

もくじ

まえがき	1
第1章 「幼」「保」をめぐる時代背景	
1 幼稚園、保育所のあゆみ	3
2 社会情勢の変化	7
3 スタンダードの変容	10
4 まとめ	12
第2章 行政の動き—「二元行政」から「連携」へ	
1 幼稚園と保育所の相違	14
2 少子化対策としての両施設の見直し	17
3 「子育て支援」と「次世代育成」	21
4 幼稚園及び保育所の連携	24
5 地方分権及び規制改革と「幼保一元化」	26
6 まとめ	32
第3章 現行制度の中での幼保一元化—全国の自治体・施設の事例	
1 現行制度における幼保一元化	33
2 行政窓口の一元化	34
3 幼保所管の一本化と民間移管	36
4 待機児童解消のための幼稚園の余裕保育室を利用した幼保一元化	39
5 少子化に伴う幼稚園、保育所の統廃合からの幼保一元化	43
6 地域全体で取り組む幼育のあり方	46
7 民間施設の中での教育・保育のあり方(1)	49
8 民間施設の中での教育・保育のあり方(2)	52
9 都道府県自治体の役割	55
10 まとめ	58

第4章 杉戸町の取組み

1 これまでの取組み ······	60
2 幼保一元化への具体的な取組みについて ······	62
3 計画の推進と課題 ······	65
4 今後の方向性・目指していくこと ······	69
5 まとめ ······	69

第5章 幼保一元化のこれから

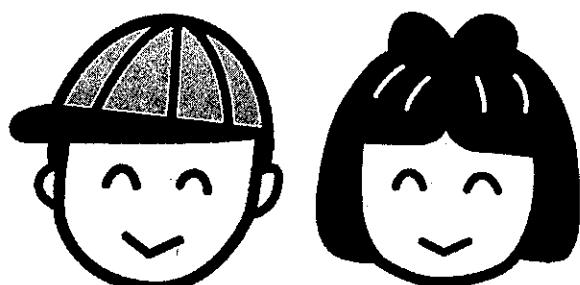
1 「一元化」事例についての研究会としての評価 ······	70
2 行政改革と住民サービスの向上 ······	76
3 理念の確立 ······	81
4 まとめ ······	85

あとがき ······ 86

参考資料

「次世代育成支援に向けて」シンポジウム ······	87
実態調査（利用者アンケート）の概要 ······	98
参考文献等 ······	105

研究員名簿 ······ 107



まえがき

埼玉県民の平均年齢は39.6歳で、全国第2番目の若い県となっている（平成12年の国勢調査結果による）。ただし、昭和46年から昭和49年頃の第2次ベビーブームをピークとして、出生数は年々減少してきている。たとえば、県全体の合計特殊出生率は1.24で、全国平均1.31を大きく下回り、都道府県では下から6番目の数値となっている（平成13年人口動態調査による）。このままでは、近い将来に人口が減少に転じてしまうほか、年齢構成比の不均衡が広がることにより、国全体としても、今まで経験したことのないような、深刻な社会問題に直面する可能性が高いと言われている。

ここ10年ほどの間、国・地方自治体を挙げて、「エンゼルプラン」「新エンゼルプラン」「少子化対策プラスワン」などにより、様々な「少子化対策」に取り組んできたが、残念ながら、少子化の流れに歯止めをかけることはできなかった。そこで、昨年の「少子化対策基本法」や「次世代育成支援推進法」の制定などを踏まえて、国・地方自治体・保護者そして地域が一体となって、次世代育成支援の取組みを進めていくこととされた。

こうした次世代育成支援の取組みを進めるにあたって、大きな問題の一つとなるのが、幼稚園と保育所を所管する官庁が違うという、いわゆる「二元行政」の問題である。「幼稚園」は学校教育法に基づく就学前教育施設、「保育所」は保育に欠ける子どものための児童福祉法に基づく児童福祉施設である。しかし近年、両者の実体的な「機能」が近づく中で、こうした二元行政のしくみが果たして適切なのかという問題提起が、自治体の現場からなされており、国においても、第2章で触れる「構造改革特区」や「総合施設の検討」などの取組みが進められてきている。

この報告書「幼保一元化 一次世代育成はじめの一歩ー」は、彩の国さいたま人づくり広域連合自治人材開発センターの、平成15年度の政策課題共同研究（特定課題研究）の研究成果をまとめたものである。

この報告書では、新しい「子育て」の場を創るために、もっとも尊重されなければならない利用者（子ども・保護者）の視点に立って、自治体が取りうる政策・施策について提言を行いたい。

平成16年3月

第1章 「幼」「保」をめぐる時代背景

1 幼稚園、保育所のあゆみ

(1) 幼稚園の誕生

封建的な江戸時代から、近代化をめざした明治時代の変革の流れの中で、日本は様々な面において、先進的な近代国家を参考とした施策を打ち出した。教育に関しては、明治5年に学制を公布し、近代的な教育制度を確立しようとしたのだが、この学制の中には「幼稚小学」という規定があり、小学校入学前の幼児の教育機関について明文化している。

日本において現存するもっとも古く正式な幼稚園とされているのは、明治9年に創設された「東京女子師範学校付属幼稚園」(現在のお茶の水女子大学附属幼稚園)である。学制の公布から数年しか経ておらず、当時の国民にはまだ小学校教育の理解すら浅かった時代に、日本の教育の基礎に欧米の思想を取り入れ、幼稚園を家庭教育とは別の、独立した幼児教育機関として位置づけた先進的なものであった。しかしこの幼稚園はこのような目的のため、一部の限られた家庭の子どもだけを対象とした、特権階級的な場として発展したようである。また、そういった流れとは別に、簡易方式の公立の幼稚園や、小学校に付設する幼稚園なども各地に出来始めるのであるが、小学校付属の幼稚園についてはすぐにその趣旨をはずれ、やはり一部の限られた家庭のための施設と化してしまい、簡易幼稚園にしても、幼稚園というよりは託児的な意味合いが強かつたため、託児所の普及とともに消えていった。

明治20年頃になると、フレーベルの思想を取り入れたキリスト教系の幼稚園や公立の幼稚園の普及が進み、明治32年に文部省令によって「幼稚園保育及設備規程」が制定されると、これにより幼稚園の基準として、保育要領、施設、設備についてはじめて規定され、その後大正15年に、幼稚園独自の勅令である「幼稚園令」が制定されるまで、幼児教育のあり方を規制することになる。

フレーベル (1782~1852)

ドイツの教育思想家・教育実践家。1839年「遊戯及び作業教育所」を開設、翌年「一般ドイツ幼稚園」と命名し、世界ではじめての幼稚園の創設者となる。

(2) 保育所の誕生

日本の保育所の原点とされているのは、明治23年に新潟市で設立された「静修学校内保育所」であると言われている。静修学校は赤沢鐘美・仲子夫妻が開設した、中等及び小学校教育を施す私塾であったが、ここへ通う子どもと一緒にについてくる、

就学前のちいさな弟や妹を学校長の夫人が預かり、姉や兄の授業が終わるまでの間、別室で母親代わりに世話をしたり遊ばせたりしたことから発展したものである。明治30年代には、農繁期に臨時に乳幼児を預かったり、軽工業中心の産業形態の中で、紡績工場などで働く女性労働者確保のための、保育所が設立されるようになる。このように貧しく、母親が働いている、または片親であるなどの理由から、働いている間ちいさな子どもの世話が出来ない家庭が、子どもを預ける託児の場として出発したのが起源のようである。

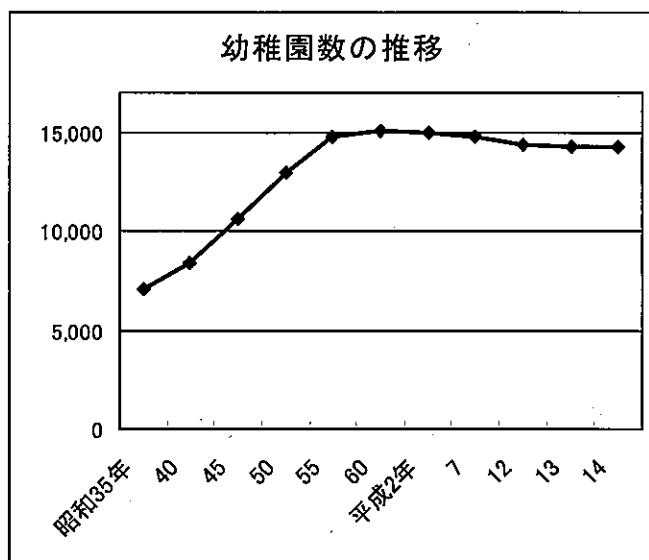
保育所はこういった社会的な救済措置的な施設として普及し、昭和13年に厚生省が設置されるまでの間、内務省の所管であった。

(3) 幼稚園の発展

大正時代のデモクラシー思想の時代に入ると、幼稚園教育の意義が大きく認められはじめ、幼稚園は数の上でも普及発展していき、明治の最後の年に533園あった幼稚園は、大正15年には1,066園になり、園児の数も全国で10万人近くになっている。そして大正15年4月「幼稚園令」「幼稚園令施行規則」が公布されると、幼稚園はさらに飛躍的に発展し、昭和12年には2,000園に増加する。

ところが、第二次世界大戦が始まり昭和18年頃から戦局が厳しくなると、幼稚園の発展にいったんかげりが見らるようになる。昭和19年に「幼稚園閉鎖令」が出されると、東京をはじめとする大都市で幼稚園の閉鎖が続出し、その結果、終戦までに多くの幼稚園が休園や廢園に追い込まれたのである。このようにいったんは衰退の一途をたどった幼稚園であるが、昭和22年「教育基本法」「学校教育法」の公布により、六・三・三・四制の新しい学校制度がスタートすると、幼稚園も正規の学校教育機関としての位置づけがされる。まだ現在のように、学校教育が幼稚園からはじまり、小学校、中学校へと進んでいくという表現はされていなかったものの、今日の幼稚園の基礎がここに築かれたのである。

さらに昭和31年に日本で最初の「幼稚園教育要領」が刊行されると、今までの手引き的なものではなく、国の基準として幼稚園教育の基準を明確に整理されることになる。



総務省 統計局資料

数の上でも幼稚園は普及拡大していき、昭和26年からのベビーブームになると、昭和30年には約5,400園、昭和35年には約7,200園、昭和40年には約8,500園になった。その後も幼稚園数は昭和55年頃まで急増を続けていくが、少子化の進展による園児の減少とともに、昭和60年頃から現在に至るまでは減少に転じている。

現在全国の幼稚園は国公私立あわせて14,174園、在園児数1,760,442名（平成15年5月1日学校基本調査）である。

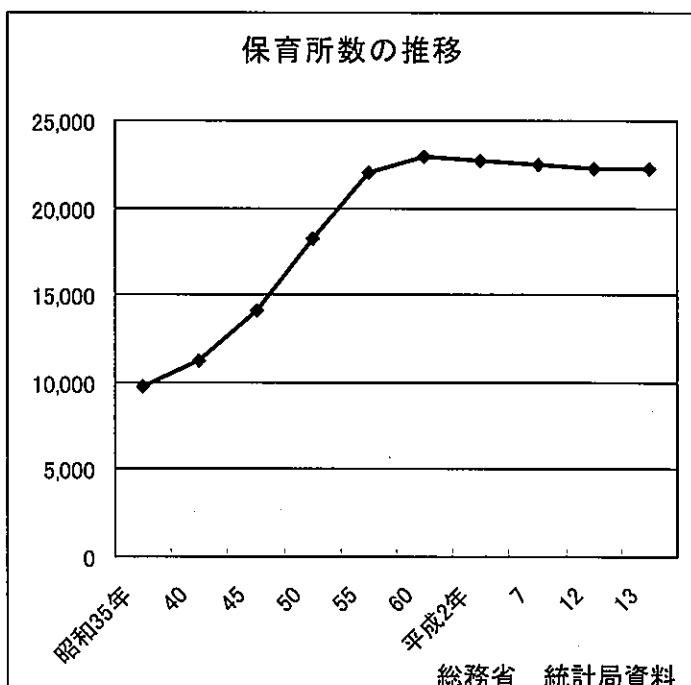
（4）保育所の発展

大正時代には、資本主義経済の発展とその反面、多くの労働者層の貧困問題がさらに深刻になっていく。明治時代に発生した労働者への社会対策としての託児所は、工場付設、農繁期の託児所とともに全国的に設置されるようになる。

幼稚園が学校教育法により正規の学校として位置づけられた昭和22年。その同年に、全ての児童の幸福を保障する「児童福祉法」が制定される。この第1条では「すべての国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるように努めなければならない。」「すべての児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」と規定され、児童福祉の理念を明らかにし、第2条においては「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」と明記し、児童育成の責任については、子どもの親だけでなく、国や地方公共団体においても責任を果たさなければならないことが表されている。

また昭和26年には児童憲章が制定され、その中では「子どもの人格を尊重すべきこと」「子どもを社会の構成員としてその幸福を守ること」「子どもに家庭、学校、地域社会において、よりよい生活環境・教育環境を与えること」などが宣言された。特に第2条には「すべての児童は、心身ともに健やかに生まれ、育てられ、その生活を保障される」「すべての児童は、家庭で、正しい愛情と知識と技術をもって

育てられ、家庭に恵まれない児童には、これらにかわる環境が与えられる」とされている。このような児童憲章、児童福祉法の精神により国や地方公共団体により保



育所の設置が進み、名称については「託児所」から「保育所」と統一されるとともに、その性質も昭和13年に社会事業法により規定されたような、貧困家庭で生活保護を必要とする家庭の子どもを救済・保護する社会救済措置的な施設から、「保育に欠ける」すべての子どもの福祉を目的とする児童福祉施設へと変わっていったのである。

平成15年4月1日現在、福祉行政報告例によると、現在全国の保育所数は、国公私立あわせて22,355所、入所児数約192万人（0～2歳児を含む）である。

（5）幼・保の二元化の流れ

大正15年に公布された「幼稚園令」の中には、入所児の年齢や、保育時間において、幼稚園機能だけでなく、保育所的な機能に広がりをみせる記述がされている（第6条）。またこの幼稚園令とともに出された「幼稚園令施行規則制定の要旨並びに施行上の注意事項」にも「その保育の時間の如きは早朝より夕刻に及ぶも亦可なりとみとむ」という記述があり、幼稚園においても、長時間働いている母親のために、長時間幼稚園にて受け入れることが可能であることを示している。このように、当時は幼稚園に保育所的な機能をもたせることを期待し、幼保一元的な考え方の発展が望まれていたようだが、この当時の幼稚園を所管していた文部省と、保育所を所管していた内務省との、二つの省庁間での見解の違いにより、一元化の実現はならなかつたようである。

幼稚園令第六条

幼稚園に入園することを得る者は三歳より学校就学の始期に達する迄の幼児とする
但し特別の事情ある場合に於ては文部大臣の定む所に依り三歳未満の幼児を入園せしむることを得

その後、学校教育法のもと文部省管轄の幼稚園と、児童福祉法のもと厚生省管轄下の保育所、それぞれの教育・保育制度が、現在にいたるまで二元化で進展していくのであるが、その過程で、二つの施設をはっきりと棲み分ける大きなきっかけとなったのが、双方の施設の急速な普及であると考えられる。昭和35年には幼稚園は7,000園を超え、保育所は1万か所近くにまで急増したことにより、二つの施設における目的の違いや双方の機能について、改めて整理する必要が出てきたのである。

そのため、昭和38年に文部省と厚生省の連名による共同通達が出され、いままで明確にされていなかった部分のあった幼稚園と保育所の棲み分けがはっきりとされた。また同年に第1次幼稚園教育振興計画、昭和42年には保育所緊急整備5ヵ年計画など、積極的な幼児教育の方針が打ち出され、二つの所管庁のそれぞれの方針、目標が明確に分かれて普及、拡大していくのである。

男性と女性の持つ結婚観や家庭観、すなわち男性は「外」で働き、経済的に支え、女性は「内」で家事や育児に務める、といった男女の役割としての家族観が定着していた時代、この要素をクリアしている家庭が利用できるのが幼稚園とされていた。子どもの幼稚園への送り迎え、頻繁な行事への参加、毎日のお弁当づくりなどが、毎日家にいる専業主婦でなければなかなかできないからであろう。

一方そういった家族観とは異なる形態の「保育に欠ける」家庭が利用対象となるのが保育所である。このように、同じ子どもを対象者としながら、その対象をとりまく周りの環境や要因、そして所管する省庁の違いによって「幼稚園」と「保育所」の二元化が進んできたのである。

2 社会情勢の変化

(1) 高度経済成長時代

昭和30年代の第一次高度経済成長期、わが国は「所得倍増計画」などの国家施策による産業育成策、外国技術の導入による技術革新、さらに旺盛な投資需要により躍進を続けた。そして、農業から工業への中心産業の変化、また労働力においても農村部から都市部への移行、労働力需要の拡大など、大きく変化発展していった。

昭和40年代の第二次高度経済成長期を迎えると、対アメリカを中心とした飛躍的な輸出拡大が進展し、大型設備投資や生産能力の拡大により、日本は経済大国への道を邁進していくのであるが、その反面、都市部の過密化と農村部の過疎化や公害など、様々な問題もクローズアップされていく。

家庭内では、節約より消費が美德とされ、家計に占める教育費やレジャー費の割合が増大し、個人的な生活レベルを向上させようと、国民は懸命に働くようになった。ただ、まだこの頃は、夫が外で働き妻が家庭を守る形が標準とされていた。女性は学校を出て結婚するまでの一時期だけ働き、結婚や出産を機会に仕事を離れ、家庭に入り子育てをする女性が大多数で、長く働く女性はまだまれであった。しかし、その後、労働者不足、家電製品の普及による家事の軽減や、女性の就業意識の変化等により、女性も子育てがひと段落すると再びパートなどとして働き出す傾向が出てくると、女性の就業形態にも大きな変化がおきてくる。

(2) 少子化の進展

第一・二次の高度経済成長期時代は、経済、財政的にも右肩上がりとなり、幼稚園、保育所ともに子どもの数も増え続けた。しかし、昭和48年の第二次ベビーブームを境に出生数は低下していく。そしてついには平成元年のいわゆる一・五七チャイルドショックを迎ることになる。この合計特殊出生率1.57という「少子化問題」が明らかになったことは、幼稚園、保育所の関係論や施策が変わりはじめる

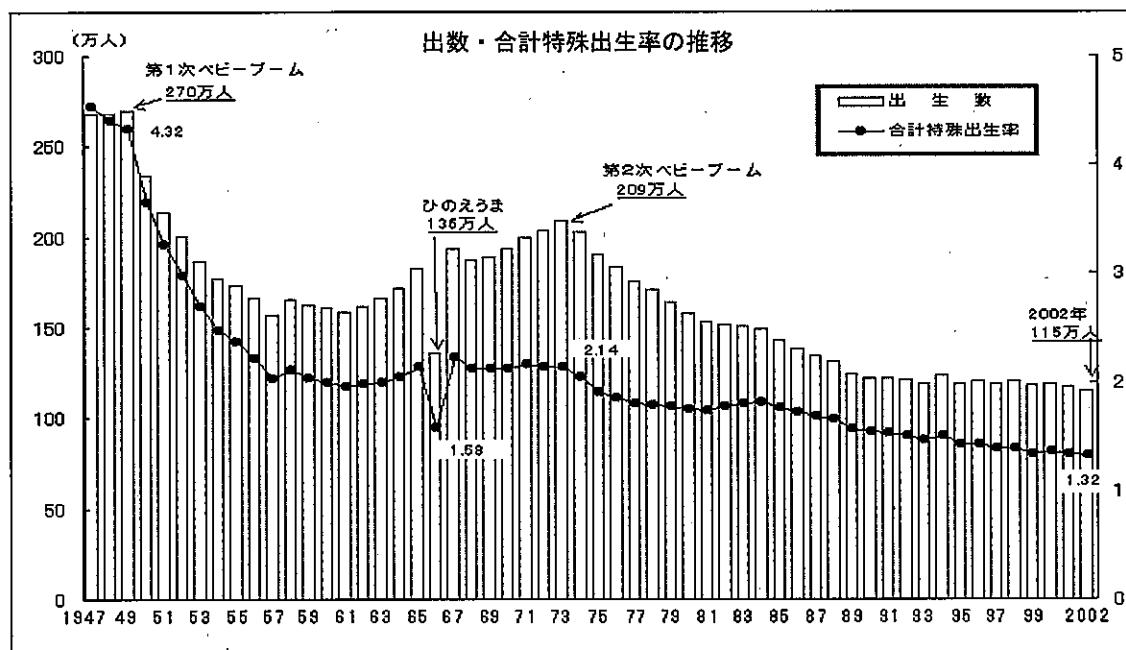
大きな転機を迎えることになった。高度成長期、バブル経済、そしてその崩壊と、社会経済状況の大きな変化を通し、家庭の構造や機能、それぞれの取り巻く状況も大きく変わっていくのである。

合計特殊出生率について（一・五七チャイルドショック）

一人の女性が再生産年齢（15歳から49歳）を経過する間に産むと考えられる子どもの数のこと、一般的に少子化を示す比較値として使われる。

一・五七チャイルドショックとは、平成元年の合計特殊出生率が、丙午（ひのえうま）の年であった1966年の1.58を下回り、それまでの最低値を記録したことを指す。子どもを産むのを避けた夫婦が多かった丙午の年よりも出生率が下がったということは、当時大変な衝撃をもって受け止められた。

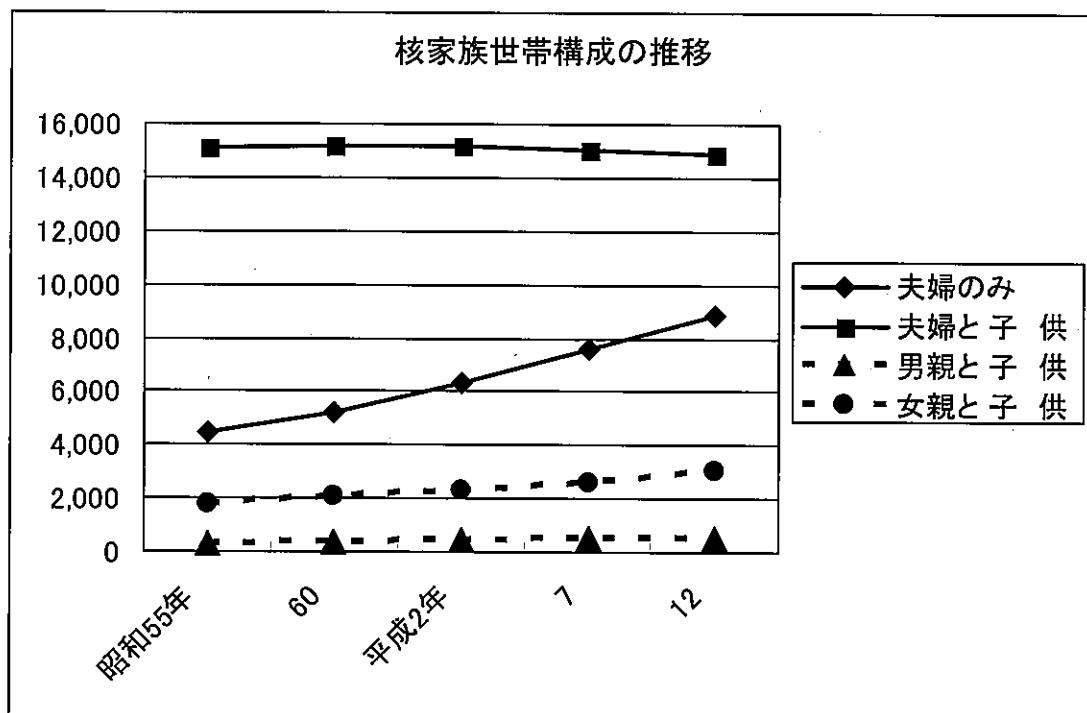
その後もこの数値は下降し続け、平成13年では1.33、平成14年では1.32まで落ちこんでいる。女性の社会進出による、晩婚化、非婚化により、この状況はますます進むものと考えられている。現在の人口を維持するためには、最低2.08という数値が必要とされており、このままでは人口の維持が危うい問題に加え、深刻な高齢化社会、年金制度の行き詰まりや労働力の不足など、様々な危機が生じてくることが懸念される。



国立社会保障・人口問題研究所資料

また、少子化の進展には核家族世帯の増加ということも関連してくる。特に子どもを持たない夫婦のみの家族が増加しているようである。結婚や出産ということはきわめて個人的なことではあるが、こうした事態を引き起こした事態の根源を改善する施策によって、食い止めることができるのではないかだろうか。次代を担う子どもたちを安心して生み、育てられる環境を整備し、すべての子どもたちが心身とも

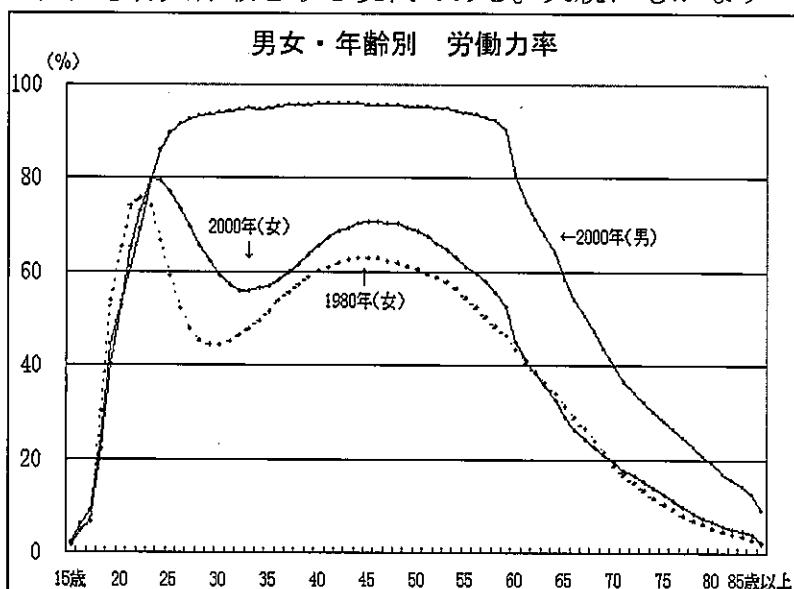
に健やかに育つことができる社会を実現することが強く求められている。



総務省 統計局資料

(3) 現代の働く女性の状況

「子どもが3歳になるまでは主に母親がそばにいて育てるのが望ましい」という意識は、まだ年配の女性たちには多く定着しているようであるが、今の若い世代の母親達をみると「父親も母親も同じレベルで協力しあって子育てをする」という意識が強くなっている。英国では首相も育児休暇を取る現代である。父親にもかなりな比重で子育てに参加してもらいたいと、今の若い母親たちは思っている。さらに昭和60年「男女雇用機会均等法」の成立も、女性の社会進出に拍車をかけてきたが、こういった情勢の中で、恵まれた状況で働く女性だけではないのもまた事実である。25歳から39歳前後のM字曲線と呼ばれる



、女性が結婚、子育てを機に仕事を離れ就業率がぐっと落ち込む傾向は現在も変わっていない。このM字曲線で表れる、仕事

を離れた女性の多くは、実のところ「働きたかった」「やめたくなかった」という就業意欲を持っているようである。

M字が浅くなった理由・・・

グラフにあるように、女性には男性では見られない落ち込みが見られ、M字の曲線となっている。また、1980年よりも、2000年のM字の落ち込みが浅くなっている、一見女性の就業状態が近年の方が改善されたようにも見える。

しかしこれは2000年の方が、非婚や子どもを生まない女性が増えた等の理由で、女性が仕事を離れなくてすんでいる、という見方もできるのではないだろうか・・・

このような働く女性の意識の向上に比例して、家庭内での父親に対する、育児をはじめとする家事の分担への期待は大きくなっている。しかし、実情としては、女性が期待するほどには、男性が育児や家事に費やす負担や時間は増えていない。

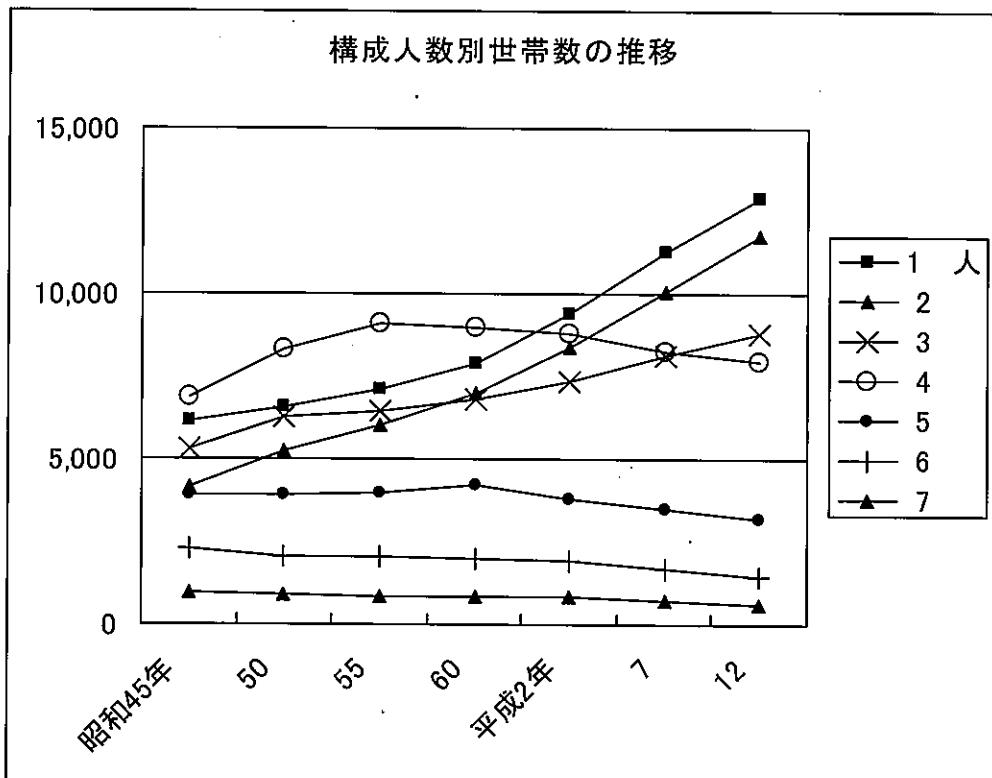
女性の社会参加への意識が向上している現代、このままでは少子化は益々進展していくものと考えられる。2006年から2007年をピークとして、まさに明治期以来はじめて、人口が減少に転じるとも言われている。こうした状況では、少ない子どもにコストをかけて大切に育てる傾向が、益々大きくなるであろう。

近年、就学前の子どもが教育・保育を受ける場所として、保護者がその施設に期待、要求する事項が増加、多様化している。「保育に欠ける」の持つ意味が一昔前とは変化しているのは確かである。保護者が期待する「施設」を「幼稚園」や「保育所」の名称にとらわれない、すべての就学前児童にとってよりよい環境として整理する時期がきているのではないだろうか。

3 スタンダードの変容

(1) 家庭の変容

全体として、いわゆる中流家庭や専業主婦家庭が家庭の典型的なモデル像だった頃とは大きく異なり、現代の家庭の形は多様化している。女性の就業する理由も、単に生活のためだけではなく、よりよい生活水準の向上のため、あるいは自分自身の意識の向上のためなど、様々である。また、核家族化の進展により、前の世代から受け継がれてきた子育てのノウハウが伝わらなくなってしまう。そのことが、育児不安や保護者の未熟とあいまって、子どもを家庭で教育し、育てることに自信の無い保護者を数多く作り出てしまっている。本来の家庭の機能が弱体化しつつある今、教育・保育における幼稚園、保育所への保護者の期待は益々大きくなっている。



総務省 統計局資料

従前の保護者は、長く預かって欲しい、乳幼児から預かって欲しいなど、いわば物理的な要求が多かった。現在は、それらに加え兄弟の少ない子どもたちに社会性を学ばせるため、あるいは特色ある教育を早くから受けさせるためなど、保護者が目的別に施設を選択する傾向も見られるようになった。こういった保護者は「施設」ではなく「機能」を選んでいるのである。保護者の目的や要求を満足する「機能」さえ持つていれば、幼稚園、保育所という「施設」の種類にはこだわらない保護者が増えてきている。

ここで大切なのは、あくまでも子どもにとってのよりよい環境である。家庭が変容してきた現代、保護者の都合、行政の都合に振り回されることなく、子どもたちの視点から見た、ベストな育ちの場を確保することが重要であると考えられる。

(2) 地域社会の変容

何世代も続く地域社会に密着した生活から、アパート、マンション等を中心とした核家族の生活へと変化する中で、地域においても、近所付き合いの疎遠化等、コミュニティが益々希薄になってきている。代々続く家やその地域に、祖父母と父母、子どもたちが一緒にあるいはすぐ近くに住み、隣近所垣根無く親しく交流し、悪いことをする子どもがいれば、大人たちがどこの家の子どもでも遠慮することなくし

かり、そして見守る——といった、よき時代が忘れ去られようとしている。

急激な都市化によりマンションが乱立し、外部からの転入者も多いことから、隣人がどんな住人なのかさえも分からぬ。また、IT化の進展により、外に出なくとも、コミュニケーションや情報収集を行えるようになってしまった。しかし、こうした利便性の裏で、様々な事件や問題も多発しており、われわれ地域社会が失っているものも多いのではないだろうか。ひきこもり、不登校、インターネット関係の事件等、地域や人間同士のコミュニケーション不全により引き起こされている問題が後を絶たない。

そうした中で保護者は、これまで家庭や地域が自然と果たしてきた、本来の子どもの育ちの場としての機能を、どこに期待し、どこに託していけばよいのか。家庭や地域が変容し、不安な材料が多い中、バランスのある人格を形成していくことを子育てのよりどころとして考えると、幼稚園と保育所は、保護者にとって、同じ意味を持っていると言えよう。

4 まとめ

女性の社会進出等を背景として、働きながら子育てする世代が、考えそして求めるものは何だろうか。

子どものよりよい育ちの環境を考えながら、自分達の就業や生活状況にあわせ、「長時間預けたい」「病気の時にも対応してくれる」「緊急の時に預かってくれる」そして「料金が安い」などの都合型の要求から、「特色ある教育を就学前からしてほしい」などの向上型の要求まで、保護者の要求は多様である。また、親としての不安、自信の欠如から、自分たちの代わりに、そういう施設に教育・保育を依存してしまう保護者もいる。

希薄化しているのはなにも地域社会だけではない。保護者は子どもを育て、その子どもは家や財産を譲り受ける代わりに保護者の面倒を見る、という昔とは大きくかわり、親子の関係も大家族中心だった昔から見ると、軽くクールになってきている。その一方で、子どもとの関係も微妙に変化し、子どもと長い時間過ごすことに苦痛を感じる親も増えてきている。

現代、社会は経済的に豊かになり、福祉制度も整ってきた。しかし、家庭や地域社会が変わらない限り、従来までの幼稚園や保育所に預ける理由とは異なる、こうした保護者のニーズは、今後も大きくなるのではないだろうか。

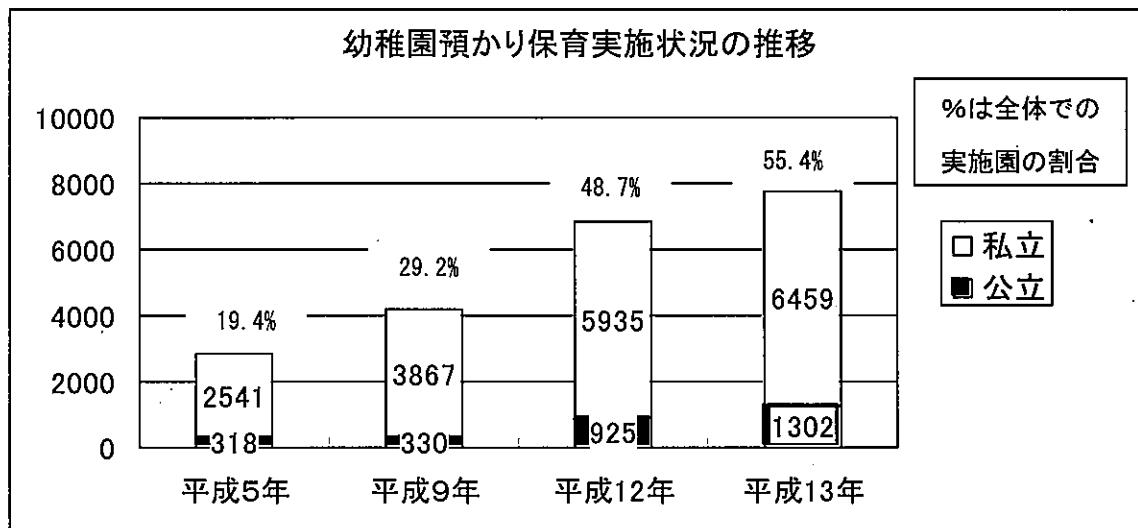
社会の流れは、個の尊重にあり、また、自分自身で選択する機会も低年齢化している。昔は農村の子は農業を、職人の子はその職を継ぎ、工業地帯に生まれ育てばその職に就く傾向が多く、また結婚や出産にしてもその選択肢はあまり多くなかった。

しかし時代の流れとともに、職業、結婚、出産、進学する高校、大学等、選択する

事柄が多種多様になり、今では義務教育の中学校、小学校まで自分たちに選択させる時代になった。

このように選択する機会が多種多様な時代には、乳児から小学校に入学するまでの期間に保護者が行う選択が、非常に重要な意味を持つのではないだろうか。

少子化の進む中、預かり時間の短い幼稚園の需要は減り、長時間対応してくれる保育所の待機児童が急増している。待機児童解消策と幼稚園の園児獲得策を背景として、預かり保育を実施している幼稚園も全体の5割を超えた。



保育白書 2002

ともすると、単なる待機児童解消の方策として、幼稚園と保育所の一元化が取り上げられてしまう傾向にある。このような、飽和状態の保育所と園児激減の幼稚園の融合策、いうなれば幼稚園の生き残り施策にこだわることで、幼保一元化の方向性を見誤ることがないように気をつけなければならない。

保育所では2歳児6人に1人の保育士がつくが、幼稚園の3歳児では1学級35人が定員である。例えば、幼稚園が3歳児と同じ基準で2歳児を受け入れるとしたら、単純に考えても無理がないだろうか。

また、一元化施策の実施にあたっても、幼稚園の基準にはないので調理室を設置しないなど、安易に基準を低い方にあわせることをせず、きちんと高い方の基準に合わせることが重要だ。すべての子どもが同じく、質の高い教育・保育を受けられることが確保されなければならないのである。

人間にとて、人生の最初の5年間がその子の将来に大きな影響を与えると言われている。この5年間の発達、成長が基本的な人間形成の大変な時期と考えた時、保護者や地域の大人は、また我々行政は、子どものためにどのような環境を与えることが出来るのか、ということが重要な問題となってくるのである。

未来を担う子どものよりよい育ちの場の確保のため行政はなにをなすべきか、をより深く検証するため、次章では行政の動きを中心に詳しくまとめていきたい。

第2章 行政の動き —「二元行政」から「連携」へ

第1章で見てきたように、幼稚園と保育所は、同じ年齢の子どもを対象とする施設でありながら、その対象を取り巻く環境や要因によって、2つの省庁が別々に所管する施設として発展してきた。

しかし、時代の変化とともに求められる役割も変わり、そのあり方が問われている。

この章では、そのような状況に対応するために行政がどのような取組みを行ってきたかについて、中央省庁の動きを中心にまとめた。

1 幼稚園と保育所の相違

(1) 設置根拠等から見た幼稚園と保育所の相違

第1章でも触れた幼稚園と保育所の相違について概要をまとめると、以下のとおりとなる。

事 項	幼 稚 園	保 育 所
根拠法令	学校教育法第11条 (昭和22年法律第26号)	児童福祉法第7条 (昭和22年法律第164号)
目的	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 (第77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(第39条)
機能・役割	満3歳から、小学校就学の始期に達するまでの幼児を対象に教育を行う学校	保護者の就労等により「保育に欠ける」乳児(0歳から)又は幼児等を保育する児童福祉施設
教育・保育 内 容	幼稚園教育要領 (H10.12 文部省告示)	保育所保育指針 (H11.10 児童家庭局長通知)

(2) いわゆる「38年通達」の意義

第1章でも触れたように、昭和30年代以降、子どもの数の飛躍的な増加に対応するために、幼稚園及び保育所の数はともに急増したが、それでも幼稚園・保育所ともに不足する状態であった。

そこで、当時の文部省及び厚生省は、両施設の普及内容の改善充実の必要をかんがみ、その適切な設置運営を図るために、連名で幼稚園及び保育所の関係について通知を出した。これが「38年通達」と呼ばれているものである。ここでその内容を簡単に確認したい。

その中では、まず第1に、「幼稚園は幼児に対し、学校教育を施すことを目的と

し、保育所は、『保育に欠ける児童』の保育（この場合幼児の保育については、教育に関する事項を含み保育と分離することはできない。）を行うことをその目的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである。」としている。これが今日、幼稚園と保育所の機能の違いを説明するよりどころとなっている。

次に、「幼児教育については、将来その義務化についても検討を要するので、幼稚園においては、今後5歳児および4歳児に重点を置いて、一層その普及充実を図るものとすること。この場合においても当該幼児の保育に欠ける状態がありうるので保育所は、その本来の機能を十分果たしうるよう措置するものとする。」としている。

「保育に欠ける」子

「保育に欠ける」は、児童福祉法第24条及び第39条第2項に出てくる用語である。

[24条] 市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の「保育に欠ける」ところがある場合において、保護者から申込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。ただし、付近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護をしなければならない。

[第39条第2項] 保育所は、前項の規定にかかわらず、特に必要があるときは、日日保護者の委託を受けて、「保育に欠ける」その他の児童を保育することができる。

しかし、家族構成や就労形態、生活スタイルなどが大きく変わった現代において、「保育に欠ける」という言葉は昔ながらの「子どものそばにいて面倒を見る人がいない」という位置づけでよいのだろうか。保護者がそばにいても子どもを見ていらない（子どもとの接し方が分からない）、一人っ子で家には大人しかいないので集団生活が体験できないといった状況も「保育に欠ける」と考えることはできないだろうか。

その一方で、「保育所の持つ機能のうち、教育に関するものは、幼稚園教育要領に準ずることが望ましいこと。このことは、保育所に収容する幼児のうち幼稚園該当年齢の幼児のみを対象とする。」として、保育所においても幼稚園教育要領に定められた「教育」が行われる必要がある、つまり、幼稚園においても保育所においても、同年齢の子どもは同じ「教育」を受けることが望ましいとしている。

なお、通知は、両施設の普及について、「じゅうぶん連絡のうえ計画的に進めるものとすること。この場合、必要に応じて都道府県または市町村の段階で緊密な連絡を保ち、それぞれ重複や偏在を避けて適正な配置が行われるようにすること」及び「保育所に入所すべき児童の決定にあたっては、今後いっそう厳正にこれを行うようにするとともに、保育所に入所している『保育に欠ける幼児』以外の児童につ

いては、将来幼稚園の普及に応じて幼稚園に入園するよう措置すること」としている。

(3) 幼稚園教育要領と保育所保育指針

幼稚園で行われる「教育」については幼稚園教育要領で、保育所で行われる「保育」については保育所保育指針でそれぞれ定められている。

幼稚園教育要領は、幼稚園では幼児を「保育」し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長するという目的を達成するため、幼児期の特性を踏まえ、環境を通して行うことを基本とすることとしている。また、幼児期における「教育」は、家庭との連携を図りながら、生涯にわたる人間形成の基礎を培うために大切なものであるので、幼稚園生活を通して生きる力の基礎を育成するよう、幼稚園教育の目標、すなわち、健康、人間関係、環境、言葉、表現の5領域の達成に努めなければならないとしている。

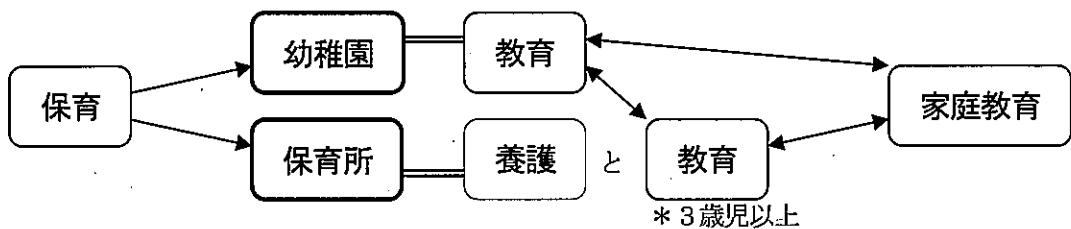
一方、保育所保育指針は、「保育」について養護と教育が一体となって、豊かな人間性を持った子供を育成することと定義づけ、子供が現在を最もよく生き、望ましい未来を作り出す力を培うこと目標としている。

「教育」と「保育」

幼稚園は学校教育法で規定されている「学校」であり、家庭との連携を図りながら、「教育」を行う施設であり、家庭では体験できない幼児の自立に向けた基盤を育成する場である。

一方、保育園は児童福祉法に規定されている「保育」に欠ける児童を保護者に代わって「保育」する施設であると区分されている。なお、保育所の3歳児以上については、幼稚園教育要領と保育所保育指針の整合性を図り「教育」を行うこととされている。

関係法令から「保育」と「教育」を整理してみると、



当研究会では「教育」「保育」を上記のように理解のうえ取り扱うこととした。

2 少子化対策としての両施設の見直し

(1) 少子化の社会問題化

先にあげた「38年通達」、すなわち「幼稚園は幼児に対し、学校教育を施すことを目的とし、保育所は、『保育に欠ける児童』の保育を行うことをその目的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである」によって、幼稚園と保育所は、就学前という同年齢の子どものための施設でありながら、その機能を異にする方針で運営が進められてきた。

しかし、少子化が社会問題化するようになると、この考え方をそのまま踏襲してよいのかということが問題になり始めた。つまり、両施設の利用者数が右肩上がりの時代には、施設利用を希望するすべての子どもがそれぞれの施設を利用できるよう、まず施設数を確保することが最優先とされてきたが、子どもの数が減り利用者が施設を選択するゆとりを持つことができるようになると、それまではあまり問題にされなかった施設の質や運営内容が改めて問われることとなつたのである。もちろん、「少子化」と一言で言っても、子どもの数の減少傾向には地域差があるため、依然として子どもの数に見合うだけの施設がない地域もあったが、このような地域においても遠くない将来、子どもが減っていくことは当然予想された。

(2) 「幼稚園と保育所のあり方に関する検討会」設置

そのような中、平成8年12月に出された地方分権推進委員会第1次勧告において、「少子化時代の到来の中で、子供や家庭の多様なニーズに的確に応えるため、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かか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」ことが求められた。

これを受け、文部省は平成9年1月に「教育改革プログラム」を策定し、その中で「国民のニーズに的確に応えるための幼稚園と保育所のあり方について、地方分権推進委員会の勧告等をも踏まえ、厚生省と共同で検討する。当面は、地域の実情に応じた幼稚園と保育所の施設の共用化について弾力的な運営が図られるよう検討を進め、平成9年度中に具体的な方針をまとめる」ととした。そして、同年4月から、文部省と厚生省は共同して、国民の多様なニーズに対応できるよう、望ましい運営や施設のあり方を幅広い観点から検討するため、「幼稚園と保育所のあり方に関する検討会」を発足させ、平成10年3月に「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」を示した（後述）。

(3) 児童福祉法の改正

保育所の設置根拠でもある児童福祉法は、平成9年、平成13年、平成15年と短い期

間で改正を重ねている。

ア 平成9年改正—「質の高い」子育て支援制度

まず、平成9年の改正についてだが、厚生省は改正の趣旨について、「児童福祉法を中心とする児童家庭福祉制度を改革し、将来の我が国を担う子どもたちが健やかに育成されるよう、児童保育施策の見直し、児童の自立支援施策の充実等を行い、新しい時代にふさわしい質の高い子育て支援の制度として再構築を図る」としている。

その概要として、保育所への入所の仕組みに関する事項（第24条関係）について、「市町村は、『保育に欠ける』乳幼児等の保護者からの申し込みがあったときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない（同条第1項関係）」としたこと、保育所による情報提供及び保育相談に関する事項について、「保育所は、地域の住民に対し、その保育に関し情報提供を行うとともに、乳幼児等の保育に関する相談に応じ、助言を行うよう努めなければならない（第48条の2関係）」したことなどがあげられる。

イ 平成13年改正—「保育需要の急速な増大」への対応

続く平成13年の改正について、厚生省は、その趣旨を「保育需要の急速な増大を背景に増加した認可外保育施設に対する監督の強化等、保育所整備推進のための公有財産の貸付け等の促進、保育士資格の法定化及び児童委員活動の活性化を図る」としている。

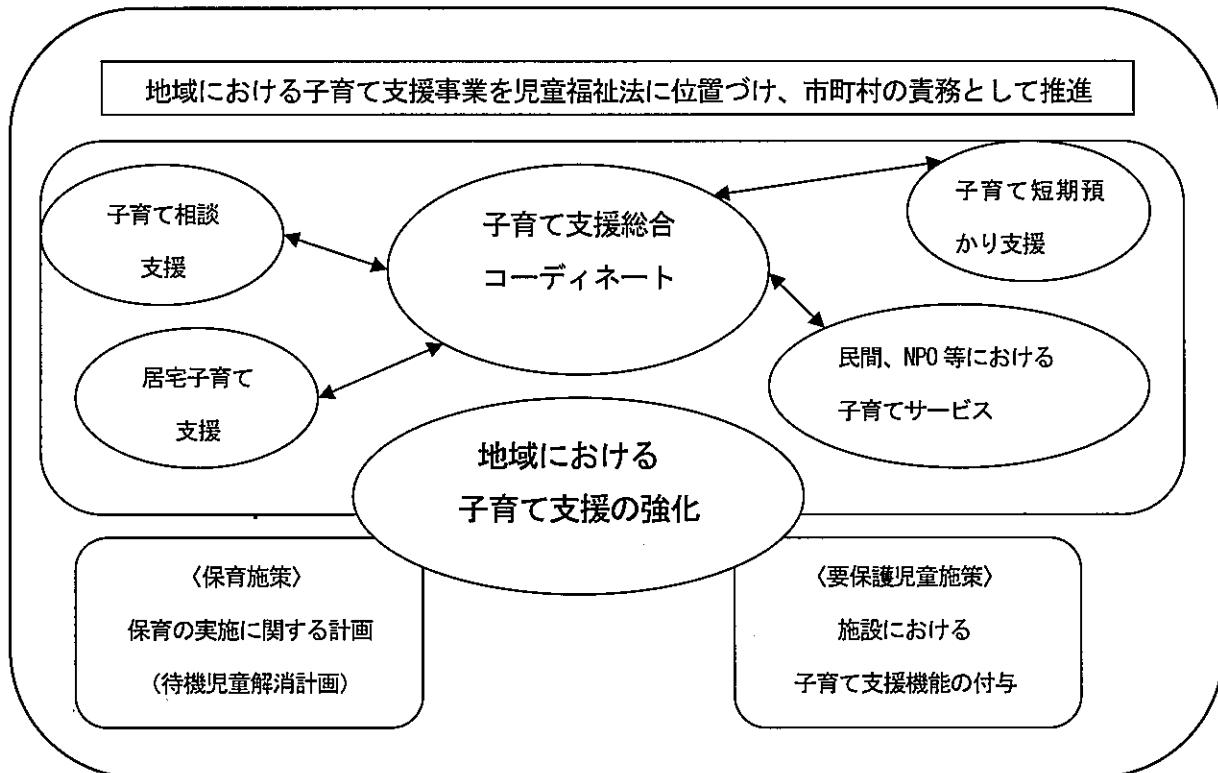
改正の概要は、保育所整備促進のための公有財産の貸付け等の推進のために、保育需要が増大する市町村においては、市町村自らの公有財産（学校、公営団地等の公共施設の余裕スペース、公有地等）の貸付け、保育所の運営業務の委託そのほかの措置を積極的に講じ、社会福祉法人等多様な民間事業者による保育所の設置運営を効率的かつ計画的に促進すること（第56条の7第1項）、また、保育の供給拡大にあたっては、今日急増の制約となる不合理な措置等を行わないよう留意の上、設置運営主体の如何を問わず適正な運営の確保に努めることとした。

ウ 平成15年改正—「すべての家庭」に対する子育て支援

そして、最も新しい平成15年の改正は、「急速な少子化の進行等を踏まえ、すべての子育て家庭における児童の養育を支援するため、市町村における子育て支援事業の実施、市町村保育計画の作成等に関する規定整備等の措置を講ずることにより、地域における子育て支援の強化を図る」ことを目的としている。

この改正児童福祉法は平成17年4月から施行されるが、この改正によって、現行の「被虐待児の入所措置など要保護児童対策及び『保育に欠ける』児童対策」を中心であ

った児童福祉法から、「すべての家庭に対する子育て支援を市町村の責務として明確に位置づけ、すべての家庭に対する子育て支援を積極的に行う仕組みが整備される」ことになる。



(4) 幼稚園教育要領及び保育所保育指針の改訂

児童福祉法改正と同時期に、幼稚園教育要領及び保育所保育指針が改訂されている。

まず、幼稚園教育要領だが、これは平成10年10月に改訂されている。この改訂の基本的な方針は以下の5点である。

- ① 遊びを中心とした生活を通して、一人ひとりに応じた総合的な指導を行うという幼稚園教育の基本的な考え方を充実発展させる
- ② 幼児の主体的活動がじゅうぶんに確保されるための幼児理解に基づく教師による計画的な環境の構成や遊びへのかかわりなどにおける教師の基本的な役割について明確化する
- ③ 豊かな生活体験を通して自我の形成を図り、生きる力の基礎を培うため、ねらい及び内容を改善する
- ④ 小学校との連携を強化する観点から、幼稚園における主体的な遊びを中心とした総合的な指導から小学校への一貫した流れができるよう配慮する

- ⑤ 少子化の進行、家庭や社会のニーズの多様化に対応し、幼稚園が家庭や地域との連携を深め、積極的に子育てを支援していく地域に開かれた幼稚園づくりや教育課程にかかる教育時間の終了後に行う教育活動など幼稚園経営の弾力化を推進する

なお、教育時間終了後に行う教育活動、つまり、幼稚園における預かり保育について明記されたことは、幼稚園の保育所化に大きな影響を与えた。

一方、保育所保育指針は約1年後の平成11年10月に改訂されている。この改訂の主な内容として、地域の子育て家庭に対する相談・助言等の支援機能を新たに位置づけたことや、教育的内容について改訂幼稚園教育要領との整合性を図るため保育内容等に必要な事項（生きる力の基礎の育成、自然・社会体験の重視など）を追加したこと、子供の人権への配慮にかかる項目を充実させたことがあげられる。

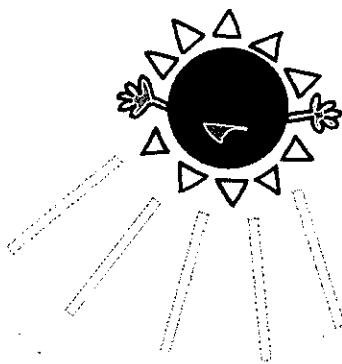
改訂を知らせる通知文において、厚生省は「養護と教育が一体となって、豊かな人間性を持った子供を育成するという保育所における保育の考え方については改訂前の保育所保育指針と同様であること、保育所保育指針はその性格上保育所における保育を中心にしてその内容が示されているが、家庭や地域社会との協力・連携が一層重要となっていることに伴い、地域の子育て家庭への支援機能が新たに記載されたところであり、保育所情報の提供等により保育所に対する家庭の理解と協力を得ること及び地域の専門機関等との連携について、今後一層配慮されたいこと」を留意点として明記している。

(5) 幼児教育振興プログラム

文部科学省は、平成13年3月、幼児教育の振興に関する施策を効果的に推進するため、総合的な実施計画として幼児教育振興プログラムを策定した。

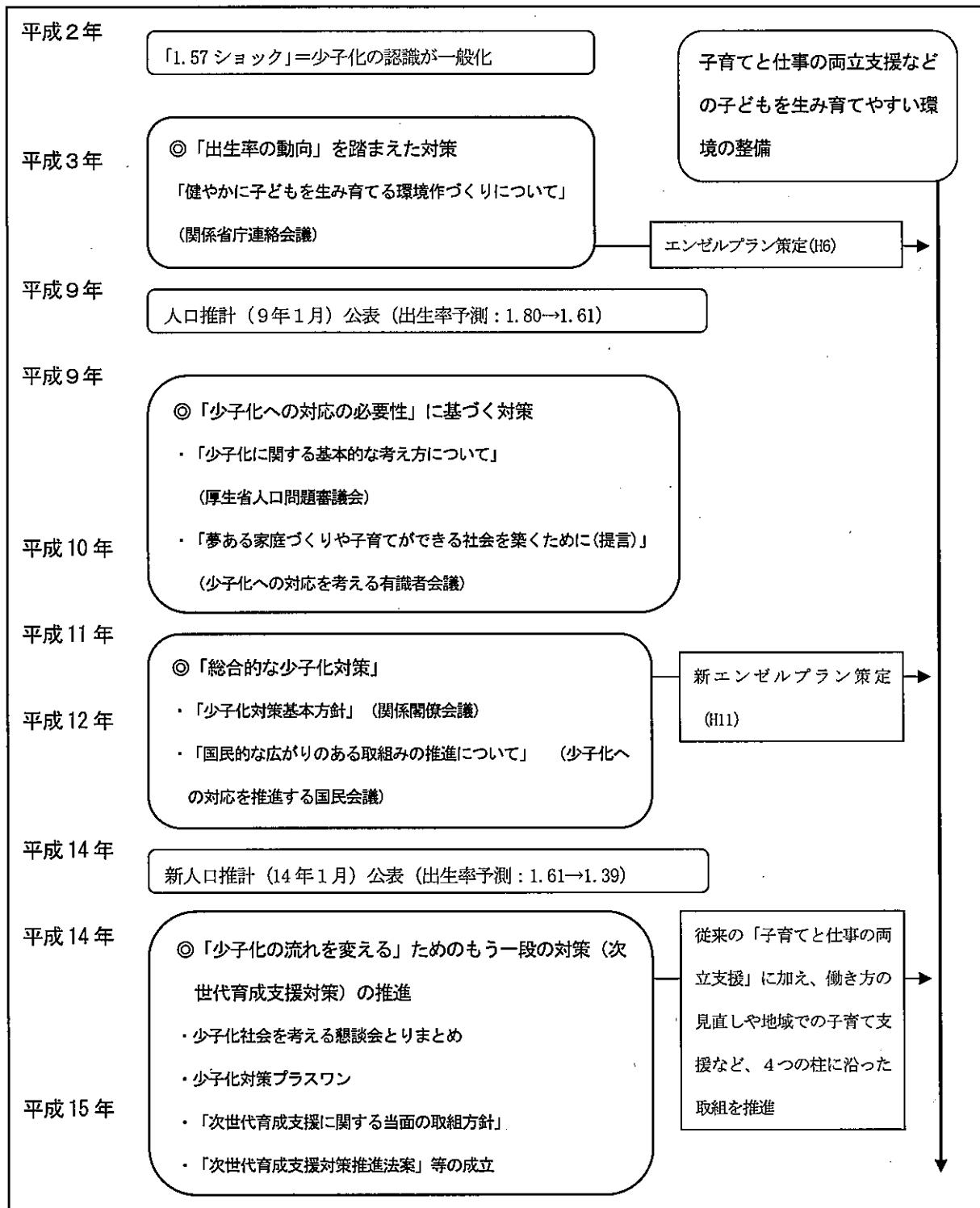
このプログラムでは、①幼稚園の教育活動及び教育環境の充実、②幼稚園における子育て支援の充実、③幼稚園と小学校の連携の推進、④幼稚園と保育所の連携の推進を目標に掲げており、特に②では「預かり保育」の推進のために、希望する保護者に対しては通常の教育時間の前後や長期休業期間中等に行われる「預かり保育」について私立幼稚園への特別補助の充実を図ることとした。

さらにプログラムでは、これらを踏まえて、各地域が創意工夫を生かし、実情に応じてさまざまな幼児教育の展開を図る場合の支援も行うとしている。



3 「子育て支援」と「次世代育成」

平成2年の「1.57ショック」から平成15年までの少子化に関する社会の動向と少子化問題への対応の変遷をまとめると、おおむね次のようになる。



(1) 「エンゼルプラン」から「少子化対策プラスワン」まで

少子化対策については、平成6年12月の「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(文部・厚生・労働・建設4大臣合意)、いわゆる「エンゼルプラン」、

それに続く平成11年12月の「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（大蔵、文部、厚生、労働、建設、自治の6大臣合意）、いわゆる「新エンゼルプラン」がある。これらにおいては、保育サービス等子育て支援サービスの充実、仕事と子育ての両立のための雇用環境の整備などの7項目について具体的な数値目標が掲げられており、その達成に各自治体で取り組んできたところである。

ここではその詳細には触れないが、「エンゼルプラン」、「新エンゼルプラン」はどちらも、働く女性対策、つまり、保育所の整備・充実に重点を置いたものであったため、出生率減少にはつながらず、平成13年には合計特殊出生率は1.33となった。

このような状況を踏まえ、平成14年9月に従来の取組みに加えたもう一段の対策としてまとめられたのが「少子化対策プラスワン」である。これは、それまで行ってきた子育てと仕事の両立支援（特に保育に関する施策）に加え、①男性を含めた働き方の見直し、②地域における子育て支援、③社会保障における次世代支援、④子どもの社会性の向上や自立の促進の4つの柱に沿って、国や地方公共団体、企業等が計画的に取組みを進めることとしている。

（2）次世代育成支援対策

さらに、「少子化の流れを変える」ためのもう一段の対策、すなわち、次世代育成支援対策として、平成15年に2つの法律が施行された。

ア 次世代育成支援対策推進法（平成15年7月16日施行）

この法律は、急速な少子化の進行や家庭・地域を取り巻く環境の変化を踏まえて次世代育成支援対策に関する基本理念を定め、国、地方公共団体及び事業主の行動計画などを定めることにより、次世代育成支援対策を迅速かつ重点的に推進していくことを目的としている。

この中で、基本理念として「父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識」をあげ、国及び地方公共団体、事業主、国民のそれぞれの責務について言及している。

イ 少子化社会対策基本法（平成15年9月1日施行）

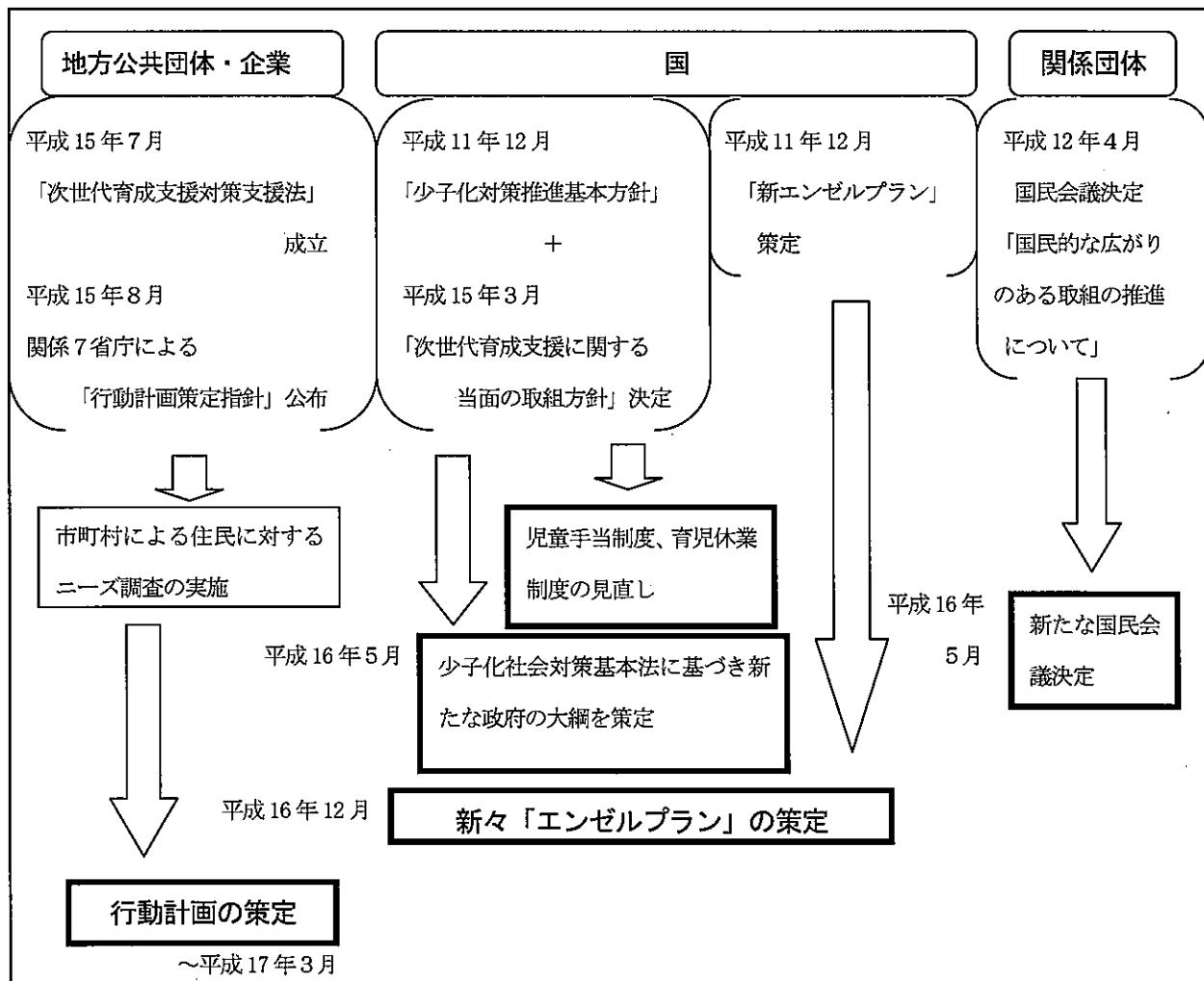
この法律は、急速な少子化の進展が21世紀の国民生活に深刻かつ多大な影響を及ぼすものであるという認識から、長期的な視点に立った施策の基本理念を明らかにし、国及び地方公共団体の責務、少子化施策の基本となる事項等を定めることにより、少子化に対処するための施策を総合的に推進することを目的としている。

なお、同法中、保育サービス等の充実に関する主な事項について以下のように定めている。

- ① 国及び地方公共団体は、子どもを養育する者の多様な需要に対応した良質な保育サービス等が提供されるよう、保育等に係る体制の整備及び保育サービスに係る情報の提供の促進に必要な施策を講ずるとともに、保育サービスを提供する施設の活用による子育てに関する情報の提供及び相談の実施その他の子育て支援が図られるよう必要な施策を講ずること
- ② 国及び地方公共団体は、保育において幼稚園の果たしている役割に配慮し、その充実を図るとともに、①の保育等に係る体制の整備に必要な施策を講ずるに当たっては、幼稚園と保育所との連携の強化及びこれらに係る施設の総合化に配慮すること（第11条）
- ③ 国及び地方公共団体の責務として、「地域において子どもを生み、育てる者を支援する拠点の整備を図るとともに、子どもを生み、育てる者を支援する地域社会の形成のための環境の整備を行うこと」等「子どもを生み、育てる者」のためになすべきこと（第12条から第16条まで）

(3) 今後の次世代育成支援対策をめぐる状況

前述の(1)、(2)及び今後の取組みの予定をまとめると、以下の図表のようになる。法律制定等の取組みがどういった成果を上げられるかは、地方公共団体及び企業がどのような行動計画を作成するかにかかっていると言える。



4 幼稚園及び保育所の連携

(1) 施設利用者数の変化とそれへの対応

少子化の進展に伴って幼稚園に通う幼児数が減少し、幼稚園の定員割れに伴う余裕保育室問題が顕在化する一方で、保育所については働く母親の増加に伴い、年々入所希望者が増加し、保育所不足による待機児童問題が深刻化した。このような状況を憂慮し、幼稚園と保育所を一体化させようとする取組みを早い時期から行う自治体があった。

例えば、大阪府交野市では、昭和47年に幼稚園と保育所を併設する形で長時間保育児と短時間保育児が一緒に保育を受けられる「あまだのみや幼稚園」をスタートさせた。この取組みは、大阪の郊外都市であったための人口急増に対応することをきっかけとし、「どの子も平等に教育を受けるという教育の機会均等」を目的としている。交野市では、担当窓口についても昭和48年から市長部局と教育委員会にまたがる形で「児童対策室」を設け、一本化している。

また、香川県直島町では、昭和49年4月に「直島幼稚園」が誕生している。直島町での一体化のきっかけは施設改修であったため、新しい園舎の完成とともに幼稚園機能と保育所機能を併せ持った施設となった。これによって直島町は「児童の教育と福祉の機会均等をはかり、運営上の一元化をはかるもので、幼稚園、保育所それぞれの長所を生かしつつ、児童の幸せをはかる理想的な児童教育の場を目指す」ことを目的としている。

ほかにも、東京都千代田区では、昭和63年から、複合施設内に幼稚園と保育所が同居するということではなく、年齢によって児童教育と保育を区分するというシステムを取り入れている。これは0歳から2歳児は保育所、3歳から5歳児は幼稚園という方式で、千代田区では、この方式を最初に取り入れた施設の名前から「いづみ方式」と呼んでいる。同区では、このような幼稚園と保育所の一体化について「幼稚園と保育所を制度的にも一本化するいわゆる『幼保一元化』を追求したものではなくあくまでも現行法制度の中で、子どもをめぐる施策の有機的な連携と施設の有効利用を主たる目的として」実施したとしている。

しかし、自治体レベルでの幼稚園と保育所を連携、一体化させる取組みは、制度的な壁もありなかなか進まなかつた。

(2) 幼稚園と保育所の施設共用

先に触れたように、平成9年4月に文部省と厚生省は「幼稚園と保育所のあり方に関する検討会」を発足させたが、この検討会の成果の一つが、文部省及び厚生省の共同通達として平成10年3月に示された「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」である。

この指針は、目的として「多様なニーズに的確に対応できるよう、幼稚園と保育

所の施設・運営の共用化、職員の兼務などについて地域の実情に応じて弾力的な運用を図り、児童教育環境の質的な向上を推進し、共用化された施設について保育の内容等運営を工夫し、有効利用を図ること」を掲げ、具体的には以下の6項目を示している。

- ① 幼稚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用することができる。
- ② 共用化された施設について必要とされる基準面積は、原則として、それぞれ幼稚園設置基準、児童福祉施設設置基準により児童数を基に算定するものとする。ただし、この方法によることが適切でないと認められる場合には実情に即した方法により算定するものとする。共用部分については、原則として幼稚園及び保育所の各々の占有面積により按分して管理する。
- ③ 幼稚園と保育所が共用化されている施設における職員の数については、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するものとする。
- ④ 幼稚園及び保育所に備えられている園具・教具・用具について、幼稚園及び保育所は相互に使用することができる。
- ⑤ 幼稚園と保育所が共用化されている施設においては、教育・保育内容に関し、合同で研修を実施するように努める。
- ⑥ 施設設備の維持安全、清掃等の共通する施設管理業務について一元的な処理に努める。

この指針によって、施設利用方法（利用者数の算定、用具等の共用）、職員数及び職員研修について、幼稚園及び保育所を「連携」して運営するための基準が明らかになった。

（主な基準）

項目	幼稚園	保育所
施設の性格	学校	児童福祉施設
対象児童	満3歳から就学前の児童	0歳から就学前の保育に欠ける児童
保育士・教諭の配置基準	1学級35人以下	0歳 乳幼児3:保育士1 1~2歳 6:1 3歳 20:1 4~5歳 30:1
施設基準	保育室、遊戯室、保健室、運動場、便所、飲料水用設備、職員室等	保育室、遊戯室、屋外遊戯場、調理室、便所

保育所の一部を幼稚園に転用、要件緩和へ 厚生労働省方針

保育所の施設の一部を幼稚園に転用する際の規制が近く緩和される。これまで、国庫補助を受けて作られた保育所の施設を建設から10年以内に転用する場合、「目的外使用」とみなされて補助金を返還しなければならず、事実上の壁になってきたが、今後は返還が不要になる。一方で、保育所の待機児童解消のため幼稚園の活用が求められており、こうした「幼保一元化」の動きに弾みがつきそうだ。厚生労働省が近く、全国の自治体に通知する。

幼稚園か保育所の一方しかない地域では、教育を重視して幼稚園に、あるいは長時間の保育を求めて保育所に、長距離通園・通所するケースも多い。このため、旧厚生省と旧文部省は平成10年、両施設の共用化を促す通知を出したが、実際には補助金返還などが壁になっていた。今年7月には、岐阜県瑞浪市が、両施設に他方の分室を設け、両方の子どもを同じ部屋で保育・教育できるようにする「幼児教保育特区」を政府に申請し、8月に認められたが、保育所が平成12年に建設されたばかりで、補助金500万円の返還を厚生労働省に求められ、暗礁に乗り上げていた。このため、金子規制改革相が坂口厚生労働相と協議、(1)自治体が保育所と幼稚園の連携を推進する施策をとっている、(2)転用によって保育所児の処遇が低下しない、などの条件を満たす場合には返還なしで転用を認めることになった。今回の措置を受けて、逆に幼稚園の一部を保育所に転用するケースの規制緩和についても、文部科学省は「検討する」としており、待機児童が多く要望の強い保育所への転用でも同様の措置が認められる可能性が大きくなつた。(平成15年10月22日朝日新聞掲載)

【補助金等にかかる予算の執行の適正化に関する法律】

(昭和30年8月27日施行、平成12年4月1日改正施行)

第17条 (決定の取消)

- ① 各省各庁の長は、間接補助事業者等が、間接補助金等の他の用途への使用をし、その他間接補助事業等に関して法令に違反したときは、補助事業者等に対し、当該間接補助金等に係る補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消すことができる。

第18条 (補助金等の返還)

- ① 各省各庁の長は、補助金等の交付の決定を取り消した場合において、補助事業の当該取消に係る部分に関し、すでに補助金等が交付されているときは、期限を定めて、その返還を命じなければならない。
- ③ 各省各庁の長は、第1項の返還の命令にかかる補助金の交付の決定の取消が前条第2項の規定によるものである場合において、やむをえない事情があると認めるときは、政令で定めるところにより、返還の期限を延長し、又は返還の命令の全部若しくは一部を取り消すこと

(3) 「連携」に向けたその他の取組み－両省のスタンス

厚生労働省と文部科学省は、「連携」に向けた取組みとして、平成14年3月に共同して幼稚園と保育所の「連携」事例集を作成したことをあげている。この事例集では、教員・保育士の研修の合同開催、幼稚園と保育所の施設の共用化、幼稚園・保育所の合同活動等の実施事例について紹介している。

しかし、文部科学省においては「幼児期についての保護者の多様なニーズに対応するためには、単純に統合・統一するのではなく、両施設が連携することが必要である」、厚生労働省においては「幼稚園と保育所はそれぞれが整備充実を図る中で、地域の実情に応じた弹力的な設置運営が可能となるよう連携を図っており、両者の一元化は、国・地方の公費負担制度のあり方そのものに影響を及ぼす等の問題がある」との考えから、両省とも、現行の幼稚園及び保育所を「一元化」するのではなく、「連携」していくことで問題に対処できるとした。

施設共用のタイプ（厚生労働省及び文部科学省による連携事例集での分類）

合築施設：幼稚園と保育所が一つの建物にあり、廊下、トイレなどの施設を両者が共有している施設

併設施設：幼稚園と保育所がひとつの建物の中にあるが、玄関が別々であったり、壁などによって仕切られていたりする場合など、両者が共有している部分がない施設

同一敷地内にある施設：幼稚園と保育所の建物は別々であるが、一続きの敷地内にそれらがあり、運動場などの敷地が柵、塀などによって完全に仕切られておらず、相互に利用できる施設

5 地方分権及び規制改革と「幼保一元化」

(1) 地方分権及び規制改革の流れ

平成7年5月19日に地方分権推進法が成立し、地方分権推進委員会により、平成8年から平成10年までの間に5回の勧告がなされた。その後、平成12年4月1日の地方分権一括法の施行を経て、平成13年7月3日、地方分権改革推進会議が発足した。

この地方分権改革推進会議は、内閣府本府組織令及び地方分権改革推進会議令に基づいて設置されたもので、地方分権の一層の推進を図る観点から、内閣総理大臣の諮問に応じ、国と地方公共団体との役割分担に応じた事務及び事業の在り方並びに税財源の配分の在り方、地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備その他の地方制度に関する重要事項で緊急に検討すべきものを調査審議するための機関である。

一方、平成13年4月、これまで行政改革推進本部に置かれていた規制改革委員会の後を受けて、内閣府に総合規制改革会議が設置された。この総合規制改革会議は、新たな規制改革推進3か年計画の実施状況を監視するとともに、更なる規制改革を推進するために官民挙げてこの問題に取り組む体制を整備するために設置されたものである。

(2) 地方分権の視点から見た「幼保一元化」

地方分権改革推進会議は、①国と地方の役割分担の明確化、②地域のニーズに応える住民自治の総合的政策選択システム、③地方公共団体の自立した財政運営の確立に向けた地方分権改革、④公共サービスの多様化と住民自治の強化、⑤地方分権改革による地域社会における社会的公正の実現を基本的な考え方として、事務事業の見直しを行った。

そして、平成14年10月30日に発表した「事務・事業のあり方に関する意見－自主・自立の地域社会を目指して－」の中で、幼稚園と保育所について、「地域によつてはほとんど均質化しているので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、地域の判断で一元化できるような方向で見直すべき」、「保育所運営費負担金・施設整備費負担金の一般財源化等も検討すべき」と指摘した。

その後、同会議は、平成15年5月7日に「事務・事業のあり方に関する意見」へのフォローアップ結果を総理大臣に報告した。その中で、幼保一元化問題に関しては幼稚園・保育所の制度の一元化、幼稚園教諭・保育士の資格の一元化や調理室設置の義務づけの見直し、保育所運営費負担金など関連する補助負担金の一般財源化等を、重点的に推進すべき項目と位置づけた。

(3) 規制改革の視点から見た「幼保一元化」

総合規制改革会議は、経済的規制分野に加えて、医療・福祉・教育などの「官の関与の強い生活者向けサービス分野」（社会的規制分野）についても、その改革が事業者間の競争を通じて消費者の満足度を高めるとともに、潜在的に存在する巨大な需要と雇用を新たに創出することが可能な分野ととらえ、重点的に「システム全体の改革」を推進している。

平成14年3月に行われた「規制改革推進3か年計画」改訂において、幼稚園と保育所については、「就学前児童の保育と教育の多様なニーズに的確に対応できるよう、保育所と幼稚園等の教育施設との施設の共用化を促進するとともに、保育所と幼稚園の連携事例を情報提供することなどにより、運営や施設利用の面でいっそう連携を深める。ただし、運営においては現在の親の就労や子育ての実態に即し、社会のニーズに応えるものになるようとする。」ことが掲げられた。

平成14年12月、総合規制改革会議の第二次答申において、保育分野について、①幼稚園と保育所の連携の推進（幼稚園教諭免許・保育士資格の相互取得の促進、幼稚園と保育所の一体的運営の促進）、②保育所の調理室必置義務の見直し、③保育サービスの第三者評価の推進、を含む7項目について措置するよう求めた。

続いて、同会議は、平成15年2月17日に「規制改革推進のためのアクションプラン」を発表した。このアクションプランには12の重点検討事項が掲げられており、「幼稚園・保育所の一元化」もその一つとされた。

この「幼稚園・保育所の一元化」については、単に両施設の連携を推進するということにとどまらず、「幼児教育・保育サービスを総合的に提供する機関」として、①同一の設置主体、②同一の施設、③同一の職員による運営が可能な「真の幼保一元化」を実現することを規制改革の方向性とした。

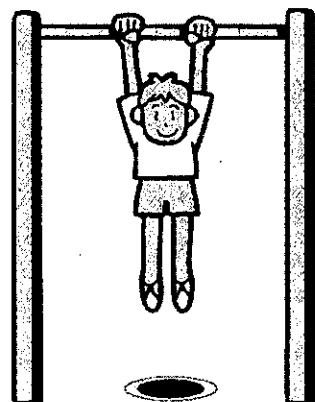
そして、具体的には、設置主体の統一のために幼稚園にも株式会社等による設置を原則解禁すること、施設設置基準の統一のために保育所のみに義務付けられている「調理室」設置義務を原則廃止すること、幼稚園教諭と保育士の資格や配置基準を統一すること、「保育に欠ける子」以外の入所や3歳児未満の児童の入園を認めることなどを求めた。特に、調理室設置義務廃止は全国規模で、また、さまざまな制度統一については構造改革特区で行うよう求めた。

平成15年3月、「規制改革推進3か年計画」が再改訂され、幼稚園と保育所に関しては、幼稚園と保育所の連携をいっそう促進する観点から、幼稚園教諭免許所有者と保育士資格所有者が相互にそれぞれの資格（免許）を取得することを促進すること、幼稚園と保育所の一体的運営を推進するに当たっては、施設の共用だけでなく子どもの処遇についても、各地域のニーズに応じ、柔軟な運営が可能となるよう措置を講ずることとされた。

(4) 「骨太の方針2003」決定以降の「幼保一元化」

平成15年6月27日、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太の方針2003）」が閣議決定された。この中で、幼稚園と保育所については、

- ① 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、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あり方について、必要な措置を講ずる。
- としている。



続いて平成15年7月11日、総合規制改革会議は「規制改革推進のためのアクションプラン・12の重点検討事項に関する答申—消費者・利用者本位の社会を目指して—」を決定した。

そこでは、幼稚園及び保育所について、まず、少なくとも構造改革特区において講ずるべき措置として以下の3項目を掲げている。

- ① 両施設に関する行政を一元化し、施設整備・職員資格・職員配置・幼児受入れなどに関する基準を統一化すべきであること
- ② 保育所のみに義務付けられている調理室の設置義務について廃止すべきであること
- ③ 「保育に欠ける子」のみならず誰でも入所できるよう、入所要件を緩和すべきであること

さらに、全国規模において講ずるべき措置としては、次の2項目を掲げている。

- ① 幼稚園のみ禁止されている株式会社等による設置を解禁すべきこと
- ② 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）を緩和すべきこと

(5) 構造改革特区と「幼保一元化」

構造改革特区は、地域の特性に応じた規制の特例措置を設け、地域が自発性を持って構造改革を進めることにより、経済と地域の活性化を図るものである（根拠法令は「構造改革特別区域法（平成14年法律189号）」）。

構造改革特区において設ける特例措置については、地方公共団体や民間団体等の提案を元に政府全体で検討を行って決定される。

平成14年度に応募された提案のうち、幼稚園及び保育所の一元化に関連する事項で、特区での対応が決定したのは、文部科学省関連、厚生労働省関連とともに3項目ずつである。

（文部科学省関連）

- ① 幼稚園における幼稚園児及び保育所児等の合同活動事業
- ② 幼稚園入園年齢制限の「満3歳に達する年度」への緩和
(以上、2項目は平成15年4月から申請受付)
- ③ 株式会社及び不登校児童生徒等の教育を行うNPO法人による学校（幼稚園を含む）設置の容認

（この項目は平成15年10月から申請受付）

（厚生労働省関連）

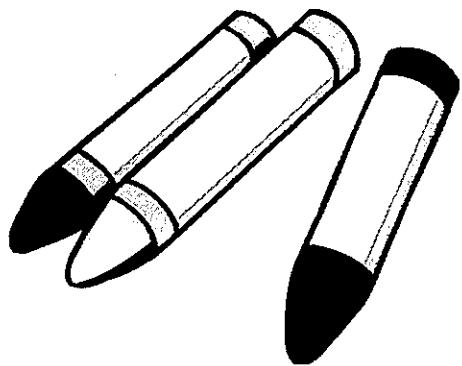
- ① 保育所の保育室において保育所児と幼稚園児を合同で保育することの容認
- ② 保育所における私的契約児の弾力的な受け入れの容認

③ 保育の実施にかかる事務の教育委員会への委任

(以上、3項目について平成15年10月から申請受付)

構造改革特区計画についてはすでに3回認定が行われており、その総数は236件となっている。このうち、幼保連携・一体化推進関連については、第1回認定が6件、第2回認定が5件であるのに対して、第3回認定は13件であった。この第3回認定の内訳は、3歳未満児の幼稚園入園の容認が5団体、幼稚園児と保育所児の合同活動が8団体、

保育事務の教育委員会への委任が5団体(重複あり)である。



平成15年度に行われた2回の提案募集(平成15年12月現在)における幼保一元化関連の提案は、総合規制改革会議が検討を求めていた事項(保育所の調理室必置規制の撤廃、幼稚園教諭と保育士の資格の統合、保育所入所要件の緩和)のほかに、幼稚園教育要領と保育所保育指針の統合、保育料徴収事務の私人への委託の容認、保育所の施設整備費の補助対象者の拡大、幼稚園児と保育所児の資格の併有の容認などとなっている。

(6) 「幼保一元化」に対する両省の意見

文部科学省は、これまで「集団生活の中での充実した教育」、「長時間の預かり保育」というそれぞれのニーズに対して応えてきたが、両方のニーズを同時に満たすためには、幼稚園と保育所の連携による一体的運営など、幼稚園および保育所の特性を生かしつつ、多様な教育・保育サービスを提供できる柔軟な取組みを推進することが必要であるとしている。

一方、厚生労働省は、「幼保一元化」反対の理由として、一貫して次のような見解を示している。

- ① 就学前児童にかかる多様な子育て支援ニーズに対しては、幼稚園、保育所、地域の子育て支援事業といった多様なサービスによる対応が必要であり、幼稚園と保育所の両施設を制度的に単一の施設とすることでは応えきれないこと
- ② 地域の実情に応じた幼稚園と保育所の設置運営にかかるニーズに対しては、施設の共用化、資格の相互取得促進等の両施設の連携を図ることにより応えてきたので、いっそうの連携強化のために構造改革特区で対応を行うこと
- ③ なお、厳しい財政状況を踏まえると就労等の特段の理由もなく保育に欠けない児童も含め、すべての児童に対し公費負担を行う理由がないこと、また、待機児童対策をより優先すべきであること

6 まとめ

平成15年12月22日、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」—活力ある日本の創造に向けて—を公表した。

この中で、幼稚園・保育所の一元化について、「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』を設置する。その実現に向けて、平成16年度中に基本的な考え方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も含め様々な準備を行い、平成18年度から本格実施を行う。（平成17年度中に措置）」ことを具体的な施策とした。

現在、厚生労働省としては社会保障審議会児童部会において、文部科学省としては中央教育審議会初等中等教育分科会幼児教育部会において、それぞれ総合施設について検討を進めている。それらの部会で総合施設検討のポイントとして掲げている主な事項は以下のとおりである。

(1) 社会保障審議会児童部会における検討事項

ア 機能・サービスについて

- ・子どもの育ちを支える次世代育成支援及び幼児教育のための施設・サービス
- ・子育て家庭の多様なニーズに応える
- ・待機児童の解消に資する

イ 利用できる者の範囲及び入所の仕組みなどの利用方法

ウ 設置主体、備えるべき構造設備、従事者が有すべき資格、職員配置基準、保育・教育内容及び運営基準

エ 費用負担のあり方（国と地方の負担など財源のあり方、利用料のあり方）

オ 基盤整備のあり方、既存制度との関係など

(2) 中央教育審議会初等中等教育分科会幼児教育部会における検討の観点

ア 幼児の健全な心身の発達という観点から、望ましい教育内容・教育環境を確保

イ 保護者の就労形態等にかかわらず、希望するすべての幼児に教育の機会を提供

ウ 0歳から5歳児までの発達課題に対応した、一貫した方針に基づく教育・保育の実施

エ 地域の実情に応じた合理的・弹力的な施設の設置・運営

オ 教育の視点を大切にした、子育て支援の拠点としての機能

このように、これまでの考え方を踏襲して福祉または教育、それぞれの視点から行われている検討が、今後どのように「すりあわされていく」のかについて大いに注目される。



第3章 現行制度の中での幼保一元化～全国の自治体・施設の事例

1 現行制度における幼保一元化

(1) はじめに

幼保一元化の実態は、現在のところは、幼稚園と保育所と異なる制度をそれぞれの規制や基準を踏まえつつ組み合わせて運用することになっている。よって、制度の活用方法や運用上の工夫などは取組みごとに様々ある。また、地域の特性により幼保一元化のきっかけ、方法、課題は異なっている。第3章では、現行制度の中で取り組んでいる事例をもとに幼保一元化のかたちについて探る。

(2) 一元化施設の類型

ア 施設形態による区分

幼保一元化施設の形態や保育の状況についてみると、以下のようなパターンに分類できる。

① 同一施設型

同一施設内において短時間児と長時間児を保育。保育内容面は、短時間児も長時間児も共に過ごす時間帯においては、一体的な育成カリキュラムを組んでいる。

② 年齢区分別施設型

「3歳以上のすべての子どもが幼稚園、3歳未満の子どもは保育所」などのように年齢によって地域の子どもの利用施設をいずれかに定める方法。この場合、地域における同一年齢の子どもは同じ施設に通うことができ、制度による分断を避けることができる。

他方、年齢によって施設区分が異なるため、低年齢児から就学までの一貫した育成という観点においては問題がある。また、異年齢間の交流が少なくなるといった問題点も指摘されるが、これは施設の一体的な運営や交流の推進などによって対処できる。当初は幼稚園と保育所の保育時間格差の問題が深刻であったが、最近は幼稚園においても預かり保育を実施することにより、この問題は解消されつつある。

③ 施設併設型

老朽化に伴って施設を新しく建て直す場合や、少子化の進行によって幼稚園と保育所が共に著しく定員割れを起こしている場合、または保育所についての供給は不足しているが幼稚園には余裕教室があるといった需要の不均衡がある場合に用いられることが多い。

保育状況は施設によって異なる。子ども及び職員の交流を行ったり、行事を合同開催するといったケースは見られるが、一つのクラスで幼稚園児と保育所児を保育するまでには至っていない所が多い。

イ 制度上の区分

実態としては同一施設型の場合であっても、国の制度自身が二元体制であるため制度上は「同一施設」とは見なせない。よって、同一施設内においても幼稚園部門、保育所部門と分かれて制度上は整理がされているのが現状であり、これは予算配分、補助金活用、会計区分などに関わってくる。既存の同一施設型における幼保一元化施設について制度上の整理の仕方をみると、大きくは次に示す2パターンに分類することができる。

① 年齢区分方式

年齢によって適用する制度を分ける方式である。具体的には、例えば3歳児以上児は幼稚園部門、3歳児未満児は保育所部門というように、子どもの年齢で区分するが、幼稚園部門においても預かり保育を実施することにより長時間保育の機能を持たせる。

② 時間区分方式

制度要件を基準として、保護者の就労などによって長時間保育を必要とする児童を保育所部門、短時間保育の児童を幼稚園部門によって制度上の整理を行う方式である。この結果、例えば3～5歳児については、同一年齢の中に、幼稚園部門に位置付けられる短時間児と、保育所部門に位置付けられる長時間児が混在することになる。

2 行政窓口の一元化（愛知県高浜市）

（1）これまでの経緯

高浜市では、幼稚園・保育園施設は別々の中で、関係部署・カリキュラム・職員研修・人事交流・事務の一元化による就学前教育の充実をめざしている。

また、幼保窓口の一本化により、幼稚園・保育園に同じ教育を行うソフト面の実施、子どもに関する窓口業務の一本化を行っている。

愛知県高浜市

- ・ 面積 13 km²
- ・ 人口 39,943人
(H15.4.1現在)
- ・ 幼稚園 6園（内公立5園）
- ・ 保育園 6園（内公立5園）
- 公立保育園のうち1園が公設民営

（2）窓口一元化の取組み

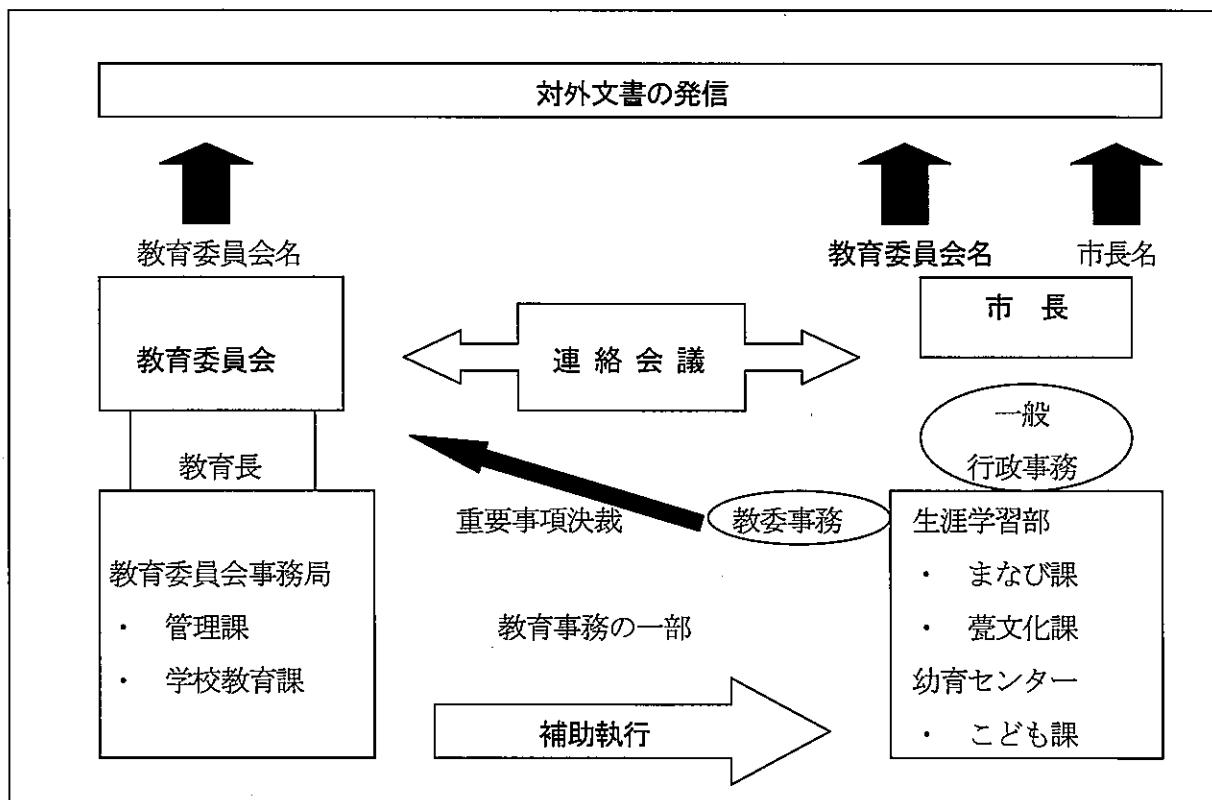
平成11年度の機構改革により、幼育センターを市長部局に設置した。実質的に幼児教育全体についての施策を総合的に展開するために、幼・保の窓口を一元的にして業務を行っている。また新たに「こども課」を設置し、教育委員会の幼稚園に関する事務を補助執行している。

(3) 幼稚園・保育所のソフト面の一元化の取組み

高浜市は、市の機構改革により、「高浜市の子ども」の理念を体系付け、幼児教育全体についての施策を総合的に展開するため、幼稚園・保育園の部署等、窓口の一本化を図った。また、「幼稚園」を教育委員会から市長部局に補助執行させるという画期的な改革を、二元化行政の中で実施してきた。主な施策は以下のとおりである。

- ア 幼稚園免許及び保育士資格を有する者の新規採用
- イ 幼稚園教諭と保育園保育士の人事交流
- ウ 幼稚園教諭加入の学校共済を市町村共済組合に変更
- エ 機構改革により幼育センターを設置
- オ 幼稚園教諭と保育園保育士の合同研修会（予算は二元化）
- カ 幼稚園・保育園長合同研修会の開催
- キ 幼稚園・保育園の第三者評価の実施
- ク 機構改革により新たに「こども課」を設置し、幼稚園に関する事を教育委員会から補助執行
- ケ 幼保一元化プロジェクトチームの立ち上げ（平成14年度より）

教育委員会の事務の補助執行のイメージ図



(4) 窓口一元化による効果

窓口の一元化により、少子化への対応の観点から、幼児教育全般についての施策を包括的に事業展開することが可能になった。また、保護者が幼稚園・保育園への入園を選択する場合に同じ窓口であるため、利便性が図られている。

幼稚園教諭・保育園保育士の意識改革が図られている。

こども課の職員が、厚生労働省と文部科学省それぞれの業務を把握することにより、子育て支援対策全般の補助事業の知識が深まり、有効活用が可能となった。

(5) 今後の課題

高浜市では、二元化行政の中で、補助執行等を可能とするために、事務分掌条例及び定員定数条例の改正を行っている。また、高浜市教育行政連絡協議会設置要綱に基づき、高浜市教育行政連絡協議会を設置し、教育委員会と市長部局の意思疎通を図っている。さらに、情報の共有が必要と思われるものは教育委員会に合議をして対応している。

幼稚園・保育園を含め、子育て支援全般の窓口が一本化することにより、「市民が一箇所の窓口に来れば、子どもに関するることはすべて対応できる」という、住民サービスに目線を置いた行政の実践力を持つこと——このことが、今後の市町村行政には求められている。

そのためには、関係各課の共通理解が必要であり、職員の事務範囲の力量のみならず、行政の意識改革が今後大きな課題となる。

3 幼保所管の一本化と民間移管（愛知県豊田市）

(1) これまでの経緯

豊田市は、「待機児童を出さない」という施策の中で、就学前教育の視点に立った幼児期における教育の質の向上を図っている。具体的には、幼稚園・保育園の部署の一本化・教育内容・研修・職名・保護者組織・予算配分の統一による一元化を行っている。

豊田市では、少子化、核家族化の進行、夫婦共働き家庭の増加等を背景に、低年齢児及び3歳児保育の需要が年々増加してきている。そこで、保育園入所待機児童の発生が予測される地域の近隣公立幼稚園において、3歳児保育と預かり保育をセットで実施し、保育サービスの充実を図っている。

愛知県豊田市

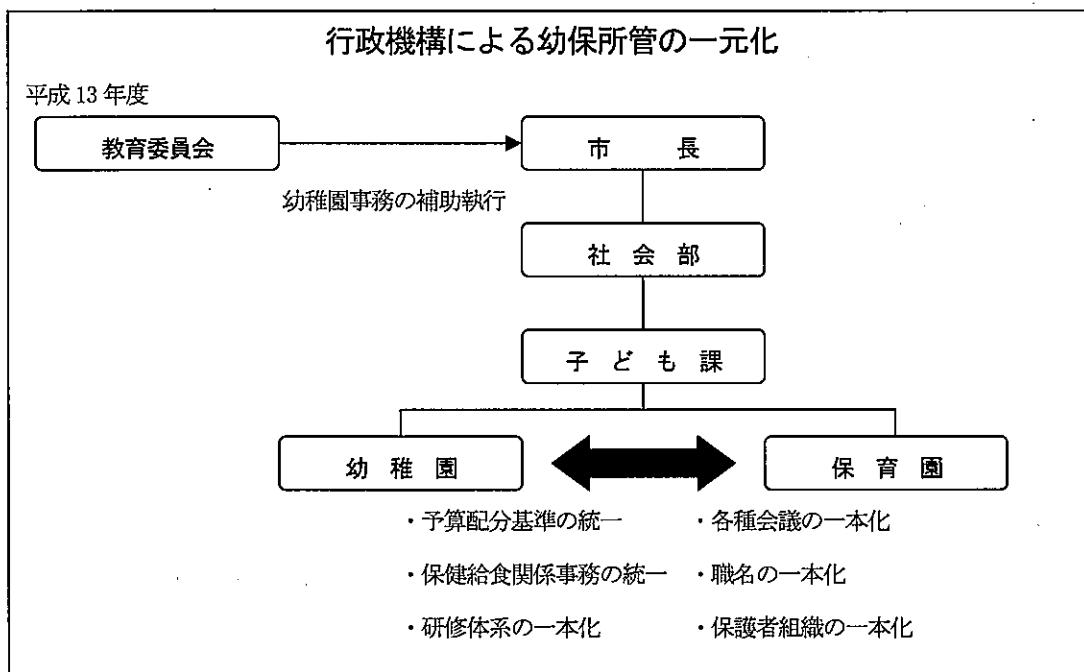
- ・ 面積 290.12 km²
- ・ 人口 356,049人
(H15.4.1現在)
- ・ 幼稚園 33園（内公立20園）
- ・ 保育園 49園（内公立40園）

(2) 行政機構改革による幼保所管の一本化

豊田市は、平成13年度より、市長部局による幼稚園事務の補助執行を実施している。

主な施策は以下のとおりである。

- ① 予算配分基準の統一
- ② 研修体系の一本化
- ③ 各種会議の一本化（幼稚園・保育園の園長会議、主任会議、機関誌委員会等を一本化）
- ④ 職名の一本化（平成15年度から）。意識を取り除く工夫として、職員から募集し、「保育師」とした。
- ⑤ 幼稚園・保育園職員の人事交流
- ⑥ 保護者組織の一本化（平成16年度から）
- ⑦ 保育計画の共通化



ア 「子ども課」の設置

豊田市は、平成13年度から「子ども課」（幼稚園・保育園関係事務、家庭福祉関係事務、母子保健事業等の就学前の子どもに関する事務をすべて扱う課）を設置した。幼稚園・保育園の基準が異なるため、当初は、できることから行ってきた。

イ 窓口一元化による効果

窓口を一元化したことにより、保護者が幼稚園・保育園のサービスを選択しやすく、多様なニーズに応えることができた。また子どもに幼稚園・保育園区別なく教育を受けさせられるため、安心して預けられ、市民にとって利点が多い。

幼稚園・保育園の職員は、幼稚園・保育園両方の体験ができ、それぞれの良さを生

かして、教育内容をより高めることができる。また、研修の幅を広げることもできる。

行政窓口では、当初は補助執行により多少事務が混乱したが、現在は事務量に対する適正な職員配置が課題といえる程度で、順調に進んでいる。

(3) 幼稚園、保育園の民間移管

ア 民間移管の経緯

豊田市では、少子化の進展、女性の社会進出、幼稚園・保育園の規制緩和、児童福祉法の一部改正等の社会の変化や保育者の様々なニーズ（延長保育、休日保育等）を満たす方法として、民間移管を進めている。また民間移管に伴い、保育の公的責任等が求められるので、豊田市は以下のことを方針としている。

- ① 保育を必要とする市民に対し、質の高い効率的な保育が公平に提供できる仕組みを整えること
- ② 質の高い保育を保障するため、民間事業者に対する指導監督を行うこと
- ③ 保育を必要とする市民の需要を的確に把握し、適切な情報を提供すること
- ④ 保育の質の向上と利用者の選択に資するため、豊田市独自の第三者評価制度を創設する。

イ 民間移管計画について

豊田市では、民間移管対象園の選定について、以下の3つの基準を定めている。

- ① 民間移管後に園経営が安定的に成り立つことを前提に次に掲げる園
 - ・ 定員 120人以上の保育園（H14.5.1現在39園中21園該当）
 - ・ 在園児数 100人以上の幼稚園（H14.5.1現在20園中15園該当）
- ② 次に掲げる条件を満たす対象園を優先順位の高い園として順次移管する。
 - ・ 園児の人数が確保される人口密度の高い地域に立地していること
 - ・ 交通の便がよく、広いエリアから園児を集めることができる場所に立地していること
 - ・ 施設・設備整備後の年数があまり経過していないこと
- ③ 移管目標数は次のとおりとする。3歳児の就園需要の充足を早期に図るために、幼稚園の民間移管を先行させる。
 - ・ 平成20年までに保育園4園、幼稚園7園 計11園
 - ・ 平成30年までに保育園5園、幼稚園3園 計8園 合計19園

平成15年度に移管しているみずほ保育園については、モデル園であり、初めての移管ということで、移管前の市の「保育師」を子ども課付きで今年度のみ派遣している。これは民間移管に対する市民の不安を取り除くことが目的であったが、来年度以降は

行わないこととしている。移管法人が決定してから、移管までに1年あるため、その間で新しい保育者と園児が慣れることも含めすべての引継ぎを行い、移管時には全員入れ替わることにしている。

(4) 今後の課題

豊田市では、現在、幼保一体化施設は存在しないが、幼稚園での預かり保育の希望や、市の周辺部には保育園しか存在しないため選択肢が少ないとなど踏まえ、一体化施設が必要だと考えている。今後、施設の老朽化に伴う改築や幼稚園の余裕保育室等の改造によりモデル園をつくり、徐々に一体化施設に移行させていくことが課題となっている。

4 待機児童解消のための幼稚園の余裕保育室を利用した幼保一元化（東京都品川区）

(1) これまでの経緯

明治 19 年 区内で初の私立幼稚園設置
 昭和 32 年 私立幼稚園数 33 園
 昭和 42 年 区内で初の公立幼稚園設置
 平成 5 年 公立幼稚園数 11 園

品川区における幼稚園教育は、戦前・戦後の長い間、私立幼稚園がその役割を担ってきた。

区立幼稚園については、幼児急増期に私立幼稚園のみでは、園児受け入れが十分できないことから、あふれる入園希望者を受け入れるため、いわば量的に補完する位置付けで、昭和 42 年に開園したのが最初でその後順次整備し、平成 5 年に 11 園となった。しかし、近年の少子化の影響から定員に満たない幼稚園が出現し、統廃合を経て現在、9 園を設置している。

私立幼稚園は明治 19 年に区内で最初の私立幼稚園が開園し、昭和 32 年には 33 園になるなど年々増加したが、少子化の影響から現在は 22 園である。

東京都品川区

- ・ 面積 22.72 km²
- ・ 人口 324,620 人
(H15.4.1 現在)
- ・ 幼稚園 31 園(内公立 9 園)
- ・ 保育園 46 園(内公立 38 園)

(2) 品川区の幼保一元化の目的と基本方針

品川区では、0歳から就学前までの乳幼児期に、幼稚園と保育園が連携して、教育・保育を一体的に行う「幼保一元化事業」を実施し、女性の社会進出の増加や保護者が就労していて子どもに幼稚園教育を受けさせたいという多様化した保育ニーズに応える取り組みを行っている。

既存の幼稚園・保育園の形態をそのまま移行させるのではなく、0歳から就学前まで

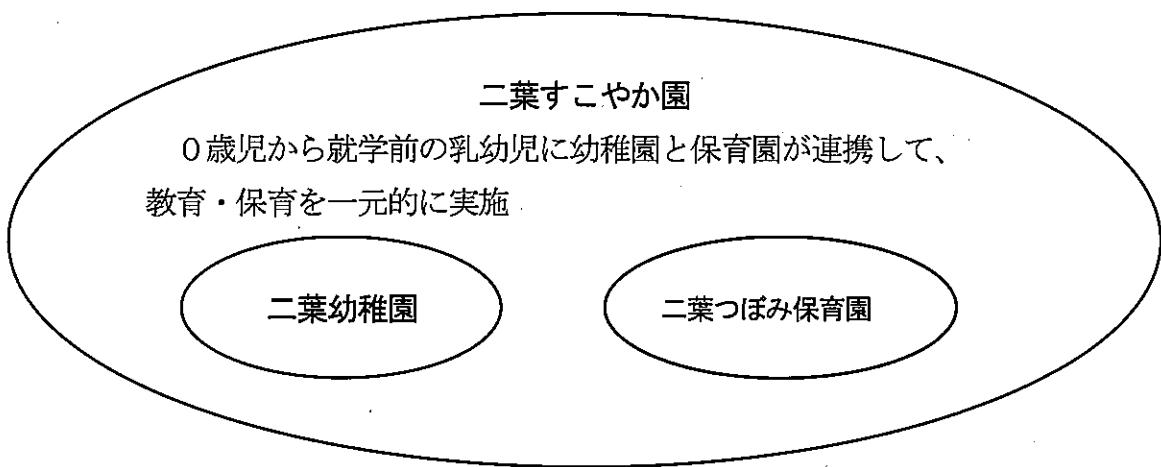
の一貫した教育・保育に基づいた乳幼児の育成を行い、家庭・地域・幼稚園・保育園が連携して、一人ひとりの生きる力を伸ばし、社会性や創造性を高める教育を行い、保護者の子育てを支援し、就学前の幼児教育として実施する。また保育園へ過度に依存する風潮を改め、家庭での基本的生活習慣の確立を支援するため、家庭（幼児）教育に積極的に取り組んでいる。

（3）余裕保育室を利用した二葉すこやか園の取組み

二葉幼稚園は昭和 55 年に設立された。最盛期には 200 名近い園児が在籍していたが、少子化に伴い、最近では半数程に園児数が減少した。そこで幼稚園の余裕保育室を活用して待機児の解消を図るとともに、就学前教育の視点に立ち、幼児期教育の質の向上をめざして、平成 14 年に二葉幼稚園と二葉つぼみ保育園からなる、二葉すこやか園を開設した。

二葉幼稚園は、品川区立幼稚園条例で設置し、その管理運営については、品川区立学校の管理運営に関する規則によることとされ、教育委員会事務局から独立した行政機関となっている。

新設の二葉つぼみ保育園は、品川区立保育所条例により設置され、教育委員会事務局の教育行政機関等の位置付けから、所管を学務課としている。



ア 幼保一元化の実施概要

二葉すこやか園では「年齢区分方式」をとっている。

二葉つぼみ保育園は、児童福祉法に適合する認可を受けた施設として、0歳～3歳児までの乳幼児の育成を行っている。4歳児になると、優先的に二葉幼稚園への入園を認め、幼稚園と預かり保育の利用に切り替える。二葉幼稚園は、学校教育法に適合する認可を受けた施設として4・5歳児の幼児の育成を行っている。また、保育所保育指針と幼稚園教育要領を基本として、0歳児から5歳児まで、一貫した方針に基づき就学前の育成をおこなっている。他には、預かり保育を利用しない幼稚園児に対し

ても、幼稚園の教育課程の中で、食の教育として週2回程度給食を提供している点が注目される。

入園要件は、二葉つぼみ保育園は、0～3歳児で品川区保育の実施等に関する条例に基づく「保育に欠ける」要件が必要となっている。二葉幼稚園は、区内在住の4・5歳児の子どもが対象となっている。また預かり保育利用要件は、二葉幼稚園に在園する幼児であること、保護者及び同居の親族が預かり保育の必要があること（昼間常に仕事をしている場合、保護者に病気・心身に障害がある場合、保護者が出産する場合等）である。

二葉幼稚園

	7:30	9:00	12:00	14:00	18:30	19:30
月火木金	預かり保育		幼稚園教育時間		預かり保育	
水	預かり保育	幼稚園教育時間		預かり保育		
土・休業			預かり保育			

二葉つぼみ保育園

	7:30	9:00	12:00	14:00	18:30	19:30
月～土			保育園基本保育		延長	

イ 幼稚園、保育園の壁を越えた取組み

① 異動に伴う職員ヒアリングの実施

施設設置にあたり、保育園の保育士の中から幼保一体化施設での勤務に意欲を持つ希望者を募り、職員配置をおこなった。また、幼稚園教諭、保育士の両方の免許を持つ職員・意欲のある職員を集め配置したことが、成功の背景にある。

② 保育実践による意識の改革

相互の違いと共通化を実践。大切なのは、実施したことを苦にせず、まとめていくことであり、記録し、積み上げていく中で意識が変わってきている。

③ 小・中学校との連携

隣接した、小・中学校との交流を頻繁に実施している。特に中学生のボランティアは継続的に活動している。その結果、中学生の居場所作りにもなっている。

(4) 施設の活用と効果

当初、幼稚園の余裕保育室が保育園になることについて、幼稚園の保護者から反対が強かった。しかし開園してからは、喜ばれるようになった。これからも保護者に信頼さ

れるよう、教育の質を高めていくことが大切であろう。

また、若い世帯にとって、幼稚園・保育園が、子どもを通して出会うネットワークの活動拠点ともなっている。

従来の施設機能だけでなく、人々が集まり交流するためのしきけという観点から幼保一元化施設を考えてみるのも、興味深い。

(5) 今後の課題

年齢区分方式の課題として、保育園在園から幼稚園に移行する際、手続きがうまく進まない場合があるので、今後検討していくことも必要であろう。

人づくりという観点から、「新たな試み」に際して、希望者を募り、意欲のある職員集団を組織化したことは、公立のあり方としては画期的な手法と考えられる。職員は公務員として「全体の奉仕者」であり、保護者の様々なニーズに応える保育サービスをしていかなければならない。しかし、今まで培ってきた体験、領域・固定観念などから抜け出ることはなかなか難しい。

品川区では、二元化行政の中で、担当課が別々であるため、意識の改革や相互理解が今後も課題となってくると考えている。

また、子育て支援の施設として、預けていることに慣れている保護者に対して子育ての意味を伝えていくことが大切である。二葉すこやか園では、保護者会等を通じて、こうしたことに取り組む工夫をしている。



5 少子化に伴う幼稚園、保育所の統廃合からの幼保一元化（和歌山県西牟婁郡白浜町）

（1）これまでの経緯

- 昭和 50 年代後半 町の児童数の減少、
共働き家庭の増加
- 昭和 59 年 保育園 5 歳児の受け入れ
- 昭和 61 年 幼児教育研究委員会設置
- 昭和 63 年 幼児教育研究委員会の答申を提出
- 平成 7 年 保幼の行政窓口の一元化
幼児対策室の設置
- 平成 8 年 保幼の枠を超えての職員配置
保育内容の研究の見直し
- 平成 9 年 保幼職員の研究研修組織の統合、白浜幼児園運営開始
- 平成 11 年 幼稚園における 2 年保育再開（昭和 30 年代に実施していた）
- 平成 12 年 白浜幼児園舎工事・完成
- 平成 13 年 白浜幼児園乳児保育開始

和歌山県西牟婁郡白浜町

- ・ 面積 64.71 km²
- ・ 人口 19,933 人
(H15. 4. 1 現在)
- ・ 幼稚園 2 園（内公立 2 園）
- ・ 保育園 6 園（内公立 4 園）

白浜町は観光地としてサービス業、特に観光業に従事している人が多く、共稼ぎ、女性就労が多いのが特徴である。従来白浜町では、「4歳までは保育園、5歳になれば幼稚園」という幼保の「棲み分け」を行ってきたが、保護者の要望もあって、昭和 59 年より保育園でも 5 歳児の受け入れを開始した。他方、同年に町内の公立幼稚園 3 園のうち 1 園を休園した。

昭和 61 年、町長の諮問機関として「幼児教育研究会」を設置。昭和 63 年の答申における「子どもに同じ教育を」を基本理念に、幼保一元化を目指す方向性を打ち出した。

平成 4 年度から月 1 回、白浜第一幼稚園と白浜保育園（共に町立）の保育交流を開始した。そしてお互いの施設を使って、集団保育のあり方・交流の仕方について検討を進めた。

平成 7 年度から、白浜町では幼保に関する行政窓口を一本化し、幼児対策室を設置した。平成 8 年度、保育（教育）内容検討委員会を設置し、指導主事・室長・各園長・主任等で検討を進めた。そこでは、幼稚園教育要領と保育所保育指針を踏まえて、白浜町独自の教育計画の作成が進められた。

平成 9 年度から幼保職員の研究・研修組織の統合を行った。そして、白浜第一幼稚園と白浜保育園を統合して一つの「白浜幼児園」として運営を開始した。

(2) 白浜町の理念

前述のとおり、昭和 63 年に白浜町長の諮問機関である幼児教育研究委員会から答申が提出された。その内容はそのまま幼保一元化に対する白浜町の理念といつても良いであろう。

白浜町幼児教育研究委員会答申から

- ・ 「幼児がうける幼児教育に差があつてはならないとする基本理念に立つて、幼保の一元化を目指すべきである」。
- ・ 「すべての幼児に等しく心身ともに健やかな生活と発達、福祉と教育を保障するため、幼保双方の機能をたくみに生かし、より弾力的な運用をすることで幼児教育の振興発展を図る」。

(3) 白浜幼児園の取組み

ア 幼児園の運営から完成まで

当初は、道路を挟んだ 2 つの敷地で幼児園の運営を始めたが、移動時間のロスや合同活動の困難さ等の課題があった。そのような中で、園長・教諭・保育士・調理師の施設の職員で、「環境を考える会」を立ち上げ、月一回「夢を語ろう」ということで話し合いを行ってきた。また、平成 11 年に保護者に育児の実態と保育ニーズのアンケート調査を行い、その結果を受けて、7 時から 19 時までの延長保育、土曜日の一日保育、春休み期間の受入れ等を実施した。そして平成 13 年 3 月に一つの施設としての園舎が完成した。

イ 幼児園施設について

① 一元化施設による子どもの変化について

一元化によって、特に子どもたちの様子には変化はなかった。なお、園舎完成前の「棲み分け」の時には、「一貫した保育」が難しかったが、完成後はその問題点も解消された。

また子どもの小学校入学時の問題点が解消された。例えば、幼稚園でも弁当から給食に変わったこと、友達関係、P T A 等があげられる。以前は小学校にあがると、幼稚園・保育園の違いで目に見えない壁があった。今では、ほとんどの子どもが隣の小学校へ行くので、スムーズにクラスが一体化できるようになっている。

長時間保育の子が、短時間保育の子の早く帰る姿を見て、寂しがり泣きだすようなことも起きなかつた。

② 一元化による保護者の意識について

幼児園開設当初、保護者の中には、一元化によって保育の質の低下につながらな

いか、保育時間の差で発達の違いが起きないか、等の不安があった。しかし毎月1回の保育参観等を通じて、徐々に不安を解消していった。

開設して1年後に保護者のアンケートの調査をしたところでは、不安より評価の方が多い結果がでた。現在、保護者の意識も変わってきている。

幼稚園では、保護者の要望の把握等について、年に2回参観日の機会に聞くこと正在しているが、一元化に対する不安・要望はほとんどないという。

③ 職員同士の意見交換、研修体制について

勤務態勢は6つのローテーションに分かれている。正規の職員については、幼稚園・保育園とも区別なくローテーションを組んでいる。職員会議は原則全員そろつて月2回、2時間程度行っている。

研修体制について。一元化前は、幼稚園、保育園それぞれのテーマで研究を行っていた。その後、児童教育研究会を組織し、同じテーマで研究・研修を進めるようになった。ただし現在でも、町外（県の研修等）では、それぞれの職員がそれぞれの研修に参加しているが、職員会議で双方の研修会の報告を聞けるのは良い点である。

また、一元化前の平成8年度から、幼稚園・保育園の枠を超えた人事交流を実施したことにより、共通理解がとれるようになってきた。

やはり、「人が人をつくっていく」のだから、一元化「成功」のポイントは「人」ではないだろうか。現場職員のコミュニケーションが取れ、わかりあうことができる組織を作れた時が、成功であると考えられる。

（4）白浜町の子育て支援の取り組み

白浜町では20年前から、全ての未就園児宅に職員が月1回訪問する地域訪問を行っている。そのことにより白浜町の全ての子どもが把握できている。

また、町の保健師と連携し、担当者同士で学習会を実施する等、連絡を取り合っている。他に、幼稚園の施設を拠点とした地域との交流事業として、おもちゃボランティア（おもちゃづくり・貸出し等）や教育ボランティア（教材づくり・園外活動への参加等）等、様々な活動を実施している。

（5）今後の課題

事務手続き上の問題で、クラスの担任分けの問題及び教室の配置が課題となっている。現行法では、幼稚園・保育園の電気代は面積で、水道代・ガス代は人数で按分している。また予算要求・執行等も明確に分けて行う必要がある。今後の問題として、施設の修繕が生じた時、負担割合の按分等に問題がでると予想されている。

白浜町では、幼保一元化を全町的に進めていく方針であるが、付近にある民間保育園との兼ね合いや、幼稚園・保育園の施設の距離が問題となっている。また保育料の格差も課題である。

6 地域全体で取り組む幼育のあり方（福井県吉田郡松岡町）

松岡町では、「子育て室」を拠点として、幼稚園・保育園の一元化による就学前教育の充実を図る中で、小・中学校はもとより、地域・家庭との交流と連携による総合的な子育て支援に取り組んでいる。

（1）町の理念と経緯

松岡町では、「幼稚園児も保育園児も同じ松岡の子ども」から出発している。

「どうしたら、児童が安定した環境の中で、大切な幼児期を過ごすことができるのか。同じ松岡町の幼児であるならば、幼児教育を受ける条件に差があってはならない。」

こうした理念に基づき、以下の取組みを行ってきた。

平成10年度 入園から就学前教育までの保育体制・教育内容などを、地域のニーズに対応させるため、機構改革による組織の見直しを図った。

平成12年度 現施設を有効利用しながら一元化を図り、幼稚園に3歳児保育を導入。

平成13年度 保育園を「幼児園」に名称変更。

平成15年度 幼稚園の余裕保育室に幼児園の分園を導入し、1・2歳児保育の実施を開始。

福井県吉田郡松岡町

- ・ 面積 18.59 km²
- ・ 人口 10,555人
(H15.4.1現在)
- ・ 幼稚園 2園（内公立2園）
- ・ 幼児園（保育園）4園（内公立4園）
(別に分園2園設置)

平成15年 基本的改革事項

- ・ 現制度の中で可能な限り一元化に取り組むという方針のもと、3～5歳児の3年保育実施による、幼児の教育を重視した改革を目指した。
- ・ 教育を充実させるための幼稚園・保育園職員の人事交流による一元化により、それぞれの機能を把握し、多様な保育ニーズに対応できるようにした。
- ・ 3～5歳児の保育サービスが同じであることから、幼稚園・保育園の保育料金を均一化し、保育時間の差による弾力的運用を図った。0～2歳児については、国の基準と同様の階層別とした。
- ・ 幼児園の長時間保育に対し、幼稚園では預かり保育を行い、保育時間の一元化と弾力化を図った。

(2) 行政サイドの一体化、「子育て室」の幼育への取組み

幼稚園と児童園（制度・認可・敷地）は、教育・保育内容から、保育料、保育時間、教育・保育サービスにわたって、可能な限り一元化を推進する。

実務においては教育委員会主導型として、幼保一元化による3～5歳児「児童教育の部」の指導強化による研修の充実と、幼・小・中学校の連携強化を掲げている。教育・保育内容及び生活指導については、幼稚園、児童園、小学校での相互の共通理解と共通実践を目指している。そのために、小・中学校、保健センター、保護者の合同研修により、教育・保育、家庭保育、保健活動等の充実を図っている。

基本的課題 から

子どもが生き生きと育つための教育的交流として

- ・ 幼・保・小・中学校の連携と教育観の統一、異世代交流活動、合同活動の推進
- ・ 保護者対象教育講座の実施、幼稚園・児童園職員の人事交流

地域・家庭・園が連携した中での子育て総合支援として

- ・ 地域の人材を活用した児童教育の充実
- ・ 地域の自然環境を利用した活動の推進
- ・ 地域のお年寄りや未就園児との交流活動
- ・ 幼・小・中学校育友会の一本化

*松岡町の子どもにかかわるすべての機関の役割の分担と連携による体制の充実

(3) 園・地域で取り組む幼・保一元化の教育的效果

子どもが生き生きと育つための教育的交流では、幼稚園と児童園職員の人事交流、中学校との研修・会議・行事等の連携、及び児童期～思春期までの子どもを持つ親の「子育てステップアップ講座」等を実施している。また、保護者は年に数回の研修が義務付けられている。

また、家庭と地域との連携による保育活動と信頼関係づくりでは、幼・小・中学校の育友会（保護者組織）の一本化や、未就園児、地域のお年寄り、小・中学生を対象とした交流活動を実施している。そのほか、社会教育課との連携事業で、地域人材活用による体験学習等を行うことで、子どもが、乳幼児期から地域の人たちに触れ、育つことができている。例えば、地域の英語塾や茶道の先生等、住民サークル、さらには、高齢者による幼稚園・児童園児への伝承遊びなど、地域の方々に講師を依頼し、地域人材を活用した「遊びの中で学べるクラブ活動」を実施している。この活動は、各園のクラブ活動として、指導計画中にも位置付けられている。このような活動を通じて、子どもは日常の遊びと異なる体験に目を輝かせている。そして、地域の指導者を慕い、「教えられ」

「ほめられ」の活動により人とかかわる力が育っている。他にも、近隣の県立大学のサークルによる指導、日本舞踊名取者の指導等多種多様のメニューを、それぞれの園が午後のクラブ活動として位置付け、地域の生きた資源の活用を図っている。

なお、保健センターとの連携事業により、保健師と施設職員との合同研修や保健師の巡回相談等、子育て支援もきめ細やかに実施されている。

(4) 成果

幼・小・中学校の連携が密であり、合同で研修や交流をしているので、違和感なく就学していくようになり、幼稚園児・幼児園児が一緒に幅広く体験して育っていくことで、子どもの育ちに違いがなく、同じ松岡町の子どもとして育っている。

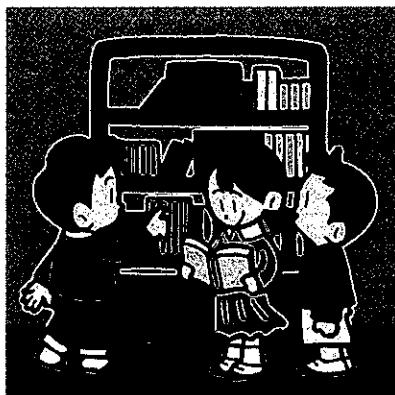
制度は二元行政だが、教育・保育内容を一元化しているため、効率的、効果的に、地域との連携をとることができる。それによって、行政の壁を超えて、行政、保育者、地域が、それぞれの立場から共通の理念、認識を持つことができ、特に地域の人たちにとって、幼稚園・幼児園は「生きがい」「やりがい」の場所となり、生涯学習の一環として次世代の交流の場となっている。

(5) 今後の課題

幼児教育以外の子どもに関する窓口業務が、他課（福祉保健課・町民生活課）とまたがるため、利用者に不便をかけていることが課題となっている。

また、保護者教育について、保護者の義務研修を年間計画に位置付け、参加するシステムをさらに工夫することが課題となっている。

他にも、保育者の意識調査を定期的に行い、職員待遇等改善を図る等の取組みを行っているが、第三者評価の実施等細部にわたる教育・保育の質の向上を目指すことも今後の課題となっている。



7 民間施設の中での教育・保育のあり方（1）

（埼玉県北葛飾郡松伏町一まつぶし幼稚園・こどもの森保育園）

（1）これまでの経緯

昭和46年 無認可ながら保育施設を開設

昭和49年 まつぶし幼稚園設立（定員200人）

開園以来、働く母親の代わりとして、地域の要望にこたえて長時間保育（午後4時30分まで）を実施し、子育て支援の推進に取り組んできた。

保育形態についてはたてわり（異年齢）保育、コーナー保育を実施してきた。

平成12年 社会福祉法人を設置認可

平成13年 幼稚園と保育園を一体化した施設を新・改築、こどもの森保育園設立認可、開園

幼稚園児・保育園児が一緒に生活するため、家庭的な園を目指し、定員を縮小した。

まつぶし幼稚園・こどもの森保育園

幼稚園定員 105人

保育園定員 60人

子育てサロン＝子育ての拠点施設として、保育を公開している。

（2）こどもの森保育園開園の背景

平成12年に、老朽化園舎への改築補助金の該当園として指定されたのを契機として、国や県、松伏町の少子化に対応できるようにと、新たに、社会福祉法人を設立した。一人ひとりの子どもが共に信頼し、意欲と自主性を身に付けていくことを願い、両法人が同居した「一軒の家」として幼稚園に併設した「こどもの森保育園」が誕生した。（平成13年4月開園）

（3）幼保一元化へ向けての「子育ち」の取組み

「はじめに子どもありき」を前提条件として、「子どもの生活を中心とした保育」と「心を育てる保育」を理念として、子どもの主体性や思いやりの心を育てる保育を重視し、0歳児から就学前の子どもたちが、家庭の兄弟姉妹のように育ち合う生活を展開している。大きい子は小さい子をいたわり、小さい子は大きい子に憧れや尊敬を持ち、共に助け合い思いやる心を育てるという、「ゆったりした生活」が根づいている。

幼稚園児・保育園児で異なるのは、園に来る時間、帰る時間と、保育園児には午睡やおやつがあることだけ。子どもたちはそうした違いを、自然に受け止めて生活し、その生活経験を小学校へつなげていく。

職員は、幼稚園・保育園で合同のミーティングを密に行っている。それにより、一人ひとりの子どもを多面的に見て、幼稚園と保育園、双方の視点から子どもの育ちをとらえることが可能となっている。

ア 「一軒の家」と幼稚園・保育園児の交流

幼稚園・保育園の中央にランチルームを配置し、幼保が一体化した「一軒の家」となっている。子どもはそれぞれの保育室を拠点として、自分の興味や関心に基づいて、自由に行き来して遊んでいる。

「一軒の家」には、子どもの育ちに必要な環境が用意され、あるいは子ども自らが必要な環境を創り出している。その中でたてわり（異年齢）保育やコーナー保育が展開されている。

たてわり保育・コーナー保育

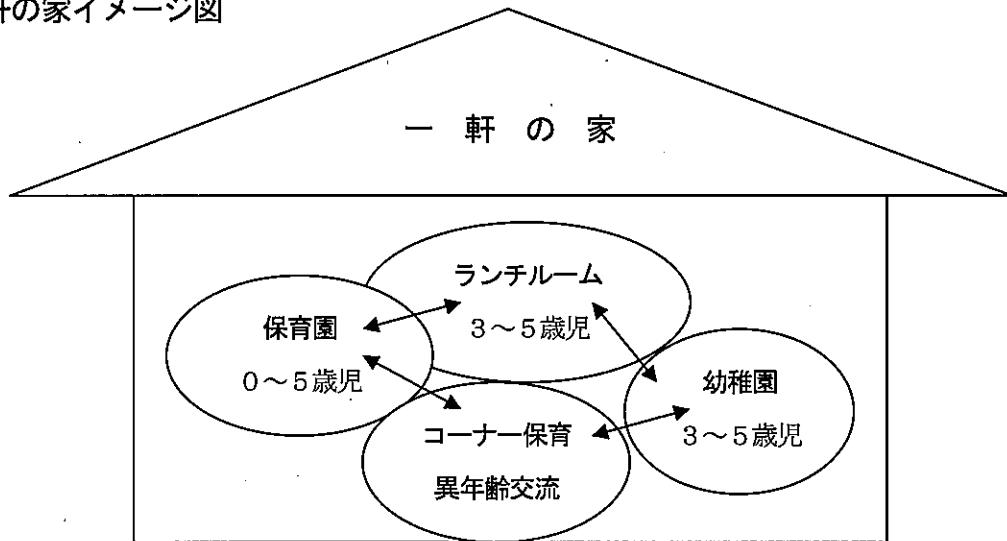
たてわり保育 従来の保育は、同じ年齢の子供たちでクラスごとに活動することが前提であったのに対し、まつぶし幼稚園・こどもの森保育園では、「心の保育」「家庭のようなぬくもり」が保育の原点であるとして、異年齢間でクラスの分け隔てない保育活動を展開している。

コーナー保育 クラスの仕切りを取り払い、そのかわりに広々としたオープンスペースを確保して、異年齢の子どもが自由に集うことができる、複数のコーナーを設けている。

（例 絵のコーナー、造形のコーナー、飼育栽培コーナー）

こうした取組みにより、まつぶし幼稚園・こどもの森保育園では、例えば、造形のコーナーで3歳の保育園児が5歳の幼稚園児に教わりながら工作に熱中する姿などが、ごく日常的な光景として見られる。

一軒の家イメージ図



イ カリキュラムと園内研修

幼稚園児・保育園児とともに共通のカリキュラムとなっている。園長を中心に全職員の意見を反映して、子どもの育ちを丁寧にみながら、育つ時期、身に付く時期などの実態をとらえて作成する。そして、幼稚園・保育園職員が一緒に園内研修を行うなど、日々の保育の中で常に評価・改善を図り、「子育ち」を確かなものにしている。

(4) 幼保一元化を目指す「親育ち」への取組み

保護者には園の方針や保育理念を十分理解してもらえるように、毎年、年間保育計画や学期ごとの目標、保育形態等の「おしらせ文」の発行をしている。さらに園での子どもの生活や育ちの姿がわかるように、写真等を入れた「園だより」を随時発行している。

望ましい乳幼児期の育ちには、保護者を含む家庭生活での影響の大きさを伝え、子育ての共同参加として、保護者参観日や子育て・しつけの講演会などの行事を開催し、子育ちの大切さを啓発している。行事の開催日は就労している保護者も参加しやすいよう原則として週末や休日としている。

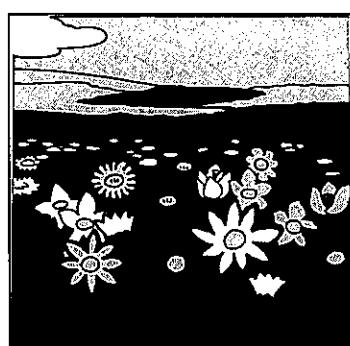
(5) 子育て支援への取組み

地域の乳幼児親子に対して、園を拠点として「子育てサロン」を開催している。園児の生活と遊びの姿を見たり、一緒に参加することが、参加者にとっての大きな子育て支援になっている。このような取組みをとおして、園の教育・保育方針を伝え、「子育ち」そして「親育ち」を目指している。

(6) 今後の課題

今後は、さらなる子育て支援を視野に入れて、幼稚園・保育園の保育者同士の専門性の向上を図っていくことが必要となっている。

また、保護者に対しても、園と家庭の役割分担や子育てを楽しむための働きかけを支援していくことが課題となっている。



8 民間施設の中での教育・保育のあり方（2）

（埼玉県春日部市－清秀幼稚園・フェアリーキッズ保育園）

（1）これまでの経緯

昭和 53 年 学校法人水沼学園清秀幼稚園設立
平成 13 年 社会福祉法人設置認可
平成 14 年 清秀幼稚園の敷地内に、フェアリー キッズ保育園を開園

清秀幼稚園では開園以来、私学教育の独自性を生かし、幼児の体験を重視した教育を進めてきた。地域の触れ合いや自然体験等、近年の子どもたちが家庭では得づらい体験を、子どもと保護者に提供し、積極的に子育てを推進してきた。

（2）フェアリーキッズ保育園開園の背景（平成 14 年 4 月開園）

これまで保護者の多様な保育ニーズ（預かり保育の長時間希望、就労しながら幼稚園教育を受けさせたい等）に教育の視点から対応してきたが、学校教育法の範囲で運営することには限界があった（長時間保育の対応で、健康管理の問題や制度上の問題がある等）。そこで、幼稚園創立 25 周年を機に社会福祉法人を設立し、フェアリーキッズ保育園を開園した。

（3）幼保一元化に向けての「子育ち」への取組み

幼稚園・保育園児と一緒に保育するためには、様々な問題があり、「幼稚園児も、保育園児も我が家の子どもなので、同じ経験による育ちで小学校へ送り出したい」という園の理念により、就学する子どもの育ちに視点をあてて、幼保一元化に取り組んでいる。

具体的な取組みにあたっては、幼稚園と保育園で子どもの育ちは共通であることについて、全職員の共通理解を図るところから出発している。

園では、専門家を指導者に迎えるなどして、職員の研修会を行っている。研修会では、園の子どもの特徴、育てたいこと等を、実践をとおして確認しながら、幼稚園児・保育園児の交流の方法、内容の検討、評価を行っている。

また、地域の保育ニーズに応え、子育て支援を充実させている。

清秀幼稚園・フェアリーキッズ保育園

幼稚園定員 240 人

保育園定員 60 人

子育て支援センター登録数 約 180 組

(H15. 4～H15. 10)

延長保育（幼稚園・保育園）

常時 約 50 名

交流保育実践の記録 幼保一元化に向けての研究資料から

－第1回研修会ノートから－ (2003・3・22)

- ・ お互いが理解しあう幼稚園と保育園の良さが引き出せるように
- ・ お互いの特徴を出す一無理のない範囲で
- ・ 健康・安全部を考慮して一事故があった場合の対応、無理のない計画を。
- ・ 0・1歳児との交流は一人ひとりの子どもの育ちや状況を良くとらえていくこと、綿密な計画と約束事を守らせること等

－第12回研修会ノートから－ (2003・8・25)

- ・ 子どもが幼稚園・保育園での活動や交流を通じ、就学前の良い経験をすることが大切である。
- ・ お互いの教職員同士も、保育や指導の方法等良い刺激になる。
- ・ 日頃の地道な交流があってこそ、幼保一元化につながるのである。

(4) 幼保の子どもの育ちと園内研修の推進

毎日の自由遊びの交流をはじめ、月に2回程度、幼稚園、保育園の子どもの交流保育（課題活動及び行事活動等）を行っている。保育園の子どもたちは、最初、幼稚園の大きな集団に戸惑っていたが、慣れてくると楽しみにするようになり、遊びの体験が広まってきた。

このような子どもたちの育ちに視点をあてて、保育者のかかわり方、実践の「気づき」を記録し、カリキュラムの工夫と改善を行い、保育観を高めながら、教育・保育の質の向上を図ってきた。

(5) 幼保一元化を目指す「親育ち」への取組み

幼稚園・保育園の保護者からは、それぞれのニーズを満たしていることもあり、それほど不安の声は聞こえてこない。

幼稚園の保護者の実態としては、子育て等の情報収集（井戸端会議）をしており、子どもを比較したり、子どもに能力的なことを求めたりすることが多い。それに対して、保育園の保護者は保育ニーズが高いが、教育内容への要望が少ないため、逆に教育に関心を持って欲しく、研修や園に来る機会を作るようになっている。

また、子育て相談事業を実施しており、事業の活用度は高いが、相談以前に子どもの問題が見えてないという実態もある。そのため、乳幼児期の保護者教育を、専門家を講師に依頼するなど、様々な視点から働きかけている。

(6) 地域交流・子育て支援への取組み

地域との連携については、保護者のサークル活動等に場所を提供したり、運動会を地域の交流の場として位置付けたりするなど、幼稚園・保育園が、子育ての「きっかけ」づくりの場となるような取組みを行っている。

今まで知らなかつた人同士の交流も始まっている。また、園の卒園児等をとおして、地域の地固めができてきている。

子育て支援センターには、口コミで、新たな参加者が増えている。参加者自身も友達づくりを求めている。幼稚園も含めて子育て相談が多く、相談内容は日常の子どもの育て方であり、以前は近所で教え合っていたことが今は、子育て施設に求められてきている。

(7) 今後の課題

幼保一元化のタイプは様々であり、現在は幼稚園・保育園双方の運営に連帯感をもたせるといった試行段階である。今後は幼稚園・保育園が隣接した施設として、どのような一元化が望ましいかなど、発展的な検討をしていく必要があると思われる。

また、さらなる幼保一元化に向けて、保育園と幼稚園の子どもに共通する「幼児教育カリキュラム」を作成する必要があり、検討のための研修会を発足させている。この研修会によって幼稚園・保育園の職員がさらに一元化に対する理解を深め、地域の子育て支援施設としての機能を強化していくことが課題であるといえる。



9 都道府県自治体の役割（和歌山県）

（1）これまでの経緯

和歌山県では、平成13年度から幼保連携組織の検討を開始し、平成14年5月、和歌山県少子化対策推進本部内に「和歌山県子育て支援・幼保連携会議」を設置した。会議では、福祉保健部子育て推進課が事務局となり、教育委員会と連携をとる体制がとられた。

また、和歌山県は平成14年7月に発足した「地方分権研究会」に参加して、幼保一元化のあり方についての研究も進めてきた。この研究会では、「組織の一元化」についても、都道府県が先導すべきではないか、との考え方方に立っている。

こうした動きを踏まえて、和歌山県では、平成15年4月に全国に先駆けて、子育て推進課内に「幼保・少子化対策推進室」を設置した。

和歌山県

- ・面積 4,725.96 km²
- ・人口 1,079,055人
(H15.3.31現在)
- ・幼稚園 121園（公立77園）
- ・保育所 223カ所（公立170カ所）

「地方分権研究会」とは

地方分権研究会は、都道府県知事、大学教授、財界人等をメンバーとして組織されており、全国一律一斉という国の発想とは明確に一線を画して、地方がリーダーシップをとって、具体的に構造改革を実行することを目指している。

研究会では、「教育」、「公共事業」、「環境」、「医療・福祉」、「産業」、「税・財政制度」の各分野に分かれて研究を進めている。

「福祉」の分野では、国の縦割り行政の問題点等を、利用者重視の立場に立って研究し、幼稚園、保育所に次ぐ第3の施設「こども園」（保育所と幼稚園を一元化した施設）の検討などを行っている。

（2）組織の一元化への取組み

前述のとおり、和歌山県では、平成15年4月、知事部局内に「幼保・少子化対策推進室」を設置した。推進室には、教育委員会との併任職員である指導主事が1名配置されている。これは、法律上、指導主事でなければ幼稚園の指導ができないためである。

また、今後課題となってくるのは、幼稚園、小学校で一体になっている補助金がある点や、別部局が私立幼稚園の指導を所管している点等である。

なお、知事部局に一元化組織がつくられたのは、福祉・医療プロジェクトを知事部局で行っていたことや、少子化対策推進本部事務局が知事部局にあったことなども背景にあると思われる。

(3) 和歌山県としての今後の方向性

和歌山県では、過疎化や少子化の進行を背景として、特に小規模市町村を中心に、全国一律の基準に合わせた施設運営が困難になる市町村も出てきている。

県ではそうした状況を踏まえて、全国一律ではない、独自の取組みを進めようとしている。

その一つとして、地域の施設の存続を図りつつ、子どもを健全に育成できるような制度として、「地方型こども園」の考え方を政府に提言している。

「地方型こども園」の提言について

① 地方型保育所認可基準の創設

(現状) 保育所の認可基準は原則として60人以上

(提言) 地方の実状に合った定員基準により小規模保育所の設置・維持を可能に

② 保育を必要とするこども要件の創設

(現状) 保育所に入所できるのは「保育に欠けるこども」(就労等により保護者が保育することができないこども)のみ

(提言) 「保育を必要とするこども」(保育所しかない地域で保育所に入所できないために孤立しているこども等)も入所可能に

③ 地方型こども園における施設要件の緩和

(現状) 幼稚園児と保育所児を一つの施設で保育するためには、調理室を施設内に設置することが必要

(提言) 外部の調理室でも基準を満たすことにし、幼稚園で幼稚園児と保育所児が一体となった合同保育を可能に

和歌山県「地方型こども園特区の提案について」より抜粋

また和歌山県では、地域の子ども全体を考えた少子化対策とともに、幼保総合行政(幼稚園・保育所行政を総合的にとらえ、就学前児童に対する行政を充実させる。)を推進している。その施策の一つとして、従来、別々の研修体系にあった幼稚園、保育所の研修について、双方の研修に参加するよう職員に対して呼びかけている。(文部科学省と厚生労働省からも、幼稚園教諭・保育士双方の研修に参加するよう、通知が出されている。)

(4) 今後の課題

市町村の幼稚園・保育行政に対する助言・指導が、都道府県の役割として、これからますます重要になってくる。今後は、国と市町村との間の調整役として、国の意向ではなく市町村の意向を挺した、都道府県独自の取組みを進めていく必要がある。

こうした観点から、和歌山県の取組みの一つとして注目されるのが、平成15年3月に県が発行した調査報告書「第三の選択肢（幼稚園と保育所の特質を生かした施設）の検討に向けて～幼保一元化施設にかかるコスト比較調査」である。

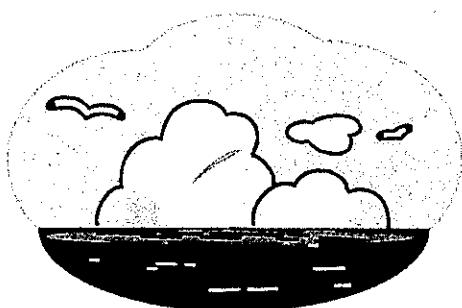
調査報告書「第三の選択肢（幼稚園と保育所の特質を生かした施設）の検討に向けて～幼保一元化施設にかかるコスト比較調査」について

市町村がすべての児童を対象とした教育・保育を実施する場合、「0～2歳の保育に欠けない児童」の運営費は市町村単独負担となる。そうなると、今後幼保一元化施設の取り組みを進める場合、市町村等にとって、コスト（建設費、運営費）比較は大きな課題となってくる。

こうした問題意識から、和歌山県が、一元化施設の設置検討にあたっての基礎資料とする目的として、幼保一元化施設の建設、運営にかかるコストシミュレーションを実施したものである。

なお、報告書では、「『幼保一元化』については自治体の財政負担減につながるという意見があるが、本来は『子どもが健やかに育つための環境づくり』という視点から、幼保一元化の可能性及び妥当性を議論すべきであり、それに伴うものとしてコストなどの側面について検討を加えるべきである。」との認識に立っているということについても、特に強調しておきたい。

和歌山県では、県内の白浜町が既に幼保一元化の取組みを先行していた。幼保一元化の形態として、いづみ（千代田区）方式（年齢区分）と白浜方式（時間区分）にわかれています。それぞれにメリット、デメリットがある。地域の事情により、どちらを選択するにせよ、和歌山県としては市町村と共に検討し、協力・支援していく考えである。



10 まとめ

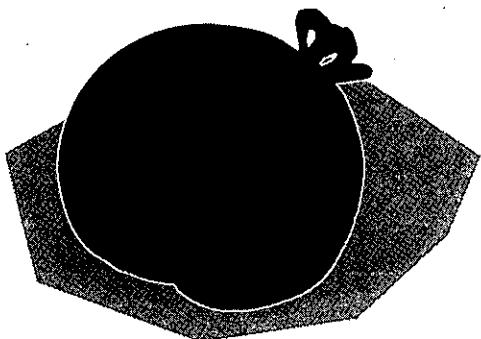
第3章では、幼保一元化に向けた取組みを行っている地域の状況を探ってきた。一元化と言っても施設、行政窓口とその形態は様々である。この章でとりあげた他にも全国で一元化の取組みは行われている。事例にあげられる自治体、施設とともに、二元行政の中で様々な課題を抱えているが、それを乗り越えて一元化に向けて取り組んでいる。

共通となる課題として、幼稚園、保育所の二元行政を一元化することによる行政側の事務処理の負担が増加していることがあげられる。しかし職員の意識改革を行い、乗り越えようと努力している。ひとづくりが重要である。

また事例の一元化施設では、民間、公立共に幼稚園、保育所の職員の意思疎通が図られている。しかし相互理解を図ろうとしても、初めはうまくいかないことが多かった。その理由は、幼稚園、保育所それぞれで長年培われてきた経験、領域・固定観念などから抜け出ることが難しいことがあげられる。職場会議や研修等を繰り返し行うことにより徐々に慣れてくれるが、経営者が、教育、保育に関する理念・方針をしっかりとつ必要がある。

幼保一元化の形態を細かくみると、地域の状況によりそれに合った一元化のかたちがあると言える。また現在、幼稚園、保育所をとりまく制度が刻々と変化しているので、今後取り組む地域の一元化の形態は多様化すると考えられる。

なお、この報告書で取り上げている自治体・施設の一覧表を、次のページに示しておく。



第3章で取り上げている先進地自治体・施設一覧

	施設数		区分		所管機関	行政窓口	利用料金	カリキュラム
	幼稚園 分	保育所 分	施設区分	制度区分				
高浜市	市5 私1	市2 私4	別々	別々	教委から市部 局へ執行委任	こども課	別々	一元化
豊田市	市20 私13	市40 私9	別々	別々	教委から市部 局へ執行委任	子ども課	別々	一元化
品川区 二葉すこやか園	市9 私22	市38 私8	施設併設 型	年齢 区分	教育委員会	学務課	別々	年齢別
和歌山県白浜町 白浜幼稚園	町2	町4 私2	同一敷地	時間 区分	町長部局(教育 委員会と兼務)	幼児対策室	別々	一元化
福井県松岡町 松岡幼稚園	町2	町4	施設併設 型	時間 区分	教育委員会	子育て室	一元化	一元化
福井県松岡町 なかよし幼稚園			同一施設 型					
・まつぶし幼稚園 ・子どもの森保育園 (松伏町)	私3	町1 私1	同一施設 型	時間 区分	民間施設		別々	一元化
・フェアリーキッズ保育園 ・清秀幼稚園	私19	市8 私10	別敷地	交流 保育	民間施設		別々	別々(交流保育 カリキュラムは あり)
和歌山県					知事部局	幼保・少子化 対策推進室		

第4章 杉戸町の取組み

近年の社会環境は急激な少子高齢化、核家族化の増加傾向にあり、女性の社会進出が進んでいる中、杉戸町教育委員会では幼児教育の重要性を踏まえ、幼児教育の更なる改善・充実のため、杉戸町立幼稚園運営審議会に「21世紀を展望した幼児教育の在り方」を諮問した。同審議会からソフト面、ハード面の答申を受け、計画の策定・推進を図ってきたところである。

1 これまでの取組み

(1) 杉戸町の現状

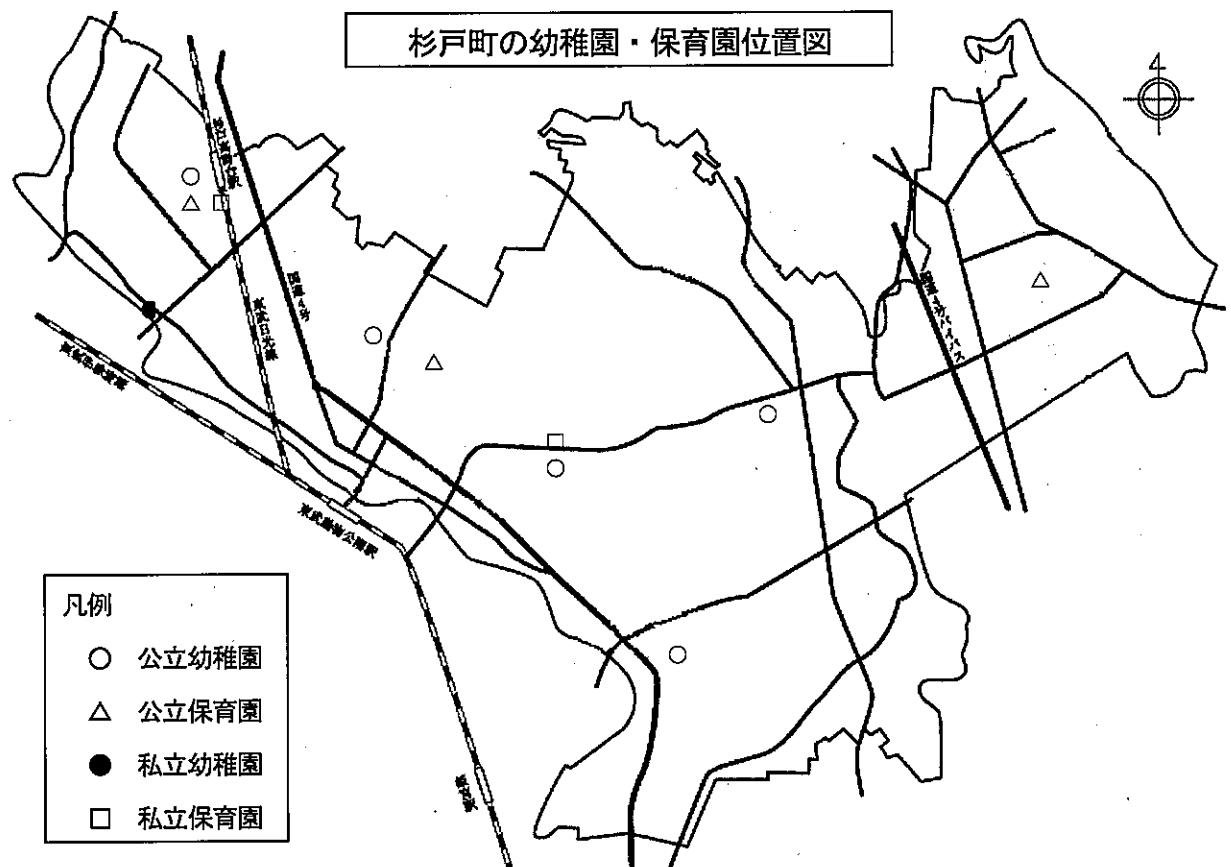
人口 47,633人(H16.1.1現在)

面積 30.0 km²

地理的条件 埼玉県東部にあり、都心から40km圏に位置し、東は江戸川を隔てて千葉県、南は春日部市と庄和町、西は宮代町と久喜市、北は幸手市に接している。

幼稚園 公立幼稚園5園、民間幼稚園1園

保育園 公立保育園3園、民間保育園2園



(2) 計画の経緯

昭和 57 年 12 月 杉戸町議会では、徳島県藍住町の「幼保一元化」について調査し、その結果を「幼保一元化は理想的な幼児教育、但し、杉戸町内には私立幼稚園と保育園もあるので慎重に検討し、前向きの姿勢で幼保一元化に努力されたい。」と杉戸町に意見が送付された。

平成 9 年 6 月 杉戸町教育委員会では、幼児を取り巻く社会環境がめまぐるしく変化し保護者のニーズが多様化する中で、21 世紀に生きる子どもたちの在り方として、幼児期における教育は生涯にわたる人間形成の基礎を培う大切なものであることを踏まえて、幼稚園の保育料等を含め、21 世紀を展望した杉戸町の幼児教育の在り方について、杉戸町立幼稚園運営審議会に諮問した。

杉戸町立幼稚園運営審議会

杉戸町立幼稚園運営審議会は、杉戸町教育委員会の附属機関で、杉戸町教育委員会の諮問に応じ、幼稚園運営に関する必要事項を審議することを目的とする。

平成 11 年 2 月 杉戸町立幼稚園運営審議会から、21 世紀を展望した杉戸町の幼児教育の在り方について、中間まとめとして、幼稚園と保育園の教育内容等の共通化のソフト面の答申が杉戸町教育委員会にされた。

平成 12 年 8 月 杉戸町立幼稚園運営審議会から、21 世紀を展望した幼児教育の在り方について、幼稚園・保育園の整理・統合及び一元化のハード面の答申が杉戸町教育委員会にされた。

平成 13 年 3 月 第 4 次杉戸町総合振興計画の策定の中で「幼保一元化の推進」が位置付けられた。

平成 13 年 4 月 杉戸町教育委員会に「幼保一元化推進室」が設置された。

「21 世紀を展望した幼児教育の在り方について」

平成 11 年 2 月 運営審議会中間まとめ 答申概要

(幼稚園と保育園の教育内容の共通化 (ソフト面))

- ・ 保育・養育内容の充実
幼稚園・保育園の保育・教育内容の充実と 3 歳児から 5 歳児の「保育計画の作成」の検討
- ・ 幼稚園・保育園運営の弾力化
- ・ 幼稚園と保育園の交流や職員の派遣研修

2 幼保一元化への具体的な取組みについて

幼保一元化推進室では、杉戸町第4次総合振興計画に位置付けられている幼稚園構想を実現するため、杉戸町の幼稚園・保育園の幼児教育内容等を共通化するとともに、施設の整理・統合と一元化を目指すための指針となる「杉戸町幼稚園構想基本計画」を作成し、その推進を図ってきた。

(1) 杉戸町幼稚園構想基本計画の策定（平成14年6月策定）

基本計画決定の経過では、住民説明会を経て、平成14年3月に杉戸町立幼稚園運営審議会に諮問し、同年5月に答申を受けた。

計画の策定に当たっては、同審議会の答申を尊重し、公立幼稚園・保育園と私立幼稚園・保育園が連携を図りながら、それぞれの特色を出し合って幼児教育の質的充実を図っていくこととした。幼稚園構想では、杉戸町の幼児教育内容等を共通化すると共に、施設の整理・統合、一元化を目指す幼稚園構想を作成し、現在の公立保育園3カ所と公立幼稚園5カ所を統合して、3つの幼稚園を設置することとした。この基本計画の概要については次のとおりである。

ア 計画の理念

幼稚園のめざす方向として、杉戸町の上位計画である杉戸町児童健全育成（すぎの子プラン）の基本理念「子どもがのびのびと育つまち・みんなだいじなすぎとの子」を計画の基本理念として位置付けた。

幼児園とは

幼稚園と保育園が一つの建物にあり、職員室、運動場などの施設を両者が共有している施設などを「幼稚園」という通称で呼ぶ

イ 計画の目標

①夢を育む幼稚園、②子育てをサポートする幼稚園、③子育てと共に楽しむ幼稚園として、心身ともに健康で心豊かな子どもの育成と私立幼稚園・保育園との連携等を図ること、保護者とのパートナーシップや地域の協力による子育て支援を行っていくことなどを目標として幼稚園の方向性を定めた。

ウ 計画の基本方針

① 「就学前教育の充実をめざす」では、幼稚園と保育園の機能を生かし、3歳児か

ら5歳児が幼稚園・保育園の区別なく地域の特色を生かした「すぎの子保育計画」による保育を志向することとした。

- ② 「公立幼稚園・保育園と私立幼稚園・保育園の共存をめざす」では、子どもにとって適切な保育・教育環境とするため、お互いにそれぞれの特色を発揮し影響しあいながら運営していくため、幼稚園で公立対私立を6対4、保育園では公対私立を7対3の比率を概ねの目安として計画を推進していくこととした。
- ③ 「地域子育て支援体制の充実をめざす」では、就学前乳幼児親子が気軽に利用できる施設整備を図ることとした。
- ④ 「障害児保育の充実をめざす」では、幼稚園・保育園の枠を超えて、障害の種類や程度に応じた子育て支援を推進していくこととした。
- ⑤ 「保育施設の老朽化への対応を図る」では、施設整備計画は、木造園舎の耐用年数を考え、施設の統廃合を図りながら、地域の特性を生かし、施設整備等の整備をすることとした。

エ すぎの子保育計画の編成方針と計画の考え方

幼稚園の理念等に基づき、子どもの発達や特性及び課題を明確にし、幼児期に育るべきことを心情・意欲・態度の面からしっかりと育て、一人ひとりの幼児に適切な指導が行えるよう、計画の方針を明確にした。

幼稚園・保育園の関係法令を踏まえ、乳幼児の発達の実情や幼稚園・保育園の実態及び地域や家庭の実態を把握し、幼稚園の保育目標及び幼稚園のめざす園児像を設定し、すぎの子保育計画を作成した。

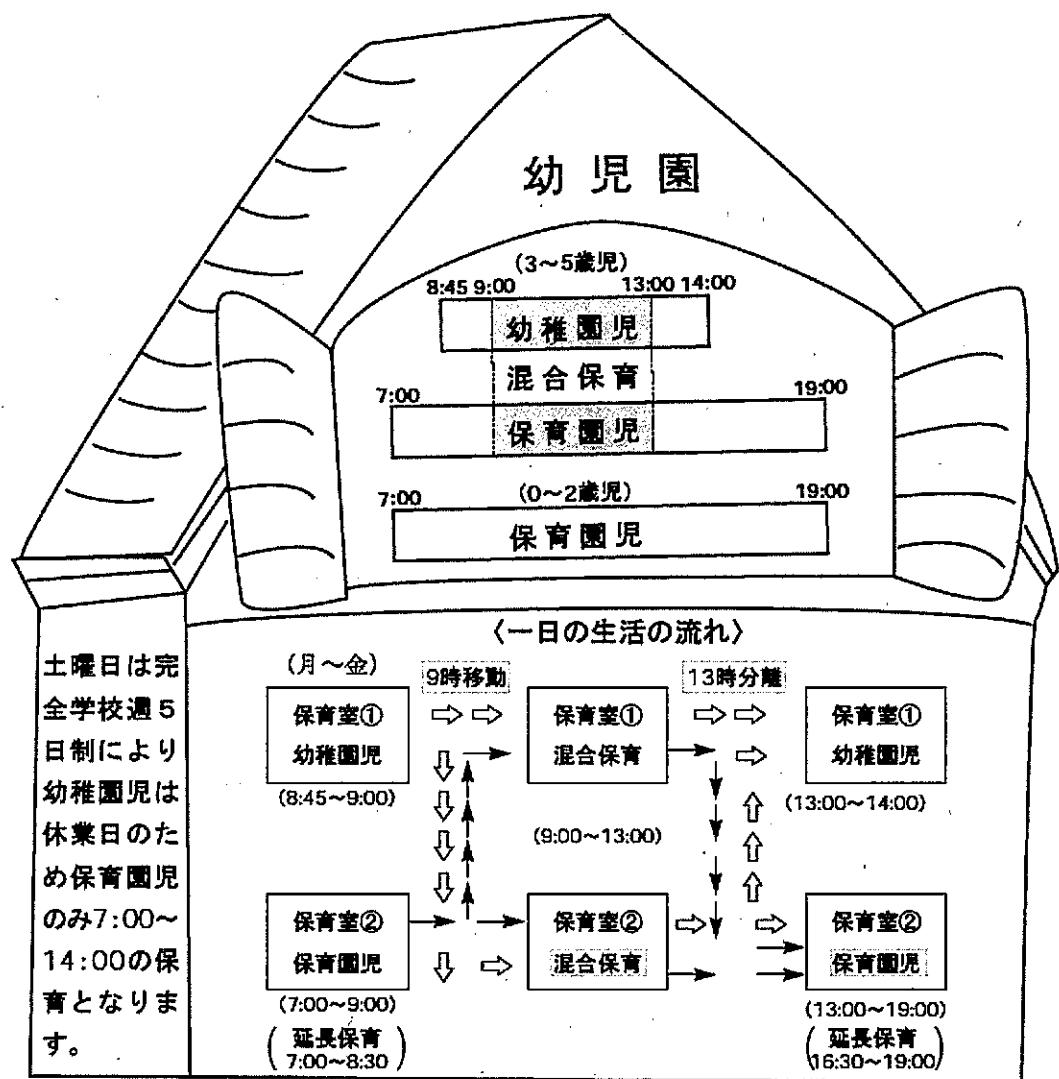
すぎの子保育計画については、保育計画と指導計画の考え方を整理し、「保育計画」は保育目標に向かってどのような過程をたどっていくかを明らかにし全体の計画とした。「指導計画」は、保育計画に基づいて幼児の実態に照らし合わせながら、一人ひとりの幼児が生活をとおして必要な経験が得られるための具体的な計画として作成を進めてきた。

オ 幼児園児の提供目標等

幼稚園の子どもの生活概要では、子どもは幼稚園・保育園それぞれに入園し、保育時間は現状どおりを想定する。

現状の幼稚園・保育園の生活と違うのは、3～5歳児は幼稚園児・保育園児の区別なく9時から13時（想定）の共通する保育時間において混合保育を予定している。

幼稚園児・保育園児の生活の想定



力 「すぎの子保育計画」を作成

計画の作成については、杉戸町幼保一元化運営基本計画策定委員会（教育・保育の専門家・幼稚園教頭・主任教諭・保育園主任保育士・福祉課担当職員）を設置（要綱）し、さらに作業部会を組織化し、幼稚園・保育園の子どもの発達等、指導計画のもとになる保育計画を作成した。

内容は、幼稚園は幼稚園教育要領、保育園は保育所保育指針に基づいて作成し、3歳から5歳児の幼稚園・保育園児の混合保育については、教育・保育内容の共通化を図り作成した。

(2) (仮称) モデル幼稚園基本構想の策定（平成15年6月策定）

(仮称) モデル幼稚園基本構想の決定の経過では、住民説明会・パブリックコメントを経て、杉戸町幼保一元化審議会（杉戸町立幼稚園運営審議会を改正 平成14年11月）に諮問し、答申を受けた。

ア ハード編の計画概要

施設計画では、「児童福祉施設最低基準」、「幼稚園設置基準」及び各所室の利用等により、最低必要となる諸室の規模を設定した。諸室の面積設定により、各諸室の位置や規模、または敷地等の条件にそって施設全体のボリューム感や、つながり方を示したブロックプランを作成し、幼稚園素案の施設規模を示した。

課題としては、インフラ整備及び施設整備や運用等についての検討が必要である。

イ ソフト編の計画概要

(仮称) モデル幼稚園指導計画（行事計画編）の作成

「すぎの子保育計画」に基づき、平成15年作成の指導計画に先駆けて作成した。作成は(仮称) モデル幼稚園の対象となる、東幼稚園、南幼稚園及び泉保育園に委嘱して作成した。

3 計画の推進と課題

(仮称) モデル幼稚園基本構想に基づき、東幼稚園、南幼稚園、泉保育園の統合による、

(仮称) モデル幼稚園の開園をめざした事業の推進と、幼保一元化に向けて、幼稚園・保育園職員の資格取得、研修の推進および幼保一体の指導計画の作成等を行ってきた。

(1) 幼稚園・保育園職員の資格取得奨励の実施

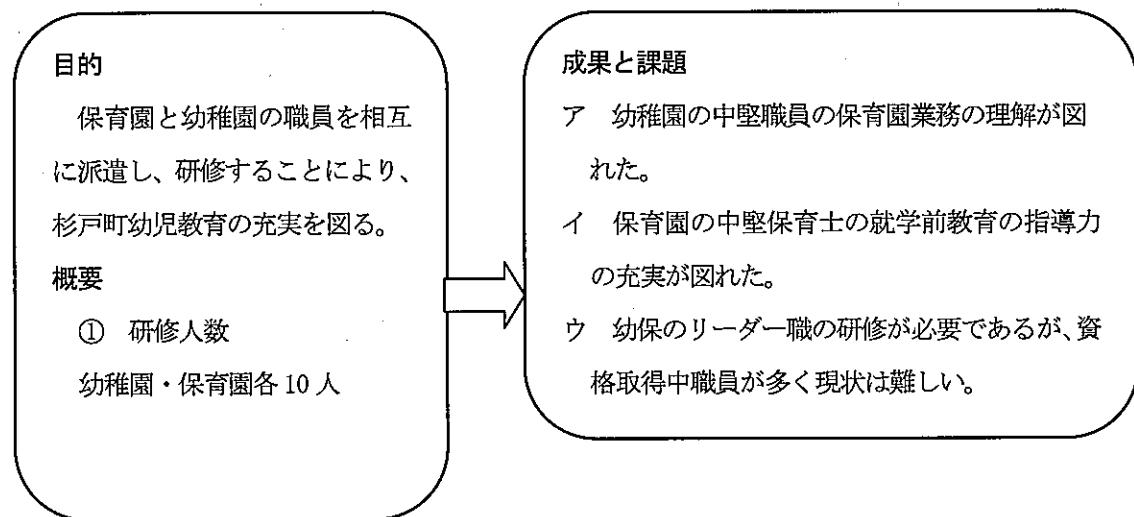
幼稚園・保育園職員で片方の免許状・資格の保持者を対象として、杉戸町立保育園・幼稚園資格取得研修奨励金交付要綱を設置（平成13年11月）し、受講等の手続きに要した経費の全部又は一部について50万円を限度として奨励金を交付することとした。

現状では数人の職員が奨励金を活用して、通信教育を受講、都道府県資格取得認定試験を受験するなど、資格取得を目指している。

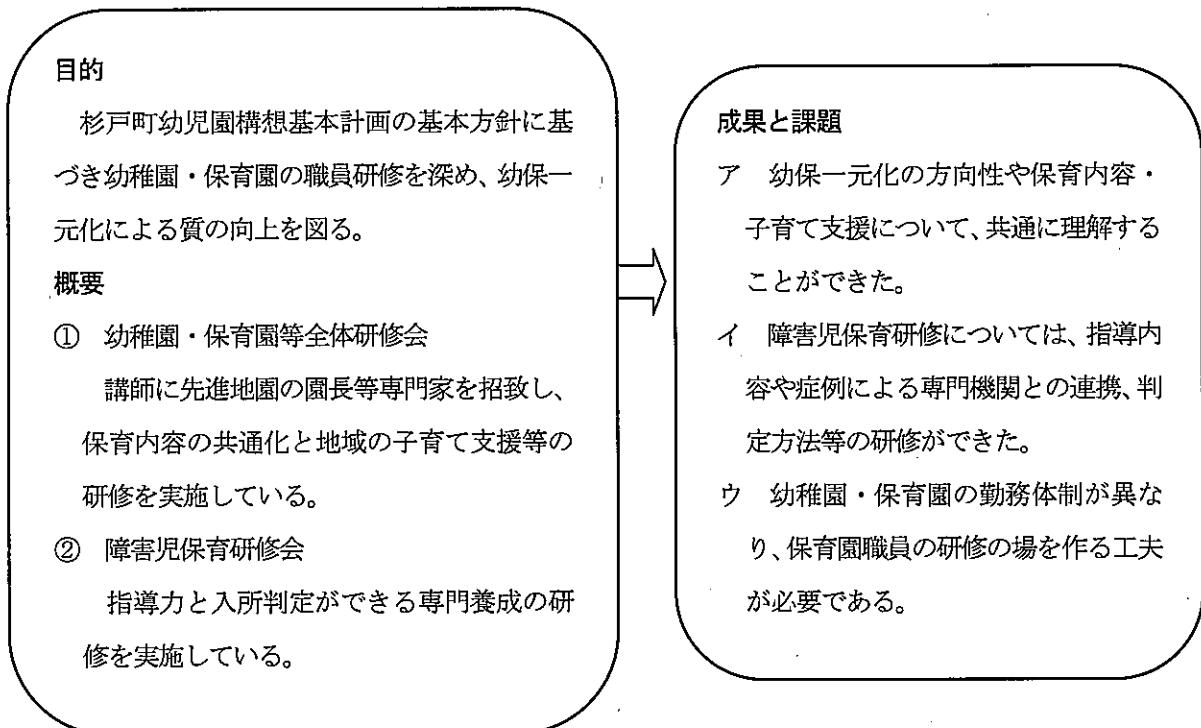
(2) 幼保一元化をめざした職員研修の実施

ア 杉戸町立保育園と杉戸町立幼稚園の職員の相互派遣研修

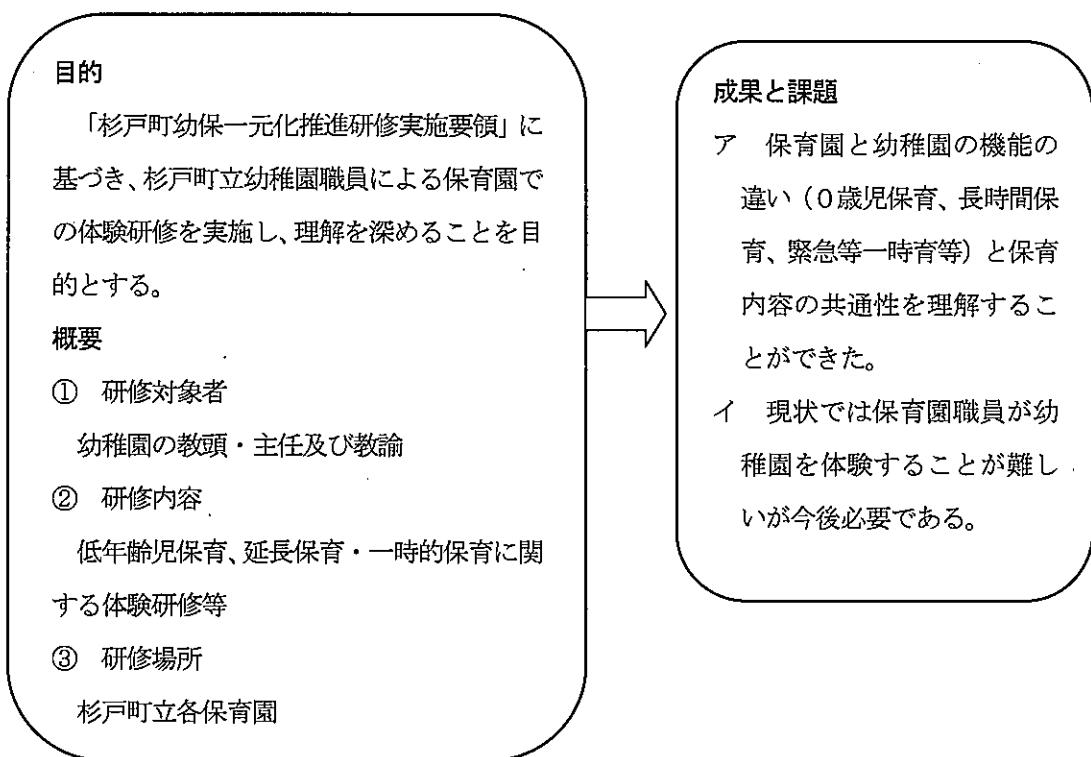
(平成10年度～14年度実施)



イ すぎの子保育研修会（平成13年度から実施）



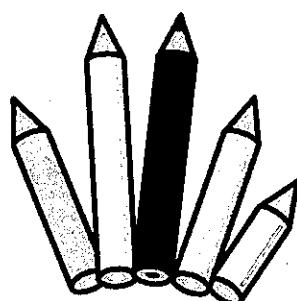
ウ 幼稚園・保育園体験研修の実施（平成15年度～）



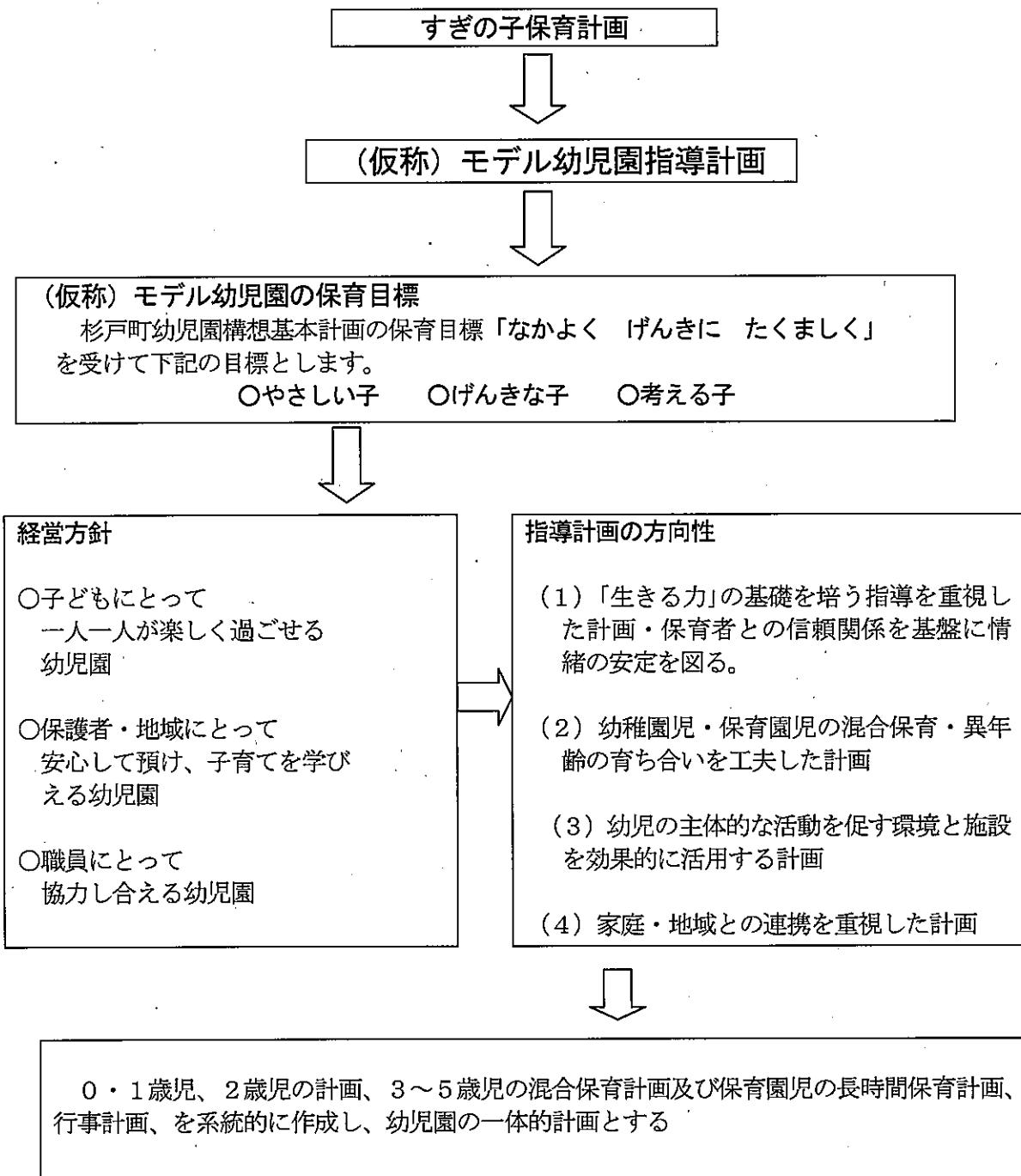
（3）（仮称）モデル幼稚園指導計画の作成（平成14・15年度）

すぎの子保育計画に基づいて作成し、（仮称）モデル幼稚園の対象となる東・南幼稚園及び泉保育園職員に継続して作成を委嘱した。

指導計画作成にあたっての課題としては、モデル幼稚園開園までに期間があるため、各幼稚園・保育園で試行的に実施し、子どもの育ちに視点をおいて評価改善をしていくことと、幼稚園・保育園の機能の違いと教育内容の共通化について、さらに研修を進め理解を深めることが望まれる。



[（仮称）モデル幼稚園指導計画の位置づけ]



（4）民間との共存

当町内の民間幼稚園では、幼稚園構想基本計画の方針に基づき、公立対民間の園児数の比率や多様化する保育ニーズと子育て支援充実を、町と連携して進めていく方針のもとに施設拡充を行った。

今後の保育ニーズの動向等により、民間幼稚園・保育園との連携をさらに深めていくことが求められる。

4 今後の方向性・目指していくこと

現状の二元化行政の中で、混合保育を目指すためにクリアしなくてはならない「法の壁」がある。また、杉戸町は春日部市、宮代町、庄和町と合併協議を進めており、現在様々な視点から事務事業の調整を行っている現状であるが、公立幼稚園が存在するのは杉戸町のみである。

(1) 条例等の整理について

幼稚園の統廃合・保育園の移転・定数の変更等に伴う、条例の改正、付随する規則等の変更が必要であり、今後、整備関係に関する諸事務との整合性を図りながら進めいくことが必要である。

(2) 混合保育をするための構造改革特区申請について

幼稚園・保育園児の3歳児から5歳児の混合保育を実施するに当たり、文部科学省・厚生労働省、両省の認可を得ることが必要であり、どの時期に認可を得るべきか検討中である。

(3) 幼保一元による指導計画に基づく混合保育・異年齢保育の試行

(仮称) モデル幼稚園の指導計画は、対象とする幼稚園・保育園の実態に基づき作成した内容であり、試行していくことにより3園が一緒になった時、違和感なく保育が進められるように、準備していくことが必要である。

5 まとめ

未曾有の不況が続く中、地方財政はかつてない厳しい状況に直面しており、地方自治体においても抜本的な改革等が求められている。このような中、杉戸町の財政状況においても、今後、予算編成が困難な事態になることや、近隣の1市3町の合併も近づき、様々な問題や課題が生じてくることが予想される。

今後、杉戸町が今までに培ってきた幼児教育の充実に最善を尽くし、財政状況及び合併の動向等を鑑みながら、幼保一元化の実現に向けて、関係機関と緊密な連携を図り、当面の課題をクリアしながら取組みを推進していくことが求められている。

第5章 幼保一元化のこれから

1 「一元化」事例についての研究会としての評価

(1) 直面した課題にどう対応してきたか

第1章で詳しく述べてきたとおり、高度成長時代以降、社会情勢が大きく変化してきた。この変化は、少子化と就業状況の変化などによる幼稚園の定員割れの問題等、様々ななかたちとなって現れてきた。私立幼稚園、公立幼稚園とも、廃園にまで追い込まれる事例や、廃園まではいかなくとも、集団生活が困難となるほどに子どもの数が減少してしまうような事例も出てきた。

また、現在、自治体は未曾有の財政危機にあり、「最少の経費で最大の効果」をあげることが、未だかつてないほどにシビアに求められている。

こうした状況を受け、各自治体では少ない財源の中で、以下のような施策をとってきた。

ア 公立幼稚園の統廃合

地域に複数の施設がない場合、施設の廃止により、利用者が長距離通園を強いられる等のデメリットがある。しかし、限られた経営資源を集中することにより、より充実した内容の教育・保育を行うことが可能となる、という側面もある。

統廃合を単なるサービスの削減ととらえるか、あるいは、より質の高いサービスを実現するためのチャンスととらえるか。政策形成にあたっての、行政・現場の意識のあり方が問われているのではないだろうか。

イ 民営化の動き（「官」から「民」へ）

各自治体では、調理業務や清掃業務等のいわゆる民間委託に加えて、運営の委託（いわゆる「公設民営」）、さらには設置主体そのものまで民間に移管する試みも進められている。（豊田市では、「豊田市立保育園・幼稚園民間移管計画」により、公立施設の民間移管を計画的に推進している。）

ひとことに「『官』から『民』へ」と言っても、業務委託、運営委託、さらには移管など、様々な形態が考えられる。これらの動きを、広く「民営化」ということもできる。

民営化により、運営の効率化や人件費の削減等、財政上の効果が期待される。さらに、時間帯や子どもの数等に応じて、より柔軟な職員配置をすることもでき、小回りのきいた教育・保育の実施が可能となる。

ただし、公立施設ゆえの基準（公平かつ一定水準以上のサービス）から離れることはできないし、かつ離れてはならない。そこで、自治体による民営化の取組みにあた

つては、「経営効率優先で保育の質が低下するのではないか」という住民からの不安に応えられるような仕組み作りが求められている。

今後の課題としては、運営及び保育内容にかかる客観的な評価システムの構築や、公平・適切な入所基準の設定が必要となるのではないだろうか。

ウ 幼稚園の「預かり保育」の拡充等

待機児童対策として、保育所の増設と並行して、幼稚園による預かり保育の取組みも進められており、文部科学省も、補助金による支援を行っている。

預かり保育は、一面「幼稚園の保育所化」ということもでき、一元化へ向けての取組みのひとつとして評価することができる。今後も、こうした取組みを充実させていくことが期待される。

ただし、「待機児童対策」や「余裕保育室対策」、さらに平たく言えば、「幼稚園の生き残り策」といった論点ばかりから考えることのないよう注意が必要である。すべての子どもにとってより良い保育サービスはどうあるべきかという視点から、諸施策を有機的に連携して進める必要があり、幼稚園の預かり保育の実施も、幼稚園が従来果たしてきた機能・役割を踏まえた上で、機能強化の一つとしてとらえるべきである。

なお、第3章で述べた一元化施設のうち、年齢区分方式をとる施設（品川区・二葉すこやか園等）では、3、4、5歳児の長時間保育については、保育所の延長保育ではなく、幼稚園の預かり保育として位置づけている。

エ 幼稚園と保育所の統合

典型的な事例では、既存の幼稚園と保育所を統合して公立の一元化施設を新たに建設する方法をとったものが挙げられる（白浜町・白浜幼稚園等）。

こうした手法が取られた背景としては、既存の幼稚園と保育所が近接していたこと、幼稚園の定員不足が深刻化してきたこと、それぞれの施設が建て替え時期を迎えていたこと等が挙げられる。

だが、この試みを成功させた最大のポイントは、課題に直面した際に担当課・施設の職員らの問題意識が共有され、さらに保護者・住民の理解が得られた、という点にあると思われる。人が動かなければ施策は動かない。

なお、県内では前述のとおり、杉戸町が既存の公立幼稚園・保育所の機能を統合した施設の設置を目指している。

他には、既存の公立の幼稚園内に公立の保育所を設置した事例がある（品川・二葉すこやか園等）。これは保育所待機児童対策と、既存の公立幼稚園の余裕保育室活用を図るため、新たに公立の認可保育所を既存の幼稚園内に開設したものである。

また、異年齢保育・預かり保育等の、先進的な取組みを行ってきた私立の幼稚園が、

0～2歳児の保育所を併設して、一体的な保育を行っている事例も注目される（春日部市・清秀幼稚園、松伏町・まつぶし幼稚園等）。

保育士のつぶやき

幼稚園の余裕教室に待機児童2歳児が入ることになりました。

「3歳児1学級の基準35人を20人で編制しているのだから、2歳児は15人でいいんじゃないの？」（経営者）

「えっ、2歳児は大人の援助を受けて、食事、排泄を自分なりに行動しようとして情緒面でも大切な時期よ。保育所最低基準の子どもも6人対保育士1人もかなり厳しいのに。」

「1人の子どもの排泄を援助しているとき、14人の子どもはどうなるの？」

「2歳ってまだ集団で保育者の話を聞いて理解できないのよね。個々に愛情を感じ取ったり、言葉を覚えたりしていく時期なのに、愛情不足や言葉の未発達の子どもになってしまふのではないかしら。」

幼保一体・一元化の教育・保育のポイントは

「3歳を小さくした2歳ではなく、0歳児からの育児の発達の押さえが基本なので、乳幼児期の育ちを第一に考えた施策を考えてほしい」

家は土作りが大切

植物は根を張らせることが大切

「子育て」、「親育て」は、しっかりとした土台と良い根を張らせることが何より大切

(2) 法律・規制の壁をどのようにクリアしてきたか

一元的あるいは一体的に行われる保育のどの部分が「幼稚園」で、どの部分が「保育所」であるか、といった色分けは、本来、本質的には重要な問題ではない。

しかし、様々な二元行政による法令等の規制が、一元化の取組みを進めるにあたって障害となってきたこともまた事実である。現行法令上は「一元化施設」を設置したとしても、それはあくまで「幼稚園」と「保育所」であり、それぞれの法令等の様々な規制をクリアしなければならないのである。

ここでは、こうした二元行政の壁を乗り越え、あるいはかわしてきた事例について、触れてみたい。

ア 財政の二元化への対応

財政に関して一番問題となるのは、施設運営費等の国庫補助金・負担金等である。例えば、一元化施設の場合「施設共用化指針」等に基づき共用部分を案分の上、幼稚園と保育所のそれぞれの補助対象面積を算出し、その面積に基づいてそれぞれの補助額が決定されることになる。そのため、非常に複雑な計算を要する事務となることは、現行制度上は避けられない。

そうした中でこれまで様々な事務処理法が試されてきたが、これらの多くは、事務の一本化による効率化という枠でとらえることが可能であろう。具体的には、例えば民生部局から教育部局（あるいはその逆）への執行委任、兼務による決裁ラインの共通化・一本化等があげられる。

また、新しい施策を実施・立案する際には、予算の裏付けが必要であることは、論を待たない。こうした観点からも、補助金あるいは予算・決算事務の一本化を図ることは、より総合的な観点から幼保一元化にかかる政策・施策を検討するにあたって非常に大きな力になることは間違いないと思われる。

イ 指針・要領への対応

スローガン的な言い方になるが、幼保一元化の目指すところは、「すべての子どもたちに同じ教育・保育を！」ということだろう。そのためには、共通した教育・保育のカリキュラムが必要である。

一元化に取り組む自治体・施設の多くは、こうした動きからさらに踏み込んで独自の教育・保育指針やカリキュラム等を作成している（年齢区分方式により「保育所」から「幼稚園」へ移る境目となる3歳児の視点を重視したものや、あるいは「保育所」と「幼稚園」で年齢が重なる4・5歳児の視点、ことに小学校へのつなぎとなる5歳児の視点を重視したものなどがある）。

こうしたカリキュラムを中身のあるものとするためには、幼稚園・保育所それぞれが果たしてきた機能・役割を理解し、それらを有機的に結びつける視点が重要である。そのためには、双方の職員の相互理解が不可欠であり、そのための具体的な取組みとして職員会議の充実、研修の共同実施、人事交流等が挙げられる。

ウ 幼・保職員の免許・資格への対応

現法令で、幼保一元化施設において教育・保育を行うには、幼稚園教諭免許と保育士資格の両方が必要になる。窓口の一元化を図っている事例では、幼稚園教諭免許と保育士資格の取得者による人事交流を進めている。また、新たな職員採用については免許・資格の両方を持つことを条件にしている。

杉戸町のように、現状で幼稚園教諭免許、保育士資格一方のみの取得者に対して、

職員がもう一方の取得のために行う研修等に奨励金を交付している取組みもある。

平成14年度末に政府が取りまとめた規制改革推進3ヵ年計画では、幼稚園教諭・保育士資格の相互取得の促進が盛り込まれた。厚生労働省では、保育士試験の一部科目免除を決めた。幼稚園教諭免許の取得については、教員資格認定試験で取得できる方向で、文部科学省内で検討している。

「幼稚園教諭免許 保育士向けの試験創設」

文部科学省は、2月19日、政府が進める幼稚園と保育所の連携の一環として、保育士が幼稚園教諭免許を取得できる「幼稚園教員資格認定試験」を創設することに決めた。同日開いた中央教育審議会に報告した。2005年7月に第1回の試験を実施する予定で、受験資格は保育所の勤務経験がある保育士に限る方向で検討している。

これまで幼稚園免許は、大学や短大などで取得するしかなかった。しかし、幼稚園と保育所の機能を融合した総合施設のあり方を文部科学省、厚生労働省がそれぞれ検討しており、総合施設に勤務する者には保育士資格と幼稚園免許の両方を取得するニーズがあると判断した。(平成16年2月20日付け日本経済新聞)

二 両施設の施設基準に対する対応

施設の設置基準は、現状では幼稚園は「幼稚園設置基準」、保育所は「児童福祉施設最低基準」で規定されている。従って、幼保の一元化施設を設置する場合にはこれらの基準をそれぞれ踏まえた上で「施設共用化指針」を最大限活用して対応していくこととなる。

さらに進んで、現在、構造改革特区等で施設基準の緩和(特に調理室関係)を求める動きがある。

確かに保育所への調理室の必置規制や、幼稚園・保育所で建物の構造基準に違いがある部分などについては、必ずしも合理的ではない規制もあるかもしれない。しかしながら、保育室の面積や職員の数等、保育の「質」に関わる部分については、全てを緩やかな基準に合わせるべき、との考え方に対するべきではない。子どもたちの視点に立って、合理的な基準はいかにあらるべきかとの検討を進めてほしい。

なお、杉戸町の構想する一元化施設では、特区等の活用ではなく、「厳しい方の基準に合わせる」という観点に立っている。

(3) どのような視点で取り組んできたか

次に、就学前教育に視点をおいた理念に基づき先進地の取組みを述べることで、発想の転換のあり方を考えていく。

高浜市・豊田市の理念と取組み

高浜市と豊田市においては、「同じ市の子ども」を基本として、理念を体系付け、明確な市の方針により、行政の意識改革を図っている。

まず行政の部署の一元化により職員体制を整えた。幼稚園・保育園施設は別々であるが、部署を一元化することで、幼稚園・保育園職員の人事交流、研修の一本化等、幼稚園・保育園の区別なく、就学前教育を重視した教育・保育の質の向上が図られている。

「まず、できることから」の発想で、「子どもの育ちは一日もおろそかにできない、またサービスは住民の視点に立った発想で実践してこそ、行政の役割である」とのコメントに、市町村行政の意識改革のあり方・実践力の大切さが現れており、行政は「人づくり」の発信者と考える。

両市の行政改革の取組み過程の中では、学校教育法の中にある「幼稚園」を市庁部局に持ってくるにあたり、法律のからみから、当時の国の理解を得るために困難な課題にも直面している。しかし、市の理念に基づき、幼児教育の質の向上、保育サービス、子育て支援体制の一元化など、「子ども」と「市民」に視点を置いた施策を行うことで、理解を得てきた。

松岡町の理念と取組み

「どうしたら、児童が安定した環境の中で、大切な幼児期を過ごすことができるのか。同じ松岡町の幼児であるならば、幼児教育を受ける条件に差があつてはならない。」この理念に基づき、入園から就学前までの保育体制・内容・地域のニーズにあつた組織の見直しを図っている。町民生活課と学校教育課の併任辞令による「子育て室」が設置され、二元化の中でできることは可能な限り挑戦し、行政の理念、方針に基づいて松岡町の縦割り行政を改革し「教育」の視点で子どもと保護者に最大のメリットを出している。

品川区の理念と取組み

品川区では、待機児の解消を目的として、幼稚園の余裕保育室を活用した保育所を設置した。しかし、子どもに質の高い教育を受けさせ就学前教育の充実を図りながら、保護者の多様なニーズに対応していく、という区の理念はしっかりとしている。

また、待機児が多い中、NPO法人による幼保一体化施設を16年度6月に開園予定である。

「公設民営」方式の運営により、0歳児から就学前教育の一貫教育を目指している。担当課では、この事業においても、子どもの育ちを保証していく責任を行政が押さえたいとして、区の理念を明確に示している。

このような事例を見てもわかるように、行政が、現状の教育・保育ニーズに応えて、幼稚園、保育所を一体的に考えていく時は、「人づくり」に視点を当て、「子育て」「親育ち」の理念を明確にすることが重要である。行政には、保育所、幼稚園に対して、そうした理念を発信していくことが求められている。

「最近、『幼保一元化』って言葉をよく聞くけど、どういうことなの？」

保護者の方は、こんな不安を抱えています。インターネットなどを覗くと活発にやりとりが行われているのがよく分かります。ともすると、「財政難のため統合して補助金が減る」「調理室がなくなつて、子どもにあわせた食事ができないのでは」等、マイナスの情報がどんどん膨らんできてしまいがちです。

保護者・住民のみなさんにきちんと理解していただくために、住民説明はこまめにじっくり、行うことが必要ですよね。

2 行政改革と住民サービスの向上

幼保一元化への様々な取組みについては、「行政改革」ことに「住民サービスの向上」の観点から取り上げられることも多い。

各自治体の取り組み方次第で、住民の受けるサービスは大きく変わってくるのである。

(1) 行政サービスのあり方

ア 多様な保育ニーズと現状の窓口対応

「幼稚園」と「保育所」の機能が近づいてきた昨今、様々な教育・保育ニーズをもつて窓口に来た住民の方に、満足あるいは納得できる情報提供や選択肢を提供できているだろうか。

窓口を一本化し、「子どもに関することなら何でもどうぞ」、このような窓口があつたらどんなに便利なことか考えてみたい。自分の部署の仕事をこなし、他の部署を必要とする利用者には、「そのことについては・・・〇〇課へどうぞ」と、ていねいにたらい回しをする。窓口が一本化している自治体は、残念なことにまだ多くない。

役所にどのような保育サービスがある、どこの窓口が自分の教育・保育ニーズに合う情報提供（保育時間・保育料・保育内容等）をしてくれるのか、利用者にとっては、選択するための情報が不足している現状にある。

現場からは、「自分の事務分掌にないことを答えるのは、かえって無責任である」との声も聞こえてきそうである。しかし、住民サービスを担当する課所の事務分掌が、住民にとって紛らわしいという現状は、そもそも適切とは言えない。

イ 窓口の一元化による住民サービスの向上

先進自治体では、窓口の一元化を実現している事例が少なからずある。こうした事例の多くは、事務的には煩雑になるが、一元化により住民サービスの大きな向上を図ることができた、との肯定的な評価がされている。住民への行政サービスの原点は、住民の必要とするサービスを提供することである。

なお、一元化後の組織は首長部局に設置される例が多い。ただし、就学前教育の質的充実と指導の強化を図り、小・中学校との連携や保健センター等の関連機関及び地域等も巻き込んだ、総合的施策を展開するために、教育委員会に組織を設置した事例もある。



ウ 住民サービスは「人づくり」から

窓口の一元化による利用者のメリットとしては、情報が集約され、教育・保育ニーズにあったサービスを選択しやすくなる点等があげられる。また、行政側でも、多様な教育・保育ニーズを一元的に把握することで、総合的な施策をとることがより容易になる。

行政側のデメリットとしては、やはり、二元行政による事務量の増大化・複雑化が大きいが、「住民サービス」の視点に立ち、そうした困難な問題に立ち向かって行かなければならない。

その際には、施策を動かす行政の「人」のあり方も大いに問われてくる。

高浜市の取り組み

高浜市幼育センター「こども課」
(「幼稚園」を首長部局に補助執行)
市の機構改革により、市民の視点に立った行政サービスの実施

[利便性では]

- 幼稚園・保育園の窓口の一元化
- [住民サービスでは]
 - 幼稚園・保育園の教育・保育内容の共通化
(人事交流・研修の一元化等)

白浜町の取り組み

民生課幼児対策室
首長部局と教育委員会の併任辞令
[利便性では]

- 幼稚園・保育園の窓口の一元化

[住民サービスでは]

- 幼稚園・保育園の教育・保育内容の共通化 (人事交流・研修の一元化等)

松岡町の取り組み

松岡町子育て室（教育委員会）：首長部局との併任辞令
[利便性では]

- 幼稚園・保育園業務の一体化

[住民サービスでは]

- 幼稚園・保育園の教育・保育内容の共通化
- 保育料・保育時間・保育時間等可能な限り一元化

※ ここでは、今回の研究で視察協力をいただいた市町を掲載させていただいたが、早い時期から取り組んでいる大阪の交野市、香川県直島町、東京都千代田区など、他にも取組みを進めている市町村は全国的にみられる。また、都道府県でも組織の一元化に取り組んでいるところがある（和歌山県など）。

市町村により地域の実情等は異なり、当然、提供できるサービスも様々である。

しかし、何れの場合も、「教育・保育サービス」という言葉が、誰のために、何のためにあるのかという原点に立ち返ってみて欲しい。そうすれば、必ずや、将来の世代を担うこととなる子どもの育ちに根付いた「理念」を持つことが必要である、という事実にたどり着くはずである。

全ての職員が、こうした「理念」を共有できるような、組織や施策を、各自治体の状況に応じて、創り出していく必要がある。

(2) 民営化と質の向上

いわゆる「官」から「民」への動きが、社会情勢の変化や行政改革のあおりを受けて、年々高まっている。「行政改革」は一面「財政改革」でもあり、常に、コストの問題と密接不離の関係にある。

しかし、コストはいわば「量」の問題であり、他方で、行政は「質」の問題も常に忘れてはならない。

幼保一元化への動きと共に、様々な形態の民営化（委託、公設民営、民間移管等）のありようが、行政改革の選択肢として、自治体に示されてきた。こうした中でも、行政は、常に住民・子どもの視点に立って、サービスの質を保障していくことが求められている。

例えば、第3章で取り上げた品川区などでは、NPO法人への施設運営委託の試みが進められている。NPO法人に委ねる場合、行政は、側面から支援するレベルにとどめ、法人の主体性を重視することが、もちろん大切である。しかし他方、幼稚園・保育所の子どもの「育ち」の保障には、行政が責任を持たなければならない。

幼稚園・保育所の民営化のメリットは

- ・ 自治体の財政負担の軽減が図れる。
- ・ 少ない資金でも、民間による施設運営への参入が可能となる。

民営化にあたり注意すべき内容

- ・ ソフト面での質の維持〔子どもの育ちと環境の確保等〕
- ・ 入所基準や運営方法について、法人の自由度と公益性との間のバランスの取り方。

ア 愛知県高浜市

高浜市では、調理業務の民間委託と共に、保育所の運営を社会福祉協議会に委託している。特に、公設民営等においては、「教育・保育内容の質の向上を図ることについて住民の理解を得ることができた。」との話であった。

イ 愛知県豊田市

民間移管を計画的・本格的に推進している豊田市にあっては、住民説明会を実施し、子育て支援を柱にした理念を住民に明確に示している。質の高さを求めている民間の経営者を選考し、住民に目線を置いた「保育サービス」の導入を図っている。

ウ 東京都品川区

品川区では、私立幼稚園経営者が組織するNPO法人に、業務運営を委託するという、新たな試みで幼保一体的施設を立ち上げる試みを進めている。

区では、教育・保育を保障していく責任は行政にあると考え、基準検討委員会を設置して、教育・保育内容をチェックしていく方針を持っている。

このように、民営化を進めていく場合は、住民・子どもの視点に立って、「質」の問題を一番に重視することは、行政として当然のことである。

そのためには、運営内容等を公平に評価するためのしくみを構築することが、民営化の大前提になると考えるべきである。

今後、「官」と「民」のあり方はますます接近し、行政が全てのサービスを提供すべき、という考え方方が、過去のものとなっていくであろうことは間違いない。住民は、教育・保育内容の「質」の高さを基準にして、「官」・「民」にこだわらずに、「良いサービス」を選択するようになっていくであろう。

サービスの選択の前提となるのは、選択するために必要な「情報」の提供であることから、これから行政には、適切な情報提供体制の整備も求められてくる。

まとめると、民営化にあたって、自治体が必ず留意すべき事項は、以下の2点である。

- ① 住民・子どもの視点に立って、サービスの質を保障していくこと。
- ② 住民がサービスの選択を適切に行えるような情報を提供していくこと。

なお、ここでいう、「サービス」とは、当然のことながら、大人に都合の良いサービスではない。子どもの育ちを確保し、誰のため、何のためのサービスであるのかを、しっかりと押さえた上で、各自治体には、民営化の取組みを進めていく必要がある。

市町村合併と幼保一元化

現在、市町村合併という言葉を何処かしらで聞いた事があることでしょう。そんな中、各地で市町村合併の動きが加速している。平成16年1月現在で、法定の合併協議会だけで450以上設置され「平成の大合併」をうかがわせている。

この市町村合併の背景には、自治体の危機的な財政状況があることから、幼稚園の余裕保育室問題・施設の老朽化及び保育所の待機児など合併の動きと無縁でいることは出来ない。更には、一元化などの新たな政策を展開する場合はなおさらである。また、少子化を背景としてスケールメリットを追求した施設の合理化、単なる財政危機に対応した施設の増改築等が、市町村合併を「好機」として進められている、と言う現実に直面している自治体も少なくないのではないか。

幼保一元化が単なる数合わせではなく、各自治体特有の取組みを新たに進めるための「好機」と捉え、「官」と「民」のそれぞれの役割を徹底的に見直すなど、合併が子どもたちの本当の環境を見直す転換期になったと評価されるよう、合併を検討している各自治体に期待していきたい。

3 理念の確立

(1) 誰のため、何のための教育・保育か

ア 幼・保共通の子どもの育ちを前提に

近年のライフスタイルの多様化に伴い、保護者のニーズも多様化している。幼稚園・保育所への保護者のニーズから考察すると、幼稚園・保育所の機能を同じように求めてきており、それぞれの施設が、長時間保育、一時預かり、子育て支援等を実施している。現状では、省庁が異なるだけで、幼稚園・保育所の垣根が低くなっている状況にある。このような中、ともすると行政は、保護者の保育ニーズに応えた待機児童解消という方策が強くなり、「子どもの育ち」、すなわち教育・保育よりも、施設の拡大と入所（園）に視点がいく危険性がある。

たしかに、当事者である子どもにとって、待つこともやり直すこともできない大切な時間であるため、待機児童の解消は重要な課題である。しかし、容れ物だけが整備されればそれでいいのだろうか。

子どもの育ちは入った施設の環境に左右されてしまう。施設の特色となるプラスαの部分は別として、同じ地域の子どもであるならば、受けることのできる最低限の教育・保育は同じであるべきで、それが当然ではないかという考えが、一元化の原点であることはこれまでの事例で明らかである。逆の見方をすれば、同じ年齢の子どもがまったく違った環境で育ち、同じ小学校へ行くのはおかしい、という視点を共有していかなければ始まらず、従来の教育と保育の統合を図るには、幼稚園と保育所、両者の理解が大前提となる。

イ 幼保の「意識の壁」を越える行政のあり方

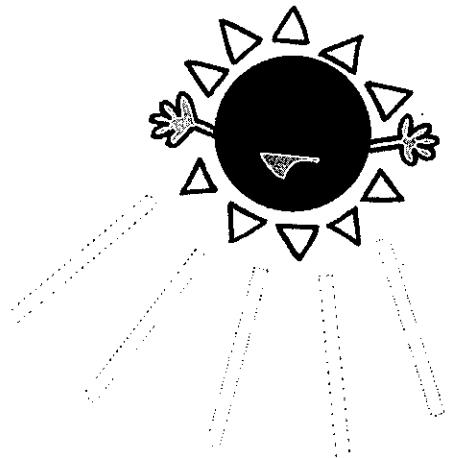
先進事例の視察において、改革当初の意識について「見えない壁がある」「幼稚園・保育所の意識の壁が厚い」「二元行政で行ってきたため、行政間においても意識の改革や理解が難しい」という声は多く聞かれた。幼稚園と保育所の職員意識の違いは、現状の二元化行政の中での省庁の違い、市町村にあっては管轄する部署が、保育所は首長部局、幼稚園は教育委員会という体制における、目的、機能、研修体制などの違いから生じている。一元化に向かうためには、これを解消するのも行政の役割といえるだろう。

これまで述べてきたように、先進地（園）にあっては、「二元行政の中で幼稚園・保育所の機能に違いがあっても、幼稚園児も保育所児も同じに教育・保育を受けさせ小学校へ入学させていく」という基本理念を行政が主体的に持ち、公立幼稚園・保育所及び民間幼稚園・保育所に明確に示していた。そしてお互いの垣根をなくすためには人事異動や合同研修など、制度化した体制で幼稚園・保育所を支援していくシステムが必要であると思われた。

また、実際に交流を行ってみると、幼稚園・保育所間での根本的な考え方の違いに気づくなど、それぞれの施設研修のみでは得られないものも多く、職員同士での意識改革に繋がっている。他には、幼稚園と保育所の位置を近づけるなどして、お互いの日常が観察できる環境にあるようにすることも、ひとつ的方法として意義深い。

民間の幼稚園・保育所の一体化施設、また、同敷地内に幼稚園・保育所が設置されている施設の園長は「子どもは、この施設で当たり前として生活している。子どもも職員も、幼稚園・保育所の区別はない、区別をしなくていいけないのは、書類上の問題だけ」、「大人の都合で振り分けられているだけ」と、同じに就学する子ども達に視点をあて、「子育て」の教育理念に自信と愛情を持って取り組んでいる。

行政にあっても、幼稚園児と保育所児が「同じ教育・保育内容」を目指していくことは、子どもにとって必要である。そのためには、行政の新たな試みと発想の転換が大切である。個々の取組みはそれぞれの自治体の事情によって違ってくるが、確固たる理念が存在すれば、方法はいくらでもあるのだということを念頭に置き、幼稚園・保育所を管理する立場にある行政側がどのような意識を持つかが重要である。



ウ 具体的な施策の方向性

行政においては、財政的事情がますます、深刻化する状況にある。しかし行政機構改革等、部署、人の配置で、先進地に見るように、まずは「人」の問題等、可能なことから実施してみることが必要ではないだろうか。具体的には、職員会議、研修の相互派遣・共同実施、合同保育の実施、人事の一元化、両資格を有する者の新規採用、資格取得支援等が挙げられる。さらに、職種だけではなく、行政の窓口・事務の一元化も重要であり、両方の観点から施策を立案・実行する体制・人材の確保・育成が求められる。

エ 理念の確立と発想の転換

同じように小学校へ就学していく幼児期の教育の大切さを認識して、幼保共通体験の工夫改善を試みていく姿勢で、「子育て」を図っていくことが大切である。

今後、子どもの育ちに視点をおいた、行政の一貫した理念の確立と、そこに関わる人たちの「新たな発想の転換」「行動力」などにより幼保一元化・一体化等様々な取組みを行い、就学前教育の充実を図っていくことが強く求められる。

(2) 園、地域、行政が共に目指す「子育て」「親育て」

幼保一元化はもとより、様々な保育ニーズに対応した子育て支援の推進にあたっては、子どもの育ちを担う保育者の専門性に委ねられる部分も大きい。

窓口の一元化を実施している高浜市・豊田市では、幼稚園・保育所が別施設であっても、教育・保育の質の向上を目指し、保育内容の一元化を実施している。さらには、幼稚園・保育所の合同研修会、子育て支援、子育て談等を通じて、幼稚園・保育所を拠点とした、市民との間の橋渡しを行っている。「先生が質を高め、良い面を出し合い良い教育をしないと、子どもは育たない。親を育てるのも行政の役目、幼稚園・保育所が同じ方針で歩んでいるから、地域の子育て支援ができる」のである。

ア 「子育て」「親育て」の多面的な取組み

ここで、幼保一元化を基本におき、町全体で子どもを総合的に「子育て」「親育て」する視点から取り組んでいる松岡町の事例から考えてみると、

- ① 保護者教育や地域、小・中学校との連携の強化を具体的に計画し、幼稚園・保育園の区別のない子どもの育ちに成果をあげている。
- ② 地域住民を子育ての講師として活用し、子どもに幅広い経験をさせている。
- ③ 組織の連携、協力により、常時、子どもの育ちに関する事業の成果を評価し見直しを行っている。
- ④ 「子育て室」に、幼児の教育・保育の専門職を配置し、幼稚園・児童園及び地域と

の連携体制が確立されている。

- ⑤ 行政が中心になり現場の保育者と共に、体制づくりや保育者の「人づくり」を計画的・系統的に実践している。

このように、子どもが乳幼児期から成長していく発達のプロセスにおいて、幼稚園・保育所の垣根を超えた「地域全体の子ども・松岡町の子ども」として育てられ、他方、親も子育てに責任があるとして、地域とのかかわりにより、親子ともども次世代育成への取組みが進められている。

逆に言えば、幼稚園・保育所の一元化により、地域ぐるみの次世代育成の支援ができるといえるともいえる。

イ 行政の方針と取組み

幼児の教育・保育の質を高めていくためには、行政の「子育て」「親育て」を理念とした取組み姿勢が重要である。

幼保一元化に向けての先進地の取組みに見られるように、幼稚園・保育所の子どもに対し、同じ目線に立って、行政が方針を出すことが大切である。さらに、幼児の教育・保育の専門職の配置等から、幼稚園・保育所の教育・保育内容の共通化や、専門性の育成、地域の「親育て」を担うことにより教育・保育の質の向上を図ることができる。

松岡町だから幼保一元化への取組みが可能ということではなく、関係部署が連携し合うことにより、事業の成果をあげることができるのである。

「わが町（市・村）でできる人づくり」を目指し、まず、行政から次世代育成支援の視点に立って、従来の幼稚園・保育所の固定観念にとらわれずに、発想の転換を図っていくべきである。

ウ 保育ニーズに求められる「親育ち」

保護者が子供を預けることで、子育て放棄をさせるのではなく、親育ちを支援しながら共に育てていける環境をつくることが重要である。保護者、園、地域、行政には、それぞれがなすべき教育・保育などの役割と、それぞれの限界とがある。保育の質の向上を目指すには保護者を置き去りにすることはできない。

品川区と同区立二葉幼稚園では、「預けることに慣れた親達に、子育ての本当の意味について知らせていくことが必要である」との問題意識を持ち、行政と施設が連携し合って、保護者教育に取り組んでいる。

就労等で忙しい保護者は、一般的に子育てに関わる時間が少ない。子育て支援としての保育サービスは行政と保育所の重要な役割であるが、「子育て相談以前の問題として、保護者に子どもの問題が見えてない」という実態もある。保育サービスの落とし穴である「親育ち」についての子育て支援は、保育ニーズの多様化の中で大きな課

題となってきたている。

今後の次世代育成支援においては、幼稚園・保育所がそれぞれのノウハウで教育・保育ニーズに対応するのではなく、共に近づいてきた機能を最大限に生かす知恵と努力が求められる。両施設が一体となって、保護者が責任を持って子育てする「親育ち」の自覚を支援していくことが必要である。そのためには、「子育て」「親育て」という幼児教育・保育の原点を踏まえた「人づくり」の施策が求められる。

また、第3章で記述したように、まつぶし幼稚園や清秀幼稚園では、幼稚園・保育所を一元的にとらえた中だからこそできる、地域・保護者の子育て支援を、積極的に推進し、次世代の育成を目指すことを園の理念としている。

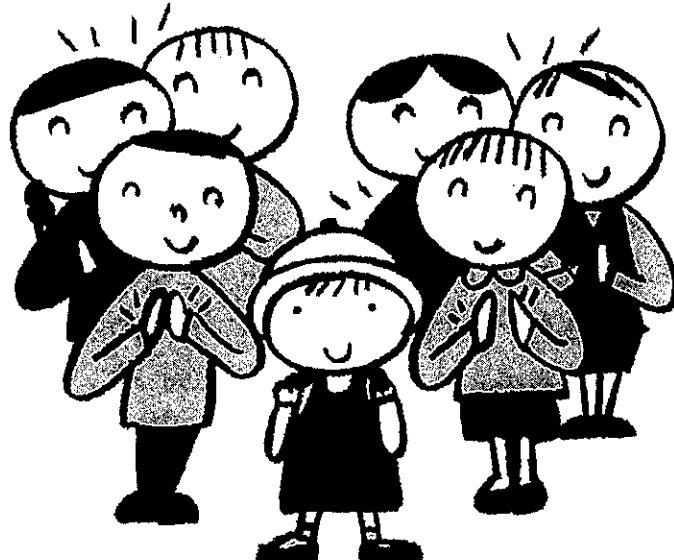
4まとめ

保護者は核家族化の進展や母親の社会進出等により、また子どもは乳幼児期から保育施設で過ごすため、地域とのかかわりが持ちづらくなっている。「人とのかかわり」の中で育つことは、子どもにも、保護者にとっても、かけがえのない財産であり、大きな教育力である。

子どもが異年齢の仲間の中で育つことにより、思いやりや協力、助け合うやさしさを体験し学びあうことは、子どものみならず、保護者の成長にとっても同様に必要ではないだろうか。

先進地の子育て支援体制は、地域を巻き込んだ「子育て」「親育て」が中心となっている。このようなことから、行政の「子育て」「親育て」への確固たる理念と方針による行政の橋渡しが強く求められる。

これまで、様々な幼保一元化のあり方について述べてきたが、理念に対する行政の実践力が、幼稚園・保育所の垣根を超えて、次世代育成のステップを創り出していけるものと考える。幼保一元化は、子どもの保育だけでなく、社会全体の「育ち」への第一歩となるのである。



あとがき

財政危機、行政改革、規制改革、地方分権、市町村合併・・・現代は、今まで自治体が経験したことのない、大きな変革期にある。また、これまで述べてきたように、自治体それぞれで、直面している課題、そして取りうる政策も異なってくる。そのことは、幼保一元化の取組みについても、例外ではない。

しかし、さまざまな幼保一元化の「成功」事例に共通して言えるのは、「誰のため、何のため」という理念を一貫して持ち続けているという点にあると言えるのではないだろうか。すなわち、全ての子どものため、全ての保護者のため、そして地域のため、という視点を忘れてはいけないのである。「理念なき行政改革」は、改革の名に値しない。

では、こうした「子育て」「親育て」等の理念は、誰が持つべきものなのだろうか。

まずは、首長や施設の経営者など、組織の上に立つ者が、確固たる理念を持たなければ、「政策」がなりたたないことは、言うまでもない。

次に、各部局や各施設の職員もこうした認識を共有しなければ、組織は動かない。そのための手法としては、合同研修、人事交流、組織の一元化等があることを述べてきた。

また、行政が行うのは「子育て」そのものではなく、「子育て支援」「次世代育成支援」である。したがって、保護者にも「子育て」についての共通認識を持つことが求められている。こうした意味で、入園者の保護者に研修を義務づけている事例などは、示唆に富んでいる。

そして、子育て支援センターやボランティア等の取組みを進めるためには、「地域」で育てるという視点も不可欠となってくる。

つまり、「次世代育成支援」の推進にあたっては、保護者、園、地域、行政、全ての主体が、「子育て」「親育て」の理念を持ち、有機的に連携して取組みを進めていくことが求められているのである。

多くの自治体は、こうした取組みを今まで経験してきていないのが実情ではないだろうか。私たち自治体職員には、今までの行政の手法、考え方を大きく変革することが求められてくる。(例えば、いわゆる「官から民へ」についても、従来のように「民を利用する」という考え方では、行き詰まってしまうことが目に見えている。「民と共に、地域と共にを目指す」という発想が必要。)

他の自治体のまねではなく、単なるコストカットのためでもない、本当の意味での政策・施策はどのようにあるべきか。自治体の皆さんのが「考えるためのヒント」を少しでも得るきっかけとして、この報告書が活用されることを切に願っている。

「次世代育成支援に向けて」シンポジウム

このシンポジウムは、平成16年2月17日、自治人材開発センター講堂において、彩の国さいたま人づくり広域連合自治人材開発センター主催で開催されました。

平成15年に施行された「次世代育成支援対策推進法」を受けて、全国の自治体において、少子化対策に向けての行動計画を策定することになりました。このような中、各自治体における次世代育成の方向性を探り、保護者、保育者、地域、行政が一丸となって子どもを育てていくにはどうしたらよいか、その解決のヒントを得ることを、シンポジウムのねらいとしました。

- 基調講演 汐見稔幸 東京大学大学院教育学研究科教授
- パネルディスカッション
 - コーディネーター 汐見稔幸 東京大学大学院教育学研究科教授
 - パネリスト 尾崎俊雄 埼玉県健康福祉部こども家庭課長
 - 吉田正幸 遊育・代表取締役 発行人
 - 若盛正城 まつぶし幼稚園・こどもの森保育園理事長、松伏町教育委員長

基調講演では、次世代育成支援の前に、少子化とは何かについて改めて考え、シンポジウムでは3人のパネリストの方に、それぞれの立場から「次世代育成支援」、「幼保一元化」にかかわる事例を詳細に説明いただきました。その後会場からの質疑応答を行いました。

ここでは、基調講演及びパネルディスカッションの内容要旨のみを御紹介します。これをお読みいただくことで、次世代育成支援に向けてどのような取組みが必要か、イメージをつかんでいただければと思います。

【基調講演】 汐見稔幸氏

〔要旨〕

「次世代育成支援」の取組みを各自治体が進めるにあたって、何をどうするべきか、また、とりわけ大事にすべきことは何か、ということを考えるのが、この研究会の主旨であると聞いています。この後のパネルディスカッションの前段として、次世代育成支援とは何を指しているのかについて、お話ししたいと思います。

次世代育成支援

「次世代育成支援」とは新しい言い方で、何のために始めたかというと、「少子化対策」のためです。それを「少子化対策支援」と言わず、「次世代育成支援」と言うようになりました。国や自治体が、子どもを育てる保護者を、きちんとした政策をもってサポートしていくこと、ということで、本格的には10年前から始まった取組みです。



汐見教授

最初は1994年の「エンゼルプラン」で少子化対策の中身が定められました。このプランには予算の裏付けがないので、95年から「保育対策等緊急5カ年事業」が始まりました。

プランの内容に入る前に、ここで「少子化」とは何か、をまず考えてみたいと思います。「少子化」という言葉も、新しい言葉であり、92年の厚生白書で「少子社会」の言葉が初めて使われました。最初は、少子化現象のカープが緩やかなこともあり、それほど深刻な認識ではありませんでしたが、このままでは我々が予想しないことが起きるとの認識が出てきたのが、平成2年で「1.57ショック」といわれています。合計特殊出生率は、これまで1966年の「ひのえうま」の1.58が最低であり、1.57は史上最低でした。

このまま下がっていくと大変なことになる、もう少し子どもを生む社会にしよう、ということが政策課題となりました。ただし、「子どもを生んでほしい」と国が直接言うことはしづらいので、「子どもを生み育てやすい環境をつくろう」として、「エンゼルプラン」につながっていきました。

エンゼルプランに基づき、様々な施策が展開されましたが、基本は保育所の拡充政策でした。その背景は、共働き家庭の増加、第3次産業の増加による働き方の多様化、それに伴う晩婚化、非婚化などで、女性が仕事をしながら子を産むのが難しくなったという原因認識があります。保育所は5時までしか子どもを預からないという旧来のやり方を変えないと、出産、育児は大変に困難で、ここに晩婚化、非婚化の重要な要因があるのではないか、と考えされました。

具体化されたのは、保育時間の延長のほか、元の仕事を続けるためには育児休業だけではなく0歳児を預かる保育所が必要であるとして、全ての保育所で0歳児保育を行う方向に方針転換しました。いわゆる「乳児保育の一般化」です。

しかし、こうした施策によって出生率は回復したのでしょうか。実際には、やってもやっても、出生率は下がり続け、昨年には合計特殊出生率は1.32となってしまいました。回復の兆しは全く見られていない状況です。

つまり、「少子化対策」は現実的な効果を上げなかつたのです。なぜ、効果を上げなかつたのかを理解しないと、「次世代育成支援」は見てこないと思います。これまでの政策は、大切なポイントを見逃していたのです。

少子化問題

ここで、話を進める前に、「少子化問題」について取り上げます。

昨年1年間に生まれた子どもの数は115万人。最近は例年120万人前後で推移しています。このままだと、日本の人口構成はどうなっていくのでしょうか。例えば私と同じ昭和22年生まれは約270万人で、今でも約260万人生きているものとして考えます。20年後(76歳)を予想しますと、女は80%、男は50~60%生き残り、約170万人が生きていることになります。また、同じく20年後、今の合計特殊出生率が1.32のままであるとすると、115万人の親から生まれる子どもは70~80万人ということになります。生まれた赤ちゃんは全部で70万人程度なのに、元気な76歳は170万人いることになります。

つまり、少子化がまずもたらすのは、「人口構成の極端なアンバランス」であり、そこから新しい

問題が次々と起こつてくるということです。例えば、経済を支える為には若い労働力が必要であることから、このままの状況でいくと年間 60 万人の外国人労働力が必要となる、という旧労働省の試算があります。しかし、日本では、外国人といっしょに暮らしたという経験が少ないので、上手に共存していくかどうか、大きなテーマになります。年金問題等はもちろんです。

少子化のもう一つの問題としては、「急速な人口減少」が起きてくることです。あと 2~3 年で日本の人口増加が終わるといわれています。日本は明石原人の時代から人口が増え続けています。人類は人口が増えることしか体験していないし、これまでの人類の文明は人口増を前提としています。実際、世界人口が 30 億から 60 億に増えるのには 40 年しかかかりません。

あらゆる制度も、人口の急減や子どもの数が少ないことを前提とはしていないのです。しかし、それが大きく変わります。人口がどんどん減り、若い世代ほど少なくなるのです。100 年後の日本の人団について、5,000 万~6,000 万人との試算があります。

悪循環

少子化問題では、悪循環が起つてきます。少子化が起ると、子どもが育てにくくなります。子どもが育てにくくなつて、少子化がまた進みます。まさに悪循環です。「育てる」という行為は、生物的のみならず、人格的にも育てるという、非常に厳しい営みです。しかし、それでも、以前は育てやすかったといえます。例えば、大正時代には、生んでいた人は平均で 7 人近くの子どもを生んでいました。今の方が育て易いはずなのに、何故、7 人も生めたのでしょうか。当時は、子どもを生んでも、朝から晩までつきつきりで子育てをしなければいけない、ということはなかったのです。子どもの面倒は周りが見てくれるし、外へ遊びに出ると、子どもの集団がいて、自然と社会性が身に付き、いろいろなことを学んでいったのです。親が知らないうちに育つていった、親はなくとも子は育つたわけです。たとえるなら、昼間は地域社会で「放牧」し、夜になると「厩舎」に戻らせるようなものです。

今は子育てのすべてを母親が負わなければならず、手を抜くことができない。あなたがやらないと育たない、という圧力が、しらずしらずにかかります。子どもも、やることなすことが全て評価され、ゆっくりやるタイプの子どもにも、「何で早くできないの！」となってしまうのです。

子どもは、何でも指示や評価をされると、主人公は自分ではない、と感じ、自尊感情が傷ついてしまいます。日本では、「ありのままでいい」と自分の自尊感情が、世界最低である、という調査もあります。これでは、親も子もしんどいし、子どももうまく育たないでしょう。少子化は、育ち、育ての関係を変えてしまったのです。育てにくいから少子化が進行し、さらに育てにくくなつていくのです。

さらに深刻な問題

実際に、日本は、世界に類を見ない深刻な「育ち」の問題を抱えています。それは「ひきこもり」です。すでにひきこもりの子を抱える親の会などが各地にできていますが、日本全体で、80 万人~150 万人の「ひきこもり」がいると推計されています。実はこの現象は、欧米社会では、殆ど見られないのです。日本の育児文化・養育環境が抱えている問題です。日本の育て方の文化が、どこかでボタンを掛け違えているのかもしれません。幼い頃からの親から子への「過剰な期待」や「過剰な干渉」が、

ひきこもり問題につながっている可能性もあります。この問題は、社会全体で解決すべき局面を迎えているのではないでしょうか。

「次世代育成」というのは、子どもの数を実際に増やしたいという数の問題であるだけでなく、子どもがたくましく育つ社会に、という「国家が抱える人材政策の問題」でもあるのではないでしょうか。「とびだすな 車は急に止まれない」という標語がありましたが、「とびだすな 子どもは急に止まれない」と言ってこなかったツケが、ここに来て出てきているのではないでしょうか。

チャレンジ

どうするか。残念ながら昔のような原っぱは現実にはとり戻せません。現代風にどう環境をアレンジしていくのか、ということです。従来の「点」の政策から「面」の政策へ、という視点が必要です。ここでの「面」の政策は、行政だけではできません。市民と一緒にになって、一つの目標に向かって進んでいくことが必要であり、また、手伝いではなく、対等な市民参画型で行い、地域・行政・社会が一体となって、新しい社会をつくり出して行かないと、日本は文字通りしぼんでいってしまいます。

各自治体で政策を進めるにあたって、「子育てるなら〇〇市」という目標で、できるだけ市民に委ね、活力を引き出していくことが大切です。抽象的な数字だけで政策を考えるのはやめて欲しいと思います。できるだけ「生」の親のニーズを見て欲しいのです。例えば「育児サークルに参加したいですか?」と質問しても、半分は「したくない」と答えます。しかし、この答えは、人間関係のわざわざしさの体験があるためにそう思っている人も多いはずです。もっと支え合う人間関係を体験していると、違った想いも生まれる可能性がある。つまり本当のニーズ把握は表面的なアンケートだけでは出てこないということです。

出発点は、悩んでいる人の声に直に接することです。数字や、他の自治体のまねではダメです。「次世代育成支援」は「新たな社会」へのチャレンジです。このチャンスを大いに活用して欲しいと思います。

【パネルディスカッション】



パネリストの方々

左から若盛氏、吉田氏、尾崎氏



パネルディスカッションの様子

左側：汐見氏（進行） 右側：パネリスト

【要旨】

汐見 次世代育成支援に向けて、パネリストの皆様から一人ひとり御発言ください。

若盛 併設施設をつくったいきさつについてお話しします。私は寺の住職をしており、地域の中で、世代をつなぐ役割を担っている一人です。いただいた命を次にどうつないでいくか、を小さい頃から見てきました。また、行政を担ってきた父を見て育ってきて、その大変さも分かっていました。

そうしたことから、地域の中で、自分の中で何ができるのか、を考えました。子どもが自分で考え、自分で経験し、自分で生活する場をつくっていくことが、自分の仕事なのでは、と思つきました。

昭和46年に無認可の保育施設として開設、昭和49年に学校法人の幼稚園としましたが、従来の生活を継承し、自園で調理した昼食を食べたり、たてわり（異年齢）保育や園全体を生かしたコーナー保育を通して子どもの自主性が育つていかれるように、ゆっくりとやってきました。平成13年4月から幼保一体の施設として、同一施設の中で3～5歳児が同じクラスで生活するようになりました。「一体」というより「併設」と言った方が理解しやすいと思います。子どもも先生方も一緒に、打ち合わせ、職員会議、カリキュラム等を行っています。

汐見 実際、若盛先生のところでは、どの子が幼稚園でどの子が保育所の子かは、分からない。ある意味、先取りの施設です。では次に吉田さん、いかがでしょうか。

吉田 平成7年以降、「エンゼルプラン」「新エンゼルプラン」「少子化対策プラスワン」、そして「次世代育成支援対策」と進んできましたが、途中でかなり質が変わってきたのではないか。 「少子化対策プラスワン」までは、働く女性の「仕事」と「子育て」の「両立支援」を中心でした。その中でも「エンゼルプラン」は、どちらかというと「仕事」し続けることを前提に、「子育て」支援という名の保育の受け皿整備、すなわち保育対策に力を入れました。そして、保育サービスが多様化・充実するほどに、利用したい親が増え、ますます待機児童数が増大していき、皮肉なことに待機児童問題が生じました。「少子化対策プラスワン」では、「働き方」自体を変えていこうとして、本来の両立支援の考え方につづいてきました。

また、出生率低下の原因が質的に変わってきています。一つ目は、「晩婚化」「未婚化」の問題だけではなく、これに加えて夫婦の「出生力」そのものが落ちてきています。二つ目は、労働力率が高いほど、出生率が高くなるという、今まで考えられていたこととは逆の相関関係が見られるということです。働くことは出生率に影響していない、むしろ働いている方が出生率が上がる傾向にあります。

こうした動きから、今までのやり方ではダメであるとして、「次世代育成支援」につながっていくのです。「次世代育成支援」が今までと異なる点は、全ての子どもと全ての親を対象にしていること、地方自治体を中心に「地域を挙げて」具体的な行動計画をつくろうとしていることです。これも今までにはなかった動きです。

ただ、現在のところ、まだ、今までの手法を脱皮できていないところも多いのではないでしょうか。

例えば、神奈川県下では、殆どの市町村がニーズ調査をシンクタンク等に「丸投げ」しています。あるいは、市町村合併でそれどころではない、というところもあります。しかし、発想を変えて、まちづくりのチャンスであり、「次世代育成支援」が町の活性化につながる、と考えるべきではないでしょうか。

この中で、大事なことは、「幼保」の問題も、旧来の「施設」という見方ではなく、「機能」という見方で捉えていくべきだということです。さらに言えば、施設がまちづくりのネットワークの一つの拠点になっていくべきではないでしょうか。

一方、今後の幼児教育のあり方について、文科省の中央教育審議会幼児教育部会での答申が、年内に予定されています。また、今春には策定される予定の少子化社会対策基本法に基づく「大綱」では、次世代育成支援対策や保育所、幼稚園などの問題も入ってきます。そして、これからは、「市町村」が間違いなく主役になる時代です。

ここで、古い発想、手法、行動をとり続けると、街が地盤沈下していく、逆に、次世代育成支援をまちづくりの活性化にどうつなげていくのか、という発想が必要ではないでしょうか。

汐見 現在、文部科学省、厚生労働省で、総合施設についての検討が進められています。幼稚園・保育所・地域子育て支援センター等を兼ね備えた施設です。どういう可能性を持っているのか、関心を持っていきたいと思います。続いて、尾崎課長にお願いします。

尾崎 こども家庭課では、非常に幅広く、子どもの問題を担当しています。少子化問題は、非常に大きな課題であると認識しています。

県では、全国で下から7番目に低い合計特殊出生率、晩婚化に加えて、夫婦の出生率の低下が問題となっています。児童虐待などへの対応と比べて、「次世代育成支援」というと、なかなか具体的な動きが出てこないのが現状です。

「施設の整備充実で事足れり」、という時代は終わりました。まさに意識改革が求められてきてています。

県の新しい取組みについて紹介します。1つ目は、知事を団長とする「子育て応援団」の創設です。2つ目は、働き方の見直しと合わせて、父親も子育てに加わっていくべきではないか、ということから父親向けの「おやじ子育て大学」の創設。3つ目は、「地域子育てネットワーク推進大会」等の取組みなどです。しかし、こうした取組みでは、まだまだ不十分と考えています。

今後のあり方については、「次世代育成支援」の行動計画をきちんとつくることです。「次世代育成支援」は「エンゼルプラン」の見直し、という理解をしている人も多いのですが、「エンゼルプラン」とは全く違う、新しい計画を、行政・住民・企業等がつくっていく、ということが大事です。県のエンゼルプランでも、目標値を設定していますが、県と市町村の数値には、密接な繋がりがありませんでした。今回の「行動計画」では、市町村が積み上げてきたものが県の計画になります。これまで以上に、県と市町村の連携が重要となってきます。やはり、「行動計画」という以上は、数値目標

が重要です。こうした数値目標などがないものは、「行動計画」とは言えないといえます。

また、上田知事の公約である「保育所の待機児童解消」も、やはり大きな課題であると認識しています。今後の保育サービスは、どこも横並びというのではなく、各保育所の特長を打ちだして充実していただき、その取組みについて県や市町村が支援していくことが大切だと考えています。

汐見 それでは若盛さんの取組みについて、より詳しい話をお願いします。

若盛 学生時代に、「その時代の人が次代に何を残そうとしているのかによって、その国の文化が決まってくる」という考え方を受け、「このまま行ったら、日本はメチャクチャになってしまうのではないか」「人間が人間らしく育っていくべきバックボーンを、大人がつくっていくべきではないか」と考えました。

文部科学省・厚生労働省がそれぞれの言い分で主張し続けたら、ますます立ちゆかなくなってしまいます。幼稚園だから4時間であるとか、保育所だから預かる、というのではなく、「きちんと子をそだてたい」という親の願いを具現化できる施設にしていくべきではないか、それには、幼稚園が保育所か、ということはどうちらでも良いのではないかでしょうか。「少子化対策基本法」や「次世代育成支援推進法」により、次世代への配慮がようやくやってきたと感じています。

「条例や法律に当てはめれば良い」との意識が行政にあるのも分かりますが、「わが子がどのように育っていくべきか」「わが市の、わが県の宝としての子どもをしっかりと育てていく」、という視点が重要です。行政では、「どの地域でも同じように」との話もありますが、画一的ということではなく、その地域の味わいを生かした取組みをするべきではないのでしょうか。

汐見 将来的には施設に来る子どもは減ります。施設をつくれば良いという問題ではなく、別々に施設をつくる時代は終わったのではないでしょうか。また、幼稚園から午前中で帰ってきて、午後はずつと見ている親から、午後も預かってもらえないか、という要望や、3歳児、さらには2歳児、1歳児も見てもらえないか、という要望もあります。保育所と幼稚園の違いがなくなってきており、一元化がクローズアップされることになります。ただし、形式的な一体化ではうまくいかない事例も出てきています。例えば、先生方の考えが合わなかったり、補助金の問題等です。「こどものもり」は極めて自然な形で行い、注目されています。「ゆったりやれば良い」という若盛さんの言葉は、一つの思想の表現であり、モデルの一つと言えるのではないでしょうか。吉田さんいかがでしょうか。

吉田 戦前の幼稚園・保育所というのは、現在と違って未分化な状態でしたが、戦後の高度経済成長やベビーブームを背景に幼保の棲み分けが進んでいきました。しかし、都市化や核家族化、サービス産業化や外部サービスへの依存等が進み、その「棲み分け」が通用しなくなっています。

保育所においては、乳児保育や延長保育などに代表されるように、保育機能の「一般化」が進むと同時に、必ずしも「保育に欠けない」児童も対象とするなど保育機能の「拡大」が進みつつあります。

他方、幼稚園においても、幼児教育機能の「一般化」や、「預かり保育」に象徴される機能の「拡大」が進んできています。そして、双方の「機能」が拡大していく中で、両者の垣根が実態として低くなっています。

一方、0～2歳については、実は殆どが現在「在宅」です。すなわち、現在の制度では、「保育に欠けない」3歳未満の子どもの行き場所がない。「幼」「保」とも相手にしてこなかった「影」の部分があります。こうした在宅子育て家庭に対する支援をどうするかも、今後の大きな課題となっています。

「次世代育成支援対策推進法」の成立と同時に、児童福祉法が再び改正されました。改正児童福祉法では、幼稚園が行う子育て支援も児童福祉法上の子育て支援事業に位置づけました。「機能」による統合をしたと言っていいかも知れません。子育て支援の「機能」面から見たら、幼稚園も保育所も大きく異なりません。施設の所管は異なっていても、「機能」中心の発想で一元的な取組みを促すことは可能です。これからは、こうした視点も持つてほしいと思います。

汐見 幼稚園の「預かり保育」が児童福祉法に組み込まれるということは、幼稚園では、午前中は文部科学省所管、午後は厚生労働省所管となるのでしょうか。こうした点の調整を考えないと、かえって煩雑になってしまいますが、どうするべきでしょうか。

吉田 その突破口になるのは、まさに「総合施設」ではないでしょうか。総合施設の設置にあたっては法律改正もされるのではないか、と考えています。

汐見 条例も含めてどこまで一体化できるか、という点について尾崎課長いかがですか。

尾崎 県では今年度から、施設の一体化の取組みを始めています。初年度は5カ所、最終的には、100カ所程度を目指しています。行政サイドから幼保一元化を考える場合、「待機児童対策」と「財政問題」から離れることはできません。ここから、一つの考え方として、余裕教室・余裕敷地等から一体化が出てくるのではないかでしょうか。一方で、幼稚園の経営戦略として、保育所の併設等の動きがでてきてているという見方もあります。

また、過疎地域では、総合的な施設が一つあれば良いのではないか、という考え方もあります。どうしても、一体化施設を行政の側から見ると、以上のことは避けて通れないのではないかでしょうか。一体化施設というよりは、子どもが一緒に遊び、一緒に生活することになっていき、実態として両者の垣根が低くなっていくのではないか、と考えています。機能面に限らず、行政の面、子ども自身の立場から見ても、両者の垣根はますます低くなっていくのではないかでしょうか。保育所、幼稚園とともに、地域の子育て支援のため、もっともっと地域に開かれた施設になれるよう、努力して欲しいと思います。頑張っている市町村へインセンティブを与えていけるように、県と市町村の関係をつくっていきたいと思います。また、幼稚園・保育所にかかわらず、子育て支援に着目した、新たな事業の展

開も考えていきたいと思います。

汐見 全部が同じ一元化ではないのです。子どもが育つ場が多様化していくということです。一体化施設にも、併設型などのいくつかのパターンがありますが、それぞれのパターンの中身は多種多様です。法律改正を待つだけではなく、条例でできるところのサポートも必要ではないでしょうか。

会場からのご意見、ご質問があればお願いします。

会場 「出生力」の低下の原因についてお聞きしたい。

吉田 今の大人は、親になる前に乳幼児に関わった経験が減少しています。乳幼児に関わった経験がある人の方が、子どもが好き、子どもがほしいと考える割合が高い傾向があります。その意味では、対症療法かもしれません、中高生の保育ボランティアなどにより、乳幼児に接する機会を増やしていくことも大事です。

本来の「子育て支援」とは、親がやるべきことの肩代わりではなく、親が親として成長できるような「親の育成支援」でもあります。地域での子育て支援には、町の人々の関係性もあるのではないかでしょうか。一つの例として、近隣同士のA・B両市があって、延長保育等をいろいろやっているB市よりも、延長保育等をやっていないが地域の関係性が高いA市の方が出生率が高い、という事例があります。「子育て支援」については、対症療法ではなく、新しい視点が必要なのではないでしょうか。

会場 個人の経験から、父親がもっと早く帰ってきて、育児に参加してもらえば、と思うのですが。

汐見 すぐにいえる答えはありません。ただいえるのは、「次世代育成支援」は、「自治体」と「企業」が両輪となって進めていくということです。

会場 「総合施設」について、法律や条例は、どこまで、いつ頃に?できるのでしょうか。

吉田 厚生労働省も文部科学省も、具体的なイメージとしては白紙に近いのが現状でしょう。おそらく、3月以降に本格的な検討に入っていくものと思われます。課題として、法令・基準・財源・運用等いろいろなレベルがありますが、重要なのは施設・職員などの「基準」と「財源(公費のあり方)」の二点といえます。保育内容等については、保育現場で考え、創意工夫すべき事です。また、入所の仕組みについても、課題となると思われます。従来の「保育に欠ける」「欠けない」といった、0か1かの形ではなくなると思われます。一つの考え方として「要保育認定」のような考え方も出されています。最終的な落としどころがどうなるのか、現時点では殆ど誰も分からぬでしょう。平成17年にモデル事業、18年度から本格実施ということが決まっているだけで、ここ3~4ヶ月で、本格的な議論が行われることになります。

若盛 関係者の皆さんには、新しい制度を待つでのなく、当面は、自助努力を進めて欲しいと思います。幼稚園では空き教室の活用であっても「教え込む」という先入観があるのではないでしょうか。今後次世代育成として預かり保育で3歳未満児も含まれてくることを考えた場合には、「0歳から子どもは育っている」という育児の発達を押さえておく必要があります。3歳を小さくしたのが2歳で、2歳をもっと小さくしたのが赤ちゃん、という発想を変えていかなくてはならないと思います。そのためには、幼稚園のみなさんは、従来のような異年齢での集団保育についてなど、あらためて子育ち観や発達を踏まえた幼児教育のあり方について勉強していく必要があると思います。また、親の安易な目先のみの欲求意識での子育てにも問題があるのではないでしょうか。私達がこれから最も大切にしていかなければならないのは「次の世代のために何を残していくべきなのか」という考えをベースにする必要があると思います。

汐見 設置基準・財源などの面倒な部分については、条例で定めて、行政が面倒見ますよ、という事も可能になるのではないでしょうか。そうすれば、ある程度、現場の負担も軽減できるのではないかでしょうか。

会場 次世代育成支援の計画を実効ある計画とするためには、あまりにも財源と時間が少なすぎるのではないかでしょうか。

尾崎 正直、県も財政状況が厳しい状況にあります。ただ、発想を変えて欲しい。どうして、次世代育成支援なのか、人口が減少し、活力が低下するということは、地域にとって、大きな問題です。「次世代育成支援」計画という名称ではあるが、これは「くにづくり」「地域づくり」の一つであり、将来の地域づくりという気概でやっていくべきではないでしょうか。いままさに「崖っぷち」にあるという危機感をもってやっていくべきではないでしょうか。こうした危機を、地域全体で乗り越えて欲しいと思います。

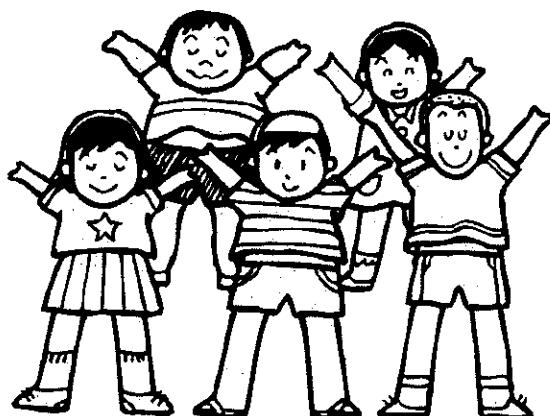
財源等の問題は十分に承知していますが、お金をかけずにできる方法として、例えば、NPOとの協働など、地域の中の様々な社会資源を活用することをなども考えて欲しいと思います。

吉田 (財源がないとの主旨の質問の際に、会場から拍手が起ったが)、拍手をした自治体の関係者は、意識改革が必要です。財源がなくても、できることはあります。もちろん財源の問題も大事ですが、それ以上に政策のプライオリティが重要です。プライオリティをもって努力していく、財源が十分にないので限界があるというのならわかりますが、まず財源がないからできないと思い込んでいる自治体も多いのではないでしょうか。まだ、意識改革をできていない市町村が多いのが実情だと思います。例えば、江戸川区では、0歳児は保育所に入れない、という方針をとっていますが、そこで浮いた財源を活用して、様々な子育て支援に関する施策を展開しています。なお、国の動きとしても、中長期的には育児休業法の改正等により0歳児については、家庭で保育する方向としようという流れ

もあるようです。

汐見 財源がないからやる気はしない、という意識は問題です。「次世代育成支援」は、行政と市民がタイアップしてまちづくりを展開していく大きなチャンスとなりうるのではないかでしょうか。

「財源がない」というが、首長の姿勢次第では、ひねり出せる部分もあります。例えば、「子育てするなら上越市」の上越市では、市長が「子育てこそ最大の公共事業」であると位置づけて、予算配分を行っています。なお、現状の社会保障費の殆どが高齢者に向けられている、という問題意識は国にもありますが、国の動きを待っていては、新しいことは生み出せません。みなさんには、「知恵比べ」である、という姿勢を持っていて欲しいと思います。一年で計画をつくるのは大変ですが、是非努力して欲しいと思います。



実態調査（利用者アンケート）の概要

1 調査の目的

子どもを持つ保護者が、どのような基準で幼稚園・保育所を選択しているのか、また今後幼稚園・保育所を利用する可能性がある子育て支援センター利用者からも実態を把握し、傾向を探る。

2 調査の実施者

彩の国さいたま人づくり広域連合 自治人材開発センター

3 アンケート調査の概要

(1) 調査地域

杉戸町・松伏町・和光市・さいたま市・熊谷市

(2) 調査対象園

学校法人若盛学園まつぶし幼稚園・社会福祉法人桜福祉会こどもの森保育園

学校法人藤田学園杉戸白百合幼稚園

社会福祉法人仁会わかば保育園

社会福祉法人相模会高野台こどもの家保育園

杉戸町立東・西・南・中央・中央第二幼稚園

杉戸町立泉・内田・高野台保育園

杉戸町立泉児童館

さいたま市立子育て支援センターうらわ

熊谷市地域子育て支援センター（第3なでしこ保育園内）

和光市子育て支援センター

(3) 調査対象者

子どもを持つ保護者

4 調査・回収方法

施設を通じて保護者に配布し、施設を通じて回収

5 調査期間

平成15年11月25日～12月1日

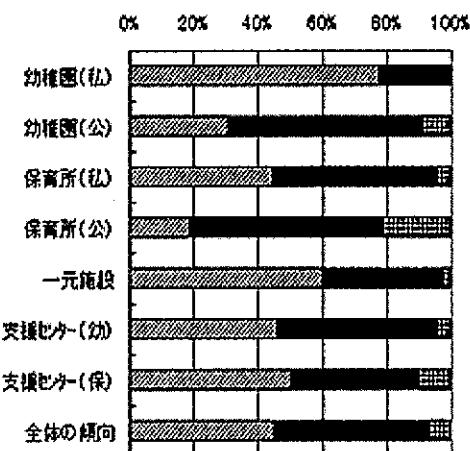
6 配布数・回収数・回収率

配布枚数 2,089部 有効回収数 1,404部 回収率 67.2%

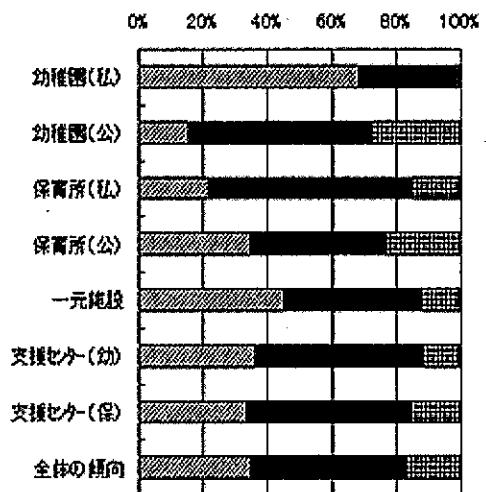
7 アンケート調査の項目

選択理由・感じていること	1. 幼稚園に通っている 2. 幼稚園を希望			1. 保育園に通っている 2. 保育園を希望		
	優 先	ふ つ う	あま り考 えて いな い	優 先	ふ つ う	あま り考 えて いな い
1. 教育方針がよい						
2. 園の特色（英語教育や音楽活動など）が気に入っている						
3. 園の施設（園舎・園庭など）がよい						
4. 小学校に行っても困らないような活動をしている						
5. 集団生活が体験できる						
6. 良い先生がいる						
7. さまざまな年齢の子どもと触れ合える						
8. 預かり・延長保育があるので、働きながら子育てができる						
9. 緊急時(親の疾病・介護等)に一時預かり保育があるので便利						
10. 気軽に相談ができ、安心して子育てができる						
11. 園行事等で親同士の交流があり、親も友達ができる						
12. 自宅から園が近い						
13. 費用など親の負担が少ない						
14. その他 *自由にご記入ください						

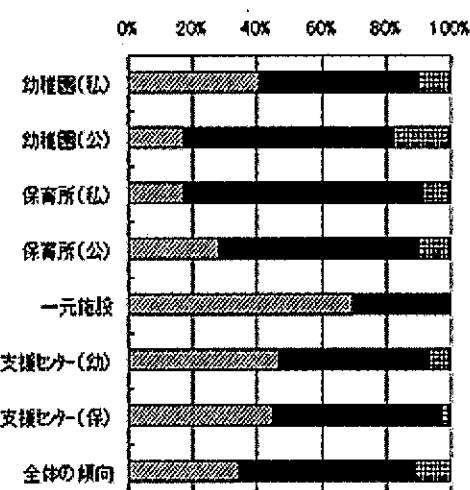
設問1（教育方針が良い）



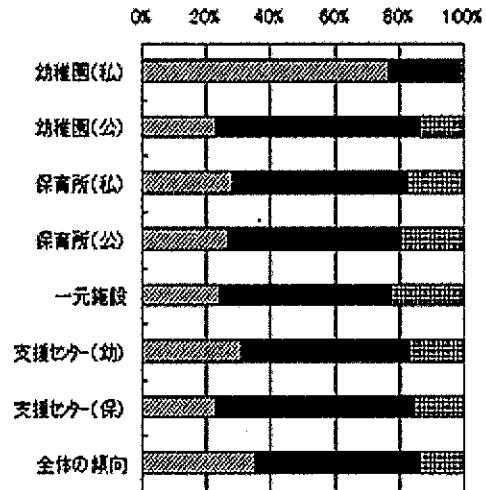
設問2（特色が気に入っている）



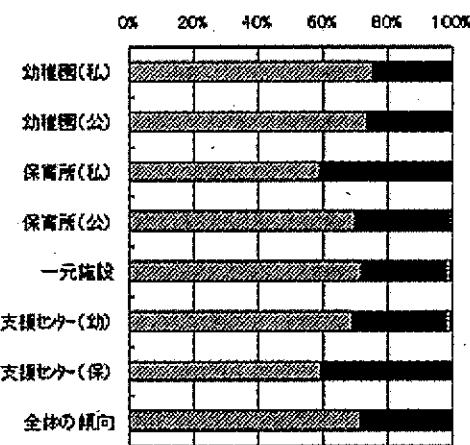
設問3（施設が良い）



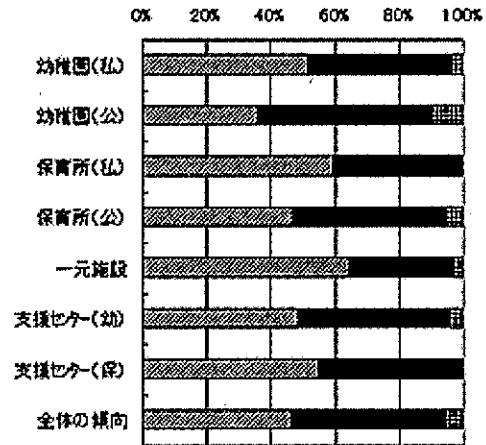
設問4（小学校に行っても困らない活動）



設問5（集団生活の体験）



設問6（良い先生がいる）



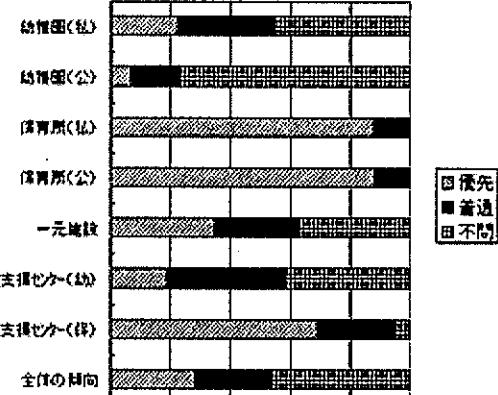
設問7（様々な年齢の子と交流）

0% 20% 40% 60% 80% 100%



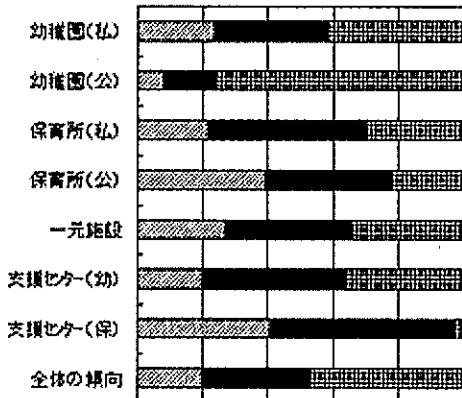
設問8（預かり・延長保育）

0% 20% 40% 60% 80% 100%



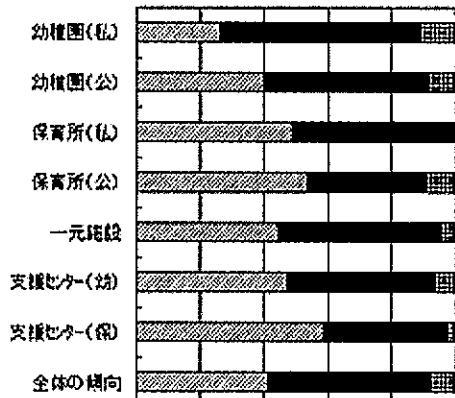
設問9（緊急時の一時預かり）

0% 20% 40% 60% 80% 100%



設問10（気軽な相談）

0% 20% 40% 60% 80% 100%



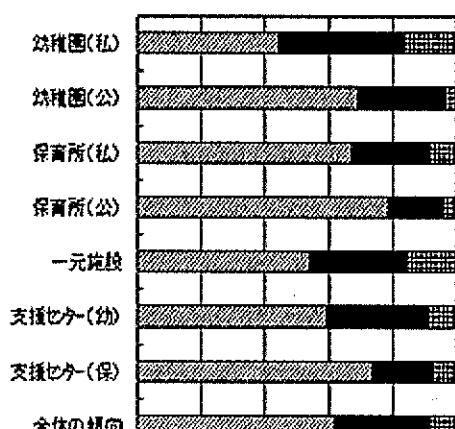
設問11（親同士の交流）

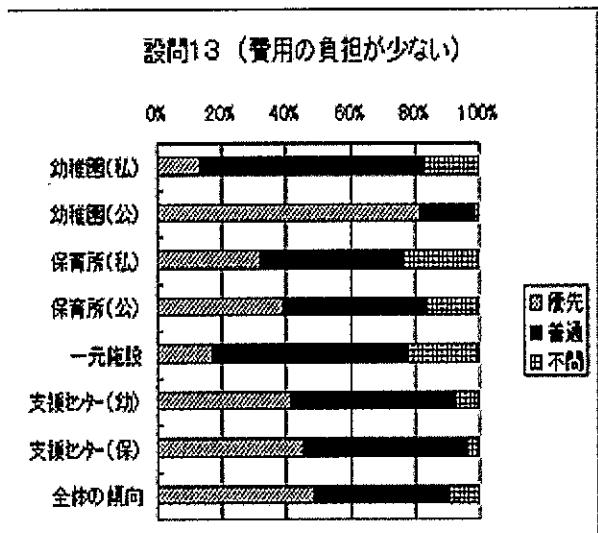
0% 20% 40% 60% 80% 100%



設問12（自宅から近い）

0% 20% 40% 60% 80% 100%





設問14 その他（自由記入欄抜粋）

- ・公立幼稚園でも、延長保育をして欲しい。
- ・英語教育など、早期教育を取り入れて欲しい。
- ・保育所に入園しにくいので、子どもは欲しいが考えてしまう。
- ・仕事をしていると、保育所以外に選択の余地がない。
- ・幼稚園、保育所の格差を無くして欲しい。
- ・選択の枠を広げる意味でも、園独自の特色をもっと出して欲しい。
- ・働いていく為には、保育園が必要である。なので、乳児の受け入れをもっと増やして欲しい。
- ・核家族が多くなる中で、相談しやすい場、親を支援できる場が欲しい。
- ・幼稚園、保育園の枠を外して、保育時間の選択を出来るようになって欲しい。
- ・教育内容が良い為、今の園を選びました。
- ・バスの送迎があるので、選択した。
- ・費用の負担が多いが、園の特色が良いので選んだ。
- ・教育方針で親が選んだ園を、体験入園して子どもが気に入ったので。
- ・教育よりも、友達との係わり合いや元気に遊ぶ事を望む。

アンケートの傾向

選択内容	分類	施設	傾向
1 教育方針が良い	就学前教育	杉戸町	「教育方針」「園の特色」については、私立園での選択肢の優先度が高い。公立園では友達関係等集団での生活を選択肢の優先としている。全体として「良い先生」の優先度が高く、人ととの関わりの大切さを認識している。
2 園の特色が気に入っている			
3 園の施設が良い			
4 小学校に行つても困らないような活動をしている		一元化施設	「様々な年齢の触れ合い」では 82%「集団生活の体験」が 72%「教育方針」では 60%「施設が良い」では 70%「園の特色」では 45%「良い先生」では 64%と就学前教育への関心の高さがうかがえる。
5 集団生活が体験できる			
6 良い先生がいる		支援センター	「集団生活の体験」では 65%「様々な年齢の触れ合い」では 45%「良い先生」では 52%と就学前教育への関心の高さがうかがえる。
7 様々な年齢の子どもと触れ合える			
8 預かり・延長保育があるので、働きながら子育てができる	保育ニーズ	杉戸町	保護者（母親）の就労等、親の育児条件により幼稚園・保育園のニーズの違いを窺えた。特に、実施していない公立幼稚園では 8 %と少ないが、意見の中からは預かり保育等の保育サービスの要望が多かった。
			幼稚園の教育内容を求めながらも、保育園の連携による預かり保育の実施等からも高い数字になったと思われる。
9 緊急時に一時預かり保育があるので便利		支援センター	保育所希望では 69%と高く、幼稚園希望では 19%と保護者のニーズの違いがうかがえた。
10 気軽に相談ができ、安心して子育てができる	子育て支援	杉戸町	公私立幼稚園、保育所とも 40%から 50%が優先し、子育てに対しする関心の高さがうかがえる。

		一元化施設	44%が優先していると回答していることから、相談しやすい環境が整っていると思われる。
		支援センター	特に、53%と高く保育施設に求められる、重要なニーズとして受け止められる。
11 園行事等で親同士の交流があり、親も友達もできる	保護者の交流	杉戸町	公立幼稚園では45%と高く、地域に根ざした園であることからが窺える。保育園の保護者は就労等で時間がなく、数字的には低くなっているが、潜在的な考えを探っていく必要があると思われる。
		一元化施設	子育てにおいて保護者同士が情報交換をしたり、協力し合って子育てをしていくことは、地域参加の出発点であり大切なことである。
		支援センター	保育施設において、地域交流は保護者同士をつなぐ大事な役割となっている。
12 自宅から園が近い	利便性・保育料	杉戸町	公立幼稚園では「費用負担」が81%「利便性」が69%と高く、早くから幼児教育に力を入れ、4・5歳児の入園希望者は全員入園できる施策が定着した結果といえるだろう。私立幼稚園では、就学前教育を重点とするため費用についての選択肢は低い。施設選択の際に、利便性は重點であると考えられている。
13 費用などの親の負担が少ない		一元化施設	地域にあることを望んでいるが、費用については、「教育内容」「園の特色」を選択肢の優先にするため、費用については低い数字なったと思われる。
		支援センター	「利便性」では66%「費用負担」では43%と地域での施設を求め、費用も選択肢の重要な点であることがうかがえる。

※ 回答者数のうち、核家族率は平均67%となっている。

参考文献等

(順不同)

書名	編著者名	出版社	発行年
保育所と幼稚園～統合の試みを探る	吉田正幸	㈱フレーベル館	平成14年
世界に学ぼう！子育て支援	汐見稔幸	㈱フレーベル館	平成15年
子どもにやさしい保育制度を	汐見稔幸・小宮山洋子	㈱大月書店	平成6年
日本の保育制度	岡田正章	㈱フレーベル館	昭和53年
近代幼児教育史	岩崎次男	明治図書出版㈱	昭和54年
世界の幼児教育	岡田正章	㈱日本らいぶらり	昭和58年
保育白書2002年版	全国保育団体連絡会 ／保育研究所	㈱草土文化	平成14年
保育白書2003年版	全国保育団体連絡会 ／保育研究所	㈱草土文化	平成15年
幼稚園が変わる保育所が変わる	森田明美	㈱明石書店	平成12年
保護者の要望をどう受けとめるか	小笠原文孝	㈱フレーベル館	平成14年
幼児の生活アンケート報告書	島内行夫	㈱ベネッセコーポレーション	平成12年
げんき（第73号）	新開英二	エイデル研究書	平成14年
基礎から学ぶ保育制度－現状と改善・拡充のポイント－	保育研究所	保育研究所	平成13年
Q&Aでわかる新・幼稚園教育要領	小田豊・神長美津子	ひかりのくに㈱	平成11年
幼稚園教育要領解説	㈱フレーベル館	㈱フレーベル館	平成11年
ハンディー保育所保育指針	社会福祉法人／全国社会福祉協議会	社会福祉法人／全国社会福祉協議会	平成11年
労働経済白書平成14年度版	厚生労働省	日本労働研究機構	平成14年
杉戸町幼児園構想基本計画	杉戸町教育委員会		平成14年
杉戸町幼児園構想基本計画（概要版）	杉戸町教育委員会		平成14年
すぎの子保育計画（別冊）	杉戸町教育委員会		平成14年
(仮称) モデル幼稚園基本構想	杉戸町教育委員会		平成15年

参考資料

書名	編著者名	出版社	発行年
第三の選択肢（幼稚園と保育所の特質を生かした施設）の検討に向けて	和歌山県		平成15年
遊育	幼児教育21研究会		

参考URL (H16.2.20現在)

(50音順)

タイトル	URL
厚生労働省「少子化対策」ホームページ	http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/
構造改革特別区域（構造改革特区）推進本部	http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kouzou2/
国立社会保障・人口問題研究所 少子化情報ホームページ	http://www.ipss.go.jp/syoushika/syindex.htm
こどものもり（まつぶし幼稚園・こどもの森 保育園）ホームページ	http://www.kodomonomori.ed.jp/index.htm
彩の国 統計情報館	http://www.pref.saitama.jp/A01/BP00/index.html
杉戸町 幼児園構想基本計画	http://www.town.sugito.saitama.jp/webdata/kyouiku/youho/youjien.htm
総務省統計局ホームページ	http://www.stat.go.jp/
東京都千代田区 例規集（こども園条例）	http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/reiki/index.htm
豊田市立保育園・幼稚園 民間移管計画	http://www.city.toyota.aichi.jp/tikamiti/keikaku/main.htm
内閣府 少子・高齢化対策ホームページ	http://www8.cao.go.jp/koureい/index.html
臨床育児・保育研究会	http://www.ikuji-hoiku.com/index_1.htm
文部科学統計要覧・文部統計要覧	http://www.mext.go.jp/b_menu/toukei/002/002b/ko_umoku.html

ヒヤリング協力・調査先

(50音順)

- ・ 愛知県高浜市幼児センターこども課
- ・ 愛知県豊田市社会部子ども課
- ・ 埼玉県春日部市 学校法人水沼学園 清秀幼稚園
社会福祉法人春日部むつみ会 フェアリーキッズ保育園
- ・ 東京都品川区立二葉すこやか園（二葉幼稚園・二葉つぼみ保育園）
- ・ 東京都品川区福祉事業部保育課
- ・ 福井県吉田郡松岡町子育て室
- ・ 福井県吉田郡松岡町まつおか幼稚園
- ・ 福井県吉田郡松岡町なかよし幼稚園
- ・ 埼玉県北葛飾郡松伏町 学校法人若盛学園 まつぶし幼稚園
社会福祉法人桜福祉会 こどもの森保育園
- ・ 和歌山県福祉保健部社会福祉局子育て推進課幼保・少子化対策推進室
- ・ 和歌山県西牟婁郡白浜町 白浜幼稚園（白浜保育園・白浜第一幼稚園）

平成15年度政策課題共同研究（特定課題）

幼保一元化
— 次世代育成はじめの一歩 —

研究員名簿

役割	所属	職名	氏名
サブリーダー	埼玉県国土整備部開発指導課	主任	加藤 あゆみ
	杉戸町福祉課	主査	川上 あさ子
	川口市教育委員会学校教育部学務課	主査	瀬切 裕子
	杉戸町教育委員会幼保一元化推進室	技師	中島 和伸
	埼玉県教育局生涯学習部生涯学習課	主事	西永 典子
	杉戸町教育委員会幼保一元化推進室	主幹	福田 多喜子
	埼玉県飯能県土整備事務所	技師	毛須 知之
	埼玉県パスポートセンター	主事	山田 智
リーダー			

(氏名五十音順)

アドバイザー	遊育	発行人	吉田 正幸
--------	----	-----	-------

コーディネーター	自治人材開発センター	主任	新井 友和
		主査	武澤 真紀