

これからの保育はどうなる？

保育所保育指針改定

その問題と私たちの課題



Contents

- ・はじめに
 - そもそも保育所保育指針とは何か
 - 幼稚園も認定こども園も小中高校も改定
- ・「改定」の特徴
- ・問題は何か？……3つのポイント
 - ① 「子どもの権利」よりも「国家の意向」を優先？
コラム①～安倍首相がめざす「教育再生」
 - ② 「できない子ども」と「できない保育者」がつくりだされる？
 - ③ 現場の実情が考慮されていない？
コラム②～いくらなんでも先走りすぎ——都内A区の対応
- ・私たちの課題
- ・おわりに
コラム③～国民から寄せられたたくさんの意見も全く無視

はじめに……知らないではすまされない

3月31日、10年ぶりの「改定」となる保育所保育指針（以下「指針」と言う）が大臣告示されました。告示とは法令を補完する「重要なお知らせ」です。この場合の「重要」とは、法的拘束力を有することです。

法的拘束力を有するというのは、すべての認可保育所がこの指針に基づいて保育する義務が課せられていることを意味します。ですから、公立保育所をはじめ、認可保育所で働くすべての保育者には、この内容を理解し、保育計画を立案して保育実践に活かすことが求められています。だから、知らないではすまされないのです。

厚生労働省は2018年3月までを「周知期間」と位置付け、新しい「指針」の内容を現場に周知し、2018年4月から施行するとしています。

内容に目を向けると、保育を進める上で必要な事項ばかりが並び、一見、問題はないように読めます。しかし、この間の安倍政権の動向や教育政策がどうなっているかを理解して読み進めると、「行間」に隠れている問題が見えてきます。子どもの権利よりも国家の思惑が優先されていることや、疲弊している保育現場の実情が全く考慮されていないことなどです。

このパンフレットは、「指針」の問題点を一人でも多くの保育者に理解していただき、保育の質を守り高める運動をさらに前進させるためにつくりました。乳幼児期の子どもたちが今を幸せに生き、保護者が安心して働き続け、保育者の労働条件が守られ、専門性を向上させられる保育を実現するための運動に活用してください。



そもそも保育所保育指針とは何か

保育所保育指針は、厚生労働省が告示する保育所における保育の内容に関する事項及びこれに関する運営に関する事項を定めたもので、全国の認可保育所が遵守しなければならない保育の基本原則として、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準35条の規定を根拠に定めています。

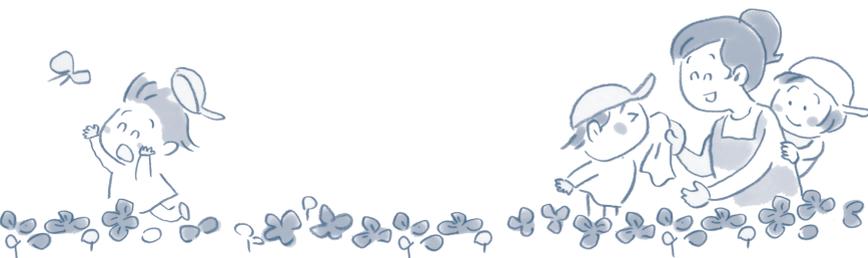
認可保育所は、保育指針を踏まえて保育の質の向上をめざして保育しなければならないとされています。

今回の改定は、厚生労働省が設置した「社会保障審議会児童部会保育専門委員会」（委員長 汐見稔幸白梅学園大学学長）において、2015年12月から2016年12月まで計10回の委員会で審議されました。

幼稚園も認定こども園も小中高校も改定

幼稚園の**幼稚園教育要領**、幼保連携型認定こども園の**幼保連携型認定こども園教育・保育要領**も同時に改訂されます。3歳以上児については全く同じ内容になっています。

小中高の**学習指導要領**も同時に改訂されます。改訂の特徴のひとつが「**道徳の教科化**」です。自治労連も指摘してきましたが、「価値観の押し付けになる」などの反対意見が根強い中で導入が決められたものです。小学校は2018年度、中学校は2019年度から、教科書を使って評価を行う正式な教科となります。





「改定」の特徴

前回は7章編成でしたが、「子どもの発達」と「保育の計画及び評価」が削除されて5章編成になりました。また、「保護者に対する支援」が「子育て支援」に変わりました。

この章構成の大幅な変更は、審議会での検討過程において、以下の5点の「方向性」が示されたことによるものです。

- ①乳児・1歳以上3歳未満児の保育に関する記載の充実
- ②保育所保育における幼児教育の積極的な位置づけ
- ③子どもの育ちを巡る環境の変化を踏まえた健康及び安全の記載の見直し
- ④保護者・家庭及び地域と連携した子育て支援の必要性
- ⑤職員の資質・専門性の向上

この「方向性」は「保育所保育」に係るこれまでの基本的な考えとはかなり異なります。では、章ごとにその「改定」の特徴をみていきましょう。

第1章「総則」は、保育所保育に関する基本原則、養護に関する基本的事項、保育の計画及び評価、幼児教育を行う施設として共有すべき事項の4つで構成され、保育所の役割、保育の目標と方法、計画の作成や育みたい能力などが記載されています。保育は、「養護と教育を一体的に行うことを特性としている」と定義した上で、「子どもが現在をもっともよく生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培う」という目標を目指して行うものだとしています。特に注目すべきは、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」として、「ア 健康な心と体」「イ 自立心」「ウ 協同性」「エ 道徳性・規範意識の芽生え」「オ 社会生活との関わり」「カ 思考力の芽生え」「キ 自然との関わり・生命尊重」「ク 数量・図形、文字等への関心・感覚」「ケ 言葉による伝え合い」「コ 豊かな感性と表現」の10項目が記載されたことです。これは、「小学校就学時の具体的な姿であり、保育士等が指導を行う際

第1章	総則
第2章	保育の内容
第3章	健康及び安全
第4章	子育て支援
第5章	職員の資質向上

に考慮するものである」と説明されていますが、保育と小学校教育との接続を強く意識したものです。

第2章「保育の内容」は、乳児保育に関わるねらい及び内容、1歳以上3歳未満児の保育に関わるねらい及び内容、3歳以上児の保育に関するねらい及び内容、保育の実施に関して留意すべき事項の4つで構成されています。ここでは、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」につなげる具体的な姿が列挙されています。この特徴は、乳児・1歳以上3歳未満児の保育に関する記載を充実させた点にあります。その他で特筆すべきは、3歳以上児の保育に関するねらい及び内容の「環境」に「保育所内外の行事において国旗に親しむ」との記載があり、同じところの「内容の取扱い」に「文化や伝統に親しむ際には、正月や節句など我が国の伝統的な行事、国歌、唱歌、わらべうたや我が国の伝統的な遊びに親しんだり…」と書かれたこと、すなわち、国旗、国歌が初めて明記されたことです。

第3章「健康及び安全」は子どもの健康支援、食育の推進、環境及び衛生管理並びに安全管理、災害への備えの4つで構成されていますが、ここは「子どもの育ちを巡る環境の変化を踏まえ、食育の推進、安全な保育環境の確保に関して記載を見直し」たとしています。

第4章「子育て支援」は、保育所における子育て支援に関する基本的事項、保育所を利用している保護者に対する子育て支援、地域の保護者等に対する子育て支援の3つで構成されています。

第5章「職員の資質向上」は、職員の資質向上に関する基本的事項、施設長の責務、職員の研修等、研修の実施体制等の4つで構成されています。ここでは、「一人一人の職員についての資質向上及び職員全体の専門性の向上を図るよう努めなければならない」として、職場内外での研修の実施、参加を奨励しています。

問題は何か？……3つのポイント

① 「子どもの権利」よりも「国家の意向」を優先？

保育の目標に「子どもが現在をもっともよく生き」とあります。保育の方法には「子どもの主体としての思いや願いを受け止めること」とあります。保育所の社会的責任には「子どもの人権に十分配慮するとともに、子ども一人一人の人格を尊重して保育を行わなければならない」と書かれています。これらを読む限り、いかにも子どもの権利が尊重されているように読めます。しかし、その一方で、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」を最上位に置き、それを達成するために保育計画を策定し、評価し、改善しなければならないとなっています。これは、安倍首相が進める「教育再生」の理念に基づく「教育」を保育現場に強要するものであり、子どもの権利よりも国家の意向が優先されていることを示しています。

その最たるものが「国旗・国歌」に「親しむ」という記述です。「国旗・国歌」への賛否は別として、歌詞の意味もわからない子どもに「わらべうた」のように「国歌」を歌わせる、「国」とは何かも理解できない子どもに「国旗」に親しませるなどは、国家への“愛着”を強制的にすり込むものであり、主体的な子どもを育てるという点で問題であるとともに、憲法19条「思想良心の自由」に反するものでもあります。

安倍首相がめざす「教育再生」

コラム



「教育再生は経済再生と並ぶ、日本国の最重要課題であります。もちろん、安倍政権にとりましても最重要課題であります。『強い日本』を取り戻していくためには、日本の将来を担っていく子供たちの教育を再生することは不可欠でございます。教育再生の最終的な大目標は、世界のトップレベルの学力と規範意識を身に付ける機会を保障していくことであります。」(2013年1月、教育再生実行会議での安倍首相のあいさつ)

安倍首相は、第1次政権時だった2006年に、愛国心などについて書き込んだ改正教育基本法を成立させ、そのもとで設置された教育再生会議は「道徳の教科化」を打ち出しました。これに基づいて、2018年から施行されます。

② 「できない子ども」と「できない保育者」がつくりだされる？

「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」の10項目の中には、「友達と折り合いを付けながら、きまりをつくったり、守ったりするようになる」「公共の施設を大切に利用するなどして、社会とのつながりなどを意識するようになる」「自然への愛情や畏敬の念を持つようになる」「標識や文字の役割に気付く」などが並び、これらを達成することが小学校への円滑な接続において重要であるとしています。しかし、子どもの興味関心は一人一人違いますし、できることやできないこと、わかることやわからないことも然りです。その時々のお気持ちでも変わります。それなのに、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」が画一的に打ち出されているのです。このようなことが至上命題になれば、「できる」「できない」という表面的で単純な評価が横行します。その中で「できない子ども」がたくさんつくり出され、その子どもを指導する保育者は「できない保育者」にされてしまいます。

また、「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」は、第2章4(2)イで「(小学校教師と)共有するなどの連携を図り、保育所保育と小学校教育との円滑な接続を図るよう努めること」と書かれています。これは、保育所を小学校への準備施設と規定しているとも読み取れますが、保育所は小学校の準備のための施設ではありません。乳幼児期にしか味わえない喜びや楽しみをとことん味わう場所なのです。

安倍首相が「教育再生」の名のもとに進めようとする「道徳教育」「愛国教育」は、教育勅語を幼稚園児に暗唱させるなど「愛国教育」を推し進めてきた森友学園の教育に通じます。それは安倍首相が国会において「妻からですね、この森友学園の先生の教育に対する熱意は素晴らしいという話を聞いております」「いわば私の考え方に非常に共鳴している方」と答弁していることに表れています。指針の改定について議論した厚生労働省の有識者委員会の複数の委員は、「国旗と国歌に関する議論は一切なかった」と話していますが、議論がなかった国旗と国歌が入れられたことが、安倍首相の「教育再生」の影響を物語っています。



③ 現場の実情が考慮されていない？

第5章では、保育の質を高めるために、職員の資質を向上させる組織的なとりくみが必要だとしています。そして、施設長の責務として「職員の勤務体制の工夫等により、職員が計画的に研修に参加し、その専門性の向上が図られるよう努めなければならない」と書かれています。確かに、保育の質の向上に職員の学習は欠かせません。しかし、研修等に参加することを施設長の責務にとどめてよいのでしょうか。今、保育現場は、慢性的な保育士不足が続いています。しかも、業務量は増加の一途をたどり、日々の事務をこなすのでやっとなです。年次休暇の取得もままならず、勤務のローテーションを組むことすら困難な現場が多数を占めています。「勤務体制に工夫等」で「計画的に研修に参加」できる職場はごく限られているのです。専門性を高めるため、そして、研修に参加できるようにするためには、ゆとりを持って働ける保育条件と労働環境の整備・改善が必要だということを明記するべきです。



いくらなんでも先走りすぎ——都内A区の対応

2月、東京のA区は、厚生労働省が保育所保育指針案を公表し、パブリックコメントを求めている時期にもかかわらず、先走って「改正案において、国旗について『保育所内外の行事において国旗に親しむ』という表現が盛り込まれました。(中略) つきましては、保育所保育指針の改定前ではありますが区立園における国旗の掲揚について下記の通り実施をお願いします」と、卒園式と入園式に国旗を掲揚するよう各公立保育所に通知しました。1999年の国旗国歌法制定の際に、政府は「義務付けは行わない」「無理強いて斉唱させれば内心の自由に関わる」と答弁したものの、実際には小中高校での強制がエスカレートし続けていますが、保育現場でも早くも出てきています。

私たちの課題

1 保育内容は現場でつくることに確信を持ち、 国家・自治体当局の不当な介入を阻止しよう！

指針の冒頭に、「各保育所は、この指針において規定される保育内容に係る基本原則に関する事項を踏まえ、各保育所の実情に応じて創意工夫を図り、保育所の機能及び質の向上に努めなければならない」と書かれているように、保育内容は、現場でつくるものです。国家や行政側が、保育内容にまで介入することは許されません。そこに確信を持ち、目の前の子どもたちの要求に即した保育を実現するために、不当な介入を阻止しましょう。

2 学びたい研修の保障や労働条件の改善を求めよう！

「指針」は、研修の必要性を強く主張しています。保育の実践力は学習によって磨かれますから、研修を含む学習は大切です。しかし、参加すればよいというものではなく、現場や個人が学ぶべきことや学びたいことを学ぶ、これが必要なのです。参加したい、学びたいと思う研修に参加できるようにすることが必要です。日中に研修に参加するとすれば、それを保障する人員が必要になります。夜間の命令研修であれば超過勤務手当が支払われなければなりません。研修の保障とともに、労働条件の改善や賃金の保障を求めましょう。

3 最低基準の改善や待機児童解消など、保育の諸問題の 解決の方が先だという世論を広げよう！

「指針」にある内容の多くは、子どもの権利とすこやかな発達を保障するために必要なものです。しかし、それを保障する最低基準は戦後からほ



とんど改善されず、それどころか規制緩和の中で基準の弾力化がすすめられています。そうしたことによって、保育士の負担は増え続け、さらに賃金は全産業の平均より月に10万円も低いため、離職者が絶えません。そのような状況の中で待機児童があふれているのです。保育を巡る問題は山積しています。これらの改善なくして、子ども・保護者・保育者のいずれにとっても安心・安全で質の高い保育は実現できません。それぞれの地域の問題も含め、それらの解決の方が先だという世論を広げる運動を進めましょう。

おわりに……「改定」内容の問題を保育現場に 持ち込ませないために

政府は2018年4月から「改定」内容を保育現場に徹底するための周知期間に入っています。

私たちが何もせずに放置すれば、このパンフレットで指摘したさまざまな問題が保育現場に持ち込まれてしまいます。子どもたちにとって好ましくないものを保育現場に持ち込ませない、これは地方自治体の役割です。

「よりよい保育がしたい！」という保育者の思いを現場で実践していくために、今回の「改定」内容はここがおかしいと広く知らせていきましょう。

そのためにも

- ①「改定」内容の問題を保育に関係するすべての自治労連組合員が知り、理解しておくため、大小の学習会を開催しましょう。
- ②「改定」内容の問題を組合員にとどめず、広範な保育者、保護者にも知ってもらうため、それらの人たちも対象にした学習会・集会を開催しましょう。
- ③自治体当局に対しては、「指針」が改定されたもとでも、おかしいものを保育現場に持ち込ませないのは自治体の責任であることを明言させ、政府に対し「指針」のここがおかしいと意見表明させましょう。

保育所保育指針のいいところは大いに活用し、おかしいと思うところや目の前の子どもたちにふさわしくないと思うことは拒否をする。それを貫くために、そして、この国の保育の質を高めるために、保育者の処遇や労働条件を改善するために、職場・地域で奮闘しましょう。



自治労連は、よりよい保育を実現するため、第25回目となる自治体保育労働者の全国集会を2月に長野県上田市で開催。900人以上が参加。写真は、地元保育士たちによる寸劇「保育ってなんだ」

国民から寄せられたたくさんの意見も全く無視



コラム

③

厚生労働省は、保育所保育指針案を公示してから1カ月、ホームページなどを通じてパブリックコメント（意見公募）を行い、2772件の意見が寄せられました。（2月14日～3月15日）

2772件も意見があったのにわずか8件にまとめられ、回答は6件しかなく、意見を反映して訂正することもしていません。たとえば、「(前略)『幼児期の終わりまでに育ってほしい姿』について、多くの保育所で現在行われている発達段階を踏まえた丁寧な保育や園での生活が、『小学校就学時の具体的な姿』という全く異なった価値観から子どもに強制されることを懸念する。」に対して、「(前略)『幼児期の終わりまでに育ってほしい姿』を保育所・幼稚園・認定こども園で共有することは、小学校教育との円滑な接続を図る観点からも重要と考えております。また、保育所児童保育要録等において、子どもたちの成長を評価、記録する際には、他の幼児との比較や一定の基準に対する達成度についての評定ではなく、一人一人のよさや学びの状況等を捉えて行うべきものであることを解説書で記載し、ご懸念のようなことにならないよう周知していきます。」と答えています。「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」は「一定の基準に対する達成度」を測るものではないと言っていますが、このように表記してしまうとそれがひとり歩きし、「できる、できない」という達成度を測ることになってしまうのです。

資料はこちらから検索できます

厚生労働省資料



● 保育所保育指針

パブリックコメント

- 「保育所保育指針の全部を改正する件」について寄せられた御意見について
(雇用均等・児童家庭保育課)



自治労連(書記長談話)



- 「保育所保育指針」の改定にあたって(談話)
2017年4月24日

