

幼保総合施設の現状と課題 ー地域で進める子育て支援のあり方を考えるー

はじめに

子育て支援の必要性が議論されて久しい。子育て支援は様々な局面で求められる。子育てにかかわる時間がとれるような労働環境の整備、子育ての個人負担を軽減する各種助成金・税制度などは不可欠である。同時に、地域を子育てしやすい環境に変えることも重要である。日本には、就学前の子どもが通う施設として保育所と幼稚園がある。これらは同じ年齢の子どもを対象にしているが、施設としては大きく異なる。幼稚園は学校教育施設で文部科学省の所管であるが、保育所は児童福祉施設で厚生労働省の所管である。そのため、保育所は保護者が就労、就学などの条件を満たしていないと利用できない。また、保育所の保育料は公私を問わず行政が決め、保護者は保育料を行政に支払う。幼稚園の保育料は各幼稚園ごとで決め、保育料も幼稚園に払う。保育所の保育料は応能負担で、幼稚園は応益負担である。このように幼稚園と保育所は、様々な面で異なっている。

同じ就学前の子どもが通う施設であるにもかかわらず、保護者の状況で通う施設が別々でいいのかが以前から議論されてきた。また、最近では、地方を中心に少子化が急速に進み、幼稚園と保育所を別々に設けては適切な子ども集団が形成できないという問題が発生してきた。

そこで、いくつかの自治体が、幼稚園と保育所を一体化しだした。このような施設を幼保総合施設と呼んでいる。ただ、この段階では



中山 徹（なかやま とおる）
（奈良女子大学大学院
人間文化研究科助教授）

略歴

- 1959年 大阪生まれ
- 1982年 関西大学工学部建築学科卒業
- 1989年 京都大学大学院工学研究科博士課程修了
（京都大学工学博士）
- 1991年 国立明石工業高等専門学校助手
- 1996年 奈良女子大学生活環境学部助教授
- 2002年 奈良女子大学大学院人間文化研究科助教授

研究分野

まちづくり、子育て支援、高齢者福祉、地域経済

主な著書

- 『子育て支援システムと保育所・幼稚園・学童保育』
（かもがわ出版、2005年）
- 『地域社会と経済の再生』（新日本出版社、2004年）
- 『公共事業改革の基本方向』（新日本出版社、2001年）
- 『地域経済は再生できるか』（新日本出版社、1999年）
- 『公共事業依存国家』（自治体研究社、1998年）
- 『行政の不良資産』（自治体研究社、1996年）

あくまでも自治体の独自施策である。そのため、施設が一体化されていても、国の制度では保育所と幼稚園がたまたまくっついているだけと判断される。たとえば、幼稚園と保育所の子どもが同じように過ごしていても、国に報告する書類では、保育所の子どもと幼稚

園の子どもが区別されているし、予算も幼稚園部分いくら、保育所部分いくらと計算される。せっかく一体化していても、制度的には別々で、手続きなどが煩雑である。

そのような世論を受け、国は2005年度から幼保総合施設を国の施策として進めだした（以下、国が進める幼保総合施設を自治体の独自施策と区別するために「総合施設」と呼ぶ）。もちろん国はこのような世論に配慮しただけでない。国も自治体も深刻な財政難である。少子化が進んだ地域では、少ない子どものために幼稚園と保育所を別個に設けておくよりも、統合した方が経費が安くなる。また、国は規制緩和を進めている。しかし、幼稚園は学校教育施設、保育所は児童福祉施設で簡単には規制緩和を進めることができない。そ

こで、総合施設を新たに制度設計することで、最初から規制の緩い制度としてスタートさせようという意図もある。

2005年度からは国の制度としてスタートした総合施設であるが、2005年度はモデル園を全国で36ヵ所指定した。そして2006年度には法律を制定し、全国で本格実施する予定である。この通り進めば、幼稚園と保育所に二元化されていた日本の就学前の子どもを巡る状況が大きく変化する。本論では、全国の各自治体が先駆的に取り組んでいる幼保総合施設の実態調査を通じて、今後、このような幼保総合施設をどのように考えればいいのか、それを通じて地域で子育て支援をどのように展開すればいいのかを考える。

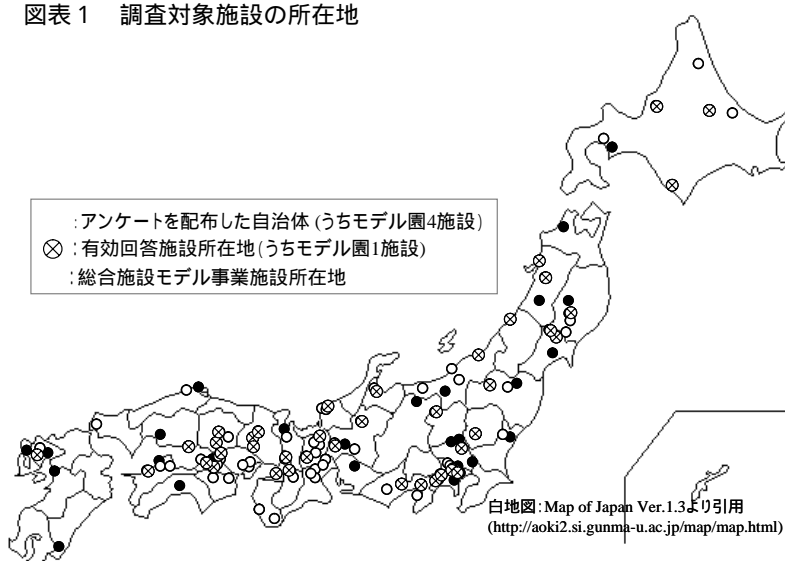
幼保総合施設の実態

具体的な話にはいる前に、「幼保総合施設」を定義しておこう。ここでいう幼保総合施設とは、幼稚園と保育所を合築している施設、合築ではなくとも幼稚園児と保育所児に対し合同保育を実施している施設を意味する。その中には国がモデル園として指定した総合施設も含まれている。

2004年度にそのような幼保総合施設51ヵ所の実態調査を行った(図表1)。

調査方法はアンケート調査である。その主な結果を以下1～4に示す。

図表1 調査対象施設の所在地



1 施設の概要について

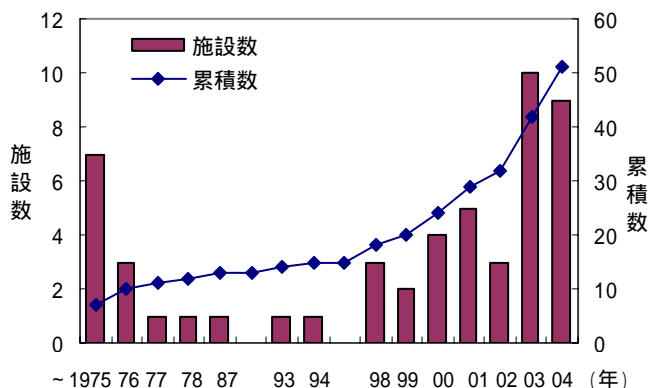
(1) 開設時期、形態

回答のあった 51 施設について施設開設時期をみると(図表 2)、昭和期に開設された施設と、おおよそ 1998 年度以降に開設されたものとの二手に分かれている。どのような経緯をたどって幼保総合施設へ移行したのかについては(図表 3)、既存していた幼稚園と保育所を統合したケースが最も多く 24 施設(50.0%「統合」と表記)、既存の幼稚園や保育所を統合したのではなく、新たに両者の機能を持った施設を設置したケースは 9 施設である(18.8%。「新設」と表記)。「新たな機能を追加」とは、幼稚園に保育所の分園を追加、または保育所に幼稚園の機能を追加した施設を指し、15 施設となっている(31.3%。「追加」と表記)。

幼稚園児と保育所児のクラス編成と日常の活動状況は(図表 4)、クラス編成も日常活動も合同で行っている施設が半数以上で 27 施設(「合同」と表記)、クラスは別だが日常の活動は一緒に行っている施設が 10 施設である(「クラス別・活動合同」と表記)。「その他」は、日常的な合同保育は行っていないが週 1 回や月数回、あるいは年間行事を合同で行うもので 14 施設である。

また、施設開設時期を国の子育て支援策定の時期から 3 区分し、クラス編成・日常活動との関連をみると(図表 5)、エンゼルプラン以前は「合同」がほとんどであるのに対し、エンゼルプラン以降は「クラス別・活動合同」や「その他」のタイプが増え、統合の形が多様になっている。

図表 2 集計対象施設の施設開設時期



図表 3 施設設置経緯

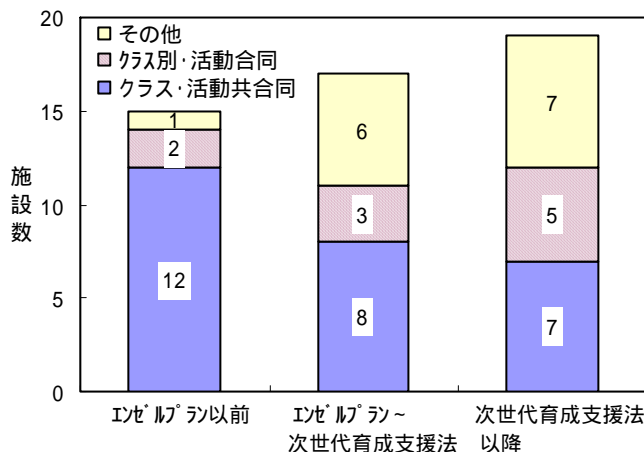
	施設数	%
既存の幼稚園と保育所を統合	24	50.0
両者の機能を持った施設を新設	9	18.8
幼稚園または保育所に新たな機能を追加	15	31.3
合計	48	100.0

図表 4 クラス編成と日常活動状況

	施設数	%
クラス編成も活動も合同	27	52.9
クラス編成は別々、活動は合同	10	19.6
クラス編成は合同、活動は別々	0	0.0
その他	14	27.5
合計	51	100.0

注)「クラス編成が合同」とは、概ね幼稚園の時間帯で生活する子どもと、保育所の時間帯で過ごす子どもとをひとまとめにしてクラス編成している施設をさす。「日常活動が合同」とは、クラス編成は施設内で過ごす子どもの時間帯の相違により分離させているが、日常生活は混合して活動を行っている施設をさす。「全て合同」とは、クラス編成も日常活動も合同とする施設としている。

図表 5 施設開設時期とクラス編成・日常活動



(2) 施設規模

施設規模は全在籍児数から50名単位で4区分すると、全在籍児数99名以下12施設、100～149名18施設、150～199名12施設、200名以上9施設となっている。施設規模と施設開設時期との関連をみると、99名以下の比較的小規模な施設はエンゼルプラン以前に開設されたものが多く、200名以上の施設はエンゼルプラン以降に開設されていることが分かる(図表6)。クラス編成・日常活動との関連をみると(図表7)、99名以下の12施設のうち10施設がクラス・活動ともに「合同」であるが、施設規模が大きくなるに従い「クラス別・活動合同」や「その他」が増え、3つのタイプがほぼ同じ割合になっている。

(3) 自治体の特徴

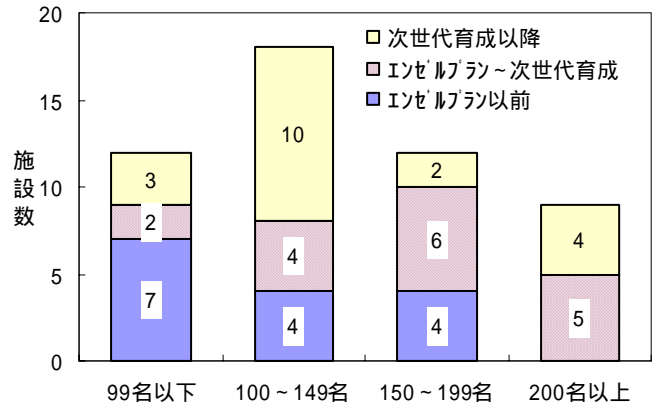
幼保統合施設が設置・運営されている自治体の特徴をみよう。まず、調査対象施設の所在地を地図でみると(先の図表1)、幼保総合施設が集中している自治体はなく、全国的に分散しているといえる。所在地の特徴を自治体人口からみると(図表8)、全体的には人口5万人以下の小規模な自治体が多く、人口減少地域が約7割である。

(4) 対象年齢、職員の所有資格・体制

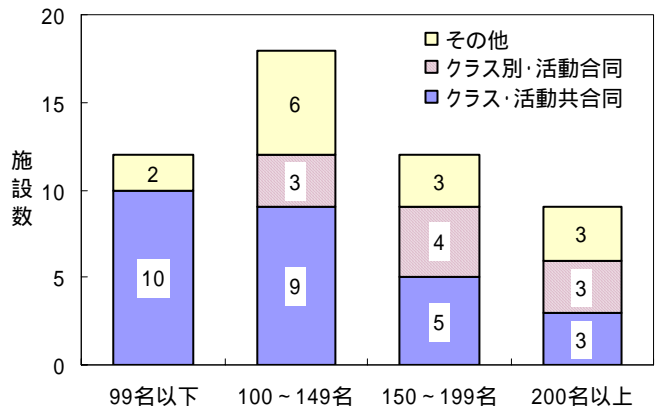
園児の対象年齢をみると(図表9)、幼保総合施設のうち保育所は0～5歳児(30施設)、幼稚園は3～5歳児(27施設)としている施設が半数以上である。

次に職員体制をみよう。クラス編成、日常活動ともに「合同」である27施設について、合同クラスを担任している職員の資格所有状況は、保育士・幼稚園教諭の両方所有が23施設

図表6 施設規模と施設開設時期



図表7 施設規模とクラス編成・日常活動



図表8 調査対象施設の所在地の人口

人口	施設数	%
～1万人	13	25.5
1万～5万人	22	43.1
5万～10万人	8	15.7
10万人以上	8	15.7
合計	51	100.0
減少	35	68.6
増加または変化なし	16	31.4
合計	51	100.0

図表9 保育所児・幼稚園児の対象年齢

保育所児	施設数	%	幼稚園児	施設数	%
0～5歳児	30	60.0	3～5歳児	27	54.0
0～4歳児	2	4.0	4・5歳児	18	36.0
0～3歳児	5	10.0	5歳児	5	10.0
0～2歳児	4	8.0	合計	50	100.0
0・1歳児	1	2.0			
1～5歳児	5	10.0			
1～3歳児	1	2.0			
2～5歳児	2	4.0			
合計	50	100.0			

である（85.2%、図表 10）。また、「合同」に「クラス別・活動合同」を含めた 34 施設において、合同活動を行っている時間帯は、主に幼稚園児のいる午前中としている施設が 21 施設である（61.8%、図表 11）。

合同活動を行っている時間帯の指導体制は（図表 12）「主たる担任は固定」している施設が 21 施設（43.8%）、「活動内容により担任を決定」している施設は 16 施設である（33.3%）。

幼稚園児が降園した後の保育所児の指導体制は（図表 13）「保育所担当者が保育」と「幼稚園、保育所担当者が交代で保育」が同数で各 15 施設、「合同で保育」は少ない。

幼稚園児の預かり保育を実施している 38 施設について、預かり保育を担当する職員をみると（図表 14）「幼稚園、保育所担当者が交代」が 17 施設、その他が 11 施設となっており、施設によって様々である。夏休みなどの長期休暇中は「幼稚園、保育所担当者が交代で保育」が 27 施設で半数以上を占める（61.4%）。

図表 11 合同活動の時間

図表 10 主担任の資格

	施設数	%
保育士	1	3.7
幼稚園教諭	3	11.1
両項目に該当	23	85.2
合計	27	100.0

注) クラス・活動ともに合同である 27 施設を対象

図表 11 合同活動の時間

	施設数	%
午前	21	61.8
午後	1	2.9
両項目に該当	12	35.3
合計	34	100.0

注) クラス・活動とも「合同」に「クラス別・活動合同」を加えた 34 施設を対象

図表 12 合同活動の指導者

	施設数	%
主たる担任は固定	21	43.8
時間により主たる担任は交代	6	12.5
活動内容により担任を決定	16	33.3
その他	5	10.4
合計	48	100.0

注) クラスに関わらず幼稚園児と保育所児が合同で活動している時間帯について尋ねた。

図表 13 幼稚園児降園後の指導体制

	施設数	%
保育所担当者が保育	15	31.9
合同で保育	7	14.9
幼稚園、保育所担当者が交代で保育	15	31.9
その他	10	21.3
合計	47	100.0

図表 14 幼稚園児預かり保育・長期休暇中保育担当者

	幼稚園児預かり保育		長期休暇中保育	
	施設数	%	施設数	%
幼稚園の担当者	4	10.5	0	0.0
保育所の担当者	6	15.8	8	18.2
幼・保各担当者が交代で保育	17	44.7	27	61.4
その他	11	28.9	9	20.5
合計	38	100.0	44	100.0

2 保育計画・保育内容について

(1) 学期区分

一般的に幼稚園と保育所の学期区分は異なり、幼稚園は年間を3学期に、保育所では6～8区分程度で対応しているが、幼保総合施設では幼稚園児と保育所児の学期を「同じ」とする施設が多い(40施設 78.4%)。クラス編成・活動状況別に学期区分をみると、「合同」タイプだけでなく「クラス別・活動合同」タイプにおいても、ほとんどの施設で学期は同じとしている。

(2) 給食、おやつ

保育所設置基準では調理室の設置が必要であるが、幼保総合施設においても47施設が調理室を設置している(92.2%)。調理室のない4施設のうち3施設は給食センターを利用している。幼稚園児に対しては、48施設で(94.1%)保育所児と同様に給食を行っている(図表15)。給食の内容はほぼ全施設で幼稚園児と保育所児は同じ献立であり、給食時間も42施設で同じ時間帯である(95.5%)。

幼稚園児へのおやつ提供の有無は、「全園児に提供」「預かり保育の子どものみ提供」「幼稚園児はなし」がほぼ同じ割合である(図表16)。おやつを提供している場合、その内容は保育所と同じである施設が多い。クラス編成・活動状況別では(図表17)、「クラス別・活動合同」タイプにおいて預かり保育をしていない幼稚園児

へのおやつ提供はない。クラス・活動とも「合同」タイプでも全園児におやつを提供

しているのは7施設である。

(3) 年間行事

年間行事の状況は(図表18)、本調査で提示した行事のうち、幼稚園と保育所が合同で最も多く実施しているのは運動会である(50施設 98.0%)。入園式も42施設では合同で実施されているが、卒園式は両者が別々で執り行っている施設が10施設(19.6%)、幼稚園のみで執り行っている施設が7施設である

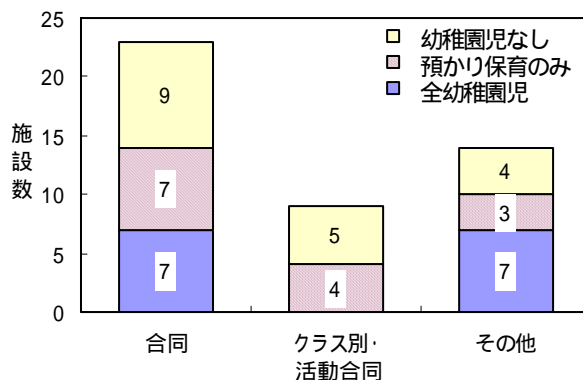
図表15 調理室・幼稚園児に対する給食の有無

	調理室		幼稚園児給食	
	施設数	%	施設数	%
あり	47	92.2	48	94.1
なし	4	7.8	3	5.9
合計	51	100.0	51	100.0

図表16 おやつの有無

	施設数	%
全幼稚園児に出す	15	30.6
預かり保育の子どもだけ	17	34.7
幼稚園児には出していない	17	34.7
合計	49	100.0

図表17 クラス編成・日常活動とおやつ提供



図表18 主な年間行事の合同保育状況(複数回答)

	入園式	運動会	宿泊保育	生活発表会	遠足	作品展	卒園式
合同で実施	42	50	8	40	42	20	34
別々に実施	8			3	7	2	10
幼稚園のみ実施	1	1	2	1	2	2	7
保育所のみ実施			2	1			
実施していない			30	4		22	
不明			9	2		5	

(13.7%)。入園式・卒園式ともに合同で実施

している施設は 29 施設 (56.9%) である。

3 地域子育て支援事業について

地域子育て支援事業は 43 施設で実施され (87.8%) このうち施設内で実施しているのは 34 施設である(図表 19)。また、施設内に地域子育て支援事業の専用スペースを確保しているのは 16 施設であり(47.1%) 専用スペースをもたない施設の多くは、園児が利用していない時間帯に保育室で行っている(図表 20)。

地域子育て支援事業の責任者は(図表 21) 園長が 24 施設と最も多く(58.5%) 子育て支援センター長を配属している施設もある。また、幼保総合施設の職員とは別に地域子育て支援事業の専任職員を置く施設もある(21 施設 48.8%)。事業内容は電話による育児相談、園庭開放が主で、ともに 28 施設で実施している(65.1%)。

4 施設に対する評価について

幼保総合施設になってよかったと思われる点を尋ねたところ(図表 22)「子ども集団の規模が拡大し、活動の展開に広がりが出た」という回答が 36 施設と最も多く(70.6%) 「幼稚園児と保育所児が一体化されてよかった」「多様な機能を持つことで、より重要な役割を果たせるようになった」という回答が続く。

幼保総合施設になって問題があると思われる点は(図表 23)「施設の規模が拡大し、職員管理や運営が難しくなった」という回答が 19 施設と最も多く(37.3%) 続いて「保育内容を考えるうえで、条件的な制約が大きくな

図表 19 地域子育て支援事業の実施場所

	施設数	%		施設数	%
敷地内に別に当施設で実施	9	18.4	専用場所有	16	47.1
実施せず	34	69.4	" 無	16	47.1
	6	12.2	合計	34	100.0
合計	49	100.0			

図表 20 地域子育て支援事業の場所の確保方法

	施設数	%
空き保育室を利用	0	0.0
園児が利用していない時間に利用	9	60.0
園庭だけを利用	0	0.0
事務所スペースだけで十分	0	0.0
その他	6	40.0
合計	15	100.0

図表 21 子育て支援事業の責任者

	施設数	%
園長	24	58.5
副園長(幼稚園教諭)	0	0.0
副園長(保育士)	2	4.9
子育て支援センター長	12	29.3
その他	3	7.3
合計	41	100.0

図表 22 総合施設になって良かった点(複数回答)

	施設数	%
設備の充実	16	31.4
より重要な役割を果たすことが可能	29	56.9
保護者のつながりに広がりが出た	15	29.4
活動の展開に広がりが出た	36	70.6
職員が個々の個性を活かせる	21	41.2
幼稚園児と保育所児の一体化	32	62.7
その他	11	21.6
特になし	1	2.0

図表 23 総合施設になってからの問題点(複数回答)

	施設数	%
保護者のまとまりが難しい	8	15.7
保護者のニーズが見えない	4	7.8
子どもに対する丁寧な援助が難しい	6	11.8
職員管理や運営が難しい	19	37.3
保護者との意思疎通が難しい	8	15.7
保育時間の違いが子どもへ心理的影響	8	15.7
保育内容に条件的な制約が大きくなった	13	25.5
地域とのつながりが希薄に	3	5.9
その他	10	19.6
特になし	1	2.0

った」という回答が続く。

施設開設時期別に評価をみると、いずれも活動の展開に広がりをもてるようになったことを評価しているが、エンゼルプラン以前の施設では、「施設設備の充実」や「職員個々の個性を活かせる」に対し評価が低い。問題点は、エンゼルプラン以降の施設において「職員の管理運営が困難になった」と指摘している。

施設設置経緯との関連性は、「統合」タイプで全体的に評価が高く、活動の展開に広がりが見られるようになったことや一体感ができたことを多くの施設が評価している。問題点は、「新設」タイプにおいて職員管理の難しさを、「統合」タイプでは保育内容に制約ができたことを挙げている。

合同保育状況別にみると、クラス編成・活動ともに「合同」の施設では、活動の展開に広がりをもてるようになったことや重要な役割を果たせるようになったこと、特に一体感ができたことを評価している。クラス別・活動合同タ

5 幼保総合施設の概観

以上の調査結果をまとめておこう。

幼保総合施設は、幼稚園と保育所の既存施設を統合して活用しているもの、もしくは幼稚園・保育所どちらかの既存施設にもう一方の機能を持たせて幼保総合施設とした形態が多い。幼保総合施設を在籍児数からみると、近年、大規模化している。また、幼保総合施設を設置している自治体の多くは比較的小規模で、人口減少地域が多い。

クラス編成・活動ともに合同で行っている施設は半数以上を占めており、特に午前中に

タイプの施設もほぼ同様であるが、一体感ができたことより「職員の個性を活かす」に対する評価が高い。問題点は、職員管理の難しさや保育内容への制約の他、クラス・活動共に「合同」タイプにおいて「子どもへの丁寧な援助が困難」を約20%の施設が挙げている。

施設規模別の評価は、在籍児数150～199名の施設ではどの評価項目も半数を割り、全体的に評価は低い傾向にある。一方、在籍児数100～149名では多くの項目で評価している施設が多く、200名以上の施設では一体感ができたことを最も多くの施設が評価している。問題点をみると、職員管理の難しさは施設規模が大きくなるほど増し、99名以下の施設では指摘がない。また、在園児が200名以上の施設の約半数は「保護者との意志疎通が難しくなった」こと、150～199名規模では約4割の施設が「子どもへの丁寧な援助が難しくなった」「子どもへの心理的影響がある」ことを挙げている。

において合同活動が行われている。また、施設規模が大きくなるほど、クラス編成・日常活動ともに幼保合同で行っている割合は低下し、多岐にわたる一体化の手法がとられている。

「合同」クラスを担当している職員の8割以上が、保育士と幼稚園教諭の資格を兼ね備えている。

幼保総合施設では、ほぼ全ての施設に調理室が備えられており、保育所児と同様に幼稚園児へも給食が提供されている。

地域子育て支援事業については、9割近く

の施設で実施されており、在籍児数 200 名以上の施設では、地域子育て支援事業専用スペースが設けられている。

幼保総合施設には幾つかのタイプがあるものの、全体的には子どもの活動に広がりを生み、就学前の保育・教育機関として、更に地域の子育て支援機関としてもより重要な役

割を果たせると評価されている。しかし、施設規模の拡大に伴う保育の質や保護者との連携に関わる問題、および生活の異なる子どもが同一施設にいることや資格の異なる職員がいることによる運営の難しさなどの課題も生じている。

幼保総合施設のあり方

1 解決が求められる課題

アンケート調査の主な結果は以上の通りであるが、並行して進めたヒヤリング調査等の結果もふまえ、大半の幼保総合施設が抱えている問題を整理しておこう。

(1) 子どもたちに生じている問題

まず一つめは、幼稚園児と保育所児という二つの集団が存在することによって子どもに生じる問題である。幼稚園児は1時から2時には帰宅し、それ以降は保育所児だけが残る。そのため午後の保育をどのように実施すべきかが大きな問題になっている。午前の保育の続きにすると、幼稚園児は午後の保育を経験せずに次の日、登園することになる。反対に、午前の保育と午後の保育を毎日、完全に切り離すと、保育所児は頭の切り替えが大変になる。どちらかという、幼保総合施設では、主たる設定保育をすべて午前中に集約し、午後は自由時間のようにしているところが多くなっていた。そのため通常の保育所と比べると、午前中が過密で、午後は保育内容が貧困になっている。

また同じことが長期休暇中にも当てはまる。保育所児には夏期休暇がない。そのため通常の保育所では、特に夏期休暇を意識せず、年間の保育計画を組む。一方、幼稚園には夏期休暇が存在する。そこで幼保総合施設の場合、どちらを基本にするかが問題となる。

幼稚園児は午後になると家に帰る。そして同じ幼保総合施設に通う友達と夕方まで遊んだりする。一方、保育所児は、夕方まで幼保総合施設で一緒に過ごす。また保育所児の場合はゼロ歳児からその施設に通っている場合もある。そのため午前中に合同のクラス編成をしても、幼稚園児同士、保育所児同士が集団を形成しがちである。

(2) 保育所児に生じている問題

二つめは、保育所の子どもに対して発生する問題である。通常の保育所の場合、各クラスに一つの部屋が与えられ、そのクラスと部屋が保育所における拠点となる。ところが幼保総合施設の場合、午前中は混合クラス、午後は保育所児だけのクラスとなり、午前と午後

で帰属集団が替わりがちである。またそれに伴って拠点となる部屋も替わる。

給食が終わった後、幼稚園児は降園準備を始め、保育所児は午睡の準備に入る。これらの行為を同一の部屋で行うのは無理であり、保育所児が別の部屋で午睡するケースが多い。

これらの理由により、幼保総合施設の保育所児は、通常の保育所児と比べ、部屋の移動回数が多くなり、また拠点となる部屋、帰属集団を意識しにくくなる。

(3) 職員に生じている問題

三つめは、職員に生じる問題であり、特に環境が大きく変化するのは幼稚園教諭である。幼稚園の場合、通常であればクラス担任は子どもの登園から降園までを担当し、その後は教材研究や職員会議に充てる。たとえば、8時から9時までは準備、9時から13時までは保育、14時から15時までは教材研究、15時から16時までは職員会議のような感じである。ところが保育所の場合、子どもの在園時間が長いため、職員はローテーションを組む。7時から9時までを担当するパート職員、正職員は9時から17時まで担当、その後はパートが担当という感じで。また、正職員もある日は7時から担当し、次の日は9時から、その次の日は11時からというように担当時間も変わる。教材研究にあてる時間は少なく、職員会議の時間もとりにくい。幼保総合施設になると、担当するクラスにもよるが、一般的には保育時間が長くなり、幼稚園教諭の勤務形態が大きく変化する。そのようなローテーションの中で、教材研究や職員会議の時間をどう確保するかが問題となる。

(4) 保護者に生じている問題

四つめは、保護者に生じる問題である。幼稚園児、保育所児の保護者とも、幼保総合施設に対する要望を持っている。しかし、具体的な内容は異なる。たとえば、延長保育や夜間保育、休日保育、病後児保育などの一時的保育ニーズは保護者が働いているから発生する。だが、その働き方がフルタイムだと一時保育に対するニーズは発生しない。元々保護者の状況が異なるため、保育所と幼稚園に子どもが分かれているので、保護者の具体的なニーズも大きく異なる。そのため、保護者の連携が簡単には進まない。

また、幼稚園のPTA、保育所の保護者会とも様々な活動を展開している。しかし、その時間帯をみると、前者は平日の昼間、後者は平日の夜間か休日である。そのため、保護者が集まる時間帯の設定が難しい。

さらに、子どもと同様で保護者も保育所、幼稚園同士で集団を形成しがちである。幼稚園児の保護者同士、保育所児の保護者同士は生活時間が似ており、顔を会わず機会も多い。また、子ども集団も保育所児、幼稚園児で形成されがちであり、それに伴って保護者もそのような集団に分かれがちである。

せっかく幼稚園と保育所を一体にしたにもかかわらず、保護者集団がバラバラだと、逆にマイナスになりかねない。たとえば、保育所の保護者は忙しいため、用事が幼稚園児の保護者に集中しがちであるとか、ニーズが異なるため、保護者が共同で行動しにくい等々である。

2 認定子ども園

政府は2006年の国会に総合施設の法案を提出した。重要なことは、先に述べた既存の幼保総合施設が抱えている課題が、政府が示した法案等の内容で解決に向かうかどうかである。もちろん、政令等が整えられるのを待たないとはっきりしたことはわからないが、わかる範囲内で考えよう。

政府の説明では、総合施設は保育所、幼稚園と別個に新たな施設を設けるのではなく、既存施設の総合施設化を図る制度となっている。このような施設は「認定子ども園」と呼ばれる。つまり、既存の保育所で一定の条件を満たせば子ども園に認定され、総合施設化が図れるというわけである。

このような子ども園には4つのタイプが想定されている。一つめは、幼稚園に保育所機能を付加したもの。二つめは、保育所に幼稚園機能を付加したもの。三つめは、幼稚園、保育所の連携型。四つめは、幼稚園、保育所

3 幼保総合施設は7時間を基本とすべき

幼保総合施設が求められた背景の一つは少子化である。幼稚園と保育所を別個に設けると、適切な子ども集団を確保できない。このようなことが生じていると地域の様相も変化している。

かつてであれば幼稚園が終わり、家に帰っても、近所に同じ年代の子どもが沢山いた。そのため比較的容易に地域で子ども集団を形成できた。ところが最近では、地域で子ども集団の形成が困難になっている。一方、犯罪の

双方の基準を満たしていないが、自治体が独自に認めるタイプである。

連携型や独自のタイプは今後の推移を見なければわからないが、基本は保育所と幼稚園をベースに新たな機能を付加するという考えである。今までの議論をみても、幼稚園をベースとしたタイプでは、基本的な保育時間（4時間）に延長保育を足す形であり、保育所をベースとしたタイプでは、基本的な保育時間が8時間となっている。

この考えだと、先に書いた既存の幼保総合施設が抱えている問題を解決できない。あいかわらず施設内に保育所児と幼稚園児が混在するからである。

せっかく幼保総合施設をつくるのだから、保育所、幼稚園をベースとするのではなく、新しいタイプをつくった方が望ましい。その具体的なイメージを次に考えよう。

増加も目立ち、屋外で遊ぶのが難しくなっている。それらの結果、家の中で親と一対一で過ごす、TVを見る、ゲームをする子供が増えている。また半数以上の幼稚園で預かり保育を実施している。

このような点を考えると、幼保総合施設では、9時から16時までの7時間（午睡とおやつが終了する時間）を基本時間とし、その前後を自由保育の時間とするのがいいだろう。せっかく幼稚園と保育所を一体化するのだから、

保育時間も新たな視点で設定した方が望ましい。

こうすると預かり保育の大半を基本時間に含めることができるし、幼稚園児も含めて、基本的な生活習慣をきちんと身につけさせることができる。昔のような地域での子育て力が低下しているため、たとえ保護者が就労していなくても、施設にいる時間を長くとった方が望ましい。また通常の保育所でも、9

4 保育所児と幼稚園児が混在する場合

幼保総合施設はいま述べたように、基本的な保育時間を7時間にした方がよい。ただ、制度的に強制するのではなく、できるだけ柔軟な制度にし、地域の実態に合わせて運用できるようにすべきである。

比較的子どもが多く、女性の就労率が低い地域では、幼稚園を望む家庭が多いただろう。そのような場合、幼稚園と保育所を急いで一体化する必要はないが、子どもを保護者の状態で峻別しないようにするためには、幼保総合施設は望ましい一つの選択肢である。ただしその幼保総合施設では、7時間が基本保育時間でなく、4時間を基本とするかもしれない。そこで帰属意識や拠点性との関係も含めて、

5 幼保総合施設の大規模化は避けるべき

最近、幼保総合施設の規模が拡大し、200人を越える施設も誕生している。定員が150名を越えると、職員管理、保護者との意思疎通、子どもへの丁寧な対応が難しくなっている。幼保総合施設は、幼稚園や保育所に比べ、保護者のまとめり、職員管理がどうしても難し

時までと夕刻以降は合同保育になっているため、7時間を基本とすれば大差が生じず、帰属集団、拠点となる部屋などの問題もさほど大きくなる。もちろんこれはカリキュラム等を組む基本時間であり、保護者が4時間を希望すれば、そのように対応すればいいだろう。

空間的には以下のような点が求められる。

午前中は混合の2クラス、午後は保育所児の1クラスというような場合、その年齢の部屋を低い棚、可動間仕切り等で仕切り、午後は大部屋を1クラスで使えるようにするなど工夫すべきである。

幼稚園児が降園準備をする間、保育所児が午睡に使える部屋を用意すべきである。専用の部屋を用意してもいいが、困難な場合は、ホールを午睡の部屋にしてもよい。ただしこの場合は、午睡の間、静穏を保ち、安定した環境が保持できるように工夫しておかなければならない。

い。その上、大規模な幼保総合施設が増えれば、その傾向はますます顕著になる。地域の実情をふまえた幼保総合施設のあり方が望まれるが、定員は多くても150名程度までにとどめるべきである。

また、自治体の財政難を反映した施設の統廃

合、幼保総合施設の設置が増えている。たとえば町内にある複数の公立保育所、公立幼稚園を廃止し、中心部に幼保総合施設を1ヵ所設置し、そこに就学前の子どもをすべて集めるような動きである。確かに子ども集団を一定確保するためにはそのような試みも重要であるが、その一方で、地域と施設のつながりが希薄になっている。そのようなマイナス面が発生することも考慮した上で計画を進める

べきだろう。

さらにこのようなケースでは、家に帰って友達と遊ぼうと思っても、家の周辺では子ども集団が形成しにくい。そのため、広範囲から子どもを集めるような幼保総合施設では、先に述べたように、基本保育時間を7時間程度にすべきである。

地域における子育て支援の新たな展開

事態が今のまま推移すれば、日本は高齢化、少子化とも世界有数のスピードで進むことになる。今回、検討されている認定子ども園は、地域における子育て支援の中核的役割を期待されている。保育所や幼稚園に比べ、認定子ども園が対象とする子どもは家庭の状況や年齢で限定されておらず、施設そのものが就学前すべての子どもを対象とできる点も大きい。すでに見たが幼保総合施設の多くも地域の子育て支援機能を保有している。新たにできる施設を地域の子育て支援の中で有効に活用すべきだろう。

では、地域の子育て支援を考える場合、保育所、幼稚園、幼保総合施設間のネットワーク+それらの施設が進める各種の子育て支援機能で対応できるだろうか。

今、子育て困難家庭が増えている。保育所や子育て支援センターが実施する各種の事業に参加する保護者や子育て支援センターの相談を利用する保護者は大丈夫である。それらを活用せず、家に閉じこもって子育てをしてい

る家庭、周りから見ると問題と思われるが保護者は子育てについて全然問題と感じていない家庭等ではしばしば深刻な事態に至る。

認定子ども園で想定されている子育て支援機能がどのようなものになるかはわからない。しかし、今の幼保総合施設で取り組まれている子育て支援事業の内容は、相談、子育て教室、各種事業である。それらは重要ではあるが、その充実だけでは、先にあげた家庭は救えない。

それらの家庭を対象とした子育て支援を実施するためには、施設に来るのを待つのではなく、子育て中のすべての家庭を把握するような仕組みが必要である。このような業務を担う機関を子育てセンターと呼びたい。ここで、その地域に住むすべての子どもたちの状態を把握する。もちろんすべてをセンターが直接収集する必要はなく、保育所や幼稚園、幼保総合施設に通う子どもは、その施設を通じて状況を把握し、その結果を子育てセンターに集約すればよい。ネットワークも各施

設間で環状のネットワークを組むだけでなく、子育てセンターがネットワークの中心に位置し、環状+放射状のネットワークを組むべきである。

新たにできる幼保総合施設、それに既存の幼稚園、保育所、さらにここで提案した子育てセンターらが連携して、すべての子どもを対象とした地域の子育て支援ネットワークを形成すべきである。

(注1)子育てセンターの内容については、拙著『子育て支援システムと保育所、幼稚園、学童保育』かもがわ出版、2005年を参照。

(注2)本論は「幼保総合施設研究会」(大阪保育研究所に設置)での議論を参考にしている。

(注3)アンケートの集計、図表の作成等に、元奈良女子大学大学院生大谷氏、丸井氏の協力を得ました。