

琉球大学学術リポジトリ

沖縄県の公立幼稚園・民間学童・認可外保育所の果たしてきた役割の検討
—認定こども園への移行以前に焦点を当てて—

メタデータ	言語: ja 出版者: 琉球大学教育学部 公開日: 2022-04-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 宮城, 利佳子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24564/0002017876

沖縄県の公立幼稚園・民間学童・認可外保育所の果たしてきた役割の検討

—認定こども園への移行以前に焦点を当てて—

宮城 利佳子*

The role having played by public kindergartens, after school daycares,
and unauthorized private nursery schools in Okinawa.

—Focus on the time before the transition to New qualified
Integrated Institutions.—

Rikako MIYAGI*

要 約

以前の沖縄型幼児教育では、保幼小接続において以下の4つのメリットがあったと捉えられる。1) 公立幼稚園への入園は、親が子どもを自分のために預けるということではなく、子どもの教育のために通わせているという意識を高めていた、2) 公立幼稚園入園までは教育を受けていなかった子に対して幼児教育へのアクセスを保障していた、3) 幼小接続期における友達関係を安定させ、降園後・放課後の生活に連続性を持たせた、4) 保育者や小学校教員にとって情報共有をしやすくした、以上の4点である。このようなメリットがあるからこそ、日本の保育制度と異なる部分があっても、沖縄型幼児教育として沖縄社会の中で認められてきたと考えられる。

現在の全国的な認定こども園化の流れによって、準義務教育としての幼稚園という意識が沖縄県民から失われていくと考えられるので、親の接続への意識を高めることや、結節点とされている園が積極的に保幼小連携、保幼連携を進めていく役割を担うこと、就園していない幼児へのアウトリーチがより必要になってくると考えられる。

1. はじめに

沖縄県の保育制度は、終戦後、本土と切り離され、米軍統治下にあった中で、独自の制度を発達させてきた。

加藤¹によると、沖縄県では、沖縄戦が終わって1年も経過しない間に、米軍政府の意向を反映する形で公立小学校に幼稚園を併設することとなり、県全体に浸透した。そして、小学校の附属幼稚園として準義務教育としての扱いを受けるようになっていった。一方、保育所は1952年の琉球政府設立後、1954年に児童福祉法は制されたものの、財政的保障が曖昧であり、認可保育所の増設は行

われず保育所制度が十分に発達しなかった。

加藤²の指摘するこのような背景により、保育を必要とする子どもの中でも一部の子どものみが認可保育所・公立保育園に通うものであると沖縄県民に受け止められていた。吉葉・中坪・山崎・出沼・金崎³によると、2006年3月の時点で保育を必要とする幼児のうち、約半数(46.8%)が認可外保育施設に通っていた。このような状況の中、待機児童が多いのはさほど問題視されておらず、公立や認可の保育所に入るのは、福祉の対象であると多くの沖縄県民からは捉えられがちであった。筆者は、「所得が多い場合は認可外園が認可園に比べて安いよ。公立は収入が低い人が行くと

* 琉球大学教育学部 学校教育専攻 子ども教育開発専修 講師

ころだよ。」と多くの沖縄県民が言っていたのを耳にしている。このように言われがちだったことは、公的な保育がすべての保育を必要とする子どものためのものであると捉えられていたのではなく、一部の人のための福祉であると捉えられていたことのあらわれであろう。

このような背景の中、沖縄県では、幼児が保育園を5歳で卒園し、公立幼稚園に入園するという制度が出来上がっていった。潜在的な待機児童の多くが認可外保育所に通い、5歳になると卒園して公立幼稚園に入園するという沖縄型の幼児教育制度が成立していったのである。

一方、幼稚園における5歳児保育は義務教育として捉えられていたので、沖縄県では、幼稚園の中でも公立幼稚園が占める割合が高く幼稚園就園率が全国に比べ高かった。私立幼稚園では、入園時に3年保育であり、年長も公立幼稚園へと移る必要がない点について説明を行っていた。そのような説明を行う必要があるほど、地域の公立幼稚園から公立小学校へと進学するという意識は人々の中で根付いていた。

しかし、現在は、全国的な幼稚園の認定こども園化の中、沖縄県の公立幼稚園数も減少してきている(表1参照)。沖縄県の幼稚園就園率

は、1992年は91.5%(全国64.1%)であり、2012年は80.4%(全国55.1%)であったが、2021年は43.1%(全国40.5%)へと急落している(令和2年度学校基本統計⁴⁾)。

2013年、政府は「待機児童解消加速化プラン」を策定しており、沖縄県でも保育園の定員が増加し、待機児童数は減少してきている(表2参照)。これにより、沖縄県においては、一部の人のためのものであった公的な保育が、保育を必要とするすべての子どものためのものへと変化していつている。5歳児学童への国庫補助金も打ち切れ、幼稚園児が学童に行く姿もなくなった。

表2 沖縄県保育所待機児童数

	待機児童数	待機児童率
2013年	2,216	5.9
2014年	2,160	5.5
2015年	2,591	6.3
2016年	2,536	5.7
2017年	2,247	4.6
2018年	1,870	3.26
2019年	1,702	2.80
2020年	1,365	2.19

市町村別の待機児童数の推移⁶より、筆者が作成

表1 沖縄の幼稚園数・公立小学校数

年度	幼稚園総数	公立幼稚園数	私立幼稚園数	公立小学校数
1972	167	不明	不明	241
1977	226	199	27	248
1982	256	222	34	258
1987	264	229	35	263
1992	274	238	36	272
1997	280	244	36	278
2002	284	246	38	280
2007	283	246	37	280
2012	276	241	35	273
2015	272	240	32	269
2016	261	229	32	266
2017	254	223	31	266
2018	231	200	31	266
2019	197	166	31	265
2020	185	154	31	263
2021	160	137	23	-

沖縄県学校基本統計⁵より、筆者が作成

このような流れは、吉葉・中坪・山崎・出沼・金崎⁷や垣花⁸等が指摘するほとんどの5歳児が幼稚園に通い、学童保育を利用する二重保育を受けているという問題を解消するものである。前述したように、こども園化以前の沖縄県では、4歳までは公立保育、認可保育園、認可外保育園に通い、5歳の1年間を幼稚園と必要に応じて民間学童に通う子どもが多かった。この制度は、これまで5歳児保育「問題」としてマイナスの側面から語られることが多く、肯定的な評価は少ない。

しかし、沖縄県では、1972年の復帰後、40年以上公立幼稚園を中心とした制度が根付いてきており、沖縄県民はそれを受け入れてきた。那覇市内の認可外保育所12カ所を通じて、入所児の母親193人から回答を得た調査の中で、5歳児の幼稚園入園という慣習に対する意見を自由回

答で尋ねている調査がある。これを肯定的、中間的、否定的に分けて集計した結果、回答記入者108人のうち、肯定的意見と中間的意見の合計が88%に達しており、未記入者が85人であったと述べている。未記入者も5歳児保育を受け入れているとすると、否定的意見を持つ人はごく少数であった（若林・久木元・由井⁹）。

本稿では、公立こども園化前の沖縄の保育において、公立幼稚園、認可外保育園、民間学童が果たしてきた意義に焦点を当て、論じることとした。そうすることにより、制度が変化することで失われるものを再確認することができ、新制度への対応を検討することができるからである。

2. こども園化以前の保育制度

平成24年度（2012年）に沖縄県幼児教育推進委員会の出した「沖縄県幼児教育振興アクションプログラム¹⁰」の検証によると、ほとんどの公立幼稚園が小学校と隣接・併設されていることをいかけた「沖縄型幼児教育」により幼小の連携が日常的に行われ、他県に比べて小1プロブレムが少ないことが成果として挙げられている。そこでは、公立幼稚園が「結节点」となり、幼保間の連携を行い、公立小学校との連携を行うことが方向性として挙げられている。

沖縄型幼児教育が、保育者や保護者の中で、どのように捉えられてきたのかについて以下に論じる。これまで沖縄県内の保育者10人、小学校教員5人、保護者5人を対象に、インフォーマルな形でインタビューを行ってきた。今回、論文を書くにあたってインタビューにおけるメモの再構成を行った。

(1) 幼稚園と保育園（所）に対する保護者の意識の違い

幼稚園就園の推奨

沖縄県では、5歳になると保育園を卒園し、幼稚園へ入園すると多くの人に認識されていた。行政からは、5歳になると就園通知が各家庭へと送付され、5歳児保育をほとんど実施していない保育園からは次年度は幼稚園へ入園するように促される。

保育園から幼稚園への移行について、以下のように語る保育者がいた。「たまに、一人とか二人だけ残ることを希望する人もいたけど、他の子はみんな幼稚園に行くから職員室の中にその子だけのクラスを作るとか、人数に余裕がある異年齢のクラスと一緒にしようとか、実際にそうしたかはわからないけど、よくそのような話になって。親御さんもそれなら、って幼稚園に移っていった。保育園に残るより、幼稚園のほうが子どもの成長にもいいから。」

つまり、制度上、5歳を保育園で預かることができないというわけではないが、保育園側としては幼稚園へ移ることを強く推奨していたのである。

幼稚園に対する保護者の意識

それでは、地域の公立幼稚園へと入園することを保護者はどのように捉えていたのだろうか。いくつかのエピソードから検討したい。

「幼稚園と保育園では育ちが違うよ。」「幼稚園行かせた方がいいよ。」という声を聞くことの多かった筆者は、沖縄県内のこども園化が進む以前の2010年3月に、30年以上の保育歴があるベテランの公立幼稚園副園長（園長は、併設公立小学校校長である。）に「幼稚園と保育所では、どのような違いがあるのでしょうか？幼稚園教育要領や保育所保育指針にある幼児教育という観点からは、保育所であっても幼稚園と同様の記述なので、どうして沖縄では公立幼稚園を重視するのかがわからないのですが。」と質問したことがある。

副園長は、「お母さんたちがしっかりしてくれて、学校に行かせるっていう意識をもってくれる。親のために預けているんじゃないって、子どものための学校っていう意識を持ってくれるんだよ。だから、ちょっと無理もしてくれる。週に2回の弁当も頑張ろうって思うし、子どもに生活を合わせないといけないっていう意識を持つ。それが大きく違うと思う。」と答えてくださった。

また、2020年4月に、公立幼稚園の認定こども園化で保育所へと移動した保育者に「公立幼稚園から保育所へと移動して何か変化はありましたか？」と質問したところ、「家庭にいろいろ

なことをお願いしにくくなった。子どものために、子どもの生活を第一に、と伝えようとしても、お願いしても、親にも仕事があると言われる。生活もバラバラだし、子どものために、ということを言いにくい。と答えてくださった。

これらの保育者の答えから、保育園（所）を卒園し、幼稚園へ入園するということは、子どもにとってのみならず、親にとっても「親のための保育」から「子どものための保育」と意識を変えるきっかけとなることで、就学への円滑な接続機能を果たしていたのではないかと考えられるのではないだろうか。

また、私立幼稚園から公立幼稚園へと転園させた保護者に対し、その理由を聞いたところ、「小学校に入ったときに、友達がいたほうが安心だから。」と挙げていた。親は公立幼稚園が子どもの友達関係の安定につながり、就学においてメリットがあると考えていたことがうかがわれる。

さらに、幼児教育を公立幼稚園での1年しか受けていない子どもがいたという点も重要である。沖縄では、以前は、保育所で5歳児を預かることについて話すと、「幼稚園に行かないってできるの？」と反応する人も多く、幼稚園は義務教育の一部であると思っていたという人も多い。そして、少数ではあるが、自ら幼児教育へとアクセスすることがなかった親が、就園通知を機に「幼稚園は義務教育と同じで行かないといけないもの」と思って就園させることもあった。自ら幼児教育にアクセスできない幼児に対して、就園通知で幼児教育へのアクセスを保障していたとも捉えられる。

(2) 小学校に幼稚園が併設されている意義

公立幼稚園が小学校に併設されている点については、どのような意義があったのだろうか。

幼稚園教諭に、小学校に幼稚園が併設されている意義を質問したところ、「友達づくりはもちろんなだけどそれだけじゃなくて、毎日通っていた場所の横を歩いて小学校へ通うことができる。帰りにも、ちょっとだけ寄ろうと思えば寄ることができる。知っている先生が近くにいる安心感があったと思う。少しだけ顔を見せてくれる子たちもた

くさんいる。それに幼稚園の頃から、小学校って何をやってるのかな？って日常的に見ることができて感じるができる。登園も小学生のお兄さんお姉さんと一緒に通う子もいて、小学校に入った後もスムーズに登校できた。」(2021年7月)と答えてくださった。さらに、「ちょっとした行事に日常的に参加したり、始業式や終業式には参加するとか、常に小学校の存在を園児とともに意識することができた。」「校長先生が園長というだけで、なんだか安心感があった。」(2021年9月)「休み時間に小学生とともに運動場で遊び、チャイムが鳴ると教室に帰っていく様子を見て小学校に入る前になんとなく小学校のイメージがつかめていた」(2021年10月)との答えもあり、幼稚園教諭が小学校と連携しやすいと感じていたことが読み取れる。

小学校に幼稚園が併設されていることは、友達づくりを先に行うことができ、環境や生活の変化を軽減させる機能を果たしていたと考えられる。また、小学校に幼稚園が併設されていることにより、校長が園長を兼任し、幼稚園職員は小学校へと毎日給食を受け取りに行く等の日常的な関わりが多いので、子どもの情報を共有しやすいというメリットもあると考えられる。

(3) 5歳児を学童で預かることの意義

5歳児を保育園ではなく、幼稚園で預かることで大きな役割を果たしてきたのが民間学童である。垣花¹¹は、沖縄県の学童保育の特徴として、1)民間依存率が高い。2)公的施設の活用が少ない。3)月額利用料が高い。4)学童保育の利用率が低い。5)幼稚園児が学童保育を利用している。の5つを挙げている。

幼稚園児はどのように学童保育を利用していたのだろうか。学童保育事業者は、幼稚園の降園時間に合わせ、園から子どもを迎え保育を行う。長期休みや行事による振替休に柔軟に対応し、食事の提供も行うことが多い。学童保育事業者は、認可外保育園を併設していることも多い。

このような実態は、神山・鎌田・平田¹²が指摘するように、施設や保育内容、指導員の資格、二重保育による経済的負担の点からは問題があったと考えられる。しかし、それでも、保育園を卒園し、幼稚園と学童の二重保育を選択する親も多

かった。

保育園を卒園し、幼稚園と学童の二重保育を選択した親は、「小学校に入っても、同じ学童に通える。」「これまで通っていた保育園の学童だから、子どもが喜ぶ。親も安心。兄弟もみんな一緒に迎えられるし。」(2010年3月)という点を選択の理由として挙げた。小学校に入った後も生活が変わらないことや、保育園と幼稚園とのつながりという点で、5歳児を学童保育で預かることは接続を円滑なものにするという意義を持っていたと捉えられる。

(4) 認可外保育園の果たしてきた役割

公的保育を補完する役割

これまで述べてきたように沖縄型幼児教育の中心は公立幼稚園であったが、認可外保育園や民間学童の存在がそれを可能にしてきたのである。保育の必要性を認定されない幼児や潜在的待機児童であった4歳児以下の幼児は、公立幼稚園、公立保育所、認可保育園に通わず、数少ない私立幼稚園(表1参照)か認可外保育園へと通っていた。行き場のない幼児の保育や5歳児の学童保育で沖縄の保育を実質的に支えてきたのは認可外保育園であった(神里¹³)。

「役場での手続きを難しく感じる親にとって、すぐに預けられる認可外は楽。あと、公立や認可より融通がきくというので選ぶ方もいる。(認可外保育園園長 2014年3月)」という点も認可外保育園が選ばれてきた理由の一つである。就労していなくても、親が必要を感じるのであれば、0歳から預けることができることは沖縄での子育てのしやすさへとつながっているとも捉えられる。

若林・久木元・由井¹⁴は、沖縄県那覇市における認可外保育所の役割をその分布やサービス内容の点から分析し、認可外保育所が認可保育所の空白域を埋めるように分布していることや、認可保育所に比べて長時間保育を行っていることを明らかにしている。そして、認可外保育所の経営は営利目的で行われているのではなく近隣の要望に応えるために奉仕の精神で行われていると述べている。

しかし、このような実態にも関わらず、認可

外保育園に対する行政からの補助は非常に少ない。保育料も安く、それは保育者の待遇の低さへとつながっている(伊集¹⁵)。保育の量が拡充される中、認可と同程度の人数の保育を30年行っていた園であっても経営基盤の弱い認可外保育園は認可化されることなく、閉園せざるを得ないという状況も生まれてきている(「共働きで預け先がないと困る」いきなりの閉鎖通知に保護者困惑 沖縄タイムス 2019年6月20日報道)。

外国とつながる幼児の保育の保障

さらに、沖縄に特徴的な認可外保育施設の役割として、外国とつながる幼児の保育の保障もあげられる。嘉手納基地に近い沖縄県北谷町や北中城村では、園児と保育者のほぼすべてが外国籍の園が多く存在する。北谷町のホームページ¹⁶に掲載されている18園のうち英語対応有りの園が14園となっており、保育料がドル表記となっている園もある。また、保育従事者数には日本国以外の有資格者も有資格者として掲載されている。日本語で園とコミュニケーションがとれず、英語でならコミュニケーションがとれる親に選択されている。

また、近年では英語教育への親のニーズの高まりにより、両親が日本語話者であっても英語で保育を行う園を選択していることもある。

このように、公立幼稚園や公立保育所、認可保育園の対象から外れる幼児に保育を保障してきたのが認可外園であった。認可外園の多さや5歳児学童は、本来の日本の保育制度からは外れたものであるとして問題を含むものであるかもしれないが、沖縄の保育を実質的に支えてきたという点を改めて確認しておきたい。

3. おわりに

少子化が進んでいることや社会全体の流れとして、今後、認定こども園化は進み、沖縄型幼児教育から、日本の幼児教育制度と同一化する方向で変化していくと考えられる。本稿はその流れに異議を唱えるものではない。

しかし、これまでの沖縄型幼児教育は様々なところで指摘されてきた「問題点」だけではなく、メリットもあったということを再確認しておきた

い。1) 公立幼稚園への進級は、親が子どもを自分のために預けるということではなく、子どもの教育のために通わせているという意識が強くなるという点において幼小の円滑な接続の助けとなっており、2) 幼稚園以外に幼児教育を受けていない子に対する幼児教育へのアクセスの保障となっており、3) 子どもにとって同じ小学校に通う友達作り、小学校教育を身近に感じることや登園・登校における連続性、降園後・放課後の生活の連続という面で円滑な接続を助けていた、4) 保育者や小学校教員にとって情報共有がしやすかった、という4つのメリットである。このようなメリットがあるからこそ、日本の保育制度と異なっているにもかかわらず、沖縄型幼児教育として沖縄社会の中で認められてきた意義があるといえる。保育園から幼稚園、幼稚園から小学校と2度の接続があることは、躓く機会が2度あるということではなく、保育から小学校教育への変化という大きな段差を滑らかなものとするに寄与していたと考えられる。

認可外保育所の多さ、5歳児学童は、全国と比べると特異なものであったが、それらは保育格差と捉えられるだけではなく、沖縄型幼児教育を支えるものであったと評価しなおすこともできると考えられる。公立保育所、認可保育園に通う子どもが少なかったことが問題であったのではなく、親の就労に関わらず、すべての子が年齢を問わず保育園（認可外を含む）に通うことができていた。さらに、5歳児学童に支えられ、親の就労に関わらず公立幼稚園へと通うことができていた。認可外保育園や5歳児学童への公的な補助が少なく、保育の質を保障できていなかったことが課題であったとはいえ、沖縄の制度そのものを保育格差や保育問題として捉えるのではなく、異なる制度であったと捉えることもできると考えられる。

今後、沖縄県の保育も全国的な認定こども園化の流れののっていきとえられるが、準義務教育としての幼稚園という意識が親から失われていきとえられるので、親の接続への意識を高めることや、結節点とされている公立幼稚園や公立幼稚園であった認定こども園が積極的に縦の連携として保幼こ小連携、横の連携として保幼こ連携を進めていく役割を担うこと、就園していない幼児へ

のアウトリーチがより必要になってくると考えられる。

なお、本研究は、大規模に調査を行ったものではなく、本研究で論じたメリット以外にも、沖縄型幼児教育にはメリットがあったことが考えられる。今後、より多くの保護者や小学校教員、幼稚園教諭、保育所へとインタビューを行い、より実態を明らかにしていきたい。

謝辞

本研究は、国際幼児教育学会第42回大会において発表したものを加筆・修正したものである。

インタビューに快く応じてくださった先生方、保護者の皆様に深く感謝致します。

なお、本論文は琉球大学若手研究者支援研究費の助成を受け執筆したものです。

引用文献

1. 加藤繁美 (2021) 『保育・幼児教育の戦後改革』 ひとなる書房 pp.31-33.
2. 前掲 1
3. 吉葉研司・中坪史典・山崎久子・出沼佳奈子・金崎英美子 (2008) 沖縄県における日本の保育格差問題 国際幼児教育研究 (15) pp.77-84.
4. 令和2年度学校基本統計 https://www.pref.okinawa.jp/toukeika/school/2020/top2020_k.html 2021年8月6日閲覧
5. 学校基本統計 https://www.pref.okinawa.jp/toukeika/school/school_index.html 2021年8月6日閲覧
6. 市町村別の待機児童数の推移 <https://www.pref.okinawa.jp/site/kodomo/kosodate/taikijidou.html> (2021年10月27日閲覧)
7. 吉葉研司・中坪史典・山崎久子・出沼佳奈子・金崎英美子 (2008) 沖縄県における日本の保育格差問題 国際幼児教育研究 (15) pp.77-84.
8. 垣花道明 (2014) 沖縄の学童保育の実態と課

題 浅井春夫・吉葉研司（編）『沖縄の保育・子育て問題』明石書店 pp.69-99.

9. 若林芳樹・久木元美琴・由井義通（2012）沖縄県那覇市の保育サービス供給体制における認可外保育所の役割 経済地理学年報（58）79-99.
10. 沖縄県幼児教育推進委員会 平成24年度中間報告「沖縄県幼児教育振興アクションプログラム」の検証 「沖縄県幼児教育の方向性」
11. 前掲8
12. 神山美代子・鎌田佐多子・平田美紀（2002）沖縄地区の実態（日本保育学会共同研究委員会 地域の実態研究委員会最終報告 保育学研究40（2），390-403.
13. 前掲9
14. 神里博武（2003）沖縄における潜在的待機児童に関する一考察—認可外保育施設、5歳児保育問題との関係において— 現代社会学部紀要1（1），1-9
15. 伊集唯行（2014）沖縄の認可外保育園（施設）の現状と課題 浅井春夫・吉葉研司（編）『沖縄の保育・子育て問題』明石書店 pp.45-67.
16. 北谷町認可外保育施設一覧 <http://www.chatan.jp/kosodate/kosodate/hoikusho/ninkagai.html> 2021年10月19日閲覧