

認定こども園は、 本当に『こどもの園』 なのか

待機児童、父母、教育者、3つの視点から
見た問題とは

経済学部・経済学科 4回生 杉村ゼミナール

藤井 嵩士

目次

はじめに

I 待機児童の実態と課題

II 父母の就労と育児の関係

III 保育士・幼稚園教諭が抱える負担

終わりに

はじめに

私は、大学2年生の春から学童保育でアルバイトをしている。私が働いている学童保育は珍しい施設構造をしており、保育園と幼稚園の敷地内に学童保育の施設も併設されているのである。そしてこの施設では、学童（小学生以上）の子どもたちと、幼児や園児が園庭で共に遊んでいることがある。この様子を見て、私の中にひとつの疑問が浮かんだ。それは「この幼稚園や保育園に通っていない幼児・園児はどのような環境の中で育っているのだろうか」ということだ。そこで、自分の過去を思い出してみると、私が通っていた幼稚園も、敷地内に保育園が併設されており、幼稚園と保育園が一体となった施設であった。

そこで、今度はインターネットや書籍で調べてみると、幼稚園と保育園は分離されていて、個々に独立している施設の方が、圧倒的に多いのである。さらに、調べを進めていくと意外なことがわかった。近年、幼稚園と保育園を一体とした幼保一元化と、その施設を地域との連携によって子育て支援に役立てようとする動きがあることだ。それが、2006年10月からスタートした「認定こども園」である。

そして、「認定こども園」をさらに調べていくと、「認定こども園」を作ろうとする背景には、待機児童など様々な社会問題が関係していることがわかってきた。時代の変化により少子高齢化が進み、幼稚園の定員割れが相次いでいる中、待機児童の増加による保育園不足が叫ばれている。そんな現状を打開するために、総合的な子育て支援の1つとして考案されたのが「認定こども園」である。しかし、総合施設「認定こども園」については、制度が開始される以前から様々な指摘や疑問の声が聞かれており、制度が始まってからも問題点が次々に指摘されている。

さらに、新聞などでも調べを進めると「認定こども園」に関する政策として、2010年11月の初めに、新たな保育制度=「子ども・子育て新システム」を構築するとし、関係閣僚による「子ども・子育て新システム検討会議」を発足させ、「認定こども園」を含めた、幼稚園・保育園をすべて廃止して2023年に「こども園」（仮称）に移行することを発表した。しかし、2010年11月17日の日本経済新聞には『幼稚園側の反発が強く、幼保を廃止して「こども園」に統合する当初案に加え、現行制度の大部分を温存しながら「こども園」を設置する4案をだす¹』など、政府の迷走ぶりがうかがえる記事が出されている。

一つの疑問から調べていくうちに、新聞記事に載っているような、政府の態度を目の当たりにし、これからの子ども（とりわけ乳幼児）への保育・教育はどうなってい

1 「かすむ幼保一体化、『こども園』政府5案、現行温存盛る。」
（日本経済新聞 朝刊、2010年11月17日、2010年、3ページ）

くのかがとても心配になった。そこで、この論文では「認定こども園」を中心に、幼保一元化や子育て支援の必要性と問題について、幼児・父母・教育者、3つの視点から考察し、評価を行う。そして、今後の保育・幼児教育の在り方を考えたい。

I 待機児童の実態と課題

(1) 待機児童と保育所の関係について

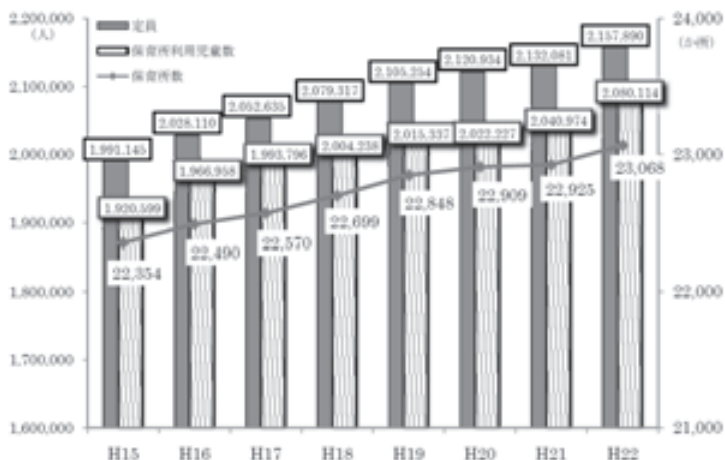
「認定こども園」制度が開始される背景には、待機児童の問題が大きく関係している。実際、待機児童は年々増加傾向にあり、それを補うかたちで保育所²を増やしてはいるものの、待機児童を減らすには至っていない。では、そもそも待機児童とはどのような基準で決まっているのだろうか。待機児童の定義としては「入所申込が提出されており、入所要件に該当しているが入所していないもの」を言う。そうすると、なぜ入所申請が出されているにも関わらず、保育所に入所できずにいる児童が増えているのだろうか。

そこで、第I章では、待機児童と保育所の関係を踏まえ、その原因について、表や図を使って見ていきたい。

図1から、平成15年（2003年）から平成22年（2010年）の間に保育所数は年々増加していることが分かる。それに伴って、保育所の定員数も増加している。しかし、どの年を見ても保育所の利用児童数は定員に満たない。

では、この原因を考えるために平成21・22年を抽出して考えてみることにする。

図1 保育所定員数、利用児童数及び保育所数の推移



出典：厚生労働省統計情報部 保育所関連状況取りまとめ（平成22年4月1日）

表1を見てみると、二年間に保育所数は143ヶ所も増えている。それに伴って、定員数も2万5千人近く増加している。だが、定員数が増加しているにも関わらず平成21・22年ともに約8万人の児童が保育所を利用していないことになる。

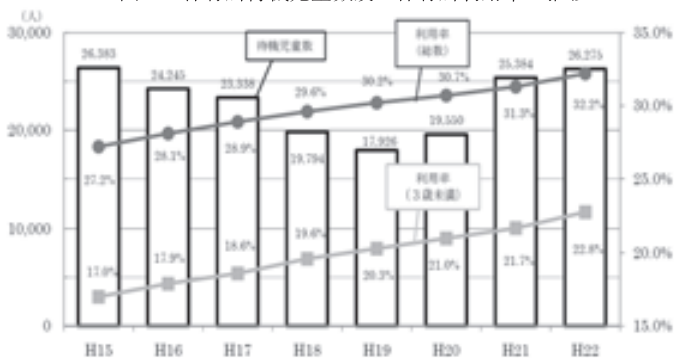
さらに、図2を見ると待機児童は平成15年（2003年）をピークに減少していたが、平成19年（2008年）を期に増加傾向が現在まで続いている。そして、現在（平成22年）は平成15年とほぼ変わらない数値にまで増加している。こうして、見ていくと保育所の数は年々増加しているにも関わらず待機児童は年々増えている。待機児童が増える原因は、保育所不足ではなく、別の原因があるのではないだろうか。では、待機児童が増える本当の原因は何だろうか。その答えを次の節で考えていくことにする。

表1 保育所の定員・利用児童数等の状況

	保育所数	定員	利用児童数	定員充足率
平成21年	22,925	2,132,081人	2,040,974人	95.7%
平成22年	23,068	2,157,890人	2,080,114人	96.4%

出典：厚生労働省統計情報部 保育所関連状況取りまとめ（平成22年4月1日）より作成

図2 保育所待機児童数及び保育所利用率の推移



出典：厚生労働省統計情報部 保育所関連状況取りまとめ（平成22年4月1日）

(2) 待機児童が増加する原因

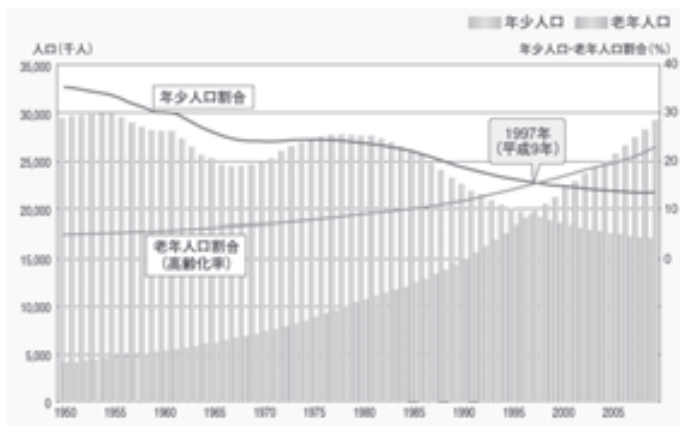
待機児童と保育所の関係を見てみると、保育所は待機児童の増加に合わせて増えている。しかしながら、待機児童を減らすには至っていない。ここから考えられることは、保育所の増設が間に合っていないのではないかとということだ。そこで、図1をも

2 児童福祉法による児童福祉施設の一つ。日々保護者の委託を受けて、乳児または幼児をあずかり保育する所。保育園も同義。

う一度見て欲しい。平成20・21年の保育所数はほぼ横ばいだが、その二年を除いて、少なくとも50ヶ所、多い時には140ヶ所近い保育所が毎年建設されている。だが、待機児童は減らない。保育所の定員数が原因でないとすれば、次は少子化が本当に進行しているかを疑いたくなる。少子化は実際には起こっておらず、メディアが大きさに騒ぎ立てているだけで、今でも子どもは増え続けているのではないのか。そんな疑問である。

現実には、子どもは毎年生まれている。合計特殊出生率³（2008年）で見ても1.37と最低値を記録した2005年（1.26）よりも増加している。しかし、図3からも分かるように、年少人口は低下の一途を辿っている。それに比べ、高齢者の増加は大きい。このような少子化の原因は、結婚の晩婚化と高年齢になると出産を控える晩産化の進行によってもたらされている。その背景には経済停滞による所得の低下で、結婚後の出産・育児にかかる費用の心配など、経済面の問題が大きい。こうして見ると、少子化は起きており、実際に深刻な社会問題なのである。

図3 出生数及び合計特殊出生率の年次推移



出典：厚生労働省「人口動態統計」

少子化が今も進行している中で、待機児童は増えている現実がある。では、待機児童の増加の原因は一体何だろうか。その原因を探していると、日本経済新聞にこんな記事を見つけた「保育園の待機児童の増加が止まらない。定員枠は広がっているが、

3 合計特殊出生率とは、その年次の15～49歳までの女性の年齢別出生率を合計したもので、一人の女性が、仮にその年次の年齢別出生率で一生の間に子どもを生むと仮定したときの子ども数に相当する。

経済の停滞を背景に働きたい親が増え、供給が需要に追いつかない。…」⁴ この記事で、今までの疑問が解消されることになった。

待機児童の増加の答えは、経済停滞を背景にした親の就労の増加によるもので、その集中がとくに都市部の深刻な保育所不足に影響していたのだ。記事にはいくつかの待機児童に関する実態が掲載されている。その中で、横浜市の女性の事例を紹介している。記事によると、女性は長女が生まれたのを機に退職、そして育児をしてきたが長女が3歳になったのを期に、もう一度働きたいと再就職を考える。しかし、長女を保育所に預けようにも、自治体の窓口で「『待機者が多いので今働いていないと入園はまず無理です』いわれてしまう。」⁵ 子どもがいるというだけで「働きたいのに、働けない」のである。

上の新聞の記事から保育所の増設が間に合っていないのではないかと考えがちだが、I-1(1)でも書いたように、保育所数・定員は年々増加している。また、全国的には保育所が足りている地域が多い。図4を見て欲しい。色が付いている場所が待機児童がいる地域を示している。この図を見ると、都市部を中心に、その周辺都市の色の変化が目立つ。数値でみると、もっとよくわかる。首都圏（埼玉・千葉・東京・神奈川）、近畿圏（京都・大阪・兵庫）を見てみると、京都を除いてその他の都府県は待機児童数が1,000人近く、首都東京は8,000人を超える待機児童を抱えているというデータが出ている。

さらに、表2から分かるように、都市部の待機児童数は全国の約80%にも及ぶのである。

図4 22/4/1 全国待機児童マップ（都道府県別）

埼玉県1,310	京都府380
千葉県1,373	大阪府1,396
東京都8,435	兵庫県997
神奈川県4,117	



表2 都市部とそれ以外の地域の待機児童数

	利用児童数 (%)	待機児童数 (%)
7都道府県・指定都市・中核市	1,083,081人 (52.1%)	22,107人 (84.1%)
その他の道県	997,033人 (47.9%)	4,168人 (15.9%)
全国計	2,080,114人 (100.0%)	26,275人 (100.0%)

出典：厚生労働省統計情報部 保育所関連状況取りまとめ（平成22年4月1日）

4 「『働きたい』へ自治体受け皿——待機児童数、過去最多に迫る（生活）」
（日本経済新聞 夕刊 2010年9月7日2010年、9ページ）

5 同上

(3) 待機児童と認定こども園

これまで、待機児童の増加についてみてきたが、都市部の待機児童の増加が問題として挙がっているなか、この問題を食い止めるために「認定こども園」はどんな役割を果たすのだろうか。まずは、「認定こども園」の仕組みを簡単に説明したい。

「認定こども園」とは、先にも書いたように政府による総合施設構想に端を発した施策である。では、どのような施設が「認定こども園」として認定されるのだろうか。その基準は大きく分けて2つ、①親の就労の有無に関係なく、就学前の子どもに対して幼児教育・保育を提供すること ②地域を中心に、すべての子育て家庭への子育て支援を行う拠点として、である。また、施設として文部科学省・厚生労働省で検討された基準をもとに、都道府県が作成した認定基準に沿って運営されているかが必要となる。

そして、「認定こども園」の施設形態は文部科学省・厚生労働省作成の『認定こども園パンフレット』⁶によると、以下の4つのタイプに分かれる。

- ①幼保連携型…認可幼稚園と認可保育所とが連携して、一体的な運営を行うことにより、認定こども園としての機能を果たすタイプ
- ②幼稚園型 …認可幼稚園が、保育に欠ける⁷ 子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えて認定こども園としての機能を果たすタイプ
- ③保育所型 …認可保育所が、保育に欠ける子ども以外の子どもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えることで認定こども園としての機能を果たすタイプ
- ④地方裁量型…幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が認定こども園として必要な機能を果たすタイプ

では、このような仕組みで運営されている「認定こども園」は、待機児童の減少にどう力を発揮するのだろうか。

6 文部科学省・厚生労働省作成 「認定こども園パンフレット（2009年）」

（文部科学省・厚生労働省HP、2009年、3ページ）

7 「保育に欠ける」とは、具体的には、「保護者が“昼間労働をしていること”、“妊娠中であるか又出産後間がないこと”、“疾病にかかりもしくは負傷し、又は精神もしくは身体に障害があること”、“同居の親族を介護していること”、“震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること”など」

近藤幹生「保育園と幼稚園がいっしょになるとき 幼保一元化と総合施設構想を考える」（岩波書店、2006年、18ページ）

その効力は2点ある。まず1点目は、幼稚園の空き室を保育所のために活用することで、待機児童を受け入れる器になる点。そして、2点目に地域に運営を任せることで、地域主導型の子育て支援の拠点として活用できる点。この2つの効果によって待機児童の減少だけでなく、子育て支援にまで役立つというのが「認定こども園」の期待されているところである。

待機児童の解消に役立つだけでなく、子育て支援も行ってくれる。なんとも「いい施設」であるかのような気がするが、現実には「認定こども園」が各地に普及してきているという話は聞かない。平成18年（2006年）10月の施設スタートから約4年が経過するが、22年4月1日現在で、認定こども園として認定を受けたものは全国で532件⁸にとどまっている。制度の複雑さからの移行の難しさ、現行の幼稚園や保育園からの批判の声も相次いで聞かれており、改善していくところはまだまだ多い。政府目標では平成23年（2011年）に2000ヶ所としていたが、こんな状態では、目標達成は難しいだろう。

Ⅱ 父母の就労と育児の関係

（1）父母の就労について

第Ⅰ章では待機児童について見てきたが、都市部の保育所不足に対する「認定こども園」の役割は大きい。しかし、施設自体の増設には至っていないのが現状である。そんな「認定こども園」だが、保育所とあわせて、何故必要になってくるのかといえば、働きたい父母のために子どもを預かる場が必要だからだ。そして、就労と育児の両立を図る父母の多くは「子育て」に対する不安や悩みを抱えている。そのような父母の育児に関する悩みの解消を手助けするのも、「認定こども園」の重要な役割である。第Ⅱ章ではこの「父母の就労」を軸に「子育て支援」としての「認定こども園」のあり方を見ていきたい。父母の就労について、まず父母の就労の形態（共働き、片働き）について見ていきたい。

表3を見ると、父母とも就労している（共働き）世帯数が増加しているのが分かる。また、片働きの母親の就労が増えている。この結果から、Ⅰ－（2）でも書いたように、経済の停滞ともなって、共働きをしようとする父母が増えたことがわかる。父親（夫）の所得が減少し、経済状態が不安定な中で、少しでも家計を助けたいと母親がパートにでるといふ話は、本当なのである。そして、共働き家庭の増加と同時に母子

8 平成21年度 文部科学白書
「第2章 子どもたちの教育の一層の充実のために」
『第9節 幼児期にふさわしい教育の推進』
(文部科学省HP、2010年)

家庭も増加している。

このような状況にある父母の就労だが、表3からもう一つ分かることがある。それは片働きの父親が就労している割合が、年々減少している点である。今まで「家庭」というものは、父親が仕事をし、母親が家事や育児を行うというのが一般的であったが、その家庭自体の構成が変わりつつあるのである。経済停滞を背景に、父母の就労形態が片働き世帯から、共働き世帯へ変化しつつあるのである。そして、それは女性の社会進出に繋がっている。経済的に見れば、少子高齢化時代に突入り労働力人口が減少している日本にとっては、女性の労働力は貴重だろう。しかし、この就労の多くは非正規雇用（パートタイム・アルバイトなど）が多く、そのほとんどが都市部の家庭に多い。

社会にとって、女性労働者が増えることは「嬉しいこと」だが、家庭に母親がいなくなるのは、子どもにとっては「嬉しいこと」ではない。

表3 父母の就労状況別にみた世帯の状況

父母の就労状況	平成6年	平成11年	平成16年		
	世帯数の構成割合	世帯数の構成割合	世帯数及び構成割合	児童数及び構成割合	1世帯当たりの平均児童数
総数	100.0	100.0	1,713 (100.0%)	2,178 (100.0%)	1.80(1.81)
父母とも就労している (共働き)	49.1	51.6	689 (54.3)	1,191 (54.7)	1.81(1.86)
父が就労している 母が就労している } (片働き)	49.2	47.7	529 (43.6)	948 (43.5)	1.79(1.82)
母が就労している 父が就労していない }	0.2	0.4	8 (0.7)	19 (0.5)	1.25(1.43)
父母は就労していない 不詳	0.3	0.3	3 (0.2)	6 (0.3)	2.00(1.28)
	1.1	—	14 (1.2)	23 (1.1)	—

出典：全国家庭の児童及びその世帯の状況（報告）

(2) 父母のライフスタイルの変化と育児支援

父母の就労を見てきたが、今の保護者の働き方は10年前・20年前にくらべて大きく変わってきている。その特徴として、前の節でも書いた「女性の社会進出」（母親による就労の拡大）である。その背景には、経済停滞による所得低下、家計の負担を少しでも軽くしたいと働きにでる母親の増加にある。そして、母親による就労の拡大は都市部を中心とした待機児童の増加に拍車をかけているのではないだろうか。では、父母の就労の変化とともに、育児にも変化は起きているのだろうか。そして、育児に対する政府の支援策はあるのだろうか、この節では、育児の変化・政府による育児支援について見てきたい。

父母の就労が変化したことで、つぎに変化が表れてくるのは、生活面であろう。つまり、家事や育児である。最近、共働きの夫婦が家事の分担をして生活をしているという話をよく耳にする。メディアでも様々な生活スタイルが紹介され、ドラマにもなっている。そんな、生活スタイル（家事・育児）の多様化にともなって政府も支援策を

出している。それが、「ワーク・ライフ・バランスの実現」である。男性・女性に関係なく仕事と生活の調和を行える社会作りとして、長時間労働の抑制、有給休暇取得の促進、テレワークの推進など、働き方の見直しに力を入れている。

その中で、大きく掲げられているのが「男性の子育てへの関わりの促進」である。ここでは、男性の育児休暇取得の促進、男性（父親）への育児に関する意識改革などを中心に男性への積極的な育児参加を求めている。実際、厚生労働省では今年から「イクメン」（育児をする父親）のコンテストを開催するなど、父親へ育児の楽しさを伝えるだけでなく、父親による育児の一般化を狙っているものだ。父親の育児参加は子どもにとっても、父親にとっても良いことである。なぜならば、子どもにとっては父親と接する時間が長くなることで、遊んでもらえる時間が増える。そして、同時に、父親にとっては子どもに対する関心が高まる。すると、今まで母親に任せてきた教育・育児を、父親が行うことで、母親の負担が減る。そして、育児での経験や体験が、仕事に違った知識や新しい視点を与え、育児をする時間が男性にとっても有意義な時間になるだろう。

女性が働き、男性が家事・育児をするといった家庭が現実に出現してきており、ライフスタイルは年々変化している。そして、ライフスタイルの変化とともに仕事や職場にも変化が起きている。男女がともに仕事と育児の両立ができる職場環境の整備も「ワーク・ライフ・バランスの実現」に向けた取り組みの一つである。この支援では、子育て中の女性でも働けるように、労働の時間を短縮する制度や子育て女性に再就職を支援するなどの方針を挙げている。そして、会社・企業に対しても仕事と生活の両立をしやすいような制度作りを指導している。このような、支援で父親の育児が増え、女性の社会進出が増えていこう。しかし、子どもにとってこの家庭環境は良いのだろうか。そして、いくら女性の社会進出が増えても、育児をしている女性はまだ多い。それでは、次の節で、子どもおよび、子育てする母親に対しての支援と「認定こども園」の役割について考えていきたい。

（3）子育て支援と認定こども園

「認定こども園」が作られた大きな役割の一つは、保育園不足を補い親の就労に関係なく保育・幼児教育を提供すること。そして、結果的に待機児童を減らすということであった。だが、もう一つ、重要な役割があったことを思い出してほしい。それは地域を中心とした総合的な「子育て支援」の拠点としての施設というものだ。では、その「子育て支援」とは、具体的にはどのような取り組みなのだろうか。平成21年度に行われた、文部科学省委託事業である「幼児教育の改善・充実に関する調査研究」から、内容や事業の具体例を紹介したい。

その調査によると「認定こども園」の子育て支援については次のように述べられて

いる。「育児不安の大きい保護者やその家庭への支援を含む地域子育て支援の充実」⁹ 残念なことに、調査書には、「育児不安の大きい保護者・家庭」の定義は書かれていないが、その支援は、前述したような共働き世帯の父母、とりわけ、育児と労働の両立を強いられている女性や、育児で悩んでいる保護者に対しての支援であろうと想像できる。

保護者に対しての子育て支援は地域との連携によるものである。子育て支援の内容について同調査では「認定子ども園自体が支援能力を高めることはもちろんのこと、認定子ども園が拠点となって地域社会資源を有機的に結びつけた地域ネットワークをいかに構築するかが、重要な課題と言える。・・・また、既存の社会資源を掘り起こし、活用するだけではなく、子育てサポーターや保育ボランティアなどの人材を積極的に育成したり、子育て支援のNPOをバックアップするといった活動も重要になる。」¹⁰ と述べられている。

では、「認定子ども園」自体の支援能力の向上、地域とのネットワーク構築とは具体的にはどんなものなのか。同調査研究から具体例（事例3とされているもの）を紹介したい。

事例（日々の子育て支援）

■N園（宮崎県）の場合

幼稚園型N園では、月2回「さくらんぼ教室」（未就園児体験教室10:00～12:00）をし、親子で楽しいひと時を提供している。また、週3回（月・水・金）9:00～12:00で、「えほんの館」・「きらりの森」の施設・園庭開放を実施している。「えほんの館」には約1,000冊の絵本があり、飲み物も用意するなど、親子の癒しの空間となるように心がけている。

特に、大切にしていることとして、日々の相談体制の充実が揚げられる。そのため、保護者が子どもを送迎の際に気軽に子育てについて相談をすることができるように、「きらりハッピーサロン」と称し、14:00～15:00で、相談を受けたり、日常の子どもの様子等を話すことによりさりげなく子育て支援を行うなどの取り組みを行っている。また、随時、地域の子育て家庭の育児相談も受け、幼児教育・保育専門である理事長・副園長が、電話相談や面談相談を行っている。¹¹

9 平成21年度 文部科学省委託事業「幼児教育の改善・充実に関する調査研究」
『認定子ども園の具体的な諸事例にみる園運営に関する調査研究報告書』
（特定非営利活動法人 全国認定子ども園協会、2010年、4ページ）

10 同上、5ページ

11 同上、39ページ

この他にも、6つの事例を紹介しているが、その内容は実に様々である。紹介した事例は「さくらんぼ教室」と称した体験教室の実施や親子で使用できる施設開放による交流の場・憩いの場の提供に加え、一番の特徴として「きらりハッピーサロン」などの育児相談の対応を月曜日から金曜日という、実に週5日にわたって毎週行っていることだ。

表4 N園：子育て支援計画

さくらんぼ教室（体験園児体験教室） 月2回、10:00～12:00
季節に応じた一年間の計画に基づき、読み聞かせや製作、ランチ体験、ピクニック、レク運動会、虫探し、レジン作り、卒園式、スイカ割り、子育て講座会等、親子で様々な自然環境を生かした楽しいひとときを過ごしている。
えほんの館・きらりの森開放（展覧・施設開放） 週3回（月・水・金）9:00～12:00
【えほんの館で親子ふれあい体験】 えほんの館は約1000冊の絵本に囲まれており、本の読みやどんでり、あおむし等の楽しいおもちゃも、癒しの空間である。おもちゃも用意している。
【きらりの森でピクニック】 きらりの森はピオトープエリア、木陰エリア、遊具エリア、砂場エリア、げんき山エリア、菜園エリア、習熟の森エリア等楽しめる遊点である。
きらりハッピーサロン 月～金、14:00～18:00
園内にあるせんだんの木、山葵の木、げんき山、ピオトープ等、木陰を主とした空間において、子育てについて相談を受けたり、日常の子どもの様子等を話したりと心安らぐ時間を過ごしている。
育児相談 月～金、9:00～17:00
子育て経験が豊富であり、幼児教育・保育専門である理事長・副園長が、電話相談や面談相談を行っている。

出典：『認定こども園の具体的な諸事例にみる園運営に関する調査研究報告書』

「認定こども園」による子育て支援への取り組みは、保護者にとっては心強い子育ての味方である。紹介できなかったその他の事例も、それぞれの地域によって違った支援方法を提示してはいるが、共通して①どの「認定こども園」でも、施設を「交流の場」として提供している。そして、②在園・未就園に関係なく子育てをしている保護者全員に対する支援を行っていることだ。もちろん、すべての事例は地域との連携による子育て支援を行っており、地域の高齢者との交流、NPO事業者との協力など、「認定こども園」を中心とした地域コミュニティー・ネットワークの構築に一役買っている。

しかし、こうした子育て支援を行う「認定こども園」で働いている保育士・幼稚園教諭の立場から考えると、子育て支援に力を入れれば入れるほど、施設で働く保育士や教員の負担は大きくなる。そして、負担を減らそうと新たに保育士・教員を雇うにも、費用の面から断念せざるを得ない園もある。多くの業務をこなさなければならなくなった保育士・教員に、今までと同じ保育・幼児教育を提供できるのだろうか。次の章では、「認定こども園」で働く保育士・幼稚園教諭の視点から考えていくことにしよう。

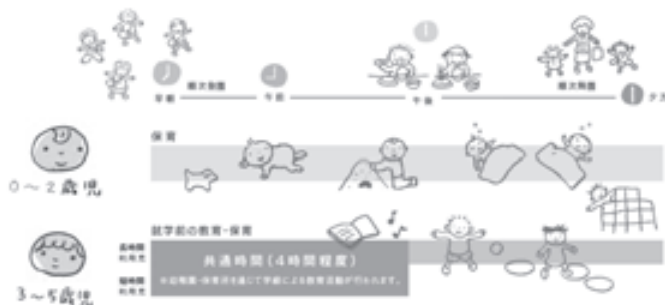
Ⅲ 保育士・幼稚園教諭が抱える負担

(1) 「認定こども園」で働く教員の実態

「認定こども園」制度が始まり、待機児童を減らす力になるはずであったが、制度の難しさから、施設の設置は遅れており、力を発揮出来ずにいる。また、子育て支援の拠点としての働きは、地方での「認定こども園」には見られるが、都市部での支援につながっていないのが現実である。それでは、現在「認定こども園」で働いている保育士・幼稚園教諭はどのような日々を送っているのだろうか。第Ⅲ章では、「認定こども園」で働く教職員について見ていく。

ある「認定こども園」の1日を考えてみたい。例えば、Aくん（3歳）とBさん（2歳）がいたとすると、Aくんは3歳なので幼稚園教諭が担当し、Bさんは保育士が担当することになる。ここで、保育士と幼稚園教諭の二人の職員が必要になる。次に、Aさんは午前10時に園に登園し4時間の共通教育時間があり、預かり保育により2時間延長の午後4時に母親が迎えにくる。Bさんは母親が朝から仕事のため午前8時に園に入り、8時間の保育時間（共通教育時間4時間＋午前8時から10時の2時間＋午後2時から4時の2時間）を過ごす。そして、母親の仕事が長引くときは延長保育として午後6時まで園で母親の帰りを待っている。この間、共通教育時間（午前10時から午後2時まで）を除く6時間あまりは保育士がBさんを見るのである。

図5 認定こども園での生活



出典：『認定こども園パンフレット』（2009年）

このような状況の中で、保育士と幼稚園教諭との労働時間の違いが見えてくる。幼稚園教諭の場合、共通教育時間4時間と預かり保育2時間の計6時間に対し、8時間の保育時間と延長保育2時間の保育士とくらべては4時間の労働時間の差が出てくる。ここで誤解しないで欲しいのは、共通教育時間としての4時間は、確かに保育士と幼稚園教諭がともに幼児・園児に対して保育・教育を行っているが、保育士が担当でき

るのは0歳から就学前の乳幼児だが、幼稚園教諭は満3歳以上に限定される。なので、共通教育時間で幼稚園教諭が保育士の補助をできるとしてもそれは満3歳より上の幼児だけで、乳幼児や1・2歳の幼児は保育士が担当することになる。共通教育時間という仕組みは、子どもにとっては、異年齢間の交流による成長や学びを期待できる一方で、資格によって保育・教育を行う人間が分けられてしまうという事態が起こるのである。

そして、保育士と幼稚園教諭の労働時間の違いの他に、それぞれの担当する幼児・園児の人数にも大きな違いがある。保育士は年齢によって担当する人数が変わってくるが、幼稚園教諭は1学級（同一学年で編成を原則）に35人以下という大人数を一人で担当することになる。さらに「認定こども園」のもう一つの役割である「子育て支援」も週に3日以上行うことが必要になっており、「子育て支援」についての記述はⅡ－(3)でも書いたようにその地域や家庭に合わせた柔軟な取り組みが必要となる。幼稚園教諭は多くの園児の世話で手一杯といった状況であり、保育士も長時間の保育を少数の保育士でこなさなければならない。幼稚園教諭・保育士に「子育て支援」を行う余裕が果たしてあるのだろうか。

こういった状況を改善しようと保育士・幼稚園教諭を採用して、職員の人数を増やす施設もあるが、運営が厳しい「認定こども園」では職員を増やせない現状もある。最近では「認定こども園」で働く職員の中に両方の資格を持った職員も増えてきているが、その数はまだまだ少ない。

確かに、すべての「認定こども園」で働く職員が両方の資格を保有していることが好ましいが、保育士・幼稚園教諭の二つの資格を取るのは大変な時間とお金がかかるのも事実だ。保育士・幼稚園教諭はともに国家資格であり、専門の教育機関を卒業するか、国家試験に合格する必要があるからである。こうした資格取得を支援する動きとしては、取得の簡素化などを国が検討している。だが、実現にはまだ時間が掛かるだろう。

このように、「認定こども園」で働く保育士・幼稚園教諭の負担は増える一方である、その原因の一つに、幼稚園と保育園、そして「認定こども園」それぞれで制度が違うことが関係している。では、次の節でその制度の違いについて考えていく。

(2) 幼稚園、保育園、認定こども園 —制度の違い—

「認定こども園」で働く保育士・幼稚園教諭は大変な苦勞を強いられていることは、前述した通りだ。この背景には幼稚園・保育園の制度の違いが関係している。制度が異なることで「認定こども園」の普及の障害になっているものもある。それでは、その制度の違いは一体どのような違いなのか。次の表から見ていくことにする。

表5を見ると、幼稚園と保育園の違いが随所に見て取れる。一般的に知られているのは所管省庁の違いだろう。幼稚園は小学校などと同じ文部科学省、保育園は厚生労働省である。この所管の違いから、保育園・幼稚園の制度は大きく違っている。そして、その制度は利用する保護者や子どもたちのニーズの変化からほころびが生じ始めている。文部科学省と厚生労働省が共同で制度を運営する「認定こども園」が作られたのも、時代のニーズを汲み取ろうとする取り組みからだ。そして、制度の変革は、待機児童の増加、子育て支援の必要性といった社会の実態も関係している。

表5 保育園を幼稚園の制度の比較及び認定こども園の概要

	保育園	幼稚園	認定こども園
所管	厚生労働省	文部科学省	厚生労働省と文部科学省の共同所管
根拠法令	児童福祉法	学校教育法	新しい法律
保育の対象	0歳から就学前の、保育にかける乳幼児	満3歳から就学前の幼児	0歳から就学までの乳幼児
保育時間	8時間を原則とし、11時間以上開所。一時保育、延長保育	4時間を標準として各園で決める。預かり保育もある	4時間の共通教育時間と、8時間の保育時間
国庫補助	運営費を支給	私学助成。幼稚園就園奨励費補助を所得に応じて支給	幼保連携施設には、財政優遇措置の予定
職種・職員配置基準	保育士・嘱託医・調理員。 保育士の配置基準 (0歳児3対1、1・2歳児6対1、3歳児20対1、4・5歳児30対1)	園長・幼稚園教諭。 1学級35人以下を原則 学級は同一学年で編成を原則	保育士・幼稚園教諭。 職員配置は未定 モデル園で指定された基準(0歳児概ね3対1、1・2歳児概ね6対1、または0～2歳児を通じて概ね3～6対1、3～5歳児概ね20対1～35対1)
入園決定	保護者が自治体へ申し込み決定する	保護者が設置者(幼稚園)へ申し込み決定する	保護者が設置者(認定こども園)へ申し込み決定する 自治体は、「保育に欠ける」判定を行うが、選考は設置者が行う
保育料・利用料	自治体ごとに決める	設置者が決める	設置者が決める
給食	給食を実施(調理室は必置)	任意	調理室が必置でなくてもよい(外部委託も可能)

出典：近藤幹生『保育園と幼稚園がいっしょになるとき 幼保一元化と総合施設構想を考える』より作成

続いて、「認定こども園」の制度では、入園や保育料を設置者が決めることができる。この入園、保育料の決定については、問題視する声が相次いでいる。では、なぜ園や保育料を「認定こども園」側が決めることに問題があるのか。それは、入園、保育料の決定について「認定こども園」が決定権を握ると、本当に保育が必要な子どもに保育を提供できなくなる恐れがあるからだ。「保育のサービス産業化」である。

今まで入園の決定は、保育園の場合、保育を必要としている保護者が自治体に申請することで、自治体が保育園を選定し決定していた。そして、幼稚園は保護者が幼稚園を選ぶことができた。それでは「認定こども園」というと、直接契約（幼稚園と同じ）になる。しかし、このような直接契約では自治体が「保育に欠ける」かどうかを判定したとしても、「認定こども園」が選考をするのであれば、幼児を選ぶことができるということになる。「保育に欠ける」幼児であっても「認定こども園」の選考に選ばれなければ、本当に保育が必要であっても保育を受けられない可能性がある。となると待機児童受け皿であるはずの「認定こども園」に入れるのは、保育を必要としている、いなに関わらず「認定こども園」側が決めた基準を満たした、保育料の払える子どもだけになってしまう。これでは、何故「認定こども園」を作ったのか分からない。

さらに「認定こども園」では保護者の就労に関係なく保育サービスを提供しているが、もし「認定こども園」側が園の利益だけを優先した運営を行った場合、英語教育などの付加価値をつけた保育サービスを提供する代わりに保育料を高く設定するといったことも可能になる。今までは保育園は保護者の収入に応じて保育料が決まっていたが、幼稚園と同じように一律の料金設定になると、保育料が払えない家庭は保育を受けられなくなる危険があるのだ。

また、制度においての問題点として、調理室の必要性が問われている。表5では「認定こども園」の調理室の設置は必須ではなく、給食の提供は必要だが、外部委託が可能という点だ。保育所を見ると調理室の設置は必須であり、それに伴って調理員が必要になる。ここで、「認定こども園」と保育園で子どもたちへの保育の質が変わってくるのではないだろうか。食育の重要性が叫ばれている中で、なぜ「認定こども園」に調理室が必須ではないのか。保育園と幼稚園の両方の施設を兼ね備えた「認定こども園」にこそ、幼児や園児の健康やアレルギーに配慮した食事の提供が必要になってくるのではないか。私は「認定こども園」には、調理室・調理員だけでなく、栄養士も配置してすべての園児・乳幼児に美味しく健康的な食事を提供できるようにする。そして、調理室の設置や栄養士への給付には国や地方から補助金を出すようにすれば「認定こども園」に付加価値がつき、かつ「認定こども園」への移行を考えている設置者には移行しやすくなる。そうすれば、施設の普及も進むのではないだろうか。

今の「認定こども園」は待機児童の受け皿としての役割をこなし、子育て支援としての交流の場を提供するだけの施設になりつつある。施設としてではなく、もっと保育や幼児教育の中身を考えるべきではないだろうか。施設自体の機能が増えても、内容が伴っていない施設に子どもを預けようと思う親はいるのだろうか。

終わりに

待機児童・父母・教育者、3つの視点から「認定こども園」について見てきたが、まだまだ改善すべきところが多い。このままでは「認定こども園」に子どもを預けようとする親は減っていくのではないだろうか。それどころか、「認定こども園」自体が白紙に戻る可能性もあるだろう。幼保一元化という文部科学省と厚生労働省の垣根を取り払おうとする動きには、評価できるところもある。しかし、「認定こども園」の制度が始まって4年が経つが、未だに文科省と厚生省の両方が管理したままで良いのだろうか。2つの省庁の溝はまだ深い。そして、待機児童の解消のための施設であったはずが、その効果を発揮していないことも気がかりだ。

本来、幼稚園は必ずしも通わなければならない場所ではない。義務教育でもなければ、子どもを預かる施設をいうわけでもない。就学前の幼児に対しての教育をおこなう場所であるが、家庭でその教育に代わるものが行えるならば幼稚園に通う必要はない。だが、保育園の場合は違う。働くため、子どもを預かってくれるところが必要なのだ。根本的に、必要性に差がある中で、その二つを一緒にしようとするのは難しい。

もし、「認定こども園」を本格的に普及させるならば、幼稚園の必要性をもっと国民に説明すべきだ。そして、幼稚園を義務教育にし、必要性を十分に浸透させてから保育園との一体化を図るべきだろう。このままの状態ですべて「認定こども園」の一体化を推進しても、それは、幼稚園の空き室を利用しようと始まった穴埋めの政策であると言われても仕方がない。

そして、「認定こども園」を作るとしても、現状では、教員の負担が増え、保護者からの信用が減り、待機児童は増えていくといった悪循環である。ここで、一つ提案をするならば、少子高齢化という社会背景を逆にとり、老人ホームに併設して保育所を作るといったものだ。そうすれば、調理室や運動スペースは老人ホームと共有でき、老人の方たちとコミュニケーションをとることで、核家族化している中で育った子どもたちにも、戦争の話や昔の遊びを学ぶ機会が出来る。そして、老人にとっては子どもたちと触れ合う機会が増えることで、元気をもらえるだろう。

この論文を通して、私は、政府が本当に子どものためを考えて、将来の日本を考えて「認定こども園」を作ったのかという疑問に対して、以前に増して疑いを強めた。本当に子どもの成長を願い、日本の発展を考えるならば、まずは保護者、職員の意見に耳を傾けてほしい。そして何より「子どものため」を第一に考えた取り組みが必要なのではないだろうか。

参考書籍

文献

1. 近藤幹生『保育園と幼稚園がいっしょになるとき 幼保一元化と総合施設構想を考える』（岩波書店、2006年）
2. 近藤幹生『保育園「改革」のゆくえ 「新たな保育の仕組み」を考える』（岩波書店、2010年）
3. 中山徹（他）『幼保一元化 現状と課題』（自治体研究社、2004年）

雑誌

1. 保育者と父母を結ぶ雑誌『ちいさいなかま 11月号』（ちいさいなかま社、2010年）

新聞

1. 日本経済新聞 『かすむ幼保一体化、「こども園」政府5案、現行温存盛る。』
(2010/11/17 日本経済新聞 朝刊 3ページ)
『「働きたい」へ自治体受け皿——待機児童数、過去最多に迫る（生活）』
(2010/09/07 日本経済新聞 夕刊 9ページ)
『増えるか子どもの居場所（上） 一体化する幼稚園・保育園（生活）』
(2010/10/18 日本経済新聞 夕刊 9ページ)

参考 URL

1. 認定こども園に係るアンケート調査の結果について（平成20年6月12日）
<http://www.youho.go.jp/data/kodomo080612.pdf>
2. 『認定こども園パンフレット』ダウンロード（保護者・一般向けパンフレット）
<http://www.youho.go.jp/data/09nkpamphlet.pdf>
3. 幼保一体化と幼保一元化 幼稚園と保育園の一体化・一元化による「認定こども園」
<http://christmasser.info/>
4. 厚生労働省 保育所関連状況取りまとめ（平成22年4月1日）
<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000nvsj.html>
5. 厚生労働省 平成22年版 子ども・子育て白書
第2部 平成21年度における子ども・子育て支援策の具体的実施状況
第2節 誰もが希望する幼児教育と保育サービスを受けられるように
http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2010/22pdfhonpen/pdf/2b_2_2.pdf

6. 厚生労働省 平成22年版 子ども・子育て白書
第4章 男性も女性も仕事と生活が調和する社会へ（ワーク・ライフ・バランスの実現）
第1節 働き方の見直しを
http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2010/22pdfhonpen/pdf/2b_4_1.pdf
7. 平成16年度少子化の状況及び少子化への対処施策の概況（少子化社会白書）
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2005/17WebGaiyoh/indexg.html>
8. 新システムに反対し保育をよくする会（略称 保育をよくする会）
<http://no-shinsystem-hoikuappeal.com/index.html>
9. 平成11年度 全国家庭児童調査結果の概要
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/0105/h0531-3.html>
10. 独立行政法人 労働政策研究・研修機構 第2-9表 合計特殊出生率
http://www.jil.go.jp/kokunai/statistics/databook/2010/02/p069_t2-9.pdf
11. 幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続の在り方について（報告）（文部科学省）
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_jcsFiles/afiedfile/2010/12/09/1298955_1_2.pdf
12. 平成21年度 文部科学白書 特集1 我が国の教育水準と教育費
第1章 家計負担の現状と教育投資の水準
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/1295628_004.pdf
13. 内閣府ホームページ
<http://www.cao.go.jp/>
14. 厚生労働省ホームページ
<http://www.mhlw.go.jp/>
15. 文部科学省・厚生労働省 幼保連携推進室 「認定こども園」
<http://www.youho.go.jp/index.html>
16. 平成21年度 文部科学白書
第2章 子どもたちの教育の一層の充実のために
第9節 幼児期にふさわしい教育の推進
http://www.mext.go.jp/b_menu/hakusho/html/hpab200901/detail/1296792.htm