

就学前教育を考える

Thoughts on Pre-College Matriculation Guidance for High School Students

(2014年3月31日受理)

森元眞紀子 三村 玲子
Makiko Morimoto Reiko Mimura

Key words : 幼保一元化, 就学前教育

抄 録

現在の我が国の就学前教育の保育制度は、幼稚園と保育所の二元化体制である。しかし、その保育制度が変わろうとしている。そこで、あらためて、就学前教育のあり方について、

- 1 我が国の幼稚園と保育所の一元化の歴史
 - 2 就学前教育としての幼稚園と保育所の位置づけ
 - 3 充実した就学前教育のための提言 1) 施設について 2) 行政へ 3) 社会へ 4) 保育者へ 5) 養成校へ
- 以上の3つの視点から考察をすすめていく。

はじめに

2012年8月、子ども・子育て支援関連3法が消費税増法案とともに成立した。この3法による子ども・子育て支援新制度の本格実施の時期は、最短で2015年4月から実施が予定されている。国・自治体ともにこの最短での実施に向けて準備作業を進めている。

内閣府HP 2012年11月29日付、自治体向け参考資料によると、市町村は、2014年秋から子どもの保育の必要性や保育時間（必要量）を判定する認定や事業者の確認・認可などの具体的な作業にはいつている。新制度の導入はまじかに迫った課題である。このように少子高齢化、地方財政の困窮から就学前教育のあり方が議論されている。

そこで、あらためて、就学前教育のあり方について次の三つの視点から考える。

- 1 我が国の幼稚園と保育所の一元化の歴史
- 2 就学前教育の役割
- 3 充実した就学前教育のための提言

- 1) 施設について
- 2) 行政へ
- 3) 社会へ
- 4) 保育者へ
- 5) 養成校へ

以上の3つの視点から考察をすすめていく。

1. 我が国の幼保一元化の歴史

○幼保一元化問題の起源

幼稚園と保育所の設立の事情や時期も異なって始まった。

1926（大正15）幼稚園令（勅令）が公布された。

補則として、必要に応じ幼稚園に託児所を付設してよいという規定がある。初めて幼保一元化への方向性が示されたとみなすことができる。

○戦後、総理大臣の諮問機関の教育刷新委員会メンバーの城戸幡太郎と倉橋惣三の二人が 幼児教育の一元化と義務制実現のため厚生省へ陳情した。

しかし、このとき我が国にはこのことより国政としての急務があり、認められなかった。

○幼保二元化へ

1947（昭和22）学校教育法と児童福祉法が成立し、学校教育法は幼稚園、保育所は児童福祉法というそれぞれ別の法的根拠がつけられた。すなわち、二元化行政の確立となった。

この二元化行政は、敗戦のもたらした事情によるところが大きく、幼保一元化という本質とは関係ない理由で策定された。

1948（昭和23）文部省より幼稚園の保育内容を示すものとして「保育要領－幼児保育の手引き－」が発行された。

この頃は幼稚園も保育所も普通に「保育」の用語が使用されていた。

1952（昭和27）厚生省より「保育指針」が刊行された。

1956（昭和31）保育要領から「幼稚園教育要領」に改訂された。

これ以後、「教育」の用語は、幼稚園、「保育」の用語は保育所で使用されるようになった。

1963（昭和38）文部省初等中等教育局長と厚生省児童局長との共同で「幼稚園と保育所の関係について」の通達がなされる。その中に「保育の持つ機能のうち、教育に関するものは幼稚園教育要領に準ずることが望ましい」とある。

この通達は、2008（平成20）保育所保育指針として告示され、拘束力をもつものとなった。

○幼保の区別を超えて就学前の子どもの教育を考えるものとして、1971（昭和46）中央教育審議会の答申（四六答申）として、幼児学校構想が出された。その背景としては次のことがあげられる。

生まれたばかりの乳幼児にも、認知能力と好奇心の存在が認めらる。

教育学・発達心理学の乳幼児期の子どもへの関心がたかまってきた。

宇宙科学研究の競争が始まる。

1960年代に始まったイギリス、アメリカ、スウェーデンなどの就学前教育改革の動きが我が国にも影響した。

しかし、3歳児保育も少ない現状での4～5歳児からの幼児学校の考えは受け入れがたく、また私学の経営を

圧迫するのではないかという危惧等から、時期尚早の論が強く先導的試行の段階で立ち消えた。

○現在、少子化、核家族化、結婚出産後も働く女性の数が多くなったことなどから、従来の幼稚園と保育所の制度では就学前教育がなされにくくなり、新たな保育制度の在り方が検討されている。

岡山市の現在の現状

○幼稚園は教育で、保育所は保育といわれ67年たった現在の岡山市の保育所と幼稚園の状況は次のようである。

1) 幼稚園・保育所と称されるなかでも環境、内容、指導方法について格差がある。

幼稚園の場合、公立（岡山市 平成25年4月69園）学校法人立（14園）では、保育内容及び指導方法、保育時間などに大きな差がある。教育の目的は同じであるが、そこにいたる方法は知識・技能の習得を中心とする園から、幼児の遊びを中心として幼児の活動を引き出していく、遊びを正しい方向に導く、遊びを発展させる、遊びの中での人間関係を培うなどに重点をおいて指導するまでさまざまである。

保育所の場合、制度が煩雑である。岡山市内でみると、公立（53園）、社会福祉法人立の認可保育所（66園）、認可外保育所（33園）、保育ママの保育室といろいろある。保育所としての機能は、同じなのに施設間には特別保育事業として延長保育、障害児保育、一時預かりをするなど格差がある。財政的にコストが高い公立保育所の新設は困難な状況である。

2) 待機児童と幼稚園の空き教室の存在

最近では0歳児から2歳児の保育所へ希望する保護者が多い。保護者としては、経費負担の安い公立や認可保育所への入所を望むために、待機児童が増えている。

一方、公立幼稚園には空き教室が増えているという現状がある。

3) 幼稚園出身者と保育所出身者を比較したとき、就学時における子どもの発達に違いが認められる。

幼稚園児と保育園児が学校教育を受けるスタートの時点で、自律性や意欲などの点について違いがあるといわれている。

4) 保護者の負担

小学校以上の義務教育は、保護者の意思や子どもの希

望で学校の選択ができるが、就学前教育では、保護者の就労形態、居住地、公立保育園や幼稚園の有無により、我が子の教育・保育を依頼する施設の選択が左右され、保護者の負担は大変である。(施設探し、保育料の問題)

このように、問題が顕在化してきた。そこで、全ての子どもに対して、特に就学前の子どもたちに、最適の就学前の発達を保障する施設の整備が急務であることから、幼保一体化施設(平成26年4月5施設)、施設の共有化が進められてきている。

公立幼稚園と公立保育所を統合させる形である。

制度として別々のもので、運用上の一体化である。

行政には原則的には幼稚園を設置する義務はない。しかし、社会的に認められている幼稚園を廃止するわけにはいかない。一方、保育所については、保育の必要な子どもがいる以上、行政には保育所を設置する義務がある。そこで、子どもの減少で、幼稚園と保育所を別々に設置するのが困難な地域は、一つの策として幼保一体化施設を設置せざるを得ないのが現状である。

幼保一元化は、そのときどきの歴史的社会的状況により、どのような経過をたどったかを概観した。

幼保一元化にも、二つの異なる視点がある。制度化という形式的視点と理念や目的などの内容的視点の二つである。

前者は、幼稚園と保育所という制度上の区別を撤廃し、一つの施設に統一し、財政的効率を図ることである。そこに至るまでにはいろいろな段階がある。これから導入される「認定こども園」制度もその意味では、幼保一元化への一つの段階とみることができる。しかし、最終的に幼保一元化にいくためのデザインが示されていない。何よりも認定こども園は何を目指す施設であるのかという目的・内容・保育要領が示されていない。

内容的視点からみると、昭和38年の通達から平成20年の保育所保育指針として告示し拘束力をもつことになった。しかし、幼保二元体制の歴史は67年(昭和22年に二つの法的根拠が示されて以後)と古く、両者には異なる文化的体質ができてしまっている現在、告示で直ちに変わることはできない。注1)

このようにみると、制度という形式と内容の両者がともに進まない、ほんとうの改革、幼保一元化にはならないといえる。

幼保一元化の起源から90年を経た今、幼保一元化の精神・理念も変わってきている。

幼保一元化の起源時の精神・理念は、教育の機会均等の幼児期への拡充にあった。現代は、すべての子どもが、それぞれの環境に即した最大限の発達保障を公費により受けることのできる就学前施設を整備して、望ましい個性化と社会化を促し、就学前から、義務教育修了までの教育課程総体の円滑な進展の基礎をつくるのが現代における幼保一元化の理念であると考えられる。

この理念を具体化するための制度設計と内容充実を目指すことが求められている。

2. 就学前教育の役割

1) 今の子どもの問題と幼児期の課題

今の子どもについて次のように評されている。

- ・すぐきれる・自己を統制する力が不足している
- ・対人関係能力が育っていない
- ・生活リズムが整っておらず、特に、朝、活動に取り組むことができにくい。(午前中ボーとしている。)
- ・個人の生活習慣が身に付いていない。(あいさつができない、勉強する習慣が身に付いていない、「ありがとう」「すみません」のことばがでない。)
- ・人の話が聞けない。言葉だけでは理解できない。
- ・意欲が乏しい。気に入ったことはするが、そうでないことはしようとならない。
- ・「あれっ」と気になる言動の子どもが増えてきている。
- ・自己肯定感が低い。(反対に自分の力を過信する)
- ・思いっきり何かをするというエネルギーが認めにくい
- ・先の見通しをもって行動することができにくい。

これらの現象は、子どもの発達の過程で、それぞれの時期、特に乳幼児期に発達させておかねばならないことである。

たとえば、

○自己統制力は人間関係の中でしか育たない。また対人関係能力も人間関係の中でしか育たない。

このような社会性の基礎は、幼児期の同年齢の仲間集団の中で育つものである。

どうすれば、自己統制力と対人関係能力を育てることができるか。解決策は、遊び仲間集団の中で子どもを生

活させることである。タテの人間関係とヨコの人間関係の遊び仲間集団があるのが幼稚園と保育所の特徴である。すなわち、幼稚園・保育所の就学前教育の場でこそこれらの能力は育てられるのである。

○多重知能説によると、多重知能は、比較的早期にあらわれるという。

個性と情操を育てるためには、就学前期こそ適期といわれている。

○生活リズムを身につけるやあいさつをする、生活していく上でのきまりを守るなどの基本的な生活習慣や社会生活に必要な習慣は、子どもが誕生してから、それぞれの時期に必要なに応じて、繰り返し繰り返ししつけとして教えられ、周りの大人の言動をモデルとして、幼児期の終わりまでに、一人立ちできるように一応習慣化されるものである。就学前教育で大事に指導されているものである。

○D・モリス（動物学者）は、人間は好奇心が旺盛でいろいろなものに興味や関心をいだく動物であり、その特徴を一番もっているのが子どもであると述べている。

このように、今の子どもの言動で気になることは、就学前の時期に育てられてきていたはずのものであることがわかる。それがなぜ問題としてあげられるのか。考えられることは就学前のそれぞれの時期に発達させねばならないことがきちんと発達させられていない結果ではないかと考える。

子どもの問題のもとにあるのは乳幼児期の保育・教育の課題であると考えられる。

3. 就学前の子どもの発達保障のための提言

○施設の種類の種類

就学前の子どもの発達保障は、子どもそれぞれの発達環境と成長状態を見極め、後の望ましい社会化への途を用意し導くことであろう。これは、就学前教育の最低基準である。しかし、幼稚園・保育所単独でできることではない。家庭・地域・行政との緊密な連携を視野にいれねばならない。幼稚園・保育所は子ども一人一人の状態を客観的にみきわめることができるということで、ネットワークの中心的役割を果たすことができる。（保育所の延長としての学童保育の充実も急務であろう）

現在、幼稚園や保育所に通園している支援を要する子どもの生活をみると、彼らを受け入れる側の体制は人的にも施設面でも大変である。

全ての子どもに発達の保障を考えると、次のような施設が今後急いで必要と考える。重症疾患児や虚弱児のための院内幼稚園・保育所、貧困からくる養育欠損や虐待などによる心身の発達遅滞児のための寄宿制の施設、緊急避難の短期収容施設や家庭的養護施設これらの施設は、小規模の家庭機能をもつ小規模施設が望ましいと考える。

○行政の役割

何を目的とした施設にするのか。その場所で、子どもに何を育てたいのか。そのためにどのような遊びや生活を保障するのか、どのような施設にするのか。具体的には長時間保育児・短時間保育児それぞれが安定して過ごせる環境、一緒に過ごす時間と別別に過ごす時間と場所の整備、そのための各部屋の配置、クラス構成と保育時間の考慮、担任と補助員の人的構成、保育内容の整備など。子どもの発達からみての養護と教育の保育内容への位置づけを考えていく必要があるだろう。その結果として0歳児から6歳児までで、区分したほうがいいところは区分していく。

政治・行政は、就学前の子どもの発達保障のために施設や内容を財政的・法律的に制度化し行政的裏付けを与える役割を果たすことを求めたい。

特に、就学前の子どもたちに十分に愛されて、自己充実したゆったりとした時間を過ごさせるための保育者の配置を考えてほしい。

保育者の専門性の重要さを認識して、社会に普及してほしい。就学前教育・保育を担当する保育者の役割の重要性が社会的に認知されることによって待遇改善がおこなわれることを切に願う。政治・行政の部分で、就学前教育の重要性が理解されないと日本の国の教育の基礎の部分がかちんと構築されないと考える。

○保育者の役割

1) 子どもに対して

① 人間の発達についての知識をきちんと有することが大切である。乳幼児期の特質の再認識が必要である。

子どもの今の問題は、発達のアンバランスと社会的未成熟であることである。このことが教育の危機を招いて

いる。

乳幼児期の発達課題（例、愛着行動、はう、けんか、人と意見が対立した場合の対処法、探索行動反抗期など）をうまく消化することができず、どこかに未解決の問題点を残したままに成長した子どもが増加の一途をたどっている。

乳幼児期の発達課題の最大のものは、自分自身がこの世界に十分に受け入れられているという感覚をもていられるかどうか（信頼感の獲得、信頼感の源泉は愛着の成立である。愛着もまた心身の発達に必須な条件であり精神的栄養である）である。

衣食住の世話は完璧でも、心の通わない育て方（養育不全）では、精神面の損傷が生まれる。

二つ目は、自律性（ものごとを自分で決めることができる力。穏やかに繰り返し教えてもらうことによって育つ）の獲得である。

② 「遊び」を保育の中心におく。子どもの遊びは、自然発生的に生まれ、発展するものでもない。人の遊びは、ほとんど学習されたものである。学習するためには、モデルや刺激や環境が必要である。大人の活動がモデルになったり、大人の側からの働きかけが刺激になって一緒に遊んだり、子どもがおもちゃや周りの材料に働きかけて、その反応を楽しむなど遊びが生まれ発展するには、環境が前提条件になっている。環境による教育の意味をもう一度真剣にとらえ、日々の保育にいかす。

そして仲間集団での遊びのもつ教育機能の重要性を捉えなおすことが急務である。

子どもたちは協力・競争・妥協調整、助力、指導性・思いやり、自己主張といった対人関係能力を遊びの場での集団経験を通して身につけてきた。今生じている思春期を中心に不安、焦燥、恐怖、欲求不満に陥り、不登校、引きこもり、対人関係障害、成熟拒否、いじめや校内暴力なども社会性の未熟さの表れだといえる。仲間集団の活動はほとんど集団遊びである。子どもの遊びは、地域の子どもの間でも年長者から次の世代へと伝えられ子どもたち自身の文化であった。遊びの種類は昭和40年代ごろから変わってきた。都市化、情報化、核家族化、過疎化、少子化といった社会構造の変化により子供時代の遊び体験が異質なものになってきた。現在の子どもの遊びは市販のおもちゃやゲーム機を使う一人遊びがス

ポーツを除くと多い。すなわち、地域社会に根ざしたものが国際化、友達と遊ぶ集団性は孤立化へ、自然性は機械化へ、身体性は情報化へ、手作りの創造性は産業化による画一化へと変容している。

子どもの遊びの発達には感覚遊び→操作・構成遊び→運動遊び→象徴遊び→ゲームというおおまかな発達がある。子ども時代に発達に応じて、仲間集団での遊びに取り組む過程で五感が育ち、操作技能が身に付き、身体機能が発達し、イメージや想像性・創造性が培われ、社会性が養われていく。「遊び」は、子どもたちの発達のうえで大きな教育的な働きを果たしている。今の社会では、遊び環境の構成要因である時間、空間、仲間を保障・提供してやるのは大人の側の責任だろう。これができるのが幼稚園と保育所である。幼稚園や保育所が誕生したときも子どもにとって必要なものが考えられそれを提供する場として考えられてきた。今、子どもたちが集まる場としてある幼稚園と保育所こそ、今の時代にふさわしい遊びの構成要素である時間・空間・仲間を提供していく責務がある。このことを2015年4月から始まる新しい保育制度の実施者はどこまで考えているのだろうか。保育者一人ひとりの保育観にまかせるとしても保育者一人ひとりの力量では時間・空間の確保するには限界がある。乳幼児一人ひとりの必要な空間、季節感を感じる自然環境・・・子どもの自発的な活動を引き起こすような刺激を環境として準備することが大人の役割である。

③ 家族環境や経済的に恵まれない子どもが増えているなかでの保育にあたっては発達心理学の理論の習得が求められる。

発達段階の特質に立って何を目標にすべきかを正しく設定し、それに沿った保育課程・教育課程を基本的に見直し、対応できる体制を整備して新しい役割を求める。これが保育・教育者の専門性確立を意味する。たとえば、一人一人の子どもの発達状態を把握し多様な子どもや保護者に柔軟に対応して信頼関係を築ける力をもっていることが必要になる。

④ 幼児期には「話し言葉の充実」に力をいれる。

ことばの発達に問題のある子どもが増えつつあるので、外言から内言としてのことばへの成長を促し外言と内言の均衡がとれたことばを育てるための知識・指導法の習熟。

⑤ 急性の病変や異常をいち早く見抜き、対処できる乳幼児期の身体発達、病気、けがなどの医学的知識と応急処置の知識と技能

⑥ 緊急事態（火事、地震、津波、不審者対応）への対応処理能力

2) 保護者・養育者に対して

養育不全が広がるのは、なぜか。背景には、現代の子育て困難が伏在している。このような状況にある保護者の立場を理解し、的確に意志疎通を図ることが出来る相談援助技術の知識や技能を身に付けることが必要であると考え。また、子どもにとって、園での生活と家庭・地域の生活が連続していることの意味を保護者とともに、今一度考えないと園で身に付けたことと家庭での在り方があまりにも異なると子どもは判断に困るであろう。

○社会の役割

保育者の待遇の改善の理解を促す働きを依頼する。

保育者特に保育士の不足の最大の理由は、早期に退職する人が多いからである。

保育者の専門性が社会になかなか認められにくいことが早期退職の理由の一つである。親が子どもを育てるのに、今まで、特別に知識や技術を学校で学ばなくても、自分の親や姑や近隣の人々から経験智を伝えてもらったり、助けてもらいながらできていたという事実が、乳幼児保育・教育は、誰にでもできる仕事・特別な学問や技能は必要ない。子どもが好きでやさしく・健康であれば・・・という通念がある。日々大変な仕事である上に、社会から評価されにくい（現実問題として給与をはじめとする待遇の問題特に法人立の場合勤務年数があがると退職の危機）と、仕事を続ける意欲は高まらない。子育て困難な状況に生きており、様々な今までとは異なる言動を示す子どもや保護者を対象に就学前教育に従事する保育者には、目の前の現象を分析し確かな判断と対処法を考え、対応できる学問的素養や技能が要求される。小学校以上の教育の場へ積み残しされないように、きちんとその時期に発達されなければならない社会性・規範意識、物事への興味・関心、好奇心、探求心など学びの基礎能力を身につけることは、小学校以上の教育と遜色のない仕事であり、力が必要である。このことが社会的に認められると、毎日の生活が大変であっても、誇りとや

りがいの気持ちが優先し保育の仕事に従事できる。子どもの発達段階の特質に立って何を目標にすべきかを正しく設定し、それに沿った教育課程を基本的に見直し、対応できる体制を整備して保育者に新しい役割を求めていることが急務であろう。

○養成校の役割

保育大学院の創立を願う。就学前教育にも、小学校以上と同等の専門性を備えた保育者が必要である。幼稚園・保育所に経験・技能・見識に裏打ちされた専門性を備えた保育者が配置されるための保育大学院大学の創設を希望する。もし、これが実現されたら、就学前教育の重要性について社会的な再認識を促し、保育者の仕事への意欲を高める効果があると考え。この大学院の入学資格は、幼稚園教諭免許・保育士資格を持ち実績経験を3年以上の人を優遇する。期間は2年で修士課程であってほしい。次に、附属の施設として学生がいつでも子どもの生活の様子に触れることができるような集団の保育施設（特別に支援を要する子どもを含む）と児童相談所の設置を願う。学生時代に多くの現場での保育・教育の体験ができるカリキュラムと時代の変化に即応した学習内容の構築が急務であると考え。

おわりに

最初に、幼保一元化が求められてから、今年90年を数える。何度か幼保一元化を試みかけたが、きちんと議論されずに先送りにしてきた結果が現在の状況である。

ここまで、それぞれの歩みをしてきた幼稚園と保育所の文化を統合できるのか。

また、今の流れでいくと幼児教育の部分が福祉のなかに組み入れられるように考えられる。学校教育の最初として幼稚園が担っていた部分はどうなるのか。

子どもの発達をみると0歳児から3歳未満児までの子どもは、大人に依存する時期であることから保護育成の部分が大きいので乳幼児保育とする。3歳児から就学前までは、集団として生活する社会性、大人への依存から自立へ向かう時期、活動量も増え、言葉でコミュニケーションが図れ、探求心が強くなる時期であるので幼児教育とするというように、子どもの発達段階で区別するのか。

今、何のために、何を目指して就学前教育・保育制度改革と充実を行うのか、具体化する道筋を明確に示すことが要求される。

少子化という量的問題に目を向けるとともに、生まれてきた子どもを大切に育てる努力が必要である。

現政党も前の政党も幼保一体型の施設を作ることには大きな差異はなかった。現実になると「認定こども園」か「総合こども園」か、「児童手当」か「子ども手当」か「一本化」か「一体化」かことば遊びのようで理解に苦しむ。

「子育て」は、国レベルの課題として政党を抜きにした大きなところで最善の政策を考えて政権がどのように変わろうとも、我が国の考え方として一貫した子育て政策がおこなわれるようになってほしい。

子どもたちが成長したときに、就学前教育の施設が次のような思い出の場になるような充実した生活体験ができる場であることを望む。

- ・信頼できる保育者と楽しく生活した思いでこそ子育てモデルの原型となる。
- ・親しい友だちと楽しく遊べた思い出が他者とつながれる自信につながっていく。
- ・多様な場や物にふれた体験が、環境に対する安心感につながっていく。
- ・園で親しんだ音楽や絵本、ゲームや運動などが将来にわたり自分を支えていく
- ・地域に出かけて親しみを抱いた感覚が地域の一員としての故郷意識を形成する

参 考 文 献

- 1) 「幼稚園 保育所 総合施設はこれからどうなるのか」：チャイルド社，小宮山潔子，2005/5/20
- 2) 「保育所問題資料集」：財団法人全国私立保育連盟，黒川恭眞，2009/6/17
- 3) 「幼保一元化－現状と課題－」：保育行財政研究会 中山徹・杉山隆一 2004/5/20
- 4) 「幼稚園と保育所は一つになるのか－就学前教育・保育の課程と子どもの発達保障－」 萌文書林，藤永保，2013/4/30
- 5) 「保育白書2013年：版」：ちいさななかま社 全国保育団体連絡会/保育研究所 編集

注

- 1) 森元眞紀子 三村玲子「元幼稚園教諭からみた幼保一体化施設における運営上の課題－現場の聞き取り調査より－」：中国学園紀要 第10号PP169-177
森元眞紀子 三村玲子「幼保一体化施設の現状と課題－現場の保育者のアンケート調査より」：中国学園紀要第11号PP39-48
森元眞紀子 三村玲子「幼保一体化施設園の現状と課題～岡山市，真庭市，美作市内の4園を中心として」：中国学園紀要 第12号PP27-34

