

# テーマ分析

---

東京成徳大学教授 塩谷 香

これからの幼保一体化を考える

～今回の調査から見えてきた保育現場の課題～

---

# これからの幼保一体化を考える ～今回の調査から見えてきた保育現場の課題～

東京成徳大学教授 塩谷 香

## 1. はじめに

今回認定子ども園を含めた総合的な調査が行われたことは非常に画期的であり、かつ有効な示唆が得られることと期待して、概要を拝見した。そして、幼稚園や保育所を取り巻く状況は確実に変化しており、関係者だけでなく社会全体が意識を変えなければこの大きな変化にうまく対応ができていかないであろうという思いを強くした。

折しも認定子ども園の保育のよりどころとなる「子ども園保育要領」（仮称）の策定を目指して検討が始められた。今の子どもたちの育ちを取り巻く状況をしっかりととらえ、未来を築く人材の育成として子ども一人ひとりの自己実現を目指していくための有意義なものとなることを大いに期待したい。しかし、もうひとつ私自身は今後の幼稚園・保育所（以下は場合によって「幼保」と省略）のあり方を示唆するものとなってほしい、すべての保育者にとって不安や混乱がなくなるようなしっかりとした展望を示してほしいという期待も大きい。今回のこの調査の結果は、きっとそのことに大きく貢献してくれるであろう

と考えている。

## 2. さらに近づいている幼保の現状

### (1) 保育・教育の内容

今回の調査でもっとも興味深かったことは、教育・保育の目標として特に重視していることについて幼保・認定子ども園にほとんど変わらないということである（表1）。

幼稚園では、いわゆる教育と考えられる内容が上位にあがるものと考えていたが、結果は、多少の数値の違いはあるものの、「基本的な生活習慣を身につけること」「健康な身体をつくること」がいずれも上位であった。保育・教育の目標は、子どもの生活の現状から考えていくものであるため、幼保・子ども園いずれの保育者もこのことを大きな問題としてとらえていることがわかる。「健康な身体をつくること」については、2012年に文部科学省より出された「幼児期の運動指針」の背景を保育者も十分に認識しており、保育内容として運動能力や体力の向上に向けて配慮しなければならないと意識されているとも考えられる。

表1 教育・保育の目標として特に重視していること（幼稚園・保育所・認定子ども園） (%)

	1位		2位		3位		4位		5位	
幼稚園	基本的な生活習慣を身につけること	39.3	健康な身体をつくること	34.2	友だちを大事にし、仲良く協力すること	32.0	豊かな情操や感性を育むこと	31.4	人への思いやりをもつこと	29.8
保育所	基本的な生活習慣を身につけること	44.0	健康な身体をつくること	43.9	人への思いやりをもつこと	35.8	友だちを大事にし、仲良く協力すること	28.3	豊かな情操や感性を育むこと	27.7
子ども園	基本的な生活習慣を身につけること	38.8	健康な身体をつくること	36.7	豊かな情操や感性を育むこと	33.8	遊びの中でいろいろなものに興味をもつこと	32.4	人への思いやりをもつこと	26.6

注) 3つまで選択。「その他」を含めた17項目のうち、上位5位を表示。

しかし「基本的な生活習慣を身につける」「健康な身体をつくる」ことは園だけで実現できることではない。本来家庭で身につけるべき生活習慣、健康な生活を園の保育・教育でも考えていく必要がある現状で、家庭・保護者支援のあり方をも保育者が模索していることがみえてくる。従来より、子どもの生活全般をカバーしてきた保育所においても、子どもの現状や家庭の状況が、より複雑な支援を必要としてきていることを実感しているのではないかと考えられる。

園での保育・教育を考えると、健康であること、生活リズムのことなども含めた生活習慣がしっかりと身につけていることは、いわば前提条件であり、欠かすことはできないはずである。このことが実現されないと、幼児教育・保育の展開も望めない。家庭で育つべきもの、家庭でなければ育てられないものを保育現場で、どこまでどのようにカバーできるのか、幼保・認定こども園に関係なく課題になっているのであらうと考えられる。

その後、多少の順位の違いはあるものの、「友だちを大事にし、仲良く協力すること」「人への思いやりをもつこと」というような社会性や人とのコミュニケーションに関する項目、また「豊かな情操や感性を育むこと」「遊びの中でいろいろなものに興味をもつこと」と本来の幼児教育の柱になるような内容が続く。

認定こども園はもちろん、幼稚園でも預かり保育、つまり長時間保育に取り組んでいる園が多く、その時間は徐々に長時間化してきている（p 75 第3章第3節 図3-3-6）。また2歳児の受け入れを積極的に行う園も多くなっている（p 78 第3章第3節 図3-3-11）。保育所では多様なニーズに応えるべく、特に乳児保育を拡大するなどして、さらに長時間の保育を行うようになっているのが現状である。今後も年齢の小さなうちから長時間にわたって園で生活する子どもたちが確

実に増加する傾向は続くであらうと考えられる。

そうした現状のなかでは、保育内容も変化していかざるを得ない。改定された保育所保育指針では「家庭の補完」という文言は削除されているが、どのような形であれ、子どもの家庭での生活をカバーできるような内容が求められていると考えられる。幼児教育としてとらえられる内容の範囲はどこまでなのか、家庭の教育力の低下が指摘される現状では、非常に明確にしづらい面もある。

こうした子どもの生活の実態、家庭の状況に合わせて保育・教育の内容をどのように考えていくのか、そのことは保育現場での大きな、また困難な課題となりつつあることがうかがえる。

また、園の教育活動として一斉に行っている活動については、私立幼保・認定こども園で割合が高くなっている。幼保での比較では、体操・英語については幼稚園が高くなっているが、その他では幼保・認定こども園は、ほとんど変わりが無い。認定こども園についてはその母体となっている施設の傾向をそのまま反映しているのではないかと考えられる（p 50 第2章第3節 図2-3-1）。

「学校教育としての幼児教育」を意識してそうした活動を新たに取り入れることとした園も多くあるだろうと思われるが、幼保にあまり違いがなく、つまり保育内容においてはここでも幼保が近づいている現状がうかがわれる。

## (2) 子育て支援

少子化解消のため、国の方策として始まった子育て支援も多様なニーズに応えようと地域やそれぞれの園で取り組まれている。在園児のみならず、地域の子育て家庭への支援も期待されているのが現状である。こうした状況も実に幼保・認定こども園に関わらず、ますます多様になってきている。

### ① 幼稚園における2歳児の受け入れ

上述した通りに、幼稚園でも年齢の小さいうちから園の保育を受けさせたいという保護者のニーズに応えようと確実に2歳児の受け入れが多くなっている。そして私立幼稚園では受け入れている園の65.6%が2歳児クラスを編成し、44.5%が平日に毎日受け入れを行っている。つまり2歳児でも幼稚園児として保育されている現況もうかがえる。幼稚園は3歳児からという学校教育法の枠を超えて、子育て支援としての受け入れではあるが、現実にはニーズがあるところに合わせている現状で、今後も増えていくことが考えられる。

しかし、2歳児の受け入れに必要な生活環境の整備や保育者の研修などは十分に行われているのだろうか。調査からこの部分は見えてきていないが、非常に大事なところであると考え。今後特に注目していきたい点である。

## ② 預かり保育

2の(1)「保育・教育の内容」で少し触れたように、今回の調査からは預かり保育の実施率は確実に高くなっており、実施日も平日はもちろんのこと、長期休業日にも行っている園が多くなっている。また終了時刻も遅くなっている傾向が見てとれる。

2歳児の受け入れ同様、保護者のニーズに合わせて行っていると考えられるが、幼稚園においても確実に保育が長時間化している傾向にある。

また調査では、実際の活動内容について触れているが、懸念されるのは預かり保育の位置づけである。幼稚園においては教育課程外ということになるがゆえに教育活動として計画的に行われていないところもあるのではないかという危惧もある。また生活環境の整備や教材、担当者の専門性などがきちんと保障されているのか、その点はこの調査からは見えてきていない。預かり保育という名称のように、ただ預かるだけのものになっているとしたら、それは大きな問題である。子どもの

生活は時間的にも意味があり、必要なものは教育としての内容にしなければならない。

預かり保育は2歳児の受け入れと同様に保護者のニーズに合わせているわけではあるが、子どもにとってよりよい保育内容とならなければ実施する意味はない。環境整備や専門性をもつ保育者を確保することと併せて、子育て支援としての意味や位置づけをしっかりと確認していく必要があると考える。その点においては幼稚園の課題として改善を期待したい。

## ③ さまざまな支援活動

その他、12年調査から子育て支援の活動は、公立幼保・認定こども園に関わらず多岐にわたっていることがわかる。子育て相談、園庭開放などは非常に多くの園が取り組んでいるといえる（p 68 第3章第2節）。

注目すべき点は、認定こども園がこうした活動にかなり積極的に取り組んでいる点である。幼稚園・保育所においては園の保育に支障のない範囲で行う子育て支援とされているが、こども園は、幼稚園と保育所の機能を併せもつほかに地域の子育て支援の機能をもつことが求められているのでこうした結果につながったのであろう。

乳幼児期のみならず、保護者のニーズが今後も増えてくるのであろう学童保育にまで多くの保育所や認定こども園が取り組んでいることにも驚かされた。つまり子育て支援と一言でいっても、その内容は実に多様であり、支援の範囲も広く、かつ長期にわたって行われていることがわかる。

幼稚園・保育所・認定こども園は乳幼児教育が本来の目的の施設である。しかし社会的に期待される子育て支援の機能を担うことは、実に多様な機能をもつということになる。機能が多様であることは、多くの専門性をもたなければ対応できない。果たして保育者の専門性だけでそれらはまかなえるのだろうか。保育者の専門性の向上の努力のみで解決

できるのか、難しい課題があると考えている。

### (3) 小学校との連携

多くの地域や自治体などで、保幼小連携の重要性が認識され、取り組みが展開されるようになってきている。今回の調査では要録の送付、交流活動の内容についてもたずねている。

#### ① 要録の送付

要録の送付については、経年比較では幼稚園の指導要録の送付率があがっているものの、保育指針改定によって送付を始めた保育所のほうが送付率がより高いことが明らかになった（p 58 第2章第5節）。また、12年調査において幼稚園では公私で10ポイント程度の差があることに対して、保育所では公私の差はほとんどない。認定こども園は保育所とほとんど同率である。この点も非常に興味深い。保育指針改定により、保育所が小学校との連携により意識して取り組んでいることがわかる。

#### ② 交流活動の内容

地域によっても差はあると考えられるが、

小学生や小学校の教員との交流活動により積極的に取り組んでいるのは、公立園である。特に国公立幼稚園で高くなっている。保育所でも公営保育所が高い（認定こども園もほとんど同率）。小学校のほとんどが公立であること、行政レベルでも連携が取りやすいことなど、公立園のメリットが生かされているといえる。

具体的な内容としては、園児と小学生が一緒に活動すること、学校と園のお互いの行事の際に参加することなどがあげられている。特に園児が小学校の見学や授業参観をする、という回答も高率になっており、小学校への円滑な移行を幼保・認定こども園ともに特に意識していることが推察される。

#### ③ 園が抱える課題

保育実践上、運営上の課題と考えていることについても、幼稚園、特に私立幼稚園においては新たな園児の獲得という運営上の大きな課題はあるものの、幼保の違いはあまり見えてこない。保育者の確保は経年比較をすると「とてもあてはまる」の割合がかなり高く

表2 園の保育実践上、運営上におけるもっとも重要な課題（園の区分別）※P.96表5-2-1と同様（%）

	1位		2位		3位		4位		5位	
全体 (5,221)	保育者の資質の維持、向上	21.8	保育者の確保	13.4	施設・設備の充実	7.5	予算（補助金、保育料など）の確保	7.3	新たな園児の獲得	7.1
国公立幼稚園	保育者の資質の維持、向上	23.0	施設・設備の充実	7.7	新たな園児の獲得	7.5	保育者の確保※	6.8	障害のある子ども・特別に支援を要する子どもの対応※	5.5
							安全、防犯の取り組み※	6.8	園の統廃合※	5.5
私立幼稚園	新たな園児の獲得	19.8	保育者の資質の維持、向上	18.1	予算（補助金、保育料など）の確保	11.3	施設・設備の充実	8.3	保育者の確保	6.8
公営保育所	保育者の資質の維持、向上	23.1	保育者の確保	15.2	園の統廃合	7.5	施設・設備の充実	6.5	障害のある子ども・特別に支援を要する子どもの対応	3.9
私営保育所	保育者の資質の維持、向上	22.1	保育者の確保	16.6	予算（補助金、保育料など）の確保	9.3	施設・設備の充実	7.8	新たな園児の獲得	4.8
認定こども園	保育者の資質の維持、向上	23.0	予算（補助金、保育料など）の確保	12.2	保育者の確保	7.9	施設・設備の充実	新たな園児の獲得※	4.3	
								障害のある子ども・特別に支援を要する子どもの対応※	4.3	
								安全、防犯の取り組み※	4.3	

注1) 「園の保育実践上、運営上の課題」をたずねた22項目のうち、「もっとも重要な課題」として1つ選択。上位5項目を表示。

注2) ※は同率、同位。

なっており、幼保ともに苦勞をしていることがうかがえる。そして「もっとも重要な課題だと思うもの」は先述の事情での私立幼稚園を除いては、すべての園で「保育者の資質の維持、向上」が1位にあがっている（表2）。社会の変化がもたらす子育ての困難さやそのサポート、保育・教育の難しさから保育者にさらに高い専門性が求められているのが現状である。

しかし、その専門性を支えるものは、働く意欲であり、保育者同士の間関係や職場の研修体制である。「資質の向上のために必要なこと」の第1位は、当然のことながら「給与面での待遇改善」である（p 98 第5章第3節 図・表5-3-1）。高い専門性を保育者に要求するのであれば、それに見合った対価でなければ、働き続けることはできない。結果、保育者の確保が難しくなり、保育者への負担がますます大きくなるという悪循環が断ち切れないでいる現状がある。また、研修の充実を願う保育者の声も切実なものがある。ベテラン保育者でさえ、今までの経験のなかにはなかったような難しいケースも多くある状態では当然といえる。園内の体制を整えることはもちろん必要であるが、園外、行政や地域の専門家との連携・協力がより多様に行われていくことがさらに課題となってくると思われる。

また、保育者養成の段階での教育内容の充実を必要とする声もかなりの割合である。養成機関として、今の保育現場の事情を熟知・理解した上での教育内容が必要であることはいうまでもない。実習をはじめとして、保育現場の課題を共有し、養成教育ばかりでなく、現職教育として研修への協力を行っていくなど、養成機関の課題となることも多くあると考えられる。さらに管理職の指導力の向上を期待する声も多くある。社会の変化や子どもを取り巻く状況の変化に応じて、運営も保育も変えていかなければ対応できない。しかし、

そうした変化を受け入れながらも、職員が不安なく意欲的に仕事をしていくことができるように、的確な指導を行うことが管理職の役割である。そのためには指導力そのものの向上が欠かせない。職員への研修体制は言うまでもないが、管理職への指導力アップのための研修体制が不可欠といえるのではないかと考える。

---

---

### 3. 認定こども園への移行について

---

---

#### (1) 幼保の意識の違い

政府の方針である「認定こども園の拡充」について幼保ではどのように受け止めているのだろうか。私立幼保では明らかに違いがある。私立幼稚園では運営が厳しくなっているところも多く、認定こども園という新しい方向に舵を切るという選択も考えざるを得ない状況もある。さまざまな条件を考えても何とか取り組もうとしている姿勢がみえる。

一方私営保育所では、「考えていない」「判断できない」とする回答が多くなっている。幼稚園が認定こども園化することは、長時間保育の実施、低年齢児の受け入れなど厳しいと感じながらも何とかイメージできるのに対して、すでに取り組んでいる保育所では、どのように変化するのか戸惑いを感じているのではないだろうか。このことは、移行にあたっての不安について「今の保育を変える必要性があるのかわからない」という回答が際立って高いことにも表れている。

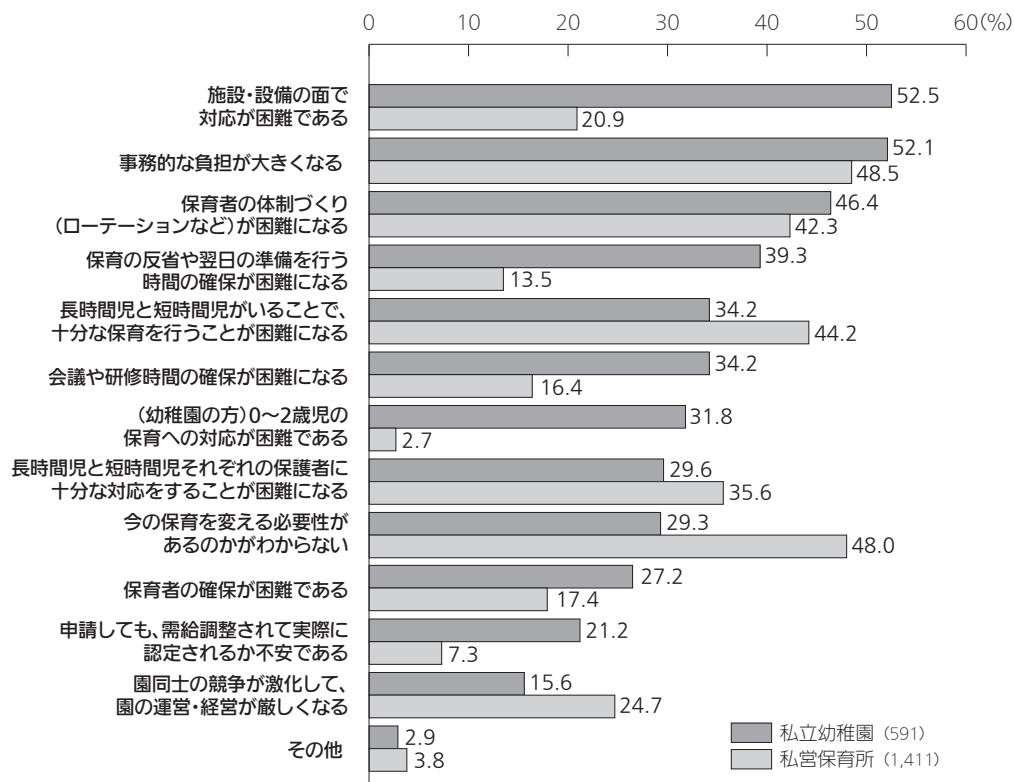
#### (2) 移行への不安と期待

何とか移行へ取り組もうとしている私立幼稚園でもやはり不安は大きいものがある。移行に際して施設設備上の整備や時間、人員がきちんと保障されるのかなど、スムーズな移行に関しては不安をもっていることがわかる（図1）。

一方保育所では先述の「今の保育を変える必要性があるのかわからない」が際立って

図1 認定こども園への移行にあたっての不安・課題（私立幼稚園・私営保育所）

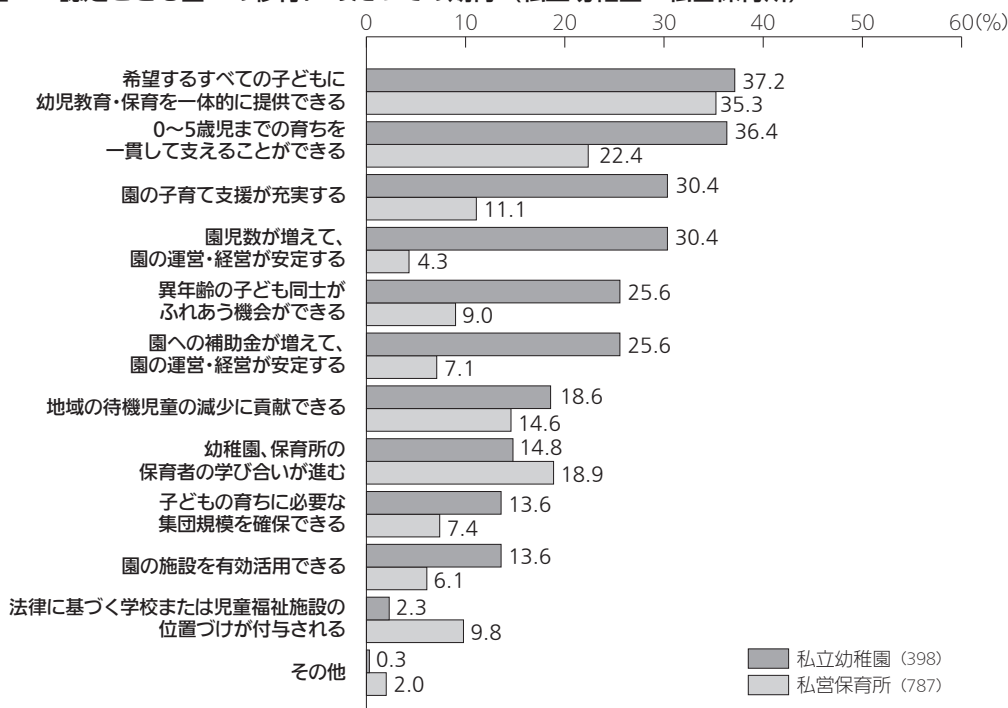
※P.86 図4-1-3bと同様



注1) 「今はまだわからない」あるいは「不安や課題は、特にない」を選択した園を除いて分析。

注2) 複数回答。( )内はサンプル数。

図2 認定こども園への移行にあたっての期待（私立幼稚園・私営保育所）※P.87 図4-1-4bと同様



注1) 「今はまだわからない」あるいは「期待できることは、特にない」を選択した園を除いて分析。

注2) 複数回答。( )内はサンプル数。

高く、具体的には「長時間児と短時間児」がいることによって今の保育をどう変えればいいのかについて不安をもっている割合が高い。こうした移行による変化をとらえきれていない現状が推察される。

こうした不安を抱えながらも期待もある(図2)。特に幼稚園では不安も大きい、期待も高い傾向がみとれる。「園の運営・経営が安定する」という運営上の問題もさることながら、「希望するすべての子どもに幼児教育・保育を一体的に提供できる」「0～5歳児までの育ちを一貫して支えることができる」なども高くなっており、移行を前向きにとらえ、子どもにとっての意味を探ろうとする保育者としての意識もみえてくる。保育所でも幼稚園と同様に「希望するすべての子どもに幼児教育・保育を一体的に提供できる」という項目は高くなっており、保育に欠ける子どもだけでなくすべての子どもへ保育が広がる可能性を保育者として期待していることがわかる。また「幼稚園、保育所の保育者の学び合いが進む」という期待もあり、これも幼稚園から学ぶものを期待しているともいえる。

幼保の保育者は、不安を抱えながらも認定こども園への移行という変化が子どもにとってよいものになること、また自身の学びとなることを期待しているのである。このことは大きな希望といえる。行政をはじめ、関係者は保育者の不安を解消し、期待に応えられるような対応を早急に行っていく必要があると考える。

### (3) 認定こども園へのスムーズな移行のための課題

以上認定こども園への移行について、保育現場ではどのようにとらえているのかをみてきた。回答からは、これからの認定こども園へのスムーズな移行のための課題が明らかになったと考える。大きくとらえれば、「保育現場の不安を解消し、期待に応えること」で

ある。

まず1点目は、認定こども園においてどのような保育や支援が展開されるのか、はっきりとした内容が明らかにされることである。要領の内容が検討されている段階ではあるが、要領のなかで可能な限り、具体的に示していくことが、保育者の不安を解消し、必ずより積極的な取り組みへとつながっていくと考える。

2点目に、移行にあたっての条件整備の見通しをきちんと示すことである。地域の実情に合わせながらも、認定こども園化が子どもにとって意味のあるものにならなければならない。子どもの健やかな育ちに責任をもつ国をはじめ自治体の担当者は、保育者とよく協議をし、予算をはじめ、運営や研修などより意義のある形にしていくための道筋をはっきりと示していくことが必要である。そのためには、保護者のみならず、保育者と連携・協力しながら、子どもの育ちのための本当のニーズをしっかりと把握していくことが出発点となる。

---

---

## 4. 今後の展望

---

---

### (1) 保育・教育のあり方

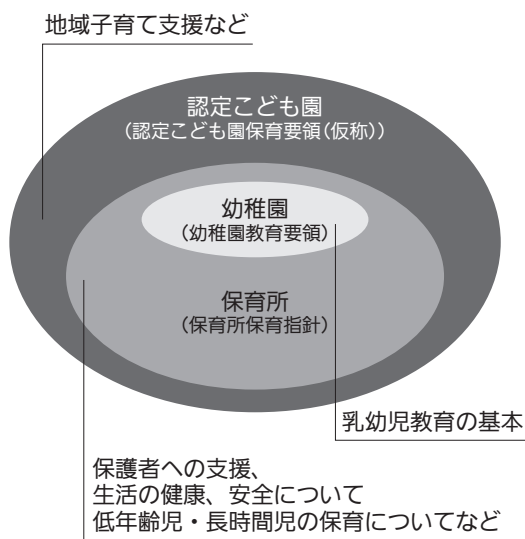
幼保にかかわらず、保育の長時間化とさらに複雑化する保護者、家庭支援をはじめとして、保育の課題も山積している。何をどのようによりどころとしていくことがよいのか、現状を見極めていかなければならない。幼保が多機能になっていくことは避けられない状況にあるのであれば、さらに広い視点をもって取り組んでいくことが必要になると考える。

従来、幼稚園には幼稚園教育要領があり、保育所には保育所保育指針があり、それぞれをよりどころとしてきた。しかし、今までみてきたように幼保の状況は確実に近づきつつある。そして抱える課題も同様である。乳幼



児期の教育の基本を改めて考え、さらに効果的な保護者・家庭支援を考えていくためには、それぞれのみでは、十分に対応ができないのではないだろうか。

保育・教育の基本は、幼稚園教育要領にしっかりと示されている。保護者に対する対応の基本はしっかりと保育所保育指針でおさえられている。そのように考えると、幼保それぞれが教育要領と保育指針を相互に参考することで、保育や支援への理解がより一層深まるのではないかと考える。幼稚園・保育所がそれぞれ積み重ねてきた知見をお互いの保育実践に生かす発想も今後必要になってくるだろうと思われる。すでに多くの幼保連携型の認定こども園や幼保一体化施設では、それが行われているはずである。そうした実践を参考にしながら、幼保・認定こども園という枠にとらわれず、すべての保育者が子どもにとって意味ある実践を目指すことが重要であると考えている。



## (2) 子育て支援の方向

子育て支援の内容は実に多様であり、支援の範囲も広く、かつ長期にわたって行われていくものである。少子化を背景に急速に拡大してきた子育て支援であるが、いま一度誰のための、何のための支援なのかを考え直す

きであると考えている。保育施設の本来の目的は乳幼児の健やかな育ちを図るものである。それが失われるようなことがあってはならない。確かに保護者の負担を軽減することは必要かもしれないが、その負担を園が肩代わりするだけでは子どもの健やかな育ちにはつながらない。保護者の「長時間預けたい」「早くから集団に入れて専門家に保育をしてほしい」というニーズがあることは事実である。それが幼稚園の定員割れ、2歳児受け入れや預かり保育の拡大、保育所の定員超過、待機児童問題として表れているのが現状である。そうした問題を保育現場がすべて抱えながら、子どものために保育者が奮闘しているのが現実である。問題はますます複雑化し、保護者のニーズを受けとめようとすれば、施設は多機能にならざるを得ない。また保育者の専門性だけではまかないきれない問題も数多く起こっている。

つまり今求められるのは、現状をどう分析し、効果的な支援となるためにはどのような方法が必要なのかを見極めることである。保護者のニーズの裏側には、子育てを困難としている問題が必ずあるはずである。その問題を解決しないことには、子どもにとって意味のある支援とはならないと考える。その見極めを保育者だけに任せるのではなく、さまざまな専門家や行政・地域が協力していく必要があると考える。

本来子育て支援は、保育者だけが行う支援ではない。社会のすべての大人にその責任があるともいえる。子育ての責任を保護者だけに求めてきたように、保育者任せにすることはあってはならない。地域の諸団体や企業、あらゆる人々がそれぞれ社会的な子育ての責任を果たしていくことが早急に必要である。

地域のなかにおいても幼稚園・保育所・認定こども園だけでなく、子育て支援を担える場所と人材の確保をどう実現していくか、地域の課題として地域全体で取り組んでいくこ

とも重要になってくると考える。

### (3) 保育の質の向上のために

前述のように園の課題として大きなものは「保育者の資質の維持、向上」とされているにもかかわらず、園内外研修の実施頻度が07/08年調査と比較すると幼保ともに減少していることがわかる。施設が多機能になること、子どもや保護者の問題が難しくなっていることなどから、時間的にも精神的にも余裕がなくなっているのではないかと危惧される。

また保育者が必要だと思う研修内容は、これもまた幼保共通で「特別な支援を必要とする子どもの保育」「園の保護者への子育て支援」が特に高くなっている。ベテランの保育者でも今まで経験したことのないような子どもや保護者の問題に戸惑うケースもよく聞かれる。

やはり保育の質を向上させていくためには保育者が専門職である以上、研修が欠かせない。そのことを園の最優先課題ととらえ、運営の工夫をしていくことがまず必要なことである。

日々保育のなかで起こる子どもや保護者の問題をどのように解決し、次の実践にどう生かすかは実に重要であり、保育者の力量アップに直結する。このあたりまえの取り組みこそ、研修にふさわしいと考える。一保育者の取り組みを職員全体のものにしながら、協力して解決に向かっていく、まさに園のチーム力の向上が保育の質の向上のためには欠かせないことだと考える。

保育現場においては、園外の協力も得ながら、自らの課題をはっきりとさせ、園全体で取り組む姿勢を大事にしながら、一人ひとりの力量をアップさせる方法を工夫しながらみいだしてほしい。それには管理職の指導力も大いに必要になるであろう。

保育者が育ってこそ、子どもや保護者が育つ。園はあらゆる人が育つ場であり、保育者の育ちはその中心にある。日々対応に追われる実践のなかでも、基本を忘れずに折にふれて職員間で共有すること、問題解決にはチームであたること、この大変な局面を乗り切るためには本来のチーム力を発揮することがもっとも重要であることを確信している。