

育及び教育に関する行政監察を行い、幼稚園と保育所が地域的に偏在している等の問題を指摘するとともに、これらを検討するため、文部・厚生両省間で学級経験者による協議の場を設けるよう昭和50年11月に両省に対して勧告を行ったことにある。

本懇談会は、この勧告の趣旨を踏まえて発足したものであるが、その協議の内容は必ずしも勧告にとらわれることなく広く幼稚園及び保育所を通ずる諸問題に及ぶこととした。

なお、幼稚園と保育所に関する論議は、今日にわかには始まったことではなく、戦前戦後を通じて、折々論議のあった歴史の古い問題であり、今日両制度とも時代の要請に応じて相当に普及定着しているとともに、関連する諸問題が複雑多岐にわたるために、現段階で将来の明確な方向を示すことは困難である。

しかしながら、今日、この問題の重要性及び社会的関心の高いこと等にかんがみ、本懇談会としては、一通りの協議検討を終えたこの段階において、その概要を明らかにすることが必要であると考え、ここに報告を行うこととした。

第1 制度の概要と現状

1 制度の目的・機能

〔幼稚園〕

幼児期は人間形成の基礎を培う大切な時期であるので、幼児に対して家庭における養護や世話が適切に行われるとともに集団生活を通じた教育が行われることが重要である。ここに幼稚園教育の意義が存在する。

幼稚園は、学校教育法の規定に基づく学校であり、「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」を目的として満3歳から小学校就学の始期に達するまでの幼児を対象に教育を行っている。

幼稚園においては、原則として同・年齢集団を単位として、幼児の発達段階に応じた教師による指導と幼児相互の交流啓発の展開を通じて幼児の心身の発達を助長し、その資質能力の基礎を培うこととしている。

幼稚園教育は、小学校教育と異なるものがあることに留意し、その特質を生かして、適切な指導が行われるよう実施されており、幼稚園の学級編制、教職員組織、施設・設備等の設置・運営に関する事項は「幼稚園設置基準」で、また、教育課程の基準は「幼稚園教育要領」でそれぞれ定められている。

また、年間の教育日数は220日以上、1日の教育時間は4時間が標準とされている。

4.12・幼稚園及び保育所に関する懇談会 幼稚園及び保育所に関する懇談 会報告 (56.6.22.)

はじめに

本懇談会は文部・厚生両省から依頼を受けた別記の者により、昭和52年10月から今日まで幼稚園と保育所に関する諸問題について総合的見地から協議検討を重ねてきた。

本懇談会が設けられた契機は、行政管理庁が幼児の保

〔保 育 所〕

保育所は児童福祉法の規定に基づく児童福祉施設であり、市町村長の入所決定により家庭保育に欠ける零歳から小学校に就学するまでの乳幼児を対象に日々保護者の委託を受けて保育を行っている。またその保育は養護と教育が・体となったものであり、その保育時間は1日8時間が原則となっており、まとまった期間の休日を置かず、年間を通じて運営されている。

保育所への入所は市町村長が保育に欠けると認定した乳幼児について認められるものであり、保護者が希望すればだれでも入れるものではない、すなわち、保護者の労働又は疾病等の理由により保護者が保育の責任を十分に果たせない場合に、保育所への入所措置が行われるのであるが、保育に欠ける理由は必ずしもこれに限定されるものではなく、市町村長は国が示した措置基準に基づいて具体的な運用を行っているのが通例である。

保育所は保育に欠ける乳幼児に対して、家庭での保育機能の代替をすることをその基本的機能とするが、さらに、専門的知識、技術に基づいて乳幼児の年齢発達段階に応じて乳幼児の人間形成を積極的に図っていく機能をも有しており、かつ、これらの諸機能は各々が不可分に融合して行われている。

以上のような機能を果たすために、その設備運営、保育内容については「児童福祉施設最低基準」及び「保育所保育指針」に定められている。

2 施設の整備と設置・運営の状況

〔幼 稚 園〕

(1) 整備状況

幼児教育の重要性が認識され国民の幼稚園教育への要請が高まるにしたがって、幼稚園の整備拡充策が講じられてきており、昭和55年5月1日現在幼稚園数14,893園、在園児数約240万7,000人となっている。

(2) 設置運営

幼稚園の設置は「幼稚園設置基準」に則り、都道府県教育委員会（公立）又は知事（私立）の認可を得て、市町村又は学校法人等により行われており、その必要な整備を促進するため、施設整備について国庫補助（補助率3分の1、ただし人口急増地域は2分の1）が行われている。この国庫補助基準により、事実上、幼稚園設置基準以上の水準を確保できるようになっている。

教職員については、園長のほか各学級に少なくとも1人の専任の教諭を置くとともに、学校医を置くことが義務づけられている。なお、1学級は同年齢の幼児

40人以下で編制することが原則とされている。

また、園長、教頭、教諭等の教員には、教育職員免許法による所定の免許状が要求されている。（ただし、私立幼稚園の園長については特例がある）

幼稚園の入園料及び保育料、すなわち保護者負担については、昭和55年度の全国平均をみると、年額で公立約3万9,700円、私立約15万6,000円となっている。幼児を幼稚園に就園させている家庭の経済的負担を軽減し幼稚園教育の振興を図るため、国は所得の状況に応じて保育料等の減免を行うことを目的とする「就園奨励事業」を行う市町村に対し、その事業費の3分の1を助成している。

また、国は、都道府県が行う私立幼稚園に対する経常費助成事業について国庫補助を行うとともに、公立幼稚園の教職員の給与費等については、地方交付税による措置を講じている。

〔保 育 所〕

(1) 整備状況

既婚婦人の就労の増加、核家族化の進行等に伴い、保育所に対する需要が増加してきたため、保育所の整備は従来より積極的に進められてきており、この結果、昭和55年5月1日現在で施設数21,988か所、定員約213万1,000人となっている。

(2) 設置・運営

保育所の設置は「児童福祉施設最低基準」に則り、都道府県知事の認可を得て、市町村又は社会福祉法人等により行われており、それに必要な整備を助長するため施設整備についての国庫補助（補助率2分の1）が行われている。

なお、この国庫補助基準では事実上「最低基準」以上の水準を確保できるようになっている。

また、職員に関しては、年齢別児童数に対してそれぞれ一定の比率以上の保母を置くことが義務づけられているほか（3歳未満児6：1、3歳児20：1、4歳以上児30：1）嘱託医及び調理員の配置が義務づけられている。保母の資格は児童福祉法施行令に基づき児童福祉施設全般に共通する資格であり、厚生大臣の指定した保母養成所を卒業した者又は都道府県知事の実施する保母試験に合格した者に認められている。保育所に入所措置した児童の保育に要する費用は、入所措置した市町村が支弁することになっているが、市町村長は保護者からその負担能力に応じて徴収金を徴収することになっている。徴収金額は国の基準に基づき具体的には市町村が定めている。これを国の基準でみる

と、昭和55年度には、月額で、生活保護世帯等の低所得階層の無料から、高額所得層の所要経費全額負担（最高4万5,000円強）まで段階的に定められており、全国平均でみると昭和54年度における徴収金額は年額約12万4,000円となっている。

国は他の児童福祉施設と同様に、市町村が支弁した総費用から保護者負担分を控除した残余の額についてその10分の8を負担し、都道府県は10分の1を負担している。

〔幼稚園及び保育所に関連する事項〕

(1) 普及状況

幼稚園と保育所の普及状況を「幼児教育関係施設の整備計画等に関する調査」（昭和51年8月、文部省）によって分析すると以下のような特色がみられた。

幼稚園と保育所を合わせた3～5歳児の合計による在園（籍）率は、全国平均で63.5%（幼稚園39.6%、保育所23.9%）であるが、都道府県別にみるとかなり格差がある。

また、市町村別にみると人口規模の大きい市町村（特別区を含む。以下同じ。）では、幼保とも設置率は高く、両者の設置率にほとんど差がないが、人口規模が小さくなるにつれて、両者の設置率に低下する傾向がみられ、その傾向は幼稚園において著しい。さらに幼稚園では市町村の人口規模が大きいほど在園率が高く、逆に保育所では人口規模が小さいほど在籍率が高くなっている。

また、年齢別の在園（籍）率についてみると、幼稚園では年齢が上がるにつれて上昇するが、保育所では年齢間でそれほど大きな変動はみられない。

また、年齢が高くなるにつれて、おおむね幼稚園在園率の高い県では保育所在籍率が低く、幼稚園在園率の低い県では保育所在籍率が高いという関係もみられる。

(2) 調整機関の設置状況

幼稚園及び保育所の整備に当たっては、必要に応じ都道府県又は市町村の段階で関係者による協議会を設けるなど緊密な連絡のもとにその整備を進めるような指導もなされてきており、上述の調査によれば、調整機関を置いている市町村は全国で156となっている。

第2 乳幼児期における教育・保育の重要性

乳幼児期は3歳未満とそれ以上とに大別して考えられるが、前者は特に緊密な人間関係の中で保育することが必要であり、後者はこれに加えて子ども集団の中で心・身

の発達を助長することが必要である。

現在、数多くの幼稚園・保育所が設置されてはいるが、乳幼児にとっては、家庭における教育・保育は極めて重要であり、その重要性は、世界各国の研究者の大多数によって強調されているところである。家庭における母子間の情緒的関係が子ども的人格形成に及ぼす影響は言うまでもないが、さらに父子関係の重要性も強調されており、子どもに対する両親の教育・保育上の責任は大きい。

しかし、我が国の経済的・社会的動向からすれば、他の先進諸国と同様に婦人が就労し社会参加を求める傾向は増大しており、その際、家庭における教育・保育と婦人労働をいかに調和させていくかは、今後における重要な課題として残されている。

保育所は、家庭での保育に欠ける乳幼児に対して、家庭の機能を補完しながら養護と教育を一体とした保育を行うことを目的としている以上、家庭との連携が大きな意味を持つことは言うまでもない。また、幼稚園教育においても、家庭の機能を重要視し、その基本方針の一つとして、家庭との連絡を密にし、家庭における教育と相まって教育効果を上げることを期待している。

しかしながら、現在の家庭にも様々な変化が生じており、両親の価値観も多様化していることは、すでに各方面より指摘されているところである。これについて、幼稚園と保育所がいかに対応していくかは考慮すべき問題が多々残されているところであるが、教育・保育の責任の所在が、第・義的には両親にあることは、強調しなければならない。

第3 幼稚園と保育所に対する考え方

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」を目的としている。また、集団生活を通して幼児の発達段階に即した効果的な教育を行うために、幼稚園に入園することのできる年齢を満3歳からとし、1日の教育時間は4時間を標準としている。一方、保育所は、日々保護者の委託を受けて、保育に欠ける乳児又は幼児に対して、家庭に代わる機能を果たしつつ、乳幼児の年齢や発達段階に応じた保育を行い、その心身の発達を図っている。

この目的を達成するため1日8時間を原則とする長時間の保育が行われている。

幼稚園と保育所はそれぞれその目的・機能に違いがあるので、出生数の減少傾向を勘案しつつ、両者がその目的・機能に応じて適切に整備される必要があり、両者が

相まって乳幼児の健全育成が確保される必要がある。

しかしながら、保護者の間では必ずしもその点の認識が十分でなく、その選択が必ずしも適切に行われていないという指摘もあり、市町村においては、保育所入所措置基準の適正な運用を期するとともに幼稚園及び保育所の入園所に関し、指導が適切に行われるよう配慮する必要がある。

現在、幼稚園と保育所は地域的に偏在している状況であるが、その理由としては、地方公共団体の歴史的伝統や当事者の考え方の影響もあり、さらに、国の財政的援助の差にもある。

以上の点を検討するに当たっては、保育所は、児童福祉の立場に立って養護と教育とを一体とした保育を目指しており、幼稚園が、集団生活の中で子どもの心身の発達を助長する教育を目指していることを、現時点においては、考え方の基礎としなければならない。

幼稚園と保育所における教育的機能については、その差異が論ぜられる向きもある。昭和38年に文部・厚生両省から、幼稚園と保育所の関係について通達が出され、また昭和40年には、保育所について、幼稚園教育要領を参考としながらも保育所の目的・機能に即して養護と教育を一体とした保育所保育指針が作成され、それ以来これにより保育が行われ現在に至っている。

また、幼稚園教諭と保育所保育士の養成については、幼稚園教諭は大学において養成することが望ましいとされており、現時点においては、幼稚園教諭の免許状と保育所保育士の資格とが同一校において取得できる場合も少なくなく、取得すべき単位又は内容についても大幅な違いがないものとなっている。ただ、幼稚園教諭については教職の専門性にかんがみ、一般教育とともに教職専門科目が重視される一方、保育士については、保育資格が児童福祉施設全般に共通する資格であることにかんがみ、3歳未満児や精神薄弱児施設等の収容施設に関する処遇技術の習得等が必要とされていることにそれぞれ特色がある。

教育的機能を考えるに当たって、幼稚園の教育を1日4時間前後としているのは、家庭における教育を重視し、両者の教育が相まって教育の効果を上げる必要があるからであるが、現在の家庭の様々な変化に対応していくためには今後一層各種の努力が必要となる。

地域によっては、保護者の要望を考慮して、幼稚園と保育所を併設するという試みもされており、また、幼稚園での教育時間を延長してもよいのではないかなどの意見も出されている。この意見は、保育所の収容能力に限

界のある地域で生じていることが多いのでその際の弾力的運用の可能性については、例えば、幼稚園の教育時間終了後、必要に応じて適切な条件のもとで希望する園児を預かるといったようなことが検討されてもよいと考える。

他方、保育所については、私的契約として、緊急・臨時的需要に応じた弾力的な運用も検討に値する。

根本的には、それぞれの施設の計画的整備を行うのが原則であるが、特に幼稚園について幼稚園未設置の市町村が30%以上（未設置の小学校区は50%以上）に達する現状等を考えると、幼児教育を確保するためには、今後一層幼稚園の設置を図る必要がある。これらの地域においては、市町村が責任をもって幼稚園を整備すべきであるとする。

第4 教育・保育の内容

幼児期が心身発達の基礎を培う大切な時期に当たるだけに、幼稚園教諭及び保育所保育士の資質の向上と保育内容の改善については今後もなお多くを望まなければならない。そのためには更に行政側の援助が必要であるが、教諭と保育士に対する研修を合同で行うとか、障害児保育などを含めて両者で研究成果を交換するなどのことができるように、都道府県・市町村において教育委員会と民生部局が協力し合う体制が作られるべきである。

なお、小学校入学後、幼稚園経由児と保育所経由児との間に差があるように言われているが、これについては家庭の問題なども関連しており、一致した意見があるわけではない。

しかし、小学校と幼稚園・保育所との間の連携については、今後それを密にするための対策を立てる必要がある。幼稚園の場合にはすでに指導要録の抄本を小学校に送付し、児童の指導に役立てるといった仕組みがあり、保育所の場合にも、これに類似の措置を講じていくことが望ましい。

第5 いわゆる幼保一元化

戦後、幼稚園と保育所はそれぞれ固有の目的、機能をもって制度化されたが、両施設が地域に密着した比較的小規模な施設であることから、その普及過程において、両施設の地域的偏在や混同的運営など種々の問題が生じてきた。これらの問題をめぐって、幼保一元化が従前から各方面において論じられているが、それは、保育所における教育水準の向上、幼稚園における教育時間に関する問題、助成措置の改善、自治体の財政負担や保護者の

経費負担など財政面における問題、幼稚園教諭と保育所保育士の資格と処遇に関する問題についてであるとされている。

しかし、幼稚園は学校教育施設であり、保育所は児童福祉施設であって、目的、機能を異にし、それぞれ必要な役割を果たしている以上、簡単に一元化が実現できるような状況ではない。

幼稚園については、私立幼稚園の入園料・保育料が高額となっていることにかんがみ、幼稚園教育の機会均等を確保する上からも、国及び地方公共団体においては、保護者の経費負担を軽減するための一層の努力が必要である。

保育所については、急に保育に欠ける事情が生じた家庭の乳幼児に対して、その対応が可能になるような方法を講ずる必要があり、児童福祉施設全般について計画的に整備を行う中で、長時間保育、夜間保育、乳児保育、一時的・臨時的保育などの多様化した保育ニーズに応えるべきである。

以上を総括して考えるならば、文部・厚生両省としては、今後における流動的な状況に適切に対処することができるように、幼稚園と保育所の調整を目的とした会合を適宜開催すべきであり、地方自治体に対しても、同じ性質を持った会合を開催するように指導する必要がある。