目　　次

はじめに ……79

序章　開発途上国の幼児教育を考えるために ……83
1. 開発途上国の幼児教育の課題 ……83
2. 日本文化の中の幼児教育の作り替え ……83
3. 日本の幼児教育の顕著な特徴 ……83

第1章　日本の幼児教育史の概観 ……85
1-1　幼稚園の成立と展開 ……85
1-2　保育所の成立と展開 ……85
1-3　保育者養成の歴史 ……86
1-4　教育課程の変遷 ……86
1-5　幼児教育の現状と課題 ……87

第2章　幼児教育制度の整備と量的拡大……91
2-1　保育行政 ……91
2-2　幼児教育財政 ……92
2-3　幼稚園の量的拡大 ……95
2-4　保育所の整備と量的拡大 ……97

第3章　幼児教育の方法と内容 ……103
3-1「子ども中心」の教育の思想と方法 ……103
3-2　教育課程（カリキュラム）……104
3-3　指導計画……108
3-4　保育所の保育方法と内容……109
3-5　保育環境の整備……112

第4章　保育者の養成と研修……117
4-1　保育者の養成と待遇……117
4-2　保育者の現職教育……119

執筆者一覧 ……123

付録　統計資料 ……125

年表：就学前教育の変遷 ……136

序章　開発途上国の幼児教育を考えるために

1. 開発途上国の幼児教育の課題

多くの開発途上国では義務教育の完成に至る中で、幼児教育は普及の過程にある。その背景要因として、第一に、小学校などの義務教育での中退を防ぎ、生徒の学力のレベルを上げるために、早期から教育を行うことが挙げられる。第二に、幼児教育が人生の最初の時期の教育として、成人に至るまでの教育の始まりとして意義を持つことが認識されるようになった。第三に、幼児教育は幼児期にふさわしいやり方を取る必要があることが理解され、独自の課題を持つことが見出されている。

しかし、多くの克服すべき困難がある。第一に、途上国政府の財政も社会全体も十分に経済的に豊かな段階に達していないために、必要な教育的投資を存分に行うことが出来ない。第二に、幼稚園などの建物のみならず、設備を充実させ、さらに保育の活動を意義あるものにするための経験が乏しく、そのためのノウハウが十分でない。第三に、教師の養成のレベルを高くすることがすぐには出来ないでいる。第四に、研究面での基盤が乏しく、大学などの知見を保育現場に取り入れにくい現状がある。

日本の幼児教育は 120 年以上の歴史を既に持っている。日本がまだ貧しい時代から、義務教育に並行して、幼児教育に力を入れ、今の途上国と同様の困難を抱えつつ、その克服に努力してきた。その克服の過程を歴史的に振り返り、貧しい中での工夫の営みを取り出すことにより、途上国の方々の幼児教育への真剣な努力の参考としていただきたいのである。

2. 日本文化の中の幼児教育の作り替え

120 年以上前に、日本は欧米からフレーベル式の幼稚園を輸入し、その忠実な普及を開始した。しかし、数十年の経過の中で、欧米の子ども中心主義の影響を受けつつも、日本の文化の中で独自の幼児教育のあり方を再編してきた。それは、実際に保育に携わる中での現場の知恵によるものでもあった。それ以前の伝統的な文化と、新たな子どもへの見方とが相混じりつつ、日本的な幼児教育の原型が作られた。さらに、日本の中の貧しい層への福祉の必要性が認識され、幼児教育の範囲は拡大された。第二次大戦後、日本社会が安定し、文化的な落ち着きを迎えた時期に、日本的な幼児教育は多様な広がりを見せながらも、日本の文化の中での教育として完成されていったのである。だが、それは国際的な影響を絶えず受けてきた歴史でもある。当時のソビエトロシアを含め、欧米の幼児教育の思潮は日本の中に研究者の層を通して翻訳されてきたが、日本の幼児教育に入れられる中で、従来の幼児教育の中の一要素として位置づけられたのである。

3. 日本の幼児教育の顕著な特徴

その日本的な幼児教育の「完成形」を次のように整理できる。

第一に、発達面として、知的な発達と情緒・社会性の発達の双方を重視し、しかもその両面を密接に関連したものとしてとらえている。子どもの気持ちの安定を重視し、また他の子どもと一緒の活動を伸ばしていく。そこにいわば埋め込まれた形で知的な発達を促そうとする。例えば、文字教育の初歩が遊びを通して行えることは、日本の家庭での絵本の普及などの環境条件が整っていること、また日本語の「かな」という文字形態を持っており、入門期における学習が容易であることなどにも助けられている。

第二に、生活面の自立を重視し、幼稚園で子どもが行う遊びや生活の活動の全体を通して、子どもは発達するのだととらえている。教師は、特定の活動のみならず、子どもの遊びと生活の全般にわたり、指導を進める。しかし、その指導は上から指示を与えるというより、子どもの自発性を引き出すために、活動の示唆を与え、活動に対して助言し、また園での環境に子どもが遊びたくなるものを置くといったやり方を取る。

第三に、教師の専門性を、指導を計画し、実行し、記録し、省察し、さらにまた計画していくというサイクルの中でとらえる。中央政府や園長などが細部まで活動を決定して、教師がそれを忠実に実行するという

のではなく、現場の教師に大きな裁量が与えられている。国による規定は大まかな方向付けに留まり、その具体化は個々の幼稚園と個々の教師に委ねられる。教師は勝手に子どもの指導を行うのではなく、国による規定の精神を生かしつつ、指導するのだが、その指導過程を記録して、その反省から指導計画を改善していく責務を負う。

第四に、国や自治体の仕事は、主に設備の規準と教師のキャリアの確保、および保育の活動の方向性の決定にある。また、様々な助言や支援の役割を果たす。幼児教育の現場に近い、また時に教師経験のある人間が行政の中でしばしば指導的な立場となっている。優れた保育の実践に行政側が注目し、その要点を普及させる働きもする。

第五に、幼児教育の実践と研究の結びつきの近さが挙げられる。もちろん、実践と研究また養成校における教授陣とはしばしばかなり離れたものであるが、しかし同時に、実践現場の中で研究をする研究者も少なくない。養成校における教授もまた現場の教師が移っていることも多い。その中で、指導的立場になる研究者はかなり現場に精通しつつ、欧米の理論を取り入れ、あるいは心理学その他の類縁の学問の成果を取り入れて、それを現場で実践されている保育の中に組み入れようとする。その努力が日本型の幼児教育の成立と発展を支えてきたのである。　（無藤）

第１章　日本の幼児教育史の概観

1-1　幼稚園の成立と展開

就学前の幼児を保育する機関としては、幼稚園と保育所があるが、歴史的にみて幼稚園と保育所はそれぞれ目的、機能を異にする別系統の機関として存在してきた。

幼稚園は 1876 年に創設された東京女子師範学校（現・お茶の水女子大学）附属幼稚園が最初のものである。その後、同園をモデルとして各地に幼稚園が設立された。1890 年代に入ると、小学校の予備教育を期待する官吏や商業者などの富裕層の支持を得て、幼稚園は就学前準備教育機関として普及した。そして、1895 年には全国の幼稚園数は 200 を超えた。幼稚園の量的拡大を受けて、文部省は 1899 年に「幼稚園保育及設備規程」を制定し、幼稚園の法的整備を行った。これにより幼稚園は満 3 歳から小学校就学までの幼児を 1 日 5 時間、「遊嬉、唱歌、談話、手技」の 4 項目によって教育する施設となった。

1910 年代以降、幼稚園は早いテンポで増加し、1916 年の園数 665、保姆数 1,870、幼児数 5,611 から 10 年後には園数 1,066、保姆数 3,274、幼児数 94,421 にまで増えた。なかでも私立幼稚園の増加は著しく、公立幼稚園の数を上回った。また、欧米における児童中心主義教育やモンテッソーリ教育法の影響を受けて、幼稚園の保育内容や方法の改善もなされるようになった。幼稚園関係者たちは幼稚園に関する新法令の制定を求める運動を展開し、それは文部省における幼稚園令制定の取り組みを促した。そして、1926 年に「幼稚園令」が公布され、これによって幼稚園の制度的地位の確立と教育機関としての質的向上がなされた。

戦後、幼稚園は 1947 年制定の「学校教育法」において、学校の一種として制度化された。その第 77 条で「幼稚園は、幼児を保育し、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」と規定され、その対象は満 3 歳から小学校就学の始期に達するまでの幼児とされた（第 80 条）。

幼稚園は義務教育ではなく、その就園は保護者の自由とされているが、1960 年代以降幼稚園は急速に普及し、5 歳児の就園率も 1960 年の 28.7% から 70 年には 53.7% と年々高くなっていった。そうしたなかで、1971 年に文部省は「幼稚園教育振興計画要項」を発表し、10 年間に希望する 4、5 歳児すべてを幼稚園に就園させるべく幼稚園の整備を行った。その結果、1981 年には 5 歳児の就園率は全国平均で 64.4% となり、5 歳児の幼稚園・保育所の就園率はあわせて 90% を越す状況となった。しかし、その後の少子化の進展は幼稚園に大きな影響を及ぼし、園児数の減少から経営困難に陥る幼稚園も増えている。そうしたなかで、私立幼稚園においては三歳児保育の拡充、バスによる送迎、給食の提供などのほか、文字や数の指導、英語教育なども行われている。また、幼稚園の正規の保育時間（4 時間）後に数時間の預かり保育を実施する園も多くなっており、今日では私立幼稚園の 8 割で預かり保育が実施されている。

1-2　保育所の成立と展開

保育所は保育に欠ける乳幼児を保育することを目的とする施設である。それは 1900 年頃から貧しい子どもたちの保育施設として設置されるようになった。また、資本主義の発展に伴う女性労働者の増加は、託児施設の需要を増大させた。そうしたなかで、内務省は社会事業の一環として児童保護事業を展開し、託児所の設置を推進した。1910 年代末から都市部には公立託児所の設置がなされ、「託児所」の名称が一般化した。また女性労働者確保のための工場付設の託児所も各地に設けられた。託児所の設置には、治安対策や貧民対策、安価な労働力としての女性労働者の確保という目的があったのである。その後、託児所は内務省の補助金制度と相俟って増加し、しだいに文部省所管の幼稚園とは異なる別系統の施設として発展していった。1937 年の日中戦争の勃発とともに、社会事業は戦時政策の一翼を担うようになる。1938 年に内務省から厚生省が独立すると、児童保護事業は保健や体力向上政策の一翼を担うものとされ、同年制定の社会事業法が制定されると、託児所は社会事業法のもとで児童保護事業の一つとして法的に位置づけられた。

戦後、1947年12月制定の「児童福祉法」によって、戦前の託児所は厚生省管轄の児童福祉施設として保育所の名称で制度化され、「日日保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設」（第39条）となった。また、同法では保育に欠ける子どもの入所措置に対する市町村長の責任が明記された（第24条）。その後、第39条の規定は1951年に改正され、保育所は「保育に欠けるその乳児又は幼児」を対象とするものに限定されることとなった。ここでいう保育に欠けるとは、保護者の労働または疾病などの事由により乳幼児を保育することができない場合をさしている。1948年には「児童福祉施設最低基準」が制定され、保育所の設備、運営についての最低基準が示された。

1960年代から70年代にかけて、保育所は高度経済成長と社会の変動に伴う保育需要の増大により著しく普及した。その後も勤労女性の増加や核家族化の進行という状況のなかで、保育所の果たす役割は大きくなっており、量的な充足のみならず、乳児保育や延長保育、夜間保育、さらには地域の子育て支援事業など、保育ニーズの多様化に対応した保育サービスや施設運営のあり方が要請されている。

1-3　保育者養成の歴史的展開

日本の保育者には、幼稚園の「教諭」と、保育所や他の児童福祉施設で保育に従事する「保育士」の二者がある。戦前期においては、幼稚園や託児所（保育所）の保育者は「保姆」と総称されたが、その養成制度は確立されておらず、小学校教員の資格がそのまま保姆の資格となっていた。「幼稚園令」(1926年)の公布により、保姆は保姆免許状を持つ者とされ、保姆検定についても規定された。しかし、小学校の本科正教員の免許状を持つ者には無試験検定で保姆免許状が与えられており、それは幼児教育の独自性と専門性を軽視するものであったといえる。

戦前の幼稚園保姆の養成機関は官立の施設以外は各種学校として設置され、その修業年限は1年のものが大半であった。1941年10月に報告された「保姆養成施設概況」によると、保姆養成施設数は33、うち官立は東京、奈良の女子高等師範学校付設の2施設、公立は千葉女子師範学校保姆養成科だけで、あとはすべて私立であった。

保育所保姆の資格については、戦前には特別の規定はなく、幼稚園の保姆資格を持っている者が保育所保姆として働いていた。しかし、幼稚園保姆としての養成だけでは保育所保姆としては不十分であり、独自の教育内容を持つ養成機関の設立が要請された。1940年頃より保育所保姆の養成が講習会や幼稚園や保育所の施設を借りて行われるようになったが、独立した学校組織をもつものではなく、便宜的、間に合わせ的な養成にとどまった。

戦後、幼稚園は学校教育法による学校の一環として位置づけられ、保姆の名称も「教諭」と改称された。また、1949年制定の「教育職員免許法」および同施行法によって、幼稚園教諭の養成は小学校以上の教員と同様、原則として大学で行われることとなった。しかし、幼稚園教諭の養成を目的とする大学をつくることは容易ではなく、また従来の師範学校に附属幼稚園をもたないものが多いなどの理由から、幼稚園教諭の養成は小学校教諭の養成を主たる目的とする大学において幼稚園教諭免許状を副免として取得させるという便宜的な方法が取られた。

その後、幼稚園教諭の養成を行う大学の増加により、幼稚園教諭免許状の取得者数は急激に増えていったが、その大半は短期大学および文部大臣の指定する2年制の養成機関の出身者で占められた。

一方、保育所の保母資格は、1948年3月制定の「児童福祉法施行令」によって、①厚生大臣の指定する保母を養成する学校その他の施設を卒業した者、②保母試験に合格した者、と規定された。このうち、保母試験による保母資格取得者は、1953年までは全体の資格取得者の90％以上にのぼっていたが、養成制度の充実とともにその割合は低くなり、1980年代には保母資格取得者の10％程度となった。1991年には受験資格が変更され、大学に2年以上在学して62単位以上修得した者、またはこれと同程度の者となった。なお、保母という名称は1997年の「児童福祉法」改正に伴う「児童福祉施設最低基準」の改正により、「保育士」と改められた。そして、2001年の「児童福祉法」において保育士資格の法定化が図られ、2003年度より施行された。

以上のように、戦後の保育者養成は制度も整備され、大学や養成機関においてなされるようになった。しかし、そのほとんどは2年制の短期大学や保育士養成所においてなされてきており、小学校以上の教員の養成が主として4年制大学で行われるのに比べて遅れているといわざるを得ない。

1-4　教育課程の変遷

幼稚園の教育課程は、「学校教育法」における幼稚

園の目的・目標に関する規定に基づいて文部大臣が定めることになっており（学校教育法第 79 条）、これに従って「幼稚園教育要領」が作成されている。

文部省は 1948 年に幼稚園の教育内容の基準となる『保育要領』を刊行した。これは幼稚園と保育所、家庭のいずれの生活の場においても共通する幼児教育の手引き書として作成されたもので、基準といっても拘束力をもつものではなかった。その後、幼稚園においても小学校の学習指導要領のような教育内容の指標となる基準が必要であるとの考えから、1956 年に『保育要領』に代わって「幼稚園教育要領」が作成された。保育内容についていえば、小学校の指導内容との一貫性をもたせるために、「健康、社会、言語、自然、音楽リズム、絵画製作」の 6 つの領域が設定された。1964 年に「幼稚園教育要領」は改訂されるが、同時に、幼稚園の教育課程は文部大臣が教育課程の基準として公示する「幼稚園教育要領」によることとされた。これにより幼稚園教育要領は幼稚園の教育課程の国家基準として明確に位置づけられた。保育内容については、それまでの 6 領域の構成に変わりはないが、幼稚園教育の独自性が強調され、幼稚園教育は幼児にふさわしい環境を与えて、その生活経験に即した総合的な指導を行うものであることや、各領域に示されている事項は相互に密接な関連があり、幼児の具体的・総合的な経験や活動を通して達成されるものであることが明確にされた。

その後、「幼稚園教育要領」は 1989 年に大規模な改訂がなされ、保育内容についても、それまでの 6 領域を改めて、人間としての発達という視点から、新しく「健康、人間関係、環境、言葉、表現」の 5 領域が設定された。現行の「幼稚園教育要領」は 1999 年に改定されたもので、そこでは幼稚園教育の基本として、幼児期の特性を踏まえ、環境を通して、幼児一人一人の特性や発達課題に即して行うことが示されている。

一方、保育所についていえば、1948 年に「児童福祉施設最低基準」が制定され、その第 35 条に保育所の保育内容として健康状態の観察、服装等の検査、自由遊び、午睡、健康診断などが規定された。その後、1965 年に「保育所保育指針」が出され、保育所の機能と特質を踏まえた保育の具体的な内容が示された。これによれば、保育所における保育は養護と教育を一体として行うものとされ、また、4 歳以上の幼児には「幼稚園教育要領」に準じて「健康、社会、自然、言葉、音楽リズム、造形」の 6 領域によって保育を行うことが示された。その後、1990 年の「保育所保育指針」の改訂では、3 歳未満児は発達の特性を考慮して領域別の内容構成をとらず、3 歳以上についてのみ「幼稚園教育要領」に準じて、「健康、人間関係、環境、言葉、表現」の 5 領域の構成とした。1999 年の改訂では、さらに時代の変化に対応するために、健康・安全への配慮や虐待への対応が加えられた。また、地域の子育てセンターとしての保育所の役割が示され、多様な保育ニーズへの対応とともに、子育て支援に関する内容が提示されている。

1-5　幼児教育の現状と課題

以上みてきたように、日本の幼稚園と保育所は制度的に二元化したまま発展を遂げ、現在では幼稚園と保育所を合わせた 5 歳児の就園率は 95%に達している。しかし、その一方で近年の少子化の進行や共働き家庭の一般化などに伴う保育ニーズの多様化により、幼稚園と保育所のあり方の再検討が求められるようになっている。また、地域によっては収容定員に満たない幼稚園、保育所も現れ、それは自治体の財政難に拍車をかけている。こうした状況を踏まえて、1998 年 3 月、文部省と厚生省は「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」を出し、さらに、文部省は 1997 年以降、幼稚園での「預かり保育」事業を推進して、保育ニーズの多様化に対応しようとしている。そうしたなかで、幼稚園と保育所との実態的な差異は小さくなっている。

他方、地方自治体では行政の合理化の一環として、施設の共用化だけでなく、幼稚園と保育所の一体的運営にも取り組んでおり、今後は幼稚園と保育所の制度的一元化に向けた動きが加速すると考えられる（付録図 C「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について」参照）。

幼児教育をめぐる状況は時代とともに変化し、問題は複雑多岐にわたっている。幼保一元化は現在、政策課題として注目を集めているが、他にも幼稚園と小学校の連携、地域の子育て支援センターとしての幼稚園・保育所機能の拡大など、課題は数多く残されている。どのような教育が幼児期の子どもの発達にとって望ましいのか、いま一度、教育・福祉の視点からの見直しが必要となっている。　（湯川）

表 1—1　幼稚園と保育所の比較一覧

区　分	保育所	幼稚園
1. 根拠法令	・児童福祉法第39条 ①保育所は、日日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とする。 ②保育所は、前項の規定にかかわらず、特に必要があるときは、日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその他の児童を保育することができる。	・学校教育法第77条 幼稚園は、幼児を保育し、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。
2. 所管	厚生労働省 ・市町村	文部科学省 ・国立幼稚園...文部科学省 ・公立幼稚園...教育委員会 ・私立幼稚園...都道府県
3. 対象	保育に欠ける 乳児（1歳未満） 幼児（1歳から小学校就学の始期まで） 少年（小学校就学の始期から18歳未満） （児童福祉法第4条、第39条） 保護者から申し込みのあった場合、市町村は保育に欠ける乳児又は幼児等に保育を実施する義務あり （児童福祉法第24条）	満3歳から小学校就学の始期に達するまでの幼児（学校教育法第80条）
4. 設置者	地方公共団体、社会福祉法人等（児童福祉法第35条）、(宗教法人、学校法人、NPO、その他の法人企業などもある） 設置に当たっては知事の認可が必要である(ただし、設置者が都道府県の場合は、この限りでない）(児童福祉法第35条)	国、地方公共団体、学校法人等（学校教育法第2条、第102条)、社会福祉法人（宗教法人などもある） 設置に当たっては、市町村立幼稚園の場合は都道府県教育委員会、私立幼稚園の場合は知事の認可が各々必要である(学校教育法第4条、第106条)
5. 設置・運営の基準	児童福祉施設最低基準（厚生労働省令） （児童福祉法第45条）	学校教育法施行規則第74～77条 幼稚園設置基準（文部科学省令） （学校教育法第3条）
6. 入所(園)の条件・手続	・市町村が政令で定める基準に従い、条例で定めるところにより「保育に欠ける」と認めた児童につき入所を決定（市町村が家庭の状況を調査） ・保育に欠ける乳幼児を持つ保護者が保育所を選択し、市町村に申し込む。	・保護者が幼児教育を受けさせることを希望する場合（家庭の判断）
7. 入所（園）・退所（園）の時期	・保育に欠ける状況が発生したとき ・保育に欠ける状況が消滅したとき （年度途中、随時入退所）	・学年の始（4月）・学年の終（3月）が一般的 ・満3歳の誕生日から入園できる ・就園を希望する保護者と幼稚園設置者の契約による
8. 保育（教育）時間・日数	・原則として1日8時間、その地方における乳幼児の保護者の労働時間、その他家庭状況等を考慮して保育所長が定める。（児童福祉施設最低基準第34条） ・延長保育、夜間保育も実施。春、夏休みなし	・毎学年の教育週数は、特別の事情のある場合を除き、39週を下ってはならない（学校教育法施行規則第75条）。幼稚園の1日の教育時間は、4時間を標準とすること。ただし、幼児の心身の発達の程度や季節などに適切に配慮すること。（幼稚園教育要領）
9. 保育内容の基準	・健康状態の観察、服装等の異常の有無についての検査、自由遊び及び昼寝、健康診断（児童福祉施設最低基準第35条） 〔保育所保育指針に具体的な内容を明示〕	・幼稚園の保育内容に関する事項は、前二条（学校教育法第77条・78条）「幼稚園の目的と目標」）の規定に従い、監督庁がこれを定める。

	・3歳以上は幼稚園教育要領と同じく5領域を設定、保育所保育の特徴として養護的内容を配慮(3歳以上では「基礎的事項」として5領域と分離して示す)(平成2年4月) 学級編成...特に規定はない	(学校教育法第79条) ・幼稚園の教育課程は、幼稚園の教育課程の基準である幼稚園教育要領による。(学校教育法施行規則第76条) すなわち、幼児の発達の側面から「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域が示されている(平成元年4月) ・同一年齢の幼児で学級編成をすることを原則とする (幼稚園設置基準第4条)
10.保育士・幼稚園教諭の資格	・指定保育士養成施設卒業 ・保育士試験(短大卒程度で受験・8科目) 上記の、保育資格を有する者(児童福祉法第18条の6)が申請し、保育士登録→保育士登録証(児童福祉法第18条の18)	幼稚園教諭普通免許状 専修(大学院修了)、一種(大学卒)、二種(短大卒) (教育職員免許法) ・専修免許・・・修士の学位を有することで、教科に関する科目6単位、教職に関する科目が35単位、教科または教職に関する科目34単位以上修得(大学院修了) ・一種免許・・・学士の学位を有することで、教科に関する科目6単位、教職に関する科目が35単位、教科または教職に関する科目10単位以上修得(大学卒) ・二種免許・・・準学士の称号を有することで、教科に関する科目4単位、教職に関する科目が27単位以上修得(短大卒)
11.職員・職種・保育士等の配置基準	・保育士、嘱託医、調理員* (*委託することもできる) 0歳児 3:1 1・2歳児 6:1 3歳児 20:1 4・5歳児 30:1 (児童福祉法最低基準第33条) (平成10年4月1日現在)	・園長、教頭、教諭、助教諭、養護教諭、養護助教諭、講師、教育補助員 1学級当り幼児35人以下 (幼稚園設置基準第3条) (平成6年5月1日現在) 各学級専任の教諭1人以上(幼稚園設置基準第5条)
12.施設・設備の基準		
(a)備えられなければならない施設・設備	乳児または満2歳未満の幼児を入所させる保育所では、乳児室またはほふく室、医務室、調理室、便所 満2歳以上の幼児を入所させる保育所では、保育室または遊戯室、屋外遊戯場、調理室、 便所(児童福祉施設最低基準第32条)	職員室、保育室、遊戯室、保健室、便所、飲料水用設備、手洗用施設、足洗用施設(幼稚園設備基準第9条)
(b)備えるよう努めなければならない施設・設備	規定なし	放送聴取設備、映写設備、水遊び場、幼児清浄用設備、給食施設、図書室、会議室(幼稚園設置基準第11条)
13.公費負担	市町村が支弁した費用から利用者負担額を控除したものを国1/2、都道府県1/4、市町村1/4で負担	幼稚園就園奨励補助金を所得が基準以下の家庭に子の年齢別に支給(国1/3、市町村等2/3) 運営費は設置者負担が原則。国は私立幼稚園に対して助成を行なう都道府県への補助、就園奨励事業を行なう市町村への補助を実施。
14.その他補助	特別保育事業の補助(公私とも)(延長:一時保育など) 新設・増改築の補助 (公・社福法人)	私立幼稚園の経常経費にたいする都道府県助成に対して国が一定額を補助(公立は地方交付税) 新設:増改築等の補助

出典)「最新保育資料集 2005」ミネルヴァ書房

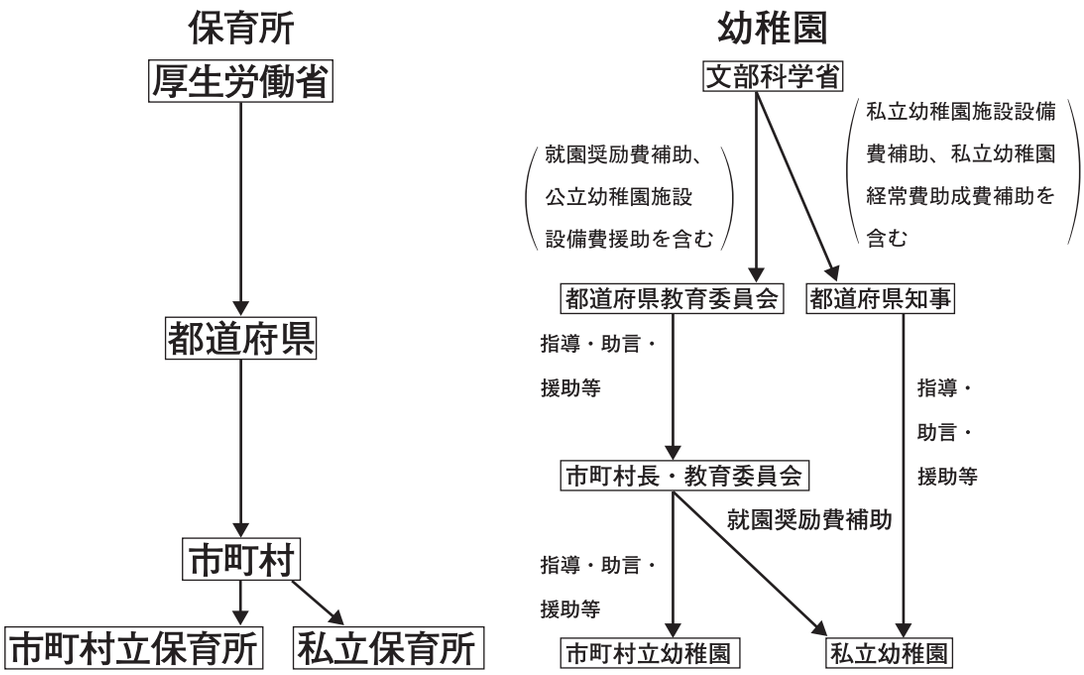


図１－１　保育所と幼稚園の行政のしくみ

出典）「最新保育資料集 2005」ミネルヴァ書房

第2章　幼児教育制度の整備と量的拡大

2-1　保育行政

2-1-1　日本の保育行政

第1章で述べたように、日本における幼稚園と保育所はそれぞれ目的、保育対象および運営主体を異にした歴史をもつ。この日本的幼児教育機関の「二元化」は、まず行政システムによって生まれ、その後で法制度的に根拠付けられるという歴史的順序を辿る。幼稚園についてみると、国が財政的にその普及の為のバックアップをしなかった代わりに、教育機関としての是非を問われながらも、ゆっくりと独自の世界を作り上げてきた。小学校以上の学校に比べて行政的干渉が弱かったことや、実態として幼保二元化が続いたことにより、インテグレーションの問題としてもアーティキュレーションの視点から見ても当初からシステム全体に関わる変化がない。このことにより、戦時下など時代の制約や影響を受けながらも、幼稚園は創設当初の富裕層のものとしてのイメージを百年にもわたって持ち続けてきたのである。その背景として、政府が幼児教育に国家の富強・発展に直接的に関わる意義を見出せず、幼稚園は近代公教育システムを構築するための財政的優先順位において常に枠外であったことが指摘されよう。

2-1-2　戦前の保育行政

1876年に始まる幼稚園は、当初政府の積極的な教育政策の一部としてではなく、啓蒙的な存在として認識されていた。ゆえに、初めて創設された東京女子師範学校附属幼稚園が、規則、保育方法、カリキュラムの他、教育的側面を色濃く打ち出した性格をも含めてあらゆる面でその後の幼稚園のモデルとなったのである。

1880年代以降、文部省は低収入層にも対象を広げた「貧民幼稚園」の設置を奨励したが、実際に漸増したのは小学校課程を簡単にして小学校に付設した「簡易幼稚園」であった。1890年代になって都市部を中心に公立の幼稚園が増加していくが、幼稚園の目的や性格について就学前準備教育ととらえるものや子守児童の就学促進施設としてとらえるものなど、文部省内でも各府県においてもその認識の幅は広かった。

1895年に幼稚園数は200を超え、1899年、文部省はそのさらなる設置を奨励するというよりも、中流階層以上を対象とする学校体系外の幼児教育機関として幼稚園を制度化した。この位置づけは、1926年に他の学校と並ぶ単独令として「幼稚園令」が制定されたのちも基本的に変わることはなかった。

2-1-3　戦後の保育行政と法整備

戦後の民主的な教育制度を築くにあたって、教育刷新委員会（連合国軍の占領下で教育改革の政策・方針の基礎を審議した）の「幼稚園を学校体系の一部」とすることと、「満五歳以上の幼児の保育を義務制とすることを希望する」という建議は、幼保一元化に向けての大きな契機となりえた。しかし、6・3・3制実施に向けられた国家財政には幼児教育整備のためのゆとりを見出すことが不可能であったこと、幼児期の教育が保護と一体であるという認識が幼児教育関係者以外には理解されなかったこと、文部省と厚生省との意見の相違などにより、当面は幼稚園・保育所とも各々施設数・収容児数などの量的拡大に専念することとなった。

かくして、幼稚園は1947年3月公布「学校教育法」第1条により、正規の学校のひとつとして列記され、同第77条により、「幼児を保育し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長すること」を目的としスタートすることとなったのである。

一方、保育所は1947年12月に公布された「児童福祉法」第7条において児童福祉施設のひとつとして規定され、児童（乳幼児）が一定の要件（家庭において十分な保育が享受できる状態にないと判断するための項目）を満たし「保育に欠ける」と判断される時に市町村長が対象児童を保育所に入所措置するものである（同第24条）。この「措置」については、1997年の改正で「保育の実施」に変わり、行政処分としての意味を持たなくなった。

このように、戦前の行政システムが築いた実態としての幼保二元制は、戦後の法整備によってさらに根拠

付けられることとなった。しかし一方で、実態としては地方の教育意識レベルや母親就労の割合とは関係なく、幼稚園が歴史的に主力の地方と、保育所が主力の地方とがそれぞれ存在するという地域的偏在の問題がある。このことは、運営上の幼保混同（幼稚園の保育所化と、保育所の幼稚園化により実態上の区別が弱くなること）につながり、文部・厚生両省とも実態認識した上での長年の懸案ではあるものの、幼保の適正配置は実現を見ていない。なぜならば、その対応策は施設数の量的拡充によって実現されるものの、財源を講じることが困難だからである。

2-1-4　行政機関と担当部局

戦後日本の国政レベルの保育行政は、最高責任者としての内閣総理大臣によって任命される文部科学大臣と厚生労働大臣（2001 年までは文部大臣と厚生大臣）がそれぞれ文部科学省と厚生労働省（2001 年までは文部省と厚生省）の機関を総括している。

1972 年度に、文部省初等中等局に幼稚園教育課が新設され、⑴ 幼稚園教育に関する管理及び教育内容についての指導助言、⑵ 幼稚園教育振興に関する企画及び指導助言、⑶ 幼稚園教育振興に関する助成等の総合的な事務体制が確立された。

一方、厚生労働省は、保育行政については、保健、疾病の予防、栄養管理、文化、保育などのほか、調査や統計資料の刊行・指導・監督を児童家庭局保育課（2001 年までは母子福祉課）が中心に行っている。

正規の学校である幼稚園は、法令に基づきその設置者を国、地方公共団体、学校法人の三者とし、それぞれが設置した施設を国立、公立、私立と称する。設置にあたっては、市町村立幼稚園は都道府県教育委員会、私立幼稚園は知事の許可が必要である。また、戦後の幼児教育需要に応えるために、私立幼稚園の中には例外規程を根拠とする宗教法人立幼稚園、個人立幼稚園（通称 102 条園）も存在する。

文部科学省の所管である 49 の国立幼稚園のほか、地方レベルの保育行政は、公立幼稚園については教育委員会、私立幼稚園については知事（実務は私立学校担当部局）が担っている。

2-1-5　体制の整備

公教育の拡充の機運と高度経済成長を背景に、1961 年以降、国会で幼稚園義務化問題が討議され、1963 年 9 月には文部省が幼稚園教育振興計画（7 ヵ年計画）を発表、同 10 月には文部省初等中等教育局長と厚生省児童家庭局長によって共同通達「幼稚園と保育所の関係について」が打ち出された。

この一元化への含みをもたせた流れの延長線上に 1971 年の中央教育審議会（文部大臣の諮問機関として文部省の基本政策の立案にあたる）答申があり、「四、五歳児から小学校低学年までを同じ教育機関で一貫した教育を行うことによって、幼年期の教育効果を高めること」を狙って幼年学校構想を打ち出し、先導的な試行を提言した。これによると、就学前教育機関としての幼稚園を小学校につながる学校教育の一環に改めて位置づけ、幼稚園教育機能を有する保育所もその体系の中に組み入れるという形で一元化を図ろうというものであった。

これに対し、文部・厚生両省は、1977 年に「幼稚園及び保育所に関する懇談会」を発足させ、結果として各の目的・機能の二元性を確認し、「簡単に一元化ができるような状況にない」ことを示した。さらに幼保関係の問題については、1987 年の臨時教育審議会（内閣総理大臣の直属の教育諮問機関）の答申にて、地域の特性や臨時的対応など、弾力的かつ柔軟な対応をしながら、二者（幼稚園と保育所）がそれぞれの制度の中で整備を進めることで収束した形となった。

（髙田）

2-2　幼児教育財政

2-2-1　自給自足の幼稚園

戦前の幼稚園教育は、国家による財政的バックアップのないまま、自力で普及・発展してきたといえる。法的整備が「幼稚園令」によってひとつの山を越えた昭和初期でさえ、設置の資金は篤志家や後援会の寄付金・寄付募金が頼りであった。公立の幼稚園の場合でも、県によっては設立補助金が捻出されたものの、多くの園では集まった寄付金を設置主体に寄付する形で設置請願するなど、その設置資金集めに苦労した。また、1909 年に公立幼稚園数を陵駕して以来、日本の幼稚園界を支えてきた私立幼稚園は、経常費も自給自足によるために保育料に頼らざるを得ず、財政難で閉鎖を余儀なくされる園もあった。

2-2-2　戦後の幼児教育財政措置

戦後の幼稚園を維持運営する経費は、学校教育法第 5 条により、設置者負担が原則となった。つまり、国立幼稚園は国費、市町村立幼稚園（公立幼稚園）は市町村費、私立幼稚園は設置者が費用を負担して設置運営するということである。一方で幼稚園は義務教育ではないため、授業料（保育料）を徴収できることとな

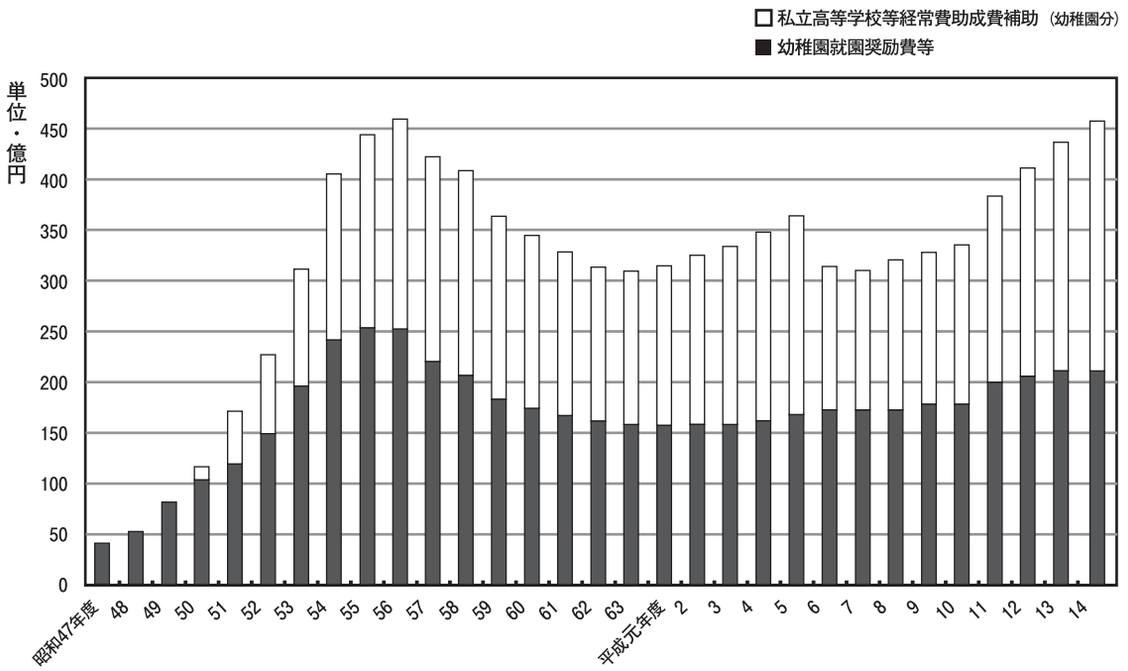


図 2－1　幼児教育関係予算額の推移

出典）　文部科学省　中央教育審議会　幼児教育部会（平成 15 年）資料

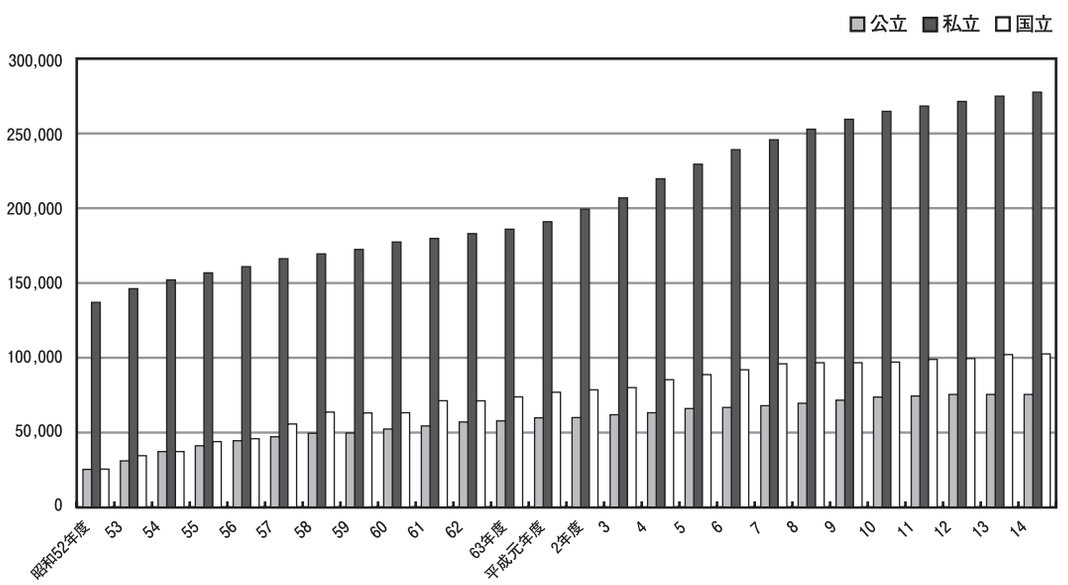


図 2－2　幼稚園の保育料等の推移

出典）　文部科学省　中央教育審議会　幼児教育部会（平成 15 年）資料

注）　※保育料（年額）及び入園料の合計額。
　　※公立及び私立の納付金は文部科学省調べによる。
　　国立については、「国立の学校における授業料その他の費用に関する省令」の規定による。

っており、各設置者は利用者から授業料を徴収してその運営費に充てている。

1950年代からの幼稚園入園希望者漸増に対応するための財源は、自治体や私立幼稚園設置者レベルでは捻出が困難であったため、幼稚園教育振興のための幼稚園運営費、戦災復旧費、新設費等に対する国庫補助金の制度化が要望された。

教育刷新審議会は、この問題を取り上げ、1951年2月に幼稚園教育についての財政的措置を講じるよう建議した。文部省は、これを受け幼稚園の実態調査を実施すると、幼稚園教育振興のための国による奨励的補助の必要性を認め、1953年度より公立幼稚園の増設並びに設備充実奨励費、モデル幼稚園施設設備費、私立指定幼稚園施設設備費などの予算を計上し、公立幼稚園を対象としたものから国庫補助が開始されている（図2-1参照）。

戦災復旧の資金としては、1952年までは、建物の復旧費のみに対して3分の1の国庫補助が行われたが、1953年8月に「公立学校施設災害復旧費国庫負担法」が成立してからは、土地、工作物も対象となり、微小被害を除いて3分の2の国庫補助が行われるようになった。その後1962年に「激甚災害に対処するための特別の財政援助に関する法律」が公布されてからは、私立幼稚園に対しても国庫補助の対象とされるようになった。

2-2-3　公立幼稚園の財政と保護者負担の公私格差

日本の幼稚園教育財政のしくみは、設置者別に異なる（付録　図D「幼稚園・保育所に対する補助の流れ」参照）。国、都道府県、市町村による補助金システムが形を整えたのは1980年代以降である。

公立幼稚園の運営費は、その9割を市町村が負担し、このために支出する市町村費は、一般財源である地方交付税を財源とする。この地方交付税は、地方自治を重んじ、使途は地方の裁量に委ねたものであるため、保育所に対する国庫補助金・負担金のような使途の決められた特定財源とは性格が異なる。地方交付税算出の尺度である基準財政需要額は、幼稚園の場合、標準団体（人口十万）における測定単位を年度ごとに、園数・幼児数・学級数・教職員数・雇用人の項目別に算定し、これらの基礎的数字を測定単位として、各々単位費用と補正係数との積算で得た額を合算して出される。

しかし、財政力の弱い市町村にあっては、とりわけ幼稚園教員の給与としての人件費の増額をともなう幼稚園教育費の増大に対応しきれないため、公立幼稚園設置に二の足を踏み、代わりに国庫補助の厚い保育所を設置するケースもみられた。

公立幼稚園と私立幼稚園とを比べると、前者は地方支出金が増加し保護者負担割合が減少傾向を示しているのに対し、後者は設置者としての法人支出金が80％を超え保護者負担金も公立の保護者に比べ3倍以上の負担となっている（図2-2参照）。にもかかわらず、幼児1人当たりに支出される教育費をみると、国庫補助金、都道府県補助金、市町村費ともに園児数の少ない公立幼稚園に対して、私立幼稚園よりはるかに高い支出が行われてきた、このため、私立幼稚園は、保育料を公立よりも高く据えざるを得ず、それを負担できる保護者が居住する地域に私立幼稚園が多く設置される傾向があった。各自治体では、この格差を縮めるために、私立幼稚園児の保護者に対して補助金を交付する制度を設け、さらに拡充することにより格差を縮める努力をしている（表2-1参照）。

2-2-4　幼稚園教育振興計画による公費助成の拡充

1963年から発足した第一次幼稚園教育振興計画及

表2－1　国公私立幼稚園保育料格差等推移

（1人当たり年額/単位：円）

区分 / 年度	国立			公立			私立			公私格差（B－A）
	保育料	入学料	計	保育料	入学料	計　A	保育料	入学料	計　B	
1980	33,600	9,600	43,200	38,840	817	39,657	121,494	34,552	156,046	116,389
1985	48,000	15,000	63,000	50,387	916	51,303	140,316	36,837	177,153	125,850
1990	54,600	23,700	78,300	58,463	1,025	59,488	160,278	38,946	199,224	139,736
1995	66,000	29,000	95,000	65,713	1,171	66,884	200,212	46,277	246,489	179,605
2000	68,400	30,700	99,100	72,451	1,237	73,688	222,934	48,911	271,845	198,157
2003	70,800	31,300	102,100	74,572	1,237	75,809	229,991	49,902	279,893	204,084

注）　私立幼稚園の保育料は全国平均をあげた。
出典）　全日私幼連要覧（2004年）

び 1971 年 8 月に発表された幼稚園教育振興計画要項によって、幼稚園児保護者の経済的負担軽減を目的とした幼稚園就園奨励費や私立幼稚園の運営費など補助対象の幅が広げられ、国の財政援助は大きく前進した。幼稚園就園奨励補助金は、保護者の経済的負担の軽減を目的として、所得が基準以下の家庭に子の年齢別に支給されるもので、この補助金を各自治体では公立幼稚園については保育料の減免、私立幼稚園については補助金の交付として保護者に還元している。公立幼稚園に対しては総運営費の 0.1%、私立幼稚園に対してはその 10% を国と市町村が負担している。また、就園奨励補助金総額における負担割合は、国が 3 分の 1、市町村等が 3 分の 2 である。

2-2-5　私立幼稚園の財政

国による私立幼稚園助成として、2-2-4 で述べた幼稚園就園奨励費等のほか、1975 年度から新たに拡充された私立高等学校等経常費助成費補助（幼稚園分）がある。これは、（1）経常費補助としての「一般補助」と（2）「特別補助」（預かり保育推進事業や子育て支援活動の推進、高校生の保育体験の推進、幼稚園特殊教育経費など）とで構成される。

前述したように、運営費については設置者負担が原則ではあるが、1975 年に私立学校法の一部が改正され、学校法人以外によって設立された私立幼稚園に対しても、補助金の交付を受けてから 5 年以内に学校法人に設置者変更することを条件に、経常費の公費助成が行われるようになった。しかし、この既設のいわゆる 102 条園（前掲 2－1 参照）の学校法人化は当初文部省の思惑通りには進まず、私学経常費助成も、私立幼稚園の中で 60%を超える学校法人以外の幼稚園は、その対象とならなかった。

2003 年現在では、 9 割の私立幼稚園が学校法人であり、私立幼稚園の経常経費は、その総経費の 20 分の 1 を国が、4 分の 1 を都道府県が補助金として負担している。

2-2-6　新たな方向の模索

1990 年以降の少子化は幼児教育界を直撃したため（付録「図 A　出生数および合計特殊出生率の推移」参照）、設置者は運営維持の上で幼稚園と保育所の関係の見直しを余儀なくされ、教育改革全体の潮流を背景に施設の共有化や公設民営などの新しい運営形態が模索、実施されつつある。それにともなって、今新たな財政上の課題が掲げられている。　　（髙田）

2-3　幼稚園の量的拡大

2-3-1　幼稚園の成立

日本の幼稚園は、1876 年に東京女子師範学校に付設された附属幼稚園がその最初である。しかし、幼稚園の設置は進まず、1882 年の全国の幼稚園数はわずか 7 園であった。当時、政府は小学校の普及を最優先課題としており、幼稚園の設立は後回しにされたのである。

1890 年代に入ると、幼稚園に就学前の準備教育を期待する官吏や商業者などの支持を得て、都市部を中心に増加し、1895 年には全国の幼稚園数は 200 を超えた。そうしたなかで、幼稚園相互の連絡や連携などを目指す幼稚園関係者の集会や団体の組織化が行われた。1896 年に設立されたフレーベル会では保育研究を盛んに行ったが、また幼稚園制度の整備を求める建議活動を行い、文部省に幼稚園教育令の公布を要求した。これが契機となり、文部省は 1899 年に「幼稚園保育及設備規程」を公布し、幼稚園の法的整備を行った。これにより、幼稚園は満 3 歳から小学校に就学するまでの幼児を 1 日 5 時間、「遊嬉、唱歌、談話、手技」の 4 項目によって教育する施設となった。その後、同規程は 1900 年の小学校令の改正に伴い、小学校令施行規則中に組み込まれ、1926 年の「幼稚園令」の公布まで、日本の幼稚園制度の基本となった。

2-3-2　幼稚園令の公布とその後の展開

1910 年代に入ると、幼稚園は早いテンポで増加し、1916 年の園数 665 から 10 年後には倍近くの 1,066 園にまで増えた。とりわけ、私立幼稚園の増加は著しかった。また、大正デモクラシーの高揚に伴う児童中心主義教育の紹介や実践は、幼稚園にも影響を及ぼした。モンテッソーリ教育法も紹介され、幼稚園の保育内容や方法の改革も行われた。

そうしたなかで、幼稚園に関する新法令の制定を求める動きが起こってきた。幼稚園関係者たちは全国大会をたびたび開催して、幼稚園令の制定と保姆の資格の向上などを求めて建議活動を行った。それは文部省の幼稚園令制定への取り組みを促した。1926 年、「幼稚園令」が公布され、日本の幼稚園制度は確立した。幼稚園令では、幼稚園の目的として、幼児の心身の発達の助成と善良な性情の涵養に加えて、家庭教育の補助が示されていた。また、同令では 5 時間以上の保育や 3 歳未満児の入園を認めており、託児所的機能を有する幼稚園の普及が企図されていた。幼稚園令制定を

表 2－2　幼稚園数・園児数・就園率の推移

年度	幼稚園数 実数 計	国立	公立	私立	園児数 実数 計	国立	公立	私立	就園率
昭和25('50)	2,100	33	841	1,226	224,653	2,952	107,606	114,095	8.9
30('55)	5,426	32	1,893	3,501	643,683	2,961	237,994	402,728	20.1
35('60)	7,207	35	2,573	4,559	742,367	3,400	228,045	510,922	28.7
40('65)	8,551	35	3,134	5,382	1,137,733	3,472	297,308	836,953	41.3
45('70)	10,796	45	3,904	6,844	1,674,699	4,210	397,836	1,272,653	53.7
50('75)	13,108	47	5,263	7,798	2,292,180	5,575	564,145	1,721,460	63.5
52('77)	13,854	47	5,576	8,231	2,453,687	5,939	627,283	1,820,165	64.2
54('79)	14,622	47	5,951	8,624	2,486,506	6,227	653,847	1,826,432	64.4
56('81)	15,059	48	6,149	8,862	2,292,811	6,512	596,060	1,690,239	64.4
58('83)	15,190	48	6,227	8,915	2,192,853	6,568	551,851	1,634,434	63.8
60('85)	15,220	48	6,269	8,903	2,067,991	6,609	504,461	1,565,921	63.7
62('87)	15,156	48	6,263	8,845	2,016,225	6,600	470,454	1,539,171	63.6
平成元('89)	15,080	48	6,239	8,793	2,037,618	6,557	454,148	1,576,913	63.9
3('91)	15,040	48	6,244	8,768	1,977,580	6,630	410,708	1,560,242	64.1
5('93)	14,958	49	6,205	8,704	1,907,167	6,740	379,856	1,520,571	63.8
7('95)	14,856	49	6,169	8,638	1,808,433	6,778	361,811	1,439,844	63.2
9('97)	14,690	49	6,085	8,556	1,789,457	6,803	360,632	1,422,022	62.5
11('99)	14,527	49	5,981	8,497	1,778,298	6,911	360,559	1,410,828	61.6
13('01)	14,374	49	5,883	8,442	1,753,423	6,819	360,963	1,385,641	60.6
15('03)	14,174	49	5,736	8,389	1,760,442	6,718	361,136	1,392,588	59.3
16('04)	14,061	49	5,649	8,363	1,753,393	6,626	356,770	1,389,997	58.9
17('05)	13,949	49	5,546	8,354	1,738,766	6,572	348,945	1,383,249	58.4

出典）文部科学省「平成 17 年度学校基本調査」

機に、幼稚園への関心は高まり、その対象を中流以下の幼児に拡大しながら、幼稚園は普及していった。

1937 年末に設置された教育審議会では、戦時体制に即応した教育制度改革が審議された。幼稚園についても、簡易幼稚園の設置や保健・躾の重視、幼稚園における社会教育的機能の発揮などが強調された。一方、幼稚園関係者たちも国民すべてを対象とする「国民幼稚園」を実現するために、幼稚園の義務制や幼稚園と託児所の一元化などを政府に要求した。しかし、戦争の激化は幼稚園教育の実施を困難にし、休園の措置がとられるようになった。

2-3-3　戦後の幼児教育改革とその後の展開

終戦直後、日本の幼稚園は惨憺たる状況にあった。多くの幼稚園が戦災により焼失しており、その復興には多くの困難があった。そうしたなかで、1945 年末、幼稚園関係者たちは文部省に対して、幼稚園関係法規を改正すること、幼児保育施設を統一すること、幼稚園を義務制にすること、などの要望を出した。

1946 年設置の教育刷新委員会では、戦後教育改革の方針が審議された。幼児教育改革についても議論され、そこでは 5 歳児保育の義務制が提案された。そして、1947 年 1 月の総会では「幼稚園を学校体系の一部とし、それに従って幼稚園令を改正すること。尚五才以上の幼児の保育を義務制とすることを希望する」との方針が採択された。これにより幼稚園は 1947 年制定の「学校教育法」において、学校の一種として制度化された。学校教育法の第 77 条で「幼稚園は、幼児を保育し、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」と規定され、第 80 条で幼稚園は満 3 歳から小学校就学までの幼児を対象とするとされた。その後、1949 年に施行された教育職員免許法で幼稚園教諭の養成は小学校・中学校の教諭と同様の条件となった。しかし、小学校教諭の養成が主として大学でなされたのに対して、幼稚園教諭の養成は短期大学や幼稚園教員養成機関でその大部分がなさ

れるという状況であった。

幼稚園の教育課程は、1964年以降、文部大臣が教育課程の基準として公示する「幼稚園教育要領」によることとなっている。現行の幼稚園教育要領は1999年に改訂されたもので、第1章総則において、幼稚園教育は「幼児期の特性を踏まえ、環境を通して行うものであることを基本とする」とされ、幼児の指導は遊びを通して、幼児一人一人の特性や発達課題に即して行うことが示されている。

幼稚園は義務教育ではなく、その就園は保護者の自由とされているが、1960年代以降幼稚園は急速に普及し、5歳児の就園率も1960年の28.7%から70年には53.7%と年々高くなっていった（表2-2）。1971年6月、中央教育審議会は「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本施策について」と題する答申を出した。幼児教育については、①4・5歳児から小学校低学年の児童までを同じ教育機関で一貫した教育を行うことによって、幼年期の教育効果を高めること、②公私立幼稚園の適正配置と父母の経済的負担軽減のための財政措置を行うこと、③希望する5歳児全員を就園させるために幼稚園の増設と公的財政援助の強化を図ること、などが示された。文部省では1971年8月、中教審の答申に基づいて幼稚園教育振興計画要項を発表した。これは72年度を初年度として、10年間に希望する4、5歳児すべてを幼稚園に就園させようとするもので、国庫補助の増額や低所得者層に対する保育料の減免制度、私立幼稚園に対する補助金制度を実施して、幼稚園の整備に努めた。その結果、1981年には5歳児の就園率は全国平均で64.4%となった。

1990年代に入ると、少子化の進行、共働き家庭の一般化などに伴う保育ニーズの多様化により、幼稚園のあり方についても再検討が求められるようになった。また、園児数の減少から経営困難に陥る幼稚園も増えている。そうしたなかで、園によってはさまざまな教育が試みられるようになった（年齢別の幼稚園数・幼児数の現状については、付録　表A「年齢別幼稚園数および幼児数の現状」参照）。モンテッソーリ教育法、リトミック、英語教育、漢字教育、裸保育など特色のある教育を行う一方、三歳児保育の実施、バスによる送迎、給食の提供などもなされている。1997年以降、文部省は幼稚園での「預かり保育」事業を推進しており、2002年現在、公立1,711園（30.2%）、私立6,762園（82.1%）で預かり保育が実施されている。実に、私立幼稚園の8割以上が正規の保育時間（4時間）後に数時間の預かり保育を実施しており、幼稚園と保育所の実態的な差異は小さくなってきている（付録　表B「預かり保育実施状況」参照）。　（湯川）

2-4　保育所[1]の整備と量的拡大

2-4-1　慈善事業としての出発

1890年代、農村からの人口流入によって大都市がうまれ、その都市には貧困層が暮らす下層社会が形成された。農村的な共同体の相互扶助にもはや頼ることのできない都市下層社会の深刻な窮乏に対し、主にはキリスト教を背景に持つ慈善活動家や篤志家、宣教師らが、①日中保護者が労働に専念できるように、②保護者が働いている間子どもたちが適切なケア・教育を受けられるように、慈善事業として保育事業をはじめた。1908年、財界（渋沢栄一会長）によって中央慈善協会が組織され、内務省が慈善事業団体へ補助金を交付するようになる。これをうけて、保育事業も文部省の幼稚園とは異なる別系統の施設として組織されていく。保育所と幼稚園は、対象児童の階層差を反映して、「慈善的な保育所事業＝補助金を受ける施設」と「家庭教育の補完をめざす幼稚園教育」とに二元化された。

2-4-2　産業社会からの要請

1910年代、産業革命により工場制工業が本格化すると、女工（特に紡績工場の女性労働者）は、男性労働者の半分ほどの賃金で、深夜業や危険な労働もこなし、産前産後の休暇もとれないような劣悪な労働条件で働いていた。このような若い女性の過酷な労働が日本の産業社会の幕開けを支えていた。これに対し一部の会社では、「夫婦共稼」でなければ生活できないほどの低さに賃金を抑えながら、その生活を維持させる手段として工場付設保育所をつくり始めた。保育所を工場内につくったのは、女工が連れてくる幼い子ども

1)　日本の場合、幼稚園も保育園も「就学前教育」としての機能をもつ。両者ともに教育カリキュラムをもち、「教育」実践を日々おこなっている。しかも、幼稚園と保育園は年齢段階に分かれておらず、0－2歳が保育園、3－5歳が幼稚園、というようなヨーロッパに一般的な幼児教育制度ではない。3－5歳も保育園に通う。

ただし、制度的なちがいはある。今日、幼保を隔てるラインは、保護者の就労状況（実際は母親の在 or 不在）といえよう。なお、0－2歳（乳児）については、制度上は、保育園での保育が基本となっている。年齢段階で分ければ、保育園は乳児および幼児の保育、幼稚園は幼児の保育となる。

が機械にはさまれるような劣悪な環境で育つことに対する配慮というよりはむしろ、子持ちの女工が休憩時間になると工場の外に授乳しにいくことを制限するためだった。こうした企業内保育所は、当然ながら、運営による利潤が見込まれなくなると直ちに閉鎖されてしまう運命にあった。

要するに、日本の保育事業はその萌芽期において、一方では、子どもの生存権や親の労働権を守るために慈善家によって始められた。そして他方では、利潤追求を至上命題とする諸企業のために、資本主義経済を下支えする再生産装置として整備されていったといえる。

2-4-3　治安維持としての公的社会事業へ

こうして日本の近代初期の保育事業は、慈善あるいは企業の利益のために、「私」事として営まれていた。ところが1918年、「米騒動」を契機に「公」の社会事業へと転換していく。ロシア革命の成立や、都市下層労働者の体制批判をおそれた政府は、幼稚園とは別に乳幼児の施設である保育所事業を治安維持対策の一環として開始する。農村部でも、地主と小作人との対立が各地で問題となっており、小作争議の解消を目指して農繁期託児所（季節保育所）が設置されていく。全国の市町村に社会課が設置され、その指導機関としての内務省社会局（前救護課）が保育事業を拡大していった。

ただし、治安維持や階級融和が目的とされた事業であったとはいえ、保育所利用者の多くは、保育者の献身的な努力によって、窮地を救われていた。伝統的な育児環境では、母親が農作業をする間、乳児は嬰児籠(えじこ)[2]に入れて、あるいは柱に縛っておかれる他なかった。日本の農村には、農作業を共同で行う慣習は広く存在したが、7歳以下の子どもを共同で育てる仕組みをもっていた事例は少ない[3]。公立の保育所が設置され始めた当時、高い乳児死亡率、多発する親子心中などによって、子どもたちの生命は日々危険にさらされていた。日中一所に子どもを集め、専門的知識・技術をもった保育者が集団保育をするという実践は、多くの親や子どもたちを救う画期的なものであった。

この頃から貧困対策事業の課題が、「救貧」から「防貧」へとシフトしていく。それは、貧しい者がいたら、富める者が貧しい者に援助する、という慈善的な救貧事業であったものが、労働者自らが貧困に陥らないよう、計画的な生計を立てられる力を身につけることが目的とされ始めた、ということである。自助努力のできる労働者の育成を目指す＜教育＞が、貧困対策事業の重点になっていく。職業斡旋の援助や公衆衛生思想の普及などと同時に、①次代の市民としての子どもが貧者にならないよう教育し、②既に貧困に喘ぐ家庭に対しては貧しさから脱するように教育することが課題とされていく。こうした＜教育＝防貧＞事業が、

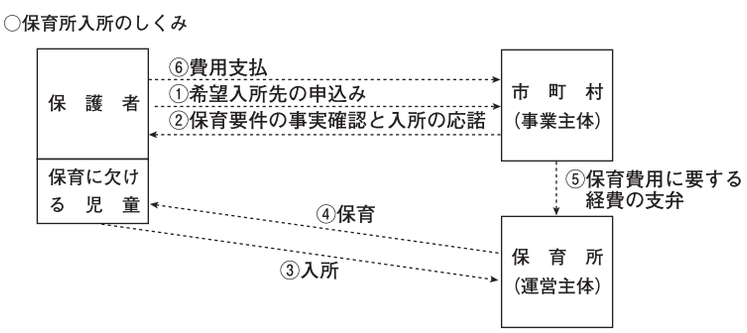


図２－３　保育所入所のしくみ

注）　希望者が定員を超える場合には調整。
出典）　全国児童福祉主管課長会議における厚生省資料、1997年9月

2）　親が農作業などで忙しく赤ん坊の世話ができない間、赤ん坊が動くことで危険にさらされないよう、一所に居させるために子どもを入れておいた籠。「えじこ」「つぐら」などと呼ばれ日本全国に広く存在した。排泄物を吸収するように墨や藁をしいてある。寒い地域では家のなか、暖かな地域では農作業をする田んぼの畦道などにおかれ、一日中、そのなかで過ごしていた（授乳時のみその籠から出された）。機能としては世界各地に見られるスウォッドリングに似ている。

3）　例外的に、白川村のような女系共同体には、乳児を共同で育てる仕組みがあったことが知られている。ただし、日本の村共同体の多くは、男系（家父長制）の共同体であり、乳児を共同で育てている事例は少ない、といえるのではないか。民俗学の知見として、日本の農村共同体では、子育ての慣習として「名づけ親」や「乳付け親」など、実の親以外の親が地域社会におり、子どもたちが＜村の子ども＞として育ったことがよく知られている。だが、乳児期の日々の養育そのものが分担されていたとは考え難い。子どもを一所に集めて保育をするような形式はなかった。

公的な保育事業として、地方公共団体によって開始されていった。

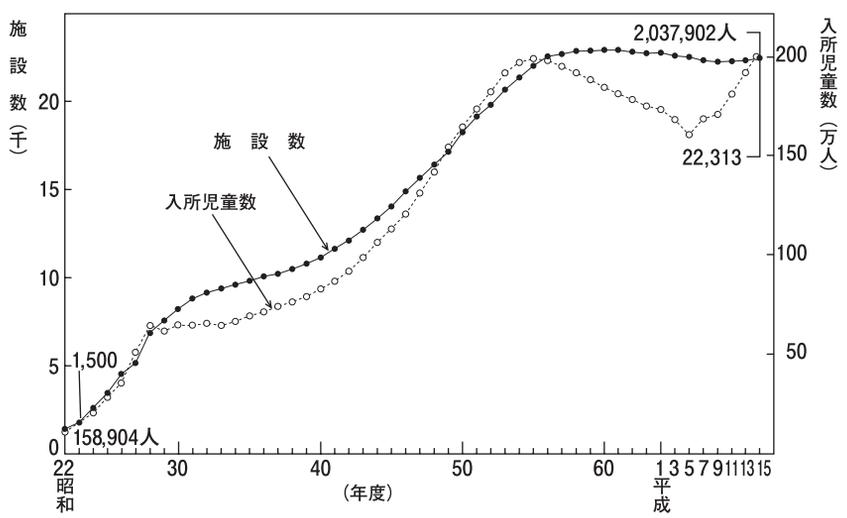
2-4-4　戦時体制下における保育事業の拡大

1930 年代、世界恐慌を受けて貧困はさらに深刻化し、保育所の数は増えていく。第二次世界大戦が始まると、徴兵でいなくなった男性のあとを女性の労働力で埋めようとする戦時政策のなか、幼い子どもたちの多くは保護喪失の状態におかれる。人口増加率が減少し、徴兵検査によって国民の体位・体力の低下が明らかとなるなかで、明日の戦闘員・労働力確保のために、政府は乳幼児からの健康増進を課題とする。女性を戦時体制へと勤労動員しながらも子どもを「健康」に育てることが急務とされた。こうして国家総動員法の成立と同時に厚生省が新設され、社会事業法（1938）により法的基盤を与えられていた保育所が、戦時厚生事業となる。空襲の激化により幼稚園が閉鎖（1944）されても、戦時託児所として保育事業は継続された。

2-4-5　児童福祉施設としての保育所

1945 年に敗戦し、戦災孤児 12 万、母子世帯 61 万が戦禍の焼跡になげだされた。それまで主に貧困層を対象としていた保育事業が、一般普通児童を対象とする児童福祉法（1947）に組み込まれた。児童福祉法は、児童育成の社会的責任が明示された点――子どもの養育責任は保護者だけでなく国および地方公共団体にもある――において画期的であった。「貧者」「非行少年」「浮浪児」を主な対象としていた戦前の児童福祉観が一掃され、全ての子どもが児童福祉の権利者とされた。

また、文部省『保育要領』（1948）が、幼稚園、保育所共通の保育内容を明らかにするものとして作成されており、当時、就学前教育関係者らが幼保を一元的に構想していたことがわかる。だが、形式的には、学校教育法（文部省）の幼稚園と児童福祉法（厚生省）の保育所として二元的に制度化された。保育所には、児童福祉施設最低基準（1948）による認可施設としての最低水準が示される。この戦後の混乱期の生活水準に合わせた設備基準等が、基本的にはいまだに踏襲さ



年　度	施設数	入所児童数	年　度	施設数	入所児童数
昭和22年	1,500	158,904	平成5年	22,585	1,604,824
25	3,684	292,504	7	22,529	1,696,234
30	8,321	653,727	9	22,439	1,726,223
35	9,782	689,242	11	22,332	1,809,623
40	11,199	829,740	13	22,218	1,937,132
45	14,101	1,131,361	15	22,313	2,037,902
50	18,238	1,631,025			
55	22,036	1,996,082			
60	22,899	1,843,550			

図２－４　保育所の施設数・入所児童数の推移

注）　児童福祉施設としての保育所。
出典）　厚生省統計情報部「社会福祉施設等調査」。（３月１日現在）
　　平成15年は、厚生労働省「社会福祉行政業務報告」。（３月１日現在）

表 2－3　保育サービスの整理

	形　態	サービス名		運営主体
家庭の中で行う保育	保護者による保育			
	外部者による保育：在宅保育サービス	ベビーシッター		民間企業
		ファミリー・サポート・センター（住民間互助による援助サービス）		住民団体 区市町村 社会福祉協議会
家庭の外で行う保育	集団で行う保育：センター型保育サービス	保育所	認可	区市町村 社会福祉法人
			認可外 事業所内 ベビーホテル等	民間企業等
		保育室		個人 区市町村・都による助成
	少人数で行う保育：家庭型保育サービス	家庭福祉員（保育ママ）		個人 区市町村・都による助成

出典）東京都福祉局「東京都児童環境づくり推進協議会最終報告書」

れている（職員配置基準はやや改善された）。

2-4-6　家庭保育中心の保育政策――幼保二元制度の固定化

1955 年から 1972 年のオイルショックまで、日本は高度経済成長期を経験する。この間、保育所の数は増え続けたが、急速な核家族化、共働き家庭の増加によって「保育に欠ける」[4] 子どもたちも増え続けた。保育所の整備拡充の遅れに対し、国家の保育政策としては、「入所措置の適正化」（=「保育に欠ける」児童以外の入所をきびしく制限する）によって待機児の減少を試みた。

保育所の保育料は、現在にいたるまで＜応能負担＞の原則がとられている。つまり、各家庭の収入状況に応じて保育料が決定される仕組みである。ただし、戦後を通じて、国庫負担率を削減しながら、＜受益者負担＞の原則への移行がはかられてもいる。全児童の育成に公的な責任を認めた敗戦直後の児童福祉法の理念とは異なり、保育行政の実際は、「措置」の適正を唱えること（「保育に欠ける」という規定を厳しくすること）によって、保育所に通いたくとも通えない子どもたちを抱えていくことになった。

この時期、中央児童審議会保育制度特別部会の答申（1963）では、「両親による愛情に満ちた家庭保育」を第一原則とする家庭保育中心の保育原則が打ち出される。ボウルビィのアタッチメント理論が浸透し、専業主婦の大衆化も進むなか、3 歳児までは母親の手で育てるべきだという考え方が広く受け入れられ、保育所は必要悪だという考え方が支持された。幼稚園の量的拡大がこうした保育観に応えていく。これに対して、子どもたちは集団生活のなか、友達と関わる保育実践によって健全に育っている、という保育実践記録が多く提示されていった。働く女性たちを中心にして展開された保育所づくり運動では、「（郵便）ポストの数ほどの保育所を」というスローガンとともに、子どもが保育園で育つ様子が語られていく。保育所づくり運動を支えた無認可の共同保育所の実践が、実際に多くの公立保育所の設置を促していった（図 2-4）。

2-4-7　保育所の普及と保育所活用論の興隆

1969 年になると、幼稚園 5 歳児就園率が 51.8%、保育所 5 歳児在籍率が 33.4% となり、合わせて 85.2% の幼児が、幼保どちらかの保育をうけるまでに就学前教育は普及する。1976 年には、5 歳児の約 90%、4 歳児の約 76% が幼稚園か保育所に通園している。60 年代前半までにみられた保育所の暗いイメージも取り除かれ、幼児教育施設としての市民権をもち始めたといえる。

こうして 60 年代から 70 年代にかけて保育所の数は増え続け、量的には各地域で充実した（付録　図 B「公私別保育所施設数の推移」参照）。これをもって 80 年代には質の改善が図られる段階に進むはずであった。が、新自由主義をベースとする「日本型社会福祉」論の興隆によって、福祉分野全体が家族の自助努

4）　制度的に、保育所に入所できるのは「保育に欠ける」状況にある場合である。具体的には、両親の就労、病気、出産、介護などによって家で care を受けることができない子どもが、「保育に欠ける」状況にある。ただし、保育園の実践では education もしている。しかも「保育」を幼児期の集団教育だと解釈すれば、たとえ家庭保育が可能な「専業主婦」家庭であっても「保育に欠ける」状態だといえなくもない。

力を基本に再構成され、80年代の保育所整備は遅れることとなった。

ところが、70年代後半から、保育所に入所できない待機児童の問題が深刻化していた（付録　図F「待機児童数の推移」参照）。親の労働条件の変化により、乳児保育や夜間保育など、通常の保育時間・保育内容では対応できない保育のニーズが生まれていた。こうした保育ニーズに対し、株式会社などがワンルームマンションの一室で最低基準を下まわる環境での託児事業を始め、多くの事故を起こすようになる。劣悪な保育環境、死亡事故、これらが「ベビーホテル問題」として、認識されるようになり、通常の保育所保育の見直しが進んでいく。

90年代に入って、少子高齢化が問題として認識されるようになり、80年代の保育所抑制論から保育所活用論に一転する。核家族化し、周りからの援助もなく子育てを自力で行う現代日本の育児空間において、児童虐待などとして現れる育児困難は深刻化している。子どもを産み育てやすい環境の整備に向けて、とりわけ専業主婦による子育てに対する「子育て支援」が保育政策上の急務の課題となっている。3歳以下の子育てに困難を抱える家庭保育の現状に鑑み、3歳児までは母親の手で育てるべきだという考え方も「3歳児神話」という「神話」であると公言されるようになった。いまや保育所には、「保育に欠ける」子どもの保育という通常の保育実践と同時に、地域の子育てセンターとしての子育て支援の役割が期待されるようになっている。（塩崎）

第3章　幼児教育の方法と内容

3-1 「子ども中心」の教育の思想と方法

3-1-1　幼稚園教育における遊び

日本の幼稚園教育は、創設期にはフレーベルの教育を模していたが、恩物[1)]の形式的な操作を中心とする保育を行っていた。フレーベルは、幼稚園で幼児の遊びを教育的に指導するために、遊具の恩物とその指導法を考案した。日本では恩物の時間になると、幼児を机とイスに座らせて恩物をあつかわせた。これらの活動は、保姆の主導によって、クラスの子ども全員が行う一斉的なものだった。したがって、そこでの幼児の活動は、子どもの自発的な遊びというよりも、決められた作業をこなすという課業としての性格の強いものだった。

19世紀末ごろには、アメリカの進歩主義教育における「子ども中心」の思想が日本にもたらされ、幼児の遊びに対する認識を変容させていく。「子ども中心」とは、子どもの興味や自発的な活動、発達にもとづいて、教育における子どもの解放と経験、思考、表現の拡大を求める思想のことをいう。このような思想を背景に、フレーベルの恩物の形式的な使用と、室内で手先のみを使う制限された活動のさせ方が批判されるようになる。かわって、子どもの自発的で自由な遊びの教育的な価値が認められるようになり、戸外で体全体を使って遊ぶことも推奨されていった。

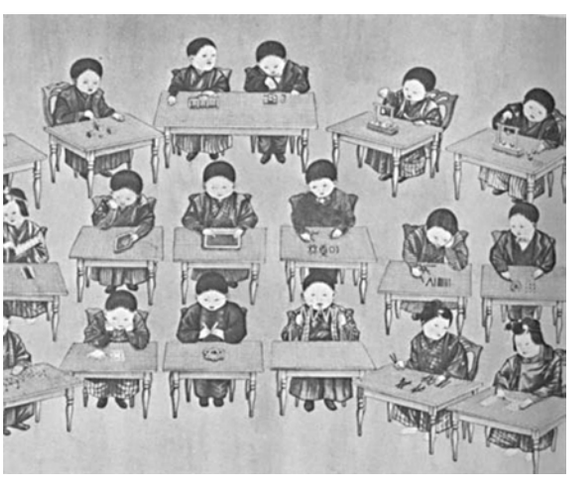


図3-1　恩物の時間

出典）　お茶の水女子大学附属幼稚園
『年表・幼稚園百年史』国土社、1976年

3-1-2 「子ども中心」の教育思想と幼稚園教育

20世紀初頭には、「子ども中心」の思想にもとづく教育方法が模索され、新しい実践が生みだされていった。これらの教育方法は、幼児の発達にそくすることを原則として、保育者主導ではなく子ども本位の活動を尊重していた。すなわち、保育者による知識などの注入よりも、幼児の自発的な活動を促進・援助することに重点をおいていた。また、保育者が子どもたちを直接的で明示的に統制するよりも、間接的で暗示的に統制することを特徴とした。東京女子高等師範学校附属幼稚園では、教育的な配慮にもとづいて構成された環境・設備のなかで、保育者が子どもの意図にそって活動を支える保育が行われた。また、子どもの興味にそくした主題を設定して、子どもが自ら主題に関わって活動するように援助する保育も試みられていった。

「子ども中心」の思想は幼稚園関係者や家庭の親にも受け入れられたが、幼稚園の現場における実際の教育活動はさまざまであった。「子ども中心」の教育で特に重視された活動は、子どもの自由な遊びだった。このため、多くの幼稚園が自由遊びを保育に取り入れたが、その具体的な指導を十分に行っていたわけではなかった。一方で、幼稚園に小学校の準備教育や早期教育を期待する親の教育要求にこたえて、読み書きの一斉的な指導やピアノ、絵画などの時間が保育に盛り込まれることも見られた。

3-1-3 「子ども中心」の教育の制度化

戦後「子ども中心」の教育は国により制度化されるが、同時に実践上の問題も抱えることになった。1948

1)　恩物は、フレーベルが考案した幼児教育のための遊具である。フレーベルは、幼児に神の存在を認識させるために、神の創造した自然の姿を象徴的に表した恩物を用いて幼児を遊ばせた。

図 3-2　東京女子高等師範学校附属幼稚園の誘導保育（1930 年代）

出典）倉橋惣三『幼稚園保育法真諦』東洋図書、1934

年に文部省は、幼稚園教育の手引きとして「保育要領―幼児保育の手引き―」を刊行した。これは、アメリカの進歩主義教育の方法と内容をもとに作成されたものだった。しかし、保育の現場では従来の「幼稚園令」の保育 5 項目をもちいて、項目ごとに活動をわけて指導していた。このため多くの保育者は、幼児の自発的な活動を援助して必要な経験をさせるという「保育要領」の趣旨には共感しても、どのように保育をしていいのか戸惑っていた。

1956 年の「幼稚園教育要領」の制定でも「子ども中心」の原理は維持されたが、実際の保育では、保育内容の領域を小学校教科のように捉えて指導することが行われた。その要因として、「幼稚園教育要領」が小学校との一貫性をもたせて系統性・組織性を意識したものになっていたことがある。また、保育者を指導する教育委員会の指導主事も、そのほとんどが小・中・高校の教員から選出され、幼稚園の経験者が極めて少なかったことも関係している。1960〜70 年代に私立を中心に幼稚園が急増し、教育や学歴に対する親の関心も高まってくると、小学校の準備教育や早期教育を目的とする保育も多く見られるようになった。

このような教育に対する反省から、1989 年の「幼稚園教育要領」の改訂の際には、あらためて「子ども中心」の教育のあり方が議論された。そして、「幼児の自発的な活動としての遊びは、心身の調和のとれた発達の基礎を培う重要な学習である」と考えられた。幼稚園教育は、子どもが具体的な遊びや活動を展開させるために関わっていく「環境を通して行う」ことを基本とされた。新しい教育要領については、文部省主催の講習会や保育関係者団体の研究会の開催、養成教育と現職教育の整備により保育者への理解が進められていった。なお、近年は、幼稚園と小学校の連続した学習のプロセスを保障するために、幼稚園教育において「協同的な学び」という概念が登場している。（福元）

3-2　教育課程（カリキュラム）

3-2-1　教化的特色をもつ幼稚園創設期の教育課程

わが国の幼児教育は、欧米の保育理論や方法を学び、特にフレーベルの恩物を取り入れスタートした。最初の幼稚園といわれる東京女子師範学校附属幼稚園が開設されたのは 1876 年であり、学制が発布されて 4 年後のことである。学童期の子どもを小学校に通学させることも稀な時代に、幼稚園に通園させたのは少数の知的な階層や富裕層であり、彼らが幼稚園に求めたものは、知識を中心とした教育を与え小学校に入る準備をさせることであった。

戦前の幼稚園では教育課程の概念が明確に示されず、むしろ保育科目が教育課程を意味していた。創設当時の保育科目は、「物」の名前を教える「物品科」や、切り紙などをする「美麗科」、フレーベルの恩物や唱歌・説話を行う「知識科」であり、その他に日本古来の雅楽調の唱歌が歌われた。幼稚園創設期の保育の一例ではおおよそ午前 10 時から午後 2 時までの 4 時間の保育時間、30 分から 45 分を一つの区切りとして活動が組まれ、一斉に子どもを集めて指導する形態が取られた。すなわち、小学校のような形で活動が区切られ保育が行われた。宗教を母胎とする幼稚園では、宗教に関する時間も保育科目として組み入れられた。

保育の現場では、幼児が規則正しい順序に従う恩物をうまく扱えないという経験を通して、徐々に恩物からの脱却が図られた。例えば、1881 年頃の保育科目では、幾つかの恩物がはずされ、遊びを大切に考える動きが見られる。しかし一方で、小学校の読み・書きへの親の強い要求に対して、「読み方」「書き方」が加えられることもあった。

3-2-2　恩物からの脱却と子どもの遊び・生活への着目

19 世紀後半には、アメリカの恩物批判やホールやデューイらの自由主義の教育思想が紹介され保育界に新風を吹き込んだ。1896 年には、フレーベル会、翌年には京阪神連合保育会など、保育研究団体が生まれ、雑誌メディアも相次いで発刊され、保育への関心が高まった。

子どもの生活を核に活動を組織する経験教育が隆盛となる中、1899 年には、「幼稚園保育及設備規程」が制定され、子どもの心身の発達に適する保育の内容を

表 3－1　保育時間表（明治10年頃東京女子師範学校附属幼稚園）

第一ノ組　小児満五年以上満六年以下

月	三十分	室内会集	
火	同	博物修身等ノ話	四十五分
水	同	計数（一ヨリ百ニ至ル）	形体置キ方（第七箱ヨリ第九箱ニ至ル）
木	同	木箸細工（木箸ヲ折リテ四分ノ一以下分数ノ理ヲ知ラシメ或ハ文字及ヒ数字ヲ作ル）	形体積ミ方（第五箱）及ヒ小話
金	同	唱歌	剪紙及ヒ同貼付
土	同	木箸細工（豆ヲ用ヒテ六面形及ヒ日用器物ノ形体ヲ模造ス）	形体置キ方（第九箱ヨリ第十一箱ニ至ル）
		木片組ミ方及ヒ粘土細工	形体積ミ方（第五箱ヨリ第六箱ニ至ル）
		但シ保育ノ余間ニ体操ヲ為サシム	環置キ方

	一時半	四十五分
月	遊戯	図画及ヒ紙片組ミ方
火	同	針画
水	同	歴史上ノ話
木	同	畳紙
金	同	織紙
土	同	縫面

第二ノ組　小児満四年以上満五年以下

月	三十分	室内会集	
火	同	体操	四十五分
水	同	博物修身等ノ話及ヒ図面	形体置キ方
木	同	唱歌	形体積ミ方（第三箱ヨリ第四箱ニ至ル）
金	同	体操	計数（一ヨリ二十ニ至ル）及ヒ体操
土	同		木箸置キ方（六本ヨリ二十本ニ至ル）
			歴史上ノ話

	一時半	四十五分
月	遊戯	図画（三角形等ニ至ル）
火	同	針画
水	同	縫画（三倍線等）
木	同	織紙（第十二号ニ至ル）
金	同	畳紙
土	同	形体積ミ方（第四箱）

第三ノ組　小児満三年以上満四年以下

月	三十分	室内会集	
火	同	体操	四十五分
水	同	唱歌	球ノ遊（第一箱）
木	同	体操	小話
金	同		三形物（球、円柱、六面形）
土	同		計数（一ヨリ十ニ至ル）及ヒ体操
			形体積ミ方（第三箱ニ至ル）
			画屏

	一時半	四十五分
月	遊戯	図画（三倍線ノ直角等）
火	同	貝ノ遊ヒ
水	同	畳紙（第一号ヨリ第四号ニ至ル其他単易ノ形）
木	同	鎖ノ連接
金	同	針画
土	同	木箸置キ方（六本ニ至ル）

出典）　文部省『幼稚園教育百年史』（ひかりのくに(株)S54）

重視しようとする保育観が強く示された。保育項目は、「遊嬉、唱歌、談話、手技」の４項目であり「遊び」を重視した点が特徴である。自由に遊ぶことと（「随意遊嬉」と呼ばれた）や共同で歌曲にあわせて身体を動かす遊び（「共同遊嬉」と呼ばれた）を保育項目の一番におき、恩物は図工や製作に近い形の「手技」の中にまとめられ、恩物からの脱却が図られた。

1926 年には幼稚園における最初の単独勅令「幼稚園令」が発布された。「幼稚園令施行規則」において保育項目は、「遊戯、唱歌、観察、談話、手技等」と記された。保育５項目に「等」が付加されたことは、保育者の裁量による柔軟な保育が容認されたことを意味し、多くの園で保育５項目をバランスよく配分した保育計画が立案された。５項目以外には、それぞれの幼稚園で「画方」「郊外保育」などが保育内容として行われていたようである。

この時期の幼児教育を牽引した倉橋惣三は、アメリカのプロジェクト・メソッドを積極的に紹介し、系統性や計画性をもった保育実践のあり方を示した。

幼稚園を中心に保育内容が次第に整備されていった

表 3－2　幼稚園の一日の保育課程の類型

（「本邦保育施設に関する調査」（昭和17））

	L	K	J	I	H	G	F	E	D	C	B	A	
計（園数）	登園→自由遊→設定→自由遊→設定→昼食→設定→退園	登園→自由遊→昼食→自由遊→退園	登園→設定→昼食→設定→退園	登園→自由遊→会集→設定→自由遊→設定→昼食→設定→退園	登園→自由遊→会集→設定→自由遊→設定→昼食→自由遊→退園	登園→自由遊→昼食→自由遊→退園	登園→自由遊→設定→会集→昼食→設定→退園	登園→自由遊→会集→自由遊→昼食→設定→退園	登園→自由遊→昼食→設定→退園	登園→自由遊→設定→昼食→自由遊→退園	登園→自由遊→会集→設定→昼食→設定→退園	登園→自由遊→会集→設定→昼食→自由遊→退園	−8時 −12時 −2時
一四一	―	〇・七	一・四	三・五	七・一	〇・七	一・四	〇・七	―	七・八	三六・九	三九・七	計（%）
五四	―	―	―	―	三・七	一・九	三・七	―	―	一八・五	一八・五	五三・七	公立（%）
八七	―	一・一	二・三	三・七	九・二	―	―	一・一	―	一・一	四八・三	三一・〇	私立（%）

出典）　文部省『幼稚園教育百年史』（ひかりのくに(㈱)S54）

が、1941 年の太平洋戦争へと続くこの時代、幼稚園においても強靭な身体作りや集団訓練が保育に求められた。

3-2-3　戦後の幼稚園の教育課程
－学校教育の位置づけの中で－

戦後、GHQ（連合国軍総司令部）の下、1947 年に「学校教育法」が制定され、幼稚園は学校教育の中に位置づけられた。翌 1948 年には「保育要領－幼児教育の手引き－」が定められた。「保育要領」は、幼稚園・保育所・家庭に通用する幼児教育の手引きであり自由を大切にする気風を受け、革新的なものであった。保育内容は、幼児が希望すべき経験であり、豊かで楽しい生活経験であるとして、「見学・リズム・休息・自由遊び・音楽・お話・絵画・製作・自然観察・ごっこ遊び/劇遊び/人形芝居・健康保育・年中行事」が挙げられた。1926 年の「幼稚園令」に示された保育 5 項目が、ややもすると小学校のように教科的に扱われる風潮を避け、子ども特有の生活内容を重んじ、子どもの興味や要求からその生活内容が経験されるべきだと考え作成されたものであった。

この時代は、全体的に子どもの自主性や自発性を追

求する姿勢が強い時代であった。また一方で、小学校以上ではコア・カリキュラム作りが熱心に行われており、それに比して幼児教育は計画性や系統性が弱かったため、カリキュラム作成に対する強い熱意もうかがえた。また、戦後の復興の中で、幼稚園の量的拡大や保育所設置要求の動きを受けて、保育の質を確保すべくカリキュラム論への期待が膨らんだ時代でもある。1950年代は実際に小学校と幼稚園の連携が叫ばれ、小学校の敷地に併設する形で多くの幼稚園が作られたため、小学校のカリキュラムの影響が強い。

幼児教育の需要の高まりを受け、保育の質の向上を目指して、1956年に「幼稚園教育要領」が制定された。保育要領を改訂して幼稚園教育要領と称し、これを幼稚園における教育課程の基準とすることとした。学校教育法に掲げる5つの目標に添う形で保育内容を考え、系統的かつ計画的に保育を実施することがその目的であった。保育内容は「健康」「社会」「自然」「言語」「音楽リズム」「絵画製作」の6領域が示され、領域別に「幼児の発達の特質」と「望ましい経験」が示された。1964年に「幼稚園教育要領」が改訂されたが、これは1961年に学習指導要領が改訂され、学校教育の一つとして一貫性をもつ幼稚園教育であることを明確にするねらいがあった。

3-2-4　幼児期にふさわしい生活と遊びによる総合的指導へ

1989年に幼稚園教育要領が改訂された。幼稚園教育要領は25年ぶりの改訂である。1989年の幼稚園教育要領では、幼児教育の独自性がはっきりと打ち出された。個々の子どもの発達と幼児理解に基づき、幼児期にふさわしい生活をおくること、そのためには遊びを中心とした活動が主となることを示したものであり、幼児教育の深まりをみるものであった。要領では、「幼児期にふさわしい生活」「遊びを中心とした総合的な指導」「一人一人の発達を援助」する教育課程の編成が明記された。保育内容は、6領域にかわって「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域となった。

1998年に再度改訂された幼稚園教育要領は、保育内容に変化はないが、子どもを取り巻く環境の変化に対応する教育課程の編成が目指されている。具体的には女性の就労の増加、核家族化、地域の崩壊、少子化問題を前に、幼児の心身の発達と幼稚園および地域の実態に即応した教育課程の編成を目指したものである。教育課程は今後、子どもの発達の状況とともに環境変化を的確によみとり、保護者との連携を強く意識し編成することが課題となっている。また幼小連携を視野

表3－3　幼稚園教育要領の変遷

1899（明治32）年「幼稚園保育及設備規程」	1926（大正15）年「幼稚園令」	1948（昭和23）年「保育要領」	1956（昭和31）年「幼稚園教育要領」	1964（昭和39）年「幼稚園教育要領」	1989（平成元）年「幼稚園教育要領」	1998（8平成10）年「幼稚園教育要領」
遊嬉 唱歌 談話 手技	遊戯 唱歌 観察 談話 手技　等	見学／リズム／休息／自由遊び／音楽／お話／絵画／製作／自然観察／ごっこ遊び・劇遊び・人形芝居／健康保育／年中行事	健康 社会 自然 言語 絵画製作 音楽リズム	健康 社会 自然 言語 絵画製作 音楽リズム	健康 人間関係 環境 言葉 表現	健康 人間関係 環境 言葉 表現

表3－4　保育所保育指針の変遷

年齢区分	1965（昭和40）年の保育所保育指針	1990（平成2）年	1999（平成11）年
6ヶ月未満		なし	なし
6ヶ月～2歳未満	生活・遊び		
2歳	健康・社会・遊び		
3歳	健康・社会・言語・遊び	健康・人間関係・環境・言葉・表現	健康・人間関係・環境・言葉・表現
4歳 5歳 6歳	健康・社会・言語 自然・音楽・造形		

に入れつつ、幼稚園教育の独自性を明確にしていくことが課題となっており、常に改善・修正を行い教育課程を編成することが求められている。

幼稚園のカリキュラムの現状としては、私立幼稚園の中には、教育要領を基本としつつも、保護者の様々なニーズに応える形のカリキュラム、例えば英語教育、文字教育などを取り入れ保育活動を行っている園もある。（内藤）

3-3　指導計画

3-3-1　指導計画とは

わが国の小学校以上の学校教育は、教科に基づき系統的に指導が行われる。一方、幼稚園では、子どもの発達に必要である「環境」を通した教育を目指し、生活と遊びを通した総合的指導が行われている。教育課程や保育計画に示された、幼稚園や保育所での入園から修了までの子どもの育ちが実現されるためには、教師が「いつの時期に」「どのような活動が必要か」を考慮しつつ、具体的に計画をもって関わることが重要である。幼稚園や保育所における子どもたちの育ちに見とおしをもって保育を実践するための具体的な計画を指導計画と呼んでいる。

3-3-2　戦前の指導計画
－計画性のある保育の必要性－

幼稚園創設期には十分に指導計画を立案して保育の実践が行われていたとは言えない。欧米の保育文献を参考にしたり、数少ない欧米の保育者の実践を模倣したりする形で保育が行われた。保育を行う際の全体的枠組みは保育内容であり、恩物を中心に時間を区切って一斉に指導が行われ、教育課程と指導計画に明確な区別はなかった。

指導計画が意識されるようになったのは、1890 年以降のアメリカの幼稚園改革と連動している。当時アメリカでは、現場の教師が形式的なフレーベル主義の保育実践を批判し、幼児の生活の必要に根ざした保育実践を行うことが大切だとした。また科学的な児童研究の台頭により、子どもに即した形で計画を立て保育を実践する動きが進む。

ところで 19 世紀後半より日本の保育で重視されるようになった「自由な遊び」と保育における「計画性」は一見矛盾するように思われる。しかし子どもの自発性の発露と言える「遊び」を核とした保育を唱導し、わが国の幼児教育に多大な影響を与えた倉橋惣三は、自発的な遊びと保育案（保育計画）は矛盾するように見えるが、それでもなお保育案（計画）は必要であるという。倉橋は、これまでの保育がフレーベルの伝統を、そのまま子どもに押しつけたり、また一方で、子どもの自発的活動を重視するという名目で子どもの興味に寄り添いながらも、実際には漫然とその時々の子どもの興味にあわせるだけの保育であったことを批判した。倉橋は、綿密な計画があれば、子どもの遊びはより生産的で総合的な活動となると考えていた。倉橋は、「無案保育」を批判し、保育案（計画）は教師の準備であり、「適切な場所」「材料」「遊び方」を計画的に構成する必要があると考えた。

ところで倉橋は、当時アメリカのマサチューセッツ州で考案された教育方法を体系化したキルパトリックのプロジェクト・メソッドを学んだ。プロジェクト・メソッドは小学校以上の注入教育的な教育方法を避けて、子どもの自発的活動を重視し、子どもが遊びに能動的に関わりながら学ぶことを教育の方法であるとした。そのため、倉橋は、教師の一方的な計画ではなく子どもの遊びに即した形の「誘導保育案」を主張し、経験と知識が総合的に獲得できるような計画を設定する方法を示した。彼の保育論では、「ねらい・計画・実践・反省（省察）」という一連の実践過程が捉えられていた。

保育者の保育案（指導計画）への関心は以後さらに深まる。保育研究の自主団体である保育問題研究会は、第 1 回研究会（1936 年）において「幼稚園・保育所における保育案」を研究課題とした。研究会では、多くの託児所が、週日漫然と子供を遊ばせるか、あるいは子どもの生活環境を無視して幼稚園の模倣に過ぎない保育を行っていること、一方幼稚園では、ややもすると型にはまって、清新な生活性を失う保育となっていることに危機感をもち、コロンビア大学附属幼稚園のコンダクトカリキュラム、東京女子高等師範附属幼稚園の系統的保育案、和田実の「実験保育学」などを検討した。

3-3-3　戦後の指導計画
－指導計画を重視する動き－

20 世紀初めから続いた系統性と計画性を取り入れた保育実践への関心は、戦後すぐに再び幼児教育・保育の中心テーマとして取り上げられる。戦後復興にかける人々の熱意は保育界にも波及し、小学校においてコア・カリキュラム運動が盛んとなるのを受けて、さまざまな保育団体がリーダーシップを担い多様な指導計画が生まれた。幼稚園では子どもの生活や各時期の発達の特徴を踏まえた指導計画の必要性が議論され、

託児所では、生活訓練を重視した科学的な根拠をもった計画が求められた。

1958年以降、小学校では学習指導要領を基準に教育課程が編成され、指導計画が立案されるという流れが定着していく。それに合せる形で幼稚園においても、幼稚園教育要領、教育課程、指導計画と形式が整えられていく。

指導計画に基づいて保育の実践を行うようにという文部省の指示を受け、各地方の教育委員会がこぞって教育課程や指導計画のモデル案を提示した。提示されたモデル案は、小学校の指導計画に類似したものが示されたり、どの園でもモデル案に従い、均一化した計画の下に保育実践が行われる状況も生まれた。

3-3-4　幼稚園にふさわしい指導計画の作成

1989年の幼児教育要領改訂では、小学校以降の教育との相違を明確にし、幼児教育の独自性が強く打ち出された。それ以前の保育内容6領域は、小学校における教科のように扱われ、各領域ごとに指導計画が立てられることも多くあった。それに対して、1989年の改定では、遊びを中心とした総合的な指導が核であり、5領域はあくまでも子どもの発達をみる視点としてとらえられた。幼稚園教育要領では、指導計画は、幼児の発達に即して一人一人の幼児が幼児期にふさわしい生活を展開し、必要な体験を得られるようにするために、具体的に作成するようにと述べられ、指導計画の手順が示された。

教育課程や保育計画の目標を基本に、子どもの実態や子どもの発達を理解し、子ども達の生活や遊びがどのように発展するかを考えて、具体的なねらいや内容を設定する。そのねらいが実現するための「環境の構成」を行い、子どもの活動の展開を予想し具体的な教師の援助を計画する。そして子どもの実態と照らし合わせて「指導計画の反省・修正」を行う一連の過程を手順とした。

また指導計画には長期的なものと短期的なものがあり、長期の視点と短期の視点の中で、具体的な指導方法を考えていくことが必要であると述べられている。長期の指導計画には、「年間計画」「期間計画」「月間計画」があり、短期では「週間計画」「日計画」がある。

現在、保育者養成校の養成カリキュラムが整備される中で、指導計画立案の指導が徹底され、子どもの発達や実態に即した緻密な計画の立案ができる教師が多く輩出されるようになった。

3-3-5　指導計画・実践・反省・評価の関係

大正期頃より、保育者が子どもの遊びや活動を記録として残す動きが見られた。戦後も熱意ある保育者によって引き続き、その記録をもとにした「子どもの実態、発達の理解」→「子どもたちの遊びや生活へのねらいや内容の設定」→それを実現するための「環境の構成」・子どもの活動の展開を予想した「具体的な教師の援助」という保育計画立案のプロセスが明確にされるようになった。

1956年の幼稚園教育要領の制定以後、徐々に幼稚園教育要領→教育課程→指導計画という保育の過程が確立し、また実践→反省→評価→環境の再構成という実践の枠組みが整備されていった。

評価については、指導要録の作成が義務化されたことの影響が大きい。1951年、文部省は各都道府県教育委員会・知事等が幼児指導要録を作成するように通達した。幼児指導要録は、学籍の記録であるとともに、幼児の成長発達の経過を全体的、継続的に記録して幼稚園における幼児の指導をより適切にするための原簿である。当時は就学に向けての記録として「小学校教育との関連を十分に考慮する」ことに重きがおかれた。続く1955年の「幼稚園幼児指導要録の改訂について」においても、小学校児童指導要録の様式との統一をはかることが改訂の主旨であった。

しかし、1989年の改訂では小学校との共通性をもつ指導要録とは異なり、幼稚園教育の特質を生かした記録として記述されるように改善された。また幼児の発達の特性を評価的視点で記録するのではなく、むしろ教師の指導の経過に着目し、子どもの発達の状況を指導との関連で問いなおし、保育実践にあたることができるように改訂された。現在、指導要録は、子どもの発達およびそれに関わる指導を記述するという側面と学籍の記録としての側面をもち、就学の際に指導要録の写し又は抄本を在籍する小学校に送付することになっている。　（内藤）

3-4　保育所の保育方法と内容

3-4-1　教育的な側面―幼稚園に準じた保育内容

初期の保育所の 保育内容は、全国で統一的な規定もなかったために地域や園によって多様だが、教育的な側面に関しては、幼稚園の保育項目を模した内容が多く見られた。第一次世界大戦後に物価が高騰すると、労働者の生活はますます窮迫していった。このため、母親の就労機会の保障と保育所の設置が社会政策の課題となり、1910年代末より大阪、京都、東京で公立

の保育所が設置されるようになる。このうち東京の公立保育所の規定では、保育所の保育内容は「幼稚園の課程に準じ」るものとして、「遊戯」「唱歌」「談話」「手技」があげられていた。これは、1899年に制定された「幼稚園保育及設備規程」に示される保育4項目と同様である。このように、保育所の保育内容で幼稚園に準じた内容が採用されたのは、幼稚園教育の方が制度的にも実践的にも先行していたことによるところが大きい。

3-4-2　子どもの養護の側面―保育所で重視された保育内容

一方、子どもの身体の健康や基本的な生活に関する保育内容、つまり子どもの養護の側面については、幼稚園よりもむしろ保育所において展開されていった。西洋医学や衛生学の導入、伝染病の流行、学校衛生の普及を通じて、次第に幼稚園にも衛生や健康に関する活動や事項は取り入れられていく。しかしながら保育所では、子どもの貧しい家庭生活ゆえに、彼らの健康や生活の世話について、幼稚園以上に対応せざるをえない状況だった。保育所の子どもたちは、汚れた衣服を着て身体は垢や泥にまみれ、毛髪は乱れて爪は伸び、鼻水や目やにが顔に付着している者や、皮膚病、トラホーム、結膜炎などに罹っている者も多かった。このような子どもたちに対して、保育所では整容や治療の時間を設けて、保姆や保健師などが子どもの顔や手足を洗い、毛髪をとかして爪を切り、虱は駆除して軽い傷などは手当をした。また、栄養を補うためのおやつや、家庭から弁当をもってこられない子どもには給食が与えられた。このように、子どもの身体の清潔や治療、食事という実際の行為を通して、健康や生活に関する知識や習慣が子どもたちに伝えられていた。

図3-3　朝の調装の時間（1920年代）
出典）『写真でみる「東京の公立保育園史」』東京都公立保育園研究会1983年

1930年代になると保育所の保育に関する研究も進められ、幼稚園とは異なる保育所の保育内容を編成しようとする動きも見られるようになった。例えば、この頃の東京の公立保育所の規定では、「幼稚園の課程に準じ」という言葉は消えて、保育内容は「生活訓練」「性格教育」「健康増進」「そのほか子どもの心身の健全な発達に必要な事項」となった。なかでも「生活訓練」においては、集団生活で規律を守り、仲間と協調すること、清潔や食事などの基本的な生活習慣を身につけることが目指された。「健康増進」では、さまざまな身体検査や、清潔（手洗い、うがい、歯みがき、耳垢とりなど）、病気の予防、鍛錬、午睡、給食、おやつ、治療などがなされている。鍛錬では、当時流行していたラジオ体操や、園外保育、転住保育、日光浴、乾布まさつなどが行われていた。子どもの養護に関する内容は、保育所の正規の保育内容として重視されるようになり、実際の保育の中でも活動の充実が図られていった。

3-4-3　母親への教育

戦前から保育所の中には、子どもの保育のみならず母親を中心とする親教育の場としての機能をもつものもあった。子どもや生活に関する母親の理解や技術を向上させて、家庭生活を改善することにより子どもの健全な成長を保障しようとしたのである。保育所は、母の会という親の組織づくりをうながして、子どもの生活や発達の理解、生活に関する知識や技術の獲得、親睦や園との連絡の機会を提供した。例えば毎月の月例会では、乳幼児の保健や栄養、心理に関する専門家の講演、料理や子ども服の講習会、家計管理の指導、保育者との座談会などが行われている。この意味で保育所は、母親への教育を通じて家庭の養育機能を補完し、地域における家庭生活の安定をはかる役割を果たしていた。このような母親教育は、戦後の生活に余裕のない時期にも保育所で引き続き行われた。けれども、1960年代の高度経済成長をへて家庭生活の水準があがり、母親の学歴も向上すると、保育所での母親教育は次第に必要とされなくなった。その後、親を対象とする教育は、保育所よりも地方自治体を中心に実施されるようになった。

それでも保育所は、現代にいたるまで保護者に対して子どもの保健、生活などに関する指導・助言する役割をもっており、家庭と連携して保育することを求められている。戦前から家庭との連絡や指導には、園だよりの発行や保姆の家庭訪問、家庭との連絡帳などが

用いられてきた。今日では家庭訪問はあまり見られないが、子どもの生活、健康状態、事故の発生などについて、家庭と密接な連絡のできる体制づくりが保育所に求められている。近年では、家庭の教育力の低下や子育ての負担感の増大が社会問題となっている。このため、保育所が指導・助言する対象は、入所児童の親だけではなく、家庭で子どもの世話をする地域の親にまで広がっている。

3-4-4　子どもの仲間集団の形成をうながす保育の方法

保育所の保育に関する研究を主導した保育問題研究会を中心に、1930年代より子どもの仲間集団の形成をうながす保育の方法が検討されていった。戦前のフレーベル会には主に幼稚園関係者が参加したのに対し、保育問題研究会には保育所の保姆も積極的に参加していた。この中で、子どものいざこざの問題から望ましい人間関係を形成する保育方法が研究されていく。また、保育案の検討を通して、集団生活の規律にしたがう行動や人間関係の形成に関わる社会的な訓練についても、その重要性が認められていった。

子どもの集団づくりに関する保育方法は、戦後も保育所の保育を特徴づけるものとして開発されていった。一例として、1950〜60年代に言葉による子ども同士の話し合いによって自分たちの生活体験や要求を交流、整理させ、課題を解決させる保育の方法が実践されている。これらの実践は、一部の主導的な保育所で行われたもので、一般の保育所は日々の保育で精一杯の状況だった。それでも保育所では、子どもの集団生活の質を向上させることに大きな関心が払われてきた。こうして、幼児の自由な遊びや活動を重視する保育を自由保育と称するのに対して、子どもの集団づくりを重視して集団を通して子どもに働きかける保育を集団主義保育と称することも生じた。

3-4-5　保育所の保育内容の充実に向けて

これまで見てきたように、保育所の保育内容では、幼稚園教育の内容を取り入れながら、保育所の子どもの現実の生活にそくした内容を構成する努力が払われてきた。一方で、保育所の保育で実践されてきた内容や方法が、幼稚園教育に取り入れられることもあり、幼児教育の実践を多様化させていく状況もあった。

戦後は、1947年の「児童福祉法」の制定と保育所の増加を背景に、児童福祉の理念にもとづく保育内容の整備が求められつつ、幼稚園の教育の側面を保育所の保育に位置づける政策がなされた。1948年の「児童福祉施設最低基準」では、保育所の保育内容は「健康状態の観察」「個別検査」「自由遊び」「午睡」「健康診断」とされ、自由遊びとして「音楽、リズム、絵画、製作、お話、自然観察、社会観察、集団遊び等」が示されている。この記述は指導上の具体性に欠けたために、厚生省はたびたび保育の指針となる要領を出し実際的な内容を示して、保育所の参考にさせた。けれども現場では、自由遊びの指導や保育計画の作成など、これまで多くの保育所で意識的に取り組まれてこなかった事項への戸惑いもあったという。一方、ララ物資[2)]の配給を受けて、1948年には6大都市の約300ヶ所の保育所で給食が開始された。保育所での給食は、その後1960年代にかけて一般化していくようになる。

図3-4　戦後直後のララ物資による給食
出典）『写真でみる「東京の公立保育園史」』東京都公立保育園研究会、1983年

1963年の文部省と厚生省の共同通達により、保育所の保育の教育的内容は幼稚園に準じることになった。幼稚園と保育所における教育の共通化がはかられて、保育所の教育水準が幼稚園のそれより低くならないように配慮されたのである。1965年の「保育所保育指針」は、「幼稚園教育要領」（1956年）をうけて、保育所の機能と特質を踏まえた保育内容の充実をはかるために厚生省から出されたものである。そこでは、保育所の保育の基本的性格は、養護と教育が一体となった子どもの育成にあると示された。保育内容は、幼稚園教育に準じて4歳以上には「健康」「社会」「自然」「言葉」「音楽リズム」「造形」の6領域が設けられて

2)　ララ物資とは、第二次世界大戦後の困窮した生活を救うために、アジア救済連盟から日本に供給された食料・衣料・日用品などの総称である。アジア救済連盟は、1946年にアメリカの宗教・教育・労働など団体が、アジアの貧しい人々を救済する目的で結成した組織である。

いた。

保育所の保育内容は、その時代の要請にこたえるとともに、子どもの発達にきめ細かく対応したものになっていった。1965年の保育所保育指針では、0〜3歳までの乳幼児の保育内容も2〜4の領域に分けて捉えられていた。1990年の改訂では、3歳未満児は発達の特性からみて困難な面が多いので領域別にせず、3歳以上についてのみ「幼稚園教育要領」に準じて「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域とした。食事、排泄、睡眠、休息など生理的欲求への対応についても年齢に応じて示されるようになった。また、低月年齢児の保育の一般化にともなって、6か月未満児の保育の内容も加えられて、乳児保育の充実が図られた。1999年の改訂では、健康・安全に関しては乳幼児突然死症候群やアトピー性皮膚炎への対策、虐待への対応、乳児保育への配慮が加えられた。保育所における子育て支援も新たな課題として示され、多様な保育ニーズへの対応や地域における子育て支援に関する内容が提示されている。（福元）

3-5　保育環境の整備

3-5-1　戦前の保育環境

⑴　舎・園庭の設定状況

日本における幼稚園の本格的な開始は、1876年に開設された東京女子師範学校附属幼稚園である。この幼稚園は、これに先立つ1872年の「学制」において設定された幼稚園がなかなか実現されないことを問題とした文部省によって、日本の幼稚園の雛形として示すことを目的に設立されたものであった。そのため、この幼稚園は師範学校敷地の一画において開設された。園舎は、敷地内の師範学校と類似した形状のものが新たに建てられ、和風の庭も設けられた。この幼稚園の園舎・園庭は非常に恵まれたものであった。園舎は、十字型の内廊下をもち、東西に長い長方形の平面計画を持っていた。東西に伸びる廊下の南側に保育室が並べられ、園舎東端には南北に長い遊戯室が設けられた（図3－5）。園庭は園舎南側に設けられた。この園舎は、平面計画・デザインともに洋風の方法を用いて造られており、当時最新のスタイルであったとともに、西欧文化導入を目指す当時の教育を視覚的に象徴するものとして設計された。日本の明治期以降の教育は、江戸期以来の伝統的な教育の方法や、教育のおこなわれた場であった民家などの構造とは全く別に開始され、校舎・園舎には西洋式のデザインや平面計画が積極的に導入された。

明治初期の日本では、幼稚園のみならず学校建築の全般において、大きく二つの潮流が見られた。その一つは、既存の民家や役場などの建築を代用して用いる方法であり、実際この方法が大多数を占めていた。その一方で、新しい教育方法・内容を導入し文明開化の

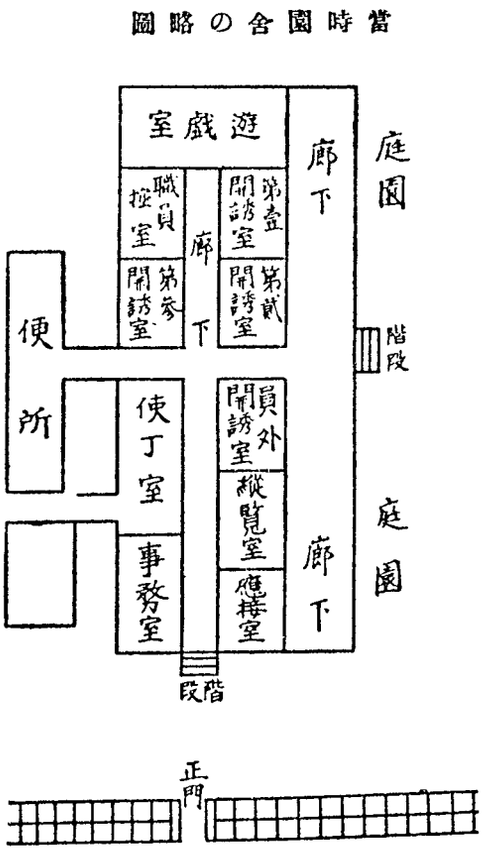


図3－5　東京女子師範学校附属幼稚園1986年園舎

出典）『幼児の教育』第27巻　第3号　1927　p.3 所収

図3－6　岩科学校（静岡県）1880年竣工
国重要指定文化財 現存

出典）著者撮影

象徴として捉えられていた教育のための場所として、新築の校舎・園舎を設けた地域も見られた。こういった校舎・園舎は数としては決して多くはなかったが、地域の有力者が高額寄付金を提供し、熱意をもって建てた。このような校舎・園舎には優れたデザインと機能性を持つものが多く出現し、今日でもまだその姿を留めるものもある（図３－6）。

日本の学校建築では、廊下を南北どちらに配置するか様々な意見が提出されたが、結果として学校舎においては南側教室・北側廊下の原型が望ましいとされた。これが日本の学校舎の原型として、長く平成に至るまで用いられることとなった。学校建築や運動場に関しては、明治期以来、多くの法的規制がかかり、その画一化が進んだ。

一方の幼稚園舎は、学校舎の傍流に位置しながらも、学校舎とは異なる変遷を辿った。明治期にも幾つかの新築園舎が建てられ、大正～昭和初期には多くの新築園舎が建てられた。その多くは地方の師範学校附属幼稚園の園舎であったが、なかには地域の住民らの寄付によって建てられたものもあった。地方の師範学校附属幼稚園舎は、東京女子師範学校附属幼稚園舎を模して設計したものが多かったため、その形状は東京女子師範学校附属幼稚園舎と類似したものとなり、洋風のデザインによるものが多かった。一方、地域の力によって建てられた園舎は、文明開化の象徴として洋風意匠を導入したものもあった（図３－7）が、日本式のデザインをもつものも多く見られた。

平面計画に関しても、園舎は校舎とは異なる道を歩むようになる。幼稚園の場合、保育内容・方法の特徴から園舎と園庭を出入りする回数が多いことや、日本の保育活動に自由遊びが増えてきたことにより、廊下も活動場所として重要な場所になってきた。すなわち、廊下も単なる通路ではなく、幼児の活動場所として優れた採光換気条件を備えることが求められるようになった。これにより園舎には、南側廊下・北側保育室、園庭へすぐに出られる構造が工夫されるようになった。幼稚園舎に関する法的規制はごく僅かであったため、幼稚園舎は法律に縛られることなく展開した。そして昭和前期までに、日本の幼稚園舎には、北側保育室・南側（園庭側）通路の形式が中心となった（図３－8）。日本の幼稚園舎においては、保育室から直接園庭に出られるようにし、登園・降園も園庭からおこなう形式が流行する。園庭に面して長い廊下が設けられ、この廊下を通って保育室に入る。この廊下は園庭に向かって開放されているが屋根があり、内部とも外部ともつかない曖昧性を持つ空間であるが、採光・換気にも優れ、通路と遊び場を兼ね、水を用いた活動や雨天時の

図３－7　旭東幼稚園（岡山県）1908 年竣工
岡山市指定重要文化財　現存
出典）　岡山市所蔵旧写真

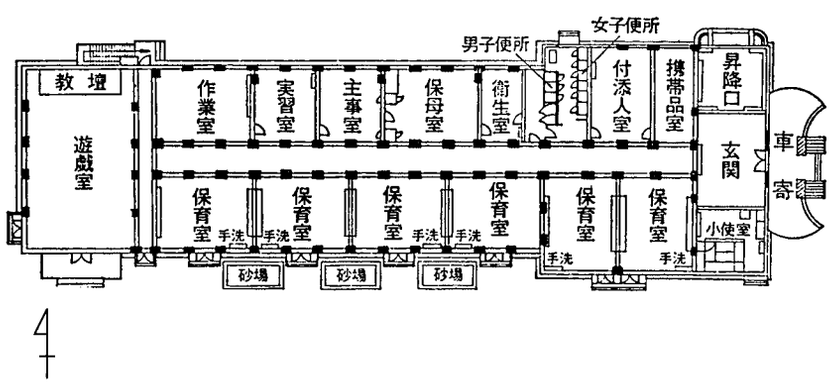


図３－8　東京女子高等師範学校附属幼稚園 1932 年園舎

出典）　菅野　誠他『日本の学校建築』1983　p.825

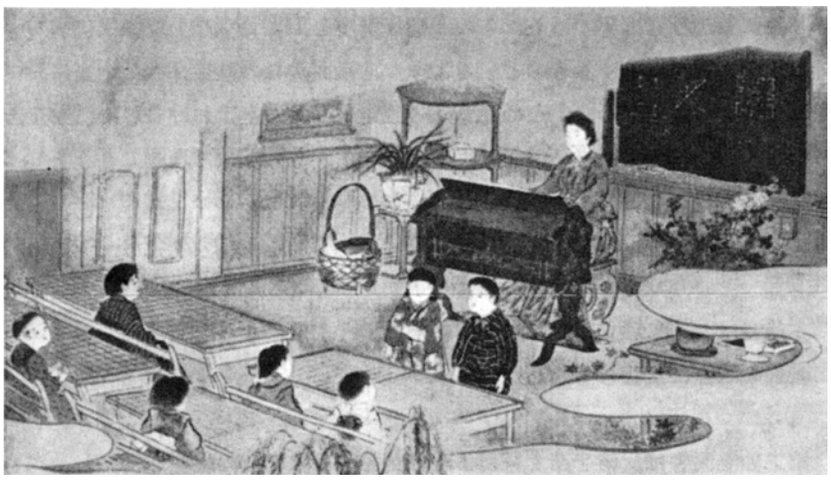


図 3－9　東京女子師範学校附属幼稚園の実況
1890 年竹村耕靄（こうあい）画
出典）　お茶の水女子大学所蔵掛図

雨具の処理にも便利であるというもので、日本の気候や風土にも適する機能的なものであった。加えて経済性にも優れていることから、この平面計画は現代の幼稚園舎に至ってもなお、多くの事例を見ることができる。

一方、戦前の保育所の園舎は、ほぼ全ての園が代用園舎や間借り形式をとっており、民家を用いたもの、或いは学校舎や子守学校の一部を用いたものなどが多くを占めていた。家庭保育の延長線上にあった保育所は、特に戦前の幼稚園とはシステム上の大きな隔たりがあったが、園舎についても、その成立過程に大きな違いが見られた。

園庭については、和式の庭を模して山や川や池を設けたものも見られたが、多くは学校の運動場のように、何も無い広い空間をもつものが見られた。学校教育の延長的色彩の強かった戦前の幼稚園においては、学校の運動場的なものが多く設けられ、運動や遊戯に活用された。すべり台・鉄棒・ブランコといった戦後の日本の幼稚園に設置が義務付けられた園庭遊具も、戦前には殆ど見られず、一部の師範学校附属幼稚園庭などに見られたのみであった。

保育所の園庭に関しては、戦前は十分な整備は見られず、近所の公園や神社の境内などに遊びに出かける園が多かった。この状況は戦後にも引き継がれ、戦後の保育所設置に関する最低基準においても、園庭の設置は絶対条件とはならない。

⑵　遊具・机椅子等の実際

明治初期、日本に幼稚園が導入された時期の机椅子は、二人用もしくは一人用のものであった。机の上面には 3 センチ間隔の線が縦横に引かれていて、フレーベルの「恩物」（Gabe）活動をおこなうのに便利なようになっていた。明治期の幼稚園教育実践は、主として保育者の主導による一斉保育活動形式による恩物活動がおこなわれていたので、このような形状の机を用いて、全員が前を向いて座るスタイルが用いられていた。保育室の中には、知識を学ぶための黒板、盆栽、絵画、動物の剥製などが置かれていた（図 3－9）。明治後期～大正期になると、それまでの学校的な活動内容・方法を止め、自由な遊び、共同での遊びを重視するようになった。そのため、机椅子の形状に変化が生じた。この頃の幼稚園では、一斉保育をおこないながらも、幼児一人ひとりが個別におこなうのではなく互いに関係を持ちながら活動することを重視したので、机は数人が向き合って座れる形状のもの、すなわち扇型や、ドーナツを 4 分割したような型、或いは集合して座れる四角い机が誕生した（図 3－10）。椅子は自

図 3－10　大正期東京女子高等師範学校附属幼稚園
園児活動写真　集合机
出典）　お茶の水女子大学附属幼稚園保存資料

由度が高くなるように、一人掛けとなった。遊具も変化が生まれ、例えば恩物に含まれる積み木も小型のものから大型のものへと変化した。大型積み木を用いた遊びは一人ではなく数人が共同で一つのものを作り上げる活動であるから、共同での遊びが期待できる。

3-5-2　戦後における保育環境

⑴　園舎・園庭に関する法的制度とそれらの実際状況

昭和 20 年代後半からは幼稚園に対する社会的要望が高まり、園舎・園庭も急速な整備が要請されるようになる。国はこれを受けて、戦後に制定された設置基準だけでは不十分と考え、幼稚園舎向けの法令の策定を検討し始めた。1957 年には「幼稚園設置基準」を施行するに及んだ。園舎・園庭に関する規定は今日に至るまで、改訂を重ねつつも基本的にはこれが継続して用いられている。「幼稚園設置基準」では、平屋建てを原則とし、二階建ての二階に保育室を設置する場合には、耐火耐震構造をもつものについてのみ可とした。備えなければならない室・設備は、職員室・保育室・遊戯室・保健室・便所・水まわり設備とされているが、保育室以外のものは他の機関との共用なども許可されている。その他、園舎•園庭の面積についても、学級数あたりの面積が規定されている。昭和〜平成期に建てられた園舎は、これらの基準を巧く満たしながらも、独創的なデザインを形成してきた。

平面計画については、文部省が指定したモデル幼稚園の平面計画の多くが、戦前に見られた南側片側外廊下型であったこともあり、1960 年代にはこの形態が多く出現していた。しかし、1970 年代後半以降、学校舎においても個性的なデザインを持つ校舎や、複数の教員が協力して複数の学級の指導をおこなうティームティーチングに対応できるように教室を連結させた校舎が出現しているが、学校舎に比較して法的規制のより少ない幼稚園舎においては一層個性的な園舎が多く見られている。

一方の保育所園舎は、戦後、大きな展開を遂げている。保育所に対する社会的ニーズの拡大が、園舎の構造をも変化させた。戦後は、保育の方法も「幼稚園教育要領」にならうものとされた。1980 年代には保育所は教育的側面と保育的側面の双方を併せ持つ場所となり、21 世紀に入ると地域の子育て支援のセンターとしての役割も期待されるようになった。これにより保育所園舎にも多くの機能が必要となっている。

保育所には、1948 年制定の「児童福祉施設最低基準」において必要な設備が示されていて、ほふく室、医務室、調理室、便所、保育室又は遊戯室の設置が義務づけられている。さらに今日では、法的規定はないものの、地域の子育て支援センターとしての機能を考える場合に必要とされるものとして、学習会や交流会の場に用いる多目的室、子育ての相談に応じるための相談室などがある。社会的危険から子どもを安全に守りながらも外部に開かれている出入り口の設定の工夫なども、重要な課題となっている。

現在の日本では、高温多湿な気候への対応、教育・保育の実践方法を生かす構造といった、園舎設計史において既に多様な工夫がなされてきた事柄のみならず、新しい社会的ニーズや社会的状況に応じた園舎の形態が模索されている。すなわち、幼稚園・保育所のいずれにおいても、乳幼児の主体的な「遊び」を充分に引き出し展開させることができ、社会的・物理的に安全であり、地域との連携を図れるような園舎の在り方が求められてきている。今後の日本では、個性的なデザインを創造する設計者、幼児教育現場の実践者、園を取り巻く人々らの間での充分な検討を踏まえたうえで、優れた機能性とデザイン性を有し、さらには教育理念などを具体的に表現するメッセージ性をも盛り込んだ園舎が作られることが、期待されている。

⑵　室内・屋外遊具、机椅子等の実際

幼稚園における遊具その他の設備は、「幼稚園設置基準」において最低基準が設けられた。そこでは、机、腰掛、黒板、すべり台、ぶらんこ、砂遊び場、積み木、玩具、紙しばい用具、絵本その他の図書、ピアノ又はオルガン、簡易楽器、蓄音機及びレコード、保健衛生用具、飼育栽培用具、絵画制作用具が、備えなければならないものとして明示された。

実際の幼稚園では、各園の保育実践に応じた多様な遊具•道具が用いられるようになっている。園庭での活動を重視した園では、動物の飼育小屋を準備したり、草花や野菜を植える庭や、稲作をおこなう水田を有したりする園もある。美術教育を重視した園では、彩色教材、粘土など、造形活動に適した道具が整備されている。学校教育との連携を重視する園では、簡易鍵盤楽器の導入や数字学習カードの導入なども見られる。環境教育の時代を反映して、各種の廃材を用いた製作活動などにも力が入れられている。戦後の保育机の形状は、幼稚園・保育所のいずれにおいても、長方形の 4〜6 人掛けのものが最も一般的であり、殆どの園でこれが用いられている。椅子は一人用のものが多い。日本の幼児教育場面においては、この形状が定着したものと判断できる。

屋外遊具としては、古典的な遊具であるブランコ・

鉄棒・すべり台の他、総合大型遊具といわれるものが流行している。これは遊具会社から発売されているものの、普及率が高い。乗り物などを模した形態を色塗りした鉄パイプなどを用いて作り、これに登って遊ぶ。他には木材を用いた独創的な大型遊具を製作している園も見られる。園庭の表面の仕上げは、1990 年代までは、園庭での運動を重視して表面を特殊な素材で覆う方法も流行したが、現在では自然愛好の傾向が強まり、土の園庭を持つ園の人気が高まっている。

保育所においても、乳児むけのものがあるほかには、幼稚園における遊具・教具その他の設備と大きな違いはない。（永井）

第 4 章　保育者の養成と研修

4-1　保育者の養成と待遇

現在、日本の保育者には二つの専門職がある。一つは学校教育法に基づいて幼稚園で保育をする「幼稚園教諭」であり、もう一つは児童福祉法に基づいて保育所やその他の児童福祉施設で保育をする「保育士」である。

4-1-1　戦前日本の保育者養成

戦前日本において、幼稚園や託児所で保育に従事する者を「保姆」といった。日本に幼稚園が開設された段階では、保姆の資格規定もなく、養成制度も確立されていなかった。そのため、モデル的な幼稚園において保育に従事しながら保育に関する知識と技術を学ぶ見習い方式による養成がおこなわれ、そこで保育について学んだ者が全国で幼稚園を開設し日本の幼児教育の進展に寄与した。

その後、幼稚園が普及しはじめると、保姆の資格は小学校教員免許状をもつ女子と規定された。しかし小学校教員よりも社会的地位が低く待遇面でも劣っていた保姆になろうとする小学校教員は少なかった。そこで、小学校教員ではなく、保姆になろうとする人材を確保する必要性が生じてきた。

戦前においては無資格の保姆も多く保育に従事していた。無資格者の多さは保育者の専門性を妨げることにつながるため、幼児教育の発展のためには何よりも有資格者の確保と専門性の向上が課題となっていた。有資格保姆となるには保姆検定によって保姆免許を取得するか保姆養成機関に進む道があるが、養成校の数も限られており有資格とされていた小学校教員も確保できない状況下において、各府県では有資格者の確保を目的として「保姆検定制度」が創始された。保姆検定には、試験によって保姆免許を与える試験検定と、それまでの経歴や保持免許等を考慮して保姆免許を与える無試験検定の 2 種類が存在し、大半の府県がこの 2 種類の検定を併用していた。この検定制度は全ての府県で実施されていたわけではなく、保姆を必要とする府県がそれぞれ独自の規定を設けて実施していた。そのため、保姆検定によって与えられた保姆資格の程度は、府県によってまちまちであった。

幼稚園教育が創始された明治期から、幼稚園教員の資格・待遇は低くおさえられ、その養成も軽視され続けてきた。その原因としては、保姆を「高等子守り」という見方をする日本の伝統と、幼稚園教育が政府による文教政策の積極的な対象となり得なかったという時代背景があった。そのため、各府県に師範学校をおき師範学校規則によって養成される小学校教員とは対照的に民間主導による展開を余儀なくされた。「保姆養成施設概況」（文部省教育調査部、1941 年）によると、当時確認されていた保姆養成施設として 34 校（当時開校されていたのは 33 校）が報告されており、そのうち官立は東京・奈良におかれた女子高等師範学校、公立は千葉女子師範学校に附設された計 3 施設のみであり、その他は全て私立である。

このように私立の養成施設が日本の保姆養成を担っており、これらが各種学校として扱われていたことが戦前日本の保姆養成の特色を形成した。各種学校における養成であったために養成施設への入学資格、修業年限、カリキュラム等に何ら基準がなく、各校が独自の養成をおこなっていた。その中でも、キリスト教主義に基づく養成校では海外の幼児教育・保育者養成の蓄積をいかして、比較的充実した養成がなされていた。修業年限も概ね一年以上と日本の保姆養成機関の中では比較的長く充実したカリキュラムが組まれていた。一方で、修業年限 6 ヶ月の短期速成を目的とした養成校も存在した。必要最低限の知識を教授し、実地保育を行う形式である。そのほかにも、各府県で実施されていた保姆検定試験の受験対策を目的とした講習会も開催されていた。このように日本の保姆養成は多様性に富んでいたといえよう。なお、「幼稚園令」（1926 年）以降は保姆の資格が若干上がった。しかし、小学校教員であれば保姆となれるという点は改善されず、幼児教育の専門性はやはり軽んじられていた。この「幼稚園令」の制定により保姆養成に関しても若干進展がみられた。小学校の教員養成を目的とする師範学校の規定とは比べ物にならないほど杜撰な内容ではあったが、保姆養成機関として認められる為には、「中

等学校卒業者程度を保姆養成機関の入学資格とする」「保育に関する専門教育を１年以上施すこと」という２点が定められ、これに該当する学校とは、「修身」「教育及保育」「音楽」「体操」の科目を含むこととされ、はじめて保姆養成機関に関する規定ができたのである。

なお、託児所の保姆に関しては、戦前は特に資格規定がなかった。幼稚園保姆の資格を有する者や、託児所保姆の養成機関で学んだ者等が保育をおこなっていた。また数は少ないものの託児所保姆の養成を目的として開設された講習会もみられた。

4-1-2　戦後日本の保育者養成

⑴　幼稚園教員養成

戦後、幼稚園は学校教育法による学校の一環として位置づけられた。それに伴い、幼稚園保姆の名称も他の学校段階と同様に「教諭」とされた。また 1949 年に制定された教育職員免許法および同施行規則によって、幼稚園教諭の養成も小学校以上の教員と同様に大学に行われることになった。ところが、実際に幼稚園教員養成を主目的とした大学を設立することは容易ではなかったことや、附属幼稚園をもたない大学が多かったことから、小学校教員の養成を行う大学において副次的に幼稚園教諭の免許状を取得させることが見られるようになった。また、戦前の保姆養成校の多くが、戦後に専門学校や短期大学へと昇格したこともあってか、これまで日本の保育者養成は二年制の短期大学が主流となって行われている。

そのため、幼稚園に勤務する教諭のうち四年制大学卒業者の取得する一種免許状の保持者は他の学校段階の教員に比べて著しく少ない（表４－1)。また、戦後は性別に関わらず幼稚園教諭免許状を取得可能となったにもかかわらず、現在でも幼稚園教諭の９割以上が女性で占められている（表４－2)。このように他の学校段階の教員に比べて、幼稚園教諭だけが二種免許状（短期大学卒業程度）による就業者や女性の率が高くなる背景には、幼稚園教諭の待遇の問題が考えられる。図４－１からもわかる通り、特に私立の幼稚園では、教諭の給与が他の学校段階の教諭に比べて低く、幼稚園教諭の給料だけでは自立した生活を送ることは難しい状況にある。図４－２の校種別平均勤続年数にもそれがあらわれている。このように他の学校段階の教員が四年制大学で養成されているのに対して、幼稚園教諭の養成が立ち遅れている現状は、就職後の待遇面の不遇に少なからず影響を受けていると考えられる。よって、より専門性の高い保育者を保育現場に送るためには、保育者の待遇に関しても改善の必要があろう。

⑵　保育士養成および保育士試験

戦後、学校教育の一環として位置づけられた幼稚園に対して、保育所は厚生労働省の管轄となり、保育所

表４－１　免許所有状況

	専修	１種	２種
幼稚園	0.2%	19.7%	74.6%
小学校	1.4%	79.8%	16.5%
中学校	2.7%	90.8%	6.2%

出典）　文部科学省「平成 13 年度学校教員統計調査報告書」

表４－２　教諭の男女構成

	男性	女性
幼稚園	6.6%	93.4%
小学校	38.4%	61.6%
中学校	60.5%	39.5%

出典）　文部科学省「平成 13 年度学校教員統計調査報告書」

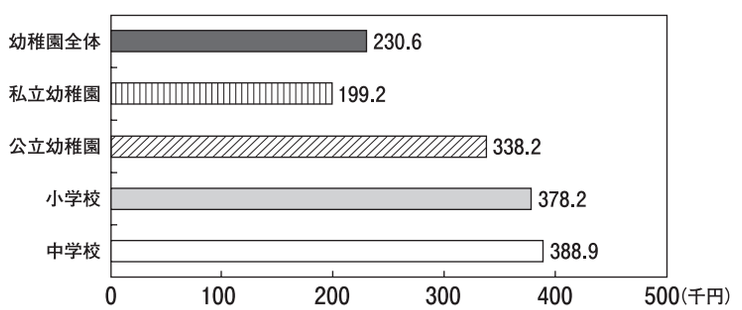


図　４－１　幼稚園教員の状況（小中学校との比較）・平均給料月額

出典）　文部科学省「平成 13 年度学校教員統計調査報告書」

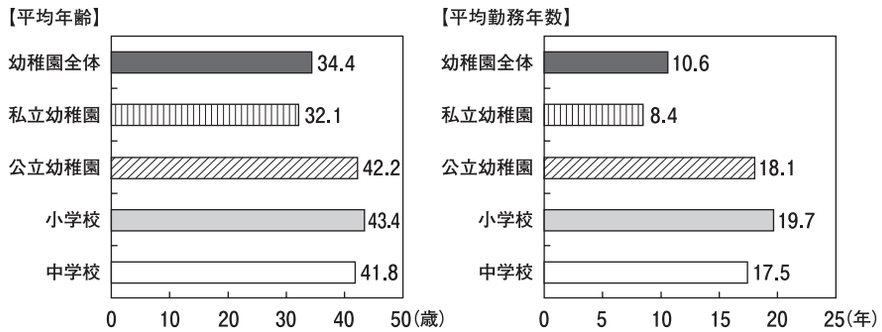


図 4－2　幼稚園教員の状況（小中学校との比較）・平均年齢及び平均勤務年数

注）園長（校長）を含む。
出典）文部科学省「平成 13 年度学校教員統計調査報告書」

とその他の児童福祉施設で働く保育専門職として「保育士」の資格が制定された。保育士資格を取るためには 2 通りの方法がある。

一つは厚生労働省から認可を受けた指定養成機関で養成を受ける方法であり、もう一つは保育士試験によるものである。現在、日本では保育士資格取得者のうち 9 割が指定養成機関での資格取得となっている。指定養成機関は大学、短期大学、専修学校等であるが、短期大学における養成が圧倒的多数を占めている。平成 13 年度においては保育士の指定養成機関は 359 校、そのうち短期大学が 222 校、専門学校が 66 校、四年制大学が 56 校、その他の養成施設が 15 校であり、短期大学での保育士養成が主流となっている。これらの養成施設では幼稚園教諭免許状の取得もあわせておこなわれている場合が多い。

他方、保育士試験では以下の科目がかせられている。筆記試験は「社会福祉」「児童福祉」「発達心理学及び精神保健」「小児保健」「小児栄養」「保育原理」「教育原理及び養護原理」「保育実習理論」であり、さらに筆記試験合格者は「保育実習実技」の実技試験を受験する。各科目の合格点は満点の 6 割以上であり、上記の全ての教科に合格した者に保育士資格が与えられる。なお、幼稚園教諭免許状を有する者については「発達心理学及び教育原理」と「保育実習実技」を免除することができるとされている。

指定養成施設における養成も、保育士試験による資格取得においても、その時々の子どもを取り巻く社会状況を考慮し、必要な知識・技術を習得した者が有資格者となれるよう配慮がなされている。

なお、幼稚園教諭および保育士の養成カリキュラムについては資料編を参照のこと。　　（佐野）

4-2　保育者の現職教育

4-2-1　戦前の現職教育

⑴　保育関係者団体による現職教育

戦前の保育者の現職教育は、保育関係者団体による自主的な研修会を中心に展開されてきた。保育者の養成制度の整備不足や幼児教育の普及のために現職教育は必要だったが、文部省はそこまで手を回せなかった。フレーベル会などでは、幼児教育の理解の徹底、実践的な知識・技術の習得、新しい教育の導入・普及を目的として、講演会、講習会、研究協議会などによる研修の機会をつくった。1900 年代になると、全国大会の開催など規模の大きいものも見られるようになる。保育者は、これらの研修会に参加したり、機関紙を講読したりして自己研鑽を積んだ。

戦後もさまざまな保育関係者団体が組織され、それぞれ現職教育の機会を設けている。例えば、日本私立幼稚園連合会は私立幼稚園の保育者のための研修会を開き、全国国公立幼稚園長会も保育の研究と研修を自主的に推進している。保育関係者団体による現職教育は、現代にいたるまで保育者の力量の形成において大きな役割を担っている。

⑵　文部省による現職教育のはじまり

文部省が幼稚園保姆の現職教育のために講習会を開催したのは、1910 年代以降であった。その背景には、幼稚園数・保育者数の増加と保育関係者団体の活動の興隆がある。文部省は、保育関係者団体の建議や動きに対応して幼稚園教育を推進する態度を示すようになり、保育関係者団体の全国大会に諮問する機会もつくっていた。一方、幼稚園がますます全国に普及し、幼稚園教育の質を確保する必要にも迫られていた。

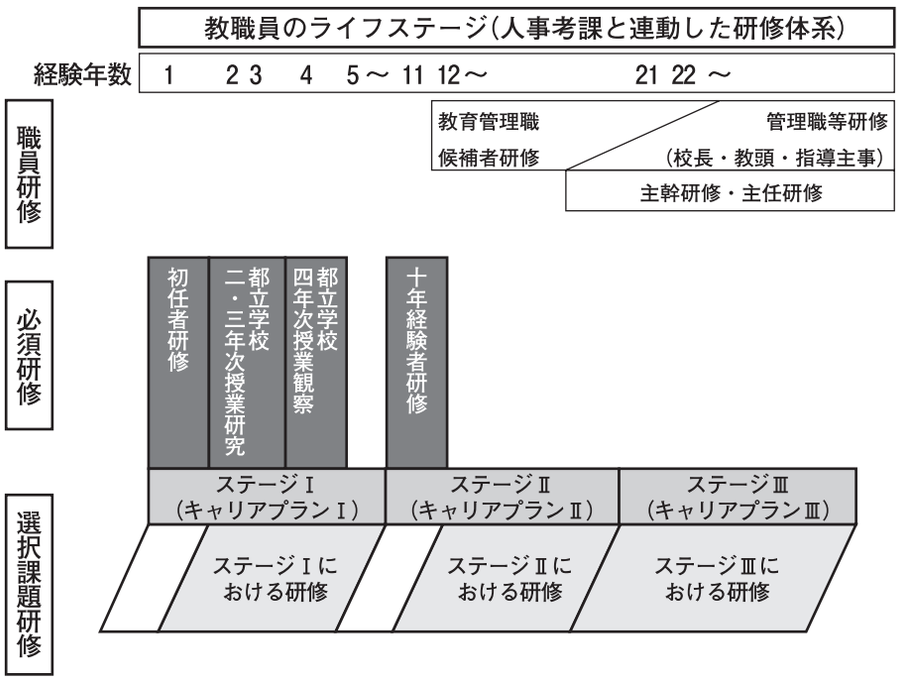


図４－３　教員の現職研修体系

出典）　東京都教職員研修センター平成 17 年度研修案内
注）　キャリアプラン・・・各教員が、校長の指導のもとに、ライフステージを通じ自らの能力や適性に応じて必要な研修などを受講する為の長期にわたる研修計画。

当時の文部省主催の幼稚園保姆講習会は、実質的には全国の幼稚園教育の指導者を養成するものだったと言えるだろう。1916 年に開催された第一回の講習会では、参加者の資格は幼稚園長と保姆とされ、全国の府県庁で 3 名ずつ地方長官から選定された者であった。参加者は、講習が終わると地元の保姆会や伝達講習会などを通して、学習した知識や技術を伝えていった。講習の内容は、幼稚園の制度、保育方法や内容の実際的な知識と技術、幼児の発達、保育者の修養など多岐にわたっている。これより 1938 年ごろまで、文部省主催の講習会は毎年夏に 1 週間から 10 日間開かれた。途中からは日本幼稚園協会（前フレーベル会）との共催になり、お遊戯の実技講習も行われるようになった。

4-2-2　戦後における現職教育の制度化

戦後、幼稚園が学校教育体系に位置づけられて、「保姆」が「教諭」になったことを機に、文部省は幼稚園教員の現職教育に本格的に乗り出して、その制度を整備していった。文部省の関わる現職教育の主な目的は、次の 3 つであった。

1 つ目の目的は、幼稚園教諭免許の授与および上進である。1947 年の新学制の施行にともない、これまでの保姆免許状は幼稚園教諭の仮免許状となり、保育者を再教育して正規の資格を与えることが必要になった。そこで文部省は、新しい「教育職員免許法」施行の際に資格を取得させる条件として、文部省の認めた再教育講習を受講させることにした。1949 年の教育職員免許に関する法令・規則では、免許上進のための免許法認定講習会の開設者、科目の内容や単位などが規定された。当時は、仮免許状、2 級免許状の取得者の割合が大きかったため、正規の免許状または 1 級免許状の取得が求められた。こうして、免許法認定講習会は現職教育の中でも大きな比重を占めるようになった。

2 つ目の目的は、戦前からの課題であった保育者の専門的力量の形成である。幼稚園数の急増した 1950 年代以降、文部省は、幼稚園に多くいた臨時免許状をもつ助教諭を中心に、実技講習会を開いて指導技術の充実を目指した。1949 年の「教育公務員特例法」は、公立の小学校等の教員に研修の機会を与え、教育委員会がこれを計画し実施することを定めた。その後の改正では、採用から 1 年間の教諭を対象とした初任者研修、在職期間が 10 年に達した教諭を対象とする 10 年経験者研修の実施が定められた。このような教職の経験年数に応じた研修により、教員の資質の向上が目指されている。

3つ目の目的は、文部省の新しい幼児教育施策の普及・徹底である。「保育要領」「幼稚園教育要領」などの制定や改訂のおりには、全国をいくつかのブロックにわけて講習会が開かれた。そこでは、指導的な立場にある園長、教諭、指導主事などの参加をえて、「幼稚園教育要領」やその指導書の趣旨、そこに示された教育課程、保育の内容や方法に関する理解の徹底が図られた。現代においても、このような研究協議会が中央および都道府県において開催されている。

（福元）

執筆者一覧

〔監　修〕

お茶の水女子大学開発途上国女子教育協力センター

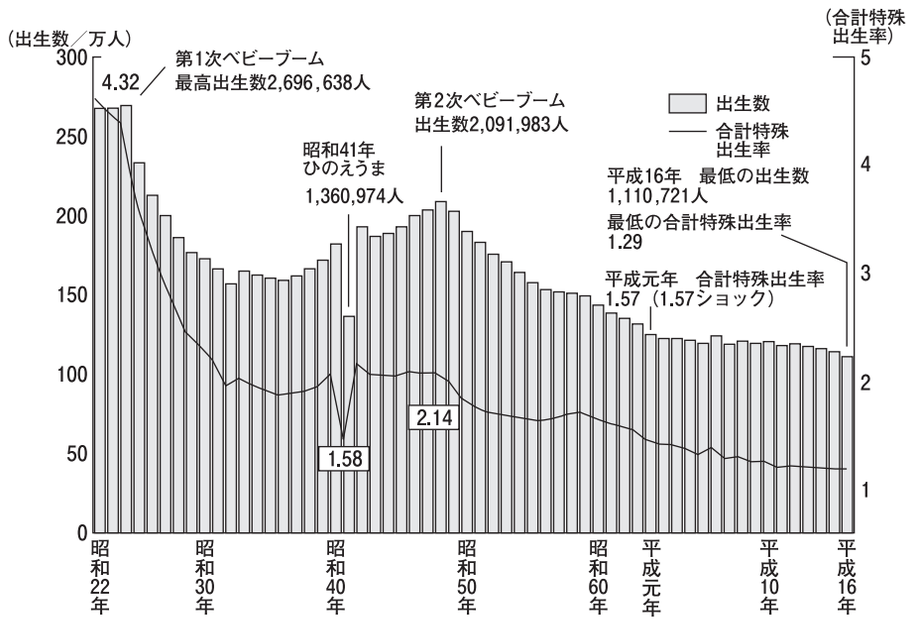
（担当：清水 由紀　お茶の水女子大学・講師）

〔執筆者・編者〕	〔所　　属〕	〔担　　当〕
福元　真由美	東京学芸大学・助教授	編者、【3-1, 3-4, 4-2】
湯川　嘉津美	上智大学・教授	編者、【1, 2-3】
浜野　隆	お茶の水女子大学・助教授	編者、【序文】
無藤　隆	白梅学園大学・学長	【序章】
髙田　文子	白梅学園短期大学・助教授	【2-1, 2-2】
塩崎　美穂	東京大学・大学院生	【2-4】
内藤　知美	鎌倉女子大学・助教授	【3-2, 3-3】
永井　理恵子	聖学院大学・助教授	【3-5】
佐野　友恵	大阪国際大学短期大学部・講師	【4-1】
清水　由紀	お茶の水女子大学・講師	企画、全体編集
松井　愛奈	お茶の水女子大学・非常勤研究員	全体編集、英訳監修
松井　由佳	日本・ニュージーランド文化交流協会・アドバイザー	全体編集、英訳監修

ⓒお茶の水女子大学，2006

付　録

統　計　資　料



図Ａ　出生数および合計特殊出生率の推移

出典）　厚生労働省「平成 16 年度人口動態統計」

表Ａ　年齢別幼稚園数および幼児数の現状

区分			合計	国立	公立	私立
実数	幼稚園数		13,949	49	5,546	8,354
	学級数		73,616	229	16,754	56,633
	在園児数	計	1,738,766	6,572	348,945	1,383,249
		３歳児	420,343	1,217	42,800	376,326
		４歳児	637,554	2,680	133,475	501,399
		５歳児	680,869	2,675	172,670	505,524
	教員数（本務者）		109,393	332	25,493	84,568

出典）　文部科学省「平成 17 年度基本調査」

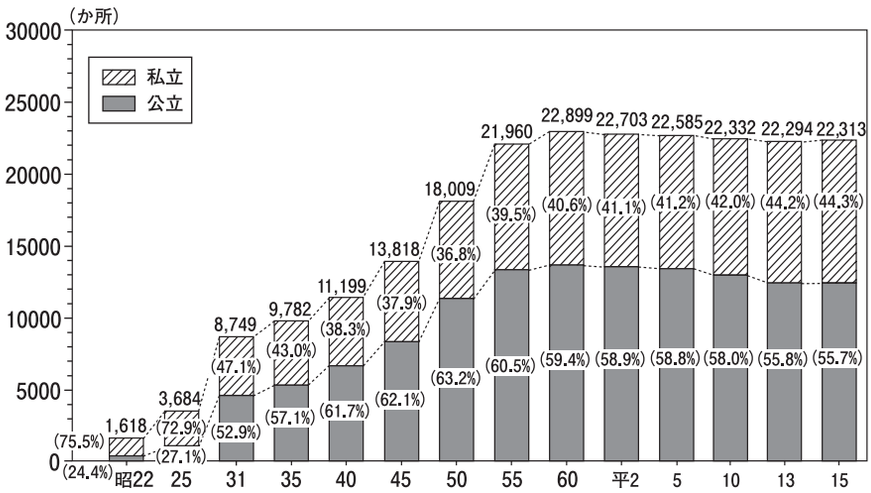
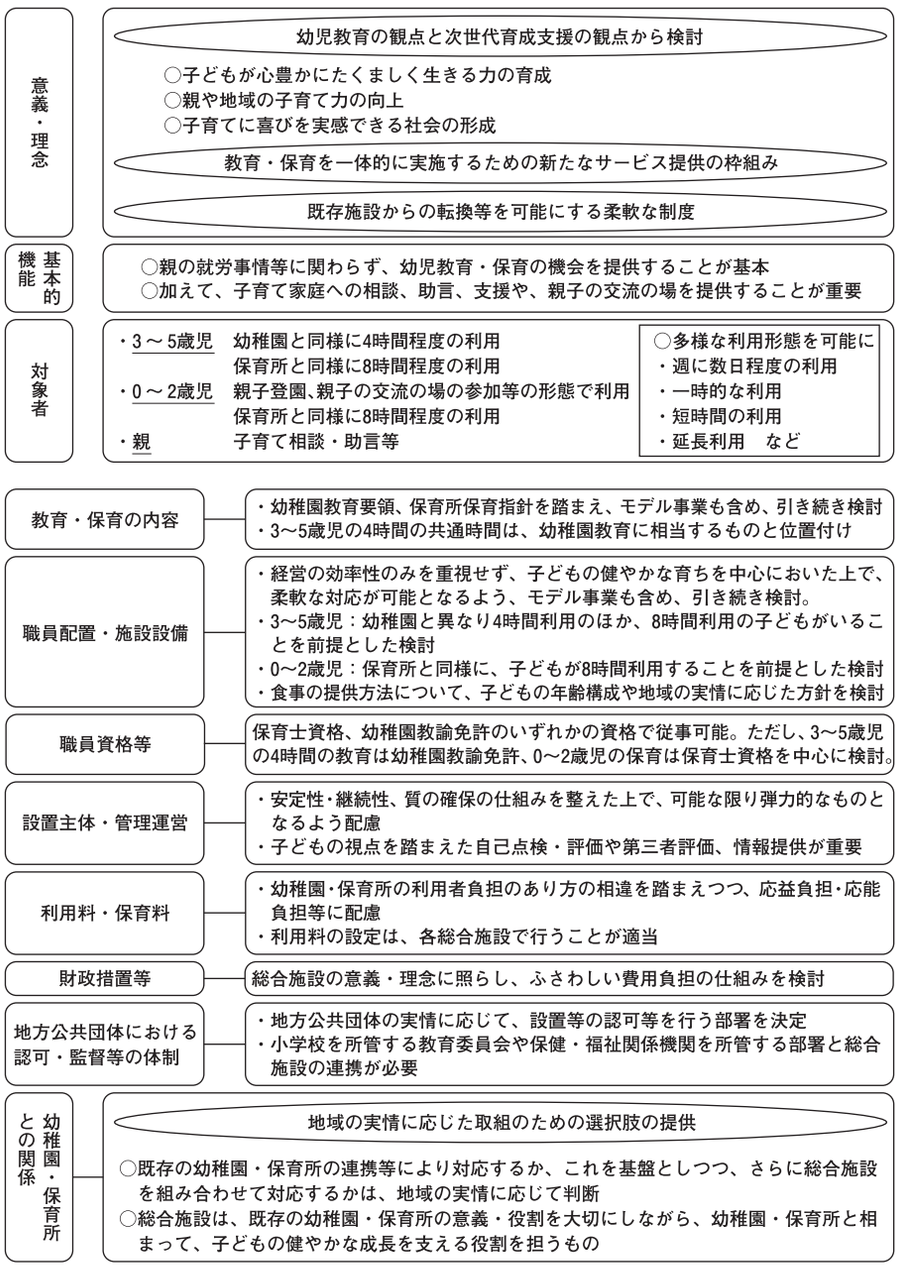


図 B　公私別保育所施設数の推移

注）（　）内は、公私立別の構成比。

出典）　昭和 22 年は「児童福祉法成立資料集」、昭和 25 年は「保育年報」、昭和 31、35、40 年は「社会福祉施設等調査報告」、昭和 45 年以降は「厚生省報告例」による。



図Ｃ　就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について
（審議のまとめのポイント）

出典）　中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同の検討会議資料

表 B　預かり保育実施状況

（平成 16 年 6 月 1 日現在）

1　預かり保育の実施園数

区　分	平成16年6月1日現在	平成15年6月1日現在	平成9年8月1日現在	平成5年10月1日現在
公　立	2,328（41.9%）	2,044（37.0%）	330（ 5.5%）	318（ 5.2%）
私　立	7,091（85.3%）	6,941（84.7%）	3,867（46.0%）	2,541（29.5%）
合　計	9,419（67.9%）	8,985（65.5%）	4,197（29.2%）	2,859（19.4%）

2　週当たりの実施日数（長期休業期間中を除く）

区　分	1　日	2　日	3　日	4　日	5　日	6　日	7　日	その他	計
公　立	63 （2.8%）	83 （3.6%）	46 （2.0%）	137 （6.0%）	1,055 （46.4%）	169 （7.4%）	17 （0.7%）	704 （31.0%）	2,274 （100%）
私　立	22 （0.3%）	46 （0.7%）	44 （0.6%）	308 （4.4%）	4,714 （66.6%）	1,656 （23.4%）	107 （1.5%）	176 （2.5%）	7,073 （100%）
合　計	85 （0.9%）	129 （1.4%）	90 （1.0%）	445 （4.8%）	5,769 （61.7%）	1,825 （19.5%）	124 （1.3%）	880 （9.4%）	9,347 （100%）

3　長期休業期間中の実施状況（平成15年度実績）

区　分	夏季のみ	冬季のみ	春季のみ	夏季及び冬季	夏季及び春季	冬季及び春季	夏・冬・春季	計
公　立	239 （29.4%）	2 （0.2%）	2 （0.2%）	93 （11.4%）	8 （1.0%）	4 （0.5%）	465 （57.2%）	813 （100%）
私　立	704 （15.3%）	12 （0.3%）	14 （0.3%）	327 （7.1%）	115 （2.5%）	15 （0.3%）	3,429 （74.3%）	4,616 （100%）
合　計	943 （17.4%）	14 （0.3%）	16 （0.3%）	420 （7.7%）	123 （2.3%）	19 （0.3%）	3,894 （71.7%）	5,429 （100%）

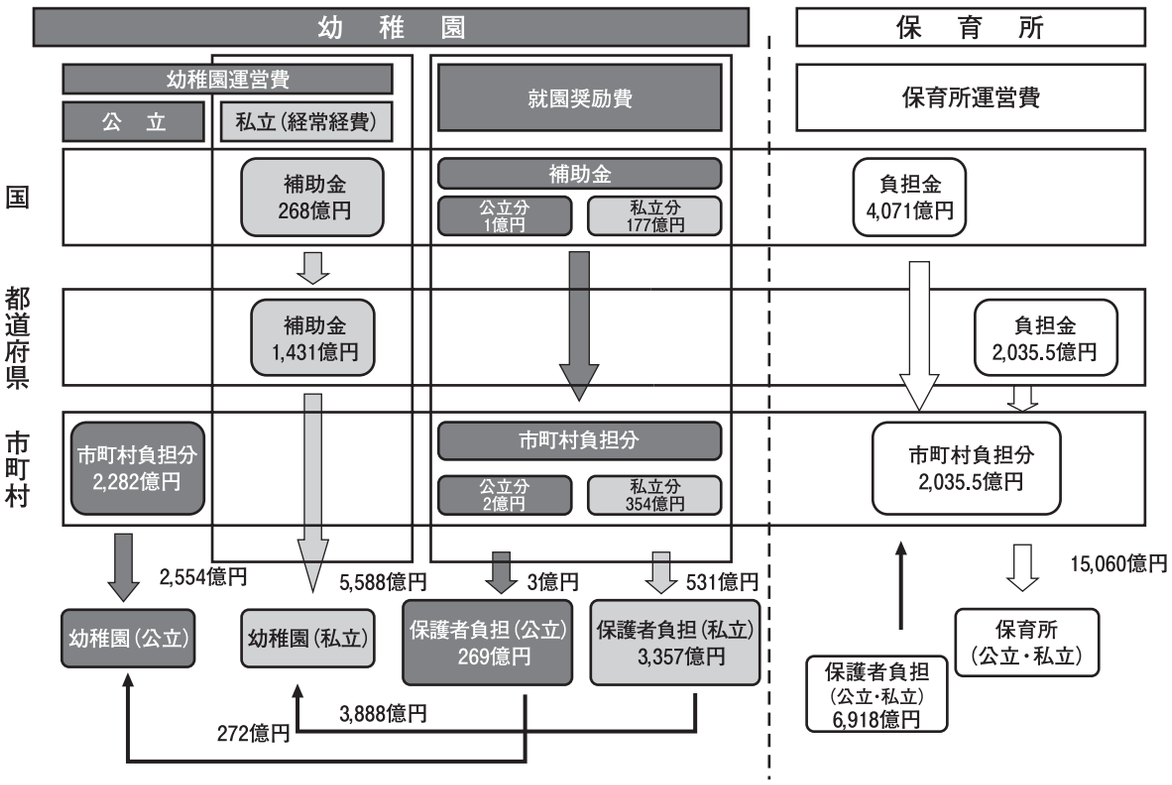
注）　小数点以下第 2 位を四捨五入したため、計と内訳が一致しない場合がある。
出典）「最新保育資料集 2005」に掲載のとおり

表 C　児童 1 人あたりの保育コスト（保育単価）

区　分		内　　容
事務費	人件費	(1) 常勤職員給与 ① 本俸、特別給与改善費、特殊業務手当 ② 諸手当（扶養、調整、期末勤勉、管理職、超勤、住居、通勤等） ③ 社会保険料事業主負担金（健保、厚年、雇用等） (2) 非常勤職員雇上費 ① 嘱託医手当 ② 事務職員雇上費 ③ 非常勤職員雇上費 ④ 年休代替要員費
	管理費	旅費、庁費、被服手当、健康管理費、業務省力化等勤務条件改善費、職員研修費、保健衛生費、補修費、特別管理費
事業費		一般生活費（給食費、保育材料費）、児童用採暖費

保育単価の設定方法　　$保育単価 = \frac{保育所運営経費}{定員数}$

注）　1.　保育単価には、民間施設給与改善費、寒冷地、除雪費等の加算がある。
　　2.　保育単価は、地域区分別、定員規模別、年齢区分別、施設長の有無別に設定される。
出典）　厚生省「保育問題検討会報告書」（1994 年）



図Ｄ　幼稚園・保育所に対する補助の流れ

出典）　文部科学省　中央教育審議会　幼児教育部会（平成 15 年）資料

表Ｄ　保育所における職員の配置基準

１.保育士の配置

	乳児	1歳	2歳	3歳	4歳以上
中央児童福祉審議会の意見具申（昭和37年度）	3：1（43年度意見具申）	6：1		20：1	30：1
23 ～ 26 年 度	10：1		30：1		
27 ～ 36	10：1		（10：1）	30：1	
37 ・ 38	10：1（9：1）			30：1	
39	8：1		（9：1）	30：1	
40	8：1			30：1	
41	（7：1）			30：1	
42	6：1			30：1	
43	6：1			（25：1）	30：1
現　在	3：1	6：1		30：1	30：1

休 憩 保 育 士	（1人）

注）1.　配置基準は、最低基準による。
　　2.（　）内は、措置費上の定数。乳児については、乳児指定保育所の場合。
　　3.　幼稚園における幼稚園教諭の配置は、年齢区分に関係なく 35: 1。

２.その他の職員の配置

調 理 員 等	2人（151人以上　3人）（注）最低基準上、おかなくてもよい
嘱 託 医	1人（注）最低基準上、必置
事 務 職 員	61人以上90人以下　非常勤156日　（注）措置費上、平成6年度 91人以上　非常勤　156日

出典）「最新保育資料集 2005」（2005 年　ミネルヴァ書房）

表Ｅ　学校種類別の幼稚園教員免許取得状況

			専　修	一　種	二　種	計
大学	国立	教員養成大学・学部		1,467	1,444	2,911
		一般		42	25	67
	公　立			46	1	47
	私　立			3,899	84	3,893
	計		0 〈0〉	5,454 〈3,965〉	1,554 〈1,320〉	7,008 〈5,285〉
短期大学	国　立					0
	公　立				387	387
	私　立			18	26,120	26,138
	計		0 〈0〉	18 〈0〉	26,507 〈30,582〉	26,525 〈30,882〉
大学院・専攻科	国立	教員養成大学・学部	90	1	5	101
		一般	4			4
	公　立					0
	私　立		51(14)		1	52(14)
	計		150(14) 〈84〉	1 〈1〉	6	157(14) 〈85〉
指定教員養成機関					3,859 〈4,639〉	3,859 〈4,639〉
合　計			150	5,473	31,926	37,549

注）1. 卒業者数は課程認定を受けている学科等の卒業者数である。
2. 大学院、専攻科の欄における（　）は専攻科内数。
3. 比較のため大学、短大、院、指定機関合計欄〈　〉に平成８年の数値を示した。

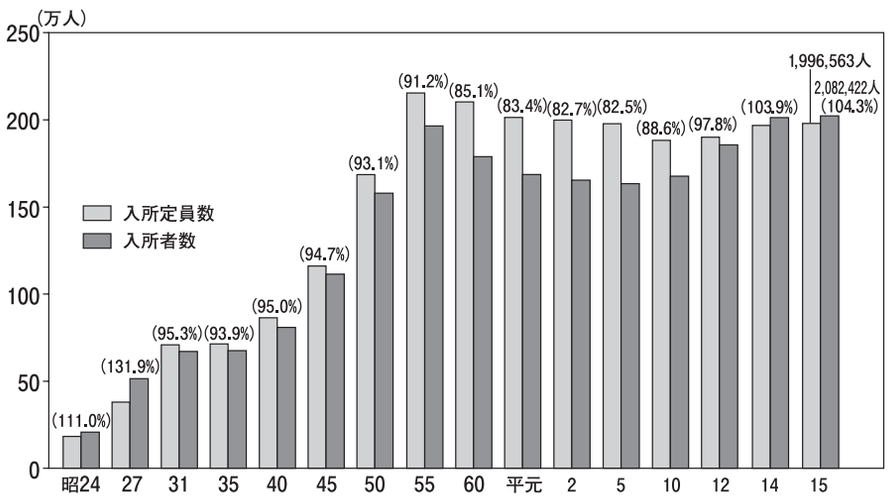
出典）文部省教職員課調査（平成 14 年）

表Ｆ　幼稚園教員免許状の認定課程を有する大学等の数

区　分	国　立	公　立	私　立	合　計
大　学	49	3	53	105
短期大学	0	9	199	208
大学院	49	0	23	72
専攻科	0	0	7	7
指定養成機関	0	1	36	37

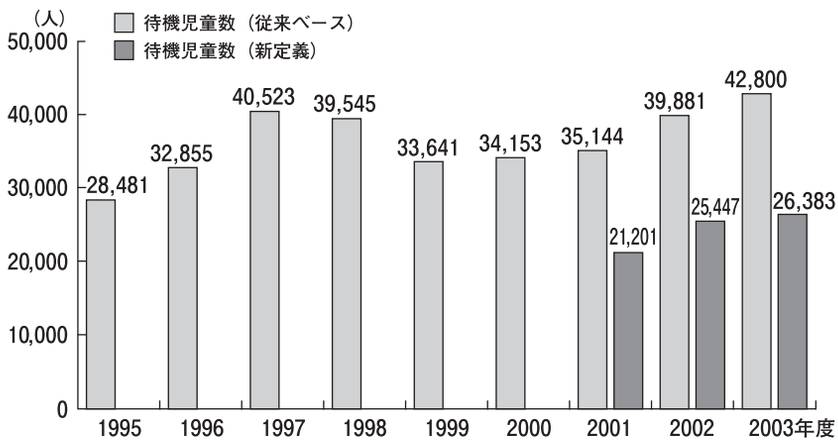
注）指定養成機関とは、免許法第５条及び同条別表第１備考第３号に基づき、文部大臣が教員需給の状況等も勘案しながら、教員養成課程として適当と認め、指定した機関である。

出典）文部省教職員課調査（平成 14 年）



注）（　）内は、入所率。
出典）　昭和24年は「保育年報」（2月1日現在）、昭和27年は「社会統計年報」（12月末日現在）、昭和31、35、40、45年は「社会福祉調査報告」（12月末日現在）、昭和50年以降は「厚生省報告例」（4月1日現在）、平成14、15年は「社会福祉行政行務報告」（3月1日現在）による。

図Ｅ　保育所の入所定員および入所者数の推移



	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
施設数（か所）	22,496	22,441	22,398	22,332	22,270	22,195	22,214	22,272	22,355
定員数（人）	1,923,697	1,917,072	1,914,871	1,913,951	1,917,536	1,923,157	1,936,881	1,957,626	1,990,295
利用児童数（人）	1,593,873	1,610,199	1,642,754	1,691,270	1,736,390	1,788,425	1,828,227	1,879,349	1,920,591

注）　1．各年４月１日現在。
　　2．2001年度以降は、保育所入所待機児童の定義の変更をうけて、従来のベースのものと、新定義に基づく数値を２つ図示した。なお、新定義は、①他の入所可能な保育所があるにもかかわらず、特定の保育所を希望して待機している場合、②認可保育所へ入所希望していても、自治体の単独施策（いわゆる保育室等の認可外施設や保育ママ等）によって対応している場合は、待機児童数から除くとしている。
出典）　厚生労働省保育課調べ。

図Ｆ　待機児童数の推移

年表：就学前教育の変遷

年		社会情勢	幼稚園	保育所
1868	明治元年	五箇条の御誓文の制定		
1869	明治 2 年	版籍奉還		横浜にキリスト教婦人宣教師による亜米利加婦人教授所開設
1871	明治 4 年	廃藩置県	「学制」公布（幼稚小学として幼稚園を設定。実現はされず）	
1872	明治 5 年			
1873	明治 6 年	暴動事件（小学校が破壊）		
1875	明治 8 年			堺県などに子守学校の設立開始
1876	明治 9 年		東京女子師範学校附属幼稚園開設	
1877	明治 10 年	西南の役		
1878	明治 11 年		東京女子師範学校に幼稚園保姆練習科付設（修業年限一年）	
1879	明治 12 年	教学聖旨の起草	大阪府立模範幼稚園設立（同時に保母養成） 「教育令」制定（学制を廃止、幼稚園は公立、私立の別なく、文部卿の監督内に入ることになる）	
1880	明治 13 年		東京に私立桜井女学校付属幼稚園開設（わが国最初の私立幼稚園）	
1883	明治 16 年			渡辺嘉重　茨城県小山村で「子守学校」開設
1884	明治 17 年		文部省　学齢未満の幼児の小学校入学を禁じ、幼稚園などの方法で保育すべき旨通達	
1885	明治 18 年	内閣制度の創設		
1886	明治 19 年		「小学校令」公布	
1888	明治 21 年	市制・町村制の公布		
1889	明治 22 年	大日本帝国憲法発布	頌栄幼稚園保姆傳習所（2 年制）開設	
1890	明治 23 年	教育勅語の公布	幼稚園に関する規則が制定され、保姆の資格や任用・解職、保育規定の文部大臣への開申などの事項が定められる。これにより、幼稚園保姆の資格が女子で小学校教員たるべき資格を有する者、または府県知事の免許を得た者と規定される。 第二次小学校令公布 （市町村は幼稚園を設置するを得ること、市町村立私立幼稚園の設置は府県知事の許可を受けること、幼稚園に関する規則は文部大臣がこれを定めることが規定され、また、設置の義務、就学の規定を除いて、小学校令を幼稚園に適用し得ることが定められる）	赤沢鍾美・ナカ夫妻　家塾新潟静修学校に託児施設開設

年		社会情勢	幼稚園	保育所
1892	明治 25 年		女子高等師範学校附属幼稚園に分室を設置し、下層階級の幼児を保育、簡易幼稚園のモデルとする 文部省は尋常師範学校における幼稚園保姆養成科の設置を認め、保姆の養成を奨励	
1894	明治 27 年	日清戦争勃発		東京紡績株式会社に託児施設を設立
1895	明治 28 年		文部省は各地方長官に宛て、幼稚園の保育課程において読方、書方、数方を削除することを求める通牒を出す	
1896	明治 29 年		フレーベル会創設 女子高等師範学校に保姆練習科設置	
1897	明治 30 年		京阪神三市連合保育会第一回総会開催	
1899	明治 32 年		文部省「幼稚園保育及設備規程」制定（幼稚園に関する最初の単行法令。園児の年齢、保育時間、保母一人に対する幼児数、保育の要旨、保育項目、設備等を定める）	
1900	明治 33 年		野口幽香・森島峰　東京麹町に下層階級のために二葉幼稚園開設 文部省「小学校令施行規則」制定（幼稚園の目的、保育項目、保育時間、保母の資格、採用、解職、規模、設備等を定める）	
1904	明治 37 年	日露戦争勃発		各地で軍人遺族の幼児のための保育所設置（〜1905 年）
1906	明治 39 年		女子高等師範学校に保育実習科設置	
1908	明治 41 年			幼稚園とは別種の保育機関、託児所が内務省により育てられる
1911	明治 44 年		小学校令施行規則改正（保育項目の内容規定を削除し、保育時間は管理者または設立者が定めて府県知事の認可を受けることとした。また、保姆免許状を得るには検定に合格することが規定された）	
1914	大正 3 年	第一次世界大戦勃発		
1916	大正 5 年		文部省　幼稚園保姆講習会開催（講習の内容は、幼稚園の制度、保育方法や内容の実際的な知識と技術、幼児の発達、保育者の修養など多岐にわたる。1938 年まで毎年開催）	
1917	大正 6 年			東京府下の保育所で近隣海岸での転住保育開始
1918	大正 7 年	米騒動		
1919	大正 8 年		文部省　奈良女子高等師範学校に保姆養成所設置	大阪市に公立保育所設立
1920	大正 9 年			京都市に公立保育所設立

年		社会情勢	幼稚園	保育所
1921	大正 10 年	郡制の廃止	全国幼稚園調査実施	東京市に公立保育所設立
1923	大正 12 年	関東大震災		関東大震災の被災地で託児事業開始
1925	大正 14 年		全国幼稚園調査実施	
	大正 15 年		「幼稚園令」公布	
1926	＝昭和元年		「幼稚園令施行規則」制定	
1927	昭和 2 年	世界恐慌		この頃より農繁期託児所が急速に増加
1931	昭和 6 年	満州事変		
1933	昭和 8 年	国際連合脱退		
1936	昭和 11 年		保育問題研究会発足（会長：城戸幡太郎）	
1937	昭和 12 年	日中戦争勃発	東京府私立幼稚園連盟結成（私立幼稚園協会）	
1938	昭和 13 年	厚生省設置		「社会事業法」制定（保育所は児童保護事業の一つとして法的に位置づけられる）
		国家総動員法公布		
1939	昭和 14 年			保育問題研究会のモデル保育所として戸越保育所開設
1940	昭和 15 年			保育所保母の養成が幼稚園や保育所の施設を借りて行われるようになる
1943	昭和 18 年		「高等女学校規程」制定（幼稚園又は保育所を附設できることとなる）	
				戦時託児所使用条例定める（この年農繁期託児所全国で 5 万箇所を超える）
1944	昭和 19 年		東京都　幼稚園閉鎖令を出す	「戦時託児所設置基準」を定める
1945	昭和 20 年	第二次世界大戦終戦		
1946	昭和 21 年	日本国憲法公布		
1947	昭和 22 年	地方自治法公布	「教育基本法」「学校教育法」公布（幼稚園が正規の学校のひとつとして列記。幼稚園令廃止 6・3・3・4 制を規程）	「児童福祉法」公布（保育所を児童福祉施設のひとつとして規程）
		国家公務員法公布	学校教育法施行規則制定（幼稚園令施行規則廃止）	
			教育刷新委員会「教員養成について」建議	
1948	昭和 23 年		文部省「保育要領―幼児保育の手びき」発行	
				「児童福祉施設最低基準」施行
				ララ物資による給食の開始
				厚生省「保姆養成規程」決める
1949	昭和 24 年		「無認可幼稚園に対する処置について」通達	第 1 回保母試験
			「教育職員免許法」公布（幼稚園教諭の養成は小学校以上の教諭と同様の条件）	
1950	昭和 25 年	地方自治法公布	小学校幼稚園教員研究集会を開催（1953 年まで継続）	厚生省「保育所運営要領」発刊

年		社会情勢	幼稚園	保育所
1951	昭和 26 年	児童憲章	教育刷新審議会「就学前教育財政問題について」建議 「幼稚園に入園を希望する幼児の取扱いについて」通達 「幼稚園の指導要録について」通達	
1952	昭和 27 年	対日平和条約 日米安保条約発効		厚生省「保育指針」刊行
1953	昭和 28 年		中央教育審議会発足 幼稚園教育指導書「音楽リズム編」刊行（1971 年までに順次各領域の指導書を刊行） 公立幼稚園施設費及び設備補助金を交付	
1955	昭和 30 年		「幼稚園幼児指導要録」改訂	
1956	昭和 31 年		文部省「幼稚園教育要領」刊行 幼稚園教育指導者講座開催（1962 年まで継続） 「幼稚園設置基準」制定	
1957	昭和 32 年			厚生省「季節託児所設置要綱」策定
1959	昭和 34 年			厚生省「保育所実態調査」実施
1960	昭和 35 年	日米安全保障条約調印 国民所得倍増計画の決定	文部省「幼稚園実態調査」実施	
1961	昭和 36 年			「僻地保育所設置要綱」策定 厚生省「入所措置基準」を定める
1962	昭和 37 年	地方公務員共済組合法公布	この年から幼稚園実技講習会開催	
1963	昭和 38 年		教育課程審議会、幼稚園教育課程の改善について答申 文部省「幼稚園教育振興計画」発表 幼稚園教育課程研究協議会開催（1966 年度まで継続、1967 年度以降幼稚園教育指導者講座となる）	
			文部省・厚生両局長「幼稚園と保育所の関係について」通達	
1964	昭和 39 年	東京オリンピック	「幼稚園教育要領」改訂告示 幼稚園設備費補助の制度を創設	
1965	昭和 40 年			「保育所保育指針」刊行
1967	昭和 42 年	地方公務員災害補償法公布	私立幼稚園施設設備費補助の制度を創設 文部省初等教育課に幼稚園専任の教科調査官を配置	厚生省「児童福祉施設最低基準」一部改正（保育室、遊戯室の 2 階以上設置を認可）
1968	昭和 43 年			厚生省「保育所への入所措置の適正について」通知 小規模保育所の設置認可通達
1969	昭和 44 年	過疎地域対策緊急措置法の公布		乳児保育対策の強化通達 中央児童福祉審議会「保育所における乳児保育対策」答申

年		社会情勢	幼稚園	保育所
1970	昭和45年	国際教育年 OECD教育問題調査団来日		
1971	昭和46年		文部省「幼稚園教育振興計画（第二次振興計画）」策定	
1972	昭和47年	オイルショック	文部省初等中等教育局に幼稚園教育課を設置	
1974	昭和49年			厚生省「障害児保育事業要綱」通達
1975	昭和50年		「私立学校法」改正	
1977	昭和52年			男性保育者が法的に認められる 厚生省「乳児保育特別対策要綱」策定
			文部省・厚生省「幼稚園及び保育所に関する懇談会」発足	
1978	昭和53年			厚生省「保育所における障害児の受け入れについて」通知
1981	昭和57年			厚生省「夜間保育の実施について」通知
1989	平成元年		幼稚園教育要領改訂告示	
1990	平成2年	ユネスコ国際識字年		保育所保育指針改訂通知
1991	平成3年		文部省「幼稚園教育進行計画（第三次計画）」策定	
1994	平成6年		文部・厚生・労働・建設各省「今後の子育て支援施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）策定	
1995	平成7年	阪神淡路大震災		
1997	平成9年		文部省「預かり保育推進事業実施要綱」策定	
1998	平成10年		文部省・厚生省「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針について」共同通達 子どもと家庭を支援するための文部省・厚生省共同行動計画	
			幼稚園教育要領改訂告示	児童福祉施設において児童の保育に従事する者の名称を保育士と改める（平成11年4月1日施行）
1999	平成11年		厚生省「保育所保育指針について」通知	
			少子化対策推進閣僚会議「少子化対策推進基本方針」(新エンゼルプラン）策定	
2000	平成12年		幼稚園教育要領実施	保育所保育指針実施
			「児童虐待の防止等に関する法律」施行	
2001	平成13年		文部科学省「幼児教育振興プログラム」策定	
2002	平成14年		「幼稚園設置基準」一部改正（自己点検・自己評価及びその公表について）	
			文部科学省「幼稚園教員の資質向上について」発表	
			厚生労働省「少子化対策プラスワン」発表	
2003	平成15年			保育士資格の法定化の施行
			「少子化社会対策基本法」制定	
2004	平成16年		少子化社会対策会議「少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について」（子ども・子育て応援プラン）策定	

The History of Japan's Preschool Education and Care
日本の就学前教育の歴史
2006. 3

発　　行　　2006年3月
Ochanomizu University
Center for Women's Education and Development

お茶の水女子大学
開発途上国女子教育協力センター

印　　刷　　三鈴印刷株式会社