

## 地方自治体による「幼保一元化施設」創設の課題とその解決

丹 治 恭 子\*

### 1. 問題の所在と本研究の目的・課題・方法

第2次大戦以降、日本の就学前保育・教育制度は、「教育」を中心的な機能とする幼稚園と、「保育」を主たる機能とする保育所による、二元体制がとられている。この二元体制の由来は、両者が誕生した明治時代にまで遡る。近代化の進む明治時代、幼稚園は、比較的裕福な家庭の子どもの教育施設として、保育所は、子どもの保育を通じて保護者の就労を支援する施設として、創設されたのである。つまり、幼稚園・保育所における「教育」と「保育」という2つの機能の分離は、明治時代の社会状況によって生じたものであるといえる。

こうした幼稚園と保育所の二元体制については、第2次大戦後の制度成立時から、くり返し議論の対象とされてきた。特に、1970年代からは、一部の私立幼稚園・私立保育所が、二元体制を超える試みとして、「教育」と「保育」の両方の機能をもつ独自の施設の創設に取り組むようになった。しかし、その後1990年代に至るまで、これらの実践的な取り組みが全国的に拡大することはなく、制度的な「幼保一元化」も実現には至ることはなかった。

ところが、1990年代以降、幼稚園・保育所の機能統合に向けた新たな動きがみられるようになった。それが、地方自治体による、幼稚園と保育所の機能統合を目指した施設(本論では「幼保一元化施設」と呼ぶ)の創設である。こうした地方自治体による取り組みは、「公」的制度の規制を直接的に受ける地方自治体がその担い手

となっていること、また、その取り組み自体が拡大の傾向にあった点に特徴がある。

ただ、1990年代から2000年代にかけては、「認定こども園」制度が成立していなかったため、「幼保一元化施設」の創設には、旧来の「幼稚園」と「保育所」という制度的な枠組みが立ちただかることとなった。そのため、この時期に施設創設を行った自治体は、2つの制度を一元化する際に多くの問題に直面し、その解決策を模索するなかで、各自治体独自の施設像や施設を支える理念を生み出していたのであった。こうした新たな施設の姿や理念は、従来の二元体制を超えたあり方を探る手がかりとなるものと考えられる。この点において、1990年代から2000年代における「幼保一元化施設」創設は、見逃せない動きであるといえよう。

これらの問題意識を踏まえ、本論考では、1990年代から2000年代において、地方自治体によって創設された「幼保一元化施設」を取り上げ、各施設に関する資料ならびに参考文献をもとに、施設創設にあたって生じた課題について整理を行う。加えて、先進的な取り組みを行っている2つの自治体の関係者に対して行った聞き取り調査の結果をもとに、地方自治体が施設を創設する際に用いた理念や論理について検討を行う。こうした作業を通じて、従来の二元体制を超えた新たなあり方を考察する視座を得ることができるものと考えられる。

なお、本論文で用いるデータの収集方法は以下の通りである。

---

\*浜松大学

## <調査Ⅰ>

対象：2003 年度時点で、公設公営の「幼保一元化施設」を運営していた全国 18 都道府県 26 市町村の行政上の担当部局および「幼保一元化施設」

方法：電話や訪問による関連資料の収集

時期：2003 年 5 月～8 月

## <調査Ⅱ>

対象：東京都千代田区と福井県松岡町<sup>1)</sup>の

「幼保一元化施設」の施設長または行政担当者

方法：聞き取り調査および関連資料の収集

時期：2003 年 9 月中旬～10 月上旬

## 2. 「幼保一元化施設」の課題と解決策

表 1: 幼保一元化施設創設における諸課題とその解決策一覧

地方自治体名	北海道 東川町	北海道 共和町	北海道 様似町	岩手県 藤沢町	宮城県 高清水町	茨城県 金砂郷町	東京都 千代田区	東京都 品川区	神奈川県 秦野市
開園時期	2002年12月	1980年代初頭	1996年	1979年	2001年4月	2001年4月	2002年11月	2002年9月	1999年10月
一元化への経緯	保育所の老朽化 +3歳児就園への 希望増加+幼稚園 の施設の狭隘+共用 化指針	幼稚園への長時間 保育の希望増加+幼 児教育への要望	人口の減少による 公保の統廃合+私 幼の廃園	過疎化による園 舎の建て替え+小 学校の移転+「文 教エリア整備構 想」	少子化による集 団保育の困難+施 設の老朽化+生 涯学習推進	幼の老朽化+待 機児童の解消+共 用化	年齢区分方式の 課題(一貫した保 育が困難、異年 齢間交流進まず)	公立幼稚園の空 き教室の有効利 用+待機児童解 消	幼稚園の空き教 室の有効利用+ 待機児童解消+ 共用化指針
基本理念・目的・意図	運営目標「幼稚園と 保育所の垣根を外 して分け隔てない 平等、公平な保育」	町内に住むすべての 幼児が発育の段階 に応じて充実した 教育を受けること と、保育に欠ける 幼児が完全な保育 を受けられること ができる『総合的な 幼児施設』			生涯学習推進 「子育ての待ち高 清水」「日本一子 育てのしやすい 町、高清水」	経営方針「同じ 地域の幼児を保 育する」	基本理念「年齢 や保護者の就労 形態で差別され ることなく、一貫 した方針に基づ き、一つの施設 で継続的に育成 を行う」		
保育・教育課程	設定(3歳児以上)	同一(3～5歳児 の合同保育)	幼保別	作成	同一(4・5歳児)	幼保別	作成		
一日の教育・保育時間数	幼保別	9～14時(延長 あり)※4～10 時は15時45分 まで保育	幼保別	8～16時(延長 あり)	幼保別		コアタイムを設 定、時間を組み 合わせて保護者 が選択	幼保別	幼保別
保育・教育集団	集団編成(混合)	3～5歳児	4・5歳児	幼保別 (年齢区分)		4・5歳児	幼保別	年齢区分(3～5 歳児)	年齢区分(4・5 歳児)
合同保育	チーム保育を 実施				チーム保育を 実施	戸外遊び	8:50～13:40ま でのコアタイム 中に実施	幼稚園教諭が預 かり保育を担当	午前中1時間ほ ど自由遊びの時 間
職員配置	共通基準を設 ける	4・5歳児は保 育所の基準	4・5歳児は保 育所の基準		4・5歳児は保 育所の基準	合同		4～5歳児は保 育所の基準	
活動	行事	合同		同一	合同	合同	合同		相互に参加
給食	実施	実施	実施	実施	実施		実施		
アイデンティティ	施設名(共通)	幼児センター	幼児センター	幼保別	かつらつ子ハ ウス	こどもセンター	こども園	すこやか園	幼保別
園服	廃止			同一					
卒園証書				幼保の連名	同一				
保護者会	一本化				一本化	合同運営会			
施設	合築	併設	隣接(渡り廊下 あり)	併設(渡り廊下 あり)	合築(+支援セ ンター)	合築(+支援セ ンター)	合築(+児童館)	合築	幼の2階に保 併設
保育室配置						幼保ごと	幼保混合の保 育室+午睡室		幼:1階保:2階
職員の資格	両資格所持	両資格所持	両資格所持		両資格所持	両資格所持			両資格所持
職員の所属		幼保別	教育委員会			幼保別	幼保別		行政職
職員の研修	合同	合同		相互に参加		合同	合同		合同
園長	幼保併任	幼保併任	幼保併任		幼保別	幼保併任	幼保併任		幼保別
行政所管		教育委員会の学 校教育課	教育委員会の総 務課	教育委員会の幼 児教育係	保健福祉課		保健福祉部の 子育て推進室		
保育・教育費	15年度から所得 応能負担		幼保別	調整実施※不足 分は町負担			時間に応じた負 担額を設定	調整実施	

## 2-1. 「幼保一元化施設」の創設における課題

はじめに、施設創設にあたっての課題を把握するため、自治体調査(調査Ⅰ)の結果を用いて、表1のように課題の整理を行った。

ここでは、表1の整理をもとに、課題の概要についてみていくことにする。まず、施設の全体像となる保育・教育課程に関する課題は、保育・教育時間、保育・教育集団、給食や行事等の保育・教育活動、園服や卒園証書といった施設のアイデンティティに関する諸事項、保護者会等といった側面において捉えることができた。さらに、この保育・教育課程を実施する際に必要となる資源に関する課題として、施設設備と職員の組織化の2つの側面が見出された。

また、施設全体を支える課題として、所管や保育費用等の行政上の課題も存在していた。本論文では、これらの課題を踏まえ、各課題の解決策を貫く方向性を探っていくこととする。

## 2-2. 施設創設の背景と課題解決の方向性

前項で挙げたような課題解決の方向を明らかにするためには、各自治体が施設を創設するに至った背景が重要となる。そこで本論文では、各自治体が施設創設に至った背景を分類し、背景の違いごとに解決の方向性を探っていくこととする。

解消」、「②施設配置上の問題点の解消」、「③収容人員に関する問題点の解消」の3つに大別できた。そして、3つの背景ごとに解決策の特徴を探ってみると、③を背景として挙げている自治体においては、共通の理念や目的が見出せなかった。これらの自治体においては、「幼保一元化施設」の創設を、待機児童の解消や運営費削減の策として用いる傾向があるようである。その一方で、①や②の背景を挙げている自治体では、施設創設の際に、保育の質の保障や教育の継続性と一貫性の保持、機会均等の実現等といった目的や理念を掲げていた。

地方自治体名	神奈川県 指根町	静岡県 掛川市	岐阜県 巣南町	滋賀県 余呉町	滋賀県 甲良町	奈良県 大宇陀町	和歌山県 白浜町	京都府 八木町	福井県 松岡町
開園時期	2003年4月	2003年4月	1998年4月	1993年	2001年4月	2003年	1997年度(一元的運営開始)	1979年4月	2000年4月(新体制開始)
一元化への経緯	幼・保の運営・教育効果を考慮し、施設の適正規模・配置の検討の結果＋共用化指針	幼稚園児減少＋施設の老朽化＋3歳児就園への需要増加＋共用化指針	少子化＋幼稚園の保育の長時間化の要望＋園の統合によるバス通園の必要	年齢区分方式の問題点(通園バスの問題等)	年齢区分方式による、一貫した就学前教育の困難(1995年検討開始)	少子化による保育所の園児数減少＋集団保育の適正規模の維持＋効率的な保育所運営	幼稚園の児童数減少＋幼稚園廃園への抵抗感強	町内に保育所しかない＝就学前教育への要望	就学前教育体制の地域によるアンバランス＋幼稚園児減少＋保育所へのニーズの増大
基本理念・目的・意図	運営方針「保育と教育を区別せず合同カリキュラムに基づく保育を行う」	基本理念「幼保園児」として同一場所で同一内容の保育がなされ、質の高い幼児教育を保障する」	従来の保育所・幼稚園の概念を乗り越えて、保育所、幼稚園のそれぞれの機能を最大限に生かし、子どもにとって『ゆめ』のある保育・教育センター		幼保一元化に取り組んだ理由「子どもの育ちの保障」		基本理念「幼児が受ける教育に差があってはならない」	「『どの子ども平等に教育を受ける』という機会均等の立場から、就学前のすべての幼児を同じ施設(条件)の中で、幼児の教育、保育を行う」	基本理念「同じ地域の幼児であるならば幼児教育を受ける条件に差があってはならない」
保育・教育課程	作成(3～5歳児)	作成(0～5歳児)		幼保別	幼保別	作成	作成(1～5歳児)		作成(0～5歳児)
一日の教育・保育時間数	幼保別	幼保別	月～金:8時半～15時半(延長あり) 土:8～11時半	幼保別	幼保別	幼保別	幼保別	幼保別	幼教:基本8～16時(延長あり) 幼保:7時半～16時(延長あり)
保育・教育集団	集団編成(混合)	幼保別	3～5歳児	2～5歳児	4・5歳児	4・5歳児	3～5歳児	4・5歳児	幼保別
活動	午前中1時間ほど自由遊びの時間	8時半から13時まで交流保育							
施設名(共通)	合同保育	3～5歳児は保育所の基準	4・5歳児は市独自の基準	幼の3歳児は町独自の職員配置	保育所の基準	合同	4・5歳児は保育所の基準	3～5歳児は保育所の基準	年齢区分(3～5歳児)
卒園証書	行事	合同	実施	実施	実施	実施	合同	実施	合同
保護者会	給食	実施	実施	実施	実施	実施	合同	実施	実施
施設・設備	施設名(共通)	幼児学園	乳幼児センター	保育・教育センター	幼稚園	保育センター	幼稚園	幼稚園	幼稚園・幼児園
職員の資格	園服							同一	
職員の所属	卒園証書			一本化	一本化				一本化
職員の研修	施設	合築	合築(＋支援センター)	合築	隣接(渡り廊下あり)	併設	合築(＋支援センター)	合築	合築
園長	保育室配置	幼:2階保:1階	各年齢ごと				各年齢ごと	各年齢ごと	各年齢ごと
行政所管	職員の資格	両資格所持					両資格所持		両資格所持
保育・教育費	職員の所属		教育委員会幼保一元室		行政職				行政職
	職員の研修								合同
	園長	幼保併任		幼保併任	幼保併任	幼保併任	幼保併任	幼保併任	子育て室
	行政所管	幼保別		幼稚園内に幼児対策室		教育委員会内の幼児対策室	幼児対策室	教育委員会の幼児対策係	時間に応じた費用に統一
	保育・教育費	幼保別		保育所の基準に統一	幼保別	幼保別	幼保別	幼保別	

各自治体が施設創設に至った背景を整理した結果、「①既存の幼稚園・保育所機能の問題点の

そこで、これ以後は、共通の理念が見出せた①②の背景をもつ自治体について、課題の解決

の方向性を探っていくことにする。

まず、「①既存の幼稚園・保育所機能の問題点の解消」について述べると、「園児減少による教育効果の低下」を理由に施設を創設した自治体において、課題の解決策のなかに、幼保合同の集団編成や幼児と職員との交流を促すような職員配置、幼保の区切りのない施設の整備といった共通点がみられた。

こうした自治体の例としては、宮城県高清水町や静岡県掛川市がある。施設創設を報じた保育・幼児教育情報誌『遊育』によると、高清水町では、施設創設の理由として、「少子化によっ

によると、施設創設の背景として、「小規模化した園では、園児がさまざまな友達や職員とふれあうなどの人間関係や活動の広がりによりが、園児の体験も少なくなりがちである」ことが挙げられている。このように、高清水町・掛川市は、園児の減少による集団保育の困難や人間関係の広がり限界を理由に、施設の創設に取り組んだのである。

さらに述べると、これらの両自治体は、先にみた施設創設の課題のうち、「集団編成」、「職員配置」、「施設・設備」の3つの側面における課題の解決策に共通点がみられる。

地方自治体名	大阪府 交野市	兵庫県 八千代町	兵庫県 太田町	山口県 由宇町	香川県 直島町	香川県 土庄町	香川県 丸亀市	大分県 国見町
開園時期	1972年4月	2000年4月	2000年4月	1999年4月	1974年4月	2002年	1981年	2000年
一元化への経緯	人口の急増と公立幼・保が一園もない	保育園の統合問題と生涯学習の一環としての幼児教育の充実	過疎化による幼児減少と施設の老朽化（S56年）と子育て支援	少子化による園児減少と私立幼・保と公立幼・保の需要と公保の老朽化と共用化指針	幼保の配置のアンバランスと幼児教育への需要と幼から中までの文教地区構想	過疎化、少子化による園児の減少	保育所建設運動と同居問題	少子化による幼稚園児の減少と幼稚園教育への需要と共用化指針
基本理念・目的・意図	基本理念「幼児の立場に立って、公平な教育と保護の場を保障するために『幼保不離一体』」	設立の目的「幼児の教育・福祉の充実強化とその他の機会均等並びに幼児と地域のふれあい交流を図る総合的な子育て支援の拠点」		運営要綱・趣旨「幼児教育の充実と福祉の充実強化並びに機会均等」	幼児学園条例・目的「幼児の教育と福祉の機会均等」	目的「保育内容の充実・運営の効率化・保育サービスの向上」		
保育・教育課程	作成（3～5歳児）	幼保別	幼保別	幼保別	共通	幼保別	幼保別	幼保別
一日の教育・保育時間数	幼保別	幼保別	平日8～16時・土8～12時（延長あり）	幼保別	幼保別	幼保別	幼保別	幼保別
保育・教育集団	集団編成（混合）	4・5歳児	幼保別	4・5歳児	3～5歳児	3～5歳児	年齢区分（4・5歳児）	4・5歳児
合同保育								
職員配置	4・5歳児は保育所の基準	3～5歳児は保育所の基準		4・5歳児は保育所の基準	3～5歳児は保育所の基準	3～5歳児は共通の基準		
行事	合同	合同	合同	合同	合同	合同		
給食	実施	実施	実施	実施	実施	実施	実施	実施
施設名（共通）	幼稚園	キッズランド	幼児センター	にこにこ園	幼児学園	幼稚園	幼保別	幼保別
園服								
卒園証書								
保護者会	一本化			一本化				
施設・設備	施設	併設	合築（＋支援センター）	合築	併設	併設	併設	合築
保育室配置		各年齢ごと		各年齢ごと				
職員の資格	両資格所持			両資格所持	両資格所持	両資格所持		両資格所持
職員の所属				併任辞令・人事交流実施	併任発令	兼務辞令を発令		兼務辞令を発令
職員の研修				合同		合同		合同
園長	幼保併任	幼保併任		幼保併任	幼保併任	幼保併任	幼保併任	幼保併任
行政所管	幼児対策室	教育委員会		幼保別	教育委員会	教育委員会		幼保別
保育・教育費	幼保別		幼保別	幼保別	両者の調整	幼保別		

て集団保育を維持することが困難になることの懸念」を挙げている。一方、掛川市の進行計画

1点目の「集団編成」の課題については、高清水町の施設においても、掛川市の施設におい

でも、幼稚園籍児と保育所籍児とを区別せず、年齢別に集団を編成する方法をとっている。また2点目の「職員配置」については、掛川市では、集団の人数を保育所の基準である、3歳児20名、4・5歳児30名に合わせ、各集団に1人職員が付くように設定されている。一方、高清水町では、幼稚園籍児と保育所籍児との混合クラスを編成し、幼稚園教諭と保育士の両資格をもつ2名の職員によるチーム保育を実施している。両自治体の方法は異なっているが、どちらも職員1人に対する幼児の数を幼稚園の基準よりも少なくするという点で共通している。さらに3点目の「施設・設備」の課題についても、両自治体は共に、「幼保一元化施設」のなかに年齢や籍による空間的な区切りを設けていない。このような施設・設備への配慮によって、幼稚園と保育所という枠組みだけでなく、年齢の違いも超えた交流の場を設けているのである。このように、高清水町や掛川市の取り組みからは、施設創設の段階で、「集団編成」、「職員配置」、「施設・設備」といった側面の課題解決を工夫することによって、「園児減少による教育効果の低下」を食い止め、効果を保持しようとする方向性が見出されたのであった。

つづいて、「②施設配置上の問題点の解消」を目指して施設を配置した自治体をみると、「施設配置の偏りから生じる幼児教育への需要」を背景としている自治体において、共通の方向性がみられた。この「施設配置の偏りから生じる幼児教育への需要」を背景に施設を創設した自治体としては、和歌山県白浜町や福井県松岡町があるが、両自治体は共に、0～5歳児までの保育・教育課程の作成に取り組み、そのなかに独自の保育・教育内容を取り入れている。例えば、和歌山県白浜町では、「幼保一元化施設」の活動のなかに、「地域に開かれた園作りの推進」として、老人クラブのお年寄りや社会福祉協議会の教育ボランティア、民生委員や小学生による一日保育士等を積極的に受け入れている（「広報しらはま」1997年4月号）<sup>2)</sup>。また、福井県松岡町においても、地域住民を講師として招いたクラブ活動や地域のお年寄りとの交流

活動を取り入れるなど、地域住民との積極的な交流活動を取り入れている。このように、白浜町や松岡町では、「施設配置の偏りから生じる幼児教育への需要」を満たすような、地域独自の保育・教育活動を行う場として、「幼保一元化施設」を創設したのである。

このように、「①既存の幼稚園・保育所機能の問題点の解消」、「②施設配置上の問題点の解消」という背景をもつ自治体においては、諸課題の解決策に、教育効果の保持や地域独自の保育・教育内容の導入といった、共通した方向性が見出されたのであった。

### 3. 事例にみる「幼保一元化施設」創設の論理

つづいて、課題解決の方向性をより詳細に探るため、①②の背景を挙げている自治体のなかでも、先駆的な取り組みを行っている2つの自治体に焦点を当て（調査Ⅱ：インタビュー調査）、諸課題の解決策から施設を創設する際の理念を読み取る作業を行った。以下、分析にあたって使用する関連資料の引用部、および聞き取り調査のデータは、ゴシック体でその内容を表すこととする。なお、<>内と下線は筆者注である。

#### 3-1. 東京都千代田区における施設創設の試み

ここではまず、「①既存の幼稚園・保育所機能の問題点の解消」を目指して施設を創設した東京都千代田区に焦点を当て、施設創設を支えた理念を探っていくこととする<sup>3)</sup>。

##### （1）幼保二元体制の課題と「育成」の誕生

はじめに、千代田区の「幼保一元化施設」創設の流れを概観しておく。千代田区では1988年から、0～2歳児は保育所、3～5歳児が幼稚園という「年齢区分方式」を導入した「幼保一元化施設」を運営していた。しかし、この「年齢区分方式」の施設は、その運営の過程で、次のような課題を抱えることとなった。

1. 年齢によって幼稚園と保育園を区分しているの、一貫した方針に基づく継続した保育ができないこと
2. 法的な制約等から施設を分離した結果、職

員や園児の交流が少なくなり、特に異年齢間の交流が進まないこと

3. 異なる制度の中で運営しているため、保育園と幼稚園の保育時間や保育料が異なるなど一体系的な運営が行われないこと

(「千代田区型幼保一元化施設いずみこども園資料」1・2頁)

ここで示したように、年齢区分方式では、幼稚園と保育所の制度的な違いが障害となって、「一貫した方針」「異年齢児の交流」「保育時間と保育料の統一」がなされないという問題が生じたのである。

その後、これらの問題点を検討した千代田区は、その解決策として、2001年に「従来の幼稚園・保育園の枠を超えた新しい一元化園」である「こども園」の創設を提案した。同時に、その施設の特徴として「保育所保育指針と幼稚園教育要領を基に、0～5歳児までの一貫した乳幼児育成課程を作成」(2001・18, 8頁)することを掲げたのであった。この「乳幼児育成課程」によって、「幼保一元化施設」の機能である「育成」の実施内容が定められ、年齢区分方式では不可能であった0～5歳児までの「一貫した方針」をとることが可能となったのである。

このなかで注目されるのは、千代田区の「幼保一元化施設」である「いずみこども園」を支える、教育や保育の機能を超えた「育成」という概念の存在である。この「育成」概念は、開園にあたって制定された「千代田区立こども園条例」からも窺える。こども園条例の第1条には、「乳幼児に対し保育及び教育（以下「育成」という。）を実施する」ためにこども園を設置するという、設置に関する規定が定められている。つまり、千代田区では、「幼保一元化施設」を創設する際に、保育所で行われる養護の部分を含んだ「保育」と幼稚園で行われる「教育」を組み合わせて、子どもの育ち全般についての「育成」を行う場として、施設を設定したのである。千代田区におけるこの「育成」という理念は、施設創設の基盤となるものであったといえる。

それでは、この「育成」という理念は、施設創設にあたっての諸課題の解決策にどのように表れているのであろうか。ここでは、具体的な

保育・教育内容から検討していくことにする。

## (2)コアタイムの設定と資源の配置

千代田区では、この「育成」という概念を用いて、施設を創設する際の課題の多くを解決している。なかでも最も特徴的であるのが、保育・教育時間の設定方法である。こども園では、設立当初から、8時50分から13時40分までを、幼稚園対象年齢である3～5歳の全園児が必ず出席し、統一した教育的活動を行う時間帯である「コアタイム」とし、それ以外の時間帯は、保護者の希望に応じた選択方式をとっている。このコアタイムは、「こども園に通う多くの子どもたちが集団として機能していくための時間の確保として、もっとも現実的」であり、同時に、「個々の家庭の状況を考慮しつつも、この時間帯に多くの子どもが共に活動できる」ように設定されている(「千代田区型幼保一元化施設いずみこども園」)。つまり、「集団としての機能」を確保しつつ、保護者の就労形態に合わせた時間設定が、このコアタイムであるといえる<sup>4)</sup>。

さらに、コアタイムにおける保育・教育活動を充実させるため、こども園では「5歳児が1歳児以降の幼児の着替えを手伝うなど、生活面での自然な触れあい」(「千代田区型幼保一元化施設いずみこども園」7頁)を積極的に取り入れている。こうしたふれあいを「幼保一元化施設」で行うことによって、年齢区分方式の問題として挙げられていた「異年齢間の交流が進まないこと」を克服するだけでなく、幼保の垣根を越えたすべての子どもの「育成」を促すことができるものと考えられる。

加えて、このような園児の「育成」を支えるため、こども園では、職員会議を通じた職員の相互理解も積極的に進めている。この会議について、園長は次のように述べている。

園長：会議は、幼児部だけ、乳児部だけ、というのと、合同というのと…3本立て、  
になっているのね。職員会議がそれと、あとは園内研究会も、やっぱり乳児部と幼児部でそれぞれもって、で、あと合同をもっているという感じですね。

筆者：その会議も、年齢区分というか、長時間児と短時間児と会議は合同で、幼児担当ならやられる、という感じですか？

園長：そう。会議でもそう。職員会議っていう月に1回、幼児は幼児、乳児は乳児っていう合同っていうのは1回なんですけど、それ以外に学年会が、短時間と長時間が一緒になってやったり、あとは、長時間だけの打ち合わせとか、そういう、縦横の打ち合わせを結構やらないと、1人の子を、いろんな人がみるので。

＜2003年9月17日聞き取り調査＞

園長が述べているように、こども園では、幼児部、乳児部、さらに両者の合同というように、担当する対象年齢ごとの会議はもちろんのこと、コアタイムの担任である短時間保育児担当、それ以外を受けもつ長時間保育児担当というように、担当時間帯ごとにも職員会議を設けている。こうした「縦横の打ち合わせ」である職員会議を積み重ねることによって、「1人の子をいろんな人がみる」こども園における「育成」が支えられているのである。

このように、東京都千代田区では、「幼保一元化施設」を創設する際に、教育と福祉を融合した「育成」という考え方をを用いることによって、従来の二元体制では成し得なかった「子どもの育つ環境」に配慮するさまざまな試みを行っていた。「育成」という考え方こそが、幼稚園と保育所の二元体制を超えた取り組みを可能にしていたといえよう。

### 3-2. 福井県松岡町における施設創設の試み

次に、「②施設配置上の問題点の解消」をめざして施設を創設した福井県松岡町を取り上げ、基盤となる理念を探っていくことにする<sup>5)</sup>。

#### (1) 施設配置の課題と「松岡町の子ども」

ここではまず、松岡町における「幼保一元化施設」創設の経緯を追っていくことにする。「幼保一元化施設」への再編以前、松岡町内では、

地区によって、保育体制に偏りがあった。町内の3つの地区はそれぞれ、保育園1園のみ、幼稚園1園のみ、幼稚園1園と保育園3園という配置になっており、幼稚園・保育所の数と位置に偏りがみられたのである。こうした保育・教育施設の偏在を問題とする住民の声を受け、町は、1998年から幼稚園と保育所の再編に着手した。具体的には、2000年度から、3～5歳児を幼児教育の部、0～2歳児を幼児保育の部として設定し、「幼児教育の部のみが存在する施設を『幼稚園』、幼児教育の部と幼児保育の部が存在する施設を『幼稚園』」（「幼児教育の改革—幼・保一元化の歩み」16頁）と呼び名を変更して、町内の保育所・幼稚園全園の再編を行ったのである。

そして、これらの再編の際に基本的な理念として掲げられたのが、「どうしたら児童が安定した環境のなかで、大切な幼児期を過ごすことができるのか」「同じ松岡町の子どもであるならば、幼児教育を受ける条件に差があってはならない」（「幼児教育の改革—幼・保一元化の歩み」1頁）という2つの点であった。いいかえれば、松岡町は、「幼保一元化施設」創設を通じて、「松岡町の子ども」全員が、「安定した環境の中で」「幼児期を過ごすことができる」ように、「幼児教育を受ける条件」の統一を図ったのである。このなかでも特に松岡町独自なものとして注目されるのが、「松岡町の子ども」という概念である。この言葉を用いることによって、「幼保一元化施設」の対象児を、その施設に通う子どもに限定せずに、「松岡町の子ども」、つまり自治体内に住む地域の子どもとして捉えることが可能になるのである<sup>6)</sup>。

それではこの「松岡町の子ども」という捉え方は、具体的にどのような実践として現れているのであろうか。ここでは保育・教育内容から検討していくことにする。

#### (2) 保育・教育活動と住民とのつながり

松岡町では、幼稚園や幼児園への再編を契機として、「松岡町の子ども」を育てる保育・教育活動に積極的に取り組むようになっていく。具体的な活動としては、「遊びの中で学べるクラブ

活動」や地域住民との交流活動があるが、これらの活動を通じて「幼保一元化施設」が、地域住民が参加した「松岡町の子ども」を育てる場となる可能性をもっているのである。

例えば「遊びの中で学べるクラブ活動」では、在園児の全員が参加する時間帯にクラブ活動を設定し、そこに松岡町の住民を講師として迎え入れている<sup>7)</sup>。また、地域住民との交流活動では、近隣の農地を借りた農園作りや地域のお年寄りを招いた伝承遊びや夕涼み会が行われている。他にも、広報誌のなかで「幼保一元化施設」の活動を紹介する紙面を用意する等の、地域住民に対する広報活動も行っている。こうした活動からは、「松岡町の子ども」を育てる場として「幼保一元化施設」を位置づけようとする理念が窺えるのである<sup>8)</sup>。

このように、千代田区・松岡町の両自治体は山積する課題の解決にあたって、「育成」や「松岡町の子ども」といった独自の理念を用いていた。こうした理念を用いることによって、従来の幼稚園・保育所の二元体制を超えた新たな施設の創設が可能となっていたのである。

#### 4 本研究のまとめと課題

これまでみてきたように、「幼保一元化施設」の創設を試みる地方自治体は、その過程において多くの課題に直面し、それらの課題に種々の方策を用いて対応していた。さらに、先進的な取り組みを行っている自治体には、施設全体を支える理念が存在していたのであった。

ここで、本論で見出した2つの論理について、「幼保一元化施設」の目指す「教育」「保育」という機能的統合という点から見直してみたい。まず、千代田区の「育成」という概念は、幼稚園・保育所という従来の機能の分離を超えた、新たな子育ての捉え方の必要性を示しているものと考えられる。乳幼児の命を支える養護の部分を含みこんだ「保育」と、子どもを統制し、社会化しようとする「教育」を統合して捉えることによって、保護を必要としつつも、1人の人間としての土台を創る時期である乳幼児期に相応しい概念が生み出されているといえる。こう

した概念を用いるからこそ、子どもの育ちを中心に据えた時間や内容の設定が可能になるのである。また、「松岡町の子ども」という概念からは、従来のように子どもを施設単位で捉えるのではなく、施設を超えた地域全体の子どもとして捉えていこうとする、新たな視点が窺える。こうした捉え方をすることによって、子どもの生活する場を見渡した上での、施設の位置づけが可能になるのである。

これらの点を踏まえると、本論で見出された「育成」という概念や、「松岡町の子ども」というような地域に立脚した子ども像こそが、従来の二元体制を超えた「教育」「保育」という機能統合を果たす施設を創造するものであり、また、これからの新たな施設の理念となりうる可能性をもつものと考えられる。

#### 注

- 1) 福井県松岡町という市町村名・行政単位は、調査を実施した2003年時点のものであり、2006年2月以降は、旧永平寺町、上志比村と合併し、永平寺町となった。本論文では、2000年代初頭における「幼保一元化施設」の創設を主題としているため、調査を実施した時点で存在していた「松岡町」という市町村名を用いることとする。
- 2) 「地域に開かれた」園作りについては、1997年度から文部省(当時)が取り組んでいる「地域に開かれた幼稚園作り推進事業」があるように、幼稚園単独でも行われていることではある。しかし、二元体制を超えた「幼保一元化施設」で実施するからこそ、地域に住むすべての子どもを対象とした「地域の子育て」を支援するセンターの役割が果たせるものと思われる。



- 3) 調査を実施した 2003 年時点の東京都千代田区の概要、および「幼保一元化施設」の現況は以下の通りである。千代田区は、東京都 23 区のほぼ中央に位置しており、面積は 11.64 k m<sup>2</sup>。1946 年に誕生した。区民数は 39, 000 人だが、都心部であるため、昼間人口はその 20 倍以上となる。人口は、1960 年をピークに減少し続けており、地域のコミュニティの衰退が問題となっている。また、1 年間の出生児は概ね 200 人に留まっており、少子化対策が急務となっている。区内の保育・教育機関としては、幼稚園 12 園（公立 8 園、私立 4 園）、保育所 7 園（公立 6 園、私立 1 園）があるが、このなかで「幼保一元化施設」は「いずみこども園」1 園のみ。定員は 148 名だが、2003 年度 9 月時点の在園児数は 113 名である。
- 4) このコアタイムを効果的に実施するため、こども園では、施設設備や職員配置といった資源の配置にも工夫がされている。その工夫とは、コアタイムとそれ以後の時間の切り替えの際に、保育室と午睡室というように部屋を替え、短時間担当と長時間担当といった職員を変化させることによって、徹底した「生活の切り替え」を行っている点である。この生活の切り替えを行うことによって、コアタイムを園児の生活の「コア」として成り立たせるという機能を果たしているものと考えられる。
- 5) 調査を実施した 2003 年時点の福井県松岡町の概要、および保育・教育施設の現況は次の通りである。松岡町は福井市の東方 8km に位置しており、面積は 18.59 k m<sup>2</sup>。1955 年に誕生した、人口 11, 000 人の町である。1992 年度より新興住宅の開発も進み、人口は年々増加しており、それに応じて出生数も微動であるが増加傾向にある。また、1 年間の出生児数は 100 人程である。町内には、幼稚園 2 園、保育園（再編後は「幼児園」）4 園があり、2003 年度当初の各園の在園児数は、松岡幼稚園 23 名、吉野幼稚園 21 名、松岡東幼児園 63 名、松岡西幼児園 94 名、御陵幼児園 113 名、なかよし幼児園 107 名である。
- 6) ちなみにこういった「松岡町の子ども」全員を視野に入れるという考え方は、再編を行うに当たってのアンケートの実施方法にも反映されている。松岡町では、住民に対して幼児教育に関するアンケートを実施したが、その対象者に、その時点での、幼稚園・保育所に子どもを通わせている保護者のみならず、未来の園児となる未就園児の保護者や、過去の園児であった小・中学生の保護者も含めたのである。このようなアンケートを行うことによって、「松岡町の子ども」全員の育ちを踏まえた施設の創設が可能になるものと考えられる。
- 7) このクラブ活動については、「幼保一元化施設」創設以前から各幼稚園・保育所で行われていたが、施設再編以後には、保育・教育活動として、全園で統一して、午後の時間帯を用いて実施されるようになった。
- 8) また、松岡町では、「幼保一元化施設」の創設をきっかけとして、幼・小・中の合同保護者会の立ち上げや、乳幼児から中学生の保護者に対する「子育てステップアップ講座」の開催を行っている。こうした子育てに関する講座は他の自治体でも行われているが、松岡町独自といえるのは、講座全 6 回中 3 回以上参加という努力義務を課していること、加えて、幼・小・中全ての職員が保護者と一緒に受講している点である。こうした努力義務や職員の参加を定めた目的としては、「幼稚園・幼児園・小学校の職員も受講し、家庭・園・学校が連携した環境の中で、子どもの生活習慣・保育・教育に関する共通理解を図っていくこと」（「幼児教育の改革—幼・保一元化の歩み」84 頁）が挙げられている。このように、松岡町では、家庭・園・学校という「松岡町の子ども」をとりまく人々が連携し共通理解を促すことが目指して、活動が設定されているのである。ここにも「松岡町の子ども」という理念がみてとれる。

#### 〈主要引用・参考文献〉

石井良一 2001,「幼児教育改革—幼保一元化の視

点から」 野村総合研究所 『地域経営ニュースレター』 第36号8-18頁。

森田明美編著 2000,『幼稚園が変わる保育所が変わる 自治体発：地域で育てる保育一元化』 明石書店。

吉田正幸 2002,『保育所と幼稚園—統合の試みを探る』 フレーベル館。

幼児教育研究会 21 『遊育』 1994 No.6-11, 1995 No.3 No.16-24, 1996 No.1-24, 1997 No.2-24, 1998 No.1 No.3-24, 1999 No.1-24, 2000 No.1-24, 2002 No.2-24, 2003 No.1-9 No.18-19

幼児保育研究会編 2003,『最新保育資料集 2003』 ミネルヴァ書房

#### 〈引用・参考資料〉

福井県 松岡町

「平成 15 年松岡中学校 第3学年 3年3組幼児訪問」

「平成 15 年度なかよし幼稚園要覧」

「保健調査票」

「広報まつおか」2003 年 9 月号

「まつおか学習支援人材バンク」松岡町教育委員会 松岡町体験活動・ボランティア活動支援センター

「指導計画」なかよし幼稚園

「育つ・育てる 幼稚園・幼稚園入園要綱」松岡町

「幼児教育の改革 ー幼保一元化のあゆみー」松岡町子育て室 2003

宮城県 高清水町

「幼稚園・保育所の共用施設に係る運営等実践 研究中間報告書」

「平成 15 年度園要覧」高清水町立高清水幼稚園・高清水町保育園

「いずみの杜のかつらっこハウス要覧」

「『日本一子育てのしやすい町・高清水』を目指して」

「平成 15 年度教育計画」高清水町立高清水幼稚園・高清水町保育園

静岡県 掛川市

「『(仮称) 幼保園』建設検討委員会報告書 ー

幼保一体的運営のあり方と施設・設備について」掛川市「(仮称) 幼保園建設検討委員会 2000

「掛川市幼児教育振興計画」掛川市・掛川市教育委員会 2000

「乳幼児のよりよい保育環境をめざして」

「掛川市立乳幼児センターすこやか落成式」掛川市教育委員会

東京都 千代田区

「千代田区型幼保一元化施設いずみこども園」

「千代田区組織図」

「育成課程」

「いずみこども園」千代田区

和歌山県 白浜町

「行政視察資料 (幼保一元化)」

「広報しらはま」1997 年 4 月号

「平成 15 年度子育て支援活動」

「白浜幼稚園」白浜町立白浜幼稚園

「白浜幼稚園要覧」白浜町立白浜幼稚園

The problem and solution about founding “Institution for the unification of a kindergarten and a nursery school” by Local Self-governing Body

Kyoko TANJI

The purpose of this study is to search the idea about founding “Institution for the unification of a kindergarten and a nursery school” by Local Self-governing Body, from 1990s to 2000s. For this purpose, the author classified the problem and solution, and investigated for the idea about founding it by the results of research for the staff of Local government and the leader of institution.

The three points became clear from the result of the investigation. The first point is that there are the different ways of solution of the problem by the reason of founding institution. The second point is that in the Local government which is making headway, when they found the institution they use the fused idea with “nurse” and “education”. The last point, they use an idea the children “who are grown up in the area”.

These ideas show the new way over the past separated system.