

第5節 保育領域（幼稚園教諭・保育所保育士）資格の歴史的変遷 現状 政策的移行

安 部 恵美子（長崎短期大学）

1. 歴史的変遷と現状

ドイツのフレーベル式幼児教育施設キンダーガーデンを模した幼稚園がわが国に誕生したのは、明治9年（1876 東京女子師範学校附属幼稚園《現：お茶の水女子大学附属幼稚園》）であり、幼稚園で保育（教育）に従事する者を「保姆」と称した。その養成機関は、同11年に女子師範学校に設置（保姆練成科 修業年限1年）されたが、2年後には廃止され、その後は小学校教員養成課程で養成するようになった。

幼稚園は明治18年頃から急速に増加（明治16年12か所～明治44年533か所）した。その原因は私立園の増加であり、設立の目的は、宗教の伝道や社会奉仕、有志の幼児教育への情熱等であり、幼稚園は、戦前の公教育体制の例外的存在であった。

幼稚園保姆に関する規定は、明治23年の「小学校令」で「女子にして小学校教員足るべき資格を有する者又は、その他府県知事の免許を得たるものとする」と初めて条文化されたが、その待遇は小学校教員の半額から7～8割程度で、退隠料その他の手当の恩典は何もなく、著しく不利であった。

大正14年の幼稚園保姆の有資格率は59%であった。戦前の幼稚園に関する法令では画期的といわれる大正15年の「幼稚園令」の中で漸く、「保姆は、女子にして保姆免許状を有する者たるべし」と規定された。免許状は検定に合格した者に授与され、検定は無試験と試験による検定があった。保姆の資格や検定制度を明確に打ち出したのはじめての法令とされ、幼稚園保姆の地位をある程度向上させたといえるが、待遇は小学校の本科教員には及ばず、学級を担当することができない専科教員程度の待遇とされた。

大衆には一般化しなかった幼稚園に対して、明治の中頃より主に貧困家庭の母親の就労を援助する目的で子守学校や簡易幼稚園が各地に設立された。明治38年以後、大正期にかけて、公立の託児所、農村の繁忙期に開設される季節託児所、女工確保を目的とした工場付設託児所などが全国に開設され、政府の貧民救済策であり慈善的意味合いがあった。

日中戦争、太平洋戦争中には、女性の労働力確保の面からも託児所の数は増加していったが、託児所に関する法令整備は終戦まで行われず、託児所で保育にあたる職員についても幼稚園保姆のような特別な資格は必要とされず、保育内容についても「幼稚園に準じる」とだけ規定された。

幼稚園は文部省、託児所は内務省（昭和13年から厚生省）と管轄も違い、「家庭で適当な保育又は保護を受けられない者を早朝から夕刻まで保育する」という独特の機能を明確化（昭和13年）した託児所は、戦後に幼稚園とは別の「福祉施設」としての機能を持つこととなり、保育の二元化を温存することになった。

終戦後間もなくの頃、幼稚園・保育所の一元化への動きがあったものの、文部・厚生両省の意

見の相違，2つの施設の利害の関係から調整できず，幼稚園は学校教育法，保育所は児童福祉法に規定され恒久化されることとなった。そのため「幼稚園は学校教育施設であり，保育所は児童福祉施設であって，その目的・機能を異にし，それぞれに必要な役割を果たしている以上，簡単に一元化が実現できる状況ではない（1981年 幼稚園および保育所に関する懇話会報告）」との認識が長く続いた。

幼保二元化制度の下にわが国の就学前児童に対する公的保育は，教育職員免許法に基づく幼稚園教諭免許と，児童福祉法に基づく保育士資格を持つ者が担当している。

幼稚園教諭は「幼児の保育をつかさどる【学校教育法27条の9】」者であり，保育士は「登録を受け，保育士の名称を用いて，専門的知識及び技術をもって，児童の保育及び児童の保護者に対する保育に関する指導を行うことを業とする【児童福祉法18条の4】」者と，それぞれの関係法で規定されている。また，保育士は，就学前児童を入所させる保育所だけでなく，それ以外の児童福祉施設（乳児院，児童養護施設，知的障害児施設，児童自立支援施設，児童家庭支援センター等，13種の児童福祉施設がある）で保育を行う福祉職と規定され，保育士の業務は保育所保育士と施設保育士では大きく異なる。

幼稚園教諭免許状の種類は小・中学校や高等学校教諭と同じく，専修（修士課程修了），一種（学士課程卒），二種（短期大学士課程卒／文部大臣が指定する教員養成機関卒）に分類される。大学（認定課程）において修得することが必要な「教科に関する科目」「教職に関する科目」「教科又は教職に関する科目」の最低単位数の計は，専修75単位，一種51単位，二種31単位である。大学（短大も含むで）専修207課程 一種300課程 二種256課程が認定（平成22年度）されており，それとは別に，昭和30年に文部省（現・文部科学省）より幼稚園教諭の指定教員養成機関として認可された35校の専修学校がある。それ以外の専修学校での幼稚園教諭養成は，大学との併習で実施されている。

保育士資格の取得方法には，指定保育士養成施設を卒業，または，保育士試験に合格【児童福祉法第18条の6】がある。指定保育士養成施設では，教養科目（8単位以上），必修科目（51単位），選択必修科目（9単位以上）を含んで，計68単位以上を修得しなければならない。全国に指定保育施設は586か所（2010年4月1日現在）あり，その内訳は大学224校，短期大学257校，専門学校105校で，そのうち，幼稚園教諭免許が取得できるのは，463校，79.0%である。保育士養成施設の卒業者（2008年3月）41,613人中，35,102人（84.4%）が幼稚園教諭免許も取得している。

保育士試験は大学に二年以上在籍し62単位以上修得した者，高卒後2年以上児童福祉施設で児童の保護に従事した者を受験資格とし，筆記試験8科目（社会福祉，児童福祉，発達心理学及び精神保健 小児保健，小児栄養，保育原理，教育原理及び養護原理，保育実習理論）と実技試験（保育実習実技）がある。2010年度の実験者46,820人中，全科目の合格者は5,324人で合格率は11.4%である。

幼稚園教諭二種免許状取得と保育士資格に必要な教科目の比較を次頁に示している。2つの免許・資格を取得するためには共通する科目（例えば体育（体育実技／講義），教育原理，発達心理学など）をダブルカウントしても，短大等2年間の教育課程で85～90単位程度の修得が必要である。

保育士養成施設で保育士資格を取得した卒業生（2008年3月卒）の就職先は，大学卒業者（5,956

幼稚園教諭二種免許及び保育士資格取得に必要な教科目の比較

【幼稚園教諭二種免許】

一般教育科目等 (31単位)	日本国憲法 体育 外国語コミュニケーション 情報機器操作 を含む31単位を履修	31	
教科に関する科目 (4単位)	国語 算数 生活のうち1科目 音楽 以上で4単位 図画工作 を履修 体育	4	
教職に関する科目 (27単位)	教育の基礎理論に関する科目 (4単位)	教育の理念並びに教育に関する歴史及び思想 幼児、児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程(障害のある幼児・児童及び生徒の心身の発達及び学習の過程を含む。)	4
	教育に関する社会的、制度的又は経営的事項		
	教育課程及び指導法に関する科目 (12単位)	教育の方法及び技術(情報機器及び教材の活用を含む。) 教育課程の意義及び編成の方法 保育内容の指導法	12
	教育実習(5単位)		5
教職の意義等に関する科目 (2単位)	教職の意義及び教員の役割	教員の職務内容(研修・服務及び身分保障等を含む。) 進路選択に資する各種の機会の提供等	2
	生徒指導、教育相談及び進路指導等に関する科目 (2単位)		
教育実践演習(2単位)		2	
最低修得単位数		62	

注) 幼稚園教諭二種免許取得に必要な科目の詳細な設定は、各学校で行う。

【保育士資格】(改正案)

8単位以上	教養科目	必修(2単位) 選択必修	体育講義 体育実技 外国語等	1単位 1単位 6単位以上
必修 51単位 選択必修 9単位以上	保育の表現技術	必修(4単位) 選択必修	保育表現技術(演習)	4単位
	保育の本質・目的の理解に関する科目	必修(12単位)	保育原理(講義) 教育原理(講義) 児童家庭福祉(講義) 社会福祉(講義) 社会的養護(講義) 保育者論(講義)	2単位 2単位 2単位 2単位 2単位 2単位
		選択必修		
	保育の対象の理解に関する科目	必修(12単位)	保育心理学Ⅰ(講義) 保育心理学Ⅱ(演習) 児童の保健Ⅰ(講義) 児童の保健Ⅱ(演習) 児童の食と栄養(演習) 家庭支援論(講義)	2単位 1単位 4単位 1単位 2単位 2単位
選択必修				
保育の内容・方法の理解に関する科目	必修(15単位)	保育課程論(講義) 保育内容総論(演習) 保育内容演習(演習) 乳児保育(演習) 障がい児保育(演習) 社会的養護内容(演習) 保育相談支援Ⅰ(演習) 保育相談支援Ⅱ(演習)	2単位 1単位 5単位 2単位 2単位 1単位 1単位 1単位	
	選択必修			
		選択必修	保育実習以外の系列から6単位以上 保育実習Ⅱ又はⅢ 3単位以上	
	総合演習	必修(2単位)	保育実践演習(演習)	2単位
	保育実習	必修(6単位)	保育実習(実習) 保育実習指導(演習)	4単位 2単位
		選択必修(Ⅱ又はⅢ 3単位以上)	保育実習Ⅱ(実習) 保育実習指導Ⅱ(演習) 保育実習Ⅲ(実習) 保育実習指導Ⅲ(演習)	2単位 1単位 2単位 1単位
		合計		68単位以上

注) 保育士資格の選択必修科目はすべての系列からあわせて9単位以上(うち保育実習2単位、保育実習指導1単位以上)

幼稚園と保育所の制度および現状の比較

保 育 所		幼 稚 園
児童福祉法第39条	根 拠 法 令	学校教育法第22条
厚生労働省	所 管	文部科学省
保育に欠ける児童	対 象	満3歳から小学校就学の式に達するまでの幼児
児童福祉施設最低基準（省令）	設置・運営の基準	学校教育法施行規則第36～39条 幼稚園設置基準（省令）
原則1日8時間 延長保育 夜間保育 休日保育も実施 夏休み 春休みはなし（年間約300日開所）	保育時間・日数	毎学年の教育週数は39週を下ってはならない 1日の教育時間は4時間を標準とする
保育士 嘱託医 調理員（委託可） 0歳児 3：1 1・2歳児 6：1 3歳児 20：1 4歳以上児 30：1	職 員 （職種・配置基準等）	園長 教頭 教諭 助教諭 養護教諭 養護助教諭 講師 教育補助員 1学級あたり幼児35人以下 各学級専任の教諭1人以上
保育所保育指針（2008年）	指導の要領・指針	幼稚園教育要領（2008年）

人）では、保育所保育士2,128人（35.7％）幼稚園教諭1,357人（22.8％）、児童福祉施設保育士171人（2.9％）、その他1,988人（33.4％）である。短大卒業者（30,238人）は、保育所保育士14,397人（47.6％）幼稚園教諭6,397人（21.2％）、児童福祉施設保育士841人（2.8％）、その他6,656人（22.0％）である。専修学校卒業者（5,196人）は、保育所保育士2,436人（46.9％）幼稚園教諭907人（17.5％）、児童福祉施設保育士259人（5.0％）、その他1,039人（20.0％）である。

保育所保育士の待遇は、平均月収：21.9万円 年間賞与等：62.6万円 平均年齢：33.7歳 平均勤続年数：7.7年（厚生労働省「賃金構造基本統計調査」平成22年2月公表）

幼稚園教諭の待遇は、平均月収：22.3万円 年間賞与等：64.9万円 平均年齢：31.0歳 平均勤続年数：7.1年（厚生労働省「賃金構造基本統計調査」平成23年2月公表）

幼稚園教諭（106959人）の77％を占める私立幼稚園教諭の初任給の全国平均額は、一種免許状所有者178,307円、二種免許所有者166,595円で、5年目の平均額は、一種199,979円、二種186,923円である（平成19年度私立幼稚園経営実態調査報告）。

年齢別平均給与月額（平成21年度）

	25～29歳	30～34歳
保育士	約26万円	約27万円
幼稚園教諭	約27万円	約29万円
全産業平均	約33万円	約39万円

※平均給与月額は賞与その他特別給与額を含んだ年間給与額を基に算出
※女性のデータを示している

2. 政策的移行

2.1 近年の幼児教育・保育政策に対する論議

幼児教育・保育政策に関する国際的な論議において、例えば OECD の報告書の中では、少子化とそれに伴う女性労働力活用という社会政策の一環としての保育制度の充実と、生涯学習社会の基盤としての幼児期の教育の重要性が指摘されている。さらに、子どもの貧困率（日本の2007年の15歳以下の相対的貧困率は14.2%で OECD 30カ国中19位）が上昇する中で、格差拡大を防ぐ幼児教育・保育の可能性が注目されるようになって、社会政策と教育政策の議論を統合させ、総合的見地からの政策議論が進んでいる。

しかしながら、わが国では少子化対策の観点からの議論が中心で、保育所の数を増やす「待機児童ゼロ作戦」のクローズアップなど、量的充足への対応に留まり、幼児教育・保育の質を高めるための公的投資をすることへの社会的コンセンサスを形成するまでにはいたっていない。むしろ、21世紀初めの小泉構造改革以来、公立幼稚園や保育所の民営化（委託・委譲や指定管理者制度）や、保育所職員の非常勤比率制限の撤廃等に見られるように、保育に対する公的支出の削減が目立っている。その結果、保育者（幼稚園教諭・保育所保育士）の労働環境は悪化している状況にある。

また、都市部の保育所不足を補うためと、過疎地にある定員に満たない幼稚園・保育所の統合のために、2006年に認定こども園制度が発足し、幼保の制度的な一体化が図られ、2011年4月1日現在、全国に762か所が認定されている。将来的には学校教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供する「総合施設（仮称）」の創設を目指し、国の財政措置の一体化及び強化による総合施設（仮称）への移行を政策的に誘導するとしている（平成23年5月23日「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ 幼保一体化ワーキングチーム第9回資料」より）この一体化による幼稚園教諭と保育士の免許・資格の統一への方向として、政府によって、教職員免許法や児童福祉法を改正して「こども士」という新たな資格の誕生が提案されているが、その詳細については未定である。

また、保育士については、現行の養成課程は2年以上68単位以上取得を条件としているが、資格の高度化へ向けて、四年制養成課程案や、保育所保育士と保育所以外の児童福祉施設の保育士の分離案等が検討されている（平成18-20年度厚生労働科学研究費補助金政策科学研究「保育サービスの質に関する調査研究」大嶋恭二）。また、幼稚園教諭についても、2006年の「幼児教育振興アクションプログラム」において、一種免許状（四年制大学卒）所有者の配置数を高める取組みの目標値が定められ、また、四年制大学の養成校が増加したために近年、幼稚園教諭として採用される者の中で、一種免許取得者の割合が年々増加している。