

# 子ども子育て支援新制度の可能性と課題（1）

—認定こども園移行準備作業で顕在化した問題を手掛かりに—

○望月 重信（明治学院大学（名））

○馬居 政幸（静岡大学（名））

○西本 裕輝（琉球大学）

## 1. はじめに

本年4月、子ども子育て支援新制度がスタートした。だがその具体化は自治体によって大きく異なる。特にこの制度の中心にある認定こども園設置を積極的に推進する自治体は少ない。そのなかで静岡市は公立幼稚園14園と公立保育園45園の全てを移行させた。

共同発表者の馬居は昨年4月より静岡市子ども子育て会議委員として準備作業に関わった。他方、西本は独自の就学前保育・教育制度をもつ沖縄県で同新制度実施の問題点を追及してきた。本発表では、両者の作業過程で顕在化した問題に、望月による子ども社会観再構築の観点を重ねることから、新制度の可能性と課題を開示する。

## 2. 静岡市子ども子育て会議から見えてきた認定こども園の可能性と課題

### 1) 静岡市子ども子育て会議の委員として

上述したように、静岡市は子ども子育て支援新制度の施行1年目に、市立の幼稚園と保育園を全て認定こども園として新たに開設した。この点について、他の自治体から看板の付け替えだけではないか、との憶測も聞く。

しかし、昨年度1年のみの任期であったが、静岡市子ども子育て会議臨時委員として、静岡市子ども未来局のみなさんと移行準備に直接かかわることで、静岡市はこの制度の可能性を大きく拓く道を選択したと評価する。理由は、園の統廃合を行わず、14幼稚園と45保育園をそれぞれ認定こども園に移行する作業過程において、実質的に日本の乳幼児期・就学前期の保育と教育を担う制度の組み替えという極めて困難な課題の解決に挑むことになったからである。その困難な課題とは。

### 2) 課題1：認定こども園の共通理解は？

子ども子育て会議の委員の中に、また未来局スタッフとの間にも、さらには幼稚園や保育園の先生方においても、子ども園に対する共通理

解がないのでは？これが委員として最初の会議を終えた昨年6月ごろの実感であった。その理由を内閣府のサイトからダウンロードした資料を読んで了解した。毎月の会議での検討内容と資料の原型がその月初めの国の会議で提示されていたからである。見切り発車、自転車操業という言葉が浮かんだ。政治的経済的状況の変化による政府の担当部局の混乱が、自治体の担当者に無理を強いるという構造を推察した。だが会議を重ねるなかで、共通理解未形成の根の深さを痛感せざるを得なかった。

### 3) 課題2：質の高い保育と教育とは？

「幼稚園と保育所のいいところをひとつにした」というのが、内閣府、文部科学省、厚生労働省の名で編集・配布された広報誌にある認定こども園のキャッチコピーである。「教育と保育を一体的あつかう」ともある。ところが、静岡市の会議では、この定義に保育園代表者から「独自の教育を行っている」との反論がある一方で、幼稚園代表者から「準備時間がなくなるのでは」との疑問視の意見が交錯した。「一体的」の前に保育園と幼稚園の保育と教育についてのコンセンサスを得ることが課題になった。同様の問題は事務局にもあった。

### 4) 課題3：設置主体は？

静岡市での認定こども園設置の所掌は子ども未来局。保育園と幼稚園を一体的にこの要請により、両園の所掌を保育行政に統一することで生まれた局である。他方、私は90年代末から子育て支援行政の調査研究を進め、幼保一元化を望む観点から論を重ねてきた。その意味で、静岡市での決断に評価と期待を抱いた。

だが、実際の作業で見えてきたのは、保育行政に教育行政を統合することの困難さであった。2点ある。一つは未来局スタッフが教育や保育ではなく行政職の専門集団であること。それでも保育園は所掌の歴史があるが、幼稚園は教育委員会の領域。待機児童対策に始まる乳幼

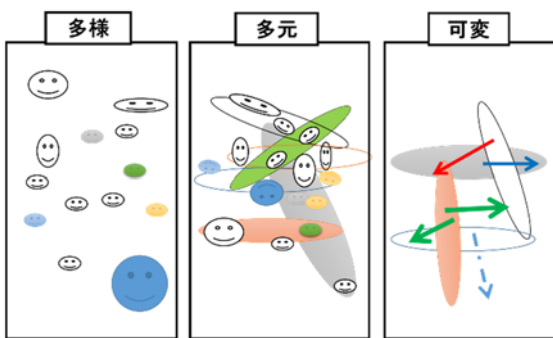
児期の多様な保育の行政施策には力量を発揮できるが、質の高い幼児（学校？）教育実現のためのストックは乏しい。教育委員会の教育専門職の再参画が必要になった。

だが、実は教育委員会も指導対象は公立幼稚園のみ。静岡市内の幼稚園園児の9割以上は私立幼稚園に通う。全国には公立幼稚園を保持しない自治体は少なくなく、あっても3歳児を受け入れる公立園はさらに限定される。

3歳児からの教育指導のストックを保持する教育委員会が全国にどれだけあるか。まして保育園の中の教育との統合方法については、その必要性を自覚すること自体が教育委員会には難しいのでは。質の高い保育と教育実現を阻む二つ目の困難である。

◇資料◇

図1 子どもの多様性・多元性・可変性モデル図



5) 課題4：子ども、保育、教育の再定義を

ただし、静岡市教育委員会は子ども未来局の要請に応じて、積極的に質の高い教育を認定子ども園に実現する準備に参画した。それは未来局と教育委員会双方のスタッフが互いの保育観、教育観、学校観、そして子ども観を学びあうことで、実質的に新たな定義を創ることを試みる作業になった。その懸命な作業過程に立ち会う機会を得た研究者として、認定子ども園設置に止まらず、旧来の保育園と幼稚園の保育と教育の在り方を見直し、0～2歳→3～5歳→6～12歳→13～15歳を“社会の子”として“公的財”によって運営する保育・教育システムとしての制度化の必要性を学ぶことができた。

詳細は共同研究者の発表と重ねて提示するが、そのための参考資料を提示しておく。

(馬居政幸)

図2 児童有無別世帯数の構成割合の年次推移

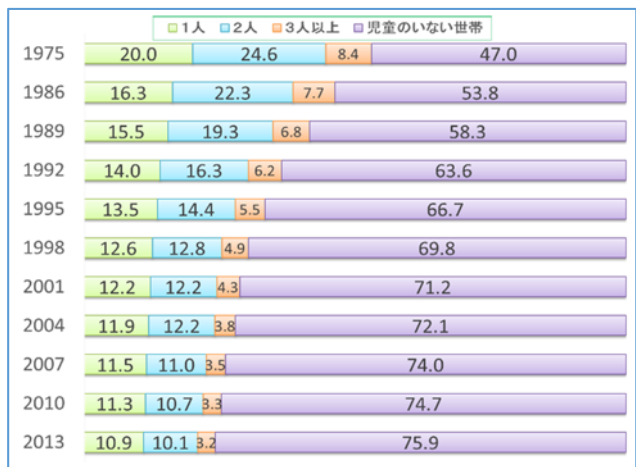
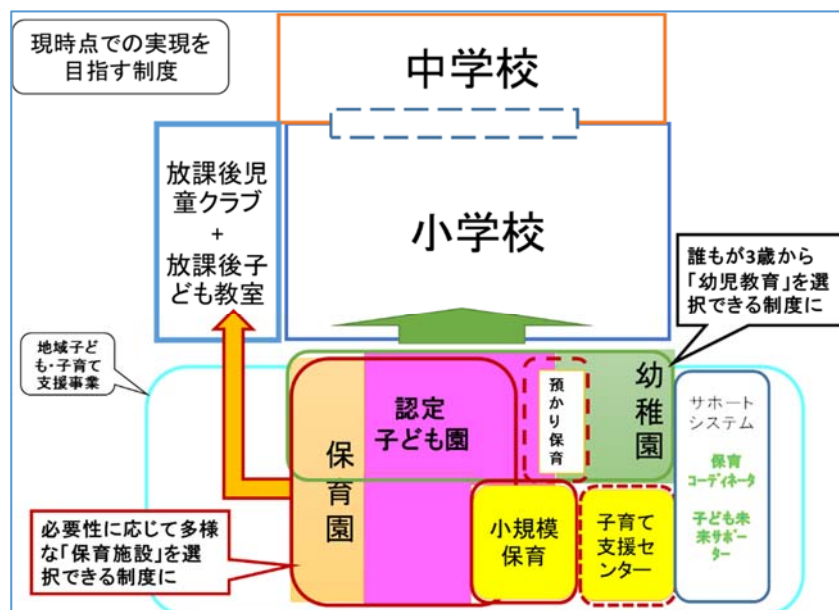


図3 人口減少社会に適合した育児・保育・教育システムの構想



### 3. 沖縄の現状～学力向上の鍵となる制度

次に沖縄における「子ども・子育て支援新制度」導入後の動きについて、現状を含めて述べておきたい。

沖縄は出生率が全国1位（平成26年で全国：1.42、沖縄：1.86）ということもあり、人口当たりの待機児童数は全国1位と言われている。2014年11月時点での待機児童数は、沖縄県の推定による試算で18,800名となっている。よって待機児童解消の切り札と言われる「認定こども園」の導入については、もっとも積極的に推進しなければならない地域であると言える。

にもかかわらず、沖縄における「こども園」導入は静岡県とは対照的に遅々として進んでいない。2015年4月現在時点でこども園に移行したのは離島のわずかに1園のみであり、沖縄本島にはまだ1園も設立されていない。

ここでは沖縄の現状とこども園導入における沖縄独特の阻害要因について考察する。

#### 1) 複雑な保育制度

阻害要因としてまず挙げられるのは、沖縄特有の複雑な複線型の保育制度である。

周知のように、沖縄は27年間、アメリカの統治下にあった。アメリカ統治の下では、保育所より幼稚園整備が先行し、各公立小学校に隣接する一年制の公立幼稚園整備が進んだ。現在でも公立小学校の隣に公立幼稚園が併設され、校長が園長を兼ねるという制度が維持されている。その分、保育所整備が立ち遅れ、認可保育園の5歳児定員も少ないため、保護者の共働きなどで保育を必要とする子どもも公立幼稚園を利用せざるを得ない状況がある。

#### 2) 二重保育と5歳児問題

また長年の慣習から、5歳になると通っている保育園をやめ、一年だけ公立幼稚園に通うのが一般的となっている。つまり積極的に公立幼稚園を利用する保護者も多い。そうした背景から現在でも約7割の子どもが公立園に通ってから小学校に入学している。実際、平成26年度「学校基本調査」及び平成26年度「住民基本台帳」から類推すると、沖縄県の公立幼稚園就園率は70.14%となる（表2-1参照）。このため、降園後の午後一人で過ごす子どもや、学童や認可外保育園を利用する「二重保育」の子どもが見られ、沖縄特有の保育の問題である「5歳児問題」として長年存在している。

### 3) 認可外保育園の役割大

こうした独特の背景から、沖縄では認可外保育園の役割が相対的に大きくなっている。入所者数は17,017名で全国1位であり、箇所数は全国4位、保育施設数のうち認可外の占める率は全国平均24%に対し沖縄は53%となっている（沖縄県福祉保健部2013）。

#### 4) 沖縄の阻害要因

以上のような、今なお存在するアメリカ教育制度の名残が、沖縄の保育制度を複雑なものとしている。

パターンを挙げるだけでも①認可保育園→私立幼稚園（3年）→小学校、②認可保育園→小学校、③認可外保育園→小学校、④認可外保育園→公立幼稚園（1年）→小学校、⑤認可保育園→公立幼稚園（1年）→小学校など、子どもの辿るパスは無数に存在し、特に③、④、⑤のパターンは沖縄独特のものと考えてよい。

このように複雑で無数のパターンが同時に存在する現状では、認定こども園への移行は容易ではない。例えば一年制の公立幼稚園をどのように0～5歳児に対応したこども園に移行させるのかということ一つ取っても難しい問題である。

#### 5) 低学力問題との関連

さらにこうした独特の保育制度が、沖縄の低学力問題を生じさせているという懸念もある。残念ながら沖縄は学力の低い地域として知られており、子どもの幼少期の過ごし方にその元凶がある可能性もある。もしこども園への移行が大規模に行われれば、学力問題解決の可能性も出てくる。

当日はそうした沖縄の特徴についてふれながら、こども園への移行の可能性について考察する。

表2-1) 最近の5歳児公立幼稚園就園率

	沖縄県 5歳児人口	公立幼稚園 5歳児数	就園率 (推計)
平成22年度	16,737	11,769	70.32
平成23年度	16,558	11,417	68.95
平成24年度	16,504	11,769	71.31
平成25年度	16,591	11,791	71.07
平成26年度	16,770	11,762	70.14

※5歳児人口は住民基本台帳より推計

(西本裕輝)

#### 4. 「顕在化された問題」の分析のために

##### 1) はじめに

本発表は子ども子育て支援新制度(以後『新制度』略す)の構造的「問題」の一つとしてイギリスの「子ども社会学」(Sociology of Childhood)研究の理論枠組みと子どもの定義論と「子どもの理論化」(Theorizing Childhood)を参照しながら子ども観形成に注目する。マクロには法律、学校教育法と児童福祉法はどういう子どもの定義をしているのか、また「地域子育て支援」(市町村)では「子ども」イメージをいかにつくっているのかを考えてみる。またミクロでは保育士と幼稚園教諭の子ども観(形成)の問題である。

本発表の図1で論者が注目するのはIV象限であるが行政の注目はIII象限である。その断層(『観』の相異)に注目したい。

##### 2) イギリスの子ども研究から

イギリスの子ども研究で子ども概念を3つに峻別して厳密な定義をしている。それは **the child** : **children** : **childhood** である。厚生労働省、文部科学省では子ども概念は **Childhood** にあたる。その根拠について考察する。分析枠組みは以下である。

《幼稚園⇒学校教育法⇒文部科学省》: 《保育園⇒児童福祉法⇒厚生労働省》のエイジェンシーでそれぞれ『発達する子ども』『保育に欠ける子ども』(保育を必要とする子ども)が対象である。対象というよりも「措定」である。このことについて考えてみたい。

さらに『市町村の子ども』と『子ども・子育ての子ども』についてはどう考えたらよいか。

##### 3) 子育て支援(認定子ども園)議論の課題

子育て支援(認定子ども園)で議論すべき課題を掲げてみる。

- ① 法のもとでの子ども
- ② 幼稚園の子ども
- ③ 保育園の子ども
- ④ 市町村の子ども
- ⑤ 子ども・子育て会議の子ども

【子どもは社会的に構築されたものと社会構造に生きる子どもである】

##### 4) 比較の枠組み構築のために

認定子ども園と保育所・幼稚園の比較がよく引きあいに出される。

それぞれに歴史的・文化的事情があり地方の対策事情もある。子ども観形成の観点から取り上げることが重要と思われる。たとえば養成段階とカリキュラムの問題がある。

##### 5) 子ども分析の位相

子ども理論化の4象限から子ども分析の位相を考察して《子ども子育て支援新制度》の可能性を導出できるか検討しよう。ジェイムズらの**2軸4象限**は〈行政=法律〉: 〈エイジェンシー=機能論〉: 〈保育-幼児教育-幼保一体(化)-保護者〉の「まなざし」と「実践」の明確化可能か否か検討してみる。図の**II象限**に注目したい。「地域性」を生きる「子ども性」を表徴しているからである。ここに「子ども民俗学」的想像力は重要である。

(望月重信)

