

子ども・子育て支援新制度の評価と課題 — 幼保連携型認定こども園を中心に —

関西大学 山縣 文治

1. 子ども・子育て支援新制度の背景と課題

子ども・子育て支援新制度（以下、支援新制度）は、子ども・子育てに関する広範な内容を含むものである。改革は、社会保障審議会少子化対策特別部会や子どもと家族を応援する日本重点戦略会議の議論の頃から、10年近い議論を経て、2012年8月によりやく法整備が行われ、さらに2年弱の準備期間を経て、2015年4月から本格実施となる。

支援新制度検討の背景にあった課題を5点に絞るとするならば、以下の内容になると考えている。①歯止めのかかない少子化、②少子化、人口集中化、就労化社会の結果としての過疎地を中心とした幼稚園の廃園、③都市部を中心とした減少しない保育所待機児童、④市民活動依存の取り残された地域子育て支援、⑤保育所と幼稚園における制度上教育の対等性の欠如にあると考えられる。論者によってどこに力点を置くかは異なるが、少なくとも国（この表現自体が、今回の制度改革では馴染みにくく、国が完全に一体化していたとは考えにくい）は、どれか一つを重視していたわけでもなければ、特に優先順位をつけていたわけでもない。

ここでは、そのことを意識しつつも、それまでの幼保連携型認定こども園制度を廃止し、新たな施設として制度化された幼保連携型認定こども園を中心に、その内容を解説する。

2. 幼保連携型認定こども園の評価

幼保連携型認定こども園には、5つの歴史的意味があると考えられる。

①親の生活により分断されない子どもの育ちの場が公式に実現

とりわけ、乳幼児期は社会性を獲得する時期であり、多様な経験が必要である。親の生活により子どもの生活が分断された状況では経験の幅が限定的になる。また、これによって子どもが著しく少ない地域でも、子どもの育ちの場を確保することが可能となった。

②保育の必要な子どもにも「義務教育とその後の教育の基礎を培う」学校教育を提供

「保育に欠ける子ども」には、学校教育が提供されないというのが現行制度の課題の一つであったが、幼保連携型認定こども園が学校としての位置付けを与えられたことにより、これを克服することができた。

③親の生活状況が変化しても、同じ施設において利用枠の変更で対応可能

現行制度では、「保育の必要性に関わる」問題に関して保護者の生活状況が変化すると、施設を変更せざるを得なかった。幼保連携型認定こども園では、利用枠の変更でこれに対応することが可能である。この効果は、保育所利用家庭以上に、幼稚園利用家庭により有効である。

④学校教育法に規定されない学校教育学校の創設

これまで、一般に「(省庁) 大学校」と呼ばれる、学校教育法に規定されない学校はあったが、これらは、あくまでも「準ずる学校」であり、正規の学校は初めてである。

⑤児童福祉施設として初の学校の創設

教育と福祉は、社会的に異なる目的をもつものであり、制度的にも原則的に違うものと位置づけられてきた。社会的養護関係施設や障害児施設では、教育関係者がこれに対応しても、教育制度上の分校、分級などの位置を付与されなければ、一般に「準ずる教育」として、正規教育とはみなされない。現状ではこの規定の有効性は定かではないが、幼保連携型認定こども園を契機に、今後、福祉と教育が連携以上の協働関係を構築できる契機になる可能性もゼロではない。

3. 幼保連携型認定こども園普及の課題

長い審議過程を経て、ようやく第一歩を踏み出した。すでに与えられた紙幅限界に来ているが、幼保連携型認定こども園の普及を中心に、支援新制度を充実するための課題を4点だけ指摘しておきたい。

①保育の必要性の認定

要保育認定は、子どもへの必要なサービスを確保しつつ、限られた税の適正な活用のために必要なものである。しかも、制度設計上は、保育短時間認定も保育標準時間認定も、かなり緩やかな認定となった。そのため、この支援新制度の利用者はむしろ増加する可能性がある。市町村はこの整備責任を果たす必要がある。加えて、私立幼稚園の認定こども園移行があまり進みそうにないため、幼稚園利用者が2号認定を受けた場合に、保育の提供量の不足が生じる可能性があるということである。また、1号認定については3歳以上の子どもすべてに保障するという制度であるため、2年保育型が多い公立幼稚園では、保護者が利用を求めてきた場合、1号認定待機児童が顕在化することになる。

②確認制度

確認制度については、あまり議論がされなかったという印象がある。しかしながら、これは、地方から順に子どもが減少し、定員調整や参入規制が必要な状況が訪れると、重要な意味をもつことになる。また、都市部においても、私立幼稚園は複数の自治体から利用者を受け入れている場合が多く、1号認定定員は、少なくとも制度開始時点で一定の調整が必要となる。すなわち、私立幼稚園が他の自治体の子どもを大きく想定して施設型給付対象施設となった場合、それぞれの自治体の量の確保策に影響を及ぼすということである。また、認定こども園となっても、2号認定定員枠を少数しかもたない場合も同様である。

③保育料設定

施設型給付の対象となる施設・事業への給付については、原則として、同一事業に対しては同一給付で対応する必要がある。利用に関しても同様で、同一給付の受給に関しては、所得に応じた同一利用料とすべきである。地域型保育給付を要保育認定を受けて利用する場合も、同様である。これによって、制度上最も不利益を被っていた認可外保育施設の利用者にも、少なくとも保育料の面では対等性が保障されることになる。

この原則から考えた時に課題となるのが、学校法人の運営する施設型給付対象施設の上乗せ徴収と、公立幼稚園の保育料設定である。前者については、すでに制度上制限付きで上乗せ徴収が認められており、市町村の裁量権は低い。後者については、逆に、国が市町村に裁量権を与えている。

④教育の保障

教育の保障については、幼保連携型認定こども園になった場合には、対等性が保障されるが、それ以外については、法律上、学校教育でない教育を、引き続き保育所保育指針に基づいて提供するに留まる。幼稚園型認定こども園の要保育部門はさらに深刻で、その指針さえ存在しない。認可外保育施設についてはそれさえ危うい。教育の重要性は、教育関係者が最も主張するところであり、筆者もそう考えている。しかしながら、その教育関係者が幼保連携型認定こども園に否定的な現状は、たとえ私立幼稚園であっても免責されるものではない。