

政策問題としての保育総合施設

小宮山 潔 子

はじめに

現在、我が国の就学前の子どもたちのほとんどは幼稚園か保育所に通っている。これらは義務制ではないので、子どもが小学校に入学するまで家庭で保育してもいいし、あるいは他の保育サービスを利用してもいいのだが、実際には該当年齢児の95%以上が幼稚園か保育所に通っている。

幼稚園と保育所はほとんど同じようなものだと考えられることがあるようだが、しかし、この二つの施設は、目的と内容を異にするとして行政的に異なるものとして扱われてきた。これが我が国の幼保二元化体制といわれるものである。

それに対して、同じ年齢の子どもたちが通う保育施設であるから両者は一つであるべきだという考え方が根強くある。いわゆる幼保一元化を求める声である。この声が聞き届けられないままに来ていた我が国の保育制度に、2005年から大きな変化が起きた。それが、保育総合施設構想である。

この小論においては、幼稚園と保育所の関係について、その歴史的背景、現代の保育状況、諸外国の制度などを見た上で、我が国の幼保一元化の先駆的实践を報告しつつ、総合施設構想提出の経緯、関係機関の対応、各種会議の審議経過等を追っていき、その上で、遂にモデル園での実践が始まった総合施設の今後について展望したいと思う。

第一章 我が国の保育施設を取り巻く状況

1. 幼稚園・保育所の始まり

この小論の出発点は、なぜ我が国の保育施設は二元化されているのかという疑問である。そもそも成り立ちが異なるからだという理由は、初期の段階においてはありえたであろうが、現代においては通用しなくなっているのではないか。

保育所は自然発生的に生まれてきたとされる。日本がまだ貧しく、人々は生きるために懸命に働き続け、親が子どもの世話をきちんとする余裕もなかった頃、人々は助け合って子どもの面倒を見る必要に迫られたであろう。1800年代の終わり頃に至ってそれらがしだいに施設として整えられ、行政の関与も始まって、現在の福祉施設としての保育所に成長してきたと考えられている。

一方の幼稚園は、1876年に東京女子高等師範学校（現在のお茶の水女子大学）附属幼稚園が設立されたのが始まりとされている。ドイツのフレーベル主義に則って、遊びを中心に構成され、内容などに現在の幼稚園教育と共通するものが既

一五〇

に見られる。通園する子どもに付き添ってきたお供の者が降園まで待機する部屋があったと言われるように、誰でもが通う所ではなかったようである。出発点において恵まれた階層の子弟が通う所であったことが、その後の幼保の格差意識を生んだのかもしれない。

現在、幼稚園は、3歳以上になった就学前の子どもに原則4時間の幼児教育をする学校という位置付けであり、保育所は「保育に欠ける」子どもを措置して世話をする福祉施設という位置付けである。前者は文部科学省が管轄し、後者は厚生労働省が管轄する。その結果、保育内容、保育者資格、設置基準、補助金、保育料等、様々な側面で異なる体制を取っている。

しかし、子どもの立場から見れば、同じ年齢の子どもたちには同じ保育・教育が提供されるべきではないかという考えが生まれる。家庭に保育する大人がいれば子どもは幼児教育を受け、両親がともに働いているならば保育所に措置されるというのが、これまでの状況である。

幼児教育という言葉は幼稚園関係者が使う。保育所関係者は教育という言葉に過敏な反応を示すことが多く、通常、保育という言葉を使う。しかしながら、幼稚園においても、保育という言葉が教育を表す時もあり、両者の関係がすっきり分かれているとは言い難いところもある。両者はしだいに共通点も持ってきているのだが、基本的なところは譲らないできたのである。

2. 幼保一元化論の動き

幼稚園と保育所は同じように子どもを保育する施設なのだから一緒にしようというのが、幼保一元化の考え方である。この考え方は長く存在していたのだが、それが実現する大きな機会は戦後すぐの教育改革の時であったと思われる。敗戦後、新しく日本の枠組みを作り直していこうとした時期であったのだから、保育施設にとっても大きく変化する機会であった⁽¹⁾。

当時の状況として、幼稚園関係者、保育所関係者を問わず、幼保一元化及び幼児教育の義務化を望む動きがあった。ただ、自らの属する立場を中心にした発言が目立つ。

例えば、東京女高師からお茶の水女子大学の教授を務め、附属幼稚園園長や、日本保育学会初代会長を務めた倉橋惣三氏は、義務化とともに一元化も提唱している。幼児に対する全ては教育であり、保護であるとし、しかし、満3歳か4歳あたりで教育の濃度は異なるとして、それ以上は文部省の所管、それ以前は他省の所管が適正で、いずれも教育事業であるゆえ一元化は必然とする。(『幼児保護と幼児教育』『幼児と教育』1946年 第45巻 第3号 『保育制度改革構想』から引用)しかし、2省管轄の一元化とはどのようなものなのか説明はない。むしろ、2省が関わるので一元化できないで来たというのがこれまでの歴史であろう。倉橋氏は教育という言葉を使って、一貫して幼稚園の立場から発言しているようである。

では、当時の厚生省関係者はどうなのであろうか。民生局保健課にいた副島ハマ氏は、理想の幼児教育とは、家庭状況や子どもの素質にかかわらず差別なしに保育される状況、経済的理由で保育がゆがめられることのない状況、保育者が生活を保障されて保育に専念できる状況であると述べている。（「幼児保育に関する新しい法律案」『幼児と教育』1947年 第46巻 第3号 『保育制度改革構想』から引用）。興味深いのは、保育所関係者も当時、幼児教育という言葉を保育と同じ意味で用いていること、幼児教育義務化を文部省関係者ともども望んでいたことである。

また、当時厚生省児童局養護課課長であった松崎芳伸氏は、保育所は保育に欠ける乳幼児を監護し、労働婦人の期待に沿うものであるが、しかし、就学前児童の理想教育がなされることが保育所の人的物的施設において可能であるならば、極めて望ましく、その場合、第一の期待において保育所であり、第二の期待において幼稚園である、と述べる。お互いの認可も得て、二枚看板を掲げることを少しも妨げるものではないと言う。（『保育所と幼稚園』『幼児の教育』1947年 第46巻 第10号 『保育制度改革構想』から引用）。二省認可一元化の形態は現在も各地で見られるのであるが、本来の一元化の形にはほど遠いと言わざるを得ない。二つの施設が隣り合って存在しているということに過ぎない場合が多い上に、経営側は大変煩雑な事務処理義務を負わされている。

しかしながら、戦後の教育改革のこの時期に、学校教育法、児童福祉法が成立したことが、幼保二元化を推進したということは紛れもない事実である。

幼稚園教諭も保母（現在の保育士）も共同で研鑽を積んでいた各種民間保育団体や研究会、学会も、文部省（当時）と厚生省（当時）の方針に沿って、しだいに分離していくことになった。

それ以後、様々な一元化の要望は生まれてきたのであるが、実現できないままに時は過ぎた。この場合は保育施設制度の問題であるので、所管の文部省と厚生省が一元化に前向きでなかったと言われるのだが、問題へのこのような対処の仕方は保育に特有の問題というよりは、社会の仕組み、行政の仕事のあり方、仕事と個人の関係など、様々な構造改革が問題になる時の共通の現象として考えることができる。両省が既得権益を離さないだけでなく、背後には時の権力や政治家の動きも見えるし、官僚の無謬性堅持の方針を崩せない保育関係側の姿勢もある。幼稚園、保育所として長い歴史を刻んでいくうちに、保育関係者側が既得権益堅持派に転ずることも中にはあり得よう。保育施設再編問題が包含しているものは、多くの社会変革構想がぶつかる問題と類似の構造を持っていると言えるのではないか。

3. 幼保一元化の国々

世界で保育制度が確立している国々を見ると、実は、幼保一元化がなされている国が圧倒的多数である。日本はアメリカと並んで数少ない二元化の国なのであ

る。

しかしながら、それでは日本とアメリカは同じように二元化しているのかといえば、簡単にそう言いきることは出来ない。アメリカは全体的に見れば、幼稚園が学校制度の中で順調に発展を続ける中で、保育所は今もって「国の最も恥ずかしい部分であり、最も深刻な子どもの問題である」⁽²⁾とされている。保育所は、保護救済福祉政策として、何らかの問題がある場合に対象を限定して実施される施策と見られてきている。また、各州によっても施策が異なり、時の政府の方針でも変わる。保育所設置者も、公、私、営利、非営利入り乱れて、実に全体像が捉えにくい。その結果として、様々な保育サービスが提供されているのがアメリカの保育の大きな特徴である。幼保関係で言えば二元化であろうが、むしろ、自己責任を伴う保育多元化とでも言うのではないだろうか。

欧米先進国といわれる国々では、保育関係は一元化、それも、福祉関係省から教育関係省への一元化が近年の傾向である⁽³⁾。

例えば、スウェーデンは1990年代後半に福祉省から教育省へ所管を統一した。イギリスは1997年の労働党政権誕生を機に保育関係全体が教育・雇用省の担当になった。ニュージーランドは保育関係を1986年に社会福祉省から教育省への一元管轄とした。フランスは年齢による所管分離で、3歳未満は社会省、3歳以上は公教育省である。一方、ドイツは長年、連邦家庭・高齢者・女性・青少年省、つまり、福祉関係省が担当する一元体制が続いている。カナダも福祉省による一元化である。

これらは、教育関係省が担当するからといって0歳から教育計画を押し付けるというわけではないし、福祉関係省が担当するからといって幼児教育を行わないというのでももちろんない。教育と福祉を分離できないから子ども担当部局が受け持つのであり、近年それが教育省になるのが目立っているということである。

ドイツは、連邦家庭・高齢者・女性・青少年省が管轄しているが、福祉優先というわけでもない。子ども時代全体という単位で政策を考えるために一つの省が担当しているという感覚にみえる。保育と教育を分ける考え方がない。幼稚園と保育所が年齢別になっている直線形式の一元化である。つまり、3歳未満の子どもは保育所、3歳から就学までの子どもは幼稚園に行く。幼稚園の就園時間は様々になっていて、保育所的要望に対応している。最近は、保育所・幼稚園・学童保育所が一箇所に設けられている施設が増加してきている。それはKITAと呼ばれるもので、文字通りの総合施設と言えそうである⁽⁴⁾。

一四七

二元化すると、福祉担当省はどうしても教育という視点を持ちにくい。一方の教育担当省は働く親の支援という仕事は他省の所管だと考える傾向がある。現代の日本の保育行政はまさにそのような状況にあるといえる。日本では、その中で、幼稚園は預かり保育の名のもとに保育時間延長を導入するようになり、保育所は保育所保育指針を幼稚園教育要領に近づけることで保育内容の接近を図り始めてはいる。しかし、目的を異にするとして、対象児童を限定している姿勢は変わら

ないのである。

第二章 現代の社会的状況

1. 少子化社会

現代の日本の少子化は大きな社会問題となっている。その原因については様々に分析されているし、その社会的影響に関しても、年金問題や高齢者の増加問題に絡めて多方面から報告されている。

世の中の変化はそこに住む人間が起こすものであろう。しかし、現在の晩婚化、未婚化、少子化の波は、人々の予測を超えて広がっているのではないか。日本の出生率が1.29になったと騒がれたのは2003年のことであったが、その勢いは止まる気配を見せない。東京都だけで見ると0.9987である。さらに、例えば、東京都渋谷区だけで見ると、0.75という低さである。

北欧諸国は出生率が持ち直してきたと言われている。様々な子育て支援策が功を奏しているのであろうが、婚姻外での出産に対して社会的偏見がないと言われることから、日本でも結婚と出産との結びつきが薄れて、非婚型カップルを認める社会になると出生率が上がるのではないかという意見がある⁽⁵⁾。しかしながら、日本の社会がそのように変わりうるか、変われば子どもが生まれるかという点、不明であると言えぬ。或いは、北欧諸国は人道的見地から難民を受け入れて支援していることから、出生率を押し上げているのは移民してきた人たちではないかという意見もある⁽⁶⁾。しかしながら、日本の移民政策が早急に変わる保証はない。

日本において子どもがもっと生まれるために、様々な方策が考えられては来た。子どもを持つ親への経済的支援、職場の働く環境の見直し、社会の男女役割分担システムの転換、育児休業給付などが、エンゼルプランとか、次世代育成支援対策推進法などの名のもとに推進されてきた。その中に保育所整備も含まれる。そして、その結果はというと、目立った成果は上がらなかったというのが実情である。

少子化問題の原因と解決の方向についてはとても簡単にまとめられるものではないのだが、最近は何せ子どもが生まれなければならないのか、少なくともいいではないか、という論調も現れている⁽⁷⁾。

2. 幼稚園児減少、保育所児増加

少子化という現象を保育施設の側から見れば、入ってくる子どもが少なくなるということだが、ことはそのように簡単には言えない。幼稚園の園児数の減少ははっきりしている。縮小や廃園に追い込まれる幼稚園も出て来ている。しかし、保育所児は減少していない。相変わらず、入園待ちの待機リストに名を連ねる、いわゆる待機児童がいる。厚生労働省が2003年に発表した認可保育所待機児童数は全国で約2万8千人である。現在無認可やその他の保育施設にいて第一希望の

保育所の空きを待っている児童を含めると約4万2千人になる。しかしながら、この数字をそのまま信ずるわけにはいかない。入所を諦めた子ども、不本意な保育サービスに甘んじている子ども、やむをえず仕事を諦めた人の子どものなどが含まれていないのである。

新たな保育所建設はその地域の新たな需要を掘り起こすと言われることがある。子どもを預けることが出来るなら仕事をしたいと思っている親は確かに存在する。そして、その数ははっきりとはつかめないのである。

現在の状況を簡単に括ってしまえば、幼稚園には空き教室が目立ち、保育所は満杯で入所待ち、ということになろう。実際に、すぐ近くの幼稚園は空きがあるのに、保育所に入れなくてやむなく母親が仕事をやめた、という例も出てきている。

地方自治体から見れば、幼稚園と保育所を統一できれば施設資源や税金の無駄を減らせるという状況になっている。税金の無駄を減らすという観点から、保育所を民営化する自治体が増える。建物は自治体が用意し、運営を民間に任せるといふ、いわゆる公設民営も珍しくない。そして、民営化の流れは止まらない。

保育所への親の要望は様々であるが、公立という仕組みの中では細かな対応ができにくく、民間の柔軟な対応に軍配が上がるというのである。この問題には、なぜ公立だと小回りの利く対応が出来ないのかという、公務員の勤務体制のあり方も絡んでくる。加えて、民営化して経費が削減できるというのは、ほとんど人件費を削減できるということと同義であって、これが民営化に反対する人々の、保育の質が保証されるのかという疑問につながっている。しかしながら、民営化で経費削減できるという禁断の木の実を食べた自治体は新たな保育士の募集を取りやめていく。

とにかく、子どもの数の減少は、保育施設を新たに再編する必要を迫っている。ただ、幼稚園をなくし、新たに民間の力で保育所を作るというだけでは、現代の要望に沿いきれていないのである。保育所はかつての救済施設の面影は薄れ、働く母親の中には生活のためというよりは、高学歴を活かした自己実現を目指すという人も多い。つまり、ただ預かってもらうだけではなく、教育にも配慮してほしいという要望がある。現在の幼稚園と保育所という保育資源を総合化することによって、無駄を少なくして多くの要望に応えるべき時代になってきているのではないだろうか。

一四五

3. 先駆的な独自の保育一元化の実践

文部科学省と厚生労働省がそれぞれ自らの所管を守り、幼稚園と保育所はその目的とするところが異なるという理由で統合に反対してきた歴史の中で、行政上の困難を乗り越えて、独自に幼保一元化を実現してきた実践がある。

その中ではやはり、神戸の北須磨保育センターの実践から紹介しなければならない⁽⁸⁾。神戸市須磨区の北須磨団地内に幼保を一元化した保育センターが始ま

ったのは1969年である。最初は生活協同組合立の就学前保育施設として始まり、その後学校法人立の幼稚園と社会福祉法人立の保育所に移行したが、保育の実態は一貫して総合化である。法的には別々の認可を受けざるを得ないが、園舎は一つ、園児の活動も年齢別で合同、保育者の勤務体制や待遇も同等である。短時間児（幼稚園児）と長時間児（保育所児）の区別は保育時間だけになっている。園舎の中には登記上の境界線があるが、その見えない線の上を皆当たり前に行き来している。北須磨の実践には守屋光雄氏（当時兵庫教育大学教授）が経営に参画して理論的に支えたという。

また、神戸市の多聞台方式と言われる実践がある。多聞台は人口約8000人の団地であった。中央部に小学校や、幼稚園、保育所、児童館、公民館などが集まっていた。1967年以来、ここの幼稚園と保育所が総合化した保育形態をとり始めた理由について、高橋省己氏（当時神戸女子大学教授）が次のように述べている⁽⁹⁾。「この団地の子どもたちは同じ地域に住み、同じ小学校に通うのであるから、就学前も同じ教育を受けることが、子どもの交友関係もうまくいって幸福になるし、親たちも安心できるし、それが望ましいという考え方から、幼稚園と保育所とを一つにしてしまいたかった。しかし、それぞれの機関施設の立つべき法律が違うし、所管する行政機関を異にするため、完全に一つにするわけにはいかなかった。そこで、現行法に立って実を生かそうとして幼稚園と保育所を棟続きにしたのであった」というのである。

とりあえず、同じ場所に幼保を設けるという総合化は、全国あちこちで試みられている。多聞台は幼稚園年齢該当の保育所児が、幼稚園保育時間帯には幼稚園に行き、その後はまた保育所に戻るという形を試したりなど試行錯誤の末、保育所の幼稚園年齢該当児には幼稚園と同じカリキュラムの教育を行うという「保育所内における幼稚園のクラス」という扱いに落ち着いている。二元性の中での可能な総合化を模索した一つの方法である。これが、公立として神戸市の各部局が協力して実現した形であることは特筆に値するのではないか。自治体によって総合化への姿勢は大いに異なる。中央の管轄が異なるので一元化は不可能です、と回答する自治体は今でも多いのである。

自治体の先駆的な試みとしては、大阪府交野市の例も挙げられる。交野市は幼児政策の基本理念として「現在の幼児教育は幼稚園と保育所とに二元化されていますが、交野市では『どの子ども平等に教育を受ける』という教育の機会均等の立場から、就学前2年のすべての幼児を、同じ施設の中で同一の保育を行い就学させるという考えのもとに市立の幼稚園と保育所を併設し、幼保一元化の保育を行っています」と述べている⁽¹⁰⁾。

交野市の最初の試みは1972年の「あまたのみや幼児園」である。当時の二元行政の壁は今以上に厚く、ここでも、「幼稚園と保育所の境界線を明確にし、園庭も塀で二分し、玄関、職員室等も別々に分離し、教材・備品等についても幼・保の区別を明確にすることで認可された」という⁽¹¹⁾。

実際に一元化を目指す保育施設には、このような事情から、ただ近くに二種類の保育施設があるという形になったり、行事などの時だけ両施設が交流していたり、教職員たちが総合化を目指して会議を続けつつ行政の壁の前に展望が開けないでいるといった例が多い。

しかし、交野市の場合、認可後は可能な限り両者の壁をなくして保育を近づける方向を市を挙げて工夫している。例えば、午前中の共通時間帯は、幼稚園年齢該当児は混合保育をし、教師も保育士もローテーションですべての子どもに関わるとか、共通の保育カリキュラムを作成するとかといったことである。

交野市の一元化の実現には当時の市長のリーダーシップが働いたと言われている。独自に工夫して一元化を実現している自治体には、就学前の子どもたちに同じ保育・教育を受けさせて就学させるのがよいという見識のもとに、強いリーダーシップを発揮した首長がいることが多い。

北海道上川郡東川町の事例も、山田前町長の力が大きい。旭川市の近くの東川町にも、少子化、高齢化、核家族化、女性の就労の増加といった時代の波は押し寄せていた。町は老朽化して園児も減少した保育所を統合して新設する際に幼保合築施設とし、子育て支援センターも併設して地域の子どもたち全体を視野に入れた「東川幼児センター」を始めた。2002年のことであり、幼保一元化特区にもなっているが、構想実現までには長い時間がかかっている。幼保二元化の継続を主張する人たちに対して、町長は、小学校は親の就労の有無でクラスを変えたり、受ける教育が異なったりしているか、と問いかけたという⁽¹²⁾。

その他、全国で様々な形で幼保一元化を試みている施設がある。行政的には二元化しているので、苦勞も多いし、事務処理も煩雑化しがちである。独自の工夫で面倒を乗り切っているところも多い⁽¹³⁾。

二元行政下において一元化を実施するには、大きく分けて三つの形態が試みられていると思われる。一つは、完全に一つのものとなることを目指す形である。建物、保育者、保育料などを統一し、幼稚園該当年齢児の幼稚園在園時間帯の保育を同じにする。登園・降園時間は様々になる。行政からの認可や様々な届け出は二種類必要になり、建物の中も書類上は境界線があることになる。教材や消耗品もそれぞれの施設のものを分けて計算することになり、事務手続き上の煩雑さが指摘されている。それらは二元行政上仕方ない事務として負担を負い、保育総合化の実質を取ることを目指している。

二つ目は、合築型とでも言うべきものである。幼稚園と保育所を同一の建物、或いは棟続きや渡り廊下による結合形態などで建設する。保育形態は、完全総合化から、幼稚園と保育所が同居しているだけという形まで様々である。これは三つ目の同一敷地型（同じ敷地内に幼稚園と保育所がある形）にも言えることであるが、ただ近くに両者があるというだけで、保育についての関連性はあまり見えないことが多いのである。

第三章 総合施設の誕生

1. 政府関係各種会議の動き

今回保育総合施設が実現することになった理由は、幼保一元化を望む保育関係者の長年にわたる要望の声が届けられたというわけではなく、すべての子どもに同じ教育・保育を提供しようという理念が共有されたからでもなく、国の財政問題への対処の一環として政策問題としての保育施設再編が遡上に上ったと考えるのが正しいと思われる。

政府の経済財政諮問会議は、国庫補助負担金の削減、地方交付税改革、国から地方への財源移譲のいわゆる地方財政の三位一体改革の一環として幼保一元化問題も取り上げ、2004年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」において、保育施設について、「児童育成のための新しい体制を整備し、就学前の教育・保育を一体としてとらえた一貫した総合施設を可能とする」と明記した。

それより前に、政府の行政改革会議が出した1997年の最終報告には、幼稚園と保育所について、「両施設及びその運営の整合性を確保するために、両省の（筆者注・文部科学省と厚生労働省）共管とする」という文言が入っていたが、1998年に成立した中央省庁等改革基本法では、「両施設は相互に連携して施設及び運営の整合性を確保すること」となっていて、共管という言葉は消えていたという経緯がある。消えたことに関しては、様々な憶測が飛び交った。両省が既得権益保持に走ったという言われ方もされたが、なぜ官僚が変化を厭うかについては、背後の族議員と呼ばれる政治家の動きを考えるべきであろうし、同時に、現状維持を望む各保育団体の動きも考えなければならない。保育関係者が皆一元化を望んでいるわけではないのである。戦後だけでも60年を経て、自分たちの保育施設を確立してきた立場からは、変化を強いられる改革に反対する動きも強い。2003年5月27日に日本保育協会が日本武道館で開いた、保育所運営費の一般財源化などに反対する総決起集会には八千人とも一万人ともいわれる保育関係者が集まったが、全国保育関係議員連盟などに加わる政治家たちの顔も見えた。

保育所運営費の一般財源化の問題は、地方分権推進会議が2002年10月に出した「事務・事業のあり方に関する意見―自主・自立の地域社会をめざして」に端を発する。地方分権を推進するという会議の基本的精神から見れば、幼保の関係は中央の統制が強すぎて地方の現状に合っていないとし、「施設としての幼稚園教育と保育所保育は、地域の判断で一元化できるような方向で見直すべき」だとした。同時に「保育所運営費負担金・施設整備費負担金の一般財源化も検討すべき」だと述べた。

義務教育費の国庫負担金削減が話題を呼んでいるが、保育所運営費の一般財源化も同じ文脈で語られている。一般財源化されれば、地方の裁量権が増して使い勝手がよくなるという考え方がある一方で、保育所関係者の中には、地方によっては保育関係費の削減を招きかねないとして反対する動きがある。既得権益擁護

は官僚の専売特許というわけでもなく、権益を持つ所ではどこでも起こりうる動きのようである。

一方、首相の諮問機関である総合規制改革会議にとっても、行政の様々な規制に縛られた幼保二元体制は奇異に映ったようである。会議では幼稚園・保育所の併設・連携の推進にとどまらず、真の幼保一元化を実現するために、制度の統一を求めている。例えば、設置主体の統一に関しては、保育所には認められるようになった株式会社による設置を幼稚園にも認めるように求めている。設置設備基準に関しては、保育所の調理室設置義務の原則廃止である。保育者に関しては、幼稚園教諭と保育士の資格及び配置基準の統一、入園・入所要件の統一などである。これはつまり、両者を同じものにせよ、と言っているかのごとくであり、現在において両者を二つのものとしている意味がわからないという意見のように見える。

この中で、文部科学省が株式会社による幼稚園設置を認めないことについて、総合規制改革会議の委員と文部科学省の担当者とのやり取りを読むと、正直なところ、担当の官僚も大変だろうと同情のような気持ちさえわいてくる⁽¹⁴⁾。

なぜ株式会社による幼稚園設置が認められないかと問う委員に対して、文部科学省側は、学校法人ならばよいが、株式会社やNPO法人は継続性や安定性の面で問題があると答えるのだが、学校法人ならばなぜ問題がないと言えるのかという再質問に明確に説明できているとは言い難い。委員側は、文部科学省側には自己の直接の支配下にある学校法人形態に何とか幼稚園を誘導したいという願望があるように思えるが、そのように言わないで納得させようとするから苦しい弁明が続くのだと指摘する。

保育所の調理室設置義務に関しても、委員側は、すぐ近くの給食センターからでもきちんとした食事を運ぶことは可能であるし、そうすることで保育所設置が容易になるという視点で追求するのだが、厚生労働省側は、食事を通じた子どもの健やかな育成や、食事へのきめ細かな対応が必要だとして、譲る気配を見せない。総合規制改革会議の側では、厚生労働省側には、保育所設置の際に相当の支出項目を占める調理室を義務付けることにより一保育所当たりの建設費・維持管理費及びこれに伴う補助金を高止まりさせて自らの省の所管として維持したいという動機以外何も見当たらない、と指摘している。

一四二 現在の規制を緩和することに官庁が反対していることが、結果的に幼保一元化を妨げるという構図が続いている。幼保体制の始まりの頃はともかく、現在は行政側が問題を作り上げ、そして、それを解決できなくしているところがある。これは保育行政に特有の現象というわけではなく、実は、昨今様々な場面で話題となっているいわゆる規制緩和の問題が持つ共通の性格であると見ることができる。すると、そのような場合に官がとりあえず問題を処理していく方法に大きな違いはないであろうと考えれば、総合施設構想も同種の官の知恵の発露であることがわかってくる。子どものためにというナイーブな思い入れは、何十年も現実を動

かすことはできなかった。それが、政府主導の財政的視点からの指摘によって、不十分ながら現実が動くということが起きつつあるのである。

2002年に発足した地方分権研究会は、文字通り、地方が主導権を取った構造改革を目指して地方分権の実現を目標としており、「地方からのチャレンジ」実行プログラムの一つとして「子育て支援プログラム」を選定している。そこでは、幼稚園・保育所に次ぐ第三の施設「子ども園」（幼保一元化施設）の創設促進と、都道府県における乳幼児の保育・教育所管部署の一元化を検討課題としている⁽¹⁵⁾。

地方分権研究会は、現代を子どもと家庭を取り巻く様々な環境の変化に対応して子どもを社会全体で育てるという考え方に発想を大きく転換すべき時と捉え、すべての子どもに年齢や保護者の就労状態で区別されることなく保育や幼児教育を保証するという観点から、幼保一元化施設を新たな選択肢として推進すべきとしている。その場合に、保育施設を地方行政に委ねるまでの過程で、国が緩和・撤廃すべき項目を地方の視点から挙げている。すなわち、「保育に欠ける」という保育所入所要件の撤廃、幼保合同保育の容認、事務処理の一本化、地域への財源移譲、給食の外部からの搬入、小規模施設の設定容認などである。

2. 幼稚園側と保育所側の見解

全日本私立幼稚園連合会は幼保関係について、当初年齢区分方式を提案していた。全国国公立幼稚園園長会は2003年10月の中央教育審議会初等中等教育分科会教育行財政部会における意見聴取で、「幼保一元化の問題が、教育の視点で検討され幼稚園教育が保証され充実する方向であるならば反対ではないが、一緒にすることで質が低下したり、保育所だけが担ったりするというような幼保一元化に対しては、危機感を持っている」と答えている⁽¹⁶⁾。

幼稚園サイドの意見表明ということであるが、保育所と一緒にすると質が低下すると懸念を示したり、保育所だけが担うことは許されないなどと考える態度は、社会的には多くの賛同は得られないのではないか。

一方、日本保育協会が先に述べた日本武道館万人集会などで主張したのは、主に次の3点である。すなわち、一般財源化は子どもの保育・福祉の切り捨てを招くもので絶対に反対する、保育の専門的機能と役割を軽視した幼保一元化は容認できない、食は保育の中核をなすものであり調理室は欠くことができない、ということである。

しかし、一般財源化は既になされている。真の幼保一元化は保育と教育のどちらかの専門的機能と役割を軽視するものではなく、総合化をはかろうとするものであろう。調理室設置義務に関しては、厚生労働省の担当者の反論が説得力に欠けていたのは、前に見たとおりである。

このように、幼保一元化に関しては、各地で工夫して総合保育に取り組む実践がある一方で、幼稚園・保育所双方に現状維持を目指す動きがある。或いは、一

元化が避けられないならば、自らの保育形態中心でそれを実現したいと考える勢力もいる。

制度的一元化は保育所を中心にすべきという古典的見解は、幼稚園を厚生労働省の管轄に移せというものである。児童省設立などの要望は行政改革の方向にも反することでもあるし、より現実的には、乳幼児保育を一つの省で担うならば保育所の教育機能を強化して厚生労働省が担当しようという考え方である⁽¹⁷⁾。

あるいは、幼稚園と保育所の偏在によって、近くに幼稚園がない所の3歳児は「保育に欠ける」と認知できるから、行政的に設置義務がある保育所が設置されなければならない、そのために制度的財政的処置がなされなければならないという主張がある。この立場からの主張では、政府の待機児ゼロ作戦は公的保育制度を解体して市場をベースにした保育制度を築く作戦であり、政府の保育所運営費の一般財源化は財政負担削減であり、幼保一元化は保育の市場化であるということになる。よって、総合施設を新しく作るのではなく、保育所への一元化で対応すべきだと主張する⁽¹⁸⁾。

一方で、保育所を文部科学省の管轄にして、幼稚園への一元化をはかろうとする考え方もある。新たに就学前教育法といった法律を制定して、すべての子どもに生涯学習の基礎を与えるという考え方のもとに、就学前教育を子と親のすべてに保障し、親の就労支援に加えて、親の学習支援の役割を明記することを提言する。このような幼稚園側に立った見解は、文部科学省中央教育審議会初等中等教育分科会幼児教育部会の委員から出されている⁽¹⁹⁾。

これらの見解は、既成の施設のいずれかの立場に立ち、一方を自らに統合することで保育施設を一元化しようとしており、既成施設を肯定して出発しているという点では共通である。双方が譲り合って新しい形式に統一するために歩み寄ることが理想の総合施設実現の道と思われるのだが、それぞれの存立基盤を守る意向は強い。今回のような形の総合施設に軟着陸した背景には、既存施設の意向への配慮が大きいと言わざるを得ない。

3. 文部科学省と厚生労働省の合同の検討会議

これまで見てきたように、今回幼保一元化問題がようやく行政の審議過程に上るに際しては、官邸主導の政策的圧力といったものが大きかった。文部科学省も厚生労働省も、自らの既得権益に踏み込んでくる変更であればもっと抵抗する姿勢を見せたであろうが、いわば第三の施設としての総合施設構想であったので、容認し、実現に尽力することになったと思われる。

とにかく、両省は2004年5月から中央教育審議会初等中等教育分科会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会との合同の検討会議を何回か持ち、8月の中間まとめ提出を経て、12月に報告書が発表された。

そこで示された保育総合施設構想とは以下のようなものであった。

大枠を言えば、従来の幼稚園・保育所に加えて、第三の施設としての登場であ

る。しかしながら、既存の幼稚園と保育所からの転換に含みを持たせたものであると言えよう。総合施設とは、教育・保育を一体的に実施するための新たなサービス提供の枠組みであり、幼児教育と次世代育成支援の観点から検討され、既存施設からの転換を容易にする柔軟な制度であるとされている。

まず、内容の柱として、親の就労の有無を問わず、すべての子どもが利用できる施設とされている。子育て家庭への相談、助言、支援や親子交流の場の提供も含む。多様な利用形態を考えており、週に数日だけの利用や一時的な利用や短時間の利用、延長利用にも対応する。0歳児から5歳児までを含み、親も子育て支援機能等を利用できる。

保育内容としては、幼稚園教育要領と保育所保育指針を前提にすることになり、幼稚園年齢該当児の幼稚園保育時間は幼稚園教育に相当するとの立場である。

保育者としては、保育士資格、幼稚園教諭免許のいずれかの資格で当面従事可能である。

その他、職員配置、施設設備、職員資格、設置主体、管理運営体制、利用料・保育料、財政措置、地方公共団体における認可・監督等の部署などについては、総合施設の意義・理念に照らして引き続き検討するとしている。

思えば長い道のりであった。幼保一元化とは、同じ年齢の子どもは皆同じ教育・保育を受けられるべきだという素朴な願望が出発点であり、親の就労の有無や親が在宅か否かで、受ける教育・保育が異なる体制を見直そうという要望であった。これまで管轄省が二つに分かれていることが問題を解決できなくしているという論調が多く、文部科学省と厚生労働省が悪者になることが多かった。そのような面はもちろんあるのだが、同時に、長い歴史を刻んできたそれぞれの保育関係者側には、作り上げてきた保育形態を守ろうとする動きもあり、大きくなってきたそれぞれの団体へは、政治的な力や政治家の動きも見え隠れするようになってきた。一元化を主張する側にも、実現不可能と思える理想論的な要求を出すことを続け、希望のなさから要求はより過激になっていく傾向もあったように思える。その長い弛緩した関係は、保育55年体制とでも呼びたいようなものであった。

4. 幼保一元化を含む保育多元化社会

総合施設構想の審議が始まるに際して、「縄張り排し幼保一元化目指せ」という新聞の社説があった⁽²⁰⁾。一元化を支持し、審議に期待する人々は皆このような思いを抱いていたと思われる。縄張りとは、所管官庁の権益保持姿勢である。加えて、既存保育施設の自己至上主義も含まれるのかもしれない。

審議の結果はどうであったか。結果は、幼稚園・保育所に加えて、第三の施設として総合施設を提言するというものであった。完全な幼保一元化を目指していく立場から見れば、これは妥協の産物に見える。一元化を望んでいた人々は三元化を望んでいたわけではなかったのだから。結果を見て、なるほどその手があったかと、官僚の手腕の老獪さに思い至った人々もいたであろう。

今回の一元化構想は規制改革や国と地方のいわゆる三位一体改革の中で議論されてきた経緯があり、立案に関しては文部科学省と厚生労働省に加えて、内閣府、財務省、総務省、そしてもちろん内閣官房が関与してきた。いずれもこのような施設を提案せざるを得なくなっている時代の流れを承知しているわけであり、結論を前提に手続きや形を整えた感は否めない。既存の保育施設には手をつけないので、管轄両省の対面は保て、一元化の要望にも配慮する。まことに官僚的知恵の発露を見る思いがする。そのような老獪な官僚的手法は、問題先送りかとも見えるが、しかし、事態を放っておくのもない。これならば両省とも同じテーブルについて話し合うことができ、省益も損ねず、これ以上世論の反発を買うことも減り、各種保育団体にも説明できるということなのであろう。ただ、このような手法に共通のことなのかもしれないが、将来的展望は述べられていない。

つまり、総合施設は将来的にどのようなことを目指しているかについての提言はない。筆者は内閣府の或る担当官に、保育施設を将来的に総合施設に収斂させるのかどうかと聞いてみたが、それは需要が決めるでしょう、ということであった。親の希望が多ければ自然に広まるでしょう、ということである。しかし、親としては急に結果を丸投げされて目の前にない施設についての判断主体にされても戸惑ってしまう。全国で35施設だけでは、ほとんどの国民は総合施設について知りようもないのである。

加えて、総合施設の細かい規定については、今後検討する、となっているものが多い。モデル園での実施結果を参考にして、これから決めていくということのようである。

このような総合施設に対してどう対応するかということが、保育関係者に対して突きつけられている現代的課題なのである。確かに総合施設はまだ不確定な要素が多い。登場までの経緯には不明朗なところもある。しかしながら、幼保一元化を求める声に対する現在の国の答えが総合施設なのである。そして、総合施設はまさに幼保一元化を具体化した姿を示している。一元化を目指す立場からは、保育三元化とも言うべき形であることにやりきれなさが残るわけであるが、あえて、数々の不満を封印して、保育施設は総合施設を目指していくしかない。

そこで、現状においては幼稚園と保育所はしだいに総合化を目指してはどうかということ提言したい。施設の名前は、幼保園でも、子ども園でも、チャイルドセンターでも、何でもありうる。総合施設が示している理念を体現して、内容を総合化するのである。その理念とは、教育・保育を区別せず、就学前のすべての子どもを家庭状況や親の就労状況に関係なく迎え入れ、家庭で育児中の親も子どもを連れて参加でき、不定期的な利用にも門戸を開き、学童クラブも視野に、地域の子育てセンターとしての機能を発揮するというものである。

幼稚園と保育所が地域の子どもたち全体を視野に入れてくると、必然的に機能面で総合化していくことになると思われる。子どもたちや保護者たちの状況は様々である。その様々な状況に出来るだけ対応していくことが地域の保育施設の使

命なのではないか。

総合施設は幼保という観点では一元化を果たすことが出来る。同時に様々な保育形態、保育時間を選択できることから、理想の保育多元化を実現することも出来る。総合という理念は、すべての子どもに同じ教育・保育を与えようとするものだが、義務教育ではない。他の幼児教育形態を選択することも自由である。したがって、幼保一元化施設のほかに様々な保育サービスが提供されることは好ましい。

これまでも実績をあげている保育ママ（家庭福祉員）制度もあるし、ベビースITTERや民間の独自の保育思想に則った施設もありうる。NPOも今後もっと発展していくであろうし、ファミリーサポートセンターも広がりを見せている。地域の親同士のグループ活動も発展していくところもあるだろう。

それらは地域の実情に合わせて、地域ごとに特色を出していけばよい。細かなところまで中央官庁が指令を出して、地方がそれに従うという体制は、保育に関してはすでにあちこちで綻びが見え始めていた。地方によっては独自に政策を実行したくても、規制が強すぎて、強烈的な改革意欲のある少数の自治体でなければ変革の一步を踏み出せないという状況があった。一步を踏み出したところでも、中央の指令との板ばさみで多くの苦勞を強いられるという実態もあった。

しかし、とりあえず総合施設の登場で幼保間の垣根を取り去ることができるようになった状況をしっかり味方につけて、各保育施設と自治体は、保育の総合化に取り組んでほしいというのが実感である。総合施設がモデル園での実施以降、しだいに下火になるという事態だけは避けたいと思う。政府が一挙に保育施設を一元化できる未曾有の機会を逃したということを責めたい思いは残るのであるが、今後、総合施設化を進めることによって、日本の保育施設の実質的一元化を目指すことはできる。何よりもその保育形態こそが子どものためになると思われるのである。

おわりに

保育総合施設は2005年度から全国35箇所の保育施設でモデル園としての実践が始まっている。今後それらの施設を訪ねて、あるべき総合化の姿について考察を深めたいと思っている。

今回保育総合施設について調査研究できたのは、国士舘大学の2004年度の学外派遣研修員制度によって1年間の研修期間を得られたからである。ここにあらためて関係各位にお礼を申し上げたい。その研修結果については拙著『幼稚園・保育所・保育総合施設はこれからどうなるのか』（チャイルド本社 2005年）にまとめて上梓した。お目通しいただければ幸いである。

注

(1) この間の事情に関して、池田祥子・友松諦道編『保育制度改革構想』栄光1997、友

松諦道・佐藤利清・村山祐一編『保育運動と保育団体史』栄光1997, 竹内通夫『現代幼児教育論史』風媒社1981, 森田尚人, 森田伸子, 今井康雄編『教育と政治 戦後教育史を読み直す』勁草書房2003, 各種法令などを参考にした。それらに採録された当時の議事録や発言から再引用した場合には文中にその旨を記した。

- (2) 大戸美也子「主要国の保育の現状—アメリカ」『諸外国の保育の現状と課題—日本保育学会50周年記念出版—』世界文化社 1997 p.6 (Journal of Social Issues, 47, 1991からの引用)
- (3) 諸外国の保育制度に関する最近の成果としては, 厚生省厚生科学研究(子ども家庭総合研究事業)「諸外国における保育制度の現状及び課題に関する研究」についての総合報告書(主任研究者 網野武博 2000年3月)が詳しい。筆者もドイツの項について報告している。
- (4) ドイツの保育制度について筆者が報告した主なものを次に記す。
「主要国の保育の現状—ドイツ—」及び「ドイツの保育の課題」日本保育学会『諸外国における保育の現状と課題—日本保育学会50周年記念出版—』世界文化社 1997, 「ドイツの児童福祉」古瀬徹・塩野谷祐一編『ドイツの社会保障』東京大学出版会 1999, 「ドイツの保育制度」厚生科学研究『諸外国における保育制度の現状と課題に関する研究』報告書 2000, 「ドイツの社会福祉の現実—児童福祉」仲村優一・一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉⑧ドイツ・オランダ』旬報社 2000, 「ドイツ・バイエルン州の『子どもネットワーク』について」国土館大学初等教育論集No.1 2000, 「ドイツの保育—保育施設・保育サービスの形態を中心に」国土館大学初等教育論集No.2 2001。
- (5) 岩澤美帆「結婚しない恋人たち—非婚型カップルを認める社会へ」『中央公論』2000年12月号 川本敏編『論争・少子化日本』中公新書ラクレ 2001 に採録。
- (6) スウェーデン人と結婚してストックホルム近郊のソルナ市に住む, カオル・ヤコブソン氏は, 1990年代に二人の子供を保育所に通わせた経験から, 中東や東欧からの移民の子どもたちがスウェーデン人の子どもたちより多いという感じを持ったと言う。しかしながら, 人種別出生率統計は見つからなかった。あらゆる場面での差別的行為に敏感な先進国として, そのような統計を取ることに消極的だと思うとヤコブソン氏は言う。
- (7) 例えば, 堺屋太一「堺屋太一の談話室」インターネットHP1999年8月23日 川本敏編『論争・少子化日本』中公新書ラクレ 2001 に採録。堺屋氏などは様々な機会に少子化社会を肯定的に考えていく立場を述べている。
- (8) 北須磨保育センターの実践は多くのところで紹介されているが, ここでは, 竹内通夫『現代幼児教育論史』風媒社 1981, 森上史郎「保育所と幼稚園の一体化の取り組み」愛育ねっと開設コーナー 2003年1月, 神戸新聞2000年11月12日などを参考にした。
- (9) 竹内通夫『現代幼児教育論史』風媒社 1981 において、『戦後保育所の歴史』全国社会福祉協議会1978から再録された高橋論文を参考, 及び一部引用した。
- (10) <http://www.city.katano.osaka.jp/kakka/yonntai>
- (11) 森上史郎「保育所と幼稚園の一体化の試み」愛育ねっと解説コーナー 2003年1月
- (12) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 第16回社会保障審議会児童部会議事録 2004年3月29日 東川町の山田孝夫前町長はこの会議のヒアリングに参考人として出席して

意見を述べている。

- (13) 筆者が調査した全国の主な幼保一元化保育施設の例については、拙著『幼稚園・保育所・保育総合施設はこれからどうなるのか』（チャイルド本社 2005年5月）の中で報告した。
- (14) 福井秀夫『官の詭弁学』日本経済新聞社 2004 には、これらの問題に関して、会議の委員と担当官僚との間の典型的なやりとりの例が載せられている。
総合規制改革会議の議事録は、<http://www8.cao.go.jp/kisei/giji/index.html> で見ることが出来る。
- (15) 地方分権研究会・子育て支援プロジェクトチーム検討報告書 2004年3月
- (16) 全国国公立幼稚園園長会「国公幼速報 平成15年度 No.1」 2003年10月5日
- (17) 鈴木祥蔵『「保育一元化」への提言—人権保育確立のために—』 明石書店 2000年 p.109
- (18) 中山徹・杉山隆一・保育行財政研究会編『幼保一元化—現状と課題—』自治体研究社 2004 p.108
- (19) 池本美香「保育制度改革を考える—ニュージーランドとスウェーデンの改革を参考に—」 日本総研 Japan Research Review 2003年1月号
- (20) 日本経済新聞 2004年5月28日 社説

(初等教育専攻：教授)