

『保育要領』『幼稚園教育 要領』『保育所保育指針』 の成立と継承 (松島のり子氏) 「研究成果報告書」を 読む手がかり

はじめに

国際委員会では、お茶の水女子大学講師・松島のり子氏に、2022年12月から2年間で、研究「『保育要領』『幼稚園教育要領』『保育所保育指針』の成立と継承―背景理論と子ども観・「保育」「教育」観に着目して」を委託しました。2024年には「中間報告」(「保育通信」2024年5月号、No.830)をいただき、この度、松島氏から、詳細に渡る「研究成果報告書」が提出され、受理しました。

OECD(経済協力開発機構)諸国では幼児教育施設と保育施設の文脈を分けない一元化カリキュラムを採用する動きがある中で、日本では現在3つの指針・要領が並存しています(「保

育通信」2023年8月号、No.821、50頁)。1948年に文部省が刊行した「保育要領―幼児教育の手びき」は、保育所・幼稚園・家庭での保育を想定しているもので、いわば、一元の要領です。しかしその後、1956年に、文部省は幼稚園を対象にした「幼稚園教育要領」を刊行し、その9年後の1965年に、厚生省は「保育所保育指針」を作成し、そのまま二元化していきます。

松島氏には、なぜこのような経緯を辿っていったのか、「保育要領」作成には誰が携わり、どのような理論を拠り所に内容が検討されたのか、どのような子ども観、「保育」「教育」観が影響していたのかを明らかにしていくことを目的に研究を委託しました。「中間報告」では、「保育要領」(1948年)について詳しい研究報告がありました。

後半にあたる令和6年度はその報告を踏まえて、二元化された「幼稚園教育要領」(1956年、1964年第1次改訂)、「保育所保育指針」(1965年)について研究を進めていただきました。

皆様が「研究成果報告書」を読むにあたり、研究テーマである1948年・「保育要領」前から1964年・「幼稚園教育要領」第1次改訂前後における他の法令や社会的背景を含めながら時系列に整理してみます。報告書の理解を深める一助になったらと思います。

1 「保育要領」刊行以前

幼稚園令(1926「大正15」年)が公布されていましたが、第二次世界大戦の戦禍で社会情勢は厳しく、幼稚園は戦時託児所へと転換せざるを得ない状況でした。

1945(昭和20)年に戦災孤児等保護対策要綱が発表され、児童保護対策が緊急課題状況でした。大人たちも食糧、仕事確保に必死な状況が続きます。

1947(昭和22)年、教育基本法が公布されます。戦後、GHQ(占領軍総司令部)は民主主義教育を重要施策の一つとし、教育改革を目指していました。同年に公布された学校教育法で、幼稚園は学校と定められます(第1条)。

しかし1947年度は、幼稚園総数は1480園で、就園率も7・4%でした。戦争で園舎を焼失、廃園になるなど、戦後の幼稚園の復興は困難を極め、家庭も生活難で保育料が払えず、通わせることができなかったようです^{*1}。

2 1948(昭和23)年、 「保育要領」刊行

文部省は「幼児教育の手引き」と副題を付し、幼稚園・保育所・家庭を通じて一貫した保育を目指すべき要領を作成しました。作成にはさまざまな専門分野の人が携わっていき、保育実践

において子どもと保育者をリスペクトし、保育者が子どもとともに保育をつくっていくことを大切にしていることがわかります。

同年、**児童福祉法、児童福祉施設最低基準**の施行により、戦時託児所、農繁期託児所、常設託児所は厚生省管轄の保育所（児童福祉施設）として新発足していきます。

学校教育法の中での幼稚園の規定、児童福祉施設としての保育所の定義とそれぞれの施設が位置づけられ、設置目的は異なりますが、家庭も含めての共通の保育内容の手引きとして「**保育要領**」が発刊されたことは、保育の一元として、意義深いものであったことがわかります。

1950（昭和25）年、厚生省児童局が**保育所運営要領**を刊行します。亀崎によれば「**『保育要領』**刊行時期には、戦後の深刻な食糧不足の中で戦災孤児や浮浪児が溢れていて、教育理念を実現することよりも、保育所には、まず何よりも子どもの保護的措置が求められていた」と述べています。保育の内容として「**保健指導**」「**生活指導**」「**家庭環境の整備**」が挙げられています。子どもの健康・安全に重きを置いていることがわかります。

1951（昭和26）年、**児童福祉法が改正**され、「**保育に欠ける児童**」が明記されました。

同年には、**学習指導要領が改訂**され、小中学校学習指導要領と併せて、幼稚園から高校まで教育内容に一貫性がもたらされました。

1952（昭和27）年、**保育指針**が発行されます。これは、保育所のみならず、児童福祉施設の保育についてまとめられたものでした。

同年、**幼稚園基準**が出され、幼稚園の教育課程は、文部省の編集に係る幼稚園教育要領を基準とすることになりました。

3 1956（昭和31）年、 幼稚園教育要領を文部省が刊行

「**保育要領**」とは大きく変わり、対象を幼稚園教育のみとしています。内容として、幼稚園教育の目標、教育の内容として6領域、指導計画の作成とその運営で構成されています。

「**幼稚園教育の目標**」の中に、学校教育法第77条・（幼稚園の）目的、第78条・（幼稚園の）目標が記されたことに加えて、これらの目的や目標からより具体化した目標が記されており、小学校との一貫性をもたせています。作成に携わったのは、文部省、幼稚園、小学校教諭、教育行政関係者、研究者や専門家、計15名で、保育所、厚生省関係者は含まれていません。まさに幼稚園を前面に出されたものです。

そして、検討の当初から「**保育**」と「**教育**」を分けて捉えていました。「**保育**」という言葉を使わず、「**教育**」にこだわっています。

しかし、幼稚園は学校教育機関であることを前提としますが、「**幼児**を対象とする幼稚園には他の教育機関とは異なる独自の教育内容（保育

内容）が求められる」ともしています。子どもは指導する対象であり、指導によって何かができるように「**なる**」「**する**」ようになる存在として捉え、指導計画を立て、指導を担うことが前提になっています。

1962（昭和37）年（学校教育法施行後15年後）には、幼稚園の就園率36・4%、幼児の3人に1人が幼稚園に通うようになってきます。^{*1}

1963（昭和38）年、**文部省と厚生省の両省局長通知「幼稚園と保育所との関係について」**が出されます。この中で、幼稚園は幼児に対して学校教育を施すことを目的とし、保育所は「**保育に欠ける児童**」の保育として機能の違いを明確にされました。また、「**保育所の持つ機能のうち、教育に関するものは幼稚園教育要領に準ずることが望ましい**」という記述になっています。^{*3}向平によれば、「これは幼稚園を主として、保育を従とする誤解を招くもの」として保育所関係者から反発が強かったようです。そして全国社会福祉協議会は厚生省に0歳から学齢までに一貫した保育要領を要求しました。それを受けて、1964（昭和39）年、具体的審議に入っていきます。

4 1964（昭和39）年、 幼稚園教育要領改訂を文部省が告示

1963年、文部省教育課程審議会答申「幼

幼稚園教育課程の改善について」を受けて改訂され、小中学校学習指導要領と同様に法的拘束力を持つものになりました。

5 1965（昭和40）年、 保育所保育指針を厚生省が通知

前年に幼稚園教育要領が告示化されましたが、指針はそのような法的拘束力はなく、各保育所が自主的に保育内容・保育計画を作成するためのガイドラインという位置づけでした。

この指針作成に関わった人は、研究者、保育所・幼稚園・児童福祉それぞれの関係者の計15名で、幼稚園教育要領の作成とは異なり、多方面の人が加わっています。委員長の下山俊郎^{*4}は「保育要領」作成にも関わっていて、「今回の作成にあたり、内容をしっかりと踏まえていることにおいては、幼稚園教育要領より一歩前進している」と述べています。また乳児から3歳未満児の子どもにも矛盾なく一貫性を持った保育がなされるように、その下で領域の分化を検討し、3・4・5歳児は矛盾なく幼稚園教育要領に準ずる形にまとめられています。

おわりに

このようにして、戦後の貧困、混乱期の中でGHQによる教育改革を目指し、学校教育法の中の幼稚園の位置づけ、幼稚園・保育所・家庭

と共通の手引書として作成された「保育要領」の発刊。復興を目指し、高度経済成長期へと向かっていく日本の中で、文部省が学校制度の中の教育機関の一つとして幼稚園を位置づける一方で、厚生省は、保育所は児童福祉施設としての機能を持った養護と教育が一体化された保育を通知し、それぞれの目的や機能が異なることで二元化されていきました。さらに幼稚園教育要領が文部省の告示として、法的拘束力を持つものとなりました。

松島氏の報告書の、終章の最後から2つ目の段落のところに、「『保育要領』（1948）から『幼稚園教育要領』（1956）、「幼稚園教育要領」（1964）と改訂されてきた流れと、『保育所保育指針』（1965）が作成されてきた背景には、子どもを主体として保育者とともに保育をつくる子ども観から、保育者が指導し育てる対象として捉える子ども観へと変わってきた、という変化があったのではないかと考えられる。」とあります。「保育要領」の「まえがき」の中では、「（教育の）目標に向かっていく場合、あくまでも、その出発点となるのは子供の興味や要求であり、その通路となるのは子供の現実の生活であることを忘れてはならない。」としています。

「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」と、幼稚園の教育は

学校教育とは違うことが明文化されながらも、現場では理解不足により、6領域を教科のように捉え、保育者が教え導くことが主であったり、「保育要領」からどのように保育をしていたらいいのか戸惑っていた現場も多かったようでもあります^{*5}。

松島氏の報告書を読んでいくと、「保育要領」作成に携わった人は、ヘレン・ヘファナン氏の「保育所においても、保育は教育的でなければならぬ」という言葉に強く影響を受けたと言われています。「保育要領」、保育所保育指針の作成に関わった山下は、^{*4}「幼稚園で保育を受けても、保育所で保育を受けても、その保育はひとしく幼児のよき成長を約束するものであって、内容的には同じことであることが望ましい。いつてみれば一元化されていることが、望ましいのである」と述べています。そして教育基本法には、教育の機会均等が挙げられています。

「保育要領」発刊後、文部省は学校教育、厚生省は保育に欠ける子どもたちのための養護と教育の一体としての保育とそれぞれの機能の違いから、二元化されていき、現在は認定こども園と三元化されています。しかし、どの機関であつても子どもたちの教育の機会均等は保障されなければなりません。岡田や、松島氏の別の論文の中で述べられているように、地域性、保育所の幼稚園化、幼稚園の保育所化とそれぞれの施設での機能が多様化しています。そして現

ご利用ください！

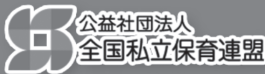
情報プラットフォーム

保育制度関連資料室

全私保連では、
保育・子育てに関する国の最新施策や審議会の資料、
保育現場に役立つ各種データをまとめて、
HP あおむし通信・「保育制度関連資料室」で
公開しています。
保育に関する制度の動向を
迅速かつ的確に把握できるように、
最新のデータとともに、
「全私保連オリジナル・情勢報告資料」を
毎月更新しています。

- ・日々の園運営や制度の理解に…
- ・各地域の行政対応での参考資料に…
- ・よりよい保育環境づくりの一助に… など

ぜひ、ご利用ください！




保育制度 関連資料室

保育・子育てに関する政府の取り組みや
公開されている資料等をまとめたリンク集です。


[制度に関する資料
情勢報告資料](#)


[制度に関する資料
情勢報告資料概要](#)


[省庁](#)

HP あおむし通信

保育制度関連資料室



<https://shiryo.zenshihoren.or.jp/>

在は、乳児期からの子どもの主体性を重んじる教育・保育が求められています。

これらを鑑みていくと、それぞれの異なる機能の幼児教育施設だからこそ、やはりナショナル・カリキュラムの必要性を感じ、それに向けての研究検討の必要はあるのではないかと考えます。

〔註〕

*1 小林浩子、田中ふみ子、松田知明「幼稚園・保育所の大正15年から昭和戦後期までの成立過程と制度―山形県内を例として―」（『羽陽学園短期大学紀要』第10巻第2号、2016年）
*2 亀崎美沙子「戦後の保育所における保育内容―保育所保育指針発行以前に着目して―」（『東京家政大学博物館紀要』第16集、2011年、27～43頁）

*3 向平知恵「保育制度の成立過程に関する一考察―戦後幼稚園制度を中心に―」（『現代社会研究科論集 京都女子大学大学院現代社会研究科博士後期課程研究紀要』2010年）

*4 山下俊郎「幼稚園と保育所の問題を考える」（『幼児の保育』1973年6月号、フレール館）

*5 大桃伸一「戦後における教育内容行政と教育課程（その2）―幼稚園教育要領（1956）を中心として―」（『新潟県立大学幼児教育研究第2集』1997年）

*6 岡田正章「日本の幼稚園・保育園の歴史と現状」（『明星大学教育学研究紀要』第11号、1996年）

*7 松島のり子「1963年の「幼稚園と保育所との関係について（通知）」をめぐる研究動向と課題」（『お茶の水女子大学人文科学研究』No.16、2000年）

保育・子育て総合研究機構国際委員会
宇都宮美智子

「『保育要領』『幼稚園教育要領』『保育所保育指針』の成立と継承」
松島のり子氏（お茶の水女子大学講師）
「研究成果報告書」は、HPあおむし通信に掲載しています。
<https://x.gd/3gMUp>