

# 子どもをとりまく社会環境の変化と認定こども園

中 田 照 子

## はじめに

認定こども園が発足し、わずかずつ歩み始めている。幼保一元化を久しく待ち望んだ関係者にとって、これが、幼保一元化への第一歩として育って欲しという思いを強くしている者は多いであろう。認定こども園発足をめぐる中央教育審議会等の議論の中で、しばしば登場するのが、「子どもをめぐる社会環境の著しい変化」である。そこで、本稿では、認定こども園を生み出す背景として、家族の変容を中心に、子どもをめぐる社会環境の変化を考察したい。

## I. 認定こども園への道

### 1. 認定こども園に至る概要

(1) 「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（以下、「認定こども園法」と略す）の制定過程

「認定こども園法」は、2006年6月9日に国会で可決・成立し、6月15日に、法律第77号として公布され、同年10月1日に施行された。幼保一元化は、地方分権推進委員会（1995年）で提起され、その後、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（2003年6月に閣議決定）において検討することになり、「規制改革・民間解放推進三ヵ年計画」（2004年3月）として、2006年度から実施することが閣議決定された（当初は、「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設」、いわゆる「総合施設」の名称で、審議された）。

この間、中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同検討部会（以下、「合同検討部会」と略す）において、その基本的なあり方について審議し、意見集約がされている。そこでは、1. 就学前の教育・保育をめぐる現状と課題のなかで、生涯における人間形成の基礎となる就学前の教育・保育については次のような課題が指摘されている。①子どもを取り巻く環境の変化と子どもの育ちの課題、②集団活動や異年齢交流の機会の不足、③多様な教育・保育ニー

ズへの対応、④子育てを取り巻く環境の変化と家庭や地域の子育て力の低下、⑤仕事等と子育ての両立支援、⑥幼稚園・保育所をめぐる諸課題をあげている。2. 意義・理念では、総合施設の在り方については、子どもと親を取り巻く環境が変化の中で、子どもの視点に立ち、生涯学習の始まりとして人間形成の基礎を培う幼児教育の観点、そして社会全体で次代を担う子どもの育ちを支える次世代育成支援の観点から検討を進めることが必要であると述べている。続いて、3. 基本的機能、4. 対象者と利用形態、5. 教育・保育の内容、6. 職員配置・施設設備 — 職員配置や施設設備については、経営の効率性のみを重視するのではなく、次代を担う子どもの健やかな育ちを中心にいた上で、地域の実情に応じ、かつ地域の創意工夫が発揮できるような柔軟な対応が可能なものとするのが、必要であり、来年度に実施される試行事業も含め、その適切な在り方について引き続き検討していくことが適当である —、7. 職員資格 — 総合施設の職員については、一定の教育・保育の質を確保する観点から、保育士資格及び幼稚園教諭免許を併有することが望ましいが、常に併有を義務付けるのではなく、基本的にはいずれかの資格を有することで従事可能とすることが適当である。その上で、3~5歳児の四時間の共通時間については幼稚園教諭免許を有する者を、0~2歳児の保育については保育士資格を有する者を中心とすべきとの意見も踏まえつつ、総合施設の理念・意義に照らして、その在り方を検討していくことが適当である —、8. 設置主体・管理・運営、9. 利用料・保育料、10. 財政措置 — 総合施設の財源については、利用者からの利用料だけではなく、子育てを支えていく次世代育成支援の理念に基づき、社会全体が負担する仕組みとしていくことが必要である —、11. 地方公共団体における設置等の認可・監督等の体制、12. 幼稚園・保育所等との関係等が検討されている。

## 2. 「認定子ども園法」審議過程

規制改革・民間開放推進3ヵ年計画では、幼保の一元化した総合施設の設置の実現に向けて、2004年度中に基本的な考え方を取りまとめ、2005年度に試行を行い、法整備を行った上で、2006年度から実施したいとの意向を取りまとめた。その後、「合同検討部会」（2004年12月24日）において、「子どもをめぐる社会的環境の著しい変化の中、「少子化が進行し、子どもの数やきょうだいの数も減少する中で、乳幼児の成長・発達にとって大切な、集団の中で同年齢児あるいは異年齢児とともに育つ体験を十分に得ることが困難な状況になっている」等と子どもをめぐる環境を分析し、その上で、総合施設は、既存の施設からの転換や既存の施設が有する機能を生かして、「社会全体で時代を担う子どもの育ちを支える」観点から総合施設化を進める必要があるとしている。

2006年度、全国35ヵ所で、総合施設モデル事業が試行された。2006年3月に「合同検討部会」は総合施設モデル事業の評価を行っている。これを踏まえて、2006年6月9日に「認定子ども園法」が国会で、可決成立した。

「認定子ども園法」の国会審議過程で、衆参両院において、付帯決議が行われている。重要だと思われる付帯決議を、以下で、紹介しておきたい。参議院付帯決議第7項として、「子育てに

不安のある保護者を始め、子どもを持つすべての家庭の支援が必要とされていることにかんがみ、国・地方自治体における総合的な子育て支援策の更なる推進を図るとともに、認定こども園における子育て支援事業が、保護者の要請に十分にこたえ、適切に行われるよう必要な財政支援に努めること」、第8項として、「子どもの教育・保育施設への障害児の受け入れや、一時保育、病児・病後児保育など保護者のニーズの高い子育て支援の拡充に努めるとともに、認定こども園が地域の子育て支援の拠点として、十全な機能を発揮できるよう、子育てにかかわるボランティア、NPO、専門機関等との連携を強化するための支援に努めること」、第10項では、「在園時間の異なる子どもが、共に教育・保育を受ける認定こども園の特性にかんがみ、教職員の配置基準の改善・充実に向けた検討をすすめること」等が決議されている。

### 3. 「認定こども園法」実施後の動き

認定こども園は、①幼保連携型・②幼稚園型・③保育所型・④地方裁量型の4類型が2006年10月1日から実施された。

実施後約1年余りで、文部科学・厚生労働の両省は「認定こども園に関するアンケート調査」を行っている。調査結果は、保護者は、58.2%が評価し、「どちらかといえばよかった」と回答したものが、17.3%あり、認定こども園になったことを70%以上が評価し、「今後推進していくべきである」(86.6%)と考えている。施設側の評価は、46.2%が「よかった」、45.5%が「どちらかというよかった」と回答し、施設側でもよかったとするものが約90%となっている。きき取り調査の結果、行政が取り組むべき課題としては、「文科省と厚労省との連携」「財政的支援」「会計処理の簡素化」「審査事務の円滑化」等があげられ、施設と国・県・市町村との連携強化が課題とされている。

これらの状況を踏まえて、実施後、2年を経過した2008年10月に「認定こども園在り方に関する検討会」(以下、「検討会」と略す)が設置され、同時に、内閣府・文科省・厚労省の課長クラスからなる「幹事会」が設置されている。「検討会」の庶務は、内閣府が行っている。こうした対応の下で、平成2009年度予算概算要求として、「こども交付金」の導入や運用改善等が提起されている。

## II. 子育ての環境の変化 — 家族の変容を中心として —

### 1. 現代家族の変容と子どもの育ち

戦後標準家族とされてきた「夫婦と子ども2人・夫が外で働き、妻が家事育児をする — 性別役割分業型家族 —」家族モデルが崩壊しつつある。これは、工業化社会(製造業・工業生産中心の産業社会)に適応的な家族形態のゆきづまりを意味するものでもある。

20世紀後半から急速に進んだ「情報革命」によって、工業生産過程の多くをロボットが担い、人間の労働としてはサービス産業が拡大した。サービス産業の拡大とともに、雇用形態の流動化・

賃金の二極化が進んだ。それは、家族賃金が崩壊し、雇用の不安定化が目に見える形で進行したことによって象徴されている。家族賃金の崩壊は、夫の賃金だけでは妻や子どもたちの生活を支えられなくなり、標準家族のゆきづまりに繋がることとなった。21世紀を迎えるころから日本では、「専業主婦型家族形態」から「共働き型家族形態」への移行が顕著になった。

これは、これまでの資本主義的工業化社会における男女の性別役割分業を基礎とする経済共同体としての家族の崩壊である。それはまた、「支配者である父、支配者の代理人である母、被支配者である子という三極で安定的に構成される社会的単位として措定される」<sup>(1)</sup> 家族構成員が、平等な個人に分解されることでもあった。これは、男性支配を根底に規範化してきた「規範的近代家族」が、「平等化」というもう一つの近代的論理によって、崩壊しつつある現状を映し出している<sup>(2)</sup>。それは、これまで家族が社会秩序の構成原理として考えられ、それを基盤に機能してきた「経済」「生殖」「教育」のあり方にも影響を与えるものである。

近代家族は、近代的価値としての「個の平等」と「社会的共同」の原理の相克の中であって、「これまでも資本主義社会の支配者たちは家族構成員が、平等な個人に分解されることを恐れてきた。それは支配構造の劣化につながるものと認識されてきたからである」<sup>(3)</sup>。福祉国家は、こうした近代家族を社会保障制度を通して支援し、家族を社会共同体組織として再編成し、家族と社会の安定を図ってきたのである。他方、社会保障制度の充実は、「給付者＝国家」、「受給者＝個人」という垂直的二極モデルを機軸<sup>(4)</sup>としながら、家族共同体を維持し、時代の変遷や社会的な変化にあわせて、少しずつ福祉の理念を変化させながら対応してきた。

また、20世紀末から顕著になった、経済のグローバル化は、安い労働力を求めて、資本や労働力が、世界中を動き回るようになった。IT化によって、情報伝達は早くなり、商品開発は加速化され、労働の二極化が進んだ。つまり、一方の極には、新しい商品やサービスを開発したり、複雑で高度なシステムを構築する専門的技術的能力の高い人々やそれらをまとめる管理能力を持った中核的社員が求められる。他方の極には、マニュアルどおりに動く大量のホワイトカラー的単純労働者やライン作業労働者が必要になる。つまり、企業は、中核労働者と使い捨て労働者を選別するようになり、使い捨て労働者は、給与の上昇がほとんどない派遣労働者・契約社員・アルバイトなどを雇用するようになっていく。こうした雇用の二極化が、多くの人々に収入に対する見通しを失わせた。雇用の不安定な家族は、豊かな生活を実現する見通しが困難になっていると同時に、雇用が保障されるかどうか、結婚ができるかどうかも見通すことができない時代となっている。

これまでも少子化の要因の一つとして、子どもを育てるのに経済的な負担が大きいことがあげられてきた。現在では、高齢者の介護は不十分ながらも社会的に行うことにかかなりの理解が得られるようになってきたが、これに対して、子どもの養育は、家族（家庭）で行うのが基本になっている。高い養育費とりわけ多額の費用を必要とする高等教育費（高校・大学）は、家計の大きな負担となっている。その上、現代の育児は、夫の雇用不安（経済的安定の不安）を抱える母親の養育に頼っている。また、兄弟を持たない子どもも増加している。現代の子どもの環境は、親

子関係、それも母子関係が中心の子育てになっている上に、少子化によって、地域の中に遊び友達を持たない子どもたちは、育ちの中で、対等な関係や、異年齢集団など異質なものに接する機会が減少している。そのために、他者の考え方を受け入れたり、自己を相対化することを通して培われる自我の確立が十分できなくなっている。それは、個人としての自立性や協調性、忍耐力、友情など社会生活の基本的な能力の獲得が不十分にしか育たない結果をまねている。

## 2. 家族の変容と家庭教育の限界

以上、見てきたように、子どもが生めないことによって、少子化が加速し、その結果として、子どもの育ちにひずみが生まれている。こうした社会的な状況がある中で、1990年代以降、家庭教育重視の政策傾向が顕著になっている。特筆しておきたいのは、2006年12月の教育基本法改正で、第10条として、「父母その他の保護者は、子の教育について第一義的責任を有するものであって、生活のために必要な習慣を身に付けさせるとともに、自立心を育成し、心身の調和のとれた発達を図るよう努めるものとする」という条文が追加されたことである。

雇用・収入の見通しの不安定化によって、少子化が加速している現状があり、家庭の経済的貧困が、子どもの貧困を生み、子どもの学業成績や教育機会を左右していることが問題視されている状況の下で、子育てにおける家庭教育重視は、こうした問題の拡大につながる恐れがある。本田由紀は、『「家庭教育」の隘路——子育てに脅迫される母親たち——』（2008年2月）の中で、実態調査を通して、「日本の母親が行う『家庭教育』には、すでに十分に『格差』と『葛藤』が充満しているということである」<sup>(5)</sup>と結論づけている。つまり、『「家庭教育」の『格差』は、先ず、子どもの現在の状態に影響している。高階層の母親の子供は高水準・広範囲の教育的・社会的経験により自己主張や活発さを身につけている例が多い」<sup>(6)</sup>としながらも、「しかし、教育熱心な高学歴・高階層の母親の子供の一部には、母親が次々に与える『有益な』諸経験に対してかなりストレスを抱えている例もみうけられ、生活における余裕のなさが、バーンアウトをもたらすリスクもある」ことを見出している。また、『「家庭教育」における『格差』は、次世代における不平等を再生産する役割を果たしているのである」<sup>(7)</sup>。それゆえ、『「家庭教育」における『格差』は、「現時点および将来にわたる『格差』やそこから生じる逆機能が不可避免的に伴っているのである」<sup>(8)</sup>とし、家庭教育が「次世代における不平等を再生産する役割をはたしている」<sup>(9)</sup>と述べ、家庭教育重視の政策は、子どもの「平等な育ち」を保障する社会の構築に対する危機であるとして警鐘を鳴らしている。

その上、家庭教育重視の政策の下で、「社会には、子供の自発性を尊重すべきだ、基礎学力が重要だ、といった総論的な『家庭教育論』があふれている。それをどれだけ、実践すれば、十分に母親としての責任を果たしたことになるのか、母親にとって、確実な指針や基準が存在しないといってよい。その中で母親は常に自信がない状況に置かれ」<sup>(10)</sup>て、母親は、育児不安を増幅している。結論として、家庭教育重視の教育政策が母親の「育児不安」や「葛藤」の要因のひとつになっていることを本田由紀は指摘している。

### Ⅲ. 今後の課題

G. エスピン アンデルセンは、「我々はすべての子どもたちが同じスタートラインに立てるように努力しなければならない。子どもたちに大きく投資すれば、投資の効果は個人のみならず、社会全体にとって大きなものとなる」<sup>(11)</sup>と述べている。日本では、近年、「子どもの貧困」が社会的関心を呼んでいる。国民健康保険料を親が滞納しているために、保険証を持っていない子どもが全国で約3万人あると報道された（2008年10月31日中日新聞）が、その後の世界的な景気後退と失業者の増加を考えるとこうした子どもは更に増加していると考えられる。また、OECDの2000年調査では、日本の子どもの14%が貧困線以下（OECD基準を採用）であると報じている。

G. エスピン アンデルセンは、「乳幼児の貧困が深刻になり、親の経済基盤が不安定になると、学習到達度レベルにマイナスの影響が現れ、続いて就職や大人になったときの賃金にも悪影響を及ぼす」<sup>(12)</sup>と述べ、「乳幼児の貧困に注目する主な理由は、所得効果は特に社会階層の両極において強い影響をもたらす」<sup>(13)</sup>として、子どもの貧困、とりわけ乳幼児の貧困を縮減する必要性を強調している。それは、効果のある所得再配分が必要であることを認めているからである。

しかし、現在、日本の児童手当は親の前年所得が、574万円以上（4人世帯の場合）ある場合は支給されない所得制限付きの制度であるとともに、児童手当が支給される場合にも子ども一人当たり1万円ないしは5千円と非常に低額であり、所得再配分の効果を疑問視する声も多い。また、G. エスピン アンデルセンは、「行動様式や認知能力に強力な刺激を与えることを含んだ早期介入プログラムは、効率的に結果を平等にする。とくに、落ちこぼれになりそうな子どもにとっては役に立つ。よって、これは子どもの早期集団保育や質の高い保育施設の財源を支持するための非常に確固たる論拠となる」<sup>(14)</sup>と乳幼児期の集団保育の役割を強調している。また、本田由紀も「格差」や「葛藤」の問題を解決するには、子どもに対して、家庭外において、無料ないし、低廉な費用で均質に多様な経験の場を社会が用意することが必要であることを強調している。

以上のように見てくると、現在、日本の子育ての抱える「子どもの貧困」、「子育て家庭の格差拡大」、「親の育児不安」等の諸問題を解決のための道のひとつは、誰もが利用できる低廉（あるいは無料）な乳幼児保育施設の拡充である。従って、子どもが平等に育つ施設として、幼保一元化を志向する認定こども園の拡充と同時に、子どもに対する普遍的な社会保障のあり方の検討が焦眉の急である。

【注】

- (1) 高草木光一「家族からの展望」 慶応義塾大学経済学部編『家族へのまなざし』 弘文堂 2001年6月  
6ページ
- (2) 前掲書 6ページ
- (3) 前掲書 9ページ
- (4) 前掲書 15ページ
- (5) 本田由紀『「家庭教育」の隘路』 勁草書房 2008年2月 230ページ
- (6) 前掲書 231ページ
- (7) 前掲書 231ページ
- (8) 前掲書 232ページ
- (9) 前掲書 231ページ
- (10) 前掲書 158ページ
- (11) G・エスピノーアンデルセン 監修京極高宣／林昌広訳『アンデルセン、福祉を語る』 NTT出版  
2008年12月 55ページ
- (12) 前掲書 67ページ
- (13) 前掲書 67ページ
- (14) 前掲書 66ページ

(名古屋経営短期大学子ども学科 教授)