

# 「認定こども園」制度の問題と私たちの運動

千葉県保育問題協議会 田島 潤一

## 1. 保育制度の変遷と保育の現状

1982年に国会を超越した財界主導の臨時行政調査会が、日本を財界・アメリカにとって望ましい国にするために、国の役割を外交と防衛に限定(他の分野は民間活力の活用、自助努力に依存する)して以降、国の政策はこの路線に従って進められてきました。

保育分野でも、財政面では1985年には保育所の設置・運営にかかる国庫負担金の負担割合を8割から7割に、翌年には5割に削減し、1997年には負担金(財政事情にかかわらず義務がある)から補助金(財政事情で削減が可能)に、2004年には公立保育所運営費を一般財源化(保育費相当分が明確にならない)し、さらに2005年には補助金から交付金(必要額を保障せず、一定額を割振るだけ)にと、国の財政支出の性格・支出額を国の責任を弱める方向に変質させてきました。

制度面では、公的保育制度を解体するために1991年に企業委託型保育サービス事業を創設、1994年には駅型保育モデル事業の創設、PFI制度(施設を媒介とする民間に対する公的支援)の導入など企業の保育参入実験を行ない、2000年には児童局長通知(1963年以降、保育事業の公共性・純粋性・永続性を確保するために企業を認めないとするもの)を廃止し、本格的な企業参入に門戸を開きました。その後は矢継ぎ早に、公立保育所民営化の促進、特区制度(治外法権)、指定管理者制度(公的関与の軽減)、法規制の緩和(水準の低下)、無認可保育所の認可化(民間保育所の増加)、次世代育成支援制度(民間活用と財政的に可能な範囲内)と、財界と経済学者による少数の意見で、保育にも経済効率優先の考え方を導入し、民間(企業)が参入し利益をあげられる水準にまで規制緩和を進め、一定の保育水準を有する公立保育所の運営を困難にさせ、公立保育所を削減させています。

一方、1990年の1.57ショック以降、財界の意向を反映させ、労働力不足解消を主要な目的とした少子化対策が行なわれてきました。1995年からはエンゼルプラン(文部・厚生・労働・建設大臣合意)、2000年からは新エンゼルプラン(大蔵・自治が加わり六大臣合意)、2001年からは待機児ゼロ作戦(小泉内閣の目玉政策)をそれぞれ打ち出しましたが、保育所増にお金をかけなかったため、表1に示す通り事態を改善することすらできず、保育所は減り、過密保育が進む一方で待機児も増えています。

表1. 全国入所児童数・保育所施設数・施設当りの入所児童数の推移(保育白書/千葉の保育運動資料集)

区 分	保育所入所児童数(人)			保育所施設数(カ所)			平均入所児童数(人)			待機児童数
	公 営	私 営	合 計	公営	私営	合計	公営	私営	合計	
1990. 4. 1 1. 57% ヨック	910, 587 (100)	726, 486 (100)	1, 637, 073 (100)	13, 380 (100)	9, 323 (100)	22, 703 (100)	68.1 (100)	77.9 (100)	72.1 (100)	1994年 26, 114
2003. 4. 1	971, 216 (107)	949, 375 (131)	1, 920, 591 (117)	12, 255 (92)	10, 100 (108)	22, 355 (98)	79.3 (116)	94.0 (121)	85.9 (119)	2000年 21, 031
2004. 3. 1 ゼロ作戦	1, 035, 267 [107]	1, 047, 155 [110]	2, 082, 422 [108]	12, 240 [100]	10, 162 [101]	22, 402 [100]	84.6 [107]	103.0 [110]	93.0 [108]	2004年 24, 245
注：( )内は1990. 4. 1を100とした指数 / [ ]内は2003. 4. 1を100とした指数(年度途中入所が多い)										

## 2. 「認定こども園」の大義

「認定こども園」は、保護者の就労の有無で利用する施設が限定される・少子化で幼保が分かれていると子どもの成長に必要な規模の集団が確保されにくい・子育てへの不安や負担を感じている保護者への支援が不足しているなどから柔軟な対応が求められているとして、

- ①就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能(幼保の良いところを活かし両方の役割を果たす)
- ②地域における子育て支援を行なう機能(全ての子育て家庭を対象に相談・親子の集いの場の提供等)

の2つの機能を備えた教育・保育ニーズに対応する新たな選択肢として、また、待機児童を解消するためにも活用するものであるとしてつくられました。

## 3. 「認定こども園」の本質と基準策定にあたって県に求められる認識

しかし、「認定こども園」は保育所と保護者が直接契約するもので、入所の可否・保育料の決定も園が独自にでき、子どもを選別する危険性があります。さらに、国が示した「認定こども園」の指針は、最低基準以下の基準での運営を示唆し、予算をさらに削減させるもので、この点ではお金をかけずに失敗したエンゼルプランや待機児童ゼロ作戦と同次元のものです。このような国の保育施策の変遷から考えると「認定こども園」は定員割れが続く民間幼稚園の経営支援のために、「教育」という言葉を冠して国民に期待を抱かせ「生きる力を育てる保育(養護+教育)」を行なっている福祉と

しての保育所の機能を解体するものに他なりません。

「認定こども園」は、これまでの保育経験不要(専門性の否定)という公立保育所の民営化からさらに一步踏み込んだもので、保育士資格そのものを不要とした上に、子どもの養護をも軽視するもので、「教育」という言葉と交換に子どもの発達を軽んじるものです。「認定こども園」では、子どもの担任と保育場所がめまぐるしく替わり「情緒の安定」という最も大切にしなければならない保育所の機能を壊すことになります。また、幼保共通時間の関係から午睡時間を今より後ろにずらし、子どもの睡眠リズムを生理に反したもの(昼食後すぐには寝させない)にするなど、保育を福祉から幼稚園が行なっている預かり保育というサービスに変質させるものです。

加えて、全都道府県にそれぞれの実情を反映させた基準をつくらせたことによる国の統一基準の不要性を理由に、国の最低基準を撤廃する条件づくりとしての役割をも持ったものです。

県は「認定こども園」の認定基準づくりが、このような意味を持っていることをしっかりと認識し「認定こども園の基準」が今後の県内の保育水準を決定するものだという観点で、現在の最低基準を下回ることが絶対に無いような「認定基準」を策定をしなければなりません。

#### 4. 「認定こども園」の問題

保育所の保育指針に示された保育目標の第一は「生命の保持及び情緒の安定」です。従って、保育所での保育はこの点を大事にして組み立てられています。「認定こども園」も当然、保育指針に基づいた保育がなされなければなりません。しかし、県の基準案には多くの問題があります。

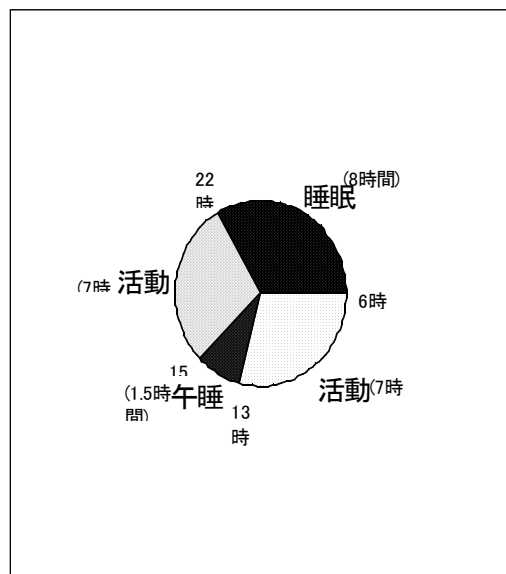
①「認定こども園」では表2に示したようなスケジュールで保育が行われるものと想定されます。子どもの担任と保育室は固定されず、細かい時間割りで担当保育士と保育場所が変わります。このことは、子どもに大きなストレスを与え、安心感や情緒の安定を損ないます。また、保育士が頻繁に替わることに伴う、一人一人の子どもの状態の引継ぎとその間の子どもへの目配りの欠如や一日を通しての責任の所在が不明確となり、最も大切にされるべき保育指針の第一目標が達成できない恐れがあります。県としてこのことを容認するとすれば、一人一人に対する一日を通しての保育責任者(担任)の明確化・責任を担保できる体制・引継ぎ方法とその間の保育などに対する具体的な解決策の例を示すべきです。

②保育所での生活は、子ども一日(24時間)の生活を丸ごとつかんだ上で計画されるものです。今、幼稚園で行われている「教育」プラス「預り保育」とは全く次元が異なるものです。保育士資格を持たず、このような保育経験もない幼稚園教諭が保育所での一日の生活を計画・実施することは困難です。一人一人の子どもの24時間をつかみ、その中での保育所での12時間(基準案では8時間であり、保育としては不十分)の保育を保育指針に基づいて実践するためには、事前にかかなりの意識改革と訓練が必要になり、そのことを義務付ける必要があります。

表2 幼保合同保育の1日のパターン例

時刻	保 育 所	幼保合同保育
7:00	時間外保育	随時登園
	あそび	自由遊び(多目的室)
8:30	登所・所持品整理(各自の保育室)	
	健康観察・あそび	自由・課題・集団遊び, 表現・文化・自然・社会体験
11:10		
11:30	昼食準備・昼食	
12:00	昼寝準備・昼寝	昼食準備・昼食
12:30		自由あそび
13:00		
13:30		お別れの会 絵本・紙芝居・話
14:00		昼寝準備・昼寝
15:00	めざまめ・おやつ	
15:30	あそび	めざまめ・おやつ
16:30		あそび(保育室など)
17:00		あそび(多目的室)
19:00	降所終了	

図1. 保育所の子どもの睡眠パターン例



③「認定こども園」では長時間児と短時間児の共通時間が4時間あり、共通時間の終了は14時になるものと思われます。施設が分離している場合はさらに遅れることになり、午睡を考えれば施設分離は容認できません。保育所の子どもにとっては、保育所での午睡時間は家庭での生活リズムを守る上からも非常に重要なものとなります。

今の保育所での子どもの睡眠時間についてのモデルを図1に示します。午睡は一般的に昼食後に1.5時間程度とり3時にはおやつを食べるのが一般的です。この時間帯はグラフでもわかるように、夜間睡眠前後の中間に位置し、全体で10時間程度の睡眠時間が確保されることとなります。しかし、14時過ぎまで共通時間の活動があるとすれば、午睡はそれ以降にならざるを得ません。14時までの活動のすぐ後には眠りにくいことや、午睡明けが16時頃になると、夜寝付きにくくなるなど、子どもの睡眠リズムに大きな悪影響を与えることが予想されます。このことから、子どもの生活を第一に考えるならば、共通時間は午前中に限定すべきです。また、共通時間を午後まで取るのなら、いつでも子どもに合わせて午睡が取れるように別途午睡室を必置とすべきです。

④子育て支援施設としての役割を果たす必要があること及び現行保育所での配置が進んでいることから、嘱託医、保健師・看護師、栄養士、調理員、事務員・用務員、年休代替職員、フリー保育士、子育て支援専任職員などの配置を明記すべきです。

⑤子育て支援施設としての役割を果たす必要があること及び現行保育所での設置があることなどから、医務室、休息・午睡室、便所、もく浴室、授乳室、障害児指導室、ホール、職員室・事務室、職員休憩室・更衣室、洗濯・乾燥室、図書室、飲料用設備、手・足洗設備、水遊び場、幼児洗浄用設備、倉庫、子育て支援専用室などの設置を明記すべきです。

⑥市町村の次世代計画との整合を図る必要から、また、保育は福祉であり保育義務が市町村にあるため、児童福祉法第24条に基づく「保護者からの申込み」に準じて全ての申込み状況と入所の可否及び入所不可とした場合はその理由を県及び市町村に報告することを義務付けること。また、報告内容などに対しての市町村の立入り調査権と指導権が行使できるよう根拠条文を明記すべきです。

⑦福祉対象である待機児解消の機能を果たすためには、待機児の多い乳児さらに障害児の受け入れとともに、保育時間は同一市町村の認可保育所と同一とすることを認定条件とすべきです。

⑧施設規模は担任が頻繁に交代することから、担当保育者全員が子どもの状態を把握できることが上限となり、当然に現規模(保育所の300人)以下に、また、資格の無い保育者が保育をすることから、指導者となる施設長は保育士・幼稚園の両資格とともに、全年齢の通年保育経験を有することを認定条件とすべきです。

⑨その他にも職員配置、調理室など十分な議論がなされず、問題点が数多く残されたまま実施に移そうとしています。

## 5. 「認定基準」策定に対する私達の運動とその位置付け

「認定こども園」の認定基準策定に対して、6月20日以降、自治労連保育評・県保問協・所管常任委員である県議の三者で検討を重ね、内容・問題点の整理を行ない、県保問協として7月24日に県担当課(少子化対策室)に認定基準策定についての要請をしました。その席で、県は検討委員会の設置を明らかにしましたが、県保問協からの委員選出がかなわなかったため、委員公募に組織的に取り組み、1名が委員となりました。検討委員会(8/8・21・30・9/5)には傍聴を組織するとともに、前後に委員を含めて対策会議を行ない、発言内容などの打合わせして検討会に臨み、正確でない情報に基づいた議論に対しては文書で正確な情報を伝えるなど検討会に一定の影響を与えました。9月9日には、県の認定基準案は出ていませんが、4回の検討委員会を通じてまとめられるであろう認定基準案を想定し、問題点とともに機関紙で配布し、パブリックコメントへの対応をとりました。あわせて、市町村への照会に対応するため全市町村に対して想定される基準案とその問題点を取りまとめたものとともに、市町村の関与を盛り込むように県に要請する旨の要請書を送付しました。

9月22日に認定基準案が公開され、10月16日まではパブリックコメントの組織化に取り組み、検討委員会の議論が不正確な情報に基づいていたものや、議論が不足している事項などに関しては10月10日に再度、県担当課(少子化対策室)に要請をするとともに、検討委員会に対しても同趣旨の要請書を提出しました。

今後は議論が県議会に移るため、現在、県議会全会派との懇談を要請しています。これらと平行して、県保問協では、自分達の市町村の保育内容(水準)や財政状況をつ

かむ運動を呼びかけています。

①一人一人が自分の保育所で行なわれている保育内容を知り「ここが良い」という点を拾い出すこと。そのことが民営化や「認定こども園」でも守られるのかを想像力を働かせて考える中で、一人一人の生活実感から感じる、保育所で大切にしたいこと・問題点が浮かび上がってきます。

②そして、良いところや問題だと思ふところを父母会で、また、保育士も交えて話し合うこと。

③自分たちの市町村の保育基準を調べ、取りまとめるとともに他市町村との比較をすること。

④保育予算・市町村財政を調べること(公立・民間・無認可ともに保育所や自治体の財政状況を知らなくては、いくら良い保育をしていてもそれを継続することはできません)。

私たちは、公立・民間・無認可の区別なく、福祉に基づく保育を守るために力を合わせなければなりません。憲法第12条は、国民に次のように求めています。「この憲法が国民に保障する自由及び権利は、国民の不断の努力によって、これを保持しなければならない」