

現状の保育施設について
新制度がもたらした保育の変化と現代社会の課題
～胆江地区保育協議会 施設長研修～

岩手県社会福祉協議会・保育協議会顧問
江刺保育園長 遠藤清賢

新制度施行による保育の変化

平成 26 年度より始まった保育制度は私たちに何をもたらしたのでしょうか。子どもたちが年齢と保護者の就労状況によって 1 号～3 号認定と区別されました。2 号認定と 3 号認定の子どもたちは保護者の就労状況により保育標準時間と保育短時間と区別されています。現行の保育所には 2 号、3 号認定の子どもたちが利用しています。認定こども園が新たに設立され、幼稚園型、保育園型、幼保連携型と受入児童によって区別されています。

当初保育制度の改革は保育協議会では、保育予算の増額と恒久的な財源の確保を希望し、それによって保育士の待遇改善と、保育の質の向上の為此の制度改革を認めました。当時の政府である民主党の改革は待機児童の解消と共に、高校教育の無償化を含めた相対的貧困対策と子どもの教育保育に関して 2 重行政（厚生労働省、文部科学省）を「子ども省」のような省庁を新設し一体化をしようと画策しました。そして、幼稚園、旧制度化の認可保育園、無認可保育園、認定こども園と複雑に存在する施設を「総合こども園」として統一しようとする制度改革だったはずですが、しかし、その改革途中に政府が自民党になり、現在の制度になっています。

2 重行政は内閣府が国として所轄し、認定こども園の制度を設け、移行に関してはそれぞれの施設の裁量によって決定できるものとししました。従って幼稚園、保育所はそのまま存続することになり、新たに 3 種類の認定こども園が生み出されました。保育の仕組みは統一されるどころか、さらに複雑になり、保育と教育の考え方はいまだに統一されていません。統一されないどころか安易に 3 歳を区切って 3 歳以上が学校教育の対応をすることと国は決めてしまいました。

利用者の状況に応じた施設選択ができる制度になった、社会保障が幼稚園利用者にも拡大したと政府は自負しているように聞こえますが、現実には制度は複雑になり、施設を運営する側も、利用する側も今の制度が、具体的にどのようなものなのか、簡単に説明することができなくなってしまいました。さらに社会福祉法人法の改正により社会福祉制度の根幹が大きく変えられました。社会福祉施設はコンプライアンスとガバナンスという法令順守と経営の透明化がさらに強化されています。また社会福祉充実残額がある施設は新たな社会福祉事業を実施することが決定されています。一見すると社会福祉事業がさらに充実するような感覚を覚えます。しかし、社会福祉会計は民間の企業会計に変化しています。前の会計や経理は一法人一施設で、ある程度会計の素人であっても十分に会計書類を読み込み予算書、決算書を作成することができましたが、今の経理事務は専門の会計又は税理士事業所の指導や連携又は業務委託をしなければできなくなっています。それだけ経理に関しては複雑になり専門的知識が求められます。そして、社会福祉制度は、社会の弱者救済のための福祉事業の実施ということより、いかに施設経営を安定させ利益を得ることが求められています。そうしなければ施設が存続できない制度になってしまいました。従って、より少子化が進み子

どもたちが少なくなるに従い小規模施設同士の合併や、大規模施設へ吸収される施設が多くなるかもしれません。それができる所は良いのですが、全く経営が立ち行かなくなる施設も多くなる可能性があります。その前兆として公立の保育所は合併や閉鎖することが計画されています。新制度になって良くなった点をあげれば、利用者の生活状況に見合った施設選択ができるようになったこと、前制度より幅広い施設利用が可能になったこと、経済状況に応じた保育負担が保育園以外にも拡大したこと、保育士の処遇改善ができたこと、経営の立ち行かない幼稚園の経営を安定させることができたことでしょうか。しかし、保育とは、教育とはその基本理念は未だに乖離状況にあります。制度は単純明解ではなく、さらに複雑化し迷路に迷い込んでいるような感じです。子ども達の成長を支える保育、教育の力がさらに向上したのかどうかは、制度改革によって向上しているとは言えないと私は思います。

地方と都市部における保育格差の拡大

これは私の個人的な意見ですが、昨年度に移行する準備を整えて来ましたが、申請に必要な書類は提出するだけになっていましたが、昨年度の決算理事会に於いて移行しないことを決定しました。施設経営を向上させるということに重点をおいて考えてみると、新制度に移行した方が良いと思います。ただし、これはある程度、人口があり、子どもたちが多くいる都市部においてこの制度は非常に有利になっていると思います。制度に移行するのであれば1号から3号認定の子どもたちが利用できる幼保連携型認定こども園に移行すべきです。それは1号認定の保育給付が高額になっているためです。1号認定の子どもたちを確保できるかどうかで経営に大きな影響が出てきます。ということは1号認定の子どもたちを確保できない場合は経営的な利点は無いというのが私達の結論でした。奥州市では1号認定の子どもたちは確保できるでしょうか。1施設に於いて10人以上の1号認定児の入園者は難しいと思います。都市部にある施設で、恒常的に待機児童がある地域では移行した方が経営的には有利ですが、1号認定の定員を確保できない施設では移行しても大きな利点はないと判断しました。保育内容では認定こども園も保育園も大きな違いは無いように思いますが、よく考えれば保育と教育の連続性を考慮すれば現行の保育園でいる方が良い保育ができると私は判断しています。内容についてはそれぞれの施設の裁量によって決まるとしますので、連続性が失われるとは言い切ることは出来ないかもしれませんが、認定こども園は3歳を区切って保育と教育を分断し、保育や教育の連続性が失われてしまう可能性がどうしてもあると思います。2号認定児と1号認定児は同じ保育を行うことは利用時間が異なるため、難しいと思います。幼稚園的な対応と保育園的な対応は依然として別れています。新制度について保育と教育、養護と教育の議論がしっかりなされていないのは、子ども達の保育内容や、教育の在り方についてはあまり重要視されていないように思っています。この部分がしっかりと議論され、内容が固められ、ことから制度改革が始められなければ何のために保育をするのか、教育をするのか曖昧になってしまい、子ども達の成長を支えることについても方向性が見いだせなくなってしまう可能性があると思います。今の制度は子どもたちを如何にその成長を支え、教育するのかということよりも、いかにして就労する人材を確保するのに重点がおかれている経済重視の保育制度改革のように感じてしまうのです。

制度発足当初は新制度の方がすべてにわたって有利であるような考え方がありました。国も強く認定こども園への移行を推進しているような感じが有りましたが、制度後3年が過ぎましたが、移行する施設と現状のままを継続する施設はある程度固まったように思います。結局、幼稚園、保育園、認定こども園(幼保連携型、幼稚園型、保育所型)という施設が増えただけのような気がします。幼保連携型認定こども園は増えていることも事実ですが、移行した大部分は幼稚園だと思います。認可保育園で移行した数は多くないと思います。岩手県内では積極的に移行しようとする保育園は少ないです。県内では矢巾町にある保育園が27年度移行しています。矢巾町は岩手医大が移設され今後大幅な人口増が期待される地域ですので、幼保連携型認定こども園に移行したことは良い結果をもたらすと思います。

この子ども・子育て新制度は個々の施設を、経営的に自立させ、就労を希望する方々のために保育施設により利用しやすくする制度であると私は思います。子ども達のより良い成長の為にという視点はあまり考えられていないように思います。経営重視ですので、少子化がさらに進む場合は保育施設の経営は困難な時代に差し掛かっていると考えるべきです。現に公立の施設は減少し、合併が進んでいます。地方にある私立の施設はコンビニのように大規模施設に吸収され存続するか、合併するか、いずれにしても民間企業のように経営を自立することがさらに求められるようになると予測できます。日本の財政がどのようになるのかも大きな影響があると思います。少子化や待機児童対策として保育分野に大きな予算が注がれていますので、今の時点では保育は恵まれた事業として扱われていますが、社会保障費を減少させたいというのは国の本音ですので少子化によって社会福祉法人の施設が淘汰されることは当然のこととして国は考えていると思います。将来的に社会福祉法人の保育園は淘汰され、残っている保育園は大きな株式会社へ吸収させ、認定こども園は社会福祉法人に委ねようとする国の考えがあるかもしれません。そのための布石として今の制度に代えられたというのは考え過ぎなのでしょうか。

保育の本質と保育施設としての社会的な使命

保育園として決して失ってはいけないことは、保育という働きは如何にあるべきなのか、人間は如何に生きるべきなのかということ、そして、今の時代において保育の使命はどうあるべきなのかということは絶えず考えなければなりません。保育は未来に命を繋ぐ働きです。保育を通して子ども達に体と心が健康であることの喜びを伝え、いかに生きるのが人間なのかを伝えるのが保育の働きです。しかし、保育施設は重要な課題は如何に経営すべきなのかということに変わってきました。経営を存続する為に保育の本質を変え、保育の質を低下させるようなことはあってはならないことです。待機児童対策として最低基準である保育士1人につき0歳児3名を5名にすることや、職員を人件費削減の為に最小限にするようなこともあってはならないことだと思います。そして、養護から教育への保育の連続性を分断し、子ども達の成長過程を無視し、教育やしつけなどと称して知識向上に偏った指導をすることもあってはいけないことだと思います。人間の自然な成長過程に沿って優しく寄り添い子ども達に共感しながら個々の子ども達の成長を支えることができなければ保育所として存在する意味はありません。未来に命を繋ぐために保育園が存在し続けることができるように私たちは真理の保育を継続しなければなりません。

また時代を反映し現代社会の問題を見つけ出し、その解決の為に保育を通して社会に問いかけ、解決の糸口を見つけることも保育の大切な働きです。今、私たちの社会が抱えている大きな課題は家族の有り方です。特に日本の家族はその関係性が壊れてしまっているように思います。子どもの成長は家族との良い関係性が必要条件です。深い家族の愛情関係の中で育てられた子どもは、幼い時課題があったとしても、しっかりとした自立した人間に成長できるということを私は保育の働きの中に確認することができます。障がいがあるけれども家族がそれを受け止め、受容しながら育てられた子どもは、見違えるように成長できる姿を、感動を持って見させて頂くことができました。子どもたちは家族の中で基本的信頼関係と、自己肯定感を持つことができる関係性があれば子どもは確実に逞しく自立した人間に成長できるという確信を持っています。家族が心から子どもを信頼し、子どもも家族が支えてくれるという信頼感が有れば子どもはいかなる困難に出会ったとしても乗り越えることができます。自分は家族から大切にされていないという思いが子ども達の心にある場合は、その成長に大きな支障が生じ、不安と不信感をもって生きることになるのです。保育園はこの子どもと家族の関係性を支えることが今の時代は求められていると思います。今の日本はこの家族関係を再生するような政治は行われていません。経済を優先し、母親の就労を促進し、母親としての役割や父親としての役割を曖昧にし、家族であることの大切さを軽んじているような制度しか考えられていないように思います。家族は命を新しい世代に継続させる役割があるのですが、私たちの社会はその家族としての大切な使命を全く考えていないように思います。ですから子どもが生まれなくなり少子化社会になってしまいました。また、家族の信頼関係が破綻し、わけのわからない陰惨な事件があちこちに発生しています。生きることに不安を感じ、どう生きればよいのかわからない人たちが、他者との良い関係性を構築できない人たちが非常に多く起きているのは、個人を支える家族の働きが機能していないからだだと私は考えています。

最も心配なのは、食事の姿です。家族そろっての食卓は失われてしまいました。食事だけではなく、家族の絆を確認し、それを強める時間が家族の時間の中に見つけるのが難しくなっています。家族が崩壊したら、子どもたちの良い成長を望むことは難しくなります。保育園だけで子供の成長は支えられないのです。家族と保育園が一体となり子どもたちを支える社会を目指すべきなのですが、家族と施設の距離も年々遠ざかっているように感じます。家族のことはプライバシーとして干渉してはいけない社会ですが、子どもの成長を支えるためには施設と家族がお互いに生活や考え方をオープンにして協力関係があればより子どもたちは成長することができるかと確信しています。保育園はこの関係作りに努力しなければなりません。

今の日本の社会は人間としての生命力が徐々に弱くなっています。保育園の社会的使命は家族の再生です。そして、子供の成長を支えるための家族のあり方を社会に発信し、人間としての生命力を回復させる役割があると思います。