

「幼保一体化」の動きによる幼稚園教育への影響

鹿児島県立短期大学商経学科 田口 康明

【はじめにー中央政府の動き】

日本の中央政府による少子化対策行政は、2003年の「少子化社会対策基本法（平成十五年七月三十日法律第百三十三号）」による「少子化社会対策会議」を軸に展開されてきた。そして、民主党政権の誕生（2009年9月16日、民主、社民、国民新の3党連立で発足した鳩山由紀夫内閣）以来、「幼保一体化」の議論が政府サイドから活発に出されている。

政権公約であるマニフェストに掲げた、「子ども手当」や「高校授業料無償化」の実現に向けて、「子ども・子育てビジョン（仮称）検討ワーキングチーム」を設置し、同ワーキングチームの第1回会合を2009年10月15日に行っている。当時、閣内にいた社会民主党的の福島瑞穂少子化担当大臣を含めた副大臣、政務官の政務三役で開催された。

この「子ども・子育てビジョン（仮称）検討ワーキングチーム」は、以下のことを行うとされた。

平成22年度からの「子ども手当」の導入や高校教育の実質無償化等の施策の実施に向けて、保育サービス等を含めた総合的な「子ども・子育てビジョン（仮称）」（新たな少子化社会対策大綱）を策定する。

○ 保育サービスや放課後児童対策など子育てを支える社会的基盤の整備や、仕事と生活の調和等を中心として、今後5年間の新たな「数値目標」を定める。

○ 各種施策の実施を推進し、点検・評価する仕組みについても検討する。

そして、この「子ども・子育てビジョン（仮称）検討ワーキングチーム」が策定したのが「子ども・子育てビジョン」であり、2010（平成22）年1月29日に閣議決定された。

「子ども・子育てビジョン」では、「目指すべき社会への政策4本柱と12の主要施策」を示した。

表1 「子ども・子育てビジョン」の政策4本柱

- | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none">1. 子どもの育ちを支え、若者が安心して成長できる社会へ2. 妊娠、出産、子育ての希望が実現できる社会へ3. 多様なネットワークで子育て力のある地域社会へ4. 男性も女性も仕事と生活が調和する社会へ（ワーク・ライフ・バランスの実現） |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

政策4本柱の1. では「子ども手当の創設」や「高校の実質無償化、奨学金の充実等、学校の教育環境の整備」が盛り込まれた。

子育て・保育関連では、2. のところで、「誰もが希望する幼児教育と保育サービスを受けられるように」ということで、以下の施策が入っている。

- ・潜在的な保育ニーズの充足も視野に入れた保育所待機児童の解消（余裕教室の活用等）

- ・新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築に向けた検討
- ・幼児教育と保育の総合的な提供（幼保一体化）
- ・放課後子どもプランの推進、放課後児童クラブの充実

さらに「特に支援が必要な子どもが健やかに育つように」ということで、

- ・障害のある子どもへのライフステージに応じた一貫した支援の強化
- ・児童虐待の防止、家庭的養護の推進（ファミリーホームの拡充等）

が盛り込まれた。

また、3. のところでは、「子育て支援の拠点やネットワークの充実が図られるように」ということで、

- ・乳児の全戸訪問等（こんにちは赤ちゃん事業等）
- ・地域子育て支援拠点の設置促進
- ・ファミリー・サポート・センターの普及促進
- ・商店街の空き店舗や学校の余裕教室・幼稚園の活用
- ・NPO法人等の地域子育て活動の支援

が盛り込まれた。

さらに「子どもが住まいやまちの中で安全・安心にくらせるように」ということで

- ・良質なファミリー向け賃貸住宅の供給促進
- ・子育てバリアフリーの推進（段差の解消、子育て世帯にやさしいトイレの整備等）
- ・交通安全教育等の推進（幼児二人同乗用自転車の安全利用の普及等）

が盛り込まれた。

予算審議の時期に閣議決定されたこともあって、この「子ども・子育てビジョン」には数値目標も付記されている。

表2 「子ども・子育てビジョン」の保育関係の数値目標－潜在的な保育ニーズにも対応した保育所待機児童の解消－

項目	現状	平成26(2014)目標値
平日昼間の保育サービス(認可保育所等) (3歳未満児の保育サービス利用率)	215万人 (75万人)(24%)	241万人 (102万人)(35%)
延長等の保育サービス	79万人	96万人
病児・病後児保育(延べ日数)	31万日	200万日
認定こども園	358カ所	2000カ所以上(H24)
放課後児童クラブ	81万人	111万人

この「子ども・子育てビジョン」は、幼保一体化（幼児教育・保育の総合的な提供）を進めるとして、前政権である麻生内閣（自公連立政権）の政策であった「安心こども基金」を延長し、保育所、認定こども園の拡充路線を継承した。「安心こども基金」は、2009年度の第2次補正予算のうち、1000億円を投じて、都道府県に基金をつくるものであり、認可保育所の施設整備費の補助、放課後児童クラブ設置促進、認定こども園整備、家庭的保

育(保育ママ)改修等事業などに使われるものである。¹

これは、従来型の国が基準を示してそれに適合するもののみ資金の活用が可能な基金であり、地方からは「使い勝手」が悪いと非難されたが、東京都のようにこの資金を活用し、「事業者、区市町村の負担を軽減する都独自の支援策により保育サービスの短期集中的な整備を図っていきます」として、「保育サービス拡充緊急3か年事業(東京都)」の整備目標数値を、平成21年度「5,335人増」から「8,000人増」として一挙に1.5倍に引き上げた自治体もある。

鹿児島県も平成21(2009)年度3月補正予算に「安心こども基金造成」として、6億7百万円、平成22(2010)年度当初予算に「安心こども基金充当事業」として24億1千5百万を計上している。こうした措置がどの程度連動しているのか不明だが、鹿児島市内では平成22(2010)年度中に6つの認可保育所が開所している。²

直観的な見解だが、「安心こども基金」は、自公の枠組みで出されて、規制の多い使い勝手の悪い性格の補助金政策であったが、廃止ではなく、規制緩和しつつ民主党政権に引き継がれたことによって、民間の社会福祉法人による認可保育所の増設につながっていると思われる。先走って言えば、地道にこうした正規の認可保育所を増設させる以外、いわゆる「待機児童の解消」はあり得ず、制度改革によって解消することは無理がある。

この「子ども・子育てビジョン」の閣議決定を受けて、少子化社会対策会議は、2010年に「子ども・子育て新システム検討会議」の設置(同年1月29日)を決定した。その設置趣旨は以下である。

「明日の安心と成長のための緊急経済対策」(平成21年12月8日閣議決定)に基づき、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うため、「子ども・子育て新システム検討会議」(以下、「会議」という。)を開催する。

構成員は、共同議長として、「内閣府特命担当大臣(行政刷新)・国家戦略担当大臣、内閣府特命担当大臣(少子化対策)」、構成員は「総務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣、その他、必要に応じて議長が指名する者」となっている。さらにその下に作業グループが置かれ、「作業グループの構成員は、会議の構成員たる府省の副大臣又は政務官及び必要に応じて議長が指名する者とする」とされている。

そして「平成22(2010)年6月を目途に基本的な方向を固め、少子化社会対策会議、行政刷新会議及び成長戦略策定会議に報告する」とした。またこの「会議」の「庶務は、厚生労働省、文部科学省その他の関係行政機関の協力を得て、内閣府において処理する」とした。³

2010年6月に出された報告が、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」(平成22(2010)年6月25日)である。

¹ 「安心こども基金の概要」は <http://www.mhlw.go.jp/bunya/pdf/090303.pdf> より。

² 鹿児島県の HP (http://www.pref.kagoshima.jp/_filemst_/50117/22youten-2.pdf)。並びに鹿児島市の HP (http://www.city.kagoshima.lg.jp/_1010/shimin/2kenko_hukushi/2-7kosodate_kodomo/2-7-13hoikuen_jidoukan/_36617.html) を参照。

³ 少子化対策会議の HP (<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/index.html>) 参照。

表3 子ども・子育て新システムの基本制度案要綱の概要

<p>I 総論</p> <p>【目的】</p> <p>子ども・子育て新システムでは、以下のような社会を実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子どもを大切にできる社会 ◆ 出産・子育て・就労の希望がかなう社会 ◆ 仕事と家庭の両立支援で、充実した生活ができる社会 ◆ 新しい雇用の創出と、女性の就業促進で活力ある社会 <p>【方針】</p> <p>以下の方針のもとに、制度を構築</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 子ども・子育てを社会全体で支援 ◆ 利用者（子どもと子育て家庭）本位を基本とし、すべての子ども・子育て家庭に必要な良質のサービスを提供 ◆ 地域主権を前提とした住民の多様なニーズに応えるサービスの実現 ◆ 政府の推進体制の一元化 <p>【新システムとは】</p> <p>以下のような新システムを実現</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 政府の推進体制・財源の一元化 ◆ 社会全体（国・地方・事業主・個人）による費用負担 ◆ 基礎自治体（市町村）の重視 ◆ 幼稚園・保育所の一体化 ◆ 多様な保育サービスの提供 ◆ ワーク・ライフ・バランスの実現

【子育て政策の幼稚園教育への影響】

就学前の教育を「保育」と「教育」に分け、前者は保育所、後者は幼稚園という分け方で区分することが近年行われている。皮肉なことに「幼保一元化」⁴の議論が盛んになるにつれてこうした「言説」が広まっている

また「少子化」対策が、保育のそのものの拡充ではなく、母親の就労支援に向けられ、就労条件が悪いから少子化が進行している、といった見解も数多く見られる。そこで「子育て支援」が「就労支援」であり、こうした機能を基本的に持たない幼稚園ではなく、保育所中心の子育て支援政策に傾いている。

日本の幼稚園教育は、その歴史的に形成された特性を持っている。詳述は避けるが、思いつくままに列挙すると、3歳児から（場所によって多様）の保育、設置者の多様性（公私さまざま）、午前中を基本とする保育、小学校に付属しない幼稚園教育の独自性、幼児文

⁴ 保育問題研究会は戦後すぐから「幼保一元化」という用語を使用したのに対して、日教組の第一次教育制度検討委員会は「保育一元化」を提唱した。親のための機関ではなく子どもの発達のための機関である「保育園」を提起した。

化の培地としての独特の世界観、幼児主体の保育、などが挙げられる。こうした独自性が、近年の「幼児教育」をめぐる議論のなかで転換点に立たされ、揺らいできている。主に以下の6点がある。①芽生え・基礎の強調、②保育のサービス化、③インクルーシブ教育、④学校化、⑤幼小連携、⑥幼保一元化である。

以下、各事項について検討する。

①「基礎・芽生え」の強調

教育基本法は従来、幼児教育に関する言及は全くなかったが改正(2006年)により、「第11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」として、幼児期の教育が生涯の基礎であることを明確に示した。これに先立つ、中教審（中央教育審議会）答申「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ついて」2005（平成17）年1月28日でも、幼児教育とは「小学校就学前の幼児に対する家庭・地域社会・幼稚園等施設において行われる教育の総称」であり、「生涯にわたる人間形成の基礎を育む役割」や学校教育のはじまりとして「生きる力」の基礎を育成する役割を指摘している。

表4 中教審答申（2005年1月）の主なポイント

<p>第1章 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方向性</p> <p>第1節 幼児期における教育の重要性</p> <p>【人の一生における幼児期の重要性】</p> <p>人の一生において、幼児期は、心情、意欲、態度、基本的生活習慣など、生涯にわたる人間形成の基礎が培われる極めて重要な時期である。幼児は、生活や遊びといった直接的・具体的な体験を通して、情緒的・知的な発達、あるいは社会性を涵養し、人間として、社会の一員として、より良く生きるための基礎を獲得していく。</p> <p>【幼児期における教育の重要性】</p> <p>また、幼児期は、知的・感情的な面でも、また人間関係の面でも、日々急速に成長する時期でもあるため、この時期に経験しておかなければならないことを十分に行わせることは、将来、人間として充実した生活を送る上で不可欠である。</p> <p>したがって、我々大人は、幼児期における教育が、その後の人間としての生き方を大きく左右する重要なものであることを認識し、子どもの育ちについて常に関心を払う必要がある。</p>

また、同時期刊行された、『幼児期から児童期への教育』（国立教育政策研究所教育課程センター、2005年）でも、「幼児期から児童期への発達は、自我や人間関係の育ちがその基底にある。すなわち、自己発揮から自己抑制へ進んでいく。また協同性が成立するという、協同の中での抑制に支えられながら、対象に即した学びによる自己発揮が可能となっていく、やがては教科等の学習を中心とする小学校以降の教育の基盤を形成する」と示された。この「協同の中での抑制」は規範意識にも受け取ることができるが、「協同性のある遊び」の中での規範意識だけに矮小化して捉える必要はない。

教育基本法の改正を受けた2007年の学校教育法改正でも、学校教育法1条の学校種の順番が入れ替えられ、これまで「……及び幼稚園」と最後にあったものが、「幼稚園、小学校……」というかたちで、筆頭にきた。これは成長の順にあわせたことでもあるが、学校体系のプラスアルファとしての幼稚園から、学校教育の最初のステップとしての幼稚園へと位置づけが変化したことを示している。さらに学校教育法では「第三章 幼稚園」として「第22条 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て、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする」として、「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、」が挿入された。「義務教育及びその後の教育の基礎」として位置づけられたのである。これが故に保育所は3～5歳の部分は幼稚園教育と同じものを具備せねばならず、「幼保一元化」の圧力増大にもつながる。

そこで幼稚園教育は、(ア)幼児期にふさわしい教育であること、(イ)小学校以上の教育の基礎であること、(ウ)生涯にわたる人格の基礎を培うこと、という3つの「重い」役割を背負うことになる。あえていえば、これまでは(ア)の役割を十分に果たすことによって(イ)以下の役割も果たすだろうとしていたが、(ア)～(ウ)を明確に自覚する必要に迫られている。

とりわけ(ア)は現在の園での生活の充実である。(イ)(ウ)は将来のことである。教育が現在の充実と将来への備えという二重の役割を持つ以上、幼稚園教育も同様であるが、上記学校教育法にあるように、幼稚園教育は「環境」を媒介として実現しようとするものである。そこでは、遊具や教材、園庭、保育室のあり方が重要となる。現在の幼稚園教育要領の基礎となった平成元（1989）年の幼稚園教育要領はこうした「環境」と「遊び」を通した保育を明確にしたが、教具・遊具の開発のありようについては、あまり研究や開発が進んでいないように見える。八〇年代、九〇年代の財政削減によって特に公立幼稚園では人員削減が進み、非正規化の波が押し寄せている。私立幼稚園での教職員の待遇改善も進んでいない。環境の「人的要素」を削減するなか、「物的要素」に関しても充実改善が進んでいるようにはみえない。また議論も「保育者の資質」のように人的な部分の方が優先され、園庭・園舎のような大きなものから、教材・遊具といった比較的小さなものまでの研究・開発はそれほど進んでいない。

皮肉なことに、1989年以前の、1970年代後半から80年代にかけて、都市でも地方でも意欲的な園建築が活発に行われたように思われる。

②保育のサービス化

鳩山内閣のキャッチフレーズの一つに「コンクリートからヒトへ」があるが、文部科学副大臣である鈴木寛氏は、元文部官僚である寺脇研氏との共著で『コンクリートから子どもたちへ』（2010年、講談社）という著書を記している（実際は、両氏の対談が紙幅の多くを占め講談社編集部企画本という感じがする）。

この鈴木寛氏も企画に加わった政策が「高校無償化」と「子ども手当」である。

2010年度から始まった「高校無償化」は公立高等学校の授業料不徴収と私立高校に通学する生徒の保護者世帯への補助という形で導入された。これも当初は、公立高校もふくめて保護者世帯へ直接支給が目指された。事務的に複雑になるので、公立高校の無償化と私立高校の生徒への個人助成の2本立てになってしまった。

また、「子ども手当」について、鈴木氏は「子どものベシックインカム」であると同書の中で述べている（同書55.p）。国から他の地方自治体への「機関助成」が従来のシステムであるのに対して、直接、家計を助成する「個人助成」へのシフトが大きなポイントである。機関の代表である役所（行政）に任せると、族議員や天下り団体を経ることによって3割ぐらい無駄になる。それよりも100%家計に任せることによって、個人の合理的選択をうながすことになる、という「成熟社会」を前提にした政策であった。行政の非効率さは、構造的な問題である。内部事務・行政間事務に労力と時間の消費する構造は簡単には変えようがない。個人助成であれば、確かに目的・趣旨と異なる使用はあるだろうが、「子どものためのお金」「高校生のお金」は、多くの親はそのために遣うであろう、という論理である。こうした「機関助成」か、「個人助成」かは、民主党の「新しい公共」と絡んでいる。その論理展開について丁寧に検証する必要がある。

別の観点から言えば、「子ども手当」は、保育を含めた子ども・子育てに関する支援・施策を「お金で売買するモノ」にしてしまったのである。関係性から切り離されて存在する売買可能な「モノ」なのである。「保育はモノなのか」という根源的な問いが生まれるのである。

保育がモノであるとすれば、商品化・サービス化して、金銭で交換可能なものとして、教育・子育て・子どものための福祉全般がモノとして扱われる。「子ども手当」拡大に反対する方も「現物給付」という言葉を使用してモノであることを追認している。「商品化されたサービス」としての保育は、この後、誰が担うのか、すなわち公的機関が公務労働として担うのか、民間事業者が事業として担うのか、という問題になる。またその内容も公的な保障なのか、サービスなのかということになる。

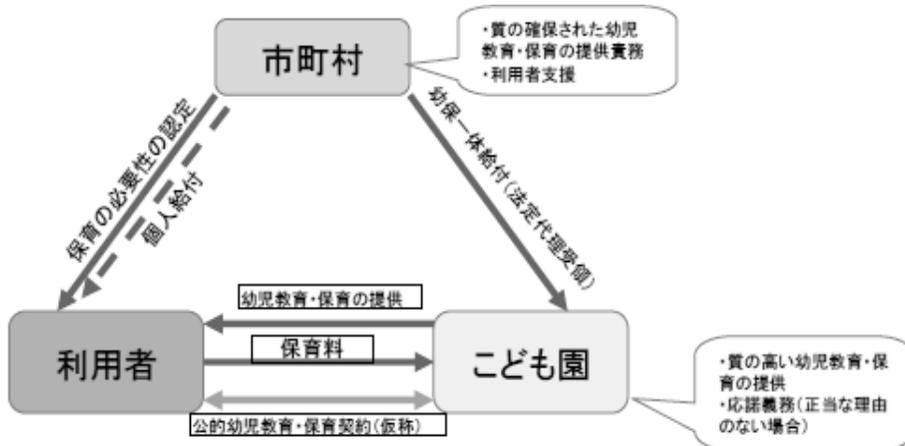
こうした「商品としてのサービス化」の傾向は、1998年に提起された社会福祉基礎構造改革により福祉全般を行政サービスへ転換することと同一の地平にある。介護保険や障害者自立支援法は、応能負担から応益負担への転換を前提としている。

保育のサービス化の動きは、保育所を直接おそっている。「待機児童ゼロ作戦」（小泉政権）、「新待機児童ゼロ作戦」（福田政権）と経る中で、サービス化は、ある種の社会的合意になってしまった。基本的には「お金を掛けずにしたい」ということで認可保育園（正規の保育所）の増設とはならない。従って保育条件の切り下げが、「規制緩和」ということで行われ、地方の自由度、直接契約、最低基準の緩和、多様な主体の参入が行われた。2004年には、公立保育所運営費の一般財源化（地方交付税措置）が行われ全国保育協会よれば全国で7割しか保育所に使われていない実態も出てきた。さらには、2006年「認定こども園」開始、2007年厚生労働省社会保障審議会「子どもと家族を応援する日本・重点戦略」による「制度設計の抜本的改革」の提唱、2008年の「新たな仕組み」づくり（少子化対策特別部会）は2009年以降も継続して存在し、今度の「子ども・子育て新システムの基本制度（案）」（2010年6月29日発表）となつていく。

この間、児童福祉法に基づく国や自治体の直接的な責任、児童福祉施設最低基準、公費負担の原則は緩和・放棄された。「直接契約」の導入によって、国や自治体の責任が曖昧になる一方で、施設（保育所）間の切磋琢磨が奨励されている。園庭の広さ・床面積・調理室・保育士数などの最低基準の緩和は、都市部ではこれらの確保が困難であることを理由に進められているが、「子どもの育ち」とは直接関係ないはずである。

子ども・子育て新システム検討会議作業グループの基本制度ワーキングチームが第5回
 会合（2010（平成22）年11月19日）に示された資料には、保育の新たな制度が示されて
 いる。⁵

図1 新たな制度



こうした制度が導入されれば、保護者・子ども・職員にも大きな変化が現れる。保護者は、自分で入園先を確保しなければならないし、就労量に応じた保育の必要量が認定され、これに動じて保育を受けることになる。従って、使い切ったらもうないということになる。子どもにとっても、フルタイムの保育が保障されるわけではなく、保育が安定しない、細切れの保育となる可能性もある。園の側でも、現在の認可保育所の運営費は公的支出であり、基本的に請求すれば支出されるが、直接契約になると保育した分しかお金が入らないということになり、子どもが休んだら収入が減るのである。2009年度に新型インフルエンザの流行により、「日額報酬、実績払い」の高齢者のデイサービス施設では大幅な減益になった。こうしたことが保育の場でも起こりうるのである。安定的な園経営ができないだけでなく、安定した保育もできなくなる。また、いろいろな連携も阻害される。保護者と園、園と子どもがうまく連携がとれなくなり、各種行事にも支障を来すかもしれない。そこで、幼保の連携、一体化、一元化という流れで幼稚園は、保育所並みへの圧力がかけられる。

振り返って見れば、「サービス化」の流れは、七〇年代から保育所保育の一部を名称をつけ、「切り出して」いったところから始まっている。障害児特例保育、延長保育、病児保育、一時保育、小規模保育サービス、家庭的保育サービス、訪問型サービス、短時間利用者向け保育サービス、早朝・夜間・休日保育サービス、事業所内保育サービス、広域保育サービスなど名称が付けられるたびに、一人の子どもの保育全体の一部であったものが、切り出され、あたかも別物のように扱われたところから「分節」化されていった。これがそもそもの発端であったように思われる。

⁵ 子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチーム（第5回）平成22年11月19日「幼保一体給付（仮称）についてⅡ（案）〔具体的制度設計〕平成22年11月4日基本制度ワーキングチーム（第3回）資料1-2、から。

③インクルーシブ教育への転換

2007年から特別支援教育が導入されているが、実質発達障害という新しい障害の区分の導入と通教指導教室の飛躍的拡充の新項目として付け加えた「特殊教育」である。実際、学校教育の競争圧力の増加によって、特別支援教育対象児童生徒は増大し、隆盛をみせている。

2008年1月の中教審答申(教育課程の改善)は以下のように述べている

幼稚園、小学校、中学校及び高等学校等の通常の学級に在籍する障害のある子どもについては、その実態に応じ、指導内容や指導方法を工夫することとしている幼稚園、小学校、中学校及び高等学校等の通常の学級に在籍する障害のある子どもに対し、必要に応じて、個別の指導計画の作成や個別の教育支援計画の策定を行うこと、特別支援学校や特別支援学級における指導方法を参考とした指導を行うようにすることなど、個々の障害に応じた必要な配慮が適切に行われるようにすることを明確にする。

早期からの適切な指導を実施することは、その後の教育を進めていく上で大きな効果が期待できることから、認定こども園制度の創設なども考慮しつつ、障害のある子どもが在籍する幼稚園に対する支援の充実を図る。また、幼稚園段階における障害の状態に応じた指導の充実方策について、更に検討する。

これを受け、新しい幼稚園教育要領では、以下のように示された。

第3章 指導計画及び教育課程に係る教育時間の終了後等に行う教育活動などの留意事項

第1 指導計画の作成に当たっての留意事項

2 特に留意する事項

(2) 障害のある幼児の指導に当たっては、集団の中で生活することを通して全体的な発達を促していくことに配慮し、特別支援学校などの助言又は援助を活用しつつ、例えば指導についての計画又は家庭や医療、福祉などの業務を行う関係機関と連携した支援のための計画を個別に作成することなどにより、個々の幼児の障害の状態などに応じた指導内容や指導方法の工夫を計画的、組織的に行うこと。

こうしたことを踏まえると、今後、障害のある幼児を受け入れ、適切な指導を行っていくためには、何よりも幼稚園の教師が障害のある幼児に対する理解を深め、その教育を進めていく上での知識を得て、経験を豊かにしていくことが必要である。このため、幼稚園の教職員全体の協力体制をつくりながら、計画的、組織的に取り組むことが求められる。

文科省の動向とは別に、内閣府の障がい者制度改革推進本部・同会議は、国連障害者の権利条約の批准に向けた国内体制の整備を検討しており、インクルーシブへの決定的な方向性を示している。

これに対抗して分離別学体制を維持しようとする文科省・中教審の特別支援教育の巻き返しも起きている。

例えば中央教育審議会初等中等教育分科会(平成22年7月12日)の特別支援教育に関する委員発言を切り出すと以下のようなことを述べている。

○皆理念においては同じ。十分な教育の機会を与え必要なサポートを提供できればよい。しかし、理念倒れになってはいけない。学校制度の中で、理念が活かされて

中身のあるものにしていかなくてはならない。権利条約や閣議決定で強調されている点をもう一度考えながら、具体の学校教育の中でどう展開したら本物になるかということである。

○全連小(全国連合小学校長会)では、毎年特別支援教育について抽出調査を実施。通常学級には発達障害の子どもが3%程度在籍。一番困っていること三つ選んでもらった。「友達とのトラブルが絶えない」66%、「その子どもが原因となって学級の授業に支障が出る」62%、「集団行動ができず指導ができない」52%であった。誰が対応しているか。担任57%、補助員15%、別の教員5%である。現場の教員が苦勞している状況がうかがえる。条件整備がまだまだ必要だということを示している。

○初等教育で教育活動を進める際には一定程度静ひつな環境が必要、学校行事もそういった中で効果を上げている。そうした教育活動を保障し、担保するというのも検討すべき。したがって、今後、十分な検討、多面的な議論、そして条件整備も考えていかなければならないと思う。

○クラスに障害のある生徒がいたことがある。障害のある生徒は、授業中に歌を歌ったりおしゃべりをしたりという状態であった。保護者からも苦情があったが、その子の生き方を通じて周囲の子は学び、心豊か、優しさが育ったと思う。しかし、障害のある生徒にとって、果たしてどうだったのか。普通学級で受けた授業が社会で生きていく力につながったか悔やまれる。一緒にやることはすばらしいが相当条件整備をしていかないと現場の教員が大変。当時は保護者、周りの子供の理解もあった。制度として行くなれば、人的配置に加え、教員が特別支援教育に対する相当な知識を持つことが必要である。

○インクルーシブ教育システムに異論はないが、相当の条件整備をしなければならない。

これらを見ても分かるように、すべての子どもを同じ場(通常学級)で教育するインクルーシブ教育の理念には賛同するが、実施するのは反対だということである。

さらに、中教審の特特委(特別支援教育に関する特別委員会)では、2010年11月に「委員長論点整理」を発表し、分離別学体制の維持を明確にしている。

おそらく環境を軸にし、「遊び」を通した保育を行う幼稚園には、障害の有無にかかわらず時間空間を共有する可能性は、小学校以上に存在する。そこでうながされるものは何かを考えた場合、今後幼稚園を一層インクルーシブな場へと転換していくべきであろう。

④学校化の動き

学校教育法により第1段階の学校とされたことにより、幼稚園には「学校化」の圧力がかかっている。例えば、小学校・中学校の設置基準でも導入された「学校評価」である。

『幼稚園における学校評価～子どもの育ちをみんなで支える園を目指して～』((財)全日本私立幼稚園幼児教育研究機構・編著、フレーベル館、2009年6月)の「刊行によせて」では以下のように述べている。

平成19年の学校教育法の改正により、それまでは幼稚園設置基準の中で努力規定として示されていた幼稚園における自己点検・評価とその結果の公表は義務化され、関係者評価の実施についても努力義務として明示されました。今後、幼稚園におい

ては学校情報の積極的な公開も義務化されたことと併せて、保育実践と園運営について、保護者はもとより広く社会に対して説明責任を果たしていくことが強く求められます。

本財団では、私立幼稚園において自己点検・評価を実施する参考資料として「私立幼稚園の自己評価と解説、新しい時代の幼稚園教育創造をめざして～」平成18年10月)を発行し、各園での取組みの支援をしてみりました。その後、文部科学省においては「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」を全面的に見直し、高等学校や国公立学校及び私立学校を視野に入れた「学校評価ガイドライン〔改訂〕」(平成20年1月31日)を発行し、このガイドラインを踏まえ、幼稚園に係る事項を示した「幼稚園における学校評価ガイドライン」(平成20年3月)を発行し評価を実施する際の参考例としました。

こうして幼稚園にも小中学校並の「学校評価」が導入されたのである。

「幼稚園における学校評価ガイドライン」の策定について(平成20年3月25日)」については「文部科学省では、「幼稚園における学校評価ガイドライン」を策定いたしましたので、お知らせいたします」として、以下のように述べている。

1. 背景

平成19年6月に学校教育法、同年10月に学校教育法施行規則の改正により、自己評価・学校関係者評価の実施・公表、評価結果の設置者への報告に関する規定が新たに設けられました。

義務教育諸学校等については、すでに、平成18年3月に、主に市区町村立の義務教育諸学校を対象に「義務教育諸学校における学校評価ガイドライン」が作成され、平成20年1月には「学校評価ガイドライン〔改訂〕」が作成されました。

「幼稚園における学校評価ガイドライン」については、初等中等教育局に置かれた「幼稚園における学校評価の推進に関する調査研究協力者会議」における議論を踏まえ、「学校評価ガイドライン〔改訂〕」に示された内容に準ずるとともに、幼稚園の特性を考慮し、「幼稚園における学校評価ガイドライン」を作成しました。

2. 「幼稚園における学校評価ガイドライン」の特徴

幼稚園は、教科教育ではなく、入園の選択幅が大きく、規模が比較的小さい等の特徴があるため、特に次のような内容に留意して、ガイドラインを作成しました。

各幼稚園が速やかに学校評価を実施することができるように、学校評価の進め方のイメージをコンパクトに提示し、実施の目安となる時期などを、「別添1」として記載しました。

幼稚園の教育は、環境を通して総合的に行っていることや、子育て支援や預かり保育を行っているので、評価項目等について幼稚園独自の視点の例「別添2」として記載しました。保護者や地域住民が理解しやすいように公表を行う必要があるため、自己評価結果を公表するためのシートの例を参考に「別添4」として記載しました。

学校評価の目的

・各学校が、自らの教育活動その他の学校運営について、目指すべき目標を設定し、その達成状況や達成に向けた取組の適切さ等について評価することにより、学校と

して組織的・継続的な改善を図ること。

・各学校が、自己評価及び保護者など学校関係者等による評価の実施とその結果の公表・説明により、適切に説明責任を果たすとともに、保護者、地域住民等から理解と参画を得て、学校・家庭・地域の連携協力による学校づくりを進めること。

・各学校の設置者等が、学校評価の結果に応じて、学校に対する支援や条件整備等の改善措置を講じることにより、一定水準の教育の質を保証し、その向上を図ること。

これらを読むと、要は、義務教育諸学校もやっているから、やりますということであり、幼稚園の特性からしてこうした評価は可能なのかという疑問がでてくる。幼稚園を学校のイメージに近づけさせようとする試みのように思われる。

基本的に幼稚園の教育方法と小学校以上の学校の方法は異なる。机・いす・時間割は存在せず、生活の場であることなどを踏まえて、形式的に小学校以上と同様に扱うことは避けるべきであることはいまでもない。むしろ、幼稚園、小学校、中学校などそれぞれの学校がそれぞれの課題を持ち、取り組みも異なるにもかかわらず、同じ政策を導入すること自体に無理があるのだろう。

⑤幼小連携の動き

幼小連携の動きは盛んであるが、その意味となるとそれぞれの実践においてかなり異なるように思える。イベントを中心とした「イベント連携」、学習と遊びに共通点を見いだし「遊びから学びへの接続」を唱える連携などさまざまである。

一つの整理として、「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ついて—子どもの最善の利益のために幼児教育を考える—（答申）2005（平成17）年1月28日中央教育審議会」をあげたい。そこでは以下のように示されている。

第2章 幼児教育の充実のための具体的方策

第1節 幼稚園等施設の教育機能の強化・拡大

2 発達や学びの連続性を踏まえた幼児教育の充実

(1) 小学校教育との連携・接続の強化・改善

遊びを通して学ぶ幼児期の教育活動から教科学習が中心の小学校以降の教育活動への円滑な移行を目指し、幼稚園等施設と小学校との連携を強化する。特に、子どもの発達や学びの連続性を確保する観点から、連携・接続を通じた幼児教育と小学校教育双方の質の向上を図る。

具体的には、幼児教育における教育内容、指導方法等の改善等を通じて生きる力の基礎となる幼児教育の成果を小学校教育に効果的に取り入れる方策を実施する。

（中略）

ア 教育内容における接続の改善

幼稚園等施設において、小学校入学前の主に5歳児を対象として、幼児どうしが、教師の援助の下で、共通の目的・挑戦的な課題など、一つの目標を作り出し、協働工夫して解決していく活動を「協同的な学び」として位置付け、その取組を推奨する必要がある。

遊びの中での興味や関心に沿った活動から、興味や関心を生かした学びへ、さら

に教科等を中心とした学習へのつながりを踏まえ、幼児期から児童期への教育の流れを意識して、幼児教育における教育内容や方法を充実する必要がある。

幼稚園教育要領等で幼稚園等施設と小学校との連携の推進等について、より明確化する必要がある。また、これに関連して、将来的には、学校教育法第1条における学校種の規定順序の在り方についても見直すことが望まれる。

読み方によっては、やはり、幼稚園が学校に組み込まれていくようにも見える。幼稚園が5歳児を別物として、小学校の準備段階となるようにもとれる。アメリカの「K」への道である。

幼小連携が大きく注目されたのは、「小1プロブレム」である。近年の小学校1年生が「変化」しているということであり、小学校へのレディネスが十分に育っていない、それには幼稚園が問題だ、という観点からのアプローチである。いわゆる「接続問題」の一つとして扱われ「連携」が必要であるとされている。

筆者はそれぞれの学校種がそれぞれ独自性を持ち、独自の課題を有しているのであるから、それぞれがそれぞれの課題に応じて対応すればよいことであり、ことさら連携を強調する必要はないと考えているが、連携に向けてどのようなことが必要なのか考えてみたい。

幼稚園のやり方と小学校のやり方は異なる。それぞれ尊重する態度が両者に必要である。幼稚園は「芽生え」の時期であり、規範意識や食べる楽しみ、考え工夫する楽しみ、言葉による伝え合い、表現するおもしろみ、などの幼稚園なりの多様な体験をして、自信を深める時期である。ところが、小学校になるとふたたび最下級学年となり、これまで培ってきた自身が「無力化」される。また、動的な遊び中心の生活であったものが、小学校は静的な生活を要求する。いすと机に象徴されるように、ほとんど多くの時間が固定されて過ごすことになる。

こう考えると、根本的に異なるものであり、幼年期の連続性は実現できないことになってしまう。前出中教審答申も、「協同的な遊び」から「協同的な学び」への移行ということ述べているが、現在の日本の学校が一斉教授法を基本形としてしている以上、「協同的な学び」を実現することは困難であろう。小学校において、一斉教授法ではなく、自らが学習する主体として授業づくりの主体となることが可能であればできるのかもしれない。ある目標にみんなで向かっていくことは幼稚園では日常的なことである。「協同的な遊び」である。OECDのPISAでも明らかになったように、日本型一斉教授法は21世紀型学力を培うためには無理があることを露呈した。小学校の低学年の学習のありようを大きく変革する必要がある。

⑥幼保一元化の動き

保育のサービス化の圧力については前述した。

保育所保育が福祉的な機能ではなく、成熟化社会の市民サービスの一つとなる。「欠けるもの補う」福祉ではなく、より充実した生活を置くための「サービス」へと転化した。女性労働は貧困対策ではなく、権利である。一方で国内労働力人口の減少を補完する役割という資本の論理がそこに見える

幼保一元化の理念である「親の就労形態に左右されないすべての子どもへの平等な保育」は正しい。しかし、制度的に統合することと、実質的に平等な保育を担保することは別問

題である。かつて専業主婦層の増大期が幼稚園の拡大を促進してきた。逆に、専業主婦の減少は幼稚園の減少へとつながるだけのことである。むしろ、さまざまな子どもの保育環境の変化によって、子どもの保育だけでなく、子育て支援も社会的に必要とされるようになってきている。これが、幼保の社会的な役割の接近をうながしている。幼稚園での預かり保育の実施は、子育て支援であり、相談業務も含めて、センター的機能が求められている。また、多様な保育の在り方を認めてきた日本の幼稚園・保育所を統合の方向で平準化しようとするのか、という素朴な疑問が残る。公立幼稚園と公立保育園を統合する「認定こども園」が進んでいるが、移行期のさまざまな軋轢が生じているとしても、いずれはそれなりに落ち着いた保育が行われるであろう。というよりむしろ「着地点」を見いだして落ちついて行かねばならない。しかしこれが、学校統廃合の論理であり、 $1 + 1 = 1$ の論理である。保育内容の多様なあり方を平準化する論理につながる。

筆者は日本の就学前教育の「よさ」はその多様性にあると考えている。幼保の違いというよりも「幼」の中でも異なるし、「保」の中でもかなり異なる。それぞれの園（所）が独自性をもっている。幼稚園・保育所の設置者を見るだけでも、国公立があり、市町村も独自のスタンスで幼稚園の維持に望んでいる。公立保育所は国の関与によって比較的平準化されているとはいえ、各種事業の受け入れの様態によって園の雰囲気や保育への姿勢も大きく異なる。私立の設置者の多様性にあつてその背景を見るだけで、幼保それぞれ多様である。宗教的な背景があつたり、親・保護者の参加によって運営されていたりで実に多様である。

縦割り行政によって分断されている弊害は十分理解でき、行政を一元化することの必要性も理解できる。しかしながら、内容的な接近と制度的な統合・一元化は別問題であることも明白である。小学校以上の教育が画一化の弊害に陥り、今更ながら「特色ある学校づくり」を唱えようとも、学校管理や教育内容を統制された現状では、多少の「温度差」程度の違いはあつても根本的には違いがない。少子化による子どもの育ちの変化の中での集団保育を平準化された方向へ導くようなことにならないように留意するべきである。

【おわりに】

教育・保育・子育ては「サービス」ではない。「する・される」関係を前提とした活動である。また、親権による監護権に基づいた親・保護者のプライベートな活動でもない。親の願いが第一義的に尊重されるにしても、地域共同の事業であり、それが故に地域が関わってきた。また、次世代を育てることは「サービス」ではなく、地域共同の事業である。

小学校の統廃合が示すように、小学校を奪われた地域には基本的に未来はない。保育においてもこうした共同性を前提として、どのように制度があるべきなのかを再検討する必要がある。

参考文献

- 無藤隆 『幼児教育の原則－保育内容を徹底的に考える』 ミネルヴァ書房 2009年
吉田正幸 『保育所と幼稚園 統合の試みを探る』 フレーベル館 2002年
日教組第二次教育制度検討委員会編 『現代日本の教育を考える』 勁草書房 1983年

Web上のデータのラストアクセスはすべて、2011年1月31日。