

Working Paper Series, WP-2006-09-J

幼稚園と保育所の一元化施設に関する研究
- 保育制度の二元化の問題点に照らした施設の実態調査から -

張 京姫

2007年4月2日

張 京姫

日本福祉大学社会福祉学研究科博士後期課程

nfu-coe@nihonfukushi-u.jp

幼稚園と保育所の一元化施設に関する研究
- 保育制度の二元化の問題点に照らした施設の実態調査から -

キーワード： 幼稚園と保育所、幼保一元化、「認定こども園」、少子化、待機児童

張 京姫

日本福祉大学社会福祉学研究科博士後期課程

要旨：幼稚園と保育所の一元化に関する論議は第二次世界大戦前から行われたが、現在まで未解決の問題として残っている。子どもに行き届いた保育を平等に保障するという考え方から見た場合、保育行政の二元化の問題点として保育施設の適正配置、施設基準、保育内容、保育者養成などを指摘することができる。1970年代から二元化の問題点を乗り越え、子どもに行き届いた保育を平等に保障するため、幼保一元化施設を設立して運営している例がある。これらの施設が保育行政の二元化の問題点をどのように克服し、子どもに最善の利益を保障しているのかを実態調査を通して明らかにする。

最近、少子化と働く女性の増加によって、幼稚園と保育所を一体的に運営する例が増え、2006年から「認定こども園」が本格的に実施されるように法律が制定された。この研究は「認定こども園」の今後の方向を探る際のモデルとして、機能することができると考える。

はじめに

子どもに行き届いた保育を平等に保障するための「幼稚園と保育所の一元化」（以下幼保一元化と略す）に関する論議は第二次世界大戦前から保育関係者を中心に行われてきたが、未解決のまま現在に至っている。それは、幼稚園と保育所を管轄する当時の文部省と厚生省の縦割り行政の争いが一番大きい原因であると考えられる¹⁾。

しかし、少子化時代を迎えて、幼稚園と保育所を取り巻く環境は過去とはまったく異なる傾向を見せている。即ち、幼稚園では、出生児の減少によって定員割れが起こっている反面、保育所では働く親の増加で待機児童が発生しているからである。そのため、すべての子どもに保育の権利を平等に保障するという幼保一元化の理念だけではなく、近年は幼稚園と保育所に関わる自治体の保育・幼児教育行政を効率よく活用するための幼保一元化に関する行政への関心が非常に高まっている。

その一環として政府は2005年度に「総合施設」²⁾のモデル事業の実施をはじめ、2006年6月には「就学前の子どもに関する教育、保育などの総合的な提供の推進に関する法律」を制定するなど、「認定こども園」³⁾の本格的な施行を意図している。2007年2月1日現時点における認定こども園の数は全国で11園に過ぎないが、これからいくつかの園が政府の意図どおりに認定こども園に転換するかはまだ予測できない。

認定子ども園の実施を切っ掛けに、すでに幼保一元化の理念に基づいて運営を行っている園の実態を明らかにすることは幼稚園と保育所の今後の方向を探るため重要であると言える。現在まで、保育制度の二元性の問題点を指摘する研究はあったが、一元的に運営されている園が現在の二元保育行政をどのように乗り越え、子どもに最善の利益を保障しているのかについて明らかにした研究はないからである。

そこで本稿の目的は、二元的な保育行政の中で幼保一元化施設として設立された園の実態を二元行政の問題点の枠組みのなかで分析を行い、今後の「認定こども園」が子どもに行うべき役割について考察する。

・保育制度の二元化の問題点

本章では保育行政が二元的に運営されているため、子どもはどのような差別を受けているのかを明らかにする。

1．幼稚園と保育所の適正配置

保育制度の二元化の問題点の第一として、幼稚園、保育所の認可権者が各々異なることで発生する保育施設の配置問題を指摘することができる。

幼稚園、保育所を運営するためには認可権者による認可が必要であり、同一の都道府県、市町村においても保育行政の二元化のため、両者の認可権者が異なる。幼稚園だけでも、国立は文部大臣、都道府県立及び市町村立は都道府県教育委員会、私立は知事が認可権者

である。保育所の場合は公私立を問わず、政令都市と中核都市は市長が、それ以外は知事が認可権者となっている。また、同一知事が私立幼稚園と公私立保育所の認可権者になっているが、行政実務が幼稚園は私立学校の行政を分掌する部局（多くの場合総務部局）で、保育所は児童福祉の行政を担当する部局（多くの場合民生部局）において担当され、相互の間にはほとんど有機的な関連がない。このように横の繋がりがないため、既設の幼稚園に当該地域の4, 5歳児の殆どが入園している所に、新たに幼稚園または保育所が設置されると子どもをめぐる争奪が行われ、その結果、廃園を余儀なくされる場合もある。従って、二元保育行政下においては保育施設を新設する時、設置者及び認可権者における密接な相互調整を行わなければならない。

二元化保育制度下で文部省、厚生省の間で調整が取れなかったため、子どもの保育に問題がおきた端的な例は1970年代後半文部省による幼稚園振興計画が推進された高知県で見ることが出来る⁴⁾。農業など第一次産業を主とする婦人人口が多い高知県は、保育所普及率の高い地域である。しかし、1970年代後半、県当局により幼稚園振興計画が推進され、住民の意思とは反対に行政によって幼稚園が設置され、保育に欠ける子どもが幼稚園に入園する場合が生じた。この結果、給食の問題をはじめ、幼稚園降園後子どもの面倒をみる親がいいため、午後の保育に問題が発生する場合がおきた。

2. 幼稚園設置基準と保育所における児童福祉施設最低基準

幼稚園設置基準と児童福祉施設最低基準は保育施設における物理的、人的環境を構成する最も重要な基準である。二つの基準は、ともに最低の基準であり、設置者は基準を超えての水準の向上に努めるよう求められている。しかし、多くの幼稚園・保育所では、これらの基準が適正基準として受け取られ、その向上がなかなか進んでいない。その上、平等な環境で保育を受ける権利を保障されるべき子どもが、両施設の基準が異なることによって差別されている。

表3-2-1 幼稚園運動場面積

| | | |
|-----|--|--|
| 学級数 | 2学級以下 | 3学級以上 |
| 面積 | $330 + 30 \times (\text{学級数} - 1) \text{ m}^2$ | $400 + 80 \times (\text{学級数} - 3) \text{ m}^2$ |

出所：幼稚園設置基準による（1956年）

表3-2-2 保育所屋外遊戯場面積

| | |
|----|---|
| 面積 | $3.3 \times (\text{幼児定員数}) \text{ m}^2$ |
|----|---|

出所：児童福祉施設最低基準による（1948年）

上の表は幼稚園と保育所の外遊びできる運動場の面積を比較した基準である。幼児定員120人を境にして、園児が120名以下であると幼稚園の方の面積が広い反面、120人以上になると幼稚園の運動場は保育所より狭くなる。

また、幼稚園設置基準、児童福祉施設最低基準が定めている園具・教具の内容を比較したのが表3-2-3である。園具・教具を幼稚園、保育所とで比較してみると、全てにわたって、幼稚園は保育所より豊かなものを備え付けていることがわかる。特に幼児教育界で重視されている小動物を飼ったり、植物を栽培したり、自然に親しみ、知的な発達を助長するために必要な飼育栽培のための用具が保育所では、必置の用具となっていない。

表3-2-3 幼稚園と保育所における備える設備、園具、教具一覧

| | 保育所 | 幼稚園 |
|---------------------|---|--|
| 備えなければならない施設設備 | 乳児又は幼児の保育及び保育所の事務執行に必要な設備 乳児、満2歳に満たない幼児を入所させる保育所では、乳児室又はほふく室、医務室、調理室、便所 満2歳以上の幼児を入所させる保育所では、保育室又は遊戯室、屋外遊戯場、調理室、便所 | 職員室、保育室、遊戯室、保健室、便所、飲料水用設備、手洗用設備、足洗用設備（特別の事情がある時は保育室と遊戯室、職員室と保健室との兼用可） |
| 備えるよう努めなければならない施設設備 | 別になし | 放送聴取設備、映写設備 水遊び場、幼児清浄用設備、給食設備、図書室、会議室 |
| 備えなければならない園具、教具 | 机、椅子、黒板、積木、絵本、楽器 滑り台、ぶらんこ、砂場 | 机、腰掛、黒板、滑り台、ぶらんこ、砂遊び場、積木、玩具、紙芝居用具、絵本その他の図書、ピアノ又はオルガン、簡易楽器、蓄音機及びレコード、保健衛生用具、飼育栽培用具、絵画制作用具 |

出所：幼稚園設置基準と児童福祉法最低基準により作成

3歳児に対する保育者の配置をみると、幼稚園設置基準では一人の教諭の受け持ち幼児数は35人で、児童福祉施設最低基準は幼児20名を一人の保育士が担当するようになっている。幼稚園の保育時間は4時間、保育所は8時間で保育時間の長さは異なるが、幼稚園と保育所での集中的活動は午前中に行われ、保育所の午後の活動の時は非正規の職員が正職員を手伝っていることを考えると幼稚園教諭の保育負担は考える必要がある。

3. 保育内容

幼稚園と保育所の保育内容を規定するものとして『保育要領』（1948年）と児童福祉施設最低基準（1948年）がある。

『保育要領』は幼児の興味と要求を中心に保育内容を構成して「楽しい幼児の経験」として、12の保育項目-見学、リズム、休息、自由遊び、音楽、お話、絵画、製作、自然観察、ごっこ遊び・劇遊び・人形芝居、健康保育、年中行事-をあげている。また、幼稚園における幼児の一日の生活の中で幼児の自発的な要求と興味に基づいて展開する自由遊びを最も重要な活動の一つとして位置付け、自由遊びを通して想像力、責任感、協力性を学ぶという考え方に基づいて保育内容を構成している。しかし、「保育要領は新しい教育の大綱を示したものではあるが体系と組織を欠いている。戦後まもなくの教育現場では具体的特殊の事情を考慮することなく新教育の名に幻惑され無批判に受け入れて地域社会の伝統・習慣・文化等を全く無視し木に竹を接いだような教育指導が流行していた。保育要領は優れた著作であるが、保育要領が保育指導書として幼稚園と保育所にも適用されたものであり、系統的組織性を欠いている。従って幼稚園の教育課程を編成するにも不便である。また小学校との関連も十分に考えられていない」⁵⁾との批判を受け、1956年『幼稚園教育要領』に改定された。その後から、幼稚園の保育内容には「保育」の代わりに「教育」という言葉を使うようになった。

これに対し、「児童福祉施設最低基準」は55条で保育所における保育の内容を「健康状態の観察、個別検査、自由遊び及び午睡の他、第13条第1項に規定する健康診断を含むもの」であると示した。一番が瀬康子は⁶⁾保育所における保育内容について「健康、保健衛生を重視する正しい意図があるにも関わらず、幼い子どもたちの能力を伸ばしていこうとする教育的な積極性が全く欠けている。保育所・幼稚園の二元化政策の内容的意図は幼稚園児童に対する教育的配慮と保育所児童に対する保育的配慮を区別しようとするものである」と批判している。

1963年10月、文部・厚生両省の共同通知で、「保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと」という記述がなされ、これに対する保育所関係者の反発は、保育所独自の保育要領を作成すべきとの気運を高めた。また、保育関係者の間で幼稚園が教育の場として扱われ、保育所は子守りの場として考えられているのは保育所に幼児教育指針としての保育所要綱がないことに大きな原因があるとの指摘もあった。特に3歳以上児に対する保育内容の構成は、保育所の特質を十分に捉えながら幼稚園教育要領との関連を配慮して全体の保育計画が行われるべきという指摘があった。厚生省はこれを受け入れ、1965年8月6日厚生省児童家庭局長通で「保育所保育指針」という名称で全国に保育所における保育内容を示した。「保育所保育指針」はその前文で「養護と教育とが一体となって、豊かな人間性をもった子どもを育成するところに、保育所における保育の基本的な性格がある」⁷⁾の記述の表すとおり、保育所の教育性を内外に宣明した。1963年文部・厚生両省の共同通知に刺激され作成された「保育所保育指針」は幼稚園との関連をもって作成された初めてのもので、以後改正はあっても、幼稚園教育要領との並行性が保たれている。

4. 保育者

幼稚園教諭と保育所保育士養成の法的基準は教育職員免許法（1949年）と児童福祉法施行令（1948年）である。異なる法律根拠によって保育者が養成されるため、同年齢の子どもを保育する保育者の資格水準に差異が生じ、またこれが幼稚園教諭と保育所保育士の社会的評価にも影響を与える。

幼稚園教諭になるためには教育職員免許法（1949年）の定める規定によって、最低でも大学で2年以上在学し、62単位以上を取得することが必須である。保育所保育士の場合は児童福祉法施行令の定めることにより、厚生大臣の指定する保育士養成学校その他の施設を卒業した者、保育士試験に合格した者、児童福祉事業に5年以上従事した者であって、厚生大臣が特に適当と認定した者である。即ち、保育所の保育士の場合は幼稚園教諭とは異なり、必ず大学を卒業しなくても保育士試験に合格すればよいことになっている。

1970年代まで数回にわたり幼稚園教諭と保育所保育士の資格に関する規定の改正が行われ、保育士養成所の養成課程に調整が図られた結果、幼稚園教諭と保育所保育士の両資格の同時取得が出来た。従って、1970年代には全養成校の80%が保育士養成と幼稚園教諭養成を併せ行うようになり、幼稚園教諭と保育士養成所における教育課程は密接な関連をもつことになった。

しかし、資格を取得して実際に幼稚園と保育所とで勤務している保育士の資格別構成を見ると、幼稚園、保育所と異なる。文部省の『学校教育調査報告書』によると、1974年における幼稚園教諭全数の92.1%が1級、2級普通免許状の所有者で9割以上の教諭が短大程度の学力をもっていることが明らかになった。これに比較し、厚生省「社会福祉施設調査報告」（1978年版）によると保育所で勤務している158,947名の保育士の中、48,026名（30.2%）が高等学校卒業程度の学歴者と思われる試験合格者で占められていた。学歴だけで、保育士の専門性を論ずることは困難である。しかし、児童福祉・教育に関する専門領域は大学段階で学ぶことを考えると両者のなかでどちらが専門職として一般人に認識されるだろうか。

・ 幼保一元化施設の実態分析

1970年までは地域のすべての子どもに発達に必要な保育経験を同時に与えて子どもの健やかな発達を保障するため、幼稚園と保育所の行政を一元化することが主張され、一部の自治体や民間によって実践されてきた歴史がある。しかし、最近は少子化と働く女性の増加を背景に幼保一元化に関する関心が以前にもまして増加している。

幼稚園と保育所が文部省と厚生省とに二元化されていることから、子どもの受ける保育に多様な影響を与えているとは第二章で述べたとおりである。二元化のため、多様な問題点があるなかで、すでに一元化施設として設立された園は、二元保育行政をどのように乗り越えて子どもの健全な育ちを保障しているのだろうか、その実態を明らかにすることを本章の目的とする。

1. 埼玉県北葛飾郡の学校法人の幼稚園と社会福祉法人の保育所を連携しているA園

(1) A園の概要

この園は1970年代に新築した幼稚園園舎が老朽化したため、その改築を図る際、待機児童問題の解決という行政の要請を受け入れ、2000年度に保育所も同時に新設して、両者の設置基準を充足させる形態で施設を整備した園である。ランチルームを真中に挟んで右側が幼稚園、左側が保育所の園舎で、認定こども園のタイプで言えば、認可幼稚園と認可保育所を結合させた幼保連携型に該当する。この園の特色は子どもの情緒に与える面を考え、園舎全体を温もりのある自然木で構成したことである。そのため、家庭的な温かさとリラックスできる雰囲気が園全体に流れる。

(2) 施設設備

幼稚園と保育所の設置基準に従って配置されたため、幼稚園用と保育所用の玄関・事務室などが2つずつ設置されている。そのため、必要のない保育所側の事務室は教材倉庫など他の用途で使用している。

幼稚園設置基準、児童福祉施設最低基準によって幼稚園と保育所の設備が整備されたため、一人当たり保育室の面積、園具、教具等は幼稚園側と保育所側とで異なる。しかし、ランチルーム（この園では森のレストランと呼んでいる）を真中に挟んで保育活動の時は両者の施設を子どもたちは共用している。例えば、午前の主な保育活動は園具・教具の豊富な幼稚園側の園舎で行われるため、保育所の子どもも幼稚園側の教材を使って活動を展開する。また、昼食の時は幼稚園児もランチルームで保育園児とともに給食を楽しむ。

(3) クラス編成と保育内容

クラスは現行法に従って幼稚園は幼稚園児、保育所は保育所児だけで編成している。両方とも3、4、5歳児を混合にした異年齢のクラス編成で、幼稚園は4クラス、保育所は1クラスである。異年齢でクラスを編成した理由を「最近核家族化により、家庭で兄弟姉妹が殆どなく一人っ子が多いことを考え、園で自然に家庭的な雰囲気とマナーを習わせるためである」というのは園長の話しである。

保育は、午前中に中心なる活動が計画され、幼稚園側の園舎で行われる。幼稚園側の園舎にはコーナー領域（絵本コーナー、絵のコーナー、英語コーナー、造形コーナー、ままごとコーナー、表現コーナー）が設定されているため、幼稚園児も保育所児も共同で保育活動を展開する。幼稚園と保育所の保育者はチームを組んでリーダーと補助に役割分担をし、各領域を担当している。子どもは自分の興味に基づいて遊びやコーナーを選択し、活動を展開している。

子どもは親の就労の有無によってA園のなかにある幼稚園、保育所に分かれて入園するが、コーナーを中心とする保育活動をはじめすべての行事を共同で行っている。この園は

幼稚園と保育所の両方の認可基準を満たす形で施設設備を整えているが、保育内容をはじめ運用面では両者の良い面を受け入れて子どもの保育に携わっている点がこの園の特色である。

(4) 保育者

A園は保育者に幼稚園教諭免許と保育園保育士資格の両方の所有を求めてはいないが、殆どの保育者は双方を所持している。原則的に幼稚園は幼稚園教諭免許、保育園は保育士資格の所持者がクラスを担当している。コーナー活動の時間には、幼稚園教諭と保育園保育士二人がチームを組んで子どもの保育活動に臨んでいる。

幼稚園は午後2時で子どもの保育を終了するが、保育園は午後も保育があるため、幼稚園側の教諭も輪番制で午後の保育に加わっている。保育者の給与体系は両方同一にしている。

2. 大阪府交野市における公立B幼児園

(1) 市立B園の概要

1971年の市政実施まで公立の幼稚園、保育所が一ヶ所もなかった時、地域の子どもの発達に必要な保育経験を平等に保障するため、自治体が単独の試みとして幼稚園と保育所を一元化した三園のうちの一園である。

1970年代、人口35,000人規模の交野市では幼稚園は教育機関、保育所は子どもを保護するところであるという認識が強かった。封建主義的な考え方の強い市で、当時の市長の「子どもに差別感を与えてはならない」という信念の下、幼稚園と保育所を隣接させる形で名称を幼児園にして幼保一元化施設を設立した。この園を開園するために、後述するC園の初代園長である守屋光雄氏から助言を得ていることを付け加えておきたい。

(2) 施設設備

B園は認可の公立幼稚園、保育所を連携した形態で、幼稚園設置基準、児童福祉施設最低基準を満たす形で施設設備を整えている点ではA園と同じで、玄関、事務室なども2ヶ所ずつある。従って、幼稚園側、保育所側の保育室、廊下の面積、教材、教具の設備状況は幼稚園設置基準、児童福祉施設最低基準の規定が異なることで相違な面がみえる。

(3) 学級編成、保育内容および保育者

A園と異なり、B園のクラスは、幼稚園児と保育所児を混合にした年齢別で編成されている。例えば、4歳の幼稚園児23名と保育所児26名の合計49名を2つのクラスにわけ、幼稚園児12名と保育所児13名の合計25人で1組を、他を幼稚園児11名、保育所児13名の合計24名で編成した。5歳児も同じ方法でクラスを編成して、5歳児2クラスと4歳児1クラスは幼稚園側、もう1つの4歳児クラスは保育所側の保育室を使っている。しかし、設立当

時、幼稚園と保育所は異なる法律によって設立されたため、幼稚園側で保育を受けているクラスの保育室、廊下の面積は若干広い。従って、同じ4歳児にも関わらず、保育所側の保育室を使用しているクラスは保育室が若干狭いだけでなく、教具も幼稚園側の保育室で保育を受けている4歳児クラスに比して乏しい。

保育内容は幼稚園教育要領、保育所保育指針を参考にして交野市が独自で作成したカリキュラムによって、子どもの自発性、興味に基づく自由遊び中心の保育を行っている。

交野市は幼児園の職員を幼稚園教諭の免許と保育士資格の両方をもっている者を技術職員として採用し、一般職と同一の給料表で対応している。しかし国の保育行政が二元化されているので、形式としては幼稚園教諭、保育所保育士として登録されている。

1970年代は子どもの発達に必要な経験を平等に保障するために幼稚園と保育所の基準をともに向上させ、幼保一元化を図ることが論議された時代であった。しかし、地方自治体自らが中心になり、公立の幼稚園と保育所行政を一元化した園は交野市が最初であった。その後、交野市の取り組みに影響を受け、幾つかの自治体が保育行政を一元化するケースも出てくる。この面から考えると交野市の試みはとても意義があるといえよう。

交野市長の「交野市のすべての子どもが、仲良く学びともに遊べるようにしたい」という願望から始まった幼保一元化の取り組みも徐々に退色しているといえよう。1970年代に新築された園舎を始め、施設・設備、教具、園具などは現在改築の時期にきているが、予算削減を理由に財政の投入が行われなため、子どもの創造性を育てる物理的な環境の整備が時代遅れだからである。交野市が質の高い保育経験をすべての子どもに提供しようとした1970年代の試みを受け継ぐために、施設・設備の改善が急務である。

3. 神戸市の私立C保育センター

(1) C保育センターの概要

生活協同組合が1969年労働者の住宅団地内に幼稚園と保育所を屋根続きで連続するように建設したのがC園である。子どもの発達保障と保育者の研修権、母親の労働権を平等に保障するためには教育と保育を分離せず同一のものとして考えるべきであるという守屋光雄氏の保育一元化の理念に基づいて設立された。

前述した大阪府交野市のB幼児園と同じく幼稚園設置基準と児童福祉施設最低基準をともに改善して幼保一元化を図ることが主張された時期に誕生した歴史の長い施設で、自治体や民間が一元化施設を構想する時、C保育センターが見本にされ、多くの見学者も訪れる。1999年園舎が老朽化し、増改築を行う時、育児に関する情報提供・指導を行うことを目的として子育て支援センターも併設した。

(2) 施設・設備

埼玉県のA園、交野市立B園と同様、幼稚園設置基準、児童福祉施設最低基準によって幼稚園と保育所の整備を行った。玄関を入ったところにある職員室を中心に右側が保育所、

左側が幼稚園園舎である。しかし、前述した二つの園と異なる点は、幼稚園と保育所の保育室の面積、園具、教具等の施設・設備の差がこの園にはまらない。3、4歳児は幼稚園側で、5歳児は保育所側の保育室で保育を受けているが、3、4、5歳児の保育室における教具・園具・教材などは幼稚園設置基準に合わせて整備されている。

(3) クラス編成、保育者および保育内容

クラスは交野市の幼稚園のように、年齢別に幼稚園児と保育所児を混合させた編成である。保育者は幼稚園教諭免許、保育士資格両方の所持者を採用し、給料体系・業務内容・研修の機会も同じである。しかし、交野市と異なり国と神戸市の保育行政が一元化されていないため、C園の保育者は幼稚園教諭・保育所保育士として別々に役所に届けてある。

保育内容は幼稚園教育要領に基づいて園が独自に作成した遊びの保育（自由保育）を中心に創造性、自発性、やさしさ、自然とのふれあいを大切にする内容で構成し園児の保育を行っている。

4. 静岡県掛川市における市立D幼稚園

(1) 幼稚園の概要

静岡県掛川市において1990年代から幼稚園には少子化によって空き室が出てきた。その反面、保育所は働く女性の増加で保育入所を希望する待機児童が増えてきた。この問題の解決策として、老朽化した三つの市立幼稚園と保育所を改築し、2003年に一体化させたのがこのD園である。その時、子育て支援センターも併設し、育児に関する不安・ストレスをもっている家庭に対して相談・指導も行っている。

(2) 施設設備

1998年3月文部・厚生両省の共同通知「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」が発表された。幼稚園と保育所を同じ建物として合築、併設することが認められなかった従来の政策とは異なり、この通知により、両者を同一敷地内に設置して、施設および園具・教具の相互使用が可能になった。静岡県掛川市はこの通知を受けて幼稚園の設置を行った。そのため、前述した3つの園でみられた玄関、事務室などを二ヶ所ずつ設置する必要はなく、園庭、遊戯室、図書室、職員室、調理室、プール等のすべての施設が幼稚園と保育所とで共用になっている。園舎の配置も幼稚園側、保育所側とで分けるのではなく、年齢で区分し、乳児棟、幼児棟で分離している。

園舎と保育室は幼稚園設置基準、児童福祉施設最低基準に基づいて整備されたため、園具、教具の設備も幼稚園、保育所によって少しずつ異なる。しかし、園内での工夫を通して、同じ年齢のクラスには幼保に関係なく同等な保育経験ができるように教具、園具を整備している。その一例として表現活動を促すための楽器において、幼稚園設置基準によりピアノかオルガンの設置が義務付けられているが、児童福祉施設最低基準では楽器をおけ

ばどのような種類でもよいことになっている。この園では、4歳児クラスには幼稚園、保育所ともピアノを、3歳児クラスにはキーボードを配置している。

(3) クラス編成、保育者、

クラスは年齢別に幼稚園児と保育所児に分けた編成である。幼稚園設置基準は1995年の改正で学級ごとに定員は35名で1名の幼稚園教諭をおくことになっているが、この園では3歳児の場合、幼保に関係なく子ども15名に1人の保育者を配置している。

静岡県掛川市は大阪府交野市と同じく幼児教育・保育の行政を一元化している。幼稚園および保育所の保育者は幼児教育士として呼称され、給与体系も同一である。保育に携わる面だけを見ると保育所の保育時間が長いため、保育所児童の保育を担当する幼児保育士の負担が多い。しかし、スケジュールの調整で幼稚園クラス担当の幼児教育士が保育所の保育に加わるような体制を作っている。そのため、幼保の幼児教育士における研修機会は同等に確保できている。

保育内容は幼稚園教育要領、保育所保育指針に基づいてC市が作成した独自のカリキュラムによって構成されている。保育活動以外の園のすべての行事、例えば父母会、運動会、バザーなどは幼保が同時に開催している。

5. 愛知県豊田市立のE保育園

(1) 市立E保育園の概要

E保育園は豊田自動車の発展に伴い、若年人口の増加した1974年に設立された。保育所という名称にも関わらず、「保育に欠けない」私的契約児が4、5歳児の40%を占めている。施設の老朽化と共働き家庭の要求に応えるため、2001年施設を増改築した時、子育てに対する地域の要望に応えるため子育て支援センターも併設した。このようにE保育園は親の就労していない4、5歳児の保育が比較的に多く行われていることや子育て支援センターが併設されていることにより、国の示す「相互総合施設の基本的機能」に近い性質をもっていると判断したため、2005年総合施設のモデル事業として採択され1年間運営された。認定こども園の類型でいえば保育所型に該当する。

(2) 施設設備、保育内容、保育者

E園は豊田市の財政支援をうけ、施設・設備の面では児童福祉施設最低基準を上回る園具・教具を備えている。保育内容も1991年豊田市が独自で幼稚園教育要領・保育所保育指針に基づいて作成した「豊田市幼稚園・保育園教育課程」に従って保育活動を行っているため、養護と教育の統合された保育内容で保育を行っている。

保育者は保育士資格者を採用しているが、そのほとんどは幼稚園教諭の免許も所持している。豊田市における保育者の名称は幼稚園・保育園ともに「保育師」と呼ばれ、給与体系は1966年度から教育保育職としての待遇を受けている。

(3) E 保育園における問題点

E 園の保育内容で一つ憂えることがある。それは、子どもの成長・発達にとって重要な子どもの身体をつくり、食文化や食習慣の形成をする「食」に関することである。児童福祉法はその第32条の5項で保育所において調理室を設置することを義務付けている。これは、身体をつくる健康の面だけでなく、子どもは「食べる」ということを通して、社会的なマナー、ルールなどを身に付け、味覚の形成をするからである。しかし、E 園は開設当初から豊田市の経費削減という方針に基づいて学校給食センターから昼食を配送している。

2006年8月4日に確定された認定こども園に関する国の指針によると満3歳以上の子どもの保育を行う幼保連携型、幼稚園型、地方裁量型認定こども園における食事の提供は園外で調理し、搬入する方法も可能であると告示している。勿論、園外の団体に調理をして搬入する方法をとると園内で調理師、栄養士を配置するより財源が削減される部分は大きい。しかし、幼児期の給食は身体をつくり、食事の習慣や食文化の形成を考慮すれば、E 保育園をはじめ認定こども園における国基準の切り下げは考え直す必要がある。

。「幼保一元化の実践」が提示するもの - 5つの取り組みから学ぶこと -

五つの施設は誕生の背景が異なるなかで、それぞれ特色をもって就学前の子どもに同等の保育・教育の機会を保障しようとしていた。ここでは、保育制度の二元化の問題点が現存するなかで、一元化を目指している園はどのように二元保育行政の壁を乗り越えているのかを述べる。

第一に、幼稚園、保育所の物理的・人的環境を構成する幼稚園設置基準、児童福祉最低基準の問題である。E 園だけは保育園として設立されたため、児童福祉施設最低基準によって整備されたが、豊田市の財政支援を受け、教具・園具の面では幼稚園設置基準を上回る設備をもっているとは前述した。他のA、B、C、D園は幼稚園、保育所の認可を両方もっている施設であるため、幼稚園設置基準、児童福祉施設最低基準によってそれぞれ整備されている。しかし、AとD園は幼稚園児と保育所児が保育活動を共にすることで、BとC園は幼稚園児と保育所児を混合にするクラス編成の方法をとっているため、施設の中で生活する子どもは幼稚園、保育所の設備が異なることで受ける保育環境の差別の問題は全然なかったと言える。

第二に、保育内容が異なることで生じる問題は五つの園ではなかった。1963年、文部厚生両省の共同通知以後、保育所も幼稚園にならって保育所保育指針を作成することになったため、幼稚園と保育所における保育内容は密接な関連をもつようになったとは第二章で論じた。今回の五つの施設でも、自治体（掛川市、交野市、豊田市）または園（AとC）が幼稚園、保育所に共用する独自の保育内容を編成して子どもの保育に携わっていた。そのため、幼稚園、保育所ということで子どものうける保育内容の差異はなかったと言える。

第三に、保育者の資質の問題である。五つの施設における保育者は殆ど幼稚園教諭免許と保育所保育士資格の両方をもっている者であった。例えば、A園の場合も幼稚園は幼稚園教諭、保育所は保育士資格者を採用しているにも関わらず、殆どの保育者は両方の免許と資格を持っていた。また、保育者の給与体系も園が工夫を行い同じくなるように調整されていた。また、幼稚園と保育所の保育時間が異なるため、いつも問題になるのは保育者の研修時間の確保の問題がある。このことも五つの園では、幼稚園側の午前の保育の終了後、幼稚園側の保育者が保育所の保育に加わるなどの体制をもっているため、研修機会の同等保障の問題も解決されているといえる。

おわりに

以上、4つの幼保一元化施設と昨年から総合施設モデル園として運営されてきたE園の保育実態について述べた。五つの施設は幼稚園と保育所を規定する法律が異なるなかで、認可の幼稚園と保育所を隣接させ、クラス編成、施設・設備の共有、幼稚園教諭免許と保育士資格の両取得者を保育者として採用するなどの工夫をしている。これらを通して子どもに発達に必要な保育をすべての子どもに平等に保障しようと努力していることを明らかにした。

しかし、その反面、憂慮すべき点もある。最近、全国的に財政効率化を理由に公立園を民営化し、人件費を削減するため非常勤職員の比率を多くしている。1998年の保育所における定員の弾力化が認められて以降、入所児数が増え、それに伴い職員数も増えるが、正職員の割合は年々少なくなっている傾向は五つの園すべてで確認された。本来の意味での財政効率化は重要であるが、人間の一生の土台を培う乳幼児の保育を担当する職員については慎重な判断が求められる。とくに、園全体やクラスのなかで、非常勤職員の占める割合が多すぎるのは問題である。非常勤職員の現状は正職員に比較し現任研究の機会が殆どなく、さらに保育に関わる仕事に責任が持たされている領域が少ない。それとともに研修時間や経済的な保障がされていないからである。

認定こども園の実施をめくり、保育関係者の間でその実施について憂慮の声が大きく出されている。すなわち、認可外保育所を容認することで、現在より低い基準を子どもの保育に適用しようと意図するからである。この面から考えると、子どもにより良い保育環境を提供し、子どもの発達を保障する保育を行うために、保育制度の二元化の枠組みを上手く活用しているA園が認定こども園を考える時の視座として学ぶことが多いと言えよう。

註

- (1) 1947年制定の学校教育法、児童福祉法の制定をめくり、帝国議会、衆議院、参議院などで幼稚園と保育所の一元化を図ることが議論された。幼保一元化を出張する理由は三つに要約できる。第一は、元来幼稚園は裕福の子どもの教育機関、保育所は貧困層の子どもの託児機関として一般人に認識されていたため、子どもに差別的な認識を

与えないため、第二は、教育刷新委員会で倉橋惣三の発言「子どものいるところ必ず教育がなければならない。保護を捨てた教育はありえないし、教育なしに保護は完ふせられない」のように、乳幼児に教育と養育を同時に保障するため、第三は、一割五分の子どもしか保育施設での保育を受けていない現状から、幼稚園と保育所の行政を一元化して保育施設を拡充する目的で議論された。

しかし、幼稚園と保育所の担当部署である文部省と厚生省の担当者は、保育行政の一元化の必要性は認めつつも、これから研究を要する問題の一つである等かの理由をつけて現段階での一元化は不可能であると主張した。

- (2) 近年、少子化と働く女性の増加で起きている幼稚園の定員割れ、保育所の待機児童問題の解決一つとして、幼稚園と保育所を連携した幼保連携施設、保育所に幼稚園の機能を付加したタイプ、幼稚園に保育所の機能を付加したタイプの幼保一体化施設35施設を選定して、2005年度にモデル事業を行った。
- (3) 35ヶ所の「総合施設」のモデル事業の結果に基づいて、2006年度から幼保一体化施設を広げていく目的で、幼保一体化施設の名称を「認定こども園」にした。また、「認定こども園」法律の枠組みになるのが「就学前の子どもに関する教育、保育などの総合的な提供の推進に関する法律」である。
- (4) 村山祐一・垣内国光らが1980年10月に高知県を実地調査し、1981年『保育の研究』（草土文化）に発表した論文「高知県の幼稚園・保育所関係の実態調査報告 幼稚園振興政策を中心に」と大田素子「『保育王国』高知における幼稚園振興政策 その展開と矛盾」（1981年）がある。
- (5) 宮内孝「幼稚園教育要領（案）とその問題」『幼児の教育』日本私立幼稚園連合会、1959年4月号、34頁。
- (6) 一番が瀬康子・泉順・小川信子他編『日本の保育』医学薬出版、1962年、179頁
- (7) 厚生省児童家庭局編『保育所保育指針』日本保育協会、1965年、5頁。

参考文献

- (1) 宮内孝「幼稚園教育要領（案）とその問題」『幼児の教育』日本私立幼稚園連合会、1959年4月号。
- (2) 持田栄一『幼保一元化』明治図書出版株式会社、1972年。
- (3) 岡田正章・久保いと・坂元彦太郎・ほか編『戦後保育史』フレーベル館、1980年。
- (4) 大田素子「『保育王国』高知における幼稚園振興政策 その展開と矛盾」『保育政策研究第2号』東京保育問題研究会保育政策部会、1981年。
- (5) 村山祐一・垣内国光「高知県の幼稚園・保育所関係の実態調査報告 幼稚園振興政策を中心に」『保育の研究第二号』草土文化、1981年。
- (6) 守屋光雄『保育学原論 - 乳幼児の発達保障と保育』朝倉書店、1981年。

- (7) 中山徹・杉山隆一 『幼保一元化 - 現状と課題 - 』自治体研究社、2004年。
- (8) 杉山隆一 「認定こども園の概要と問題点」 『保育情報』357(8)、保育研究所、2006年。