

「幼稚園・保育所・幼保連携型認定こども園の保育者不足解消に向けて －幼保一体化政策のもたらす問題点－

To Eliminate the Shortage of Teachers of Kindergarten, Nursery School, and
Certified Cooperative Child Institution of Nursery and Kindergarten, Named “Yo-Ho
Renkeigata Nintei Kodomo-En”
－ The Points Caused by Government Unification Policy －

神戸洋子 (帝京科学大学)

Youko KANBE (Teikyo University of Science)

要約：我が国の子育て環境は大きな変化の時期を迎えた。家族、地域、保護者の雇用などの変化による待機児童の解消は大きな課題であるが、それだけでなく保育士、幼稚園教諭不足の問題は大きい。現在行われている保育制度改革において重要なのが「質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供」「保育の質的改善」「地域の子ども・子育て支援の充実」をバランスよく展開することである。保育士確保のための対策検討が展開されているが、待機児童解消のための保育士の量的拡充が主眼となり、即効性を求めた対策となりがちで、提供される保育や教育の質についての意識づけまで至っていない。特に幼保連携型認定こども園においては、「保育教諭」という名称で幼児期の教育を視座に入れた保育が行われるものであり「質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供」の実践のための人材確保として検討されている幼稚園教諭および小学校教諭の活用は、多様性を持つ。また高齢者と幼児の触れ合い、高齢者を社会の一員としてその持つ経験値の社会還元を図るなど、多様な担い手による保育の意義についても提言するものである。

I. はじめに 子どもを取り巻く環境の変化

現在、わが国では、家族、地域、雇用など、子育てを取り巻く環境などが大きく変化した。ひとつの家族を構成する人数が減少し、家族や地域に子育てなどについて気軽に相談できる相手がいないことで、保護者のなかには孤立感・孤独感を抱えている人が少なくない。また、そのようなことが、子どもへの虐待につながりかねない事態が生まれる要因のひとつにもなっており、地域や保育施設における「子育て支援」の必要性が高まっているのである。

さらに、女性の多様な働き方にともない、出産後早々に職場復帰を求める人が増えている一方で、保育施設を利用したくても空きがない、いわゆる「待機児童」の問題が深刻になるなどの問題も生じている。

これらの問題を少しでも緩和したいとの考えから、幼稚園と保育所の施設の共用化や連携（幼保一元化）、就学前の乳幼児をもつ保護者への支援などの動きが、法制度の上からも整理されるようになったのである。

幼稚園と保育所のそれぞれの長所を活かし、その両方の役割を果たす新しい仕組み、つまり、保

護者が就労しているかどうかにかかわらず、小学校に入学する前の子どもたちに必要な教育・保育を一体的に行うとともに、地域のすべての子育て家庭を対象に、子育て不安などに対応した相談援助や、親子のつどいの場を提供するなどの活動を行う場を新たにすることを目的として成立したのが「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」（2006）であり、これにもとづきスタートしたのが、「認定こども園」の制度である。

認定こども園の特徴としては、これまでの幼稚園や保育所に、それぞれ互いの機能が付加したものととらえることができ、地域の実情に応じた選択ができるよう、「幼保連携型」「幼稚園型」「保育所型」「地域裁量型」という4つのタイプが存在している。

特に「幼保連携型認定こども園」の場合、職員を「保育教諭」と呼び、3歳以上の幼児に対する学校教育を行うことを前提としている。「幼保連携型認定こども園」では保育所と幼稚園の設置基準を満たした上で、厚生労働省と文部科学省の両方の認可を得ないといけないなど、手続きの煩雑さなどが指摘されている。

このような問題点を解消すべく、それまで、別々の立場で子どもにかかわる制度・法整備などを行ってきた内閣府、厚生労働省、文部科学省の3府省が、一体となり、その解決をはかることとなった。

Ⅱ. 子ども・子育て支援法の成立

待機児童解消の流れのなかで可決・成立されたのが、いわゆる「子ども・子育て関連3法」である。具体的には、「子ども・子育て支援法」(平成24年法律第65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の一部を改正する法律」(平成24年法律第66号)、「子ども・子育て支援法及び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の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」(平成24年法律第67号)の3つを指す。

「子ども・子育て支援法及び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の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」とは、いわゆる、「関係法律の整備法」のことである。「子ども・子育て支援法」と「改正認定こども園法」の施行にともない、「児童福祉法」などの関係法律を改正するための法律が同時に制定されたものである。

この3法にもとづき、子どもを取り巻く環境を「量」と「質」の両面からよりよいものに改善し、社会全体で支えていくことを目的として2015(平成27)年4月に内閣府・文部科学省・厚生労働省の3府省が一体となり、認可・指導監督が一本化され、「子ども・子育て支援新制度」がスタートした。

「子ども・子育て支援新制度」において、就学前の子どもたちが教育・保育を受けることができる場として、「幼稚園」「保育所」「認定こども園」「地域型保育」の4つが存在している。

「地域型保育」とは、「子ども・子育て支援新制度」において新たに設置されたもので、「家庭的保育(保育ママ)」「小規模保育」「事業所内保育」「居宅訪問型保育」の4つのタイプがあり、それぞれ、保育所よりも少人数の単位で、0～2歳の保育を必要とする子どもが生活する場となる。

この制度では、「保育を必要とする事由」に当てはまるかどうか、また、「保育の必要量(利用時間)」により、居住地の市町村から「1号認定(教育標準時間認定)」「2号認定(保育認定：保育標

準時間〈最長11時間〉)」「3号認定(保育認定：保育短時間〈最長8時間〉)」の別の認定を受ける。これらの施設はそれぞれの認定によって、受け入れ可能な施設が異なるが、この1～3号認定のすべての子どもたち、つまり、いかなる状況にある家庭の子どもでも受け入れることができる唯一の施設とされたのが「認定こども園」であり、この「認定こども園」の改善・普及が、「子ども・子育て支援新制度」において、大きな柱のひとつとなっているのである。

「保育を必要とする事由」は以前の保育所の入所基準であった「保育に欠ける事由」である、就労(フルタイムのほか、パートタイム、夜間、居宅内の労働など)、妊娠、出産、保護者の疾病、障害、同居または長期入院などを行っている親族の介護・看護、災害復旧という項目に加えて、求職活動(起業準備を含む)、就学(職業訓練校などにおける職業訓練も含む)、虐待やDVのおそれがあること、育児休業取得中に、すでに保育を利用している子どもがいて、継続利用が必要であることが、新たに「保育を必要とする事由」として加えられた。より幅広い条件での入所が可能となった、ということはどのような条件下の子どもも、その保護者にも、保育士は対応していくということであり、ますます保育士の専門性を高める必要が生じるということである。

「子ども・子育て支援新制度」においても、「認定こども園」の4つのタイプは、変わらず存在している。しかし、より多様な保育・教育の提供の場として、4つのタイプのうち、「幼保連携型認定こども園」への移行が推進されている。

幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進するため、「質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供」「保育の量的拡大・確保、質的改善」「地域の子ども・子育て支援の充実」の3項目が掲げられている。

「質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供」に向けては、幼児期の学校教育・保育、地域での子育て支援を総合的に提供する「認定こども園」の普及を進めるため、これまで複雑であった設置の手続き等の簡素化や財政支援の充実・強化を図る。

「保育の量的拡大・確保」に向けては、待機児童の解消のため、地域のニーズを踏まえ、計画的な施設整備を進めることとされている。また、少人数の子どもを預かる保育などの地域型保育への財政支援により、多様な保育を充実させ、保育の受け入れ人数の増加を目指すのである。

「地域の子ども・子育て支援の充実」に向けては、すべての子育て家庭を対象に、子育ての相談や一時預かりの場を増やすなど、地域のニーズにあわせた子育て支援を、より一層充実して行くものとされている、となっている。

このような変化の中で、保育士不足解消は、多くの課題を抱えている。

Ⅲ. 保育者不足の現状

実際に保育士の有効求人倍率は、2014年1月では全国平均で1.74倍となっており、2014年度の新規求人倍率は、9割超の都道府県において1倍を超えており、人手不足感が広がっているのが現状である。（厚生労働省、職業安定業務統計、2015）

保育士養成施設で保育士資格を取得して卒業した者の就職先は、保育者が51.7%、保育所以外の児童福祉施設、障害者施設、老人施設、幼稚園が31.5%、その他が16.8%とまずまずの就職率なのであるが、保育士としての勤務年数を見ると1年未満で既に10%が離職、1年以上3年未満が20.2%、3年以上5年未満が20.5%と5年までに既に半数が離職してしまうのである。

厚生労働省職業安定局は「保育士資格を有しながら保育士としての就職を希望しない求職者に対する意識調査」を行って意識調査をしているが、それによればハローワークには、保育士資格を有していても保育士職を希望しない者の割合が増えているという。

厚生労働省「主な人手不足職種に関するハローワーク求職者の免許・資格の保有状況（労働市場分析レポート第3号、2015）によれば、保育士資格保有求職者における保育士職種の就業を希望する割合は保育士を希望する者が51.5%、希望しない者が48.5%となのである。その理由としては、2013年には、賃金が希望と合わないが47.5%であったものが、2015年度には責任の重大さや事故への不安が40.0%、就業時間が希望と合わないが26.5%、ブランクがあることが不安な者が24.9%保護者との関係が難しいが19.6%などとなっている。

これは、2013年度には認可保育所の財源は補助金と保育料で、保育料も公定価格であることから事業者が自由に設定することができなかったため、保育士の賃金が低く抑えられる傾向にあったとい事情があるが、保育士不足解消の対策として、待機児童の多い都道府県では補助金を出すようになったことから、賃金より、仕事内容への不安に変わったものと推察できる。しかし、離職率の

高さの一因としては、昇給の低さという課題もある。

保育士資格にはキャリアアップや勤続年数の伸びによる昇給という制度がなく、昇給がしにくいのである。

また、保育士職種を希望しない第1の要因として挙げられている「責任の重大さや事故への不安」としては、近年増加傾向にある子どものアレルギー問題、生命の危険にまでかかわる食物アレルギーや、日光アレルギーなどが、保育者の責任の範囲となってしまうことや、特別な配慮の必要な気になる子どもの増加などが大きな負担となっている保育現場の現状が伺える。

保育の長時間化により、勤務時間も早朝や深夜に及ぶことがあることは「就業時間が希望と合わない」という理由である。また保護者対応の難しさは、虐待の可能性の増加、保護者自身が相談する家族がいない等、社会構造の変化が直接保育者の負担となりがちであることも、経験年数の少ない保育者には不安要素となりうる。

Ⅳ. 保育者不足解消への試み

保育士資格を、養成校ではなく国家試験を受けて取得する者のために、保育士試験を年2回実施できるよう、都道府県の支援を行うことも決定され、特区として指定した地域については通常年1回の保育士試験を年2回に増やし、2回目の試験の合格者には「地域限定保育士」資格を創設することとされた。（国家戦略特区諮問会議、2014）

地域限定保育士は、最初の3年間は、試験を受けた都府県内でしか就職できないが、3年間働いた後は全国で働くことが可能である。

さらに、厚生労働省は、「保育士等確保対策検討会（第3回）」の、「保育の担い手に向けた緊急的な取りまとめ」（2015）で、保育所、認定こども園が、「幼稚園教諭、小学校教諭、養護教諭を、一定範囲内で保育士に代えて活用できる」とした。あくまでも限定的な措置であり、幼稚園教諭、小学校教諭、養護教諭は保育士と近接する職種であることからこのような措置を限定的に行うことが、この取りまとめでは言及されている。

幼稚園教諭については主に3～5歳児、小学校教諭については幼保小接続の観点から主に5歳児、養護教諭については、現行の看護師などと同様に年齢要件を設けないこととし、各教諭及び保健師・看護師・准看護師あわせて配置する保育士の3分の1を超えないこととされた上、小学校教諭の場合、保育士養成課程における「保育課程

論」「保育の表現技術」(6単位)を履修することが望ましいとされている。それが適わない場合には「子育て支援研修」を受けることを勧めている。

幼稚園教諭、小学校の教諭、養護教諭による代替は、小学校との接続期を考える上でも、またおおよそ4時間の教育時間の展開の上でも有効と言える。

これまで、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省と、管轄が別だったものが、「幼保連携型認定こども園」は、保育所と幼稚園の両方の機能を併せもつ施設であるとされたため、「幼保連携型認定こども園」に従事する保育者は両方の免許を有する必要がある、「保育教諭」という名称で呼ばれることとなり、おおよそ4時間の幼児期の学校教育を施すこととなったため、小学校教諭免許状を有する者が、幼児教育現場に参加することは、保幼小接続の観点からも望ましいものと言える。

V. 遊びを通して達成される幼児期の教育

「幼稚園教育要領」「保育所保育指針」に準じて、「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」のねらいにも、「幼保連携型認定こども園」修了までに子どもたちが育つことが期待される「生きる力」の基礎となる心情、意欲、態度などが、また、園児の健やかな成長・発達を考え、そのねらいを達成するために保育者(保育教諭)が指導する事項として、「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域にて保育内容が示されている。そして、総則では次のように記されている。

子どもが自発的、意欲的にかかわれるような環境の構成と、そこにおける子どもの主体的な活動を大切に、乳幼児期にふさわしい体験が得られるように遊びを通して総合的に保育を行うこと(保育所保育指針,2007)とされる。

就学前教育にあっては、遊びを通しての総合的な活動が主体であり、「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」「幼稚園教育要領」「保育所保育指針」の中で謳われているのだが、5領域は小学校の教科に対応するのではなく、あくまでも遊びを通じて達成されるべきものと位置づけられている。幼児教育・保育では、配慮にみちた環境と、そこに安心してかかわれるような雰囲気が重視され、子どもたちはこうした環境のもと、自ずと興味や関心がわき、次々と活動を展開していくことが仮定されている。

幼児期は自分の生活を離れて知識や技能を一方的に教えられて身に付けていく時期ではな

く、生活の中で自分の興味や欲求に基づいた直接的・具体的な体験を通して、人格形成の基礎となる豊かな心情、物事に自分からかかわろうとする意欲や健全な生活を営むために必要な態度などが培われる時期であるとされているのである。

この時期の教育は、生活を通して幼児が周囲に存在するあらゆる環境からの刺激を受け止め、自分から興味をもって環境にかかわることによって様々な活動を展開し、充実感や満足感を味わうという体験が重視されなければならないのである。

一方、「小学校学習指導要領」では、総則の各教科の指導については「児童の興味・関心を生かし、自主的、自発的な学習が促されるよう工夫すること」とは記されているが、子どもが対象に対して何らかの興味や関心を持っていることは既に前提とされ、それらをどのようにして育めばいいのかに関する方法は明示されない。つまり、「小学校教育には、幼児教育の指導観の基礎である環境を通して行う教育という発想が希薄である。」(酒井,2015)ということとなる。教師による意図的な指導により、児童生徒の自主自発的な学習を目指すのが学校教育である。幼児教育では、その年齢で何ができるかという観点からカリキュラムを編成するのとは異なり、その後の長期にわたる長い学びの過程の最初の段階において、どのような学習経験を積むことが意味のあることかを議論することが最も重要となる。教育方法からみた幼児教育と小学校教育の連携の課題はこのように微妙な差異があるので、小学校教員を経験したことのある者が就学前の教育の場に身を置く場合、「保育の表現技術(5領域)」を受講するという規定からも明らかなように、「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域は、小学校教育の教科に対応するものではなく、遊びを通して主体的に総合的に獲得されるものであり、そのための環境こそ幼児期の教育の原点であることを改めて学び、保育者は環境を設定し、子どもたちの遊びを見守り、その展開を援助する立場をとることを確認しておく必要がある。

また、保幼小連携の取組状況は、各々の教育委員会や幼稚園、保育所等による地域差が大きい。子どもの発達の連続性を踏まえれば、保幼小連携の推進の取組は、全国的・組織的・継続的なものでなければならないものである。一層の連続性を図るため小学校教員の経験者等を、認定こども園・幼稚園・保育所等を対象として、5歳児等の発達段階を踏まえた指導や家庭教育の在り方

についての巡回指導等を行う「幼小連携非常勤アドバイザー」として活用しているケースは自治体によっては実施されているが、ここに認定こども園・幼稚園・保育所等の現場に小学校教員の経験者が常駐することで、この連携はより強化されるものである。

これまで、認定こども園での教育は「幼稚園教育要領」、保育は「保育所保育指針」に準じて行われてきたが、「幼保連携型認定こども園」で行われる教育・保育の指針として、「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」(内閣府・文部科学省・厚生労働省告示第1号)が示されていることである。

VI. 乳幼児と高齢者が共に過ごす場の拡大

また、高齢化社会となった2010年代であるが、高齢者に仕分けされる65歳は、まだまだ現役で就労できる者も多数存在する。支援する側、支援される側という仕分けをするのではなく、持続可能な福祉社会を創設するため、これまで培ってきた知識や経験を活かしつつ、勤務形態も考慮しつつ、柔軟な働き方をすることもできる。

あくまで認定こども園での活動は家庭養育の補完と考え、保護者の意向を聞きながら、園と家庭とで協力体制を築いていくことが不可欠である。子どもたちの幸福のために保護者からの要望があれば真摯に傾聴し、不明な点があればわかりやすく説明を行うなど、保護者が安心して子どもを託すことのできる場となるためにはこのように人員配置の選択肢を増やすことが、効果をもたらすことに繋がる。

人生経験豊富な高齢者の援助・助言は保護者対応の観点からも有効である。困難を抱えている保護者の相談に乗りながら、保護者が前向きに子どもと接することができるよう支援を行うなど、広い視点を持ちつつ、柔軟に対応できる姿勢をもつことができるからである。

東京都調布市のK保育園では、65歳定年退職した男性がその後、保育士資格を取得し、週3回の非常勤勤務を行っている。現在70歳。自らの趣味である登山のアドバイザーとして、年長児と共に八王子市にある高尾山(標高599m)に春夏秋冬の4回の登山を実施している。子どもたちはおじいちゃん先生の膝にだっこされたり、肩に手をかけてみたりと、スキンシップを交わしつつ、様々な年齢の保育者のいる空間で、安心感を持ち生活している様子を伺うことができる。この社会福祉法人K保育園は、何歳で何ができる

ようになるといった目標概念ではなく、子どもたちが心・身体・精神ともに健康であることや、所属しているという安心感をもてること、社会にとって価値のある貢献をする存在だという知識をもてること、そして有能で自信のある学習者、コミュニケーターとして育つこと、という原則と子どもの健康と幸福(Well-being)、子どもの学び(Contribution)、体験による探求(Exploration)、子どもの個性と性格(Belongings)、対話力・発言力(Communication)という要素を掲げ、子どもの遊び、生活を自由度が高いものとし、見守ることを中心とした保育を実践している。

K保育園における70歳の男性保育士に見られるように高齢者を社会的な弱者として保護される人という見方から、地域社会の一員であるという見方へと転換すれば、高齢者も新たな学習の機会を通じて、自分を高め、社会参画・地域貢献の役割を担っていくことができるのである。

また、子育て支援のための様々な事業としての「病後児保育事業」や、短時間就労の方を支援する「特定保育事業」、「地域子育て拠点事業(ひろば型)」など子育てをする人々にとっての子育て支援の拠点となる場面でも各自の専門性を生かし、地域の子育てニーズに合った活動に取り組むこともできる。乳幼児と高齢者双方が豊かな社会関係を創出し、充実した自己存在感を満喫することから、乳幼児と高齢者が共に過ごす場の拡大は言葉の発達の助長を促すことにも繋がるのである。

VII. おわりに

幼児教育・保育は、保護者の就労支援のために、現状のような発展を遂げてきた。待機児童が減少すること、保育料がかからないこと、手続きが煩わしくないこと等が中心に論じられ、報道されることが多いが、これらの保育・幼児教育は「子どもの最善の利益の保障」に繋がるものでなくてはならない。

子どもの最善の利益とは、一人一人の子どもがいかなる差別もなく、愛され、あるがままの自分であることを認められ、幸せに暮らすことができることである。園での一日を振り返ったとき「楽しかった」と思えるように、保育者は一人一人の子どもに寄り添い、子どもたちの思いに耳を傾けていくことが必要となる。子どもたち一人一人の人権を尊重し、自分自身を自由に表現できるよう配慮するとともに、教職員の資質の向上に努め、より質の高い保育を行うことによって子どもた

ちのよりよい育ちを保障することが期待されるのである。

参考文献

- 榎沢良彦 (2015) 『「幼保連携型認定こども園 教育・保育要領ってなあに」 pp.2-139, 同文書院, 東京
- 厚生労働省 (2015) 「保育の担い手に向けた緊急的な取りまとめ」『保育士等確保対策検討会 (第3回)』厚生労働省, 東京
- 内閣府文部科学省厚生労働省 (2015) 『幼保連携型認定こども園教育・保育要領 幼稚園教育要領 保育所保育指針 (原本)』チャイルド本社, 東京
- 酒井朗 (2015) 「教育方法からみた幼児教育と小学校教育の連携の課題 - 発達段階論の批判的検討に基づく考察 - 」大妻女子大, 『教育学研究』81 卷 (4 号) pp.384-395

この報告にあたり, 白雲福祉会パイオニアキッズ菊野台園 (東京都調布市) の保育から学ばせていただいたことに感謝いたします。