
日本における幼児教育・保育と保育者の人材育成

塘 利枝子

同志社女子大学

はじめに

日本における幼児期の家庭外保育は、主として3種類の機関が担っている。1つ目は文部科学省の管轄下にある幼稚園、2つ目は厚生労働省の管轄下にある保育所、3つ目は2006年に文部科学省と厚生労働省との連携によって創設された認定こども園である。近年母親の就業率の増加に伴い、保育所利用の需要が増えた。一方で、供給量が追いつかず、保育所の空きがないため入所を待っている待機児童も特に都市部で増加している(厚生労働省,2009)。そのため、保育所の整備も含め、幼児教育・保育の問題は、少子化対策として注目される政策領域となっている。認定こども園をはじめ、新たな保育施策も出されており、現在日本の幼児教育・保育は大きな転換期を迎えている。

本稿では、日本における幼児教育・保育の概要について述べるとともに、現在変化しつつある様相とその課題について述べる。また保育者の人材育成について概観するとともに、今後の課題について議論する。

1.日本の幼児教育・保育の概要と変化

(1)幼稚園

幼稚園は、現在日本に13,516カ所あり、そのうち約6割が私立幼稚園である(文部科学省,2009a)。幼稚園の教育目標は学校教育法において、「幼児を保育し心身の発達を助長すること」と定められており、幼稚園は教育機関として位置づけられている。保育時間は1日原則4時間と決められている。子どもを幼稚園に預けている多くの母親は、専業主婦もしくはパートタイムなどの短時間就業者である。しかし近年の不景気の影響や、母親の就労意欲の高まり等により、中・長時間就業をする母親が増加したことから、「預かり保育」を行う幼稚園も増えた。そのため1日の保育時間が、保育所とあまり変わらない長時間保育をする幼稚園も見られ

るようになってきた。対象年齢は満3歳から就学前の6歳であり、日本全国の3歳児の25.5%、4歳児の35.8%、5歳児の38.6%が利用している。4～5歳児が幼稚園に通う割合は年々減少し、全幼稚園児数も1978年の2,498,000人をピークに、減少を続けている。それと同時に幼稚園数自体も減少している（文部科学省,2009a）。

幼稚園は教育基本法および学校教育法に定められた学校であるが、最近では2006年に大幅な法律改正がなされた。主な改正点は2つある。1つは教育の目的と理念の見直しである。この改正によって、幼稚園は保護者や地域住民等の相談に応じて、家庭及び地域における幼児期の教育の支援に努めるという規定が新設された。また、短時間保育が特徴であった保育時間についても、「預かり保育」の規定が設けられるなど、保育時間の延長についての項目が追加された。すなわち幼稚園に保育所的な要素が盛り込まれたと言えるだろう。改正点の2つ目は、学校種の規定順の変更である。「幼稚園」が最初に規定され、「幼稚園」の学校的位置づけおよびその重要性が強調された。

教育基本法に合わせて、幼稚園の教育内容について定めている幼稚園教育要領も2008年3月に改訂された『遊びを通しての指導』という幼稚園教育の基本方針には変更がないものの、小学校就学前の「教育」としての重要性が明確化された。改訂にあたっての3つの柱は、①発達や学びの連続性を踏まえた幼稚園教育の充実、②幼稚園と家庭等での生活の連続性、③子育て支援と預かり保育の充実である。

(2)保育所

保育所は現在日本に22,848カ所ある(厚生労働省大臣官房統計情報部,2009)。公立と私立の割合は幼稚園とは異なり約半々である。保育所の目的は「日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育すること」(児童福祉法)とされており、保護者の就業等のため日中養育を受けられない子どもを対象としている。

保育時間は8時間を原則として、地域の実情に応じて施設長により決められる。保育所では養護及び教育を一体的に行うことが特徴的である。保育の対象年齢は、生後6ヶ月から就学前の6歳児である。現在、日本全国の保育所入所対象年齢児童の31.3%が利用しており、3歳未満児では、日本全国の該当年齢児童の中で21.7%が保育所に入所している。

保育内容は保育所保育指針において定められており、日本の認可保育所が遵守しなければならない保育の基本原則が明記されている。最近では2008年3月に改定された。それまでは児童家庭局による「局長通知」であり、単なる「参考」に過ぎなかったが、それ以後、「厚生労働大臣による告示」として規範性を有するものとなり、2009年4月からは保育指針に基づく保育所の指導監査が実施されている。内容自体は従来の保育所保育指針を継承しているが、遵守すべきものとしての重要性が増した。保育所の社会的責務をはっきりさせ、保育士の業務が明確化されたという意味で、今回の改訂は重要である。

現在、保育所では待機児童が大きな問題となっている。待機児童解消の1つの解決策として、2009年10月に児童福祉施設最低基準の廃止や地方公共団体への権限移譲案が政府から出された。この政府の閣議決定に対して、保育の質が下がるとして、保育所関係者をはじめ、保育関係の学術団体からも反対意見が出されている。

(3)認定こども園

前述したように、幼児期の教育・保育に関しては文部科学省と厚生労働省の2つの省庁が現在別々に管轄している。しかし保育の内容に関しては、今までも幼稚園教育要領や保育所保育指針の改定において、互いに整合性を持つよう配慮されてきた。1996年12月に「幼稚園・保育所の施設の共有化」案が地方分権推進委員会から出され、それ以降、幼保一元化が強く意識されるようになった。また保育所に入所する子どもの数が増加し続けたこともあり、両省庁間でさらなる連携が求められるようになった。そして幼稚園と保育所の両方を対象とした教育・保育内容の充実、施設共用化のための環境整備、幼稚園教諭と保育士の資格併有の促進など、幼保の連携促進のための幼保一元化施策が計画されてきた。実際の保育内容面でも幼稚園には「養護」の内容が取り入れられ、一方保育所では「教育」の内容が取り入れられつつある(丹治,2006)。

さらに保育所に入所出来ない待機児童が増加する一方で、定員割れをおこす幼稚園も出てきた。そこで同じような保育内容であるにもかかわらず、運営面や2つの省庁設置にかかる経費削減という面から、幼保一元化策の一つとして出されたのが「認定こども園」である。地域の多様な子育てニーズに応えるためにも、政府は幼稚園と保育所等の長所を活かしながら、制度の枠組みを越えた新たな仕組みとして、2006年10月に認定こども園制度を始めた。現在4つのタイプがあり、①認可幼稚園と認可保育所とを組み合わせる幼保連携型、②認可幼稚園が預かり保育によって、従来の保育所児にあたる長時間利用児をも預かる幼稚園型、③認可保育所が、従来の幼稚園児にあたる短時間利用児も受け入れ、預かり保育も可能とする保育所型、④幼稚園・保育所いずれの認可もない施設が短時間利用児・長時間利用児を保育する地方裁量型がある。

待機児童解消と施設の有効活用という方向性は時代のニーズに合っているものの、認定こども園の施設自体はなかなか増えない。京都府などのように認定こども園がまったくない自治体もある。その主な理由として、①認定こども園になるための認定手続きの煩雑さ、②調理室等の新たな施設を設置する必要性、③職員配置基準の変更や、それに伴う施設工事の費用、人件費の問題、④保育時間の変更に伴う保育者の労働条件の変更、⑤保育料徴収変更に伴う、福祉の必要な子どもを排除する危険性、⑥補助金の二元化問題、⑦保育料徴収変更に伴う親側の不安や、親の就業形態の違いによる認定こども園に対する要望や意識の違いなどがあげられる。政府は今後認定こども園を大幅に増やしていこうと計画しているが、乗り越えなければならない課題は多い。

(4) 幼保一元化から幼保一体化へ

認定こども園に見られる幼保一元化の動きは、実は戦前や戦後直後にも見られたが、1963年文部省・厚生省両省の共同通知によって、幼稚園と保育所の機能の棲み分けがなされた(塩野谷,2007)。しかしその後、1980年代後半から出生率が低下したことで、施設の有効活用の点からも、1990年代後半から幼保一元化への動きが再び起こってきた。

最近ではさらに、単に施設等を共有するだけではなく、保育カリキュラム、保育所と幼稚園の所轄部署、施設名称、職員の配置基準、保育料等の統一など、幼保一体化の構想もなされている。地方行政レベルでは、幼保一体化を以前から実現しようとしているところもあったが、国全体でも幼保一体化を進めるために、政府は2010年1月29日「子ども・子育てビジョン」を発表した。「子ども家庭省(仮称)」を創設すると共に、保育制度改革を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築の検討を進めることが盛り込まれた。認定こども園制度のあり方など、幼児教育・保育の総合的な提供、すなわち幼保一体化のあり方についての検討が提案された。但し具体的な予算措置については今後の検討課題であり、実現に向けては今後の政権運営との関係性も大きい。

政策面が保育の量に向けて急速に進む一方で、保育の質の低下が懸念されている。もともと幼保一元化の議論は、少子化に伴う財政の効率化をはかることであったため、保育の質の問題が置き去りにされる可能性がある。既に財政の効率化という理由で保育所の民営化が進められており、保育の質の低下が危惧されている。保育所の設置に関しては、すでに株式会社の参入が認められており、新たに設置された補助金「安心こども基金」を、認定こども園設立に積極的に利用することを政府も勧めているため、民営化の傾向はさらに強まると思われる。

保育の供給量が増えれば、待機児童の問題が解消され、母親が就業を継続出来るようになるという長所はあるが、幼保一元化から幼保一体化へと進むなかで、政府は保育の最低基準の廃止も提案している。今後この案が実現すれば、今まで幼稚園の設置基準を満たさなかった幼児教室や無認可保育園が、認定こども園という名のもとで就学前教育・保育の場として一般化する可能性も高くなる。そのため保育の最低限の質が確保されなくなったり、広い意味での公教育保護の撤廃、福祉の産業化にもつながる懸念がある。

日本以外の国でも保育に市場原理が入り込むにつれて、「保育の質」への保護者の関心が低くなることが指摘されている(Barraclough & Smith,1996)。保護者の就労や生活にかかわらず、すべての乳幼児の福祉と教育・保育への権利を、統一的に平等保障するという意味での幼保一体化が必要である。そして社会全体の子育てに関する意識、乳幼児期の子どもの発達にとって望ましい環境、子育て中の親が就業する企業への支援、保育の質等の多くの側面から、今後の保育政策を考えていくことが重要であろう。

2. 保育者の人材育成の概要と変化

(1) 幼稚園教諭養成

幼稚園教諭普通免許状には、専修免許状、一種免許状、二種免許状があり、文部科学省が指定した養成校で必要な単位を取得する必要がある。幼稚園に勤めている教諭の免許保有状況は、専修免許状（大学院修士修了）0.4%、一種免許状（4年制大学卒）21.0%、二種免許状（短期大学卒）73.7%となっている（文部科学省,2009b）。このように現在は、短期大学卒業者が幼稚園教諭のかなりの部分を占めている。

また幼稚園就職者のうち保育士資格も取得している者は約8割であり、多くの大学、短期大学、専門学校では幼稚園教諭免許と保育士資格の2つの免許を取得できるようカリキュラムを整備している。今後、認定こども園の拡大に向けて、2つの免許を持つことが期待されており、免許資格併用のための幼稚園教諭資格認定試験制度が、2005年から保育士資格所有者を対象に創設された。

(2) 保育士養成

保育士養成課程は、1948年児童家庭局長通知「保母養成施設の設置及び運営に関する件」に始まる。現在まで数回の改定がなされ、最低取得単位数が93単位から68単位へと削減された。これは短期大学の2年間で保育士資格を取得できるようにしたり、幼稚園教諭との同時資格取得を可能にするための削減措置である。その一方で、2001年には家族を取り巻く環境の変化等を踏まえ、保育士に求められる家族援助や保護者支援のスキルを修得する「家族援助論」の新設、「障害児保育」を選択必修科目から必修科目へと変更、児童虐待への対応など、時代とともに保育士に要求される知識と役割は拡大している。

幼稚園教諭免許取得には指定された養成校の卒業という1通りの方法しかないが、保育士資格取得には2通りの方法がある。厚生労働大臣の指定する保育士養成校を卒業する方法と、年に1回日本各地で同じ日に行われる保育士試験に合格する方法である。取得者の約9割は養成校卒業者である。

また1999年の児童福祉法の改正に伴い、男性保育士も少しずつ増えてきたことから、職業名称が「保母」から「保育士」へと変更された。2001年の児童福祉法改正では、保育士資格の法定化がなされ、保育士の定義が「専門的知識及び技術をもって、児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする者」とされた。これらにより幼稚園教諭より低く見られがちであった保育所保育士のイメージは良い方向へと変わってきた。さらに保育所数が増加する中で、保育所に就職する者も多くなり、貧しい子どもを対象とした「子守り」という以前のイメージは減少しつつある。むしろ現在では、高学歴高収入の親も保育所に子どもを預けるようになり、幼稚園教諭と同様、教育的な要素も保育士には求められるようになって

た。それに加えて、地域交流や説明責任、保護者支援等が求められるなど、その役割の範囲はかつてより広がっており、より質の高い保育士の養成が求められている。

3. 保育者の人材育成における今後の課題

幼保一元化から幼保一体化議論が進められていく中で、保育者の人材育成には今後何が求められていくのだろうか。

第1に、所轄部署の二元化問題の解決が求められる。幼稚園と保育所の管轄がまだ二元化されているように、養成校を管轄している部署も、文部科学省と厚生労働省の2省に分かれている。したがって2つの免許を同時に付与している養成校であっても、免許の設置認可の手続き、設置する科目、配置すべき教員や施設の設置基準も2省では異なる。今後幼保一体化への移行を考えるのであれば、免許の一体化や養成校における申請手続きの一体化についても考える必要があるだろう。

第2に、養成内容に関しては、就学前の子どもの発達に関する幅広い知識と、保育者自身のコミュニケーション能力の養成がより一層必要となる。乳児、幼児といった年齢区分ではなく、0~6歳までの子どもの発達を連続的に考えることができる保育者の養成が求められる。確かに、それぞれの発達段階の専門性を考慮して職員配置を決める必要はあるが、乳児から幼児期までの発達全般の流れをつかんだ上で、自分の担当する子どもの発達を捉えることができる高い専門性をもった保育者が期待される。今後発達障害の子どもも増加するなかで、単に年齢的な区分で分けるのではなく、一人ひとりの子どもの発達に合わせた支援についての学習が、養成校では求められるであろう。さらに、幼稚園、保育所、認定こども園のいずれもが、子育て中の親の相談業務にあたることを保育者に求めている。単に子どもと向き合うだけではなく、子育てに悩む親や虐待の問題、そして地域の人々と連携できる高いコミュニケーション能力を持った保育者の養成が大事な課題となるだろう。

第3に、資格取得に要する修業年限が課題となる。多様な子どもが通う認定こども園では、保育者が幼稚園教諭と保育士という2つの免許を持つことが奨励されている。どちらかの免許しかない人を排除しないようにと政府は言っているが、現実場面での就職段階で2つの免許を持っていることが、採用側にとっても望ましい（八幡（谷口）・福田,2008）。一方、前述したように、今後保育者の質の高さが重要な鍵になるにもかかわらず、2つの免許を出す養成校の60%以上が短期大学である。したがって4年制大学で2つの免許を持った保育者の養成は、今後求められる領域ではある。しかし現在幼児教育・保育の場は、小学校以降の義務教育段階とは異なり私立が多く、育児休業制度も実施的には機能していない。私立の幼稚園では結婚、出産を理由に9割程度の保育者が辞める。そのため、4年制卒業生にとっては、就業期間よりも免許取得教育期間にかけると時間的・金銭的コストの方が高くなってしまいうという短所がある。ま

た給与の面でも、安く押さえられる2年制卒業生を採用側は求める。これらの問題を解決するためには、質の高い保育者が短期間で離職しないような就業制度を確立していったり、公立の認定こども園を増やしていくことが必要となるだろう。現在公設民営化の動きの中で、財政を削減するための幼保一元化や幼保一体化が行われているが、子どもの発達を保障し保育の質を上げていくためには、むしろ公的な援助を増やし公立化を進めていくことである。また私立の保育機関に対しても、しっかりとした公的援助を行っていくことが必要であろう。

日本の幼児教育・保育が幼保一体化に向かうなかで、今後の保育者の人材育成の課題は、単に養成校側の養成内容だけの問題ではなく、今後の保育政策や女性の就業政策、さらには親子が安心感と喜びをもって子育て期を過ごすことにより、次世代の子育てに対する価値観を高めるといふ長期的・間接的な視点を持つ仕組み（安藤,2009）をも含めた、包括的な議論が必要となる。保育の質は保育者の質に依るところが大きい。日本の幼児教育・保育は、様々な側面において、保育の量と質の狭間で大きな曲がり角に立っていると言えるだろう。

¹文部科学省から各都道府県教育委員会及び都道府県知事等宛に出された「学校教育法施行規則の一部を改正する省令の制定並びに幼稚園教育要領の全部を改正する告示、小学校学習指導要領の全部を改正する告示及び中学校学習指導要領の全部を改正する告示等の公示について（抄）」2008年による。

²日本保育学会では、2009年11月に、緊急アピール声明文書「認可保育所における児童福祉施設最低基準の真の向上をめざして、良質な保育環境保障への政策拡充へ」を出した。

³1990年代以前にも、幼保一元化については議論がたびたびなされてきた。例えば、1963年には文部省と厚生省の共同通知で「保育所の持つ機能のうち、3～5歳児の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」、1981年の幼稚園及び保育所に関する懇談会報告では「幼稚園の預かり保育、保育所の私的契約などの両施設の弾力的運用について検討する必要がある」、1987年の臨時教育審議会第3次答申では「3～6歳児については、幼児教育の観点から、教育内容を共通的なものにすることが望まれる」などと提言されている。

文 献

- 安藤哲也 2009 子育て支援の充実から幼保一元化を見通した教育行政の課題 教育経営研究 (15) Pp.4-12.
- Barraclough,S.J.,Smith,A.B. 1996 Do parents choose and value quality child care in New Zealand? International Journal of Early Years Education, 4(1), Pp.331-352.
- 厚生労働省 2009 21/4/1 全国待機児童マップ (都道府県別)
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/09/h0907-2.html>(2010年2月25日検索).
- 厚生労働省大臣官房統計情報部 2009 平成19年度社会福祉行政業務報告 厚生統計協会 Pp.396-397.
- 文部科学省 2009a 平成21年度学校基本調査報告書(初等中等教育機関・専修学校・各種学校) 日経印刷 Pp.7-9.
- 文部科学省 2009b 平成19年度学校教員統計調査報告書 日経印刷 P.190.
- 丹治恭子 2006 幼稚園・保育所の機能拡大と幼保一元化:機関を対象とした質問紙調査をもとに 保育学研究 44(2), Pp.114-125.
- 塩野谷斉 2007 幼保一元化を考える 伊藤良高・中谷彪・浪本勝年編 現代の幼児教育を考える 東京:北樹出版 Pp.62-67.
- 八幡(谷口) 彩子・福田 真奈美 2008 熊本県における幼保一元化へ向けた現状と課題 熊本大学教育学部紀要. 自然科学Pp.57,61-68.