

児童養護施設の 就学前教育機関利用をめぐる様相

—「児童養護施設の幼児の生活実態調査・2015」の分析を通して—

坪 井 瞳

1. 問題の所在

1-1. 児童養護施設の概要

本稿の目的は、児童養護施設における就学前教育機関の利用に関するデータを作成し、さらにそこから利用にかかわる実態を明らかにし、課題や示唆を得ることにある。

近年、「児童虐待」や「子どもの貧困」などをはじめとする子どもの養育環境の多様化・格差化が社会問題として顕在化する中で、社会的養護の場やそこで生活を営む子どもの様子に目が向けられつつある。中でも社会的養護において、最も入所児童数が最も多い施設は児童養護施設である。まず、児童養護施設で生活する子どもの概況を「児童養護施設入所児童等調査結果」(厚生労働省 2015)を基に俯瞰したい。

児童養護施設とは、経済的問題や児童虐待などの事情により、保護者による養育が困難なおおむね2歳から18歳までの児童が入所する児童福祉法第41条に定められた児童福祉施設の一つである。全国に601施設、29,979人の児童が生活をしている。入所児童の年齢別内訳では、0～5歳の児童(幼児)数は4,047人、就学後の児童数は25,932人である。全入所児童に対する幼児の割合は13.4%である。

次に「委託時又は入所時の年齢別児童数」を見ると、6歳未満で委託または入所した児童（幼児）は52.9%（2010年調査では53.8%）と、幼児期での入所割合がほぼ半数を占めている。中でも、（全入所児童数に対し）2歳児での入所が21.4%、3歳児での入所が12.5%と、2・3歳児入所の割合が約3割半を超える要因として乳児院からの措置変更が考えられ。また、平均在在所年数は4.9年であることから、幼児期を児童養護施設で過ごす子どもの割合が高いことが推察される。

児童養護施設の子どもに対する支援は、特に近年見られる中高生の在在所数の増加により、中卒後の進路、高等教育機関への進学、退所後のアフターケアなどに代表される「自立支援」に力点が置かれている。それに伴い、先の「児童養護施設児童等調査結果」においても、「児童養護施設の年長児童の状況調査」項目が独立して組まれている。こうした状況に伴い、中高生の進学などに関する調査研究の蓄積もなされては始めている（谷口2011、長瀬2011、西本2015など）。

1-2. 「児童養護施設の幼児」というブラックボックス

さて、筆者が児童養護施設の幼児期へと着目に至った経緯も、筆者の児童養護施設の中卒後の進路問題に関する調査研究（坪井2011,2013）に端を発している。そこでの調査研究の結果は以下の6点である。

施設の高校進学状況や学習支援者に対する調査を通し、①低進学率のみならず、学力困難校への進学の多さなど、学力面においても厳しい現実に直面している②「高校を卒業することは今日の社会においてきわめて重要な『資格』として機能しており、『高校卒業資格』のない者は就職において非常に不利な立場に置かれることはもはや常識」（小野・保坂, 2012, p25）と捉えると、学習保障とそれを基盤とした進学保障は、児童養護施設の子どもにとってその後の人生を左右する大きなファクターである③児童養護施設では学習支援に関する制度上の基盤は未整備、かつ各施設の自助努力に拠るところが大きい④発達障害などをはじめとする特別支援教育を必要とする子ども、低学力、被虐待経験による人間関係の構築の困難さ、基本的な生活習慣の確立に困難を抱える子どもの姿が多く見られる⑤施設での学習支援とは、知識獲得や学力向上という狭

義の学習支援のみならず、自己肯定感を高め、生活や遊びを通して社会のルールやマナー、物事に取り組む姿勢や意欲を育てるなど、広義の学習支援が求められる⑥「学習＋生活支援」が学習の内実であり、子どもたちの「学びの芽」の不足ゆえ、結果的に学習からドロップアウトせざるを得ない状況であることが確認された。必要な学力を身につけようにも、将来的な生活や学習の基礎となる力、自立への基盤となるここでの「学びの芽」とは、すなわち昨今就学前教育において注目されつつある非認知能力や社会情動的スキルと重なる。

これらは幼児期に培うべき力として教育学や社会・経済学領域の研究からも重要視されつつあるが、では、果たして彼らは児童養護施設において幼児期がどのように過ごされ、児童養護施設での幼児期の生活実態とはどのような様相を持つものなのであろうか。

上述の通り、幼児期の入所、幼児期を児童養護施設で過ごす子どもの割合が高いことが推察されることとは、その存在自体が看過できないことを指し示していると言えよう。しかし、現在の児童養護施設の幼児の生活実態がどのような様相を持つものなのか、現段階では不明瞭のままである。

児童養護施設の幼児に関する調査研究は、「季刊児童養護」・2011年特集「乳幼児の養育を考える」（全国児童養護施設協議会 2011）が、児童養護施設の幼児について唯一言及されたものである。これまで幼児に関する言及がなされなかった児童養護施設に関する調査研究において、この特集はエポックメイキングなものであった。

そこでは、①特集の巻頭言（本誌編集委員・日本社会事業大学 宮島清氏）、②施設職員5名による座談会において、各施設における幼児の養育体制、施設内での養育の方針などが語られている記録、③総括論文（小児科医・慶應義塾大学 渡辺久子氏）の3記事構成となっている。これら3記事で通底して語られていることとは、乳幼児期の発達支援の重要性や生涯発達という視点での幼児期の重要性、ことさら児童養護施設の高年齢児の問題行動から逆照射した意味での幼児期の重要性について語られている。中でも、職員との愛着形成、その関係形成を可能にするための施設内システムの構築の実践について語られており、幼児期に着目し文字として起こされた意義ある記事である。しかしながらこれらの記事はあくまで5施設の事例であり、関係省庁や関連団体による幼

児期に関する統一的なデータも現在に至るまで依然として存在せず、児童養護施設の幼児期に関する研究はブラックボックスの様相を呈している。

1-3. 施設の「外」では着目されつつある幼児期

2006年の教育基本法改正における幼児教育・家庭教育の位置付け、昨今の待機児童問題、来る2017年の幼稚園教育要領・保育所保育指針・幼保連携型認定こども園保育・教育指針の改訂・改定などのトピックをはじめとして、近年、幼児期や就学前教育⁽¹⁾の在り方に関心が寄せられつつある。2006年の教育基本法の改正では、都市化や家族形態の変容・多様化などに伴った「家庭教育力低下」を解決するべく、第10条に「家庭教育」、第11条に「幼児期の教育」の条文が追加されている。そこでは、家庭教育のあるべき姿や、義務教育段階とは異なるものとして位置付けられていた幼児期の教育が、子どもの生涯にわたる人間形成の基礎を培う重要なものとして明文化された。それに伴い、2008年時の幼稚園教育要領の改訂・保育所保育指針の改定においても、同様の文言が盛り込まれている。

また、2017年の幼稚園教育要領の改訂、保育所保育指針の改定では、学校教育全体における幼児教育の積極的位置付けを重要視している。そこでは、発達と学びの連続性を踏まえた小学校以降の学校教育への接続、幼児教育で培うべき資質能力の明示、の2点がポイントとして挙げられよう。幼児教育で培うべき資質能力の明示とは、「資質能力の3つの柱」として「知識・技能の基礎」「思考力・判断力・表現力の基礎」「学びに向かう力・人間性等」が明記されている。さらに、「資質能力の3つの柱」をより具体化した「幼児期の終わりまでに育ってほしい10の姿」⁽²⁾が示され、今回の改訂・改定では幼児教育の位置付け・幼児教育を通して培うべき資質・能力がより明確化・明文化される様子が伺われる（文部科学省教育課程企画特別部会2015）。

ところで、就学前教育機関とは、幼稚園・保育所・幼保連携型認定こども園（以下、認定こども園）が代表的な機関として挙げられる。幼稚園は学校教育法に基づく学校教育機関、保育所は児童福祉法に基づく児童福祉施設、認定こども園は認定こども園法に基づく幼稚園・保育所双方の機能を兼ね備えた施設である。

各機関における教育・保育課程の基準は、幼稚園は「幼稚園教育要領」、保育所は「保育所保育指針」、認定こども園は「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」として告示されている。そこでは、「環境を通しての教育」「主体的な生活・自発的な活動としての遊びの重視」「幼稚園教諭・保育士・保育教諭による専門性に基づいた指導・援助」「子ども集団を基にした教育」という共通した原則に基づき各施設において教育が計画・実施されている⁽³⁾。

また現在、上記3機関を利用する子どもの割合は、1・2歳児 38.6%、3歳児 86.3%、4・5歳児 98.1%（保育白書 2016, p59）と、3歳児以降の子どもにおいては、ほぼすべての子どもがいずれかの機関を利用している状況が見られる。

世界的に見ると、主にヨーロッパ諸国を中心として就学前教育義務化・無償化の流れ、幼児期の教育の重要性が認識されつつある。就学前教育の効果は、非認知能力、社会情動的スキル⁽⁴⁾などが、認知能力すなわち学力の土台として培われることが実証されている。加えて、困難な成育環境におかれた子どもたちが就学前教育を受けることによって、その後の人生のリスクの回避に資する可能性の大きさや教育投資による長期的視点による経済効果などを示唆しつつ、就学前教育が社会経済格差解消や社会的包摂の方策の一つとしても認識されはじめている（OECD2006, Heckman 訳書 2015, Esping-Andersen2002）。

一方、日本においては、教育が社会経済的格差解消や社会的包摂に有効な手段となるという認識に立った調査研究は、主に教育社会学領域において積み重ねられつつある。しかし、それらは就学後を対象としたものが占めており、幼児期、ことさら困難な成育環境に置かれた層に絞ったものは管見の限り存在しない。入所の背景に児童虐待や貧困の再生産などの問題があることが指摘される社会的養護を受ける子ども、とりわけ入所数が最も高い児童養護施設の子どもに対し、先の認識に立脚した調査研究のより一層の蓄積が必要であろう。

2. 「児童養護施設の幼児の生活実態調査・2015」の概要

上記の問題関心から、2014-2016年度の3年間にわたり「児童養護施設における幼児期の生活実態把握と支援ネットワークに形成に関する研究」を行って

いる（2017 年 1 月現在、継続中）。本調査は大きく 3 つに分かれる。

- ① 質問紙設計のための首都圏 X 県における予備調査（2014 年 10 月）
- ② 全国 601 施設に対する質問紙調査「幼児の生活や就園状況に関する調査」（2015 年 10 月）
- ③ 全 7 施設に対するインタビュー調査（2016 年 3 月～2016 年 9 月）

本研究は、以上 3 調査で得たデータセットにより構成されている。

②の質問紙調査は全 31 問、おおまかに以下 6 つのカテゴリーによって構成されている（表 1）。すべて 2015 年 4 月 1 日時点での状況について尋ねた。なお、全ての質問項目は、上記① 2014 年 10 月に実施した予備調査（自由記述主体）の回答を基に作成したものである。

<表 1 質問紙の構成>

	カテゴリー	回答者
1	施設全体の状況（規模、入所児童数など）	施設長
2	保育所の利用に関する認識	
3	幼児の状況（施設内保育の実施状況、就学前教育機関の利用状況など）	
4	施設内保育の実施状況	幼児担当職員
5	利用している就学前教育機関の具体的状況	

②の質問紙調査は 2015 年 10 月に実施、全国 601 施設に郵送にて配布・回収した。回収数は 195 施設、回収率 32.4% であった⁽⁶⁾。インタビュー調査は全 7 施設を対象に半構造化面接を用いて実施した。

調査において得た回答は個人情報の観点から厳密に管理・保管し、データ処理の際にコード化し全体的傾向として扱うこと、個人や施設が特定されることのないよう配慮することを依頼文書に明記した。回答の研究的使用に関する同意については、質問紙調査においては回答をもって研究の同意とすることを明記し、インタビューにおいては文書、対面時に口頭での説明を以って同意を得ている。

本稿は、上記②全国 601 施設に対する質問紙調査③全 7 施設に対するインタビュー調査の結果の一部を用いた、児童養護施設の幼児の就学前教育機関利用に関する論考である。質問紙調査は全 31 問にわたるため、本稿では、就学前教育機関の利用状況項目（全 5 項目）の結果を抜粋し、それらに回答のあった

児童養護施設の就学前教育機関利用をめぐる様相
 —「児童養護施設の幼児の生活実態調査・2015」の分析を通して—

169 施設分のデータを分析対象とした（表 2）。なお、「1：幼児の日中の居場所（2015 年 4 月 1 日現在）」のみ、全回収数 195 件の回答に拠る。インタビューでのデータ（表 3）は、上記分析対象に付随するものを補足的に取り上げる。

<表 2 分析対象とする質問内容一覧>

	質問内容	回答方式
1	幼児の日中の居場所（2015 年 4 月 1 日現在）	選択記入式
2	（幼稚園・認定こども園のみ利用の施設向け）保育所の利用をしない理由	選択式
3	（上記 3 で「保育所入所に関する指導があった」「自主規制」を選択した施設向け）具体的な理由	選択式
4	利用している就学前教育機関の種別・設置主体	選択式

分析対象の妥当性については、厚生労働省雇用均等・児童家庭局「児童養護施設入所児童等調査結果」（2015）の「年齢別児童数」の割合と、本調査で得た全回収数 195 件の回答の割合とを比較した。その結果、ほぼ近似の割合であったことから、一定の妥当性は保障されていると言えよう。

<表 3 インタビュー先の就学前教育機関利用の状況>

	施設名	就学前教育機関 利用先種別	設置主体	調査時期	対象者
1	A 施設	幼稚園	公立	2016 年 3 月	施設長・保育士
2	B 施設			2016 年 7 月	施設長・保育士
3	C 施設			2016 年 9 月	施設長・心理担当
4	D 施設		私立	2016 年 3 月	指導係長
5	E 施設			2016 年 3 月	施設長
6	F 施設		私立（同法人内）	2016 年 9 月	施設長・保育士
7	G 施設		私立→公立に転園	2016 年 8 月	施設長・主任・ 保育士 2 名

3. 結果

3-1. 児童養護施設の幼児・日中の居場所

まず、児童養護施設の幼児の日中の居場所について見ると、2 歳児が 76.5%と約 8 割の子どもが施設内保育を受けている。3 歳児は幼稚園利用が 40.6%、施設内保育が 39.3%と幼稚園・施設半々の状況であるが、4 歳児・5 歳児は幼稚園利用がそれぞれ 70.9%・77.4%と利用増へと転じている。幼稚園への入園可能年齢は基本的には 3 歳児からであり、また園によっては 2 年保育の実施で

4 歳児からの入園となることも関連しているだろう。

保育所の利用は 2 歳未満児から 3 歳まではほぼ無、4 歳児は 3.6%、5 歳児は 3.7% とごくわずかな数である。同じく認定こども園も、全年齢において 10% に満たない。

次に、先の児童養護施設の幼児の日中の居場所と全国データ（表 6・7）とを比較すると、児童養護施設の就学前教育機関利用の独自性がはっきりと見えてくる。

まず、1・2 歳児においては、全国では保育所 34.5%、家庭 57.2% に大きく分かれるが、児童養護施設では 74.2% が施設内保育であり、ほぼ就学前教育施設の利用は見られない。

3 歳児においては、全国では幼稚園 37.7%、保育所 42.1%、家庭 10.6% と約 8 割の幼児が就学前教育機関の利用がある一方、児童養護施設では幼稚園 40.6%、保育所 0.0%、施設内保育 39.3%、就学前教育機関の利用は 4 割と、全国に比べ約半分の割合の利用に留まっている。

4・5 歳児においては、全国では幼稚園 48.2%、保育所 42.9%、家庭 0.0% とほぼ全ての幼児がいずれかの就学前教育機関を利用しているにもかかわらず、児童養護施設では、幼稚園 74.3%、認定こども園 8.6%、保育所 3.7% であった。3 歳児に比べ、就学前教育機関の利用率は倍の伸びを見るが、全国の 4・5 歳児の就学前教育機関の利用は 100%、児童養護施設は 87.9% と、全国の約 9 割に留まり、約 12 ポイントの差があることは着目すべき差であろう。

また特筆すべき点は、全年齢に共通して、保育所の利用が 4% にも満たない低位に留まっていることも特徴的な結果である。

<表 5 児童養護施設の幼児 日中の居場所割合>

	2 歳未満児		2 歳児		3 歳児		4 歳児		5 歳児		計
	n	%	n	%	n	%	n	%	n	%	n
施設内保育	4	40	117	76.5	121	39.3	35	9.6	14	3.5	291
保育所	0	0	1	0.7	0	0	13	3.6	15	3.7	29
幼稚園	0	0	6	3.9	125	40.6	258	70.9	311	77.4	700
認定こども園	0	0	1	0.7	16	5.2	35	9.6	31	7.7	83
その他保育施設	0	0	0	0	2	0.6	4	1.1	6	1.5	12
不明	6	60	28	18.3	44	14.3	19	5.2	25	6.2	122
計	10	100	153	100	308	100	364	100	402	100	1237

→その他保育施設内訳： 子ども発達支援センター通所 1、聾学校幼児部 1、障害者施設 1

児童養護施設の就学前教育機関利用をめぐる様相
 —「児童養護施設の幼児の生活実態調査・2015」の分析を通して—

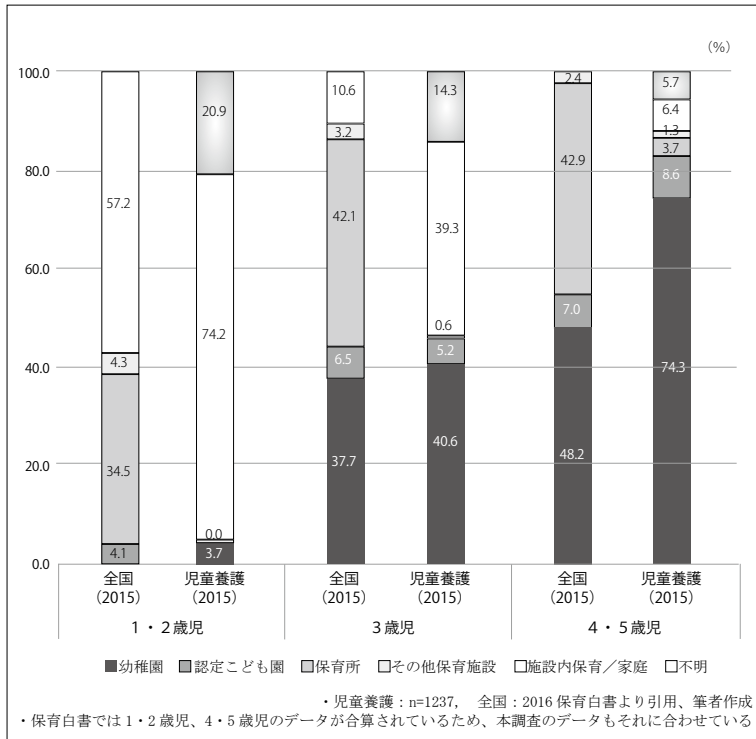
<表6 幼児の日中の居場所 全国比(%)>

	1・2歳児		3歳児		4・5歳児	
	全国 (2015)	児童養護 (2015)	全国 (2015)	児童養護 (2015)	全国 (2015)	児童養護 (2015)
幼稚園	0	3.7	37.7	40.6	48.2	74.3
認定こども園	4.1	0.6	6.5	5.2	7.0	8.6
保育所	34.5	0.6	42.1	0	42.9	3.7
その他保育施設	4.3	0	3.2	0.6	2.4	1.3
施設内保育(児童養護)／家庭(全国)	57.2	74.2	10.6	39.3	0	6.4
不明	0	20.9	0	14.3	0	5.7

・児童養護：n=1237， 全国：2016保育白書より引用、筆者作成

・保育白書では1・2歳児、4・5歳児のデータが合算されているため、本調査のデータもそれに合わせている

<図1 幼児の日中の居場所 全国比>



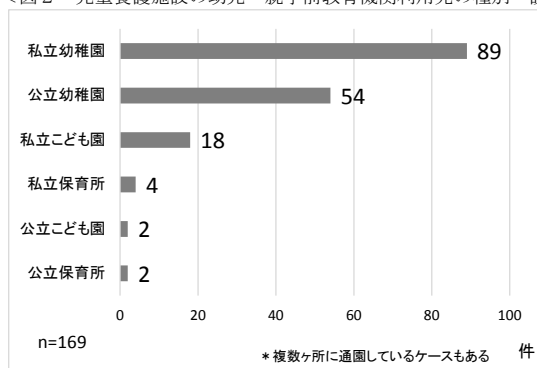
3-2. 幼稚園利用の多さとその背景にある困難

就学前教育機関利用先の種別・設置主体を見ると、89 件が私立幼稚園、次いで公立幼稚園が 54 施設と、私立幼稚園の利用が 169 施設のうち半数以上を占めている。

全国的にも幼稚園は私立の比重が高い。全国の幼稚園の設置主体別数を見ると、全国 11,674 園のうち国立 0.4% (49 園)、公立 37.0% (4321 園)、私立 62.6% (7304 園) (文部科学省 2015) と、幼稚園の約 6 割が私立であることも関連しているであろう。

一方で近年、保護者の就労などによる保育所利用希望者の増加もあり、全国的に幼稚園数は減少、特に公立幼稚園の減少は顕著である。幼稚園数は 1985 年の 15,220 園 (うち公立幼稚園 6,269 園) から、上記 2015 年度は 11,674 園 (うち公立 4321 園) と、ピーク時の約 7 割までへと減少の一途を辿っている (文部科学省, 前掲書) が、児童養護施設では措置費の中で幼稚園費が平成 21 年度から生まれ、保育料に対する補助が出されたことで幼稚園利用に拍車がかかっているとも捉えられよう (表 7)。

< 図 2 児童養護施設の幼児 就学前教育機関利用先の種別・設置主体 (複数回答可) >



< 表 7 : 利用料の支弁方法 (複数回答可、n=169) >

利用料の支弁方法	n
措置費	140
自治体からの補助 (就園奨励費など)	66
施設の持ち出し (自費)	17
その他	11

では、幼稚園において児童養護施設の子どもはどのように受け入れられているのでしょうか。

次に、幼稚園利用における受け入れに関するインタビュー結果を見てみたい。全7施設のうち、公立幼稚園を利用する3施設はすべて受け入れ状況は良好であったが、私立幼稚園の利用において困難が見受けられた。以下、私立幼稚園の利用をめぐる困難が語られている2施設のインタビューから、その様相を見てみたい（下線部は筆者）。

.....

指導係長：(来年度の施設移転に際して、転園先を探している) 去年開拓した時はもう、1つ1つあたっていくしかなくて。

筆者：しらみつぶし、みたいなかたちで？

指導係長：はい。まあこちらの条件にかなうところ、かないそうなところを順にあたっていくしかないですね。で、やはり「施設の子どもを受けると、ちょっと向こう（幼稚園）も「ん？」って思うところもあるようで。どこともすんなりとはなかなかいかないですけども。この辺りは、アッパーな層が多い所ですよ。特に〇〇〇(地名)っていう、特に高級住宅街の中にはまっっていくもんですから。たいぶお育ち良く子どもたちを仕込まなくちゃいけない。

筆者：園側もそういうお子さんたちが多く通われていることに慣れてるからこそ？

指導係長：そうです。ええ。

筆者：なるほど。どうですか？あたりは付きそうですか？今探されてて。

指導係長：まあ。ただほんとに全員行けるかな、というのはちょっと心配はしてるところです。

筆者：もしかしたら、このまま入園先や転園先が見つからない子も出てきてしまいそうですか？

指導係長：はい。

筆者：そうですか。じゃあ、とにかく受け入れてくださる園であれば、そこにお世話になろうというようなかたちで？じゃあこの1年間ほん

とに大変ですね。今通ってらっしゃる園も2つおありだと？

指導係長：ええ。2つ。区内に2つお願いをしています。【D施設】

.....

施設長：(過去の施設移転の際)で、こっちに転園してくる時に、幼稚園は幼稚園でいろいろ縄張りじゃないけど。なので、向こう(幼稚園)も察して「こちらの方の幼稚園で」っておっしゃって、それでしばらくはA幼稚園に行ってたんだけど。何て言ったらいいんだろう、やんわりとまあ途中で、「いまいる子たちが卒園するまではみりけど、それ以後はちょっと…」って言って。何かものすごく問題起こしたりとかしたわけじゃないし、幼稚園の先生方もよくやってくださっていたんですけども、まあ幼稚園の園長先生のお考えとしては、要は「(施設の子どもは)愛着に飢えてる子たちだから先生とか独占しちゃいたい」というか、そういう感じのことがいろいろあって、で、「(他の)子どもの親御さんとか子どもとかが(気にする)」、やっぱり幼稚園もサービス業って言ったら悪いけど。それなりのブランドもあるところだったから。…っていうふうに、丁寧に懇懇にお断りをされて。だから両方行ってましたよ、一時は。

筆者：A幼稚園とB幼稚園に？

施設長：そう。今年Aに行ってる子は1人なんですよね。でもちゃんとスクールバスが前まで来てくれるんですけど。そこは丁寧にやっていたいて。

筆者：なるほど。じゃあ今もA幼稚園には1人はお世話になってるんですね。

施設長：ええ。でもこれでA幼稚園との関係は終わりましたね。

筆者：その子が卒園したらもう終わり？

施設長：ええ。もう卒園したら。もうこれでそうだ、ほんとに終わったんだな(笑)。改めて。でも、またお願いしたら入れてくれるっていう話ではあった。でも、なんかちょっと渋られちゃう感じで。

筆者：前からずっとお世話になっているB幼稚園とはいかがですか？

施設長：そうそう。お世話になって、お付き合いのあるところなので「いいよ」

と言ってくれた。まあ「こんなふうなんだけど」って話して。だからこれでもうB園だけ（との付き合い）。ただ、B園の方は送り迎えをしないといけない。移転する前は近かったけどちょっと離れたもんで。

筆 者：どれくらいあるんですか。

施設長：車で15分、20分ぐらいですかね。

筆 者：少しありますね。なるほど。じゃあB幼稚園との付き合いの方がずっと長し、受け入れも好意的なんですね。

施設長：そうです。あそこ（B幼稚園）はいわゆる、いわゆる、って言うていいのか、わりと自由な保育をされてるところで、A幼稚園はお行儀の良い、通常の指導もある幼稚園です。ま、対照的な。まあ一長一短があっくいんだけど。 【E施設】

.....

2施設共に偶然にも施設の移転に伴い、“園探し”（新たに通園できる範囲内の幼稚園を探す状況）での話があった。これら2施設の受入先の幼稚園の見解は聞いておらず、あくまで児童養護施設側の認識を基にした解釈であるが、これらの事例から見えることは、「児童養護施設の子どもの入園受入バイアス」が存在し、「入園後の園文化・指導への適応が求められ」、「不適応と見なされると“やんわりと”入園や園生活の継続を断られる」。「他の園児の保護者からの評判・視線」も気に掛ける幼稚園の姿も確認される⁽⁶⁾。

一般的に私立幼稚園への入園は、抽選や先着順、建学の精神など設置者の理念に基づくに選考が行われるが、その線引きは統一で明確なものではなく、園それぞれに任されており、その実態は明らかではない⁽⁷⁾。「幼稚園は親の選択と園側の選考基準に『合格』した子どもが、園との直接契約によって入園するシステム、そのため保育保障に関しては市町村を始め公の実施義務はない」（保育白書、2015）とあり、その選抜の様相は不明瞭な状況が一般的にもある。

3-3. 保育所利用の低さと“二重措置”という捉え

先の表5・表6・図1でも確認された通り、全年齢に共通して保育所の利用

は4%にも満たない低位に留まっていた。こうした状況には、ある厚い壁の存在している様子が伺われる。

.....

施設長：児童養護施設の保育所（利用）は二重措置になるというふうに言われて。幼稚園は文部科学省の関係だけっていうんで、認定こども園はいいというように聞いたんで、でもこの辺はこども園もないし。それで、「もう保育所は駄目だ」というのが流れとしてあったんで。

筆者：〇〇保育所に行きたいって言ったときに「駄目だ」って言われたんですか？

施設長：「駄目だ」って言った。「二重措置になる」言ったよな。

主任：はい。二重措置になるから保育所は行かれませんか。本当に歩いて行けるぐらいの距離に、近くにある公立の〇〇保育所があるんです。「そこに行きたいな」と言ったんですけれども、措置の関係で駄目だって。

施設長：駄目だってな。

筆者：どこから言われたんですか？

主任：市ですね。市の保育所なんで、公立の保育所なんで、「それは…」って。

施設長：それで同じ市の公立の幼稚園行こうと思ったら、車で30分以上もかかる。

筆者：そんな遠いんですか？

施設長：遠かったんですよ。それでその後、市が隣町と合併して、今度は10分ほどのところへ公立幼稚園があったので（そこに転園させることにした）。それまでは私立の幼稚園に通わせてたんです。なかなか集団に入るのが小学校入ってからだとしんどいと言うので、高い保育料払って行ったんですわ。

主任：だけん設立当初は、施設内保育をしてたんです。保育所、二重措置になるから行かせられないというので。幼稚園は遠すぎるから幼稚園は考えていなかったんですよ。保育所に行かせられないのなら、施設内保育。ここで保育するしかない。もう本当に施設内の、生

活も施設内保育も全く一緒だったんですよ。だから変化がない。もう生活している場で一応これから保育するよ、みたいな。

筆者：できる限り場と活動を設けて？

主任：そうそう。そういう形で過ごしてたんですけども、そういうのじゃあ子どもらが小学校に、施設からすぐもう1年生に上がる、みたいな感覚だったので、やっぱり社会性とか集団を経験させてやらないとな、という思いがあってやっぱり保育所を（希望した）。保育所にも直接当たってみて、「何とかならないんでしょうか」みたいな形で市のほうにも働きかけたりはしたんですけども、やっぱり二重措置になるからということ駄目だった。その時に幼稚園も近くにないしというので、一番近くの私立の幼稚園に2～3年お世話になって、そしたら市が合併して、近くに公立の幼稚園があったので、そこまでだったら10分ぐらいで行けるからということ。今はもう幼稚園に行くことが当たり前のように行っているんですけども、4～5歳児は。 【G 施設】

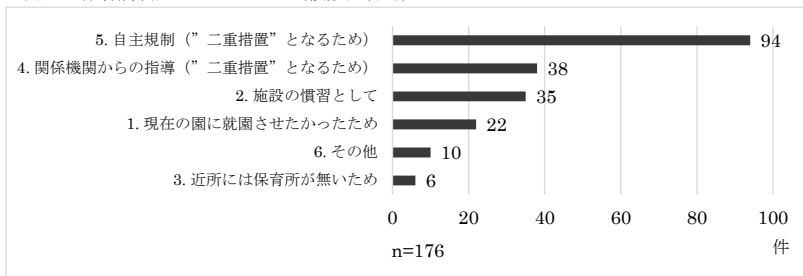
.....

上記E施設では、施設すぐそばの保育所を利用したかったが、市からの「児童養護施設の保育所利用は、“二重措置”になる」との見解で利用が叶わなかった。施設内保育を実施するが、やはり子どもたちに就学前に子ども集団の経験をさせたいとの思いで私立幼稚園を利用し始める。その後市が合併し、幸いにも近所の公立幼稚園を利用することができて現在に至っているという。保育所利用が叶わず、施設内保育→私立幼稚園→公立幼稚園と、制度や通園手段や距離などのさまざまな条件に就学前教育機関の利用が翻弄されてきた施設の様子がありありと見えてくる。

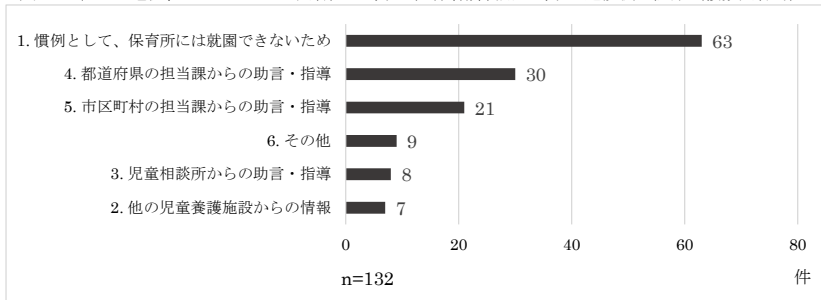
この中で特に目を引くのが、“二重措置”という文言である。前述の予備調査においても、保育所利用に関する自由記述式の回答において、「(施設の認識として)“二重措置”となるため保育所は利用しない」「保育所を利用したいが、関係機関に“二重措置”になるため不可と言われている」回答が顕著であったことから、今回の質問紙調査の選択項目にこれらを設定した(図4)。

その結果を見ると、「自主規制（“二重措置”となるため）」「関係機関からの指導（“二重措置”となるため）」の2つの回答が7割強を占める。さらに、「自主規制（“二重措置”となるため）」「関係機関からの指導（“二重措置”となるため）」を選択した施設に対し、「保育所利用に対する施設側の意識」について尋ねたところ、「慣例として、保育所には就園できないため」が全回答の半数を占める。これらのことから児童養護施設や関係機関では、保育所が利用できないことを自明のこととして捉えられている様子が伺われる。

<図4 保育所利用をしない理由（複数回答可）>



<図5 (5.4を選択、94+38=全132回答)に対する) 保育所利用に対する施設側の認識（複数回答可）>



ここで、一般的な保育所への入所要件を改めて確認しておきたい。保育所（2015年4月1日より幼保連携型認定こども園第2号・3号認定も含む）の入所要件は、児童福祉法において以下のように定められている（下線は筆者）。

- ・「市町村は、この法律及び子ども・子育て支援法の定めるところにより、保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合において、次項に定めるところによるほか、当該児童を保育所において保育しなければならない」（児福法第24条）

市町村は、保護者の就労以外においても「その他の事由」を持つ場合において、保育をしなければならないと定めている。「その他の事由」とは以下のように示されている（下線は筆者）。

（保育の必要性の事由）

「内閣府令で定める事由は、小学校就学前の子どもの保護者のいずれかが次のいずれかに該当することとする

以下のいずれかの事由に該当すること

①就労 ②妊娠、出産 ③保護者の疾病、障害 ④同居又は長期入院している親族の介護・看護（兄弟姉妹の小児慢性疾患に伴う看護など、同居又は長期入院・入所している親族の常時の介護、看護） ⑤災害復旧 ⑥求職活動・起業準備を含む ⑦就学・職業訓練校等における職業訓練も含む ⑧虐待やDVのおそれがあること ⑨育児休業取得時に、すでに保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること ⑩その他、上記に類する状態として市町村が認める場合（子ども・子育て支援法施行規則第1条）」

保育の実施義務責任や利用調整（選考）は市町村がその責を負い実施されている。利用調整（選考）は、保護者の申請を受けた市区町村が客観的基準に基づき、保育の必要性を認定した上で給付を支給する仕組みとなっている（子ども・子育て支援法第19条）。

昨今は、待機児童問題などをはじめとする保護者の就労に伴う保育所入所が多くを占めているが、保育所入所の要件は就労以外の事由も考慮されているのである。それらは、「上記に類する状態として市町村が認める場合」（上記下線部）と、その必要性の判断が市町村に任された“グレーゾーン”の事由も含まれている。

さて、先のインタビューデータにあった“二重措置”という文言に戻りたい。果たしてこの“二重措置”とはどのようなことなのであろうか。以下2施設のインタビューにおいても、この認識について語られていた。（下線部は筆者）。

.....

施設長：保育所は児童福祉施設ですから、二重措置になるんですね。だから駄目だというのは昔から言われて、幼稚園は行けるよということで。だから基本的に保育者はいるでしょう、施設内に。だから施設内保育ということを、幼稚園に行くまでは施設内保育、ということ

言われるわけです。だけど、それが保育環境としていいかどうかというのとは別として、「そうやって予算措置しているんだから仕方ないだろう」と言われたら、こっち（施設）も仕方がないかな。

法律的に言えば、「保育に欠ける」というのが保育所はありましたよね。だから「保育に欠ける」「養護に欠ける」から児童養護施設に来て、それが「保育に欠けるかどうか」という判断については、「きちんと施設が養護ができていないからだろう」という話になったら、そらちょっと養護施設も怒られますので（笑）

筆者：墓穴を掘ることになると（笑）

施設長：そう（笑）。認定子ども園になるとまた変わってきますけれども、教育的目的があって、もう早くから行かせたいとなったらまた変わってくると思いますけれども、もともとの保育所というこの目的を考えると、「やっぱり行かせたいけれども、違うよな」という感じ。

筆者：こちらはずっと幼稚園に通わせて？

施設長：そうですね、幼稚園から。去年から3歳児保育。 【B施設】

.....

筆者：保育所の利用は、やっぱり制度的に、さっきおっしゃってた「このご時世」や「二重措置」っていうところがやっぱり障壁になってるんですか。

指導係長：はい。考え方としては、保育所も生活の場っていう考え方がやっぱりずっと。教育の場というよりは生活の場っていう考え方なんだと思います。そういうふうに捉えると確かにここ（児童養護施設）、生活の場に対して二重にお金を払ってるということになってしまうので。

筆者：なるほど。

指導係長：幼稚園は教育だからいいけど、生活には二重に払う必要はない。

筆者：二重に払う必要はない。なるほど。じゃあそういう意味で幼稚園の方の受け入れの枠が増えれば増えるほどありがたいところですね。

指導係長：そうです。 【D 施設】

.....

これらの認識の中では以下2つの特徴がある。まず、『児童養護施設・保育所はともに児童福祉施設』であるゆえに利用はできない（幼稚園は教育の場であるため利用はできるが、保育所は生活の場なので不可）ということ。

次に「児童養護施設には職員（保育士）の配置基準があるため、保育所の入所要件である『保育に欠ける』（現：保育を必要とする）状態に無い」ということが挙げられる。これらの特徴はともに、制度上、保育所利用ができないという認識と捉えることができる。

しかし、関係する制度を洗い出しても、“二重措置”という文言は見当たらず、児童福祉施設の二重の利用を妨げる制度も見当たらない。

他方、児童養護施設と同じく社会的養護下である里親委託の場合には、保育所入所取り扱いに関する通知が、2015年に厚生労働省3課長連盟通知として出されている（厚生労働省2015）。里親の場合は、「里親の就労等により里親に委託されている児童の保育の必要性が生じた場合において」（同通知）という要件として入所を「取り計らう」ことが示されており、里親制度では、保育所利用が明文化されている。

また、多少飛躍のある解釈かもしれないが、児童養護施設の職員の多忙化・職務の多岐化について、施設職員の労働環境調査を基にした堀場（2013）の指摘「子ども・親との関わり、記録、会議、行事、その他雑務など膨大な業務がある」（前掲書、p237）ことを、一般家庭におけるワーキングペアレンツ状態として捉えたとすると、上記で確認した保育所入所要件にも重なりを見せないだろうか。

そして、2015年度からの子ども・子育て新制度では、市町村の判断で教育標準時間（1号）認定を受けた子どもが保育所を利用できる特例給付・特例利用保育という仕組み（子ども・子育て支援法第28条）も設けられた。これらの制度の“活用”も視野に入れたとき、利用の幅が広がる可能性もあるであろう。

以上、児童養護施設の保育所利用をめぐる確認されることは、“二重措置”という認識のもとに児童養護施設自身による「自主規制」や、都道府県・児童

相談所など関係機関の「牽制」が働いている状況がみられる。しかし、保育所利用を妨げる法令・制度は見当たらず、むしろ保育の必要性の事由として挙げられている「上記に類する状態として市町村が認める場合」というグレーゾーンの事由、もしくは上記の特例給付に利用に対する活路を見出すこともできるのではないだろうか。

インタビューの中で「このご時世」など、社会問題化している待機児童問題などによる保育の受け皿の狭さへの配慮も見られたが、待機児童のみならず「保育を必要とする子ども」に「等しく」保育が供給され、保育を受ける権利という視点からの保育所利用について、施設のみならず、関係機関も改めて捉え直していくことはできないだろうか。

3-4. 認定こども園というかすかな活路

認定こども園は、2015年4月より幼保連携型認定こども園を代表として4類型として再制度化された。利用には3つの認定区分のうちいずれかの認定を受ける⁷⁾。2・3号認定では先の保育所入所要件と同様、「保育の必要な事由」に該当する必要があるが、1号認定では3歳以上児であれば（保育標準時間認定：満3歳以上児で、保育の必要性がない場合）、認定こども園を利用することができる。

その点において、児童養護施設の子どもにとっては、認定こども園は就学前利用機関の選択肢を広げる可能性を含んでいる施設でもある。保育所が認定こども園へと移行されれば、1号認定の子どもも利用が可能である。けれども現実的には、幼稚園や保育所から幼保連携型こども園への移行が期待されつつも、未だ全国で2785園（内閣府、2015）と保育所・幼稚園に比べ施設数は圧倒的に少ない状況にある。ゆえに、現段階の全国的な施設数の少なさが、利用の普及へと繋がっていない状況であることと捉えられるであろう。

また、先の3-2での幼稚園の項目でも確認されたが、認定こども園においても選抜の不明瞭さもある。利用希望者に対し園は応諾義務があるが、そこには「正当な理由がある場合を除く」という文言が加えられている。

4. 結語

児童養護施設の幼児の就学前教育機関の利用率は、4・5歳児においては全国に比べ12ポイントも低位にあり、かつ中でも幼稚園の利用は8割に近い状況が確認された。

児童養護施設に措置されている子どもたちにとって、施設は家庭（生活の場）であると捉えた際、家庭外での教育の選択肢が狭められていることとは、子どももの育ちのプロセスに格差がある事実を示している。

一般的に、就学前教育機関の利用に際しての基準は、就労など保護者側の状況で判断され、就学前教育を受ける子ども側の状況が想定されにくい実態がもともとある。そして、そこでの保護者とは「一般家庭」の保護者が想定されており、家庭モデルや子どもが育つ環境が一側面でしか捉えられていないことも、制度設計上の課題として考えられよう。

また、就学前教育機関における児童養護施設の子どもの受け入れにおいても、その体制、理解や支援の方法について、教職員研修や（幼稚園教諭・保育士・保育教諭の）養成教育においても理解を深めていく必要性もあるであろう。

現在、就学前教育と小学校以降の教育との円滑な連携について、現行幼稚園教育要領・保育所保育指針・幼保連携型認定こども園教育・保育要領においても示されている。前述の通り、新幼稚園教育要領等においても、5歳児修了時までには育てほしい具体的な姿に関する10項目「幼児期の終わりまでに育てほしい姿」が新たに位置付けられる予定である。これらは、現在、就学前教育を受ける子どもたちは4・5歳児において100%であること、就学前教育を受け小学校へと就学することが「当たり前」を前提に考えられているのであろうが、いかなる状況に置かれた子どもたちにとっても、就学前の子ども集団の経験の中で、仲間関係の広がりや多様な生活経験を通し、「幼児期から学童期における発達と学びの連続性」が保障されていくべきであろう。

また近年、子どもの貧困の連鎖などをはじめとする（就学以降の）学校教育における教育と福祉双方の視点の重要性（酒井2013）（埋橋・矢野編2015）など、教育と福祉の連携の重要性に触れる研究がみられる。そのような意味においても、教育を「人生前半の社会保障」（広井2006）として就学前教育までを

も視野に含め、幼児期の様々な生育環境における具体的な実相やそれに伴う課題を明らかにし、子どもたちが「人生の始まりこそ力強く」(OECD2006) 歩んでいけるための制度設計や支援ネットワーク構築が急務とされるであろう。

付記：本研究は平成 26-28 年度科学研究費補助金（基盤研究 C）（課題番号：26381142、研究代表者：坪井 瞳）の助成を受けた研究成果の一部である。

注

- (1) 学齢前の子どもの教育は、就学前教育、保育、幼児教育などの呼称があるが、明確な使用区分はない。義務教育以降との線引きを図るために、本稿では就学前教育を使用する。
- (2) 中央教育審議会教育課程部会幼児教育部会（2016）において、幼児期に育てほしい 10 の姿として、以下の 10 項目が示された。次期幼稚園教育要領などに①健康な心と体②自立心③協同性④道徳性・規範意識の芽生え⑤社会生活との関わり⑥思考力の芽生え⑦自然との関わり・生命尊重⑧数量・図形、文字等への関心・感覚⑨豊かな感性と表現⑩言葉による伝え合い。これらは小学校以降の各教科との接続を意識したものとして示されている。
- (3) 「保育所では教育が行われていないのではないか」という意見を耳にすることもあるが、保育所保育では「養護と教育が一体化した保育の提供」が保育所保育指針に明記されている。また、3 歳以上の教育は、幼稚園教育要領・保育所保育指針・幼保連携型認定こども園すべてにおいて、同内容の 5 つの保育内容の領域（健康・人間関係・環境・言葉・健康）が共通して設定されている。
- (4) 非認知能力・社会情動的スキルとは、IQ など数値化される認知能力と異なり、学びに向かう力や姿勢とも言い換えることができる。具体的には、目標、意欲、興味関心、粘り強さ、仲間と協調し取り組む力や姿勢などを指し示している。
- (5) 昨今の児童養護施設への着目の高さゆえか、国や自治体の調査以外に、研究者・院生などからも年間相当数の調査依頼が来るという。業務の多忙化にプラスして調査への回答も負担になっていること、倫理的な側面で問題がある調査も多く、協力できない調査も多数あるという。そうした状況の中で 32.4% の回収率は決して低いものではないであろう。
- (6) 私立小学校受験における選抜の様相が描かれた研究は、小針（2009）や望月（2011）の研究があるが、私立幼稚園についてはバールに包まれたままである。その様相やメカニズムを明らかにすることが必要であろう。小学校での事例では、児童養護施設と小学校との連携について施設職員にインタビュー調査を行った村松（2016,p32）は、「義務教育における『出席停止制度』には学校教育法第 26 条、第 40 条に基づいた厳格な規定がある」にもかかわらず、「子どもが問題を起こすと『登校禁止』を口走る教師の存在が明らかとなった」ことを示している。
- (7) 以下の 3 つの認定区分が設定されている。
 - 1 号認定：満 3 歳以上児で、保育の必要性がない場合：教育標準時間認定
 - 2 号認定：満 3 歳以上児で、保育の必要性がある（「保育の必要な事由」に該当）：満 3 歳以上・保育認定
 - 3 号認定：満 3 歳未満児で、保育の必要性がある（「保育の必要な事由」に該当）：満 3 歳未満・保育認定

児童養護施設の就学前教育機関利用をめぐる様相
 ー「児童養護施設の幼児の生活実態調査・2015」の分析を通してー

引用文献

- Esping-Andersen, Gosta 2002 “A Child-Centred Social Investment Strategy”, Why Need a New Welfare State, Oxford: Oxford University Press.
- Heckman, James 2013 Giving Kids a Fair Chance, Massachusetts Institution of Technology =2015『幼児教育の経済学』東洋経済新報社.
- 広井良典 2006『持続可能な福祉社会』ちくま新書.
- 堀場純矢 2013「児童養護施設の労働問題」『階層性から見た現代日本の児童養護問題』明石書店.
- 小針 誠 2009『お受験の社会史：都市新中間層と私立小学校』世織書房.
- 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 2015「児童養護施設入所児童等調査結果」
- 厚生労働省通知 2015「里親に委託されている児童が保育所へ入所する場合等の取扱いについて」（児家第50号、平成27年6月4日）.
- 望月由紀 2011『現代日本の私立小学校受験：ペアレントクラシーに基づく教育選抜の現状』学術出版会.
- 文部科学省 2015「学校基本調査」.
- 文部科学省 2016「中央教育審議会 教育課程部会 幼児教育部会 第8回配布資料」.
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo_3/057/siryo/attach/1371950.htm
- 文部科学省教育課程企画特別部会 2016「論点整理」.
http://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_icsFiles/afieldfile/2015/12/11/1361110.pdf
- 村松健司・保坂 亨・真田清貴 2015「施設入所児の学校生活と教育保障：児童養護施設から見た学校との連携を中心に」千葉大学教育実践研究第18号、千葉大学教育学部附属教員養成開発センター.
- 長瀬正子 2011「高学歴達成を可能にした条件」『児童養護施設と社会的排除：家族依存型社会の臨界』解放出版社.
- 内閣府子ども・子育て本部 2016「認定こども園の数について」.
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomoen/pdf/ensuu.pdf>
- 西本佳代 2015「児童養護施設入所経験者の大学生活」『子ども社会研究』21号、日本子ども社会学会.
- OECD 2006 Staring Strong II :Early Childhood Education and Care, Paris: OECDPublishing
- 小野善郎・保坂 亨 2012『移行支援としての高校教育：思春期の発達支援から見た高校教育改革への提言』福村出版.
- 酒井 朗 2013「社会的排除・包摂の観点から見た『学校に行かない子ども』問題」「学校に行かない子ども」の教育権保障をめぐる教育臨床社会学的研究（研究代表者：酒井 朗）平成22-24年度科学研究費補助金報告書、pp75-98.
- 谷口由希子 2011『児童養護施設の子どもの生活過程：子どもたちはなぜ貧困状態から抜け出せないのか』明石書店.
- 坪井 瞳 2011「児童養護施設の子どもの高校進学問題：非進学者の動向に着目して」、大妻女子大学家政系研究紀要47、pp71-77.
- 坪井 瞳 2013「児童養護施設の子どもの進路動向と学習支援の現状」「学校に行かない子ども」の教育権保障をめぐる教育臨床社会学的研究（研究代表者：酒井 朗）平成22-24年度科学研究費補助金報告書、pp75-98.
- 埋橋孝文・矢野裕俊編著 2015「子どもの貧困／不利／困難を考えるⅠ」ミネルヴァ書房
- 全国保育団体連絡会・保育研究所 2015『保育白書2015』ひとなる書房.
- 全国保育団体連絡会・保育研究所 2016『保育白書2016』ひとなる書房.

全国児童養護施設協議会 2011 「季刊児童養護」 vol. 42- 3、pp 6-29.

謝辞：ご多用中にもかかわらず、調査にご協力下さった全ての児童養護施設の職員の方々に心より御礼申し上げます。