

地方自治体における幼保一元化の取り組み —現状を踏まえた課題の析出—

丹治恭子
(筑波大学大学院)

1. はじめに

1990年代から、全国各地で地方自治体による幼保一元化の動きが見られるようになってきている。従来の就学前保育・教育制度の二元体制を超える試みとして、幼保一元化の実践が行われているのである。

こうした地方自治体による幼保一元化の取り組みの際には、幼稚園と保育所という二つの異なる制度を一元化する故に、様々な側面における問題が生じることになる。実際、幼保一元化に取り組む自治体は、これらの困難な問題の解決を目指して、様々な方策を模索している。このように、幼保一元化の取り組みにおいては、「問題とその解決」が実践的課題として浮上しているのであり、また、それゆえにそれが研究的な課題としても意味をもつものと考えられる。

こうした地方自治体による幼保一元化の取り組みについては、森田(2000)や吉田(2003)の研究が見られるが、幼保一元化の実践の際に自治体が直面する問題について整理したものは見当たらない。

そこで本報告では、就学前保育・教育に関する全国的な動向を伝える情報誌『遊育』を対象とし、幼保一元化について取り上げた記事を整理することを通じて、幼保一元化の実践が取り組まれるようになった経緯、および社会的背景を明らかにしていく。また、その過程で、幼保一元化の実践を行う際に地方自治体が直面する問題についても検討していく。

本報告で使用するデータは、幼保一元化の実践が増加した1994年以降の『遊育』の内、入手できたものを使用した。発行年、号は以下の通りである。

幼児教育研究会 21 『遊育』 1994 No.6-11,
1995 No.3 No.16-24, 1996 No.1-24, 1997 No.2-24,
1998 No.1 No.3-24, 1999 No.1-24 2000 No.1-24,
2002 No.2-24, 2003 No.1-9 No.18-19

2. 幼保一元化を促す社会的・制度的背景

まず、『遊育』の記事をもとに、地方自治体による幼保一元化の実践の背景について検討した。ここで明らかになったのは、以下の点である。まず一つ目は、1990年代には少子化や女性の社会進出といった社会の変化を受けて、幼稚園の機能を時間等の面で保育所化するという「幼稚園の保育所化」、及び規制緩和を受け、保育所を制度的に幼稚園に近づけるという「保育所の幼稚園化」が行われ、幼稚園と保育所が機能や役割の点で歩み寄る動きが見られたことである。また、二つ目として、「構造

改革」として行われはじめた地方分権や規制緩和の流れの中で、幼保一元化の議論が活発化し、「共用化等に関する指針」の通知が出されるなど、地方自治体における幼保一元化の実践を促すような政治上、行政施策上の動きが生じたことである。

このように、1990年代の地方自治体による幼保一元化の取り組みの背景には、少子化や女性の社会進出といった社会変化から生じた幼稚園と保育所の歩み寄りや「構造改革」を背景とした政治上、行政施策上の動きがあったのであった。

3. 各地方自治体による幼保一元化への取り組み

こうした背景を踏まえ、ここでは、地方自治体の実践の取り組みの内実について検討する。まず、『遊育』に取り上げられた幼保一元化実践に関する記事を表1のように整理した。これは、各地方自治体の取り組みを時系列順に並べ直し、実践の内容ごとに分類したものである。

表1：1990年代以降の地方自治体による幼保一元化実践の取り組み状況

	幼保一元化構想	所管	保育・教育活動に関わる一元化				
			保育教育課程	施設構想	施設開設		
					民設 民営	公設 民営	公設 公営
1996		1 (1) *					
1997	1	1			2		
1998	1	1 (1) *					1
1999	1	2					1
2000		2		3	1		1
2001		5 (3) *		2 (1) **	1		2
2002	7	8 (4) *	1	7 (1) **	3	1	4
2003	4	3 (1) *	1	7 (1) **	1		4
計	14	23 (10) *	2	19 (3) **	8	1	13

注) * 括弧内は他の実践に取り組んでいる自治体数

** 括弧内は既に施設を開設しているが、異なる形態の施設を新たに構想している自治体数

『遊育』1995.3～2003.9より作成

それでは、この表の分類に基づいて、地方自治体の取り組みの実際を見ていくこととする。

3-1. 所管の一元化

幼稚園と保育所の所管の一元化は、表1に示したように、1990年代後半以降において増加傾向が最も顕著な実践である。しかし、一口に「所管の一元化」といっても、自治体内に幼稚園の設置主体が公私立両方ある場合と公

立のみの場合、そして私立のみの場合で、状況が大きく変わってくる。

例えば、熊本県山鹿市や愛知県豊田市等の公私立ともにある自治体では、新たな課を設置して所管の一元化を実施していた。また、新潟県柏崎市や群馬県太田市等の私立幼稚園のみの自治体では、幼稚園か保育所か既存のどちらか一方の所管に、もう片方を移管する傾向にあった。他にも、香川県池田市や神奈川県箱根町等の公立幼稚園のみの自治体では、所管の一元化が一元化施設創設と結びついていたのであった。

また、これらの所管の一元化に取り組む自治体の中には、所管の一元化を幼保一元化実践に取り組む契機としているところもいくつか見られた。所管の一元化が、他の幼保一元化の取り組みへの一つの足掛かりとなっている様子が窺えたのである。

3-2. 保育・教育活動の一元化

次に、幼保一元化実践として保育・教育活動に直接関わる一元化に取り組んでいる自治体について見ていく。表Iに示したように、この保育・教育活動の一元化に取り組んでいる自治体は、幼・保共通の保育・教育課程を作成・実施している自治体、施設の一元化に取り組んでいる自治体の二つに分けることができる。

3-2-1. 保育・教育課程の一元化

幼保一元化の実践として、保育・教育課程の一元化を行っている自治体には、東京都台東区と宮城県東和町の二つがある。これらの自治体には、就学前の子ども達を幼保の区別のない「地域子ども」「町子ども」として捉え、そうした立場からの保育・教育を実現するために、幼稚園と保育所共通の保育・教育課程の作成・実施を行っている様子が見て取れたのであった。

3-2-2. 施設の一元化

表Iに示したように、1990年代以降に、施設を用いた幼保一元化を構想・実施している自治体は、38にも上っている。こうした施設創設を試みる自治体が直面する問題が、設置主体や運営主体の決定である。そこでここでは、施設創設・運営の動きを設置・運営主体別に分類し、それぞれの具体的な取り組みについて明らかにしていく。

① 民設民営による幼保一元化施設

民設民営の施設の創設を試みる自治体の取り組みとして見られるのが、保育所の経営に乗り出す私立幼稚園へ地方自治体が支援するという方法である。それぞれの実施方法は異なるものの、東京都世田谷区や宮城県仙台市、福岡県福岡市等は私立幼稚園を活用した保育所創設に積極的に取り組んでいる。こうした地方自治体に共通していえることは、いずれの自治体も都市部であり、保育所待機児童を抱えているという点である。これらの取

り組みの目的は、全てがそうだという訳ではないが、幼保一元化ではなく、待機児童を収容する機関の拡大と考えられる。すなわち、これらの取り組みは、結果としての幼保一元化ということができるのである。

② 公設民営による幼保一元化施設

現在のところ、数としては多くないが、公設民営方式による施設創設の取り組みも岡山県岡山市や東京都品川区において開始されている。例えば、岡山市では市が施設を整備し、市内の学校法人が幼稚園を、社会福祉法人が保育所を設置運営する方法を取っている。また、品川区では区が設置する保育所と幼稚園の合築施設の運営を、区内の私立幼稚園長有志が設立する特定非営利活動法人(NPO)に委託するという方法が構想されている。このように公設民営による施設設置の際には、運営の委託先も大きな問題となるのである。

③ 公設公営による幼保一元化施設

公設公営による一元化施設の創設は、表Iで示したように、現段階では、幼保一元化実践として最も発展し、普及した形であるといえる。

しかし、この公設公営の幼保一元化施設の姿はそれぞれ全く異なっており、一様ではない。例えば、既に幼保一元化施設を創設・運営している神奈川県秦野市では、幼稚園の空き教室を活用して保育所を併設した幼保一元化施設を創設しているが、施設の内部では、幼稚園部分と保育所部分が区別され、園児の集団編成もはっきり分かれている。一方、福井県松岡町では、町内の就学前保育・教育体制の改革を行い、就学然の子ども全てを対象とした施設を創設している。そして、施設だけでなく、職員、園児の集団編成、保育・教育費用についても一元化を図っている。このように、公設公営の幼保一元化施設では、施設の設置・運営の問題だけでなく、保育・教育活動に関わる新たな問題が浮上しているといえる。

4. おわりに

このように、幼保二元体制を超えるべく実施されている地方自治体の幼保一元化の取り組みでは、所管や保育・教育内容、施設の創設といった点において、さまざまな問題が浮上している。そして各自自治体は、こうした課題に対し、種々の解決策を用いて対処している。本報告では詳述できないが、幼保一元化の実践を行うためには、一つ一つの課題を解決することが不可欠であり、その解決策にこそ、従来の二元体制を超えた新たな保育・教育施設の姿が現れるものと考えられる。

(主要参考文献)

- ・ 森田明美編著 2000、『幼稚園が変わる保育所が変わる自治体発:地域で育てる保育一元化』明石書店。
- ・ 吉田正幸 2002、『保育所と幼稚園—統合の試み探る』フレーベル館。