

寄稿 ②

総合施設への展望 — 幼保一元化施設か新規施設か —

大阪市立大学生活科学部教授

山 縣 文 治

一 就学前の子どもを対象とする施策の課題
就学前の子どもを対象とする施策に関する今日の
的な課題は大きく四点ある。

第一は、保育所待機児の解消である。待機児対策については、この十五年間、民間保育所を中心に、受け皿の急速な拡大が図られてきた(表1・表2)。すでに保育所は、約二十年前のピーク時を超え、二百万人以上の子どもたちが利用する施設となっている。一時期定員割れの激しかった公営保育所も、ここ十年弱は利用者が増加しつつある。受け皿の拡大については、保育所の新設のみならず、公営施設の民間移管など、多様な方法を通じて行われている。二〇〇三年の児童福祉法の改正により、待機児が存在している地域では保育計画

の策定が求められることになったが、都市部を中心にまだ多くの待機児が存在し、解決の道は遠い。

第二は、地域子育て支援である。児童福祉法改正(二〇〇三年)のポイントの一つは、子育て支援の法定化であった。就学前の子どもたちの半数弱は、保育所にも幼稚園にも通っていない(図1)。三歳未満児では、これが八割を超えている。この多くが、家庭で母親の世話を受けていると推察される。かつては、それで大きな問題が生じなかったが、今日では、家庭の養育能力の低下や情報不足、さらには多様な生活スタイルを志向するなどにより、社会的支援の必要性が明らかとなっている。地域子育て支援については、保育所や幼稚園などの既存施設の活用のみならず、ファミリーサ

表1 運営主体別保育所および幼稚園数

| | | 1965年 | 1970年 | 1975年 | 1980年 | 1985年 | 1990年 | 1995年 | 2000年 | 2002年 | ピーク時 |
|-----|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-------------------|
| 保育所 | 公営 | 6,771 | 8,684 | 11,545 | 13,311 | 13,590 | 13,371 | 13,184 | 12,707 | 12,430 | 13,636 (1984年) |
| | 民間 | 4,428 | 5,417 | 6,693 | 8,725 | 9,303 | 9,332 | 9,304 | 9,492 | 9,864 | 9,864 (2002年) |
| 計 | | 11,199 | 14,101 | 18,238 | 22,036 | 22,899 | 22,703 | 22,488 | 22,199 | 22,294 | 22,904 (1984年) |
| 幼稚園 | 公営 | 3,119 | 3,952 | 5,310 | 6,112 | 6,317 | 6,291 | 6,217 | 5,972 | 5,869 | 6,317 (1985年) |
| | 民間 | 5,383 | 6,844 | 7,798 | 8,781 | 8,903 | 8,785 | 8,639 | 8,479 | 8,410 | 8,917 (1984年) |
| 計 | | 8,502 | 10,796 | 13,108 | 14,893 | 15,220 | 15,076 | 14,856 | 14,451 | 14,279 | 15,220 (1985年) |

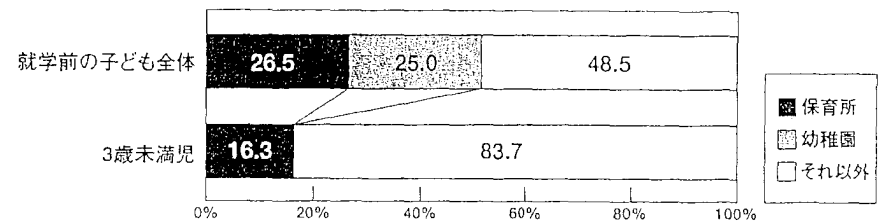
※社会福祉施設調査および学校基本調査各年版より

表2 運営主体別保育所および幼稚園在籍児数

| | | 1965年 | 1970年 | 1975年 | 1980年 | 1985年 | 1990年 | 1995年 | 2000年 | 2002年 | ピーク時 |
|-----|----|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------|
| 保育所 | 公営 | 503,259 | 690,344 | 1,012,290 | 1,188,340 | 1,046,060 | 957,249 | 912,659 | 996,083 | 1,017,151 | 1,197,318 (1979年) |
| | 民間 | 326,481 | 441,017 | 618,735 | 807,742 | 797,490 | 766,526 | 766,207 | 907,984 | 983,056 | 983,056 (2002年) |
| 計 | | 829,740 | 1,131,361 | 1,631,025 | 1,996,082 | 1,843,550 | 1,723,775 | 1,678,866 | 1,904,067 | 2,000,207 | 2,000,207 (2002年) |
| 幼稚園 | 公営 | 296,083 | 402,046 | 570,720 | 639,609 | 511,070 | 439,823 | 368,440 | 370,741 | 370,085 | 660,074 (1979年) |
| | 民間 | 837,073 | 1,272,653 | 1,721,460 | 1,767,504 | 1,556,921 | 1,568,141 | 1,439,992 | 1,402,942 | 1,399,011 | 1,843,257 (1978年) |
| 計 | | 1,133,156 | 1,674,699 | 2,292,180 | 2,407,113 | 2,067,991 | 2,007,964 | 1,808,432 | 1,773,683 | 1,769,096 | 2,497,730 (1978年) |

※社会福祉施設調査(ただし、1970年以前は設置主体別)および学校基本調査各年版より

図1 就学前の子どもの居場所



出典:厚生労働省「社会保障審議会資料」2004

ポルトセンター、つどいの広場事業などの住民主体型活動への助成、さらには社会福祉協議会や児童委員・主任児童委員を中心とする子育てサロン事業の支援など、新たな供給主体の模索が続いている。この課題は、すべての市町村に関係しているというのが実感である。

第三は、幼稚園と保育所との関係の整理である。わが国では、就学前の子どもを対象とするこの二つの施設が、規定する法律が異なる、制度の目的が異なる、管轄する省庁が異なるなどの理由により、全く別の制度として展開してきた。保育所が制度化された一九五〇年前後、保育所が急増した一九七〇年代前半には、関係学会や保育・教育現場を中心に一元化の議論が行われたが、結局実現するには至らなかった。しかしながら、ここ十年ぐらいの間でみると、両者の関係を整理したい、あるいは新たな展開を考えたいという市町村は少なくない。いわゆる幼児教育・保育特区における提案においても、実際に承認されたか否かは別として、幼保関係に関するものはかなりの数を占めていた。

第四は、次世代育成支援対策推進法により、す

べての市町村に今年度末までに市町村行動計画の策定が義務づけられていることである。周知のように、この計画は向こう十年間を視野に入れた計画であり、子どもを産み育てやすい環境を整備するとともに、子ども自身が主体的に生きることができる社会を作ることなどを主たる目的としている。前記の三つの課題が存在する地域では、当然のことながら、少なくともこの計画の中で、一定の対応がなされることが期待される。

以上四つの課題のうち、第二および第四の課題は、すべての市町村に関係するものである。また、第一の課題は、一部の市町村であり、今後は少子化の中でさらに減少するものと考えられる。第三の課題は、現状でも半数以上の市町村、とりわけ町村部ではかなり多くが関係しており、今後さらに増加するものと考えられる。

二 課題を克服する一つの方法としての総合施設

総合施設は、前記四つの課題のいずれも関係する提案である。第一の課題でいえば、利用要件を保育に欠けるか否かにかかわらず、すべての子ども

表3 幼保一元化について

| | 実施中 | 検討中 | 予定なし | その他 | 不明 | 計 |
|--------------|------------|--------------|--------------|------------|------------|---------------|
| 自治体数 (割合) | 4 (4.4) | 32 (34.8) | 53 (57.6) | 1 (1.1) | 2 (2.2) | 92 (100.0) |

※近畿市長会「少子社会における教育・子育て支援策のあり方」2003

表4 保育所・幼稚園の統廃合や民営化の予定

| | 予定あり | 予定なし | 不明 | 計 |
|-----|--------------|--------------|------------|---------------|
| 保育所 | 10 (10.8) | 78 (84.8) | 4 (4.4) | 92 (100.0) |
| 幼稚園 | 20 (21.7) | 65 (70.7) | 7 (7.7) | 92 (100.0) |

※近畿市長会「少子社会における教育・子育て支援策のあり方」2003

もに開放することで、待機児対策となりうるし、仮に一定の利用枠を設けると、それがさらに促進されることになる。第二の課題についても、それを固有の機能として組み込むことで、対応が可能であるし、むしろ地域子育て支援機能が総合施設に最も求められる機能であると筆者自身は考えている。第四の課題は、他の三つの課題、とりわけ第一および第二の課題を少なくとも含むものであり、当然関係することとなる。

なかでも、直接関係するのは第二の課題である。規制改革会議では、当初より、幼保一元化を含めた議論を行っていた。それは、子どもの育ちという本質論からの提案では必ずしもない。いわば、保育・教育関係者からの内在的な提案ではなく、外在的な立場から議論が投げかけられ、展開していったということである。

一方、民間幼稚園を除く実施主体である市町村でいうと、少子化で保育所、幼稚園の双方を維持していくことが厳しくなっているところが増えていく。とりわけ、少子化と共働きの影響を直接受け、ピーク時に比べて、七十万人以上も幼稚園の利用者が減少していること、減少は公営、民間

双方で起こっていることなど(表1・表2)、経営面の問題が深刻化してきており、外在的な議論が進んだものと考えられる。

これらの状況に対して、管轄する両省庁の見解は、従来通り一元化には消極的であり、また学会や現場では対応を考える余裕がないほどの短期間の展開であった。現場でも、変化に対する不安の方が先にたち、やはり全体としては消極的な意見が多かった。その結果、規制改革会議をうけての提案は、直接一元化という方法をとらず、幼稚園と保育所の制度を残しつつ、第三の道として総合施設という新たな施設を創設するという提案であった。

近畿市長会の調査によると、総合施設という第三の道が提示される前の状況で、四割弱が幼保関係の見直しを少なくとも考えている(表3)。これは、保育所や幼稚園の民営化を大きく上回る数値である(表4)。総合施設が提示された状況下では、この割合はさらに上昇するものと考えられるし、調査対象となっていない市町村部では、少なくとも市部よりは高い割合で検討が進んでいることは想像に難くない。以上のように、総合施設は、前項で示した課題に対応するうえでも、市町村にとって非常に関心が高いものと推察される。

三 総合施設に期待するもの

筆者は、総合施設という話題がでる以前から、幼稚園と保育所の一元化が必要であるとの主張をもっていた。それは、決して、規制改革とか、市町村の財政悪化という外在的な視点からではなく、それぞれの家庭の生活状況に応じつつも、できるだけ等しく発達の機会を保障することが望ましいという単純な考え方に基づくものである。幼稚園と保育所の相違は、子どもの発達の視点からではなく、制度が作ったもの、あるいは、家庭の生活状況の差が作ったものにすぎない。外在的な改革ではあるが、むしろこれを契機に積極的に幼保問題を議論するという受け止め方が、市町村行政を含め関係者には求められる。

本稿のサブタイトルは、「幼保一元化施設か新規施設か」としている。議論が起こってきた経過からして、一般には、前者の試行事業のようにとらえられているが、筆者自身はむしろ就学前施策の三元化時代という受け止め方、すなわち後者の考

え方が当面は望ましいと考えている。前者の考え
 方では、結局はそれぞれがこれまで果たしてきた
 機能や役割に固執したり、総合施設はどちらに有
 利かという議論になりがちである。したがって、
 実際に総合施設に取り組む市町村があるとした場
 合、事務局も、当面は教育委員会でも保育部局で
 もない、中立的な部局が担当するなどの配慮が必
 要である。

このように考えた場合、総合施設の中心的機能
 は、狭義の保育や幼児教育ではなく、今日、すべ
 ての市町村に共通の課題となっており、また基礎
 的な対象も最も多い、子育て支援を第一義的なも
 のとすることが望ましい。すべての子どもを対象
 としたこの機能のうえに、それぞれの家族の生活
 スタイルに合わせて、保育機能や幼児教育機能を
 選択的に利用するという考え方である(図2)。

そのためには、職員配置も、子育て支援にかか
 わる社会資源をネットワークしたりマネジメント
 したりする職員(たとえば、ソーシャルワーカー、
 保健士、地域子育て支援センター担当保育士など、
 福祉事務所、市町村保健センター、保育所などに
 所属している職員の再配置あるいは新規採用)を

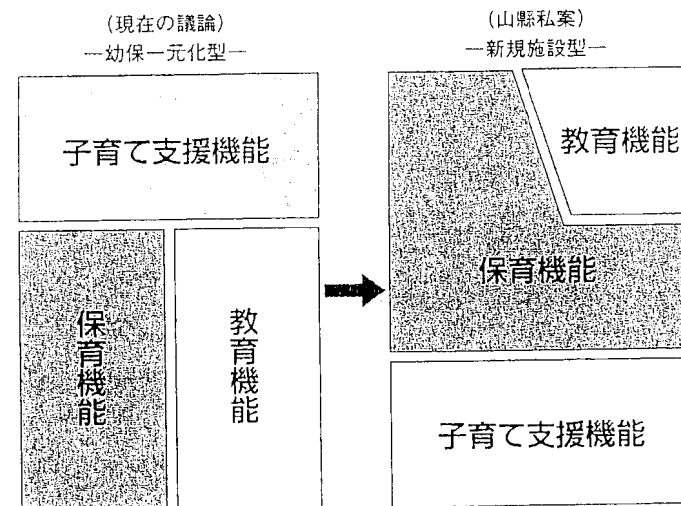
うことは、子どもそのもの以上に、保護者や地域
 の支援が中心となるということを意識する必要が
 ある。

四 三三化の先にあるもの

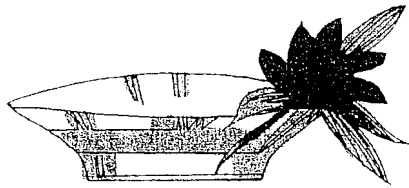
社会動向を考えた場合、三三化は結局のところ、
 当面は、公私立の幼稚園、民営化されなかつた公
 営保育所および過疎地の就学前施策に関する展望
 を開くものとなる可能性が高い。このことは中期
 的に考えると、民間保育所と公私の総合施設とい
 う新たな二元化となってしまう可能性があるとい
 うことである。

筆者自身は、いまでも長期的には、現状の保育
 所と幼稚園の一元化ではなく、前項で示したよう
 な、新たな機能を核とした、総合施設による一元
 化を目指すべきであると考えている。そのために
 は、再度原点に帰って、すべての子どもの発達と
 成長という、本質論からの議論が必要である。ま
 た、その際には、当面、保育機能を中心に展開す
 ると考えられる民間保育所、制度的に市町村とつ
 ながりの弱い民間幼稚園も含めた、公平な議論の
 展開に努めなければならない。

図2 総合施設のイメージ図



基盤とすること、子どものケアに直接かわる職
 員は、保育士や幼稚園教諭を再配置するという考
 え方とし、保育士や幼稚園教諭を機能的には核と
 しないということになる。現場からの異論は多い
 かも知れないが、子育て支援機能を核とするとい



保育所の状況（平成16年4月1日）等について

- 保育所利用児童数は、順調に増加しており、平成15年4月において192万1千人であったものが、平成16年4月においては、4万6千人増加し、196万7千人となっている。
- 保育所待機児童数は、平成15年4月において2万6千人であったものが、平成16年4月においては、2千人減少し、2万4千人となっている。
- 「児童福祉法の一部を改正する法律」（平成15年法律第121号）により、平成16年4月1日において待機児童が50人以上いる市区町村は、本年度中に保育の実施の事業等の供給体制の確保に関する計画（以下「保育計画」という。）を策定することとされており、95市区町村が該当している。

1. 保育所利用児童数等の状況

| | 保育所数 (か所) | 定 員 (人) | 利用児童数 (人) |
|-------|--------------|--------------------|--------------------|
| 平成15年 | 22,355 | 1,990,295 | 1,920,591 |
| 平成16年 | 22,490(+135) | 2,028,045(+37,750) | 1,966,929(+46,338) |
| うち公立 | 12,356 | 1,100,183 | 1,002,041 |
| うち私立 | 10,134 | 927,862 | 964,888 |

2. 保育所待機児童数の状況

(1) 待機児童数

| 16年4月1日(A) | 15年4月1日(B) | 差 引 (A-B) |
|------------|------------|-----------|
| 24,245人 | 26,383人 | △2,138人 |

(2) 待機児童数の多い市区町村数

| | 市 区 町 村 |
|------------------|-----------|
| 保育計画を策定すべき市区町村 | 95 (119) |
| 待機児童数100人以上 | 60 (61) |
| 待機児童数50人以上100人未満 | 35 (58) |
| 待機児童数 1人以上 50人未満 | 331 (318) |
| 計 | 426 (437) |

()は15年4月1日の数値