

2012 年度

幼保一体化施設の運営と財政
—就学前教育・保育の一元化をめぐって—

指導教授：町田 俊彦 教授
研究科：経済学研究科
専攻：経済学

氏名：手塚 崇子

目次

序章 研究の課題と方法、構成	1
第1節 研究の課題	1
第2節 研究の方法と構成	6
(1) 研究の方法	
(2) 研究の構成	
第1章 幼保一元化の政策と国際的展開	10
第1節 日本の幼保一元化政策の歴史	10
(1) 戦前の幼保一元化構想	
(2) 戦後の幼保一元化構想	
(3) 幼稚園と保育所の振興計画 (1970年代)	
(4) 各種団体の幼稚園と保育所の主張	
(5) 政党の幼保一元化についての見解	
(6) 臨時行政調査会と臨時教育審議会	
第2節 先進諸国における就学前教育・保育の一元化—スウェーデンを中心に—	29
(1) スウェーデンの幼保一元化の背景と経緯	
(2) スウェーデンの保育財政	
(3) スウェーデンの一元化の特徴	
(4) 他の国の取り組み	
第3節 小括	45
(1) OECDの乳幼児期の教育とケアに対する考え方	
(2) OECD「保育白書」の提言書について	
第2章 戦後における幼稚園と保育所の歴史	50
第1節 幼稚園の歴史と財政	50
(1) 幼稚園の変遷	
(2) 公立幼稚園と私立幼稚園の財政	

(3) 幼稚園振興計画から幼児教育振興アクションプログラムまで	
(4) 預かり保育推進事業を中心とした幼稚園の保育所化	
第2節 保育所の歴史と財政	63
(1) 保育政策の動向	
(2) エンゼルプランからはじまる少子化対策と保育所予算	
(3) 「三位一体の改革」と保育所	
第3節 幼保一元化検討のあゆみ	84
(1) 社会保障制度審議会少子化対策特別部会	
(2) 子ども・子育て新システム	
(3) 税と社会保障一体改革後の修正—認定こども園の拡充	
第4節 小括	100
第3章 幼保一体化施設の運営実態と時期区分	103
第1節 1960年代後半～1970年代前半における幼保一体化施設の試行	105
(1) 兵庫県神戸市垂水区多聞台町多聞台方式—幼保一体化に失敗し、解体した事例	
(2) 兵庫県神戸市北須磨区北須磨保育センター—「保育一元化」の理念型施設	
(3) 大阪府交野市あまだのみや幼稚園—先駆的事例あまだのみや幼稚園からみえてくるもの	
(4) 小括	
第2節 1990年代幼稚園と保育所の共用化の時代	124
(1) 地方分権推進委員会第一次勧告	
(2) 施設の共用化と規制緩和による影響	
第3節 2000年代構造改革特区による幼保一体化施設	129
第4節 2006年以降の認定こども園制度	134
(1) 総合施設モデル事業	
(2) 認定こども園の分類	
(3) 認定こども園の実態と問題点	
第5節 小括	151
第4章 過疎地と都市部における幼保一体化施設の課題	154

第1節 過疎地の幼保一体化施設	156
(1) 過疎地が幼保一体化施設を運営する目的	
(2) 群馬県六合村六合こども園を事例として一旧公立幼稚園と六合こども園の財政比較	
(3) 和歌山県白浜町白浜幼児園を事例として一幼稚園と保育園のコスト比較	
(4) 福島県鮫川村さめがわこどもセンターを事例として一過疎債とニューアル債を利用した一体化による効果	
第2節 都市部の幼保一体化施設	204
(1) 都市部の幼保一体化施設の目的	
(2) 大阪府交野市の幼児園を事例として一先駆事例、公立幼稚園と公立保育所が全て幼保一体化施設	
(3) 東京都千代田区いずみこども園を事例として一年齢区分方式と「要保育」の緩和	
(4) 東京都品川区「二葉すこやか園」と「のびっこ園台場」を事例として一「年齢区分型」と「幼保連携並列型」の違いによる弊害	
第3節 小括一過疎地と都市部の違い	230
終章 日本の就学前教育・保育の現状と課題	233
第1節 日本の幼保一元化	233
(1) 幼保一元化の重要性	
(2) 幼保一体化施設の成功例	
(3) 幼保一体化施設の課題	
第2節 認定こども園の拡充	243
第3節 小括	248
(1) 既存の施設の種類による幼保一体化施設開所への財政の影響	
(2) 幼保一体化施設と幼稚園・保育所の単体施設との比較	
引用文献	252

序章 研究の課題と方法、構成

第1節 研究の課題

2010年1月29日、内閣府に設置された「子ども・子育て新システム」検討会議では、3つの作業グループ（基本制度ワーキングチーム、幼保一体化ワーキングチーム、子ども指針ワーキングチーム）にわかれて議論が進められた。「子ども・子育て新システム」は、2009年12月8日に閣議決定された「明日の安心と成のための緊急経済対策」に基づき議論された。

「子ども・子育て新システム検討会議」は、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うために開催された。そして2012年3月2日、「子ども・子育て新システム」に関する基本制度である「子ども・子育て支援法案」「総合こども園法案」「子ども・子育て支援法案及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」が少子化社会対策会議で決定された。しかし、社会保障と税の一体改革のメインである消費税増税を成立させるため、自・公民との3党合意のため、「子ども・子育て新システム」は修正を余儀なくされた。

このように日本の就学前教育・保育として、幼稚園と保育所が大きくクローズアップされることはこれまであまりなかった。もちろん幼保一元化政策についての検討は戦前より幾度となく行われてはいたが、幼稚園と保育所の制度の一元化と給付制度の一元化についての議論は遅々として進まなかった。その背景には、日本の就学前教育・保育は、親の就労状況で子どもを区分し、教育と養護の2つの機能があるという歴史的背景と思想があるためである。そして幼稚園は、文部科学省の管轄であり「学校教育法」で定められ、保育内容は「幼稚園教育要領」である。保育所は、厚生労働省の管轄であり「児童福祉法」で定められ施設であり、保育内容は「保育所保育指針」である。このように2つ施設は、制度上もわけられ、補助金等の財政措置についても幼稚園と保育所そして、私立と公立でわけられ、縦割の制度が両者の関係を複雑にしているのである。しかし他の諸外国の例をみると、就学前教育・保育が日本と同様に二元化されていたが、省庁を統合して一元化を押し進めた国もある。

近年最初の幼保一体化の動きとしては、2003年総合規制改革会議が、「規制改革推進のためのアクションプラン」を発表し、重点検討事項12点の中に「幼稚園と保育所の一元化」が盛り込まれたことがある。施設整備基準の統一や資格・配置基準の統一、入所対象の統

一等が求められ、その後幼保一体化は現在に至るように話題となった。さらに、2012年に「税と社会保障一体改革」により、さらに大きくクローズアップされることとなった。

幼保一体化が進められる理由は、少子化による幼稚園の就園率の減少、女性の就労による保育所不足、老朽化した幼稚園や保育所施設の建て替えや、小学校や幼稚園の空き教室を有効活用した保育所利用等があげられる。また近年の地方財政の悪化により、幼稚園と保育所を廃止や、統合するケースもある。

幼保一元化は、就学前教育・保育を一元化し、地域のこどもを親の就労状況に関係なく、地域で育てるという側面と、先述したように地方財政の悪化等による財政効率のための側面がある。構造改革以降、幼保一体化施設を開所する自治体や既存の幼稚園や保育所が出てきており、幼保一体化施設は、今後増えるであろうと考えられる。

そこで、本研究では、幼保一体化施設の運営と財政について調査分析し、幼保一体化施設の問題や課題を検討することとする。幼保一体化施設について記した論文や書籍は下記のものがあるが、内容は施設開所の経緯や、運営方法のみで、開所の際の施設設備費や運営費を論じたものはない。また幼稚園と保育所の財政の縦割りの状況や、従来の施設と幼保一体化施設での財政面での変化を論じているものはない。

- ①山下由紀夫（2009）「地域における保育の公共性と「子育ての一元化」」『現代と保育』第73号、ひとなる書房。
- ②森田明美編（2001）『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。
- ③中山徹・杉山隆一・保育行財政研究会（2004）『幼保一元化—現状と課題』、自治体研究社。
- ④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。
- ⑤無藤隆他編（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。
- ⑥大阪保育研究所（2006）『「幼保一元化」と認定こども園』かもがわ出版。
- ⑦野津牧（2008）『さめがわこどもセンター誕生物語—“幼保一元”と過疎の村の選択』、ひとなる書房。
- ⑧東京都千代田区（2006）『いずみこども園3年間の実践』、明治図書。
- ⑨伊藤良高（2011）『保育制度改革と保育施設経営—保育所経営の理論と実践に関する研

究』、風間書房。

幼保一体化の取り組みの内容については、①～④である。⑤は、幼稚園と保育所の優れた点を課題とし、どのように統合していくのか実践を用いて示しているが、財政面での分析はない。⑥は、保育行財政研究会が、幼保一体化施設と現行の幼稚園と保育所との違いを示し、政府が幼保一体化を進めている狙いと今後の施設の在り方について記しているが、財政面でのアプローチはない。⑦⑧については、幼保一体化施設の現場の先生が施設開所の背景や運営状況と取組を報告しているが、その効果等は子どもの一日の流れやカリキュラムについてのみで、開所前後の財政面での変化や開所にあたり施設整備をどのようにしたか等、数値的なものも何もかかれていない。⑨は、「保育自治」を目指す立場から保育所経営の理論的・実践的アプローチをしている点に特徴があるが、財政面での指摘はない。

就学前教育・保育についての一元化の検討の経緯等については、次の文献があり、歴史的流れについて詳しく述べられており、規制改革前に 1960 年代後半から 1970 年代前半に開所された幼保一体化施設等、当時を理解することができる。

- ①一番ヶ瀬康子編（1978）『幼保一元化の原理—子どもの全面的発達をめざして—』勁草書房。
- ②岡田正章他編（1980）『戦後保育史 第1巻』、フレーベル館。
- ③岡田正章他編（1980）『戦後保育史 第2巻』、フレーベル館。
- ④岡田正章（1982）『保育制度の課題—保育所・幼稚園の在り方』、ぎょうせい。
- ⑤岡田正章（1986）『保育制度の展望』、ぎょうせい。
- ⑥友松諦道他編（1997）『戦後保育 50 年史—証言と未来予測—第5巻 保育運動と保育団体論』、栄光教育文化研究所。
- ⑦池田祥子他編（1997）『戦後保育 50 年史—証言と未来予測—第4巻 保育制度改革構想』、栄光教育文化研究所。
- ⑧日本保育学会編（1997）『わが国における保育の課題と展望』、世界文化社。
- ⑨日本保育学会編（1997）『諸外国における保育の現状と課題』、世界文化社。
- ⑩村山祐一（2008）『「子育て支援後進国」からの脱却—子育て環境格差と幼保一元化・子育て支援のゆくえ』、新読書社。
- ⑪中村強士（2009）『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』、新読書社。

①は、北須磨保育センターを中心とする幼保一元化施設の理念を取り上げており、幼保一元化の課題を検討している。②・③は、幼稚園と保育所の歴史について述べており、幼保一元化をめぐる取り組みや、省庁の動向について知ることができる。④・⑤は、幼稚園と保育所をめぐる文科省と厚生省の意見や、幼稚園と保育園の関連団体の意見により、幼保一元化への取り組みの違いを知ることができる。⑥・⑦は、幼稚園と保育所関係の幼保一元化に関する意見や動向の歴史を知ることができる。⑧は、日本の幼稚園と保育所の関係についてその現状が示されている。⑨は、他国の幼保一元化した国の歴史と経緯を知ることができる。⑩は、戦後の保育所政策をとおして、幼保一元化の歴史を知ることができる。

保育所については、待機児童問題、国と地方の負担割合、保育料、地域格差等があげられるが、代表的なものをあげると次のものになる。

- ①二宮厚美（1983）「受益者負担論批判と保育財政民主主義」大阪保育研究所。
- ②浦辺史（1983）「保育制度と保育料問題」大阪保育研究所。
- ③八代尚宏（2000）「福祉の規制改革—高齢者介護と保育サービス充実のために」『社会的規制の経済分析』、日本経済新聞社。
- ④福田素生（2002）「保育サービスの供給—費用面からの検討を中心に—」国立社会保障・人口問題研究所『少子社会の子育て支援』、東京大学出版会、pp.265-290。
- ⑤駒村康平（2002）「保育サービスの費用分析と需要のミスマッチの現状」国立社会保障・人口問題研究所『少子社会の子育て支援』、東京大学出版会、pp.291-312。
- ⑥保育サービス価格に関する研究会（2003）『保育サービス市場の現状と課題』内閣府国民生活局物価政策課。
- ⑦周燕飛・大石亜希子（2005）「待機児童問題の経済分析」国立社会保障・人口問題研究所『子育て世帯の社会保障』、東京大学出版会、pp.185-208。
- ⑧内山昭（2009）『分権的地方財源システム』、法律文化社。
- ⑨加藤美穂子・渋谷博史（2008）「地方財政」渋谷博史編『日本の福祉国家財政』、学文社、pp.230-262。

①は、措置制度は人権の普遍性を保障する観点から、無償に近いものにすべきであると主張している。②は、就学前教育は義務教育ではないが、それに近いものとして扱い、保育料は無償に近いものにすべきと述べている。③八代については、施設補助型の保育シス

テムの問題点はコストを度外視した公立保育園の費用構造であると指摘している。保育所の多機能化へのニーズの遅れ、設置基準の弊害のため参入自由化等を行い、バウチャーの導入を提案している。④は、公立と民間では、公立保育所は民間も保育所の 5 割も高い、保育所は、民間にして効率化を図るべきであると主張している。⑤は、0 歳児保育で待機児童が多い、費用に与える影響としては保育士の賃金構造が原因であると述べている。⑥保育サービス価格に関する研究会は、認可保育所と認可外保育所のコスト比較を行い、保育料設定と補助金の在り方の見直しの必要性を述べている。⑦は保育費用と保育料が乖離しているため、保育所は国と自治体に依存している負担構造であることを指摘している。⑨は、保育料の保護者負担の低さ、保育を受けている人と受けていない人との不平等について指摘しており、保育料の設定の見直しを述べている。

⑧内山は、唯一幼保一元化にふれており、「保育という概念が、就学前の子どもを対象としているので、保育施設（1 日保育所）、幼稚園（半日保育所）を初等教育前の教育として同一に扱い幼保一元化という考え方に立脚すべきである。建設・補修費、保育に係る標準人件費は公費負担とし、他の維持管理や追加サービスは保育料として支払うべき。」としている。

以上のように、財政学からみた保育の研究はあっても、幼保一元化や幼保一体化施設の事例の財政分析をしているものはないのである。幼保一体化施設の財政分析として、筆者はこれまで下記の論文を発表している。

①手塚崇子(2010)「過疎地における幼保一体化施設の財政分析—和歌山県白浜町幼保一元化施設白浜幼稚園を事例として」日本保育学会『保育学研究』第 48 巻第 2 号、pp.119-130。

②手塚崇子(2010)「旧公立幼稚園と幼保一体化施設の財政比較—群馬県六合村「六合こども園」を事例として」日本乳幼児教育学会『乳幼児教育学研究』第 19 号、pp.121-132。

本研究は、上記の①②の過疎地の幼保一体化施設の事例の財政分析の成果を本研究のテーマに即して取り入れることとする。

第2節 研究の方法と構成

(1) 研究の方法

前節で述べてきた課題について、本研究で行う方法について述べることとする。

本研究では、就学前教育・保育の一元化を課題として、現在開所されている幼保一体化施設の運営と財政を分析し、その問題と課題についての実態を明らかにすることを目的としている。

幼保一体化施設については、次の4つの区分にしたがって、幼保一体化施設と役所での現地ヒアリング調査を行った。

- ①1960年代後半から1970年代に開所された幼保一体化施設の先駆的事例
- ②総合施設モデル事業として開所された幼保一体化施設
- ③規制改革で開所された幼保一体化施設（過疎地）
- ④規制改革で開所された幼保一体化施設（都市部）

①については、先駆的事例をみることにより、なぜ幼保一体化施設が規制改革まで増えなかったのか、また幼保一体化施設の課題は何かを検討する。1960年代後半に最初に開所された幼保一体化施設である多聞台方式（数年で廃止となった失敗例）以外は、全て現地でのヒアリング調査を行った。

対象施設：大阪府神戸市北須磨保育センターは、「保育一元化」の理念型の施設であり、現在もなお開所している点で、参考になる点が多いと考える。

兵庫県交野市あまだのみや幼稚園は、市内の公立は全て幼保一体化施設であり、公立で初めての幼保一体化施設である。公立の幼保一体化施設の問題や課題を検討する。

②については、総合モデル事業に選ばれ、幼保一体化施設として運営している施設について分析した。総合施設モデル事業として早く、開所しており、認定こども園制度の前の時点での施設開所であるためである。

対象施設：和歌山県白浜町白浜幼稚園については、幼稚園と保育所の財政の縦割り構造について詳しく分析する。

③と④については、過疎地と都市部では、幼保一体化施設を開所する背景や目的、内容、

効果等が異なると捉えたため、過疎地と都市部にわけ、事例分析を行った。

③規制改革で開所された施設（過疎地）

対象施設：群馬県六合村¹六合こども園については、幼稚園 3 園を廃止して、幼保一体化施設にしたため、旧幼稚園 3 園の場合と幼保一体化施設との財政比較を分析した。

福島県鮫川村さめがわこどもセンターについては、過疎債とリニューアル債を使用した効果と旧幼稚園 1 と旧保育所 2 園の場合と幼保一体化した場合の財政比較を分析した。

④規制改革で開所された幼保一体化施設（都市部）

対象施設：東京都千代田いずみこども園については、決算書がひとつのためこども園全体としての費用を分析する。

東京都品川区二葉すこやか園とのびっこ園台場については、品川区の公立保育所、公立幼稚園とこども園全体の費用を比較分析する。

幼保一体化施設の現状を明らかにするために、現地の調査では、幼保一体化施設と市町村の役所（子ども関連の課及び財政課及び総務課等）に行き、実際に運営の状態を見学、園長や他の教職員にヒアリング調査を行い、現状や問題点等を調査した。役所職員については、施設の現場及び開所の背景や経緯、財政状況の資料の提供を受け、ヒアリング調査を実施した。同じ質問をしても現場と役所で異なることもあり、施設側と役所側の意見の相違も見られた。

決算資料及び幼保一体化施設の開所の資料、一体化施設の幼稚園部分と保育所部分の別建ての決算書、施設の職員の人数や子どもの年齢ごとの配置数等の資料を分析した。

（2）研究の構成

本研究については、全体で 6 章構成となり、以下の内容の各章から成り立っている。

「第 1 章 幼保一元化の政策と国際的展開」では、日本の幼保一元化政策の歴史を概観し、幼保一元化政策が、文部省と厚生省、幼稚園側と保育所側でどのように話し合われてきたかをみる。その後、スウェーデンで行われた幼保一元化による省庁の一元化と保育財

¹ 現在は市町村合併のため、中之条町となった。

政を通して、スウェーデンの幼保一元化と財政調整制度等を見る。またその他の国の幼保一元化の経緯について述べ、日本の幼保一元化の検討について述べる。

「第2章 戦後における幼稚園と保育所の歴史」では、幼稚園と保育所の歴史と財政について両者の施設の振興と抑制、財政の違い等を述べる。そして女性の増加により、幼稚園での預かり保育が振興され、「幼稚園の保育所化」となり、保育所はエンゼルプランからはじまる待機児童対策による保育所促進と三位一体等による保育所財政の変化を述べた。第3節では、近年の幼保一元化について、「子ども・子育て新システム」と「税と社会保障一体改革」の消費税増税法案成立のための「修正幼保連携認定こども園の拡充」について、その経緯と内容について検討する。

「第3章 幼保一体化施設の運営実態と時期区分」では、幼保一体化施設の開所時期を4つに区分し分析を行った。第1に1960年代後半から1970年代前半に開所された幼保一体化施設の先駆的事例についての現状調査を行い、その問題点や課題を明確にする。先駆的事例については、次の点で事例を取り上げた。1967年一番最初に幼保一体化施設を開所したが、失敗し、廃止となった兵庫県神戸市多聞台方式。1969年地域の住民自治により開所し、「保育一元化」を理念とし、民間として初めての幼保一体化施設である北須磨保育センターを取り上げた。現在も継続して幼保一体化施設を運営しており、1972年に開所し、現在は3つの幼保一体化施設を運営している、大阪府交野市あまだのみや幼稚園である。

第2を1990年代幼稚園と保育所の共用化の時代とし、地方分権推進委員会第一次勧告地方分権推進会議等の幼保の連携について取り上げた。第3を2000年代構造改革特区による幼保一体化施設とし、構造改革特区の内容や、特区により幼保の一体化が可能となったこと等特徴を検討した。第4を2006年以降の認定こども園制度とし、認定こども園制度の特徴と問題点、そして認定こども園の保育料設定と施設との直接契約についての現状分析を行い、類型による特徴をすることができた。

「第4章 過疎地と都市部における幼保一体化施設の課題」では、幼保一体化施設の開所目的や経緯は過疎地と都市部で異なるのではないかという視点に立ち、過疎地と都市部において幼保一体化施設の運営と財政について分析を行った。

過疎地の事例については、次の事例に基づき下記の視点で分析を行った。

- ①群馬県六合村六合こども園については、旧公立幼稚園2園と幼保一体化施設の財政比較を分析した。
- ②和歌山県白浜町白浜幼稚園については、幼保一体化施設を知るために幼稚園と保育所の

財政の縦割りについて、施設設備費と運営費にわけて比較分析した。

③福島県鮫川村さめがわこどもセンターでは、旧保育所 2 園と旧幼稚園 1 園を幼保一体化した施設であるため、旧保育所・幼稚園と幼保一体化施設の財政比較と過疎債とニューアール債を利用した一体化による効果を分析した。

都市部の事例については、次の事例に基づき下記の視点で分析を行った²。

①大阪府交野市のあまだのみや幼児園については、先駆的事例として幼保一体化施を幼稚園と保育所にわけて分析した。

②東京都千代田区いずみこども園については、こども園全体でしか資料が作成されていないため、こども園全体の分析と「年齢区分方式」と「要保育」の緩和について分析した。

③東京都品川区「二葉すこやか園」と「のびっこ園台場」については、「年齢区分型」と「幼保連携並列型」の違いによる弊害を分析した。財政面では、二葉すこやか園は一体化施設として合計の決算しかないため、一体化施設と公立の幼稚園と保育所の費用を比較して分析した。

以上のような過疎地と都市部の事例分析により、過疎地と都市部の幼保一体化施設の運営と財政についての問題点や目的の違い等について検討を行った。

「終章 日本の就学前教育・保育の現状と課題」では、幼保一体化施設の重要性と第 3 章と第 4 章で分析、検討した幼保一体化施設の成功例と課題について検討する。既存の施設の種類による幼保一体化施設の財政への影響や幼保一体化施設と単体の幼稚園と保育所の比較について検討した。最後に新たな幼保連携認定こども園の拡充について、今後の日本の幼保一体化施設についての課題を検討した。

²都市部については、施設ごとの決算書等（幼稚園と保育所別等）が作成されていないため、過疎地のように詳細な財政分析はできないが、幼稚園と保育所部分の財政については、過疎地と同様である。幼稚園と保育所別の縦割りの財政分析をするには、過疎地の方が詳細なデータがあるため、分析することが可能であった。

第1章 幼保一元化の政策と国際的展開

第1節 日本の幼保一元化政策の歴史

我が国の幼保一元化政策は、近年に始まったことではなく、就学前教育・保育のあり方をめぐる歴史において何度も課題としてあげられた経緯がある。我が国では、就学前教育・保育については、幼稚園と保育所で二元化されており、幼稚園は文部科学省管轄で「学校基本法」で位置づけられ、保育所は、厚生労働省管轄で「児童福祉法」にもとづき運営されてきた。

幼保一元化は、省庁を統合し、幼稚園の保育内容である「幼稚園要領」と保育所の保育内容である「保育所保育指針」、幼稚園教諭と保育士の研究、研修等を含めた制度を一元化することである。保育所と幼稚園の制度ができ約60年経過した現在においても幼保一元化は、実現されておらず、現在は幼保一体化という施設を共有、もしくは機能を同じにして行われているに過ぎない。日本の幼保一元化政策の議論は、戦前から懸案事項として問われているものの、遅々として進んでいない。我が国で幼保一元化が実現されていない背景には、幼稚園と保育所の歴史的背景や、理念、思想、施設の機能の違いや財源構造の違い等さまざまな問題があげられる。

そこで本節では、日本の幼保一元化政策の歴史について取り上げ、幼保一元化政策の内容や省庁の見解、保育所と幼稚園の見解とそれを阻んでいる要因について検討することとする。

(1) 戦前の幼保一元化構想

戦前の幼保一元化構想は、「幼稚園令」と「保育所令」の成立過程にさかのぼる。1899年に文部省は、我が国最初の幼稚園の施設設備、保育内容、保育時間を定めた「幼稚園保育及設備規定」を定めた。この「幼稚園保育及設備規定」により、我が国の幼稚園制度の基礎が固められた。この制度制定以前は、幼稚園については「小学校令」の中に幼稚園の設置・廃止についての簡単な規定や保母の資格があるだけであった。

その後1926年、日本で初めて幼稚園単独の勅令として「幼稚園令」が公布された。同時に文部省令として「幼稚園令施行規則」が制定された。「幼稚園令」と「幼稚園施行規則」は、幼稚園、園長、保母に教育及び制度上の明確な地位を与えるものであり、1947年に制

定された「学校教育法」¹まで幼稚園制度の基本法として用いられていた。

「幼稚園令」は3歳未満児を入園することを許可し、保育時間の規定を排除、幼稚園に託児所的な性格を盛り込んでいた。

この「幼稚園令」をめぐるのは、1926年、第1回全国児童保護事業大会²で、制定された「幼稚園令」をめぐる、託児所の位置づけるかが議論となっている。「幼稚園令」では、託児所の在り所や、託児所で働く保母への認識不足という視点から「幼稚園令」の修正意見が決議された。

1930年、「幼稚園令」の修正の1つの方向性として、第2回全国児童保護児童会議では、東京府社会事業協会の岡弘毅が提出した「託児所令」を求める決議が支持された。岡の案は、「幼稚園令」により幼稚園と託児所の制度を統一し、3歳未満児の乳幼児の場合には、「託児所令」を制定し、保健衛生を主とする社会事業的な保育をするというものであった³。

1932年に社会事業関係者は、全国保育事業協議会で、岡弘毅案の一元化を放棄し、「幼稚園令」とは別に独自に保育内容や施設等「幼稚園令」とは異なる、「保育所令」を制定する方向に向かっていった。「保育所令」を制定する試みは、繰り返し行われたが、制定するには至らなかった。そのため「幼稚園令」に「保育所令」は、立法化には至らなかった。

1938年1月に、幼稚園と保育所は二元化されることになったのである。厚生省は二元化の契機となる、社会事業法案「保育所令要綱」が議会に提出され、同年4月同要綱は、制定された。このような流れの中、この要綱は、保育所と幼稚園を区別し、低所得家庭及び勤労家庭の乳幼児を保育する社会事業的施設と位置付けている。この保育所要綱の制定により、名実ともに幼稚園と保育所は二元化されるに至った。国や地方公共団体から補助金を確保するものであった。

「保育所令要綱」制定に伴って、戦前の幼保一元化の議論は、新たな展開をむかえる。1938年、内閣直属の教育諮問機関である教育審議会は、「国民学校、師範学校及幼稚園に関する件」という答申を発表し、「幼稚園に関する要綱」を採択した。教育審議会では、幼稚

¹ 1947年、教育基本法と同日に施行されたものであり、第二次世界大戦後、米国教育使節団の勧告に基づき施行されたものである。総則の他に、小学校、中学校、高等学校、中等教育学校、大学、高等専門学校、特殊教育、幼稚園、専修学校についての規定があった。

² 慈善事業は社会事業と呼ばれるようになり、名称変更した。中央社会事業協会は、現在の全国社会福祉協議会にあたる。

³ 穴戸は、岡の一元化案は、その後の幼保一元化の基本的な視点となったと評価している。穴戸健夫(1976)「保育一幼・保『一元化』問題を中心に」吉田久一編『戦後社会福祉の展開』、ドメス出版。

園と託児所の関係が審議の対象となり、「幼稚園令」が目標とした幼保の実質的な一本化が実施されていないことを指摘し、多くの委員から一元化が要望されたのである。

1940年、日本の幼児教育の基礎を築いたといわれている幼児教育学者の倉橋惣三は、文部省講習会で「国民幼稚園」を提唱した。「国民幼稚園」の内容は、日本の就学前保育機関は、同じ目的により行われるものであり、国民的普遍性をもつ国民幼稚園とする。国民普遍性とは、「国民的普及と国民的無差別」の2つの側面を含み、幼保一元化の理念を継承するため、幼保一元化の理念的基礎づけを行った。倉橋の「国民幼稚園」提唱の動きに対して、社会事業団関係者からは、一度諦めていた幼保一元化を再検討する動きがでてきた。1940年、第9回全国社会事業大会では、「教育と社会事業」として、「幼児の一元化を図り家庭事情に適応する保育施設を完備普及し速やかに・・・」と表明したのである。

保育問題研究会⁶は、1941年、『保育問題研究』（1941年3月号）で「国民幼稚園要綱試案」を発表した。保育問題研究会は、1936年に城戸幡太郎を会長として結成され、乳幼児保育の実践者と研究者が共同で「保育の実践問題」を科学的・実践的に研究するためのことを目的とした研究会である。「国民幼稚園要綱試案」の内容は、満4歳以上の保育施設は全て「国民幼稚園令」のもとに統合し、満4歳未満の乳幼児は「保育所令」を制定すること等7つの改革案が出されていた。「国民幼稚園要綱試案」は、幼保一元化の提案だけでなく、国民である幼児全般を対象としている国民的保育施設である「国民幼稚園」を「国民たる幼児全般を対象として包摂する意味においての国民的保育施設」と記していた点に理念が感じとれる。

その後、社会事業研究所が施設標準の作成、保育制度刷新を行う目的で幼稚園と託児所の実情を明らかにする調査を行った。1940年から2年間、社会事業研究所は、「本邦保育施設に関する調査」を実施し、「戦時保育施設標準設定のために」を発表した。児童福祉学者であり、戦後民主保育連盟を結成した浦辺史は、幼稚園と託児所は本質的区分は認められないとして、乳幼児の保育内容を健康指導と教育指導の2分野にし、統合を図ろうとした。

以上のような一元化への動きがあったにもかかわらず、1938年に内務省から分離する形で発足した厚生省は、社会事業法案の制定により託児所を社会事業として位置づけた。つまり、保育所と幼稚園は、多くの一元化論の動きにもかかわらず、法律上二元化され、今

⁶ 保育問題研究会は、法政大学児童研究所の城戸幡太郎等の研究者を中心に就学前教育の実証研究をしていたグループにより作られたものである。

日に迄至っているのである。

(2) 戦後の幼保一元化構想

戦後の幼保一元化論は、1946年日本教育会⁷が、新しい学校教育制度構想を提起するにあたり、「幼児教育刷新方策（案）」を公表し、提案したことにはじまる。

1946年、内閣総理大臣の諮問機関として、教育刷新委員会が設けられた。委員の中には、日本の幼児教育の基礎を築いたといわれている大正・昭和時代の幼児教育者である倉橋惣三や心理学者・教育学者であった城戸幡太郎がおり、5歳児保育の義務制を強く主張していた。

1946年、「幼児教育刷新方策（案）」は、内閣総理大臣の諮問機関であった教育刷新委員会のメンバーであり、戦後教育刷新委員会として活躍した城戸幡太郎等に提唱されていた。

提案では、「幼稚園と託児所が異なる所管下にあり、別途に取り扱われていることを除き、幼児保育施設を統一すること。」としたうえで次の3つを述べている。

①満4歳以上の幼児を継続的に収容するのは原則として、就学前教育を原則として就学前教育を主とする施設とし、幼稚園（仮称）とする。

②季節的または一時的に幼児を収容するものは、託児所とすること。

③満2歳以下の乳幼児を収容するものは特殊の託児所と見なし、乳幼児託児所とすること。

その上で従来の幼稚園、託児所、保育所等は異なる設立趣旨、沿革であるが、実際には教育と養護の両機能を持っており、保育の平等が確立されなければならないことを主張した。そして年齢区分と保育の平等と両機能を持つことを強調したのである。

「幼児教育刷新方策（案）」は、所管に関係なく、教育の内容が平等で公費による助成が均等になること等を要請するものであった。

「幼児教育刷新方策（案）」は、内閣総理大臣の諮問機関であった教育刷新委員会の倉橋惣三や城戸幡太郎等に提唱されていた。倉橋と城戸は、この考えをもとに厚生省に話をした。厚生省は、戦前から戦中までは保育一元化に積極的であったが、戦後児童福祉法が制定され、官庁のセクショナリズムが強くなり、文部省との折り合いがつかなかった。

一方、この考えと異なる議論をしていた婦人民主クラブの会員を母体として、戦前にあった保育問題研究会のメンバーを加えて設立された民主保育連盟は、1946年に創立総会を

⁷ 戦前日本の最大の全国的な教育者の組織であった帝国教育会が戦後に改称した組織であり、保育所部会を設け、戦後の幼児教育のあり方についてまとめた。

開き、設立趣旨書の中で次のように述べている。「子どもたちに対する社会的養護と教育が、今ほど強く要求されている時はありません。・・・母性の社会的活動のためにも、家庭の生活文化向上のためにも必要であり、・・・生産の復興にまで大きく影響する・・・」。民主保育連盟は、勤労家庭を守り、生活を高めるという視点から、一日 8 時間の保育を保障する保育所が中心として、教育機能を充実させる観点が強調されていたのである¹⁰。

2つの施設の二元化が定着したのは、学校教育法の中に幼稚園が位置づけられ、児童福祉法の中に保育所が位置づけられたことによる。1946年3月、幼稚園は、学校の種類として「学校教育法」の中に位置づけられ、「満3歳から小学校就学の時期までの幼児」が対象の教育施設となった。保育所は同年11月、「児童福祉法」として位置づけられた。保育所は、「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」とされ、「市町村は・・・乳児または幼児が保育に欠けると認められるときには・・・保育所に入所させて保育しなければならない。」と市町村の保育義務を提示したのである。ここで2つの法律の二元化ができた大きな節目であり、二元化を定着していった。

幼保一元化の実現にあたり、前述の「学校教育法」及び「児童福祉法」の2つの法律の制定が幼保一元化実現のための一つのチャンスであった。例えば倉橋惣三は、幼児教育の義務化を提唱し、満3歳児未満を厚生省の保護を中心として教育機能を持たせるものであり、年齢に応じて教育内容を調節することを考え、満3歳児以上を文部省の教育とした。これは「年齢別二省管轄一元化論」¹¹と呼ばれるが、この構想が議会で検討されることはなく収束してしまった。2つの制度ができて、両者の関係はあいまいであり、現場のレベルであると同じようなものもあり、明確化されていなかった。

1947年、厚生省児童局養護課長の松崎芳伸は、保育所と幼稚園の関係について「保育所と幼稚園の二枚看板」と称し、保育所中心の一元化構想を次のように述べている。松崎は、「児童福祉法の保育所は、労働婦人の第一の期待に沿うものであり、就学前児童の理想教育が幼稚園でなされるのなら、保育所の人的物施設において可能であるなら第一は保育所であり、第二は幼稚園である。児童福祉法で認可された保育所は学校教育法で幼稚園の認可をとり、〇〇保育所と〇〇幼稚園の二枚看板をかけることを妨げるものではない。」と述

¹⁰ 岡田正章(1980)「保育所の発展と試練」岡田正章他編『戦後保育史第1巻』フレーベル館、pp.422-423。

¹¹ 角野雅彦(2007)「幼保総合施設「認定こども園」の制度化に至る経緯とその課題」『四国学院「論集」』第122号、p.30。

べている¹²。この考えは「幼保の二枚看板論」といい、管轄省庁の二元化に配慮して、両方の認可をとることで両者の一元化を考えたものである。松崎は、保育所保母の向上と児童福祉法案における保育所構想の発展をもたらすために、中央児童福祉委員会の委員として保育所の保母の代表者を委員として選出し、保育所保母を構成員とした自主的組織ができることを希望していたのである。

以上のように一元化論がいくつかあげられたにもかかわらず、制度の二元化により、幼稚園と保育所の一元化は進まなかったのである。

1947年、文部省は「学校教育法」の制定に伴い、幼稚園教育の基準となるものを作成するために、幼稚園教育内容調査委員会を設置した。翌1948年、文部省は、幼稚園保育の手引書及び保育所保育や家庭での育児参考となることもあわせて「保育要領」を公刊した。「保育要領」は従来の5項目¹³に、見学、リズム、休息、自由遊び、音楽、お話、絵画、製作、自然観察、ごっこ遊び・劇遊び・人形芝居、健康保育、年中行事の12項目をプラスし、幼児の生活に即した内容を盛り込んだ。「保育要領」は幼稚園と保育所の共通の手引書として刊行され、幼保協調政策が行われた。理学者である山下俊郎と幼児教育学者である多田鉄雄は、文部省と厚生省の両省から「保育要領」の作成を任せられた。山下と多田は、幼保一元化され、幼稚園も保育所も家庭も一貫した教育が行われるべきであるという視点から「保育要領」を作成した。

続いて1951年、厚生省児童局長の高田正巳は、「保育所と幼稚園の関係」を発表、幼稚園は、学校教育法に基づく幼児教育の施設として位置づけられた。保育所は、幼稚園の機能に追加して社会福祉活動の保護療育を行うものとして両者を区別している¹⁵。高田は、「幼稚園については、満3歳以上から就学前までの幼児を対象としており、義務教育でないため、入学金等については全額個人が支払うものである。」¹⁶と述べている。保育所については、児童福祉法上、国または地方自治体が保育を必要とするすべての児童に対して保障するものである。措置制度により、地方自治体が保育料を負担できない者に対して負担する措置がとられる。また高田は、保育所と幼稚園の二枚看板はできないが、同じ建物を保育

¹² 池田祥子他編（1997）『戦後保育50年史 第四巻 保育制度改革構想』栄光教育文化研究所、p.55。

¹³ 項目とは、遊戯、唱歌、観察、談話、手技等である。

¹⁵（高田正巳（1951）「保育所と幼稚園御関係」『児童福祉法の解説と運用』第329号、時事通信社出版局）

¹⁶ 私的契約である。

所と幼稚園にわけて運営することは可能であり、その際には、2つの施設が併設された形となった。保育所については、設備や職員配置等を児童福祉施設の最低基準に合致している必要性を問いた。

以上のように、1950年代は児童福祉法が改正され、「保育に欠ける」という文言が入ったことにより、保育所における保育は、「保育に欠ける乳幼児」となり、幼稚園と保育所の両施設は、機能の違いの区別が強調されていくこととなったのである。続く1960年代は、二元化はさらに推し進められた。

その後、高度成長期に入り女性の労働力の増加と核家族化の傾向が強くなり、それに伴い、保育所の要求が高まりを受けて、政府は「人づくり政策」の中で、保育所の増設を進める方向へと移行していった。

1963年、保育所の問題を集中的に検討するために、厚生省中央児童福祉審議会の中に特別部会がつくられた。厚生省中央児童福祉審議会保育制度特別部会は、意見具申として「保育問題をこう考える」を發表し、特別部会は、「保育七原則」を次のように示した。

- ①両親による愛情にみちた家庭教育
- ②母親の保育責任と父親の協力義務
- ③保育方法の選択目的と、子どもの母親に保育される権利
- ④家庭保育を守るための公的援助
- ⑤家庭以外の保育の家庭化
- ⑥年齢に応じた処遇
- ⑦集団保育

「保育七原則」は、家庭保育中心の考えにたって述べられており、保育の需要を牽制するものとなっていた。

1963年、文部省は「幼稚園振興計画（七ヶ年計画）」發表し¹⁷、5歳児就園児の義務化を目指す等の方向性が見られた。「幼稚園振興計画（七ヶ年計画）」は、人口おおむね1万人以上の市町村における幼稚園就園率を60%以上にするための施策であり、施設設備の国庫補助、教員養成施設の増設、幼稚園設置基準の促進の3つ幼稚園の新設及び学級の増加を図った。その結果として幼稚園が増設し、幼稚園ブームが起こったのである。

同年、文部省と厚生省の共同通知として「幼稚園と保育所との関係について」が各都道府県教育委員会と都道府県知事あてに通知された。この両省の共同通知は、二元化されて

¹⁷ 「幼稚園振興計画」の具体的な内容は、第2章で述べることとする。

いる幼稚園と保育所の両者の維持と繁栄を示したものであった。この両省の共同通知の中で「幼稚園は幼児に対し、学校教育を行うことを目的とし、保育所は「保育に欠ける児童」の保育を行うことを目的としており、両者は明らかに機能の異なるものである。・・・じゅうぶん機能を果たし得るよう充実整備する必要がある。」と述べている。このように両省庁の共同通知は、両施設の機能の別を強調しながら、両施設の施設整備の増加と充実も強調し、保育所のもつ機能のうち教育に関するものは「幼稚園教育要領に準ずることが望ましい」とした。

保育所における「幼稚園教育要領」の順守について、久保いと（1980）¹⁸は、この通知について、「幼稚園教育要領」を利用する点で、幼稚園・保育所の振興・増設計画の波にのって内容的な接近を可能にし、現行の二元制度のもとで内容的一元化をはかったことについて評価している。この背景には、諸外国における幼児教育への重要性と振興と見直しがはじめられたことに起因しているとしている。

1965年、保育所の保育内容については、厚生省児童家庭局より「保育所保育指針」が作成され、総則では「養護と教育とが一体となって、豊かな人間性をもった子どもを育成するところに、保育所における保育の基本的性格がある。」と示されている。「保育所保育指針」は、保育内容については、年齢区分と領域にわけられており、4歳以上は、「幼稚園教育要領」の領域にほぼ対応するように作られている。1963年に両省の「幼稚園と保育所の関係について」が示したように、「幼稚園教育要領」の改定の際には、「保育所保育指針」も今もあわせて現在も改定が行われている。

網野（2006）¹⁹によれば、「保育所における教育機能は、『幼稚園教育要領』に準ずるという原則が確立し、・・・保育と教育の保障、つまり生活の場とともに、教育の場としての機能が制度的に保障されてきたことを深く認識する必要がある。」と述べている。

したがって、幼稚園と保育所の教育要領の準一元化は、同じ就学前教育という観点の元繋がれているものであったといえる。いずれにせよ、両省の共同通知の「幼稚園と保育所の関係について」は、幼稚園と保育所の二元化をさらに推し進めた。

（3）幼稚園と保育所の振興計画（1970年代）

¹⁸ 久保いと（1980）「幼児教育重視の背景」岡田正章他編『戦後保育史第二巻』フレーベル館、p.368。

¹⁹ 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』第89巻第9号、p.13。

①中央教育審議会²⁰と中央児童福祉審議会²¹の対立

1971年中央教育審議会は、「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」（答申）を出した。この答申は初等・中等教育の改革に関する基本構想であるが、幼稚園教育の積極的な普及充実が述べられ、下記の4つの点を強調し、幼稚園教育の振興方策を強力に推進することを前面に出している。

①幼稚園の入園を希望する5歳児すべてを就園させることを目標として、幼稚園の拡充をはかる。そのために市町村に対して必要な収容力の幼稚園の設置を義務付けるとともに、国及び府県の財政援助を強化すること。

②公・私立幼稚園が公教育としての役割を適切に分担できるよう、地域における公・私立の配置を調整するとともに、教育の質的向上と経済的負担の軽減を図るために必要な財政措置を行うこと。

③幼児教育に関する成果に基づき、幼稚園教育課程の基準を改善すること。

④個人立の幼稚園をできるだけ早く法人立への転換を促進すること。

中央教育審議会のこの答申は、幼稚園と保育所の関係について、「保育にかける幼児」は、保育所で幼児に準ずる教育が受けられるようにすべきとしている。その上で、将来的に幼稚園として必要条件を満たした保育所に関しては、幼稚園の地位もあわせて付与する方法の検討も視野に入れていた。

1971年、文部省におかれた児童家庭局の審議会である中央児童福祉審議会保育対策特別部会は、『保育』と『教育』はどうあるべきか（中間報告）を出した。この中央教育審議会の中間報告の問題とされる点については、「保育に欠ける幼児」は、保育所において幼稚園に準ずる教育が受けられる点であるとしている。この構想は、養護と教育の不離一体性と矛盾し、保育所における保育機能を低下させると各方面から強い反発が出た。そして、3つの基本問題の考え方を明らかにしている。

①福祉と教育との関連において幼児教育をいかに考えるべきか

②保育所で幼児教育をどう受け止めるべきか

③保育所と幼稚園の関係をどのようにすることが望ましいかを明確にすることを課題とした。

²⁰ 中教審と略され、1952年、教育刷新審議会の建基に基づき、その後身として設置された文部省におかれた重要な審議会である。

²¹ 文部省におかれた児童家庭局の審議会である。審議会の整理統合により、1999年に廃止された。

①については、幼児期における基本的な生活習慣の自立や情緒の発達が適切に行われるために、養護と教育が不離一体と作用することが必要である。

②については、保育所における幼児教育は、児童福祉の立場から保育所保育指針に基づき展開されている。社会情勢の急速な進展に適切に対応しながら一層の前進をはかるためには、児童福祉と教育との調整という基本的な問題と関連して継続していく必要がある。

③については、保育所及び幼稚園の設置状況が地域において不均衡であることも鑑み、関係当局が相互協力して調整是正する措置を緊急にとる必要がある。したがって、教育、保育施設の多様化、保育内容の充実、保育施設の規模と配置の適正化、保育者の待遇の向上や研修の強化等を速やかに改善する必要性を述べている。

保育所の役割は、養護及び教育の機能を不離一体して行うこととされており、教育・保育施設の多様化、保育内容の充実、保育施設の規模と適正值等、行政制度の改善を強く要望するものとなったのである。

前述したように、中央教育審議会と中央児童福祉審議会の対立は、幼児教育を「幼稚園」に画一的に拡充整備しようとする中央教育審議会答申に対し、保育所も「養護と教育の不離一体性」を特質とする明らかな幼児教育の担い手であることを強調している²²。

②行政管理庁の勧告

1970年代後半の幼保一元化の議論は、1975年に行政管理庁が出した「幼児の保育及び教育に関する行政監査結果に基づく勧告」を公表したことによる影響が大きい。

1970年代は、幼稚園と保育所が急速に整備され、4,5歳の子どもは、幼稚園か保育所のどちらかの施設で保育・教育を受けるといった時代となった。行政管理庁は、文部省と厚生省に対して就学前教育・保育の施設の調整について勧告し、幼稚園と保育所の設置状況の偏在、不統一、混同的運営等を厳しく批判した。勧告では、幼稚園と保育所が整備されているが、施設の整備計画の不備や施設の地域的偏在、年齢別入所の問題や所管行政機関の対応状況の不備を指摘している。

勧告では、施設の整備計画の不備や施設の地域的偏在について、都道府県の偏在は、当時の3～5歳児の人口に対する入園所率の高いものは、83.7%（幼稚園56.7%、保育所27.0%）、低いものは、41.5%（幼稚園33.2%、保育所8.3%）となり、地域格差が大きいことがあげ

²² 池田祥子（1997）「幼稚園・保育所それぞれの振興政策—中教審答申と中児審意見具申」池田祥子他編『戦後保育50年史—第四巻 保育制度改革構想』栄光教育文化研究所、p.257。

られている。

年齢別入所の問題は、一部の市町村においては、年齢ごとに両施設の入園所を区分し、制度の趣旨と異なった運営をしている。例えば、4歳以下は保育所であるが、5歳児になるとすべてのこどもを幼稚園に入園させる。第4章の事例で取り上げている、和歌山県白浜町、福島県鮫川村についても、両施設が存在するが、5歳になると「保育に欠ける」にかかわらず、全ての子どもを保育所から幼稚園へ入園させていた。

所管行政機関の対応状況については、文部省と厚生省の整備計画が調整されておらず、地域により施設の偏りがあることをあげている。文部省の中央教育審議会及び厚生省の中央児童福祉審議会もそれぞれの対象児が、幼児教育、児童の福祉に限られているため、全乳幼児に関わる問題を一元的に所管していない。そのため、両施設の在り方を根本的に考えるうえで、調整する十分な機能を発揮していない。

そこで行政管理庁は、文部省と厚生省に対して、連携及び調整を行うためにも、両省の審議会等で学識ある者を構成員とする協議の場を設ける等、総合的に問題の審議にあたるように指摘した。その上で、行政管理庁は、文部省と厚生省に対して、都道府県と市町村に、適正な入所措置を行い、措置児の内保育に欠けないことが明らかな場合は、私的契約児として取り扱うように指導すること、幼稚園と保育所の実態を把握し、最低基準を遵守するよう指導することを勧告したのである。

この勧告を受けて1977年、文部省と厚生省は中央教育審議会と中央児童福祉審議会の両審議会を含んだメンバーによる「幼稚園及び保育所に関する懇談会」を設置した。懇親会は、3年8ヶ月の議論をした後、1981年に報告書をまとめた。報告書では、幼稚園と保育所に対する考え方については、目的・機能に違いがあるため、出生数の減少傾向を鑑み、両者が目的・機能に応じて適切に整備される必要を述べている。幼稚園と保育所の設置に偏りがある地域については、「地方公共団体の歴史的伝統や考え方、国の財政措置の差にもある」²³ことがあげられている。さらに「地域によっては保護者の要望を考慮し、幼稚園と保育所を併設する試み²⁴もされており、幼稚園での教育時間を4時間から延長してもよいのでは・・・」と述べられている。

さらに幼保一元化については、「幼保一元化が、従来から各方面で論じられているが、そ

²³ 岡田正章（1982）『保育制度の課題—保育所・幼稚園の在り方—』ぎょうせい、p.292。

²⁴ 併設の試みとしては、兵庫県北須磨区北須磨保育センターと大阪府交野市あまだのみや幼稚園等がこれに該当する。北須磨保育センターについては第3章で、あまだのみや幼稚園については、第4章の事例として紹介、分析する。

これは、保育所における教育水準の向上、幼稚園における教育時間²⁵に関する問題、助成措置の改善、自治体の財政負担や保護者の経費負担など財政面における問題、幼稚園教諭と保育所保育士の資格と処遇に関するも問題であるとされている。」と述べたうえで、「幼稚園と保育所は、学校教育施設と児童福祉施設であり、目的・機能が別であるため、お互い必要な役割上、簡単に一元化が実現できる状態ではない。」ことを主張している。そして、「文部省と厚生省としては、今後の状況に適切に判断できるよう幼稚園と保育所の調整を目的として会合を行うことが必要であり、地方自治体も同様な会合をするよう、指導する必要がある。」と指摘している。しかし、文部省と厚生省の両所管による審議会等は設置されず、1981年の報告書をもって懇親会は、収束した。その後、地方公共団体における調整機関にもほとんど設置されないままとなった²⁶。

(4) 各種団体の幼稚園と保育所の主張

①私立保育園連盟の幼保一元化論

私立保育園連盟は、1956年に全国民間保育所連絡協議会として結成され、1958年に私立保育園連盟に改称された。私立保育園連盟は、保育総合研究会や新任・園長研修回答の研修・研究会を充実し、保育予算確保運動を強化するためにつくられた組織である²⁷。

1978年、私立保育園連盟は「一元化についてのわれわらの見解（Ⅰ）」を公表し、地域による幼保の偏在を調査し、地域の偏在が幼保相互の補完的役割を促進し、幼保の実質機能は極めて類似したものとなっていると補完性と類似性を認めた立場をとっている。報告書は、社会資本の有効な活動を基本的視点と、幼保の二元的行政下の幼保機能の相互代替の積極的推進を述べている。

1981年、私立保育園連盟は、「一元化についてのわれわらの見解（Ⅱ）」を公表し、一元化をめざす当面の課題をあげ、幼保一元化の視点を明らかにするために、次の9つをあげている。

第1に、保育施設の条件については、3歳以上は保幼同一とし、新たな設置基準を制定する。第2に、保育内容については、同地年齢の幼児（3～5歳）は、保幼いずれにしても同

²⁵ 幼稚園は4時間を基本としているため。

²⁶ 岡田正章（1986）『保育制度の展望』ぎょうせい、p.23。

²⁷ 厚生大臣経験者が代々会長をしている。

一の保育内容を保障する²⁸。第3に、現行の幼稚園教諭と保育園保育士²⁹の資格は、同一とし、名称としては保育教諭とする。養成機関を3年生とすることとする。第4に、現行の保育園と幼稚園の職員の身分については、教員専門職として位置づけることを目指す。当面は、保幼職員の処遇の改善を行い、公立小中学校に近づくようにする。第5に、保育園と幼稚園の相互代替的機能に対しては、適切な行政的措置を求める。第6に、保幼の保育経費については、設置の種類に関係なく、全額公的負担を目指す。第7に、就労婦人増加と地域の保育機能低下のため、3歳未満児の保育については拡充し、保育時間等も勘案する。第8に、保育園に入園していない3歳未満児については、短時間の集団保育を提供し、母親教育の場を設ける等、幼保施設の機能を拡大する。第9に、公私幼保の調整機関は、市町村に審議会、協議会等を設置する。

以上のように私立保育園連盟の幼保一元化論は、現在の幼保一元化に対する課題や解決の糸口を丹念にとりあげており、他の団体のどちらかの施設の強調ではなく、両施設の問題とこどもの保育と母親の子育て機能の補完等にまで、もうらされており、現在にもつながる実に詳細なものであったといえる。

②日本私立幼稚園連合会の主張

日本私立幼稚園連合会は、子どもは本来家庭で教育し、教育と保護は切り離して考えられないという理念をもっている。

日本私立幼稚園連合会は、1948年に発足、私立幼稚園関係者全員により組織された連合会であり、幼稚園振興のために活動を展開していた。1982年に「現行制度に対する改革意見」として「幼児教育についての考え方」を発表した。日本私立幼稚園連合会は、幼稚園と保育所が本質的に異なると示しつつも、「幼児の教育と保護は、切り離して考えることは不可能」という状況を鑑み、幼児の教育権と生活権の保障を財政的にも二重投資を避けて統一的に解決する方向であった。本来こどもは家庭で教育するという理念にたっており、年齢区分による系統化³⁰を具体例として挙げている。

例えば、幼稚園のない地域には、保育所に幼稚園として必要な条件を備えさせ、幼稚園

²⁸ 幼稚園と保育所の保育内容を同一にするために幼保の保育者の共同研修、共同研究の場をつくる。これは第3章でとりあげる北須磨保育センターの設立理念3つの中の1つである。

²⁹ 現在の保育士のこと。当時の名称である。

³⁰ 0～3歳児は保育所、3～5歳児は幼稚園と年齢別に対象を定める。

への転換を図るか、幼稚園の教育的機能を代行させる。幼稚園には、長時間保育等を行い、保育の機能を持たせ、幼保が保完できるように共存を図るものであった。

③全国保育協議会の幼保関係

全国保育協議会は、施設と制度の一元化でなく、就学前の幼児教育の一本化を目指すことを抱げた上で、保育所における幼児教育の役割と年齢別に施設をわけることや「保育に欠ける子ども」を幼稚園で受け入れることを反対するものであった。

全国保育協議会は、1962年位設立された。1962年に全国社会福祉大会を開く際に「保育制度はどうあるべきか」について検討し、「保育制度と幼稚園制度をどう調整し、乳幼児の保育教育の拡充と系統化をはかるか」として報告書を次のようにまとめた。

全国保育協議会は、保育制度と幼稚園制度との一元化の基本理念については、「制度や施設を一元化するのではなく、就学前の幼児教育の一本化の意味を併せ考えなければならない。」と述べおり、一元化を進めることには否定的であった。

報告書によれば、「現行の幼稚園教育と保育所の保育内容は、ほとんど相違がみられない」と指摘している。また、「幼児教育の機会均等を補い、保育所の未設置地域では幼稚園が代行する。全ての子どもに対し、幼児教育を与えるために保育所と幼稚園の一元化と婦人の労働権を守るためにも幼稚園を含めた保育事業の拡大と一元化。」を提言している。具体策としては、保育所と幼稚園のカリキュラムの一元化、保母と幼稚園教諭の資格の一元化、将来は幼児教育法または保育所法（仮称）の制定まで一元化の推進等があげられていた。しかし、これらの提言は実現されないままであった。

1982年8月、日本私立幼稚園連合会が、「幼児教育についての考え方」を発表したことに対し、同年9月、全国保育協議会は、「こんにち提起されている保育所・幼稚園問題（一元化論）に反論する」という次の内容の資料を発表した。

全国保育協議会が提唱していた幼保一元化は、家庭の事情により保育所にきている幼児に対して、「教育的働きかけ」をすることを否定されたことに対し、積極的に「保育所における幼児教育の役割」を主張するものであった。つまり、全国保育協議会は、私立幼稚園の幼保一元化論については、少子化に伴う経営難の事態を回避するためのものであるとした。また、幼保年齢別に施設を分けることによる弊害や、保育に欠ける子どもを幼稚園に入園させ、預かり保育で保育することに対する反論であった。

④全国学校法人幼稚園連合会の幼保論について

全国学校法人幼稚園連合会の幼保論は、全ての子どもが幼稚園に入園することを基本に捉え、幼保一元化の推進には反対の立場をとっていた。全国学校法人幼稚園連合会は、1964年、私立幼稚園のうち学校法人が設置者である幼稚園だけで組織された団体である。その組織化の背景には、私立幼稚園の公費助成が進まないことがあげられている。私立幼稚園設置者のうち個人、宗教法人等の私立学校法による学校法人でないものがあるためとし、学校法人立の幼稚園に対して他の私立学校同様、経常費に対する公費助成を実現し、教育の充実を図ろうとした。

1980年、文部省は、「幼稚園振興計画10カ年計画」³¹が終了する前年に、振興計画策定に全国学校法人幼稚園連合会の見解を反映させるために「幼稚園教育振興方策構想」を作成した。本来あるべき姿にたちかえり、全面的な幼保一元化を推進すべきではないという立場をとっている。すべての幼児に教育を受ける権利を保障することが必要であり、そのために次の2つの方向性をしめしている。第1に、全ての幼児が幼稚園で教育を受け、保育に欠ける幼児は、終了後幼稚園から保育所に帰る³²。第2に、教育に関する部分の費用負担は幼保両者ともに同一とし、保育に欠ける部分の措置費は教育費に加えられるものであるため、父母の所得に応じて徴収保育料を共通の基準で減免するものとする。

構想が目指すところは、児童福祉法が定める、「保育に欠ける」という範囲を狭めることにある。3歳以上の子どもが幼稚園に入園させることを基本とし、保育所については幼稚園の保育料よりも高いものにすべきであると主張していた。

⑤日本教職員組合の保育一元化論

日本教職員組合の保育一元化論は、一元化を主張し、保育園を中心に位置づけ、行政の一元化のみでなく、保母と幼稚園教諭の合同研究や研修の必要性や両者の養成課程の一元化等も考えられており、将来的なビジョンについても、現在の一元化の課題となるものを取り上げていた。

日本教職員組合は、1981年日本教育学会会長を会長とする第二次教育制度検討委員会に学校制度のあり方等の検討を委嘱した。

1983年第二次教育制度検討委員会は、報告書「現代日本の教育改革」を発表した。その

³¹ 2章で詳しく述べる。

³² この方法は、第3章でとりあげる多聞台幼稚園が同じ方式を取り入れていた。

中で、現行の保育所と幼稚園の二元的制度を廃止し、「保育園」に改組し一本化することを主張した。また報告書では、保育行政を一元化し、教育と福祉の両機能を統括する部局を設置する等の保育制度改革等を主張した。また保育施設は、医療施設を持ち、専門医師と常に連絡を取る等病児保育の必要性も述べている。そして、保育一元化の確実な一步は、幼稚園教諭と保母の共同研究と連帯の運動であり、保母（現在の保育士）と幼稚園教諭の差別的養成制度の一元化も主張している。

以上のように 日本教職員組合の一元化論は、幼稚園と保育所を一元化し、保育所に改組して教育と福祉を統括する行政部局を新設する主張が特徴である。教育と福祉の一元化が幼児期に限ることや、幼稚園と保育所についてのみ論じられるため、実現化は軽んじられた。

(5) 政党の幼保一元化についての見解

自由民主党は、幼保一元化よりも幼稚園と保育所が、目的と機能を十分にはたせるように両者を整備し充実させることを念頭においていた。

1979年自由民主党幼児問題調査会は、幼保の問題を含めた幼児期の教育を長期的観点により、検討するために、「乳幼児保育に関する基本法（仮称）制定についての大綱（案）」を発表した。乳幼児の保育は保育所と幼稚園の普及により、量的にも質的にもかなりのレベルに達したことを背景として、下記の3つの主張を押し出した。

- ①家庭における乳幼児保育の充実
- ②集団保育の充実と一元化
- ③乳幼児の健全な保育をする十分な社会環境の整備

「子どもの発達に応じて・・・幼児二元行政等の現行制度にとらわれず、広く諸外国に範を求め、・・・幼児に望ましい集団保育の在り方について総合的政策の策定」が必要であると述べている。

幼稚園関係者は、「乳幼児の保育に関する基本法（仮称）制定についての大綱（案）」については、家庭保育優先について何も触れられていなかった。の保育三団体³³は、保育基本問題委員会を立ちあげた。委員会では、新たな問題を提起し、保育所についての理解がないままの法案作りに対して、幼保一元化で問題を解決することを問題視した。その結果、

³³保育三団体とは、全国社会福祉協議会全国保育協議会、全国私立保育園連盟、日本保育協会である。

この法案は、幼稚園と保育所側の意見の対立により、消滅したのである。

(6) 臨時行政調査会と臨時教育審議会

1962年に国の付属機関として設置された臨時行政調査会は、行政改革とその運営に関する調査・審議を行い内閣総理大臣に意見を述べる研究・調査機関であった。

1970年代は、オイルショックを契機に税収の減少と社会保障費の増大に苦心していた。日本は、1980年代に入り、行財政改革をはじめた。1981年3月臨時行政調査会（第二次臨調）が発足、7月に第一次答申をだし、国債残高の解消と財政健全化をめざし、「小さい政府論」を推進していた。

その中で保育所は、保育所増設の抑制や民営化、受益者負担による徴収基準の強化等の提言が発表された。その一環として保育所運営費国庫負担率の削減³⁵、公立保育所の統廃合、民間委託等が進められていったのである。

以上のように、第二次臨調を境に保育所と幼稚園の経費の比較、特に公費負担の比較がされるようになり、両者の対立は激しくなった。

一方幼稚園は、1976年より運営費補助金が支給されることとなった。しかし、学校法人立以外の幼稚園に支給されていた公費助成は、1988年以降打ち止めとなったため³⁶、多くの学校法人化の難しい幼稚園が閉園となった。

臨時教育審議会は、1984年に設置された教育改革のための内閣総理大臣直属の諮問機関である。臨時教育審議会は、最終答申後1987年に解散した。1984年に私立幼稚園は、既存の3つの団体³⁷をまとめて全日本私立幼稚園連合会を結成し、「幼児教育の基本構想」を発表した。基本構想は、二元制度の枠組みにとらわれることなく、幼児が同一の教育・養護が受けられるようにすることをあげ年齢区分方式とバウチャー³⁸やチケット方式をとりあげた。

これに対して保育三団体は、「緊迫化する保育所問題」を発表し、幼稚園と保育所の機能

³⁵ 国庫負担率については、1985年のみ7/10とされたが、1986年度以降は「国の補助金等の臨時特例に関する法律」で3年間の限定措置として5/10まで削減された。1989年度からは、「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」により、5/10が恒久化された。

³⁶ 私立学校振興助成法の規定による。

³⁷ 日本私立幼稚園連合会、全国学校法人幼稚園連合会、全国私立幼稚園連盟の3つをさす。

³⁸ バウチャーについては、自民党幼児問題調査会会長西岡武夫衆議院議員も提案しており、3歳以上と未満の年齢で受け施設を区分する年齢区分方式を提唱した。

の違いとそれぞれの機能の充実整備を主張し、幼保一元化構想に反対を唱えた。反対の内容は次の7点である。

- ①保育所は「保育に欠ける」乳幼児を保育する「措置施設」である点
- ②養護と教育の場
- ③公共性の高い保育所の設置と運営
- ④保育所の持つ社会的役割
- ⑤幼稚園と保育所の財政格差
- ⑥二枚看板に対して
- ⑦直接助成方式による自由利用方式の問題点

③では、子どもの入所措置権、入所措置決定は、市町村長が行い、保育所の設置については、市町村が窓口となり、設置については都道府県が許可している点である。

④では、社会状況の変化により保育所は、保育需要へ対応することが求められている。例えば、経済成長期には母親の就労増加に伴い、保育時間の延長、乳児保育、障害児保育等、近年の就労形態の多様化に対応し、夜間保育を行う等、地域社会の変化に伴い、子育て支援を行っている。⑤については、幼保の財政の格差は、幼保の開園時間や職員の配置等が異なるため、この点を踏まえた話し合いが必要であることである。

⑥については、幼稚園側の相互乗り入れには、つぎの4点を取り上げている。a. 保育所の目的が養護と教育であるため、幼稚園と保育所の目的と機能は異なっている。b. 幼稚園と保育所が地域に偏在しているのは、地域の実情に応じて地域が行ってきた政策であり、長い歴史がある。c. 保育所にとって教育面から考えても一元化の相互のり入れの必要はない。両者が異なる目的のもと充実することが大切である。d. 地域における幼稚園と保育所の適正配置と適正規模を見直す必要性がある点である。

⑦幼稚園側の提案である保護者に対する直接助成方式であるバウチャー導入については、受益者負担主義を原則とし、負担の適正化を目的とし、次の3つのように考える。第1に保育所は、行政における地域調整の元入所措置が行われているため、幼稚園のように園児獲得のためのものではない。第2に私立幼稚園の経の解決方法として幼稚園と保育所に自由選択権を導入した場合は、経営第一主義で競争が起こり、混乱がおこる。第3に福祉の対象として配慮すべき利用者が、利用しにくくなる恐れがあるため、児童福祉の公的責任の交代となる点である。

1984年、学区教育の改革を中心とした首相直属の諮問機関として設置された臨時教育審

議会が開かれ、審議が行われた。臨時教育審議会は、幼保一元化に前向きな姿勢を示していたが、保育団体と幼稚園団体からの反対意見が出たことと、1985年日本保育協会の副会長であった橋本龍太郎が幼保一元化を反対したことにより、議論はされなくなってしまった。

1987年臨時教育審議会の「教育改革に関する第三次答申」は、幼稚園と保育所の目的と機能は、2つの社会的要請があるため、基本的にはそれぞれ制度的充実を図る必要性を唱えたため、幼保一元化はさらに先送りされたのである。臨時教育審議会は、同年に答申を作成後、解散した。

村山(2008)³⁹は、幼保一元化の議論の流れを次の5つに分けている。①戦後制度の発足当時、②1960年代前期の「人づくり政策」を背景としての議論、③70年中教審「学制改革答申」をめぐっての70年代前半と後半期の議論、④80年代の総決算路線・臨調「行革」および教育臨調路線下での議論、⑤21世紀初頭の規制緩和政策下での幼保一元化・「総合施設」議論とした。

さらに戦後1940年代後半から1950年前半を制度未整備と幼保協調の時代、1950年前半から1960年代中頃までを制度の整備と幼保分断政策、1960年代中頃から1970年代を幼保の普及と一元化議論、1980年代から1990年代後半を保育所抑制政策と一元化、1990年代後半から2000年代後半までを規制緩和政策と総合施設論と整理している。規制緩和政策移行については、第2・3章で述べることとする。

³⁹村山祐一（2008）『子育て支援後進国からの脱却』新読書社、p.10。

第2節 先進諸国における就学前教育・保育の一元化—スウェーデンを中心に

(1) スウェーデンの幼保一元化の背景と経緯

スウェーデンは、就学前教育・保育が幼稚園と託児所（保育所）に分かれて設立されている点が、日本と共通である。

スウェーデンの保育所は、1854年で最初に設立された。その背景には、工業化の進展に伴い、都市部への人口集中と、女性の労働時の長時間化が進んだことに起因する。保育所は、慈善事業として貧困母子家庭の子どものために開所された施設であり、市民や慈善事業団体によって運営されていた。一方幼稚園は、ドイツの教育学者フレーベルの影響により、1896年に上流階級の家庭の豊かな子どものために開設された施設である。

その後、失業者が増加し、出生率が低下したため、政府は1934年に「人口問題審議会」を設置した。1938年、人口問題審議会は、「結婚・出産のための優遇措置である出産や保健環境を改善することが重要課題であり、国はその課題を実現するために各種の援助を行う必要がある。」と提言した。この時の答申として、終日保育を行う施設を保育園（daghem）、短時間で保育を行う施設を幼稚園（leksskola）と規定した。この後、家族政策である出産手当や養育費立替払制度等が充実していったのである。

第二次世界大戦の1941年、政府は再び人口問題審議会（befolkningskommissionen）を設置し、女性の労働力確保のために保育所の増設を勧告、政府は国庫補助事業を創設し、保育所と幼稚園を対象としたのである。1944年、幼稚園と保育所の所管は一元化され、社会福祉庁が所管となり、保育所及び幼稚園の運営費に対する国庫補助金制度が整備された⁴⁰。

しかし戦争が終わり、男性が労働の場に復帰し、女性は家庭に戻り子どもの世話をすべきという風潮が蔓延したため、国会でも保育の存続と女性を家庭へ戻すことが議論された。国会では、保育を存続させることに対しての疑問が出された。しかも保育所には多額の費用がかかり、職員も多く必要な点も、さらに女性を家庭へそして保育の必要性を有無の議論を後押ししたのである。

さらに社会福祉庁では、幼い子どもをもつ女性が働くことを問題視していた。それは、保育所が問題を抱えている家庭への支援とみなされていたためであり、保育所よりも里親制度の方が、保護を必要とする子どもにとってよいのではないかという議論が起こった⁴¹。

⁴⁰ 養成所にも補助金支給の対象となったため、設置が促進された。

⁴¹ 当時の社会福祉庁で児童福祉部長をしていたイエータ・ローセンは、家庭的な環境と母

めである。

当時の LO（労働組合中央組織）の役員であったイェルトロード・シーグルセンは、当時を次のように述べている。「社会福祉庁との間には大きな溝がありました。LO と労働市場庁は保育施設を求め、社会福祉庁は家庭保育所に力を入れようとしていた。この対立を背景に、保育施設を拡大するという問題は、社会保障の問題から労働市場の問題へと転換していったのです。」⁴²

一方、保育所の議論に対して、幼稚園については、一日数時間幼稚園に通い教育を受けるということで、議論には至らなかった。幼稚園での教育時間も含めても、むしろ幼稚園は奨励されたのである。大きな要因としては、保育所よりも費用がかからないことが影響している。1949年に政府は、保育所の充実を求めている案を含んだ法案を出し、基本は保育所についてはシングルマザーのためのものであるとした。

1960年代は、高度成長期に伴い、労働力不足が社会問題化したため、女性の労働市場への参加需要増大と保育所の本格的拡大がはじまった。このような背景をめぐり、保育を制度化することが必要となったのである。1960年代は、保育所及び家庭保育所の定員が、2万人から6万人へと拡大した。その背景には、税制改革により課税単位が、世帯単位から個人単位に変化し、女性が個人で生計をたてる基盤が整ったことも大きな要因のひとつであった。1960年代後半は、保育需要の増加、母親の育児不安等が社会問題化し、「幼保一元化」への要望が高まり、プレスクールの発展に大きな基盤となる答申が出された。

1968年に政府は、「保育施設調査委員会」を設置し、プレスクールの発展に大きな基盤となった答申をだした。この答申は、社会的・教育的ニーズに合致する保育施設の形態について、包括的・多角的に考察し、答申を示した。答申の提案は、職員をチーム制にすること、異年齢のクラス編成を基本とすること、障害児を他の子どもと統合して保育を行うこと等があげられていた。チーム保育については、当時保育士は、教員のアシスタント的な位置におかれることが多かったため、仕事分担の在り方やリーダーシップの在り方を問題視したものでもあり、答申では、保育所と幼稚園を統合し、これをプレスクールとすることが提案された。

1972年、保育施設審議会は、スウェーデンの保育に方向性に大きな影響をもたらす報告

親の存在を重視し、「里親制度 (fosterdaghem)」を強く推奨した。

⁴²バルバーラマルティン=コルピ、太田美幸訳 (2010)『政治の中の保育—スウェーデンの保育制度はこうしてつくられた』かもがわ出版、p.33。

書「就学前保育（プレスクール）」をまとめた。報告書は、公的保育制度の全面的改善を提言した。報告書の内容は、大きくわけて3つに分けられていた。

- ①すべてのこどもに何らかの形態の保育を必要とするが、保育所のニーズは親の就労・就学に基づいていることを認識する。
- ②保育所と幼稚園の過去の分離による弊害を認識する。
- ③学前保育を子どもと親のニーズに量質ともに適合させることであった。

就学前教育は、特に保育園と幼稚園の2つをプレスクール（forskola）と規定して就学前教育システムに合体し、保育園と幼稚園を区分するものは、両者の運営時間のみとして、教育内容には違いがないというものであった。プレスクールは、答申の通りすべての子どもに提供されるため、障害をもった子どももプレスクールに通うことになった。そしてケアと教育を密接に関連させ、親が働くことを可能にし、子どもの利益にもつながる現代のスウェーデンの就学前教育の土台となるものであったのである。

1973年は、保育施設審議会の、報告書「就学前保育（プレスクール）」をうけて、「就学前保育の運営に関する法律（Lag om forskoleveksamhet）」が成立した。内容は、下記の6つであった。

- ① すべての保育施設を「就学前保育（プレスクール）」と総称する。
- ② 各自治体の児童福祉委員が就学前保育の運営責任となるよう移管する。
- ③ 就学前保育は、保育所⁴³と半日保育所⁴⁴に組織される。
- ④ 6歳児全員に「就学前教育」⁴⁵を無償で提供する。
- ⑤ 保育目標を「自己概念・コミュニケーション能力・概念」の形成とする。
- ⑥ 就労・就学の親のニーズと子どものニーズを同時に保障する。
- ⑦ 在宅家庭の親子にもオープン保育所を提供する等

1975年に、就学前学校法（プレスクール法）⁴⁶が施行され、全日制、短時間制のいずれもありという包括的な概念を導入した。プレスクール事業は、コミューンに正式に委任されたため、コミューンはプレスクール事業を計画的に拡大することが義務付けられた。こ

⁴³ 5時間以上のディケアセンターとした。

⁴⁴ 短時間の幼稚園とした。

⁴⁵ 一日3時間、年間525時間。

⁴⁶ 保育に関する最初の法律ができた。6歳児を対象に年間525時間までは保育が無償で提供される。この法律に基づき、プレスクール事業は、コミューンに正式に委任された。

の2つの形態は、教育と養護が組み合わさったエデュケア⁴⁷という同一課題をもっていた。

1976年に政府は、自治体連合（コミューン連合）と1976～80年の5ヶ年計画である「保育施設増強協定」を結んだ。この協定は、5年間で保育所の定員を10万人増加、学童保育所の定員を5万人増加、家庭保育所の拡大が含まれていたものであった。そのため、保育所整備の予算を計上し、コミューンは、国から特定補助金を受け、従来からの国庫補助の他に施設整備の補助金を導入、運営補助金も保育所の数に応じて支給されることとなった。国の財源は、雇用主から特別税を徴収して賄う方法がとられ、保育施設は、拡充していった。

コミューンは、強力に保育園を拡大していったが、その理由としては、保育所の拡大がコミューンの成長と税収向上に密接に結びついていたためである⁴⁸。1940年代プレスクールにかかる最初の国の運営補助金は、費用全体の3%と低いものであった。1950年で9%、1970年代には運営費延滞の45%に達するものとなった。コミューンについてもほとんど同じ割合を負担し、親については約10%の負担であった。1970年代の保育事業は、安定な財源が質的な向上にも貢献してきたのである。

保育事業の補助金は、使途指定補助金として支給され、実績に応じて年度ごとに算出された。金額に上限はなく、社会福祉庁からコミューンに分配されていた。しかし、保育事業の拡大に伴い、補助金制度は、社会福祉庁の認可が保育所設置のペースに追い付いていなかったために、簡素化する方向となった。補助金制度は、細かい規定や基準が廃止され、コミューンの裁量部分が増加していったのである。しかし、コミューンの統制は、国による国庫補助金を通して続けられ、補助規定を通して保育事業は、特定の方向へと導かれていった。1990年代初頭に保育所の特定補助金制度は、廃止されたが、その代わりに法律による厳格な規制が敷かれることとなった。

1985年に、「1991年までに1歳半から就学までのすべての子どもに保育を保障する。」ことが国会で可決された。対象となる保育所は公立だけでなく、職員協同組合型保育園や教会が運営する保育園にも国庫補助が適用されるようになった。その結果、国庫補助の適用が幅広くなり、民営の保育園や学童保育を開設することを可能とした。そのため1992年には民間保育園に対する助成金申請が急増し、保育需要と供給のギャップを急速に縮める

⁴⁷ エデュケアは、1960から1970年代にスウェーデンで発達した福祉制度共通の解決策である。

⁴⁸ バルバーラマルティン=コルピ、太田美幸訳（2010）前掲、p.52。

役割をになった。

1991年、地方自治法が改正され、従来の特定委員会の設置義務を廃止し、中央主権体制を緩め、コミューンに権限と財源の移譲をするとともに、大幅な裁量権を付与する形で地方分権体制が確立した。従来の公的責任で行ってきた保育サービスは、個人や民間に開放⁴⁹した。また保育所不足解消のために「6歳児就学」案（1991～97年を移行期間）を提起した。市町村はこれを受けて、学校に幼稚園を併設し、このことにより保育課と学校課の連携がはじまり、自治体レベルでの就学前教育と学校教育の「窓口の一元化」が実現されるに至ったのである。

1991年12月、政府の任命によりつくられたコミューン財政審議会は、長期課題であったコミューンに対する国庫補助金制度の抜本的改革案を次のように発表した。コミューンが行う事業に対して、分野ごとに支給されていた特定補助金を一般補助金に置き換え、コミューン間の収支補正システムを導入する案である。1992年、コミューンへの国庫補助金制度が特定補助から一般補助制度へと変更を問えるまで、ほぼ同額で維持された。1993年1月よりこの改革は実施され、同年秋からは5歳児、1994年には4歳児も含まれることとなった。ここでスウェーデンの地方分権は一気に加速した⁵⁰。1995年、新しい保育法が施行され、コミューンに義務づけられた保育拡大計画が終わった。

1996年、就学前保育の所管は、社会省から教育省へ移管された。続いて1998年に就学前教育は、社会サービス法から学校教育法へ変更し、保育所は学校教育法に基づく教育施設として位置づけられるようになった。保育所と短時間保育所の名称は、除かれるようになり、就学前学校という名称に統一された。スウェーデンは、こどもの発達環境を総合的に整備していく方針をとり、保育事業の移管が具体化され、子どもの発達に関わる施策を教育制度のもとで一元化したといえる。このように教育システムの第一歩として、就学前学校に教育カリキュラムが初めて導入された。このようにスウェーデンの就学前保育は、40～50年の長い年月を経て、行政の一元化、法整備の移管、施設、カリキュラム全てが統合され、一つのシステムとなった点が特徴である。

現在スウェーデンでは、就学前学校の運営責任は、自治体となっている。以前は、国から保育運営にかかわる補助金が、自治体に対し支弁されていたが、現在は一般財源化され

⁴⁹ 職員行動組合型、教会が運営する保育所に対して、1991年国庫補助を開始した。

⁵⁰ 2000年代初頭、景気がよくなりプレスクールと基礎学校に対する用途指定補助金が新しく導入された。目的は教育水準の向上と教員の加配のための特定補助金であったが、コミューン連合は国庫補助金が再度統制となることを警戒し、難色を示した。

ている。保育運営の財源は、保育料と国からの財源と地方税により構成されており、その割合等は自治体により異なっている。

1998年、就学前学校、家庭保育室及び学童保育に関する規定を盛り込んで就学前学校のナショナルカリキュラムの発行と改定された義務教育カリキュラムを改定した⁵¹。そして就学前学校の教育的役割を強化したのである⁵²。

2002年、保育料のマックス料金制度が導入された⁵³。これは就学前学校⁵⁴、家庭保育室、余暇センターでの公的保育に対して親が支払う上限額が、決められたことである。この目的は、所得が同じでも自治体により保育料の格差がかなり多かった点、保育料は預かり時間により異なるため、失業状態にある保護者に対し、教職や労働時間を抑制することになるのではないかと懸念されたからであった。つまりこのマックス料金制度⁵⁵は、公的保育をすべての人が利用できるよう保育料を低くし利用を可能にしようとしたのである。

2009年、児童ケア補助金が導入され、承認された民間就学前学校が、コミューンから受け取る補助金制度が成立した。補助金は、国からの財政移転により補填される。コミューンは、親が選択した就学前学校に対し、子どもの人数分の補助金を支給する。導入の意図は、親の就学前学校選択自由の評価である。

(2) スウェーデンの保育財政

スウェーデンの保育行政を担う自治体間の財政については、日本に比べて自治体間の格差が少なくなる仕組みとなっており、格差を是正するように機能している。コミューンを地域、面積、人口別のどちらにおいても、財政力の格差があまりない。さらに、財政調整を通じて地方税率の格差が小さくなっている。

スウェーデンの財政調整制度は、幾度もの垂直的、水平的調整を行い、地方財政が拡大されていったのである。そこでスウェーデンの財政調整制度と地方分権について述べることにする。

⁵¹ 就学前学校の学習計画

⁵² 2010年には、目標や就学前学校教師の役割を明確化し、保育・教育サービスの質や活動状況の評価やフォローアップについての指針を加えた。

⁵³ 保育料は、コミューン税、国庫補助金親が負担する保育料で構成されている。

⁵⁴ 就学前学校は、全額公費負担である。

⁵⁵ このマックス料金制度を採用するかは、コミューンに委ねられているため、この制度を導入したコミューンに対して年2回特別国庫補助金が支給される。この制度は、就学前学校、家庭保育室、余暇センターに公立・民間に関係なく適用される。

①スウェーデンの財政調整制度

スウェーデンの財政調整制度が初めて導入されたのは1966年であり、下記の表1-1の財政調整制度の概要の経緯を経ている。

1966年は、税平衡交付金として初めて財政調整制度が導入され、3つに区分された課税力それぞれに対し、最低保障レベルを設定した。その後、1974年と1980年の改革により、修正が加えられていった。

表 1-1 財政調整制度の概要

実施年	改 革 内 容
1966年	すべての地方政府部門に対する税平衡交付金制度の導入。 課税力不足に対する交付金、高税率コミュニティに対する交付金、 特別税平行交付金の3要素。 3つに区分された課税力それぞれに対して最低保障レベルを設定。
1974年	高税率コミュニティに対する税平衡交付金の廃止。 課税力区分が6区分(コミュニティ)、5区分(ランステイング)に増加。
1980年	課税区分が12区分に増加し、103~136%までの基礎保障の割り当て。 年齢構造にもとづく基礎保障の修正。 人口減少に対する追加措置。
1986年	税平衡負担金制度(一般税平衡負担金、特別税平衡負担金)の導入。 特別税平衡負担金は課税力の高いコミュニティが累進的に負担 (「ロビンフット税」の誕生)
1989年	課税力区分が25区分に増加し、100~157%までの基礎保障の割り当て。
1993年	コミュニティにおける税平衡交付金制度の廃止および国庫平衡交付金制度の 導入。 新制度は、収入の平準化、構造的差異の平準化、人口減少に対する 追加措置の3要素。 特定補助金の大幅な一般財源化。
1996年	平衡交付金制度における水平的財政調整の導入。 住民一人当たり定額の包括交付金の導入。

(出所) 伊集守直 (2005) 『スウェーデンにおける政府間財政関係』、p.13。(日本財政学会第62階大会報告資料)

1986年に市町村レベルを含んだ水平的財政調整システムが導入⁵⁷された。主な改正は、水平的財政調整制度の導入と税率抑制に関わる補助金導入であった。1989年は、課税区分

⁵⁷ 1989年改正では一般税平衡交付金、特別税平衡交付金、一般税平衡交付金、特別税平衡負担金の4つの要素から構成されていた。

を 25 区分に増加し、平均課税力 100%から 157%までの基礎保障が収入の平準化と費用の平準化として割り当てられた⁵⁸。

1993 年は、水平的財政調整制度がわずか 8 年で廃止され、平衡交付金制度が導入された。1996 年は、中央からすべての地方団体に財源を供給するシステムが新たに導入された。補助金制度及び平衡化制度が改正された。この改正は、所得平衡化部分、費用平衡化部分、国の一般補助金、新制度導入に伴う調整部分であった。この制度は、全ての自治体に関わるようになったのが特徴である。所得平衡化部分と費用平衡化部分については、国の資金を使わず、各自治体間で財政調整をする仕組みとなった。

例えば、平均水準より高い担税力や有利な構造的条件である自治体は負担金を支払い、平均より不利な条件の自治体は、補助金を受取る方式である。負担金と補助金の金額を相殺すると 0 となる仕組みである。計算方法は、標準費用法が採用となり、費用平衡化制度に多様な要素を考慮し、計算を積み上げていく。要素には、コミュニーの費用構造に大きな影響を与える高齢者介護や幼児保育等が含まれていた。

費用平衡化制度の改正は、2000 年に行なわれた。以前の費用平衡化制度では含まれていなかった保育所や学校等の費用についても考慮されるようになった。

2005 年は、歳入平衡化システムが変わり、旧制度の一般国庫補助金が廃止された。歳入平衡化は、旧制度では、全国平均 100 を基準として住民一人あたりの課税所得が平均以上の地方団体は、超過分に対応する税収の 95%を拠出、平均以下の地方団体については不足分に対応する税収 95%を受給した。つまり負担金額が交付金額であった。このように垂直的調整の支配的地位の確立が行われた。

スウェーデンの福祉国家は、地方財政の拡充された財政調整システムのもと、急激な拡大に支えられた。林 (2006)⁶⁰によれば「大きな垂直的調整と小さな水平的調整の組み合わせが、試行錯誤の末、たどり着いたスウェーデンの福祉国家における調整制度安定点なのだろうか。」と述べている。

②ウエーデンの地方分権化と保育について

⁵⁸ 井集守直 (2005) 前掲、p.5。

⁶⁰ 林建久 (2006) 「水平的財政調整の動揺：スウェーデン」持田信樹編『地方分権と財政調整制度 改革の国際潮流』東京大学出版会、p.237。

スウェーデンの地方分権化の進行は、大きく分けて次の 3 つの段階により、地方分権化を進めてきた。この地方分権化は、保育への多大なる影響を与えている。

第 1 に、1980 年代からスウェーデンの地方分権化が始まり、フリーコミュニティの実験が始まる。この実験は、いくつかの自治体に行政事務を行うための組織を自由に改変することを許可し、その自治体に対する国からの指揮や監督を廃止、もしくは軽減するものであった⁶¹。フリーコミュニティに指定されたのは、1984 年から 1991 年まで計 36 のコミュニティと 4 つの県が指定された。また福祉や教育の権限をより地域住民に身近な地区委員会に降ろす等の実験も行われた。

例えば、コミュニティは、学校委員会、社会委員会、医療委員会等の委員会等を設置し、その下に実施のための行政機関を設置しなければならないことになっている。この委員会は、合併・分割は認められていない。さらに各行政領域は、国の対応する省庁に規制されている。フリーコミュニティは、このような縦割りの行政委員会の部分的・全面的な統廃合が許可された自治体である。しかも例外的特別措置として、国の法規則を免除される仕組みとなっている。例えば、保育行政を学校とつなげてひとつの委員会を作るという、新しい組織を作ることが可能になり、新しい行政を運営する上で障害になる法規則に拘束されないのである。

分野別申請数をみると、284 件のうち学校問題は、72 件と最も多く免除申請されており、全体の 1/4 に該当する。フリーコミュニティでは、特定補助金であった学校教育に関する補助金は、使用目的や内容を自由に決めることが許可されたため、多くのコミュニティで積極的に受け入れられた。

第 2 に、1992 年の新地方自治法は、フリーコミュニティの実験を全自治体に広げ、全ての自治体が委員会組織編制の自由と国の指揮や監督を廃止し、コミュニティの裁量で実施するものであった。新自治法により次の 6 つが認められた。

- ①議会から委員会への決定権を委任できる
- ②委員会の個々の委員と職員への決定権を委任できる
- ③自治体と公企業との関係
- ④財政健全化の義務

⁶¹ コミュニティの行政事務は 2 つの分野にわかれおり、1 つは、本来自由に事務を行うことができる有事事務領域ともう 1 つは、国の一定の政策に基づいて実施が義務付けられ、方法も法律により定められているものである。後者には、学校行政や老人・保育等の社会福祉行政、医療行政等が該当し、コミュニティの事業の 80% を占めている。

⑤3年間の財政計画の実施

⑥自治体内の会計監査責任の拡大等である。

フリーコミューンでは、縦割りの組織の統廃合許可されている。保育行政と学校行政とを一つの新しい委員会に統合する試み等が行われた。

また、フリーコミューンは組織の自由と国の法規に基づく国による自治体の細かい管理が免除される。内容は、下記の8つとなった。

- ① コミューンは一定の個別法で義務づけられている義務的委員会の設置ができる
- ② 委員会にどのような事務を担当させるかを自由に決められる
- ③ 特定の施設運営委員会を設置できる
- ④ 地区委員会は、該当地区のみ限定されない事務内容を委任できる
- ⑤ 地区委員会の下に、行政事務を担当する特別機関を設置できる
- ⑥ 委員会より決定権を委任された下部組織の決定を全て委員会に報告しなくてもよい⁶³
- ⑦ 県は委員会とその下部組織への決定権をより広範囲に委任・再委任できる
- ⑧ 員会は、任期満了でなくても組織改変により消滅し、新たな委員会を専任できる

例えば、学校・社会福祉・建築・環境衛生は実施内容について規制されていたが、国からの管理は、「目的による管理」とされ、詳細な規制は廃止されていく方向であった。小学校の教師が幼稚園で教えるという管轄の違う学校間の人事異動も認められた⁶⁴のである。

しかし、地方自治体の行政事務の権限が拡充されても、財源が地方に移譲され、自由にならなければ、地方自治の地方分権化とはいえない。国は、補助金（特に個別補助金）を通して地方を誘導することが出来るため、地方分権化は、財源の移譲と補助金の在り方が重要なのである。

第3は、1993年に特定補助金が廃止され、一般補助金化されたことである。1991年、コミューン財政審議会は、スウェーデンの地方財政分権を一気に加速させる国庫補助金制度の抜本的改革案を発表した。この案は、コミューンの行う保育事業等に対する特定補助金を一般補助金におきかえ、コミューン間の収支補正システムを導入する案であった。この改革は、1993年に実施され、スウェーデンの地方分権を一気に進展させた。

この一般補助金は、既存の税平衡補助金を踏襲⁶⁵する形で行われていた。この背景には、

⁶³ 現行法上の規定を適用しなくてもよくなった。

⁶⁴ 藤岡純一編（1993）『スウェーデンの生活社会—地方自治と生活の権利』青木書店。

⁶⁵ 地方自治体間の収入の平準化や構造的差異の平準化、人口減少に対する補助等である。

補助金の占める特定補助金の高さに対して、改革を要求したのはコミューン連合⁶⁶であった。廃止された補助金は、学校の経費に対する補助金や税平衡交付金、児童福祉や高齢者と障害者の福祉のための補助金であった。

この一般補助金は、①収入の平準化⁶⁷、②構造的差異の平準化⁶⁸、③人口に対する補助であり、補助金の基礎額は、「収入の平準化」により決められた。

1993年の平衡化制度は、自治体経済問題委員会の提案で大幅に改正された。主な改正は、コミューンに対する6つの特定補助金を一般補助金に切り替えることであった。新しい平衡化補助金制度は、3つの部分から成りたっている。第1に、全てのコミューンに平均的な担税力を保証する所得平衡化補助金、第2に、条件が異なるために、不利になることがないように平均的な担税力を保障する費用平衡化補助金、第3に、人口が激減したコミューンへの追加補助金である。この改革の問題点は、費用平衡化補助金と全てのコミューンに所得平衡化制度⁶⁹がかかわらないことであった。

制度自体の問題点として飯野(2006)⁷⁰は、大都市に有利な算定方式であると批判している。歳入平衡化のための補助金金額を決める保障水準と仮定税率が、毎年の中央府予算で決定される。そのため、地方予算の不安定性、低税率の団体でも一定程度の歳入平衡補助金が得られる微税努力が妨げられるモラルハザード、構造的コストの算出基準の複雑・不透明性を指摘している。

1996年、補助金制度及び平衡化制度が改正された⁷¹。2000年には、費用平衡化制度の改正が行なわれた。以前の費用平衡化制度で含まれていなかった保育所や学校等の費用についても考慮されるようになった。

⁶⁶ コミューン連合から出された改革の要求の理由は、①サービスが充足されてきたため、国がコミューンの活動を管理する必要性が失われてきた。②目的と予算枠による管理の方法が国と地方のレベルで財政制度に対する規制の緩和になる。③資金の効率的な利用のために、縦割り主義ではなく、資金利用の自由な展開と総合的な決定が必要である。④一般補助金制度は、コミューンのレベルに使用用途の決定をさげることにより、コミューンの自治を強化する。

⁶⁷ 全国を通して一定の保障レベルまで地方団体の収入を保障するために交付される。

⁶⁸ 気候、人口密度、社会構造(児童数等)の裁量不可能な構造的コストの差を調整するものである。

⁶⁹ 保障された水準以上に財政力のあるコミューンは、補助金制度の枠外に置かれることへの批判である。

⁷⁰ 飯野靖四(2006)「スウェーデンにおける地方財政」日本都市センター編『分権時代の地方財政』日本都市センター、pp.229-230。

⁷¹ 先述している。

2000年初頭、プレスクールと基礎学校に対する使途指定補助金が、新たに導入された。目的は、教育水準の向上と教育の加配のための特別補助金であった。コミューン連合は、国庫補助金が、再び統制の要因となると捉え警戒していた。

2005年の改革⁷²は、国の一般補助金を全て所得平衡化制度に投入し、自治体間の歳入の平衡化を図り、負担金を支払っている自治体の超過負担を小さくする改革であった。新しい内容は、①所得平衡化制度⁷³、②費用平衡化制度⁷⁴、③構造補助金制度⁷⁵、④導入補助金制度、⑤調整補助金・調整負担金制度である。①②は水平的調整制度、③④条件の悪い自治体は補助金がもらえる、⑤自治体間で、上記のような平衡化をした後、国の一般補助金が不足した場合、全ての自治体が住民数に応じて調整負担金を出し合い、国の一般補助金が上回った場合、全ての自治体に住民数に応じて調整補助金として配る制度である。

スウェーデンでは、1990年代に地方分権化の流れが進んだため、コミューンが就学前学校の運営と責任を背負っている。

(3) スウェーデンの一元化の特徴

スウェーデンの幼児教育・保育の制度は、19世紀後半からはじまった長い時間をかけて形成されてきたものである。現在の公的保育制度の土台は、1968年以降に政府が「保育施設調査委員会」を設置した所からはじまる。公的保育所の整備は、1970～1980年代の家族福祉政策の一環として保育が整備されことも大きい。そして1996年公的保育所は社会省から教育省に移管され、保育所は就学前学校となり、教育体系の初期に位置づけられた。

スウェーデンの幼児教育・保育の特徴は、①保育制度が家庭福祉政策の一環として整備、②就学前教育の恵まれた人的・物的条件、③養護と教育の一体性であるエデュケアの理念、④遊びを中心とした保育方法の4つがあげられる。

①保育制度が家庭福祉政策の一環として整備については、男女平等社会の実現をめざしており、専業主婦がない。子どもは1歳を過ぎるまで家庭で育てられる。就学前学校に

⁷² 2003年に平衡化制度の簡素化についての専門委員会である平衡化委員会が提案した報告書にもとづき、「国の資金による地方自治部門の平衡化」を提案し、実施された。

⁷³ 所得平衡化制度は、国の一般補助金が全額自治体間の課税所得の平衡化のために使用されこととなった。

⁷⁴ 新しく保育、幼稚園と基礎教育学校、高等学校、介護、個人及び家族の支援、外交基盤の子ども。住民人口の変動、建築物の状況が対象となった。

⁷⁵ 以前は費用平衡化補助金に含まれていたものを新たに独立した補助金として設けられた。例えば過疎地への補助金、産業振興・雇用振興を必要とする地域への補助金である。

入学後も、保護者の育児休暇制度や児童手当制度により、子どもが安定した家庭生活を送れるようになっている。

②就学前教育の恵まれた人的・物的条件については、就学前画工は1クラス15～20人であり、保育者が3名配置⁷⁷されている。自然と触れある活動が重視されている。③養護と教育の一体性であるエデュケアの理念は、親とのコミュニケーションを重視し子どもの身体状況を把握して睡眠、食事、排泄の生活スペースと遊びのスペースが分けられている。

④遊びを中心とした保育方法をしており、子どもが興味や関心をもったテーマを設け、子どもが遊びを展開するのを保育者が援助し、遊びや学びに方向性を与える。テーマ活動のプロセルを写真等でみえるように文書化し、それを子ども、親、保育者が共有し、理解を深めて、コミュニケーションや活動の発展に寄与している。

スウェーデンの就学前教育政策は、統合化の方向で進んでいる。教育とケアの分断的提供をやめ、教育とケアの統合的なサービスを提供し、就学前児童のみを対象とした画一的なサービスではなく、就学前児童の家族全体を対象とした、包括的な福祉サービスを提供すること。またスウェーデンの就学前教育は、地域全体を対象としたネットワーク化されたサービスを提供し、行政上の省庁を統合したことであった⁷⁸。

千年(2005)⁷⁹は、スウェーデンの幼保一元化の特徴を①幼保一元化の理念、②保育の質の重視、③「就学前教育」の概念、④就学前教育の保障、⑤学童保育の位置づけ、⑥保育施設・学童施設・義務教育の連携の6つと述べている。

白石(2009)⁸⁰は、スウェーデン音幼児教育・保育のすぐれた特徴を次の3つを述べている。①保育制度が男女平等社会の実現を目指す家族福祉政策の一環として整備されている、②就学前学校の恵まれた物的、人的条件⁸¹、③養護と教育の一体化を意味するエデュケアの理念に立脚している。

スウェーデンは、1991年の地方自治法が改正により、中央主権体制を緩め、コミューンに権限と財源の移譲をし、大幅な裁量権地方分権体制を確立した。この点は、日本とは異なり権限と財源を地方に移譲した点で、中央と地方との協調関係⁸²であるといえる。スウェ

⁷⁷ 3名の内2人は就学前学校教師の資格取得者である。

⁷⁸ 山田敏(2007)『北欧福祉諸国の就学前保育』、明治図書、pp.32-33。

⁷⁹ 千年よしみ(2005)前掲、pp.209-239。

⁸⁰ 白石淑江(2009)『スウェーデン保育から幼児教育へ—就学前学校の実践と新しい保育制度』かもがわ出版。

⁸¹ 1クラスの子どもの数が15～20名で、必ず3人の保育者が配置されている点である。

⁸² 持田信樹(2004)『地方分権の財政学—原点からの再構築—』東京大学出版会、p.59。

ーデンでは、地方自治体の所得再分配機能を支えるために水平的財政調整制度が発達したために、地域格差が小さいのである。

スウェーデンの一元化を支えた重要な要の一つは、財源保障となる財政調整制度である。水平的財政調整を幾度も改革し、自治体による格差を少なくした。この水平的財政調整制度が、地域の公共サービス、福祉、保育所と幼稚園の設置や内容の水準をあげ、さらには省庁の統合も行い、ナショナルカリキュラムの作成等を可能としたのである。

(4) 他国の取り組み

①イギリス

イギリスは、保育と幼児教育は二元化され、担当省も分けられていた点で、日本の幼稚園と保育所の管轄省の違いと同様であった。戦後、イギリスは、家庭重視の概念のもと、保育所の新設は抑制され、日本の託児所と同様のチャイルド・マインディングという施設ができた。1970年代以降、就労女性の増大により、保育ニーズは高まったが、公的な保育所は抑制され、国家は子どもの保護者に対して特別なことがない限り介入しないという思想が温存していた。

1997年ブレア労働党政権は、保育・教育施設の充実を重要課題と位置づけ、「全国児童ケア戦略」を称して、改革を断行した。児童ケアの問題点として、保育の質の向上、保育料の高額化、保育施設の不足、地域格差等をあげ、児童に良質のケアを提供する⁸³ことが重要であるとした。「全国児童ケア戦略」では、ケアの向上、経済的に負担可能な児童家安、児童ケアへのアクセスの向上を中⁸⁴心に考えられた。1998年より、全ての4歳児に対して、無料の幼児教育を提供が開始された。

「全国児童ケア戦略」により、保育サービスの整備は拡大し、さらに幼児教育施設と保育施設の統合化や、両施設の連携⁸⁵が加速した。幼保施設の連携については、幼保施設の総合化⁸⁶、中央政府担当部局の一元化⁸⁷、地方自治体担当部局の一元化における総合的な事業

⁸³ 児童のケアは「人生のベストスタート」が不可欠であると主張した。

⁸⁴ 具体的には、保育サービスの基準設定、監査体制の整備、保育指導者の養成や、第三者評価の推進、児童手当の増額と低所得者層の保育料軽減対策として税制上のクレジット措置等が導入された。

⁸⁵ 井上恒男(2004)「英国ブレア政権下における幼保一元化の動向①～④」法研『週刊社会保障』第2311～2314号。

⁸⁶ 1997年より「就学前児童モデルセンター」が、就学前の子どもや親に対してのケアを行う場所として全国に設置された。

推進⁸⁸、幼保施設の監査体制の一元化があげられる。

以上のように意義率の幼保一元化の特徴は、幼児教育の重視と女性の就労促進のための、仕事と家庭の調和である。短い期間に省庁一元化等を行ったことについては「強いリーダーシップ」⁸⁹があげられる。政治主導のもと、従来の価値観を転換し、補助金を通じた政策誘導と省庁の組織の一元化を効果的に用いたものである。

②ニュージーランドの幼保一元化の改革の経緯と特徴

ニュージーランドは、幼保一元化された乳幼児教育制度と先駆的な乳幼児統一施設カリキュラム⁹⁰を有する国である。ニュージーランドの保育は無償幼稚園を中心に発達し、戦前までは経済的に恵まれない家庭の幼児を対象に展開されていた。保育所は制度上、保育センターの一つとして位置づけられていたが、国からの補助はなく、子守程度の内容であった。

女性の社会進出が増加を背景に1984年の労働党政権により、就学前教育施策や改革の必要性が唱えられ、重点課題として無償幼稚園と保育所間の格差の是正、他の教育課程と就学前教育間の財政的格差が挙げられた。「幼児教育委員会」⁹¹は、1985年「今後、保育所は家庭問題の解決の鍵となる」という答申を発表した。この答申を受け、1986年保育所の所管は社会福祉省から教育省へ移管され、幼稚園と保育所の行政の一元化が行われた。しかし、就学前教育の既存の施設⁹²はそのままとなり、幼稚園と保育所の賃金格差が問題となった。

1987年、賃金格差是正を目的とするストライキが起きるが、是正は進まなかった⁹³。その後、デヴィット・ラング首相と教育省大臣の移行により、保育者の地位向上を目的として

⁸⁷ 1997年当時幼児教育は、教育雇用省、児童福祉については、保健省の所管であった。ブレア政権は、1998年8歳未満の保育及び幼児教育に関する施策を一つの省庁に統合することを発表、「シェアスタート事業」として教育雇用省の学校局に設置、関係省庁と連携する形をとった。その後、2003年省庁再編と新たに児童担当大臣を設置し、教育雇用省児童青年家庭局に移管し一元化を実現した。

⁸⁸ 社会サービス局と教育局を一元化して、教育局に統合した。

⁸⁹ 井上恒男(2004)前掲。

⁹⁰ 1993年「テ・ファリキ」と呼ばれる幼保統合型カリキュラムを幼児教育研究者が草案を作成、1996年完成、1998年より実施された。

⁹¹ 政府から委託を受けた委員会である。

⁹² 保育所、幼稚園、プレイセンター等、8種類の多様な施設が混在していた。

⁹³ 是正が進まなかった理由としては、財務省が保育者の地位向上に伴い財政支出が増加することを危惧し、反対したためである。

保育者⁹⁴の3か年の幼保統合型保育者養成課程を大学に設置する改革が実施された。

労働党政権2期目に、幼児保育・教育ワーキング・グループが発足し⁹⁵、1989年保育所は、就学前教育施設として位置づけられ、公費補助金についても保育所に幼稚園の水準に達するよう補助金基準が統一された。1989年、「5歳になるまで」という就学前教育指針が首相名で発表された後、教育評価庁⁹⁶の設立、乳幼児保育振興本部の設置、公費補助の充実が進められた。

1990年、政権交代が起こり、国民党になると保育政策は後退⁹⁷したが、「5歳になるまで」は発表以降、就学前教育に対する政治的関心は強まっていた。1998年幼保統合型カリキュラム「テ・ファリキ」が実施された。2002年教育省は「未来への道すじー乳幼児教育のための戦略的10年計画」を発表、乳幼児教育への参加、乳幼児教育の質の向上、協同的な関係の促進があげられた。

ニュージーランドの改革は次の4つの段階で行われたと池本(2002)⁹⁸は述べている。①縦割り行政を改め事務コストを削減、②男女平等政策において保育所の重要性を前面に出し、補助金を増額、③教育の効果のために幼児期の教育の質の向上に綏天敵に投資する必要性、④幼児教育の質の向上=親の教育力を高める。この改革は、就学前の教育に格差がでないようにすることを理念とした点にある。

以上のようにニュージーランドの幼保一元化は、保育所の補助金を増加し、保育所数を増やし、教育施設として位置づけた点にある。

⁹⁴ 幼稚園教諭も含む。

⁹⁵ ワーキング・グループは、就学前教育の改革を進め、①保育者の格差の是正、②保育サービス利用の公平性、③女性の地位向上、④予算の増額等についての答申を出した。

⁹⁶ 就学前教育施設の運営や保育の質をチェックするための機関である。

⁹⁷ 2歳児未満保育、乳児保育の助成を削減、その他就学前施設への補助金の上限設定を行い、コスト削減を行った。

⁹⁸ 池本美香(2002)「保育サービス供給の見直しー諸外国の保育制度改革を踏まえて」清家篤・岩村正彦編『子育て支援策の論点』社会経済生産性本部生産性労働センター。

第3節 小括

スウェーデンの経験をもて、福祉を目的としてきた保育所と教育を目的としてきた幼稚園が発展してきた経緯は、日本だけにみられることではない。スウェーデンの場合は、女性の就労支援と主に保育政策が福祉から教育政策へと移行した。

スウェーデンの経緯から日本を見た場合、千年(2005)⁹⁹は次のことを指摘している。①幼保一元化の理念¹⁰⁰、②保育の質の重視¹⁰¹、③「就学前教育」の概念¹⁰²、④就学前教育の保障¹⁰³、⑤保育施設・義務教育の連携¹⁰⁴の重要性を指摘している。スウェーデンには保育に対する理念があり、質の高い保育が子どもの発達を促進することを社会としての認識である点多きい。

南雲(2010)¹⁰⁵によれば、行政の一元化を実行している点と就学前教育が「教育」の所管で行われている点に共通点があるとしている。さらに政策推進に対して、強靱な政治的リーダーシップがとられ、政権交代などを契機として、トップダウン方式で、改革が急速に進んでいることも多い。池本(2003)¹⁰⁶によれば、就学前教育の質がその後のこどもの学力を左右することが多くの研究等で指摘されていることを踏まえ、特に就学前教育の重要性について述べている。

スウェーデンは、政権交代が行われると保育政策も政権の主張のもと制度設計が進められていくが、日本は政権交代が起こったとしても、制度設計がまったく別になることはない。前政権からの政策の維持、もしくは制度設計を変更するとしても、重要なもの例えば

⁹⁹千年よしみ(2005)前掲、pp.209-239。

¹⁰⁰ スウェーデンは、保育に対する基本的理念を明確にしておき、日本のように少子化や非効率性、幼稚園児の減少等の対処法的なことでの一元化をしていない。

¹⁰¹ スウェーデンは、保育政策の中心に保育の質を据えており、就学前学校は、子どもにとって大切な年齢・異年齢の子どもとの関わりをする場所であり、社会性を促し、質の高い保育は子どもの発達にプラスに作用すると捉えている。

¹⁰² 就学前教育は民主主義、平等、責任等の社会性の発達を重点としている。就学前学校の保育内容を生涯教育の第一歩と位置付けられ、義務教育を含めた視点からカリキュラムが編成されている。

¹⁰³ スウェーデンを含む欧州諸国では、就学前教育の重要性が知られており、4～5歳を対象とした就学前教育は無料である場合が多い。

¹⁰⁴ 就学前学区を小学校内の同じ敷地に設置することを奨励している。保育所から小学校への移行をスムーズにすることが目的であり、保育士と小学校教員の格差の縮小も期待されている。

¹⁰⁵ 南雲文(2010)「わが国における就学前教育・保育のあり方についての一考察—幼保一元化へのアプローチを中心に」東京市政調査会『都市問題』第101巻第6号。

¹⁰⁶ 池本美香(2003)「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—」日本総合研究所『Japan Research Review』第13巻第1号。

今でいえば増税のためには他の政策については、野党の意図をくむもしくは、交換条件として新規の政策を軽く差し出してしまいうこともある。

ここで、OECD の乳幼児期の教育と保育に対する考え方について記し、就学前教育・保育の重要性と統合への方向について記したい。OECD は「保育白書」を公表しているところでは、(2011) ¹⁰⁷を用いて行うこととする。

(1) OECD の乳幼児期の教育とケアに対する考え方

OECD では、乳幼児の教育とケアを ECEC (Early Childhood Education and Care) と名付け、その必要性と内容を調査している。OECD の国際調査によれば、OECD の各国は独自の方法で乳幼児期に関わる課題に取り組もうとしているが、政策立案には次の 6 点を共通性がある。

- ①国連の子どもの権利条約が示すように子どもは、国家からの尊重と支援を受ける存在であり、乳幼児からの発達と教育を有する。
- ②近年の脳神経科学研究により、3歳未満の子どもは有能な学習者である。
- ③家族、特に女性は子育てに関して国から支援を受ける必要があり、出産休暇や育児休暇や支払うことの可能な質の高い乳幼児期サービス、職場環境があげられる。
- ④乳幼児を担当する保育者は訓練と十分な労働条件が必要である。
- ⑤政策立案には、地域格差が生じないように家族と子どもの健康・福祉・教育ニーズに対応した包括的なサービスを提供することが必要である。
- ⑥乳幼児に関するサービスが一つの省庁のもとに統合されれば、乳幼児に対する明確なビジョン、制度に対する効率的な投資、子どもの年齢で途切れない一貫したサービスを提供することが出来る。

OECD 『保育白書』によれば、OECD 諸国は、女性の労働市場への参入の増加¹⁰⁸、女性に仕事と家庭の両立をさせること¹⁰⁹、人口問題を究明すること、子どもの貧困と教育の不利益に取り組むを目標として、ECEC に取り組んでいる。その内容としては、サービス経済

¹⁰⁷ OECD 編(2011)『OECD 保育白書—人生始まりこそ力強く：乳幼児期の教育とケア (ECEC) の国際比較』(訳：星三和子他) 明石書店。

¹⁰⁸ 経済の成長と繁栄を維持するために、人口に対する雇用比率を高める必要がある。

¹⁰⁹ 職業のキャリアと母親として子育てをすることの両立、仕事における機会均等であり、育児休暇への公的支援、子育てに対する補助金制度等をさす。

の発展と上位の給与雇用職への参入、仕事と家庭の責任を公正な方法で女性に両立させること、低下する出生率と増加する移民の問題、子どもの貧困と教育上の不利益に抵抗するアクションを通して公教育と同様に ECEC を公共財として捉えている。

(2) OECD「保育白書」の提言書について

OECD は 2011 年に「保育白書」を公表している。日本と同様、OECD 諸国も 歴史的に乳幼児の政策と教育政策は分断され別々に発展してきた経緯がある。そのために乳幼児に対する理解が分散され、制度は分裂している。政府の伝統的な部門付により省庁が分散されているため、サービスについても制度が分散されている。一般的に年齢区分で所轄省庁が分かれており、その結果、財政支援の流れ、運営手続き規制の枠組み、職員の養成・研修と資格が多様に混在し、子どもと家庭に対する一貫性の欠如を引き起こしていることがあると指摘している。

さらに乳幼児のケアは親の私的責任であり、公的責任ではないという考え方のもとでは、ECEC はさらに分断される傾向が強い。0～6 歳を対象とする乳幼児サービスの統合を強化するために、OECD は、①中央レベルでの協調的な政策枠組み、②主管省庁の指定、③中央レベルと地方分権レベルの協調、④改革への協調的参加アプローチ、⑤地方レベルのサービス・専門家・親の連携について提言を行っている。

①中央レベルでの協調的な政策枠組み

「中央政府と地方分権当局が明確に決められた役割と責任のもと共通の政策枠組みを作る必要」が強調されている。方法としては、カナダやデンマークは既に行っている協調的な政策枠組みを生み出すための省庁間や政府間の調整機関を創設することがあげられる。

②主管省庁の指定

ニュージーランドやベイギリスで既に行われているように、ECEC に対する責任を単一の主管庁に統合することである。その際には、「乳幼児の発達と教育に強く関与する省庁に乳幼児期の政策立案」が重要である。政策立案を統一省庁に統合する利点は、規制、財政、職員採用の体制、カリキュラム、評価、親の支払う費用、サービス時間の観点から政策の一貫性と部門間の整合性を強め、政策とサービスの分断が小さくなることである。また、分断システムよりも乳幼児に対する有効な投資、質の高いサービスが可能となる。OECD の提言では、省庁に「主管省庁の指定」が必要とし、委任すべきとしている。

③中央レベルと地方分権レベルの協調

ECEC 政策とその整備を政府・地方自治体・地域社会・親の共同責任と捉え、中央政府は地方自治体にサービスの計画・組織化を委任するだけでなく、サービスを規制・支援・評価する権限を与える。地方分権化により、幼児教育とケアサービスの地方レベルでの統合が行われた。しかし、地方分権化によりスウェーデンでは、権限と責任の移譲により、国内の地域または区間のアクセスと質の格差を広げる結果となった。したがって、地方分権化されたシステムは、格差がなくすべての子どもに平等にサービスを保障できるかが課題となる。地方自治体に権限を移譲しつつ、一方で権限の境界の設定、資金の流れ、資格基準の簡素化等をすれば、行政改革と価値の混乱を緩和する手段となる。

④改革への協調的参加アプローチ

政府は、大きな指導的役割を果たし、地域及び地方自治体、企業代表者市民団体組織、地域コミュニティのグループが、政策の立案や実施に参加し、包括的な参加型の方法により、多様な視点に基づいた意思決定をくみ上げる。

⑤地方レベルサービス・専門家・親の連携

乳幼児サービスは、多様な施設、家族、他の乳幼児サービス間の相互の連携により、子どもと親に対する一貫性が強化されるが、その連携には多くの課題がある。サービスの事業者が抱えている課題や考えが異なり、職業等によっても異なるため、資金提供や労働力、普及方法の違いが、サービスの統合の障害となることもある。したがって異なるサービスの相互協力により乳幼児のニーズを満たし、安心できる質の高いサービスを提供できる。

OECD の提言を日本に当てはめた場合、①中央レベルでの協調的な政策枠組みについては、省庁間や政府間の調整機関を創設しても（例えば認定こども園については、幼保連携室）、許可制度は、従来通り幼稚園部分は学校基本法のため文部科学省に、保育所部分は、児童福祉法のため厚生労働省の許可を得ることとなっている¹¹⁰。つまり、幼保連携室は、

¹¹⁰ 2012年8月に成立した修正後の「新たな幼保連携認定こども園」については、内閣府が主管となった。制度については、学校基本法と児童福祉法から認定こども園法の一つとなった。しかし、「幼保連携認定こども園」は2012年4月現在551園であるため、幼稚園

両省庁の二次的機関にすぎず、実質的には役割を担っていない。

②主管省庁の指定については、保育運営費の補助金（民間）を握っている厚生労働省がそれを他の省庁に差し出すことは恐らくないであろう。

③中央レベルと地方分権レベルの協調については、日本は、国が地方団体に多くの事務を義務付けているが、十分は財源を与えず、地方税で不足の部分を補う「結果の平等」を目的とした財源保障機能が地方交付税にわりあてられてきた。スウェーデンとは異なり、自主財源比率が全体的に低く、交付団体による垂直的調整を発達させてきた経緯がある¹¹¹ため、地方分権化が紹介した国と異なり、遅れている。

④改革への協調的参加アプローチについては、2011年4月「国と地方の協議の場」と「国と地方の協議の場に関する法律」が2011年4月に成立した。これは、地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、国と地方が協議を行うことであり、まだ定めらたばかりである。

⑤地方レベルのサービス・専門家・親の連携の提言をしている。日本では、乳幼児教育・保育のために、保護者の労働時間や待遇等を緩和する等よりも、長い保育時間をどう対応するかということに焦点がおかれがちである。そのため、公的保育所よりも民間に委託し、都市部では、幼稚園の預かり保育を20時まで行われあっている実態もある。政策に重きがおかれ、連携が不足していたのが実情である。

二元化から一元化した国をふりかえると、省庁組織の一元化、施設の一体化、補助の一元化等があげられる。しかしそれをやり遂げたのは、乳幼児に対する人権的尊重と人口問題や女性の就労促進の意味が大きい。人的投資の背景により乳幼児に対する就学前教育の重要性と平等の保障を理念としているところが大きい。さらに、OECDが指摘しているように、地方の財源保障がなされているからであり、国と地方の協調的な関係、財源保障等が大きな鍵であるといえる。日本においてはOECD諸国ほどの理念やそれに追随するような大きな変革が就学前教育において、起こるに至っていない。

と保育所の全体数からみて影響は少ない。

¹¹¹ 持田信樹 (2004) 『地方分権の財政学—原点からの再構築』東京大学出版会、pp.49-50。

第2章 戦後における幼稚園と保育所の歴史

第1節 幼稚園の歴史と財政

(1) 幼稚園の変遷

① 幼稚園の誕生

日本で、最初に幼稚園が開設されたのは、1876（明治9）年11月、東京女子師範学校附属幼稚園¹であり、現在のお茶の水大学の附属幼稚園である。次に1880年4月に、我が国最初の私立幼稚園、桜井女学校附属幼稚園が、東京に開設された。東京女子師範学校は、1890年3月に女子高等師範学校を創設し、幼稚園は東京女子高等師範学校附属幼稚園となった。

1899年6月、文部省は幼稚園に関する最初の単行法令である「幼稚園保育及設備規程」を制定した。その内容は、入園の年齢は満3歳から小学校就学まで、一日の保育時間は5時間以内、保育の目的は、「心身ヲシテ健全ナル發育ヲ遂ゲ善良ナル習慣ヲ得シメ以テ家庭保育ヲ補ハシムコト」、そして、保育項目は、遊嬉、唱歌、談話、手技とある。1990年1月、野口幽香と斉藤峰が、東京麹町に下層階級のために、二葉幼稚園²を開設した。同年8月、文部省は「小学校令施行規則」を制定し、「幼稚園及小学校ニ類スル各種学校」の一章を設けた。この規則に伴い、市町村は、設置する小学校に、幼稚園を附設することができるようになる。幼稚園には、園長をおき、保母が「幼児ヲ保育スル者」等と初めて規定された。

② 幼稚園の制度化

1926年4月に、「幼稚園令」「幼稚園令施行規則」が公布され、幼稚園の制度的地位が確立した。内容は、従来の規定とほとんど同じであったが、「幼稚園令及幼稚園令施行規則制定ノ要旨竝施行上ノ注意事項」に書かれており、父母が就労し、家庭教育を行うことが困難な家庭の多い地域では、幼稚園は配慮を要するというものであった。保育の時間は、早朝より夕刻と保育時間を拡大すること、入園の年齢も原則は従来通り、3歳より尋常小学校就学の始期に達するまでであるが、3歳未満の幼児でも、入園できるとしていた。「幼稚園令」は保育所の機能に歩み持ったものであった。

¹1890年3月女子高等女子師範学校が創設され、東京女子高等師範学校附属幼稚園と名称が変更した。

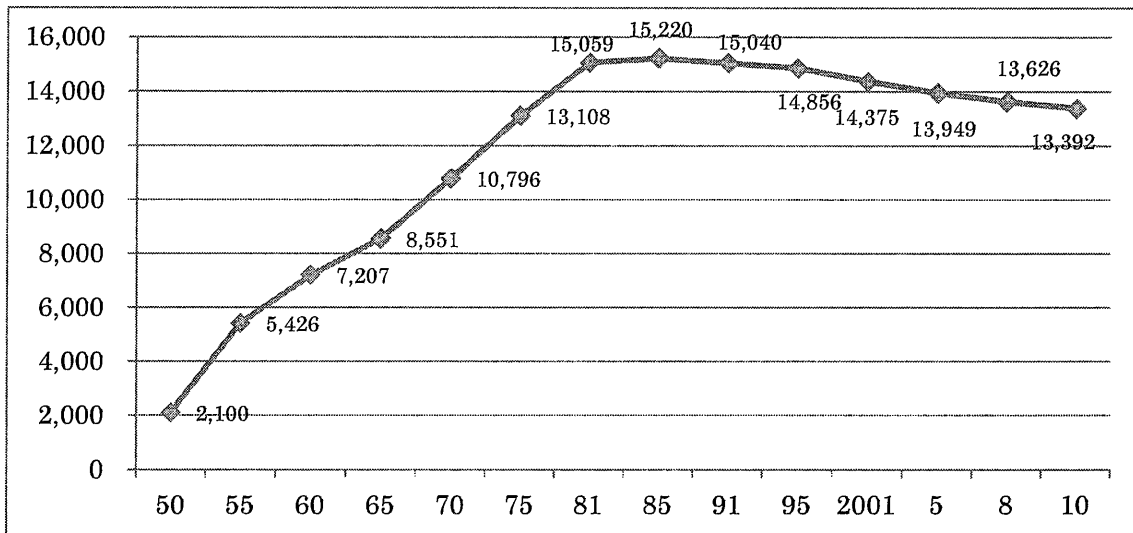
²1915年に二葉保育園と改称された。

③ 幼稚園の普及

1926年「幼稚園令」以降、幼稚園数は増加していき、1935年は、10年前の2倍である1890園にまで増加した。第二次世界大戦がはじまり、都市部の幼稚園のほとんどが被災し、救援や廃園においこまれる。

戦後1947年3月「教育基本法」及び「学校教育法」が制定され、幼稚園が学校教育機関の一つとして位置づけられた。その後の幼稚園数は、1985年15,220園まで増加し、その後、少子化に伴う休園や廃園に追い込まれ、少しずつ減少し、2010年度では13,392園にまで減少した。(表2-1参照)

表2-1 幼稚園数の推移



(出所) 文部科学省(2010)『学校基本調査』報告書により作成。

幼稚園数は、公立よりも私立が多く、公立38.5%、私立61.5%と私立幼稚園に依存している。就園率は、1950年度では8.9%と非常に低かったが1977年には64.2%まで幼稚園が普及し、1981年度を境に少しずつ減少し、2010年度現在では56.2%となっている。これは、保育所利用によるものである。(表2-2参照)

表 2-2 幼稚園数・園児数・就園率の推移

年度	幼稚園数				園児数				就園率
	実数				実数				
	計	国立	公立	私立	計	国立	公立	私立	
25('50)	2,100	33	841	1,226	224,653	2,952	107,606	114,095	8.9
30('55)	5,426	32	1,893	3,501	643,683	2,961	237,994	402,728	20.1
35('60)	7,207	35	2,573	4,599	742,367	3,400	228,045	510,922	28.7
40('65)	8,551	35	3,134	5,382	1,137,733	3,472	297,308	836,953	41.3
45('70)	10,796	45	3,904	6,844	1,674,699	4,210	397,836	1,272,653	53.7
50('75)	13,108	47	5,263	7,798	2,292,180	5,575	564,145	1,721,460	63.5
52('77)	13,854	47	5,576	8,231	2,453,687	5,939	627,283	1,820,165	64.2
54('79)	14,622	47	5,951	8,624	2,486,506	6,227	653,847	1,826,432	64.4
56('81)	15,059	48	6,149	8,862	2,292,811	6,512	596,060	1,690,239	64.4
58('83)	15,190	48	6,227	8,915	2,192,853	6,568	551,851	1,634,434	63.8
60('85)	15,220	48	6,269	8,903	2,067,991	6,609	504,461	1,565,921	63.7
62('87)	15,156	48	6,263	8,845	2,016,225	6,600	470,454	1,539,171	63.6
元('89)	15,080	48	6,239	8,793	2,037,618	6,557	454,148	1,576,913	63.9
3('91)	15,040	48	6,244	8,768	1,977,580	6,630	410,708	1,560,242	64.1
5('93)	14,958	49	6,205	8,704	1,907,167	6,740	379,856	1,520,571	63.8
7('95)	14,856	49	6,168	8,639	1,808,432	6,778	361,662	1,439,992	63.2
9('97)	14,690	49	6,085	8,556	1,789,523	6,803	360,630	1,422,090	62.5
11('99)	14,527	49	5,981	8,497	1,778,286	6,911	360,558	1,410,817	61.6
13('01)	14,375	49	5,883	8,443	1,753,422	6,819	360,962	1,385,641	60.6
15('03)	14,174	49	5,736	8,389	1,760,494	6,718	361,136	1,392,640	59.3
17('05)	13,949	49	5,546	8,354	1,738,776	6,572	348,945	1,383,249	58.4
19('07)	13,723	49	5,382	8,292	1,705,408	6,457	331,222	1,367,729	57.2
20('08)	13,626	49	5,301	8,276	1,674,172	6,374	318,551	1,349,247	56.7
21('09)	13,515	49	5,206	8,260	1,630,344	6,315	306,017	1,318,012	56.4
22('10)	13,392	49	5,107	8,236	1,605,948	6,218	294,729	1,305,001	56.2

(出所) 文部科学省(2010)『学校基本調査』による。

(2) 公立幼稚園と私立幼稚園の財政

公立幼稚園と私立幼稚園の財政運営は異なっている。幼稚園は、設置者負担主義が採用されているため、公立幼稚園の運営費は自治体負担となり、地方交付税の基準財政需要額に算入³されている。私立幼稚園については、幼稚園の経常経費に対する都道府県の助成に対して国が一定額を補助する「経常費助成制度」⁴がある。公立・私立幼稚園間の保護者負担の格差是正を目的としては、公立、私立ともに保護者に対する「幼稚園就園奨励費補助金」⁵があり、「幼稚園就園奨励費補助金」は、1972年に公立・私立の保育料格差の保護者の

³ 地方交付税については、人口10万人につき公立幼稚園4園で園児数420人、園長4人、教頭2人、教諭16人、事務職員4人を基準として算定されている。

⁴ 私学助成と呼ばれており、都道府県がそれぞれ算定基準を定めて学校法人の幼稚園に交付し、国は政令に基づいて都道府県に補助する仕組みとなっている。

⁵ 公立幼稚園については生活保護世帯、市町村民税非課税世帯、市町村県民税所得割非課税

負担の格差の是正の目的のために設けられた。都道府県幼稚園の園児については、都道府県が担当、市町村立幼稚園及び私立幼稚園の園児については、市町村が行い、国・都道府県・市町村が負担する仕組みとなっている。

保育料については、公立は一定額、私立についてはそれぞれ国の定めた保育料とされている。保育所のように所得階層ごとの保育料ではなく、応益負担の保育料である。以上のように、公立、私立により、補助金等の財政構成の仕組みは異なっているが、2009年度政府の予算ベースで公立・私立幼稚園の費用負担を比較すると図2-1となる。

公立幼稚園の園児数は、31万人、私立幼稚園の園児数は133万人で、公立は全体の18.9%、私立は81.1%を占めており、私立に8割依存している。公立幼稚園の財政の内訳をみると、総経費1,300億円、公費1,100億円(84.7%)、保護者からの保育料200億円(15.3%)となる。公費は市町村への交付税と税等である。私立幼稚園の経費の内訳は、総経費5,900億円、公費2,600億円(44.1%)、保護者3,300億円(55.9%)となる。両者の内訳の割合をみると、公立は公費が8割強となる。これは、公立保育料の低額が要因である。

私立の財政内訳をみると、国負担が500億円(8.5%)、その内訳は、私学助成300億円と就園奨励費200億円、県負担(私学助成)は1,700億円(28.8%)、市町村負担400億円(6.8%)は就園奨励金、保護者負担(保育料)は3,300億円(55.9%)である。保育料を平均して計算してみると、公立は年間約6万4,000円(毎月5,000円)、私立は年間24万8,000円(毎月約2万1,000円)となり、私立は公立の3.8倍の保育料であることがわかる。したがって私立幼稚園の保護者負担は、公立に比べて比率が高い。この公私保育料格差是正として就園奨励費が国と市町村から支給されているが、この格差は就園奨励費では埋められるほどの支給額ではない。

1人あたりの経費をみると、公立は市町村35万5,000円、保護者6万4,000円、私立は国・県・市町村を合わせた公費19万5,000円、保護者24万8,000円となる。公費負担の金額を考えると公立は私立の約1.7倍の公費を投じて幼稚園の事業を提供していることとなる。現状の幼稚園の充足率をみると、公立幼稚園の充足率低下が激しいため、国としてはこの施設を使用して、他の機能追加(預かり保育等)し、保育所の待機児童対策に利用する方向にむかっているのである。

世帯のみが対象となる。私立幼稚園の場合は、市町村民税所得割が税額18万3,000円世帯までが対象となる。

図 2-1 公立・私立幼稚園の費用比較

公立		私立	
園児数	31万人	園児数	133万人
総経費	1,300億円	総経費	5,900億円
公費	1,100億円 (84.7%)	公費	2,600億円 (44.1%)
保護者	200億円 (15.3%)	保護者	3,300億円 (55.9%)
園児1人当たり	419千円	園児1人当たり	443千円

公立		私立									
総経費	1人当たり経費	総経費	1人当たり経費								
市長村 <交付税> 1,100億円 (84.7%)	市長村 355千円	<table border="1"> <tr> <td colspan="2">県 (私学助成) 1,700億円 (28.8%)</td> <td rowspan="2">公費 195千円</td> </tr> <tr> <td>国 500億円 (注4) (8.5%)</td> <td>市町村 400億円 (注4) (6.8%)</td> </tr> <tr> <td colspan="2">保護者 3,300億円 (55.9%)</td> <td>保護者 248千円</td> </tr> </table>	県 (私学助成) 1,700億円 (28.8%)		公費 195千円	国 500億円 (注4) (8.5%)	市町村 400億円 (注4) (6.8%)	保護者 3,300億円 (55.9%)		保護者 248千円	
県 (私学助成) 1,700億円 (28.8%)		公費 195千円									
国 500億円 (注4) (8.5%)	市町村 400億円 (注4) (6.8%)										
保護者 3,300億円 (55.9%)		保護者 248千円									
保護者 200億円 (15.3%)	保護者 64千円										

(出所) 全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2010』ひとなる書房、p.72。

(注 1) 2009 年度幼稚園就園奨励費、私学助成、保育所運営費負担金予算ベース。

(注 2) 公立幼稚園の市町村負担額には就園奨励費の地方交付税措置分が含まれている。また、現在公立で支給されている就園奨励費 4 億円は省略した。

(注 3) 四捨五入により合計が一致しない場合がある。

(注 4) 国 500 億円の内訳は私学助成 300 億円と就園奨励費 200 億円、市町村の 400 億円は就園奨励費。

資料：文部科学省「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会（中間報告）」（2009 年 5 月 18 日）のデータに基づき園児 1 人当たりの額と全体の統計を算出し、文部科学省作成の図表を一部修正し作成。

先述したように、公立幼稚園は公費の負担が多いため、国（文部科学省）は幼稚園を私立に依存してきた経緯がある。したがって、幼稚園と保育園の連携や預かり保育等に事業費を取り組んできた。このように私立幼稚園に依存してきた経緯から、幼保一体化施設や

子ども・子育て新システム等の政策の中にも、私立幼稚園に対する配慮がうかがえる。

(3) 幼稚園振興計画から幼児教育振興アクションプログラムまで

学校教育法施行 15 年後の 1961 年に就園率が 33%に達する状態までしか、幼稚園教育は達成されていなかったが、その後幼稚園教育振興計画により増設や開園の目標値が定められ、幼児教育の振興で推進数量を行うようになった。幼稚園教育振興計画は、1961 年より第 3 次まで行われ、その後 2001 年に幼稚園教育振興プログラム、2006 年幼稚園教育アクションプログラムとなり、目標や内容が変化し、幼稚園教育の就園率アップから、幼稚園と保育所の共用化へ向けて動いていくのである。

① 幼稚園振興計画（第 1 次）

幼稚園振興計画は、1961 年 9 月に 7 カ年計画として策定されたが、その策定の背景には、参議院・衆議院の各文教委員会と国際公教育委会議で就学前教育が大きく取り上げられたことに起因している。それまで文部省は、義務教育の設置に追われ、幼児教育施設の整備までは手におえない状態が続いた。しかし 1971 年頃から幼児教育への重要性が増し、同年 6 月参議院文教委員会で幼児教育の振興が次の点で話し合われた。

①幼児教育に関し保育所との関連で根本施策を樹立すること、②幼稚園設置基準を再検討し、幼稚園の設置の促進と育成を図ること、③公立幼稚園の教職員の待遇を調査し改善策を講じること、④宗教法人立の幼稚園を学校法人立へ切り替えるための特別な法的措置を講じること、⑤私立幼稚園育成のための財政措置を図るとのことであった。

同年 5 月、衆議院文教委員会では、幼稚園教育は人間形成に大事な時期であるため、公・私立幼稚園の充実と教職員の待遇の改善を行うことが決定された。さらに同年 7 月国際公教育委会議でも幼児教育の重要性が取り上げられ、幼稚園の振興と普及活動について各文部大臣に勧告されたのである。この 3 つのことが重なり、1961 年我が国初めての幼稚園教育振興計画がスタートしたのである。

幼稚園教育振興計画⁶は、人口おおむね 1 万人以上の市町村における幼稚園就園率を 60%以上にするために幼稚園の新設及び学級の増加を図るために次のことを行うこととしていた。

⁶ 文部科学省は、策定にあたり、次の関連五団体に事前に意見を求めている。①全国国立公立幼稚園部会、②全国国立大学附属学校連盟幼稚園部会、③全国幼稚園施設協議会、④日本私立幼稚園連合会、⑤日本保育学会である。

方針としては①7年間で約3,000の公・私立幼稚園の新設を行う。人口1万人の市町村につき幼稚園1園とし、規模を120名とする、②教員の待遇改善のため、幼稚園教諭の給与費を将来都道府県負担⁷とすることを検討する、③地方交付税の基準財政需要額の算定については、教育費の中に幼稚園教育費を別枠⁸とし、単位費用の増額をはかることであった。

具体的な財政措置としては、①施設設備の国庫補助、②教員養成施設の増設、③幼稚園設置基準の促進の3つであった。財政措置としては①②であり、①の施設整備に関しては、施設新設及び既設の公立幼稚園については1/3補助を行う。教材具等の設備費として、公・私立新設一園あたり120万円、既設の私立に関しては1/3の補助を行うことであった。②教員養成施設の増設に関しては、3,440人の教員養成の必要性があるため、都道府県に教員養成所を設け、運営費の1/2に国庫補助を行い、設置についてはできるだけ国立大学を利用することとなっていた。

このように、就学前教育である幼稚園が国の施策により、少しずつ促進され、設置の増加や教職員の改善、補助等が行われるようになった。そして、教員養成のための国立大学では、教育学部の中に幼稚園教諭免許が取得できる大学が増加していったのである。

② 第二次幼稚園教育振興計画の策定

1971年中央教育審議会の答申が出され、幼稚園教育の積極的な普及の必要性が強調された。具体的な方策としては、①幼稚園に入園を希望するすべての5歳児を就園させることを目的とし、幼稚園の拡充を図る。市町村に対して必要な収容力を持つ幼稚園を設置する義務を課し、国及び府県の財政支援を強化すること、②公・私立幼稚園が役割を適切に分担するような地域配置について必要な調整を行い、修学上の経済負担の軽減をはかるための財政上の措置を講ずる、③幼稚園の教育課程の基準を改善すること、④個人立の幼稚園を早急に法人立への転換を促進することであった。

中央教育審議会の答申に基づき、文部省は、同年9月、「幼稚園教育振興計画要項⁹」を発表した。趣旨は、幼稚園振興計画を査定し、1981年までに幼稚園入園を希望するすべての4歳児及び5歳児を就園させることを目標とし幼稚園の整備を図ることであった。計画期間は、1972年～1981年の10カ年とし、前期・後期各5年間に分けた。

⁷ 幼稚園教諭給与費の都道府県負担は1989年まで続くこととなる。

⁸ 現在、幼稚園の地方交付税の算定については「教育費」の中の「その他の教育費」に「幼稚園費」として記載されている。

⁹ 第二次幼稚園教育振興計画と呼ぶ。

前期振興計画は、①目標達成のために次のことに配慮して公・私配置を調整することとなった。まず、一小学校区に一幼稚園を設置することを目標とし、少なくとも約 4,100 校の新設を図る。既存幼稚園を増設する学級数は、4 歳児を約 5,300 学級とする。②振興計画の推進に対して国は、施設費及び設備費補助等と新規に公立幼稚園教員給与費補助と私立幼稚園委託費補助の財政措置を行うこととした。また、私立幼稚園に対して 4・5 歳児の教育を委託する場合、委託費の 1/3 を補助し、スクールバス購入費の補助を新規の財政措置とした。③教員需要については、大学、短期大学及び養成校における幼稚園教諭普通免許取得者と、国立大学 30 か所に新設する養成課程の卒業者によって供給可能とすると考えられた。このように第二次幼稚園教育振興計画は、1 小学校区に 1 幼稚園を設置する具体的な設置計画¹⁰と幼稚園教員養成課程開設の増加が主なものであった。

③ 第三次幼稚園教育振興計画

1991 年、文部省は第三次幼稚園教育振興計画要項を策定し、同年を初年度として 10 年後の 2001 年度当初までに幼稚園への入園を希望するすべての 3～5 歳児を入園させることを目標とした。

整備の方針としては、既存の幼稚園の配置状況や地域の事情を勘案し、公立・私立幼稚園に適正に整備を行うことと、各幼稚園が地域において今後は果たす機能として「幼児教育センター」的役割を勘案することも含まれていた。

国の助成としては、公・私立幼稚園間の保護者負担の格差の是正を図るため、1991 年より幼稚園就園奨励費補助金の対象を新たに 3 歳児まで拡大した。また、幼稚園の一学級定員を 35 人以下に引き下げる¹¹ために園舎の増築が必要となる場合の経費の措置として、公立幼稚園には運営費に関する地方交付税の算定基準を改善、私立幼稚園は経常費助成費補助の補助単価を改善した。第三次計画には、はじめて幼稚園の果たす機能として「幼児教育センター的役割」が記載されており、現在の幼稚園の多機能化の導入の始まりであるといえる。

④ 幼児教育振興プログラム 2001 年 3 月 29 日

¹⁰ 東京都では、一小学校区に一幼稚園を設置したため、小学校の敷地内、もしくは隣に立地して幼稚園が設置された。

¹¹ 一人一人の適正に応じた教育を推進するために、1990 年年より一学級の定員を 35 人以下とした。以前は 40 人以下であった。

文部科学省は、2001年3月29日、文部科学大臣決定「幼児教育振興プログラム」において、大きく3つにわけて①幼稚園教育の振興、②幼児期の家庭教育及び地域社会における子育て支援の充実、③各地域における創意工夫を活かした幼児教育の展開等で厚生労働省と引き続き連携を図った。

①は幼稚園の施設整備の推進や幼稚園就園奨励事業の充実をあげ、幼稚園が預かり保育を行い、家庭及び地域社会との連携を図り、補助基準面積の改定や子育て支援活動等弾力的な幼稚園運営が円滑に行われるような施設整備の充実を図る。幼稚園就園奨励事業については、第2子以降の子どもの保育料の軽減策として、第2子を第1子の0.5、第3子は第1子の0.1となるような水準目標をたてた。②幼児期の家庭教育及び地域社会における子育て支援の推進は、幼稚園と小学校の連携や交流の機会を充実し、相応的な連携方策を図るために総合的な実践研究を実施する。幼稚園と小学校の教員間や幼児児童間での交流の推進、幼稚園と小学校の教員免許の併有機会の施策を推進した。③地域における創意工夫を活かした幼児教育の展開等は、都道府県と市町村が連携し、幼児教育の振興に関する計画を策定することを推進した。

以上のように幼稚園教育プログラムでは、幼稚園に「幼児教育センター的機能」だけでなく、預かり保育を推進し、家庭と地域の連携を示した。さらに地域における幼稚園の役割を都道府県と市町村に創造するように指示したものであった。

⑤ 幼児教育振興アクションプログラム（2006年10月4日）

幼児教育の振興に関する施策を効果的に推進するため、国公立の幼稚園、認定こども園における教育の条件整備を中心とし、地方公共団体において取り組むことが望まれる施策を示した、総合的な行動計画であった。実施については、2006年度～2010年度迄とされた。

内容は7つの施策を柱としており、①幼稚園・保育所の連携と認定こども園制度の活用促進、②希望するすべての幼児に対する充実した幼児教育の提供、③発達や学びの連続性を踏まえた幼児教育の充実、④教員の資質及び専門性の向上、⑤家庭や地域社会の教育力の再生・向上、⑥生涯学習振興施策における家庭や地域社会の教育力の再生・向上、⑦幼児教育を地域で支える基盤等の強化である。この中で、幼保一体化に関するものは次のものである。

①幼稚園・保育所の連携と認定こども園制度の活用促進では、研修の充実、幼稚園教

論・保育士の資格の併有の促進、教育・保育内容の整合性の確保、窓口の一本化である。また、認定こども園等幼稚園と保育所の連携を研修の一つのテーマとして取り上げるなどを推進している。③発達や学びの連続性を踏まえた幼児教育の充実では、未就園児の円滑な幼稚園就園の推進として幼稚園における未就園児に対する幼児教育の推進¹²を取り上げている。⑤家庭や地域社会の教育力の再生・向上では、子育て支援活動・「預かり保育」の推進と地域の教育団体等との連携による幼児教育の総合的な推進を主に国が、私学助成（子育て支援活動の推進）の充実や公立幼稚園に対する地方交付税の確保を図り、子育て支援活動を推進、モデル事業の実施やその成果の普及を図ったのである。

このアクションプランは、総合モデル事業を含めた認定こども園制度、及び3歳児未満児の早期受け入れの推進と幼児教育施設が地域の子育て支援センターの役割を担うものとなるように設定された。家庭・地域社会・幼稚園等施設の三者による総合的な幼児教育の推進、未就園児の就園支援を行った。研修内容として、認定こども園や幼稚園と保育所の連携を取り上げるよう、幼保連携と幼保一体化をベースとした取り組みとなっているといえる。

(4) 預かり保育推進事業を中心とした幼稚園の保育所化

① 預かり保育¹³推進事業を中心として

幼稚園に通わせている保護者の中でもパートタイム労働やその他の事情のために子どもを通常の保育時間外でも幼稚園に預かってもらうものであり、1997年度より私立幼稚園に対して「預かり保育推進事業」¹⁴として私学助成が行われるようになり、2002年度より、市町村に対して地方交付税が措置されるようになった。

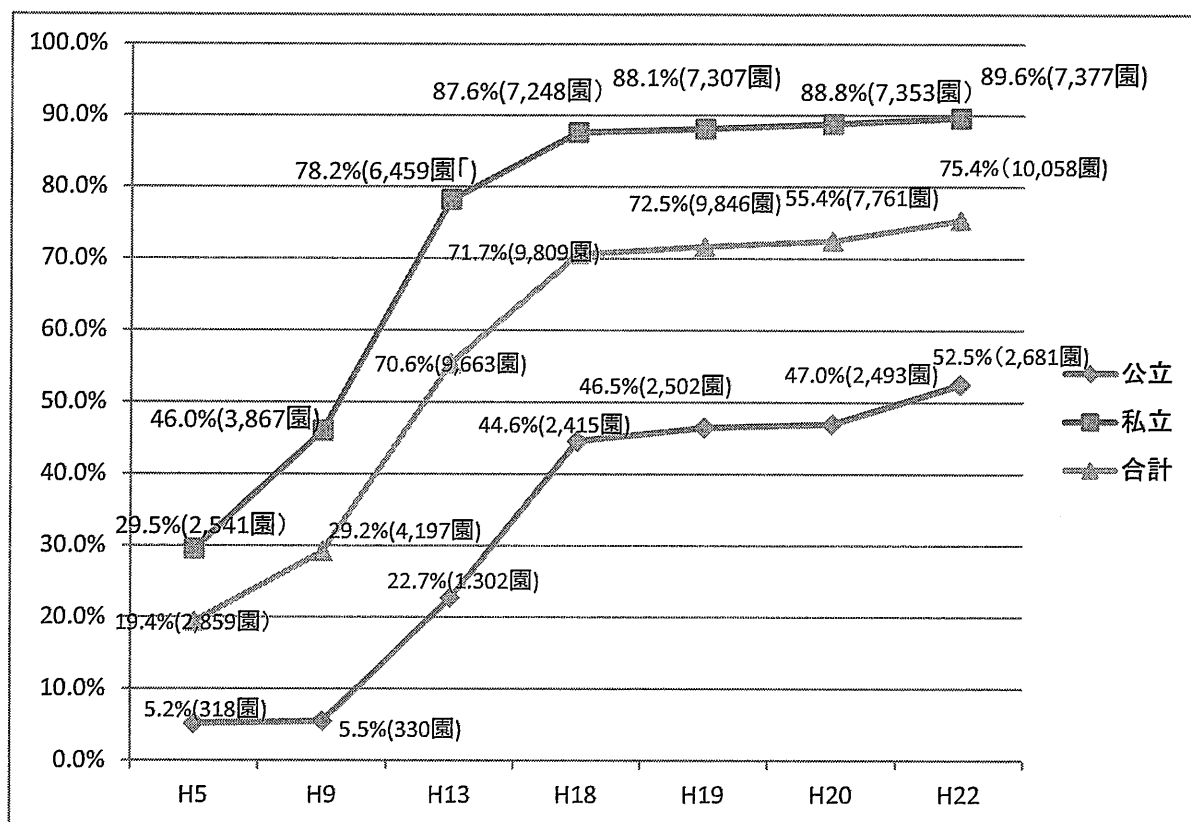
預かり保育の実施率は、図2-2のように1993年では、公立5.2%、私立2,541園(29.5%)、合計2,859園(19.4%)と少なかった。預かり保育推進事業が開始された後、2001年度には公立1,302園(22.7%)、私立6,459園(78.2%)、合計7,761園(55.4%)にまで増加し、2008年には、公立2,493園(47.0%)、私立7,353園(88.8%)、合計9,846園(72.5%)と至るまで拡大していった。

¹² 3歳児未満の早期受け入れの推進。

¹³ 幼稚園の教育課程にかかる保育時間の前後や休業日などに保護者の養成や地域の実情に応じて幼稚園の園児のうち希望者を対象に行っている教育活動をいう。

¹⁴ 「預かり保育」を実施する私立幼稚園に対する助成を行う都道府県に対し国がその助成額の1/2を補助するものである。地方交付税措置が市町村に行われるようになった。

図 2-2 預かり保育の実施率



(出所) 全国保育団体連絡会・保育研究所編 (1993～2010) 『保育白書各年度』、ひとなる書房より作成。

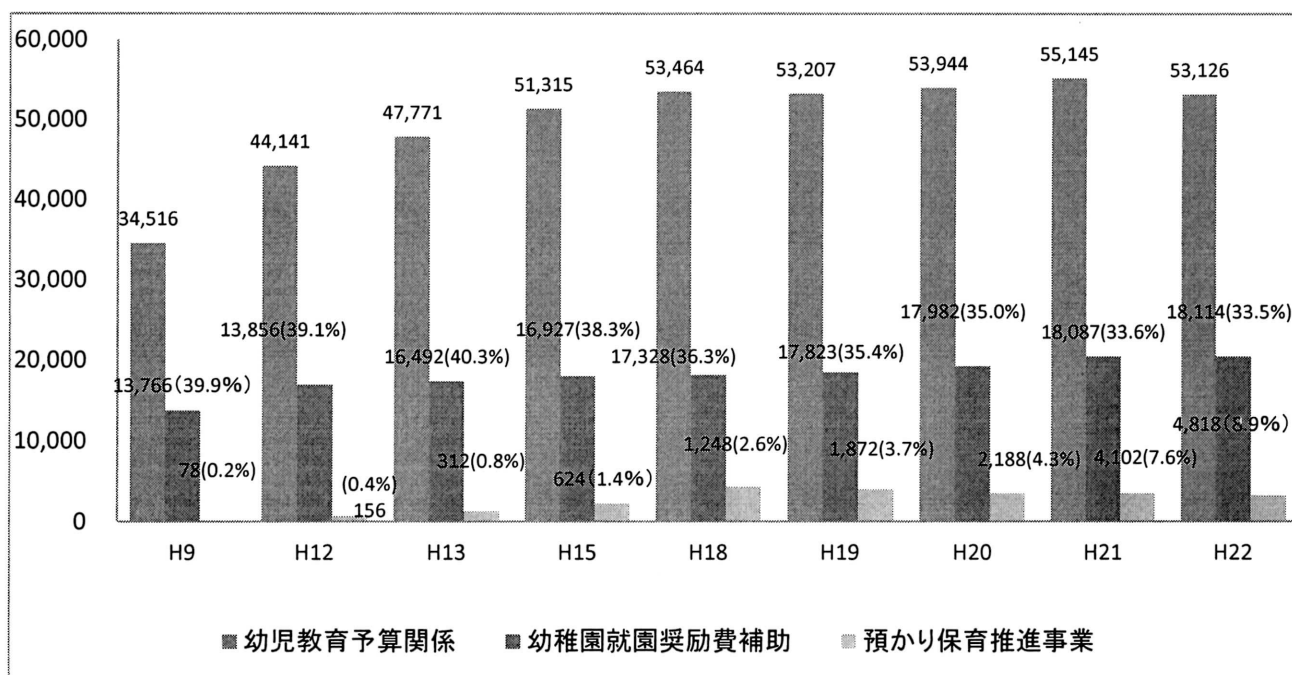
拡大の要因は、「預かり保育推進事業」による助成とさらに 2007 年(平成 19)6 月、学校教育法が改正され、預かり保育が法律上に位置づけられた点と、2008 年 3 月幼稚園教育要領が改正、預かり保育が教育活動として適切な活動となるよう具体的な留意事項が示されるまでに至ったことに起因している。預かり保育推進事業の財源支出の推移をみると、図 2-3 となった。

預かり保育に対する補助金としては、1997 年預かり保育推進事業が開始されているが、当初補助金額は 7,800 万円であった。その後 2001 年文部科学省は「預かり保育」を「幼稚園における子育て支援」として位置づけ、預かり保育事業の推進をさらに強調し、予算を 3 億 1,200 万円に増加した。2007 年預かり保育が教育活動として学校教育法上位置づけられた後、預かり保育推進事業費は 18 億 7,200 万となり、2010 年には 48 億 1,800 万円にまで増加し、幼児教育予算における 8.9%までとなるに至った。しかし、預かり保育推進事業の

補助金額は、幼稚園就園奨励費補助と比較するとあまりにも少ない。

図 2-3 幼児教育関係費と預かり保育推進事業等の推移

(単位：百万円)



(出所) 全国保育団体連絡会・保育研究所編 (1993～2010) 前掲、より作成。

② 2歳児「入園」の全国展開

2003年度より、規制緩和策として構造改革特区の一つとして「3歳未満児入園事業」が地域を限定した規制緩和¹⁵として実施された。特区実施については、特別に公費助成が創設されたわけではなかった。子育て支援活動の一環として「3歳児未満児入園事業」が2007年3月28日の構造改革特別区域法の一部改正案の成立により、この条項は廃止となる¹⁶。

しかし、2007年度については入学手続等が既に住んでいる為、施行は2008年4月1日とされ、全国展開されることとなった。2歳児未満の幼稚園の入園については、学校教育法上の規定を変えるかという議論があり、2007年「改正」が行われ、学校教育法第3章幼

¹⁵2002年法律第18号により構造改革特別区域法第14条により、満2歳児になった後の初めての4月より幼稚園入園を可能とした。

¹⁶特区事業の評価として、2歳児に対して学校教育(幼稚園教育)を行ったが、「集団を通じた教育」として幼児同士が関わりあって遊ぶ姿が見られないとのことで、学校教育になじまないという評価がされた。

稚園に第 24 条¹⁷が新設された¹⁸。幼稚園における子育て支援活動を規定した条項であり、子育て支援活動として受け入れを容認することとなった。

この事業に対しては、幼稚園自身が持ち出しをして対応した¹⁹といわれている。しかし、私立幼稚園にとって経営上、園児を早期に確保することが安定した経営を行う上で重要な課題となっていることからすれば、3 歳児未満児入園事業は、私立幼稚園にとって園児獲得の足掛かりとなった。

¹⁷ 第 3 章幼稚園第 24 条「幼稚園においては、第 22 条に規定する目的を実現するための教育を行うほか、幼児期の教育に関する各般の問題につき、保護者及び地域住民その他の関係者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行うなど、家庭及び地域にお言える幼児期の教育の支援に努めるものとする。」

¹⁸2008 年 4 月 1 日構造改革特別区域法の一部改正を行い、第 14 条を削除、「学校教育」の実施時期については満 3 歳以上からとした。

¹⁹ 全国保育団体連絡会・保育研究所編（2007）『保育白書 2007』ひとなる書房、p.65。

第2節 保育所の歴史と財政

(1) 保育政策の動向

① 保育事業のはじまり

日本の最初の保育事業は、1890（明治23）年6月、赤沢鍾美・ナカ夫妻が家塾、新潟静修学校の附属施設として開設した託児所である。1894年、大日本紡績の東京深川工場に、附属託児所が創設、1896年、福岡県に三井炭坑託児所が設立された。1908年9月、内務省は全国の社会事業家を集め、第1回の感化救済事業講習会を開催、これを機会に託児所は、幼稚園とは別機能の保育機関として、内務省に助成されるようになった。

1919年大阪市で最初の公立託児所が開設され、1920年には京都市、1921年は東京市にも開設された。1921年東京市託児保育規定が制定され、幼稚園の教育課程に準じることとなった。

② 保育所の制度化

1938年1月、厚生省が設置され、託児所は厚生省の管轄となった。1947年12月、「児童福祉法」が公布され、託児所の名称は、保育所に統一されたため、保育所は児童福祉施設の一つとして位置づけられるようになった。1952年3月、厚生省は『保育指針』を刊行した。その後1955年代後半に始まった高度経済成長は、女性の就労を増加し、それに伴い保育所の増設運動が展開されるようになった。

③ 戦後の保育財政システムの拡充（～1970年）

1949年8月シャープ勧告に基づき、1950年度から平衡交付金制度が実施され、保育所措置費国庫負担金制度が廃止された。保育所措置費は他の児童福祉施設と同様平衡交付金に編入され、費用の運営については、自治体に任されるようになった。平衡交付金制度は、自治体が財政支出を抑制し、児童福祉施設に対する運営費の支払いの遅延、減額、入所措置の制限²⁰、高い保育料を支払うことの可能な世帯の児童を優先的に入所させる等の問題が起こったため、多くの施設が経営困難に追い込まれた。さらにも問題が社会問題となった。そのため1953年度より平衡交付金制度を廃止、国庫負担制度に戻した。

改正の際、国庫負担金の単価を平衡交付金制度に算入されていたまま、採用し、公費負

²⁰保育料を高くして入所措置を解除する。高い保育料を支払うことの可能な世帯の児童を優先的に入所させる等の問題。

担率を実態よりも低く見積もり予算が計上された。1955年保育所措置費の支弁方式を「現員現給による限度の設定方式」に改め、全国単一の単価に基づき措置費を支払う方式²¹とした。保育料については、自治体に「資産調査」をさせ、保育料を厳しく徴収するように指導した。「現員現給制」は、保育予算の実質的削減、抑制を図ることを目的としていた。しかし、保育現場や入所児童に対する処遇に関して強い批判が上がり、「現員現給制」は廃止され、1958年度より保育単価制度が導入されることとなった。保育単価制度は、全国画一的な保育単価を設定、措置費の支弁基準としたが、その後、人口や規模等により、加算していくシステムへと改善されていった。

④ 保育所建設費の国庫補助金の抑制

保育所建設費については、公立は国が1/2または1/3を負担するとされており、私立は1951年児童福祉法第5次改正により、社会福祉法人または公益法人は国庫補助金が受けられるようになった。しかし、1955年度より保育所施設整備費の国庫補助金については定額方式（一か所70万円）に変更となり、保育所建設の弊害となったことは言うまでもない。この制度は1972年度まで継続された。1973年に大阪府摂津市が起こした摂津訴訟²²は、自治体が国を相手取り、保育所建設費に対する既定の補助金を請求するというもので、自治体の超過負担問題を大きくクローズアップさせた。

⑤ 革新自治体の保育政策

1960年代後半から1970年代にかけて、全国で革新自治体が多く誕生し、保育政策が瀬局的に行われるようになり、保育政策の転換が図られた。1967年の東京都の美濃部都知事は、自治体による保育行政改善を行い、全国的に大きな影響を与えた。美濃部都知事は保育対策を都政緊急五大重点施策の一つに位置づけ、保育所の増設対策、無認可保育所対策²³、保育時間延長対策²⁴、0歳児保育対策²⁵等²⁶、前例のない対策を行った。また、保育所の職員配置に都基準を設け、当時保育士の配置が少なかった低年齢児に対して手厚い配置とし

²¹ 最低基準に充足していない職員構成、給食を実施しないところに対して減額する方法である。

²² 1973年8月、東京地裁に「保育所設置国庫負担金請求」の仮執行の訴訟を起こした。

²³ 認可保育所への促進と運営費・施設改善費の助成である。

²⁴ 全施設への予備保育士の配置。

²⁵ モデル保育園での保育開始。

²⁶ その他公私是正対策も行った。

た²⁷。(表 2-3 参照)

⑥ 福祉の見直しと保育所

1970年代、女性の雇用政策促進対策として、政府は保育所施設整備の促進や保母等の養成施設と人材の確保、受益者負担を原則とする保育政策を打ち出していく。厚生省は1967年度「保育所緊急整備5カ年計画」、1971年より「社会福祉施設整備5カ年計画」を実施し、保育所の増設を行った。

1973年中央児童福祉審議会は「当面推進すべき児童福祉対策」(中間答申)で①乳幼児、②無認可保育施設の解消等、③心身障害児の保育、④保母の増員について述べており、翌年の答申では、多様化する保育需要に対応し、保育時間の延長と事業所内保育をあげている。

⑦ 行革・財政再建・国庫負担金の抑制

1985年保育運営費国庫補助金は1年間の暫定措置として改定、8/10から7/10割に削減された。これは、1983年第二次臨時行政調査会の第五次答申と臨時行政改革推進審議会の答申で補助金の見直しが提言検討されていたものに基づき1985年「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」による措置である。この削減は地方自治体の強い反対にあい、削減分は地方交付税で補填する条件で実施された。

しかし、1986年「国の補助金等の臨時特例に関する法律」が成立、1988年までの3年間の暫定措置として国庫補助金の負担率は5/10割に引き下げられた。1989年「国の補助金等の整理及び合理化並びに臨時特例等に関する法律」が成立、社会福祉関連の国庫補助金は恒久化され5/10負担となった。

²⁷ 現行の保育士配置基準と同じ。(進んでいたといえる)

表 2-3 国と都の職員配置基準

職 種	46 年 度		49 年 度	
	国 基 準	都 基 準	国 基 準	都 基 準
所 長	1人(兼任可)	1人(兼任可)	1人(兼任可)	1人(兼任可)
保 母	0歳児担当	6 : 1	6 : 1	3 : 1
	1歳児担当			5 : 1
	2歳児担当			6 : 1
	3歳児担当	20 : 1	20 : 1	20 : 1
	4歳以上児担当	30 : 1	30 : 1	30 : 1
基 準 外	60人以下施設 非常勤保育 1人(3時間分)	充実保育 全施設 1 特例保育所 60人以下 1 61人以上 2	60人以下施設 非常勤保育 1人(3時間分)	充実保育全施設 1 特例保育所 60人以下 1 61人以上 2 特例パート保育 15人に1人 障害児保育実施保育 所に非常勤保育 (3人に1人)
調 理 員 等	2 (30人施設 1)	30~59人 2 60~149人 3 150人以上 4	2 (30人施設 1) 151人以上施設 非常勤職員 1	30~59人 2 60~149人 3 150人以上 4 零歳児指定保育所 全施設 1
保 健 婦 (看 護 婦)	乳児保育特別対 策適用保育所 1	零歳児指定保 育所 1	乳児保育特別対 策適用保育所 1	零歳児指定保育所 1
栄 養 士	—	特別区のみ各 区 1人配置	—	各区 各1 多摩民生 1 西多摩 1
嘱 託 医	1	1	1	1

(出所) 岡田正章(1980)『戦後保育史 第二巻』フレーベル館、p.268。

(2) エンゼルプランからはじまる少子化対策と保育所予算

① 少子化対策 (図 2-4 参照)

1990年の「1.57ショック」をうけて、政府は、出生率の低下と子どもの数が減少傾向にあることを問題とし、仕事と子育ての両立支援など子どもを生み育てやすい環境づくりに向けての対策の検討を始めた。

1994年12月、文部、厚生、労働、建設の4大臣合意により策定された「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(エンゼルプラン)が計画され、今後10年間に取り組むべき基本的方向と重点施策を定めた。1995年エンゼルプランを実施するため、保育所の量的拡大や低年齢児(0~2歳児)保育、延長保育等の多様な保育サービスの充実、地域子育て支援センターの整備等を図るための「緊急保育対策等5か年事業」が策定され、1999年度を目標年次として、整備が進められることとなった。

1997年児童福祉法改正が行われ、保育は「措置制度」から「契約制度」へと変更³⁴された。1998年児童福祉法の改正により「保母」は、「保育士」へと変更され、2003年には、国家資格に格上げされた。保育士は、保育所以外でも乳児院や児童養護施設、各種障害児施設で一定の配置が義務付けられている。

その後、1999年12月、少子化対策推進関係閣僚会議で「少子化対策推進基本方針」が決定、方針に基づく重点施策の具体的実施計画として、「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）が策定された（大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意）。新エンゼルプランは、従来のエンゼルプランの緊急保育対策等5か年事業を見直し、2000年度を初年度として2004年度までの計画であった。目標値の項目には、保育サービス関係だけでなく、雇用、母子保健・相談、教育等の事業も加えた幅広い内容となっていた。

2001年7月「待機児ゼロ作戦」³⁵は閣議決定され、具体的には、①待機児童の多い地域に重点的に保育所を整備し、受入児童数は5万人強増加の見込み、②50人以上の待機児童が存在する95市町村（待機児童全体の8割）は今年度中に保育計画（待機児童解消計画）を策定、③幼稚園における預かり保育の充実等が盛り込まれた。

2003年7月少子化社会対策基本法が成立、それを踏まえて2004年「子ども・子育て応援プラン」を策定した。自治体には、2005年～2009年の5か年の次世代育成支援対策のための行動計画を策定させ、具体的な数値目標も合わせて策定させた。このプランの背景には、女性の就労率の増加による保育需要、多様な保育メニューへの対応、家庭と仕事の両立を可能にし、少子化を食い止める狙いがある。

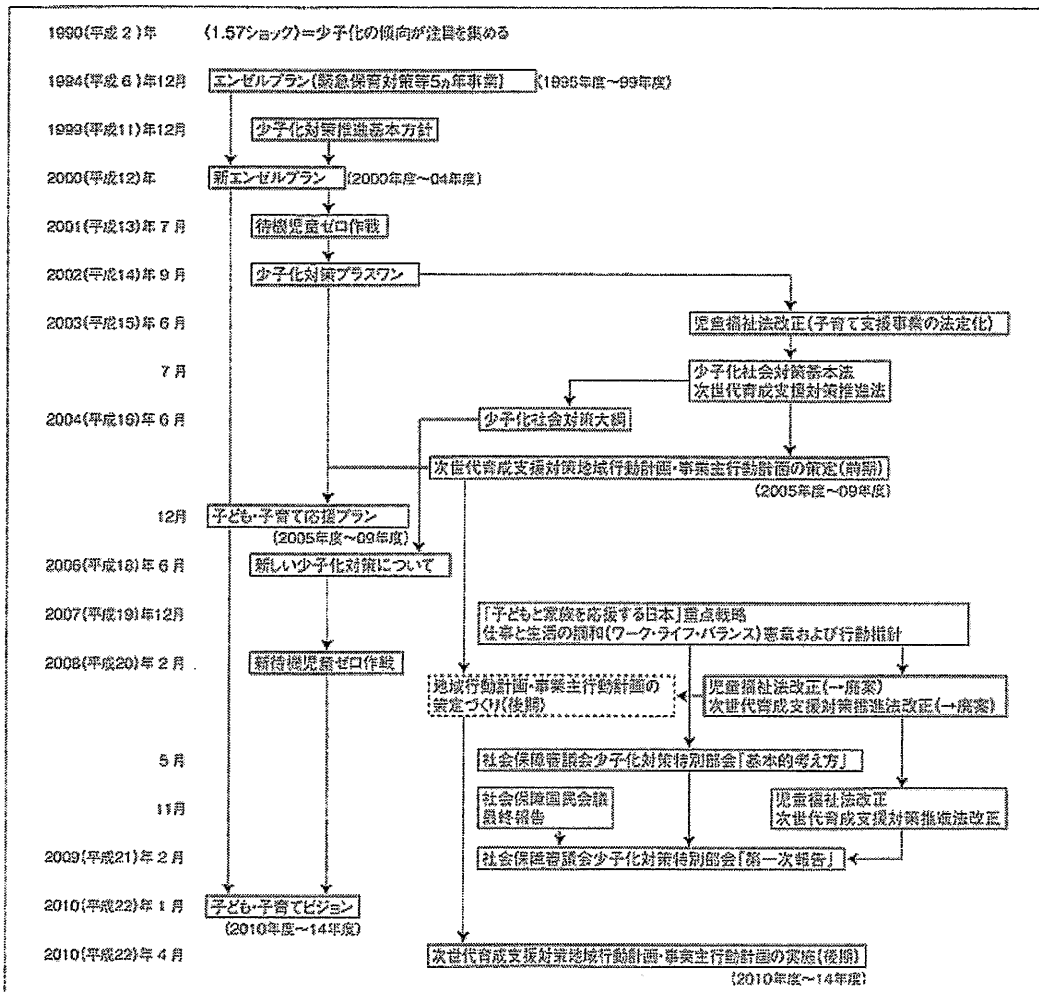
2005年、政府レベルでは少子化社会対策推進会議が発足、2006年「新しい少子化対策について」がまとめられた。

2008年より「新待機児ゼロ作戦」が実施され、10年後に3歳未満児の保育提供割合を20%から38%を目指すこと等をあげた。

³⁴ 児童福祉法第24条第1項。

³⁵ 保育所、保育ママ、自治体単独施策、幼稚園預かり保育等を活用し、2002年度中に5万人、さらに2004年度までに10万人、計15万人の受入児童数の増を図り、待機児童の減少を目指す取組をさす。

図 2-4 近年の子育てに関する政策



(出所) 全国保育団体連絡会・保育研究所 (2012) 『保育白書 2012』 ひとなる書房、p.49。

2007年社会保障審議会に少子化対策特別部会が設置され、2008年5月「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的な考え方」を公表した。その後、2009年に報告書「第一次報告一次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」を発表した。この内容は、第3節で述べるが、「子ども・子育て新システム」の基礎となったものであり、保育制度改革の在り方や財源・費用負担等が示され、この考えが「子ども・子育て新システム」に繋がっていったのである。

2010年には、今後5年間で取り組む少子化対策をまとめた「子ども・子育てビジョン」(少子化社会対策大綱)を閣議決定し、2014年までの達成目標を掲げ、保育サービスを現在の提供割合24%から35%に引き上げることとした。4つの柱として、「若者が安心して

て成長できる社会」「妊娠、出産等、子育ての希望が実現できる社会へ」「子育て力のある地域社会へ」「男女ともに生活と仕事が調和する社会へ」があげられた。

② 保育所関係予算

保育所関係予算については、『保育白書』の保育対策予算の各年版をもとに作成した。保育関係予算については、2005年度で補助金の再編があり、大幅に名称や構成が変更されたため、2005年前と後に分けて、予算の内訳を作成した。

(i) 保育関係対策予算（1998年～2004年）（表2-4参照）

保育関係対策予算を1998年から2004年までの経緯をみると表2-4のようになった。但し、2002年度より「待機児童ゼロ作戦の推進」が進められたが、保育関係対策予算内の「待機児童ゼロ作戦」部分については、別掲とした。

開所時間延長促進事業（延長保育）は、1998年107億1千万円であったが、2001年度には242億600万円、2004年度には317億5,500万円にまで増加した。

2002年度より待機児童ゼロ作戦が開始され、保育所運営費は、2002年度142億2500万円であったが、三位一体改革が行われた2004年度では公立保育所運営費の一般財源化に伴い93億8200万円と大幅に減少した。待機児童ゼロ作戦の開始された2002年度は、社会福祉施設等施設整備費が、前年度の2倍となり155億8100万円、2004年度には29億2900円と2001年度の4倍もの予算額となった。

社会福祉施設等施設整備費（内保育所分）は、1998～2001年度まで70億円代（但し1999年度のみ94億円）であったが、2002年度に155億8,100万円、2004年度では299億2,900億円と約4倍にまで増加しており、保育所が「新エンゼルプラン」や「待機児童ゼロ作戦」等の施策の影響により整備されてきたことがわかる。

障害児保育については、2003年度より、地方交付税で対応されることとなったため、減額された。この時期の保育関係対策予算は、延長保育の促進と民間による保育所運営の増大による社会福祉施設等施設整備費の増大が主な政策であったといえる。

表 2-4 保育関係対策予算（1998～2004 年度）

(単位: 百万円)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
一般会計合計	357,900	386,800	404,600	423,800	460,100	490,200	350,700
1. 必要なときに利用できる多様な保育サービスを整備							
多様な保育サービスの提供							
開所(延長保育)時間延長促進事業	10,710	12,994	16,159	24,206	27,160	30,091	31,755
延長保育整備基盤事業	10,237	11,059	1,322	-	-	-	-
休日保育	-	50	50	100	255	254	381
低年齢児保育推進事業	3,666	4,371	-	-	-	-	-
産休・育休明け入所予約モデル事業	1,726	1,360	-	-	-	-	-
乳幼児保育促進等事業の実施	-	-	4,282	5,013	5,126	1,761	870
家庭的保育事業の実施(保育ママ)	1,152	1,162	1,287	1,273	-	-	-
2. 在宅の乳幼児を含めた子育て支援の推進							
地域子育て支援センター事業の促進	1,921	2,064	2,782	3,321	3,988	4,710	5,051
多機能保育所の整備	8,180	-	-	-	-	-	-
一時保育の促進	※1)	1,650	1,271	1,884	2,268	2,430	2,565
保育所地域活動事業の充実(保育所分園推進事業の拡充)	1,320	1,030	1,078	1,308	1,430	1,180	1,220
在宅保育サービス助成事業・ベビーシッター育児支援事業	386	386	450	505	505	401	352
3. 保育所機能充実のための施設整備							
保育所運営費	-	-	-	-	14,225	14,959	9,382
社会福祉施設等施設整備費(内保育所分)	7,712	9,496	7,696	7,268	15,581	15,608	29,929
社会福祉施設整備費(内保育所分)	465	965	665	550	923	1,492	※2)1,841
特別保育事業等推進施設の助成	75	75	75	75	75	75	75
4. 保育所運営費の改善	336,958	366,890	379,619	391,545	407,140	422,035	266,521
5. その他保育サービスの充実							
障害児保育の拡充-障害時保育環境改善事業に名称変更	3,146	3,097	2,933	3,036	3,251	67	83
家庭支援推進保育事業	1,152	1,162	1,169	1,174	1,175	1,157	1,144
年度途中入所円滑化事業	515	518	-	-	-	-	-
保育士養成確保	1,419	1,440	1,482	1,472	1,506	1,413	1,406
保育士養成所費	108	96	96	86	-	-	70
保育所保育士 研修等事業費	70	63	63	57	-	-	50
産休代替保育士等	1,241	1,281	1,323	1,329	-	-	1,286
へき地保育所費	2,021	2,179	2,125	2,120	1,927	1,831	1,717
施設型保育サービス事業の助成→子育て支援サービス事業	1,941	2,286	2,272	2,197	1,386	1,277	1,176
施設型保育サービス整備等事業費	758	656	648	582	-	-	-
企業委託型保育サービス事業	85	86	86	86	-	-	-
駅型保育試行事業	1,098	1,544	1,538	1,530	-	-	-
改正保育制度定着促進事業費(改正保育性御の試行に伴う民間保育)	22	-	-	-	-	-	-

(別掲 上記のうち「保育所待機児ゼロ作戦の推進」部分)

(単位: 百万円)

保育所待機児ゼロ作戦の推進	-	-	-	-	-	-	-
保育所の受け入れ児童数の拡大	-	-	-	-	29,806	30,597	39,311
保育所運営費(入所児童拡大)	-	-	-	-	14,225	14,989	9,382
保育所緊急整備	-	-	-	-	15,581	15,608	29,929
特定保育事業の創設	-	-	-	-	-	1,492	2,552
送迎保育ステーション試行事業の創設	-	-	-	-	250	102	101
駅前保育サービス提供施設等設置促進事業の創設	-	-	-	-	60	60	900
認可化移行推進事業の創設	-	-	-	-	128	128	128
待機児童解消のための保育施策の推進等	-	-	-	-	134	-	-
家庭的保育事業の促進	-	-	-	-	1,271	625	614

注) 合計には上記以外の費目が含まれる。

注) 年度当初予算とする。

※1) 延長保育等促進基盤整備事業に含まれる。

※2) 保育所のみ金額が計上されていないため社会福祉施設全体となる。

多機能保育所の整備は、1998年度までとなっているが、これは緊急対策保育5か年計画の最終年度にあたる。

1999年度より休日保育試行事業が新規事業となり、一時保育の促進は、延長保育事業に含まれるようになった。

産休・育休明け入所予約モデル事業は、緊急対策保育5か年計画であり、1999年度まで終了している。

2000年度より開所時間延長促進事業は、延長保育事業の促進事業に、低年齢児保育推進事業は、乳幼児保育促進等事業の実施に名称変更した。

2002年度より在宅保育サービス助成事業は、ベビーシッター育児支援事業に名称変更となった。

家庭的保育事業は、2002年度より保育所待機児童ゼロ作戦の推進事業の中に組み込まれたため、待機児ゼロ作戦の推進の部分に記載。

2002年度より待機児童ゼロ作戦のため、保育所受け入れ児童数の増大による保育所運営費が計上されることとなった。

2003年度より、障害児保育については、地方交付税で対応されることとなったため減額された。

2004年度より、施設型保育サービス事業の助成は、子育て支援サービス事業に、障害児保育の拡充は、障害時保育環境改善事業に名称変更した。

(出所) 全国保育団体連絡会・保育研究所(1998～2004)『保育白書』、ひとなる書房、各年版より筆者作成。

(ii) 2005 年度の補助金改革

2005 年度は、三位一体改革の二年目となり、予算案の段階で、民間保育所運営費も一般財源化の対象として、盛り込まれていたが、厚生労働省と保育関連団体の強い批判により、民間保育所運営費の一般財源化は見送られた。2005 年は、保育事業や施設整備に関わる補助金が次のように大きく再編された。(図 2-5 参照)

第 1 は、延長保育促進事業³⁶の公立保育所分、産休代替保育士費補助金、保育士養成所費が廃止され、一般財源化されたことである。

第 2 は、「地域の自主性・裁量性」を高めるために交付金(ハード交付金とソフト交付金)が創設されて、次世代育成支援関連の補助金をまとめて統合された。ハード交付金の対象施設は、児童相談所、保育所等の児童福祉施設であり、ソフト交付金は延長保育促進事業³⁷、へき地保育所、家庭支援推進保育事業、保育所地域活動事業等の事業が対象となった³⁸。

ハード交付金に保育所等の児童福祉施設の整備が位置づけられたことに伴い、児童福祉法が一部改正された。従来施設整備に関する規定については、保育所整備は、市町村の整備の場合、国が 1/2、都道府県 1/4 の負担が義務付けられていた。この規定に基づき、保育所施設整備の国庫負担金、都道府県負担金が支出されていたのである。

しかし、次のように廃止された。①国庫負担対象施設から保育所等を削除(第 52 条改正)、②都道府県負担の廃止(第 54 条改正)、③都道府県に加え市町村も民間の児童福祉に対する補助を可能とする(第 56 条 2 の改正)等の変更が行われた。したがって、保育所の施設整備に関する国の根拠は、次世代育成支援対策推進法⁴⁰のみを根拠とすることになり、責任を自治体に任せることとなった⁴¹。

ハード、ソフト交付金は、自治体の策定した計画に対して計画全体の実施に必要な経費として交付される仕組みとなっている。そのため、従来の明確な補助基準や補助金単価、定率で決められていた国や地方の負担割合がなくなり、個々の事業や交付金の使途に対す

³⁶ 特別事業が交付金化され、一般会計予算全体の制約をより受けやすくなってしまい、市町村の負担がより増大した。

³⁷ 子ども・子育て応援プランにあげられている重点事業である。

³⁸ 認可外施設は、対象から除外された。

⁴⁰ 次世代育成支援対策推進法は、保育所や乳児院等の児童福祉施設の整備を 10 年の時限立法としているため、10 年の期限が切れた場合が危惧されている。

⁴¹ 稲川は、交付金化は、自治体間格差と施設間格差を生み出す影響があると危惧している。稲川登史子(2005)「2005 年度保育関係予算の概要」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2005』ひとなる書房、pp.70-73。

る補助額は自治体の裁量に委ねられることとなった。

図 2-5 補助金の再編

<p>補助金廃止→一般財源化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・延長保育事業(公立保育所基本分) 81億円 ・産休代替保育士費補助金 10億円 ・保育士養成所費 1億円 	<p>交付金化されなかった特別保育事業→補助金事業として再編</p> <p>保育対策等促進事業補助金 →特別会計へ整理(国、都道府県、市町村負担率1/3)</p> <ul style="list-style-type: none"> ①一時・特定保育事業 <ul style="list-style-type: none"> ・一時保育促進事業 ・特定保育事業 ②乳児保育等促進事業 <ul style="list-style-type: none"> ・乳児保育促進事業 ・障害児保育円滑化事業 ・保育所体験特別事業 ③地域子育て支援センター事業 ④休日・夜間保育事業 <ul style="list-style-type: none"> ・休日保育事業 ・夜間保育推進事業 ⑤待機児童解消促進事業 <ul style="list-style-type: none"> ・送迎保育ステーション試行事業 ・家庭的保育事業 ・認可化移行促進事業 ・保育所分園推進事業(経常分) ⑥保育環境改善等事業 <ul style="list-style-type: none"> ・保育サービス提供施設設置促進事業 ・認可化移行環境改善事業 ・放課後児童クラブ設置促進事業 ・保育所障害時受入促進事業 ・分園推進事業(初年度整備分)
<p>ハード交付金 167億円</p> <ul style="list-style-type: none"> ・保育所施設整備費 	
<p>ソフト交付金 345.7億円</p> <ul style="list-style-type: none"> ・延長保育促進事業 ・へき地保育所費 ・家庭支援促進保育事業 ・保育所地域活動事業等 	

(出所) 全国保育団体連絡会・保育研究所編(2005)『保育白書』、ひとなる書房、p.15、
を筆者加筆作成。

第3は、交付金化されなかった特別保育事業の一部は残され、補助金事業として再編されたことである。補助事業として、保育対策等促進事業補助金と名称変更され、①一時・特定保育事業、②乳幼児保育等促進事業、③地域子育て支援センター事業、④休日・夜間保育事業、⑤待機児童解消促進事業、⑥保育環境改善等事業の6つに分けられた。この補助金の再編について、厚生労働省は、事前協議の廃止と事業・区分間の補助金流用について2割以内の規制を廃止し、市町村の自由度を高めることを目的としている。

再編された補助金は、市町村の場合、補助率は、国、都道府県、市町村ともに1/3に統一された。基準単価については、基本的に施設一か所、一事業当たりの年額が設定されるようになったのである。この補助金再編により、事業に対しての補助金額の決定方法が変わったために、補助単価が引き下げられてしまった事業もある。例えば、一時保育事業は、年間540万円を上限とし、利用児童数に応じて(件数払い方式)補助額が決められていたが、一か所あたり130万円(定額補助方式)へ結果的には補助単価が引き下げられてしまったのである。再編された補助金は全て特別会計に整理され、先述したように、補助率も

都道府県 1/3、市町村 1/3 となったのである。

保育運営費については、2004 年度に行われた三位一体改革による公立保育所運営費の一般財源化、2005 年度の延長保育等の特別事業の交付金化により、一般会計予算全体の制約をより受けやすくなった。2006 年度には公立保育所の施設整備費は交付金の対象外となり、次世代育成支援対策施設整備費交付金となった点も市町村の予算を圧迫し、負担を増大させ、自治体間の格差を生み出す要因となったといえる。

(iii) 保育関係対策予算（2005 年度以降）（表 2-5）

2005 年度以降は、補助金の再編と交付金が新設され、2004 年度とは予算項目や構成が異なっている。2005 年度より次世代育成支援対策交付金（ハード・ソフト）が新設され、ソフト面では、延長保育促進事業や家族支援事業促進事業等、ハード面では、民間保育所整備費となった。2005 年度から 2011 年度までの保育対策予算をみると表 2-5 となった。

民間保育所運営費は、2005 年度に 2,670 億円であったが、2011 年度には 3,743 億 8,200 万円にまで増大しており、民間保育所の運営が増加していることがわかる。

2008 年度の第二次補正予算案で子どもを安心して育てることが出来るように、「新待機児童ゼロ作戦」の前倒し実施を行った、そのため、2010 年度まで集中して保育所等の整備費、都市部対策としての補助（賃貸物件への助成措置や認定こども園の整備を推進家庭的保育事業の促進のための補助等）を目的として、「安心こども基金」が創設された。「安心こども基金」は、「新待機児童ゼロ作戦」による保育所の整備等、認定こども園等による新たな保育需要への対応及び保育の質の向上のための研修などを実施し、子どもを安心して育てることができるような体制整備を行うことを目的とした基金である。都道府県に基金を造成するものであり、総額は 500 億円であった。

前年度までの次世代育成支援対策施設整備費交付金（ハード交付金）は「安心こども基金」に含まれることとなった。「安心こども基金」の事業概要は、保育所等整備事業（保育所等緊急整備事業）、放課後児童クラブ設置促進事業、認定こども園整備等事業、家庭的保育改善事業、保育の質の向上のための研修事業等があげられている。保育所等緊急整備事業としては、社会福祉法人の保育所の施設整備の補助、待機児童が多いが財政力が弱い市町村の新設、賃貸等による保育所本園・分園の設置を促進し、賃貸料や改修費等の補助と公立も含めた子育て支援のための拠点施設の施設整備の補助がこれに該当する。

2012 年 5 月 原子力被災者等の健康不安対策調整会議により、「原子力被災者等の健康不

安対策に関するアクションプラン」が決定された。内容は 2012 年度予算により、「学校給食モニタリング事業」において、より一層の児童・生徒の安全、安心の観点から、47 都道府県を対象として、給食一食全体について、提供後に検査を行い、放射性物質がどの程度含まれているか否かを継続して把握することである。児童福祉施設等が提供する給食の更なる安全・安心の確保のために、各都道府県に設置されている「安心こども基金」を活用し、児童福祉施設等、給食用食材の放射線検査機器の整備費用と給食一食全体の検査費用について、2012 年度に補助が実施された。福島県では、東日本大地震の影響として放射線の測定等も行っている。

2011 年度より、次世代育成支援対策ソフト交付金は、こども手当の影響で、「子育て支援交付金」に名称変更したが、中身は同じである。保育所の整備費補助については、従来は次世代育成支援対策施設整備交付金（ハード交付金）により国から区市町村に直接補助されていた。「安心こども基金」創設後は、これまで国が負担していた整備費補助が、基金を財源に都道府県から区市町村に補助する仕組みに変更となった。

「安心こども基金」は、都が国に先駆けて取り組んできた賃貸物件を活用した保育所整備事業や認可基準を満たす認可外保育施設への補助（認証保育所開設準備経費）も国の支援の対象になったのである⁴⁸。

⁴⁸都は、国の「安心こども基金」に加え、事業者及び区市町村の負担を軽減する都独自の支援策（待機児童解消区市町村支援事業）を行い、0～2 歳児の定員拡充に取り組む市区町村への支援を強化している。

表 2-5 保育関係対策予算 (2005~2011 年度)

(単位: 百万円)

年度	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
一般会計分	346,500	361,500	379,989	400,610	405,857	424,202	460,048	
内ソフト交付金						ソフト交付金 361億円含 む	現物サービスを 拡大するための 新たな交付金 500億円 を含む	
待機児童解消のための保育所受け入れ児童数の拡大								
次世代育成支援対策交付金(ソフト交付金)延長保育促進事業、家族支援 事業促進事業、へき地保育所	34,568	33,956	36,500	37,500	38,800	19,900	-	
次世代育成対策施設整備費交付金(ハード交付金)民間保育所整備費	16,704	14000	12,962	13,716	-	-	-	
次世代育成支援対策交付金(ソフト交付金)一時預かり事業、地域子育て 支援拠点事業	-	-	-	-	-	36,100	-	
現物サービスを拡大するための新たな交付金(家庭的保育事業の実施、認 可外保育施設への公費助成、一時預かり事業、地域子育て支援拠点事業 等)	-	-	-	-	-	-	50,000	
保育所運営費	9,254	-	-	-	-	-	-	
民間保育運営費	267,000	298,246	312,710	327,626	340,102	353,362	374,382	
民間保育所等整備費		※1. ハード交付金の対象事業					19,900	20472
延長保育促進事業		※2. ソフト交付金の対象事業					※3.	20472
待機児童解消促進事業→家庭的保育事業、許可移行促進事業、保育 所分園推進事業等	707	571	816	1,213	1,574	2,948	3,662	
保育環境改善等事業	1,292	1,292	633	253	253	228	228	
多様な保育サービスの提供等								
延長保育促進事業(家庭的保育事業・家庭支援推進保育事業・へき地保 育所費含む)		※2. ソフト交付金の対象事業					19,900	20,472
家庭的保育事業(上記に含まれる)	※4に含まれる	409	216	730	1,418	2,787	3,501	
一時・特定保育等事業	2,968	3,278	3,546	4,107	3,036	-	ソフト交付金 に含まれる	
休日保育事業	488	488	488	536	-	-	-	
夜間保育促進事業	40	40	40	40	-	-	-	
休日・夜間保育事業	-	-	-	-	784	778	836	
病児・病後児保育事業	-	-	1,042	2,702	3,175	3,488	3,724	
地域子育て支援センター事業→2007年度より地域子育て支援拠点事業 に名称変更	5,529	5,737	8,441	10,088	10,193	2010より次世代育成支援 対策交付金(ソフト交付金 へ)		
乳児保育等促進事業	1,059	1,000	一般化された					
ベビーシッター育児支援事業	338	320	305	-	-	-	-	
保育所運営費の改善	279,591	-	-	-	-	-	-	
その他の保育サービスの充実(事業所内保育施設の研修等による職員の資質 向上などを図る)	-	-	-	890	7,924	6,874	6,744	
家庭支援推進保育事業、へき地保育所費(ソフト交付金)		※2. ソフト交付金の対象事業					-	-
子育て支援サービス事業	962	830	627	-	-	-	-	
保育所保育士研修等事業	50	50	74	-	-	-	-	

※1.次世代育成支援対策交付金(ハード交付金)の対象で、社会福祉施設等施設整備費を交付金化した

※2.次世代育成支援対策交付金(ソフト交付金)の対象事業で、延長保育事業・へき地保育所費・家庭支援推進保育事業等が該当する

※3.10年度延長保育促進事業は、事業仕訳の結果、一般会計から特別会計に代わり、2010年度は年金特別会計児童手当勘定の事業主拠出金財源により児童育成事業として実施されることとなった。

2005年度は、税源移譲対象の保育対策関係事業・延長保育促進事業の公立保育所の基本文(81億円)・産休代替保育士費補助金(10億円)・保育士養成所費(1億円)社会福祉施設等施設整備費補助・負担金(保育所等)については、交付金化された。

2005年度は、次世代育成支援対策交付金(ソフト交付金)がそうせつされた。対象となる事業は、ファミリーサポートセンター事業、こそだて短期支援事業、集いの広場、育児支援家庭訪問事業、延長保育促進事業、総合施設モデル事業等である。

2005年度より、子ども子育て応援プラン(2005~2009、ハード交付金化)

2005年度より2009年度まで、延長保育事業は、ソフト交付金の対象事業である。

2006年度一般財源化対象の保育対策関係事業・次世代育成支援対策施設整備交付金の公立保育所等分(45億円)・次世代育成支援対策交付金の延長保育加算(公立分)(20億円)

2008年度次世代育成支援対策施設整備交付金は、民間保育所整備費である。

2008年度第二次補正予算において「安心こども基金」が創設された。

2011年度家庭的保育事業の実施・認可外保育施設への公費助成(待機児童ゼロ特命チーム)・一時預かり・地域子育て支援拠点事業(ソフト交付金からの組替え)合わせて500億円である。

2011年度は、「ソフト交付金」でなく、「現物サービスを拡大するための新たな交付金」となった。ソフト交付金からの改組は、一時預かり事業と地域子育て支援拠点事業である。その他、待機児童ゼロ特命チーム「先取り」プロジェクトの具体的措置として、複数の家庭的保育者による家庭的保育事業の実施と最低基準を満たす認可外保育施設への公費助成である。

(出所) 全国保育団体連絡会・保育研究所 (2005~2011) 『保育白書』、ひとなる書房、各
年版より筆者作成。

③ 待機児童と「認証保育所」

都市部では、待機児童の問題が大きく取り上げられ、特に乳幼児保育や0～2歳児の保育が不足している。そこで東京都は、2001年5月に東京都独自の認証保育制度をつくり、待機児童の緊急対策として、東京都独自の基準に達するものを東京都として認める認証保育制度⁴⁹をスタートさせた。2011年4月現在、認証保育所A型520園、B型91園、合計611園が開所されており、制度発足時の10年で多くの認証保育所が設置された。特に0～2歳児の低年齢児保育の強化と利便性を考慮した駅前保育の需要、13時間の開所を義務付け、保育の必要なこどもを対象とすることで、認可保育所では対応できないこどもを受け入れる受け皿となっていることは言うまでもない。

認証保育制度は、厳しい財政状況の中つくられた制度であるが、基準面積の緩和や直接契約制度のため、子どもをめぐる環境が整っているとはいいがたい。認証保育所の特徴は、①全施設で0歳児保育がある、②東京都が設置を認証、実施主体の市区町村と一緒に指導する、③保育所についての重要事項を随時情報提供する、④情報公開をして多様なニーズにある保育所が選べる、⑤利用者と保育所の直接契約である、⑥保育料の上限は東京都で決定する、⑦都独自の基準を設定し、保育水準を確保する等があげられる。

認可保育所の認証保育所の違いは、0歳児保育を必ず実施する点、0・1歳児の一人あたりの基準面積を3.3㎡→2.25に緩和された点、保育料設定と徴収は保育所が行い、直接契約する点、13時間以上の開所が義務付けられている点である。(表2-6参照)

認証保育所は、利便性のある駅前保育所であり、保育に必要な人が利用するためのものである。0～5歳児を受け入れるA型と0～2歳児を受け入れるB型の2つのタイプにわけられる。両者の違いは表2-7となる。両者に共通している点は、駅前保育所であり、保育を必要とする人を対象としている点、設置基準は認可保育所に準じている点、調理室の設置、保育士配置基準は認可保育所と同じ点、13時間の開所、保育料設定と徴収は設置者である等である。異なる点は、A型は規模が大きく設置主体が民間事業者等であるが、B型は0～2歳児を受け入れ、設置主体が個人であり、しかも規模も29名までである。低年齢児の受け入れの強化と設置主体にこだわらず多くの設置者を募り、待機児童対策と増え続ける保育需要に対応しようとした政策である。

⁴⁹認可保育所の基準に達しないが、東京都独自の基準を策定、独自基準に達しているものを認証保育所と名付けた。A型、B型運営に要する経費(基準額)の1/2ずつを都と区市町村が補助する。(補助対象契約児童数×年齢別補助単価) A型を駅前に開設する場合、改修経費を都と区市町村が一部補助する。

表 2-6 認可保育所と認証保育所のちがい

	認可保育所	認証保育所
定員・対象年齢	認可保育所の定員は60人以上。(ただし、小規模保育所の場合は20人以上)	A型は駅前設置が基本、(大都市特有の多様なニーズに応える)(定員20人~120人、うち0歳~2歳を1/2以上) B型は、保育室制度からの移行を中心とし、小規模で家庭的な保育。(定員6人~29人、0歳~2歳)
0歳児保育	0歳児枠がない保育所がある。	0歳児保育を必ず実施(乳幼児保育需要に対応)
基準面積	0歳児・1歳児の一人当たりの基準面積が3.3㎡必要	基準面積を0歳児・1歳児の一人当たり2.5㎡まで緩和
保育料	区市町村が徴収、所得階層別保育料	認証保育所が徴収、保育料は認証保育所が設定。(但し上限あり)
申込方法	区市町村に申込み、市区町村が保育所を決定する	認証保育所と保護者との直接契約
改修経費の補助	株式会社を対象とする補助制度はない	A型のうち駅の改札口から徒歩5分以内のものは、改修経費を補助
開所時間	11時間保育が基本	13時間以上の開所が義務(二重保育の解消)

(出所) 東京都福祉保健局 (2001)

<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/n.hoikusyo/ninsyo/index.html>.

表 2-7 認証保育所制度 A 型と B 型のちがい

	A型	B型	
目的	独自の基準設定・駅前保育所・保育を必要とする人		
設置主体	民間事業者等	個人	
対象児童	0~5歳	0~2歳	
規模	20~120名	6~29名	
施設基準	認可保育所に準じた基準とする。		
施設基準	面積 0・1歳児	3.3㎡(2.5㎡まで弾力化)	2.5㎡
	屋外遊戯場	設置(付近の代替場所でも可)	特に規定なし
	調理室	必 置	
	便所	必 置	
職員	2階以上施設	防火区画・二方向避難確保	
	保育従事職員	認可保育所と同様の配置基準とする。ただし、正規職員(保育士)は6割以上とする。	
	施設長	児童福祉施設等の勤務経験を有し、かつ保育士資格を有する者	
開所時間	13時間の開所を基本とする		
保育料	料金は自由設定(ただし国の徴収基準額を上限とする)		
補助金	運営費	運営に要する経費(基準額)の1/2ずつを都と区市町村が補助、補助対象契約児童数×年齢別補助単価	
	開設準備	駅前に開設する場合、改修経費を都と区市町村が一部補助する	特になし

東京都福祉保健局 (2010) 前掲。

B型は、0・0歳児の面積を2.5㎡まで弾力化でき、屋外遊戯場については、A型は代替場所でも可であり、B型については0～2歳児受け入れのため規定はない点は、都心特有の開所しやすい設置基準である。運営費については、基準額の1/2を都と区市町村が補助する仕組みとなっており、認可保育所よりも安価で、基準が緩いため、開所しやすいことが特徴であり、東京都が自治体の力ではなく、民間の力をかりて、待機児童対策を行っている。

認証保育所については、B型であると、3歳児以降は別の保育所にいかなければならないため、こどもにとって環境をかえなければならないという欠点もある。認証保育所は、東京都が独自で行った、基準緩和と補助制度による0～2歳児の保育需要受け入れのシステムであるため、安価で運営することができ、屋外遊戯場が近隣の場所等になる場合も多く、危険が伴うため、批判も多い。東京都の他に神奈川県でも、県独自の保育施設、認定保育施設制度を創設している⁵⁰。

(3) 「三位一体の改革」と保育所

① 「三位一体の改革」

2001年経済財政政策や運営に関する重要事項を調査審議する機関として、総理を議長とした経済財政諮問会議が創設された。1995年に発足した地方分権推進委員会は、地方分権推進法の成立と5次にわたる勧告を提出、1999年地方分権委推進法を成立させ、機関委任事務の廃止と国の関与のルール化と大幅な縮小を中心として、主に行政面での改革を行ってきた。しかし、税財政面での具体的な制度改革は進んでいなかった。そこで経済財政諮問会議の議論は、不良債権問題と経済の再生、財政構造改革となった。実際の所、経済財政諮問会議では、財政構造改革に大きな力点がおかれ、基本方針である「骨太の方針」が

⁵⁰ 2002年10月に施行された改正児童福祉法により、事業所内の保育施設や極めて小規模な保育施設等を除く私設保育施設を設置した場合は、事業開始の日から1か月以内に知事に対する届出等の義務が定められた。

認定保育施設は、開設後1年以上経過した施設保育施設（認可外保育施設）のうち市町村が定めた一定の基準を満たしている良好な施設をさす。認定保育施設は、県と市町村が経費を助成している。但し、助成を受けるには、保育に欠けていることを市町村が判定する必要がある。また、一定の基準とは、①施設庁が有資格者である（保育士・看護師・保健師・助産師）、②児童一人当たり1.98㎡以上の保育室を有している、③私設保育施設指導監督基準に定める基準を満たしている、④原則1日11時間以上開所する、⑤月曜から土曜日まで開所する。⑥定員は10名以上とする等である。その他基本保育時間の料金は、月額58,000円が上限と定められている。

閣議決定されていった。

地方税と地方交付税、国庫補助負担金⁵¹は、これまで中央集権的な財政構造から分権社会にふさわしい財政構造へ転換するために、国庫補助負担金を削減し、その代わりに国から地方へ税源移譲を行い、地方交付税の改革を一体で行うことを目的としたものであった。2002年6月に小泉内閣が閣議決定した「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（骨太の方針第2弾）で出されたものであり、その後各省庁、地方六団体⁵²等で大きな議論を生んだ。

② 国・地方間財政の関係の変化

保育の分野においては、2004年度より児童保護費等国庫負担金の内、公立保育所運営費⁵³（1,661億円）が一般財源化され、地方交付税の基準財政需要額に算入されることとなった。

2004年度予算全体としては、約1兆300億円の地方公共団体向けの国庫補助負担金の改革を実施した。上記の公立保育所運営費分（1,661億円）以外にも、介護保険事務費交付金（305億円）、軽費老人ホーム事務費補助金（167億円）などである。その対象事業を引き続き地方が主体となって実施する必要がある国庫補助負担金（計2,440億円）については、2004年度から一般財源化されることとなった。これに伴う所要財源のうち、税源移譲対象額として精査した額（2,198億円）と、2003年度予算において改革として行われた国庫補助負担金の一般財源化に伴う影響額（2,344億円）のうち、国負担とされた額（2,051億円）とを併せ、4,249億円を税源移譲することとした。2006年度までに所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施するまでの当面の措置として創設した所得譲与税⁵⁴により移譲されることとなった。これに伴い、2003年度予算で国庫補助負担金の一般財源化に伴う財源措置は廃止されることとなった。

また、義務教育費国庫負担金及び公立養護学校教育費国庫負担金のうち退職手当及び児童手当に係る部分（2,309億円）については、暫定的に一般財源化を行い、税源移譲予定特例交付金を設け、地方の財政運営に支障が生じないよう財源措置が行われることとなった。

⁵¹国庫支出金のうち委託金を除いた大部分

⁵²全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会及び全国町村議会議長会

⁵³補助金の削減の他に補助金削減に対する財源措置として、所得譲与税と税源移譲交付金と地方交付税改革が行われた。

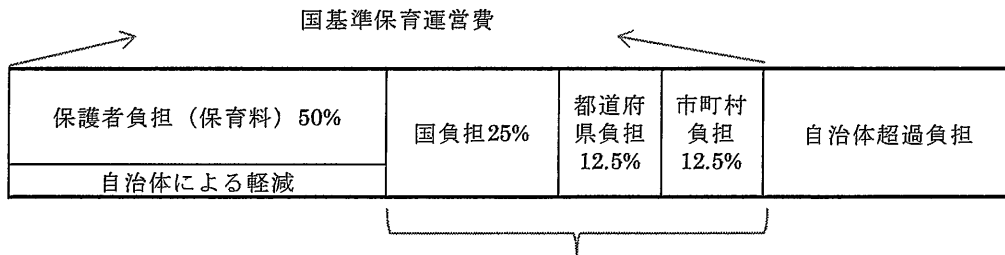
⁵⁴所得譲与税は2004年から始まり、地方税の増税と所得税の減税が行われることになったため、2007年で廃止された。

地方の歳出の見直しを行い、地方財政計画の歳出を前年度と比較すると 1 兆 5,438 億円抑制し、地方交付税総額を抑制した。

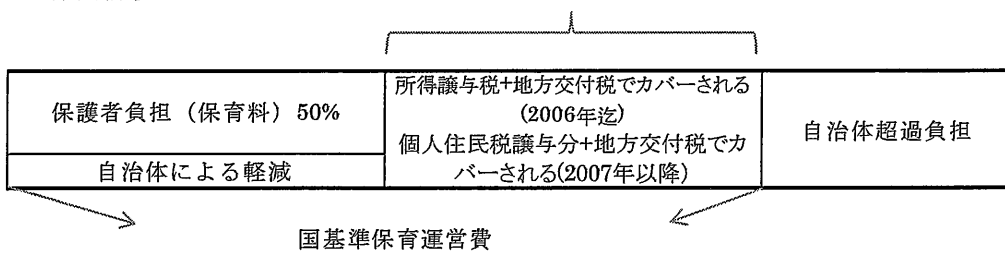
一般財源化前後の保育所運営費の負担状況（図 2-6）は、従来の国庫負担金は国基準の運営費から国基準保育料を除いた金額の 1/2、県負担金が 1/4、自治体負担 1/2 残りが、自治体負担となった。自治体超過負担については、保育単価と実際の単価との乖離が指摘されてきた。また、保育料の自治体負担（自治体による保育料軽減）は、財政力が豊かな自治体ほど軽減しているという現実も含んでいた。国負担については、当分の間、所得譲与税でカバーされている⁵⁵。三位一体改革前は、保育単価を増やすことが保育所運営費の国庫補助負担金の増額要求と繋がった。改革後は、一般財源化されたため、地方財政計画の中に、保育所に関連する予算を盛り込み、地方交付税総額を確定し、自治体に多地方交付税を配分させるかが焦点となったのである⁵⁶。

図 2-6 三位一体改革前後の保育運営費負担

<一般財源前>



<一般財源後>



（出所）筆者作成。

⁵⁵ 公立保育所の国庫負担金廃止分は、所得譲与税と普通交付税で財源保障されているため、ほぼカバーされている。大沢博（2004）「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』、第 43 巻第 9 号。高木健二（2009）「公立保育所人件費の一般財源化とその財源保障」『信州自治研』第 207 号。

⁵⁶ 川瀬によれば、一般財源化により保育に関わる事務が自治事務となり、自治体の自由裁量が増えたとはいえ、財源保障がなければサービスの切り捨てにつながっていくと指摘している。（川瀬憲子（2011）『「分権改革」と地方財政』自治体研究社）

③ 「三位一体の改革」の影響

社会福祉法人日本保育協会が2010年に行ったアンケート⁵⁷によれば、三位一体改革前後の2003年度と2007年度と比較した結果、入所児一人あたりの経費は、全市区町村平均2.4%減額しているが、人口30万人以上50万人未満の市区町村は5%大幅減額している。入所児童数は、公立の増加は0.4%であるが、私立は19.1%と大きく増加しており、公立運営から民間運営にシフトしていることがわかる。全国6割の市区町村で運営費を節減しており、節減している内容は人件費59.4%、事務費37.8%、研修費30.7%の結果となった。したがって、三位一体改革前後で、市区町村は節減を行っており、特に人件費を削減し、公立から民間へ移行している動きや公立の保育園の統廃合が行われていることもわかった。

三位一体改革では、2004年度より公立保育所運営費が国庫補助負担金から一般財源化された。このことにより、公立保育所はひも付きの補助から規制のない一般財源化により、公立保育所をめぐるさまざまな問題が出てきている⁵⁸。たとえば、中野市では公立保育所をすべて民営化することが決定された。また、施設設備の老朽化等に伴い建て直しを期に公設民営化が進められているという面もある。

待機児童問題や少子化対策、女性の働き方の多様化に伴い、保育所の求められているニーズがさまざまであることから、人件費の費用の割合が多い公立保育所のあり方は問われている。

④ 保育所をめぐるその他の地方交付税の変化

地方交付税の密度補正の変化を2003年度から2006年度までみると、2004年度の一般財源化により、保育単価が公立保育所と私立保育所に別に設定されるようになった。また、2005年度より延長保育促進事業が一般財源化されたため、公立保育施設に係る密度補正単価が上乘せられた。2006年度は次世代育成支援策交付金の一般財源化に伴い、同じく公立保育施設に係る密度補正単価が上乘せられたのである。2005年度は、特別保育事業等や施設に係る補助金が再編された、延長保育促進事業公立保育所基本文(81億円)、産休代替保育士費補助金(10億円)、保育士養成所費(1億円)が廃止された。その代りに次世代育

⁵⁷ 2007年4月1日に行った全国807市区町村を対象にしたものであり、回答率は73.5%であった。

⁵⁸ 川瀬(2011)前掲は、公立よりも民間の方が国の補助金が高いという補助金のメカニズムにより、保育サービスの合理化・解体が進んでいると指摘している。

成支援交付金（ハードとソフト）⁵⁹ができた。交付金は、事業内容や施設ごとに金額が決定されるのではなく、自治体の作成した実施計画に対して支払われ、補助単価や補助基準、補助割合等はなく、交付金の用途は自治体に委ねられている。（表 2-8、2-9 参照）

表 2-8 地方交付税の密度補正の変化

	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度
適用対象	保育所入所人員及び知的障害者授護施設入居者の知的障害者支援施設措置者の密度補正を適用する。	〃	〃	2005年度のもの、児童手当支給対象児童及び児童扶養手当受給者の密度補正を適用する。
測定単位	人口	〃	〃	〃
保育単価別	認可保育所すべて統一	公立保育所・私立保育所それぞれに設ける。		〃
単位差	民間施設給付費等改善費に相当する乗率を設けた。	〃	〃	-
対象施設	児童福祉法上の保育所	児童福祉法上の保育所だけでなく、乳幼児保育を目的とする公立保育施設にかかる児童数を新たに基礎数値に含めた。	〃	〃
その他	-	-	延長保育促進事業の一般財源化に伴い、公立の保育施設に係る密度補正単価を上乗せしている。	次世代育成支援策交付金の一般財源化に伴い、公立の保育施設に係る密度補正単価を上乗せしている。

（出所）地方財務協会(2003～2006)『地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇）』より筆者作成。

保育所に関する地方交付税は、社会福祉費の中に含まれている。2003年度から2006年度の社会福祉費の係数の変化をみると2003年までは、公立保育所運営費が一般財源化されていないので、所用運営費や係数は公立・私立で同じであった。

2004年度より、公立・私立の児童一人あたりの所用運営費が別建てででき、公立保育所保育単価は約4倍となった。

⁵⁹ ハード交付金は、保育所施設整備費、ソフト交付金は、延長保育促進事業、へきち保育所、家庭支援推進保育事業、保育所地域活動事業等が当てはまる。

表 2-9 社会福祉費に用いる係数の変化（平成 16～18 年度）

	2003 年度	2004 年度	2005 年度	2006 年度
公立保育所の児童一人当たり所用運営費（指定市及び中核市）	240,134 (公立・私立)	476,436	492,960	510,815
〃（その他の市町村）	112,506 (公立・私立)	461,199	486,957	504,681
私立保育所の児童一人当たり所用運営費（指定都市及び中核市）	-	256,115	254,233	261,946
〃（その他の市町村）	-	190,716	197,189	140,862
公立保育所の乗数（指定市及び中核市）	0.284	0.429	0.407	0.352
〃（その他の市町村）	0.145	0.415	0.402	0.348
私立保育所（指定市及び中核市）	-	0.231	0.21	0.181
〃（その他の市町村）	-	0.118	0.113	0.097
単位費用	8,470	11,000	12,100	14,500
前年度公立保育所保育単価	112,000	448,544	448,544	448,544
前年度私立保育所〃	-	112,136	111,100	114,951
市町村負担率	0.25	0.25	0.25	0.25
従来の国庫負担金制度の中で私立保育所にのみ適用のあった「民間・設給与費等改善費」に相当する乗率	-	1.059	1.057	1.056

(出所) 地方財務協会 (2003～2006) 『地方交付税制度解説 (補正係数・基準財政収入額篇)』

より筆者作成。

第3節 幼保一元化検討のあゆみ

幼保一元体化については、政策としての議論は、戦前から行われてきた点は、第1章で述べたが、近年の幼保一体化議論や保育の制度改革は、厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会の報告書を基に2012年3月に国会に提出された「子ども・子育て新システム」法案に繋がっている。この少子化対策特別部会から「子ども・子育て新システム」法案が誕生し、「社会保障と税の一体改革法案」の採決のために、3党合意の上に「子ども・子育て新システム」を修正したこの一連の流れについて幼保一体化を中心にみることにする。

(1) 社会保障制度審議会少子化対策特別部会

2009年2月社会保障制度審議会少子化対策特別部会は、「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」（第一次報告）を公表した。この報告は、これからの保育制度の在り方を方向づけるものであり、保育制度改革の内容といえる。

報告書は、保育をとりまく近年の社会環境の変化、つまり、保育制度改革が必要である背景を①保育需要の飛躍的増大、②保育需要の深化・多様化、③地域の保育機能の維持の必要性、④急激な少子高齢化への対応、⑤多額の公費投入を受ける制度としての透明性・客観性等の要請としている。

さらに報告書は、保育制度の課題として①スピード感のあるサービス量の抜本的拡充が困難、②深化・多様化したニーズへの対応、③認可保育所の質の向上、④認可外保育施設の質の向上⑤人口減少地域における保育機能の維持・向上、⑥多様な保育サービスについてあげている。スピード感のあるサービス量の抜本的拡充が困難については、待機児童の解消のために必要なものとして、現在の保育制度を批判し、利用保障の弱体（市町村の「保育の実施義務」）や認可の裁量性による新規参入の抑制を批判（介護保険制度等は客観的な基準を満たした事業者は給付対象として指定される仕組みにしている。また現制度は、施設の主体間の補助格差や運営費の使途制限による新規参入の抑制しており、NPOや株式会社にも施設整備費用に対して財政的措置をし、新規参入しやすいようにと指摘している。

そこで報告書は、今後の保育制度の姿として、現行制度の維持、新たな保育の仕組み、市場原理に基づく直接契約・バウチャー方式とした場合の下記の3つを示した。

①現行制度の維持は、運用改善と財源確保である、保育施設の量の拡充や多様なニーズへの対応が進まない要因として、制度的問題ではなく、財源が不十分なためであるとい

う視点に立ち、財源を確保し、現行制度を基本的に維持しながら改善を行う。

②新たな保育の仕組みは、サービス保障の強化と財源の確保を視点としたものである。要因を財源の不十分だけでなく、制度上の問題もあるとし、財源確保とともに制度改革を行うものである。

③市場原理に基づく直接契約・バウチャー方式とした場合は、市場原理に委ね価格を通じた需要調整を行うものである。

そこで特別部会は、2008年12月閣議決定された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」を踏まえた財源確保と対応が進まない原因として現行制度に起因することをあげ、必要な保育制度改革の必要性を言及した。そして②の現行の保育制度改革と財源確保を採用し、保育制度の基本的なあり方については、次の①～⑫をあげた。

①保育の必要性等の判断、②保育の提供の仕組み、③参入の仕組み、④最低基準、⑤費用設定、⑥費用の支払い方法、⑦認可保育所の質の向上、⑧認可外保育施設の引き上げ、⑨地域の保育機能の維持・向上、⑩多様な保育サービス、⑪情報公開・評価の仕組み、⑫今後の検討課題として、保育料の軽減や小規模園の定員定額制の導入等が盛り込まれた。

①保育の必要性については、受け入れ保育所の決定と独立して判断、「認定証明書」を交付、需要を明確にし、客観的にいつ様と判断された子どもに公的保育を受ける権利を付与する。保育の必要時間については就労に応じた必要量とし、保育時間を認定する。市町村が保育費用の支払い義務を負う。

②保育の提供の仕組みについては、利用者が保育所と公的保育契約を結び、利用者と保育所、市町村について、第三者を含めたコーディネーター等の仕組みを検討する。③参入の仕組みについては、NPO法人等に対する施設整備補助として、施設整備（減価償却費）は、運営費に相当額の上乗せを検討することである。⑤費用設定については、所得に関係なく保育価格（公費による補助額+利用者負担額）を公定する。⑥費用の支払い方法については、市町村が保育費用の支払い義務を負う。⑧認可外保育施設の引き上げについては、最低基準を達成するように一定水準以上の施設に対して一定期間の財政措置を必要とする。⑨地域の保育機能の維持・向上については、人口減少地域における、保育機能の維持と、子育て支援の拠点となるよう、多機能型施設を支援することである。

財源・費用については、日本の次世代育成支援に関する財政投入が海外諸国に比べ規模が小さいことを踏まえ、一定規模の効果的財政投入が必要なことを鑑み、そのために税制

改革の動向を踏まえつつ検討する必要性を述べている。また、自治体間でのサービス内容や水準に地域格差がでないよう、地方財政への配慮と公立保育所運営費一般財源化の影響も踏まえた議論の必要性も述べている。

「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」（第一次報告）の報告書は、保育の必要性を客観的にみる「認定証明書」、保育の必要時間を利用者ごとに決める「保育保障上限量」、利用者が施設と契約する「直接契約」、利用者と保育所と市町村との関係を調整する「子育て支援コーディネーター」等の検討、保育料の費用設定を「公定価格」とする点、NPO 法人や株式会社に対する新規参入への誘導策のための財政措置が盛り込まれていた。したがって、少子化対策特別部会の第一次報告書の内容は、2012年3月に国会に提出された「子ども・子育て新システム」法案に盛り込まれている部分が多いのである。

（2） 子ども・子育て新システム

子ども・子育て新システムは、2009年12月8日に閣議決定された「明日の安心と成のための緊急経済対策」に基づき議論されてきた経緯がある。「子ども・子育て新システム検討会議」は、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うために開催された。

新システムの議論については、幼保一体化等の議論が多くなされた民主党政権下において始まったように見えるが、実質的に自公政権下の議論を部分的に引き継いでいる。先述した2007年12月に始まった厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会の議論を引き継いでいるのである⁶⁹。

2010年1月29日、内閣府におかれた「子ども・子育て新システム」検討会議では、3つの作業グループ（基本制度ワーキングチーム、幼保一体ワーキングチーム、子ども指針ワーキングチーム）にわかれて議論が進められた。そして2012年3月2日、「子ども・子育て新システム」に関する基本制度である「子ども・子育て支援法案」「総合こども園法案」「子ども・子育て支援法案及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」が少子化社会対策会議で決定された。

本節では、「子ども・子育て新システム」で取りあげられている、幼保一体化と給付方法に関することについて主に取り上げることとする。しかしこの法案は、保育業界や幼稚園

⁶⁹ 駒村康平（2012）「子ども・子育て新システムの概要—検討の背景・経緯、検討委員会の議論の整理—」福祉労働編『季刊 福祉労働』第134号、p.32。

業界を巻き込む大きな改革となったが、「社会保障と税の一体改革」の消費税増税を成立させるために、法案は取り消され、次の項目で述べる、民主、自民、公明の3党合意に修正された。

① 市町村、都道府県、国の役割

市町村を実施主体とし、新システムに関する子ども・子育て関連の国庫補助負担金、事業主拠出からなる財源を給付に応じて一本化し、市町村に対して包括的に交付される「子ども・子育て包括交付金（仮称）」を導入する。地域子育て支援拠点事業に地域の子育て資源に精通した「子育て支援コーディネーター」（仮称）を配置するなど、市町村の利用支援の体制づくりの必要性を述べている。

② 給付設定

市町村は、「子ども・子育て支援給付」（仮称）を実施する。給付には、個人への現金給付として、「子どものための手当」と「こども園給付」（仮称）、「地域型保育給付」（仮称）がある。こども園給付と地域型保育給付は、休日保育、早朝・夜間保育についても含まれる。

「こども園給付」については、客観的な基準を満たした施設として指定を受けた「こども園」（仮称）に給付されるものである。「こども園」とは、「総合こども園」⁷¹（仮称）、幼稚園、保育所、それ以外の客観的な基準を満たしが施設に対して、市町村が「こども園」としての指定をした施設をいう。基準については、国が定める基準を踏まえて、市町村が定めることとなった。

「こども園給付」には、満3歳未満児の保護者の就労時間等に応じた保育に対応する給付と満3歳児以上の幼児に対する標準的な教育時間及び保護者の就労時間に応じた保育に対応する給付の2つに分けられる。価格については、「公定価格」とし、具体的な設定については、制度の試行までに検討することとなっており、具体的な数値は出ていない。

「地域型保育給付」については、質の確保のため客観的な基準を満たす事業者として指定された小規模保育事業者⁷²、家庭的保育事業者⁷³及び居宅訪問型保育事業者、事業所内保

⁷¹ 「総合こども園」は、学校教育と保育及び家庭における養育の支援を一体的に提供する施設である。

⁷² 利用定員6人以上19人以下のものをさす。

育に関する給付である。「地域型給付」は、満3歳児未満が不足している都市部の待機児童対策として、行われるものである。小規模保育等の量的拡充を行い、待機児童の解消を図るために、認可外保育施設に対しての財政措置であり、地域の多様なニーズに応えるためのものである。地域の多様なニーズとは、地域子育て支援拠点、一時預かり、放課後児童クラブ等を併設し、人口の少ない地域での地域のコミュニティの拠点とすることを含めたものであり、保育所だけが対象であるわけではない。しかしこれは認可外保育施設の容認となるため、質の問題が問われる。

③ 幼保一体化

(i) 給付システムの一本化

給付システムの一体化と施設の一体化の両方をからめている。給付システムについては、多様な保育事業の量的拡大を目的として、指定制度導入し、客観的基準を満たした施設及び多様な保育事業への財政措置を行う。そして、学校教育・保育に係る給付を一体化した「こども園給付」を創設し、二重行政の解消及び公平性の確保を図る。

施設の一体化については、「総合こども園」(仮称)を創設し、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施設として位置づけている。

(ii) 指定制の導入

質の確保のための客観的基準を満たすことを要件に、認可外施設も含めた株式会社やNPO等多様な新規参入を認める。指定制を導入し、保育の量的拡大を図った上で、指定された施設や事業から利用者のニーズに応じた施設や事業を選択できる仕組みとする。質の確保の点から、指定は5年ごとに更新する。指定制については、「こども園」と「地域型保育」の指定・指導監督は市町村とする。「こども園」の指定については、現行の幼稚園、保育所については、指定があったものとみなす。

(iii) 「総合こども園」(仮称)の創設

現行の認定こども園制度を廃止し、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「総合こども園」を創設することとした。「総合こども園」は、満3歳児以上の受け入れを義務付け、学校教育をすべての子どもに保障する。保育を必要とする子どもに

⁷³利用定員5人以下のものをさす。いわゆる保育ママである。

については、学校教育の保障に加え、保護者の就労時間等に応じて保育を保障することとした。設置者については、国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人及び、一定の要件を満たした株式会社、NPO 法人とする。

満 3 歳未満児の保育を必要とする子どもには、保護者の労働時間に応じて保育を保障する。しかし、満 3 歳未満児の受け入れは義務付けられていない⁷⁵。財政措置の一本化により満 3 歳児の受け入れも含め、幼稚園及び保育所⁷⁶等の総合こども園への移行を促進する。現行の保育所については、「総合こども園」に移行することを義務付けることとなった。制度の移行については、公立は 10 年、私立は 3 年をめどとし、「総合こども園」へ移行するが、幼稚園については選択制となった。(図 2-7 参照)

「こども園給付」(仮称)については、保護者に対する個人給付を基礎とし、確実に学校教育・保育に要する費用に充てるため、法定代理受領の仕組みとすることとなった。市町村は、保育の必要性の「認定」を行い、保育の必要性の認定を受けた子どもと受けない子どものいずれについても、市町村の関与の下、保護者が自ら施設を選択し、保護者が施設と契約する公的契約とする。

利用については、市町村が「保育必要量」の認定を行うため、利用に制限ができる。直接契約のため、利用者、施設、市町村との間に、「子育てコーディネーター」をたて、調整する等介護保険制度と同じような利用者補助方式を保育所でも行うこととされていた。したがって市町村の責任が弱体化し、公的保育制度が崩壊すると危惧⁷⁷されていた。

以上のように、2012 年 3 月での「子ども・子育て新システム」は、①幼保一体化のための「総合こども園」制度の設立、②認可外保育所である「地域型保育所」の認定、③給付を一体的に行う「こども園給付」と「地域型保育給付」の創設、④保育の認可制の指定制への移行、⑤利用者と保育所(施設)の直接契約、⑥保育料の「公定価格」(応益負担)化、⑦市町村の責任⁷⁸、⑧NPO と株式会社の新規参入の許可が掲げられていたのである。(表 2-10 参照)

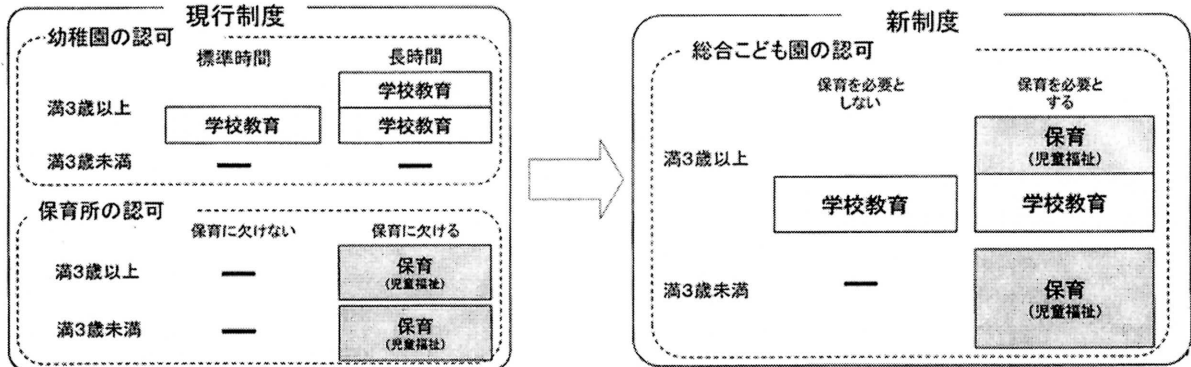
⁷⁵ これは、幼稚園側に 0～3 歳未満児の低年齢児保育や長時間保育に対する抵抗感が強いためと考えられる。

⁷⁶ 入幼児保育所(満 3 歳未満児のみ保育)は除く。

⁷⁷ 伊藤周平(2012)「子ども・子育て支援法と児童福祉法改正案を読む」保育研究所編『保育情報』第 426 号、p.9。

⁷⁸ 市町村の責任については、保育所の「直接契約」による、入所・利用方式のため、公立の施設を利用しない場合の公的責任は後退する。

図 2-7 総合こども園の創設について



(出所) 内閣府・文部科学省・厚生労働省 (2012) 『子ども・子育て新システム関連3法案
 について』、p6. <http://www.cao.go.jp/houan/doc/180-5gaiyou.pdf#search>。'

表 2-10 現行制度と「子ども・子育て新システム」(3党合意前)

現行制度	子ども・子育て新システム(3党合意前)
こども園	3歳未満児の受け入れを義務付けていない
認定こども園制度	廃止、総合こども園制度へ移行(NPO、株式会社の参入認める)
既存の幼稚園	こども園への移行は選択
既存の保育所	公立は、10年以内、私立は3年以内に総合こども園に移行
保育所の補助金制度(私立保育所運営費)、と保育料(保護者の応能負担+市町村負担)	こども園給付(現行の幼稚園、保育所、+客観的一定水準をみたしたこども園)
	地域型保育給付(小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育)
保育の認可制	保育の指定制(客観的な基準に基づいた基準を満たす株式会社とNPO法人を含む)
保育所措置	直接契約
保育料(応能負担)	公定価格(応益負担)
私立幼稚園(私学助成と就学前奨励費)	同じ

(出所) 筆者作成。

詳しく述べると現行の認定こども園制度を廃止、「総合こども園制度」への移行を促し、「こども園給付」を支給する。しかもNPOと株式会社の新規参入を認めるものであり、これを危惧する⁸⁰声も多かった。そしてこども園は、3歳未満児の受け入れを義務づけないため、待機児童対策となるのか、疑問の声が多く上がったのである。さらに既存の幼稚園の

⁸⁰ 全私学連合は、学校教育を行う教育制度として位置付けられる「総合こども園」への株式会社参入については強く反対、との意向を表明した。(『全私学新聞』2012.2.23)

「こども園化」については、選択制とし、既存の私学助成や就園奨励費補助（保護者の負担軽減措置）の施設補助が引き続き支給される。

つまり、幼保一体化といっても、既存の幼稚園を守り、保育所のみを「総合こども園」への移行を義務付し、NPOや株式会社の新規参入を促すものであった。しかも、小規模保育、家庭的保育、居宅型保育、事業所別保育等を「地域型保育」として認め、「地域型保育給付」を支給し、いわゆる認可保育所以外の施設を認め、促進をうながすものでもあった。したがって、保育需要に応えようとするものであるが、それが既存の認可保育所の基準よりも低くなっており、しかも多くの種類の施設が並立することとなり、複雑なものになってしまった。

(3) 税と社会保障一体改革後の修正—認定こども園の拡充

「子ども・子育て新システム関連法案」は、2012年3月に国会に提出されたが、「社会保障・税一体改革」の消費税増税案の成立をさせるため、同年6月15日、民主・自民・公明の3党合意により修正され、6月26日衆議院本会議で可決された。

① 3党合意による修正

「社会保障と税の一体改革」の消費税増税法案を成立させるために、民主・自民・公明の3党合意により修正された「子ども・子育て新システム関連法」(3法案)⁸¹が2012年4月に参議院において可決・成立した⁸²。3党合意の主なものは、「総合こども園法案」を廃案とし、認定こども園制度の改善（幼保連携型認定こども園）と拡充を行う。認定こども園と幼稚園、保育所を通じた共通の「施設型給付」及び小規模保育等への「地域型保育給付」の創設であった。給付については、「総合こども園給付」を「施設型給付」へと変更した。地域の子ども・子育て支援の充実、保育所のみ市町村の保育義務と施設補助が法文上残る。

認定こども園制度の改善としては、認定こども園法を改正し、幼保連携型認定こども園を「学校及び児童福祉としての法的位置づけを持つ単一の施設」として創設する。設置に

⁸¹ 「子ども・子育て支援法案」、「認定こども園法改正法案」、「児童福祉法改正を含む関係法律の整備法案」が該当する。

⁸² しかし、2015年10月以降の消費税10%引き上げにより、新システムが本格施行される予定のため、大きな政治的変化が起これば、新たな局面をむかえる可能性も残されている。

については、NPO や株式会社は除かれ⁸⁴、既存の幼稚園及び保育所の移行の義務付けはない。幼保連携型保育園の所轄は、内閣府となり、指導監督の一本化とし、財政措置についても「施設型給付」として一本化を図った。他の 3 種類の認定こども園については、施設体系は現行通りとし、財政措置は幼保連携型と同様、「施設型給付」として一本化し、消費税を含む安定的な財源を確保することが主眼となっている。(図 2-8 参照)

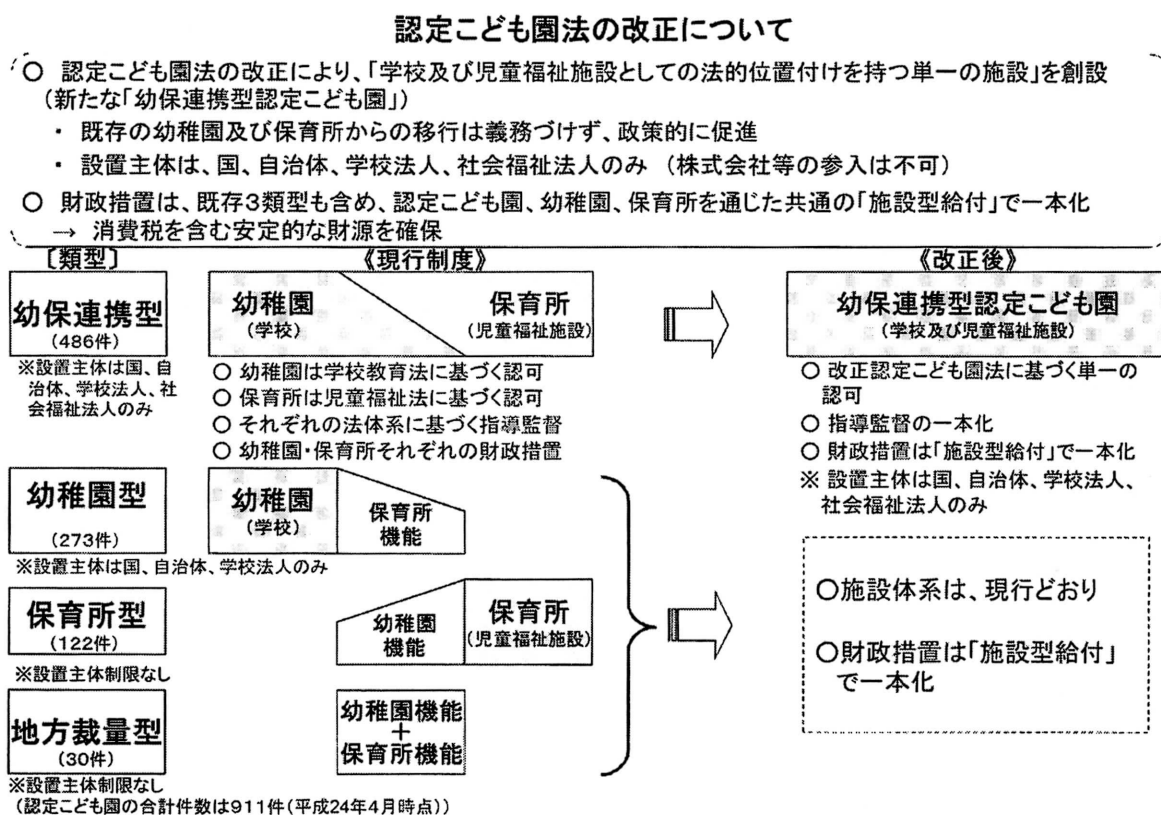
子ども・子育て新システム当初の「総合こども園」が廃案となり、3 党合意の修正後新たな形態を目指すこととした「幼保連携型の認定こども園の拡充」と新たな形態を目指すこととなった。その違いは、大きく分けると次の 3 点である。第 1 は「保育を提供」を「保育を保障」とした点である。第 2 は、「総合こども園」は既存の保育所⁸⁵を一定期間にすべて「総合こども園」に移行⁸⁶を義務付けていたが、修正後の「幼保連携型認定こども園」は、既存の幼稚園と保育所の移行は義務付けていない点、第 3 は、設置主体を国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人とし、株式会社や NPO の参入を認めなかった点である。(図 2-9 参照)

⁸⁴全私学連合は、「総合こども園」の株式会社の参入を強く反対していた。

⁸⁵3 歳未満児のみを保育する乳幼児保育所を除いた保育所をさす。

⁸⁶ 公立は 10 年、私立は 3 年を一定期間としていた。

図 2-8 認定子ども園法の改正について



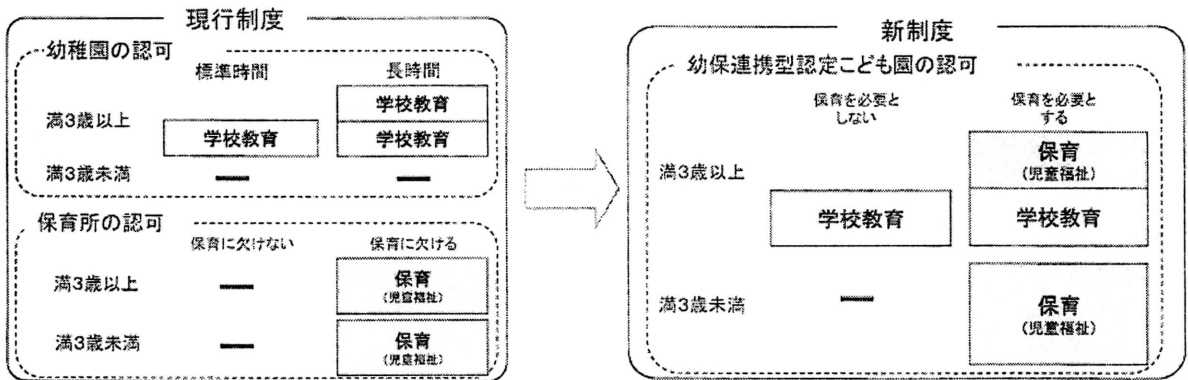
(出所) 内閣府・文部科学省・厚生労働省 (2012) 『子ども・子育て関連3法案について』、
p.8。 <http://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomo3houan/pdf/s-about.pdf>

つまり、既存の幼稚園も保育所も認定子ども園となる義務はなく、既存のままの運営である点は、幼稚園も保育所、特に私立幼稚園と私立保育所は、制度上守られたのである。

図 2-9 修正後の「幼保連携型認定こども園」について

新たな幼保連携型認定こども園

- 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施設とする。
 - ※ ここで言う「学校教育」とは、現行の学校教育法に位置付けられる小学校就学前の満3歳以上の子どもを対象とする教育(幼児期の学校教育)を言い、「保育」とは児童福祉法に位置付けられる乳幼児を対象とした保育を言う。以下同じ。
 - ア 満3歳以上児の受入れを義務付け、標準的な教育時間の学校教育を提供。
また、保育を必要とする子どもには、学校教育に加え、保護者の就労時間等に応じて保育を提供。
 - イ 保育を必要とする満3歳未満児については、保護者の就労時間等に応じて保育を提供。
※ 満3歳未満児の受入れは義務付けないが、満3歳未満児の受入れを含め、幼保連携型認定こども園への移行を促進する。
- 学校教育、児童福祉及び社会福祉の法体系において、学校、児童福祉施設及び第2種社会福祉事業として位置づける。
 - ※ 幼保連携型認定こども園は、幼稚園と同様に、小学校就学前の学校教育を行う学校であることを明確にする。
 - ※ 幼保連携型認定こども園は、小学校就学前の学校として、小学校教育との連携・接続が必要であることについて明確にする。
- 幼保連携型認定こども園の設置主体は、国、地方公共団体、学校法人又は社会福祉法人とする。(既存の幼稚園及び保育所からの移行は義務づけない。)



(出所) 内閣府・文部科学省・厚生労働省(2012)『子ども・子育て関連3法案について』、
p.9. [http://www.nataniya.jp/pdf/20120705h01.pdf#search'](http://www.nataniya.jp/pdf/20120705h01.pdf#search)

② 保育に関する許可制度の緩和について

3党合意後の修正では、保育所の認可についても改善が行われ、保育所の認可と同等の基準を満たす施設については、都道府県が保育所の「認定等」を行い、「施設型給付」を受けられるようにする。また、家庭的保育、小規模保育等については、「地域型保育給付」を受けられるようになった。私立保育所については、従来通り委託費で行う。つまり認可基準でなくても、認可と同等の場合は、「認可等」として保育所として都道府県が認め、「施設型給付」を受けられる仕組みに緩和したことが、修正案の特徴の一つでもある。(図 2-10 参照)

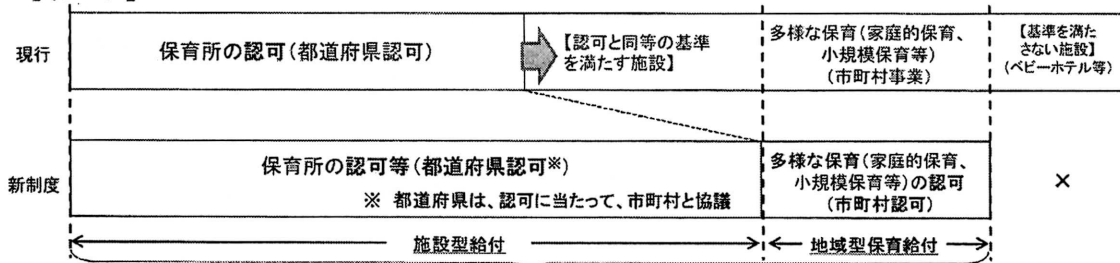
図 2-10 保育に関する許可制度の改善等について

保育に関する認可制度の改善等について

【基本的な考え方】

- 認可制度を前提としながら、大都市部の保育需要の増大に機動的に対応できるよう
 - ① 社会福祉法人・学校法人以外の者に対しては、客観的な認可基準への適合に加えて、経済的基礎、社会的信望、社会福祉事業の知識経験に関する要件を満たすことを求める
 - ② その上で、欠格事由に該当する場合や供給過剰による需給調整が必要な場合を除き、認可するものとする。
- その際、都道府県は、実施主体である市町村との協議を行うことで、市町村子ども・子育て支援事業計画との整合性を確保する。
- 市町村は、認可施設・事業に対し、利用定員を定めた上で、給付の対象とすることを確認する。
- 確認を行った市町村は、適正な給付の維持のため、施設・事業に対し、指導監督を実施する。

【イメージ】



認可を受けた施設、事業は、市町村による定員を定めた上での確認を得て、対象施設・事業となる(私立保育所は委託費)。
 ※認定こども園についても、改善後の保育所に関する認可制度と同様の認定・認可の仕組みとする。

(出所) 内閣府・文部省・厚生労働省(2012)『子ども・子育て関連3法案について』、p.12。

③ 認定こども園の改正

現行の幼保連携型認定こども園と新制度の幼保連携型認定こども園(私立)の比較をすると、図 2-11 のようになる。

現行の幼保連携認定こども園は、幼稚園部分が学校教育法、保育所部分を児童福祉法で定められており、そのふたつの上で認定こども園となる場合は、都道府県に認定こども園の申請を行い、法律は認定こども園法が該当する。したがって、3つの法律上運営されており、幼稚園部分は文部科学省、保育所部分は厚生労働省、そして認定こども園については、文部科学省と厚生労働省の幼保連携推進室が所管している。新制度では、法律は認定こども園法のみで、所管は内閣府に一本化されることとなった。

設置主体については、幼稚園は、国、地方公共団体及び学校法人、保育所の設置主体制限はなかったが、新制度(新たな幼保連携型)認定こども園では、国、地方公共団体、学校法人及び社会福祉法人と限定され、NPO や株式会社の参入はできなくなったことは、全

私学連合等の意向が通ったといえる。

現行の認定こども園制度では、許可等権者は都道府県であったが、新制度では、大都市に権限を移譲した点では、分権化を行ったといえるが、財源については、分権化となるかは今の段階では不透明の部分が多い。

図 2-11 現行制度と新制度の幼保連携型認定こども園の比較

現行制度・新制度における幼保連携型認定こども園の比較(私立の場合)

＜現行制度＞		＜新制度＞	
	現行の幼保連携型認定こども園		新たな幼保連携型認定こども園
根拠法	【幼稚園部分】学校教育法 【保育所部分】児童福祉法 【認定こども園】認定こども園法		認定こども園法
設置主体等	【幼稚園】国、地方公共団体及び学校法人 【保育所】設置主体制限なし ※幼稚園・保育所からの移行は任意。		国、地方公共団体、学校法人及び社会福祉法人 ※幼稚園・保育所からの移行は任意。
認可等権者	【幼稚園部分】都道府県知事 【保育所部分】都道府県知事、指定都市市長、中核市市長 【認定こども園】認定権者：都道府県知事(又は教育委員会)		都道府県知事(教育委員会が一定の関与) ※大都市(指定都市・中核市)に権限を移譲
指導監督	【幼稚園部分】閉鎖命令 【保育所部分】立入検査、改善勧告、改善命令、事業停止命令、認可の取消し 【認定こども園】認定の取消し		立入検査、改善勧告、改善命令、事業停止命令、閉鎖命令、認可の取消し
基準	【幼稚園部分】幼稚園設置基準 【保育所部分】児童福祉施設最低基準		幼保連携型認定こども園の設備及び運営に関する基準
財政措置	【幼稚園部分】私学助成(都道府県) 幼稚園就園奨励費補助(市町村) 【保育所部分】保育所運営費負担金(市町村)		施設型給付(市町村)が基本
利用者負担	【幼稚園部分】施設が自由に設定 【保育所部分】市町村の関与の下、施設が設定(応能負担)		市町村が設定(応能負担) ※一定の要件の下、施設による上乗せ徴収が可能

(出所) 内閣府・文部省・厚生労働省(2012)『子ども・子育て関連3法案について』、p.11。

財政措置については、現行制度では幼稚園は、私学助成と就学奨励費補助、保育所は保育所運営費負担金であったが、新制度では、すべて「施設型給付」となり市町村が給付する仕組みとなる。しかしその給付についての計算方法等はまだ具体化されていないので、現行のような補助や負担金等と同じような金額が保障されるかは、「社会保障と税の一体改革」による消費税増税の部分にかかっている。

現行の保育料は、幼稚園利用者は施設側の設定となり、保育所利用者は市町村の定める所得階層ごとの保育料(応能負担)であったが、幼稚園部分も保育所と同じとなる。

④ 社会保障と税の一体改革による財源

子ども・子育て関連3法案に基づく仕組みは、消費税8%を段階的に実施し、消費税10%を段階的に実施することを想定されて作られており、「子ども・子育て支援の充実」として約7,000億円が計上されている。(図2-12参照)

図2-12 子ども・子育て支援のための7,000億円の内訳



(出所) 内閣府・文部科学省・厚生労働省(2012)『子ども・子育て関連3法案について』、p.30。

そのうち約4,000億円を待機児童対策として保育の量を拡充するための費用とし、認定こども園・幼稚園・保育所に3,000億円、放課後児童クラブに100億円、その他(病児保育や延長保育等)に約1,000億円とされている。認定こども園・幼稚園・保育所に費用を多くあてる計画である。

残りの約3,000億円は、保育の質の改善のための費用としてあげられており、0~2歳児の体制の強化として、幼稚園での0~2歳児の保育の参入の促進や病児・病後児保育等の職

員体制の強化、地域の子育て支援コーディネーターによる利用充実等があげられている。

子ども・子育て新システムは、「社会保障と税の一体改革」とリンクしており、消費税増税ありきのため、この約 7,000 億円が捻出できるのか、この内訳通りにいくのかは、不透明な部分が多い。

⑤全国保育団体連絡会の意見

2012 年 7 月 7 日、全国保育団体連絡会は、「子ども・子育て新システム」関連法案廃案と修正法案の参議での意見にあたり、大きくわけると次にあげる 5 つの意見を提出した。それは、市町村の保育義務、保育の必要性を認定する仕組みへの批判、認定こども園の拡充により、施設が複雑化することへの批判、地域型の活用を推奨することによる保育の市場化、保育制度のための国民的議論の必要性である。

第 1 に市町村の保育義務については、三党合意では「市町村が保育の実施義務を引き続き担うことの措置として、民間保育所については現行通り」とし、「市町村は・・・保育を」必要とする場合に・・・保育所において保育になければならない。」と修正された。しかし、修正において拡充とあげられている認定こども園については、「市町村は・・・必要な保育を確保するための措置を講じ・・・」と、修正前と変わりが無い。保育の実施義務を市町村に負わせる必要性を述べている。

第 2 に保育の必要性を認定する仕組みについては、「子ども・子育て支援法」がほとんど修正されていないため、市町村が保護者の申請に基づき保育の必要性を認定し、認定及び利用に応じて保護者に直接給付をするシステムが変更されていない。

第 3 に認定こども園の拡充については、総合こども園制度が廃止されたとはいえ、幼保連携型認定こども園の 4 型⁸⁷の拡充を行うが、認定こども園への移行は義務付けないため、既存の幼稚園の存続を認め、地域型保育事業等⁸⁸の多様な施設が混在し、複雑化する。さらに地域型保育は、小規模保育や家庭的保育等、認定こども園よりも緩い基準で実施できるようになり、保育の質の低下が危惧される。

第 4 に地域型の活用を推奨することによる保育の市場化については、3 党合意では指定制度をやめ許可制度を基本としていたが、修正法案では「指定」が「確定」に置き換えられ

⁸⁷ 認定こども園の 4 類型とは、幼保連携型、保育所型、幼稚園型、地域裁量型である。詳しくは、第 3 章第 3 節で説明する。

⁸⁸ 小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育等があげられる。

ただけである。都市部での保育需要の増大に対応する仕組みと小規模保育は市町村の許可制となり、待機児童解消を目的とした基準切り下げと企業参入の促進の危険性がある。さらに、修正法案で市町村に「保育実施義務」を残したが、施設整備の補助金対象から保育所が除かれているままであり、認可保育所の整備が困難になる。つまり、都市部や過疎地の両方でコストの低い小規模保育や地域型保育が推奨されている。

第 5 に保育制度のための国民的議論の必要性については、法案修正等多くの事項が内閣府令や政省令に委ねられ、国会審議を問わずに制度設計されている点をあげている。

全国保育団体連絡会は、現行通りの保育義務の必要性を主張している。国は、認定こども園拡充については、義務化していないため、幼稚園は存続し、地域型保育事業や小規模保育事業等を推進したため、今後施設が混在して複雑化することを指摘している。それは、我が国の就学前教育・保育の理念や必要性の部分に対する認識の低さが影響している。

第4節 小括

3～5歳児を受け入れる幼稚園と0～5歳児を受け入れる保育所は、設立当初より目的が教育と養護と異なっていた。幼稚園については、幼稚園振興計画により施設の増設や入所数を増やし、国立大学での幼稚園養成課程の創設をかかげた。さらに、1小学校地区に1幼稚園を整備目標とし、公立幼稚園の施設整備費保障を行ってきた。

1990年公立・私立幼稚園の保護者負担の是正を図るため、幼稚園就園奨励費補助金の対象を3歳までに拡大し、幼児教育センター幼稚園の機能を追加し、多機能化の導入がはじまった。幼児教育アクションプログラムでは、認定子ども園の促進が行われたが、政府の予想に反して2012年4月現在911件と少ない。

幼稚園に通わせている保護者のパートタイム労働やその他の事情により、預かり保育が多くの幼稚園で行われるようになった。1997年「預かり保育推進事業」として私学助成が行われ、2002年度より市町村に対して地方交付税が措置されるようになった。預かり保育は、2010年度私立幼稚園では約90%実施され、公立では約52%となっている。さらに、構造改革特区として2歳児の入園が全国展開され、「幼稚園の保育所化」と言われるようになったのである。

一方保育所は、母親が就労している子どもが通う施設として設立され、養護、福祉としての意味合いが深い。保育所は施設不足が問題となっていたが、行革や財政再建により、保育所運営費国庫補助金の抑制が行われ、保育所の供給には追い付かなかった。しかし、1990年、0.57ショック以降、少子化対策として保育所が取り上げられ、保育所の施設整備や延長保育、休日保育等が拡充していく。1998年～2004年度の保育関係対策予算をみてもわかるように、社会福祉施設整備が約4倍にも増え、民間保育所開所が進んだのである。

2004年度に三位一体改革により、公立保育所の保育運営費が一般財源化され、基準財政需要額に算入されることとなった。それ以降、公立保育所が廃園となり、民間保育所への委託が増えていく。

2005年度補助金改革により、保育事業や施設整備費に関わる補助金が大きく再編された。公立の延長保育や産休代替保育士費補助金が廃止となり、一般財源化された。また次世代育成支援関連の補助金をまとめたハード・ソフト交付金ができ、ハード交付金は児童養護施設や保育所、ソフト交付金は延長保育やへきち保育所、家庭支援推進保育事業にあてられた。交付金化されなかった一部の補助金である保育対策等促進事業補助金は（乳幼児、

地域子育て支援センター、待機児童対策等)、保育対策等推進事業補助金となった。そのため、一般会計予算全体の制約を受けやすくなり、保育所運営は、財政力の低い自治体にとって財政面での大きな負担となったのである。

したがって財政力の弱い地方自治体は、公立保育所・公立幼稚園を存続させることがさらに困難になってきている。しかも財政力の弱い過疎地域は、民間の幼稚園や保育所がない地域もあるため、公立の役割は非常に大きい⁸⁹。

2009年度以降の幼保一元化検討のあゆみは、社会保障制度審議会少子化特別部会の報告書により計画され、2010年1月内閣府に設置された「子ども・子育て新システム会議」は、幼保一元化や、給付の一元化、管理省庁の一元化等、大きな目標をかかげて開催され、「幼保一元化検討」が大きくクローズアップされ、幼稚園、保育所業界も含めた大きな議論となった。

当初民主党は、子どもに関わるものに関しては、「こども家庭省」(仮称)を創設省庁の縦割りをなくし、給付一本化するとしていた。また、保育量を認定し、幼稚園と保育所をすべて幼保一体化施設にする動きもあったが、幼稚園と保育所の業界等の締め付けにあった。結果、全てを幼保一体化施設にすることは断念し、認可保育所は全て「総合こども園」とし、幼稚園については0~2歳の受け入れは義務付けず、「総合こども園」についても挙手制としたのである。そして「こども家庭省」(仮称)についても早々に断念したのである。

2012年3月に国会に提出された「子ども・子育て新システム」(案)は、認定子ども園制度を廃止し、現存の保育所を「総合こども園」(案)として移行を義務付け、幼稚園は自主選択制とした。認定を受けた保育所と幼稚園に対し、「総合こども園」の認定をし、「こども園給付」を行うというものであった。また、「地域型保育給付」(案)も創設し、「地域型こども園」として小規模保育所、家庭的保育所、居宅訪問型保育所、事業所内保育所を含めた事業に給付をするものであった。しかも、給付については、従来の行政主導型から施設と利用者の直接契約に変更されるため、市町村の役割と市町村の公的保育制度の弱体化による公的保育制度の崩壊を危惧する声もでてきたのである。

また、地域型保育については、多くの保育事業を入れて、保育需要に応えようとしているが、保育の質が確保できるのか、また新規参入としてNPOや株式会社の参入を許可している。そのため、公的保育、公共の保育の民営化、弱体化がいわれたのである。

⁸⁹ 過疎地の公立幼稚園と公立保育所の存続等については、第4章第1節で事例をあげて実際の動向をみることにする。

新システム関連法案では、児童福祉法改正案として、施設への補助金制度の廃止と私立保育所の新設、修理、改造または整備に関する費用の3/4以内補助規定は削除され、維持された。

その後、「社会保障と税の一体改革」の消費税増税成立のために、「子ども・子育て新システム」は、2012年6月3党合意のために、修正を余儀なくされる。3党合意後の内容は、「総合こども園法案」を廃案とし、かわりに「認定こども園制度」を復活、「あらたな幼保連携型認定こども園の拡充」とされた。

「あらたな幼保連携型認定こども園」は、内閣府に移管され、制度も学校基本法と児童福祉法から、認定こども園法に一本化された。また以前は、施設が一体型でなくても、「幼保連携型認定こども園」として認定されていたが、この改正により、施設の一体型が義務付けられるようになった。この義務付けは、都心によくある既存の施設が離れていても幼保一体化施設として開所したために、幼稚園部分の利用者と保育所部分の利用者が一体的に保育されない（つまり、幼稚園と保育所が関わらずに保育される）「幼保連携並列型」⁹⁰からくる弊害を防止することができるため、評価できる。

「新たな幼保連携型認定こども園」が増えるかについては、財政措置が具体化していない現段階では増えるとは考えられない。第3章であげるように、認定こども園が増えていない現状を考えると、「総合こども園」を「幼保連携型認定こども園」に変更し、自民党と公明党が作った「認定こども園」をメインとしながら、社会保障制度審議会少子化特別部会の報告書を維持しつつ、関係団体の状態をみて修正行っている。つまり与党民主党は、「社会保障と税の一体改革」の消費税増税を成立させたいため、自民党と公明党の案をのみ、変更を余儀なくされた。自民党と公明党は、関係団体の意思を加えつつ作成したものをもとに、3党合意へと導いていったのである。

⁹⁰ この施設の問題からくる保育の方式「幼保連携並列型」「年齢区分型」については、第4章第2節にて品川区の幼保一体化施設を事例として問題を述べることにする。

第3章 幼保一体化施設の運営実態と時期区分

幼保一体化施設は、1967年神戸市垂水区^{たるみ たもんだい}多聞台町に開所された多聞台方式が行ったものが最初であると言われている。その後他の幼保一体化施設も開所されるが、施設はあまり増加しなかった。理由としては、保育所と幼稚園の省庁の違いと制度が大きな弊害であるが、保育所と幼稚園は、少子化と女性の就業率の増加、施設の老朽化等により、新しい局面をむかえていく。

特に小泉構造改革における構造改革特区制度は、地方分権の名のもとに自治体からの意見を集約し、当初「規制の改革を全国一律の形」で行う予定から「地方の特性に応じさまざまな規制の在り方がある」と政策基軸を転換し、地方に応じた特別措置が行われた。その後、総合モデル事業、認定こども園制度ができ、幼保一体化施設は国の政策として大きくクローズアップされてきた。そこで幼保一体化施設の時期区分を4つにわけ、運用実態を検討し、幼保一体化施設の動向や課題を分析することとする。

幼保一体化施設については、構造改革特別特区や総合施設構想により、大きく取り上げられ、施設が開所されているが、構造改革特区や総合施設構想よりも早い段階から、幼保一体化施設は開所されているものもある。幼保一体化施設の開所は、1960年代後半からはじまり現在に至っているが、その開所にあたる背景や理念、保育方法等はその時代により異なるものであると考えられる。そこで、幼保一体化施設の開所時期を区分することにより、その背景や理念、実態と現在にかかわる政策や動向を知ることができると思う。

幼保一体化についての議論は、戦前から幾度となく出ていることではあるが、実際の議論として、幼保一体化施設が模索され、施策されて開所されているケースとしては、1967年神戸市垂水区^{たるみ たもんだい}多聞台町に開所された多聞台方式、1969年兵庫県神戸市北須磨区の北須磨保育センター、1972年に開所された大阪府交野市あまたのみや幼稚園が該当する。その後、幼保一体化施設は開所されるが、その施設数は構造改革特区前までは、依然として少ない。

原因としては、省庁の縦割りと制度の違いや幼稚園団体と保育園団体の意向がある。そこで1967年の多聞台方式以後、幼保一体化施設の開所の時期を次の4つの区分にわけることにより、当時の幼保一体化施設開所の背景、理念、保育内容等を見て、その長所と短所を検討することは、今後の幼保一体化施設の在り方を検討するために必要であると考えられる。

幼保一体化施設の開所の時期区分としては、①1960年代後半～1970年代前半、②1990年代の幼稚園と保育園の共用化の時代、③2000年代の構造改革特区による幼保一体化施設、

④2006年度以降の認定こども園制度における幼保一体化施設の4つにわけて検討することとする。

①の時期区分については、運営状況等を第1節で述べるが、兵庫県神戸市北須磨保育センター及び大阪府交野市あまだのみや幼稚園については、実際に施設と自治体へ行き、施設の運営を見学、ヒアリングを行い、財政資料の提供¹を受けた。1971年に解体した兵庫県神戸市垂水区多聞台方式については、当時の資料や『父母の会のあゆみ』等から、検討した。

¹ 財政分析については、第4章で行っている。

第1節 1960年代後半～1970年代前半における幼保一体化施設の試行

この時期は、幼保一体化施設の試行施時期といわれており、1967年に開所された兵庫県神戸市垂水区多聞台町の多聞台方式に始まるが、数年のうちにその運営は解体される。次に1971年に開所され、立命館大学名誉教授守屋光雄氏の「保育一元化」²理念からうまれた同県神戸市北須磨区北須磨こどもセンターは、現在も運営が行われており、多くの行政視察が絶えない。次に1972年に同じ施設内で幼保一体化施設を開所した公立はじめての大阪府交野市あまだのみや幼稚園が代表的な施設³であり、現在も運営されている。

この時期は、関西方面で幼保一体化施設が開所された。1967年（昭和42）に神戸市垂水区多聞台町に幼稚園と保育所を併設した多聞台方式が誕生した。しかし、次に述べるが、4年後の1971年（昭和46）3月に幼保一体化施設を解体した点で興味深いことも事実である。1971年に開所された神戸市北須磨区北須磨保育センター⁴は、現在でも運営され、構造改革特区に伴う幼保一体化施設の先行事例として多くの行政視察が行われており、その名は知れ渡っている。1972年に開所された大阪府交野市あまだのみや幼稚園は、北須磨保育センターの例に倣い、幼・保を同じ施設内で一体的に運営した我が国初の幼保一体化した公立の施設として知られている。交野市では公立の幼稚園と保育園は現在あまだのみや幼稚園を含めて各3園⁵設置され、全てが幼保一体化施設であるという点で、特徴的である。

このように1960年代後半から1970年代前半に開所された幼保一体化施設は、多聞台方式のように4年間で解体したものもあれば、北須磨保育センターや交野市のように現在も運営が継続されている施設もある。この時期区分では、上記の3つの施設の開所の背景、理念、内容等を検討し、継続運営されなかった施設と継続運営された施設を比較検討することとする。

² 施設を幼稚園と保育所にわけのではなく、子どものための保育を一元化するという意味である。

³ このほかに1973年に開所された秋田県飯田川町若竹幼児教育センターがある。同一建物の中で2～5歳児を対象に幼保を一体的に運営し、教諭保育と呼ばれる担当者が7:30～17:00までの保育にあたる。

⁴ 現在は、社会福祉法人であるが、当時は生活協同組合が設置者であり、協同組合が設置したという点でも、珍しいケースであるといえる。

⁵ あまだのみや幼稚園の他に、あさひ幼稚園、くらやま幼稚園がある。

(1) 兵庫県神戸市垂水区多聞台町多聞台方式一幼保一体化施設に失敗し、解体した事例

① 保育所不足と隣接する幼稚園との幼保一体化施設

1967年神戸市垂水区多聞台町に多聞台団地を対象に、多聞台保育所と多聞台保育所を一体的に運営する多聞台方式がスタートした。多聞台団地⁶は、神戸市の団地建設計画の一環として造成地のなかに児童センターの一部として設置された。児童センターには、幼稚園、保育所、児童館が設置されていた。多聞台小学校の敷地内に細長く建てられており、1、2階南半部を幼稚園、北半分を保育所が3階を児童館が使用し、それぞれの玄関がある。保育所と幼稚園には仕切りがなく、運動場、遊具等が共用できるようになっていたが、入口は別であった。(図3-1)

幼稚園は5歳児だけを入園させ、保育所は0～55歳児を受け入れた。保育所児のうち5歳児のこどもは、家庭→保育所→幼稚園→保育所→家庭を移動し、保育所では保母⁷に、幼稚園では幼稚園教諭に保育されたのである⁸。この方式は多聞台方式と呼ばれた。この方法については、当時の『神戸新聞』⁹によれば、「乳一幼児期を一貫教育」と表現され、「幼稚園と施設共用、一石二鳥、ムダをはぶく新保育所」と記載されており、「乳児から小学校入学前まで各年齢に応じて一貫した幼児教育が出来ること。」に対する期待と「教育関係者から成果が注目されている。」ことも述べられている。この方法に関しては、次の点が背景にあると考えられている。

第1に当時、保育園で行っていた保育が幼稚園教育とまったく同じであった。第2に幼稚園は、午前中で保育が終り、園舎が空いてしまうため、その保育室を有効活用しようとした。第3に園舎や運動場を両者が利用でき、保育所の不足を補えたためである。

運営方法としては、5歳児はまず保育所へ行き、9時になると屋根続きの廊下を通り幼稚園でそれぞれのクラスに入り、幼稚園教諭から保育を受け、幼稚園の保育の時間が終わると保育所にもどり、保育所の担任の保育士に保育され、家庭に戻るといように子どもを移動させて行われていた。多聞台幼稚園と保育士の施設は図3-1のようになっており、同じ建物が背をむいて建てられており、横長に建てられていた。入口は、それぞれ背を向

⁶ 約3,000戸の団地であった。

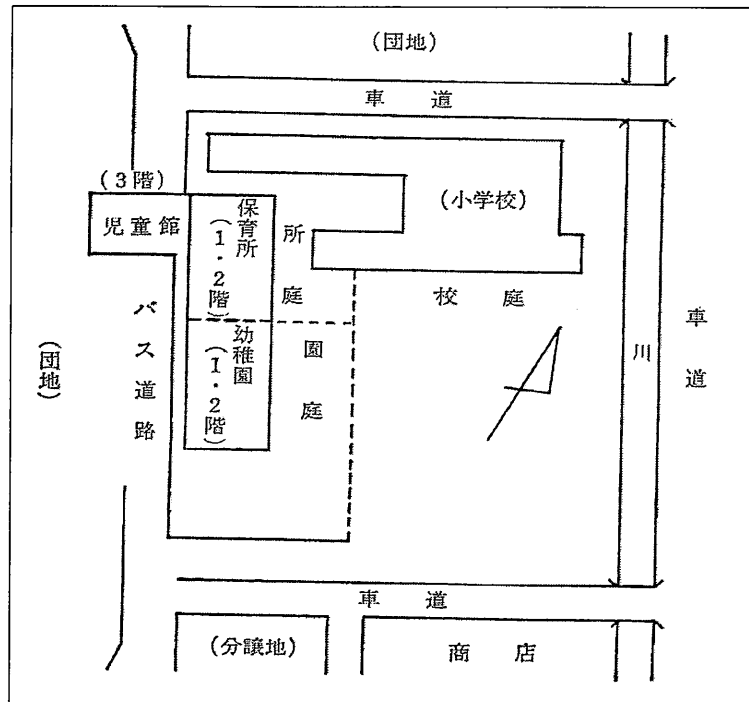
⁷ 現在は保育士と言われている為、これ以降は保育士と明記する。

⁸ 5歳児はまず、朝保育所へ行き、9時になると屋根続きの廊下を使い、幼稚園でそれぞれのクラスに入り幼稚園教諭から保育をうける。その後幼稚園の保育時間が終了すると、保育所に戻り、保育所担当の保育士から保育を受け、家庭に戻るといように、子どもが移動して保育が行われていた。(家庭→保育所→幼稚園→保育所→家庭)

⁹ 神戸新聞(1967)『神戸新聞』1967年1月5日。

いて反対側にあった。

図 3-1 多聞台方式の施設図



(出所) 岡田正章 (1982) 『保育制度の課題』 ぎょうせい、p.169。

② 多聞台方式解体の理由

実際の運営では、幼稚園教諭と保育士の間での事前の準備や連携不足、保護者からの不満のために、この方式は解体された。岡田 (1980)¹⁰ は、運営方法の内容を具体的にあげると、特に保育所の保育士側の反対理由が次の点であると述べている。「保育所の保育士は、午前中の教育的な活動部分が、保育所から取り上げられ、幼稚園に持っていかれるという意識が強く表れている。さらに、保育士の幼児教育者として専門性を否定されているという点で反論を招いた。」と指摘している。

保育所側の反対意見は、神戸市職員組合、神戸市職員組合保母部会における組織的な多聞台方式への反対の動きへと大きくなった。保育所の保母から出された多聞台方式反対の主な理由としては、保育所の幼児教育に対する幼稚園側からの低い評価に対する劣等感、

¹⁰岡田正章他編(1980)『戦後保育史 第二巻』岡田正章「幼・保の競合と一元化の試行」フレール館、pp.387-391。

施設の相互活用を認めながらも、主体的に両者の機能が発揮できる条件が確立されていないことがあげられる。5歳児に関しては、子どもに対し、父母・保母・幼稚園教諭の三者が交互に教育することに対する疑問があげられている¹¹。多聞台保育所父母の会(1972)¹²によれば、多聞台方式の父母の肯定的な意見としては、「主に、幼稚園教諭の方が保育所より労働条件が良い為、教育の準備ができる。子どもたちは、就学前に友達が多くでき、小学校に上がった際に、交友関係がスムーズである。」等あげられていた¹³。

否定的な意見については、「主に短時間の幼稚園に合わせたカリキュラムを長時間の保育時にあてはめるのは正しくない。1~4歳児での集団生活の積み重ねがある保育所の5歳児に別のカリキュラムを指導することは、1~4歳児までの実績を無視し、保母との人間関係が生かしきれない。行事の重複は改善できたとしても、行政の二重指導がある限り根本的改善は難しい。」等あげられている。

また、幼稚園教諭と保育士で行われた「準備のための関係者の協議から」¹⁴では、協議内容として保育所の5歳児の受け入れについての問題点を検討、施設面、人事面について話し合われていた。5歳児の受け入れに関しては、「保・幼・小学校の一貫した教育のため、小学校に入学したときに交友関係がスムーズである点、担任が2となり、家庭への連絡が複雑になる、保母については、午後のみ保育となるので張り合いがない。」等¹⁵の意見がよせられた。施設面、人事面については、小学校と保育所はすでに共用できるものはしているが、今後は幼稚園と保育所も同様にして施設設備の拡充を行いたいという意向であった。

岡田(1980)¹⁶によれば、多聞台方式で5歳児担当の保育士は問題点を幼稚園と保育所の連携不足、既存の施設から幼保一体施設へ移行したことから生じる疑問点、保護者の幼稚園と保育所に対する意識の違いであると述べている¹⁷。

11 この他に、5歳児を幼稚園へ託すことは、保育士としての役割と期を裏切るものである等、保母と幼稚園教諭の資格による格差と、保育所が幼稚園よりも低いものとして評価されていることに対するものが多い。

12 多聞台保育所父母の会(1972)『神戸市多聞台保育所父母の会の歩み』、多聞台保育所父母の会会長、p.25。

13 この方式のおかげで他の保育所より、設備や保母の数の点で良くなり、現状に満足している、行事の重複は幼稚園と保育所の話し合いで解決できる等の意見もあった。

14 多聞台保育所父母の会(1972)前掲、p.28。

15 多聞台保育所保母の会(1972)前掲、p.28。

16 岡田正章他編(1980)前掲、pp.387-391。

17 すべて幼稚園のペースで行われており、保育所ややりにくくても我慢して幼稚園に合わ

1967年度では、保育所の5歳児は5人であったが、1968年度には8人、1969年度では10人、1970年度には19人となり、保育所児だけで1クラス編成できるようになり、保育所からの反論は一層強まった。1971年度以降は、5歳児担当の保母は幼稚園教員に併任され、保育所の5歳児は保育所の建物の中で保育を受けるように変更となった。保母は、カリキュラムを共通にするために幼稚園児を保育している幼稚園教諭との職員会議に参加し、連携をはかったのである。

方式変更後、良い結果が得られたとして高橋(1972)¹⁸は変更後に関係者が大きな犠牲を払ったことを次のように指摘している。「保母が幼稚園と保育所の両方の打ち合わせに参加しなければならなくなった為、労働強化となった。幼保連携にもかかわらず、両者の十分な計画や打ち合わせがなく、各セクト主義の実力の不均衡から幼稚園長、保育所長が対応に話し合える雰囲気になかった、行事が重複化している為、父母の負担が大きくなった等。」である。

朝日新聞(1972)¹⁹によれば、多聞台方式の連携不足について、「幼稚園、保育所の連携保育・多聞台方式に“ひび割れ」と題され、幼保の連携不足を次のように指摘している。多聞台方式の解体の主な理由としては、幼稚園と保育所の事前の連絡不足が要因の連携不足²⁰、幼稚園と保育所の運営方法の違い²¹、幼稚園と保育所の幼保連携の理念の統一性の欠如と分断²²によるものがあげられた。最後には、保育所の父母の会が、連携の弊害が保育所側にきていたことを危惧し、幼稚園との連携でなく、保育所の独立を願う署名運動にまで発展した。さらに神戸市教職員組合民生支部、日教組幼児教育振興対策委員会、神戸私立保育園園長会等神戸市の保育業界の厳しい批判を受けた。

せて保育を行っている。幼稚園側の保育所に対する認識が甘く、譲歩がみられない。5歳児が全員抜けてしまうため、保母にとっては保育に対する意欲が半減される。こどもが日常的に「幼稚園の子ども」「保育所の子ども」という言葉を使い、子ども自身落ち着きがない等。

¹⁸ 高橋寿(1972)「多聞台方式と父母の立場」多聞台保育所父母の会(1972)『神戸市多聞台保育所父母の会の歩み』、多聞台保育所父母の会会長、p.29。

¹⁹ 朝日新聞(1972)『朝日新聞』1972年3月2日。

²⁰ 保育所の行事である父母同伴のイチゴ狩りの日に、幼稚園の保育参観とPTA総会がぶつかった。運動会の際は、保育所の5歳児は幼稚園の運動会も参加するため、2日間参加することとなった。

²¹ 保育所は給食であるが、幼稚園はお弁当である点。

²² 幼稚園が研究記録として『幼・保連携の五か年間』を作成したが、保育所側に一言の連絡もなく、問題点に触れていなかった点。前年度4歳児は20人以上保育所に在籍していたが、5歳児となり、半数以上が保育所をやめ、幼稚園へ移動した。

守屋(1990)²³は、非難の内容については「多聞台方式が、下級保育施設である保育所の5歳児のみを高級教育機関である幼稚園に通園させている差別的な一元化方式である。」ことを指摘した。その後1979年度より多聞台方式は解体し、同じ場所で幼稚園と保育所がまったく関係なく運営されることになったのである。

③ 多聞台方式の失敗からみる今後の課題

多聞台方式は、当初の開所の目的が効率化であり、幼保一元に対する理念が欠け、事前に幼稚園側と保育所側への説明が不十分であったことが失敗の大きな要因であると考えられる。さらに保育所側の問題をみると、両者の連絡ミスからくる行き違いや、不満が多く、保育園の領域を侵されたという意識が強いことが窺える。そこには、幼稚園教諭と保育士の根底にある教育と養護(保育)の違いが、保育所軽視に受け取られがちであることを意味しており、幼稚園教諭の優位性が生み出す両者の大きな溝であると捉えることができる。

浦辺(1972)²⁴は、多聞台方式の問題として、養護から始まった保育所制度と5歳児の幼稚園就園を目標にして保育所への配慮が大きく欠けている政府の保育所観を批判している。さらに保育所の教育を否定する神戸市の5歳児全員就園として「幼稚園という学校だけを幼児教育機関として、保育所の集団教育機能を否定するひとりよがりな行政思想の所産として多聞台の多くの問題や志向が生まれた。」と指摘していた。幼保一元化とは「幼稚園も保育所も幼児教育機関とし教育環境を整え、子どもの教育差別を取り除き、子どもの生活にねざした教育努力を意味する。」としている。

(2) 兵庫県神戸市北須磨区北須磨保育センター—「保育一元化」の理念型施設

① 理念型の幼保一体化施設

北須磨保育センター 北須磨団地は兵庫労働金庫と兵庫県労働者住宅生活協同組合が連携して開発した団地である。1967年団地ができ、翌年1968年北須磨団地自治会を結成した。1968年団地住民より、北須磨団地に乳幼児施設がないため、幼稚園と保育園の設立を望む声があがり、乳幼児施設開設の願いを神戸市に提出したが、当初は認められなかった。

そこで、住民は生活協同組合で乳幼児施設を設立する旨を神戸市に申請し、保育所は神

²³ 守屋光雄(1990)「保育一元化論—「幼保(保幼)一元化論」の否定から止揚へ—」『兵庫女子短期大学研究集録』第23集別冊。

²⁴ 浦辺史(1972)「働くものにとって保育所とは何か」多聞台保育所父母の会『神戸市多聞台保育所父母の会の歩み』、pp.49-52。

戸市から、幼稚園は兵庫県から認可を受け、1969年北須磨保育センターは設立した。北須磨保育センターは、幼稚園児を短時間児、保育所児を長時間児と呼び、同一施設で保育を行う方式をとり、現在も運営されている。北須磨保育センターの運営とその経緯は、表3-1の通りである。

表3-1 北須磨保育センターの歴史

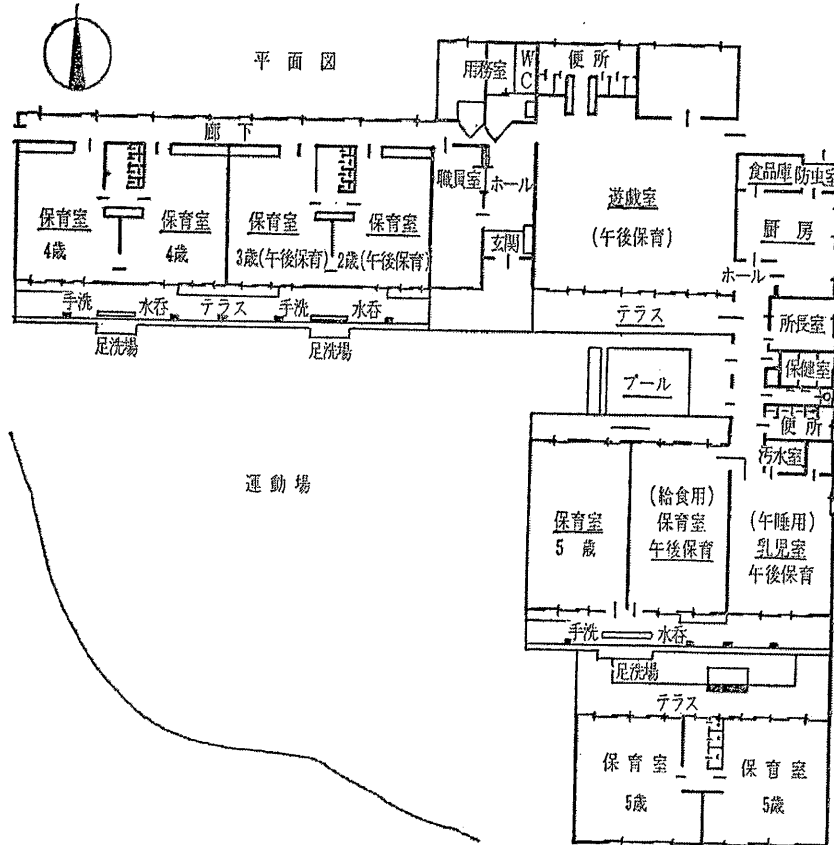
1967年	北須磨団地の誕生	兵庫労働金庫（現 近畿労働金庫）の15周年事業として、「ろうきん」と兵庫県労働者住宅生活協同組合「住宅生協」が連携して、自主福祉運動の実践の場として建設
1968年8月	北須磨団地自治会結成	「友愛と信義」を旗印に住民による北須磨団地自治会が結成
1969年4月	北須磨保育センター設立	生活協同組合立による、幼保一元保育を目指す施設として運営が始まった。（守屋光雄・ます夫妻による新しい幼保一元（保育）構想が盛り込まれた）
1973年	北須磨第2幼稚園の建設	1998年（平成10年）までの25年間に渡り2ヶ所の幼稚園を運営
1978年	幼稚園を学校法人に移行	国（文部省・厚生省）の方針並びに兵庫県、神戸市より生協法人立の幼稚園は学校法人に、保育園は社会福祉法人に移行するよう指導がなれ11月に学校法人北須磨保育センター（北須磨幼稚園・北須磨第2幼稚園）となる。
1979年3月	保育園を社会福祉法人に移行	社会福祉法人北須磨保育センター（北須磨保育園）に移行
1997年3月	特別養護老人ホーム「友が丘YUAI」の建設	社会福祉法人北須磨保育センターを事業主体する福祉施設
同年4月	知的障害者更生施設「こんにちが友が丘」を開設	
1998年	園舎の改修	老朽化した園舎（阪神・淡路大震災の影響もあり）の改築時は、兵庫県並びに神戸市担当課の協力を得て幼稚園と保育園の同時改修を行った。
1999年3月	現在の園舎が竣工	北須磨保育園では乳児保育の実施と、市内10ヶ所の内2番目として「須磨区地域子育て支援センター事業」の予算化をしていただき、市立保育所、私立保育園と連携した在宅家庭の子育て支援事業を行っている。
2003年4月	園バスの導入	北須磨幼稚園では自力通園の限界から、徐々に園児が減少したため。
2000年1月	ホームヘルパー2級養成事業を実施	地域の高齢率が30%を突破したためし、既に427名のヘルパーを輩出し地域の要望に添えていった。
2001年4月	神戸市立北須磨児童館の運営委託を受ける	に神戸市の地域密着化まちづくりの一環として児童館運営を民間に委託する方向となり、子育て支援と学童保育事業を行っている。
2003年5月	自治会の会長が理事長となる	
2001年4月	神戸市立北須磨児童館の運営委託を受けた	神戸市の地域密着化まちづくりの一環として児童館運営を民間に委託することになり、子育て支援と学童保育事業を行う。
2007年5月	訪問介護事業に加え障害者の通所施設「分場すこやか」を併設した「きたすま在宅支援福祉センター すこやか友が丘」を開所	ミニコープ 跡地を社会福祉法人で購入し、在宅介護支援センター「はればれエリア」をカバー。 地域住民同士が助け合い、住み慣れた地域でいつまでも安心して生活できるボランティアネットワーク「おたがいさまねっと」を立ち上げ、自主福祉と共生ケアを目指す町づくりに地域自治会と連帯した取り組みを行なっている。
2008年4月	地域包括支援センター「きたすまあんしん すこやかセンター」を神戸市より受託	友が丘周辺にお住まいの高齢者が抱えるあらゆる相談に応えられる事業を開始した。

（出所）北須磨保育センター<http://www.kitasumahoiku-center.or.jp/rekisi.htm> より作成。

北須磨保育センターは、北須磨幼稚園と北須磨保育所が統合された施設であり、生活協同組合が設置者であることが特徴的である。両者は同一敷地に両施設の建物が屋根続きで

設計されており、両者を一体的に運営している。(図 3-2 参照)

図 3-2 北須磨保育センターの配置図 (開設時)



(出所) 岡田正章(1982)前掲、p.180。

北磨保育センターは、現在も多くの自治体、幼稚園、保育園関係者の視察が絶えない施設である。北須磨保育センターは、現在社会福祉法人²⁵北須磨保育センターとして保育所を含めた 6 つの福祉施設を運営しており、幼稚園のみ学校法人北須磨保育センターの中に位置づけられている。北須磨保育センターの多岐にわたる福祉運営事業については、図 3-2 の通りである。

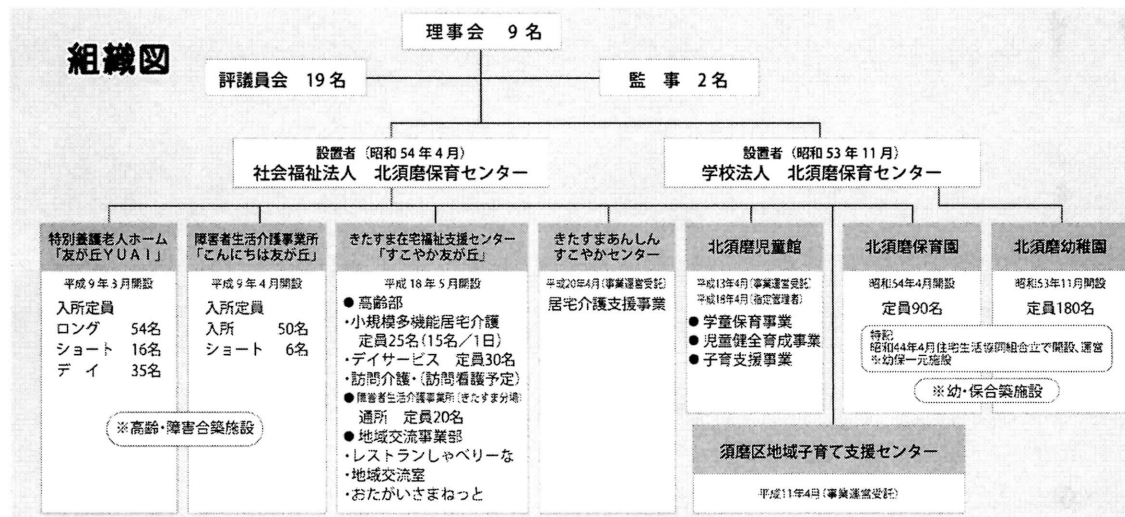
北須磨保育センターは、社会福祉法人としての福祉事業の運営については、1978 年に自治会長が理事長になったことから、自治会がつくったという住民の意思が感じ取れる。設立に関しては、神戸市より保育園と幼稚園を別法人にする旨の通達をうけたが、1978 年

²⁵ 1978 年より社会福祉法人となった。

幼稚園を学校法人に移行、1979年に保育園を社会福祉法人に移行するまでは、同じ法人で運営していたのである。

北須磨保育センターは、現在幼稚園と保育所以外の施設を運営しており、学校法人としては、幼稚園（1978年開設、幼保一体化施設の幼稚園部分）、社会福祉施設としては、保育所（1979年開設、幼保一体化施設の保育所部分）と当別養護老人ホーム「友が丘 YUAI」（1997年開設したロングステイ、ショートステイ、デイサービス）、障害者生活介護事務所「こんにちは友が丘」（1997年開設、入所型とショート型）、須磨区地域子育て支援センター（1999年事業運営受託）、北須磨児童館による学童保育事業、児童健全育成事業、子育て支援事業（2001年事業運営受託、2006年指定管理者）が行われている。また、きたすま在宅福祉支援センター「すこやか友が丘」（2006年開設、小規模型機能居宅介護、デイサービス、訪問看護等）、きたすま安心すこやかセンター（2008年事業運営受託の居宅介護支援施設）と、地域住民の子どもから障害者を含めた高齢者のケア施設を運営している。（図 3-2 参照）

図 3-2 北須磨保育センターの組織図



（出所）北須磨保育センター： <http://www.kitasumahoiku-center.or.jp/rekisi.htm> より。

② 「保育一元化」²⁶の運営と特徴

北須磨保育センターは、立命館大学名誉教授守屋光雄氏の理念により運営され、「保育一

²⁶ 北須磨保育センターの理念は、守屋氏が考えた「保育一元化」、つまり保育を一元化することを目的としたものである。

元化」と呼ばれている。その理念は 3 つの権利と称され、乳幼児の教育・保育の平等、母親の労働権の保障、保母²⁷の研修権の確立と平等が基本となる。

具体的に述べると、こどもを親の就労状況により差別しないよう、同じ保育を受ける権利がある。保育センターの保育は「保育一元化」の名のもとに、短時間児と長時間児を同じクラスで保育し、昼食後、長時間が午睡する時間にそれぞれのクラスから、長時間児が午睡の部屋へ移動する。短時間児は、午睡の妨げとならないよう、また登園する所を長時間児に見せない配慮がされている。

保育者については、幼稚園教諭と保育士の両方の免許をもっている者を採用するが、行政上、幼稚園教員と保育士にわけて登録する仕組みとなっている。しかし両者は待遇、勤務時間、シフト、給与も同じ²⁸とし、さらに保育者の研修の権利も平等に確保するということである。幼稚園と保育所にそれぞれ、園長と所長がいる。保護者については、保護者が就労する権利を保障するために、保育所でも十分な保育ができるようにしている。したがって、職員のシフトの交代制と、同一労働・同一賃金の勤務条件であるため、幼保一体の運営への意欲と理念を全員で共有し協力することができる。

設置に関しての問題点は、神戸市保育園連盟（1977）²⁹によれば、当時の神戸市私立保育園園長会と兵庫県社協保育問題研究委員会が北須磨保育センターを評価しつつも、主に次の問題点を指摘している。短時間児と長時間児同士の心理的な摩擦や、午後の保育については当番制で保育を行っているため、保育者が入れ替わることへの危惧、保育時間が短いため、二重保育を強いられることへの危惧である。しかし、短時間児・長時間児への配慮は現場で行われており、むしろ限界に近い。いろいろなこどもが同じ施設にいることが地域の子育て支援としては評価すべきではないか。また保育者が入れ替わることについては、現在の長時間保育³⁰の時間を鑑みれば、保育士³¹が入れ替わることは致し方ないことである。

また岡田（1982）³²によれば、北須磨保育センターの特徴は、幼児の教育を受ける権利、保育者の研修する権利、母親の労働と育児とを両立させる権利であるとして、特徴的なこ

²⁷ 当時の名称をそのまま使用。現在は、保母は保育士となった。

²⁸ 給与は同じであるが、年金については、幼稚園は私学共済組合制度、保育所は厚生年金制度と別の制度であるため、保険徴収額と年金受給額は異なってしまうことは、制度に阻まれた限界である。

²⁹ 神戸市保育園連盟(1977)「保育制度の整備と保育園の役割」『神戸の保育園史Ⅱ』、p108。

³⁰ 通常保育の時間を越えた早朝保育、延長保育等を含めた保育のことを指す。

³¹ 北須磨保育センターの幼稚園教諭と保育士は、常勤のみで、非常勤はいない。

³² 岡田正章(1982)前掲、ぎょうせい。

とを主に次のように述べている。①長時間保育の保育場合、各学年のクラス担任の 2 人ずつが交替するため、保育士でも研修時間を持つことできる。通常の幼稚園の幼稚園教諭は、午後に研修時間とするが、北須磨保育センターでは理念を理解し、共鳴しているため、幼稚園教諭からのクレームが出ないのである。②幼稚園と保育所の区別を子どもに感じさせないようにし、さらに幼稚園教諭と保母の区別を排除していることである。例えば、登降園する入口は両者とも同じである³³。さらに岡田（1982）³⁴は、北須磨保育センターは、創意、工夫により私立として貴重な役割をしていると高く評価している反面、教育理念の視点からではなく、財政の視点から厚生省、文部省、兵庫県、神戸市の行政の理解と協力が必要である³⁵ことを述べており、行政制度上の問題が今後大きく影響する可能性があることを指摘していた。また岡田は、早期より幼保の財政のちがいが幼保一元化の大きな弊害となっている点を指摘している。

しかし岡田の心配をよそに、北須磨保育センターは現在も運営されている。この努力は北須磨保育センターの理念と地域住民の自治会を含めた施設である点も大きな要因であるといえる。北須磨保育センターの運営は、「保育一元化」の理念、3 の権利、特に幼稚園教諭と保育士の待遇の平等と研修が確保され、規制改革会議後の幼保一体化施設の在り方に大きな影響を与えているといえる。この 3 の権利は、幼保一体化施設を運営するにあたり、前述した多聞台方式の解体から学ぶと根本的なものであると捉えることが出来る。

③ 北須磨保育センターからみた今後の課題

以上のように北須磨保育センターは、制度上の違いによる弊害を除き、こどもを中心とした「保育一元化」の保育理念のもと、幼保一体化施設が捉えられている点が特徴である。「保育一元化」の理念である乳幼児の教育・保育の平等、母親の労働権の保障、保母の研修権の確立と平等は現在まで続いている縦割り行政の中、行政面では変えられない面を除き、保育センターでは、自助努力によりこの 3 つの平等を実現している。特に幼稚園教諭と保育士の給与や待遇、研修の平等は、幼保一体化施設を運営するスタッフとして重要な要であることはいうまでもない。都心部でも幼稚園教諭と保育士の職域別の格差が多くの問題をはらんでいるからである。

³³ 前述した多聞台方式は、幼稚園児と保育園児の登降園の入口は別であった。

³⁴ 岡田正章（1982）前掲書。

³⁵ 幼稚園と保育所の一体的運営をしていた東京の保恵学園が東京都の合成指導により解消した点を踏まえて述べている。

1970年代に北須磨保育センターが誕生し、現在まで継続して幼保一体化施設を運営してきたにもかかわらず、追従する施設が少なかったかを考えると、省庁の縦割りにによる弊害、都道府県による監察、幼保一体化施設をやり遂げるだけの市町村長のリーダーシップ、既存の施設による幼稚園と保育所の摩擦で踏み切れない原因があったことも考えられる。もしくは既存のままでも十分であると判断した可能性もある。つまり、乳幼児の教育保育に対する重要度が低い、もしくは乳幼児に対する「子育ての社会化」という意識が希薄であったとも捉えられる。

(3) 大阪府交野市あまだのみや幼児園

—先駆事例あまだのみや幼児園からみえてくるもの

① 幼保一体化施設の設置理由

あまだのみや幼児園は、交野市第1保育所と第1幼稚園が2建ての建物が隣接している施設で、その総称をあまだのみや幼児園と呼んでいる。

あまだのみや幼児園の設置の背景は、交野市は市制施行された当時、幼稚園と保育園の両方も公立が設置されていないことも大きく関係している。1970年交野市の総合計画基本構想が策定されるにあたり、生涯教育に重要な影響がある幼児教育を積極的に振興し、女性の地位向上と核家族化の傾向を踏まえ母親の就労が増加する情勢を踏まえて、保育需要に対処するよう保育行政の基本構想が議論された。

幼保一体化施設の設立には、次の2の理由により推進された、第1に計画を指導した東大日笠教授や立教大松原教授、児童問題研究所寺内先生から、交野市の歴史的経緯と当時の現状から「幼保一元化」³⁶を推進することが望ましいという答申が出された。第2に民間保育園である磐船保育園の運営主体である農業協同組合より、就園している幼児の数が組合員の幼児1/4以下となり、運営を市に移管したいとの申し出があったためである。上記2つの理由により市立保育所の設置が現実問題として提起されたのである。

幼保一体化施設の具体的施策の検討については、次の流れで行われた。町議会に提出後審議、1971年3月議会において町長の所信表明として幼児対策を明確にした。その内容は、人口急増、世帯の若返りによる若年化が顕著である点、保育需要が高まっている点、就学前教育の重要性と保育に欠ける幼児対策に重点を置く一方で、幼児の立場に立ち、公平な

³⁶ 制度上、幼稚園と保育所が同じ制度であることを「幼保一元化」と呼ぶが、ここでは、答申の言葉をそのまま用いた。(この後も同様に使用する)

教育と保護の場を保障するために、「幼保一元化」の理念を追求し、可能性を検討したいという内容であった。1972年4月開所をめどに「幼保一元」をめざす幼児施設の第1号を建設することが決まった。設置場所は磐船地域の天田神社の敷地を借地して建設された。1973年、府では教育委員会と民生部児童課とで所轄が分断されており、それは「幼保一元化」を実施し対して、困難な点であった。

1973年11月市役所の、機構を一元化するために教育委員会と民生部児童課を幼児対策室として設置した。幼児対策室長は、市長より児童保育に関する権限と教育委員会から幼稚園関係の業務の権限を持つ者として任命された。その後、幼児対策室の強化としてあげられるのは、福祉事務所で行っていた保育所入所措置決定取扱事務と助産、母子寮関係事務についても幼児対策室が行うことになったことである。これは、市長の措置権を福祉事務所長が委任を受け、事務処理していたが、これを市長に返却し、市長の措置権を市長部局の幼児対策室長が代行して実施するという形態変更した点にある。しかし、予算、決算については、従来通り保育所は民生費（款）—児童福祉費（項）—保育所費（目）、幼稚園は、教育費（款）—幼稚園費（項）—幼稚園費（目）として別建てである。自治体が窓口を一本化しても、国の部分が縦割りであるため、限界がある。

その後、保育需要が増加したため、第2保育所の建設について幼児問題対策審議会に諮問した結果、1973年11月に開所（長時間児90人）となったが、当初は保育所のみとなり、5歳児については幼稚園教育要領のカリキュラムで「幼保一元化保育」を行った。その後幼児問題対策審議会と私立幼稚園連絡協議会を開き、1977年7月より定員を120名に増員されたが、1978年、あまだのみや、くらやま幼稚園で定員オーバーとなり、1979年4月幼稚園が開園され、あさひ幼児園としてスタートしたのである。当時の原田市長によれば、就学前保育の平等、同じ地域のこどもの仲間意識を育てる、教育と保育の現場の教諭と保育士に相違がある、相互的な協力により、同条件の研修時間と余暇をもたせたい等を考えていた。（表3-2参照）

交野市の幼保一体化施設は、1972年「あまだのみや幼児園」、交野市立第一幼稚園と第一保育所が2階建ての中に隣接して同居の形で開園された。幼稚園と保育所の間は防火壁で間仕切りし、入り口も別々であった。1973年11月あさひ幼児園、1974年8月くらやま幼児園開園。交野市の幼児園は、北須磨保育センターを例にしたものであり、市役所に「幼児対策室」を設けて幼・保一元化のために行政機構の改革を行った。幼児対策室長は市長から保育所入所の措置検討児童保育に関する権限を、教育区委員会からは幼稚園関係の業

務の権限をゆだねられ、両部局にまたがる位置づけであった。

表 3-2 交野市の幼保一体化施設の幼稚園と保育所の開所について

	正式名	定員	開園日
あまだのみや幼稚園	第 1 保育所	90 名	1972 年 4 月 1 日
	第 1 幼稚園	120 名	〃
あさひ幼稚園	第 2 保育所	120 名	1973 年 11 月 1 日
	第 2 幼稚園	120 名	1979 年 4 月 1 日
くらやま幼稚園	第 3 保育所	120 名	1974 年 8 月 1 日
	第 3 幼稚園	120 名	1975 年 4 月 1 日

(出所) 大阪府交野市幼児対策室 (1979) 『保育一元化のあゆみ』、p.26。

② あまだのみや幼稚園の運営

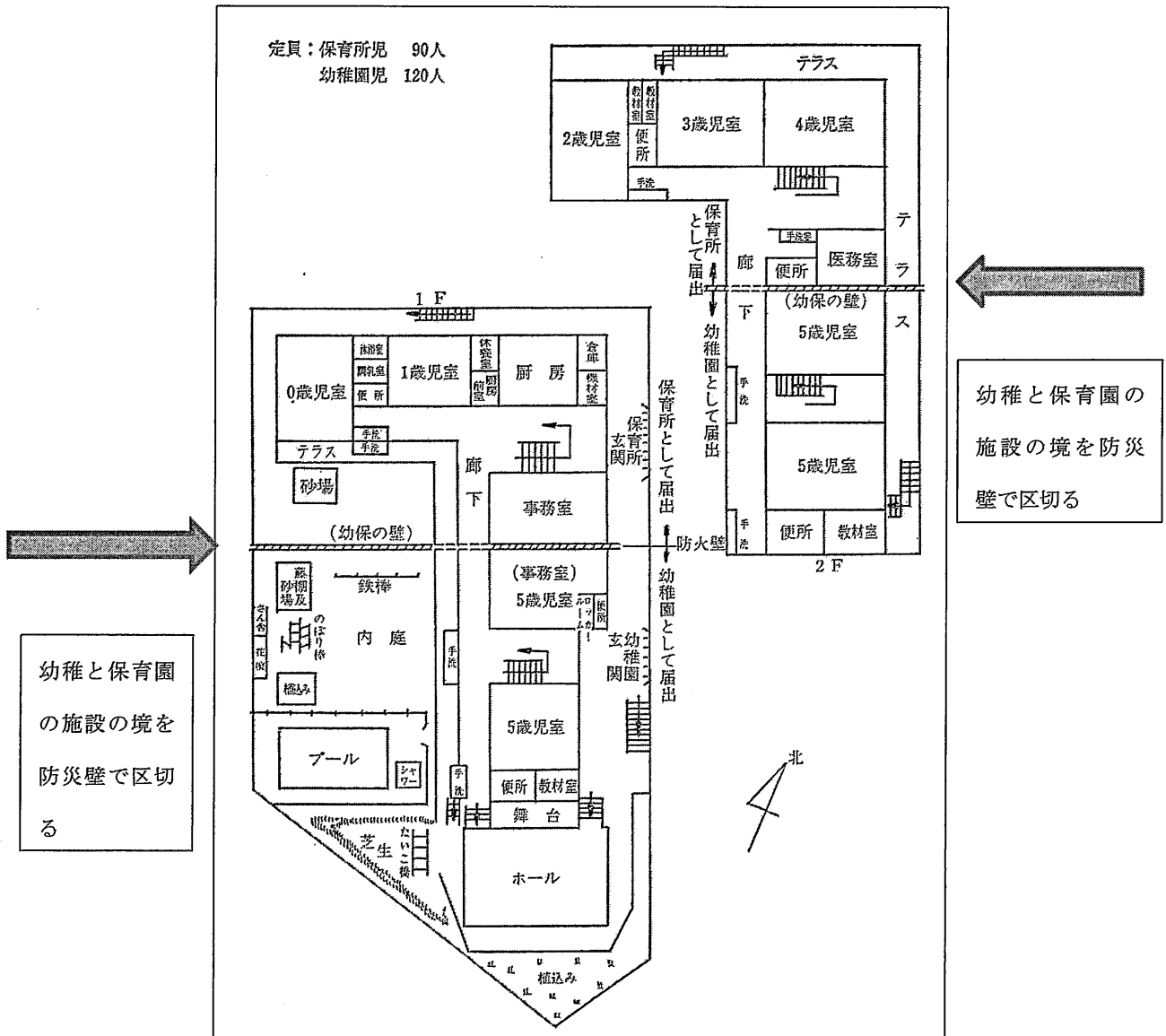
あまだのみや幼稚園の運営方法は、前述した北須磨保育センターとほとんど同じで、異なる点は短時間保育児については 5 歳児のみである点と通常保育以外の部分は、パート職員がおこなっている点³⁷である。保育者は、幼稚園教諭と保育士の両方を持っている者が採用され、待遇等は同じである。栄養士は、幼児対策室で集中管理しており、3つの幼稚園への献立を提供している。

あまだのみや幼稚園は、開所当初、入口が別々で、幼稚園と保育所の間は防火壁で間仕切りされていた理由としては、大阪府との話し合いで、次のことを守ることで併設を認めることが許されたためである。①幼稚園と保育所の施設の境界を明確にするために、防火塀をたてること、②外庭は塀で二分する、③玄関と職員室は別にする、④備品も両者による区分を明確にする等の厳しい条件が課せられた。それに伴い、防火壁で幼稚園と保育所の境界を明確にし、園庭は敷地をわける 2m 高さのブロック塀が作られ、子どもたちが行き来できないようにされた。しかし現在は、全て取り払われている状態である。あまだのみ

³⁷ 通常保育以外の保育時間はパートであることは、現在も変わらず行われている。幼保一体化施設においては、保育士や幼稚園教諭が保育時間（早朝、延長を含め保育時間）が長時間のため、早朝から遅くまでいくつものシフト交替で勤務している施設が多い中、現在もこのように行われていることは珍しく、保育者の勤務状態が確保されていると断言するのは難しい。その反面、子どもの一日の流れの中に専任の保育士が常駐していない点は、責任の所在や運営上の管理に問題がないか検討する必要がある。

や幼稚園にヒアリンしたところ、開所して3年後には、全て取り払われた状況で運営しているとのことであり、職員室も同じで、協力連携を強化している。あまだのみや幼稚園の建物平面図は図3-3の通りである。

図3-3 あまだのみや幼稚園の施設図



(出所) 大阪府交野市幼児対策室 (1979) 前掲、p.12。

③ あまだのみや幼稚園の特徴と今後の課題

交野市の幼保一体化施設の長所と短所については、運営に関しては、保護者、子ども、

自治体面の各立場で長所と短所があると考えられる。大阪府交野市幼児対策室(1979)³⁸と岡田(1980)³⁹によれば、自治体(幼児対策室)、現場の職員(幼稚園教諭・保育士)と保護者からの視点で幼保一体化施設の長所と短所をあげると下記の表 3-3 ようになると述べている。

3者の意見は、それぞれの立場から異なるものであるが、幼児対策室では、施設面と備品の併用による合理化、幼稚園教諭と保育士の協力体制の強化と協力体制⁴⁰により、保育者のローテーションが組め、そのことで両者が混乱することはない点が長所であるとしている。前述した多聞台方式の幼稚園教諭と保育士の連携不足を踏まえれば、あまだのみや幼稚園の両者の協力体制は、一体化施設を運営するにあたり、大きな影響力を及ぼしているといえる。短所については、交野市で幼稚園と保育所の管轄を一つにしても、埋めることができない、国の二重行政の根本問題であるといえる。

保育者については、行事を同日にできる点と異年齢交流ができ、全ての保育者がすべての子どもとかかわることができ把握できる点、保育所・幼稚園担当であっても研修が幅広く受けられる点、ローテーションを組み両者の労働格差がなくなる点をあげている。その反面、保育時間が長いため、全職員そろって話し合うことが難しい点や、職員の人数が多いため、研修時間が短く、研修会の割り当てが少ないことをあげている。

保護者については、長所として同じ地域のこどもが同じ施設に入園でき、小学校へ就学できるので導入の意味でもよい、5歳児になると集団になるため、社会性が高まり、さらに短時間児でも異年齢交流ができる点を指摘している。短所については、父母の会等は就労している母親に合わせる点等が挙げられているが、短所はある程度容認すれば、よいものばかりであるため、こどもの視点にたてば、長所の方が多いといえる。

以上のことから、役所については、省庁の一元化が解決しなければ改善できないものであり、保育者については、保育時間が長いため、話し合い等全職員で集まることが難しい点、保護者については、短時間児の親が、就労している長時間児の母親にあわせなければいけない点を短所と捉えており、現在の運営上変えられないものである。それに比べて、長所の方が、合理的かつ、保育者の平等や連携がはかれるもので、こどもにとっては異年齢交流や社会性を育み、就学前教育の導入ができる点で評価すべきであると考えられる。

³⁸大阪府交野市幼児対策室(1979)前掲。

³⁹岡田正章(1980)前掲、pp.394-400。

⁴⁰幼稚園免許と保育士資格の両方を有する者しかいない点。

表 3-3 幼保一体化施設の長所と短所

	長 所	短 所
幼 児 対 策 室	<ul style="list-style-type: none"> ①施設面の併用（プール、遊技場、砂場、運動場） ②備品の併用（遊具、身体測定器、印刷機） ③教諭、保育の格差意識がなく協力的である ④園医・薬剤師が、幼稚園・保育所を一斉に診察して頂ける ⑤施設建設費（用地・建物）が大幅に合理化できる ⑥保育者のローテーションがくめる ⑦行事がまとまる 	<ul style="list-style-type: none"> ①文部・厚生両省に所管されているときおろから、予算・業務の執行等、全て区分して記録し、報告する必要があり、事務が重複し複雑になることがさげられない ②職員の任免なども複雑になる ③予算差引で、明確に分割できないものがある ④民間の幼保一体的指導をどうするか
保 育 者	<ul style="list-style-type: none"> ①行事、集会等同日にできる（運動会、入園式、卒園式、誕生会等） ②研修が幅広く（保育所・幼稚園）研修できる ③異年齢集団（縦割保育）の展開が見られる ④全職員がローテーションを組んで保育に当たるので、全園児の把握ができる ⑤幼、保担当職員の労働格差が、ローテーションを組むことにより改善される 	<ul style="list-style-type: none"> ①②短時間を担任した場合、他市の幼稚園へ勤務する人と比較して研修時間が短い ②人数が多いので研修会の割当てが少ない ③新年度、保育者がローテーションを組むため、顔が変わり少々とまどいがある。 ④全職員揃って話し合うことが困難である ⑤全園児参加のポイントが難しい
保 護 者	<ul style="list-style-type: none"> ①同地域の子どもが同じ幼稚園に入園できる ②5歳児になれば、大集団に入って社会性が高まる ③異年齢の幼児集団に入ることができ、多くの先生に保育を受けることができる ④同地域の子どもサークルのまま小学校へ就学するので、学校に慣れやすい ⑤低年齢の子どもは、5歳児を見て大きくなりたいと希望をもつ。反対に5歳児は低年齢児をかわいがる 	<ul style="list-style-type: none"> ①父母の集会をする場合、就労する母親の便宜をはかり、土曜日に開催する ②短時間保育が午後まである日は、長時間児はやや疲労する ③保護者の要求される内容が、長時間児、短時間児で少々かわる ④最初長時間児の中で短時間児が帰宅する早い時間に帰宅したいと思う園児が少数いた ⑤短時間児の中で、もっと園に残りたいという子もいる

(出所) 大阪府交野市幼児対策室 (1979) 前掲、pp.39-40 より筆者作成。

(4) 小括

1960年代後半～1970年代前半の幼保一体化施設の試行については、先述した3つの幼保一体化施設が代表としてあげられる。多聞台方式は、最初に開所した幼保一体化施設であり、わずか4年で解体したため、幼保一体化施設の失敗例として後の幼保一体化施設の問題や課題となる。

多聞台方式の問題点は、現場の保育士と幼稚園教諭に対して、幼保一体化施設の運営やその目的、連携に対して、役所側が十分に話をしていない点が最初の時点での問題であった。お互いの領域を主張し、理解を深められなかった点が一番の問題であるといえる。保育士と幼稚園教諭のお互いの課題等をみると、両者の話し合いが十分になされていない、もしくは話す状態が作られなかった、連絡がとれていないことが多く上げられていた。このことは、当時の幼稚園教諭が保育士に対して優位性を持っていたことの一つの現れである。また、役所側が保護者に対しても幼保一体化施設の内容や運営方法、目的を説明し、理解を得ていなかったため、現場の保育士と保護者が一緒になり、神戸市職員組合、神戸市職員組合保母部会における組織的な反対運動にまで発展してしまったといえる。

また、5歳児が家庭→保育所→幼稚園→保育所→家庭と子どもが移動することに対する心配が大きくクローズアップされていたが、現在の早朝、延長保育が多く保育所で行われている現状からすれば、通常のこととなってしまっているため、当時の実情では問題視されることであったともいえる。現在は、就労時間が伸び、親の就労時間による子どもをめぐる事業は子どもと親と一緒にいる時間を大きく分離させている。

北須磨保育センターは、多聞台方式とは異なり、「保育一元化」の理念により、子どもの教育・保育を平等にし、女性の就労権利を守り、幼稚園教諭と保育士の研修と待遇の平等3つの基本理念を基に現在も運営されている。多くの視察があることからわかるように、この理念に基づいた運営は、効率化を目的とせず、子どもを中心とした、保護者、保育士と幼稚園教諭の連携を実現するための基本的スキルを表現している。幼稚園教諭と保育士が同様の研修に参加すれば、同じように保育に携わる者として必要な情報や内容が身につく。幼稚園教諭と保育士の処遇の平等については、都市部の地域では行われていない自治体も多く、管理職や勤務時間の問題を阻んでいる点で、その問題を解消する重要な点であり、現場を支えていることは確かである。

交野市あまだのみや幼児園については、公立ではじめての合築型幼保一体施設を開所した自治体であり、現在も運営されている。公立の幼稚園と保育所がなかったため、はじめ

から、幼保一体化施設を開所することが可能であったといえる。一方で、当時の 2 つの省庁をまたがる幼稚園と保育所の幼保一体化施設を開所したことはある意味で、首長のリーダーシップが発揮されたともいえる。開所当時に、大阪府から幼稚園と保育所の施設を防火壁で区分し園庭に塀を立てる等を指摘された点は、現在の幼保一体化施設の区分⁴¹とかわらない。交野市は、北須磨保育センターをモデルとして開所したため、幼稚園教諭と保育士の連携や、保育の運営方法については、開所当初からあまり問題がなく、現在も運営されている。北須磨保育センターの事例の優位性と公立施設でも同じことができることを証明している事例である。

このように 3 つの先行事例は、現在の幼保一体化施設の運営のベースとなる要素が多く盛り込まれている。幼保一体化施設の試行時期の施設運営は、これからも増加するであろう幼保一体化施設の課題である職員同士の協力、平等と現在に繋がる内容が多い。つまり施設運営側でできる自助努力とそれ以外（国の制度上の問題）にわけると、国が行わなければならない問題が進んでいないことを示唆している。

⁴¹ 区分の壁こそはないが、建設の際、幼稚園部分と保育所部分に分けられて申請することとなっている。

第2節 1990年代幼稚園と保育所の共用化の時代

幼児教育・保育について「幼稚園・保育所の施設の共用化等弾力的な運用を確定する」と初めて論じられたのは、1996年12月20日の地方分権推進委員会第1次勧告である。その時に地方分権化と幼稚園・保育所の施設の共用化の流れが出てきた。地域により幼稚園と保育園が偏在していることは第2章でも述べたが、少子化による地域の子どもの減少による幼稚園の充足率の低下と女性就労の増加による保育需要の増加と保育所不足が要因である。この状況において幼稚園における園児の減少と保育施設を必要とする自治体の事情があいまって、幼稚園が低年齢児を受け入れ、さらに保育時間を長くする預かり保育の増加へといわゆる「幼稚園の保育所化」が行われていったのである。

(1) 地方分権推進委員会第一次勧告

1998年6月19日には、厚生省と文部省により、「子どもと家庭を支援するための文部省・厚生省共同計画」が発表され、「幼稚園と保育所の連携の促進」では、①教育内容・保育内容の整合性の確保、②幼稚園教諭・保育士の研修の合同開催、③幼稚園教諭と保育士の人的交流の促進、④幼稚園教諭と保育士の養成課程における履修科目の共通化、⑤幼稚園・保育所の子育て支援にかかわる事業の連携実施、⑥公的助成及び費用負担の在り方の検討等の具体的な提案が行われた。

①については、既に幼稚園教育要領と保育所保育指針については、各子どもの年齢で、整合性がとれている。②③については、各自治体に応じて行われている所もある。④はカリキュラムの改正を行い、共通化をはかった。⑤は幼稚園や保育園に地域の子育て支援センターを設置する園を増加させている。⑥の費用負担のあり方については、保育料について、保育所は応能負担、幼稚園は応益負担である点、保育所と幼稚園の運営費補助の違いは、現在も検討されている大きな課題であるといえる。

幼稚園と保育所は、施設を共用することは認められていなかったが1996年12月20日、地方分権推進委員会第一次勧告において「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。」ことが求められた。幼稚園と保育所の在り方については、近年における少子化の進行、共働き家庭の一般化などに伴う保育ニーズの多様化等が背景にある。そこで、1997年4月文部省と厚生省は共同で、「幼稚園と保育所の在り方に関する検討会」を発足させ、多様なニーズに対応できるよう、幼稚園と保育所の施設運営の共用化や職員の兼務

等の在り方を幅広い観点から検討することとした。検討会では、幼稚園と保育所を合築、併設、又は同一敷地内に設置するに当たり施設の共用化等に関する取扱いを中心に検討を行った。1998年3月「幼稚園と保育所の施設の共用化に関する指針」を公表、その際には地域の実情に応じて弾力的な運用を図り、共用化された施設について保育の内容等運営を工夫し、有効利用することを目的とし、主に次のような指針が作成された。

- ①施設及び設備について相互に共用することが可能である。
- ② 共用化された施設について必要とされる基準面積及び職員の数は、原則として、幼稚園設置基準、児童福祉施設最低基準により幼児数を基に算定するものとする。
- ③備えられている園具・教具・用具について、幼稚園及び保育所は相互に使用すること。
- ④共用化されている施設においては、教育・保育内容に関し、合同研修の実施を努める。
- ⑤ 施設設備の維持保全、清掃時の共通する施設管理業務について一元的な処理に努める。

地方分権推進委員会第一次勧告による主だった幼保の共用化について推進され、勧告以降、幼稚園と保育所の在り方は、急速に変化していくこととなる。

1998年5月総務庁が「児童福祉対策等に関する行政監察結果報告書」を公表、幼稚園の預かり保育が幼稚園教育要領上明確な位置づけがない点と保育所保育指針は幼稚園教育要領に準じているが、検討の余地があると指摘した。1998年6月、文部省と厚生省は、「教育・児童福祉施策連絡協議会」を設置、「子どもと家族を支援するための文部・厚生省共同行動計画」を公表し、次の6点の内容で「幼稚園と保育所の連携の推進」が図られた。①教育内容・保育内容の整合性の確保、②幼稚園教諭と保育士の研修の合同活動、③両者の人的交流の推進、④両者の養成施設の履修科目の共通化、⑤幼稚園と保育所の子育て支援に係る事業の連携実施、⑥公的助成及び費用負担の在り方の検討であった。

指針では、保育所と幼稚園の基準面積は、それぞれの基準を守り、共用部分は按分して管理することとしている。また職員数についても、保育所と幼稚園の設置基準により算定すること、園具・教具・用具については相互に利用することが可能であることが示されていたが、幼稚園と保育所の最低基準は異なるため大きな課題であった。

この時期の幼保一体化への志向は、少子化に伴う施設の小規模化への対策、幼稚園の園児減少と保育所不足が重なり、幼稚園と保育所の施設を共用化することにより経費削減を

図るものであった。後述（第4章第1節、第2節）する東京都千代田区いずみこども園や和歌山県白浜町白浜幼児園でも構造改革特区申請前は、同じ建物内もしくは道路を隔てた幼稚園と保育所の合同保育や合同の行事等が行われていた。

このように幼稚園と保育所の共用化の実態は、文部省と厚生省の1997年4月「幼稚園と保育所の在り方に関する検討会」による調査が発表され、共用化を合築、併設、同一敷地内の3種に分類している。合築は、幼稚園と保育所が一つの建物にあり、廊下、トイレなどの施設を両者が共有している施設をさす。併設は、幼稚園と保育所が一つの建物の中にあるが、玄関が別々、壁で仕切られている当など、両者が共有している部分がない施設である。同一敷地内に関しては、建物は別々であるが、一続きで施設内にあり運動場などの敷地が柵、塀などにより完全にしきられていないため、相互に利用できる施設である。

（2）施設の共用化と規制緩和による影響

1998年「幼稚園と保育所の共用化に関する指針について」が出され、その後幼稚園と保育所の共用化は少しずつ施設数を伸ばしていく。2000年度は、公立105園、私立56園に対し、2004年度では公立172園、私立132園と増加していく傾向にある。2007年度までは、施設の共用化について公立の方が多かったが、2008年度以降、公立が234園、私立237園と逆転した。（図3-4参照）

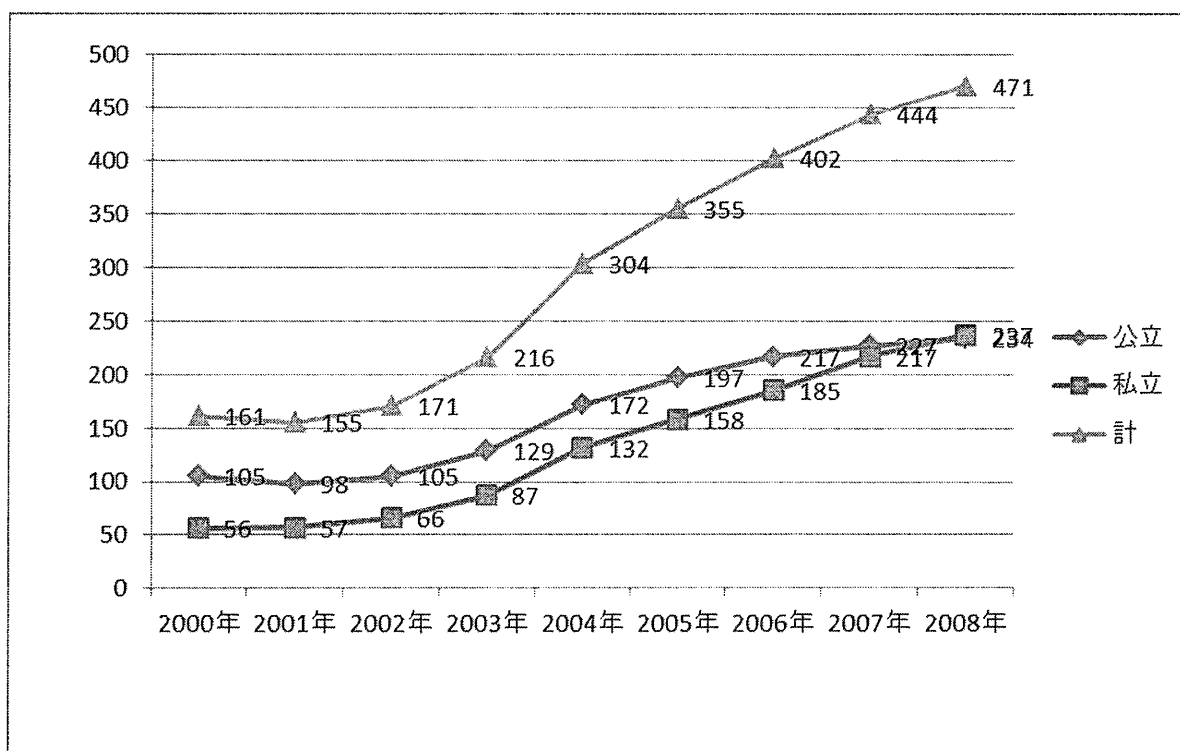
共用化の施設の状況は、合築が234施設（公立142園、私立92園）、併設42園（公立27園、私立15園）、同一敷地内65園（公立65園、私立130園）である。公立は合築が多く、新規に建設したもの、もしくは既存の施設を改築して開設した施設が多い。私立は同一敷地内で行っている施設が多いことがわかる。（表3-4参照）

1998年2月、「保育所における短時間勤務保育士の導入について」が一部改正され、児童福祉施設最低基準で規定されている「定数上の保育士の取り扱いについては、従来の常勤の保育士をもって充てるように指導してきた」が多様な保育需要や保育士の多様な勤務形態に柔軟に対応できるよう、短時間勤務の保育士を当てても差し支えないこととなった。この緩和以降、公立保育所において非常勤の保育士が急増し、地域により、一つの保育所の中で、正規保育士よりも非常勤の保育士の数の方が多いという所も出てきており、正規職員と非常勤職員の業務分担等の問題が持ち上がっている自治体もある。

1999年10月時点での「短時間勤務の保育士の導入を認めている」市町村数は、1,489、保育所のある市町村の48.3%となっている。このうち、公営・私営の保育所とも導入を認

めている市町村は 1,287 (41.7%)、私営は認めているが公営は認めていない市町村は 202 (6.5%) となっている。導入することを認めていない市町村は 1,596 (51.7%) である。また、実際に導入している保育所のある市町村は 623 であり、保育所のある市町村の 20.2% となっている。

図 3-4 共用化施設の推移



(出所) 文部科学省初等中等教育局幼児教育課(2011)『平成 22 年度 幼児教育実態調査』、p.16。

表 3-4 共用施設の状況

	公立	私立	計
合築	142	92	234
併設	27	15	42
同一敷地内	65	130	195
計	234	237	471

(注) 認定こども園の認定を受けた施設を除く。

(出所) 文部科学省初等中等教育局幼児教育課(2011)前掲資料、p.16。

市町村合併が促進され、市町村数ではなく比率に着目すると、『平成 20 年度地域児童福祉事業等調査結果の概要』によれば、保育所がある市町村における短時間勤務の保育士の導入状況をみると、「導入を認めている市町村」は 1,212⁴² (69.1%) と急増し、そのうち「公営・私営とも認めている市町村」が 1,027 (58.6%)、「私営は認めているが公営は認めていない市町村」が 185 (10.6%) となっている。また、「導入を認めている市町村」のうち、実際に導入している保育所がある市町村は 885 (73.0%) となっており、1998 年の短時間保育士の導入は急増、多様化する保育需要に対応するために、延長保育の補助等を行わせ、保育運営費の抑制の手段としても短時間保育士が使用されている。

⁴² 市町村合併で、市町村数は全体として減少しているが、短時間保育士の導入を行っている自治体は増えている。

第3節 2000年代構造改革特区による幼保一体化施設

2001年3月規制緩和委員会は「規制緩和3カ年計画」を策定し、2000年度より保育所への企業や個人の参入が認められるようになった。また、利用者と施設との直接契約や保育所と幼稚園の共用化の推進、幼稚園における預かり保育の拡充が計画の中に盛り込まれた。2002年7月、構造改革特区制度を推進し、規制改革を地域の自発性を最大限尊重する形で進め、日本の経済と地域の活性化を実現することを目的として構造改革特別本部が内閣に設置された。

2003年総合規制改革会議は、「規制改革推進のためのアクションプラン」を発表し、重点検討事項12点のなかに「幼稚園と保育所の一元化」が盛り込まれ、施設整備基準の統一や資格・配置基準の統一、入所対象の統一等が求められ、その後幼保一体化は大きくクローズアップされることとなった。

構造改革特区において幼保一体化関連のものは、①保育所における保育所児及び幼稚園児の合同活動(特区914)、②幼稚園における幼稚園児及び保育所児の合同活動(特区807)、③保育事務の教育委員会への委任(特区916)、④三歳児未満児の幼稚園入園の容認(特区806)、⑤公立保育所における給食の外部搬入の容認(特区920)、⑥保育所と幼稚園音保育室の共用(特区823・921)、⑦幼稚園の基準面積算定方法の弾力化(特区831)、⑧保育所における私的契約児の弾力的な受け入れの容認(特区913)であった。

2003年第1回構造改革特区認定から2010年11月までのもので、幼保一体関連といわれるものを表にしたものが表3-3-1となる。幼保一体化関連にあげられている内容でも、幼保一体化直結しているのは、特区807・823・914・921である。

承認された中でも、幼保一体化関連の別の特区も同時に申請し、承認されている場合は、備考欄に重複数を記入した。全国展開されていったため、この事例を行ったものが現在いくつの自治体であるかは、現在の数は定かではない。

特区914と807に関しては、両者を申請した自治体が32あり、それ以外は単独申請であるため、保育所で幼稚園児を預かった自治体が3つあり、幼稚園で保育所児を預かった自治体が5つあることがわかる。次に多いのは、三歳児未満の幼稚園入園の容認38件である。幼保一体化関連の特区は既にすべて全国展開されているため、全国展開された日からの増加は定かではないが、公立保育所における給食の外部搬入の容認以外は、比較的早目に全国展開されたことがわかる。給食の外部委託に関しては、保育団体からの反対等もあり、

全国展開するには他のものより時間を要した。しかし、給食の外部委託が多い理由は、調理室の設備と給食に関わる職員の削減等、効率化と費用削減を目的としたものであるといえる。(表 3-5 参照)

表 3-5 特区による幼保一体化関連事項の承認数

特区番号	内 容	承認数	備考	全国展開日
914	保育所における幼稚園児と保育園児の合同活動	35	内重複32	2005/11/22
807	幼稚園における幼稚園児と保育園児の合同活動	37	内重複32	2005/11/22
916	保育事務の教育委員会への委任	12	内重複11	2005/11/22
831	幼稚園の基準面積算定方法の弾力化	5	内重複5	2005/11/22
806	三歳児未満の幼稚園入園の容認	38	内重複4	2008/7/9
920	公立保育所における給食の外部搬入の容認	94	内重複9	2010/11/30
823・921	保育所と幼稚園の保育室の共用	7	—	2005/11/22
913	保育所における私的契約児の弾力的な受け入れの容認	4	—	2007/7/4

※全国展開されるまでの数である。

(出所) 構造改革特別区域推進本部 HP、各認定より作成。

幼保一体化に関する特区認定がどのような自治体で行われているかを全国展開される前の状況でみると表 3-6 となる。この時期は市町村の数も合併により変化しているので市町村数の割合でみることはできないが、特区内容と自治体で照らし合わせると特区 806 三歳児未満の幼稚園入園の容認以外の特区は全て、町、次に市による申請が多いことがわかる。人口の少ない町で幼保一体化関連の特区申請が多く行われ、認定されたのである。

表 3-6 市町村別特区認定数

特区番号	内 容	村	町	市	区	県
914	保育所における幼稚園児と保育園児の合同活動	2	17	16	—	—
807	幼稚園における幼稚園児と保育園児の合同活動	2	21	13	—	1
916	保育事務の教育委員会への委任	2	8	2	—	—
831	幼稚園の基準面積算定方法の弾力化	—	2	3	—	—
806	三歳児未満の幼稚園入園の容認	—	6	24	1	7
920	公立保育所における給食の外部搬入の容認	3	56	34	—	—
823・921	保育所と幼稚園の保育室の共用	—	4	3	—	—
913	保育所における私的契約児の弾力的な受け入れの容認	—	4	—	—	—

※全国展開されるまでの数である。

(出所) 構造改革特別区域推進本部 HP、各認定より作成。

次にどの地域で何の特区が行われたかをみると、表 3-7 となる。保育所における幼稚園児と保育園児の合同活動（特区 914）と幼稚園における幼稚園児と保育園児の合同活動（特区 807）については、40 件承認されており、特区 914 のみは 35 件、特区 807 のみは 37 件であり、両方の承認をとっている自治体が 32 件であった。どちらか一つの承認を得ている自治体のうち、25 の自治体は他の幼保一体化関連の特区を複数承認されていることがわかった。

保育事務の教育委員会への委託の特区を申請した自治体は、12 つの内 11 自治体が他の特区も同時に申請しており、申請内容は、「幼稚園における幼稚園児保育呼称保育所児の合同活動」（特区 807）と「保育所における保育所児と幼稚園児の合同活動」（特区 914）の両方の認定を受けた自治体は、9 つあり、特区 807 のみの自治体が 2 つある。したがって、保育事務の教育委員会への委任の目的の中に、幼保一体化実施の内容が含まれているのである。一方で、「満三歳児未満の幼稚園入園の容認」（特区 806）は、38 件の内 4 件のみしか複数への申請がなく、単独申請である。この特区は、保育園があれば、保育園に入れるかもしくは、幼稚園を保育園の補完材にしている可能性が高い。

「幼稚園の基準面積算定方法の弾力化」（特区 831）については、承認された 5 つの自治体とも複数申請で、しかも特区内容は「幼稚園と保育所の保育室の共用」であり特区 823 と 921 を 5 つとも申請し、承認されている。したがって、保育室の共用には、幼稚園の基準面積算定方法を弾力化すれば、幼保一体化しやすいという現実があるということである。特区申請が必要であった時点では、特区 920 公立保育所における給食の外部搬入の容認が 94 と最も多いが、この申請を行った自治体で他の幼保一体化関連の内容を申請したのは 9 つに過ぎない。幼保一体化関連といいながら、実施は幼保一体化に関連する事項を行ったというよりも、保育所の給食を外部委託に踏み切ったケースが多いことがわかる。

以上のように、構造改革特区の承認内容をみると、「保育所における保育所児及び幼稚園児の合同活動」（特区 914）、「幼稚園における幼稚園児及び保育所児の合同活動」（特区 807）、「保育事務の教育委員会への委任」（特区 916）が多く、しかも重複している。いくつかの特区を使用すると幼保一体化が可能となるのである。構造改革前までは規制の壁に阻まれ、個々の運営を余儀なくされていたことが窺える。したがって、構造改革特区は幼保一体化については、地域のニーズに対応した施設を作ることが可能となり、多様化したこどものニーズを提供することが出来るようになった点で、省庁の壁を越えて地域の実情を踏まえた改革であったといえる。

第4章で細かい事例については述べるが、この構造改革特区申請を行い、幼保一体化施設を開設した自治体は、少子化や公立幼稚園の充足率の低下、施設の老朽化等、さまざまな地域の事情により、幼保一体化施設を開設するに至っている。開設するための原因は先述したとおりのものが多いが、開設するまでの経緯や方法等は地域により異なる。

いずれにせよ、小泉政権が行った構造改革特区により、今まで認められなかった幼保一体化施設が開所できるようになったことは、深刻に少子化が進んでいる過疎地や都市部の待機児童対策や両者の行政改革を可能にし、幼保一元化を改めて考える契機となった。しかし、特区での運営はあくまでも現行の幼稚園と保育所の制度をそのまま反映しているため、地域や現場での工夫はされていても、省庁の縦割りによる、幼保の制度の改善が行われたわけではなく、財政の縦割りは依然として残されている。つまり地域にある程度の運営は任せたとしても、ふたつの制度の根本的な部分は、何も変わっていないことが大きな問題である。幼稚園と保育所の弊害という問題のみが大切なのではなく、子どもを育てる「子育ての社会化」への認識が少ないため、政策に結びついていない。親の就労状態で区別するという弊害も含まれる。幼保一体化及び幼保一元化は、次節であげる認定こども園制度をも阻んでいるのである。

表 3-7 幼稚園と保育所に関する特区認定自治体一覧

特区内容	特区認定自治体名
「幼稚園における幼稚園児及び保育所児等の合同活動(特区914)・保育所における保育所児及び幼稚園児の合同活動(特区807)」	群馬県六合村、茨城県北砂郷町、岐阜県瑞浪市、秋田県千畑町、神奈川県箱根町、静岡県掛川市、三重県藤原町、兵庫県加西市、和歌山県太地町、香川県池田町、宮城県田尻町、
「幼稚園における幼稚園児及び保育所児等の合同活動(特区914)」	埼玉県北本市、三重県明和町、北海道稚内市
「保育所における保育所児及び幼稚園児の合同活動(特区807)」	北海道東川町、和歌山県橋本市、茨城県(県)、大分県九重町
「保育事務の教育委員会への委任(特区916)」	宮城県田尻町※、長野県駒ヶ根市、北海道東川町※、秋田県千畑町※、静岡県掛川市※、三重県藤原町※、香川県池田町※、群馬県六合村※、富山県福岡町※、長崎県小値賀町※、静岡県戸田村※、大分県九重町※
「幼稚園の保育所の保育室の共用(特区823,921)」	富山県福岡町※、島根県穴道町・賀茂町※、長崎県小値賀町※、岐阜県瑞浪町市・大垣市※、三重県四日市市※
「幼稚園の基準面積算定方法の弾力化(特区831)」	富山県福岡町※、長崎県小値賀町※、岐阜県瑞浪町市※、岐阜県大垣市※、三重県四日市市※
「三歳児未満の幼稚園入園の容認(特区806)」	長野県県内全域、山口県防府市、京都府長岡京市、京都府大山崎町、鳥取県米子市、福井県丸岡町、岩手県花巻市、茨城県県内全域、石川県小松市、福井県県内全域、島根県益田市、島根県西郷町、宮崎県延岡市、北海道富良野市、山梨県富士吉田市、岩手県一関市、北海道恵庭市・北広島市、埼玉県秩父市、佐賀県県内全域、長崎県県内全域、北海道上富良野市、宮城県仙台市※、山形県山形市、島根県松江市、島根県穴道町※、富山県県内全域、宮城県多賀城市※、東京都葛飾区※、岩手県雫石町、石川県羽咋市、北海道千歳市、島根県斐川町、栃木県栃木市、静岡県三島市、京都府向日市、宮崎県県内全域、山梨県上野原市
「公立保育所における給与の外部搬入の容認(特区920)」	群馬県明和町、島根県穴道町・賀茂町※、山口県和木町、宮城県田尻町※、茨城県北砂郷町※、岐阜県瑞浪市※、三重県藤原町※、鳥取県羽合町※、北海道清里町、山形県藤島町、山形県金山町※、岡山県新見市※、鳥取県智頭町、広島県呉市、和歌山県広川町、山形県最上町、群馬県六合村※、三重県東員町、京都府久御山町、徳島県阿南市、東京都神津島村、新潟県新発田市、北海道豊頃町、福島県会津美里町、岡山県井原市、香川県宇多津町、岐阜県大野町、三重県志摩市、宮崎県綾町、岐阜県神戸町、三重県木曾岬町、和歌山県高野町、長野県長和町、岐阜県恵那市、和歌山県紀美野市、北海道登別市、岡山県高梁市・和気町、広島県安芸太田町、北海道上湧別町・湧別町、福井県坂井市・越前町、岐阜県海津市、愛知県豊田市・安城市・蒲郡市・常滑市・稲沢市・日進市・田原市・清須市・北名古屋市・東郷町・長久手町・春日町・甚目寺町・蟹江町・阿久比町・一色町・吉良町・幡豆町・三好町・設楽町・豊根村、三重県亀山市、和歌山県すさみ町、山形県高島町、茨城県阿見町、千葉県勝浦市、石川県能美市、山梨県南アルプス市、岐阜県安八町・揖斐川町・北片町、三重県伊賀市、福岡県粕屋町、千葉県大多喜町、山梨県富士吉田市※、岐阜県本巣市・白川町、静岡県伊豆市、大阪府能取町、兵庫県市川町、広島市東広島市・江田島市、山梨県市川三郷町、千葉県横芝光町、岐阜県白川町、静岡県熱海市、兵庫県福崎町、広島県安芸高田市※、大阪府泉佐野市
「保育所における私的契約児の弾力的な受け入れの容認(特区913)」	北海道佐呂間町・下川町・足寄町・上士幌町

(出所) 構造改革特別区域推進本部 HP、各認定より作成。

第4節 2006年以降の認定こども園制度

文部省と厚労省は1998年6月19日、「子どもと家庭を支援するための文部省・厚生省共同計画」を発表し、「幼稚園と保育所の連携の促進」として実際には、幼稚園と保育所等と通じた教育・保育要領の充実、施設共用化のための環境整備等を行ってきた。幼保の連携をさらに進め、地域の多様なニーズにこたえ幼稚園と保育所の制度の枠組みを越えた新たな仕組みとして2006年10月に「認定こども園」制度をスタートさせた。そして、文部科学省と厚生労働省の両省合同で「幼保連携推進室」を設置、認定こども園の推進を図っている。

(1) 総合施設モデル事業

認定こども園制度は、それ以前の次の会議の流れにより、総合施設モデル事業を経てきたものである。幼保一元化については、第2章でも述べたように2002年6月「地方分権改革推進会議中間報告」で取り上げられたのち、2002年総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第二次答申」でも取り上げられた。

これらの会議を経て、幼保一元化の政府の方針は、2003年6月「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」⁴³が閣議決定されたことにより出てきたのである。この基本方針では、「地域のニーズに応じて就学前の教育・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こと。」と「関連する負担金の一般財源化など国と地方の負担のあり方について…必要な措置を講ずる。」と2つのことが検討されることとなったのである。

2003年12月総合規制改革会議は「規制改革の推進委関する第三次答申」を出し、「平成16年度中に基本的なことを取りまとめたうえで、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…平成18年度から本格実施を行う。」⁴⁴と発表し、試行事業には35施設が選ばれた⁴⁵。(表3-8参照)

⁴³ 閣議決定の内容については <http://www.kanteigo.jp/jp/singi/keizai/tousin/030626f.html> を参照した。

⁴⁴ 答申には、「総合施設については、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とすべきである。」と述べられ、保育関係者の批判が集まった。

⁴⁵ この試行事業の中には、第4章第1節の過疎地の幼保一体化施設として取り上げる和歌山県白浜町白浜幼児園、第2節都市部で取り上げる東京都品川区二葉すこやか園と二葉つばみ保育園がある。

表 3-8 総合施設モデル事業に選ばれた施設

都道府県	市区町村名	公・私別	設置者	施設名
北海道	登別市	私立	学校法人・登別市	白雪幼稚園
				登別保育所
青森県	弘前市	私立	学校法人・社会福祉法人	柴田幼稚園
				桜ヶ丘保育園
岩手県	水沢市	私立	社会福祉法人	駒形保育園
宮城県	仙台市	私立	学校法人	ろりぼっぴ幼稚園
				ろりぼっぴ保育園
秋田県	平鹿町	私立	社会福祉法人	浅舞感恩講保育園
山形県	酒田市	私立	学校法人	アテネ幼稚園
福島県	二本松市	私立	学校法人	まゆみ幼稚園
				中里保育所
茨城県	日立市	私立	学校法人	茨城キリスト教大学附属
				聖児幼稚園日立園
群馬県	明和町	公立	明和町	明和町立明和幼稚園
				明和町立明和保育園
埼玉県	岡部町	公立	岡部町	おかべ幼稚園
				みらい幼児園おかべ
千葉県	柏市	私立	学校法人	くるみ幼稚園
東京都	品川区	公立	品川区	二葉すこやか園
				二葉つぼみ保育園
東京都	新宿区	私立	社会福祉法人	エイビィンイ保育園
神奈川県	横浜市	私立	学校法人・社会福祉法人	ゆうゆうのもり幼稚園・保育所
新潟県	塩沢町	私立	学校法人・社会福祉法人	金城幼稚園
				わかば保育園
長野県	長野市	私立	学校法人	若穂幼稚園
岐阜県	各務原市	私立	学校法人・社会福祉法人	かわしま幼稚園
				川島保育園
愛知県	豊田市	公立	豊田市	渡刈保育園
三重県	東員町	公立	東員町	東員町立三和幼稚園
				東員町立みなみ保育園
滋賀県	守山市	私立	社会福祉法人	カナリヤ第4保育園
京都府	綾部市	私立	社会福祉法人	中筋保育園(中筋幼児園)
大阪府	堺市	私立	学校法人	常磐会短大付属泉丘幼稚園
兵庫県	加西市	公立	加西市	賀茂幼児園
奈良県	奈良市	公立	奈良市	帯解幼稚園・保育所
和歌山県	白浜町	公立	白浜町	白浜幼児園
鳥根県	松江市	私立	学校法人・社会福祉法人	育英北幼稚園
				たまち保育園育英北分園
岡山県	岡山市	私立	その他	だいいち子どもの国
広島県	広島市	私立	社会福祉法人	広島光明学園保育園
香川県	牟礼町	公立	牟礼町	はらこどもセンター (原幼稚園・東部保育所)
愛媛県	松山市	私立	学校法人	東松山幼稚園
高知県	南国市	私立	学校法人	ひまわり幼稚園
佐賀県	川副町	私立	学校法人	鳳鳴の里幼稚舎
長崎県	佐世保市	私立	学校法人・社会福祉法人	光の子グレース幼稚園
				光の子保育園
熊本県	玉名市	私立	学校法人・社会福祉法人	大倉幼稚園
				八嘉保育園
宮崎県	南郷町	私立	学校法人	立正幼稚園

(出所) 総合規制改革会議 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/12/s1209-10.html>

総合施設モデル事業の中には、第4章第1節でとりあげる和歌山県白浜町白浜幼稚園、同章第2節でとりあげる東京都品川区二葉すこやか園、二葉つぼみ園がある。総合施設モデル事業により今日に至るまで運営されている。

2004年5月、文部省中央教育審議会幼児教育部会と厚生労働省社会保障審議会児童部会の合同検討会議が設置⁴⁶され、総合施設について検討が進められた。同年8月「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（中間まとめ）」がだされた。そこでは、対象とする子どもを0歳児からにした点と利用方法を保護者と施設の直接契約にしたことである。

同年12月「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（審議まとめ）」が発表された。審議まとめでは、保育料の設定が施設の自由裁量となった点が最大の関心事であり、保育制度を大きく変えるものとなったのである。

総合施設モデル事業の評価するために2005年12月に総合施設モデル事業評価委員会がつくられ、2005年12月「総合施設モデル事業の評価について（中間まとめ）」、2006年3月「総合施設モデル事業の評価について（最終まとめ）」を出した。

中間まとめでは、総合施設のタイプを4つに分類⁴⁷、職員配置は保育所か幼稚園どちらかの基準を満たす点、地域の子育て新を必ず設置する点が盛り込まれていた。

最終まとめでは、仕事と子育ての両立支援や働き方の見直しなど社会全体で子どもの育ちや子育てを支援する次世代育成支援の観点から、総合施設は、親の就労の有無・形態等で区別することなく、就学前の子どもに適切な教育・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に対する支援を行う機能を備えるものである。

モデル事業は以下の4類型で実施されている。

- ①幼保連携型（幼稚園と保育所が連携し一体的な運営を行うことで総合施設としての機能を果たすタイプ）
- ②幼稚園型（幼稚園が機能を拡充させることで総合施設としての機能を果たすタイプ）
- ③保育所型（保育所が機能を拡充させることで総合施設としての機能を果たすタイプ）
- ④地方裁量型（幼稚園・保育所のいずれの認可もないが、地域の教育・保育施設が総合施設としての機能を果たすタイプ）

⁴⁶ 2003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」を受けて設置された両省庁の特別部会である。

⁴⁷ 総合施設のタイプは、①幼保連携型、②幼稚園型、③保育所型、④地方裁量型の4つであった。内容については認定こども園のところで詳しく述べることにする。

施設については、モデル事業実施施設の施設整備が一体的に配置されているが、一部の幼保連携型施設では、幼稚園と保育所の施設間に距離があるため、幼児の移動の安全を配慮している。こどもの安全を考えれば、施設設備が一体的に設置されていることが望ましい。

給食については、調理室についてはその設置が望ましいが、既存施設が総合施設になる場合、調理室を整備することが困難な場合もある。したがって、モデル事業実施施設の中には外部搬入方式⁴⁸により給食を実施している施設もある。

運動場については、施設の同一敷地内にあるか隣接しているが、モデル事業実施施設の中には、近隣の公園等を活用し遊び場を確保している施設もある。この場合は、幼児が安全に利用できるかどうか、利用時間と場所を日常的に確保できるかどうか等、運動場としての機能を果たし得るかどうかという観点から一定の条件を付けることが必要と考えられていた。

(2) 認定こども園の分類

総合モデル事業の翌年、2006年「就学前保育等促進法」が成立し、同年10月1日「認定こども園制度」が実施された。認定こども園制度は、文部科学省と厚生労働省が連携した幼保連携推進室が管轄となった。この制度は、就学前の子どもの教育・保育を従来の幼稚園と保育所、親の就労状況に捕らわれずに行い、地域の子育て支援も行う施設であり幼稚園と保育所の機能と子育て支援センターの機能を併せ持った施設である。施設や整備運営の在り方を定めた認定基準を達成し、都道府県が認定を行うこととなった。

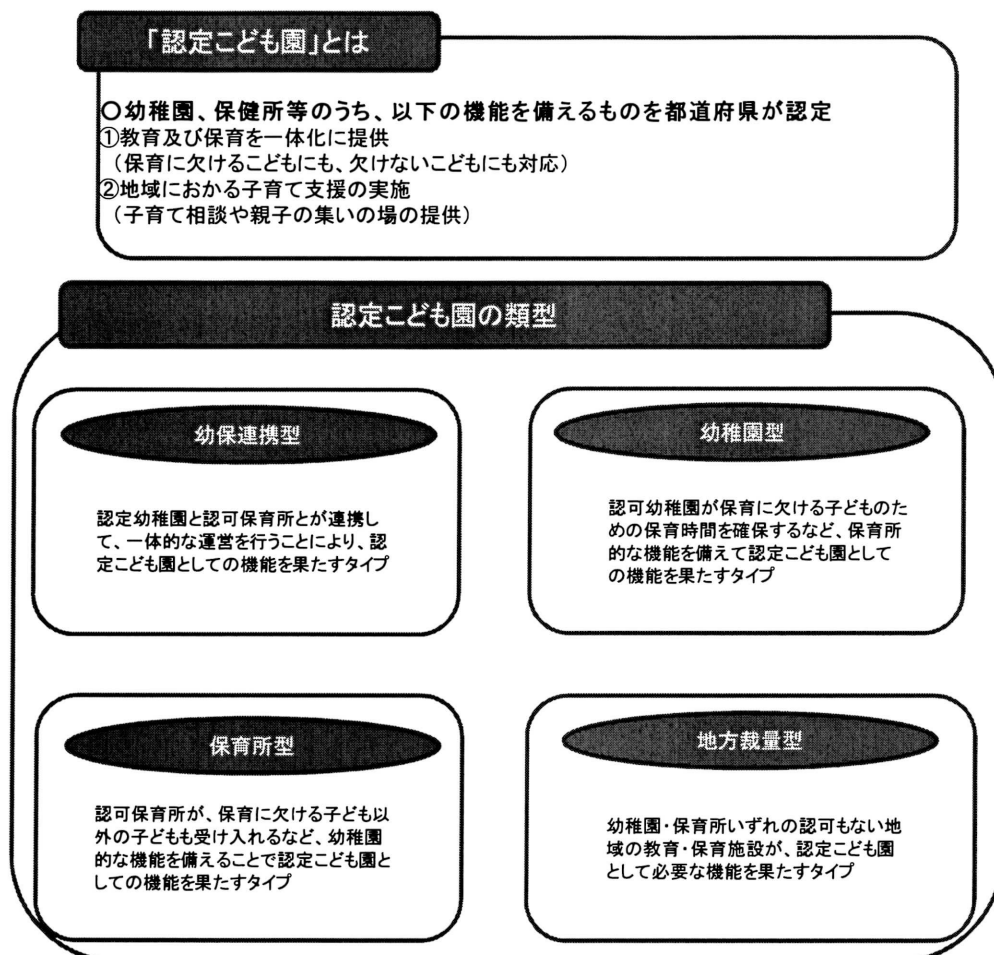
① 認定こども園の制度と類型

認定こども園には、①認可幼稚園・認可保育所が認定を受ける幼保連携型、②認可幼稚園がそのまま認定をうける幼稚園型、③認定保育所がそのまま認定を受ける保育所型、④幼保いずれかの認定をうけない施設が認定を受ける地方裁量型の4つがある。(図3-5) ①は、認可幼稚園と認可保育所が一体的な運営を行い、認定こども園としての機能を果たす施設である。②は、認可幼稚園が保育に欠けるこどものために保育時間を確保する等保育所的機能を備えている施設である。③は、認可保育所が保育に欠ける以外のこどもも受け

⁴⁸ 「公立保育所における給食の外部搬入の容認」(特区920)により、2010年度から全国展開されることとなった。

入れる等幼稚園的な機能を備える施設である。④は、幼稚園・保育所のどちらの認可もない地域の教育・保育施設である。

図 3-5 認定こども園の類型

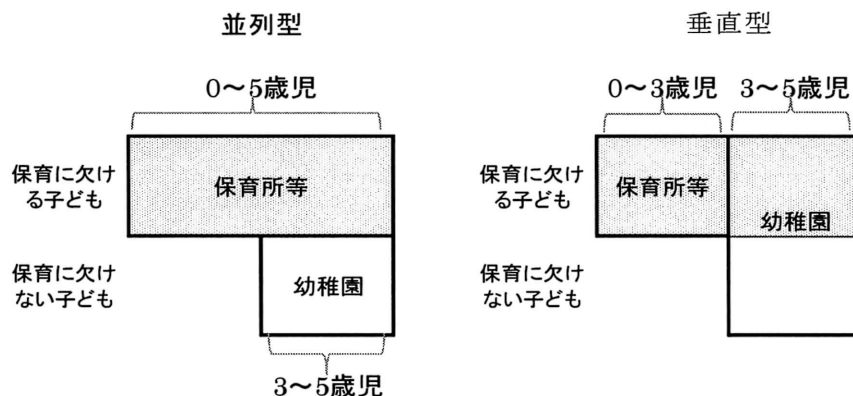


(出所) 幼保連携推進室(2006)『認定こども園の概要』。

①幼保連携型は 2 つに類型され、幼稚園と保育所が並列的に存在している場合と、垂直的に存在している場合とにわけられる。(図 3-6 参照) 並列型は、保育に欠ける場合は、0～5 歳児まで保育所等に通い、保育に欠けない場合は、3～5 歳児まで幼稚園に通うという「保育に欠けるか否か」で保育所等と幼稚園の利用が分かれる。垂直型は、「保育に欠ける、欠けない」に関係なく、年齢で幼稚園化保育所等かを区分する方法である。認定こども園は子育て支援事業を兼ね備えていることが必要条件となっている。並列型を幼保連携並列型、

垂直型を年齢区分別と呼ぶ場合もある⁴⁹。

図 3-6 幼保連携型の 2 種類



(出所) 筆者作成。

認可基準について「国の指針」については、次の通りの事項を定められている。①職員配置と職員資格については、0～2歳児は、保育所と同様の職員体制で保育士資格保有者とする。3～5歳児については、職員配置は学級担任を配置し、長時間利用時には個別対応が可能な体制とし、職員資格としては幼稚園教諭免許と保育士資格の併有が望ましいが、学級担任は、幼稚園教諭免許保有者、長時間児については保育士資格の保有者を原則とし、片方の資格しかないものを排除しないように配慮する。②教育・保育の内容としては、幼稚園教育要領と保育所保育指針の目標が達成される教育・保育を提供すること。施設の利用開始年齢の違いや短時間児・長時間児の事情に配慮すること。認定こども園として一体的運用の観点から、教育・保育を全体的に計画すること。小学校教育への円滑や接続に配慮すること。③子育て支援については、保護者が利用したいときに利用できる体制を確保し、さまざまな地域の人材や社会資源を活用することがあげられている。

幼保連携の特例としては、幼稚園の運営費 及び施設整備費 の助成については、原則学校法人、保育所の施設整備費 については原則社会福祉法人に限られていたが、社会福祉法人、学校法人のどちらでも運営費 及び施設整備費の助成がされることとなった。(表 3-9 参照)

⁴⁹ 第4章第2節の事例でとりあげる東京都品川区「二葉すこやか園」と「のびっこ園台場」は、認定こども園ではないが、施設の関係上、前者は年齢区分型、後者は幼保連携型となっている。

図 3-9 認定こども園幼保連携型の財政上の特例（私立施設）

		現行	新制度
幼稚園	(施設整備費) 私立幼稚園施設整備費補助金	学校法人のみの助成	社会福祉法人にも助成
	(運営費) 私学助成	学校法人のみの助成	社会福祉法人にも助成
保育所	(施設整備費) 次世代育成支援対策施設整備費交付金	社会福祉法人、日赤等に助成（学校法人は対象外）	学校法人にも助成
	(運営費) 保育所運営費負担金	設置主体にかかわらず助成	設置主体はかわらず、助成対象を拡大（定員10人でも保育所認可）

(出所) 全国保育団体連絡会・保育研究所 (2006) 『保育白書 2006年版』ひとなる書房、p.71。

つまり、社会福祉法人に対する幼稚園機能の追加、学校法人に対する保育所機能の追加を促す財政上の特例を設けたことは、施設の機能増加を公立でなく私立に対して行い、促進しているといえる。

認定こども園制度の大きな特徴は、直接契約制度である点、保育料の決定を施設が行える点、認定こども園の認定については、都道府県⁵⁰が行う点である。ただし、「保育に欠ける」要件は残しているため、保護者からの申し込みを自治体に送付、自治体が保育に欠けることを認定した後に、入所が決定される仕組みとなっている。保育料設定については、施設側が設定した保育料を自治体に届け出、自治体は保育料設定が不適切と判断した場合は改善命令を出すことができる。

特に私立保育所の保育料については、保育料設定が市町村が決めた保育料よりも高い場合と低い場合で、施設側に支払われる金額が異なる場合がある。例えば、子ども一人あたりの一か月の保育費が8万円とすると、市町村が決めた保育料が4万円の場合を考える。

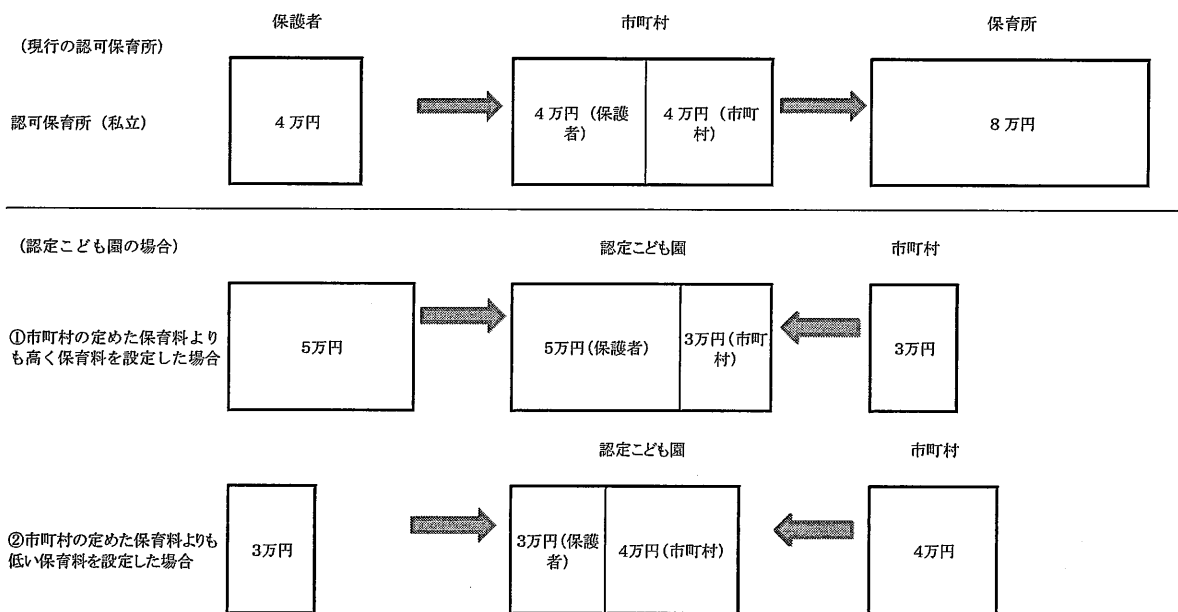
認定こども園が保育料を市町村の定めた保育料よりも高い5万円とした場合は、保護者が認定こども園に5万円を支払う。次に市町村は保育費用から保育料を引いた3万円を認定こども園に支払うこととなる。(図3-8参照)

認定こども園が保育料を市町村の定めた保育料よりも高い3万円とした場合は、保育費用から市町村が定めた保育料を引いた4万円を認定こども園に支払うこととなる。したが

⁵⁰ 政令都市であっても都道府県が行う。

って、②の保育料を低く設定した場合、市町村から受け取る費用が減額されて受け取ることとなる。経営面からみてこのようなケースはほとんどないと考えられる。また、直接契約になり、現行の認可保育園（私立）と認定こども園の保育料の流れは、直接契約となることにより、保育料の流れが図 3-7 のように変わる。

図 3-7 保育料の流れ



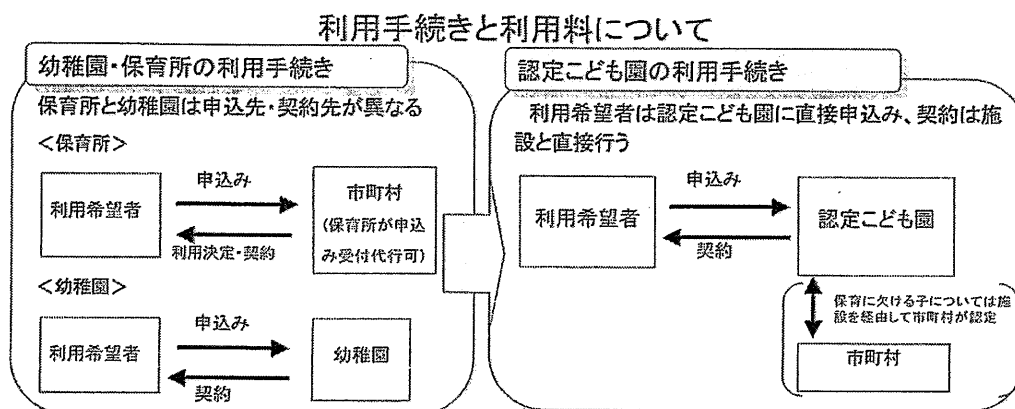
(出所) 筆者作成。

認定こども園の保育所の利用手続きは、現行の保育所であれば、保護者が市町村に申込みを行い、市町村が、入所基準に従い、入所の必要性がある子どもから、指定された保育所に行くこととなる。入所窓口が施設になる点と保育料を施設が決めるという点では、既存の私立幼稚園の利用に近い制度となったといえる。⁵¹ (図 3-8 参照)

⁵¹ 杉山隆一(2006)「認定こども園御概要と問題点—都道府県、市町村に向けた運動の課題」保育研究所編『保育情報』第 357 号、p.8。杉山は、認定こども園は既存の幼稚園制度と保育所制度を前提に、幼稚園と保育所の両方で幼児教育と保育を提供できる仕組みとして捉えている。さらに既存の幼稚園が認可外保育所施設の併設も含め保育機能を持てるようにするための制度であり、幼稚園制度を軸（直接契約、保育料の自由設定）にした、保育制度の再編であると述べている。

中山徹(2006)「認定こども園をどう考えるか」大阪保育研究所編『「幼保一元」と認定こども園』、p.104。中山は、認定こども園は、保育所と幼稚園の制度をそのまま残し、むり

図 3-8 幼稚園・保育所と認定こども園の手続きについて



(出所) 内閣府 (2006) 『認定こども園について』、p.8。

http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/06kodomoen/k_1/pdf/s2.pdf#search。

認定こども園の問題点として、保育の基本条件である設備、職員配置、職員資格については、規制の水準を幼稚園と保育所の緩い方にあわせるとしている点、認定こども園制度の直接契約方式が認可保育所と保護者との直接契約への導入的位置づけである点、自治体の関与⁵²はあっても、保育料を施設が自由に設定できる点があげられている⁵³。また、地方裁量型については地方の裁量に任せている点で、幼児教育・保育条件の地方格差・地域格差が拡大すること懸念する⁵⁴声もある。

② 認定こども園の分類と傾向

政府は2014年までに認定こども園の目標数を2,000としているが、認定こども園の数をみると2007年度94園(公立23園、私立71園)2011年で762園(公立149園、私立613園)と少ない。その理由としては、特別な財政支援がない⁵⁵点と省庁の縦割りによる、事務の複雑さ等があげられる。(図3-9参照)

やり認定こども園として一本化を図った仕組みとして捉えている。さらに幼稚園と保育所の制度上の相違点を私立幼稚園にあわせた点に最大の特徴があると述べている。

⁵² 認定こども園は、設定した保育料を自治体に届け出なければならない。その際保育料が適正でない判断された場合は、自治体から改善命令が出される仕組みとなっている。

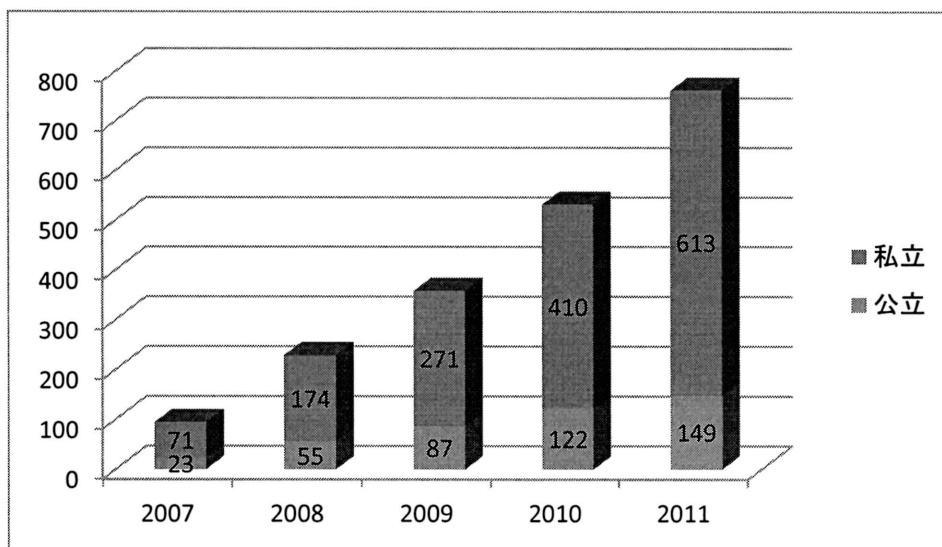
⁵³ 中山徹 (2006) 「認定こども園をどう考えるか」大阪保育研究所編『「幼保一元」と認定こども園』、p.103。

杉山隆一 (2006) 「認定こども園の概要と問題点」保育研究所『保育情報』第357号、pp.4-18。

⁵⁴ 伊藤良高 (2011) 『保育制度改革と保育施設経営』風間書房。

⁵⁵ 先述したような私立に対する財政上の特例措置はある。

図 3-9 認定こども園の推移

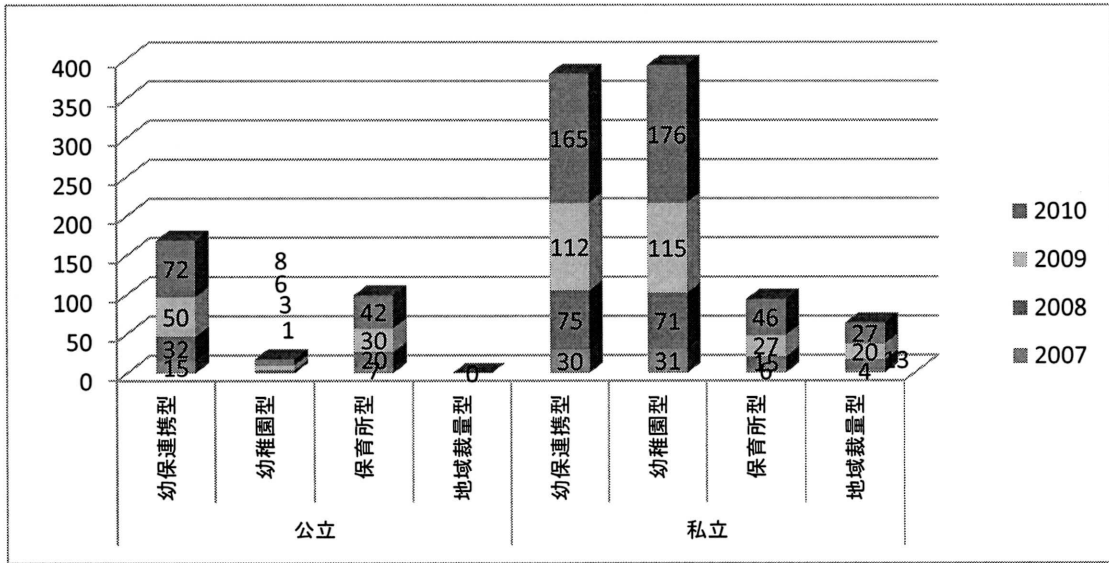


(出所) 全国保育団体連絡会・保育研究所編(2006-2011)『保育白書』 2006～2011 より作成。

認定こども園制度は、先述したように①幼保連携型、②幼稚園型、③保育所型、④地方裁量型の 4 つに分けられる。認定こども園は地域の子育て支援機能を持ち、さらに次の 4 内容を伴っている施設である。①幼保連携型は、認可幼稚園と認可保育所とが連携し、一体的な運営を行うタイプである。②幼稚園型は認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えたタイプである。③保育所型は認可保育所が保育に欠ける以外の子どもを受け入れ、幼稚園的な機能を備えるタイプ、④地方裁量型は幼稚園、保育所のどちらの認可もない教育・保育施設である。(図 3-10)

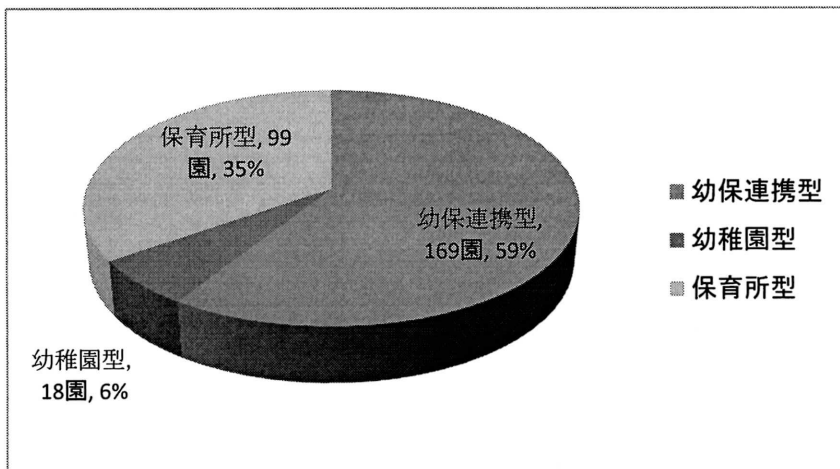
4 つのタイプの設置数をみると公立では、幼保連携型が 169 園 (59%)、幼稚園型が 18 園 (6%)、保育所方が 99 園 (35%)、地方裁量型はない。私立は、幼保連携型が 382 園(41%)、幼稚園型が 393 園(42%)、地方裁量型 64 園(7%)である。公立は幼保連携型と保育所型が多く、私立は幼保連携型と幼稚園型が多い。公立の場合は、幼稚園の空き教室を使用し他幼保一体型や保育所で 4・5 歳児の空きの部分に保育に欠けない子どもを受け入れるということが多い。私立の場合は、充足率の低い幼稚園が、空き部分長時間保育を必要とする子どもを受け入れることができる幼稚園型と幼保連携型が多い。(図 3-11、3-12 参照)

図 3-10 認定こども園のタイプ（公立・私立別）



(出所) 幼保連携推進室資料 <http://www.youho.go.jp/ichiran.html> より作成。

図 3-11 公立の認定こども園のタイプ

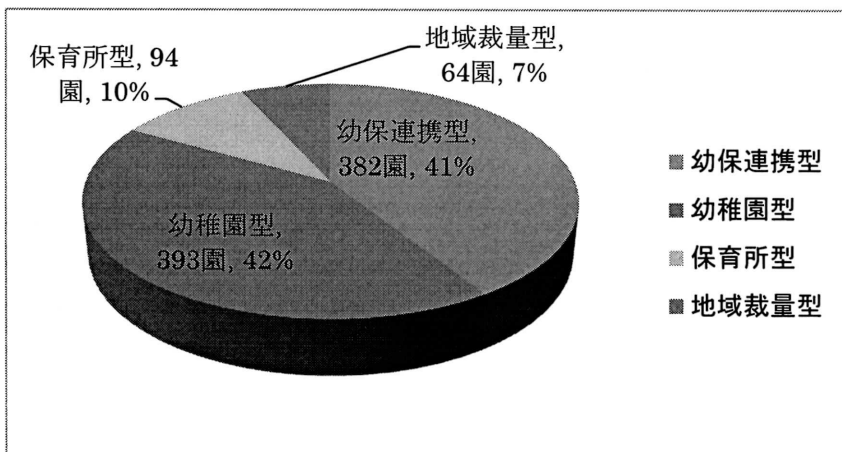


(出所) 幼保連携推進室資料 <http://www.youho.go.jp/ichiran.html> より作成。

認定こども園に関する補助は、2009年（平成21）安心こども基金が創設され、21億4,700万円、2010年32億1,300万円計上された。2008年、幼保連携推進室は、認定こども園に対するアンケート結果を公表した。認定を受けた市町村は、国の取り組むべき課題として財政支援が十分でない点と文部科学省と厚生労働省との連携の点を挙げている。また、保護者からは保育時間が柔軟に選べる点と就労の有無にかかわらず施設を利用できる点を大

きく評価していた。

図 3-12 私立の認定こども園のタイプ



(出所) 幼保連携推進室資料 <http://www.youho.go.jp/ichiran.html> より作成。

(3) 認定こども園の実態と問題点

① 認定こども園の問題点

認定こども園は、待機児童対策としてつくられた制度にもかかわらず、待機児童の多い0歳児の受け入れを義務づけていない点は、既存の幼稚園制度を中心とした整備された制度といわれても致し方ない部分がある。それ以外にも、認定こども園制度は、現行の認可保育制度の改革を示唆する面が多い。それは、認可保育所以外も認可外保育所として認定こども園として認可する（幼稚園型、地方裁量型）ことは、認可外保育所の促進を促すことでもある。

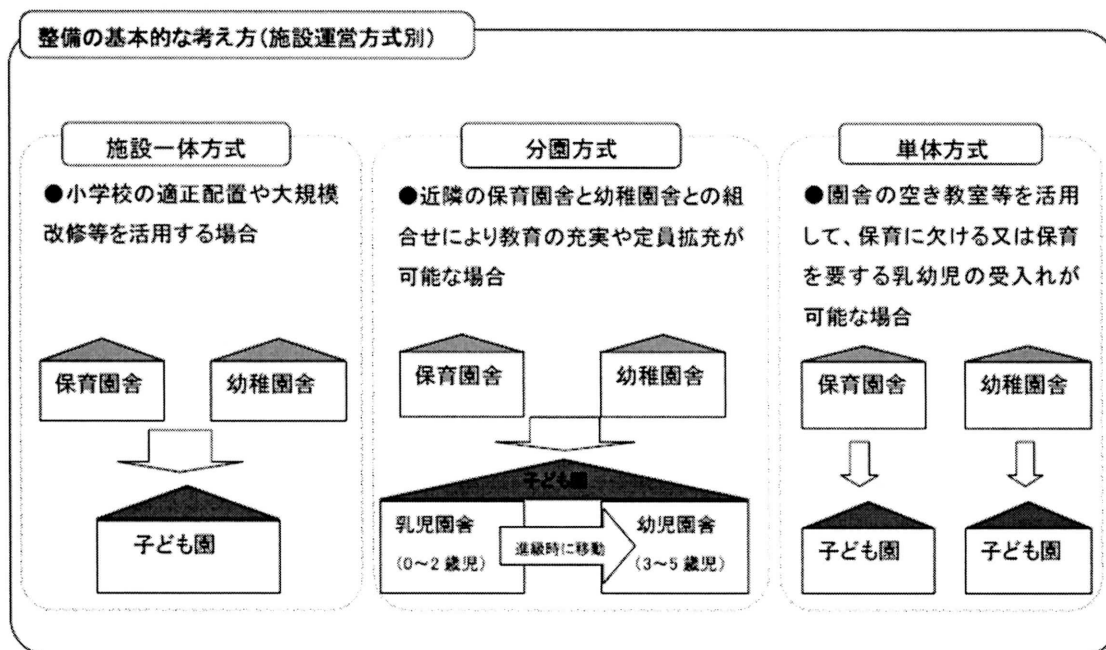
認定こども園制度により現行の保育制度と異なり、問題となる点は、利用者と施設の直接契約、施設による保育料の自由設定、保育の認定等、保育の責任を担っていた市町村の責任と権限が弱められ、公的保育制度が弱体化するのではないかとの危惧である。また、保育の優先順位、緊急性の高いこどもの選考が漏れるおそれや、入所や経済的理由による保育料滞納者の施設退所等⁵⁶があげられる。施設の保育料設定は、同じ市町村で保育料に格差が出る。

また認定こども園には、施設整備において運営方式が 3 つあり、施設が一体的に運営さ

⁵⁶ 市町村が責任をもつ場合には、保育を受ける権利を守るために、滞納者であっても保育を受けることができた。

れているとは限らない。例えば、新宿区を例にとると、施設一体方式、分園方式、単体方式と3つに分けられる。(図3-13参照)

図3-13 こども園の施設運営方式



(出所) 新宿区子ども園化推進検討委員会 (2011) 『最終報告 (概要)』、p.4。
<http://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000081498.pdf>

施設一体方式は、小学校の適正配置や既存の幼児施設の大規模改修等の機会を活用し、計画的に整備する方式である。

分園方式は、分離している園舎を組み合わせることで一体的に運営される。園舎同士がおおむね300メートルの範囲内に位置し、移動が10分以内の場合である。給食の実施に必要な設備を備え、就学前乳幼児の保育・教育を行うことを条件としている。さらに近隣の保育園舎と幼稚園舎との組み合わせにより、保育・教育環境の充実や定員の拡充が可能な場合に、分園方式の子ども園として整備する方式である。

単体方式は、保育園舎又は幼稚園舎の空き定員等を活用し、0～2歳の保育に欠ける乳幼児や3～5歳の保育を要する児童の受入れが可能な場合に、単体方式の子ども園として整備する方式である。

認定子ども園といっても、分園方式で施設が離れている場合(隣接でない場合)は、そ