

保育の政策科学や政策立案に関与する際の基本的理念について

－保育政策研究委員会による基本的見解－

2012年5月5日

日本保育学会保育政策研究委員会

はじめに

私たちは日本国憲法、教育基本法、児童憲章、学校教育法、児童福祉法および日本保育学会設立の精神に基づいて、保育所や幼稚園、こども園などにおける保育に対する正しい理念の確立を目指します。そして、政策科学としての学術研究に取り組む上で、また国および地方自治体における政策立案に関与する上で、すべての乳幼児期の子どもたちが一人の人間として尊重され幸せに生きていくための基礎が、家庭はもちろんのこと施設保育の中でも十分に培われるよう、ここに日本保育学会保育政策研究委員会として政策科学や政策立案に関与する際の基本的見解をまとめることとします。

1. 前文

乳幼児期の子どもには、健やかに育ち、人として幸せに生きていくための基礎となる能力を獲得するために、適切な環境が保障される権利があります。この権利は、家庭における子育て、幼稚園や保育園などにおける保育、さらには社会全体での取り組みによって保障される政策・制度の充実を基礎とするものです。

保育とは、こうした乳幼児期の子どもの生活と権利を保障する為に、優れた環境整備を前提とする大人とのきめ細やかな関係性の構築とすることができるとでしょう。この保育という大人の働きかけは、子どもの命を守り、心の安定を図る「養護」と、子どもの健全な発達を援助する「教育」の二つの側面があります。この二つの側面は大人の子どもに対するかかわりには常に一体となって含まれるものです。そのため、保育は「養護と教育が一体となって行われる」と言われており、国連子どもの権利委員会では「エデュケア (educare)」という言葉を用いています。この保育というかかわりによって、乳幼児期の子どもの健全な成長発達、幸福追求の権利は保障されます。

このような考え方によるならば、全ての子どもがよりよい成長発達をする権利の一つとして、全ての子どもが質の高い保育を受ける権利を持っていると考えます。この権利を保障するためには、保育について社会全体が共有すべき考え方を明らかにする必要があります。子どもの保育に関わる家庭、幼稚園や保育所等の保育施設、行政等がその考え方に基づいて保育を実施すること、そのために必要な社会の仕組みをつくることが求められます。

私たちは、政策科学としての学術研究の推進において、また国及び地方公共団体の政策立案における審議会等の学識経験者として、実に様々な形で仕組みづくりに関与しています。日本保育学会保育政策研究委員会では、これまでの乳幼児期の子どもの保育に関する研究の成果に基づき、社会全体で共有されるべき保育の考え方を基本的見解としてまとめました。これらがこれからの保育の質の向上、保育の仕組みづくりを考える際の基本的理念として共有されることを望みます。

2. 乳幼児の生活と保育

子どもには「気かけられる権利」、「世話される権利」そして「待たれ・見守られる権利」があります

乳児期（3歳未満）は、一生の中で最も心身の発育・発達が著しく、その後の発達の土台を形成する時期といえます。身体的機能や歩行活動等の確立、食事や排泄の自立、睡眠等の生活習慣の確立、感情表現や言葉理解・言語活動の著しい発達、自我の誕生等を通して、いろいろな多様な関わりを築き、「新しい世界」への発見と関わりを広げていきます。

幼児期は、子どもを取り巻く身近な人、物、事象などが子どもにとってどのような意味を持ち、どのような関係があるのかを「知りたい」、「学びたい」という子どもの内面から沸き起こる衝動を育む時期といえます。その衝動は主体的であり、強い意志を持ち、さらにその内容は知的なものです。それらは果敢な活動や遊び通して現れます。そこで培われる力は、生涯を通して様々な人間関係や環境および状況に出会った時、どのように対応したらよいかを判断するよりどころ、即ち「人格の基礎」となっていくのです。

こうした点が育まれるために、子どもは、子どもの必要に応じて大人から「気かけられ」「世話され」そして「待たれ・見守られ」なければなりません。そしてそのために、大人にとっても乳幼児期の子どもたちと安心して関わられるゆとりが保障されることが必要となるのです。

3. 乳幼児の発達と保育

「できる・できない」の「成果」のみならず、取り組む「プロセス」としての「いま」が子どもの発達を保障します

乳幼児期の発達は、家庭においては信頼できる保護者の下で情緒が安定し、食事や排泄、健康や安全などの基本的な生活面を保障され、遊びを通して身近な環境を主体的・積極的に探索・操作することにより成し遂げられていきます。

このことは家庭を離れた保育の場でも同じです。園では免許や資格を持った担当の保育者が、親や保護者の代わりとなって食事や排泄、健康や安全などを個々の状況に応じて援助するとともに、子どもの遊びが充実して展開できるように適切な保育環境を構成します。

遊びは子どもにとって探求であり、また挑戦でもあります。遊びの中で子どもは多くのことを学びとります。しかし注意しなければならないのは、成果を得るための手段として遊びを捉えるのではなく、何をして遊ぶかを選択する姿勢や遊び続ける活動そのものが重要であり、後の生涯を生きる力の基盤となるという点です。

子どもたちの発達というと、具体的に何ができるとか、子どもたちを互いに比較することが必要と思われそうですが、教育基本法、学校教育法、児童福祉法等の法律においても、発達はそのような見方をしていません。個々の情緒的な安定感と自己の課題に主体的に取り組めるような生きる力の基礎となる心性を育てていくことこそが、発達を見る大事な視点となっています。

4. 子どもの仲間、友達、集団

「私たち」として「私」を生きる。そのことが子どもの時から保障されなければなりません

子どもはもとより、大人も、そして年老いても、いつの時期も私たち人間は、周りの人々と共に社会の一員として生きる存在です。“私”のかけがえのなさ（自己肯定感）へ

の実感は、“私たち”という社会への所属意識や、その社会への貢献に対する手ごたえの中でこそ得られるものです。そう考えれば、子どもの発達も、単にその個々の子どもの個人的な経験として成し遂げられるものでなく、他者と共に育ち合い、確認しながら成し遂げられていくものといえるでしょう。

しかも子どもにおいては、遊びを通して自分と他児との違いや共通性に気づき、また自己発揮と自己抑制の調整の仕方を学び、トラブルや衝突を乗り越える体験を積み重ねることで、友達や仲間にしみや信頼感を感じるようになっていきます。それにもかかわらず現在のわが国は、核家族化・少子化・情報化等々が進み、都市部における人口の集中化と地方の過疎化のアンバランスを背景に、子どもは地域や家庭で同年代の友達や同世代の兄弟・姉妹などと過ごすことが困難になりつつあります。園生活において子どもたちが友達とのトラブルを体験しそれを乗り越えることによる仲間としての育ち合いを保障していくことは、将来にわたり周りの人々と共に生きていくために欠かすことのできない体験となっています。

5. 子どもと環境

質の高い保育を子どもに提供するためには、質の高い環境の保障が必要不可欠です

子どもたちの健全な発達は、適切な環境が準備されてはじめて成し遂げられます。活動への意欲や主体性を保障するためには、まず「寝る」、「食べる」、「遊ぶ」等の子どもにとって基本的な生活の安心・安定が最低限保障されなければなりません。そのためには、子どもと保育者が一緒になって主体的かつ安心・安定して構築していけるような生活空間や余裕のある生活時間が求められます。

また、子どもにとって自らの意志で挑戦する遊びの対象は、子どもの手の届く範囲に限られます。したがって、その範囲の中に、子どもが心と頭と身体を十分に働かせて挑戦したくなるような人、物、事象等がどれだけ恒常的に存在するか。さらにはそれらを子どもの育ちに活かせるような保育者が存在しているのか。そうした点が子どもの体験や学びの内容を決定することになります。

ただしこうした豊かな環境は、大人目から見れば必ずしも整然としたものというわけではありません。大切なのは、あくまでも幼児の能動的な活動を生み出すよう、自然に代表されるような魅力や、自由な活動の中で試行錯誤に応じてくれる応答性、さらには安全という要素が求められます。

試行錯誤し熱中して取り組める場や物、自然に代表されるような多様性のある素材、そして自由で創造性に富んだ空間や時間などが必要になります。そのための保育環境としては、四季の変化を楽しめて起伏のある自然の場、土や砂、水や植物などの自然素材、命に触れることのできる生き物、様々な動きを楽しめる固定遊具、様々なモノを構成したり創造できる遊具や道具、友達と集団で遊べる広場や用具、子どもたちの文化を楽しみ傳承していく場や教材などが保障されなければなりません。

現在の子どもたちは、生まれた時から多様な情報に満ち溢れた社会で生活し、知識や情報が優先する環境の下で成長していきます。そのために、地域や家庭で主体的に試行錯誤できる多様な生活に出会うことがますます困難になりつつあります。質の高い保育を子どもに提供するために、園生活の中で前述のような多様な保育環境を保障されることが必要不可欠となっています。

6. 子どもの遊び、学び、小学校への接続

子どもの「遊び・学び」の保障は、私たち社会の未来への投資です

子どもは、今この時を生きる存在です。自らの興味や関心を抱いた物事に熱中し、その実現に向けて試行錯誤し、努力工夫し、困難に立ち向かい、友達と力を合わせる。これが乳幼児期の遊びの世界に他なりません。

遊びを通して積み重ねられた体験は、生涯にわたる学びの基礎となる幅広い物事への関心、好奇心や探究心、集中力や思考力、努力や挑戦、友達と協同することや、自己発揮や自己抑制、自己への肯定感などの獲得へとつながります。

私たち大人も、かつてはみな子どもでした。子ども時代に培われた学びの基礎が現在の私たちの学びを支え、今の社会をつくっています。「変化」「複雑性」「相互依存」に特徴づけられるこれからの社会において、私たちは、子ども期の充実した遊び体験によって学びの基礎を獲得するという営みを、権利として次の世代の子どもたちに保障していかなければなりません。またそれは私たちの社会にとって何より未来への大切な投資に他ならないのです。

7. 保育者の専門性と研修を受ける権利

保育者は子どもの「声なき声」に耳を傾け、育ちを支え、保育の意味を社会に発信する専門家です

日本の保育者は、幼稚園教諭の免許や保育士資格を有しており、社会的にも信頼されている保育の専門家です。保育者は、子どもの言葉としての「声」はもとより、言葉にならない、あるいは言葉以前の「しぐさや表情」としての「声」にも耳を傾け、その人権を尊重し、一人ひとりの最善の発達を保障するため、他の職員や保護者、地域の専門家と協働しながら日々の園生活が充実して展開できるように専門的に取り組むとともに、子どもの「声」を、保育の意味を、社会に伝える専門家です。

子どもの生活や活動が充実して展開されるように環境を構成していくこと。一人ひとりの成長を記録し個に応じた援助をしていくこと。また集団生活や行事などにおいて保育者がチームとして協働すること。さらには必要に応じて保護者や地域の子育て支援に取り組むこと等々。これらの専門性について、保育者は、子どものため、保護者のため、そして社会のために高める必要があります。

保育者は自らのこうした専門性を評価しながらその質を高める権利を有しており、そのために適切な研修を受ける権利を持っているのです。

8. 子育て支援

子どもに育つ権利があるように、親にも親として育つ権利があります

子どもを持ったからといって親はすぐに親になれるわけではありません。子育てを経験していく中で、親として成長していくのです。その意味で、子どもに育つ権利があるように、親にも親として育つ権利があるといえます。

子育てをしながら親として育つには、精神的・経済的かつ時間的に余裕のあることが必要となってきます。すなわち親になっても仕事を継続する権利が保障されることはもちろんのこと、子育てについて身近に気軽に話せる家族や仲間がいること、必要なときには気軽に相談したり、子どもを預かってもらえる人や施設があること、近隣に親子で遊びに行ける場や施設があることなどが、子育て支援として保障されなければならないのです。

9. 子育てを支え合う地域社会の構築

子どもを育むことは持続可能な社会実現への営みです

子どもは私たちの過去であり未来です。「いま」を幸せに育まれる子どもの存在なくして、日本という国も、日々暮らす私たちの地域社会も持続可能なものとはなりません。その意味で、子どもたちは社会的な存在であるともいえます。

地域という社会には、乳児や幼児、学童や生徒、障害のある子や、一人親の子など、多様な子どもたちがいます。どの子も年齢や発達の状態、家庭の状況などに左右されることなく幸せに生きる権利を持たねばなりません。また国や地域社会はそれを保障していく義務があります。

私たちは社会的な存在としての子どもたちの育ちを支えていくために、地域に多様な子どもたちがいることを前提とし、どの子も幸せに生きていけるために必要な専門家や専門施設を備え、それらが親と連携しながら協働的に機能するよう努力していく必要があります。

10. 保育制度・政策に望むこと

以上のことをふまえて、保育制度・政策のあり方についての基本原則を考えるなら、次のようになります。

1. 乳幼児期の子どもの育児・保育の第一義的責任は親にあり、すべての家庭において一家団欒を楽しめるような安定した家庭生活とそれを支える地域子育て環境がきわめて重要になります。親がその責任を果たせるように支援する責任が国や自治体にあります。国や自治体は子どもにとって楽しい家庭生活を保障するために、大人の就労時間等雇用環境や社会保障の整備を進めなければならないのです。

さらに、それぞれの家庭の生活環境に応じて、育児を営むには保育所・幼稚園や家庭的保育事業や学童保育事業の他に、どの親子も、いつでも利用できる児童遊園、児童館、子育て支援センター、一時保育や障害児サービスセンター等が必要となります。これら地域の子育て環境の整備は国と自治体の責任で、地域の子育て生活圏を総合的に保障する視点から進められ、常に向上されていかなければならないのです。

2. 保育所及び幼稚園等の保育は親が、家庭の状況に応じて1日の一定期間、親の育児責任を保育所・幼稚園等に委ねる（負託する）ということです。つまり、保育は親からの負託を受けて、成立しているのです。しかも、保育は、その主体が乳幼児期の子どもですので、望ましい子どもの生活や発達を保障する視点、権利保障の視点から考えられなければならないのです。
3. 子どもの保育は、親の生活形態や家庭生活の状況を考慮することから、保育時間等の保育形態にも異なりが生じます。午前中を中心とした短時間保育、夕方までの長時間保育がありますが、それぞれ保育での生活リズムは違うし、親との関わり方も異なります。それぞれの独自性を配慮し、園での遊びと生活を中心とした子どもの活動は、園生活と家庭生活との安定した接続を配慮して保障されなければならないのです。保育所・幼稚園等の保育には家庭育児の充実を推進できるような取り組みが求められるのです。
4. それぞれの生活圏での子育て環境にとって、インフラ整備と同時に諸施設間などのネットワークがきわめて重要です。保育所・幼稚園等は自らが子育てのノウハウを伝承する子育て文化の拠点となり、子育て諸機関とのネットワークを築いていくことが

必要です。自治体には、地域の子育て諸機関がネットワークを築けるようリーダーシップを発揮し推進・支援する責任があります。

5. 児童福祉法は「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」とその理念を規定しています。保育所・幼稚園の保育水準は、こうした児童福祉法や学校教育法を踏まえ、災害等も想定し、すべての子どもの生命と安全、健康を等しく保障できるような内容が確保されなければならないのです。そのためには、国と自治体の責任で保育のナショナルミニマムの確立を図ることが必要です。
6. 保育のナショナルミニカムには、地域の子育て環境、施設整備や運営に関する基本理念、子育て施設の配置基準、保育所・幼稚園への入所（園）の基準、施設整備の基準、人的配置の基準、望ましい子どもの生活環境基準、職員の研修保障、それに必要な財源の保障等について、国としての統一した考え方が示され、全国どこでもその水準が確保されるようにならなければならないのです。その際、保育所・幼稚園の就学前のすべての子どもには、小学校への円滑な接続が等しく保障されるように、保育水準の確保がされなければならないのです。ナショナルミニカムは法律で定められるようにすることが必要です。この基準は保育所・幼稚園の認可基準として機能していくこととなります。
7. 自治体は、地域の特殊性を踏まえて国のナショナルミニカムを超える水準の確保に努めなければなりません。保育行政についての自治体の自主性・自立性は国の平均的水準を確保しつつ、地域の特殊性を踏まえ、ナショナルミニカムを超える水準の確保をはかることにあります。
 - 1) 市町村は地域の子どもの保育所・幼稚園への入所（園）と保育保障に責任をもち、ナショナルミニカムを超える水準の確保に努めなければならないのです。
 - 2) 都道府県は、各都道府県の全体的状況を把握し、その実情を踏まえてナショナルミニカムを超える水準の確保に努めなければならないのです。
 - 3) 国は、社会生活の発展や自治体での保育水準の向上への取り組みをふまえて、ナショナルミニカムの内容の向上・改善に努めなければならないのです。
8. 国は保育のナショナルミニカムの検証・向上のために、国、自治体、保育現場関係者、保護者団体代表、学術関係団体の代表者等による審議会を設置、毎年実態の検証と指針をまとめ、国会に報告する等開かれたシステムの確立が必要となります。

日本保育学会政策研究委員会

村山祐一（委員長）、岡健（副委員長）、岡上直子、小川博久、柴崎正行、田中泰行、山縣文治、吉田龍宏