

# 認定こども園にみる「教育と福祉のクロスボーダー」

——佐野市認定こども園「あかみ幼稚園」におけるヒアリング調査をもとに——

環太平洋大学 鈴木 瞬

## 1. はじめに

1956年以降の地教行法体制という制度的環境の下で「学校の相対的独立性」を論じた吉本は、学校経営を「一つの学校組織体（協力体系）の維持と発展をはかり、学校教育本来の目的を効果的に達成する統括作用である」と定義した（吉本1965：88頁）。吉本学校経営論は、『単位学校』を経営主体とし、その内部経営を対象とする『単位学校経営論』を最大の特質とするものであり（堀内1992：1頁）、これは学校経営を独自の対象領域に据える学校経営学自体の前提でもある。

一方、社会変動を背景に、学校教育が学校だけで完結できず外部の諸機関と緊密に連携しながら教育活動を展開せざるをえなくなっており、それゆえ、学校と学校外との境界線上や教育と教育以外の領域との境界線上で、教育や教育行政のあり方が厳しく問われている（小松2013：iii頁）。この点に関して、学校の「境界」が強固であるため外部との連携が容易でないという指摘や（本田2011）、教育と福祉のクロスボーダーに着目して、「児童生徒の抱えている課題や実態と真剣に向き合い、改善や支援を行うには、学校経営のレベルのみでは不可能であり、自治体や教育委員会の理解と体制整備、そして学校現場や関係機関を動員していくマネジメントに支えられることが重要」との指摘がある（末富2013：45-46頁）。

だが、上述のとおり、単位学校を自律的組織体として捉えてきた従来の学校経営学において、学校「外」の諸資源の機能等について検証されることは多くなく、また、学校を取り巻く諸資源とのネットワークを通じた教育経営研究は十分に蓄積されてきていない（島田・貞広2014：225-226頁）。また、認定こども園や放課後子どもプランのように「一つの事象が複数の機能システムにおける活動として明示的に意味づけられることによって、教育システムと外部との境界が曖昧化している」（水本2008：2頁）事象が増えていることも踏まえると、学校経営学自体もそれに対応した組織理解や「単位」の再定義が迫られているのではないだろうか。

そこで、本稿では、教育と福祉との境界が曖昧化している事例として、先進的な認定こども園を対象に、認定こども園化に伴う変化と組織づくりの実態を明らかにし、今後の学校経営研究の示唆を得ることを目的とする。

## 2. 調査対象と方法、および分析枠組み

本稿では、栃木県佐野市の認定こども園「あかみ幼稚園」を対象に、訪問観察とヒアリング調

査を行った（2014年8月26日：訪問観察、2014年9月26日：ヒアリング調査）。ヒアリング調査は、あかみ幼稚園の中山園長・中田副園長および、創設当初から勤務する長島主任へ実施した。中山園長・中田副園長へは、あかみ幼稚園が認定こども園化する過程における方針や組織づくりについて尋ねた。また、長島主任へは、保育者を代表して、同様の過程で感じた変化（例えば、役割や子どもへのかかわり方の変化など）について尋ねた。

そもそも、教育と福祉の「境界」は「不可分であり、連続している」ものであり、「教育の中の福祉という側面と、福祉の中の教育という二つの側面」があると指摘されてきたが（白石 2000：18 頁）、とりわけ、子どもの生活世界においては学校の占める位置が大きいため、子どもに対する教育と福祉<sup>1</sup>を明確に区分することはできず、実際には「子どもに対する福祉と教育の関係は輻輳的な関係にならざるをえない」という（白川 2014：204-205 頁）。それゆえ、子どもに対する「教育と福祉のクロスボーダー」とは、教育と福祉の関係が曖昧化した状況下において、それぞれの「区別」を前提とした適切な連携の進展を図るという矛盾した状況を示している。だが、教育と福祉の輻輳性や曖昧化に関して「制度の位相」と「コミュニケーションの位相」を区別して議論する必要性を指摘する近年の共同研究の視点を踏まえれば（京極・藤川 2014）、教育と福祉の「境界」の曖昧化や輻輳化は、「制度の位相」と「コミュニケーションの位相」の各々に生じているため複雑化していると考えられ、学校経営の視点は、その中間に位置する「組織の位相」で「教育と福祉のクロスボーダー」をどのように経営していくかに着目することだと考えられる。このような「組織の位相」に着目した先行研究として、例えば、「児童自立支援施設の中の学校教育」という特殊状況での福祉職員と学校教員との協働の過程に関わった辻野（2014）は示唆的である。辻野（2014）は、それぞれ異なる伝統や文化を形成してきた学校教育と児童福祉という2つの制度の融合が、職員や子どもにとって少なからぬ混乱や葛藤を伴うものであったことから、そこでの組織づくりを「さまざまに生起する葛藤（コンフリクト）そのものをマネジメントの対象として、新たな力を組織に取り込んでいく営為だった」と分析している（辻野 2014：41 頁）。また、この過程では、学校教育・児童福祉いずれの領域においても、職員が従来のパラダイムを前提とすることはできず、「長い歴史の中でそれぞれ独自の伝統をつくりあげてきた異なる文化の衝突」を経験し、自らの役割の再規定をしていたことが明らかにされている（同上）。このような教育と福祉のクロスボーダー・マネジメントの視点を本稿の分析においても意識したい。

### 3. 事例分析：認定こども園「あかみ幼稚園」にみる「教育と福祉のクロスボーダー」

#### (1) 認定こども園制度と「あかみ幼稚園」の概要

わが国における就学前教育段階の教育と保育の提供は、長らく幼稚園と保育所という異なる二種類の機関によって担われてきた。本稿で対象とする「認定こども園」とは、このような幼保二元体制を解消するべく、幼稚園や保育所とともに幼児期の保育を行う施設であり、2006年に成立した「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（以下、認定こ

ども園法とする)」をその根拠とする。認定こども園は、「子どもの最善の利益」という視点から、幼稚園機能と保育所機能を併せ持つ、総合的な機能を提供する仕組みであり（全国認定こども園協会 2010：4 頁）、都道府県が定める基準を達成することで、認定を受けることができる。施設には、①幼保連携型（認可幼稚園と認可保育園が連携し、幼稚園機能と保育所機能を一体的に発揮できるタイプ）、②幼稚園型（認可幼稚園が保育所機能を付加したタイプ）、③保育所型（認可保育所が幼稚園機能を付加したタイプ）、④地方裁量型（認可外の教育・保育施設が幼稚園機能と保育所機能を併せ持つタイプ）の4類型があり、本稿で対象とした「あかみ幼稚園」は、認定件数の割合がもっとも高い私立の「幼保連携型」の認定こども園である。あかみ幼稚園では、1959年に幼稚園として設立した後、現在の中山園長が着任してから「遊び保育」<sup>2</sup>とそれを最大限に生かすための「総合施設機能」に着目した様々な保育施設経営がなされてきた。その後、2007年に幼稚園型認定こども園、2010年に幼保連携型認定こども園となった。また、2013年には、学童保育を設置するなど、認定こども園の枠を超えた取り組みも展開されている。

表1 あかみ幼稚園の沿革

1959年	・あかみ幼稚園創設
1988年	・中山園長着任 ・「遊び保育」開始
1994年	・2歳児保育開始
1995年	・製作コーナーを中心とした「遊び保育」への変革
2000年	・園内調理室での給食開始
2005年	・中山園長がイギリスのチルドレンセンター(総合施設)訪問 ・子育て支援NPO re.(リードット)設立
2007年	・幼稚園型認定こども園になる
2010年	・幼保連携型認定こども園になる
2013年	・放課後児童クラブ「みちくさ」設置

なお、2014年8月現在での在籍数は、336名（幼稚園籍 205名、保育園籍 125名、認可外6名）である。その内訳は、0歳児8名、1歳児24名、2歳児48名（幼稚園籍18名、保育園籍24名、認可外6名）、3歳児88名（幼稚園籍61名、保育園籍27名）、4歳児91名（幼稚園籍67名、保育園籍24名）、5歳児77名（幼稚園籍59名、保育園籍18名）である。あかみ幼稚園では、「在籍上では、幼稚園籍と保育園籍と分かれています。毎日の生活にはまったく違いがありません。」とHPで説明しているとおり、園での教育・保育活動に差は見られない。また、それは預かり保育バンビーニにおいても同様である。

また、現在の組織構成は、学園長、園長、2名の副園長、主任・施設長、0～5歳児クラスまでのスタッフ50名（5歳児8名、4歳児8名、3歳児11名、2歳児11名、1歳児7名、0歳児5名）であり、そのほかに特別支援・すこやか保育担当、養護、スクールカウンセラー、バンビーニ（預かり保育）担当、マザーグース（未就園親子の会）担当、minoga（一時預かり保育）担当、みちくさ（学童保育）担当、バス運転手、バス搭乗スタッフ、事務スタッフ、園医が含まれる。図1のとおり、3～5歳児スタッフの一部はバンビーニやminogaのスタッフが兼任している。

	学園長	園長	副園長	副園長	主任・施設長	
5歳児	フリー	担任	サブフリー	サブフリー(兼)	【バンビーニ】	
4歳児	フリー	担任	サブフリー	サブフリー(兼)		
3歳児	フリー	担任	サブフリー	サブフリー(兼)		【minoga】
2歳児	フリー	担任	サブフリー			【マザーグース】
1歳児	フリー	担任	サブフリー			
0歳児	フリー	担任	サブフリー			
	バス運転手	バス搭乗スタッフ	事務スタッフ	園医		【みちくさ】
	特別支援担当	養護	スクールカウンセラー			
	NPO 子育てNPO「re. (リードット)」 めだかの学校 等			サークル 絵本屋さん ガーデニングクラブ 育自サークル「晴れときどきくもり」 Read a book 泥工房(てくのぼう) 等		

図1 組織構成図<sup>3</sup>

これは、通常保育と預かり保育における子どもの情報共有が円滑になされるとともに、通常保育の担任保育者が翌日の保育計画作成時間を確保するためであるという。また、特別支援担当とスクールカウンセラーは、「プレ・スクール」の実践を通して、小学校との連携の役割を担っている。このようにあかみ幼稚園の保育者は複数の役割を担っているが、それは保育者に限った話ではない。例えば、バスの運転手は、時折「エコスタッフ」となり、子どもたちとかかわりながら園内の清掃を行う役割を担っているという。また、園長をはじめ保育者や事務職員は、個々にNPOやサークルへ参加しているという。このように、組織構成を見る限りでは、各スタッフが「多層的」に役割を持ってかかわっており、教育と福祉の「境界」は感じにくい。

## (2) 認定こども園化の経緯

中山園長は、あかみ幼稚園の認定こども園化の経緯について、「総合施設機能」に着目した様々な保育施設経営に取り組む過程で、「たまたま認定こども園という制度ができると聞いて、『へー、なんだろう、認定こども園って』と思っていたら、そしたら総合施設だったんで、『じゃあ、これにうちなろうかな』という感じで(認定こども園になった)」と語っている。そのため、園の保育者にとっても認定こども園への移行は、そんなに「違和感」のないことであったと中島主任も語っている。

このようにあかみ幼稚園における「総合施設機能」は、認定こども園になる以前から実践されてきたものが中心である。例えば、「少子化が進んできて、3歳未満児の子の育ちが以前と変わってきた中で、やっぱり3歳未満児の発達を勉強したり、そこの保育にかかわる必要があるな」と感じたため2歳児保育をスタートしたことや、せっかく「遊び保育」をはじめたのに「園に元氣に来て遊べなかったら、遊び保育の結果が得られないと思って」、「親たちを楽にさせるためではなくてね、元氣な体を作るために調理室を作った」ことなど、それぞれの実践の蓄積が「総合施

設機能」という考えにつながっている。また、地域に対して開かれた保育施設経営も、幼稚園が持つ閉鎖性を解消するために、認定こども園になる前から実践されてきたことである。

地域の人をどんどん入れようと思ったのは、認定こども園になる前からやってきていましたね。まあ、風通しをよくしたかったんですよね。やっぱり、幼稚園ってこう閉ざされているというか…まあ、ちょっと閉ざされた「城」を作っちゃうわけですよね。そうじゃなくて。いろいろな人が入ってくることによって、まず子どもたちがおもしろい経験ができる、それと、職員が社会性を身につけられる…いろいろいいことがありましたね。(中山園長)

### (3) 「すべての子どもの最善の利益」という社会的使命（ミッション）への気付き

では、あかみ幼稚園が認定こども園になったことで、実際にどのような変化があったのだろうか。ここでは、以下の3点を指摘する。

第一に、「すべての子どもの最善の利益」という社会的使命を認識したことにより、関与対象が拡張したことである。また、これは、幼保の「境界」を超え、通常の園運営では関与しない（地域の在宅子育て保護者）に対する支援の視点へとつながっていた。中山園長は、認定こども園化することで、「幼保連携型認定こども園の使命っていうのは、この地域のすべての子どもを支えるべきだなと。つまり、親が働いているとか働いていないとか、要するに就労の有無とか、経済格差にかかわらず、質の高い教育・保育が受けられる」ことだと考えるようになったという。それゆえ、まずは幼保の「境界」について、できるだけ「区別」を取り除いてきたと語っている。

当然、幼保連携型認定こども園になってからは幼保の区別を極力消したかったんですよね。意図的に消したかったんですよ。だから、クラス編成も一緒にするし、下駄箱もロッカーも当然一緒。使う保育用品も食べる給食も全部一緒。保護者会も幼保の区別関係なく、やりたい人に役を引き受けてもらうってことを、できるところまでやってみようと思ったんですよね。施設の中でできるところまでやってみたって。(中山園長)

加えて、「幼保連携型にいくときに、『すべての子どもの最善の利益』…この『すべての』っていうところがすごく重くのしかかってきた」と感じたことや、「在園児保護者だけじゃなくて地域の在宅子育て保護者」への子育て支援を行うこととなり、「単に幼保を一緒にした施設じゃないんだなって。幼保を一緒にした上で、そういった地域と関わっていく…それが『総合施設』でもある」と考えるようになったと語っている。

また、このような「社会的使命」を80名近い職員へ伝え、理解を促すことは容易ではなかったこともヒアリング調査で語られた。しかし、このような「社会的使命」の理解を促す組織づくりを通じて、「ここはなんで認定こども園なのか」あるいは「なんで土曜日の仕事が入るのか」とい

った、認定こども園そのものやそれに関わる職務について、職員が再確認する機会となっていたと中山園長は語っている。

これだけ職員も多いから、すぐに浸透するのはやっぱり難しくて…(中略)…理解度のレベルは違うかもしれないけれど、自分たちがどういうことにむかっているのかってということと、  
「使命」については、全然、幼稚園の時とは違うレベルで分かっていると思うし、みんな同じ気持ちでやっていると思います。(中田副園長)

#### (4) 0歳児が入ってきたことによる保育の精度の向上

第二に、0歳児や1歳児の保育を行ったことで、それまで3歳児以上の保育ではあまり意識しにくかった「養護」の視点を再確認したことにより、保育全体の精度が上がったことである。

さっき福祉的な視点っていったけど、われわれの中では「養護」って言い方をするんですけども、  
「教育」と「養護」。…(中略)…3歳以上の保育でも「養護」はあつたはずなんですけども、  
0歳児とか居ることによって、もっときちんと「養護」の部分というか、ようするに生活そのものですね、例えば、食事の仕方とかそういうのをきちんと見直すようになったりして、  
全体の精度が上がった気がしますよね。(中山園長)

そもそも、あかみ幼稚園は「遊びの部分を重視している幼稚園」であったが、それに加えて、生活面でも「養護」の視点を持つことになったと、中島主任は語っている。例えば、3、4、5歳児の生活の部分について、以前はただ指示するだけということが多かったものの、0、1、2歳児の「養護」の視点を意識することで、写真などを利用して「視覚的にわかるような生活のリズム」の指導を提案したという。その結果、「自分なりに生活をすすめていける子が増えてきた」と感じている。また、保育者は、このような指導場面での変化に加えて、「認定こども園用の指導要録」を記入する際にも、「養護」の欄をどのように書くのかという壁にぶつかり、保育所指針を読むことも増えたという。

以上の2つの変化は、辻野(2014)の事例と同様に、認定こども園になることが、保育者にとって、自らのパラダイムを転換し、職務の意義や子どもへの関わり方を再規定する機会になっていたと捉えることができる。この際、あかみ幼稚園では、幼稚園と保育所の区別をできる限り取り除くことや組織構成上の工夫によって、保育者の混乱や葛藤が少なかったと考えられる。

#### (5) 認定こども園を核とした地域の子育て環境づくり

第三に、市役所とのかかわりの増加や、「街づくり」の視点を持ったことで、より広い視野から認定こども園を核とした地域の子育て環境づくりを志向するようになったことである。

中山園長は、2007年に幼稚園型認定こども園になった時には、「市とどういうふうにつき合ったらいいか分からなかった」ため「幼保連携型という選択肢はなかった」が、幼稚園型認定こども園になったことで、保育課と関わる部分が増え、保育所整備計画策定委員会や要保護児童対策地域協議会等の行政の事業に積極的に協力したり、行政と協働して「勉強会」を実施することで、市役所との関係が深まったと語っている。また、市とかかわる機会が増え、かつ、地方版子ども・子育て会議が始まったことで、次第に「街づくり」の発想をもつようになったのだという。

やればやるほど、ほんとに市町村とのかかわりって重要だし、やればやるほど、地域というものをさらに乗り越えてですね、「街づくり」っていう発想になっていくわけですよ。その一つの象徴は、僕は、「子ども・子育て会議」だと思っているんですけどね。（中山園長）

例えば、子ども・子育て会議に「なかなか出てこなかった教育委員会も引っ張り込んで」議論するために学童保育を設置したり、「幼児期の学校教育と小学校の学校教育の接続」について問いかけたり、あかみ幼稚園は教育委員会に対して積極的な姿勢を示してきたという。また、子ども・子育て会議の場に、佐野市で充実している「特別支援のネットワーク」に関わる小児科医が参加していたことから、そのつながりを活用した幼保小の連携ネットワークを構想する等、認定こども園を核とした地域全体での子育て環境づくりを志向している様子も伺える。このように、中山園長にとって、地方版子ども・子育て会議は、行政に限らず、また、教育や福祉の「境界」に左右されず、様々な地域のアクターとかかわり、議論し、知識を共有する「舞台」となっていた。

#### 4. おわりに

本稿で対象としたあかみ幼稚園は、もともと「総合施設機能」を意識していたこともあり、「教育と福祉のクロスボーダー」志向の強い事例ではあったが、認定こども園になることで、さらに支援の対象や内容、手段、目的などの枠組みが拡張され、再規定されている状況が確認できた。また、その拡張範囲は、二項対立的な教育と福祉の枠組みを超えており、単なる統合や融合にとどまらないものであった。例えば、認定こども園化することで、通常の園運営では関与することのない〈地域の在宅子育て保護者〉にまで視野を拡張していたことは、従来の学校経営研究において、学校経営に参加する保護者や地域住民の多様性が排除されているといった指摘に対して示唆を得るものである。

なお、あかみ幼稚園では、このような組織再編に対して、組織構成の工夫や幼保の区別の意図的な排除、あるいは職員に対する社会的使命の伝達などの場面で、様々な経営実践を行っていた。これらについては十分に描ききれているとはいえ、その仕組みの解明は今後の課題とするところが多いものの、本論考を通してその一端を垣間見ることはできたと考える。

## 注

- <sup>1</sup> また、「子どもに対する福祉」といっても、それは「子どもに対する医療、障がいをもつ子どもへの支援、子ども虐待への対応、児童養護施設や里親制度などの社会的養護施設・制度のあり方、保育サービスのあり方、学童保育などの放課後の居場所対策」に加え、災害後の子どもたちへの支援やひとり親世帯への公的扶助のあり方なども含まれているため、その範囲は多岐にわたる（白石 2014：204-205 頁）。本稿で用いている「教育と福祉のクロスボーダー」という視点は非常に広い枠組みであり、調査対象や文脈に応じて、その都度、境界を構成する概念は変更しなければならないだろう。
- <sup>2</sup> 導入の経緯については、中山・小川（2011）に詳しい。中山園長は、認定こども園化したことで、保護者の経済面や生活面は多様化してきたものの、保護者は「遊び保育」への共感という点でつながっていると語っており、現在もあかみ幼稚園における保育の核であることが伺える。
- <sup>3</sup> 「フリー」は学年主任のこと。「サブフリー」はバンビーニ、minogaのスタッフを除き非常勤職員のこと。「サブフリー」は経験豊富なスタッフが多く、担任保育者をサポートする役割を担っている。

## 引用・参考文献

- 京極重智・藤川信夫（2014）「ラウンドテーブル6「教育」と「福祉」の概念の捉えなおし—「教育」と「福祉」が交差する場面に着目して—」『日本教育学会第73回大会発表要旨集』、84-85 頁。
- 小松茂久編（2013）『教育行政学—教育ガバナンスの未来図』昭和堂。
- 島田桂吾、貞広斎子（2014）「学校の小規模化」に対応した教育経営に関する研究動向『日本教育経営学会紀要』第56号、第一法規、220-229 頁。
- 白石裕（2000）『分権・生涯学習時代の教育財政——価値相対主義を超えた教育資源配分システム』、京都大学学術出版会。
- 白川優治（2014）「教育格差と福祉」耳塚寛明編『教育格差の社会学』有斐閣アルマ、199-228 頁。
- 末富芳（2013）「拡大する学習の社会保障と『自閉化する学校』の行方—福祉への教育経営からのクロスボーダーの可能性—」『日本教育経営学会紀要』第55号、第一法規、39-46 頁。
- 辻野けんま（2014）「福祉と教育とが協働する組織—大阪市立阿武山学園と大阪市立弘済小・中学校分校の取り組み—」大阪市立阿武山学園編『阿武山のあゆみ』第4号、36-41 頁。
- 中山昌樹・小川博久編（2011）『遊び保育の実践』ななみ書房。
- 堀内孜（1992）「単位学校経営論と学校の自律性」『学校経営研究』第17巻、1-11 頁。
- 本田由紀（2011）「強固に残るボーダー—自閉化する日本の学校教育に対する社会システム論からの示唆—」『教育学研究』第78巻第2号、114-125 頁。
- 水本徳明（2008）「学校経営の専門性問題—その構造と展望」『学校経営研究』第33巻、1-9 頁。
- 吉本二郎（1965）『学校経営学』国土社。