保育の内容が左右されることは好ましいことではなく、保育士の保育技術レベルの均一化を図ることは容易ではないことから、最低限のこととして環境づくりを示し、こども自身による発達への可能性に委ねる部分があることは制度上やむを得ないであろうが、こどもの社会的発達の面から考えて「放任」保育、「画一」保育になりかねなく、必ずしも適切とはいえないのではないかと。

2つには、就学前教育としての拘束がどの程度求められるのかである。「第3章 保育の内容 1 保育のねらい及び内容 (2) 教育に関わるねらい及び内容」の「ウ 環境 (イ)内容」では、日常生活の中での数量や図形、簡単な標識、文字などに関心を持つよう指導することになっている。「エ 言葉」でも「文字などで伝える楽しさを味わう」とし、「2 保育の実施上の配慮事項」として小学校での生活や学習との連続性を強調している。確かに、意思を伝達する手段の一つである文字などへの関心や表現の豊かさをねらいにすることは、こども同士や保育士などとの関係の相互作用を高めることになり、こどもの発達を保障することにつながるだろうが、かつての「読み、書き、算盤」ではないが、教育の優位性と認識されるならば、「小学校との連携」が小学校教育の準備段階としてとらえられ、保育における養護性が矮小化されてしまうのではないだろうか。現に、幼稚園や認定こども園に少なからず見られるような小学校教育の先取りの常態化は、かえって乳幼児期それぞれの発達年齢段階における教育の意味を損ないかねないとする。

また、いわゆる「小一プロブレム」に見られるような現在の学校教育のあり方や小学校自体の抱える問題を自省的に検討することなく、むしろ家庭や就学前教育のあり方にその原因を求

めようとしている政策的意図のうえにすすめられていることに、問題が拡大する可能性が潜んではいないだろうか。もし、家庭教育や就学前教育でのあり方に問題があるとすれば、それは、社会の構造に問題の基礎があると考えるのが妥当であろう。

3つには、保育所保育指針解説書がどの程度の拘束性を持つかということである。参考資料の提示であり、法的拘束力は持たないとしているものの、保育所保育指針を具体的に示したものが保育所保育指針解説書であり、保育所保育指針だけでは具体的保育内容は十分ではない。保育所保育指針の実行は監査対象であるため、それぞれの保育所での具体的実行についてその根拠や方法の妥当性、的確性などが問われることになる。その際、監査における判断基準が必要になるが、保育所独自の解釈によることの根拠や妥当性を証明するものをそろえるのはなかなか難しく、監査担当者を納得させるだけの材料がそろうとは限らない。そのため、結果として保育所保育指針解説書に法的拘束力がないとしても準拠せざるを得ないことになる。保育の自由度とも関係するが、参考であっても保育所保育指針解説書が最低基準を具体的に説明したものと位置づけであるならば、従わざるを得ない。その場合、「強制された選択」があくまでも保育所の自発的選択として扱われていく恐れが多分にあるだろう。

そして、4つには保育における養護と教育の一体性をどのように確保できるかということがある。たびたび繰り返しているが、これまでの保育所保育指針で保育は養護と教育が一体性のうえですすめられるという考えが示されてきているが、「環境を整えること」が保育士の責務であるならば、養護が環境整備と同意語として扱われるおそれはないだろうか。養護を単に

「こどもを預かる」という範疇に押しとどめて、こどもの発達にこども自身の自発性と意欲に委ねるのであれば、保育におけるこどもの発達保障は場の提供にすぎないことになり、保育所に求められてきた機能と役割は矮小化されるだろう。そのことは、「幼保一元化」の流れの中で「保育機能への一元化」ではなく、「学校教育機能への一元化」や保育の市場化をすすめることにつながっていくのではないだろうか。また、こどもの発達保障としての養護が矮小化されれば、保育の公的責任が希薄となり、今まで以上に個人レベル、家庭レベルの責任が強調されていくことになるだろう。

## 2 保育の公的責任と保育政策

保育所保育指針が規範性をもつことになった現在、保育の公的責任が明確になったといわれているが、保育所保育指針の制度的適用を受けることがない家庭的保育事業や無認可(認可外)保育施設などに入所を余儀なくされること自体が、こどもが公的責任の範囲から社会的に排除されることになるだろう。市町村はこどもの保護者が保育所入所申込みした場合に、保育所における保育を行わなければならない責務があるが、保育所の定員などの理由で入所できないとするならば、家庭的保育事業などにより保育所入所の代替措置を執ることとなることで、法的には保育が保障されていることになる。このため、保育の保障の視点からでなく「保育に欠ける」判断基準が問題にされやすい。例えば障害児保育などこどもにとって必要な理由であったとしても両親が就労しているなどがなければ「保育に欠ける」状態と認められず、入所対象の枠外となるなどがあるからである。このようなことから、保育制度の改善を求める運動などでは、「保育に欠ける」状態を親の就労の有無

など保護者の状態の判断からだけでなく、こどもの心身の状況からなどの理由による判断へと入所対象の枠を拡げることを求める方向に傾きがちである。

しかし、別の視点から考えるならば、保育所に入所しているこどもと保育所以外で措置されたこどもとの間に大きな差が生じることである。「保育に欠ける」ために保育所保育を必要とするこどもに対して、その需要に対応できる保育所が不足している中、入所待機を余儀なくされているこども（いわゆる「待機児童」）が増大しているが、保育所入所ができないために親の就労が制限され「保育に欠けない」こどもが増加するという、逆の現象も生じている。また、保育環境の整備と確保を図るため、家庭的保育事業や無認可（認可外）保育施設の「認可化」（指定サービス事業所化）をすすめるならば、保育所とそれ以外の保育施設では保育環境が大きく異なることで、かえって、保育所保育指針や関係通知などで示している内容と矛盾を来たしてくると考える。

1995年から厚生省（当時）がすすめた「緊急保育対策等5か年事業（エンゼルプラン）」の実績をみると、「乳幼児健康支援一時預かり」や「一時保育」の達成率は22～23%、「地域子育て支援センター」も33%と極めて低く、都市部における「待機児童解消対策」は、保育所整備による保育需要の対応ではなく、「入所定員の弾力化」による年度当初入所定員の15%増、年度途中の入所定員は25%増という児童福祉施設最低基準の面積を大幅に満たさなくなる「違反」を厚生省（当時）自らが犯したが、待機児童問題はさらに深刻化し、保育所における保育内容の問題をも生じてきた。保育所を増やさない待機児童対策は、3歳未満児の養護を保障する保育ではなく、「詰め込み」可能な保

育内容に流れていく傾向を生み、保育内容の低下を来す恐れがある。また、「入所定員の弾力化」を図っても待機児童解消はすすんでいないため、児童福祉施設最低基準などを見直すことや市町村の保育実施責任を改めようとする、保育を公的責任から私的責任（自己責任）に切り替えていこうとする動きもある。都道府県市町村の中には、無認可（認可外）保育施設に入所した場合には待機児童として扱わず、「保育に欠ける」こどもの総数を見かけ上少なくしているところもあるが、保育所保育指針に示される養護と教育の一体性から考えるならば、果たして「保育に欠けない」こどもとして積算することは妥当なのであろうか。保育所の役割を考えたとき、保育所整備や養護と教育の一体的保障をどのように確保するのかという視点での待機児童対策の根本的な変更が必要であらう。

保育所保育指針と幼稚園教育要領が求めている就学前教育において、幼稚園と保育所が共通の内容で「公的教育」をすすめることになったとしても、それら以外の保育施設等では「私的教育」の範疇におかれるとするならば、その格差は拡大されるであろうし、幼稚園や保育所以外の「保育」を受けることになるこどもは、政策的に「公的教育」から排除されることになる。かつて就学前教育の義務化が検討されていたことから考えるならば、こどもに対する教育の保障の差があらたな「こどもの貧困」を生み出すことにならないだろうか。

ところで、保育所保育指針とともに通知されたものが「保育所における質の向上のためのアクションプログラム」（平成20年3月28日厚生労働省）である。厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「保育所保育指針等の施行について」では、「保育所保育指針」改訂に関する検討会が報告した「保育所保育指針の改定につ

いて（報告書）」において、「新待機児童ゼロ作戦」（平成20年2月27日厚生労働省取りまとめ）の「保育所における質の向上のためのアクションプログラムを策定し、質の向上のため保育所の取組を支援する」ことにふれ、市町村が積極的にアクションプログラムを策定することを求めている。内容は、「(1) 保育実践の改善・向上」、「(2) こどもの健康および安全の確保」、「(3) 保育士等の資質・専門性の向上」、「(4) 保育を支える基盤の強化」で、2008年度から5年間とした。このアクションプログラムは、保育の自己評価を基礎とした第三者評価の充実や業務の効率化、看護師等の確保、障害児保育の支援などのほか、保育所職員の研修の強化、施設長の資格要件の明確化と役割の強化、地域における多様な人材活用などを求めた。「保育の質の向上」を掲げた施策の向かう方向は、保育所職員研修を体系化したガイドラインの作成し、保育士の資格制度の見直しを行う反面、「多様な人材」活用による保育所外の保育を推進することにあるとみることができる。保育所の社会的責任を求める反面、保育の公的保障を推進する方向ではなく、保育内容などを保育士の技術的水準や施設長の管理責任に求めようとし、あくまでも包括的に規制することで公的責任を果たしているとの姿勢をみることができる。

#### IV 保育をめぐる課題とこどもの貧困

母親の家庭外労働に対応して託児施設としての歴史をもつ保育所は、児童福祉法制定時においては救貧施設的性格を持っていたと考えられるが、そのことが貧困と就労の関係を単純な図式にして現在まで引きずってきた原因の一つと考える。保育所づくり運動においても労働権の拡大、情勢の就労条件の拡充という視点ですす

められてきた感をぬぐえない。運動をすすめる側において、乳幼児期のこどもの発達において母親が就労しているからとすることで「保育に欠ける」ととらえ、日中は保護者からの養護ができないから、その間の保障という考えが根強くある。保育所にあつて、母親が就労しているように就労していないとしても、こどもの発達に必要な保育環境は何かという視点と、そのうえで母親が就労しているなどの場合の保育環境を保障するにはどのようにするかということがあまり議論されてこなかった。こどもの発達にとって乳幼児期における母親の存在がきわめて重要であるという考えに対して、保育所における保育の重要性を示す議論がなされてきたとはいえないのではないか。母親が就労しなければならない理由についても、専門職の場合には必然性があり、そうでない場合には貧困や個人的理由として扱ってきたことはないだろうか。また、現在は男女共同参画社会といわれることにもみられるように、母親の就労が特別の存在でなくなると言い切れるだろうか。

保育所保育のあり方について、「保育に欠ける」ことから議論をはじめることが適切なのであろうか。もちろん、幼保一元化や幼保二元化のいずれかを前提にした議論を求めているのではない。こどもの発達に必要な環境として乳幼児期からの保育（養護と教育）の場が不可欠であるという視点からの議論が必要であらう。親や社会の需要から保育所保育の議論ではなく、こどもの発達から議論する必要性はかねてよりいわれてきた。諸外国においては、国としてこどもの育成にどのように関わり、どのような環境を確保するかということが国民的レベルにおいても議論されてきた。日本においては、国として「期待される人間像」を示し、それに基づいて就学前教育をすすめるようとしてきた経過は

あるが、それは、あくまでも国民的レベルで議論され合意を得たものではなかったし、かつての教育勅語の時代を彷彿させる内容であったことは否めない。「幼稚園は、幼児を保育し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする」と制定当時の学校教育法に規定されていたし、児童福祉法では「保育所は、日々保護者の委託を受けて、その乳児または幼児を保育することを目的とする」としていた。乳幼児期において、こどもの発達に必要な、こどもの発達を保障する環境を提供するという前提のうえに、母親の就労などの要因を考える必要があるだろう。今日までの保育所保育については、長い間の「育児は母親の役割」という考えのもとで、乳幼児期においては家庭で母親が子育てをすることを政策的に誘導し、現在でも保育関係者の中でさえ母親が就労することを批判的に発言することで、保護者からの苦情を誘発することが少なからずあることは、保育所保育のもつこどもの発達の保障の役割から考えて発達観を転換する必要があるだろう。こどもの貧困を親の貧困の再生産から考えることも大切であるが、発達の保障がされているかどうかという視点から考えることが必要ではないだろうか。新保育所保育指針がこれまで以上に教育を打ち出したことについて背景からみて手放しで追認することはできないが、保育を養護と教育に明確にしたことは、少なくとも、国はこどもの発達の保障についてどのように考えるかということに対して一定の答えを示している。

一方、社会福祉法改正や児童福祉法改正による保育経営の多様化がすすんでいることは、保育所保育と幼稚園教育の二元化とは異なった次元での「保育の二元化」とみることはできないか。福祉や介護の分野で急速にすすめられた「市場原理の理論」は福祉サービスや介護サービス

を商品化し、生産物と同等の商品価値化を図ろうとしている。福祉や介護分野の関係者は抵抗を示しながらも、現実の政策の展開に追随しなければならないのが現状である。保育所保育において、以前は「保育の質」や、「家庭の代替」から「保育の継続性」を求めていたが、ホテルや飲食店などのサービス業と同じように繁忙期・時間と閑散期・時間の差に対してパートタイム保育士、契約保育士などを投入することで人件費コストを抑制することを「先駆的事例」として賞賛することもできた。そして、「保育の継続性」を神話として片付けようとし、「保育の効率化」、「保育の低コスト化」をすすめてきている。これは保育を養護と教育の一体性のもとで考えるというのではなく、むしろ、かつての「託児」に他ならない。保育を「保育サービス」として商品化することは、保育そのものに格差を持ち込み、こどもの生活を部分的に切り出すことさえもできなくなるだろう。こどもの発達を総合的にとらえることが困難になると、日中活動における発達の保障を保育所の管理運営や「保育士の質」にすり替えてしまいうという、現在の介護サービスの「生活の全体をとらえる」ことの困難さ以上の問題も生じてくるのではないだろうか。

また、保育所保育の民営化、保育の市場化による保育事業への参入規制緩和が、保育需要対策や待機児童対策の名目で急速にすすめられた。市場原理主義による政策の推進は、日本の社会福祉のあり方を大きく変えてしまい、「コミュニティ・ビジネス」としてさまざまな事業者が福祉や介護の分野に参入し、「質の低下」を来してきている。規制緩和は、事前規制ではなく事後規制を行うとしているが、「消費者保護」が明確に位置づけられ、推進されることが前提である。介護分野では、介護保険制度の中



で多様な事業者が参入しているが、意図的に事後規制しようとしないう限り、供給が十分でない段階での規制は事実上できないことは明らかである。

このような中、保育事業を新たなビジネスチャンスとして誘導しようとしている。欧米のファミリーデイケアセンターなどと比較して、日本の保育では地域資源が活用されていないとか、多様な保育者（事業者）が保育を行っていることをとりあげ、保育分野における「コミュニティ・ビジネス」を促進し、低コスト化と需給バランスをとることをすすめるようとしている。欧米のファミリーデイケアセンターなどは単なる「託児」ではなく、コミュニティ・ケアの一つの形態として位置づけられ、また、所得の再分配としての意味もある。コミュニティの考えや社会連帯としての歴史的経緯や合意の上に成り立ってきているものを表面的にとらえ、その形式をそのまま日本に持ち込もうとすることは、文化の違いだけでなく社会そのもののあり方からみて無理があると考えられる。

これらのことを顧みれば、「質の高い」保育を求めようとするれば、高コストとなることはやむを得ないということになるだろう。それは、現在の保育所保育において政策的にすすめられている「保育のメニュー化」によるコスト負担を「受益者負担」の原理で対応しようとしている問題とは別の次元でコスト負担を求めることになる。「保育のメニュー化」は、保育需要の高い親には負担増となるにもかかわらず、コスト負担しなければ就労ができなくなるということから低所得者層には負担増を強いることになる。一方、保育の養護と教育の一体性による「質の高い保育」を求めようとする親は「市場原理」に基づいて「保育サービス」の選択を行い、私的契約による高負担を甘受することにな

るだろう。このことは、親の収入の多寡によりこどもの環境が制約されるという問題を再び引き起こすことになる。親の貧困によってこどもの貧困が再生産されるというのではなく、政策的にこどもの貧困が引き起こされるということの意味している。

保育所保育指針が幼稚園教育要領と一体性を持って規範性を持つことになった現在、就学前教育において既にこどもの貧困がうみだされていく保育政策であるならば、整合性があるとはいえないだろう。規範性があることは、保育所保育の公的責任があるということであり、こどもの発達の保障に対して公的責任があるということである。市場原理主義による保育政策ではなく、こどもの発達を保障する保育政策をすすめるためには、保育における養護と教育の一体性の視点からあらためてすすめる必要があると考える。そのためには規範性を持たないとされている保育所保育指針解説書の積極的な「読み込み」をとおして、保育における社会連帯を構築しなければならないだろう。

## 引用文献・参考文献

- ・総合規制改革会議「重点6分野に関する中間とりまとめ」（平成13（2001年）年7月24日）
- ・「規制改革推進3か年計画（改定）（平成14年（2002年）3月29日閣議決定）
- ・「規制改革・民間開放推進3か年計画」（平成16年（2004年）3月19日閣議決定）
- ・文部科学省「幼稚園教育要領 平成20年3月告示」教育出版株式会社（2008年）
- ・全国保育団体連絡会・保育研究所編「保育白書2009」ちいさいなかま社（2009年）
- ・全国社会福祉協議会編「新保育所保育指針を読む（解説・資料・実践）」全国社会福祉協議会（2008年）
- ・石井哲夫・待井和江編「改訂保育所保育指針全文

- の読み方」全国社会福祉協議会（1999年）
- ・橋木俊詔・浦川邦夫「日本の貧困研究」東京大学出版会（2006年）
  - ・岩田正美「社会的排除一参加の欠如・不確かな帰属」有斐閣（2008年）
  - ・A. Sen, 黒崎卓・山崎幸治訳「貧困と飢饉」岩波書店（2000年）
  - ・A. Sen, 鈴木興太郎訳「福祉の経済学一財と潜在能力一」岩波書店（2000年）
  - ・総理府社会保障制度審議会事務局編「社会保障の展開と将来」法研（2000年）
  - ・総理府社会保障制度審議会事務局編「社会保障制度審議会五十年の歩み」法研（2000年）
  - ・松田道雄「自由を子どもに」岩波新書（1973年）
  - ・松田道雄「私は赤ちゃん」岩波新書（1960年）
  - ・民秋言編「幼稚園教育要領・保育所保育指針の成立と変遷」萌文書林（2008年）
  - ・小田豊・榎沢良彦編「新しい時代の幼児教育」有斐閣アルマ（2002年）
  - ・庄司洋子・木下康仁・武川正吾・藤村正之編「福祉社会事典」弘文堂（1999年）
  - ・古川夏樹「社会福祉事業法等の改正の経緯と概要」ジュリスト1204号, 有斐閣（2001年）
  - ・浅井春夫・松本伊智朗・湯澤直美編「子どもの貧困 子ども時代のしあわせ平等のために」明石書店（2008年）
  - ・保育・子ども政策研究会編, 岡崎祐司・杉山隆一・中山徹・中村強士・勝部雅史・西垣美穂子「岐路に立つ保育園 社会保障審議会少子化対策特別部会はどんな未来を描いたか」かもがわ出版（2009年）
  - ・西村健一郎・岩村正彦・菊池馨実「社会保障法」有斐閣（2005年）
  - ・児童福祉法研究会編「児童福祉法成立資料集成 上巻」ドメス出版（1978年）
  - ・児童福祉法研究会編「児童福祉法成立資料集成 下巻」ドメス出版（1979年）
  - ・厚生省児童家庭局編「児童福祉五十年の歩み」厚生省児童家庭局（1998年）
  - ・岩田正美・西澤晃彦編著「貧困と社会的排除」ミネルヴァ書房（2005年）
  - ・山田敏「北欧福祉諸国の修学前保育」明治図書（2007年）
  - ・滝沢武久「ピアジェ理論から見た幼児の発達（改訂版）」幼年教育出版（2007年）
  - ・Jean Piaget, 中垣啓訳「ピアジェに学ぶ認知発達の科学」北大路書房（2007年）
  - ・L. ヴィゴツキー, 土井捷三・神谷栄司訳「発達の最近説領域の理論一教授・学習過程における子どもの発達」三学出版（2003年）
  - ・L. ヴィゴツキー, 柴田義松・宮坂ゆう子訳「ヴィゴツキー心理学論集」学文社（2008年）