

シンポジウム 2

育児の環境整備

—保育園と幼稚園の一元化：認定こども園を考える—

幼稚園・保育園からみた幼保連携の課題と積極的可能性

近藤 幹生 (白梅学園短期大学保育科)

I. 幼稚園・保育園の現状と認定こども園

現在、幼稚園は1万3,723ヶ所、保育園は2万2,848ヶ所になっている(文部科学省・厚生労働省調査, 2007年)。幼稚園・保育園の設置・分布状況には、多様な地域性・歴史性があるが、乳幼児にとってたいせつな生活の場所となっていることは確かである。子どもたちへ最善の利益保障をめざすことは、国内外の共通認識となってきた。したがって、幼稚園・保育園に関する諸施策のあり方も、そうあらねばならず、大人社会の責務は大きい。

2006年10月に開始された認定こども園制度は、都市部を中心とした待機児童の存在、少子化の進行による保育園・幼稚園の存続問題の深刻さ、孤立しがちな子育て家庭を支援する必要性などが背景にある。同時にそれは、財政削減・規制緩和という国の保育政策として位置づけられ、具体化がすすめられてきたものであった。

筆者は、認定こども園制度には、プロセス・内容ともに問題があると考えている^{注1)}。プロセスの面では、子どもを育てる保護者、園の職員、経営者など、当事者間での議論を欠いたままのスタートであったことは否めない。2007年4月の新制度開始時に、それまでモデル園として試行してきた施設(35園)で、認定こども園への移行をためらう例が少なくなかったことにも、端的にあらわれている。制度の内容面では、3点を指摘したい。第1は、現行の幼稚園・保育園の諸基準のうち、低い方に合わせることの問題点である。例えば、幼稚園において3歳児

を保育する場合、園児35人を1学級として1名の幼稚園教諭が配置されることが幼稚園設置基準で明記されている。一方保育園では、3歳児の保育にあたる保育士配置基準は、園児20人に対して1名であることを、児童福祉施設最低基準は定めている。この現行基準でさえ、保育する厳しさがあるのに、幼稚園と保育園の機能を合わせてもつ認定こども園では、短時間保育の場合、35人に対して1名という幼稚園の基準に合わせるという内容である。認定こども園では、午前中に短時間保育を受ける子どもと、午後・夕方までの長時間保育を受ける子どもとが混在する状態になる。早く帰る子と、遅くまでいる子に、ていねいに対応するためには、十分な職員が必要となる。しかし、低い基準に合わせれば、職員は不足する可能性が生じる。現場の実情からして無理があるといえる。また、保育園で必置とされている調理施設も、認定こども園では、条件付きで置く必要がなく、給食業務の外部委託も可能となった。こうした現行諸基準の低下・規制緩和路線という問題点がある。第2は、認定こども園は、保護者との直接契約制により運営されるという問題である。保育園では、行政の公的責任が明確(保育の実施義務)であるが、認定こども園では、保育料の設定や入園決定も、基本的には認定こども園が責任をもつことになる。仮に高額な保育料が設定され、滞納した場合、保育を必要とするケースでも排除されかねないという問題が考えられる。第3は、運営財源の課題である。認可された幼稚園と認可された保育園による認定こども園(幼保

^{注1)}くわしくは拙著『保育園と幼稚園がいっしょになるとき』岩波ブックレット, 2006年を参照されたい。

連携型) の場合には、公的財源が保障される^{注2)}。それ以外のケースでは、国からの財源保障がなく、保育に求められる最低基準は、さらに低下してしまう心配がある。

II. 幼保連携の課題と必要性

このように、新たにスタートした認定こども園^{注3)}には、問題が山積しており、真に最善の利益を保障する施策であるのか否か、実践的にも議論と検討が不可欠である。しかし、乳幼児や親の置かれた現状の深刻さは、新制度の是非のみを議論しているだけでは、間に合わない面があることも事実である。だから、同時進行により幼稚園・保育園のあり方を実践的に探求していく段階にもなっている。

前述したが、幼稚園と保育園の設置状況には地域性がある。たとえば、自治体によっては幼稚園しか存在しない地域がある。そこで生活する保護者が、仕事の事情によりわが子を0歳児から園に預けたい(あるいは長時間保育を希望したい)場合には、別の自治体に転居しなければならないケースが存在する。こうした場合には、むしろ幼稚園において、保育園機能を充足させる工夫があつてしかるべきだと思う。また、保育園しか存在しない地域がある。保護者から保育内容への不満・批判が聞かれることが珍しくない。保護者のなかには、保育園においては、教育は行われないと考える人が少なくない。ここでいう「教育とは何か」も課題である。紙幅の都合上不十分な表現になるが、概念としては、

子どもの尊厳を土台に、一人ひとりの持ち味を見出す意図の営みだと考えている。もちろん保育園において、教育は行われる。乳児期から、養護と教育は一体的に追求され、実践が積み上げられているのである^{注4)}。

そして、幼稚園・保育園ではなく、主として家庭で子どもを育てる例も多い。3歳未満児(0~2歳児)の場合は、約8割が家庭において親子で過ごしている。子育て支援センターなどを利用するケースもあるが、一日の大半を親子で向き合い育てることは、不安や悩みがあるのも当然である。

今、乳児期から就学前までの子どもたちと親に必要なのは、幼稚園・保育園における保育内容の充実や諸条件の拡充である。そして家庭で過ごす親子への支援策を具体化することである。地域性や歴史性を踏まえ、実情に即して幼稚園・保育園のあり方を考え、専門家同士の幅広い連携を構築することが課題となっていると思う。

III. 基本的理念と創造的实践から学ぶ

(1) 「子どもの権利条約」および「乳幼児の子どもの権利」の理念

幼稚園・保育園・家庭における子育てに共通する基盤は、一人ひとりの子どもを、尊厳をもつ存在として認識することであろう。実践の土台となる理念として、「子どもの権利条約」および「乳幼児の子どもの権利」(国連・子どもの権利委員会による「一般的見解」第7号)^{注5)}

^{注2)} 認定こども園には、4つの類型がある。①認可幼稚園と認可保育園が連携して機能を果たす(幼保連携型)。②認可幼稚園が保育園機能も担う(幼稚園型)。③認可保育園が幼稚園機能も担う(保育所型)。④無認可幼稚園と無認可保育園が両方の機能を担う(地方裁量型)。このうち、①幼保連携型の場合のみ、国の財源保障がある。くわしくは拙稿「認定こども園」網野・迫田・朽尾編『三訂保育所運営マニュアル』所収、中央法規、2007年を参照されたい。

^{注3)} 認定こども園数は、制度開始時の2007年4月現在、全国30都道府県で94施設となっている。8月現在全国で105施設であり、今後の申請見直しは、2008年度を含め、約2,000件程度と見込まれている。網野・迫田・朽尾編『三訂保育所運営マニュアル』所収、中央法規、2007年、356頁。

^{注4)} 幼稚園は「幼稚園教育要領」、保育園は「保育所保育指針」において理念や保育内容に関する基本的事項が示されている。保育園の保育を「養護と教育が一体となった保育」(保育所保育指針総則)と規定している。教育は、「幼稚園教育要領」と共通する内容で、健康、人間関係、環境、言葉、表現の5領域に区分されている。子どもの主体性を重んじながら、子どもと子ども、子どもと大人のかかわりから、発達をめざすことが明記されている。

^{注5)} 子どもの権利条約は、1989年国連総会で採択されたが、2005年に乳幼児期の子どもの権利に関する討議が行われ、まとめられたのが、「一般的見解」第7号である。国連・子どもの権利委員会による「一般的見解」第7号、「乳幼児期の子どもの権利」日本語訳：望月彰・米田あかり・畑千鶴乃、『保育の研究21』所収、保育研究所、2006年。

に注目したい。最近「子どもにとって最善の利益」という文言が頻繁に見られるにはなったが、その内容を考察するにあたり、「一般の見解」の記述に教えられることが少なくない。

幼保連携に関連する部分を引用する。「13子どもの最善の利益 第3条（子どもの権利条約第3条のこと…筆者）は、子どもの最善の利益が、子どもにかかわるあらゆる活動において最優先に考慮されるべきであるという原則を提示している。子どもたちは、相対的に未熟であるため、その福祉（well-being）に影響を与える決定や活動については、幼い子どもたちの思い（views）や発達しつつある能力（evolving capacities）を考慮しながら、その権利と最善の利益を判断し代弁する責任と権限を持つ者に依存している」「30（中略）『養護』と『教育』を分離する伝統的な考え方は、これまで常に子どもの最善の利益に合致してきたとは限らないことから『エデュケア』（Educare）という概念が、統合された保育事業への展開を方向づける道しるべとして使われることがある。またそれは、乳幼児期における協同的で、包括的な諸分野の連携により取組む必要性を強く認めさせるものとなる」^{注6)}。

こうした理念を土台に実践を展開していく必要性があると思う。

(2) 毎日の保育実践と創造的実践例に学ぶ

子どもたちの思い（views）や発達しつつある能力（evolving capacities）を考慮するとは、いかなる内容なのか。日常の保育実践場面を考えてみたい。保育をすすめていくとき、保育者は子どもの願いに常に関心をはらう。しかし、ことばをまだ発することができない乳幼児の気持ちはどうつかんだらよいのか。音声として聞こえてくることばだけではなく、乳幼児の泣き声・表情・しぐさなどからも要求を汲みとっていく姿勢が求められているのである。児童における意見表明権と同様に、乳幼児たちは、自分の願いを大人たちに聞いてもらう権利をもっているのである。その思いを保育者・親により認

められ、励まされたとき、子どもは自らチャレンジしていくのである。乳幼児の発達しつつある姿と共感しながら保育が展開されていくとき、保育者としての喜びを実感することができるだろう。こうした保育姿勢は、幼稚園・保育園であっても、家庭においても共通性があることは言うまでもない。

「エデュケア」の概念にも示されている幼保連携の模索は、本学会での報告園を含め、全国的にも実践が試みられてきた（施設の共用化は全国で355施設—2005年文部科学省による）。幼稚園＝文部科学省、保育園＝厚生労働省と二元化されてきた日本の幼稚園・保育園の制度史のなかで、地域社会の側から、子どもの育ちをみつめた創造的実践が展開されてきたのである。報告園（六合こども園）は人口1,800人の村にある。2004年、こども園をスタートさせた。その「基本的方針」や「成果と課題」について、学会資料から一部を引用させていただく。

「村の幼児教育センターとしての役割を目指し、開放された園として可能なかぎり未就園児への園開放を行うと共に、小中高、地域の人ともふれあいを通し、心豊かな園児の育成をすすめる」「村当局としては、1園にて両園のニーズをまかなうことができるので管理、財政面共有利であり、保護者においては家庭の事情により、幼保を自由に選べるので、大変利用しやすい」「会議、研修、教材研究、休憩等の時間が皆無に近く、唯一午睡の時間を生かすことで乗りきっている」「両省、両団体にかかわるため、事務関係、会議、研修関係等が2重の手間になる。国での抜本的な幼保一体の幼児教育一元化を切に望む」「こども園としては、とりあえず両園の良さを生かし、幼稚園に準じた保育園化をめざす」^{注7)}

こうした実践は、創設者の理念とともに、小さな自治体・地域における関係者や幅広い住民の試行錯誤や苦悩があると思われる。もちろん、保護者の理解や協力を支えとして、保育士・幼稚園教諭による保育・幼児教育実践の蓄積があるわけである。

^{注6)} 国連・子どもの権利委員会による「一般の見解」第7号、「乳幼児期の子どもの権利」日本語訳：望月彰・米田あかり・畑千鶴乃、『保育の研究21』所収、保育研究所、2006年、67頁、76頁。

^{注7)} 第54回日本小児保健学会講演集 75頁。

そして、さまざまな地方自治体の保育を見つめていくと、次のような深刻な現実にも直面するのである。過疎・少子化の急速な進行により、地方の公私立の幼稚園・保育園は、存廃問題の危機に立たされているところが少なくない。さらに、園舎が建築後30年・40年も経過して老朽化し、園児の安全面から改築する必要性が明らかであっても、財源上、手につけることができない事例が多い。子どもたちは、片時も休むことなく成長するにもかかわらず、難問解決への道は困難さをきわめている。でも、大人社会は、この事実を直視しなければならないだろう。

結びにかえて 一幼保連携の積極的可能性一

では、今後、いかなる方向性による展開が可能なのだろうか。筆者は、私案として以下の3点を提起したい^{注8)}。

- (1) 保育士・幼稚園教諭が、子どもの成長・発達について、乳幼児にかかわる専門職（保健師、看護師、助産師、臨床心理士、小児科医など）と連携して学び合う。子どもと親の実態は、幅広い専門性の発揮を必要としているからである。
- (2) 国・自治体の財政・運営面の充実を求める。自治体・地域において、幼保一元化への方向

性を現場（行政担当者を含め）から、提案・探究・実践する。保護者からみて、分かりやすい行政窓口の設置など、協議して構築していく。子どものためには、財政効率的観点ではなく、十分な財源確保をめざす姿勢が必要である。

- (3) 「地域の子は地域社会みんなの力で育てる」という視点で、幼稚園・保育園・子育て支援センターなどが連携する。親・保育者、地域の大人たちが、小さい単位で、子どもを守る輪を形成していく。

保育の営みには、子どもの成長・発達を保障し、親の労働や家庭生活を支える基本的役割がある。しかしそれにとどまらず、幼稚園・保育園・子育て支援センターは、子どもがなかだちになり、さまざまな大人たちが出会い、地域の楽しい広場を形成することができる。子育ての広場は、地域社会の景色となっていくのではないだろうか。いま、子どもを守るために、思想・信条・政治的立場の違いを超えて、幅広い大人たちの英知を結集することが求められている。それは、粘り強い議論と作業が必要ではあるが、乳幼児期の子どもたち一人ひとりの存在が、大人たちを結びつけるのである。ここに、幼保連携の積極的可能性を期待できると考えている。

^{注8)} 近藤幹生。保育園と幼稚園がいっしょになるとき。岩波ブックレット、2006年、54頁。