

## 富山県における“幼保一元化”の動向と課題

### Trends and Issues of “Kindergarten-Nursery Unification”<sup>1)</sup> in Toyama Prefecture

宮 田 徹

MIYATA Toru

#### I. はじめに

90年代以降、少子高齢化の進展とこれにともなう地域社会・家庭の変容の中、保育サービスへのニーズは多様化・増大化し、都市部を中心とした保育所入所待機児童の解消や地域における子育て支援推進のための対策が急務となった。

さらに、社会福祉基礎構造改革に規制緩和、地方分権化の動きが加わったことから、保育・子育て支援サービスの拡充や新たな開発（乳児保育の一般化、延長保育・一時保育の自主事業化、幼稚園における預かり保育の普及、家庭的保育、東京都の認証保育所等の地方自治体独自の保育サービス、ファミリーサポートセンター、つどいの広場事業等）が進み、保育所・幼稚園を中心とする就学前児童とその親を対象とした社会的サービス全体の改革が加速度的に進んでいる。

本稿では、こうした動きのうち、特に、保育制度に関して、「公立保育所の民営化」と並んで近年の大きな潮流となっている“幼保一元化”を取り上げ、富山県内の状況にも目を向けながら、その動向と課題について検討する。

#### II. 幼保二元制と“幼保一元化”論

##### 1. 幼保二元制はどのようにして生まれたか

わが国では、3歳以上の幼児については、「保育に欠ける」（父母の就労等により昼間その子どもを保育する者がいないことを指す。）か否かによって、保育所と幼稚園にそれぞれ入所（入園）させることが当たり前になっている。そして、それぞれの所轄官庁も厚生労働省と文部科学省に分かれている。

世界的に見れば、就学前児童への社会的サービスが発達している国々では、「“保育”（養護）<care>」と「教育<education>」<sup>2)</sup>を制度的に一元化している国の方が多数派であり、幼児教育施設の他に低所得者を対象とした託児サービス制度を有する国は多

みやた とおる（幼児教育学科）

くみられるが、日本のように「保育に欠ける」か否かで同じ年齢の幼児が異なる制度の下でサービスを受けるという国は、先進諸国ではきわめて稀である（網野ほか 1999；森上 2004a；小宮山 2005）。

こうした、わが国特有ともいえる幼保二元制はどのようにして生まれたのであろうか。

保育所（戦前は「託児所」「託児場」等様々な名称で呼ばれ、制度としては未成熟なものであった）、幼稚園ともに、その起源は明治までさかのぼることができるが、今日のような明確な二元制というよりは、かなり未分化な状態<sup>3)</sup>が続いたとみられる（吉田 2002）。

たとえば、1926（大正15）年の「幼稚園令」制定の際は、「父母共に働いていて家庭教育が十分に行えない人たちの多い地域では幼稚園が特に必要であり、その場合は保育時間も早朝から夕方までの長時間に及んでもよい」という趣旨の注意事項が示され、特別な事情がある場合は3歳未満児の入園も認め、現在の保育所的な機能が幼稚園に求められている。

戦後の1947（昭和22）年、保育所を児童福祉施設の一つとする児童福祉法と幼稚園を学校の一つとする学校教育法が制定・公布された。一般的にはこの時点で、幼保の制度的二元制が確立したとみられがちである。しかし、制定当初の児童福祉法では、「保育所は、日日保護者の委託を受けて、その乳児または幼児を保育することを目的とする施設」と定められ、「保育に欠ける」という要件は含まれていなかった。学校教育法では、「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」と定められ、この文言は今日に至るまで変わっていない。法律上の目的の主旨からみれば、両者の役割に大きな違いはみられない（網野 2006）。

しかし、その後まもなく、1950年代に、厚生省（当時）と文部省（当時）という所轄官庁の違いによる二元制が発現する。1951（昭和26）年の児童福祉法改正により、保育所への入所対象児は「保育に欠ける」乳幼児とされた。制定当初（1948（昭和23）年）は、保育所や家庭教育も視野に入れた“幼児教育の手びき”としての性格を持っていた文部省刊行の「保育要領」が、1956（昭和31）年には「幼稚園教育要領」として、幼稚園教育に特化した基準となり、幼稚園は保育所的な要素を切り離すこととなった。このようにして、名称の上でも「保育」と「教育」の峻別化が進んだ。

そして、1963（昭和38）年に、「幼稚園は幼児に対し、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』の保育を行うことを、その目的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである。」とする文部省初等中等教育局長・厚生省児童局長連名通知「幼稚園と保育所の関係について」が出されたことにより、制度上の幼保二元制が決定的なものとなる。

前述の「保育要領」作成の中心となった我が国の“幼児教育の父”とも呼ばれる倉橋惣三は、幼児の「生活」と「教育」は切り離すことはできないとし、幼稚園が「生活の

場」であることの大切さを強調したが、それに反する形で、「『教育の場』としての幼稚園は、『生活の場』としての保育所とは異なるという認識」（網野 2006）が行政を源として、広まっていくこととなった。

こうして、「幼稚園は家庭養育を前提とした教育の場であるのに対し、保育所は『保育に欠ける』乳幼児を対象とする家庭養育の補完という機能をもつ福祉の場である」という制度上の棲み分けの中で、両者は分化・発展していく。

つまり、小宮山（2005）が指摘するように、「福祉と教育に分かれているから厚生労働省（旧厚生省）と文部科学省（旧文部省）という二元管轄になったのではなくて、二元管轄になったから、福祉（保育）と教育という2つの概念で説明されるようになった」のであり、行政が、福祉と教育の分離を生み出したのだともいえよう。

とはいえ、現場の幼稚園が「生活の場」としての機能を放棄した訳ではない。生活と教育を一体とした本来の幼児教育の実践を積み重ねた幼稚園の歴史は確かにある。

また、前述の文部・厚生両省通知「幼稚園と保育所の関係について」において、保育所における教育機能は「幼稚園教育要領」（以下「教育要領」という。）に準ずるという原則が確立され、1965（昭和40）年に施行された「保育所保育指針」（以下「保育指針」と言う。）は、その後「教育要領」の改訂のたびに、特に3歳以上児の教育部分について、その内容を含むものとなっている。保育所においては、「養護と教育が一体となった保育」が行われ、生活の場とともに教育の場としての機能が制度的にも保障されているといえる。

したがって、保育内容においては、早くから、制度的二元制の下での「質的一元化」（待井 1999）の状態<sup>4)</sup>にあったとみることができる。ただし、「教育要領」「保育指針」が示す保育内容は、小学校以上の「学習指導要領」が示す学習内容とは大きく異なる。学習指導要領は、事細かに学習内容を規定するが、「教育要領」「保育指針」には、認識や技術・技能の到達点の明示や教材についての具体的な規定はない。そもそも、小学校教育のように「教科を教える」という発想ではなく、「幼児の主体的活動である遊びや生活を通して、保育者が環境構成による援助を行い、総合的な発達を促す」というのが両者に共通する基本的考え方である。こうした自由度の高さのため、質的一元化といっても、義務教育のように統一されたものではなく、多様性を含んでいることに留意する必要がある。

## 2. 80年代までの“幼保一元化”論

“幼保一元化”は古くて新しい問題である。「福祉（養護、生活）と教育は不離一体」という理念を核として、時には厚生省と文部省それぞれの思惑や、保育所・幼稚園それぞれの関係団体の利害の対立をはらみながら、幼保一元化に関する議論は度々繰り返されてきた（吉田 2002；村山 2003；網野 2006；櫻井2006）。

1971（昭和46）年の中央教育審議会答申（いわゆる46答申）では、幼稚園と保育所

の関係について、当面は「保育所において幼稚園に準ずる教育が受けられるようにすること」を目標とし、「将来は、幼稚園として必要な条件を具備した保育所に対しては、幼稚園としての地位をあわせて付与する方法を検討すべきである」と提言された。これは、いわゆる「保育所の二枚看板論」と呼ばれ、「教育の機会均等」を念頭においた、幼稚園を主とする一元化を目指したものと見える。

しかし、この46答申の提言は、公立幼稚園を重視した5歳児の幼児教育準義務化を目指したことや、個人立の私立幼稚園に学校法人化を促したことで、私立幼稚園関係者からの反発を買い、保育所関係者もこれに反対した。

ほぼ同時期（1971（昭和46）年7月）に、中央児童福祉審議会が「保育所における幼児教育のあり方」について意見具申を行い、養護と教育を一体化した保育所保育の独自性を強調し、幼保一元化論に歯止めをかける見解を示し、幼保一元化の議論はしばらく沈静化する。

その後、議論が活発になったのは、1975（昭和50）年の行政管理庁による「幼児の保育及び教育に関する行政観察結果に基づく勧告」、そしてこれを背景として設けられた文部・厚生両省による「幼稚園及び保育所に関する懇談会」の設置を契機とする。この「勧告」は必ずしも幼保一元化を求めたものではなかったが、保育所、幼稚園の目的や機能が異なるとしながらも、実態としては、地域における保育所・幼稚園の偏在がみられ、保育に欠けない乳幼児が保育所に措置されているなど、両者が混同的に運営されている状況を浮き彫りにしたものである。この「勧告」を受けて「懇談会」は4年間に及ぶ議論を重ねた結果、1981（昭和56）年にまとめた報告の中で「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、目的・機能を異にし、それぞれ必要な役割を果たしている以上、簡単に一元化できるような状況にない」との見解を示している。

吉田（2002）はこうした幼保一元化をめぐる様々な議論を振り返り、「とにもかくにも1980（昭和55）年あたりまでは保育所、幼稚園ともに入所児童・園児の増加が続き、財政的にも右肩上がりの時代」であったため、「保育所と幼稚園は、地域的な偏在や市町村による幼保を混同した扱いなど、部分的に矛盾した状態を抱えながらも、量的な対応に追われる中でそれぞれの普及充実」を図り、制度的な面で幼保の関係に大きな変化は見られなかったとまとめている。

ここで、保育所、幼稚園の設置数及び利用児数の動向についてみておきたい。

設置数のピークは、両者ともに1985（昭和60）年（保育所22,899カ所、幼稚園15,220カ所）で、その後減少傾向が続くが、保育所数は2000（平成12）年を底にしてゆるやかな増加に転じるのに対し、幼稚園数は減少し続ける。

利用児数については、保育所は1980（昭和55）年（1,996,082人）まで、幼稚園は1978（昭和53）年（2,497,730人）まで増加を続けた後、減少に転じた。幼稚園児数はその後減少し続け、2006（平成18）年には1,726,518人（5月1日現在：学校基本調査）となる。保

育所入所児数は、1994（平成6）年に約160万人まで落ち込んだ後、一転して増加し続け、2006（平成18）年は、2,003,610人（4月1日現在：福祉行政報告例）となっている。

80年代中期から90年代にかけての保育所・幼稚園をめぐる大きな課題の一つは、「定員割れ」であった。特に過疎地では70年代中期から深刻な問題となっていた。入所児数の減少は、施設の小規模化をもたらす。財政基盤の不安定な過疎地の地方自治体は、幼稚園、保育所両方の施設を維持することが困難となる。90年代中期からの保育所入所待機児童問題は、都市部を中心とした限定的なものであり、ここ10年間保育所利用児童数が増加しているといっても、全国的にみると、過半数の市町村で利用児童数が減っているというように、保育をめぐる状況は、地域により事情が大きく異なることに留意しておく必要がある。

少子化の影響による園児数の減少は、特に私立の幼稚園における園児獲得競争をもたらす。このことは、預かり保育や3歳未満児受け入れなど、90年代に顕著となる「幼稚園の保育所化」の誘因となる。競争のためだけではないが、教育要領の枠に収まらない、様々な特色ある“教育”を、園児獲得のための方策としてアピールする園も少なくない。こうした状況が、「幼稚園と保育所の保育内容は異なる」「保育所には“教育”がないから幼稚園化すべき」という一般の認識を強めることとなり、幼保一元化の議論をより複雑にする。また、私立の保育所の一部にも、保育指針を超えて、こうした“教育”を行うところがある。これに対し、公立の幼稚園、保育所には、「教育要領」「保育指針」の枠組みを超えるところは少ない。林（2003）は、「幼保というよりむしろ公私の違いの方が大きいのではないだろうか」と述べているが、これも幼保問題の難しさの背景の一つとなる。

### Ⅲ「幼保一体化」と「総合施設」構想

#### 1. 幼稚園と保育所の接近－「幼保スクランブル現象」－

1990（平成2）年のいわゆる「1.57ショック」<sup>5)</sup>が契機となり、少子化対策が本格化する。中でも重点課題となったのは仕事と子育ての両立支援としての保育サービスの拡充であったが、共働き家庭の増加や就労形態の多様化、労働の長時間化、家庭・地域の子育て機能の低下などを要因とする「保育ニーズの量的な増大と質的な多様化」（と少子化そのもの）は、幼稚園と保育所双方に大きな変化をもたらした。

##### 1) 幼稚園の変化

幼稚園は、制度上は4時間を標準の教育時間とし、運用上、学校と同じく4月入園を原則としてきた。すなわち、“専業主婦”家庭の子どもを対象とし、働く母親のニーズへの対応はもともと想定していなかった制度である。80年代後半から顕著になった少子化による園児数減少に加え、90年代の不況も要因とする“働く母親”の増加は、幼稚園入園希望者のさらなる減少につながる恐れがあった。園児確保という経営的理由も含み

つつ、保護者の要望に応える形で私立幼稚園を中心に始まった預かり保育は、1997（平成9）年、文部省（当時）がこれを公に認めて補助事業を発足させたことから、急速に拡大した。1998（平成10）年の幼稚園教育要領改訂では、幼稚園における子育て支援や預かり保育についての記述が初めて盛り込まれた。子育て支援については、「子育ての支援のために地域の人々に施設や機能を開放して、幼児教育に関する相談に応じるなど、地域の幼児教育センターとしての役割を果たすように努めること」とされ、預かり保育については、「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に希望する者を対象に行う教育活動」と表現されている。

2000（平成12）年度には、制度的には従来から可能であった満3歳児に達した時点での幼稚園入園（年度途中入園）について、幼稚園就園奨励費や私学助成費の適用拡大の措置が行われた。

2001（平成13）年3月に策定された幼児教育振興プログラムでは、施策の柱の一つとして、幼稚園における子育て支援機能の充実を掲げ、①幼稚園運営の弾力化、②「預かり保育」の推進、③子育て支援活動の推進、④異年齢・異世代交流の推進の4つをあげている。預かり保育については、「地域の実態や保護者の要請に応じて、希望する者を対象に、通常の教育時間の前後や長期休業期間中等に行われる『預かり保育』を推進する」と、より積極的な表現となっている。幼稚園に求められる子育て支援活動としては、「教育の専門家による子育て相談」「カウンセラーによる子育てカウンセリング」「保護者の交流のための井戸端会議」「未就園児の親子登園」「園庭・園舎の開放」「子育て情報の提供」「子育てサークルなどの支援」などが想定されている。また、同プログラムは、幼稚園と保育所の連携についても柱の一つとしているが、ここでは、幼保はそれぞれ別の制度であることを確認した上で、施設の共用化や幼稚園該当年齢児に対する幼児教育の共通化、幼保の合同研修や交流などを中心に、あくまでも、「幼保の連携」という次元で対応しようという姿勢をみせている。

朝夕の時間帯の“預かり保育”を長期休業期間中も行うということは、“保育に欠ける”子どもも受け入れ可能ということであり、幼稚園が保育所的機能をもつことになる。また、未就園児を視野に入れた地域の子育て支援機能を持つということは、これまで幼稚園にほとんど無関係であった3歳未満の子どもを持つ家庭も対象とすることになる。幼稚園の変化は、このような機能の拡大と対象の広がりによる保育所への接近とみることができるといえる。

## 2) 保育所の変化

一方、保育サービスの中核である保育所においては、1994（平成6）年12月の文部・厚生・労働・建設4大臣合意「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（いわゆるエンゼルプラン）と、同時期に策定された「緊急保育対策等5か年事業」以降、（保育所の）量的な拡大や低年齢児（0～2歳児）保育や延長保育等の多様な保育

サービスの充実が図られることとなった。これ以降、80年代まで主流であった「保育に欠ける乳幼児を対象としながらも、夕方5時には閉所し、産休や育児休業明けの低年齢児の受け入れ枠が少なく、入所児以外へのサービス提供の視点を持たない保育所」が急速に変化していく。

特に1997（平成9）年の児童福祉法改正により、保育所は大きな転機を迎える。保育所入所の仕組みが「市町村による措置」から「市町村と保護者の契約」に変わり、保護者が希望する保育所を選ぶという選択利用制度が導入されたのである。幼稚園のような直接契約ではないにせよ、保育所が幼稚園と同じく、保護者から「選ばれる施設」となったという意味においては、幼保の垣根が低くなったとみることができる。

また、児童福祉法改正によって、保育所に、子育て家庭に対する育児相談努力義務が規定され、地域子育て支援機能が求められることとなった。さらに、一時保育における私的利用（専業主婦のリフレッシュなど）を認め、週2、3日（あるいは午前だけ、午後だけ）という利用を可能にした特定保育事業を創設するなど、厳密な“保育に欠ける”場合以外でも保育機能を提供するようになった。

こうして、保育所は、「保育に欠ける」かどうかを問わず、専業主婦家庭も含めた地域のすべての子育て家庭を対象とした新たな役割を担うこととなったのである。児童福祉全体の動きとしての、「保護を要する子どもを対象とした限定的・保護的福祉から、すべての子どもと家庭を対象とするより積極的な『子ども家庭福祉』へ」という変化が、保育所においても展開されることとなったといえよう。

選択利用制度への転換は、保護者に選ばれる保育所になるために、ニーズに対応した多様な保育サービスの提供を促進することとなり、地域子育て支援センター事業や乳児保育・延長保育・休日保育・一時保育などの特別保育事業の一層の拡充につながるようになった。

1998（平成10）年には、乳児保育の一般化と延長保育・一時保育の自主事業化という特別保育促進策が行われるとともに、短時間保母（当時）の導入・調理の業務委託を認め、年度途中入所に対応するための定員の弾力化が導入されるなど規制緩和の動きも始まった。

2000（平成12）年には、休日保育事業が一般事業化されるだけでなく、保育所の設置主体制限の撤廃・施設自己所有規制の見直し・定員要件の緩和という大きな規制緩和措置が実施された。これは、保育所をつくりやすくすることにより、都市部を中心に増え続けた保育所入所待機児童の解消につなげようとするものであるが、幼稚園をもつ学校法人が、保育所も設置運営できることとなり、この面からも幼保の垣根が低くなったのである。

### 3) 幼保の新たな関係

以上、幼稚園、保育所それぞれで起きた変化は、提供するサービス・機能や対象の重なり・共通化という「幼保のスクランブル現象」（網野 2006）としてとらえることができる。しかし、これはどちらかと言えば、幼稚園の保育所への接近という特徴をもっている。保育所で培われてきた、長い生活時間の中での「養護と教育が一体となった保育」や「低年齢児の生命や健康の保持のための手厚い養護」等の経験・知識・技術を持たない幼稚園が、従来の設備や人員配置等のままで、長時間の預かり保育や3歳未満児の受け入れを実施することの問題点を指摘する意見は多く、「幼稚園の保育所化」と単純に言うことは適切ではないように思われる。

とはいえ、「子育て支援」は、幼保の関係に新しい視座をもたらした。すなわち、それまでの「教育」の場と「福祉」の場という二分法的な幼保観とは異なり、どちらも、就学前の子どもの育ちと子育て家庭を支える地域拠点として同じように重要な社会資源であると位置付けられるようになったのである。すなわち、吉田（2002）が言うように、「子育て支援という枠組みにおいて、保育所と幼稚園の垣根はほとんどなくなった」のである。

## 2 「幼保一体化」から総合施設構想へ

### 1) 「幼保一体化」の取り組み

保育所と幼稚園が機能の面における垣根を低くする中、幼保二元制の実質的見直しが求められるようになる。80年代までの“幼保一元化”論が、就学前教育の機会均等や保護者負担の公平化などの視点からの「制度的な一元化」を求めるものであったのに対し、幼稚園と保育所のあり方はそのままにして、施設の共用化、保育の交流、合同の研修などを推し進める「幼保の連携」や、それぞれの施設・設備や職員配置等の基準とは別に、一体的な運営の工夫により、幼稚園、保育所の実体上の統合を図る「幼保一体化」<sup>6)</sup>が志向されるようになった。

文部科学省や厚生労働省が「幼保の連携」という表現で、幼稚園・保育所をそのままにしておくという姿勢であったのに対し、一部の地方自治体は、都市部の待機児童の解消にせよ、農村部の乳幼児数減少がもたらした施設の小規模化による施設維持困難にせよ、どうしても対応しなければならない切迫した問題を抱えていた。そこで、実現可能性が低い「制度の一元化」ではなく、実質的あるいは現実的な解決策としての「一体化」を選択したともいえる。

一部の地方自治体で、先行して取り組みが進んだ幼保一体化施設であるが、90年代の「地方分権」「規制改革」の流れがこの動きを加速化した。

1996（平成8）年、地方分権推進委員会が、幼稚園・保育所について施設の共用化など弾力的な運用を確立するよう提言したことを受けて、1998（平成10）年、文部省初等



中等教育局長・厚生省児童家庭局長の連名通知「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針について」が出される。これ以降、各地で幼保一体化施設の設置が相次ぐ。しかし、当初は、廊下や園庭など施設の共通部分の共用化が認められただけであった。

幼稚園児と保育所児の合同保育や保育室の共用は、2002（平成14）年10月の「構造改革特区推進のためのプログラム」において、幼稚園における合同保育が特区で認められるようになるまでできなかった（特区認定は2003年4月以降）。2003（平成15）年2月には特区における保育所での合同保育が認められる。その後、2005（平成17）年5月に、この規制緩和が全国展開される。ただし、特区においても、2005年以降の全国展開後においても、合同保育が可能なのは、「経済的社会的条件の変化に伴い乳児及び幼児の数が減少したことその他の事情により適正規模の集団保育が困難であり、幼児の心身の健全な育成のために特に必要があるとき」という条件が付いている。

こうした幼保一体化施設の目的として、共通して掲げられるのは「同じ地域の子どもを保育所児と幼稚園児に分けるのではなく、同じ環境の下で、平等の発達を保障する」というものであるが、その背景は地域の実情によって異なり、大まかに次の二つに分けられる。一つは、少子化の急速な進行に伴う保育施設の小規模化である。そのために各地で幼稚園と保育所の統廃合が起こり、その際に幼稚園と保育所の両方を設置し、維持・運営することが困難であるということから、幼保一体化施設として統廃合するところが多くなっている。森上（2005）はこれを「農山村型の一体化施設」と呼ぶ。

もう一つは、保育所入所待機児童の解消のために、幼稚園の空き保育室を利用して、そこに保育所を併設するというものであり、都市とその周辺に多く見られることから、森上（2005）は「都市周辺型の幼保一体化施設」と呼んでいる。前述したように、同じ保育室で保育所児と幼稚園児を合同保育できるのは、幼児数が少ない地域に限られるので、入所児・園児数が多い地域では、0～2歳児は保育所で、3歳以上児は幼稚園でというような年齢区分方式がとられることになる。他にも、横浜市などでみられる認可外保育施設と幼稚園との併設など、自治体独自の工夫によるさまざまな幼保一体化施設がある。

## 2) 富山県内の幼保一体化施設

富山県内における幼保一体化の取り組みは、砺波市と旧福岡町（高岡市）にみることができ。

砺波市は、県内でいち早く、幼稚園と保育所の一体型施設を整備した。宅地造成が進み、出生数が増加、加えて、働く母親が多いことから保育所が不足した。そこで、既存の市立幼稚園に市立保育所を併設し、施設を共用化するなどの一体的運営を考え、2001（平成13）年に北部こども園、2003（平成15）年に太田こども園を開設した（設置条例上は、保育所と幼稚園は分かれている）。0～2歳児は保育所、3歳以上児は幼稚園と

いう年齢区分方式をとり、幼稚園では預かり保育を実施することで、共働き家庭の保育ニーズに対応し、子育て支援センターも併設、一時保育や育児サークル支援を行うなど、在宅の低年齢児を含む子育て支援機能も備えている。

旧福岡町は、2005（平成17）年、特区認定を受けて保育室の共有と合同保育を行う「幼保一元化施設」として二つの「幼児学園」をオープンした。幼稚園しかない地区で宅地化が進み、保育ニーズが高まる一方、定員割れが続く5カ所（一つは休園）の町営幼稚園の統廃合も必要だった。地域的なバランスを考慮した幼稚園の配置も求められた。そこで、保育所を増設しながら、幼稚園の統合は最低限に抑えることを目指し、2004（平成16）年6月に特区の認定を受けたのである。幼稚園部（3～5歳児）と保育所部（0～5歳児）を置き、3歳以上児は一定時間合同保育を行い、その後降園する子どもと生活を中心とした保育を受ける子どもと分かれる方式をとっている。

### 3) 総合施設構想

どちらも子育て支援の機能をもつ場として、幼保の垣根が低くなり、地方自治体で幼保一体化施設が次々につくられ、さらに、地方分権と規制緩和という構造改革が幼保一元化の方向を打ち出した。こうした流れの中で、2003（平成15）年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（いわゆる骨太の方針2003）で、「地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置を可能とする」とされ、幼保一体化の具体的方策としての総合施設構想が生まれる。その後、社会保障審議会児童部会と中央教育審議会幼児教育部会の合同部会の検討を経て、2005（平成17）年度には全国35カ所でのモデル事業が開始された。そして、同年12月に、「総合施設モデル事業の評価について（中間のまとめ）」が報告され、これを受けて、2006（平成18）年6月、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（以下、認定こども園法）」が成立するのである。

一連の動きの背景には、家庭・地域の子育て機能の低下により、すべての子ども・家庭が何らかの支援を必要とする時代になったことや子どもが少なくなった地域において幼稚園と保育所とに分けて子どもを育てることについての疑問などがあげられるが、一方で、人口減少地域における幼稚園の統廃合や保育所運営の効率化、都市部における保育所待機児童解消など行財政の効率化の発想があることも否定できない。

2003（平成15）年7月の総合規制改革会議「総合規制改革のためのアクションプラン・12の重点事項に関する答申」で「『幼保一体型の総合施設』について、その施設設備・職員資格・職員配置・幼児受入などに関する規制の水準をそれぞれ現行の幼稚園と保育所に関する規制のどちらか緩い方の水準以下とすべき」としている点にも、それが現れている。

厳しい財政状況の折、限られた財源の効率的な活用を図ることは必要だろうが、その

ために保育の質が低下し、結果的に「子どもの最善の利益」が損なわれることになってはならない。子どもの健やかな育ち・福祉の保障を第一に考えることが必要である。どちらかといえば、構造改革主導の議論においては、幼保一体化施設ではどのような保育が実現されるのかという具体的な内容・方法に関する検討が不十分なまま、総合施設構想、そして認定こども園と進んできたように思われる。

筆者は、2003（平成15）年度、幼保一体化（共用施設）の取り組みを進めてきた砺波市北部こども園において「幼・保」連携の実践についての合同研修会に参加した。そこで、異なる制度の下でそれぞれ独自の文化を発展させてきた幼稚園と保育所のスタッフが一緒に保育を行うことによって相互理解を深め、教育と福祉という枠組みを超えて保育や子育て支援のあり方についてお互いから学びあうことができれば、保育の質のより一層の向上が図られる可能性を感じた。

一般的に、幼稚園においては4時間程度の比較的短い時間に凝縮された保育が行われ、保育者同士の話し合いや研修等を行う時間が確保された中での実践の積み重ねが保育内容の質を高めてきたと考えられる。長時間保育や乳児保育、子育て支援など多様化する保育ニーズへの対応が求められ、話し合いや準備等の時間確保が難しくなっている保育所が幼稚園から学ぶことも多いと思われる。

一方、保育所は低年齢から生活時間の大半を子どもが過ごす場であり、家庭養育の補完機能を持ち、食事や排泄等生活習慣に関する発達援助のノウハウも蓄積している。こうした豊かな生活体験を通して子どもを保育するという生活重視・養護の視点や保育所及び地域子育て支援センターが発展させてきた保護者の事情を受け入れつつ親としての育ちをも支援していく家庭支援の視点は幼稚園が保育所から学ぶべき点といえよう。

幼稚園と保育所の文化（実践・内容）の違いを超えた保育者同士の相互理解の深まり方や学び合いのための研修のあり方、幼・保の交流による子ども達の育ち、保護者や地域への影響、0～2歳児と3歳以上児の生活を連続的につなぐ一体的なカリキュラムの作成や生活の場としての保育環境の構築など、保育内容・実践面でも検討すべき課題は多いと考える。

#### IV. 認定こども園

##### 1. 認定こども園の概要

認定こども園は、「保育所でもない幼稚園でもない第三の施設」であるという見方があったが、そうではない。保育所、幼稚園それぞれの認可施設制度を前提とした上で、「親の就労の有無・形態等で区別することなく、就学前のすべての子どもに適切な幼児教育・保育の機会を提供する機能」とともに、「すべての子育て家庭を対象に子育て不安に対応した相談活動や、親子の集いの場の提供など、地域における子育て支援を行う機能」を備えるものが認定されるという機能中心の仕組みであり、その概要は以下のと

おりである。

- ① 都道府県知事の認定制とし、地域のニーズに応じて選択を可能とする。
- ② 類型は、幼保連携型（認可幼稚園と認可保育所が連携するタイプ）、幼稚園型（認可幼稚園が保育所機能も併せもつタイプ）、保育所型（認可保育所が幼稚園機能を併せもつタイプ）、地方裁量型（認可外施設が幼稚園機能と保育所機能を併せもつタイプ）の4つがある。
- ③ 財政措置に関しては、公立の場合は、すでに幼稚園・保育所ともに一般財源であるため、どの類型であっても国からの財政措置はない。私立の認可施設の場合は、それぞれの認可制度に基づいた現行どおりの財政措置が行われる。認定こども園のための新たな国の財政措置は行われぬ。幼稚園型が保育所機能を持っても、預かり保育に対する現行の補助制度以外に、保育所機能に対する国の財政措置はない。保育所型が幼稚園機能を有しても、私的契約児と変わるところなく、国の財政措置はない。ただし、幼保連携型の私立施設については、財政上・規制上の特例措置がある。
- ④ 利用は直接契約制とし、利用料も基本的に認定施設が決定する。

## 2. 認定こども園の課題

経営・運営的な視点から検討すると、幼保連携型以外は、既存の幼稚園・保育所が認定こども園となるメリットはほとんどないように見える。私立の保育所にとっては、市町村の保育の実施を受託しているという現行制度から直接契約へと変わることへの抵抗や不安もあるだろう。「認定こども園」という名称に意味を見いだす経営者はいるかもしれない。

しかし、こうしたメリット・デメリットではなく、子どもの最善の利益や次世代育成支援推進のためという視点から考えると、次の2点が懸念される。

### 1) 幼稚園型における「保育」の質をどう保障するのか

幼稚園型における保育に欠ける3歳以上児については、預かり保育としての助成が行われる。しかし、現行の預かり保育は規制・基準が明確でなく、監督の行き届かない数少ない保育事業の一つとされている。施設設備の不十分さや、幼稚園教諭が大幅な時間外勤務で担っていたり、臨時職員や無資格者に任せている園も多いとされる。都道府県あるいは市町村の単独補助がないところでは、必要な保育の質を確保することは難しいのではないか。「総合施設」の検討段階で抱かれた、すべての保育を必要とする子どもに質の高い保育サービス提供が可能になるのでは、との期待は外れることとなった。

### 2) 付け足しではない「真の子育て支援」をどう保障するのか

総合施設の検討段階では、0～2歳児の親子を対象とした支え合い、学び合い、育ち合いの「つどいの広場事業」的なものなど積極的な子育て支援機能を必須とすることが盛り込まれていたはずである。今回、国が示した設備及び運営に関する基準でも子育て

支援の留意事項として、「単に保護者の育児を代わって行うのではなく、教育及び保育に関する専門性を活用し、子育て相談や親子の集いの場の提供等の保護者への支援を通して保護者自身の子育て力の向上を積極的に支援すること」など、今後の子育て支援に必要な視点が多く盛り込まれている。しかしながら、国の基準は、都道府県にとっては、それよりも高くも低くも設定できる参酌基準なのである。都道府県によって、温度差が生じる可能性もある。

2006（平成18）年9月29日公布された「富山県就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律に基づく認定の基準を定める条例」は、ほぼ、国の基準どおりの内容で、県としての独自性はほとんどないように見受けられる。子育て支援事業については、「法に規定する子育て支援事業のうちいずれかの事業を行うものであることとする。」とだけ規定されている。本稿執筆時点で入手できる情報は少ないが、福井県では「子育て支援事業のうちいずれか2以上の事業を行うものであること」とし、「子育て支援事業について相当の知識および経験を有するものを置くこと」とする条例骨子案を発表している。2006（平成18）年10月4日に厚生労働省と文部科学省が発表した調査結果によると、富山県では、現時点での認定こども園申請見込みは「なし」となっているが、今後の動向を見守りたい。

## V. おわりに

子ども・子育てを取り巻く状況の厳しさ・難しさは今後も続くと思われ。少子高齢化による人口減少は、大幅な移民受け入れなど考えにくい現状では、女性就労のさらなる増大をもたらす。同時に、パート勤務や不定期就労、時間差勤務、在宅就労など就労形態の多様化がますます進むであろう。「格差社会」が是正されない限り、子育て家庭の所得格差も広がるおそれがある。核家族化・都市化の進行による血縁・地縁ネットワークの希薄化・縮小化により失われつつある伝統的コミュニティに代わって、子育てや介護といった生活問題を媒介としたNPO等による市民協働型の新たなコミュニティの創造が進まない限り、家庭・地域社会の子育て力・教育力の低下にも歯止めはかからないと思われる。それに伴い、孤立した状況の中で育児不安を抱える親や虐待問題の深刻化による特別な支援・個別的な配慮を必要とする子どもも増加する可能性がある。

こうした状況の下で、吉田（2006）が指摘するとおり、「保護者の就労の有無や形態、所得の多寡、子どもの状況などにかかわらず、地域のすべての子どもと子育て家庭に対する社会的な支援がより一層と必要」となり、「その中核的な機能を担う教育・保育施設はどうあるべきなのか、改めてそのあり方が根本から問い直され、新しいビジョンが求められる」こととなる。

今回の認定こども園制度が最善のものではない。認定こども園法は、施行5年経過時の状況をみて制度を見直す可能性を含んでいる。行財政の効率化を図るためだけの認定

こども園、保育所・幼稚園が既存の立場を守りつつ制度の維持を図るためだけの認定こども園であってはならない。

既存の保育所・幼稚園も今のままでいい訳ではない。すべての子どもに教育も養護も必要であり、親の状況にかかわらずすべての親子に子育て支援が必要である。

鈴木（2000）は、「すべての保育所と幼稚園に、福祉の機能を与えて、かつすべての保育所、幼稚園に『教育』を備えて、子どもたちに権利として与えることが必要」であるとし、それを「保育一元化」と呼んでいるが、「保育（福祉）か教育か」という二分法には、もはや空しささえ感じる。

今こそ、「誰のための」「何のための」保育・幼児教育なのかという原点に立ち戻って、「就学前保育・教育システムの新しいグランドデザインづくり」（柏女 2006）が必要であり、それこそが、長く続いた“幼保一元化”を巡る“論争”のゴールとなるであろう。

#### 注

- 1) 「幼保一元化」の訳語は、「社会福祉英和・和英用語辞典1981年版」（誠信書房）を参照した。制度の一元化を表す場合は「integration of kindergarten and day nursery systems」とする方が適切と思われるが、「幼保一元化」が、二つに分かれたシステムのどちらかへの一本化や新たなものへの統合、施設等の一体化など多義的に使われていることを考慮し、比較的シンプルで直訳的な訳語を採用した。
- 2) 保育所保育指針では、「『養護』と『教育』が一体となったものが『保育』」であるとするが、“認定こども園法”では、幼稚園の「教育」と保育所の「保育」と表現する。このことについては、大宮（2006）など、疑問を呈する意見もある。わが国における「養護」「教育」「保育」等の概念の歴史については、森上（2004b）参照。なお、OECDが2001年に発行した先進諸国12カ国の保育制度に関する調査報告書「Starting Strong」（OECDのホームページで入手可能）では、就学前児童への保育・幼児教育をEarly Childhood Education and Careとしている。
- 3) 「保育」という用語も、当初は、幼稚園での教育を意味するものとして使用された。わが国の幼稚園の始まりとされている東京女子師範学校附属幼稚園（1876（明治9）年創設。現在のお茶の水女子大学附属幼稚園。）で用いられることによって「保育」が幼稚園での教育を意味するものとして定着し、一般的に使用されるようになった（森上 2004b）。
- 4) 教育要領・保育指針上の形式的な保育内容はほぼ同じであるが、実践上は、保育時間の違いなどによる、幼稚園と保育所の文化の違いともいえるべき、それぞれの特色がある。このことについては、金子ほか（2003）参照。
- 5) 1990年になって、前年（1989（平成元）年）の合計特殊出生率が1.57と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった1966（昭和41）年の合計特殊出生率1.58

を下回ったことが判明したときの衝撃を指す。

- 6) 幼保の「統合」「連携」「一体化」「一元化」等の用語については、吉田（2002：10-14）や森上（2005）参照。

## 文献

- 網野武博（2006）「これまでの保育所の歩みと幼保一元化をめぐる論点」『月刊福祉』89（9）（2006年8月号）,12-17,全国社会福祉協議会.
- 網野武博・荒井洌・池本美香・ほか（1999）『諸外国における保育制度の現状及び課題に関する研究』平成11年度厚生科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）研究報告書.
- 林 若子（2003）「自治体における幼保一体化・規制緩和施策を考える」『保育白書2003』,40-43,草土文化.
- 次世代育成支援システム研究会監修（2003）「社会連帯による次世代育成支援に向けて－次世代育成支援施策の在り方に関する研究会報告書－」ぎょうせい.
- 金子恵美・石井哲夫・森上史郎・増田まゆみ（2003）『保育所と幼稚園の合同保育に関する調査研究－合同保育に関する指針の検討－』平成15年度厚生労働科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）研究報告書.
- 柏女霊峰（2006）「制度改革が促す三つの潮流と保育所制度改革の方向」全国保育協議会編『保育年報2006』,16-22,全国社会福祉協議会.
- 小宮山潔子（2005）『幼稚園・保育所・総合施設はこれからどうなるのか』チャイルド本社.
- 待井和江（1999）「『幼稚園教育要領』と『保育所保育指針』」『保育の友』47（6）（1999年6月号）,60-61,全国社会福祉協議会.
- 森田明美（2000）『幼稚園が変わる保育所が変わる 自治体発：地域で育てる保育一元化』明石書店.
- 森上史朗（2004a）「最近における保育の動向と課題」『発達』98（25）,2-8,ミネルヴァ書房.
- 森上史朗（2004b）「『保育』と『教育』をめぐる議論の経緯」（社）全国私立保育園連盟編『平成16年度版保育所問題資料集』,54-59.
- 森上史朗（2005）「大きく変わる保育の制度－子どもの視点から」『発達』104（26）,2-8,ミネルヴァ書房.
- 村山祐一（2003）「『幼保一元化論』の歩みと今日の課題」『保育白書2003』,26-35,草土文化.
- 無藤 隆・網野武博・神長美津子編著（2005）『「幼保一体化」から考える幼稚園・保育所の経営ビジョン』ぎょうせい.

- 中山 徹・杉山隆一・保育行財政研究会編著（2004）『幼保一元化－現状と課題－』自治体研究社.
- 中山 徹（2005）『子育て支援システムと保育所・幼稚園・学童保育』かもがわ出版.
- 大宮勇雄（2006）『保育の質を高める』ひとなる書房.
- 櫻井慶一（2006）『保育制度改革の諸問題－地方分権と保育園－』新読書社.
- 鈴木祥蔵（2000）『「保育一元化」への提言－人権保育確立のために－』明石書店.
- 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.
- 吉田正幸（2006）「認定こども園と保育所」全国保育協議会編『保育年報2006』,23-29, 全国社会福祉協議会.

#### 付記

本研究は、平成16年度財団法人富山第一銀行奨学財団研究助成を受けて行った「保育所改革に関する調査研究－富山県における保育所改革の動向と課題」（代表研究者：富山短期大学福祉学科教授宮田伸朗）の一部に加筆・修正を加えたものである。