

幼稚園・保育所の一体化運営への課題と展望

— 志摩市における取り組みを考察する —

田 口 鉄 久

Integrating Nursery Schools and Kindergartens
The Case of Shima City

Tetsuhisa TAGUCHI

皇學館大学教育学部研究報告集 第2号

平成22年3月

幼稚園・保育所の一体化運営への課題と展望

— 志摩市における取り組みを考察する —

田 口 鉄 久

1. 研究の目的

志摩市における就学前教育・保育の課題を明らかにした上で、今後幼稚園と保育所がどのように調和的運営を行うことが望ましいか、子どもの充実した遊びと生活をめざして保護者・地域・保育者・行政が合意できる方向性を具体的に展望する。

三重県における一自治体の事例ではあるが、ここで考察する多様な内容は幼稚園・保育所をめぐる近年の国の方針の中で、多くの地域・自治体が直面している課題である。

2. 研究の方法

「志摩市保育所・幼稚園等のあり方検討会」（以下、「あり方検討会」とする）^(注1)において幼稚園・保育所の一体化運営構想を持つに至る平成19・20年度の討議経過に沿って就学前教育・保育の課題を考察する。その上で、今後の幼稚園と保育所の一体化運営の望ましいあり方を展望する。

3. 「あり方検討会」の協議内容

志摩市は平成16年、浜島町・大王町・志摩町・阿児町・磯部町の5町合併によって誕生した。合併に伴い就学前教育・保育の諸問題が顕在化した。それは①旧町ごとの幼稚園・保育所の入園・入所条件等の違い、②幼稚園未設置地域における保育所入所基準の形骸化、③4歳以上児幼稚園移行制度による幼稚園

本来機能の変更運営，④過疎化・市街化等による乳幼児数のアンバランス，⑤老朽化・地震・津波に対する施設・立地等の安全対策問題などであった。そこで平成19・20年度「あり方検討会」を設置して，将来の方向を検討し，21年2月に提言を行った⁽¹⁾。

結論として導き出した方向性は「現状の体制を維持しつつ，現在30施設ある保育所・幼稚園を順次統廃合，新築または改築し，今後おおむね10年をめどに，15の一体化施設へ移行する」である。現行の幼稚園・保育所制度で「施設共用・一体化保育」^(注2)をめざすものである。ただし，地域によっては保育所において就学前まで保育・幼児教育を行う施設も一部残る。一体化施設における保育は3・4・5歳児においては幼稚園籍・保育所籍に関わらず，午前中及び給食時間までは同一幼児教育を行うことになる。

協議の過程で幼保一元化，保育一元化の用語使用について協議した結果，「あり方検討会」ではこの用語は使用しないこととした^(注3)。

「認定こども園」^(注4)の設置についても検討したが，「現在のところ」顕著なメリットは得られない，幼保一体化施設として運営する方が制度上の混乱が少ない」との結論に達した。

4. 志摩市の就学前保育・教育の現状と課題

(1) 志摩市の概要

平成16年10月1日，浜島町・大王町・志摩町・阿児町・磯部町の5町が合併して誕生した。

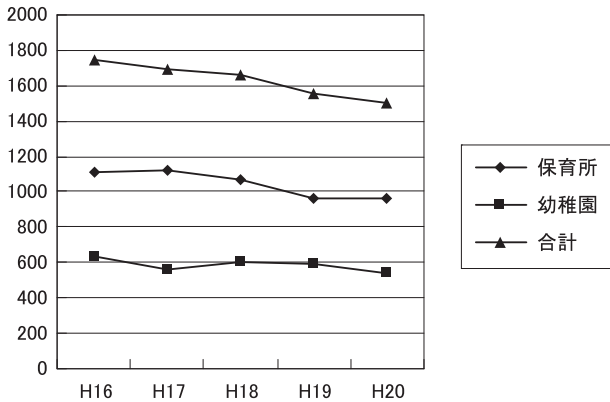
三重県の東南部に位置し，北部は伊勢市および鳥羽市に，西部は南伊勢町に接し，南部および東部は太平洋に面する。市全域が伊勢志摩国立公園に含まれ，英虞湾，的矢湾など深い入江をもつリアス式海岸になっていて，湾内，沿岸に大小の島々が点在する。

面積は179.6平方キロメートル，人口は58,407人である（平成21年9月1日現在）。志摩市（該当町）の総人口は昭和60年の64,252人をピークに現在まで緩やかな減少傾向を示している。

(2) 幼稚園・保育所の概要

①保育所、幼稚園児童数の推移

保育所入所児童は平成16年1,110人から平成20年965人に減少、幼稚園在園児は平成16年632名から536人に減少している。保幼全体では過去5年間で241人減少したことになる。その経緯をグラフで表すと図1の通りである。



	H16	H17	H18	H19	H20
保育所	1110	1124	1066	966	965
幼稚園	632	566	598	589	536
合計	1742	1690	1664	1555	1501

図1 保育所、幼稚園児童数の推移 平成20年5月現在

② 保育所、幼稚園児童数の推移（地区別）

図2では平成16年から20年の5年間における地区別の保育所・幼稚園児童数を示した。保育所・幼稚園の幼児数は全体としては13.8ポイントの減少であるが、地域別に見ると、市庁舎が置かれ、交通の便が良い阿児地区は2.4ポイントの減少、鳥羽市・伊勢市に隣接する志摩市北部の磯部地区は10.7ポイントの減少で比較的緩やかに推移している。一方漁業に従事する人の多い南部の3地

域では減少傾向が顕著になっている。浜島地区19.2ポイントの減少、大王地区25.8ポイントの減少、志摩地区は29.8ポイントの減少になっていて保育所・幼稚園共に児童数の減少が著しい^(注5)。

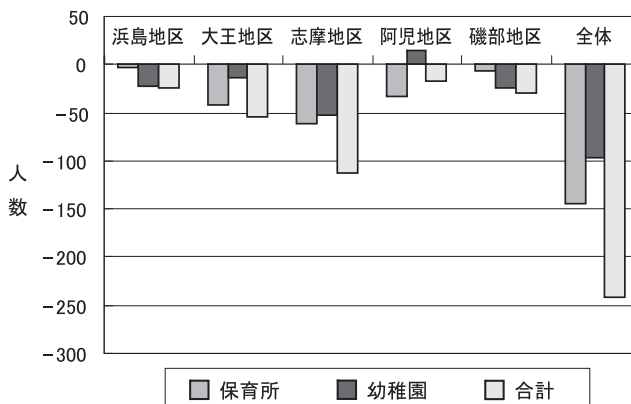
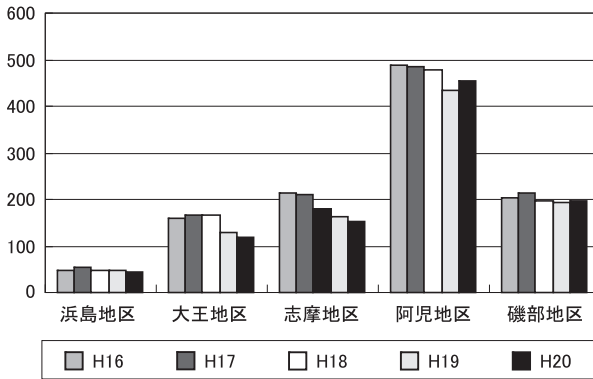


図2 地区別保育所・幼稚園の5年間における児童数の変化 平成20年5月現在

③ 保育所、幼稚園児童数の推移（地区別、保育所・幼稚園別）

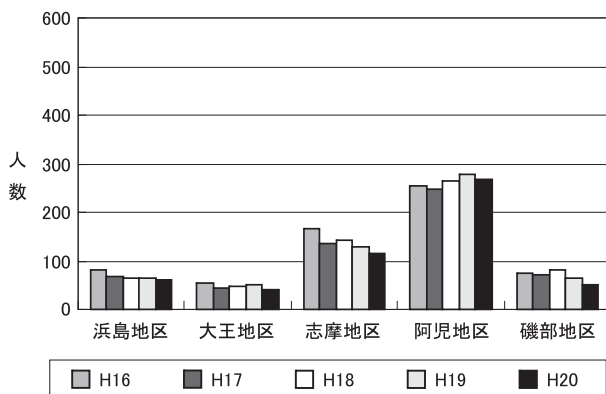
図3は過去5年間における保育所の、図4は幼稚園別児童数の推移を地区別にみたものである。保幼共に児童数は減少しているが、若干幼稚園児童数の減少幅が大きい。地区別にみた場合の保幼における減少率の差には、その地域の保幼配置、制度の違い等が反映される。詳しくは後に考えるが、例えば磯部地区において、保育所は2.9ポイント、幼稚園は31.6ポイントの減少であり、差が

大きい。これは他地域と異なり、磯部地区は保育所が1歳（一部10ヶ月）から就学前までの保育を行っているため、4・5歳児においても保育所に在籍する傾向が強いからである。他地域では保育所入所可能年齢を1歳（1歳6ヶ月、2歳）～3歳（4歳）と限定して、その後はほぼ全員が幼稚園へ移る地区が多いため、保幼ともよく似た傾向を示す。



地区（保育所数）	H16	H17	H18	H19	H20	減少数	減少率
浜島地区（1）	48	53	47	46	45	3	6.2
大王地区（3）	159	165	165	129	117	42	26.4
志摩地区（5）	212	210	181	163	151	61	28.8
阿児地区（7）	487	484	478	435	454	33	6.8
磯部地区（3）	204	212	195	193	198	6	2.9
計（19）	1110	1124	1066	966	965	145	13.1

図3 地区別保育所見込数の推移 平成20年5月現在

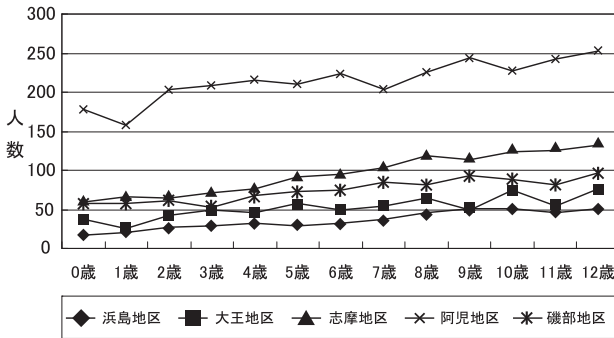


地区（幼稚園数）	H16	H17	H18	H19	H20	減少数	減少率
浜島地区（1+1）	82	68	63	66	60	22	26.8
大王地区（2）	54	45	46	50	41	13	24.1
志摩地区（3）	167	136	141	129	115	52	31.1
阿児地区（3）	253	247	265	279	268	-15	-5.9
磯部地区（1）	76	70	83	65	52	24	31.6
計（10+1）	632	566	598	589	536	96	15.2

図4 地区別幼稚園児数の推移 平成20年5月現在

④ 地区別児童数（年齢区分）

近年はおおむね5年間で100人程度減少していることになる（図5）。今後、少子化傾向は若干減速すると思われるが、これらの状況からも、保育所・幼稚園の再編・配置の検討が喫緊の課題となっていることがわかる。



	0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳	6歳	7歳	8歳	9歳	10歳	11歳	12歳	計
浜島地区	17	20	27	29	33	28	32	38	45	51	51	46	51	468
大王地区	38	26	42	49	45	57	50	54	64	49	74	55	76	679
志摩地区	60	66	65	72	76	92	95	104	119	113	123	126	133	1244
阿児地区	178	157	204	209	215	210	223	203	225	244	227	242	252	2789
磯部地区	57	58	61	52	67	73	75	85	81	93	88	82	97	969
計	350	327	399	411	436	460	475	484	534	550	563	551	609	6149

図5 地区別乳幼児数 平成19年4月現在

(3) 地区別保育所・幼稚園の現状，課題，将来構想

① 浜島町（幼1分園1，保1）

浜島保育所（定員90入所45名，1歳児～3歳児）

浜島幼稚園（定員120在園56名）2年保育3クラス

浜島幼稚園迫塩分園（定員20在園4名）2年保育1クラス

浜島町においては保育を必要とする児童であっても0歳児の段階では入所できる制度にはなっていない。1歳未満は家庭で過ごす，どうしても保育が必要な児童は阿児地区の保育所等を利用することになる。保育を必要とする1歳児～3歳児は保育所に入所し，4歳児から就学までは幼稚園において保育を受ける。そのため幼稚園は7：30から8：30，14：00から18：00までの「預かり保育」を実施している。

迫塩分園は在園児4名ということもあり、平成22年度以降は分園を休園する計画になっている。

浜島町における将来構想は「浜島幼稚園の施設改修による幼保一体化施設の設置」である。平成23年に実施目標をおいた。

現状

浜島地区	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
浜島保						
浜島幼 (同上分園)						

↓構想

浜島地区	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
一体化園						

② 大王町（幼2、保3）

波切保育所（定員90入所69名、1歳児～4歳児）

船越保育所（定員90入所27名、1歳児～4歳児）

大王第三保育所（定員90入所21名、1歳児～5歳児）

波切幼稚園（定員60在園34名）1年保育2クラス

船越幼稚園（定員60在園7名）1年保育1クラス

大王町においても0歳の乳児を受け入れる施設はない。

波切・船越地区では保育を必要とする1歳児～4歳児は保育所に入所し、5歳児は幼稚園において保育を受ける。幼稚園は7:30から8:30、14:00から18:00までの「預かり保育」を実施している。

畔名・名田地区は大王第三保育所しか無いため、1歳児～5歳児までの保育を希望するすべての幼児を受け入れる。

大王町における課題はすべての施設が築後30～40年を経たものであり、老朽化が進んでいることである。加えて、船越保育所には津波対策、船越幼稚園には耐震補強の必要性がある。

大王町における将来構想は「波切・船越保育所、波切・船越幼稚園の4施設

統合による幼保一体化施設の設置と大王第三保育所における幼稚園教育内容を含めた保育の実施」である。4施設統合は平成26年に実施目標をおいた。なお大王第三保育所については将来的には上記幼保一体化施設への吸収がなされる見通しである。

現状

大王地区	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
船越保						
波切保						
船越幼						
波切幼						
大王第3保						

↓構想

大王地区	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
一体化園						
大王第3保						

③ 志摩町（幼3，保5）

片田保育所（定員90入所28名，1歳児～4歳児）

布施田保育所（定員60入所30名，1歳児～3歳児）

和具保育所（定員90入所55名，1歳児～3歳児）11時間保育実施

越賀保育所（定員80入所33名，1歳児～5歳児）

御座保育所（定員45入所5名，2歳児～5歳児）

片田幼稚園（定員30在園13名）1年保育1クラス

布施田幼稚園（定員60在園40名）2年保育2クラス

和具幼稚園（定員120在園62名）2年保育3クラス

志摩町においては0歳児を受け入れる施設はない。4保育所は1歳児から受け入れるが、御座保育所では2歳児からの受け入れである。

片田保育所では1歳児～4歳児を、布施田・和具保育所では1歳児～3歳児の保育を必要とする児童を受け入れている。従って片田幼稚園では5歳児のみの1年保育を、布施田・和具幼稚園では4～5歳児の2年保育を実施している。

長時間の保育を必要とする幼児については7:30から8:30、14:00から18:00までの「預かり保育」を実施している。

また、越賀・御座地区においては保育所のみの設置のため、越賀保育所は1歳児～5歳児、御座保育所は2歳児～5歳児の保育を希望するすべての幼児を受け入れる。

志摩町における課題は施設の老朽化である。提言書⁽¹⁾では「片田保育所を筆頭に築50年以上の老朽化施設が5施設あり、一番新しい布施田保育所でも築後30年を経過している。また、片田保育所、越賀保育所、御座保育所、片田幼稚園、布施田幼稚園については、木造建築であるため耐震補強工事が必要で、早急な対応を迫られており、施設の老朽化・児童数の減少地区が多いことから、緊急性においては5町の中でも1番であり、施設の統廃合を含めた何らかの対策を早急に講じる必要がある」と述べている。なお0歳児保育（10ヶ月以降）については平成21年度和具保育所において実施済みである。

志摩町における将来構想は「①布施田・片田保育所、布施田・片田幼稚園の4施設統合による幼保一体化施設の設置、②越賀・御座保育所の和具保育所へ現状

志摩地区	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
片田保						
布施田保						
和具保						
越賀保						
御座保						
片田幼						
布施田幼						
和具幼						

↓構想

志摩地区	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
片田、布施田一体化						
越賀・御座は和具保へ						
和具幼						

の統合による0歳児～3歳児の保育と和具幼稚園における4歳児～5歳児の預かり保育を含めた幼稚園教育の実施である。」①については平成25年度の実施目標、②については平成23年度の実施目標であるが、さらに遠い将来和具幼稚園の老朽化もしくは園児数の減少の時期には和具保育所における幼稚園教育内容を含めた保育の実施を構想している。

④ 阿児町（幼3，保7）

- 鵜方保育所（定員60入所42名，2歳～3歳児）※22年度より1歳児受入れ予定
- 鵜方第二保育所（定員100入所73名，2歳～3歳児）
- 神明保育所（定員110入所102名，2歳～4歳児）
- 立神保育所（定員70入所54名，1歳6ヶ月～5歳児）11時間保育実施
- 志島保育所（定員45入所38名，1歳6ヶ月～5歳児）
- 甲賀保育所（定員120入所89名，2歳～5歳児）
- 安乗保育所（定員80入所56名，1歳6ヶ月～5歳児）
- 鵜方幼稚園（定員240在園200名）2年保育，8クラス
- 神明幼稚園（定員60在園36名）1年保育，2クラス
- 国府幼稚園（定員60在園32名）2年保育2クラス

阿児町においては0歳児を受け入れる公立保育施設はない（小規模認可外保育施設は鵜方，甲賀，神明に各1ある）^(注6)。鵜方地区の2つの保育所は2歳児～3歳児を，神明保育所では2歳児～4歳児を受け入れ，立神保育所・志島保育所・安乗保育所では1歳6ヶ月～5歳児を，甲賀保育所では2歳～5歳児を受け入れる。幼稚園は上記に対応する形で鵜方幼稚園では4歳児～5歳児を，神明幼稚園では5歳児を受け入れる。立神・志島・甲賀・安乗地区は幼稚園を持たないので保育所に入所を希望する幼児を就学まで保育する。

国府地区には保育所が無いため，国府児童館で3歳児の保育を行い，4歳児～5歳児は国府幼稚園に受け入れる。いずれの幼稚園も希望者には7：30から8：30，14：00から18：00までの「預かり保育」を実施している。

阿児町鵜方地区における課題は施設の容量にゆとりが無く（定員内ではあるが）児童数が過密傾向になっていることである。本来は「0歳児～5歳児を受け入れる」保育所が「2歳児～3歳児に限った受け入れ」にして，乳児におい

ては小規模認可外保育所の存在と磯部地区の保育所への1歳児入所を行い、4・5歳児においては保育所敷地に限界があるため全員が幼稚園へ移る。そのため、200人定員の鵜方幼稚園でも7:30から8:30、14:00から8:00までの「預かり保育」を実施している。

神明保育所、甲賀保育所、国府幼稚園については津波に伴う浸水被害の恐れがあり、将来的には移転の検討対象になる。また、鵜方第二保育所は耐震補強が必要である。

阿見町における将来構想は、「①鵜方保育所、鵜方第二保育所の統合移転による幼保一体化施設の新設、②鵜方幼稚園の施設改修による幼保一体化施設への移行、③神明保育所・神明幼稚園の統合移転による幼保一体化施設の新設、④志島保育所、甲賀保育所、国府幼稚園の統合移転による幼保一体化施設の新設、⑤立神保育所、安乗保育所の現状維持（1歳6ヶ月～5歳児保育）である。」

①②については平成27年度、③は平成29年度、④は平成28年度の実施計画とした。

現状

阿見地区	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
鵜方保						
鵜方第二保						
神明保						
立神保						
志島保						
甲賀保						
安乗保						
鵜方幼						
神明保						
国府保						

↓構想

阿見地区	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
鵜方保、第二保一体化						
鵜方幼一体化						
神明一体化						
志島、甲賀、国府一体化						
立神保						
安乗保						

⑤ 磯部町（幼1，保3）

ひまわり保育所（定員120入所111名，10ヶ月～5歳児）11時間保育実施

ひののが丘保育所（定員60入所28名，1歳～5歳児）

下之郷保育所（定員90入所59名，1歳～5歳児）

磯部幼稚園（定員120在園52名）2年保育，3クラス

磯部町においては保・幼の本来の役割が機能できる状況にある。保育を必要とする児童は保育所（ひまわり保育所，ひののが丘保育所，下之郷保育所）に，幼稚園教育を希望する幼児は磯部幼稚園への入所（入園）が可能である。従って磯部幼稚園においては基本的に平日の「預かり保育」を実施する必要性は無いのであるが，実態としては相当数の幼稚園児（14：00から16：00まで10数人，18：00まで数人）が預かり保育を受けている。これは市内の他町にある幼稚園が「預かり保育」を行っている関係上，磯部町においても受け入れる制度をとる形になるからである。

磯部町における課題は下之郷保育所の津波対策と耐震補強の必要性，ならびに磯部幼稚園の幼児数の減少傾向である。

現状

磯部地区	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
ひまわり保						
ひののが丘保						
下之郷保						
磯部幼						

↓構想

磯部地区	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
ひまわり保						
ひののが丘保						
下之郷保，磯部幼一体化						

磯部町における将来構想は、「①下之郷保育所と磯部幼稚園の幼保一体化施設の新設移転と、②ひまわり保育所、ひのだが丘保育所の現状維持（10ヶ月または1歳児～5歳児保育）である。」一体化施設の設置は磯部支所1Fの改修による平成24年度実施を計画した。

5. 「あり方検討会」の協議経過と一体化施設構想

（1）「あり方検討会」の協議経過

ここで上記の方向性を導き出すに至った6回の検討会における協議の概要をまとめて示す。

① 第1回検討会（平成19年4月26日）

検討委員会の設置要項について確認・了承した後、委員長・副委員長の選出を行なった。

事務局より市内の保育所・幼稚園の現状について報告を受けた。定員に対する充足率の平均は保育所が61.1%、幼稚園が62%であった。またそれらは地域、園（所）によって20%から92.5%まで幅があり、特に小規模化した園（所）のあり方について、今後の少子化を見通して検討する必要があるとした。また、地域的な人口の流動傾向や職場への通勤の流れなども考慮に入れて検討することも求められた。

旧5町の就学前教育・保育の制度が異なっていることが課題となった。保育所、幼稚園の適正配置と統合を進める中で徐々に制度を調整・統一することをめざす必要があることが望ましいとした。

また、耐震補強の必要な施設、津波による被害の恐れのある施設、園舎と園庭が離れた場所にある施設等、緊急に解決が求められる施設のあることも確認した。

保育時間については保護者の願いとして長時間化の要望があることを理解した。

これらのことを踏まえて、志摩市においては段階的に幼稚園と保育所の統廃合を進め、新施設を作る場合は幼稚園と保育所を一体化もしくは併設のうえ敷地等共有することが望ましいと確認した。ただし、平成18年度から制度化され

た認定こども園については現状では選択肢に含めない方向であることを了承した。

今後の検討をより具体化して的確な方向性を出すために、組織・制度に関わることを検討する部会と保育内容を検討する部会の二つのワーキンググループを立ち上げることを了承した。人選については事務局に委ねることとした。

② 第2回検討会（平成19年10月18日）

組織検討部会から耐震に問題のある施設、津波被害の恐れのある施設の報告があり、子どもの命を守る観点から、耐震補強もしくは移転新築が喫緊の課題であることを確認した。

保育教育内容検討部会から一体化施設における保育のあり方について報告を受けた。4・5歳児においては幼稚園児・保育所児童いずれであっても午前中は同一保育を受けることとした。3歳児については今後の検討課題とした。

一体化した幼稚園・保育所の適正規模について話し合った。その結果、100名程度が望ましいとした。

一体化施設の場合、保育所と幼稚園の入園（所）児童は年齢（例えば3歳児未満と3歳児以上）で区切るのか、本来の制度の保育所（保育に欠ける0歳児～5歳児）、幼稚園（3歳児～5歳児）とするかは今後の検討課題とした。

また、保育所・幼稚園利用者に対するアンケート調査を実施することを了承した。

③ 第3回検討会（平成20年3月21日）

組織検討部会から、各地区の具体的な保育所、幼稚園名をあげて統廃合の組み合わせが示され、緊急度に応じて1～3期に分けられた。あわせて改修、新築、移転、統廃合、一体化の方向性が出された。また、移転先としてどの地域が考えられるか示された。移転後の跡地利用についても提案された。

保育教育内容検討部会からは2歳児以下は保育所保育、4歳児以上は幼稚園教育の内容を実施すると共に希望者には預かり保育を実施することが報告された。

また、学校の夏休み、冬休みなどの長期休業中は働く母親の支援として預かり保育を行なうこと、3歳児はどちらに位置づくかについては今後の検討課題にすることも報告された。保育料（授業料）について、預かり保育児は現行の保育所児童の場合と大きな差が生じないように、調整をはかることが必要であることも述べられた。保護者会組織は子どもの年齢で2組織に分けることが望ましいと提案された。

この回の大きな課題は保育所と幼稚園の入園（所）児童を年齢で区切るか、本来の制度である保育所（保育に欠ける0歳児～5歳児）と幼稚園（3歳児～5歳児）にするかであった。論議の流れとしては保育所、幼稚園が本来の機能・役割を担うことが望ましいとして、一体化施設を目指すべきだとの方向性が強まった。委員の中には、子どもが安全で楽しく過ごすことができ、利用者の希望が実現されるのであればどちらの制度であってもよいとする意見もあった。

また“保育に欠ける、欠けない”の判断基準についても論議があった。単純に就労や保育困難な事情で判断するのではなく、家庭に母親がいても子育て不安や集団保育の希望がある場合は認めることも必要ではないかとする意見である。この点については新施設の中でも十分考慮すべき課題であるとした。

その他、小中学校の統合との関係、民営化について、新施設における駐車場確保について、送迎についても論議された。

最後にアンケート結果が事務局から報告された。地域によって考え方が異なることや、通う保育所・幼稚園の違いによって保護者の意識が異なる結果が示された。総合的に言えることは少人数ではなく、ある程度の園児数を確保する必要があること、統廃合によって送迎に問題が出ないようにすることであった。

④ 第4回検討会（平成20年7月23日）

20年度初回の検討会であり、空席となった副委員長を選出した。新委員、事務局の確認をした後、資料に基づいて現在までの検討結果の報告を受けた。

組織検討部会からはさらに現実的な統廃合案が提示された。その案を各地区で具体的に確認した。ここで論議されたことは、小学校区の区切りとの整合性を図るかどうかであったが、方向性としてはできるだけ学校区に合わせることにした。

保育教育内容検討部会からは一体化園における一日の保育の流れの説明を受けた。3歳児には幼稚園教育を行なうことがほぼ確認された。保育者1人が担当する各年齢の人数についても検討された。この回の論議で重要であったのは、幼稚園（3歳以上）には預かり保育は原則として行わない、保育所への入所は保護者が選ぶことができる（一応保育に欠けることを原則とする）ということであった。しかも一体化施設における3・4・5歳児については幼稚園籍であっても保育所籍であっても午前中は「幼児教育」が行われることが確認された。

⑤ 第5回検討会（平成10年10月28日）

組織検討部会からはさらに具体的な統廃合案、移転案、一体化案が示され、各園（所）、各地区で詳細な検討を加えた。課題は財政的な裏づけのある計画であるかということであった。検討委員会としては、財政とは切り離して、子どもの育ちの充実・保護者の願いの実現のための計画であること、併せて将来の志摩市を考えた計画であることで提言することとした。

また現段階における小中学校の再編計画についても説明を受け、保育所・幼稚園の統廃合、移転、新築一体化と併せて検討する必要があることが確認された。

保育教育内容検討部会からは3～5歳児は保育所・幼稚園籍の選択ができるようにしたことが示された。しかし自由選択ではなく、保育所選択の場合には“保育に欠ける”条件を満たすことが必要であることも示された。幼稚園籍の幼児の通年の預かり保育は無い事も示された。ただし、長期休業中は有料で通常保育相当時間の預かり保育は行うとした。また、幼稚園においても緊急止むを得ない場合の預かり保育対応もあることを確認した。

事務局からは保育料（授業料）について、7：30から18：00までの試算をすると保育所（志摩市平均）も幼稚園（預かり保育実施、給食費納入）も15,000円程度でほぼ同じになることが説明され、幼稚園における4,500円の授業料は現行において妥当であるとした。

残された課題としては、理想とする施設・設備の検討、統一カリキュラムの作成等であるが、これについては後の課題として見送ることとした。

⑥ 第6回検討会（平成21年1月28日）

提言書（案）について検討し、最終確認を行った。

検討会設置の経緯、志摩市の幼稚園・保育所の現状と課題、検討会討議の経過等については原案通り了承された。

組織検討部会による報告については原案通り了承された。現状の保育体制を維持しつつ、順次保育所・幼稚園の統廃合、新築、改築を行い、今後おおむね10年をめどに一体化施設へ移行することを確認した。その際、耐震・津波対策、老朽化対策等緊急性を有するところを優先すること、実現可能性の高いところから取り組むことも確認された。

保育内容検討部会による報告については数箇所の文言修正並びに表現内容の整理、給食に関することなどの追加記入を行うことで了承した。確認の意味で今後の一体化保育のあり方、残された課題などについて意見が交わされた。

最後に各委員、行政担当者が2年間にわたって取り組んできた本検討会に関する意見、感想を述べた。

⑦ 「提言書」の提出（平成21年2月10日）

「あり方検討会」を代表して筆者が市長へ「提言書」を提出した。2009.4月号の「志摩市広報」には次のように記載されている。

「2月10日、志摩市保育所・幼稚園等のあり方検討会から、『志摩市保育所・幼稚園等のあり方提言書』が市長に提出されました。検討会は、有識者、保護者、地域、保育所、幼稚園の関係者13人で構成され、平成19年4月から、子どもたちにとって望ましい就学前の保育・教育を実施できるよう、施設の適正規模や老朽化による建物の状況を確認しながら、慎重に検討されてきました。提言書では、保育所・幼稚園を一体化し、選択制度を導入することや、また両施設をあわせて現在の30施設を15施設にすることが示されています。」

これをもってあり方検討会はすべての役目を終えた。

(2) 一体化施設構想について

① 幼保一体化施設構想に至る経緯

一連の検討の中で、保育所・幼稚園の統廃合後の運営をどうするのが望ましいか判断に迷うところであった。保育所・幼稚園の二元化行政の中で、少子化傾向にある自治体が、保育・教育の質を担保しつつ、就学前施設配置の将来的展望を得るには決断が求められた。

小規模となった近隣同種施設の統廃合は運営効率面では無論、保育・教育効果面から考えても、地域・利用者の合意があれば問題は無い。しかし、将来的展望に立った場合、保育所・幼稚園の一体的運営への流れが加速・実施される方向にあることは確かなことであり、志摩市においてもその方向性をとるべきであるとの考えで一致した。一体的運営への方向性は近年の国における一連の施策を見れば明らかなるところである^(注7)。問題は現在の保育所・幼稚園の運営、保育・教育内容を継続しつつどのように保育所・幼稚園の適正配置を構想するかであった。

② 一体化とみなすことのできる5類型について

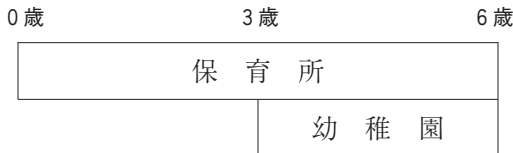
具体的には次の5つの案を示して検討した。いずれも保育所・幼稚園の一体的配置の場合の例である。

1 案（施設共用並列独立型）

本来の保育所・幼稚園の機能を重視した配置であり、園庭、ホール、職員室の共用ができ、随時保育所児童と幼稚園児の交流が可能である。但し、ここでは3歳以上児の日常的な一体化保育・教育が行われているわけではない。

保育所・・・保育を必要とする児童（0～5歳児）

幼稚園・・・幼児教育を求める幼児（3～5歳児）



例：津市香良洲保育園・幼稚園（浜っ子幼児園），松阪市三雲南保育園・幼稚園，三雲北保育園・幼稚園，桑名市多度保育園・幼稚園など数施設がある。

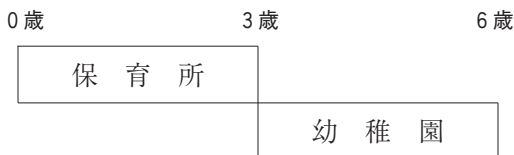
2 案（施設共用直列型）

保育所・幼稚園制度の弾力的運用による一体化配置

保育所へは0～2歳児が入所

幼稚園へは3歳児以上が入園

幼稚園においては必要とする幼児に預かり保育を実施する



後に例としてあげる東京都足立区立おおやた幼保園がある。三重県においては鈴鹿市（私立）サン保育園・サン幼稚園も該当する。

3 案（施設共用並列交流型）

保育所・幼稚園制度の弾力的運用による一体化配置

保育所へは0～5歳児が入所

幼稚園へは3歳児が入園

3歳児以上は保育所籍・幼稚園籍に関わらず「幼稚園」で合同保育・教育



現行では木曾岬町，朝日町で実施。また，この形で先駆的に一体化を取り組んだ例は多い。神戸市北須磨保育センター（昭和44年より），大阪交野市幼児園（昭和47年より）などがある。

4 案（保育所単独型）

保育所の弾力的運営による一体化配置

0～2歳児については希望者が入所

3歳児以上については原則全員の入所を促し、短時間保育児と長時間保育児に区分する。短時間保育児は2時の降園

3歳以上児の保育は幼稚園教育要領と整合性を持たせる。



いなべ市のふじわら保育所が該当する。3歳以上児について、保育所保育指針と幼稚園教育要領との整合性がとれた保育・教育を実施していると考えられるならば、保育所のみ地域においては（実質的に）一体化運営を行っているといいうこともできる。ただし制度上は保育所である。

5 案（認定こども園）

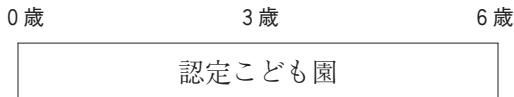
一体化施設を整え認定こども園の認証を受ける

上記2案、3案、4案のいずれの運営でも可能（2.3案の場合は幼保連携型、4の場合は保育所型）

加えて地域子育て支援に取り組む

保育料等は市で設定

県の条例等で規定（認定こども園の認定基準等に関する条例、認定こども園の認定及び運営に係る実施要綱）



③ 5つの案のうち、検討すべき型とした2つの案について

1案は施設共用一体化運営の保育・教育効果が発揮されていない点で、4案は幼稚園の存続が失われる点で、5案は運営上も保育・教育上の効果において

も現時点ではメリットが無いため検討から除外した。

以下で2案（施設共用直列型）、3案（施設共用並列交流型）の内容を考察する。これらはいずれも施設の共有有効利用、3～5歳児において同質保育・教育を保障する有用な案である。

④ 2案（施設共用直列型）の検討

これは年齢区分型である。そのため複雑さが無く、理解しやすい。しかし、運用に当たっては現行制度を超越しなければならない問題がある。3歳以上児は長時間の保育を必要とする幼児であっても保育所では受け入れができなくなる。そのため長時間保育を必要とする幼児は幼稚園において実施される“預かり保育”で対応することになる。

この制度をとる施設として「おおやた幼保育園」（東京都足立区）がある⁽²⁾。以下のような報告があるので紹介する。

「認可上、1歳児から3歳児までは保育所として、4・5歳児は幼稚園としての認可を受けていますが、一貫した育成方針の下、一体的な運営を行っています。1歳児から3歳児までは全園児が1日8時間を超える長時間保育の子どもたちです。また、4・5歳児は9時から14時の短時間保育、9時から16時の中時間保育、7時30分から18時30分までの長時間保育を選択することができます。現在、4・5歳児の約半数の子どもたちが、中時間・長時間の保育時間を選択しており、保護者のニーズとしては次第に長時間化していく傾向が見られます」として、9時から16時を“にじの時間”と称し3・4・5歳児にあっては幼稚園教育要領に則った保育を行っている。また、3・4・5歳児の各担当は幼稚園教諭、保育士の複数体制にしている。

この運用方法は制度面からみると保育所本来機能の放棄であると同時に幼稚園の保育所化になる。このような制度をとる考えがあるのならば、むしろ4案のように保育所単独型にして、長時間保育児と短時間保育児に区分し、幼稚園教育内容を積極的に取り入れて、運営の単一化を図る方が混乱は少ないのではないか。

⑤ 3案（施設共用並列交流型）の検討

これは合同活動型とも言える。保育所、幼稚園の特色を生かしつつ現行制度内で3歳以上児の保育・教育内容の一体化を図る構想である。1案との違いは3歳以上児における保幼在席児童の一体的保育・教育が午前～昼食まではほぼ完全に保障できる点にある。昼食後、保育所在籍児童は午睡・おやつ・夕刻の保育に入る。一方幼稚園籍幼児は自由遊びの後、14時に降園することになる。

この事例は県内でも木曽岬町、朝日町で行われている。歴史的にも早くから追求されてきた試みである。保育所・幼稚園の制度上の壁を残したままではあるが、3歳以上児における保育・教育内容の一体化をめざすもので、児童・保護者にとっては望ましい体制と考えられる。

問題は同一クラスに保育所児童と幼稚園幼児が“同居する”ため、現行制度では担当保育士・幼稚園教諭は両者の出席簿、記録等を別々に管理しなければならない点である。保育料、給食費等も同一に取り扱うことは難しい。このように事務的な処理には煩雑さが出てくる。

ここで2008.4に姫路市立太一保育所・幼稚園でスタートした幼保一体化園の事例を見る。「所管が違うまま1つの建物に、保育所と幼稚園があり、幼保の機能を残し、現行の制度を変えないで一体化の運営をしている。私は保育所長と園長との兼務である。所管の違いから予算処理は別々で、文書は両方からくる。」「当園には幼保兼務園長の私と、幼保の兼務辞令が出ている幼稚園教諭1名、保育士が2名、常勤保育士2名と時間外パート保育士が3名、調理師がいる。子どもは幼稚園児18名（4歳児13名、5歳児5名）、保育所児35名（0歳児2名、1歳児5名、2歳児7名、3歳児11名、4歳児5名、5歳児5名）計53名在籍。とにかく、子どもや保護者、地域に一体化してよかったと思ってもらえるように職員皆で努力してきた。」「4・5歳の幼稚園児と保育所児28名を1名の幼稚園教諭が担任している。」「午後は3歳児担任の保育士が一人で3.4.5歳児の縦割り保育をしている。」というものである⁽³⁾。ここで特筆できることは保育所籍児童、幼稚園籍幼児のいずれであっても14時までは4・5歳児は同一の保育が展開されることである。なお保育士・幼稚園教諭の担当については施設の実情に応じて、例えばティームを組むなど、多様な工夫ができる。

事例の園は児童数が少ないために異年齢保育を取り入れている。

28名の4・5歳児を一人の保育者で担任するのは大変さが感じられるが、同一地域の子どもが幼稚園籍、保育所籍の違いを越えて同一の保育を受けることは、地域の子どもの育ちとして望ましい姿を示していると考えられることができる。

⑥ 今後の一体化施設のあり方

上記の検討を経た結果3案（施設共用並列交流型）の採用が望ましいとの結論に至った。志摩市においては以下のような運営の基本をとることが望ましいと提言書に盛り込むことにした。以下は提言書から一部を引用した内容である。

1) 保育所・幼稚園を一体化

- ・保育所と幼稚園の施設を一体化し、就学前の子どもについては保育所籍の子どもと幼稚園籍の子どもが同じクラスで同じ就学前教育を受ける。
- ・一体化施設となるため保育所と幼稚園の基本開始時間を午前8時に統一する。基本終了時間は保育所では午後4時、幼稚園では午後2時で現状どおりとする。
- ・一体化施設では施設長を1名配置し、主任等と協力して総合的な園運営をしていく。

2) 3歳児の幼児教育を実施

- ・子どもの育ちを考えると早い時期から集団生活に参加し、経験を積んでいくことも必要であり、3歳児から幼稚園に入園できるようにする。
- ・志摩市の現状として3歳児から保育所への入所申し込みが増加している。保護者の願いに応える観点からも3歳児からの幼児教育を実施する。

3) 0歳児から就学前までの保育を保障

- ・どの地区においても、保育所の受け入れ年齢を就学前までとし、保育を必要とする子どもの保育を就学前まで保障する。
- ・旧5町単位に設置する拠点施設で0歳児（生後10ヶ月児～）保育を実施し、保護者の育児と就労の両立を支援する。将来的には、受け入れ月齢を下げていく必要もある。

4) 保育所，幼稚園，両方を整備

- ・現在，市内のほとんどの地区では「3(4)歳までは保育所，4(5)歳児からは幼稚園」や「幼稚園は無く，5歳児まで保育所」といったように，年齢によって保育所か幼稚園のどちらかしかないといった状況である．保育を必要とする子どもが，地域に幼稚園しか無いために，幼稚園で預かり保育を利用するといった現状がある．一体化施設にすることで，保護者の就労や家庭の状況に応じた保育・教育を提供できるようになる．

5) 延長・預かり保育の充実

- ・保育所は，午前7時30分から午前8時までの早朝保育と，午後4時から午後6時までの延長保育を実施する．
- ・旧5町単位に設置する拠点施設では，午後7時までの延長保育を実施する．
- ・家庭で子育てができる環境にある場合は親子が触れあい，一緒に過ごす時間を持つことも大切であるということから，幼稚園では通年の預かり保育は実施しない．長期休業中に限り，実施する．時間は午前8時から午後2時までとする．ただし，就労証明書等を提出し，別途保育料も必要とする．

6) クラス担任とフリー職員によるティーム保育

- ・クラス担任以外にフリー職員を配置し，クラス担任とフリー職員がティームを組んでクラスを運営する．
- ・子どもが安心し，落ち着いて園で過ごすためには，子どもと保育者との信頼関係が大切である．クラス担任とフリー職員がティーム保育をすることによって子どもは安心して生活できるようになる．

7) 保育所入所条件の見直し

- ・保育に欠ける条件に“（「介護」に加え）育児”，“その他保育に欠ける事情があると認められる場合”を追加し，それぞれの家庭の事情に応じて保育所入所を決定する．子どもの安全と年齢相応の発達を保障するため，また，虐待を未然に防ぐためにも，家庭状況を把握し，保育所入所決定を行う．

⑦ 残された課題

今後一体化運営の実施に移る際、検討すべき事項として以下の点があげられる。

- ・ 幼保同一カリキュラムの立案に向けた研修会・検討会の開催
- ・ 保育士・幼稚園教諭相互の意識統一に向けた研修会・保育交流・人事交流
- ・ 各種行事合同実施のための調整
- ・ 保育料金等の検討
- ・ 保護者への理解
- ・ 子育て支援事業実施の検討
- ・ 給食方法の検討と保護者理解
- ・ 望ましい施設・設備の配置検討
- ・ 行政における保幼窓口一体化の検討
- ・ 認定こども園の動向把握

等である。

6. まとめと今後の課題

社会の変化や保護者（利用者）のニーズに応えるなかで保育所・幼稚園は本来役割を越えて時代にあった幼児教育・保育を追及するようになった。同時に行政的にも厚生労働省と文部科学省の連携の下で待機児童対策、子育て支援、女性就労支援、少子化対策等の施策を講じ、併せて保幼の保育・教育内容の整合性と充実を図りつつ、事実上幼保一体化運営への道を開いてきた。

幼保一体化運営をめざす自治体、法人が各地に誕生しているが、円滑な実施に至るにはなお課題が大きい。一方では第3の幼児教育・保育施設とも言える「認定こども園」がスタートするなど、制度は複雑化し始めている。

政権交代（2009）を受けて幼保一体化運営に向けて国も大きく動き出すことも予測される場所であるが、その際の基本は子どもの生活や遊びの充実、保幼の職員の共通理解、地域の理解と支援、地方行政内部の連携である。

本研究は様々に入り組んだ保幼の問題を抱える志摩市の実情を明らかにすると共に、市内各町における今後の望ましい幼保一体化のあり方を示したものととして、今後の三重県における検討を促すものとする。

残された課題は、⑦に示すように多いが、研究としては幼保一体化カリキュラムの検討に取り組むことである。一体化保育実施施設の保育の実態を調査するなかで一体化カリキュラム編成の考え方、編成の方法、内容を明らかにしたい。

注

(1) 志摩市保育所・幼稚園等のあり方検討会について

平成19年4月に設置し、以後平成21年1月まで6回の協議を行い、同年2月志摩市長に「提言書」として提出した。委員は13名で、市外5名、市内8名の関係者・代表者からなる。提言に至るまでには上記「あり方検討会」の開催に加え、より具体的に検討をするために地域代表、保護者、保育者からなる「組織検討部会」と「保育教育内容検討部会」の2つのワーキンググループを置き、それぞれ16回、20回の協議と2回の視察を行った。筆者は「あり方検討会」委員長として全体の取りまとめに関わった。

(2) 施設共用・一体化保育について

施設共用・一体化保育は現行制度の下で、保育所と幼稚園を合築し遊戯室、園庭、職員室等を共用するものである。この形をめざす地域・園は増加している。筆者が確認したところでは、東員町6、木曾岬町2、桑名市多度町1、朝日町1、亀山市1、四日市市1、鈴鹿市1、津市2、松阪市2の17地域である。しかし、上記地域における施設共用一体化の運営方法、保育内容等は地域、地域・自治体の考え、園の状況等によって、多様な形をとっているのが現状である。いなべ市においてはふじわら保育所とふじわら幼稚園が平成15年度から「藤原町幼児教育センター」として幼保一体化運営を行ってきたが行政手続きの煩雑さから平成20年度保育所単独型への変更を行った。一体化施設の多くは公立であるが、鈴鹿市においては私立である。

(3) 幼保一元化、保育一元化について

幼稚園と保育所の管轄は文部科学省と厚生労働省に分かれ、学校教育と児童福祉の制度の下、それぞれ異なる運用がなされている。従って「幼保一元化」「保育一元化」は現行の二元化行政制度の下では、地方自治体の努力だけで実現できるものではない。国の管轄が同一の部署で担当されることにな

り、統一の制度に置かれたときに「一元化」が実現すると考えるべきである。

(4) 認定こども園について

国の新たな制度として平成18年10月に発足した「認定こども園」の設置は全国で平成19年94件、平成20年229件、平成21年358件と推移してきた。当初期待した2,000件の申請見込みには至っていない⁽⁴⁾。三重県では平成21年4月現在未実施であるが、平成23年度には伊勢市で1施設スタートする計画がある。実施件数が伸びない理由は設置にかかわる財政支援の不十分さと事務手続きの煩雑さである⁽⁵⁾。

(5) 減少率について

減少率はH20の地区入所児童数をH16の地区入所児童数で除して、%変換し100から減じて得た。

(6) 志摩市の小規模認可外保育施設について

志摩市には阿児町にのみ認可外保育施設が3施設ある。鷺方地区の「ひまわり園」（0・1歳児中心20名程度）、神明地区の「えくぼ保育所」（0・1歳児中心数名）、甲賀地区の「まめっちょ乳児園」（0・1歳児中心15名程度）である。地元地区を中心に公立保育所では受け入れ年齢（月齢）に達しない乳幼児を中心に受け入れている。ある施設担当者の話として、過去は受け入れ人数も多かったが近年の不景気で保護者の雇用も厳しくなった影響が、受け入れ児童数も減少し、施設運営に苦勞している様子が語られた。

(7) 保育所と幼稚園の施設共用もしくは一体化運営に関する最近の動向

平成10年3月に文部・厚生両省（当時）の局長通知として「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」が示された。ここでは「多様なニーズに的確に対応できるよう、幼稚園と保育所の施設・運営の共用化・職員の兼務などについて地域の実情に応じて弾力的な運用を図り幼児教育環境の質的な向上を推進し、共用化された施設について保育の内容等運営が工夫され、有効利用が図られること」が示された。

以後各地で一体化運営の取り組みが展開されるようになったが、制度の二元化状況は従前どおりのため、幼児教育・保育現場における困難な運営状況の改善にはつながってこなかった。平成18年10月に発足した「認定こども園」

の数は現状では限定的であるが、両機能を併せ持つ施設として今後の伸びが注目されている。

平成20年3月、新たな保育所保育指針と幼稚園教育要領が告示された。両者の保育のねらい・内容を比較すると教育の領域においてはほぼ整合性が図られた。これらの流れを踏まえると、幼稚園と保育所の運営、保育内容等はかなり接近してきていることがわかる。

文献、資料

- (1) 志摩市保育所幼稚園等のあり方検討会 『志摩市保育所幼稚園等のあり方検討会提言書』 2009.2.10
- (2) 赤坂榮 『おおよた幼保園の実践から』 幼稚園じほう2007.4 全国国公立幼稚園長会
- (3) 下里里枝 『幼保一体化園開設後の1年の実践と今後の課題』 2009.5 日本保育学会第62回大会発表論文集
- (4) 文部科学省・厚生労働省 『幼保連携推進室』 ホームページ
- (5) 榊原智子 『「認定こども園の今」からみえてくるもの』 2009.10 保育の友（全国社会福祉協議会）