

[原著論文]

## 就学前施設の園長・施設長の資格要件の現状と課題

田澤里喜

### 要 約

就学前施設の園長・施設長の資格要件は幼稚園，保育所，認定こども園や地域型保育事業など施設種別によって異なるが，どの施設においても幼稚園教諭免許状や保育士資格の保有や，保育者経験を必ずしも必要としない。そのため，特に私立園の多くの園長・施設長は幼稚園教諭免許状や保育士資格を保有していない。

就学前施設の園長・施設長はマネジメント，対外的協働・連携など多岐にわたる役割があり，これらの免許や資格，経験などだけでは，その役割や資質を担保できないが園長・施設長の幼児教育・保育に対する理解が園の保育の質の向上に密接に関係していることは自明である。

これらをふまえた上で，就学前施設の園長・施設長の資格要件の現状を整理し，園長・施設長の多様な役割をふまえた資格要件の課題について論じる。

キーワード：就学前施設，園長・施設長，資格要件

### 1. はじめに

就学前施設における園長・施設長とは「その施設を代表するいわば施設の顔」（森上ら，2015）であり，「保育の質の向上の鍵」（小林ら，2009）を握り，「園長の考え方や具体的な園運営のあり方が，園の保育実践の質や，職場としての園の風土を大きく左右」（秋田，2018）する存在である。

様々な表現はあるが園長・施設長の役割は園・施設において非常に大きく，それは近年の就学前施設の種類や役割の多様化，多機能化により増大しているだろう。

この園長・施設長の役割は以前より指摘されている。例えば，岡田（1970）は，園長は「幼稚園事務全般の統括者でありその責任者」と位置づけ，（1）主に教師に関する事務（2）主に幼児に関する事務（3）幼稚園全般に関する事務が園長の役割とし，加えてマネジメント，研修，保育の質の向上，保護者地域との連携などを園長の役割とした。

また，日向子（1975）は就学前施設の経営管理が経済的な点ばかりに向けられがちなることを

批判しつつ、「子ども中心の理想の姿を追い求めつつ、かつ経済面でも比較的安定した形で施設を運営していく」ことを述べ、教育と経営の両者のバランスの重要性を述べている。

さらに、山下（1976）は園長は「園の教育（保育）計画を立てたりするのも、先生達と相談をして決める責任の場」にあるとし、会議運営、園務分掌、人事管理、保育者に対する指導助言、保護者や地域への「渉外連絡」など多様な職務を示し、園長自身の研修もその職務であるとした。

このように以前から園長・施設長の役割は多様で重要な役割を担うとされていたが、就学前施設の園長・施設長の資格要件はあまり明確ではない状況が続いている。

本論では、多様化、多機能化した現在の就学前施設の現状をふまえた上で改めて園長・施設長の役割を明らかにし、その資格要件についての検討をするものである。

## 2. 就学前施設とその園長・施設長の現在

### 2.1 保育所・幼稚園・幼保連携型認定こども園の推移及び現況

日本の就学前施設は長らく幼稚園と保育所が大部分を占めていた。しかし、近年の女性、母親の就労、待機児童、少子化などによる子育てを取り巻く環境の変化により保育ニーズが変化し、就学前施設も多様化するようになった。

その大きな分岐点のひとつが2012年の「子ども・子育て支援法」「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の一部を改正する法律」「子ども・子育て支援法及び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の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」いわゆる子ども・子育て関連3法の制定である。

これらが制定され「子ども・子育て支援新制度」が実施されるようになり、認定こども園が普及しはじめ、さらに地域型保育事業（家庭的保育（保育ママ）、小規模保育、事業所内保育、居宅訪問型保育）が新たな形で始まった。なお、同制度では2016年に「仕事・子育て両立支援」のため企業主導型保育事業・企業主導型ベビーシッター利用支援事業が創設され、就学前の子どもたちの教育・保育の場がさらに多様化するようになった<sup>1)</sup>。

この多様な就学前施設の実態を幼稚園、保育所、幼保連携型認定こども園ほかの園・施設数、利用者数などから考察する。

#### 2.1.1 保育所・幼稚園・幼保連携型認定こども園施設数の年推移

図2-1は保育所・幼稚園・幼保連携型認定こども園の施設数の推移で、単純化すると保育所数増、幼稚園減、幼保連携型認定こども園増となる。

2014年頃から始まる幼稚園の減少傾向は幼保連携型認定こども園に移行した園の増加が影

響していると考えられる。また同時期、保育所数に影響が出ているのは幼保連携型認定こども園へ移行した園と地域型保育事業所の増加、さらに待機児童対策による保育所の新設などの影響であろう。

なお、入所児・園児数は1999年を境に幼稚園児より保育所の入所児が多くなり、その後、その数は開き続けている。幼稚園は団塊ジュニアが幼児期を迎え、また国民の生活が安定し、幼児教育にも関心が向いてきた1979年には約250万人の園児がいたが、2020年の速報値では100万人を割り切っている<sup>2)</sup>。

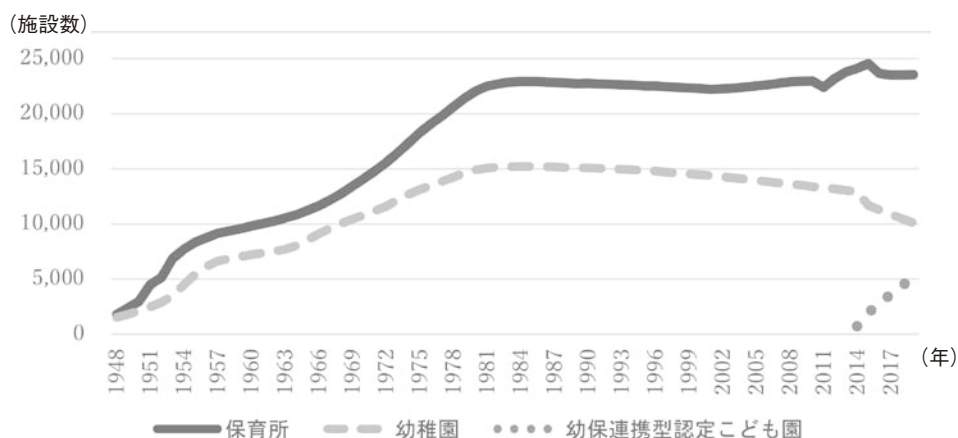


図2-1 保育所・幼稚園・幼保連携型認定こども園施設数推移

※保育所は「福祉行政報告例」「社会福祉施設等調査」他で統計方法が異なり数がそれぞれ違いが生じていたため全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書2020』ひとなる書房、p.307を参考とした。  
 ※幼稚園と幼保連携型認定こども園は「学校基本調査」（文部科学省2019）を参照。

### 2.1.2 就学前施設数，入所児・園児の現状

一方で現在（2019年）の施設数及び入所児，園児数は表2-1となる。

保育所数が過半数以上となるが、増加した理由は先に述べたとおりである。また保育所が新設される例としてはひとつの法人が多施設運営をするケース，地方の法人が待機児童の多い都心部に進出するようなケース，社会福祉法人以外の法人，団体が園を新設するケースなど多様

表2-1 就学前施設（幼・保・幼保連携型認定こども園）施設数，入所児・園児数（2019）

	保育所※2	幼稚園※3	幼保連携型認定こども園※3
施設数	23,551 (61%)	10,070 (26%)	5,137 (13%)
入所児・園児数※1	1,891,179 (51%)	1,145,576 (31%)	695,214 (18%)

※1 保育所が入所児数，幼稚園，幼保連携型認定こども園は園児数になる。

※2 厚生労働省「社会福祉施設等調査」（厚生労働省2019）を参照。この調査には保育所等に幼保連携型認定こども園数を含んでいるので、その数を除いた数とする。

※3 「学校基本調査」（文部科学省2019）を参照。

であり、園の増加は施設長経験がない人が新設園の長となるケースが多くなることも示している。

なお表2-1の幼稚園には「幼稚園型認定こども園」が、保育所には「保育所型認定こども園」が含まれる。これらは新設園もあるが、従来の幼稚園、保育所から移行した園も多い。

## 2.2 その他の就学前施設の現況

### 2.2.1 地域型保育事業の現況

つづいて、地域型保育事業の2019年の施設数及び入所者数を表2-2にまとめた。同年の保育所数が約2万3,000施設なので、その数は多くはないが、子ども・子育て支援新制度が始まった2014年には小規模保育事業所が1,555施設（厚生労働省，2015）であったことを考えると急増とも言える。

表2-2 地域型保育事業所 施設数・入所児数（2019）

	施設数	入所者数
小規模保育事業所A型	4,033	66,252
小規模保育事業所B型	805	12,123
小規模保育事業所C型	99	852
家庭的保育事業所	899	3,561
居宅訪問型保育事業所	10	51
事業所内保育事業所	595	11,579
総数	6,441	94,417

※厚生労働省「社会福祉施設等調査」（厚生労働省2019）より作表

なお、地域型保育事業の多くが小規模保育事業所だが、この施設は6～19人までの0～2歳児を対象とした施設となる。分類としてA型（保育園分園，ミニ保育所に近い類型），C型（家庭的保育（グループ型小規模保育）に近い類型），B型（中間型）（内閣府，2015）があり，その多くは表2-2のとおりA型である。

### 2.2.2 認可外保育施設の現況

就学前施設の種類の多様化の一因となるのが認可外保育施設の増加であり，現状の施設数が表2-3となる。なお，明確な数とするため，厚生労働省に届け出している届出対象施設数のみを対象とした（厚生労働省が発表している最新のものが2018年度（2019年3月31日現在）であるため，2018年を基準として示す）。

表2-3 認可外保育所数（届出対象施設数）

	2018年	2017年	増減
ベビーホテル	1,261	1,347	▲86
事業所内保育施設	3,402	1,786	1,616
うち院内保育施設	611	466	145
認可外の居宅訪問型保育事業	3,250	1,977	1,273
その他の認可外保育施設	4,114	4,556	▲442
認可外保育施設	12,027	9,666	2,361

※「平成30年度認可外保育施設の現状取りまとめ」（厚生労働省2020a）より作表

「その他の認可外保育施設」には待機児童の多い自治体が独自の制度より認めている地方単独保育施設が含まれるが、その数は減少している。その減少内訳は2018年の新設園376に対して廃止・休止が349園、転換（認可外保育施設における他の事業区分に転換した施設）323園、認可園への移行193園（厚生労働省、2020a）であった。

廃止・休止の理由は不明だが廃止・休止の割合は認可施設より高いことが考えられるため認可外保育施設の施設長はより経営的な安定を重視する傾向にある可能性があるだろう。

ここまで施設数を見てきたが、保育所、幼稚園、幼保連携型認定こども園の施設数（表2-1）地域型保育事業所数（表2-2）、認可外保育施設（表2-3）の施設合計は57,226施設である。

複数園を兼任する園長・施設長もいるので、延べ数になるがおおよそ5万7,000人の園長・施設長が全国にいることになる。新設園施設長や長年勤めている園長や経験や年齢も様々であるが、その資格要件について多様な種類の就学前施設であることをふまえ次から検討していく。

### 3. 就学前施設の園長・施設長の資格要件の現状

#### 3.1 就学前施設の園長の実際

先にも述べたが現在でも、就学前施設の園長・施設長の資格要件や制度は充分とはいえない状況にある。厚生労働省（2009）は「国は、保育所の役割や社会的責任を遂行する施設長の責務にかんがみ、施設長の資格要件の明確化について検討する」としたが、保育所長の資格については現在も明確な法的基準（西村ら、2010）すらない。

保育、幼児教育を営む施設の長の実際を検討する上で幼稚園教諭免許状・保育士資格の保有はひとつの材料となるが、この免許・資格の有無やそのほかの要件について、幼稚園他、施設種別に実際とその課題や背景について検討をしていく。

### 3.2 幼稚園園長の資格要件の実際と課題

幼稚園を含む学校、いわゆる学校教育法一条校は校長、園長を必置することは学校教育法で定められている（学校教育法第二十七条ほか）。そして、園長の資格に関しては学校教育法施行規則に以下の通りに定められている。

#### 学校教育法施行規則（一部省略・下線筆者）

##### 第二節 校長、副校長及び教頭の資格

第二十条 校長<省略>の資格は、次の各号のいずれかに該当するものとする。

一 教育職員免許法<省略>による教諭の専修免許状又は一種免許状<省略>を有し、かつ、次に掲げる職（以下「教育に関する職」という。）に五年以上あつたこと

イ 学校教育法第一条に規定する学校及び<省略>専修学校の校長（<省略>幼保連携型認定こども園（以下「幼保連携型認定こども園」という。）の園長を含む。）の職

ロ 学校教育法第一条に規定する学校及び幼保連携型認定こども園の教授、准教授、助教、副校長（幼保連携型認定こども園の副園長を含む。）、教頭、主幹教諭（幼保連携型認定こども園の主幹養護教諭及び主幹栄養教諭を含む。）、指導教諭、教諭、助教諭、養護教諭、養護助教諭、栄養教諭、主幹保育教諭、指導保育教諭、保育教諭、助保育教諭、講師（常時勤務の者に限る。）及び<省略>専修学校の教員（以下本条中「教員」という。）の職

ハ 学校教育法第一条に規定する学校及び幼保連携型認定こども園の事務職員（単純な労務に雇用される者を除く。本条中以下同じ。）、実習助手、寄宿舎指導員及び学校栄養職員<省略>の職

ニ <省略>従前の法令の規定による学校及び旧教員養成諸学校官制<省略>第一条の規定による教員養成諸学校の長の職

ホ ニに掲げる学校及び教員養成諸学校における教員及び事務職員に相当する者の職

ヘ 海外に在留する邦人の子女のための在外教育施設（以下「在外教育施設」という。）で、文部科学大臣が小学校、中学校又は高等学校の課程と同等の課程を有するものとして認定したものにおけるイからハマでに掲げる者に準ずるものの職

ト ヘに規定する職のほか、外国の学校におけるイからハマでに掲げる者に準ずるものの職

チ 少年院法<省略>による少年院又は児童福祉法<省略>による児童自立支援施設<省略>において教育を担当する者の職

リ イからチまでに掲げるもののほか、国又は地方公共団体において教育事務又は教



育を担当する国家公務員又は地方公務員（単純な労務に雇用される者を除く。）の職

又 外国の官公庁におけるりに準ずる者の職

二 教育に関する職に十年以上あつたこと

上記、第二十条に実際には該当するケースが少ないと考えられるものをのぞき、要約した幼稚園園長の資格は次になる。

○専修または一種の教員免許状を有して5年以上次の何らかの仕事をしている者

- ・学校（幼稚園含む、以下略）、幼保連携型認定こども園の校長・園長
- ・学校、幼保連携型認定こども園の教員他
- ・学校、幼保連携型認定こども園の事務職員
- ・教員養成校の教員及び事務職員（及びそれに相当する者）
- ・10年以上教育に関する仕事に従事した者

つまり、幼稚園教諭免許状専修または一種と5年以上の学校、幼保連携型認定こども園の勤務実績もしくは10年以上のその他教育職の勤務実績が必要ということになる。

一方で学校教育法施行規則は第二十一条、二十二条に次のように示されている。

#### 学校教育法施行規則

第二十一条 私立学校の設置者は、前条の規定により難い特別の事情のあるときは、五年以上教育に関する職又は教育、学術に関する業務に従事し、かつ、教育に関し高い識見を有する者を校長として採用することができる。

第二十二条 国立若しくは公立の学校の校長の任命権者又は私立学校の設置者は、学校の運営上特に必要がある場合には、前二条に規定するもののほか、第二十条各号に掲げる資格を有する者と同等の資質を有すると認める者を校長として任命し又は採用することができる。

第二十二条はいわゆる「民間人校長」を指す。教員免許状の有無にかかわらず資質や経験のあるものに校長を任用できるこの制度は2000年の同規則改正より実施可能となった。その背景には校長が自らの教育方針に基づいて学校運営に手腕を発揮することが困難であり公立学校が全体として没个性的になっている。学校が地域の教育機関であるという認識を教職員に徹底しておらず、保護者や住民から十分信頼されていない。学校が外部に対してとかく閉鎖的など（中央教育審議会、1998）の状況を打破するねらいがあった。

民間人校長はその当時「学校の自由」を鮮明にした」（日本教育新聞、2000.4.14）など評価的に受け止められ、一時は全国の公立学校（幼稚園をのぞく）に144名（文部科学省、2015）

いたが2018年に116人（文部科学省，2018a）と減少傾向にある。

一方の第二十一条だが，幼稚園では全国の約65%をしめる私立幼稚園が適用対象となる。この条項がいつから定められたか不明であったが，今回確認できた1996年改定の学校教育法施行規則には

第九条〔私立学校の校長の資格の特例〕

私立学校の設置者は，前条の規定により難い特別の事情のあるときは，五年以上教育に関する職又は教育，学術に関する業務に従事し，かつ，教育に関し高い識見を有する者を校長として採用することができる。

とあるので，「民間人校長」と同じ背景をもって制定されたものではないことはわかった。つまり，長らく幼稚園教諭免許状の有無を問わず，5年以上教育に関わる職他の勤務実績があり，「教育に関し高い識見」を有していれば，教員経験は必要なく園長になることが可能となっていたようである。

その全国の私立幼稚園園長の幼稚園教諭免許状の保有割合（図3-1）をみると，約半数が未保有であることがわかる。また，専修，1種に限ると24%しか保有していないことになる。

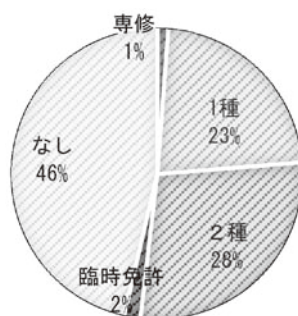


図3-1 私立幼稚園園長幼稚園教諭免許状保有割合（2018）

※「学校教員統計調査」（文部科学省2018b）より作図

次にその保有率推移（図3-2）を検討する。これは学校教員統計調査（文部科学省）で現在の統計方法と同一である1983年以降を対象とした。なお，本調査は3年おきに実施されている（1986年以前の免許は1級，2級であり，1995年以前は専修免許状の記載はない）。

図3-2から私立幼稚園園長の幼稚園教諭免許状保有割合が低いのは近年だけの傾向や「民間人校長」などの影響ではなく，この傾向は以前からのもので，近年になりその傾向は若干だが改善されてきているということがわかる。

私立幼稚園では長年，約8割が幼稚園教諭免許専修もしくは1種免許状を保有せずに園長になっている。実数はわからないが，この8割の園長のなかで学校教育法施行規則第二十条の他



## 就学前施設の園長・施設長の資格要件の現状と課題

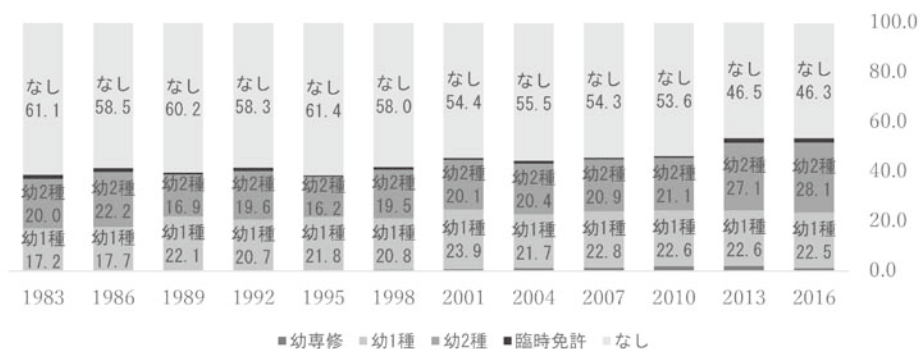


図3-2 私立幼稚園園長幼稚園教諭免許状保有割合推移

※「学校教員統計調査」(文部科学省1983～2016)より作図  
 ※専修免許、臨時免許は少数のためラベルを示していない。

の要件に一致している人はそう多いとは思えず、多くは第二十一条が適用され、私立学校の設置者が5年以上教育に関する職などにあつて「教育に関し高い識見」を有すると判断された人物が採用されているのだろう。

「教育に関し高い識見」とはなにか、また、これをだれが有すると判断するのか、後者に関しては学校法人であれば理事会となるが、前者に明確な規定がない。ここに課題はないだろうか、「教育に関し高い識見」さらに園長の資質について改めて問う必要はもちろん、理事会がそれを正しく判断することができるかどうかとも検討していく必要がある。

### 3.3 保育所施設長の資格要件の実際と課題

本章1節で述べたとおり保育所の施設長の資格についての明確な法的基準はない。しかし、保育所保育指針には次のように示されている。

#### 保育所保育指針

#### 第1章総則 3 保育の計画及び評価

#### (3) 指導計画の展開

指導計画に基づく保育の実施に当たっては、次の事項に留意しなければならない。

ア施設長、保育士など、全職員による適切な役割分担と協力体制を整えること。

保育所保育指針における施設長の役割はこれだけではない。保育所保育指針には「保育所は」「保育士等は」で始まる文章も多く、ここには当然ながら施設長は含まれるが、指導計画だけを見ても施設長の役割が大きいことはわかる。

さらに保育所保育指針では「職員の資質向上」の章に「施設長の責務」がある。これは

2008年告示より新たに加わった項目であり2017年告示ではその内容が一部変更された。

保育所保育指針（下線は2008年告示からの変更箇所）

## 第5章 職員の資質向上 2施設長の責務

### (1) 施設長の責務と専門性の向上

施設長は、保育所の役割や社会的責任を遂行するために、法令等を遵守し、保育所を取り巻く社会情勢等を踏まえ、施設長としての専門性等の向上に努め、当該保育所における保育の質及び職員の専門性向上のために必要な環境の確保に努めなければならない。

### (2) 職員の研修機会の確保等

施設長は、保育所の全体的な計画や、各職員の研修の必要性等を踏まえて、体系的・計画的な研修機会を確保するとともに、職員の勤務体制の工夫等により、職員が計画的に研修等に参加し、その専門性の向上が図られるよう努めなければならない。

これについて保育所保育指針解説では「施設長は、第1章から第4章までに示した内容を踏まえて保育所を運営するために、保育の実施と運営上の根拠となる法令はもちろん、基本的な関連法令（福祉分野に限らず、雇用・労働、防災、環境への配慮に関するもの等）や、保育に関わる倫理等を正しく理解しておくことが必要」としている。

さらに、保育の質の向上、また地域への保育所に関する情報の提供等が求められていることや、「（施設長は）保育の質への影響が大きいことを自覚し、人間性を高めるなど、日頃から自己研鑽に努めなくてはならない」と続けており、その際、「評価などの活用が有効」（以上、厚生労働省、2018）としている。

この評価のひとつである自己評価に関して、厚生労働省は2020年に「保育所における自己評価ガイドライン（2020年改訂版）」を作成し、これがより理解し、実践に活用されるよう「保育所における自己評価ガイドラインハンドブック」を同年に作成している。

そして、ハンドブックに「園長・主任の役割」として園長の役割を次のように示している。

一人一人の保育士等が日々の保育に主体的に向かい、肯定的なまなざしで子どもを理解していくために、まずは園長が保育士等の思いや考えを肯定的に受けとめることが重要です。また、園の課題に応じ自治体や法人等との改善の方策に関する協議や、関係機関との連携を行います。（厚生労働省、2020b）

保育所における自己評価は「保育士等による自己評価」「保育所（組織）による自己評価」「多様な視点を取り入れ活用する取組」が要素となり、取組全体の充実と保育の質の向上を目指す（厚生労働省、2020c）が、ハンドブックのこの文章はどの要素においても重要であり、園内だ

けでなく、外部との連携等にも施設長の役割が重要であることを示している。

このような重要な役割を担う保育所の施設長の資格における明確な法的基準はない。しかし、保育所はその設置認可が都道府県、政令指定都市他にあるため、各自治体が独自に保育所施設長の資格要件を定めている。自治体によっては年齢制限や保育経験15年と規定しているところもある（矢藤ら、2010）がここでは東京都、さいたま市、横浜市を例としてそれぞれの施設長の要件を見ていく。

東京都 保育所設置認可等事務取扱要綱（一部省略・下線は筆者）

(2) 施設長

ア 施設長要件

保育所に施設長を置くこと。

保育所は、特に施設長によってその運営が左右されるところが多いことから、保育事業の適正かつ円滑な推進を図るため、新たに施設長に就任する者は、次の要件を具備する専任若しくは専任に準ずる者であること。

<省略>

(ア) 公立保育所（公設民営を含む。）の施設長となる者は、児童福祉事業に2年以上従事した者又はこれと同等以上の能力を有すると認められる者であること。

(イ) 民間保育所の施設長となる者は、児童福祉事業に熱意があり、施設を適切に運営できる者であって、次のaからdまでのいずれかの要件を満たしているものであること。<省略>

a <省略>児童福祉施設において、次に掲げる職に2年以上従事した者

(a) 施設長の職

(b) 1日6時間以上かつ月20日以上施設に勤務する者であって、児童の処遇に直接従事する職員の職

b 保育士であって、次の(a)から(e)までのいずれかに該当するもの

(a) 保育所又は幼保連携型認定こども園において、1日6時間以上かつ月20日以上、同一施設で継続して1年以上勤務した経験があること。ただし幼保連携型認定こども園の場合、子ども子育て支援法第19条第1項第2号又は第3号の認定を受けた児童に対する保育に従事していた者に限る。

(b) 認証保育所の施設長として、同一施設で継続して1年以上勤務した経験があること。

(c) 子ども・子育て支援法第7条に定める地域型保育事業のうち小規模保育事業又は事業所内保育事業の運営責任者（施設長に類する者。）として、同一施設で継続して1年以上勤務した経験があること。

(d) 学校教育法第1条に規定する幼稚園の園長として、同一施設で継続して1年

以上勤務した経験があること。

(e) (a) から (d) までに準ずる者であって、知事が適当と認定したもの

c 社会福祉士若しくは社会福祉主事の資格を有する者又は社会福祉事業に2年以上従事した者（国又は国の委託を受けた者が実施する保育所長研修を受講し、修了した者に限る。）

d aからcまでに準ずる者であって、知事が適当と認定した者（国又は国の委託を受けた者が実施する保育所長研修を受講し、修了した者に限る。）

(東京都福祉保健局, 2016)

さいたま市民間保育所設置認可等実施要綱 (一部省略・下線は筆者)

(職員)

第10条 保育所には施設長, <省略>を置くこととし, 配置等は, 次の基準によること。

(1) 施設長<省略>

保育事業の適正かつ円滑な推進を図るため, 児童福祉事業に熱意があり, 健全な心身を有し, 常時その施設の運営管理業務に専従することができる者で, 次のいずれかの要件を満たしていること。

ア 児童福祉事業に2年以上従事した者であること。

イ 社会福祉法人日本保育協会が主催する初任保育所長研修会を受講し, 修了した者であること。

ウ <省略>

(さいたま市, 2016)

横浜市民間保育所設置認可・確認等要綱 (一部省略・下線は筆者)

第8条 職員配置等については, 次の基準によらなければならない。

(1) 施設長

健全な心身を有し, 児童福祉事業に熱意があり, 常時<省略>実際にその施設の運営管理の業務に専従できる者(他の施設の施設長又は職員との兼務などは, 無給であっても認められない。)であって, できる限り児童福祉事業の理論及び実際について訓練を受けた者。

なお, 小規模保育所及び夜間保育所の施設長は, 保育士の資格を有する者であること。

また, 新たに設置認可を受けた保育所については, 市長が特に認めた場合を除き,

運営開始後3年間は施設長を変更しないこと。

<省略>

第12条 社会福祉法人及び学校法人（以下「社会福祉法人等」という。）以外の法人から、保育所の設置認可に関する申請があった場合における<省略>審査は、次の各号の基準により審査するものとする。

(1) <省略>

(2) <省略>「実務を担当する幹部職員が社会福祉事業に関する知識又は経験を有すること」とは、次に掲げるア及びイのいずれにも該当するか、又はウに該当するものであること。

ア 施設長等については、保育所等（保育所、横浜保育室、保育所以外の児童福祉施設、認定こども園、幼稚園、家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業及び事業所内保育事業をいい、認可外保育施設を除く。）において2年以上の勤務経験を有する者、又はこれと同等以上の能力を有すると認められる者であること。

イ <省略>

ウ <省略>

（横浜市，2018）

3自治体すべて「児童福祉事業に2年以上従事した者」または「同等以上の能力を有すると認められる者」を含むのは国の運営費の基準としてこれらが示されているからであるが、もうひとつ共通するのは、必ずしも保育士資格や保育所などの児童福祉事業での勤務実績は問わないということである。たとえば東京都は「2年以上従事」とあるが「又はこれと同等以上の能力を有すると認められる者」とあるので勤務実績は必須条件ではないのである。

これだけでなく「能力を有する」（東京都）「児童福祉事業に熱意」（さいたま市）「健全な心身を有し、児童福祉事業に熱意」（横浜市）と非常に曖昧な表現にとどまっている文言もあり、このような明確な基準がないことは幼稚園園長の資格要件と同様の課題が見えてくる。

これらの自治体は待機児童が多く、新設する保育所が多い地域でもある。そのため、施設長の資格要件が高いとその人材確保が困難になる背景は理解できる。しかし、そうであっても、このような要綱だけで保育所保育指針が目指すような施設長の責務を担えるべき人選ができるか疑問である。

その一方で待機児童が0である地域でも施設長の要件はあまり変わらないことがわかった。例えば青森県は「健全な心身を有し、児童福祉事業に熱意のある者であって、できる限り児童福祉事業の理論及び実際について訓練を受けた者」（青森県，2013），同じく待機児童0である北九州市は所長加算に関わる部分としてだが「児童福祉事業等に2年以上従事した者又はこれと同等以上の能力を有すると認められる者」としており、この「同等以上の能力」の例として



「公的機関等の実施する所長研修等を受講した者等」（北九州市，2020）としている。つまり施設長の資格要件に関して待機児童や施設長不足はあまり関係しないことも考えられる。

保育所施設長の保育士資格保有割合は幼稚園のような公的調査がないようであった。民間ではベネッセ教育総合研究所（2012）が「私営保育所施設長」の保育士資格保有を58.8%と、また日本保育協会（2011）が「民営保育所」の施設長の58.9%が保育士資格を有しているとしている。いずれも私立幼稚園園長の幼稚園教諭免許状保有率とほぼ変わらない結果であり、私立幼稚園園長の資格要件と同様の課題が含まれている可能性を示唆している。

### 3.4 幼保連携型認定こども園園長の資格要件の実際とその背景

現在の幼保連携型認定こども園の制度検討の際、内閣府は「基本的な考え方」のひとつとして「幼稚園と保育所の基準の内容が異なる事項は高い水準を引き継ぐ」（内閣府，2013aほか）とした。そのため、法的基準のない保育所ではなく、幼稚園の基準を中心に検討し「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施行規則」に次の通りに示されることとなった。

#### 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施行規則

（一部省略・下線は筆者）

第十二条 園長の資格は，教育職員免許法<省略>による教諭の専修免許状又は一種免許状を有し，<省略>及び，次に掲げる職に五年以上あることとする。

- 一 学校教育法<省略>第一条に規定する学校及び<省略>専修学校の校長（幼保連携型認定こども園の園長を含む。）の職
- 二 学校教育法第一条に規定する学校及び幼保連携型認定こども園の教授，准教授<省略>，助教，副校長（幼保連携型認定こども園の副園長を含む。），教頭，主幹教諭（幼保連携型認定こども園の主幹養護教諭及び主幹栄養教諭を含む。），指導教諭，教諭，助教諭，養護教諭，養護助教諭，栄養教諭，主幹保育教諭，指導保育教諭，保育教諭，助保育教諭，講師（常時勤務の者に限る。）及び<省略>専修学校の教員<省略>の職
- 三 学校教育法第一条に規定する学校及び幼保連携型認定こども園の事務職員<省略>，実習助手，寄宿舎指導員<省略>及び学校栄養職員<省略>の職
- 四 学校教育法等の一部を改正する法律<省略>第一条の規定による改正前の学校教育法<省略>より廃止された従前の法令の規定による学校及び旧教員養成諸学校官制<省略>第一条の規定による教員養成諸学校の長の職
- 五 前号に掲げる学校及び教員養成諸学校における教員及び事務職員に相当する者の職



- 六 海外に在留する邦人の子女のための在外教育施設で、文部科学大臣が小学校、中学校又は高等学校の課程と同等の課程を有するものとして認定したものにおける第一号から第三号までに掲げる者に準ずるものの職
- 七 前号に規定する職のほか、外国の学校における第一号から第三号までに掲げる者に準ずるものの職
- 八 少年院法<省略>による少年院又は児童福祉法による児童自立支援施設<省略>において矯正教育又は指導を担当する者<省略>の職
- 九 児童福祉法第七条第一項に規定する児童福祉施設及び連携施設を構成する保育機能施設の長の職
- 十 児童福祉法第七条第一項に規定する児童福祉施設及び連携施設を構成する保育機能施設において児童の保育に直接従事する職員の職
- 十一 児童福祉法第七条第一項に規定する児童福祉施設及び連携施設を構成する保育機能施設の事務職員の職
- 十二 <省略>家庭的保育事業、<省略>小規模保育事業、<省略>居宅訪問型保育事業及<省略>事業所内保育事業（以下この条において「家庭的保育事業等」という。）の管理者の職
- 十三 家庭的保育事業等において児童の保育に直接従事する職員の職
- 十四 家庭的保育事業等における事務職員の職
- 十五 第一号から前号までに掲げるもののほか、国又は地方公共団体において教育<省略>若しくは児童福祉に関する事務又は教育若しくは児童福祉を担当する国家公務員又は地方公務員<省略>の職
- 十六 外国の官公庁における前号に準ずるものの職

以上を実際には該当するケースが少ないと考えられるものをのぞき要約する。

○専修または一種の教員免許状を有して5年以上次の何らかの仕事をしている者

- ・学校（幼稚園含む、以下略）、幼保連携型認定こども園の校長・園長
- ・学校、幼保連携型認定こども園の教員他
- ・学校、幼保連携型認定こども園の事務職員
- ・教員養成校の教員及び事務職員（及びそれに相当する者）

ここまでは幼稚園園長の要件とほぼ同様であるが、幼稚園園長の資格として認められている「10年以上教育に関する仕事に従事した者」は見当たらない。なお、幼保連携型認定こども園の性質上、園長の資格として、幼稚園園長とは異なり次の者も対象となる。

- ・児童福祉施設及び連携施設を構成する長、職員、事務職員
- ・家庭的保育事業等の管理者、職員、事務職員

また、幼稚園長は幼稚園教諭免許状の有無を問わずに園長になることが可能となる条文（学

校教育法施行規則第二十一条、二十二条)があるが、幼保連携型認定こども園にも同じような条文が「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施行規則」にある。

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施行規則

(一部省略・下線は筆者)

第十三条 国<省略>及び地方公共団体<省略>が設置する幼保連携型認定こども園の園長の任命権者又は国及び地方公共団体以外の者が設置する幼保連携型認定こども園の設置者は、幼保連携型認定こども園の運営上特に必要がある場合には、前条の規定にかかわらず、法第二条第七項に規定する幼保連携型認定こども園の目的を実現するため、当該幼保連携型認定こども園を適切に管理及び運営する能力を有する者であって、前条に規定する資格を有する者と同等の資質を有すると認めるものを園長として任命し、又は採用することができる。

「国・地方公共団体」(国公立)と「国及び地方公共団体以外の者」つまり民営の幼保連携型認定こども園の園長は前条(第十二条)に規定する資格を有する者と「同等の資質」を有すると認めるものを園長として任命し、又は採用することができるとしており、これは幼稚園園長と同一の要件基準とすることができるであろう。

このようになった背景を「子ども・子育て会議基準検討部会」(内閣府)の議事録から検討したい。この部会は2013年5月8日から途中子ども・子育て会議との合同会議となることもありつつ2017年11月29日まで35回行われていた<sup>3)</sup>。

この部会の早期段階から園長の基準について議論されており、第2回(2013年6月28日)議事録では複数の委員から幼稚園園長の幼稚園教諭免許状と保育士資格の両有を希望する意見がみられる。あわせて、両有のために「当面の間は資格を取りやすくするようなことをして園長には両方の知識を持ってもらって施設運営してもらおう」(秋田)「(両有の促進のため)、研修、いろいろなものを企画」(宮下)「経過措置として年数を保育教諭と同じように5年程度というものを置く」(北條)といった経過措置に関する意見もみられた。ほかにも経験年数を検討する必要性についての意見(荒木)もみられる。

そして、第3回(2013年7月25日)では幼保の免許・資格の共有の議論の中で、保育の質は担保しつつ、園長は職員の処遇等の管理や施設運営のマネジメントに関する能力も必要であることを踏まえた上で「あまり一つの考え方だけで園長像というのを描くのはどんなものかと思っております」(小島)、さらに、「人間として一番園長としてふさわしいという人は必ずしも免許・資格を持っている人ばかりではない」(溜川)と幼稚園教諭免許状・保育士資格の両有に対する反対意見も出てくる。

これらを受けて、第4回(2013年8月29日)配布資料「幼保連携型認定こども園の認可基準

について」では園長の資格に関して「基準検討部会での主なご意見」として次の3項目を示した。

- ・園長には、教諭免許状と保育士資格の両方が必要である。
- ・園長資格に必要な一定の経験期間とはどのくらいとするか整理が必要。
- ・園長には教諭免許や保育士資格のみではなく、保育サービスや会計管理などマネジメント面の資質や地域社会と深く関われる人がふさわしい。

そして同資料にて「検討事項」が示される（下線筆者）。

- ・園長には、原則として、教諭免許状及び保育士資格を有し、かつ、教育職又は児童福祉事業の一定の経験がある者としてはどうか。
  - ・また、現行制度や資格保有の状況等を踏まえ、これと同等の資質を有する者を認めることとしてはどうか。
  - ・これらの扱いは、副園長・教頭についても準用することとしてはどうか。
- ともに「子ども・子育て会議基準検討部会 第4回配付資料」より（内閣府，2013b）

これらについて第4回会議では、これを概ね妥当としつつ「施設の管理、マネジメントも含めた園長要件を継続して検討していくことも必要」（佐藤）「同等の資質をどう捉えるかは難しい」としつつも「経験年数とか資格というようなこともしっかりと受け止めていただいて（中略）賛成したいと思います」（荒木）「社会的な信望や地縁といったような有能な人材がそれを持ちながら、免許資格がないだけをもって園長になれないというような人が出ないようにお願いしているところでございます」（溜川）と「検討事項」に対する賛成意見の方向となる。その後の会議では園長要件に関する議論は見当たらなかったため、上記の代表的な意見で要件が決まっていたのだろう。

子ども・子育て会議基準検討部会は幼保連携型認定こども園のことだけでなく地域型保育事業やこれらに関わるお金や制度など多岐にわたるので、園長要件だけに時間を大きく使うわけにはいかないが「同等の資質」の基準など幼稚園、保育所同様の課題を残しつつ制度設計がなされていたのである。

### 3.5 その他施設の施設長の資格要件の実際と課題

地域型保育事業や待機児童が多い地方自治体が独自認可した認可外保育施設（地方単独保育施設）など、現在、幼稚園、保育所以外にも多様な就学前施設がある（2.2参照）。

ここでは、施設数の多い小規模保育と地方単独保育施設の施設長要件について検討する。

### 3.5.1 小規模保育の施設長資格要件

小規模保育は子ども・子育て支援新制度にて新たに位置づけられたものである。児童福祉法に定められ、1982年に当時の厚生省から「小規模保育所の設置認可等について」の通知が出ていることなどから、以前から制度としてあったが、実際に施設数が大きく増えたのは子ども・子育て支援新制度が始まったからである。

この小規模保育の運営基準は「家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準」に定められているが、これには施設長の資格要件についての記載はない。施設長の資格要件は2000年に厚生労働省から新たに通知された「小規模保育所の設置認可等について」に以下の記載があった。

#### 小規模保育所の設置認可等について

##### 第一 小規模保育所の設置認可の指針

(四) 施設長は、保育士の資格を有し、直接児童の保育に従事することができるものを配置するよう努めること。保育士その他の職員については、児童福祉施設最低基準等に定めるところにより所定数を配置すること。

「努めること」となっていることから、保育士資格を有することは努力義務であることがわかる。さらに小規模保育は市区町村の認可となっているため、いくつかの自治体（江戸川区、大阪市）の小規模保育所施設長の要件をみていく。この2自治体は比較的、小規模保育事業を増やしている地域でもある。

#### 江戸川区「令和2年度江戸川区小規模保育事業設置・運営事業者 募集要項」

(一部省略・下線は筆者)

##### 【施設長の基準】

1 保育事業の適正かつ円滑な推進を図るため、新たに施設長に就任する者は、次のいずれかの要件を具備する専任若しくは専任に準じるものであること。

①<省略>児童福祉施設において、次に掲げる職に2年以上従事した者

(a) 施設長の職

(b) <省略>

②保育士であって、次の(a)から(e)までのいずれかに該当する者。

(a) 保育所または幼保連携型認定こども園において1日6時間以上かつ20日以上、同一施設で継続して1年以上勤務した経験があること。<中略>

(b) 認証保育所の施設長として、同一施設で継続して1年以上勤務した経験があること。

(c) <省略>地域型保育事業のうち小規模保育事業又は事業所内保育事業の運営責任者（施設長に類する者。）として、同一施設で継続して1年以上勤務した経験のあ

ること

(d) 学校教育法第1条に規定する幼稚園の園長として、同一施設で継続して1年以上勤務した経験があること。

(e) (a) から (d) までに準じる者であって、区長が適当と認定した者。

③社会福祉士若しくは社会福祉主事の資格を有する者又は社会福祉事業に2年以上従事した者（国又は国の委託を受けた者が実施する保育所長研修を受講し、終了したものに限る。）

④1から3までに準じる者であって、区長が適当と認定した者（国又は国の委託を受けた者が実施する保育所長研修を受講し、終了した者に限る。）

(江戸川区, 2020)

大阪市「地域型保育事業所開設・運営の手引き」(一部省略・下線は筆者)

(6) 職員について

ア 施設長（管理者）

<省略>

(イ) 小規模保育事業（A型・B型）

①専従及び常勤であること。

②保育資格を有する者であって、児童福祉施設、市町村に届出のある認可外保育施設等において、通算5年以上又は連続して2年以上の保育士勤務経験を持つ者であること。

③施設長（管理者）と同等の要件を有する者を保育責任者として配置する場合は、②の要件を満たさない者が施設長（管理者）となることを妨げない。

(ウ) 小規模保育事業（C型）

小規模保育事業（A型・B型）における要件を満たす者又は家庭的保育者のうち1名を施設長（管理者）とする。

(大阪市, 2020)

多少の違いはあるものの厚生労働省の2000年の通知と大きく変わらない。各自治体の保育所施設長の資格要件と比較して特徴的なのは「認証保育所」（江戸川区）や「市町村に届出のある認可外保育施設等」(大阪市)での一定の施設長・保育士勤務経験を認めていることである。これは認可外保育施設からの移行を円滑なものにするための配慮であると推測できる。

### 3.5.2 地方単独保育施設の施設長資格要件

認可外保育施設は待機児童数増加に合わせて施設数が増えてきた。その一方で、施設内にお

ける事件事故が社会問題化したこともあり、厚生労働省は2001年に都道府県知事、指定都市市長、中核市市長宛に「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」（2016年最終改正）を発している。

このなかで「特に施設運営管理の任に当たる施設長（中略）については、その職責に鑑み、資質の向上、適格性の確保が求められること」とある。これは「認可外」という性質上、明確な資格要件を設けることはできない上での表現であったのだろう。

では、地方自治体が独自に認可した地方単独保育施設の施設長要件について施設数が多い東京都（認証保育所）、横浜市（横浜保育室）の要綱を検討する。

東京都「東京都認証保育所事業実施要綱」（一部省略・下線筆者）

2) 施設長

施設長を置くこと。施設長は、次の要件を全て満たす者又は知事が適当と認めた者であること。

ア 保育士であって、以下の施設において、1日6時間以上かつ月20日以上、同一施設で継続して1年以上保育士として勤務した経験があること。

(ア) 児童福祉施設

(イ) 本要綱に基づく認証保育所

(ウ) 保育室運営事業実施要綱<省略>等に基づき都が補助対象として認定した施設

(エ) <省略>小規模保育事業A型及び小規模保育事業B型

イ 原則として、専任の常勤職員であること。ただし、次に定める場合については兼任を可とする。

(ア) 実施事業が認証保育所1園の運営のみである場合、代表者との兼任を可とする。

(イ) <省略>

(ウ) 定員20人未満の施設については、7(1)ウにより算出した保育従事職員との兼任を可とする。

(東京都福祉保健局，2020)

横浜市「横浜保育室事業実施要綱」（一部省略）

(4) 職員

ア 施設には、施設長、保育従事者及び調理員を配置すること。

イ 施設長は、施設運営の責任者として、常勤職員とすること。

ウ <省略>

エ 前記ウの基準により求められた保育従事者の3分の2以上は、保育士<省略>又は保健師、看護師、准看護師、助産師であること。



- オ <省略>
- カ <省略>
- キ 施設長は前記エの資格を有する者とする。
- ク 施設長が前記エの資格を有する者の場合に限り、基本保育時間を超える時間においては、施設長を保育従事者の数に加えることができる。
- ケ <省略>
- コ <省略>

(横浜市, 2020)

この地方単独保育施設は、認可外保育施設を自治体独自で認可しているため、保育の質の低下の可能性も懸念されるため、東京都も横浜市も（東京は原則としてだが）保育士資格を要件のひとつとしたことで、その懸念払拭とした可能性があるのではないだろうか。

## 4. 就学前施設の園長・施設長の資格要件の検討

### 4.1 就学前施設の園長・施設長の資質・役割

3章にて、施設種別に園長・施設長の資格要件を検討してきたが、これらを集約した就学前施設の園長・施設長の資格要件は次の通りになる。

- (1) 幼稚園教諭（専修または1種）免許状・保育士資格の施設種別に応じた保有
- (2) 一定期間の保育者等の経験

以上の(1)(2)の双方を必要とするが、以下も認める

- (3) 「教育に関し高い識見」や「(1)(2)と同等の資質」を有するもの

施設種別によって多少の違いはあり、また上記に該当せずとも資格要件を満たす場合もあるが、就学前施設の園長・施設長の資格要件を(1)～(3)に絞って検討をしてみたい。そのために、あらためて園長・施設長の資質や役割について先行研究を中心に見てみる。

早川(2009)は「園長の役割」として、①「保育観、保育方針を示す」②「人材育成」③「職場のコミュニケーション・人事管理」④「保護者対応」⑤「地域や他の機関との連携」⑥「地域育児支援」⑦「保育者としての園長」をあげ、「園長をたとえていえばオーケストラのコンダクターであろうか」と楽器ひとつひとつについて十分な知識を持ち効果的に引き出す術をわきまえているコンダクターに例えて園長の資質能力について説明している。また、園長の役割の第一に必要なことを「保育の舵取り、リーダーシップ」とし、①「保育観、保育方針を示す」が最重要であることを述べている。

また、伊藤(2009)は私立幼稚園経営の視点から「幼稚園経営はあくまでも幼児教育本来の目的を達成するための手段に過ぎない」とし、幼稚園経営を①「教育の内的条件に関する分野」

(教育課程・指導計画の作成, 幼児教育の実践と評価など) ②「教育の外的条件に関する分野」(施設設備等の環境設備, 庶務・会計の事務など) ③「教育の対外的条件に関する分野」(PTAの活動, 病院・保健所・小学校等との連携)と分類し, 「幼稚園経営は①の経営を基盤におき, これが円滑に行われるために②が図られ, ③が進められることである」とした。そして, 園長を「当該幼稚園経営を日常的・直接的・恒常的に担う存在」と位置づけている。

他にも矢藤ら(2010)は保育所長の資格要件を検討する必要性を指摘し, 保育所長の責務として①「広い視野に立った保育実践の責任」②「保育課程の編成や自己評価等から, 園の課題を把握し, 改善していくために職員全体で取り組めるようコーディネートしていく責任」③「園内外の研修, スーパービジョン等を通して自己及び職員の資質の向上を図る」④「保護者との交流・意見交換」⑤「地域資源の活用・交流」を示している。

こうした役割や資質に関しては, 小学校以上の校長の在り方も参考になる。

北神(2007)は自立的な学校経営を実現する上で「リーダーシップ」機能と「マネジメント」機能が不可欠とし, また「特色ある学校づくり」の実現に向けた経営戦略として①「教育課程戦略」②「組織戦略」③「教育連携戦略」④「学校環境戦略」⑤「人事戦略」をあげる。そして, これらは管理職や各種主任などがリーダーシップを発揮できるようにすることなども重要な視点としている。

また, 日本教育経営学会は学校長の専門性を示すために「校長の専門職基準」を2009年に発表し, 2012年に一部修正版として再度発表した。その基準とは次の7項目である。

①「学校の共有ビジョンの形成と具現化」②「教育活動の質を高めるための協力体制と風土づくり」③「教職員の人材育成」④「諸資源の効果的な活用と危機管理」⑤「家庭・地域社会との協働・連携」⑥「倫理規範とリーダーシップ」⑦「学校をとりまく社会的・経済的・政治的・文化的状況の把握」(日本教育経営学会, 2012)

これら小学校以上のスクールリーダー, 校長の資質, 役割も含み, 上記にあげた要素を検討し, 就学前施設の園長・施設長の役割として考えられるものをまとめたのが表4-1になる。

表4-1から園長・施設長の役割が多様であることが改めてわかる。その役割を「コンダクター」(早川)のように担うのであれば, それぞれが単独で機能するようなものではなく相互関連性を持たせることが必要となる。さらに, 先行研究の多くは教育・保育に関する役割を第一とし, また, その役割内容も多様である傾向にあり, さらに「幼稚園経営は①の経営を基盤におき, これが円滑に行われるために②が図られ, ③が進められることである」(伊藤, 2009)というような順序性がある。

これらをふまえると, 園長・施設長の多様な役割は日々の保育を円滑にし, その質の向上を目指すことが最も重要な役割になり, これを支えるように他の役割をも担うということになる。視点を変えれば, すべての役割が関連性を持つからこそ保育の質は向上していくとも言える。そうであるのなら園長・施設長の役割の基盤はやはり「幼児教育・保育への理解」となるだろう。そして, これらの施設長・園長の役割を図示したのが図4-1である。

表4-1 就学前施設の園長・施設長の役割

教育・保育の質の向上			マネジメント		対外的協働・連携		園経営
理念を示す	教育・保育内容	園文化の醸成	人材育成・採用	組織作り	保護者支援・連携	地域等連携・活用	園経営
早川①	早川①	早川①	早川②	早川③	早川④	早川⑤	早川③
伊藤①	早川⑦	矢藤ら①	矢藤ら②	矢藤ら②	伊藤③	早川⑥	伊藤②
北神①	伊藤①	北神④	矢藤ら③	北神②	矢藤ら④	伊藤③	
日教経①	矢藤ら①	日教経①	北神⑤	日教経②	北神③	矢藤ら⑤	
日教経⑥	北神①		日教経③		日教経⑤	北神③	
	日教経①				日教経⑤		
	日教経②				日教経⑦		

※日教経は日本教育経営学会を示す。

これをふまえて先の(1)～(3)の資格要件を検討すると、幼稚園教諭免許状・保育士資格を有することだけが園長・施設長の資格要件を十分に満たさないこともわかる。これは幼児教育・保育以外の資質能力も必要であることに加え、「保育のプロとしての保育士を束ねるための保育理念の提示と、プロの技を十分に引き出すための運営・経営、マネジメント能力が求められる」(全国保育協議会, 2003)立場にある園長・施設長はより高度な幼児教育・保育に関する理解が求められるためである。だからこそ(2)の保育者経験が意味を持つのだが、幼児教育・保育に対する理解を基盤としたマネジメントや対外的協働・連携、園経営に関しては保育者の経験だけでは充分とはいえない。

つまり、(1)(2)の要件(その同等の資質とする(3)も含む)は必要条件ではあるが、十分条件ではなく、それを補うためには園長・施設長に対する研修などの検討が必要となるだろう。



図4-1 就学前施設の園長・施設長の役割イメージ図

## 4.2 就学前施設の園長・施設長の研修

園長・施設長の研修は二つの意味において重要である。ひとつは先に示した(1)(2)の要件に対する補足的意味で、幼稚園教諭免許状・保育士資格や保育者経験だけでは充分とはいえない部分を研修で補うことである。もうひとつは(3)の質保障としての意味である。これらに関していくつかの例や案をあげて検討する。

世田谷区は新設園を対象に「開設前研修」と「フォローアップ研修」を実施している<sup>4)</sup>。開設前研修では「児童福祉施設としての保育施設の役割」や「保育施設の主な連携先について」などについて学び、開設後のフォローアップ研修では開設1年目にsession1として「今後の保育所運営と保育実践」、2年目以降に「マネジメントの課題と展望」としてsession2「開設園における保育実践の振り返り」、session3「保育理念と組織マネジメントについて学ぶ」と複数の機会を設け多様な研修を実施している。

また、社会福祉法人日本保育協会では1975年から当時の厚生省と共同主催（共同主催は2009年まで、その後後援）で保育所長研修を実施している。その研修の全テーマをカテゴリ化したのが西村ら（2010）の研究であるが、そのカテゴリは保育制度、保育所保育指針、関係法令、乳幼児の発達、保育内容、保育計画、運営管理、安全管理、保護者の支援、時事問題と多様な内容となっている。

一方で保育教諭養成課程研究会（2019）は園長・施設長に対する研修の重要性を示し「園長研修モデル案」を提案している。このモデルの研修目的は「園管理運営の責任者として、園経営能力の向上」を図ることであり、「人材育成と組織マネジメントに関すること」「カリキュラム・マネジメントに関すること」「園の課題と園評価に関すること」で構成され、その内容は多様で1～3年間の3タイプの長期研修モデルを提案している。

これらに共通するのは多様な研修内容であることである。これは(1)(2)の要件に対する補足や(3)の質保障をするためには多様であることは必須要件であろう。さらに世田谷区、保育教諭養成課程研究会は期間が長期で複数回実施しているところにも特徴がある。一度、研修を受ければ園長・施設長としての資質が養われることはない。学び続けるからこそ園長・施設長としての資質向上が図れ、それが園の保育の質の向上につながっていくのである。

こういった研修を全国的に実施するのは講師の選定、時間や場所の確保など課題も多い。その課題解決の1案として例えば、教員免許更新講習や保育士等キャリアアップ研修を参考に園長・施設長を対象とした研修を定期的に行う仕組みの構築はできないだろうか。

現在、教員免許更新講習を幼稚園園長は免除することが可能であり、免許状を有しない園長は対象外である。教員免許更新講習は課題も多いが、すでにシステム構築ができている地域や団体も多いことから、そのシステムを活用した園長研修を必須化できないだろうか。また同じように保育所等はキャリアアップ研修の仕組み(趣旨は異なるが)の活用も検討できるだろう。

しかし、これらの研修についても課題は多い。たとえば園長は多忙であることも多く、研修

機会の増加が仕事量の増大となり学習効果が減退する可能性もある。さらには研修受講＝園長・施設長の資質能力の保障にならないことも大きな課題である。だからこそ矢藤ら（2011）は研修受講や保育所所長試験の合格を前提とした「保育所長の資格」として上級保育士、保育施設、管理保育士、保育福祉士、管理保育士などの名称創設を検討し、提案している。

この新たな資格と試験の提案は非常に興味深い現実的に難しい側面もある。ひとつは新設園が増加傾向にある現在、園長の人材も不足しており、試験等を設け基準をあげることが人材不足の悪化を招く可能性である。また、そういった状況が解消したとしても「（施設長は）保育の質への影響が大きいことを自覚し、人間性を高めるなど、日頃から自己研鑽に努めなくてはならない」（保育所保育指針解説）にあるような人間性などは試験では図りきれないのではないだろうか。

#### 4.3 「教育に関し高い識見」や「同等の資質」の基準と評価

園長・施設長の資格要件のもうひとつの課題は（3）「教育に関し高い識見」や「（1）（2）と同等の資質」の基準である。学校法人、社会福祉法人であれば園長・施設長を任命、採用しているのは理事会である。しかし、理事会が正しく園長・施設長の資質能力を測る場として機能するか3.2でも述べたとおり疑問が残る。「教育に関し高い識見」や「（1）（2）と同等の資質」の何を基準に理事会は判断するのであろうか。特に私立園は「ファミリービジネス」（上田ら、2017）といわれるような一族経営、世襲であることも多く、理事会構成もこの「ファミリービジネス」を維持するための組織となっているのであれば、園長・施設長の資格要件を十分に検討できない恐れもある。

だからこそ理事会だけでなく、園長・施設長を任命、採用する上で地域の幼児教育センターや学識経験者などの外部評価と共に働く保育者等の意見などの内部評価の双方が反映される仕組みづくりも必要ではないだろうか。そしてこれは採用時だけでなく、継続的に評価ができるシステムの構築も合わせて検討したい。

ここまでのことをまとめると園長・施設長の資格要件として先に示した（1）～（3）を最低条件に、外部・内部評価を含んだ任命、採用、および定期的な研修受講と継続的な外部・内部評価が園長・施設長の資格要件をより明確にしていく可能性はあるのではないだろうか。

本論では就学前施設の園長・施設長の資格要件として幼稚園教諭免許状・保育士資格の保有、保育者経験やそれ相当の幼児教育・保育に対する理解は最低条件として必要であるが、これだけでは不十分であることを示し、園長・施設長の研修や評価などの提案をした。しかし、その具体的内容まで踏み込まず、その実践には多くの課題を残している。これらの課題の検討など、今後も園長・施設長の資質能力を保障する資格要件の在り方についてさらに検討を重ねていきたい。



## 注

- 1) 内閣府「子ども・子育て支援新制度」<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/index.html> (最終アクセス2020.12.26) を参照した。
- 2) 大豆生田啓友・三谷大紀編『最新保育資料集』ミネルヴァ書房, 2020の「保育・教育関連資料」p.8と全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書2020』2020, p.307を参照した。
- 3) 子ども・子育て会議基準検討部会のすべての議事録, 会議資料ならびに委員については内閣府「子ども・子育て会議基準検討部会」[https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kijun\\_kentou.html](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kijun_kentou.html)を参照 (最終アクセス2021.1.2)。議事録の意見の( )内の名前の詳細についてもこちらを参照した。
- 4) 世田谷区保育担当部保育課「保育所保育の質の向上のための体系的な支援」「保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会(第5回)」資料1-3, 厚生労働省, 2018 <https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000349896.pdf> (最終アクセス2021.1.2) を参照した。

## 引用・参考文献資料

- 森上史朗・柏女靈峰編『保育用語辞典 第8版』ミネルヴァ書房, 2015, p.181  
小林育子・民秋言編『園長の責務と専門性の研究』萌文書林, 2009, p.2  
秋田喜代美『リーダーは保育をどうつくってきたか』フレール館, 2018, p.3  
岡田正章「幼児教育施設論」『幼児教育学全集1 幼児教育の理論』山下俊郎・松村康平・岡田正章編, 小学館, 1970, pp.200-203  
日向子太郎「はじめに」『経営管理論』小原國芳・日向子太郎監修, 玉川大学出版部, 1975, p.3  
山下俊郎監修『保育学辞典』光生館, 1976, pp.343-344  
厚生労働省「社会福祉施設等調査」2015  
内閣府「子ども・子育て支援新制度についてⅣ.地域型保育事業」(子ども・子育て支援新制度説明会資料), 2015, p.37 <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h270420/pdf/s1-3.pdf> 最終アクセス2020.12.27  
厚生労働省「平成30年度認可外保育施設の現況取りまとめ」2020a <https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000654374.pdf> 最終アクセス2020.12.27  
厚生労働省「保育所における質の向上のためのアクションプログラム」2009 <https://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/11/dl/s1116-7m.pdf> 最終アクセス2020.12.27  
西村重稀・矢藤誠慈郎・石川昭義・森俊之・青井夕貴「保育所長の資格及び資格取得方法とその後の研修のあり方に関する研究」『保育科学研究』第1巻, 社会福祉法人日本保育協会, 2010, p.23  
中央教育審議会「今後の地方教育行政の在り方について(中央教育審議会答申)」1998 [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chuuou/toushin/980901.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/980901.htm) 最終アクセス2020.12.28  
日本教育新聞 論説・コラム「不易流行」2000.4.14  
文部科学省「平成27年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」2015 [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/jinji/1380718.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/jinji/1380718.htm) 最終アクセス2020.12.28  
文部科学省「平成30年度公立学校教職員の人事行政状況調査について」2018a [https://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/jinji/1411820\\_00001.htm](https://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/jinji/1411820_00001.htm) 最終アクセス2020.12.28  
文部科学省「学校教員統計調査」2018b [https://www.mext.go.jp/b\\_menu/toukei/chousa01/kyouin/1268573.htm](https://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/chousa01/kyouin/1268573.htm) 最終アクセス2020.12.28  
厚生労働省「保育所保育指針解説」2018, p.366



- 厚生労働省「保育所における自己評価ガイドラインハンドブック」2020b, p.12
- 厚生労働省「保育所における自己評価ガイドライン」2020c, pp.7-8
- 矢藤誠慈郎・石井章仁・相良亜希・廣井雄一・小林育子・小川耕平・今井豊彦・小島伸也・深町稜「保育所長の資格要件及び責務に関する調査研究」『平成21年度児童関連サービス調査研究等事業報告書』財団法人こども未来財団, 2010, p.105
- 東京都福祉保健局「保育所設置認可等事務取扱要綱」2016, pp.5-6
- さいたま市「さいたま市民間保育所設置認可等実施要綱」2016, pp.5-6
- 横浜市「保育所整備の手引き」2018, p.70, p.72
- 青森県「保育所事務ハンドブック（平成25年3月版）」2013, p.5
- 北九州市「入所見処遇（保育所）」「社会福祉法人・施設等指導監査関係様式・参考資料」2020  
<https://www.city.kitakyushu.lg.jp/ko-katei/29900000.html> 最終アクセス2020.12.28
- ベネッセ教育総合研究所「第2回幼児教育・保育についての基本調査報告書」2012, p.33
- 社会福祉法人日本保育協会「保育所運営の実態と在り方に関する調査研究報告書」2011, pp.14-15
- 内閣府「幼保連携型認定こども園の認可基準について」「子ども・子育て会議基準検討部会（第2回）」資料1, 2013a [https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo\\_kosodate/b\\_2/index.html](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/b_2/index.html) 最終アクセス2020.12.28
- 内閣府「幼保連携型認定こども園の認可基準について」「子ども・子育て会議基準検討部会（第4回）」資料2, 2013b [https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo\\_kosodate/b\\_4/pdf/s2.pdf](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/b_4/pdf/s2.pdf) 最終アクセス2020.12.28
- 江戸川区「令和2年度江戸川区小規模保育事業設置・運営事業者 募集要項」2020 <https://www.city.edogawa.tokyo.jp/documents/7216/bosyuuyoukou.pdf> 最終アクセス2020.12.29
- 大阪市「地域型保育事業所開設・運営の手引き」2020 [https://www.city.osaka.lg.jp/kodomo/cmsfiles/contents/0000388/388097/tebiki\\_chiiki\\_hon.pdf](https://www.city.osaka.lg.jp/kodomo/cmsfiles/contents/0000388/388097/tebiki_chiiki_hon.pdf) 最終アクセス2020.12.29
- 東京都福祉保健局「東京都認証保育所事業実施要綱」2020 <https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/ninsyo/syosai.html> 最終アクセス2020.12.29
- 横浜市「横浜保育室事業実施要綱」2020 [https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/kosodate-kyoiku/hoiku-yoji/shisetsu/hoikuseido/y\\_hoikushitsu\\_jigyuu.files/0035\\_20200311.pdf](https://www.city.yokohama.lg.jp/kurashi/kosodate-kyoiku/hoiku-yoji/shisetsu/hoikuseido/y_hoikushitsu_jigyuu.files/0035_20200311.pdf) 最終アクセス2020.12.29
- 早川悦子「園を管理・運営する能力・力量」『園長の責務と専門性の研究』小林育子・民秋言編著, 萌文書林, 2009, pp.117-130
- 伊藤良高『新時代の幼児教育と幼稚園』晃洋書房, 2009, pp.65-67
- 矢藤ら, 前掲書, 2010, p.107
- 北神正行「学校経営改革とスクールリーダーの役割変容」『学校組織マネジメントとスクールリーダー』北上正行・高橋香代, 学文社, 2007, pp.12-17
- 日本教育経営学会「校長の専門職基準2009（一部修正版）」2012
- 全国保育協議会編『保育年報2003』, 全国社会福祉協議会2003, pp.54-55
- 西村ら, 前掲書, 2010, p.29
- 保育教諭養成課程研究会「幼稚園教諭・保育教諭のための研修ガイドV」2019, pp.11-12
- 矢藤ら, 前掲書, 2010, p.108
- 上田敏丈・小田豊・芦田宏・鈴木正俊・門田理世・中坪史典・野口隆子・箕輪潤子・森暢子・椋田善之「私立幼稚園長のリーダーシップに関する研究」『日本保育学会第70回大会発表要旨集』2017, p.594

# The Current Statuses and Issues about Qualifications of Directors of Facilities in Early Childhood Education and Care (ECEC)

Satoki TAZAWA

## Abstract

The purposes of this study are to clear current statuses about qualifications of directors of facilities in early childhood education and care (ECEC) and to discern issues how these should be required.

There are differences in required qualifications of directors depending on the type of facilities which they run – kindergartens, nursery schools, integrated ECEC centers or community-based childcare centers. As a common point, they are permitted even if they do not have ECEC teachers license or not necessarily are required their experience as practitioners in ECEC fields. Especially, most of directors in private facilities do not have ECEC teachers license.

They should take wide variety of roles, which are to manage their facilities, as a matter of course, to collaborate and cooperate external, and so on. It is also evident that it would influence the quality how they can understand ECEC theoretically and practically.

In fact, it is not enough that they have ECEC teachers licenses or experience to practice. It is necessary to consider immediately what and how qualifications are needed for guaranteeing high quality of education and care as they could play wide variety of roles.

**Keywords:** facility in early childhood education and care (ECEC), director of facility in early childhood education and care (ECEC), qualification of director