

幼稚園と保育所を統合する：行政・経営・カリキュラム
—徳島県藍住町における地域発教育計画についての事例研究—

鳥光美緒子¹・曾余田浩史²・中川美和³

Integrating Kindergarten and Day Care Center in their Administration,
Management and Curriculum:
A Case Study of the Community-based Educational Planning of
Aizumi-cho, Tokushima

Mioko Torimitsu¹, Hirofumi Soyoda² and Miwa Nakagawa³

This is a case study of the community-based educational planning for integrating kindergarten and day care center, held in Aizumi, Tokushima, in 1970's. The planning process are reconstructed and analyzed from a comparative point of view between Aizumi project and other integration projects in 1970's. The results show firstly that the Aizumi project is a forerunning case of a community-based educational planning initiated by the local government, which is now promoted nation-widely. Secondly it is showed that in the Aizumi project the kindergarten education is normalized as the standard of school education for 4 and 5 years olds. At the end it is suggested that this prevailing type of integration should be submitted to theoretical reconsideration.

Key Words: integrating kindergarten and day care center, community-based educational planning, research and development

1 はじめに

1990年代末以降、国家、地方自治体、また施設レベルにおいて、幼保一元化への動きが加速化している。

もともと、幼保一元化が問題として構成されたのは、戦後以降のことであった。議論のピークは、戦後教育改革期、1960年代から70年代にかけての第三の教育改革期、そして、今日の1990年後半以降の時期である*。

戦後改革期には、政策の動向は、実態としては不明確な保育所と幼稚園の差異を際立たせ、定着させることを目指していた。これに対して第三の教育改革期、幼保一元化の議論のイニシャチブをとったのは、文部省サイドであり、幼稚園教育を基軸とするその幼保一元化論が各方面からの議論の引きがねと

なった。そして近年の第三局面では、文部科学、厚生労働という、当該の所轄官庁の思惑をこえて、総務省レベルで推進される構造改革の一環として、幼稚園と保育所の統合が急速に推進されている。

実態レベルでの統合の試みはすでに、1960年代に見られるが、本格化したのは1990年代後半以降のことである。近年では、最大の懸案だった財源問題が、保育所措置費の一般財源化という形で決着することが政府レベルで確認されたことによって、各地方自治体、各法人のレベルでも、幼保の「総合施設」の模索が加速化されつつある。

本研究は、このような「総合施設」化への動向に対して、一つの参照例として、徳島県藍住町における先駆的な幼保一元化の計画・施行プロセスを明らかにすることを目的としている。

1960年代から70年代にかけての幼保一元化の試みの代表的なものとしては、藍住町のほか、以下の四つが知られている。

・多聞台方式(1967年) 神戸市垂水区多聞台町

¹ 附属幼年教育研究施設

² 広島大学大学院教育学研究科

³ 広島大学大学院教育学研究科博士課程後期

幼稚園と保育所を併設した保育施設。公立。

- ・北須磨保育センター(1969年) 神戸市須磨区
同一敷地、同一設置者(兵庫県労働者住宅生活協
同組合)。
- ・あまたのみや幼稚園(1972年) 大阪府交野市
北須磨保育センターにならって同一敷地内に幼保
の園舎を建設。公立。幼児対策室を新設し、そこ
に行政窓口を一本化。(以上3例については岡田
ほか1980を参照)
- ・直島幼児学園(1974年) 香川県直島町 公立。
(吉田2002参照)

これらのうち、もっともよく紹介され、またよく
知られているのは、北須磨保育センターの事例だろ
う。これに対して藍住の事例は、同時代の新聞、テ
レビ放送などでは何度か取り上げられたものの、研
究文献ではほとんど言及されていない。これが、本
稿で藍住の事例に着目した理由の一つである。今一
つの理由は、本研究の共同研究者の一員である中川
美和が藍住町の出身で、彼女自身、幼保一元化され
た体制の下での就学前教育を経験していて、同町の
状況がある程度知ることができたこと、また、彼女
の伝手でインフォーマントも得られやすいといっ
た、調査上の利便性である。なお結果的にいうと、
藍住の幼保一元化に中心的な役割を担った撫差敏夫
氏にインタビューすることができたし、また、豊富
な関連文献が残されていることなど、資料の宝庫で
あることが、明らかになった。

以下ではまず、調査の経過を示す(2)。続いて、
幼保一元化の導入までの経緯(3)と、結果的に施
行された、幼保一元化にもとづく藍住町幼児教育の
概要(4)を提示。その上で、撫差氏のインタビュー
をもとに、彼の視点からそのプロセスを捉えなおし、
彼の観点からみたとき、幼保一元化のポイント
は何であったのかを明らかにする(5)。これら
をふまえて改めて、1970年代のほかの先駆的な幼保
一元化の試みと比べて藍住町の特徴を明らかにし、
それらの特徴が、第三の教育改革といわれた中教審の
46答申との関連においてもっともよく理解できる
ことを示唆する(6)。それは今日から見るときど
のように評価されるのだろうか。

2 調査経過

(1) 第一回調査:森田喜代 藍住町立北幼稚園長
のインタビュー

調査者:中川美和(2002年11月)

内容:横割り方式の概要、カリキュラム、導入

の経緯など

森田喜代氏のインタビューから、藍住町における
幼保一元化の実現においては、撫差敏夫氏が中心的
な役割を果たしたことが明らかになった。これを受
けて、第二回の本格的な調査では撫差敏夫氏へのイ
ンタビューを中心に、さらに岡島豊子現教育委員会
幼児教育主幹のインタビューと現地の図書館での文
献調査を計画した。

(2) 第二回調査(2003年9月5日から9月7日)

調査者:鳥光美緒子、曾余田浩史、中川美和

○インタビュー調査

- 1 岡島豊子 現藍住町教育委員会幼児教育主幹
- 2 漆原都夫 前藍住町教育研究所所長
- 3 撫差敏夫 前藍住町幼児教育主幹

なお、当初予定していなかった漆原前藍住町教育
研究所長のインタビューは、町立図書館での文献調
査の途上、図書館学芸員の紹介で急遽、実現した。

○文献調査

於 藍住町教育委員会および藍住町立図書館
蒐集した幼児教育改革関係資料一覧

I 幼児教育改革関係出版資料

- (1) 藍住保育所・藍住南幼稚園・藍住北幼稚園
1978:『藍住町の幼児教育第一部』(及び同抜
粋) ●
- (2) 藍住保育所・藍住南幼稚園・藍住北幼稚園
1978:『藍住町の幼児教育第二部』●
- (3) 徳島県藍住町教育研究所 1975:『研究紀要第
2集 昭和49年度』●
- (4) 徳島県藍住町教育研究所 1976:『研究紀要第
3集 昭和50年度』●
- (5) 徳島県藍住町教育研究所 1993:『研究紀要第
17集 平成4年度』
- (6) 徳島県藍住町教育研究所 1994:『研究紀要第
18集 平成5年度』
- (7) 徳島県藍住町教育研究所 1995:『研究紀要第
19集 平成6年度』
- (8) 徳島県藍住町教育研究所 1996:『研究紀要第
20集 平成7年度』
- (9) 藍住保育所・藍住南幼稚園・藍住北幼稚園 :
『幼児教育便覧』(発行年不詳)
- (10) 藍住町立保育所・藍住町立幼稚園・藍住町
立児童館2002:『平成14年度藍住町の幼児教
育便覧』
- (11) 藍住町2003:藍住町の乳幼児・児童施設の
概要

II 撫差敏夫氏の手書き資料

- (1 2) 藍住保育所・藍住南幼稚園・藍住北幼稚園
「幼保の一元化をはかった幼児教育」(年月不詳、文部省提出資料) ●
(1 3) 切り抜き集

III 藍住町基本計画関係

- (1 4) 藍住町 1988:『藍住町総合計画』
(1 5) 藍住町 1996:『第三次藍住町総合計画:
人と緑に愛! あいずみ21プラン:花と
緑と太陽の町あいずみ』

IV その他

- (1 6) 藍住公民館報『あいずみ』から、関連する箇所のコピー。

以下の記述においてとくに参照した資料には、●をふした。昭和48年に設立された「藍住町教育研究所」は、昭和50年4月から導入された幼保一元化構想の形成の中心となった。同研究所発行の『研究紀要』の第1集(昭和49年)から第3集(昭和51年)までの三巻は、幼児教育に焦点を当てていた。それらのうち、第1集は所在が確認できなかった。さらに昭和53年には、幼保一元化の導入過程を振り返って現状を記した「藍住町の幼児教育」が刊行されている。いずれも、執筆は、当時研究所長だった撫差敏夫氏(昭和48(1973)年から58(1983)年まで同所長)である。なお、以下これらの資料からの引用については、資料に付された番号によって示す。

3 幼保一元化導入までの経緯

3-1 幼児教育研究協議会と「新しい幼児教育」構想(1972)

新しい幼児教育構想が検討されるに先だって、すでに、昭和39(1964)年ころから幼小中一貫教育をめざして、努力が開始されていた**。

昭和42(1967)年、「藍住町学校教育基本計画」を策定。

その重点項目が、全町的教育体制づくりと、「幼稚園、小学校、中学校教育の一貫性の確保」だった。幼稚園、小学校、中学校の教育は、同じ教育理念、同じ精神によって貫かれていなければならない、とされた。

すでにそれ以前から藍住町には「学校教育研究会」があり、小中学校の教育は、徳島県下でも最高の水準を確保できた。こうして、小中学校が一応、所記の水準に達したことから、「小学校教育から見

ての幼稚園教育」「中学校(教育:補足鳥光)から見ての幼稚園教育」についての検討が開始された。

昭和47(1972)年、就学前の教育について総合的に研究・審議するための「プロジェクトチーム」として、「幼児教育研究協議会」が発足した。討議事項は、以下のとおりである。

- ・ 幼児教育の特質と根本理念を、総合的見地から明らかにする。
- ・ 藍住町の現状と将来の見通しにたって、幼児教育の施策を確立する。
- ・ 保育所・幼稚園・小学校の教育内容の連関、施設の在り方について研究する。
- ・ 保育所・幼稚園における教育課程の編成と指導法について研究する。

幼児教育研究協議会の発足時点で、藍住町には幼稚園は藍住北幼稚園と藍住南幼稚園の2園があった。いずれも公立で、それぞれ藍住北小学校、南小学校に附設されていた。

一方においては、もともと農村だった藍住町に、都市化の波が押し寄せていた。地元の製造工場の拡大に、新しい工場の誘致、徳島市のベッドタウン化、さらに農業構造の近郊農業への転換などを通じて、「家庭における保育に欠けた幼児」が「現出」され、昭和46年には最初の町立保育所が開設された。

当時、5歳児の幼稚園就園率はほぼ100%、保育所は2歳児以上を収容しているが、入所率も高まってきており、教育行政は満足すべき状態にあると、協議会は述べている。だが課題がないわけではない。

具体的な検討課題として挙げられたのは、以下の点である(順不同)、とする。

- ・ 幼稚園における2年保育
- ・ 専任園長の設置と幼稚園の管理運営の強化(現状は小学校校長が園長を兼任)
- ・ 北・南幼稚園の新設と施設設備の抜本的更新。
- ・ 保育所の措置率の向上。
- ・ 人事交流の活発化と待遇改善。
- ・ 教育委員会の事務局に、幼児教育担当の職員をおく。
- ・ 保幼小の教育方針の一貫性一元化の推進。

中心的な課題とされたのは、「2年保育」問題である。当時藍住の現状は1年保育である。昭和46(1971)年に提出された、第二回中央教育審議会答申(通称46答申)は、5歳児の全員入園を当面の課題

としているが、藍住町ではすでにこの課題はクリアしていた。「2年保育」は、その現状を一応は満足すべきものとしつつ、さらに希望する4歳児、5歳児の全員入園を保証するとともに、幼稚園の小学校からの独立園化によって、その管理運営の強化をねらうものだった。

叩き台となったこの構想が提案された2ヶ月後の昭和47(1972)年9月、「幼保一元化」が検討課題として提案された。4つの案がだされ、それぞれの問題点もまた検討されている。ここでは、その案だけを提示すると：

- ① 完全一元化。つまり同一制度のもとでの同一施設として運営する案。
- ② 同じ施設の中で幼稚園と保育所を併設する案。
(北須磨保育センター、多聞台、あまだのみやなどは、この方式をとった)。
- ③ 二本立ては現行どおりとして、幼稚園児で保育に欠ける幼児には、保育所と同じ保育を補う。保育所の幼児については、保育所で幼稚園に準じる教育を受けられるようにする。
- ④ 年齢で区分。四歳以上を幼稚園、それ以下を保育所に入れる。

なお、採用の可能性として示唆されているのは、このうち、③案と④案の融合する型について、である。

3-2 藍住町教育研究所の開設(1973)と同研究所による答申(1974)

翌昭和48(1973)年3月1日、「藍住町教育研究所」が開設された***。

目的は、「町政という視点にたって総合的に、藍住町の教育を振興するためにはどのような方策を策定するのがよいか」を研究すること。現場や行政に「指導的立場をとる」というのではない。「分厚い研究物をつくり、それを研究所の成果として誇るべきもの」でもない(3)一序)。昭和46年に示された中教審答申にもられた第三次教育改革の理想を、藍住町の実態に則し、これが実現をはかる。「教育開発センター的シンクタンクの機能」のもの(1)?60)、という。

当面する課題は、「藍住教育の基本構想の策定」。

具体的課題として：

- ・ 幼児教育の拡充整備をめざす先導的試行を、どう実現するか。
- ・ 保育所・幼稚園・小学校・中学校の一元的な教

育の実現。

- ・ 同和教育
- ・ 生涯教育の理念の実現のための、各種機関の整備についての基本方針の策定
- ・ 改築、新築に関する研究と計画

昭和48(1973)年4月、町長と教育委員会が共同で、研究所に対して、幼児教育研究協議会が提出した構想を基盤に、「これからの幼児教育はどのようにするとよいか」について諮問した。

同研究所は1カ年を費やして研究し、結果を昭和49(1974)年3月1日、町長と教育委員会に答申した。

その最大の眼目は、幼小中の一貫化された教育の推進。そのための前提として、幼保は一元化されるべきである、と提言。「幼稚園と保育所を一体化一元化して幼児教育の合理化・能率化をはかり未来を先取りする道はある((1)-108)として、同町のいわゆる「横割方式」での一元化案を提示した。

横割方式とは、通例、幼稚園と保育所が、年齢段階の重複する幼児をそれぞれ保育する施設として併存している状況に対して、年齢別に区切って、3歳以下を保育所で、4歳と5歳を幼稚園で保育することを意味している。

特徴的な点は、4歳児、5歳児の保育は幼稚園の担当としたことである。幼稚園主導の幼保一元化案、とみていいだろう。ただし、幼稚園には「家庭における保育に欠ける幼児」もまた入園してくることからその子どもたちを対象に、午前中の「標準保育」とは別に「特別保育」を実施すること、そのために特別の担当教諭職を設けることもまた、提案された。

また、幼稚園に通う、「家庭において保育に欠けた幼児」の扱いについては、「標準保育終了後、町立保育所で保育する、あるいは、小学校、幼稚園を含めた「かぎっ子教室」に收容するとの案も検討された。だが、二つの幼児が通うことは精神的、肉体的に過酷で人間形成上好ましくないこと、また、「かぎっ子施設」に收容する案の場合、責任の所在が明確でなく、「子ども預かり所」的なものになりかねない、として、「特別保育」案が採択された。

あわせて答申では、次のようなことが提案された

- ・ 幼稚園・保育所の施設設備の充実、とくに幼稚園に関しては施設の老朽化の問題、また、2年保育の実施にともなう園児数増が見込まれることを考え、鉄筋コンクリート2階建ての新園舎を建設すること。

- ・ 幼稚園の小学校からの独立（小学校の敷地外に建設）と幼稚園専任の園長の設置。小学校長との併任の場合、多忙のためどうしても幼稚園の管理運営が二義的になりがちである。
- ・ 保育所と幼稚園の人事交流の活発化によって、人事の刷新をはかること。保育者は幼稚園教諭と保母と、双方の資格をもつことが望ましい。
- ・ 一貫性のある教育（保育）課程の作成。幼稚園、保育所においては、小学校教育とは異なって、「教科書」がない。また教育課程によって実践をしばることは、子どもの自発性の尊重や興味関心にもとづく保育実践に対して阻害的であるとの見解もある。だがそのように保育者の自由裁量によるところが大きいことは、それだけいっそう「実情にあった研究をすること」が重要である、ということの意味しているのであって、教育課程がなおざりにされてはならない。
- ・ 幼稚園と保育所、双方の教育の指導助言にあたる係を、教育委員会に創設する。
- ・ また保育料に関しては、保育所と幼稚園と、できるだけ合理的に均衡をたもつよう、配慮して決定すること。

4 幼保一元化にもとづく新しい幼児教育の概要

昭和50年4月、藍住町教育研究所の答申を基盤に、幼保一元化による新しい幼児教育の体制がスタートした。その概要を以下に確認しておこう（(1)4-8）。

第1に、横割方式への変更。3歳を区切りとして、それ以前を保育所、それ以後の幼児については、幼稚園で保育することとした。

第2に、幼稚園における「特別保育」の実施。その際、特別保育については、午前中の「一般保育」とはまったく別のものと規定し、学級担任以外の「特別保育担当者」によって行われるものとした。なお、特別保育は、毎日5時半まで、日曜・祝日、年末・年始の休日以外は、夏休み冬休み春休み中も実施する。

特別保育の日程はおおよそ以下のように行われる。

- | | |
|-----------|-----------------------------|
| 1:10 | 特別保育の室に集合、出席点呼（一般児は降園のため集合） |
| 1:20～3:00 | 午睡 |
| 3:00～3:30 | おやつ |
| 3:30～4:15 | 自由遊び、園外保育など |
| 4:15～4:30 | 降園準備 |
| 4:30～5:30 | 迎への来た園児から順次降園。 |

なお、特別保育に参加する園児は2ヶ月を単位に募集。全体の約25%から30%が参加している。

第3に、2歳から5歳までの幼保に一貫した教育（保育）課程を作成。

昭和48年度に、藍住町教育研究所で、保育指針と教育要領を比較検討して、二歳から五歳児までの、保育課程の基本を作成。昭和49年度に、これをもとに、保育所保母と幼稚園教諭の共同研究によって、一ヶ月ごとの保育計画案を作成。実施しては修正という手続きを繰り返した。

昭和50年度、この試案に忠実にしたがって保育を実践、その実践経験をもとに、再度修正を加えて、年度末には、教育課程が完成。

さらに、指導体制の一元化のために、幼児教育主幹を任命、初代主幹として撫差敏夫氏が就任した。

第4に、指導体制の一元化と強化。

従来は保育所長など管理者には事務系出身者が多かった。また幼稚園の指導体制も協力とはいえないかった。これに対して、幼稚園・双方に対して自由に指導助言する責任と権能をもつ専門職として「幼児教育主幹」の職を教育委員会に設けて、一元的に指導できるようにした。

さらに、このようなカリキュラム、指導体制、保育実践における幼保一元化を支えるため、次のような措置を講じた。

- ・ 相互に閉鎖的になりがちな幼稚園、保育所の職員の相互理解を促すため、相互の人事交流を定期的にはかることにした。
- ・ 幼保の間で人事交流をするためには、双方の職員が同一身分、同一条件の待遇であることが最も望ましい。そのため、職員の任用についてはすべて町長部局で行い、出向制度を設けそれを利用して幼稚園職員、保育所職員として補職の発令することとした。
- ・ また人事交流のためには、幼稚園教諭の免許と保母資格の双方を取得していることが必要だが、昭和53（1983）年現在、多くの職員が双方の資格を取得している。一方しかもたないものについては、他方を取得するように努力している。
- ・ 幼稚園と保育所の施設設備には格差のないように配慮した。
- ・ 保育料について。保育所の3歳児の1ヶ月平均が、約9,400円。ただし所得階層に応じて無料から最高14,150円。これとのバランスを考慮して、幼稚園の保育料について、一般保育料と特別保育料を分け、一般保育料2,800円、特別保育料2,000円、その他給食費などを合わせて総計8,150円に

設定。

- ・ 日常運営に要する予算措置については、予算の所属は明確に区分しつつ(保育所予算は福祉課所管、幼稚園予算は教育委員会所管)、経費は均等とした。

5 撫差敏夫氏のインタビューから

以上のような、幼保一元化を基軸とする幼児教育振興の計画立案と実施プロセスにおいて、幼児教育研究協議会、さらに藍住町教育研究所所長(昭和48-58年)、初代幼児教育主幹(昭和50～)として、終始中心的な役割を演じたのが、撫差敏夫氏である。
〈教師・校長として:学力の向上につくして〉

撫差敏夫氏は、応神の生まれ。昭和八年に、藍住北小に赴任。南小にさらに6年。当時は、県下の教育とうらやましがられた。藍住の小学校の「黄金時代」。昭和10年から14、15年ころまで、東大にストレートで2人入ったり、ということがあった。

ところが、終戦後、全国学力検査で、藍住中学の成績が非常に悪い。町の教育委員会の強い要請で、昭和39年、藍住中学に赴任。使命は、荒れた学校と学力低迷をなんとかすること。当時県下で一番優秀だったのは、K中学だったが、藍住中学に赴任した2年目の昭和40年には、藍住中学は学力、体力ともに、K中学に「勝った」。

徳島県では、男子が行く一番いい学校が城南高校、女子が行く一番いい学校が、城東高校。その二つに、藍住中学の生徒が一番多く入ることができた。昭和44(1969)年まで、藍住が一番の成績。その後、鳴門第一中学に移り、昭和48(1973)年に退職。

〈校長会の会長として〉

県の中学校の校長会の会長、全国校長会の理事もした。そのとき、教育公務員特例法を、自分が田中角栄にかけあう。60歳停年も自分がいったこと。徳島県知事、県教育長から了承をえた。「これが現職時にした大きなこと」。

〈退職後:幼保一元化に取り組む〉

退職前に、藍住町の徳元町長と教育長に、「藍住に戻ってきてほしい」と言われた。目的は、学力の向上。徳元町長から「すべて任せるので、幼児教育を根本から立て直してほしい」と言われた。「思う存分やって。骨は捨てる、骨の心配をせずに、子どもの心配だけしてくれ」。これが、幼保一元化の出発点だった。

このときには幼保一元化という言葉はない。幼保一元化というのは自分が造った造語。

「幼保一元化のほかに道はない。幼保一元化が第一だ」という信念をもつ。

困難だったのは、予算の問題。教育委員会の予算と役場の本庁の予算を比べると、保育所の方が予算が多い。他方、町民に対する圧力は、役場の方が強い。

もう一つは現場。幼稚園の先生が反対。「私たちは保母さんと位が違う。幼稚園は教諭、保育所は保母、一緒にしないで」。幼稚園の先生は保育所の先生を下に見ている。

(幼保一元化が)できるかできないかは、藍住町の場合、町長の腹一つであった。権限ということになれば、最高の権限は町長。・・・町長がするかしないか、腹を決めればできる。

(議会で反対する人は)いない。徳元町長は、腕が切れて、人格もあった。そのとき議員に先生の教え子がたくさんいた。そのため、議会で反対する人はいなかった。

〈二歳から五歳までの年齢別教育課程について〉

一年かかって原案を造った。49年に初案。それを幼稚園、保育所の先生に実践させた。現場の先生の思うように改訂させた。最終的に先生方が相談して最終案が決まった。これが実践できなければ、本当の幼保一元化ではない。

〈人事異動について〉

最終的には教育は人事。いい先生を連れてくる。あるいは、いい先生をどんどん出世させていく。他の人と逆の考え。いい先生はどんどん出さないと。養成して出さないとだめ。養成して出すから、素質をもった先生が来てくれる。

〈人の育てかたについて〉

(秘訣は)よく勉強のできた子どもをほめてやること。それぞれ、算数、理科、体操の力を持っている子、すべて認めてあげないといけない。一つほめると、別の教科でもほめてもらおうと思ってよく勉強する。

〈校長として、教員の育て方〉

先生方を心から信頼して任せた。先生の力量を見極め、責任は自分が負った。そうすると、先生は校長に迷惑になることはしない。

「幼保一元化のほかに道はない。幼保一元化が第一だ」という言葉が印象的である。だが、教師として校長として、現役時代の撫差氏にとっては、第一の課題は学力の向上だった。このような学力問題への関心が、どう、幼保一元化に対する取り組みと結びつくのか。

本稿の3-1、3-2において見てきたように、文献資料をもとに確認すると、幼保一元化の問題は、幼児

教育研究協議会の第一のたたき台の案が出された後(昭和47年7月)、その二ヶ月後に出された新しい提案において(昭和47年9月)、急に浮上したことが分かる。当初の案での重点は、二年保育の実施と独立園問題であった。また昭和30年代から引き続く藍住町の教育改革の第一の力点は、学力の向上であり、幼小中の一貫性という教育改革の主題もまた学力問題と密接に関連していたことも文献資料からは伺えた。

幼児教育研究協議会の第一案は、保幼小の教育方針の「一貫性一元化」を検討課題のひとつとしてあげている。幼小の一貫性はそれ以前から課題とされていたのに対して、昭和46(1971)年、最初の保育所が開設されたことを受けて、幼小の一貫性の問題は、保幼小の一貫性・一元化の問題として再定義されていったのだろう。このように考えると、幼保一元化は、保幼と小の接続をどうスムーズに行うか、あるいはさらにいえば、小学校にあがる段階で、子どもたちが、幼稚園に通っていたか保育所に通っていたのか、その違いによって学力的に差がつくことのないようにするにはどうすればいいのか、このような問題関心によって規定されていたのではないかと思われる。

だが、この点についてはインタビューでは確認していない。単なる推測である。

6 藍住町の幼保一元化の特徴

全体としてみると、藍住町の幼保一元化については次の5つの特徴を指摘することができるように思われる。

- ① 年齢別横割方式の幼保一元化を選択したこと。
- ② 計画主体が地方自治体であり、全町の体制で実行されたこと。
- ③ 研究にもとづく教育開発ないし教育計画を志向していること。
- ④ 幼児教育改革の一環として幼保一元化が構想されていること。
- ⑤ 中教審46答申の強い影響下において行われたものであること。

<補足的説明>

- ①年齢別横割方式の幼保一元化を選択したこと。

1970年代の幼保一元化の代表的なものとして先に、4つの試みを指摘したが、そのすべてが、施設内統合型を選択しているのに対して、藍住町の場合、横割方式を採用している。つまり、3歳以下の幼児については保育所で保育し、4歳と5歳の幼児に関しては幼稚園で一本化して保育するとい選択肢

である。注目すべきだと思われるのは、この選択肢の場合、4歳児と5歳児に関しては、幼稚園教育が標準的な教育として基準化されることである。この方式は実質的には、保育所の幼稚園化をはかったものと見ることができると思われる。なお、4、5歳児の保育の幼稚園の一本化を選択した理由としては、保育所では、終日保育という実態などから考えて、密度の濃い、教育としての保育を実施することは難しいこと、また、実態からみて3歳児の幼稚園保育は保育所保育と大差がなく、4歳児からの2年保育が、4歳から小学校低学年までを同一施設で教育する「幼年学校」を推奨する中教審構想とも合致して望ましいといった点をあげている(3-53以下)。

- ②計画主体が地方自治体であり、全町の体制で実施されたこと。

計画・実施主体については、北須磨保育センターが、兵庫県労働者住宅生活共同組合であるのに対して、多聞台方式以下、それ以外の三つの幼保一元化の場合は地方自治体政府である。だが、いずれも部分的な導入であるのに対して、藍住町の場合、町内の就学前施設の全体を対象に幼保一元化を実施したことにおいて特徴的である。なお、このように全町を対象に幼保一元化を導入することが可能であったのは、藍住町においては幼保一元化の導入時点では、就学前施設のすべてが町立であったという、藍住町教育行政独自の前提条件と関連している。

- ③研究にもとづく教育開発ないし教育計画を志向していること。

藍住町では、昭和48(1973)年に、藍住町の教育の基本構想策定にあたって、町政および教育委員会と密接に連携しつつ、「教育開発センター的シンクタンクの機能」をはたす、藍住町教育研究所が新設された。幼保一元化を機軸とする幼児教育改革についても、同研究所で「研究」され、その成果は同研究所が毎年発行する『研究紀要』に掲載された。幼保一元化が導入された昭和50(1975)年前後の同紀要(第1集から第3集まで)はもっぱら幼児教育を扱っているが、それらにおいては、明治の学制にさかのぼっての歴史的考察から、世界情勢の分析、世界的な教育改革の動向などをふまえて、人間形成上における幼児教育の意義について述べるとともに、中教審答申や保育所保育指針、幼稚園教育要領などの資料を詳細に検討した上で、幼保一元化を導入すべきことの意義と方法について提示している。また教育課程の作成にあたっては、現場の保育者との共同研究によって最終案を得、その成果については同研究紀要の第3集に公開されている。なお同研究所

は、平成9(1997)年3月に閉鎖している。閉鎖の経緯については不明。

④幼児教育改革の一環として幼保一元化が構想されていること。

幼児教育研究協議会の提起した当初の案では、提案の重点は、2年保育問題と独立園問題、そして幼児教育の現場を指導助言する専門職の設置だった。幼保一元化が課題として浮上したのはそれ以後のことである。またさらに溯っていえば、幼児教育研究協議会の設置はそもそも、幼小中教育の一貫性を求める努力が、小中学校生徒の学力向上によって一定の目的が達成されたことをうけて、さらに幼児期にまで視野を広げて、教育の一貫性を追求するという目的意識によって規定されていた。幼保一貫カリキュラム作成に多大な労力がさかれていること、幼児教育主幹職の設置、また人事交流による現場の活性化など、幼・保双方の保育の質の向上をめざす諸措置がとられていることからみても、藍住町の幼保一元化は、幼児教育の質を向上し、ひいては、幼小中の教育の一貫性を高めて、学力を向上させるという目的意識に貫かれていると捉えることが妥当ではないかと思われる。

⑤中教審46答申の強い影響下において行われたものであること。

中教審46答申とは正確には、「今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について」の答申である (http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chuuou/toushin/710601.htm参照)。第三の教育改革と銘打ってだされたこの答申は、ヘッド・スタート計画など世界的な幼児教育改革の動向を背景に、幼児期の教育がその後の成長発達に及ぼす影響の大きさを指摘し、それによってこれまでマイナーな領域であった幼児教育に、新たな照明をあてた。46答申は、就学前教育に関して言えば、とりわけそれが「幼年学校」の先導的試行を提案したことで有名だが、同時に同答申は、その試行には長期にわたることが予想されるとして、「当面の施策」として、希望するすべての5歳児の就園や、幼児教育に関する研究成果に基づいて、幼稚園の教育課程の基準を改善することなどを提案した。また、幼保問題については、当面の施策についての説明の中で、「経過的には」と但し書きをつけて、保育所で「幼稚園に準ずる教育が受けられるようにすることを当面の目標とすべきである」として、幼稚園教育を就学前教育の基準とすべきであるとの見解を示した。

また本稿の関心にかかわって注目されるのは、この答申が、学問的根拠にもとづく教育開発と教育計画の重要性を説き、現場と行政と研究機関とが密接

に連携を保ちつつ、教育改革を進展させることの必要性を説いたことでも、特徴的であったことである(持田1971)。

藍住町教育研究所の設立の経緯を説明して、撫差敏夫氏は、「昭和46年に示された中教審答申にもられた第三次教育改革の理想を、藍住町の実態に即しこれが実現をはかる」ことを、その目的に掲げた。46答申は、「教育の質的な革新とその成果の普及を推進する教育研究開発のセンター的機能を確立することの必要性を説くが、藍住町教育研究所はまさにそのような「教育開発センター的機能」をはたすものとして設立されたのだった。そして同研究所は、すでに見てきたように、46答申の路線にそって、幼稚園教育を基準とする幼保一元化を構想し、また幼児教育の質の改善のための諸措置を藍住町の町政と教育委員会に対して提起していった。

7 おわりに

1960年代後半以降、中教審の諸答申が提唱した、国家主導の、学問研究と連動した教育計画の構想は、国政レベルでは財政問題によって挫折した。研究と開発の連携や長期的見通しにたった教育計画といった課題は、今日に引き継がれ、1990年代後半以降、地方分権化と民営化への国政レベルに発する圧力のもと、地方自治体は、さまざまな問題に関わって、教育計画の主体としての、計画立案と実施の問題に直面しつつある。

また第三の教育改革の「幼年学校」構想に見られるような幼小連携と、それと密接にかかわって提案された4歳、5歳児の教育の幼稚園への一本化もまた、当時においては実現されなかったが、今日再び、幼小連携や5歳児就学問題とからめて浮上しつつある。

このように考えると藍住町の幼保一元化の事例は、二重の意味で、今日における幼児教育改革の動向を先取りして実践したものとして捉えることができるように思われる。すなわち、第一に、国政レベルでは挫折した研究にもとづく教育開発、教育計画を地方自治体レベルで先取りした、地方自治体主導の地域基盤型研究計画の実践例として、またさらに第二に、今日、文部科学省によって再提案されつつある「幼小連携」と文部科学省主導、幼稚園教育優位の「幼保一元化」を先取的に実践したものとして。

国政レベルでは挫折した、研究にもとづく教育計画の構想が、なぜ、藍住町という町のレベルでは実現したのか。実現に寄与した諸要因を推測するのは

難しいことではない。

(幼保一元化が)できるかできないかは、「町長の腹一つであった」と、撫差氏はインタビューで述べていた。徳元町長にはその覚悟があった。しかも当時の町議会の議員には、撫差氏の教え子が多数いて、そのため議会で反対する人はいなかったという。

また、4歳、5歳児のための保育施設を幼稚園に統合するにあたっての最大の困難は「予算」の問題だったと、撫差氏は述べていた。保育所の場合、国家からの補助が当時の比率で8割。残りをさらに県と町とで分担する。これに対して幼稚園に対しては国家補助はゼロに等しい。必然的に町財政に対する負担がかかる。だがこの問題についても、町長の決断と、またそれに加えて、相対的に町財政にゆとりがあったことが幸いしただろうということも推測される***。

同町の就学前施設が保育所、幼稚園を含めてすべて公立だったこともまた、幼保一元化に焦点化した町行政主体の教育計画の実現を可能にする大きな要因だっただろう。以前には「鬼の撫差」と呼ばれたという(インタビュー)撫差敏夫氏の強力なリーダーシップと、県の中学校の校長会の会長や全国校長会の理事を歴任し、教特法の成立にも大きな役割を果たしたと自認する氏の社会的影響力が、これに関わっていたこともまた推測される。

このような、強力なリーダーシップにもとづく、トップダウン型の教育計画、教育開発をどう評価すべきか。これについて論じ、評価するためには、教育経営論や経営論一般に関連する文献の精査、そしてまた、他の事例にあたることで得られる比較的な視点をもつことが最低限必要だろう。

また、藍住町の幼保一元化においては、保育所保育に欠けている、「密度の濃い」教育を補おうとする視点は強調されるが、逆に、保育所保育のもつ可能性を捉え、それによって幼稚園教育を豊かにしようとする視点はほとんど見られない。

幼稚園と保育所の統合と一口にいうが、実態としては、保育所保育もさまざまなら、幼稚園教育もさまざまである。幼稚園においては教育的機能が優位であり、保育所においてはケア的機能が一般に優先されるとも、一概にはいいがたい。問題は、保育時間を長時間にしたとき、その長期化した時間とそこにおける諸活動を、なんらかの概念的なカテゴリーで分化し、さらにそれを全体として保育という概念で統合的に捉えるようにするこ

とだろう。ケアと教育という概念カテゴリーは、保育時間とそこにおける活動を、分析的に考えていくための手がかりとしては、あまりに価値的で理念的であるように思える。学校教育領域において用いられてきた「生活指導」と「学習指導」といった概念は、現在議論されている幼保の総合的な施設における保育を考えるために役に立つのだろうか。あるいは、別の概念の方がふさわしいのか。今後の検討課題としたい。

注

* 戦後の幼保一元化論については鳥光2003を参照のこと。

** 以下、3-1の記述については、資料(3)、746-63頁を参照にまとめた。

*** 以下、3-2の記述については、資料(3)の59-63頁を参照した。なお、藍住町教育研究所の答申はその全文が、資料(1)の第五章に掲載されている。

**** 昭和40年代、藍住町は、基礎の製造工場の拡張や新しい工場の誘致、農業の近郊農業化、徳島市のベットタウン化などの急激な産業構造の変化に見舞われていた((3)-47)。人口も急激に増加し、昭和53年現在で藍住町の人口は約17,000人だが、当時推定で昭和60年には3万人とされている((1)-11)。町の財政状況についての資料はないが、生産所得が急増していたことについては、昭和49年の伸び率が28.5%(県平均18%)で、伸び率は県下一位、一人あたり所得は986,271円で、県平均930,548円を上回っているとの記録がある((1)-20)。

引用文献

- 持田栄一 1971:「幼年期教育学制改革の視座」「幼年期教育制度改革への提言」、大阪府私立幼稚園連盟編『幼児教育の現代化』明治図書
- 岡田正章・久保いと・坂元彦太郎・宍戸健夫・鈴木政太郎・森上史朗 1980:『戦後保育史第二巻』フレーベル館
- 鳥光美緒子 2003:「戦後保育・幼児教育政策の歩みを見直す―幼保二元行政システムのもたらしたもの」、森田尚人・森田伸子・今井康雄編著『教育と政治』勁草書房
- 吉田正幸 2002:『保育所と幼稚園?統合の試みを探る』フレーベル館