



HOKKAIDO UNIVERSITY

Title	幼保一元化と地域子育ての課題：保護者と保育者の関係性の変容
Author(s)	井上, 大樹; 榊, ひとみ; 布目, 尚輝 他
Citation	北海道大学大学院教育学研究科紀要, 96, 121-165
Issue Date	2005-06
DOI	https://doi.org/10.14943/b.edu.96.121
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/28959
Type	departmental bulletin paper
File Information	96_P121-165.pdf



幼保一元化と地域子育ての課題

— 保護者と保育者の関係性の変容 —

井 上 大 樹* 榊 ひとみ** 布 目 尚 輝***
前 田 典 子**** 山 下 由紀夫**** 吉 岡 亜希子*

The Problems about Unification of Kindergarten and Day Nursery on Child Care in Community: The Change of Relations between Parents and People of Childcare

Hiroki INOUE
Noriko MAEDA

Hitomi SAKAKI
Yukio YAMASHITA

Naoki NUNOME
Akiko YOSHIOKA

【要旨】本論文は、近年また注目されつつある幼保一元化について、これまであまり議論の対象とされることのなかった農村における事例をとりあげ、これからの地域における子育ての社会化、共同化の可能性と課題を検討した。A町における幼保一元化施設は、まちづくり計画への住民参加から要望され、各地区の住民や保護者との議論、保育士や幼稚園教諭などの運営の具体化に至るまで重層的な討議を経て、構造改革特区を活用し幼稚園児と保育園児を同じクラスに入れる混合保育を実現させた。しかし、実際には、幼稚園教育のノウハウに対する保育士の抵抗感がぬぐえず、地区の季節保育所などを統合し規模が大きくなることにより保護者や地域住民との距離ができ、一本化した保護者会も生活時間の異なる者どうしの活動機会が見い出せない。これらにより、保育者及び保護者の教育・保育意識が複雑に絡み合いつつ、コミュニケーション不全に陥っている問題点が生じている。

【キーワード】子育て協同、地域教育、規制緩和特区、教育と福祉

第1章 幼保一元化をめぐる動向

第1節 教育・保育の商品化と幼保一元化

連日のように報道される虐待事件に象徴されるように、現在の子育ての困難さはますます深刻になりつつある。自治体における子育て支援施策においては母親が抱えるストレスの軽減を模索する一方、社会教育行政では家庭教育の強化がはかられるなど親の子育て力量の課題にも注目されつつある。

これまででは、行政における子育て支援の多くが幼稚園、保育園入園までの乳幼児とその母親に集中していた。一方、保育園や幼稚園では保育士や教諭が個別に保護者（親）の相談相手に

* 北海道大学大学院教育学研究科教育計画講座博士後期課程（社会教育学研究グループ）

** 北海道大学大学院教育学研究科教育計画講座修士課程（社会教育学研究グループ）

*** 北海道大学大学院教育学研究科教育計画講座修士課程修了（社会教育学研究グループ）

**** 北海道大学大学院教育学研究科研究生（社会教育学研究グループ）

なることも多く、子育て支援施策が本格化する前から家庭の育児を支え、時には生活困難や子どもの障がいなどに対するケースワーク的な役割も果たしていた。近年、一連の規制緩和政策により、幼稚園のみならず保育の領域にも市場原理が導入され、子育ての商品化の進行速度が急激に増しつつある。一方では家庭教育の場として幼稚園、保育園を積極的に活用したいという行政の意向もある。次世代育成支援施策の本格化の動きにより、幼稚園、保育園も含め、就学前教育、幼児保育のあり方について家庭を含めた地域社会レベルで検討する時期に入りつつある。

昨今、文部科学省、厚生労働省の合同により幼稚園と保育園の総合施設についての検討が進められた。この中で、全ての子どもに対する生活習慣や人間関係、運動能力などの系統的な教育や、共働き家庭の急増などに伴う保育ニーズの対応のため、幼稚園と保育園の両方の機能をもつ施設の必要性が明確にされている。しかし、施設の詳細や運営、教育・保育内容については幼稚園と保育園の違いが余りにも大きく具体化は手がつけられていない。一方で住民の協力を広く求めるなど、地域の子育て拠点として位置づけている側面が伺える⁽¹⁾。

一方、現場に目を向けると、少子化による園児確保を狙う私立幼稚園では延長保育の導入が広く行われ、自治体によっては定員割れを起こしている公立幼稚園と保育園の定員の弾力的運用を特区申請により目指すところも出ている。つまり、機能的、枠組み的にはすでに幼稚園と保育園の相互乗り入れが始まっているともいえるのである。戦後三度目といわれる幼保一元化の動きは、幼稚園・保育園の垣根を越えた幼児（園児）獲得競争の強化という形で現象している。

第2節 「幼保一元化」の定義

「幼保一元化」における議論を進める上で、この用語の明確な概念規定が不可欠である。しかしながら、この「幼保一元化」という用語は、学術的にも極めて多義性を有し、明確に定義がなされることがなかった。よって、ここでは「幼保一元化」のこれまでの主要な学説や考え方についての整理を行い定義を試みる。

まず、「幼保一元化」、「保育一元化」、「幼保一体化」、「幼保連携」などの主な語句規定の概略は以下の通りである。

①倉橋惣三、城戸幡太郎（1946）による「幼保一元化」の提起

就学前教育の分野に義務制を導入する「垂直型」の統合案として、当時、内閣総理大臣の諮問機関であった教育刷新委員会で提唱された。構想の主なものとして、満4歳児以上は幼稚園、満1歳～3歳児は保育所、一時的なものは託児所、満2歳以下は乳幼児託児所とする、などがあった。

②持田栄一（1972）の「幼保一元化」論⁽²⁾

幼稚園は、近代教育の出発の当初からヨーロッパでもアメリカでも、家庭教育を補完する場所として支持され発展して来た。一方保育所は、資本主義社会の中に必然的に生み出される貧困層、つまり下層プロレタリアートの子どもの為の施設として、家庭保育の補完物として与えられて来たという現実を見なければならない。つまり、「幼・保二元化」の必然性をまず認めて、そこからどう抜け出すべきかという課題の一環として、幼保一元化の実現をめざす、と規定し、こ

のことは教育権の保障ならびに生存権を保障する観点に基づくべきであると提起されている。

具体化にあたっては、「保育を受ける権利」というよりは、乳幼児の自主的、集团的自己形成の権利として理解されるべきであり、教育は与えるものとしてではなく、教育権の保障は生存権を保障することと不可分なものとしてとらえられている。保育、教育にあたっては子どもの自主的、集团的自己形成力をより豊かに保障する。教育を、生活的諸実践の中での、自主的、集团的自己決定としてとらえ、実践的には教育を「与えるもの」「受けるもの」として理解することを基調として構成されている今までの教育—近代的公教育の体制を作り変えていく実践と運動を通じて保障されるべきものであるとすること、などが述べられている。

③一番ヶ瀬康子（1973）の「保育一元化」⁽³⁾

一番ヶ瀬は、「子どもの権利に基づく保育」という観点から、「子どもの権利は、三つの局面から保障されなければならない。第一は、その生存権であり、第二は発達権、そして第三に環境権である」とし、近代教育の原則である私事性の組織化の原則に基づいた「保育一元化」を提唱した。

具体的には、人権の視点に立った保育を確立し、保育制度の二元化・多元化の克服を目指すこととしている。子どもの日々の生活時間にそれぞれの発達段階に応じた保育プログラム、あるいはカリキュラムの準備展開を行う。保母、保育者の条件、とりわけ研究時間や自主的研修時間を確保すること、又婦人労働者の通院休暇、つわり休暇、授乳時間、育児時間の確保などを推進する。これらの実現には、教育行政の民主化を図り、教育委員の公選化及び、各審議会の民主化、民生委員、児童委員の公選化が必要となる。国家レベルにおいては、文部省、厚生省の分断行政を排して、例えば「児童庁」あるいは「児童省」のような省か庁を新設すべきである、などを提起した。

④五島貞次（1985）の「幼保一元化」⁽⁴⁾

五島は、教育と養護の不可分一体の保育の実践として、行政機構の統合、地域の実情に応じた相互乗り入れ、教育内容の一元化及び教育財政の一元化などを行う「幼保一元化」を提唱した。

⑤鈴木祥蔵（2000）の「保育一元化」⁽⁵⁾

鈴木は人権保育の推進の観点から「保育一元化」を唱えた。具体化に際しては、制度的な一元化、保育所の改善、幼稚園の改善、保育運営委員会の新設、保育内容の一元化、免許証の一本化、企業の税負担による運営のための資金の確保、などを提起した。

⑥森田明美（2000）の「保育一元化」⁽⁶⁾

森田は、子どもらしく育つ権利と子どもたちの一人ひとりの育ちが保障されるシステムの創造として「保育一元化」を提起した。具体化について、保育一元化は施設の一元化だけではなく、それぞれの地域の子育ち・子育て支援の一元化として行われるべきであり、保育一元化に向かって歩き出すことは、地域の子どもたちの育ちをおとなたちが分担し、支え合うことである、とした。一方では、子どもの権利侵害をしない全国共通の子どもの育ちの基準が必要であるとしつつ、それぞれの地域で異なる保育一元化のシステムや内容の創造につとめ、行政も現

場の保育者も親も力を合わせてそれぞれの地域に必要な実践をつくり出すその中心的な考えが保育一元化であると規定した。

こうした幼保一元化への地域実践をつくり出す条件として、行政も現場の保育者も親などどのような役割を担うか、担えるかを話し合うこと、それぞれの役割を理解し、協力して支援を進めるための職員同士の交流、自治体内の共通保育カリキュラムの創造、実践を土台にした建て直し等の機会による施設の一元化の実現、の四点を提示した。この四つの視点は保育一元化を実現する段階でもあるとされた。

以上、これまでの「幼保一元化」に関する代表的な研究者の考え方を取り上げたが、その内容は多岐に及んでいる。とりわけ「幼保一元化」の理念については、これらからその共通点を見出すことは困難であるといえる。

だが、この「幼保一元化」の取り組みを、形態的に分類している森田明美（2000）によれば、次のような形態になるという。

第一は、保育所と幼稚園を隣接させ、保育所を「児童館」的に位置づけた実践。

1967年に神戸市垂水区多聞台団地に公立として建てられた多聞台保育所と多聞台幼稚園とを一体的に運営する「多聞台方式」とよばれる方式である。

第二は、幼稚園児と保育所児を「短時間保育」と「長時間保育」として、同一施設で同じ保育を行う方式。

幼稚園と保育所を一つの敷地に設置した「北須磨方式」といわれ1969年に神戸市須磨区の北須磨団地に生活協同組合が設置者になって認可された北須磨保育センターの実践例である。

第三は、概ね4歳まで保育所に在所させ、就学前の一年間を主として公立幼稚園に全員就園させるという取り組み。既に沖縄県、大分県、岡山県、三重県下のいくつかの市町村で実践されている形。

第四は、養護と教育を合わせた「就学前教育」として保育内容の一体化を求めた人権カリキュラムを実践する同和保育の取り組み。

以上の4つの形態を明示しているが、それをさらに整理分類すると、第一の類型として、「年齢・施設区分型」、第二には、幼稚園と保育所の「施設併設型」、そして第三に、「同一施設型」というように、3つの類型に整理することができるといえよう。今日、「幼保一元化」とは、形態的にはこれらの3つの型を指すのが定説となっているといえる。

われわれは、このような前提に立って、この「幼保一元化」という語句の定義を、さらに厳密化して、次のように定義していきたいと考えている。

第一に、現行制度におけるさまざまな規制のなかにおいても、「合築」された施設のなかで幼稚園機能と保育所機能を融合し、保育現場において幼稚園児も保育所児も共に分け隔てのない「混合クラス」編成⁷⁾を前提とした「混合保育」をすすめていくこと、このことを「幼保一元化」と定義したい。

また、このような実践の積み重ねにより、現行では二元化されている国の制度を、将来的には、就学前の子どもたちや親の保育・養育環境等を包括的に所管し、教育、保育、子育て支援、労働政策や年金・医療等の社会保障政策などを、総合的に司る担当省庁の設置をも視野に入れ、当面は現行制度の改革や規制緩和を求めていくという基本的な考え方を「幼保一元化」と定義し、一定の目的を持った運動概念として規定できると考える。

第3節 幼保一元化議論の課題

本稿を進めていく前提として、これまでの「幼保一元化」をめぐる議論を整理し、本稿における「幼保一元化」の定義を明確にしたが、従来の研究の問題点はどこにあったのだろうか。

例えば、従来の研究に対し、「制度論の優先と子どもの視点が欠如することへの危惧」という言葉で批判が出されている⁽⁸⁾。従来の研究の多くは、幼稚園は文部省（現文部科学省）、保育所は厚生省（現厚生労働省）というように、教育行政と福祉行政の二元行政を批判する制度に注目した研究が多かったということである⁽⁹⁾。また、これまで「子どもの権利」の観点から、「何のための一元化か」、「誰にとっての一元化か」を合言葉に、子どもにとって最善の環境を作り出す必要があると主張されてきた。しかし、その主張はなかなか子どもの視点から現実を変えていくことにつながっていない⁽¹⁰⁾。

二元行政に問題があるといっても、実際に日々、子ども、保護者、保育者、地域（住民）との関わりの中で、幼保一元化による保育・教育が行われている。このように考えると、実際に行なわれている日々の保育・教育現場の中の問題から、幼保一元化の問題として捉えなくては、現実を変えていくような問題の捉え方をしたことにはならない。二元行政の改革も、幼保一元化が推進されている地域や現場の中の問題から、どこを、どのように変えるかが問われてこそ、有意義な改革になるということが出来る。「子どもの権利」を根拠に、二元行政や制度そのものについて批判するのではなく、子どもをめぐり起こっている地域や保育・教育現場のものがきの中から、幼保一元化の問題の所在を明らかにしていくことが、いま求められている研究である。

また、「子どもの権利」を根拠に幼保一元化の推進を主張するのはもっともだが、それが現実において問われたとき、子どもを権利の主体として育てる一番身近な存在の保護者や保育者の関わりを抜きに問うことほど、現実から離れた問い方はない。子ども、保護者、保育者、地域（住民）、それらの関係の質に、子どもが自らの権利を我がものとできるかがかかっていると考えられる。すなわち、従来、子どもを育てる大人の関係として、保育者の協働や、地域や保護者と保育所や幼稚園の協働が問われてきたが、それが幼保一元化の推進の中で、どのような変化に直面し、どのような条件のもとに成り立ち得るものとなってきたかが問われなくてはならない。

第4節 課題と方法

前述の通り、幼保一元化における議論では、日常の実践における教育と保育の統一について踏み込んだものが少ない。これは、活動内容や保育士、幼稚園教諭の子どもに対する視点などの溝が埋められず混合保育が実践的に頓挫していることによると思われる。今回の一元化の動きにおいても、幼稚園・保育園別にクラス編成を行う施設が圧倒的多数である。この場合では、幼稚園、保育園が同じ施設にあるだけで、日常の教育、保育実践への変化は少ないと思われる。

一方、北海道のA町では地域の子育て支援拠点づくりも兼ね全国に先駆けて幼保一元化施設をつくり、いわゆる幼稚園児、保育園児を質的には同じ内容の混合保育を実施している。この町では、公立の幼稚園、保育園をこの施設に全て統合したことから地域の就学前の子どもたちが一堂に会する場が生まれることになった。この動きは、幼稚園については私立を中心に通園区域が自由であるため、園毎の教育活動の多様化が進む一方、園内では共通のニーズをもつ保護者集団であることが半ば当然視される現状では画期的な試みでもある。つまり、地域の子育て拠点としての機能が本格的に期待されるのであり、実際この施設には子育て支援センターも

併設されている。

そこで、本論文ではこの取り組みから、これまでの幼保一元化では論議の対象とされにくかった農村型あるいは小規模自治体も含めた、幼保一元化の現代的可能性と課題を検討することとしたい。中でも、幼児の育ちを中心的に担う保護者（親）と保育士・幼稚園教諭の関係性がこの施設ができたことによりどう変容しているかに注目したい。保護者どうしの関係においては、幼稚園及び保育園も含め町内にはこの施設だけであるので、ニーズやそれぞれの家庭生活が多様であることによってどのような影響があるか検討したい。このことを考慮に入れつつ、保育者と保護者との信頼関係構築へ向けた課題を検証したい。また、保育者どうしにおいても、幼稚園・保育園それぞれの経験をどうすりあわせて協働するかが課題となるであろう。これらの視点をふまえ、地域の子育て拠点づくりのための課題を、保護者の教育・保育参加、住民と施設の関係にも目を向けながら検証する。

第2章 北海道A町における幼保一元化施設設置の経緯

第1節 北海道A町教育環境

ここでは幼保一元化施設建設の背景となる、北海道A町の幼児教育・保育環境の変遷について概説しておきたい。

北海道A町の保育の始まりは、戦後の混乱もようやく落ち着いて、経済復興の槌音が響き始めた1950年代にまで遡る。戦後の本格的復興が始まると、第2次産業はもとより、第1次産業である農業においても、機械化前夜である農作業では、労働力の不足はますます深刻化するばかりであった。この労働力不足を補うため、各町村では季節労働者を受入れるなどの方策を講じていたが、それでも労働力の確保はままならず、特に農繁期になると農作業などで、女性の労働力は欠くことのできない貴重な戦力となっていた。その様子は、「至る所で、幼児が田畑の陽の当中、簡単な陽よけ小屋などで、農作業を切上げる母親を待つ情景が見られた」と伝えられているほどである⁽¹⁾。こうした背景から、労働力需給の緩和と幼児教育の振興を図るべく、北海道A町においても次々と保育施設が設置されていったのである。

A町で、最初にこうした動きを起こしたのは、町内D地区の住民であった。公民館D分館では、事業の一つとしてD分館構成区内において「働く人のため子供を守ろう」というスローガンのもとに、1956年春から季節保育所（任意）を開設したのであった。当時の託児は、わずかに10名程度であったとされているが、年とともに幼児の数がふえて、1958年には35名に達したと記録されている。そのため、当時の北海道季節保育所設置費補助要綱にもとづいて北海道の助成を受けることになり、「季節保育所」（認定）に切り替え、専任の保育士を配置して本格的な保育を開始した。その後、常設化を促す国の方針により保育所の常設化に取り組み、昭和43年2月に町立D保育所として常設保育所化を果たすこととなった。

一方、市街地では、1960年5月1日より、Z寺境内において保育園が開設されている。保育士3名により春、秋期の季節保育事業を行っていたが、やがて町がその事業を引き継いで、新たに町立中央保育所園舎を建設して、1971年2月1日より常設保育所として開設している。

町内のF地区においては、F保育所が、1962年9月1日より町内のY寺境内においてSK園長の個人的な尽力により、毎年春・秋の二回、季節保育所（任意）として開設されたのが始まりであるといわれている。1969年5月1日より地区の町施設「母と子の家」に移設し、4月か

ら11月までの町立季節保育所（認定）として、2002年12月に幼保一元化施設が開園するまで存続していた。

E保育所は、1963年5月1日より当時町内のE地区にあった青年会館を、公民館E分館、E小学校PTA会等の労力奉仕により改造、YS園長のもとに季節保育所として開設したのが始まりである。その後、1967年に町施設「老人憩の家」が建設されたのを期して、町立季節保育所として「老人憩の家」に移設して開設、その後幼保一元化施設が開園し統合されるまで、地域の子育て支援（保育）施設として大きな役割を果たしている。

G保育所は、1966年、町内G地区に建設された町施設「児童館」において、G地区の保育対策のため、1967年度より町立季節保育所として開設されたが、入園児の減少から、1990年度より休所状態になっていた。

幼児教育の面では、国の学校教育法に基づく教育施設としての幼稚園の必要性や保護者の保育ニーズの多様化などの背景から、A町では、1978年10月、4・5歳児を対象として入園児45名によりB幼稚園（町立）を開設している。

このような歴史的変遷を経て、幼保一元化直前にあたるA町の平成13年度の幼児教育・保育施設の状況は、休所中の施設を含め、幼稚園が1施設、常設保育所が2施設、季節保育所が3施設の合わせて6施設となっていた。（表2-1）

表2-1 町内の幼児教育・保育施設と入所児童数の状況

*数値は、いずれも2001年11月現在

*休所施設は除く

種別	名 称	定員	入所児童	備 考
幼稚園	B幼稚園	70	59	2001年度
常 設 保育所	C保育所	90	64	2002年3月末現在
	D保育所	45	37	2002年3月末現在
季 節 保育所	E保育所	50	13	2002年11月末現在 (期間4月1日～11月30日)
	F保育所	50	25	2002年11月末現在 (期間4月1日～11月30日)

この表で明らかなように、町内の幼児施設はいずれも入園児の数は少なく、定員割れの状態であることがわかる。こうした状況も、小規模な保育所への統合圧力となっていることは否定できない。このことは反面、さらなる保育内容の充実を求め多様化している保護者の保育ニーズに对应していくための強固な基盤づくりへの潜在的圧力となり、統合による教育・保育総合的施設建設へと動いていくのである。

しかしながら、保育は、家庭・学校・地域社会という、一つの地域を単位とした「地域共同体」のなかでは、「どの子も、みんな社会の子」という観点から地域全体で営まれるべき子育ての一つの機能として、いわば「地域子育て力」ともいうべきものとしてあり、保育所を核とする地域社会に根ざした子育て支援のための機能であることも否定することはできない。こうした観点からは、地域に根ざした保育所の統廃合は、まさに地域社会の根底を揺るがすほどのものとして、地域社会全体の問題として受け止められることとなり、それを代替する振興施策も見出せないまま、大きな課題を残すことになったといえよう。

第2節 北海道A町のまちづくりと教育計画

A町のまちづくりは、地方自治法第2条の5項に定められているように、「市町村は、その事務の処理に当たっては、議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め、これに即して行うようにしなければならない」ことに準拠して5ヵ年を計画期間とするまちづくり計画を策定し、その計画に基づいて推進されている。

幼保一元化施設建設時の計画は、「A町第二期新まちづくり計画」の計画期間と成っており、2002年度が、同計画の最終年次となっている。本計画のなかでは、幼児期の教育と保育に係わる分野は、それぞれ「幼児教育」と「児童福祉」の二分野にまたがった計画となっており、こうした計画策定上の慣行も、中央省庁の縦割りの弊害によるものであるとはいえ、就学前の児童の所掌分野が二つに分断されているのが現状であるといえよう。それによると、学校教育法に基づく幼稚園教育を所掌するのが「幼児教育」であり、児童福祉法の規定を根拠とする幼児保育は、「児童福祉」の所管となっている。

それでは、A町の「幼保一元化」構想は、この「A町第二期新まちづくり計画」では、どのように位置付けられていたのでしょうか、ここでは、その点について言及する。

まず、「幼児教育」の分野では、基本方針として「家庭・地域・各教育関係機関と連携して、一体的な就学前教育の推進に努めます」を掲げ、その主要な施策として、「3歳児就園実施の調査検討」とともに「幼稚園と保育所の一元化など総合的な幼児教育の実施に向けた調査検討を行っていく」ことを打ち出している⁽¹²⁾。「児童福祉」の分野では、基本方針として「保育所の機能や保育内容の向上」「子育て支援体制の整備」を掲げて、その主要な施策を次の「子育て相談体制の整備」と「総合的な子育て支援対策の推進」そして、「保育所の統合」を挙げている⁽¹³⁾。

このことからいえることは、1998年度にスタートしたこの「A町第二期新まちづくり計画」において、すでに「幼保一元化」への具体的な取り組みの方針を見出すことができるということである。当然のことであるが、この「まちづくり計画」は、あくまでも計画の範疇を超えるものではなく、向こう5年間の行政の指針となる性格のものであることから、断定的な表現を避けながらも、その一元化への方向性は、表明されていると判断すべきであるといえよう。このように、間接的な表現とはいえ、町のまちづくり計画に、位置付けられることから始まったA町の「幼保一元化」の取り組みは、計画二年次にあたる1999年度から始動することになるのである。

第3節 幼保一元化の背景

A町が、幼保一元化施設建設へ向けて動き出した当時の就学前教育における当面の行政的課題は、次のようなものであった。

まず第一に挙げられるのは、老朽化した常設保育所や各季節保育所の統合と施設の改築に向けた対策の必要性が高まっていたことであろう。第二には、今日的な幼稚園の三歳児就園化の潮流のなかで、施設の狭隘から三歳児就園に支障をきたし対応を迫られているA町立幼稚園の整備対策が求められていた。さらに、地方自治体の行財政の側面からみると、それぞれ点在する類似施設の再編統合という行財政改革の強い潮流などの大きな課題に直面しており、その行政的対応が求められていた、などの点を指摘することができよう。

A町では、こうした背景の中で「幼児期における平等・公平な保育・教育の機会の提供」という自治体行政の基本的な責務を基底にすえて、地域における幼稚園、保育所のそれぞれが持

つ機能の一元化を図り、施設の共有化を図るものとして「幼保一元化施設」の建設に踏み切ったのである。

一方、近年では、国レベルでの幼稚園・保育所政策の動向にも変化の兆しがみえ始めている。

国の行政改革を推進する「地方分権推進委員会」が行った第1次勧告（1996年12月20日）では、「少子化時代の到来の中で、子どもや家庭の多様なニーズに的確に応えるため、地域の実情に応じ、幼稚園・保育所の連携強化、及びこれらに係る施設の総合化を図る方向で、幼稚園・保育所の施設の共用化等、弾力的な運用を確立する」として、幼稚園・保育所の施設の共用化については、柔軟な運用に道筋を付けたのである。

しかしながら、この勧告も幼保一元化をすすめる上では、けして十分といえるものではなく、あくまでも「幼稚園・保育所の《施設》の共用化等」の範囲に留まっており、内容や運営方法にまでは立ち入っていない。文中の「等」についても、何を指すものなのかについての説明もないのが実態であった⁽¹⁴⁾。

保育内容についての共通化についての方針に関しても「保育所の教育的な内容については三歳児以上については、幼稚園教育要領を準用する」に留まっている。

さらに現状との対比においても、幼稚園、保育所それぞれの所管省庁の違いから、運営上の相違の明確化（幼稚園児と保育所児の明確化等）や費用徴収システム（保育時間や「応益」「応能」負担の料金設定の相違等）などの問題点も指摘されており、理論的整理などの困難性も存在している。「幼保一元化」をすすめていく上では、これらは一定の過渡期的状態として容認、受容せざるを得ない部分として残存しており、こうした隘路については、当面は保育現場における運用上や方法の工夫により、止揚していかざるを得ないといえよう。

このようにA町における幼保一元化施設の試みは、その背景には制度面や運営面でさまざまな課題に直面しているとともに、実際の保育場面においても「混合保育」や「合同保育」などの保育形態面での方法論の検討、さらには「幼保混合クラス編成」や「保育職員体制」等の運営上の課題など、多くの問題点もあり大きな矛盾を内包していると指摘することができよう。

第4節 幼保一元化施設への取り組みの経緯

A町の「幼保一元化」への主要な取り組みを、時系列的に概観してみると次のように整理される。

(1) 「A町第二期新まちづくり計画」の策定

最初にあげられるのは、1998年4月、「A町第二期新まちづくり計画（5ヵ年計画）」がスタートしたことであろう。この第二期新まちづくり計画の策定は、第一期の策定手法と同様に、公募方式による策定委員会を設置して、町民自らが計画の策定主体となるもので、通称「100人委員会」とも呼ばれているものである。町長は、この策定委員会に対して、計画策定について白紙諮問するものであった。こうした策定委員の一般公募方式による「まちづくり計画」の策定方式は、当時においては、あまり先行事例もなく、地方自治体としては先駆的な取り組みであったといえる。この住民公募方式による計画策定については、様々な反省評価があり、政策立案と財政の相関性や一般公募委員間の政策形成力量の格差、住民意識と行政担当者との共通認識の形成・共有など残された課題も多く評価の分かれるところとなっており、今後の研究課題として残されている。

この計画策定作業のなかで、策定委員の意見として、少子高齢化対策の重要性が数多く提言されている。また、計画の策定時に行った「町民アンケート」のなかでも、緊急度の高い行政課題として、少子化対策の必要性が高い比率で示されていた⁽¹⁵⁾。

さらに、一方では、おはなしの会や「あそびの広場保護者会」などの子育てサークルや子育て支援サークルからも少子化対策の充実や子育て支援体制の整備の要望が町に出されていた。こうした住民の要望や実現を求める運動なども背景となり、新たな施設建設や体制整備に向けて動き出したということも、見逃すことはできない要因であるといえる。

(2) 保育所建設検討委員会の設置

「A町第二期新まちづくり計画」の策定を受け、その実現をめざすべくA町では、1999年5月17日、保育所建設検討委員会及び幹事会合同会議を庁内に設置し、関係課長、係長段階による検討を始めている。構成メンバーは、助役を代表に、教育委員会、保健福祉課、企画課、保育所、幼稚園などの各関係課長、所長で組織され、幹事会は、関係係長で構成されている。以後、1999年8月6日まで、7回にわたり検討会議を開催し、検討委員会として「幼保一元化施設建設の必要性」を主旨とした報告書をまとめ町長に提言している。

(3) 保育所統合計画に関する住民説明会の開催

これにもとづき、A町は1999年10月から建設に向けて具体的に動き出すこととなる。1999年10月18日に、A町は保育所統合計画に関する住民説明会を、C地区を対象に開催したのを皮切りに、10月23日には、D地区住民を対象に開催。10月28日は、E地区。10月29日には、F地区。10月30日には、G地区住民を対象として開催するなど、全町くまなく「幼保一元化」の前提となる既設の保育所の統廃合などについて、地元住民に対して、行政からの説明とそれに対する意見や要望などを交えて意見交換を行っている。この住民説明会で出された地元住民の意見は、行政の内部資料である「顛末書」にも詳しく報告されているが、それらを要約すると次のようになっている。

- 保育所は、小学校とともに地元住民の心の拠り所でありシンボルであり、地域社会の要である。それが廃止されるということは、地域のアイデンティティを失うことであり、地域社会の衰退につながる恐れがある。
- 幼児教育・保育環境は、必ずしも大きければ良いというものではない。小規模ならではの良さもあり、少人数で行き届いた保育のあり方もあるのではないかな。
- 老朽化した施設の改築の必要性は理解できるが、地域の子どもたちの通園のための手立てを講じるべきである。
- 保育所の統廃合とともに、幼稚園の3歳児就園を含めた「幼保一元化」には、その運営方法や子どもたちの意識に不安が残る。
- 幼保一元化施設になると保護者の負担がどうなるか心配である。

などの意見が出されているが、いずれの意見も「保育所の統廃合」や「幼保一元化施設への移行」にともなう、地域社会や保護者の身近な保育環境の変化に対する不安や要望などの率直な意見の表出であるといえる。

ここで着目されることは、保育所と地域社会との関係である。このような意見からも分かるように、地域社会において保育所は、単なる幼児保育施設という意味合いではなく、地域共同

体のなかに地域性や文化・歴史性を持ったものとして組み込まれ、共同体のなかでの位置付けが明確になされており、一定の役割が与えられているともいえる。保育所の構内の草刈や冬季間の屋根の雪降ろしは、地域社会の共同作業であり、運動会やお遊戯会などの保育所行事は、地域の行事となっている。さらには、小学校の運動会や学芸会は、保育所の幼児も参加する「幼・小連携」事業となっているのである。このように、地域社会の歯車にしっかりと組み込まれている地域の保育所が統廃合されるということは、行政効率や行財政改革という物差しでは計ることのできない地域社会の歴史・文化や価値観などを否定することになるといえる。

政府や地方自治体の逼迫した財政事情が、こうして永年にわたり築き上げてきた地域コミュニティを、結果的には、解体させようとしている危険性をここで指摘しておきたい。

こうした状況のなかにあって、A町の選択は、①子どもにとって、平等公平な保育環境の創造、②親の多様化するニーズに応える施設づくり、③核家族化により、子育てに悩む親への子育て支援体制づくり、などの項目に集約されていったのである。

(4) 保護者説明会の開催

住民説明会を終え、A町では、おおむね保護者や地域住民の理解が得られたとして、A町議会との協議を経て、1999年12月15日に、国の「平成13年度社会福祉施設等整備にかかる事前調査」に、施設建設の希望がある旨を北海道H支庁へ表明した。

その後、2000年1月12日に、A町は、幼保一元化施設基本設計委託契約を設計業者と結ぶとともに、庁内に保育関係者らによる施設設計のためのワーキンググループを立ち上げ、幼保一元化施設の設計に着手し、同年3月31日には、基本設計を終えている。4月14日には、図面化された幼保一元化施設の案をもとに、「平成13年度社会福祉施設等整備計画書」を北海道H支庁へ提出している。その後、国からの補助金決定の内示を受け、2000年8月2日、幼保一元化施設実施設計の委託契約を結び、2001年着工に向けて、実施設計に着手した。A町では、この実施設計の着手と歩みを合わせて、保護者説明会の開催や施設の運営にかかる検討会を立ち上げ、2000年9月4日には、幼稚園、保育所それぞれに在園する幼児の保護者を対象として、幼保一元化施設建設計画保護者説明会を開催し、建設に至る経緯や幼保一元化施設建設の基本的な考え方などの説明を行っている。

(5) 幼保一元化施設運営検討会の設置

同年11月6日には、幼保一元化施設運営検討会を設置している。検討会のメンバーは、幼稚園や保育所の保護者会の代表、保育関係団体サークルの代表など14名による構成となっている。以後、行政と保護者のパイプ役となり、保護者の意向が幼保一元化施設の建設や運営に反映されるシステムとして機能していくこととなる。

そこでの検討事項は、①幼保一元化施設建設にあたっての施設面での要望や検討、②幼保一元化施設の保育内容や運営についての要望や検討、③それぞれの地域の保育ニーズの把握と反映、などとなっている。

(6) 幼保一元化施設建設への動き

2000年12月1日には、平成13年度社会福祉施設等整備国庫負担（補助）協議書を北海道H支庁へ提出している。それによるとA町の幼保一元化施設は、建設年度を2001年と2002年の

二ヶ年とする計画となっている。2月15日には、庁内で検討をすすめてきた幼保一元化施設の実施設設計が完了し納品される。2001年5月15日にA町は、「平成14年度社会福祉施設等整備計画」を北海道H支庁へ提出されている。

A町の幼保一元化施設は、厚生労働省の社会福祉施設等整備補助金については、建設年度を2001年と2002年の二ヶ年とする計画となっているとともに、文部科学省の幼稚園の建設にかかる補助金は、2002年度の単年度補助となっている。その後、2001年7月、A町は、厚生労働省の補助金決定を受け、幼保一元化施設の建設に着手したのである。

いわゆる「合築」による幼保一元化施設の建設については、第3節でもふれたが、1996年12月に地方分権推進委員会の第一次勧告で、地域の実情に応じ、幼稚園・保育所の連携強化及びこれらに係わる施設の総合化を図る方向で、幼稚園・保育所の施設の共用化等、弾力的な運用が認められたことにより、「合築」による幼保一元化施設の建設が比較的円滑にすすむようになったといえる⁽¹⁶⁾。

(7) 保育者などによる内部学習会の始動

2001年3月9日にA町は、「幼保一元化」についての内部学習会を始めている。

この学習会は、幼稚園、保育所で実際に保育に携わる職員と行政関係者により構成される学習会で、幼保一元化についての学習を深める目的で設けられたものである。

学習会での具体的な課題は、次のようなものとなっている。

- ① 現行の幼稚園と保育所の運営内容や経営方針の融合についての検討
- ② 幼保一元化施設においても保育所対象児となる「年少組」と3歳児以上となる幼稚園児・保育所児が混在する「年長組」における保育目標や方針についての検討
- ③ 「幼稚園教育要領」と「保育所保育指針」との調整を図り、「幼保一元化」に向けた「合同保育」や「混合保育」のためのカリキュラム編成についての検討
- ④ 幼稚園・保育所間の年間行事計画や個別行事などについての調整と検討
- ⑤ 実施する保育メニューの検討や保育時間の設定についての検討
- ⑥ 幼保一元化施設の園児受け入れ基準や園規則などについての検討
- ⑦ 園務分掌、勤務体制や職員組織などの幼保一元化施設の運営面についての検討

などを課題として、以後、2002年12月1日に開所されるまで断続的に開催され学習活動が積み上げられている。こうした、勤務時間終了後、それも夜間を中心に行われた職員集団の自主的な取り組みは、決して十分ではないにせよ幼保一元化施設の建設準備過程における職員対応のあり方として大きな意義を持つものであったといえよう。

現場職員集団の主体的な学習活動は、職員それぞれが所属する幼稚園・保育所の枠組みを超えて「幼保一元化」についての理解や考え方に一定の深化をもたらしており、職員集団の目的意識の共有や協働意識の形成に大きな役割を果たしたといえよう。しかしながら、後述にもあるように対保育者や対保護者という問題領域からみると、十分な内容と質・量を持ったものであったのかということについては、疑問も残されている。今後は、こうした保育士や幼稚園教諭などが保護者との関係性のなかで、施設づくりをとおして協働意識を形成していくエンパワーメント過程の分析と解明とともに、その教育的関係性を明らかにしていくことが重要な課題となっている。

第3章 A町の幼保一元化施設と混合保育

前章に述べた経緯をもって町立の1幼稚園、5保育所（うち季節保育所3ヶ所）を統合し幼保合築施設が建設され、2003年度から混合保育が開始された。A町の混合保育の特徴として、幼稚園児と保育園児を別々のクラスにせず、ほぼ同数ずつを組み合わせてクラス編成を行っている。このことを含め、実際に混合保育がどのような体制で運営されているか本章で述べる。なお、ここでは教育と保育の両方を行う3歳から5歳までの「以上児」⁽¹⁷⁾について取り扱う⁽¹⁸⁾。

第1節 設備（図3-1、2参照）

A町の幼保一元化施設は、町内の唯一の就学前教育及び保育施設の幼保合築施設として建設され、地域子育て支援センターも併設された。この施設は町内市街地の北東の端に位置する。周辺には約50台の駐車スペースの他、水遊びができる小川が整備されている。この施設の玄関は一ヶ所（他、職員通用門が一ヶ所）であり、幼保一元化施設及び子育て支援センター利用の親子が出入りする。施設は大きく分けて、以上児の保育室、未満児の保育室、プレイルーム及びステージ、子育て支援センター用プレイルームに分かれる。なお、ステージはランチルーム、プレイルームは午睡スペースも兼ねる。職員室は中央に一ヶ所あり、ガラス張りでプレイルームの子どもの様子がよく見える。絵本は未満児の保育室前にあるおはなしコーナーにある本棚と長いすの下の箱に置かれている。以上児の保育室は年齢別に2室あり、形式上は（幼稚園）教室、保育室が1室ずつということになっているが実際の用途は同じである。調理室も整備され、これまでの保育園、幼稚園より広くなり設備も充実しているが、玄関横に0歳児の部屋があるため午睡の時間などの出入りに神経を使わなくてはならないという難点がある。グラウンドは運動会で保護者が場所をとれるかとれないかくらいの広さである。

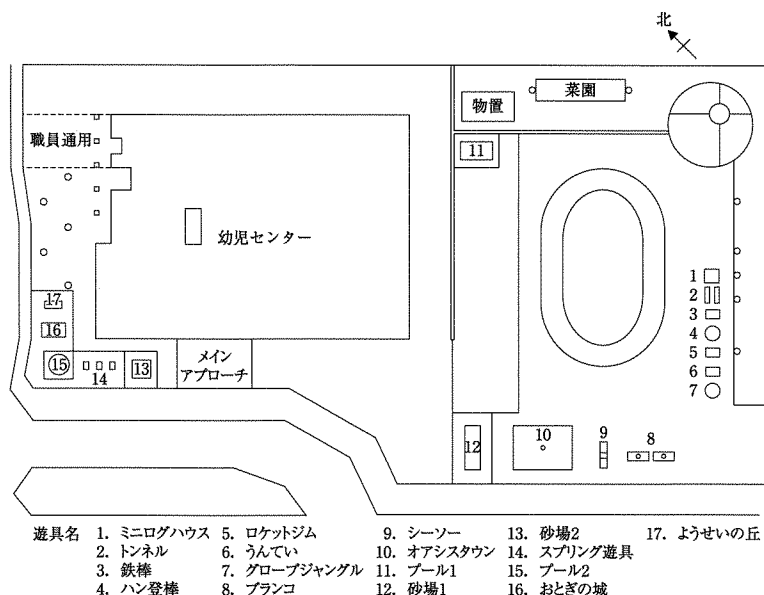


図3-1 A町幼保一元化施設周辺の環境構成

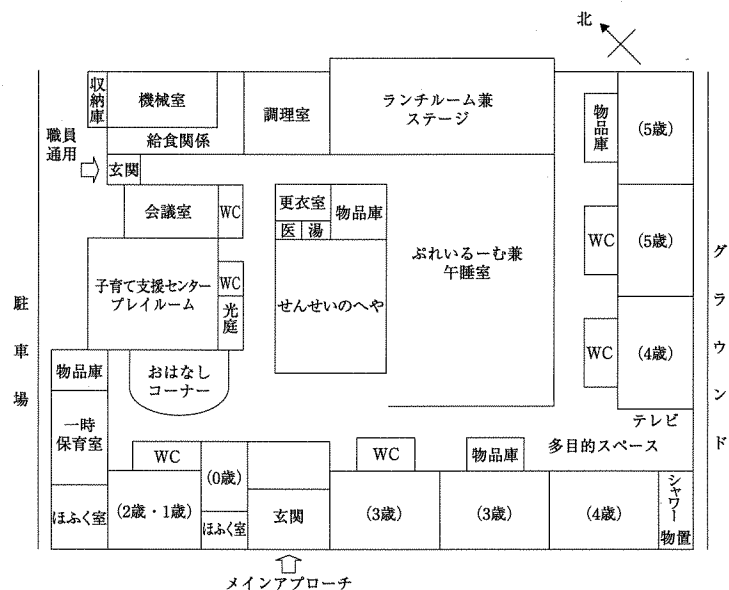


図 3-2 A 町幼保一元化施設平面図

第 2 節 保育・教育活動

(1) 保育時間及び期間

幼保一元化施設では、日常的には保育園部門を「長時間型」、幼稚園部門を「短時間型」と呼んでおり、保育時間の違いの他には内容に違いがないことを保護者に理解しやすくする工夫をしている。但し、入園申し込み時には所轄省庁との関係で、「幼稚園」「保育園」を選択する形式となっている⁽¹⁹⁾。

保育時間及び休日は(表 3-1～3 参照)、長時間型は保育園と短時間型は幼稚園とほぼ同様の設定になっている。なお、短時間型でも預かり保育という形で長時間型と同じ保育を受けるこ

表 3-1 長時間型と短時間型の
保育時間の違い（平日）

	長時間型	短時間型
7:30		
8:00	早朝保育	早朝保育
9:00	通常保育	
13:30		
16:00		預かり保育
18:30	延長保育	
19:00		

表 3-2 長時間型と短時間型の
保育時間の違い（土曜日）

	長時間型	短時間型
7:30		
8:00	早朝保育	
9:00	通常保育	(預かり保育)
13:30		預かり保育
16:00		(預かり保育)
18:30	延長保育	
19:00		

ともできる。幼保一元化施設における、長時間型と短時間型の児童の合同活動は平日の約4時間ほどであり、土曜日、夏休み、冬休み、春休みの約100日は長時間型の児童のみの保育となっている。

表3-3 長時間型と短時間型の休日の違い

	長時間型	短時間型	備考
土曜日	保育	休み	
日・祝祭日	休み		
春休み	保育	休み	12日間
夏休み	保育	休み	25日間
冬休み	△	休み	25日間

△長時間型は年末年始休み（12/31～1/5の6日間）として設定されている

(2) クラス編成

幼保一元化施設ではクラス編成においてもいわゆる保育園（長時間）児，幼稚園（短時間）児は同じ児童として扱われる。クラスは各年齢別に長時間型，短時間型半数ずつで2クラスずつ編成されている（表3-4，5）。以上児の保育及び教育にあたるのは，幼稚園教諭及び保育士の両方の資格を持つ「保育者」が配置される⁽²⁰⁾。保育者の配置は，担任がクラスに1名ずつ，副担任が年齢もしくはクラスに1名置かれている⁽²¹⁾。保育者1名あたりの児童数は3歳児，5歳児では約13名，4歳児では約21名となっている。これは，統合前の幼稚園及び保育園より多くなっており，小規模の季節保育所からではこの変化は大きいと考えられる。

表3-4 以上児の定員

年齢	長時間型	短時間型
5歳	(30)	35
4歳	(30)	35
3歳	(30)	35

*長時間型（保育園）の定員はあくまでも目安である。

表3-5 以上児のクラス編成と保育者配置

年齢	組名	女子	男子	計	担任	副担
5歳	DE	13	13	26	1	1
	BE	12	13	25	1	1
4歳	SW	15	17	32	1	1
	OW	14	18	32	1	
3歳	RA	8	12	20	1	1
	FO	8	12	20	1	
	以上児計	70	85	155	6	4
	未満児計	18	14	32	3	4
	合計	88	99	187	15	12

（2004年4月1日現在）

(3) 1日の活動（表3-6参照）

登園時間については，長時間型は9時まで，短時間型は9時半までとなっている。登園は保護者の送り迎えが基本であり，保育所廃止により遠距離通園になった児童のみ登園バスが利用できる。登園バス利用の児童は8時30分にセンターに着く。

9時30分から昼食までの時間はいわゆる設定保育を行い，幼稚園教育に準じた内容を目指している。内容に応じて，クラス，年齢，縦割りで活動を行う。この時間帯は，長時間型，短時間型の児童と一緒に活動する。遊びやセンターにおけるきまりや習慣については，長時間型の方が短時間児より経験量が異なるので，長期休業後などは短時間児への配慮が保育者に求められる。その後，3歳児は保育室でクラスごとに，4，5歳児はランチルームで昼食をとる。昼食は主食持参の副食給食である⁽²²⁾。

短時間型児童は13時30分に降園する。短時間型の降園は保護者が迎えることになり，担任

の保育者と一日の出来事などのやりとりができる機会がある。しかし、玄関となりの保育室では0歳児が午睡をしておりぎくばらんな会話ができないのが現状である。これと相前後して長時間型児童はプレイルームで午睡に入る。

午睡後は、長時間型と預かり保育の短時間型児童のみの自由遊びとなる。長時間型の通常保育の終了時間は16時であり、遠距離通園児童のための送りのバスもこの時間に発車する。その後、時間外保育が18時30分まで、延長保育が19時までとなっている。

(4) 主な年間行事

長時間型、短時間型共通の行事として、入園式、卒園式、遠足(年齢別)、慰霊祭音楽行進、音楽のつどい、お遊戯会、おみこしかつぎ、雪遊び、餅つき会、クリスマス会、運動会、福祉施設訪問などがある。なお、始業式、終業式は長期休み期間が短時間型にしかないため、異なる日程になるか、長時間型には設定されていない。また、「愛情弁当の日」が月1回設定され、この日は家庭から弁当を持参することになっている。

表 3-6 1日の活動

	3 歳児	4, 5 歳児
8：00	長時間型登園	
9：00	短時間型登園	
9：30	遊び＊	
11：15	昼食	
11：45		昼食
12：30		
13：30	短時間型降園	
	午睡	
15：00	自由遊び	
16：00	長時間型降園	
18：30	時間外保育	
	延長保育	
19：00	降園完了	

* 幼稚園教育として行うとされている時間帯

第3節 保育・教育体制

幼保一元化施設の保育・教育体制の構築にあたっては、幼保混合クラスによる活動を基本とすることから、設置前から幼稚園教諭、保育士など関係職員による検討が重ねられてきた。2004年度現在では以下の通りである。

(1) 保育・教育目標の構成

幼保一元化施設設置以来、保育目標として「げんきな子(心身の健康)」「やさしい子(豊かな情操)」「たのしくあそぶ子(協同・社会性)」「かんがえる子(自立・創造)」の4つを設定している。また、児童にとってのめあて、保育者にとっての目標として「わくわく どきどき きらきら あそぼう!」を合言葉としている。また、2004年度の重点として「大きな声であいさつできる子の育成」を設定し、挨拶と正しい生活習慣の確立に力を注ぐこととしている。また、経営方針として「安心感と安定感のある雰囲気の中で身近な環境と関わりながら生活に必要な能力や態度を身に付ける指導過程を大切にする。そのために発達を着実に促す保育技術を高める研修に努め、保護者との信頼関係を築いて、家庭と共に子育てを進める実践を目指す。」としている。

幼保一元化施設では、年間保育計画と教育課程の両方を作成しており、以上児については保育所保育指針と幼稚園教育要領のすりあわせを試みている。ただし、実際には年間保育計画には、センター概要、経営計画、園務分掌の運営計画などが記され、教育課程には未満児の保育指針及び以上児の指導計画が作成されている。以上児の指導計画の構成は3ヶ月ごとにねらい、

「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域ごとに指導内容が、環境構成や予想される活動、援助と配慮などが細かく設定されている。これらに基づき、保育者は指導計画として月案、週案、日案を作成するとされている。これらから、以上児の保育及び教育の方針は幼稚園教育のノウハウに沿って具体化が進められている向きが強いといえる。

(2) 園務分掌・保育者配置

幼保一元化施設には、保育所長を兼ねたセンター長と幼稚園長の2名の管理職が配置されている。2004年度は、センター長は首長部局からあてられ、幼稚園長は元小学校長である。また、専任の主任が1名、以上児主任が1名（クラス担任兼任）その他に、3歳児3歳未満児主任が1名配置されている。以上児のクラス担任の6名はいずれも正職員の保育者である。このほか、副担任の4名及び週休の保育者の代替として配置される2名の保育者はパート雇用である。これら以上児に関わる保育者は、幼稚園教諭、保育士両方の免許を有している。

保育者が関わる分掌としては、教務及び研修に関わる教務部、保健・衛生及び生活安全に関わる指導部、支援部の図書に関する部門があり、いずれかの役割を担っている。

(3) 保育者の会議

以上児の保育・教育に関わる会議として、職員会議のほか、主任会議、学年代表者会議、学年会議、以上児会議、分掌会議などがある。

学年代表者会議では、保育内容や方法、環境及びクラスだよりの作成の方向性について話し合うとされている。学年会議では、週案・日案の検討及び作成、保育内容の具体化について話し合うとされている。職員会議はほぼ月1回、主任会議は2週間に1回開催と定期化されているが、これ以外の諸会議は必要に応じて開催するとされている。これは、保育者の勤務時間がまちまちで（後述）、関係する保育者が一同に会することが難しいためである。

会議が細かく設定されている一方で時間がなかなか取れないことによるコミュニケーション不足を補うため、書類を通じての保育者間、管理職と保育者のやりとりを試みている。たとえば、幼稚園長からほぼ毎日部内報が出され、クラスの担任、副担任などの引き継ぎについても週案・日案の内容を具体化し共有することを心がけているとのことである。これは、これまでの幼稚園、保育所では分掌など設定しなくても平場のやりとりで十分意思疎通が図れた状況では考えられないほど、保育者にとっては大きな変化であった。

(4) 保育者の勤務体制（表3-7参照）

以上児の保育者の勤務については、以前の勤務先（幼稚園、保育所）に関わらず同一の条件で行われている。基本的には4週8休であり、勤務日のパターンは勤務内容を含めると実に11パターンにも及ぶ。これは、事務作業時間を確保すると共に、長時間型のみの時間帯の保育などの負担を等しくするねらいがある⁽²³⁾。

しかし、出勤及び休憩、退勤時間が保育活動と関わりなく設定されている場合が散見され、引き継ぎには綿密な打ち合わせを必要とする。特に、遅番の時間の出勤時間は設定保育の時間のまっただ中であり、さらに午睡の前後には保育者が休憩でほぼ入れ替わっている。また、午睡時間の休憩や事務作業時間は職員室にすることが多く、ガラスの向こうの児童の様子が気になったり、児童から呼び出されることもしばしばで、十分に目的を果たすことが難しい。また、

表 3-7 保育者の勤務パターン（以上児担当の保育者のみ）

型	7	8	9	10	11	12	1	2	3	4	5	6	7
7:30 ①	早番	(バス)						休息休憩	打合	事務			
7:30 ②	早番							休息休憩	打合				
8:00								休息休憩	打合	事務			
8:30 ①								休息休憩	打合	事務			
8:30 ②								休息休憩	打合				
8:30 ③								休息休憩	打合				
9:00 ①									休息休憩	(バス)			
9:00 ②									休息休憩		事務		
9:30									休息休憩				
10:30	遅番								休息休憩				
9:15													
短時間 朝													
短時間 夕										(バス)			

時間を見つけて行くとされている打ち合わせ時間を見つけることが難しく、一番顔を合わせやすい設定保育の時間帯に会話を試みてもたまたま目にした保護者からクレームが付きかねない。また、書類を通じたやりとりだけでは伝わらないため、電話などでリアルタイムにやりとりをする担任も少なくない。また、保育所しか経験していない保育者にとって慣れない文書作成に膨大な時間を費やし、休日や勤務時間外に持ち込む状況に追い込まれているケースもある。実際には保育者同士のコミュニケーションにはかなり難儀し、満足な休息がとれていない実態がかいま見える。

(5) 保育者の研修活動

前述の通り、幼保一元化施設における以上児の保育・教育にあたっては幼稚園におけるノウハウや教育的視点が不可欠な要素として構成されている。しかし、以上児の保育者のうち幼稚園教諭の経験をもつ者がほとんどいないのが現状であり、新任の保育者も何名かいる。そのため、研修活動としては他の幼稚園の視察や指導案の書き方についてなど、幼稚園教育のノウハウの獲得や文書作成作業に慣れることに重点が置かれている。また、職員会議などを通じけんかの事例や指導に困難がある児童への関わりについてケーススタディを行っている。

しかし、幼稚園と幼保一元化施設では、保育時間に差がある児童を抱えている点など決定的な違いとなり、視察に参加した保育者からは意義を見いだせないという意見も散見される。また、書類を通じたやりとりや見通しを持った活動展開という点は保育所しか経験していない保育者にとってはかなりの意識変革を要する作業であり、膨大な作業量に追われる中では十分にその力量が取得できない。そのため自らのノウハウの伝達を使命とされた幼稚園出身の保育者及び幼稚園長と保育所出身の保育者との意見の相違が顕在化しつつある。

第4節 財政及び保育料

幼保一元化施設の設置にあたり、一律料金の幼稚園授業料と所得応能負担の保育所保育料の一元化は大きな課題であった。一連の検討作業の結果、A町では所得応能負担を採用する一方、

表 3-8 幼保一元化施設保育料

区分 階層	幼稚園 短時間型	保育園 長時間型
1	0	0
2	2,500	5,700
3①	4,700	10,600
3②	6,900	15,600
4①	8,300	18,900
4②	9,800	22,200
4③	11,300	25,600
5①	13,200	29,800
5②	15,100	34,100
5③	17,000	38,400

表 3-8 付表 保育料の階層区分

階層	定 義		
1		生活保護法による被保護世帯（単給世帯を含む）	
2		第 1 階層及び第 4	市町村民税非課税世帯
3	①	～第 7 階層を除き 前年度分の市町村 民税の額の区分が	均等割の額のみの世 帯（所得割の額のな い世帯）
3	②	次の区分に該当す る世帯	所得割の額のある世 帯
4	①	第 1 階層を除き、	3,000 円未満
4	②	前年分の所得税課	30,000 円未満
4	③	税世帯であって、	64,000 円未満
5	①	所得税の額の区分	100,000 円未満
5	②	が次の区分に該当	130,000 円未満
5	③	する世帯	160,000 円未満

実際の保育時間に応じた料金設定を行っている。このほか、給食費、預かり保育料、延長保育料が利用に応じて設定されている。結果的には、幼稚園に通わせようと思っていた保護者にとって入園料がないものの授業料がやや高くなっている。なお、制服及びスモックは指定されており、カラー帽子を保護者負担で、名札を幼保一元化施設負担で用意している。

なお、保育料でまかないきれない運営経費については町の一般会計からの持ち出しでまかになっており、年間におよそ 8000 万円かかる。これは、分散していた施設を一本化した分を考慮に入れた上で、長期的に経済的効率にかなうという役場の見解に支えられ、このような出費が可能となっている。

第 5 節 保護者との関わり

保護者会は、2003 年度に幼稚園、保育所のものを一本化した。この保護者会は役員を夫婦で担うことが特徴的である。しかし、長時間型と短時間型では保護者が活動に割ける時間が大きく異なり、双方が集まってできる活動設定にこだわった結果、一本化前より活動頻度が減少している課題を抱えている。

この他の幼保一元化施設と保護者との関わりの機会として、保育参観日とクラス懇談が年 2 回、保育日の午前中に設定されている。また、園だよりが月 1 回、クラス便りが月 2 回発行されている。一方、家庭訪問や個人懇談が希望者のみ（それぞれ年 1 回）となり、保育者が必要とする保護者とのコミュニケーションの機会を持つことが難しくなっている。

第 4 章 幼保一元化施設の現状と課題

本章では、保育者と保護者の視点から、幼保一元化施設の現状と課題を明らかにする。特に、保育者と保護者それぞれが、幼保一元化施設においてどのようなメリットとどのような課題を感じているかを明らかにし、幼保一元化施設に対してどのような評価をくだしているといえる

か分析していく。

第1節 保育者の視点から

本節では、保育者の幼保一元化施設に対する評価として、混合保育が行われている3歳児クラスから5歳児クラスを担当する保育者が、どのようなメリットとどのような課題を抱えているかを明らかにする⁽²⁴⁾。

(1) 保育者の評価

保育者が感じている幼保一元化施設のメリットは、表4-1のような結果になった。

表4-1 幼保一元化施設のメリット

友達の幅は広がった。喧嘩も多いんだけど、我慢も覚えた。優しくしてくれる場面が増えた。途中で短時間の子が入ってきて刺激を受けたり、異年齢でなくても同じクラスでもそういうことができるんだなど。ちゃんと面倒みってくれる機会があったり（＝長時間の子が短時間の子の面倒をみる）……。
色々な幼児がいることで、助けてあげようとする気持ちが生きている。 友達間の仲が深まっているから、小学校に入学する上で幼保のわだかまりがないと考えられる。
色々な年齢の子と交流ができること。
同年齢の子が同じ保育をうけられること。保育所児は、親から離れている時間が長いので、生活、遊びも自分達で進んで行うことができとても強いので、その中に幼稚園児の子が入ることによりもまれて強くなっていく様子が伺える。
子ども達が同じ保育内容を受けられること。
より多くの友達と多くの遊びを経験させることができる。小学校に入学の際、集団生活にすんなり入っていけるのでは……。

幼保一元化施設のメリットは、これまでしばしば主張されてきた保育の平等という点だけでなく、子どもの育ちにおいて捉えられている点に注目できる。例えば、「喧嘩も多いんだけど、我慢も覚えた。優しくしてくれる場面が増えた。」「色々な幼児がいることで助けてあげようという気持ちが生きている」という声がある。このような声のみだと、幼保一元化施設固有のメリットというよりも、保育所と幼稚園の統合により子どもの人数が増えたことで必然的に表れたメリットとも捉えられる。

しかし、次の保育者の声が、しっかりと幼保一元化施設のメリットを子どもの育ちの点から捉えていることを示している。

「途中で短時間の子が入ってきて刺激を受けたり、異年齢でなくても同じクラスでもそういうことができるんだなど。ちゃんと面倒みってくれる……。」

「保育所児は、親から離れている時間が長いので、生活、遊びも自分達で進んで行うことができとても強いので、その中に幼稚園児の子が入ることによりもまれて強くなっていく様子が伺える。」

ここでは、0歳から入園している長時間型の子どもと3歳になってから入園する短時間型の子どもが、一緒に保育されることによって、同年齢であっても子ども関係の中に互いを気遣う様子が見られたり、子どもがそれぞれの力を引き出し合っている関係が見られること。そして、そのような子どもの様子が、保育者にとって、これまでにない子どもの育ち合う場面として捉えられていることが明らかである⁽²⁵⁾。ここに幼保一元化施設固有のメリットをみることができる。

また、このようなメリットは、例えば、小学校での円滑な友達関係や集団生活の慣れにつながるものとして、小学校との関わりで捉えられている。現在、幼保一元化施設では町内の小学校1校と授業参観による交流がある。幼・保・小の連携が叫ばれている今日、保育者が幼保一元化（施設）のメリットを子どもの育ちの点から小学校との関わりで捉えていることは、小学校との連携の内実を、子どもを中心に進めていけるポイントになるものと考えられる。

次に、保育者が感じている幼保一元化施設の課題である。聞き取り調査の結果を分析すると、それは、「対子ども」、「対保護者」、「対保育者」、「保育環境準備」（例えば、保育計画づくりや会議のための事務的作業）、「対地域」の5つの点から考えることができる。以下、表として整理し、順にみていく。以下の表は、保育者の聞き取り調査で明らかになった代表的な声をまとめたものである。

表4-2 幼保一元化施設の課題（対子ども）

（短時間型と長時間型の子どもに）平等に接することに気をつけている。 保育の大変さは人数規模が違うのが大きい。今まで10人くらいだったから。
長期休みの有る子と無い子がいる。遊びにもギャップが出る。経験していないことを経験させてあげるようにしている。例えば、縄跳びもずーっとやっていたら上手になる。保育所の子の方が上手くなる。幼稚園の子は長期休みで休んだら飛べなくなる。こういうのも、きっかけをつくって保育所の子が幼稚園の子に教えてあげられるようにしている。なかなか上手くいかない……。
保育自体は、保育所も幼稚園も同じなのかな……人数で眼が行き届かなかったりとか。一日通して子どもといくと、ゆとりもできる。午前だけの子がいると、午前に遊びを詰めたり、そんなに変りはないと思うけどやっている方としては慌しさがある。

対子どもにおける課題は、短時間型の子どもは午後の早い時間で降園するため、長時間型の子どもと短時間型の子どもに如何に平等にできるかということである。その平等とは、具体的には、「遊びのギャップ」や「経験してないことを経験させてあげるようにする」とあるように、遊びや経験に差が出ないようにすることである。保育者は、子どもが降園する時間のズレから、ゆとりの少なさや保育の慌しさを感じている。また、以前勤めていた園と比べて子どもの人数が増えたことで、全体に眼が行き届かない難しさを感じている。これに関連して、国の基準ではなく実態に合わせたクラスの人数、職員の配置を求める声が出ている。

このような課題への対応策として、経験不足だと思われる点を子ども全員に同じ経験をさせられるよう午前中に設定保育を入れたり、幼保に分けてではなく一人ひとりの子どもの育ちを捉え声かけや援助をしながら指導する保育者の努力がみられる。

表4-3 幼保一元化施設の課題（対保護者）

長時間の親と会わない。シフトの関係で会えない。
時差出勤で親と会えない……10時半出勤とかだと。親に伝えたいけど伝えられない。保育所の子の親には伝えられない、対話する時間がない。 6～7人の親と連絡帳をやりとりしている。懇談会が年に2回ある。今年から希望者のみ懇談会参加ということになった。クラスの半分の親も来ない。短時間の親は来るけど。2年、3年の親は来ない。心配な人は先生の方で入れて懇談会に呼んで話をしている。
幼稚園の親と保育所の親って全然違う。保育所の親は自分も忙しくてお願いしますって感じだけど、幼稚園の親は悩んだりする親がいる、怪我のこととか喧嘩のこととか。
幼稚園の親の方が、眼を光らせているような感じをすごくした。保育所の親はあずけっぱなしの意識だから言わない。長時間のお母さんたち（＝保育所のお母さんたち）とお話する時間がない。幼稚園のお母さんからあー

してほしいこうしてほしいという話が出る。担任がずっといてくれないと困るとか。時差出勤で出来ない時がある。でもだいぶお母さん達も慣れてきた。

幼稚園は「お母さん先生」とかいた。今は働いている人もいるから、出れないのに……ということではやれない。狭められてきている。

対保護者における課題は、現象的には、特に長時間型の子どもの保護者と話をする時間が取れないということである。これは「時差出勤」や「シフトの関係で会えない」という声があるように、保育者の勤務ローテーションの在り方と深く関連している課題とみることができる。また、バス利用者の保護者と接点をもつことにも難しさを感じている。

更に対保護者における課題は、保育者や幼保一元化施設に対する長時間型の保護者の意識と短時間型の保護者の意識の違いとして捉えられていることが分かる。その意識の違いとは、前者は“預かってもらっている”という意識であるが、後者は“預けている”という意識の違いである。これは、保護者が、子どもを幼保一元化施設という一つの子育て施設に行かせていると捉えているのではなく、保育所か幼稚園に行かせていると捉えていることの証左であろう。そして、このような意識の違いは、保護者が保育者や幼保一元化施設に対しどれだけ積極的なニーズや意見を持っているかどうかの違いとして、保育者に理解されている。

保育者にとって保護者との関わりは、「家庭と施設と一貫性のある指導」を行う点から求められているものである。しかし、上述したような保護者の意識の違いや、「協力する人とお任せの人との差が大きい」とあるようにそもそも保護者に違いがあり、「親への育児アドバイスが大事」という声も出ている。つまり、保護者の子育て意識を啓発していくような関わりを如何に作れるかという点でも、難しさを感じているとみることができる。

保育者はこのような課題や難しさに対し、連絡ノートでのやり取りや、懇談に参加してもらえるような工夫をしている。しかし、連絡ノートを好まない保護者がいたり、懇談会や家庭訪問の意義も全ての保護者に理解されているわけではないため、保育者は保護者が施設に迎えに来たときに、日常会話で子どもの情報をやり取りできることを求めている。また、施設での保育や子どもの生活状況が分かるようなお便りの工夫が考えられている。短時間型の保護者と話す時間がないという保育者もいることから、幼保一元化施設全体として保護者と気軽に子どものことを話し合える体制づくりが求められているといえるだろう。

表 4-4 幼保一元化施設の課題（対保育者）

職員の保育連絡帳がある。自分がそれに慣れてきたと思うけれど、うまく伝わらない部分があったり。例えば、活動が臨機応変に行かないとか（＝臨機応変に代わりの先生にやってもらえないということ）。副担の先生にも頼んでいくので何とかなる。子ども達は、先生が変わってしまっても、大したことは無いようだ。

連絡帳で申し送っているが、思うような保育でなかったり、天気見て電話してしまう。休みでも自分が連絡帳に書いたことに手落ちがないか気になる。分かったつもりで書いても読み手には伝わっていないこともある。言葉では伝えられないこともある。経過観察をしている子どもとか、書面（で申し送り）だと困る。先生が変わって、対応を変えると、子どもが前にもどっちゃう。（自分が）いない日があるのが私にとっても不安。

砂場で遊んでいる時に休んだ日の子どもの様子を聞いたりとかもしている。そうすると、親は先生達が集まって話していると見ちゃう。連絡帳だけでは伝わらない。休みの前日は滞れないんですよ。副担も臨職だから、正職と臨職の責任が違うのかなって。休みの日は丸々書類作りでつぶしちゃう、FAXのやりとりとか。一週間に一度、各学年と副担の集まりをやりましようと言ってるけど、どうにも時間ができない。結局、書類のやり取りで終わらせている。

職員が3歳未満児と3歳以上児とで分離している。会議、研修、同じだけど全然職員相互にみえていない。お互いに考えを固持している。未満児はこう、以上児はこう、と。お互いの大変さを分かりあえないでいる。

対保育者における課題は、担任の保育者が時差出勤で遅れて出勤してくるときや休暇のときに、連絡帳という方法で保育の意図を伝達する引継ぎの難しさである。これは保育者一人ひとりの経験や実践を言語化する能力の問題と捉えてしまいがちだが、保育者全体の中で「お互いの大変さを分かりあえないでいる」という声を考慮すると、保育者一人ひとりの問題としてではなく保育者集団の観点から捉えるべき問題といえるだろう。つまり、対保育者における課題は、単に引継ぎの難しさという課題ではなく、保育者間で如何に共通の保育観が作られ、それを如何に実践し評価し合う関係が作られているかという課題とみることができる。

このような課題に対し、クラスや学年の会議、また、3歳以上児の会議を増やしたり、効率の良い会議の在り方を求める声が出ている。更に、管理職が全保育者に向けて、毎日日報を出している。会議に対しては、夜の会議を減らした方が良いという声もある。その理由は、疲労がたまり保育に支障をきたす恐れがあるというものであった⁽²⁶⁾。

表 4-5 幼保一元化施設の課題（対地域）

(地域は) 昔は近かったですね (=以前勤めていた保育所の方が地域を身近に感じていた)。遊戯会に出たり、地域の運動会での関わりがあった。(幼保一元化施設になってからも) そういう声が地域から出てきた。「子どもたちは出てくれないのか?」と。幼保一元化施設に全部来てしまったから (=保育所も幼稚園も全部幼保一元化施設一つになったから)。
人数が大がかりなぶん地域との関わりが少なくなったかな。散歩一つとっても、行き難くなった。

対地域における課題は、保育内容を広げるような地域との関わりに難しさを感じている点にある。その理由は、子どもの人数が増えたことである。幼保一元化施設では、年中児の特別養護老人ホームへの訪問を、地域との「触れ合い的行事」と位置づけているが、行事的な関わりではなく日常的な地域との関わりが課題になっているといえる。

(2) 小括

以上、保育者の幼保一元化施設に対する評価として、保育者が感じている混合保育のメリットと課題を羅列的に論じてきた。保育者は、混合保育のメリットを対子どもにおいて捉えていたが、一方で混合保育の課題も対子どもにおいて捉えていた。また、子どもに如何に平等に経験させることができるかという対子どもの課題は、保育者が如何に共通した保育観に立って保育できるか、更には保育者が如何に混合保育を創造し評価し合える関係を築けるかという対保育者の課題として捉え直すこともできる。

また、対保護者、対保育者において保育者が課題と感じていたことは、簡潔にいうとコミュニケーションの問題とみることができる。対保護者では、特に長時間型の保護者と如何にコミュニケーションの時間を確保するかが課題であった。それは家庭と幼保一元化施設で一貫した保育が行えるかどうかの問題につながっていた。一貫した保育の実現のためには、幼保一元化施設を従来の幼稚園や保育所としてみる保護者のイメージを、幼保一元化施設という一つの新しい子育て施設としてイメージするよう変更を迫る必要があるように感じる。対保育者では、週案や月案、お便り、その他の事務的作業に追われて、保育の質を高めていけるような保育者間の話し合いや保育の意図の伝達が難しい状況にあった。全体会議や園内研修もあるが、両者の区別がなかなかつかない状況がある。また、週案や会議、園内研修を評価する保育者がいる一方で、保育者の体力の心配やゆとりを求める声もあった。このことから考えると、保育者間

のコミュニケーション体制を確立することが求められているといえる。

以上のような分析から分かることは、対保護者、対保育者のコミュニケーションの問題は、そもそもコミュニケーションのための時間の確保という問題と、どういう内容のコミュニケーションをどういう頻度や体制で進めていくかというコミュニケーションの質と方法の問題として捉えることができる。

また、対保護者と対保育者のコミュニケーションの問題は、それぞれ個別に問題として存在しているのではなく、次のように関連させて捉えることができる。保育者間の連絡帳による保育の引き継ぎの難しさ（対保育者の課題）から、不足した情報を補うために保育中でも保育者間でやり取りせざるを得ない。そうすると「先生たちは立ち話している」という保護者の声が出てくる状況があった。それは保護者と「対話する時間が無い」（対保護者の課題）と保育者が語っていたように、保護者と保育者のすれ違いから出てくる声のように思える。このように対保護者の課題と対保育者の課題は関連しており、保育者からみると、更に根の深い問題になることが分かる。また、対保育者の課題は、保育の質に関わることから、対子どもの課題に影響するものといえる。

このように保育者が感じている課題の関連性を読み解くと、保育者間の関係（対保育者の課題）が、対子ども、対保護者の課題を解決する上で、最も核心的な関係として問われる必要性がみえてくる。対保育者の課題を、保育者の関係性の問題として、もう一步踏み込んで分析すべきであろう。この点については、第5章第1節でみていくことにする。

第2節 保護者の視点から

本節では、幼保一元化施設に対する保護者の評価を短時間型と長時間型に分類し、分析していく。短時間型保育、長時間型保育の保護者は、混合保育に対して、それぞれどのような点を評価し、また、どのような点を課題として意識しているのであろうか⁽²⁷⁾。

(1) 短時間型

短時間型保育の保護者が感じている混合保育に対するメリットを見てみると、以下のような結果となった。

表 4-6 幼保一元化施設のメリット 〈短時間型の保護者〉

交友・遊びの広がり	・人数が多くなるので、遊びの内容が増えるのがいい。 ・子どもが色々な人と関わるのでいい。 ・大人数なのでいろいろな遊びを選ぶことができる。 ・同世代の子どもとより多く生活することができる。 ・友だちがたくさんいること。 ・子どもたちは、幼・保関係なく、交流がもてる。
小学校入学に向けた不安の減少	・町内の殆どの子どもが、センターに入るので小学校前から色々な子どもと交流できるのは、良いこと。少人数校への入学でも、全く面識のない子どもとの学校生活にならず、良いと思う。 ・学校に行く時には、ほぼ同じ顔ぶれなので子どもたちも心強いのではないかと。保護者も長いつきあいになり顔見知りになっていけば、学校から帰って一人でどこかの家に遊びに行くのもあまり心配はいらないと思う。
ひとつの場所での同じ教育	・ひとつのところで同じ教育を受けることはいいことだと思う。

混合保育そのものに対しては、短時間型保護者のほとんどが、「心配はしていない」と答え、保護者の反応は、概ね肯定的であるといえる。短時間型保護者は、混合保育のメリットを、「友だちが増える」「同世代の子どもとより多く生活する」こと、また、そのことによって「遊びの内容が増える」「いろいろな遊びを選ぶことができる」ことなどを挙げている。このことから、短時間型保護者は、混合保育によって、子どもの生活・遊びがどう変化するかを基準に評価をしているといえる。短時間型保護者は、混合保育により、友人・遊びが「増える・広がる」という変化を通じ、子どもの生活・遊びをより豊かなものになるという点において、混合保育の積極的な意味を見出していると言える。また、「ひとつの場所で同じ教育をうけること」を利点してあげている保護者もいた。更に、小学校入学後の子どもの生活に着目し、子どもの情緒面から、面識のある子どもとの小学校生活が期待できることをメリットとして挙げる保護者の声が聞かれた。

また、混合保育そのものに対してではなく、「広い建物なので、のびのびとすごすことができる」「施設が広いこと、遊具がたくさんあること」といった混合保育を行う幼保一元化施設（ハード面）に対して、メリットを感じ、評価している保護者の意見が複数見られた。

次に、短時間型の保護者が感じている幼保一元化施設の課題についてみてゆく。混合保育を全体としては、多くの保護者が、「心配ない」と答えたものの、保護者の多くが、具体的な保育内容や行事に関しては、問題点や、課題を挙げていた。以下の表は、短時間型保護者が感じている混合保育に対する課題をまとめたものである。

表 4-7 幼保一元化施設の課題 〈短時間型の保護者〉

親子行事	・親子での行事が少ない。 ・親子行事の設定が制限される。（活動内容とも） ・年に一度でもいいので親子行事を。 ・遠足が親子で参加できない。 ・なかなか難しい事とは思いますが、親子行事の機会が何回かもてると良いと思う。学校に入ってしまうとなかなか、親子での活動が持てず、幼稚園・保育所時代に親子で色々な活動ができればと思う。
保護者交流	・保護者間の交流を持つことが難しい。 ・長時間型の保護者との交流がないので、まとまる事が難しいような気がする。 ・活動が制限される。 ・顔と名前が覚えられない。 ・時間帯が違うので交流が図れない。
制服	・制服（ブレザーだけでも）があればよい。 ・入園式や卒園式などの時に服装がばらばらな事。 ・制服があると行事（入園・卒園など式）の時、きちんと見えると思う。 ・行事の時（遠足等）にスモックがあればいいと思う。
職員	・職員の中でとまどいがあるようで接し方が違う。 ・長時間型園児が主で、短時間型の子どもは、時間が短いので片手間のように扱われているのではないかな？ ・園での出来事をノート等を書いてほしい（連絡ノート）
大人数化	・人数が多いので（職員の）手も気も回らないようで心配。 ・小さい学校のように、行事があっても、よく見えない。

教材	・教材をつかつての保育が少ないのではないか。 ・絵、折り紙、工作等、作品を多く作らせて欲しい。
保育料	・保育所児との平等という趣旨のようですが、結局、幼稚園児間での不平等が生じているように感じます。厚労省と文科省と省庁が違うので保育料を幼・保同じにしないで良いのでは？
その他	・保育所児は、幼稚園児が入園する前から園の生活になれており幼稚園児にとっては戸惑いを感じることもあったかと思います。 ・保育時間の長短や、夏休み、冬休みのある子、ない子がいるので自分は早く帰れないのかなど不満に思うのではないかな？ ・施設は新しくなり保育・教育環境は良くなりましたが、通所は遠くなり、登所はバスがありますが、退所はないので幼稚園児にも退所バスが欲しい。

幼保一元化施設における、短時間型の保護者が抱えている具体的な課題としては、「親子行事」「制服」「保護者交流」についてのコメントが複数見られた。「親子行事」については、短時間型の保護者の約半数が「不満」と答えており、親子行事の機会の少なさをその課題として挙げている。また、「保護者交流」に関しては、保護者間の交流を持つことの困難を感じていると考え

られる。また、「制服」に関しては、行事や式などに出席する際の「全体の統一感」を求める声が上がっているといえる。

また、「施設は新しくなり保育・教育環境は良くなったが、通所は遠い」というコメントがあり、幼保一元化施設が、場合によっては、地域から「遠くなった」ということを意味していると考えることができる。

(2) 長時間型

次に長時間型の保護者が感じている幼保一元化施設に対するメリットと課題をみていく。

メリットについては、表 4-8 にまとめた。

表 4-8 幼保一元化施設のメリット 〈長時間型の保護者〉

交友の広がり	・友達が多くできる。 ・友達が増えたこと。 ・けんかなどもするようですが、沢山の友達ができて喜んでいます。 ・幼保一元化施設で一緒に遊んだお友達が小学校で別れ、また、中学で全ての同級生が集まるまでもしかしたら憶えている子もいるかもしれない楽しみがある。
小学校入学に向けた不安の減少	・小学校に入学した時にみんな顔見知りなので、子どももそれほど抵抗がなくていけるのではないかと思います。 ・小学校入学の際、子どもたち全員がお友達であること。 ・小学校へ行くようになって、知っている子、知らない子というのではなく、みんな友達というので楽しいのではないかと思います。
保育形態の異なる保護者間の理解	・今までわかれていた時は、何となく固執したようなつきあいがあったようなので、一緒というのもいいと思う。

調査の結果から、幼保一元化における混合保育そのものに対しては、「心配していない」と答える保護者が多く、概ね肯定的であるといえる。一元化以前、少人数で行われていた保育に比べて大人数になることにより、友達が増えること、さらに小学校入学時も全員が同じ幼児施設

で過ごした仲間であり、小学校入学時点の子どもの負担が減少する点を評価する声が多かった。また、子どもが保育所や幼稚園など別々の施設に通園する場合、保護者同士の交流機会が少なかった点を課題として意識する指摘もみられた。「何となく固執したつきあいがあったようなので、一緒というのもいいと思う」という声にみられるように、保育形態の異なる保護者間の理解という点で幼保一元化施設を評価する意見もあった。

それでは次に長時間型の保護者が感じている幼保一元化の困難や課題についてみていく。表4-8にあるように幼保一元化に対しては、一定の評価をしており、「心配はしていない」と応える保護者が多いものの、具体的に不満を問うと、いくつかの項目が浮かび上がってきた。表4-9は、長時間型の保護者が抱えている幼保一元化施設に関する課題をまとめたものである。

表4-9 幼保一元化施設の課題〈長時間型の保護者〉

大人数化	・以前の保育所では子どもの数が少なく、保育者の目も行き届いていたように感じます。 ・ケガの対処などもたくさんいるから一人ひとり見ていられるかという……。 ・去年の運動会を外から見たが、グラウンドが狭くて保護者が座る場所がなかったりで、人数のことを考えるとどうかと思う。 ・行事については子も親も人数が多いので場所の確保が大変。 ・人数が多いから予算がないからということで親子遠足や何かと親子行事がなくなった。
行事の日程・体制	・保育所の時は行事が土曜日中心だったのが、合同になってからは平日が多くなった。 ・卒園式、入園式が平日にあること。 ・親子遠足や親子行事があまりないのに写真がすごく少ない。親が参加できない分、幼保一元化施設で写真を撮ってほしい。
給食	・全て給食にしてほしい。愛情弁当の日は必要ない。
保護者交流	・保護者間では交流が少ない。特に幼稚園型とは全く交流がもてない。 ・親同士の交流、子どもとのふれあいが少なくなった。
職員	・今一番たりない事は、一日の過ごし方、誰とけんかしたとか、すごかった事などの話がないこと。朝あずけに行って迎えに行くの繰り返しで担任からの伝達がないので、一言でもいいから話してほしい。 ・働いていると自分に余裕がなく、また、担任といつ会えるのかわからないので子どものことで相談したくても後回しになってしまう。もっと、担任と話せる機会を増やせたらと思う。 ・相談などは、なかなか言えないです。担当の保育士の方にぐちを言ったことはありますが。 ・他の子と仲良く楽しく過ごしているか聞いたことがある。一日あったことなどを聞いて、保育者の対応に意見をいったことがある。 ・相談・苦情を言ったことがあるが、相手にしてもらえなかった。
一元化の説明	・混合クラスで統一したカリキュラムにより公平・平等な……とありますが、具体的にどういことでしょうか？ 混合クラスにするメリット、クラスを別にするデメリットを詳しく教えてほしいですね。
その他	・最初は同じクラスのお友達が昼で帰ってしまったり、夏休み、冬休みなど登園しないので、子ども達がうらやましがると、少し不安でしたが、子どもの方が慣れるのが早くほっとしました。 ・最初、一元化と聞いて、保育型の子どもは幼稚園型の子ども達が早く帰ることを寂しがったりしないかと不安でしたが、子ども達は気にせず遊んでいるので今は安心しています。

幼稚園と保育所の統廃合により、大人数化した結果、保護者の多くは、「保育者の目が行き届かないのではないか」という不安を感じていることが明らかになった。また、大人数化によって、行事における物理的な問題（行事等の場所の確保）も感じている。

一般的に保育所単独の場合、保護者の仕事に配慮して、行事は土曜が中心である。しかし、一元化によって、行事の多くが平日に変わり、長時間型保護者にとっては、不満の要因となっている。さらに、短時間型だけではなく、長時間型の保護者の中にも親子遠足など親子の行事が少なくなった点を惜しむ声もあった。

教材・制服、保護者交流に関しては、短時間型と異なり、現状で満足している意見が多数であった。だが、一部で保護者間の交流の少なさ、特に短時間型の保護者とは交流を持ちにくい点を課題として意識する意見もみられた。

保育者に対して保護者が最も強く意識している課題は、子どもに関する情報の伝達不足である。現状では、保育者の勤務体制上や一元化という試みが始まって間もない手探りの状況であるため、保護者は担任とコミュニケーションをとりにくい状態になっている。

一方、混合クラスが始まる前に複数の長時間型保護者が不安に感じていた「短時間型の子どもが先に帰ることに対して子どもが寂しがるとではないか」という点については、子どもたちの理解は早く、大きな問題とはならなかったというコメントが複数あった。一元化前に強く意識された課題が、実際には大きな課題とならなかった点は興味深い。

(3) 小括

以上の結果を踏まえ、保護者からみた幼保一元化施設のメリットと課題の傾向を表4-10にまとめた。

表4-10 保護者からみた幼保一元化施設のメリットと課題

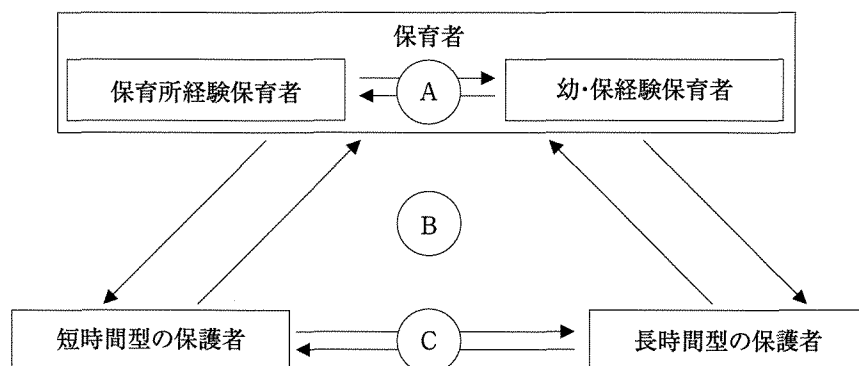
	メリット	課題
短時間	・「友人数の増加」 ・小学校入学を見通した「情緒面の安定」 ・「遊びの多様性」	・「親子行事」の少なさ ・「保護者交流」の少なさ ・（幼稚園的な）制服等がない
長時間	・「友人数の増加」 ・小学校入学を見通した「情緒面の安定」	・平日に行われる行事日程 ・保育者との「コミュニケーション不足」

まず、短時間型の保護者が抱く幼保一元化施設のメリットは、「友人数の増加」、小学校入学を見通した「情緒面の安定」、さらに「遊びの多様性」であった。長時間型の保護者も「友人数の増加」と小学校入学を見通した「情緒面の安定」をメリットと捉えていた。

一方、短時間型の保護者が抱く課題は、「親子行事」の少なさ、「保護者交流」の少なさ、幼稚園的な制服等がない点などであった。これらはいずれも元々抱えている幼稚園イメージとのギャップととらえることができるだろう。長時間型の保護者をみていくと、行事の開催曜日が変わり、参加しにくい日程に困惑している様子がみてとれる。また、日中子育てに関われない分、保育者とコミュニケーションをとりながら、子どもの様子を知りたいという欲求が強いものの、この要望を一元化施設側では満たしきれていない様子が浮かび上がった。

第5章 保育者と保護者の関係性

本章では、保育者と保育者の関係性、保護者と保育者の関係性、保護者と保護者の関係性について分析する。それらの関係性を図式化すると、以下のような図になる。



注：Aは、本章第1節の保育者——保育者間の分析を指す。尚、「保育所経験保育者」、「幼・保経験保育者」という用語については、本章第1節を参照のこと。Bは、本章第2節の保護者——保護者間の分析を指す。Cは、本章第3節の保護者——保育者間の分析を指す。

図5-1 保育者—短時間型保護者—長時間型保護者の関係トライアングル

この図は、表面化している関係を表したものにすぎない。厳密にみると、保育者は二つのタイプに分けられるため、保育者を一括りにして短時間型の保護者と長時間型の保護者に対応させてみるだけでは分析として正確さを欠いている。しかし、今回の調査結果で得られているデータや、データとして掲載及び記述可能な範囲が限られている。それらの制約の中で、可能な分析のきっかけを示した図として理解していただきたい。

第1節 保育者—保育者関係

本節では、前章第1節の分析から示唆された保育者の関係性について分析する。本節で対象とする保育者も3歳以上児の混合保育を担当する保育者である。前章第1節の分析から、保育者の関係性は、お互いの保育についてコミュニケーションを取り難い関係にあることが分かった。保育者の関係性がなぜそのようなになるかを明らかにし、関係性の改善のために何が求められるかを明らかにすることが、本節の課題である。

(1) 保育者の関係性

保育者の関係性に難しさが生じる原因は、勤務ローテーションによる時差出勤や勤務時間のズレ、そのことによる連絡調整や保育の引継ぎの困難にあった。いわば組織運営的な原因にあるといえる。しかし、次のような保育者の代表的な声を考慮すると、原因はそれだけではないと考えられる。

「今までも保育指針に基づいて書類つくったりしてきたんですけど溜まってしまう。幼稚園はその日の反省を次の日に生かすという感じ。書類にしていけることを施設に来て分かった。保育には変わりはないんだけど……上手くできなかったり。」

「ある意味幼稚園で、ある意味保育所で……。私も保育所が長かったし、どう変えれば幼稚園なのかというのが分からないし……。保育のやり方とかは変えていると思うんですけど。子どもと接している時は保育所のイメージ。書類作り、研修の時は、幼稚園のイメージ。」

これは保育所のみ経験して幼保一元化施設に勤務するようになった保育者の声である。また、幼稚園を経験して幼保一元化施設に勤務するようになった保育者からは、保育所経験のみの保育者の「遊び（方）」を、如何に幼稚園教育に変えていけるかが懸念されている。

以上の保育者の声から分かることは、保育者の関係性を分析する前提として、幼保一元化施設に勤務する前の勤務経験の違いに留意しなくてはならないということである。このような保育者の関係性を左右する前提的な違いとして、以下の3つの違いが考えられる。

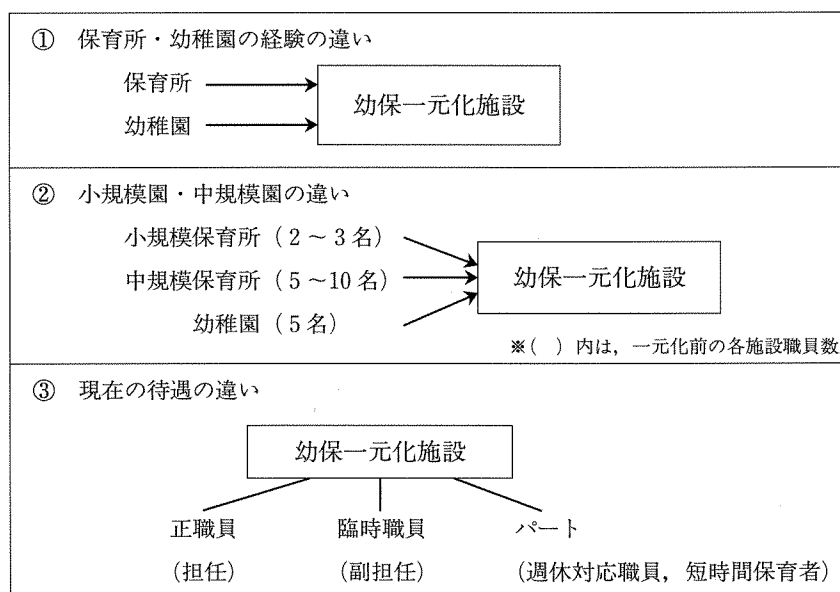


図 5-2 保育者の前提的な違い

幼保一元化による混合保育を作り出す場合、保育者の前提的な違い①として、保育所経験のみの保育者か、幼稚園経験のみの保育者か、あるいは両方の経験がある保育者かの違いに考慮しなくてはならない。さらに②として、勤務してきた園がどのような職員規模で運営されていたかということも考慮しなくてはならない。その理由は、職員規模が大きくなればなる程お互いの保育における意志の疎通や連絡、相談関係が築き難くなると考えられるからであり、これは一元化後、大規模化した幼保一元化施設における保育者間のコミュニケーションに大きく影響していると考えられるからである。また、「責任の重さに違いがあるのかな……」という声があることから、③として、正職員か否かの違いにも眼を向けなくてはならないだろう。

このような整理から類推できることは、保育者がお互いの保育についてコミュニケーションを取り難い関係になってしまう原因は、勤務ローテーションのような外的な原因だけではなく、保育者一人ひとりのこれまでの経験に枠づけられた保育意識の違いという内的な原因も考えなくてはならないということである。つまり、保育者の関係性の問題は、組織運営的な形態と保

育者の保育意識をクロスさせて生み出される状況を捉える必要性があるということになる。幼保一元化施設では今どのような状況にあるのだろうか。

現在、幼保一元化施設で混合保育を担っている保育者には、保育所経験のみの保育者（以下、保育所経験保育者）と、保育所と幼稚園の両方の経験がある保育者（以下、幼・保経験保育者）がいる。保育所経験保育者と幼・保経験保育者の各々の保育意識を梓づけてしまう組織状況と相互の気持ちの交差に注目して分析すると、以下のようになる。

幼保一元化施設という組織の考え方として、3歳以上児の混合保育では「教育」を行うことが強く意識されている。ここでイメージされている「教育」とは、『平成16年度保育計画』によると幼児教育という広い視野に立った教育であるが、実態としては従来の幼稚園教育そのものが目指されている⁽²⁸⁾。従来の幼稚園教育が目指される理由は、幼稚園経験保育者が非常に少ないために、教育的な弱さが管理職や幼・保経験保育者によって懸念されていること、また、管理職の一元化に対する認識が、幼稚園教育が保育所に吸収されていくという認識であり、そのため就学前教育の弱体化に危機感を感じていることにある。

このような雰囲気の中、保育所経験保育者は幼稚園教育をはじめて意識しながら保育に向かう。しかし、実際に保育所経験保育者が直面する幼稚園教育とは、保育所よりも膨大で綿密な保育計画や事務的な引き継ぎ作業に翻弄される状況である。さらに、昔の保育所を知る子どもから「あの時が良かったね」という声が出てくることがあり、そのことで子どもとの距離感が心理的に遠くなったように感じることもある。そのような状況に疑問を感じながらも幼稚園教育に慣れようとしている。また、保育所の保育が想起され、昔のように子どもと関わりたいという気持ちになっている。

先に挙げた保育所経験保育者の声からも分かるように、保育所経験保育者は、身体で覚えた保育感覚で保育にあたる。このような光景は、幼・保経験保育者からみると幼稚園教育とは映り難く、教育を作っていく力の違いや保育観の違いを感じてしまう。幼・保経験保育者はそのような違いを感じることで、自分が幼稚園教育を教えなくてはならないと自らを強く動機づけていく。また、正職員であるという責任感も動機づけに拍車をかける。幼稚園経験者が非常に少ないこと、それ故に幼稚園経験者が園務分掌で教務や研修を扱う部門に属し保育の質を高める役割を担っていることから、幼・保経験保育者は、保育所経験保育者に幼稚園教育を教える存在として位置づけられる。しかし、保育観に大きな違いを感じる中で、どのように保育所経験保育者に教えられるか悩み苦しむ。

幼・保経験保育者も、これまでとはやり方が異なる保育計画づくりやその他の事務的作業に追われている。その中で、保育の質を高めていくために、保育者相互に悩みを打ち明け合える関係性が必要だと気づきはじめている。しかし、保育観の大きな違いを感じてしまうことや忙しさのために、形式的に幼稚園教育のやり方を伝えざるを得ない。そのことで保育所経験保育者には、幼・保経験保育者の働きかけ（例えば、園内研修）の意味や保育の質を「教育を意識した保育」⁽²⁹⁾へと高めていく真意が伝わり難くなっている。

例えば、保育所経験保育者に対し、「それが保育所」「それが幼稚園」という言葉で幼稚園のやり方や幼稚園教育を教える結果、保育所経験保育者に混乱を与え、どう子どもと接すればいいのか戸惑いを与えている。そのような戸惑いは、「幼稚園教育って何だろうか」、「本当に子どもにとって良い保育って何だろうか」という疑問に繋がってくる。また、保育所経験保育者の一部から園内研修は大事だと評価する声がある一方で、内容が保育の質の転換につながってい

かないことに、幼・保経験保育者はもどかしさを感じている。幼・保経験保育者は、園内研修の内容や方法に工夫を加えたいが、時差出勤で保育者がそろい難いことやその他の会議も多いこと、また、そもそも研修を行うことに対する保育者の理解が深まっていないため躊躇わざるを得ない。幼・保経験保育者は、研修を行うことに対する理解を作り出す点で苦労がある。

以上のような保育者の状況は、保育に向かう意欲がなかなか上がり難い保育者の関係性を示しているといえるだろう。保育所経験保育者は、幼稚園教育に慣れようと努力すればするほど幼稚園教育のやり方に疑問を感じ、幼・保経験保育者は、保育所経験保育者に幼稚園教育を教えようと努力すればするほど多様な違いを感じ、両者の気持ちは離れていかざるを得ない。いわば保育者の関係性が悪循環に陥っているといえる。寝る時間も休日も事務的な作業に追われている状況を考慮すると、保育所経験保育者と幼・保経験保育者は共に、肉体的にも精神的にも追い込まれていく労働状況にあるといえる。

このように、土台作りの時期の組織運営の難しさと保育者のこれまでの経験に引きずられた思考転換の難しさが絡み合い、お互いの違いにしか関心が向かない保育者関係が生み出されている。

(2) 小括

保育者の関係性に悪循環を生み出す原因を断ち切り、関係性を改善するために、何が求められるのだろうか。そもそもどのような関係性が求められていると考えられるのだろうか。現状から考えられることを提示し小括とする。

以上の分析から注目すべき点は、異なる職場で異なる専門職として働いてきた保育者が、混合保育という新しい保育実践を契機に、保育所や幼稚園で行ってきた「保育」や「教育」の違いを意識せざるを得なくなってきたという点である。分析してきたような保育者の関係性の問題は、一見すると、仕事の慣れ不慣れの問題と捉えてしまいかねない。しかし、この点を考えると、保育者の関係性を改善するには、保育者それぞれの経験に基づいた異なる保育観を、保育者個人としても、また混合保育を担う保育者集団としても問い直し、共通のものに作り変えていくことが最も重要なことだと考えられる。

保育所経験保育者と幼・保経験保育者の異なる保育観の内実は、次のように考えられる。それは、「保育」と「教育」でイメージするものの違い、「遊び」という言葉で想定される子どもとの関わり方や取るべき言動の違いと考えられる。このような保育観の違いは、これまで保育士と幼稚園教諭の違い、即ち免許制度の違いとして取り上げられてきた。しかし、それでは今の現場の問題は解決しない。

幼保一元化施設を創設する最初の段階で、保育所保育指針と幼稚園教育要領に基づいて3歳未満児と3歳以上児の保育計画が保育者の話し合いで作られた過程があった。混合保育を実践するために必要だったのは、そのような従来の指針等に基づいた計画レベルでの文言の整理や統一という作業ではなく、保育者一人ひとりが経験してきた「保育」と「教育」に対する実践イメージや培ってきた保育観を出し合い、その違いを認め合った上で、互いの保育観をすり寄せ合っていく作業だったのではないだろうか。また、このような作業が必要だとしても、混合保育に関わる全ての保育者が、従来の幼稚園教育を身に付けた上で新しい保育を作ると考えるか、それとも、保育所経験保育者と幼・保経験保育者が各々の経験を出し合う中で、従来の幼稚園教育を新しい保育として作り変えていくと考えるかで、大きな違いがある。上述してきた

ように、前者の考え方では、保育者の関係性に困難が生じる。

つまり、保育所経験保育者が幼稚園教育に慣れることが重要ではなく、また、幼・保経験保育者が幼稚園教育を保育所経験保育者に教えることが重要なのではない。決定的に重要なのは、互いの保育観を作り直すようなコミュニケーションの機会をもつことだと考えられる。

「幼稚園教育をベースにした新しい保育」、すなわち「教育を意識した保育」というものが、混合保育においてどのように実践できるのか。また、それが従来の保育所や幼稚園で行われてきた「保育」や「教育」と、どう違い、どう同じなのか。保育者の日常の言葉でいえば、どんな子どもを、どう育てたいのか。何のためにどんな遊びを作り出す必要があるのか、そして、そこで自分たちが子どもにどう関わるべきか。このような問いかけから、互いの保育観の違いに気づき合い、そしてすり寄せ合い、混合保育という新しい保育を実践するために必要な保育観を作り出す意識したコミュニケーションが求められる。このような質のコミュニケーションが、保育者の関係性を改善していくために求められるものである。

このようなコミュニケーションを作っていく場合、第三者的なファシリテーターを入れることが重要である。新しい施設の新しいやり方の中で、経験が豊富なことで見えていることもあるだろうし、逆に経験が少ないが故に見えていることもあるだろう。よって中立的に思考でき、保育者それぞれの思いを引き出し、保育者が集団として自発的に考え合っていくきっかけを提供してくれるようなファシリテーター的存在が重要といえるのである。これが保育者の関係性を改善していくために求められるコミュニケーションの方法である。

第三者を交えながら、保育所や幼稚園の経験で培ってきた知識や保育技術を「教え—教えられる」関係性ではなく、そこで培ってきた保育観を「互いにすり寄せ合う」関係性を作っていくことが、混合保育を成立させる上で求められる保育者の関係性といえる。

対保護者の課題として、保護者の幼保一元化施設に対するイメージに変更を迫る必要性があるといった。しかし、そのためには、まず保育者が、従来の保育所や幼稚園のイメージから抜け出す必要があるといえるのではないだろうか。保育観を「互いにすり寄せ合う」関係性が作られる過程で、保育所でも幼稚園でもない「新しい仕組みの保育・教育機関」⁽³⁰⁾としての幼保一元化施設のイメージが出来てくる。また、その過程で、保育の質の高まりを期待できる。つまり、このような保育者の関係性は、対保護者の課題と対子どもの課題を克服する保育者の関係性といえることができるのである。

第2節 保護者—保育者関係

本節では、保護者と保育者の関係性について分析する。保護者と保育者の関係性がどのような関係性にあるかを整理し、今後、両者の関係性の発展のために何が求められるかを明らかにする。

(1) 保護者と保育者の関係性

短時間型の保護者が保育者に対して思っていること、長時間型の保護者が保育者に対して思っていること、また、保育者が短時間型の保護者と長時間型の保護者に対して思っていることを対応させて整理すると、以下の表ようになる。

表 5-1 対応整理

保育者からみた短時間型の保護者 ●————●	短時間型の保護者からみた保育者
・短時間型の親と話す時間が無い。 ・幼稚園の親は悩んだりする親がいる、怪我のこととか喧嘩のこととか。 ・幼稚園のお母さんからあーしてほしいこうしてほしいという話が出る。担任がずっといてくれないと困るとか。時差出勤で出来ない時がある。でもだいたいお母さん達も慣れてきた。 ・連絡ノートを好まない親もいる。	・職員の中でとまどいがあるようで接し方が違う。 ・長時間型園児が主で、短時間型の子どもは、時間が短いので片手間のように扱われているのではないかな。 ・人数が多いので（職員の）手も気も回らないようで心配。 ・園での出来事をノート等を書いてほしい（連絡ノート）。
保育者からみた長時間型の保護者 ●————●	長時間型の保護者からみた保育者
・長時間の親と会わない。シフトの関係で会えない。 ・時差出勤で親と会えない……10時半出勤とかだと。親に伝えたいけど伝えられない。保育所の子の親には伝えられない、対話する時間がない。 ・今年から希望者のみ懇談会参加ということになった。クラスの半分の親も来ない(長時間の親は来る)。 ・保育所の親は自分も忙しくてお願いしますって感じ。 ・保育所の親はあずけっぱなしの意識だから言わない。 ・連絡ノートを好まない親もいる。	・今一番たりない事は、一日の過ごし方、誰とけんかしたやすごかった事などの話がないこと。朝あずけに迎えに行くの繰り返しで担任からの伝達がないので、一言でもいいから話してほしい。 ・(相談、苦情)なかなか言えないです。担当の保育士の方に愚痴を言ったことはありますが。 ・他の子と仲良く楽しく過ごしているか聞いたことがある。一日あったことなどを聞いて、保育者の対応に意見をいったことがある。 ・相談・苦情を言ったことがあるが、相手にしてもらえなかった。 ・混合クラスで統一したカリキュラムにより公平・平等な……とありますが、具体的にどういうことでしょうか？ 混合クラスにするメリット、クラスを別にするデメリットを詳しく教えてほしいですね。

注：保育者の意見は第4章第1節の表から、保護者の意見は第4章第2節の表から主に引用した。

はじめに、短時間型の保護者と保育者の関係についてみていく。保育者から「短時間型の親と話す時間が無い」という声があがっていることから、保育者は保護者と情報交換ができていないと感じていることが分かる。一方、保護者の声として、「手も気も回らないようで心配」、職員の「接し方が違う」、「短時間型の子どもは……片手間のように扱われているのではないかな」という声があるが、これは保育者に対する不信感を示す声のように捉えられる。このような声が出てくる原因は、保育者との情報交換が少ないことにあるといえるのではないだろうか。そうすると、保護者も保育者と情報交換ができていないと感じているといえる。

短時間型の保護者は、幼保一元化施設になったことで、親子行事が減ったことに不満もっていた。親子行事は、少なくとも保護者と保育者のコミュニケーションの機会でもあった。つまり、全体的に保護者と保育者の情報交換の機会が減っており、その結果、保護者からみると、保育者や施設の状況が分かり難くなっているのが現状であるといえる。また、短時間型の保護者は、長時間型の保護者に比べ、お迎えの時に保育者と話をする時間が取れそうだが、短時間型の保護者がお迎えに来る時間帯は、ちょうど長時間型の子ども達の午睡の時間にあたる。午睡の部屋が玄関近くにあるため、玄関で立ち話もままならない状況である。つまり、ハード面の影響で、ゆとりあるコミュニケーションが阻害されている状況にあるといえる。

このような保護者と保育者の情報交換に関わって、連絡ノートで「園での出来事等を書いてほしい」という声が保護者からあがっていた。その一方で、保育者は連絡ノートを好まない保護者の存在も確認している。そこで、保育者は、お便りの工夫等により、子どもの様子につい

て保護者に知らせることができるよう対応策を考えていた。

以上のことから、短時間型の保護者と保育者の関係は、子どもに関する情報やお互いの子育て（保育）における気持ちを伝え合えていない関係にあるといえる。そして、このような関係は、とりわけ保護者にとって、不安や不信な気持ちを抱かせる結果になっている。

次に、長時間型の保護者と保育者の関係についてみていく。保育者から「親に伝えたいけど伝えられない。……対話する時間がない。」という声があがっているように、保育者は、保護者と子どもに関してじっくり話せていないと感じていることが分かる。一方、保護者からは、「一言でもいいから話してほしい」という声があがっているように、子どもの様子に関する保育者からの情報を望んでいるといえる。また、保育者に対し意見を言ったことがある保護者がいるが、意見や要望を言えずに遠慮している保護者もいる。更に、「相談・苦情を言ったことがあるが、相手にしてもらえなかった。」と感じている保護者もいる。これらのことから、長時間型の保護者には、保育者と日常的な関係が作れていない保護者が多いと考えられる。

長時間型の保護者は、幼保一元化施設になったことで、様々な親子行事が平日に行われることに不満をもっていた。親子行事をきっかけに、保育者とわずかでも関わることで得ていた情報を得られなくなったという意味では、長時間型の保護者は、保育者や施設の状況が分かり難くなったように感じているとみることができる。

一方、保育者は、長時間型の保護者は「あずけっぱなし」というお任せ意識の保護者が多いと捉えている。例えば、懇談会の参加者が少ない状況が、長時間型の保護者は子どもに対する関心が低くお任せ意識が強いという保育者の印象を強化させているように考えられる。保育者の中には、何とかして子どもの様子を伝え、長時間型の保護者と関係を作りたいと考えている保育者も存在し、長時間型の保護者にも懇談会に来てもらうよう積極的に働きかける様子もみられた。

以上のことから、長時間型の保護者と保育者の関係も、子どもに関する情報やお互いの子育て（保育）における気持ちを伝え合えていない関係にあるといえる。そして、このような関係は、保育者においては、長時間型の保護者は意見や相談が少なくお任せ意識の保護者が多いと理解させてしまい、保護者においては、保育者に対し不安や不信な気持ちを抱かせてしまっている。

保護者と保育者の関係は、相互に子どもについて情報交換を行いたいにもかかわらず、上手く行えない関係になっているといえる。その原因は、例えば、短時間型の保護者では、お迎え時間が長時間型の子どもの午睡の時間と重なり保育者と気軽に会話できる環境にないこと、また、短時間型と長時間型の保護者に共通していた原因として、親子行事が減ったことで保育者や施設に関わる機会が少なくなったことがあげられる。このような状況をみると、簡単に保育者や施設の対応の仕方に問題があるといってしまいそうだが、保育者からみると必然的にそう対応せざるを得ない状況にあるといえる。

例えば、次のような様子がある。短時間型の保護者からは、以前幼稚園であつたようなお母さん先生の導入を希望する声がある。しかし、長時間型の保護者からは、参加できないために希望は聞かれない。このような状況のなかで、もし導入した場合、長時間型の保護者には、短時間型の保護者が優遇されるように捉えられ、不満が出ることは明らかであるという。保育者の一部も、お母さん先生の導入を希望しているが、長時間型の保護者の理解が得られない以上、導入することはできない。

保育者からは、このような短時間型の保護者と長時間型の保護者のせめぎあう気持ちが見え隠れする。更に保育者どうしの関係をみると、幼稚園教育が強く推し進められる中で、組織体制としても保育者の意識としても、お互いにコミュニケーションが取り難い状況にあった。したがって、保育者が取る対応は、短時間型の保護者と長時間型の保護者の関係において無難で、尚且つ保育者の関係においても無難な対応にならざるを得ない。無難な対応とは、今のところは、保護者の保育や施設への参加を制限していくような対応である。それは、如何に保育者間の考え方の違いを表面化させずに、短時間型の保護者と長時間型の保護者に平等に接するかという考え方で取られる対応策といえる。

短時間型の保護者は、以前の幼稚園と比べ、親子行事が減り、保育に参加したくても参加できなくなっていた。子どもや保育者の様子がなかなか見えず、その結果、長時間型の子どもを中心に保育が考えられているのではないかという不信感を感じていた。長時間型の保護者は働いているため、短時間型の保護者に比べ、やはり懇談会に参加する人数も少なく、休日に行われる親子行事にしか参加できていない。そのような状況は、保育者において、長時間型の保護者は「あずけっぱなし」の保護者が多いと捉えさせてしまう要因になっているとみることができた。しかし、長時間型の保護者の中にも、保育者や施設と親密な関わりを求める声もある。つまり、短時間、長時間の区別に関係なく、両方の保護者の中に保育者や施設と積極的に関わりたいと思っている保護者がいるのである。

ここから分かることは、保育や施設に関われない保護者を基準に保護者への平等な対応が考えられるため、保育者と保護者の情報交換の機会が限定され、子どもに関する情報やお互いの子育て（保育）における気持ちを伝え合えない関係になるということである。

(2) 小括

今後、幼保一元化施設としての発展も視野に入れた保護者と保育者の関係性の発展のために、何が求められているといえるのだろうか。以上の分析に基づき、現状から考えられることを提示し小括とする。

以上の分析から、保護者と保育者が情報交換を上手く行えない関係になる根源的な原因は、保護者も保育者も、短時間型か長時間型かの違いにとられる点にあるとみることができないのだろうか。現状から考えると、保護者と保育者の関係性の発展の鍵は、保育者がどのような対応を取るかにあるといえる。施設や両者の関係性の発展のために指摘できることは、保育者や施設とどれだけ関わりたいと思っているかという保護者の気持ちの違いに注目して、保育者が対応を考えることが重要である、ということである。これは、保護者の参加意欲を基準に保護者への平等な対応を考える方法といえる。

具体的には、短時間や長時間の違いで保護者を区別することなく、関わりたいという気持ちのある保護者に対し、保育者との関わりや施設への参加を可能にする仕組みを創ることが求められる。

これまで、保護者の参加を可能にする仕組みとして、懇談会や保護者会があった。しかし、懇談会は、保育者から保護者に対し、子どもの様子や注意点が話された後、保護者が保育者や施設に対する要望を述べるという形になりやすい。それは、保育者の考えを正確に伝え保護者のニーズを明確に聞くという点で意味はあるが、保育者と保護者が、共に施設と家庭を繋げて一貫した子育て（保育）を行っていく気持ちを育むことになり難いのではないだろうか。また、

従来の保護者会に対する保護者の印象は、一度関わると抜け出せないというように、どこか堅苦しい印象で捉えられ、それ故に関わる保護者がいつも同じ顔ぶれになりがちだったのではないだろうか。つまり、従来の懇談会や保護者会では、保護者と保育者の間に、子どもを共に育てる関係を作り難く、多くの保護者の参加意欲を生かした取り組みは期待できない。

そこで、懇談会ではなく、子育て交流会とし、ざっくばらんにお互いの思いを知り合うことを目的とした話し合いを開くことが考えられる。同じA町で育つ子どもとして、どんな子どもをどう育てたいか、そのために保育者や保護者それぞれがどう子どもに関わるべきか、また、保育者と保護者が一緒に何をすべきか、という内容の話し合いを行うことが大切になる。そして、自分の立場や思いにまかせて、誰かを批判する考え方では、何も解決しないことに気づくことが重要である。「どうすれば～ができるようになるか」という言葉を合言葉に、今一度保護者と保育者、そして保護者どうし保育者どうしが、互いの関係性を見直し、それぞれの役割や様々な制約を認めながら、子どもを第一とした関係を作ることが求められる。

このような目的や意図を持たせた話し合いを開くことで、保護者においても保育者においても、短時間型や長時間型の違いを基準にすることは、子どものためにならないことが理解されてくるのではないだろうか。保育者の関係性の分析でも指摘できたが、大人の側が従来の保育所や幼稚園というイメージを越えていかなくは、子どもにとって良い保育環境は保障されない。保護者も保育者も、全く新しい子育て施設を作っているという共通認識をもち、従来の保育所や幼稚園のイメージを作り変えていくような話し合いを行うことが重要である。保護者の参加を可能にする仕組みづくりの最初の段階として、少なくとも以上のような内容と方法で、保護者と保育者がコミュニケーションを取ることが考えられる。

関わりたい保護者を基準に平等な対応を考えることで、次に問題になってくるのが、関わろうとしない保護者や、関わりたいと思いながらも関われない保護者に対する対応策であろう。

やや展望的に論じてきたが、上述したような話し合いを継続していくなかで、保護者と保育者の関係性が、これまでとは質の異なる関係性へと変わる兆しが出てくるように思われる。その関係性とは、共に何かを創り出していく関係性である。つまり、保護者と保育者が完全に二分されたまま、保育者のみが保護者への対応策を練るという現在の状況から、参加意欲のある保護者と保育者が一緒に、保護者への対応策を練るという状況に変わっていく。これは保護者と保育者の新たな関係性である。このような関係性の中で、如何に保護者の参加意欲を高め、参加を可能にする仕組みを創れるかが継続的に問われていくことで、多様な対応策が考え出されるであろう。ここに幼保一元化施設の発展を含めた保護者と保育者の関係性の更なる発展が望めるのである。

第3節 保護者—保護者関係

本節では、第4章第2節から示唆される保護者の関係性について分析する。幼保一元化によって、保護者間の関係性はどのように変容したのであろうか。さらに関係性の変容に伴い浮かび上がる課題を提示する。

まず、保護者と保護者の関係性を分析する際の、分析の前提として、「短時間型」「長時間型」という異なる立場の保護者の関係をみてゆくために、

- ① 短時間型保護者—短時間型保護者の関係性
- ② 長時間型保護者—長時間型保護者の関係性

③ 短時間型保護者—長時間型保護者の関係性

の3つに分類した上で、①から③の順にその関係性をみていく。

(1) 短時間型保護者—短時間型保護者の関係性

第4章第2節で整理したアンケート結果からは、短時間型保護者—短時間型保護者の関係性のみを限定して見ることはできない。そのため、平成16年7月20日に行われた、短時間型の保護者へのききとり調査の結果を示し、そこから読み取れる内容について分析することにする。

表5-2 短時間型の保護者へのききとり調査結果

α : 年中組・4歳児の保護者	
・年少の時からセンターの通園。	
・幼保一元化施設のよいところは、子どもがいっぱいいるので喧嘩もできる。のびのびと育っているところに魅力を感じる。	
・幼保一元化施設の大変なところは、先生の目配り、気配りが大変だと思う。昼寝組とお帰組とに分かれてしまう。	
β : 年中組・4歳児の保護者	
・上の子は、幼稚園に入れていた。前は、PTAも活発で、親の出る幕は多かった。クラスが少なかったので、親同士も顔見知りになって、行事を通じて親密になれたが、今は、クラスの親の顔がわからない。幼保一元化施設になってからは、行事も少なくなった。	
・施設としては、こっちの方が新しくてりっぱなので、その点は、いいのだが。	
γ : 年中組・4歳児の保護者	
・今年の3月末、別の場所から転動してきた。そこは、保育所しかなかったので、上の子は、1年だけ、季節保育所に入っていた。そこは、4時まで保育時間だった。こちらの幼保一元化施設では、帰りの時、「子どもをもらっぱなし」で、その日一日の遊びの様子が伝わってこない。	
・お迎え時間の時に、先生とのふれあいの時間がない。	

ここでは、 β の保護者の声に注目する。 β の保護者は、幼稚園単独時代を経験している。「前は、PTAも活発で、親の出る幕は多かった。クラスが少なかったので、親同士も顔見知りになって、行事を通じて親密になれたが、今は、クラスの親の顔がわからない。幼保一元化施設になってからは、行事も少なくなった。」とあり、一元化以前の幼稚園単独時代は、親同士の交流が活発だったことを裏付けるものになっている。幼稚園単独時代の、短時間型保護者—短時間型保護者の関係性は、幼保一元化施設以後の現時点での関係性よりも、より濃いものであったといえる。

また、第4章第2節小括の表の中でも、まとめられているように、「親子行事が少ない」「保護者交流が少ない」という点を課題として、短時間型の保護者が挙げていることから、幼保一元化以後、短時間型保護者—短時間型保護者の関係は、その関係性が希薄になっているといえる。

この関係性については、以下の二つの枠組みから捉えることができる。

ひとつは、短時間型保護者—短時間型保護者の関係性のみで捉える枠組みと、もうひとつは短時間型保護者—短時間型保護者、短時間型保護者—長時間型保護者、長時間型保護者—長時間型保護者の全体の中で捉える枠組みである。

後者の視点で、短時間型保護者—短時間型保護者の関係性を見ると、その関係性が、希薄になったことによって、短時間型保護者—長時間型保護者の二項対立的な関係も生じにくいのではないかという見方も可能になる。

(2) 長時間型保護者—長時間型保護者の関係性

次に、長時間型保護者—長時間型保護者の関係をみたいのであるが、今回、アンケート及びききとり調査で得られた調査データの中から、長時間型保護者—長時間型保護者の関係を読み取れることはできなかった。

(3) 短時間型保護者—長時間型保護者の関係性

最後に、短時間型保護者—長時間型保護者の関係をみてゆく。第4章第2節の表4-2に示したように、両者の関係性について、短時間型の保護者の視点からは、「長時間型の保護者との交流がないので、まとめることが難しいような気がする」としている。また、「時間帯が違うので交流が図れない」という声もあり、日常的な生活の中での接点の少なさを指摘している。確かに、短時間型の保護者と長時間型の保護者は、それぞれ、異なる生活様式を持ち、お互いが接する機会は、少ないと言える。しかし、ステレオタイプの短時間型保護者と、長時間型保護者とを、分離して捉える二項対立的な捉え方には、限界があるといえるのではないか。二項対立的な整理では、現実を正確に捉えきれない面があることを、次の長時間型保護者の意見を提示することで、示したい。少数派の意見ではあるが、次の声に注目する。

「人数が多いから、予算がないからと言うことで、親子遠足や、何かと親子の行事がなくなった。親同士の交流、子どものふれあいがなくなったことは、現実問題で多々あることが、残念でならない」

上の声は、長時間型の保護者の中にも「もっと親同士、交流したい」という声があるということを示している。短時間型保護者＝「保護者同士の交流を望むタイプ」と長時間型保護者＝「そうでもないタイプ」と、分離して捉えた時、上の意見は、どのように説明したらよいのだろうか。ここに、現実を正確に捉えきれないステレオタイプの整理の限界があるといえる。

以上のことから、現段階においては、短時間型、長時間型にかかわらず、どちらの立場の保護者も、孤立し、「バラバラの状態」におかれ、保護者同士が、その関係性を構築する以前の状態に置かれているといえるのではないかと考える。

そのため、「バラバラな状態」に置かれ、繋がりがあっているという実感をもっていない保護者が、幼保一元化施設の課題として「保護者交流を求めている」と考えることができるのでは、ないだろうか？ 短時間型の保護者に、その課題意識の傾向は、顕著ではあるが、長時間型の保護者の一部にも、その課題意識はあるといえる。

このため、保護者と保護者とが、「バラバラな状態」から「繋がりがあっていく実感」を獲得するための仕組みを構築していくことが、幼保一元化施設の次段階の課題として浮かびあがってくるのである。

幼保一元化施設においては、「短時間型」、「長時間型」という異なる立場を乗り越えて、保護者と保護者と「出会い直して」ゆくにはどのような仕掛けが必要なのだろうか。また、その仕掛けを誰が、どのようにしていくことが、現実的に可能だと言えるのだろうか。

立場の異なる保護者と保護者が繋がり合うためには、それぞれが持っている施設イメージを乗り越えるためには、まずお互いがもつ施設イメージが違っていることを確認していくことから始まる。例えば、「私にとっての幼保一元化施設とは？」といったテーマでお互いの持っている幼保一元化施設のイメージを語りあい、違いを明らかにしてゆく作業が考えられる。その中で、お互いのイメージの違いが、どこから来るものなのかを確認し、さらに、保護者同士が繋

がりあうことの意味を考え、そのための具体的な方策を考えあうといった一連の協同の活動を通じて、保護者同士の関係性の変容が期待できるといえるのではないだろうか。

(4) 小括

これまでに検証した保護者間の関係を以下にまとめる。

①短時間型保護者—短時間型保護者の関係性をみると、幼稚園が単独施設であった時代は、「親の出る幕は多かった。行事を通じて親同士親密になれたが、今はクラスの親の顔がわからない」（第5章第3節表5-2）という指摘にもあるように、一定の関係性を保つことができる交流の機会が保障されていたといえる。聞き取り調査からも親同士の交流が一定程度行われていたが、一元化以後は、子どもとのふれあいの機会であり、保護者交流の機会でもあった親子行事が減少した点が課題であると指摘する声は多かった。これに伴って、短時間型の保護者間における関係性が希薄になったことが確認できた。

次に②長時間型保護者間の関係性をみていくと、一元化以前の場合、少ない保育所で10数名、多いところでも60名程度と比較的規模は小さく、さらに地域に分散していた面もあり、保護者同士は、顔の見える関係であったといえる。だが、一元化によって、地域から離れた施設へバスで通園することになったことや行事が平日に行われることが多くなった点、人数が増え、担任などの保育者と気軽に会話を交わす環境ではなくなり、次第に保護者間で、顔のみにくい関係となっていた。短時間型の保護者同様、関係性は希薄になっている傾向といえる。

③の短時間型保護者—長時間型保護者の関係性に至っては、非常に厳しい環境といわざるを得ないだろう。一元化以前でも、もともと接点が少なく交流が難しかった両者であるが、一元化を機会に交流への期待も高まった。だが、現実には短時間型同士、あるいは長時間型同士であっても関係が希薄になる中で、保育時間の異なる保護者がその関係性を深めることは困難な状況である。

短時間型と長時間型の保護者の中には、つながりにくいある種の隔たりがあるように捉えている人が少なくなかった。だが、個別にみていくと、短時間型であっても長時間型であっても保護者間の関係性に不満のある人には同様の傾向があり、コミュニケーション不足(情報不足)という共通項が見出せる。

これまでに、短時間型、長時間型を分類することで、それぞれの関係性を分析した。だが、幼保一元化の保護者における課題は、この分類のみでは、解決の見通しはたてにくいのではないだろうか。なぜならば保育時間の長短、管轄官庁の違いに基づく分類に依拠しては、常にその違いや類似点が分析の中心とならざるを得ない。この両者の違いを乗り越え、新たな就学前の保育・教育を考える上で、こういった分析視角では、オルタナティブな価値観を創りあげることになりにくいのではないだろうか。

そこで、保護者の関係性を読み解く場合、短時間、長時間という分析視角に加え、個々の保護者に注目した分析をひとつの手がかりに、従来の幼稚園教育、保育所保育というイメージを乗り越える“幼保一元化における保護者の子育て協同”を考えたい。

つまり、短時間型、長時間型というステレオタイプな分類項を設定し、それをどう乗り越えるかという意識のままでは、一元化施設における保護者協同には近づいていきにくいのではないだろうか。子どもの所属に関わらない、保護者の持つ個々の課題を丁寧にすくい上げ、その課題を個別の私的要求で終わらせるのではなく、共通の課題として意識化し、共有するプロセ

スが必要なのではないだろうか。保育者—保育者の関係性でも述べた、「議論の場」の構築は、保護者にとっても最も重要な要素であろう。

短時間、長時間に関わらず、一元化にかかわる問題に関しては、一定の課題意識はそれぞれの保護者ごとに認識されているだろう。しかし、課題の解決に向け、行動に結びつけることが可能な保護者はごく限られた一部の層であろう。例えば一元化の保護者交流の難しさを体験しているPTA役員などが、今後の保護者による子育て協同のキーマンとなる可能性を秘めているといえる。

A町の場合、第一に幼保一元化の課題を実感として捉えることができる保護者を媒介に保育者とつながる（コミュニケーションをする）仕組み、機会づくりが必要だろう。第二に保育者とのつながりの強化と平行する形で、保護者同士の議論の場、少なくとも同じクラスの保護者同士が、顔と名前の一致する関係を築き、思いを交換できる場をつくるための意識的な働きかけが求められる。

幼保一元化の流れは、A町のみならず、農村地域共通の方向であろう。現代社会において子どもの保育・教育を考える時、保育施設のみでの対応では限界があることは、周知の事実である。地域の保護者をはじめとした住民が子育てを地域のこととして取り組み、課題意識を共有することで、真の意味での子育て地域協同へとつながるだろう。保護者間の関係性の構築は、その第一歩として、非常に重要な課題といえる。

第6章 まとめと今後の課題

これまで、保護者と保育者の諸関係の分析を軸に農村型の幼保一元化の事例検討を進めてきた。本章では、これらについて、混合保育に関する問題提起、幼稚園・保育所の統廃合問題という側面、保護者や住民と地域における子育ての協同関係構築のための実践的課題などの視点からまとめることとする。

第1節 混合保育をめぐる

混合保育についてはA町の事例から、新たな課題が浮き彫りになった。

幼（保）小連携の視点からの評価は保育者、保護者共に高く、子ども集団が発展する可能性を持つと共に、保育者と小学校教員の連携強化により、一貫した指導が可能になった点で児童の「荒れ」などにいち早く対処できるようになったメリットを多くの人が共有している。また、比較的人数の多いクラス編成になったことによって、協調性や競争心などの涵養を期待する意見が保護者から出されている。

一方、保育者の現場においては実践的にどう幼稚園教育と幼児保育、ひいては家庭教育（保育）とすりあわせるかに非常に大きな困難があることが明らかになった。用語などのすりあわせを行った上でできた幼保一元化施設であっても、この事例においては保育士の教育的力量を引き出すことの難しさを示している。それは、保育士のこれまでの実践を文書化によって意識化し、それに基づいた議論を保育者間で展開しようという幼稚園の教育実践のサイクルにそのままあてはめさせようとする研修や運営体制に不適應を起こしている実態から明らかである。

そこで、我々が抱いた疑問は、成長の見通しを持った遊び、経験は幼稚園教育目標に基づいた指導案を通してでないと、従来の保育のみでは意識されないものなのかということである。

長時間型の児童は、現実には短時間型の児童がいない時間の自由遊びなどを通じ仲間をつくり、遊びを発展させている。つまり、長時間型（保育所児）と短時間型（幼稚園児）の混合クラスで保育・教育活動を展開させるには、これまでの幼保一元化の議論でも提起された子どもたちの日常の遊びや生活に根ざすことが「教育を意識した保育」なのではないだろうか。このことに焦点化された議論を同年齢を受け持つ保育者で展開することで、スムーズな引き継ぎができる可能性が生まれ、それぞれの教育観、保育観による子ども理解の違いすら同じ子どもを違う保育者で複眼的に見合うことの教育的可能性をふくらませるのではと考えられる。

第2節 施設統廃合に伴う課題

A町の事例では、農村における幼保一元化は公立幼稚園及び保育所の統廃合問題と併せて展開されることによって現実味を帯びてくることが明らかになった。同じ自治体の公立幼稚園及び保育所を統合することにより、より広く充実した設備を整え、幼稚園の3歳児就園や多様な保育ニーズに応えうる可能性を広げることができ、行政としては長期的な視点になった財政合理化にもつながる。しかし、施設がなくなった地区では子どもと地域住民の接点がなくなるといふ弊害も出ている。

幼保一元化施設ではこれまでの公立幼稚園及び保育所よりも遙かに大きな規模の児童数と職員を抱えて運営することとなる。これは、統廃合前の公立幼稚園及び保育所では数名のインフォーマルコミュニケーションによってできた意思疎通が、分掌の設置や多くの会議によってフォーマルにこなさなくてはならないという点で、全ての保育者にとって新たな試練をもたらすこととなっている。しかも、A町の場合は短期的な視点に立った労働の平等性の確保のために作られたシフトが実際の保育・教育活動の時間割とずれているため、保育者間の必要以上のコミュニケーションを必要とし、そのためのやりとりや文書作りのため休憩の時間すら満足に確保できないという皮肉な結果になってしまった。現状ではA町の場合、保育者の意識としては以前の小規模の幼稚園及び保育所からの移行期であると考えられる。このような状況では、日常的な保育・教育を展開するために必要な児童の年齢別などの小集団における同僚性の確立が急務であろう。

第3節 保護者と保育者の協同に向けた課題

前節では施設統廃合の側面から幼保一元化施設の課題を指摘したが、地域で就学前の児童が一堂に会する施設ができることは、そこに地域における子育て拠点ができる可能性があることも意味している。A町では幼保一元化施設設置に当たっては当時の保護者や地域住民との議論を重ね、構想に対する参加の機会を設定した。しかし、センターの運営にあたっては保護者の参加の機会どころか、生活スタイルの異なる保護者に参加機会の平等性が確保できないとして保護者会の活動すら停滞しつつある状況にある。しかも、懇談や家庭訪問を通じた保育者との接点も限られてきているのが現状である。

そこで、前章までの分析をもとに、幼保一元化施設における保護者と保育者の意識とその関係性を仮説的に図6-1に示した。幼保一元化に批判的な保護者には、小学校教育の先取りなど教育要求が強い場合が多いが、子ども集団が大きくなることを歓迎する保護者との意識的な共通点があると考えられる(aの領域)。この保護者に親和的な保育者は、幼稚園教育に重点を置き、多様な教育ニーズに応えるためには幼稚園と保育所児を別のクラスにすべきと考えている

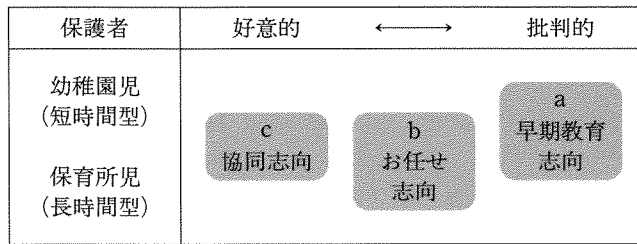


図 6-1 幼保一元化施設における保護者と保育者の意識と関係の相関

可能性が高い。一方、保育所児の保護者に見られがちであると言われる施設に任せきりにしているタイプは、問題がなければ混合クラスなどの形態に興味はなく、保護者会の活動や懇談会などに時間を割くことを嫌がる場合が多いと考えられる(bの領域)。この保護者に親和的な保育者は、自分たちからもあまり保護者とコミュニケーションをとることに積極的でなく自分たちの保育・教育にはあまり口を出して欲しくないと考えられる。一方、幼保一元化に理解を示している保護者は、保育者とのコミュニケーションを比較的密にとり、保護者会の活動への参加を通じて混合保育の可能性と課題を見いだしていると考えられる(cの領域)。この保護者に親和的な保育者は、子どもや保護者の実態に即して保育・教育実践を展開しうる可能性を有していると考えられる。これらから、実践を通して保護者と保育者の意識と共感の相関及び質の違いがあると考えられ、とりわけcの領域に位置づく保護者と共感的な保育者を保護者、保育者の関係づくりのキーマンになると考えられる。ここから、保護者の代弁、保護者と保育者における諸関係の調整役を務めるファシリテーターが出ることにより他の領域の保護者や保育者の実践的な学習機会の提供への可能性が生まれるのではないだろうか。そのためには、保護者会などのセンターの運営に関わる活動に有志参加を奨励することを検討することが必要であると考えられる。

しかし、これら保育者—保護者における日常的な信頼関係の構築への道筋をどう実践的に見いだすかについてはこれからの課題である。

第4節 子育ての社会化における実践的課題

これまで就学前の施設保育・教育における子育て協同にむけた課題を保育者—保護者関係について整理してきた。このほか、現在の子育てにおいて、障がい児、多動児への対応など、保健師と保育者など専門職との連携が不可欠となりつつある。一方、地区によっては保育所がなくなることにより子どもとの接点を失う住民もいる。そのため、地域住民の子育て参加を意図的に組織するしかけが必要となる。

A町では幼保一元化施設に地域子育て支援センターが併設されている。支援センターでは、親の仲間づくりや親子の遊びの広場、親の子育て学習などが展開されており、職員が個別の相談にも当たっている。この職員が、幼保一元化施設の保育者と連携し、子育て困難の家庭へのアプローチを試みている場合もあった。また、次世代育成支援育成計画の具体化にあたり主任児童委員や社会福祉協議会などとの連携により地域住民の子育て参加の組織化の拠点の機能を担いつつある。地域の子育ての社会化及び協同化にとって子育て支援センターの機能の確立が欠かせないと言えるが、詳細の検討については今後の課題としたい。

<注>

- (1) 2004年12月24日に発表された中教審幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同の検討会議による「就学前教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について（審議のまとめ）」による。
- (2) 持田栄一『幼保一元化』，明治図書，1972。
- (3) 一番ヶ瀬康子編『保育一元化の原理』，甄草書房，1973。
- (4) 五島貞次『現代保育論考』，国際児童福祉文化研究会，1985。
- (5) 鈴木祥蔵『「保育一元化」への提言』，明石書店，2000。
- (6) 森田明美編著『幼稚園が変わる，保育所が変わる—自治体発：地域で育てる幼保一元化』，明石書店，2000。
- (7) 本論では，同一クラスに幼稚園児と保育園児の両方が所属し，日常的に合同活動を行うという定義とする。
- (8) 森上史朗『保育所・幼稚園の改革を総合施設につなげるために』，『発達』，No.101，ミネルヴァ書房，2005。
- (9) ここでいっている制度に注目した研究とは，例えば，幼保合築施設における幼稚園と保育所の運営にかかる助成の二元問題，幼稚園教諭や保育所保育士の配置基準や資格の問題，幼稚園と保育所の両方に園長が置かれている問題等を，幼保一元化を進めていく上での改善点として指摘するような研究を指している。
- (10) 例えば，今日の幼保一元化施設に対する評価の中でも，また，今日の保育制度改革の中でも，子どもの視点は疎かにされ続けている。全国初の一元化施設と注目された千代田区「いずみ子ども園」に対する第三者評価（平成14年度実施）では，「子どもたちの教育・保育の専門的な視点からの評価が大きく抜けている」という指摘がある（磯辺資子「全国初と注目された『幼保一元化』施設千代田区『いずみ子ども園』の今」，『住民と自治』，No.498，2004）。また，現在の保育制度改革に対して，全国保育団体連絡会が，「子ども不在の保育制度改革」という言葉で，経費削減や合理化を主要目的に進められている改革を，公的責任の後退として批判している。
- (11) 『A町史』，1975，pp.482-483。
- (12) 「A町第二期新まちづくり計画」，1998，pp.47-48。
- (13) 前掲，pp.67-68。
- (14) 前掲，pp.164-165。
- (15) 文部省教育改革プログラム抜粋（1997年1月24日）は，以下に示した内容となっている。
国民のニーズに的確に応えるための幼稚園と保育所のあり方について，地方分権推進委員会の勧告等も踏まえ，厚生省と共同で検討に着手する。また，施設共用の検討と平行して，幼稚園と保育所の連携の可能性を検討する。
（同年8月5日改訂）国民のニーズに的確に応えるための幼稚園と保育所のあり方について，地方分権推進委員会の勧告等も踏まえ，厚生省と共同で検討する。当面は，地域の実情に応じた幼稚園と保育所の施設の共有化について弾力的な運営が図られるよう検討を進め，1997年度中に具体的な方針をまとめる。
- (16) 『文部省・厚生省共同通知・幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針』抜粋（文部省初等中等教育局長，厚生省児童家庭局長，1998年3月10日）の要旨は，次のようなものとなっている。
 - ① 幼稚園及び保育所について，保育上支障のない限り，その施設及び設備について相互に共用することができる。
 - ② 共用化された施設について必要とされる基準面積は，原則として，それぞれ幼稚園設置基準，児童福祉施設最低基準により幼児数を基に算定するものとする。ただし，この方法によることが適切でないと認められる場合には実情に即した方法により算定するものとする。共用部分については，原則として幼稚園及び保育所の各々の専有面積により按分して管理する。
 - ③ 幼稚園と保育所が共用化されている施設における職員の数については，それぞれ幼稚園設置基準，児童福祉施設最低基準により算定するものとする。
 - ④ 幼稚園及び保育所に備えられている園具・教具・用具について，幼稚園及び保育所は相互に使用することができる。
 - ⑤ 幼稚園と保育所が共用化されている施設においては，教育・保育内容に関し，合同で研修を実施するように努める。
 - ⑥ 施設設備の維持保全，清掃等の共通する施設管理業務について一元化な処理に努める。

- (17) この施設では0～2歳児の保育も行っており、0～2歳児(保育のみ)を「未満児」、3歳～5歳児(保育・教育)を「以上児」と区分する場合がある。
- (18) A町幼保一元化施設『平成16年度 保育計画』をもとにまとめたが、実態把握については2004年7月及び11月に行ったヒアリングの結果が反映されている。
- (19) 定員は、長時間型は0歳～5歳児合わせて120名、短時間型は3歳～5歳児合わせて105名である。
- (20) 幼保一元化施設では、幼稚園教諭及び保育士の区別をせず全て「保育者」と呼んでおり、役割を統一している。
- (21) 保育者の勤務などの詳細は第3節を参照のこと
- (22) 補助金の関係上、給食は長時間型(保育園)にしかあてがわれず、短時間型と平等にするため副食のみの提供となっている。
- (23) 午睡の保育は以上児全体で3、4名、その後の自由遊びは各年齢1名の保育者があたるとされている。
- (24) 分析に当たり参考とするデータは、保育者に対する聞き取り調査の結果と、開設してから8ヶ月後に幼保一元化施設が全職員を対象に行った記述式のアンケート調査の結果、また、開設してから約1年後に国から依頼されて幼保一元化施設が全職員を対象に行った記述式のアンケート調査の結果である。尚、アンケート調査の結果は、両方とも積極的に公開されているものではないので詳細は揭示できない。ここでは聞き取り調査の裏づけとして活用するものとした。本節であげたメリットや課題の多くは、「幼保一元化のメリットはどんなところにあると感じますか」という質問と「幼保一元化の難しさはどんなところにあると感じますか」という質問に対する保育者の返答である。
- (25) しばしば混合保育において問題となってきたのは、午前と一緒にいた短時間型の子どもが午後の途中で降園してしまうことで、長時間型の子どもの精神面での影響はないのか、ということであった。幼保一元化施設が開設した当初は、長時間型の子が寂しがることがみられたようだが、今では長時間型の子どものみが早く帰ることに慣れる様子がある程度で、保育者の中では「子どもは親よりも柔軟性がある……子どもの育ちにとっては支障はない」と捉えられている。この問題に関する調査として、大阪府交野市のあまだのみや幼児園の調査がある。その調査とは、長時間型と短時間型の卒園児で、小学1年生90人(長時間型18人、短時間型72人)と6年生48人(長時間型18人、短時間型30人)の子どもに対する追跡調査であった。結果は、長時間型で早く帰宅したいと思った子どもは1年生3人、6年生5人であった。短時間型の過半数が、「おやつが食べれる」、「先生と遊べる」という理由から、もっと園にいたいと思ったと答えていた(岡田正章『保育制度の課題』、ぎょうせい、1982年)。精神面を含めた子どもの育ちは、子どもを取り巻く家族や地域の環境など総合的に判断しなくてはならないため、この結果のみで問題の有無は判断し難い。この調査者も、「どう評価するかは、慎重さを要する」と述べている。
- (26) このような保育者の声は、幼保一元化施設に共通の声のようである。例えば、一元化の手法としては幼保一元化施設と異なるが、全国初の一元化施設といわれた千代田区「いずみ子ども園」の事例においても、「たいへんな事例検討・指導計画・園務分掌などの書類作成づくり」による保育者への影響が懸念されている(磯部資子「全国初と注目された『幼保一元化』施設千代田区『いずみ子ども園』の今」、『住民と自治』、2004年10月号)。
- (27) 分析にあたっては、保護者・保育者の聞き取り調査とA町幼保一元化施設が実施した保護者アンケートに基づいてまとめたデータを用いる。
- (28) そもそもA町の幼保一元化(特区)のねらいは、「幼児教育の『質の向上』と『効率化』を目指す!」とところにある(『幼保一元化施設H町幼保一元化施設の概要』、平成16年度版、P24)。また、3歳以上児の教育・保育については、「(未満児については保育、)以上児については教育を意識した保育を進める」(『平成16年度保育計画』、P18)とあるように「教育を意識した保育」が考えられている。しかし、実態は「教育を意識した保育」が目指されているというよりも、従来の幼稚園教育そのものが目指されているようである。従来の幼稚園教育とは、幼児教育の全てではなくその一形態にすぎないものと理解されてきた。このような理解に立つと、幼保一元化による混合保育では、従来の幼稚園教育を更新する形で新しい教育観ないしは保育観を構築することが求められるといえるだろう。
- (29) A町幼保一元化施設『平成16年度保育計画』。
- (30) 前掲。