

幼稚園制度の現状と課題への一考察

——3 歳児保育実施から見えてくるもの——

小 野 郁 子

1 はじめに

我が国では幼稚園と保育所の 2 つからなる幼保二元化の保育制度がとられている。

保育所は、日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設である（児童福祉法第 39 条）。

一方、幼稚園は、学校教育法第 1 条により学校として位置づけられ、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し（同法 22 条）、幼稚園に入園することのできる者は、満 3 歳から、小学校就学の始期に達するまでの幼児とされている（同法 26 条）。

以上、幼稚園と保育所は別の目的のもとに設置されており、所管する省庁も前者は文部科学省、後者は厚生労働省となっているだけでなく、保育対象、保育時間、保育者の資格、保育者の配置基準も異なっている。

このように幼稚園と保育所は異なる存在であるが、中央教育審議会より出された「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」第 1 節【幼児期における教育の重要性】には、人の一生において、幼児期は心情、意欲、態度、基本的な生活習慣など、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。したがって、我々大人が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、子どもの育ちに常に関心を払うことが必要であるとされ、幼児期における教育・保育の重要性ということでは幼稚園も保育所も共通の規準を求められることになる。その第一歩として平成 20 年の幼稚園教育要領の告示とともに保育所保育指針の告示がされたのである。

前述のとおり、幼稚園は学校の 1 つとして位置付けられているが、義務教育機関ではないので、表 1 及び図 1 で示すように国公立幼稚園数は 4,973 園、私立幼稚園は 8,197 園であり、後者は全園数の 62.2% を占めている。この割合は義務教育でない兵庫県高等学校の公立 75%、私立 25%（平成 27 年度学校基本調査）の割合と比較しても、妥当であるといえる。しかし、園児数の割合になると国公立幼稚園が 18.1%、私立幼稚園が 82.0% を占めており、園数の割合と比較すると、その差が拡大する。この要因には次の 2 点が考えられる。第一は、国公立幼稚園と比べ私立幼稚園は、園の規模が大きく 1 園あたりの収容定員が多いことである。第二に、3 歳児保

表1 国公私別幼稚園数及び幼稚園児数（文部科学省平成24年5月1日学校基本調査）

区分		合計		国立		公立		私立		
幼稚園数	(園)	13,170	100%	49	0.4%	4,924	37.4%	8,197	62.2%	
在園児数	計	(人)	1,604,225	100%	5,930	0.4%	283,327	17.7%	1,314,968	82.0%
	3歳児	(人)	442,508	100%	1,291	0.3%	43,451	9.8%	397,766	89.9%
	うち前年度間入園者数	(人)	48,346	100%	0	0.0%	497	1.0%	47,849	99.0%
	4歳児	(人)	566,985	100%	2,317	0.4%	107,057	18.9%	457,611	80.7%
	5歳児	(人)	594,732	100%	2,322	0.4%	132,819	22.3%	459,591	77.3%
教員数(本務者)	(人)	110,836	100%	354	0.3%	23,779	21.5%	86,703	78.2%	

(注)・四捨五入の関係上、合計が100%にならない場合がある。

・「前年度間入園者数」は、前年度の満3歳の誕生日以降に入園した幼児数である。

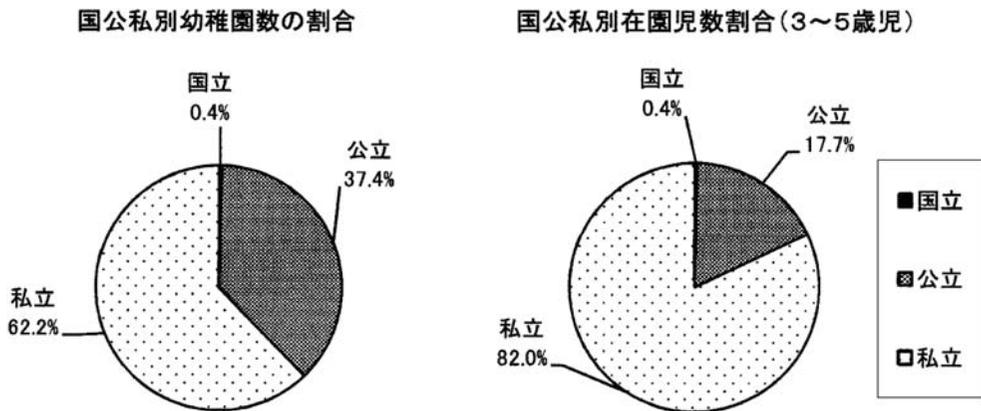


図1 国公私別幼稚園数及び国公私別在園児数の割合

育の実施状況があげられる。3歳児在園児数は、全体では490,854人である。そのうち国公立幼稚園では45,239人で3歳児就園児数の11.1%でしかなく、私立幼稚園では445,615人で89.0%も占めている。すなわち、4・5歳児と比較すると、3歳児保育は私立幼稚園が中心になって担っている。これは公立幼稚園数に比べて私立幼稚園数が多いこと以外に、私立幼稚園の場合は入園児数が園の経営と直結する面があり、3歳児保育が経営安定の園児確保の一つの方法として3歳児保育が実施されているのに対し、3歳児保育を実施していない国公立幼稚園が多いことも要因であろう。

しかし、学校教育法の前提でもある日本国憲法の「教育を受ける権利」が、幼稚園の設立及び運営を支える法的根拠となっているならば、国及び地方公共団体は、入園を希望するすべての3歳児～5歳児が幼児教育を受けられる機会の確保を図ること、そして、子どもの発達に責任を持つ立場から、国公立・私立幼稚園はともに、3歳児保育実施を試行する必要があるだろう。

そこで、本稿では3歳児以上のすべての子どもの就学前教育を保障する立場から、幼保一元化の将来と関連づけ、兵庫県の阪神間の中核都市A市と岡山県の政令指定都市B市を例にとりな

がら、公立幼稚園での3歳児保育の現状を分析・考察し、今後の公立幼稚園における3歳児保育の在り方を提案したい。

2 3歳児保育の必要性

1では、3歳児保育のほとんどが、私立幼稚園に任されていることを述べてきた。ここでは、3歳児保育自体が、教育という視点で行われる必要性があるか否かを、子どもの発達及び社会的なニーズという視点から考えていく。

(1) 3歳児の発達

3歳児の子どもは、歩く・走る・跳ぶ・押す・引く・投げる・転がる・ぶら下がる・蹴る・またぐ・くぐるなどの基本的な動作が一通りできるようになり、基本的な運動能力が伸びる時期にある。そして、様々な動作や運動を経験することにより、自分の体をコントロールできるようになる。

運動機能の発達に伴い、食事や排泄や衣服の着脱などの基本的な生活習慣も、個人差はあるができるようになってくる。例えば、スプーンを使用していたのが箸を使って食べようとしたり、排泄の際に自分で下着を脱ごうとしたりする。子どもの主体性の育ちであって、ある意図を持って生活や行動をしようとする生活自立の芽生えである。この頃に大人が手助けをしようとする、と、「いや、自分でするもん」と、出来ないのにしようとして失敗することが多々ある。

3歳児頃になると、今まで寡黙だったのに急に子どもが話を始めたということを、保護者からよく聞く。それは、この時期の子どもが理解する語彙数が急に増加し、日常生活での言葉のやり取りが不自由なくでき、「いただきます」「おはよう」「ありがとう」などの日常生活で用いる基本的な挨拶をはじめ、獲得していく言葉を使って、他の人と関わる楽しさを体験するからである。自分の力でできることの広がりによる多様で具体的な体験を通して言葉を獲得し、周囲への知的な興味や関心も高まり、大人に、「どうして」「なぜ」という質問を盛んにして、困らせる時期でもある。このような体験を伴う言葉の交流を通して、子どもの表現力は急速に豊かになっていく。

語彙力が増える時期であるが、3歳児初期の遊びの多くは、他の人とかかわる遊びにはなっていない。遊ぶ場所は共有しているが、それぞれが独立して遊ぶ、いわゆる平行遊びである。しかし、友だちと遊具を取り合って喧嘩をしたり、順番に使ったり、分け合ったりと、トラブルを経験しながら、遊びにはルールが必要なことを体験的に学んでいく。これを繰り返しながら、他の子どもとの関係が自分の遊びや生活にとって意味があると、実感していく。そして、平行遊びから徐々に、かかわりを深め共通したイメージを持った遊びに変化していく。周囲への興味関心が表出し、観察力もついて、気付いたことを言葉で表現するようになる²⁾。

上記のような仲間とのかかわりを通して、「わたし」という自我が成長する。道徳性の発達段

階からみると、自己への認識とともに、家族・友達・先生などとの関係性も分かり始める。例えば、親の「先生にいいつけるよ」という脅し文句が効果を発揮しはじめる時期である。子どもは、夢中になりイメージを広げて遊ぶようになり、「ごっこ遊び」などで、周囲の大人の行動や日常の経験を取り入れて再現するようになる。また、簡単なお話のストーリーが分かり、絵本に登場する人物や動物と同化するなどして、それを「ごっこ遊び」に発展させることもある。こうした遊びを通して、身近な人やものへの理解を深め、これからの予想やともに遊ぶことへの期待を持って行動するなどの社会性を身に付けていく³⁾。以上、3歳児の発達について幼稚園教育要領の5領域に沿いつつ述べてきた。

日本には昔から「3歳児神話」というものがある。「3歳児神話」とは、「子どもが3歳までは、常に家庭において母親の手で育てないと子どものその後の成長に悪影響を及ぼす」という考えである。

平成10年版厚生白書には、戦後、高度経済成長の過程で、母親が子育てに専念することが一般化した。「母親は子育てに専念するもの、すべきもの」との社会的規範は、戦後の数十年の間に形成されたに過ぎない。「3歳児神話」には、少なくとも合理的な根拠は認められないとしている。専業主婦による孤独感の中で、子ども中心の生活を強いられ、自分の時間が持てないなどのストレスをためやすいのではないかと考えられる。また、「よい母親」を演じようと懸命な母親ほどその重圧から、育児ノイローゼに陥りやすい、という指摘もある。さらに、子どもに構い過ぎたり、期待をかけ過ぎたりと、母親と子どもが過度に密着することの弊害も色々と指摘されるようになってきている。大切なのは、子どもに注がれる愛情の質である。乳幼児期に形成される基本的信頼感は、母親が常に子どもの側にいなければ形成されないというものではない。愛情をもって子育てする者が必要なものであって、それは母親以外の者であることもあり得るし、保育所や地域社会などの支えも受けながら、多くの愛情の中で子どもを育むことができれば、それは母親が一人で孤立感の中で子育てするよりも子どもの健全発達にとって望ましい。これからは、昨今の子育てについての過剰な期待や責任から、母親を解放していくことが望まれる。そうすることが、結果的には、母親が心にゆとりをもって豊かな愛情で子育てに接することにつながり、よりよい母子関係が築かれることにつながると考えられる⁴⁾。

前述の3歳児の発達を鑑みると、自己と他者の関係性を理解するなど、著しく社会性が発達する時期であるだけに、信頼できる他者からの適切な応答が成長に不可欠であることは、十分に理解できる。母親以外の家族や保育者や地域の人々であっても、愛情を持って成長に合わせた適切な応答行動をとることは可能である。幼児教育のプロとして学んだ保育者こそが、すぐれた応答者の一人として、3歳児の成長を支援できると考える。また、3歳児は同年代との喧嘩や仲直りを通してルールを学んでいくことから、少子化で友だちと遊ぶ時と場が減少している今日こそ、幼稚園は同年代が集まる環境としては最適ではないだろうか。

(2) 社会的な要請

日本では、1876年、東京女子師範学校に附設して幼稚園が設立されたのが、我が国の幼児保育施設の始まりとされ、3歳～6歳児を保育の対象としていた⁵⁾。3歳児保育は学校教育法第26条に認められているが、実質的には保護者も必要性を感じず、国も3歳児を補助金の対象としてこなかった。それを積極的に推進するようになったのは、平成11年度に文部省が提出した予算要求が契機である。平成11年8月17日の読売新聞朝刊の記事には、3歳児保育を推進する理由として「育児の悩みや職場復帰などを理由に、少しでも早い時期に子どもを入園させたいと希望する母親らが多いことや、少子化が進む中、園児の確保に悩む幼稚園側に配慮したもの」と解説されている。平成11年は、幼児教育振興計画が出された平成3年度と比較すると、幼稚園の経済環境は悪化し、在園児数は8年間で20万人減であった。このことから、幼稚園減少を危惧した文部省の対策が、3歳児保育推進の検討であったのではないと思われる。また、平成12年中央教育審議会の「少子化と教育について」報告でも、3歳児保育の必要性として、少子化対策、幼稚園運営の弾力化、子育て不安の解消をあげている。

現在、女性の社会進出や厳しい経済情勢などを背景に、共働き世帯が増加しており、仕事と子育ての両立のために、乳児期から保育所や幼稚園を利用したいと考える保護者が増えている⁶⁾。平成26年10月時点の厚生労働省の発表した待機児童は43,184人で、4月の待機児童数21,371人から21,813人も増加している。同年6月4日付神戸新聞夕刊には、兵庫県の待機児童は、(4月1日時点で)前年度比392人増の944人となっていること、その要因として、本年度から始まった「子ども・子育て支援新制度」への期待感から申込者が増えたことや、保育が必要と認められる要件が緩和されたことをあげている記事が掲載されている。このような保育所待機児童の増加は、幼稚園教育についても、3歳児保育実施や長時間保育への要望につながっていくものである。

3 海外の就学前教育・保育制度の比較

日本の就学前教育を考えるにあたり、海外のそれと比較検討することとする。表2は、就学前教育・保育制度について諸外国と比較したものであるが、海外では、就学前教育は日本と同様3歳児～5歳児を対象とすると考えている国が多いことが分かる。フランスは、3歳～5歳を対象とした幼稚園の内、99%が公立であり、かつ教育費が無償であるため、就学前幼児は100%の在籍率である。他の国でも、無償化の方向へ向かっている。日本は3歳児～5歳児の在籍率は高いが、その8割が私立幼稚園に通っており、教育費については、日本のみが公私とも保護者負担となっており、無償ではない。在籍率の低い韓国でも、2005年より5歳児の幼稚園、保育所の教育費を無償化している。アメリカでは、5歳児は公立の幼稚園が一般的で、無償であり、義務化に向かっている。イギリス、ドイツも無償化の方向にある⁷⁾。

在籍率の高い日本が、保護者に大きな負担をかけているのは、就学前教育の重要性を唱えつつ

表2 就学前教育・保育制度の国際比較（文部科学省「教育指標の国際比較（平成20年）」引用）

	日本	イギリス	アメリカ	フランス	ドイツ	韓国
就学前教育対象	幼稚園 (3～5歳)	保育学校 保育学級 (2～4歳) レセプションクラス (4歳)	幼稚園 (主に5歳) 保育学校 (主3～4歳)	幼稚園 (3～5歳) 地域事情により2歳も可	幼稚園 (3～5歳)	幼稚園 (3～5歳)
在籍率	5歳児97% 4歳児94% 3歳児75% 保育を含む (2006)	3～4歳児 101% 保育施設における 提供を含む 複数の施設利用を 含(2007)	5歳児86% 4歳児66% 3歳児41% (2005)	3～5歳児100% (2005)	5歳児89% 4歳児87% 3歳児58% 3歳児のみ保育施設 含む(2002)	5歳児50% 4歳児33% 3歳児16% 5歳児の就園率は 保育を含めると 79% (2006)
所管	文部科学省	子ども学校家庭省	各州に権限	国民教育省	各州に権限	教育科学技術部
保育対象	保育所 (0～5歳)	保育所 (0～4歳) プレイグループ (主に保護者が運営) (2～4歳)	保育所 (0～4歳)	集団託児所 認定保育ママ (0～2歳)	保育所 (0～2歳)	保育所 (0～5歳)
所管	厚生労働省	子ども学校家庭省	各州に権限	国民教育省	各州に権限	保健福祉家族部
無償化の状況	公私とも有償 幼稚園では8割の 子どもが私立に通 うため保護者の負 担が重い現状	2004年度までに 全ての3～4歳児 に対する幼児教育 を無償(1日2.5 時間×週5日×年 38週分を無償)	5歳児は公立の幼 稚園が一般的で無 償 一部の州で5歳児 の幼稚園を義務化	主に3～5歳児を 対象とした幼稚園 は99%が公立で あり無償	3～5歳児を対象 とした幼稚園は基 本的に有償 近年4つの州・市 で無償化を導入	5歳児の幼児教育 ・保育を無償化 2005年より実施
備考	幼保統合施設について「認定こども園」を推進	幼保統合施設について「チルドレンセンター」を推進			幼保統合施設について「コンビ施設」を推進	

も制度としては、保障されていないといえよう。

4 幼稚園の教育内容の現状

現在の日本の幼稚園の公立及び私立の教育の内容に踏み込んで述べる。

まず、幼稚園教育全体の特徴として次の2つが挙げられる。第一に、就学前教育は家庭という私的領域で行われる部分が大きいため、各家庭の階層や価値観、保護者の意識等によって、家庭教育はもちろん、幼稚園選択に保護者の意向が強く働く。すなわち、義務教育である小学校と比較すると、幼稚園は、各家庭の価値観により選択される教育機関とされる。

第二は、園の設置基準や保育内容について、幼稚園教育要領等の全国的な基準はあるものの、小学校と比較すると、使用すべき検定教科書や詳細な各教科等の学習指導要領もなく、園によって独自性、多様性に富んだ、きわめて自由度の高い教育課程を編成できることである。特に私立幼稚園では、建学の精神を具現化した特色ある保育を実施しているところが多い。その結果、良くも悪くも、様々な保育内容の園が混在している状況にある。

次に私立幼稚園と公立幼稚園の教育の違いについて述べる。以下、2007年6月にベネッセ教育総合研究所が実施した、第1回幼児教育・保育についての基本調査結果（幼稚園編2007年）に基づいて論ずる。

「幼稚園の園長に教職経験がありますか」の質問に対して、幼稚園教員の経験がある園長は、国公立は53.6%であり、私立は41.1%である。そのうち私立では、23.7%が教職の経験がないと回答している。現在の法律では、他の学校種でも教員免許や教員経験がなくても、校長への就任は可能であるが、特に幼稚園は、小・中・高校と比べて教員定員が少なく、園長も保育を担当することがあると聞いている。筆者が見た幼稚園の運動会では、園長は座っていることなく、保育者の気づかない場所に目を配ったり、子ども一人一人の様子をじっと見たり、気になる子どもには寄り添ったりと忙しく走り回っている姿があった。その姿は、保育者としての手本となる姿を示していると考えたので、教職経験がない幼稚園長が23.7%という数字は多く思われた。

次に、教員の教職経験年数に係る質問「教職経験5年未満の割合」では、国公立は38.0%であり、私立は50.8%であった。すなわち、私立は公立と比較して教員の経験年数が短い者が多い。教職年数が短いということは、20歳代の若い教員が多いのではと思われる。これは、後述するように、公立と比べて私立では、継続して働き続けることに困難があるためではないかと考える。若い教員が多いということは、保育の内容やその質に反映する可能性もある。しかし、これらの数字は全国の平均なので、一つ一つの私立幼稚園の教育の質に言及するものではない。

また、「教職経験10年以上の教員数」の質問では、国公立が42.3%であるのに対し、私立は22.9%である。これは「妊娠・出産後も勤務を継続している教員の数」とも関係がある。国公立は妊娠・出産後も勤務を継続している教員の数は83.3%、私立は62.3%となっている。そのうち、育児休業制度の利用者の数は、国公立は92.5%あるが、私立幼稚園は64.0%である。私立の幼稚園は、結婚や出産後も、継続して働き続けることには困難があるようだ。ベネッセの調査では、私立幼稚園の3園に1園は、妊娠・出産後の継続勤務者がいないとまとめている⁸⁾。義務教育学校では、教員としてようやく一人前となる時期に10年目研修が実施されている。私立の幼稚園教員が10年を迎えずに離職する人が多いということは、教育の質の積み上げや継承が困難である可能性が高いと言える。さらに、教育・保育の質を高めるために2002年「幼稚園設置基準」において、教育活動やその他の運営状況について自己点検・自己評価を実施してその結果を公表し改善を図ることや情報提供を行うようにすることとされている。2012ベネッセの調査によると、自己評価を行っている国公立幼稚園は94.4%、私立幼稚園は38.7%になる。さらに、第三者評価を行っている国公立幼稚園は32.5%、私立幼稚園は14.8%になる。第三者評価の公開を行っている国公立幼稚園は72.3%、私立幼稚園は49.3%になる⁹⁾。このような評価を受けることで、自園の保育の現状と課題が明確になり、改善すべきところがはっきりする。つまり、保育の質の向上に向けての方向性が明らかにされ、改善に向けて取り組むことができる。対外的にも、質の向上に向けて取り組んでいることを地域に情報提供することができる。利用者に対しては評価結果がよりよい関係作りにつながると思われる。公私立幼稚園とも評価に取り組む幼稚園

が増え、結果をどう生かして改善していくかという建設的な方向で幼稚園における幼児期にふさわしい生活が展開されるようにすることが重要である。

私立幼稚園の教育課程編成は、きわめて自由度が高い。公立幼稚園は監督庁が市町村教育委員会であり、私立幼稚園は各都道府県の首長部局である。公立幼稚園では、年度当初に監督庁に教育課程を届け出なければならないし、その成果を研究会という形で広く公開し、保育内容や技術について切磋琢磨する機会が比較的多い¹⁰⁾。他方、私立幼稚園は玉石混合で、建学の精神に基づいた多様な保育形態がなされている。しかし、公私立幼稚園とも幼児期の保育・教育の基本を踏まえた保育形態を取る必要がある。

お茶の水女子大学子ども発達センターが日本の幼児教育の枠組みと仕組みの中で、日本の幼児教育の形態を3つに分けている。①集団における人間関係の育ちを基盤とする保育形態、その主たる目標は、基本的な生活や学習の仕方を学ぶことである。活動の時間は、教師によって組み立てられているものと、教師の指示を受けない比較的自由に行う時間とから成っている。②役割を果たす子どもの能力を伸ばす保育形態、基本的なカリキュラムは、学習技能を集団の中で学ぶことにある。漢字を読む・ひらがなを書く・数量形の認知・記憶の訓練・楽器の演奏・絵の描き方などを学習する。子どもの活動は時間割によって決められており、個人的な選択はほとんどない。③子ども中心型の保育、大部分の時間を子どもは自由遊ぶに使う。子どもがいつでも使えるように遊びの素材や遊具、積み木や造形用の材料などが用意され、環境が整えられている¹¹⁾。どのような保育形態であっても、幼稚園教育要領、認定こども園教育・保育要領、保育所保育指針にも、幼児期の保育・教育の基本は「子どもの健全な心身の発達を図りつつ生涯にわたる人格形成の基礎を培う」と謳われている。幼稚園教育要領第1節幼稚園教育の基本 1 人格形成の基礎を培うことには「幼児一人一人の潜在的な可能性は、日々の生活の中で出会う環境によって開かれ、環境との相互作用を通して具現化されていく。(中略)そのため、幼稚園では幼児の生活や遊びといった直接的・具体的な体験を通して、人とかかわる力や思考力、感性や表現する力などをはぐくみ、人間として、社会とかかわる人として生きていくための基礎を培うことが大切である。」としている。保育者の動きや態度は子どもの安心の源である。子どもが保育者との信頼関係の中で、興味関心に基づいた体験を主体的にできる環境が、幼稚園であることが重要である。

5 A 市における幼稚園の現状

A 市は兵庫県の阪神間に位置する中核都市であり、北側に六甲山系、南側は大阪湾の美しい自然に恵まれ、数多くの文化施設や教育機関を擁している。A 市の戦後教育史には、幼稚園教育について次のように述べられている。戦後の学制改革と人口増により、市行政は義務教育学校の設置に迫られ、幼稚園教育まで手が回りかねていた。その時、幼児教育の重要性を認識した民間人たちが、物資不足の中で私財を投じて幼稚園作りに取り組んだ。昭和 23 年(1948 年)2 月に公立 H 幼稚園が再開されて、市内で唯一の幼稚園が誕生した。その後、昭和 31 年までに 9 園

が開園または再開園された。しかし、第1次ベビーブームによる園児の急増には対応できず、私立幼稚園に依存することとなった。また、昭和41年には、保育料等保護者負担の差が問題となり、その年より私立幼稚園在籍園児保護者に対し、補助金を支給することになった。これは画期的な施策であり、公私立幼稚園の共存共栄を図るものとして、全国的にも反響を呼んだ。(A市戦後教育史より)¹²⁾

A市の幼稚園教育は、これまでその多くの部分を私立幼稚園が担ってきた経緯があり、現在も公立幼稚園20園に対し私立幼稚園は40園であり、市内全園児数の8割が私立幼稚園に通う。公立幼稚園が、昭和40年頃までに「5歳児全員入園」を目途に幼稚園整備を行ってきた際にも、その後、保護者の強い要望で公立幼稚園に4歳児保育を導入した際にも、私立幼稚園との共存共栄という点で随分苦労があったようだ。このことから、A市における公立幼稚園は、私立幼稚園が存在しない地域において就学前教育の充実を図るという、「補完的機能」を役割の一つとされてきた。このような歴史的な背景を持つA市の公立幼稚園は、A市立幼稚園のあり方についての報告書において、市立幼稚園では、今後も3年保育は実施しないと明記されている。

(1) 幼稚園の規模

A市の推計人口は今後も微増傾向とされているが、就学前児童数は、平成18年度以降減少傾向にあり、今後もその傾向が続くと予測されている。公立幼稚園では、4歳児は原則として1園につき1学級30人配置、5歳児は1学級35人を超える場合には、複数学級配置としている。このため5歳児の学級数は、1園あたり平均1.6学級まで落ち込んでいる。これはベネッセ教育総合研究所の「幼児教育・保育についての基本調査2007年」の国公立幼稚園の平均学級数の1.6と近い数字であり、公立幼稚園が規模的にも小さいことが、全国的な調査からも分かる。

(2) 教育課程と保育内容について

A市の公立幼稚園は市教育委員会が監督庁となっている。幼稚園教育要領を基盤にした「A市立幼稚園教育課程の基底」に則って、各園が重点目標等を定め、教育課程を編成している。教育課程は市教育委員会に届け出をしている。そのため、保育内容は幼児期の発達の特性に照らして、幼児の自発的な活動としての「遊び」を重要な学習として位置づけ、幼稚園教育要領に従って組織的・計画的な指導を「環境を通して」行っている。活動の中心は遊びを通じた学びであり、子どもが自分で遊びを作り、そこには考える力、言語の力、表現する力等、学びの自立がストレートに重視されている。

私立幼稚園は、首長部局が行政の窓口となり、兵庫県私立幼稚園協会に属している。各私立幼稚園が建学の精神に基づいて独自の特色ある保育・教育を行っているが、その基となる教育課程は、どこへも提出の義務はない。自由度の高い私立幼稚園は、建学の精神を大切に、多様な保育内容を提供している。筆者が知る私立幼稚園には、書く・読む・計算の学習、外部の講師から音楽、体育、英語等を学んでいる幼児の姿があった。建学の精神に基づき、保育者以外の多様な人

から学ぶことに異論はないが、幼児期の特性を踏まえると、幼児は特定の保育者との信頼関係を基にし、他者との関係を築き、幼児の興味関心からなる、環境を通じた自発的な活動が促される保育が重要であると考えられる。平成27年1月の中央教育審議会の報告には、幼児期の発達の特性に照らした教育とは、受験などを念頭に置き、専ら知識のみを獲得することを先取りするような、いわゆる早期教育とは本質的に異なる。幼児教育は、目先の結果のみを期待しているのではなく、生涯にわたる学習の基礎を作ること、「後伸びする力」を培うことを重視している。幼児教育は、幼児の内面に働きかけ、一人一人の持つ良さや可能性を見いだし、その芽を伸ばすことがねらいであることから、「見えない教育」と言われることもある¹³⁾。したがって、幼稚園では保育者が、幼児との信頼関係の中で、幼児一人一人の内面に潜む芽生えを理解し、その芽を引き伸ばすために幼児の主体的な活動を促す適当な環境を計画的に設定することが求められる。

(3) 保育料について

A市での公立幼稚園の保育料は9,600円、入園料は5歳児5,000円、4歳児10,000円である。他方、ある私立幼稚園のホームページには、保育料は5・4歳児20,000円、3歳児23,000円、入園料70,000円、施設料10,000円となり、その他にも、給食代3,100円、バス代3,200円、暖房費600円となっている。この格差は、私立幼稚園の保護者にとっては、かなりの負担額である。

保護者は、これまで保育内容の質から、公立幼稚園を選択していたというより、前述の保育料の安さから公立幼稚園を選択する傾向があった。制度として、生活保護世帯や母子・父子世帯は保育料が全額免除される。また、小学3年生までの子どもで最年長の子どもから2人目の園児は平成29年以降の保育料は半額、3人目以降の園児は無償となるなど、これらの制度を利用する世帯がある。筆者が小学校在任時の学校でも生活保護、就学奨励を受けている世帯が全家庭数の5割以上あったこともある。そこで、A市は以前より、保護者間の公平さや市の財政負担の観点から、保育料の見直しが必要であるとしていた。平成27年度・子育て支援新制度に移行し保育料が変わることにより、市として幼稚園における保護者負担の公私間格差の是正に努め、より広い就園の選択を可能とするため、市独自で私立幼稚園の保護者に対しても、私立幼稚園就園奨励助成金を補助している。

保育料の格差が縮まることで、今まで高いと敬遠していた保護者が、3歳児保育や預かり保育、給食、バス通園もある、私立幼稚園への就園を希望するだろうと思われる。A市は平成27年度より、現在の公立幼稚園の午後保育を、週当たり3日から4日に拡充するとしているが、保護者の要望からすると、私立幼稚園の手厚さとは比べものにならない。保護者にとっては、公立、私立の保育料の差が小さくなると、私立幼稚園の手厚さは魅力的なものである。したがって、公立幼稚園は公立幼稚園の特色、例えば、子どもの送り迎えをすることで、保育者と直接顔を合わせて、一日の子どもの様子を聞いたり、子育ての悩みや不安等を話すことができる子育て支援ができたり、園での幼児の生活や保育内容についても直接見たり聞いたりすることができることなど、園側からも直接保護者と話す機会が多くあることは、信頼関係を強くすることであ

り、幼児にとっても良い影響を与えることにつながる。これらの特色を、各幼稚園のホームページ等を活用して、対外に積極的に情報発信していくことで、公立幼稚園の良さを、利用者、地域に広く知ってもらうことが必要ではないだろうか。

6 B市における幼稚園の現状

(1) 幼稚園・保育園ができるまでの経緯

B市は、瀬戸内海の豊かな自然環境にある政令都市である。B市の幼稚園は、明治17年師範学校の幼稚科が始まりで、全国的にもかなり早い時期に設立されている。翌年4月には、地区民の強い要望から、私立幼稚保育場が設立された。その後も、幼稚園設立のために献身的に活動していった人や学問、教育に熱心な人々が原動力となり、ほとんどの小学校区に公立幼稚園が設けられていった¹⁴⁾。公立幼稚園は最大で73園に達したのち、統廃合により現在は69園となっている。他方、私立幼稚園は13園である。

(2) 3歳児保育実施について

「岡山県幼稚園教育振興計画」が策定された平成8年の3歳児保育は国立幼稚園が1園、私立幼稚園35園、公立幼稚園8園で実施されていたが、平成23年には、国立幼稚園1園、私立幼稚園32園、公立幼稚園118園で実施されている。B市でも現在、公立幼稚園17園で3歳児保育を実施しているが、半数近くの園で定員を超える応募があり、抽選を実施している。保護者の公立幼稚園での3歳児教育のニーズが高いことが分かる。平成23年2月に出された「新岡山県幼稚園教育振興計画」には、3歳の時期は、周囲の様々な事柄に対する興味関心が急速に高まり、徐々に行動範囲を広げ、友だちを求め始める時期でもある。こうした時期に集団生活の中で発達に必要な様々な体験をすることは重要であることから、3年保育の推進を図っていくとしている。県が幼児教育の重要性を認識し、市町村に対して、3年保育が円滑に実施されるよう指導・助言を行う。市町村は、私立幼稚園や保育所の受け入れ状況や地域の実情等を十分考慮し、3年保育の実施・拡大を図る¹⁵⁾。このように、県全体で3歳児保育実施を推進して取り組んでおり、岡山県が全国的にも早い時期から、幼稚園教育を推進してきた文化が、現在も継承されている。

(3) 現在の幼稚園の現状

幼稚園は、幼稚園教育要領に基づき、4時間という標準時間の中で、遊びを通して総合的な指導を行う教育を実践している。そして、3歳から5歳までの子どもへの指導を繰り返す中で専門的な指導技術を蓄積している。また、ほとんどの保護者が決められた時間に送迎ができるため、子育て支援として、教師との話し合いの時間を確保したり、親子での活動に力を注いだりして、幼稚園と家庭がしっかり連携して子育てできるように取り組んでいる。課題としては、公立幼稚園では入園児数が減少傾向にあることである。少子化による人口の減少による要因が大きいと考

えられるが、私立幼稚園の入園児数はあまり減少していないことから、公立幼稚園の3歳児教育・預かり保育が、市民のニーズをカバーできていないことが大きな要因である¹²⁾。そこで、B市では、県をあげて市町村における幼児教育の振興に関する政策プログラムの策定として、①3年保育の推進②教育活動の充実③教員の資質及び専門性の向上④教育環境の整備・充実⑤家庭や地域社会との連携の推進の5つの柱を設け、県、設置者、市町村、幼稚園がそれぞれ取り組むべき方策を示している。これらのことは、教育基本法第11条の「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、その振興を努めなければならない」を先進的に推進していると言えるのではないだろうか。また、B市は、公立幼稚園として果たすべき役割を明確にした上で、「民にできることは民に任せる」ことを基本姿勢としている。

7 おわりに

A市とB市の幼稚園教育を比べることにより、3歳児保育実施が、公立幼稚園設立の歴史的経過や公立保育機関が担うべき役割に関しての、行政の考え方に大きく左右されることが明らかになった。教育基本法の「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」このことに立ち戻るならば、公立と私立がともに質の高い就学前教育を保障することが重要であり、そのために行政機関の果たす役割は大きいと考える。

最後に、行政が主導し、就学前教育としての3～5歳の幼稚園教育を完全に保障し、幼保一元化を10年がかりで実現化した事例を紹介する。それは、人口が1万4千人の新潟県の聖籠町である。ここでは、0～2歳を保育園で、3歳～5歳を幼保一体型の公立「子ども園」で保育している。この「子ども園」は、新制度の認定子ども園には入らず、法律上は公立幼稚園である。3～5歳の園児は、ほとんど1号認定を受け、預かり保育や延長・土曜保育も実施している。保育者も、幼稚園免許と保育士の両方を取得している。この「子ども園」が各地域にそれぞれ一園ずつあるので、「2歳までは保育園で、3歳からは子ども園で」という考えが、町民に浸透している。「子ども園」の保育料は所得にかかわらず無料であり、長時間保育や延長保育を希望しても、月2千円程度の低額な負担増のため、3～5歳の就園率は100%近い¹⁶⁾。同町は地方交付税不交付団体であり、財源が豊かだから可能であると言われているが、他の全国59(27年)の不交付団体の内、幼稚園教育無償化に取り組む自治体はない。豊かな財源をどこに投資するかを決定するのは、各自治体である。『聖籠町は安心して子どもを生み育て、将来を担う子どもの施策を優先している。』¹⁷⁾との言葉が、この町のすべての人々の思いを物語っている。豊かな税収を次世代の教育に還元している聖籠町が、新たな幼稚園教育のモデルとなることを期待する。

今後、保護者の就労の拡大とともに、3歳児保育が拡大するならば、従来のように私立幼稚園に3歳児保育を担わすだけでなく、教育基本法第11条にあるように国及び地方公共団体が幼児の健やかな成長のために良好な環境整備を振興していくこと、すなわち、制度として国及び地方公共団体が幼児教育に優先的に取り組むことが重要である。今後は、現在、公立幼稚園に係る事

務は都道府県・市町村の教育委員会が所管し、私立幼稚園に係る事務は、都道府県知事が所管していることが多い現状を踏まえつつ、公立・私立の幼稚園等施設を通じた行政の体制作りが求められるのではないかと考える。

岡山県や新潟県のように行政の主導により、地域の実態に応じて、公立私立の幼稚園がともに幼児期の教育の重要性を再認識し、幼児期にふさわしい生活をめざす幼児教育を前進させることが重要である。具体的には、公立と私立の幼稚園教員が共同で研修することや、公開研究会を義務付ける、幼稚園だよりの交換など、行政機関が責任を持って私立幼稚園を含む全幼稚園を監督指導することができるシステム作りが急務であると考ええる。

引用文献・参考文献

- 1) 幼稚園教育の現状 平成 24 年 5 月 1 日現在 学校基本調査 文部科学省
- 2) 21 世紀の保育原理 小川博久 同文書院 2008 年
- 3) 幼稚園教育要領解説 文部科学省 2008 年
- 4) 厚生白書 平成 10 年版
- 5) 第 2 版 保育原理 森上史郎・小林紀子・若月芳浩 ミネルヴァ書房 2009 年
- 6) 子ども・子育て支援新制度について 平成 27 年 7 月 内閣府子ども子育て本部
- 7) 就学前教育・保育制度の国際比較 文部科学省 平成 20 年
- 8) ベネッセ教育総合研究所 調査・研究データ 第 1 回 幼児教育・保育についての基本調査（幼稚園編）速報版（2007）
- 9) ベネッセ教育総合研究所 調査・研究データ 第 1 回 幼児教育・保育についての基本調査（幼稚園編）報告書（2008）
- 10) 平成 24 年度 幼児教育実態調査 平成 25 年 3 月 文部科学省初等中等教育局幼児教育課
- 11) 幼児教育ハンドブック お茶の水女子大学子ども発達教育センター 2004 年
- 12) A 市立幼稚園のあり方について 平成 27 年（2015 年）1 月 A 市教育委員会
- 13) 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 文部科学省 2005 年 中央教育審議会
- 14) B 市の就学前教育・保育の在り方について 平成 24 年 12 月 B 市・B 市教育委員会
- 15) 新 B 県幼稚園教育振興計画 平成 23 年 2 月 B 県教育委員会
- 16) 幼保一体化（こども園）の取り組みの概要 新潟県聖籠町 2014 年
- 17) 新潟県聖籠町 全国町村会 町の取り組み
子どもを生み、健やかに育てられるまちづくりの各種取り組み～幼保一体化による子育て支援～
2014 年

[おの ゆうこ 児童教育]