

認定こども園における子育て支援の現状と課題

吉田 幸恵

1. はじめに

現在、わが国では少子化の進行、家庭養育機能と地域の子育て基盤の脆弱化、児童虐待問題の顕在化など子どもの養育に関連する課題は山積しており、子どもと家族を取り巻く環境は危機的状況にあるとあって過言ではない。また、乳幼児の教育・保育を提供している保育所、幼稚園について見てみると、保育所では待機児童数が2.3万人存在する一方、幼稚園利用児童は10年間で10万人減少しており、保育所・幼稚園のあり方が今日のニーズに適切に対応しているとはいえずそのあり方が問われている。一方、地域の子育て基盤が脆弱であることを背景に、特に家庭で0～2歳の子どもを育てている親への支援、すなわち子育て支援が必要とされている。

このような状況を背景に、「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）」（平成18年法律第77号）が制定され、認定こども園が成立した。その機能は大きく二つに分けられる。一つは、保育に欠ける子ども、欠けない子どもをともに受け入れて教育・保育を一体的に行う機能、もう一方は、すべての家庭を対象に、子育て不安に関する相談や親子のつどいの場等を提供する機能である。なお、認定こども園は、保育所でも幼稚園でもない第三の施設として設けられるものではなく、保育所と幼稚園が有する機能を活用し、さらに、それぞれにはない機能を付加することによって認定を受ける制度である。また、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類型、7種類の施設が設置できるようになっており、その認定基準は国の指針に基づき、都道府県の条例において職員配置、職員資格、施設設備、教育・保育の内容などが具体的に定められている。

一方、認定こども園制度は規制緩和の側面が強く懸念材料もある。まず、幼稚園・保育所いずれの認可も有しない施設が認定こども園として認定できるようになっている。つまり、幼稚園設置基準、児童福祉施設最低基準など従来の法令の基準を満たしていない施設が、認定こども園として制度の中に位置づけられるようになったのである。次に、直接契約制の導入である。従来保育所は、市町村を介して契約するものであり、保育料も市町村が徴収していたが、認定こども園

では、保育所の認可を受けている施設でも直接契約となり、利用料の徴収も直接行われるようになった。そして、入所者の選考や利用料について、基本的に各施設において選考することができるようになった。以上のような規制緩和策からは、政策主体による公的責任回避の姿勢が見て取れ、教育・保育内容の質の低下や、利用料や入所選考等において不公平感を生む可能性等が懸念される。

また、認定子ども園は、多目的で多機能化した施設という側面がある。戦後以来、幼稚園・保育所はそれぞれ別の目的で作られ、独自に発展を遂げてきた。幼稚園は就学前教育の場、つまり学校としての機能が中心であった。一方、保育所は、「保育に欠ける」子どもの生活と発達を保障するとともに親の労働を保障するという福祉の機能が中心であり、特に、高度経済成長を背景に、女性労働力確保のため育児休業等の整備など社会保障制度の不備を代替してきた経緯がある。認定子ども園は、このような本来の目的がそれぞれ異なり、独自の発展を遂げてきた両者を一体化するので必然的に多機能化する。さらに、1990年代以降、少子化対策としての子育て支援を保育所や幼稚園が担ってきた経緯により、認定子ども園においても子育て支援機能が付置され、さらに充実が図られることになった。このように、認定子ども園は、多目的で多機能化した施設であるにとらえられ、多様なニーズに対応できる可能性をもつ一方で、多目的で多機能化しているがゆえに、職員や利用する親や子にとって、何を目的とした施設なのか不明確になってしまう可能性もはらんでいる。

名古屋経営短期大学子ども学科子育て環境支援研究センターは、文部科学省「平成20年度幼児教育の改善・充実調査研究事業」を受託し、「認定子ども園の活用促進のあり方」をテーマに調査研究を行った。この調査研究は、政策主体の公的責任の回避による教育・保育内容の質の低下等をいかに最小限にとどめ、認定子ども園の充実・発展を図るかを目的としている。そのため地方自治体や認定子ども園に対して実態調査を行って現状を明らかにし、さらに課題点などを分析・考察した。

本論文は、この調査研究によって得られた知見に基づくものであり、特に認定子ども園における子育て支援に関する実態調査を分析し、考察するものである。

2. 認定子ども園における子育て支援の制度的位置づけ

「認定子ども園法」の第1章第1条において認定子ども園は「幼稚園及び保育所等における小学校就学前の子どもに対する教育及び保育並びに保護者に対する子育て支援の総合的な提供を推進するための措置を講じ、もって地域において子どもが健やかに育成される環境の整備に資することを目的とする」と謳われている。つまり、教育・保育にならぶ機能として子育て支援が位置づけられており、認定子ども園の認定においても子育て支援事業は必須要件である。子育て支援は認定子ども園の機能における二つの大きな柱のうちの一つといえる。

また、同法第2条第6項では、子育て支援について以下のように定義している。

「地域の子どもの養育に関する各般の問題につき保護者からの相談に応じ必要な情報の提供及び助言を行う事業、保護者の疾病その他の理由により家庭において養育を受けることが一時的に困難となった地域の子どもに対する保育を行う事業、地域の子どもの養育に関する援助を受けることを希望する保護者と当該援助を行うことを希望する民間の団体若しくは個人との連携及び調整を行う事業又は地域の子どもの養育に関する援助を行う民間の団体若しくは個人に対する必要な情報の提供及び助言を行う事業」

つまり、子育て支援の内容として、①保護者に対する相談・情報提供・助言、②一時保育、③保護者と子育てを援助する民間団体・個人との連携・調整、④子育てを援助する民間団体・個人への情報提供・助言、以上の4点が挙げられているのである。そして、一時保育事業を除けば、これらは保護者や援助する民間団体・個人への相談援助や関係調整といったソーシャルワーク業務である。

運営基準については、文部科学省・厚生労働省告示第1号「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第三条第一項第四号及び同条第二項第三号の規定に基づき、文部科学大臣と厚生労働大臣とが協議して定める施設の設備及び運営に関する基準」（平成18年8月4日）の第七子育て支援によれば、3点の留意事項が挙げられている。

- 一 単に保護者の育児を代わって行うのではなく、教育及び保育に関する専門性を十分に活用し、子育て相談や親子の集いの場の提供等の保護者への支援を通して保護者自身の子育て力の向上を積極的に支援すること。また、子育て世帯からの相談を待つだけでなく、認定こども園から地域の子育て世帯に対して働きかけていくような取組みも有意義であること。
- 二 子育て支援事業としては、子育て相談や親子の集いの場の提供、家庭における養育が一時的に困難となった子どもに対する保育の提供等多様な事業が考えられるが、例えば子育て相談や親子の集う場を週三日以上開設する等保護者が利用を希望するときに利用可能な体制を確保すること。
- 三 子ども教育及び保育に従事するものが研修等により子育て支援に必要な能力を涵養し、その専門性と資質を向上させていくとともに、地域の子育てを支援するボランティア、NPO、専門機関等と連携する等様々な地域の人材や社会資源を活かしていくこと。

以上から、認定こども園から子育て世帯に対して働きかけるような取り組みや子育て相談、親子の集う場を週3日以上開設するなど従来以上に積極的な支援、そして、保育士や幼稚園教諭が研修等により専門性を向上し、子育て支援を行うNPO等との連携を行うことが求められていることがわかる。

前章に記したとおり、認定こども園は、多目的で多機能化した施設である。従来、幼稚園や保育所が行っていた子育て支援は、教育・保育という中心機能に対して付加機能であったのとは異なり、認定こども園の子育て支援は教育・保育に並ぶ機能であると位置づけられている。また、長らく幼稚園や保育所において担保されてきた教育・保育の専門性とは異なり、子育て支援実践にはソーシャルワークの資質が求められる。従来以上に大きく位置づけられるようになった認定

こども園での子育て支援について調査研究を行うことは、認定こども園の特徴である多機能化の是非と今後の課題が検証できるため意義がある。

また、地域の中には、保健センターや家庭児童相談室、地域子育て支援センターなど、子育て支援を行う既存の機関が幾つもある。認定こども園は、これら既存の機関の子育て支援ネットワークの中でどのように役割を分担し、連携を図っていくのかが課題である。地域における認定こども園の子育て支援の意義を検証するため、認定こども園だけでなく、地方自治体の意図を検証する必要がある。

本研究では、このような視点に基づき認定こども園と地方自治体に対し実態調査を行った。

3. 調査の概要

調査は、認定こども園の設立に関わった地方自治体の担当者と、認定こども園5ヶ所の園長や子育て支援業務担当者に対して行った。調査手法は、実地調査・聞き取り調査・資料分析を中心とした。

まず、地方自治体には、子育て支援施策と認定こども園との関連性を明らかにするため、①地域の子育て家庭の現状、②子育て支援に関する施策の概要、③認定こども園創設の背景と認定こども園に期待すること、④現在の施策に対する評価と今後の課題、以上4点を主な調査内容とした。

一方、認定こども園に対して行った子育て支援に関する調査は、①事業内容（プログラム、実施場所、実施日と開設時間、対象者、利用料など）、②実施体制（責任者、職員配置など）、③地域の状況、④現在の問題点と今後の課題、以上4点を中心にを行い実態を把握した。

調査は、A県を中心に行ったが、4類型すべての認定こども園を調査するため、A県には存在しない類型の調査はB県にて実施した。A県内では、3ヶ所（保育所型2ヶ所、幼保連携型1ヶ所）、B県では2ヶ所（幼稚園型、地方裁量型各1ヶ所）を調査対象とした。また、それぞれの認定こども園が位置する地域の地方自治体a市、b市、c市（A県内）の認定こども園担当者から聞き取りを行った。B県の地方自治体の調査については、調査日程の都合上、認定こども園の存在するd市、e町の認定こども園担当者から聞き取りをすることができなかったので、B県庁の福祉労働部子育て支援課から聞き取り調査を実施した。

調査実施過程は、以下の通りである。

【認定こども園】

- ① 幼保連携型 A県a市 A園（私立） 調査実施時期：2008年6月、8月
- ② 保育所型 A県b市 B園（私立） 調査実施時期：2008年6月、8月
- ③ 保育所型 A県c市 C園（公立） 調査実施時期：2008年9月
- ④ 幼稚園型 B県d市 D園（私立） 調査実施時期：2008年12月
- ⑤ 地方裁量型 B県e市 E園（認可外） 調査実施時期：2008年12月

【地方自治体】

- ① A 県 a 市 調査実施時期：2008 年 6 月
- ② A 県 b 市 調査実施時期：2008 年 6 月
- ③ A 県 c 市 調査実施時期：2008 年 12 月
- ④ B 県（県庁福祉労働部子育て支援課）調査実施時期：2008 年 12 月

4. 地方自治体の子育て支援施策と認定こども園

(1) A 県 a 市

① 子育て家庭の状況と保育施策

a 市内の子育て家庭は、大手企業の下請け従事者などが多く、一方、農家は専業・兼業ともに減少している。また、低階層世帯が減少傾向にあり低階層と高い階層とに二極化している。転入者や育児休暇明けの家庭が多いため、夏から秋にかけて保育所に入所する子どもが多い（月あたり約 50 人）。a 市では待機児童ゼロを謳っており、クラス編成を工夫するなどして実際に達成している（2008 年 6 月調査時点）。さらに、2009 年度からは、夜間就労の母親にも対応するため、既存の保育所の 1 ヶ所で午後 10 時までの延長保育を実施する予定である。なお、A 県内で夜間保育を実施している自治体は他に 2 つあるのみであり、夜間保育の取り組みは特徴的である。さらに a 市では、幼稚園・保育所組織の一本化をふまえ合同の研修を設けたり、幼稚園・保育所のカリキュラムの統一を行うなどの取り組みを行っている。

② 子育て支援施策の概要

a 市では、子育て支援センターを中心に子育て支援事業を行っており、市が発行する情報誌で子育て支援に関する情報を市民に発信している。子育て支援センターは市内に 5 ヶ所あり、いずれも保育所併設型である。職員配置については、専属職員を中央のセンターに 2 人、その他 4 ヶ所には各 1 人配置している。また、相談業務は a 市内全ての保育所で行われており、保育所に常駐している保健師による相談にニーズがあるようである。その理由は、保健センターに向くより保育所で相談にのってもらほうが気軽であり、利用者の心理的な敷居が低いのではないかと考えられている。

子育て支援に関する a 市の今後の課題は、国の方針に追従するだけでなく地域独自の視点をもって子育て支援を行うことである。そして、市民密着型の子育て支援により、虐待のない子育てを実現することが目標である。

③ 認定こども園と市の方針

認定こども園の設置の背景は、園児数の減少に危機感を感じている幼稚園から要望があったことと、農村地区の子どもなど「保育に欠けない」子どもでも入園できるようにするためである。そのため、a 市では積極的に A 園の認定こども園化のための申請作業を園からの相談にのるなどして支援してきた。a 市としては、虐待・DV 傾向の家庭の子どもの入所も少なくないので、

認定こども園には、「親の休養の場」としての役割を担ってもらいたいと期待を寄せている。

(2) A 県 b 市

① 行政の特徴

b 市は、地域福祉計画を市民と話し合っ立案したり、保育所の第三者評価にも市民が参加するなど市民参加型行政が特徴の自治体である。「認定こども園法」制定以前から、幼稚園と保育所の窓口の一元化を図ったり、幼稚園教諭と保育士の人事交流を行うなど、国の施策に先駆けて幼保一元化を推進してきた。認定こども園創設にあたっては、幼保共通のカリキュラムを保護者・PTA を加えたプロジェクトチームを結成して作成している。また、市民の提案によって具体化された、「中高生の居場所作り」事業など青少年健全育成に力を注ぐ一方、高齢者の労働力活用にも積極的であり、保育所や認定こども園において高齢者の労働力を投入し、世代間交流を図っている。

② 子育て家庭の状況と保育施策

b 市では人口の流入が増加傾向にあり、特に B 園が位置する小学校区は人口増の地域である。第二次産業（製造業）が盛んなまちであり、大手企業の下請け従事者が多い。さらに、大手企業の下請け従事者が多い近隣の市町より土地が安いと、子育て世代に人気がある。また、外国籍の子どもが多く、ある保育所では全園児数の 13% を占めるため、子どもの言葉の習得、親とのコミュニケーションなどに課題がある。なお、B 園でも、外国籍の子どもは 5% に達する。一方、b 市の待機児童数は 4 人であり（2008 年 6 月 1 日現在）、近年では、0～1 歳の待機児童数が比較的多い一方で、学童クラブにも待機児童が発生している。

③ 子育て支援施策の概要

市内に 5 ヶ所ある子育て支援センターは、独立型が 1 ヶ所、保育所・認定こども園併設型が 4 ヶ所である。既存の法律・通知等で定められた一般的なプログラムで実施している。今後の待機児童対策として、0～2 歳児の受け皿については大規模なハード面での整備ではなく、保育室の増設、家庭的保育の実施等で対応していく方針である。また、b 市では国の施策に先がけ、従来から独自に家庭的保育に力を入れてきており、今後はさらに充実を図る方針である。

④ 認定こども園と子育て支援施策

b 市には民間の認定こども園が 2 ヶ所存在しており、一方が保育所型、もう一方は幼保連携型である。b 市としては、2007 年度から 2008 年度にかけて 2 ヶ所の認定こども園を開設したため、ハード面での整備はほぼ終わったと考えている。なお、今回調査した保育所型の B 園の設立について、b 市は園舎の建設費の一部を負担したり、認定を受けるため県との調整に尽力するなど積極的に後押しした。その背景には、幼保一元化を先進的に推進するため、幼保一体の施設を整備したいという市の明確な方針が存在し、認定こども園への期待の高さがうかがえる。

(3) A 県 c 市

① 子育て支援施策の概要

c 市の中心部には総合子育て支援センター、c 市内の 5 地区には子育て支援センターが設置され、子育て広場事業、子育て講座や育児相談、サークルの育成・支援などの各種事業が行われている。これらはいずれも公立保育所に併設されており、c 市の子育て支援の拠点となっている。総合子育て支援センターについては、「ファミリー・サポート事業」や、人形劇や手遊びなどのできる人材を派遣する「子育て人材バンク事業」なども行われている。また、子育て広場事業については、子育て支援センター以外の保育所でも実施されており（公立保育所が 8 ヶ所、私立保育所が 4 ヶ所）、いずれも週 1～2 回の開設である。なお、c 市に存在する認定こども園 2 ヶ所は、いずれも子育て支援センターを併設していないが、子育て広場事業のみ実施している。

② 認定こども園と子育て支援施策

c 市に存在する認定こども園は 2 ヶ所あり、市町村合併により新たに加わった山村地区の公立保育所 2 ヶ所を認定こども園にした。山村地区ということもあり、子育てに関する社会資源が乏しいため、この 2 園には地域の子育て拠点としての役割が期待されている。

(4) B 県（福祉労働部子育て支援課）

① 子育て支援施策の現状

2005 年 3 月より次世代育成支援行動計画「出会い・子育て応援プラン」を実施している（五カ年の前期計画）。2009 年に前期計画を評価・見直し、2010 年～2014 年の後期計画を策定する予定である。なお、「出会い・子育て応援プラン」は、少子化対策と要保護児童対策、未婚の男女の出会いの場の提供等 7 つの柱を軸に策定されている。また、2007 年度の出生数の増加数及び増加率は全国第 2 位と高いが、一方、合計特殊出生率は 1.34 で前年度より 0.04 増加したものの全国平均と同じ値である。

② 認定こども園について

B 県としては、国の認定こども園推進政策に連動しているが、県として積極的に認定こども園を推進しているわけではない。各園が自発的に申請してきているものに対応するにとどまっている。現在、B 県内の認定こども園の数は 10 園であり、2009 年 4 月に 1 園増え 11 園となる予定である。その内訳は、幼保連携型 4 園、地方裁量型 4 園、保育所型 2 園、幼稚園型 1 園である。幼保連携型は、公立 2 園、私立 2 園であり、公立の 2 園に関しては、既存の保育所と幼稚園の園舎を活用して定員充足率の低い幼稚園に保育所利用児を受け入れて定員充足を図っており、待機児童対策と幼稚園の定員割れ問題の解消という側面がある。私立の 2 園についてはいずれも同じ系列の法人が運営しており、その法人の教育・経営方針等で行われている。

地方裁量型については、県庁所在地に隣接した市町に 3 園、もう一つの政令指定都市に 1 園あり、全国的に見て地方裁量型の数が多い。いずれも認可外保育施設が申請し、認定こども園になったものである。なお、調査時の 2008 年度において、認可外保育施設が認定こども園になっても

補助金が受けられるなどのメリットはない。また、B 県内には、県が把握しているだけでも 140～150 の認可外保育施設があり（政令指定都市を除く）、届出対象外のものを含めると 220～230 施設ほどになるのではないかと推測される。県内の政令指定都市の認可外保育施設を含めると相当の数があると考えられ、認可外保育施設の多さは B 県の特徴である。そして、B 県内の認可外保育施設の中には、充実した保育を展開するために様々な努力・工夫をしているところも少なくないようである。

なお、今回調査した地方裁量型 E 園の園長は、「B 認可外保育施設連盟」の幹部を務めている。この連盟には、認可外保育施設指導監督基準を満たした施設を中心に 50 施設が加盟しており、連盟独自の「安全保育マニュアル」を作成し、勉強会や研修会を行うなどして保育の向上が図られている。B 県内の地方裁量型認定こども園のうち、1 市にあるものを除いてすべてこの連盟に所属している。全国的に見ても地方裁量型の認定こども園が B 県に比較的多く存在するのは、この連盟の影響も少なくないと考えられる。

5. 認定こども園における子育て支援の現状

(1) A 園（A 県 a 市：幼保連携型・私立）

事業内容：①親子登園、②子育て相談、③子育て講演会、④園庭開放

実施体制（職員配置）：園長、副園長、主任、教諭（クラス担任）2 名

利用料：無料（4 つの事業すべて）

利用者：主に市内の未就園の親子

A 園の子育て支援事業は、2001 年の文部科学省「幼児教育振興プログラム」の策定以降、現在に至るまで展開されてきた。近年は、幼稚園の教育を地域の未就園児に提供する親子登園や子育て講演会、子育て経験者でもあるベテラン教諭が行う子育て相談、施設開放である園庭開放の 4 つで固定化しており、これらが A 園における子育て支援であると位置づけられている。子育て支援業務は、それぞれ本務が別にある職員によって行われている。また、子育て支援の専用室として「子育てルーム」が設けられているが、そこで行事や相談を行うことはあまりなく、親子登園等の行事は「遊戯室」、子育て相談は職員室上の空き部屋で行われる。

幼稚園における子育て支援と位置づけられてきた「預かり保育」については、A 園では地域のニーズに合わせていち早く実施されており、その伝統は長い。預かり時間は、7：15～20：00 と長時間であり、平日はもちろん土曜日と祝日にも実施されている。

今後の A 園の子育て支援の方針は、支援内容が数年間ずっと変化せず固定化してきているので刷新し、A 園でしかできない内容で地域にアピールすることである。具体案はまだ出ていないが、英語教育のイメージを強く打ち出すことなどで刷新を図る予定である。

① 親子登園

未就園の親子を対象とした遊びの提供を月1～2回程度実施しており、土曜日の実施が多い。プログラムは、A園の幼児教育内容の一部である「幼児教室」（音楽、英語など）を未就園児向けにしたものが多く、フィンガーペイント、ABC遊び（外国人講師を呼んでの英語遊び）、夏祭り、ミニ運動会、リズム遊びなど、いずれも30分～1時間程度のものである。参加者数は毎回30～40組程度と比較的盛況であり、最近では父親の参加も増えている。また、a市外の近隣の市町から訪れる親子もいる。園児の親による口コミで参加する親子も多いようである。

② 子育て相談

平日の午前中に実施しており、来所、電話、Eメールで受け付けている。親子登園の際に、子育て支援担当の教諭と接触するうちに相談が寄せられるケースが最も多く、次に電話相談が週に1名程度の利用頻度で寄せられる。なお、電話相談を受け付けるのは、クラスをもたないフリーの教諭・保育士である。また、Eメールで相談が寄せられることはほとんどない。相談内容は、発達に関する相談（言葉が出ない、集団になじめないなど）、育児に関する相談（食が細い、昼寝をしてくれない、トイレトレーニングなど）が主であり、虐待や障害等、専門機関につなぐ必要のある深刻な相談は寄せられない。なお、虐待に関する問題はA園の近隣では聞かないし、園でも対応することもない。

③ 子育て講演会

お話し会と絵本の大切さに関する講演などの内容が年1回程度実施される。

④ 園庭開放

毎週火曜・水曜、降園時以降から17:00まで実施しており、園児、地域の親子が利用している。なお、終了時間を17:00に決めた理由は、以前、園庭開放の終了時間を明確にしていなかったところ、深夜まで残って利用する親子がいたからである。

(2) B園（A県b市：保育所型・私立）

B園の子育て支援事業は、B園開設当時（2007年度）より実施されており、その内容は、子育て支援センター、特定保育、児童クラブの3つである。とりわけ、特定保育と児童クラブは、b市内の保育所のうちB園だけが実施しており特徴的である。また、B園は今回調査した認定こども園の中で唯一子育て支援センターを有し、センターに専任職員を配置して子育て支援に取り組んでいる。

① 子育て支援センター

事業内容：子育て相談、遊び・遊び場の提供、育児講座や講習会、子育て情報の提供

開設日時：平日（月曜日～金曜日）9:00～16:00

利用料：無料

職員配置：センター長1名（専任。保育所子育て支援センターでの勤務経験有。保育士資格有）、補助職員2名（うち一人はパートタイム勤務。栄養士資格有）

利用者：主に園の位置する学区を中心に市内全域の子育て家庭から利用者が集まる。

センターを訪れる親子の数は、行事日は約20組、自由遊びの日は約10組。

B園の子育て支援センターでは、子育て支援事業に従事した経験のある専任職員1人と補助職員2人が配置され、多種のプログラムが展開されている。園舎の中には、子育て支援専用のプレイルームが1室設けてあり、相談は「相談室」で行われている。また、子育て支援センターの行事には、主に「多目的ホール」が活用されている。

提供プログラムの内容は、「パパママ教室」という出産予定の夫婦対象をした保健センターとのタイアップ行事や、双子の親子を対象とした「双子の会」、出産予定の女性を対象としたおしゃべりサロンや、母親を対象としたストレッチやおやつ作りの実施、父親と子ども対象とした遊びのプログラム等多数の行事を実施している。「双子の会」は、b市内においてこのセンターのみの取り組みであり、市内のニーズの掘り起こしに積極的な様子がうかがえる。また、このプログラムは、保健センターと連携をとっていることも特徴である。

子育て相談の内容は、主に4種類に分類できる。まず一つめは、育児方法に関することであり、食事（離乳食や献立についてなど）、睡眠、トイレトレーニングなどについてである。二つめは、入園を検討している親からの相談である。三つめは、発達に関する相談であり、障害などが疑われる場合、病院受診を勧めたり保健センターへ紹介を行う。四つめは、家族に関すること、例えば義母との折り合いが悪いことなどについての相談である。なお、虐待など深刻な相談は現在のところ寄せられていない。また、電話相談も実施しているが、寄せられることはあまりない。自由遊びや行事参加の際に来所し、職員と接するうちに相談をもちかけるケースが多い。

今後の課題については、変化する親のニーズをいかに把握するかということと、センター側が支援の必要性を感じている家庭（親子）にいかにセンターに来てもらうかということである。さらに、利用者のプライバシー保護の徹底なども課題である。その他、子育て支援センターの存在自体が、子育てサークルの役割を代替しているため、市内の子育てサークルが結成されない傾向があると考えられており、今後の課題となっている。

② 特定保育

保育サービスの一つで、b市内ではこの園のみが実施している。「特定保育」とは、パートタイムなどで働いているため毎日ではないが、週に2~3日や、午前か午後の半日だけなど、家庭での保育が一時的に困難である場合に、保育所入所の対象にならない子どもを一時的に保育するものである。冠婚葬祭や病気など、保護者の状況により家庭での保育が困難になる子どもを一時的に保育する「一時的保育」とは異なる。B園では、「特定保育室」を園舎内に設け、特定保育を実施している。

利用対象：生後6か月以上で就学前の児童で、保護者及び同居親族のいずれもが、一定程度の日時について保育することができないと認められる場合

実施日：日曜日・祝日・年末年始を除くB園の実施日

利用定員：3歳未満児5名、3歳以上児10名（一日あたり）

利用時間帯：8：30～17：00

利用料：0・1・2歳児……1時間450円、3・4・5歳児……1時間200円

③ 児童クラブ

児童クラブでは、小学校1年生～3年生（定員に余裕がある場合は4年生）までの児童を受け入れている。職員は、正職員2名と非常勤（シルバー人材センター派遣）2名の配置である。定員は45名で、現在約40名の児童が登録しており、常時20名程度が利用している。児童クラブ専用の部屋は園舎内に設けられている。また、夏場は園内のプールが利用される日もあり、園の施設を活用し運営されている。

このように、放課後児童の保育が園舎の中で展開されており、園施設の共有に伴い、幼児と小学生との交流が自然と行われている。また、職員の中には、シルバー人材センターから派遣された人もおり、子どもは様々な年齢の人々と接しながら過ごすことができる。

会費月額6000円（おやつ代を含む）。早朝・延長（7：30～9：00、18：00～19：00）を利用する場合は1000円加算される。傷害・賠償責任保険料にも加入する。

夏休みは特に長時間預かりの子どもが増える。専用の学童保育室にいただけでは、生活が単調になり退屈するので、職員が子どもたちを市営プールや近隣の児童センターへ連れて行くなどして子どものリフレッシュを図っている。また、遠足などの行事も実施している。

(3) C園（A県c市：保育所型・公立）

① 地域の子育て家庭の状況

C園は、2007年に認定こども園として認可を受けた保育所型の園である。周囲には、杉やヒノキを植林した山林があり、近くには一級河川が流れる長閑な山村地区である。C園の隣には、市役所出張所や診療所などが建てられ、園から400m～500mほど離れた所には、駐在所、郵便局、小学校などもあり、この地域の住民のよりどころとなる生活施設が密集している。

この地域の子育て家庭の多くは会社員だが、林業従事者や大工などもあるようである。また、保育所を利用する母親は、パート勤務者としてc市の中心街に働きに出ることが多いようである。

また、この地域の子育て家庭の事例として以下のような家族が紹介された。曾祖父母、祖父母、父母、子の4世代家族が同じ敷地内に、曾祖父母の家、祖父母の家、父母と子どもの家というように、大家族にもかかわらずそれぞれ分かれて建てており、そのため家族内のコミュニケーションが希薄な状態になっている。さらに、子どもの母は専業主婦である一方、祖母が働きに出ているため、母親は孤独な育児をせざるをえないという事例である。また、最近では、保育所に入園してくる子どもの中に、3歳になってもオムツがとれていない、普段は牛乳しか飲んでいないという子どもが増えており、手をかけない育児を行っているのではないかと推測されるケースも多い。また、集団になじめない、すぐに暴力を振るう子どもが増えていると感じられている。なお、虐待問題はこの地域では聞かれない。

以上から、家族内で子育ての知恵が伝達されず、孤独な子育てを行っている母親像、子育てが

うまくいっていないために子どもの発達に影響が出ている状況が推察される。

この地域は過疎なので、子育て支援サービスを受けられる場所が限られており、とりわけ子どもの遊び相手を見つけることが難しい。そのため、C園は、親にとっては子育て支援サービスを受けられる数少ない社会資源であり、子どもにとっては乳幼児期の遊び相手を見つける友達づくりの中継地的役割を果たしており、親子共に貴重な存在である。

② 子育て支援事業

実施されているのは、「教育・保育相談事業」と「親子のつどいの広場事業」の2つである。これら子育て支援事業は、園長と主任の2人で担当されている。

まず、「教育・保育相談事業」は、電話相談、来所相談を行っており、月曜日から金曜日まで受け付けている。しかし、今のところ相談が寄せられることはほとんどない。

次に、「親子のつどいの広場事業」は、毎週2回 9:30~11:30まで、延長保育で使用する保育室を活用して実施されている。毎回3~4組の親子の利用がある。この事業は、認定こども園開始以前から実施していたが、認定こども園になったことにより従来は週に1回しか実施していなかったものを2回に増やした。

今後の子育て支援事業の最大の課題は、人員不足を解消することである。近年、山村地区で働くことを希望する保育士が少なく慢性的な人手不足であり、特に中堅保育士がいないのが悩みである。なお、人員不足の解消はC園全体の業務に関わる課題であり、子育て支援事業に限ったことではない。

なお、その他の課題として、子育て支援事業により園の施設を不特定多数に開放することから、不審者対策等、安全対策を講じなければならないと考えられている。

(4) D園 (B県d市：幼稚園型・私立)

D園が位置するd市は、B県の県庁所在地に隣接しており、都心に出るにも交通の便がよく、ベッドタウンとしての機能を果たしている。また、d市は、B県の中でも若年者人口が多い市のため、子育て世代も多いと推測される。D園はJR線と私鉄それぞれの駅に徒歩5分程度と特に交通の便が良い場所にあり、周囲はマンションや住宅が立ち並ぶ住宅街である。

D園の子育て支援事業は、子育て親子の集いの場の提供、子育て相談、一時保育の3つである。まず、子育て親子の集いの場の提供として各種プログラムが用意されており、その内容は、手遊び、絵本、制作、歌、誕生日会などの行事参加をはじめとした教育プログラムと、食育講座などの子育て講座で構成されている。毎週2回 10:30~11:40に開催されており、対象者は2~3歳児とその親である。定員は15~20名であり、登録しているのは30名程度である。料金は月額2000円(週2回利用の場合)か、1000円(週1回利用の場合)である。担当者は、教諭・子育て支援係などで園の職員・関係者が交代で行っている。また、子育て支援事業の内容は、d市に報告しており、d市の広報誌などにも子育て支援事業についての案内が掲載されている。

D園での子育て支援は、もともと「プレスクール」としてほぼ同じ内容、対象者で行われて

いたが、料金が比較的高く設定されていたため利用者が少なかった。認定こども園化に伴い、他園との差別化を図るというD園の方針や、地域に貢献してほしいというd市の要請などにより、料金をほぼ実費程度の低い料金に抑えて設定・開始したところ、利用者が集まるようになった。利用児は、ほぼ全員この園に入園するので、定員充足にも役立っている。

子育て相談では、不安感の強い親、子どもの発達の違いに気がつかない親への対応に苦慮している。しかし、副園長は保健所の評議員、民生委員・児童委員をしているため、必要な場合は専門機関へ紹介しやすい状況にある。

(5) E園（B県e町：地方裁量型・認可外保育施設）

E園が位置するe町は、B県の県庁所在地に隣接しており、都心に出るにも交通の便がよく、ベッドタウンとしての機能を果たしている。人口も少しずつ増加しており、子育て支援ニーズも存在すると推測される。一方、e町には公立保育所を含め認可保育所が4園あり、待機児童がいるという話を聞くことはほとんどない。しかし、長時間預かってほしい、病気の時も預かってほしい、英語教育など知育教育を受けさせたいという親のニーズがあるため、あえてE園の入園を希望する親が存在し、近年は定員を満たしている。

E園が認定こども園の申請をした理由は、行政とのつながりを求めたからである。認可外保育施設であるE園は、県の指導監督を受ける以外に行政とのつながりは薄い。そのため、認可外保育施設の現状など、E園の意見を行政に反映させることはほとんどできない。認定こども園となれば、行政とのつながりをもつことができるため、E園の意見を伝え、保育の充実につなげていけるのではないかと考えられている。

子育て支援事業として実施されているのは、親子教室、電話相談・面接相談、園庭開放、学童保育の4つであり、これらの事業は主に、5年前から園長が設立したNPO法人の中で、園の施設・職員を活用しながら実施されている。E園の子育て支援事業内容を記載したチラシをスーパーや小児科などに置くなどの工夫によって、地域住民に周知し実施している。

親子教室は、就園前の子どもとその親を対象としたものづくりや英語教育など、園の教育・保育プログラムを提供するものである。月曜日から土曜日まで午前10:00から昼頃まで実施されており、担当者は、クラス担任をもつ保育士とサポート職員の2人である。利用料は材料費等実費のみ利用者が負担する。電話相談や面接相談については、園長が中心となって行っている。

また、学童保育は、主に卒園児を対象にしており、B県の青少年健全育成事業の補助金（年間20万円）で運営されている。なお、親子教室・学童保育はいずれも、園舎内の部屋の一つを活用して行われており、通常の保育室とは分けられている。

6. 分析

以上の調査結果に基づき分析を行う。分析によって得られた知見は、地方自治体の調査から得

られた2点、認定こども園の調査から得られた7点、合計9点である。

(1) 地方自治体の調査から得られた知見

① 地方自治体の姿勢の差異

地方自治体に対する調査からは、地方自治体間において認定こども園への力の入れ方にばらつきがあるということが明らかになった。a市では、民間であるA園の認定こども園化の申請作業を積極的に支援したり、市が民間の保育所・幼稚園も含めた幼保合同職員研修を開催している。b市では、B園の園舎の建設費の一部を負担したり、認定こども園設立に向けて保護者・PTAを加えたプロジェクトチームを結成して幼保共通のカリキュラムを作成した。これら自治体は、積極的に認定こども園の設立に関わっており、認定こども園にかける期待が大きいことがうかがえる。このような自治体の姿勢が今後、認定こども園への継続的な財政的支援や職員養成等の支援につながれば、認定こども園における子育て支援成果の向上にも影響すると考えられる。

② 既存の子育て支援施設と認定こども園との関連性

それぞれ認定こども園申請の際に積極的に支援したa市、b市には違いもある。まず、b市は、幼稚園のない学校区に認定こども園を新設するなどニーズを勘案しており計画的である。B園における子育て支援事業についても、保健センターとのタイアップ事業が存在するなど、他の社会資源と連携をとりながら実施されており、行政による認定こども園の地域の中での位置づけが比較的明確である。

一方、a市は虐待やDVのない地域づくりを目指すという方針からA園には親の休養の場としての役割を果たしてほしいと考えているが、A園としては、地域で虐待の事例を聞くことはなく園で対応することもない。そして、園においてソーシャルワーク的機能を果たすことよりも、英語教育を地域に提供したいと考えているため、a市が期待するような役割を意識しているとは言い難い。このように、市と園との方針、実態が必ずしも一致しない場合もあることが明らかになった。

認定こども園を地域の子育て支援の拠点として考えるのであれば、計画的な子育て支援施設の配置や機関連携のあり方を、行政がリーダーシップをとって行う必要がある。

(2) 認定こども園の調査から得られた知見

① 従来の子育て支援事業の踏襲

認定こども園の実態調査からは、まず、4つの類型別に子育て支援の実態が大きく異なるわけではないということが明らかになった。新設のB園を除き、どの園でも認定こども園として認定を受ける前から子育て支援事業が行われており、それをそのまま継続する、あるいは拡充して実施するという形で実施されていた。事業内容は、いずれも法令・通知で定められた既存の事業である、就園前の親子を対象とした遊びのプログラムの提供、子育て講習会、情報提供、子育て

相談、園庭開放、一時保育の実施が中心であった。どの園でも利用者が一定数存在し、就園前の親子の集う場として概ね成果をあげていた。

なお、どの園も認定こども園としてスタートしたばかりであるし、2008年度は認定こども園独自の補助金等はない状況なので、従来の方法を踏襲するのは自然なことである。今後の展開については、継続調査を行う必要がある。

② 定員充足戦略としての子育て支援事業

子育て支援事業は未就園児（3歳未満児）とその親に園の教育・保育の特色をPRする効果をもち入園につながることを期待できるため、園としては定員充足という戦略上、積極的に取り組まれている側面がうかがえた。定員充足は、園にとっては死活問題であるため重要だが、それが前面に出すぎると教育・保育プログラムの提供に偏り、相談業務や他機関との連携といったソーシャルワーク的業務が軽視されてしまう可能性もある。

③ 重篤なケースへの対応のばらつき

認定こども園では、つどいの広場事業などを利用して園に直接出向けば、幼稚園教諭・保育士のサポートを受けられるようになっているため、電話ではなく対面での相談が主であるということがわかった。相談内容も、虐待問題や障害児の問題といった重篤で高度な専門的知識を要する相談よりは、子育ての方法、成長・発達に関する相談、家族関係に関する相談等、比較的軽易な相談が中心であった。

しかし、たとえわずかな人数でも重篤なケースを抱えている、あるいは、重篤なケースにつながる恐れのある親子が認定こども園の子育て支援事業を利用する場合もある。その時に、支援を担当する職員が、子どもの発達の遅れや異変をいち早く発見し専門機関を適切に紹介したり、悩む親の心情を聞き助言することは非常に重要である。なぜならば、就園前の親子は社会的サポートを受ける機会が限られているからである。今回の調査では、重篤なケースにつながる可能性のある相談については、他の軽易な相談に比べ担当者の知識や園のもつ関係機関とのネットワークの多さなどに左右され、支援成果にばらつきがあることがうかがえた。今後は、重篤なケースについてどの園でも適切な対処ができるように職員を養成することが重要であり、特にソーシャルワーク技術を有する職員の養成が必要である。

④ 人員不足の問題

どの園においてもほぼ共通して見られたのが子育て支援を担当する人員の不足問題である。今回調査した中で唯一、子育て支援センターを有しているB園では、子育て支援担当の専任職員が配置され、その職員を中心に園と外部の支援機関とをネットワーク化したり、多様なプログラムを地域住民に提供するなど、充実した支援事業を行っていたが、それ以外の園ではクラス担任や主任・園長などの職員が子育て支援業務を兼務しており、多忙で負担が大きいため子育て支

援事業の充実が難しい状態であった。

「認定子ども園法」の運営基準の留意事項では、認定子ども園から子育て世帯に対して働きかけるような取り組みや、子育て相談・親子の集う場の週3日以上開設など、従来以上に積極的な支援を求めているが、人員不足に加え財政的支援が乏しい現状では、既存の事業を維持する、あるいは少し拡充するにとどまり、留意事項に記載されているような取り組みは難しい。特に、地方裁量型のE園では、園長がNPO法人を設立し県の青少年育成事業の補助金を獲得して学童保育を実施するなど独自の工夫がみられたが、公的支援がほとんどないため、更なる子育て支援の充実は難しいと推測される。また、先述した相談業務における支援成果のばらつきについても人員不足の問題は関連が深く、人員不足が慢性化し支援ノウハウが蓄積しないことが支援成果のばらつきを生んでいると考えられる。

⑤ 地域ごとに異なる子育て支援ニーズのあり方

過疎地域では認定子ども園が地域の子育て支援の拠点としてとりわけ大きな役割を担っており、過疎等地域の特殊な事情によって子育て支援のニーズやあり方が異なるという知見が得られた。C園の位置する地域は過疎状態であり、就園前の子どもの集う場が都市部と比べ極端に少なく親子が孤立しがちになるため、認定子ども園で実施する子育て支援事業が、就園前の親子の集う貴重な社会資源として利用されていた。しかし、C園では子育て広場事業を、従来週1回から週2回に増やすにとどめたため、就園前の親子が集う機会は依然限られたままである。「認定子ども園法」をはじめとした現在の法制度では、「保育に欠けない」3歳未満児（未就園児）が保育所に入所することはできず、子育て支援事業を利用する以外に教育・保育に触れる機会はない。このような地域こそ、認定子ども園をいつでも利用できる子育て支援の拠点として、人員の拡充をはじめ充実が求められている。

⑥ 他の地域資源との重複・競合

「認定子ども園法」において子育て支援として挙げられている、子育てを援助する民間団体や個人との連携・調整、情報提供・助言について実施している園はほとんどなかった。一方、B園の調査で得られたように、子育てサークルの役割を子育て支援センターが代替している可能性がある。つまり、子育てを援助する民間団体・個人や子育てサークルなどが、認定子ども園における子育て支援事業と内容が重複していたり、競合するかもしれないのである。認定子ども園と同じような支援を提供する民間団体や子育てサークルについては、いかに役割を分担し、連携を図るかが課題である。

⑦ 子育て支援事業の運営に関する課題点

利用者の個人情報管理の問題や、不審者対策をはじめとした安全対策など、子育て支援事業の運営に関わる課題も明らかとなった。

7. 考察

前章で見てきたとおり、人員配置、職員養成など、認定こども園の子育て支援事業には幾つかの課題があることが見えてきた。

まず、実態調査から把握できた事項として最大の課題点は、人員不足問題の解消である。人員不足の中で子育て支援を行うことは、事業の充実や専門性の向上が望めないばかりか、入園している子どもの教育・保育にも支障をきたしかねない。少ない職員数のなかで一人がいくつもの役割をこなすという状況が生まれており、人員不足の問題は多機能化によりさらに拍車がかげられ深刻になっている。なお、この問題は認定こども園に限らず、保育所の子育て支援事業においても指摘され続けてきたことである。従来からわが国の政策は、社会保障制度の不備を「子育て支援」と称して保育所の多機能化により補おうとしてきた。つまり、保育所の少ないカネとヒトとで安上がりに対応してきたのである。こうした社会保障制度の不備を認定こども園政策においても引きずることのないよう認定こども園の多機能化と子育て支援について議論し、制度改革を行わなければならない。

今後、認定こども園を地域のすべての子育て家庭を支援する中核と位置づけていくのであれば、同時に、育児休業や労働時間の規制などの労働者保護制度、子どもを対象にした保健・医療制度、子ども・子育てに優しい生活環境施設の整備を十分に行いながら、人員不足の問題を解決し、職員の専門性の向上を図らなければならない。

また、地域内における各種の子育て支援機関との重複や競合という問題も見られたので、地域における子育て支援サービスの計画的な提供が必要である。実態調査では、地方自治体においても認定こども園への力の入れ方にばらつきが見られる上に、十分に計画して実施されているところはあまりなかった。地方自治体はどのように認定こども園を位置づけていくのか、他の社会資源との役割分担や連携について明確な姿勢とリーダーシップが求められる。

次に指摘できるのは、子育て支援を担当する職員の専門性に関する課題点である。実態調査では、実践面における問題点として、重篤なケースの対応にばらつきがあるということが明らかになった。本来、保育士や幼稚園教諭の専門性は、子どもを対象とした教育・保育が中心である。一方、子育て支援事業は、相談や他機関との連携といった保育とは異なるスキルが必要であり、そのような専門性を有しているとはいえない保育士・幼稚園教諭によって安易に担わせている面が否めない。これも多機能化の弊害である。現在、保育士養成科目の中には、社会福祉援助技術や家族援助論なども存在するが、ソーシャルワーク技術を習得するだけの十分な学習量は確保されていない。幼稚園教諭の養成に至っては、このような科目は必修ではない。子育て支援事業を充分に行うのであれば、子育て支援に必要なスキル、つまりソーシャルワークのスキルを有する人材を育成しなければならない。保育士や幼稚園教諭が、従来以上にソーシャルワークについて理解を深めることは、子どもの教育・保育のスキルを高める上でも重要ではあるが、果たして、

子育て支援のような高度なソーシャルワーク技術を要する業務を保育士・幼稚園教諭が担うかどうかについてはその是非を検討しなければならない。今後、教育・保育の専門性を活かしたプログラムの提供などは保育士・幼稚園教諭の業務、相談や他機関との連携といったソーシャルワークについては、社会福祉士等ソーシャルワークを専門とする職員によって分担していくという道も模索していく必要がある。

なお、2008年度現在、認定こども園独自の予算配置はなされていないが、2009年度より「新待機児童ゼロ作戦」の集中重点期間（2008～2010年度）の緊急整備のための資金等からなる「こども交付金」が創設され、国・地方による幼稚園・保育所の枠組みを超えた総合的な財政支援が行われる。そして、国・都道府県・市町村を通じた交付金の申請・執行の一本化が推進される。しかし、これら財政支援は継続されるかどうか決まっておらず、先の見通しは立っていない。また、2006年8月の「認定こども園法」案に対する参議院の附帯決議では以下のように記載されている。「国・地方公共団体における総合的な子育て支援施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」。まずは継続的な財政支援によって、人員不足の問題を解消すると共に、専門性を高めるため職員の養成を図ることが当面の課題である。

以上が、実態調査の分析を受けて考察した内容である。認定こども園制度はまだ始まったばかりであり、今後設置促進を図る施策が行われるなど展開が予想される。そのため、今後も認定こども園における子育て支援の現状と課題を見出すための継続研究を行う予定である。子育て支援に関する歴史的制度展開の詳細な分析など基礎的な研究を踏まえながら、今回の実態調査では明らかにできなかった、利用者側の意識を明らかにするような聞き取り調査や質問紙調査なども行い、子育て支援を実施する側、利用する側、両者の視点から現状と課題を見出し、今後のあり方を展望したい。

【参考文献】

認定こども園法研究会編『認定こども園法の解説 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』中央法規 2006年12月

(名古屋経営短期大学子ども学科 講師)