

子ども・子育て新システム検討会議作業グループ こども指針(仮称)ワーキングチーム(第2回)	資料2
平成22年11月11日	

教育・保育の定義について(案)

平成22年11月11日

第2回 こども指針(仮称)ワーキングチーム資料

目 次

I．現行の幼稚園制度・保育所制度における教育と保育の関係

- (1) 幼稚園制度における「教育」
- (2) 集団教育の時期
- (3) 保育所制度における「保育」

II．整理案

- 案 … 「教育」、「保育」について、それぞれの機能に着目する案
- 別案1 … 満3歳以上の子どもを対象とするものは全て「教育」とする案
- 別案2 … 全て「保育」とする案

I. 現行の幼稚園制度・保育所制度における教育と保育の関係

(1) 幼稚園制度における「教育」

○ 幼稚園は、満3歳以上の子どもに対し、「教育」(家庭ではできない幼児同士のかかわりの中で集団生活のルールを学ぶ等 = 集団教育)を体系的かつ組織的に行う学校である。

○ 教育基本法(平成十八年法律第二十号)(抄)

第6条 (略)

2 前項の学校においては、教育の目標が達成されるよう、教育を受ける者の心身の発達に応じて、体系的な教育が組織的に行われなければならない。(略)

○ 学校教育法(昭和二十二年法律第二十六号)(抄)

第1条 この法律で、学校とは、幼稚園、小学校、中学校、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。

第23条 幼稚園における教育は、前条に規定する目的を実現するため、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。

二 集団生活を通じて、喜んでこれに参加する態度を養うとともに家族や身近な人への信頼感を深め、自主、自律及び協同の精神並びに規範意識の芽生えを養うこと。

○ 幼稚園教育要領解説(平成20年10月)(抄)

幼児期には、社会性が著しく発達していく時期であり、友達とのかかわりの中で、幼児は相互に刺激し合い、様々なものや事柄に対する興味や関心を深め、それらにかかわる意欲を高めていく。

○ また、幼稚園においては、地域の実態や保護者の要請により、教育課程に係る教育時間の終了後等に希望する者を対象に、教育活動(「預かり保育」)が行われている。

○ 幼稚園教育要領(平成20年文部科学省告示第二十六号)(抄)

幼稚園は、地域の実態や保護者の要請により教育課程に係る教育時間の終了後等に希望する者を対象に行う教育活動について、学校教育法第22条及び第23条並びにこの章の第1に示す幼稚園教育の基本を踏まえ実施すること。また、幼稚園の目的の達成に資するため、幼児の生活全体が豊かなものとなるよう家庭や地域における幼児期の教育の支援に努めること。

○ 幼稚園教育要領解説(平成20年10月)(抄)

教育課程に係る教育活動外の教育活動は、通常のエデュケーション時間の前後や長期休業期間中などに、地域の実態や保護者の要請に応じて、幼稚園が当該幼稚園児のうち希望者を対象に行う教育活動であり、従来から幼稚園が行ってきた活動である。また、このような活動は、職業などはもっているが、子どもを幼稚園に通わせたいという保護者に対する必要な支援策であるとともに、通える範囲に幼稚園しかないような地域においては欠かせないものである。

教育課程に係る教育時間終了後等に行う教育活動を行うに当たっては、教育活動であることから、学校教育法第22条、第23条及び幼稚園教育要領第1章第1に示す幼稚園教育の基本を踏まえた活動とする必要がある。

教育課程に係る教育時間の終了後等に行う教育活動は幼稚園が行うものであることから、幼稚園教諭免許を有する者の責任と指導の下に行うようにすること。

(2) 集団教育の時期

- 「集団教育」の実施時期については、現在、満3歳以上からとされている。
なお、過去に特区法に基づき2歳児に対して幼稚園教育を行ったが、集団教育には馴染まないとの評価がなされている。

(参考) 三歳未満児に係る幼稚園入園事業

特区の事業

「構造改革特別区域法」(平成14年法律第189号)

- ・ 第14条において、満二歳になった後の初めての4月から、幼稚園に入園可能とした。

特区事業の評価

- ・ 二歳児については、「集団を通した教育」として幼児同士がかかわりあって遊ぶ姿は見られない

構造改革特別区域法の一部改正

第14条削除、施行日を平成20年4月1日とする。

(3) 保育所制度における「保育」

○ 保育所は、共働きなどの理由により、家庭において保育（養護（生命の保持等）や教育（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））ができない子ども（就学前の乳児及び幼児）に対し、個々の家庭に代わって養護及び教育を一体的に提供する施設である。

このように、制度上は、保育所は「教育」を目的とする施設ではないが、満3歳以上の子どもに対しては、幼稚園教育要領との整合性を図った保育所保育指針に基づき、「教育」を行うという運用がなされている。

○ 児童福祉法（昭和二十二年法律第百六十四号）（抄）

第39条 保育所は、日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。※

○ 児童福祉施設最低基準（昭和二十三年厚生省令第六十三号）（抄）

第35条 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、その内容については、厚生労働大臣が、これを定める。

○ 保育所保育指針（平成二十年厚生労働省告示第百四十一号）（抄）

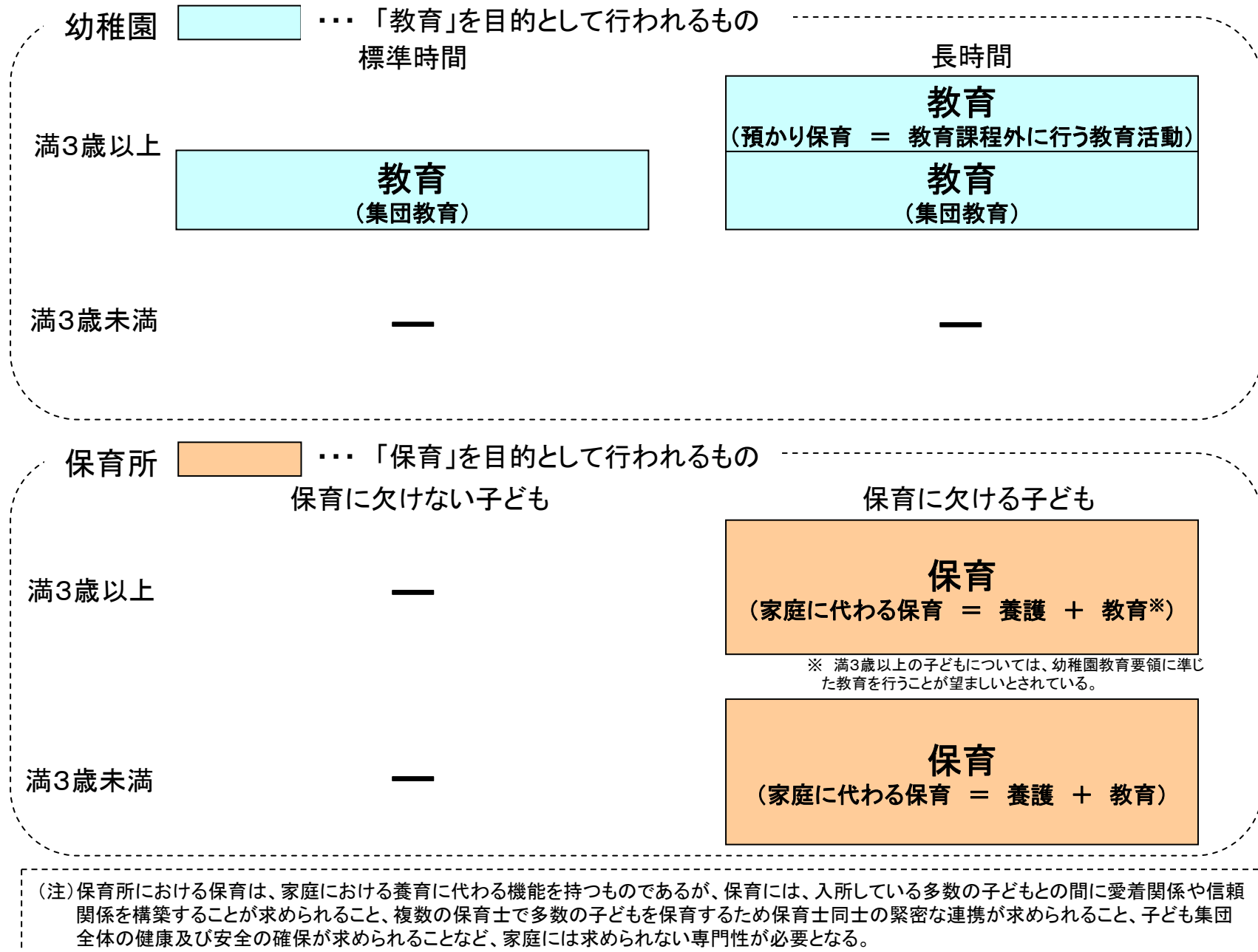
第1章 2（2） 保育所は、その目的を達成するために、保育に関する専門性を有する職員が、家庭との緊密な連携の下に、子どもの状況や発達過程を踏まえ、保育所における環境を通して、養護及び教育を一体的に行うことを特性としている。

○ 幼稚園と保育所との関係について（昭和38年10月28日 文部省初等中等教育局長・厚生省児童局長通知）（抄）

3 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ずることが望ましいこと。このことは、保育所に収容する幼児のうち幼稚園該当年齢の幼児のみを対象とすること。

※ 保育所における保育は、保護者の委託を受けて行うものであることから、本来家庭で果たすべき養護及び教育ができない場合に、家庭に代わってこれを行うことを指すと解される。

現行の幼稚園制度・保育所制度における整理(イメージ図)



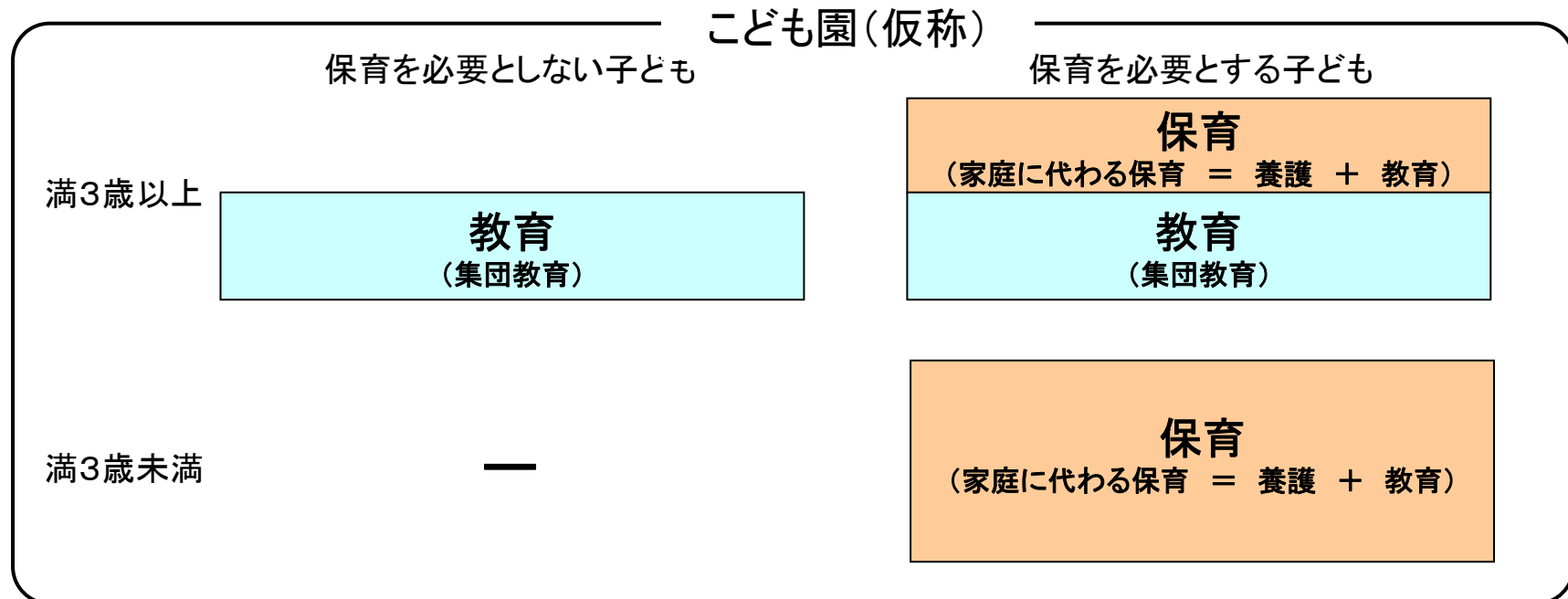
Ⅱ．整理案

- 幼保一体化に当たり、満3歳以上の子どもを対象とする「教育」、「保育」について、改めてその在り方を検討する必要がある。
- 整理案として、
 - ア これまで幼稚園が果たしてきた満3歳以上の子どもに対して「教育」を提供する役割、
 - イ これまで保育所が果たしてきた個々の家庭に代わって「保育」を提供する役割を踏まえ、それぞれの機能に着目するという案が考えられるかどうか。（詳細は次頁以降）
- その他の整理案として、次のようなものも考えられるかどうか。
 - ① 満3歳以上の子どもを対象とするものは全て「教育」とする案
 - ② 全て「保育」とする案

案(イメージ図)

(「教育」、「保育」について、それぞれの機能に着目する案)

- 満3歳以上児については、幼稚園では集団教育が行われており、保育所でも集団教育を行うことが望ましいとされていることや、幼稚園の「預かり保育」には基準がないこと等を踏まえ、幼稚園の教育機能(集団教育)と保育所の保育機能(保育)とを組み合わせる。
- 満3歳未満児に保障する機能は、保育を必要とする子どもに対する「保育」とする。



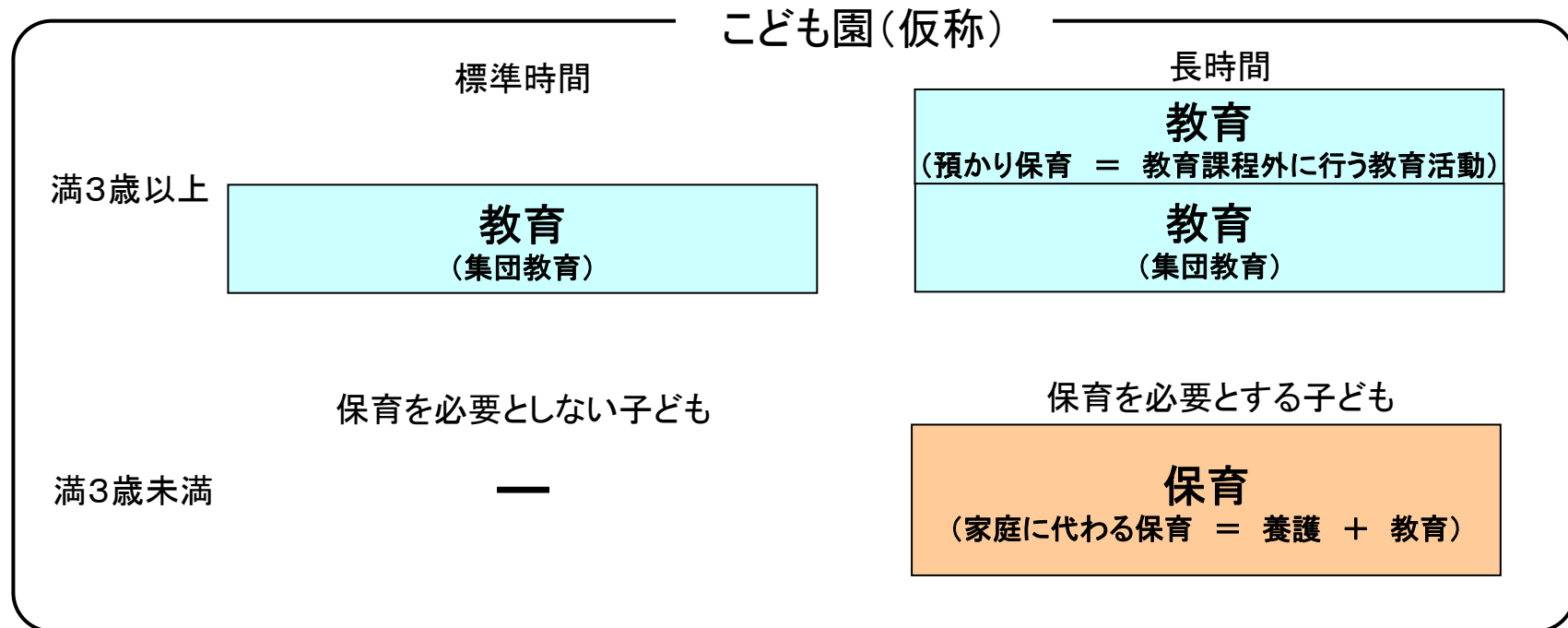
論点

- 幼稚園にとっては、これまでの「預かり保育」(「教育」)に代わって「保育」を行うことが必要となり、基準について「保育」の要素を取り入れる必要がある。
- 保育所にとっては、満3歳以上児について、「保育」に代わって「教育」(集団教育)を行うことが必要となり、基準について「教育」の要素を取り入れる必要がある。
 - ※ 前述のとおり、現在でも、満3歳以上の子どもに対して、幼稚園教育要領に準じた「教育」を行うという運用がなされている。

別案1（イメージ図）

（満3歳以上の子どもを対象とするものは全て「教育」とする案）

- 満3歳以上のすべての子どもに対して保障する機能は、「教育」とする。
「教育」については、標準時間の教育（集団教育）と長時間の教育（集団教育＋預かり保育）の2種類とする。
- 満3歳未満児に保障する機能は、保育を必要とする子どもに対する「保育」とする。

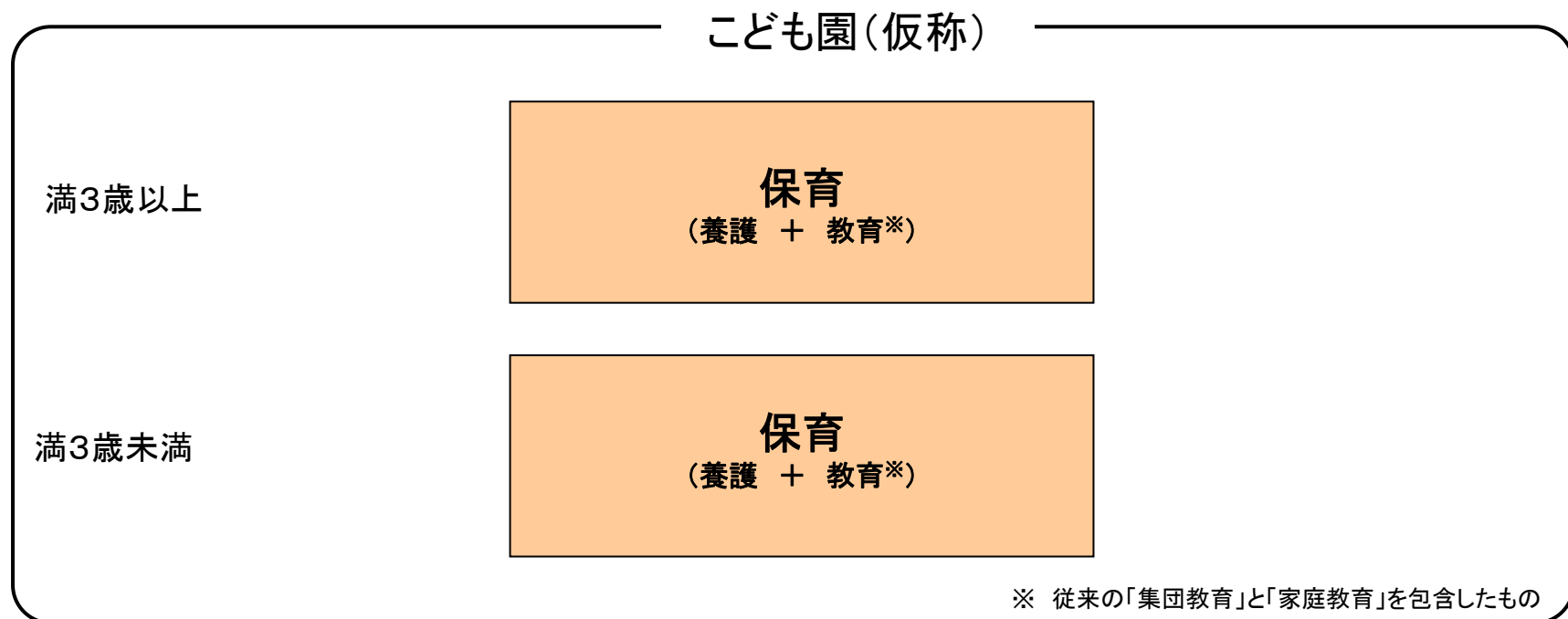


別案1の論点

- 満3歳以上は「教育」、満3歳未満は「保育」というように、年齢によって「教育」と「保育」を区別することについてどう考えるか。
- 満3歳以上の長時間利用分を「教育」として統一した場合、現在の保育所の基準を取り入れなければ「保育」(とりわけ養護)の質が低下するのではないか。
 - ※ 保育所においては、保育(養護＋教育)の専門家である保育士が保育に従事し、職員配置基準が定まっている。一方、現在、幼稚園において行われている預かり保育は、実態として保育に欠ける子どもに対して保育(養護＋教育)を提供するという役割も担っているが、「預かり保育」については、教育の専門家である幼稚園免許を有する者の責任と指導の下で行うこととされ、従事する職員の要件は定められていない。
- 「預かり保育」は希望するすべての子どもが対象であるが、保育を必要としない子どもも含め、すべての子どもに保障する必要があるか。

別案2(イメージ図) (全て「保育」とする案)

- 就学前のすべての子どもに対し、「保育」を保障する。
- この場合、個々の家庭に代わって行う保育(養護＋教育)と、家庭ではできない集団教育との区別がなくなり、保護者の働き方や家庭の状況、子どもの年齢に関わらず、すべての子どもに「保育」を保障することになるため、制度上、利用時間に長短の区別を設けないこととなる。



別案2の論点

- 制度上、利用時間に長短の区別を設けないこととなると、保障される時間は長時間となるが、これにより、教育・子育ての第一義的責任が保護者にある（教育基本法、次世代育成支援対策推進法等）との認識が希薄になるのではないか。

教育・子育ての安易な施設による肩代わりを求める方向が助長されることが懸念されないか。

※ 「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」においては、「客観的な基準に基づく保育の必要性を認定」することとされている。

- 「保育」として統一した場合、現在の幼稚園の基準を取り入れなければ「教育」の質が低下するのではないか。

※ 保育所においては、幼児一人当たりの職員数は定められているが、どの職員がどの幼児を担当するかという、一対一の責任関係は定まっていないことから、時間帯によって一人の幼児を保育する担当者が異なることもある。

- その他、待機児童が多い中で、片働き家庭を含めすべての家庭の保育を保障することが量的に可能かという論点や、「保育」について、学校教育とするのか※という論点がある。

※ 教育基本法第6条第2項では、学校においては、教育を受ける者の発達の段階に応じて、体系的かつ組織的な教育が行われなければならないとされているが、これは保護者が子の教育の第一義的責任を有していることを前提として、学校では家庭において行われる教育以外の教育を行うことを規定したものである。また、同項では、学校教育において「規律を重んずる」、「自ら進んで学習に取り組む意欲を高めることを重視」とされているが、満3歳未満児でこのような教育を行うことが可能か。

「教育」、「保育」の概念整理(イメージ図)

現行制度

幼稚園

標準時間

満3歳以上

教育
(集団教育)

長時間

教育
(預かり保育)
教育
(集団教育)

満3歳未満

—

—

保育所

保育に欠けない

満3歳以上

—

保育に欠ける

保育
(家庭に代わる保育 = 養護 + 教育)

満3歳未満

—

保育
(家庭に代わる保育 = 養護 + 教育)

機能に着目

満3歳以上は
「教育」

全て「保育」

案

保育を必要
としない

満3歳以上

教育
(集団教育)

保育を必要
とする

保育

(家庭に代わる保育 = 養護 + 教育)
教育
(集団教育)

満3歳未満

—

保育

(家庭に代わる保育 = 養護 + 教育)

別案1

標準時間

満3歳以上

教育
(集団教育)

保育を必要
としない

長時間

教育
(預かり保育)

教育
(集団教育)

保育を必要
とする

満3歳未満

—

保育

(家庭に代わる保育 = 養護 + 教育)

別案2

満3歳以上

保育
(養護 + 教育)

満3歳未満

保育
(養護 + 教育)

参照条文

○教育基本法(平成十八年法律第二十号)(抄)

(教育の目的)

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れなければならない。

(学校教育)

第六条

2 前項の学校においては、教育の目標が達成されるよう、教育を受ける者の心身の発達に応じて、体系的な教育が組織的に行われなければならない。この場合において、教育を受ける者が、学校生活を営む上で必要な規律を重んずるとともに、自ら進んで学習に取り組む意欲を高めることを重視して行われなければならない。

(家庭教育)

第十条 父母その他の保護者は、子の教育について第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。

(幼児期の教育)

第十一条 幼児期の教育は、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。

参照条文

○民法(昭和三十一年法律第九号)(抄)

(親権者)

第八百十八条 成年に達しない子は、父母の親権に服する。

(監護及び教育の権利義務)

第八百二十条 親権を行う者は、子の監護及び教育をする権利を有し、義務を負う。

○次世代育成支援対策推進法(平成十五年法律第百二十号)(抄)

第三条 次世代育成支援対策は、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、家庭その他の場において、子育ての意義についての理解が深められ、かつ、子育てに伴う喜びが実感されるように配慮して行われなければならない。

○学校教育法(昭和二十二年法律第二十六号)(抄)

第二十二條 幼稚園は、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、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、その心身の発達を助長することを目的とする。

第二十三條 幼稚園における教育は、前条に規定する目的を実現するため、次に掲げる目標を達成するように行われるものとする。

二 集団生活を通じて、喜んでこれに参加する態度を養うとともに家族や身近な人への信頼感を深め、自主、自律及び協同の精神並びに規範意識の芽生えを養うこと。

第二十五條 幼稚園の教育課程その他保育内容に関する事項は、第二十二條及び第二十三條の規定に従い、文部科学大臣が定める。

第二十六條 幼稚園に入園することのできる者は、満三歳から、小学校就学の始期に達するまでの幼児とする。

幼稚園・保育所の設置基準の比較(主なもの)

	幼稚園 (幼稚園設置基準)	保育所 (児童福祉施設最低基準) <small>※3歳以上児についての例</small>
職員配置	学級担任は幼稚園教諭	保育に従事するのは保育士
	【配置基準】 35:1	【配置基準】 20:1 (3歳児) 30:1 (4、5歳児)
運動場	運動場	屋外遊技場(但し、近隣の場所で代替可)
	【面積基準】 2学級以下 $330 + 30 \times (\text{学級数} - 1) \text{ m}^2$ 3学级以上 $400 + 80 \times (\text{学級数} - 3) \text{ m}^2$	【面積基準】 1人につき 3.3 m^2
調理室	必置ではない	必置
施設面積	1学級 180 m^2 2学級 320 m^2 3学级以上 $320 + 100 \times (\text{学級数} - 2) \text{ m}^2$ ※園舎全体の面積	1人につき 1.98 m^2 ※保育室、遊戯室のみ