



## 福岡県における自治体・保育現場の「認定こども園」についての意識と課題

著者	大元 千種, 宮平 喬, 酒井 均
雑誌名	筑紫女学園大学・短期大学部人間文化研究所年報
号	18
ページ	1-15
発行年	2007-08-31
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1219/00000430/">http://id.nii.ac.jp/1219/00000430/</a>

# 福岡県における自治体・保育現場の 「認定こども園」についての意識と課題

大元 千種・宮平 喬・酒井 均

## The Opinions of Municipal Corporations, Nurseries, and Kindergartens in Fukuoka Prefecture about the "Nintei Kodomoen"

Chigusa OHMOTO・Takasi MIYAHIRA・Hitosi SAKAI

### Ⅰ 問題と目的

2006（平成18）年6月「就学前の教育・保育等の一体的な提供を推進する法律」（就学前保育推進法）が成立し、「認定こども園」が10月1日から実施されている。2007年4月1日現在で、全国では94施設、福岡県では6施設が「認定こども園」になっている。「認定こども園」は、次のような機能を実施する施設として都道府県が認定することになった。①教育及び保育を一体的に提供（保育に欠ける子どもにも、欠けない子どもにも対応）。②地域における子育て支援（子育て相談や親子の集いの場提供）の実施。そして認定施設には「認定こども園」という表示を義務付けるとともに認定を受けた施設以外でこの名称使用をすることが制限された。認定基準は拘束力のない国の指針に基づいて都道府県が条例で定めることになっている。

この「認定こども園」は、当初、幼稚園でも保育所でもない第三の施設と説明され、「総合施設」モデル事業として全国35施設で、2005（平成17）年4月～2006年3月の期間実施された。しかしながらその後、第三の施設ではなく保育所と幼稚園の機能と性格を保持した施設と位置づけ直され、「認定こども園」と呼称された。

「認定こども園」は、「幼保連携型」「幼稚園型」「保育所型」「地方裁量型」の4つに分類されている。「幼保連携型」は、認可幼稚園と認可保育所の両方の施設を持っている場合で、両者の補助制度が適用される。この場合、特例措置として保育所認可定員が10人でも可能となっ

た。「幼稚園型」の場合は、認可幼稚園に保育所機能を付加した型で幼稚園の補助のみの適用である。同様に「保育所型」の場合は、認可保育所に幼稚園機能を付加した型で保育所の補助のみの適用である。「地方裁量型」の場合は、幼稚園、保育所とも認可の必要がなく、幼稚園機能と保育所機能を併せ持った施設で、都道府県が認定することになっている。補助は一般財源からとされているが、いわゆる認可外保育施設の認定であることから、自治体からの補助金が支出されていない場合が多い。

また、「認定こども園」の利用は利用者（保護者）と施設との直接契約であり、利用料も基本的に認定施設が決定することができるようになっている。

このように「認定こども園」に対する独自予算はつけられないで、現行の保育制度の基準をより緩やかにした形での実施となっている。

「認定こども園」の実施に関しては、先に示したように、「教育と保育の一体的施設」「地域の子育て支援」の実施とされていることから期待する意見もあったが、現行制度を活かしながらも、現在の制度の認可基準を緩和した制度であることから、幼稚園・保育所保育に対する公的責任の後退と保育水準の低下を合法化し、さらには幼稚園・保育所制度を切り崩すことにつながるとして、実施前から問題性が指摘されていた（全国保育団体連絡会・保育研究所、2006）。

ここで、幼保一体的施設の「認定こども園」が制度化された背景について検討してみよう。

1990（平成2）年の1.57ショックという少子化に対する社会的警鐘が鳴らされてからすでに17年であるが未だ少子化に歯止めはかからず、2006年に発表された前年度合計特殊出生率は過去最低の1.26であった。今年発表の2006年度合計特殊出生率は1.32と増加したが、第二次ベビーブーマーの出産という一時的増加とみられている。この少子化傾向は幼稚園の園児数減少に直結している。2005年5月1日現在で園児数1,738,766人であり、前年度に比べ14,627人の減少している。それに伴い、施設数も前年度に比べて112園減少し、13,949園（国立49、公立5,546、私立8,354）である。すなわち廃園、休園せざるを得ない幼稚園があるのである。

その一方で保育所利用児童数は1994年以降連続増加し、2005年4月1日現在で1,993,684人であり、前年度から26,755人増えている。年度途中の入所児童を入れると200万人以上になる（2005年3月1日現在で、2,031,320人）。入所を希望しても入れないという待機児童も大きな社会問題となり、2001（平成13）年小泉内閣では「待機児童ゼロ作戦」を提起し、2002年から2004（平成16）年の3年間で15万人の受け入れ増を目指した。しかしながら、その目標はほぼ達成したにもかかわらず、待機児童問題は解決されず、2002（平成14）年で21,201人（旧定義で35,144人）、2004年で23,338人（旧定義で41,800人）にも上った。こういった状況から定員の弾力化等が図られているが、依然として保育所入所待機児童数は解消されないままである。

そもそも「待機児童ゼロ作戦」は「最小のコストで最良・最大のサービス」というキャッチ・フレーズとともに打ち出された構造改革の政策であることから見てもコスト第一主義である。そしてなにが何でも待機児を解消するために、保育の量的拡大策と保育の民間活力を打ち出し

たものである。このことからみても、「待機児童ゼロ作戦」は子どもの最善の利益を保障する視点とは程遠い政策といえる（二宮，2003）。

さらに少子化問題から近年の子育て不安に対する支援策の重要性も問われ、エンゼルプラン、新エンゼルプラン、次世代育成支援計画等でさまざまに支援策が出されてきた。幼稚園、保育所でも子育て支援として、在籍児の保護者や家庭だけでなく地域の子育てを支援する事業が展開されている。しかしながら前述のとおり少子化傾向に歯止めはかからず、育児不安や虐待など子育てに関する問題も多い。

こういう状況から待機児解消と、地域の子育て支援の実施として出されたのが、「認定こども園」である。すなわち、幼稚園が「保育に欠ける」子どもを受け入れ、保育所が「保育に欠けない」子どもを受け入れるという従来の制度を越えた施設である。それまでも預かり保育や満3歳児の途中入園等、長時間・低年齢化という幼稚園の保育所化が実際行われていたが、「認定こども園」という形で一層保育所化を進めていくものである。そして現行の制度を残したままであることから新たな予算措置は必要ではない。こうしてみると、「認定こども園」は、幼・保施設の一体的運用による子どもや保護者に対するメリットを優先して考えられた制度ではなく、国、行政や施設側の利害に基づいた制度であるところが大きいことが明白である。子どもの最善の利益を前提にした制度であるなら、保育時間、保育者の資格・免許、給食調理室問題、保育料の設定、直接入所制度等に十分な論議と基準設定がされるべきであり、基準に「のぞましい」という曖昧な表現にはならないであろう。

しかしながらこの制度が新設されたことで、これまでの保育所、幼稚園の制度の仕組みが変わってきたことは事実である。そこで、本調査では、利点もあるが問題を含みながらの新制度実施に対して、福岡県内の自治体の意向はどうであるのか、また保育現場がこの制度をどう受け止めているのか。さらに現場の問題意識はどこにあるのかを明らかにする。

自治体の保育所待機児童が多いと「認定こども園」に対する期待も大きいのではないかと。また、保育施設は、調査時段階では、6月に法律が制定され、10月1日に実施という非常にあわただしい新制度の設立で、現場としては不安のほうが高いのではないかと。保育所は全体的に認定こども園に対する評価は低いのではないかと。一方幼稚園のほうは期待度が高いのではないかと、等が予測できる。

## II 方法

調査方法：福岡県内の自治体、保育所・幼稚園（以下保育施設）に対する質問紙調査

調査期間：2006（平成18年）年8月～11月

調査方法：アンケート用紙を郵送し、同封の返信封筒にて回収（保育施設は無記名）

回収率：自治体39（55.7%）

※2006年度の自治体数で算出（配布時は旧自治体名の場合もあった）

保育所・認可外保育施設250（25.2%）／幼稚園108（24.7%）／幼保一体施設

### Ⅲ結果

#### 1. 各自治体の保育施設についての実態

##### (1) 民営化計画と認可外保育施設の認可化計画

政府の構造改革計画により、予算削減がされ、全国的に公立保育所・幼稚園の民営化が進行している。そこでまず、福岡県内の公立保育所・公立幼稚園の民営化計画の有無についてみてみる。「民営化計画有り」と回答したのが16自治体(41.67%)、「計画無し」と回答したのは18自治体(50.00%)、「不明」が4自治体(8.33%)であった。約半分の自治体が民営化の計画があった。

民営化の対象は、保育所のみ15自治体(不明1)であった。実施予定年度については、2007(平成19)年度までが5自治体、2008(平成20)年度までが4自治体、2009(平成21)年度までが3自治体、2010(平成22)年度までが1自治体となり(無回答2)、ここ4年以内に民営化の計画がなされていることが明らかになった。加えて、その計画数については、1カ所が8自治体と一番多かった。また、複数の民営化を考えている自治体も多く、2カ所が4自治体、4カ所、5カ所が各1自治体であった。なかには10カ所と回答する自治体(1)もあった。

認可外保育施設の計画に関しては、2007年度までに1カ所のみ、認可化計画があることが明らかになった。

##### (2) 待機児童について

調査回答によれば、待機児童のいる自治体は6自治体で、新定義で8人~403人の幅があり、計555人である。旧定義による数が書かれていない自治体もあったが、なかには新定義で0人でも旧定義で18人、23人という自治体や、新定義62人で、旧定義が189人と約3倍の待機児童を抱えている自治体があることが明らかになった。その対策として、施設改築、新設等による定員増を予定している自治体が8自治体、定員の弾力化で対応しようとする自治体が6自治体、認可外保育施設の認可化が1自治体となっていた。403人という大規模な待機児童を抱える自治体は旧定義の人数も未記入で、対策も述べられていなかった。

#### 2. 保育施設の実態

##### (1) 保育施設の概要

表1が示す保育施設の定員を比較すると、平均して保育所は約105名、幼稚園は約179名であった。続いて、保育施設の在籍数及び在籍率をみると、保育所が在籍数約107名で、在籍率が95.90%に対して幼稚園はそれぞれ約147名、77.99%だった。保育所の方が在籍数は少なく在籍率が高いという結果になった。さらに、在籍数について最近のおおよその変動については、保育所は、「増加」と回答した園が一番多く、42.26%、続いて、「変化なし」38.49%、「減少」19.25%であった。それに対して幼稚園では、「減少」と回答した園が一番多く、45.28%、次に

表1 保育施設の定員と在籍（2006（平成18）年5月1日現在）

	保育所			幼稚園		
	定員（人）	在籍（人）	在籍率（％）	定員（人）	在籍（人）	在籍率（％）
平均	105.10	107.06	95.90	179.00	146.89	77.99
標準偏差	51.25	58.83	21.87	80.68	95.25	26.62
最大	280	321	125.00	440	702	150.00
最少	7	4	1.00	46	23	2.80

「変化なし」、29.25%、「増加」25.47%であった。これらの結果から、園児数では、保育所は増加傾向、幼稚園は減少傾向が明らかとなった。近年、幼稚園の定員割れと保育所の待機児童について社会問題となっているが、本調査においてもその一端が、読みとれる結果となった。

次に、保育者（保育士、幼稚園教諭）数については、保育所の平均は約17.38名、幼稚園に関しては約10.15名となり、保育者数は保育所が上回っていた。正規職員、非正規職員と分けると、保育所が正規職員10.48名、非正規職員7.70名で、幼稚園が正規職員8.53名、非正規職員2.86名であった。保育所の方が非正規の割合が多い。1998年の厚生省通知から保育士の配置規制の緩和が進められ、最低基準の2割限度の短時間勤務保育士の配置が可能になったが、2002年には2割制限が取り払われ、現在は非正規であっても常勤（フルタイム）保育士が各クラス、各グループに1名以上の配置であれば良いことになっている（二宮，2003）。保育所の非正規職員が多いことはこのような国の政策の影響が及んでいることがある。

## （2）地域の保育ニーズ

現在、保育施設に求められているものについてどのように保育施設が意識しているかについて調査を行った。その結果が表2である。保育所に求められる保育ニーズは、「保育料の減額」

表2 地域の保育ニーズ

ニーズの種類	保育所 (250)			幼稚園 (108)		
	数	%	% (／250)	数	%	% (／108)
保育時間の延長	122	13.15	48.80	62	20.13	57.41
保育料の減額	154	16.59	61.60	43	13.96	39.81
休日保育	63	6.79	25.20	19	6.17	17.59
病児保育	135	14.55	54.00	22	7.14	20.37
一時保育	122	13.15	48.80	27	8.77	25.00
障害児保育	87	9.38	34.80	25	8.12	23.15
夜間保育	22	2.37	8.80	2	0.65	1.85
幼保一元化	12	1.29	4.80	9	2.92	8.33
地域子育て支援	121	13.04	48.40	53	17.21	49.07
保育内容の充実	79	8.51	31.60	41	13.31	37.96
その他	11	1.19	4.40	5	1.62	4.63
合計	928	100.00		308	100.00	

154、「病児保育」135、「保育時間の延長」122、「一時保育」122、「地域子育て支援」121、が上位をしめた。幼稚園については、「保育時間の延長」62、「地域子育て支援」53、「保育料の減額」43、「保育内容の充実」41が上位を占めた。保育所、幼稚園ともほとんど、同じようなニーズが意識されていた。これらの結果からも、現代の保育サービスに対する課題が明らかになった。特に「保育料の減額」については、今後の「認定こども園」の動きの中で大きな課題となることが予想される。

その一方で、「認定こども園」の最大の目玉である「幼保一体化」に関わる「一元化」については保育所12、幼稚園9といずれもわずかしかな必要性を認めていない。

### (3) 現在実施されている事業

保育所で現在実施されている事業（表3）について上位をしめたのは、「乳児保育」207、「障害児保育」161、「一時保育」110であった。前述の保育ニーズに対応した形で実施されている。

表3 現在、実施されている事業（保育所）

事業	数	%	% (／250)
休日保育	22	3.33	8.80
一時保育	110	16.67	44.00
乳児保育	207	31.36	82.80
障害児保育	161	24.39	64.40
夜間保育	7	1.06	2.80
24時間保育	3	0.45	1.20
地域子育て支援センター	42	6.36	16.80
学童保育	31	4.70	12.40
その他	77	11.67	30.80
合計	660	100.00	

表4 現在、実施されている事業（幼稚園）

事業	数	%	% (／108)
預かり保育	107	43.67	99.09
早期入園	29	11.84	26.85
障害児保育	39	15.92	36.11
育児相談	23	9.39	21.30
自園給食	22	8.98	20.37
認可保育所併設	3	1.22	2.78
認可外保育施設併設	6	2.45	5.56
その他	16	6.53	14.81
合計	245	100.00	

それに対して、幼稚園が実施している事業（表4）としては、圧倒的に「預かり保育」107が多く、続いて、「障害児保育」が39、「早期入園」が29あった。

両施設とも障害児保育のニーズの高さを認識しているろいうことができるが、幼稚園の長時間保育、3歳未満児保育といった保育所化が徐々に進んでいることがわかる。

### 3. 「認定こども園」についての意識

#### (1) 自治体の「認定こども園」に対する意識

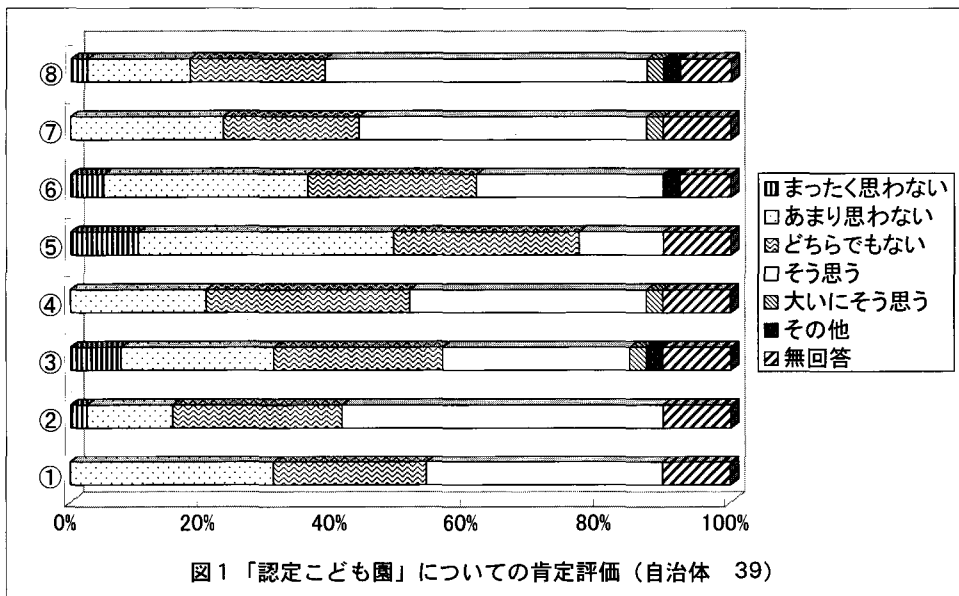


図1 「認定こども園」についての肯定評価（自治体 39）

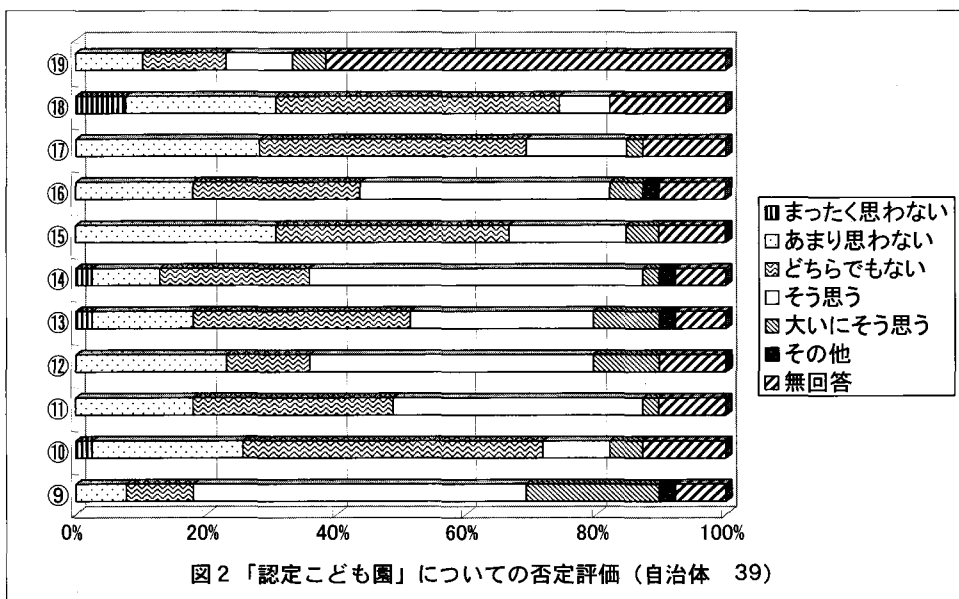


図2 「認定こども園」についての否定評価（自治体 39）



## 1) 回答の概要

自治体の「認定こども園」に対する意識は図1, 2のとおりである。

質問項目は、①新しい制度として必要である。②保護者からの要望に応えることができる。③待機児童解消になる。④地域の子育て支援が充実する。⑤自治体の財政負担が小さい。⑥就学前教育が一体化する。⑦保育内容や運営に自由度が増す。⑧直接契約、保育料の自由設定など自由競争による切磋琢磨がある。⑨基準や内容が明確でない。⑩公的保育制度が崩れる。⑪保育者の資格・免許があいまいである。⑫保育者と子どもの人数比など保育水準の維持が不安である。⑬給食調理室など施設設備の問題がある。⑭保育料設定が各園任せになり、低所得者層の利用が難しくなる等の可能性がある。⑮保育時間が「教育」と「保育」に分断され、幼児の生活になじまない。⑯障害児や保育の難しい子どもが除外される可能性がある。⑰保育が自由競争にさらされ、安定した保育ができない。⑱良いところはない。⑲わからない。⑳その他、である。質問項目の①～⑧を肯定評価とし、⑨～⑳を否定評価として分類し、1まったく思わない～5大いにそう思うの5段階評価で記入してもらった。

「保護者からの要望に応えることができる」「直接契約、保育料の自由設定など自由競争による切磋琢磨がある」に「そう思う」と回答した自治体が19 (48.72%) と目立つ。また「保育内容や運営に自由度が増す」ということでも「そう思う」が17 (43.59%) であるが、必ずしも「大いにそう思う」というわけではない。「自治体の財政負担が小さい」ということでは「そう思わない」が19 (48.%) と期待されていない。また「就学前教育が一体化する」ということでも「そう思わない」が12 (30.77%) で「どちらでもない」が10 (25.64%) である。さらに、「新しい制度として必要」ということも「そう思う」が14 (35.90%) ではあるが「あまり思わない」が12 (30.77%) と、制度にあまり期待をしていないことがわかる。

否定評価では、「基準や内容が計画でない」について20 (51.28%) が「そう思う」と回答しており、「大いにそう思う」の8自治体を入れると実に71.79%が制度の曖昧性を感じている。「保育料設定が各施設任せとなり、低所得者層の利用が難しくなる可能性」についても20 (51.28%) が「そう思う」と回答している。また「保育者と子どもとの人数比など保育水準の維持」についても21自治体 (53.85%) が不安に感じている。また16自治体 (41.03%) が「保育者の資格・免許があいまい」であると回答している。「障害児や保育の難しい子どもが除外される可能性」についても17自治体 (43.59%) が感じている。

一方「公的保育制度が崩れる」点では「どちらでもない」が18 (46.15%)、「保育が自由競争にさらされ安定した保育ができない」では16 (41.03%)、「保育時間が『教育』『保育』に分断される」では14 (35.90%) が「どちらでもない」と回答している。また、「よいところはない」という点でも17自治体 (43.59%) が「どちらでもない」という回答である。

このようにみると、自治体としては「認定こども園」に「保育ニーズ」と「自由競争」は期待しているが、それ以上の期待はあまりなく、かといって新制度を全面否定してはいない。「どちらでもない」という、良いところも悪いところもどちらもあって一概に言えないという

ことであろう。

「認定こども園」についての自由記述をみると、自治体による意見の違いが見られる。自由記述そのものが8自治体と少ないことから、まだ回答を出しかねる自治体が多いことが窺える。そのなかでも全体的には「県の説明会を待って検討」や「県へ確認しながら市としての方向性を検討」と制度に対して消極的な自治体もあれば、「保育施設の需要は満たされている」「今までの保育所、幼稚園のあり方でよい」「メリットは明確に感じない」と自治体としての姿勢を示しているところもある。いずれにしても、ほとんど「認定こども園」に期待する積極的意見は見られない。

その一方で唯一「認定こども園」に対し、「すべての子育て家庭を対象に支援をおこなっていくことになる」と評価し、さらに「地域住民、NPO、企業、大学などとのパートナーシップを築きながら展開できればより充実したものになる」と考えている自治体がある(1)。あらゆる立場とのパートナーシップと名目は良いが実情は保育の公的保障や責任の後退の可能性を見てとれる。この自治体は前述の「認定こども園」に対する期待も大きく「新しい制度として必要」「保護者からの要望に応えることができる」「待機児童の解消」「地域の子育て支援」等で「そう思う」という回答であった。否定評価については「給食調理室など施設設備」問題以外に「そう思わない」あるいは「どちらでもない」という回答であった。

## 2) 待機児童と「認定こども園」についての意識の関係

待機児童解消と「認定こども園」の必要性について検討すると、「認定こども園」が必要であると考えた自治体のなかで待機児童が解消されるとする自治体は7ヵ所あり、そのうち3自治体に待機児童がいる。「認定こども園」は必要なしとしているが、待機児解消になると考える自治体は4あり、そのうち2自治体に待機児童がいる。きれらは待機児童数が新定義で29人および32人と、30人前後の規模の自治体であった。必要性についてはどちらでもないが、待機児童は解消されると考える自治体が1ヵ所あり、62人の規模であった。また必要性も待機児対象もどちらでもないという自治体は2ヵ所あり、そのなかに403人の待機児を抱えている自治体が入っている。

ここからみると必ずしも待機児童がいるからといって「認定こども園」が必要であるとは考えていないが、それでも待機児童の解消にはある程度の期待がされていることがわかる。しかし「認定こども園」で待機児童が解消できるにも限度があるようで、大規模の待機児童を抱えている自治体では、もっと根本的解決策が求められていることが明らかとなった。

## (2) 保育施設の「認定こども園」に対する意識

### 1) 「認定こども園」に対する認識・評価・意見

保育施設が「認定こども園」についてのどの程度認識しているか、また「認定こども園」は必要と思うか、さらに「認定こども園」に移行する計画はあるかということについて検討する。

調査の実施が2006年8月中旬以降であるので、「認定こども園」に関する法律と、制度や条例についてのマスコミによる情報、各自治体での説明等が実施されていた時期であった。そのた

めか「認定こども園」についての認識では、保育所、幼稚園ともほぼ同じような傾向であった。すなわち、保育所の78.00%（195カ所）、幼稚園の83.33%（90カ所）がよく知っている、あるいは、ある程度知っていると答えており、知らないというのは保育所で2.00%（5カ所）、幼稚園で0.93%（1カ所）であった。

しかし、「認定こども園」の必要性については、両者に違いが見られる。「必要」という回答は、保育所で6.80%（17カ所）であるのに対して幼稚園は13.89%（15カ所）であった。「必要でない」は保育所で58.40%（146カ所）、幼稚園は38.89%（42カ所）である。すなわち幼稚園のほうが「認定こども園」に対して期待をしていることが見られた。

さらに、「認定こども園」に移行する計画については、はっきり「認定を受けたい」という保育所が3.60%（9カ所）に対して幼稚園が4.63%（5カ所）であり、その差はみられない。しかし、はっきり「認定を受けない」という保育所が19.60%（49カ所）に対して幼稚園は31.48%（34カ所）で幼稚園のほうが「認定こども園」に対して拒否的のようである。ところが「認定を受けたい」と「検討中」を合計してみると保育所が18.40%（46カ所）で幼稚園が30.56%（33カ所）に対して、「認定を受けない」と「検討していない」を合計すると保育所で60.00%（150カ所）、幼稚園で64.81%（70カ所）である。幼稚園も半分以上にその傾向があるが、保育所のほうが「認定こども園」について受け入れていない様子である。

## 2) 保育施設が考える「認定こども園」の評価

「認定こども園」を受けることでの良い点と、「認定こども園」の問題点について、1まったく思わない～5大いに思うまでの5段階評価で記入してもらった。

良い点の項目は、①国の政策だから安心である。②保護者からの要望に応えることができる。③待機児童解消になる。④地域子育て支援が充実する。⑤園児獲得につながる。⑥財政的保障がある。⑦就学前教育が一体化する。⑧保育内容や運営に自由度が増す。⑨直接契約、保育料の自由設定など自由競争による切磋琢磨がある。⑩良いところはない。⑪その他である。

また、「認定こども園」の問題点は、①「認定こども園」の基準や内容が明確でない。②現行の保育制度が崩れる。③財政保障が不安である。④保育者の資格・免許があいまいである。⑤保育者と子どもの人数比など保育水準の維持が不安である。⑥給食調理室など施設設備の問題がある。⑦保育料設定が各園任せになり、低所得者層の利用が難しくなる等の可能性がある。⑧保育時間が「教育」と「保育」に分断され、幼児の生活になじまない。⑨障害児や保育の難しい子どもが除外される可能性がある。⑩保育が自由競争にさらされ、安定した保育ができない。⑪問題はない。⑫その他、である。

各項目とも「無回答」が非常に多い。制度としては2006年10月1日からの実施であったが、まだ判断が付き難い状態の時期であったことがわかる。

ここで「認定こども園」についての必要性の意識と「認定こども園」に対する評価の関係について検討する。「大いに思う」と「そう思う」を「思う」とし、「まったく思わない」と「あまり思わない」を「思わない」とした。すべて期待値が5未満のセルが20%を超えるので、イェー

ツ (Yate) の補正を用い、カイ二乗検定を行った。その結果全体の分布に有意差が見出されたものを表5～12に示している。

まず保育所では、良い点の②保護者からの要望に応えることができる(表5)について、残渣分析の結果「必要」と答えたものでは「要望に応えると思う」ものがより多く、「思わない」ものがより少ない回答であった。また、「不必要」と答えたものでは、逆の結果となった。「不明」と答えたものは、「どちらでもない」の回答が多く、「思わない」の回答が少ないという結果であった。幼稚園の場合(表6)もほぼ同じ傾向があった。すなわち「認定こども園」が必要であると考えている保育所と幼稚園は「保護者の要望に応える」と思っており、必要でないと思うところは保護者の要望に応えないと考えている。

良い点の④地域子育て支援が充実するについては、表7から「不必要」と答えた保育所は「充実するとは思わない」の回答が多く、「どちらでもない」が少なく、「思う」がやや少ない。不明では「思わない」が少なく「どちらでもない」が多いという結果であった。幼稚園では、表8から「必要」と回答した幼稚園が「思う」に多く回答し、「どちらでもない」がやや少ない回答であった。「不明」の場合は「どちらでもない」が多く、「思う」はまったくなかった。すなわち、幼稚園は「認定こども園」が「必要」という回答で「子育て支援」の充実を期待しており、保育所は「必要でない」という回答では充実を期待していないことが明らかとなった。

良い点について、幼稚園のみ有意差が見られたものに、⑦就学前教育が一体化する(表9)がある。「必要」だと思ふ幼稚園は「思う」回答が多く、「不必要」と思ふ幼稚園は「思う」回答がないという結果であった。また、⑩良いところはない(表10)については、「必要」と考える幼稚園では「思う」回答が少なく、「不必要」と考える幼稚園では、「思う」回答が多く、

表5 ②保護者からの要望に応えることができる (保育所)

	思わない	どちらでもない	思う
必要	1*	1	7**
不必要	56**	21	15*
不明	15**	18*	13

$$\chi^2(4)=20.332, p<.01$$

+ p<.10 \* p<.05 \*\* p<.01

表6 ②保護者からの要望に応えることができる (幼稚園)

	思わない	どちらでもない	思う
必要	2	0*	8**
不必要	16*	7	6+
不明	7	10+	5

$$\chi^2(4)=12.898, p<.05$$

+ p<.10 \* p<.05 \*\* p<.01

表7 ④地域子育て支援が充実する (保育所)

	思わない	どちらでもない	思う
必要	3	3	5
不必要	55**	17*	18+
不明	13**	18*	14

$$\chi^2(4) = 16.025 \quad p<.01$$

+ p<.10 \* p<.05 \*\* p<.01

表8 ④地域子育て支援が充実する (幼稚園)

	思わない	どちらでもない	思う
必要	3	1+	6**
不必要	15	9	4
不明	10	12*	0**

$$\chi^2(4)=14.811, p<.01$$

+ p<.10 \* p<.05 \*\* p<.01

「どちらでもない」が少ない結果であった。「不明」の場合は「どちらでもない」が多く、「思う」が少ない回答であった。

問題点については、有意差が見られたのは保育所だけであった。表11の⑤保育水準についての不安では、「不必要」と考える保育所に「思う」回答が多く「どちらでもない」が少なく「思わない」がやや少ないという結果であった。「不明」という保育所は、「思う」回答が少なく、「どちらでもない」が多い結果であった。⑨障害児や保育の難しい子が排除される可能性について（表12）「不必要」と考える保育所に「思う」回答が多く、「どちらでもない」回答が少なかった。「不明」の保育所では「どちらでもない」回答が多く、「思う」回答が少なかった。⑩問題はないという点では（表13）、「不必要」と考えている保育所だけでなく「必要」と考えている保育所でも「思わない」回答が多かった。「不明」の保育所が「思う」という回答が多く、「思わない」回答が少なかった。すなわち意識化されている保育所では「認定こども園」は必ずしも問題がないわけではないという捉え方であるが、よくわからない場合問題ないという捉え方になることが明らかとなった。

3) 「認定こども園」についての自由記述による主な意見

「認定こども園」についての自由記述による意見は、「認定こども園」の良い点のその他の欄に書かれた保育所14件、幼稚園6件と、問題点のその他の欄に書かれた保育所11件、幼稚園4件、さらに「認定こども園」に対する意見から検討する。

保育所のなかには「利用者が選択して園選びをすることができる」「待機児童解消になる」という意見もあったが、その一方で「保護者が自分のニーズにあう園を探しにくくなるのではないか」と受け止め方に違いが表れていた。また、「幼稚園の高級イメージがあるまま(中略)

表9 ⑦就学前教育が一体化する(幼稚園)

	思わない	どちらでもない	思う
必要	5	1+	4**
不必要	13	12	0*
不明	14	8	1

$$\chi^2(4) = 11.427 \quad p < .05$$

$$+ \quad p < .10 \quad * \quad p < .05 \quad ** \quad p < .01$$

表10 ⑩良いところはない(幼稚園)

	思わない	どちらでもない	思う
必要	5	3	0+
不必要	11	2**	15**
不明	6	14**	1**

$$\chi^2(4) = 22.265 \quad p < .01$$

$$+ \quad p < .10 \quad * \quad p < .05 \quad ** \quad p < .01$$

表11 ⑤保育者と子どもの人数比など保育水準の維持が不安である(保育所)

	思わない	どちらでもない	思う
必要	1	2	4
不必要	6+	16**	79**
不明	7	20**	21**

$$\chi^2(4) = 15.077 \quad p < .01$$

$$+ \quad p < .10 \quad * \quad p < .05 \quad ** \quad p < .01$$

表12 ⑨障害児や保育の難しい子どもが除外される可能性がある(保育所)

	思わない	どちらでもない	思う
必要	1	0+	6
不必要	8	18**	74**
不明	7	25**	16**

$$\chi^2(4) = 22.774 \quad p < .01$$

$$+ \quad p < .10 \quad * \quad p < .05 \quad ** \quad p < .01$$

とても不安」「幼稚園の救済策、国の財政を軽くする政策」「保育の質の低下も予想される」「都市部ではいいが郡部は必要なし」。「保育所の養護と教育について、世の中の理解のなさに驚かされる」という、幼稚園を意識した意見も出ていた。「利用者獲得のため、保育料の値引きに走り人的、物的配置がおろ

表13 ⑩問題はない(保育所)

	思わない	どちらでもない	思う
必要	5+	0	1
不必要	43**	12	6**
不明	9**	15	25**

$$\chi^2(4) = 31.772 \quad p < .01$$

$$+ \quad p < .10 \quad * \quad p < .05 \quad ** \quad p < .01$$

そかになる」「認可外にメリットなし」「子どもの最善の利益を考えるべき」「自由競争」「市場経済優先への危機感」「公的保育制度が崩れる」という不安や問題を指摘する声が多い。「認定こども園」の類型については、「幼保連携型」の是認、「地方裁量型」への反対と不安、反対に「地方裁量型」への是認及びその補助を求めている意見があった。この地方裁量型の「認定こども園」に対する是認意見は認可外からの意見である。

幼稚園は、「良い点、問題点があり、今までの利点を工夫する必要」や「保育所並みの定員にすることは保育室や保育者確保が難しい。国、県の支援が必要」「教育現場が経済政策に巻き込まれ、本来子どもたちに必要なことより(中略)子どもの幸福からそれていく」「子どもの生活の大切さを考えると不安」等が出されていた。そのほかに、「不安」「問題」「わかりにくい」「メリットなし」「必要なところがすればよい」「財政的支援必要」「0～2歳または3歳は保育所で、3歳または4歳以上は幼稚園とすべき」と、「認定こども園」に否定的意見が多かった。その一方で、「幼稚園型希望」あるいは「幼保連携型」希望という幼稚園もあった。

以上のことから「認定こども園」についての問題点は実施前の時期であっても、すでに保育施設で意識化されており、「幼稚園救済」と言われる制度であったが、当の幼稚園も問題性を見据えている。

#### IV 考察と課題

以上、「認定こども園」が制度化されたことにより、自治体および保育施設がどのように新制度を受けとめているのか、また、自治体の抱える保育問題や保育施設の抱える問題や要望について検討してきた。

ここから明らかになったことは、調査時点では自治体も保育施設も「認定こども園」について、「必要である」や「良い」という評価よりも問題や不安を指摘するところが多かったことである。自治体の待機児童解消についても「認定こども園」にまったく期待しないわけではないが、定員の増員や弾力化等による対策を考えているところが多かった。保育所の定員の弾力化や保育者の非正規職員の割合が多いことからみても、規制緩和政策による構造改革が自治体の保育現場に進行していることが窺えた。この「認定こども園」が一層その流れを推し進めていく制度になる可能性が大きい。この制度が子どもや利用者にとって最善の施策というより、政府の構造改革の下で保育所の待機児童対策と幼稚園の園児数確保とを経費をかけないで実施

するという性格の施策であったことは保育施設においても認識されていた。

もちろん、まったく「認定こども園」に必要性を見出さず、移行する保育施設ないというわけではない。調査対象施設でも「認定こども園」の必要性や意義を考え、移行を検討しているというところがあった。しかし文部科学省・厚生労働省では2006（平成18年）年度内の見込み数を約110、2007年度内を約320、2009年度内を約430、計約860と試算しているが（平成19年1月15日現在 文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室調べ）、実態としては2007年4月1日で94施設である。福岡県内では6施設であった。やはり幼保一体化、地域子育て支援の実施という呼び込みであっても、運用上の問題を抱えたままの政策であるので、実施するのにためらうところが多いのであろう。実施するとしても予算上の問題もあり、もともと幼稚園と保育所と両方運営しているところでの移行が多いことが予測できる。実際に「認定こども園」になっている施設は「幼保連携型」がもっとも多く、48施設（51.06%）、次に「幼稚園型」で32施設（34.04%）、「保育所型」が13（13.83%）で「地域裁量型」は4（4.26%）ということである（逆井、2007）。

保育現場の求めていることは、現行制度を活かすといえどもこのような保育水準を低下させる可能性のある規制緩和政策ではない。むしろ現行制度のままで、地域のニーズを反映した「保育時間の延長」「障害児保育」「地域の子育て支援」の実施の必要性を強く思っている。そのために保育の内容面での充実や職員専門性の向上などが必要となり、その意味では基準を上げることも課題となるであろう。そしてそのための財政保障を必要としている。保育施設がどのような内容で実践的課題を抱え、そのために何を必要としているのか、また職員の専門性としてどのような資格を必要としているのかについて検討することを今後の課題としたい。

## V 参考文献

- 保育研究所（編）2006 月刊保育情報 No.350～No.361 全国保育団体連絡会  
保育研究所（編）2007 月刊保育情報 No.362～No.366 全国保育団体連絡会  
猪熊弘子 2005 保育がビジネスになったとき ちびっこ園乳児死亡事件から見えてくるもの  
ちいさいなかま社  
女性労働問題研究会（編）2003 「構造改革」と子育て支援 青木書店  
垣内国光 2006 民営化で保育が良くなるの？ ちいさいなかま社  
近藤幹生 2006 保育所と幼稚園がいつしよになるとき 幼保一元化と総合施設構想を考える  
岩波書店（岩波ブックレットNo.679）  
中山徹 2006 子育て支援システムと保育所、幼稚園、学童保育 かもがわ出版  
二宮厚美 2003 構造改革と保育のゆくえ 民営化・営利化・市場化に抗して 青木書店  
大阪保育研究所（編）2006 「幼保一元化」と認定こども園 かもがわ出版  
逆井直紀 2007 認定こども園に関する各都道府県の状況 日本保育学会第60回大会自主シン  
ポジウム 認定こども園と保育所・幼稚園の未来—構造改革と保育制度「改

革」一資料

田村和之 2004 保育所の民営化 信山社

全国保育団体連絡会（編）2006 保育白書2006 ちいさいなかも社

※本調査研究は「福岡県内における保育・幼児教育の動向と保育士養成の課題」として、平成18年度紫女学園大学特別研究助成を受け実施した。

（おおもと ちぐさ：発達臨床心理学科 准教授

みやひら たかし：発達臨床心理学科 准教授

さかい ひとし：発達臨床心理学科 教授）