[論文]

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

角野 雅彦*

— 目 次 —

はじめに

1. 幼稚園・保育所の二元化に至る歴史的経緯
2. 幼保一元化・幼保総合施設議論の経緯
3. 認定こども園の問題点と課題

おわりに

キーワード：幼保一元化、総合施設、認定こども園

はじめに

すべての子どもが同じ教育・保育を受けられるようにすべきだという考え方は、決して目新しいものではない。すでに戦前の「幼稚園令」には幼保一元化の志向がみられ、戦中、戦後の時代を通じてこの問題はしばしば議論されてきた。しかし、それは現実化することなく長い年月が過ぎ、やっと政府が幼保一元化に本格的に取り組みだしたのは、総合施設構想が表明された2004（平成14）年頃のことであった。そして翌年にはモデル事業が始まり、ついには2006年（平成18）年10月1日、「認定こども園」がスタートした。

だが、幼保総合施設として期待された認定こども園の登場は、幼保一元化を達

* Masahiko KAKUNO 本学社会福祉学部助教授（保育原理、保育者論） 教育学博士

成する上で絶好の機会であったものの、じっさいは「第三の施設」としての位置づけにとどまることとなった。幼児教育・保育関係者からも「教育と保育の理念統合の結果出てきたものではなく、これまでの幼保二元体制を単に三元化したにすぎない」として、あるいは「文部科学省と厚生労働省の縄張り争いに配慮したところの妥協の産物」と揶揄されることが多い。他にも、「認定こども園が第三の施設となったことが、従来の幼保一元化議論を結果的に先送りにした」等、この新しく登場した総合施設に対する批判の声は尽きない。

こうしてとかく批判的となる認定こども園であるが、じつはさらに深い問題を抱えている。それは、最近、国や自治体のあらゆる分野で、財政再建や構造改革、規制緩和などの方針が貫かれようとしているが、認定こども園もこの路線上にあるという点である。

丹念にみていくと、認定こども園制度は、従来の公的保育制度を切り崩すことにその本質がある（大阪保育研究所、2006）といわざるを得ない。総合施設構想・認定こども園に反対の立場を取る近藤（2006）と同様、将来、国が子どもに関わる公的責任を放棄するための先鞭として登場してきたのではないかという強い懸念を引き起こすのである。

このような見地から総合施設や認定こども園について批判的に述べたものは少なくないが、小宮山（2005）は、それでも「幼稚園と保育所は総合施設を目指していくべき」とし、幼保一元化を含む保育の多元化体制を提唱している。中山・杉山（2004）は総合施設構想が幼保一元化を逆行させたという意見には否定的で、むしろ一元化を軸とした保育制度改革が進むべきとする観点に立っている。

保育の民営化問題の視点から総合施設・認定こども園をみているのは、田村（2004）、汐見ら（2005）であるが、先の大阪保育研究所や近藤らと同様に、これら一連の保育政策が公的責任の放棄につながる点を強く指摘している。とりわけ二宮（2003）は、比較的早い時期から、保育の「民営化・営利化・市場化」の動向に警鐘を発していて、「新自由主義的改革のウイークポイントは、保育の質の劣悪化を呼び起こすこと」としつつ、構造改革や規制緩和が「保育所の階層的再編と競争の組織化」を意図している点を批判している。

本論ではこれら先行研究を踏まえつつ、第1章で、まず二元化を常態とせざるを得なかった我が国の幼児教育・保育の歴史と、その間にも何度か登場したかつ

での幼保一元化議論を振り返ることとする。第2章では、新たに脚光を浴びるようになった幼保一元化議論と幼保総合施設構想の経緯について述べる。そうした議論がなぜ近年になって頻繁に取り上げられ、かつ重要とされるようになったか、その背景となる時代の変化や要請も押さえながらみていきたい。第3章では、これまで述べてきたことを踏まえて、総合施設として発足した認定こども園制度が抱える現時点での問題点とその課題について考えたい。

1. 幼稚園・保育所の二元化に至る歴史的経緯

(1) 幼稚園の成り立ち

保育制度の比較的整備された国では、制度上保育の一元化管理が普通である。にもかかわらず、我が国においては、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省が管轄する二元管理体制が長く続いてきた。これまで二元管理体制が続いてきた理由は、幼稚園と保育所の成り立ちと設置理念が異なっていたためである。

日本では明治時代になるまで、現在の就学前の年齢に当たる子どもを施設において集団で保育しようという考え方はなかった。江戸期にはおおむね7歳を区切りとして、寺子屋などで読み書き、そろばん等の教育を行ってきたのだが、それ以前の乳幼児について家庭以外の施設等で組織的な教育・保育が行われることはなく、積極的に教育を施す対象としては除外されてきたのである。

だが、明治初年における欧米への教育視察が契機となり、幼児教育の必要性が次第に認知されるようになった。学問、科学技術の先進性に対する驚嘆の声は、やがて幼児教育へも波及し、本格的取り組みが望まれるようになった。

田中不二磨は、1871（明治14）年より73年にかけて文部理事官として欧米の教育施設を視察したが、とくに幼稚園教育の発展に感銘したこともあって、1875（明治18）年には当時の太政大臣三条実美に幼稚園開設の伺書を提出している。

田中は、学齢児童の教育についてはその重要性もすでに認識され、教育体系や実践方法も整備されつつあるのに対して、就学前の子どもについては、適切な教育が与えられていないのは大きな損失であるとして、就学準備教育の場としての幼稚園の創設とその普及を主張したのである。

田中は、初等教育のより広域な普及と進展のためにも、幼稚園は必要不可欠なものと捉えていたが、この伺は最初受け入れられなかった。だが、1876（明治9）年に再度提出した伺書がようやく認められ設立許可を得ることとなった。このとき、幼稚園の設置について特別の経費を必要としないことを主張したのが功を奏したといわれているが、それ以上に、上流階級や富裕層の支持が背景にあったことが大きいといえるだろう。

1876（明治9）年11月、東京女子師範学校附属幼稚園が創設されたのが、日本の幼稚園教育の始まりである。附属幼稚園幹事には東京女子師範学校で英語講師を務めていた関信三、主席保姆には松野クララ、保姆には豊田英雄、近藤浜らが就任した。松野がドイツでフレーベル主義の教員養成学校を卒業した経歴の持ち主であったこともあり、その指導のもとで欧米のフレーベル主義幼稚園をモデルにした恩物中心の形式主義的保育が実践された。

具体的な保育内容は、唱歌、修身話か庶物話、戸外遊び、恩物、遊技か体操で、保育時間は現在とほぼ同様の4時間であった。その中で活動は20分から30分間隔で仕切られており、あたかも小学校教育のような時間割的な保育が展開されたという。

その後、東京女子師範学校附属幼稚園にならって各地に幼稚園が設立された。大阪の模範幼稚園、愛珠幼稚園などがそれにあたる。だが、幼稚園は一部上流階級や富裕層の子どもを対象とした施設となる傾向が強かった。入園した子どもたちは付添人と馬車で通うと言うことが日常であり、一般庶民の子どもには門戸は開かれていなかったのである。

また、保育内容も官立である東京女子師範学校附属幼稚園を模倣したものがほとんどであった。当時はまだ保姆の養成が困難であり、学校等で体系的に幼児教育を学ぶことが出来ず、結果、保姆に就任する者たちは、見習い保姆として東京女子師範学校附属幼稚園に派遣される以外、学びの道はなかったからである。

保姆志願者は、6ヶ月という期間で実地教育を中心に、保育法、唱歌、恩物の扱い方等を習得し、保姆となったが、これは日本における保育者養成の始まりとあってよいであろう。こうした徒弟制度的養成を改め、正規の保姆養成機関として東京女子師範学校保姆練習科が開設されたのは、1878（明治11）年6月であり、修業期間は1年で入学資格は20歳以上40歳以下であった。

文部省は1882（明治15）年以降、幼稚園の編成を簡易化した「簡易幼稚園」の設置を奨励するようになり、簡易幼稚園開設の通達を出して幼稚園教育の大衆化と普及を企図する。だが、日本の幼稚園は中上流階級の幼児のための就学前教育機関としては普及していったが、一般労働者階級には浸透することはなかった。

明治20年代に入ると、幼稚園はその数を増し、1895（明治28）年には200を超えるようになった。急速な幼稚園の量的拡大に対応するために、文部省は1899（明治32）年に「幼稚園保育及設備規定」（文部省令第31号）を制定して、幼稚園の法的整備に取り組んだ。そしてこの規定は、その後の幼稚園の進む道を方向付けることになる。

この規定によって、幼稚園は3歳から就学前の子どもを保育するところであり、保育時間は1日5時間以内、保姆1人あたりの受け持つ子どもの数は40名以内、1園では、100名以内を原則とするとされた。

保育内容についても、「遊技、唱歌、談話、手技」の4項目に概括されたのだが、それまでの恩物を「手技」として一括したところに、これまで複雑を極めていた恩物中心の保育内容からの脱皮の意志がみられる。だが、現実には手技には恩物を用いてのものが多く、保姆は相変わらず恩物の使用法に精通していなければならなかったのも事実である。

さらに規定では、幼稚園は家庭教育を補足する役割を担うことも明記された。また、教師による一方的な押しつけの保育が批判され、子どもの生活に即した教育内容が示されるべきとされたことは、今日の保育内容にも脈々と受け継がれている。

一方で、次々に開設されていく幼稚園に対して保姆の不足が深刻になっていき、各地に養成機関も公立・私立を問わず設立されていった。

1899（明治22）年、フレーベル本来の教育思想とは異なる恩物中心の形式主義、技術主義を批判し、幼児の生活や活動の自立性、自発性などを尊重する保育を提唱したアメリカのハウ（Howe, A. L.）は、神戸に頌栄幼稚園と頌栄保姆伝習所を設立した⁽²⁾。これらは日本初のキリスト教系幼稚園であり、保姆養成機関であった。

ハウは幼稚園のみならず、近代的な保姆養成の必要性を強く意識した人物であったが、日本近代教育史において、明治期の彼女をはじめとする多くのキリスト者

が、日本の幼児教育・保育を支えその発展に寄与してきたことは注目に値する⁽³⁾。

初期の保姆養成では、まずその地位の明確化が課題となったといえる。当時、幼稚園での保育に従事する保姆の資格については明確な規定が存在せず、各府県知事が独自の裁量で免許を与えていた。しかし、1891（明治24）年11月、文部省令「幼稚園ニ関スル規則」において「幼稚園保姆ハ女子ニシテ小学校教員タルヘキ資格ヲ有スル者又ハ其他府県知事ノ免許ヲ得タルモノトス」と初めて規定されたのである。だが実際には、資格を持つ保姆には養成機関出身者は少なく、小学校教員の資格を持つ者が多かった。

1911（明治44）年、幼稚園の規定が緩和されたことにより、幼稚園に託児所的な機能を付加することが認められ、大衆化が企図された。続いて1926（大正15）年には、小学校令から独立した「幼稚園令」が制定され、これによって幼稚園の地位が明確になった。そこでは、園長や「保姆ハ女子ニシテ保姆免許状ヲ有スル者タルヘシ」と保姆の資格を定めている。学級編成は年齢別、1クラス40人以下、保姆の配置などが定められ、待遇も小学校教員に準じるものとして、ようやくその地位の明確化が実現したのである。

（2）保育所（託児所）の成り立ち

日本における保育所の起源は、一般家庭の子ども、とくに貧しい家庭の子どもに対して、その救済的な意味のある託児事業を始めた赤沢鍾美と妻の仲が経営する新潟静修学校内に設けた託児施設であるとされている。

施設の開設は1890（明治23）年であり、これは赤沢夫妻が経営する新潟静修学校に通う子どもたちが連れてくる小さな子ども（弟や妹）を授業が終わるまで預かり、楽しく遊ばせながら保育したことに始まる。赤沢夫妻のこうした取り組みは、貧困のため共働きせざるを得ない家庭の保護者に大変支持された結果、「守孤扶独幼稚児保護会」として発展していったのである。

農村だけでなく都市部でも、保育所（託児所）を望む声は次第に大きなものとなっていった。その背景には、明治20年代から30年代にかけての産業革命の進行があった。近代産業に必要とされる膨大な労働力を補うために農村から都市への人口流入がきわめて顕著となったが、それにとまって都市部の下層社会が急速に膨張したのである。その結果、下層社会住民の生活はきわめて困窮したものと

なり、劣悪な環境下におかれた子どもの問題もやがて顕在化していったのである。

そうした状況の中で、1900（明治33）年、キリスト教人道主義者であった野口幽香と森島峰は、東京麹町に貧しい子どもたちの保育を目的とする二葉幼稚園を開設した。

華族女学校が併設する幼稚園（現在の学習院幼稚園）に勤めていた野口と森島は、通勤途中に貧しい子どもの姿を見ることで、こうした子どもを悪い感化を受ける前に望ましい環境において教育したいと考えようになったという。

カリフォルニア州の幼稚園教員養成校でスラム街の幼稚園教育を学んだ森島は、貧しい子どものための幼稚園として、遊びを中心としながら、衛生や生活習慣などの生活生活指導面を重視した保育を実践した。

創立当時から貧民子女のための慈善幼稚園として歩み始めた二葉幼稚園は、1906（明治39）年に麹町より四谷鮫河橋（明治の三大貧民窟のひとつ）に移転した。大正初年には250名の子どもを入園させ、親教育にも尽力し、地域の発展向上に貢献する。しかし、施設の大規模化、長時間保育、そして3歳以下の幼児の保育が文部省の基準と接触することなどから、幼稚園名称を名乗ることが出来なくなり、1916（大正5）年に二葉保育園として内務省管轄の保育施設となった。

貧しい子どもたちの保護と教育を担う施設は、明治末期から大正にかけて増加する。経済発展につれていっそうの労働力を必要とした産業界が、単純労働に従事する女性の職場参加を積極的に促したことが、託児所の需要を増大させたのである。

こうした動向を受けて内務省は、慈善事業の一環として幼児保育事業に乗り出し、新設した社会局を中心に児童保護に関する事項を組織的に扱うこととした。都市部には公立託児所も設置されるようになり、託児所という名称も定着していった。内務省による補助金制度もあって、その後も託児所は増加しつづけるが、次第に文部省所管の幼稚園とは異なった別系統の施設として発展したことで、今に至る幼保二元化は決定的となる。

（3）幼稚園令の公布

大正期にはいると、幼稚園数も急速に増加し、1916（大正5）年の園数665、幼児数5万3,611から、10年後の1926（大正15）年には倍近くの園数1,066、幼児数

9万4,421にまで増加した。大正デモクラシーの高まりに連動して、児童中心主義の新教育運動やモンテッソーリ・メソッドなど新しい保育実践の紹介もあり、教育界では幼稚園保育の改善や新法令の制定を求める運動も起こった。それに対応して文部省は1925（大正14）年、全国の幼稚園実態調査を行い、文政審議会に「幼稚園令制定ノ件」を諮問した。答申に基づいて、先述した「幼稚園令」が公布されたのである。そこでは長時間保育や3歳未満児の入園を認めるなど託児所制度的機能を有する幼稚園の普及も視野に入れられていた。これらは幼保一元化への志向が反映されたものとしてみる事が出来る。

幼稚園令の制定を機にして、幼児教育への関心は高まり、入園対象も中流以下の子どもへと拡大しながら幼稚園教育は量的な広がりを見せるようになった。しかし、文部省は財政的保障や行政指導については消極的であり、既存の託児所との間で調整を行おうとはしなかった。その結果、幼稚園令にみられた幼保一元化への志向は、現実には進展がほとんどみられず、二元化は固定したまま維持されることとなった。

この時期、保育界の指導者の地位にあり、新教育の理論と実践を推進したのが東京女子高等師範学校教授兼附属幼稚園主事であった倉橋惣三である。倉橋は、従来の恩物中心主義を改め、児童中心主義に基づく自発的遊びを尊重した保育を実践して全国の幼稚園に影響を与えていった。彼の構築した幼児の生活を本意とする誘導保育理論は、今に至るまで日本の幼児教育に基本的な方向性を示し続けている。

その後、幼稚園と託児所の一元化を図ること、文部省内に幼児教育を中心的に取り扱う組織を設置する必要性など、幼保一元化を目指した提案が行われたのは、1937（昭和12）年末に設置された教育審議会の場においてである。そこでは、国家総力戦体制に即応した教育改革の基本方策が審議されたが、幼児教育もその対象となった。審議会では幼稚園と託児所の関係が審議され、両者は一元化に向かうと思われた。しかし、翌1938（昭和13）年の答申「幼稚園二関スル要綱」では、簡易な幼稚園の設置や保険としつけの重視、幼稚園に関する社会的機能の発揮などが示されたにとどまり、一元化に関する提案が反映されることはなかった。

託児所の側でも、戦争が激化するにつれて、勤労家庭や出征軍人の子どもを保護する必要性が高まったことで、その充実と強化がいつそう望まれるようになって

た事態を背景に、二元化の状況をより強化する動向がみられた。1938（昭和13）年には、内務省から厚生省が独立したが、児童保護事業は子どもの保健や体力向上政策の一翼を担うものとされ、同年に制定された社会事業法において、託児所は児童保護事業の一分野として法的に位置づけられたことが、両者の距離をさらに遠いものにしたのである。

（4）戦後の幼稚園と保育所

1946（昭和21）年、戦後の教育改革の方針を審議するために、教育刷新委員会が設置された。幼児教育に関しても、保育の年齢別一元化や5歳児保育の義務制などの議論がなされ、翌1947（昭和23）年1月の第18回総会では「幼稚園を学校体系の一部とし、それに従って幼稚園令を改令すること、尚五歳児以上の幼児の保育を義務制とすることを希望する」との方針が採択された。そして、幼稚園は1947年3月公布の新しい「学校教育法」において学校の一種として制度化されるのである。学校教育法第77条で「幼稚園は、幼児を保育し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする」と規定され、88条では対象も「満3歳から小学校就学の始期までの幼児」とされた。

一方託児所は、1947（昭和23）年12月制定された「児童福祉法」によって、「保育所」として制度化され、同法第39条において、「保育所は日々保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする」とされた。さらに第24条では、子どもの入所措置に対する市町村長の責任も明記されている。第39条規定については、1951（昭和26）年に改正され、保育所は「保育に欠けるその乳児又は幼児」を対象とするものとして限定されるようになった。なお「保育に欠ける」とは、保護者の労働または疾病等の事由により家庭で乳幼児を保護することが出来ないケースを想定してのものである。

こうして幼稚園は「学校教育法」保育所は「児童福祉法」によって制度化され、幼稚園は文部省、保育所は厚生省の所管となって明確に二元化された。戦後のこの時期に、学校教育法、そして、児童福祉法が成立したことが、保育二元化を進める上で大きな力となったことはいうまでもない。また、それまでは乳幼児の保育にあたるものを一律に「保姆」と呼んでいたが、この制度化により、幼稚園は「教諭」、保育所は「保母」となり、資格とその養成の面でも明確に二元化した。

戦後すぐのこの時期は、新しい日本の枠組みを作り直していこうとした最大の改革期であり、幼稚園と保育所にとっても大きく変化する機会であったことは間違いない。これまでの教育改革の論議の中で幾度か出てきたように幼保一元化の議論も当然あった。

先述した倉橋は、戦後すぐの米国教育使節団報告書の意に沿うものとして、幼児教育の義務化を提唱した。財政上の問題で、すぐには実現不可能であることは明白であったものの、幼稚園をいずれ義務教育化したいというのは、彼の強い願望であった。

さらに倉橋は、満3、4歳を境に、それ以降は文部省による教育を、それ以前は厚生省による保護を中心とし、なおかついずれも教育機能を持つものであるゆえに一元化であることは必然と考えていた⁽⁴⁾。つまり、年齢による区分を考慮し、幼稚園年齢に達した子どもとそれ以前の子どもには、活動に占める教育濃度を調節することで対処すべきとした。乳児さえも教育可能な対象であるとしていた倉橋は、年齢別に教育と保護の濃度調整をすることによって、幼保総合施設は可能であると考えていた。管轄も二省で年齢別に行うことが望ましいとすることから、彼の一元化論は「年齢別二省管轄一元化論」とよばれている。だが、教育という言葉を多用していることからわかるように、終始、幼稚園の立場から発言していることは否めない。

倉橋と対照的に、保育所中心の幼保総合施設構想を持っていたのが、当時、厚生省児童養護局課長であった松崎芳伸である。彼も倉橋同様、将来的には就学前児童のあり方に義務教育という形式が与えられるであろうと予測しているが、幼稚園の保育時間や休業日の規定が保育所と同じようになることを期待していた。

松崎は、児童福祉法による保育所は働く親の期待に添うことが第一義であるが、人的物的施設において可能ならば、就学前児童の理想教育がなされることが望ましいとし、それが第一に期待されるのが保育所であり、第二が幼稚園であると主張した。つまり松崎は、保育所で幼児教育も行うのが最善であり、幼稚園は働く親の期待に添うよう努力すべきだとしたのである。現実的には、児童福祉法により保育所の認可を受けた施設が同時に学校教育法による幼稚園としての認可も受けること、同様に幼稚園が厚生省より保育所の認可を取ることで、両者の一元化を企図したのであった。よって、彼の一元化論は「二省認可一元化論」とよばれ

ている。

だがこうした一元化論が存在し実現する可能性があったにもかかわらず、大きな見地から保育施設を一元化していこうと行動した人物は見あたらず、結果、幼稚園と保育所は二元化したまま発展を続ける。就園率は年々高まっていったが、やがて両者の関係がまたも問題とされるようになり、1963（昭和38）年10月、「幼稚園と保育所の関係について」が、文部省初等中等教育局長と厚生省児童家庭局長の連名により提出された。そこでは幼稚園と保育所の設置目的と機能は異なるものの、保育所の保育は教育と不可分であり、保育所の児童該当年齢時については幼稚園教育要領に準じて保育すること、また保育所の措置児の決定は厳正を期し、保育に欠ける幼児以外は幼稚園に入園させることなどが確認された。こうして幼稚園と保育所の設置目的と機能が異なることが明確に確認されたことにより、両者の二元化はさらに進むこととなった。

しかし1977（昭和52）年をピークに出生率は年々低下⁽⁵⁾、地域によっては収容定員に満たない幼稚園や保育所の出現、一方で待機児童の増加など、幼児教育・保育をめぐる状況は時代とともに変化し、問題は多岐にわたってきた。さらに乳児保育、長時間保育、延長保育といった保育ニーズが高まってきたことが問題の多様化に拍車をかけている。そこで、同じ幼児を対象にしながら制度的に二元化しているわが国の幼児教育・保育の現状が、改革すべき対象のシンボルとして真っ先に浮上してきたのである。

そもそも幼保一元化の議論は、同じ年齢の子どもが、みな同じ教育・保育を受けられるべきだとする立場に立っている。したがって、子どもの生活がきわめて多様化している時代にあっては、保護者の切実な願いを背景にしているという点で決して無視できるものではないはずである。「総合施設」というものの設置を検討すると政府が表明したのは、2004（平成16）年6月のことであった。

2. 幼保一元化・幼保総合施設議論の経緯

(1) 幼保一元化議論が急速に進んだ理由

前章でも述べてきたように、結果として幼保二元化が定着していった過程でも、折に触れて幼保一元化を望ましいとする議論が多々あった。本来公平を期すべき

就学前の教育・保育の場で、母親の就労等で家庭の状況に違いがあったにせよ、子どもの通う施設が異なることは好ましいこととはいえ、幼稚園と保育所は一緒にすべきでないかという議論は絶えずあったのである。

たしかに、自治体によっては幼保一元化施設の開設に踏み切ったところもあった。いくつか例を挙げると、1967（昭和42）年開園の神戸市立「多聞台保育所・幼稚園」、1969（昭和44）年開園の神戸市須磨区「北須磨保育センター」、1972（昭和47）年開園の大阪府交野市「あまだのみや幼児園」、1974（昭和49）年開園の香川県直島町「直島幼児学園」等がある。だが、それが他の自治体に広がることはなかったし、ましてや広範な世論形成につながるころまではとうてい望みようがなかったのである。

この時期の取り組みは、首長や関係者の「地域の子どもを一元的に保育すべきであるという」希望を強く反映していたが、所管する文部省と厚生省が「両施設の役割が異なる」という理由で国家行政としては取り上げられることはなく、1987（昭和62）年の臨時教育審議会最終答申でもわずかに弾力的運用が示唆されただけであった。

ところが1990年代以降、これまでに述べたような理由とは違った視点から、幼保一元化の議論が急速に進み、幼稚園と保育所の機能を一体化した施設が開設されるようになった。こうした状況となった理由として、以下の3つがあげられよう。第1に少子化である。予想を上回る急速な少子化が進んだことにより、子どもの数が激減した地方では幼稚園・保育所とも園児は減った。一方都市部では働く女性の増加による保育所に入れられない待機児童が多く生じるというアンバランスな状況となり、一体化が望まれるようになったことがあげられる。第2に、近年の地方自治体の財政悪化である。財政状況の苦しい自治体が、幼稚園と保育所を一体化運営することによって、これまで別々に運営してきたときに比べ経費を大きく削減できるとし、主に経済的理由から取り組んだ結果である。第3に、幼稚園の側で進んだ実質的保育所化である。就労する母親の増加とそのニーズに応えるために、預かり保育など、保育時間の延長を行う幼稚園が多くなり、実質的に保育所に準じた役割を果たすようになったからである。⁽⁶⁾

こうして自治体でも幼稚園と保育所の一体的運営が試行的に行われる事例が増えたが、制度的に異なることによる支障が大きい上に、幼稚園児と保育園児が同

じクラスで過ごしていても、書類は別々に作成しなければならない、財源も別々のため、一体化した建物であっても書類上、ここは保育所エリア、そこは幼稚園と分かれており、補助金の申請それに従ってしなければならないなど、事務手続き等は非常に煩雑で非効率であった。そのため、自治体から国政レベルでの状況改善に取り組んで欲しいとする要請が強まっていった。

こうした要請に対して、1996（平成8）年12月、地方分権推進委員会は第1次勧告で「少子化時代の到来の中で、子どもや家庭の多様なニーズに的確に答えるため、地域の実情に応じ、幼稚園・保育所の連携強化及びこれらに係る施設の総合化を図る方向で、幼稚園・保育所の施設の共用化等、弾力的な運用を確立する。」ことを提言した。これに基づき、厚生省と文部省は1997（平成9）年4月に、「幼稚園と保育所の在り方に関する検討会」を発足させ、1998（平成10）年3月には「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」が策定された。

だがこの指針は、幼稚園と保育所の施設としての一元化を目指すものではなかった。それはあくまでも施設・運営の共用にとどまるものであり、基準面積や職員については、それぞれ幼稚園設置基準、児童福祉施設最低基準により算定し、教育・保育内容に関しても、合同で研修を実施するとしている。

(2) 規制緩和による国政レベルでの幼保一元化の検討

以後、規制緩和の流れの中で、幼稚園と保育所の連携を促進するために、私立保育所に関しては、従来の社会福祉法人以外に、一定の条件の下、学校法人、NPO、企業、個人も設置可能となった。私立幼稚園に関しては、社会福祉法人による設置が可能となった外、構造改革特区では一定条件下でNPO、企業による設置も可能となった。このように設置者の要件が緩和されたことに加えて、保育内容についても、1999（平成11）年の「保育所保育指針」を「幼稚園教育要領」にあわせて改訂するなど両者のすりあわせが行われ、3～5歳児については共通となった。合同研究の機会増加とともに、免許・資格については併有促進の措置がとられ、幼稚園教諭免許所有者が保育士資格を取得する場合に一定の科目について試験を免除することとした。なお保育士資格所有者が幼稚園教諭免許を取得する手段としては、幼稚園教員資格認定試験が2006（平成17）年度より実施されるようになった。

こうして流れを受けて、国政レベルでも幼保一元化の検討が進みはじめた。最初に幼保一元化について言及したのは、2002（平成14）年6月、地方分権改革推進会議⁽⁷⁾「地方分権改革推進会議中間報告」である。そして同年10月には、最終報告「事務・事業の在り方に関する意見」で、「地域によっては幼稚園と保育所はほとんど均質化しており」「それぞれの地域の判断で一元化できるような方向で見直していくべきである」と提言した。また、「保育所の運営への国の関与が強すぎるが故に、地方の要望にもかかわらず一元化できないのであれば、児童福祉法等まで踏み込んで見直すべきである。そして、保育所の設置、運営について地方の判断に委ねるべきとの合意が形成されるのであれば、国の補助負担金の一般財源化等も考慮すべきである」とした。さらに12月の、総合規制改革会議⁽⁸⁾「規制改革の推進に関する第二次答申」でも幼保一元化は取り上げられた。

2003（平成15）年2月、総合規制改革会議は、経済財政諮問会議に「規制改革アクションプラン」を提出した。この中で、規制改革の12の重点分野の1つとして「幼保一元化」が指摘された。そこでは、両施設の併設・連携にとどまらず、「幼児教育・保育サービスを総合的に提供する機関」として、同一の設置主体・施設・職員による運営が可能な「幼保一元化」を実現するために、以下3点についての「制度統一」を実施するとした。第1に「保育所調理室の設置義務の撤廃等施設整備基準の統一」、第2に「幼稚園教諭と保育士の資格・配置基準の統一」、そして第3に「保育に欠ける子どもだけでなく誰でも入所できるよう入所要件緩和」があげられた。

これに対して文部科学省と厚生労働省は、「両施設にはそれぞれ異なる機能・役割があるため一元化は困難、運用の改善により、両者の連携強化を推進することで、一体的な運営が可能」と反対し、保育関係団体もこれに強く反対した。政府による国レベルでの幼保一元化が容易に進まない中で、地方自治体の幼保一元化要求は強く、2004（平成14）年7月に地方6団体が実施した調査では、回答のあった都道府県の95.2%（42団体中40）、市の85.7%（119団体中102）、町村の93.9%（33団体中31）が幼保一元化に賛成もしくは原則賛成という調査結果⁽⁹⁾が出ている。

構造改革特区制度の枠内でも、幼保一元化関連で多数の申請が出された。その内容は「三歳未満児の幼稚園入園の容認」、「幼稚園における幼稚園児と保育所児

の合同活動」、「保育所における保育所児と幼稚園児の合同活動」、「保育事務の教育委員会への委任」、「公立保育所の給食の外部搬入事業」、「幼稚園と保育所の保育室の共用化」などであった。

(3) 総合施設構想の提案

地方分権改革推進会議や総合規制改革会議の幼保一元化要求は、保育所補助金の一般財源化や施設標準の撤廃等をとまなうものであったことが特徴的である。したがって保育所関係者の反対は強く、文部科学省と厚生労働省も、あくまで幼稚園と保育所という枠組みは保ちつつ可能な範囲で共用を容認するという姿勢を崩さなかった。一方で、少子化で幼稚園と保育所を財政的に維持することが困難となった地方自治体による幼稚園と保育所の一体的運営の取り組みが先行する中で、政府は、2003（平成15）年6月の「骨太方針2003」で、「総合施設」構想を提案した。この中で総合施設は、「近年の社会構造・就業構造の著しい変化等を踏まえ、地域において児童を総合的に育み、児童の視点に立って新しい児童育成のための体制を整備する観点」から「地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した施設」と定められた。そしてこの施設の検討は、2006（平成18）年度までに行うこととなった。これは、これまでの幼保一元化の議論、すなわち既存の二元並立の関係にあった幼稚園と保育所を一元化するのではなく、新たに「総合施設」を設けることで、就学前の教育機関・施設を「三元化」という構想である。

2003（平成15）年12月、総合規制改革会議は、「規制改革の推進に関する第三次答申」を提出した。そこでは「平成16年度中に基本的な考えをとりまとめた上で、平成17年度に試行事業を先行実施するなど、必要な法整備を行うことを含め様々な準備を行い、平成18年度から本格実施を行う」とされた。ここで特筆すべきは、「総合施設については、全国においてできる限り多くのモデル事業を行うとともに、その施設設備、職員資格、職員配置、幼児受入などに関する規制の水準を、それぞれ現行の幼稚園と保育所に関する規制のどちらか緩い方の水準以下とすべきである」という文面が加わったことである。

これを受けて、厚生労働省は社会保障審議会児童部会で2004（平成16）年1月から、また文部科学省は中央教育審議会幼児教育部会で2月からそれぞれ総合施

設のありかたについての検討を開始し、5月から6回の「総合施設合同検討会議⁽¹⁰⁾」を開き、8月には「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）」を、12月には「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について（審議のまとめ）」を出した。そこでは平成17年度に立ち上げる30カ所（公私立各15）のモデル事業の予算要求も行われている。事業の実施主体としては、市町村、学校法人、社会福祉法人等とされ、17年度予算としては7.9億円が計上された。

総合施設合同検討会議において出された両部会の意見の多くは、関係団体の意見も反映して、これまでの文部科学省、厚生労働省の主張の延長線上にあるものが多かった。合同会議では、双方の保育観、教育観のちがいが率直に語られ、結局一致点が見出せないままになっている論点もある⁽¹¹⁾。だがこの間、文部科学省と厚生労働省の間ではきわめて活発な交流が続き、7月には文部科学省幼児教育課長と厚生労働省保育課長の初の交流人事も行われている。

「中間まとめ」では、以下の点が具体的に示された。第1に、対象者について「0歳から就学前の子どもとその保護者を基本とする」とした点、第2に、利用形態については「利用者と施設が向き合う直接契約が望ましい」とした点である。利用者と施設の直接契約はかねてから保育関係者に反対意見が多かったこともあって、保育に欠ける子どもが排除されない仕組みを検討する必要があるとも書かれている。しかし直接契約は、「保育に欠ける子ども」に対する保育義務を市町村が放棄したことにならないかという懸念もある。

「審議のまとめ」では、先に2点に加えて重要な事項が盛り込まれた。それは保育料の設定を各施設ごとで行うことが望ましいとした点である。

2005（平成17）年からは、総合施設合同検討会議の結果をふまえ、総合施設のモデル事業として、全国で35カ所の総合施設が指定された。そしてこのモデル事業を評価するために「総合施設モデル事業評価委員会⁽¹²⁾」が設置された。この委員会は2005（平成17）年12月に「総合施設モデル事業の評価について（中間まとめ）」を、2006年（平成18）年3月に「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。

まず「中間まとめ」についてみていくと、すでに実施されている総合施設モデル事業については、「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幼児教育・保育の機会を提供する機能とともに、すべての子育て家庭に対する支援を行う機能を備えるものである」としつつ、その運営スタイルについては多様性を認める方針が示された。ここでは総合施設のタイプは、以下の4類型にまとめられた。

- 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）

類型別に、施設の充実度や利用者の満足感にも差が生じないように、「総合施設については、こうした多様な類型の施設があり得るので、地域の実情に応じて住民が選択して利用ができる施設となることが期待されるが、いずれの類型をとった場合でも子どもの健やかな育ちを中心におき、総合施設に求められる機能の質を確保する必要がある」とした点に利用者側への一定の配慮がみられる。

職員配置については、幼稚園か保育所の基準を満たすべきとしたが、施設設備については、幼稚園と保育所の双方の基準を満たした方が望ましいとした。しかし、「既存施設が総合施設になることが困難とならないような対応が必要である」と明記したところに、基準の厳格化は望んでいないことがうかがえる。たとえば「調理室」については、「モデル事業実施施設の中には外部搬入方式により給食を実施している施設もある」ことから、「調理機能、栄養面、衛生面、個々の子どもの年齢・発達や健康状態に応じた対応等につき、一定の条件付けが必要」としながらも、総合施設の現状を鑑みた「配慮」を求めている。「運動場」についても「施設の同一敷地内にあるか隣接しており、専ら施設による利用が可能なものであることが望ましい」としつつ、「モデル事業実施施設の中には、近隣の公園などを活用することで遊び場を確保している施設もある」ことから、同様の配慮を求めている。

子育て支援については、ほぼすべてのモデル事業実施施設が実施しており、肯

定的な評価が高かったことから、「子育て支援は、地域の様々な人々の参加も得つつ、総合施設が自ら取り組むべき必須の機能とすべきである」とし、総合施設の必修と定める方向が示された。その実施についても、「単に親の育児を肩代わりするのではなく、親の育児力の向上を支援するものとする必要がある」とし、親（保護者）教育の必要性が明記された。

「最終まとめ」は、「中間まとめ」をほぼそのまま継続するものであり、制度的な面について新たに加わった内容はなかった。

(4) 認定こども園の概要

2006年（平成18）年3月、先述した総合施設モデル事業評価委員会での議論をふまえて、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律案」⁽¹³⁾が提出され、6月に可決された。新法は10月1日より施行されることになった。それまで総合施設と呼ばれていたものは「認定こども園」と命名された。さらに政府は、認定こども園の「設備及び運営に関する基準」を告示したが、認定こども園は都道府県がその「認定」を行うことから、その詳細については都道府県が「基準」を基に条例で定めることとなった。

認定こども園になる、つまり都道府県知事から認定こども園の認定を受ける施設は、幼稚園か保育所であるが、「就学前の教育・保育を一体として捉え、一貫して提供する新たな枠組みと」しての施設であるという性格上、以下の機能を備える必要があるとされる。

- ① 就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能（保護者が働いている、いないにかかわらず受け入れて、教育・保育を一体的に行う機能）
- ② 地域における子育て支援を行う機能（すべての子育てで家庭を対象に、子育て不安に対応した相談活動や、親子の集いの場の提供などを行う機能）

つまり、従来の幼稚園の機能（満3歳以上から就学前の「保育に欠けない」子どもを対象とし、幼児教育を行う）と保育所の機能（0歳から就学前の「保育に欠ける」子どもを対象とし、保育する）を機能付加した施設として、都道府県知事が認定した施設が認定こども園なのである。

認定こども園には、地域の実情に応じて多様なタイプ（類型）が認められるが、そのタイプは先述の「総合施設モデル事業の評価について（中間まとめ）」、「総

合施設モデル事業の評価について（最終まとめ）」をそのまま継承するもので、基本区分は以下の4つとなっている。

- ① 幼保連携型（認可幼稚園と認可保育所とが連携して、一体的な運営を行うことにより、認定こども園としての機能を果たすタイプ）
- ② 幼稚園型（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て認定こども園としての機能を果たすタイプ）
- ③ 保育所型（認可保育所が、保育に欠ける子ども以外の子どもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えることで認定こども園としての機能を果たすタイプ）
- ④ 地方裁量型（幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が、認定こども園としての必要な機能を果たすタイプ）

加えて、認定こども園としての認定を受けても、幼稚園や保育所等はその位置づけを失うことはない⁽¹⁴⁾とされた。幼保連携型に対しては財政上の特例も認められている。

認定基準についてみると、政府すなわち文部科学大臣と厚生労働大臣が協議して定める「認定こども園の認定基準に関する国の指針」を参酌して、各都道府県が条例で決めるとされているが、認定こども園に求められる質を確保する観点から、以下の事項を定めることが予定された。

① 職員配置

- ・ 0～2歳児については、保育所と同様の体制（0歳児は3：1、1～2歳児は6：1）
- ・ 3～5歳児については、35人以下の子どもで構成される学級を単位として、1学級ごとに職員（学級担任）を配置する。
- ・ 子どもの数に応じた職員の確保し、適宜配置する。（3歳児は、長時間利用児20：1、短時間利用児35：1。4～5歳児は、長時間利用児30：1、短時間利用児35：1）

② 職員資格

- ・ 0～2歳児については、保育士資格保有者。
- ・ 3～5歳児については、学級担任と長時間保育の双方を行うことになるため、幼稚園教諭免許と保育士資格の併有が望ましい。
- ・ 学級担任について両資格併有者を配置できない場合、幼稚園教諭免許保有者と

することが原則であるが、保育所型、地方裁量型において、その確保が難しい場合、保育士資格のみを有するものでも担当が可能。

・長時間利用児の保育を担当するものについて両資格併有者を配置できない場合、保育士資格保有者とすることが原則であるが、幼稚園型、地方裁量型において、その確保が難しい場合、幼稚園教諭免許のみを有するものでも担当が可能。

・片方の資格しか有しないものを排除しないよう配慮するが、本人の意欲、適正、能力等を判断の上、両資格併有に向けた努力を行うことが条件。

③ 教育・保育の内容

・幼稚園教育要領と保育所保育指針の目標が達成されるよう、教育・保育を提供。
・施設の利用経験年数の違いや利用時間の相違などの事情に配慮し、教育及び保育の内容について工夫を行う。

・教育課程と保育計画の両方の性格を併せ持つ教育及び保育の全体的な計画を編成。

④ 子育て支援

・保護者への支援を通じて保護者自身の子育ての力の向上を積極的に支援する。
・保護者が利用したいと思ったときは、いつでも利用が可能な体制を確保する。
・地域の子育て支援ボランティア、NPO、専門機関と連携するなど、さまざまな地域の人材や社会資源を活用する。

入所申し込みと保育料についてみると、認定こども園に入所を希望する場合は、従来の保育所入所と異なり、認可保育所であっても、入所申し込みは直接施設に行く。また、選考も施設の側で行うことになる。ただし、認定こども園から入所について優先度の高い子ども（保育に欠ける子ども）がはじかれられないように、「入園する子どもの選考を公正に行わなければならない」と定められている。認定こども園の保育料設定については、同一市町村であれば公私立問わず一律の保育料であった従来の保育所と異なり、施設ごとに「家計に与える影響を考慮して」定めることになる。

(5) 認定こども園の財源

財源についてみると、幼稚園と認可外保育施設については従来通りであり、幼稚園が認定こども園⁽¹⁵⁾になっても、私学助成で対応される。幼稚園が認定こども園

となり、保育に欠ける子どもを入所させても、それに必要な財源は、保育所の予算ではなく、文部科学省の予算で対応することになる。認可外保育施設の場合、従来通り国の予算措置はないので、認可外保育施設が単独で認定こども園になった場合でも、国の財政的対応はなく、そのため幼稚園が認可外保育施設を併設した場合でも、その認可外保育施設に対して国の財政的措置はない。認可保育施設の場合、公立保育所はすでに一般財源化されているため、認定こども園になっても仕組みはほとんど変わらない⁽¹⁶⁾。

だが、私立保育所の場合、認可保育所としての枠組みはそのままであるものの、実際の財政負担は大きく変わることになる。私立保育所の運営に必要な保育費用は市町村が負担するが、認定こども園になると保護者は保育料を施設に直接支払い、市町村は、保育費用から施設が（保護者から徴収した）保育料を差し引いた額を、認定こども園に対して負担することになる。このときの保育料については各施設ごとに設定することが出来るのだが、認定こども園が設定した保育料が、市町村の決めた保育料より高い場合、保育費用から保育料を差し引いた額を市町村は認定こども園に支払う。ところが認定こども園が設定した保育料が、市町村の決めた保育料より低い場合、市町村は認定こども園の設定した保育料に関係なく、保育費用から市町村が決めた保育料を引いた額を認定こども園に支払うことになる。

つまり、従来の保育所では、保育費用が1ヶ月10万円かかるとし、市町村の決めた保育料が5万円だったとすると、保護者は市町村に5万円を支払い、市町村は保育所に10万円を支払った。ところが同じ条件で、私立保育所が認定こども園になり、保育料を6万円に設定すると、保護者は直接認定こども園に6万円を支払い、市町村は保育費用から6万円を差し引いた分残りの4万円を施設に支払うことになる。このケースであれば、従来の保育所の場合と比して、市町村は1万円の負担減、認定こども園は収入に変化なし、保護者は1万円の負担増ということになる。また同じ条件で、認定こども園が保育料を4万円に設定すると、保護者は施設に4万円支払い、市町村は、保育費用の10万円から市町村が決めた保育料5万円を差し引いた5万円を認定こども園に支払う。このケースでは、従来と比して、市町村の負担に変化なし、認定こども園は1万円の収入減、保護者は1万円の負担減ということになる。

このように、認定こども園になると、施設にとっては収入減、保護者には負担増の可能性が出てくる。一方で、市町村の負担は減るか従来と同じ、という状況になることがわかる。現状の認定こども園制度の下では、たとえ地域の要望があったとしても、施設の立場からは運営上、施設収入の減額につながる低めの保育料は設定しにくいといえる。入園する人数・年齢や、「保育に欠ける」児童であるか否かによっては、財源が不足する可能性も大きいので、経営を維持していくには、保育料を自由に「設定」し、値上げせざるを得ないのではないだろうか。さらに保育料は保護者から直接徴収しなくてはならないため、入所児童の選考には、その子どもの家庭の経済状態が少なからず考慮されるのではないかという心配もある。保護者が何らかの事情で保育料を滞納した場合、認定こども園はその子どもにも退園を求めることが出来るが、いうまでもなくそれは施設側にとっても苦痛な選択であるので、経済上の不安を抱えた家庭の子どもは入園を歓迎されないということが現実起こりうる。

3. 認定こども園の問題点と課題

(1) 戦後福祉の三原則との矛盾

生活保護から児童・障害者・老人福祉等の制度全般にわたって、戦後の福祉を支えてきた理念は、「戦後福祉の三原則」（無差別平等の原則、公的責任の原則、必要充足の原則）に遡る。そして認定こども園制度には従来の原則に矛盾する点がみられる。

まず、認定こども園は、認可保育所であっても、施設ごとに保育料を設定することが出来るため、保育料は同一市町村においてもまちまちになる。たしかに現時点では、市町村が定める保育料より高い金額を設定しても収益向上には直結しないが、保育料を高く設定することで、高額所得者向けの施設にすることは出来る。その上で、さまざまなオプションとして、英会話やスイミング、バイオリンといった習い事を提供し、収益を上げる戦略も考えられる。反対に、安い保育料を設定し、確実に利用者を集めることも考えられるが、この場合、現在の財政負担の仕組みではコスト削減を求められるので、保育内容や、環境・遊具、そして職員の労働条件等、どこかにしわ寄せが生じるのは必然である。

次に、認定こども園は、各施設ごとに選考を行う。したがって、従来の市町村が選考してきたと同様に、優先度（緊急度）の高い子どもから入所させるような仕組みがとれないことが問題である。同一市町村内でより優先度の高い子どもが、（認定こども園になった）認可保育所に入れないという事態が生じる可能性がある。

そして、先述したように認定こども園は保育料を直接徴収する仕組みになっているので、保護者が何らかの事情で保育料を滞納した場合は、認定こども園にとって即収入が減少することを意味する。その場合、退園を求めることが出来るが、それは子ども・保育士・保育所の信頼関係を破壊することでもある。たしかに保護者は、あらためて入所申請を市町村に提出し、他の保育所へ入所することは可能であるが、子どもと保育所の関係は、どこでもいから保育所に入りさえすればよいという単純なものではない。児童福祉法は、保護者が保育所を選択する権利を認めているが、それは同じ認可保育所であっても違いがあるということを前提にしているからだといえよう。保育に欠ける子どもは、親の状況に関係なく、保育を受ける権利を持っている。しかもそれは、保育所であればどこでもいというものではなく、特定の保育所において継続的に保育を受ける権利である。市町村が保育料を徴収し、保育所は保護者の支払う保育料と関係なく、必要な運営費を市町村から支給されていた従来の制度下では、何らかの事情で保育料の滞納があっても、子どもの保育を受ける権利は保障されてきたのであるが、認定こども園になるとそれが不可能になる。

このように、認定こども園制度には、戦後福祉の三原則（無差別平等の原則、公的責任の原則、必要充足の原則）が反映されているとは思えない。

認定こども園は、財源と所管を除き、認定・監督権限、入所申請、選考主体、保育料の決定権などの幼保一元化を企図した制度であるが、その本質的な問題は、保育における公的責任の原則が有名無実化していく点にある。代わって保育の市場化を促進し、事業者同士の競争を激化させることから、これまでの地域における保育ネットワークを切断し、セーフティネットに穴を開けることになる。公立幼稚園と公立保育所については、所管を除いて現行制度でもさほど大きく変化することはない。だが、認定こども園制度の導入によって、私立幼稚園と私立保育所は大きく変わる。じつは認定こども園は、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。私立保育所が認定こども園になると、認可保育所とは変わり、多くの点で私立幼稚園と同じ扱いになる。だが、私立保育所は、学校教育施設である私立幼稚園と異なり児童福祉施設である。認定こども園制度は、そのような私立保育所を、学校である幼稚園と同じ位置づけに持って行こうとする制度であるといえる。それは保育の民営化・営利化・市場化を潜在的に支持しており、保育における公的責任の原則を揺るがす可能性を秘めている。

私立保育所の認定こども園化は、待機児童の多い大都市部では急速には進まないだろうが、その一方で、少子化や共働き家庭の増加等による園児減少に悩む私立幼稚園は、認可保育所を併設し、認定こども園になるところが増えると思われる。従来の認可保育所と異なり、直接契約制であり、保育料も施設で決定するため、市町村との関係は希薄な施設となる。こうした保育所（認定こども園）が増えていくと、保育所の定員は増え、待機児童解消が進むのは事実だが、結果としては、保育における公的責任の原則はいっそう崩れていくことになる。

また、幼稚園（及び認可外保育施設）が認定こども園になり、法律に基づいて保育に欠ける子どもを預かって、認可保育所が認定こども園になった施設⁽¹⁷⁾のような児童福祉法上の諸規定は適用されない。よって同じく認定こども園に通う場合であっても、その成立経緯（前身）によっては、子どもの法律上の位置づけが大きく変わってしまうことも問題である。認定こども園では、保育に欠ける子ども⁽¹⁸⁾のための定員を定め、保育に欠ける子どもはその枠を利用して入所することが出来るにもかかわらず、認可保育所から認定こども園になった施設の保育に欠ける子どもとは全く別の扱いを受けることになる。

(2) 最低基準緩和の問題

認定こども園になると最低基準は大幅に緩和される。職員配置基準についても、前章（4節）でみたように、3歳児で合同保育を行う場合は、幼稚園が定める基準35：1をみたせばよいとなるが、保育所の最低基準では20：1である。したがって通所している保育所が認定こども園になると、従来の最低基準を下回って保育を受ける子どもの問題が生じてくる。

たとえば、幼稚園と認可保育所が一体化した認定こども園の場合、仮に幼稚園

に15名、保育所に15名の子どもがいて、午前中の4時間を合同クラスにしたとすると、午前中の4時間は30人のクラスで職員は1名で可能ということになる。だが、このケースの子どもと職員の比率30：1は、保育所の最適基準である20：1を大幅に下回る。つまり、認定こども園になると、保育所の子どもを保育する場合でも、職員配置について保育所の最低基準以下でもかまわないということになり、保育を受ける子どもの権利を脅かすことになる。このような実質的な保育サービスの低下が公的に認められるのは、大きな問題である。

そしてこれは財政的にみても大きな問題がある。というのは、午前中の4時間を合同保育にしても保育所の15名分は保育所の予算、幼稚園の15名分は幼稚園の予算がそれぞれ充てられるからである。つまり、児童福祉法で定められた最低基準以下の職員配置で保育をしているにもかかわらず、保育所予算が支給されるというケースが発生するのである。

現在の施設設備についてみても、保育所では調理室は必置とされるが、幼稚園では任意とされ、屋外遊技場でも、幼稚園では必置、保育所はある一定の条件を満たせば必置ではない。ところが認定こども園になると、調理室、屋外遊技場とも、ある一定の条件を満たせば必置ではなくなる。このように職員配置、施設設備とも、低い方の基準にあわせたのは、既存の幼稚園、保育所が認定こども園に移行しやすいように配慮したからである。しかし、そもそも認定こども園とは、幼稚園と保育所の機能を一体化することによって、さまざまな利点を提供していくための施設であり、そのためには、幼稚園と保育所の両方の基準を満たすことを基本とすべきであろう。

最低基準の地域間でのばらつきが生じやすい点も問題である。幼稚園や保育所の認可基準は国が定めており、自治体は、国が示す基準を基にしながら、認可を判断してきたのだが、認定こども園の場合、地域の独自性を尊重するという立場から、国は最低基準を定めておらず、都道府県が設定基準を条例として作成することになっている。たしかに政府はガイドラインを定め、都道府県はそれを参酌して条例を作るということになっているが、それはあくまで参酌対象にとどまり、具体的な内容は都道府県に任されている。これでは、認定こども園の最低基準が都道府県ごとに異なってくるのは必然の流れといえよう。

国内であれば居住地域にかかわらず、また保護者の所得等がどのような状態で

あっても、国の定めた最低限の保育環境は保証されなければならない。もちろん自治体が、地域の判断で、最低基準を上回る保育水準を確保しようという努力はあってよいだろう。しかし、国レベルでの最低基準の不在、都道府県単位での最低基準という考え方は、保育環境における地域間格差の拡大につながる可能性が高い。それどころかやがては、地方のあらゆる活力を減退させる原因とさえなりかねないだろう。そもそも国のガイドラインは提示されるが、都道府県ごとの格差が生じてくることは明白な制度の下で、子どもの保育保障・権利水準の格差をどこまで認めていくのかは、国の見識を問う試金石ともいえる問題である。さらに、それぞれ本来は基準の異なる施設の混在により、指導監督のあり方や園内の事故などが生じたときの責任の所在等がいつそう複雑になるもかかわらず、果たして都道府県単位で適切な基準を設定し、それに適切に対応できるのか疑問である。

こうしたことから、保育の最低基準の保障は国・行政の優先課題として明確に位置づけさせることが課題となってくる。それらを、国が示すガイドラインに明記させようとする声の高まりも求められるだろう。

(3) 保育制度改革の鍵となる認定こども園

認定こども園の法律が成立した直後のことであるが、2006（平成18）年7月、規制改革・民間推進会議から「規制改革・民間開放の推進のための重点事項に関する中間答申」⁽¹⁹⁾が出された。答申は、保育分野について主に2つのことを問題としている。

それはまず、多様なニーズに対応した保育所が整備されていない点であり、保育に欠ける子どもを預かる児童福祉施設である保育所を、子育て支援サービスを提供する施設へ転換することの重要性に関する指摘である。だが同時に、コストのかかる公立保育所を中心に供給拡大を図ることは困難とし、「民間優先・公立後退」という流れを強く支持しており、保育に対する公的責任の構造転換の動きをうかがわせる点が特徴である。

次に、専業主婦の利用できるサービスが限られているという点である。行政の役割は公的扶助の意味合いの強い保育を実施することではなく、すべての就学前の子どもを持つ家庭に対して、広く一定水準以上のサービスが利用できるよう保

障することにあるとしている。

そしてこれらを実施するための具体的方策として、以下の4つが示された。

- ① 最低基準の見直し
- ② 認定こども園のさらなる規制緩和
- ③ 認可保育所の直接契約制
- ④ バウチャー制の導入

これらの方策には、認定こども園制度を橋頭堡とし、現在の公的保育制度を切り崩そうという意図がみえる。①は、都市部では、子ども一人あたりの施設面積を引き下げることが出来るなど、柔軟な基準に変更することを求めている。②は、(幼稚園と保育所のどちらか低い方の基準にあわせた)国のガイドラインを参考にして都道府県が定める条例の基準をさらに引き下げよというものである。③は、認定こども園になって認可保育所を直接契約方式に変え、これによって認可保育所を公的保障の枠から外そうとするものである。④は、子育て予算が保育所に偏重しているため、認可保育所を利用している保護者とそうでない保護者の間に増大する不公平感を改めるために、施設に対する補助方式から、就学前の子どもを持つ家庭に対する補助方式に改めようというものである。この制度の導入によって、保育に欠けるという概念が大きく変わる可能性がある。これまでは、保護者の状況から、まず保育に欠けるかどうかを判断し、その上で必要な保育時間を決定したのだが、実施責任は市町村にあった。それが保育サービスを受けることが出来る時間という考えになり、実施責任は保護者にあるということになる。中間答申では「児童の年齢を基本に各家庭の要保育度を設定し、その度合いごとに公的補助の対象となる一ヶ月間の保育サービスの利用額の上限を設定すべきである」としているが、これは介護保険と同じ考えである。⁽²⁰⁾

改革進行の具体的スケジュールは、最低基準の見直しが平成18(2006)年度中、認定こども園のさらなる規制緩和が平成19(2007)年度中とし、私立保育園を認定こども園と同じように変えることについては、認定こども園の実施状況をふまえ、平成20(2008)年度から実施としている。バウチャー制についても、平成19(2007)年度中に結論を出し、平成20(2008)年から実施するとしている。スケジュールからみる限り、平成19(2007)年度の認定こども園実施状況の成否が大きな鍵となるだろう。そして認定こども園で実施した状況を「さほど混乱が見ら

れない、利用者に高く評価されている」と判断し、全国的な保育制度改革に着手しようというのが政府の意向であると思われる。

最終的には、保育に欠けるという概念を狭め、その部分は児童福祉的役割を受け持つ一部の公立保育所が担当することになり、公立保育所の全体数は減少し、保育の民営化がいつそう進むことが予測される。幼稚園や保育所、子育て支援センターが提供する保育サービスは、質的に均一化され、一部を除いて保育所が児童福祉法の枠組みから除かれる可能性も高い。パウチャー制度か育児保険のような仕組みが生まれると、自治体がそれを管理運営し、財政を支えることになる。

認定こども園をはじめとするこれら一連のつながりをもった改革案、規制緩和政策は、保育の民営化を推進する役割を發揮する点で共通している。だがそれらは同時に、保育の最低基準を切り崩す意味を持っている。国の定めた最低基準以上の条件を備えることは事実上、まったく自由であることから、民営化が保育条件の切り下げを招くものに他ならないことは明らかである。

幼保一元化そのものは決して否定されるものではない。むしろ、幼稚園と保育所の垣根を取り一元的に同じ地域の子どもを育てていく仕組みは、少子化が進行する現代にあって、これまで以上に必要とされるものである。批判されるのは、認定こども園と一連の保育制度改革であって、地域の実情や市民の意向に耳を傾けることなく、ただやみくもに民営化を推進してきた政府が、それを幼児教育・保育の場にまで広げようとする姿勢なのである。幼保一元化という誰しも納得しやすい議論を隠れ蓑にしつつ、公的保育制度に穴を開けようとしていることに最大の問題がある。

(4) 今後の課題

第1に、国レベルで保育に対し公的責任を担う姿勢が必要である。最低基準については厳格さを崩すことなく、都道府県格差についても配慮し、ガイドラインにも国・行政の優先課題であることは明記すべきである。

第2に、都道府県は、財源措置が明確でない施設の認可は避けるべきである。不十分な財政措置では、適切な保育を実施するのは不可能である事情を考慮し、直ちに認定するのではなく、1年程度の試行期間を定めた上で認定こども園としてふさわしいと判断された場合に限り認定を認めるという姿勢が求められる。

第3に、保育に欠ける子どもの取り扱いに配慮することが大切である。先述したように、認可保育所が認定こども園になった施設以外では、保育に欠ける子どもが認可保育所で保障された権利を保護されない事態が生じる。認定こども園に通う保育に欠ける子どもは、通所施設のタイプがどれであれ、同じ条件で保育を受けられるようにすべきである。

第4に、職員配置・施設設備等については、幼稚園と保育所の両方の基準を満たすようにすべきである。また、都道府県が国の最低基準以上の基準を独自に採用している場合は、それを認定こども園に対しても適用すべきである。

第5に、市町村は入所児童の選考に対しては、あらかじめ指針を示すべきである。また、認定こども園の選考方法は一般公開するようにし、結果については市町村への報告を義務づけるとし、保護者からの申請があった場合は、選考結果の説明も課すべきである。

第6に、保護者が何らかの事情によって保育料を滞納した場合、認定こども園は退所をさせることが出来るが、市町村への報告義務を徹底させ、またなるべくそのような事態が生じないように、保育料の一時立て替え制度なども保護者に周知徹底し、可能な限り子どもが引き続き通所できるように配慮すべきである。

第7に、在園児の移動の自由と保育料の継続である。認定こども園は保育料を施設ごとに設定できるため、保育料を市町村が定める保育料より高くすることも出来る。そのような場合、保護者が他の認可保育所に転所を希望するならば、優先的に認めて転所先を確保せねばならない。そうでない場合は、保護者の合意がない限り、在園児については認定こども園になる前の条件で保育を継続することが求められる。

おわりに

政府内部では常に膠着状態にあった幼保一元化議論に対しての、いわば妥協案として提出されたものが認定こども園である。総合施設検討の過程では、幼稚園関係者と保育所関係者の主張の違いが浮き彫りとなった面もあるし、利用者側からみても、本来望まれてきた幼保一元化問題の抜本的解決が、結果的に先送りされてしまった印象は否めない。

すでに地域によっては、公立の幼稚園と保育所の並立が難しくなったところもあり、幼稚園を廃止して、幼保一体化の施設設立に乗り出す自治体は増えていた。自治体からは、地域ごとにさまざまな条件や保育ニーズの違いが存在することを理由に、既存の施設が移行しやすいような緩やかなシステムが望まれていたことも事実であるが、それにもまして、先の小泉内閣の規制緩和方針を就学前教育・保育の分野にまで適用し、急速に保育の民営化・市場化を進行させようとする人々の意見が、認定こども園に強く反映されている。

規制緩和策が保育の最低基準と質の低下を招くことはこれまで述べてきたとおりである。とくに肝心の保育の質や内容の低下につながる情報には目を背け、コスト削減に過度に重点を置いた民営化推進論には、否定的にならざるを得ない。最後に、このようなコストに関する議論が優先し、効率至上主義がある程度説得力を持つ理由として、社会全体の子育てや保育に対する評価能力の衰退を付け加えておこう。

注

- (1) フレーベルの考案による手の操作を主とする幼稚園玩具の体系のことを指す。幼児の活動衝動や造形衝動をはぐくみ発展させることを目的とした遊具と作業具からなるが、明治期の幼稚園では「20恩物」と呼ばれる20種の恩物が幼稚園の課業として用いられた。
- (2) ハウは当時の日本の家庭教育に欠けていた自主独立の精神を養うことを頌栄幼稚園で徹底させた。それは自分のことは自分ですることであり、主体的に物事が言えて主体的に何事もやれる自主独立の精神に富んだ子どもを育てることであったという。
- (3) プロテスタントの幼児教育は、当初主として米国の婦人宣教師によって始められた。当時の米国では、多くの教会が幼児への教育・福祉・伝道の間として幼稚園に関心を注いでいた。幼稚園の設立が広く行われ、理念や保育内容が再検討されるようになった時代でもある。宣教師の中でもとくに婦人宣教師が本国のこうした状況に影響を受けたことから、彼女らを通して我が国のキリスト教保育は米国の影響下に置かれることとなった。
- (4) 戦前から幼児教育界に大きな影響力を持っていた倉橋は、その気になれば幼保一元化の実現に向けて思い切った言動をとれる立場であったが、なぜか積極的に動いた痕跡がないことへの批判もある。

- (5) 厚生労働省が発表する「人口動態統計特殊報告」によると、終戦直後の出産解禁現象により生じた第1次ベビーブームの頃には期間合計特殊出生率は4.5以上の高い値を示したが、1950年代には3を割り、1975年には2を割り込むようになって将来の人口減少が予測されるようになった。さらに、2004年の合計特殊出生率は1.2888で、2003年の1.2905より低下し過去最低を更新し続け、2005年の期間合計特殊出生率も、1.26となり2004年の水準からさらに低下した。
- (6) 文部科学省幼児教育課の調べによると、1993年10月には預かり保育の実施率は19.4%（公立5.2%、私立29.5%）であったが、その後急速に伸び、2005年6月には69.9%（公立44.1%、私立86.6%）にまで達した。詳しくは、全国保育団体連絡所・保育研究所編（2006）『保育白書2006』ひとなる書房、資料編の180頁を参照のこと。
- (7) 地方分権改革推進会議については、(<http://www8.cao.go.jp/bunken/>)を参照。
- (8) 総合規制改革会議については、(<http://www8.cao.go.jp/kisei/>)を参照。
- (9) 「地方分権改革推進会議資料」(<http://www.bunken.nga.gr.jp/kenkyuusitu/kenkyukai/saisyuhokoku/4.pdf>)を参照。
- (10) 総合施設合同検討会議については、(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/index.htm)を参照。
- (11) 「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）」の「総合施設の意義・理念」については、総合施設を、「生涯学習の始まりとして人間形成の基礎を培う幼児教育の観点、」から考える幼児教育部会と「社会全体で次代を担う子どもの育ちを支える次世代育成支援の観点」から考える児童部会の主張が両論併記されている。また、中間まとめでは、利用対象者を「0歳から就学前の子どもとその保護者を基本とする」としたものの、総合施設合同検討会議の場では「3～5歳児を主たる対象とした幼児教育を基本とし、地域の実情に応じて低年齢児保育や預かり保育を行い、「保育に欠ける子」の保育は引き続き保育所で担うべし」という幼児教育部会と「0歳からのすべての子どもの保育を保障すべき」と主張する児童部会の間で意見の食い違いがあった。他にも、子育て支援に関して、「親の育児の肩代わりではない、親の育児力向上のための子育て支援をすべきである」という幼児教育部会に対して、児童部会は「地域の子育て家庭の多様なニーズに応えるべきである」と主張している。
- (12) 総合施設モデル事業評価委員会については、(http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chousa/shotou/030/index.htm)を参照。
- (13) 「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律案」の詳細につ

- いては、全国保育団体連絡所・保育研究所編（2006）前掲書 136-140頁を参照のこと。
- (14) 私立の幼保連携型の施設については財政上の特例が受けられるようになり、これまで幼稚園の運営費（私学助成）及び施設整備費（私立幼稚園施設整備費補助金）の助成については原則学校法人に、保育所の施設整備費（次世代育成支援対策施設整備費交付金）の助成については社会福祉法人等に限定されていたが、幼保連携型の認定こども園については、設置者が学校法人、社会福祉法人のいずれであっても、運営費及び施設整備費の助成が可能となった。
- (15) 2003（平成15）年6月の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」が閣議決定された時点では、総合施設の財源は一般財源化を軸に検討されていたものの、最終的には従来の財政措置を引き継ぐ形になった。
- (16) 公立保育所・幼稚園の場合でも、将来自治体の財源確保が困難になり、保育材料・備品を買い控える、新規職員の採用を抑制、保育料値上げなど、保育サービスが大幅に低下する可能性は決して否定できない。厚生労働省は当初、「一般財源化しても、保育の質が下がらないよう財源は自治体で確保される」（坂口力厚労相＝当時）などと説明していたが、2004（平成16）年10月、日本共産党の小林みえこ参院議員が厚生労働省に求めた実態調査では、先の小泉内閣が進める「三位一体改革」で公立保育所運営費の国庫負担金が一般財源化されたその年、すでに38・9%の市町村で保育所予算が減っていることがわかっている。
- (17) 認可保育所が認定こども園になると、従来の公的保育制度からは大きくはずれてしまう。だが、認定こども園の認定を受けても、保育所の位置づけは失わないため、児童福祉法の規定はある程度残ることになる。
- (18) 認定こども園になると、認可保育所やそれ以外の施設でも、保育に欠ける子どもとそうでない子どもの定員を定めることになっている。加えて、認可保育所は、その定員を変更する場合は承認もしくは許可を必要とするとされている。だが、それ以外の施設では、定員の合計人数を変えないならば、それぞれの定員を若干名の範囲内で一時的に変更することが認められており、その届け出も不要となっている。
- (19) 規制改革・民間推進会議については、(<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/>)を参照。なおこの答申では、放送・通信、教育、保育、外国人、金融の5分野と基本ルール分野の計6分野が重点項目とされた。
- (20) 介護保険制度はサービス利用が増えたり、介護報酬を引き上げると保険料の引き上げにつながる仕組みになっているのと同様に、保育制度の介護保険化、とくに直接契約制と最低基準の形骸化によって、仮に認定こども園の保育サービスが向上しても、それは保育料の上昇とい

う利用者の負担増という結果を生む可能性が高い。

参考文献

大阪保育研究所編（2006）『幼保一元化と認定こども園』かもがわ出版

岡田正章他編（1980）『戦後保育史』全2巻 フレーベル館

小田豊・神長美津子・森真理編著（2003）『保育原理—子どもとともにある学びの育み』光生館

キリスト教保育連盟百年史編纂委員会編（1986）『日本キリスト教保育百年史』キリスト教保育連盟

子ども未来財団編（2006）『目で見る児童福祉』日本法規出版

小宮山潔子（2005）『幼稚園 保育所 保育総合施設はこれからどうなるのか』チャイルド本社

近藤幹生（2006）『保育所と幼稚園がいっしょになるとき—幼保一元化と総合施設構想を考える』岩波書店

汐見稔幸・近藤幹生・普光院重紀（2005）『保育園民営化を考える』岩波書店

全国保育団体連絡会・保育研究所編（2006）『保育白書 2006年版』ちいさいなかま社

田村和之（2004）『保育所の民営化』信山社

東京都千代田区立いずみこども園著（2006）『幼保一元化 いずみこども園3年間の実践—「モノ」と「場」の構成の工夫』明治図書出版

中山徹・杉山隆一・保育行財政研究会編著（2004）『幼保一元化—現状と課題』自治体研究社

二宮厚美（2003）『構造改革と保育のゆくえ—民営化・営利化・市場化に抗して』青木書店

日本保育学会編（1968～1975）『日本幼児保育史』全6巻 フレーベル館

文部省編（1979）『幼児教育百年史』ひかりの国