

岐阜県における幼保一体型施設の現状と課題

徳広 圭子・田中 まさ子

Issues and current status of the institution where a day nursery was united with a kindergarten in Gifu Prefecture.

Keiko Tokuhiro Masako Tanaka

要旨

乳幼児を教育・保育する施設としては、法的には幼稚園・保育所・認定こども園があるが、その他にも幼保園、幼児園等と呼ばれ定着してきている幼保一体型施設がある。また幼稚園と保育所の垣根を越えた「こども園」創設についても、検討が進んでいる。しかしながら、こうした時期に、岐阜県内の幼保一体型施設について、保育内容まで踏み込んで通覧できる資料が未だにない。そこで本研究では、幼保一体型施設へのアンケート調査や訪問調査を通して、その現状や課題について考察した。その結果、岐阜県下では市町の担当部局が所管する保育所と幼稚園が、3歳以上児を合同で保育・教育を行う「連携型」が多く、既存保育所に幼稚園を併設するような経緯で誕生した施設が多い。また、事務の煩雑さや0～4歳は保育園、5歳のみ幼稚園という岐阜県の慣習が、一体化の進展を複雑にしていることがわかった。

キーワード：幼保一体型施設、岐阜県、こども園、アンケート調査、訪問調査

1. はじめに

わが国の乳幼児期における保育・教育は、児童福祉法に基づき厚生労働省が所管する保育所と学校教育法に基づき文部科学省が所管する幼稚園の、いわゆる二元制となっている。これに基づき、入園方法、保育・教育環境、保育士・幼稚園教諭の免許・資格や専門性、保育・教育内容、財源や保育料なども異なっている。この二元制を見直し一元化しようとする動きは、これまでも何度も浮上したものの、なかなか実現に至らずにきた。

2006（平成18）年には「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」という）が制定され、現行の保育所制度、幼稚園制度という二元制を維持しつつ、新たな乳幼児の保育・教育制度として「認定こども園」が発足している。こうして、幼稚園・保育所・認定こども園という三元化の時代を迎えたが、出生児数の減少が続く地域では幼稚園や保育所の統廃合が進む反面、大都市を中心として待機児童が増えた。また産業構造の変化に伴い、それまで地域社会や家族の中で担われてきた子育てが、保護者（とりわけ母親）の肩に重くのしかかるようになり、それを軽減するために幼稚園や保育所は地域の子育て家庭への支援も担うようになった。ここに至って、戦後まもなく作られた現行制度をやりくりして対応するには限界を来し、いよいよこれからの乳幼児期の教育・保育を見直すときに来てい

る。

待機児童はいないものの、古くは幼稚園在園児が5歳児のみだった岐阜県下にも、2010（平成22）年4月1日現在、3カ所の「認定こども園」が誕生している。また、認定こども園の認定を受けてはいないものの、実質的に幼稚園と保育所が一体化・一元化している地域もある。これに対して、岐阜県内の幼保一体化の状況を通覧できる基礎資料は、筆者らが知る限り、未だない。さらに、各地域の幼保一体型施設は、それぞれ実績を積み重ねてきたものの、互いに情報交換するところまで至っていないのが実情である。

そこで本研究では、認定こども園を含めた岐阜県の幼保一体型施設に関する基礎資料を作成するため、園の概要や保育内容についてアンケート調査を行い、合わせて特色のある園には訪問調査を行う。そのことによって、岐阜県における幼保一体型施設の現状を把握し、今後のあり方について検討する。

2. 国の幼保一体化政策の動向

1996（平成8）年12月20日、地方分権推進委員会第一次勧告では地域の実情に応じた幼稚園・保育所の施設の共用化等の弾力的な運用の確立を求められた。また2003（平成15）年4月21日には、構造改革特別区域法に基づく構造改革特別区域計画の第1回認定において、群馬県吾妻郡六合村の六合こども園が、幼稚園児・保育所児等の合同活動を初めて容認した。その後、このような活動は第10回認定（2006年3月31日）まででおよそ42市町村が認定を受けている。

2006（平成18）年6月15日には、いわゆる「認定こども園法」（法律第77号）が公布され、同年10月から認定こども園制度がスタートした。同法は、「我が国における急速な少子化の進行並びに家庭及び地域を取り巻く環境の変化に伴い、小学校就学前の子どもの教育及び保育に対する需要が多様なものとなっていることにかんがみ、地域における創意工夫を生かしつつ、幼稚園及び保育所等における小学校就学前の子どものための教育及び保育並びに保護者に対する子育て支援の総合的な提供を推進するための措置を講じ、もって地域において子どもが健やかに育成される環境の整備に資すること」を目的とし（同法第1条）、教育や保育のみならず、「地域の子どもの養育に関する各般の問題につき保護者からの相談に応じ必要な情報の提供及び助言を行う事業、保護者の疾病その他の理由により家庭において養育を受けることが一時的に困難となった地域の子どものための保育を行う事業、地域の子どもの養育に関する援助を受けることを希望する保護者と当該援助を行うことを希望する民間の団体若しくは個人との連絡及び調整を行う事業又は地域の子どもの養育に関する援助を行う民間の団体若しくは個人に対する必要な情報の提供及び助言を行う事業」である子育て支援事業についても行うことになっている。

この認定こども園は、2007（平成19）年度は94件、2008（平成20）年度は229件、2009（平成21）年度は358件、2010（平成22）年度は532件となっている。（それぞれ4月1日現在の数）京都府・鳥取県・沖縄県のように0件という府県もあれば、東京都（51件）、長崎県（37件）、北海道（32件）、兵庫県（31件）、神奈川県（25件）のように認定件数の多い都道府県もある。

2008（平成20）年10月には、内閣府特命担当大臣（少子化対策）と文部科学大臣、厚生労働大臣の3大臣合意によって「認定こども園制度の在り方に関する検討会」が立ち上げられ、5回に渡る会合がなされた。そして2009（平成21）年3月31日に、懸案となっていた①財政支援の充実、②二重行政の解消、③教育と保育の総合的な提供の推進、④家庭や地域の子育て支援機能の強化、⑤質の維持・向上への対応について求めた「今後の認定こども園制度の在り方について」がまと

表1 2010（平成22）年4月1日現在の認定件数

（単位：カ所）

	認定件数	公私の内訳		種類別の内訳			
		公立	私立	幼保連携型	幼稚園型	保育所型	地方裁量型
全国	532	122	241	180	86	25	410
岐阜県	3	0	3	1	2	0	0

出典：文部科学省・厚生労働省・幼保連携推進室「認定こども園の平成22年4月1日現在の認定件数について」（2010年4月20日）より。

められた。同日、これを反映して文部科学省初等中等教育局長と厚生労働省雇用均等・児童家庭局長の連名で「認定こども園制度の普及促進について（雇児発第0331017号）」が出された。

なお、「今後の認定こども園制度の在り方について」には「認定こども園の理念・意義及び教育・保育の質の維持・向上を図る観点からは、将来的には幼保連携型に集約していく」と記されている。幼保連携型認定こども園とは、認可幼稚園と認可保育所とが連携して、一体的な運営を行うことにより、認定こども園としての機能を果たす、いわゆる幼保一元化・幼保一体型施設などと呼ばれるタイプである。

2009（平成21）年12月8日に閣議決定された「明日の安心と成長のための緊急経済対策」では、幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革を行い、平成23年通常国会までに所要の法案を提出するとされた。

これを受けて、2010（平成22）年1月29日に、少子化社会対策会議決定として発足した「子ども・子育て新システム検討会議」は、その会議の下に「作業グループ」を設置し、6回の会合を経て、2010（平成22）年4月27日に「子ども・子育て新システムの基本的方向」を発表した。その内容は、幼児教育・保育を一体的提供するため、平成23年通常国会に法案を提出し、平成25年度の施行の予定というものである。そして、①すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障するため、幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針（こども指針（仮称））を創設、②幼稚園・保育所の垣根を取り払い（保育に欠ける要件の撤廃等）、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供するこども園（仮称）に一体化、③新システムの下で幼児教育・保育を一体化した「幼保一体給付（仮称）」を創設という、これまでにない具体的な内容を含むものである。

このように、現行の法制度の下で、保育園児と幼稚園児を合同保育したり、施設を相互活用・統廃合するなどの「幼保一体型」の時代から、幼稚園や保育園の関係法令がすり寄せられ新たな乳幼児施設として機能する「幼保一体化」の時代に代わりつつある。

3. 岐阜県の幼保一体型施設の状況

岐阜県下には、学校教育法・児童福祉法・認定こども園法に基づいて、幼稚園188カ所（2010年3月1日現在）、保育所435カ所（2010年4月1日現在）、認定こども園3カ所（2010年3月10日現在）がある（表2・3参照）。幼稚園3割に対して保育所は7割であり、幼稚園も保育所も公立より私立が多く、認定こども園についてはすべて私立である。

これらは法的には幼稚園・保育所・認定こども園のいずれかに分類できるが、幼稚園と保育所の名称や通称を見ると、「幼保園」「幼児園」「保育教育園」など、幼稚園と保育園が一体化して

表2 岐阜県の幼稚園・保育所

(単位：カ所)

幼保の別	幼稚園		保育所		認定こども園	
	公立	私立	公立	私立	公立	私立
小計	82 (43.6%)	106 (56.4%)	156 (35.9%)	279 (64.1%)		3 (100.0%)
合計	188 (30.0%)		435 (69.5%)		3 (0.5%)	
総計	626					

表3 岐阜県の認定こども園

名称	かたびら認定こども園			清流認定こども園			認定こども園 キートスガーデン			
所在地	岐阜県可児市			岐阜県岐阜市			岐阜県大垣市			
種類	幼保連携型（一貫型）			幼稚園型（一貫型）			幼稚園型（一貫型）			
認定年月日	平成20年4月1日			平成21年4月1日			平成22年3月9日			
施設の種別	幼稚園・保育所			幼稚園・認可外保育施設			幼稚園・認可外保育施設			
公立私立の別	私立			私立			私立			
保育に欠ける 子どもの定員	未満児	20人	小計 20人	合計 230人		小計	合計 252人	14人	小計 14人	合計 119人
	以上児									
保育に欠けない 子どもの定員	未満児		小計 210人		6人	小計 252人		6人	小計 105人	
	以上児	210人			246人			99人		

いるのではないかとと思われる施設が散見される。

岐阜県の3つの認定こども園は、2008（平成20）年度から1年に1つずつ誕生してきた。いずれも私立で、認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えて認定こども園としての機能を果たすタイプである幼稚園型（一貫型）が2園・認可幼稚園と認可保育所とが連携して、一体的な運営を行うことにより、認定こども園としての機能を果たすタイプである幼保連携型が1園と、幼稚園ベースであるところに特徴がある。

その認定こども園誕生の前史として、岐阜県では構造改革特別地域（以下「特区」とする）の指定を受け、幼保一元化を進めてきた瑞浪市と大垣市の2つの市がある。瑞浪市は2003（平成15）年8月29日に第2回認定を受け、大垣市は2004（平成16）年12月8日に第6回認定を受けており、それぞれ岐阜県の東と西に位置している。

瑞浪市は7地区があり、3地区に4つの幼稚園が、7地区すべてに8つの保育所が設置されていた。この幼稚園の入園は5歳児のみであり、2地区についてはそれぞれ小学校付属幼稚園であり、当該地区内の幼児しか入園できずにいた。人口増加傾向にある市中央部においては、保育所は定員超過しており、人口減少傾向にある市周辺部においては、幼稚園・保育所ともに需要はあるものの余剰定員が生じていた。また、幼稚園が設置されていない地区においては幼稚園整備の要望の声も高いことから、既存幼稚園施設において合同教育を実施することとなった。2010（平成22）年4月1日現在、市立保育所2箇所、私立保育園1カ所、市立幼稚園6カ所となっている。

なお2010（平成22）年度より一園のみ、3歳児からの幼保一体型施設としてスタートした。

大垣市については、少子化が進んでいる地区について、現行施設を最大限活用し、幼稚園と保育所の一体化運営施設を設置した。ここでは幼稚園児と保育所児の合同活動を実施し、それぞれの保育室を利用し、適正な集団のなかで年齢別で同じカリキュラムによる幼児教育・保育を実施し、一体的運営を進めている。2010（平成22）年4月1日現在、同市内には市立幼稚園12、市立保育園12、私立幼稚園3、私立保育園16、市立幼保園5カ所がある。

この特区の指定が2003（平成15）年4月から始まった頃から、認定こども園設立の機運が高まり、2006（平成18）年には「認定こども園法」が制定されたが、県内の幼稚園や保育所の名称・通称が幼保一体型施設のように改称されるのも、このころである。

4. 岐阜県下の幼保一体型施設に関する調査

（1）調査の概要

①アンケート調査

岐阜県内の市町村ホームページに掲載されている幼稚園・保育所・認定こども園を調べ、その掲載内容から幼保が一体化していると思われる36園をピックアップした。そこに6月28日に園長にハード面について、主任にソフト面について、「幼保一体型施設に関するアンケート」を送付したところ、7月末までに園長用18、主任用18の回答を得ることができた。なお、送付後に1園から幼保一体型施設ではないためアンケートは回答しないとのご連絡をいただいたので、母数は35園とする。また、園長用・主任用とも、「18」と同数であるが、別々に返送していただいたので、必ずしも同じ園の園長と主任が返送して下さったとは限らない。

②訪問調査

アンケート調査とは別に、筆者らが今後の岐阜県での幼保一体型施設について考えていく上で参考になるとおもった2つの園について、園長に対して訪問調査を行った。一つは、岐阜県内ではほとんどの幼保一体型施設が公立である中で、数少ない私立の施設である。もう一つは、その地域に幼稚園がないことから、住民の幼児教育への要望が高かった。これに応えるため、保育所から幼保一体型施設のような名称に変更し、教育を全面に押し出すようになった公立の施設である。

（2）アンケート調査の結果

園の総合施設としての名称は、〇〇幼児園、〇〇幼保園、幼児教育センター〇〇、認定こども園〇〇園などであった。また設置主体は、公立17園、私立（学校法人）1園と、ほとんどが公立園であった。

所管部署については、「子育て支援課・室」や「市民福祉部」などの市町の担当部局が15園（83%）、市町村教育委員会が1園（6%）、その他が2園（11%）であった。「その他」の中には、「5歳児は市町村教育委員会、未満児～4歳児は児童家庭課」というものもあった。

一体型のタイプについては、保育所と幼稚園が3歳以上児を合同で保育・教育を行う「連携型」が15園（83%）、3歳未満児は保育所で3歳以上児は幼稚園である「一貫型」が1園（6%）であった。

その設立の経緯については、「既存保育所に幼稚園を併設」が5園（28%）、「既存保育所の空き室に幼稚園分園を設置」が3園（17%）、「既存幼稚園に保育所を併設」と「既存幼稚園の空き

室に保育所分園を設置」は各1園（各5%）、「その他」は5園（28%）で、既存幼稚園と既存保育園を通路や渡り廊下でつないだ園などがあつた。

施設長については（図4）、総合施設のみ園長が9園（50%）、保育所の園長が兼務しているのが6園（33%）、幼稚園の園長が兼務しているのが1園（6%）、その他が1園（6%）であつた。

保育・教育職員の資格については、全員が保育士資格・幼稚園教諭免許状を併有している園が15園（83%）、3歳未満児が保育士資格・3歳以上児担当者が幼稚園児免許状を所有している園が1園（6%）、その他が2園（11%）である。その他の中には「大半が併有しているが、1名のみ幼稚園免許状のみ」という園もあるので、大半が保育士資格と幼稚園教諭免許状を併有していると言える。

幼稚園・保育所間での職員の異動については、「不定期に異動」するのが12園（67%）、「1年ごとに異動」と「異動なし」は各1園（各6%）である。

利用者年齢については（図7）、0～5歳が5園（27%）、0～6歳が2園（11%）、0歳6ヶ月～小学就学前が1園（6%）、0歳8ヶ月～6歳が1園（6%）、0歳10ヶ月～5歳が1園（6%）、1～5歳が6園（33%）、1～6歳が2園（11%）であつた。再掲すると、0歳代～就学までが56%、1歳代～就学が44%である。

利用している子どもたちについては、幼稚園児に相当する子どもたちは「短時間保育利用児」や「幼稚園部の子」、「短時間児」などと呼ばれ、保育所児に相当する子どもたちは「長時間保育利用児」や「保育園部の子」、「長時間児」などと呼ばれていることが多い。これらの子どもたちの割合は各園ごとに異なっているが、回答の中で短時間利用と長時間利用が多い、それぞれのモデルとしては図1・2の通りである。

子どもたちの入所要件については、「保育に欠ける子ども」が12園（67%）、「その他」が3園（33%）である。「その他」については、「短時間保育利用児・幼稚園部は3才～5才の子ども、長時間保育利用児・保育園部は保育に欠ける0才～5才の子ども」という回答である。

3歳以上児の活動については、「一日中、幼保が一緒に活動する」が10園、一日の中の特定の

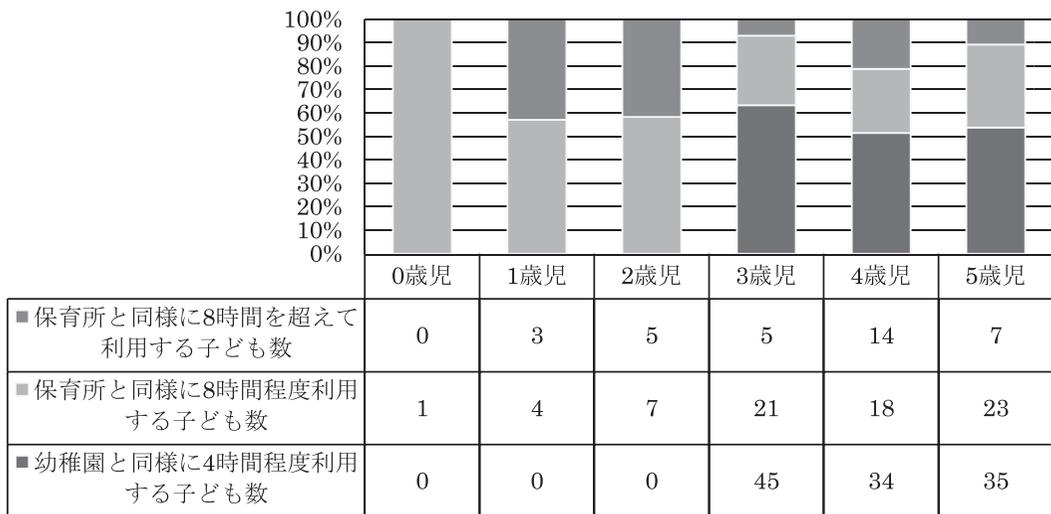


図1 短時間利用が多いA園の場合（定員225名）

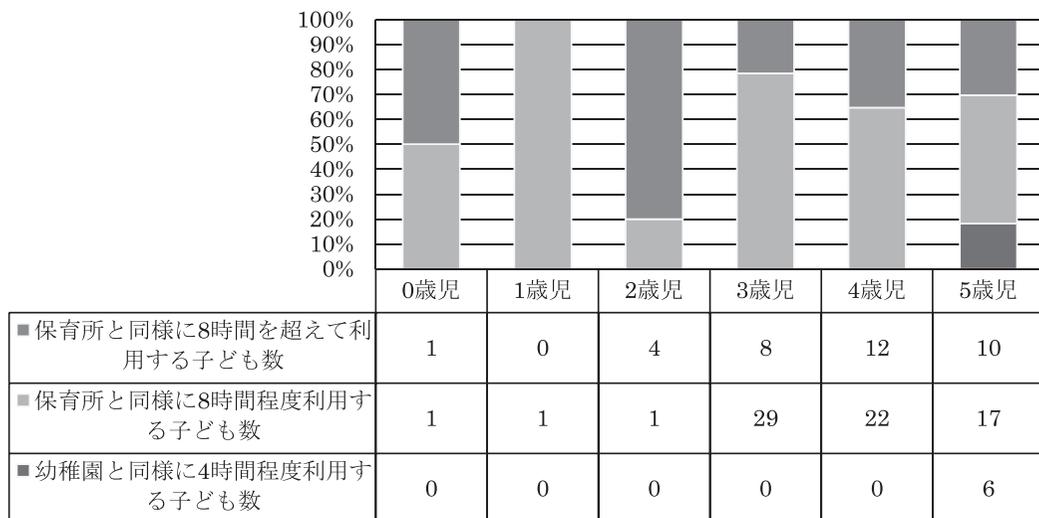


図2 長時間利用が多いB園の場合（定員110名）

時間（8時半～14時半や9時～14時）は一緒に活動するのが6園、「一日中、各施設で幼保別々の活動する」というのは1園であった。「その他」の1園については、午前の一部が合同で、他は学年・学級ごとに活動しているとのことである。

施設の開園時間については、7時30分～18時が5園と最も多かった。開園時間は7時～8時30分、閉園時間は16時30分～19時であった。

施設において、幼保の子どもたちが共同で使用している施設・設備等については、遊戯室・屋外遊技場・プール・廊下が14園、保育室・職員室・調理室・便所が13園であった。

昼食については、「幼保が一緒に食べている」と答えたのが17園で、給食を自園調理しているのが11園、外部搬入しているのが6園であった。「幼保が別々に食べている」は1園で、未満児は自園調理で、以上児が外部搬入であった。

地域子育て支援についての取り組みは、何らか取り組んでいるのが17園で、取り組んでいないのが1園である。取り組んでいるとした場合、相談が最も多く12園、保護者向けの育児講座やサークル活動が7園、親子教室や一時保育などがそれぞれ4園であった。

0歳から6歳まで一貫した教育・保育を行うための保育課程・教育課程については（図15）、一貫した課程があるのが17園（94%）で、保育課程と教育課程が別々にあるのは1園（6%）であった。

短時間保育児と長時間保育児に一貫した教育・保育を行うためのデイリープログラムについては、一貫したデイリープログラムがあるのは16園（89%）、「その他」の1園（6%）は「作成中」とのことである。

職員会議は、幼保合同で実施しているのが12園（67%）で、通常は別々で、定期的に合同で行うのが1園（5%）であった。

連絡帳は、すべての年齢にあるのが8園（44%）、「2歳未満のみ」と「3歳未満のみ」がそれぞれ5園（各28%）であり、未満児のみの合計は10園（56%）である。

延長保育や時間外保育などのため、8時間以上保育を受けている子どもの間食については（図19）、「ある」が7園（39%）、「ない」が3園（17%）である。間食がある場合、幼保で共通の間

食があるのは5園（71％）で幼保別々の間食があるのは2園（29％）である。

子どもの制服については、「ある」が4園（22％）、「ない」が11園（61園）であり、「ある」と答えた4園はすべて「幼保で共有の制服」となっている。

園内研修は、「幼保ですべて合同に行く」が13園（72％）で、「幼保ですべて別々に行く」が1園（6％）、である。「内容によって別々に行く」という選択肢を選んだ回答はなかった。

また園外研修は、「幼保ですべて合同に行く」が5園（28％）、「内容によって別々に行く」が7園（39％）、「幼保ですべて別々に行く」が1園（5％）であった。「幼保ですべて別々に行く」理由は、研修参加資格が幼保で違う場合ことなどによる。

研修全般については、「個別の研修計画が幼保ともにある」が13園（72％）で、「個別の研修計画が幼保ともない」と答えたところはない。

研修の機会については、「幼保でほぼ共通している」が11園（61％）で、「幼保でほぼ共通していない」が3園（17％）である。

また研修の内容は、「幼保でほぼ共通している」が13園（72％）、「幼保でほぼ共通していない」は1園（6％）

行事（入学式、運動会、保育参観など）については「幼保ですべて合同に行く」が14（78％）、「幼保ですべて別々に行く」が1園（5％）であり、「行事によって別々に行く」という園はなかった。

保護者会は、「幼保ですべて合同に行く」が15園（83％）、「幼保ですべて別々に行く」が1園（6％）であり、「内容によって合同であったり、別々に行っている」という園はなかった。

地域子育て支援については（図28）、「取り組んでいる」が16園（89％）、「取り組んでいない」は1園（6％）であった。

地域子育て支援のための専用スペースは、「ある」が3園（17％）、「ない」が10園（55％）であった。「ある」と答えた園のうち、園内の空き部屋が2園、保育室が1園である。また「その他」の5園（28％）には地域子育て支援センターや専用サロンが併設されている。

最後に「幼保一体型施設を運営して行くに当たってよかったと感じる点と困難を感じる点」について、園長・主任それぞれに自由記述をお願いした。その一つひとつが現場での多大なる労苦を思わせるものであるが、園長・主任とも掲げているものは見事に一致していた。

両者が「良かった点」として挙げたものには「保護者の利便性」がある。これは、幼保が一体型であると、保護者の仕事や病気、出産等、いろいろな事情が変わっても子どもは園を代わることなく、幼稚園部と保育園部を書類上変更するだけで手続きが済むため、保護者や子どもの不安軽減につながるということである。

また同じくらい多かったのは「地域の子どもたちが同じ環境で同じ経験が出来る」ということである。特に入所児童が少なかった園については、まとまった人数での集団の学びが出来、仲間から多くの刺激を受けながら育ちあったり、0歳児から年長までが一緒に生活する中で、タテの子どもたちの関係が出来、思いやりや見習う心も育ちやすくなっている。さらに、地域の子どもがそろって同じ小学校へ通うことができることは、小学校や地域との連携を取りやすくする。そしてこのことが、落ち着いて1年生のスタートを切ることにもつながっている。

さらに「保育の質の向上」については、幼保の職員が分け隔てなく職員会や研究会、研修会に参加することで、資質が向上し、共通理解と共同行動により一貫した指導ができることにつながる。また指導計画等についても、幼保合同で作成している場合、就学前教育をしっかりと位置づ

けることが、質の向上に寄与している。

このほかに、子育て支援センターを併設している場合、小さい弟や妹のいる子が特に利用しやすくなったことや、給食を自園施設で作るようになったので、アレルギー等への対応が平易になったことなどが挙げられていた。

また「困難な点」として、最も多く挙げられたのは「事務の煩雑さ」である。これには、保護者が簡単に短時間部と長時間部を変更することから事務量が増えることと、未だ文科省と厚労省に提出する書類や仕組みがとてもしんどく、事務処理が増えたことの2つに分けられる。自治体によって公文書などは独自の一体化した形式に改善しているところもあるようであるが、両省から似たような調査があったり、教材購入も別々に予算が分かれているため、事務量が増えたという記述が圧倒的に多い。

次に、「保育の難しさ」がある。降園時間の違いや長期休暇の有無によって、全員揃わないこともあり、行事への取組や日々の活動がスムーズに運べないことがあり、限られた時間で取り組まなければならないことの難しさがある。その結果、日常的には午後の活動が中途半端になりがちで、長期休暇のない子の中に長期休暇のある子が入るときの配慮も必要となってくる。また、園児にとって早く帰る子・遅く帰る子が一緒にいることを、子どもは「あまり気にしていないようである」という回答がある一方で、「双方に心理的な負担はあると思う」という回答もあった。

さらに、時差勤務や、臨時採用やパートの保育士などさまざまな保育者がいる「職員の勤務や就労パターンの多様化」は、職員会、幼保の状況報告など密な連絡を取り合うことの苦勞につながっている。その中で子どもたちの午睡中を利用し、リーダー研修会を開催し、全職員に伝えていく等の工夫をがなされている園も増えている。

このほか、いろいろな価値観の保護者が増えたので、手紙などの配布物にこれまで以上の配慮が必要になったとの回答もあった。また施設面を一体化するときに、敷地を拡充せず幼保どちらかの敷地にすべてを移した場合、遊戯室や園庭、教室などが手狭になることも多くなり、実際の保育の中で困難を感じているとの回答もあった。

(3) 訪問調査の結果

幼保一体型施設への訪問調査は、アンケート結果への理解を深めると共に、アンケートでは見えてこない実情を明確にするために行った。訪問調査は前述の通り、特色ある施設2園に対して実施した。その柱は、①基本的事項の確認（在園児年齢、職員資格、開園時間など）、②一体化までの過程、③保育や子どもの変化について、④今後の保育について、の4つである。2園の概要は次のとおりであるが、いずれも各園のプライバシーを侵害しない範囲での公表であることをご理解いただきたい。

幼保一体型施設A園には、2010（平成22）年8月に訪問した。A園は岐阜地域にあり、町の方針で地域全体が保育所型一体化施設を実施している。そのようになったのは、保護者からの要望や町の方針がきっかけであったが、教育の充実に腐心している。当初は、それをアピールするために行事など盛んに行っていたが現在では、保育所らしい遊びや生活の充実を目指している。課題としては、書類の煩雑さや民営化が進み公民の役割分担（3歳未満児の有無等）が明確になってきたことがあり、他の地域との情報交換の機会があることを望んでいる。

幼保一体型施設B園には、2010（平成22）年9月に訪問した。B園は中濃地域にある幼保一体型施設である。一体型の長所としては、保護者の利便性や兄弟通園が行える点がある。課題とし

では、これから0～6歳の一貫した保育課程・教育課程を編成することがある。また、今後は教職員の研修、会合、子どもの異年齢交流等を少しずつ工夫して行こうとしている。しかしながら、一体型施設の設置は地域の乳幼児数の増減によって左右される難しさがあるため、行政にもたびたび掛け合い、子どもの保育・教育にとってよい方向に進むように努力している。

これら2園を訪問して、明らかになったことは次のとおりである。

まず、岐阜県の場合、幼保一体型施設の設置は待機児童対策が主目的でないことは言うまでもない。その意味で都市型の幼保一体施設ではなく、少子化対策から生まれた幼保一体型施設である。この点は、おそらく他の地方都市と同様であろう。そして、これに幼稚園の割合が3に対して保育園割合が7というように幼稚園と保育所が偏在していることや、県内の幼稚園在園児が長く5歳児だけであったという岐阜県特有の歴史が絡む。これらのことが、地域や保護者、保育者の意識に影響していることは否めない。また幼保一体型になってからの保育内容や保育時間への要望に反映している。例えば、地域によっては保育時間の延長が必要であったり、さほどなかったりする。この点も訪問調査から窺えたことのひとつである。今後は、改めて岐阜県固有の一体型施設のあり方を探る必要があると考える。どちらかと言えば、行政主導で発進してきた幼保一体型施設であるが、それを活かし子どもにとってよりいっそう養護と教育が保障される場にしたものである。

5. おわりに

アンケートから明らかになったように、岐阜県下では市町の担当部局が所管する保育所と幼稚園が、3歳以上児を合同で保育・教育を行う「連携型」が多く、既存保育所に幼稚園を併設するような経緯で誕生した施設が多い。その施設長は統合施設のための園長が半数を占め、職員は保育士資格と幼稚園教諭免許状を併有している割合が高い。なお、職員間の異動は不定期である。

入所者は0歳から就学までの乳幼児で、「保育に欠ける子ども」であることを入所要件にしているところも多い。3歳以上児の活動については、一日の大半や一部を幼保が一緒に活動するところがほとんどで、昼食も一緒に食べていることが多い。逆に、一日中各施設で幼保が別々の活動をしているところは少数である。このことから、0～6歳まで一貫した保育・教育課程や長時間児・短時間児への一貫したデイリープログラムのある園が大半で、開園時間時間については、最長7～19時で、保育所の長時間・延長保育時間に相当する。施設についても、幼保が一緒に活動している園では共有率が高い。

連絡帳は未満児のみの園の方がすべての年齢にある園より多い。8時間以上保育を受ける子どもへの間食は4割があり、そのうち幼保で共通の間食を提供しているのが7割である。制服については、6割がないと回答した。行事や保護者会は幼保ですべて合同のところが多い。

職員会議については、幼保合同で実施しているところが多く、園内研修については「幼保ですべて合同」が多いが、園外研修は「内容によって別々」が多い。研修計画や研修の機会、研修内容は幼保共にあることが6～7割となっている。

子育て支援については、9割が何らか取り組んでいるが、地域子育て支援センターを併設していないところでは、園内の専用スペースのないところが多い。その内容としては、「相談」が最も多く、保護者向けの育児講座やサークル活動、親子教室・一時保育の順となっている。

また自由記述は、岐阜県下における幼保一体型施設の登場は、幼保が一緒になることで子どもの成長や発達に寄与することが出来るというような「子どもの最善の利益」という観点より、少

子化の進展に伴い、幼保の統廃合といった行政的側面からのものが多いことを窺わせるものが多い。そのため、幼保一体型施設においては、現場の意向が反映されて幼保一体となったというより、自治体からのトップダウンで現場が翻弄されてきた感がある。しかしながら、その中でも幼保が一体となることによって保護者の利便性が向上したり、地域の子どもたちが同じ環境で同じ経験が出来ることがスムーズな小学校生活へつながることなどを肌で感じることから、事務の煩雑さや保育の難しさに立ち向かおうとしている姿が、特に自由記述から見られた。

また訪問調査からは、県内各地の幼保一体型施設がそれぞれの地域の実情に添って生まれてきたものであり、地域の課題が一体化後の施設の課題として継続されていることがわかる。加えて、0～4歳は保育園、5歳のみ幼稚園という岐阜県の慣習が、一体化の進展を複雑にしていることがわかった。

このように、岐阜県の幼保一体型施設は「子どもの最善の利益」や「保護者の就労支援」といった利用者の側に立ったものとも、幼稚園や保育所における教育・保育の実践から追求されたものとも言えず、どちらかと言えば地方都市特有の少子化による乳幼児の減少に伴う幼稚園・保育園の統廃合という感が否めない。すなわち行政主導で進められてきた経緯があるため、圧倒的多数が公立であって、市町村ごとの幼保一体型施設の特徴はあっても、その特徴を超えた各幼保一体型施設ごとの独自性は見えにくい。

しかしながら、このような現状の中でも、園長・主任は各市町村の事情と目の前にいる子どもや保護者との間に立ち、双方の利益になることを追求している姿を窺うことができる。しかしながら、現場での努力に頼っているだけでは、疲弊の度を深めるだけである。園長・主任が「困難な点」として挙げたものの中には、すぐには改善が難しいものもあるが、ほとんどの回答に挙がっていた「事務の煩雑さ」については、すぐにでも何らかの方途を模索すべきではなかるうか。前述の認定こども園制度の在り方に関する検討会「今後の認定こども園制度の在り方について」においても、「窓口の一本化、書類の重複の整理、監査事務の簡素化、会計処理の簡素化など、現場から指摘されている運用面の課題について、改善が可能なものについては、できるだけ速やかに手続きの一本化や簡素化を行うこととする」とされている。そしてこれを受けて出された「認定こども園制度の普及促進について（雇児発第0331017号）」でも「申請書類等についても、共通の資料については可能な限り共用化を図るなど、施設の負担が軽減されるよう対応されたい」と記されている。ここでは認定こども園の認定手続きや補助金の事務、指導監査等について一本化や簡素化、共用化を求めているが、認定後の日常的な事務手続きについても同様のことがいえる。その際、教育委員会の独立性確保の観点から、公立幼稚園に関する教育委員会の権限自体は移管できないとはいえ、幼保の現場だけでなく早急に担当部局を一元化することも視野に入れるべきである。そして、そのような幼保一体型施設の事務の煩雑さを見直すことで、各園にゆとりが生まれれば、「子どもの最善の利益」を保障するための幼保一体型施設としての各園の独自性も見えてくるものと思われる。

目下「こども園」構想が進んでいるため、幼稚園や保育所はこれから幼保一体型施設や認定こども園に転換すべきか否か、国の動向の様子見せざるを得ないのが現実である。その「こども園」構想が実現するとすれば、岐阜県には既に瑞浪市や大垣市などが先駆的に幼保一体型施設へと転換した貴重な経験があるので、市町村を越えて情報交換を行い、県内全体でその意義や課題を共有することで、「岐阜県」という地域性に応じた幼保一体型施設を創造することに大きく期待したい。

参考資料

岐阜県ホームページ

瑞浪市「構造改革特別区域計画」

大垣市「構造改革特区及び地域再生に関する本市の取り組みについて」

謝 辞

この研究を行うにあたり、アンケート・訪問調査にご協力くださいました岐阜県子ども家庭課と幼保一体型施設の先生方に、厚く御礼申し上げます。