

質の高い学校教育・保育の提供の可能性と課題

ベネッセ教育総合研究所・次世代育成研究室顧問 磯部 頼子

「子ども・子育て関連3法」では子育てをめぐる現状と課題を受けて、「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」「教育・保育の質的改善」などの必要性をあげている。また、「認定こども園法の改正」では「幼保連携型認定こども園」を学校教育・保育および家庭における養育支援を一体的に提供する施設とするとしている。本調査の結果からは、園の現場ではこのような社会の要請への理解を示されつつ、要請に応えられる状況までもう少し環境を整える必要があることが読み取れる。以下でそのことについて詳述する。

国公立幼稚園では教員の半数近くが非正規雇用である

今回の調査では国公立幼稚園では47.1%が非正規雇用である。これは07年調査と比較すると19.7ポイント上回っており、非正規雇用が増えていることがわかる。一方公営保育所でも54.2%が非正規雇用で、やはり、08年調査より0.5ポイントとわずかではあるが上回っている。保育所では長時間にわたって保育を展開しており、労働時間や勤務シフトなどとの関係上、非正規雇用もやむを得ない面があるが、幼稚園では、預かり保育を実施している園が多くなっているとはいえ、保育所のように保育者の勤務状態が複雑というわけではないにもかかわらず、学級担任の半数近くが非正規雇用の教員という現状にある。幼稚園・保育所とも私立、私営よりも国公立、公営のほうが非正規雇用が多いの

が現状である。このような現状で前述した社会要請に応えられるのかどうかということである。

このことは非正規雇用の教員の指導力が低いから望めないということではなく、また、必ずしも正規雇用の教員の指導力のほうが上回るということでもない。しかしながら教員の資質向上のためには研修が有効であることを考えると、非正規雇用の教員にはその時間の確保が困難なことも事実であり、勤務時間を超えて研修を強要できることでもない。本人の研修意欲に頼ることになり、個人差も大きいことから多くは望めないのが現状である。とはいいながら、勤務時間を超えても園内研修に進んで参加する熱心な非正規雇用の教員がいないわけではない。

非正規雇用の教員が急増した背景には設置市町村の財政状況の悪化によるところが大きい。「幼稚園設置基準」の第五条の2「特別の事情のあるときは、教諭等は専任の園長又は教頭が兼ね、又は当該幼稚園の学級数の3分の1の範囲内で、専任の助教諭もしくは講師をもって代えることができる」という条文の運用も影響しているのではないかと考える。

さらに懸念されることは、先にあげた「幼保連携型認定こども園」では幼稚園教諭免許状と保育士資格を併有することを条件に「保育教諭」として位置づけ、とくに国公立においては教育公務員として処遇することが明記されている。

教育公務員としては、主として研修の権利と義務が生じることになる。保育者の研修に

序章 質の高い学校教育・保育の提供の可能性と課題

については、講師の招へいに関する予算もさることながら、研修への参加予算と、研修者の補充にかかわる人的配置なども必要になる。それらの条件整備に際して相当な予算の裏付けが必要である。このことを考えると、公的予算がひっ迫している現状から公営から民営化への移行を検討する地方公共団体が増えることが懸念される。このようなことがないように祈るのみである。現状でも非正規雇用保育者が国公立幼稚園、公営保育所に多いことから推察すると、この法案の実施はどこまで可能なのか、質の高い学校教育・保育の総合的な提供がどこまで実現できるのか不安を抱かざるを得ない。まずは教育諸条件の整備を考えると、何よりも優秀な人材を適切に配置することが第一ではないかと考える。

園の運営上の課題は「保育者の確保」と「保育者の資質の維持、向上」

まず、「保育者の確保」については、先に述べたように、近年国公立幼稚園、公営保育所では正規雇用が少ないため、雇用に不安を感じていることが、今回調査での非正規雇用率が高くなった要因の1つと考える。

幼児教育関係の大学・短期大学・専門学校に在籍する学生が少ないわけではなく、他企業への就職希望者が多いと聞く。優秀な人材確保のためには、就職後の身分保障など処遇にかかわる諸条件の整備が重要である。「保育者の資質の維持、向上」については、就業の安定保障とともに「給与面での待遇改善」や研修も重要である。研修については、以下「研修」の項で言及する。

園内研修の実施頻度がさがっている

園内研修の実施頻度がさがったことには、さまざまな要因が考えられる。保育所ではもとも時間の確保が困難であったり予算の関

係で外部講師の招へいが難しかったりして、充実した研修は望みにくい実情にあったのは否めない。一方、幼稚園でも、通常の保育時間が長くなったり預かり保育の充実も求められたりして、研修時間の確保が困難になっている。国公立幼稚園の頻度をみると、「週に1回」が、前回より5.3ポイント下回っている。また、「月に1、2回」を合わせても4.9ポイント下回っており、私立幼稚園よりも頻度が高いとはいえ、質の高い教育の提供を考えたとき、懸念される場所である。この背景としては、前述の非正規雇用の教員が増加し、園内の職員体制が整わないことや予算の削減、時間の確保などが要因ではないかと考える。

研修は実践に基づき、また園の実情に即した内容・方法で行う園内研修が有効であるといわれている。多くの園では外部講師を招へいしなくても実践をもとに自力で研修しているが、限界を感じているのも事実である。

「質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供」を考えたときには教員の資質の向上のための研修の充実が喫緊の課題である。

保育者の資質の維持向上は期待できるか？

本調査の結果からみると、「保育者の資質向上のために必要なこと」として、設置区分を問わず、多くの園長が上位3位までに「養成課程の教育内容の充実」をあげている。07年の幼稚園調査では項目にあげていなかったが、今回、新規採用者や若手の保育者の課題が浮上してきた背景から調査項目に加えた。結果からは現場の窮状が推察できる。

この要因は単に養成校の問題だけではなく社会全体の価値観の多様化や保育者の生活様式の多様化、家庭における生活歴など多岐にわたる課題が複雑に作用し合っている結果であると考えられる。

現場の現状と困惑

幼児教育施設は今まで述べてきたようにその設置形態、設置母体に応じてそれぞれ個々に経営の課題を抱えているが、共通していえることは、次の3点にしばられよう。

第一は保護者の存在である。当然、幼児と保護者は対の関係にあるので、保護者の存在なくしては、幼児教育は語れないが、そのニーズの多様性に現場は応じきれないのも事実である。まずは、質の高い幼児教育・保育の提供と保護者のニーズが一致するように、保護者の理解を得る努力が期待される。「子どもの最大の利益を第一とする」方向で園と保護者の価値観が一致することが望まれる。そのためには、「子育ての第一義的責任は保護者にある」ことを前提に、それぞれの園が「サービス」ではなく、確実に子どもが「育つ」教育・保育を展開し、共感を得られるようにすることが望まれる。第二は、地方行政の施策がみえないことであろう。公立私立を問わず行政の理解、対応の影響は大きいものがある。早々に見通しのある幼児教育プログラムの策

定、公表が望まれる。このためには国、地方それぞれの行政の動向を見据えて園経営の方策を講じることが必要になろう。第三は先に述べたように、やる気と指導力のある保育者の獲得である。教育は「人」によることを考えると、このことは、望ましい園経営には必要不可欠のことと考える。養成機関の充実を待つまでもなく、現に在職している教職員の育成に努力することがまず第一であり、自園の状況に即した研修を工夫することが肝要であろう。

おわりに

今、幼児教育・保育、子育て支援の質、量の拡大を図るために、社会全体による費用負担ということで、消費税の引き上げによる国および地方の恒久財源の確保を前提に0.7兆円程度の財源が当てられるとされている。このことが確実に実行され、質・量ともに充実した「子どもの最大の利益」が確保され、子どもにとってよりよい、幼児期の教育・保育が展開されることを切に願うものである。

