

## ●特集●

## 子ども・子育て支援新制度を考える

2015年発行の162号において、『「子ども・子育て支援新制度」を展望する』を特集し、新制度発足後2年が経過しました。新制度が本格実施された後の保育現場では、どのように受けとめられ、どのように進んでいるのかを確認するという意味で、168号のテーマを「子ども・子育て支援新制度を考える」と設定しました。

### 今こそ、新たな幼児教育の扉を開くとき

上木 美佳

「子ども・子育て支援新制度」が実施され、2年が経過した。女性の社会進出、待機児童の解消などの背景に格差や貧困の広がりもあり、子育ては経済的にも精神的にも難しい時代だと実感する。本園の「預かり保育」も、「子育て支援」の範疇を超え、年々「就労支援」を含めた支援の割合が多くなっている。保護者の就労や育児の負担感を支えることは、幼稚園においても重要な使命だと考える。

本園の現状では「預かり保育」を受け持つ専任の教員はなく、地域のボランティアの協力を得ながら、園の職員が交代で夕方まで子どもを預かっている。74名の4学級規模の園で、20名の定員いっぱいまで子どもを預かる日も少なくない。保護者の価値観・家庭環境は多様化し、支援が必要な幼児の増加を実感する中、これまで以上に幼児理解を深め、研究実践を推進する必要性を感じる。しかしながら、研修・職員会議の時間を確保するのは非常に困難であり、担任をはじめとする職員の職務は多岐に渡ると共に多忙を極める。その上に、育児休暇等の人員の確保が難しいという現実が重くのしかかる。

それでも、保育後の短時間にその日の幼児の様子を伝え合い、その成長や課題に一喜一憂しながら、幼児の興味関心を見極め、知恵を絞って翌日の準備に励む職員の熱い思いに支えられる。職員同士の切磋琢磨によって保育の面白さが職員の中に広がり、それがまた明日への原動力になる。学級・学年の壁を取り除き、地域の未就園児も含めた「好きな遊び」の時間を中心に、発達に応じた環境構成を考え合うことで、職員のチーム力が生まれ、同じ土俵で協議を交わす楽しさが広がる。そのような職員の姿を通し、「チームの力」の重要性を改めて実感する。

また、ここ数年、地域の小学校1年生の先生にお願ひし、近隣の公立私立の幼稚園・保育所の保育者

との地域懇談会を継続してきた。1年生になった子どもの様子を通して、「友達と折り合いをつける力」「物事への意欲」「はじめをつけて生活する態度」など、学習につながる心の育ちの重要性がクローズアップされる。普段は高くそびえて見える小学校・保育所・公私の壁も、目の前の子どもの姿を通してなら、同志として協議ができる。

「子ども・子育て支援新制度」は、就学前教育の全体的な質の向上が図られることが重要な理念のひとつである。幼児教育に携わる現場の私たちが、その理念に向き合い、勇気をもって行動を起こしていくことが生きた制度改革につながると考える。本制度実施後は、保護者のニーズ・社会の変化に応じる保育施策、つまり「大人への配慮」の色合いがやや目立った。今後は「子どもの幸せ」を最優先に追求し、「保育の質の向上」に真摯に向き合いながら、心の耕しとなる乳幼児期の保育について多面的に協議を深めたいと切に願う。そして何より、日々の記録、研修・研究の大切さと楽しさを若い世代に引き継いでいきたい。

そのためにも、(1)施設や立場、今までに培った保育観や幼児観に捉われることなく、新たな見方・考え方に耳を傾け、心を開き、語り合うこと、そして、(2)子どもを核に「チームの力」を高め、保育を楽しむこと、(3)笑顔を絶やさず、地域の核となる自覚をもつこと、などが求められる。今こそ、幼児教育に夢をもって取り組みたい。

#### ●Profile

上木 美佳 (うえき みか)

宝塚市立西山幼稚園 園長

短期大学卒業以来、公立幼稚園で勤務。現在は園長として9年目を迎える。内、3年間を幼稚園型認定こども園の園長として過ごした。「保幼小連携」が自身のテーマである。

## 地方の保育現場から 子ども・子育て新支援制度を考える

渡邊 祐三

2015年4月に子ども・子育て支援新制度が施行されて約2年が経った。歴史上類のない大改革となった本制度であるが、本稿では、本制度が都心部ではなく地方の保育現場にどのような影響を及ぼしているのか、本園のある岡山市の保育動向を基に考えてみたい。

2016年4月、岡山市は市民の実生活やニーズを反映した待機児童の定義の見直しを行った。その結果、岡山市の待機児童数は、前年度の134人から729人に跳ね上がり、世田谷区に次いで全国2位になった。中でも本園のある地域は、市内でも特に待機児童が多く、次年度も希望する園に入れない世帯で溢れている。

まず、本制度は保育の受け皿の拡充、つまり「量の拡充」が大きな目的であり、国は2013年度から2017年度末の5年間で全国の保育の受け皿を約53万人分準備するとして、現在も都心部を中心に急ピッチで保育所の整備が進められている。岡山市でも2017年4月の保育の受け皿を約900名分確保したと発表した。依然として待機児童の解消は難しい状況である。

次に、「質の拡充」については、全国的な動きとして保育士の処遇改善、つまり賃上げが毎年のように行われている。2016年6月に閣議決定された「ニッポン1億総活躍プラン」では、保育士の給与（月給）を2017年から2%（約6000円）引き上げ、更に経験を積んだベテラン保育士には、月給4万円程度を手当する旨の追加処遇改善案が示された。これらの施策は、保育士の確保、或いはそれ以上に喫緊の問題である若年層及び中堅職員の離職率の低下に対して、一定の効果があるのではないかと考える。

しかし、例えば岡山市で新制度移行後、慢性的な待機児童問題、或いは人材不足が僅かでも解消したかといえれば厳しい状況は変わっていない。加えて、勤続年数3年未満の離職者は増える一方であり、最近では県内の養成校を出ても都心部に就職したり、一般企業に就職したりする学生が増えている。その主な原因として次の2つが考えられる。

1つ目は、財政格差によって都市部と地方で偏在が生じていることである。都市部は人口も多く、子どもや子育て支援に対する予算規模も大きい。加えて、保育士の処遇・待遇の改善、労働環境の是正は社会共通の課題として認知され、その結果、自治体が独自に補助や加算を付加することで、保育士が明確に優遇を実感できる保育インフラが整いつつある。しかし、地方ではそうした自治体の補助等は殆どなく、財政規模も小さい為、毎年のように国が処遇改善を行っても肝心の保育士が成果を実感しにくく、抜本的な解決には至っていない。

2つ目は、本制度が対症療法的な側面を持っていることである。前述したように保育所整備が2017年度末迄

を1つの期限としているように、保育士の処遇改善は恒久的な政策にはなり得ないと思えるのが一般的である。併せて保育士の資質も度重なる処遇改善と慢性的な人材不足により処遇・待遇の改善、労働環境の是正ばかりが取り沙汰され、本来保育士が果たすべき「子どもの最善の利益を考慮する保育」の議論が現場で後回しにされている現状がある。

新制度時代に入り、地方でも施設の多機能化が求められ、現場の保育士が担う役割は益々拡大している。今一度園の職員全員が保育の原点に立ち返り、自園の保育についての学びを深めたり、地域における園の使命を再認識したりして、園の基幹をより強固にし、新しい時代を生き抜く真の保育価値を創造することが求められている。

### ●Profile

渡邊 祐三（わたなべ ゆうぞう）  
社会福祉法人橋会 御南保育園 園長／兵庫教育大学大学院連合学校教育学研究科在学中  
2017年度、御南保育園は、幼保連携型認定こども園に移行が決定し、目下準備に奔走中。  
研究テーマは、保育カリキュラムと保育実践開発で、現在は、園で明確化した保育目標と保育課程に基づく持続的な学びを促す保育実践の開発を研究している。

## 新制度を「子どもと子育て家庭」の 視点で考える

濱名 浩

子ども・子育て支援新制度が施行され2年。新制度では、今後地方の人口減少が進んでも、それに応じた公定価格の設定となり、結果、幼児教育施設が安定的に運営でき、どんな地域でも幼児教育の拠点が維持できるようになった。非常に喜ばしい事である。しかしながら現時点では、新制度の理念から残念ながら抜け落ちている点がある。それは「在宅の親子の家庭教育支援」と「教育の質」である。

現在、各自治体は0歳から2歳の待機児童解消の為の定員確保を中心的課題としており、規模が大きくなると一人あたりの公定価格が減額になり、それゆえ未満児保育をしたくてもできない制度上の問題もあり、小規模保育所が主な担い手となっている。乳児が11時間もの長時間、ビルの一室で暮らす保育環境や保育の質について非常に懸念されている。また一方で、在宅の未満児についても喫緊の課題が見えてきた。2016年4月厚生労働省の取りまとめによると、全体の60.3%の乳幼児は、在宅で親による子育てがなされている。それにもかかわらず、新制度では、この全体の6割にあたる在宅の子育てに何の施策もされていない現状が横たわっている。即ち、認定こども園では子育て支援が義務化され、新制度においても「義務」であるはずの子育て支援機能は、実際は努力義務扱いと同じ程度にし

か過ぎないのである。ゆえに子育て支援専門の保育教諭を常置し、プログラム化していくことは困難な状況と言わざるを得ない。

少子化が加速し、地域の子育て家族は分断されている現在、在宅で育てている未満児親子の多くが子育て不安に陥っている。母親の中にはママ友との人間関係作りが億劫でストレスを感じる者も少なくない。こうした親子にとって、いずれ入園・入所したいと思う教育・保育施設に早い時期から顔なじみになることが大切ではないか。園の子育て支援担当者や信頼関係を築き、些細なことであっても相談することができ、そこに集う親子同士が自然に繋がることのできる仲介者や子育て拠点の存在が強く望まれている。

次に、もう1つの喫緊の課題は、教育の質的問題である。幼保連携型認定こども園は学校教育機能を持つ。学校教育としての教育課程に係わる「教育の時間」と教育課程外の「保育の時間」が存在する。しかし、それが十分理解されていない園があり、教育の質が担保されているとはいえない現状が存在する。保育所では、長い歴史の中でシフトを組み、連携して長時間保育を営んできている。一方、幼稚園では学校教育としての実現の為に、学級担任が教育時間の最初から最後まで保育を行っている。そして教育時間終了後の時間は一日の保育を振り返り、環境を見直し、指導計画、教材研究やドキュメンテーションの作成、学年や園でのカンファレンスや外部研修の参加、保護者対応を行う時間に充てられている。こうした時間が保育の質を担保してきたのである。公立の幼稚園と保育所が認定こども園として統合され、3歳から5歳の学級担任がシフト勤務になり、子どもが9時に登園していても10時出勤、教育時間終了後も引き続き保育を行い、振り返りや教材研究等の保育準備が出来なくなっていると聞く。その点を幼稚園由来の保育教諭が担当課に理解を求めても全く聞き入れてもらえない現状が多くある。それは、小学校の担任を持っている教諭が放課後の学童保育まで子どもを見ている事と同じである。こうした現状を踏まえ、幼稚園、認定こども園、保育所といった全ての幼児教育施設の幼児の学級担任が教育時間外に学級経営の時間に従事できるよう教員の研修権を確保してもらいたい。

少子高齢化の昨今、子どもたちが一人の人間として主体的に楽しい乳幼児期を健全に育っていくことのできる優しい社会作りを実現すべく、我々現場の教育・保育施設の仲間は研鑽を続けていかねばならない。同時に、日本保育学会の先生方にも力強いご協力を仰ぎたい。

#### ●Profile

濱名 浩 (はまな ひろし)  
認定こども園立花愛の園幼稚園 園長  
関西国際大学教育学部 客員教授  
一般社団法人 兵庫県私立幼稚園協会 理事長  
遊び保育による子どもの主体性の育ちを何よりも大切にしたい保育を目指しています。

## 発展途上の子ども・子育て支援新制度

町山 太郎

子ども・子育て支援新制度（以下新制度）が実施されたが、その際既存の私立幼稚園は新制度に移行せず2014年度までの所謂旧制度に残ることが選択できた。そのため、現状では私立幼稚園は私学助成で運営する園と新制度の施設型給付で運営する園とに分かれることになった。ただし幼稚園を母体としても認定こども園の場合は、新制度に則った運営が求められる。そこで新制度での運営は難しいと判断した認定こども園は、認定こども園を返上し私学助成に残るという選択肢しかなかった。各地域で認定こども園が増加する中で、新制度実施時に東京都の認定こども園が減少したのはこのようは理由からである。認定こども園を返上した理由は、各園独自の考えがあつてのことだが、その理由を類推すると、新制度による運営によってそれ以前より減収につながることも1つであろう。私学助成と保護者の負担する保育料の総額に対し、公定価格によって定められた施設型給付では大規模園では園の収入が下がり、その差額をそのまま保護者に求めるとそれまでより保護者負担が増加するという構造が見られた。そのような中で当園は、東京都葛飾区で園児数約360名と比較的大規模な幼稚園でありながら、新制度の実施と同時に幼保連携型認定こども園に移行した。

それは、新制度によってより親の就労状況や収入等に関わらず幼児教育を受けることができるようになる魅力と、明らかに新制度がまだ変革していく中で当事者であることの重要性を感じた結果である。実際に保護者層は多様化した。それまでの幼稚園としての幼児教育の内容及び運営を一切変容させずに利用者ニーズに対応することは園の努力と保護者の理解によって、可能であると実感している。ただし、これは葛飾区や近隣地方自治体の保護者負担軽減策の実施によって国基準以上の保育者を配置する特定負担が現実的に可能であることも大きい。新制度の骨格は国が定めたが、実際の運用には地方自治体の考え方が大きく作用し、どのように新制度を進めていくか園と地方自治体が協議することは必須であった。葛飾区では、新制度実施以前よりも園と区とで協議することが多くなり、実態に即した制度設計にしようとして行政側が真摯に取り組んでいることが窺える。ただし、居住地が園と異なる地方自治体の子どもを受け入れる際は、その地方自治体の考えによって園の事務的な対応や保護者への負担軽減策が異なるといった、地方自治体単位では解決することが難しい課題もあると感じている。

新制度は保育の質と量を担保するための制度であ

るが、昨今はより量の拡大に焦点が当たっていることは否めない。しかし、それを確定された制度上の問題として捉えることには違和感を覚える。まだ流動性のある新制度であるからこそ、園がきちんと論理的かつ妥当性のある提案を行政側にすることで、今後新たに質を担保するための施策も実施可能であると期待している。そのためには、客観的に自園の保育を評価し、さらに質を高めるためには何が必要であるかを説明せねばならない。公開保育の実施や保育者の研修参加といった研鑽を積むことに加え、その結果を園と研究者が共同で分析するといったことも必要ではないかと考える。各地域の園そして行政の新制度に対する工夫を共有し、地域に合ったよりよい新制度の実施を園の立場からも主体的に働きかけていきたい。

### ●Profile

町山 太郎 (まちやまたろう)  
学校法人町山学園幼保連携型認定こども園まどか幼稚園 園長  
関東学院大学・玉川大学・鶴見大学短期大学部・立教女学院短期大学 非常勤講師  
幼児の運動能力の発達とその要因について研究しています。園では、子どもたちと運動遊びを楽しむ日々を送っています。

## 保育所から新制度と向き合っ

松延 毅

新制度の始まりから2年が過ぎた。私の施設は保育所として現在も保育に取り組んでいる。

新制度開始前、私は内閣府や県主催の行政説明会に通った。説明を聞きながら「本園の場合はどうか」という思いがいつも頭に浮かんだ。本園のある新潟県三島郡の出雲崎町には幼稚園がない。保護者の就労状況に関わらず、子どもたちは町内のいずれかの保育所に入所することになり、現在で言う1号認定に該当するような子どもも一緒に過ごしている。保育内容についても、養護的側面と教育的側面を捉えながら一体的な保育実践に取り組んでいる。表面的に見れば、大きな変化がないように見え、「この制度は本園に何をもたらすのか」という思いが拭い切れなかった。加えて自治体の担当課も制度整備に混乱した状況もあり、新制度開始に伴った認定こども園への移行を見送った。

そのため保育等には大きな混乱や変化はなく、事務職員やクラス担任が入所児童の保育認定や保育時間に応じた送迎時間や延長保育料金の確認といった業務が増えた程度であった。当初は職員からも「何だか複雑になった」との声があったが、日々の業務の効率化を図っていく中で、職員の負担軽減に取り組み、日常業務の1つとして連携して職務にあたる中で混乱や負担の声は出なくなった。

それでは、本園にとって新制度は実質的にどのような影響があったのか考えてみたい。

1つ目は自園の保育所としての立場を再確認し、保育の質について考える機会を得たことではないだろうか。新制度開始後、こども園への移行を見送ったことを受けて、保育所保育として子どもたちの育ちと養護と教育の一体化の重要性について園長はじめ職員間で改めて意見を交え、日々の保育実践に向き合っていく職員の意識を再確認することができた。同時に職員の労働条件にも目を向け、効率化や負担軽減を思案し、少しずつ取り組み始めている。また子育て支援事業を展開し、専門性を有する保育士が地域の保護者や子どもたちに寄り添おうと取り組んでいる。

2つ目は、認定こども園への移行について時間を掛けて検討できていることである。この2年間、私はいくつかの認定こども園を見学させていただき、保育の実施や施設運営、自治体との関係性などを学ばせていただいた。出雲崎町のような小規模自治体において、地域と連携しながらより一層子どもたちとその保護者、地域住民とが繋がり合う場として役割を担っていくにあたり、その1つの選択肢として認定こども園への移行は今後も視野に入れておきたい。

まもなく幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領などが改訂され、資質能力の「3要素」や「幼児期の終わりまでに育ってほしい10の姿」などによって子どもたちに望まれる育ちが明確化されてきている。今回の新制度は地域性や施設形態、など様々な条件によって、保育現場での見解が異なっていることが考えられる。しかし子どもの育ちの見通しと関連して考えれば、保育所、幼稚園、認定こども園のそれぞれの施設が同じ未来を共有する一歩となり得ているのではないかと考えられる。

新制度の本格的な検証にはこれからの我々の保育実践や園の在り方が影響していくであろうと思われるが、その中で自園の保育をよりよくするためには、制度に寄りかかってばかりではなく、各々が施設の置かれている様々な状況を踏まえた上で具体的に考え、取り組んでいくことが必要であろう。

### ●Profile

松延 毅 (まつのべ つよし)  
社会福祉法人浄勝会 出雲崎保育園 保育士  
新潟県保育連盟中越地区に所属している昭和23年創設の保育園。港町として栄えた歴史の街、出雲崎において、豊かな遊びの環境の中で子どもたちの主体性と自ら考え学んでいくことを大切に保育を行っている。主な研究テーマは「保育者の心の揺れ」や「遊び」、「保育環境」など。実践者であり研究者であることを日々意識していきたい。

## 幼保連携型認定こども園に移行して

志方 智恵子

2016年4月に勤務している七松幼稚園が幼保連携型認定こども園（1号認定406名定員、2号・3号認定60名定員）に移行し、0歳児からの教育・保育を始めました。3号認定児を迎えるにあたって他園の見学、研修への参加、保育士として経験のある職員の確保等、不安の中でのスタートでした。

このようにして始めた「子ども・子育て新制度」の中での幼保連携型認定こども園ですが、数々の課題があります。そこで、認定こども園に移行して特に感じることを述べます。

第1に、質の高い保育を目指すために、保育教諭が余裕を持って保育をしたいということです。自治体によって多少の差はありますが、配置基準の中で、質の高い保育をするためには、職員同士が連携することと、非常勤の職員に忙しい時間帯に勤務してもらうこと等で維持しているのが現状です。質の高い保育をするためには、保育教諭の確保が必要で、有資格者の採用に力を入れていく必要があることを切実に感じます。

第2に職員の研修制度です。「認定こども園になったから、幼稚園教諭・保育士ではなく保育教諭になった」ということから現職の保育者に説明しないといけない現状があります。また新卒者については、学校でどの程度、認定こども園のことを学んできたのか話を聞くと、実情について知らないことがあり、経験年数に応じた研修をする必要性を感じます。今後、認定こども園としての職員研修は広がっていくと思いますが、今、在園している子どもたちの教育・保育を最優先に考えつつ、職員が学ぶ機会を確保していくためには、代替保育教諭の確保が不可欠です。ところが、新規採用、既卒者の採用共に人材の不足の中では、在職の保育教諭が助け合うことで園内研修、園外研修の機会の確保をしている現状です。保育の質を高めるためには、園内研修の時間を持つことも必要で、勤務体制を日々考えることとなっています。

第3に事務処理の多さです。もちろん事務職員はいますが、役所からの子どもに関する連絡については事務職員だけではわからないことがあり、連携をとる必要があります。その上、1号認定児と2号・3号認定児の役所の管轄部署が違うことから手間がかかります。なんとか一本化することができないか協議はしていますが、自治体からはよい返答はもらえていません。1号認定児は園との直接契約、2号・3号認定児は役所の保育の必要性の認定と利用調整をした後、園との直接契約となることが原因の一つと思われます。事務手続きが簡素化され、必要なことが

整理されていくことを切に願います。

以上のように課題はありますが、認定こども園に移行後、職員は0歳児の穏やかな表情に癒やされ、1歳児の日々の成長に感動し、2歳児の言葉の発達に驚き、幼稚園の子どもたちにはなかった発見の毎日です。また、幼児は乳児と一緒に遊ぶ経験の中から、抱っこする力加減を覚え、優しく接する気持ちが芽生えるようになりました。兄弟姉妹が少ない昨今このような幼児と乳児の交流を拡げていくことは、子どもたちの成長に必要なものではないかと考えます。また、現在行っている地域の未就園の子どもたちと在園の子どもたちとの交流が広がり、地域の子育てセンターとして安心して子育てのできる施設を目指していきたいと考えます。

### ●Profile

志方 智恵子（しかた ちえこ）  
 学校法人七松学園 認定こども園七松幼稚園 副園長  
 兵庫教育大学大学院 在学中  
 こども園における常勤職員と非常勤職員の連携について研究している。