

保育所、幼稚園、小学校の連携等に関する現状分析及び 今後の展望に関する研究 III

網野 武博*¹ 増田まゆみ*¹ 秋田喜代美*² 尾木まり*³ 高辻千恵*⁴ 一前春子*⁵

Analysis in the Present State and Survey for the Future in Reference to Cooperation between Day Nurseries, Kindergartens and Primary Schools

Takehiro AMINO, Mayumi MASUDA, Kiyomi AKITA, Mari OGI,
Chie TAKATSUJI, and Haruko ICHIZEN

1. 目 的

保育所、幼稚園及び小学校等（以下、保・幼・小と記す）に関する制度とその実施体制が60余年前に施行されて以来、今日に至るまでに改変することなく継続している。しかし特に21世紀に入り、乳幼児期における保育、教育の新たな見直しが進み、保・幼・小の連携体制に関する関心が高まっている。このため、保・幼・小の連携や一体性、一貫性に関する現状の動向及び体制構築に関する諸課題について分析し、今後の新たな方向性に関して提言することを目的とする。

2. 方 法

以下の三つの研究分野について研究を進めた。

1) 保・幼、保・小の連携に関する分析

2県3保育所に対し、フィールド調査を実施し、要録作成に携わった保育者に対するインタビュー並びに個人記録、保育日誌、要録、指導計画等資料の収集・分析を行った。

2) 保・幼、幼・小の連携に関する分析

北陸・中部地方の255自治体を対象に郵送による質問紙調査を実施し、回答を得た150自治体の保幼小連携事業の実施状況や保幼小連携への取り組みを阻む要因、教育委員会の役割、持続的な保幼小連携のポイント等について分析した。

3) 保・幼・小の連携等に関する国際的、国内的制度分析

本テーマに関する文献や政府刊行物（OECD文献・統

計資料、UNESCO文献・統計資料、国内文献・統計資料、子ども・子育て新システム資料）などを収集・分析した。

3. 結果と考察

I. 保・幼、保・小の連携に関する分析

～小学校との連携を通じた保育者の変容～

1) 本分担研究の目的

本分担研究では、特に保育者の意識に焦点をあてながら、保幼小連携についてこれまでの経緯・現状・課題を明確にすることを目的として調査を実施してきた（図1）。

昨年度の調査では、平成21年度から新たに作成と小学校への送付が義務づけられることとなった保育所児童保育要録（以下「保育要録」という）をきっかけとして、保育者と小学校教諭の双方が子どもの育ちや保育・教育について理解を共有することの重要性を強く認識するようになったことなどが示唆された。

これを踏まえ今年度は、子どもの育ちを支え、幼保小連携に資する保育要録を作成するために、どのような保育要録の作成方法や内容等が求められるかを明確にするとともに、保育要録作成の過程を通じて保育者にどのような意識の変容が生じているか、また園全体の組織としてどのような取り組みが行われているかを具体的かつ詳細に検討することを目的とする。

2) 方法

i) 調査対象：行政とも関わりながら小学校との連携に積極的に取り組んでいる九州地方の保育所2カ所と関東地方の認定こども園1カ所を調査対象とした。いずれも私立である。

ii) 調査時期：平成23年8月～平成24年2月

iii) 調査方法：各園を調査者2名が訪問し、以下の方法で調査を実施した。

① S園（九州・保育所・1回訪問）：異年齢で編成され

*¹ 東京家政大学（Tokyo Kasei University）

*² 東京大学（The University of Tokyo）

*³ 子どもの領域研究所（Research Institute of Child Domain）

*⁴ 埼玉県立大学（Saitama Prefectural University）

*⁵ 共立女子短期大学（Kyoritsu Women's Junior College）

るクラスの5歳児担当保育士2名に対して、インタビューを行った。資料として、平成23年3月に卒園した子ども3名分の保育要録のほか、保育要録作成にあたって活用した入所から卒所までの個々の育ちに関する記録、保育の計画（保育課程・年間指導計画・平成22年度[4月～翌3月]の5歳児年間指導計画）を収集し、分析の対象とした。（22年度1回訪問）

② J園（九州・保育所・1回訪問）：異年齢で編成されるクラスの21年度及び22年度5歳児担当保育士3名に対して、インタビューを実施した。その際、保育要録を作成した子どもの保育を行うにあたって実際に使用した指導計画を参照しながら聞き取りを行った。（22年度1回訪問）

③ K園（関東・幼保連携型認定こども園・3回訪問）：異年齢で編成されるクラスの5歳児担当保育士・幼稚園教諭3名に対して、インタビューを行った。資料として平成23年3月卒園児4名分の入所時からの個別記録と平成23年度のコーナー記録、保育要録を収集し、これらを参照しながら具体的な記述内容に関して聞き取りを実施した。

iv) インタビューの主な内容

① 保育所保育要録の作成過程の詳細について：実際の保育要録をもとに、その内容を確認しながら、過去の保育記録の活用方法や作成担当者以外の保育士等との協力など作成作業の具体的手順、文章表現について配慮

した部分や難しかった点などについて、説明を求めた。

② 小学校との連携の効果と課題：保育要録送付を通して小学校とどのようなやりとりがなされたか、保育要録以外の取り組みとしてどのようなことを行っているか、また小学校との連携について課題として挙げられるのはどのようなことか尋ねた。

③ 保育要録と保育の記録や計画（指導計画、保育課程）、園便り等との関連性：保育要録に示された内容に基づいて実際の計画や記録等を確認しながら、計画作成時の目標と評価の観点、就学に関する保護者との連携等について尋ねた。

④ 保育要録の作成を通じた意識の変容：保育要録を作成することおよび小学校へ送付することをめぐって、どのようなことを感じたり考えたりしたのか、保育要録によって小学校に特に伝えたいと思うことはどのようなことか、保育要録の書式や送付時期等、現在の保育要録のあり方についてどのように考えるか尋ねた。

なおS園・J園では調査終了後、参加可能な職員（保育士・栄養士等）による園内研修を実施し、訪問当日の5歳児の保育場面を撮影したVTRを視聴しながら、子どもの育ちのとらえ方や保育のねらいと関連づけた援助のあり方等について、さらに保育要録の意義などについて対話を重ね、情報を補足した。

v) 倫理上の配慮

調査協力者全員に対し、本研究の趣旨と内容を説明した

< 1年目調査 >

< 保育雑誌の記事より > 昭和20年代以降の経緯、保小連携についての認識の傾向

< 2年目調査 >

保（幼）小連携についての各地での取り組み状況

< 保・小の受けとめ >

子どもの育ちや保育・教育について双方が理解共有の重要性を認識

< 継続可能な取り組み >

自治体全体での連携体制づくり、行政担当者の理解と姿勢が重要

< 保育士・保育所の変化 >

子ども観・発達観の問い直し／保育の見直し／記録、計画の見直し

3年目調査にあたり明確となった課題

要録作成のプロセスと保育者・保育所等の変容の明確化

↓

< 具体的事例検討 >

記録（日誌・個人記録等）・保育要録／指導計画・保育課程
組織全体での検討／書式・内容の見直しと提案

伝えたいこと（育ちのプロセス／具体的な関わり方や配慮／個性、良さ）
領域のバランス、文章の表現、使用する語の吟味

図1 これまでの研究経緯

上で、研究結果を論文等で報告すること、公表にあたっては個人が特定されないよう配慮することを伝え、同意を得たうえで調査を実施した。

3) 結果

i) 保育要録の作成過程

各調査対象園でこれまでに要録作成に携わった保育士のインタビュー内容におおむね共通して見られた要録の作成過程は、

- ①入所時からの過去の記録（個別記録・保育日誌等）の確認
- ②複数の保育者（これまでの担任や主任等）によるその子どもの育ちに関する対話
- ③担当者（主に5歳児クラスの担任）による原案の作成
- ④園長、主任、同僚らとの話し合い・確認
- ⑤④を踏まえた記述事項や文章表現の補足修正と最終的な推敲

という流れであった。要録を作成する際に、日誌や個人の経過記録をはじめ過去のさまざまな保育の記録が活用されるとともに、同僚や主任・園長との対話や助言を通して、作成を担当する保育者だけではなく複数の保育者の観点が加えられていることがわかる。

以下に、過去の記録がどのように保育要録の内容に反映されているのか、また保育者間での対話がどのような形で行われているのか、具体的な事例の一部を紹介する。

なおここで紹介する事例はいずれも、保育者にとっていわゆる「気になる子」ではなく、「一般的な」子どもを選定するよう依頼した保育要録やその他の資料に基づくものである。

事例1：過去の記録を活用した保育要録の実際—S園・男児（入所時 生後7カ月）

〈保育要録からの抜粋（下線及び網掛けは筆者）〉

◆子どもの育ちに関わる事項

…信頼関係を基盤に安定した生活の中で、遊びに意欲的に取り組んでいた。自分の思いをはっきりと表し、思い通りにいかないときは、友だちとけんかになるときもあるが、その気持ちを理解すると、冷静に自分を振り返ることもできる。…本児の気持ちを受け止めることを第一に、1対1の関わりを重視するよう配慮してきた。年長になると、我慢する力や他児の気持ちを思いやる力も身につき、リーダー的な役割を積極的に担い、自信につながり、さらに活動への意欲へと成長が見られる。

◆教育（発達援助）に関わる事項

- 友だちと一緒に戸外で遊ぶことが大好きで、…ダイナミックに遊んだり、…活発に走り回って遊んでいた。
- 几帳面で、身の回りのことは自分で行う。片付け等は、声をかけ一緒に行うことで少しずつ身につけてきた。
- 人と関わるのが大好きで、大人に積極的に話したり友だちを誘いあって遊ぶ姿がある。自分の意見をはっきりと表し、相手と異なるときは言い合いになることもあるが、成長に伴って冷静に判断もできるようになってきている。
- …昆虫に興味があり、図鑑で調べるなど観察力が鋭く、…発見したこと等を話して楽しむ姿もある。
- …時々自分の話をすることが先になっていたが、今は、待つ態度も育ち、我慢する力も育ってきている。
- …イメージが豊かで、創造性に優れている。表現力の豊かさが仲間にも認められており、それが自信にもつながっている。園では、…いろいろな素材を提供したり、環境を整えたり等配慮した保育を展開してきた。…（以下略）

保育経過記録からの抜粋（下線及び網掛けは筆者）

◆1歳8カ月：嘔みつこうとする姿が多く見られ、トラブルが多い。…自分の思いが通らず泣いて訴えることが多い。…本児の思いをしっかりと受けとめながら、友だちのことをしっかりと伝えている。保育士が側につき一緒に遊んだり、声かけしたりと多く関わりをもって過ごしている。

◆2歳6カ月：友だちを叩いたり、怒鳴ったり、大きな音を出して怖がらせたりなど、荒い行動言動が目立っている。その都度お話をし、友だちがいやがっていること、怖がっていることなどを知らせている。

◆3歳1カ月：友だちの世話をする姿がよく見られた。年下の子が泣いていると、「いいよ」とおもちゃを貸してくれる嬉しい姿をみせてくれる。意に添わないことがあると大きな声で泣く姿が見られるので、その際はゆっくりと関わる中で少しずつ丁寧にわかりやすく話をするよう配慮している。

◆3歳4カ月：指先を使うことが得意で、…線がずれてしまうと突然怒り出し、…「もうやめる！」と放り出そうとするので、クリップで紙と台を固定してやると、…また遊びを続けることができた。

◆ 4歳0カ月：兄が図鑑を見ながらトンボなどを描いているのをみて「オレも」と取り組んだ。兄のまねをしながら自分なりに描き、それを切りとって長くつなげていくことに挑戦していたが、…次々にできないことの不満さを爆発させ、激しく泣いてその悔しさを表現していた。その後本児が納得できるように手助けをしていったが、その後も特に1対1での関わりを多く必要とした。

◆ 5歳11カ月：おなかが大きいカマキリを見つけ、とても優しく捕まえていた。友だちを呼んで、「これはあかちゃんがいるから、つかまえないでね」と教えながら逃がしてあげる優しい姿があった。

◆ 6歳1カ月：ハンターごっこをしている全員が楽しめるようにルールを発展させて行っている。

^{注)} 個人の特定を避けるため、内容に影響のない範囲で事実の一部変更を加えた。

この事例からは、保育要録に示された子どもの思いや願い、興味や関心、人間関係などにおける育ちの姿が、過去の記録におけるさまざまな場面での言動や様子（下線部）と連続性をもって描かれていることがわかる。また、子どものその時々々の心身の状態や個性、能力に応じて、保育者がどのようなことを意図しながらどのように援助を行ったのか（網掛け部）が具体的に記述されている。多様な保育者の援助（直接的・間接的）に支えられて子どもが育っていることを読み取ることができる。

事例2：複数の保育者による子どもの育ちに関する対話を重視した記録作成過程—K園

K園では、保育要録を作成する際に、可能な限りその子どもに関わる保育者全員が集まり、一人ひとりの子どもの様子について気がついたことなどを語り合う機会を設けており、保育要録の作成担当者はそこで語られた内容を集約し、保育要録作成に活かしている。また、保育者が各々担当するコーナー保育での子どもの姿を記録した「コーナー記録」の写しを子どもごとに切り貼りして1枚の「個別の記録」にするとという作業を行い、さまざまな保育者の目を通した遊びや活動の中での子どもの育ちをとらえるという試みも行っている。

この事例からは、保育要録の作成において、多様な観点から子どもの全体像を理解するために、さまざまな工夫によって複数の保育者の視点を取り入れようとしていることがうかがえる。子どもの主体性を尊重し、環境を通して行う保育がその形態や方法など多様な状況にある今日、コーナー保育を主軸にする保育での記録のあり方などを示唆している。

ii) 保育要録作成による保育者の気づきと変容

保育者に対するインタビューでは、先述した保育要録の

作成過程を踏まえて、日々の記録の重要性を再認識し、また、他の保育者の保育や発達に対する考え方などを知る機会となったことなどが多く語られた。こうした経験は、個々の保育者が自身の保育・発達観を問い直す機会にもなっていた。

一方で保育要録を作成したことで、保育の基本である養護と教育の一体性に改めて気づくと同時に、それらをわけて保育要録に記述することの難しさを感じたことや、最終年度だけでなく各年度の姿を記載する書式のほうがより適切ではないかといったことも指摘された。

また、保育要録作成にあたって養護と教育の五領域全体を偏りなく視野に入れ、総合的に子どもをとらえるとともに、育ちの連続性を意識した記録が重要であると考え、保育のねらいを明記したり記録のスパンを長めにとるなど、記録の様式を見直して変更するといった取り組みがなされた。保育要録作成がきっかけとなり、園の組織全体としての保育、記録等の変容する状況も明らかとなった。

iii) 就学前保育（保育所等）と小学校の関係

近年の保幼小連携の推進によって、今回調査対象となった各園でも小学校との交流の機会がこれまでよりも増えていた。保育要録やその送付の際のやりとりなどによる子どもの情報の共有だけでなく、就学時のスタートアップカリキュラムを小学校教諭と保育者が協働して作成する取り組みなどが行われていた。こうした中で、例えば小学校での生活習慣（並び方、登下校の仕方、食事指導など）など具体的な事例を通して、保育者と小学校教諭の双方が互いの発達観や保育・教育の方法、子どもとの関係性の違いなどに直面していることなども語られた。

4) 考察

今回の調査からは、保育要録の具体的な作成過程を通して、個々の保育者および園組織全体において発達観や保育観の見直しや記録のあり方の変更といった新たな取り組みが生じていることが示された。保育要録への園としての取り組みにより、生活や発達の連続性を尊重し、子ども理解に基づく保育の計画、実践、評価、改善という保育の過程のあり方が改めて問われ、保育の質の向上と密接に関連していることが明らかとなった。

また、保育要録をはじめとして保幼小が関わりをもつ機会が着実に増えていることと同時に、そのことによって互いの違いや連携を推進していくにあたっての課題への気づきも生まれている。

今後、保幼小が具体的な子どもの育ちの姿を通して互いをより深く理解し、連携をさらに進め、保幼小の連携が一時的なものとして形骸化することのないよう、関係を深めていくことが求められる。

5) 提言

3年間の研究から、保幼小連携の取り組みは、就学前保育、小学校教育いずれの保育者・教師もその必要性を認識し、具体的な取り組みがそれぞれの地域で行われていることが明らかとなった。特に、平成21年度から幼稚園に加えて、保育所から保育要録が、認定こども園から子ども要録が小学校へ送付されることにより、小学校においてそれまでの入学者の一部の資料から全児童の資料としてその意味が重要なものと位置づけられるようになった。保幼小連携を持続・発展させていくうえで三つの提言をしたい。

第一は、保幼小連携への行政の姿勢と担当者に関して、教育・福祉の行政の枠を越えた重要なものとして推進していく姿勢と持続するシステムの構築である。その際、担当者に求められるのは、幼小それぞれの子どもの保育・教育の特性と地域の実状を十分に理解したうえで、福祉・教育の場、人、取り組みをつなげるという連携を推進していく役割である。すなわち、生活や遊びを通して総合的に展開される保育現場と小学校教育の現場の双方を具体的に理解している、また理解しようとする担当者の継続的存在である。

第二は、互恵性のある保幼小連携により、保幼小の教職員双方が子どもの発達全体像と保育・教育の内容について互いに理解し、自らの保育・教育の見直し・改善へとつながるように、組織として継続的に取り組むことである。要録作成等連携が、保育・教育の質の向上にも密接に関わっていることを意識することが基盤となる。

第三は、育ちの連続性および養護と教育の一体性をより重視した新たな保育要録の書式を提言したい。

具体的な書式の構成案の概要を以下に示す。

①入所から退所まで、各年度末に記載し、育ちの過程が明確になるようにする。5歳児の欄はより詳細に育ちの姿を記述するために、他の年度よりもスペースを広くとる。

②例示の「教育に関わる事項」を「子どもの育ちに関する事項」として、養護・教育の五領域における保育のねらいを明記したうえで、養護と教育を一体性に配慮して記述する。例示の「子どもの育ちに関する事項」と「養護に関わる事項」は削除する。

こうした書式にすることは、現在検討されている子ども・子育て新システムで提示する総合こども園（仮称）などすべての就学前の保育の場で活用できるものとする。

II 保・小・幼・小の連携に関する分析

～自治体規模の観点から見た地方自治体の保幼小連携体制作り～

1) 本分担研究の目的

—自治体の特色に基づく保幼小連携—

幼児期の教育から児童期の教育へと移行する子どもを支援する保幼小連携の取り組みが多くの自治体によって進められている。

これまでに、保育士、幼稚園教諭、小学校教諭の接続期に対する認識や保幼小間の情報交換手段の一つである保育所保育要録・幼稚園指導要録が保幼小連携に果たす役割、自治体の特性に合わせたカリキュラム開発などさまざまな側面に焦点を当てた試みにより、保幼小連携の充実が図られてきた。

保幼小連携の必要性が認められるようになった現在では、子どもの実態にあった保幼小連携とは何か、どうすれば持続的な保幼小連携体制が可能になるのかといった課題への対応が重要となっている。

保幼小連携を進めていく際には、子どもや保護者と実際に接する保育者や教師の実践や内省が重要であるとともに、地方自治体が保幼小連携の方向性を示唆し、制度として保幼小連携事業を立案していくことが重要となる。

したがって、自治体が地域の特性や特色を活かしてどのような連携を行っているのか、また、自治体による連携への取り組みの違いがどのような要因によってもたらされているのかを検討することが必要である。

自治体による連携への取り組みの違いをもたらす要因の一つに自治体の連携体制作りの段階がある（一前・秋田，2011）。連携体制作りの初期の自治体は予算の不足が幼小連携の壁となっているのに対し、連携体制作りが進んだ段階の自治体では小学校教員の理解の不足が連携の課題となっていること、連携体制作りが最も充実した自治体では、子どもの育ちや活動の実態を理解して教育課程を作り直すことを重要な課題とみなしていた。

このような連携体制作りの段階に加えて、自治体の規模も自治体の保幼小連携への取り組みに違いをもたらす要因と考えられる。そこで、本研究では保幼小連携への取り組みや保幼小連携の考え方に自治体の規模による違いが見られるかどうか、またその違いはどのようなものであるかを明らかにする。

2) 方法

i) 調査協力者 北陸・中部地方の自治体の保幼小連携担当者であった。

ii) 手続き 郵送による質問紙調査を行った。255自治体の

うち 140 自治体からの回答（回収率 54.90%）を得た。

- iii) 質問紙の内容 各自治体の保幼小連携事業の実施状況や取組を阻む要因、教育委員会の役割、連携持続のポイントについて回答を求めた。
- iv) 自治体の規模の定義 人口を基準として分類した。町村は人口が 5 万人未満、市は人口が 5 万人以上 20 万人未満、特例市規模以上の自治体は人口 20 万人以上である。

3) 結果

i) 保幼小連携への取組

保幼小連携への取り組みの違いが町村、市、特例市規模以上の自治体の間にあるかどうかをみたところ、保幼小間の教職員派遣、地域社会に対する啓発活動、保幼小合同研修会について、自治体規模による取り組みの違いが見られた。

特例市規模以上の自治体は保幼小間の教職員派遣の実施が多かった。また、市は地域社会に対する啓発活動の実施が多かった。市は保幼小合同研修会の実施が多いのに対して、町村は実施が少なかった。

ii) 保幼小連携を阻む要因

保幼小連携を阻む要因に対する認識の違いが町村、市、特例市規模以上の自治体の間にあるかどうかをみたところ、私立園の多さについて自治体規模による違いが見られた。

特例市規模以上の自治体は連携を阻む要因として私立園の多さを選択することが多く、町村は選択することが少なかった。

特例市以上の自治体が、私立園の多さを保幼小連携体制を阻む要因として挙げることが多かったのは、特例市以上の自治体に私立の幼稚園・保育所・認定こども園が多いことが理由であるかどうかを確認したところ、町村は私立の割合が 50% 未満である自治体が多く、特例市以上の自治体は私立の割合が 50% 以上である自治体が多かった。

iii) 教育委員会の役割

教育委員会の役割に対する認識の違いが町村、市、特例市規模以上の自治体の間にあるかどうかをみたところ、教職員の育成について自治体規模による違いが見られた。

特例市規模以上の自治体は教育委員会の役割として教職員の育成を選択することが多かった。

iv) 持続的な保幼小連携のポイント

持続的な保幼小連携のポイントに対する認識の違いが町村、市、特例市規模以上の自治体の間にあるかどうかをみたところ、幼児期と児童期のつながりへの意識について自治体規模による違いが見られた。

特例市規模以上の自治体よりも町村・市のほうが幼児期

と児童期のつながりを意識することをより重視していた。

4) 考察

i) 自治体規模が保幼小連携への取り組みの違いに与える影響

自治体の規模が保幼小連携の取り組みや保幼小連携担当者の考え方の違いに影響を与えている要因であることがわかった。

特例市規模以上の自治体は保幼小間の教職員派遣の実施が多かったこと、教育委員会の役割として教職員の育成を選択することが多かったことなどから、自治体の規模がより大きい場合、保幼小連携に取り組むための組織作りや制度作りに直接関わる要素として教育委員会に期待することが多いと考えられる。規模の大きさを活かして組織的に人材育成に取り組み、そのことが持続的な保幼小連携につながる制度作りにつながっているのではないと思われる。

規模の大きい自治体では自治体内の各地区の違いに対応することを迫られる。各学校区で、複数の保育所、幼稚園、認定こども園からくる子どもを受け入れなくてはならない。その中には、教育理念や方針のバリエーションが大きい私立園も含まれる。地区の状況の多様さから、学校区ごとに保幼小連絡会の設置や教職員・及び子ども同士の交流を行っている自治体もある。

このような背景のある、規模の大きい自治体が今後保幼小連携を進めていくうえで、保育者・小学校教員の応用力に重点を置いた研修が必要であると考えられる。地域の特性に応じた自治体としての教育理念や方針というある程度の共通部分を共有しながら、保育者や小学校教員が子どもや教育環境の多様さに対応できるような力を養成していくことが求められる。

一方、町村は保幼小合同研修会の実施が少なかったこと、幼児期と児童期のつながりを意識することを重視していたことなどから、自治体の規模がより小さい場合、保幼小連携に関わる人の意識の変化に働きかけることを重視していると考えられる。限られた人員で連携に取り組みなくてはならない状況から、保幼小連携に関わる一人ひとりの連携への取り組みの意識を高めることで、連携をリードする人材の掘り起こしを狙っているのではないかと推察される。

規模の小さい自治体では、その地域の特性を理解し時には私的なネットワークを活用しながら保幼小連携を進めていけるような人材の養成が必要とされていると考えられる。自治体が行う研修制度の枠組みの中で人材の育成を行ってだけでなく、保幼小連携以外の職務や活動において築かれた人材ネットワークを利用することで、地域の特性を理解した保幼小連携の展開が可能になると思われ

る。

ii) 保幼小連携における今後の課題

保幼小連携の取り組みを進めるうえで困難な理由として所管の問題及び私立園の問題が挙げられる。保育所と幼稚園、認定こども園、小学校の所管の違い、及び公立と私立の保育・教育方針の違いによって、接続期カリキュラムの編成や教職員の長期派遣の実施、研修制度への参加などが困難となる。

所管の問題をさらに複雑にしているのが、総合こども園(仮称)の創設である。総合こども園(仮称)の創設は、本来意図されていた幼保一元化を満たすものではないため、保幼小連携における所管の問題が総合こども園(仮称)の創設によって解決することはない。総合こども園(仮称)の創設によって保幼小連携の所管をめぐる問題がどのような影響を受けるのかを慎重に見極める必要がある。

公立と私立の保育・教育方針の違いは特に接続期カリキュラムの編成に大きな影響を与えたと考えられる。なかでも、独自の保育・教育方針を掲げる私立幼稚園や私立保育所の数が多い幼児期において、私立園が独自性を失うことなく、独自の保育・教育の中で培われてきた成果を接続期カリキュラムに反映することができるような議論の場を設ける必要がある。

5) 提言

2009年度から2011年度までの3年間にわたって保幼小連携に関する研究を行ってきた。1年目は幼児教育雑誌『幼児の教育』上における保幼小の接続・連携についての記事(一前・秋田・増田・高辻, 2011)、2年目は地方自治体の保幼小連携の担当者のインタビュー(一前・秋田・網野, 2011)、3年目には地方自治体の保幼小連携体制作りを対象とした分析を行ってきた。これらの研究から持続的な保幼小連携を可能にするためには、1) 保護者・地域住民の参加、2) 地方自治体のリーダーシップが必要であることが示された。

i) 保護者・地域住民の参加

保育士や幼稚園教諭、小学校教諭および地方自治体の保幼小連携担当者は保幼小連携の必要性及び重要性を認識しているが、保護者や地域社会に対する啓発・情報の発信が十分に行われているとは言いがたい。保幼小連携への関心が強い保護者がいたとしても、必要な情報を入手したり、他の保護者との意見交換をする手段・機会は限られている。したがって、保護者や地域住民が参加できる保幼小連携の体制作りが必要である。

保護者や地域住民の参加を実現していくためには、地方自治体で現在進められている接続期カリキュラムの中に保

護者や地域住民に対して保幼小連携の成果を発表し、連携に対する要望を募る手段を確保しておくことが求められる。

ii) 地方自治体のリーダーシップ

ある幼稚園で接続期の教育課程の見直しを行った場合、成果は意一つの園でのみ享受することができる。保育所や幼稚園がそれぞれ隣接している小学校と子ども同士の交流が行った場合、交流した範囲でその成果は共有される。地方自治体が保幼小合同研修を行った場合、その自治体内の保育所、幼稚園、小学校の関係者すべてがその成果を共有することができる。

どのような形での連携も必要であるが、地方自治体からリーダーシップをとって保幼小連携に関する研修や接続期カリキュラム編成を行うことは、保幼小連携の知識や成果の共有が可能となる点で重要であるといえる。知識や成果の共有があつてこそ、各保育所、幼稚園、小学校は最も適した保幼小連携の手法を選択し、実行することができるようになる。したがって、地方自治体教育委員会がリーダーシップをとって保幼小連携を進めていくような仕組み作りが求められる。

文 献

- 1) 一前春子, 秋田喜代美: 取り組み段階の観点からみた地方自治体の幼小連携体制作り. 乳幼児教育学研究, 20, 13-26 (2011).
- 2) 一前春子, 秋田喜代美, 増田まゆみ, 高辻千恵: 幼小連携に対する視点の変化—「幼児の教育」の記ことの分析から—, 国際幼児教育研究, 19, 29-38 (2011).
- 3) 一前春子, 秋田喜代美, 網野武博: 持続可能な幼小連携の分析—自治体の機能—. 日本保育学会第64回大会発表要旨集, 562 (2011).

Ⅲ 保・幼・小の連携等に関する国際的、国内的制度分析

1) 本分担任の目的

本年度は、乳幼児期における保育、教育に関する歴史的推移を踏まえ、保育所、幼稚園との関係性に焦点を当て、国際的、国内的制度分析を行うこととし、特に近年におけるわが国の幼保二元性、幼保一元性、幼保一体性を巡る状況を考察し、今後の方向性を展望することとした。

2) 方法

本テーマに関する文献や政府刊行物のうち、本年度はとくに以下の文献・資料を分析した。

- ① OECD 2006 “Starting Strong II: Early Childhood Education and Care” OECD
- ② UNESCO 2010 “Caring & learning together: A cross national study of integration of early child

care and education within education” UNESCO

- ③ 少子社会対策会議 2010 「子ども・子育てに関する基本制度」
- ④ Sylvie Reyna 2011 「フランスの乳幼児の発達支援と子育て支援—就学前政策と実践の現在—」 日仏教育学会年報 No. 39
- ⑤ 子ども・子育て新システム検討会議 2011~2012 「子ども・子育て新システムに関する基本制度」要綱案、中間のまとめ及びまとめ 内閣府
- ⑥ OECD 2012 “Starting Strong III: A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care” OECD
- ⑦ 全労済協会 2012 「保育サービスを中心とする子育て支援政策の国際比較行財政論—スウェーデン、イギリスの実態と日本の改革論議への示唆」全国勤労者福祉・共催振興協会
- ⑧ 少子化社会対策会議 2012 「子ども・子育て新システムに関する基本制度」少子化社会対策会議決定
- ⑨ 吉田正行 2010 「幼保一元化と総合施設構想」『次世代の保育のかたち』pp. 43-50 フレーベル館
- ⑩ 湯川嘉津美 2010 幼児教育の歴史からみた幼小の連携とその課題（本研究会講演資料）

なお、本稿では、幼保一元性、幼保二元性、幼保一体性、幼保三元性を以下のように定義して用いる。

① 幼保一元性

乳幼児期の保育に関する法令、行政所管、保育施設、基準・指針、保育専門職、保育内容・カリキュラム、保育料に関する体系が一部乃至すべて統合化されていること

② 幼保二元性

乳幼児期の保育に関する上記①の7項目が二つの異なる体系に分離していること

〈わが国の例示：学校教育法に基づく幼稚園及び児童福祉法に基づく保育所〉

なお、最新の2012年3月に決定した少子化社会対策会議「子ども・子育て新システムに関する基本制度」に基づく新制度においては、保育所の体系は、総合こども園法（仮称）に基づく総合こども園（仮称）と児童福祉法に基づく保育所に二元化していくことが予想される。

③ 幼保一体性

乳幼児期の保育に関する異なる体系の一部が機能的に拡大されて融合化されていること

〈わが国の例示：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）に基づく認定こども園〉

④ 幼保三元性

乳幼児期の保育に関する上記の7項目が三つの異なる体系に分離していること

- i 現行の幼保三元性：学校教育法に基づく幼稚園、児童福祉法に基づく保育所及び認定こども園法に基づく認定こども園
- ii 最新の2012年3月に決定した少子化社会対策会議「子ども・子育て新システムに関する基本制度」に基づく今後の制度の方向性：学校教育法に基づく幼稚園、児童福祉法に基づく保育所及び総合こども園法（仮称）に基づく総合こども園（仮称）

なお、新制度においては、幼稚園の体系は総合こども園法（仮称）に基づく総合こども園（仮称）、同じく指定こども園、学校教育法に基づく幼稚園に三元化していくことが予想される。

3) 結果 幼保一元化に関する動向分析

i) 幼保一元に関する論議

わが国においてこれまで大正年代から長きにわたって議論されてきた幼保一元に関する検討は、行政上はいうまでもなく、教育界、保育界における専門的論議が主となっている間は、幼保ともに共通の方向を探ることは、きわめて困難であった。とりわけ、幼稚園における教育の機能を保育所に拡大、あるいは、保育所でも同等の教育が提供されることの必要性から幼保一元化が議論されたが、制度やそれぞれの施設の役割の違いがより強調される結果となり、唯一、保育内容において保育所保育指針に幼稚園教育要領の内容を含むことにより、3歳以上の教育の機能についての共通化、整合性が図られるにとどまった。

しかし、1990年代以降、少子化による人口減少がわが国の経済力や労働力を衰退させることへの懸念や、就労（または就労を希望）する母親の増加、家族形態の変化等により、保育所利用ニーズが増大し、幼稚園の利用ニーズの減少、さらには希望しても入所することができない保育所入所待機児童問題や人口減少地域における幼保各施設の統廃合という問題が顕著になるなどの状況の変化を受け、幼保一元論が浮上してきた。

その後の地方分権化や規制改革などの構造改革の検討の中で、幼稚園・保育所の連携強化や施設の総合化を図る方向で、施設の共用化が進められることとなった。また、総合規制改革会議による答申では、「幼稚園と保育園の一体的運営の推進」を求めるとともに、「施設の共有だけではなく、子どもの処遇についても、各地域のニーズに応じ、柔軟な運営が可能になるような措置を講ずる」ことを提言した。さらにはその後、『『幼児教育・保育サービスを総合

的に提供する機関』として、同一の設置主体・施設・職員による運営が可能な『幼保一元化』を実現することも提言している。2003年に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」に総合施設構想が打ち出され、文部科学省、厚生労働省、並びに合同での検討を経て、総合施設が「認定こども園」として創設されるに至った。幼稚園と保育所のもつ機能に地域子育て支援の機能を加えた認定こども園は制度上は幼稚園でも保育所でもなく、歴史上初めて幼保三元化がなされたと言える。

そして2009年の政権交代により、政権公約の一つとして打ち出された幼保一体化は、内閣府にその検討の場がおかれ、幼稚園、保育所を所管する各省外で検討された。幼保一体化により、①質の高い学校教育・保育の一体的提供、②保育の量的拡大、③家庭における養育支援の充実が目指した、子ども・子育て新システムの構想とそれに基づく議論は、それらの議論を経て、幼保一元化、幼保一体化を含む制度化を見通す段階に至った。

しかし、このシステムにおいても、完全なる幼保一元化への道程は険しく、新たな幼保三元化がなされたと言える。

ii) 幼保一元性に関する国際的動向

①わが国の特徴

わが国の幼保三元性、幼保一体性は、国際的にみてもきわめて特色あるものである。子ども・子育て新システムに基づく総合こども園（仮称）は、当初7項目すべてを統合する完全一元化を視野において検討された経緯がある。その点で、認定こども園の幼保一体性とは異なり、国際的にみても稀な完全なる幼保一元化の例となりえた。しかし、その後の推移は上述のとおりであり、保育所、幼稚園は維持されることとなり、この新システムと並び立つ新たな幼保三元化をもたらすこととなった。ただし、認定こども園の幼保一体性とは異なり、図1にみるように、総合こども園（仮称）自体は幼保一元化されたシステムであることは間違いない。保育専門職は、新システムのもとでも独立した養成制度に基づく職とは考えられていない（幼稚園教諭免許状及び保育士資格を併有する保育教諭（仮称）という方向）ので、完全一元化ではないが、わが国は幼保一元性と幼保三元性を併せもつ世界的にも希少なシステムに移行することとなる。

さて、今後の幼保三元性の行方を考えるとき、その特徴は、総合こども園（仮称）は、真の一元性ではなく学校教育と保育を分離させた機能を内包し、システムは一元化されたにもかかわらず、機能的には二元性そのものが残存する危惧である。しかも、保育と学校教育とを機能的に分離する方向は、制度的に継続する幼稚園と保育所の二元性を一層促すこととなる。幼稚園が総合こども園（仮称）に移

行する可能性は決して高くない。定義のところで述べたように、幼稚園自体が三元化していくことが十分に予想される。保育とは異なる学校教育の場という認識は、かえって促される可能性をはらんでいる。

一方、非常に多くの保育所は総合こども園（仮称）に移行することが十分に予想されるが、しかし3歳未満児を保育する施設は、保育所として位置づけられる。それは、学校教育の対象から除外されるためである。定義のところで述べたように、保育所の体系が今後二元化していくことが予想される。この点は、特に乳幼児にとっての保育環境を考えると、重要な課題を提示していると考えられる。

②国際的動向と今後のわが国のシステムの展開

わが国の新システム構想を含む主要国の幼保一元性、幼保二元性の状況を図示すると、図1のとおりである。

既に昨年度までの報告において主要な動向を分析してきたが、今後のわが国における子ども・子育て新システムのあり方と関連させてとらえるとき、特に以下の点は留意すべきことである。

まず、乳幼児期における3歳未満児と3歳以上児の養護と教育の分断が新たな方向で促進される懸念である。これまでの本研究を通して、国際的な視点からは、3歳未満児の養護と教育への統合の影響は、3歳以上児の両者の対等な関係に導く方向か、教育優先によって両者の不平等が拡大するか、いずれの可能性も存在するというものであった。留意すべきことは、新システムの方向性は明らかに後者の方向性、つまり両者の不平等を拡大することへの懸念である。これまでに培ってきたすべての年齢段階とりわけ3歳未満児における養護と保育の一体性は、新たな幼保三元化の中で、その基盤が揺らいでいく可能性がある。フランスは、2歳頃までを対象とするクレッシュと2・3歳以上児を対象とするエコール・マテルネルとのつながり・連携が減少していく過程に、エコール・マテルネルが初等教育の一環として位置づけられた経緯がある。それが及ぼす影響について、今後われわれも深く関心を寄せ、検討を進めていく必要がある。

次に、1990年代後半に教育省型に統合化されたスウェーデン、英国における公設民営化、民設民営化の動向とその影響が保育の質に関する論議と結びついている点である。生涯教育の視点並びに人間形成や早期からの教育の促進を重視して就学前保育を教育省系統に統合化を進めた両国のその経緯を見ると、民間セクターの参入が明らかに促進されてきている。基本的に公立がきわめて重視されてきたスウェーデンでは、保育登録児童数の公立と私立の割合は、1994年の88.4%対11.6%から2010年では80.9%対19.1%にまで変化してきている。英国では、労働党政権に移行後、保育サービスの拡充は主として営利のコーポ

レート・セクターによって担われてきた。2006年における保育サービス市場の状況を見ると、公共部門（非営利）が10.6%であるのに対して、民間部門（個人事業主、パートナーシップ）が37.0%、民間部門（企業）が41.4%となっている。

与党政権の変化に限らず、他のさまざまなファクターが関連しているが、公的機能が特に重視されてきた保育、特に養護の分野における民間参入の促進は、保育の質に関する肯定論、否定論が積極的に展開されていること、わが国における総合こども園（仮称）への民間参入の促進に対する論議と深く関連している。

③ 幼保一元性、一体性と保幼小の連続性、連携性

乳幼児期の保育の質に対する関心は国際的に非常に高まっている。本研究の目的とする保幼小の連続性、連携性へのアプローチは、国際的にますます重視されてきている。

さて、わが国の保幼小の連続性への展望は総合こども園（仮称）においても必ずしも明瞭ではなく、養護と教育の一体性を重視してきたこれまでの幼保の連携性は、新たなシステムのもとでは、それが促進され、構築されていく部分と、保育所（3歳児未満）、幼稚園（3歳児以上）における連続性に関する課題が振り出しに戻る部分とに分化する危惧をおぼえる。乳幼児を中心に置き、乳幼児の最善の利益を考慮する保育・幼児教育を展開するうえで、わが国で積み上げられつつあった養護と教育の一体性を通じた保育の質について、さらなる検討が求められる時代を迎えるであろう。

5) 総合的考察：新たな課題とその展望

i) 保育の質に対する関心の高まり

Starting Strong II (OECD, 2006)、同 III (OECD, 2012) によると、国際社会ではECEC (Early Childhood Education and Care, 「乳幼児期の幼児教育、保育」) への投資効果が大きいことに関心が高まっている。ECECは就学前の子どもに保育と教育を提供するすべての手立てを包括する用語として使われているが、「教育」、「保育」を一つの用語の中に入れることにより、この年齢の子どもたちへのサービスは「保育」、「発達への機会」、「学習の機会」の三つが組み込まれるべきであること、また、幼児教育と保育の一体化と一貫性が強調されている。ECECへの投資は問題を抱える家庭環境にある子どものみならず、すべての子どもを対象とすることにおいてもその社会的効果が証明されている。そのために、すべての子どもを対象としたECECを提供することの重要性は多くの国々で認識されつつある。

その際、質の向上に重きを置くことの重要性もまた多く

の国々で認知されていることである。わが国と同様に、多くの国では供給量を増やすために、多様な運営主体の参入が推進されており、一定の質を担保するための具体的な方策に関心が高い。諸外国での実践や経験またそれらに対する調査により、質を向上させるために必要とされる政策レバーとして、①質の目標及び規制の規定、②カリキュラムと基準の設計と実施、③資格、養成・訓練と労働条件の改善、④家族と地域社会への関与、⑤データ収集、調査研究とモニタリングの推進などが挙げられる。

今後、OECDのECEC会議に積極的に参加する方向が明確になったわが国にとって、新システムの行方は、国際的視野からも注目されることとなる。とりわけ、五つの政策的レバーを通じた検証は、継続的に進めることによって、質を高める契機となる。カリキュラムや基準等とかかわる質、いわゆる保育の質は、国際的にみて高いものがある。一方で、労働条件の改善や、調査研究とモニタリング等に関しては、遜色が見られる。乳幼児のための保育の質を維持・向上させるうえで、この点での改善は不可欠な課題であると考えられる。

ii) 乳幼児期における養護と教育の一体性

保幼小の連続性に関しては、総合こども園（仮称）における保育内容の統合化、総合化、そして保育専門職の統合化、総合化、さらには幼児教育と初等教育（小学校教育）との連続性、連携性が前提となることによって、促進される。しかし、表1に見るように、国際的動向を見ても、保育専門職の完全一元化は至難である。それはつまり、乳幼児期における養護の専門性と教育の専門性の統合の困難性と結びついている。国際的には一部見られる幼児教育と小学校教育との一貫性や連続性に関しても、わが国においては至難であろう。

しかしながら、その可能性を展望するならば、その萌芽は全くないわけではない。今後の課題は、教員免許取得課程における幼児教育と初等教育間の一貫性や連続性を検討することである。しかしその方向性は、総合こども園（仮称）ではなく、幼保三元性や幼稚園体系など、むしろ保育体系との分離を促進する方向においてその可能性を高めていくであろう。乳幼児期における生活の連続性、発達の連続性の延長上の方向、つまり生活や養護を十分に踏まえた幼小の連続性、いわんや保幼小の連続性、連携性を可能にする方向はきわめて難しく、今後の総合こども園（仮称）の課題、保育教諭（仮称）の課題として非常に大きいものがある。

iii) 3歳以上児における小学校との連携

しかしながら、幼稚園及び保育所と小学校との実質的な連携、協力体制は、本研究の上述結果からも良いよ本格的に進みだしている。OECDやUNESCOの諸報告は、

表1 主要国における幼保一元性・二元性・三元性の状況

	法令	所管	保育施設	基準等	保育専門職	保育内容	保育料
スウェーデン	●	●	●	●	▲	●	●
ニュージーランド	●	●	×	●	▲	●	×
英国	×	○	×	×	×	○	○
フランス	×	△	△	△	▲	△	△
ドイツ	△	△	×	△	×	△	△
米国	△	△	×	△	×	△	△
韓国	×	×	×	×	×	×	×
シンガポール	×	×	×	×	×	×	×
日本 保育所・幼稚園	×	×	×	×	×	×	×
総合こども園（仮称）	●	●	●	●	▲	●	●

（●：統合、▲：一部統合、地方政府段階で統合あり、×：非統合）

国際的にもその促進が図られていることを明らかにしている。

総合こども園（仮称）における実質的な保幼小連携のあり方は、幼児期における養護と教育の一体化とともに、小学校との連続性や連携に関するさまざまな模索を通して、いくつかのモデルが提示されるであろう。特に3歳児以上の保育における保幼小連携、小学校との連続性に関して、保育内容を軸とする模索が期待される。

この段階における保幼小の連携の意義は、二つある。一つは、養護の機能が幼稚園、小学校における生活の連続性と深く結びつく意義である。養護と教育が一体となった保育、初等教育が子どもの適切な成長、発達、自立に寄与することを検証していくことが必要である。本研究において、乳幼児期の保育を通して、小学校に伝えたいこととして、育ちのプロセス、具体的な関わり方や配慮、個性・良さが挙げられている（図1）。二つは、幼児教育の本質を踏まえた小学校との教育の連続性、小学校との連携が、教育の質と深く結びつく意義である。その場合、知育などとかく限定的な特別の教育カリキュラムに視点がおかれがちであるが、子どもの生活、発達の基盤である家庭、地域も視野に含んだ発達の連続性を重視することが重要となるであろう。本研究において、地方自治体がリーダーシップを発揮して、例えば接続期カリキュラムのなかに、保護者、地域住民の参加が促進される方向を示唆している。

国際的な動向を見ても、子どもが遊ぶことについて十分な理解や支援を進めることが、その後の初等教育以降に及ぼす効果に関係している。小学校との接続や連携が、幼児教育の意義と効果を減弱させることのないような制度や実践が重視される。

iv) 3歳未満児の保育と新システムにおける課題

子ども・子育て新システムにおける3歳児未満保育の位置づけは、制度体系から見ても、保幼小連携の視点から見ても、課題が多く残されている。特に3歳未満児の保育・養育環境や乳児保育の重要な意義についての論議が不足していたように思われる。幼保一元化に関する方向性も、結果的に幼児教育というキーワードを軸に、新たな三元化に向かうこととなった。つまり、総合こども園（仮称）に集約されることなく、3歳以上児を対象とする幼稚園と3歳未満児を対象とする保育所とが存続されることとなったことは、3歳未満児保育のきわめて重要な意義が等閑に付される懸念をもたらす。

また、3歳未満児の養護と教育の一体性、保幼小連携に関する意義もまた、3歳以上児のそれと同等に重要である。新たな幼保三元性の一つである保育所（3歳未満児保育に限定）システムのメリット、デメリットを検討、検証していく必要がある。乳児保育の深い意義と重要性を軽視することなく、マイナーな保育、限定された保育として位置づけられることのないような制度や実践が重視される。