

## 改訂保育所保育指針に関する一考察

福 川 須 美

### An Issue of New Educational Guide lines to Day Nursery

Sumi Fukukawa

#### はじめに

一昨年(1989年)の幼稚園教育要領改訂に引き続いて、25年振りに保育所保育指針が改訂された。両者をめぐる学習会が盛んに行われ、解説書が多数出版されている。本稿では新保育指針がどのような論議を喚起したかを把握しながら、保育所入所的前提条件となっている「保育に欠ける」を見直してみたい。さらに、今後の育児の社会化の方向が国際的な動向に照らしてどのように展望されるかを併せて考えてみたい。

#### (1) 改訂の問題点についての議論

周知のように、わが国の幼児教育は、幼稚園と保育所とに分断されたまま今日に到っている。しかし、幼稚園や保育所に通う幼児に同等の教育を保障すべきだということで、幼・保の制度的「二元化」、内容的「一元化」の方向が目指されてきた。今回の保育指針改訂が、幼稚園教育要領改訂と連動せざるを得ない理由もそこにある。

ところが、制度としては幼稚園と保育所は機能が違っているとされているのであるから、保育所は幼稚園と違った独自性を持つ必要がある。したがって今回の改訂は「保育所保育指針の独自性と幼保の共通性と言う一見矛盾する課題」を背負ったわけである<sup>1)</sup>。

#### ① 「養護と教育の一体化」から「養護」を強調した一体化へ

旧指針の作成当時(1969年)は保育所保育は「養護と教育」が一体化したものという視点からの「幼保一元

化」論が強力で、其を反映した形で旧指針には「養護と教育」が明確に示されていた<sup>2)</sup>。

今回は、臨調行革路線の下で保育所の危機を乗り切るために、その独自性を強調する方向に揺れたとする見解もある。つまり今回は総則には一応「養護と教育は一体となって豊かな人間性を持った子どもを育成する」とあるが、指針の内容は「養護」と「教育」の機能を分離して記述しており、改訂の検討委員のなかには指針解説の際に保育所の「養護」機能を強調する者もある<sup>3)</sup>。

養護機能の強調は、総則において保育所の基本的位置づけを「保育に欠ける」乳幼児の「家庭養育の補完」施設と規定し、旧指針に明記されていた「集団生活の場」としての規定を削除してしまっていることにもみられる。

新指針全体が保育所保育の特質としての集団生活の経験と言う視点を欠落させ、「家庭養育の補完」という視点からの個別的対応が強調されており、この点は保育実践を積み重ね、家庭養育の補完にとどまらない教育的視点を充実させてきた現場の保育者からは、当然のことながら反発と疑問の声が上がっている<sup>4)</sup>。

#### ② 保育方法・形態の特徴

幼稚園の教育要領改訂にあたっては、管理的保育、詰め込み保育の弊害をなくすためということで、児童中心主義が色濃く採用されたが、保育指針も同様に「指導する」を「援助する」「配慮する」「保育する」に言い換えるなど、こどもの主体性を重んじる保育を提唱している。しかしすでに懸念されたように、それが現場で少なからず混乱を引き起し、指導の放棄ともいえる事態がおこったり、保育者の戸惑いが報告されている。それは、保育者自身によってより良い保育をめざす努力のなかで

克服される必要があろう<sup>5)</sup>。

結局のところ、新指針の保育方法は「保育の養護性を強化する流れと子どもの自主性・自発性を尊重し、保育者の指導性を手控えようとする流れが混在したもの」<sup>6)</sup>になっている。

保育所の基本的位置づけと保育所の役割はいかにあるべきか、今回の指針はまさにたたき台としての利用価値がありそうである。幼稚園教育要領と違って法的性格をもたない保育所保育指針の活用について、厚生省児童家庭局専門官の次の言葉にもそのことが明白にされている。「これは法律ではないのでまず現場でいろいろやっていただいて、長い目で普及定着していく。それと同時にガイドラインというのは本来は現場で検証されて、修正されていくべきものだと思います。」

改訂された保育所保育指針については保育実践・研究の成果にもとづいて検討していくことが重要であるが、家庭保育とは異なる保育所保育の特徴も明らかにしていくことが必要ではないだろうか。特に一对一の母子関係を基盤とする家庭保育と異なって、何人かの乳児と何人かの保育者という集団関係を基盤として成立する乳児保育では、保育者とこどもの特定の関係をどう作りだすかが大きな問題となってくる。

そのような課題意識に基づいた、0才～2才児の新入園児慣らし保育の方法の比較調査（「グループ担当継続制」と「複数担任で適宜に保育」の比較）結果からは、「特定の保育者と子どもとの個別のかかわりを十分に満たしうる保育は、保育者の緊密なチームワークによってしか実現出来ない」「改訂保育指針の求める養護の行き届いた保育の実施は、単に保育者一人ひとりの持つ暖かさや受容性（人柄）や、世話の適切さ（保育技術）のみに帰されるものではない。」「集団保育においては、保育者と子どもの特定の、継続的な個別のかかわりの形成と同時に、他の保育者とも安心できる関係の形成（ダブルアタッチメントの形成）が追求されねばならない。」「保育者と子どもの個別のかかわりと同時に、他児や他の保育者の及ぼす集団的波及効果についても位置づけていく必要がある。」等の結論が提出されている<sup>7)</sup>。

### ③ 保育所はどのように家庭養育を補完するのか。

新指針は「家庭養育の補完」を保育所の機能としているが、今日では家庭の養育力の低下が顕著であり、むしろ保育所保育に学びながら育児をし、自らも母親、父親として母性や父性を培う例があらわれている。子どもたちの発達保障のみならず、父母の人間的な発達の場所として、保育所が注目され始めているといえよう。その点では新指針の認識は現実には遅れをとっているのではない

だろうか。

次に保育所保育の基本を「家庭養育の補完」とすることについてのいくつかの問題点を考察しておきたい。

## (2) 保育所は家庭養育の補完か

改訂された保育所保育指針では、総則に「保育所における保育の基本は、家庭や地域社会と連携を密にして家庭養育の補完を行い、子どもが健康、安全で情緒の安定した生活ができる環境を用意し、自己を十分に発揮しながら活動ができるようにすることにより、健全な心身の発達を図るところにある。」と記してある。また指針の解説書によれば「家庭においては、乳幼児は、まずは大人によって、あるがままに、温かく受け入れてもらい、健康を保持し安全を守ってもらい、食事の世話、排泄の世話、衣服の着脱の世話など様々な世話をしてもらうのである。そして、愛してもらい、認めてもらい、励ましてもらい、また保護者の生活の意識や生活の態度あるいは、保護者の生き方を見習って、自ら人間として生きていく意欲と力を身につけていくのである。」「乳幼児は、様々な欲求（生理的欲求や社会的欲求ということもできる）を大人によって満たされないことには、安心して遊ぶことができないのであり、保育に欠ける乳幼児は、まさに大人によって、様々な欲求に応えてもらう生活に欠けるのである。」<sup>8)</sup>

以上のように改訂指針は、養護を基本とした家庭養育の補完を、保育所保育の基本的機能と位置づけている。しかし、果たしてそれで足りるであろうか。改訂保育指針の吟味、分析、批判がすすめられてきたが、そのなかでも、この点に関する論議は、改訂された指針の特徴を押さえるうえで重要と思われる。

第一に、旧保育所保育指針（1965年）総則に挙げられていた「乳幼児の集団生活の場」という文言は、改訂指針総則から消去されている。旧指針では「保育所においては乳幼児が昼間の大半をここで生活し、個々の子どもの欲求を満たしながら集団の生活を経験する」と記述されていたのである。

ところで、保育行政にみる保育所観はどのような変遷を辿ってきたか思い起こしてみよう。1960年代前半に出された保育七原則等には、乳幼児期における家庭教育責任、とくに母親の責任が強調されており、保育所の「集団保育」は「家庭に近い処遇」をめざしていたといえよう。しかし、1970年代の中央児童福祉審議会の答申では、家庭保育も重要であるが、健全な人格形成のためには、集団活動への参加、つまり家庭外の保育の意義につ

いても触れ、その独自の役割りを認めようとしている。

さらに、1976年中児審「今後における保育所のあり方について」では、「保育所は従来は家庭における保育に欠ける乳幼児の保育を行う施設として位置づけられてきたのであるが、乳幼児は心身発達、人格形成の面で、その基礎を培う重要な時期にあり、また時代を担うものであるから、母親など、保護者の事業のみでなく、乳幼児自身のために心身健全な育成を積極的に図ることを目的とする施設である」とあり、家庭とは異なる保育所保育の独自の意義を認めている。

子どもの発達にとって家庭養育と集団保育の両面が大切であるという点については、行政レベルのみならず、既に保育関係者の間の一般常識となっていることである。

それは、養護と教育の統一という表現で保育所保育の基本を把握し、保育所における教育の充実へとつながってきたと言えるだろう。保育所保育の特質は乳幼児の集団保育にあることは、今日論議するまでもないことであろう。具体的な保育実践によっても幾度も確認されてきたことである。

「家庭養育の補完」が強調された改訂保育指針の学習会や研修会に参加した現場の保育者たちから、「保育所は家庭の延長でいいの？」という疑問が投げかけられたのは、日頃の実践を踏まえた卒直な反応といえるだろう。

「家庭養育の補完」や養護機能の強調に加えて、改訂指針を貫いているのが「一人ひとりを大切に」という個別的配慮の重視である。このような一連の論調は「集団保育」や教育的側面を後景に追いやることになってしまうのである。

歴史を逆転するような方向がなぜ出現するのか。その鍵のひとつはどうか改訂指針の依拠する発達観にありそうである。改訂指針はエリクソンの発達理論を下敷きに展開されているが、その理論は、子どもは大人（特に愛情豊かな親）との相互作用によって、形成される基本的信頼感を基盤に、自律性、自発性を獲得していくと考えている。これに従って、「昼間、このような親により養育される生活を欠く保育所保育の対象児の保育に当たっては、とりわけ重視しなければならない内容」<sup>9)</sup>として養護が強調されるわけである。

このような見解に対しては、「親との相互作用をする時間が短いのでそれを保育者との相互作用で補う、という非常に単純な引き算と足し算」では家庭と保育所の相互関係を測ることはできないという批判がなされている。

すなわち、家庭における養育と保育所保育は相互に影響を及ぼしあう関係にあり「保育所は家庭での保育の欠損を補うという足し算ではなく、子どもをとりまく人間関係の構造を変えるものとして」<sup>10)</sup>理解する必要があるのではないかという指摘である。

改訂指針は「家庭や地域社会と連携を密にして……」と記しているが、そうすることによって、家庭と保育所は共同して子どもたちを育て合う関係を創り出すのであり、父母と保育者の相互関係もまたそのような質のものであると考えるべきではないだろうか。

エリクソンの理論に基づく改訂指針の発達観を、保育所保育の実践的視点から見直すと、①子どもの自発性の起源を大人による受容に求めすぎたため、その結果として、自発性をひき出す保育者の意図的な働きかけや方向づけが軽視され、教育が「刺激と援助」に限定されてしまう。②指針の発達観のなかでは子ども集団の位置づけが実態に比して非常に軽い。保育所では基本的な生活も集団で営まれるという事実を無視することはできない。子どもたち一人ひとりの安定のためにも、意図的な集団づくりが保育者の指導課題とされなければならない<sup>11)</sup>。

次に、養護機能を強調する背景として、保育行政との関連を考えておきたい。というのは、25年振りに改訂された指針は、ひとり歩きするわけではなく、あくまでも児童福祉法の保育所規定に基づいて「保育に欠ける」乳幼児を保育するときのガイドラインにすぎない。保育所入所措置基準は改訂を望む声が出るにもかかわらず30年近く改訂されていない。

周知の「保育に欠ける」条件の子どもにしか保育所の門は開かれず、その子どもたちの養護を重視するのが保育所ということである。「福祉」的機能の重視ということで、幼稚園とは異なる保育所の独自性を主張しているのかもしれないが、後述のように現実の育児の状況は保育所の門戸解放こそ国民の求めている方向である。

ところで1987年4月から、保育所入所措置及び費用徴収事務は国の機関委任事務から市町村の団体委任事務へ移行した。その主旨は「住民に身近な地方自治体に事務権限を委譲することによって、きめ細かなサービスを図る」ことにあった。従って、従来の入所措置基準は入所措置条例準則と呼称をあらため、各自治体は条例を制定することになった。しかし現実には、法改正後、各市町村の条例制定には三ヶ月余りしか余裕のないなかで、ほとんどの自治体は厚生省の準則そっくりの条例を制定せざるをえなかった。

「保育所入所措置条例準則第2条（昭和62年4月）」では次のように基準を示している。

1. 昼間に居宅外で労働することを常態としていること。
2. 昼間に居宅内で当該児童と離れて家事以外の労働をすることを常態としていること。
3. 妊娠中であるか又は出産後間がないこと。
4. 疾病にかかり、もしくは負傷し、または精神もしくは身体に障害を有していること。
5. 長期にわたり疾病の状態にあるまたは精神もしくは身体に障害を有する同居の親族を常時介護していること。
6. 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。
7. 市（町村）長が認める前各号に類する状態があること。

それでも、全国私立保育連盟の調査<sup>12)</sup>によれば、住民運動の努力で、その地域なりの特色を多少盛りこめた市町村も十数市ある。次に少し長くなるが、条例の実態に触れておこう。

### (3) 保育所入所措置基準の実態

各自治体が制定した条例のなかで、厚生省の準則の入所要件6項目の他に「地域の実情に応じて……」の条項を具体的に条文化した自治体が十数市ある。例えば母親が就職活動中の場合、就労のための研修、就学中の場合である。（青森県三沢市、埼玉県上福岡市、福井県福井市、長崎県長崎市）しかしこれは、厚生省が補足的入所措置要件として認めている事項（就職活動中及び修学の状態にあること）の条文化に過ぎない。

「市長村長が認める場合」として補足された項目もまたほとんどが就職活動と修学であった。他には、「夜間労働のための常態的な昼間の睡眠休養」（富山県砺波市）「同居していない親族の常時介護」（東京都千代田区）「児童に障害があり、保育所における保育が適切な場合」（愛知県名古屋市）また、措置指数表にある家庭状況の措置指数の事項に、居宅内労働の場合の家庭内の危険度や児童の居宅近くの交通等による地域的危険度を設けて児童の環境に配慮する（千葉県佐倉市）自治体もある。

市長判断で保育所入所措置を可能にする規定を条文化した市が数ヶ所ある。（いわゆる自由契約児を認める市も存在する）

厚生省の準則は、保育に欠ける措置条件として相変らず「児童の保護者のいずれもが、次の各号に該当することにより当該児童を保育することができないと認められる場合」とされており、保護者の状態によらない条件は

対象とされていない。

各自治体の条例制定がどのような過程で行われたかという、保育白書1988年版によれば、例えば千葉県下の状況報告にもみられるとおり、市町村が実際に決定権を握っていたとはいいがたく、県当局はガイドラインの押しつけはしないと言いつつ、実際には国の意向に沿う条例化を強く指導した事実が明らかにされている。それでは、これらの条例が実際に運用された状況や窓口対応の現状が知りたいところであるが、今のところそれは把握困難な「闇の中」に近い。入所措置は、実際には規制を緩めたり、厳しく運用したりすることが可能である。例えば自営業や内職者の入所制限などは日常茶飯事である。

入所措置の実際の運用状況こそ、保育所の現実の姿を示すものであり、保育料とともに、保育所の基本的性格を規定しているといえる。現状では、保育所は児童福祉施設として規定されており、「国や地方公共団体が提供を義務づけられている福祉サービス」の受給資格を確認する手続き（措置）は必要であろう。

しかし、「保育に欠ける」条件に該当する子どもが全員保育所に入所できているかということ、保育所不足による定員オーバーやあるいは逆に定員割れなど、外側の条件で入所が不可能だったり可能だったりする事実がある。「保育に欠ける」はそのような条件の子どもたちが全員入所可能な保育所を用意してはじめて措置条件といえるだろう。

### (4) 家庭養育力の問い直しと保育所の役割

保護者の状態によらない、例えば環境条件等によって「保育に欠ける」と判断したくなる現実にはますます拡大しているように思われる。改訂保育指針が「家庭養育の補完」を強調する一方で、家庭そのものが育児環境として決して万能ではないという認識が広がっているのである。

乳幼児の健全育成、発達保障という立場に立って、保育所の役割を見直し、「保育に欠ける」を再検討すべきだという議論は以前から繰り返されてきた。かつて、中児審でさえ、「保育に欠ける状況」として新たな項目を提示したことがあるが、いっこうに措置基準は改訂されないままであった。以下、中児審の中間報告「保育問題をこう考える」（1963）年が示した保育に欠ける状況の項目を掲げておく。

現行の措置基準に比べればかなり幅広いとらえ方を提示していることがわかる。

**\*「保育に欠ける状況」——中央児童福祉審議会の示す項目**

1. 父母の欠損によるもの
  - (1) 父がなく、母が働いていたりして、家にいない。
  - (2) 母がない
  - (3) 父母ともにいない。
2. 父母の労働によるもの
3. 父母や同居の親族の疾病または精神、身体障害によるもの
- 4 父母の人格的欠陥によるもの
  - (1) 父親あるいは母親の性格に重大な欠陥があるか、もしくは無知である。
  - (2) 父母の人間関係が崩壊、あるいは家族の人間関係が破綻している。

次に両親にはとくに問題がなくとも、こどもに問題のある場合がある。この場合は、通常の両親ではそのこどもの真に必要な保護を与えられないという意味で、保育に欠ける状況にあるとみることができよう。
- 5 こどもの心身障害によるもの
  - (1) こども自身が未熟児、長期疾病、身体障害の状態にある。
  - (2) こども自身が、精神薄弱あるいは精神障害の状態にある。

次に、保護者及びこども以外の家庭の状況によって、標準的な家庭で与えられる保護が受けられない場合が考えられる。
- 6 保護者以外の家庭状況によるもの
  - (1) 同一世帯内に乳幼児が4人以上いるもの
  - (2) 1人居住面積おおむね2.5平方メートル以下の住居に生活している。
  - (3) 住居全体が仕事場になっていて、こどもに日中生活の場がない。
  - (4) 父親あるいは母親の就労が夜間であるため、昼間休養をとる部屋が必要なのにそれがなく、こどもの生活の場がおかされている。

家庭以外の状況としては、次のようなものがあげられる。
- 7 地域の状況が不適当であるもの
  - (1) 近所に適当な遊び場がない。
  - (2) 事故多発地帯である。
  - (3) 連れ込み旅館、不健全な飲み屋など、風紀上このましくない営業が多い。
  - (4) 地域の住民の文化的教育的水準が低い。

ところで1990年、厚生省は新規事業として地域保育セ

ンター事業を開始し、既存の保育所を利用して以前から要望のあった緊急一時保育と非定型保育（毎日ではない保育）を発足させた。（全国で400ヶ所）既に開始されている育児相談事業と合わせて、家庭養育機能の援助施策といわれている。

また、1989年度予算からは乳児保育や一時的な保育ニーズに対応する方策としてベビーシッター育成対策費も計上されている。

保育行政の巾の拡大としてプラスの評価をしたいが、マイナス面も見落とせない。というのは保育所そのものの枠は変更せず、予算も一般の保育所予算とは別枠、保育所の最低基準とも無関係なかたちで上記のような施策が登場していることをどう考えるかである。

川田文子氏はベビーシッター業の現状を調べた結果「産休明けからの乳児保育や延長保育、夜間保育、病児保育など、認可保育園が切り捨てている保育を無認可保育所などをはじめとする民間の保育施設が補完するという図式がベビーシッターにもそのままあてはまる。」そして、保育所に対する国庫負担率の八割から五割への削減を実施し、経済的裏づけのともなわない上記の施策は遅々として進まず、育児休業制度の普及もごく一部の企業に過ぎず、なお働く親の八方ふさがりの状況はたいして変わらないとしている。（『保育白書』1990年109頁）

国民の後継者を育てるという大きな視点に立って、乳幼児の保育条件を見直し、幼稚園・保育所を含めて育児の社会化を進めていくという地点からは、わが国の保育行政はまだまだはるか遠いといわねばならないようである。

しかし、子どもは今を生きる待ったなしの存在である。子どものしあわせを後廻しにできない親や保育者たちの国民的努力は、国に先がけて、地域に開かれた保育実践を積み重ね、地域に足を踏み出して、保育所に入所していないが「保育に欠ける」状態の子どもたちを探り当て、保育所の社会的役割りを国民の側から追求してきた。その結果「今までの保育園が措置施設としての枠内で、婦人が働くことと子どもが発達することの同時保障をめざして努力し、育児の社会化、公共性を高めてきたことの結果として、広く住民の子育てに期待される施設に発展してきた」という自負が生まれている。

地域住民が個別分散化し、近隣との人間関係も稀薄化し、崩壊した地域をつくりかえるにあたって、「子育て」は、大きな契機になりうる地域の課題である。保育所は、地域社会の存続と発展にとって欠くことのできないこの課題を、関係する地域住民が共同の課題として認識する場をつくり、育児ネットワークを編み上げる要とし

て期待されているのである<sup>16)</sup>。

家族研究の立場からも、育児が母親ひとりで可能な事ではないという実証的研究が相繼いで行われている。たとえば落合恵美子氏は兵庫県の調査研究の結論として「現代の育児は、近代家族の理念どおり、家族、とくにそのうちの母親一人によって遂行されているというより、親族、地域諸機関をまきこむ育児ネットワークに支えられてはじめて可能になっていると考えた方が現実に近いようだ」と述べている<sup>17)</sup>。

## (5) 子どもの権利条約と保育の権利

1989年、国連で採択され、1990年批准国が有効数以上って正式に発効した子どもの権利条約は、子どもの権利とな宣言を一步進めて、国際的な条約、つまり法的拘束力を持つものに強化した。条文も豊富になり、かつ、児童を保護する対象から、一定の枠内で参加権を認めるなど直接権利を行使する主体として認め、権利の拡大をはかっている。41条にわたる条文のなかで、第18条には、保育を受ける権利が明確化されている。条文は次のとおりである。

### 第18条（親の第一次的養育責任と国の援助）

- 1 締約国は、親双方が子どもの養育および発達に対する共通の責任を有するという原則の承認を確保するために最善の努力を払う。親、または場合によって法定保護者は、子どもの養育および発達に対する第一次的責任を有する。子どもの最善の利益が、親または法的保護者の基本的関心となる。
- 2 この条約に掲げる権利の保障および促進のために、締約国は、親および法定保護者が子どもの養育責任を果たすにあたって適当な援助を与え、かつ子どものケアのための機関、施設およびサービスの発展を確保する。
- 3 締約国は、働く親をもつ子どもが、受ける資格のある保育サービスおよび保育施設から利益を得る権利を有することを確保するために、あらゆる適当な措置をとる。

わが国は子どもサミット直前によりやく署名したが、批准には至っていない。第18条の保育を受ける権利は、いずれ批准すると予想される（現在国内法を整備中と政府は発表している）が、わが国の今後の保育のあり方に大きな影響を与えずにはおかまいだろう。

第18条の特徴は、第一に、親の双方の第一次的養育責任が明示されていることである。これは性別役割分業の否定であり、わが国では育児から阻外されがちな父親が

養育責任（養育権）をはたせるよう、労働の実態を変える必要があるといわねばならない。疑似母子家庭を現象させるような、子どもと顔を合わせる時間がない長時間労働や単身赴任の再検討、育児時間や育児休業を父親にも保障することなどが実行されねばならない。父親の育児参加は、父親自身の人間の人格的発達の観点からもその必要性が説かれている<sup>19)</sup>。

第二項では、親が養育責任を果たせるよう国が援助すべきであるとして、国の義務を親への援助として位置づけている。わが国として、出生率の低下現象の最大の理由が子育ての経済的負担であるという事実を認識して、育児援助システムの確立とともに家庭養育責任への経済的援助も充実して欲しいものである<sup>20)</sup>。

第三項では、働く親の子どもたちが保育を受ける権利を明確に示し、国があらゆる適切な措置をとるようもめている。

この点では、厚生大臣の諮問機関である「これからの家庭と子育てに関する懇談会」の報告書が、出生率の低下や子育てをとりまく環境の変化を「深刻で静かな危機」と捉え、夫婦共同の子育てを提唱し、企業に対しても、共働き社員については出勤退社時間を調整したり、人事異動に配慮したりして、子育てを支援するよう提言しているのは注目される。実効ある行動を期待したいものである。

さらに子どもの権利条約第18条は、「女子に関するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」（1979年）や、ILOの「男女労働者・家庭的責任を有する労働者の機会均等および平等待遇に関する条約」（1981年、日本は未批准）と関連づけて理解する必要がある。

「保育に欠ける」という入所措置条件の見直しの必要性は、以上の国際的な子どもの権利保障の動向に照らしても明きらかと言わねばならない。しかも、親の労働に見合った保育施設が不十分なために、劣悪な水準の保育しかうけられない子どもたちが放置されたままである。

大阪府下で1984年にとりくまれた調査によれば、民間企業で働いていた約1万4千人余の女性のうち、出産後も零才児を育てながら働き続けていたのは720人、約5%で、そのうち1/3は臨時・パートという酷しい現実を突きつけられると、子育てと仕事を両立させるハードルは今なおかくも高いのだとあらためて嘆息が出る。

子どもの権利としての保育を、父親の育児参加、母親の働く権利を統一的に保障するために、国内法を早急に整備し、子どもの権利条約批准を早期に実現するよう働きかけていく必要がある。

## おわりに

改訂保育所保育指針をめぐることは、本稿の触れた点のみではなく、保育内容にかかわる問題点や疑問点、さらに臨教審の能力別カリキュラムとの関係など、深めなければならない論点がいくつか指摘されている。しかし、保育指針がどんなに素晴らしくとも、現場の保育実践と結びつかなければ意味がないのも事実である。保育者養成の端に連なる一人として、ますます重さを増していく保育者に対する社会的期待と責任を想わずにはいられない。その重さに比べると養成過程の改革や、保育職の待遇改善は遅々として進まない感が深い。保育を必要とする子どもたちと親たちの生活実態を深く理解し、養護と教育を統一して豊かな人間性をもった子どもたちを育てられる保育者が求められていることはまちがいないであろう。

### 注

- 1) 諏訪きぬ「保育所保育指針改訂の動向」『保育白書』全国保育団体連絡会・保育研究所編、草土文化社、1989年、34頁
- 2) 村山祐一「改訂保育指針における『保育』の位置」『保育白書』同上1990年参照
- 3) 保育指針検討小委員会の委員であり、養護機能を強調している成田錠一、小林一氏らは共著『改定保育所保育指針解説』国際子ども研究所編で「保育所の保育において最も重要なことは、まず養護の機能が果たされていてこそ教育の機能が十分に果たされるのであるということである。」としている。また、北大路書房刊の同様の解説書においても「家庭での養育を補完することが保育所保育の基本となる」としている。
- 4) 「保育者からみた新指針の気になる点」『現代と保育』第24号（ひとなる書房1990年）や「座談会・保育指針改訂と私たちの保育実践」『保育白書』1990年版などを参照
- 5) 矢戸健夫氏は「改訂保育所保育指針をどうみるか」『保育情報』第159号、1990年のなかで指導をめぐる問題について言及し、具体的な保育実践の事例を挙げて「一人ひとりの自発性の尊重と、保育者の意図的計画的指導との統一実践」の展開を主張している。また、加藤繁美氏は「新保育所保育指針をどうみるか？」『現代と保育』第24号で、「指導」から「援助」への変更が意味する問題点を指摘している。林若子氏は「幼稚園教育要領が保育所保育指針にあたえた影響と問題点」『保育白書』1990年で、新指針の保育観は児童中心主義というより個別受容主義ではないかと述べている。
- 6) 諏訪きぬ「改訂保育指針における保育方法・形態と保育実践」『保育白書』1990年
- 7) 同上53頁。また、乳児集団保育の理論と実践の蓄積から「極端な乳児集団保育否定論や乳児保育の側からの母子関係否定論は影をひそめてきた」（同54頁）という。金田利子・柴田幸一・諏訪きぬ編著『母子関係と集団保育心理の拠点形成のために』明治図書1988年や大日向雅美『母性の研究』等は最近の注目すべき業績であろう。
- 8) 成田錠一・小林一・飯田一也・栃尾勲共著前掲書8頁～9頁
- 9) 同上書33頁～34頁
- 10) 神田英雄「乳幼児の発達研究の動向」『保育白書』1990年78頁
- 11) 同上書74頁～75頁
- 12) 全国私立保育園連盟『保育所入所措置条例及び保育料条例化に関する実態調査報告』1987年
- 13) 保健所の乳幼児健診の現場からも、家庭の育児の質が貧困化しており、問題を抱えた母子のための保育所入所の必要性が訴えられている。例えば尾関夢子「保健所の乳幼児健診現場からみた子育ての実態」『保育白書』1987年
- 14) 地域の保育要求を調査する活動を展開した事例としては、関西の衛都連、四日市市職、静岡市職、武蔵野市ありんこ保育会などがある。
- 15) 例えば多摩市私立こぐま保育園の地域調査によれば、働いていない母親の三割強が「家庭と社会が共同で責任を持つ」という育児観を示し「誰でも希望すれば入れるように」「半日でも集団保育を体験させたい」など保育所の入所制限を見直して欲しいと望む母親たちが三割近くもある。菅原猛「地域に開かれた保育実践の課題を探る」『保育白書』1989年140頁～142頁
- 16) 二宮厚美『生活と地域をつくりかえる』労働旬報社1985年参照。地域における育児援助ネットワークの形成については、出生率の低下現象がますます顕著になるなかで、その必要性が重視されつつあり、行政レベル民間レベルを問わず課題としてとりくまれている。
- 17) 落合恵美子「現代家族の育児ネットワーク」『近代家族とフェミニズム』勁草書房、1989年所収93頁。兵庫県からの委託調査のまとめであるが結論の部分

で、「育児不安を防ぐためにもすべての母親は就業を含む社会的活動をしうるということを前提に、多様な活動形態に見合った直接的育児援助の充実を主張している。同書134頁

18) 永井憲一・寺脇隆夫編著『解説・子どもの権利条約』日本評論社1990年, 97頁～98頁参照

19) 例えば朝日新聞家庭欄連載記事「男に聴く」の1990

年10月6日付には「両性で子どもを育ててこそ人間」という意見が掲載されている。

20) 廣島清志「低出生率の原因について」『東京』東京自治問題研究所1990年12月号参照

21) 一氏昭吉「子育ての現状と保育施設の役割」『保育白書』1985年, 103頁