

子ども・子育て支援新制度移行後の 幼保連携型認定こども園の実態の検討 —管理職者を主な対象とした面接調査から—

金井 徹¹・安田 勉²・杉山 弘子³・前田 有秀⁴・小松 秀茂⁵

Survey on Centers for Early Childhood Education and Care under the Comprehensive Support System for Children and Child-rearing.

Toru Kanai, Tsutomu Yasuda, Hiroko Sugiyama,
Tomohide Maeda, Hideshige Komatsu

本研究は、子ども・子育て支援新制度移行後の新たな幼保連携型認定こども園の実態と課題を、管理職者を主な対象とした面接調査を用いて明らかにしたものである。こども園への移行に際しては、教育・保育についての職員間の共通理解の形成、職員の両免取得の促進、保護者への説明、新制度の仕組みや用語の理解が課題となっていたことを指摘した。新制度移行後の教育・保育の内容については、年齢や時間によって「幼稚園教育」と「保育」とを分けて組み立てる傾向が窺われるとともに、各園によって午睡の位置づけと夏休み期間の教育・保育のありように違いがあることが分かった。子育て支援についても、各園の多様な取り組みの実態が明らかとなった。新たな幼保連携型認定こども園への移行の総合的な評価については、多くの園が財政面で肯定的評価を行っている一方で、事務手続きや書類の煩雑さや運営費支給の遅れ、1号認定の子どもと2号認定の子どもとに配慮した教育・保育体制の整備を課題としていることが明らかとなった。

キーワード：幼保連携型認定こども園、子ども・子育て支援新制度、教育・保育の内容、子育て支援、保育者養成校

I. はじめに

2015年度より、子ども・子育て関連3法を根拠法とする子ども・子育て支援新制度がスタートした。新制度移行後の新たな幼保連携型認定こども園のポイントは、金井ら（2016）の整理によると、①認可・指導監督の単一化がなされ、学校及び児童福祉施設として法的に位置づけられた。②認定こども園についての財政措置は、施設型給付に一本化された。③利用については、まず、市町村から1号（満3歳以上で就学前の保育の必要性のない子ども）、2号（満3

2016年9月13日受理

¹ 尚綱学院大学 子ども学科 講師

² 尚綱学院大学 子ども学科 教授

³ 尚綱学院大学 子ども学科 教授

⁴ 尚綱学院大学 子ども学科 准教授

⁵ 尚綱学院大学 子ども学科 教授

歳以上で保育の必要性のある就学前の子ども)、3号(満3歳未満で保育の必要性のある子ども)の認定を受け、1号認定の場合は園に直接申し込みを行い、2号、3号認定の場合は市町村に利用希望の申し込みを行い、市町村が利用調整を行うとされた。④園における保育者は、幼稚園教諭・保育士の両方の資格をもつ保育教諭であることが原則となった。⑤教育・保育内容の基準として、2014(平成26)年に幼保連携型認定こども園教育・保育要領が告示された。⑥設置主体は、国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人に限定されることとなったことである。

新制度移行後の新たな幼保連携型認定こども園について村山(2014)は、3歳未満児の定員を設ける必要のないことや、3歳以上児のみを対象とする施設で調理室の設置義務もないことなどから、「幼稚園から移行しやすいように設計されている」(p.8)とし、そうした新たな幼保連携型認定こども園は、「幼稚園児を中心とし、補完的に保育所児を預かるという仕組み」であると捉えている(p.16)。また、その教育・保育の内容について、藤井(2014)は、「4時間の教育を中心に据えた園生活が基本になり、遠足の散歩がしにくくなったり、午睡時間に変更が生じたり、子どもや保育者に負担が強いられそうです」(p.23)と指摘している。このように、新たな幼保連携型認定こども園への移行や移行後に予想される教育・保育内容については、児童福祉の保障という観点から批判的な指摘がなされている。しかし、こうした指摘は、必ずしも新制度移行後の新たな幼保連携型認定こども園の実態を踏まえた上でのものではない。

そこで本稿の目的は、子ども・子育て支援新制度移行後の新たな幼保連携型認定こども園の管理職者を主な対象とした面接調査を通して、新たな幼保連携型認定こども園への移行への取り組みの実態と移行時の課題、移行後の教育・保育内容の実態と課題、子育て支援の取り組みの実態、そして、新たな幼保連携型認定こども園となったことについての各園自身による総合評価と行政及び保育者養成校への要望を明らかにすることである。

本稿において調査対象としたのは、新制度移行後の2015年4月時点におけるZ県の幼保連携型認定こども園である。新制度への移行後に、全国的な認定こども園の総数は倍増したが、都道府県別にみると、10倍近く増加した例(石川県)や5倍以上に増加した例(青森県)がある一方で、逆に減少している例(東京都)もある(報道発表「認定こども園の数について(平成27年4月1日現在)」平成27年5月8日、内閣府子ども・子育て本部)。こうした状況から、新たな認定こども園の実態は、全国的な傾向で捉えるよりも都道府県別に捉えることがより有意義であると考えられるため、本稿では特定の県(Z県)を対象に検討することとした。

Z県における実態調査に先立って行った文献研究(金井ら, 2016)では、新たな幼保連携型認定こども園が抱えるであろう課題として、新制度への移行期の各種検討会における議論の分析から、3歳未満児や障害児の受け入れ体制、利用手続きの仕組みの整備、新たな施設型給付の活用という運営上の課題を抽出した。また、教育・保育要領の分析からは、0歳から小学校就学前までの発達の連続性をどう捉えるか、保育教諭の研修体制をどう整備するかという課題を抽出した。そして、認定こども園に関するその他の先行研究の分析からは、在園時間や登園日数の異なる個々の子どもの生活リズムや主体的な活動に配慮しながら、子どもたちの活動の連続性をどう保障するのかという課題を抽出し、特に1号認定の子どもと2号認定の子ども双方に配慮した教育・保育をどのように展開するかが大きな課題となることを明らかにした。本稿では、こうした課題点に着目して、新制度移行後の新たな幼保連携型認定こども園の実態に

ついて検討を行う。

II. 方法

1. **対象**：面接の対象は幼保連携型認定こども園12園の園長（内、1園は副園長）である。副園長や教頭が同席する場合もあった。原則として、2015年4月時点でのZ県の幼保連携型認定こども園の全てを対象とした。ただし、設置者が同じ園が複数ある場合には、その内の1園を対象とした。設置者別にみると、公立3園、社会福祉法人立1園、学校法人立8園であった。
2. **日時**：2016年2月5日から2月25日の間に各園を訪問し、1時間から2時間30分の面接を行った。
3. **場所**：面接の場所は各園の一室である。
4. **手続き**：筆者らの内、2名が一組となって各園を訪問した。予め園長宛に送付した調査項目に基づいて聞き取りを行った。また、より具体的な質問内容を面接者全員の共通認識にして面接に臨んだ。聞き取った内容は筆記するとともにICレコーダーに録音した。事後に録音を再生し、訪問した2名で確認した上で記録を作成した。
5. **調査項目**：調査項目は次の柱からなっている。①新制度の幼保連携型認定こども園への移行の経緯、②教育・保育の内容、③子育て支援への取り組み、④幼保連携型認定こども園への移行後の現状と課題、⑤幼保連携型認定こども園として保育者養成校に求めたいことの5点である。事前送付した調査項目の全体は、本稿の末尾（資料1）に示す。
6. **倫理的配慮**：尚絅学院大学人間対象の研究・調査に関する倫理審査委員会の承認を得て、対象者に研究について文書で説明し、調査への回答を研究資料として使用することへの同意を文書で得た。

III. 結果と考察

1. 子ども・子育て支援新制度下の幼保連携型認定こども園への移行の経緯

(1) 幼保連携型認定こども園への移行期と移行前の施設

幼保連携型認定こども園への移行の時期については、調査対象とした12園の内、6園が子ども・子育て支援新制度（後は「新制度」と略す。）実施前の旧制度時に既に幼保連携型認定こども園となっており、新制度の実施によって新たな幼保連携型認定こども園に移行している。そして、残りの6園は新制度実施時の2015年度に新たな幼保連携型認定こども園となっており、新制度実施前には4園が幼稚園、1園は幼稚園と保育所であり、1園は幼稚園と保育所とが休所となった後に新設されている。また、公私の別で言うと、公立が3園であり、私立が9園である。

(2) 幼保連携型認定こども園への移行理由

ここでは、旧制度時から新制度期を含めて、各園の幼保連携型認定こども園への移行理由について検討する。移行理由については、設置者の公私の別によって違いが生じると考えられるため、①公立の3園と②私立の9園に区分して検討する。ここでの問いは、どうして幼保連携

型認定こども園に移行されたのかについてである。質問に対する12園の回答は以下のようであった。

①公立の3園の場合

- ・少子化で子どもも少なくなっているのに、働いている家庭と教育を受ける家庭と一緒にした方がよいのではないかという話が地方自治体関係者からあった。子どもたちに同じ教育（幼稚園部門）を受けさせたいという地方自治体関係者の意向。
- ・地方自治体の意向。
- ・待機児童の解消と公立の幼稚園の園児が少なくなってきたことも要因の一つ。それと、幼保連携事業を進めてきた。その中で、子どもの立場は同じだということで幼保連携事業の中では、一つの施設として進めていくという形をとっていかうかということ。

②私立の9園の場合

- ・地方自治体からの要請。
- ・地方自治体で、こども園の運営に関する募集があった。
- ・待機児童の解消を目指す地方自治体からの要請。
- ・地方自治体から保育園を依頼され、一度は断ったが、再度依頼された。移行に関する助成が9割出たこと。
- ・制度的にも、これからは認定こども園に移行していくと考えたから。参入は早い方がいい。制度が固まってから参入しても、おそらく保育園になってしまうだろうと考えた。2013年に補助金制度が変わって9割補助になったので、再申請をした。
- ・もう幼稚園だけではおそらく生き残っていくことはできないだろうということと、全ての子どもに最善の利益ということを考えた。新制度で0、1、2歳がいなくても、幼保連携型になれるということになった。
- ・数年間の人口減少に伴う子どもの減少を視野に入れて早いうちに認定園に移行した方がいいのかと思った。所得に応じた利用料について、ご父兄にとってメリットがある。保育部門はあまり変わらないが、幼稚園部門の方たちには非常にメリットがある。
- ・幼稚園のままだと将来的に不安だと感じた。
- ・幼稚園の数が少なくなって、やがては幼児教育ができなくなるのではという心配があったので、幼保一元化という全く新しい制度は我々も目指していたので良かった。

以上のように、幼保連携型認定こども園への移行理由について公立と私立とに区分して整理すると、公立の場合、とくに園の所在する地方自治体内における待機児童問題への対応、少子化の進行を見据えた乳幼児期の教育・保育の平等という理念の実現が移行理由としてあげられている。私立の場合も、待機児童問題への対応を主眼とした地方自治体からの要請を移行理由としてあげた園は4園ある。すなわち、幼保連携型認定こども園への移行に際しては、公私を問わず地方自治体の影響力の重要性が示唆されており、そうした影響力は公立の園において、より直接的であると言える。また、私立の場合、将来的な少子化の進行を予測し、幼稚園単独で運営していくことへの不安を移行理由とした園が4園あり、幼保連携型認定こども園への移行によって、法人としての経営的安定化が企図されていると言える。また、移行理由として多

くはないものの、認定こども園への移行にかかる施設整備費等の助成が2013年から9割補助となったこと、さらに、新制度の実施によって、3号認定の子どもを受け入れなくとも幼保連携型認定こども園に移行できることになったことも移行理由としてあげられている。

このように、新制度において基礎自治体（市町村）が実施主体であるとされている¹⁾ ように、幼保連携型認定こども園への移行に関して、待機児童対策を急務とする地方自治体が重要な役割を担っていると言える。また、個別の園における移行の要因については、そうした自治体からの要請に加えて、少子化の進行といった将来予測を受けた各園の設置者の経営的判断が強く作用している。そして、新制度の実施に際して3号認定の子どもを受け入れなくとも良いという新たな幼保連携型認定こども園についての認可基準の緩和²⁾ や、新制度の実施に向けた幼保連携型認定こども園への移行に際しての助成の強化³⁾ といった制度的要因も、認定こども園への移行の誘因の一つとなっている。

(3) 新制度の実施に関わる各園の取り組みと課題

ここでは、新制度の実施に関わる各園の取り組みの状況と直面した課題について、施設整備、利用手続きの仕組みの整備、施設型給付の活用といった運営的な側面に着目して検討を行う。新制度実施の各園への影響を検証するために、①新設された1園を含めて新制度実施時に新たな幼保連携型認定こども園となった6園と、②旧制度時に既に幼保連携型認定こども園となっており、新制度実施によって新たな幼保連携型認定こども園に移行した6園とに分類して検討を行う。ここでの問いは、新制度実施にあたり準備したことと、準備のなかで苦労したことについてである。質問に対する12園の回答は以下のようであった。

①新制度実施時に新たな幼保連携型認定こども園となった6園

- ・調理室を、毎日の給食に耐えうるような給食室に変更した。ホールの一部を子育て支援室にした。
- ・一人一人金額の違う利用料の徴収。
- ・何が変わって、何をしてもらわなければならないかという保護者への説明。認定や保育料など、新しい言葉について理解するのに時間がかかった。事務量が膨大であり、事務員を増員した。自治体の担当部局との調整。
- ・一番は、幼稚園側と保育所側で大切な教育の部分と保育の部分とを一つにしていくための話し合いの時間がなかなかとれなかったところ。新制度についての理解も難しかったし、教育と保育のいいところを取って一つにするのもそれぞれの考え方があるので大変だった。
- ・保育園と子育て支援用の施設を増設した。職員には、幼保両免を取得してもらうようにした。当初、補助金の額が明確でなかった。幼稚園が保育園化されてしまうのは困るというように考える保護者への説明。
- ・保育室を増設した。管理栄養士1名、調理員2名を採用した。調理場のノウハウが全く分からず大変だった。調理場に何が必要なのか、栄養士の仕事は何か等、何を準備して良いかが大変だった。

②旧制度時に既に幼保連携型認定こども園となっていた6園

- ・既にこども園になっていたため、特になし。(2園)
- ・事務処理が多忙である。給付金が所得に応じて一人ひとり違う。
- ・利用料、手続きなどに関する保護者への説明。現在もマイナンバー制度も導入され、申し込み、継続手続きが新しくなり大変である。
- ・書類上で、今までお昼までいる子どもと夕方までいる子どもの名称が変わった。前はお昼で帰る子どもを短時間児としていたがそれが教育標準時間になり、中時間児としていたのが保育短時間児になって、長時間児が保育標準時間と名称が変わり、昔、短時間と言っていたのが、保育短時間と間違える。名称が重なるところがあって、切り替えにしばらくかかった。
- ・不明(1園)

以上のように、新制度の実施時に新たな幼保連携型認定こども園となった園では、保育所部分や子育て支援室、そして給食室の増設を中心とした施設整備、管理栄養士や調理員などの人員配置といった、幼稚園からの移行時に起こりうる課題を抱えていたことが分かる。また、利用料の徴収を課題としてあげた園が3園あり、1号、2号、3号認定の子ども、それぞれ異なる利用料の徴収について、各園で処理しなければならない現状にあり、その内容についての保護者への説明も大きな課題となっている。

そして、旧制度時から新制度実施時を含めた新たな幼保連携型認定こども園への移行に向けた取り組みとして、幼稚園勤務経験者と保育所勤務経験者との間の共通理解の形成、職員の両免取得の促進、移行に関わる変化についての保護者への説明が重視されている。保護者のなかには、それまでの幼稚園のやり方を求める声も強かったとする園もある。さらに、2園で新制度実施によって生み出された新たな用語や仕組の理解に職員自身も時間がかかったとしている。回答で述べられている子どもの教育・保育時間の名称に関する問題は、新制度実施後の新たな幼保連携型認定こども園で、1号認定の子どもを想定した教育標準時間と、2号・3号認定の子どもを想定した保育短時間・標準時間との区分が設定されたことによるものである。このように、新制度の実施は、一部で各園の管理職をはじめとした職員に従来の発想の転換を迫っている。

2. 教育・保育の内容

(1) 新設・移行に際しての教育・保育の内容の構築

前述の通り、12園の内1園は2015年度に新設された園である。他の11園の内、6園は旧制度の認定こども園、4園は幼稚園、1園は幼稚園と保育園からの移行である。

まず、幼保連携型認定こども園の教育・保育の内容をどのようにしようと考えられたのかという質問への新設園からの回答は下記の通りである。

①新設園

- ・教育目標の下、全ての子どもに教育・保育をしていくということで内容を考えた。1歳から5歳までの子どもがいるが、3歳から5歳までの子どもたちには教育の分野ということになっているので、就学前の教育の充実と教育的効果が望めるような連携をとって進めている。1、2歳児については、保護者も一番は家庭的なことを望んでいると思う。低年齢

になればなるほどふれあいの大切さもあるので、保護者が安心して過ごせるようにということが一番を考えて子どもたちを細やかな保育内容で包み込むという方向性をもって作った。3歳以上児については、午前は教育的なものが中心。午後は1号認定の子どもが帰った後は保育が中心。

次に、新制度の幼保連携型認定こども園への移行に際し、教育・保育の内容をどのようにしようと考えられたのかという質問への11園の回答は下記の通りである。

②旧制度の認定こども園から移行した6園

- ・幼稚園の活動は今までのものを継承している。1～2歳の保育プログラムはみんなで検討していった。
- ・3、4、5歳児については変えていない。1、2歳児については家庭をイメージし、極力個別に、あまり集団化しない保育をしている。
- ・基本は幼稚園教育である。午前は幼稚園教育をし、午後は保育をしている。保育のカリキュラムは試行錯誤しながら行っている。
- ・教育・保育課程を見直しており、28年度から新しいものになる。
- ・保育内容についてはあまり変わりはないが、新制度になったときに教育・保育課程に見直しをかけた。
- ・不明（1園）

③幼稚園から移行した4園

- ・保育も教育も今まで行ってきたものをベースに考えは変わりなく行っている。保育園はアットホームな雰囲気を大切にしながら、子どもたちが安心できる環境で保育している。
- ・今までの幼児教育は変わらない。
- ・給食以外、教育・保育の内容は変わらない。
- ・不明（1園）

④幼稚園および保育所から移行した1園

- ・教育・保育の内容は全く今までと同じである。

以上の結果から、新制度の幼保連携型認定こども園の教育・保育の内容は、3歳以上児の教育課程に係る教育時間は「教育」、教育課程に係る教育時間終了後は「保育」、3歳未満児の場合は「保育」として組み立てられていることが窺われる。また、3歳以上児の「教育」は「幼稚園教育」、3歳未満児の「保育」は「家庭的」であることを基本としていることが考えられる。

(2) 在園時間の異なる3歳以上児の教育・保育

1) 教育課程に係る教育時間終了まで

12園とも3歳以上児のクラス編成は年齢別で、1号認定と2号認定の子どもが同じクラスで生活している。在園時間の異なる子どもたちが、昼食後から教育課程に係る教育時間終了までの時間をどのように過ごしているかを見ていくことにする。

①午睡の設定

まず、昼食後の過ごし方に影響を及ぼすと考えられる3歳以上児の午睡の有無から見ていく。結果は以下の通りであった。

- ・ 設けていない。(4園)
- ・ 午睡の部屋をつくっている。3歳児は習慣ですが、5歳児はまったくしない。
- ・ 3歳まではするが個別に対応している。4、5歳児はほとんどしない。
- ・ 年長児はほとんどしない。3、4歳は結構している。保護者の希望にあわせている。
- ・ 3歳はする。4歳は選択制。5歳はしない。
- ・ 設けている。(4園)

②昼食後から教育課程に係る教育時間終了まで

昼食後から教育課程に係る教育時間終了までを1号認定の子どもと2号認定の子どもが合同で過ごすかどうかを午睡の設定の状況別に見ていく。

午睡を設けていない4園

- ・ 1号、2号合同(2園)
- ・ 不明(2園)

午睡の有無が年齢等によって異なる4園

- ・ 1号、2号合同。
- ・ 1号、2号合同。集まりの前に午睡の子どもを迎えに行く。
- ・ 午睡をする子ども、降園する子ども、その他(学年ごと)に分かれる。
- ・ 不明(1園)

午睡を設けている4園

- ・ 1号と2号を別に保育する。(2園)
- ・ 1号、2号合同で過ごし、1号が降園後、2号が午睡をする。(2園)

2) 教育課程に係る教育時間終了後

次に、教育課程に係る教育時間終了後の保育についてであるが、2号認定の子どもの保育についてポイントを押さえた聞き取りができなかった。1号認定の子どもの預かり保育については、12園中11園で行われているという結果であった。また、11園中9園が預かりの子どもは2号認定の子どもと一緒に過ごすという回答している。2園については不明である。

1)の通り、3歳以上児の午睡については、設定していない園、設定している園、年齢等によって異なる園が、それぞれ3分の1ずつである。また、設定している4園の内2園でも、午睡の時間は教育課程に係る教育時間が終了してからである。3歳以上児全体を対象に昼食後の活動として日課に午睡を位置づけている園は2園のみということになる。午睡については園によって多様な実態があると言えよう。

昼食後から教育課程に係る教育時間の終了までは、集まりの前に午睡の子どもを迎えに行くという園、午睡・降園・その他に分かれるという園、午睡があり1号、2号を別に保育するという2園を除いては、1号認定の子どもと2号認定の子どもと一緒に過ごしているという回答である。不明が3園あるが、その内、午睡のない2園は、預かり保育の子どもが2号認定の子どもと一緒に過ごしていると回答していることから、1号、2号合同の保育と推察される。昼食後に午睡を位置づけている園が少ない分、1号、2号の子どもたちは教育課程に係る教育時間終了まで共に過ごすことが多いと考えられる。

また、2)に見られるように、預かり保育の子どもたちも2号認定の子どもと一緒に過ごすという回答がほとんどである。このことから、教育課程に係る教育時間終了後の2号認定の子どもの「保育」と預かり保育の内容は区別されていないことが窺われる。

(3) 登園日数の異なる3歳以上児の教育・保育

1) 夏休み期間の2号認定の子どもの保育

1号認定の子どもたちが夏休みになる期間の2号認定の子どもの保育について尋ねた。11園の回答（1園については聞いていない）の内容は以下の通りである（重複回答あり）。

- ・日課は夏休みの前後と変わらない。（5園）
- ・保育所の活動と同じで、幼稚園的な活動はしない。異年齢児のような（土曜日のような）活動をしている。
- ・運動会に向けての準備とかは夏休み中はしなかった。作品も1号が休みの期間は自由製作で、一斉にはしない。
- ・横になる時間は意識的に設けた。
- ・夏ならではの活動として、プールや水遊びをしている。（6園）
- ・5歳児が園外の施設や体験学習に出かける。（2園）

2) 夏休み期間の1号認定の子どもの預かり保育等

夏休み期間の1号認定の子どもの預かり保育については、12園中1園が行っていないという回答であり、不明の1園を除き、他では行なわれている。利用状況はあまりないという園、毎日30人という園、5～60人という園とさまざまである。2号認定の子どもと合同で過ごすという回答が6園からあった。

夏休みの期間に、1号認定の子どもが預かり保育以外の形で登園する機会があったかを4園に尋ねたところ、次のような回答であった。

- ・プール週間があり、1号、2号とも外部講師の指導を受ける（プールはこの期間のみ）。
- ・2号認定の子どもが園外の施設でプール指導を受けたりするときに現地集合、現地解散で参加する。同じ経験をさせたいという年長担任の希望もあってのことである。
- ・夏休み期間の2号認定の子どもの活動はプールが中心。1号認定の子どもにはプール開放が1週間ほどあり、一緒にプールで遊ぶ日をとった（保護者同伴）。
- ・2号認定の子どもは保育者と一緒に小学校でプール遊びをしてくる。1号認定の子どもも保護者同伴ならば小学校のプールに入れるが、親の都合で回数が限られる。また、5歳児

が体験学習で園外にでかけるとき、1号認定の子どもも預かりのような申請をしてもらい、一緒に行けるようにしている。

1) より、1号認定の子どもが夏休み期間の2号認定の子どもの教育・保育のありようについて、2点が浮かび上がる。1つは、夏休み期間も日課はその前後と変わらないという園がある一方で、「幼稚園的な活動はしない」として前後とは区別している園があることである。行事の準備や一斉活動をしらないという園もある。もう1つは、プールや水遊びなど、夏ならではの活動が位置づけられていることである。5歳児では園外保育も取り組まれている。夏休み期間の2号認定の子どもの教育・保育のありようについては、夏という季節ならではの活動が取り入れられたり、休息の配慮がなされたりしているとともに、夏休みの前後の教育・保育との同一性と差異性という点で園による違いが見られると言えよう。

次に、夏休み期間中の園での活動に1号認定の子どもの参加機会があるかを2) から見ていく。プールについては2号認定の子どもと同じように外部講師の指導を受けるという園もあれば、2号認定の子どもに比べて回数は少ないが参加できるようにしている園もある。また、5歳児では園外保育に参加できるようになっている。夏ならではの、あるいは5歳児ならではの活動を1号認定の子どもにも体験させたいという願いからの取り組みや配慮がなされていると言えよう。

3. 子育て支援の取り組み

ここでは、各園の子育て支援の取り組みについて検討する。まず、子育て支援の取り組みについて教えて下さいという質問に対する回答は以下の通りである。大きくは子育て支援センター（室）を設置している園と、それ以外の園に分類して報告する。

①子育て支援センター（室）の取り組み（4園）

- ・子育て支援室を設置（開設時間8:30～17:30）し、基本的に毎日、保護者と一緒に参加できる就学前児童を対象として行っている。体験保育や育児相談などがその内容となる。
- ・一時預かりもしている（8:00～16:00までの8時間、またはその内の4時間）。料金は必要になる。また親子行事として、月2回年齢別の集まりを設けている。
- ・支援室を週3回開設している。地域の人に来てもらったり、親子での活動を行ったり、園庭を開放したりしている。また育児相談に乗ったりしている。利用者は親子で50人から60人くらいである。
- ・子育てについての育児相談や栄養相談、食事指導などを行っている。月、水、金と週3日、9:30～11:30まで広場を開催している。子育て講座として、わらべ歌遊び、図書館から読み聞かせをしてもらう。

②それ以外の取り組み（8園）

- ・未就園児教室の様なもの。月1回（0歳児から施設に入っていない子はだれでも利用できる）。
- ・未就園児教室。週2回、1時間30分程度行っている。専任教員を2名採用して行って

いる。

- ・1号認定の子どもの弟や妹を対象としている。週3回（月3000円の費用がかかる）。
- ・子育て広場を行っている（月、水、金の8：30～13：30）。年間1000人程度が利用している。みそづくりなどのイベントも行っている。
- ・いろんな講師を呼んで活動している。親は子どもと離れて活動する。ヨガ、ネイル、料理教室などを行っている。

以上のように、子育て支援について、全ての園において何らかの取り組みを行っており、今後子育て支援のネットワークづくりなどの取り組みを意図している園もあった。その内容としては、子育て支援センター（室）を設置して取り組んでいる園が4園、それ以外に、主に未就園児教室としての取り組みと子育て広場等の名称で取り組んでいる園が8園となっており、各園の子育て支援の取り組みは多様である。

4. 移行後の総合評価と課題

移行後約1年を経過した段階における総合評価と課題、そして、行政と保育者養成校への要望について報告する。まず、総合評価と課題については、以下の質問から検討する。ここでの問いは、新制度の幼保連携型認定こども園に移行して約1年を経過しますが、総合評価としてどのようなお考えをお持ちか教えて下さい、そして、評価すべき点や課題などを含めて教えて下さいというものである。質問に対する回答は以下の通りである。

(1) 総合評価

- ・基本は良かった。
- ・100%移行して良かった。評価すべき点はいろいろな取り組みができる。
- ・やって間違いなかったと思う。
- ・経営的にもものすごく楽になった。
- ・このタイミングで参入したのは良かった。
- ・子どもたちが（保、幼）に関係なく同じ空間で同じ経験ができることがメリットです。
- ・移行して良かった。
- ・良い。
- ・経営的にはメリットがある。
- ・いろんな取り組みをしても良いという理解であり、可能性を感じる。
- ・全員に教育ができる。

多くの園が財政面での肯定的評価をしている（8園）。教育・保育面では、幼保一体化によって共通した取り組みができることに期待を示している。また、旧制度の幼保連携型認定こども園から新たな幼保連携型こども園へ移行した園では特に変化はなかったと述べている。

(2) 課題

事務手続きや書類の煩雑さへの対応（5園）、運営費（2園）、さらに教育・保育体制や行事（2園）などの教育・保育に関するものの3点に集約できる。

1) 事務手続きや書類の煩雑さ

- ・事務処理が大変であった。
- ・諸票簿と称する公簿（日誌、週日案関係、健康の記録）が統一されていない。
- ・公簿を含めて幼稚園側で準備しているものと保育所側で準備しているものが異なり、共通理解を図るのに時間がかかった。

など、諸票簿が統一されていないことによる混乱が見られた。

2) 運営費

- ・市からの運営資金がなかなか入ってこなかった（約3カ月）。このことによって運営が大変であった。
- ・補助金を早めに支給してほしい。

など、制度施行後の行政側の混乱が反映していると考えられる。

3) 教育・保育

- ・早朝預かりから延長保育まで様々なシフトがあり、その体制を組むことが大変であった。
- ・職員も疲れている。
- ・行事を土日で行う場合、1号認定と2号認定の保護者によって要望が異なり、悩んでいる。
- ・1号認定と2号認定の子どもの保育時間が異なることから、保育の内容、あり方が難しい。
- ・保育計画の見直しが必要である。
- ・園児募集について、1号認定は11月であり、2号認定は12月からであり園児数が確定しないと職員の採用ができない。

以上、勤務体制に関するもの、教育・保育の内容や計画に関するもの、園児募集の時期に関するものである。

(3) 要望

最後に、新たな幼保連携型認定こども園としての行政と保育者養成校への要望について、国、県、市町村、保育者養成校への要望の順で述べる。ここでの問いは、今後幼保連携型こども園として教育・保育を続けていくにあたり、国、県、市町村に求めたいことはどのようなことでしょうか、そして、幼保連携型認定こども園として保育者養成校に求めたいことは何ですかというものである。質問に対する回答は以下の通りである。

1) 国への要望

- ・こども園が、学校であることと児童福祉施設であり管轄がきちっとしていない。双方を網羅した管轄課（例えばこども園課）の様なところを設置してほしい。

- ・保育要録の保育日数と教育日数の記入等で統一した記入の仕方が示されていない（2号認定の子どもは土曜と夏休みに登園しているが、教育日数には含まれない）。
- ・保育園（2・3号認定）も幼稚園（1号認定）と同じように自由に運営してほしい（保育園なのでチェックが厳しい）。

など、幼稚園や保育園とは異なった認定こども園を管轄する課の設置やそれに伴う独自の書類などの整備や、幼保一体化に伴う多様性へ対応できるよう柔軟な対応を求めている。

2) 県への要望

- ・（国の統一した管轄課がないことに関して）子育て支援課と教育課で資料の送付や研修の実施においても違っている。
- ・書類が整備されていないことや、保育の中身等に対する質問に十分答え切れていない。
- ・県と市の対応が重なったりしている。したがって、県と市で連携を取ってほしいということである。

など、新制度への移行に伴った行政側の混乱が解消されるよう、国の整備に呼応して管轄課や書類などの整備と共に、県と市町村との連携を求めている。

3) 市町村への要望

- ・（市の担当部局が保育所を中心に関わっていることから）国の意向をどれくらい把握しているか疑問である。
- ・市の担当者は幼稚園のことを知らない。
- ・障害を持つ子どもへの補助金が2号認定から1号認定になると（県の補助基準日前後の対応として）補助金が出なくなることがある⁴⁾。

など、幼稚園への理解を求める意見や制度上の不備と考えられるものに関する要望があった。

4) 保育者養成校への要望

- ・保育士だけ、幼稚園教諭だけというのではなく、2つ取ってほしい。
- ・保育所機能と幼稚園機能をもったこども園なので、そこを理解してもらおう。幼稚園型の子どもと保育所型の子どもが一緒に生活していることを理解してもらおう。
- ・制度の違い（1号・2号・3号認定）を理解し、幼稚園・保育所どちらの良さもある施設なので、それを理解してもらえると良い。
- ・こども園、幼稚園、保育所がどのように経営的に成り立っているかということに少し興味を持っていただけると良い。
- ・人間関係を大切にしてほしい。保育園はシフト制で、コミュニケーションが取れないからである。

以上の回答から、幼保連携型認定こども園が保育者養成校に求めることとして、次の3点が考えられる。第1に、幼稚園教諭免許状及び保育士資格の両方を取得した保育者を養成するこ

とである。第2に、幼保連携型認定こども園の機能や制度、教育・保育の特徴を理解した保育者を養成することである。第3に、時差勤務がある中で、人間関係を大切にする保育者を養成することである。

また、上記以外の回答として、幼保連携型認定こども園は、幼稚園実習と保育所実習の両資格の対象の施設になったことで実習生が増えている現状や、幼保連携型認定こども園に限らず保育者に求めたいこと（自分なりの保育観を持つことや0～5歳までの発達を理解すること）があげられた。

Ⅳ. まとめ

以上の検討を総括すると、幼保連携型認定こども園への移行に関しては、待機児童対策を急務とする地方自治体が重要な役割を担っており、それに加えて、少子化の進行といった将来予測を受けた各園の設置者の経営的判断が移行の要因として強く作用している。そして、新制度の実施に伴う認可基準の緩和や、移行に際しての助成の強化といった制度的要因も移行への誘因の一つとなっている。また、新たな幼保連携型認定こども園への移行に向けた取り組みとしては、幼稚園勤務経験者と保育所勤務経験者との間の共通理解の形成、職員の両免取得の促進、移行に関わる変化についての保護者への説明が課題とされている。さらに、新制度の仕組みや、新制度の実施によって新たに定義された用語の理解に職員自身も時間がかかったとされており、新制度の実施は、各園の管理職をはじめとした職員に従来からの発想の転換を迫っている状況も明らかとなった。

新たな幼保連携型認定こども園における教育・保育の内容については、3歳以上児の教育課程に係る教育時間は「幼稚園教育」、教育課程に係る教育時間終了後は「保育」、3歳未満児の場合は家庭的な「保育」を基本とする傾向が窺われる。在園時間の異なる3歳以上児の教育・保育のあり方についてみると、3歳以上児全体を対象に昼食後の日課に午睡を置いている園は2園のみで、1号、2号の子どもたちは教育課程に係る教育時間終了まで共に過ごすことが多いと考えられる。午睡については園によって多様な実態が見られた。1号認定の子どもが夏休み期間の2号認定の子どもの教育・保育のありようについては、夏休みの前後の教育・保育との同一性と差異性という点で園による違いが見られた。

また、子育て支援については、全ての園において何らかの取り組みを行っているが、子育て支援センター（室）を設置して取り組んでいる園や、主に未就園児教室としての取り組みと子育て広場等の名称で取り組んでいる園もあり、各園の取り組みはかなり多様である。

そして、移行後約1年を経過した段階における各認定こども園自身の総合評価については、多くの園が財政面で肯定的評価を行っている一方で、事務手続きや書類の煩雑さや運営費支給の遅れ、そして、1号認定の子どもと2号認定の子どもの其々に配慮した教育・保育体制の整備や行事の実施に課題を抱えていることが明らかとなった。行政への要望については、国に対してはこども園を独自に管轄する部局の設置、県に対しては市町村との連携の強化、市に対しては幼稚園への理解といった点が主に指摘され、認定こども園における障害を持つ子どもへの統一された補助金制度の不備も指摘された。最後に、保育者養成校への要望については、質の高い保育者の養成を土台としながら、新たな幼保連携型認定こども園の独自性を理解した保育者の養成が求められていると言える。

本研究では、各園の管理職者を主な対象とした面接調査を用いて新たな幼保連携型認定こども園の実態の解明を試みたが、3号認定の子どもの教育・保育の内容や、特別な支援を必要とする子どもの受け入れや教育・保育の内容、そして、地方自治体の役割については、十分な検討に及んでいない。これらの点は、今後の課題となる。

注

- 1) 内閣府・文部科学省・厚生労働省による「子ども・子育て支援新制度なるほどBOOK」（平成28年4月改訂版）では、「子ども・子育て支援新制度」は、「もっとも身近な市町村が中心となって進め」とされている（p.1）。
- 2) 子ども・子育て3法公布通知（平成24年8月31日）では、「③入園資格（第11条関係）」として、「個々の幼保連携型認定こども園において具体的に受け入れる子どもの範囲については、本条の定める入園資格の範囲内において設置者の判断により設定することが可能であること」と述べられ、受け入れる子どもの範囲について設置者の判断に委ねている。
- 3) 子ども・子育て3法公布通知（平成24年8月31日）では、「14 保育緊急確保事業（附則第10条関係）」で「(3) 国は、保育緊急確保事業を行う特定市町村又は事業実施市町村に対し、予算の範囲内で、当該保育緊急確保事業に要する費用の一部を補助することができることとしたこと。（附則第10条第4項関係）」とされており、保育緊急確保を主眼とした助成が強化されてきた。
- 4) 認定こども園では施設型給付で財政措置を一本化するとされているが、特別な支援を要する子どもの受け入れについては、県からの私学助成（特別支援教育経費）と市の障害児保育事業による補助があり、必ずしも一本化されていない部分もある。

引用文献

- ・金井徹・前田有秀・杉山弘子・安田勉・小松秀茂（2016）子ども・子育て支援新制度下の幼保連携型認定こども園における課題の検討。尚絅学院大学紀要。71。27-40
- ・藤井伸生（2014）認定こども園とは。保育問題研究所（編）。これでわかる！子ども・子育て支援新制度。ちいさいなかま社。22-23
- ・村山祐一（2014）保育所からの認定こども園への移行を考える－新幼保連携型認定こども園制度の正確な理解を通して。保育情報。No.454。4-18

謝辞

本調査にご協力下さいました幼保連携型認定こども園の先生方に心より感謝申し上げます。

付記

本研究は、尚絅学院大学共同研究「幼保連携型認定こども園の保育と保育者養成」（研究代表者：杉山弘子、研究期間：2015年6月～2017年3月）の成果の一部です。

資料1

面接調査項目

- 質問1：最初に、新制度の幼保連携型認定子ども園への移行の経緯について教えてください。2014年度まではどのような施設でしたか。また、どうして移行しようと考えられたのですか。
- 質問2：新制度の幼保連携型認定子ども園への移行にあたり、職員の採用や保育室等の変更など準備なされたことがありましたら、具体的に教えてください。
- 質問3：準備の中で苦労されたことはどのようなことでしたか。
- 質問4：教育・保育の内容について伺いますが、移行に際し、幼保連携型認定子ども園の教育・保育の内容をどのようにしようと考えられたのでしょうか。
- 質問5：教育・保育内容を確認するために、職員間でなされたことを教えてください。
- 質問6：新制度の幼保連携型認定子ども園への移行前と後で教育・保育の内容にどのような違いが出てきましたか。午前の活動、昼食、午睡、午後の活動などについて具体的に教えてください。
- 質問7：子育て支援の取り組みについて教えてください。
- 質問8：新制度の幼保連携型認定子ども園への移行後4月～6月末までの間で、出てきた課題はどのようなことでしょうか。またその課題への対応はどのようにされましたか。
- 質問9：7月～9月末までの間で、出てきた課題はどのようなことでしょうか。またその課題への対応はどのようにされましたか。
- 質問10：10月～12月末までの間で、出てきた課題はどのようなことでしょうか。またその課題への対応はどのようにされましたか。
- 質問11：2016年1月～現在までの間で、出てきた課題はどのようなことでしょうか。またその課題への対応はどのようにされましたか。
- 質問12：新制度の幼保連携型認定子ども園に移行して約1年経過していますが、総合評価としてどのような考えをお持ちか教えてください。評価すべき点や課題などを含めて教えてください。
- 質問13：今後、幼保連携型認定子ども園として教育・保育を続けていくにあたり国に求めたいことはどのようなことでしょうか。
- 質問14：今後、幼保連携型認定子ども園として教育・保育を続けていくにあたり保育者養成校に求めたいことはどのようなことでしょうか。