

幼稚園・保育所の定員はこれでよいか

守屋 光雄

外国では

世界の保育事情と日本のそれとを比較すると、先進諸国では、保育は一元化され、保育機関の規模も小さく、クラス定員も少ないところが多いのに、日本では、保育は二元化され、保育者の担当児童数は多く、かつ小規模の施設が少ないことが指摘できよう。

多くの外国について述べるよゆうがないので、比較的近い資料に基いて、ソビエトとスウェーデンの実情を明らかにしたうえで、日本の幼稚園、保育所の定員問題について考えてみたい。

ソビエトではどうか

ソビエトでは、一九五九年来、それまでの保育園（〇〜三歳）と幼稚園（三〜七歳）を統合し、教育省一本で管轄

される「保育・幼稚園」が制度化されているが、たとえば、日本の幼稚園に相当する年齢児のクラス児童数は、

二十五人で、一園は、三ないし四クラスを原則とし、小さい園では、一―二クラスのところもある。各クラスは、二名の教師が担当し、一名の助手がついている。各園には、専任の音楽指導員、医師、看護婦、用務員が配置されている。又、園長、メトジスト（教授法担当教師）、主任看護婦、副園長、経営主任、専任会計、会計、事務員、炊夫長、炊夫、大工、倉庫係、衣類係、洗濯係、掃除夫などの職種が別れていて、それぞれの職務を分担している。

（伊集院俊隆「ソビエトの就学前教育」教育学講座4 就学前教育 一九七九年 学習研究社）九五―一〇三頁）

次に、スウェーデンはどうか

スウェーデンでは、一九七六年に発令された新保育法に

より、皆保育をめざして、保育行政が推進されているが、保育所は、子どもの生活基盤である地域を中心に―それぞれの住宅から約五百メートルのところに設置されねばならないということが、一九七五年にできた建築基本法に明記されている。従って、地域中心に、小規模の保育所が、数多く配置されることになっている。

たとえば、ある公団住宅のニュータウン（住民数三万人）には、五百の保育所（生後十ヶ月ないし一年から保育）があり、ある園では、児童の定員が十数名で、そこでも、専任の園長のもとに、三人の保育者、一人の給食係が常勤し、近隣の保育所と兼務の看護婦一名が配置されている。定員三十人位の保育所が大多数である。

しかも、スウェーデンは不況で経済成長率も低いにもかかわらず、企業が社会保障基金を生み出して、それを保育所づくりにあてているのである。

（一番ヶ瀬康子「国際児童年と子どもの人権」――スウェーデンの保育に学ぶ――「はらっぱ」9号 一九七九年 乳幼児発達研究所 六一―一六頁）

日本の幼稚園・保育所の定員

日本では、東京女子高等師範学校（現お茶の水女子大学）附属として幼稚園が設立されて（明治九年一八七六年）、百有余年になるが、初めて幼稚園に関する国の基準が制定されたのは、明治三十二年（一八九九年）である。

そのとき制定された「幼稚園保育及設置規程」（文部省令第三十二号）の第三条には、「保姆一人ノ保育スル幼児ノ数ハ、四十人以内トス」、第四条には、「一幼稚園ノ幼児数ハ一〇〇人以内トス、特別ノ事情アルトキハ二五〇人マテ増加スルコトヲ得」とあり、さらに、戦後、昭和二十二年（一九四七年）「学校教育法」が公布され、幼稚園が国の学校体系の一部に組み込まれるようになって、幼稚園の組（学級）編成については、学校教育法施行規則第七章第七十四条（設置基準）において、「幼稚園の設備、編成その他設置に関する事項は、幼稚園設置基準（昭和三十一年文部省令第三十二号）の定めるところによる」とされ、この幼稚園設置基準第二章「編成」の第三条（一学級の幼児数）で、「一学級の幼児数は、四〇人以下を原則とする」と明記され、実に、明治以来今日に至るまで、幼稚園のクラス定員は四〇人と変わらない。しかも、この定員数は、年齢別の規定がなされていないため、現実には、定員オトバ

のクラスが出現することになる。

ところで、保育所はどうであろうか

戦前の託児所については、無原則に近かったが、昭和二十二年（一九四七年）、保育所のことなども規定した「児童福祉法」が公布され、当初は、保母は、二歳未満児十人、三歳以上三十人につき一人という劣悪な条件で発足したが、数度に及ぶ児童福祉施設最低基準の一部改訂により、今日では、漸く、三歳未満児六人、三歳児二十人、四歳以上三十人となり、さらに、所得税非課税世帯の〇歳児が九名以上入所、特別の設備を設けている施設には、保母、看護婦又は保健婦を含め、乳児三人に一人の費用が出るよう配慮されるようになった。

しかし、毎日九時間にわたる重労働かつ低賃金のもとの定員数としては、未だにきわめて不十分なものである。

何故か？

このように先進諸外国に比べて、日本の保育条件とくに定員関係が劣悪であり、幼稚園のごときは、創設以来百余年に及ぶのに四十人定員が何ら改善されずに今日に至っていることは、不可思議かつ大きな問題である。その理由としては、日本の教育わけても、幼児教（保）育などが、国

策の中核とならず、口ではその重要性を唱えながら、総じて安上り行政によって行われてきたことが指摘される。

日本の幼稚園は、創設以来、経済的に恵まれた家庭の幼児を、就学前、家庭教育を補う教育を行なう機関として普及し、戦後は、文部省の所管で、学校教育法に基づく学校として認められたものの、普通教育とは認められず、公立幼稚園は年々増設されてはきたが、私立に比べると少なく、公立幼稚園でも総教育費に占める幼稚園教育費の比率は依然低く、しかも、公立の多くは、就学前の一年保育で、二年保育は比較的少なく、（私立に多い）三年保育は公立共立に極めて少ない。また、とくに、私立の幼稚園に対しては、国又は自治体からの補助が少なく、（学校法人立のもの、漸増しているが、規制も強くなっている）そのため、教（保）育条件の改善より、経営が優先し、少ない保育者で、多くの子どもの保育にあたる結果となる。

保育所は、戦前の託児所とちがって、すべての児童が心身ともに健やかに育成することを目的として公布された児童福祉法の理念のもとに発足したにもかかわらず、福祉政策の貧困性の影響をもろにかぶり、保育所の絶対数が不足しているうえに、保育予算もとほしく、保母の低賃金、長時

間（九時間）重労働という劣悪な労働情況をもたらし、保育設備、保育内容の低下をひきおこしている。

— 現行の最低基準（とくに保育一人の受持ち人数）、保育単価のもとで、託児機能を中心に考えられている保育所は、所詮、戦前の託児施設の性格を継承することになり、保育は母親代りの子守りたらざるをえない状況におかれ、研究権さえ保障されていない。

次に、このように保育者の受け持ち児童数が多いということ、つまり、マスプロ教（保）育を許容し、可能にする教（保）育体制についても目を向けなければならない。

日本における従来の教育は、常に人間を人間として捉えず、現社会体制に適応し、役に立つ人的資源という商品（マンパワー）と考え、その商品を製造するための早期からの能力主義的教育が押し進められてきた。それは、かつては富国強兵、いまは経済効率向上のために役立つ人間の養成にある。

教育とは教師が上から「与えるもの」で、子どもは「受けるもの」と考えられ、教師は既成のカリキュラムによって一斉、画一、かつ一方交通的に知識を与え、子どもは、自から能動的に思考し、言動することも許されず、いたず

らに、機械的に反覆練習し機械的に記憶するという学習が強制されることになる。そして、このように、子どもの自主性や個性を無視して、教師の欲するワクにはまる従順な子どもを養成することを望む管理や経営の優先する教育は、一人の教師の受持人数の多いマス・プロ教育の中でも可能であり、むしろ好都合とさえいえる。しかし、与える教育、一斉、画一、管理・経営優先の教育からは、フレibel以来、教（保）育の原点となっている子どもの自発的活動、創造的思考は発達しないのである。

保育所では、前述のように、子どもを預かる機能が優先し、保育内容がそれ程問われない発想にあり、子どものケヤイが可能という観点から、保育の受け持ち人数が決められてきたのであるが、当然とは云え、保育所も子ども預り所にとどまることなく、集団保育の中で子どもの発達を保障することが要求される以上、このような児童数を、しかも、長時間保育することは不適當といわねばならない。日本の保育所も、発足以来三十有余年を経過し、保育条件も少しずつは改善されてきたが、当初の定員があまりにも不当であったため、今日の条件といえども、決して充分な

のではない。保育所が、子ども預り所から脱皮して、子どもの発達保障、保育者の研究権、母親の労働権（育児権）の三つの権利が三立、又は同時保育されるような体制を確立するためには、保育条件をはじめとする現体制の抜本的改革が必要である。

さらに、幼稚園のクラス定員が百年の長きにわたって改善されないでいる理由として、たしかに、右に述べてきた幼児教（保）育軽視、安上り政策、管理優先の画一、一斉教育が指摘されるが、保育者自身の専門職員としての自覚―自己批判も含めて―の不足、さらに、その背後にある「保育者養成教育」にも大きな問題があることを忘れてはならないと思う。

日本では、幼・保が二元化し、それぞれの目的、機能の相違が強調され、「教育」と「保育」の概念が対立的に捉えられ、幼・保の保育者の免許、資格も異にしている。将来は、両者の差別を撤廃し、保育者の免許や資格はすべて専門コースのある四年制大学（又は大学院）の卒業者に与え、保育者の資質を向上させることが切望されるが、従来の教員養成校では、教育技術の訓練が重視され、教育愛が

強調され、「技術」と「愛情」の持ち主が教師として評価される。しかし、その基礎として、「哲学すること」が欠落しがちであった。「ハウツー」(How to)ばかりを求めて、「ホワイ」(Why)を問おうとしないと、いつも対症療法に追われて、原因追求を怠ることになり、そこでは、経験ばかりが重んじられ、理論は軽視され、実践と理論は遊離してしまう。「哲学する」とは、何故？ 何のため？ 懷疑し、探求し、思考することである。

ただ、子どもが好きで、多少の技術に秀で、体験さえつまかさねれば……という安直な教師観におぼれてしまいがちであった。又、従来の保育者養成機関においても、さまざまな科目を習得させたり、技術の訓練することに追われて、読み、書き、語り、考えるという自主学習や、社会的科学的な認識を高める学科の講義や演習などが欠落していたことは反省されねばならない。

「愛情」と「技術」と「経験」だけを重視し、「哲学」を欠落した教師観をもった教師ないし保育者は、つい既存のカリキュラムによる一斉、画一教（保）育にも何ら疑問を感じないで、教師の権威によって、この「与える教育」に従順な、創造性もない、人間性を喪失するような子どもを

作ってしまうことにおちいりやすい。このような教育であれば、何十人、何百人を受けるとしても、笛一つで、どうにでも子どもを操ることができるのである。

尚、保育者自身の自覚の問題とも関連があるのであるが、保育者が従来、若い女性で占められ、結婚までの腰かけ仕事位の考えで幼稚園や保育所に就職していたものが相当あったことも否定できない。保育者の就職期間が、平均二年とか云われるのも、労働条件の劣悪さによることもあるが、一、二年で結婚し、離職していく実態もあることを申しそえておく。このような問題についても、保育者自身の自覚、自己批判がない限り、マスプロ教（保育）育は改められず、保育者の進歩も子どもの発達保障も期待できない。

おわりに

海外諸国の保育実情にかんがみ、又、私の専攻する乳幼児心理学ないし保育学の研究や実践の結果をふまえると、保育者の受持ち人数などについて、私は次のように考えている。

一歳児では、二人に、二歳児には三人に、三歳児には十五人に、四、五歳児には二十五人に一人の正保育者が担当

し、他に、それぞれ一名の助手をおく。又、別に、看護婦（保健婦）又は養護教員一名を常駐、非常勤医師を依頼、随時、クラスを解体し、複数が担当する。女性保育者だけでなく、男性保育者も配置する。障害児の統合保育のための加配。又、各園の設置も、人口割でなく、地域を中心に、小規模のものを数多く作る。そして、このような保育体制を実現できるよう国政の抜本的変革を図ることこそ肝要である。そしてそれは、諸外国の実情もふまえ地域を中心として、保育者、親、住民が連帯し、学習し、行動することによって可能である。教育福祉の後退は絶対許してはならぬ。

（兵庫女子短期大学）

参考文献

- 守屋光雄 「保育の原点」(新読書社 一九七二年)
- 「保育学原論」(朝倉書店 一九七三年)
- 「子どもを生かす保育」(筑摩書房 一九七六年)
- 「愛情」と「技術」と「哲学」(「リード」第14巻11号)
- 一九七八年「三三三」リード図書出版
- 岡田正章他編「就学前教育事典」(第一法規 一九六六年 三五―四二頁)
- 植山つる他編「戦後保育所の歴史」(全国社会福祉協議会 一九七八年)
- 日本保育学会編「日本の幼児教育」(チャイルド本社 一九七九年)

◆先回の山下俊郎先生原稿は、昨年十二月一日に御執筆を頂いたものです。その時点でのマスコミのあり方に触れていますので、御諒解下さい。 —編集部—