

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

金井 徹¹・前田 有秀²・杉山 弘子³・安田 勉⁴・小松 秀茂⁵

Analysis of Problems in Centers for Early Childhood Education and
Care under the Comprehensive Support System for Children and Child-rearing.

Toru Kanai, Tomohide Maeda, Hiroko Sugiyama,

Tsutomu Yasuda, Hideshige Komatsu

本研究は子ども・子育て支援新制度下の幼保連携型認定こども園の課題を、新制度への移行期の各種検討会における議論の分析、幼保連携型認定こども園教育・保育要領の分析、新制度移行前後の認定こども園の実践上の課題に関する先行研究の分析によって明らかにした。新制度への移行期における議論の分析からは、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、給付の活用という運営上の課題を抽出した。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。認定こども園に関する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号認定の子どもとの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指摘した。

キーワード：子ども・子育て支援新制度、幼保連携型認定こども園、幼保連携型認定こども園教育・保育要領、教育・保育の実際

1. はじめに

2015（平成27）年4月1日より、子ども・子育て支援新制度が実施となった。内閣府は、この制度で認定こども園の普及を図るとしている。実際、認定こども園の全国的な総数は、2014（平成26）年度から翌年度にかけて倍増し、2015（平成27）年4月1日現在、2,836園となった。認定こども園の類型別で言えば、幼保連携型が720園から1,931園となり、増加数、増加率ともに最も大きい（2015（平成27）年5月8日、内閣府子ども・子育て本部報道発表）。特に、新たな幼保連携型認定こども園の教育・保育の内容については、2014（平成26）年4月、

2016年3月31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 准教授
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 教授
⁵ 尚綱学院大学 子ども学科 教授

幼保連携型認定こども園教育・保育要領が内閣府・文部科学省・厚生労働省より告示された。このことから政府がその普及に力を入れていることがわかる。

では、これまで二元的であった幼児の保育の世界（幼稚園と保育所）に、幼稚園の機能と保育所的機能を併せもつ単一の施設となった幼保連携型認定こども園が登場したことはいかなる意味をもつのであろうか。山内（2014）は新制度の実施を前に、「「養護と教育の一体としての保育」は、政府が力を入れる新「幼保連携型」の成立によって分断され、「公務としての保育」は「サービス業としての保育」へ転換させられた。「保育」概念は、いま、まさに瓦解しようとしている。」（pp.417）と述べ、保育現場、保育者養成、保育学研究、保育行政に混乱が起きることを強く危惧している。また、逆井（2015）は、「2号認定の子どもがいれば幼保連携型認定こども園となることができるので、従前の、3歳以上の幼稚園対象児と保育所対象児がともに保育・教育を受けるイメージで、この型の保育を語ることはできない」（pp.104）としているが、「欧州と異なって労働時間規制が緩く、保育所対象児の保育時間と幼稚園対象児の保育時間が非常に異なる実態をふまえると、そうした子どもを同じ施設で一緒に保育することが、いつでもどこでも妥当と言えるのか、それぞれの子どもの権利保障の観点から、認定こども園制度を再評価することが求められている」（pp.105）とする逆井の見解は、幼保連携型にもあてはまると考えられる。

以上のように、新制度の幼保連携型認定こども園をめぐるのは、複数の観点からの批判や疑問が出されている。しかし、新制度下の幼保連携型認定こども園が、実際にどのような教育・保育活動を行い、どのような課題を抱えているのかについては必ずしも十分に明らかにされていない。この点については、新制度移行後の幼保連携型認定こども園の実態を把握しつつ検討することが重要であると考えられる。本稿ではそのための前提的作業として、①新制度下の幼保連携型認定こども園の導入の経緯と、導入をめぐる論点の検討、②幼保連携型認定こども園教育・保育要領の内容の検討、③新制度移行前後の実践上の課題に関する先行研究の検討を行う。このように、制度をめぐる議論の内容、教育・保育課程の内容、教育・保育の実際という観点から、新制度移行後の幼保連携型認定こども園がどのような課題に直面しているのかを明らかにする。

具体的には、第1に、これまでのこども園制度についてどのような問題が指摘されてきたのかについて、2006（平成18）年の認定こども園制度の創設から2015（平成27）年の新制度への移行にかけて開かれた各種の検討会等の議事録を用いて分析を行う。特に本稿では、子ども・子育て新システム検討会議のもとにおかれた幼保一体化ワーキングチームにおける議論の内容を中心に検討を行う。第2に、幼保連携型認定こども園教育・保育要領の内容について、何れも2008（平成20）年に告示された幼稚園教育要領及び保育所保育指針との比較検討を行う。そして、第3に、幼稚園児に相当する子どもと保育所児に相当する子どもが共に生活する場での教育・保育実践上の課題について、新制度移行前後の先行研究を中心に検討する。

以上の検討を通して、新制度移行後の幼保連携型認定こども園がどのような課題に直面しているのかを明らかにし、実態を捉えるための視座を得ることが本稿の目的である。

2. 認定こども園制度の変容と幼保連携型認定こども園の論点

(1) 認定こども園の導入

認定こども園は、2006（平成18）年6月の国会において「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」（以下「認定こども園法」と略す。）が成立し、同年10月1日から施行されたことにより制度化されたものである。認定こども園の機能は大きく、「就学前の子どもに対して幼児教育と保育を総合的に提供すること」と、「地域における子育て支援を行うこと」の2つであるとされ、認可幼稚園と認可保育所が連携して認定を受ける幼保連携型、認可幼稚園がそのまま認定を受ける幼稚園型、認可保育所がそのまま認定を受ける保育所型、幼稚園・保育所いずれの認可もない施設が認定を受ける地方裁量型の4タイプに分類された。特に幼保連携型認定こども園については、財政上の特例として、設置主体に関わらず、幼稚園における施設整備費についての私立幼稚園施設整備費補助金及び運営費についての私学助成と、保育所における施設整備費についての次世代育成支援対策施設整備費交付金及び運営費についての保育所運営費負担金を組み合わせての補助が可能となった。利用手続きについては、利用希望者が認定こども園に直接申し込み、契約は施設と直接行うとされ、保育に欠ける子については施設を経由して市町村が認定するとされた。利用料については、施設が利用料を設定して徴収するとした。ただし、施設は設定した料金を市町村に届出を行い、低所得者等の利用が排除されないように市町村による改善命令を行うとされた。

(2) 認定こども園に関する検討会における主要な論点の検討

ここでは、2006（平成18）年の認定こども園創設時から2012（平成24）年の子ども・子育て関連3法の成立時にかけて開催された各種検討会のうち、特に幼保一体化ワーキングチーム（以下「幼保一体化WT」と略す。）での議論の検討を通して、認定こども園についてどのような課題が指摘されてきたのかを明らかにする。

2006（平成18）年10月からスタートした認定こども園は、2011（平成23）年度末までに2000カ所設置の目標が立てられていたが、結果的に2011（平成23）年の認定件数は911件にとどまった。こうした状況のなか、政府は各種検討会を設置して、認定こども園の普及に向けて検討を行い、改善策を練っていった。2008（平成20）年10月から2009（平成21）年3月にかけて開催された認定こども園制度の在り方に関する検討会は、「認定こども園の運用改善について、内閣府少子化担当大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、3大臣合意により年度内に制度改革の検討を行なう」という目的で開催されたものである。そのような目的を持ったこの検討会における中心的な論点は、認定こども園はなぜ増えないかということであった。5回の検討会を経て、2009（平成21）年3月31日に認定こども園制度の在り方に関する検討会報告書として、「今後の認定こども園制度の在り方について」が示された。そのなかでは、認定こども園制度の改革についての具体的な取り組みとして、①財政支援の充実、②二重行政の解消、③教育と保育の総合的な提供の推進、④家庭や地域の子育て支援機能の強化、⑤質の維持・向上への対応に取り組むとされた。主に、①財政支援の充実については、「安心こども基金」（平成20年度から平成22年度）による認定こども園の無認可部分への財政支援策の制度化、②二重行政の解消については、窓口の一本化や補助制度の一本化を目指した「こども交付金」（仮称）の制度化などの案が示された。また、職員の問題については、「幼稚園教諭と保育士の資格に

については、これを一元化すべきとの意見もあったが、若手の職員についてはほとんどが両資格を併有している実態も踏まえ、質の確保を前提に、当面は養成課程や試験の弾力化をさらに図っていくべきである」とされた。

2010（平成22）年10月から2011（平成23）年5月にかけては、子ども・子育て新システム検討会議のもとに、幼保一体化WTがおかれる。全9回の会合がもたれ、そこでは認定こども園制度の抱える課題、そして、望ましい認定こども園の在り方が議論の中心となった。具体的には、こども園の実践に直接的に関わる問題として、①運営上の問題、②教育・保育内容の問題、③職員の問題、④設置主体の問題、また、原理的な問題として、⑤保育と教育の概念に関する問題、⑥幼保一体化という目標に関する問題が主要な論点となった。

まず、①こども園の運営に関しては、待機児童問題の中心課題である3歳未満児の受け入れの義務付け、障害児の受け入れ保障の実現を要請する意見があった。また、利用手続きに関する直接契約方式について、施設が子どもや家庭を選考する仕組みとなることへの危惧が指摘された。さらに、財政措置については、これまでの制度の仕組みの存続を求める意見がある一方で、補助金の使途について自由化を求める意見もあった。②の教育・保育内容については、これまでの幼稚園と保育所における教育・保育時間を含めた教育・保育内容をどのように一体化していくかという問題が指摘された。特に、幼稚園からの移行を検討する際に、乳児期の保育、養護部分の機能担保、給食の提供について課題があるとされ、福祉的な視点を踏まえることの重要性が指摘された。③の職員の問題について、子育て支援を専門とする新たな専門職を要するという指摘や、特に、保育所について明確な法的規定のなかった研修の重要性についての指摘もなされた。そうした研修の充実を通して、職員の専門性の向上の必要性についての指摘もなされた。④の設置主体については、国及び地方自治体レベルを含めて、多様な設置主体にとっての公平な参入環境の整備を要請する意見もあった。一方で、多様な設置主体によるサービスの質を担保するための客観的な基準や指導監督権限の明確化の必要性が指摘された。⑤について保育と教育の概念整理の必要性が指摘され、保育、幼児教育、学校教育という語句をどのように捉えるのかということが問題とされたが、共通理解を得るには至らなかった。⑥の新たなこども園の創設による幼保一体化という目標に関しては、福祉的な視点の担保について疑問視する指摘もあり、すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障する（「子ども・子育て新システムの基本制度要綱」2010（平成22）年6月25日）という目的のための幼保一体化という手段が、目的化することへの危惧が指摘された。

このような議論を経て、2011（平成23）年7月29日に示された「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめについて」では、「Ⅲ 幼保一体化」として、すべての子どもの健やかな育ちと、結婚・出産・子育ての希望がかなう社会を実現するために、（1）質の高い学校教育・保育の一体的提供、（2）保育の量的拡大、（3）家庭における養育支援の充実の三点を目的とする幼保一体化を推進するとした。その内容は、「幼保一体化WT」第8回会合で示された「幼保一体化について（案）」とほぼ重なるものであった。

具体的には、給付システムの一体化として、①地域における学校教育・保育の計画的整備（市町村新システム事業計画（仮称）の策定）を行うとし、市町村は、地域における学校教育・保育の需要をはじめ、子ども・子育てに係る需要の見込み及び見込量の確保のための方策等を内容とする市町村新システム事業計画（仮称）を策定するとした。②多様な保育事業の量的拡大（指定制度の導入）を行うとし、客観的基準を満たした施設及び多様な保育事業への財政措置

を行うこと等により、多様な事業主体の保育事業への参入を促進し、質の確保された保育の量的拡大を図るとした。③給付の一体化及び強化（こども園給付（仮称）の創設等）を行うとし、学校教育・保育に係る給付を一体化したこども園給付（仮称）を創設することにより、学校教育・保育に関する財政措置に関する二重行政の解消及び公平性の確保を図るとした。

さらに、施設の一体化（総合施設（仮称）の創設）として、学校教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供する総合施設（仮称）を創設するとし、国においては、幼保一体化を含む子ども・子育て支援に関する基本指針（仮称）を策定するとともに、給付の一体化及び強化等により総合施設（仮称）への移行を政策的に誘導するとした。幼保一体化に関するこのような方針は、2012（平成24）年3月2日の「子ども・子育て新システムの基本制度について」の内容にそのままの形で引き継がれた。

（3）子ども・子育て関連3法の成立と新たな幼保連携型認定こども園の課題

子ども・子育て新システム検討会議による、「子ども・子育て新システムの基本制度について」等を踏まえ、民主党政権によって、「幼稚園・保育所を一体化（一元化）し、質の高い就学前の保育・教育を実現する」として、「総合こども園法」の成立が目指された。しかし「総合こども園法」は、櫻井（2015）の整理によると、2012（平成24）年6月の「社会保障と税の一体改革」法案をめぐる最終修正協議の過程で廃案となり、同年8月に消費税増税法案とともに、子ども・子育て関連3法（子ども・子育て支援法、認定こども園法の一部改正、子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律）が成立した（pp.23-25）。

子ども・子育て関連3法による新たな幼保連携型認定こども園について、逆井（2015）が主要なポイントを整理しており（pp.105）、それを敷衍して述べると、①新制度移行により認可・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位置づけを与えられた。②補助制度の仕組は、施設型給付という名称で一元化された。③利用については、まず、市町村から認定を受ける必要があるとされ、1号認定（満3歳以上で就学前の保育の必要性のない子ども）、2号認定（満3歳以上で保育の必要性のある就学前の子ども）、3号認定（満3歳未満で保育の必要性のある子ども）の3つの認定区分が設定され、いずれの区分でも認定こども園を利用できるとした。そして利用手続きについては、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した。④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その教育・保育のあり方は、内閣・文科・厚労3大臣によって告示される教育・保育要領によって定められることとなり、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。

こうして、子ども・子育て支援新制度のもとで、新たな幼保連携型認定こども園がスタートしたが、先述の幼保一体化WTにおける主要な論点に沿いながら、幼保連携型認定こども園が直面しているであろう課題を指摘しておきたい。まず、こども園の運営に関わっては、3歳未満児の受け入れ体制、障害児の受け入れ体制、また、利用手続きの仕組みをどのように整備していくかという課題である。そして、施設型給付と名付けられた新たな補助制度をどのように活用していくかという点も重要な課題であろう。教育・保育内容については、乳幼児期の教

育・保育をどのように共通理解し、教育・保育課程をどのように編成し、教育・保育内容をどのように一体化していくかという点、特に、養護部分の機能をどのように担保していくのか、給食をどのように提供していくのかといった点が重要な課題となると考えられる。職員については、子育て支援をだれが担い何を行うのか、保育教諭のための園内外における研修体制をどのように整備していくのかという点が重要な課題であろう。そして、こうした幼保連携型認定こども園における教育・保育の質をどのように担保していくのかという大きな課題もある。

以上のような課題点を踏まえて次節では、幼保連携型認定こども園における教育・保育内容の実際に直接的に関わる幼保連携型認定こども園教育・保育要領の内容について検討を行う。

3. 幼保連携型認定こども園教育・保育要領における「教育・保育」の特徴

(1) 幼保連携型認定こども園教育・保育要領の策定の基本的な考え方

『幼保連携型認定こども園教育・保育要領解説』（内閣府・文部科学省・厚生労働省，2015。以下「教育・保育要領解説」と略す。）によれば、幼保連携型認定こども園教育・保育要領（以下「教育・保育要領」と略す。）は、幼保連携型認定こども園の教育課程その他の教育及び保育の内容を策定したものである。また、教育・保育要領は以下の方針に基づき策定された。それは、①幼稚園教育要領及び保育所保育指針との整合性の確保、②小学校教育との円滑な接続に配慮、③幼保連携型認定こども園として特に配慮すべき事項の明示、の3点である。

本節では、2008（平成20）年に告示された幼稚園教育要領及び保育所保育指針との比較を通して、教育・保育要領にみられる「教育・保育」の特徴を検討する。

(2) 幼稚園教育要領と教育・保育要領の比較

幼稚園教育要領は、第1章「総則」、第2章「ねらい及び内容」、第3章「指導計画及び教育課程に係る教育時間の終了後等に行う教育活動などの留意事項」の3章構成である。教育・保育要領も、第1章「総則」、第2章「ねらい及び内容並びに配慮事項」、第3章「指導計画作成にあたって配慮すべき事項」の3章構成である。各章に共通の用語が見られることから、章ごとに内容を比較検討する。

第1章は両者とも「総則」である。幼稚園教育要領（以下、本節の「前者」と同義。）の「幼稚園教育の基本」に対応するものとして教育・保育要領（以下、本節の「後者」と同義。）には「教育及び保育の基本」がある。後者には、前者と同様の内容に加えて「乳幼児期は周囲への依存を基盤にしつつ自立に向かうものであることを考慮して、周囲との信頼関係に支えられた生活の中で、園児一人一人が安心感と信頼感を持っていろいろな活動に取り組む体験を十分に積み重ねられるようにすること。」が記されている。次に、前者における「教育課程の編成」に対応するものとして、後者には「教育及び保育の内容及び保育の内容に関する全体的な計画の作成」がある。後者には、前者と同様の内容に加えて「幼保連携型認定こども園の保育を必要とする子どもに該当する園児に対する教育及び保育の時間（満3歳以上の保育を必要とする子どもに該当する園児については、この章の第2の3に規定する教育時間を含む。）は、1日に8時間を原則とし、園長がこれを定めること。ただし、その地方における園児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮すること」がある。また、両者の第3の内容は大きく異なる。前者は「教育課程にかかる教育時間終了後に行う教育時間など」であり、後者は「幼保連携型

認定こども園として特に配慮すべき事項」となっている。その中で、前者は「地域の実態や保護者の要請により教育課程に係る教育時間の終了後に希望する者を対象に行う教育活動」、いわゆる「預かり保育」の実施について記されているが、後者には同様の内容に加えて「地域の実態や保護者の事情とともに園児の生活リズムを踏まえつつ、例えば、実施日数や時間などについて、弾力的な運用に配慮すること。その際、教育を行う標準的な時間の活動と保育を必要とする園児に対する教育を行う標準的な時間終了後の保育における活動との関連を考慮すること」がある。また、後者のみに見られるものとして以下の5点がある。それは、①0歳から小学校就学前まで一貫した発達の連続性を考慮すること、②保護者の生活形態を反映した在園時間の長短や入園時期及び登園日数の違いを踏まえること、③乳幼児期の特性を踏まえ満3歳未満及び満3歳以上の生活リズムや異年齢の活動など乳幼児期の特性を踏まえた環境を構成すること、④養護の行き届いた環境の下生命の保持や情緒の安定を図ること、⑤園児の健康及び安全に留意することである。

次に第2章について比較する。幼稚園教育要領は「ねらい及び内容」であり、これに対応するものとして教育・保育要領には「ねらい及び内容並びに配慮事項」がある。後者には前者と同様の内容に加えて「保育の実施上の配慮事項」が加えられている。その内容は、「乳児期の園児の保育に関する配慮事項」、「満1歳以上満3歳未満の園児の保育に関する配慮事項」、「満3歳以上の園児の保育に関する配慮事項」の3点である。

続いて第3章について比較する。幼稚園教育要領は「指導計画及び教育課程に係る教育時間の終了後等に行う教育活動などの留意点」であり、これに対応するものとして教育・保育要領には「指導計画作成に当たって配慮すべき事項」がある。前者のみに記載されているものとして、安全に関する留意事項、幼稚園の運営に関する留意事項がある。一方、後者のみに記載されているものは、乳幼児（園児）の発達の個人差や連続性を踏まえた生活リズムへの配慮事項、午睡や長時間保育への配慮事項、特別に配慮を要する園児についての配慮事項である。

(3) 保育所保育指針と教育・保育要領の比較

保育所保育指針と教育・保育要領は章の構成から大きく異なっているが、保育所保育指針（以下、本節の「前者」と同義。）の内容の一部は教育・保育要領（以下、本節の「後者」と同義。）にも記載されている。以下に、保育所保育指針の各章に対応する教育・保育要領の内容を比較検討する。

第1章は両者とも「総則」であるが、構成も内容も大きく異なる。特に、前者の「保育所の社会的責任」に関しては、子どもの人権への配慮、地域社会との交流、保護者への説明責任や個人情報を適切に扱う等について記されており、保育所が児童福祉施設としての特徴を有していることが強調されているが、後者に、これに対応する記載は見当たらない。

保育所保育指針第2章「子どもの発達」には、乳幼児期の発達の特性や発達過程が生後6か月未満からおおむね6歳まで8つの段階に分けて記載されている。しかし、これに対応する内容は教育・保育要領には見当たらない。

保育所保育指針第3章「保育の内容」に対応するものとして、教育・保育要領には第2章「ねらい及び内容並びに配慮事項」がある。前者の「教育に関わるねらい及び内容」と後者の「主として教育にかかわるねらい及び内容」は、子どもの発達を、健康、人間関係、環境、言葉、表現の5つの領域として捉えている点は共通しているが、前者はさらに養護の内容も記されて

いる。後者の養護の内容に関しては、総則3の4に記載されている。

保育所保育指針第4章は「保育の計画及び評価」であり、これに対応するものとして教育・保育要領には「教育及び保育の内容に関する全体的な計画の作成」がある。

保育所保育指針の第5章「健康及び安全」と第6章「保護者に対する支援」に対応するものとして、教育・保育要領には第1章「総則」第3の5と6に同様の内容が記載されている。保護者支援に関しては、後者には前者の内容に加えて以下の2点が加わっている。それは、「ウ 教育及び保育の活動に対する保護者の積極的な参加は…（中略）その際、保護者の生活形態が異なることを踏まえ、全ての保護者の相互理解が深まるように配慮すること」、「オ 地域の実態や保護者の要請により教育を行う標準的な時間の終了後などに希望する対象に一時預かりなどとして行う活動については…（中略）その際、教育を行う標準的な時間の活動と保育を必要とする園児に対する標準的な時間終了後の保育における活動との関連を考慮すること」である。どちらも園児の生活リズムや保護者の生活形態が異なることを踏まえる内容であり、幼保連携型認定こども園独自の配慮すべき事項である。

保育所保育指針第7章「職員の資質向上」は保育所保育指針のみに記載されている事項である。保育所は、質の高い保育を展開するため、絶えず一人一人の職員について資質向上及び職員全体の専門性の向上を図るよう努めることが掲げられており、「職員の資質向上」、「施設長の責務」、「職員の研修等」の事項が記載されている。しかし、教育・保育要領においては保育教諭としての資質向上、園長等の責務、研修についての記載は見られない。

（4）幼保連携型認定こども園教育・保育要領における教育・保育の特徴

本節では、教育・保育要領と幼稚園教育要領及び保育所保育指針を比較してきた。3者を比較検討して見えてきたことは、教育・保育要領は、幼稚園教育要領の章構成を土台としながら、満3歳未満児の保育、保護者支援、地域子育て支援等の部分においては保育所保育指針を参考にして構成されているということである。つまり、教育・保育要領は幼児期における「教育」の部分幼稚園教育要領から、乳幼児期における「保育」の部分保育所保育指針から概ね引き継いでいると言えよう。しかし、保育所保育指針から引き継がれていない事項、あるいは教育・保育要領のみにしか見られない内容があり、それらを検討することで幼保連携型認定こども園の「教育・保育」の特徴が見えてくるのではないか。

第1に、「子どもの発達」と「職員の資質向上」は保育所保育指針にしか見られない事項である。子どもの発達に関しては、保育所と同様に幼保連携型認定こども園においても0歳から小学校就学前の幅広い乳幼児を対象にしている。また、保護者支援や地域の子育て支援を担う点においても両者は共通しており、質の高い保育を展開するための保育教諭の資質向上については課題である。

第2に、教育・保育要領には幼稚園教育要領及び保育所保育指針のどちらにも見られない幼保連携型認定こども園として特に配慮すべき事項が記載されている。それは、①入園時期の違いによる集団経験の違い、②園児の生活リズムの多様さ、③在園時間の長短や登園日数の違い、④満3歳未満の園児の保育、⑤満3歳以上の園児への保育への配慮事項である。このことは、新たな幼保連携型認定こども園が、幼稚園や保育所に比して、入園時期、生活リズム、在園時間や登園日数等について、より多様な園児を受け入れることとなることを示している。

以上のように、教育・保育要領は、教育時間のみを必要とする園児と、保育を必要とする園

児を一体的に教育・保育を展開する施設としての特徴を踏まえた内容をまとめたものと言える。しかし、多様な利用形態の園児及び保護者に対して、教育・保育の一貫性と発達の連続性に配慮した適切な指導が行われるような指導計画を作成し、教育・保育を一体的に行うには多くの課題が考えられる。よって、子ども・子育て支援新制度がスタートした後の幼保連携型認定子ども園の教育・保育の実際の取り組みとその課題を知ることは大変重要である。

そこで次節では、教育・保育要領の内容を踏まえて、これまでの先行研究が、幼保連携型認定子ども園における教育・保育の実際について、どのような課題を明らかにしてきたのかを、新制度移行前の時期を中心に検討する。新制度移行前と移行後の幼保連携型認定子ども園は、必ずしもイコールではないが、旧来ならば幼稚園に通っていた1号認定の子どもと、旧来ならば保育所に通っていた2号認定や3号認定の子どもについて、同一の施設内で教育・保育を行うという点では共通しており、新制度移行前の幼保連携型認定子ども園の実際における課題は、新制度移行後の幼保連携型認定子ども園の実際における課題と重なる部分が大いと考えられるからである。

4. 幼保連携型認定子ども園における教育・保育の実際の課題

(1) 在園時間と登園日数に違いのある子どもたちの教育・保育

新制度以前の幼保連携型を含めた認定子ども園を対象とした研究を見ると、松川ら(2009)のアンケート調査では、「子どもの保育に関する課題の内容については、類型別の違いがほとんどなく、保育時間の違い、午睡をする子どもとしない子どもが混在することによる子どもの情緒面や職員の配置についての課題が共通して多かった」(pp.90-91)と言う。また、西川(2013)が行ったインタビュー調査の結果では、認定子ども園になったことによる課題として、「短時間と長時間と長時間それぞれの子どもの生活リズムや園での生活リズムがずれてしまい、指導計画や個別の配慮が複雑になっている」(pp.234)ことが報告されている。いずれも長時間の子どもの保育と短時間の子どもの保育を一緒にすることで生じる課題があったことを示している。

前述の通り、教育・保育要領でも、幼保連携型認定子ども園として特に配慮すべき事項の中に、「園児の一日の生活の連続性及びリズムの多様性に配慮するとともに、保護者の生活形態を反映した園児の在園時間の長短、入園時期や登園日数の違いを踏まえ、園児一人一人の状況に応じ、教育及び保育の内容やその展開において工夫をすること」があげられている。1号認定の子どもと2号認定の子どもがともに過ごす幼保連携型認定子ども園においては、在園時間と登園日数に違いのある子どもたちの教育・保育をどう進めるかが実践上の大きな課題になると考えられる。本節では、この点について、新制度以前の認定子ども園に関する文献や新制度の認定子ども園についての解説及び議論を通して検討していく。

(2) 「教育課程に係る教育時間」の教育・保育

教育・保育要領には、1日の教育課程に係る教育時間は、4時間を標準とすることと記されている。1号認定の子どもと2号認定の子どもはこの時間をともに過ごすことになる。神長(2015)は、「教育課程にかかる教育時間では、園児同士の関係を育てながら集中して遊ぶ場を提供し、その終了後の保育時間では、家庭的な雰囲気の中でくつろぐ場を提供します」(pp.26)

と述べる。教育時間と保育時間を対比的に述べているが、保育時間の「くつろぐ」が、「ゆったりと過ごす」（内閣府・文部科学省・厚生労働省，2015，pp.77）という意味であるならば、それは標準4時間の中にも必要である。一方、保育所の3歳以上児には、午後のおやつから降園までの間にも集中して遊ぶ姿が見られる。午前、午後とも、遊びに集中する時間もあれば、ゆったりと過ごす時間もあるのである。教育課程に係る教育時間とその終了後の時間のどちらにおいても、主体的な遊びや安心感をもってゆったりと過ごすことが保障されなければならないと考えられる。こうしたなかで、集中して遊ぶ場を提供するとはどのようなことなのか、その実現に課題はないのかを見ていく必要がある。

一方、ともに過ごす時間であっても、昼食後の時間帯については在園時間の違いを考慮した教育・保育の内容と展開が求められる。2号認定の子どもに午睡を保障しつつ、1号認定の子どもの保育をどう進めるかという問題である。藤井（2014）は、「保育所では3～5歳児のほとんどが午後から昼寝をしますが、1号認定の子どもが一緒に認定こども園では、帰宅する子どもがいるために午睡をいかに設定するかが難しくなります。1号認定の子どもの生活リズムが基本となることから、2号認定の午睡の設定が見送られることが出てきそうです」（pp.76）と懸念を表明する。教育・保育要領には、「午睡は生活リズムを構成する重要な要素であり、安心して眠ることのできる環境を確保するとともに、在園時間が異なることや、睡眠時間は園児の発達の状況や個人によって差があることから、一律とならないよう配慮すること」とある。また、教育・保育要領解説では、「在園時間が相対的に長くなる保育を必要とする子どもに該当するおおむね4歳までの園児にとっては、午睡のある生活が望ましい」とされ、午睡を必要とする園児と必要としない園児の「どちらの園児にとっても、安心して眠ったり、活動したりできるように配慮する必要がある」と述べられる。午睡をしない1号認定の子どもとともにいる時間であっても、午睡を必要とする子どもには静かで安心な環境を、午睡をしない子どもには午睡中であることを理由に活動を制限しなくともよい環境をどう保障するかは重要な課題であると言える。

なお、教育・保育要領解説では、午睡のある生活が望ましい年齢をおおむね4歳までとし、大井・福田（2011）も4、5歳児の昼寝は必要ないとしているが、5歳児クラスでも就学を前にした時期は別として午睡を設定している保育所は多い。一律にならない配慮を前提としつつも、午睡を必要とする年齢をいつ頃までととらえるかは実践的な検討課題と考えられる。

（3）「教育課程に係る教育時間」終了後の教育・保育

指導計画作成にあたっては、「園児の生活の連続性」が考慮されなければならない（教育・保育要領）。そこには、日々の教育及び保育の連続性ととともに、園生活と家庭や地域の生活で経験したことの連続性も含まれる（教育・保育要領解説）。教育課程に係る教育時間以降も園で生活する子どもと、家庭や地域で生活する子どものどちらの生活の連続性をも保障するためには、どのような教育・保育の展開が求められるのであろうか。

加治佐・岡田（2009）は、平成20年1月～2月に認定こども園を対象に行った調査から、長時間児（保育所児）と短時間児（幼稚園児）を一緒にした混合クラスの活動内容と、短時間児が降園した後の長時間児のみの活動内容の関連づけが進んでいないことを報告している。幼保連携型認定こども園の場合、「長時間児のみのクラスでは、混合クラスで行った活動を繰り返すなどしてより深めている」園は13.6%である。

渡邊（2015）は、短時間保育の園児が降園した後、長時間保育の園児たちから、コアタイムの遊びの続きをやりたいという要求が出た事例を紹介している。アイスクリームショップの遊びだが、クラスの集まりで、これからの時間は閉店で明日に続きをしようとして共通理解をしている。長時間保育担当者は担任との打ち合わせにより、続きをやりたいという声をアイスクリーム作りの方向で取り上げる。そして翌日、担任が朝の集まりでクラス全体に製作されたものを紹介する。

渡辺（2015）の園では、光の時間（9～14時）と風の時間（14～18時頃）とで保育の場所を変えている。光の時間だけで帰る子どもにとって、風の時間の保育で保育室の環境が大きく変わってしまうと、前日とは全く違った流れの保育になるためである。子どもたちが遊んだものを無理矢理片付けることがなく、遊びが次の日につながられるようになった、また、それぞれの時間の担当者を分けたことで、子どもの生活の流れを見据えて各保育室の環境設定ができるようになったと言う。

上記2つの実践例では、短時間の園児にとっての生活の連続性は確保されていると言える。長時間の園児にとっても、短時間の園児と共通に過ごす時間帯の今日から明日への連続性は保たれることになる。しかし、長時間の子どもの一日の生活の流れという視点ではどうなのであろうか。一日を通してともに過ごす集団であれば、午前の遊びを午後にもしたいという子どもの要求を受け止め、実現できるように援助することは十分に考えられる。場所を変えて保育をするときにも、子どもの意欲に基づく活動の継続性をどう保障できるかが課題となろう。

また、長時間の子どもにとって明日に続きをすることが自然であるためには、クラスのみならずで続きをしたいという要求が基本になければならない。そのためには、クラスとしての、また短時間長時間の違いを越えた仲間づくりが求められる。

なお、長瀬（2014）は、幼保連携型認定こども園で豊かな保育実践をつくっていくための課題の一つに、一人ひとりの居場所を保障することをあげる。一日の中で、その都度、場所を便宜的に移動させられるような生活をしては居場所をつくっていくことはできないと言う。子どもが安心して園生活を送るための拠り所となる場所は一つとは限らないかもしれない。また、子どもの人数が少ない時間帯においては、クラスの保育室よりも安心をつくりやすい空間もあるかもしれない。しかし、長瀬が問題視しているのは、子どもの居場所づくりという視点をもたない場所の移動であろう。「場所の移動の問題だけではなく、安心して、そして自分を出すことができる場を、多様な在園時間の子どもに保障していくことが求められる」（pp.5）という長瀬の指摘は重要と考えられる。

（4）1号認定の子どもが長期休暇になる期間の教育・保育

長瀬はさらに、短時間の子どもが長期休暇になる期間の過ごし方を課題としてあげている。その期間も園に来ている子どもたちの発達保障をしながら、休み明け、短時間の子どもたちと合流するときはどうつなげていくかということである。1号認定の子どもたちが休みの期間であっても、2号認定の子どもたちには、一人ひとりの発達や興味関心に応じた、また、その季節ならではの活動が保障されなければならない。同時に仲間づくりも進められることになる。それだけに合流する際には、活動内容や仲間関係の面での配慮がより重要となると考えられる。

しかし、合流時の配慮だけで十分なのであろうか。滝口・田中（2009）が2006年9月に、

認定こども園の前身として位置づけられる総合施設モデル事業実施園の保護者及び保育者を対象に行った質問紙調査では、「夏休み等の短時間児が長期休みのとき、長時間児は先生と過ごし、プール等、色々できるようになっているので差のようなものが出てしまうのではと感じる時もある（幼稚園保護者）」(pp.68)という回答があったと言う。先述の加治佐・岡田の調査では、長期休業中の長時間児（保育所児）のみの保育活動の扱いについて、次のような結果が出ている。幼保連携型の場合、通常の保育日の活動とは分けて、「その期間中のみの長時間児対象の特別プログラムを実施している」園が31.8%、「夏季保育を実施するなどして短時間児も参加できるようにしている」園が27.3%、「特に考慮していない」園が18.2%である（pp.8）。新制度の幼保連携型認定こども園においても、1号認定の子どもが長期休暇中、2号認定の子どもの発達を保障する教育・保育を展開しつつ、そこに1号認定の子どもが参加できる仕組みをつくることのできるかも検討課題となるであろう。

(5) 幼保連携型認定こども園における教育・保育の実態をとらえる視点

以上より、幼保連携型認定こども園における教育・保育の実態をとらえる際の視点として、まず、「教育課程に係る教育時間」においても、安心感やゆったりとした時間の流れのなかで子どもの主体的な活動を支える教育・保育が展開されているかがあげられる。また、午睡と午睡をしない子どもの活動のどちらをも保障する工夫や配慮がどうなされているかがある。「教育課程に係る教育時間」終了後の教育・保育については、子どもたちの活動の連続性の保障という視点から見ていく必要がある。仲間づくりや居場所づくりがどうなされているかも注目される。1号認定の子どもが長期休暇になる期間については、2号認定の子どもの発達を保障する活動がどう計画され、実践されているかを把握する必要がある。それとともに、1号認定の子どもが合流するときの配慮や休暇期間中の活動への1号認定の子どもの参加機会についても確認する必要があるであろう。

5. まとめ

以上の検討を踏まえて、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抱える課題について総括する。

新たな幼保連携型認定こども園制度の形成に関わった幼保一体化WTにおける議論の検討からは、幼保連携型認定こども園の運営上の課題として、3歳未満児の受け入れ体制、障害児の受け入れ体制、利用手続きの仕組みをどのように整備するのか、そして、施設型給付をどのように活用していくかという課題が抽出された。教育・保育内容については、乳幼児期の教育・保育をどのように共通理解し、教育・保育課程をどのように編成し、教育・保育内容をどのように一体化していくかという点、特に、養護部分の機能をどのように担保していくのかという課題が抽出された。

幼保連携型認定こども園における教育・保育課程を示すものとして、2014年に幼保連携型認定こども園教育・保育要領が告示化されたが、保育所保育指針との対比でいえば、「子どもの発達」と「職員の資質向上」について十分に明記されなかった。子どもの発達に関しては、幼保連携型認定こども園においても0歳から小学校就学前の幅広い乳幼児を対象としており、その発達の連続性をどのように捉えるかという点、そして、質の高い保育を展開するための保

育教諭の資質向上を目的とした研修体制をどのように整備するのかという点が課題となる。また、幼保連携型認定こども園教育・保育要領では、幼保連携型認定こども園として「特に配慮すべき事項」を示している。そこでは、各園児の入園時期、生活リズム、在園時間や登園日数などの違いへの配慮が明示されており、そのような違いに配慮した教育・保育をどのように展開していくのが重要な課題となる。

こうした幼保連携型認定こども園教育・保育要領の抱える問題と関連して、認定こども園に関する先行研究の検討から浮かび上がってきた課題は、まず、「教育課程に係る教育時間」において、午睡の時間などを含めて、個々の子どもの生活リズムに配慮しながら、安心感やゆったりとした時間の流れの中で子どもの主体的な活動を支える教育・保育をどのように展開するかという点であり、「教育課程に係る教育時間」終了後の教育・保育については、子どもたちの活動の連続性をどのように保障するかという点である。また、教育・保育時間全体を通しての仲間づくりや居場所づくりをどのように行うかという課題や、1号認定の子どもの長期休暇中に、2号認定の子どもの発達を保障する活動をどう計画し、実践するのか、1号認定の子どもの合流するときの配慮や休暇期間中の活動への1号認定の子どもの参加機会をどのように作っていくのかという課題もある。

すなわち、新たな幼保連携型認定こども園の実践においては、在園時間や登園日数の大きく異なる1号認定の子どものと2号認定の子どもの双方に配慮した教育・保育内容をどのように工夫していくかということが、大きな課題となるといえる。

本稿では、新制度下の認定こども園制度の形成に関わる各種検討会における議論の内容、幼保連携型認定こども園教育・保育要領の内容、そして幼保連携型認定こども園の教育・保育の実際に関わる先行研究をもとに、新制度下の幼保連携型認定こども園の抱える課題について明らかにしてきた。ここで得られた知見を踏まえて、新制度移行後の幼保連携型認定こども園の実態調査が今後の課題となる。

引用文献

- 1) 大井晴策・福田一彦（2011）幼児の昼寝と生活習慣について－保育園における昼寝のあり方を考える－。日本家政学会誌。62（10）。677-679
- 2) 神長美津子（2015）無理なく自然な生活の流れを実現させるための配慮。秋田喜代美（編）。よくわかる幼保連携型認定こども園教育・保育要領徹底ガイド。チャイルド本社。24-27
- 3) 加治佐哲也・岡田美紀（2009）認定こども園に関する全国調査①－先行事例の保育・教育と運営の活動実態－。兵庫教育大学研究紀要。35。1-14
- 4) 逆井直紀（2015）認定こども園と新制度。全国保育団体連絡会・保育研究所（編）。保育白書2015年版。ちいさいなかま社。103-105
- 5) 櫻井慶一（2015）子ども・子育て支援新制度の歴史的意味を考える－幼保連携型認定こども園制度を中心に－。季刊保育問題研究。271。18-28
- 6) 滝口圭子・田中利絵（2009）認定こども園（総合施設）モデル事業園の保護者及び保育者は運営の移行をどのようにとらえているか。幼年教育研究年報。31。63-70
- 7) 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・保育要領解説。フレーベル館。
- 8) 長瀬美子（2014）保育実践の視点から考える新制度・こども園。保育情報。453。4-8
- 9) 西川ひろ子（2013）広島県における認定こども園の設置動議・教職員及び保護者の意識の変化と課題。安田女子大学紀要。41。227-235
- 10) 藤井伸生（2014）認定こども園、幼保一体化の課題。中山徹・藤井伸生・田川英信・高橋光幸。保育新制度 子どもを守る自治体の責任。自治体研究社。69-78

- 11) 松川恵子・青井夕貴・西村重稀 (2009) 認定こども園の現状と課題 (3) ～保育の内容等について～. 仁愛女子短期大学研究紀要. 41. 89-99
- 12) 山内紀幸 (2014) 「子ども子育て新制度」がもたらす「保育」概念の瓦解. 教育学研究. 81 (4). 408-421
- 13) 渡邊郁美 (2015) 長時間と短時間の担当同士が申し送りできる手順や形式の工夫を. 秋田喜代美 (編). よくわかる幼保連携型認定子ども園教育・保育要領徹底ガイド. チャイルド本社. 54-57
- 14) 渡辺英則 (2015) 生活の連続性を保障する手だて. 秋田喜代美 (編). よくわかる幼保連携型認定子ども園教育・保育要領徹底ガイド. チャイルド本社. 58

参考資料

- ・「認定こども園について」(2008年10月15日)
http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomoen/k_1/pdf/s2.pdf
- ・「今後の認定こども園制度の在り方について」(2009年3月31日)
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomoen/pdf/sh-2.pdf>
- ・「子ども・子育て新システムの基本制度要綱」(2010年6月25日)
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/pdf/youkou.pdf>
- ・「幼保一体化ワーキングチーム議事録」(2010年10月14日から2011年5月25日)
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/wg/index.html>
- ・「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめについて」(2011年7月29日)
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/pdf/torimatome.pdf>
- ・「子ども・子育て新システムの基本制度について」(2012年3月2日)
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/pdf/kihonseido/s1.pdf>
- ・内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て支援新制度なるほどBOOK」(2015年10月改訂版)
http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/event/publicity/pdf/naruhodo_book_2710/a4_print.pdf

【付記】本研究は、尚綱学院大学共同研究「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。