

公立幼稚園における「預かり保育」に関する一考察

— 「預かり保育」に関する公立幼稚園長への意識調査から —

恒岡 宗司

奈良文化女子短期大学

A Study of the Children's Care after the Hours in Public Kindergarten:
From the Survey of Directors' Opinions in Public Kindergartens

Munehika Tsuneoka

Narabunka Women's College

少子化の進行によって我が国の社会全体に及ぼされる影響は計り知れないと言われている。中央教育審議会でも平成10年に「少子化と教育」をテーマとして検討することが決定され、平成12年には報告が出されている。少子化問題が教育に及ぼす影響とそれへの対応は、喫緊の課題と認識されたからである。当時、幼稚園教育の在り方についても具体的方策として、子育て支援や預かり保育がすでに動き始めていた。

それから10余年が経過した今日、公立幼稚園における預かり保育の実施率は平成22年度実績（文部科学省統計）で52.5%である。こうした状況は、行政、幼稚園現場、保護者という立場の違いはもとより、様々な要因が複雑に関係しており、本来最も重視しなければならない「幼児の健やかな成長」の視点が置き去りにされていないかを懸念する。本研究では、公立幼稚園長を対象に意識調査を実施し、直接的な預かり保育実施責任者の立場からみた課題を明らかにするとともに、これからの方向性について考察した。

キーワード：預かり保育、公立幼稚園、子育て支援

1. 問題と目的

我が国では、1989年の合計特殊出生率が1.57を記録してから、特に少子化問題が国の重要政策課題となり、次世代育成支援対策推進法等の法整備やエンゼルプラン・新エンゼルプラン等の様々な政策が展開されてきた。新エンゼルプラン¹⁾では、「幼稚園における地域の幼児教育センターとしての機能等の充実」が盛り込まれ、幼稚園には預かり保育や子育て支援という役割が求められた。このことは、平成8年の中央教育審議会第1次答申²⁾をはじめ、平成9年に時代の変化に対応した今後の幼稚園教育の在

恒岡 宗司 〒631-8523 奈良市中登美ヶ丘3-15-1 奈良文化女子短期大学

り方に関する調査研究協力者会議が出した「時代の変化に対応した今後の幼稚園教育の在り方について－最終報告－」³⁾から平成13年に策定された「幼児教育振興プログラム」⁴⁾までの歩みからもわかる。

特に預かり保育に関しては、「預かり保育等運営の弾力化」、「幼稚園運営の弾力化」、「預かり保育の実施」、「預かり保育の推進」、「預かり保育の充実」といった表現が、中央教育審議会答申や教育課程審議会答申、経済審議会国民生活文化部会報告、少子化対策検討会提言、教育改革プログラム、少子化対策推進基本方針など、様々な文書の中に盛り込まれた。

こうした国の動きは、平成14年6月に文部科学省から出された『『預かり保育』の参考資料』⁵⁾の巻末にまとめられている。なお、文部科学省のHPで公表されている平成22年度幼児教育実態調査⁶⁾「10. 預かり保育に関する実施状況」では、公・私立幼稚園全体の実施率平均は75.4% (10,058園)であり、実施率の数值は年々上昇してきている。しかし、私立幼稚園の89.6% (7,377園)に比べ、公立幼稚園では52.5% (2,681園)にとどまっている。こうした状況を踏まえ、筆者は公立幼稚園における預かり保育とは、幼稚園教育のもつ特性を最大限に生かした幼児のための教育活動として展開していくべきものであると考える。その上で、その現状と課題について次のような問題意識をもっている。

- ① 公立幼稚園における預かり保育の実施率が低い要因はどこにあるのか。
- ② 預かり保育による幼児の発達上の意義や影響について問題意識をもつ必要があるのではないか。
- ③ 預かり保育が教育課程に基づく指導計画や幼児同士の人間関係にどのような影響を及ぼすか。

筆者自身は預かり保育研究の端緒についたばかりであり、本研究では、公立幼稚園の経営責任者である園長の預かり保育に対する意識調査で得られた結果を通して、公立幼稚園としての預かり保育実施の現状と課題を分析するとともに、これからの公立幼稚園における預かり保育の方向性を探ることを目的とする。なお、週当たりの預かり保育実施日数の違いによって認識や課題が違ってくるが、本研究では全国統計で最も多い週5日実施を想定して論じることとする。

本研究の中心となる上記の問題意識①に関しては、研究仮説として「公立幼稚園における預かり保育の実施率が低い要因は、人的・物的な条件整備の問題だけではなく、幼稚園教育に携わる者としての預かり保育に対する意識や幼稚園教育に関する認識が大きく関与しているのではないか。」と考えている。

2. 方法

2.1 調査対象

預かり保育の実施状況については、これまでも文部科学省の統計資料をはじめ多くの大学での先行研究があり、特に立石陽子らによる「幼稚園における子育て支援の実態調査」は、全国の国公私立の幼稚園112園の園長を対象に行われている。また、保護者を対象とした利用者の立場からの預かり保育の調査研究としては、荒牧美佐子らによる「幼稚園における預かり保育の利用者の特徴」があり、その研究成果も公表されている。本研究での実態調査については、私立幼稚園と比較して実施率の低い公立幼稚園を対象として、調査票への回答者を公立幼稚園長とした。

[調査対象市町村の選定理由]

本研究では、奈良県内において預かり保育の実施を制度化している市町村を対象とするのではなく、これから本格的に取り組み始めるであろうと思われる市町村や公立幼稚園を対象とし、具体的には大和郡山市の全公立幼稚園11園（認定こども園1園を含む）を選定した。その選定理由は、第一に人口が約9万人という中規模都市であり、公立幼稚園の地理的環境として旧城下町、新興住宅地、工業団地、農業振興地域などの地域的特色がそれぞれみられること、第二に幼児の保育・教育施設では公立・私立の幼稚園、公立・私立の保育所、認定こども園（公立・幼保連携型）の設置タイプがみられること、第三に市内在住の乳幼児数に対して一定数の保育・教育施設があり、保育を託す保護者にとっては選択肢があることからである。

[公立幼稚園長を調査対象とした理由]

調査実施対象を公立幼稚園長とした理由は、園長は自園での預かり保育についての実施主体の立場にあることのほかに、園長は教育課程編成の責任を有し、幼稚園教育要領⁷⁾に示された「教育課程に係る教育時間の終了後等に行う教育活動など」（注：本稿では必要な場合を除き、同義語として「預かり保育」と表記している。）の指導計画を作成し実施する、幼稚園経営の責任者の立場にあるからである。また、園長は一般教員や保護者よりも市の教育行財政の状況について十分に理解できる立場にあることも理由の1つである。

なお、大和郡山市として1園設置している認定こども園については、その前身が公立幼稚園であり、認定こども園開園時から園長職は公立幼稚園勤務経験者である。また、今回の調査項目の多くが公立幼稚園長としての立場からの預かり保育実施に関する意識であることから、認定こども園長も調査対象に含めることが考察においても有効であると判断し、市内公立11園の園長全員を調査対象とした。

2.2 調査方法

[調査実施手続き及び期間等]

調査依頼に当たっては、大和郡山市幼稚園長会長に面会して趣旨説明を行うとともに、市内11公立園長への協力依頼文書（平成24年6月18日付け）と調査票を手渡した。回答期限は約1か月後の7月末とした。回収方法は、返信用封筒を同封して各園長からの郵送とした。なお、回収率は11園すべての100%であった。

[調査項目及び回答方式]

調査項目及び回答方式については、基本的に自由記述方式をとらず、あらかじめ想定される回答を選択肢としてできる限り多く設定した。調査項目や選択肢の設定に当たっては、筆者のもっている問題意識を反映させているが、前掲の文部科学省による平成22年度幼児教育実態調査「10.預かり保育に関する実施状況」の調査項目に依拠し、「養育者の子育て状況と預かり保育への意識（岡田菜摘、無藤隆：2000年）」も参考にさせていただいた。なお、文部科学省の実態調査項目に依拠したのは、全国の公立幼稚園の実施状況と比較するためであるが、比較自体を本研究の目的とはしていない。また、筆者が設定した選択肢に当てはまらない意識や考えをもつ園長も当然おられることから、調査票の最後には「公立幼稚園において預かり保育を実施することや実施の方向性」についての自由記述欄を設け、園長個人

としての考えなどを記述してもらえるようにした。

2.3 調査内容

調査内容としては、次の観点(1)～観点(5)で設問を構成している。特に市として預かり保育実施規則が制定されたと仮定しての設問に関して、観点(4)「園長としての問題意識について」と、観点(5)「実施の方向性について」の回答を本研究の分析対象とし、公立幼稚園における預かり保育の現状と課題について考察する。

観点(1) 自園の保護者の実態について

- ・ 園児の送迎状況
- ・ 保護者の就業実態

観点(2) 現在自園で行われている4時間以上の教育時間の設定状況について

- ・ 週あたりの日数
- ・ 主たる担当者
- ・ 降園時刻
- ・ 子どもの参加率
- ・ 子どもの編成状況

観点(3) 預かり保育に対する園長としての考えについて

- ・ 教育行政の視点からの課題とは
- ・ 園長の視点からの課題とは
- ・ 保護者の視点からの課題とは

観点(4) 市で預かり保育実施規則が制定された場合の園長としての問題意識について

- ・ 条件整備（制度的・人的・環境的な整備の視点から）
- ・ 実施形態（週あたりの日数、降園時刻、長期休業期間の実施、担当者、予定人数、料金・実費徴収、受け入れ家庭の条件）
- ・ 教育活動としての位置付けについての考え

観点(5) 公立幼稚園において預かり保育を実施することや実施の方向性について

3. 結果

調査では、11人の園長に対して預かり保育についての現在の「関心度」と「受け止め方」について質問した。その結果は次のとおりである。「かなりもっている」(4人)、「ある程度もっている」(7人)と、全員が預かり保育について関心をもっていた。また、受け止め方については次のような結果であったが、各選択肢を選んだ園長の考えを記述内容から分析した。肯定的な考えとしては、「人的条件整備など条件付きの賛同」、「時代の流れを意識しての賛同」、「幼稚園の役割を認識しての賛同」、「親の実態からの賛同」などが読み取れた。なお、各選択肢を選んだ理由としての意見の中から1例ずつ記載する。

「強く賛同」(2人) …働きたいという保護者の思いに応えるなら、預かり保育は絶対に必要だと思う。当園の母親たちも働いている人が多くなったが、たとえ少しでも働きに出ると生き生きとしている感じがする。親子で過ごす時間や子育ての大切さという面では、量よりも質であるという思いが私自身強くなった。

「ある程度賛同」(5人) …一般的な保護者のニーズとして預かり保育に視点を当てて考えた時に、保護者の子育て不安、虐待など……必要性を感じ賛同です。反面、現在の幼児教育全般において人的条件の整備の問題が大きいかと思えます。教師の資質向上に向けた日々の研修や保育準備等の時間や内容の充実に必要性を感じています。

「仕方がないので賛同」(2人) …職業をもっているが子どもを幼稚園に通わせたいと願っている保護者や、通える範囲内に幼稚園しかない地域で、長時間の保育を望む保護者にとっては、預かり保育は幼稚園の重要な役割であると思われる。しかし、子育て支援の一環としてというのであれば、他の方法、他の機関でも充実していけるのではないかと考えます。

「仕方がないけれど反対」(1人) …教師の力量・資質の問題、国の考え方も含めた行政の取組の問題、幼児教育が抱えている課題等、今のままの状況での預かり保育導入だとしたら、結局しわ寄せというかしんどい思いをするのは子どもである。真の意味での「子どもが喜んで遊んでいることを大人も心の底から共に喜び合い、思いやり深い人間を育てていける環境」を整えていくことが、今求められていると考える。

「どちらとも言えない」(1人) …預かり保育についての国の動向が非常に気になる。預かり保育が「子育て支援としての役割を果たす」ところまで迫っていくには幼稚園側の実施体制の工夫や努力だけでは困難や課題がある。特に財政的支援を考えると、今の動きからは難しいと思われる中、どちらとも言えないと思いました。

次に、「もし市教委として規則を定め、市内全公立幼稚園で預かり保育を実施する状況になったと仮定しての問いです。」と条件付けして質問した。質問の意図は、園長として自園で預かり保育を行う場合にどのような実施内容や形態を想定しているかを探るためである。その結果、他の質問への回答と併せて読み取れる園長のイメージする預かり保育とは、「在園児限定で3～5歳児すべてを対象として、担当加配1～2名を市より配置してもらい、担当者1人当たり10人までの規模」が大半であった。ただし、園として始める最初の実施規模は、1園20人までの定員とした園長が4人、定員なしとした園長が5人であった。

質問項目別の集計結果をみると、次のようなことがわかった。終了時刻については「午後3時～4時」は7人であったが、「預かり保育の時間」については「2～3時間まで」が5人、「1～2時間まで」が4人であった。幼稚園に通園する園児にとっては午前中の保育に続く連続した4時間以上の教育時間になるという認識から、幼児の午前中の活動の様子や疲労度を考慮した教育的な判断に基づいた結果と考える。

週当たりの実施日数については、回答が分散した。1日(1人)、2日(3人)、3日(2人)、4日(3人)、5日(2人)であった。今後、市で実施規則が制定され実施基準が設定された際には、各幼稚園としての裁量は可能であっても、ある程度の日数の統一が図られるものとする。また、平成22年度幼児教育実態調査(文部科学省)の全国統計で58%を占めている週当たりの実施日数5日は、今回の調

査では2人であった。これは、園長は人的条件の整備への不安のほかに、預かり保育の性格を子育て支援よりも幼児の教育活動としての在り方を強く意識していることや、研修・会議等の時間確保も必要であると考えていることなどが、判断の背景としてあったものと考ええる。

預かり保育実施に係る経費の負担については、約半数の園長は「料金・実費徴収」の考えであった。園長の意識の中に「幼稚園として付加的に保育サービスを提供する」という考え方、「受益者負担の原則に則る」という考え方、「幼稚園教育は義務教育ではない」という考え方、「認定こども園の運営方式に準拠する」という考え方があり、これらの考え方に基づいて判断したのではないかと考える。

家庭の条件に関する質問では、国の特別保育事業の内容や文部科学省の幼児教育実態調査項目を参考にして選択肢を設定し、「当てはまるものすべて」を選択する方式で行った。図1は、その集計結果を示したものであり、特に「保護者が園児の兄姉の授業参観等の学校行事に参加する場合」、「保護者自身が入院・通院・家族の看護や介護等、医療の必要性が生じた場合」、「保護者又は家族が予期せぬ事故や災害等にみまわれ、その対応に必要性が生じた場合」については、11人全員が選択していた。また、「保護者の養育態度に幼稚園が不安を感じ、預かり保育に参加させたらよいと判断し、幼稚園側から保護者に参加を促した場合」は4人であった。特に9人が選択した「その他の事情により園長が必要と認めた場合」については、園長として可能な範囲で弾力的に受け入れようとする姿勢がみられるとともに、幼児の発達保障を家庭で十分にできていない親が増えているという現状認識もあると考える。そのため預かり保育については、単に親の時間的都合だけの理由で幼児を預かるといった考え方に立つのではなく、親と幼稚園が一緒になって幼児の発達支援を行い、同時に「親育ち」も支援していく機会であるという考え方に立つことを重視しているものと考ええる。なお、こうした考え方とは違った観点で設定した項目「保護者自身の趣味や文化教室等に参加する場合」については、親の育児からのリフレッシュという印象が強いためか、選択した園長は2人だけであった。

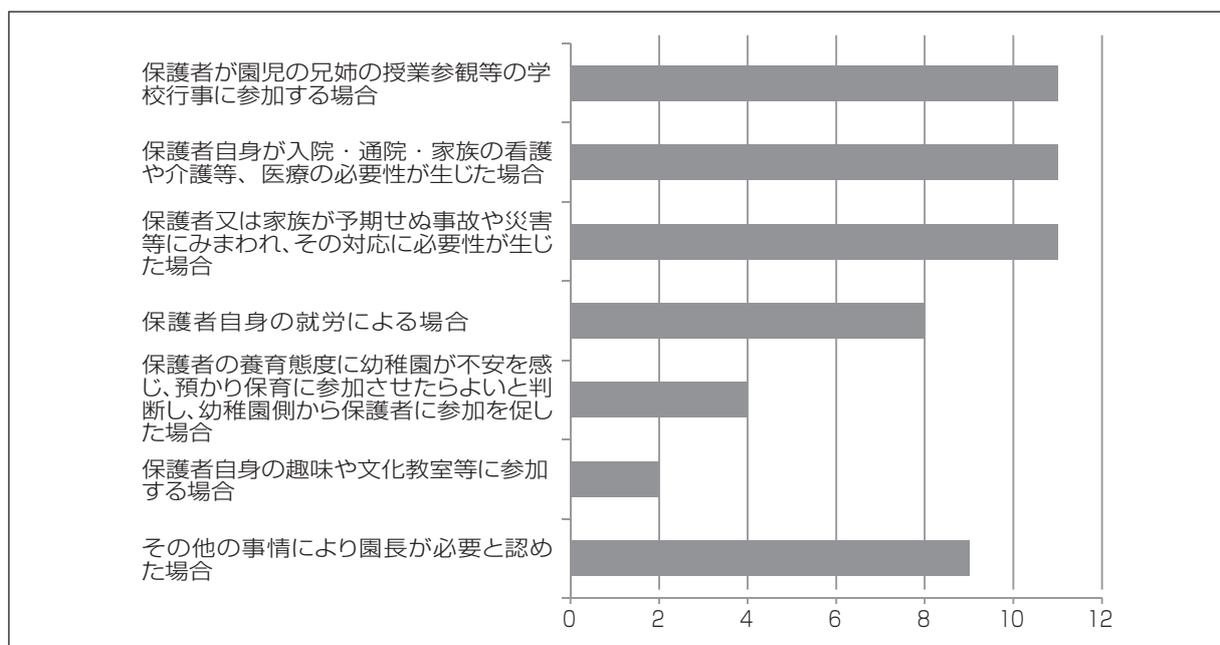


図1 受け入れ園児の家庭の条件（単位：人）

「預かり保育が公立幼稚園で実施率が低い理由」についての質問では、回答に当たって選択肢の中から当てはまるものを8項目まで選択し、順に番号を付ける方式で実施した。特に園長の視点で設定した項目については、人的・物的条件の整備に関する項目は3分の1にとどめ、預かり保育に対する問題意識に関する項目を増やして設定した。その理由は、公立幼稚園の実施率が低い原因は単なる条件整備的な問題だけではないという筆者の仮説を反映させたためである。

表1に示した集計結果について、1～3位までに選択した項目のうち最も多かったものは、「預かり保育を実施希望した場合に、市として特別に人的加配の財政措置を講じてくれそうもなく、幼稚園にとっては教員の負担が増すから」(8人)であった。次に「自園に子どもを通わせている保護者の預かり保育実施のニーズが少ないと思われるから」(5人)、「幼稚園教育では4時間を超えて預かり保育を実施することによって長時間にわたる在園となり、子どもの発達上好ましくないと考えるから」(3人)、「預かり保育が子どもの発達、子どもにとっての最善の利益の実現にどういうメリット・デメリットが出てくるのかについて、子どもサイドからの検証が十分にできていないから」(3人)という結果であった。

また、1～3位ではなかったが、約3分の2の園長が4～8位までに選択していた項目は次のとおりであった。「子どもの教育を最優先してきた幼稚園の特性が預かり保育を実施することによって失われ、実質的な保育所化につながってしまうことを懸念するから」(7人)、「預かり保育を教育活動とする国の考え方とそれへの対応について、まだ預かり保育そのものに対する研究・研修が十分にできていないから」(6人)、「預かり保育は、従来からの通常保育の内容の質を維持し向上させていく取組に支障をきたす心配があるから」(5人)、「自園の保護者は預かり保育実施を求めて通園させているのではなく、教育重視の保育を幼稚園でしてほしいと考えているから」(5人)であった。

表1 園長の視点からの預かり保育の実施率が低い理由 (数値は順位を表す)

項 目 / 幼稚園	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
預かり保育を実施希望した場合に、市として特別に人的加配の財政措置を講じてくれそうもなく、幼稚園にとっては教員の負担が増すから	1	1		1	4	1	4	3	3	2	3
自園に子どもを通わせている保護者の預かり保育実施のニーズが少ないと思われるから	3				1			1	8	3	1
幼稚園教育では4時間を超えて預かり保育を実施することによって長時間にわたる在園となり、子どもの発達上好ましくないと考えるから	4		1				1			1	
預かり保育が子どもの発達、子どもにとっての最善の利益の実現にどういうメリット・デメリットが出てくるのかについて、子どもサイドからの検証が十分にできていないから		2				2		1	7		
いくら時代の要請だとはいえ、幼稚園での預かり保育の実施は、幼稚園教育の本質・理念を失ってしまう可能性があるから	5		3						2	5	
預かり保育は、従来からの通常保育の内容の質を維持し向上させていく取組に支障をきたす心配があるから	7			8	2	4	7			6	2
預かり保育実施のための教育計画ができていないなど、園での準備のための時間的な確保ができないため		3		4		3					

項 目 / 幼稚園	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
預かり保育を教育活動とする国の考え方とそれへの対応について、まだ預かり保育そのものに対する研究・研修が十分できていないから	6	4	5	3	5	2	4				6
子どもの教育を最優先してきた幼稚園の特性が、預かり保育を実施することによって失われ、実質的な保育所化につながってしまうことを懸念するから			4	5	3		6	4	6	4	4
自園の保護者は預かり保育実施を求めて通園させているのではなく、教育重視の保育を幼稚園でしてほしいと考えているから	2		6		6				7	8	5
自園では預かり保育を実施するための新たな教室の増設等が立地上・地形上無理であるから					7		3		5		
預かり保育担当教員の指名をはじめ勤務体制や園務分掌の策定等で、園経営での混乱を心配するから		2									
預かり保育実施に対する自園の教員や職員団体の反対が予想され、園長として説得できにくいから				2							
親が子育てで少しリフレッシュしたい気持ちはわかるが、幼稚園が親の子育ての代替機能を果たすのは納得できないから	8						5	2			
市としての預かり保育に関する正式な説明や研修を行っていないから、まだ自園としてあわてて取り組みを急ぐ必要はないと考えているから				6	8						
子育てにあまり熱心でない親にとって、預かり保育はその傾向を助長させてしまう心配があり、子どもの幸せにつながらないと考えるから			7	7			8				
預かり保育を実施するための空き教室の改装・増築や備品整備等のための財政措置を、市当局は講じてくれそうもないから									4		
預かり保育を実施すると、幼稚園にとって保護者からの集金業務等、今以上の苦労や仕事量の増加となり、幼稚園や教員にとって負担増となることを押しつけないから											

一方、行政の視点で設定した項目への回答結果を集計してみると、1～3位までに選択した園長が半数以上だったものは、「市がこれからの公立としての幼稚園の在り方や方向性、預かり保育の公立幼稚園での実施導入について明確なビジョンや態度を示していないから」(7人)、「市として預かり保育の必要性を理解していても、市の財政事情から幼稚園教育にこれ以上の予算は付けられないと考えていると推測するから」(7人)、「市が預かり保育に関する規則を定め、制度化していないから」(6人)であった。

4. 考察

幼稚園で実施されている預かり保育については、「子育て支援」と「教育活動」という2つの言葉に象徴されるように、現状としてその認識や状況は多様かつ曖昧であると言わざるを得ない。今回の調査対象はわずか11人の園長ではあるが、回答の分析を通して、公立幼稚園での預かり保育が、第一にそ

それぞれの地域の特性や保護者の願い等を生かした教育活動として、第二に問題意識②と関連して幼児の健やかな成長につながる教育活動として、その位置付けを明確化していくための方向性について筆者の考えを述べてみたい。

4.1 公立幼稚園における預かり保育の実施率が低い要因

文部科学省の政策評価書⁸⁾の「3.各事業の評価 (b)子育て支援・預かり保育」の中で、「(2)預かり保育の推進」についての財政上の助成措置が述べられている。すなわち、「…平成9年度から私立幼稚園に対して『預かり保育推進事業』として私学助成を措置するとともに、平成14年度からは市町村に対して地方交付税が措置されている。この助成措置は、幼稚園の教育時間終了後等に『預かり保育』を実施する私立幼稚園に対する助成を実施する都道府県に対して国がその助成額の1/2を補助しているものであり、平成20年度においては、34億7千5百万円を計上している。…」(一部抜粋)

このように国の政策による預かり保育の推進については、私立幼稚園が公立幼稚園よりも一歩先を進んできた経緯がある。今回の調査でも「どのような条件整備が整えば自園でも預かり保育が実施できるか」という質問をした。10項目の選択肢の中から「最低これだけは」というものを5つ選ぶ方式で行った。表2に示すとおり、集計結果では、筆者の予想どおり加配措置などの人的条件の整備については11人全員、管理運営的な別途予算措置については10人、教室の増設や備品整備などの環境整備が9人であった。また、回答状況からもわかるように、公立幼稚園の預かり保育実施率が低い要因として第一に人的・物的条件整備など財政措置上の問題が挙げられる。しかし、選択肢の文章に「基準」・「研修」・「情報」・「資料」・「説明」などの表現がみられる内容項目についても合計21人の園長が選択している。このことから、筆者は、園長自身の意識の中に公立幼稚園として預かり保育を実施する場合には行政と幼稚園が預かり保育に対する意義・役割についての認識を共有した上で取組を進めたいという願いがあるものと考ええる。

表2 園長が考える預かり保育実施のための条件整備

項 目	園長数 (人)
預かり保育担当のための人的加配措置	11
預かり保育のための幼稚園管理運営的予算の別途措置	10
預かり保育のための保育室の増設や備品整備、環境整備費の措置	9
預かり保育を円滑に実施するための参加園児の条件について、市としての原則的な統一基準の設定	8
預かり保育のための教育活動モデル案の情報提供	5
預かり保育のためのコーディネーター役教員に対する負担軽減措置	3
預かり保育実施に向けた行政による保護者への啓発資料の配布	3
預かり保育のための園内教員研修の機会の充実	2
預かり保育のための行政による教員対象の園外研修会の実施	2
預かり保育が幼児期の発達に悪影響を及ぼさないという行政としての責任ある検証と説明の場の設定	1

4.2 筆者の預かり保育に対する基本的な考え方

筆者の預かり保育に対する基本的な考え方は、幼稚園における預かり保育が社会の要請による子育て支援の一環として推進されてきた経緯を踏まえつつ、平成21年に文部科学省から出された『幼稚園における子育て支援活動及び預かり保育の事例集』⁹⁾のまえがきの内容に依って立つものである。

まえがきでは「現在、多くの幼稚園で、子育て支援活動や預かり保育が様々な形で行われています。この背景には、少子化や都市化によって、同年代や年齢の異なる仲間と遊ぶ場や機会が減少してきたこと、男女共同参画の進展や核家族化によって、保護者が子育てに関して幼稚園に求める事柄が増えてきたことなどがあります。(中略)各幼稚園において、地域や保護者のニーズに対応して、幼児の健やかな成長を保障する活動として子育て支援や預かり保育が実施されることを願っています。」(下線は筆者による)と述べられている。すなわち、筆者は、幼稚園という教育環境の中で行う預かり保育とは、幼児を取り巻く環境の変化やそれに伴う幼児期の自然体験・社会体験、家族の一員としての役割や手伝いなどの生活体験等の減少、家庭の育児機能の低下に対して、あくまでも第一義的に「幼児の健やかな成長を保障する」ための教育活動の一環として位置付けることが大切であると考えている。

その一方で、幼稚園教育要領第3章には「地域における幼児期の教育のセンターとしての役割を果たすよう努めること。」とあるように、幼稚園が積極的に子育て支援に取り組むことが示されている。また、第1章総則第3には「幼稚園は、地域の実態や保護者の要請により教育課程に係る教育時間の終了後等に希望する者を対象に行う教育活動について、(以下、略)」(下線は筆者による)と明記されていることから、預かり保育が保護者のための子育て支援の一環という位置付けを優先しているようにも読み取れる。もっとも、幼稚園教育要領総則には「幼稚園の1日の教育課程に係る教育時間は、4時間を標準とすること。」と述べられており、幼稚園教育要領解説¹⁰⁾では具体的に「教育課程に係る1日の教育時間については、幼稚園教育要領に示されているとおり、幼児の幼稚園における教育時間の妥当性及び家庭や地域における生活の重要性を考慮して4時間が標準となっている。それぞれの幼稚園においては、幼児の年齢や教育経験などの発達の違いや季節などに適した教育時間を定める必要がある。」(中略)このように4時間を標準としてそれぞれの幼稚園において定められた教育時間については、登園時刻から降園時刻までが教育が行われる時間となる。」(下線は筆者による)とも述べられている。筆者は、預かり保育には目的や性格面において二面性がみられるため、基軸をどちらに置くかの認識は関係者の間でも揺れ動いている感が強いという印象を受ける。

筆者が考える預かり保育は、保護者の要請により行う教育活動ではなく、意思決定段階での主体が幼稚園にあり、幼児の生活リズムなど心身の状態を考慮しつつ、幼稚園の教育活動の一環として行われるべきものである。幼稚園教育要領や同解説には、ただし書きや留意事項が示されているとはいえ、現状では預かり保育の性格や目的に保護者優先か幼児優先かの曖昧さがみられることは否めないのではないだろうか。

こうした預かり保育に対するとらえ方の揺れは園長にもみられ、調査での観点(5)「公立幼稚園において預かり保育を実施することや実施の方向性について」でも、次のような意見が記述されていた。

教育課程の編成の中では幼稚園の1日の教育課程に係る教育時間は4時間を標準とすることである。終了後に行う教育活動として預かり保育があげられているのは、幼児の心身の発達を考慮する事から考えても矛盾しているように思う。

正規の教育活動の外で行われる預かり保育は、通常の保育が終わった後の活動であるので、子どもたちの心身の状態を把握しながら過度にならないよう、時間や内容を考慮して行いたいものです。園としては家庭との連携を密にし、子どもにとっても保護者にとっても有効な支援となる預かり保育が必要となってきたことは否めません。できる限り、片手間に行うことなく専任の預かり担当の教諭を置き、子どもたちの状況に応じた、その時間帯にふさわしい計画性を持った預かり保育を行いたいです。

預かりの本質を考えると、制度的・人的・環境的にも整った中での実施が望ましい。そのためには財源確保が重要であるが、この点について一番難しい。園側の創意工夫だけでは補いきれないと感じる。幼稚園教育を受けさせたいという保護者が幼稚園を選び通園させていることを考えると、日々の教育の質を高め一人一人の子どもの豊かで健やかな育ちが約束できる「人的・物的教育環境」を整えていくことを、私たちは大切にしたい。

今回実施した調査の回答からも、教育時間の「標準」に対する園長の認識は、幼児の発達からみて最もふさわしい時間ととらえていることがわかった。こうした園長の考えも踏まえ、今後公立幼稚園における預かり保育実施の量的拡充が図られていくのであれば、筆者は次の2点について問題提起をしたい。

第一に、すでに保育所では同年齢の幼児が長時間保育を受けている実態があることを踏まえると、成長・発達の著しい3歳～5歳にふさわしい教育時間として4時間で統一されていることについて、その必然性や妥当性を預かり保育実施を契機に改めて論議していく必要があるのではないかと。現行の幼稚園教育要領に記述されているただし書きとしての配慮では、幼稚園現場の教員の受け止め方が不十分であるからである。小学校では学年によって授業時数が異なっているように、幼稚園教育についても教育時間の示し方について検討の余地があるのではないだろうか。

筆者は、次の幼稚園教育要領改訂時には「標準時間」方式から「最低時間」方式による示し方に変更し、「原則として4時間以上とする」ことによって、預かり保育が教育課程の内外に関わらず幼稚園教育の一環としての教育活動として、その性格がより明確になるものとする。

第二に、現在の預かり保育が教育課程の外に位置付けられており、しかも対象児が全員でないという前提に立って、次の幼稚園教育要領改訂時には預かり保育を教育課程上の観点から、中学校における部活動と同様の考え方による位置付けを図り、幼稚園教育の一環であることを明記すべきである。現行の幼稚園教育要領や同解説における教育時間の表記を見ると、「教育課程に係る教育時間は4時間が標準」であり、「登園時刻から降園時刻までが教育が行われる時間」とされている。この点については、学校教育法を根拠法とする幼稚園に対して幼児の在園時間が教育活動としてみなされるという、学校教育制度上の整合性を図ったものであろうと考える。

一方、文部科学省の平成23年度学校基本調査結果¹¹⁾をみると、小学校第1学年児童数に対する幼稚園修了者数は全国平均で55.7%、奈良県では59.8%である。地域によって状況は異なるが、統計上は小学校第1学年児童の約40%が保育所からの入学者であるということになる。

こうした状況を踏まえつつ、5歳児全員が関わらない預かり保育を幼小接続問題の視点からとらえた時、小学校第1学年担任にとっては、幼稚園での生活経験と保育所での生活経験の違いのほかに、預かり保育経験の有無も踏まえた学級経営や保護者との連携が、新たな配慮事項として求められることになるだろうと考える。

4.3 預かり保育による幼児の発達上の意義や影響について問題意識をもつ必要性

これまで筆者は、預かり保育について幼稚園・小学校の教員、保護者、行政といった大人の視点から論じてきた。しかし、最も大切な視点として幼児の生活の連続性を踏まえつつ、預かり保育が単に教育課程外の在園時間として認識するのではなく、教育活動として幼児の発達上どのような意義が認められるのかについて、今以上に問題意識をもつ必要があると考える。

つまり預かり保育の実施については、これまで親の子育て支援との関連から量的拡充に意識が傾斜がちであり、一般的に幼稚園に保育所のもつ機能を付加するようなどらえ方をしてこなかっただろうか。そのことが預かり保育の性格や目的の曖昧性につながっていると考える。

今後、国の政策レベルでは幼保一元化や認定こども園の充実が図られようとしているが、あくまでも幼稚園が実施する預かり保育は、幼児期にふさわしい発達を支援していくことに主眼を置いた教育活動として、その質的充実を目を向けていく必要があると考える。幼児の健やかな成長につながる預かり保育を考える際、改めて1951年5月5日に制定された児童憲章の精神を思い起こすことも重要ではないだろうか。

これまでの国の各種答申や提言・報告等でも「子育て支援・預かり保育」と併記したり、大きくは子育て支援に含まれたりしてきている。このことについては、中央教育審議会が出した平成17年答申「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について」¹²⁾では、「幼稚園における預かり保育の取組を、家庭の教育力の再生・向上、『親と子が共に育つ』という教育的視点から改めて整理し、充実を図る。」としている。また、「幼稚園における預かり保育については、地域の実情や保護者の要請により実施している面もあるが、幼児の生活の連続性の観点から家庭や地域社会の教育力を補完するとともにその教育力の再生・向上につながるという意義もある。」（下線は筆者による）とも述べており、特に下線部の記述に注目したい。

今回の調査でも、「幼稚園での預かり保育は、保護者の子育て支援と子どもの発達保障のどちらのメリットが大きいか」について質問した。結果は11人のうち10人が保護者の子育て支援と回答していた。その理由の中で、2人の園長が次のような意見を記述していた。

現在幼稚園に通園する3～5歳児の子どもたちにとって、本来は保育終了後の14時から家庭で過ごすことが大切であると考えます。家庭生活を充実させ、安定させることが心身の健やかな発達に必要であると思う。しかし、様々な社会事情等の中で母親が仕事をする必要のある家庭が増えつつある現在、保護者の子育て支援としての預かり保育が求められていると思う。また、家庭事情が複雑になってきている今日、子どもの発達保障としての預かり保育も必要性を増してきていると思われる。

保護者の要望も「預かってもらう」という言葉の意味合いに、教育してもらいたいとか何か特別な保育をしてもらいたいということは含まれていないように思う。また、預かっている側も実のところは、保護者の負担が少しでも軽くなるのならという思いの方が強いと思う。

こうした園長の意見にもみられるように、預かり保育を子育て支援としてとらえ、その教育的意義について幼稚園現場が迷いを抱えたままで幼児に向き合っているだけでは、幼児の成長・発達にとっても教育効果が曖昧なままの、単に時間的に長く幼稚園で幼児を預かっているだけになってしまうおそれが十分に考えられる。現在の預かり保育については、子育て支援と子どもの教育活動の両面の性格をもっていることは否めず、今後それらの優先性や重要性、目的性などについて一定の理論的整理をして、幼稚園関係者に提示していくことが必要であると考えます。

そこで、これからの預かり保育実施の方向性としては、前掲の中央教育審議会の平成17年答申に述べられた下線部の考え方に立ち返る必要があるのではないだろうか。そのためには、預かり保育の実施設計として、筆者は教育活動の目的を幼児の発達支援とし、結果として幼児の在園時間が長くなり子育て支援としての機能も果たすことになるという考え方に立つことが理解しやすいと考える。

また、前述の問題提起と関連して、「預かり」の言葉のイメージから受ける誤解を避ける意味から、預かり保育の名称を再考すべきであり、国の実施している特別保育事業の「一時保育」や「特定保育」の用語も避けた方がよいのではないだろうか。

次に、幼稚園教育要領解説でも「保護者が、幼稚園と共に幼児を育てるという意識が高まるようにすることが大切である。」と述べられているように、幼稚園教育の一環としての預かり保育を親の子育て支援にもつながるよう、親子が午後を幼稚園で共に活動して過ごすなどのプログラムを積極的に開発し指導計画に取り入れていくことが大切であると考えます。なぜなら今回の調査結果でも、幼稚園に通わせている親のほとんどが就労していない状況の中、「最近は子育て不安な家庭も多い事から、公的な場で長い時間保育を受けることも必要かなと感じる。」との意見にみられるように、園長の認識として子育てに不安を感じる親が少なからず存在しているという事実である。特に公立としての幼稚園が行う預かり保育は、「親育ち・子育て」の機会を提供する「地域における幼児期の教育のセンターとしての役割を果たす」ことにつながると考える。

また、若手教員の多い幼稚園にあっては、親も交えた預かり保育の場に立ち会う機会を適宜設けていくことによって、親の子育ての負担感や悩みについて理解できる「教師育ち」のための生きた研修の場にもなることが期待できるのではないだろうか。

4.4 公立幼稚園における預かり保育の方向性

公立幼稚園における「預かり保育」のもつ意義について、次の①、②の視点でさらに考察していく。

① 「質的充実としての教育活動 > 量的拡充としての子育て支援」意識での視点で考える。

前述の4.2での問題提起に関して、預かり保育を一方は幼稚園教育の質的充実として、もう一方は子育て支援の量的拡充としてとらえることができる。預かり保育を教育活動重視として位置付けるならば、幼稚園教育の質的充実であり、4時間を超える教育活動全体を見通したありようについて、預かり保育を受ける幼児の遊びや生活の連続性、預かり保育を受けない幼児との人間関係の変化、地域での生活の変化等にも配慮しつつ、公立としての幼稚園教育の在り方について具体的かつ実践的に研究していくことが必要である。

一方、親の子育て支援重視として位置付けるならば、幼稚園版「一時保育・特定保育」の性格付けができ、幼稚園教育の量的拡充ととらえることができる。そのためには、指導計画の作成に当たって保育所の午後の保育形態や認定こども園での保育システムを参考にして園内体制を構築していく必要がある。この点については、幼稚園教育要領の第1章総則や第3章留意事項に位置付けられているとはいえ、預かり保育を受ける一部の幼児の在園時間が増すことを踏まえ、保育のもつ養護機能について、幼稚園としてこれまで以上に理解を深めていくことが大切である。

調査でも8人の園長の回答にみられるように、預かり保育の実施に当たっては幼稚園教諭免許と保育士資格を併有した者の配置や専任の担当者を配置するなどの人的環境の充実が不可欠であると考えられる。

② 「公立幼稚園の存在価値としての付加 > 教職員の仕事面での負荷」意識での視点で考える。

公立幼稚園としての預かり保育実施を考えるもう一つの視点は、公立幼稚園としての存在価値の付加と現場教職員の精神的負荷・負担感のバランス問題である。調査結果でも、教員の負担軽減への配慮の必要性についての項目はほとんどの園長が選択しており、この両者のバランス問題が公立幼稚園における預かり保育実施率の低さに微妙に関係していると考えられる。調査での観点(5)における自由記述でも、次のような率直な意見が書かれていた。

保護者のニーズや社会情勢などから必要な面はあると思うが、実際問題として公立幼稚園において行うことは先生方の負担が多くなるばかりだと思う。また、教育時間内の保育内容と終了後の活動の連続性にも難しい面がある。地域の人材や育児経験者の協力、ボランティアの手をかりてとはいつても毎回無報酬ではボランティアといっても集まらない。市として預かり担当の先生を雇用し、預かりが充実したものになっていくことが望まれる。

預かり保育が幼稚園教育要領にきちんと位置付けられた今、最も大切なことは新たな公立幼稚園像を目指して「公立幼稚園の存在価値としての付加 > 教職員の仕事面での負荷」の考えを全教職員で共有することである。前述の問題提起に関連して、多くの幼児が保育所で長時間保育を受けている状況を踏まえ、公立幼稚園として預かり保育を実施する場合、保育所が行う子育て支援としての延長保育との考え方においてどの点が共通し、どの点が異なるのかなどについて十分な理解を図ることが大切である。

また、3～5歳児に共通した4時間の教育活動の内容との関連や、預かり保育を受ける一人一人の幼

児の生活リズム等を考慮しながら、地域との結び付きが深い公立幼稚園としての特性を生かした「教育課程外の特別な教育活動」として、自園の預かり保育実施の理念や計画・内容を構築していきたいものである。

4.5 預かり保育のPDCAサイクルでの検証の必要性

前掲の時代の変化に対応した今後の幼稚園教育の在り方に関する調査研究協力者会議が出した最終報告には、「預かり保育に対する要望と基本的考え方」として「教育課程外の活動としての預かり保育の在り方について、幼児期にふさわしい生活が展開される教育施設とする観点から」、その実施に当たったの配慮や実践的な研究の必要性を述べている。また、幼稚園教育要領でも第3章「指導計画及び教育課程に係る教育時間の終了後等に行う教育活動などの留意事項」の第2の項で、「(1)教育課程に基づく活動を考慮し、幼児期にふさわしい無理のないものとなるようにすること。その際、教育課程に基づく活動を担当する教師と緊密な連携を図るようにすること。」と記述されている。

こうした指摘にみられるように、すでに動き出している預かり保育の推進・充実のための現実的な方策として、各幼稚園では幼児の心身の負担等の実態を適切に把握しながら、幼児の自主性を尊重した指導計画を作成していくことが第一段階となる。また、公立幼稚園が行う預かり保育については、地域コミュニティの一員としての存在価値を認めてもらえるような地域の特性を生かした教育活動を創り出していくことも大切であると考ええる。

次に、自園での預かり保育について、幼児の生活や遊びでの主体性を尊重した指導計画やプログラム等を作成し、担当者だけでなく園全体で共有していくため形にしていくことが第二段階である。そして、園長のリーダーシップの下で園としての預かり保育の記録を残し、絶えず振り返りを行いながら、教育活動としての預かり保育の内容充実に向けて教職員が毎年度指導計画やプログラムを検証していくことが第三段階である。そのためには、幼稚園の規模に関わらずPDCAサイクルでの検証体制を園内に構築し、その中心となるコーディネーター役を分掌として位置付けることが必要である。

そして、第四段階として各園で作成した預かり保育の指導計画やプログラム、実践記録等を、例えば市全体の研究会や研修会等の場に持ち寄り交流し合うことによって、自園にとっての新たな預かり保育の指導計画やプログラム開発につながり、市全体の公立幼稚園としての質的向上にも寄与できるのではないだろうか。

5. まとめ

今後の公立幼稚園における預かり保育の充実については、各園での実践的な研究がより大きな役割を果たすものと考ええる。行政が預かり保育を制度化して人的措置が講じられたとしても、幼児の健やかな成長につながる預かり保育の質は、現場の熱意や力量にかかっている。また、自園の指導計画やプログラム作成のためには一定の時間の確保も必要である。

さらに、今後公立幼稚園における預かり保育の実施率が上がり量的・質的充実が進んだ時、幼稚園で

の預かり保育の経験の有無が、幼小接続問題にどのような影響として現れてくるのかについて、幼稚園と小学校の関係者が幼児の発達の連続性の視点から共同研究していくべき新たな課題になってくもの
と考える。

様々な視点から公立幼稚園の預かり保育の全体像について考察を加えてきたが、筆者の考えは次の3
点にまとめられる。

- ① 幼稚園の視点からは、「親育ち・子育ち」の機会を提供できる地域にある公立幼稚園として、その役割を踏まえながら幼稚園教育としての教育活動が保障される預かり保育であること。
- ② 幼児の視点からは、教育課程内の教育活動との関連を考慮した指導計画やプログラムを開発することによって、幼児の今日的な発達課題の解決にも寄与できる預かり保育であること。
- ③ 保護者の視点からは、預かり保育を受ける・受けないにかかわらず幼児同士の良好な人間関係が維持でき、家庭や地域で過ごす生活の代替機能にも配慮された預かり保育であること。

以上のことから、園長自身が預かり保育を教育活動としてどのように認識し、地域と結び付いた幼児期の教育のセンターとしての公立幼稚園の付加価値をどのように高めていくか、また行政との連携を深めながら幼稚園経営全体の中で自園の預かり保育の展開をどのように構想していくかなどについて、リーダーとして先頭に立って研究していく姿勢が期待される。今後、機会があれば「預かり保育が教育課程外の教育活動として、幼児の発達上どのような意義が認められるか」、「預かり保育が教育課程に基づく指導計画や幼児同士の人間関係にどのような影響を及ぼすか」などの具体的課題について、公立幼稚園で実際に預かり保育に取り組んでいる先生方と連携しながら、幼児の発達支援重視の考え方に立脚した預かり保育の指導計画やプログラムの開発等の研究を進めていきたいと考えている。

謝辞

本研究に当たり、調査の実施にご快諾いただいた大和郡山市幼稚園長会長森本喜久子氏をはじめ大和郡山市幼稚園長会の園長先生方には、ご協力に深謝いたします。

引用文献

- 1) 厚生労働省資料（6大臣合意）新エンゼルプラン（1999）厚生労働省HP.
- 2) 中央教育審議会（平成8年）「21世紀を展望した我が国の教育の在り方について－第1次答申－」：27.
- 3) 時代の変化に対応した今後の幼稚園教育の在り方に関する調査研究協力者会議（平成9年）「時代の変化に対応した今後の幼稚園教育の在り方について－最終報告－」：22－23.
- 4) 文部科学大臣決定（平成13年）「幼児教育振興プログラム」：3.
- 5) 文部科学省（平成14年）「預かり保育」の参考資料：まえがき.

- 6) 文部科学省「平成22年度幼児教育実態調査」文部科学省HP.
- 7) 幼稚園教育要領（平成20年）文部科学省告示第二十六号.
- 8) 文部科学省 政策評価書 文部科学省HP.
- 9) 文部科学省（平成21年）「幼稚園における子育て支援活動及び預かり保育の事例集」：まえがき.
- 10) 文部科学省（平成20年）「幼稚園教育要領解説」第1章総則：58.
- 11) 文部科学省（平成23年度）学校基本調査文部科学省HP.
- 12) 中央教育審議会（平成17年）「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について（答申）－第2章幼児教育の充実のための具体的方策－」文部科学省HP.

参考文献

- 荒牧美佐子、安藤智子、岩藤裕美、丹羽さかの、堀越紀香、無藤隆（2007年）保育学研究第45巻第2号.
- 岡田菜摘、無藤隆（2000年）養育者の子育て状況と預かり保育への意識.
- 立石陽子、安藤智子、岩藤裕美、丹羽さかの、金丸智美、荒牧美佐子、堀越紀香、砂上史子、無藤隆（2004年）幼稚園における子育て支援の実態調査.

