

幼保一体化をめぐる議論

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 745 (2012. 3. 30.)

- | | |
|-----------------------------|----------------------|
| はじめに | 2 中間とりまとめの決定 |
| I 幼稚園と保育所の現況と統合に関するこれまでの議論 | 3 検討のまとめ |
| 1 幼稚園と保育所の現況 | III 諸外国の就学前施設の状況 |
| 2 幼稚園と保育所の統合に関するこれまでの議論 | IV 今次の制度改正案の論点 |
| 3 各政党の就学前施設に関する政策 | 1 教育・保育の質の向上 |
| II 「子ども・子育て新システム」の枠組みでの検討経緯 | 2 待機児童対策としての量的拡大 |
| 1 検討の開始 | 3 子ども集団の形成 |
| | 4 「総合こども園」(仮称)の普及可能性 |
| | おわりに |

義務教育就学前の子どもの集団生活の場は、親の就業の有無により幼稚園と保育所に二分されている。幼稚園と保育所の統合については、過去にも数度大きな議論があったが、制度の抜本的な改編には至らないままに終わった。

今回、新たな次世代育成支援のための包括的かつ一元的な仕組みの構築を目指す「子ども・子育て新システム」の枠組みの下で、就学前の子どもに教育と保育を一体的に提供する「総合こども園」(仮称)を創設するための法案が国会に提出されようとしている。

本稿では、幼稚園と保育所の現況と課題、制度改正案の検討経緯と論点、諸外国の就学前施設の状況を概観し、国政審議の参考に資するものとする。

文教科学技術課

あづま ひろこ
(東 弘子)

調査と情報

第745号

はじめに

義務教育就学前の子どもの集団での育ちの場は、親の就業の有無により幼稚園と保育所に二分されている。幼稚園と保育所の統合については、過去にも数度にわたり大きな議論があったが、制度の抜本的な改編には至らないままに終わった。今回新たな次世代育成支援のための包括的かつ一元的な仕組みの構築を目指す「子ども・子育て新システム」の枠組みの下での2年に及ぶ検討の結果、就学前の子どもに教育と保育を一体的に提供する「総合こども園」（仮称）を創設するための法案が国会に提出されようとしている。

本稿では、幼稚園と保育所の現況と課題、子ども・子育て新システムの枠組みでの検討経緯、諸外国の就学前施設の状況、今次の制度改正案の論点を概観し、国政審議の参考に資するものとする。

I 幼稚園と保育所の現況と統合に関するこれまでの議論

1 幼稚園と保育所の現況

3歳以上児に占める保育所利用児童の割合（当該年齢の保育所利用児童数÷当該年齢の就学前児童数）は42.4%¹、小学校第一学年児童数に対する幼稚園修了者の比率は55.7%²との数字から明らかになるように、現在就学前の児童はほぼ半々の割合で、保育所あるいは幼稚園で集団生活を送っている。

幼稚園と保育所は、就学前の子どもを預かる施設という点では共通するが、表1のとおり施設の位置付け、根拠法等に基本的な違いがある。

表1 幼稚園と保育所の比較

	幼稚園	保育所
施設の位置付け	学校	児童福祉施設
根拠法	学校教育法	児童福祉法
所管府省	文部科学省	厚生労働省
対象とする子	満3歳～就学前の児童	0歳～就学前の保育に欠ける児童
教育・保育時間	4時間を標準	8時間を原則
教育・保育内容	幼稚園教育要領に基づく	保育所保育指針に基づく
教諭・保育士の資格	幼稚園教諭免許状	保育士（国家資格）
教諭・保育士の配置基準	1学級35人以下	児童と保育士の割合 0歳児:3:1 1・2歳児:6:1 3歳児:20:1 4・5歳児:30:1

（出典）子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチーム第1回会合資料
<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/wg/kihon/k_1/index.html> を基に筆者作成。

しかし、幼稚園と保育所の実質的な教育・保育の内容は、カリキュラム、教育・保育時間共に違いが小さくなってきている。カリキュラムについては、平成20年に幼稚園教育

¹ 「保育所関連状況取りまとめ（平成23年4月1日）」厚生労働省ウェブサイト
<<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001q77g.html>>

² 「学校基本調査（平成23年度）」文部科学省ウェブサイト
<http://www.mext.go.jp/component/b_menu/other/_icsFiles/afieldfile/2012/02/06/1315583_2.pdf>

要領と保育所保育指針の内容が大幅に共有化された³。これにより個別の教育・保育内容の違いは幼保の差というより、各施設の方針によるところが大きいとされる⁴。だが、保育所における教育は、「保育所保育指針」に基づき養護と一体的に提供されることになっており、学校教育法（昭和 22 年法律第 26 号）に基づくものではないため、一部の幼稚園教諭や保護者の間には、保育所では保育のみを行い、教育はしていないとの認識がある⁵。教育・保育時間面では、預かり保育⁶を行う幼稚園が増加し⁷、ここでも幼保の差は縮まっている。

働く女性の増加に伴い、都市部を中心に保育所への入所待ちをする待機児童の増加が問題となる一方、少子化の影響で児童数が減少し、運営が困難になる幼稚園もあり、待機児童解消と施設の統合による合理化の必要性も指摘されている。

2 幼稚園と保育所の統合に関するこれまでの議論

幼稚園と保育所の統合に関しては次のとおり過去から現在に至るまで、数度にわたる大きな議論があり、それらについて「幼保一元化」「幼保一体化」双方の表記が見られる。前者は関係する制度等全てを一元化すること、後者は幼稚園と保育所に分かれた現行制度を維持しつつ、できる限り両者の基準や内容を近づけ、関係を密にしようとする、と定義される⁸こともあるが、「一元化（一体化）」と表記する等、厳密に区分されていないこともある。本稿においては、政策や議論において用いられた表記に従うこととする。

幼稚園と保育所は同じ就学前児童を対象としながら、歴史上の成立ちも、制度上の位置付けも異なるものであるが、その一元化に関する議論は戦前から存在していた⁹。

戦後には、昭和 21 年に日本教育会が「幼児保育刷新方策（案）」をまとめ、幼稚園は満 4 歳以上の幼児に主として教育を行う施設、保育所は満 3 歳以下の幼児に主として社会的養護を行う施設とし、対象とする児童の年齢により預かる施設を分ける幼保の一元化の構想を示した。この案は単に施設の画一化を図るものではなかった点、全ての幼児に保育を受ける機会を与えるよう求めていた点から、画期的な提言であったとされる。¹⁰

しかし、昭和 22 年に学校教育法と児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）が相次いで制定され、幼稚園と保育所は別々の法律のもとに位置付けられ、発展していくこととなった。

³ 「保育所保育指針解説書」（平成 21 年 4 月 6 日現在）厚生労働省ウェブサイト

<<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/hoiku04/pdf/hoiku04b.pdf>>

⁴ 「どうなる幼保一体化（上）すべての子どもに“保育”『読売新聞』（大阪版）2010.9.2.

⁵ 山縣文治「子ども・子育て新システムの方向性」『社会福祉研究』112 号, 2011.10, p.8; 大日向雅美・菊地繁信「対談 子ども・子育て新システムのめざすものと保育」『保育の友』59 巻 11 号, 2011.9, p.18.

⁶ 保護者の希望に応じて、4 時間を標準とする幼稚園の教育時間の前後や土曜・日曜・長期休業期間中に、幼稚園において教育活動を行うもの。平成 12 年から施行された幼稚園教育要領において初めて位置付けられた。

「預かり保育について」文部科学省ウェブサイト

<http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/004/siryo/06091413/003/006.htm>

⁷ 平成 22 年度実績では預かり保育を実施している幼稚園は全体の 75.4%。

「平成 22 年度幼児教育実態調査」（平成 23 年 5 月）文部科学省ウェブサイト <http://www.mext.go.jp/component/a_menu/education/detail/_icsFiles/afieldfile/2011/05/31/1278591_02_1.pdf>

⁸ 森上史朗・柏女霊峰編『保育用語辞典（第 6 版）』ミネルヴァ書房, 2010, p.49.

⁹ 3 歳未満児については「託児所令」、3 歳以上児については「幼稚園令」を制定して、幼保を制度的に統一する案（岡弘毅, 1927 年）、4, 5 歳児のための国民幼稚園と 3 歳児以下を対象にした保育所を設置する案（保育問題研究会, 1941 年）等の対象児童の年齢により預かる施設を統一する一元化論があった。吉田正幸『保育所と幼稚園－統合の試みを探る』フレーベル館, 2002, p.46.

¹⁰ 同上, pp.47-49.

その後は、1960年代前半の保育関係団体を中心とした議論、1970年代の中央教育審議会のいわゆる「46 答申」¹¹をめぐっての幼保関係団体や審議会、労働組合、政党をも巻き込んだ議論、1980年代の臨時行政調査会の答申等を踏まえた財政効率優先の議論、21世紀初頭の規制緩和と政策の下での議論と、終戦直後も含め、大きく分けて5度にわたる一元化に関する議論があった¹²。

幼稚園と保育所の統合が形になったものとしては、自民党・公明党の連立政権下の認定こども園の誕生がある。認定こども園制度は、急激な少子化の進行と子どもを取り巻く環境の変化に伴い、子どもの教育・保育に対するニーズが多様になっていることを考慮し、就学前の子どもへの教育・保育、保護者に対する子育て支援を総合的に提供することを目的として、「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（平成18年法律第77号）」の施行により、平成18年10月にスタートした。

認定こども園には母体となる施設によって、表2のとおり4つの類型があり、認定件数としては、「幼保連携型」が半数以上を占めている¹³。認定こども園の認定は、原則として都道府県知事が行う。職員配置や職員資格、施設設備等については、幼稚園設置基準と児童福祉施設最低基準の両方を満たすことを基本とした国の示す指針を参考に、都道府県が条例で定めるが、地域の実情に応じた柔軟な基準設定が可能とされている。

表2 認定こども園の類型と認定件数（平成23年4月1日現在）

幼保連携型 (406件)	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
幼稚園型 (225件)	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
保育所型 (100件)	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
地方裁量型 (31件)	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必要な機能を果たすタイプ

（出典）「認定こども園の概要」文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室ウェブサイト
<<http://www.youho.go.jp/gaiyo.html>>等を基に筆者作成。

親の就労の有無にかかわらず利用可能であり、保育時間を柔軟に選べる認定こども園は一定の評価を得たとされるが、既存施設が認定こども園に移行するための財政支援等が不十分であること、文部科学省と厚生労働省の共同所管で、会計処理や認定手続等の事務手続が煩雑であること等により、設置件数は政府が目標とした数¹⁴までは増えず、平成23年4月現在で全国762か所にとどまっている¹⁵。また、認定こども園の誕生は、幼稚園と保

¹¹ 「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」（中央教育審議会答申 昭和46年6月11日）。中教審はこの答申において、幼稚園教育の充実のため、当面は保育所において幼稚園に準ずる教育が受けられるようにし、将来的には幼稚園として必要な条件を備えた保育所に対し、幼稚園としての地位をあわせて付与する方法を検討すべきとした。保育所関係団体は、これを幼稚園の優位性を強調する立場からの提案であるとして批判し、幼保一元化について議論される契機となった。村山祐一『「子育て支援後進国」からの脱却』新読書社、2008.9, p.198。

¹² 同上, pp.190-207。

¹³ 「認定こども園の平成23年4月1日現在の認定件数について」文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室ウェブサイト <<http://www.youho.go.jp/press110502.html>>

¹⁴ 平成23年度には認定件数が2,000件以上になることを目標としていた。「今後の認定こども園制度の在り方について（認定こども園制度の在り方に関する検討会報告書）」（平成21年3月31日）内閣府少子化対策ホームページ <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/06kodomoen/pdf/sh-2.pdf>>

¹⁵ 前掲注(13)

育所の統合を達成するどころか、第三の施設としての位置付けにとどまり、これまでの幼保二元体制を単に三元化したに過ぎないとの指摘もある¹⁶。

3 各政党の就学前施設に関する政策

直近の国政選挙である平成 22 年の参議院議員通常選挙のマニフェストを基に、就学前児童の教育・保育に関する各党の政策を表 3 にまとめた。就学前施設の枠組みを見直す必要性について多数の党が言及している。

表 3 就学前施設に関する各党の政策

民主党	規制改革の一環として、幼保一体化に向けた幼稚園、保育所等の施設区分の撤廃を行う。
自民党	就学前の多様化する教育・保育ニーズに柔軟に対応するため、幼稚園・保育所・認定こども園の教育機能の充実・強化を図る。
公明党	地域の実情にあった総合的な少子化対策を進めるため、幼児教育や保育を提供し、地域の子育て支援を行う「認定こども園」を全国 2,000 か所に設置する。
共産党	当面 1 年間で 10 万人、3 年間で 30 万人分の保育所を国の責任で整備する。それとともに年間 4000 億円程度を確保して保育制度を充実させる。
社民党	どの子どもにも必要な養護と幼児教育を保障するために、認定こども園や人口減少地域での実践を土台として、幼保一元化を進める。 子どもに関する総合的な政策を一元的に行う「子ども省」を創設する。
みんなの党	女性の社会参画を促進するため、幼保一元化を推進する。
たちあがれ日本	幼児教育の無償化、保育園の拡充と幼稚園・保育園の一元化、病児保育の充実、子育て後の職場復帰支援を一体的に実施する。
新党改革	待機児童解消のための幼稚園・保育園の増設、費用の無料化を通じて、バラマキ政策ではない、少子化対策の再構築を図る。

(出典) 平成 22 年参院選の各党マニフェストから筆者作成。

II 「子ども・子育て新システム」の枠組みでの検討経緯

1 検討の開始

政権交代をもたらした平成 21 年の衆議院議員総選挙において、「チルドレンファースト」を党の理念に掲げる民主党は、子育て・教育施策として、目玉となった子ども手当の創設のほか、縦割り行政となっている子どもに関する施策の一本化、質の高い保育環境の整備、「子ども家庭省」(仮称) 設置の検討等を打ち出した。

民主党を中心とする連立政権発足後には、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」(平成 21 年 12 月 8 日閣議決定) に基づき、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、平成 22 年 1 月に少子化社会対策会議で子ども・子育て新システム検討会議の開催を決定した¹⁷。子ども・子育て新システム検討会議は、内閣府特命担当大臣(行政刷新)・国家戦略担当大臣、内閣府特命担当大臣(少子化対策)、文部科学大臣、厚生労働大臣等関係大臣によって構成される。会議の下に関係府省の副大臣又は政務官からなる作業グループ、作業グループの下には基本

¹⁶ 角野雅彦「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』122 号, 2007.3, p.22.

¹⁷ 『子ども・子育て新システム検討会議』について(平成 21 年 1 月 29 日少子化社会対策会議決定)
<<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/index.html>>

制度・幼保一体化・「こども指針」(仮称)についてそれぞれ検討する有識者によるワーキングチーム(以下「WT」という。)が設置された。なお、「子ども・子育て新システム」(以下「新システム」という。)は、子育て支援のための個人への現金給付、地域での子育て支援事業、自治体・関係団体・子育て当事者等で構成する「子ども・子育て会議」(仮称)の設置等をも含んだ包括的な枠組みであるが、幼保一体化はその柱の一つとされる。本稿において新システムについて言及する際は、幼保一体化に関する部分を中心に扱う。

平成 22 年 6 月 29 日に少子化社会対策会議で決定された「子ども・子育てシステムの基本制度案要綱」(以下「基本制度案要綱」という。)¹⁸は、①幼稚園・保育所等既存施設の一体化、②利用者と事業者の公的保育契約制度¹⁹の導入、③認可制に代わって指定制を導入すること²⁰による株式会社・NPO 等の多様な事業主体の参入促進、④幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針の創設、⑤新システムを一元的に実施する「子ども家庭省」(仮称)の創設等、現行制度と大きく異なる仕組みの導入を目指すものであった。

2 中間とりまとめの決定

平成 23 年 7 月 29 日、それまでの議論の到達点として、少子化社会対策会議において、新システムに関する中間とりまとめが決定された。幼保一体化推進の具体的方策としては、幼稚園と保育所の機能を併せ持つ「総合施設」(仮称)の創設による施設の一体化と、就学前施設に対する給付システムの一本化が挙げられている。また、保育サービスの量的拡充・質の改善のため平成 27 年度には 1 兆円の追加財源が必要になるとされた。²¹

保護者にとっては子育て支援の選択肢が拡大することが幼保一体化のメリットとされる²²。しかし、全ての既存施設の一体化については、幼稚園側から、▽就学前の幼児教育を担う役割が損なわれる²³、▽入園希望者を原則として受け入れる応諾義務を課されると保護者との教育方針の共有に懸念が生じる²⁴、▽預かり時間が長引き負担が増える²⁵等の反対があり、保育所側も最低基準が緩い幼稚園に統一されると保育の質が後退する²⁶等と反発したことから、一部の既存施設の存続を認めることになり、一体化から大幅に後退したと

¹⁸ 「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」(平成 22 年 6 月 29 日少子化社会対策会議決定)

<<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kaigi/kettei10/pdf/s1.pdf>>

¹⁹ 新聞報道等では「直接契約」と表す場合もある。これにより、利用者自らがサービスを選択することができる。現行制度では、児童福祉法第 24 条の規定により、保育に欠ける児童に対して保育を実施する「義務」が市町村に課せられており、市町村が保育の必要性を考慮して、認可保育所の入所者を決定している。なお、幼稚園、認定こども園、無認可保育所については、現在も利用者と施設との直接契約による利用である。

²⁰ 現行制度では認可を受けた施設に対してのみ財政措置(私学助成、保育所運営費の交付等)が講じられているが、新システムでは指定制を導入し、客観的基準を満たした施設については、認可の有無にかかわらず財政措置の対象となる。「新システムにおける指定制と認可制の関係について(案)」(子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチーム(第 5 回)資料)

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/wg/kihon/k_5/pdf/s3.pdf>

²¹ 「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめについて」(平成 23 年 7 月 29 日少子化社会対策会議決定) <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/pdf/torimatome.pdf>>

²² 「保育利用、パートも可能に 幼保一体化『13 年度にも』補助金も一本化明記」『産経新聞』2011.7.7; 「幼保一体化のメリットは? 保護者に多様な選択肢」『産経新聞』2011.9.21.

²³ 「政府は幼保一体の約束守れ」『日本経済新聞』2011.1.30.

²⁴ 「クローズアップ 2010:『こども園』調整多難 現場、一体化に『反対』」『毎日新聞』2010.11.5.

²⁵ 「幼保の完全一体化断念 政府検討会新子育て施策案了承」『東京新聞』2011.7.7.

²⁶ 「幼保一体化へ道険し」『朝日新聞』2010.9.17.

報じられた²⁷。子ども関連政策の所管を一つにする「子ども家庭省」（仮称）の創設については、新しい省庁を作るのは体力が必要等として既に見送る方向が報じられていた²⁸とおり、創設に向けて検討すると記されるにとどまった。なお、諸外国の制度については別項で整理するが、近年幼稚園と保育所を、教育を担当する省の下に統合する国が増えており、一体化を成功させた国の中で、新しい省庁を設けた例は見当たらないとの指摘がある²⁹。

また、少子化により定員割れが生じている幼稚園を活用することで、待機児童の解消を図ったものの、待機児童の 8 割を占める 3 歳未満児の受入れを「総合施設」（仮称）に義務付けないため、その効果は未知数との見方が示された³⁰。このほか、サービスの量は拡大しても、質の維持や向上については不透明であること、文部科学省と厚生労働省の二重行政を解消し、内閣府が一元的に所管することを目指していたにもかかわらず、一部の幼稚園や保育所の存続を認めたため、これらを所管する文部科学省・厚生労働省と、「総合施設」（仮称）を所管する内閣府との「三重行政」ともなりかねないこと³¹等が指摘された。更に、必要となる 1 兆円の追加財源のうち 7000 億円は社会保障と税の一体改革で予定されている消費税の増税分を充てる想定で、財源確保の見通しが立たない点が懸念された³²。

3 検討のまとめ

中間とりまとめ後も基本制度 WT において検討が進められ、その結果は平成 24 年 2 月 13 日に「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」として公表された³³。これを受け、平成 24 年 3 月 2 日、少子化社会対策会議が、「子ども・子育て新システムに関する基本制度」（以下「基本制度」とする。）及び「子ども・子育て新システム法案骨子」を決定し³⁴、幼保一体化のための施設の一体化と給付の一本化については以下のとおりとなった。なお、基本制度案要綱に掲げられ、議論を呼んだ公的保育契約制度については、待機児童を多く抱える地域の利用者の調整や、障害児等の特別な支援が必要な子どもの受入れに市町村が関与することを明記した上で、当初の想定どおり取り入れられた。指定制の導入による多様な事業主体の参入促進については、指定の更新制等質の確保のための方策が講じられ、こちらも当初案のとおり取り入れられている。

（1）「総合こども園」（仮称）の創設

中間とりまとめで「総合施設」（仮称）とされていた、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の名称は「総合こども園」（仮称）とされることになった。開設時期は、財源確保のため平成 27 年度に想定される消費税の 10%への引上げの時期を踏まえて、地方公共団体の準備期間等も考慮して検討するとされた。なお、「総合こど

²⁷ 前掲注(25)

²⁸ 『子ども家庭省』見送り 政府検討 こども園、内閣府所管に『日本経済新聞』2011.1.28.

²⁹ 加賀啓恵「幼保一体成功への分かれ道 新省庁に統一した成功例なし」『日本教育新聞』2010.9.6.

³⁰ 「こども園新設、政府案決まる 待機解消へ支援拡大」『朝日新聞』2011.7.28.

³¹ 「幼保一体改革 選択肢拡大 質は不透明」『毎日新聞』2011.7.7.

³² 「解説スペシャル 幼保一体施設本格導入へ 新『こども園』の開始 消費税増税と連動」『読売新聞』2011.8.24.

³³ 「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」（平成 24 年 2 月 13 日基本制度ワーキングチーム）<<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/pdf/kihon-torimatome.pdf>>

³⁴ 「子ども・子育て新システムの基本制度について」（平成 24 年 3 月 2 日少子化社会対策会議決定）<<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kaigi/kettei12/s1.pdf>>

も園」(仮称)の位置付け等、施設の概要は表4のとおりである。

現行の保育所は、制度の本格施行から3年以内に「総合こども園」(仮称)に移行させることとなった。幼稚園には「総合こども園」(仮称)に必要な調理室の設置費等を補助するとされたが、移行期間は設けられていない。認定こども園については、制度自体は廃止し、現行の認定こども園のうち「総合こども園」(仮称)の基準を満たすものについては円滑に移行できるよう対処し、現在は基準を満たさないものについては必要な支援策を検討することとされた。³⁵

(2) 給付の一本化

学校教育と保育への財政措置における二重行政の解消及び公平性の確保を図るため、「総合こども園」(仮称)、幼稚園、保育所、客観的基準を満たした認可外保育施設等を総称して「こども園」(仮称)とし、就学前施設に対する財政措置は、「こども園給付」(仮称)に一本化することとなった。これにより現行の私学助成のうち、幼稚園運営の基本部分については原則として、「こども園給付」(仮称)に統合される。しかし、一定の基準を満たす施設において行われる特に質の高い特色ある取組みとして先駆的に行われるものについては、幼児期の学校教育を振興するための奨励的な見地から私学助成³⁶で対応することとなった。また、「こども園」(仮称)の指定³⁷を受けない幼稚園には、新システムの枠外で私学助成を継続するため、給付の完全な一本化には至っていない。

表4 「総合こども園」(仮称)の概要

法的位置付け	学校、児童福祉施設及び第二種社会福祉事業として位置づける。
所管府省	内閣府が所管する。但し、学校と児童福祉施設としての性格を併せ持つため、その限りにおいて文部科学省、厚生労働省と事務の内容に応じて調整を図る。
実施する教育・保育	全ての満3歳以上児に標準的な教育時間の学校教育を保障する。保育を必要とする子どもには、学校教育に加え、保護者の就労時間に応じて保育を保障する。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保障する。満3歳未満児の受入れは義務付けない。
カリキュラム	指導・援助の要領として、新たに定める「こども指針」(仮称)(注1)を踏まえた「総合こども園保育要領」(仮称)を定める。
設置主体	国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人、一定の要件を満たした株式会社・NPO等の法人
設置基準	学校教育・保育の質を確保するため、現行の幼保連携型認定こども園の基準を基礎とする。(注2)
職員	園長、保育教諭(仮称)、学校医、学校歯科医、学校薬剤師、調理員を必置とする。 保育教諭(仮称)は幼稚園教諭の免許状と保育士資格を併有することを原則とする。(注3)

(注1) 子ども及び子育てに関する理念を示す。「総合こども園保育要領」(仮称)、幼稚園教育要領、保育所保育指針は、こども指針を踏まえた、各施設が遵守すべき要領として位置付けられる。

(注2) 学校教育機能及び保育機能の充実等のための職員配置基準(学級編制基準)の引上げ等の検討は今後の課題とする。

(注3) 職員の資格については、教員免許・養成制度の見直し及び保育士資格制度の見直しの検討状況等を踏まえた上で検討する。

(出典)「子ども・子育て新システムに関する基本制度」(平成24年3月2日少子化社会対策会議決定)

<<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/pdf/kihonseido/s1-b1.pdf>>を基に筆者作成。

³⁵ 「子ども・子育て新システムに関する基本制度」(平成24年3月2日少子化社会対策会議決定)

<<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/pdf/kihonseido/s1-b1.pdf>>

³⁶ 「設置主体を問わず、同じ取組みに対しては同じ支援を行う」との考えに基づき、社会福祉法人立も含め「総合こども園」(仮称)で実施される特に質の高い特色ある取組みも私学助成の対象となる。

³⁷ 新システムの実施主体は市町村であり、「こども園」(仮称)の指定・指導監督も市町村が行う。なお、市町村長は「こども園」(仮称)の指定をする際、あらかじめ都道府県知事との協議を行うこととされている。

Ⅲ 諸外国の就学前施設の状況

ここでは参考として諸外国の就学前施設の状況を概観する。ヨーロッパ主要国では、近年幼児教育・保育に対する関心が高まっており、質の向上と量的拡大に取り組んでいる。各国が乳幼児期の教育と保育に力を入れるのは、子どもの健やかな発達を保障するとともに、乳幼児期に質の高い教育・保育を行うことが義務教育以降の教育の成果を高めることにつながり、結果として教育の投資効果が高くなることに理由があるとされている。³⁸

主要国の主な就学前施設について施設類型、所管行政機関等を表5にまとめた。OECD諸国の乳幼児期の教育と保育を調査した『OECD保育白書』では、所管行政機関の一本化又は協調の動きを取ることは、その国が乳幼児期の教育と保育を重視した上で、一貫性のある政策を実施しようとする方向性の現れであるとしている³⁹。よってここでも所管行政機関に留意して見ていく。

スウェーデンでは、1996年にそれまで社会省の管轄下にあった保育所の所管を教育省に移管することとし、これにより保育所は就学前学校となり公教育体系に位置づけられた⁴⁰。1997年には、6歳児のための就学前学級を小学校内に設けることとなり、翌1998年には、保育に関する規定が社会サービス法から教育法に移り、教育を基盤に幼保一元化が図られた⁴¹。

イギリスでは、幼稚園と保育所は別々の省が所管していたが、1998年に教育省に一元化された。保育所や家庭的保育、保護者ボランティアが運営し短時間の保育を提供するプレイグループ等の保育サービスも、政府の第三者評価機関である教育水準局（OFSTED: Office for Standards in Education, Children's Services and Skills）の評価を受けることで、幼児教育として認められている⁴²。

フランスでは、乳児期の保育は保育所や保育ママ等が担い、社会福祉を担当する省が所管する。3歳からは、自治体が設置義務を負い、無償で提供される保育学校にほぼ100%の児童が通う。保育学校は、国民教育省が所管しているが、全日制で保育時間が長く、給食が提供されるため、働く親にとって事実上保育所的な機能を担っている。⁴³

連邦制をとるドイツでは、州によって法制度が異なるが、概ね3歳未満児は保育所、3歳以上児は幼稚園に通う⁴⁴。サービスに対する財政措置や規制は州政府が責任を持つが、連邦レベルの法整備や枠組みの検討は連邦家族・高齢者・女性・青少年省が担っている。

デンマークでは、0～6歳の子どもへのサービスは総合的な社会福祉システムの一部とみなされ、家族消費者省が所管する。義務教育開始前の1年間は、教育省が所管する基礎学校内の幼稚園クラスに98%の子どもが通う。⁴⁵

韓国の就学前施設は、所管行政機関も含め二元体制となっている。これまで幼稚園と保育施設を「幼児学校」に一元化する案が議論されるなど、我が国同様就学前施設の在り方

³⁸ 吉田正幸編著『次世代の保育のかたち』フレーベル館、2010、pp.190-191.

³⁹ 『OECD保育白書』明石書店、2011、p.298.

⁴⁰ 小宮山潔子「日本の就学前教育・保育の状況と政策の方向－諸外国と比較しつつ日本の今後を考える」『海外社会保障研究』173号、2010.Win、p.8.

⁴¹ 吉田編著 前掲注(38)、p.192.

⁴² 金子恵美「シェアスタートの取り組み」『保育の友』59巻10号、2011.8、p.20.

⁴³ 吉田編著 前掲注(38)、p.194.

⁴⁴ 同上.

⁴⁵ 前掲注(39)、p.356.

について、検討されるものの実現に至らない状況であった⁴⁶。

そのような中で、2011年5月、李明博政権は全ての幼稚園と保育施設に在籍する5歳児の教育・保育費に対する補助を段階的に引き上げ、2016年度までに無償化するとともに、満5歳児の共通カリキュラムを作成する方向性を示しており、今後の動向が注目される⁴⁷。

表5 諸外国の就学前施設概要

	イギリス	フランス	ドイツ	スウェーデン	デンマーク	韓国
施設類型	1: 保育所 2: 保育学校(独立施設) 3: 保育学級(小学校付設) 4: レセプション・クラス(義務教育学級に就学前児童を受け入れる)	1: 保育所 2: 保育学校	1: 保育所 2: 幼稚園 3: 保育所、幼稚園、学童保育からなる複合施設	1: 就学前学校 2: 就学前学級	1: 保育所 2: 幼稚園 3: 異年齢統合施設 4: 幼稚園クラス(初等教育制度の中に含まれる)	1: 保育施設 2: 幼稚園
所管行政機関	教育省	1: 連帯・社会的団結省 2: 国民教育省	連邦家族・高齢者・女性・青少年省	教育省	1~3: 家族消費者省 4: 教育省	1: 保育福祉家庭部 2: 教育科学技術部
対象児童の年齢	1: 0歳~就学前 2: 3歳~就学前 3: 3歳~就学前 4: 4歳~就学前	1: 0~3歳未満 2: 3歳~就学前	1: 0~3歳未満 2: 3歳~就学前 3: 0歳~	1: 1~5歳 2: 6歳~就学前	1: 0歳~3歳 2: 3歳~6歳 3: 0歳~6歳 4: 6歳~就学前	1: 0歳~就学前(親の就労の有無は問わず) 2: 3歳~就学前
教育・保育時間	1: 8~10時間 2: 半日 3: 半日 4: 全日(9時~15時)	1: 7:30~18:30 2: 8:30~16:30	1: 全日制 2: ①半日保育(5時間)②長時間保育(朝~昼食後まで)③全日保育(朝~夕刻)から選択 3: 全日制	半日又は全日	全日制	1: 7:30~19:30が標準 2: ①半日制、②時間延長制(5時間以上8時間未満)、③全日制(8時間以上)
教諭・保育士	1: 有資格者その他一定の条件を満たす者 2: 有資格教員 3: 有資格教員 4: 小学校教員	1: 保育士 2: 小学校教員と同等	1: 保育士 2: 教育者 3: 提供するサービスが多岐にわたり職員の資格は多様	就学前学校教員と補助職員 ※施設により職員の資格が異なることはない	有資格の教育者と補助職員 ※施設により職員の資格が異なることはない	1: 保育教師 2: 幼稚園教師

(出典)『OECD 保育白書』明石書店, 2011.3 等を基に筆者作成。

⁴⁶ 勅使千鶴『韓国の保育・幼児教育と子育て支援の動向と課題』新読書社, 2008, pp.244-245.

⁴⁷ 勅使千鶴「韓国の保育・幼児教育の『質の向上』への取り組み」『保育の友』59巻10号, 2011.8, pp.23-25.

IV 今次の制度改革案の論点

今次の制度改革案については、教育・保育の質の向上、待機児童対策としての量的拡大の実現性等について様々な課題が指摘されている。以下にそれらを整理する。

1 教育・保育の質の向上

学校教育・保育の質の確保・向上の観点から、職員配置基準（学級編制基準）⁴⁸の引上げ等を検討するとされたが、職員配置基準の引上げの範囲、実施時期、実施の可否について現段階では明らかになっていない。基本制度 WT 委員からは、小学校の1学級の上限人数の引下げに対応して、就学前施設においても基準を引き上げるよう求める意見が出ている⁴⁹。また幼保連携型認定こども園⁵⁰の基準が総合こども園設置基準の基礎となることについて、基準を高い方に合わせるはずであったのに、実際には引下げと指摘する意見もある⁵¹。

総合こども園に置かれる「保育教諭」（仮称）の研修については、常勤・非常勤を問わず全員が研修を受けることができるようにすべきとかねてから指摘されている⁵²。

総合こども園における指導・援助の要領として、「こども指針」（仮称）を踏まえた「総合こども園保育要領」（仮称）を定め、その際は小学校教育との連携・接続を確保するとされた。就学前教育と小学校教育との連携・接続については、就学前施設と小学校それぞれにおける学びの連続性を考慮した教育を進めていくことを前提とし、「保育教諭」（仮称）の養成カリキュラムにもそれを反映させる必要があるとする意見⁵³がある一方、小学校教育との連携を重視すると、乳幼児期の教育や保育に就学準備としての成果や効率が求められると危惧する意見⁵⁴等もある。大豆生田（おおまめうだ）啓友玉川大学准教授は、本来の幼児教育は外遊びや友達との交流を通し、子どもの好奇心や発想を引き出すことであり、英会話や読み書きを教えることではないとした上で、幼保一体化に伴い、目指す幼児教育のあり方をよく議論し、質の向上につなげるべきだと指摘している⁵⁵。

なお、就学前教育の質の向上に取り組んでいるフランスでは、学習内容を保育学校から小学校へ橋渡しするために、基本的学習サイクルが保育学校の最終学年と小学校1、2年にまたがったものとなっており⁵⁶、保育学校での学習は、小学校でのフランス語や算数等の学習へとつながる内容を含んでいる⁵⁷。

職員配置、保育要領等、質の向上に関わる点として基本制度に明記されている内容と関係する議論は以上のとおりだが、制度施行までに更に検討するとされている点が多々ある。基本制度 WT 委員からは、質の確保・向上という観点で制度に盛り込まれる仕組みについて、参入する事業主体の経営面のチェック等が中心となっているとの指摘があり、カリキ

⁴⁸ 幼稚園と保育所の基準については表1参照。

⁴⁹ 「人材確保に職員の処遇改善を求める意見/基本制度 WT」『遊育』20巻1号, 2012.1.9, p.12.

⁵⁰ 幼保連携型認定こども園については表2参照。

⁵¹ 「質の向上と量の拡大のどちらを優先するかで論議も」『遊育』20巻3号, 2012.2.13, p.13.

⁵² 山崎晃「幼保一体化に潜む問題点」『教育と医学』698号, 2011.8, p.57.

⁵³ 同上, p.60.

⁵⁴ 大宮勇雄「保育制度改革を巡る基本的論点」『人間と教育』70号, 2011.夏, pp.80-81.

⁵⁵ 「どう変わる? 幼保一体化(上) 総合こども園 教育も保育も」『読売新聞』2012.2.7.

⁵⁶ 前掲注(39), p.378.

⁵⁷ 北野幸子「諸外国における保育の実際」『保育の友』59巻10号, 2011.8, pp.11-14.

ュラムの実現、職員の勤続経験年数、職員研修の内容、施設の自己評価の内容等、教育・保育の質に直結する情報を開示し、自己評価や第三者評価による質の向上を保障できる仕組みを取り入れる必要があるとの提案が示されている⁵⁸。

2 待機児童対策としての量的拡大

幼保一体化の目的の一つには、少子化等により定員割れが生じている幼稚園と、待機児童を抱える保育所を一体化することにより、待機児童を解消することがあった。しかし、幼稚園に対しては「総合こども園」（仮称）への移行が義務付けられず、幼稚園のまま存続する選択肢があり、その場合は私学助成や就園奨励費補助も継続されるとあって、幼稚園が「総合こども園」（仮称）にどの程度移るか不透明な状態となり、当初の狙いは達成できない可能性がある⁵⁹。山縣文治大阪市立大学教授は、「幼稚園の存続が厳しい地方などでは、保育所の機能も併せ持つ総合こども園への移行が進み、地域に子どもの教育拠点を残しやすくなる。一方で、待機児童が集中する都市部では、新システムの効果はあまり望めないだろう」と指摘する⁶⁰。

待機児童解消策としては、企業の参入を促進し、保育の受け皿自体を拡大する方策も打ち出された。保育事業大手 JP ホールディングスの山口洋社長は、まとまった財源が新たに投じられることにより、企業の参入が進み待機児童解消の促進につながるとする⁶¹。

参入企業には、保育事業と他事業の会計の区分や株主配当の制限等が求められているが、企業の参入に対しては、人件費や給食の材料費等、保育の質に関わる部分がコストカットされないか懸念する声がある。秋田喜代美東京大学教授は「公教育への企業の参入には慎重に対応すべき」と指摘している。⁶²

3 子ども集団の形成

新システムでは市町村が客観的基準に基づき保育の必要性を認定することとなる。月単位の保育の必要量に関する区分は、主にフルタイム就労を想定した長時間利用と、パートタイム就労を想定した短時間利用の二区分程度となる予定である。これにより、「総合こども園」（仮称）に在籍する子どもは、園で過ごす時間が長時間の子と短時間の子の二パターンに大別され、どのように一体的な活動を提供するかといった問題が生じる。子ども達の活動や遊びの連続性が失われる可能性や、それが子ども達の内面にも影響する点を懸念する意見⁶³、子ども集団の形成という観点から見て問題があるとする意見⁶⁴がある。

保育者側には大きく二つに区分される子ども達を適切に把握しつつ、活動を行っていくという新たな課題が生じる⁶⁵。また、子ども達の教育・保育時間が時間刻みになることは、

⁵⁸ 前掲注(51)

⁵⁹ 「総合こども園 2 万カ所 幼保一体、3 年かけ整備 政府最終案」『日本経済新聞』2012.1.20, 夕刊。

⁶⁰ 「待機児童解消課題残す『こども園』15 年度から」『読売新聞』2012.2.1.

⁶¹ 「親の不安が付きまとう 子ども・子育て新システム」『週刊東洋経済』6372 号, 2012.2.4, pp.54-55.

⁶² 「どう変わる? 幼保一体化 (下) 企業参入 期待と不安」『読売新聞』2012.2.9.

⁶³ 近藤幹生『「幼保一体化」構想は何をめざすのか? 子ども、保育者、保護者の立場から考える』『教育と医学』59 巻 8 号, 2011.8, p.51.

⁶⁴ 浅井春夫「子ども政策の視点から『新システム』を問う」『人間と教育』70 号, 2011.夏, p.86.

⁶⁵ 近藤 前掲注(63)

保育者の労働体制のコマ切れ化につながり、ひいては非正規職員のさらなる増加へと転じることが懸念されている⁶⁶。

保護者間においても、教育・保育に関する認識、園行事の参加の仕方やとらえ方に違いが見られることが想定され、大人も子どもも従来よりも複雑な関係性に置かれることとなるとの指摘がある⁶⁷。

4 「総合こども園」(仮称)の普及可能性

幼稚園に対しては、「総合こども園」(仮称)への移行が義務付けられない。「総合こども園」(仮称)への移行と新システムの枠外で幼稚園として存続するのと、どちらの補助が多くなるか見極めたいと、既に移行に慎重な姿勢を示す施設もある⁶⁸。乳児保育には手厚い職員配置や設備投資が必要でコストがかかるが、乳児保育にノウハウのない幼稚園への支援策は、調理室の整備費補助以外は今のところ明らかとなっていない⁶⁹。明確な移行促進策を打ち出さねば幼稚園の「総合こども園」(仮称)への移行は進まず、ほぼ保育所ばかりが移行した「総合こども園」(仮称)と、既存施設として存続する幼稚園に二分され、幼保一体化は看板倒れになるおそれがあると指摘されている⁷⁰。柏女霊峰淑徳大学教授は「多くの幼稚園が総合こども園に移行できるよう十分な補助を行うほか、ベテラン保育士などの人材を確保し、保育所との人事交流を促進することも必要だ」としている⁷¹。保育サービス大手の中には、乳児保育のノウハウを持たない幼稚園からの保育士派遣要請が増えることと予想し、派遣への対応を見込んで保育士の採用を増やす動きもみられる⁷²。

また、新制度では全ての年齢の子どもを受け入れる「総合こども園」(仮称)、3歳以上の子どものみを受け入れる「総合こども園」(仮称)、乳児専門の保育所、現行のまま存続する幼稚園と、就学前施設が多様化し、保護者に仕組みが分かりにくいとの指摘がある⁷³。

おわりに

新しい枠組みに関する問題点は多々指摘されているが、現行システムが時代の要請に合わないことも現実問題として存在する。諸外国では幼児教育と保育の改革を着々と進めている状況も考慮すると、我が国の就学前施設についても、変革期が到来していると言える。今回の幼保一体化に向けての改革が、待機児童対策、様々なサービスの提供による保護者の利便性の向上、規制緩和によるビジネス機会の拡大といった、「大人」の都合にとどまらず、次世代を担う子ども達により良い環境を提供する契機となるよう、十分な議論が尽くされることが期待される。

⁶⁶ 浅井 前掲注(64)

⁶⁷ 山崎 前掲注(52), pp.60-61.

⁶⁸ 「子育て新制度は育つか(上) 様子見の幼稚園 保育参入に及び腰」『日本経済新聞』2012.2.2.

⁶⁹ 「どう変わる? 幼保一体化(中) 0~2歳保育 幼稚園に課題」『読売新聞』2012.2.8.

⁷⁰ 前掲注(68)

⁷¹ 前掲注(69)

⁷² 「『幼保一体』へ幼稚園支援 保育サービス大手」『日本経済新聞』2012.2.15.

⁷³ 「『こども園』制度複雑 幼保一体化のはずが…種類増加 保護者戸惑う恐れ」『東京新聞』2012.2.9.