

保育政策の理念と動向

—生存と発達の権利の視点から—

新 海 英 行

はじめに

2012年8月10日、「子ども・子育て新システム」(以下、新システムという。)関連法案が大幅な修正の上、通常国会を通過した。ここ数年少子化対策や男女共同参画政策ともかかわって大きな議論の的であった幼保一体化政策は民主党にとっては初志貫徹とはならなかったけれど、既存の制度との一層の妥協の上一応の結論に達したとってよい。今後新システム修正法が保育の実態をいかに改善するのか、認定こども園の拡充策がどう有効に機能しうのか、期待もあるが、問題点も散見されるので不安もなくはない。

さて、仕事を優先し子どもを産まない(産めない)女性がいまだに絶えないし、子育てにかかる時間と労力とお金を先読みして子づくりを断念する女性もめずらしくない。せつかく子どもを授かっても子育て放棄(ネグレクト)や子どもへの虐待が昨今ますます増えている。昔日のように、家庭や地域の子育て力は豊かではない。それだけに保育施設は必要であり、「保育に欠けない」子どもたちにも開放されてよい。さらにいまなお、待機児童問題は解消されていない。「子ども・子育て」をめぐる現状を一瞥しただけでも子育て・子育てにとって困難な、しかしけっして放置できないか多くの問題がたちはだかっているか、あらためて痛感せざるをえない。

いまこそ父母、とりわけ母親が働きつづけながら安心して子育て・子育てできる保育環境の整備・充実が必要不可欠であり、社会福祉と教育の最重要テーマにすえられなければならない社会的課題と考える。本論では、子どもの「人間らしく生き、発達する権利」という視点からわが国における乳幼児保育(以下、保育という。)をめぐる今日的な諸課題について考えてみたい。以下では、日本国憲法(以下、憲法という。)をはじめ、国際条約等に明記された保育にかかわる基本的な人権規定を確認し、これまでの新自由主義・市場原理政策下

の保育政策と新システム修正法下での保育制度改革について述べ、現実の保育実践の中で明らかにされてきた保育の理念ないし原理的な考え方、さらにそれらに学びながらこれからの保育政策の課題に論及したいと思う。

この拙稿が、保育者をめざす学生たちの学習上の一助となれば、さらに、父母・保護者や保育者の方々がこれからの保育について考えるうえで少しでもお役に立つならば望外の喜びである。

1 「保育への権利」の基本的な考え方—生存(養護)と発達(教育)への統一的保障—

いうまでもなく国民の自由権と社会権のほぼすべては憲法に規定されている。保育も例外ではない。保育の憲法的根拠は幸福追求権(13条)にはじまり、法の下での平等(14条)、表現の自由(21条)、生存権(25条)、教育権(26条)等、さまざまな権利条項に求められるが、ここでは、人権中の人権とされる生存権と教育権に焦点をあてる。保育に引きつけていえば生存は「養護」保障と、また教育は「発達」保障と読みかえることができよう。

1-1 保育保障の法的根拠としての生存権と教育権

(1) 「生存権」(憲法25条)にもとづく児童福祉法

憲法第25条は、「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」(1項)とし、「国はすべての生活部面について、社会福祉、社会保障及び公衆衛生の向上及び増進に努めなければならない」(2項)と明記している。いいかえれば、人間的な生存、すなわち人間らしく生きることは基本的人権であり、公権力はこの権利保障のために努力しなければならないと規定している。保育を含む児童福祉は上記の条文にもとづいて児童福祉法は以下のようにその基本理念を定めている。まず、「すべて国民は、児童が心身ともに健や

かに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」(第1条1項)ことを基本的前提とし、そのために、「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」(第1条2項)と、権利主体として児童を位置づけ、生活(生存)と愛護(養護)が保障されるべき存在であることを規定している。次いで「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」(第2条)と、公権力の権利保障責任を強調している。そして、いうまでもなく以上の基本的な法規定のもとで公的保育制度が構築されることが予定されている。

(2)「教育権」(憲法26条)にもとづく就学前教育(保育)

憲法第26条は、「すべて国民は、法律の定めるところにより、その能力に応じて、ひとしく教育を受ける権利を有する」(1項)と規定している。「その能力に応じて」は、貧困をはじめ、障がいや疾病等の理由で不本意ながら就学できなかった戦前の差別的な教育を反省し、上述の理由で劣悪な学習条件のもとで能力を十分発揮できていなければなおいっそうのことより手厚くその能力に応じた教育が必要である、と解釈される。教育の平等な権利が例外なくすべての国民に保障されるべきことがその本意である。また、「教育を受ける権利」と条文上では受動的・消極的な客体として表現されているが、これは現在では、能動的、主体的に教育を要求し、組織し、創造する権利、すなわち「教育への権利」(The Right to Education)と、国民が教育主体であり、教育権の積極的主体であることを明確に表現する概念としてとらえられている。

さらに、準憲法的な位置づけをもつ教育基本法は、「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」(第11条)と定めている。幼児教育を明確な権利保障の対象とはしていないけれど、生涯教育におけるもっとも初期的段階の教育として公的整備を受けるべき対象にすえている点は重要である。

保育は発達保障としての教育という側面をも

つ。その意味で、憲法第26条を保育の法的根拠ととらえ、また教育基本法で規定する幼児教育ないし就学前教育(保育の側面)を教育権の重要な一環として考えなければならない。

1-2 「子どもの権利条約」と保育

「子どもの権利条約(以下、権利条約という。)」は世界的に広がる子育て放棄、虐待、強制労働など、子どものさまざまな権利が剥奪されている実態を背景に、1989年に、国連総会で採択された条約であり、そこには「国際人権規約」(1948年)や「子どもの権利に関する宣言」(1959年)をさらに前進させた子どもの権利とそれへの国家的、社会的保障の原則が謳われた。わが国政府は1993年にこれを批准し、以来、必ずしも十分とは言えないけれど、権利条約に抵触する制度と実態の払拭のための検証が行われてきた。以下、憲法について各法制の上位に位置する権利条約の保育についての基本原理に注目してみよう。

(1) 子どもの「保育への権利」

まず、子どもの生命、そして生存と発達への権利を最重視する点である。第6条は、すべての子どもが「生命に対する固有の権利を有する」(1項)とし、子どもの「生存及び発達を可能な最大限の範囲において確保する」(2項)ことを国の責任と規定している。すなわち、生命、生存、発達への権利は、すべての子どもの権利(養護をはじめ、就学、国籍の取得、虐待からの保護、健康・医療など)の大前提であり、その保障義務が国に求められている。

(2) 父母・保護者の「子育ての権利」

ついで父母・保護者は子どもの「発達しつつある能力に適合する方法で適当な支持及び指導を与える責任、権利及び義務」(第5条)をもつと定められている。父母・保護者は子どもの「養育及び発達についての第一義的な責任を有する」(第18条1項)からである。そして、とりわけ働く父母の子どもはより手厚い保育サービスを受ける権利がある(3項)。そのさい、国と自治体は、父母・保護者がこの責任を果たすことができるように援助(制度やサービスなどの条件整備)しなければならないと規定されている。

1-3 学習権宣言が示唆する生涯にわたる「人間的な生存と学習の権利」

ユネスコ（国連教育科学文化機関）は、1985年つぎのように「学習権」について宣言した。「学習権とは、読み書きの権利であり、問い続け、深く考える権利であり、想像し、創造する権利であり、自分自身を読みとり、歴史をつづる権利であり、・・・」 「学習権は、人間の生存にとって不可欠な権利である。・・・学習権なくしては、人間的発達はあり得ない。・・・学習権は単なる経済発展の手段ではない。それは、基本的な権利の一つとしてとらえられなければならない。学習活動はあらゆる教育活動の中心に位置づけられ、人びとをなりゆきまかせの客体から、自らの歴史をつくる主体に変えていくものである。・・・」

以上のように、生涯にわたる学習は人びとの生存（生き方・人生）にとって、そして歴史的、社会的な主体形成にとって不可欠であり、そうした生涯学習の一環（その後の長い人生における人間形成に多くの影響を与えるもっとも初期の段階の学習）としての乳幼児の学習をすぐれて権利ととらえる学習観が示唆されている。そこでは従来の学習概念が飛躍的に深められ、豊かにされ、学習の本質的な意義が提示されているといえよう。

以上を要約すると、保育を、「子どもの最善の利益」を最重視し、かれらの人間的な生存と発達と学習の権利の統一的な保障を基軸にすえ、こうした権利を父母・保護者や国・自治体及び社会が実現する義務・責任を負う人間的・社会的な営為としてとらえることができよう。

2 新自由主義・市場原理政策下の保育政策の動向

2-1 少子化・待機児童対策としての保育政策

1980年代に、わが国において新自由主義・市場原理主義政策が導入され、「小さな政府」を目標にサービスの縮小、規制緩和、民営化・民間委託が推進され、社会福祉は大きな転換期を迎えた。国とりわけ地方財政の劣悪化の中で、福祉8法改正に代表される大がかりな手直しが行われた。こうした時代背景のもとで保育政策が方向づけられていく。

新自由主義政策の進期期、1990年代に保育政策

は大きく転換する。1990年には、前年の合計特殊出生率が「ひのえうま」の年を下回る1.57となり、少子化問題が大きな社会問題となり、かつ重要な政策課題となった。こうして文部、厚生、労働、建設の4大臣の合意による「エンゼルプラン」（緊急保育対策等5カ年事業（1995～99年度）（1994年）をはじめ、少子化社会対策基本法等を経て少子化対策推進方針（1999年）、少子化社会対策大綱（2004年）とつづく中で保育政策が焦点的な政策の一つとされた。

この間に、児童福祉法が改正（1997年）され、保育所への入所が措置から契約へ変更された。2000年には、保育所を容易に設置し、待機児童の解消をはかることができるように保育所設置にかかる設置主体の制限の撤廃、定員規模要件の引き下げ、資産要件の撤廃などの規制緩和が行われた。2001年に、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」が閣議決定され、「少子化対策プラスワン」（2002年）では、従来の保育所中心の政策に代わって「すべての家庭への支援」「地域における子育て支援」が提言された。さらに少子化対策関係閣僚会議において「次世代育成に関する当面の取組方針」（2003年）が決定され、子育ての社会化、すなわち子どもを養育するすべての家族を社会全体で支援することの重要性を指摘し、次世代支援推進法と少子化社会対策基本法の制定及びさらなる児童福祉法の改正を方向づけた。

少子化社会対策基本法において設置されることとなった少子化対策会議（2003年9月）では、長期的な推進指針として、①雇用環境の整備、②保育サービスの充実、③地域社会における子育て支援体制の整備、④母子保健医療体制の充実、⑤ゆとりある教育の推進、⑥生活環境の整備、⑦経済的負担の軽減、⑧教育及び啓発という8項目をあげている。2004年には、小泉内閣による三位一体改革において公立保育所運営費の国庫負担が一般財源化された。また同年、中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同検討会議で「就学前の教育、保育を一体として捉えた一貫した総合施設について」がとりまとめられた。2006年に、幼保一元化に向けて、認定こども園法（就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律）が制定され、文部科学

省と厚生労働省が協働し、認定こども園を設置することが決定された。その翌年、厚生労働省は社会保障審議会に少子化対策特別部会を設置し、直接契約制度、財源確保、株式会社の参入促進策など、「新待機児童ゼロ作戦」を掲げて保育制度の大改革に着手した。

2-2 「幼保一体化」政策の本格化

2009年9月、民主党が政権をとると、上述の政策構想は「幼保一体化」政策への継承された。その翌年、内閣府に「子ども・子育て新システム検討会議」が設けられ、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が公にされた。2010年には、「子ども・子育てビジョン」（少子化対策大綱）が閣議決定され、少子化対策から子ども・子育て支援へ、さらに社会全体での子育てへと方向づけられた。

民主党のマニフェストの柱の一つ、「子ども手当」は野党の反対で実現せず、従来の児童手当が復活した。国と自治体で一体的に取り組む待機児童解消「先取りプロジェクト」が2011年度より実施され、2012年度の施設整備費は、①保育所緊急整備事業、②賃貸物件による保育所整備事業、③家庭的保育改修事業が対象とされ、①と②は定員要件が解除された。また、公的施設として限定されていた「地域の余裕スペースの活用」が民間施設でも可能となった。さらに、運営費支援については、①グループ型小規模保育施設運営支援事業、②認可外保育施設運営事業のほか、新たに③「地域型保育・子育て支援事業が加えられた（中村、2012年）。

2012年4月に少子化社会対策会議でまとめられた「子ども・子育て新システムについて」では、「子どもと子育て家庭を応援する社会の実現に向けての制度構築」、すなわち「子育てについての第一義的な責任が親であることを前提としつつ、子ども・子育てを取り巻く環境の変化に伴う家庭や地域の子育て力の低下等を踏まえ、子育てに関する新たな支え合いの仕組みを構築」することを基本的な考え方とし、その具体的内容（ポイント）としてつぎの二点をあげている。

第1に、「すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子ども・子育て家庭を社会全体で支援」

する制度設計である。その一つは、「すべての子ども・子育て家庭への支援（児童手当、地域子育て支援など）であり、二つは、保育の質・量的拡大、家庭での養育支援を目指して幼保一元化（給付システムの一体化、こども園の創設）、施設の一体化（総合こども園の創設）を実現することである。

第2に、「新たな一元化システムの構築」である。その主要なポイントは以下のようである。①「基礎自治体（市町村）が（保育の）実施主体」であり、したがって「市町村は地域の（保育）ニーズに基づき計画を策定、給付・事業を実施」する主体であり、「国・都道府県は実施主体の市町村を重層的に支える」役割を与えられる。②「社会全体による費用負担」とし、そのために「国及び地方の恒久財源の確保」が前提となる。③内閣府を中心に「制度ごとにバラバラな政府の推進体制を一元化し、財源を給付・事業に応じて一元化」する。④「子ども・子育て会議の設置」により、「有識者、地方公共団体、事業主代表・労働者代表、子育て当事者、子育て支援当事者等（子ども・子育て支援に関する事業に従事する者）が、子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組み」を構築する（内閣府・文部科学省・厚生労働省、2012年4月）。

上述の基本的な考え方のもと、政府は2012年3月、「新システム関連3法案」（①「子ども・子育て支援法案」、②「総合こども園法案」、③「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案」）を閣議決定し、国会に上程した。その後、6月19日、民主党、自民党、公明党の3党合意の結果、総合こども園法案は破棄され、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（認定こども園法）」が改正されることとなった。こうして、同法案をはじめ、子ども・子育て支援法案と関係法整備法案の各修正案（いわゆる修正3法案）が衆参両議院本会議で可決され、保育教諭をはじめ、いくつかの検討事項を残しながらも2015年度より施行されることとなった。

2-3 子ども・子育て関連修正3法の概要

修正3法、①「認定こども園法の一部改正法」、

②「子ども・子育て支援等に関する法律」、③「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備法」は、「幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進」することを目指している。その主なポイントは、「認定こども園制度の改善(幼保連携型認定こども園の改善)、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付(「施設型給付」)及び小規模保育等への給付(「地域型保育給付」)の創設、地域の子ども・子育て支援の充実」である。

まず、やや長文に及ぶが、正確を期すために政府の説明文書にもとづいて修正3法の概要を紹介したい(以下は、内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法案について」2012年7月の説明文からの引用である。)

I 「認定こども園法の一部改正法」

趣旨：幼児期の教育及び保育が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から、認定こども園の充実を図るとともに、幼保連携型認定こども園について、単一の施設として認可・指導監督等を一本化した上で、学校及び児童福祉施設としての法的な位置づけを付与し、その設置及び運営その他必要な事項を定める。

概要：

(1) 目的規定の修正

◆幼児期の教育及び保育が、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を明記

(2) 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の充実

◆認定の手續(認定基準に適合すれば、欠格事由に該当する場合や供給過剰による需給調整が必要な場合を除き、認定)、教育及び保育の内容

(3) 幼保連携型認定こども園の認可等

◆幼保連携型認定こども園の定義(教育基本法第6条第1項に規定する法律に定める学校であり、児童福祉法第7条第1項に規定する児童福祉施設)

◆教育及び保育の目標及び内容(幼保連携型

認定こども園保育要領(仮称)の策定等)、入園資格

◆設置者(国、地方公共団体、学校法人又は社会福祉法人)

◆設備及び運営の基準(国の基準に基づき都道府県等が条例で基準を定める)

◆幼保連携型認定こども園に置く職員(園長、保育教諭等)

◆職員の資格(保育教諭は幼稚園教諭免許状と保育士資格の併有を原則とすること等)

◆設置廃止等の手續(認可基準に適合すれば、欠格事由に該当する場合や供給過剰による需給調整が必要な場合を除き、認可)、指導監督

◆名称の使用制限、罰則等

(4) その他

◆主務大臣、検討規定(幼稚園の教諭の免許及び保育士の資格について、一本化含め、その在り方を検討等)、幼保連携型認定こども園に関する特例、保育教諭等の資格の特例等

施行日：子ども・子育て支援法の施行の日から施行(※認可の手続き等の準備行為は公布の日から施行)

II 「子ども・子育て支援法」

趣旨：認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付(「施設型給付」)及び小規模保育等への給付(「地域型保育給付」)の創設、地域の子ども・子育て支援の充実のための所要の措置を講ずる。

概要：

(1) 総則

◆子ども・子育て支援法の目的、基本理念、責務規定(市町村・都道府県・国・事業主・国民の責務)、定義規定

【第1条～第7条】

(2) 子ども・子育て支援給付

◆子どものための現金給付(児童手当法の定めるところにより支給される旨を規定。)

【第8条～第10条】

◆子どものための教育・保育給付(支給認定(要保育認定等)、施設型給付・地域型保育

給付、所得に応じた利用者負担)

【第11条～第30条】

(3) 給付対象施設・事業者（施設型給付：認定こども園・幼稚園・保育所、地域型保育給付：家庭的保育・小規模保育等）

◆施設・事業者の確認手続、基準、責務、確認の取消し、業務管理体制の整備、指導監督

【第31条～第41条、第43条～第53条、第55条～第57条】

◆施設・事業者に対し、利用を希望する子どもの利用についての市町村のあっせん及び要請 【第42条、第54条】

◆施設・事業者に係る教育・保育の内容や施設等の運営状況等の情報の報告義務、都道府県による当該情報の公表等 【第58条】

(4) 地域子ども・子育て支援事業

◆利用者支援、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、乳児家庭全戸訪問事業、延長保育事業、病児・病後児保育事業、放課後児童クラブ、妊婦検診等 【第59条】

(5) 子ども・子育て支援事業計画

◆国の基本指針（子ども・子育て支援の意義、提供体制の確保のための参酌基準等）、市町村子ども・子育て支援事業計画の策定、都道府県子ども・子育て支援事業支援計画の策定 【第60条～第64条】

(6) 費用等

◆給付・事業に応じた国・地方の費用負担、交付金の交付及び補助、事業主拠出の充当範囲、拠出金率の上限（1.5%以内で政令で定める） 【第65条～第71条】

(7) 子ども・子育て会議等

◆子ども・子育て会議の設置、組織、権限及び運営、市町村等の合議制機関の設置努力義務等 【第72条～第77条】

(8) 雑則 【第78条～第82条】

(9) 罰則 【第83条～第87条】

(10) 附則

◆幼稚園教諭・保育士等の処遇改善・人材育成の検討、行政組織の在り方の検討、次世代育成支援対策推進法延長の検討、安定財源の確保、民間保育所への委託費の支払等

【附則第2条、第3条、第6条】

施行日：政令で定める日から施行（※）（恒久財源を得て早期に本格実施。具体的な期日については、税制抜本改革による消費税の引き上げの時期を踏まえるとともに、地方公共団体での円滑な実施に向けた準備に一定期間を要することも考慮して検討）

※給付対象施設・事業者の確認の手続き等の準備行為は公布の日、子ども・子育て会議等は平成25年4月1日、待機児童解消のための先行的な事業は政令で定める日等から段階的に施行

【附則第1条】

Ⅲ「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（議員修正後）」

趣旨：子どもの子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴い、児童福祉法など55の関係法律について規定を整備する。

概要：

(1) 児童福祉法の一部改正

① 児童福祉法第24条の改正

◆保育所での保育は、市町村が保育の実施義務を担う（現行どおり）

◆小規模保育等の提供体制の確保義務

◆利用のあっせん、要請

◆待機児童がいる市町村が利用調整 ※当分の間は全市町村が利用調整を実施

◆虐待等の入所の措置（あっせん、要請等で入所ができない場合の措置を追加）

② 保育所の認可制度の改正

◆大都市部の保育需要の増大に機動的に対応できるように改正

(i) 社会福祉法人及び学校法人以外の者に対しては、客観的な認可基準への適合に加えて、経済的基礎、社会的信望、社会福祉事業の知識経験に関する要件を満たすことを求める。

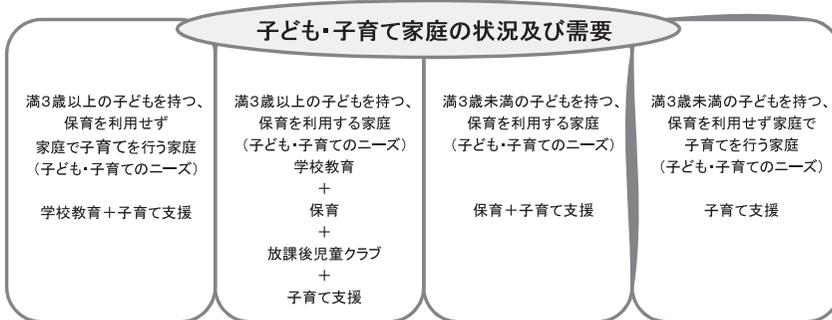
- (ii) その上で、欠格事由に該当する場合や供給過剰による需給調整が必要な場合を除き、認可するものとする。
- ③ 小規模保育等の認可を規定
 - ◆小規模保育等について、市町村が認可する仕組みを規定（規定内容は保育所の認可と同様）
- ④ 放課後児童健全育成事業の改正
 - ◆対象年齢の見直し（おおむね10歳未満の小学生→小学生）

◆基準の法定（具体的基準は条例制定、人的要件（従事する者・員数）は従うべき基準）等

(2) 内閣府設置法の一部改正

- ① 認定こども園法に関する事務、子ども・子育て支援法に関する事務を所掌事務に追加
 - ② 子ども・子育て会議を設置、子ども・子育て本部を設置
- 施行日：子ども・子育て支援法の施行の日から施行（※認可の手続き等の準備行為は公布

子どもや子育て家庭の状況に応じた子ども・子育て支援の提供(イメージ)



需要の調査・把握

市町村子ども・子育て支援事業計画

計画的な整備

子どものための教育・保育給付

認定こども園、幼稚園、保育所
=施設型給付の対象※

小規模保育事業者
家庭的保育事業者
居宅訪問型保育事業者
等
=地域型保育給付の
対象※

(施設型給付・地域型保育給付は、早朝・夜間・休日保育にも対応)

地域子ども・子育て支援事業

地域子育て支援拠点事業、
一時預かり
乳児家庭全戸訪問事業 等
※対象事業の範囲は法定

・延長保育事業
・病児・病後児保育事業

放課後児童クラブ

※施設型給付・地域型保育給付の対象は、認可を受けた施設・事業者
内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連法案について」2012年7月

の日から施行)

それでは、もともとの政府の3法案と比べてどう修正されたのか、以下、その要点を述べよう。当初の法案では、①保育所・幼稚園への公的補助金制度（保育所運営費、施設整備の補助金や私学助成）を廃止し、すべて個人給付とすること、②保育を受けるには市町村による保育の必要性の認定が必要であり、保護者の働き方によって保育の利用時間の上限が設定されること、③児童福祉法第24条に規定された保育所における市町村の保育実施責任を解除し、施設(市町村)と事業者とが直接契約を結ぶ制度を導入すること、④ほぼすべての保育所と、できるだけ多くの幼稚園を「総合こども園」という幼保一体化施設に移行させること、⑤ただし幼稚園については、従来どおりの補助制度を残すこと、⑥施設型保育(保育所・幼稚園)とは別に、「家庭的保育事業等(家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業又は事業所内保育)」のような緩い基準を適用する簡易な保育の供給主体の区分を創設し、子どもの保育保障体系に二重の基準を導入すること、⑦営利企業による保育供給を促進するため、公費の用途制限を極力排し、配当などへの流用を認めること、などが主な内容であった。元来の政府案の骨子は以上のようなであったが、修正3法では、とくに①、③、④に大きな変更が加えられた。注目すべき変更点は、保育所のみ市町村の保育義務と施設補助を法文上残したこと、「総合こども園」に代わって、従来から施行されていた「幼保連携型認定こども園」が改正され、株式会社の参入は認めない幼保一体化施設として位置づけられ、同施設への移行は保育所・幼稚園ともに義務づけしないことなど、である(村山・逆井、2012年、池本、2012年)。

修正3法の主要な修正点は以上のとおりであるが、これまでの保育制度が幼保一体化に向かって歩みだす契機をつくったという意味で保育界に新たな可能性が伏在しているかもしれない。と同時にさまざまな限界を含んでいる点も看過されてはならない。いずれにせよ当面する保育にかかわる課題を解決する上で、また今後の保育政策のあり方を考えるために積極的かつ批判的に検討されるべきである。

3 子ども・子育て修正3法の問題点

それでは、「すべての子どもの良質な育成環境を保証し、子ども・子育て家庭を社会全体で支援する」ために、何が前進面であり、またどこに問題があるのか、重要と思われる諸点を中心に検討したい。

第1に、子ども・子育てをめぐる社会環境の整備のあり方である。子ども・子育て支援法において、「子ども及び子どもを養育している者に必要な支援を行い、もって一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与すること」(第1条)としている。また、その基本理念として、「子ども・子育て支援は、父母その他の社会のあらゆる分野における全ての構成員が、各々の役割を果たすとともに、相互に協力して行われなければならない」(同法第2条)と規定されている。これらの条文の背後には明らかに「子育て・教育の社会化」を志向する教育観が潜んでいる。しかし、その一方で子どもの人間的・社会的な生存と発達(育ち)への権利とそれへの国・地方自治体の保障責任について十分に言及されていない点が看過できない。保育の平等性を実現するためには、貧困、障がい、疾病、外国籍等の障壁を超えてすべての子どもの主体形成を基軸におき、行政を中心にそれをサポートする社会的諸力が存在するという構図が描かれなければならない。子どもを権利の主体ととらえ、「子どもの最善の利益」の視点をおく基本理念を修正3法の前提として欲しかった。

第2に、上述の点についてやや大局的に見るならば、父母・保護者そして社会の子育ての責任を強調することによって行政の責任が相対的に軽減されかねないのではなかろうか。すなわち、福祉政策一般に共通するが、自助、共助の陰に公助の役割が希薄化している点が懸念される。冒頭で述べたように、福祉施設の運営とサービスの規制緩和、民営化・民間委託の足跡は30年の過去にさかのぼる。近年その傾向は顕著と言わざるを得ない。そうした中で公設公営の保育所が次第に減少している点が見逃せない。保育所の定員過剰規制の撤廃、面積基準の緩和など、基準の条例化、それによる保育の環境条件の劣化など、今回の修正3法はこうした保育の市場化政策を歯止めるもの

ではなく、むしろその延長線上にあると考えざるをえない。

第3に、修正3法では基礎自治体(市町村)の保育実施義務(児童福祉法第24条①)は一応留保されることになった点は評価されてよい(金子、2012年)。しかし、家庭的保育事業を待機児童の受け皿とし、こうした保育事業を含めて「必要な保育を確保するための措置を講じなければならない」(同法第24条②)とするなど、すべての子どもを保育所で保育するという原則が排除されただけでなく、「措置を講」ずるというやや弾力的な義務規定とされている点では修正前の法案と変わらない。今後さらに待機児童が増えても保育所を設置するよりも認定こども園や家庭的保育事業等を確保し、問題に対処することが予想される(保育研究所、2012年)。その意味で保育の質・量両面での保障を危うくする可能性は否定できない。

第4に、認定こども園法の一部改正法では、幼保連携認定こども園のみ、設置主体を国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人に限定し、営利法人を含むその他の法人を排除している。限定的ではあれ総論としては、企業の参入が排除された点は評価されよう。しかし、次の点が見逃せない。修正前の法案において規定されていた「公私連携型総合こども園」に関する条項は児童福祉法の一部改正法において営利法人も認められる「公私連携保育法人」「公私連携型保育所」として活かされ、市町村長は設備を無償ないし廉価で貸付・譲渡することができるという点である。保育施設の設置・運営に企業の参入が拡大することによって営利的経営が浸透することが懸念される(全国保育問題研究協議会常任委員会、2012年)。指定管理者制度の導入によって納税者の負担で設置された公共施設が私的利益追求に供されることが法理にかなうのかどうか、筆者の素朴な疑問である。公共性(公益性)と公平性の点で甚だ理解しがたい問題である。

第5に、父母・保護者の経費負担の問題である。総じてこれまで公立の認可保育所が減少し、民営化されてきた。また、依然として無認可保育所や小規模保育事業が増加している。市場化政策下、増えつつある保育への需要に公費の支出を可能な限り抑制して対応するしくみがつくれかねない

政策動向の中で、父母・保護者への給付金の減額や経費負担の増額(無認可保育所の料金、上乗せ料金の増額など)が懸念される。保育は父母・保護者の自己責任・自己負担ととらえる政策ならば、少子化対策とくに待機児童対策に逆行することになるだろう。

第6に、職員の専門性の問題である。施設の複雑化、保育内容の多様化、それに伴う保育専門職の性格・役割も多岐にわたることになる。それだけに保育職員とりわけ新設の「保育教諭」の専門性と位置づけが明確化されるべきである。さらに、保育専門職としての資質・能力、それらを育成するための教育課程(カリキュラム)のあり方など、保育の質保証に欠かせない職員問題への不安の解消が急がれる。

4 子どもの権利保障に視点に立つ保育実践から見た保育政策の課題

さて、保育にかかわる各種の学会や民間団体を中心に保育者や保育研究者によって行われている多数の実践報告や研究報告からも明らかのように、権利としての保育の実現をめざした実践は枚挙に暇がない。憲法・教育基本法(とりわけ1947年制定法)制下、長い年月の間に豊かな実践が蓄積され、今日まで継承され、さらに深められている。ここでは、そうした保育実践の視点から見た保育政策の課題を考えてみたい。

(1) 子ども主体の保育実践に学ぶ

まず、数多くのすぐれた保育実践に内包された保育観や子育て・子育て観に着眼してみよう。

第1に、幼保一体化に向けて保育概念(理念)のさらなる検討の必要性である。すなわち、保育を人間らしい生存(生き方)をめざし、子どもたちの生活の中での発達や育ちを支援する一体的かつ同時進行的な教育的働きかけと解釈するならば、生存(養護)(憲法25条)と発達(教育)(憲法第26条)は別個の権利規定として切り離してとらえるべきではなく、統一的にとらえる必要がある。いうまでもなく一人一人の子どもにとっては養護と教育の区別はない。それらは子どものなかでは隔たりなく結びついたものだからである。幼保一体化政策を発展させる上で、上述のような方法意識を有する教育福祉論に積極的に学びながら養

護と教育という二つの基本概念を教育科学的に深めることをとおしてより精緻な保育概念が構築される必要がある（小川、1985年）。

第2に、発達の視点に立つ保育は、あらためて強調するまでもなく、古くて新しい基本課題である。すなわち、子どもたちの発達のすじ道（順次性）に即した教育的働きかけの重要性である。数限りない実践の中で示されてきたように、J. Jルソー（Rousseau）の感覚教育論（『エミール』）をはじめ、J. デューイ（Dewey）の経験主義教育論（『経験と教育』）、J. ピアジェ（Piaget）の発達段階論（『新しい児童心理学』）、L. ヴィゴツキー（Vygotsky）の最近接発達領域論（『思考と言語』）など、周知の古典的な発達論が明らかにしているように、乳幼児期にふさわしいあそびを中心とした生活経験（環境への内発的な働きかけ）を繰り返す中で知識（理性）ではなく、「五感」をはじめ心情・意欲（感性、感覚能力）の発達（主体的育ち）への教育的援助のあり方が、いまあらためて求められている。したがって、小学校教育との連続性・系統性を重視するあまり、知的教授による学力志向に陥らないように、いいかえれば、乳幼児の発達段階に対応する発達とあそび・学習のかかわりなど、保育の独自性を十分に考慮した政策づくりが肝要である。

第3に、集団（主義）保育である。これも保育の長い歴史の中で試行錯誤され、理論的にも実践的にも深められてきたことは周知のとおりである。子どもたちにとっては保育所における生活の中であそびを中心とした生活体験を共有し、一人一人がつながり、集団を形成する。そうした営みの中で子どもたちはお互いに働きかけあい、さまざまな関係性づくりが繰り返される中で自己認識を育て、同時に他者認識を培う、このような保育が求められている（E. エリクソン（Erikson）

『自我の形成』）。むろん集団の秩序や規律は教育にとって重要な目標の一つであり、達成すべき結果ではあるけれど、集団の論理を優先するあまり子どもたち一人一人の個性の育ちを見落としてしまう悪しき集団主義保育はまちががなく子ども主体の保育ではない（全国幼年教育研究協議会・集団づくり部会、2012年）。

第4に、地域における子育てへの参加と支援で

ある。子どもたちが地域のまつりや各種の行事に参加し、参加によって地域生活へのアイデンティティや社会性が育つほか、孤立化した子ども・保護者をつなぎ、地域の子育て力を引き出し、子育ての地縁をとり戻すことによって、子育ての共同化・社会化（地域ぐるみの子育て）が深められ、広げられていく（R. ハート）。保育所の園児の地域参加のみならず、地域の子どもたちを保育所の行事に呼び込む。いずれにせよ保育が地域と結びつくこうした実践はボランティア・NPO活動ともネットワークを形成し近年ますます発展している。家庭的保育や小規模保育との連携・協働も多くの子どもたちの地域参加を補完するために欠かせない実践といえよう。

第4に、父母・保護者の保育参加、すなわち保育所の活動への参加である。いうまでもなく、保育は父母・保護者にとっては権利であり、義務である。保育の中身をより充実したものにしていく権利と義務がある。文字どおりの託児は厳しく言えば、父母・保護者の権利と義務の放棄を意味する。父母・保護者がわが子の成長に関心を持ち、保育所と情報交換するだけでなく、父母・保護者同士が交流し、そして行事の企画や運営など、保育所のさまざまな活動に参加することによって問題を共有し、共同して解決し、ひいては保育者とともに保育所の主体的な担い手として相互成長していく。子どもと父母・保護者がともに育ちあう保育実践（全国保育問題研究協議会、2009年）から学ぶことは少なくない。

第5に、保育者の力量形成である。各種の教育・福祉系の専門職員の自発的な研究・学習活動にあつて保育者のそれは、地域レベルから全国レベルに至るまでもっとも活発にとりくまれているものの一つといえる。こうした組織的な研究・学習活動はそれぞれの職場での自主的・自律的な研究・学習活動という広い底辺をもっている。多くの保育者はこれらの重層的な職員集団の中でなかまたちとともに、またしばしば父母・保護者も交えて自発的に学び、交流し、保育者としての専門性を培っている。このような職場の内外での自主研修こそ保育者の本来的な力量形成の場となっていると考えられる。したがって、トップダウン形式の研修よりも実践現場での自発的・自主的・自

律的な研究・学習活動の環境条件の整備充実が必要である。

(2) 子ども主体の保育実践に応える政策課題

上述の子ども主体の保育実践に応える保育政策はいかにあるべきであろうか。子どもたちと父母・保護者に開かれた幼保一体化を実現するための政策課題は何であろうか。

第1に、本稿の冒頭で述べた憲法が規定する「子どもの人間的な生存と発達の権利」と子どもの権利条約が明示する「子どもの最善の利益の尊重」を基本理念とする子ども主体の保育政策の構築である。いうまでもなく生存権と教育権は人権中の人権である。保育というすぐれて人間的・社会的な営みには人間としての生命への畏敬、人間らしく生き、成長することの尊厳という倫理的な価値観が内在していると考えられる。このような考え方(理念)を保育政策の大前提に据えてほしいと願うばかりである。

第2に、保育を必要とするすべての子どもたちに例外なく公正かつ平等な保育の機会を保障する保育政策であるべきである。とりわけ障がい、疾病、外国籍などのためその機会に恵まれないことがあってはならない。憲法第26条がいう「能力に応じて、等しく教育を受ける権利」とは、前述のように、「障がいなどのため十分に能力を発揮できない子どもはいっそう手厚く教育を受けることができる」権利と解釈されるのであって、けっして能力が高ければ高いほど高い教育を受ける権利があると解釈されるべきではない。その平等・公正の原理は単に機会の平等にとどまることなく、同時に結果の平等を伴うものでなければならない。

第3に、第1、第2で述べたように、保育の権利性、いかにすればその公共性を十分に担保する政策であるべきである。新自由主義・市場原理政策下の保育政策は保育所の運営やサービスの民営化・商品化を推進してきた。民営化・商品化は保育施設間に格差を生み、総じてサービスの低下をもたらすであろう。いかにすれば、保育を父母・保護者の自己責任とし、行政の役割を縮小する政策は行政の責任を軽減させ、父母・保護者の負担を増大させるなど、保育の平等性・公共性を後退させるものである。近年の保育制度改革のもとで

も認可保育所は増加していないし、認定こども園もいまだ1千園を超えていない。待機児童の解消には至っていないのが現状である。子どもたちの人間的な生存と発達ではなく、保育を商品ととらえ、その市場化をはかる政策は早急に見直し、転換をはかるべきである。父母・保護者負担の減少、認可保育所の増設、保育職員の増員とその労働条件の改善、自主研修の拡充などが重視すべき政策内容である。

第4に、政策形成・決定への父母・保護者と職員の参加である。各保育施設における方針・計画をはじめ、地域・自治体における政策(条例・規則、基本方針・計画など)、及び国の政策(法・制度をはじめ、基本政策・計画など)に至るまで、父母・保護者と保育職員が主体的、積極的に参加することによって、父母・保護者は保育の権利・義務を行使し、また子どもの「意見表明権」を間接的にではあれ実質化することが可能となろう。今回の新システムでは「子ども会議」が開設されることになった。これが形だけの会議に墮し、またトップダウンの政策を受容する受け皿となることなく、父母・保護者と保育職員が活発に議論し、政策づくりに民意を反映できる会議として機能することを願いたい。

第5に、(1)で述べたすぐれた実践を継承し、発展させるこれからの保育者養成の問題である。今後将来にわたる保育のあり方をはじめ、保育者像、資格要件、保育者養成の目標や教育課程など、吟味・検討が必要な課題は少なくない。保育にかかわる諸科学の成果と子ども主体の保育実践に積極的に学びながらこれらの課題に取り組む必要を痛感する。こうした絶えざる取組の上にはじめて保育者養成が活性化できるものと考えられる。そのためには、保育者養成のルールが上意下達的に下される既存の政策伝達システムではなく、養成校の自立的、自治的な意思決定と運営をサポートする養成政策が着手されなければならない。

おわりに

本稿では、子どもの生存・発達権の視点から子ども・子育てシステムに関連する3つの法律を中心に、保育政策が本来根拠とすべき理念(法理)

を確認し、そのうえで最近の政策動向と問題の所在、そして検討すべき課題について考察した。

冒頭で子どもをめぐる問題状況を概観したが、近年、子どもの貧困の拡大が大きな社会問題となりつつある(伊藤、2011年)。その背景に母子家庭の増加、そしてそうした家庭における生活・文化の貧困化、さらに発達の環境条件の貧困化という悪循環が見逃せない。いまほど母子家庭はいうまでもなく、すべての働く父母家庭への公的支援が、認可保育所を中心とする保育の公的保障が必要とされることはない。経済的効率を優先し、人間としての生存と発達が人権中の人権であるとする基本理念を軽視する子ども・保育政策は早急に見直され、ドラスティックに革新されなければならない。コスト中心の保育政策は、いたずらに競争と格差を生み、サービスを低下させ、ひいては公共性、公平性の後退をもたらすからにはかならない。そして見直しと革新は、まずは実践に照らして広く父母・保護者と保育者の連帯と協働のなかで取り組まれ、研究者とも共同して科学的・理論的に深められる必要がある。そうした取組のさらなる前進が期待される。

注

- ・内閣府・文部科学省・厚生労働省『子ども・子育て関連3法案について』2012年4月
- ・同上2012年7月
- ・中村強士「少子化対策・次世代育成支援対策の動向と保育制度改革」『保育白書2012』ひとなる書房、2012年、48～50頁
- ・村山祐一・逆井直紀「子ども・子育てシステムの提起」同上、52頁
- ・池本美香「子ども・子育て新システム関連法案の評価」日本総研『政策観測』No.44、2012年7月
- ・金子恵美『子ども・子育てをめぐる新たな仕組みづくりと保育士の専門性』全国保育士養成協議会セミナー・講演資料、2012年9月6日

- ・保育研究所「日本の保育・子育てを良くするためのアピール」2012年
- ・全国保育問題研究協議会・常任委員会「子ども・子育て支援法案修正案」「関係法律整備法案修正案」「認定こども園法改正案」(修正3法案)に対する私たちの意見」2012年7月
- ・小川利夫『教育福祉の基本問題』勁草書房、1985年
- ・全国幼年教育研究協議会・集団づくり部会『支えあい育ちあう乳幼児期の集団づくり』かもがわ出版、2012年
- ・R. ハート・IPA日本支部訳『子どもの参画－コミュニティづくりと身近な環境ケアへの参画のための理論と実際－』萌文社、2000年 (Roger Hart, *Children's Participation, The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care*, UNICEF, 1997)
- ・全国保育問題研究協議会『保育で育ちあう－子ども・父母・保護者のいい関係－』新読書社、2009年
- ・伊藤周平『保育制度改革と児童福祉法の行方』鴨川出版、2011年

付記

本稿は、愛知県現任保育士研修会(園長研修)の講義原稿をもとに全国保育士養成協議会・平成24年度全国保育士養成セミナー(2012年9月6日)(とくに厚生労働省の幼保一体化改革に関する講演、金子恵美氏等の報告)の研修成果を加え、まとめたものである。時間的制約もあり、不十分な検討にとどまらざるをえなかったが、政策形成の背景・要因についてより精細な考察は他日を期したい。(2012年9月30日記)

Legal Ideal and Recent Trends of the Nursery Policy

Shinkai, Hideyuki*

In this study I discuss the legal idea on which the nursery policy should be based, it's recent trends and some issues to be examined. The conclusion of this study is as follows.

In these years, expansion of poverty of children has been one of the biggest social problems. Under it's background we will be able to find, for example, the worst cycle of increasing single parent families, their poor life and unfortunate surroundings for their development .

Now we need the public support for working parent families and the establishment of lots of nurseries. We have to reconsider critically about the nursery policy which is framed solely on the market-driven principles, because it will bring much competition and disturbances among the nurseries, diminishing their equality and public nature. Therefore we have to create better practices and theories from the viewpoint of the right to life and education.

キーワード：①保育，②生存権・教育権保障，③幼保一体化，④市場原理政策，⑤保育政策への父母・保育者の参加