

子どもの貧困と保育・保育士の役割

中 田 照 子

はじめに

子どもの貧困に社会的な関心が向けられるようになる中、新しい保育制度の提案が2009年2月24日に社会保障審議会少子化対策部会から公表された。一方、ここ数年、持続可能な社会保障政策の確立が多くの人に関心を呼んでいる。

日本の社会保障制度は、労働世代が退職世代の社会保障費を負担する世代間の連帯をベースに形成されている。したがって、経済・社会を担う次世代の少子化やそれに伴う労働力の減少問題は社会保障制度の根幹をゆるがすものと考えられている。

近年、社会政策の新しい方向として、ワークフェア論とベーシック・インカム論の2つの政策がヨーロッパを中心に議論の俎上に上り、日本においても議論されるようになってきている。これら2つの政策は、日本においては、さまざまな議論を経て、次第に修正され、接近が試みられているが、この議論は、未来の生活設計を描く社会保障政策として注目される。つまりベーシックインカム論は、「労働からの自由・解放」を掲げており、現代社会にとって、“労働”をどう位置づけるかが問題となる。この問題はまた、「女性の労働」「子どもの養育方法」（保育所の充実拡充施策）という視点から今後も多面的な議論が必要である。

本論文では社会保障を支える保育制度とそこに働く保育士の役割について検討したい。

I. 社会の変化・日本の現状

第二次大戦後の日本における産業技術や構造はめまぐるしく変化した。それらを背景に現代家族の危機が叫ばれて久しい。その内容の中心は、戦後標準家族とされ、政策立案のモデルとなってきた「夫婦と子ども2人・夫が外で働き、妻が家事・育児をする——性別役割分業型家族——」の崩壊である。これは、工業を中核とする産業社会（以下、「工業化社会」と略す）に適応的な家族形態として、18世紀産業革命以来「家族の理想型」であった。つまり、こうした家族の崩

壊は、「工業化社会」とそれに適合的な家族形態のゆきづまりを現わしているのである。

20 世紀後半から急速に進んだ情報革命は、工業生産過程の多くをロボットが担い、人間の労働としてはサービス産業が拡大し、雇用システム及び賃金の二極化が進んだ。この過程の進行は、「家族賃金」システムの崩壊過程でもあった。それは、ニート・フリーターの増加に見られるように、雇用の不安定化が、目に見える形で進行し、低賃金労働者の増加によって、生活不安が拡大した。つまり、「家族賃金」の崩壊は、夫の賃金だけでは家族の生活が支えられなくなり、既婚の妻の就労が拡大した。その結果として、標準家族の崩壊を招いている。

21 世紀を迎える頃から、日本では、理念的にも、実態的にも、「専業主婦型家族形態」から「共働き型家族形態」への移行が顕著になった。これは、これまでの工業化社会において持続してきた社会の単位としての「性別役割分業型家族」の崩壊であり「共働き型家族」への移行である。これは近代の価値のひとつである「平等」が家族共同体にまで広げられたとみることができる。つまり、「これまでの近代家族は、家族員の『性別役割分業』と『個の平等』との相克の中にあった。その中であって、19～20 世紀資本主義社会は、性別役割分業を基礎とする『財産共同体』としての家族が資本主義に適合的な制度⁽¹⁾として、「性別役割分業型家族」を社会の基礎単位とする構造の下で近代資本主義は発展を遂げてきた。

20 世紀福祉国家は、各国が多様な形態をとりながらも、多かれ少なかれこうした「性別役割分業型」近代家族を基礎とすることによって、「家族」「社会」の安定を図り、福祉国家モデルをつくり上げてきた。つまり、そこにおける社会保障制度は、性別役割分業型家族の安定を社会の基礎とし、国家を給付者とすることによって、受給者家族の安定を図ってきた。こうした福祉国家モデルは、経済の変遷やそれにともなう国家財政の状況に応じて、少しずつ制度を変えながら適応してきた。しかし、20 世紀後半の産業構造の転換は、それら社会モデル全体に大きな変化を迫るものであった。

20 世紀末から顕著になった経済のグローバル化は、安い労働力を求めて、資本や労働力が世界中を移動するようになった。IT によって商品開発が多様化し、需要の変化は加速し、情報伝達のスピードは速くなり、「一方の極には、新しい商品開発等を行う『専門的能力の高い人材』や『これらを担い新たなサービスを実現する経営担当者』等と他方に、マニュアルど通りに働く労働者」とに、労働の二極化が起こっている⁽²⁾。他方の極にある単純・マニュアル遂行労働者として、パート・派遣労働者・契約社員・アルバイト等が雇用されている。こうした雇用の二極化は、「若いときから高収入が得られる高学歴・高い専門性・高能力を持つ男女が存在する一方で、妻の家計補助労働によっても豊かな生活を実現する見通しが困難な家族を生み出すこととなっている。また、若者の中には、結婚ができるかどうか、子どもが持てるかどうかにも不安を持っているものも増加している⁽³⁾」。

日本の近代家族モデルは、明治憲法に明示された「いえ」制度によって長く維持されてきた。「いえ」制度は、長男相続を原則とする「家名の継承」と「家産の相続」によって、下支えされた家父長制家族であった。明治憲法から新憲法に移行した第二次世界大戦後であっても、「いえ」

意識は、多くの人々の意識内に存続してきた。

戦後も農業・自営業を相続し、家業を営みながら親の面倒を見てきた自営業的家族や終身雇用制度・家族賃金に守られたサラリーマン男性によって「いえ」意識が維持されてきた。しかし、農業・自営業は、国際競争下における商品価格の下落等による経営のむずかしさから跡取りを失い、それにともなって、三世代家族の崩壊が拡大し、老親の老後生活保障が失われた。また、1990年代初頭のバブルの崩壊後は、雇用者も日本型経営といわれた「終身雇用・年功・家族賃金」の崩壊によって、専業主婦型家族の維持が揺らぎはじめ、これらの家族の動揺は、「いえ」意識のよりどころを次々と取り崩される結果となった。

Ⅱ. 家族・生活の変容と子どもの貧困

これまでみてきたように、21世紀に入ると、家族の変容は誰の目にも明らかになった。こうした状況の下で、家族の弱体化を補うものとして、社会保障・社会福祉制度への期待は大きくなっていった。その期待にこたえて、日本では、先ず、ゴールドプラン・新ゴールドプラン・ゴールドプラン 21・介護保険制度等によって、社会的介護制度の充実が図られた。次いで、エンジェルプラン・新エンジェルプラン・子ども子育て応援プランが、更に、障害者プラン・新障害者プランへと社会福祉制度の拡充施策が策定されていった。

また、労働に対しても、ワーク・ライフバランス憲章を制定し、長時間労働の規制やパート・派遣労働者の「健康保険」「年金」制度への加入の義務付けなどの措置がとられるようになった。しかし、他方で、後期高齢者医療制度（75歳以上の高齢者の医療費負担を引き上げる）、母子世帯における生活保護費の母子加算の撤廃等の施策が推し進められた。こうした日本の現状は、国民各階層が、長期的な生活安定の見通しを持てるようにはならなかった。

他方、日本においても、「自立支援」を軸とするワークフェア的な社会保障論が広がっている。これは、若い時代の就労と老後生活の自立とが連動することを明らかにしており、生涯就労することが、老後の社会保障・生活保障につながっていることを意味している。制度の不十分さはあるが、年金制度や介護保険制度は高齢者が自立して生きていけることを目指した社会保障制度設計である。

高齢化社会を迎え、老後の生活保障を含めて、私たちの生活にとって、社会保障は次第に、大きな位置を占めるようになっていく。従って、日本の社会保障を担う人材の育成はその社会的な重要度を高めているということができる。現在、子育て費用が高くなり、子育ての経済的な負担を理由に生む子どもの数を制限しているものが多くあるといわれている。しかし、社会保障は世代間連携を前提として制度設計されており、少子化に悩む日本は、将来の社会保障を担う人材の育成としての「子生み・子育て」の重要性は高く、少子化の解消は急務となっている。従って、自ら労働し、経済的な自立が果たせない子どもに対して、子ども自身に支給される社会保障（親への養育支援ではなく）は、社会的に極めて重要である。

現在、日本の普遍的な子どもに対する社会保障として、児童手当が挙げられている。児童手当の支給要件は、①前年の所得が一定以上である者には、児童手当は支給されない（平成 19 年度においては、前年の所得が 574 万円〔4 人世帯の場合〕以上である者は支給を受けることができない）。②児童手当は、3 歳未満児を監護し、かつ、これと一定の生計維持関係にあるものに関して支給される。また、3 歳以上小学校終了前の児童を監護し、かつ、これと一定の生計関係にある者に対しても、児童手当に相当する特例給付が支給される」⁽⁴⁾と支給要件にさまざまな制限が加えられており、かつ、その支給額は、3 歳未満の児童については、一律 10,000 円で、3 歳以上の児童の支給額は、第 1 子、第 2 子については、月額 5000 円、第 3 子以降の児童 1 人につき月額 10,000 円と極めて低額である。

近年、日本の中に、親が国民健康保険料を滞納しているために、保険証のない子どもが約 3 万人おり、愛知県下では、10 市町村 366 人いると報道されている（2008 年 10 月 31 日 中日新聞資料 1）。自治体では、受診抑制を防ぐために、資格証を交付して、対応するとしている。これは、大人の世界に広がる貧困が、子どもの生命・生活を脅かしている一例に過ぎない。松本伊智朗は、貧困を「この社会の構成員として職業や活動に参加し、人とのつながりを保ち、みじめな思いをすることのない生活を営むことのできる水準として設定すること」・『必要』の保障を人権として、とらえて、社会的責任において実現すべき『最低限』と考える」⁽⁵⁾と述べている。また、子育て家族の貧困に関する日本の特徴として、「1）貧困率の高さと上昇傾向、2）ひとり親世帯での貧困率の高さ、3）子ども・家族に対する財政措置の低さ、4）税制と社会保障制度の逆機能」⁽⁶⁾をあげている。OECD の 2000 年調査は、日本の子どもの 14%が貧困線以下（OECD 基準を採用）の所得水準で生活しており、1990 年調査の 10%から上昇していること、独立母子世帯は、65～70%と貧困率が高いことを明らかにしている⁽⁷⁾。そして、子どもが育つ過程における子どもの貧困について、「1. 健康への負因、2. 学業達成への不利・教育機会の制限、3. 子どもらしい経験と活動の制限、4. 負の経験からの回復の機会の制限、5. 社会的自立の不利」⁽⁸⁾と困難をあげ、貧困の世代間連鎖による再生産を断ち切る必要性を強調している。

また、松本伊智朗は、児童養護自立援助ホームで暮らす子どもたちの実態調査を通して、「貧困が、家族資源の格差、家族における不利の連鎖を媒介とし、子どもの機会、選択可能性の格差・制限と「負の経験」を作ることを通し、子どもの「育ち」の問題として現れながら、世代的に受け継がれていく固定的な性格をもつことを示している」⁽⁹⁾（資料 2）と述べ、さらに、子ども期の貧困が人生の機会を制限し、その結果、生涯にわたる貧困が継続することが明らかになったとしている。

こうした子どもの貧困の実態が明らかになるなかで、浅井春夫は、子どもの貧困を断ち切るために、「子ども個人」を単位として援助することを社会政策の視点として貫く必要性を強調している。その理由として、子どもの脆弱性をあげ、「第 1 は、自己決定能力がまだ十分形成されていないこと、第 2 に、親・保護者の所得水準や養育能力に依拠せざるを得ないこと、第 3 に、子ども期に教育権保障が十分にされていないとその後の人生のハンディになってしまうというこ

と」⁽⁹⁾ があるという3点を述べている。

Ⅲ. 今後の課題 ― 子育て環境づくり・保育制度・保育士の役割 ―

前に見てきたように、「いえ」制度・意識が崩壊したいま、社会的には「個の自立」と「自立した個の集合体としての家族」が求められている。親の老後生活保障は、姿を変えつつあり、精神的な問題を除いて、経済的に子どもが親の面倒を見る必要性が減少するように政策的努力がされてきている。

しかし、社会保障制度の拡充は、前述したように社会保障の支え手としての「子生み・子育て」の必要性を高めている。つまり、社会的な要請としての、少子化問題の解決は急務である。「子生み・子育て」を社会が必要としている側面が強いと見るならば、健全な次世代を育てるために、子育ておよびその費用は、社会の子として、社会全体の負担で、子どもを養育する必要がある。言い換えれば、子ども自身の社会保障制度の確立によって子どもが育てられる必要がある。そのためには、親への給付ではなく、子ども自身の社会保障として、浅井春夫のいう「子ども個人」の社会政策の実現が必要である。それは、次世代育成を必要としている社会全体の社会保障を守り発展させる課題でもある。

また、子どもの養育は、子どもが単なる労働力としてではなく、社会において、幅広く、豊かに活躍できる人格の持ち主に育つことが期待されているのである。そのためには、松本伊智朗が指摘するように、子ども時代にさまざまな「子どもらしい」経験をして、友人と活動し、大人に支えられて、生きる力を蓄えることが重要である。それをあらゆる子どもたちが経験できるためには子どもの社会保障の一環として、子どもの権利条約に示された子ども観に基づいて乳幼児の育つ場づくりとしての乳幼児保育の拡充が望まれる。すべての子どもが同じスタートラインに立って、養育されるためには、子ども自身の発達を保障できる乳幼児集団とそれを取り巻く良好な教育環境が必要である。

また、アメリカの『保育の質と子どもの発達』研究（以下「NICHHD研究」と略す乳幼児の追跡調査）の結果では、「子どもの発達に一貫して、最も深いかかわりを持っているのは“ポジティブな教育”であり、それは保育者の子どもの行動に対する感受性の豊かさや子どもの興味とやる気を励ますような接し方」⁽¹⁰⁾ であり、「“ポジティブな教育”は、保育の質の最も重要な指標である」⁽¹¹⁾ と結論づけている。つまり、子育てにおける保育環境の重要性とともに、保育士の保育の内容が重要であると言える。また、同研究は、「3歳までの知的能力と言語能力の発達に、最も強く関連していた保育の質は、保育者の言葉の使い方に関するものだった」⁽¹²⁾ と保育士の役割の重要性を指摘している。

さらに子どもの良好な教育（養育）環境としての親の問題を考える必要がある。親への社会的支援として最も重要なことは、生活の安定つまり雇用の安定とディーセントワーク（人間らしい働きがいのある仕事）を実現することであろう。いいかえれば、親や若者に、ILOが提唱する 21

世紀は雇用の確保とともに、ディーセントワーク（人間らしい働きがいのある仕事）をすべての人に実現することである。そのためには、「質の高い教育と訓練プログラムを作り出す構造づくり」⁽¹³⁾ が重要になってくる。また、少子化の解消は、社会・経済的な要因からだけではなく、子育てが、親自身の成長発達につながり、親を健全な社会人へと導く導火線ともなりうる点にも注目しておく必要がある。

更に、近年、「若者のコミュニケーション能力の欠如」や「ひろがりのある人間関係の持ち方ができない」等の問題が指摘されている。「NICHHD 研究」は、子どもへのかかわり方によって、子どもの発達に差が生じることを明らかにし、質の高い保育が子どもの発達に良い成果をもたらすことを示している。

また、保育環境として、2009 年 3 月に全国社会福祉協議会の「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」研究結果報告では、「保育所の最低基準に関する研究」として、「食事の場と午睡の場を分ける『保育における食寝分離』を基本とする」⁽¹⁴⁾ との考え方を示した。このガイドラインは、「保育所を設計する建築士等作り手はもとより、保育所の事業者および現場での保育を担う保育士等を対象として、保育の質を高めるために作成した」⁽¹⁵⁾ と述べている。

駒村康平は、日本の既婚女性の労働力率はここ 10 年ほとんど変化していない（資料 3）と述べ、その理由として、子育てをしながら就業できる条件が満たされていないことを挙げている。

保育所不足が各地で深刻な状況になっている。しかし、21 世紀、女性の労働が社会的に求められ、乳幼児の発達の視点から、保育所の社会的役割が高まっている今日、保育所の数量的拡大だけではなく、次世代を担う子どもの発達を保障できる保育の質の向上が必要とされているのである。

今日の保育所は、新たな産業革命（情報革命）の下で、女性は労働を通して、自立が促がされ、子どもは保育所保育を通して、発達が保障され、男女が平等な地平に立って、21 世紀型の新しい家族像を形成しようとする萌芽の一端を担おうとしている。子どもの権利は、戦争をはじめとするさまざまな歴史に翻弄されながら、1947 年の「子どもの権利に関するジュネーブ宣言」・1959 年「国連子どもの権利宣言」を通して、1989 年「子どもの権利条約」が採択され、日本では、1992 年条約を批准し、その後、様々な努力の積み重ねによって、今日、ようやく子どもの権利条約の中身が埋められようとしている。子どもの権利宣言から子どもの権利条約に至る 10 年間の過程で、国連のワーキンググループの努力によって、子どもは保護の対象から権利の主体へと子ども観が大きく転換した。こうした新しい子ども観の下で、子どもの成長発達を支えるシステム作りについて一層の努力が求められている。また、女性の労働の権利も「男女差別撤廃条約」で、はじめて世界的に公認されたが、日本において、その中身を埋める作業は今日なお営々と続けられている。

【注】

- (1) 高草木光一「家族からの展望」慶応義塾大学経済学部編『家族へのまなざし』弘文堂 平成 13 年 6 月 30 日 8 ページ
- (2) 前掲書 6 ページ
- (3) 前掲書 14 ページ
- (4) 「児童の関する手当」『2009 社会保障入門』中央法規出版 2009 年 2 月
- (5) 後藤道夫「勤労世帯向けセーフティネットの脆弱」全国社会福祉協議会編『社会福祉研究』103 号 2008 年 10 月
- (6) 前掲書
- (7) 松本伊智朗「子どもの貧困と社会的養護」鉄道弘済会編『社会福祉研究』103 号 2008 年 10 月 30 ページ
- (8) 前掲書 32 ページ
- (9) 松本伊智朗「子ども：子どもの貧困と社会的公正」青木紀・杉村宏編著『現代の貧困と不平等』明石書店 2007 年 2 月 20 日 63 ページ
- (10) 日本子ども学会編『保育の質と子どもの発達』（アメリカ国立小児保健人間発達研究所）赤ちゃんとママ社 2009 年 9 月 24 ページ
- (11) 前掲書 25 ページ
- (12) 前掲書 27 ページ
- (13) 長谷川真一「グローバル化と雇用・社会問題への対応」ILO 協会『世界の労働』第 58 巻第 8 号 2008 年 8 月 3 ページ
- (14) 全国社会福祉協議会編『月刊福祉』2009 年 3 月号
- (15) 前掲書

(名古屋経営短期大学子ども学科 教授)

資料 1

無保険の子 3万人

資格証、短期証でカバー

2008.11.28
中日

中部の自治体 受診抑制防ぐ配慮

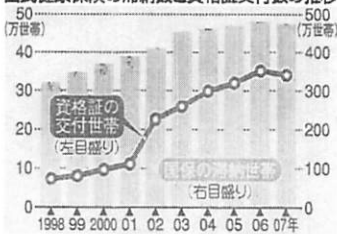
二〇〇〇年から国民健康保険料の滞納者に保険証の返還を義務付けたことで、無保険の状態になる人が急増。親とともに子どもも無保険状態になっている。厚生労働省の初の全国調査では、無保険の中学生以下の子どもは全国で三万二千九百二人に。無保険には「病気のなかに受診の抑制につながる」との批判があり、子どもが医療を受けられない深刻なケースも想定される。

「資格証なんですけど、格証（証明書）だった。今年七月、千葉市のある診療所で、とびの男児（四）を連れ、た祖母が取り出したのは保険証ではなく「負担金10割」と印刷された資格証（被保険者資格証）（被保険者資格証）の窓口に行けば七割支払っていた。



「男児の一家は月収」と病院職員。職員が区た。

国民健康保険の滞納数と資格証交付数の推移



国民健康保険の滞納世帯は、国民健康保険法改正で義務化、代わりに機械的に被保険者資格証明書を出す自治体が増えたとされる。2007年の滞納者は99年の1・4倍の475万世帯。

約一千万円でデパート暮らし。二歳の弟もいって生活は苦しいはず。期保険証の交付を受け

子どもの貧困と保育・保育士の役割

資料2 自立援助ホーム利用者調査・利用者が経験した困難の重なり（入所年齢17歳）

	I			II						III				複 数	記 入 無	機 関	I	II	III
	非 行	い じ め	虐 待	借 金	住 居	死 亡	不 明	子 ど も	外	解 雇	所 属 無	長 欠	停 退 学						
1			○													1	○		
2			○										○	○		1	○		○
3					○		○			○		○				4		○	○
4		○											○			1	○		○
5					○		○	○			○					4		○	○
6			○										○			4	○		○
7			○							○			○			2	○		○
8			○	○	○								○			2	○	○	○
9	○					○							○			2	○	○	○
10			○													0	○		
11			○									○				2	○		○
12		○	○													1	○		
13			○													0	○		
14			○													1	○		
15					○											4		○	
16						○			○							*		○	
17		○	○									○				0	○		○
18			○								○	○				0	○		○
19						○						○	○			1		○	○
20							○					○		○		4		○	○
21			○									○	○			1	○		○
22		○														2	○		
23			○													1	○		
24			○									○	○			1	○		○
25	○												○			2	○		○
26			○		○					○						7	○	○	○
27					○						○					1		○	○
28			○		○									○		0	○		
29	○													○		4	○		
30															○	1			
31										○			○			2			○
32	○		○		○						○					2	○	○	○
33														○		1			
34			○													2	○		
35					○											4		○	
36			○				○	○				○	○			4	○	○	○
37		○	○						○			○	○	○		1	○	○	○

I 非行－非行・犯罪の被害

いじめ－いじめの被害

虐待－養育者からの虐待

II 借金－返済に困る借金

住居－住むところが決まっていなかったこと

死亡－親や保護者の死亡

不明－親や保護者の行方不明・連絡がつかなくなったこと

子ども－ひとりで、あるいは子どもだけで生活していたこと

外－行くところがなくて駅や路上・車中などで寝泊まりをしたこと

資料：青木純・杉村宏編著『現代の貧困と不平等』明石書店 2007年2月20日刊 58～59ページ

	I			II					III				複 数	記 入 無	機 関	I	II	III
	非 行	い じ め	虐 待	借 金	住 居	死 亡	不 明	子 ど も	外	解 雇	所 属 無	長 欠	停 退 学					
38			○	○					○						0	○	○	
39			○		○							○	○		0	○	○	○
40			○	○	○		○	○						○	1	○	○	○
41					○				○	○		○			1		○	○
42													○		0			○
43													○	○	4			○
44			○										○		1	○		○
45											○			○	1			○
46		○	○		○							○			4	○	○	○
47			○									○			1	○		○
48						○						○	○		1		○	○
49	○				○				○	○				○	4	○	○	○
50			○		○		○					○			0	○	○	○
51	○					○	○								4	○	○	
52	○		○		○						○				2	○	○	○
53							○					○			0		○	○
54					○		○								1		○	
55	○						○								4	○	○	
56	○		○					○							4	○	○	
57			○									○			1	○		○
58	○		○											○	4	○		
59	○	○	○		○		○		○			○			2	○	○	○
60		○	○		○		○	○	○	○					4	○	○	○
61							○					○	○	○	1		○	○
62						○						○	○		0		○	○
63				○				○							0		○	
64	○	○					○		○		○				*			
65											○	○			0			○
66							○		○			○	○		0		○	○
67							○							○	4		○	
68			○					○	○				○		2	○	○	○
69	○														2	○		
70													○		0			○
71		○	○	○											7	○	○	
72					○								○		1		○	○
73														○	4			
74														○	4			

Ⅲ 解雇－解雇

所屬無－仕事や学校など通う場所（所屬先）がなかったこと
 長欠－学校の長期欠席・不登校
 停退学－停学・退学

複数－複数箇所の施設・里親等での生活体験
 （措置変更・解除等による）

記入無－記入なし

機関（入所前にかかった機関）

0 相談機関のみ

1 養護系

2 非行系

3 障害系

4 養護＋非行系

5 養護＋障害系

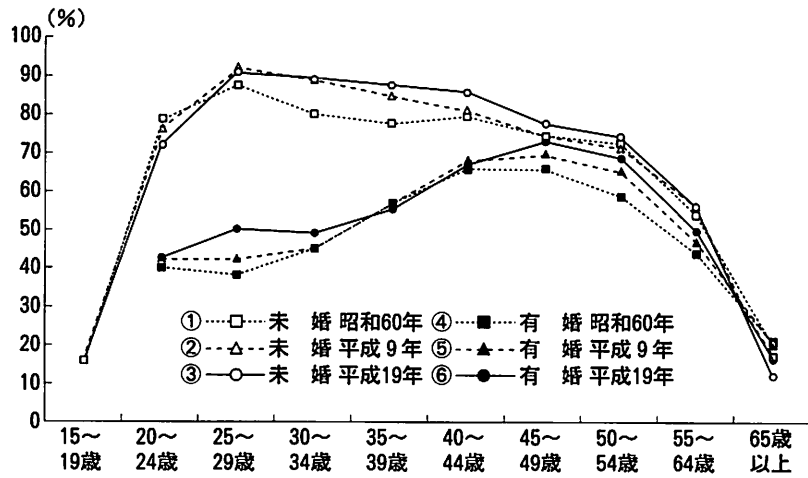
6 非行＋障害系

7 養護＋非行＋障害系

* 無記入

子どもの貧困と保育・保育士の役割

資料3 上昇しない女性の有配偶労働力率



資料出所：総務省統計局「労働力調査」、2008

資料：保育サービス研究会編『新しい次世代育成支援の仕組みに向けて』日本生産性本部生産労働情センターブックレット No. 17 9ページ