

幼稚園・保育園の現状と課題

——教育機能面から見た両者の関係——

岡田正章
(最終講義) ※



[本日このような機会を用意していただきましたことは、教育学研究室の先生方のご芳情によるものであり心から感謝申し上げます。また、在学生の諸君、教職員の皆さん、さらには教育学専修を卒業され、小学校・幼稚園で、校長・園長・教頭・教諭として活躍しておられる方など卒業生の皆さんが遠く札幌、青森、浜松、岐阜、広島、福岡、熊本などから出席下さっており、また、学外の方でお出でいただいている方もあり、厚く御礼申し上げます。本日予め記しましたテーマは、「幼稚園・保育園の現状と課題」となっていますが、大変広い範囲の内容を含むものということになりますが、本時は、そのなかで、私が「すべての幼児に均しく教育の機会を」という理念にたって一貫して研究をしてきております「幼稚園と保育園との関係」についてということで、そのハード面を中心に、研究の一端をお話しさせていただくことに致します。]

わが国の保育制度は、幼稚園と保育園とが二元的に制度化され、3歳以上の幼児は幼稚園と保育園との何れかに二分されて保育されるものとなっている。

世界の自由主義国でも3歳以上の幼児が、幼稚園的なものと保育園的なものとに二元化

※本稿は、平成10年3月末定年退職にあたり、平成10年1月24日、最終講義として本学シェイクスピアホールにおいて講演されたものである。

されている国があるが、それら二元化の状態は、わが国の二元化とは異なっている。

イギリスでの Infant School (幼児学校) は 5 歳児, Nursery School (保育学校) は 4 歳から 3 歳ないし 2 歳の幼児を保育しているが、1 日の保育時間は半日程度でわが国の幼稚園同様であるが、day nursery (保育所もしくは託児所と訳すべきだろう) は、1 日 8 時間程度の長時間保育をしている点では、わが国の保育園と同じであるが、ここに入園する幼児は、わが国の保育園と異なり、両親がとも稼ぎしなければ生活できない貧困な家庭の幼児に限られている。

アメリカの kindergarten (幼稚園) nursery school (保育学校) は、半日程度の保育で、前者は 5 歳児、後者は 4 歳、3 歳児を入園させているという姿でわが国の幼稚園同様であるが、day nursery はイギリスの day nursery と同じく、貧困な家庭の幼児を 1 日 8 時間以上預かるところで、わが国の保育園とは異なる。

これら二国の例は幼児保育施設を保護者の貧困であるか、ないかで二分して保育する保育制度となっている。

これに対し、フランスとドイツの場合は幼児の年齢によって、幼稚園と保育園とが二分されている。フランスの école maternelle (幼稚園)、ドイツの Kindergarten (幼稚園) は 2 歳もしくは 3 歳以上の幼児を入園させ、親の経済的事情に関係なく、長時間保育を必要とする家庭の幼児、半日程度の保育時間でよいとする家庭の幼児がともに同一の幼稚園に入園している。このため降園の時刻は幼児によって同じでない。それより年齢の低い幼児のためのフランスの crèche (保育所)、ドイツの Kindertagesheim (保育所) は、両親がとも稼ぎしなければ生活できない貧困な家庭の乳幼児が入るところとなっている。

これら二国の例は、幼児の年齢の高低によって二分する保育制度である。わが国の幼稚園と保育園との二分は、イギリスやアメリカのように親の経済的な状況によって入園するものが区分されるものではない。また、フランスやドイツのように 3 歳もしくは 2 歳以下を保育園、3 歳もしくは 2 歳以上を幼稚園というように年齢によって二分しているものでもない。

わが国の幼稚園・保育園は、親の経済的な状況にかかわらず、3 歳以上の幼児は幼稚園・保育園何れでも入園できるものとなっている。ただ、保育園の場合、生活困難であるためか、より豊かな生活を求めてであるかは問わないが、親がとも働きまたは病気などの理由で、常時、幼児の生活の世話ができない状態の家庭の幼児が入園するものとなっている。

このような原則のもとで制度化されている幼稚園・保育園の普及の状況は表 1 のとおりである。

表 1 「幼稚園・保育園の園数・3 歳以上園児数、同百分率 (平成 7 年度)」

表1 「幼稚園・保育園の園数・3歳以上園児数、同百分率（平成7年度）」

		実数		百分率（％）			
				設置者別		幼稚園・保育園別	
		幼稚園	保育園	幼稚園	保育園	幼稚園	保育園
園数	国立	49	—	0.4	—	100.0	—
	公立	6,169	13,196	41.5	58.6	31.8	68.2
	私立	8,638	9,310	58.1	41.4	48.1	51.9
	計	14,856	22,506	100.0	100.0	39.7	60.3
園児数	国立	6,778	—	0.4	—	100.0	—
	公立	361,811	666,244	20.0	57.7	35.1	64.9
	私立	1,439,844	487,675	79.6	42.3	74.7	25.3
	計	1,808,433	1,153,919	100.0	100.0	61.1	38.9

これによれば、平成7年度において、幼稚園は園総数は約1万5千、園児総数約180万人で私立のしめる割合がそれぞれ58%、80%で大きな割合を占めている。これに対し、保育園は園総数約2万3千、園児総数約115万人で、公立の占める割合が何れも約58%で私立よりも多い。これは、保育園の場合、保育に欠ける乳幼児がいる場合、市町村長はこれを保育園に入れて保育することが準義務的なものとなっており、また、長い間、まず公立によって行うことが原則となっていたことによる。幼稚園の設置については、市町村は任意であるので、公立幼稚園と公立保育園とは、保育園の方が園数で約2倍、園児数で約1.8倍で、市町村は幼稚園よりも保育園の方に積極的であることが知られる。

次に幼児教育の普及状況（5歳児の就園率・在籍率）は図1^(註1)のとおりである。

これは、幼稚園については平成9年度、保育園については平成8年度のものであるが、小学校第1学年入学者中、幼稚園・保育園を終了してきたものの百分率（幼稚園の場合就園率、保育園の場合在籍率という）を幼稚園就園率の高い順に都道府県の状況を一覧にしたものである。沖縄県が86%でもっとも高く、長野県が27%でもっとも低い。全国平均は62.2%である。

47都道府県の間に非常に大きな違いが現れていることが一見して明らかである。各都道府県とも幼稚園就園率・保育園在籍率の合計は、全国平均（一番下）62.2%プラス31.5%で93.7%に近いものとなっている。すなわち、小学校1年前の5歳児では47都道府県すべてにおいて、幼稚園か保育園の何れかに約94%程度のものが就園し、就学前教育を受けているといえる。残りの約6%は、へき地などで幼稚園・保育園が設置されていないか、障害をもっているために入園が困難な子どもかということであろう。この普及率は世界で非常に高い割合の国の部類に入る。

しかし、仔細に、この図を見ると上から18番目の滋賀県から24番目の鹿児島県あたりまでは、幼稚園の就園率と保育園の在籍率とはおおむね全国平均の幼稚園就園率・保育園在籍率と同様であるが、1番目の沖縄県から17番目の北海道までの17都道府県と、25番目の群馬県から47番目の長野県までの23府県とは対照的な違いが見られる。前者は幼稚園の就園率が高く、保育園在籍率が低い。後者は幼稚園の就園率がそれほど高くなく、保育園在籍率が高い。このような違いはどのように起きているのであろうか。

保護者がとも働きなどのため、あるいは病気のため保育に欠ける状態となる幼児の割合は、市町村、都道府県の間で若干の違いは起こっていると看做しても、沖縄県の僅か9.8%から、

石川県、高知県、長野県の60%以上という極端な違いは不自然であり、そこには何らかの問題があると考えねばなるまい。

たとえば、沖縄県は例外で、これは昭和47年までアメリカの統治下において、その間に、アメリカの幼児教育制度の例にならって5歳児はすべて公立小学校に付設させた公立幼稚園に就園させ、保育所には4歳以下の幼児で保育に欠けるものを入園させるようにさせられた。その影響が今日も残り、4歳まで保育園にいた幼児が5歳になると保育に欠けているものも幼稚園に転園させられている。本土復帰後少しずつ保育に欠ける5歳児が保育所で保育を受けるようになってきていることが現れている。

幼稚園の就園率が著しく低く、保育所の在籍率が圧倒的に高い長野県・高知県などの場合は、沖縄県の場合と反対の極端なタイプの代表といえよう。昭和22年児童福祉法によって今日の保育所制度が発足した時、これらの県の保育所行政担当部局が、保育所には保母の人件費、その他運営のための費用の8割が法にもとづいて国費から交付されるが、幼稚園に対しては文部省からは全然国費助成がないことに着目し、財政力の弱い市町村では保育園を設置運営することが、財政的に得策であると考え、保育に欠けるか・欠けないかの区別を厳密に行わないで、全幼児を保育園に就園するようにしたことによるとされている。これらの市町村では幼稚園が一園もなく、保育園だけが設置されている町村が多い。法の規定が守られないような法制度は根本的に見直されねばならない。その原因が、幼稚園・保育園への国の助成金の多い少ないにあるとするならば、そのようなことを改め、法のめざすところが公正に行われるように改革すべきである。

次に入園している幼児数を表2「各年齢別幼稚園就園率・保育園在籍率」^(注2)でみたい。

表2 各年齢別幼稚園就園率・保育園在籍率(表中の数字は%)

年齢	幼稚園		保育園	
	平成2年	平成7年	平成2年	平成7年
3歳児	20.1	28.1	26.6	29.8
4歳児	56.2	56.9	30.8	33.0
5歳児	63.9	62.5	30.4	31.5

この表から3つのことをあげ、第3のことについて問題を問いたい。

第1は、幼稚園・保育園とも平成2年から平成7年に欠けて3歳児の就園率が大きく伸びている。特に幼稚園においては約8%という著しい伸びである。これは文部省が、1人っ子などの状況で3歳からの幼稚園保育が望まれるとし、その推奨を計画していることによるだろう。

第2に保育園では、各年齢とも約30%の就園率であるが、幼稚園では4歳児は約56%、5歳児は64%と高い。これは、保育に欠ける幼児よりも母親もしくはこれに代わる大人が家庭にいて、保育に欠けない状況の幼児が多く幼稚園に入園させることが強い傾向となっていることによるといえよう。

第3の点、これは、大きな問題を生起していると思われる。それは、幼稚園では、4歳児よりも5歳児の就園率が高くなっているが、保育園では、逆に5歳児の在籍率は4歳児よりも低くなっている。一般的には、年長になるに従って、園に入れるものが多くなっている。幼稚園の場合はそれに即したものであるが、保育園の場合はその逆となっている。これは何故か。

保育所制度の法律的な原則からは、4歳児のときには、保護者のとも働きなどで保育に欠けていた幼児が、5歳児のときその理由がなくなり、保育所を中途退園しなければならなくなったということによるのであって、何ら問題とすることではないということであろう。しかし、3歳から4歳への時期においては、むしろ在籍率は高くなっている。一般的には幼児が年少である程、家庭で世話をしてやるようにし、年齢が大きくなるに従って、子どもがしっかりしてきて、心配が少なく、保育園に就園させることが多いと考えられる。にもかかわらず、5歳児になると保育園を退園しているものが多いということである。

文部省・厚生省は、このような事態が全国的にどのように起こっているのか、また、その理由は何であるのかを把握し検討していない。各都道府県あるいは市町村ごとにそのようなことがどのように起こっているのかを公表していない。筆者がこれを試算したところ、保育所の5歳児の在籍率が4歳児の在籍率より減少している県は33都府県にわたり、その中、減少率が5%以上の県が10県となっている。これらの県はそのほとんどが幼稚園の就園率が4歳児の就園率よりも、他の都道府県に比べて著しく高くなっている。

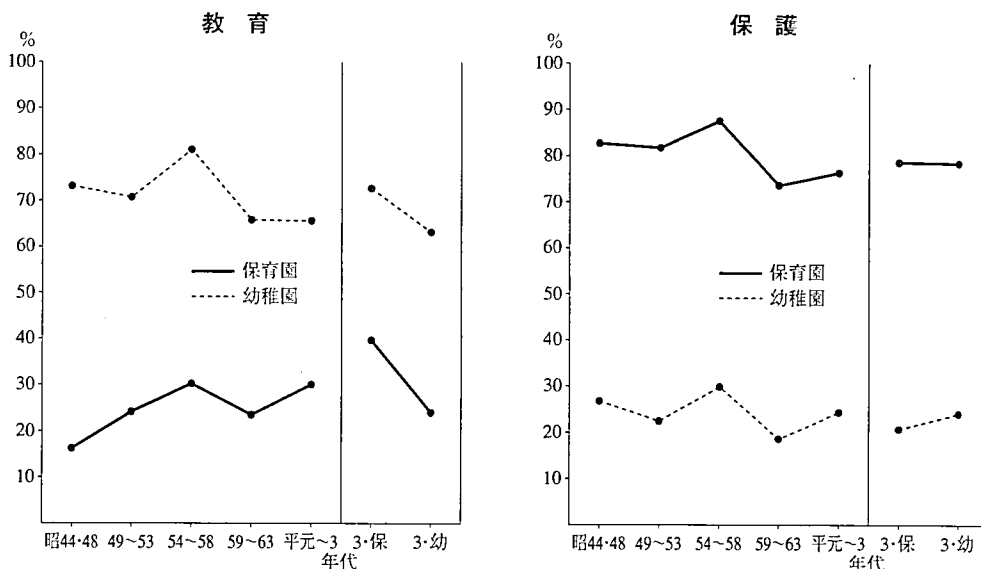
たとえば、平成6年度、沖縄県では保育園の4歳児の在籍率は25%であるが5歳児はその半分以下の10%となり、その逆に幼稚園への4歳児の就園率は僅か12%であるが5歳児の就園率は86%となっている。沖縄県は先にも述べたように戦後の後遺症的な変形ということであろうが、徳島県の場合、保育園の4歳児の在籍率の63%が5歳児の在籍率21%へと3分の1に激減し、これに対し幼稚園就園率は4歳児の56%から5歳児の81%へと激増している。これほど極端ではないが同様の傾向は、香川県、福井県、岐阜県、大分県などにみられる。

筆者は、こうした実態をさきのように全国的に調査し、明らかにしたが、さらに、何故このような状態が起こっているのかを、そのようなことを著しく起こしている全国の1府31県の5市111町12村、合計128市町村に所在する保育園長に質問紙を送り、その調査結果とその考察を、保育園関係者の専門月刊雑誌「保育の友」に「5歳児のいない保育所」と題して掲載発表し、問題提起をした。^(註3)ここで、4歳児までは保育園に在園させているが、あと1年で小学校に入るという5歳児になると幼稚園に転園させている最大の理由は、それらのすべての市町村では公立で幼稚園・保育園の何れをも設置しており、かつ市町村の教育委員会と福祉課が申し合わせしたように、市町村当局がこのように保育園から幼稚園への転園を行政指導しているということにあることが明らかとなった。そして、そのように行政指導をしている理由として、保育園よりも幼稚園の方がよい教育を行っていると考え、また小学校教育との連携がよい、あるいは保護者が幼稚園を希望するからなどが挙げられている。

このような問題点をより明らかにするよういろいろ調査研究を試みているがその一つとして、本学学生に行ったアンケート結果を述べてみたい。

筆者は、昭和44年以降本年度まで29年間継続して、同じアンケートを第1学年入学後間もない時期に保育園・幼稚園に対するイメージについて行った。17のことばを記しておき、それらのことばのうち保育園、幼稚園ということばを聞いたとき、連想することばに○印をつけるという方法によるものである。17のことばのなかに、教育、保護ということばが含まれている。昭和44年から平成3年までの総調査数は5501人で5年ごとにまとめて集計した結果のうちここでは、「教育」と「保護」ということばが幼稚園、保育園にどのように連想されたかの結果だけを見ることにする。その結果は図2のとおりである。^(註4)

図2 幼稚園・保育園に連想されることば（機能）



これによれば、「教育」ということばは一貫して、幼稚園の方にはおおむね70%以上の学生が連想しているが、保育園の方には当初の17%が平成元～3年度には30%に上昇しているが、幼稚園に対するものより2分の1以下しか連想していない。

これに対し「保護」ということばは、これまた一貫して、幼稚園の方には20%から30%の学生が連想しているだけだが、保育園の方には75%から90%までの学生が連想しており、幼稚園に対するよりも4倍の学生が連想している。

グラフの右側に平3保、平3幼の二区分で折れ線が画かれているが、これは、同じアンケート結果のうち平成3年度の学生のものについて、学生を保育園出身者と幼稚園出身者とに区分して、「保護」と「教育」についてどのようにイメージをもったかの結果を图示したものである。これによれば、保育園出身者は幼稚園出身者よりも保育園を教育的とみている(44%：25%)が、幼稚園出身者は保育園出身者よりも保育園を教育的とみていない。また「保護」ということについては、幼稚園・保育園何れの出身者も圧倒的に保育園は「保護」するところとみており、幼稚園を保護的などとはみていない。

これらを要約するならば、学生たちは、幼稚園と保育園とを区別し、幼稚園は幼児を保護するよりも教育するところ、逆に、保育園は教育するよりも保護するところとらえているということになる。

これは、予想し期待することと大変に、くいちがう結果であった。そうした理解は、昭和20年頃以前に生まれた年輩の人たちのなかにはみられるだろうと予想していたが、戦後生まれの、しかも最近の若い諸君が幼稚園は教育するところ、保育園は保護するところと、このように截然と区分しようとは考えていなかったからである。

何故なら、年輩の人たちのなかには、現在の保育園を昔の託児所と同一視している人が少なくない。昔の託児所は貧困な家庭で両親がとも稼ぎしなければ生活できないために、働くうえで足手まといになる乳幼児を一日中預かって、親が心配しないで働くことができるよう救済的な事業として、長く内務省後に厚生省所管の保護施設であった。児童保護事業とよばれていた。そこでは保育するひとは女子であれば誰でもよく、また施設設備も何

ら基準、規定はなく、困ったひとを保護してあげようとする人なら誰でも行えるものであった。従って親も社会も託児所はできるだけ長い時間子どもがけがをしないように預かってもらえばよいところと考え、教育までしてもらおうところとは考えていなかったと思われる。

これに対し、幼稚園は、小学校に入る前の基礎を教える教育施設とし、明治9年第1号が東京女子師範学校（現在のお茶の水女子大学の前身）付属幼稚園として発足した。文部省は、幼稚園の保育者の資格を免許制にし、施設設備の基準を定め、また、保育内容についても国の規定を定め、幼稚園の設置は知事の認可を得なければならないとし、小学校以上の学校と同じように、幼稚園を国の教育制度の一環として位置づけた。1日の保育時間は4時間とし、また、公私立ともに相応の保育料を徴収することとなっていたので、ここに入園する幼児は、主として都市部の中流階級以上の家庭の幼児に限られていた。このため、第二次世界大戦が終わるまでの幼稚園の普及は、小学校第1学年入学者中幼稚園修了者の百分率即ち就園率の最高が昭和17年の10%にとどまり、一部の幼児の入るぜいたくなものという印象でとらえられていた。

こうした事情から、内務省（今日の自治省・厚生省・労働省などの行政を合わせ所管する省）所管の託児所と文部省所管の幼稚園とに二分されていることは親の経済的な状況によって、幼児を教育するものと、単に保護するものとに二分し、教育上差別するものであって、これは改革されなければならないということが、幼保一元化という標語で主張されることになった。しかし、こうした主張は第二次世界大戦が終わるまでは世論とならず、陽の目をみることはできなかった。

このような関係から、現在の保育園が、両親のとも働きなどで、一日8時間以上長時間にわたって小さい子どもたちの面倒をみているという点から、昔の託児所と同じであるという印象をもち、保育園ということばを聞くとき、保育園は教育するところではなく、子どもをけがをしないよう預かって保護しているところと年輩の人たちがとらえ勝ちと考えられる。したがって年輩の人たちが、幼稚園と保育園の間にこのような差異を認めることは首肯される。

戦後、わが国は新憲法を制定し民主的な国家の建設をめざすにあたり、教育基本法において保護者の経済的状態などによって教育上差別されてはならないという教育の機会均等が基本理念となり、制度改革がめざされた。このため、新たに教育、児童福祉が制度化されるにあたり、幼稚園と保育園とを共通のものとして一元化すべきであるとの世論に基づいて、国会においても、その趣旨の請願が採択されたりした。

しかし、戦後の状況は、教育の分野では戦災での学校の復興、中学校の義務制度化、また、児童福祉の分野では戦災孤児の救済など緊急の課題に専念しなければならない状況で、幼保一元化の趣旨は了承されながら、これを新たな制度とするには至らなかった。

幼稚園は昭和22年新たに制定された学校教育法により、小学校などと並ぶ学校体系の最初の段階の学校として位置づけられた。ただ、従来と異なり、幼稚園は中流階級以上の一部の家庭の幼児に限られることなく、親が入園を希望すればすべての幼児にその機会が開放される教育施設となることがめざされた。

他方、保育園は昭和22年新たにわが国最初の児童福祉法についての総合的な法律である児童福祉法が制定されるにあたり、児童福祉施設の一つとして、はじめて公的な保育のための施設となった。従来託児所と名付けられていた呼称が公的に保育所と命名された。かつ、

最初にふれたように、児童福祉法による保育所は一日8時間を原則とする長時間の保育を行う点では過去の託児所と同様であるが、貧困家庭の救済のためというものではなくなった。こうした家庭の子どもも入っているが、大半の子どもたちは、所得税を払い、より豊かな生活をするため、結婚・出産後も生き甲斐として職業をもつ女性が社会進出することにより、日中乳幼児の世話をすることができないという家庭の子どもたちである。保育所は、児童福祉法第1条にかかげられている児童福祉の理念「すべて国民は、児童が心身共に健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない」にもとづいてすべての児童の健全な育成を図るところであり、それは戦前の託児所から180度の転換を期したものである。

このため、従来何ら規定のなかった託児所と異なり、新たに公的な制度となった保育園は、幼稚園同様、保育を担当する保母は一定の資格を持っておらねばならない、施設設備に一定の基準が定められ、これらを備え、知事の認可を得なければならないこととなった。したがって、幼稚園と保育園とは、昔の幼稚園と託児所のように、親の経済的事情によって子どもを二分するという、教育の機会均等の理念に反するものではないということになったともいえよう。

こうした保育園であるにもかかわらず、古いことを見聞、体験しないで、新しい姿で機能している保育園を、若い学生諸君が、保育園では3歳以上児について幼稚園よりも教育的なものが弱いとみているのは何故だろうか。

保育内容についても、同様のことがみられる。幼稚園の保育内容については、文部省は、幼稚園の教育課程に対する国の基準として、幼稚園教育要領を定めている。各幼稚園はこれを基としてそれぞれの幼稚園が独自性を加味しながら、一定の共通のものがめざされ、これが小学校の教育に連携できるようになっている。

これに対し、保育所の保育内容についても、厚生省は昭和40年、保育所保育指針を作成し、これを全国の知事を通して市町村、各保育所に通達し、保育内容の充実を図った。この保育所保育指針の作成にあたって厚生省は、保育の専門家を新たに任命し、その人に当てることとした。その任に当たる初代の保育指導専門官という職務に、その当時、宝仙学園短期大学教授でいた筆者に就任するよう要請され、大学の方を兼務とし、約1年半かかって、全く新しい保育所保育内容の指針の作成にあたった。このときの基本命題は、3歳以上の幼児の保育内容のうち幼児教育面については、保育園と幼稚園とを共通にしようとすることにあった。保育園は幼稚園と異なって、早朝から夕刻までの生活をする場であり、このため、おやつ、ひるねなど幼稚園では特別の場合を除いては必要としない生活の世話がある。また、たとえば夕方きまった時刻に親が迎えにこない場合などその不安の心を癒してあげる配慮が必要である。これらの機能を養護と名づけ、保育園では重要な内容としている。従来、福祉行政では、この面を保育園特有の機能であるとし、保育ということばを保護養育、保護育成と表現し、養育・育成は家庭における子育て的なものを代用する範囲のものと位置づけていた。しかし、先の幼稚園・保育園の普及状況でみたように、小学校入学前の幼児たちは3歳以上の幼児の過半数がその何れかに入園して、保育を受けている。そこでは、家庭での子育てを代用するものだけでなく、どんなに家庭が整っていても家庭では困難な友だち集団の中で育つ、社会性、心身の全面的な発達の基礎形成など、小学校入学時にすべての幼児が共通の組織的・計画的な教育を受けることが重要となっている。

こうした基本原理にたつて、保育所保育指針の作成に当たっては、従来、厚生省が、保育園は幼稚園とは違うということを説明するにあたって、あえて避けていた教育という考えを保育内容の中に明確に位置づけるよう努力した。このことを筆者は保育所保育指針第1章総則の案において、「養護と教育が一体となって、豊かな人間性を持った子どもを育成するところに、保育所における保育の特性がある」という文章を作り、これを中央児童福祉審議会に諮り、賛成をいただき、これにもとづいて厚生省の公的な文書として全国に通達することができた。これにより保育園と幼稚園とがともに幼児教育の機会としてひとしくすべての子どもに保障できるということを政府が宣言したことであり、この上ない喜びであった。

その教育は、広義の家庭での子育て的な教育とともに、幼稚園同様の狭義の計画的組織的な教育を行うものであり、当時の幼稚園教育要領が保育内容を健康、社会、自然、言語、音楽リズム、絵画製作の六領域によって編成することとしていたのと同様に、保育所保育指針においても3歳以上の幼児の保育内容は、六領域によって編成するものとなり全く同様のものとなった。

昭和40年の保育所保育指針が全国に通達されて以来保育園関係者が行政に遠慮して使いかねていた教育という考え方・ことばが公然、当然として保育園界に広がり、都道府県・市町村の福祉行政関係者にもそのことが共通理解となってきたはずである。その具体的な一つの証明を、国会における文部省局長の答弁のなかにみることができる。

昭和57年3月第96回衆議院文教委員会で河野洋平議員が「幼稚園と保育園の教育に差があると考えているのか」と質問したのに対し、文部省初等中等教育局長は「保育所でも厚生省が幼稚園教育要領に準じた保育所保育指針をつくっておられますから、子どもは皆同じでございますので幼稚園と似た教育機能を遂行しておられます」⁽⁶⁵⁾と答弁している。

これによって、保育園は幼稚園と同じように幼児期の教育を行っていると理解されているものと考えられる。にもかかわらず同じようなことになるが、若い諸君の多くが幼稚園は教育するところ、保育所は教育を抜きにしての保護するところととらえているという事実、これは何故かと考えさせられる。

このアンケート調査を行った後、その結果を学生に報せ、何故、幼稚園と保育園とが教育という点でこれ程までに区別され違ったものとみられているのか、その理由について各自の意見を自由記述的に回答してもらってきた。それらのものを共通的のもので大きく区分すると、次の5つに分類できる。

1. 厚生省・文部省という所管の違い
2. 預かるという印象
3. 指導の内容の面
4. 施設設備の違い
5. マスコミの影響

これらのうちで、幼稚園を文部省、保育園を厚生省と所管が二つに分かれているとする意見が圧倒的に多かった。以下、それぞれの意見について、若干例示的に引用しておく。⁽⁶⁶⁾

1. 厚生省・文部省という所管の違い

○京都府・公立保育園出身の学生

幼稚園は文部省がいろいろとりきめを行っているが、保育園は文部省ではない、という

ことがあると思います。幼稚園の規則も保育園の規則も、ほぼ同じ様な内容なのですが、文部省というだけでずいぶんイメージが違ってくるように思います。保育園に教育というイメージが少ないのも、それが関係しているように思います。

○新潟県・私立保育園出身の学生

幼稚園は文部省所管の教育機関である。保育園は厚生省の保護施設である。この位置づけにより、それぞれのイメージがつけられている。

○栃木県・私立幼稚園出身の学生

教育機関すべてが文部省である。だから幼児を教育するにあたっては文部省であることがあたり前になってくる。しかし、保育園は厚生省に所属している。厚生省に関するイメージでまず思い出されるのは福祉という言葉である。どうもこの言葉は暗いイメージになる。

○東京都・公立保育園出身の学生

幼稚園は文部省、保育園は厚生省、先生の呼び名にしても、幼稚園は幼稚園教諭、保育園は保育士、幼稚園は「小学校の前の段階の学校」、保育園は「子どもを親の代わりに保護するところ」とイメージが社会的についているのではないか。

○長野県・私立幼稚園出身の学生

幼稚園が文部省のもとにおかれているということも、幼稚園の教育活動に積極的であるとする理由の一つでもあります。保育園は厚生省のもとにおかれています。したがってイメージとしては教育というよりも養護、保護というイメージがあります。私は幼稚園に通い、字の練習をしたり、英語の絵本なども買い与えられました。反対に妹は保育園に通い、のびのびと過ごしていたように思います。教育という言葉は、私の実体験も含めて圧倒的に幼稚園の方に傾いています。

2. 預かるという印象

○東京都・私立幼稚園出身の学生

保育園はどうしても両親が昼間働いているので子どもの面倒をみることができないので、そういった子どもを預かる場所であるというイメージが強いので、幼稚園と較べて教育という言葉が結び付きにくくなってしまっているのではないかとと思われる。幼稚園はそれに対して、一定の年齢に達したらだいたい子どもが通うような所で、小学校・中学校とほぼ同じような扱いになっているので、小・中学校に比べてやるべきことは割と自由に遊びというものがかなり含まれるのであるが、幼児を小学校に通わせる前に最低限度身に付けておくべきことがらを教える教育の場であるというイメージが強くなってしまふ。

○栃木県・私立幼稚園出身の学生

保育園と聞くと、親が共働きであって夜遅くまで預けられているといったことで、おやつを食べたり、お昼寝をしたりとどちらかといえば遊びが中心であるようなイメージがあります。それに対して、私が通っていた幼稚園に関していえば、歌を歌ったり、絵を書いたり、名前の練習をさせられたり、少しずつでも集団生活などについても教えられたよう

に思います。

3. 指導の内容の面

○東京都・公立幼稚園出身の学生

私が子どもの時は、保育園と幼稚園にそれぞれ1年ずつ在籍した。というのも私はそのころ保育園に行くのが嫌でしかたがなく、1年後幼稚園に編入したのだ。何故あれほど保育園を嫌ったのか定かでないが、おそらく単調なりズムでくりかえされる遊戯、昼寝にあきあきしていたのであろう。

では、幼稚園はどうであったか。幼稚園は毎日が刺激的であったような気がする。つまり、幼稚園は保育園と違って遊戯の時間には、自分の好きな事をやらせてくれる。教室にはさまざまな遊び道具があり、ダンボール箱を使い様々なものを作った記憶がある。保育園ではどうであったかといえば、毎日歌いたくもない歌を歌わされたりして、とにかく日々うんざりしていて時間がたつのがおそく感じたのを覚えている。

4. 施設設備の違い

○東京都・公立保育園出身の学生

外見のものから来ているのではないかと思います。幼稚園の前を通ると、カラフルなすべり台やブランコ、のぼり棒があるのを見ます。私の通っていた保育園は、そんなカラフルなものはありませんでした。

○東京都・私立幼稚園出身の学生

幼稚園にはしっかりした施設があり、庭があり、のびのびとしたイメージがある。逆に、保育園はせまいというイメージがつく。

5. マスコミの影響

○長野県・公立保育園出身の学生

私は保育園に通っていたが、その頃の記憶では、私達は毎日遊んでいるのに、幼稚園は勉強もするのかと思ったことを思い出す。昔も今も、幼稚園は勉強するというイメージが私の中にあるのである。この前もあるテレビのニュース番組、英才教育をしている幼稚園での保育内容が紹介されていたが、ここまでなくてもというすごい内容だった。このように、幼稚園では、保育園で教育しないことまで教育内容に入れているため、イメージの違いが生じるのだと思う。

○東京都・公立幼稚園出身の学生

現代のマスコミによる汚染された情報伝達によるものと思われる。それは、一連の幼児期からの受験戦争で「〇〇幼稚園は××大学への入学ができる小学校に入学しやすい」とか、「△△幼稚園に入れば、一流企業コース」などと、必ず幼稚園という言葉を用い、保育園とは用いないことだ。いわゆる知能の高いと思われる小学校に入学したのは、何も幼稚園児のみではない、マスコミの偏った、しかも極端な情報流出が本来的にはさほど差がないはずである幼稚園と保育園を、教育イメージという点で、ここまで大差をつけさせたのである。

これらはすべての幼稚園と保育園の違いということではない。幼稚園の中にも不十分なものもあり、保育園の中にも十分なものがある。ただ、全体としてみると、こうしたことが原因となっていることは、たとえ、市場の偶像ということですますべきことではないであろう。

それぞれに比較されている問題点が幼稚園は教育するところ、保育園は教育は弱く保護するところとしてでなく、教育と保護とをすることで、教育は幼稚園と同様のところと、すべての国民は自然に共通に認識するところとなるよう改善されねばならない。

いじめ、校内暴力、不登校など学校における教育崩壊に直面し、学校教育の正常化を図り、21世紀に向けての真の教育のための教育改革をめざすため文部大臣の諮問機関である中央教育審議会とは別に、内閣総理大臣の教育改革のための諮問機関が昭和59年臨時教育審議会として特設された。その理由として、教育改革を文部省のわくの中だけで行うことが不十分であることをあげ、各省庁にまたがり、政府全体で取り組まねばならない課題のあることを国会で説明していた。そのなかで、文部省所管の幼稚園と厚生省所管の保育所とが二元化されていることを一元化することも課題であるとも中曽根首相は説明していた。にもかかわらず、行政省庁の改組は総理大臣の権限をもって也容易でなく次第に龍頭蛇尾化し、その答申においては、「幼保一元化の問題については……基本的には幼稚園・保育所それぞれの制度的充実を図る必要がある。この際3歳～6歳児については、両者の教育内容はそれらの保育形態などに相違はあるとしても幼児教育の観点から、両者の特性、地域の実情を踏まえつつ、共通的なものとするのが望まれる」というに留まった。これはすでに厚生省自体において「養護と教育を一体とし保育所の幼児教育の内容を幼稚園と同様のものとするということにしたことを一歩も出ておらず、総理大臣の諮問機関としては単なる時間の空費に終わったにすぎないと非難されるものである。

とはいえ、このままでは、国民の総意である幼児期における教育の機会均等の理念は画に描かれた餅の域を出ない、未来を担うすべての幼児の健やかな発達のために如何なる困難をのりこえても、その理念が実現できるよう強力に改革しなければならない。

幸い、今、政府がかかげた六大改革のなかで省庁再編問題を事由とする行政改革、そして加えられた教育改革が国民監視のもとで進められなければならない。すでに行政改革会議は昨年12月の報告で「保育所及び幼稚園は、両施設及びその運営の総合性を確保する。(筆者注、労働福祉省と)教育科学技術省との共管とする」⁽¹⁷⁾と指摘し、また、地方分権推進会議は、「地域の実情に応じ幼稚園・保育所の連携強化、及びこれらに係わる施設の総合化を図る方向で、幼稚園・保育所の共用化等弾力的な運用を確立する」⁽¹⁸⁾と提言している。

こうした改革を先取りするように、幼稚園と保育園とを同一敷地に屋根つづきに設置し、幼稚園児と保育園児とを午前中同一クラスで保育するよう一元化し、保護者から高い評価を得ながらこれを継続している幼保一元化の保育施設が、神戸市の私立北須磨保育センター、大阪府交野市の市立幼児園、京都府八木町の町立八木町中央幼児学園など先導的な保育施設がその実績をあげている。私はこれらの園を実地に訪問調査研究をつづけている。それらを基にこれからさらに改革の在り方について問題提起のための研究を続けていきたいと考えている。それは、単に施設を一体化するという画一的にとらえようとするものではない。地域の実情に即し、一日短時間の保育だけを行う園、一日長時間の保育だけを行う園、さらには短時間・長時間の保育を合わせ行う園など地方分権的に多様な方式

で運営でき、しかも、公私立何れにも国費・地方公共団体費が公正に支出される保育制度の開発を望むものである。

[最後に簡単にご挨拶申し上げて終わりとさせていただきます。私は昭和24年広島文理科大学(現在の広島大学大学院課程)教育学専攻を卒業、在学中ベストロッチを長田新先生、フレーベルを荘司雅子先生から教わり、幼児期の教育が人間性の土台を築く重要な課題ととらえ、以来、幼児保育を生涯の研究領域としました。昭和30年から幼稚園教員養成と保母養成をする東京中野区にある、その方面での名門宝仙学園短期大学保育科の教員となり、昭和39年さき程お話ししましたように、厚生省で保育所の保育内容のガイドラインを始めて作成するための担当官となりました。3年3か月で任務を終わり、昭和42年4月当時本学副学長であられた児玉三夫前々学長にお招きをいただき本学教員となり本年3月で満31年となります。昭和44年3月教育学専修第1回生7人の卒業生を送ってから、本年卒業予定の諸君を入れますと丁度30回の卒業生を送ることとなります。正に一ゼネレーションという長きにわたり本学にて教授・研究に精励させていただきました。今日まで本当に楽しくまた充実した教授生活を送ることができましたことは、教育学研究室の諸先生方のお蔭と厚く感謝申し上げます。また、300人を超える大教室の授業、20人以下のゼミ、卒業研究、講読でつきあっていただいた学生諸君からも多くの示唆を受けました。卒業生の諸君が各界特に小学校・幼稚園で本学の名声をあげるよう精進下さっていることに敬意を表しております。

今後一層本学が、教授者、学生、職員そして卒業生が一丸となってより一層充実発展されることを祈念し、皆さまに感謝し私の話しを終わらせていただきます。有り難うございました。]

注

- (1) 全日本私立幼稚園連合会, 私立時報 Vol.159, 1997
- (2) 文部省幼稚園教育の振興に関する調査研究協力者会議, 幼稚園教育の振興について(報告) 平成3年3月幼稚園就園率・保育園在籍率とは, 3歳児・4歳児・5歳児で幼稚園に在園している幼児数, 保育園に在籍している幼児数のそれぞれを, 同じ年齢の幼児総数で除して得た百分率である。
- (3) 筆者稿, 5歳児のいない保育所(全国社会福祉協議会「保育の友」昭和50年3月号所収) 昭和50年3月
- (4) 筆者稿, 保育園と幼稚園のとらえられ方—学生のアンケート結果を手がかりとして—(明星大学教育学研究紀要第7号所収) 1992
- (5) 筆者著, 保育制度の展望 24~26頁 ぎょうせい 昭和61年
- (6) 4に同じ
- (7) 行政改革会議, 最終報告 48頁 平成9年12月3日
- (8) 地方分権推進委員会, 地方推進委員会第1次勧告—分権型社会の創造—平成8年12月20日