

# 「保育所保育指針」「幼稚園教育要領」「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」の改定(訂)の趣旨とその内容

—整合性は図られたのか—

Nursery care guidelines, guidelines on kindergarten education revised retention with certified children's Garden education-nursery guidelines (revised) purpose and content

—whether efforts were made to the integrity—

天野 珠路

Tamaji AMANO

## はじめに

平成29(2017)年3月末日、保育所保育指針、幼稚園教育要領、幼保連携型認定こども園教育・保育要領が同時に改定(訂)され、1年間の周知期間を経て平成30(2018)年4月より施行される。保育所保育指針(以下「保育指針」、幼稚園教育要領(以下「教育要領」)は9年ぶりの改定(訂)、幼保連携型認定こども園教育・保育要領(以下「教育・保育要領」)は3年ぶりの改訂となる。また、保育指針は厚生労働大臣、教育要領は文部科学大臣、教育・保育要領は内閣総理大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣により告示され、それぞれ現場が踏まえるべき基準として示された。

この度の改定(訂)により指針、要領の整合性がより図られ、共通する規定が多くなったとされる一方で、微妙に異なる規定やそれぞれの特性を強調した箇所も見受けられる。また、保育所は児童福祉法、幼稚園は教育基本法及び学校教育法、幼保連携型認定こども園は児童福祉法、教育基本法、学校教育法及び「就学前の子どもに関する教育及び保育等の総合的な提供の推進に関する法律(認定こども園法)を根拠法令としており、位置付けや文言の使用等が異なる。さらに「児童福祉施設」の一つと位置付けられている保育所は「児童福祉施設の設定及び運営に関する基準(旧「児童福祉施設最低基準」)、「学校」として位置づけられている幼稚園は「学校教育法施行規則」及び「幼稚園設置基準」、「児童福祉施設」であり「学校」でもある幼保連携型認定こども園では「認定こども園施行規則」及び「認定こども園の設定及び運営に関する基準」にそれぞれ則り運営されている。

根拠法令も位置づけも異なる保育所、幼稚園及び認定こども園にそれぞれの指針、要領があるのは当然ともいえる。

しかし、「すべての子どもへの良質な成育環境を保障」という「子ども・子育て支援新制度」(平成27年より施行)の趣旨や、子どもの人権等を鑑みると、施設によって保育の内容やその質が異なることは避けなければならない。子どもの最善の利益の利益を考慮し、全ての施設で質の高い保育実践が行われるために保育の内容等に共通の枠組みが必要であるといえる。この意味からも保育指針、教育要領、教育・保育要領は共通の基盤に基づきその整合性がより図られることが望まれる。

本稿では、改定(訂)された指針、要領の内容を踏まえ、共通化された箇所とされなかった箇所を確認するとともに、指針、要領の改定(訂)の趣旨やその課題を探っていく。

## 研究の目的

改定(訂)された保育指針、教育要領、教育・保育要領の内容を踏まえ、改定の趣旨やその背景を明らかにするとともに、特に整合性が図られた箇所及び図られなかった箇所を中心にその理由等について考察する。さらに指針、要領等をめぐる課題について考察を深める。

## 研究の方法

告示された保育指針、教育要領及び教育・保育要領、並びに小学校学習指導要領を読み込むとともに様々な関係資料及び文献を読み、考察を重ねる。

## 結果

### 1. 保育指針、教育要領、教育・保育要領の改定(訂)について

就学前の子どもが通う施設として、平成29(2017)年4月現在、保育所は全国に約2万3千か所、幼稚園は約1万

1千か所、認定こども園は5,081千か所（このうち幼保連携型認定こども園は3,618か所）設置されている。平成18（2006）年に認定こども園制度が創設されて以降、保育所や幼稚園から認定こども園に移行するケースが増えている。また、平成29（2017）年現在、全国の保育所には約220万人、幼稚園には約125万人、認定こども園には約51万人の子どもが在籍（入所）している。

各施設では保育指針、教育要領及び教育・保育要領に基づき、就学前の子どもの教育及び保育が行われており、指針、要領の改定（訂）の経緯は表1のとおりである。昭和31（1956）年に幼稚園教育要領が制定されて以降、教育要領は今回5度目の改訂となり、保育指針は4度目の改訂となる。また、教育・保育要領は平成26（2014）年の制定からわずか3年での改訂となった。

保育指針/教育要領/教育・保育要領の改定(訂)経緯	
○昭和23年	保育要領(保育所・幼稚園・家庭を対象とする手引書)
○昭和31年	幼稚園教育要領制定
○昭和38年	文部省・厚生省局長通知 「保育所のもつ機能のうち、教育に関するものは 幼稚園教育要領に準じることが望ましい」
○昭和39年	幼稚園教育要領改訂(告示)
○昭和40年	保育所保育指針制定(局長通知)
○平成元年	幼稚園教育要領改訂(告示)
○平成2年	保育所保育指針改訂(局長通知)
○平成11年	幼稚園教育要領改訂(告示)
○平成12年	保育所保育指針改訂(局長通知)
○平成20年	幼稚園教育要領改訂、保育所保育指針改訂(告示)
平成21年4月	同 施行
○平成26年3月	幼保連携型認定こども園教育・保育要領制定(告示)
平成27年4月	同 施行
○平成29年3月	保育所保育指針改訂(告示) 幼稚園教育要領、認定こども園教育・保育要領改訂(告示)
平成30年4月	保育指針、教育要領、教育・保育要領 施行

## 2. 保育指針、教育要領、教育・保育要領の改定の主な内容

### (1) 章構成について

①保育新指針はこれまでの7章から5章構成となった。

前指針に規定されていた第2章「子どもの発達」は「保育の内容」に併合され、第4章「保育の計画及び評価」は第1章「総則」に移行した。また、第3章「保育の内容」に規定されていた「養護に関わるねらい及び内容」は保育の基盤であるという理由から第1章「総則」に「養護に関する基本的事項」として記された。第1章には「幼児教育を行う施設として共有すべき事項」が規定され、ここに「育みたい資質・能力」及び「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」が示された。さらに、第2章「保育の内容」は、乳児、1歳以上3歳未満児、3歳以上児に分けて記され、それぞれに「基本的事項」「ねらい」「内容」「内容の取扱い」「保育の実施に関わる配慮事項」が明記された。これまで第5章だった「健康及び安全」は第3章に、同じく第6章「保護者への支援」は第4章「子育て支援」に変更され、第7章だった「職員の資質向上」は第5章となった。第3章から第5章までのそれぞれの内容はこれまでの指針と基本的には変わっていない。

②幼稚園教育要領はこれまで同様3章構成である。

「環境を通して行う教育」を基本とすることはこれまでと同様である。

しかし、前要領では第3までの規定だった第1章総則が

第7まで規定され、このうち第2の「幼稚園教育において育みたい資質・能力及び幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」、第5の「特別な配慮を必要とする幼児への指導」及び第6の「幼稚園運営上の留意事項」は新たに設けられ、これまで第3章にあった指導計画に係る事項も第4「指導計画の作成と幼児理解に基づいた評価」として第1章総則に規定された。また、第3章には「子育ての支援」について明記された。第2章「ねらい及び内容」はこれまでの要領の内容とほぼ同様であるが、今日の課題を踏まえ一部加筆されている。

さらに、幼稚園教育要領には目次の後に1ページ以上にわたり前文ともいえる文章が明記されている。ここには教育基本法に規定されている教育の目的や目標、「学校教育」の始まりとしての幼稚園の役割等について記している。また、幼稚園教育要領が「教育課程の基準」を示すものであることや、「持続可能な社会の創り手となることができるようにするための基礎を培う」、「社会に開かれた教育課程」といった文言もあり、小学校以降の学習指導要領の前文と重ねられている。

③幼保連携型認定こども園教育・保育要領はこれまでの3章構成から4章構成となった。

第1章総則の第1から第3の項目立ては前要領とほぼ同様であるが、実際には幼稚園教育要領にある規定を盛り込んでおり、かなりの分量となっている。例えば、第1の3には「幼保連携型認定こども園教育及び保育において育みたい資質・能力及び幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」が明記され、第2の2には「指導計画の作成と幼児理解に基づいた評価」、同じく第2の3には「特別な配慮を必要とする園児への指導」が示されている。これまで総則の第3にあった健康及び安全に関する事項は第3章「健康及び安全」に、同じく総則にあった子育て支援に関する事項は第4章「子育ての支援」としてそれぞれ独立した。この第3章及び第4章は保育指針と同様の規定となっている。また、第2章は保育指針と同様に乳児、満1歳以上満3歳未満児、満3歳以上児に分けて記され、それぞれに「基本的事項」「ねらい」「内容」「内容の取扱い」「教育及び保育の実施に関わる配慮事項」が明記された。なお、保育指針の規定には「満」は付記されていない。さらに、保育指針の「養護に関する基本的事項」と同様の規定が第1章総則の第3「幼保連携型認定こども園として特に配慮すべき事項」の5に示されている。

以上のように保育指針は5章構成、教育要領は3章構成、教育・保育要領は4章構成となっており、これを示したものが図表2である。共通に規定されているもの、それぞれの独自性により異なっている箇所などがわかる。

「教育・保育要領」「保育所保育指針」「幼稚園教育要領」章構成

図表2

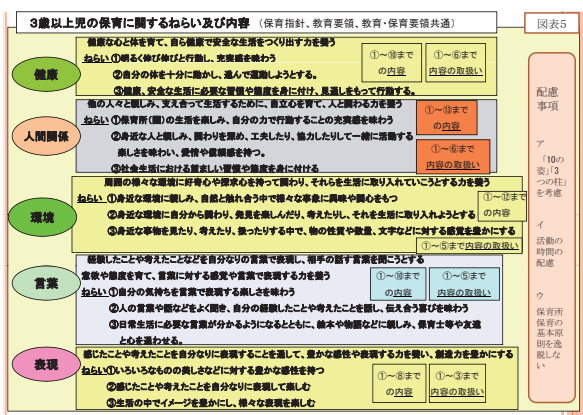
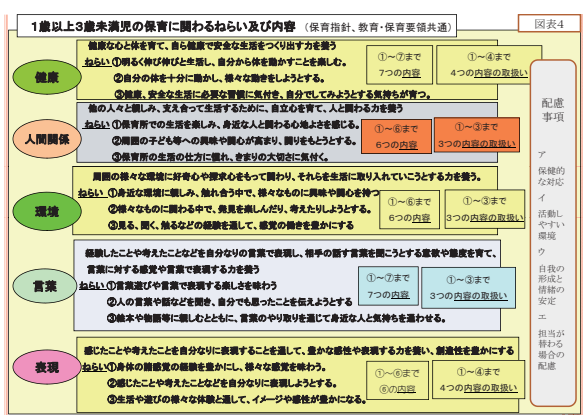
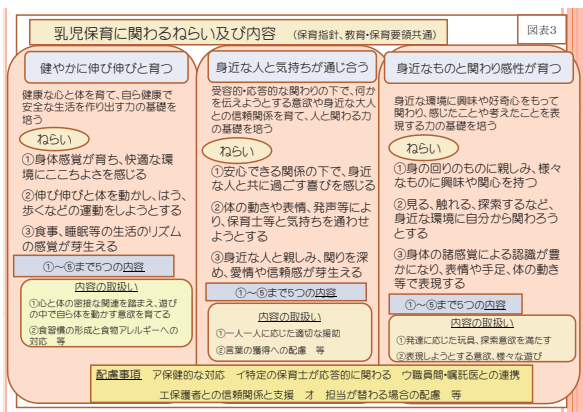
認定こども園教育・保育要領	保育所保育指針	幼稚園教育要領
第1章 総則 第1 幼保連携型認定こども園における教育及び保育の基本及び目標等 第2 教育及び保育の内容並びに子育ての支援に関する全体的な計画等 第3 幼保連携型認定こども園として特に配慮すべき事項	第1章 総則 1 保育所保育に関する基本原則 2 養護に関する基本的事項 3 保育の計画及び評価 4 幼児教育を行う施設として共有すべき事項	第1章 総則 第1 幼稚園教育の基本 第2 幼稚園教育において育みたい資質・能力及び「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」 第3 教育課程の役割と編成等 第4 指導計画の作成と幼児理解に基づいた評価 第5 特別な配慮を必要とする幼児への指導 第6 幼稚園運営上の留意事項 第7 教育課程に係る教育時間終了後等に行う教育活動など
第2章 ねらい及び内容並びに配慮事項 第1 乳児期の園児の保育に関するねらい及び内容 第2 満1歳以上満3歳未満の園児の保育に関するねらい及び内容 第3 満3歳以上の園児の教育及び保育に関するねらい及び内容 第4 教育及び保育の実施に関する配慮事項	第2章 保育の内容 1 乳児保育に関わるねらい及び内容 2 1歳以上3歳未満児の保育に関わるねらい及び内容 3 3歳以上児の保育に関するねらい及び内容 4 保育の実施に関して留意すべき事項	第2章 ねらい及び内容 健康・人間関係・環境・言葉・表現 1. ねらい 2. 内容 3. 配慮事項
第3章 健康及び安全 第1 健康支援 第2 食育の推進 第3 環境及び衛生管理並びに安全管理 第4 災害への備え	第3章 健康及び安全 1 子どもの健康支援 2 食育の推進 3 環境及び衛生管理並びに安全管理 4 災害への備え	第3章 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 1 教育課程に係る教育時間の終了後等に行う教育活動 2 子育ての支援
第4章 子育ての支援 第1 子育ての支援全般に関わる事項 第2 幼保連携型認定こども園の園児の保護者に対する子育ての支援 第3 地域における子育て家庭の保護者等に対する支援	第4章 子育て支援 1 保育所における子育て支援に関する基本的事項 2 保育所を利用している保護者に対する子育て支援 3 地域の保護者等に対する子育て支援	
	第5章 職員の資質向上 1 職員の資質向上に関する基本的事項 2 施設長の責務 3 職員の研修等 4 研修の実施体制等	

(2) 改定（訂）の主なポイントとその内容

①乳児・1歳以上3歳未満児の保育に関する記載の充実  
 保育所及び認定こども園においては、3歳未満児の保育利用率が年々増加していることや公立や社会福祉法人以外の運営主体が増えていることなど未満児の保育に課題があ

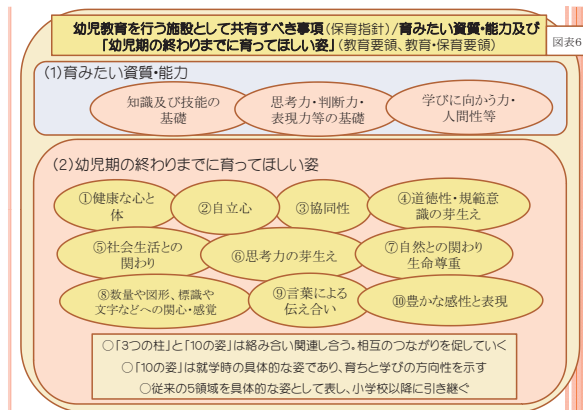
ることを踏まえ、乳児保育と1歳以上3歳未満児の保育についてそれぞれ詳しく示している。乳児保育の内容は「5領域」ではなく「健やかに伸び伸びと育つ」「身近な人と気持ちが通じ合う」「身近なものに関わり感性が育つ」の3つの視点で示された（図表3）。また、1歳以上3歳未

満児の保育の内容は5領域によって示され(図表4)、3歳以上の教育及び保育の内容との接続が意識されている。



②保育における幼児教育の積極的な位置づけ

保育指針、教育要領及び教育・保育要領において、これまでも3歳以上のねらい及び内容はほぼ整合性が図られていたが、今回の改定(訂)において、「内容の取扱い」等も含め共通のものとなった(図5)。ただし、教育要領には「配慮事項」の規定はない。また、それぞれ第1章総則に「育みたい資質・能力」及び「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」が規定され、子どもが育つ方向性とその姿を具体的に示している(図6)。これらは心情・意欲・態度で示され「ねらい」が園生活を通して体得されたものとして示されている。



③学習指導要領の改訂審議を踏まえた就学前教育

指針、要領とも小学校の学習指導要領改訂の審議内容や保幼小連携を踏まえての記載となっている。小学校の学習指導要領改訂のキーワードでもある「アクティブ・ラーニング(主体的・対話的で深い学び)」や「カリキュラム・マネジメント」の考え方が教育要領と教育・保育要領には盛り込まれている。また、前項の「育みたい資質・能力」及び「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」は小学校の学習指導要領に引き継がれ、小学校教員も意識し踏まえないといけないものとしている。

④「環境の変化を踏まえた健康及び安全の記載の見直し」

東日本大震災を経て安全に対する社会的意識が高まっていることから、保育指針及び教育・保育要領の第3章「健康及び安全」に「災害への備え」の項目が設けられ、避難訓練の実施に関する事項が強調された。また、アレルギー疾患を有する子どもが増えていることを踏まえ、その保育について記載されている。なお、指針、要領の「健康」の領域には「避難訓練などを通して」適切な行動がとれるようにという文言が新たに加えられた。

⑤「家庭及び地域と連携した子育て支援の必要性」については、前指針の第6章「保護者への支援」が第4章「子育て支援(保育指針)及び「子育ての支援(教育・保育要領)となり、内容は踏襲されている。教育要領においても、積極的に行うべきこととして「心理や保健の専門家や地域の子育て経験者等との連携・協働」を求めている。

⑥ 保育指針だけに規定されている「職員の専門性及び保育の質の向上」については、前指針第7章の内容を踏まえ第5章「職員の資質向上」に示されているが、特に職員の研修に関する記載が厚くなっている。保育所の組織的な取組や研修の実施体制について「キャリアパス等も見据えて」「職位や職務内容等を踏まえ」という記載がある。

以上、改定(訂)の6つのポイントをまとめたものが図表7である。

指針、要領の改定のポイント	
①乳児・1歳以上3歳未満児の保育に関する記載の充実	→3歳未満児の保育の需要拡大とその重要性、保育の場の多様化
②保育における幼児教育の積極的な位置づけ	→保育所、幼稚園、認定こども園とともに幼児期の教育を担う
③学習指導要領の改訂審議等を踏まえた就学前教育の吟味・検討	→主体的・対話的で深い学び、非認知能力を培う、カリキュラムマネジメントの重要性
④環境の変化を踏まえた健康・安全の記載の見直し	→災害への対応を含め、安全な保育環境確保の重要性
⑤家庭や地域と連携した子育て支援の必要性	→さらなる保護者支援と地域子育て支援の重要性
⑥職員の資質・専門性の向上が求められる	→研修の充実とその実施体制の強化の必要性

保育所・幼稚園及び認定こども園の目標	
<p>保育所保育指針第1章「総則」1-(2)</p> <p>ア(前略) 保育所の保育は、子どもが現在を最もよく生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培うために、次の目標を目指して行わなければならない。</p> <p>(ア)健康 → 第1章「総則」2健康に関する基本的事項</p> <p>(イ)健康</p> <p>(ウ)人間関係</p> <p>(エ)環境</p> <p>(オ)言葉</p> <p>(カ)表現</p> <p>第2章「保育の内容」</p> <p>保育のねらい及び内容</p> <p>イ 保育所は、入所する子どもの保護者に対し、その意向を受け止め、子どもと保護者の安定した関係に配慮し、保育所の特性や保育士等の専門性を生かして、その援助に当たらなければならない。</p> <p>保育所がまず総則で目標に関する内容を規定しているのに対し、こども園は総則の最後「留意すべき事項」に目標に関連する事項を定めている。幼稚園は5領域の規定のみである。</p>	<p>学校教育法第23条</p> <p>幼稚園における教育は、前条に規定する目的を達成するため、次に掲げる目標を達成しよう行われるものとする。</p> <p>1. 健康</p> <p>2. 人間関係</p> <p>3. 環境</p> <p>4. 言葉</p> <p>5. 表現</p> <p>幼稚園教育要領</p> <p>第2章</p> <p>「ねらい及び内容」</p> <p>認定こども園法第9条</p> <p>認定こども園においては、第2条7項に規定する目的を実現するため、子どもに対する学校としての教育及び児童福祉施設としての保育並びにその実施する保護者に対する子育て支援事業者の相互の有効的な連携を図りつつ、次に掲げる目標を達成しよう当該教育及び当該保育を行うものとする。</p> <p>1. 健康</p> <p>2. 人間関係</p> <p>3. 環境</p> <p>4. 言葉</p> <p>5. 表現</p> <p>6. 心身の健康の確保及び増進</p> <p>認定こども園教育・保育要領</p> <p>第2章</p> <p>「ねらい及び内容並びに配慮事項」</p>

### 3. 保育指針、教育要領、教育・保育要領における整合性と独自性

#### (1) 保育内容、教育内容等の整合性

これまで見てきたとおり、3歳未満児の保育内容については保育指針と教育・保育要領で共通のものが示され、3歳以上児の教育・保育については保育指針、教育要領、教育・保育要領において共通の内容が示された。また、保育所、幼稚園、幼保連携型認定こども園がすべて「幼児教育を行う施設」として小学校教育との繋がりを重視した規定となり、「心情」「意欲」「態度」で示されるいわゆる方向目標としての5領域の「ねらい」が達成された具体的な姿として「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」(10の姿)を総則に示している。

また、今回の改定（訂）で特に保育指針と教育・保育要領の整合性が図られ、教育・保育要領には保育指針の第5章「職員の資質向上」の規定はないものの、第3章「健康及び安全」と4章「子育て(の)支援」は共通の規定となった。

#### (2) 指針、要領における異なる規定

##### ①「養護」に関する規定

保育指針では第1章総則に「保育の目標」の第1番目にこれまでと同様に養護に関する目標を規定している。しかし、この養護は保育の内容ではなく、保育の前提となる「基本的事項」として第1章総則に「生命の保持」に関わるねらい及び内容と「情緒の安定」に関わるねらい及び内容が示されている。

教育・保育要領では第1章総則に「認定こども園法第9条に規定する幼保連携型認定こども園の教育及び保育の目標の達成に努めなければならない」とあり、この第9条には5領域に関する目標と「心身の健康の確保及び増進」に関する目標がある。保育指針と同様の養護に関する規定は、教育・保育要領第1章総則の第3「幼保連携型認定こども園として特に配慮すべき事項」にあるが、「ねらい及び内容」としてではなく、留意する事項として示されている。

教育要領にはこれまで同様特段「養護」に関する規定はないが、第1章総則及び第2章における「内容の取扱い」等で幼児の心身の状態に配慮することについて触れている。

##### ②「アクティブ・ラーニング」及び「カリキュラム・マネジメント」に関する規定

今回の改定（訂）では、指針、要領を小学校学習指導要領につなげていくため、また、学習指導要領の審議過程で吟味された「新たな時代にふさわしい教育の在り方」を踏まえるため、学習指導要領改訂のキーワードが教育要領及び教育・保育要領にも盛り込まれた。(図表9)

このうち「カリキュラム・マネジメント」とは「教育課程の実施状況を評価しその改善を図ることなどを通して、組織的かつ計画的に教育活動の質の向上を図る」ことであり、「計画・実践・評価・改善」の循環を図りながら、さらなる教育活動の充実を目指すとしている。カリキュラム・マネジメントに関する規定は小学校学習指導要領と幼稚園教育要領で共通の書きぶりとなっており、それぞれの前文には「社会に開かれた教育課程の実現が重要」とある。教育・保育要領においては、「教育及び保育に関する内容並びに子育ての支援等に関する全体的な計画」の作成に関する事項にカリキュラム・マネジメントを規定している。この「全体的な計画」は前保育指針では「保育課程」としていたものだが、改定により「全体的な計画」とされた。保育指針においても第1章総則の3「保育の計画及び評価」の(5)に「評価を踏まえた計画の改善」の項目が新設されたが、カリキュラム・マネジメントという文言は使われていない。

もう一つのキーワード「アクティブ・ラーニング」は「主体的・対話的で深い学び」とされ、教育要領、教育・保育要領で同じ規定となっている。また小学校学習指導要領においても同様の規定が見られる。さらに「主体的・対話的で深い学び」(アクティブ・ラーニング)は学習指導要領改訂における最大のポイントとされ、第1章総則を中心に複数箇所にわたり規定し、その重要性を強調している。指針、要領でも3つの「育みたい資質・能力」との関連や、問題解決力、創造力等を発揮するその過程を重視することなどについて、学習指導要領の内容を踏まえ、同様に規定している。なお、保育指針には「主体的・対話的で深い学び」という文言はない。

カリキュラム・マネジメント	教育要領、教育・保育要領にみるキーワード	図表9
各幼稚園においては...教育課程を編成すること、教育課程の実施状況を評価してその改善を図っていくこと、教育課程の実施に必要な人的又は物的な体制を確保するとともにその改善を図っていくことなどを通して、教育課程に基づき組織的かつ計画的に各幼稚園の教育活動の質の向上を図っていくこと(以下「カリキュラム・マネジメント」という)に努めることとする。 (教育要領第1章第3-1教育課程の役割)		
各幼保連携型認定こども園においては...教育及び保育の内容並びに子育て支援等に関する全体的な計画に基づき組織的かつ計画的に各幼保連携型認定こども園の教育及び保育活動の質の向上を図っていくこと(以下「カリキュラム・マネジメント」という)に努めるものとする。 (教育・保育要領第1章第2-1-(1)全体的な計画の役割)		
アクティブ・ラーニング		
幼児が様々な人やものとの関わりを通して、多様な体験をし、心身の調和のとれた発達を促すようにすること。その際、園児の発達に即して主体的で対話的で深い学びが実現するようにするとともに、心を動かされる体験が次の活動を生み出すことを考慮し、一つ一つの体験が相互に結び付き、幼稚園生活が充実するようにすること。 (教育要領第1章第4-3(2)指導計画の作成上の留意事項)		
園児が様々な人やものとの関わりを通して、多様な体験をし、心身の調和のとれた発達を促すようにすること。その際、園児の発達に即して主体的で対話的で深い学びが実現するようにするとともに、心を動かされる体験が次の活動を生み出すことを考慮し、一つ一つの体験が相互に結び付き、幼保連携型認定こども園の生活が充実するようにすること。 (第1章第2-2(3)指導計画の作成上の留意事項ウ)		

### ③文言の使用に関わる違いについて

保育指針、教育要領、教育・保育要領において、使用されている文言が異なっている。

例えば、保育指針では「子ども」、教育要領では「幼児」、教育・保育要領では「園児」が使われている。保育者については、保育指針では「保育士等」と「職員」、教育要領では「教師」、教育・保育要領では「保育教諭等」である。また、保育指針では「乳児保育に関わるねらい及び内容」、教育・保育要領では「乳児期の園児に関するねらい及び内容」であるが、3歳以上のねらい及び内容では「…関するねらい及び内容」に統一されている。また、保育指針では「1歳以上3歳未満児」とあるが教育・保育要領では指針、要領とも「満1歳以上満3歳未満の園児」となっている。内容の整合性が図られた教育・保育の内容ではあるが、第2章のタイトルは保育指針が「保育の内容」、教育要領が「ねらい及び内容」、教育・保育要領が「ねらい及び内容並びに配慮事項」と規定されている。さらに、保育指針では「子育て支援」、教育要領及び教育・保育要領では「子育ての支援」など細かな点で違いがある。

## 考察

### 1. 保育内容、教育内容の整合性が図られた理由と背景

#### (1) 子ども・子育て支援新制度の施行と少子化の進行

冒頭に示したように、現在、保育所に入所する子どもは約220万人とたいへん多くなり、都市部を中心に待機児童の問題が深刻である。特に3歳未満児の待機児童が増えるとともに、1、2歳児の保育所入所率が45%を超え、それとともに幼稚園は箇所数、在園児数ともに減らしている。また、近年、幼稚園や保育所から認定こども園に移行する施設も多くなっており、箇所数、在園児数ともに増えている。こうした状況の中で、保育所、幼稚園、認定こども園の垣根が年々低くなり、制度面での見直しが図られた。

平成27(2015)年「すべての子どもに質の高い幼児教育・保育、子育て支援の提供を目指す」ことを掲げ、「子ども・子育て支援新制度」が施行され、保育所、幼稚園、認定こども園に共通の「施設型給付」が設けられた。新制度に抛らず、これまで通り私学助成等により運営する幼稚園もまだあるのだが、多くの幼稚園が保育所、認定こども園とともに施設型給付を受け、運営の改善を図っている。こうし

た中で、子どもがどこの施設に通っても質の高い「教育・保育」が受けられ、その基準が担保される仕組みがより重要視されるようになった。また、今後進められる予定の幼児教育の無償化や幼保一体化の流れを踏まえると、保育所保育指針、幼稚園教育要領、幼保連携型認定こども園教育・保育要領の内容ができるだけ統一されていることが望ましいといえるだろう。こうしたことから「すべての子どもに質の高い教育・保育」を提供するために、指針、要領が刷新されたともいえる。

また、一方、新制度で創設された「地域型保育事業」として小規模保育所や家庭的保育、事業所内保育等があり、そこでは主に3歳未満児の保育が行われている。子どもがどこに入所しても安心安全で質の高い保育を受けられるよう一定の基準が必要であり、保育指針は抛り所となる。保育指針及び教育・保育要領に乳児保育及び1、2歳児の保育について詳しく規定されたのも、こうしたことが背景にある。新制度の趣旨やその規定を踏まえ、子育て支援、教育、教育が有機的につながり、子どもの最善の利益の保障と保護者への支援が手厚く行われることが、少子化の中においては特に大切である。

#### (2) 幼児教育の振興と小学校教育への接続

前回、平成20(2008)年の改定(訂)後、文科省においては、教育振興基本計画(平成20年)、第2期教育振興基本計画(平成25年)が策定され、この中で「幼児教育の充実」が重要課題になるとともに、諸外国における幼児教育の振興に関しての知見が広まった。特に、2007(平成19)年に設立されたOECD(経済協力開発機構)のECECネットワークでの調査研究(幼児教育・保育の質の評価に関する検討や幼児教育・保育の効果に関する調査等)の影響は大きく、よりグローバルな視点で幼児教育・保育をとらえ直そうとする機運が生まれた。こうしたことを背景に、幼児教育への関心が高まり、小学校以降の教育の基盤となる幼児教育の重要性がより意識されるようになったといえよう。今回の指針や要領の改定においてもこうしたことが踏まえられ、「育みたい資質・能力」及び「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」が同様に示され、共通の方向性が明記されたと考えられる。

一方、中教審における学習指導要領の改訂に係る審議が指針・要領の改定に及ぼす影響も大きい。

今回の学習指導要領改訂の審議では、「新たな時代にふさわしい教育の在り方やその方法の吟味」が行われ、①アクティブ・ラーニングの充実(課題の発見・解決に向けて主体的・対話的・協働的に学ぶ)、②カリキュラム・マネジメントの普及(計画・実践・評価・改善の循環と接続)、③学校段階間の接続・連携(カリキュラムの接続、育ちと学びの連続性)が3つの柱として示された。

これらを受け、先に見たように、教育要領及び教育・保育要領では第1章にカリキュラム・マネジメントについて詳しく記載し、保育指針においても第1章に「評価を踏まえた計画の改善」の項目が新設された。目的意識をもって改善すること、保育の見える化を進め、結果を出すことな

どが求められているといえる。また、アクティブ・ラーニングについても教育要領及び教育・保育要領では第1章に「主体的・対話的で深い学び」という文言を盛り込み、小学校の学習指導要領の内容につなげている。保育指針では同様の規定は見当たらないが、育ちと学びの連続性を踏まえ、小学校との連携を図っていくことは教育要領及び教育・保育要領と同様に示されている。また、図表10にあるように、幼児期の教育及び保育について同様の規定がなされている。ここにあるように「生活を通して、創造的な思考や主体的な生活態度などの基礎を培う」ことが就学前では特に重要である。

一方、小学校の学習指導要領の第1章総則第2「教育課程の編成」の4-(1)には「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿を踏まえた指導を工夫することにより…幼児期の教育を通して育まれた資質・能力を踏まえて教育活動を実施し」とある。「幼児期」を踏まえることが小学校教育において重要であることが明記されたのである。またそれぞれのステージの独自性と共有される事柄等について互いに認識していくことが必要であると考えられる。

小学校以降の生活や学習の基盤の育成を担う保育所・幼稚園・こども園 図表10	
<p><b>保育所保育指針</b> 第2章 保育の内容 4 保育の実施に関して留意すべき事項 (2) 小学校との連携 ア 保育所の保育が、<b>小学校以降の生活や学習の基盤の育成につながることに留意し、幼児期にふさわしい生活を通して、創造的な思考や主体的な生活態度などの基礎を増やすこと。</b></p>	<p><b>幼稚園教育要領</b> 第1章 総則 第3 教育課程の役割と編成等 5 小学校教育との接続に当たっての留意事項 (2) 幼稚園においては、<b>幼稚園教育が、小学校以降の生活や学習の基盤の育成につながることに配慮し、幼児期にふさわしい生活を通して、創造的な思考や主体的な生活態度などの基礎を増やすこと。</b></p>
<p><b>幼保連携型認定こども園教育・保育要領</b> 第1章 総則 指導計画作成に当たって配慮すべき事項 第2 全体的な計画の作成等 (5) 小学校教育との接続に当たっての留意事項 ア 幼保連携型認定こども園においては、<b>その教育及び保育が、小学校以降の生活や学習の基盤の育成につながることに配慮し、乳幼児期にふさわしい生活を通して、創造的な思考や主体的な生活態度などの基礎を増やすこと。</b></p>	

より豊かに展開されるための発達の援助である」としている。この養護と教育が一体的に行われる営みを保育としており、単に子どもを長時間預かることを保育としているわけではない。保育の中に養護と教育が内包されているというとらえ方が成り立つだろう。

## ②幼稚園教育要領における「養護」

幼稚園教育要領においては「養護」や「保育」の語は使われていない。「教育課程に係る教育時間は一日4時間を標準とする」とあり、多くの園で実施されている「教育時間の終了後等に行う」いわゆる「預かり保育」も「教育時間の終了後等に行う教育活動」としている。教育要領の中で子どもの生命の保持と情緒の安定に関連する事項としては、第1章総則の第1「幼児教育の基本」の中に「幼児は安定した情緒の下で自己を十分に発揮する」、「幼児の発達は心身の諸側面が相互に関連」と記されている。また、第2章「ねらい及び内容」にある各領域の「内容の取扱い」に教師が留意すべきこととして養護的といえる文面が見受けられる。保育指針、教育・保育要領に規定されている「配慮事項」は規定されておらず、総則にあるように「幼児期の特性を踏まえ、環境を通して（教育を）行う」ことを旨としている。だが、教育要領の根拠法令である学校教育法第22条には「幼稚園は、義務教育及びその後の教育の基盤を担うものとして、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、その心身の成長を助長することを目的とする」とあり、「保育」の語は幼稚園の現場でも長らく使われている。

③幼保連携型認定こども園教育・保育要領における「養護」  
幼保連携型認定こども園教育・保育要領では「養護」は第1章総則の第3「幼保連携型認定こども園として特に配慮すべき事項」の5として「生命の保持や情緒の安定を図るなど養護の行き届いた環境の下、幼保連携型認定こども園における教育及び保育を展開すること」とあり、生命の保持と情緒の安定に関わる事項が示されている。しかし、保育指針のように養護に関わる「ねらい及び内容」として規定しているのではなく「配慮事項」としてまとめて示している。認定こども園法の第9条にある目標の中には6番目として「快適な生活環境の実現及び子どもと保育教諭その他の職員との信頼関係の構築を通じて、心身の健康の確保及び増進を図ること」と規定されているが、1から5番目にある5領域の目標が第2章の「ねらい及び内容」につなげられるのに対し、6番目の内容は配慮事項に溶け込ませているといえる。

指針、要領において、乳児保育を除く1歳から年長までの教育・保育の内容が5領域だけで示されたことで、「養護」の扱いが難しくなっているかもしれない。保育指針において養護は「基本的事項」とされたが「養護と教育が一体的に行われる」保育の内容という従来のとらえ方と矛盾が生じかねない。「養護」を保育の基本として位置づけるのか、保育の内容とするのか、「配慮事項」として心がけるものとするのか。保育現場では指導計画の作成等において戸惑いが生じるのではないだろうか。

## 2. 保育指針、教育要領、教育・保育要領の整合性が図られない理由と背景

### (1)「養護」をどうとらえるか

#### ①保育所保育指針における「養護」

保育指針第1章総則の「養護に関する基本的事項」、及び第2章「保育の内容」の冒頭には以下のように記されている。

「保育所における養護とは、子どもの生命の保持及び情緒の安定を図るために保育士等が行う援助や関わりであり、保育所における保育は、養護及び教育を一体的に行うことを特性とする」。これは児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（旧最低基準）の第35条（保育の内容）に拠るものであるが、長い間、保育所では養護を重視し、子どもの心身の健康と安全を図るため、適切な援助と関わりを丁寧に行うことを保育の基本としてきた。特に乳児や3歳未満児がいることや長時間にわたる保育の中で、子どもの生命の保持と情緒の安定が最優先されてきたといえるだろう。

一方、「教育」については、同じく指針の第2章の冒頭で「教育」とは、子どもが健やかに成長し、その活動が

## (2) 「教育」と「保育」をどうとらえるのか

## ① 「養護と教育を一体的に行う」保育

保育指針、教育要領及び教育・保育要領の規定が特に3歳以上のねらい及び内容において揃えられ、ともに、幼児教育を担う施設として位置づけられた。このねらい及び内容を含めたものを保育指針では「保育の内容」とし、教育要領では「教育」、教育・保育要領では「教育及び保育」としている。

前保育指針では「養護に関わるねらい及び内容」と「教育に関わるねらい及び内容」がそれぞれに明記され、教育に関わる内容が健康、人間関係、環境、言葉、表現の5領域についてのもので、既に幼稚園教育要領との整合性が図られていた。保育には養護的側面と教育的側面があり、実際の保育においては「一体的に行われる」と今回の保育指針でも前述のように明記されている。このように従来から養護と教育は並記されるが保育と教育は並記されないのである。

## ② 「教育及び保育を一体的に行う」幼保連携型認定こども園

認定こども園が創設され、「就学前の子どもに対する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（認定こども園法）によって「教育と保育」が並記された。これを受けて、「教育・保育要領」となり、要領の規定においても「教育及び保育の基本に基づいて一体的に展開される」（第1章総則第1-2）とあり、常に「教育及び保育」と明記される。また、教育保育要領において3歳未満児のねらい及び内容では「保育に関するねらい及び内容」、3歳以上児については「教育及び保育に関するねらい及び内容」となっている。この規定では、0歳児から養護と教育を一体的に行う保育との齟齬が生まれる。また、「教育」を園における3歳以上児の午前中4時間（教育時間）のみに限定していることになる。

## ③ 法律・制度における「保育」と「教育」

国においては、平成24（2012）年に認定こども園法の一部を改正し、幼保連携型認定こども園を「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして満3歳以上の子どもに対する教育並びに保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行う」（第2章第7項）と定めた。そしてこの法律において、「教育」とは教育基本法第6条第1項に規定する法律に定める「学校」で行われる教育であり、「保育」とは児童福祉法第6条の3第7項に規定する保育であるとした。この児童福祉法第6条にある定義は「一時預かり事業」の規定であり、「…保育所、認定こども園その他の場所において、一時的に預かり、必要な保護を行う事業」となしている。これを「保育」の定義にしたのである。ここで保育は「養護と教育（ただし満3歳以上の学校教育を除く）」となり、教育課程に基づく学校教育との差別化を図っている。

学校教育を行う幼稚園と、一時的に預かり必要な保護を行う保育所等とその両方を行う幼保連携型認定こども園というこの定義は平成24（2012）年に制定された「子ども・

子育て支援法」においても同様に規定されている。認定こども園において一日4時間の幼稚園利用（1号認定）、保育利用の2号認定（3歳以上）、3号認定（3歳未満児）といった新制度に基づく「施設型給付」において、教育と保育を明確に分けなければならないという事情もあったと思われる。学校教育体系における幼稚園の教育と児童福祉体系における保育所の保育の違いが「一体化」となることでかえって明確にされてしまった。用語の整理によって乳幼児期における保育や教育が矮小化されたように思われるのだが給付を伴う制度としては、仕方ないのだろうか。

これについて湯川は「幼保一元化でなく幼保一体化の議論においては、『教育』と『保育』の並列は避けられず、『教育及び保育』を超えて用語の統一を図るのは難しいように思われる」<sup>1)</sup>としている。

また、保育園長である島本は「新しい指針・要領では、乳幼児期の教育全体を指す共通の言葉として『保育』という言葉は採用されなかったのです」<sup>2)</sup>と述べている。

## ④ 指針、要領における整合性と非整合性

こうした状況の中で、保育指針、教育要領、保育・教育要領は実態に基づき、できるだけ共通の部分を規定したが、先に見た「カリキュラム・マネジメント」や「アクティブ・ラーニング」に関する事項が「学校」である幼稚園及び幼保連携型認定こども園には必要であり、保育指針に規定されない事情も見えてくる。また、保育指針から「保育課程」が削除され「全体的な計画」という語に替えられたことについてもおおよそ想像がつく。また、管轄の違いや根拠法令の違いから指針、要領で使用される文言が統一できない事情も察することができる。前述の湯川ではないが、「幼保一元化」をあきらめ「一体化」を進めたことによる弊害があるように思えてならない。

しかし、広義の意味での教育は広く社会全体に存在し、当然のことながら保育所にもこども園にも教育的機能は存在する。福本は、教育=educationの語源educareは元々「養う」の意味で「乳母が生まれた子どもに授乳して育てることを表していました」<sup>3)</sup>と述べ、大人が子どもに一方的に働きかける近代の学校教育に対して「educareは子どもと大人がともに主体的にやり取りする応答的な関係に基づいている」<sup>4)</sup>と述べている。このことは保育実践そのものであるとともに「アクティブ・ラーニング」にもつながることである。

保育、教育に関する議論は果てしなく広がり、様々な言説があるだろう。しかし、法律に則っていえば「学校」としての幼稚園、幼保連携型認定こども園が狭義の「教育」の一端を担い、保育所はじめすべての保育施設は広義の「教育」の一端を結果として担っているといえるだろう。指針、要領の整合性が図られない理由はこうしたところに根があると考えられる。つまり、一般的に使われてきた言葉とその概念が法律用語としての保育、教育と合致していないことを何とか整理する上で生じた歪みであり、今後、指針・要領の一本化をめざす上で障壁となるだろう。



## 結語

保育は常にアクティブ・ラーニングであり、子ども自らが環境に関わり主体的に遊び、学ぶことが保育の本懐であるといえる。保育現場では、子どもの発達過程を踏まえ、その興味や関心に基づき保育環境を構成するとともに心地よく過ごせる生活の場を整えている。保育者が一方的に指示し、教え込むことはほとんどない。また年齢があがるにつれて、保育者対子どもの関係で学ぶことよりも子ども同士、遊んだり生活したりすることで体得されていくことが多い。さらに、子どもが正解のないものに向かう過程を大事にしたり、様々な体験を通して「非認知能力」を育成してきた実績が保育現場にはある。子ども一人一人の気づきを大切に、対話ややり取りを重ね、領域をまたぐ多様な活動が繰り広げられてきたのであり、豊かな保育環境との相互作用が子どもの育ちと学びを支えているといえるだろう。それは乳児から6歳児に至り、人間形成の土台を作る。

このように、保育所をはじめ保育現場には長年積み重ねてきた保育（養護と教育）の営みがあり、園の環境や特徴、職員の持ち味や技術を生かして豊かな保育を展開してきた。実際には、教育然とするのではないところに子ども自身の学びがあるといえるかもしれない。

すべての園（保育現場）で、子どもの育ちと学びを見守り見通し、遊びを通して環境を通して豊かな保育が展開されていくことが大切である。それとともに、指針や要領の改定（訂）で求められている今日的課題や問題について、職場全体で確認したり、話し合ったりすることも必要だろう。目まぐるしく変わる制度や法令等について情報を共有しながら、子どもの最善の利益を踏まえた保育（「養護と教育」）の実践が保育所でも幼稚園でも認定こども園でも他の保育施設でも行われていくことが望まれる。

本研究を通して、改定（訂）された保育指針、教育要領、教育・保育要領の内容を読み、考察していく中で、改定（訂）の趣旨やその理由、背景について探ることができた。内容の整合性が図られ、小学校教育との連続性や乳幼児期の重要性について言及していることが確認できたが、整合性が図られない理由としての制度や法律の壁を痛感したのも事実である。実際、指針・要領の根拠法令が異なっている以上、指針・要領の一本化は難しいと思われるが、さらに「給付」のための線引きが行われた現在、問題はより複雑化していないだろうか？。しかし、こうした障壁がある中で、指針、要領がここまで歩み寄って共通の規定を増やしたことは評価されるべきだろう。

平成30（2018）年4月から指針、要領は施行される。現場の実践を見守りながら指針、要領の現在と未来を見据え続けていきたい。

## 引用文献

- 1) 湯川嘉津美 保育という語の成立と展開 保育学講座1日本保育学会編 東京大学出版会 2017 pp63 22-23
- 2) 島本一男 子どもの権利とプロセスを大切にする計画と評価現場の視点で新要領・指針を考え合う ひとなる書房 2017 pp78 16-17
- 3) 福元真由美 はじめての子ども教育原理 有斐閣 2017 pp2 10-11
- 4) 福元真由美 はじめての子ども教育原理 有斐閣 2017 pp3 23-24

## 参考文献

- 保育所保育指針 厚生労働省 2017/2008  
幼稚園教育要領 文部科学省 2017/2008  
幼保連携型認定こども園教育・保育要領 内閣府 文部科学省 厚生労働省 2017/2013  
小学校学習指導要領 文部科学省 2017  
少子化社会白書 内閣府 2017  
厚生労働白書 厚生労働省 2017  
保育原理 基本保育シリーズ1 天野珠路・北野幸子 中央法規 2018  
保育原理 新保育士養成講座第1巻 天野珠路・埋橋玲子 全国社会福祉協議会 2015  
保育学講座1、2、3 日本保育学会編 東京大学出版会 2017  
学習指導要領改訂のキーワード 無藤隆 馬居政幸 明治図書 2017  
資質・能力 理論編 国立教育施策研究所編 東洋学出版社 2017  
OECD 保育白書—人生の始まりこそ力強く：乳幼児期の教育とケア（ECEC）の国際比較 明石書店 2011