

少子化時代の就学前保育施設のあり方

高木 浩子

目次

はじめに

- I 就学前児童の保育の現状
- II 幼稚園と保育所の変化
 - 1 変化の背景
 - 2 幼稚園の変化
 - 3 保育所の変化
 - 4 幼稚園と保育所の費用負担
 - 5 保育所運営費の一般財源化
- III 新たな子育て支援サービス
 - 1 母親の育児不安と負担感
 - 2 国の子育て支援策
 - 3 幼稚園における子育て支援
 - 4 保育所における子育て支援
- IV 進む幼保一元化
 - 1 自治体の一元化要求
 - 2 地方分権推進委員会の連携強化要求
 - 3 総合規制改革会議の一元化要求
 - 4 幼保一体化施設の現状と問題
- V 総合施設
 - 1 総合施設の提案
 - 2 中間まとめのポイント
 - 3 総合施設構想の評価
 - 4 審議のまとめ

おわりに

はじめに

少子化により就学前教育・保育施設が大きく変わろうとしている。少子化で幼稚園については園児が減る一方、働く母親の増加で保育所については入所待機児童が増えている。このため、地域によっては、早くから幼稚園と保育所を一体化して運営する取組も行われていたが、その際に、幼稚園と保育所の所管、申請、保育料、補助の仕組み等の制度上の違いが大きな障害と

なっており、自治体等から一元化の要求が出されていた。また、少子化のみならず、核家族化、都市化による家庭における教育力の低下、子育ての孤立化、子どもの社会性の欠如傾向も問題となり、幼稚園、保育所に、従来の役割に加えて、新たに地域の在宅児も含めた子どもやその保護者に対する子育て支援機能も期待されるようになった。

この間、一方では「エンゼルプラン」以来の少子化対策、他方では地方分権、規制緩和の流れの中で、幼稚園と保育所の機能はかなり接近してきている。にもかかわらず、当初の設置目的の違いから派生する諸問題が、関係団体の利害や省益もからんで、一元化の進展を阻んでいる。そのような中で、平成15年6月、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（骨太方針2003）」で、幼稚園・保育所を一元化するのではなく、新たに就学前児童の「総合施設」を設ける構想が出された。当初、平成18年度を目途としたこの構想は1年前倒しされ、文部科学省と厚生労働省の審議会が合同で総合施設について検討を行い、平成16年末に最終案がまとめられ、17年度から「総合施設」モデル事業が開始予定である。

本稿では、就学前児童の保育の現状を概観した上で、少子化による幼稚園と保育所の変化と新たな課題、幼保一元化の動きを紹介し、少子化時代の就学前保育施設のあり方を考える一助としたい。

I 就学前児童の保育の現状

就学前児童の教育・保育施設としては幼稚園と保育所がある。幼稚園は、就園率の上昇⁽¹⁾もあり昭和54年に園児数がピーク（約250万）に達したが、平成16年には175万人（国公立20.7%、私立79.3%）まで減少、このため閉園が相継ぎ、

表1 就学前教育・保育の実施状況（平成13年度）

区分	幼稚園	保育所	その他家庭等	該当年齢人口
0歳児		7万人（6%）	110万人（94%）	117万人
1歳児		20万人（17%）	97万人（83%）	117万人
2歳児		29万人（24%）	91万人（76%）	120万人
0～2歳児計		56万人（16%）	298万人（84%）	354万人
3歳児	38万人（32%）	41万人（34%）	40万人（34%）	119万人
4歳児	66万人（55%）	44万人（37%）	10万人（8%）	120万人
5歳児	71万人（60%）	43万人（37%）	4万人（3%）	118万人
3～5歳児計	175万人（49%）	128万人（36%）	54万人（15%）	357万人
合計	175万人（25%）	184万人（26%）	352万人（49%）	711万人

・幼稚園については「学校基本調査報告書」より、保育所（3～5歳児）については厚生労働省「社会福祉施設等調査報告」、（0～2歳児）については「保育所の状況」より、該当年齢人口については厚生労働省「年次別出生数」より推計

（出典）文部科学省「幼児教育の現状に関する説明資料 平成15年10月28日」及び厚生労働省「保育所の状況 平成13年度」より作成

平成16年にはピーク時（昭和60年）より1159園減少し14,061園（国公立40.5%、私立59.5%）となった。

一方、保育所（認可保育所）も、昭和55年以降、利用児童数は減っていたが、平成6年を底に増え始め、特に平成14年より開始された「待機児童ゼロ作戦」の成果もあり、毎年3～4万人増え、平成16年には197万人（公立51%、私立49%）に達した。施設数も最低の平成12年より295か所増え、22,490か所（公立55%、私立45%）となった。にもかかわらず、平成16年4月1日現在の保育所待機児童数は24,245人で、その内訳は0歳児が10.0%、1～2歳児が57.9%、3歳以上が32.2%となっており、1～2歳児の待機児童が多い。待機児童が減らない理由としては、就労する母親の増加⁽²⁾、低年齢児保育施設の不足、首都圏、近畿圏等大都市での保育所不足があげられている⁽³⁾。なお、この待機児童数も、平成13年より採用された新定義によるもので、旧定義によれば待機児童数は大幅に増える。それは、新定義

では、①他の入所可能な保育所があるにもかかわらず、特定の保育所を希望している場合、②認可保育所への入所を希望していても、自治体の単独政策（いわゆる保育室等の認可外施設や保育ママ等）によって対応している場合が、除かれているためである⁽⁴⁾。

平成13年現在、0歳から5歳までの児童の就学前教育・保育施設の年齢区分別入所状況は表1のとおりである。就学前児童全体では、その半数の児童が家庭で保育され、4分の1の児童が幼稚園、4分の1の児童が保育所で保育されている。0～2歳児では84%と圧倒的に多くの乳幼児が家庭等で保育されている一方、5歳児については、100%近くが幼稚園あるいは保育所に入所していることがわかる。なお、この表で見る保育所は認可保育所を指すが、これ以外に約18万5千人の児童が全国約7千の無認可保育施設に入所しており⁽⁵⁾、また、約9千人が幼稚園の預かり保育を受けている。

(1) 5歳児についてみると、昭和30年に30%台であった就園率が55年には65%に達した。なお、3歳児については緩やかに増え続けている。（文部科学省『学校基本調査報告書』）

(2) 6歳未満児のいる世帯の母の就業率は、平成11年の32.6%が14年には35.5%に上昇、同時期3歳未満児のいる世帯の母の就業率は25.9%から28.6%に上昇した。（総務省ホームページ「少子化対策に関する政策評価—新エンゼルプランを対象として—」p.11. < http://www.soumu.go.jp/s-news/2004/pdf/040720_3_h_05.pdf >）

(3) 厚生労働省ホームページ「保育所の状況（平成16年4月1日）等について」< <http://www.mhlw.go.jp/topics/2004/09/tp0903-2.html> >

(4) 平成16年の待機児童数は24,245人であったが、①②を含めると、41,800人となる（「2004年度保育所入所待機児童の状況」『保育情報』336号、2004.11、p.27.）

(5) 平成15年10月1日現在、全国に6,856か所（事業所内保育施設：979、ベビーホテル：1,438、東京都の認証保育所等を含むその他認可外保育施設：4,439）の認可外保育施設がある（厚生労働省ホームページ「平成15年地域児童福祉事業等調査結果の概況」< <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jidou/03/> >）。

II 幼稚園と保育所の変化

1 変化の背景

幼稚園と保育所とは、ともに就学前児童を対象とする施設であるが、表2に見るように、幼稚園は学校教育法第77条に定める「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」文部科学省所管の学校教育施設であるのに対し、保育所は児童福祉法第39条に定める「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」厚生労働省所管の児童福祉施設と、その設置目的から施設基準に至るまで異なっている。しかし、1990年代から顕著になる幼稚園、保育所をとりまく次のような社会変化により、対応を余儀なくされ、結果的に両者の機能が接近してきている。

- ①少子化によりトータルの児童数が減った⁽⁶⁾。
- ②女性の就労率が高まった⁽⁷⁾だけでなく、出産後も就労の継続を望む女性が増えた⁽⁸⁾。
- ③働く母親が増えただけでなく、産業構造や就業構造の変化により、パートタイム⁽⁹⁾や深夜勤

表2 保育所と幼稚園の比較

区分		保育所	幼稚園
【内容】	対象児	0歳～就学前の保育に欠ける乳幼児	満3歳～就学前の幼児
	入所	市町村と保護者の契約（入所希望を配慮）	保護者と幼稚園との契約
	開園日数	約300日	39週以上（春夏冬休みあり）
	保育時間	11時間以上の開所 ※延長、一時保育を実施	4時間を標準 ※預かり保育を実施
	保育・教育内容	保育所保育指針	幼稚園教育要領
【人員】	保育士・教諭の配置基準	0歳 3：1 1・2歳 6：1 3歳 20：1 4・5歳 30：1	1学級35人以下
	資格	保育士（国家資格）	幼稚園教諭1種・2種
【財源と保育料】	運営費補助	国庫負担金（民間分）	私立（私学助成） 公立（交付税措置）
	保育料	市町村毎に保育料設定。所得に応じた負担。	私立（各幼稚園ごとに設定） 公立（市町村ごとに設定）（低所得者には就園奨励費を助成）
【施設】	施設基準	児童福祉施設最低基準による 保育室、遊戯室、屋外遊戯場、調理室、便所 ※屋外遊戯場は付近でも可	幼稚園設置基準による 運動場、職員室、保育室、遊戯室、保健室、便所、飲料水用設備等 ※運動場は幼稚園と同一敷地内・隣接
【その他】	根拠法	児童福祉法第7条	学校教育法第1条
	所管	厚生労働省、民生局、市町村主管課及び福祉事務所	文部科学省 公立＝教育委員会 私立＝市長部局
	設置者	制限なし	企業・NPO法人は特区のみ

（出典）中教審初等中等教育分科会と社保審児童部会の合同検討会議（第1回平成16年5月21日）配布資料6をもとに作成

(6) 年間出生数は昭和48年の209万をピークに減少し、平成15年には112万に減少（厚生労働省ホームページ「平成15年人口動態統計の年間推計」< <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suikei03//> >）。

(7) 女性の労働力率は20歳台と40歳台で70%を超え、30歳台で60%を割るM字型となっているが、年々Mの谷が浅くなっている（総務庁統計局『平成8年国勢調査報告』）。

(8) 平成14年には、女性の88%が「職業を持つ方がよい」と答え、37.2%が「子どもができて職業を継続した方がよい」と答えた（内閣府『男女共同参加に関する世論調査』平成14年）。

(9) 近年、短時間雇用者（週35時間未満）が増え、女性雇用者中の短時間雇用者の割合は、平成2年27.9%から平成15年40.7%に増加（総務省統計局『労働力調査』< <http://www.stat.go.jp/data/roudou/> >）。

務等母親の働き方が多様化し、多様な保育サービスが望まれるようになった。

④少子化、都市化、核家族化により子育てが孤立化しやすくなり、育児不安や負担を感じる母親が増えた。(Ⅲ章)

⑤同様に家庭や地域の教育力が低下した⁽¹⁰⁾。

⑥子どもの問題として、少子化によりきょうだいが減り⁽¹¹⁾家庭で社会性を身につけることが難かしくなっている⁽¹²⁾。

2 幼稚園の変化

少子化で園児が減っただけでなく、働く母親の増加で、幼稚園入園希望者がさらに減ったため、幼稚園が「預かり保育」を行うようになった。「預かり保育」とは、元々、通える範囲に幼稚園しかないような地域で、通常教育課程に係る教育時間(4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、幼稚園が行ってきたものである。それを、職業等もっているが子どもは幼稚園に通わせたいという保護者の要望に応じて行うようになった。

平成9年、文部省は、「預かり保育推進事業実施要項」を策定して、幼稚園の在園児に対する「預かり保育」を本格的に開始した。これは、少子化で園児が減った私立幼稚園の生き残り策、保育所待機児解消策としても機能している。「預かり保育」は、平成10年改訂の「幼稚園教育要領」に明記⁽¹³⁾され、保護者の就労等に関係なく「子育て支援事業」の一環として実施さ

れている。平成14年から公立、平成16年には私立の幼稚園に「預かり保育」の地方交付税措置もとられている。

平成16年6月1日現在、幼稚園の67.9% (公立41.9%、私立85.3%)が「預かり保育」を実施、その数は10年前の約3倍、6年前の約2倍に増え⁽¹⁴⁾、約9万人の園児が利用⁽¹⁵⁾している。実施状況も週5日実施がもっとも多く、週末も実施している園もある。時間も午後6時までが最も多く、7時すぎまでという園もあり、幼稚園の保育所化が進行している。

また、当初から幼稚園の入園可能年齢は3歳児からであったが、実体として3歳児を受け入れる幼稚園は少なく、昭和35年の就園率はわずか1.8%であった。その後、少子化や保護者のニーズによって条件整備が行われ、満3歳になった時点での入園も認められるようになった。構造改革特区では満3歳になる年度の初めからの入園も認められている。こういった措置により、3歳児については就園者は順調に増え、現在では30%を超えている。

文部科学省は、平成12年4月の中教審の報告「少子化と教育について」を受けて、平成13年度から17年度にかけての幼稚園教育の条件整備に関する実施計画「幼児教育振興プログラム」を策定した。このプログラムの柱は、①入園を希望するすべての満3歳児～5歳児の就園②幼稚園における子育て支援の充実③幼稚園と小学校の連携の推進④幼稚園と保育所の連携の推進で、現在、これに沿った施策が展開されている。

(10) 1960年代から家庭内におけるしつけが行われず、家庭の教育力が低下していると言われている(有地亨『日本人のしつけ』法律分社、2000)。東京都が行った調査でも、「家庭の教育力の低下」を肯定する意見が保護者、一般都民、企業とも否定する意見を大きく上回り、特に企業では8割以上が肯定している(東京都教育庁『東京の教育に関する都民意識調査』平成15年<<http://www.kyoiku.metro.tokyo.jp/buka/soumu/ishiki/ishiki.htm>>)。

(11) 6歳未満の最年長児がいる世帯を見ると、子ども1人が61.7%、2人が34.9%、3人が3.3%となっており、少子化によって、きょうだいが減っていることがわかる(厚生労働省大臣官房統計情報部「平成13年国民生活基礎調査」<<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa01/>>)。

(12) 少子化時代の子どもの特性として、①集団生活に適応できない。②集団がばらばらでそれぞれ孤立している。③ルールを守れない。④友達とうまくつきあえない。⑤怒られることになれていない。⑥自己中心的である。⑦家では良い子が外でははめをはずす等二重人格化している。⑧自立性が欠如しているため、指示待ち傾向がある。⑨我慢できず、きれやすい。⑩もまれた経験がない。⑪以前より幼稚化している。等々の傾向が教育関係者から指摘されている(「証言 少子家族の男の子・女の子…どんな変化が見られるか」『現代教育科学』1996.2, pp.17-40.)。

(13) 「幼稚園教育要領」の特に留意する事項として「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終了後に希望する者を対象に行う教育活動については、適切な指導體制を整えるとともに、第1章に示す幼稚園教育の基本及び目標を踏まえ、また、教育課程に基づく活動との関連、幼児の心身の負担、家庭との緊密な連携などに配慮して実施すること。」と規定している。

(14) 文部科学省ホームページ「預かり保育実施状況」平成16年6月1日現在<http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/youji/gyosei/image/azukaril6.pdf>。

(15) 全国保育協議会「保育園」を知ってください<<http://www.zenhokyo.gr.jp/hoikuen/kiji/ho-1.htm>>。

3 保育所の変化

保育所は、少子化が進む中でも働く母親の増大で入所希望者が増えたが、保育所の絶対数が不足していた上、児童福祉施設であるため入所要件が厳しく、また公立中心にサービス内容が限定されていたため、保護者のニーズにあわず、入所できない大量の待機児童を生み出す結果となっていた。

こういった事態を打開するため、平成6年12月の「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」(文部、厚生、労働、建設4大臣合意)以降、待機児童解消のため、民営化をはじめとする規制緩和により保育サービスの多様化と量的拡大が図られた。

平成9年には児童福祉法第24条の改正によって、行政が保育所へ入所を希望する児童の入所要件を審査し入所を決定する「措置制度」が廃止された。この結果、法令に規定する「保育に欠ける」児童の保育所入所要件⁽¹⁶⁾は残っているが、入所申し込みに関しては、保護者が保育所に関する情報の提供に基づき保育所を選択して申し込む選択利用制度へ移行した。この選択利用制度の導入により、保護者が希望の保育所を選べるようになり、入所事務の性格が、「市町村による措置」から「市町村と保護者の契約」に変わり、「施設と保護者の直接契約」とする幼稚園に近づいたといえよう。

「エンゼルプラン」を具体化するために策定された「当面の緊急保育対策を推進するための基本的考え方」いわゆる「緊急保育対策等5カ年事業」では、保護者の多様な保育ニーズに対応する特別保育事業として、「低年齢児保育」⁽¹⁷⁾

や「延長保育」⁽¹⁸⁾、「一時保育」等が事業化された。

「一時保育」は、これまでの「保育に欠ける」という入所要件を取り払って保育サービスを入所児童以外に広げるものである。当初は、母親がパートタイム就労している場合に週3日程度の保育を行う非定型的保育サービスや保護者の病気等による緊急・一時的保育が行われていたが、平成9年度から専業主婦の育児疲れ解消のため等の利用も可能となった。「一時保育」は、平成15年度実績で4,959カ所と目標を上回る保育所で実施されている⁽¹⁹⁾。

保育サービスの拡大とともに、厚生労働省は待機児童解消策として、認可保育所に関する一連の規制緩和措置を行い、平成12年には、保育所の設置主体制限を撤廃⁽²⁰⁾し、施設自己所有規制を見直し⁽²¹⁾、定員要件の緩和⁽²²⁾を行った。

「エンゼルプラン」以来、量的拡大は図られてきたが、待機児童はいっこうに減らないため、平成13年には「仕事と子育ての両立支援策の方針について」が閣議決定され、これに基づき平成14年から平成16年の3年間で15万人の受け入れ児童拡大を図る「待機児童ゼロ作戦」が実施された。この待機児童解消は、①施設の運営は民間を極力活用し、最小コストでの実現を図る。②新設保育所については、学校の空き教室等の既存の公的施設や民間施設を活用して社会福祉法人、企業、NPO等をはじめ民営で行うことを基本とする。③保育所の定員の弾力化や設置基準の緩和、保育所・保育施設を併設した各種施設を増やすための支援を行う等の方針の下に、基本的に民間保育所を増やす方向で実施された⁽²³⁾。

さらに、平成13年、児童福祉法を改正し、「保

(16) 児童福祉法施行令第24条で入所要件は、①昼間労働を常態、②妊娠中又は出産直後、③疾病等による身心障害、④同居親族の常時介護、⑤災害復旧時等と定めている。

(17) 平成14年から16年にかけて0歳～2歳児の保育所利用者は私立保育所中心に4万5千人増えた(厚生労働省ホームページ「保育所の状況」等について) < <http://www.mhlw.go.jp/topics/2004/09/tp0903-2.html> >。

(18) 平成10年から保育所の通常の開所時間は11時間となったが、11時間を越える延長保育を行っている保育所は、平成11年の33.5%が平成15年には53.8%(公立34.6%、私立77.0%)に増えた(厚生労働省ホームページ「平成15年社会福祉施設等調査結果の概要」 < <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/fukushi/03> >)。

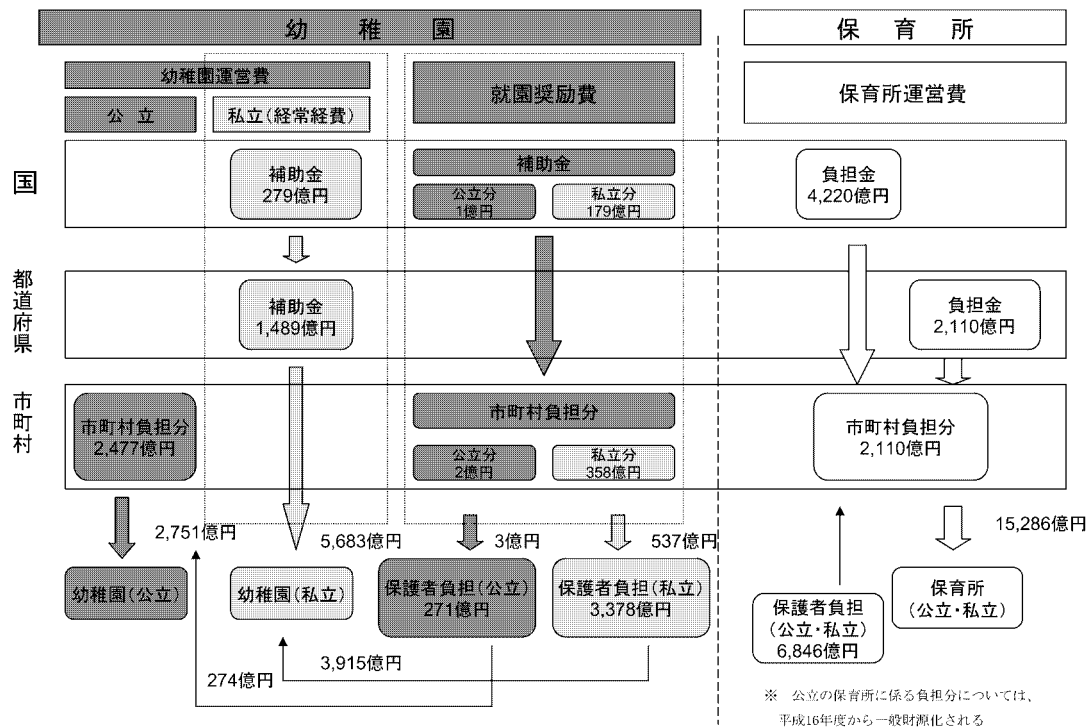
(19) 『平成16年版 少子化白書』p.126。

(20) 私立保育所に関しては、従来の社会福祉法人以外に一定の条件の下、学校法人、NPO、企業、個人も設置可能となった(「保育所の設置認可等について」2000.3.30児発第295号)。

(21) 自己所有が原則である保育所の土地・建物に賃借方式を認めた(「不動産の貸与を受けて設置する保育所の認可について」2003.3.30児発第297号)。

(22) 「市町村において待機児の状況がある場合に、当分の間」最低基準を下回らないことを条件に年度当初においては認可定員の15%、年度途中においては25%まで入所ができるよう入所定員の弾力化を実施(2001.3.にさらに25%枠を撤廃)(「保育所への入所の円滑化について」2002. 2.13児発第73号)。

図1 幼稚園と保育所に対する助成制度の比較（平成15年度）



(出典) 中教審初等中東教育分科会第11回幼児教育部会（平成16年4月16日）配布資料2-2

育の実施への需要が増大している市町村は、公有財産の貸付けその他の必要な措置を積極的に講ずることにより、社会福祉法人その他の多様な事業者の能力を活用した保育所の設置又は運営を促進し、保育の実施に係る供給を効率的かつ計画的に増大させるものとする。」(第56条の7)と公設民営型施設を法定し民間活力による保育所拡大が図られた⁽²⁴⁾。

国の規制緩和とは別に、待機児童の増加に悩む地方自治体の中には、独自の取り組みを行うところも出てきた。横浜市は、平成9年、市が独自に定めた基準をクリアした3歳未満児を対照とする認可外保育施設を「横浜保育室」⁽²⁵⁾として認定し補助する一方、幼稚園の預かり保育事業を開始した。東京都も平成13年、都が独自に定めた基準をクリアした保育事業者を「認証保育所」⁽²⁶⁾として認証し、一定の補助を行っている。

4 幼稚園と保育所の費用負担

幼稚園における園児の「預かり保育」、保育所における「一時保育」等の導入により、両施設の機能は接近してきた。しかし、幼稚園は教育施設、保育所は福祉施設という位置づけにより両施設の費用負担の原則とそれに基づく助成制度(図1)は異なっている。

幼稚園の運営費は学校教育法(第5条)に基づき、設置者(公立は市町村、私立は学校法人等)が負担する。幼稚園は義務教育ではないので、保育料を徴収し、保育料の額は設置者が決める。公立幼稚園の保育料は市町村の条例で決め、私立は幼稚園で決めるが、私立は公立の約3倍となっている。

公立幼稚園の保育料を除く運営費は、地方自治体の一般財源で負担する。私立幼稚園に対しては、経営の健全化と保護者負担の軽減のため、私立学校振興助成法による私学助成金(幼稚園分)が都道府県から助成される。それを一部国

(23) 平成12年から16年に公立は243減少、私立は515増加(厚生労働省『保育所の状況』)。また、同期間に株式会社(47)、NPO、学校法人により172施設が設置された(『平成16年版 少子化白書』p.127.)。

(24) 平成16年4月現在、469件(同上)

(25) 平成16年12月現在 134施設

(26) 平成16年12月現在 243施設

表3 費用負担比較（平成15年度）

	公立幼稚園	私立幼稚園	保育所	保育所（3歳以上）
児童数	36万1千人	139万3千人	200万人	132万6千人
保護者負担 （1人当たり）	7万5千円	24万2千円	34万2千円	30万4千円
公費負担 （1人当たり）	68万7千円	16万5千円	42万2千円	19万5千円
計	76万2千円	40万7千円	76万4千円	49万9千円

（出典）「幼稚園と保育所の費用負担の比較（平成15年度）」中教審初等中等教育分科会幼児教育部会（第11回2004年2月17日）配付資料2-1、< http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/008/04021801/002.pdf >

が負担し、残りは都道府県の一般財源で負担する。公立・私立とも一般財源部分については、地方交付税が措置されている。

幼稚園の保育料については、保護者は設置者が決めた保育料を応益原則で支払うが、一定所得以下の世帯の保育料を市町村及び府県が減免補助している（就園奨励金）⁽²⁷⁾。この就園奨励金の3分の1を国が補助（平成15年度予算総額は180億円）している。

保育所の運営費は、児童福祉法（第51条の4及び4の2）に基づき、公立・私立を問わず、市町村が支弁する。平成15年度まで、公費負担額の2分の1を国（国庫負担金）、4分の1を都道府県（府県負担金）、4分の1を市町村が負担していた。私立保育所に対しては市町村が徴収した保育料と併せて委託料として支払われる。ただし、保育士の給与等国基準保育額が実際の経費よりも低く抑えられているために、市町村は公立保育所については保育士超過分を負担しなければならない（超過負担）。一方、私立保育所に対しては基準額で委託するために、私立保育所は保育士コストを抑えるために、賃金の安い若い保育士を雇う傾向にある⁽²⁸⁾。

保育料は児童の年齢別、保護者の所得段階別に応能原則で決められており、市町村が徴収する。

幼稚園と保育所の保護者及び公費負担を比較すると、実態としては、公立幼稚園の公費負担が突出し、私立幼稚園と保育所の保護者負担及び公費負担は近づいている。

5 保育所運営費の一般財源化

保育所については、児童福祉法に基づき「保育に欠ける」子どもを市町村は保育所で保育する義務がある。これを国が担保するために国庫補助負担金が市町村に交付されてきたが、政府の三位一体改革の中で、幼稚園に対する国庫補助金とともに保育所に対する国庫負担金は廃止されようとしている。

平成14年10月の地方分権改革推進会議の最終報告「事務・事業の在り方に関する意見」で、保育所運営費・整備費の国庫負担金の一般財源化が提案された。平成15年6月の「骨太方針2003」で、「国庫補助負担金等合理化」対象の1つとして一般財源化の検討が指示された。保育関係団体はこれに強く反対したが、12月、平成16年度予算における1兆円の補助金削減方針が決まり、結局、「民間保育所の運営費は今後も引き続き国が責任を負う」といういわゆる6者合意⁽²⁹⁾と引き替えに、公立保育所に対する国庫負担金1661億円が廃止、一般財源化された。

この結果、平成16年度から公立保育所の運営費に対する国及び府県の負担金が廃止され、全額市町村負担（平成16年度：3,322億円）となったが、マイナス分は地方交付税及び所得譲与税によってほぼ完全にカバーされることになった⁽³⁰⁾。にもかかわらず、この一般財源化により、厚生労働省の調査によると、平成16年度予算で約4割の市町村が公立保育所の運営費予算を削

(27) 年収680万円以下の世帯に対して、私立幼稚園の保育料が第1子56,500円～137,700円、第2子12,400円～180,000円、第3子190,000円～222,000円、年収290万円以下の世帯に対して公立幼稚園の保育料が第1子20,000円、第2子37,000円、第3子53,000円減免補助される（平成15年度）。減免分は地方自治体より委託料に含めて当該私立幼稚園に支払われるので、私立幼稚園の救済策ともなる。

(28) 「保育所の超過負担の問題」中山徹外編著『幼保一元化—現状と課題』自治体研究社、2004、p56.

(29) 平成16年12月10日の官房長官・総務大臣・財務大臣・厚生労働大臣・自民・公明政調会長が合意。

減し、保育料の引き上げ、公立保育所の民営化が進んでいるという⁽³¹⁾。

政府は、平成16年の「骨太方針2004」で、平成17,18年度に3兆円の補助金廃止方針を打ち出し、地方に補助金廃止の具体案の提示を要請した。これに対し、地方6団体は、保育所及び幼稚園に係る負担金及び補助金全体の廃止、一般財源化を提案した。地方6団体の提案に対しては、厚生労働省と保育関係者、文部科学省と幼稚園関係者から強い反対の声があがり、平成17年度予算では廃止は見送られた。

平成16年度以降は、図1の保育所部分が公立と私立で別となり、私立の運営費の公的負担はこれまでどおり、国2分の1、府県4分の1、市町村4分の1であるが、公立は全額市町村負担となり、公立幼稚園の負担構造と接近してきている。

III 新たな子育て支援サービス

1 母親の育児不安と負担感

「エンゼルプラン」以来、幼稚園・保育所に在宅の児童も含めた子育て支援が新たな役割として求められているが、その背景には母親の育児不安と負担感がある。

昭和55年（大阪）と平成15年（兵庫）の2回、子育て中の母親に対して実施された大規模アンケート調査の結果によると、「子育てをたいへんと感じる」と答えた母親は60%近く、しかも1回目より2回目の方が子育て不安を訴える母親の割合が増えている。この調査を行った原田正文大阪人間科学大学教授は、その原因を「乳幼児をまったく知らないまま親になる親たちの増

加」と「進行する子育て家庭の孤立化」と分析している⁽³²⁾。前者の背景については、母親自身が少子化環境で育ち育児経験がほとんど無いことが指摘されている⁽³³⁾。後者については、少子化のみによってもたらされたものではなく、次のような要因が複合した結果と考えられる。①都市化により地域とのつながりが失われ近隣の援助が得られない。②少子化で近隣に子育て家庭が減っている。③核家族化により身近に相談すべき育児経験者がいない。④家庭内では長時間労働や単身赴任によって父親の育児支援が期待できない。その他、情報化社会で過剰な育児情報の氾濫も育児不安を煽っているといわれている。

もともとわが国では、せめて3歳児までは母親が育てるべきといういわゆる3歳児神話が母親の負担となっていたが、女性のライフスタイルの変化で育児以外の多様な価値に気づいた女性にとって育児の負担感はいつそう強く感じられるようになってきている⁽³⁴⁾。かつては仕事を持っている母親の方が仕事と育児の両立のため負担感が大きいと考えられていたが、近年の調査等では、むしろ専業主婦の方が共働きの母親より負担感が大きい結果となっている⁽³⁵⁾。また、負担感のなかみについても、経済的負担感や身体的負担感以外に「自分の自由な時間が持てない。」という理由が近年増えている⁽³⁶⁾。

母親の不安・負担感は、当然、子どもへの態度に反映し、負担感を持つ母親と持たない母親では、必要以上に子どもを怒る、子どもを無視する時がある、子どもがわずらわしい時がある等の質問に対し肯定した割合は2倍以上の差があった⁽³⁷⁾。

児童虐待が近年増加しているが、その加害者

(30) 大沢博「地方交付税篇 平成16年度普通交付税の算定方法の改正について（上）公立保育所運営費負担金の一般財源化に伴う交付税措置について」『地方財政』513号、2004. 9、p.106。

(31) 「約4割の市町村／一般財源化後、公立保育所予算減少」『保育情報』336号、2004. 11、p.19。

(32) 大阪府のある市の1980年生まれの子ども約2000人の母親に対して4ヶ月児健診から小学校入学健診にいたるまでの間継続的に行われたアンケート調査（大阪レポート）及び兵庫県のある市の2003年生まれの子ども約1300人の母親に対して行われた同様のアンケート調査（兵庫レポート）の結果が、少子化時代の母親の育児不安を実証している（原田正文「いま、ほんとうに必要な育児支援とは何か？「大阪レポート」から23年目の調査が描くもの」『保健師ジャーナル』60巻1-6号、2004、1-6.）。

(33) 同調査によると、「自分の子どもが生まれるまでに、小さい子どもにまったく触れたことがない」親が23年の間に39%から56%に急増（同上。60巻1号、p70）。

(34) 柏木恵子『子育て支援を考える』岩波書店、2001、pp. 18-21。

(35) 近年、母親の多くは一度は社会での就労経験後、結婚、出産しているが、出産でやむを得ず退職した場合、一度経験した社会生活やキャリアを捨てて育児にうちこまざるをえないため、子育てを義務と感じるためと分析されている（石崎優子「少子化に伴う諸問題」『保健の科学』46巻1号、2004、p.50.）。

(36) 内閣府大臣官房広報室『社会意識に関する世論調査』平成16年1月調査。

(37) 熊本県次世代育成ホームページ< http://www.pref.kumamoto.jp/child/ikusei/kenkoukoukeikaku/pdf/o_pic.pdf >

の大半は母親であり⁽³⁸⁾、その原因は育児ストレスであることが指摘されている⁽³⁹⁾。

2 国の子育て支援策

こういった母親の負担感を除くために、政府は、「エンゼルプラン」以来、すべての母親に対する子育て支援サービスの充実を政策課題に掲げ、幼稚園と保育所に対しても、園児以外の在宅児やその保護者に対する子育て支援を新たに課してきた。

「新エンゼルプラン」では、重点8分野⁽⁴⁰⁾の中に、「1. 保育サービス等子育て支援サービスの充実」「5. 地域で子どもを育てる教育環境の整備」が取り上げられ、次のような具体的施策の提案がなされた。①育児相談や育児サークル支援等を行う地域子育て支援センターの整備②専業主婦家庭の休養・急病や育児疲れ解消、パート就労等に対応した一時預かり等一時保育の推進③地域において子育ての相互援助活動を行う会員制の組織であるファミリー・サポート・センターの整備④放課後児童クラブの推進⑤子育てサポーターの配置による地域における子育て支援ネットワーク構築⑥幼稚園における地域の幼児教育センターとしての機能等の充実等である。

さらに、平成14年9月の「少子化対策プラスワン」や平成15年3月の「次世代育成支援に関する当面の取組方針」では、「子育てと仕事の両立支援」を中心としてきた従来の少子化対策に加えて、「男性を含めた働き方の見直し」、「地域における子育て支援」、「社会保障における次世代支援」、「子どもの社会性の向上や自立の促進」のための取組を推進するとした。

しかし、各自治体でのこれまでの取組は不十分であるとして、これらを実効あらしめるために、平成15年、政府は「次世代育成支援対策推進法案」及び地域における子育て支援の取組強化を図る「児童福祉法の一部を改正する法律案」

を第156回国会に提出し、同年7月16日に交付された。

「次世代育成支援対策推進法」(平成15年7月16日法律第120号)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なければならない。」という次世代育成支援対策の基本理念を定め、国・地方公共団体・事業主・国民の次世代育成支援の責務を規定し、地方公共団体・事業主に行動計画の策定等を義務づける平成17年度から10年間の時限立法である。

一方、「児童福祉法の一部を改正する法律」(平成15年7月16日法律第121号)は、改正の趣旨として、「核家族化、都市化の進行による家族や地域の子育て力の低下を背景として、子育て家庭の孤立、負担感が増大しており、共働き家庭のみならず、すべての子育て家庭における子育てを支援し、子育てをしやすい環境の整備を図ることが急務となっている。…このため、これまで要保護児童対策、保育に欠ける児童対策を中心としてきた児童福祉法を見直し、すべての児童を視野に入れて、①子育て支援事業を法定化(第21条の26、27)したうえで、市町村における子育て支援事業の実施を促進するための規定(第21条の29)⁽⁴¹⁾を設けるとともに、②一定数以上の保育所待機児童を有する自治体において保育計画を作成(第56条の8~10)することとするなど、地域における子育て支援の強化を図る」としている。

この法改正により、地域が整備すべき子育て支援事業として①居宅において児童の養育を支援する事業、②保育所等の施設において児童の養育を支援する事業、③保護者からの相談に応じ、情報の提供及び助言を行う事業の3類型12事業が法定化された。なお、これらの規定の実施は一部を除いて平成17年4月からとなっている。

(38) 児童相談所における虐待相談の処理件数はここ10年ほどで約10倍に増え、平成14年度は、23,738件となっている。そのうち身体的虐待が46.1%、保護の怠慢ないし拒否が37.7%で、加害者の63.1%が実母である(厚生労働省大臣官房統計情報部『平成14年度社会福祉行政業務報告』)。

(39) 家族による子どもへの虐待(児童虐待)『平成10年版厚生白書』pp.110-111。

(40) ①保育サービス等子育て支援サービスの充実②仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備③働き方についての固定的な性別役割分業や職場優先の企業風土の是正④母子保健医療体制の整備⑤地域で子どもを育てる教育環境の整備⑥子どもたちがのびのび育つ教育環境の実現⑦教育に伴う経済的負担の軽減⑧住まいづくりやまちづくりによる子育ての支援。

(41) 市町村はこれら事業に関する情報を一元的に管理して提供、助言あつせんしなければならない。

平成16年7月には総務省が「新エンゼルプラン」の政策評価を行う「少子化対策に関する政策評価—新エンゼルプランを対象として—」を発表した。ここでは、「新エンゼルプラン」が掲げた8つの重点分野について、数値目標値としては概ね達成されているが、仕事と子育ての両立支援に関しては一定の成果が見られたものの、相変わらず、子育ての負担感は緩和されておらず、出生率の低下⁽⁴²⁾もとまっていないと評価した。特に、子供の将来の教育費の負担感と専業主婦家庭の負担感がより強いことを重視し、「関係省において、少子化対策を効果的に推進していくため、平成16年中に策定することが予定されている新エンゼルプランの策定に際しては、…、子育てに伴う経済的な負担感の緩和や、子育て中の専業主婦家庭の負担感の緩和に資する施策を充実する…ことが、必要である。⁽⁴³⁾」という意見を付している。

3 幼稚園における子育て支援

「エンゼルプラン」には「幼稚園における教育相談や各種講座の開催など、幼稚園を核とした子育て支援事業を推進する」ことが盛り込まれた。これを受けて、平成10年の幼稚園教育要領改訂で、「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、地域の幼児教育のセンターとしての役割」が幼稚園の新たな役割として加えられた。さらに文部科学省は、平成12年に策定した「幼児教育振興プログラム」の柱の1つとして、幼稚園運営を弾力化し地域の幼児教育のセンターとしての子育て支援機能を充実することをあげている。

現在、子育て支援事業を実施している幼稚園は72.4%（公立77.7%、私立68.9%：平成14年度実績 文部科学省調べ）⁽⁴⁴⁾で、その内容は、在園児の保護者による保育参加がもっとも多い。在

園児やその保護者だけでなく在園児以外の幼児やその保護者も対象とする事業としては、未就園児の保育「親子登園」、園庭・園舎の開放、子育て相談、子育て講座、子育て情報の提供、子育てサークル支援などを実施している。

4 保育所における子育て支援

幼稚園同様、「エンゼルプラン」には、「保育所が、地域子育て支援の中心的な役割を果たし、乳児保育、相談指導、子育てサークル等の多様なニーズに対応」することが盛り込まれた。これを受けて、平成9年に児童福祉法が改正され、新たな保育所の機能として地域住民に対する子育て支援の役割が規定された（第48条の2）⁽⁴⁵⁾。

保育所における地域の子育て支援が本格化したのは、「緊急保育対策等5カ年事業」の特別保育事業である。そこで導入された「一時保育」は専業主婦も利用できる地域の重要な子育て支援策となっている⁽⁴⁶⁾。

また保育所を「地域子育て支援センター」に指定して実施する支援事業も行われている。「地域子育て支援センター」では、①育児不安等についての相談指導、②地域の子育てサークル等への育成・支援、③乳児保育や特別保育事業の積極的実施、④ベビーシッターなど地域の保育資源の情報提供等、⑤家庭的保育を行う者への支援、の中から地域の実情に応じて2～3事業を選択して実施する。地域子育て支援センター事業は、「エンゼルプラン」及び「新エンゼルプラン」で目標値が設定され、平成15年現在、全国約2500カ所で実施されている。

保育所のその他の地域に対する子育て支援としては、在園児以外の幼児・その保護者に対して園庭開放、育児相談を行っている。

子育て支援は、社会全体で行うという趣旨の下に、幼稚園や保育所のみでなく、保健所や児

(42) 平成11年から15年に、出生数は118万人から112万人に減少し、合計特殊出生率は1.34から1.29に低下した。

(43) 総務省「少子化対策に関する政策評価書—新エンゼルプランを対象として—」（要旨）

(44) 「幼稚園における子育て支援等の在り方について」中教審初等中等教育分科会幼児教育部会（第15回平成16年6月8日）配布資料1 < http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryo/008/04062801/001.htm >

(45) 「保育所は、当該保育所が主として利用される地域の住民に対してその行う保育に関し情報の提供を行い、並びにその行う保育に支障がない限りにおいて、乳児、幼児等の保育に関する相談に応じ、及び助言を行うよう努めなければならない。」

(46) 「専業主婦一息ついて」『日本経済新聞』2004.10.21、夕刊。

童館、児童相談所における支援、自治体による「ファミリー・サポート・センター」⁽⁴⁷⁾の活動、NPO法人等による「つどいの広場」⁽⁴⁸⁾「子育てサロン」「子育てひろば」等の活動も行われている。

IV 進む幼保一元化

1 自治体の一元化要求

幼稚園と保育所は、少子化が進行する中で、それぞれが社会の多様なニーズに応えた保育サービスを拡充することで、機能的にも実態的にもその役割が接近している。こういった中で、少子化で財政的にも、幼稚園と保育所を別々に運営することが困難になった地方自治体が、幼稚園と保育所を一体化した施設をつくりはじめた。

幼児の保育は制度的枠組みを超えて統一的に行うべきだという教育関係者の主張⁽⁴⁹⁾は古くからあり、自治体レベルでは1960年代から幼稚園と保育所の一体的運営の取り組みがはじまっているが⁽⁵⁰⁾、この時期の取り組みには首長や関係者の「地域の子どもを一元的に保育すべきであるという」強い希望を反映したものが多くと言われている⁽⁵¹⁾。しかし、国レベルでは所管する文部省と厚生省が両施設の役割が異なるとしてとりあげられず⁽⁵²⁾、昭和62年の臨時教育審議会最終答申でもわずかに弾力的運用が示唆されただけであった。その後、少子化で地方では幼稚園・保育所とも園児が減り、都市部で

は働く女性の増加による保育所不足が生じたため、1990年代になると、幼稚園と保育所の一体的運営を試みる自治体が増えた。しかし、制度的に異なることによる支障が大きい上に、事務手続き等が煩雑で非効率なため自治体から一元化する要望が強まった⁽⁵³⁾。

2 地方分権推進委員会の連携強化要求

平成8年12月、地方分権推進委員会は第1次勧告で「少子化時代の到来の中で、子どもや家庭の多様なニーズに的確に答えるため、地域の実情に応じ、幼稚園・保育所の連携強化及びこれらに係る施設の総合化を図る方向で、幼稚園・保育所の施設の共用化等、弾力的な運用を確立する。」ことを提言した。これに基づき、厚生省と文部省は平成9年4月に、「幼稚園と保育所の在り方に関する検討会」を発足させ、平成10年3月には「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」が策定された。

この指針は、施設の一元化を目指すものではなく施設・運営の共用にとどまるもので、基準面積や職員については、それぞれ幼稚園設置基準、児童福祉施設最低基準により算定、教育・保育内容に関しては、合同で研修を実施としている。

以後、規制緩和の流れの中で、両施設の連携を促進するために、設置者の要件の緩和⁽⁵⁴⁾が図られ、保育内容についても整合性確保⁽⁵⁵⁾が図られて3～5歳児については共通となり、幼稚園教諭・保育士資格の併有促進⁽⁵⁶⁾や合同研修等の措置がとられた。

(47) ファミリー・サポート・センターは、地域において、育児や介護の援助を受けたい人と行いたい人が会員となり、育児や介護について助け合う会員組織。この事業は、働く人々の仕事と子育ての両立を支援する目的から、労働省（当時）が構想、設立が始まったが、現在では、サポートの対象は子を持つすべての家庭に広がっている。ファミリー・サポート・センターの設立運営は市区町村が行い、女性労働協会が厚生労働省の委託により、運営支援事業を行っている。

(48) 「つどいの広場」の概要については、財団法人子ども未来財団・i-kosodate.net に詳しい。

(49) 日本教育会「幼児教育刷新方策」昭和21年

(50) 1967年開園の神戸市立「多聞台保育所・幼稚園」、1969年開園の神戸市須磨区「北須磨保育センター」、1972年開園の大阪府交野市「あまのみや幼児園」、1974年開園の香川県直島町「直島幼児学園」等。

(51) 吉田正幸『保育所と幼稚園～統合の試みを探る』株式会社フレーベル館、2002、pp.131-136。

(52) 文部省初等中等教育局長と厚生省児童局長の共同通知「幼稚園と保育所との関係について」（昭和38年10月）など。

(53) 全国市長会は平成8年6月の全国市長会議で幼保一元化を求める要望を決定し、以後一貫して、制度の抜本的・具体的な見直しを図るよう国に対して要請している（全国市長会社会文教部「幼保一元化を見越した先進事例」『市政』2004.7、p40.）。

(54) 私立保育所に関しては、注20参照。私立幼稚園に関しては、社会福祉法人による設置も可能となった外、構造改革特区では一定条件下でNPO、企業による設置も可能となった。

(55) 平成11年「保育所保育指針」を「幼稚園教育要領」にあわせて改訂。

(56) 幼稚園教諭免許所有者が保育士資格を取得する場合に一定の科目について試験を免除することとし、保育士資格所有者が幼稚園教諭免許を取得する方策としては、幼稚園教員資格認定試験を平成17年度より実施。

3 総合規制改革会議の一元化要求

平成14年10月には、地方分権改革推進会議が最終報告「事務・事業の在り方に関する意見」で、「地域によっては幼稚園と保育所はほとんど均質化しており」「それぞれの地域の判断で一元化できるような方向で見直していくべきである」と提言した。また、「保育所の運営への国の関与が強すぎるが故に、地方の要望にもかかわらず一元化できないのであれば、児童福祉法等まで踏み込んで見直すべきである。そして、保育所の設置、運営について地方の判断に委ねるべきとの合意が形成されるのであれば、国の補助負担金の一般財源化等も考慮すべきである」とした。

さらに、平成15年2月、総合規制改革会議は、経済財政諮問会議に「規制改革アクションプラン」を提出した。この中で、規制改革の12の重点分野の1つとして「幼保一元化」をとりあげ、両施設の併設・連携にとどまらず、「幼児教育・保育サービスを総合的に提供する機関」として、同一の設置主体・施設・職員による運営が可能な「幼保一元化」を実現するため、次の「制度統一」を実施するとした。①保育所調理室の設置義務の撤廃等施設整備基準の統一、②幼稚園教諭と保育士の資格・配置基準の統一、③保育に欠ける子どもだけでなく誰でも入所できるよう入所要件緩和。

これに対しては、厚生労働省、文部科学省は、「両施設にはそれぞれ異なる機能・役割があるため一元化は困難、運用の改善により、両者の連携強化を推進することで、一体的な運営が可能」と反対し、保育関係団体もこれに強く反対した。

国の幼保一元化が容易に進まない中で、地方自治体の幼保一元化要求は強く⁽⁵⁷⁾、構造改革特区制度の枠内でも幼保一元化関連で多数の申請が出された。これまで5回（平成15年4月21日～平成16年6月21日）の特区認定申請中、46件が認定されている。その内容は「三歳未満児⁽⁵⁸⁾

の幼稚園入園の容認」認定が23件、「幼稚園における幼稚園児と保育所児の合同活動」が23件、「保育所における保育所児と幼稚園児の合同活動」が22件、「保育事務の教育委員会への委任」が11件、「公立保育所の給食の外部搬入事業」が9件、「幼稚園と保育所の保育室の共用化」が5件であった。

4 幼保一体化施設の現状と問題

共用化指針が出されて以来、幼保の共用化施設は各地で増えた。特にここ1年で2倍近く増え、平成16年5月現在の施設数は、合計で304施設（公立172、私立132）、そのうち同一建物内で廊下、便所など共用部分がある合築施設が117（公立80、私立37）、同一建物であるが入口が別で共用部分がない併設施設が48（公立29、私立19）、同一敷地で建物が別の同一敷地内施設が139（公立63、私立76）となっている⁽⁵⁹⁾。

地方では少子化により、公立の幼稚園、保育所とも経営が難かしくなり、再編統合するケースが多い。都市部では少子化の一方で、待機児童解消の問題もあり、公立の幼稚園と保育所を一体化、幼稚園の空き保育室に保育所を設置するケースが増えている。また、保育所の設置規制が緩和されたため、幼稚園を運営していた学校法人や宗教法人が保育所を設置し、実質的に一元化するケースも見られる。また、東京都の認証保育所や横浜市の横浜保育室は、ともに幼稚園による設置を認めている。さらに、今回提案の「総合施設」を先取りするような試みを実施している地方自治体もある⁽⁶⁰⁾。幼保の一体化は、それぞれの地域の事情により、様々であるが、典型的に見ると、①年齢区分型と②合同活動型に分けられる。①は0～2歳児は保育所、3～5歳児は幼稚園＋預かり保育で、保育料は、所得と保育時間（短時間または長時間が選択可能）に応じて設定（東京都千代田区「いずみこども園」など）、②は保育所児が、隣接する幼稚園の園児とともに、幼稚園の教育課程時間に

(57) 平成14年7月に地方6団体が実施した調査では、回答のあった都道府県の95.2%（42団体中40）、市の85.7%（119団体中102）、町村の93.9%（33団体中31）が幼保一元化に賛成もしくは原則賛成と回答しているという（地方分権改革推進会議資料< <http://www.bunken.nga.gr.jp/kenkyuusitu/kenkyukai/saisyuhokoku/4.pdf> >）。

(58) 通常の満3歳からでなく満3歳に達する年度の当初から入園を認めるとした。

(59) 「幼稚園と保育所の共用化施設数」『平成16年度版 幼稚園教育年鑑』2004, p.92.

(60) 福井県松岡町等。

同じ教育を受ける（東京都台東区「石浜幼稚園・橋場保育所」など）である⁽⁶¹⁾。

以上のように、地方自治体レベルでは幼保一体化が進んでいるが、国の制度は二元化のままであるため、①許認可を2つとらなければならない、②現行制度では、保育園の設置は自由だが、幼稚園は企業やNPO法人の設置は認められていない、③保護者が支払う利用料も幼稚園と保育所で異なるため、入園形態や保育要件の変化により保護者負担が変わってくる、④補助の申請も2本立てである、等々の問題があり、一体化による運営の効率化がはかれないでいる⁽⁶²⁾。

V 総合施設

1 総合施設の提案

地方分権改革推進会議や総合規制改革会議の幼保一元化要求は、保育所補助金の一般財源化や施設規準の撤廃等を伴うものであったため、特に保育所関係者の反対は強く、文部科学省と厚生労働省も、これを拒否し、あくまで幼稚園と保育所という枠組みは保ちつつ可能な範囲で共用を容認するという姿勢であった。一方で、少子化で幼稚園と保育所を財政的に維持することが困難となった地方自治体による幼稚園と保育所の一体的運営の取り組みが先行する中で、政府は、平成15年6月の「骨太方針2003」で、「総合施設」構想を提案した。

「総合施設」は、「近年の社会構造・就業構造の著しい変化等を踏まえ、地域において児童を総合的に育み、児童の視点に立って新しい児童育成のための体制を整備する観点」から「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施設」と説明され、この施設の検討は平成18年度までに行うとされた。こ

れは、幼稚園と保育所を一元化するのではなく、新たに「総合施設」を設けるいわば三元化する構想である。

その後、総合規制改革会議は「規制改革に関する第3次答申」（平成15年12月22日）で、「総合施設については、全国においてできる限り多くのモデル事業を行うとともに、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である」と「骨太方針2003」でも示唆⁽⁶³⁾されていた規制緩和の方向性を明示した。その上で、平成16年度中に基本的な考えをとりまとめた上で、平成17年度に試行事業を先行実施するなど、必要な法整備を行うことも含め様々な準備を行い、平成18年度から本格実施すると1年前倒しする提案を行った。

これを受けて、厚生労働省は社会保障審議会児童部会（以後「児童部会」という）で平成16年1月から、また文部科学省は中央教育審議会幼児教育部会（以後「幼児教育部会」という）で2月からそれぞれ総合施設の検討を開始し、5月から6回の両省合同会議を開き、8月には「中間まとめ」を出した。この間、7月には、文部科学省と厚生労働省で幼児教育課長と保育課長の初の交流人事も行われた⁽⁶⁴⁾。12月末までには最終まとめを出す予定⁽⁶⁵⁾とされ、平成17年度には、30カ所（公私立各15）のモデル事業を立ち上げる予算要求も行われている⁽⁶⁶⁾。

合同会議において出された両部会の意見の多くは、関係団体の意見も反映して、これまでの文部科学省、厚生労働省の主張の延長線上にあるものが多く見られた⁽⁶⁷⁾。合同会議では、双方の保育観、教育観のちがいが「率直に」語られ、結局一致点が見出せないままになっている論点が少なくないという評もある⁽⁶⁸⁾。

(61) 「幼稚園と保育所の連携の取組」中教審幼児教育部会（第7回2004年2月2日）資料1-2< http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/008/04020401/003.htm >

(62) 「幼保一体 制度の壁厚く」『日本経済新聞』2004.12.6.

(63) 提案自体が構造改革の具体的取組と位置づけられている。

(64) 「幼・保一元化：「総合施設」導入へ 来月に検討会決定」『毎日新聞』2004.10.7.

(65) 12月5日には基本構想案が紙上で紹介された（「幼保一体施設 パート勤務に柔軟対応」『朝日新聞』2004.12.5）。

(66) 実施主体としては、市町村、学校法人、社会福祉法人等とされ、17年度予算としては7.9億円が計上されている（「総合施設モデル事業について」総合施設に関する第4回合同検討会議（平成16年10月25日）参考資料4< http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/018/04110201/003.htm >）。

(67) 「議論の整理」総合施設に関する第3回合同検討会議（平成16年7月23日）配付資料1.< http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/siryu/018/04092801/001.htm >

(68) 大宮勇雄「今こそ、豊かな保育理念の想像を」『保育情報』336号、2004.11、p.4.

2 中間まとめのポイント

「中間まとめ」では、総合施設の基本的枠組みだけが提示されており、財政措置や教育・保育の内容、職員配置・施設設備、職員資格・研修等は引き続き検討事項とされ詳細は不明である。以下にポイントを紹介する。

「就学前の教育・保育をめぐる現状と課題」では、現在のわが国の子どもと子育ての問題が次ぎのように、指摘されている。

- ①子どもを取り巻く環境の変化により基本的な生活習慣や態度、他者との関わり、自制心や規範意識が十分育ってない子どもが増えている。
- ②少子化の進行で乳幼児の発達にとって大切な集団活動や異年齢交流の機会が不足している。
- ③保護者の就業形態の多様化により保育ニーズが多様化している。
- ④核家族化や地域関係の希薄化により家庭や地域の子育て力が低下し、子育てが孤立化、子育てに不安や負担を感じる親が増えている。
- ⑤増える共働き世帯の仕事と子育ての両立支援が必要である。
- ⑥地域の課題や親の幼児教育・保育のニーズが多様化する中で既存の制度の枠組みによる連携には限界がある。

「総合施設の意義・理念」については、総合施設を、「生涯学習の始まりとして人間形成の基礎を培う幼児教育の観点、」から考える幼児教育部会と「社会全体で次代を担う子どもの育ちを支える次世代育成支援の観点」から考える児童部会の主張が両論併記されている。ここでは、総合施設を「規制改革や地方分権等の流れも踏まえ、地域が自主性を持って地域の実情や親の幼児教育・保育ニーズに適切かつ柔軟に対応できるようにするための新たなサービス提供の枠組み」と位置づけると同時に、「既存施設からの転換や既存施設の機能の連携を含め、可能な限り柔軟な制度とする方向で検討すべきで、積極的に施設の新設を意図するものではない」としている。従って、まず、モデル事業の

対象となる総合施設は、少子化により財政的にも維持が困難となった地方の公立幼稚園と公立保育所の統合によるものと予想される。

「対象者と利用形態」については、「0歳から就学前の子どもとその保護者を基本とする」と書かれているが、具体的サービス内容はまだ不明である。合同会議の場では「3～5歳児を主たる対象とした幼児教育を基本とし、地域の実情に応じて低年齢児保育や預かり保育を行い、「保育に欠ける子」の保育は引き続き保育所で担うべし」という幼児教育部会と「0歳からのすべての子どもの保育を保障すべき」と主張する児童部会の間で意見の食い違いが見られたようである。

また、子育て支援に関しては、「親の育児の肩代わりではない、親の育児力向上のための子育て支援をすべきである」という幼児教育部会に対して、児童部会は「地域の子育て家庭の多様なニーズに応えるべきである」と主張している。利用形態については、かねてから保育関係者から反対が強かった「利用者施設が向き合う直接契約が望ましい」としている⁽⁶⁹⁾。

「教育・保育内容」、「職員配置・施設設備」、「職員資格」については引き続き検討とされている。特に「職員配置・施設設備」については、総合規制改革会議から出されている「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である」という要請に対して、「経営の効率性のみを重視するのではなく、子どもの健やかな育ちを中心においた上で、地域の実情に応じた柔軟な対応が必要」としている。「施設設備」については、今回も児童部会から調理室の必要性が主張された。

「設置主体・管理運営」については、「安定性・継続性、質の確保の仕組みを整えた上で、可能な限り弾力的なもの」とされている。現在、幼稚園については特区でのみ設置主体に企業を認め、運営委託は不可としているが、保育所については設置主体の制限はなく、運営委託も可能とされているので、総合施設は保育所基準によると思われる⁽⁷⁰⁾。

「利用料・保育料」については、「幼稚園及び

(69) 児童福祉法第24条に基づき、市町村は、保護者から申し込みがあった場合は、「保育に欠ける子ども」を保育所で保育する義務がある。従って、直接契約というのは、「保育に欠ける子ども」に対する保育義務を市町村が放棄したことになると、保育所関係者からは批判されている。なお、幼稚園は直接契約である。

(70) 「総合施設のイメージ」中山徹外編著『幼保一元化—現状と課題—』自治体研究社、2004、pp.82-83.

保育所の利用者負担のあり方の相違を踏まえつつ、施設サービスを利用している家庭と利用していない家庭との負担の公平、利用したサービスに応じた負担、子育て家庭の負担能力に応じた負担、地域における類似施設との負担の均衡等に配慮したものとする。」としており、応益負担に応能負担を加味するような内容で詳細は不明である。現在、利用料の決定は幼稚園は設置者、保育所は市町村、利用者負担については、幼稚園は応益、保育所は応能を原則とし、幼稚園については保護者の所得水準により就園奨励金による減免が行われているので、類似の仕組みが考慮されると思われる⁽⁷¹⁾。

「財政措置」については、「利用者の利用料だけでなく、次世代育成支援の理念に基づいた社会負担の仕組みが必要」としている。現在、幼稚園と保育園の運営費については、公立施設については両施設とも地方自治体の一般財源で賄い、私立施設について両施設とも一部国の補助を受けている。「総合施設」については、提案当初から一般財源化の方向性が示されている。

3 総合施設構想の評価

総合施設の位置づけについては、今回の検討会議でも三元化を前提とするのか、一元化のための施設なのか混乱がみられたようである⁽⁷²⁾。合同検討会議の委員でもある岩男寿美子社会保障審議会児童部会長は、「総合施設」は既存の保育所・幼稚園とは別の、まったく新しい事業で、当面は3つの施設が並立すると語っている⁽⁷³⁾。しかし、総合施設の多くは、幼稚園と保育所を転用する施設となると見られており、いったん、幼稚園・保育所・総合施設が併存する三元化が進んだ上で、適切なインセンティブが与えられれば、最終的に総合施設へ一元化＝「幼保一元化」すると見られている⁽⁷⁴⁾。合同検

討会議の吉田正幸委員も「総合施設は、両省の権限が絡む一元化はのめなくても幼保を兼ねた施設なら OK という知恵の産物。ただ、自治体では窓口が一本化されるなど進んでおり、総合施設でこの流れが加速すれば、事実上の一元化といえる」と発言している⁽⁷⁵⁾。

最終報告が出ない段階ではあるが、現在、出されている意見をいくつか紹介する。

・子育て拠点として評価

就学前の子どもを対象とする施策に関する今日的課題として①保育所待機児童解消②地域における子育て支援③幼稚園と保育所の関係の整理④市町村行動計画の策定をあげ、総合施設をこれらの課題を克服する1つの方法となりうると評価する立場から、総合施設の中心的機能は子育て支援を第一義とすべきではないかという意見がある⁽⁷⁶⁾。

これに対し、総合施設は地域の子育て拠点と期待できるが、従来の幼稚園、保育所制度に手をつけず、第三の制度として設けられる点でその役割は限定的と見る意見もある⁽⁷⁷⁾。

・自治体における先行現場の課題の検討が先

中間まとめは、幼稚園と保育所、両方の立場を折衷したものとの印象が強い。全国では既に幼保一体施設が数多く造られ、その中での課題も明らかになってきている。したがって、本来なら、それを踏まえた教育・保育の内容を先に検討し、内容に沿って制度を整えるべきで、検討の順序が逆ではないかという意見もある⁽⁷⁸⁾。

同様に、幼保一元化は国の議論より自治体の現場が先行している。総合施設は、規制緩和による財政運営効率化を目指したもので、制度自体の一本化を考えていないため、自治体や保護者のニーズにどこまで応えられるか不透明である。現場から出る問題点や課題を踏まえ、資格や入所要件など制度自体を一本化すべきであるという声もある⁽⁷⁹⁾。

(71) 同上。

(72) 例えば、児童部会では委員から論議の幅を問われ三元化論であるという厚生労働省側の発言があったという（「幼・保「総合施設」の論議本格化」『保育情報』329号、2004.4.p.7.）。

(73) 「インタビュー これからの就学前保育・教育を「総合施設のありかた」中間まとめからさぐる一岩男寿美子社会保障審議会児童部会長に聞く『保育の友』52巻13号、2004.11.p13.

(74) 全国市長会社会文教部 注53, p.50；中山徹 注70, p.85.

(75) 注64

(76) 山縣文治大阪市立大学教授（「総合施設への展望—幼保一元化施設か新規施設か—」『市政』2004.7）

(77) 山岡由加子みずほ情報総研研究員（注64）

(78) 森上史朗・子どもと保育総合研究所長「教育保育 内容の検討を先に」『日本教育新聞』2004.9.3.

(79) 森田明美・東洋大学教授（注62）

・一般財源化及び基準緩和への懸念

保育関係団体からは、総合施設は保育所運営費の一般財源化及び基準緩和とともに、公的保育制度解体をもくろむ「新たな枠組み」といった批判が強い⁽⁸⁰⁾。

また、幼稚園や保育所には、運営基準や施設面での要件があるが、総合施設には最低基準も保障されておらず、役所の責任も明記されてないままでは、質の低下が心配であるとする声もある⁽⁸¹⁾。

4 審議のまとめ

平成16年末に合同検討会議の最終報告「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について（審議のまとめ）」（平成16年12月24日）が公表されたが、概ね「中間まとめ」に沿ったものである。

「審議のまとめ」によると、サービスの対象は親の就労に関係なくすべての0歳から就学前の児童及びその保護者とし、3～5歳児については4時間か8時間を選択できるようにし、どちらも4時間は幼稚園に準じた幼児教育を行う。0～2歳児は8時間利用に加え短時間利用、パート勤務者のための「幼稚園的利用」「保育所的利用」の組み合わせも可能とする。利用形態については利用者と施設の直接契約が望ましいとするが、保育を必要とする家庭へ配慮する仕組みも必要としている。職員資格については、4時間の幼児教育を担当する職員には幼稚園教諭免許、0～2歳児担当職員には保育士資格が原則必要としている。保育料についてはサービスに応じた負担を原則としつつ負担能力に配慮した料金設定を各総合施設が行うとしている。設置等

の認可・監督部署や幼稚園・保育所との関係については地域の実状に応じて判断すべきとしている。

総合施設は機能的には実態として存在する地方自治体の一体化施設を追認する形となっているように思えるが、地方自治体が1番関心を持つに違いない所管・職員配置・料金設定・補助の詳細等はまだ明らかになっていない。

おわりに

「総合施設」は、政府部内では膠着状態にあった幼保一元化のいわば妥協案として提案された。検討の過程では、むしろ幼稚園関係者と保育所関係者の主張の違いが浮き彫りにされてきた面もあるし、幼保一元化問題を先送りしてしまっただけの面もある。しかし、地域によっては、公立の幼稚園と保育所の並立が現実に難かしくなっており、幼稚園を廃止し、代わって幼保一体化施設の設立方針を打ち出す自治体も増えている⁽⁸²⁾。その際、自治体からは、地域によって条件もニーズもまちまちであり、既存の一体化施設をはじめ既存の施設が移行しやすい緩やかなシステムが望まれている⁽⁸³⁾。

今回の「総合施設」の最終報告に対しては、次のような意見も出されている。少子化が進行する一方で、保育所が不足している現在、就学前保育に求められているのは、「3番目の選択肢ではなく、教育と保育の理念を統合し、幼稚園教諭と保育士の資格を統一し、国や自治体の担当部署を一本化し、財政支援を見直し、一本化への道筋を示すこと」である⁽⁸⁴⁾。

（たかぎ ひろこ 総合調査室）

(80) 注68

(81) 二宮厚美・神戸大学教授（注64）

(82) 1993年から2003年の10年間で東京都では282あった公立幼稚園が228、神奈川県では80から59、埼玉県では83から59、千葉県では176から171に減少、さらに大田区、三鷹市、多摩市は公立幼稚園の全廃方針を出している（「岐路に立つ公立幼稚園の運営」『毎日新聞』2004.9.30；「公立幼稚園続々廃止へ」『朝日新聞』2004.11.6）。また、近年、民営化する公立保育所も増え、平成16年度は129、17年度は145保育所が民営化予定である（「約4割の市町村／一般財源化後、公立保育所予算減少」『保育情報』336号，2004.11，p.19.）。

(83) 総合施設の基準については、地域のニーズに応じた弾力的な対応が可能となるよう、現行の幼稚園と保育所にかかる基準よりも緩い基準を設けるなど、地域住民にとって使い勝手が良く、地方自治体にとって自由度が高まる施策を目指すことが重要である（全国市長会社会文教部 注53，P.50.）。

(84) 「社説 保育と教育 一本化への道筋を示せ」『朝日新聞』2005.1.15