

●特集● 幼稚園と保育所の一体的運営を考える

特集の趣旨

従来、二元的に行われてきた幼稚園と保育所の運営を一体的に行うことが可能になりました。乳幼児期の教育と保育を一元化することは長年の懸案でしたので、これは一つの前進と言えるでしょう。しかし、新しい制度の誕生は大きな不安をもたらします。これが本当に有意義なものとなるためには、そこに潜む課題を明確にし、解決していかなければなりません。そこで、いよいよ動き出した幼稚園と保育所の一体的運営について様々な視点から光を当て、今後の課題を考えることにしました。

認定こども園の制度化がもたらすもの

柏女 霊峰

1. 認定こども園検討の背景と経緯

いわゆる認定こども園、総合施設のあり方検討は、平成15年6月の閣議決定並びに総合規制改革会議の第3次答申（平成15年12月22日）を受けたものである。その後、社会保障審議会児童部会と中央教育審議会幼児教育部会の合同部会で検討が進められ、平成16年12月24日に「審議のまとめ」が公表された。これに基づき、平成17年度に全国36か所でモデル事業が実施され、12月9日には「総合施設モデル事業の評価について（中間まとめ）」がモデル事業評価委員会より提出された。今通常国会に新法案が提出されている。

この議論の背景は、主として以下の3点である。すなわち、第一がいわゆる都市部における待機児童問題であり、第二が過疎地域における就学前施設の定員割れ問題、そして第三が、国と地方の税財政のあり方に関するいわゆる三位一体改革である。これらの背景には、地方分権や規制緩和、地域における子育て支援サービスの展開に対する強い要請がある。さらに、少子化、0-2歳児の保護者、特に専業主婦層の子育て負担の増大、子ども虐待の社会問題化や保育所一極集中への対応といった次世代育成支援施策の動向が重なる。

2. 認定こども園の概要について

今国会に提出されている新法案によると、総合施設の名称は認定こども園とされ、その概要は以下のとおりである。

(1)認定こども園は都道府県知事の認定制とし、地域のニーズに応じて選択を可能とする。

(2)類型は、幼保一体型、保育所型、幼稚園型、地方裁量型の4つとし、地域における子育て支援機能を必須とする。

(3)教育・保育を一体的に提供する（保育に欠ける・欠けないにかかわらず対応）。

(4)幼保一体型については、認定施設に係る特例措置を行う。

(5)利用は直接契約制とし、利用料も基本的に認定施設が決定する。

つまり、認定こども園の基本機能について、親の事情に着目するのではなく、「子ども」に着目し、かつ、親子の支援を視野に入れている。次世代育成支援の基本的視点といってよい。つまり、認定こども園（仮称）は、現行制度における幼稚園と保育所、それに親子の交流の場の3つの機能を包含するものとして想定されているのである。

3. 認定こども園の制度化が就学前保育・教育に与える影響

認定こども園の制度化は、既存の就学前保育・教育の体系の再編成を図るものではない。しかしながら、「審議のまとめ」の末尾において、「既存施設・事業のあり方についても、その改善に向けて必要に応じ適切な検討が加えられるべきである。」と述べられているように、就学前保育・教育システムの再編成が射程内におさめられている。

認定こども園の制度化により、幼稚園と保育所の相互乗入れと利用者の近似が進展する。また、直接契約制と保育の実施方式の混在が課題となり、幼稚園教諭と保育士の資格統合問題も表面化するだろう。実施主体や補助負担金のあり方の相違も課題となる。NPOやボランティアに依存している第三の保育の場としての「親子の交流の場」と保育所等施設との相違も課題となるだろう。地方裁量型のあり方によっては、最低基準の切り崩しも心配である。影響は、既存の就学前保育・教育システム全体に及ぶこととなる。

今後、認定こども園の制度化を契機として、就学前保育・教育の内容、提供方法、財政措置に関する検討を進

めなければならない。この論議を、この国の就学前保育・教育システムのグランドデザインづくりに結びつけていかねばならないと思っている。

●Profile

柏女 雲峰(かしわめ れいほう)
淑徳大学総合福祉学部教授。日本子ども家庭総合研究所子ども家庭政策研究担当部長。千葉県児童相談所に勤務の後厚生省(現厚生労働省)児童家庭局児童福祉専門官を経て現職。専門は児童福祉論。臨床心理士。研究テーマは子ども家庭福祉サービス供給体制のあり方研究。近著に「こころの道標」(ミネルヴァ企画)「次世代育成支援と保育」(全国社会福祉協議会)「市町村発子ども家庭福祉」(ミネルヴァ書房)など。

今、求められる乳幼児保育・教育

赤坂 榮

幼稚園から幼保園に転勤してまもなく1年が経つ。3・4・5歳児が対象で、毎日の保育時間が5時間前後であった幼稚園での生活を30年近く続けていた私にとって、1歳児から5歳児までの子どもが在園し、登園から降園まで1日の保育時間が8時間を超える子どもも多い幼保園での生活は、新たな発見や感動そして戸惑いの連続である。同時に保育時間や期間が長くなればなるほど、環境への配慮や保育者のかかわりに、より質の高いきめ細かいものが求められることを痛感している。

足立区では、2003年7月「あだち幼児教育振興プログラム」を策定した。このプログラムの具体的な執行体制の一つが、乳幼児保育・教育の実践研究園である幼保一元化施設「おおやた幼保園」である。足立区には180を超える公私立幼稚園・保育所があり、これらの施設への乳幼児教育情報の発信や連携のもとに足立区の乳幼児保育・教育の充実・発展を目指したのである。

年齢区分型で一貫した育成方針と一体的運営をとり、制度上は1歳児から3歳児までは保育所として、4・5歳児を幼稚園として認可を受けており、その上で一貫した育成方針に基づいた一体的運営を行っている。3・4・5歳児には担任として幼稚園教諭と保育士を配置し、専門分野を活かしたチーム保育を目指している。

まさに、保育に欠けている、欠けていないという枠組みではなく、「地域の子どもを地域で育てる」を目標とし質の高い保育の提供を考えたのである。そして、具体的な保育の実践に向けて、幼稚園教諭と保育士がチームとなり、ローテーション勤務を実施している。このローテーション勤務は、当たり前なこととしてとらえる保育士とは違い、幼稚園教諭にとっては衝撃的ともいえる大きな変化であった。園児が登園している日に出勤していない時間や日があり、早朝の保育や土曜日の保育もあり、

非常勤職員のフォロー体制があるものの乳児を保育する不安、保育者自身の生活のリズムなど、幼稚園教諭にとっての負担感は大きい。しかし、幼稚園教諭にとってもローテーションに入る勤務は互いにかかわり学び合う貴重な機会でもあり、また、幼稚園教諭が1歳児からの発達の様子を日々の実践を通して学ぶことのできる貴重な場ともなっている。子どもの側にとっても保育士、幼稚園教諭の区別なく大勢の保育者のまなざしの中で育てられるメリットは大きいと考えるが、保育所・幼稚園のこれまで積み上げられてきた歴史や文化の違いの中でまだまだ課題は山積している。日々の実践こそ最大の研修の場であるとし、互いの考えや思いを率直に出しながら子ども中心の保育の質の向上に向けて努力しているところである。

保育所・幼稚園というそれぞれの枠組みの中での保育・教育は子どもも保護者も保育者もいわば同質の中での営みであり、一面で捉えればこれまでの積み上げられた歴史の中で理にかなっているとも言える。

しかし、幼稚園・保育所の一体化施設は、現在、子どもたちも保護者も保育者も、社会の大きな変化の中で失われつつある人と人とのつながりや自分と違う相手の状況を受け止めあいながら暮らすことの豊かさや楽しさを実感できる施設であるように思えてならない。幼稚園においても長時間の保育が求められ、保育所における幼児教育に焦点が当てられている現在、「子どもにとっての保育・教育」という原点に立ち返って考えるまたとない機会ではないだろうか。

●Profile

赤坂 榮(あかさか さかえ)
足立区立おおやた幼保園
関心あるテーマ:「遊びの充実と学び」「子育て支援」「幼児教育から小学校教育への学びの連続性」など

幼稚園、保育園、そしてこども園 ～保護者のニーズと行政の思惑～

強矢 秀夫

幼稚園児約174万人、保育園児約199万人、そして保育園入所待機児が約2万3000人(平成17年4月現在)。混迷する幼児教育・保育行政の切り札として「認定こども園(仮称)」法案が今国会に提出される。その概要は親の就労状態に関わらず0歳～就学前の子どもを長時間受け入れ、料金も独自に設定できるというもの。既存施設の活用促進の面からは①幼稚園十保育園機能型、②保育園十幼稚園機能型、③幼保併設型、④独自設置施設型の4タイプに分かれる。

些か乱暴なまとめだが、日々接する保護者は、「0歳か

ら2歳のうちは一時保育で息抜きして、3歳になったら、給食と送迎バスがあって、なるべく長く預かってくれてしかも施設がきれいでも費用が安い園を希望する幼稚園派]、「産休・育休明けから、自宅か駅に近く送り迎えが便利で、きょうだいと一緒に残業時の心配もなく、しっかりとしつけ、教育してくれる園を希望する保育園派]、「周囲に子どもがいないので乳児から預けられる条件が合えば私も働きたいと思う待機児派]に大別され、それぞれから多様な要望が出される。果たしてこれらの保護者にとって、これまでの公立幼稚園・保育園という4つの選択肢に加えて、新たにこども園4タイプが加わることは、より希望に近い条件の園を見いだす特效薬となるのであろうか。

一方、行政の側にも、一般財源を圧迫する公務員削減問題、公立幼稚園・保育園の民間委託や統廃合、施設の老朽化や建て替えに伴う公共用地の有効活用、定員割れの私立幼稚園への支援、いつまでも入園できない保育園待機児解消等、山積みされた幼稚園・保育園行政の課題をこの大幅な規制緩和をバネに知恵を絞って街の活性化やイメージアップへとつなげたいという思いがある。激化する行政間競争に打ち勝つための目新しいサービス提案の秘策となるのではないかと、私立幼稚園や保育園の経営者もこの動きを一つのビジネスチャンスと捉えてくれているのではないかと、といったある種の期待感が感じられる。

翻って今回の制度や施設の枠組み変更を「子どもの発達をどう保障するか」という視点から考えてみたい。

まず、現在幼稚園や保育園に在園児を持つ保護者は自分の子どもの通う園以外の施設内容の理解が十分とはいえない。我が子を通しての少ない経験では比較の基準を持ち得ないからである。当然、行政には、これから就園を考える保護者に対して、幼稚園・保育園・こども園(計8種別)の施設の中からどの基準を優先して園群を選ぶか、そのうえでどうやって園を決定するかについて、それぞれの特徴を明記した詳細な情報提供と説明責任が求められる。

次に受け入れ側には、多様な施設形態での幼児教育・保育の内容的基礎となるカリキュラムはあるか、遊びのプロである幼稚園教諭と養護のプロである保育士のこれまでの経験の蓄積をどうやって融合するか、子どもの発達過程に照らして幼稚園、保育園、小学校、児童館、学童クラブそれぞれの連携はスムーズか、という施設運営上の根本的課題に取り組む必要が生じる。

そして何よりも懸念されるのは幼児教育・保育施設の機能と役割が充実すればするほど、これまで以上に保護者が担う家庭教育が空洞化するのではないかとということである。勇気を持って新たな一歩を踏み出すことは大切だが、どうやらこれからの道のりも平坦ではないようだ。

●Profile

強矢 秀夫 (きょうや ひでお)

明星大学大学院人文学研究科心理専攻博士課程修了。

専門：乳幼児心理学・児童心理学

日野市立幼児教育センター研究員として幼児教育相談や保育研究に従事。現在は日野市立子ども家庭支援センターの子ども家庭支援ワーカー。児童虐待や不登校、養育困難家庭への支援等の子どもが直面する課題全般の相談を担当している。

戸惑いを工夫に変えて —二葉すこやか園の実践—

塩谷 香

品川区二葉すこやか園は、2002年9月1日に既存の区立二葉幼稚園の施設内に二葉つぼみ保育園を開設したことで、発足した。開園前のその年の8月、幼稚園は長期休業中であったが、保育園職員が園に向かうと「歓迎!二葉つぼみ保育園の職員のみなさん!」と玄関に花飾りがあり、一人一人は期待と不安でいっぱいであったのに、ひととき温かな思いをいただいて、その心遣いに感謝したことを昨日のように思い出す。あれから、早3年半が経とうとしている。当時まだ総合施設という概念はなく、幼保一体化施設も数少ない状況にあった。厨房が稼動になったのは開設ぎりぎりの8月末。保育園は全員新入児ということもあって、大忙しの毎日。何とか運営も軌道に乗ってきた頃、「さて、カリキュラムは?役割分担は?」と課題は山積していた。相手のことは殆ど知らないまま、急に同居生活を始めたようなものである。毎日の中で起こるひとつひとつのできごとにその都度対応を迫られる。「園庭の使い方は?」「午睡時間中の幼稚園児の活動は?」などなど。玄関はひとつであるため、雨が降ればレインコートの置き場の確認が必要になる。確かにあまりにも戸惑い、迷うことが多く、煩雑である。それぞれの立場から考えれば、なぜ一体化しなければいけないのか、住み分けでもいいではないかと思うのは当然かも知れない。

議論はそこから始まる。子どもにとって、この幼保一体化や総合施設へと向かう流れにメリットはあるのかと。二葉すこやか園での幼保の出会いから、何が生まれ何が成果となったのか、私たち保育者が何をj得ることができたのか、経過から考察したい。

正直、煩雑さ、戸惑いを感じたのは保育園より幼稚園の方であったのではないと思う。なぜなら幼稚園は大変シンプルな仕組みであるからである。長時間保育、給食といった新しい仕組みを取り入れるためには、意識を変え、今までの経験を一度リセットしなければ難しい。また0歳~3歳の発達の姿を見ることも新しい体験であり、新鮮な驚きが数多くあったことと思う。一方、保育園も4・5歳児の保育環境や丁寧な指導を間近に見るこ

とができ、これもまた改めて自分たちの保育を見直すことになった。共に、たくさんの「戸惑い」を「工夫」に変えながら少しずつ、毎日の暮らしが創られていったように思う。そして園内研究では、事例検討を中心に据え、0歳～6歳の発達を見通した、保育の環境と保育者の援助について幼保共通のテーマの元に話し合い、確認し合った。それが職員の共通理解と知識技術の向上につながったことは、大きな成果である。幼保それぞれに良さもまた足りないものもある。それらを認めた上で、良さを生かし合い足りないものを補い合うことで、いままでにない、子どもにとって最も良い保育システムが構築できるのではないかと考える。

幼保を超えて、乳幼児教育に携わる者として、幼稚園と保育園がそれぞれ蓄積してきた成果を確認し、変わらなければならないもの、逆に変わってはいけないうものをしっかりと見据える必要があるだろう。そして子どもたちのために今何が必要なのかを考え、実践し、そして発信していくことが重要であると考えている。今日の前にいる子どもたちはもちろん、これからの子どもたちに明るい未来を手渡すことが、私たち保育者の、そしてすべての大人の責任であることを忘れてはならない。

●Profile

塩谷 香 (しおや かおり)

2006.4月より和泉短期大学専任講師

2006.3月まで、品川区二葉すこやか園の開設から保育園責任者として運営にあたる。長時間化する低年齢児保育のあり方、家庭支援の具体的方法など現場で役立つ研究を目指したいと考えている。

「おらほの子どもはおらほで育てる」

井上 孝之

「私たちが何を言ってもだめなんです。大学の先生が議員さんたちに何か言ってください。」

これはある保育所の所長先生の言葉である。この町は市町村合併で、9町が1市となった。いつも中心だった町が端の町になり、幼保一体への独自の考え方も、ごく一般的なものへと変更を余儀なくされ、後戻りした感がある。積み上げてきた努力が振り出しに戻っている。

少子高齢化が急速に進み、昨年は人口減少社会についての報道が目立った。子どもを産み育てることの討論や近未来ドラマには興味を惹かれたが、都市部以外の郡部や中山間地では、以前から少子化も高齢化も始まっている。その意味では先進地域である。なかには時の首長が将来を見据え、骨のある政策を行ってきたところもある。

岩手県宮守村(現遠野市)は、小さな3つの集落から成る。それぞれの集落に小学校があり、近接して保育所と幼稚園が同一敷地に整備されている。保育所と幼稚園

は渡り廊下で結ばれており、村の幼児教育センターが一体的に運営をしてきた。この体制は昭和50年代にスタートし、既に20数年を経過している。

昭和35年以降、村では保育所、児童館、へき地保育所と全6施設を整備した。その後、新たに幼稚園の設置が求められたものの、将来的な児童数の増加は見込めないことから、いずれは子どもの奪い合いが予想された。そこで、苦肉の策として、幼稚園を保育所と同一敷地に設置した。しかしながら、県や所轄省庁にその配慮は全く理解されず、一時は本省に呼び出され、強い指導を受けた。しかし、当時の首長は屈することなく、村の子どもの最善の利益を求めて、一体的な運営を続けた。保育料も安く抑えていたため、財政面での努力も大きかった。

宮城県東和町(現登米市)では、3集落にそれぞれ設置していた公立の幼稚園や保育所を統廃合し、公立の幼保園1つ、民間の保育所2つの3施設とした。当時の教育長の「おらほの子どもは、おらほで育てる」という強い要望から、幼稚園・保育所、公立・民間を問わず、町内の幼稚園教諭と保育士が共同で町の保育計画を作成し、保育にあたってきた。さらに広域の教育事務所に依頼し、民間の保育所でも指導主事訪問を実施してきた。

しかしながら、これらの自治体も合併により施設の取り扱いが変化してきている。幼保の一体的な運営について、独自の細やかな配慮を行ってきた市町村は合併により大きく揺れている。

宮守村立園は遠野市に吸収合併、市立園となったが、市立園は宮守地区の3施設のみであり、他の園はすべて民間である。また、東和町は他の自治体と対等合併、これまで町教委が保育所も所掌してきたが、他の町のスタンダードと相容れることができるだろうか。これは指導主事訪問についても同様である。さらに、都市部においては、待機児対策で新たに保育所が設置される一方で、歴史のある公立幼稚園が消えていく。仙台市では、効率が悪い、民業を圧迫するとして、日本で二番目に歴史のある市立幼稚園も廃止の方向にあるという。

こうした状況を見ると、先人たちがこれまで大切に守り伝えてきた保育による「人づくり」「地域づくり」への思いが、崩れていくような気がしてならない。

子どもを取り巻く環境の変化と日本の保育の潮流を感じながら、現場の保育者と実践研究を進めると同時に、「議員さんたち」への言葉も探している。

●Profile

井上 孝之 (いのうえ たかゆき)

岩手県立大学社会福祉学部専任講師

宮城県内の国公立養護学校、国公立幼稚園を経て現職。大学では臨床福祉教育部に所属。「育ち合う子ども」の視点から環境構成や保育者のあり方について研究を進めている。最近では就学前教育・保育のあり方について、教育と福祉の視点から様々な現場とのコラボレーションを始めた。