

〈研究ノート〉

保育制度研究の視点と課題

伊藤 良高（熊本学園大学社会福祉学部子ども家庭福祉学科教授）

Viewpoints and Problems of Research on System of Early Childhood
Education and Care
Yoshitaka ITO

はじめに

近年、乳幼児期におけるすべての子ども（以下、「乳幼児期の子ども」という。）の保育、または幼児期の教育（以下、「幼児教育」という。）に係る制度をめぐる動向が頗るめまぐるしい。すなわち、1990 年代後半以降、人口減少・少子高齢化を背景とする新自由主義・市場主義に基づく保育・幼児教育改革が不断に進められ、規制緩和・改革としてのパラドクスとしての規制強化（新保守主義）が織り交ぜられながら様々な施策が展開されている。

最近の動きでいえば、2015 年 4 月以降、子ども・子育て支援法（2012 年 8 月公布）を中核とする「子ども・子育て関連 3 法」に基づく「子ども・子育て支援新制度」が本格施行され、「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」することを旨として、幼保連携型認定こども園の改善や既存の幼稚園、保育所からの認定こども園への移行促進、小規模保育事業、家庭的保育事業等地域型保育事業の推進などが図られつつある。なかでも認定こども園については、「幼稚園と保育所の一体化」と位置づけられ、制度としての普及、整備確立が国家的プロジェクトとして精力的に進められている¹⁾。

本稿は、乳幼児期の子どものための保育・幼児教育制度（以下、「保育制度」と総称する。）の創造、実現をめざして、それに資するべき保育制度研究に求められる視点と課題について検討することを目的としている。この目的のために、本稿の展開は以下のようになる。すなわち、まず、始めに、保育制度研究の意義とはいかなるものであるかについて考察する。次いで、保育制度研究に求められる視点とは何かについて提示する。そして、最後に、保育制度研究の課題について整理、叙述する。これらの検討を通して、「保育制度学」の構築に向けた基礎的な研究フレームワークを提示することに努めたい。

1 保育制度研究の意義

乳幼児期の子どものための保育制度を創造、実現していくためには、それに資するべき「保育制度研究」が持つ意義とはいかなるものであるかについて明確にしておく必要がある。そこで、まず、その前提として、保育制度学が研究対象とする「保育制度」の概念を問うことから始めてみたい。

「保育制度」とは何であるか。この概念を明らかにすることは、保育制度学研究にとって、アルファであり、オメガである。今、手元にあるいくつかの保育学・教育学の辞(事)典や専門書類を見てみると、「保育制度」について、例えば、「幼稚園や保育所など、乳幼児の介護・教育を目的としてつくられた諸施設およびその組織を総称」²⁾、「乳幼児の保護育成を目的とした施設と組織の総称、「保育所」にかかわるさまざまな法的な制限、規制」、³⁾あるいは、「子どもの「保育を受ける権利」の保障に向けて、子どもの心身ともに健やかな成長(生命・生存・生活と発達の保障)を図ることを目的として、独自の意思を持って一体的な保育・教育活動を展開する組織」⁴⁾などと定義づけられている。また、同様に、同義概念としての「教育制度」については、例えば、「教育目的を実現するための社会的に公認された組織(人と物との体系的配置)」⁵⁾、「一定の公的教育目的を達成するために社会的に公認された組織」⁶⁾、「教育に関する組織や作用などについて、社会的に公認された体系」⁷⁾などと記されている。これらの定義においては、その対象を「保育所」のみに限定しているものもあるなどトーンやニュアンスに違いは見られるものの、全体としてほぼ共通して、乳幼児期の子どもを対象に、保育(または養護・教育、保護育成)を目的としてつくられた施設及びその組織を総称するものである、ととらえていることが読みとれる。

また、「保育制度」という用語は、「保育」というワードと「制度」というワードが結びついてできているものであるが、うち、前者の「保育」概念については、別の機会に詳述しているように⁸⁾、それ自体が多義的な内包を持つものであるとはいえ、多くの保育学・教育学の辞(事)典・専門書類は、たとえば、「就学前の乳幼児を対象とした教育」⁹⁾、「保護または養護を含む教育」¹⁰⁾、「広義には保育所・幼稚園の乳幼児を対象とする“集団施設保育”と、家庭の乳幼児を対象とする“家庭保育”の両方を含む概念として用いられている。一般には狭義に保育所・幼稚園における教育を意味する用語」¹¹⁾などと定義づけている。すなわち、「保育」とは、保育所・幼稚園・認定こども園等保育・幼児教育施設(以下、「保育施設」と総称する)を中心に、乳幼児期の子どもに対する意図的計画的な援助・教育活動(生命・生存・生活保障及び発育・発達保障)を総称するものとして用いられているが、「心身の発育・発達が著しく、人格の基礎が形成される」¹²⁾、「一人一人の心身の発達の個人差が大きい」¹³⁾、「(子どもの発達において)特に大切なのは、人との関わりであり、愛情豊かで思慮深い大人による保護や世話などを通して、大人と子どもの相互の関わりが十分に行われることが重要である」¹⁴⁾といった子どもの発達の特性や発達過程を踏まえ、養護(または保護や世話)と教育を一体的にとらえることが必要不可欠であると解されている点が特徴的である。

また、後者の「制度」概念については、一般的には、「社会のしくみ。さだめ。きまり」¹⁵⁾、「社会的に定められている、しくみやきまり」¹⁶⁾などということができるが、その基本的な範疇として、保育所、幼稚園、認定こども園等保育施設のみならず、地域子育て支援拠点事業、家庭的保育事業等地域における子育て支援事業や社会教育としての家庭・地域における子育て支援に係る諸組織及び保育をめぐる法制、行財政、人事等のしくみも含めてトータルにとらえておくことが大切である。ただし、従前から、「家庭保育(または教育)制度」などといったワードは用いられてきていないように、本来的に私事の領域である家庭(及び地域)の育児・子育てに対する制度的なかかわり(関与)については、その自主性が尊重されつつ必要な支援が講じられるなど、十分な配慮と適切な対応が求められるであろう。

上記の考察を通して、本稿では、「保育制度」の概念について、子どもの「保育を受ける権利」(後述する)の保障の承認を前提に、「乳幼児期の子どもの心身ともに健やかな成長を図る

こと（生命・生存・生活と発育・発達の保障）を目的として、社会公共的に整備された施設及び組織の体系」と規定しておくことにしたい。

ところで、「保育制度」のあり方を考えるうえで、教育学の領域から、教育制度論として次のような議論が提示されていることは注目されてよい。すなわち、「教育制度は、学校教育だけに限定されることなく、社会教育や教育の基礎を支える教育行財政のしくみも含むが、現代社会における教育制度の様式は、教育に関する法令や教育行財政組織、学校の管理運営、教育予算の措置等、国と地方の政治・経済・行政との関わりが深く、それゆえにひとたび制度が成立すると動かしがたいスタティックなものに見えやすいが、時代の変化や社会的、教育的要因によって変動することが少なくないので、教育制度も変化するものとして動態的に捉えるべきである」¹⁷⁾、「教育制度は、それを支える教育思想・内容と密接な関係においてその機能を発揮するので、教師の教育活動の内容と人間形成の役割に影響を与える。教育制度のあり方が、父母・国民の教育意識だけでなく、教師の教育実践を規定する要因になるので、教育制度について理解を深めることは、教育について考える際に重要な要素になる」¹⁸⁾、「現代の教育制度は、国や地方の教育に関する法令によって基本が定められることが支配的であるが、現代は社会的な制度として成立してはいないが、教職員、父母・国民の教育要求、教育思想を基礎にして、子ども・青年の人間形成に役割を発揮すべき社会的なしくみや教育改革の構想をいざくことがあり、これを「可能態としての制度構想」あるいは実現すべき「課題としての制度」として、視野に入れて教育制度を考えることが必要である」¹⁹⁾ などである。

長い引用となったが、ここでの指摘にある通り、保育制度においてもほぼ同様に、①そのあり様は、歴史的、社会的、文化的な所産であり、時代や社会、文化によって異なるものである。②現代社会にあっては、ある一定の価値（目的・目標）に基づいて、社会的なしくみとして公認され、組織されている。③それを支える保育の思想・理念と結びついて、保育実践や子育て支援活動、保育施設経営、保育行政などを規定する／から規定される。④国や地方公共団体によって定立された制度とは別に、端的には3歳未満の乳幼児の集団保育などのように、保護者、保育士・幼稚園教諭・保育教諭等保育者（以下、総称するときは「保育者」という。）、地域住民の保育要求や保育意思を基礎にした実践が生まれ、普遍化、恒久化、制度化される可能性がある、といったことがらは確認しておいてよいであろう。

では、こうした保育制度を研究することの意義とは何であろうか。以下では、3点、指摘しておきたい。

第1点は、乳幼児期の子どものための保育制度を創造、実現するうえで、そのグランドデザイン（原理、しくみ）を設計し、提示するということである。保育制度研究にあってはそもそも、保育制度は一体誰のために、何のためにあるのかという根源的な問いかけからスタートする必要がある。その答えは、研究の立場や視点によって様ではないが、第一義的には、乳幼児期の子どもを直接の当事者として、子どもの「幸福」（ウェルビーイング）の実現をめざすものでなければならないといえよう。いかなる保育制度がこうした点に十分に答えることができるのか、その解となるものを模索し、探究していくことが求められる。

第2点は、乳幼児期の子どものための保育制度を創造、実現するうえで、その基本的な手続（内容・方法、プロセス）を考案し、提示するということである。いかに原理やしくみにおいて理想的と称しうるような構想であったとしても、それを具体的に実施していく手立てがイメージされていないとうまくいかないのである。例えば、近年、障がいのある子どもの保育の領域において、インクルーシブ保育の重要性が提唱されているが²⁰⁾、その原理、しくみのあ

りようととも、いかなる内容・方法、プロセスで進めていくのかについての共通理解がないと十全には実現されていかないであろう。保育制度研究は、そのための技術的なノウハウを含めた手立てを明らかにしていくことが求められる。

そして、第3点は、乳幼児期の子どものための保育制度を創造、実現するうえで、エビデンスのある資料（データ）を提供していくということである。例えば、ある時点において、現在の制度をとり続けていくか、一部をリメイクするか、あるいは、大きく異なった制度に変更するかについて、それを取り巻く状況を客観的に把握し、考察していくための十分な素材が用意されることが必要である。保育制度研究は、哲学的、歴史的、内容・方法的、法制的、行財政的、外国比較的などいかなるアプローチをとったとしても、学問としての成果（実証的根拠）を不断に蓄積しつつ、それらを組織化し、体系化していくことが求められる。

2 保育制度研究の視点

次に、保育制度研究に求められる視点とは何かについて検討していきたい。ここでいう視点とは、ある研究対象を考察するためのキーポイントといった意味あいであるが、それを明確にし、常に意識化しておくことが肝要である。換言すれば、研究を進めていくうえで、一定のスタンスや道筋をリアルにしておくということである。以下では、保育制度研究に不可欠と思われる視点として、4点、記しておきたい。

第1点は、乳幼児期の子どもに対する意図的計画的な援助・教育活動である保育という営みを、基本的人権としてきちんと位置づけていくということである。先に、保育制度の定義づけに際して、子どもの「保育を受ける権利」というワードを用い、その承認を前提としていくことの必要性を示唆しているが、こうした権利を踏まえながら保育をとらえていくことが大切である。

その起点となるものが、日本国憲法（以下、「憲法」という。）第13条である。同条は、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」と定めているが、この「幸福追求」という国民の権利は、人間らしく生きていくために不可欠な基本的人権享有の目的を示すものとして重要な意味を持っていると考えられる。すなわち、中谷彪が指摘しているように、「「子ども」を含むすべての「国民」が「幸福に生きる」ために、憲法上に基本的人権条項（第14条～第31条）が規定されている」²¹⁾ のであり、それを子どもに即していえば、「子どもはすべて、尊厳なる人間としてその生活が保障されるとともに、幸福にその人生を全うする権利を有している」²²⁾ ということになるであろう。

ここで確認しておくべき点は、乳幼児期の子どもの幸福の実現において、養護（または保護や世話）と教育の一体性という保育の特性、独自性を踏まえ、子どもの生命・生存・生活保障と育児・発達保障を同時的、統一的に取り組んでいくことが必要であるということである。憲法との関係でいえば、「教育を受ける権利」（第26条）及び「生存権」（第25条）という2つの観点からとらえていくことが求められるといえよう²³⁾。このように、基本的人権としての保育を通して、乳幼児期の子どもが心身ともに健やかに育つということが、子どもが「幸福に生きる」ことと同義、もしくは、その「生涯にわたる人格形成の基礎を培う」（教育基本法第11条）ものとなると解されるのである²⁴⁾。

第2点は、基本的人権としての保育という営みにおいて、子どもの「幸福」と保護者（父母

その他の保護者。以下、「親」ということもある。)の「幸福」を総合的、統一的にとらえていく必要があるということである。それは、子どもと保護者の幸福の実現であるともいってよいが、常に、「子どもの最善の利益」(児童(子ども)の権利に関する条約第3条)を考慮しつつ、現実にはかなりの困難が伴うとしても、能う限り両者のバランスをとりながら、ともに支え合い、育ちあう親子関係の形成、構築を支援していくことが求められる²⁵⁾。

近年、子ども・子育て問題の多様化・複雑化を背景に、子どもの育ちや生活に関する問題は保護者や家族のあり方、さらには、地域社会の問題でもあることが広く認識されつつあり、子どもの幸福と保護者の幸福のトータルな保障をめざすことの大切さが唱えられている。すなわち、子どもの幸福をどのように実現するかを原点としつつ、保護者が幸福、すなわち、一人の人間・市民として、「自己の人格を磨き、豊かな人生を送る」(教育基本法第3条)ことができているところでは、子どもの幸福もまた実現されないという、いわば自明ともいえる原理が改めて確認されつつある。

「子ども支援」と「子育て支援」を統合させた「子ども・子育て支援」というワードが、国の政策レベルで初めて登場したのは、2010年1月に、少子化社会対策大綱として策定された「子ども・子育てビジョン」においてであるが、そこでは、「社会全体で子育てを支える」という基本的考え方の下、子どもの育ちと保護者の育ちを調和的にとらえていくことの重要性が提唱されている。同ビジョンで示されているように、子どもと子育てを応援する社会の構築に向けて、子どもの育ちと生活全般を視野に入れ、子ども、子育て家庭及び地域社会をホリスティックに支援していくことが大切である。すなわち、保育という営みにおいて、子どもの「幸福」の実現が、子どもの保護者のそれと基底的に結びついていることを踏まえ、両者の総合的、統一的な保障、実現への取り組みが求められるのである。

第3点は、第2点と深くかかわるが、保育制度において、その基本的な制度設計や改革(または改善)構想は、子ども・子育て支援の観点から、「教育と福祉の統一」(以下、「教育福祉」という)もしくは「子ども家庭福祉」をキーワードに、総合的かつ統一的になされていく必要があるということである。

別の機会に論じているように、近年における保育制度改革の動向は、「子ども・子育て支援対策の再編成」や「幼保一体化を含む包括的・一元的な制度の構築」などといった政策ワードを錦の旗として、実際的には、1990年代半ば以降の社会福祉基礎構造改革に付随した形で展開されてきたそれと基本的に軌を同じくするものであるといわなければならない。²⁶⁾すなわち、公費を抑制し、保育を市場化するために、一部(幼稚園、幼保連携型認定こども園、幼稚園型認定こども園)を除き、企業参入を容認した多様な事業主体による多元的な保育サービスシステムを構築することを企図するものとなっているのである。また、「質の高い幼児期の学校教育、保育の総合的な提供」をスローガンに、従前までの「幼児教育」を「幼児期の学校教育」という新ワードに置き換えるとともに、それを教育の質向上策との係わりから、コア概念と位置づけたうえで、幼稚園・保育所における「保育」を、前者は「(学校)教育」、後者は「保育」というように分離し、区別しようとするものとなっている(子ども・子育て支援法第7条第2項・第3項、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第2条第7項～第10項、等)。

こうした動向を保育施設経営という観点から見れば、特定教育・保育施設または特定地域型保育事業者と呼ばれる多種多様な施設・事業者が併存・競合するなかで、自園の生き残りだけを考える施設・事業者が増え、従前よりも競争的で対立的な経営環境がさらに広がっていくこ

とは確実である。乳幼児期の子どものための望ましい保育制度とは、決してこのような姿ではあり得ず、「地方自治」「住民自治」「地域性」を根幹に、教育福祉もしくは子ども家庭福祉に係る総合的な行政のあり方が志向されるなかで、「公費負担主義」を原則とした条件整備に向けた枠組みが模索されていかなければならない。

第4点は、保育制度において、保育実践や子育て支援活動、保育施設経営、保育行政などの取り組みは、子ども・子育て支援という観点から、「自治」と「参加」に基づく営みとして、当事者としての子ども・保護者をはじめ、保育者、地域住民など保育に係るすべての人々との協働的な関係を構築していくことが不可欠であるということである。

それは、近年、「保育自治」と呼ばれ、注目されている取り組みの1つであるが、これまで保育界にあっては、たとえば、1930年代における保育者・平田のぶによる「子供の村保育園」(1932年4月創設)の実践や1960年代における「共同保育所づくり」あるいは保育所増設運動などに見られるように、保育者・保護者・地域住民がそれぞれの役割を重視しながら、協力共同して保育を創造し発展させていくという思想と実践が積み重ねられてきている。宍戸健夫が正しく指摘するように、「保育施設は地域の子育てセンターであり、子どもたちに健康と遊びと文化を保障し、親の就労を扶けると同時に、子育ての相談に応じたり、親同士が親睦を深めたり、保育者も親から学びながら、共に連携して、子どもたちのすこやかな成長を保障しようという場であった」²⁷⁾のである。最近では、地域に根ざした、あるいは地域により一層開かれた保育施設像が模索されるなかで、株式会社立保育所も含めて、施設経営(私立園にあっては、法人経営も含む)における当事者参加(または参画)の問題が注目されつつある。

このように、保育界ではまだまだ不十分ながらも、「自治」と「参加」に基づく営みを大切にしているが、それは、1990年代半ば頃からの「社会福祉基礎構造改革」のなかで提唱され、その後、高齢者福祉、障がい者福祉の領域を中心に広がった「サービスの利用者と提供者の対等な関係の確立」(すなわち、保護者はサービスの利用者、保育者・保育施設はその提供者であり、そこから、両者の関係を再構築する)というとらえ方とはまったく異なるものである。2015年度から施行されている「子ども・子育て支援新制度」にあっては、増大する営利追求型の施設・事業者を中心に、さらに保護者を「消費者」と見なす考え方(消費者主権論)が広がっていくことが予想される。「保護者を消費者として扱う保育の市場化」か、それとも、「保護者を当事者(自治)主体として位置づける保育の人権保障化」かが問われているのである²⁸⁾。

3 保育制度研究の課題

上記のような考察を踏まえ、以下では、保育制度研究の課題について整理、叙述しておきたい。

そもそも、歴史的、社会的、文化的な所産として、保育制度が創設され、組織化されてきた背景となっているものは何であろうか。この点に関し、村山祐一は、保育という仕事(保育労働)のなりたちとその発展について、大要、以下のように述べている。すなわち、①育児の営みは、その時代時代の労働様式や生活様式、地域生活の風習などの変化に応じて発展してきた。近代工業の誕生までは、いずれの時代の育児も母親の“専業”とされ、母親は育児にしばられてきた。②産業革命を契機に、近代工業の急速な発展にともなって、労働様式が変化し、婦人の労働への参加が安易になった。これが契機となって、婦人の社会的活動への参加も可能になった。③こうした社会的背景のもとで、育児の一部分が社会化・共同化されて、社会

的労働としての保育の仕事が誕生し、その仕事に従事する専門的職業人が大量に生み出されていった、のである、と²⁹⁾。ここに記されているように、産業革命を契機とする近代工業の急速な発展に伴い、女性の労働参加や社会参加が広がりを見せるなかで、私事の領域である育児の一部を保育の専門施設及び専門職に委託する、一般に、「育児の社会化」、さらには「保育の社会化」と呼ばれる動きが広がっていったということができよう。

それは、同義概念としての「教育制度」において、「長い人類史のなかで、一般の国民大衆の子どもが学校で教育を受けることが制度的に確立されたのは、19世紀以降の国民教育制度が成立してからのことであり、これによって、人類社会に歴史的に蓄積されてきた文化的価値を学校で学習するしくみが、国民生活のなかに重要な位置を占めるようになった」³⁰⁾ととらえられている史的展開と軌を同じくする部分が少なくない。すなわち、私事の領域である家庭の育児・子育ての一部が徐々に社会公共的なかたちで組織化されていくことになり、近代以降の日本においては、主に、保育所（託児所と呼ばれていた時期もある）、幼稚園として設立、普及、発展していくことと結びついてきたのである。ここで、ふたたび、村山氏の言葉を借りれば、「科学技術の発展により変ぼうする国民生活、とりわけ家庭、地域の生活状況の変化、それに影響をうける社会心理や意識の変化も大きく作用」³¹⁾し、また、「乳幼児期からの集団生活への不安の解消、集団保育の必要性、その望ましいあり方などが住民のあいだにひろがり、保育の社会化が定着していく」³²⁾ことになったといえよう。このように、「育児の社会化」または「保育の社会化」は、実際的には、国家（または企業）の利益と国民（保護者・地域住民）のニーズ、さらには、保育施設設置者・経営者の対応とのクロスオーバー（そこには、矛盾や対立、闘ぎ合いの諸相、あるいは、外部委託化から協働化までのレベルを含む）のなかで、政策的にも実践的にも展開されてきた、といえよう。

では、歴史的、社会的、文化的に保育の必要性や重要性が認識されていくなかで、社会公共的に整備された施設及び組織の体系としての保育制度に係る研究にあっては、いかなる課題があるのだろうか。以下では、2点、示しておきたい。

第1点は、乳幼児期の子どもの生命・生存・生活と発育・発達をトータルに保障していくために、保育制度研究という側面から、養護と教育の一体化としての「保育」概念そのものをより豊かにしていくということである。それは、別言すれば、保育の思想・理念の創造と確立であるともいってよいが、保育制度に係る理論及び実践の展開と結びついて深められていくことが望ましい。

かつて、日本の教育の民主的な制度改革上の基本的課題について考察した教育制度検討委員会「最終報告」（1974年。以下、「検討委員会報告」という。）は、「保育」概念について、「それは、子どもを保護し、養育するという意味をもち、福祉と教育の両機能を含み、両者を統一して成立する。それは、乳幼児の発達権の思想を中心に、乳幼児の生存と発達のすじ道に即して、その内実が豊かにされねばならない」³³⁾と述べ、「子どもの自発的な活動を中心とし、きわめて豊富な内容をもっている」³⁴⁾ものであることを指摘している。そして、保育所、幼稚園という保育制度の二元性からくる「差別的」な取扱いを解消することをめざして、「すべての乳幼児の発達を差別なく保障していくために、従来形成されてきた「保育」という概念を整理し、その概念をゆたかにし、保育思想を確立していくこと」³⁵⁾を目標に、保育思想の確立を前提としての保育制度の一元化（これを「保育一元化の原則」と呼称）³⁶⁾構想を提唱しているが、こうした主張やアプローチは、時代を経た今日においても有効かつ有意義であると思われる。上記の内容は、その後、「第二次教育制度検討委員会報告書」³⁷⁾（1983年）において

さらなる改革構想として提示されていくことになるが、それらを、今日における新たな状況に即しながら継承し、発展させていくことが求められている。

第2点は、乳幼児期の子どもの生命・生存・生活と発育・発達をトータルに保障していくために、保育制度研究という側面から、現代日本における保育制度改革の理論と展開について、理論的かつ実践的に考究していくということである。そのさい、第1点で述べた、より豊かな内容に高められた「保育」概念をベースとしていくことがきわめて大切であるといえよう。

すなわち、これまで述べてきたように、現代の保育制度改革にあっては、その基本的な視点や制度構想として、例えば、乳幼児期の子どもと保護者に対する「包括的支援体制構築の先駆け」³⁸⁾との呼び声も高い認定こども園については、その創設当初から、「移行の契機となるものが経営的観点（財政負担の軽減や運営の効率化）からのものが少なくなく、あるべき保育の理念や質の確保という側面からは、多くの課題を残すものとなっている」³⁹⁾といわざるを得ないし、また、国における認定こども園への移行促進策においても、近年における幼児教育の無償化・義務教育化の議論に象徴されるように、国家戦略としての「幼児教育の振興」という流れのなかでの「教育」（イコール、「幼児期の学校教育」と限定的に規定）重視となっているのである。ここにあっては、保育所・幼稚園における「保育」を、前者は「保育」、後者は「教育」というように分離、区別するとともに、保育所における保育を家庭における保育と同類のものとみなし、不当に低く位置づけている。それは、あたかも、「幼保連携型認定こども園だけがレベルの高い教育を提供できるかのようなイメージ」⁴⁰⁾である。これでは、「保育」概念を豊かにするどころか、それとはまったく逆になってしまっている。先の「検討委員会報告」が、「保育が如何にも程度の低い仕事のようにうけとられてきた主要な要因は、すでにみたようなわが国の児童政策の貧しさと、それと結びついた保育概念の矮小化とに関係している」⁴¹⁾と鋭く指摘していたことを、今日、再び想起することが必要ではないだろうか。保育制度研究は、こうした状況を踏まえながら、子どもの「保育を受ける権利」保障に向けたあるべき保育制度の理念と目的、内容、方法を提示していくことが課題である。

おわりに —「保育制度学」の構築をめざして—

上記で述べた課題に十全に答えていくためには、日本における「保育制度学」の構築をめざしていくことが不可欠である。それは、保育という営みを学問の対象として研究・考究する保育学そのものの確立を図っていくことと密接不可分に結びついているものであるが、その一領域としての保育制度学の創造が期待されるところである。

しかしながら、これまで保育学界においては、保育制度に関する著書、論文自体は相当程度出されてきているものの、保育制度を主な研究対象とする、または専攻と称する研究者の数がきわめて少ないという状況にある⁴²⁾。今後、大学院や学会などにおいてその十全な養成、育成が望まれるところであるが、すでに、こうしたことの必要性和重要性に鑑み、組織的で体系的な取り組みを進めていこうとする動きも現れてきている⁴³⁾。今後の動きに注目したい。

注

1) 参照：伊藤良高著『幼児教育行政学』晃洋書房、2015年、83－87頁。

2) 平原春好・寺崎昌男編集代表『新版 教育小事典〔第3刷〕』学陽書房、2011年、291頁。同

文中の「介護」という語は、「養護」または「保護や世話」といった用語の方が適切であるように思われる。

- 3) 谷田貝公昭監修、林邦男責任編集『保育用語辞典』一藝社、2006年、341頁。
- 4) 伊藤良高「保育制度・経営論としての保育ソーシャルワーク」日本保育ソーシャルワーク学会編『保育ソーシャルワークの世界—理論と実践—』晃洋書房、2014年、25頁。
- 5) 平原・寺崎編集代表前掲書、70頁。
- 6) 岩内亮一・本吉修二・明石要一編集代表『教育学用語辞典〔第四版〕』学文社、2006年、62頁。
- 7) 土屋基規編著『現代教育制度論』ミネルヴァ書房、2011年、1頁。
- 8) 参照：伊藤良高『保育制度改革と保育施設経営—保育所経営の理論と実践に関する研究—』風間書房、2011年。

筆者は、「幼児教育」、「保育」概念について、以下のように述べている。

「小学校就学に至るまでの乳幼児期の教育は、日本国憲法や教育基本法でいう教育であることはいうまでもないことから、乳幼児に対する幼児教育の保障は、まずは、教育の保障の問題として考えなければならない。しかし、同時に、特別に繊細で傷つきやすい危機的な時期である乳幼児に対する教育には、一般に、保護または養護（生命の保持及び情緒の安定）という側面が含まれることから、幼児教育の問題は、子どもの生命・生存・生活の保障、あるいは、養護的機能をより多く含む保育的配慮という側面からもとらえておく必要がある。日本において、「保育」という言葉が、就学前教育・幼児教育とは別に、乳幼児期の教育の特性をよく表すものとして長らく言い慣わされてきた所以である。上記のことを、権利論的にいえば、次のようになる。すなわち、現代公教育にあっては、日本国憲法が明記するように、教育は国民の権利とされている（第26条）から、小学校就学前のすべての子どももまた、人権の主体として「教育を受ける権利」を有している。そして、乳幼児期の子どもにおいては、さらに、幸福追求権（第13条）や生存権（第25条）と重ね合わせ、統一的・構造的にとらえておくことが求められる。かかる意味において、乳幼児期の子どものそれを、「保育を受ける権利」（略称：保育の権利）と別称することができる。こうした観点から、「保育一元化」「幼保（保幼）一元化」を志向するさいには、学校教育法、児童福祉法など関連諸法令において、「保育」（という営み・機能）は「教育」（という営み・機能）を含む、もしくは、「幼稚園・保育所における幼児への意図的計画的援助を総称して保育という」（小川博久『保育者養成論』萌文書林、2013年、28頁）というように、「教育」と「保育」をトータルにとらえ、解釈していくことが大切である。

しかしながら、2006年6月の「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供に関する法律」（以下、「認定こども園法」と略）の公布とそれに基づく認定こども園制度の創設以降、そして2012年8月の「子ども・子育て支援法」を中核とする「子ども・子育て関連3法」の公布及びこれを踏まえた「子ども・子育て支援新制度」の実施を契機として、幼児教育・保育界において脈々と積み重ねられてきた上述の理論と実践を、政治と行政（官僚制）の論理から、根底的に覆そうとする施策が展開されつつある。詳細は、本書の関係する他の章を参照してほしいが、例えば、「子ども・子育て支援法」における「教育」「保育」の位置づけは、以下のようになっている。すなわち、前者については、「満3歳以上の小学校就学前子どもに対して義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして教育基本法（平成18年法律第120号）第6条第1項に規定する法律に定める学校において行われる教育をいう」（第7条第2項）、また、後者については、「児童福祉法第6条の3第7項に規定する保育

をいう」(第7条第3項)と規定している。ここに記されている「児童福祉法第6条の3第7項」は、「一時預かり事業」に関する定めとなっており、「家庭において保育(養護及び教育(第39条の2第1項に規定する満3歳以上の幼児に対する教育を除く。))を行うことをいう。以下同じ。))を受けることが一時的に困難になつた乳児又は幼児にいて、厚生労働省で定めるところにより、主として昼間において、保育所、認定こども園(平成18年法律第77号。以下「認定こども園法」という。)第2条第6項に規定する認定こども園をいい、保育所であるものを除く。第24条第2項を除き、以下同じ。))その他の場所において、一時的に預かり、必要な保護を行う事業をいう」と規定している。これらの規定にあつて、「保育」は、家庭における保育と同義のものにとらえられており、また、そこにおける「教育」は、前者の「教育」とは異なるものであるという位置づけがなされている(認定こども園法第2条第8項、第9項においても、ほぼ同様の規定となっている)。このように、「教育」と「保育」を区別し、両者を分離しようとするものとなっているが、これまでの保育・幼児教育界の「保育」「教育」に対する一般的な理解とまったくそぐわない法解釈であり、幼稚園であれ、保育所であれ、認定こども園であれ、養護(または保護)と教育を一体的にとらえることでしか、豊かな幼児教育実践は展開されないということを銘記しておく必要がある、といえよう。

付言すれば、保育所保育法制に関して、田村和之は、以下のように述べている。「教育基本法は、ひろく国民の教育を受ける権利を保障するために社会の諸分野で行なわれる教育を対象にして、その基本的なあり方を定めた法律であり、それ故に、保育所保育にも適用されるといってよいのである。しかし、厳密に言えば、保育所は学校教育法上の学校ではないから、教育基本法のうち学校教育に関する諸規定は保育所に対して適用されない。…右に述べた学校教育に関する諸規定は保育所保育に適用されないというほかないが、これらの諸規定は、教育条理として尊重されなければならないものであるので、保育所保育にもその趣旨は妥当するといつてよいだろう」(田村和之『保育所行政の法律問題』勁草書房、1981年、40頁)。

共感しうる重要な指摘である」(伊藤前掲書(注1)、25-26頁)。

- 9) 日本教育法学会編集『教育法学辞典』学陽書房、1993年、509頁。
- 10) 田村前掲書、35頁。
- 11) 森上史朗・柏女霊峰編『保育用語辞典〔第7版〕』ミネルヴァ書房、2013年、1頁。
- 12) 厚生労働省「保育所保育指針」2008年3月。
- 13) 同上。
- 14) 同上。
- 15) 金田一京介・佐伯梅友・大石初太郎・野村雅昭編『新選国語辞典 第八版』小学館、2007年、642頁。
- 16) 新村出編『広辞苑第3版』岩波書店、1983年、1328頁。
- 17) 土屋編著前掲書、2頁。
- 18) 同上、3頁。
- 19) 同上。
- 20) 参照：永野典詞「障がい児福祉の理念と実践」伊藤良高・永野典詞・三好明夫・下坂剛編『新版 子ども家庭福祉のフロンティア』晃洋書房、2015年、他。
- 21) 中谷彪「「子どもの幸福」と権利保障」伊藤良高・中谷彪編『子ども家庭福祉のフロンティア』晃洋書房、2008年、3頁。
- 22) 同上、2頁。

- 23) 参照：伊藤前掲書（注8）、34頁。
- 24) 参照：伊藤良高「親と子の「幸福」と子ども家庭福祉」伊藤良高・永野典詞・三好明夫・下坂剛編前掲書。
- 25) 同上。
- 26) 参照：伊藤前掲書（注8）
- 27) 宍戸健夫『保育の森—子育ての歴史を訪ねて—』あゆみ出版、1994年、253頁。
- 28) 参照：伊藤前掲書（注8）。
- 29) 村山祐一『現代の保育所・幼稚園』青木書店、1983年、4頁。
- 30) 土屋編著前掲書、1頁。
- 31) 村山前掲書、4頁。
- 32) 同上、5頁。
- 33) 教育制度検討委員会・梅根悟編『日本の教育改革を求めて』勁草書房、1974年、187頁。
- 34) 同上、191頁。
- 35) 同上、187頁。
- 36) 同上。
- 37) 第二次教育制度検討委員会・太田堯編『第二次教育制度検討委員会報告書—現代日本の教育改革—』勁草書房、1983年。
- 38) 柏女霊峰「認定こども園の未来」特定非営利活動法人 全国認定こども園協会編著・吉田正幸監修『認定こども園の未来—幼保を超えて—』フレーベル館、2013年、31頁。
- 39) 参照：伊藤前掲書（注1）、40－41頁。
- 40) 実方伸子「子ども・子育て新制度と保育の未来」日本子どもを守る会編『子ども白書2014』本の泉社、2014年、
- 41) 第二次教育制度検討委員会前掲書、191頁。
- 42) 国立情報学研究所・学術情報ナビゲータCiNiiでは、「保育制度」を標題に掲げている著書として63件、また、論文として454件が表示されている（2015年9月23日最終確認）。また、筆者自身の保育制度に関する研究成果（著書／単著）として、以下のものがある（発行順）。筆者の研究スタンスや論点整理、問題提起などが示されているが、併せて参照されたい。
 - ①『現代保育所経営論—保育自治の探究—』（北樹出版、1999年）
 - ②『〔増補版〕現代保育所経営論—保育自治の探究—』（北樹出版、2002年）
 - ③『保育所経営の基本問題』（北樹出版、2002年）
 - ④『幼児教育の明日を拓く幼稚園経営—視点と課題—』（北樹出版、2004年）
 - ⑤『新時代の幼児教育と幼稚園—理念・戦略・実践—』（晃洋書房、2009年）
 - ⑥『保育制度改革と保育施設経営—保育所経営の理論と実践に関する研究—』（風間書房、2011年）（前掲）
 - ⑦『幼児教育行政学』（晃洋書房、2015年）（前掲）
- 43) 参照：日本教育制度学会編『日本教育制度学会20周年記念出版 現代教育制度改革への提言 上巻』東信堂、2013年。同書に、筆者の論文「初期教育制度と保育・教育自治論」（89－106頁）も所収されている。ただし、学会名称が示すように、保育制度に対する教育学（人間形成・人間発達）的アプローチが主とはなっている。