

## ●特集● 「子ども・子育て支援新制度」を展望する

2015年4月より本格的に実施された新制度—言うまでもなく、従来の保育所・幼稚園が大きく変わろうとする改革である。私たちは、「みんなが子育てしやすい国へ」をスローガンとするこの制度の特徴を理解し、課題や問題点を吟味する必要がある。今回は、6名の実践者・研究者がそれぞれの立場から展望する特集である。

### 子どもの新制度+子育て支援新制度 = 子ども・子育て支援新制度

安家 周一

2015年4月、新制度が始まった。多くの時間を費やして、学者・団体関係者・保護者・官僚など、幼児教育・保育界の英知を結集し創られた制度である。多岐にわたる議論の連続でさぞ大変であったと察せられ、感謝したい。私達現場関係者は新たな制度を心待ちにしていた。長い間縦割り行政を主な理由として、法律、税金のかけ方、保育者の免許・資格、申し込み方法、最低基準・設置基準など別で、保護者も保育者も混乱し、養成機関の負担も尋常ではなかった。機能的には同じような施設で、なぜこのような違いが生じるのかわからない状態が放置され時間が経過した。

2015年4月より待ちに待った「子ども・子育て支援新制度」が施行された。この制度は小学校就学前の子どもの諸施策を充実発展させることに加えて、保護者の子育てへの支援を充実させることの二つを追い求める画期的な制度である。

新制度の大きな目的の一つは、「子どもが育つ環境を整え直し、人生の基礎を培う人らしい生き方を保障すること」にある。保育者一人あたりの子どもの数が多いことや施設に滞在する時間が長時間になるなど先進諸国の中でも劣悪な環境を具体的に改善することが期待される。また永い間続いてきた幼稚園文化と保育所文化を融合させることである。

次が子育て支援制度の充実である。子育ての援助が受けにくく孤立して子どもを育てる若年層家庭に光を当て、負担を軽減させる施策が急がれる。加えて保育所に入所することが難しい「待機児童問題」については多額の基金を利用し量的拡大が図られている。

それ以外の問題点を示すとすれば・・・

(1) 施設型給付では職員配置基準が適用され、最長12～13時間にも及ぶ保育を複数の担当者が保育する。加配があるとはいえ、特に2・3号児が増加すると、休憩

時間以外は子どもに向き合う勤務となる可能性が大である為、記録や打ち合わせ、教材研究、研修などに充当する時間が不足し、良質な教育環境を維持するのは難しい。小学校などの教諭は「放課後児童クラブ」の担当はしない。

(2) 日本の豊かな食文化である家庭からの弁当持参は、大切な幼稚園文化といっても良い。新制度では学級編成が1・2号児混在である。2号児には基本的に給食を供給する制度であり、同クラスで家庭の弁当と給食を混在させることは子どもの心情を察するに厳しく、教育的観点からも望ましいとは言えない。弁当は保護者から子どもへのメッセージ性が強く、子どもはとても喜ぶ。新制度では乳幼児期から中学校に至るまで昼食は給食ということになり、家庭の食文化にまで影響が及ぶ可能性がある。丁寧な説明と教育的意義を説きながら納得を得て、園によって弁当日など選択が許されるような制度にすべきである。

(3) 女性が社会で自分の能力を発揮することは至極当然のことである。しかし現代の男性並に働くことで豊かな家庭生活が保障されるのだろうか？日本人の労働について量と質を根本から見直さなければ、豊かな家庭生活を営むことは難しい。豊かな家庭で子どもは豊かに育つ。この議論も置き去りにされている。

上記以外にも様々な問題点を感じている。当園は2015年一時避難的に認定を返上する。2014年12月現在未だ保育料・公定価格は決定されず不明。このままでは保護者、事業者双方は混乱し、永年培った社会からの信頼を失墜する可能性もある。

しかし希望を失ってはいない。新制度の始まりとともに問題点を一つ一つ整理し、様々な分野の方々と再構築に取り組みたい。また子どもの価値と育ちを中心に豊かな家庭生活が営めるような日本の育児・保育環境をめざしたい。

既得権益や縄張りではなく、英知を結集する時である。

#### ●Profile

安家 周一(あけ しゅういち)

あけぼの幼稚園 園長

関西保育福祉専門学校非常勤講師、梅花女子大学特任教授を経て、現同大学

客員教授、大阪教育大学非常勤講師。

主なる現在の公職として、文部科学省幼稚園教員資格認定試験委員、文部科学

省子ども見守りネットワーク推進会議委員、同特別支援教育ネットワーク

推進会議委員、大阪府私立学校審議会審議委員、大阪府子ども施策審議会委員、

豊中市民生委員推薦会会長、豊中市幼児教育振興審議会委員、豊中市子

ども審議会委員。

## 新制度を保育の質を考える機会に

田中 文昭

2015年4月から始まった「子ども・子育て支援新制度」は幼児教育・保育にかかる制度で戦後初の大改革と言われている。戦後は教育的な観点と福祉的な観点から就学前の子どもたちには幼稚園と保育所という複線の教育・保育体制をとってきた。それが、70年の時を経て、一元化されようとしている。しかし現時点では、両者を融合しようと考えられていると捉える方がふさわしい。待機児童問題に対しては光が差ししてきた一方で、制度の複雑さや不透明さ、そして我々実践者の理解不足も相まって、期待と不安が交錯する船出となっている。

人口動態調査等により今以上の少子化になることが見通されることから、幼稚園を取り巻く環境は今後さらに厳しくなることが予想され、幼稚園の中には生き残りをかけて新制度を捉えているような風情がある。移行実施にあたっては最初に議論されるべき子どもの幸せが見えにくく、もっぱら運営費等の金銭的な面が議論されてきた。子どもの生活が豊かになり、家庭が幸せになるため、そして日本の未来のためにこの制度が創出されたにも関わらず、保育の質については語られることが少なかったように感じる。

我々実践者はどのような施設の形態であろうとも、子どもの生活が豊かになり家庭が幸せになることを軸に置き施設運営を考えていかなければならない。しかし、新制度のスタートにより待機児が減少し、選択できる施設が増えることで保護者の利便性が向上する可能性があるが、保育の質の向上を考えたときには不安な部分も多い。保護者による施設の選択基準が保育の質を基準としたものではなく、サービス面での充実、言うならば自分たち親の利便性のみでなされる懸念がある。根源的な意味では子どもにとってのためであった新制度が経年と共に本来の意味合いが薄れ、変化の容易なものに流れることが危惧される。

つまり新制度により公定価格が示され、幼児施設は价格的に統一されると保育の質の向上を目指さず、保護者に選ばれるためにサービス面の充実によって園児数を確保しようとする動きが活発になる恐れがあるということである。サービスの充実は時代のニーズであり、預ける保護者の現状を考えニーズに応じていくことは家庭の幸せを願うのであるならば当然のことであるが、過剰なサービス競争は働く教職員を疲弊させ、本来取り組まなければならない保育の質の充実が後回しにされる可能性がある。そのようなにならないためにも、自園のできることで、できないことを見極め、時代のニーズに対応していくことが今後は必要ではないかと思われる。ニーズのすべ

てに答えることが正しい選択だとは思えない。すべてのニーズに応えようとするにより教職員が疲弊してしまい、保育の質が保証できなくなるばかりか労働条件の悪化により、新規の働き手が来なくなる恐れもあることには留意しておかねばならないであろう。ニーズという名のもとに安易な方法で保護者の利便性だけに目を向けるのではなく、むしろ新制度のスタートを、子どもの健全な育ちを願い、保育とは何なのかを自問自答し、自園の保育内容を見直す機会だと捉えることはできないであろうか。新制度のスタートを保育の質の充実を図り、子どもの生活を豊かにし、家庭を幸せにする制度として捉え、すべての幼児施設が基本に立ち返って理念のある運営・経営を自覚する機会になるものと期待したい。

### ●Profile

田中 文昭 (たなか ふみあき)

やまなみ幼稚園 理事長・園長、大阪教育大学・大阪成蹊大学・大阪成蹊短期大学 非常勤講師

保育実践を通して浮上してきた問いや問題を研究している。現在は子育て支援や保護者との連携に関心を持ち、質的な研究に取り組んでいる。

## 子育て支援から観る新制度

石井 章仁

保護者は、子どもを心から愛しながら、誰もが時に愛する余裕を失うという両義的な感覚を持ち、そう思う自身を責める気持ちを持つ。「親」であることは、かけがえのないことだが、「母子カプセル」に閉ざされている母親も多い。児童虐待の相談処理件数の増加や貧困化はもちろんのこと、近年の調査における「気軽に相談できる相手」としての相談機関や保育施設の割合の少なさや地域子育て支援拠点を利用していない保護者の割合の多さには驚かされる。

### ■新制度の中の子育て支援

新制度を子育て支援の観点で観ると、「子育て支援の量的な拡大」「地域単位で可能となる支援」という方向性が明示的であり、誰の目にもはっきりと見える。たとえば、幼保連携型認定こども園では子育て支援が義務となっており、地域の子育て家庭への支援策は、従来の地域子育て支援拠点事業や一時預かり事業の拡大などに加え、様々な面で保護者の相談に応じる「利用者支援事業」や「養育支援訪問事業」「子どもネットワーク機能強化事業」など、より広範囲に子育て家庭へ行きわたるような施策となった。一方で、「子育て支援員」など、名称や業務内容が曖昧なものや具体的な方向性が見えないものもあり、今後の成り行きを注目したい。

基本指針にもあるように、「地域や社会が保護者に寄り添い、子育てに対する負担や不安、孤立感を和らげることを通じて、保護者が自己肯定感を持ちながら(中略)喜びや生きがいを感じるができる

ような支援」となるかどうかが重要である。また、より多くの保護者が実感できるような制度であるべきであり、単なる待機児童解消のための託児政策、制度の維持やコスト面からの施策であってはならない。

### ■幼保連携型認定こども園教育・保育要領の中の子育て支援

幼保連携型認定こども園の場合、「保護者支援」と「地域の子育て家庭に対する支援」の双方が必須であり、教育・保育要領を観る際の大きなポイントとなる（第一章総則の第三）。

保育所保育指針では、「信頼関係の構築」「受け止める」「自己決定の尊重」「秘密保持」「地域の関係団体との連携」など、かかわりの原理原則が「保護者に対する支援の基本」に散りばめられていた。しかし、教育・保育要領では、個別支援と虐待対応などに限定されているように見える。認定こども園において、教育・保育要領にもある「個別への援助」を進めるならば、ケースワークの原則やカウンセリング・マインドの要素をさらに入れるべきではないか。

また、地域の関係機関や子育て支援団体などとの連携や活用のためにも、こども園は地域の保護者や地域の団体に開かれているべきである。しかし、今回の記述では、主に要保護児対策を目的とする地域連携に留まっているように見える。

### ■新制度を生かすために

保護者といっても、その状況は様々であり、中にはDVなど、自身や子どもの安全性を脅かされるケースから、自らが子育てサークルなどのリーダーとなり、主体性を発揮する保護者もいる。しかし、どんな保護者であれ、たとえば自身の生き方やワークライフバランスに悩み、子どもや子育てのことで悩み、誰かに頼りたくとも頼れない時がある。本来、そうした様々な保護者とその子育てに寄り添い、側方支援をすることが求められている。

世代が変わっても、変わらない支援の観点がある。完璧に子育てをしようとするから苦しむ。保護者が輝けば子どもは輝く。自身の生き方や子育てに惑いながら懸命に生きている、全ての保護者が、子どもの愛おしさを感じ、子育てや人生を豊かに送れるような手助けとなる新制度の運用となることを望む。

#### ●Profile

石井 章仁 (いしい あきひと)

千葉明德短期大学 保育創造学科 准教授

短大内の子育て広場「育ちあいのひろばたいむ」統括責任者。短大では、保育・教育・福祉の全ての実習及び保育教職実践演習などを担当する。平成16年度「新宿区北山伏子育て支援協働モデル事業」ファシリテーターをきっかけに、NPO法人「ゆったりーの」を区民と共に立ち上げ、養成講座や運営などの側方支援を行っている。

## 地域型保育給付：その意義と課題

網野 武博

### 1 地域型保育の意義

子ども・子育て支援新制度の中心にある子ども・子育て支援法は、18歳に至るまでのすべての子どもとその子育て家庭を視野に入れているが、その中でも非常に高いウエイトを占めているのが乳幼児期の子どもとその保護者に対する支援である。本稿では、そのうち全く新しい保育を体系化した地域型保育給付に焦点を当てて述べてみたい。

新しく規定された地域型保育給付は、小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育で構成される。施設型保育給付における保育の体系と異なる特徴は、二点ある。まず、これまでのわが国における保育のほとんどを占めていた定員規模の大きい施設型集団保育と異なり、保育の規模は大変に小さいことである。施設型集団保育に該当する小規模保育、事業所内保育であっても、定員は19名以下である。家庭的保育者（通称保育ママ）の居宅又は小規模の施設で保育が営まれる家庭的保育は、定員5人以下である。また、この度初めて制度化された居宅訪問型保育は、乳幼児の生活の本拠であるその家庭を保育者（ベビーシッターなど）が訪問して1対1の保育を営むものである。つまり、小規模・少人数保育、そして非常に個別的で家庭的な保育が営まれることが、第一の特徴である。

第二の特徴は、地域型保育給付はしたがってこのような特徴をもつ保育にふさわしい乳幼児を対象としていることである。つまり、地域型保育の対象は、保育者とより親密な関係を持続でき、小集団ないしは家庭的な環境で過ごすことがより望ましいとされる3歳未満の乳幼児を原則としている。

### 2 地域型保育の課題

このような特徴が示唆することは、これまで必ずしも普及しにくかった0歳、1歳、2歳児を対象とするいわゆる乳児保育を、施設型保育と共にさらに拡大していくことが非常に重視されてきているということである。特に新制度では、地域型保育給付は施設型給付では対応しきれない待機児童対策の一環としてきわめて重視されているということである。主として大都市及びその周辺を中心に生じている待機児童の問題の最も重要な点は、保育所自体への入所が非常に狭き門となっているのではなく、主に0歳、1歳、2歳児の保育所への入所がきわめて狭き門となっているところにある。これ以上大規模な施設型集団保育の環境を整えることは、保育環境的にも財政的にもメリットよりもむしろディメリットの側面が多い。また、今後さらに続く少子化の動向は、やがて施設型給付の対象となる施設への入所見数の総体的な減少をもたらす可能性もみられる。これま

で非常にウエイトの低かった低年齢児にふさわしい保育環境を整えることは、今後施設型給付、地域型保育給付を通じてバランスのとれた保育サービスを考慮することができるとともに、今後の保育の量の見込みや保育の質を維持、向上させる上でも、期待される。

今後に向けてとくに重要な課題は、低年齢時期の乳幼児の保育の質を維持向上させるための努力が本格的に求められていることである。本学会を始めいくつもの研究グループや個人による家庭的保育、居宅訪問型保育、小規模保育に関する研究は進みつつある。いわゆる乳児保育のあり方や保育の質に関する広く深い研究と実践の連携を強化していくことは、3歳未満の子どもたちにふさわしい家庭的で個別的な保育が営まれる環境の整備や今後の地域型保育給付の広がり如何に深く関わってくると考える。

#### ●Profile

網野 武博 (あみの たけひろ)

東京家政大学 特任教授、武蔵野大学 客員教授、一般社団法人全国保育士養成協議会 常務理事、公益社団法人全国保育サービス協会 会長など  
保育の分野では、保育が子どもの発達に及ぼす影響、子どもの最善の利益を考慮する保育などに関する研究をすすめてきた。

## 新制度とマネジメントの必要性の広がり

矢藤 誠慈郎

子ども・子育て支援新制度の概要については既にご承知の会員が大半だと思うので、本稿では制度の説明ではなく、専門柄、気になっていることを読者に問うてみたい。

学界、業界での新制度についての議論を見ると、理念から経費等の現実まで、数年来の議論から新たに出てきた課題まで、とてもにぎやかだ。これだけ保育・幼児教育が世間の注目を集め、幼稚園と保育所、幼稚園教諭と保育士、認定こども園と保育教諭、地域子育て支援、認可外であった保育事業等が総合的に、そして相互に意識しながら具体的に検討されたことはこれまでなかったのではないだろうか。新制度への抜き差しならない動きの中で現実のこととしての議論が展開されているという点において、一般の議論に一つの意義を見出すことができるだろう。

しかし気になるのは、それらの言説が「自分ではない誰かがどうにかすべきだ」「自分ではない誰かにどうにかしてほしい」というスタンスになっていないかということだ。そして自分たちの思い通りにならないことに対して悪意の誰かがそれを妨げているかのような論調さえ見受けられる。批判に見えてもそこにあるのは体制への依存だ。

もちろん、自分たちに手の届かないところでの議論や決定に委ねるしかない部分も少なくない。しか

し一方で、新制度が、より各園や自治体の自律性を求めるものになっており、従って主体的なマネジメントが求められるという、機能体としていわば当たり前の状況になってきたことに、もっと目を向ける必要があるのではないだろうか。

地方自治体は、子育てニーズの調査をもとに向こう5年間の保育・教育及び子育て支援の供給計画を立案しなければならない。調査結果の解釈、自治体の財政状況、施政方針、地方版子ども・子育て会議の意見等を踏まえて、保育等の量の確保をより確実なものにする計画を立てなければならない。自治体担当者だけでなく、地方版子ども・子育て会議の委員にも主体的な参画が求められる。

法人や園では事業の存続に関わるのでよりマネジメント・マインドが求められるだろう。新制度に移行するのか、認定こども園になるのか、なるとしたら何型なのか、それはいつがいいのか、いつまでにそれらを判断するか。そして地域の状況に鑑みて、何号認定の子ども何名定員にするか、教育及び保育の計画や体制をどのように構築するか、その中で保育の質を向上させるためにどんな研修計画を立てていくか、どんな実践を展開し、どんな環境構成をしていくか。与えられた大枠の中での判断や工夫が、これまでより個々の法人や園のマネジメントに委ねられているのだ。

保育行政も保育業界も、国からの上意下達ではなく地域や園の状況に合った、創意工夫を生かした主体的な取組みがより可能になったことを理解し、保育の質の向上や園の存続に向けた戦略的なマネジメントに取組む段階に至っている。マネジメントとは限られた資源を有効活用して最大限の効果を導こうとする現実的な営みのことであり、専門性をより生かして自律的・創造的に取り組んでいく好機が訪れたのだ。既にその取組みに踏み出した自治体も園もある。

今後、保育の質が高い園が評価され残っていくような取組みやシステム作りをしていくことが、日本保育学会の会員としても留意しておくべきことであり、そのためにも国際的視野や歴史的視野を以て新制度を見通していくことが必要であろう。

#### ●Profile

矢藤 誠慈郎 (やとう せいじろう)

岡崎女子大学 子ども教育学部 教授

養成から現職を見通した保育者の専門職性の開発について、園内研修やリーダーシップなど組織レベルでの検討とそれらの制度との関わりについて研究している。

## 新制度への転換と子どもの権利 — 認定問題を中心に

逆井 直紀

子ども・子育て支援新制度は、介護保険をモデルにした制度改革として提起された。従前の福祉制度は、福祉の提供に行政が責任をもち、公が福祉を直接供給する仕組みであったが、この改革は福祉や保育の供給を利用者と事業者の当事者間の契約に委ねるものである。これを直接契約化という。新制度で市町村が直接責任を負うのは、①認定と、②その認定に基づいて利用者補助（給付）を支出することにある。

直接契約は、保育の供給そのものに公が直接関与しない仕組みだ。そこに公費を流す場合、すべてを当事者任せにすると、無限定に利用され公費の浪費につながるとして、その制御のために保育を受ける資格の判定と利用時間を限定する認定を市町村が行うのである。認定は、保育の供給に直接責任を負わないという新制度に付随的な仕組みといえる。ここでは新たに導入されるこの認定制度について検討する。

まず問われるのは、何をもちて保育の必要性ありと判断するかである。新制度では、内閣府令にその事由が定められる。求職中も対象になることが規定されるなど従前の保育所制度の「保育に欠ける」要件と比べ、保育を受けることができる範囲が広がったとの意見もある。しかし、多くの自治体ではすでに対応済みの事項が規定されただけなので、新制度をもって改善が図られたとはいいがたい。自治体の対応の変化など実態をふまえた評価が求められる。なにより問題なのは、その事由が就労など保護者側の状況でしか判断されないことは従前と変わりが無いことだ。発達上の課題など子どもの側の状況によって、保育を受けることができるような抜本的な改善が課題である。

第2は、保育時間の上限設定の問題である。両親が働いているなどして保育の必要性がある（2・3号認定の）子どもは、認定のみならず保育短時間・標準時間の2つの区分がなされる。区分ごとに、一日当たり8時間（月平均200時間）、または11時間（月平均275時間）までという利用の上限設定がなされ、この時間内で保育を受けることができると説明されている。しかし、園の人員体制の改善はほとんどないので、多くの子どもが上限まで保育を受けたら各園は対応ができなくなる。よって、園側は勤務十通勤時間に合わせた利用にとどめるよう、保護者に要請することになる。実際の利用は従前と変わらないのに、なぜ新たに認定区分が必要なのかとの疑問や批判が生じてきている。

新制度は、介護保険を基礎にしつつも、保育分野の事情を反映した変更が加えられたので、複雑で使

い勝手の悪いものになったようだ。よって制度運用の適正化の面から見直しが求められているが、この認定の問題もその代表例といえるだろう。

同時に認定の問題は、本質的な課題である子どもの権利の問題に直結している。

新制度は、子どもの権利の視点が希薄である。これまで人権保障と公的責任は密接不可分の関係と理解されてきた。制度を見直すというのであれば、先進国の中でも際立つ子どもの貧困率の高さをふまえて、どの子どもにも必要な保育を保障するために、現行制度よりも子どもの権利性を強化する方向、それはすなわち公的責任を強化する方向での改革が求められると考える。

ところが新制度は、その逆に、直接契約という保育保障に関する公の責任を回避するような仕組みを導入し、規制緩和によって多様な主体の参入による保育供給の増大を図る途が選択された。幸いにして、公的責任の後退を危惧する声が集まり、関連法成立時における修正によって、認定こども園や小規模保育事業などの利用は直接契約だが、保育所については市町村責任の維持が確認された。廃止されるはずだった児童福祉法24条1項が復活したのである。

その評価を含め、子どもの権利性の視点から、問うべき課題が新制度には多い。施設の条件や公定価格といわれる保育にかかる費用単価における格差問題、さらには保育者の処遇問題など、自治体・保育現場の実態を踏まえた研究が求められている。

### ●Profile

逆井 直紀（さかさい なおき）

保育研究所 常務理事、全国保育団体連絡会 副会長

児童福祉論、保育・幼児教育に関わる制度・政策論などの研究に従事する。

共著として、『これでわかる！子ども・子育て支援新制度 制度理解と対応のポイント』2014年、『保育白書2014年版 特集「新制度と認定こども園」』ともにひとなる書房などがある。

## ■ 第69回大会開催（予告） ■

日 時：2016年5月7日（土）・8日（日）

会 場：東京学芸大学

開催ブロック：関東ブロック

詳しくは、ホームページ（8月開設予定）をご覧ください。

### ■ 発表形式について ■

第69回大会より、「ビデオ実践研究発表」はございません。ご注意ください。