

⑤ 私立幼稚園預かり保育事業

1 はじめに

「幼稚園で、18時半までの保育ですか？」国の視察担当官が、驚きに満ちた一言を發した。平成24年9月のことである。それも無理はない。幼稚園の一日と言えば、9時に登園し、4時間の教育時間のあと14時には降園、というのが一般的と考えられているからだ。

本市には、11時間保育を行う幼稚園がある。「横浜市私立幼稚園預かり保育事業」(注1)を行う幼稚園で、長時間保育を利用してはいる児童は、月平均3千人にのぼる。その8割は保育所入所要件を満たす。幼稚園で、保育所待機児童となる可能性のあった子どもたちを受け入れている、ということも過言ではないだろう。

2 幼稚園について

本市は、政令市として全国で最多の私立幼稚園数を誇る。平成24年度現在285園、市内の3歳から5歳の児童9万7千人のうち約6万人が在園

している。本市の幼稚園は全て私立幼稚園で、本市の「幼児教育」の基礎は、私立幼稚園によって支えられている。

幼稚園は、文部科学省所管の学校教育法に位置づけられ、厚生労働省所管で児童福祉法の理念から「保育に欠ける」児童を対象とする保育所とは、その目的を異にし、義務教育へつながる「幼稚園教育」を実践する、満3歳からを対象とした「学校」である。

幼稚園は4時間教育を原則とし、長らく「長時間保育」という概念に結びついてこなかった。

転機は、女性の社会進出が進み、保育所待機児童が社会問題となった平成8年である。8年の中央教育審議会第一次答申で、「女性の社会進出等が進む状況に対応し、幼稚園においても、保育所との目的・機能の差異に留意しつつ、預かり保育等運営の弾力化を図っていくことが必要となっている」とされたことにより、幼稚園における「預かり保育」は、保育所待機児童を抱える自治体にとって新たな保育資

源となりうる可能性を持つものとなった。

3 本市の預かり保育事業

本市では、全国に先駆け、平成9年に待機児童対策を明確に打ち出し、幼稚園を地域の保育資源と位置づけ、認可保育所並みの11時間保育を提供するモデル事業を開始した。

本市が幼稚園に求める預かり保育事業(以下「横浜型預かり保育」)には、「幼保一元化の先駆け」として注目される大きな特色があった。預かり保育の利用に、保育所入所要件に準じた、「保護者の就労等」の要件を必須としたことである。

それまでも、各園で、正規の教育時間の前後に保護者の要請に応じて、理由を問わず、一時的に短時間預かる例は見られた(注2)。就労等を要件とする長時間保育を幼稚園で実施する事業にはその当時、否定的な意見が強い一方で、「時代の流れに沿うものである」「幼稚園の将来を考えるとやむを得ない」という先見の

明をいただき、5園がモデルとして手をあげた。その後、文部科学省の研究事業での検証等により、横浜型預かり保育が保護者の育児支援になっているという実証を経るとともに、保育所待機児童も多いという実情を踏まえ、12年度から本格実施に至った。

国においては、19年に学校教育法が改正され、「預かり保育」がようやく法律上位置づけられた。20年には、幼稚園教育要領が改訂され、預かり保育が教育課程終了後の教育活動として適切な活動となるよう、具体的な留意事項が示された。

4 預かり保育拡充への取組

事業は本格実施となったが、その後の園数は伸び悩んだ。

平成21年までの9年間で、67園の実施にこぎつけたものの、1園も実施していない区もあり、市民への制度周知も進まず、拡充の道のりは険しかった。

22年度から、横浜型預かり保育は改めて本市の待機児童

執筆

萩原 昌子
こども青少年局子育て支援課幼児教育係長

(注1)

横浜市私立幼稚園預かり保育事業の開設時間

①【月～金】 7時30分から
18時30分(幼稚園の正規教育時間を含む。)

②【土】 7時30分から
15時30分(「平日型」は土曜休園。)

開設時間	7:30～ 9:00	9:00～ 14:00	14:00～ 18:30
	預かり保育	幼稚園 正規教育時間	預かり保育

対策の一環として位置付けられ、認定園拡充は喫緊の課題となった。横浜型預かり保育は、フルタイムからパートタイムまでさまざまな就業形態に対応でき、認可保育所への申し込み抑制にもつながる。また、既存の施設を活用し、新たな整備を必要としないという利点もある。

認定園拡大にあたって、まず、未実施園へのアンケートを初めて実施し、横浜型預かり保育の実施に向けた不安要素を分析した。多くは、それぞれの教育方針や職員の確保、長期休業期間の運営等、新しい体制の構築に不安を抱えていた。

担当の職員は各園を訪問し、膝を突き合わせて、一つ一つの疑問の解消に努めた。また、公益社団法人横浜市幼稚園協会と継続的に協議を行い、次節で述べるように新たな「平日型預かり保育」の制度を創設した。その他、年度途中からでも新規実施を可能にするなど、幼稚園にとって敷居が低くなるよう改善してきた。

その結果、飛躍的に認定園数が伸び、市内全区に拡充した。平成22年度からの3年間で56園を認定し、平成25年3月現在、認定園数は131園と、市内幼稚園の約半数にのぼっている(表1)。

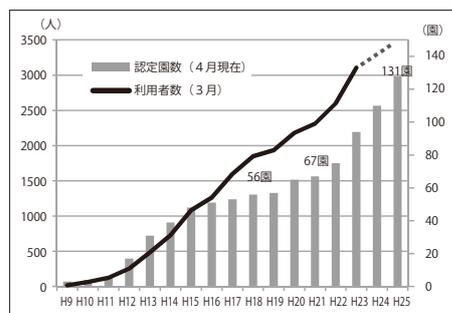


表1 利用者数・園数の推移 (平成25年3月現在) (*H25認定園数は見込み)

5 横浜市幼稚園協会の協力

この飛躍的な認定数の増には、横浜市幼稚園協会の理解と協力が欠かせない。幼稚園協会は、市内幼稚園の9割が加盟する団体である。横浜型預かり保育の拡充について、協議を重ねていた中で提案されたのが、預かり保育の簡易型である。

これまでの「通常型」は、幼稚園の休園日である土曜日も開園し、夏休み等の長期休業期間も全日開園することを条件としていた。しかし、休園日に保育を実施することによる人員配置や、急激な環境の変化がハードルの高さとなって横浜型の実施に踏み切れない園が多かった。そこで、協会の提案を受けて通常型実施への中間的なス

テップとなる簡易モデル「平日型」の制度を設けた。預かり保育の実施は月曜から金曜まで、夏休みは5日まで休園日を設定できる。通常型へのハードルは高いが、保護者のニーズには応えたい、と考えている幼稚園が多かったことが、平成22年度以降に認定した56園中54園が平日型であることからわかる。

23年度、幼稚園協会から、新たな事業として、3歳未満児を保育する横浜保育室と、横浜型預かり保育実施園との連携についても提案された。就学前までの一貫した保育・教育環境を確保する事業である。連携した施設は、年間を通じて随時、交流事業を行う。例えば、幼稚園で開催するお祭りや、移動動物園等に横浜保育室の子どもたちを招待する。また、横浜保育室には園庭やプール等がない施設が多いことから、幼稚園の施設を開放する。そして、幼稚園は、連携する横浜保育室からの入園希望者を受け入れる、というものである。

年齢に応じた保育に専門性の高い施設同士が連携を図っており、3歳からの行先についての不安を解消できることから、保護者の選択肢を広げ

ている。25年3月現在9組の認定園が存在するが、25年4月の横浜保育室卒園者108人のうち61%にあたる66人が、連携幼稚園に入園見込みである。0〜2歳と3〜5歳をつなぐ先駆的な取組として、注目されている。

6 保護者のニーズに添えて

通常、幼稚園でも4時間程度のパート就労は可能であり、保育所入所要件に該当しなくても、パート等短時間の労働についている保護者は、幼稚園に吸収されているとも考えられる。しかし、幼稚園には、夏休み等の長期休業期間があり、その間保育所の一時保育を利用してはいる保護者も少なくない。また、14時以降に認可外保育所を利用する二重保育の実態もあると聞く。

働き方の多様化により、必ずしも幼稚園の教育時間内の短時間就労が可能とは限らない。就労しても、日数等によっては保育所入所要件を満たさないこともある。横浜型預かり保育は、保育所入所要件を満たさない就労家庭も対象にしている(注3)。保護者にとって、「横浜型預かり保育をやっていること」が幼稚園を選択するひとつのポ

(注2) 預かり保育について
幼稚園が実施している「預かり保育」は、本市においては3種類ある。
①横浜型預かり保育。本市単独事業。
朝7時半から夕方6時半まで利用できる。利用には就労等の要件が必要で、証明書の提出を求めている。
なお、保護者負担は月9千円を上限としている。
②神奈川県補助対象の預かり保育。理由を限定しない、いわゆる非定型的な利用やフレキシブルな利用を主とした短時間の一時的な預かりを対象としたもの。
③②と同じく理由を限定しないが、職員配置等の関係から園独自の制度で実施しているもの。
②と③については、幼稚園と保護者の間の自由契約となり、保護者負担も園が自由に設定できる。そのため、利用時間によっては月2万円を超えるという実態がある。

(注3)
預かり保育利用要件
・一日4時間以上かつ月12日以上働いていること。
保育所入所要件
・一日4時間以上かつ月16日以上働いていること。
※就労要件のみ抜粋。その他出産、介護等の要件あり。

イントになってきたことは間違いない。事実、この数年、在園児の保護者や、入園希望者からの切実な声を受けて、決断に至る幼稚園が増えていく。

7 長時間保育について

しかし、私たちは、幼稚園が長時間の預かり保育を実施することを決断するまでの葛藤にしばしば直面する。「家庭で保護者と子どもが向き合う時間を大切にすべきである。」「園として、長時間親から離す環境を提供するわけにはいかない。」このような考え方は根強い。

長時間保育の子どもの育ちへの影響について、最近の研究では、5年間の追跡調査を実施している「保育が子どもの発達に及ぼす影響に関する研究」(平成15年厚生科学研究報告)がある。ここでは、子どもが保護者とともにいる時間の長さより、保護者、母親の養育の質と保育所の保育の質、そして子どもを取り巻く「社会的親」の関わり方が子どもの育ちに影響を及ぼす要因である、と指摘されている。

大切なのは、長時間幼稚園にいる環境を通じて、子どもたちが過ごす時間の質を落と

さないことである。横浜型預かり保育実施園は、「誰もいない家で一人ぼっちで過ごすよりも、安全で慣れた環境で、のびのび過ごす方がいい」「親が生き生きしていることが子どもの育ちに還元する」という考え方を持っている園が多い。保護者からは「安心して一日を過ごすことができる」という声がある(写真1)。

本市における女性の労働力が上昇していること、非正規雇用の割合が高くなっていること(平成22年国勢調査産業等基本集計結果「横浜市

概要)からも、今後、幼稚園での預かり保育の需要はますます増えていくと考えられる。柔軟な就業形態を選択する保護者を支え、より良い子どもの育ちを支えるために、横浜型預かり保育は有効な手段であることを、幼稚園に引き続き伝え、さらなる拡充を図っていききたい。

8 これからの幼稚園

子ども・子育て関連3法(14ページ参照)においては「幼稚園」は原則として「保育を

いる現状を踏まえると、幼稚園が認定こども園へ移行しない場合、その子どもたちの行先を確保する必要がある。現在の横浜型預かり保育を実施する幼稚園が、新しい制度にどのように移行していくのか、大きな課題となっている。

現在、幼稚園の運営指導及び経常費補助は、神奈川県が所管している。幼稚園と市町村が直接関わる場面はほとんどない。冒頭の国の担当官は、「幼稚園と市は、どのように関係を築いてきたのか」と繰り返し尋ねていた。

本市は、横浜型預かり保育事業の推進を通じて、幼稚園と顔の見える関係を培ってきたところであるが、新制度では、施設型給付(注4)を通じて、より密接な関係を作っていくことになる。

幼稚園は、地域に根差した貴重な幼児教育・保育資源であり、住民に密着した施策の展開には、今後ますます手を取り合っていく必要がある。園庭などの恵まれた環境や、小学校との連携を通じ、幼稚園という「風土」で子どもたちが豊かに育っていくための施策を、引き続き推進していきたい。



写真1 幼稚園預かり保育時間の子どもたち

必要としない児童」のみを対象とする施設と位置付けられた。新制度では、幼稚園で引き続き就業世帯の受け入れを行うには、「認定こども園」に移行することを求めている。

短時間就業等の保護者を持つ「保育を必要とする子ども」が幼稚園で預かり保育を利用して

(注4) 施設型給付について
子ども・子育て支援法において利用者が、市町村の確認を受けた認定こども園・認可保育所・幼稚園を利用した際に支給される給付。

幼稚園の経常費にかかる公費補助はこれまで神奈川県が所管となっており、市町村が幼稚園の運営に関わる場面はほとんどなかった。新制度では、市町村が直接、幼稚園に給付を行う仕組みに変わる。