

乳幼児保育施設の保育実践に関する研究 II

—東北地方の実践を通して—

原子 純 白梅学園大学(東京都)

要旨

今後の社会において、これからの社会を担う子ども達が、健やかに育ち豊かな心を持って、自分の夢や希望に向かって生きていくことが社会共通の願いである。少子化が大きな社会問題となっている中においても、保育ニーズは今後も多様化していくと考えられる。

東北地方は、「構造改革特区」実施園や2005年度実施された「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した保育施設」(総合施設モデル事業)を各県が有しており、平成18年10月から施行された『認定子ども園』の保育実践等にも取り組んでいる。

そこで、東北6県の幼稚園・保育所、総合施設・認定子ども園の保育実践を通して乳幼児保育に関して考察した。

【キーワード】 東北6県・保育実践・幼稚園・保育所・幼保一元化

1. 問題と目的

わが国における保育制度政策が関心をもたれるようになったきっかけは、1989年度合計特殊出生率のいわゆる“1・57ショック”であった。その後、少子化対策として国を挙げてさまざまな施策が実施されてきた。1994年の「エンゼルプラン」の策定からはじまり、04年の「子ども・子育て応援プラン」の策定まで、10年以上にわたり少子化対策が実施されてきた。同時に幼稚園・保育所等の乳幼児保育施設の見直しが行われるようになってきた。その背景には、都市化、核家族化、女性の社会進出、家庭生活が多様化し、待機児対策等地域の多様なニーズに十分に應える対応が重要になってきている。さらに少子化をむかえて、子ども達の健やかな育ちを守る立場から、地方の保育実践を理解する事が重要であると考ええる。

東北地方は、「構造改革特区」実施園や2005年度実施された「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した保育施設」(総合施設モデル事業)に選定された36か所を各県が有しており、幼稚園・保育所実践に加え、平成18年10月から施行された『認定子ども園』の保育実践等に取り組んでいる。

本研究は、平成17年度『乳幼児保育施設の保育実践に関する研究—青森県弘前市の実践を通して—』の発展研究とし、東北地方の幼稚園・保育所実践に加え、幼保一元化施設での保育実践とはどのようなものか明らかにする。

2. 方法

- (1) 調査の対象：東北 6 県（青森県・岩手県・宮城県・秋田県・山形県・福島県）
- (2) 調査内容：資料調査・聞き取り調査
- (3) 調査期間：平成 18 年 6 月～12 月

3. 結果と考察

3-1. 東北 6 県の子ども人口

03 年版の厚生労働省白書では、出生率の低下の程度が地域（ブロック）によって異なることを示し、その原因を分析している。それによると、「大都市部を抱える南関東や近畿など、長時間労働者比率の高い地域ほど出生率が低い」「南関東、北海道、近畿など、3 世帯同居比率の低い地域ほど出生率が低い」「出世率の高い北陸、東北の方が有配偶女性の労働力率や出産後、常勤雇用で残る割合が高い」傾向にある。これらは子育てしやすい職場環境・家庭環境が、同時に男女がともに働き、社会参加しやすい環境であることを示唆している。

表 1 より、東北 6 県では、宮城県を除き合計特殊出生率が全国平均を上回っていることが分かる。宮城県が、合計特殊出生率全国平均を下回っているのは、政令指定都市の仙台市があるため、大都市圏特有の出生率の低さになっていると考えられる。

表 1 都道府県別、年齢階級別子ども人口（平成 17 年）			
都道府県	0～4 歳	5～9 歳	合計特殊出生率
全国	5,578,087	5,928,495	1.26
青森県	58,032	66,901	1.29
岩手県	57,024	63,180	1.41
宮城県	102,468	109,051	1.24
秋田県	40,875	47,734	1.34
山形県	50,562	55,438	1.45
福島県	93,288	102,670	1.49

総務省統計局「平成 17 年度 国勢調査」2006

3-2. 幼稚園の現状

表 2・3 より、宮城県には、政令指定都市の仙台市を有し、また、福島県には、中核市の郡山市といわき市を有していることが、両県の幼稚園数が多いことが考えられる。また、両県は、幼稚園就園率に関して全国平均をかなり上回っていることがわかる。

それとは反して、青森県は幼稚園就園率が低いのがわかる。

なお、幼稚園と次項以下の保育所等の乳幼児保育施設は相互に影響していると考えられる。

表 2 都道府県別学校数及び 在学者数（平 18 年度）		
区分	幼稚園	
	園数	在園者数
平成 18 年度	13,835	1,726,518
青森	140	11,468
岩手	157	14,819
宮城	318	35,554
秋田	104	10,057
山形	119	13,555
福島	373	33,328

文部科学省「平成 18 年度学校基本調査速報」2006

表 3 都道府県別小学校第 1 学年児童数に 対にする幼稚園修了者数の比率 （平成 18 年度）	
区分	比率（％）
全国	57.7
青森	34.3
岩手	46.4
宮城	71.1
秋田	44.0
山形	47.4
福島	70.6

文部科学省「平成 18 年度学校基本調査速報」2006

3－3．保育所の現状

表 4 から 3－2．幼稚園の現状では、青森県は幼稚園就園率が低かったが、それは保育所の入所児童数が多いことに影響していると考えられる。同様に幼稚園就園率が全国平均を下回っていた岩手県・秋田県・山形県も保育所利用が幼稚園就園と関係しているといえる。さらに、青森県はいわゆる“長時間保育”の利用が多いこともわかる（表 5）。

また、東北 6 県は、地域子育て支援センター事業にも取り組んでいる（表 6）。それは、6 県とも全国平均をはるかに上回っている。特に秋田県においては、25.1%（秋田市除く）となっており、県行政が子育て支援に力を注いでいることがわかる。そして、認可外保育施設も保育施設としての重要な役割を担っている（表 7）といえる。

表 4 都道府県・指定都市・中核市別、経営主体別保育所の施設数、定員、入所児童数（平成 17・18 年）

区分	平成 18 年 4 月 1 日現在		平成 17 年 4 月 1 日現在								
	保育所数	定員	保育所数 (カ所)			定員 (人)			入所児童数 (人)		
	(カ所)	(人)	計	公営	私営	計	公営	私営	計	公営	私営
全国	22,699	2,079,406	22,570	12,090	10,480	2,052,729	1,087,919	964,810	1,993,684	987,865	1,005,819
青森	487	33,108	489	104	385	33,118	7,320	25,798	33,033	5,965	27,068
岩手	346	24,803	344	171	173	24,548	11,243	13,305	24,480	10,642	13,838
宮城	212	15,340	215	172	43	15,235	12,275	2,960	14,626	11,495	3,131
秋田	193	16,900	195	114	81	16,740	9,825	6,915	16,344	9,091	7,253
山形	232	19,443	230	134	96	19,218	11,990	7,228	18,669	10,820	7,849
福島	207	16,677	204	144	60	16,367	11,159	5,208	16,038	10,290	5,748
仙台市	115	10,554	114	49	65	10,444	4,682	5,762	10,730	4,779	5,951
秋田市	45	3,805	44	15	29	3,775	1,285	2,490	3,861	1,177	2,684
郡山市	35	2,840	35	25	10	2,840	1,980	860	3,098	2,167	931
いわき市	62	5,790	62	42	20	5,700	3,315	2,385	5,193	2,780	2,413

厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課「保育所の状況等について」

表 5 都道府県・指定都市・中核市別、開所時間別保育所数（平成 16 年）

区分	総数	9 時間以下	9 時間超 9 時間半以下	9 時間半超 10 時間以下	10 時間超 10 時間半以下	10 時間半超 11 時間以下	11 時間超 11 時間半以下	11 時間半超 12 時間以下	12 時間超
平成 16 年 全国	22,494	681	457	1,321	3,609	3,260	3,255	8,470	1,441
青森	489	4	6	32	74	52	69	196	56
岩手	343	—	—	7	97	41	32	138	28
宮城	212	1	6	8	71	31	60	35	—
秋田	202	4	—	6	7	59	34	87	5
山形	230	25	2	10	35	33	48	64	13
福島	205	1	1	16	54	18	29	80	6
仙台市	103	—	—	—	—	—	—	96	7
秋田市	38	—	—	—	—	1	1	30	6
郡山市	34	—	—	—	—	13	3	18	—
いわき市	62	—	—	—	41	1	3	16	1

厚生労働省大臣官房統計情報部「平成 16 年度社会福祉施設等調査報告」2006

**表 6 都道府県・指定都市・中核市別、経営主体別
地域子育て支援センター事業実施保育所**

区分	公営		民営		計	
	カ所	実施率 (%)	カ所	実施率 (%)	カ所	実施率(%)
全国	1,592	13.2	1,575	15.0	3,167	14.0
青森	16	15.4	77	20.0	93	19.0
岩手	31	18.1	32	18.5	63	18.3
宮城	35	20.3	9	20.9	44	20.5
秋田	34	29.8	15	18.5	49	25.1
山形	32	23.9	12	12.5	44	19.1
福島	16	11.1	26	43.3	42	20.6
仙台市	5	10.2	11	16.9	16	14.0
秋田市	1	6.7	0	0.0	1	2.3
郡山市	2	8.0	0	0.0	2	5.7
いわき市	0	0.0	5	25.0	5	8.1

厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調査

**表 7 都道府県・指定都市・中核市別認可外保育施設数
及び入所児童数（平成 16 年度）**

区分	ベビーホテル		その他の認可外保育施設	
	施設数	入所児童 数	施設数	入所児童数
	(カ所)	(人)	(カ所)	(人)
全国	1,587	29,808	5,589	149,044
青森	10	187	54	1,638
岩手	17	241	63	1,176
宮城	0	0	85	2,329
秋田	2	27	18	438
山形	9	157	94	2,846
福島	16	731	85	2,396
仙台市	49	1,340	63	1,179
秋田市	8	530	13	438
郡山市	10	481	35	1,168
いわき市	5	90	15	257

厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調査

3-4. 構造改革特別区域における保育・幼保一元化の現状

(1) 構造改革特別区域（幼保関連）〔別添1〕

構造改革特別区域法（平成14年法律189号）『第一章 総則（目的）』

第一条 この法律は、地方公共団体の自発性を最大限に尊重した構造改革特別区域を設定し、当該地域の特性に応じた規制の特例措置の適用を受けて地方公共団体が特定の事業を実施し又はその実施を促進することにより、教育、物流、研究開発、農業、社会福祉その他の分野における経済社会の構造改革を推進するとともに地域の活性化を図り、もって国民生活の向上及び国民経済の発展に寄与することを目的とする。』（以下、構造特区）

東北6県中4県で、平成15年4・5月の第1回から平成18年11月の第12回認定までに幼保関連9件が構造特区に認定されている。これにより、より柔軟な保育実践が可能となったと考えられる。

(2) 総合施設

文部科学省初等中等教育局幼児教育課・厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課『総合施設モデル事業の採択について2005（平成17年4月6日）』

『1 趣旨』

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15年6月閣議決定）において、就学前の教育と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よう、平成18年度までに検討することが決定された。また、「規制改革・民間開放推進3ヵ年計画」（平成16年3月閣議決定）においては、総合施設の現実に向けて、平成17年度に施行事業を先行実施するなど様々な準備を行い、平成18年度から本格実施を行なうこととされたところである。

さらに、「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の検討会議」の審議のまとめにおいては、教育・保育の内容や職員配置、施設設備等の在り方について、施行事業を含めて引き続き検討していくことが適当であるとされたところである。

これらを踏まえて、平成17年度の総合施設モデル事業を実施し、その成果に基づき、総合施設の具体的な制度の検討を行うことにより、総合施設の円滑な実施に資する。』

総合施設モデル事業に選定された園は全国36か所であったが、東北6県は、全ての県で総合施設モデル事業を実施した。総合施設モデル事業も構造特区同様に、より地域性等を配慮した柔軟な保育実践が可能になったと考えられる。

表8 総合施設モデル事業実施園（東北6県）

都道府県	市区町村名	公・私別	設置者	設置名
青森県	弘前市	私立	学校法人・ 社会福祉法人	柴田幼稚園 桜ヶ丘保育園
岩手県	水沢市	私立	社会福祉法人	駒形保育園
宮城県	仙台市	私立	学校法人	ろりぽっぶ幼稚園 ろりぽっぶ保育園
秋田県	平鹿町	私立	社会福祉法人	浅舞感恩講保育園
山形県	酒田市	私立	学校法人	アテネ幼稚園
福島県	二本松市	私立	学校法人	まゆみ幼稚園 中里保育所

文部科学省初等中等教育局幼児教育課 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課

(3) 認定子ども園

国は、幼稚園や保育所等における小学校就学前の子どもに関する教育・保育・子育て支援の総合的な提供を推進するため、制度化に向け検討を進め、平成18年3月『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案』を国会に提出し、その後6月9日に可決成立し、6月15日付けで公布された。これに伴い、認定こども園制度は、平成18年10月1日から施行されることとなった。

平成19年2月1日現在では、全国で11園が『認定子ども園』として保育を行っている。全国11園の認定子ども園のうち6県が東北地方（秋田県5園、宮城県1園）であり、さらに、認定1号も秋田県の園である。これは、前述の地域子育て支援センター事業や構造特区園において幼保一元化の取組みが基盤にあったことが影響している。つまり、早期に自治体における幼保一元化の保育実践が確立していたといえる。

表9 認定子ども園実施園一覧				
都道府県名	施設名	類型	公私区分	認定日
秋田県	井川町立井川幼稚園	幼保連携型	公立	2006.11.16
	井川町立井川こどもセンター			
	秋田経済法科大学附属幼稚園	幼稚園型	私立	2006.11.16
	秋田経済法科大学附属保育園			
	「認定こども園なかよし園」	幼保連携型	公立	2006.11.16
	美郷町立千畑幼稚園			
	美郷町立千畑保育園			
	「認定こども園わくわく園」	幼保連携型	公立	2006.11.16
	美郷町立六郷幼稚園			
	美郷町立六郷保育園			
	「認定こども園すこやか園」	幼保連携型	公立	2006.11.16
	美郷町立仙南幼稚園			
	美郷町立仙南保育園			
宮城県	南光紫陽幼稚園	幼稚園型	私立	2006.12.1
	あじさい保育園			
茨城県	茨城キリスト教大学附属 聖児幼稚園日立園	幼保連携型	私立	2006.12.1
	聖児保育園			
宮崎県	認定こども園 立正幼稚園	幼稚園型	私立	2007.1.1
大分県	認定こども園 富士見が丘 幼稚園	幼稚園型	私立	2007.1.15
長野県	認定こども園朝陽学園幼稚園	幼保連携型	私立	2007.2.1
	認定こども園朝陽学園保育園			
	認定こども園 和田学園	幼保連携型	私立	2007.2.1

文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室「認定こども園パンフレット」2006

4. まとめ

今回は東北 6 県の乳幼児保育施設、特に幼保一元化に関してデーターを下に考察したが、改めて東北 6 県が様々な保育実践を行なっていることがより明確になった。

女性の社会進出にともない、低年齢児の保育所の受け入れ、保育時間の延長、保育施設や幼稚園教育の拡充を求める声が大きくなっている。また、少子化対策等これからの保育・幼児教育には地域全体で子育てを支援することが必要である。

このようなニーズに応じて、子どもたちの“あるがまま”を受け入れ、本来持っている生命力・エネルギーを「保ち」「育む」ことのできる、情緒豊かな乳幼児保育実践が必須である。

本研究は、東北 6 県の保育実践というよりも、保育状況の概要把握が中心となってしまう。今後は、現代の社会的課題適切に理解したうえで、具体的な対応ができる、また様々な問題を抱える家庭・地域の子育て支援ができる保育ニーズとも関連した、幼稚園の預かり保育や未就園児保育、認可外保育の保育内容等についても更なる調査等を行い、より明確な保育実践について考察していきたい。

5. 引用・参考文献

- ・厚生労働省『平成 15 年版 厚生労働白書 活力ある高齢者像と世代間の新たな関係の構築（概要）』2003
- ・総務省統計局「平成 17 年度 国勢調査」2006
- ・文部科学省「平成 18 年度学校基本調査速報」2006
- ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課「保育所の状況等について」2006
- ・厚生労働省大臣官房統計情報部「平成 16 年度社会福祉施設等調査報告」2006
- ・厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調査
- ・構造改革特別区域法（平成 14 年法律 189 号）
- ・<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/nintaisinsei.html>
- ・文部科学省初等中等教育局幼児教育課・厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課『総合施設モデル事業の採択について 2005（平成 17 年 4 月 6 日）』
- ・文部科学省初等中等教育局幼児教育課 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課
- ・文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室「認定こども園パンフレット」2006
- ・浅井春夫(2004)：「次世代育成支援」で変わる、変える子どもの未来．山吹書店績
- ・阿部和子(2003)：保育者のための家族援助論．萌文書林
- ・安梅勅江(2004)：子育て環境と子育て支援－よい長時間保育のみわけかた－．勁草書房
- ・大場幸夫編著(1995)：新しい保育ニーズと保育所．建帛社
- ・柏女霊峰・山本真実著(2000)：新時代の保育サービス．フレーベル館
- ・柏女霊峰著(2003)：子育て支援と保育者の役割．フレーベル館
- ・小宮山潔子著(2005)：幼稚園・保育所・保育総合施設はこれからどうなるのかチャイルド本社
- ・小室豊允著(2005)：保育所改革とマーケティング．筒井書房

- ・鈴木祥蔵著(2000)：「保育一元化」への提言．明石書店
- ・保育行財政研究会編(2002)：市場化と保育所の未来－保育制度改革どこが問題か－．自治体研究社
- ・保育行財政研究会編(2001)：保育所への企業参入－どこが問題か－．自治体研究社
- ・保育行財政研究会編(2000)：公立保育所の民営化－どこが問題か－．自治体研究社
- ・松岡俊彦(2000)：多様な保育サービスと子育て支援．筒井書房
- ・森田明美編著(2001)：幼稚園が変わる保育所が変わる．明石書店
- ・森上史朗・柏女霊峰編(2004)：保育用語辞典．ミネルヴァ書房