



第5章イギリスの現行保育制度 : M. Hughes & Others, NURSERIES NOW.(1975)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-03-11 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 川原, 佐公 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.24729/00003599">https://doi.org/10.24729/00003599</a>

<翻訳>

M. Hughes & Others : NURSERIES NOW. (1975)

## 第5章 イギリスの現行保育制度

川原佐公

今回の翻訳書の全体内容は、次のようなものである。  
著者より、第5章のみの翻訳許可を得たので訳した。

### 「NURSERIES NOW」

#### *A Fair Deal for Parents and Children*

MARTIN HUGHES

BERRY MAYALL

PETER MOSS

JANE PERRY

PAT PETRIE

GILL PINKERTON

Penguin Books

#### 第一章 保育所の功罪……母親にとっての利点

1. 保育を求めるすべての母親に保育所を用意すべきである。
2. 1の原則は日本で言うところの「保育に欠ける」場合のみについて言うのではない。
3. 保育所利用は母親の望む時期（年齢について）から望む時間だけ需要に応じるべき。
4. 理由：複雑な現代社会生活において（勤労者階級の）母親は家事労働その他において過重な労働を担っている。

5. 働く母親については当然の事である。
6. 家事に専念する母についても必ずしも自分の意志でそうしているのではない。  
このために強いフラストレーションを感じている。
7. 3人の母親の談話をもとにして、以上の点を説明。

### 第二章 子供にとっても利点あり

1. いつも疲れた状態にある母親と一緒にいることは子供にとって良いことではない。
2. 満足できる状態にない家庭に対する補完的役割を持つ保育所。
3. 保育所の持つ教育上の潜在可能性の強調。
4. 短期的効用と長期的効用。
5. 保育所は子供にとって害になるのか？
6. 乳幼児は本当に母親だけとの関係を必要としているのか？
7. 保育所利用に対する反対意見。
8. 保育所で病気をもらおうと言う意見に対して。
9. 二歳以下児の保育について。

### 第三章 保育所利用に反対する意見

1. 私達のころには保育所なんか無かった。
2. 産んだ子供の面倒くらい自分でみるべきだ。
3. いつから保育所に行くかは親の決めるべきことではない。
4. 同じ費用を親に払ってやれば良いではないか
5. 男でも大勢失業しているのに母親まで働くことはない。
6. 保育所以外に子育てを負担しあう方法はないのか。
7. 保育所だけで母親の問題全部を解決せねばならないのか。

### 第四章 色々な種類の保育サービス

公立保育所、保育学校と保育学級、プレーグループ、私営・私立保育所、登録家庭保育、職場保育所等現行制度の保育サービスの説明。

第五章（全文訳）

第六章 古くからの問題に対する新しいアプローチ

1. 第五章で提起された問題の解決法は？
2. プレイグループでの延長保育。
3. 保育学校・学級での延長保育。
4. 複合利用の試み
5. 教師の保育所派遣
6. 保育所と保育学校の事業の合同化。
7. 調整か統合か。
8. トーマス・コラム児童センターの試み
9. 地域（近隣）共同体経営の保育所
10. 未来の保育センター

第七章 家庭保育——家庭保育にも役割を負わせるべきか？

1. 経済の悪化と家庭保育の進出
2. 家庭保育の保育者がおかれている法的地位。
3. 職業としての家庭保育。
4. 家庭保育で提供可能なケアの質。
5. 家庭保育提供者は母親らしいケアができるのか？
6. 家庭保育は親の都合に合うのだろうか。
7. 政府の家庭保育に対する裏腹な考えかた。
8. ボランティアによる保育計画。
9. 家庭保育提供者と“保育を優先させるべき児童”との関係
10. 家庭保育の将来は？

第八章 では親は一体これで良いのか？

1. 親と従事者：意志疎通との統制
2. 二つの世界
3. 保育所でのコミュニケーション
4. 保育教育の目的についてのコミュニケーション

5. だれが決定権を持つのか。専門家の役割。
6. 保育所経営への親の参加について
7. 親とプレイグループとの関係。
8. 地域共同体保育所：親の運営決定権

### 第九章 早期教育——果たすべきより多くの役割

1. 遊びを通じての学習
2. 遊びだけが学習の方法なのか
3. 学校教育諮問委員会の言語学習計画
4. 5歳未満児への水泳教育
5. 遊びと“実際生活”
6. かくれた価値（教師達が教育の中で意識せずにおることの価値）
7. 性別によるステレオタイプ化された役割
8. 保育所での男性
9. 性差別主義にもとづかない書籍と教材
10. 子供の遊びへの介入について

### 第十章 何をせねばならぬのか？

1. 私達の呈示する保育所像はこうだ。
2. それは実現可能なのか？ 保育所の政治学
3. どの道を進むべきか。

## 第5章 イギリスの現行保育制度

本章では学齢前サービスの全体像について概観し、さらに本書のまず最初の部分で主張したような施策がどの程度まで実施できているかを探ってみたい。問題は3点に絞られよう。現行制度は子供を保育所に入れたいという親のすべてに保育の場所を提供しているか。

何歳から保育を受けられるかについて、また、1日何時間の保育が受けられるかについてでどれほどの選択ができるか。

現行施策の組織体系は、子供のケア、遊び及び教育のニーズを充たす最善の方法

といえるか。

以後見てゆくように、全体としての現行制度はこの3点のどれについても満足だというには程遠いと言わねばなるまい。全定員を合計しても保育所へ入れたがっている親の希望を充たす半分ほどのものしかなく、しかも定員の圧倒的な部分が3～4歳児について1日2時間半の短い保育をするものに限られている。加えて、施策が「保育」を提供するものと、「教育」を提供するものとに分割され、これが不公平な2列縦割りの制度をもたらし、保育所での教育を最も必要としている子供が、その保育を最も受け難いという結果になっている。このような問題はあきらかに現に保育所で働いている個人の誰かに責任があるというのではなく、しっかりと根を下ろしてしまった経済的、組織的問題に基づくものであって、その影響は現行制度のあらゆるレベルに及んでいるようだ。保育所、プレイグループ及びその他の全施策を合計してみても、その定員総数は保育を望んでいる親の数には遙かに及ばない。12～13頁の表で分かるようにロンドン、ロソホデール、オックスフォードシャー、それにファイブで行われた調査、さらには全国人口調査局(OPGS)の調査も国全体で全就学前児童の3分の2が保育所への入所を望んでいることを示している。しかしながら既にみたように保育所設備は定員全部でも児童総数の40%しかなく、しかもこの中の5分の1以上は元来5歳未満の児童を対象としない就学直前保育なのである。

地方によっては状況が著しく悪い所があるが、それというのも地方自治体は、たとえば小学校や小児診療所などの場合とは異なり、法的に就学前施策について責任を負わされているわけではなく、従って、その地域のサービスのレベルは当該自治体の姿勢により著しい差が生じる。自治体によっては5歳未満児に相当な優先性を認めその地域でかなりな程度の公的サービスを達成している所もあるが、一方では殆ど何の手だても行わず民間のプレイグループや私営の保育所や個人預かりに問題の処理を任せてしまっている自治体もある。このことは次の第2表を見れば明らかである。この表は全国で公的施設が最も充実している5つの自治体と、最も遅れている5つの自治体とを示している。付属資料にはイングランド、スコットランド及びウェールズの全自治体における同様の数字を挙げておいたが、これを見ても地域が異なればあらゆるタイプのサービスにおいて随分状況が違うことが分かるだろう。

地域毎にサービスが均等ではないのと同様に、社会階層相互の間にもサービスの不平等が見られる。OPGSの調査によれば、保育については全階層を通じて平均し

た強い要求があるにも拘わらず、実際に保育所入所を得た家族の割合は専門職や管理職の家族（40%）の場合、半熟練的、乃至は非熟練的職業の家族の場合（24%）に比べて遙かに高い。似たような不公平な状況は職業の差による場合よりも住居の差異を見ればもっとはつきりしている。OPGSの調査は、同年齢の他の児童に比べて、住居状況の良くない児童にはより少ない保育の機会しか与えられていない。「1」置かれている状況からして公立保育所への入所を優先させるべきだとされている児童、たとえば、片親でしかもその親が働いている子とか、甚だしく“社会的に不利な”状況にあると認められるような児童でさえも、必ずしも入所が保証されているとはいえないのである。1976年には、全国で凡そ12,000人の、公立施設入所の優先性があるとされる児童の入所待ちリストがあったが、これは全保育定員のほぼ半数にあたる。

**第2表 地方自治体運営の保育施設が高密度である自治体と低密度である自治体の比較**

**5歳未満児1,000人に対する定員数**

	公 営 保育設備	プ レ イ グ ル ー プ	民 間 保 育 設 備	合 計	学 級 受 け 入 れ
<b>高密度地域</b>					
マンチェスター	212	57	21	290	84
グイネッド	183	129	8	319	66
中グラモーガン	147	58	10	215	118
西グラモーガン	124	49	7	180	134
内ロンドン教育機構	125	102	64	291	55
<b>低密度地域</b>					
ウィルトシャー	1	130	29	160	70
グロスタシャー	3	159	43	205	69
西サセックス	7	172	60	239	30
ブラムリ	6	242	58	307	50
ケ ン ト	8	137	66	211	36

公営保育設備：保育学校・保育学級・公立保育所・自治体運営のプレイグループをいう。

プレイグループ：民間及び一部私営のプレイグループをいう。

民間保育設備：工場保育所・私営及び民間の保育所並びに登録済個人預かりをいう。

学級受け入れ：学級に受け入れている5歳未満児の定員をいう。

数字算出のさらに詳しい方法については付属資料参照のこと。

## 個人に与える結果

先に挙げた数字は、不公平で行き当たりばったりなやり方で配分されているばかりか、膨大な数の入所できないでいる人達の圧力を受けて悲鳴を上げている保育所制度の憂鬱な姿を描き出している。これらの数字はいったい利用者個人個人にどんな結果となって現われているのか。まずもってはっきりしているのは子供を全く保育所に入れて貰えない家族が数えられない程の数に上り、この母親や子供たちは保育所に入ることでも得られたかもしれない利益を諦めるか、最もましな場合でも、ずっと先まで待たされるしかなかった。このような家族の殆どは保育所に入れなかった結果として、次に述べる家族のように、かなりの困難や惨めさに耐えねばならなかった。次の話は、当初雑誌スペア・リップに掲載されたものだが、母親が休暇から戻った時に社会福祉省事務所の保育担当者から手紙が二通来ているのを見つけるところから始まる。

「1通目の手紙には私の子が今行っている保育所の措置を見直すことになっていると書いてありました。次の学期にも保育所に入れて置きたいのなら、私の行ってる大学から現在履修中の科目、履修期間。それに修了した後の就職先について証明を受けて申し出るようにと書いてありました。何と云うことだ！もう何度も言っているのに、2通目の手紙を開きながら私は思いました。この手紙は随分短くて、返事が無いので息子さんは保育所を退所になりました。とだけ書いてありました。“大変だわ”と小さな声で言いながら、私は坐り込んで考えてしまいました。保育所の所長には休暇が終わればニアツをまた保育所で預かって欲しいとはっきり言ってあったのに。尋ねられて、私は勉強が残っているから次の学期も大学へ行く予定だと答え、講義の登録証も見せたのです。

勉強を続けるにはどうしてもニアツを保育所で預かって貰わねばなりませんでした。職業に就き自立した生活を送れるようになるにはどうしても基本的な資格を何か身につけねばならないのですから、保育所は欠かすことのできないものでした。

私はニアツを担当している訪問保健婦のところへ行きました。この人は、私達が引っ越したのもう自分の担当地域とは違うと言い、でも保育所に関しては同じ地域になっている筈だとも言いました。そこで私は家に近いもう1人の保健婦に話に行ったのです。

私が事情を全て話すと、気の毒だが社会保障省の地域事務所に行くしかない。そこででならんとかなるかもしれないと言われました。



私はそこへ行きベルを鳴らすと待合室へ通されました。長い間待たされ、ニアツはじっとしていませんし、イライラはつのるばかりでとても疲れました。やっと女の人が入ってきて名前と住所を尋ねましたので、私の事情を話しました。その人は直ぐに部屋を出て行き新しい申請書の用紙を持って戻って来ました。気の毒だが既に退所になっているので再申請するしかないと言うのです。私は用紙をもってやっとの思いで家に帰りました。

明るく日は保育担当官に直接会って事情を全部話したほうが良いと思い、朝に電話をして午後に会いに出掛けました。長い時間まって、小柄な中年の女性が私の名を呼んで、面接室に入りました。ニアツを1人で家に残してきたので心配でした。出るときニアツは寝ていたのですが、どうも落ち着きませんでした。彼女は色々と質問を始めました。

“これからまだどれ位の間勉強を続けるのか？大学を終えればどうするのか？どの大学へ行ってるのか？大学の住所は？電話番号は？1日何時間大学へ行ってるのか？週に何日行くのか？”など聞かれました。

私は辛抱強くそして丁寧に、しかしもう前に何回も同じ質問に答えたと言いながら、答えました。しかし彼女が私の将来の職業についてまた色々と言いだしたときに辛抱できなくなり、子供を1人で家に残してきたので、もう帰らねばならない。でも保育所へはどうしても早急に入れて欲しいと言いました。退所は私達がもう保育所は要らないだろうという推測だけで決められたことで、こうして自分で来てどうしても入れて欲しいと言ってるのだからニアツをもう1度入れて貰うことは出来ないのかと言いました。

“子供を1人にして置いて来たんですって？”狐のような顔をして彼女は言いました。“そんな事をしてはいけません。法律違反ですよ。”“貴女のお子さんは保育所を退所になっています。もう別の人が入ってるので空きはありませんよ。”“午後だけでもいいんです。どうにもならないんでしょうか？私は言いました。

“待機のリストには沢山の人が載っています。随分多勢の人です。皆長い間待ってるんです。”決めつけるように彼女はいいました。“残念ですけど、待って貰うしかありません。どうにも出来ません。”

家に歩いて帰る途中も途方に暮れて、どうすれば良いか考えても答えは出ないし、頭の中にはあの女の人の狐のような顔が浮かんで来て、“子供を1人ぼっちで家に置いてきたりしてはいけません。法律違反ですよ。”という声が何度も聞こえてきまし

た。それから後は家まで走って帰り、部屋に飛び込んだのですがニアツは目が覚めて死ぬほど泣いていました。

何日かの間私は家で何が出来るか何度も何度も考えました。ニアツが保育所に入れない間は大学には戻れません。一緒に大学まで連れて行くにはまだ小さ過ぎるし、まだ随分寒いのでこんな小さい子は表に連れて行けません。それに大学には保育設備もありません。そこで私は会えるなら誰にでも会い、行くなら何処にでも行こう、誰かが何処かで何か教えてくれるに違いないと思いました。

ある朝、前に知っていたソーシャル・ワーカーに電話をかけた理由を言って会って貰えないかと頼みました。何日か後の約束をして会ってくれましたが、彼女は優秀なソーシャル・ワーカーなら誰でもそうするように、私の話を注意深く聞き、私にだけ話させるようにしました。話を終えてから私は助けて貰えないかと言いました。彼女は難しいと思うが社会保障事務所に連絡してみて、その結果を知らせてあげると言ってくれました。

ニアツを小児診療所へ連れて行った時に、私達は新しい訪問保健婦に会いました。私は前の保健婦さんが自分で保育所をみつけてくれたこと、とても良く助けてくれ思い遣りがあったかを思いだしていました。でも今度の人は熱心さが無く冷淡だと思いました。私はこの人に何か他に方法は無いのか、どうしたらよいか教えて欲しいと言ったのですが、自分の仕事ではないしあまりよく分からないのだと言うのです。

その後2ヶ月私の生活はまひしたようなもので、大学へは1学期間行けませんでした。

集中することは全く無理で、家で物を読むなどもとてもできませんでした。次の学期は1月に始まることになっており、この学期はどうしても出席しなかったのです。私が苛立っていたのは只大学に行けないという理由だけからではなく、家に居てぼんやりと座っているだけで、どっちつかずな、これから何をすれば良いのかも分からないことからきてるのだと思いました。その上、私の気分は恨みっぽく、怒り易く、意地わるになり、それでニアツが一番傷つくことになったのです。あの子をしょっちゅうぶってばかりするようになり、あの子のすることは何でも悪いことのようにおもいました。

夜になり周りが静かになると、疲労と落胆との間に、私よりも多く子供がある未婚の母親達のことが目に浮かび、彼女達が立ち向かって行かねばならぬ困難につい

て考え暗い思いになりました。今では何故全く非の打ち所の無い人間がどうして残酷なだけなものになってしまうのか、よく分かるのです。」

入所に対する需要が供給を上回るになると、供給を管理している者は、選抜システムの導入を余儀無くされる。先の母親の例に見られるように、これは、地方自治体の直営保育所で最も厳しい状態になって現れるが、保育学校や保育教室でも（特に終日保育を望む場合には）そしてプレイ・グループでさえ（子供を週に何回預かって貰うかということについては）かなり厳しい状況が起こるのである。何処で実施されるにしても、選抜システムはシステムを管理する者と対象となる人々との両方に人間の最悪の部分を買わにさせ、利己心や緊張や敵意が現れて来るのは避けられないこととなる。母親達は自分の子が生まれた途端に保育学校の入所登録をしたり、保育所に入れて貰う為に自分達の状況についてことさらに悪い面を強調したり、嘘をついたりし、更には、通知書を比べ合せて自分がは入れないのにどうしてよその子がは入れたり、週の保育回数が多かったりするののかと思い、担当者が不公平だとかひいきをしていると非難することとなる。

関係職員にとってもこのような状況は同様に辛く不愉快なこととなる。入所需要の圧力が強まると、どの家族に本当に入所の資格があり一番困った状況にあるのか、判断せねばならないこととなる。自身と子供の生活を支える為に働かねばならない未婚の母親をとるか、3人の小さな子どもを連れて狭いアパートに住む、家族誰一人として英語が話せないベンガル人の母親のどちらを入所させればよいのか？こんな状況の場合は公平であることが不可能であるばかりか、関係者の誰にとっても決定に到るまでの過程は甚だ不愉快なものである。しかも入所決定が済んだからといって選抜システムの影響がそこで止まるわけでもない。1人の母親がとりわけ厳しい事情にあるということでその子に入所が認められた場合、職員としてはその母親のことを“あまり親として相応しくない親”という眼でみて、その母と子をそのつもりで取り扱う。母親の方とすれば入所せんが為に相当に個人的な事情まで打ち明けさせられたという悔やみの気持ちを持ち、しかも職員には、退所させられることを恐れて生活が良くなってもうっかり口に出せないと考えるかも知れない。

## 公的資源と“低コスト”施策

現在見られる保育所の定員不足は、長年にわたって学齢前施策に纏わってきた慢先の施設不足が直接反映したものであり、特に母親と幼児に対する国が示す優先

度の低さと関与の欠如とを反映している。学校、病院、小児診療所等の他の施策と同様に、保育所も設立と運営にかなりの財源を要するし、どの施策でもそうだが、国による相当な財政的及び政治的関与無しでは大規模な改善は望めない。にも拘らず、この国では学齢前施策に対する国からの負担は一貫して情無いほど少なかったし、今でも少ない。1977年において、公立の保育所、プレイグループ、保育学校、保育学級の定員はこれらを全部足しても僅か約162,000名にしかならず、これは全学齢前児童数3,000,000人に対応すべき数字なのである。

対照的に、つまり国によるこの怠慢の直接の結果として、民間及び私営機関が運営する保育所やプレイグループ、それに個人預かりなどで保育される児童数の恐ろしい膨脹が起こっている。1977年にはこれらの形態で保育される児童数は495,000名にも上り、実に公立学齢前施策によるケアを受けている児童の3倍にもなった。

学齢前施策を所管する2つの政府省庁、保健社会保障省と教育省は現状を充分承知している。1978年1月に出された両省の連名通知は、「両省は、5歳未満児の為の利用可能な施策は当該児童の為に適切な手段を充足するには未だ程遠い状態であることを認める。」〔3〕と述べている。経済縮少と公費支出削減の時期にあたって、政府が示す解決策は、「低コスト」サービス——即ち、プレイグループと個人あずかり——利用の増大提唱であった。この政策は1976年に、当時の保健担当相デイヴィド・オウエン博士が、『5歳未満児に対する低コスト保育施策』に関する省際間会議の冒頭発言で述べて明らかとなった。〔4〕

『会議の主題は低コストである。我々は望ましいものが何かを討議する為に集まったのではなく、実現出来ることをとにかく成し遂げたいのだ……既に存在し、実地で十分に検証済みの低コスト策としては最善の事業を、抜本的に拡大することによって零歳～4歳児対策の改善が可能である。私は、この最善の事業の拡大を現在の我々の中心的課題とすることを提案する。』

政府の閣僚が真面目な顔で“低コスト”施策を提唱出来るという事を見ても保育所がどんな扱いをされているかを語って余りあると言えよう。我々は“低コスト”大学だとか、“低コスト”高速道路とか言う話は殆んど聞いたことがない。だが確かに何故“低コスト”施策にそれほど魅力があるのかは良く分かる。プレイグループや個人預かりを中心とする施策は保育学校や保育所を中心とする施策に比較して遙かに低額で運営できる。経費はプレイグループに対する少額の補助金、個人預かり事業への遊具手当とごく少額の補助金、それにこの種の事業の開発の拡大にあたる

市町村職員に対する給与の支払等に限られるからである。

問題の焦点を国にかかってくる経費と言う点だけで見るのは、現状のごく一部のみを見ているに過ぎない。良質の児童ケア施策は決して安上がりでは運営できず、“低コスト”と称する施策は、どんなものであれ親や従事者の負担で成り立っているか、または質の良くないものであるかの、どちらか、時によっては両方だと言える。この事実は公的施策と“低コスト”施策の双方を直接比較すれば一目瞭然である。〔第4章参照〕公的施策に比較すると“低コスト”施策は、

- 親の経済的負担が高く
  - 利用設備が貧弱で、屋外スペースを欠くことが多く
  - 玩具や遊具の為の経費も限られており
  - 無資格職員の比率が遙かに高く
  - 従事者の給与労働条件は劣悪である
- などと言えよう。

このような格差を見れば、何故“低コスト”サービスに子供を預けている親達のあれ程多くが公営保育所の方に入れたがったかという、その理由を説明するにも及ばないだろう。先の全国人口調査局（OPCS）の調査をみても、プレイグループを利用している母親のおよそ3分の1が、出来れば子供を保育学校か保育学級にやりたかったと考えているのに反して、この逆は僅か3%であった。個人預かりはプレイグループより更に人気が無く、全国人口調査局（OPCS）の調査は、“個人預かりを利用している親の圧倒的多数は、これ以外の施策利用を希望している”と述べ、トーマス・コラム研究所（TCRU）の調査では他の手段が利用可能であっても個人預かりを利用すると答えたのは、面接した229人の母親の中たった2人に過ぎなかった。

〔5〕

我々はプレイグループや個人預かり、一さらに言えばより一般的な意味での民間従事者やボランティアなどが、理想とする保育制度にとって不要だなどと言いたいのではない。ましてや、保育所はどれもいたれりつくせりの設備が整えられ、職員も経験豊かな有資格者ばかりでなければならぬと言ってはしない。しかしながら、なんとしても重要な点は、あらゆる形式の児童ケアは、敷地・屋外スペース・設備について一定の認められた基準に達していなければならず、職員の大部分がなんらかの資格を持ち、相応する給与を受け取り、適切な労働条件の下にあらねばならぬ、ということであり、そして更に、これらの基準が充たされる為の念入りな監査制度

と規則とが不可欠だということである。

プレイグループや個人預かりがこのような要件を充たしてはならない理由は何もない。

ところが、以後見るように、このような事業の開発は、真の実現を図るには少なからぬ経費の投入を要するものである。良質の保育サービスは安価では得られないし、“低コスト”の解決策を提唱するなどという政策は疑いの眼で見なければならず、またそう見られても当然だといえよう。

#### 入所の制限

我々は、第1章で保育所が親にとっての最大の利便となるには、子供が何歳から保育所へ入り、毎日何時間保育を受けられるかについて、親の側に完全な選択が許されねばならないと論じた。現行制度は一見この種の選択を提供しているようにみ

第3表 各種保育施設の入所資格制限事項

施設種別	年齢制限	保育時間制限	その他の制限
プレイグループ	3歳乃至4歳に達していること。但し2歳半でよい所もある	2時間半の短時間保育	殆どは母親に当番をさせる
学級受け入れ	4歳後半のみ	殆どが修学時間と同一	—
保育学校及び学級	3・4歳児のみ	殆どが2時間半の短時間保育	—
私営保育所	2歳未満児を受け入れる所は非常に少ない	—	非常に費用が高む
職場保育所	2歳未満児を受け入れる所は非常に少ない	—	従業員のみ利用可
公立保育所	乳児を受けない所もある	—	優先児童のみ
個人預かり	2歳未満児を受けない所もある	—	預かる人が条件を出すこともあり

える。というも、第4章で見たように、様々な保育時間と開始年齢とがあつてかなり広い異なるタイプのサービスから成っているようにみえるからである。だが制度を子細に見ればこの選択は幻想に過ぎないことが明らかである。第3表が示すように利用可能な施設にはかなり厳格な制限があり、しかも圧倒的多数の施設は保育時間が2時間半程度の3及び4歳児を対象とするものだとということがわかる。

これらの制限事項の与える全般的影響として次のことが考えられる：

- もし貴方の子が3歳未満であれば、貴方が“優先”ケースであるか、職場に保育所があるか、それとも個人預かりに預ける余裕がない限り、終日であろうと1日のある時間のみであろうと保育所に子供は預かって貰えない。
- もし貴方が終日保育（7時間以上）を必要とする場合は、その子の年齢に拘らず状況は殆ど同じである。
- もし貴方の子が3歳に達しており、修学時間（6時間）と同等の保育を要する場合には保育学校もしくは保育学級で6時間保育を受けられるかも知れない。（だがチャンスはあまり大きくない）その子が5歳に近ければ幼児学校に入所できるかも知れない。
- 貴方の子が3歳に達していて短時間保育のみで足りる場合なら、大抵の場合保育所に入所できるだろう。とはいえ、必ずしも貴方が一番望んでいる施設に入れるとは限らない。

利用可能な施設の種類の厳しい制限があるのみならず、これらの施設を提供される場合には、“そのまま受諾するか拒否するか”方式で答えを迫られ、親は差し出されたものに自分から合わせるか、せめて他をあたるしかない。勿論、保育所の職員にも気を利かせてくれる人がいて特別な事情があれば多少規則を曲げてくれることもあった。例えば、まだ2歳9ヶ月だが“もう大丈夫”そうだから保育学校に入れてあげようとか、“午前中のみ”の保育になっているが、金曜はお母さんの仕事が遅いので昼食の後もみてあげる、とか言って貰えることもある。一方、保育所によっては規定の保育時間にとっても厳しくて親に辛くあたる所も少なくない。

「レイチェルの保育時間を延長して貰う為にあそこ（保育所）でちょっともめました。なんとというか、行き詰まりに落ち込んだような具合でした。訪問保健婦に会いなさいと言われて行ったらその人はソーシャル・ワーカーに会えたと言うんでしょう。私にはソーシャル・ワーカーは要りません。前にも1人会っているんですが、こ

の人には私の頼んでいることにもっと力を入れて欲しいと言いました。このソーシャル・ワーカーとは随分ともめたり嫌な目に会わされたりして、それが今でも続きますよ。私の役に立つようなことは何一つしてくれませんでした。このワーカーはいっぱしの心理学者気取りで、それが気に触るったら……結局保育所はレイチェルをみしてくれることになったんですけど、ソーシャル・ワーカーの所へ行かされたり、この人が全く役に立ってくれなかったりして、本当に腹がたちました。皆でよってたかって私を子供扱いしてとおもいましたよ。ともかく私を信じてくれないんですから。私の代理人でない駄目だなんて、裁判に出てるわけじゃあるまいし。何やかやで随分うろろうさせられてとても腹がたちました。」

親は何を望んでいるのか？

3・4歳児に対する僅か2時間半だけの保育に圧倒的な重点が掛けられているのは、言う迄もなく子供は3歳になるまで母親の許を離してはならず、その後もせいぜい2・3時間に限るという考えの直接の反映である。第2章でみたように、この考えには充分で納得のゆく科学的根拠がある訳ではないのに、学齢前対策に当たっている政府の二つの省、保健社会保障省と教育省、更には学齢前プレイグループ協会(PAA)によって受入れられているのである。しかしながら大多数の親はこの見解に賛同しない。第4表はトーマス・コラム研究所(TCRU)がロンドンの三地域で実施した、異種の施設に対する要求についての調査結果である。

この調査によれば殆どの母親は制度が推奨する3歳よりもずっと早くから子供を保育所に入れたがっていることが明らかである。合計すると3歳未満児を持つ母親の43%が何等かの形の保育施設を利用したいと考えており、この願いは子の年齢が進むにつれ、つまり乳児の場合で17%であったのが2歳児では73%と強くなって行く。この調査はまた保育所に入れたいと考えている母親の半数以上がパート保育、即ち1日当たり4時間以内の保育を望んでいることも示している。このグループの中でさえ保育を希望する時間の幅はまちまちで、平均的なプレイグループや保育学校の2時間乃至2時間半をというものから、昼食時間を越える迄保育が必要な3時間乃至は4時間もというもの迄ある。更に、ほぼ同数の母親が終日保育(1日7時間以上)を望み、全体の4分の1弱が就労時間(5～6時間)と同じ時間の保育を望んでいる。



第4表 母親が保育を望む比率（百分比）内ロンドン三地区調 年齢別

1日当たり保育要望時間	児 童 年 齢 別					全年齢
	0～1	1～2	2～3	3～4	4～5	
現在保育を望まない	83	56	27	10	9	36
保育を望む時間別						
1～4時間	1	10	31	43	31	25
5～6時間	0	8	8	24	36	15
7時間以上	16	26	34	23	24	24
望むものの計	17	44	73	90	91	64

この調査に応じた母親はどの程度まで典型的だと言えるだろうか？全国人口調査局 (OPCS) が行った全国規模の調査から察すると、年齢に関する限りこれらの母親はほぼ国全体の典型だとみてもよいといえるだろう。全国人口調査局 (OPCS) の調査は、全3歳未満児の46%、即ち、0歳児では20%、1歳児では41%、2歳児では72%が保育所への入所を希望していることを示している。これらの数字は先のトーマス・コラム研究所 (TCRU) の調査結果と殆ど一致している。保育時間について言えば、どれほど同じ事が言えるかは分からない。全国人口調査局 (OPCS) の調査には保育希望時間についての正確な設問が無いからである。いずれにせよ、ロンドンの調査では終日保育に対する要求が遙かに平均を越えていると考えられる。というのも、ここでの調査サンプルには平均より遙かに高い未婚の母親や、移民の母親が含まれ、この2つのグループは終日就労しているものの比率が非常に高いと考えられるからである。

このような入所資格の事を考慮にいたした上でも、現行制度は親達が求めている保育と言う点から見るとなおいくつか欠けていることがある。まず何よりも3歳未満児の親の半数近くが保育を望んでいるのに、その為の施設は非常に少なく、しかもその少ない施設の殆ど全部が終日保育の施設である。乳児やよちよち歩きの子からほんの2～3時間でも逃れたいと望む母親にとっては、全く何も無いか、有ったとしても“親子クラブ”か“午後1時クラブ”がせいぜいと言うところである。このようなクラブは、週に1・2回、1・2時間だけ集まって、子供が遊んでいる間に母親が話し合う場所を提供するものである。

大抵の場合ここには有給のリーダーが居て子供達の遊びを企画・管理する。これらのクラブが非常に助けになると感じている母親は随分大勢いるが、この活動の効用にははっきりと限界があり、どう考えてもまともな保育所の代わりになるとは言えない。

さらに母親達の多くは2時間半の保育をそれほど役に立つとは考えておらず、もし選択が許される状況であったら、必ずしも終日保育とは言わななくても、もっと長時間の保育を望んだのは明らかである。理由を探るのはそれほど難しいことではない。名目的な保育時間は確かに2時間半ではあるが、連れて来た子供を有め、職員や他の母親たちと話をしてから、家へ帰れば、もうそれだけで子供を迎えに出掛ける時間迄1時間半もあればいい方だということになる。それだけの時間では、食器を洗ったり家の中を片付けたり、コインランドリーに行くのにやつの時間で、とても自分が寛ぐ時間などはありはしない。

或る母親の話を聞いてみよう。

「パート保育なら私は娘を預けようと思いません。私に言わせればそれでは何の役にも立ちません。朝出て町のずっと向うまで預けに行き、それで2時間経てばもう迎えに出掛けねばならないんですから、まともに役に立つような事をするだけの時間にはとてもなりませんからね。」

短時間保育は働く母親にとって、もっと役に立たない。9時半から12時迄とか、1時から3時半迄だけとかで働けるような仕事など殆ど無く、パートと言われる仕事でも少なくとも日に3～4時間は働いてくれと言われるのが普通である。仮にプレイグループか保育学級に子供を預けている母親が働きたいと思えば、それ以外の保育手段をどうしても探さねばならないことになる。

「私の立場からすると今の保育（9：30～12：00）よりも少し長くみて貰えたらと思います。何故かと言えばこれでは午前中だけの仕事にも行けませんからね。12時にあの子を連れに行ってお昼を食わせてくれる人を誰か見つけるなり何なりして、私が2時に迎えに行くのなら半日なにかできますからね。」

働く母親にとって現行制度は特に不都合だと言えるだろう。就労している母親の中には自分にとっても子供にとっても都合の良い手段を持っている人もある。例えば職場に保育所があったり、有能で信頼できる個人預かりを知っていたり、あるいは私営保育所や乳母の費用を負担するだけの収入があるとか、自分が仕事から帰る迄プレイグループまで迎えに行きその後も預かってくれるような友人か親戚があ

る場合などである。だがそんなに運の良い母親ばかりではない。子供の面倒を見て貰うすべの無い大勢の母親は家に留まって、働きに出られない境遇に甘んじていなければならない。

これ以外の母親は満足と言うには程遠い、自分が得ている今の保育で何とかやっけて行く他は無いが、これはとても程度の低い個人預かりや、毎日いやいやで見ているだけの親戚に子供を預けることなどが挙げられる。母親によっては色々な工夫をして複数の手段を同時に利用している。例えば、親戚の誰かが朝のプレイグループから子供を連れて帰り昼食を与えた後で別の保育学級に連れて行く、そこからは父親が家まで連れて帰るなどである。こんなやり方も場合によってはこれでなんとかなって行くこともあるが、普通はなかなかそうは行かず、子供はあちこちたらい回しにされ、しかもこの鎖の輪が増えれば、それだけどこかで輪が切れる可能性も大きくなるのである。

女性の一部には、好ましいとは言えぬ、反社会的とも言えるような時刻にやむをえず働く人もいる。早朝や夕刻の清掃業務であるとか、工場での夕刻からの交替勤務であるとかで、そうすれば夫に子供の面倒をその時間はみて貰えるからである。こういうやり方は結構多いが、これには大変な不利益を伴う。この手の仕事は単調で賃金も低く、こんなやり方では父親と母親が一緒におれる時間は、子供と共に過ごせるかどうかを別にしても、恐ろしい程短くなってしまふ。そのうえ子供の面倒を見ている人間で疲れ果てているとか、子供が目を覚ましている時間になんとか眠らねばならない時間になってしまったりして、家族の誰にとっても随分と具合の悪いことが起こる。最後に、女性のなかには子供と家に居てそこで仕事をする人や、数はずっと少ないが子供を職場に連れて行く人もいる。この場合にも、例えば書齋で小説を書いている作家がいて、外の庭では小さな子が遊んでいる光景のように旨く行くこともあるが、まず大抵の場合はこんな訳にはゆかない。家庭内労働の殆どは単調で賃金の低いもの（生地の裁断や、封筒の宛名書きなど）なので、乳幼児と生活を過ごす母親の孤立感と寂しさを一層助長することになる。やった人なら分かるが、どんな種類の仕事であれ育児と両立させるのは非常に困難なことで、仕事か子供かどちらか、悪くすると両方共駄目にしてしまふ。

我々は第3章で雇用と国家保険給付についていくつかの改善策を提唱したが、これらの方策が実現できれば両親のいずれであろうと仕事と育児を両立させることがもっと容易になるだろう。提唱した施策が実施された場合、これが保育所に対する

需要にどのような影響を与えるのか、予測は容易ではない。とりわけ5歳未満児の全員が望む時間帯に質の良い保育を受けられるようになるとすれば、この予測は難しい。全般的に12ヶ月未満児の終日保育に対する需要は減少するかもしれないが、これに反して1歳を越える児童の保育需要は、改善策がとられたとしてもなおかつ、公営、民営、私営の全現在定員を遙かに越える所にあるかも知れず、一方では、より多くの母親が就労し、そしてまた実現していれば結構な事なのだが一定期間パート勤務につく父親の数が増えてくれば、2時間～6時間の幅を持ったパート保育への需要は増大すると見てよからう。

将来に於ける正確な保育所の需要の予測は無理だとしても、親達がこれから先も現在と同じように、3歳に達する前から、在来の2時間半よりも長時間の保育を求めようことは殆ど疑う余地がない。

### 保育と教育——誰の責任か？——

母親不在を非難する論理が現にある施設の利用をどれほど厳しく制限し、さらには3歳未満児と働く母親の子供達に対する施策の発展への主要な障壁としての役割を果たしているかについては先に述べた。しかしこれら施策の発展の途上には、もう1つの機構的障壁が存在する。即ち、一義的にケアに係わるサービスと教育に係わるサービスの分断である。この分断は就学前サービスの歴史に——少なくとも1918年まで遡り——深く根を下ろしたもので、両方のサービスの事実上全ての側面に深刻な影響を与えている。

ケアについてのサービスは原則的に地方自治体の社会福祉部門が担当し、全国レベルでは保険社会保障省の管轄下に属する。これらの行政当局は、所管地域内のあらゆるプレイグループ、私営保育所、個人預かりが適切な水準のケアを提供しているか、具体的に言えば、対児童職員比率、有効面積、保健衛生、安全等に関する規則が守られているかを監査・点検する責任を負っている。この部門は一方で“家庭において適切な保育に欠ける”児童の為の公立保育所の提供も行っているが、既に見たようにこの制度は“優先性”のある児童にのみ入所を許す甚だ選別的なサービスである。

教育サービスは原則として地方の教育部門が担当し、国レベルでは教育省の管轄下に属する。この部門は管轄地域内の保育教育——保育学校や保育学級——の提供に責任を負う。公立保育所とは異なり、保育教育は“欠ける所のある”少数の児童

の為ではなく、非選択的に、全ての児童の一般的便宜の為に利用可能であるとする。

この状況の実際的影響がプレイグループの占める変則的な地位となって表れている。第4章で見たように、プレイグループは最も広範に利用されているタイプのサービスで、低額の負担に応じられ、両親が地区当番を努めている等の入所要件が有れば地域のどの家庭にも広く開放されている。だがプレイグループには甚だしく不均衡な数の中流家庭の児童が入所している。全国人口調査局（OPCS）に調査によれば中流家庭児童の22%がプレイグループを利用しているのに対し、労働者家庭児童は17%しか利用していない。こんな状況があるのにプレイグループは、本来最も不利益を受け、最も障害の多い層に選択的サービスを提供することを専ら目的とすべき社会福祉部門の担当となっている。この矛盾が随分と奇妙な事態を引き起こす。例えば、保育所入所を“優先度”のニーズが高い児童のみに限ろうとする、自治体のその同じ福祉担当部局が、地域内の最も恵まれた裕福な地区に所在する全プレイグループに対して定期的に補助金を交付している。

分断された制度の中でのプレイグループの“位置付け”が難しいと言うことは、児童に対するプレイグループの目的——児童に対し遊びと社会的接触の機会を提供する——を考へて見るだけでもはっきりしている。この目的はケアと教育のいずれにもうまくあてはまらないが、優秀なプレイグループや保育学校で実際に行われている授業は甚だこれに近いものであるし、多くのプレイグループ職員・教師は子供と接するに当たってこれと同じ理念とアプローチとを分かち合っている。それでも大抵の教師はプレイグループで、教育——少なくとも“まともな”教育——が行われていると認めようとはせず、一方、プレイグループ自身も当然自らの機能が純粋にケアのみにあるとは認めない。ここで我々がこの問題を提起したのはプレイグループと保育学校のいずれにより多くの利点があるのかを討論する為ではなく、ケアと教育とのこの古来の分裂の中へ、最新の研究成果やアイデアなどはとても適用できないのではないかという問題を示すところにある。この分裂が継続している原因は今日のニーズに関わる道理に基づいた論議にあるのではなく情性と既得権擁護とが先行しているところにある。

この機構分断がもたらす重大な影響の1つは、学齢前サービスに全体として包括的責任を負う単一の省庁が存在しないと言う事実である。事実関連する政府2省は互いに自らの関係領域とみなすところのみを特定し、いずれもこの領域以外のことについては一切責任を逃れようとする。働く母親に対するこれら2省の態度は正に

事なかれ主義の見事な典型である。最近の教育省の声明は次のように述べている。

『保育教育の本来の目的は、幼児に教育的体験を提供することと、全ての児童が程度に応じてそれらの経験に依る恩恵を受け得るところとにある。この目的は、地方自治体立の保育所、職場付属の乳幼児保育施設、個人預かり、里親などのケア提供施設の基礎をなす目的とは明白に区分される……保育教育の提供が、例えば、働く母親の児童の持つケアのニーズにある程度対応しているとしても、それ自体がこのニーズに対する十分な対応となるものではない。』〔6〕〔下線筆者〕

保健社会保障省及びその前身の保健省は、働く母親に対する関心の欠如と言う点では教育省より更に端的である。

『……保育所に関して言えば、これは1945年以降保健並びに福祉上の根拠に基づき一部児童のデイ・ケアのニーズに対応するため、地方保健当局が設置してきたものである。これらサービスは、働く母親一般の公費補助によるデイ・ケア設備に対する需要への対応を目的とするものではない。』〔7〕〔下線筆者〕

包括的責任のこの空白状態は、或るグループの母親と或るグループの児童については誰の分担分野にも入らず、全く置き去りだと言うことを意味する。仮に貴方が3歳以上の児童であって母親が働いていないか、又は、大きな社会的ニーズを抱えた家庭の5歳未満児であれば、貴方は自治体の教育もしくは社会福祉当局から何か施策の対象として貰えるが、それ以外の場合はどちらの役所の責任分野にも入らないのである。だから或る地域の働く母親のグループが自分達の子供をもっと保育所に入所させる為にキャンペーンを起こしても、あちらの役所からこちらの役所へとたらい回しにされ、どちらでも運動の主旨には或る程度の同情は見せるものの、いざとなればどちらの役所もサービスの提供は“我々の担当ではない”として一線を画そうとするだろう。国のレベルでも全く同じことが起こっていて、現在の責任の分断が制度のどのような変更の際しても主要な障害となっている。

誠に情ないことだが、1960年代後半にこの状況を最終的に解決するまたとない良い機会が現れたのに、この時にも問題は取り上げられなかった。社会福祉関係省庁の予定された再編成について報告するためフレドリック・シーボームを委員長とする委員会が設置され、その報告の一部で児童のサービスが問題にされたのである。現存する学齢前段階での責任分断を委員会は強く批判し、この分裂がサービスの発展に破滅的效果をもたらしていると特に言及した。ところがなんと驚いたことに報告書は、学齢前サービスは全く従前通り分割されたままにしておくようにとの勧告

を行ったのである！

## 分断されしかも分裂を招くサービス

ケアと教育との分断は保育教育を受けられる筈の児童数を実際問題として制約すると言う困った影響も与えている。この事は多くの場合において保育から最も大きな恩恵を受けられる筈の児童が、最も保育を受け難いという結果となって現れている。勿論これは個々の保育学校が意図的に行っているのではなく、これらの施設の殆どが最もニーズが高いと考えている子供を入所させる為に大きな努力を払っているのに、こんな結果になるのは、そもそも教育サービスが児童の“ケア”についてのニーズを無視していることに原因があると言えよう。保育教育が学校の授業と同じ期間にのみ実施され、しかもその大部分が短時間保育であるところから、この時間に合わすことが出来て、またその意志がある母親の子にしか利用出来ないものとなっている。このような状況は必然的に中流階層に有利な結果となる。労働者階層の母親達と比較した場合、中流階層の母親達は終日労働に従事する割合が低く、またたとえ保育学校の時間が自分の都合に合わないとしても他の母親と当番を決めて面倒を見合うか、人にお金を払ってでもギャップを埋めるかするからである。対照的に、最も保育を受け難い状況にあるのは母親が長時間働いている児童であって、このカテゴリーには非常に高い比率の移民家族と片親の家庭とが含まれている。これらの児童は殆どの場合個人預かりか、“優先”グループに属するなら公立保育所で保育されるから、いずれにしても保育教育の恩恵にあずかることはない。

この問題に関するもう一方の側面として、公立保育所が殆ど優先児童のみで占められている結果、1つのタイプの保育所に“恵まれぬ”児童の大半を事実上隔離することとなっている。その挙句、どの範疇から見ても保育教育で最も利益を受けると考えられる児童が、これに反して教育へのニーズがあからさまに無視され易い環境に置かれる結果となっている。或る保母は私にしみじくもこう言った。「ここでは何も教えないほうがいいんです。それは学校の仕事ですから。」この保母は他の保母達より極端なのかも知れないとしても、この保母の考えには公立保育所での教育に対する配慮の一般的欠落が反映している。保育所の保母の大多数は“教育的”任務に相応しい教育を受けてはいないし、児童の教育的活動を考案できる人も少ない。いずれにしてもこの保母達は資源の不足に悩まされており、保育所の子供達は保育学校や保育学級にいる子供達よりもずっと長い時間を保育所で過ごすにも拘ら

ず、本や玩具やその他の用具の為の予算は保育学校に比べて遙かに少ないのである。加えて、最も恵まれない状況にある児童や、その家族に接しながら働くことで受ける不断の圧力は、職員の士気に重大な影響を与え、これら職員の児童に対する洞察力や期待を著しく低下させることにもなり兼ねない。

保育所職員の間の低い士気感覚は、保育教員と自分達との賃金や労働条件の様々な格差によって必然的に強化されざるをえない。第4章で示したように、保育所職員は保育教諭と比べて週の労働時間は長く、賃金は低く、休暇も短い。その上、教育職に於いて保育職員の資格や経験は全くと言っていいほど無視されている。仮に10年の保育所勤務経験を持つ有資格の保母が保育教諭の資格取得を目指したとしても、それまでの経験や資格は何の役にも立たず、全くの1から始めねばならないことを知らされる。事の意味は明白で、保育学校なり学級なりで働くことに比べて、保育所で働くのは2流の仕事でしかないのである。公立保育所が慢性的に職員不足で、職員の離職率が甚だしく高い事実が、保育所の保母が自分達の地位の低さを意識しており、自分達の仕事に満足していないことを示している。

この章で我々は、良質な保育サービスの基礎を成すと我々が信ずる3つの要件のいずれをも、学齢前サービスの現行制度が充たしていない状況を見てきた。入所を望む親の全てに保育を提供するには程遠いだけの定員しかなく、利用可能な保育定員には利用について厳しい制限があり、特に働く母親と3歳未満児の利用にはそれが顕著である。更に、ケア・サービスと教育サービスが分断されていることは現行制度の殆どあらゆるレベルに痛切な悪影響をもたらしている。

もし我々の言う3つの要件が充たされねばならぬものだとすれば、同じものももっと多く、必要ではないことは明らかである。そうではなく、我が国の学齢前サービスの方向性と組織構造との全体についての徹底的再検討が求められているのである。多くのレベルでの改革が必要であるが、この改革は母親と児童の問題への長期に渉る政府の努力投入に始まり、母親や子供に提供されるサービスの質に関わる、草の根段階での改革に迄いたる。

このような改革が始まりつつあるという徴候は現れている。次章では、サービス内部で働く人々自身が、我々が概説した問題の幾つかに対してどのように取り組み始めているかを見ることとする。