

# 「保育」の公共性再考

—倫理的・政治的実践としての保育をつくる—

塩崎 美穂

東洋英和女学院大学准教授

## 増税による「子ども・子育て支援新制度」の成立

2014年4月、消費税は5%から8%へ引き上げられた。その際、2015年4月から実施される「子ども・子育て支援新制度」には「消費税率引き上げによる増収分が活用され」と説明された。それから五年後、「幼児教育の無償化については、消費税率引上げの時期との関係で増収額に合わせて、2019年4月から一部をスタートし、2020年4月から全面的に実施する」<sup>1</sup>とされ、保育料の無償化と抱き合わせで2019年10月、消費税はさらに、10%へ引き上げられた。内閣府は「人生100年時代を見据え、人づくりこそが時代を切り開く原動力」だとし、「人づくり」と「生産性改革」という根拠を増税に与えてきた。

こうして、周知のように、保育料の無償化を含む子ども・子育て支援を目的の一つに掲げることで、近年の増税をめぐる合意形成ははかられてきた。

### しおぎき みほ

専門は教育学、保育思想史。

主な著作に『子どもとつくる3歳児保育～イチヨマエ！が誇らしい』（ひとなる書房、2016年）、『どう変わる？何が課題？現場の視点で新要領・指針を考えあう』（ひとなる書房、2017年）、『保育の哲学』（ななみ書房、2018年）など。

## 多様性の承認が格差(再配分剥奪)の温床にならないように

乳幼児期における公的な教育とケアである「保育」、それと同時に、保護者の労働および生活を支えるものでもある「保育」に携わる者が、明治・大正期の成立以来、広義の子ども・子育て支援や保育料の無償化を願ってきたことはまちがいない。とくに「無償化」は、幼保の二元化を乗り越え、すべての子どもに公的な保育を保障する〈保育の公教育化〉として祈念されてきた。同一年齢の子どもたちが、保護者の就労状況の有無によって、異なる予算配分を受ける保育所と幼稚園に分かれて育つことはおかしいのではないか。人は誰もが自分に誇りをもって生きる権利があり、その人生の土台をつくる場としての「保育」は、公平に保障されることが望ましい。そうした理念のもとに、子育ての社会化／公共化が、公的な保育制度における「幼保一元化」や「無償化」として希求されてきた。

ただ、現行の保育料の無償化は、保育形態や施設運営の多様性を認めるかたちでの実施である。それはつまり、別の言い方をすれば、それぞれの家族や施設や自治体のもつ社会的経済的格差に配慮した再配分をしない、新しいしくみが「保育」に適應されたということだった。これまで児童福祉領域で採用されてきたそれぞれの収入に合わせた保育料徴収といった応能負担から、利用した分の使用

料を一律に徴収する応益負担へと、財政支出の原則が大きく変わったのである。

現行の保育料の無償化とは、保育所、幼稚園、認定こども園などを利用する3歳から5歳の子ども、そして住民税非課税世帯の0歳から2歳の子どもの保育料が無料になる制度である。家族ごとの社会的経済的差異や、税収にちがいのある自治体の財政事情をどのように考慮すれば、保護者へと一律に配分される保育料が格差を助長しない運用になるのか、各自治体の保育行政による実務レベルでの模索が続いている。保育所でも、幼稚園でも、認定こども園でも、どの施設に通い、どこに所属しようとも、子どもにも保護者にも、無償で「保育」を受ける権利がある。国および地方自治体は、それぞれの個人、世帯、施設、地域の実状に配慮しつつ、公平性を損なわないかたちで、無償の「保育」を保障しなければならない。

## 保育者不足でも暮らしを支える 「保育」は必須

この無償化実施以降、保育現場では何が起きているだろうか。実際に見聞きすることは、「保育」の外部講師化、低年齢化、長時間化などである。これまで保護者が払っていた保育料分のお金を、外部講師によるレッスン(自園の担任ではなく、英語、体育、音楽の専門家など、園の外部の講師による指導)や延長保育に充てる。また保育料が以前ほどかからないことを見越した保護者たちが、より早くからの保育を希望するようになったということだ。

ただ、これまでの保育実践の蓄積からすれば、保育内容の外注化や保育の長期化、長時間化を生みだすこうした保育料の無償化を、保育関係者が望むことはなかったのではないか。

日々の子どもの姿、それぞれの子どもの世界をよく知っている担任保育者との相互行為のなかで、子どもは、言葉を獲得し、健康を維持し、音楽や造形を通じた表現活動をする。こうした人の育ちの過程を前提とし、多領域の研修による研鑽を積みながら、保育者自身が多岐にわたる専門性を身につ

け、保育は実践されるものだと考えられてきた。外部講師を頼ることはあっても、全面的に依存するような外注化は一般的ではなかったはずである。

また、子育て期間中の保護者が、できるだけ、子育て期であることに配慮された働き方ができることを願わない保育者はいなかったと思われる。それは、保護者の子育て責任の強要ではない。保護者にも子どもにも、時間的精神的余裕が非常に大切であることを、日々の親子の生活に伴奏する保育者はよく知っていたということである。子どもと保護者の生活の充実を思えば、すでに11時間に及んでいる保育時間のさらなる長時間化を、生活全般にかかわる保育労働者が望むことはなかっただろう。

いずれにしても、無償化という保育制度の大きな転換期に日本の保育界が置かれていることはまちがいない。にもかかわらず、いま、目下の課題として保育現場が直面していることは、新型コロナウイルスへの対応であることは論をまたない。感染拡大を阻止しながら、通常の保育を続けなければならない状況にある。

学校が閉鎖されるなか、保育所および放課後児童支援事業などは閉鎖しないという当初からの方針には、労働者である保護者への配慮と同時に、家庭生活の維持のためには保育所などを閉めることはできないという政府の見解が見て取れる。学校に通う学童期の児童や生徒の集団感染への警戒(学校閉鎖)とは異なり、乳幼児については、園で責任をもって保育をすることが前提とされている。そもそも、濃厚接触をしない乳児保育など、どのように行えばよいのか。本来、集団感染を警戒するのであれば、免疫力の弱い乳幼児こそ集団にしない措置がとられてよさそうなものだが、災害時と同様に、保育所や児童福祉施設については、その運営を停止することはできない。たしかに、家庭で育つことのできない子どもへの措置なども含まれるわけで、すべての事業を閉じることが難しいことは理解できる。

ただ近年は、保育者の労働環境がいかに厳しいものであるか、私たちは多くの報道から知り得るようになってきている。保育者は大丈夫なのかという不安が、世論としてないわけではない。

保育内容、園運営、労働条件などに問題を感じている保育者らにとって、一斉退職というかたちでしか、自分たちの思いを伝えることができないような過酷な状況があることを私たちは知っている<sup>2</sup>。増税による予算を「保育」のなかに使うかは倫理的・政治的判断によるところではあるが、保育者不足が続く昨今の状況から考えると、保護者の保育料を一律に無償にする前に、保育者を十分確保できるようにするための予算を組み（保育者の離職防止）、より多くの子どもたちが公的な保育制度を享受できる（待機児童をなくす）基盤づくりが当面は必要だったと、多くの関係者が思っているところではある。

そもそも「保育」とは、保育者自身に、保育内容を選び、子どもへの接し方を考えて実践を遂行するという専門家としての裁量権や、労働者として健康に働き続けられる労働条件がなければ、多様な子どもの声や保護者の要求に応じていく保育業務を十分に行うことはできない営みである。保育者不足が深刻であること、入りたい園に入れない子どもや保護者がいること、専門家である保育者の願う保育実践ができない状況の園があるだろうこと、こうした暗黙裡に前提とされている保育界の課題に、増税はどのように応えているのだろうか。保育料の無償化、ひいては子ども・子育て支援新制度は、その制度設計の前提として、新型コロナウイルスや災害時への対応をも含む公的な「保育」を想定して構想される必要がある。

日本の労働者の生活を根幹から支える「保育」を可能にする「溜め」を、これからの保育現場に与える制度設計は、かなり大胆な予算配分を必要とするだろう。もし仮にも、増税のための説得材料として子ども・子育て支援新制度や無償化を実施（利用）した側面があったのであれば、早急にその場当たりの思考を改め、現場の喫緊の状況に合わせ、倫理的・政治的に適切な予算運用を行えるようテコ入れをする必要がある。

## 倫理的・政治的選択としての保育実践

こうした状況を再考するために、増税の理由として有権者を納得させた「子どものための予算」という枠組み自体をあらためて問うてみたい。私たち社会はどのように「子ども」に焦点をあてているのか、いかなる「子育て支援」が必要だと考えているのだろうか。ここでは前衛的な保育実践をしている地域として世界からの注目をあつめる北イタリアのレッジョ・エミリア市に注目し、その保育思想を伏線として、私たちの保育を振り返ってみよう。

学校とは何にもましてまずは公共空間であり、倫理的・政治的実践の場であるはずだ—さまざまな年齢の市民たちが出会って相互に結びつく場、対話し関わり合いをつくりつつ、地域で共に生きる、学校はそのための場であるべきだ。「われわれは、かたときも忘れない」（…中略）「一つ一つの決定、一つ一つの組織の背後に、価値と倫理の選択がある、ということ」。<sup>3</sup>

これは、1970年以降、レッジョ・エミリア市で幼児学校<sup>4</sup>のペダゴジスタ（教育学者）を務め、その後、幼児教育部門の教育主任の任を負ってきたカルラ・リナルディの言葉である。彼女は、このように「学校（幼児学校）」は「倫理的・政治的実践の場」であるという。

たしかに、たとえば新型コロナウイルス対応のなかで、保育所は基本開園という政策決定をする際には、私たち社会のもつ、労働観、公衆衛生観、教育観、子ども観などを含む価値と倫理の選択がなされている。いかなる決定にも、子どもとはどのような存在なのか、保育者にはどんな教養が必要なのか、保護者の望ましい働き方はどういうものかなど、私たちの価値や倫理が反映されている。私たちは思想的基盤をもって、それぞれの現場で次々に起こる事案に対して評価し、選択し、決定しているのであり、こうした価値判断が行われる保育空間（ここでは「学校」）が、「倫理的・政治的な実践の場」である

ことはまちがいない。

そもそも、それぞれの保育者の教養や労働条件が、保育実践の倫理的・政治的判断を大きく左右している。たとえば、あつまって本を読むのか歌を歌うのか、散歩に行くのか、絵を描くのかといった保育の内容。説明して説得するのか、子どもの意見を聴いてみるのか、放っておいて様子を見るのか、すぐに注意するのかなど子どもへの接し方や保育方法。保育の場として用意するテーブルやイス、ふとん、水、画用紙、積み木、あるいは食事などの保育環境。それらはすべて、保育者の倫理的・政治的判断に左右されている。

しかし、保育者が子どもにどんな質問をするのか、子どもがなにに興味をもって考えをめぐらせるのか、そうした一つ一つの行為がすべて、倫理的で政治的な判断によっていることを、「保育」をつくりだす場で保育者自身がどれだけ意識しているか、少なくとも日本では、こうしたことは保育実践の基本として問われてこなかったと思う。息をしたり、歩いたりする動作と同じように、ほとんど意識されることなく、一つ一つの行為を選択していることが多いだろう。でもそれらの行為一つ一つが公的な「保育」を構築しており、そこにある倫理的・政治的判断が、私たちの「保育」をつくり、かえがえのない日常を生み出している。そういう意味で、保育者がミクロな政治的实践者であることを、保育者自身が改めて知っていくことは、おそらく、これからの公的保育を柔軟に創り出すためには必要になるだろう。

さらにもう一点、レッジョ・エミリア市の保育を公教育に位置づけてきたローリス・マラグッツィの次の言葉を見ておきたい。

教育について語ることは政治について語ることであり、となれば経済も、科学も、芸術も、人間関係や習慣も、すべてがその射程のなかに入っていることを得ない。このような大きな力のすべてが、人間の小さな子どもたちだけ人間なのだが、一生涯の現実の読み方・対処の仕方に影響を与えているのである。それらが全体のレベルでもローカルなレベルでも教育の内容と実践を揺り

動かす新しい方法を生成せしめ、新しい問題を投げかけてはわれわれの意識を試練の鉄火場に追いやっているのである。<sup>5</sup>

ここで述べられていることは、「科学はそれだけでは価値に関わる問題を解決することができない」<sup>6</sup>ということであり、「何をもって子どもにとっての、あるいは大人を含めた市民にとっての幸福と考えるか、子どもという存在をわれわれはどう理解すべきなのか、といった問題になると、これはもう科学だけでは解決がつかない。科学はよき可能性を差し出すだけではなく、支配と搾取にも道を開くことは、科学者自身よく知っている。」<sup>7</sup>という科学信仰や、無意識に行われる価値判断への警鐘である。

私たちは、今一度、科学的事実だけで決定される行為は一つとしてないということを肝に銘じ、たとえば「発達」という科学だけでは、人の命をつなぐ「保育」や「子育て」を支えることは難しいことを意識することが大切なかもしれない。たとえば標準的な発達段階指標によって子どもを評価することで、保育の正当性は担保されないということである。その際の判断に含まれている倫理的・政治的価値観こそが問われている。生きることそのものにかかわる「保育」とは、その人の思想や価値観が全面的に反映され、また新たな価値が作りだされる動的な営みに他ならない。

もう少し敷衍すれば、「保育」の場では、子ども自身が、主人公である自分の人生を歩むプロセスとして、自分の身体を自分のものとして知り、コップで水をのむこと、鼻をかむこと、手を洗うこと、トイレに行くこと、となりの人と顔をつけて笑うこと、息がきれるほど走ること、階段から飛び降りることなどを行う。あるいは自分には感情があり、好きなことや苦手なものがあることを知り、好きな本を指さして伝えること、好きな人のとなりに座りたいと泣くこと、具合が悪い時に抱きしめてもらいながら眠りにつくこと、おいしいものを食べながら今日の散歩を振り返っておしゃべりすることなどが保障される。こうして、人生の土台となる習慣や感情が絶え間なく耕される営みが「保育」である。人が育つというのは、こ

うした日々のささいなことの積み重ねの中にある。

この乳児期から幼児期にあるささいなことの連続である大切な時間を、保護者だけでなく、社会でつくっていくことを、私たちは敗戦から立ち上がるなかで、日本国憲法や児童福祉法をもって合意してきたことを、何度でも確認する必要があるだろう。

## ナショナリズム批判と公教育の再構築 —「ありのまま」を承認する余地を

では、倫理的・政治的実践であることを自覚した保育者による「保育」は、これからどこへ向かっていくのだろうか。最後に、「保育」という国家的事業について、教育社会学者の仁平典宏による次の指摘を参照しておきたい。

…社会保障制度でも、二〇〇〇年代には社会民主主義レジームの国々も含め、社会的投資としてみなされる職業訓練・教育に関する制度が拡充され運用が厳格化されていく一方、給付の無条件性のような無為<につながる制度的条件が縮小する傾向があった。日本でも、二〇〇〇年代には無条件の生活扶助が自立支援の名のもので訓練参加と代替されていった上、近年の社会保障の制度改革では、社会的投資として費用対効果の高い子育て・教育支援を拡充する一方、貧困者・高齢者向けの福祉は財政負担の観点から削減しようとする動きが強い。<sup>8</sup>

つまり、子育て支援に予算が配分されるのは、「費用対効果の高い」社会投資という判断があるからだという。ここには、効果がなければ「弱者」は救わないという価値判断が付随している。生産性のない主体の在り方(無為)を認めず、変容(「教育」「自己改革)を求め続ける息苦しさの中に今、私たちは立たされているというわけだ。自立支援という名の「教育」による「良き」変容への強要が、命を守るはずの社会保障とセットになっている。

敷衍すれば、昨今、経済学者が非認知能力という言葉とともに主張し始めていることでもあるが、将

来の生活保障費を削減するための社会的投資としてのみ「保育」への予算配分が決定されるということでもある。仁平氏が指摘するように、ここに含みこまれている価値観に、私たちはもう少し注意を払った方がいいのかもしれない。だがはたして、自分以外の人間の存在がもつ圧倒的な他者性を認め、変容を過剰に求める暴力としての「教育」に傾斜しすぎない「保育」が、私たちには残されているのだろうか。

もう一度、国の在り方から考えてみよう。

1990年代までの日本のリベラル(な研究者の；引用者注)の多くは、国民国家自体が批判の対象だった。現在のリベラルは、個別の政府に対する批判とは別に、機構としての国家が持つ可能性に対する期待は概ね高い。社会保障拡充のために「リベラルナショナリズム」を戦略的に活用することの意義が積極的に語られ、経済成長のレトリックに乗ることで中間層の支持を獲得することの「賢さ」が喧伝される。<sup>9</sup>

つまり90年代までは近代教育および福祉国家批判がトレンドであり、国家権力が個人に介入する規律訓練や、むき出しの生を提供させることを暴力として批判してきた研究者が2000年代になると、こうした国家批判がどこかでネオリベラリズムと共振していることへの反省や実際の必要性から、国家を再構築する方向へ議論を転回させたということだ。たしかに、今、私たちの社会には、本当に困っている人に届く社会保障を充実させるための論理が必要である。過剰な国家介入を警戒しつつも、ナショナルセキュリティ(国防ではなく社会保障)を補完する倫理的・政治的判断が必要になっている。

こうした国家的保障制度の構築が非常に重要であることを、新型コロナウイルスに対するグローバルな危機管理対応の最中で、私たちは気づかされている。と同時に、私たちは、「保育」が私たちのローカルな生活を全面的に支えており、「保育」の担っている倫理的・政治的意義の深さに改めて気づかされている。改めて言うまでもなく、子どもの保護や

教育だけが「保育」の実施を決めるわけではない。保護者でもある市民の雇用や労働、そして生活の基盤としての家族制度を守るための政治的判断の下で「保育」は機能している。

「保育」とはなにか、いま改めて、私たちは問われている。保育料の無償化には、公的な目的で公費を使って行う公教育に「保育」を位置づける側面がある。しかし、国民教育に値する保育カリキュラムとはどういうものか、保育の何をどのように評価すればその質は高まるかなど、教育的価値にかかわる保育理論の究明や、国や自治体が実施水準に責任をもちうる保育制度や行政システムについての分析はすすんでいない。今後の課題としたい。■

《注》

- 1 新しい経済政策パッケージ」2017年12月に閣議決定、内閣府HPより。[https://www5.cao.go.jp/keizai1/package/20171208\\_package.pdf](https://www5.cao.go.jp/keizai1/package/20171208_package.pdf)
- 2 たとえば、2019年12月15日中日新聞朝刊。浜松市西区の私立認可保育園（メロディー保育園）の保育士ら十八人が園長らからのパワーハラスメントなどを理由に退職届を提出した。<https://www.chunichi.co.jp/article/shizuoka/tokai-news/CK2019121502000091.html>
- 3 カルラ・リナルディ著、里見実訳『レッジョ・エミリアと対話しながら—知の紡ぎ手たちの町と学校—』ミネルヴァ書房、2019年、3頁
- 4 日本でいう幼稚園や保育所にあたる3～6歳の幼児期の施設をレッジョ・エミリア市では「幼児学校 scuola dell'infanzia」と呼ぶ。
- 5 カルラ・リナルディ著、前掲書、5頁
- 6 同上
- 7 前掲書、5-6頁
- 8 仁平典宏「教育社会学 アクティベーション的展開とその外部」『教育学年報11 教育研究の新章』世織書房、2019年、303頁
- 9 前掲書、300頁。

