

「認定こども園」と子どもたち

玉井 美知子

元 文教大学女子短期大学部 教授

はじめに

現在、保育所と幼稚園の機能を一体にする政策「幼保一体化」が難航している。「幼児教育」が目的の幼稚園を保育所代わりにする「幼保の一体化」に、根強い反発があり、昭和40年のころから問題になっている。所管官庁の幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省と異なるため、その統制には行政の弊害が出ている。

筆者は、昭和41年4月、県立横浜幼稚園長として命をうけた。神奈川県では県立幼稚園が3園あり、毎年研究発表会と公開保育が行われていた。

女性が子どもを人に預けて、働きに出る。厚生労働省の調べによると、平成21年4月の保育所の待機児童数は25,384人である。保育所が子どもを預かることに重点をおいているのに対して、幼稚園はあくまでも幼児教育を行うことが目的の「教育施設」で、その分預かる子どもの年齢は3歳以上と高くなり、時間も原則4時間と短くなっている。保育所と一緒になれば幼児を集団で教えるという目的が薄れる。そのような不安や不満が受け入れ側の幼稚園や保育所にある。それが園児をかわせる保護者にもある。

(1) 諸官庁の“縦割り行政”

以前から問題が指摘されている。幼稚園を所管する文部科学省と保育所を所管する厚生労働省は、それぞれ別々に会計基準、監査などを行っており、両者で「単純に一体化すればいい」という問題ではない。」と言いつつ、調整が進まない。学校教育法が定める幼稚園教育要領が1956年(昭和31年)、その後1964年(昭和39年)に保育指針改訂、保育内容が公示された。1998年(平成10年)「ゆとり」のなかで、生きる力を育む観点から、改訂では、あらたに小学校との連携や子育て支援の必要性なども明記されている。(読売新聞社2010年4月27日) その他「認定保育所」に子どもが入園できなかつたら、どうすればよいか。子どもを預けて働きたい親のニーズに間に合わない現状がある。

(2) 社内保育所(企業内)

小さな子どもがいて働きたくても働けない。ワーキングウーマンは働いていないと保育所で子どもを預かってもらえない。全国で保育所の待機児童が問題となるなか、様々な家族のシングル・ペアレント・ファミリーは県の補助を受けて、敷地内に企業の保育所を設置する民間企業がでてきた。企業側は、保育環境を整備することで女性の雇用を見込む。一方、母親は「安心して働ける」、父親も「わが

子と触れ合う時間をもてる」と好評である。保育所を運営する、子どもプロジェクトの代表は「行政や企業が子育てを応援する姿勢をみせた点大きい」と事業所内保育施設の意義が指摘されている。

(例) 敷地内にあるグループ会社4社で働く事務所員が子どもを受け入れる。0歳から幼稚園児や小学生も父母の仕事が終わるまで利用できる。一緒に昼食をとったり仕事の合間にはわが子の顔を見にきたりすることもできる。事業内福祉施設は、女性を多く雇用する民間企業内の支援にもつながる。ベテランの幼稚園教諭が保育士資格を取りやすい環境に整えることが望ましい。

「こども園」の普及には規制緩和だけで、幼稚園事業者が保育所を新設する場合、調理室の設置が義務付けられて二の足を踏む事業者が目立つ。面接のうえで雇用や、また職員一人当たりの子どもの数や保育室の面積などの国の最低基準には触れておきたい。

政府は2008年12月の緊急経済対策に「幼保一体化」を含めた保育分野の制度・規制改革を明記し幼稚園と保育所の垣根を低くし、厚生労働省と文部科学省の所轄分野をひとつにする「幼保一元化」まで踏み込んで、待機児童の解消の実現に大胆な改革をめざした。

(2010年1月25日 日本経済新聞朝刊)

(3) 「認定こども園」とは(幼保一元化)

就学前の子どもに、幼児教育と保育を提供する施設。2006年10月にスタートした。

保育所と幼稚園を一体化した施設であるが「認定こども園」の設置が思うように進まない。2006年、親の就労状況を問わず利用でき、保育所のパートタイム労働者の待機児童解消にもつながると大きな期待を持って制度化さ

れたが、2010年4月現在、全国に530箇所しかない。「認定こども園」は、保護者やボランティア活動や地域のニーズに応える切り札としてスタートした。同じく平成18年に改正された教育基本法において幼児期の教育の振興が盛り込まれ、就学前の教育の充実が課題になっている。仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)の実現が求められる中で、働きながら子育てをしている家庭を支える地域の担い手として、保育所に対する期待が高まり質の高い保育が求められる中で、保育所の役割・機能を再認識し保育の内容の改善充実を図ることが重要になってきている。

改訂に当たっての基本的な考え方として

- ① 保育指針を大臣告示として定め、規範性を有する基準としての性格を明確にしている。
- ② ここで言う規範性とは、各保育所は保育指針に規定されていることを踏まえて保育を実施しなければならない。

幼稚園と保育所の垣根をなくした「こども園」が幼保一体化になれば、幼稚園でも午後6時ころまで子供を預けられるようになるほか、現行制度ではフルタイムで働く共働き家庭が優先され、保育サービスが利用できないパート労働者や休職中の専業主婦も預けることを可能にする。

「認定こども園」は、保護者が働いているかどうかに関係ないが、2010年5月時点で保育士確保が「困難」(全体の70%)で人材不足なので、働く親が交代で子育てをしなければならないとか、母親が学童保育の終了時間に合わせた短時間勤務をしなければならない等のほか、現実の企業の運営上の問題が長年問題となっている。

厚生労働省が、未就学の子どもを持つ男女

に「育児のための短時間・短日数勤務」の利用について聞いたところ、女性社員の34.7%が「利用しやすい」と答えたが、残りの27%は「利用しにくい」、27.2%は「制度が無い」と答えている。また、短時間勤務の利用経験者の約2割が「責任や、やりがいのある仕事ができない」と回答した。

③ 制度が機能するかという職場の課題や、子育て中にも仕事に力を注ぎたいとの本音が浮かび上がった。

働く母親が交代で子育てをし、例えば4人の母親の事例だが、昨年春まで、午後9時閉園の「東京都認証保育所」を利用していた。近所の学童保育は午後6時に終わる。母親同士の都合を考え合わせると、仕事を急にやりくりすることは難しい。幼稚園の6時間をにらみつつ、放課後の安全な過ごし方を模索した結果「子どもも大切、しかし働きたい」母親たちがができることを工夫をしてみようことにした。

④ 全国学童保育連絡会議によると、学童保育の終了時間は平均午後6時（平成19年）。

全国保育協議会の調査では、公立認可保育園は8割近くが午後7時以降まで開所している。学童保育の預かり時間も、ようやく延長へと動き出した。午後7時以降も開所を促す制度を設ける。午後7時に帰宅する利用が最も多い。午後10時までの民間学童保育は東京、神奈川に14箇所にまで広げた。午後7時に帰宅する利用者が最も多い。午後6時からこの1時間が親にとっては大きなプラスである。同僚に迷惑を掛けず仕事を続けるには、これしかないという。

保育所は、共働きのため子育てが難しい場合に0歳児から小学校入学までの乳幼児を預

けられる児童福祉施設である。

幼稚園はあくまでも幼児教育を行う目的の教育施設。その分預かる子どもの年齢も3歳以上と高くなり、時間も短く原則4時間となっている。保育所と一緒になれば幼児を集団の中で「教え育てる」と言う目的が薄れる。先にも述べたが、そのような不安、不満が保護者にある。

（4）認定こども園

保護者の就労に関わらず、0歳児から就学前の幼児を対象にする。幼稚園、保育所に分けて入園を受け付け、それぞれ教室に配置。一方では同じ庭園で遊び、3歳以上には、午前中、同じ日程で過ごす。保育所の園児が学校教育法に基づく教育を受ける一方、幼稚園の園児も預かり保育の利用が可能になる。

（5）子育て施設の課題

現在、子育て施設としては、「保育所」と「幼稚園」、幼保の機能を持つ「認定こども園」の3種類がある。現行制度は残しつつ、子どもの年齢制限をそれぞれなくしていく。「保育所保育指針」と「幼稚園教育要領」を統一し、将来的には、厚生労働省と文部科学省の関連部局を統合する。「子ども家庭省(仮称)」を創設する方針も確認された。

補助金や給付金に関しては、厚生労働省と文部科学省が別々に支出していたものを、子ども子育て基金(仮称)に統一し、市町村を通じて支払う仕組みとする。予算を現金給付に変えるか、「子育て施設」の整備に使うのかなどの選択も市町村が独自に判断できるようにする。

① 「認定こども園」は保護者が働いているかどうかに関係なく、0歳児から小学校就学前までの子どもを受け入れる施設。（共

同通信社)

- ② 学童保育の預かりも時間がようやく延長へと動き出した。80%が午後6時までに終わる。東京都は7時以降も開所を促す政策を設ける。7時に帰宅し利用する人が最も多いのがこの1時間。親にとっては大きなプラスである。

(6) 「一体化」推進への課題

幼稚園と保育所の「一体化」を推進するには規制が両者にまたがっている。この課題を推進するには「教諭の免許」と「保育士資格」を相互に修得しやすくするための条件を緩める必要がある。こうした状況をふまえ両者は2010年度からは、両施設で働く人に必要な資格修得条件を緩和する。

- ① 現在は幼稚園教諭免許を持つ人が保育士資格を取る場合、「保育原理」など「8科目」の試験を受験する必要がある。しかし、厚生労働省は保育士養成学校で指定科目を修得した人には「8科目」の試験を免除するように改正した。ベテランの幼稚園教諭などが保育士資格を取りやすく環境を整える。
- ② 「こども園」の普及には今日の規制緩和だけでは十分ではない。例えば幼稚園が保育所を新設する場合、職員1人あたりの子どもの数や保育室の面積など国政は最低基準に触れていなければならないとしている。
- ③ 幼稚園と保育所の機能を統合する「幼保一元化」などを柱とした子育て施策の基本方針が公表された。政府は「戦後の幼児保育の転換」と位置付け、財源、所管官庁も一体化するなどして、進行する少子化の歯止めをねらう。子ども手当を含む巨額の予算や人材確保など多くのハードルがある。
- ④ 幼児教育と保育サービスの一元化をめぐ

っては、これまで所管する両者で折り合いがつかない。新政策の基本精神は、すべての子どもが同じサービスを受けることができる仕組みを作り、将来的には幼稚園と保育所の垣根をなくした「こども園」一体化、幼保一体給付に統合する。

- ⑤ 企業による事務所での「保育」や、早朝と夜間に限った、サービスを提供するNPO法人の参入も認められる。
- ⑥ 保育所は共働きなどで、子育てが難しい場合に0歳から小学校入学までの乳幼児を預けられる児童福祉施設に入所できない待機児童の増加が社会問題になっている。「幼稚園一体化」は全国の幼稚園に「保育所待機」を補完させるなどとして、保育所不足を解消しようという試みである。

(7) 財源確保の課題

保育所や幼稚園、子ども手当などのような子育て施策の所管を内閣府の新部局へ統合し、財源も基金などに一体化する構想が政府内に浮上している。財源を効果的に活用し、子育て政策を強化するのが狙い。つまり「子ども、子育て新システム検討協議会」で協議されることになる。

この会議は、公私立共にすべてに関心が高い。また、幼稚園、保育所の一体化を含めた新しい次世代育成システムを検討するため2010年1月に設置された。ここでの構想は、子ども手当、育児休業給付、出産育児一時金などの現金給付、保育所などの現物給付の所管と制度を一元化し、切れ目のないサービスの提供をめざす。これらの財源は新しい特別会計か基金に統一することが検討されている。現在、子育て施策は財源も担当部局も縦割りでバラバラに実施されている。今までは

「幼稚園」は文科省、「保育所」は厚生労働省の所管で、一体化も進みにくかった。

おわりに

「幼稚園」と「保育所」の一体化は、厚生労働省と文部科学省で協議をしている。いろいろな課題があるが、すべて乗り越えられることばかりである。上昇志向の女性エグゼクティブの人達のすべての子どもが同じサービスを受け取られる仕組みをつくり、将来的には「幼稚園」と「保育所」の垣根をなくした「こども園」（仮称：一体化幼稚園）でも午後6時ごろまで子どもを預けられるようになれば、現行制度のフルタイムで働く共働き家庭が優先されるだけでなく、事実上、保育サービスが受けられないパート労働者や休職中の専業主婦でも預けることが可能になる。それにより、双方の財源も一体化し、幼保一体給付に統合すればよい。また、家庭の事情に応じた多様なサービスを提供するため、保育士の定員など、施設要件も緩和する。また、企業による事務所での保育や早朝と夜間に限ったサービスを提供するNPO法人の参入も認められ活用されることを望みたい。

「認定こども園」

—新たな子育て支援策の主な内容—

- * 幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合
- * 幼稚園と保育所を「こども園」に一体化
- * 保育所の入所要件を撤廃
- * 子育て支援の財源を一本化した「子ども・子育て基金」を創設し、使い道は地方が判断
- * 子育て関連の施策にかかる費用は国と地方、労使が応分負担

- * 民間企業やNPO法人の参入を促す規制緩和の推進

NPO（NonprofitOrganization Not-for-profit-Organizationの略で非営利団体のこと。非営利で社会貢献活動、慈善活動を言う。特定非営利活動促進法により法人資格を得た団体。）

- * 子ども家庭省の創設

〈引用参考文献〉

- 幼稚園教育要領
 保育所保育指針
 千代田区教育委員会 子ども・教育部子ども支援課
 日本経済新聞社
 読売新聞社
 共同通信社
 認証保育所 キッズスクエア丸の内ビル
 小学館アカデミー霞ヶ関保育園
 神田駅前保育所
 ピノキオ幼児舎番町園

〈参考資料〉朝日新聞掲載

幼稚園と保育所はこうなる

