

乳幼児教育における 教育・保育に関わる要領や指針の在り方に関する研究

研究代表者	坂崎 隆浩	(こども園ひがしどおり 理事長)		
共同研究者	永田 久史	(第二聖心保育園 園長)	北野 幸子	(神戸大学大学院 准教授)
	栂沢 幸苗	(中居林こども園 理事長)	東ヶ崎 静仁	(飯沼こども園 理事長)
	矢藤 誠慈郎	(岡崎女子大学 教授)	鬼塚 和典	(熊本藤富保育園 園長)
	矢野 理絵	(くほんじこども園 園長)	田中 啓昭	(もくれん保育園 園長)
	岩橋 道世	(こども園るんびにい 副園長)	只野 裕子	(こども園あおもりよつば 園長)
	田和 由里子	(春日保育所 所長)	筒井 桂香	(もとしろ認定こども園 園長)
	遠藤 浩平	(門田報徳保育園 園長)	福澤 紀子	(つるた乳幼児園 園長)
	井ノ口 幸子	(ミューズ保育園 園長)	東口 房正	(ふじが丘保育園 園長)
	菊地 義行	(境いずみ保育園 理事長)		

研究の概要

1. 乳幼児教育の背景

明治9年(1876年)に日本初の幼稚園が誕生した。幼稚園は、昭和22年に学校教育に位置付けられることとなる。一方保育所は戦前より託児所として存在しており、昭和22年児童福祉法による交付認可保育所制度(厚生省)が発足し、「保育に欠ける」子ども達を保育する児童福祉施設となる。平成18年教育基本法が改正された10月には認定こども園が発足する。平成27年全ての子どもに質の高い幼児教育を提供するとされた「子ども・子育て支援新制度」がスタートする。国外をみるとOECDにおいても幼児教育の重要性への認識の高まりを受け平成19年(2007年)に各国の幼児教育・保育政策に関する情報交換及び議論の場としてECECネットワークを設置した。これら海外の影響を受けたと考えられるものとして、日本では東京大学に「発達保育実践政策学センター」、国立教育政策研究所に「幼児教育研究センター」が設置されている。

2. 指針・要領の歴史と比較

幼稚園、保育所、認定こども園に関する「指針」「要領」について見てみると、幼稚園、保育所、家庭の手引きとして昭和23年(1948年)「保育要領」が文部省から発行される。昭和31年「幼稚園教育要領」が制定され内容が6領域とされる。また昭和40年には「保育所保育指針」が制定され内容は同じく6領域とされる。平成元年に第2次改訂があり5領域に変更した「幼稚園教育要領」の告示化、平成20年には「保育所保育指針」も告示化され「幼稚園教育要領」との整合性を持つとされた。つづいて平成26年(2014年)幼保連携型認定こども園教育・保育要領が告示され現在に至る。

3. 乳幼児教育・保育の現場における『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』の利用実態のアンケート結果を踏まえて

全国13か所の保育所、こども園利用実態アンケート結果より、「指針」と「要領」で用語の使い方が違う事による戸惑いやそれぞれの施設形態の「教育・保育」の違いのわからなさが見られた。特に、用語の整理と整合性が必要と感じているといった結果がみられた。

4. 共通指針を作成している自治体の実態

共通指針を策定している3つの市を対象に、アンケート形式で調査を行った。3市の取り組みは経緯の差異はあるものの、地域のすべての子どもの発達と育ちの連続性を踏まえた乳幼児期の幼児教育の充実を図るという点で共通している幼稚園、保育所、こども園の枠を超えた共通指針を作成している。課題はあるものも効果を上げている点からも有効と考えた。

5. 今後の検討

「子ども・子育て支援新制度」がスタートし、幼稚園、保育所、こども園3つの施設で子ども達の教育・保育が行わ

れているが、それぞれをみても教育水準に違いがあるとは、考えにくい。よって今後必要なのは、保護者の生活環境によらず統一した教育および養護を受けることが保障される枠組みである。乳幼児教育は指針や要領を超えた0歳から就学までの接続までをも網羅し大綱化されたものを作成されるのが望ましいのではないだろうか。

キーワード：乳幼児教育の背景、指針・要領の歴史と比較、乳幼児教育・保育の現場における『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』の利用実態、共通指針を作成している自治体の実態、今後の検討

はじめに

平成29年3月には『保育所保育指針』、『幼稚園教育要領』が改訂・告示される。又、平成26年4月に制定されたばかりの「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」も並行して改訂される見込みである。

乳幼児期の施設には長い間、「保育所保育指針」と「幼稚園教育要領」が存在した。その理由は就労を軸にして、児童福祉施設としての乳幼児期の指針と学校教育施設としての幼児期の要領という形で存在した。

平成24年に子ども・子育て支援法が成立し、給付の一体化がなされた。現実には幼保連携型認定こども園の出現等により様々な施設が出来上った。平成27年度から子ども・子育て支援新制度がスタートした。保育所の立場から見た場合、それは児童福祉の概念を超えた新たな制度の確立であり出発である。今回の新制度の大きな役割を果たす施設として幼保連携型認定こども園が本格的に設置され、平成28年度には4千か所に達し、保育所・幼稚園との三元化が色濃くなってきた。

大局的にみると給付の一体化という事では施設は一体化され、その中で様々な施設が現時点で存在すると考えるべきである。(今後どう施設が整理整合や統廃合されていくかは大きな焦点である。)

前述したとおり平成29年3月時点で給付の一体化の中で様々な施設が存在し、それぞれの指針や要領が成立するのは理解できる。しかしこれからの保育の質を向上を鑑みたときに、乳幼児期の指針や要領がそれぞれに存在するよりはナショナルカリキュラムとしてそれらを統合したものを策定していくという大切な時期を迎えていると考える。

現在日本の乳幼児期の子どもの教育・保育は、利用要件および提供体制、内容について、法的位置づけなどが統一されておらず、分断されているという現状がある。対象とする子どもの保護者の就労形態や、園種、提供体制の違いにより、子どもに提供される乳幼児教育・保育およびそれを規定する法的根拠が一つでないということは、子どもの人権保障の観点からも課題があるのではと考える。指針・要領において、保育のねらいや内容について整合性を図っているといわれるが、それぞれ個別に提示されなくてもよいのではないかと考える。

国際的に見れば、脳科学、心理学、労働経済学等の研

究の成果により保護者の就労形態によらず子どもの人権保障としての位置づけがなされ、教育・保育の一体化が進められている。各国で幼児期の就園率が問題となり、乳幼児教育・保育の無償化や義務教育化が進められつつある。

以上の背景から、現在それぞれ個別に示されている『保育所保育指針』、『幼稚園教育要領』、『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』を比較検討し、保護者の就労形態等によらず、日本のすべての子どもに最低限保障すべき乳幼児教育・保育の共通事項を検討し、今後の統合的な指針・要領の在り方を検討することは喫緊の課題である。

よって本研究では、『保育所保育指針』、『幼稚園教育要領』、『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』について検討し、すべての子どもに保障すべき共通する内容を抽出したい。また、その乳幼児教育・保育現場における活用状況について実態調査を行い、現状の『保育所保育指針』、『幼稚園教育要領』、『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』の在り方の課題を抽出し、統合の効果や可能性を提案することを目的に研究をする。

第1章 乳幼児教育の背景

乳幼児期教育の近年の状況を様々な角度から検討する。

第2章 指針・要領の歴史と比較

『保育所保育指針』、『幼稚園教育要領』、『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』の背景、法的位置づけ、内容を歴史等を含め比較検討する。

第3章 「乳幼児教育・保育の現場における『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』の利用実態のアンケート結果を踏まえて」

児童福祉としての施設と学校教育としての施設の総合化が図られた認定こども園において使用されている『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』（『保育所保育指針』と『幼稚園教育要領』を鑑みて作成されている。）を使用している認定こども園に活用状況について調査する。又、疑問に感じていること、現場で生じている困難の内容に関する実態調査。

第4章 共通指針を作成している自治体の実態

自治体独自に統一された要領や指針を調査し、乳幼児教育・保育の共通事項を抽出する。又それが乳幼児教育・保育現場で活きた形で活用できる『指針・要領』の用語の統一などを検討する。

第5章 今後の検討

第5章の(3)から(4)の研究成果を踏まえて、それぞれ個々に『指針・要領』が提示されていることにより生じる問題を抽出し、統合化を図ることにより期待される効果を提示する。また、日本の教育制度の全体的なヴィジョンとの関係性も考慮し、それとの整合性を測りながら、現状に対する要望と提案を行いたい。乳幼児教育・保育界のみならずより広く社会に、乳幼児教育・保育の普遍性と重要性に対する認識を図ることにつなげたい。

第1章 乳幼児教育の背景

現在の乳幼児教育の背景を4点において論述する。

(1) から (3) について互いに関わりを持つ。又東京大学の発達保育実践政策学センターや国立教育政策研究所に「幼児教育研究センター」については別立にすべきことだが、出来たばかりであるので動向に加えるのみとした。又(4)用語不一致については他と違うが、現場としては大きな問題であるのでこの章の最後に付記した。

(1) 近年の乳幼児教育の動向

幼稚園は明治9年(1876年)東京女子師範学校付属幼稚園による日本初の幼稚園が機能と保育を誕生させた。戦後の昭和22年に学校教育に位置付けられる。

保育所は戦前より託児所として存在していたが、昭和22年児童福祉法による交付認可保育所制度(厚生省)が発足した。保育所は「保育に欠ける」(参照1)子どもの保育を行い、その健全な心身の発達を図る。福祉を増進させることに最もふさわしい生活の場でなければならぬとし、戦後の戦争孤児等を対象にした措置の施設であった。現行は「保育を必要とする」(参照2)である。

教育的には幼稚園教育要領が昭和31年に作成され、昭和40年以降保育所保育指針が制定され保育所の教育は要領に準ずることとした。昭和39年に告示化された幼稚園教育要領は平成元年第2回の改訂を迎え、保育所保育指針は平成20年に告示化され要領との整合性を持つとした。これらの経緯については認定こども園の教育・保育要領も含め第2章に記載する。

以下、乳幼児教育に関わる近年の大きな流れを年代別に羅列すると次のとおりである

平成8年には中央教育審議会答申において現在の幼児期の教育を示した(参照3)。つまりは21世紀を展望した我が国の教育の在り方について「生きる力」と「ゆと

り」を提言したのである。

平成17年の中央教育審議会答申では「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方」において第1節幼児期における教育の重要性を、第2節では幼児期の意義が記されている。このことは、現在の教育の柱である知識基盤社会の一翼を幼児教育が担っていることを示している。

平成18年には教育基本法が60年ぶり全面改正(参照4)され、幼児部門においては幼児教育が人格形成の基礎を培うこと、又国や地方公共団体が幼児教育の振興に努める責務があることを記した。又この年の10月には認定こども園が発足した。

平成19年には学校教育法が改正され、幼稚園が各学校種の規定の中で先ずる、いわゆる「一条校」の先頭に記された。幼稚園は「義務教育及びその後の教育の基礎を培うもの」とし、幼児教育を基本施策の一つとした。後述するがOECDにおける幼児教育分野の取組としてECEC(Early Childhood Education and Care)ネットワークの設置がされた。

平成20年には第1期教育振興基本計画が制定、現行の幼稚園教育要領・保育所保育指針制定。特に保育所保育指針は大臣告示化され大綱化が図られた。

平成24年に子ども・子育て支援法が成立し幼児期の教育の質の向上が図られることになった。このことは児童福祉の変遷(参照5)を鑑みれば従来の児童福祉の範疇を超えた大きな転換期となった。

平成25年には第2期教育振興基本計画が示され、今正に我が国に求められているもの。それは「自立・協働・創造に向けた一人一人の主體的な学びである」(「前文より」3つの理念)とし4点の基本的方向性・8点の成果目標・30の基本方針が掲げられた。

平成26年には幼保連携型認定こども園教育・保育要領が制定された。中央教育審議会では幼児教育に関わるもの、基準のあり方、幼児教育と小学校教育を接続させていく為の教育課程の見直しが進められた。企画特別部会の論点整理(2015年8月26日)では幼児期までに育ってほしい姿と非認知的能力等が挙げられた。

平成27年には子ども・子育て支援新制度がスタートした。全ての子どもに質の高い幼児教育を提供(健やかに成長)することとし、幼稚園のみならず保育所・認定こども園も対象とした。国立教育政策研究所にて研究がスタートし社会的情動スキル等の研究が始まった。又東京大学に発達保育実践政策学センターも発足した。

平成28年には国立教育政策研究所に「幼児教育研究センター」を設置。地方公共団体に地域の幼児教育の拠点となる「幼児教育研究センター」設置を進めるようにした。東京大学の発達保育実践政策学センターや国立政策研究所に「幼児教育研究センター」の設置は乳幼児教育の関係は大変大きな岐路を迎えたことになる。

（2）国外における幼児教育の重要性への認識が高まり

2007年ヘックマンによる「ペリー就学前計画」の効果分析ではアメリカでは質の高い幼児教育を受けることにより、その後の学力の向上や将来の所得向上、逮捕歴の低下等につながるという調査結果が出ている。これらを受けてOECDにおいても、幼児教育の重要性への認識の高まりを受け、2007年（平成19年）に各国の幼児教育・保育政策に関する情報交換及び議論の場として、ECEC（Early Childhood Education and Care「幼児の教育と保育」）ネットワークを設置した。これまでの取組としては年に2回開催のECEC Network会議での情報交換、Starting Strong（OECD保育白書）の発行、参加各国の政策分析等である。

2015年～2019年に実施が検討されている取組としてはECEC Outcome Surveyつまりは、幼児期において、どのような力が身につけているかを分析し、国際比較することを目的とした調査が考えられている。いわゆる「ECEC版PISA」である。今後、幼児期に身につけるべき能力とは何か、どのように計測すべきかが議論される見込みである。むしろ早い時期で進むのはECEC Staff Surveyつまりは幼児教育に携わる教職員について、活動内容や勤務時間等を調査するもの。いわゆる「ECEC版TALIS」が提唱され、いよいよ各国の調査が始まりつつある。又ドイツ・韓国のように幼児教育に特化した調査研究機関の設置同様、日本でもようやく国立政策研究所に「幼児教育センター」を設置されたのは世界の影響が強い。「ECEC版TALIS」についてはここが担当することとなっている。又海外の大きな影響を受けたものとして前述した東京大学の発達保育実践政策学センターの設置は日本の保育界の横断的縦断的調査研究の柱になるものとして今後大きな期待を寄せられている。

（3）幼児教育振興法案との提出と無償化の関係

OECD（経済協力開発機構）が発表した調査（2010年9月7日）によると、日本のGDPに占める教育機関への公的支出の割合は、主要28か国中で最下位であるとされている。（「日本の教育機関への公的支出（奨学金を除く）が国内総生産（GDP）に占める2007年の比率は3.3%で、比較可能な主要28か国中で最下位だったことが7日、経済協力開発機構（OECD）が発表した調査で明らかになっている。）これらに対し、2012年の平成24年には子ども・子育て支援法が成立し、毎年7千億円を投入する仕組みになった。更に政府は幼児教育は生涯にわたる人格形成を培う非常に重要なものであり、その振興は、国家戦略として政府・与党あげて全力で取り組むべき重要課題であるとし、平成28年には幼児教育振興法案を国会に提出中である。この法案では、子ども・子育て支援法の1兆円超の他に、幼児教育を無償化する法案と考えられている。この無償化の対象には学校教育に位置付けられている幼稚園・認定こども園ばかりではなく保育所

も対象の施設とされている。

我が国の状況は超少子高齢化により保育・介護の問題が最前線にあり、女性就業率7割を超え、年間出生率は少し向上気味としても年間出生数100万人を割る状況の中で、待機児童が顕著な保育所においては5歳児利用率は全体の1/2である。実際には保育所が学校教育に位置付けられてないとしても、小学校との連携も含めて、この法案によって幼児教育の重要性が社会に示されることは確かである。

（4）教育・保育の用語不一致について

幼稚園・保育所・認定こども園では環境を通して乳幼児教育を行うことは一致しているが、『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』においては法令上の制約により「教育」と「保育」を使い分けざるを得ず、それが現場の混乱を招いているのは確かである。

とりわけ長い間、幼稚園では養護を前提としての教育を保育と呼び、保育所では養護と教育が一体となったものを保育と呼んでいる。

しかしながら認定こども園での教育・保育は法律上次のようになる。

子ども・子育て支援法第7条2項において「教育」とは満3歳以上の小学校就学前の子どもに対して義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして教育基本法第6条第一項に規定する法律に定める学校において行われる教育をいう。又、保育とは保育を必要とする子ども（参照6）に対して行われる児童福祉法（昭和22年法律第164号）に規定する。児童福祉法第6条の三第7項（保育所の保育も家庭の保育も同意語）尚、児童福祉法上の保育の表現としては一時預かりの最初の条項に出てくることから解釈として紛らわしい。更に教育・保育の「・」は子育ての支援を含んでいると解説を受けている。

ここに使われている用語を整理して説明するならば教育・保育は学校教育と子育ての支援と児童福祉（子ども家庭福祉という用語の使い方が更に近い）であると考えられる。いずれにしても次回の改定等で一致させることが不可欠であると考えられる。

（参照1）

・「保育に欠ける」は大人によって世話される生活に欠ける（保育所保育指針）

以前は家庭養育の補完が従前の定義であり、現在は園と家庭は車の両輪の如く考えている。

（参照2）

・現行の「保育を必要とする」＝家庭において必要な保育を受ける事が困難である乳児又は幼児のことであり、この場合の保育は特定の子どもを継続的に保育養育するものとしてであり、一時的なものは保育にならない（H20一時保育→一時預かり）

(参照3)

【〔7〕 幼児教育の充実の全文】生涯にわたる人間としての健全な発達や社会の変化に主体的に対応し得る能力の育成などを図る上で、幼児期における教育は、その基礎を培うものとして極めて重要なものである。特に、今日、都市化、核家族化、少子化が進行する中で、幼稚園が、家庭や地域社会とあいまって、同年齢や異年齢の幼児同士による集団での遊び、自然との触れ合い等の直接的・具体的な体験など、幼児期に体験すべき大切な学習の機会や場を用意することの重要性は、ますます高まってきている。また、幼稚園において、健康な心身、社会生活における望ましい習慣や態度、自発性、意欲、豊かな感情、物事に対する興味・関心、表現力等といった小学校以降における学習の基盤となるものをしっかりと育てることは、将来の体系だった学習を果しあるものとし、[生きる力]をはぐくむ教育に大いに資することとなるものである。これらは、保育所に通っている3～5歳児についても同様であり、その意味で、教育内容について幼稚園と保育所との共通化などは、一層配慮することが望まれることである。一方、女性の社会進出等が進む状況に対応し、幼稚園においても、保育所との目的・機能の差異に留意しつつ、預かり保育等運営の弾力化を図っていくことが必要となっている。このような幼児期における教育の重要性を踏まえて、希望するすべての3～5歳児が幼稚園教育の機会を与えられ、様々な教育を受けられるようにすることが望ましく、そのための幼稚園の整備を推進する必要があると考える。また、育児に関する相談を行ったり、子育ての交流の場を提供するなど地域における幼児教育のセンターとしての機能を充実するなど、幼稚園教育の一層の充実方策や、幼稚園と保育所、幼稚園と小学校の連携協力の在り方を含め、今後、幼児期における教育について幅広い観点から検討していく必要がある。

(参照4)

教育基本法（平成十八年十二月二十二日法律第二十号）安倍第一次内閣

(学校教育)

第六条 法律に定める学校は、公の性質を有するものであるが、これを設置することができる。

2 前項の学校においては、教育の目標が達成されるよう、教育を受ける者の心身の発達に応じて、体系的な教育が組織的に行われなければならない。この場合において、教育を受ける者が、学校生活を営む上で必要な規律を重んずるとともに、自ら進んで学習に取り組む意欲を高めることを重視して行われなければならない

(幼児期の教育)

第十一条 幼児期の教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであることにかんがみ、国及び地方公共団体は、幼児の健やかな成長に資する良好な環境の整備その他適当な方法によって、その振興に努めなければならない。

(参照5)

これまでの児童福祉等の法律等の変遷

- ・1947 児童福祉法（理念すべての子ども 現実は要保護児童すなわち措置）
- ・1971 児童手当法 年少人口（0-14）約24% 老齢（65）約7%
- ・1986 地方公共団体の執行機関が国の機関として行う事務の整理及び合理化に関する法律
- ・1989 1.57ショック 児童の権利に関する条約（国連）ゴールドプラン
- ・1994 エンゼルプラン（地域子育て支援等）国際家族年
- ・1995 障害者プランの策定
- ・1996 中央教育審議会 幼児期とは「生きる力」の基礎を培うことを育成
- ・1997 戦後最初の児童福祉法改正 保育所は措置から契約→介護保険法の成立
- ・1999 社会福祉基礎構造改革について提出
- ・2000 新エンゼルプラン ◇児童虐待の防止等に関する法律 社会福祉法の成立
- ・2001 保育士の国家資格化 待機児童0作戦
- ・2003 少子化社会対策基本法 次世代育成支援対策推進法 中央教育審議会幼児教育部会
- ・2004 子ども・子育て応援プラン
- ・2005 市町村行動計画10年間 合計特殊出生率回復傾向1.26 障害者自立支援法
- ・2006 幼児教育振興プログラム
- ・2008 保育所保育指針制定と法律化告示化 新待機児童0作戦
- ・2010 子ども・子育てビジョン
- ・2011 待機児童先取りプロジェクト
- ・2012 子ども・子育て関連3法成立 救貧福祉・自己実現福祉から家族政策へ転換期 児童福祉の転換（合計特殊出生率回復傾向1.41年少人口13%老齢24%）
- ・2013 障害者総合支援法 ◇虐待2013年約7万4千件 内訳/就学前2011年43%
- ・2014 幼保連携型認定こども園教育・保育要領制定
- ・2015 子ども・子育て支援新制度（抜本的改革の始まり）1年目認定こども園2,836ヶ所 各種ガイドライン作成・社会福祉法人改革法案通過
- ・2016 子ども・子育て支援新制度2年目認定こども園4,001ヶ所

(参照6)

「保育」子ども・子育て支援法第七条3項より

「保育」とは、児童福祉法第六条の三第七項に規定する保育をいう

家庭において保育（養護及び教育（第三十九条の二第一項に規定する満三歳以上の幼児に対する教育を除く。）を行う

ことをいう。以下同じ。）を受けることが（以下略）

「保育を必要とする」児童福祉法第六条の三九項より
家庭において必要な保育を受けることが困難である乳児又は
幼児（以下「保育を必要とする乳児・幼児」という。）

第2章 指針・要領の歴史と比較

昭和22年（1947年）日本の教育の基本を確立するため「教育基本法」「学校教育法」が制定された。将来を担う子どもの福祉（幸せ）を願って「児童福祉法」がそれぞれ制定された。幼稚園は学校教育法において、学校の一つと位置づけられ、保育所は児童福祉法の児童福祉施設の一つとして位置づけられた。昭和23年以降の全体の流れを記述するが、それぞれについては別紙を参照願いたい。（参照7）

昭和23年（1948年）保育要領が制定された。幼児教育の手引きとして文部省から出され、幼稚園・保育所及び家庭に共通のものとした。内容は次のとおりである。

①園児の保育の内容を12項目あげ、それに「楽しい幼児の経験」と副題があった。

保育内容は楽しいものであり、かつ経験としてとらえている。

②幼児教育に当たっている人、教師や家庭の母親たちは幼児の特質がどんなものであるかをよくわきまえ、それに応じた適切な教育や世話等々…記入され保育所等、親（家庭）にも読まれ利用されるよう意図されている。

同年、児童福祉施設最低基準が制定され保育所における「保育内容」は「健康状態の観察、服装等の異常の有無についての検査、自由遊び及び昼寝の他…健康診断を含むとされており」この条文は最近までいきていた。

昭和27年（1952年）保育指針を厚生省が刊行

昭和31年（1956年）幼稚園教育要領制定

教育内容の領域の区分／健康、社会、自然、言語、音楽リズム、絵画制作

幼稚園教育の内容が領域という用語が扱われ、の六領域が示され、保育内容について小学校との一貫性を持たせるようにした。

昭和39年（1964年）幼稚園教育要領改訂告示

教育内容の領域の区分/健康、社会、自然、言語、音楽リズム、絵画制作

昭和40年（1965年）保育所保育指針制定

「養護と教育とが一体となって豊かな人間性をもった子どもを育成する」を保育所における保育の基本的性格とした。幼稚園教育要領準じて6領域

望ましいおもな活動

1歳3カ月：生活・遊び

1歳3カ月から2歳まで：生活・遊び

2歳：健康・社会・遊び

3歳：健康・社会・言語・遊び

4・5・6歳：健康・社会・言語・自然・音楽・造形
平成元年（1989年）幼稚園教育要領改訂（六領域から五領域に変更）

教育内容の領域の区分/健康、人間関係、環境、言葉、表現

平成2年（1990年）保育所保育指針改訂

内容年齢区分／3歳児から6歳児まで／基礎的事項・健康・人間関係・環境・言葉・表現

※年齢区分を6か月未満から2歳児までは上記（内容）を『一括して示してある。「養護と教育が一体」という保育の特徴が明記されたが「養護」は保母が「行わなければいけないこと」教育は「援助する」養護の概念が十分に理解されなかった

平成10年（1998年）幼稚園教育要領改訂(教育要領に準拠／教育部分)

生きる力の基礎を柱に子育て支援のために地域の幼児教育のセンターとしての役割を果たす努めと教育課程に係る教育時間終了後の教育活動（預かり保育）の指導体制を述べている。尚この年は児童福祉法改正措置から利用契約（選択）に変更した。

平成11年（1999年）保育所保育指針改訂(教育要領に準拠／教育部分)

保育内容の「年齢区分」が「発達過程区分」に変更される。単なる呼称変更ではなく「年齢区分」では、この年齢にある子どもすべての均一的発達、保育内容の区分のようにとらえられる誤解も生まれたため、発達過程区分として「一人一人の乳幼児期の発達過程として理解する」ことを期待し確認とした。また子育て支援を保育所の役割として明記した。

平成13年（2001年）保育士資格の法定化

平成19年（2007年）学校教育法改正

この条文が「この法律で学校とは幼稚園、小学校、中学校…大学…」とされた。幼稚園が第1条で学校の最初に位置づけられた。教育基本法では、家庭教育や幼児教育について10条、11条が新たに設けられ、家庭教育及び乳幼児の教育は社会全体で支えていくという内容となる。

平成20年（2008年）幼稚園教育要領改訂

教育内容の領域の区分 健康、人間関係、環境、言葉、表現

保育所保育指針改定告示 保育所保育指針は従来、局長通知でガイドラインであったが今回の改定で守るべき法令となった

保育の内容

養護：生命の保持・情緒の安定

教育：健康、人間関係、環境、言葉、表現

①保育所の役割・社会的責任

②子どもの発達と生活の連続性への配慮

- ③保育の内容として養護と教育の両面から捉えること
 - ④保育課程を明示しそれを具体化した指導計画の作成保育の質の向上
 - ⑤健康および安全
 - ⑥保護者に対する支援
 - ⑦職員の質の向上が記載、第3章保育の内容には、教育として5領域が記載されている
- (尚、この指針が平成27年以降では小規模等でも使われている。)
(規範性を有する指針としての位置づけを明確にするために大臣告示化)

- (教育要領との整合性を図る)
- 平成26年(2014年) 幼保連携型認定こども園教育・保育要領告示
- 平成27年(2015年) 幼保連携型認定こども園教育・保育要領施行
- (両要領・指針を参照して、こども園の特性に配慮)
- これからの予定
- 平成29年(2019年) 幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領改訂
- 平成30年(2020年) 幼稚園教育要領、保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領施行

(参照7)

「幼稚園」

年	法令	内容
1947 (昭和22)	学校教育法	学校教育体系の一環として学校のひとつとしての位置づけ。(第1条)
1948 (昭和23)	保育要領 ・ 幼児教育の手びき	幼児の保育内容として12項目 保育所や親にも読まれ利用されるように意図されている。
1956 (昭和31)	幼稚園教育要領	保育内容について小学校との一貫性を持たせる 内容が「領域」という用語になり健康、社会、言語、音楽リズム、絵画製作の「六領域」
1964 (昭和39)	(第1次改訂) 幼稚園教育要領	「告示」として公示
1989 (平成元)	(第2次改訂) 幼稚園教育要領	「六領域」から健康、人間関係、環境、言葉、表現の「五領域」に変更
1998 (平成10)	(第3次改訂) 幼稚園教育要領	生きる力の基礎を育む 子育て支援のために地域の幼児教育のセンターとしての役割
2008 (平成20)	(第4次改訂) 幼稚園教育要領	発達や学びの連続性を踏まえた幼児教育の充実 幼稚園生活と家庭生活の連続性を踏まえた) 幼児期教育の充実 子育て支援と預かり保育の充実

「保育所」

年	法令	内容
1947 (昭和22)	児童福祉法	児童福祉法の理念 児童育成の責任
1948 (昭和23)	児童福祉施設最低基準	児童福祉施設における職員の一般的要件 保育所設備の基準
1965 (昭和40)	保育所保育指針	養護と教育が一体となって豊かな人間性をもったこどもを育成 保育内容として「六領域」健康、社会、言葉、 自然、音楽、造形
1990 (平成2)	(第1次改訂) 保育所保育指針	「六領域」から「五領域」
1999 (平成11)	(第2次改訂) 保育所保育指針	保育内容の「年齢区分」が「発達過程区分」になる 子育て支援を保育所の役割とする
2008 (平成20)	(第3次改訂) 保育所保育指針	

「こども園」

年	法令	内 容
2015（平成27）	幼保連携型認定こども園教育・保育要領	就学前の子どもに関する教育、保育の総合的な提供 （内閣府、文部科学省、厚生労働省 3省から告示）
*2020年（平成32）に改定予定であったが、幼稚園教育要領、保育所保育指針共に改訂がされ2018年（平成30）4月より施行のため幼保連携型認定こども園教育・保育要領においても平成28年秋から改訂のための委員会が開催され同一改訂を目指している。		

民秋 言 編者

「幼稚園教育要領、保育所保育指針の変遷と幼保連携型認定こども園教育・保育要領の成立」参照

第3章 「乳幼児教育・保育の現場における『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』の利用実態のアンケート結果を踏まえて」

この章の最初に乳幼児教育・保育の現場における『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』の利用実態のアンケートを行う背景について2点述べることにする。

（1）混乱を招く「要領」「指針」の理解

内閣府、文部科学省、厚生労働省（以下3府省とする）から示されている『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』は教育・保育の現場において教育・保育の構築及び実施の基本となるものであるが、その活用度は3府省が期待するものとして教育・保育の現場に定着し、意図した内容が確実に実施されているとは言いがたい現状がある。

現在3府省から告示されている要領及び指針は共通する部分もあるものの乳幼児を受け入れる施設や機能により「保育」や「教育」の内容と文言の使い方やそれらの持つ意味が異なることで、国の責任として全ての子どもに提供すべき必要な乳幼児教育の根幹が見えてこない状況である。

（2）「教育」「保育」への誤解

将来国を支え社会の構成要因となる子どもたちへの教

育環境が重要であることは誰もが承知しているところであるが、保護者の生活環境の違いや利用する機関によって差別感を生み出す対応や制度として定着している感がある。本来、日本における子どもの乳幼児の教育内容はどの機関を利用しようとも同じものが提供されていると誰もが認識できるものでなくてはならない。「教育」「保育」という言葉の意味するところに誤解を招き、不必要にアレルギーを示し幼児教育には教えや指導があつてはならないとしたり、逆に必要以上に重要視し、小学校教育の前倒しの教育をする傾向が見られる。

つまりそれぞれの機関の成り立ちや歴史的背景、学校教育法や児童福祉法など乳幼児教育の世界を法律で分断することによる位置付けがこれらの誤解を生むことに大きく影響しているものと考えられる。同じ教育でも『幼保連携型認定こども園教育・保育』と『幼稚園教育要領』の教育の定義は教育基本法第6条の学校教育を指し、『保育所保育』の教育の定義は教育基本法第11条を指し、発達支援と言った広い意味を持つ。

このように「要領」「指針」と言うように指導方法の住み分けをもされることで、現場の保育者の意識も不確かなものになり、無意識にそれぞれの現場の保育の方向性に差が出てきている現実がある。よって、このことを明確にするために現場の保育教諭にアンケートを実施しその活用度と内容についての問題点を探った。

アンケート集計及びまとめ（回答園数 13）

以下、保育所保育指針を「**指針**」、認定こども園教育・保育要領を「**こども園要領**」、幼稚園教育要領を「**幼稚園要領**」とします。

Q1	幼保連携型認定こども園への移行前の状況	
	① 保育所から移行	8
	② 幼稚園から移行	0
	③ 今後移行予定	2
	④ その他（保育所型等から移行）	3
Q2	こども園要領を持っているか。（複数回答可）	
	① 専任保育教諭（又は保育士）は全員持っている	5
	② 非専任保育教諭（又は保育士）も全員持っている	8
	③ 園（クラス含）用として設置している	1
	④ その他	
	・希望者は個人的に購入している	1
	・短時間パート保育教諭以外持っている	1
Q3	こども園要領の解説書を持っているか。（複数回答可）	
	① 専任保育教諭（又は保育士）は全員持っている	6
	② 非専任保育教諭（又は保育士）も全員持っている	2
	③ 園（クラス含）用として設置している	6
	④ その他	
	・希望者は個人的に購入している	1
	・今後専任保育教諭全員に配布予定	1
Q4	こども園要領に則り保育をする以外に解説書を含め活用しているか。（複数回答可）	
	① 園内研修の教材として活用している	5
	② 指導計画作成の際に活用している	12
	③ その他、どのように活用しているか	
	・その都度見ている	1
Q5	こども園要領を使うことになって困ったことはあるか。 指針とこども園要領で用語の使い方が違う(こども→園児) 戸惑いがある 指針で言う「教育及び保育」とこども園要領で言う「教育・保育」の違いがわからない こども園要領では満3歳未満児に関する記述が少なく、指針に比べて指導計画等の作成が難しい 満3歳児以上の教育を月案や記録にどう反映していくか	
Q6	こども園要領を使うことになって良くなったと思う点は何か 「環境」という言葉が多く見られ、改めて環境の大切さを考える機会となった 保育の計画をたてる際に大綱として活用 保育実践で確認できる	

指導の過程や方法について、より「教育」を意識して指導計画を立てるようになった
短時間保育を利用する園児への配慮を意識するようになった
教育・保育を行うこども園という社会意識の定着

- Q7 指針又は幼稚園要領とこども園要領を基に保育した場合、何らかの違いが出るか。
保育所の場合、より「教育」に対しての意識がでている(対園児・保護者ともに)
指針は子どもの概ねの発達があり経験の浅い保育士に使いやすい
「教育時間を除いた時間の保育」を考えるとどういう枠組みで考えたらよいかわからない
こども園として教育・保育することが明確化し、保育教諭のなお一層の意欲向上が期待される
- Q8 こども園要領の内容について追加もしくは削除等改善してほしい点
満3歳児についての記載(特に年度途中で3歳になった子どもについて)
用語は 教育・保育→学校教育・福祉に変更 保育は養護・教育に3歳未満の記入の追加
- Q9 こども園要領について感じたこと
保育の中にも教育は存在すると思うが、「教育・保育要領」と書かれると教育と保育を別物に考えるように聞こえる
子ども一人一人の発達の特性や生活リズムに配慮する必要性をより強調されているように感じる
指針の細かな配慮に対して大雑把感がある
満3歳未満の養護の部分が保育所保育指針のような記載になっていないため、解説書が必置
教育・保育要領に一本化すべき
上位法に従い大網化されたことで保育教諭自身が法律や書かれていないことについて自己研鑽していかなければならない
こども園はこども園要領を利用して日々の教育・保育をしていること、するようになったということ、一般の方々を示していただきたい

(3) 集計結果から見えてくるもの

『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』はほとんどの園の教育・保育に携わる職員は所持しており、指導計画作成時に活用していると共に、この認定こども園教育・保育要領が重要視している「環境を通した学びの重要性」についても充分理解している。又利用時間の違う園児に対しての配慮は今まで以上に意識すると同時に、こども園として保育教諭は一層の意欲の向上が期待されることを理解している。ただ「教育」「保育」をはじめ保育教諭や幼稚園は児童で保育所は乳幼児、こども園は園児等々用語の使い方や組織の位置付け、社会的認識にも戸惑いと不合理性を感じていることは確かで、現場で直接教育・保育に携わるからこそ文言の整理と整合性が必要と感じている。アンケート結果から、現場の要領、指針に関しての問題点を探ると同時に、我が国の乳幼児教育への責任を果たす上でも全ての乳幼児及び幼稚園を含む関係施設を対象にした教育・保育の根幹となる共通

した新たなシステムを早急に構築すると共に要領・指針の活用度の高さとその影響の大きさを考慮すれば統合した一つのものを示す必要があることが見えてくる。

第4章 共通指針を作成している自治体の実態

(1) 目的

地域で地域のすべての子どもの育成を図るために、幼稚園・保育所・こども園の枠を超えて、行政が乳幼児期の教育の充実を図ることが期待される。本章では、実際に幼稚園・保育所・こども園の共通指針や共通ガイドを先駆的に作成している、特徴のある三つの市を対象に調査し、その実態を明らかにしたい。共通指針の作成の意図や、経緯、作成にあたっての工夫や苦勞等をあきらかにすることにより、知見を得て、今後の方向性に対する示唆をえたいと考える。

(2) 方法

共通指針を策定している三つの市を対象とした。N市は、幼稚園・保育所・こども園の共通ガイドを作成している。S市はすべての公立保育所がこども園になるにあたり独自の幼保連携型認定こども園教育・保育課程の作成指針を、教育委員会と福祉部局が連携して作成している。M市は、公立私立、幼稚園・保育所の共通の幼児教育ビジョンを作成している。作成にあたり小学校や中学校、社会教育部局などがより広く連携している。

調査項目は以下のとおりである。①共通指針をつくった経緯（目的、想定（見通し）など）、②共通指針の作成方法（メンバー、予算、会議の開催回数など）③共通指針作成する上で工夫したこと、④共通指針を作成する

上で苦労したこと(解決方法)、⑤共通指針の周知の方法、⑥作成後の評価（受け取られ方、活用状況）、⑦今後の期待

(3) 結果

表4-1はアンケートの結果をまとめたものである。まとめるにあたり方法で記した①から⑦の項目をより細分化し、以下の項目に分けている。①共通指針、②作成目的、③経緯、④回数、⑤メンバー構成、⑥共通指針作成のポイント、⑦共通指針作成上の工夫点、⑧共通指針作成上の苦労・解決方法、⑨予算、⑩共通指針の周知の方法、⑪作成後の評価について、⑫今後の期待

表4-1：調査結果の概要

	M市	N市	S市
共通指針	幼児教育ビジョン	ガイド	市立幼保連携型認定こども園教育・保育課程作成にあたっての指針 市立幼保連携型認定こども園教育・保育課程）（スタンダード版）
作成目的	0歳から15歳までの切れ目ない質の高い教育の充実のため	乳幼児期に大切にすべき教育・保育の中身を共有することが必要と考えたため	教育・保育要領に基づいた全体的な計画（教育・保育課程）の作成が必要となったため
作成経緯	乳幼児に関わる全ての教育関係者等が一堂に会し、意見交換、学び合う場として＜懇話会＞設けた 乳幼児期の終わりまでに育てたい子ども姿や大切にしたい事を家庭、地域、保育所幼稚園、学校、行政それぞれの役割を明確にし、施策を推進するために＜作業部会＞をもうけた	保育所（子ども青少年局）と幼稚園（教育委員会）が連携し、市としてこども園の教育・保育の方向性を示めす 公私、幼保の教職員が意見をすり合わせる 市内の乳幼児に関わる教職員全ての教育・保育の質の向上と内容の共有を図るために組織した	全公立保育園が幼保連携型認定こども園に移行するため、移行に伴い作成が必要となった 将来的には、市全体の就学前施設へ周知する予定である
回数	幼児教育ビジョン策定懇談会4回 作業部会5回	検討委員会2回 専門委員会4回 ワーキング5回	ワーキング会議7回 打ち合わせ1回
メンバー構成	＜幼児教育ビジョン策定懇談会＞ 公立保育所1名 公立幼稚園1名 私立保育所1名 私立幼稚園1名 公立小学校1名 公立中学校1名 教育委員会1名 PTA連絡協議会2名 民生児童委員会連盟1名 子ども育成支援協会1名 子育てサークル連絡会代表1名 公募市民2名 学識経験者2名 ＜作業部会47名＞ 公立の保育所・幼稚園の保育者 公立小学校・中学校の教職員	＜検討委員＞ 学識経験者2名 公私幼保代表各2名 計10名 ＜ワーキンググループ＞ 公幼保24名	公立保育所各区代表所長5名 教育委員会3名 学識者1名 事務局 子育て支援部 幼保推進課職員3名 (内容により参加者4名)
共通指針作成のポイント	乳幼児教育幼保は何かについて共通理解をした 教育・保育を学びあう場（研修）を持つことで、現状を示した市がつなぎとなり共通指針を周知する	「養護」の取り扱いについて、教育及び保育の具体的なねらいと内容、指導計画では、常に根底にあるべき重要なこととして位置づけ作成 学年ごとで、公私幼保の職員の意見交換	職員が職場で大切にしていることを話し、参加型で教育プランを考える 2年がかりで、保育課程を作製しそれを基本に、認定こども園保・学校教育法・学校保健法及び幼保連携型認定こども園教育・保育要領から仕上げた

共通指針作成上の工夫点	作業部会（現場の保育者、教員）での意見を反映させてビジョンの素案づくりをし、リーダー、サブリーダーに懇話会に出席し報告する 学識経験者による研修会を開催し、乳幼児教育・学校教育及び幼保連携の教育・保育を学んだ	教育及び保育の具体的なねらいと内容、指導計画の内容の中に「養護」を入れ込み作成した 年齢や学年ごとに担当を決めその中に公私幼保の教職員が入り意見交換を行った 在園時間の長短、生活の多様性をふまえ「保健」「安全」「家庭との連携」について配慮事項を記載した	子どもの保護者の実態、保育内容や子どもの育ちで大切にしたいことなど会議中で検討した 幼児教育の重要性や最新情報や市の教育・子育てにかかる施策を視野に入れ、市立幼保連携型認定こども園共通の教育・保育理念を作成した
共通指針作成上の苦労・解決方法	作業部会（現場の保育者、教員）で素案の作成 作業部会の進行や提案まとめの作業が膨大 ビジョンの対象が家庭、乳幼児教育、学校教育と多岐にわたり内容や表現方法の選定に苦労した	文言の使い方、文化の違いを理解する話し合いをした 年齢区分や考え方を整理するのに苦戦した。特におおむね2歳・3歳と3歳児・・・おおむね2歳を前期、後期、2歳児1ヶ月から3ヶ月をおおむね2歳（接続期）	教育委員会との調整 部内や局内での事務職員との表現の方法の時間
予算	乳幼児教育の質の向上研修の事業費の一環として実施	学識経験者・私幼保委員への謝金 手引き印刷代 郵便代 等	学識経験者への謝金
周知の方法	乳幼児教育コーディネーターの配置 教育委員会と市健康・子ども部のメンバーで構成するプロジェクトチーム 講演会 説明会 ビジョン通信の発行	公私幼保対象の研修を年数回 幼保連携型認定こども園新規採用研修にて本手引きの活用 公私幼保事務局への本手引きのデータ配信	ワーキングメンバー → 所長 → 職員 完成後、所長会議で留意点を伝え、研修会でより深めていく 公立の全正規職員対象の研修教育・保育理念や目標・基本を引用し、保護者リーフレットの作成 大研修会 公民区別交流会・小規模保育施設の巡回ミニ相談会でも情報交換
作成後の評価について	一般になじみの薄い言葉が多いのが課題様々な立場の人が関わっていることが評価される ビジョン策定に懇話会・作業部会等様々な立場の人からは高く評価されている	公立幼稚園では、預かり保育児に幼児の指導に使うことが出来た 私立幼保では、指導形態が園により異なるために活用が難しい園もある	教育委員会の意見交換で基本はしっかりしていると教育長から評価をえた
今後の期待	保育者からは、このビジョンを園長や保護者に十分周知して欲しいと期待されている 現場の職員全員がお互いに理解できるような場や機会は必要 保育者だけでなく、家庭や地域の方々を知って頂き、みんなで子育てしやすい地域にしていきたい	教育要領や保育指針、教育・保育要領の改定に伴い様々な保育施設に対応できるものにするかどうか 子ども青少年局と教育委員会の課題 内容の周知も具体的な研修を行う	当市では、民間施設ごとにバラバラの上、早期教育を行施設もある。 今後、子どもの主体性を大切にする保育・遊びや生活を通して豊かな経験・体験を保障する教育・保育を目指す 認定こども園に移行し、いろいろな保育の形態のがあることにより、子どもたちが成長することもあるという実践を伝えることで保護者の不安を軽減する 公立施設には、ITCなどの国からの予算が出ないのであれば良い

(4) 考察

3市の取り組みは経緯の差異はあるものの、発達と育ちの連続性を踏まえた乳幼児期の幼児教育の充実を図るという点では共通している。幼稚園教育要領及び保育所保育指針との整合性の確保や小学校における教育との円滑な接続に配慮するために、各園任せでは捉え方の違いの危機感があつたようにも思われる。例えば、保育所、幼稚園、認定こども園での環境を通して乳幼児教育を行

うことは一致していても教育と保育の用語の使い方の違いが現場の混乱を招いているのが伺えた。S市の公立園が中心となり先駆的なモデルを示す取り組み、また、N市のこれまで指導形態が全く異なる園とのすり合わせなど、文言の違い一つをとっても大変なご苦労があつたように読み取れる。

また、M市の0歳から15歳までの長いビジョンを見据えての「乳幼児教育ビジョン」は、多様な構成メンバー

からも共通理解を得るための方法として、研修や公開保育等での理解、更には乳幼児教育コーディネーターの設置まで視野に入れてあるのは市民、行政、教育関係者等の様々な立場が同じ机を共にした大きな意義があるのだろう。今こそ、地方行政と現場が連携・協働をし、市民、行政、現場が横並びとなり、子ども・子育てを中心とした制度設計が求められる。そのためには互いの教育の違いを尊重して理解しようとする歩み寄り、信頼関係の構築が不可欠である。

これまで、厚労省、文科省、それぞれのミッションが異なり、指導・管轄内容や法的体系が異なったものとなってきた。しかし、子ども・子育て支援新制度により、子どもの権利保障の観点から、保護者の就労形態などによらず、地域の教育の意図性を明確にし、乳幼児期の教育機能を鮮明にし、すべての子どもの教育権利を保障することが不可欠となっている。認定こども園により保育所と幼稚園の両機能を持つ施設が誕生したが、日本の保育・幼児教育機関が3元化されてしまつては制度の複雑化を招いてしまう。今回のような先駆的な取り組みを行っている市の取り組みが全国に広がることにより、子どもの教育、発達の保障ばかりではなく、しいては教育者の質の向上となることが期待される。

第5章 今後の検討

(1) 新たな『保育所保育指針』、『幼稚園教育要領』、『幼 保連携型認定こども園教育・保育要領』の統一化され た内容の考察

今後想定される教育改革の流れ

此度の指針や要領の改訂は当然なことながら、保育所だけの事ではない。新学習指導要領の改訂に伴う、その最初の一里塚である。現在の知識基盤社会から超スマート社会への移行にあたり、将来を鑑みた改定ということになる。

平成28年3月…高大接続システム改革会議最終報告

4月 小中一貫教育学校制度開始/障害者差別
解消法施行/(地域・学校協働改革/学
校組織運営改革・教員養成改革)

平成29年3月…教育課程に関する中教審答申/学習指導
要領改訂

保育所保育指針、幼稚園教育要領、幼保
連携型認定こども園教育・保育要領』改
訂

平成30年4月…幼稚園・保育所全面実施/小学校英語先
行実施/小学校道徳施行

平成31年4月…中学校道徳施行

平成32年4月…小学校全面実施(2020東京オリンピック)

平成33年4月…中学校全面実施

平成34年4月…高校・学年進行で実施/「公共」など高
校は大幅改定

幼児教育部会のまとめから小学校以降の教育と幼児教育の考えをまとめる。

小学校以降の教育に示された資質・能力の3つの柱に沿った、幼児教育において育成すべき資質・能力の整理が必要である。幼児教育は環境を通して行う教育であり、資質と能力は遊びを通して総合的な指導により育成するものであることを考慮して3つの柱を幼児教育において育成すべき資質・能力へ次のように整理している。この中にある資質や能力は、5領域の「ねらい及び内容」及び「幼児期の終わりまでに育ってほしい幼児の具体的な姿」から主なものを取り出したものである。

まず、小学校以降の教育に示された資質・能力の3つの柱と幼児期をそれぞれに整理してみる。これらを鑑みながら教育目標等を一体的に検討する事が肝心なのである。

このように幼稚園において次に示される3つの柱は保育所・認定こども園でも共通事項である。

- ①個別の知識や技能の基礎（遊びや生活の中で豊かな生活を通して何を感じたり、気付いたり、わかったりできるようにするのか）
- ②思考力・判断力・表現力等の基礎（遊びや生活の中で、気付いたこと、できるようになったことなども使いながら、どう考えたり、試したり、工夫したり、表現したりするか）
- ③学びに向かう力・人間性等（心情、意欲、態度が育つ中で、いかによりよい生活を営むか）

さらに幼児期の終わりまでに育ってほしい幼児の具体的な姿は2010年「幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続の在り方」に基づく整理では12項目であったが、今回は再整理され10項目になっている。これらも保育所・認定こども園でも共通事項である。

- 「健康な心と体」/「自立心」/「協働性」/「道徳性・規範意識」
- 「社会生活との関わり」/「思考力の芽生え」/「自然との関わり・生命の尊重」
- 「数量、図形、文字等への関心・感覚」/「言葉による伝え合い」
- 「豊かな感性と表現」

少しだけ解説すると、3つの資質を具体的にどう育てるかは5領域、5歳児終了までに育ってほしい具体的な10の姿は、逆に考えると領域の内容は10の姿に整理されている。又決して到達目標ではないことは育ってほしい姿として記述されているのは望ましい力という表記を避けている。3、4歳児も念頭におかれており、全ての施設が対応されている。このことによりスタートカリ

キュラムの発想、小学校へ提出される要録においても統一が図られるようである。

それぞれの施設における特徴的なことを除けば、乳幼児教育の中心に置かれていることはこれらの共通化を完全に図っていると考えられる。

（2）来るべき乳幼児教育の課題

保育者の更なる育成と教育への投資を考えれば、近い将来に統一項目になると考えられる10項目を提示する。これは本来であればカリキュラムの統一と同様にこれらの事が懸案事項であり、今後の検討により更に保育者等の質の向上へと向かっていくと考えられる。

- ①0歳児から積み上げられていく乳幼児教育の確立
- ②用語の統一（文言の共通化）／養護・教育・保育の整理（特に認定こども園）
- ③無償化等による満3歳以上の学校教育と保育所との整理
- ④小学校と幼稚園・認定こども園・保育所等との接続・連携の共通化
- ⑤カリキュラムの統合⇒内容の統一と看板の多層性
⇒看板の統一（対外的に普遍性と重要性）

環境を前提とした5領域のねらいと内容統一/各施設における解説書の需要

- ⑥保育士資格の見直し⇒階層化
福祉職と保育士の違い保育士/教育（発達保障-発達を見通す力）の専門職
- ⑦保育士養成の高度化→他の福祉職の高度化にとりこされぬ
養成年限の多様性・国家試験の導入
- ⑧キャリアパス／蓄積の資格＋業務内容＋処遇（養成から採用、現職を一貫した流れ）
- ⑨保育者の研修保障⇒個人・組織から制度へ
- ⑩保育の専門性と独自性と発信
 - ・子どもの成長の要は相互作用（保育士の重要性）
 - ・養護と教育の一体化／0歳からの教育（実践・経験の質）
 - ・家庭地域との連携（子どもを保育の主役に）
 - ・家庭・地域の支援/教育の拠点事業そして実働の保育者

（3）第2章から第4章を読んで、その相関性から読み取れるもの

昨今の社会情勢を鑑み、子どもに関する施策が議論され、平成24年8月に成立した「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連3法に基づく制度が平成27年4月より子ども・子育て支援新制度として施行されるようになった。しかし、そこには子

どもの育ちを中心とした純然たる議論がなされたもとに制定された法律・制度ではなく、様々な立場からの思惑が反映された法律・制度であるといえよう。

そのようなことから、給付の一体化など施策としては手綱の引き合いで折衷案をつくりだし、お互いの立場を尊重したものができあがってきてはいるものの、施設等の在り方を各々の立場でとらえた場合、法的な位置づけなどの明確化がまだまだ不十分で一体化されているようでされていず、保育者の専門性や施設の在り方などについても議論を重ねてはきたものの立場の違いによって分断されている感は否めない。ましてや子どもの育ちに関した指針や要領などの統合もまだまだ不十分で、施策の一本化を図るべく、それらについても保育内容のねらいの共通化や内容の一元は今後必要であることは疑う余地もない。

しかし、現状に至るまでには様々な発展背景の違いにより紆余曲折があったうえでこのことについて言及せずにはいられない。保育所は児童福祉法において児童福祉施設の一つとして位置づけられることで子どもの権利擁護の観点から家庭養育機能の支援を行うこと役割を担うように発展してきた。一方幼稚園は学校教育法において学校の一つと位置付けられることから地域の幼児教育センターとしての役割を担うように発展してきたのである。加えて、2001年の中央省庁再編により厚生省は労働省と再編され厚生労働省に、文部省は科学技術庁と再編され文部科学省になったことが影響し、ますます保育所は労働側のニーズ、つまり保護者側のニーズをすくいあげる要素が色濃く反映され、幼稚園は教育の内容やあり方を追求していくような道をお互いに進んでいくようになったと言え、表面的には同じような方向性を進んでいるように見えたが、本質的には両者の溝は明らかに深まっていくばかりであった。

そのような中であくまでも教育や保育といった子どもの立場に立った発想からではなく、社会情勢が勘案された施策としてこのたびの子ども・子育て関連3法が制定され、新制度が施行されるに至ったのである。本来ならば制度設計の前に子どもが主体となったカリキュラムの統合から議論されるべきであるのだが、国がまず何を最優先にしたのかが如実に反映された順序である感は否めない。

しかし、そういった中で新たな動きを行政自らが主導して動き出している事例を第4章で紹介した。ここで紹介したM市・N市・S市が地域のすべての子どもの育成を図るために、幼稚園・保育所・こども園の枠を超えて、共通指針の作成を先駆的に作成していることは評価に値する。第3章で紹介した現場からのアンケート結果にも見受けられるように、その作業工程の中では同様に成り立ちの背景の違いからくる幼稚園・保育所・認定こども園での教育と保育に関する用語の使い方の違いが混乱を招いており、すり合わせが難航しかなりの労力を必要と

したが、考え方をすり合わせ共通言語を作り上げることが子どもたちの明るい未来につながるものであると確信している。この3市の取り組みをモデルとして、このように各地方自治体が積極的に自らの教育ビジョンを掲げていく必要性を感じるのである。そのためには、今だからこそ、行政と現場とが連動・協働した子ども中心の制度設計が強く求められるのではないだろうか。

(4) 統一されたナショナルカリキュラムへの道のり

制度的には「子ども・子育て支援新制度」となり、児童福祉の概念を超えた新たな制度の確立となり出発した。しかし、「保育」という単語の概念がもつ力は根強く、その成り立ちから「児童福祉」の観点を逸脱することは非常に困難であった。そのため「保育に欠ける」がキーワードとなり保育＝養護が根底であり、その変化（進化）は「児童（子ども）への福祉」が基本として、時代の変化に伴った養護となるよう内容が変更されてきたと考えられ、6領域（後に5領域）が保育指針に加えられたが、教育的要素としての捉え方ではなく「身に付いて欲しい能力」と捉えられていたことはこの章に至るまでに述べられてきている通りだろう。

しかしながら昨今、OECDや国の研究機関などにより、0歳児から3歳児にかけての発達が将来の発達へと繋がる重要なものであるとの認識が国内でも深まってきている。家庭養育の補完が従前の定義であったものが、0歳児からの乳幼児期の発達の必要性が認められてきた。

さて、「教育」はどうだろう。勘違いしてはいけない事は「教育」は決して不変のものでないことだろう。歴史が物語る通り時代に合わせて変遷を繰り返してきている。時の権力者が様々な思惑を成就させるため教育を利用し変更したり、ある思いを持った個人、もしくは集団がその時代時代に変化を求めて教育を積み重ねてきたことは歴史が証明している。古くは奈良時代以前からあったとされる教育の概念が時代の流れにより変化を続け、近代においても戦時教育体制、GHQが占領政策として日本にもたらした教育概念、戦後教育、戦後の日本の成り立ち、学生運動の時代、産業発展バブルの時代、学歴社会安定化の「良き学校良き会社へ」など求められ示されるものは変化しつづけている。

指針と要領の歴史においても、元々は1つであった就学前児童の基準が、ある時に2つに分かれ、現在は3種類が存在する。これも変化・進化する過渡期としてのものと考えれば、それはそれで共存するものであり、また将来的に1つに統合される可能性を否定されるべき事由は存在しない。

今や幼稚園と保育所の教育水準に違いが有るとは考えにくい。当然、こども園も同様である。そのように乳幼児期の教育を担う施設が同水準となってきた今、必要なのは保護者の生活環境によらず統一した教育および養護を受けることが保障される枠組みである。しかしながら

現状をみると、幼稚園・保育所・こども園が1つにまとまる可能性は少ないのではないか。であるならば、施設はそれぞれの特性を活かすものとして存在し、根本となる上位法を基に、それぞれの施設がもつ特性に合わせて教育および養育もしくはその両方を狙いとし運用する下位法を策定していくことで1つの解決となり、将来のまとまりに繋がる第一歩となる。

その上で議論され確立されるべき課題が4点ある。第1に「すべての子どもが統一された教育及び保育を受ける権利の保障」、第2に「就学前の児童に必要な育みは、勉強でも早期教育でもなく、遊びを通して養われるとする共通認識」、第3に「社会性の育ちと基礎学力（言葉と数理認識）における育ちの過程と連続性」、そして第4に「そのナショナルカリキュラムを基に人材を育む保育者の専門性」である。

第1においては、前述の通りである。第2においては、現状の方向性である学歴社会へと進むために必要な早期教育や勉強を脱却し、良質な乳児保育の規定因の解明を通して、子どもにとって何が発達に繋がるのかが科学的原理で解明され、今後の乳幼児期の教育において必要とされる社会情動性スキルが育まれるための共通認識。第3において、われわれ乳幼児期を担う過程では、保育アクションリサーチから導きだされる理論に基づき実践され、将来への基礎づくりを行う。その基礎づくりのステップとして重要な年齢である3歳児のクラスサイズは15：1が基本となるべきである。その次のステップである小学校とのなだらかな接続。そして、0歳児から18歳までの縦の教育を通して、各レベルで最新知見に基づき実践や政策でより良いあり方が考えられる育ちの連続性。第4においては、育むべき人材の見本となり導く保育者自身の資質（人間性）、専門性（知識・技術・活用力など）の習得が必要不可欠である。保護者に対する説明責任を果たし、ドキュメンテーションなどを用いた根拠の発信を可能とする力。また、子どもの発達は勉強ではなく遊びを通して発達するとする中で、それぞれの発達の個人差を理解し適格に導く判断力が必要であり、その能力を養うに至る養成機関の充実が必要である。

日本の来たるべき次代を担う人材の将来像として、グローバルな社会で生き抜く力・少数労働力でも成り立つ社会の実現（ロボットやAIなど）は、間違いなく訪れる少子高齢の日本社会として、温故知新であり日本らしい伝統を守りつつ新しい日本へと歩む姿が必要なのではないか。このように教育とは、本来その国の礎となる根幹を司る人を育むものである。その根幹を示した日本としてのナショナルカリキュラムの確立が必要である。

終わりに

指針と要領を超えて ナショナルカリキュラムの作成

此度の幼稚園教育要領の改訂の議論中において、子供たちが成人して社会で活躍する頃には生産年齢人口の減少、グローバル化の進展や絶え間ない技術革新等により、社会や職業の在り方そのものも大きく変化する可能性があるとし、そうした厳しい挑戦の時代を乗り越え、伝統や文化に立脚し、高い志や意欲を持つ自立した人間として、他者と協働しながら価値の創造に挑み、未来を切り開いていく力が必要とされ、そのためには、教育の在り方も一層進化させる必要があるとしている。

幼児教育は幼児期の、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要な時期であることを踏まえ、義務教育及びその後の教育の基礎となるものとして、幼児に育成すべき資質・能力を育む観点から、教育目標・内容と指導方法、評価の在り方を一体として検討する必要がある。なお、幼児期の教育については、幼稚園のみならず、保育所、認定こども園で担われていることを踏まえ、これらの全ての施設における全体としての教育の質を確保することが求められる。

私たちが提案しているのは真の統合されたナショナルカリキュラムである。

現在の内容の統一と看板の多層性に対して、新指針新要領は新学習指導要領の改訂に伴い今回『保育所保育指

針』、『幼稚園教育要領』、『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』を並行して改訂し、保育所・幼稚園・認定こども園の教育・保育を更なる共通化（内容の統一）する方向に踏み出す決意を示している。（非認知的能力を育むことや能動的学修であるアクティブ・ラーニングなども共通事項）

機は熟したと考えても良くはないだろうか。

今後例えば幼児教育振興法案が可決されて5歳児の無償化が進んでいったとしても指針や要領という看板が違ふことはなかなか社会の理解を得られないのではなかろうか。ましてや学校教育に位置づいていない保育所においてこれらの事は必須だと考えるのである。

統合されたナショナルカリキュラム、つまりは看板の統一は対外的に普遍性と重要性を表すとともに、今後の乳幼児教育の重要性の質を向上させるとともに、保育者の質の向上そのものにも通じるのである。

様々な施設が存在する中であって保育という用語の統一性（乳幼児教育=保育であるという概念の確立）や指針・要領における文言の共通化は直近の課題である。又今後の乳幼児教育（認定こども園の増大に伴い満3歳で分断しない0歳からの乳幼児教育）や5歳児の無償化による幼児教育の重要性を鑑みても、指針や要領を超えた例えば0歳児から小学校接続までをも網羅し大綱化された（仮）「保育要領」のようなものを作成することが望ましく、施設ごとの解説書の必要性とともに指針・要領改訂後にすぐに考えるべき大きな懸案であると思う。