

認定こども園の現状と課題(5)

— 幼保連携型認定こども園教育・保育要領における

「保育」及び「教育」の概念について —

松 川 恵 子

(2015年4月3日受理)

1. はじめに

認定こども園制度は、平成18年6月に成立した「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」(以下、「認定こども園法」という。)の下、平成18年10月1日から開始された。筆者は、これまで、「認定こども園の現状と課題」(仁愛女子短期大学研究紀要 第39号 平成19年1月)¹⁾、「認定こども園の現状と課題(2)」(仁愛女子短期大学研究紀要 第40号 平成20年1月)²⁾、「認定こども園の現状と課題(3)」(仁愛女子短期大学研究紀要 第41号 平成21年1月)³⁾において、認定こども園法施行当初の認定こども園の状況についての実態把握を試みてきた。

また、「認定こども園の現状と課題(4)」(仁愛女子短期大学研究紀要 第45号 平成25年2月)⁴⁾では、平成24年8月22日に公布された「子ども・子育て関連3法」のうち、「子ども子育て支援法」及び「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」について読み解き、平成27年4月から始まる「子ども・子育て支援新制度」についての課題と展望をまとめた。

平成27年4月1日からいよいよ「子ども・子育て支援新制度」が開始される予定である。新制度開始に向けて、平成26年4月30日に、「幼保連携型認定こども園の教育課程その他の教育及び保育の内容に関する事項」⁵⁾について主務大臣が定めた「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」という。)が、内閣府・文部科学省・厚生労働省告示第1号として公示された。

本稿では、新制度が始まろうとしている今、幼

保連携型認定こども園の教育・保育内容の基準である教育・保育要領の成立過程をたどりながら、今後の認定こども園の保育に関する課題等を明らかにしていきたい。

2 教育・保育要領成立の経緯

これまでの「子ども・子育て関連3法」についての内閣府・文部科学省・厚生労働省の説明資料においては、「新たな幼保連携型認定こども園の具体的な制度設計について」の中で、「教育・保育内容の基準」として『「幼保連携型認定こども園保育要領(仮称)」を定める。』と記されていた。ところが、平成26年4月30日に公示された幼保連携型認定こども園の保育内容の基準は、「教育・保育要領」という名称に変更されていた。ここでは、どのような経緯で名称が変更されたのかということについて考察したい⁶⁾。

「保育」という用語については、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」第35条(保育の内容)において「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その特性とし、…(以下略)」と記されており、一般的に「養護及び教育を一体的に行う」⁷⁾ことと理解されている。つまり、一般的に「保育」は「教育」を内包する語句として理解されている。

しかし、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」により改正された「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」(以下、「新認定こども園法」という。)では、第2条第8項及び第9項において「教育」及び「保育」を以下のように定義している。

新認定こども園法**第2条（定義）**

8 この法律において「教育」とは、教育基本法（平成18年法律第120号）第6条第1項に規定する法律に定める学校（第9条において単に「学校」という。）において行われる教育をいう。

9 この法律において「保育」とは、児童福祉法第6条の3第7項に規定する保育をいう。

（平成27年4月1日施行予定部分）

〔参考〕**教育基本法**

第6条 法律に定める学校は、公の性質を有するものであって、国、地方公共団体及び法律に定める法人のみが、これを設置することができる。

児童福祉法**第6条の3**

7 この法律で、一時預かり事業とは、家庭において保育（養護及び教育（第39条の2第1項に規定する満3歳以上の幼児に対する教育を除く。）を行うことをいう。以下同じ。）を受けることが一時的に困難となった乳児又は幼児について、…（以下略）

第39条の2 幼保連携型認定こども園は、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満3歳以上の幼児に対する教育（教育基本法（平成18年法律第120号）第6条第1項に規定する法律に定める学校において行われる教育をいう。）及び保育を必要とする乳児・幼児に対する保育を一体的に行い、これらの乳児又は幼児の健やかな成長が図られるよう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施設とする。

新認定こども園法の定義では、「保育」は養護と満3歳以上の学校教育以外の教育を行うということであり、「保育」の中の教育には満3歳以上の学校教育は含まれないことになる。

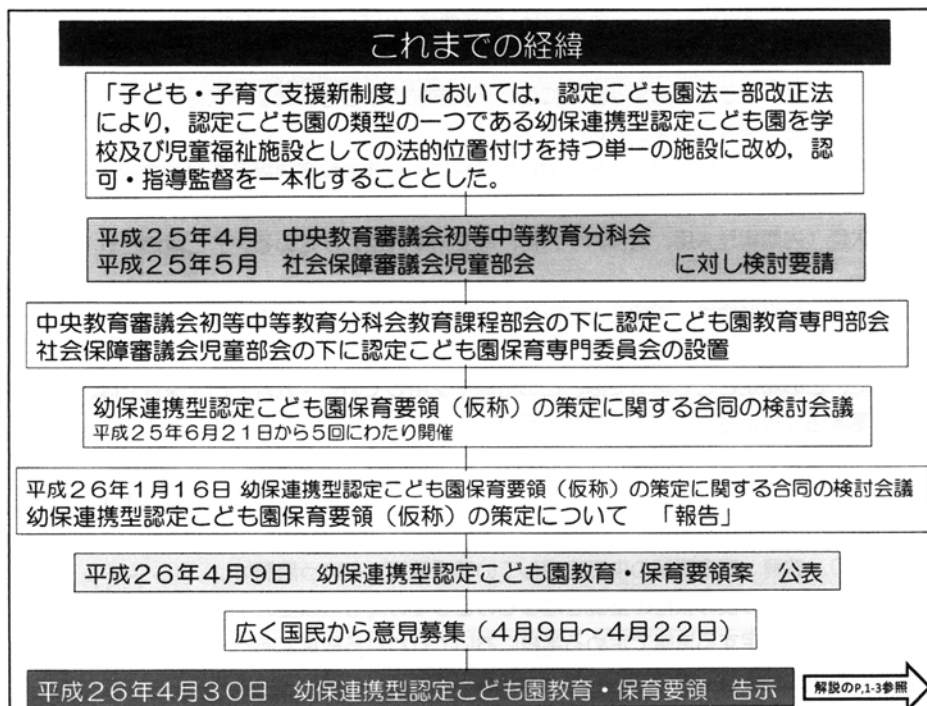
この定義は一般的な保育の概念からはかけ離れたものであり、保育関係者としては納得できるはずのないものではあったが、筆者を含め保育研究者の多くは、法律上、語句が意味する内容の重複

を避ける必要があったのではないかと考え、語句にとらわれることよりも、実質的な幼保一元体制の確立を優先することを志向した⁸⁾。現時点で振り返ると、新認定こども園法での「保育」及び「教育」の定義について、妥協した部分があったのではないかと考えられる。しかし、「子ども・子育て関連3法」成立時から、実際に保育を行う上での保育内容の基準は「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）」（以下、「保育要領（仮称）」という。）とされていたため、幼保一元体制の下での「保育」への期待が、語句の定義についての問題意識を上回っていたのではないかと省みられる。

しかし、平成26年4月9日に幼保連携型認定こども園の教育・保育内容の基準として「幼保連携型認定こども園教育・保育要領案」が公表された際に、その名称が変更されていた。〔図1〕からも明らかであるが、平成26年1月16日の「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）」の策定について『報告』までは、「保育要領（仮称）」と呼ばれていたものが、3か月の間に「教育・保育要領」に変更されたのである。なぜ、どのように名称が変更されたのか、はっきりと示されたものを確認することはできないが、幼保連携型認定こども園教育・保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議議事録からは、「保育要領」か「教育・保育要領」かという葛藤の状況を垣間見ることができ⁹⁾。以下、議事録に基づきながら経過を追う。

1) 幼保連携型認定こども園教育・保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議について

平成25年4月3日、初等中等教育局長より初等中等教育分科会に対して「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）」の策定について」審議要請があり、厚生労働省では社会保障審議会児童部会に認定こども園保育専門部会が、文部科学省では中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会に認定こども園教育専門部会が設置された。平成25年6月21日に、中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会認定こども園教育専門部会と社会保障審議会児童部会認定こども園保育専門部会の合同の「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）」の策定に関する合同の検討会議（第1回）、平成



（図1）「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」成立の経緯
 <幼保連携型認定こども園教育・保育要領 中央説明会(平成26年7月17日)説明資料より>

〔表1〕合同検討会議委員

認定こども園教育専門部会委員（平成25年度役職）	認定こども園保育専門委員会委員（平成25年度役職）
秋田喜代美（東京大学大学院教育学研究科教授）	秋田喜代美（東京大学大学院教育学研究科教授）
阿部 宏行（北海道教育大学准教授）	網野 武博（武蔵野大学客員教授）
岩田 純一（京都教育大学名誉教授）	岡村 宣（認定こども園ポプラの木園長）
榎沢 良彦（淑徳大学総合福祉学部教授 教育福祉学科長）	柏女 霊峰（淑徳大学総合福祉学部教授）
岡上 直子（十文字学園女子大学人間生活学部教授）	吉川由基子（小奴可保育所所長）
神長美津子（國學院大学人間開発学部教授）	酒井 治子（東京家政学院大学現代生活学部准教授）
上林 千秋（群馬県教育委員会義務教育課指導主事）	汐見 稔幸（白梅学園大学・白梅学園短期大学学長）
河邊 貴子（聖心女子大学文学部教授）	柴崎 正行（大妻女子大学家政学部教授）
小枝 達也（鳥取大学地域学部教授）	民秋 言（白梅学園大学名誉教授）
志民 一成（静岡大学教育学部准教授）	寺田 清美（東京成徳短期大学幼児教育科教授）
杉原 隆（財団法人田中教育研究所所長）	野本 茂夫（國學院大学人間開発学部准教授）
田中 雅道（光明幼稚園園長）	帆足 英一（世田谷子どもクリニック院長）
無藤 隆（白梅学園大学子ども学部教授兼子ども学研究科長）	増田まゆみ（東京家政大学家政学部教授）
渡邊 郁美（新宿区立四谷子ども園長）	無藤 隆（白梅学園大学子ども学部教授兼子ども学研究科長）
渡邊 英則（認定こども園ゆうゆうのもり幼保園長）	矢藤誠慈郎（岡崎女子大学子ども教育学部教授）

25年7月26日に第2回、平成25年9月27日に第3回、平成25年11月15日に第4回、平成26年1月16日に第5回と、計5回の合同の会議が開催され、「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定について（報告）」が取りまとめられた。

なお、幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（以後、「合同検討会議」という。）の委員は、〔表1〕¹⁰⁾のとおりである。

2) 第1回合同検討会議での「保育」及び「教育」に関する議論（平成25年6月21日）

第1回検討会議では、蝦名幼児教育課長（文部科学省）が、新認定こども園法第2条（定義）について以下のように説明している¹¹⁾。

…教育、保育という文言については、これまでも幼稚園、保育所における活動などについて、当然ながら使用をされてきてございます。幼稚園に適用されている学校教育法におきましては、教育とは学校教育を意味して、保育とは幼児の心身発達に応じた一定の養護や世話が必要となるなど、幼稚園の教育方法の独自性を表すために、そのための用語として用いられているということがございます。

また、保育所には児童福祉法が適用されてございますが、ここでいう保育とは養護と教育を一体として行うものとされまして、ここでいう教育とは、子どもが健やかに成長し、その活動がより豊かに展開されるための発達の援助を意味する用語として使用されてきているだろうと思っております。

このように学校教育法や児童福祉法におきましては、それぞれ教育や保育というものが少しずつ違った内容を指すものとして使用されておりますけれども、今回、子ども・子育て支援新制度の検討、そのための制度の創設に当たりましては、先ほど申し上げたような認定こども園法の改正も行ったわけですが、この中で教育と保育を両方、法令用語として用いる必要がありましたけれども、同じ法律の中で、一つの用語について二つの意味を持たせることは技術的にできなかったということもございまして、冒頭申し上げましたとおり、教育については学校教育、保育については児童福祉法に基づく保育であるというような定義を、この法律の中ではさせていただいておりますけれども、この定義によって、現在の学校教育法や児童福祉法の教育や保育の用語の意味が変更されるということでは全くございませんので、その点についてもご留意を頂ければと思います。あくまでも教育が学校教育を指しているのは、この認定こども園法の定義として、そのようになっているということでございます。

この幼児教育課長の説明に対して、榎沢委員が

次のように質問している¹²⁾。

…現場では、保育の理解がうまく統一できていないのだと思います。教育と保育に関して、事務局の説明ですと、法律上は教育について定義されたし、保育についても定義されたということです。一応、法律上の形式的な定義はありますが、実際に現場で保育者の方たちがどういうふう実践をやっているかという、法律上の定義でもってやっているわけではありません。…これまで幼稚園と保育所が二元的に来たのは、教育の感覚と保育の感覚のずれがあったせいではないかと思えます。…

今回、この要領を作るに当たって、もしもお考えがあつて保育要領という名称にしたということであれば、議論の足しにするためにその辺の理由を教えてくださいたいと思い、質問させていただきました。

この質問に対して幼児教育課長は、次のように回答している¹³⁾。

保育要領（仮称）ですけれども、これは結構古くから仮称として用いられてきたと思いますが、当初の考え方としては、恐らく教育の、幼稚園教育の独自性を表すものとして保育という言葉が学校教育法でも用いられていて、その保育という言葉でもって、この小学校に上がる前の内容を表すものとして、仮にはありますけれども、置くことができないかということだったのかなと思っています。

保育要領（仮称）という呼び名、され方がずっとされてきましたが、一方で、先ほど申し上げたように、法律の内容の検討は、実はその後に行われ、結局、その一つの施設で学校教育も保育もということを行う単一の施設を新しく法律上規定するためには、教育という場合の教育の定義をしっかりとさせなければいけない、保育の定義をしっかりとさせなければいけないということもあつて、冒頭申し上げたように、学校の場合の教育は学校教育だけ、保育については児童福祉法に基づく保育を指すんだというふうな定義を法律上置くことになりましたということが経緯としてはございます。

したがって、文部科学省で、中央教育審議会にこのことについての検討のお諮りをした際にも、たしか名称については、保育要領とあるけれども、法律からおりてくる保育の考え方は、定義にあるように、児童福祉法に基づく保育しか表していないので、この名称で良いのかという質問もあつて、そのときには、そこも含めて、これから御検討いただくことになると思いますと回答させていただいたところでございますけれども、この名称の仮称については、当面、仮置きというものだと私自身は考えてございます。

つまり、「子ども・子育て関連3法」成立の後に新認定こども園法が制定され、その中で「保育」及び「教育」の法定的な定義が行われたため、中

央教育審議会で、「子ども・子育て関連3法」についての説明資料で使われていた「保育要領(仮称)」という名称自体が新認定こども園法との法的整合性という意味で問題があるという指摘もあり、「保育要領(仮称)」という名称自体についても合同検討会議での検討課題であることが確認されたということである。

3) 第2回合同検討会議での「保育」及び「教育」に関する議論(平成25年7月26日)

第2回検討会議では、「保育要領(仮称)策定について」が議題として挙げられ、まず橋本保育課長(厚生労働省)から、保育要領(仮称)の策定に当たって検討する観点の説明等があった。資料説明の後、柏女委員が口火を切った。論点1: 幼稚園教育要領及び保育所保育指針との整合性、論点2: 小学校教育との円滑な接続、論点3: 幼保連携型認定こども園の固有の配慮事項についての意見の後、保育課程と教育課程について次のような発言をしている¹⁴⁾。

…教育課程と保育課程に関するのですが、これについては、幼保連携型認定こども園で行う業務については、学校教育法の幼稚園、児童福祉法の保育所の業務に規定されているとおり、全体を通してやはり保育と呼ぶべきであろうと考えます。そういう意味では、教育と保育を総称した言葉として保育を用いることが妥当だろうと思います。その上で、保育課程とそれに密接にかかわる事項、具体的には安全、保護者支援などを含む内容について記述して、その中の学校教育にかかわる事項について教育課程を編成するという考え方が妥当ではないかと思っています。…

柏女委員の発言を受けて、増田委員も次のように発言した¹⁵⁾。

…今回仮称で検討しているわけですが、私は保育要領、この保育という言葉大切にしていこうと、この検討会でも最終的に保育要領となりますと、先ほど柏女委員がおっしゃいましたように、この幼保連携型認定こども園の保育の根幹となるものは保育課程として提示することが大事ではないかと思っています。
…学校教育法にかかわる質の高い教育ということと、児童福祉法にかかわる保育というところ。しかも保育は養護と教育が一体となって教育というものが包含されている中で、何かまだすっきり

しないままにこの検討が進んでいるように思いますので、現場からもそれから私は今回のこの保育要領で大事なことは、現場の方たちに混乱が起きないように分かりやすくということと同時に、保護者が読んでも分かりやすいという観点もとても重要であり、そういう意味では幼稚園教育要領と保育所保育指針の整合性を図りながらも、それらにとらわれない新たなものとして提示することも大事ではないかと思っています。特に養護の視点ですけれども、幼稚園教育要領においても養護という言葉は使っておりませんが、しっかりと生活を通して、そして情緒の安定ということは明示されているわけで、その辺りを総則と決めるのかよく分かりませんが、一番基本のところでは養護の視点の大切さを、乳児から一貫して大事だということを是非提示していかなければいけないと思っております。…

このように、保育という言葉を大切にしたいという意見とともに、養護の重要性を示すべきという意見が多く出され、教育・保育要領の総則に養護についての重要性を示すことにつながったと考えられる。

また、認定こども園園長である岡村委員は、教育と保育について次のように発言している¹⁶⁾。

…教育は子どもが主体的にやること。養護は保育者がやること。そのように見ると分かりやすいということを行っています。0歳からの養護の割合は多いです。教育の割合は少ないかもしれませんが、教育もあります。そこからだんだん養護が減っていく。子どもが主体的にやっていくことが増えていく。そういうバランスがずっと中学校に行っても高校に行ってもあるだろう。…あの5回の「子ども指針」の議論の中では、最初は教育だ保育だという議論がなされていましたが、最終的には現場の言葉は保育で良いというところまで議論は集約されていったと私は理解していますし、現場の言葉は保育で良い。法律の言葉、制度を作るためには教育と保育を明確に分けて議論をする。そういう感覚を持って保育要領の中では最初の総論のところでは現場は保育という言葉は明確にさせていただくのが適当だと思います。…

この発言は、筆者の考えと共通のものであるが、実際の教育・保育要領では実現していない。その要因として、法令上の言葉の使い方という問題がある。その点を指摘したのが座長の一人でもある無藤委員の以下の発言である¹⁷⁾。

…学校教育としての幼児教育という言い方、あるいはそれに類した言い方がよく使われていると思いますが、これは3歳以上4時間程度の部分という、これは法令上の問題なので、それが保育要領を作る上でも前提だと思います。そういたしますと、それ以前の2歳までの部分でいう教育、あるいは3歳以上の長時間の保育における教育というのは、もう少しそれとは違う部分を指している。これもまた法令上の理解としては仕方のないことだろうと思います。…

このように、実際の保育現場での用語の使い方と法令上の言葉の使い方の狭間で、合意を見いだすことができない状況が続いている感があった。

4) 第3回合同検討会議での「保育」及び「教育」に関する議論（平成25年9月27日）

第3回合同検討会議は、関係団体からのヒアリングとして、特定非営利活動法人全国認定こども園協会、全国認定こども園連絡協議会、公益社団法人全国幼児教育研究協会、全日本私立幼稚園連合会、全国公立幼稚園長会、社会福祉法人日本保育協会、社会福祉法人全国社会福祉協議会全国保育協議会、公益社団法人全国私立保育園連盟から意見聴取が行われた。

関係団体からのヒアリングでは、「保育」及び「教育」の用語についての意見はほとんどなかったが、社会福祉法人全国社会福祉協議会全国保育協議会の上村副会長から、「園における子どもの生活では、養護的な側面と教育的な側面と1日を通じて不可分・不分離のひとつながりであり、保育がベースであると認識しております。」という発言があった。

なお、書面による各団体提出意見として、保育園を考える親の会代表普光院亜紀氏から、「『教育』と『保育』の用語に配慮を」という以下の意見があった¹⁸⁾。

子ども・子育て支援法では、法内部での定義として「教育」は3歳以上児を対象に学校（幼稚園）のみが実施するものと規定していますが、これは教育基本法の用語にも合致しない狭義の定義であり、新しい「保育要領」においては、このような定義を用いることは不適切であると考えます。保育所保育指針は幼稚園教育要領の教育を包含した保育内容を示しており、これが「教育」ではないと表現することは、保育所の保護者の不安をあい、保育所在籍児童への偏見を招くものであると考えます。…

これは、保護者からの声として率直な意見であり、保育所を利用している保護者にとっても、「保育」という言葉が重要な意味を持っているということがわかる。また、普光院氏の趣旨に反することになってしまうが、この「教育」「保育」の定義が、保育所を幼保連携型認定こども園に誘導するインセンティブなのではないかとも考えられる。

5) 第4回合同検討会議での「保育」及び「教育」に関する議論（平成25年11月15日）

第4回合同検討会議では、事務局から、これまでの3回の合同検討会議での議論を踏まえた「合同の検討会議におけるこれまでの意見のまとめ（案）」が提出され、その内容についての議論が行われた。

報告書をまとめる段階でもあり、第4回合同検討会議では、「保育」「教育」「養護」の用語に関する激しい論議が交わされた。用語の概念に関する議論は、岩田委員から始まった¹⁹⁾。

理念的な話になりますが、保育と養護と教育という三つの概念がもう一つはっきりしないと思います。だから、幼保連携型認定こども園保育要領に書き込む場合にはそのところをもう少しはっきりしてほしい。保育所保育指針の中に、「保育においては、養護と教育が一体となって展開されることに留意する」とあります。私は基本的にはこの考え方です。保育の中に教育と養護という側面があります。

そう考えると、9ページの²⁰⁾…この場合には、あたかも保育というのを養護の意味だけを持たせて使われているようにも読み取れるわけです。ですから、書き込むときに、保育と養護と教育の関係をきちんと書いておく必要があるのではないのでしょうか。…

岩田委員の意見に関連した発言が民秋委員、渡邊（郁）委員、渡邊（英）委員、網野委員などからあり、汐見委員から「まだ考えがまとまっていないのですが」という前置きをつけての発言が続いた²¹⁾。

…教育と保育と養護という言葉の使い方については、現場がこのままでは混乱してしまうのではないかという懸念はやはり持っています。例えば3ページのところに、教育基本法、そして児童福祉法とあって、その次が認定こども園法の第2条第7項でということ、ここからして少し混乱するわけです。「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満三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い」というのがあります。一体という言葉がまずここで出てきますが、養護と教育を一体的に行うという場合とここでやる一体というのは、かなりニュアンスが違うような感じをまず受けます。…

もう一つ、個人的には、乳幼児期における教育を保育とするというふうにはっきりと定義してしまえば、非常に分かりやすいと思ってきたのです。保育所保育指針では、教育というのは発達の援助であり、それは、養護、つまり生命の保持と情緒の安定という営みと一体的に展開されて、区別できるものではないという説明があります。…

…教育・保育でもいいとは思いますが、現場が混乱しないように、できるだけすんなりと言葉をどこかで定義していただきたいというのが願ひです。…

続けて増田委員からも、現場の混乱と保育内容の変質を危惧する以下の発言があった²²⁾。

今の一連の流れの中で、私もこのままで保育・教育・養護というものが出されますと、本当に現場は混乱をするだろうと思います。特に質の高い教育ということへの受け止めが、本来考えている教育とはかけ離れたもの、実際に保育現場でそういうことが起こりつつあるのではないかと思います。仮称ということで、ずっとこの検討会も保育要領を仮称としておりますけれども、まず、このところが仮称ではなく、幼保連携型認定こども園保育要領なのか、そして保育という言葉を使うのであれば、法律との関係でいろいろ難しさはあると思いますが、今、汐見委員生²³⁾がおっしゃったような保育というものの提示をきちんとしないと、今までよりもっと混乱した状態を生み出してしまおうだろうと思います。…

さらに、柏女委員が次のように続けた²⁴⁾。

…認定こども園法の定義が、そもそも教育と保育を分けている、そういう制約の中で、三大臣告示の中でそれが本当に可能なかどうかというのは、実際は分かりませんけれども、現場では、…幼保連携型認定こども園の全体は保育という言葉で統合しているところは多々見受けられています。そこは、やれるならば是非英断をしてほしい。

つまり、保育という言葉で統一してほしいと思っています。

しかし、無藤委員が、恐らく座長という立場から、「教育」「保育」についての法令的な意味について次のように説明した²⁵⁾。

何人かの委員の皆様の特に保育とか教育をめぐる御意見は理解しましたが、私は難しい点があると思います。それは、法令的な整理の問題ですけれども、私どもの任務は幼保連携型認定こども園保育要領をつくることですが、一つは、幼稚園教育要領、保育所保育指針で改訂を今回、並行して行うわけではないこと。親法律、認定こども園法その他の改正も我々の仕事の範囲ではないと思います。そういう意味では、法令的な枠組みをいわば受けてやるしかないと思っています。

そのときに、多くの研究者あるいは現場の方々の要望は要望でありますけれども、法令的な整理の限りについて私が指摘させていただくと、お手元の机上資料の認定こども園法…第2条の7を見ると…「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満三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」と規定されております。

ここから分かることは何かということですが、一つは教育をただ使っている場合に、教育基本法第11条の幼児期の教育を受けて使っているというのが基本的な理解で、それに対して学校で行うものは、正規に言えば学校教育であるし、もう少し丁寧に幼稚園に即して言えば、「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満三歳以上の子どもに対する教育」、これが幼稚園教育であり、学校教育としての幼児教育と。最近、子ども・子育て会議で使っておりますが、それを指すということになります。したがって、教育という用語と学校教育としての教育というのが使い分けられているということです。教育というのが、特に保育所保育をめぐって養護と教育が広く使われる場合には、先ほど御指摘がありましたが、発達への支援というという意味合いで、広い意味になりますが、学校教育という場合には、第2条7項にあるような定義であるということだと思います。

その一方で、保育というのはどういうことか。保育を必要とする子どもに対する保育、ややこしい言い方をしていますが、つまり、保育を必要とするというのは具体的には何を意味しているかということ、通常、昼間、家庭で保育されないお子さんを保育する必要があります、こういう話です。…そういう意味で、保育というのを単独に使う場合には、子どもに対して様々なお世話をするという意味としてしか私は解釈できないと思います。

…認定こども園法の第1条の「幼児期の教育及び保育」というときに、幼児期の教育は、先ほど申し上げたようなことを、教育基本法第11条の幼児期の教育を受けていると理解すべきことだと思います

し、続けて保育とあるのは、乳幼児全体を世話をする、愛護でもよろしいですけれども、そういう意味合いとして理解すべきことで、当然ながら家庭における保育・教育を含めていると考えられます。その上で、保育所保育というものが児童福祉法の養護と教育を一体的に行うとありますので、保育所において養護と教育ということを明確にしながら、より専門的な形で保育を行うという仕組みなのではないかと理解しております。…そういうふうに理解すれば、現場での混乱をどうするかという話は別なことです。そのような解釈を受けながら、幼保連携型認定こども園保育要領をつくるということではなければならないのではないかとというのが、私の申し上げたいことです。…

無藤委員の法令的な意味の制約があるという説明を受けて、汐見委員がさらに歴史的な観点を含めて以下のように発言した²⁶⁾。

法令上の解釈は全く同じ解釈で、私もそうだと考えています。その上で、この指針で一工夫できないかということで先ほど考えていて、まだ成案はないのですが、この委員会そのものが「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）」としてあるわけです。ここでは、教育・保育要領とはしていません。ここにも一つの判断が既に入っているような感じがします。例えば、今の学校教育法22条で幼稚園は保育するところと書いてある。その背景には、かつて文部省、厚労省²⁷⁾が、保育関係が、託児所ではなくて保育所という言葉を使ったことに対して難色を示した、場合によっては抗議をしていた。保育という言葉は幼稚園の言葉であるということにこだわった。戦後の学校教育法と児童福祉法の議論のときに、託児所ではなくて保育所と使うことに対して文部省関係者は反対した。それに対して種々議論の結果、幼稚園で使う保育はほぼ教育であり、保育所で使う保育はほぼ養育であるということで、たしか国会の議事録があるはずです。…

…同じ学校教育法に書かれている学校における教育でも、幼児期は幼児教育という習慣があったことを踏まえるならば、幼稚園は学校教育で言うところの学校教育を行うところであるが、この指針では、保育所保育も踏まえて乳幼児期に行う広い意味での教育を、ここで広く保育と総称し、その指針を保育所保育指針²⁸⁾と言っているというような説明をつけることは不可能か、ということを考えていました。それはいろいろ踏まえた上で、細かなそれぞれの解釈については条例に従わなければいけないのですが、現場の混乱ということを考えてときに、そういう工夫ができないかどうかということを考えていただければ。…

汐見委員の発言について、蝦名幼児教育課長が第1回合同検討会議を欠席していた汐見委員の発言への説明を加えた²⁹⁾。

…今回、幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）という形でこの検討会をスタートしております。幼保連携型認定こども園保育要領の名称につきましては、一定の判断をした上でか、というお話もありましたが、そこは実はニュートラルでして、法律に照らしますと、保育といった場合には、先ほど無藤座長からお話があったように、保育所保育のみを指すということなので、実は今回、こういった形で御検討を諮問する過程でも、法律に照らせば保育要領ではおかしいのではないかと御指摘も頂き、名称も含めて御議論を頂くことになると思われます、という答弁を私もさせていただいたこともございました。

戦後の経緯につきましては、汐見委員が御指摘のとおりでございます。今回、我々としては、幼保連携型認定こども園について規定する、認定こども園法の規定に照らして、これを最終的には官報で告示をしなければならないものですから、恐らくそういったものの整合性も担保しながら、しかし、現場で混乱が生じるというのは全くとって本末転倒でございますので、そうした点での工夫もできれば最大限していきながら、ということでの御議論をお願いできたらと思っております。

第4回合同検討会議の終わり頃に、岡村委員の、今回の議論を集約する方向の発言があった³⁰⁾。

…幼保連携型認定こども園保育要領ですので、明確に、この保育要領は認定こども園、幼保連携型で保育が行われるための要領をあらわしていくものだと思います。…トリプルスタンダード、幼稚園教育要領、保育所保育指針と三つ並べるのではなくて、将来的にはこの内容に段々収れんしていくような、みんながこれを見てやっていくようなものになることを願っているとすれば、…

いろいろな指針があって、それでそれぞれがやっていくのではなくて、内容的には、…いつかはこれでみんなカバーしていこう、まずいところがあればそこは加えていこう、直していこうということで、これを成長させていくことがいいのではないかと考えています。そういう意味でも、先ほどの保育と教育、あるいは発達と学びというのも、…今は可能などころまで整理をしていただいて、前々回に私が発言したとおり、法律、制度の言葉としては教育と保育になってしまうかもしれないけれども、先ほどから出ているように、現場が混乱しないということでは、いろいろな整理を文言的に加えた上で、「保育要領では保育というふうにあらわします」というふうなことで書いてもいいのではないかと思います。今回、それが難しければ、いつかそういう整理をしていながら明確にしていっていただければと思います。…

6) 第5回合同検討会議での「保育」及び「教育」に関する議論（平成26年1月16日）

第5回合同検討会では、第4回の議論を基に修正

された「幼保連携型認定こども園保育要領(仮称)の策定について(案)」を基に議論が進められた。初めに事務局から報告案についての説明があり、「教育」「保育」の定義について、前回の議論を基に認定こども園法、教育基本法、児童福祉法に基づいた定義を脚注に追加したこと、名称については保育要領(仮称)とすることが報告された。林幼児教育企画官の説明は以下のようなものであった³¹⁾。

…前回も教育や保育の定義について、いろいろ御意見を頂きました。その場で無藤座長からも一定の御説明を頂きましたが、改めましてこの教育、保育の定義、用語の問題については法律に一定の整理をされております。この要領も当然、告示でございまして、上位法である法律の定義、整理というのを踏まえて策定する必要は当然ございますので、脚注3と脚注4というのを追加させていただいております。脚注3については、認定こども園法第2条第8項で教育の定義が書いてございます。ここでの教育の定義というのは、教育基本法第6条1項に規定する法律に定める学校、この法律では学校と定義しておりますけれども、学校において行われる教育をいうと規定されております。この定義にしたがって、この報告書において教育とは、この学校教育を指す語として用いるという整理をさせていただければと思っております。

保育については脚注の4で書いてありますが、同じく認定こども園法の第2条9項で、保育の定義については児童福祉法第6条の3第7項に規定する保育をいうというふうに定めております。この児童福祉法第6条の3第7項というところをみますと、保育というのは従来、保育所において行われてきました養護及び教育、この教育は、先ほど申し上げた学校教育を除くということが出されておりますが、養護及び教育を指す言葉として児童福祉法で定義されておまして、正確に言えば改正後の児童福祉法第6条の3第7項でございまして、…基本的にこれらの用語の定義というものを踏まえて、この報告書での語というのは一定、整理をさせていただいているということで、脚注でございまして明記させていただき、そういった語の整理を行って報告書を整理させていただいているということでございます。

…幼保連携型認定こども園保育要領(仮称)という形でずっと、この検討会議の名称もそうでございまして、御議論させていただいております。一応、仮称という形で今日の報告のまとめはさせていただければと我々としては考えておりますけれども、最終的には先ほど座長からも御説明いただきましたように、告示という形で法制化する必要がございます。そういう意味で名称、あるいはそのほかの部分もちろん、細かい文言も含めて、当然この報告書の内容をできるだけ踏まえて、尊重して作成させていただくわけでございますが、名称につきましても法制的な観点、法制審査の過程で検討をもう一度する必要があるということでございますので、…なお、この告示につきましても3府省ということで、内閣府と厚生

労働省と文部科学省の共同告示という形になりますので、それぞれのところの文書審査も必要になるということを併せて申し上げたいと思います。

増田委員からはこの検討会で名称を保育要領と確定することはできないかという意見が出されたが、林幼児教育企画官からは法制的な審査を経なければ難しいという旨の回答があった。そして、秋田座長から、多くの委員の思いを汲んだ次のような提案がなされた³²⁾。

…名称をここで確定することは法令上も全く難しく、できないことなのですが、ここに参加している委員が名称を、総意としては幼保連携型認定こども園保育要領(仮称)というものを多くの方が賛同しているということは、議事録に明確に残していただければと存じます。あとは法制上のことは私どもはここでは決められないので、…これまで仮称で議論されてきたこの名称についてはここで同意が得られて、総意であるというようなことは議事録に残していただけたら有り難いのではないかと思います。

以上のような議論を踏まえ、最終的な合同検討会議の「幼保連携型認定こども園保育要領(仮称)の策定について(報告)」の中では、「2. 基本的な考え方」の中で、「○ 幼保連携型認定こども園保育要領(仮称)の名称については、『幼保連携型認定こども園保育要領』が適当であるとの意見が多くの委員からあったところである。今後、法律に基づく告示であるという性格を踏まえた法制的な観点も含め、検討されることが必要である。」³³⁾と明記された。

5回の合同検討会議を経て、「幼保連携型認定こども園保育要領(仮称)の策定について(報告)」がまとめられ、平成26年1月22日に社会保障審議会児童部会で、1月23日に中央教育審議会初等中等教育分科会・教育課程部会合同会議で報告が行われた。また、1月29日には子ども・子育て会議、子ども・子育て会議基準検討部会合同会議において報告された。そして、報告を基に平成26年4月9日に幼保連携型認定こども園教育・保育要領案が公表され、4月9日から4月22日まで広く国民から意見募集が行われ、平成26年4月30日に幼保連携型認定こども園教育・保育要領が告示として公示された。

3 おわりに（まとめ・今後の課題）

筆者は、「幼保連携型認定こども園の教育課程その他の教育及び保育の内容に関する」³⁴⁾基準として主務大臣が定めるとされた「保育要領（仮称）」の名称が「教育・保育要領」に変更されたことを知った時、大きな衝撃と失望感、そして憤りに似た感情を抱いた。保育実践に基盤を置く者にとって、「保育」という言葉は、明治期から脈々とつながる子どもとのかかわりの真髄を表すものとして位置付いているからである。許しがたい思いで本研究に取り組むこととなったが、合同検討会議議事録を読み進めるにつれて、各委員からの「保育」に寄せる共通の思いを感じ取ることができた。さらに、それ以上に大きな法的制約という壁の存在に気付かされた。

これまで5回の合同検討会議の論議を「保育」及び「教育」という観点から概観したが、合同検討会議の目的は、保育要領（仮称）の基本的な在り方・方向性を検討するということであり、その目的のために、合同検討会議の中では様々な立場からの意見が提出されていた。保育現場に近い立場からは、「ただ単に幼稚園教育要領と保育所保育指針のつなぎ合わせ、張り合わせをしたことにとどまらず、将来的にすべての乳幼児に関わるものの指針となるような要領であってほしい」³⁵⁾、「本当に今の日本の子どもたちをどう育てるんだということを、きちんと合意してほしい…子どもが尊重される生活をどう作るか、…」³⁶⁾というような意見が多く語られたが、実際には、検討期間が短かったということもあり、「折衷的にならざるを得ない」³⁷⁾ものになってしまったと言える。

教育・保育要領が成立した現在、次に行わなければならないことは、「保育」を変質させないよう努めることではないかと考える。合同検討会議の中で一貫して保育現場の論理を貫いていた岡村委員の発言にもあるように、実際の保育現場で行われている保育の基準である教育・保育要領がしっかりと保育に基づくものになるように、保育現場が混乱しないように、教育・保育要領もこれから育てていかなければならないのではないだろうか。そして、あくまでも保育現場は「保育」として、

一人一人の子どもが、安心できる関係の中で、現在を充実して生き、望ましい未来を創造する力の基礎を身に付けていくことができるように³⁸⁾、保育者のかかわりを探っていくことが幼児期の教育であり保育であるということを、今後さらに発信していかなければならないと考える。

<引用・参考文献>

- 1) 松川・工藤・西村「認定こども園の現状と課題」仁愛女子短期大学研究紀要 第39号（2007）
- 2) 松川・工藤・西村「認定こども園の現状と課題(2)～認定こども園の実情について～」仁愛女子短期大学研究紀要 第40号（2008）
- 3) 松川・青井・西村「認定こども園の現状と課題(3)～保育の内容等について～」仁愛女子短期大学研究紀要 第41号（2009）
- 4) 松川恵子「認定こども園の現状と課題(4)～子ども・子育て関連3法について～」仁愛女子短期大学研究紀要 第45号（2013）
- 5) 「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（平成24年8月22日改正）第10条第1項（平成27年4月1日施行予定）
- 6) 新「認定こども園法」からの一連の「教育」「保育」の定義については、様々な保育研究者からの批判が大きい。例えば、山内紀幸『子ども・子育て支援新制度』がもたらす『保育』概念の瓦解『教育学研究』第81巻（2014年12月 日本教育学会）では、「子ども・子育て支援新制度」が「公務としての保育」を「サービス業としての保育」へと転換させたと批判的に論じている。
- 7) 「保育所保育指針」（平成20年3月）厚生労働省告示 第1章 総則2保育所の役割(2)
- 8) 松川恵子「認定こども園の現状と課題(4)～子ども・子育て関連3法について～」仁愛女子短期大学研究紀要 第45号（2013）も、その一例である。
- 9) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第1回）議事録」（平成25年6月21日）、「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第2回）議事録」（平成25年7月26日）、「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同

の検討会議（第3回）議事録」（平成25年9月27日）、「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第4回）議事録」（平成25年11月15日）、「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第5回）議事録」（平成26年1月16日）

なお、以後の本文で検討会議議事録を引用する場合に、間違いと思われる語句や句読点についても原文のまま引用し、註釈をつける。

- 10) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第1回）」（平成25年6月21日）資料1「中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会認定こども園教育専門部会委員名簿」及び資料2「社会保障審議会児童部会認定こども園保育専門委員会委員名簿」を基に筆者作成。合同検討会議の委員28名の中から、第1回検討会議において無藤委員と秋田委員が共同座長に選任された。
- 11) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第1回）議事録」（平成25年6月21日）
- 12) 同 上
- 13) 同 上
- 14) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第2回）議事録」（平成25年7月26日）
- 15) 同 上
- 16) 同 上
- 17) 同 上
- 18) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第3回）」（平成25年9月27日）資料3「書面による各団体提出意見」
- 19) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第4回）議事録」（平成25年11月15日）
- 20) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第4回）」（平成25年11月15日）資料1「合同の検討会議におけるこれまでの意見のまとめ（案）」9頁の「（発達や学びの連続性に関すること）施設の利用を開始する

年齢が異なるため、子どもの集団生活の経験の違いに配慮するなどして、0歳から小学校就学前までの一貫した教育及び保育を子どもの発達の連続性に考慮し展開するようにすること。」という項目についての意見であると考えられる。

- 21) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第4回）」（平成25年11月15日）
- 22) 同 上
- 23) ここでの「汐見委員生」は、「汐見委員」の誤植であると考えられる。
- 24) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第4回）議事録」（平成25年11月15日）
- 25) 同 上
- 26) 同 上
- 27) ここでの「厚生省」は、「厚生省」の誤りであると考えられる。
- 28) ここでの「保育所保育指針」は、「保育要領」の誤りではないかと考える。
- 29) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第4回）議事録」（平成25年11月15日）
- 30) 同 上
- 31) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第5回）議事録」（平成26年1月16日）
- 32) 同 上
- 33) 幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定について（報告）」（平成26年1月16日）6頁
- 34) 新認定こども園法 第10条
- 35) 文部科学省ホームページ「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議（第1回）議事録」（平成25年6月21日）での吉川委員の発言。
- 36) 同上 渡邊（英）委員の発言。
- 37) 同上 矢藤委員の発言。
- 38) 保育所保育指針 第1章総則 (1)保育の目標 ア参照