

新保育システム考

— 「認定こども園」の実情から考える —

浅見 均

青山学院女子短期大学 子ども学科教授

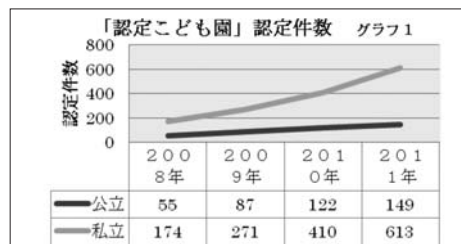
はじめに

政府は2013年度に新保育システムに移行し、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、現場の幼稚園、保育所等から反対の声が続出し、実現に向けては多くの困難を抱えているのが現状といえよう。2011年1月24日「内閣府」は、「子ども・子育て新システム検討会議作業部会」において、現行の保育所と幼稚園の一部存続を認める方針を出した。つまり、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、幼稚園においても宗教法人立幼稚園や所謂ブランド幼稚園については存続が可能であるという。さらに、2011年7月29日「少子化社会対策会議」は、「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」を出し、その中で、現行の「認定こども園」の幼稚園型あるいは保育所型といわれる「こども園」については、それぞれの保育所部分、幼児教育部分の条件を満たせば補助金の対象とし、「総合施設」（仮称）への移行を促すとしている。このように、現行の「幼稚園」、「保育所」、「認定こども園」、そして、「総合施設」、「こども園」が構想されている、非常に分かりにくい状況

にあるといえよう。しかし日本の保育を幼稚園と保育所を一体化して総保育園化していこうという流れがあることは確かであろう。本当にそれで良いのだろうか、本論では、様々な型の認定こども園についての实地調査を踏まえ、これからの保育のあり方について考察したい。

1. 「認定こども園」数の状況

国は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、「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。現行の「認定こども園」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都道府県全体で公私立合わせて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。



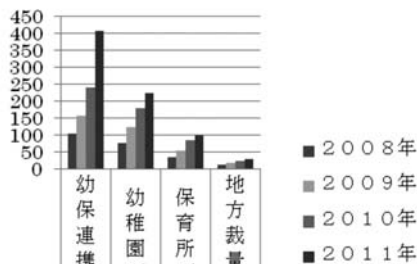
認定を希望する設置者の申請によるものであるため、強制力はなくこのような現状になっている。因に2011年度の文科省学校基本調査によれば幼稚園数は12502園（公私立合計）、2009年度厚労省の集計による保育所数は22,925園（公私立合計）である。全国で35,000以上の幼稚園、保育所が存在し、その中で762園が「認定こども園」という事なのである。後に詳述するが、認定こども園はいくつかの型に分かれている。即ち「幼保連携型」、「幼稚園型」、「保育所型」、「地方裁量型」である。さらに、型の中でいくつかの型を有している。2008年から2011年の型別認定こども園の数の推移を見るとグラフ2のようになる。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。それぞれが率先して「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越えたシステムで、2006年10月にスタートしたものである。就学前のいわゆる「保育に欠ける子ども」も「保育に欠けない子ども」も共に受け入れ、幼児教育と保育を一体的に提供し、併せて、地域におけるすべての子育て家庭に対する支援を総合的に備える施設を、その設置者からの申請に基づき知事が認定を行う制度という事がいえる。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（保育）をしていく共通利用時間（コアタイム）を設け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、

型別「認定こども園」数 グラフ2



2008年	104	76	35	14
2009年	158	125	55	20
2010年	241	180	86	25
2011年	406	225	100	31

「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ことが妥当であり、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ことを含む、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」の実情と課題

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情はどのようになっているのか、北海道及び東京における「認定こども園」の実情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」

ここでは、北海道の実情調査から述べる。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。

ここでは、札幌市立「認定こども園にじいろ」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。

ここで園長への面談などを通して様々なことが分かった。

当該園は札幌市のモデル園で、2009年4月より新設された。環境は非常に整えられ、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、保育施設として非常に整えられていた。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所保育となり、朝は7時より夕方の19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（幼稚園教育）でそれ以降16時までは預かり保育が幼稚園児の希望者に行われる。

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。

このような施設が考えられる発端となった、幼稚園と保育所の施設をそれぞれ設置することはやめて、1施設にまとめることによってコスト面において低く抑えられることは利点といえよう。

この幼保連携型という保育のシステムについて、いくつかの課題が存在することが園長との面談から得られた。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、一つに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、保育はおよそ9時から2時までであるの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、訪れた8月は幼稚園児は夏休みで、保育所は保育を行っているのである。つまり、保育時間などを含めた生活文化の違う2施設が1施設に同居するということの難しさがあった。

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保育が行われる。保護者の迎え時間が異なる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影響を及ぼすことが懸念される。

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でのこども園児を考えていくことが望まれるという示唆を与えている。

（2）幼稚園型「認定こども園」

幼稚園型「認定こども園」は、前述したように「単独型」、「連携型」、「年齢区分型」（一貫型）等が存在する。

ここでは、東京都にある「認定こども園みずのとう」（幼稚園型・年齢区分型）の調査から考察をしていく。当該園は、2010年4月に設立したものである。この型の特色としては、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実情になっているのか、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、初年度という事もあってか人数的には少なく、2人の保育者が保育にあたっていた。環境はきわめて良く、トイレはもちろん、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り、家庭的な雰囲気のある施設となっていた。2011年4月より保育所部分から幼稚園部分に長時間保育児として4名入園した。つまり長時間利用児と短時間利用児が一緒に幼稚園児として生活することが始まったのである。長時間利用児は朝8時頃から、18時頃まで園で過ごす。幼稚園部分の保育が終了すると長時

間保育児は短時間保育児の預かり保育の希望者ととともに「ナースリー」と呼ばれる午後の時間を過ごす。

ここから見えてくる課題は、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、一月当たりのこの部分の保育料は8万円になる。それに対して区から月々2万円の補助金が保護者に対して出されるという形になっている。このことに対して、前述したように、総合施設（仮称）構想では、一定の条件を満たし、総合施設を望めば、国が補助金を出していこうということである。

幼稚園が母体であるので、3歳以上児に対しては幼稚園の補助金制度が適用される事になる。つまり、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。

また、生活に目を向けると、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ということが見えてきた。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。今後さらな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ろう。「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り、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せたのである。また、幼稚園部分でも、長時間利用児と短時間利用児が混在

することにより、短時間利用児の降園時間を迎える前にナースリーに移動するなど、長時間保育児の気持ちに配慮が行われている。この辺りもこれからの新システムになったときの配慮点となろう。さらに、長時間保育児に対しては午睡を含めて、午後の生活をどのように考えていくのが良いのか単に今までの保育所のやり方を継承していけばよいということではないのではないかという課題も生じし、保護者と話し合いをもちながら子どもの最善の利益を保障すべく共につくっていこうと考え始めているようである。

（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、保育所に保育にかけない満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。

ここでは、北海道の古平町にある町立「認定こども園ふるびら幼児センターみらい」を調査した結果から見ていく。当該園は元々保育所であったが、町の人口が減少にともない、幼稚園と保育所の維持は町の財政に負担があったという。また、保育所に入りたいあまり無理に保育に欠ける状況をつくって入園させる保護者の実情もあった。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、保育にかける子ども（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、保育士のみの資格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」としており条件を満たしている。当該園を訪問時、夏期であったので保育に欠けない子どもたち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光景を目にした。職員によれば、保育所が「認定こども園」になったことによって特に混乱はないということであった。保育園型の特徴として、保育に欠けない子どもが一緒に生活するが、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。

この型の課題は、保育所の職員が「認定こども園」の職員になっていく場合に、基本的には新保育所保育指針に見られるように、3歳以上児に対しては、幼稚園教育要領に準拠しているので保育内容に差がある訳ではないのであるが、最近、保育と幼児教育が区別されて、新システムの流れの中で随所に確認されるが、長時間利用児と短時間利用児が共通の保育を受ける部分（コアタイム）の保育内容をいかに充実させていくのかは、この型に

限らず共通の課題と言えよう。職員構成については、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て若干不安が存する。しかし、現在の保育者養成の現状で言えば多くの学生が幼稚園免許と保育士資格を併有すべく履修をしていることから考えるとさほど混乱はないのかもしれない。ただ、免許、資格の併有よりも、幼稚園経験者と保育所経験者が共に意見を出し合って保育を考えていくことは重要であろう。その意味で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」とを含め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」とあると定義されている。他の「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、近年監督強化が図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。さらに、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。

園長は、認定を取得するまでの基準を満たすことに腐心したとのことであつた。また保育内容に特色を持たせることが存続のカギにもなっているようであつた。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以上に及ぶ活動を取り入れているという。訪問当日は運動会が近いということで、保育室の1コーナーに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フロアに0～6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。

地方裁量型の「認定こども園」を訪れて、感じたことは、「認定こども園」という括りの中で様々な園や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、市のモデル園として敷地面積も広く、充実した保育環境を有した施設もあるが、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「認定こども園」もある。どちらがよいかと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障すべきであろう。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るが、本型「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。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講じ、より良質な保育環境の整備を図るべきであろう。当該園は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子どもたちのために是非解消したいものである。しかし、保育にあたる保育者が一生懸命に子どもと向き合い生活している姿があつたことが救いであつた。

様々な「認定こども園」の姿を見てきた。そこには新しい幼児教育の方向を模索する実践の姿があつた。新しい課題に取り組む時には様々な困難に遭遇する。しかし、その困難に叡智を結集して乗り越えようとする現場の姿であつた。多くの課題を抱えてはいるが、幼保一元化の方向に舵はきられている。「子どもの最善の利益」を保障すべく努力していくほかはないのかもしれない。しかし、それで本当に良いのかという疑問は残る。

むすび

2006年から出発した「認定こども園」は、今見てきたように様々な形で存在しており非常に複雑な様相を呈しているといえる。幼保一元化や、教育の機会均等から見れば「こども園」構想は歓迎されることではあるが、上述のような「認定こども園」に見る多くの課題から、これから始まろうとする「こども園」においても多くの課題を含むことは理解できる。結局現在では「こども園」が2013年度にはスタートするが、幼稚園、保育所、「認定こども園」等も存続が可能な複雑な形でのスタートになるようである。

ここで声を大にして訴えなければならないことは、誰のための、何のための保育新システムなのかということである。経済学専門家が保育に競争の原理を導入すべきであると豪語し、それを反映してか法人格を基本としてはいるが「こども園（仮称）については、学校法人、社会福祉法人、株式会社、NPO等、多様な事業主体の参入を可能とする」（注1）としている。このことによって保育の質を高め、保育料の引き下げなどの効果を期待しているものと思われるが、例えば株式会社は利潤の追求を目指すもので、営利を目的とするものである。そのことから考えられることは、例えば、少しでも利潤が上がるように教材を調達するだろうということ。そのことが質の良い環境を子どもに用意することと矛盾しなければ良いのだが難しいであろう。さらに、保育者の給与は現在でも決して十分とはいえない状況であるにもかかわらず、さらに合理性を求められ、給料もさらに低く抑えら

れる懸念が残る。教育に経済競争の原理導入はそぐわないのではないだろうか。利潤を度外視した子どもの教育、人づくりこそが今真に求められる。

また、「こども園」構想が実現して、母親が就労すればGDPが1.5%上昇すると言及する保育の専門家と呼ばれる人も出る状況がある。日本の経済が停滞していることは分かるし、そのままでよいとはいわないが、そのために「こども園」構想があるとすれば何とも悲しい話である。日本の子どもはどう育つべきかという理念を持たない、子ども置き去りの新システム導入に見えてならない。

少子化対策、男女雇用機会均等法なども手伝い、「子どもを産んでください、後は国が面倒を見ます。」「安心して働ける環境整備をします。」政治家は選挙の票集めも脳裏を掠めそのようなことに言及する。子どもを育てる責任主体は社会ではない。保護者なのである。子どもは保護者のあたたかい愛情あるまなざしに包まれて育つ権利があるだろう。国は、安心して子育てできる社会のシステム作りに努力してもらいたいものである。子どもの権利条約を批准した我が国は「子どもの最善の利益」を追求することに努力を惜むべきではない。子どもの立場に立てば、乳幼児期は親子での生活を中心として育っていきたいのではないだろうか。幼稚園は、家庭教育を中心として、家庭では体験できない集団生活から学ぶことを幼稚園に求め、また親子での生活に戻っていくことを理想としてつくられたものである。この形を日本から消してしまってもよいのだろうか。大阪にある現存する日本最古の幼稚園（園舎）大阪市立「愛珠幼稚園」（明治13年創立で現在は明治34年に

建てられたもの)がある。当時は幼稚園に通う子どもは限られていたとしても、園舎の床は二重構造になり間におがくずを詰め防湿、断熱の工夫をし、ストラディバリウスのバイオリンやドイツから取り寄せたピアノなど、子どもたちに最高の環境を用意した当時の大人たちの心意気を今の我々ももたねばならないだろう。

子どもは未来である。今を、そして未来を生きる子どもたちに対して大人として何ができるか真摯に考えなければならないだろう。

幼稚園の創始者フレーベルの言葉を思い出す。「さあ！我らが子どもたちに生きようではないか」。

参考文献

1. 「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）
2. 「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）
3. 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）

注1 「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」

平成23年7月29日 少子化社会対策会議決定 より