

政権交代と幼保問題の行方

吉田 正幸

保育システム研究所代表

1 幼稚園と保育所の違いとは

「幼保一元化」が言われて久しいが、この問題を捉えるには幼稚園と保育所の違いは何か、あるいは幼稚園と保育所に本質的な違いはあるのか、といったことを押さえておく必要がある。

現在の幼稚園は、戦後間もない1947年に制定された学校教育法に規定された教育施設で、満3歳から小学校就学前までの幼児を対象にしている。一方、保育所は、同じく1947年にできた児童福祉法に基づく児童福祉施設で、0歳から就学前までの乳幼児を対象にしている。また、幼稚園の教育時間は、4時間を標準とし、年齢以外に利用要件はない。これに対して保育所の保育時間は、8時間を原則とし、親が日中労働しているなど、いわゆる「保育に欠ける」要件

を満たしている場合に利用を限定している。

つまり、幼稚園と保育所の基本的な違いは、根拠法や所管のほか、子どもの対象年齢（満3歳～就学前、0歳～就学前）と教育・保育時間（4時間標準、8時間原則）と利用要件（親の就労の有無など）の3つである。しかし、今日、こうした違いを超えて、就学前のすべての幼児に対して一定の教育を保障することが、小学校以降の教育につなげていく意味でも重要であり、同様に幼児の発達の特性に応じた養護機能を持つことも必要となっている。

1963年に文部省初等中等教育局長と厚生省児童局長が連名で出した通達「幼稚園と保育所の関係について」において、「保育所の持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」とされたのは、まさに幼児教育の重要性を認めていたからにほかならない。また、学校教育法は、幼稚園の目的について「幼児を保育し」と規定しているが、ここで用いている「保育」とは「保護育成」あるいは「保護教育」の略だとされており、幼児の発達の特から幼稚園においても養護や保護が必要であると捉えられている。

こうしたことから考えると、就学前の幼児に対する保育に本質的な違いはない。ただ、「保育に欠ける」子どもの場合は、親の就労等によって十分な養育を受ける機会が少ないため、家庭養育の補完機能がより多く求められるに過ぎない。それにもかかわらず、幼稚園と保育所とで、その目的や機能が異なるとされ

よしだ まさゆき

1957年生。大阪大学人間科学部卒業。(有)遊育 代表取締役兼発行人、(株)保育システム研究所代表。内閣府・文科省・厚労省：認定こども園制度の在り方に関する検討会委員、厚生労働省：社会保障審議会児童部会委員、社会保障審議会少子化対策特別部会委員、神奈川県認定こども園認定等検討委員会委員など。著書（分担執筆を含む）に、『保育所と幼稚園～統合の試みを探る』（2002）、『幼稚園と小学校の連携方策』（2005）、『幼保一体化から考える～幼稚園・保育所の経営ビジョン』（2005）などがある。

るのは、戦前の託児所的な（あるいは救貧対策的な）保育所、都市部の富裕層を中心とした幼稚園という流れを、戦後も引きずってしまったためだと考えられる。

2 幼保一元化論の高まり

教育と養護のバランスに濃淡の差はあっても、幼稚園、保育所ともに両方の機能を持っており、むしろ所管の違いによる二重行政の弊害が少なくないことから、戦後早い時期から今日に至るまで幼保一元化を求める議論が繰り返されてきた。しかし、第1次・第2次ベビーブームの到来は、幼稚園、保育所の施設不足を招き、一元化よりも施設整備のほうが急務とされた。その後、1980年代に入って次第に少子化傾向がみられるようになっていったが、この頃には二元的な制度が定着し、インフォーマルな要素（幼稚園・保育所の既得権化、いわゆる族議員の存在、両省の思惑など）もあって、幼保一元化を求める声はトーンダウンしていく。

ところが、1990年代に入ると、地方分権と規制改革を車の両輪とする構造改革の動きが現れてくる。地方分権は、地域によって幼稚園と保育所が均質化していることや地方公共団体から幼保一元化を望む声が聞かれることなどから、中央集権的な制度から地域のニーズに応じた制度に変えるべきだとして、幼保一元化を主張した。また、規制改革は、いわゆる官製市場を改革する観点から、国の規制を緩める方向で幼保一元化を進めるよう求めた。

しかしながら、すでに強固な二元体制ができていくことに加え、上述したインフォーマルな要素も根強く、一気に幼保一元化に持って行くことは困難であった。そこで、経済財政諮問会議が2003年にとりまとめた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」の中で、将来の幼保一元化の突破口として、「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」の設置が謳われ、それが現在の認定こども園制度につながった。

3 幼保一元化を要請する論拠

ここで、幼保一元化の論拠を整理しておきたい。一つは、就学前のすべての幼児に対して、親の就労の有無などにかかわらず教育と養護を保障する必要があるということである。幼児期の教育の重要性に関しては、改正教育基本法の第11条でも明確に示されている。このことは、子どもの貧困問題を考えても重要な視点となる。また、家庭の育児力が低下している中で、すべての幼児に十分な養護を保障する必要性が高まっている。これらは子どもの発達保障という観点からの要請である。

もう一つは、地方分権と規制改革の流れからくる要請である。地方分権の推進は、中央集権的な縦割り行政からの脱却を求め、地域住民に対する総合行政サービスを重視する。規制改革は、二重行政による非効率性を嫌い、画一的な規制の撤廃を求める。その中で幼保問題は、地方分権と規制改革を進めるための一つのシンボルにさえなっている。

さらに、少子化や都市化、核家族化の進行、女性就労の増加といった社会状況の変化が、幼保一元化を推し進める要因となっている。都市部の待機児童問題は、現行の保育所制度の限界を浮き彫りにし、保育サービスへの多様な主体の参入を求めつつある。その一環として、幼稚園の預かり保育の活用や幼稚園の認定こども園化が期待されている。

一方、都市と地方の二極化が進む中で、地方では人口減少地域が増加し、保育所も幼稚園も規模が縮小していく。それは、経営困難を招くだけでなく、子どもの健やかな成長に必要な集団が成り立たなくなことを意味する。これを回避するためには幼保を統合し、一定の規模を確保することが必要になる。

つまり、幼保一元化は、①就学前のすべての幼児に対する教育の重要性と必要性、②就学前のすべての幼児に対する養護機能の保障、③地方分権と規制改革が求める縦割り行政の弊害の打破や二重行政の非効率性の克服、画一的な規制の撤廃、④都市部

における待機児童問題の解消と人口減少地域における子ども集団の確保、といった様々な面から要請されているのである。

4 政権交代がもたらす幼保一元化の可能性

自民政権下でも、幼保一元化を模索する動きがあった。例えば1979年には、同党の政務調査会に設けられた幼児問題調査会の「幼児問題に関する小委員会」が、『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）をとりまとめ、その中で幼保一元化を提唱した。1984年には、臨時教育審議会の第三部会を中心に幼児問題を検討した。直近では、2009年5月に開かれた経済財政諮問会議の中で、厚生労働省の分割再編案に関連して幼保一元化の検討が浮上した。しかし、いずれの場合も、関係団体の強い反対や族議員の反発などもあって、実現に向けて動き出すことはなかった。

それでは、政権交代によって誕生した民主党は、幼保一元化をどう捉えているのであろうか。同党のマニフェストによると、保育所の待機児童解消に関連して、「縦割り行政になっている子どもに関する施策を一本化し、質の高い保育の環境を整備する」として、「子ども家庭省（仮称）」の設置を検討することを謳っている。「政策INDEX2009」では、「縦割り行政の弊害をなくし、包括的な取り組みを進めるため、「子どもや家庭に係わる政策の企画立案、執行機関を一元化」するなど、「子ども家庭政策の一元的取り組み」を掲げている。

さらに、2009年7月に『次の内閣』子ども・男女共同参画調査会がまとめた「保育サービスについての考え方」では、「幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省という二元行政を改め、子どもに関する施策を一元的に責任をもって担える仕組みを作り、幼稚園と保育所の一本化を目指す」との考えを示している。

民主党は明らかに幼保一元化を強く意識していることが分かる。しかし、問題は、自民党が結局のとこ

ろ手をつけられなかったように、その実現可能性が果たしてあるのかということである。これまで幼保一元化が潰れた要因は、保育関係団体の強い反対と、その政治的圧力、それを代弁する族議員、所管を手放したくない所轄官庁など、様々なレベルでの抵抗にある。

言い換えると、これらの抵抗を排することができるかどうかとういことだが、この点で民主党は自民党に比べて保育関係団体との関係が密接ではなく、族議員的な動きにも否定的で、政治主導を掲げる中で中央官庁（官僚）の影響を受けにくいのではないかと考えられる。少なくとも自民政権時代よりは、幼保一元化に踏み込む可能性が高いと予想される。

問題は、どのような幼保一元化を構想するのだが、肝心の具体的な方向性や中身はほとんど明らかにされていない。幼保一元化に踏み込もうとすれば、保育関係団体の強い反発を受けるのは必至であり、法改正に当たっては野党の抵抗も避けられない。極めて政治的色彩の濃い改革を断行しなければならないだけに、恐らく最後の決め手は強い政治的意志とそれを支持する国民世論によるのではないかと考えられる。

5 今後の課題

古くて新しい課題である「幼保一元化」は、政権交代によってようやく実現の可能性が見え始めた。ただし、これを実現させるためには、政治的リーダーシップと世論の支持のほかに、幼保一元化の意義やメリットを明確に示した改革案を構想することが求められる。

改革案を検討する際には、まず幼保一元化のバリエーションを整理しておく必要がある。最も狭義の一元化は、現行の幼稚園制度、保育所制度をなくし、法律や制度、所管、予算などをすべて一元化して、就学前教育・保育施設を一つにすることである。しかし、現実には相当な困難を伴う。

広義に捉えると、いくつかのバリエーションが考え

られる。一つは、今の認定こども園制度を見直して、より幼保一元的な仕組みを構築し、既存の幼稚園や保育所からの転換を促すという方法である。もう一つは、部分的な一元化を図りながら漸進的に改革する手法で、例えば①幼稚園と保育所を残しながら国・地方の行政所管を一元化する（所管の一元化）、②3歳未満を保育所、3歳以上を幼稚園として教育・保育を統一的に扱う（年齢区分による一元化）、③施設や利用者に対する公費助成を統一的に行う（財政措置の一元化）、④幼稚園教育要領と保育所保育指針、幼稚園教員免許と保育士資格などを一本化する（保育内容や保育者の一元化）、といった取り組みが考えられる。

民主党の目指す幼保一元化がどのようなものになるかは分からないが、マニフェストにある「子ども家庭省」のように新たな一元的組織体制をつくって、地方公共団体の所管も一元化するとともに、法律や制度も一元化するのであれば、狭義の幼保一元化に限りなく近いものになる。あるいは、そこに向けて可能

な部分から徐々に一元化を積み上げていくという考え方もある。

より現実的な手法としては、すでに認定こども園制度がある以上、これを活用しながら一元化を拡大していくことが考えられる。現在の認定こども園は、文部科学・厚生労働両省に幼保連携推進室を設置し、両省の共同所管となっているが、これを内閣府に移し、幼稚園・保育所両施設の折衷的な仕組みではなく、幼保一体型施設にふさわしい仕組みや基準、財政措置を再構築して、既存の幼稚園・保育所からの移行を政策誘導するというのも、一つの方法であろう。

いずれにしても、本格的な幼保一元化を目指すのであれば、予想される様々な反対や抵抗に屈しない政治力と、多くの国民から支持される世論形成と、すべての幼児の健やかな育ちを保障できる総合的な仕組みづくりが欠かせない。新しい政権で実現できなければ、恐らく幼保一元化が日の目を見ることは当分ないだろう。■

