

我が国における保育の現状と課題

— 保育施設調査から見てきたもの —

浅見 均

〈要旨〉

政府は2013年に、文科省所轄の「幼稚園」と厚労省所轄の「保育所」及び両省のかわる「認定こども園」などを一本化して、仮称「こども家庭省」が所轄する「こども園」とすることを計画している。制度を変えることによって保育を変えようとしているのである。しかしその内実は、未だ混沌としており実に不透明である。そのような状況下2009年度及び2010年度の2力年に亘り、「認定こども園」を含む様々な保育施設を北海道、長野、東京、大阪、沖縄で視察、調査した。本稿はそれらの調査から見てきた保育の現状と課題について考えていく。

キーワード：認定こども園・認可外保育所・幼保一元化・幼稚園・保育所

はじめに

政府は2013年度にこども家庭省（仮称）を創設し、現在の幼稚園、保育所、認定こども園などを幼保一体化施設としての「こども園」にするという方針を立てている。しかしその内実は、0歳から2歳までの保育所はそのまま存続することも可能で、幼稚園においてもいわゆるブランド幼稚園と呼ばれるこれから先も幼稚園のままで十分存続が可能と思われる幼稚園については存続が可能であるという。つまり、少子化により園児が減少し存続が危ぶまれる幼稚園は保育園的な性格を併せ持つ「こども園」となり存続することにより、幼稚園にも、待機児童解消を目指す政府にとっても都合が良いというのである。また保育所にとっては名称が変わるだけでそれほどメリットがないようにも見える。さらに、質の低下が取りざたされる中、保育園は幼稚園並みの幼児教育部分の質の向上を求められることになるのである（保育所のすべてが幼稚園より保育の質が低いのかということに関しては多いに疑問が残るところではあるし、幼稚園はそれほど保育の質が高いのかということとこれまた大いなる疑問が残る）。いずれにしても我が国は保育政策の大きな流れとして日本全体を総保育園化していると言えよう。さらに問題は、保育の質の向上を唱える中で経済効率に言及する学識経験者も出てきて、それが社会に受け入れつつあることは非常に危惧するところである。すなわち、現在は学校法人、社会福祉法人などが主流となって幼

幼稚園や保育所を運営しているがそこに株式会社などの参入を認め、保育に競争の原理を導入し安価で質の良い保育をしていこうというのである。耳障りはよいが必ずどこかに皺寄せはくる。すぐ分かるのは安価な教材、環境、人件費の削減である。よく例に出されるのは0、1歳などの3人に一人の保育士がつく場合のコストである。保育士の年齢にもよるが単純計算をしても3人分の保育料マイナス給料である。例えば50歳の保育士が担当すれば大きな赤字が発生するのは誰でも考えられることである。しかしそこに競争の原理を入れたらどのような事態になるかは考えるまでもないことである。つまり質の良い保育を保証するためには経済の論理を導入してはいけないのである。

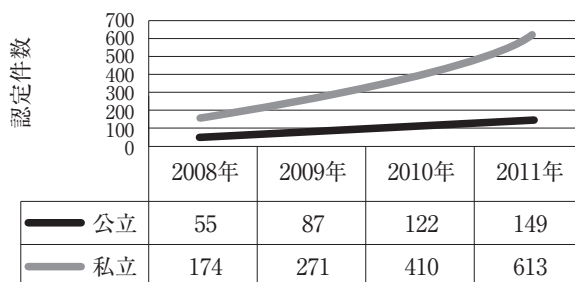
このように様々な問題が山積している現在である。また、保育の現場では認定こども園などへの取り組みが始まり、違った次元での様々な問題に直面している。

本稿では、2009年から2011年にかけて調査に赴いた北海道の札幌を中心とした認定こども園の取り組みと現状、そして東京都の「認定こども園みずのとう」の取り組みと現状、沖縄県那覇市の保育所及び認可外保育園の現状、長野県の「こどもの森幼稚園」の現状調査、大阪の「愛珠幼稚園」などから保育の現状とこれからの保育の課題について考察していく。

1. 新しい保育の枠組み

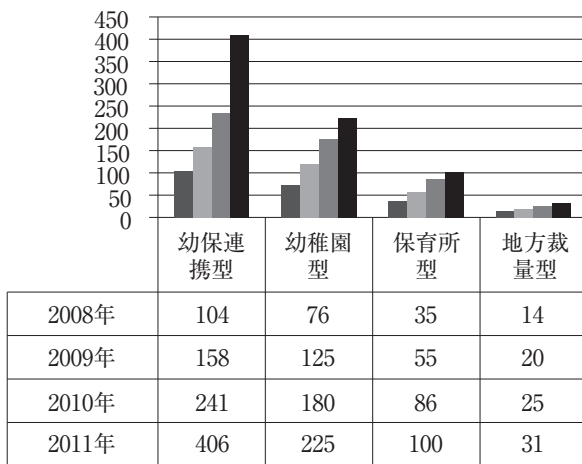
(1) 保育施設数の状況

我が国が新しい保育の枠組みをつくり、幼稚園と保育所を一体化し、地域の子育て支援センター的機能も併せ持つ「こども園」を、2013年を目途に構想している事は「はじめに」で述べた。そして現在は、その過渡期的段階といえる時期であり、幼稚園、保育所、認定こども園、認可外保育施設が混在している。現行



認定こども園認定件数 グラフ1

の認定こども園については2006年10月にスタートし、当初数年で3000の認定こども園をつくる構想を立てていたが、2011年4月の時点で47都道府県全体で762園に留まっている。ここ数年の伸びをグラフで表してみるとグラフ1のようになる。認定を希望する設置者の申請によるものであるため、強制力はなくこのような現状になっている。因に2011年度の文科省学校基本調査によれば幼稚園数は12502園（公私立合計）、2009年度厚労省の集計による保育所数は22925園（公私立合計）である。全国で35000以上の幼稚園、保育所が存在し、その中で762園が認定こども園という事なのである。後に詳述するが、認定こども園はいくつかの型に分かれている。即ち「幼保連携型」、「幼稚園型」、「保育所型」、「地



型別認定こども園数 グラフ2

方裁量型」である。さらに、型の中でいくつかの型を有している。2008年から2011年の型別認定こども園の数の推移を見るとグラフ2¹⁾のようになる。国で推奨している幼保連携型が最も多く現在406園、幼稚園型が225、保育所型が100、地方裁量型が31である。ここからは幼稚園や保育所を母体とした幼稚園型、保育所型併せて325園という事になる。それぞれが進んで認定こども園になっていこうという魅力に欠ける現状があるようである。また、認可

外保育施設に対して認定していく地方裁量型認定こども園に至っては31園である。これらの事はなぜそのような事になるのか、実地調査による現状認識を踏まえて考察していく。先ず「認定こども園」とはいったいどのようなものかその定義から見ていく。

(2)「認定こども園」というシステム

「認定こども園」とは、現行の幼稚園（文部科学省管轄）と保育所（厚生労働省管轄）という施設の管轄の枠組みを超えたシステムで、2006年10月にスタートしたものである。定義としては「(1) 就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能（保護者が働いている、いないにかかわらず受け入れて、教育・保育を一体的に行う機能）(2) 地域における子育て支援を行う機能(すべての子育て家庭を対象に、子育て不安に対応した相談活動や、親子の集いの場の提供などを行う機能)を備える施設で、都道府県知事が「認定こども園」として認定した施設²⁾」という事がいえる。行政が一方的に押し付けるものではなく、設置者の申請により認可されるという性質を持っているものである。「認定こども園」は実際は様々なかたちで存在する。即ち、幼稚園と保育所が連携して一体的運営をしていくタイプの「幼保連携型認定こども園」これは、幼稚園と保育所が文字通り連携して幼児教育などをしていく共通利用時間を設定して運営していくものと、0歳から2歳児までの長時間利用児を保育所で預かり、3歳児以上は短時間利用児と長時間利用児が混在し幼稚園で預かる「一貫型」とがある。次に、幼稚園が保育所機能を併せ持つ「幼稚園型認定こども園」がある。これは「単独型」といわれる3歳以上児で保育に欠ける子ども（長時間）も預かるものと、「連携型」といわれる幼稚園と認可外保育施設を持ち、連携しながら預かるもの、そして、「年齢区分型」と呼ばれる0歳から2歳までの長時間利用児を認可外保育施設で預かり、3歳児以降は長時間利用児と短時間利用児を幼稚園で預かるものがある。また、保育所が幼稚園機能を併せ持つ「保育所型認定こども園」これは、保育所に短時間

利用児も預かるという施設である。そして、認可外保育施設であって、認定基準を満たす事によって短時間利用児と長時間利用児を預かる事が可能になる「地方裁量型認定こども園」がある。非常に分かりにくい状況であるが、端的に言えば、幼保一体化施設を目的に移行措置的な試みであると考える事が妥当であり、現行の幼児施設で長時間利用児と短時間利用児を預かり、3歳児以上は4時間程度の幼児教育を行う、正に幼稚園機能と保育所機能そして子育て支援機能も併せ持つ施設が認定こども園といえよう。

(3) 認定こども園の現状と課題

認定こども園についてどのようなものなのかを考えてきたが、ここでそれぞれの認定こども園の実態はどのようになっているのか、北海道及び東京における実態調査をもとに考えていきたい。

1) 幼保連携型認定こども園

幼保連携型認定こども園とは、「北海道認定こども園の認定の基準に関する条例」（以下認定基準条例という）によれば、「幼稚園及び保育所のそれぞれの用に供される建物及びその附属設備が一体的に設置されている認定こども園」であって、次のいずれかに該当する物である。即ち「ア 当該認定こども園を構成する保育所において、満3歳以上の子どもに対し学校教育法(昭和22年法律第26号)第78条各号に掲げる目標が達成されるよう保育を行い、かつ、当該保育を実施するに当たり当該認定こども園を構成する幼稚園との緊密な連携協力体制が確保されているもの」または「イ 当該認定こども園を構成する保育所に入所していた子どもを引き続き当該認定こども園を構成する幼稚園に入園させて一貫した教育及び保育を行うもの」であると定義している。

本研究に際しては、札幌市立「認定こども園にじいろ」（幼保連携型）を調査した。「にじいろ」は型でいうと「ア」に属するもので、幼稚園児と保育園児が同じ施設内に存在するというものであった。

ここで園長へのインタビューなどを通して様々なことが分かった。

当該園は札幌市の肝煎りで設立された園で、2009年4月より新設された札幌市のモデル園であった。環境は非常に整えられていて、乳幼児用トイレに至るまで配慮がなされ、保育室も清潔が保たれ、保育施設としては申し分のないものであった。また、3歳から5歳児に対しては、「幼・保の共通利用時間」（コアタイム）が設けられており幼児教育を意識した保育が計画される。保育所児はその前後の時間は保育となり、朝は7時より夕方の19



「認定子ども園にじいろ」全景



にじいろ内部「トイレ」



にじいろ「ホール」

時まで（18：00～19：00延長保育）となり、幼稚園児は9時から13時30分までが保育時間でそれ以降16時までは預かり保育が希望者に行われる。

その他に、認定こども園は子育て支援も行っており、地域の子育てセンター的な役割を持っている。全ての子育て家庭を対象として「子育てサロン」、「子育て相談」、「子育て講座」なども行っている。

幼保連携型の認定こども園は保育所部分と幼稚園部分が連携しながら保育を進めていくところに特徴があるが、補助金も厚労省と文科省と両方から出されるところにも特徴がある。

このようなシステムが考えられた発端となった幼稚園と保育所の施設をそれぞれに設置するということのコストに比べて1施設にすることによるコスト面における優位性は指摘できるのではないかと推察される。

幼保連携型の課題

この幼保連携型という保育のシステムに無理があるということを園長のインタビューから知ることができた。即ち幼保連携型は、文字通り幼稚園と保育所が連携して存在する。つまり一つの施設に幼稚園部分と保育所部分が存在するのである。そこで、労働条件の問題が出てくる。幼稚園教諭は幼稚園部分を担当し、保育はおおよそ9時から2時までであるの



にじいろ 食事風景

に対し保育所担当の保育士は、ローテーションはあるものの長時間子どもと生活するのである。また、我々が訪れた8月は幼稚園が夏休みで、保育所は保育をしているのである。つまり、保育時間などを含めた生活文化の違う2つの施設が1施設に同居するという難しさが浮き彫りになった。

また、3歳から5歳児に対しても、保育の内容の共通部分（コアタイム）があるが、その他の時間は従来の幼稚園や保育所のあり方である。早くに保護者が迎えにくる子どもと遅くまで迎えにこない子どもが同一施設内に存在することの影響が子どもの心に出なければよいと祈るばかりである。さらに、幼稚園と保育所の日課の違いにより、保育園児の午睡中に幼稚園児が気兼ねして生活する姿などもよくあるという。幼児期のふさわしい生活としては課題を残すものであるといえよう。

これらのことを考えると、幼保連携型施設としての「認定こども園」は様々な問題を抱

えているということがいえる。その意味では、今後幼稚園と保育園が一つになる保育のあり方が進むのであれば、幼稚園児も保育園児もなく一体化施設を考えていくことが望まれる。

2) 幼稚園型「認定こども園」

幼稚園型「認定こども園」は、「単独型」と呼ばれる3歳から5歳の幼稚園の利用の短時間利用児と保育所利用の長時間利用児が一緒に幼児教育を受けるものである。幼稚園の共通利用時間は4時間程度あり、幼稚園の中に長時間利用児が存在するもので、3歳児以上を預かるものと、「連携型」と呼ばれる幼稚園部分と認可外保育施設部分が緊密な連携協力体制をとり、共通利用時間を4時間程度有するものと、「年齢区分型」（一貫型）と呼ばれる0歳から2歳児までは認可外保育施設で預かり、3歳以上は全て幼稚園児として在籍し、短時間利用児は預かり保育があり、長時間利用児は7時30分から18時30分まで預かり、時間外保育料を支払うということになる。

・年齢区分型「認定こども園」

ここでは、東京都にある「認定こども園みずのとう」の調査から考察をしていく。当該園は、中野区の区立みずのとう幼稚園を民営化し、学校法人八幡学園が2010年4月に設立したものである。幼稚園型の特色としては、基本が従来の幼稚園であり、そこに保育園的な要素を付加したものである。従って、保育園は認可外保育施設であることが特徴といえよう。補助金は文部科学省からの補助金のみになる。認可外保育施設（当該園は1歳児、2歳児）には補助金は手当てされないという特徴を持っている。

認可外保育施設とはいったいどのような状況になっているのか、当該園の様子を見ると、ここは1歳児、2歳児のみの対象となるが、定員は1歳児6人で保育士が一人つき、2歳児は12人の定員で2人の保育士がつく。環境はきわめて良く、トイレ、洗面はもちろん、積み木などの遊具も吟味され、床にはカーペット部分も設定された清潔感あるものであった。おやつや昼食は厨房でつくられる手作りであった。子どもたちが安心して暮らしている様子が伝わってきた。

幼稚園型、年齢区分型の認定こども園の課題

一つに、認可外保育施設部分に対しては国による財政措置はない。従って、利用者は一律の保育料金8万円となる。しかし、中野区の住民に対しては区から月額2万円の補助金が出る。この部分は認可保育所に比べ保護者の所得によっては高いということにもなる。幼稚園が母体であるので、3歳以上児に対して幼稚園の補助制度を活用する事になる。幼稚園就園奨励費は区民税所得割課税額により年額6万2200円から22万円の範囲で支給される。3歳以上児に関しては全て幼稚園児となり、長時間利用児も幼稚園児である。

認定こども園は基本的に0歳から5歳児までが同じ施設で生活するものであり、幼稚園部分と認可外保育施設部分との連携がとりにくい。それは、主に保育所部分の日課と幼稚園部分の日課にズレが生じる事に起因する。例えば幼稚園児が遊んでいる時間と保育所児が遊んでいる時間が異なるなどである。こども園内の乳児担当保育者と幼児担当保育者の

連携が必要となる。一般的に認定こども園では3歳以上児の幼児教育部分に力点が置かれるが、実は乳児と幼児の連携も重要で、その連携をとる事が一貫した乳幼児の育ちを支える上で重要な事なのである。保育所においても乳児クラスと幼児クラスとの関係が必ずしも連携がとれていないことと同様であろう。当該園では2つの保育施設がある事の意識からそのような問題点を見いだしたのである。また園行事に関して「子ども中心に考えたときに園行事のあり



1、2歳児と5歳児のかかわり

方はどうあればよいのかという問題が生じる。従前の幼稚園のみの考えで行けば保育参加などは平日である。しかし両親が職を持っている子どもの親はそこに参加することは難しい。……どのように折り合いをつけていくかが今後の課題」³⁾ であると指摘している。当該園は幼稚園型「認定こども園」になったことでどのような課題があるか研究的に取り組んでいる。

3) 保育園型認定こども園

保育園型認定こども園とは認定基準条例によれば「保育に欠ける幼児に対する保育を行うほか、保育に欠ける幼児以外の満3歳以上の子どもを保育し、かつ、満3歳以上の子どもに対し学校教育法第78条各号に掲げる目標が達成されるよう保育を行う保育所である認定こども園」をいうのである。つまり、保育所に保育に欠けない満3歳児以上の子どもも預かるという幼稚園機能の付加によって成り立つものである。



認定こども園ふるびら幼児センター



ふるびら幼児センター「保育室」

北海道では古平町にある町立「認定こども園ふるびら幼児センターみらい」を調査した。調査によれば、当該園は元々保育所だったが、町の人口が減少する中幼稚園と保育所の維持は町にとって負担であったという。また、保育所に入れたいあまり保育にかける状況をつくって入園させる保護者もいたということで、その意味では当該園は地域の実情に合った形での認定こども園化であったといえよう。当該園は平成20年に認定を受けている。

規模は80名の定員で内訳は、保育に欠ける子ども（保育所部分）で3歳未満の子どもは14名、3歳以上児は36名、保育に欠けない子ども（幼稚園部分）は30人となっている。また、職員は園長1人と幼稚園教諭免許と保育士資格の併有するもの常勤3人、非常勤2人、保育士のための資格1人ということであった。これは「就学前の子どもに関する教育、保育の総合的な提供の推進に関する法律」第3条における「職員の資格の基準」によれば、「原則として、両資格を併有すること」としながら、保育所型では「学級担任の1/3が幼稚園の教員免許状取得者であれば保育士が担当できる」としており条件をクリアしている。当該園を訪れて感じたことは、夏期であったので保育に欠けない子どもは夏休みであったが、保育に欠ける子どもたちが非常にゆったりと落ち着いた環境の中で生活しているということであった。職員へのインタビューでは、保育所が認定こども園になったので特に混乱はなく、スムーズに進んでいるということである。保育園型の特徴として、保育に欠けない子どもと一緒に生活するが、保育所は基本的に保育時間が保護者の都合などにより以前から弾力的に運営されていることを考えても混乱はないのである。

保育園型の課題

保育所の職員が認定こども園の職員に引き続きなっていく場合に、今までの保育所保育の保育内容から、いかに幼児教育的な保育内容を充実させていくかであろう。また、弾力的な扱いとして学級担任の1/3が幼稚園免許を持っていれば保育士が担当できるということで、逆に言えば2/3の職員が保育士のみでもよいということであり、実習を含めた幼児教育部分の内容理解が希薄になるということが考えられ、質の向上ということを考えると若干不安が存する。将来的に職員を採用する時に幼稚園教諭の経験者を採用するなどにより幼稚園の保育を自然な形で取り入れる事も重要となってくるであろう。

4) 地方裁量型認定こども園

地方裁量型認定こども園は全国的にまだその数は少なく厚労省の調べによれば2011年4月現在762の認定こども園中31園である。北海道においても「認定こども園かすたねっ」を含め4園（2011年4月現在）だけである。その定義は「認定の基準を示す条例」によれば「保育に欠ける幼児に対する保育を行うほか、保育に欠ける幼児以外の満3歳以上の子どもを保育し、かつ、満3歳以上の子どもに対し学校教育法第78条各号に掲げる目標が達成されるよう保育を行う認可外保育施設」とであると定義されている。ほかの認定こども園に比して異なるところは、補助金の手当がない、認可外保育施設であるという点であろう。認可外保育施設とは「児童福祉法に規定されておらず、児童福祉法による基準により認可されていない保育施設」をいい、近年監督強化がはかられ運営等の状況に関して都道府県に毎年報告を行う義務を課しているのであるが、当該園も認可外保育施設であり、い



認定こども園かすたねっ



かすたねっと「英語あそび」

わば認定こども園として認定されたことで、信頼性の高い認可外施設として存在することになったのである。また、当該園は地下鉄の駅近くに位置し、ビルの3階のワンフロアーが施設になっている。「駅型保育施設」ともいえるものであり、利用者の利便性をはかったものである。また、設置主体は「有限会社」である。

園長の話から、認定を取得するまでの基準を満たす苦労話を伺った。また保育内容

に特色を持たせているという。即ち乳児期からのネイティブスピーカーによる英語遊びや、サッカークラブ、などなど10いくつかの活動を取り入れているという。視察当日は運動会が近いということで、保育室の中で年長が集まり整列の練習をしていた。その他の子どもたちは順次クラスごとに英語遊びが行われていた。

ビルの1フロアーに0歳から6歳までの子どもが生活をしているということで60名程度の子どもたちが快適に暮らせるように限られた空間を工夫して保育がなされていた。例えば、部屋は当然1フロアーなので壁はできない。天井にカーテンレールが張り巡らされ、活動ごとにカーテンで区切りを付けて合理的に行われていた。

地方裁量型認定こども園の課題

地方裁量型の認定こども園を視察して感じたことは、認定こども園という括りの中で様々な保育環境が存在するということである。前掲の「にじいろ」のようにモデル園として広く、充実した保育環境もあるが、当該園のように有限会社として、認可外保育施設で認定される「子ども園」もある。どちらがよいかは一概に言い切ることは難しいが認定基準の幅広さに驚かされる。認定という基準がある訳であるので、ハードルは高くして保育の環境を含めた質を高め、子どもの最前の利益を保証すべきであろう。地方裁量型認定こども園は待機児童解消の策として、あえて認可外保育施設を認定しているのであろうが、地方が責任を持ってその地域に住む子どもたちを育てるということであれば、しっかりとした財政措置を施し、より保育の質の向上をはかるべきであろう。地方裁量型認定こども園に対して国の財政措置はないという現実がある。当該園もいわゆる園庭は持たず、ビルの屋上がそれにあたるし、カーテンでの仕切りという、部屋が確保できない状況などは解消したいものである。

しかし、保育にあたる保育者が一所懸命に子どもと向き合い生活している姿が伺えたことは素晴らしいことである。

(4) 認定こども園調査から見てきたもの

「認定こども園」という新しい保育のシステムを、型別に調査を含めて現状と課題につ

いて考察してきた。ここでは、認定こども園全てを通しての考察をしておく。

1) 認定こども園」の利点について

a) 3歳以上の幼児が幼児教育を受ける（幼保一元化・一体化への布石）

「認定こども園」は、型によって違いはあるが、厚労省と文科省が併せて対応できるという点において画期的というべきであろう。昭和の時代からの長きにわたり幼保一元化が叫ばれ、管轄を1つにしようという考えがあったが実現には至らなかった。現在も一元化はなされてはいないが、同じ施設内で3歳児以上児が一緒になって、幼児教育部分の4時間程度を過ごす。長時間利用児と短時間利用児が等しく幼児教育を受けるという点で前進したといえる。換言すれば、保育にかける幼児と保育に欠けない幼児が同じ幼児教育を受けるという事で、教育の機会均等の観点から見ても妥当な状況ができつつあるといえる。そして幼保一元化は制度としては現在は認められてはいないが『最近地方自治体のなかには、幼稚園と保育所の所管を統合して、「子ども未来局」、「幼保推進課」や「幼児対策室」などの名称で一体化したり、建物を合築⁴⁾したりする事が地方分権化や規制緩和により推進され、幼保一体化が進みつつある。

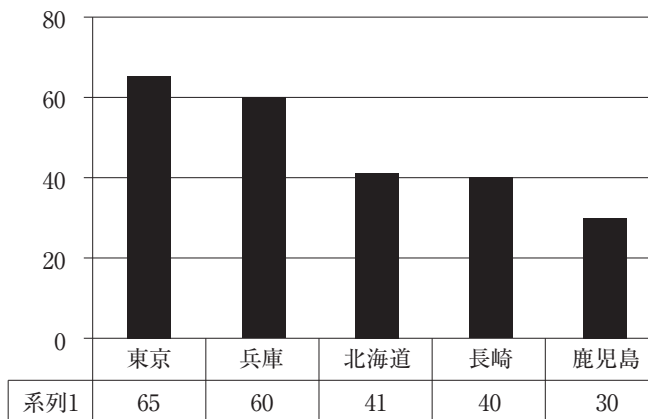
b) 地域の子育て支援センター的役割

現行でも幼稚園や保育所は地域の子育て家庭に対して子育て支援センター的な役割を担ってきているが、それが認定こども園ではさらに必須条件となり強化されるという事があげられる。ただ、子育て支援のあり方についてはまだまだこれからの課題となりそうである。先ず、幼稚園と保育所の連携や機能の併有による内容の充実が先決となろう。

c) 都市部における待機児童

の解消に貢献

認定こども園の大きな目的の一つに共働き世帯の子どもを預かりきれないという保育所の現状があり、その解消策として、認定こども園が大きな役割を果たすという事である。つまり、少子化により幼稚園児が減少している幼稚園などが認定こども園になる事により保育に欠ける子ども或は長時間利用児を預かる事が



2011年「認定こども園」数 グラフ3

できる事によっていわゆる待機児童を解消しようという事である。実際、認定こども園の数を都道府県別に見てみると、762園中多い順でベスト5はグラフ3⁵⁾の通りである。幼稚園や保育所数からしたらきわめて少ないが、東京、兵庫、北海道、長崎、鹿児島などで大都市を抱えているところが増えているという事がいえよう。

2) 「認定こども園」の課題について

a) 保育者の労働条件

札幌の幼保連携型「認定こども園」で明らかになったが、保育者の労働条件が異なるという事である。保育所部分で働く人は保育士として、幼稚園部分で働く人は幼稚園教諭として働くので給与体系から、労働の条件つまり保育時間などの違いによる問題が明らかになった。また、幼稚園は夏期休業があるが、保育所はないなどの違いもある。園によっては様々な工夫があるようであるが多くの場合は上記のような違いがある。

b) 生活スタイルの違う幼児の混在

「認定こども園」に籍を置く幼児は長時間利用児と短時間利用児が同一施設内に混在し、恒常的に早く帰る子と、遅く帰る子が同じ空間に存在する。幼稚園と保育所が別々であれば、皆がおよそ同じ状況の幼児であったが、あえて違いが顕在化する状況となる。様々な生活スタイルの子どもがいる事を小さい時から知る事も重要であると考える人もいるかもしれないが、長時間利用児にとっては寂しい気持ちをわざわざ知る事となり、あまりふさわしい状況とはいえない。

c) 「認定こども園」の「型」の内容が複雑すぎる

「認定こども園」という名称で括られてはいるものの、その内実は非常に分かりにくいといえる。即ち「幼保連携型」「幼稚園型」「保育所型」「地方裁量型」そしてその中にさらに例えば「年齢区分型」（幼稚園型）などに分かれ、それによって国からの財政措置が文科省であったり、厚労省であったり、双方であったり、財政措置がなされなかったりと実に様々になっている。将来的には「こども園」として管轄省庁を一本化する中で単純になっていくと思われるが現在は非常に分かりにくい仕組みになっている。

d) 甘い認定基準

「認定こども園」と行っても地方裁量型「認定こども園」に対しては認可外保育施設が行うもので、基準があるにしても地方裁量の名の下にかなり緩和されていると考えられる。即ち、北海道での調査でも幼保連携型のモデル園と比較すると1フロアーをカーテンで仕切りをつくり乳幼児が生活している場面を見、それでも認定基準をクリアしているのであり、日本の乳幼児の生活の環境基準は非常に低いところにあるといわざるを得ない。甘い基準で認定をしていくのであればよくいわれる質の高い保育の確保は非常に難しいといえるだろう。もちろん保育の質は環境のみではかる事はできないにしてもの話である。また、幼稚園型「認定こども園」にしても年齢区分型においては、保育所部分は認可外保育施設となり、当然認可保育所よりも条件は緩和される。保育所型では、免許資格の併有者は多いにしても幼稚園経験者の割合が少ないまでの共通利用時間での幼児教育が行われるなどの問題がある。「認定こども園」への幼稚園、保育所、認可外保育施設の参入をしやすいするための緩和措置であろうが保育の質を高める事を謳いながら非常に憂慮される部分である。

e) 子育て支援センターの財政的不備

「認定こども園」の役割の中にその地域の「子育て支援センター」としての役割があるのだが、市町村からの委託を受けている場合においてのみ財政的措置がとられるが、それ以外は、財政的措置はない。つまり、非常に実現が難しい状況である。

2. 伝統的な保育の現状

保育の新しい枠組みをつくる事はある意味非常に重要な事ではある。しかし、最も重要な事は枠組みではなく、そこで暮らす子どもたちが主体的に、生き生きと充実して暮らせる環境であろう。問題にされるべきは保育の質である。

現在の乳幼児を取り巻く施設の事を考えると、本当に子どもたちに軸足をおいて考えているのか疑問に思える。「親が安心して働ける環境の整備」、「待機児童ゼロ作戦」などの言葉は選挙の有権者としての保護者の方を向いている言葉である。もっと、子どものまなざしを大切に、子どもへのあたたかいまなざしを持たねばならないだろう。

ここでは、伝統的な保育つまり、幼稚園、保育所、認可外保育所などの特色ある施設の現状について調査をもとに考え、これからの保育の方向について考えていく。

(1) 認可保育所（沖縄県那覇市の現状から）

ここでは、認可保育所がどのような保育を展開しているかについて、沖縄県那覇市の私立保育所の例から考えていく。

沖縄県は全国で最も離婚率が高く、子どもを持つ女性労働者も多い。しかし「認定こども園」は1つも設置されていない。保育所は沖縄県全体で公私立併せて372園で、認可外保育施設は470を越える数になっており、それぞれが地域に密着しながら子どもの育ちを支えている。（幼稚園は278園H22）



みどり保育園長との懇談

1) 「みどり保育園」（首里石嶺）

調査で訪れたのは「みどり保育園」である。当該施設は地域に根ざす保育所を目指し、子育て支援センター「なんくる家」（なんとかなるさ）を併設する。調査に訪れた日、子どもたちは外に出て大きなガジュマルの木にたくさんの子どもたちが元気に登って遊んでいたのが印象的だった。我々は園長に子育て支援センターの一室で沖縄の幼児の生活の様子や、園長の熱い保育理念などを聞いた。その部屋の壁には生まれた子どもの名前が書かれた紙が地域の人たちの感謝の気持ちとして贈られ、たくさん貼られていたのが印象的だった。ここで学んだ事は地域密着型の地域の人々のための保育園であるという事だ。その地域に生まれ育った人がその地域の子どもたちのために、子育てのために尽くすという姿を見る事ができた。

2) 「あおぞら保育園」(南城)

当該施設は、那覇市内でも最大級の規模を誇り、自然豊かな保育園であった。施設設備は工夫がなされ、明るく開放的で、園庭にもテラス的な設備がなされていた。斉藤公子の保育の影響を受ける園で、健康教育や教材などにその片鱗が伺えた。子育て支援も盛んで、視察当日も多くの母子がオープンテラスに集っていた。



あおぞら保育園 体育的な遊び



テラスで昼食

た。沖縄では5

歳児は幼稚園に行くのが一般的であるが当該園の園児は多くこの園を選ぶという。多くの地域住民に受け入れられている園であった。園長は、沖縄の戦時中を含めた過去の歴史について多くの思いをもち、また子どもに最高のものを用意しようという保育の理想に燃えた人であった。

(2) 認可外保育施設

認可外保育施設という認可が取得できない施設というイメージが大きいが決してそうではなく、あえて認可を取らない、或は認可にこだわらず、地域の子どもたちを地域の大人が支えていこうという考えで運営している前向きな保育施設であることもあるのだと再認識した。ここでは、沖縄県那覇市における認可外保育施設を例に考察していく。

1) 「童夢幼児園・保育園」

調査で訪れたのは、「童夢幼児園・保育園」である。ここは認可外保育施設であったが、非常に人気があり、規模の大きい園であった。園長は子どもたちをなるべく自然の中で保育がしたいと考え、バスでよく子どもたちを海に連れて行くという。また、健康にも力を入れ温水プールや体育的な活動を取り入れて子どもの育ちを支えていた。設備も整い、子どもたちも集まるのになぜ認可を取らないのかと聞いたところ、あえて認可を取らずに、自分の保育理念を自由に展開したいのだと語っていた。



童夢幼児園・保育園

2) 「翁長幼児園」(おながようじえん)(自治会立)

沖縄には自治会が運営する幼児園があり、那覇市では5園ほどある。調査したのは豊見城市の「翁長幼児園」であった。当該園は戦前より続いている数少ない自治会立の幼児園であった。当然その自治会の子どもを中心に保育をする訳であるが、施設は自治会の公民館を利用し



翁長幼児園全景



園庭にて懇談

ている。従って、年に数回は自治会の使用があり、その時は子どもたちは近くの施設に一時移動するという。園庭においてあるテーブルや遊具などは休みの日に父親がつくってくれたものという。数人の保育士が働いているが、20数名の在園児から月額約8000円を上限とする保育料で給料などは賄われるという。市からの補助は園に対して年間数万円と聞いた。環境的には恵まれているとはいえないが子どもの傍らに寄り添う大人たちの暖かいまなざしや、子育てへの意気込み

が伝わってくる園であった。

沖縄の幼児施設から学んだ事は、沖縄の子どもを取り巻く環境が恵まれないにもかかわらず、志のある大人たちが立ち上がり、保育理念をしっかりと持ち、子どもたちの育ちを今ある環境の中で最大限支えていくという姿であった。この気概こそが今の保育には必要なのではないだろうか。

(3) 幼稚園（長野県 私立「子どもの森幼稚園」）

近年、子どもが森など自然環境の中で生活する事を核として保育を展開する事が注目されている。そんな中、長野県の標高1000メートルにもなる飯綱高原で森の中で自然とかわるユニークな保育を展開している「子どもの森幼稚園」を訪ねた。

当該園は長野駅から車で30分ほど山を登ったところに設置されている学校法人の幼稚園である。園はご夫婦で運営され、園舎はご主人が手作りで立てられたという木造2階建てのものであった。「自然の恵み」と「手作り保育」をモットーにしている園で、そのことを通して「いのちを慈しみ、いのちを育む」⁽⁶⁾ 理念のもと毎日60名ほどの園児を保育している。5歳になると週1回は森の中に出かけていくという。子どもたちはリュックを背負って散歩に出かけるがその中にはお弁当と着替え、レインコートなどが入っている。晴雨にかかわらず散歩に出かける。途中で蛇を発見すると男性保育者が捕まえ、子どもたちの首に巻いて遊ぶ事もあるという。足の速い子は先に行くが、ここでは全てのペースが尊重される。最後尾には園長先生が子どもたちと野イチゴを見つけて食べたり、カタツムリを見つけたりしながらゆっくりと進んでいく。大自然を保育室として様々な事を子ども自らかかわって五感を通して学び取っていくのである。だから子どもたちは非常にたくましく育っている。



森の中での活動（年長児）

当該園の保育を視察する中で、その園で保育の核となるリーダー（園長）の保育への理想、思想により保育は様々な形でユニークに展開され、その用意された環境によって子ど

もは豊かに成長していくのだという事を実感した。

3. 総括 保育の現状と課題

新しい保育の枠組みをつくろうという「認定こども園」、保育に欠ける子も、欠けない子も等しく同じ施設で暮らす。等しく教育を受ける権利が保障される。管轄する省庁も一元化するという国の保育の理想のもと進められている保育改革である。それは、ある意味非常に意味がある、大きな前進であるということがいえよう。しかしその現実を見ていく中で様々な課題が見えてきたのもまた事実である。2つの異なる歴史と文化を持った組織の幼稚園と保育所を一つにしておうということに無理があるということである。待機児童の解消というが、その現象は日本全国にみられる



愛珠幼稚園 入り口付近

わけではなく、「認定こども園」の数で確認した通り、東京、兵庫、などの大都市及びその周辺に限られる。そのために「こども園」を全国展開するという構想には非常に無理がある。必要なところに必要な施策をすることこそ重要なのではないかとされる。その地域に合った幼児のための施設が整備されることこそが重要なのではないだろうか。また、幼稚園に通わせたい人は幼稚園が選択でき、保育所に通わせたい人には保育所が選択でき、地域によっては「こども園」が必要な場所もあるのでそこにはこども園をつくる。しかし、管轄は一つで、其々に適切な補助金を整備するということが重要なのではないかと考える。現在は現存の幼稚園、保育所からの反対などにより幼稚園、保育所、認定こども園などが併存するいわゆる規制緩和状態になっている事はある意味理想なのかもしれない。

何よりも言えることは、まず子どもを座標軸の中心に据え、そこから全てを考えていくということが重要であるということである。そのことが最重要であるにもかかわらず、子どもは脇に置いておいて議論が進められている。大人の都合で新しい枠組をつくろうとしているといえよう。

もう一点「こども園」の設置者について株式会社等の参入を認め、保育の中に競争の原理を入れていくという発想は前述もしたが問題が残る。保育の低コスト化は子どもたちに良い影響を残さない。さらにそこで働く保育者の労働条件の悪化も危惧される。未来を生きる子どもに最高の質の高い保育を保証する事こそが国の役割なのではないだろうか。

沖縄で見たように認可、認可外を問わず地域の子どもの最善の利益を目指して育ちを支えること。長野で見たように、子どもたちが大自然を保育環境として自らかかわり、様々なことを学んでいくことこそが幼児期には大切であるというように、子どもにどのような環境を準備したいのか、子どもの豊かな育ちへの願いがあることが重要である。

また、大阪の我が国に現存する最古の幼稚園建築である大阪市立「愛珠幼稚園」(明治38年に建設)は、ただ古いだけではない。現代の幼児の考え方に多くの示唆を与えてくれる園である。明治時代の大人たちの子どもへの願いが凝縮されている園なのである。即ち、当時の最高の技術、考えうる最高の環境を子どもに用意している。例えば、園舎の床は木造ながら2重構造になっており、間におがくずが詰められ断熱効果を高めている。トイレは園舎の中にあるが匂いが保育室に行かぬように別棟のように工夫が凝らされて建てられている。ピアノはドイツから輸入し、バイオリンはストラディバリウスが購入されている。当時考えられる最高の音を、未来を生きる子どもたちに用意しているのである。調査に訪れた時はひなの節句が近い時期であった。茶室の床の間には昔地域に住む日本画家が寄贈してくれたというひなの節句に因んだ日本画の掛け軸がごく自然に掛けられていた。

最後に幼稚園の創始者フレーベルが幼児教育への道を歩みだしたときに世の親や大人に呼びかけた言葉であり、彼の墓碑に刻まれている言葉を記し、本稿を終わりたい。

Kommt, lasst uns unsern Kindern leben! (さあ! 我らが子どもらに生きようではないか!)

参考文献・資料

- 1) 「沖繩子ども白書」編集委員会編『沖繩子ども白書』ボーダーインク 2010年
- 2) 「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」(平成18年6月15日法律第77号)
- 3) 子ども・子育て新システムの基本制度案要綱(平成22年6月25日子ども・子育て新システム検討会議)
- 4) 東京都認定こども園の認定基準に関する条例 平成18年12月22日 条例第174号
- 5) 北海道認定こども園の認定の基準に関する条例
- 6) 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等に関する法律(平成18年6月15日法律第77号)
- 7) 「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」子ども・子育て新システム検討会議(平成22年6月25日)
- 8) 特定非営利活動法人全国認定こども園協会『子ども子育て新システム=日本の未来のために』(平成21年)
- 9) 関政子編著『「認定こども園」その理念と課題』平成22年度私学財団研究報告書 2011年3月

注

- 1) 厚生労働省「認定こども園の平成23年4月1日現在の認定件数について」平成23年5月20日報道発表の表を基にグラフを作成
- 2) <http://www.youho.go.jp/index.html> 文部科学省・厚生労働省 幼保連携推進室「認定こども園」の「認定こども園Q & A」より

- 3) 関政子編著『「認定こども園」その理念と課題』平成22年度私学財団研究報告書 2011年3月 58頁
- 4) 森上史朗・柏女霊峰編「保育用語辞典」ミネルバ書房 2010年 49頁
- 5) 厚生労働省「認定こども園の平成23年4月1日現在の認定件数について」平成23年5月20日報道発表の表を基にグラフを作成
- 6) 学校法人いづな学園「こどもの森幼稚園」リーフレットより

The Present Situation and Subject of Childcare and Education in Japan: Results of an Investigation into Childcare and Education Institutions

Hitoshi ASAMI

In 2013, the Japanese Government is planning to create “Kodomo-En” by integrating kindergartens (jurisdiction of the Ministry of Education, Culture, Sports, Science, and Technology) and day nurseries (jurisdiction of the Ministry of Health, Labor and Welfare). The jurisdiction over this new institution will be the proposed “Ministry of Children and Family”.

The government’s aim is to change childcare and education by changing the system. However, in reality, the plan is confusing and very unclear. In the present research, the author inspected and investigated many childcare and education institutions including recognized Kodomo-Ens in Hokkaido, Nagano, Tokyo, Osaka, and Okinawa. In this paper, the author discusses the present situation and subject of childcare and education and presents the results of this investigation.

Keywords : recognized kodomo-en, unauthorized day nursery, unification of kindergarten and nursery school, kindergarten, day nursery
