

日本における幼児教育・保育改革：2000年代を中心とする「幼保一元化」議論（<特集>現代社会における教育問題）

著者名(日)	山内 紀幸
雑誌名	社会科学研究
巻	30
ページ	23-57
発行年	2010-02-15
URL	http://id.nii.ac.jp/1188/00000235/

日本における幼児教育・保育改革 —2000年代を中心とする「幼保一元化」議論—

山内紀幸

I 問題の所在

就学前の公的な施設として幼児期の保育を担う幼稚園と保育所。それぞれ文部科学省と厚生労働省が所管し、現在まで二元的制度が維持されてきている。

明治期において誕生した幼稚園は、幼児のお迎えに馬車で乗り着けることもあった上流階級を対象とした教育サービスとしてスタートした。他方で保育所は貧民階層の子どもたちの民間託児所としてスタートする⁽¹⁾。明治期においては、幼稚園と保育所は、上流階級の教育施設と貧民階層の福祉施設という目的も性格を全く異にする施設であった。

幼稚園と保育所の施設を一元的に管理しようとする動きは、これまで何度もあった。戦後まもなくの帝国議会でも盛んに議論されていた⁽²⁾。結局は、戦後においても文部省と厚生省の二元制度は堅持されることとなる。その後半世紀、審議会や保育関係団体の中で幼保一元化を模索する意見もあったが、教育と福祉のそれぞれの目的を守ろうとする両省の壁の中で、本格的な議論までに発展することはなかった⁽³⁾。「幼保一元化」は日本の政策課題の中でもっともタブーな問題としてあり続けてきた。その中で、文部科学省（文部省）と厚生労働省（厚生省）がそれぞれ定める、根拠法、サービス内容、認可設置、人員、運営費、設置基準等の二元化が存在し続けている（参照巻末資料）。

ところが、ここ数年、日本の保育史上に残る「幼保一元化」の議論が各分野で相次いで登場し、国民的にも「幼保一元化」が高い注目を集めてきている。総合規制改革会議の答申を踏まえた「三位一体の改革(2003骨太の方針)」では「幼保一元化」が国家的な重点項目となり、平成18(2006)年には幼稚園の教育機能と保育所の福祉機能が一体化した総合施設「認定こども園」が本格実施される。平成21(2009)年5月には、官僚によってすぐに打ち消されたが、厚生労働省を分割して文部省の幼児教育行政と統合しようとする驚きの動きも起きた⁽⁴⁾。

平成21(2009)年8月の衆議院選挙において政権交代を実現した民主党も「幼保一元化」に積極的である。民主党マニフェストには、子育て・教育の基本政策の柱の一つに「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」ことが明記され、待機児童の解決のために文部科学省の幼稚園と厚生労働省の保育所の一元化的な管理を目指した「子ども家庭省(仮称)」の設置を目指す⁽⁵⁾とされた。

「幼保一元化」は、今や、ショーケースに入れられた触ることのできない問題ではなく、まさにテーブルの上にある手に触れることができる問題となりつつある。文部科学省と厚生労働省の二元制度は官僚支配の縦割り行政の象徴とされ、国際的にみても二元制度は例外的な制度とされる⁽⁶⁾。善としての「幼保一元化」と悪としての二元制度、こうした風潮ができてつつある。

はたしてそうか。「縦割り行政の解消」や「待機児童の解消」が「幼保一元化」の論拠となりうるのか。本当に文部科学省と厚生労働省の二元制度は悪で「幼保一元化」は善なのか。

こうした疑問に対する答えは不問のまま、「幼保一元化」という大儀だけが先行している状況に対して、本論は、2000年代を中心とした「幼保一元化」議論の展開を明らかにしつつ、「幼保一元化」のこれからをみていこうとするものである。

Ⅱ 「幼保一元化」議論の展開

1 「弾力化」「共用化」としての「幼保一元化」：1990年代を中心に

戦後、文部省と厚生省という二元体制は強固なものであり、3歳以上の保育内容の整合性を図る試みを除いては、両省が歩み寄ることはなく、「幼保一元化」が具体的な政策課題として浮上することはほとんどなかった⁽⁷⁾。

ところが、1990年代から「少子化」という社会的問題が注目されるようになってくると、幼保の関係性が問われるようになってくる。平成2（1990）年のいわゆる出生率「1.57ショック」を契機として、政府は「少子化対策」に乗り出しはじめた。平成6（1994）年には、日本初の保育サービスの総合計画である「エンジェルプラン」（平成6年-平成11年）が文部大臣・厚生大臣・労働大臣・建設大臣の4大臣合意としてスタートした⁽⁸⁾。この計画の中では、待機児童解消のための低年齢児保育や延長保育の拡充、一時保育事業や子育て支援センターの拡大、放課後児童クラブの充実などが打ち出された。「地方分権推進法」（平成7（1995）年）の下に設置された「地方分権推進委員会」（平成7（1995）年から5年間）は、平成8（1996）年「中間報告：分権型社会の創造」⁽⁹⁾を発表した。この中では、幼稚園と保育所の施設の共用化、連携の強化が打ち出されるとともに、幼稚園や保育所の定員や開所時間の弾力的な運用が求められた⁽¹⁰⁾。

「地方分権推進委員会」の勧告を受け、平成9（1997）年、文部科学省は、保護者のニーズの拡大に対応するために「預かり保育」を公的に認め、補助金事業を開始した。いわゆる幼稚園の「保育所化」の本格実施である。また、平成10（1998）年には、文部省と厚生省は局長の連名で「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」⁽¹¹⁾を通知し、「幼稚

表1 近年の幼保一元化に関する主な動き① (1990年代を中心に)

S 38(1963)	文部省・厚生省「幼稚園と保育所との関係について」(通達)	保育所の教育部分は幼稚園教育要領に準拠(二元行政の初の歩み寄り)
S 46(1971)	中央児童福祉審議会「保育所における幼児教育のあり方について」	幼保一元化論への批判
S 56(1981)	文部省・厚生省「幼稚園, 保育所に関する懇談会報告」	幼保一元化は困難, 弾力的運用
S 62(1987)	臨時教育審議会第三次答申	幼保二元制度の中での弾力的な運用
H 2(1990)	厚生省「保育所保育指針」改定	保育内容5領域, 「幼稚園教育要領」との整合性(3歳児以上)
H 3(1991)	文部省「幼稚園教育の振興に関する調査研究協力者会議」報告	3歳児全員就園可能
	厚生省「子どもと家庭に関する円卓会議」	駅前保育施設, フレックスタイム保育など
H 8(1996)	地方分権推進委員会「中間報告: 分権型社会の創造」	地域の実情に応じた幼稚園・保育所の施設の共用化など, 定員や開所時間の弾力的な運用
H 9(1997)	文部省「預かり保育推進事業」	幼稚園の預かり保育に補助金
	「児童福祉法」改正	保育所の選択可能に
H 10(1998)	文部省・厚生省「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」	幼稚園及び保育所の施設設備の相互共用, 占有面積を按分管理
H 12(2000)	厚生省「保育所に設置認可等について」	設置主体制限の撤廃, 個人・企業参入の容認
	文部省「保育所を設置する社会福祉法人に幼稚園の設置について」	社会福祉法人立幼稚園, 学校法人立保育所設置が可能
	中央教育審議会「少子化と教育について(報告)」	幼児教育の全体についての施策を総合的に展開

園及び保育所について, 保育上支障のない限り, その施設及び設備について相互に共有することができる」として, 幼稚園及び保育所の施設設備の相互共用, 占有面積の按分管理を許容した。

平成12(2000)年には, 設置主体にも弾力的運用が適応される。厚生省は「保育所の設置認可等について」⁽¹²⁾で, それまで, 行政と社会福祉法

人に限定されていた設置主体に個人・企業参入を容認するという、事実上の設置主体制限の撤廃を表明する。文部省もまた同時に、個人・企業参入は容認しないが、設置主体として社会福祉法人立幼稚園、学校法人立保育所設置を可能とする規制緩和をおこなった。また、平成13(2001)年には、「幼稚園振興プログラム」(5年間)を設定し、「預かり保育」を推進し、地域で進む幼保の共用化の事例集の作成や幼稚園教諭と保育士の免許の併有の促進など、さらなる幼保の連携を進めるとした。

このように、1990年代の「幼保一元化」は、「少子化」に対応するために、文部省と厚生省の基準をそれぞれ緩和し、幼稚園と保育所の運用を「弾力化」していくこと、あるいは双方を「共用化」していくことを意味していたのである。この時期の「幼保一元化」の議論では、制度的一元化を目指した「完全な幼保一元化」は中長期目標として本格議論されることはなく、「幼保一元化」の文字すら、審議会の答申や勧告、省庁の通達の中で登場することはほとんどなかった。

2 突如浮上する制度的な「幼保一元化」：2001～2003年

(1) 「地方分権推進会議」：地方行政における「幼保一元化」

「地方分権推進会議」の後を引き継ぎ誕生した、内閣への勧告機関である「地方分権改革推進会議」(平成13(2001)年から5年間)は、平成13(2001)年12月に、「中間論点整理」⁽¹⁴⁾と題したこれからの会議の審議事項をまとめる。この中で、「幼保一元問題について」として、文部科学省と厚生労働省との緊密な協議によって、地方の裁量によって幼稚園と保育所の一体的運営や統合が可能となってきていることを評価しつつ、さらなる合理的・効率的行政運営に向けた見直しを行うとされた。この発表は当初、二元化した補助金などのさらなる弾力的運用の検討がなされると思われた。ところが、平成14(2002)年6月に「事務・事業の在り方に関する中間報告：自主・自立の地域社会をめざして」⁽¹⁵⁾において、3つの「幼保一元化」がクローズアップされる。「施設の共用化」「幼稚園

教諭・保育士の資格の一元化」「幼稚園・保育所制度の一元化」である。ここで注目すべきは、「幼稚園教諭・保育士の資格の一元化」と「幼稚園・保育所制度の一元化」であるが、それぞれ「今後の課題」「将来的な課題」として位置づけられていたものが、その4ヵ月後の最終報告「事務・事業の在り方に関する意見：自主・自立の地域社会をめざし⁽¹⁶⁾」(平成14(2002)年10月)では、「一定の結論」「継続的検討」としてその緊急性が一気に高められた。

保育に欠ける児童のための福祉施設である保育所と、就学前の幼児教育機関である幼稚園との間には、国が主張するように確かに制度的には越えがたい垣根がある。しかしながら、我が国の現状に鑑みれば、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、国が主張するような強固な差異は感じられないのが実情である。幼稚園と保育所が、教育と福祉という制度的趣旨よりも、親の就労形態等によって分けられており、特に保育所は働く女性のための児童預かり施設という側面を強く有するに至っていると考えられる。

必要な児童福祉施策は引き続き実施するとしても、施設としての幼稚園と保育所、制度としての幼稚園教育と保育は、それぞれの地域の判断で一元化できるような方向で今後見直していくべきである。いずれも長い経緯を有する制度であり、以下の提言にもあるように、まずは幼稚園教諭と保育士の資格の一元化を積極的に推進し、それと並行して幼保の制度的一元化へ向けた検討を進めていくべきである。

さらに、かかる制度見直しに際しては、補助負担事業見直しの見地からも検討が行われるべきである。(中略)

現在、内閣において検討が進められている構造改革特区に関連して、幾つかの地方公共団体から幼保一元を可能とする旨の要望が出

されている。特区をパイロットケースとして先行させるのも一案であろうが、当会議としては、上記のように幼稚園、保育所に対する国の関与を根元から見直し、併せて当該関与の裏打ちをなす補助負担金も見直すことで、基本的に地方ごとの判断で一元化も可能とする方向での検討を求めたい。そして、地方ごとの創意工夫を生かした積極的取組みを可能とすることで、政府が目標とする待機児童の解消も、より一層促進されるものと考える。⁽¹⁷⁾」(下線：論者)

「地方分権改革推進会議」の主張は、幼保が均質化しているとして、文部科学省と厚生労働省の主張する差異はないとした上で、幼稚園教諭と保育士資格の一元化を皮切りに、制度的な一元化を目指すべきであるとする完全な「幼保一元化」を提唱するものであった。この最終報告の「幼保一元化」は、「地方からの強い一元化要望や地域における子供の養育の実態等に鑑み、本件については根本にある児童福祉法等に基づく国の関与の在り方にまで遡って検討する⁽¹⁸⁾」として、児童福祉制度を根底から考え直すことを示唆していた。教育か福祉かという現行の二元制度に基づく国の地方への関与そのものを流動化させ、地方の実情にあわせて、「地方の判断での一元化」を可能とするというこれまでにない完全な「幼保一元化」の主張である。「地方分権改革推進会議」の制度的な「幼保一元化」の特徴は、「両制度の垣根自体を地方の行政の現場ではなくしてしま⁽¹⁹⁾てはどうか」というものであり、既存の文部省と厚生労働省の二元体制を保持しつつ、地方行政における制度的な「幼保一元化」を図るという点に特徴がある。

(2) 「総合規制改革会議」：国家行政の「幼保一元化」

「総合規制改革会議」は、平成13(2001)年4月に、内閣府設置法に基づき政令で設置された、内閣総理大臣の諮問機関であり、それまでの「規制改革委員会」の機能を強化した機関として誕生した。この「総合

規制改革会議は、「地方分権推進会議」の「事務・事業の在り方に関する意見」が出された一ヶ月半後、「規制改革の推進に関する第2次答申：経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革」(平成14年12月)⁽²⁰⁾を公表する。この時点における「総合規制改革会議」の「幼保一元化」は、90年代の「弾力化」「共用化」をさらに推進しようとするものであり「幼保一元化」という文言すら登場しない。2次答申では、幼保の連携推進、幼保資格の相互取得、幼保の一体的運営、相互の設置基準の緩和、幼稚園設置主体の規制緩和という項目が並んでいる。

しかし、平成15(2003)年2月の「規制改革推進のためのアクションプラン」⁽²¹⁾において、突然、「地方分権推進会議」の最終報告に呼応するかのよう「幼保一元化」が重点項目として急浮上する。この「アクションプラン」は、規制改革の加速的推進を図ることにより、新規需要・雇用の創出、豊かな国民生活の実現を図ることを目的とし、そこに提示された12の重点項目の2年以内の実現に向けて、「関係各省に対して、現在当会議及び規制改革担当大臣が有するあらゆる機能・権限等を行使する」というものであった。「経済財政諮問会議」と連携しつつ、4ヶ月後の「骨太の方針2003」(平成15年6月)に重点項目として反映させることを念頭に、その後集中審議が展開された。いわば文部科学省や厚生労働省の壁を打ち破るために、総理大臣のトップダウンで、強力にしかも時限つきで「幼保一元化」を実現しようとするものであった。

制度的な一元化を含む「総合規制改革会議」の主張は以下のようなものである。⁽²²⁾

- ◇ 両施設に関する行政を一元化し、施設設備基準、資格制度、職員配置、幼児受入などに関する基準を統一化すべき。
- ◇ 保育所のみ義務付けられている調理室の設置義務を廃止すべき。
- ◇ 保育所の入所制限を緩和(保育に欠ける子のみならず誰でも可能に)

すべき。

- ◇ 幼稚園のみ禁止されている株式会社等による設置等を解禁すべき。
- ◇ 入園年齢制限（満3歳から、特区では満2歳に達した日の翌年度4月から）を緩和すべき。

（3）文部科学省：制度的な「幼保一元化」への抵抗とその論理

「地方分権推進会議」と「総合規制改革会議」の突如浮上した制度的な「幼保一元化」の表明に対し、当然のことながら文部科学省と厚生労働省は抵抗する。その様子は、各会議のワーキンググループでの白熱した議論の中でみることができる。まずは、文部科学省の「幼保一元化」へのスタンスをみていきたい。

第20回地方分権改革推進会議小委員会（平成14（2002）年9月12日）⁽²³⁾

○神野委員（地方分権改革推進会議）

幼保一元化の問題でございますけれども、・・・最終的な絵姿の考え方だけ文部科学省のお考えを伺っておきたいですけれども、保育所とか幼稚園とかはもう廃止してしまって、全く新しい就学前学校とか、そういう制度に最終的にしてしまうということを描いた上で改革をしていく、つまりそこを念頭に置きながら一歩一歩進めていくというお考えなのか。私はそれに近いのですが、そういう考え方なのか。・・・

○矢野局長（文部科学省初等中等教育局）

・・・幼保一元というときにいろいろなお考えがあるようでございまして、子どもとしてはそれについて何か具体的な提案があって、それを検討するというふうな状況にはなっておりません。・・・子どもとしては行政的に対応できるのはやはり幼保の連携ということだろうということでございます。その幼保の連携

というときに、私どもの基本的なスタンスは、国民の幼稚園あるいは保育所、そういう乳幼児に対する国民のニーズというのは、幼児としてふさわしい教育を受けさせたいというのが国民の一つのニーズでございます。・・・私どもとしては、こうした国民のニーズを、大変きれいな事で恐縮でございますが、幼稚園としては保育所とある意味で住み分けというのでしょうか、連携、住み分けをしながらその国民のニーズに応じていくというための連携方策を講じていくのが一番の現実的な方策ではないかと思っています。 (下線：論者)

地方分権改革推進会議小委員会の中で、神野委員は2制度2施設の体制を1制度1施設の体制にもっていくことを念頭においていることがわかる。これに対する文部省の矢野課長は、制度的な「幼保一元化」の具体的な検討には入っていないことを明らかにしている。矢野課長は、「国民のニーズ」を満たすために、幼稚園と保育所が「連携、住み分け」をしながら、「つかずはなれず」の状態をつくっていくことが現実的であるとしている。両者とも「国民のニーズ」を論拠としながらも、方法論として制度的な幼保一元化を推進するしないという、かみ合わない議論を展開している。

総合規制改革会議 第5回アクションプラン実行WG (平成15 (2003)
年4月9日)⁽²⁴⁾

○八代委員 (総合規制改革会議)

・・・私は逆に現場に一体的にやっているなら、なぜ国の方も一体的にできないのかという素朴な疑問を持っているわけです。なぜ現場できちっと保育園児も幼稚園児も同じようなところで実質的に一体的にやっているのなら、それを国の方も縦割りではなく、制度上も一体的にやればいいじゃないかという単純な発

想をしています。

○玉井総括審議官（文部科学省大臣官房）

・・・ただ、教育の機能というのは、どうしても子どもたちの全人格的な育成というところに着目しております。それはもともとの歴史から見て、私教育から公の教育というふうに移り替えてきているわけでありまして、それは勿論、親であり、地域の方々の教育に対する関心事から出発するところがありますけれども、併せて社会人として国家の形成者としての一定の力を育成していくというところがあるわけでございます。

（略）

○義本課長（文部科学省初等中等教育局）

・・・幼稚園も保育所も結局、長く預かっていただければ一緒だという御議論もございますけれども、親にとってみれば、そういう代替性を感じる方もいらっしゃるし、また、逆にしっかりとした全人格的な教育を受けさせたいという親がございまして、そういう形で幼稚園を選択されるという方もいらっしゃるわけでございます。幼稚園では、小中高に連なる学校教育体系の中の一環として適切な環境を構成し、集団的な活動を通じてしっかり子どもたちに対する教育をしていくというものであり、先ほど玉井総括審議官が申し上げましたように、サービスの種類としては異なると思っております。

（略）

○安居委員（総合規制改革会議）

・・・2つのものを残したまま共同でやるということは国民経済的にもものすごくマイナスだと思うのです。当然コストは高くなりますね。だから、そういう点から考えると、監督官庁が違うからそうなのだということなのだろうと思うのですけれども、例えば本当に全部文科省の所管になったら、こういう必要はないん

じゃないかと思うのですが、いかがでしょうか。

○玉井総括審議官 (文部科学省大臣官房)

どちらの所管ということではなくて、福祉と教育の基本的な違いはあるのだろうと思っております。したがって、なお教育を望まれる方もいらっしゃるし、まさに保育に欠ける子どもたちの保育を望まれる方もいらっしゃる。両方の機能が欲しいとおっしゃる方々もいらっしゃる。そういう多様なニーズにどう応えていくかということではないかと思っております。(下線：論者)

八代委員の「(現場で) 実質的に一体的にやっているのなら、それを国の方も縦割りでなく、制度上も一体的にやればいいじゃないか」という「単純な発想」と、安居委員の「2つのものを残したまま共同でやるということは国民経済的にもものすごくマイナス」という「コスト意識」は、「総合規制改革会議」における「幼保一元化」がどのように生まれてきたのかを知る上で興味深い。「単純な発想」「コスト意識」の攻撃に対し、先の「地方分権改革推進会議」での答弁とは違い、文部科学省の玉井総括審議官の発言ははっきりとした文部科学省のスタンスを示している。

文部科学省と厚生労働省は教育と福祉という機能の違いがあり、「子どもたちの全人格的な育成」という教育の機能を担う機関として、「小中高に連なる学校教育体系の中の一環として」幼稚園が位置づいていることを訴える。「多様なニーズ」への対応という意味からは、就学前のサービスとして横軸としての厚生労働省との連携が必要であるが、同時に縦軸としての小中高大と連なる、公としての責任を負っているというのである。

(4) 厚生労働省：制度的な「幼保一元化」への抵抗とその論理

次に厚生労働省をみていきたい。

第21回地方分権改革推進会議小委員会（平成14（2002）年9月20日）⁽²⁵⁾

○水口小委員長（地方分権改革推進会議員）

今の幼保一元化の問題を、もう一度端的な言葉で確認したいと思いますけれども、ここ（資料：論者）では全部文部科学省と連携の強化ということになっていますね。したがって、将来の方向としても連携の強化であって、一元化ということではないんだというお考えと理解してよいわけですか。

○青柳参事官（厚生労働省社会保障担当）

・・・幼保一元化という言葉が先にあるのではなくて、実態として先ほど申し上げましたような現実の保育ニーズをどういうやり方で充足することができるのかという問題意識が先にあるということでございます。しかも、私どもは白紙に絵を描いてこれからどういうものが一番いいかということを書くわけにはまいりませんので、今現実にある資源、これは物的なもの、人的なもの、これを最も有効に活用してそのニーズに伝えていくということが、私ども行政官に課せられた課題だと思いますので、その意味では幼保一元化まずありきということで物事を議論していきますと、一番大事なニーズを充足するところが忘れられてしまうのではないかという不安を持っているというように御理解いただけたらと思います。（下線：論者）

「地方分権改革推進会議」における意見では、厚生労働省もまた、文部科学省との連携を重視する。ただ、文部科学省とは違い、制度的「幼保一元化」という問題は、「役人が考えることではない」という主張である。現実を重視するなら、多様な資源を駆使して「最も有効に活用」できる方法を考えることが国民のニーズに答えることだとする。

総合規制改革会議 第5回アクションプラン実行WG（平成15（2003）

(26)
年4月9日)

○岩田局長 (厚生労働省雇用均等・児童家庭局)

・・・保育士の資格は、保育所の職員だけではございませんで、乳児院ですとか、児童養護施設など児童福祉施設で働く専門職の共通の資格でございます。ですから、保育士の資格を取るために養成課程で勉強したり、試験を受けたりするわけですが、その内容の一部と幼稚園の教諭の養成課程で、確かに一部重複がございますけれども、それをもって全体の資格の一本化というのは、大変難しいことではないかというふうに思います。

○岩田局長 (厚生労働省雇用均等・児童家庭局)

・・・まず、やはり何と言っても、就学前の子育て支援ニーズというのは多様なものがあるということでございまして、その多様なニーズに対してどういうふうに対応していくかということが重要ではないかというふうに思いますので、保育所と幼稚園を廃止して、幼保園と言うのでしょうか、単一の制度、施設とするということは、こういった多様な子育てニーズに応えるものでは決してないというふうに思います。特区で要望された自治体すべて、現在の幼稚園、保育所のこの2つの制度を廃止すべきであると言っておられる自治体は1件もございませんでした。そして先進諸外国も主要なところを勉強いたしましたけれども、就学前の子育てサービスが1種類しかないといったような国はどこもございません。

○八代委員 (総合規制改革会議)

・・・やはり国のベースでは法律も違うし、資格も基本的に違うし、それから制度も違うという中で、現場では非常に苦勞しているから、こういう特区の要請が出てきているわけです。やはり現場にそろえて国のベースでももっと大胆に文科省との制度の統一化を図る必要があるのではないかというのが、当方の認識であ

ります。・・・それから、幼保一元化というのは、必ずしもご説明にあったような画一的な1つの制度にして、現在よりも利用者の選択肢を狭めるということを言っているわけではなく、むしろその逆であるわけで、利用者が自由に選択できるようなひとつの制度にしていきたい。・・・

○岩田局長（厚生労働省雇用均等・児童家庭局）

・・・大変安心いたしましたのは、保育所と幼稚園の制度を全国1つの制度にしようということを言っているわけではないということをはっきりおっしゃっていただきましたので…

○八代委員（総合規制改革会議）

1つの硬直的な制度にするわけではないということでございまして、そこは全然違いますので…

○岩田局長（厚生労働省雇用均等・児童家庭局）

そうなんですか、ややもすると幼保一元化の議論というのは、私から見ると大変乱暴な議論で、あたかも幼稚園、保育所の制度はやめて、1つの幼保園的なものにつくり直そうといったような議論をときどき耳にいたしますけれども、そうではないということがわかりまして、多様な子育てニーズにどういうふうに柔軟にに応じていくかという、そのところは先生のおっしゃるとおりだというふうに思います。

○八代委員（総合規制改革会議）

逆に言いますと、多様なニーズに応える1つの制度にしていくということです。硬直的な制度ではなくてということです。

○岩田局長（厚生労働省雇用均等・児童家庭局）

多様なニーズに応えるやり方ということで1つの制度ということが可能かどうかというのはよくわかりませんが、今、現に社会的な資源というのは、たくさんあるわけですから、それをうまく組み合わせて使うというのが、まずやるべきことではない

かというふうに思います。その使い勝手が悪いということがあれば、それは是非御指摘をいただいて、これまでもたくさん御指摘をいただいておりますが、利用者の利用しやすいような形で工夫はしてきているつもりです。(下線：論者)

厚生労働省は、資格の一元化については、保育士資格が保育所のみならず、他の乳児院や児童養護施設などの13の児童福祉施設を対象とする資格であり、幼稚園教員免許状との一元化は難しいとの見解を示している。

制度的な一元化については、文部科学省へのヒアリングと同じように、「多様なニーズ」に応える方法論として、制度的な「一元化」が必要なのか、「二元化」でいいのか、がここでも焦点となっている。しかし、お互いの議論はかみ合っていない。「総合規制改革会議」の八代委員がここで述べる「多様なニーズに応える1つの制度」が何を意味しているのかよくわからないが、先にみたように、「単純な発想」から「幼保一元化」を考えていたとすれば、具体的な制度設計があつての発言ではないことは確かである。厚生労働省の完全な制度の「一元化」は現実的でなく、多様なニーズを満たすことができないとする見解に追い詰められて、思わず出た感は否めない。

総合規制改革会議 第5回アクションプラン実行WG (平成15(2003)
年4月9日)⁽²⁷⁾

○岩田局長 (厚生労働省雇用均等・児童家庭局)

保育所は、保育所保育指針というものに基づいて運営していただいているのです。この保育所保育指針は、養護の側面と教育の側面と両方兼ね備えているのですが、教育の側面、それも3歳児以上の教育の側面は幼稚園の教育要領と全く同じであるというふうに思っていた方がいいと思います。ですから、到達すべき教

育の水準は、幼稚園も保育所も同じということでございます。ただ、幼稚園は短い午前中の時間にやりますので、カリキュラムをつくっておられる、時間割りをつくっておられる幼稚園もあるというふうに聞いておりますが、保育所の場合には、長い時間、8時間、9時間、10時間の中でそれをやりますので、教育の仕方は必ずしも一緒ではない……

○佐々木委員（総合規制改革会議）

そうすると、幼稚園の御担当の方などは、3歳から上の幼稚園というのは、学校であるということで、保育園と全く違う、保育をしているだけではなくて、教育をしている場であるということ
を大きな違いの1つに挙げているように聞こえるのですけれども、保育園側から見たときには、そういうことは一切なく、3歳から6歳までは、今、制度の違いの中では育っていますけれども、内容的に、あるいは質的には何ら違いはないというお答えですか。

○岩田局長（厚生労働省雇用均等・児童家庭局）

そのとおりです。歴史を振り返ってみますと、昭和20年代、30年代は、確かに教育的な側面は弱かったようです。……今日においては教育という側面から見て、保育所が問題あるとか、水準が劣っているということは決してないと、それは自信を持って申し上げられると思います。

○佐々木委員 そうすると、3歳から6歳に関してだけ言った場合に、制度が2つあって、名称が2つあるということの矛盾はお感じになりませんか。（下線：論者）

この場面でもかみ合っていない。逆に「保育＝養護＋教育」という論理で、3～5歳の施設の性格について指摘する佐々木委員の見解は説得力がある。ここでの厚生労働省の見解に従えば、すくなくとも教育と福

社の差はなく、保育という同じ目的のもと保育所と幼稚園は運営されることとなる。0～2歳児などの未満児保育、11時間を超える延長保育、夜間保育を行っている保育所は、幼稚園を包摂することとなり、厚生労働省に制度的に文部科学省を一元化するという論理が成立してしまうことになる。

3 妥協の産物としての「認定こども園」：2003～2006年

(1) 「幼保三元化」としての決着：骨太の方針2003

平成13(2001)年12月から平成15(2003)年5月までの間、「地方分権改革推進会議」と「総合規制改革会議」において、急浮上した制度的な「幼保一元化」の議論は、「経済財政諮問会議」の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針⁽²⁸⁾(骨太の方針2003)」(平成15年6月)で決着する。

- ① 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総合施設の設置を可能とする。
- ② 児童の教育・保育に従事する者は、当分の間、それぞれの資格を認めることとしつつ、将来的に幼稚園教諭と保育士の双方の資格を併せ持つことを要することとし、当面、双方の資格が取得しやすいような方策を講ずる。
- ③ ①及び②の実現に向けて、関係省庁において平成18年度までに検討するとともに、関連する負担金の一般財源化など国と地方の負担の在り方について、地方公共団体の意見を踏まえ、上の検討と並行して検討を進め、必要な措置を講ずる。

ここにおいて、制度的な「幼保一元化」議論は沈静化する。平成18

(2006)年までに就学前の教育と保育を一体的に捉える「総合施設」(後に「認定こども園」と命名される)の設置を可能とすることで、文部科学省と厚生労働省は1990年代から続く二元体制の「連携」としての「幼保一元化」へと引き戻すことに成功したのである。10ヶ月後の「地方分権改革推進会議」の議論では、「ずっとこだわってきた」制度的な「幼保一元化」への文部科学省の姿勢を問う委員の質問に対し、文部科学省の初等中等教育局幼児教育課長は、「新しい総合施設を設置するという形で、・・・地域においてそういう施設が魅力あるものとして選ばれるということを進めていく中で、幼保の問題の一つの解決する筋道をつくっていき⁽²⁹⁾たい」とかわしている。

制度的「幼保一元化」の圧力を、既存の幼稚園、保育園に加えて、第三施設としての「総合施設」というとりあえずの選択肢を加えることにより、これ以降「幼保一元化」の議論は、「総合施設」の問題に特化されていく。「地方分権改革推進会議」の1制度1施設という意見とは逆の2制度3施設の構想がここで出来上がり、「幼保三元化」を行うという複雑な仕組みが出来上がることとなった。二元化されていた運営費については、一般財源化の道が閉ざされなかったものの、求めていた「資格の一元化」も「併有の促進」で決着することとなる。

「骨太の方針2003」の1ヶ月後に発表された「総合規制改革会議」の「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項：消費者・利用者本位の社会を目指して」(平成15年7月15日)⁽³⁰⁾においては、「単純な発想」からもちこまれた制度的「幼保一元化」論は特区の試みに限定されてしまう。

しかし、替わって登場したのは、「幼稚園のみに課されている設置主体制限すなわち株式会社等による設置の禁止について、その解禁を図る」ということと、平成18(2006)年に設置予定の「総合施設」について「その施設設備、職員資格、職員配置、幼児受入などに関する規制の水準を、それぞれ現行の幼稚園と保育所に関する規制のどちらか緩い方

の水準以下とすべき」という規制緩和であった。「第三次答申」⁽³¹⁾(平成15(2003)年12月22日)においては、さらに、保育所のみを設置されている調理室の設置義務の廃止、幼稚園の満3歳という就園年齢の引き下げ、にも力点が置かれている。

(2) 「認定こども園」を巡って

「骨太の方針2003」以降、「幼保一元化」の議論は、「総合施設」の形態・運営・基準を巡る議論へと集中していく。

厚生労働省は「総合規制改革会議」の「第三次答申」に対し、直ちに「総合規制改革会議『第3次答申』(重要検討事項部分)に対する厚生労働省の考え方」(平成15年12月24日)を発表した。規制を幼保の「緩い方の水準以下とすべき」という見解に対し、『総合施設』の基準については、単純に保育所と幼稚園の基準のいずれか緩い方に揃えるということではなく、子どもの心身の健全な発達に必要な最低限の保育環境を確保するためには、どのような基準が必要であるかという観点から検討することが必要⁽³²⁾として、規制緩和という名で次々に要求される「保育水準の低下」を危惧し、「総合施設」についても省としてその一定の保障を保とうとする。

「総合規制改革会議」の「第三次答申」の、平成16(2004)年度中に基本的な考え方のまとめ、平成17(2005)年度に施行事業の実施と法整備、平成18(2006)年度に本格実施、という方針を受け、文部科学省と厚生労働省は実施に向けて調整作業を開始する。平成16(2004)年12月には、中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同の検討会議⁽³³⁾の声明が発表された。「総合施設」の基本理念については、以下のように述べられている。

○また、総合施設については、地域によっては既存の制度の枠組みみだけでは必ずしも多様化する幼児教育・保育のニーズに柔軟

に対応できにくい状況があることから、規制改革や地方分権等の流れも踏まえ、地域は自主性を持って地域の実情や親の幼児教育・保育のニーズに適切かつ柔軟に対応することができるようにするための新たなサービス提供の枠組みを提示しようとするものである。したがって、既存施設からの転換や既存施設がその有する機能を互いに生かしつつ連携することなどを含め、可能な限り柔軟な制度とする方向で検討すべきであり、積極的に施設の新設を意図するものではない。

- こうして総合施設という新たな選択肢が生まれることで、幼児教育の機会の拡大や地域の子育て家庭に対する支援の充実が図られるとともに、幼稚園と保育所をめぐる諸課題や待機児童の解消等につながることが期待されるが、これからの就学前の教育・保育に求められる取組を積極的に推進することにより、既存の幼稚園や保育所における教育・保育サービスの在り方にも好ましい影響を与えるものと考えられる。(下線：論者)

この見解で興味深いのは、文部科学省と厚生労働省が「総合施設」が「総合規制改革会議」や「地方分権推進会議」の圧力をもとにつくられた、妥協の産物であることを認めている点である。しかも、「既存施設」の転換や連携を念頭に置いたものであり、「積極的に施設の新設を意図するものではない」とわざわざ断っている。また、「総合施設」によって、待機児童解消等につながることも強調されている。こうした基本理念を踏まえ、ここでは総合施設の基本機能として、「親の就労の有無や形態で区別しない入所条件」「子育てに関する必要な相談・助言・支援」「早朝や夜間保育、情報提供といったサービスの付加」の3つをあげている。

なぜ、第三施設としての「総合施設」を作る必要があるのか、意味不明である。これらの基本機能は、既存の幼稚園や保育所制度ですすでに対

応されていることである。すでに保育所にこうした基本機能が備わっているのはいうまでもなく、幼稚園についても、この平成16年の段階で、幼稚園と保育所の共用化は304施設と増え始めており、「預かり保育」や「子育て支援事業」についても全体ですでに7割が実施していた⁽³⁴⁾。「既存の制度の枠組みだけでは必ずしも多様化する幼児教育・保育のニーズに柔軟に対応できにくい状況」とはいったいなにを指しているのか、なんのための「総合施設」なのか。その存在理由は、いまも不可解である。

この「審議のまとめ」と並行して文部科学省と厚生労働省は、「総合施設」や「共用化」に対応するために、幼稚園と保育士の免許併有の促進のための方策を検討していく。平成16(2004)年、平成17(2005)年に相次いで、認定試験の受験資格の緩和を行う。

そして、平成18(2006)年6月「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が制定される。既存の二元体制を保持しつつ、制度的な「幼保一元化」の議論をかわし、規制改革と地方分権の要請を引き受ける妥協の産物としての「認定こども園」が本格実施されることとなった。

その基準等の詳細については巻末資料を参照してもらいたい。基本的に文部科学省と厚生労働省の基準を足しただけという感は否めない。内容、資格基準、施設基準については、共用化で進められていたものと同じであり、「総合施設」であることのメリットはほとんどない。「ゆるい方に緩和」された箇所としては、設置主体、外部搬入方式の場合の調理室の必置減免である。「総合規制改革会議」「地方分権推進会議」側からすれば、あれほど盛り上がった「幼保一元化」議論の結末としては、「認定こども園」に限定された小さな果実であろう。運営費については、「認定こども園」の4類型「幼保連携型」「幼稚園型」「保育所型」「地方裁量型」に即して、幼稚園と保育所の補助の組み合わせ、幼稚園の補助制度、保育所の補助制度、一般財源、と分れ、地方行政担当者にとって複雑な仕組みとなった。

表2 近年の幼保一元化に関する主な動き②（2000年代）

H 12 (2000)	厚生省「保育所に設置認可等について」	設置主体制限の撤廃、個人・企業参入の容認
	文部省「保育所を設置する社会福祉法人に幼稚園の設置について」	社会福祉法人立幼稚園、学校法人立保育所設置が可能
	中央教育審議会「少子化と教育について（報告）」	幼児教育の全体についての施策を総合的に展開
H 13 (2001)	文科省「幼児教育振興プログラム」 「児童福祉法」改正	預かり保育、子育て支援、幼保の連携推進 認可基準の見直し、情報公開、第三者評価、認可外の届出制、保育士の国家資格化 待機児童ゼロ作戦
	骨太の方針2001	
H 14 (2002)	総合規制改革会議「第二次答申」	幼保の連携推進、幼保資格の相互取得、幼保の一体的運営 相互の設置基準の緩和、幼稚園設置主体の規制緩和
	地方分権改革会議「事務・事業の在り方に関する意見」	幼保の制度的一元化、免許資格の一元化、保育所調理室の必置の見直し、保育所運営費の一般財源化
H 15 (2003)	総合規制改革会議「規制改革推進のためのアクションプラン」	保育所の調理室設置義務の廃止、幼稚園の株式会社等による設置の解禁、入園年齢（3歳児から）制限の緩和
	第1回構造改革特区認定開始	幼稚園と保育所を一体的運用等を促進する特区、第1回～20回で32地区(H 21.7現在)
	地方分権改革会議「『事務・事業の在り方に関する意見』フォローアップ結果」	幼保一元化、保育所調理室の見直し、運営費負担金の一般財源化
	三位一体の改革（骨太の方針2003）	幼稚園と保育所の両機能を備えた新型施設の創設を平成18年度までに検討
	総合規制改革会議「第三次答申」	新たな総合施設をH 16年度中に検討、H 17年度に施行実施と法整備、H 18年度に本格実施。基準は幼保の緩い方に揃える。
	厚労省「第三次答申」に対する考え方	総合施設は最低限の基準を
H 16 (2004)	地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案」	財源の一般財源化、「保育に欠ける」条項の見直し、保育所の調理室基準の撤廃
	保育士試験における科目免除実施	幼稚園免許保有者の科目免除実施
	文科省・厚労省「幼稚園・保育所総合施設検討会議」	「認定こども園」に向けた政策調整
H 17 (2005)	文科省「幼稚園設置基準」改正	施設面積基準の緩和、幼稚園教諭の保育所児の保育可能
	幼稚園教員資格認定試験実施	保育士の免許併有促進のため
H 18 (2006)	「教育基本法」改正	幼児期の教育の振興
	「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」発布	「認定こども園」実施
	文科省・厚労省「幼保連携推進室」設置	「認定こども園」の事務対応の共通化
H 20 (2008)	厚労省「保育所保育指針」改正	0～2歳児の教育面を明確化、小学校との連携
	内閣府 地方分権改革推進委員会「第一次勧告」	「認定子ども園」の問題点指摘、保育制度サービスの地方裁量権の拡大
	自民党文教制度調査会「国家戦略としての幼児教育の無償化」	幼児教育の無償化、2009マニフェストへ
H 21 (2009)	「認定子ども園制度の在り方に関する検討会報告書」	認定こども園のさらなる普及、運用改善による二重行政の解消
	民主党「マニフェスト2009」	子ども手当、「子ども家庭省（仮称）」の設置検討

「認定こども園」は、平成23(2011)年までに2000の設置を国家目標としているが、平成21(2009)年4月現在、358施設に留まっている。これは、先にみたように、「認定こども園」の機能は、既存の「幼稚園」「保育所」で果たしているためである。「認定こども園」の評価は今行われているところであるが、いまのところ「幼保三元化」としての「妥協の産物」として新たな行政の無駄をつくったといえるだろう。⁽³⁵⁾

Ⅲ 「幼保一元化」への視座

(1) 「幼保一元化」の言説効果

2000年代を振り返れば、「幼保一元化」という言説は、「待機児童問題」を解決し、「縦割り行政の無駄の解消」を促進するかのような効果を生んできた。それは、規制改革や地方分権を推進する側にとっては行政改革の大儀であり、それを受ける文部科学省や厚生労働省にとっても考慮しなければならない問題であった。

そして今、「幼保一元化」の言説効果は、国民にも浸透しようとしてきている。野村総研が平成17(2005)年に実施した調査によれば、「幼保一元化が待機児童の解消に役に立つと思うか」という質問に、46%が「効果がある」としている。⁽³⁶⁾ さらに「子ども家庭省」への「幼保一元化」を目指す民主党政権が平成21(2009)年に誕生した今、「幼保一元化」は困難であるとしてもなされなければ成らない政策として掲げられるようになった。「保育所に入りたくても入れない待機児が何万人もいる一方で、幼稚園には空きがあります。保育所は厚生労働省、幼稚園は文部科学省と縦割り行政になっているからです。民主党は、保育所と幼稚園を子ども家庭省のもとで、一本化します」⁽³⁷⁾。

民主党が描く「子ども家庭省」という完全な「幼保一元化」の実現が、具体的にどのような制度になるかは不明であるが、少なくともいえることは「総合規制改革会議」のように「待機児童解消」「幼稚園と保育所

は機能が似てる」「縦割り行政は悪い」という「単純な発想」から導き出されたとすれば、かなり危険な「幼保一元化」論である。ましてや1制度1施設として「子ども家庭省」と「認定こども園」を想定しているとすれば、かなり途中の議論を飛ばした構想である。

そもそも「待機児童問題」は、「1.2%問題」である。平成21（2009）年4月現在の厚生労働省の統計によれば、⁽³⁸⁾204万人の保育所利用児童（無認可含まず）の中で、待機児童数は2万5千人である。しかもその81%が7都府県と政令指定都市に集中している。つまり、この1.2%のニーズに対して、大都市圏を中心に保育所を増設するという問題なのである。喫緊のこの問題を解決するには、時限的に大都市圏の設置基準を緩和するか、大都市圏を中心に公立保育所設置を促進するかである。省庁再編、基準の統一、免許資格の統一を制度的な再編を含む国家的な「幼保一元化」と、「待機児童問題」は一線を画して議論を行わないと、2001～2003年の不毛な「幼保一元化」議論を繰り返すことになりかねない。何を目的とした「幼保一元化」なのか、それが何を意味しているのか、については、待機児童解消の問題からは導き出されないのである。

縦割り行政の弊害というものは確かにあるだろう。「幼稚園には空きがあって保育所が足りない」から、両者を一本化すると効果的に社会資源が活用できるというという理屈は説得力があるように見える。だが、それをもって、制度的な「幼保一元化」とするにはかなり飛躍がある。介護分野でも、同じく「医療」と「福祉」という制度（法人制度、税制）の違いがあり、特養ホーム、老健施設、療養病床と3種類が並存している。しかし、介護保険制度の実施によっては、利用手続き、報酬ルール、財源など主要な部分は共通化している。縦割り行政について利用者という視点に立つならば、幼保の場合も、カリキュラムや設置基準の整合性、利用の手続きの統一（行政窓口一本化）など、様々なレベルの連携・共用を進めていくことの方がメリットが大きい。⁽³⁹⁾「認定こども園」が普及しないのも、すでに「幼稚園」「保育所」のサービスの均質化が進ん

できているためであり、地方行政で窓口の一本化の進行により利便性の向上が進んできているためである。

「待機児童問題」「縦割り行政の弊害」の解決のために、耳触りの良い「幼保一元化」を振りかざした「総合規制改革会議」「地方分権推進会議」には、「隠されたねらい」があったといわれる。⁽⁴⁰⁾最低基準に示されている内容について、国が財政的に保障しなければならない現行制度そのものを見直すことである。最低基準を緩和・廃止して地方の裁量(自己責任)で施策を行えるようする一方で、国庫負担金を一般財源化する。そうすれば、国の年間4000億を超える運営費の削減が図れるという考え方である。実際に先行的におこなわれている公立保育所保育所運営費国庫負担金の一般財源化の現状をみれば、数兆円単位で一般財源がカットされてきており、地方自治体の財政状況が悪化する中で、不安定な保育所運営を強いられてきている事実がある。地方の自由裁量、規制緩和のなかで振りかざされる「幼保一元化」の議論は、「保育の質」の低下と引き換えに行われる国庫負担の軽減という、ねらいがあることにも留意しておく必要がある。

(2) 「保育の質」を保障するビジョンの先の「幼保一元化」

もし、制度的な「幼保一元化」を議論するとするならば、昨今の「幼保一元化」の言説効果に惑わされずに、国家戦略のビジョンの中で議論するべきである。

近年、諸外国が「幼保一元化」を含む幼児教育・保育の制度改革に着手してきているのは、日本のように「待機児童解消」のためではない。就学前の「保育の質」の向上が、その後の義務教育での学業成績や学習意欲の向上をもたらすこと、労働市場の人材確保や女性進出あるいは犯罪率の抑制に高い投資効果を生むことが明らかにされてきているためである。⁽⁴¹⁾

EUでは「保育の質」を高めるための「保育サービスの質目標(10年間

の行動計画)」を1996年に策定し、0～6歳児に対する一貫した政策枠組み、GDP比1%以上の財政出動（日本は約0.21%）、保育の普及水準、教育目標、職員配置（1歳＝6：1，2歳＝8：1，3～5歳＝15：1，日本は保育所3歳＝20：1，4～5歳＝30：1，幼稚園3～5歳＝35：1）などを具体的目標として取り組みを開始している⁽⁴²⁾。

OECDは、1998年3月に、加盟国の自主参加による大規模な「幼児教育・保育政策に関する調査」を実施し、その報告書である「Starting Strong⁽⁴³⁾」（2001年，12カ国）、「Starting Strong II⁽⁴⁴⁾」（2006年，20カ国）を刊行している。「保育の質」の改善をテーマとしたその報告書には、「幼児教育・保育」（ECEC：Early Childhood Education and Care）の政策原理が提示されており、それは参加加盟国の政策に影響を与えている。

こうした「保育の質」の重視とそれを高めていくための具体的なビジョン。果たして、今の日本にそうした原理があるかどうか疑問である。「多様なサービス」を名目として、場当たりのともすれば「保育の質」の低下を伴う「量的拡大」のみを行っているようにしか思えない。「幼保一元化」の議論を開始するのであれば、こうした具体的なビジョンの策定から開始すべきであり、そのビジョンをもとに現在の幼保二元体制の問題点を整理していくべきである。

諸外国の多くが今、幼児教育・保育制度改革に取り組んでいる。その多くがもともと一元化された制度をもっていたわけではなく、それぞれの「教育」と「福祉」の歴史性を勘案しながら、様々な制度枠組みを設定している（表3）。世界的な傾向をみれば、イギリス・ニュージーランドなどの教育系省一元化タイプ、デンマーク・フィンランドなどのように福祉系省一元化タイプ、ドイツ・アメリカ・日本・韓国のように並存二元化タイプ、そして一番多いのがフランス・ベルギー・カナダなどの縦の二元化タイプである。

こうした制度設計は、就学前の幼児教育・保育をどのように捉えるかという原理と、使用可能な既存施設（社会資源）、国民の意識、二元体制

表3 諸外国における就学前教育・保育の所管官庁

■:教育系所管の幼稚園等のサービス □:福祉系所管の保育所、家庭保育等のサービス
 ■:教育と福祉のサービスの混在 (ドイツは州ごとに異なる) □:義務教育

	0	1	2	3	4	5	6	7	(歳)
イギリス	■	■	■	■	■				
ニュージーランド	■	■	■	■	■	■			
ノルウェー	■	■	■	■	■	■			
スウェーデン	■	■	■	■	■	■	■		
フランス	□	□	■	■	■	■	■		
ベルギー	□	□	■	■	■	■	■		
アイルランド	□	□	■	■	■	■			
ハンガリー	□	□	■	■	■	■			
イタリア	□	□	■	■	■	■			
チェコ	□	□	■	■	■	■			
ポルトガル	□	□	■	■	■	■			
オランダ	□	□	■	■	■	■			
カナダ	□	□	■	■	■	■			
オーストラリア	□	□	■	■	■	■			
デンマーク	□	□	■	■	■	■	■		
フィンランド	□	□	■	■	■	■	■		
オーストリア	□	□	■	■	■	■	■		
ドイツ	■	■	■	■	■	■	■		
アメリカ	■	■	■	■	■	■	■		
韓国	■	■	■	■	■	■	■		
日本	■	■	■	■	■	■	■		

池本美香「乳幼児期の子どもにかかわる制度を再構築する」『Business & Economic Review』2007年12月号より (一部改編)

の歴史や法体系等，を考慮して行わなければならない。泉によれば，世界の幼児教育・保育改革の方向は，大きく義務教育との接続を意識したアカデミックな教育を重視する「就学前タイプ」(アメリカ・イギリス・フランス)，子ども自身の周囲の世界に対する興味関心を重視する「生活基盤タイプ」(イタリア・ドイツ・ニュージーランド)の二派に分かれるとい⁽⁴⁵⁾う。興味深いことに，「就学前タイプ」いわば「教育」を強調する国が，教育系省に一元化を行ったかといえばそうではない。教育系省一元化タイプ，二元化並存タイプ，縦の二元化タイプと様々である。「生活基盤タイプ」にも同様のことがいえる。

機能的には，「保育所」が「幼稚園」を包摂しているし，今後，保育

所の需要は高まるのだから、厚生労働省の保育所へ一元化していく方がいいという意見もある⁽⁴⁶⁾。その場合、世界的に重視されてきている義務教育との連続性をどうするのかという問題が出てくる。また、文部科学省が考えているように、幼児教育の無償化とともに幼稚園や保育所に対する権限を強めて行こうとする動きもある⁽⁴⁷⁾。これが平成21（2009）年5月の厚生労働省を分割して文部科学省の幼児教育行政と統合しようとする動きに現れたと思われるが、この場合、保育所の「教育」のコアをどのように判定するのかという問題が出てくる。民主党の「子ども家庭省」のように第三省を設定する場合にはさらに複雑で、義務教育との分断のみならず、乳幼児期～児童期のその他の児童福祉事業との分断が行われてしまう。いずれの「一元化」を行うにせよクリアする問題は多方面にわたる。

「幼保一元化」を議論する前の、ビジョン策定に関わり、まずは「保育の質」の議論を開始すべきである。その上で現状の、幼保の資格免許、基準、施設、財政のあり方を包括的に一つ一つ見直していくしかない。その積み重ねの延長線上に法令や制度の在り方を問うことが可能となる。文部科学省と厚生労働省の現状の並存二元化か、文部科学省への一元化か、厚生労働省への一元化か、文部科学省と厚生労働省の縦の二元化か、第三省への一元化か、それは「保育の質」を保障し、一つ一つの幼保の障壁をクリアしてからの議論である。

巻末資料 幼稚園・保育所・認定こども園の比較 (2009年 5月現在)

		幼稚園	保育所	認定こども園
根拠	所管	文部科学省	厚生労働省	文部科学省と厚生労働省の共同所管
	性格	学校 (学校教育法第1条)	児童福祉施設 (児童福祉法第7条)	
	根拠法令	学校教育法 (昭和22年法律第26号)	児童福祉法 (昭和22年法律第164号)	就学前の子どもに関する保育及び子育て支援の総合的な提供の推進に関する法律 (平成18年法律第77号)
	目的	幼児を保育し、幼児の健全な成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長すること (学校教育法第22条)	日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育すること (児童福祉法第39条)	双方の目的の達成
サービス内容	対象児	満3歳～就学前までの幼児 (3～5歳)	0歳～就学前までの保育に欠ける乳幼児 (0～5歳)	0歳～就学前までの幼児 (就労の有無に関わらず)
	開設日数	39週以上 (夏休み等の長期休業日あり)	約300日 (長期休業日なし)	
	保育時間	4時間を標準 (預かり保育可能)	8時間を原則、厚労省通達では11時間 (延長保育、一時保育実施)	8時間を原則
	教育・保育内容の基準	幼稚園教育要領	保育所保育指針3～5歳児の教育内容については幼稚園教育要領と同じ	双方の基準の達成
認可・設置主体	認可	公立＝都道府県教育委員会 私立＝都道府県知事または政令指定都市・中核市の市長	都道府県、指定都市、中核市	都道府県
	設置主体	国 (国立大学法人含む)、地方公共団体、学校法人 (ただし、私立幼稚園については、当分の間、学校法人によって設置することを要しない)	制限なし	制限なし
人員	配置基準	1学級35人以下を原則1学級1人の教諭	0歳＝3：1 1～2歳＝6：1 3歳＝20：1 4～5歳＝30：1	0歳＝3：1 1～2歳＝6：1 3～5歳＝1学級35人以下1学級1人の教諭 (長期利用児については、3歳＝20：1, 4～5歳＝30：1)
	免許資格	幼稚園教諭免許状 教職員免許法に基づいた課程を修了した者 (二種＝短大卒、一種＝大学卒、専修＝大学院卒)、認定	保育士資格証明書 厚生労働大臣の指定した保育士養成施設 (通常2年) を卒業した者または保育士試験に合格した者	0～2歳＝保育士資格 3～5歳＝幼稚園教諭免許状と保育士資格の併有が望ましい
	職員数	110,702人 (H 21.5現在)	320,420人 (H 19.10現在)	

日本における幼児教育・保育改革

運営・利用料等	運営費	公立＝地方交付税の算定基準に参入 私立＝都道府県による人件費等の経常費助成（私立学校振興助成法による）	国1／2 都道府県1／4，市町村1／4の負担で運営費	設置主体や年齢によって、運営費を按分するなど会計処理となるため、H21から「子ども交付金」として一本化を検討
	保育料	授業料としての一律の保育料を設置者が設定（所得に応じて就園奨励費を助成）	住民税または所得税の課税額に応じた階層区分に基づき，市町村長が設定	授業料としての一律の保育料を設置者が設定（年齢による差の設定可能，幼稚園型のみ就園奨励費を助成）
	手続き	入園を希望する保護者と設置者（市町村・学校法人）との契約	市町村長が「保育に欠ける」と認める場合	入園を希望する保護者と設置者（市町村・学校法人）との契約
	H21国家予算	551億	4058億	
	省令	幼稚園設置基準	児童福祉施設最低基準	文部科学大臣と厚生労働大臣とが協議して定める施設の設備及び運営に関する基準
施設基準等	必置施設	職員室，保育室，遊戯室，保健室，飲料用設備，手洗い設備，足洗い設備	乳児室，ほふく室，医务室，調理室，便所，保育室または遊戯室，屋外遊技場	0～2歳＝保育所と同様3～5歳＝両基準を満たすことが原則（既存施設からの転用はいずれかの基準で可）。調理室の設置は望ましいが，外部搬入の場合不要。
	施設面積	1学級180㎡ 2学級以上320+100×（学級数-2）㎡	乳児室（1.65㎡/乳児），ほふく室（3.3㎡/2歳未満児），保育室または遊戯室（1.98㎡/3～5歳児）	
	運動場・屋外遊戯場面積	2学級以下320+30×（学級数-1）㎡ 3学級以上400+80×（学級数-3）㎡（運動場は幼稚園と同一敷地内・隣接）	3.3㎡/2～5歳児（屋外遊戯場は保育所の付近にある場合でも可）	2歳児＝保育所と同様3～5歳＝両基準を満たすことが原則（既存施設からの転用はいずれかの基準で可）（運動場は施設の付近にある場合でも可）
	給食	任意	3歳未満＝主食及び副食給食，おやつ3歳以上＝副食給食，おやつ	0～2歳＝主食及び副食給食，おやつ3～5歳＝外部搬入可能
	園・施設数	13,515（H21.5現在）	22,925（H21.4現在）	358（H21.4現在）（H23までに2000を目標）
その他	在籍幼児数	1,630,344（H21.5現在）	2,040,974（H21.4現在）	

参照先：文部科学省「平成21年度学校基本調査」「幼稚園設置基準（平成19年12月）」、厚生労働省「保育所の状況（平成21年4月1日）等について」「平成19年社会福祉施設等調査結果の概況」「児童福祉施設最低基準（平成20年2月）」、全国保育団体連絡会・保育研究所編「保育白書2009」

【註】

- (1) 上笙一郎・山崎朋子『日本の幼稚園』ちくま学芸文庫, 1994年。
- (2) 岡田正章「あたらしい保育を求めて」『戦後保育史 第一巻』1980年, 420 - 428頁, 大桃伸一「戦後初期の教育政策と幼保一元化構想」『県立新潟女子短期大学研究紀要』2001年, 41 - 52頁, に詳しい。
- (3) 「幼保一元化」という言葉は, 論者, 各団体, 審議会によって様々なレベルで用いられるが, 大きくは二つの意味で捉えることができる。一つ目は「完全な一元化」であり, 所管する文部科学省と厚生労働省を統一し (例えば, 民主党の「子ども家庭省 (仮称)」), 目的, 保育の制度, 内容, 基準, 免許・資格を一元化していくものである。この場合, 幼稚園, 保育所といった施設名称も例えば「認定こども園」のように一元化されていく。二つ目は, 「ゆるい一元化」であり, 文部科学省と厚生労働省の二元制度の連携を強化する中で, 市町村の窓口, 運営費の交付を一本化したり, 保育内容や基準などの部分的な一元化を行い二元行政の弊害を克服していくこととするものである。なお, 森上は, 前者を幼保「一元化」, 後者を幼保「一体化」としている (森上史朗・柏女霊峰編『保育用語辞典 第3版』ミネルヴァ書房, 2000年, 49頁)。
- (4) 「厚生省分割週内に素案」『読売新聞』2009年 5月26日
- (5) 民主党『民主党の政権政策 Manifesto 2009』2009年, 17 - 18頁。
[http://www.dpj.or.jp/special/manifesto_2009/pdf/manifesto_2009.pdf]
- (6) 小宮山潔子・無藤 隆「論争 幼保の一元化」『山梨日日新聞』2009年 7月 2日
- (7) 総理大臣の教育政策の諮問機関として誕生した初の「臨時教育審議会」(昭和62 (1987) 年) では, 各省の壁を崩した「幼保一元化」への提言が期待されたが, 厚生省の反発により実現できなかった (菱村幸彦「幼稚園と保育所の連携」『教職研修資料 [教育行政版]』No. 22, 教育開発情報センター, 2001年)。
- (8) その後「新エンジェルプラン」(平成12 (2000) - 平成16 (2004) 年), 「子ども・子育て支援プラン」(平成17 (2005) - 平成21 (2009) 年) と続く。
- (9) 地方分権推進委員会「中間報告: 分権型社会の創造」平成 8年 3月29日
[<http://www.8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/middle/index.html>]
- (10) この時点では, 制度的な一元化を求める「幼保一元化」については, 留意事項として中長期的に検討するとされている。
- (11) 文部省初等教育局長・厚生省児童家庭局長連名通知「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」平成10年 3月10日
[http://www.hoiku-fubo.net/cont/st_1/youchien-kyouyouka.html]
- (12) 厚生省児童家庭局長「保育所の設置認可等について」平成12年 3月30日
[http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/hoiku_01/index.html]
- (13) 文部大臣決定「幼児教育振興プログラム」平成13年 3月29日
[<http://www.souwa.gr.jp/news/shinkou/sinkouपुरoguramu.doc>]

- (14) 地方分権改革推進会議『中間論点整理』平成13年12月12日
[<http://www.8.cao.go.jp/bunken/chukan-ronen/main.pdf>]
- (15) 地方分権改革推進会議『事務・事業の在り方に関する中間報告－自主・自立の地域社会をめざして－』平成14年6月17日
[<http://www.8.cao.go.jp/bunken/chukan-houkoku/main.pdf>]
- (16) 地方分権改革推進会議『事務・事業の在り方に関する意見－自主・自立の地域社会をめざして－』平成14年10月30日
[http://www.8.cao.go.jp/bunken/021030_iken/021030_iken.pdf]
- (17) 同上, 10頁。
- (18) 同上, 15頁。
- (19) 地方分権改革推進会議「第35回地方分権改革推進会議議事録」平成15年4月25日 [http://www.8.cao.go.jp/bunken/h_15/035/gijiroku.html]
- (20) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第2次答申：経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革」平成14年12月12日
[<http://www.8.cao.go.jp/kisei/siryu/021212/2-6.pdf>]
- (21) 総合規制改革会議「規制改革推進のためのアクションプラン」平成15年2月17日
[<http://www.8.cao.go.jp/kisei/siryu/030217/1.html>]
- (22) 総合規制改革会議アクションプラン実行ワーキンググループ「『12の重点検討事項』に関する論点整理等」平成15年7月15日
[<http://www.8.cao.go.jp/kisei/siryu/030711/2.pdf>]
- (23) 地方分権改革推進会議「第20回地方分権改革推進会議小委員会議事要録（詳細版）」平成14年9月12日
[http://www.8.cao.go.jp/bunken/h_14/020_iinkai/gijiroku.html]
- (24) 総合規制改革会議 第5回アクションプラン実行WG「文部科学省との意見交換」（平成15年4月9日）
[http://www.8.cao.go.jp/kisei/giji/03/wg/action/05/gaiyo_1.html]
- (25) 地方分権改革推進会議「第21回地方分権改革推進会議小委員会議事要録（詳細版）」（平成14年9月20日）
[http://www.8.cao.go.jp/bunken/h_14/021_iinkai/gijiroku.html]
- (26) 総合規制改革会議 第5回アクションプラン実行WG「厚労省との意見交換」平成15年4月9日
[http://www.8.cao.go.jp/kisei/giji/03/wg/action/05/gaiyo_2.html]
- (27) 同上。
- (28) 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」平成15年6月, 36頁。
[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/tousin/030626_f.pdf]
- (29) 地方分権改革推進会議「第47回地方分権推進会議小委員会議事録」平成16年3月4日

- [http://www.8.cao.go.jp/bunken/h_15/047_iinkai/047_iinkaigijiroku.html]
- (30) 総合規制改革会議「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項：消費者・利用者本位の社会を目指して」平成15年7月15日
[<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kisei/tousin/030715/kettei/index.html>]
- (31) 総合規制改革会議「規制改革の推進に関する第3次答申：活力ある日本の創造に向けて」平成15年12月22日
[<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kisei/tousin/031222/index.html>]
- (32) 厚生労働省「総合規制改革会議『第3次答申』（重要検討事項部分）に対する厚生労働省の考え方」平成15年12月24日，12日
[http://www.mhlw.go.jp/houdou/2003/12/dl/h_1224-3_a.pdf]
- (33) 中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同の検討会議「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について（審議のまとめ）」平成16年12月24日
[http://www.city.shinjuku.tokyo.jp/division/550400_gakkounei/youho/pdf/kentoukaimatome.pdf]
- (34) 文部科学省初等中等教育局幼児教育課「平成20年度幼児教育実態調査」平成21年3月
[http://www.city.takaishi.lg.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/29/youji_2-2.pdf]
- なお，平成20（2008）年度では，さらにその数は増え，幼稚園と保育所の施設の共用化は471施設，預かり保育の実施は全体で73%（公立47%，私立89%），子育て支援事業（預かり保育を除く）は全体で82%（公立82%，私立82%）が実施している。
- (35) 実際，「認定こども園」の試行モデル事業の調査では，「妥協の産物？」という意見が聞かれた。2007年課題研究委員会「子どものための保育所・幼稚園・認定こども園の未来への提言」『保育学研究』第45巻第2号，2007年，146-150頁。
- (36) 野村総合研究所「少子化対策と幼保一元化に関する調査」2005年。
[http://www.nri.co.jp/publicity/nr/pdf/nr_20050222.pdf]
- (37) 民主党『未来世代応援政策「育ち・育む“応援”プラン』2006年，15頁。
[http://www.dpj.or.jp/special/kosodate/children_first.pdf]
- (38) 厚生労働省「保育所の状況（平成21年4月1日）等について」平成21年9月7日
[http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/09/h_0907-2.html]
- (39) 法研「永田町通信 幼保一元化：不毛な論争を超えて」『週刊社会保障』63，2009年6月，61頁。
- (40) 村山祐一『「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，2008年。
- (41) これらについては，池本美香「保育制度改革を考えるー諸外国の動向を

- ふまえて」『都市問題研究』56（6），2004年，78-92頁，池本美香「乳幼児期の子どもにかかわる制度を再構築する：制度改革の方向と企業の役割」日本総研『Business & Economic Review』2007年12月号，43-101頁，首藤美香子「OECDのECEC政策理念と戦略」『国立教育政策研究所紀要』第138集 2009年，参照。
- (42) 泉千勢・平田早和子・船曳美千子「保育サービス『質』目標（10年間の行動計画の提案）：EU保育ネットワーク委員会報告書（1996年1月）」大阪府立大学社会福祉学部『社会問題研究』第53巻第1号，71-106頁。
- (43) OECD, *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD publishing, 2001.
- (44) OECD, *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*, OECD publishing, 2006.
- (45) 泉千勢，汐見稔幸，一見真理子編『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店，2008年，に詳しい。
- (46) 中山徹・杉山隆一・保育行財政研究会編著『幼保一元化：現状と課題』自治体研究社，2004年。
- (47) 文部科学省幼児教育課「幼児教育の無償化の論点」平成21年3月30日
[http://www.8.cao.go.jp/shoushi/13_zero-pro/k_5/pdf/ref2-1.pdf]