

2004,3,29 社会保障審議会児童部会資料

保育所と幼稚園における合同保育の現状と課題について

(主として幼児教育の視点から)

岡山大学大学院教育学研究科

山口 茂嘉

1. 人の一生の中での乳幼児期の位置づけと発達相互性・相補性

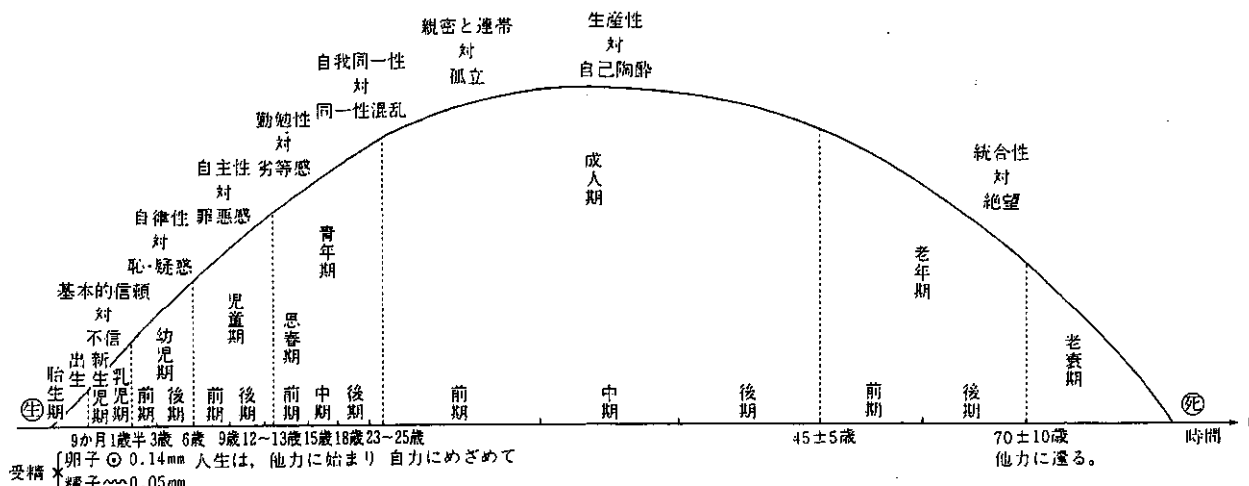
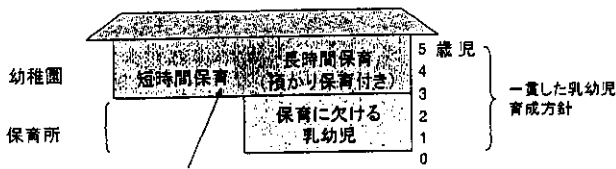


図1. 人の一生の発達段階の展開図 (山口、1992)

2. 保育所と幼稚園の一体的施設での合同保育の現状

<年齢区分型> 例: 東京都千代田区「いずみこども園」など

・0~2歳児が保育所、3~5歳児が幼稚園+預かり保育

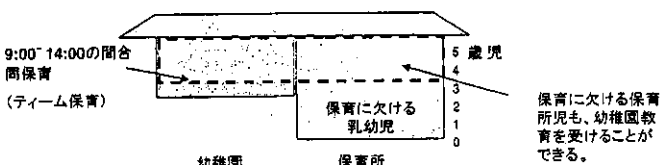


同一年齢の子どもについて、幼稚園児と保育所児の区別をすることなく保育できる。

<合同活動型> (例) 東京都台東区 石浜幼稚園・橋場保育所 など

・保育所児が、隣接する幼稚園の園児とともに、幼稚園の教育課程時間に同じ教育を受ける。

(教諭と保育士によるチーム保育により、交流保育を恒常的に実施)



保育に欠ける保育所児も、幼稚園教育を受けることができる。

図2. 幼稚園・保育所の一体的施設のイメージ図 (文部科学省)

	7:30	8:30	11:30	13:30	16:00	18:00
保育所	早期保育			午睡 → おやつ → 遊び	残留保育	降所
幼稚園		登園開始 → (合同活動) → 昼食		降園 (ただし、預かり保育希望者は、保育所児と合同活動)		

※ 土曜日、夏季休業日、冬季休業日、年度末・年度始休業日、県民の日、創立記念日、振替休業日は幼稚園児は休業日となる。

※ 保育所児は年末年始のみ休園となる。

図3. 合同保育での1日の生活の流れの事例 (こどもセンターうぐいす)

3. 合同保育で予想される課題

1) 集団生活の経験の異なる幼児の集団である。

保育所児の方が園での生活が長く、園生活に慣れているので、新しく入園してきた幼稚園児の園生活への適応を助けることが出来る。幼稚園児は、家庭や地域社会での多様な経験をしているので、それを園生活の中に持ち込むことができる。

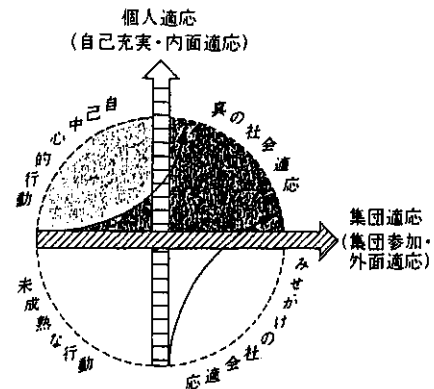


図4. 社会適応の過程 (平井他、1974)

2) 園での共通経験をどう組織するか。

全員の幼児が揃う午前中を保育のコア時間として幼稚園教育要領に従った活動（遊び）を行うようにする。

3) 1日の生活のリズムが異なる。

保育士と幼稚園教諭との組み合わせによるチーム保育を有効に使う。幼稚園児が降園した後の時間で、次の日のコア時間のための教材研究や環境の構成を行う。

4) 夏休みなどの長期休業のある幼児とない幼児の取り扱いをどうするか。

保育所児は、長期休業の間にその時期にふさわしい何かの活動を行う。そうして、休み明けに幼稚園児が、登園してくると、保育所児の活動に刺激され、その活動に取り組むようになる。

5) 環境としての生活空間と教育空間をどう確保するか。

家庭的でほっと出来る生活空間と活動に取り組むことの出来る教育空間を使い分けるようにする。ジュウタンを敷くことや机を出すことで、同じ空間を違うように演出することも出来る。部屋やコーナーを生活空間と教育空間に使い分ける工夫も必要である。

6) 「教員文化」と「保育者文化」の違いをどう共有化していくか。

保育士と幼稚園教諭が、日頃の保育について共に学ぶ研修が必要である。チーム保育においても役割を交換して、お互いの「文化」から学びあえるようにすることである。

7) 保護者の園行事、PTA活動、保育に対する期待や意識の違いをどうするか。

保護者が参加し易いように、土曜日などに園行事やPTA活動などを計画し、幼児を巻き込んだ子育ての共通体験を通して相互の理解をはかる必要がある。

子育てに於ける保護者の役割の延長線上に保育士や幼稚園教諭の役割がある。幼児をめぐる「発達の相互性・相補性」によって、豊かな合同保育が実現できるように地域社会に開かれ多くの人々が関われるような園の運営が必要である。

総合施設に係る主な検討事項（案）

1 総合施設の機能・サービス

(1) 基本的な役割・機能

- ① 次代を担う子どもの育ちを支える一貫した次世代育成支援及び幼児教育のための施設・サービス
- ② 地域の子育て家庭の多様なニーズに応える施設・サービス
- ③ 待機児童の解消に資する施設・サービス等

(2) サービス内容

- ・(1)の基本的な役割・機能を踏まえ、総合施設においては、どのようなサービスを提供するか。

2 利用

- ・利用できる者の範囲
- ・入所の仕組みなど利用方法

3 総合施設の施設・人員・運営の基準

- ・設置できる主体
- ・備えるべき構造設備
- ・従事者が有すべき資格
- ・職員配置基準
- ・保育・教育内容及び運営の基準

4 費用負担の在り方

- ・国と地方の負担など財源の在り方
- ・利用者の利用料負担の在り方

5 その他

- ・基盤整備の在り方
- ・既存制度との関係
- ・その他

○経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003（抄）（平成 15 年 6 月 27 日閣議決定）

④ 新しい児童育成のための体制整備

近年の社会構造・就業構造の著しい変化等を踏まえ、地域において児童を総合的に育み、児童の視点に立って新しい児童育成のための体制を整備する観点から、地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置を可能とする（平成 18 年度までに検討）。

在り方・求められる機能（案）

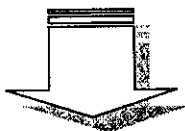
① 次代を担う子どもの育ちを支える一貫した次世代育成支援及び幼児教育のための施設・サービス

- ・ 子どもの視点に立ち、子どものしあわせを第一に、保護者の就労形態等で区別せず、就学前のすべての子どもに対し質の高い保育・教育を提供することにより、その育ちを支える。
- ・ サービスの内容及び提供主体の多元化を図る。

② 地域の子育て家庭の多様なニーズに応える施設・サービス

- ・ 子育て家庭の視点に立った、利用しやすい施設・サービス。
- ・ すべての子育て家庭への支援を行う。
- ・ 地域の自主性を尊重した柔軟な制度設計。

③ 待機児童の解消に資する施設・サービス



すべての子どもの育ちと
家庭の子育てを支える

前回までの部会における主な意見
(事務局まとめ)

(注) ※は、前回の部会における御意見

1 「総合施設の機能・サービス」関係

- ・ 総合施設の議論はこれからだが、子育てをしている方の選択肢が増えることには意味がある。育児休業を含め、どの選択肢を選んでも子育ての負担が平準化される。子育てに関する個々の家族の価値観に応じ、色々な選択肢を選ぶことができる方向で議論をする中で、総合施設が検討されればよい。
- ・ 次世代育成支援の基本的な考え方における総合施設の位置付けを検討する必要がある。
- ・ 子ども家庭福祉の現場を預かる審議会としてのアピールを出す必要があるのではないか。総合施設の検討を危機ではなくチャンスと捉えて、社会に訴えることも考えなければならぬのではないか。
- ・ 総合施設を考える際には、次世代育成支援の中で総合施設をどう考えるか、子どもの育ちを保障することをどう考えるかという文脈で考えることが必要。総合施設については、児童部会における検討の場も保障してもらえればありがたい。
- ・ 総合施設の設計を考える際には、保育の質をどう確保するかが重要。日本の保育・幼児教育は世界的にレベルが高いとの評価があるのは、保育所保育指針・幼稚園教育要領がしっかりできている中で、かなりしっかりした援助があるということであり、そこを保つということ。基準をしっかりとつくるということ、高い基準を作るということや、第三者評価をしっかりとやることが必要。
- ・ 総合施設を子育て支援の中核とすることに賛成だが、人の手当、費用の手当が必要。子育て支援は保育士や幼稚園教諭が空いた時間でやるというのは無理。現状では、補助金で非常勤職員を雇っているが、それでは高いレベルのことはできない。子育て支援を主に行う専任に近い方が入ることが必要ではないか。虐待や発達障害を含め、専門性の高い人が巡回指導するような仕組みも考えられる。
- ・ 現行の仕組みに屋上屋を重ねるようなものにはしてほしくはない。斬新な考えで検討

して欲しい。

- ・ 幼保一元化の流れの中で総合施設構想が出てきたのは、大変結構である。他方、既存の保育所・幼稚園にどのようなインパクトがあるのかを踏まえないといけない。既存の制度があって新しいものができるのか、総合施設ができることにより、保育所・幼稚園の在り方が変わるのかどうか。日本の場合、保育の質は高いが、供給量は少ないという評価がある。質を維持しつつ多様な保育ニーズに応える供給量の拡大の視点が必要。
- ・ 就学前の保育のシステムにおけるケアと、幼児教育のシステムにおけるケアをどう融合させるのか。3歳未満の従来は家庭で養育されていた子どもが、家庭でケアを受けることができなくなっている。この部分について社会的な養育の在り方をどう考えるかという中で幼保一元化の問題が出てきたのではないか。(※)
- ・ 子どもに対するケアの状況は、高齢者の介護が社会化された状況と似ている。(※)
- ・ 単に総合施設を作るという発想だけでなく、3歳未満児の社会的な養護の在り方について、どのような施策で対応するかを考える必要がある。家庭での養育を前提とするなら育児休業であるとか、0～2歳児に集中的に経済的な支援を行う等の施策の誘導など。
あるいは、3歳未満児の母親を労働力として活用し、企業・保護者・社会の連携による3歳未満児のケアを整備する方向なのか。この点を整理した上で幼保の問題を考える必要があり、この整理を行うことなく、総合施設を作るというだけでは、問題は解消しないのではないか。(※)
- ・ 子どもだけでなく、親子をターゲットにした施設、居場所が必要ではないか。(※)
- ・ 児童のいる世帯で、一人親世帯が増えていることに留意する必要がある。(※)
- ・ 子育て支援の考え方について、家庭の育児の補完を保育所等がするという発想から、家庭の育児力の向上を含めて子育て支援を行うという考え方に広がっている。
幼稚園でも子育て支援、育児力の向上の発想を入れざるを得なくなっている。この意味で、幼稚園と保育所の総合化は大きな意味を持つのではないか。(※)
- ・ 幼児教育の視点で考えると、3歳未満における教育についても考える必要があるのではないか。また、幼児教育と小学校の連携という観点から、総合施設を議論する際に、小学校への展望を持つ幼児教育というものを打ち出すことができればよいのではないか。(※)

- ・ 総合施設は親側のニーズが中心と思われるが、子ども（特に低年齢児）の発達についての議論をしっかりとする必要があるのではないか。多様なメニューについても、親が子どもを豊かに育てるという原理原則があった上での支援である。まずは、子どもとは何か、子どもの育ちとは何かといった議論を深める必要があるのではないか。（※）
- ・ 現在、非常に子育てがしにくい状況となっている。親が喜びながら子どもを育てていくことができる社会環境を作っていく必要がある。（※）
- ・ 3歳未満児について、子どもの視点に立った総合施設の在り方について、議論・検討が不足している。（※）
- ・ イギリスやスウェーデンにおける幼保一元は、共に教育系統に一元化されたが、これは、3歳以上の子どもにとっての流れなのではないか。例えば、スウェーデンでは、3歳未満では就労・非就労に関係なく家庭での子どもとの関わりを重視する。例えば父親を含めた育児休業を深めるというように、0歳からの保育を増やそうとしているのではない。日本で今総合施設を議論する際には、低年齢児の保育についてしっかり議論をする必要がある。（※）
- ・ 総合施設の機能には3つある。生活の場としての施設、教育の場としての施設、親もともにかかわる子育て支援の場としての施設。生活の場としての施設については、子どもにとっての保育の質をどう保障していくか。施設の基準も、この観点からの検討が必要。教育の場としての施設については、小学校教育までを考慮した3歳以上の段階での総合施設の在り方ということを考える必要がある。子育て支援の場としての施設については、子どもも親も生活の流れとして楽しく過ごせる場としての環境づくりが必要。（※）
- ・ 子どもの発達を重視する、子どもの視点に立つということと、親のニーズというのは決して反しないのではないか。0～2歳ぐらいの安定した愛着関係をどう保障するかは、結果的には子どもの視点に立つという視点で考えることが必要。母親はその時期家庭で見るべきという前提でスタートするのは少し違うのではないか。（※）
- ・ 総合施設がどのようなニーズに対応するのか、ニーズを調査する必要があるのではないか。総合施設が対応するニーズとしては、例えば、待機児童の解消、育児に対する支援、遊ぶ場や遊ぶグループの提供、虐待への対応などがあるのではないか。（※）
- ・ どうやって子どもの喜び、子どもの育ちへの喜びを親が感じるようにするのかということが総合施設に求められる、一番大きな質の課題ではないか。（※）

- ・ 現在の子どもの育つ状況を見ると心配に思うことが多い。総合施設を議論する際、どう子どもは守られるのか、子どもの発達を守られるためにはどうある必要があるのか、子どもというのはどんなものなのかということについて、共通理解をした上で施策の議論をする必要があるのではないか。(※)
- ・ 家庭の養育力（育児力）（高いか低い）と子どもの昼間の居場所（在宅か施設か）で整理すると、
 - ① 家庭の養育力（育児力）が高く、かつ、在宅の場合、子どもにとっては発達の保障の場、親にとってはリフレッシュの場や集いの場が必要になる
 - ② 家庭の養育力（育児力）が低く、かつ、在宅の場合、訪問型の援助や、児童相談所などによる介入的なサービスが必要
 - ③ 家庭の養育力（育児力）が低く、かつ、子どもが施設にいる場合、ソーシャルワーカー的な、保育ソーシャルワークとしての視点や、カウンセリングの視点が必要
 - ④ 家庭の養育力（育児力）が高く、かつ、子どもが施設にいる場合、様々なニーズに応えるというサービスが必要
 こうした機能を総合的に果たす、又はこれをコーディネートできる施設が総合施設ではないか。全部は無理でも、総合施設の基本機能があり、基本機能にオプションな機能を付けることも考えられるのではないかと。(※)
- ・ 総合施設には、小学校との縦のつながりとともに、児童相談所や保健センターなどとの横のつながりもあるのではないかと。(※)
- ・ 子どもの保育の質そのものを十分確保しながら、一方で社会的なニーズに応えるための1つのメニューとして総合施設があるのではないかと。育児休業制度、保育所、幼稚園などを視野に入れながら、議論する必要があるのではないかと。(※)

2 「利用」関係

- ・ 検討事項（案）中「費用負担の在り方」を「財源」としたらどうか。様々な選択肢が総合的に広がる財源構造を考える必要があることからすれば、保育所・幼稚園・つどいの広場もすべて含めた上で財源の在り方を考えなければならない。「利用者の利用料負担の在り方」を「利用」の部分に組み入れて、今後の次世代育成支援の財源の在り方そのものを検討すべき。

3 「総合施設の施設・人員・運営の基準」関係

- ・ 「保育に欠ける」要件に関し、子どもにとっての「保育に欠ける」条件と、親にとっての「保育に欠ける」条件の両者について、以前、児童福祉審議会で議論があった。
前者は「子どもの発達に必要なものが与えられない状況」、後者は「親が子どもを見ることができない状況」。
現在、「保育に欠ける」状況で広がっているのは、家庭で養育されている子どもが、他の子ども、他の親、他の大人とつながることができないということ。こうした状況に対し、一定時間、すべての子どもに一定時間の保育（他の子ども、他の親とつながることができる時間）を保障する。例えば、0歳児であれば週1回、2時間、1歳児であれば週2回、4時間、3歳以降は午前中といった、子どもにとって必要な保育の時間を保障した上で、親にとって必要な保育の時間を保障するという2段階の保育を考えることが総合施設の議論で必要ではないか。
- ・ 乳幼児の保育・幼児教育は、3歳未満は養護的な面が強いが、3歳以上は教育的な面が強い。これまで保育所保育指針を改訂してきたが、3歳以上については教育的要素が強くなっており、現場でも幼児教育できる体制に進みつつある。養護的な面でも預かればよいとか、安全であればよいという時期は終わった。心身の安定成長を図るという発達を促す働きに変わっている。その上で、3歳以上については、より特定の教育内容を含んだ幼児教育が成り立つという図式。その意味で総合施設の役割は重要。
- ・ 保育者の専門性をどう確保するか。資格（キャリア）については、保育士のキャリアとしての学歴的な意味としては、幼稚園教諭と比較してやや低い。学歴の長さが専門性を決めるのではないが、出発点としては大事であり、幼稚園に倣うことも今後検討の必要がある。
- ・ 保育者の専門性に関して重要なのは、保育士の研修の問題であり、これをどう保障するか。研修には3つの要素（①研修、②専門家による指導（幼稚園の場合は教育委員会の指導主事制度による指導があるが、保育所にはこのような指導者がいない。）、③自己改善）がある。総合施設でも、こうした研修の機会を保障する必要がある。
- ・ 両方の資格を有する新卒者は総合的な対応ができるかもしれないが、総合施設が動き出したときの有資格者は保育所・幼稚園のいずれかに特化している。総合施設に対応するための再訓練にはかなりの手間がかかる。しっかりとした計画が必要。

- ・ 現在では、保育士・幼稚園教諭の養成面での差異は、小さくなっている。残った差異としては、①保育士は保育所だけでなく、福祉施設全体に係る基礎的な知識を有していること。②福祉、栄養、乳児保育に関する科目を履修している。③幼稚園教諭は小学校低学年の科目を履修している。
- ・ 自分が在籍している大学は保育士だけの養成を行っているが、ソーシャルワークに強い保育士養成を売りにしている。総合施設では保育士・幼稚園教諭両方の資格が必要という議論よりは、ソーシャルワークに強い総合施設や、教育に強い総合施設があってもよいのではないか。両方の資格が必要と決める必要はない。
- ・ 総合施設の機能として、生活の場としての施設を考える場合、施設の基準も、この観点からの検討が必要。(再掲)(※)

4 「費用負担の在り方」関係

- ・ 「費用負担の在り方」を「財源」としたらどうか。様々な選択肢が総合的に広がる財源構造を考える必要がある。「利用料」を「利用」の部分に組み入れて、今後の次世代育成支援の財源の在り方を考えるべき。(再掲)

(以上)