

認定こども園の教育及び保育の内容について

— 3歳以上児と3歳未満児の教育・保育内容に関する一考察 —

栗山陽子

1. はじめに

認定こども園がスタートして2年半後の平成20年3月に、幼保連携推進室が実施した「認定こども園に係るアンケート調査」結果によれば、保護者の8割・施設の9割が認定こども園を評価している。評価している点は、「保育時間が柔軟に選べること」や「就労の有無にかかわらず施設利用」などで利用する親の立場からの評価である。

では、既存の乳幼児向け施設「公私幼稚園」「公私認可保育所」「認証保育園」「認可外保育所」に、新たに加わった4類型を持つ施設「認定こども園」は、乳幼児が集団で過ごす場所としては、どのような役割を果たし、どのように評価できるのであろうか。

この度、筆者が所属する名古屋経営短期大学子ども学科子育て環境支援研究センター研究グループは、文部科学省の「平成20年度幼児教育の改善・充実調査研究事業」の委託を受け、「認定こども園の活用促進のあり方」について調査研究を行った。研究方法は、研究メンバーによる実態調査中心で、A県で2類型3園、B県で2類型2園を訪問し、実地調査と聞き取り調査を実施し、資料の収集を行った。研究成果は、調査内容に現時点での考察を加え、報告書としてまとめた。

本稿は、その報告書の中の「認定こども園の教育及び保育の主な内容」の項目の中で、筆者が担当した「3歳以上児と3歳未満児の教育・保育内容」について、論じたものである。ここでは、教育・保育内容の前提となる幼稚園と保育園で相違が大きい利用（保育）時間、登園日数、保育日課、特別教室について、認定こども園になって実態がどうなっているのか、さらに、幼保連携型と地方裁量型で取り組まれている乳児保育はどのようになっているのか、認定こども園の類型別に明らかにした。その上で、乳幼児教育・保育の充実をめざす観点から、乳幼児にとっては、利用（保育）時間、登園日数などは、どのような有り方が望ましいか、また、乳児保育はどんなあり方が望ましいか考察する。

2. 認定こども園の教育及び保育の内容

認定こども園の教育及び保育の内容については、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（平成18年法律第77号）第3条第1項第4号及び同条第2項第3号の規定に基づき、文部科学大臣と厚生労働大臣とが協議して定める「施設の設備及び運営に関する基準」を定め、平成18年10月1日から施行された中に、明らかにされている。そこでは、認定こども園の教育及び保育の内容は、「幼稚園教育要領及び保育所保育指針に基づかなければならない」とし、また、「子どもの一日の生活のリズムや集団生活の経験年数が異なること等の認定こども園に固有の事情に配慮したものでなければならない」としている。このため、認定こども園は、次に掲げる幼稚園教育要領及び保育所保育指針の目標が達成されるように教育及び保育を提供しなければならないとして、1番目に、「十分に養護の行き届いた環境の下に、くつろいだ雰囲気の中で子どもの様々な欲求を適切に満たし、生命の保持及び情緒の安定を図るようにすること（下線1）」。2番目に「健康、安全で幸福な生活のための基本的な生活習慣や態度を育て、健全な心身の基礎を培うようにすること、（下線2）」と述べている。認定こども園に固有の事情として配慮すべき内容としては、その2番目に「子どもの一日の連続性及びリズムの多様性に配慮するとともに、保護者の就労状況等の生活スタイルを反映した子どもの利用時間及び登園日数の相違を踏まえ、1人1人の状況に応じ、教育及び保育内容について工夫すること（下線3）」となっている。さらに、認定こども園においては、教育及び保育を一体的に提供するため、4つの留意点が挙げられている。その4番目に「受験等を目的とした単なる知識や特別な技能の早期獲得のみを目指すような、いわゆる早期教育となることのないように配慮すること（下線4）」とある。

注：下線と下線番号は筆者によるものである。

(1) 利用（保育）時間と登園日数

利用（保育）時間や登園日数は、親の就労の保障であると同時に、幼児にとっては、子どもに相応しい環境の中で、友だちや仲間と安心して過ごしながら発達が保障されるという、教育及び保育内容に直結するかけがえのない時間であるといえる。

認定こども園の中では、幼稚園と同様に1日に4時間程度利用するものを短時間利用児とし、保育所と同様に1日8時間程度利用するものを長時間利用児としている。そして、同じ場所で集団生活をする子どもの気持ち（理念）や必要性（意義）に関係なく、親の状況により利用（保育）時間が決まる。従って、上記の（下線3）に挙げられているように、幼児の教育及び保育の内容については、それらの相違を踏まえ、1人1人の状況に応じて、工夫することとなっているが、基本時間が4時間も違う上に、さらに個々に保育時間の延長がある中で子どもの状況に応じた工夫とは、実に困難で、具体的にどう対応するのか思い浮かばないほどである。

認定こども園の教育及び保育の内容について

では、認定こども園での利用（保育）時間と登園日数の実態はどのようになっているのか。4つの類型別に調査した結果をまず明らかにする。

① A県a市幼保連携型認定こども園私立A園の場合

A園は、40数年の歴史を持つ私立幼稚園（定員330人）であるが、30数年前から地域のニーズに合わせて、希望者には、早朝7:15～夜20:00までの保育を実施してきた。また、土曜日、日・祝日の保育も実施してきた。そして平成20年4月から、6ヶ月以上児～3歳未満児（定員30人）の乳児専門保育所を幼稚園内に設置したことにより、認定こども園としてスタートした。当該幼稚園は、早朝、夕刻、土曜日、日・祝日の保育を受け入れており、幼稚園の保育時間は、7:15～20:00となっている。保育所の子ども達が、引き続き幼稚園児となって入園し、長時間利用児として当該幼稚園に在籍しても何ら支障はないが、利用料が必要となる。従って、授業料と預かり保育料を足した方が保育所の時の保育料より高くなると言う場合には、保育園へ転園するケースも考えられ、当該幼稚園への連携が成り立たなくなる。A園では、保育所に入所している2歳児が、引き続き当該幼稚園に入園するのは、平成21年4月になるが、2歳児10人中9人が当該幼稚園の平成20年10月募集時に入園を決めており、1人は、兄弟がいる保育園へ平成21年4月に転園する。従って、今回は、保育料などの経済的理由で転園するケースは無かった。連携型の場合、保育（保育時間）が純粹に子どもの立場で考えられるのではなく、親の都合や経済的理由に左右される事態が起きてくることは考えておかなければならない。

保育日数は、幼稚園は4月3日前後～3月24日前後、保育園は4月1日～3月31日である。幼稚園は夏季長期休み、土曜日休みがあるが、希望すれば、保育を受け入れてくれる。ただし、保育所在籍の時と違って、すべてに利用料が発生する。

② A県b市保育所型認定こども園私立B園の場合

B園は、複数の保育所を運営してきた社会福祉法人が、b市に園舎を新築し、平成19年4月から保育所型の認定こども園としてスタートした。幼児87人の中に、短時間利用児の幼児が26人在籍（21年2月現在）している。短時間利用児の基本保育時間は、9時～14時30分までとなっていて5時間30分である。おやつは提供していない。入園当初の慣らし保育（徐々に保育時間を延ばす）は、短時間利用児にも行っていない。また、まだ沢山のこども達が居る時間に、お迎え時間になって、そのこども達ももっと遊びたいと言った時は、園庭で親と一緒に遊んでから帰ることを認めている等、短時間利用児のこどもの気持ちを大切にされた配慮がなされていた。

登園（保育）日数については、短時間利用児の夏季長期休みは設けている。登録しておけば有料で利用でき、平成20年度は、10人以内での夏休みの利用があった。

③ A県c市保育所型認定こども園公立C園の場合

過疎の地域で幼稚園が無く、m町立C保育園で私的契約児を受け入れていた。c市とm町の合

併に伴い、c市立となったC保育園が認定こども園となったことで、私的契約児を短時間利用児として、そのまま保育継続することができた。保育時間は、私的契約児であった時と変わらず、短時間保育利用児も平日8:00~16:00、土曜日8:00~12:30で保育されていて、短時間利用児も3時のおやつを食べてから降園する。私的契約で最高額だった保険料も、減額になった。

保育日数については、短時間利用児の長期休みは設けておらず、4月1日~3月31日までの年間通して全園児同じ保育日数である。

④ B県d市幼稚園型認定こども園D園の場合

d市では一番古く30年の歴史を持つ定員70人の小規模幼稚園である。近年少子化の影響で定員割れになり、定員充足のために、平成19年4月に認定を受け、幼稚園型認定こども園となった。平成21年2月現在の在籍数は48人で、その内の長時間利用児は、3歳児3人、4歳児3人、5歳児1人と割合に少ない。

長時間利用児の保育時間は、7:15~19:00の間で決められる。幼稚園の基本保育時間は、8:40~14:00である。

夏季長期休みがあり、登園日を1日設けている。長時間利用児は、夏季長期休み中も希望があれば有料で保育する。実際の利用者は、数人である。

⑤ B県e町地方裁量型認定こども園E園の場合

10年前に、本屋の空き店舗を利用し、認可外保育所として、0歳児から5歳児までの保育を行ってきた。在籍数は、ここ数年60人で推移している。

保育時間は、7:30~18:00である。朝の登園時間が遅い子どもが多く、乳児の午前中のおやつは実施していない。親の希望で保育時間を決めていて、個々の保育時間は、バラバラである。保育日数は、4月1日~3月31日で、年末年始も希望があれば保育している。

これまでに、保育所認可の申請を考えてきたが、他の町からの入所者があり、それができなくなるので、見合わせていた。現在認可申請中で、認可されれば保育所型認定こども園として運営していくことになる。

2の考察

認定こども園の利用（保育）時間及び登園時間を考察する上で、筆者が根拠にしたのは、中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同検討会議において、「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」の基本的なあり方について、審議し意見集約された以下の2つの内容である。

1つには、「就学前の教育・保育をめぐる現状と課題」として、指摘された6点である。

- ・ 子どもを取り巻く環境の変化と子どもの育ちの課題

- ・ 集団活動や異年齢交流の機会の不足
- ・ 多様な教育・保育ニーズへの対応
- ・ 子育てを取り巻く環境の変化と家庭や地域の子育ての力の低下
- ・ 仕事と子育ての両立支援
- ・ 幼稚園・保育所をめぐる諸課題

2つには、「意義・理念」で、子どもの視点に立ち、生涯学習の始まりとして人間形成の基礎を培う幼児教育の観点、そして社会全体で時代を担う子どもの育ちを支える次世代育成支援の観点から検討を進めることが必要である（下線5）と述べている。

注：下線は、著者によるものである。

公立の保育園型の認定こども園では、短時間利用児の利用（保育）時間が、一般幼稚園の基本保育時間（4時間）を越え、8時間近くになっていて、利用料に関係なく保育園児の生活の流れに近づけた対応が取られていた。つまり、すべての子どもが、朝8:00から夕刻16:00まで同じ生活ができています。一方、公立を除く、すべての園で、短時間保育利用児の利用（保育）時間は、平均5時間前後となっている。希望により時間を延ばすことができるが、1時間延ばすごとに利用料が発生する預かり保育のしくみでは、幼児にとって、上記の「意義・理念」（下線5）に基づいた保障された保育時間とは言い難い。認定こども園が、就学前の子どもに対する教育、保育等の総合的な提供をする新たな施設であるとするならば、同じ施設内で生活する幼児の保育時間において時間差があるままにせず、上記の「就学前の教育・保育をめぐる現状と課題」の特に下線部分に鑑み、幼児の生活を大切にす発達保障の観点から、6～8時間を共通の保育時間とすべきではないだろうか。保育時間を見直すことで、認定こども園での4時間は教育で、それ以外は保育とする分断した考え方を是正し、6～8時間は、幼児教育の充実のための、教育、保育の総合的時間とする新たな考え方ができるのではないかと思う。共通保育時間を6～8時間と幅を持たせたのは、公立の認定こども園で、8時間の共通保育時間が実施できていること以外に何時間が相応しいのか確証を掴んでないためである。今後、共通保育時間を見直すための財政的な問題等様々な課題を取り上げながら、利用（保育）時間の問題を検討していく。

登園日数について、現状では私立保育園型、幼保連携型、幼稚園型においては、夏季長期休みを設けながら希望者には、有料で保育するという預かり保育のやり方を取っている。一方公立保育園型と地方裁量型では、夏季長期休みはなく、短時間利用児も同じ日数の保育を受けている。このように保育日数においても、幼稚園と保育園とで違いがある問題を、認定こども園になったときに、利用料だけで解決するのではなく、夏季の保育のあり方として、解決できないだろうかと考える。一般に保育園では、7月中旬から8月は、水遊びなどの夏しかできない経験をたっぷり楽しみ、幼児も午睡をして生活リズムを整え、夏を健康に過ごすような保育の計画が立てられている。幼稚園でも夏季保育（短い期間）を行っているところが多い。認定こども園において、夏季長期休みを失くすか思い切って短くし、すべての幼児が、集団生活の連続性の中で、夏の活動を体験できることが望ましいと思う。登園日数の見直しも、ひいては、幼児教育の充実に繋が

るようにすることが重要である。これらの見直しをするには、理念や意義だけではできないだろう。登園日数においても、どうしたら解決していけるのかを見つけ出していくことが今後の課題である。

(2) 保育日課（デイリープログラム）

一日の生活リズムに添って、教育と保育が総合的に提供されるプログラムは、どのようになっているのか、ここでは視点をそれぞれ変えて対比させ、認定こども園の保育日課の実例として挙げている。

注：プログラムの項目は、各園の記述による。（ ）内は筆者による。

実例 1 は、保育所型認定こども園の幼児用プログラムの私立と公立の対比

実例 2 は、幼保連携型の同一施設内の幼稚園と保育所のプログラムの対比

実例 3 は、幼稚園型と地方裁量型の幼児用プログラムの対比

実例 1 ①保育所型私立 B 園

保育園機能児早朝登園	7:30
	8:00
幼稚園機能児登園	9:00
給食（※）	11:50
午睡（希望による）	13:00
幼稚園機能児降園	14:30
おやつ（手作り）	15:00
（※3歳児保育園機能児）	16:00
	17:30
保育終了	19:00

②保育園型公立 C 園

（早朝保育）
登園
給食（自営方式）
午睡（3歳児）
おやつ（全員・手作り）
降園（以降延長保育）
保育終了

実例 2 ③幼保連携型私立 A 保育所

早朝保育	7:15
	8:00
	9:45
	10:15
給食（自営方式）	11:30
	13:00
	14:00
おやつ	15:00
	16:00
保育終了	20:00

③幼保連携型私立 A 幼稚園

早朝保育
登園
朝礼
クラス別活動
給食（自営方式） 又はお弁当
終礼
降園
預かり保育
保育終了

認定こども園の教育及び保育の内容について

実例 3	④幼稚園型私立D幼稚園	⑤地方裁量型E幼児園
	早朝保育 7:15	
		7:30 早朝保育
	登園 8:40	
		9:30 English Time
	一斉保育 10:00	朝の会
		10:30 設定保育
	給食又は弁当 11:30	給食又は弁当
		13:00 午睡
	降園 14:00	
		15:00 おやつ
		16:00 帰りの会
		18:00 保育終了
	保育修了 19:00	

(3) 特別教室

いわゆる認定こども園の「施設の設備及び運営に関する基準」の中の三「教育及び保育の計画並びに指導計画」の中で、認定こども園においては、教育及び保育を一体的に提供するため、留意しなければならないこととして4つの項目を挙げている。その4番目は「受験等を目的とした単なる知識や特別な技能の早期教育のみをめざすような、いわゆる早期教育となることがないように配慮すること」(2ページの下線4の部分)である。今回調査した中で、公立施設を除いて、保育時間外(14時以降や土曜日)に、希望者を対象に有料で、特別な教室を設けていることが分かった。それらが、早期教育のみをめざすものかどうか、図ることはできないが、ここでは、実態として、どんなことが取り組まれているのかを挙げておく。

① A県a市認定こども園幼保連携型認定こども園私立A園の場合

- ・リトミック(年少)・ピアノ(年少～)・器楽(年中～)・バイオリン(年中～)
- ・マリンバ(年中～)・エアロビ(年少～)・新体操(年中～)・水泳(年少)
- ・サッカー(年中～)・リージョン(年中～)・アドベンチャー(年少)
- ・ドリーム(年少)・絵画(年中～)・アートルーム(年中～)・英国数(年中～)
- ・ABCで遊ぼう(年少)

② A県b市保育所型認定こども園私立B園の場合

- ・英語教室(3歳児～5歳児)・スイミング教室(5歳児)
- ・体操教室(5歳児)・造形教室(幼稚園機能児)

③ A県c市保育所型認定こども園公立C園の場合

公立であるため、保育以外の特別教室は実施していない。

④ B 県 d 市幼稚園型認定こども園 D 園の場合

20 年前までは、オルガン教室や体操教室などを開いていたが、他の場所で、個人的に習い事をする園児が増え、現在、特別教室は、実施していない。

⑤ B 県 e 町地方裁量型認定こども園 E 園の場合

- ・体育教室（2 歳児～） ・絵画教室（年少～） ・スイミング教室（年少～）
- ・ピアノ教室（年少～） ・空手教室（年少～） ・生け花教室、書道教室（年中～）

今後の課題として、認定こども園の中で、幼児が特別保育を受けている実態（何を、どの時間帯に、何時間位、費用）を、短時間利用児と長時間利用時に分けて調査し、幼児の生活実態を明らかにして、それらが幼児教育の充実にどのように影響しているのかを調査研究する。

3. 認定こども園の乳児（3 歳未満児）の保育の内容

乳児にとっては、認定こども園は、どんな役割を果たしているのだろうか。乳児の発達から見て、認定こども園での乳児保育は、認可保育園での乳児保育の水準を保っているのだろうか。乳児がいる世帯の約 2 割が乳児保育を受けていると言われ、今後その割合は、増えていくことが予想される中で、乳児保育の改善・充実、幼児教育の改善・充実を図る上で、重要なポイントになる。幼児の教育・保育は、幼稚園教育要領と保育所保育指針が整合性を持たせて作成され、その内容に差がないように進められてきたが、乳児保育は、保育所保育指針でその内容が規定され、実践においては長年保育所で培われてきたものである。しかし、児童福祉法では、はじめは特別保育として扱われ、10 年前の平成 10 年度からやっと一般保育として位置づけられ、保育所での乳児保育の重要性とともに当たり前の保育として認められるようになったところである。さらに、最近の脳科学の研究で乳児期の脳の発達がめざましいことから、人間形成の土台をつくる極めて重要な時期であることが証明されてきた。保育所保育指針では、総則の保育の原理の中でこのことを抑え、保育の目標に「十分に養護の行き届いた環境の下に、くつろいだ雰囲気の中で子どもの様々な欲求を満たし、生命の保持及び情緒の安定を図ること」を第 1 に掲げている。認定こども園の乳児の保育の中でこのことが十分に保障される体制が整っているのかどうか。乳児期から幼児期にかけて継続的で系統的な教育・保育が保障されていくためにも、ここでは幼稚園型を除く 3 類型の実態調査で、乳児保育についての保育環境、人的配置、健康・安全・発達の確保の面から明らかになったことを踏まえ、認定こども園での乳児保育のあり方を考える。

(1) A 県 a 市幼保連携型認定こども園私立 A 園の場合

幼稚園の施設内に、空き部屋 2 部屋を改修して、定員 30 人で満 6 ヶ月以上満 3 歳未満の乳児専門の保育所を設置したことにより、20 年 4 月に幼保連携型の認定こども園となった。保育所

の施設設備に対してどこからも財政的支援がないので、良くしたくてもできない苦しい面があったようだ。0歳児（4人）、1歳児（14人）の1クラスと2歳児（10人）の1クラスに分けて保育されている。一人ひとりにきめ細かい対応をすることや保護者への対応など、乳児保育の初めての経験で、保育の奥の深さを感じたこと、また、保育士同士の信頼関係で、不十分なところは補って保育していることが主任保育士の口から語られていた。当初20人の入所で、途中で8人増え、28人になったが、保育士が見つからなくて、採用できずに困っている実態もあった。途中入所児を含め、保育士の手が必要なときに、欠員状態では、子どもにしわ寄せが行くことは目に見えているが、保育士のチームワークで乗り切ったと言っていた。幼稚園との連携では、運動会、もちつきなどの行事に乳児も参加することや早朝、夕刻保育を乳幼児合同で行い、職員のローテーションも幼稚園と保育園の全員で回していることで、保育園乳児とのふれ合いができています。

(2) A県b市保育所型認定こども園私立B園の場合

B園は、19年4月に認定こども園としてc市に新設開園した。B園は、d市で、社会福祉法人立保育所として30年近い実績をもつ姉妹園とd市の民間委託を受け入れた2カ所の姉妹園を運営していることから、乳児保育については、蓄積されたノウハウが活かされることが期待できる。また、保育計画などの保育関係書類は万全である。保育環境の面では、0歳児（2人）、1歳児（15人）、2歳児（20人）の保育室は横並びに配置され、それぞれが独立している。3保育室に面した中庭テラスには、外用乳児遊具（滑り台）などが置かれ、乳児用の園庭となっていて、乳児が短時間でも、直ぐに外に出て遊べる場所として考慮されている。

人的配置は、乳児の年齢別に最低基準を充分満たしている。ただし、1・2歳児においては、1クラスの人数が多いため、くつろいだ雰囲気の中でこどもの様々な要求を満たすためには、保育の工夫が必要になる。具体的には、木製の広い廊下とそれに続く、玄関前の多目的ホールは、1・2歳児の保育室の狭さを解消してくれる、乳児にとって、とても重要な空間であり、スペースである。これらの場所を、乳児の発達に合わせて、有効に活用することが必要だと思う。

(3) B県e町地方裁量型認定こども園E園の場合

商店街の空き店舗を利用し認可外保育所として、0歳児～5歳児までの保育を平成12年から実施してきた。20年度から認定こども園となる。園児数59人中乳児は、0・1歳児8人、2歳児13人で、2クラスに分けて保育している。

これまで認可外保育所であったが保育関係書類は整っており、保育の計画、月・週・日のそれぞれの計画が、子どもの発達を抑えて立てられている。観察表では、健康状態、検温、ミルク食事、睡眠中のチェック、便の状態、伝染病罹患等が記入できるようになっており、健康安全面への配慮がなされている。また、園長は、看護師資格を持っており、看護師として働いた経験もあるので、それを活かし怪我した園児の手当や病児の一時看護などを行い、働く母親達から感謝され支持を得ている。

3の考察

認可保育所として設置されたB園では、0歳児から年齢別クラス別保育が保障されていた保育環境があったが、空き部屋や空き店舗を改修してできたE園では、0・1歳児が合同で保育され、特に0歳児にとっては、保育園生活の大半において、くつろいだ落ち着いた環境にはなりにくい状況があった。「はじめに」のところ(2ページの下線1・下線2部分)に示されたことを大切に考えるならば、まずは、保育室の施設・設備の工夫・改善が求められる。安全で保健的な乳児専用の庭も、乳児の活動には、重要であるが、1ヶ園を除いて、設置されていないのが現状である。0歳児から保育する場合には、健康安全面から保健師や看護師資格を有するものの配置も望ましい。いずれも、経費がかかることばかりである。今後、幼保連携型や地方裁量型の認定こども園での乳児保育が増えていくことが想定される。その時に、施設設備や人的配置、乳児の健康・安全、発達保障の面で認可保育所と同じ水準で設置されなければならないと考える。そのためには、どうしても財政的援助が必要である。

4. 終わりに

今回の認定こども園の調査では、4類型5ヶ園を調査したに過ぎず、そこから、「認定こども園の活用促進のあり方」を探る糸口が何とか見つかったというのが正直な気持ちである。

特に、著者が担当した認定こども園の教育及び保育の内容の中の幼児の教育・保育に関わる利用(保育)時間、登園日数、デイリープログラム、特別教室及び乳児の保育については、全国より多くの認定こども園の実態調査やアンケート調査を行い、今後も研究を進めていかなければならないと痛感している。

乳幼児期に、かけがえのない時間を過ごし、人間形成の基礎を培っていく子どもたちの視点に立って、認定こども園のあり方を追求していきたい。

- 【参考資料】
1. 就学前の子どもの関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律(平成18年法律第77号)
 1. 文部科学大臣と厚生労働大臣とが協議して定める施設の設備及び運営に関する基準(平成18年10月1日施行)
 1. 中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同検討会議(平成16年12月24日)
 1. 幼稚園教育要領及び保育所保育指針

(名古屋経営短期大学子ども学科 准教授)