

2017年告示『幼稚園教育要領』・『保育所保育指針』・『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』の改訂内容についての一考察

小山 祥子

A Study into the Rationale and Challenges of the Revised 2017 National Childcare and Education Guidelines

Shoko KOYAMA

論文要旨

2017年3月『幼稚園教育要領』『保育所保育指針』『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』が告示された。本稿は、この3つの基準書の改訂内容について、整合性と改訂の根拠を関係委員会議事録等から検証し、考察していくものである。今次改訂では、特に幼児教育と初等教育への円滑な接続に鑑み、文科省が中心となり学習指導要領改訂と併せて幼稚園教育要領の改訂を行っている。これまでの幼児教育の基本である「環境を通しての教育」や「遊びを通しての総合的な指導」等、五領域に基づくねらいや内容は維持される一方で、これからの社会を生きていくのに必要な資質・能力、主体的・協働的に学ぶためのアクティブラーニング、新しい学びに対応した評価実現のためのカリキュラム・マネジメント等、新しい概念が多く取り込まれている。

検討の結果、新しい事項と幼児教育の基本的事項との関係について明確ではないことや、3つの基準書の整合性の難しさに課題が考察された。次年度からの実施にあたっては、改訂内容を慎重に理解し、これまでの幼児教育の基本を大切に、今後刊行される解説書に留意する必要があることが示唆された。

キーワード：2017改訂内容、幼稚園教育要領、保育所保育指針、学習指導要領、子どもの権利

1. 問題の所在と研究目的

日本の保育の基準書である『幼稚園教育要領』、『保育所保育指針』、『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』が、2017年3月31日に改正¹⁾され、管轄する各省庁²⁾により告示、平成30年4月1日より施行されることになった。この3種類の保育の基準書は、それぞれに異なる歴史的背景の中で、成立と改正を重ねて今日に至っている。

戦後からの変遷を辿れば、その原点は1948年にGHQのもと編纂された『保育要領』にあり、本書は、幼稚園、保育所、家庭を対象とした幼

児教育の手引書となった。日本の独立後、幼稚園における基準書は、『幼稚園教育要領』の名称で1956年に編纂され、以降、1964年、1989年、1998年、2008年に改訂され、今回は第5次改訂となる。

一方、保育所における基準書は、1950年「保育所運営要領」、1952年「保育指針」を経て、1965年に現名称『保育所保育指針』として編纂され、1990年、1999年、2008年に改訂され、今回は第4次の改訂となっている。また、『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』については、2014年に初版が刊行されたばかりで、今

回は第1次改訂という位置づけとなっている。

このように、保育の基準書は、特に1989年以降は、その時の社会情勢や保育ニーズ、また福祉や教育に関する制度改正を受けて10年に一度見直されてきている。その流れの中で、今回の3つの基準書の改訂は、戦後初の保育制度大改革といわれる2015年施行の「子ども・子育て支援新制度」や、中央教育審議会の教育改革提言の影響を受けて、その内容が大きく改訂されている。改訂の内容に関しては、中間とりまとめの公表以来、さまざまな意見があがっている。中でも、保育所保育の養護の視点や、小学校教育との接続の視点からの論評がよく見受けられる³⁾。

そこで、本稿では、今回の改訂内容をさまざまな観点から客観的に検証し、改訂に至った根拠と改訂内容の課題を考察していく。その上で、従前より変わらぬ幼児教育の基本を再確認し、新しい事項については、保育者養成学生や保育現場に求められる留意点を整理する。

II. 研究方法

2017年3月31日に告示された『幼稚園教育要領』、『保育所保育指針』、『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』⁴⁾の改訂内容を比較検討し、現行版との違いにも着目する。併せて、関係省庁から公表されている議事録や会議配付資料により、改訂内容の根拠と審議過程から課題点を考察する。

III. 検証内容

1. 改訂の背景にあるもの

3つの基準書改訂の背景には、国内外の動向からいくつかの事項が挙げられる。

まず、国内においては、2015年度から実施されている「子ども・子育て支援新制度」がある。待機児童解消対策として、小規模保育や地域型保育事業が拡大し、家庭的保育や企業系保育施設も増加している。これによって、0歳から2歳までの子どもの保育の質向上とさらなる

充実が求められている現状がある。また、2016年6月3日には「児童福祉法」の理念、原理に関する条文が一部改正され、次の部分が公布日に即日施行されている。(下線部は筆者による、新事項として追加された内容を示す)

- 第一条 全て児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり、適切に養育されること、その生活を保障されること、愛され、保護されること、その心身の健やかな成長及び発達並びにその自立が図られることその他の福祉を等しく保障される権利を有する。
- 第二条 全て国民は、児童が良好な環境において生まれ、かつ、社会のあらゆる分野において、児童の年齢及び発達の程度に応じて、その意見が尊重され、その最善の利益が優先して考慮され、心身ともに健やかに育成されるよう努めなければならない。
- 2 児童の保護者は、児童を心身ともに健やかに育成することについて第一義的責任を負う。
- 3 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。

このように、児童に対する福祉の理念と責任は一層明確となり、特に、子どもの人権保障に関する国際的水準を示す「児童の権利に関する条約」が国内の法律に取り込まれ、「子どもの最善の利益」が中核に据えられた意義は大きい。日本は、本条約に1994年に批准したものの運用や解釈にあたっては、今日まで十分に教育現場に生かされている状況にあったとは言い難く、本改正は画期的なものとなっている。

幼児期の教育については、これより遡る2006年12月22日に全面改正された「教育基本法」の第一条教育の目的と、2つの条文が新たに加わったことで、家庭教育や幼児教育の重要性が世に強調、周知されることになった。(下線部筆者)

- 第一条 教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行わなければならない。

第十条 父母その他の保護者は、子の教育について一義的責任を有するものであって、生活のために必要な習慣を身に付けさせるとともに、自立心を育成し、心身の調和のとれた発達を図るよう努めるものとする。

- 2 国及び地方公共団体は家庭教育の自主性を尊重しつつ、保護者に対する学習の機会及び情報の提供その他の家庭教育を支援するために必要な施策を講ずるよう努めなければならない。

第十一条 幼児期の教育が、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであることにかんがみ、国及び地方公共団体は、幼児の健やかな成長に資する良好な環境の整備その他適当な方法によって、その振興に努めなければならない。

同時期に改正された、「学校教育法」第一条においても、幼稚園が学校教育の一端を担う重要な機関として位置づけられた。旧法では、「この法律で、学校とは、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、大学、高等専門学校、盲学校、聾学校、養護学校及び幼稚園とする。」と、最後に置かれていた幼稚園の位置は、

第一条 この法律で、学校とは、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校とする。

と上位におかれ、幼稚園は後に続く小学校以降の教育機関の基礎に置かれることになった。

一方、目を世界に転じてみると、先進国でも第三世界の国々でも幼児教育改革が進行している。OECD（経済協力開発機構）では、2001年に最初の *Starting Strong I* を刊行し、世界の幼児教育への関心が高まった。2017年5月には *Starting Strong V* が刊行され、「人生の始まりこそ力強く」と OECD 加盟国における幼児教育政策の動向レポートに注目が集まっている。これと並行して、OECD では 2007 年から幼児教育・保育の質の向上を目指すネットワーク会合 (ECEC 会合)⁵⁾ を年 2 回開催し、日本は

第 4 回会合から参加して質向上に向けた研究や情報交換を行っている。一方、OECD は国際学力調査 (PISA) を実施し、そのスコアを国別にランキング発表しているが、2015 年調査結果によれば日本は下降傾向にある⁶⁾。そのため、日本は学力向上の一役として、質の高い幼児教育を目指すようになり、国立教育政策研究所や東京大学、お茶の水女子大学等に幼児教育に関する調査研究の拠点⁷⁾がおかれ、科学的・統計的なデータで、エビデンスに基づいた実効性のある幼児教育改革に力を入れることとなった。

世界的な研究分野においては、昨今、教育経済学の視点から幼児教育への投資効果に熱い視線が集まっている。契機となったのは、ペリー就学前教育研究の結果である⁸⁾。本研究は、1960 年代のアメリカミシガン州における低所得層の 3 歳児でリスクが高いとされた子どもに、質の高い教育を提供し、その後 40 年間追跡した比較調査研究である。本結果によれば、質の高い幼児教育を受けることにより、その後の学力向上や、将来の所得向上、逮捕歴の低下等につながるといことがわかり、幼児期に投資することの効果を証明した。

本研究結果は、2015 年 4 月 28 日の文部科学省教育課程企画特別部会にも紹介され⁹⁾、改訂に向けた審議の中でも、たびたび「非認知能力」や「社会情動的スキル」といった発言が交わされ、幼児期に忍耐力、自己制御力、自尊心等を身に付けておくことが重要で、幼児教育は生涯にわたる学習の基盤を形成するものであることが確認されている¹⁰⁾。

以上のような国内外の幼児教育に関する動向から、今改訂においては 3 つの基準書に加えられた新たな事項が多くある。次に、そのいくつかを取り上げ、整理してみる。

2. 新たに取り込まれた事項

先述した法改正後、第二次安倍政権において、21 世紀の日本にふさわしい教育体制を再構築し実行に移していくために、教育再生実行会議¹¹⁾

が2013年1月に設置され、さまざまな教育改革が進められている。その一環として、学習指導要領の改訂がある。法律の改正内容を踏まえ、子どもたちが未来社会を切り拓ための資質・能力が一層確実に育成されるよう、子どもたちに求められる資質・能力とは何かを社会と共有し、「社会に開かれた教育課程」を重視することを目指している¹²⁾。さらに、知・徳・体にわたる「生きる力」を子どもたちに育むため、「何のために学ぶのか」を明確にしながら、その後①知識及び技能、②思考力、判断力、表現力等、③学びに向かう力、人間性等の三つの柱が提示され、「主体的、対話的で深い学び」によって知識の理解の質を高めるよう提言された。『幼稚園教育要領』に対しては、小学校教育への円滑な接続を図る上で、幼稚園側と小学校側が共通のイメージが描けるよう「幼児期の終わりまでに育ってほしい幼児の具体的な姿」を策定している。

(1) 育みたい資質・能力

先述した法改正により、平和で民主的な国家及び社会の形成者を育成するため備えるべき「必要な資質」とは何か、そしてその資質は全教育機関で共有すべく基本的重要事項の柱に位置付けられた。実際には、教育再生実行会議の提言により中央教育審議会が具体策を推進している。特に、21世紀型スキルとして、高等学校を卒業する段階で身に付けておくべき力は何か、義務教育を終える段階で身に付けておくべき力は何かという観点の出発点に幼児教育を考えている。ただし、幼児教育においては小学校以降のような教科指導によるものではなく、幼児の自発的活動である遊びや生活の中で育むことが重要であることから¹³⁾、幼児期の特性を踏まえた柱として次の3つが具現化されている。

それらは、①豊かな体験を通じて、感じたり、気付いたり、分かたり、できるようになったりする「知識・技能の基礎」②気付いたことや、できるようになったことなどを使い、考えたり、

試したり、工夫したり、表現したりする「思考力・判断力・表現力等の基礎」③心情、意欲、態度が育つ中で、よりよい生活を営もうとする「学びに向かう力・人間性等」である。

これらは、小学校以降に、①知識・技能 ②思考力・判断力・表現力等 ③学びに向かう力・人間性等へと引き継がれていく。実はこれらは、小中学校の学習指導要領改訂の部会において先に策定されていることがわかる。社会に必要な資質・能力は、一見、幼児教育に自動的に下ろされてきている感もあるが、議事録によれば、この三つの柱は、①何を知っているか、何ができるか→、②知っていること・できることをどう使うか→、③どのように社会・世界と関わり、よりよい人生を送るか、というように、子どもたちがグローバル化する社会の中に生きる存在として必要な力を、発達段階や成長過程を踏まえ、幼児教育から高等学校までを見通した資質・能力として検討されてきたことがわかる¹⁴⁾。一方、この三つの柱は幼児教育にはそぐわないとする意見も出されていた。しかし、小学校教育ですでに三つの柱が設定され、それらは総合化され、繋がりが合いながら自覚的に学んでいくと理解されていたため、幼児期においては、より総合的で学びの芽生えとなることから「～の基礎」とすることで合意に至っている。「～の基礎」の意味は、保育者側が何ら文脈なく要素的に教え込むのではなく、子どもが遊びを充実させていく過程の中で、子どもの側から形成されていく非認知的な知識・技能を意味している¹⁵⁾。

幼児教育部会では、教育要領が概ね10年に一度見直されていくことに鑑み、2030年ごろまでの役割を担う内容として議論している。つまり、「2030年の社会と子どもたちの未来」を想定した資質・能力としている。これら三つの柱は、OECDの理想的枠組みや、G7の教育大臣会合における共同宣言にも盛り込まれ、今や国際的にも共有されているという¹⁶⁾。

(2) 幼児期の終わりまでに育ってほしい姿

本事項が取り込まれることの理解に当たっては、平成20年告示の際に強化された小学校教育との円滑な接続のための方策に遡る必要がある。前回の告示以降、中教審幼児教育部会では協議が重ねられ、前述したように、幼稚園側と小学校側が、幼稚園修了時と小学校入学時の子どもの姿が共有できるように参考例として、すでに平成22年に提示されたものである¹⁷⁾。そこには、幼児期の終わりまでに育ってほしい幼児の具体的な姿として12の項目が挙げられている。それらは、①健康な心と体 ②自立心 ③協同性 ④道徳性の芽生え ⑤規範意識の芽生え ⑥いろいろな人とのかかわり ⑦思考力の芽生え ⑧自然とのかかわり ⑨生命尊重、公共心等 ⑩数量・図形、文字等への関心・感覚 ⑪言葉による伝え合い ⑫豊かな感性と表現 である。これらを審議する第2回部会では、12項目の姿の根拠は何か、「育みたい資質・能力の三つの柱」と「育ってほしい姿」の関係はどのようになっているか、について質問がなされている¹⁸⁾。文科省担当官数名の説明は、中教審の諮問事項の中に教育課程全体を通して子どもにどのような力を育てていく必要があるのかを形として議論したという発言があるが、具体的な根拠と思われる回答は議事録にはない。また、幼小接続の先導的な取り組みを行っている自治体(草加市、福井県)の委員によれば、幼小接続期のプログラム作成にあたり、小学校卒業までに身に付けて欲しいことや、育ってほしいイメージについてアンケート調査を実施し、集計した具体例を参考にしているとの説明が付け加えられた。文科省側から示された資料ポンチ絵を見れば、小学校のスタートカリキュラムに繋がる姿として、これらの姿が先に提示されたようにも解釈はできる。いずれにせよ、その後の審議においても12の姿の根拠が明確に示された形跡は見当たらないが、最終的には、④と⑤、⑧と⑨、⑥と⑨が統合され、10の項目として採択されている。すなわち、①健康な心

と体 ②自立心 ③協同性 ④道徳性・規範意識の芽生え ⑤社会生活との関わり ⑥思考力の芽生え ⑦自然との関わり・生命尊重 ⑧数量や図形、標識や文字などへの関心・感覚 ⑨言葉による伝え合い ⑩豊かな感性と表現 である。

本検討部会の最終回議事録(2016.10.31)によれば、これらの新しい項目「育みたい資質・能力の三つの柱」と、「育ってほしい姿10項目」は、第2章に示されることになって会が終了していた。しかし、実際に告示された改訂版では、第1章総則の第2という上位置に掲載されている。最終会議の後に記載位置が変更になったのは明らかであるが、その理由や検討委員の了承を得たという記録は、今のところ公表されている議事録にはない。

(3) カリキュラム・マネジメント

幼児教育は、教育基本法の教育目的を共有する教育機関として、小学校以降の教育同様に「社会に開かれた教育課程の編成」が求められている。一人の人間の育ちの過程を、どの教育段階においても共有することが、日本の一貫した理念のある教育となり、円滑な接続をもって効力を発するという考えである。

カリキュラム・マネジメントとは、教育目標の実現に向けて、子どもや地域の実態をふまえ、教育課程を編成・実施・評価し、改善を図る一連のサイクル(PDCAサイクル)を計画的、組織的に推進していくことであるという¹⁹⁾。これによって、先の「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」をふまえて園全体で組織的に実践することが求められたのである。これまでも、保育は子どもの姿を捉えることから始め、心情・意欲・態度の観点からねらいを立て、そのねらいを達成するための活動を設定し、子どもが主体的に取り組むよう環境を構成しながら実践し、評価し、次の保育に向けて改善していく取り組みを実現している。幼児教育の特徴ともいえる「子どもの姿に始まり、子どもの姿に終わ

る」²⁰⁾ 計画の循環である。それを園全体の取り組みとして、地域や家庭をはじめとする社会に公開していくことは、幼児教育の理解を得る上でも必要なことである。その全体的な構図を

図1に示した。

計画立案の際、基本的な事項は共通要素として反映させながら、園の基本計画ともいえる教育課程には、園の独自性や創意工夫をいかすこ

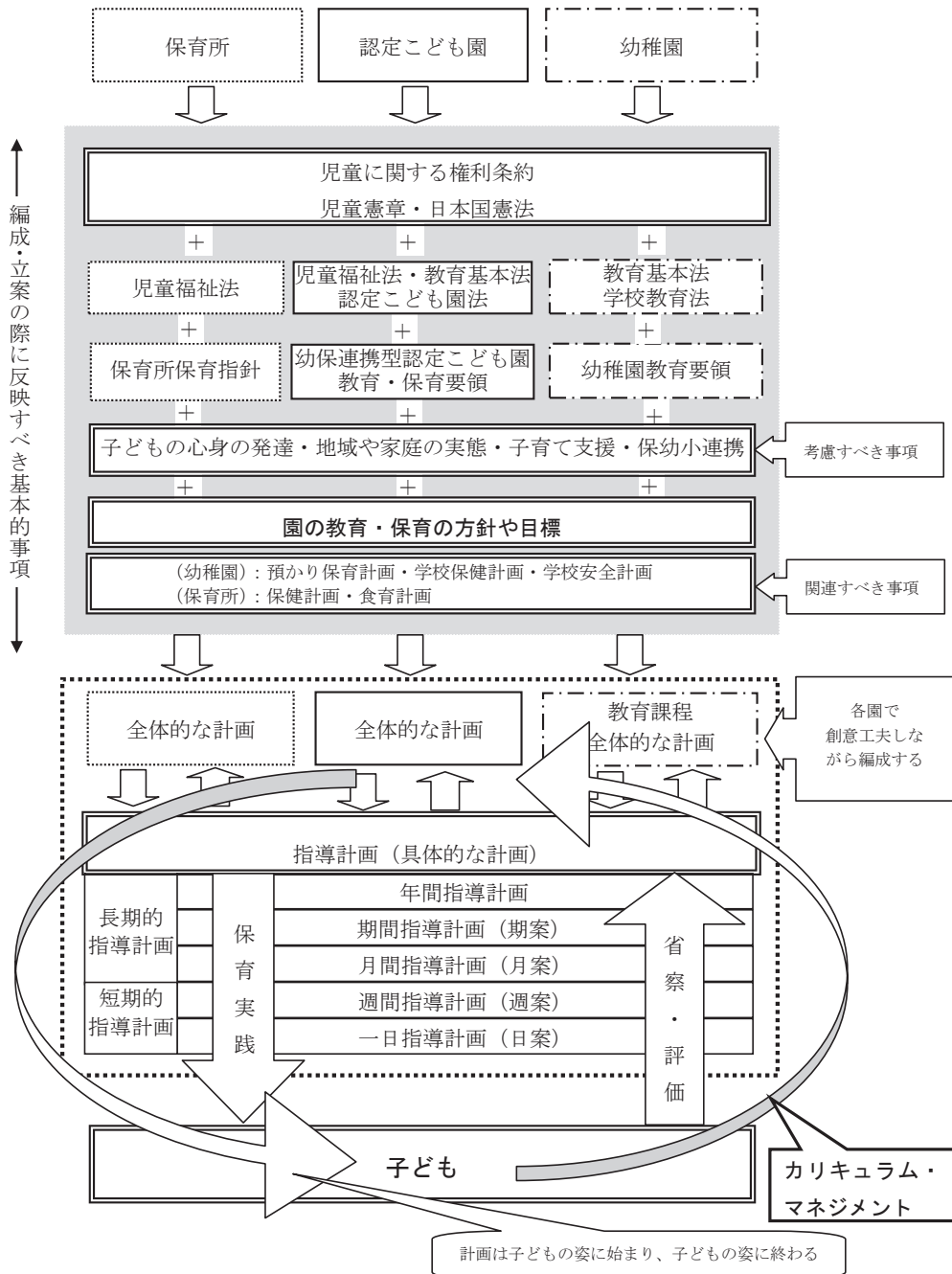


図1 カリキュラム編成・計画立案の流れとカリキュラム・マネジメントのイメージ図
 (「幼稚園教育要領」「保育所保育指針」「幼保連携型認定こども園」をもとに筆者作成)

とができる。ただし、3つの基準書を比較すると、カリキュラム・マネジメントは、新『教育要領』と新『認定こども園要領』には2か所に記載があるものの、新『保育指針』には記載がない。さらに、新『保育所指針』においては、「保育課程」という言葉が消え、「全体的な計画」と表記されている。前回の改訂時から、幼稚園教育の「教育課程」にあたる用語として保育所でも始まったばかりの「保育課程」の編成であった。新『保育指針』には、保育課程を意味する語句は見当たらず、保育所保育の全体像を総括的に示すものとして「全体的な計画」と表記され、指導計画・保健計画・食育計画等を含めるものとなった。新『認定こども園要領』では、「教育課程」の言葉を残しつつも、新『保育指針』との整合性から同様な扱いとして「全体的な計画」の語句も使用されている。尚、新『教育要領』においては、「全体的な計画」は、教育課程を中心に預かり保育計画・学校保健計画・学校安全計画を関連させた計画として作成するよう記述されている。

3. 改訂の審議概要と反応

(1) 改訂に向けての手順

『教育要領』、『保育指針』、『こども園教育要領』の改訂に向けての審議は、表1のように実施されている。開催日時からわかることは、先ず文科省にて『教育要領』の改訂協議が進み、続いて約2か月後に厚労省にて『保育所保育指針』の改訂協議がなされ、双方の作業終盤頃に内閣府で『こども園教育要領』の改訂協議が行われている。このことから、第一に学習指導要領の改訂を反映した内容が幼稚園教育に降ろされ、保育所保育においては昨今ニーズが高まっている小規模保育等を念頭に3歳未満児の保育に焦点がおかれ、認定こども園においては、幼稚園と保育所の内容を合わせ、独自の配慮事項を加えて進められていることが概観できた。幼稚園→保育所→認定こども園の改訂協議の順序は確認できたが、逆の認定こども園→保育所→幼稚

園の順序における改訂内容の確認は議事録では確認できなかった。つまり、整合性の検討は一方通行の作業であったと思われる。

(2) パブリックコメント

教育要領改訂に関するパブリックコメントには、表2のように2つの意見募集の結果が公表されている。これら質問内容を見ると、国家主義に対する不安、「幼児期の終わりまでに育てほしい姿」への危惧、改訂内容実現に見合った配置基準の改善等を望む意見があることがわかる。保育を受ける子どもたちは、自分の選択や意思を明確に表現することが難しい乳幼児であるがゆえの危惧や、改訂内容が実現可能となるための整備や配慮も必要であることがうかがえる。

4. 改訂の課題点

(1) 表現語句の差異

ここでは、3つの基準書の表記を比較し、その使用語句の相違による課題について検討していく。表3にその比較した内容を提示する。

このように、表3のA欄は保育の対象である「子ども」を意味する語句であるが、実に三種三様である。文科省は、「子ども」を「子供」と漢字表記する事が省内の統一見解となっている。B欄の保育者を意味する語句表現にも三種の特徴が表れている。特に、昨今の規制緩和から保育所には有資格者以外に、非常勤職員が多く、「等」を付けている箇所が多い。幼稚園は、従前より「教師」「先生」を使用し教育的意味合いが強い表現で、「等」がつく表現はない。C欄は、子育て家庭に対する園側の支援内容であるが、保育所は今次改訂から「保護者に対する支援」ではなく「子育て支援」の表記に変更となった。それは『教育要領』の文言に統一したという経緯もある。また、微細なことではあるが、幼稚園と認定こども園では、「子育て支援」ではなく、「子育ての支援」と、助詞「の」を入れることで、固有名詞化を避けたい意図が感じ

表 1 改訂に向けての審議概要一覧（各省庁公開議事録より筆者作成）

	幼稚園教育要領	保育所保育指針	幼保連携型認定こども園教育・保育要領
審議機関	文部科学省 / 教育課程部会 / 幼児教育部会	厚生労働省 / 雇用均等・児童家庭局保育課 / 社会保障審議会 / 児童部会保育専門委員会	内閣府 / 幼保連携型認定こども園教育・保育要領の改訂に関する検討会
審議日程	第 1 回 2015.10.23 第 2 回 2015.11.20 第 3 回 2015.12.24 第 4 回 2016. 1.21 第 5 回 2016. 3. 7 第 6 回 2016. 3.30 第 7 回 2016. 4.25 第 8 回 2016. 5.30 第 9 回 2016. 6.21 第 10 回 2016.10.31	第 1 回 2015.12.4 第 2 回 2016. 1. 7 第 3 回 2016. 2.16 第 4 回 2016. 3.29 第 5 回 2016. 4.27 第 6 回 2016. 5.10 第 7 回 2016. 5.31 第 8 回 2016. 8. 2 第 9 回 2016.11.24 第 10 回 2016.12.21	第 1 回 2016.6.6 第 2 回 2016.7.6 第 3 回 2016.8.2 第 4 回 2016.8.30 第 5 回 2016.9.16 第 6 回 2016.10.5
審議委員 ※委員名簿より 転載 ※二重下線は座長、 一重下線は座長代理 (敬称略) (役職名略)	阿部宏行 (北海道教育大学) 大方美香 (大阪総合保育大学) 桶田ゆかり (文京区立第一幼稚園) 神長美津子 (國學院大学) 北村友人 (東京大学大学院) 小枝達也 (国立成育医療研究センター) 齋藤弘子 (福井市立麻生津幼稚園・麻生津小学校) 志民一成 (静岡大学学術院) 嶋田弘之 (草加市教育委員会) 白旗和也 (日本体育大学) 鈴木みゆき (和洋女子大学) 砂上史子 (千葉大学) 田中孝尚 (神戸大学附属幼稚園) 田中雅道 (光明幼稚園) 寺岡聡志 (品川区立第一日野小学校) 奈須正裕 (上智大学) 宮原淳二 (株式会社東レ経営研究所) <u>無藤隆</u> (白梅学園大学) 山下文一 (高知学園短期大学) 横山真貴子 (奈良教育大学) 渡邊郁美 (新宿区立あいじつ子ども園) 渡邊英則 (認定こども園ゆうゆうのもり幼保園)	秋田喜代美 (東京大学大学院) 安達謙 (認定こども園せんりひじり幼稚園・ひじりにじいろ保育園) 阿部和子 (大妻女子大学) 大方美香 (大阪総合保育大学) 岡村宣 (認定こども園ポプラの木) 木戸啓子 (倉敷市立短期大学) <u>汐見稔幸</u> (白梅学園大学) 清水益治 (帝塚山大学) 鈴木みゆき (和洋女子大学) 砂上史子 (千葉大学) 堤ちはる (相模女子大学) 寺田清美 (東京成徳短期大学) 橋本真紀 (関西学院大学) 松井剛太 (香川大学) 三代川紀子 (浦和市立東野保育園) 村松幹子 (たかくさ保育園) 山縣文治 (関西大学) 和田紀之 (和田小児科医院)	秋田喜代美 (東京大学大学院) 阿部和子 (大妻女子大学) 大日向雅美 (惠泉女学園大学) 岡村宣 (認定こども園ポプラの木) 神長美津子 (國學院大学) <u>汐見稔幸</u> (白梅学園大学) 鈴木みゆき (和洋女子大学) 砂上史子 (千葉大学) 田中雅道 (光明幼稚園) 寺田清美 (東京成徳短期大学) 橋本真紀 (関西学院大学) 三代川紀子 (浦和市立猫実保育園) <u>無藤隆</u> (白梅学園大学) 山下文一 (高知学園短期大学) 横山真貴子 (奈良教育大学) 渡邊郁美 (新宿区立あいじつ子ども園) 渡邊英則 (認定こども園ゆうゆうのもり幼保園)
事務局 (第 1 回議事録より 転載)	渕上初等中等教育局幼児教育課長 成松幼児教育企画官 津金初等中等教育局視学官 湯川幼児教育調査官 大杉教育課程企画室長 沓澤子育て支援指導官	香取雇用均等・児童家庭局長 朝川保育課長 楠目企画官 里平課長補佐 加藤課長補佐 馬場保育指導専門官	加藤内閣府特命担当大臣 三谷参事官 武川子ども・子育て本部統括官 中島子ども・子育て本部審議官 朝川保育課長 (厚労省)

表2 改訂に向けてのパブリックコメント一覧（文科省 HP より公表内容を筆者作成）

案件	次期学習指導要領等に向けたこれまでの審議のまとめ	幼・小・中 学校教育法施行規則改正
募集期間	平成 28 年 9 月 9 日～10 月 7 日	平成 29 年 2 月 14 日～3 月 15 日
意見総数	2,974 件	11,210 件
幼児教育に関する意見内容（転載） ○意見要旨 ➡回答内容	<p>○「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」10 項目は、あくまで遊びを通じて総合的に育まれる理想の姿であり、他の幼児と比較したり、達成度評価に用いたりすべきではない。また、現在の領域との関連等を明確にすべき。 (回答記載なし)</p> <p>○預かり保育の充実が求められているが、人的条件等が整っていない状況もあり、十分な人的配置が必要である。 (回答記載なし)</p>	<p>○幼児に国家の斉唱を強制することになるのではないかと。 ○幼稚園から国家などに親しみ自国のことを知ることは重要。 ➡今回の改訂では、「日常生活の中で、我が国や地域社会における様々な文化や伝統に親しむ」ことを内容に追加するとともに、具体的に進めるにあたっての活動として「国家、唱歌、わらべうたや我が国の伝統的な遊びに親しんだり」すること等を示したところ。国家については、遊びを通しての指導を中心とする等の幼稚園教育の基本に基づいて慣れ親しむ趣旨であることを丁寧に説明・周知してまいります。</p> <p>○「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」は、幼児にこう育つべきという型を押し付けることにならないか危惧する。 ➡「幼児期の終わりまでに育ってほしい姿」は、幼児はこう育つべきという型を押し付けるものではなく、幼稚園の教師が指導を行う際に考慮することを求め、その姿を小学校の教師と共有することにより、小学校教育との円滑な接続を図ることを目指すものです。今後、このような趣旨を丁寧に説明してまいります。</p>

表3 教育要領・保育指針・こども園要領の表記語句の比較（筆者作成）

	幼稚園教育要領	保育所保育指針	幼保連携型認定こども園教育・保育要領
A	幼児、子供	乳児、子ども	乳児期の園児、園児
B	教師、先生、教職員	保育士等、全職員	保育教諭等、保育教諭等職員、職員
C	子育ての支援	子育て支援	子育ての支援
D	幼児の幼稚園修了時の具体的な姿	子どもの小学校就学時の具体的な姿	園児の幼保連携型認定こども園修了時の具体的な姿
E	教育、幼稚園教育	養護及び教育、保育	教育及び保育

られる。実際に「の」を挿入するよう表記にこだわる発言が議事録にある。D 欄にあるのは、今次改訂の重要な新項目の語句である。「育ってほしい姿」が、幼稚園と認定こども園では「修了時」の具体的な姿と表現されているのに対し、保育所では「小学校就学時」の具体的な姿とあり、相違があることを確認した。文科省では、「育ってほしい姿」10 項目は、到達目標ではないと繰り返し説明しているが、客観的に「修了時」の姿となれば、到達目標と受け取りかねない。保育所のように「小学校就学時」の表記の方が、より無理のない接続の姿と考えられる。

(2) 全体構成（目次）の変更

今次改訂におけるそれぞれの基準書の構成を表4に整理した。参考までに小学校学習指導要領の構成も掲載している。

新『幼稚園教育要領』は現行と同じ全三章で構成されているが、第一章に取り込まれた新しい事項が大変多く、全体的な構成の均衡はとれていない。圧倒的に総則に比重がおかれ、第二章の「ねらいと内容」との関連性に説明はない。『小学校学習指導要領』の構成と比較すると、明らかにそれに準じていることがわかる。第一章総則には、通常、重要な項目、基本的事項が組み込まれるものである。今次改訂では、「育

表 4 各基準書の目次一覧（筆者作成。下線部と◎印は筆者挿入、新事項を示す）

小学校学習指導要領	幼稚園教育要領	幼保連携型認定こども園教育・保育要領	保育所保育指針
前文	前文	(なし)	(なし)
第1章 総則	第1章 総則 第1 幼稚園教育の基本 第2 <u>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」◎</u> 第3 <u>教育課程の役割と編成等</u> 第4 <u>指導計画の作成と幼児理解に基づいた評価</u> 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点 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 1 2 3 ◎ 第2 教育及び保育の内容並びに子育ての支援等に関する <u>全体的な計画等</u> 1 2 3 第3 幼保連携型認定こども園として特に留意すべき事項	第1章 総則 1 保育所保育に関する基本原則 2 <u>養護に関する基本的事項</u> 3 <u>保育の計画及び評価</u> 4 <u>幼児教育を行う施設として共有すべき事項◎</u>
第2章 各教科 第1節 国語 第2節 社会 第3節 算数 第4節 理科 第5節 生活 第6節 音楽 第7節 図画工作 第8節 家庭 第9節 体育 第10節 外国語	第2章 ねらい及び内容 健康 人間関係 環境 言葉 表現	第2章 ねらい及び内容並びに配慮事項 第1 <u>乳児期の園児の保育に関するねらい及び内容</u> 第2 <u>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</u> 健康 人間関係 環境 言葉 表現 第3 <u>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</u> 健康 人間関係 環境 言葉 表現 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 <u>1歳以上3歳未満児の保育に関わるねらい及び内容</u> 3 <u>3歳以上児の保育に関するねらい及び内容</u> 4 保育の実施に関して留意すべき事項
第3章 特別の教科 道徳	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	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4章 外国語活動		第4章 <u>子育ての支援</u> 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 <u>子育て支援</u> 1 保育所における <u>子育て支援</u> 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 <u>子育て支援</u> 3 地域の保護者等に対する支援
第5章 総合的な学習の時間			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
第6章 特別活動			

みたい3つの資質・能力]、「育ってほしい姿」10項目が重視されていることが確認できる。文科省幼児教育部会では、これらの新事項は当初第2章に記載されることになっていた。が、結果的に第1章に移っていたことは先述のとおりである。また、従前の保育においては「心情・意欲・態度」に基づく「ねらい」が五領域それぞれに設定され、総合的に五領域を展開していく内容を計画、実践してきたが、今回の新しい「育みたい3つの資質・能力」や「育ってほしい姿10項目」が、「五領域」や「ねらい」より上位に位置づけられているため、それらの関係の理解が難しくなると考えられる。新『教育要領』には、「ねらいは、幼稚園教育において育みたい資質・能力を幼児の生活する姿からとらえたものであり」（第2章前文）と新たな表現となり、現『教育要領』の「ねらいは、幼稚園修了までに育つことが期待される生きる力の基礎となる心情、意欲、態度などであり、…」(第2章前文)とは意味が異なる表現となっている。

また、五領域の「領域」は子どもの発達の側面を意味し、これらは変更なく維持されることが議事録で確認できる。しかし、小学校学習指導要領の目次に照らし合わせると、第2章の表記に倣っており、「領域」が小学校以降の「教科」に取り違えられないか危惧される。かつて、六領域が教科のように扱われた負の歴史が繰り返されないよう留意する必要がある。

また、新『保育指針』には現行に記載されている「第2章 子どもの発達」に関する章は削除され、解説書に記載されることになった。その代わりに、「保育の内容」が年齢ごと3段階で記載されている。新『保育指針』には、「乳児保育」「1歳以上3歳未満児の保育」「3歳以上児の保育」と記載されているが、新『こども園要領』では、「乳児期の園児の保育」「満1歳以上満3歳未満の園児の保育」「満3歳以上の園児の教育及び保育」と記載され、表現の違いが見られる。微細な表現の違いではあるが、2008年の改訂時に、「児」や「満」の表記の有

無について議論した意味が薄れてしまったような語句使用の相違である。

今次においても、「教育」と「保育」の言葉の使い方や定義は明確に示されなかった。整合性が完全に図られたとは言い難い表現が、全体構成の中に確認された。

(3) 養護・子どもの人権・保育者の倫理

3つの基準書は整合性を図ったとされるが、比較すると「養護」、「子どもの人権」、「保育者の倫理」についての記載は新『保育指針』だけである。福祉の分野から保育所が成立していることから、従前よりこの観点は明示され、保育所では大切にされている内容である。たとえば、新・現『保育指針』第1章総則には、保育所の役割として「…(略)入所する子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進すること…(略)」(第1章1-(1)-ア)とあり、保育の目標には「…(略)保育所の保育は、子どもが現在を最も良く生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培うために…(略)」(第1章1-(2)-ア)とあり、さらに、保育所の社会的責任として「保育所は、子ども一人一人の人格を尊重して保育を行わなければならない」(第1章1-(5)-ア)とある。また第5章の職員の資質向上では、「子どもの最善の利益を考慮し、人権に配慮した保育を行うためには、職員一人一人の倫理観、人間性並びに保育所職員としての職務及び責任の理解と自覚が基盤となる」(第5章1-(1))と計4か所に記載されている。

一方、『教育要領』『こども園要領』にはそれらの記載がない。文科省では教育職員に関する規定は別に定めているが、3歳未満児がいる認定こども園においては、子どもの権利と保育者の倫理については、『保育指針』に準じたい大切な内容である。幼稚園も含めて、乳幼児が保育の対象であるが故の配慮事項は重要である。

IV. 考察

以上、検討してきた事柄からいくつかの考察を試みる。

まずは、今回の改訂の基になるのが、法改正と学習指導要領の改訂である。法改正からは、今を生きる子どもの社会に見合った内容ではあるものの、教育面の「教育基本法」では国家主義的傾向が強いといわれる一方で、福祉面の「児童福祉法」では国際的視点からの子ども中心主義が反映されている。また、3つの基準書の記載の全体構成や表現内容に齟齬が散見されたのは、『学習指導要領』の改訂が基にあり、文科省が主軸となって3つの省庁下で順に改訂内容が協議されていることによると考えられる。全体からみると、第1章総則に比重が偏り、第2章の五領域が小学校の教科に対応する位置にあり危惧される。幼児教育の基本である「環境を通しての教育」「幼児期にふさわしい生活の展開」「遊びを通しての総合的な指導」「一人一人の特性に応じた指導」は維持され、「五領域」「心情・意欲・態度に基づくねらい」はそのまま継続されていくとはいえ、新事項と従来の基本事項の関係は、審議の中でもたびたび議論されるも、未だに明らかにされていない。読み手側に、その関係のとらえ方が一任されていることになるのだろうか。新事項だけに着目していくと、教育的観点が強いは明らかで、教育される側（子ども）を受動的にしない配慮が求められる。また、「主体的・対話的で深い学び」としてアクティブラーニングにあたる記述がなされている。子どもにとって保育は、すでにアクティブラーニングである。子ども自身が主体的に体験し、能動的に学びとることを「環境を通して」行っている。

今後子どもが自発的に活動する遊びの環境を整え、その中で子ども自身が達成していく「心情・意欲・態度」をねらいの根幹に据え、子どもの力を引き出す保育者の役割をも確認しておくことが大切であると考えられる。

V. まとめ

最期に、今回の改訂の概要をまとめておく。まずは『幼稚園教育要領』が『小学校学習指導要領』の観点から改訂になり、『保育所保育指針』の3歳以上児の保育は、『幼稚園教育要領』に準じ、3歳未満児の保育は養護の観点で厚く改訂されている。『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』は、『幼稚園教育要領』の表記に合わせた内容が土台にあり、3歳未満児は『保育所保育指針』の養護の表現を用いず、教育及び保育と表現されている。加えて、異なる保育時間の子どもたちに対する独自の配慮事項が盛り込まれた改訂となっている。

これらのことは、文科省が示す教育的要素がまず先にあり、厚労省、内閣府がその後続く形で議論を進め改訂していたことを意味する。実際の審議日程を見れば明らかである。そのため、『教育要領』には福祉的要素が盛り込まれにくい改訂過程であったといえる。つまり、『保育指針』に盛り込まれている「子どもの最善の利益」や「子どもの人権の保障」の観点や「養護」の観点、そして保育者に対する「倫理」の表記も『教育要領』『こども園要領』にはない。これまでもその観点はなかったが、今回の改訂時こそ、新事項であるカリキュラム・マネジメントの共通する基盤として、『教育要領』『こども園要領』に取り込む必要があったのではないだろうか。三元化している保育制度とはいえ、子どもの生命を守る保育施設であることを忘れてはならない。

本稿は、新基準書について変わらぬことと、変わることを併せて検討してきた。未だ課題があるとはいえ、来年4月1日から施行される。だからこそ、間違えのないように保育現場や養成学生に伝えていかなければならないことを一層痛感している。

現在、日本には3つの基準書が存在している。これまでの改訂で、それらは整合性が図られてきているとはいえ、一つの国に同じ乳幼児を対象とする保育の基準書が3種類あるのは世界的

にも珍しい。日本の保育が三元化している現象自体、保育を複雑にさせている要因の一つであると考えられる。他国においては、乳幼児を対象とする保育・教育の基準書は大抵1つである。今回の改訂で、日本の保育三元化が一層明確になった。三元化の複雑さは、日本の保育発祥の歴史的経緯の差異から起こる管轄省庁の不統合、縦割りに固執する行政側の問題にあるとされる。昨今、双方に連携していく取り組みはみられるが、関係する議事録を見る限り、部会がさまざまに設置され、どこが主導であり、どこまで保育現場の声が反映されているのかわかりにくい。それぞれの省庁が独立して運営している弊害であろうか。

加えて、日本語表現の多様さ故に起こる基準書における表現方法の相違、また、小学校、幼稚園、保育所、認定こども園のそれぞれがもつ文化的相違やそこから生じる互いの垣根が、保育の複雑さに輪をかけている。筆者は、国際教育協力の分野において他国の幼児教育者と関わることもあるが、保育に関する制度や内容を外国語で表現することの困難さに直面することがある。国際的にも通用する表現をもった基準書が完成することが求められよう。

近年の子育てをめぐる状況の変化から生じる親の不安や孤立感、乳幼児と触れ合う経験が乏しいまま親や保育者になる昨今の現状、仕事と子育ての両立から今後も増加する多様な保育ニーズ、子どもにとっても生きるのが難しくなる保育環境である。だからこそ、その基盤となる基準書はますます重要なものとなろう。

福祉と教育の一元化は図れるのか否か。保育にとって大切なことは、「今」を生きる子どもの最善の利益である。

今後刊行される本基準書の解説書に期待したい。

注

1) 改正、改定、改訂の言葉について、平成29年告示の基準書3種の鏡文に「…の全

部を次のように改正し、…」とあり、各省庁内の議事録では、文科省と内閣府は「改訂」、厚生労働省は「改定」を使用している。本稿においては、引用文以外は「改訂」を使用することとする。

2) 『幼稚園教育要領』は文部科学省より第62号告示、『保育所保育指針』は厚生労働省により第117号告示、『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』は内閣府・文部科学省・厚生労働省の連名により、文部科学省告示第1号として改正されている。

3) 鯨岡俊 (2017)「保育における教育の働き育てる営みの二面の働き」公益社団法人全国私立保育園連盟『保育通信 No.748』10-13

鯨岡俊 (2017)「改定保育所保育指針を読んで」公益社団法人全国私立保育園連盟『保育通信 No.748』8-14

大宮勇雄 (2017)「人間尊重の保育の視点で、乳幼児期と小学校教育との接続を論じる第15回」公益社団法人全国私立保育園連盟『保育通信 No.745』30-37

大宮勇雄 (2017)「人間尊重の保育の視点で、乳幼児期と小学校教育との接続を論じる第17回」公益社団法人全国私立保育園連盟『保育通信 No.748』27-33

大宮勇雄・川田学・近藤幹生・島本一男編 (2017)『どう変わる？何が課題？現場の視点で新要領・指針を考えあう』ひとなる書房

4) 本稿においては、煩雑さを避けるため、『幼稚園教育要領』は『教育要領』、『保育所保育指針』は『保育指針』、『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』は『こども園要領』、3種の総称は『要領・指針』と略記する。また2017年告示された基準書は新『要領・指針』とし、2008年告示された基準書は現『要領・指針』と表記する。

5) ECECとは、Early Childhood Education Careの略であり、人生初期の教育とケア

- (養護)を意味する。
- 6) PISA (Program for International Student Assessment) と呼ばれる国際的な学習到達度に関する調査。本調査は3年毎に、15歳児を対象に読解力、数学的リテラシー、科学的リテラシーの分野について実施している。2015年の日本の結果は72か国中、読解力8位、数学5位、科学2位であった。
http://www.nier.go.jp/kokusai/pisa/pdf/2015/01_point.pdf (閲覧:2017.10.22.)
 - 7) 国立教育政策研究所には2016年4月1日より幼児教育ナショナルセンター、東京大学には教育学研究科附属施設として2015年7月1日より発達保育実践政策学センター、お茶の水女子大学では平成22～27年度の6ヶ年計画「乳幼児教育を基軸とした生涯学習モデルの構築」事業が実施され、現在は2015年4月1日に人間発達科学研究所が設置され、認定こども園に関する研究及び乳幼児教育環境に関する研究が行われている。
 - 8) J・ヘックマン著 古草秀子訳(2015)『幼児教育の経済学』東洋経済新報社 p.116. OECD 国際レポート (Skills for Progress : The Power of social and emotional Skills) 2015
 - 9) 文部科学省 「教育課程企画特別部会資料3-1」平成27年4月28日 p.11
 - 10) 文部科学省教育課程部会幼児教育部会第1回から10回の議事録により確認。
 - 11) 首相官邸に設置された諮問会議。事務局は文部科学省の教育再生会議担当室で、内閣総理大臣、内閣官房長官、文部科学大臣らと有識者15名により構成される。座長は早稲田大学総長の鎌田薫(1948-)。いじめ問題への対応、教育委員会の抜本的な見直し、大学の在り方の抜本的な見直し、グローバル化に対応した教育、6・3・3・4年制の在り方、大学入試の在り方等を協議し提言している。直近の開催は2017年5月24日で40回目の開催である。
 - 12) 文部科学省 幼稚園教育要領、小・中学校学習指導要領等の改訂のポイント
http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/new-cs/___icsFiles/afieldfile/2017/06/16/1384662_2.pdf (閲覧:2017.10.22.)
 - 13) 文部科学省 「幼児教育部会における審議の取りまとめ」 p.3
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/057/sonota/___icsFiles/afieldfile/2016/09/12/1377007_01_4.pdf (閲覧:2017.10.22.)
 - 14) 文部科学省教育課程部会幼児教育部会(第1回)議事録2015.10.23(金)大杉教育課程企画室長の発言による。
 - 15) 文部科学省教育課程部会幼児教育部会(第2回)議事録2015.11.20(火)神長委員、奈須委員、阿部委員、桶田委員らの発言による。
 - 16) 文部科学省教育課程部会(第97回)議事録2016.7.19(火)「論点整理を踏まえた教育課程の改善・充実について」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/gijiroku/1382057.htm (閲覧:2017.10.22.)
 - 17) 文部科学省 「幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続の在り方について(報告)」平成22年11月11日抜粋 資料3「幼児期の終わりまでに育ってほしい幼児の具体的な姿(参考例)」
http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/057/siryu/attach/1364730.htm (閲覧:2017.10.22.)
 - 18) 文部科学省教育課程部会幼児教育部会(第2回)議事録2015.11.20(火)小枝委員、嶋田委員、斎藤委員、淵上幼児教育課長、杏澤子育て支援指導官、津金視学官らの発言による。
 - 19) 井上真理子(2017)「第3節 資質向上の主人公は保育者自身」大宮勇雄他編『現場

の視点で新要領・指針を考えあう』ひとなる書房 p.91

20) 待井和江編 (2004)『保育原理第5版』ミネルヴァ書房 p.285

参考文献

泉千勢・一見真理子・汐見稔幸編 2008『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店

経済協力開発機構編 星美和子他訳 2011『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

森岡伸枝 (2015)「幼児教育政策における人権教育概念について：「保育所保育指針」と「幼稚園教育要領」の分析から」『大阪芸術大学短期大学部紀要 39号』91 - 106

姜華 (2012)「幼小連携に関する政策と理念についての一考察—中央教育審議会答申と幼稚園教育要領を中心に—」『早稲田大学大学院教育学研究科紀要 別冊 20号 - 1』67-78

文部科学省 平成 29 年告示『幼稚園教育要領』フレーベル館

文部科学省 平成 20 年告示『幼稚園教育要領』フレーベル館

厚生労働省 平成 29 年告示『保育所保育指針』フレーベル館

厚生労働省 平成 20 年告示『保育所保育指針』フレーベル館

内閣府・文部科学省・厚生労働省 平成 29 年告示『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』フレーベル館

内閣府・文部科学省・厚生労働省 平成 26 年告示『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』フレーベル館

