

日本における幼児教育・保育制度の現状と課題

清原 みさ子¹、寺部 直子²

¹愛知学泉短期大学幼児教育学科、²愛知学泉短期大学幼児教育学科非常勤講師

A Study on the System of Early Childhood Education and Care in Japan

Misako Kiyohara, Naoko Terabe

キーワード：教育制度 educational system、乳幼児期 early childhood、幼稚園と保育所の統合 integration of kindergartens and day nurseries

はじめに

2000 年以降、「待機児童ゼロ作戦」など、様々な施策がとられてきた。そして、待機児童解消を目指して、子ども・子育て新制度が 2015 年度から実施された。しかし、待機児童は解消することなく、昨年、「保育園落ちた、日本死ね」のブログが大きな反響を呼んだことは、記憶に新しい。2017 年度末までに、待機児童をゼロにする「待機児童解消加速化プラン」は、早々に断念され、「子育て安心プラン」が出された。これに基づき、幼稚園における 2 歳児等の受け入れを推進するための措置が講じられることとなった。このように、幼児教育・保育をめぐる制度は、大きく変容している。

そこで、本論文では、まず幼児教育・保育制度の変遷をたどった上で、幼児教育・保育制度の現状をまとめる。そして、諸外国における幼児教育・保育制度を比較検討し、日本における幼児教育・保育制度の問題点と課題を明らかにすることを目的とする。

1. 幼児教育・保育制度の変遷と現状

(1) 変遷

日本で最初の幼稚園は、周知の通り、1876 (明治 9) 年開設の東京女子師範学校附属幼稚園である。それ以前に 1872 年に出された学制の条文には、「幼稚小学」があげられていたが、これは開設されることがなかった。附属幼稚園開設以前に、混血児問題の解決のため、アメリカ婦人教授所が横浜に作られ

たことや、京都に幼稚遊戯場が開設されたことは、幼児教育・保育史では、よく知られている。

1876 年以降、各地で幼稚園が開設され、1887 年には、全国で 67 カ所の幼稚園があった。これらの幼稚園は、いわゆる上流階級の子ども達に通う幼稚園であった。義務教育である小学校ですら、1887 年の就学率が 45% であったような時代に、わざわざ月謝を払って幼稚園に通わせるのは、限られた家庭であった。最初は幼稚園に関する法令がなかったため、東京女子師範学校附属幼稚園の規則が、各地の幼稚園で参考にされていた。

小学校への学齢未満児の入学を防ぐ目的もあって、1882 年、文部省は簡易幼稚園の設置を奨励する。しかしこの幼稚園はなかなか開設されない。そのため、東京女子高等師範学校附属幼稚園分室を開設したのが、1892 年である。月謝は無料、保育時間は 6 時間ほどとすると、人力車夫や大工、小商店主の子ども達に通ってくる。

幼稚園に関する単独の法令の最初は、1899 年に出された文部省令の幼稚園保育及設備規程であった。この時でも、幼稚園への 5 歳児の就園率は、わずか 0.8% でしかなかった。

幼稚園とは別の施設として、託児所が開設される。日本で最初の託児所は、1890 年の赤沢鍾美・仲子夫妻の新潟静修学校附設託児所であった。同年には、寛雄平が鳥取県で農繁期託児所を開設している。

その後、1900 年には、野口幽香、森島峰により、二葉幼稚園が開設される。女子高等師範学校の卒業生で、華族女学校の幼稚園に勤めていた野口は、父

母が仕事に追われてほったらかしにされている子ども達にこそ幼稚園が必要であると考え、寄付を募って開設した。幼稚園という名称であったが、まさに保育に欠ける子ども達のための保育施設であった。しかしこの園は、1909(明治 42)年、内務省から交付金が出たこともあり、1916(大正 5)年には、二葉保育園と改称する。

1918年には、大阪で、最初の公立託児所が開設され、次いで東京でも公立の託児所が開設される。これらは、米騒動や労働者のストライキに対する救済慈善策の一環であった。その後も、託児所・保育園は増えていくものの法令はないままであったが、独自の託児所令を作った自治体もあった。早いところでは、1921年に出された「東京市託児保育規程」がある。

1926年、幼稚園関係者の念願であった勅令による幼稚園令が制定される。この幼稚園令、幼稚園令施行規則には、それまでであった保育時間の規定がなくなる。その地域の状況に応じて、必要とされる保育時間を決めればよいとされ、早朝から夕方まで開くことができるようになった。

しかし、幼稚園として、託児所の機能をもった施設は開設されない。その後、尋常小学校が国民学校となる過程で、幼稚園令の改定に向けた動きの中で、国民幼稚園、1年間の義務化、簡易幼稚園の設置等が議論されるが、幼稚園令の大きな改訂はされなかった。このような流れを見てくると、文部省は、幼稚園という名称で、託児所・保育所も含みこもうとしていたことがわかる。

昭和に入り、保育所や託児所は増えていく。1935年には、全国に昼間保育所が 879 か所あった。増加した保育所・託児所に関する規則制定を求める動きが出てくる。岡弘毅が中央社会事業協会に提案した託児所令制定要綱はそれにあたるが、これは法制化されずに終わる。1938年に社会事業法が制定され、これによる認可を受ける保育所が出てくる。文部省管轄の法令による幼稚園と、厚生省管轄の社会事業法による保育所と、二元化されることとなる。戦争が激しくなると、都市部では幼稚園閉鎖令が出され、戦時託児所に転換する幼稚園や、戦時託児所を併設する幼稚園が出てくる。

1945年 8 月 15 日、日本の無条件降伏で戦争が終る。休園していた幼稚園のうち、早いところは 9 月に再開している。戦後の教育改革に関わる占領軍の

様々な指令は、幼稚園にも届いたようで、保管している園もある。小学校に隣接して開設されていた公立幼稚園では、図書等の処分を行っている。幼稚園令の一部改訂が行われ、保姆は保育を掌る職員となる。

1947 年 3 月に教育基本法と共に出された学校教育法で、幼稚園は学校の一種として位置づけられる。託児所・保育園は、同年 12 月に出された児童福祉法で、保育所として位置づけられる。規定される法律も異なり、管轄省も異なるというように、二元化される。しかし、数年間はその垣根は低く、幼稚園が保育園になったり、逆に保育園だったところが幼稚園になったりしている。目の前の子ども達を何とかしようと、幼児園という名称で始めたところもある。地域によっては、幼稚園と保育所の両方の機能を求められたところもある。文部省は 1948 年 3 月に「保育要領」を出す。これは、幼稚園の手引きであると同時に、保育所、家庭の手引きでもあるとされ、文部省が、幼稚園を中心に、保育所もその対象としていたことがわかる。

児童福祉法で保育所は「日々保護者の委託を受けて」となっていたのが、1951年の改訂で、「保育に欠ける乳幼児」が対象となったことや、厚生省から補助金が出されたり共同募金からの配分がなされたりする中で、幼稚園、保育所の違いが強調されるようになり、幼稚園と保育所の二元化が進んでいく。文部省は、保育要領の改訂の検討を始め、1956年には幼稚園教育要領を出す。この要領は 1964年に改訂され、1966年には保育所保育指針が出された。それに先立つ 1963年、文部省と厚生省は、「幼稚園と保育所の関係について」共同通知を出し、幼稚園と保育所の機能の違いが強調される。

その後、二元化された下で、幼稚園、保育所それぞれの振興計画、整備計画がたてられ、施設の拡充が進められる。しかし、二元化されている現状に対して、いくつかの一元化の試みがなされるようになる。その代表的事例は、北須磨保育センターであろう。このセンターは 1969年に神戸市で開設され、園長になったのは守屋光雄である。園舎は一体で、幼稚園と保育所、両方の認可を受けた。保育時間が短時間の幼稚園児と長時間の保育園児、幼稚園の教諭と保育所の保母(当時の名称)に分けて、それぞれ届ける形を取っているが、運営も一体であった。保育にあたるのは保育担当教師で、ほとんどが幼稚

園教諭と当時の保母資格の両方を持っていた。ここから、今の幼保連携型認定こども園が想起されるが、50年も前から、幼保一元化を求めた実践が、当事者たちの努力により行われていたのである。

しかし、二元化のままそれぞれが振興計画、整備計画を立て、増設を図ることが続く。1975年には、行政管理庁が全国の幼稚園、保育所の設置、運営状況を調べた結果がまとめられ、この結果に基づく勧告が出される。幼稚園、保育所の地域的偏在、幼稚園、保育所への入園・所が、保育に欠けるかどうかにかかわらず行われていること等が指摘される。そして、文部・厚生両省は、共同して問題解決のために検討することが求められる。そのための懇談会が1977年から開かれ、1981年によくその結果がまとめらるが、それぞれが協力して普及を図るというものでしかなく、二元化されていることから生じる問題に踏み込んだものではなかった。

幼稚園の5歳児の就園率は、1990年代の半ば頃から減少に転じ、保育所の在籍率が上昇していく。2000年には、規制緩和の流れの中で、児童福祉法が改訂され、それまで、保育所を設置できるのは地方自治体や社会福祉法人であったのが、株式会社等にも認められるようになる。

幼稚園型こども園、保育所型こども園、地方裁量型こども園の設置が奨励されるが、事務手続きの煩雑さもあって、なかなか増えていかない。

少子化対策として、エンゼルプラン、新エンゼルプランが出されるが、効果的なものとはならない中、子ども子育て支援法が2012年に施行され(2015年一部改正)、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〔認定こども園法〕も2012年に改正され、児童福祉法の大幅な改正が2014年になされた。2015年から、保育新制度がスタートした。

(2) 現状

それぞれの法律で、制度に関してどのように規定されているのかについて、簡潔にまとめる。

幼稚園については、学校教育法に学校の一つとしてあげられている。第1条に「この法律で、学校とは、幼稚園」と、現行の法律では、学校の最初に記されているが、1947年の制定時には、「及び幼稚園」と最後に記されていた。義務教育ではなかった幼稚園からではなく、小学校から始まっていたわけだが、

2007年の改訂で、年齢順に幼稚園が一番先になった。義務教育年齢の一年引き下げが、その背景にあると言えるかもしれない。

保育所に関しては、児童福祉法に規定されてきた。現行でもその第7条に「この法律で、児童福祉施設とは、助産施設、乳児院、母子生活支援施設、保育所、幼保連携型認定こども園、児童厚生施設、児童養護施設、障害児入所施設、児童発達支援センター、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設及び児童家庭支援センターとする」となっていて、1947年の制定時から、幼保連携型認定こども園を初めいくつかの施設が加わったが、4番目に出てくるのは同じである。大きく変わったのは、第6条の3に、家庭的保育事業、小規模保育事業、居宅訪問型保育事業、事業所内保育事業、病児保育事業の規定がなされたことである。病児保育以外は、何れも待機児童解消のための対応策と言えよう。

家庭的保育事業は、子ども・子育て支援法第19条第1項にある「保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由」に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であって3歳未満のものに、家庭的保育者の居宅その他の場所で保育を行う事業とされている。利用定員が5人以下で、保育体制の整備状況や地域の事情によっては3歳以上も対象となる。

小規模保育事業は、満3歳未満の乳・幼児を6～19人保育する事業で、保育の体制の整備状況や地域の事情によっては3歳以上の幼児の保育も行える。この保育事業は、「家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準」では、A型、B型、C型に分けられている。

居宅訪問型保育事業は、満3歳未満の保育を必要とする乳・幼児の居宅において家庭的保育者による保育を行う事業で、事情によっては3歳以上の幼児の保育を行う事業もある。

事業所内保育事業は、保育を必要とする満3歳未満の乳・幼児を対象に、事業主、事業主団体、地方公務員等共済組合や厚生労働省令で定める組合が、保育を実施する施設で保育を行うものである。満3歳以上の幼児についても、他の事業と同様に対象となる。

このように、保育所以外に、様々な保育事業が児童福祉法に規定されるようになっている。しかも、家庭的保育事業のところには、家庭的保育者は市町

村長が行う研修を修了した保育士その他の厚生労働省令で定めるものであって、市町村長が適当と認めるものであるとされている。保育士資格がなくてもなれるのである。この是非については、次章で検討したい。

2015年に改訂された「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」では、第1章が「総則」、第2章で「幼保連携型認定こども園以外の認定こども園に関する認定手続き等」、第3章で「幼保連携型認定こども園」、第4章で「認定こども園に関する情報の提供等」、第5章で「雑則」、第6章で「罰則」について記されている。幼保連携型認定こども園は、「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満3歳以上の子どもの対する教育並びに保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行い、これらの子どもの健やかな成長が図られるよう適当な環境を与えて、その心身の発達を助長するとともに、保護者に対する子育ての支援を行うことを目的」とする施設である。この第3章第9条の「教育及び保育の目標」としてあげられている6項目のうちの1から5までは、学校教育法の幼稚園に関する目標と同じである。

では、それぞれの施設の現状はどのようになっているのだろうか。

まず幼稚園数であるが、2016年度に国公立4,176、私立7,076で、合計11,252である。在園児数は、1,339,761人である。

次に保育所数は、2016年度に26,237で、入所児童数は2,393,988人である。待機児童数は、23,553人であるが、いわゆる隠れ待機児童数は67,354人と、その3倍近い。厚生労働省が出した2016年4月1日現在の「保育所の設置主体別認可状況等について」を見ると、「市町村（届出）」8,917、「社会福祉法人」12,274、「社団法人」31、「財団法人」79、「学校法人」381、「宗教法人」226、「NPO」142、「株式会社・有限会社」1,236、「個人」125、「その他」32となっている。市町村と社会福祉法人で、90%を超えるものの、会社も5%を超えている。厚生労働省は、同時期の「小規模保育事業（A型・B型・C型合計）の設置主体別数」も出している。これを見ると、「公立」64、「社会福祉法人」363、「社団法人」75、「財団法人」18、「学校法人」134、「宗教法人」10、「NPO」254、「株式会社・有限会社」1,015、「個人」470、「その他」26で、合計2,429カ所の42%

が、会社である。特に政令市では、その比率は50%を超える。設置数が100カ所を超えて多いのは、東京都、横浜市、名古屋市、大阪市であるが、大阪市では、その70%が会社である。この状況の検討と課題については、3章で述べる。

認定こども園は、同じ2016年4月1日現在の認定件数が、公立703、私立3,298の、計4,001になっている。種類別を見ると、「幼保連携型」2,785、「幼稚園型」682、「保育所型」474、「地方裁良型」60である。2014年には認定件数が1,360で、そのうち「幼保連携型」が720であったので、新制度になって増加の幅が大きいことがわかる。

（清原みさ子）

2. 諸外国の幼児教育・保育制度の変遷と現状

（1）諸外国の幼児教育・保育制度の変遷と現状

諸外国の幼児教育・保育制度について、その根拠法と管轄を中心に、変遷と現状について述べる。文中の各国の法律・省庁・保育施設の呼称及び日本語訳については、特に断りがない限りは、泉千勢編著『なぜ世界の幼児教育・保育を学ぶのか』（ミネルヴァ書房、2017）の表記にしたがった。

1) フランス

フランスの幼児教育・保育施設は、18世紀末のオーベルランの編み物学校に端をなし、19世紀には、ロンドンの幼児学校を範とした保育機関が出現する。これらは慈善的施設であったが、1948年の第二共和制の時に保育学校との名称が付され、公教育機関として位置づけられた。1989年の「教育基本法」、通称「ジョスパン法」によって、3歳からの就学が保障され、小学校入学前の3年間の無償教育が確立した。

2013年7月には、新たな「教育基本法」である、「ペイヨン法」が成立、それまでは、5歳と小学校1、2年生が一つの学習期であったのが、保育学校が単独で一つの学習期を構成することになった。この保育学校を管轄しているのは、国民教育省である。

一方、保育学校は満2歳から入学することはできるが、これに入学していない0～3歳未満の乳幼児と保育学校に通学している以外の時間の幼児のケアについては、前者は、施設保育、家庭的保育など様々なサービスを利用することができ、これを厚生省が

管轄している。後者は、厚生省の管轄するサービスを利用することもできるし、青少年・スポーツ省の管轄する「学校周辺活動」「余暇活動」に参加することもできる。

フランスの場合は、保育機関発足の当初は、福祉的な要素も色濃くあったが、制度化の過程で、満3歳以上については、基本的に初等教育機関に組み入れられ、学校教育以外の時間については、福祉的なケアとともに、学校教育を補完したり、余暇を充実させたりする社会教育の要素の強いサービスが提供され、どちらも選択できることが特徴である。

2) ドイツ

ドイツの保育の源流は以下の二つである。一つは、19世紀前半期から見られた幼児学校、乳幼児託児施設のような児童福祉施設型のものである。そして、もう一つは、1840年に幼児教育を企図して誕生したフレーベルの幼稚園である。1922年の「ライヒ青少年福祉法」で、これらの乳幼児施設は、福祉施設の一環に位置づけられ、制度について、国レベルの規定のないまま、戦後の西ドイツでそのまま継承されていた。

戦後の東ドイツでは、3歳未満児については、国民保健省管轄の児童福祉施設の保育所が、すべて公費で運営され、1980年にはその供給率は61.2%であった。3歳以上の幼児については国民教育省管轄の幼稚園が用意され、義務教育ではないが、1980年の就園率は92.0%であった。1980年には、この二つの施設が一体となったコンビといわれる施設が都市部で見られるようになった。

統一後は、1990年制定の「社会法典第8編児童・青少年援助法」が保育施設の法的根拠となった。これによる乳幼児を対象とする公的な保育サービスの代表的なものは、通所施設として①3歳未満児対象の保育所②3歳以上6歳までの児童対象の幼稚園、そして、③育児支援者（保育パパママ）による家庭的保育がある。これらの他に6～14歳を対象とした学童保育も含まれる。

施設型の通園保育の運営形態としては、保育所または幼稚園だけの単独施設、保育所と幼稚園を併設した施設、保育所と幼稚園と学童保育の3つの機能を総合的に兼ね備えた施設など多様であるが、現在のドイツでもっとも一般的なタイプは、キタ^{注1)}と呼ばれる保育施設で、保育所と幼稚園の機能をあわ

せもち、なかには、学童保育の機能も担うものもある総合的保育施設である。

連邦政府としての幼児教育・保育を管轄するのは、福祉系の家族・女性・高齢者・青少年省であるが、各州ごとにみると、施設の管轄やカリキュラム、保育者の養成教育の規定は微妙に異なっている。またそれぞれの州の乳幼児施設の管轄省は経年で変化している。2013年までには、16州のうち6州が教育を系の官庁の管轄^{注2)}、2015年には、16州のうち9州が教育系の管轄と、教育系の管轄が増加している。

3) カナダ

カナダにもやはり二つの幼児教育・保育施設の源流がある。オンタリオ州を例にみていくと、1883年にトロントに公立の幼稚園ができた。1885年には、オンタリオ州の州法、「公費学校法」で、幼稚園は公費学校のシステムに組み込まれた。1887年にはこの法律が改正され、幼稚園の組織、教員の訓練、助成金について規定し、幼稚園は州財政で運営することとした。幼稚園を設置するかどうかは各自治体の教育委員会に任されたが、1890年までに多数の自治体が幼稚園を開設した。1950年代には、多くの公費小学校に5歳児、4歳児を対象とした半日の幼稚園が付設された。

一方、託児の施設については、1830年代頃から東海岸の工場の女性労働者の子どもを預かる施設ができた。1942年には、連邦政府と州政府の間に「政府間戦時託児所協定」が結ばれ、費用を半分ずつ負担して託児所を設置することとなった。戦後の1946年にカナダで初めての託児に関する州法である「デイ・ナースリー法」ができた。

現在のカナダでは、州政府及び準州^{注3)}政府が幼児教育と保育の政策やプログラムの計画、実施を含めた子どもと家族の福祉と教育のサービスを規定する主要な任務を担っている。2010年代からは、保育（認可チャイルドケア）と幼児教育（キンダーガーデン）の統合への関心が高まっている。

2016年現在、10州と3準州のうち、6州と2準州のチャイルドケアとキンダーガーデンが、教育省、教育と乳幼児発達省、教育と幼児教育と文化省などの教育に関する単独の省の管轄となっている。残りの4州と1準州では、チャイルドケアを福祉の、キンダーガーデンを教育の省が管轄している。教育に

関する省が一元的に管轄している州、準州では、ヌナブト準州をのぞいて、キンダーガーデンの5歳児クラスは全日制になっている。

先進例と言われるオンタリオ州では、2010年から、キンダーガーデンの4、5歳児を公立学校のシステムに組み入れている。州の教育委員会は、20人以上の要求がある場合には、キンダーガーデンに早朝（7～9時）、放課後（15時半～18時）の延長保育を行うように指導している。この保育は、教育委員会が責任を持って提供する。2007年の州法で規定された乳幼児教育士がこれに従事している。

4) 台湾

1895年に下関条約で日本の統治下となった台湾の最初の幼稚園は、この日本植民地時代の1897年に誕生した。1905年には台湾総督府により「私立幼稚園規程」が公布され、1921年には「公立幼稚園規程」が公布された。一方、1920年代以降、保護者の就業支援と子どもの保護を中心とする託児所が開設されるようになった。1944年には、台湾の幼稚園は合計95、園児数は約8,500人であった。これに対して民営の託児所は、管理面でも資格面でも幼稚園と比べて融通がきくため、量的には幼稚園を超えていた^{注4)}。

1945年、日本の敗戦により、台湾の統治権は日本から中華民国に返還され、1949年には国民党政府が台湾に移転した。これにより台湾の教育・保育制度は日本式から中華民国式に方向転換することとなった。政府は、幼稚園を教育部の管轄、託児所を社会部（のち内政部）の管轄とした。1981年になって、幼稚園を法定化した「幼稚園法」が制定され、これをもって真の台湾幼児教育のスタートともいわれる。

一方、託児所に関しては、1973年に「児童福利法」が制定され、数度の改定を経たあと、2003年の「児童及少年福利法」の制定公布に従い、2004年に廃止された。

2011年に、幼稚園と託児所二元制度の問題を解決し、幼保一元化政策を推進する為の「幼児教育及ケア法」が制定された。これにより、幼稚園と保育所を統合した幼稚園は教育部の管轄となり、満2歳～国民小学校入学前までの幼児の教育の場とされることになった。

2歳未満の乳幼児については、施設としては、内政部が管轄する託児センター、施設型以外のサービ

スとしては、同じく内政部が管轄する、0～12歳までを対象とする家庭的ケアが提供されることとなった。

2014年の幼稚園の設置者別施設数の割合は、公立の付設が約26%、公立独立が約4%であるのに対して、私立が70%と極端に多い、という中での幼保一元化で、まだまだ多くの課題がある状態である。

5) スウェーデン

幼児のための保育機関には、二つのルーツがある。一つは、19世紀後半にできた貧困家庭の子どものためのバーンクルッパと呼ばれた児童福祉施設である。1930年代には、これは地方自治体の責任のもとにおかれ、1938年にはダークヘムと改称された。そして、もう一つは、フレーベルの理念にもとづく幼稚園で、ここには、比較的裕福な家庭で母親が専業主婦という子どもたちが通い始めた。こちらは、1938年に、遊びの学校という意味のレークスコーラと改称された。

1960年代の高度経済成長期には、女性の労働需要が増加し、保育施設の拡充を求める声が高まった。政府は1968年に保育施設調査委員会を発足させ、72年には、エデュケア（educare：養護と教育の一体化）の理念などその後のスウェーデンの保育を方向づける重要な理念が盛り込まれた同委員会の最終答申が提出された。

1975年には、「就学前保育法」が施行され、児童福祉施設であるダークヘムと、学校であるレークスコーラを、就学前の学校という意味を持つフォッシュコーラという名称で統一することになり、社会庁のもとに一元化された保育制度の基礎が確立した。また、6歳児全員に年間525時間（1日最低3時間）の保育が無償で提供されることになった。1994年までには、6歳児に加え、4、5歳児にも、同様の時間の保育が無償で提供されることとなった。その結果、より多くの子どもが就学前保育を利用できるようになった。

1歳未満の乳児については、1974年に世界に先駆けて有給の育児休業制度（両親保険）が導入され、その後段階的に休業期間が延長され、子どもが1歳を過ぎるまでは家庭で親が中心となって養育する仕組みが整えられた為、保育事業そのものが行われていない。乳児と育児休業中の両親のためには、日本の子育て支援センターや集いの広場事業に類似した

オープン保育室または公開保育室と呼ばれる無料の施設がある。

1996年には、社会庁の管轄下にあった保育事業は学校庁に移管された。1998年には学校法の改正により、1～5歳児を対象とした就学前の保育は学校教育体系の最初の段階に位置づけられ、学校庁から、法的拘束力を持つ就学前教育カリキュラムが公布され、6歳児を対象とした就学前クラスが学校内に新設された。就学前クラスは、1日3時間（年間525時間）の教育を無償で提供するもので、義務教育ではないが、ほとんどの6歳児が参加している。

2010年6月には新しい学校法が国会で承認され、翌年7月から発効した。これに伴い、全教育分野のカリキュラムの改訂、または改正が行われ、就学前学校のカリキュラムも一部改訂が行われた。

新学校法の特徴の一つは、初めて国連子どもの権利条約の基本理念が盛り込まれ、子どもの最善の利益をすべての教育の基本とすることが明記されたことである。また、就学前学校に関しては、他の学校形態と同等の地位が与えられ教育的な役割の強化が謳われた。

1歳以上のすべての子どもに、子ども自身の権利としての教育を保障する制度が確立していることがスウェーデンの教育の大きな特徴となった。

就学前クラスに通う6歳児の学校教育終了後、あるいは学校教育開始前の早朝の時間は、敷地内にある余暇センターを利用する子どもが多い。これは、日本の学童保育に相当するものであるが、これも1988年の学校法によって、従来の社会省保健福祉省の管轄から教育省教育庁への管轄へ移行された。また、子どもが8歳になるまでは、親が労働時間を25%まで短縮し、子どもを預ける時間が長くないように調整する権利も認められている。この為、6歳未満の就学前学校が終了する17時までにはほとんどの親子が帰宅できるようになっている。就学前学校には、コミューンが設置する公立と協同組合や企業などが運営する民間があり、2015年には約16%の子どもが民間のものを利用している。

就学前学校以外の6歳未満の子どものためのサービスには教育的保育がある。これはかつて施設が不足していた時代にそれを補完していた家庭保育室を2009年に名称変更したものである。コミューンの研修を受けた保育者が自宅で保育を担当する在宅型の保育形態である。2013年の1～5歳児は、全体の3%

で、就学前学校の充実とともにこの事業は縮小している。

(2) 諸外国の幼児教育・保育制度の変遷の特徴

本章においてとりあげた5つの国とその他のいくつかの国の現状^{注5)}をその制度の管轄という点でみていくと次の通りである。

①年齢によって管轄が異なる。

フランスでは、0～就学していない3歳未満児については、厚生省が、就学している2歳以上の幼児については国民教育省が管轄している。台湾では、0～1歳児が、内政部、0～5歳児が教育部の管轄である。

②0～5歳児が同じ教育系の管轄である。

スウェーデンでは、1歳未満の乳児については、育児休業制度が充実している為、施設保育はない。1歳以上については、学校庁の管轄である。

その他の国では、0～5歳児について、ノルウェーは、教育研究省、デンマークでは、児童・教育・平等省、イギリスは、教育雇用省、ニュージーランドは、教育省が管轄している。

③0～5歳児対象で福祉系の省が管轄するもの、3～5歳児対象の教育系で省が管轄するものがあり、3～5歳児については、教育と福祉のサービスのいずれかのうち福祉のみか教育のみか、あるいは、教育と福祉の両方を選択する。

韓国では、0～5歳児が利用する保育所は保健福祉部、3～5歳児が通う幼稚園は、教育科学技術部の管轄である。ただし、3～5歳児については、保育所と幼稚園に共通の統合カリキュラムがある。

日本は、管轄省という点からみると、0～5歳児が利用する保育所は厚生労働省、3～5歳児のための幼稚園は文部科学省、0～5歳児の認定こども園の管轄には内閣府が加わった。

④連邦制の国家であるため、それぞれの州で管轄が異なる。

アメリカは、それぞれの州によって異なる。ドイツは、連邦としては福祉系の管轄であるが、州レベルでは教育系の管轄が多い。カナダでは、福祉と教育の二つの管轄の州・準州と教育系のみ管轄の州・準州があるが、後者の方が多い。オーストラリアでは、連邦政府が出した法律にもとづきそれぞれの州政府が独自の法のもとにサービスを提供している。

3. 日本における幼児教育・保育制度の課題

(1) 法律、管轄省に関して

幼保連携型こども園で、幼児教育と保育が一体的に提供されることになったが、先にも述べたように、「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」に規定され、管轄に内閣府が加わった。「学校教育法」により文部科学省が管轄する幼稚園、「児童福祉法」により厚生労働省が管轄する保育所と二元化されていたのが、三元化になってしまったとも言える。2章でみて来た諸外国の例では、法律、管轄省を一元化するというのが潮流であったこととは、逆方向である。

2006年施行の「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」による認定こども園は、想定されたように増えなかった。それには、手続きの煩雑さや書類の二重性があったといわれる。幼保連携型は、同法律の2012年の改訂が2015年に施行されるより前には、720ヵ所までしか増加しなかった。その後の2年間で大幅に増え、2016年4月1日現在では2,785ヵ所になっている。他の型も合わせた認定件数は4,001ヵ所である。同年度の幼稚園数が11,252、保育所数が26,237であるので、こども園の認定件数はまだ幼児教育・保育施設全体の10%程でしかないが、それでも三元化であろう。諸外国の状況からみても、法律、管轄省の一元化が課題であることは明白である。その際の基本理念は、すべての子どもに最善の利益を、であると言えよう。

一元化する場合、どこが管轄するかであるが、これも諸外国を見ると、教育省が多数派であることがわかる。日本の場合、歴史的に幼稚園でも保育という言葉が使われてきた。この言葉を英語にするには、Education and Care または Care and Education と二つの単語を使わないと表せない。保育所でも保育という言葉が使われているが、保育といった時には教育が含みこまれているのである。そう考えると、保育所が教育関係の省の管轄でもよいのではないと思われる。0歳児から在籍する保育所をいきなり教育関係の省に移すことには無理もあると思われるので、第一段階として、フランスや台湾のように、2、3歳以上は教育関係省、それ未満は、厚生関係省として、漸進的に移行していくことも考えられる。戦前にも、幼稚園令改正に向けた検討の

中で、満4歳以上を幼稚園、3歳以下を保育園とすることも、考えられていたという^{注6)}。

3歳以上を教育関係の省庁の管轄にする場合、早朝と放課後のケアについても教育関係の省が担当する例が諸外国の制度を見ると多い。現在の日本では小学生対象の「放課後健全育成事業」は厚生労働省の管轄となっているが、これも教育関係の省庁に移管し、スウェーデンにならい、親の就業支援ではなく、子どもたち自身の人権、発達する権利を保障する教育的な事業と捉え直していくべきではないだろうか。

(2) 保育施設の多様化に関して

児童福祉法が改訂され、子ども・子育て支援新制度が始まった。待機児童解消のため様々な施設が開設され、一見、保護者の選択肢が増えたように見えるが、果たしてそうなのであろうか。

『保育情報』(No.472、2016.3)に、東京7区の2016年4月入園の申し込み状況から、保護者がどの施設を第一希望に選んでいるのかが、紹介されている。杉並区、世田谷区、新宿区、台東区、北区、墨田区、練馬区で、認可保育所(0~2歳児の所、0~就学前までの所)、小規模保育事業所、0~2歳児の保育も行っている認定こども園の比較がなされている。これを見ると、どの区でも共通して、小規模保育事業所への第一希望が少ない。入所可能定員数に対する申込者数(第一希望)は、最も少ない練馬区では0.21倍、高かった杉並区でも0.53倍と、定員をはるかに下回っている。小規模保育事業所だけでなく、0~2歳までの認可保育所への第一希望も少ない。この2施設は、やっと入所できたと思っても、「3歳の壁」が立ちふさがる。0~2歳の保育所では、3歳以降の提携先を決めるよう求められているものの、現実にはそうはなっていない。3歳から認可保育所に入れる保証はない。そこでもう一度保育所探しをしなければならず、場合によっては不本意な保育を選ばざるを得なくなる。0~就学前までの認可保育所、認定こども園を第一希望とする人が多いのは、当然のことである。この資料では、認定こども園の方が認可保育所より第一希望が多くなっているが、「非常に限定的な調査なので慎重な判断が必要ですが、教育的な要素を期待して高くなっているのか、今後の動向が気になります^{注7)}」と記されていたように、幼稚園の預かり保育を利用しながら、フルタイ

ムで働く保護者がいることから考えても、しっかり教育を受けさせたいという保護者の意識の反映と言えるかもしれない。

多様化といえば聞こえは良いが、当面の場当たり的な待機児童解消策でしかなくて、保護者の要求にこたえるものになっていないことは明らかである。必要とされるのは、第一希望をどのようにすれば満たしていくことができるかを考えた対策が取られることである。子どもが生まれる前から「保活」をしなければならない状況では、安心して子どもを産み、育てる社会からは程遠い。スウェーデンは、1990年代前半に就学前保育所の定員数を大幅に増やして、2000年代に入って待機児童問題はほぼ解消されたという。その間、出生率も向上し、その後も増え続ける入所希望者に対応して保育所数は増え、登録児童数は30年で3倍以上になっている。認可保育所を十分増やした結果、家庭保育所は減少し、登録児童数もピーク時の1988年には約12万人であったのが2011年には18,000人余りになっている。保育所の定員数が需要に見合ったものになれば、80年代に保育所不足を補うために増やした家庭保育所は、減ることがわかる。こうした状況に学ぶなら、待機児童解消のために補完的な施設を多様に作ることでなくて、保育所を需要にみあうよう大幅に増やすことこそが、喫緊の課題であると言えよう。もう一つスウェーデンの動向から学ぶべきことは、家庭保育者をコミュニケーション（市にあたる）の職員として雇用したことである。1998年以降、保育所に関わり様々な規制緩和がなされてきた日本の動向は、公的責任で保育を行っていく方向とは異なる。

(3) こども園に関わって

ここでは、幼保連携型認定こども園への移行をめぐって起こっている問題を見ておきたい。

その一つ目は、公立の幼児教育・保育施設の再編による大規模化である。大阪府阪南市が、施設の老朽化対応等を理由に公立の幼稚園4ヵ所と公立の保育所3ヵ所を定員630名の認定こども園1ヵ所に再編するという問題である。大型店舗が撤退した後に、2018年4月開園を目指して改修されている。このニュースを耳にした時、630人という人数の多さに、驚かされた。乳幼児が集う施設として、あまりにも大規模であったからである。2016年度の幼稚園1園の園児数の平均は120名弱、保育所の入所児童数

の平均は90名強である。幼稚園の場合、公立と比べると、私立の方が1園当たりの園児数は3倍近くになり多いが、それでも160名には届かない。630名という人数がいかにも多いかがわかる。人数の問題だけでなく、再編で地域に幼児教育・保育施設がなくなり、遠方まで通わなければならない事態も起こる。地域で子育てをするという方向とは逆である。二つ目の問題は、大規模化しなくても、それまで幼稚園だったところがこども園に移行し、長時間保育の子どもを受け入れることになると、保護者、特に母親の間に、働いている・いないで差が生じ、園での様々な活動にも影響が出てくる。たとえば、保護者会の活動では、平日の午後に行うと、働いている保護者は参加できないことになってしまう。どのようにして、園全体として保護者の合意形成をしていくのが課題である。働いている保護者が平日にも参加できるように、両親休暇のような法律が整備されれば、状況は改善されると思われる。1章でふれた北須磨保育センターは、家での生活も大事にしてほしいと保育時間を午後5時までとして、働いている保護者にも労働時間をそれに合わせて短くするよう求めたところ、それでは働き続けられないという批判の声が上がったというが、保育の問題は、保護者の労働時間や働き方の問題でもある。長時間労働の規制を含め、その改革を併せて進めなければ、子育てしやすい社会の実現は、難しいであろう。

おわりに

本論文では、日本の幼児教育・保育制度の変遷をおさえた上で、諸外国の幼児教育・保育制度の動向を分析して、日本における課題と改革の方向性を探った。現在の世界の潮流は、「保育の質」問題である。質の高い幼児教育・保育をすべての子ども達に保証していくことは、社会的にも極めて有効であること、費用対効果から言っても経済的であることも指摘されている。制度問題は解決して、質の問題になっているとも言えるかもしれない。質の高い保育がどの子どもにも保障されるには、どのような制度が作られるべきなのかが、さらなる課題と言える。韓国やオーストラリアでは、幼児教育・保育の研究機関を設置していてその動向は参考になるであろう。

質の保障には、養成の問題、研修の問題も、避けて通れないであろう。今回は触れられなかったが、幼稚園・保育所の免許・資格が、小学校以上の教諭

免許と同等ではない現状は、歴史的にも問題とされてきた保育者の待遇の悪さが現在にも残されていることに、つながっている。この改革も、大きな課題であると言えよう。

参考文献

- 日本保育学会：『日本幼児保育史』，第1巻～第6巻，フレーベル館，(1967～1975)
- 文部省：『幼稚園教育百年史』，ひかりのくに，(1979)
- 二葉保育園編・発行：『二葉保育園八十五年史』，(1985)
- 岡田正章・久保いと・坂元彦太郎・穴戸健夫・鈴木政次郎・森上史郎編：『戦後保育史』第1巻・第2巻，フレーベル館，(1980)
- 守屋光雄：『保育の原点』，新読書社，(1973)
- 保育研究所編：『保育の研究』No. 26，ちいさいなかま社，(2015)
- 子どもと保育総合研究所森上史郎監・大豆生田啓友・三谷大紀編：『最新保育資料 2017』，ミネルヴァ書房，(2017)
- 泉千勢編著：『なぜ世界の幼児教育・保育を学ぶのか』，ミネルヴァ書房，(2017)
- 網野武博他：『諸外国における保育制度の現状及び課題に関する研究』厚生科学研究費補助金総合的プロジェクト研究分野子ども家庭総合研究事業報告書，(1999)
- 小宮山潔子：日本の就学前教育・保育の状況と政策の方向，海外社会保障研究，国立社会保障・人口問題研究所，173号，(2010)
- 齋藤純子：ドイツの保育制度-拡充の歩みと展望-，レファレンス，2，国会図書館，(2011)
- 栗山直子：ニューサウスウェールズ州の保育，オーストラリア研究紀要，第39号，追手門学院大学オーストラリア研究所，(2013)
- 犬塚典子：カナダの小学校における幼児教育とケア，京都聖母学院短期大学紀要，第46集，(2017)

注

- 1) Kita または KiTA と表記される。Kindertagesstätte の略。
- 2) ベルガー有希子：ドイツの保育事情 バイエルン州 ミュンヘン市における保育の状況，保育情報，No.441，

保育研究所，10，(2013)

- 3) 準州 (Territory)：連邦制度をとるカナダでは、州 (province) に指定された地域以外を準州と呼ぶ。準州の自治権は限定的であり、立法権や行政権は連邦政府が持っている。また、歳入のほとんどを連邦政府から得ている。(日本カナダ学会ホームページ，カナダ豆辞典 <http://jacs.jp/dictionary/dictionary-sa/09/19/653/> より引用)
- 4) 劉郷英他：台湾における乳幼児教育・保育制度改革の動向と保育者養成の現状と課題に関する検討，福山市立大学教育学部紀要，Vol.3，144，(2015)
- 5) 泉千勢編著『なぜ世界の幼児教育・保育を学ぶのか』及び、網野武博他『諸外国における保育制度の現状及び課題に関する研究』を参考にした。
- 6) 湯川嘉津美「戦時下における幼稚園制度改革の動向」、日本保育学会第70回大会発表レジュメによる。
- 7) 保育情報，No.472，保育研究所，10，(2016)