

「信州型自然保育認定制度」の創設過程と意義についての考察

A Study on the Foundation Process and Significance of
“Shinshu-type Authorization System of Early Childhood
Education and Care in Nature”

高 木 三 郎

TAKAGI Saburou

【要約】

平成 27 年 4 月から長野県で始まった「信州型自然保育認定制度」の創設にあたって、幼児教育及び保育に関わる関係者が集められて検討委員会が設けられた。そこでの議論では、既存の幼児教育・保育関係者と「森のようちえん」関係者の保育観の対立よりも、両者の保育観と行政側のねらいとの「隔たり」の方が大きかった。しかし、議論を重ねることで、県下の子ども全てに自然環境を活用した体験活動を保障していく公的な仕組みが練り上げられていった。これまで、地方公共団体が幼児教育・保育の内容に関わることは少なく、この事例はこれからの幼児教育行政・保育行政の新たな可能性を示すものである。

キーワード 信州型自然保育認定制度、自然体験、森のようちえん、幼児教育行政、保育行政

1. 問題の所在

「信州型自然保育認定制度」は、長野県知事が県内に多数ある「森のようちえん」の利用者に都市部からの移住者が多いことに注目して、人口減少対策・移住者促進策に利用しようとしたのがきっかけで計画が進められた制度である。「自然保育」という言葉は、制度の検討途上で作られた造語で、長野県の定義によれば、「豊かな自然環境や地域資源を積極的に活用した様々な体験活動によって、子どもの感覚が豊かに刺激され、子どもの主体性、創造性、社会性、協調性等が育まれ、心身ともに健康的に成長することを目指した保育等」¹⁾を指す。「信州型自然保育認定制度」は、このような幼児教育・保育を行っている団体に対して、県が定める一定の基準を満たした場合に「認定」を行い、その社会的認知や信頼性を高めることを目指した制度である。県は認定された園に特別の財政支援はしないが、「認定」という形で公的に保育の質を担保して認定された園を公表すれば、その園の認知度や信頼性が高まり、「森のようちえん」の普及につながるという思惑であった²⁾。

「森のようちえん」の活動に関わる団体で組織する「森のようちえん全国ネットワーク」では、「森のようちえん」を「自然体験活動を基軸にした子育て、保育、乳児・幼少期教育の総称」として用いており、加入している団体は平成 29 年 6 月時点で 189 か所となっている。「森のようちえん」には様々な形態があるが、園舎をもたず一日の大半を森などの屋外で子どもを過ごさせる施設もある。園舎を持たないために認可外施設とされている施設も多い。野外での自然体験活動を基軸にしているという点で、認可を受けている幼稚園や保育所とは大きく異なっているのが特徴である³⁾。

制度の創設にあたって、学識経験者だけでなく、既存の幼稚園・保育所関係者及び「森のようちえん」関係者などから構成された「信州型自然保育検討委員会」（以下、「検討委員会」と表記）が設けられた。検討委員会では、既存の幼稚園・保育関係者と「森のようちえん」関係者との間の保育観の対立が予想されたが、両者の対立よりも、両者の保育観と行政側のねらいとの「隔たり」の方が大きかった。しかし、議論を重ねることで、県下の子ども全てに自然環境を活用した体験活動を保障していく公的な仕組みとして練り上げられていった。

伊藤良高(2015)の調査によれば、これまで地方公共団体が幼児教育・保育の内容に関わることは少なかった⁴⁾。この事例は、地方公共団体が幼児教育・保育の内容に関わる際の特徴的な課題を浮き彫りにしており、今後の幼児教育行政及び保育行政の進め方に多くの示唆を与えるものと思われる。検討委員会での議論の内容については、詳細な議事録が公開されている。本文ではまず、行政側のねらいと幼児教育・保育関係者が立脚する保育観との「隔たり」が克服され、制度が練り上げられていった過程を整理する。次に、この制度が創設されたことの意義について考察する。

「信州型自然保育認定制度」そのものについての先行研究は、山口美和(2016)の論文「『森のようちえん』をめぐるポリテイク ―『信州型自然保育』検討委員会の議事録分析を通して―」がある程度である。検討委員でもあった山口は、「認可/認可外、公的教育/私教育という『境界線』によって分け隔てられてきた既存園と『森のようちえん』とが、同じ理念のもとで『認定制度』を創設していく議論の過程で、この『境界線』自体を問い直し、拡大していくような運動が起こった」と分析し、「県による『自然保育』をめぐる認定制度の創設は、結果的に、両者のあいだにこれまで『実線』で引かれてきた『境界線』を、両者を包摂するように拡大する役割を果たした」⁵⁾と評価している。山口自身が議論に参加している関係で、論文には議事録には記されていない部分の記述もあり、貴重な証言録ともなっている。本文では、議論の過程を行政側のねらいと幼児教育・保育関係者が立脚する保育観の「隔たり」が克服されていった過程としてとらえ、幼児教育・保育行政上の意義という観点で論述している点で、山口論文と観点を異にするものである。

2. 「信州型自然保育認定制度」の創設過程

検討委員会は7回開催された。第1回目に「素案」が提示されて以降、第3回からは毎回、認定基準についての修正案が提示された。この点からも、行政側のねらいと幼児教育・保育関係者が立脚する保育観との「隔たり」の大きさを推測することができる。「隔たり」の大きなポイントは、保育の多様性に対する考え方と体験活動の意義に対する認識の違いであった。そこで、このあとは、認定と認可をめぐる議論、プログラム普遍化と保育の多様性をめぐる議論、体験活動の意義をめぐる議論、認定基準をめぐる議論の4つの観点から議論の推移を整理する。

2. 1 認定と認可をめぐる議論

県は第1回検討委員会の冒頭の挨拶で、この制度のねらいについて、「信州の豊かな自然環境を、長野県の保育や幼児教育全体の充実や質の向上に最大限活用できる環境整備を進めることとさせていただきます。その一つのモデルとしまして、既に県内各地で実践されている自然保育団体の活動を県が客観的に評価し、その社会的認知や信頼性を高める仕組みとしての認定制度と、体験型自然保育プログラムの普遍化を策定することを通じまして、長野県が認める自然保育や幼児教育を県内外に積極的に発信していくこととさせていただきます。」(KG1:1)と述べている。つまり、この制度の目的は信州の豊かな自然を長野県の保育や幼児教育全体の充実や質の向上に活用できる環境整備を進めることであるが、その方法として既に県内各地で実践されている自然保育団体の活動、すなわち「森のようちえん」の活動を県が評価し保障する「認定制度」の仕組みを作ることと、「体験型自然保育プログラムの普遍化」という形で全県下の幼稚園・保育所に自然保育の普及を図るということである。このことは、既存の幼稚園・保育所に認められた自主性を県が侵害しようとするものとみられ、当初より既存の幼稚園・保育所側から反発が起こった⁶⁾。

幼児期の教育・保育の質を確保する方法として、国による認可制度がある。幼稚園の場合は、学校教育法をはじめとする関係諸法令の規定及び幼稚園設置基準を満たしているとみなされた場合に幼稚園として認可され、その教育活動に対しては幼稚園教育要領に基づきながらではあるが、創意工夫を生かした教育課程の編成が認められている⁷⁾。保育所においても、児童福祉法をはじめとする関係諸法令の規定を満たしていれば認可保育所とされ、その保育活動に対しては保育所保育指針に基づきながらではあるが、創意工夫を図った保育活動が認められている⁸⁾。

法令上は国の規定が地方自治体の規定よりも上位になるので、国から認可を得て活動している既存の幼稚園・保育所側は、県が行おうとしている「認定制度」の内容以前の問題として、県が制度を作って保育内容に干渉してくるものの正当性を問うた。それに対する県の回答は、「認可」は団体・施設に対してなされるものであるのに対して、「認定」は内容に対して行うものであるとした。その上で、「森のようちえん」は施設が不十分なため「認可外」となることが多いが、内容を認定基準にすることによって、幼稚園・保育所も「森のようちえん」のいずれも認定対象になりうるということと、「従来の保育スタイルとか、その実践

の内容を否定するものでは決してなく、多様化する保育者、保護者等の意思を尊重し、そのニーズを満たすための保育の新たな選択肢を増やすことを提唱するもの」(KG3:11)という説明がなされた。多様な保育サービスを提供したいという説明に対しては異論が出なかった。一方で、保育の質を確保する方策として、職員に関する基準や運営に関する基準などは、これまでの保育施設の認可基準をベースに考えたいとし、幼稚園・保育所側からの保育の質低下に対する懸念に応えた。

「森のようちえん」側からは、認可外とされることで社会的認知を得られていないという意識があるため、この制度により社会的認知が高まるとして賛意を示す意見が出る⁹⁾一方で、認可外の保育施設として指導監督を受けているが、「基準を守らないで実際やっちゃっているといううしろめたさがある」ので、「新しい認定制度をつくるということよりも、まず、この指導監督基準の中の見直しというのを希望したい」(KG2:37-38)という意見も出された。これに対して県は、この指導監督基準は国の基準であり県独自で変更することができないので、「今回の趣旨としては、国の基準では、いわゆる野外保育というのはその施設的な部分で認められないというものを、長野県独自の認可の認証(ママ)の制度を作ろうというのがもともとの趣旨」(KG2:46)と回答し、認可外となっている施設の社会的認知を高めるための制度であることを強調した。

2. 2 プログラム普遍化と保育の多様性をめぐる議論

県は当初、「今、実際に自然保育、森のようちえんの活動をされている方々の実践からエッセンスを抽出して、従来の保育園とか幼稚園でも活用できるような形のプログラム化、そういったものができれば、改めてそういった保育園や幼稚園の方々にも県としてぜひ、もともとその保育や幼児教育の方針を尊重しつつですけれども、より多様で豊かな実践につながる上でのそういったプログラムの活用ということもぜひしていただけるような、そういった取り組みもできたらというふうに考えたところです」(KG1:23)と述べ、この制度の目的の一つとして、「森のようちえん」の活動のエッセンスを抽出して既存の保育園や幼稚園にも普及させたいという考えを表明していた。

これに対して、「森のようちえん」関係者から、いくつかの施設見学を終えた後の感想として、「やはりこれは好き嫌いだったり、相性だったりとかいうことは正直あって、自然とか野外を活用しているから全ていいということは全くないと思います。…、自然だからという切り口をあまり、そこにスポットを当てると見えてこなくなる部分も多くなるかなというふうに現地調査を終えて感じています。」(KG2:8)という意見が出され、「森のようちえん」にもさまざまあることと、県が自然体験のプログラムを一方向的に広めようとしていることに批判的な意見が出された。幼稚園関係者からも、「多様な体験というのは、もっと友だちと一緒に歌ったり、劇をしたり、絵を描いたり、いろいろな遊びの中で多様な体験だと思うので、これは、どちらかというところ、ちょっとタイプが違うかな」(KG3:17)と、極端な自然体験活動を押し付けられることへの批判が述べられている。学識経験者からも、「幼稚園・

保育園というのは、やっぱり子どもの主体性・自発性を重んじる場ですので、こういうプログラムを提供するという発想で行くのはちょっと違うかなと……プログラムの普遍化という発想でやっているのは、おそらく小学校以上の学校のカリキュラム環境と似た発想で」(KG2:12)という批判が出され、プログラムの普遍化というやり方が、幼児の主体性・自発性を重視する幼児期の教育と合わないことが指摘された。県がプログラムの普遍化を目指した理由は「豊かな実践につながる」と考えたからであり、保育の質向上になるという思いがあったからであろう。しかし、県が主導して自然保育の理念を普及させるという上意下達的なやり方が、保育の多様性を奪うことになると批判されたのである。

最終的に県は、「実践は多様であり、その実践内容を一つ一つ県が指定することには限界があり、多様な実践を網羅することはできないと考えた。望ましい実践について県が具体的に例示して、それをやっているかどうかをチェックするというやり方では、多様な体験活動の質を測る上で視野を狭くし偏ってしまうだろうし、県が想定できないような特徴的な実践を見逃してしまうかもしれない。そのため、それぞれの団体がどういう実践をしているかをつぶさに見させていただくために、その内容について申請という形で記録や資料を提出していただくことにした。詳細な記録を出していただき、実践を公開していただく行為に対して認定を出すという考え方に整理した」(KG4:3)とし、「県内に多種多様な実践、体験活動があることがわかって、その中で自分はどのようなものを望みたいか、どういう実践が子どもにとって意味のある実践かを、いろいろな研修ややり取りの中で議論したり深める中で、おのずと良い実践が集約されるのではないか」(KG4:5)という見解をとるようになり、「現場の実践の共有」がこの制度の重要な目的となった。

2. 3 体験活動をめぐる議論

県は当初、「森のようちえんの活動をされている方々の実践からエッセンスを抽出して、従来の保育園とか幼稚園でも活用できるような形のプログラム化」(KG1:23)を計画し、「県外に向けても、信州の一つの特色ある子育てや幼児教育の環境ということでぜひアピールをしていきたい」(KG1:24)と発言していた。つまり、信州の自然を利用した特徴的な実践を発掘し、長野県独特の幼児教育・保育として大々的にアピールしたいという思惑があった。

それに対して、幼稚園関係者から、「その学びの場が森の中にあるか、街場にあるかということとはさほど私は問題ではないと思っています。」(KG2:9)とか、「近くの公園だとかへ行って、葉っぱをとってきて、それを観察する、そのときにやっぱり教育的にものを考えるから、その葉っぱを見て会話させながら、その葉っぱから言葉をひろいながらという、そういう展開がやっぱり自然体験」(KG3:18)という発言が出され、さらには、「調和的な発達を促していくところがいちばん大事」(KG3:17)、という意見も出された。近年の自然体験活動への関心の高まりを受けて、園庭に木や植物を植えるなどして自然との触れ合いを重視する幼稚園や保育所が多くなってきた。さらには、園外保育として、近隣の自然

豊かな場所へ遠足に行く幼稚園や保育所も多くなっている¹⁰⁾。しかし、計画的な教育活動を行うことや安全に対する配慮からも園内が主たる教育・保育の場とされ、園庭を活用して自然体験活動の充実を図るとというのが既存の幼稚園や保育所の考え方であり¹¹⁾、自然に触れること自体よりも、その体験から何を学ぶのが重要と考えられている。「森のようちえん」関係者からも、「自然環境だけでなく、人がどうかかわるのがポイントだ」(KG2: 5)という意見が出された。このような幼児教育・保育の基本的考え方と、信州の自然を活用してほしいという「野外」にこだわる県のねらいが隔たるのは必然でもある。

このような批判を受けて、県は体験活動に対する考え方を変えていった。3回目の検討委員会では、「前回までは野外ということで、こちらの認識としては、保育園なり幼稚園の敷地から出てというイメージだったのですが、今回はもうちょっと幅を広げるという意味で、園庭も含めて、その建物の外での活動を全般的に、その建物の外の活動を含めてという意味に今、変更したという、意識的にちょっと変えてみました」(KG3: 35)という発言がなされ、園庭での活動も体験活動に入るという見解をとるようになった。

また、自然体験よりも体験活動という語句を積極的に使用するようになった。第3回で提示された「信州型自然保育認定・登録制度について(概要)」では基本理念が「①自然体験を基軸とする保育や幼児教育を通じ、子どもの心情、意欲、態度を育む。②多様な体験に基づく総合的な人間力の育成。③長野県の豊かな自然環境を子育てや保育に活用する。」であったのに対して、第4回で提示された「信州型自然保育認定・登録制度(案)」では基本理念が「①多様な体験活動を基軸とする保育や幼児教育を通じ、子どもの心情、意欲、態度を育む。②多様な体験を通じて豊かな人間力を育成する。③長野県の豊かな自然環境を子育てや保育の資源としてアピールする。」となり、体験活動が強調されるようになった。この点について委員の1人から、「①と②に多様な体験活動とあるが、あえて曖昧な表現にしたのか。②については自然保育とどう関わるのか。①も②もあえて自然保育に関連づけた理念ではなく、普通の保育の理念ではないか？もっと自然や屋外の活動を意識した理念にすべきでは？」(KG4: 5)という指摘が出た際には、県は、「自然保育と言いつつも、主眼とするのは体験活動であり、自然環境の中での体験活動を一番重視しているが、体験活動自体は地域との関わりを含め広くとらえている。…確かに体験活動だけだと普通の保育の理念とどこが違うのか？ということになるが、実際に理念通りの体験活動がどこでも提供されているかと考えると必ずしも十分な実践がなされていないのではという懸念もあり、その点では、あえてあらためて体験活動を明確に理念として謳う必要はあると考える。」(KG4: 5)と回答している。園内でのさまざまな体験活動も含むことにしたこととの整合性を図る関係もあり、自然体験よりも意味の広い体験活動の意義を強調することになったのであろう。しかし、主眼とするのは体験活動であるとしながら、最も重要な制度の名称に「自然保育」を残しているのはアピール性を考えてのことであろう。

2. 4 認定基準をめぐる議論

2. 4. 1 体験活動の量と質に関わる認定基準をめぐる議論

県は第 1 回目に「信州型自然保育団体（森のようちえん）認定制度 素案」を提示し、認定基準として、「活動する一日の中で、自然環境を活用した活動を合計 3 時間以上行っている」としていた。これに対して幼稚園側から、1 日 4 時間の保育を実施している幼稚園では実施不可能な案だとして猛反発された。公平性を保つことは教育行政の基本である。このあと県は、県下の保育施設が参加可能であり、一方で「森のようちえん」の活動を支援するという至難な制度創設に向けて、何度も修正を加えていった。その中で最も困難だったのが、体験活動の量と質に関わる認定基準の設定であった。その推移を簡単にまとめると次のようになる。

第 1 回提案「信州型自然保育団体（森のようちえん）認定制度 素案」

…活動する一日の中で、自然環境を活用した活動を合計 3 時間以上行っている。

第 3 回提案「信州型自然保育認定・登録制度について（事務局素案）」

…認定と登録の 2 つのカテゴリーを設定し、自然体験活動に力点を置く団体は「認定団体」、従来のスタイルを尊重しながら体験活動等に取り組む団体は「登録団体」とする。

「認定」基準の要は、計画的に実施する屋外活動時間の総量が、幼児一人につき年間 540 時間を超えていること。「登録」基準の要は、理念を理解していること。（屋外は園の敷地を含む意味であると口頭で説明）

第 4 回提案「信州型自然保育認定・登録制度（案）」

…基準の観点として量よりも質を重視する内容。

認定・登録基準におい記録と報告を重視。

量的な基準としては唯一「一日あたり平均 60 分以上、体験活動を計画的に実施している」を、認定・登録の量的な基準に設定した。

第 5 回提案「信州型自然保育認定・登録制度（案）概要」

…「認定団体」「登録団体」ともに、前回と同じ規定。

…（認定基準・登録基準ともに）屋外での体験活動の量的基準として「一日当たり平均 60 分以上の時間を確保する」こと。（この時間には、「園庭での自由遊びや散歩等、屋外で体を動かす活動も幅広く含む」と明記）

第 6 回提案「信州型自然保育認定制度 認定基準(案)」

…「登録」を廃して「認定」に一本化し、新たに「特化型」と「普及型」の 2 つの認定区分を設定。「特化型」は、屋外での活動が一日平均 3 時間以上行われていること。「普及型」は、屋外での活動が一日平均 1 時間以上行われていること。

第 7 回提案「(別表 2) 信州型自然保育認定制度 認定基準」認定基準」

…「特化型」は、屋外での体験活動が 1 週間で合計 15 時間以上行われていること。「普及型」は、屋外での体験活動が 1 週間で合計 5 時間以上行われていること。

第 3 回検討委員会では、「認定」と「登録」という 2 つの基準が示された。両者に優劣はないとされ、「登録」基準の方が幼稚園でもクリア可能な基準となったが、「認定」の量的基準は、1 日の保育時間が 4 時間を基本とする幼稚園には不可能な基準だとして反発が出た。量的な基準の設定は必要だという意見が多く出たが、どこに設定すべきかで議論は行き詰まりかけた。そこで第 4 回の提案では、量的な基準は認定基準・登録基準ともに一日平均 60 分以上とされ、「認定」と「登録」の違いは質の違いとした。その上で、県からは、『質をどう計るか』ということはきわめて難しいということも分かった。前回までは、信州型自然保育の理念にもとづく体験活動について、県が具体的な活動内容を項目として示して、それに当てはまるかどうかということで質を計るという考え方であったが、実践は多様であり、その実践内容を一つ一つ県が指定することには限界があり、多様な実践を網羅することはできないと考えた。…詳細な記録を出していただき、実践を公開していただく行為に対して認定を出すという考え方に整理した。審査基準（観点）を別途整理した上で、審査委員会が現地を視察し、申請内容を確認し、実践内容がこの制度の理念に合致していること、かつ他の園のモデルとなると認められるものに対して認定を出すことを考えている。」(KG4: 3)という発言がなされた。また当初は、「現状で考えているのは県が、県の職員が認定作業をする」(KG1: 33)という回答にみられるようにマニュアルを作成すれば簡単に認定作業ができるだろうという認識だったが、幼児教育・保育の実践の多様性を知るに至って、それは不可能であることを知ったというのである。地方自治体が幼児教育・保育の内容に積極的に関わるといのは前例がないことであり、県の担当者が幼児教育・保育の実態について認識が不十分としても致し方のないことである。しかし、このように幼児教育・保育関係者と議論を重ねることにより、内容がより実態に合ったものに練り上げられていった。このあと県は、「質的基準として団体の実践の具体的内容を詳細に記録した上で報告し、それを公開することをもって社会的信頼性等の担保とする。しっかり記録をつけ何年も蓄積しつつ共有することが長野県の保育における宝物となる。そうした記録の蓄積の結果として『信州型自然保育』のスタイルが見えてくる。」(KG5: 信州型自然保育認定・登録制度(案)概要)という認識をするようになった。

ところが、第 6 回検討委員会でこれまでの案が大きく変更された。「登録」をなくして「認定」に一本化し、それまでの一日平均 1 時間以上の活動は「普及型」とされ、新たに、屋外での活動が 1 日平均 3 時間以上の場合は「特化型」という基準が提案されたのである。この「特化型」の基準は第 1 回に提案されたものと同じ内容であった。すなわち、「森のようちえん」の活動をアピールする部分が弱くなったことに対して批判が出たものと思われ¹²⁾、もとに戻った形となった。これに対してまたしても幼稚園関係者から「長野県中の幼児教育

や保育をやっている人が行こうと思えばいけるハードルでないと」(KG6: 21) と不満が表明され、それに同調する意見が続いた。これに対して県は、「普及型と特化型の二つの区分を作ったのは、それぞれのスタイルを一つは尊重したいということ。もう一つは保護者の方の、ニーズがあった場合に選びやすいように、時間の部分は差を設けて修正案を提出しました。…一方で野外保育をやっていた団体が私立幼稚園として認可を受けている場合がある」と答えている。つまり、時間差を設けたのは保護者の選択しやすさへの配慮を優先した結果であるとし、アピール性を優先したことになる。また、幼稚園の中で特化型の基準を満たしている実例があることも示して、基準のレベルを下げない強い意思を示した。

最後の第 7 回検討委員会では、1 週間単位での時間設定となり、「特化型」が 1 週間で合計 15 時間以上、「普及型」が 1 週間で合計 5 時間以上という案が示され、合意された。1 週間単位という時間的な幅を持たせることで、既存の幼稚園でも工夫次第でクリアできる基準と判断されたのであろう。こうして全県下の保育施設に対する公平性を保ちながら「森のようちえん」の活動を支援するという至難な基準が出来上がった。

2. 4. 2 安全管理をめぐる議論

安全管理に関する基準の設定については、県だけでなく幼児教育・保育関係者すべてがその必要性を認識しており、安全確保のために厳しい基準を設定することでは意見が一致していた。利用者にとってもこの点は大きな関心事であり、分かりやすく明確な基準の設定が必要であろう。

しかし、県が財政支援をしない一方で、過重な負担となる基準を設定しようとするのに対しては、幼稚園・保育所、「森のようちえん」双方から反発が出た。特に人員配置を増やすことについては、人件費増になり経営を圧迫することにもなりかねないので強い反発が出た。第 6 回の「信州型自然保育認定制度 認定基準(案)」で、「屋外での体験活動時には、基準 8 に定める保育者人数の他に、緊急時に対応できる保育者がいること」という基準が示された際には、「お金を出さないのにこの基準はないだろう」(KG6: 6) とはっきり不満が出されており、最終的には、「屋外で子どもの体験活動を行う際は、十分な安全管理に配慮した保育者の配置体制をとっていること」(認定基準⑩) という曖昧な表現に変更された。

園外保育は安全管理に労力もかかるため回数が制限される傾向にある。長野県のこの取組はそのような現状を変えようとするねらいも持っていたが、安全基準を高くしては取り組みも進まないことが予想される。安全対策には上限がなく最低基準を明確に示すことは現段階では困難であろう。一方で、「森のようちえん」の活動では、子どもの事故は少ないと言われている。その理由として、子どもが活動を通して身の安全を守る対応能力を身につけていくことや、保護者が活動に参加し補助者の役割を果たすことが多いことも関係していると思われる。安全対策の方法や基準となる目安については、実践を積み重ねることで分かっていくことが多いのではないだろうか。県の前述の基準は曖昧ではあるが、現段階では致し方ないといえるのではないだろうか。

3. 制度成立の意義

3-1 幼児期の自然体験を保障する制度の成立

出来上がったガイドを見た幼稚園関係者から、「みんなやっていることで、こういうことをしたいためにこの旗をかざしたのか」(KG7:34)と拍子抜けしたような感想が出された。最終的には、屋外での活動が1週間で合計5時間以上行われていれば「普及型」として認定されることになり、どの幼稚園・保育所でも達成可能な基準となったことで、このような感想が出たものと思われる。

しかし、基準が低くなったことでこの制度の意義が少なくなったということはない。検討委員会の最後の方で、学識経験者からこの制度の意義について次のような発言がなされた。「今まで幼児教育や保育というものはほとんど、私事といたしますか、それぞれの家庭の実情に応じて、また幼稚園に入れる場合も、さまざまな特色のある幼稚園の中から保護者の嗜好で選ぶという感じで、全くの私事だったと思うんです。それが、今度、長野県が県というまとまりですけれども、公的にその幼児期というところに体験を保障するというのを打ち出しているということが、教育学的に見ると多分非常に新しい。社会的な合意として、幼児期にはこれを保障するんですと。もちろん国としての指針とか要領とかがありますけれども、それを超えて自然体験ということをして全ての子どもに保障していこうということが、各関係者全て集まったこの検討委員会の中で合意できたということは非常に大きかったのではないか」(KG7:32)。この発言のように、幼児教育・保育関係者の間で共通理解が図られ、県単位で幼児期の自然体験を保障する制度が作られたことに大きな意義がある。

3-2 保育実践の評価の指標

幼稚園教育要領において幼稚園教育は、「幼児期の特性を踏まえ、環境を通して行うものであることを基本とする」とされているが、「幼児期の特性」や幼児に好ましい「環境」のとらえ方も保育現場によりいろいろで、保育のあり方も多様であるのが実情である。保育の多様性は、保育所においても同様である。このような現状に対して、「保育現場における多様性を、小学校以上の学習指導要領と比べて、幼稚園教育要領や保育所保育指針の緩やかな解釈を示すものとして肯定的にとらえることは可能である。しかし同時に、要領や指針それ自体の妥当性も含めて、それらが恣意的に解釈されていないか検討することも必要だろう」¹³⁾という指摘も出ている。そのため、近年では幼稚園・保育所においても常に教育活動を評価・改善することが求められており、市町村、都道府県及び国にはそのために必要な支援を行うことが求められている¹⁴⁾。

こういう点でも長野県のこの取組のねらいは先進的な事例といえる。「認定」を受けることができれば客観的に評価されたことになる。また制度の一環として、県内の優れた自然保育実践事例を掲載したガイドブックの編集・発行、県の認定を受けた団体が自園の取組を広く発信するためのポータルサイトの提供、施設種別を超えた研修の実施等

が実施されることになったので、「認定」を目指さない場合でも、自己の実践を見直す指標ができたことになる。

3-3 エビデンス（科学的根拠）構築を目指す評価基準の成立

幼児期における自然体験の重要性については誰もが認めることであるが、どのような自然体験を経験させるのが良いのかについては意見が分かれている。「森のようちえん」に関する先行研究ではその教育効果が大きいことを指摘しているものが多いが¹⁵⁾、その大半は活動中か活動直後における調査研究であり、長期にわたるスパンでの研究が少ない点が弱点である。反対に、検討委員会が出された「自然保育を行っている施設を出ているから小学校に来たら立ち歩いてしまって対応できないみたいな、小1プロブレムに近い問題を小学校側が固定観念として持つてしまう傾向が少しはあるようです」(KG7: 21)という発言にみられるような偏見もある。

この制度の実施要項では、認定を受けた者の取組として、「第 15 信州型自然保育の認定を受けた者は、信州型自然保育の社会的認知と信頼性の向上を図るため、次の各号の取組に努めるものとする」(要綱: 4)として 6 項目を挙げており、そのうちの④として、「自然保育に関する活動内容を記録に残し、保育者等の情報共有や学び合いの際に提供するとともに、県から要請があった場合には、県が行う調査研究に協力すること」という一文が入っている。これにより、幼児期における自然体験効果についての長期的な検証が可能となった。その検証により、幼児期における自然体験効果について多くの知見が得られることが期待できる。

一方で、「森のようちえん」は、自然体験をさせたいという保育内容に対する保護者の切実な保育ニーズに応える形で増えてきたものと考えられることができる。この制度によって、「森のようちえん」が本当に現代の新たな保育ニーズに応えるものであるかどうかを検証されるともいえよう。

4. まとめ

信州型自然保育認定制度の原案は、「森のようちえん」の活動を利用して、県外に向けては信州の特色ある子育てとしてアピールすることで移住者促進をねらい、県内に向けては「森のようちえん」の活動のエッセンスを幼稚園や保育所に普及させることで保育の充実・質の向上をねらったものであった。しかし、その上意下達的なやり方や基準の設定のしかたが、幼児教育・保育の考え方や現実を無視したものとして批判された。最終的に事業の目的は、「現場の実践の共有」へとシフトし、県下の幼児教育・保育施設すべてが参加できる形となった。一方で、体験的活動が主でありながら「自然保育」という造語は残し、認定基準に「普及型」と「特化型」という 2 つのカテゴリーを設定することでアピール性は保たれ、行政側の当初のねらいも達成することができた。

このような先進的な制度が完成したのは、保育に関わる様々な関係者を集めて丁寧に合意形成を目指そうとしたからである。この事例から今後の幼児教育行政・保育行政が

学ぶことは多いと思われる。平成 29 年 4 月 1 日現在での認定団体数は、「特化型」が 9 園、「普及型」が 102 園となっており、「特化型」の 9 園は幼稚園が 1 園で認可外施設が 8 園である¹⁶⁾。「特化型」は認可外施設が圧倒的だとはいえ、幼稚園でも認定を受けることが可能であることを示している。この制度による効果を測定することは時期尚早ということでまだ実施されていないが、期待して今後も長く見守っていききたいものである。

【引用・参考文献】

信州型自然保育検討委員会議事録

* 議事録からの発言の引用については、以下の略号を示しコロンのあとに掲載頁数を示した。

第 1 回信州型自然保育検討委員会議事録 (KG 1)

http://www.pref.nagano.lg.jp/jisedai/kyoiku/kodomo/shisaku/documents/shizenhoiku_gijiroku_1.pdf

第 2 回信州型自然保育検討委員会議事録 (KG 2)

http://www.pref.nagano.lg.jp/jisedai/kyoiku/kodomo/shisaku/documents/h26sizenhoiku_gijiroku_2.pdf

第 3 回信州型自然保育検討委員会議事録 (KG 3)

http://www.pref.nagano.lg.jp/jisedai/kyoiku/kodomo/shisaku/documents/gijiroku_3.pdf

第 4 回信州型自然保育検討委員会議事録概要 (KG 4)

<http://www.pref.nagano.lg.jp/jisedai/kyoiku/kodomo/shisaku/documents/gijigaiyou.pdf>

第 5 回信州型自然保育検討委員会議事録概要 (KG 5)

<http://www.pref.nagano.lg.jp/jisedai/kyoiku/kodomo/shisaku/documents/05-shizen-gijiroku.pdf>

第 6 回信州型自然保育検討委員会議事録 (KG 6)

http://www.pref.nagano.lg.jp/jisedai/kyoiku/kodomo/shisaku/documents/6-10_gijiroku.pdf

第 7 回信州型自然保育検討委員会議事録 (KG 7)

<http://www.pref.nagano.lg.jp/jisedai/kyoiku/kodomo/shisaku/documents/shizenhoiku-gijiroku-7.pdf>

菊田文夫 (2016) . 自然体験活動を基軸とする幼児教育の現状とその展望、聖路加国際大学紀要 Vol.2

伊藤良高 (2015) . 地方自治体の幼児教育行政における首長及び首長部局の役割とり

ー

ダーシップ、幼児教育行政学、晃洋書房

山口美和 (2016) . 「森のようちえん」をめぐるポリシーク ー「信州型自然保育」
検討委員会の議事録分析を通してー」、東京大学大学院教育学研究科 基礎教育学研
究室 研究室紀要 第 42 号別刷

幼稚園教育要領 (2008) .

保育所保育指針 (2008) .

塩野谷 斉 (2015) . 就学前の子どもたちの教育、教育行政学改訂新版、学文社

岡 健 (2016) . 保育所と幼稚園制度の現状と課題、保育学講座 2 「保育を支えるしく
み」、東京大学出版会

森 俊之 (2013) 園外保育における安全確保に関する研究、「保育学研究」第 4 巻、
52-69

今村光章 (2011) 森のようちえん…自然のなかで子育てを、解放出版社

今村光章 (2013) ようこそ！森のようちえんへ…自然のなかの子育てを語る

【注記】

1) 信州型自然保育認定制度 実施要綱

http://www.pref.nagano.lg.jp/jisedai/kyoiku/kodomo/shisaku/documents/h28_jisshi_youkou.pdf

2) 長野県では、平成 25 年度からその仕組みづくりを進めようとしていたところ、当年度
の 2 月に国の少子化対策交付金事業の位置づけが得られることになり、急遽、26 年度
中にこの事業を創設することになった (KG1:8-9)。すなわち、予算の関係上、1 年以内
に制度を作成しなければならないことになったのである。しかも、国からの単年度の補
助金であり、県としても継続的な財政支援をできる見通しがいいことから考え出された
のが「認定制度」の創設であった。

3) NPO 法人森のようちえん全国ネットワーク HP <http://www.morinoyouchien.org>

4) 伊藤良高(2015)が地方自治体の幼児教育行政における首長及び首長部局の役割とリ
ーダーシップについて、私立幼稚園主管・所管部局担当者へのアンケート調査を通
して、その現状と課題について考察している。その中で、自治体の幼児教育行政の
基本方針として、「各種審議会・協議会・委員会・会議等の活用」を掲げた自治体は
全体の 1 割強に過ぎず、「大学・短期大学等幼稚園教員養成機関との連携」にいた
っては、それを挙げた自治体は全くなかったと報告している。この調査により、幼
児教育の内容に関わろうとする自治体が極めて少ない現状が明らかとなった (65
頁)。

5) 山口 (2016) 222 頁

6) 次年度 (平成 27 年 4 月) より、幼保連携型認定子ども園制度がスタートすること

- もあり、「認定」という言葉に過敏に反応した部分もあった（KG2：28）。
- 7) 幼稚園教育要領(2008)の第 1 章総則で、「各幼稚園においては、教育基本法及び学校教育法その他の法令並びにこの幼稚園教育要領の示すところに従い、創意工夫を生かし、幼児の心身の発達と幼稚園及び地域の実態に即応した適切な教育課程を編成するものとする」と記されている。
 - 8) 保育所保育指針（2008）の第 1 章総則で、「各保育所は、この指針において規定される保育の内容に係る基本原則に関する事項等を踏まえ、各保育所の実情に応じて創意工夫を図り、保育所の機能及び質の向上に努めなければならない」と記されている。
 - 9) 菊田文夫(2016)らによる「森のようちえん」を対象にした全国調査によると、「自然との関わりに価値をおいた活動を進める施設では、それぞれのニーズに合った森のようちえんを実践すること、森のようちえんの活動をアピールすることが必要であると感じていることがわかった」としている。「森のようちえん」関係者にとっては、長野県のこの制度は社会的認知の拡大につながると好意的に見られたものと思われる。
 - 10) 幼稚園教育要領においても、「ねらい及び内容」の 5 領域の一つに「環境」が設定され、その内容の取扱いに当たっては、「幼児期において自然のもつ意味は大きく、自然の大きさ、美しさ、不思議さなどに直接接触れる体験を通して、幼児の心が安らぎ、豊かな感情、好奇心、思考力、表現力の基礎が培われることを踏まえ、幼児が自然とのかかわりを深めることができるよう工夫すること」と記されており、自然との触れ合いの意義が強調されている。保育所保育指針においても、同様に「保育の内容」のなかで「環境」が設定され、自然と触れ合うことの意義が強調されている。
 - 11) 森 俊之ら(2013)の調査によると、多くの保育所が何かしら園外保育の安全管理に関する研修を受講していることも示され、園外保育の安全確保への意識が強いことが示されたとしている。また、自由記述により、出にくい状況を指摘する見解も見られたとしている。
 - 12) 山口(2016)は、「知事から再検討を求められる事態となり」（p220）と書いている。
 - 13) 塩野谷 斉（2015）69 頁
 - 14) 岡 健（2016）は、2014 年に示された「子ども・子育て支援事業の提供体制の整備並びに子ども・子育て支援給付及び地域子ども支援事業の円滑な実施を確保するための 基本的な指針」のなかで、「教育・保育施設は、教育・保育の質の確保・向上のため、自己評価、関係者評価、第三者評価等を通じて運営改善を図ることが求められる。市町村、都道府県及び国はこのために必要な支援を行う」とした点を強調し、「『量の拡充』と『質の拡充』という、日本が直面する保育政策・制度上の課題において、『評価』をどう考えるか。このことについては今後ますます重要になる

と思われる。」(16 頁) と指摘している。

- 15) 今村光章 (2011、2013) の本には、「森のようちえん」を実践している方々の実践記録が多数掲載されており、子どもたちの成長ぶりがよく分かる。
- 16) 信州やまほいくの郷 HP <http://www.shizenhoiku.jp/>