

# 日本の幼児保育制度

——日本保育学会シンポジウムから——

去る一月十五日「幼児教育制度に関するシンポジウム」が日本保育学会主催により開催された。あらためて言うまでもなく、現在、日本の幼児教育は動いている。ふりかえるとすでに昭和三十六年頃から、現状に対する不満や改正の、具体的なきまざまな発言がなされてきた。その大きな焦点の一つが制度的な問題であった。そこでこれをとりあげて、改正のための議論をつくっていくこう、というのがこの会のねらいであった。この会では、出席者の多くが東京近在の人たちであったので、このときの発言の内容を紹介して、出席しなかった人もともに確かめたり考えたりする機会にしたいと思う。

この日の発言者は、

秋田美子氏（白金保育園長、公立保育園代

表）

伊東金造氏（久松幼稚園長、公立幼稚園代

表）

奥田真文氏（文部省初等教育課事務官）  
木村忠二郎氏（全国社会福祉協議会副会長）  
五島貞次氏（毎日新聞社論説委員）  
坂元彦太郎氏（お茶の水女子大学附属幼稚園長）

園長）

佐藤利清氏（興野保育園長、私立保育園代

表）

松村康平氏（お茶の水女子大学教授）

由田 浩氏（富貴島幼稚園長、私立幼稚園

代表）

の面々であった。

まず、坂元氏から 現実的に幼児の幸福をもたらすために、どういうふうにしていったらよいか、ということについて氏自身の考えを述べられた。

「日本の幼児たちに、日本の教育を広く深く与えたい。幼稚園は、一般的な教育機関として育てたい。保育所の子どもにも、それにふさわしい幸せな教育をあたえたい

と思う。ではどういうようにやっていくかと言えば、七、八年ききと、十年、二十年先ではおのずから異ってくるであろう。十年までは、公私立、幼稚園保育園の個々で具体的ないきかいは解決し、全体としては一つの方向をもつ。十年先に、全部の四、五才児が入園するようになったとき、公立・私立、幼稚園・保育園などそれぞれの間の調整を行なったらよいと思う。その時までには、今までのやり方を続けていくべきではないだろうか、義務制だけが一つの道とは考えていけないけれど、どこにも損害を与えないで実施できるようにするとい——十年、二十年先の問題だろうが——」

ここでは、とくに義務制の問題について同感をおぼえた者が多かったようである。

「妥協ということではなく、こまかな具体的ないきかいは各部門の中で解決して、少しの犠牲でより多くの子どもに幸せをもたらせる」ことができるよう望みたいものである。

次に、国公立幼稚園の立場から、伊東金造氏の発言があった。まとめると次のようである。

「いま、国公立幼稚園協会では、幼稚園教育の普及と充実が一番問題になっている。第一に、普及という点からみるなら

は、今までは幼稚園のことは世間でなかなか取りあげてくれなかったのだから、最近のように幼稚園の重要性が述べられるのはたいへん望ましいことである。現在の幼稚園の普及率は、日本全体の約1/3を少し越える程度にすぎない。園の数が少ないので入りたくても入れない子どももいるのである。だから、全国的にもっと幼稚園の数をふやしてほしいと思う。

第二の充実の問題としては、施設の充実、教員の養成、教員の待遇改善などがある。これらは、これまでかなりの努力を重ねながら思うようにできなかったものである。文部省、厚生省、国会などでも幼稚園教育のことは本気で考えるところか、認識も低く、極端には高度の子どもが行くところとしてしか考えられていなかったのである。はつきり言っておかねを出してほしいのだが、同時に、自分たちも、少しずつでも待遇の改善など互に努力していきたい。同じような問題の解決をせまられ、しかもその必要か質的に異なるのは、私立幼稚園の立場であろう。理想像へ行くつもりで「幼稚園教育振興七年計画」が、私立幼稚園の立場を深刻なものにしているようだ。由田氏は、私立幼稚園の現在の事情について、

「昨年来、私立幼稚園は幼稚園教育の振興を邪魔しているのではないか、というような誤解をされている。しかし、そうではなく、私立の人も存続しようような条件を考えていただきたいということを書いてゐるのた。それでは生存権、経営論が中心ではないかということに論理上なるたろうか、教育と経営を同時に考えていかねはならないことはたしかで、やりにくい問題が多いことは事実である。」と語った。

しかし、私立幼稚園は決してそんなことはかりを問題にしているのではない。

「幼児教育の根本問題をとりあげなければならぬ、という意見から、制度の問題についても特別委員会をつくり研究をしている。そして昨年までに第三次の草案まで出すことかできた。

この草案の中で一番中心なことは、第一次草案でふれているように、幼稚園と保育所の一元化の問題である。言うまでもなく幼稚園と保育所は制度上二つに分れている。朝保育所に来て、それから幼稚園に行く、またそれがすむと保育所に帰るというような現状では困る。一元化は、国民的希望でもあり、教育の機会均等の上からも急速にやらなければならないことであるし、適正配置の面からも一元化は問題となつて

くるのである。」

文部省の奥田真丈氏は、近頃の幼児保育制度に関係して次のような見解を述べた。

「昨年、文部省が幼児教育の振興策を発表してから、就学前教育が急にクローズアップされてきた。しかしこれは、もっと以前からその根があったのではないかと考えている。

他の国の状況をみても、例えば、アメリカでは、幼児数がふえて、デイナーズリ↓ナーズリースクール↓初等教育の一環が考えられるようになってゐる。

ソ連でも、三才までは保育園、三才から七才までが幼稚園、というクダの關係になつてゐる。そして、一九五九年のフルシチョフの中央委員会での決定により、一九六〇年からは、保育制度をも教育制度として取り扱うようになった。

イギリスでは、五才の教育が非常に問題になつてゐる。リパティパーティが五才児の教育を義務教育制度からはずせよという意見を出している。そういう意見が出ることは関心が高まつている証拠である。

以上のような各国の状況をみても、日本でも就学前教育制度を考えなおす時期にきていると思われる。長期計画も大事であるが、当面の計画も考えねばならぬ。当面の

計画とは予算のことであるが、その予算を考へる前に子どもの幸福について考へるべきだ。子どもたちを幸せにすることに焦点を合わせ、広く目を世界に向けて、日本の現状にあつた幼児教育を、互に考へ、努力していかねはならない。」

木村氏からはあいまいを指摘された即ち、

「わかつたようでわからないのは児童福祉法で言う「保育」と、学校教育法で言う「保育」ということはにキヤップがあるということである。福祉法では「保育に欠ける児童」の意味であり、放任されている状態を言うのに対し、学校教育法で言う「保育」は、明らかに幼児教育の意味である。だからことは変えないとこの問題は解決しない。福祉法では、放任された子どもを放任されない状態にもつてくるのが目的であり、そうでなければ責任を果たしていないことになる。だから、放任されない状態にするための保育園がなければならぬのである。また、児童福祉法は、放任されている子どもがいたら保育所に入れる、と言っているが、保育所がなかったらどうするかということも言っていない。この点からみると、児童福祉法はまだまだ施設法である。もっと、措置を重んじなければなら

ぬと思う。保育所と幼稚園の問題は、そのあとに考へるべきではないか。集めた子どもに対して保育（教育）されねばならぬのである。」

秋田氏は、保育所や幼稚園がこれからどうなつていったらよいか、実際に保育にたずさわつてきた中で考へてこられたことを話した。

秋田氏か「保母になつた昭和のはじめすでに保育所、学会などとして幼稚園と保育所の問題はいろいろに言われていた。一元化も言われていたのである。戦後、再び、幼稚園保育園の問題が全国保育連合会などとしてあげられたのであつた。だから、法律が明確に二元化をうち出したとき、ではどういふふうにやつていったらよいか、ずいぶん迷つた。その当時、一元化を叫んでいた人もいたのであるか、なるべく皆がそれにふれないように、互にさけていた。一時期もあつたように思われる。」

こんな事情であるから、秋田氏にとつては「すでに保育制度問題の盛り上りは三度目ぐらいになる」とのこと

一元化の問題は、すでに幼稚園令制定の頃から問題になつていたのでさうであるから、興味深いことであつた。

ついでに秋田氏から出された「試験的な

？案」というのを紹介しよう。

○民間の保育的な幼稚園、幼稚園的な保育所が、もっと増加してもよいではないか。というのは、それか両者の差を縮める導入にもなると思うから。

○公立幼稚園では、なるべく知能が低い、集団生活にさしつかえないような子ども、富裕な家庭の子どもでもないというものから、入園させてほしい。これも差を縮めることになるだろう。

○そして公立保育所では、今後問題として残るであろう三才未満の保育をする。私立保育園におしつけることはできないことであるから、予算的に公立が拡充しなければならぬのではないかと思う。

○とかく人間は自分の立場かだいでそれを大切にすることは当然であるか、同時に広い立場にたつて自分をすてることも必要である。例えば、保育内容の研究。これは幼稚園・保育園が「しよ」になつて研究すべきものである。両者が離れていて対立反目するようではいけない。

○保育園と幼稚園の職員の自由な交流かできないか。両方の資格をもっている人の自由な交流かできる。そして話し合ひの場が作られて、公立・私立の対立や、幼稚園・保育園の対立がないようにしていく。将

来、その統一化、まとめ役などは学会などにしてもらいたい。

以上は、幼稚園も保育園も、公立も私立も、同じ場で実践、研究をすることを願う現場の意見として聞くことができた。

ところで私立保育園では団体をつくつてゐる。そこではいま、何を考え、何をしたいだろうか。

以下は佐藤氏にうかがつたことである。「児童福祉法から保育に関する項だけをとり出して、単独立法としてはどうか

これはまた委員会を作つて意見を出しあつてゐる段階であるか、将来は、その中に幼稚園も含めて、幼児教育制度の単独立法ということを考えることも可能である。」

「保育園と幼稚園の一元化について、いまのように文部省と厚生省ということではなく、新しく『児童省』というようなのを設け、それに一括する。」

「保育の内容も、本化してほしいというような意見、要求もある。要するに、『幼児の教育と福祉』が一本になるべきだと考えているのであるか、委員会を作つたばかりで検討中である。」

佐藤氏は、現場の実際的悩みから一元化を考えてゐる。

「その理由は、近頃の入所希望者の中には

親が外に働きに出ているからというだけ

なく、教育をさせたいという希望の者もふえてゐる。佐藤氏の保育園の地域にも困地をあずけてゐる。そして保育内容も低い程度のもので満足しなくなつてゐる

また団地の子どもたちも実際には保育に欠ける状態になつていて、そういう子どもはふえてゐるのである。また、夜間保育園なども出てきてゐる現在、実態に即した新しい形態の保育園や幼稚園ができないと、どうしても具合が悪いからである。」

このような実態から、もはや保育所のあり方が制度的にも変わらなければならぬ時期にきていることが察しられた。

新聞人の五島氏は、昨年7月に出されたところの児童福祉委員会の中間報告をひきあいに出して、保育という問題について述べられた。氏はこの委員会のメンバーとして、保育問題に関する検討をしてきたからである。

「いままでは、子どもの問題はとりあげられなかった。それが最近、保育が政治ないし社会問題となつてきている。これは福祉国家としてよい傾向だと思うが、なぜこのように大きな問題となつてきたのか。これには、戦後の日本のめまぐるしい変化に関

係がある。

(1)、新憲法による男女平等により、婦人の自覚・欲求が変り、婦人の活動が増大してきた。家庭の主婦も男性と対等に社会的活動を要求する。その家庭に乳幼児がいると、どこかにあずけなければならぬ

(2)、ことに農村では労働力が不足してきたので、婦人に労働がかかつてきたこと

(3)、貧乏と貧困観が變つてきていること  
今や消費フームからくる貧困観は、所得の増加に伴つてふえていく。もつとすはらしい生活かしたいということから共稼ぎか盛んになつてきている。このことから、保育所の問題がクローズアップされてきた。

(4)、戦後、ことにこの数年、家庭機能が非常に小さくなつてきている。生活の大きな部分が娯楽などとなつて外に出ていくのである。したがつて乳幼児も社会的にということになる。

(5)、人造り」という面から、乳幼児問題を「もつと考えなければならぬ」という問題がおきてゐる。」

五島氏は、「教育の立場からの保育と、保育の立場からの教育とは、終極のねらいは同じでも発想が違ふ。つまり、教育という視点からやることは、あくまで教育であ

り、福祉からやる政策は、別な次元ではないか、と考えている。人間をつくりあげるのが教育であり、これを助けるものか福祉なのである。児童福祉のための保育と、教育（人造り）が一本にできるかどうか？

一元化とはどういうことか、同一の役所の管轄にすることなのか、幼稚園と保育園とが同じ内容をするものであるのか？

このような疑問が次々にでてくるのも、保育界にはつきりしない問題か錯雑していることを物語るものであろう。

以下に松村氏のお考えをきこう。

「振興策は数十年間このことに努力してきた人に報いられないことを残念に思う

意見書や討論書で、共通によく言っていることは、幼児の幸福のために福祉国家としていく方向であり、これは共通の目標としてまとまってきた。こういうとき、どこで何が言われているかをはつきりしておくことがたいせつである。どういう立場で何が言われているかをはつきり認識して、自分たちの考えを作っていくべきである。

整理してみると、  
イ、目的のためには一しよに協力していくという立場——文部省や厚生省でよく言われる。

ロ、条件は賛成——私立幼稚園協会と一部

の保育園。

ハ、対立の状態の中で、いまの社会の中では、かえってマイナスであるから対立していく。

では、現在の中でどうしたらよいか——

指導者の認識が問題である。その認識というのが内容的認識ではなく、対立的認識の中で発言が出されている。結果として推進させるように二者対立をしている。しかもそれが、地位が上の方できかれやすい立場からの発言であるということは問題である。幼稚園や保育園は、自分の発言をするために有利な状況の中で協力していかなくてはならない。といつても単一の幼稚園となると、「自分の幼稚園は違うから」ということになる。

要は一元化について、統合化の方向における認識を必要とする。

もう一つ、可能性をあげることを考える。地域の子どもを見て、今ここにいる子ども集団に対して、対策をたてている集団、という考え方もできる。そういう中で統合や幼児の幸福を実現していく。」

以上のように、各講師が、公的或いは私的な立場で各バラエティに富んだ発言をした後、討論にうつった。

早速、津守真氏から「三才の年令で幼稚園と保育所を区切ることは危険である」という意見が出された。これについて、

○行政的な年令は三才ぐらいであると思う。（佐藤氏）

○幼稚園と保育があつて、その上で三才が基準ということには反対（松村氏）

○三才未満の教育として「保育所」があるといういき方には不賛成である。将来の制度ということを考えてこれを研究するのは、どうしても幼稚園の先生方も加わってほしい。（秋田氏）

などの意見があつた。

もう一つ、津守氏から、「**教育要領**の基準を厳密にうけとると危険である。巾をもつて解釈できるものにしなさい」という意見に対する解答として、

文部省の奥田氏は、

「幼稚園らしい基準をつくることを考えており、実際の指導にあたっては何もふれていないような状況なので、ますます研究が必要である」と答えたのであるが、

松村氏は「幼稚園教育要領は、非常に指導性の強いものであるから、そのために動きのとれないものになつてしまうおそれがある」と指摘した。今後十分注意していきたい問題だと思う。

なお、秋田氏は、「教育要領改訂案」の内容が、保育所の中の保育内容に近づいてきた。項目で四、五才児に給食、午睡が入っているとすれば、長時間保育が問題となることを指摘した。

これに関係して坂元氏は、制度上の一つの基準は必要であるという立場をとる。即ち、

「子どもによって自由にして、ということわり書きをしているのであるから、この面をよく読みとり、使ってほしい」という意見であった。

どなたの発言にも、それぞれの理がある。それをうけとめる現場の先生たちの聡明さに期待したいものである。

また、埼玉大学の野間郁夫氏からの「一元化の問題について、保育所・幼稚園の両者がどう考えているかを知りたい」に答えて、

「幼児年令の教育と養護は、統一的に扱われるのがよいのではないか、幼児の場合にはかなり自由に考えることができよう。保育園の機能を備えた幼稚園・教育的な保育園、クラスだけを分けて、あるクラスは長時間保育を受けられるようにすることかあってもよいと思う」

という由田氏の意見には、秋田氏も賛成

であった。

そうなると、やはり統一的な話し合いの場か是非必要になるであろうと思われる。五島氏は、「一元化の内容」を検討することが必要だということもここで強調する。

「いま年令で、幼稚園・保育所を分けるとする。三才以上が幼稚園に行く、そこで、保育に欠ける幼児はどうするか、だから年令で分けては問題が残るだろう。同じ共稼ぎでも子どものおかれた条件は千差万別、保育に欠ける子どもを、保育の欠けない状態にもっていくのが行政上の第一の問題だと思う。幼児期には全部幼稚園で教育することが必要であるが、長期の目標と目前の問題にどの割合で予算をたてるのか、一番好ましい方法が子どもに即してとられることがたいせつである。」

これに関して佐藤氏も、  
「日本ではまだ子どもを大事にしていない。現在の段階では、もっともっとと保育所の数をふやす必要があると思う。そういう方向に世論をもっていきたいし、行政もそうしてほしい」と力説する。

最後に文京第一幼稚園の山村きよ氏から、

「先生方のことについて、一日も早く真

剣にとりあげられ、改善されるようになることをせつに望む」声が出た。公立幼稚園では、最近大分よくなったのであるが、私立幼稚園では、先生がなくて困っている。余りにも身分が低いようだと言うのである。

見逃せない大きな問題である。よい先生に保育された子どもは幸せである。子どものためにも、先生自身のためにも、ひいては社会のために、先生の問題は早急に、真剣にとりあげなければならぬ重大な問題であらう。

幼児保育の世界には、この会で出された事柄だけからみても解決されなければならぬ問題がいかに多いことか。すでに、いろいろな場で考えられ、前進する気運になってきているのであるが、これを更により状態に進めていくように、一歩一歩皆が努力しなければならぬと思う。

わずか三時間ほどの集会であったので、満足するほど論議がつくされたとは言えない。しかし、この会に出席することによって、いま私どもがおかれている時点での問題を、あらためて認識することができて幸いであった。今後このような会か、たびたびもたれるとよいと思っている。(赤池記)