

幼稚園・保育所の機能変化とその背景 — 2000年前後の『遊育』の記事をもとに—

丹治 恭子*

1. 問題の所在と本研究の目的・課題・方法

本研究では、1990年代以降、進行しつつある幼稚園・保育所の機能変化の基盤となった保育制度の見直しならびに施策の動向について、就学前保育・教育情報誌『遊育』の記事を用いて、明らかにする。

2006年10月に「認定こども園」に関する法律が施行され、日本の就学前保育・教育機関である幼稚園と保育所は、大きな変化の時期を迎えている。というのも、この「認定こども園」は、保護者の状況にかかわらず、「保育」「教育」の双方を提供できる施設となっているためである。この点において「認定こども園」は、「教育」機関としての幼稚園、「保育」機関としての保育所というように、両者の機能の違いを基盤とした二元体制を揺るがしうる存在となっているといえる。

ところで、こうした「認定こども園」の制度創設の背後には、2000年前後にみられるようになった「幼保一元化」に関わる議論や幼稚園・保育所の機能の類似化の動きが存在していると考えられる。この「幼保一元化」という問題は、二元体制の成立時から、くり返し議論の対象にされてきたものの、議論の内容は子どもの保育をめぐる理念に関するものに留まり、抜本的な制度改革につながることはなかった。それが90年代以降、少子化や女性の社会進出といった社会変化を受けて、幼稚園・保育所の制度の見直しの議論や、それを受けた各施設の機能の変化がみられるようになっていく。

それでは、1990年代以降、幼稚園・保育所の制度はどのように変化し、どのような施策が出されたのだろうか。また、どのような制度・施策的な変化が、幼稚園・保育所の機能の類似化や統合に結びついたのだろうか。

こうした問いに答えるため、本研究では、1990年代における、幼稚園・保育所をめぐる制度の見直しならびに施策の動向を追跡する。そして、こうした制度・施策の変化を追う際に、本研究では、就学前保育・教育に関する情報誌『遊育』を用いることとする。ここで、『遊育』について、若干説明を加えておく。『遊育』は、1993年10月の創刊以後、幼稚園・保育所の経営者や幼児保育・教育関係者、及び研究者を対象とし、「明日の幼児教育・保育を切り開くための情報を提供」（『遊育』1996 No.19 以下、1996・19の形式で発行年と号数のみ記載、2頁）し続けている情報誌である。具体的な内容としては、就学前保育・教育に関する制度・施策的な動き、実践の動き、そしてそれを取り巻く社会的な動きを網羅的に取り扱っており、保育・教育の総合的な情報、及び現代的な課題が掲載されている。これらの点から考えると、『遊育』は、「幼保一元化」に関わる議論や幼稚園・保育所の機能の変化ならびにその背景を把握する上で適した媒体であるといえる。なお、本研究では、「幼保一元化」に関わる議論が始まった1994年から、「認定こども園」制度の基礎となった「総合施設」に関する検討が始まる前年の2003年にかけての記事を用いる。加えて、先行研究も補足的に利用することとする。

ここで、再度、本研究の課題を整理すると、

* 筑波大学大学院博士課程人間総合科学研究科

以下の3点となる。

- ① 就学前保育・教育情報誌『遊育』に取り上げられた記事数をもとに、2000年前後の幼稚園・保育所の制度変化ならびに施策の動向を整理する。
- ② 幼稚園・保育所に関する制度変化・施策の見直しについて、『遊育』の記事や先行研究をもとに、その動向を明らかにする。
- ③ 上記の検討をもとに、2000年前後の機能変化をめぐる動向と、「認定こども園」へと結びつく動きとの関連について、検討する。

2. 『遊育』の記事数にみる、幼稚園・保育所の機能変化の動向とその背景

幼稚園・保育所の機能変化を支えたと考えられる施策の動向、ならびに「幼保一元化」に関わる議論について、2000年前後の『遊育』の記事を整理すると、次の4つに大別することができる。

まず1つめは、幼稚園をめぐる施策・機能変化を表す「幼稚園の保育所化」である。これは、幼稚園が、教育課程時間を超えた「預かり保育」を実施することによって、長時間保育という保育所的な機能をもつ動きである。つづく2つめは、保育所制度が、規制緩和により幼稚園的な制度に近づく「保育所の幼稚園化」である。今述べたように、幼稚園は「機能」面での変化、保育所においては「制度」面の変化というように、両者で歩み寄るものは異なっている。しかし、いずれも幼稚園・保育所の機能の類似化や統合につながる動きであるため、ここでは並列に扱うこととする。つづく3つめは、『『幼保一元化』に関わる議論』である。「幼保一元化」は、2000年前後において、政策としての「地方分権」や「規制緩和」をめぐる検討のなかで、議論の対象とされていたのであった。そして、最後の4つめが、1990年代後半から急増する、地方自治体による、幼稚園・保育所の機能的統合を目指した実践である。制度的な二元体制の見直しや、施策が変化するなかで、地方自治体は機能の統合を図る独自の実践を開始したのであった。

表1 2000年前後における、幼稚園・保育所の機能変化ならびにその背景に関わる記事の件数 (件)

	幼稚園	保育所	幼保一元化	
	保育所化	幼稚園化	制度的な議論	地方自治体による実践
1995	1	0	2	0
1996	12	5	5	1
1997	12	4	12	5
1998	6	1	9	3
1999	3	0	3	6
2000	5	2	3	6
2001	7	4	11	18
2002	1	0	12	49
2003	0	0	12	38

『遊育』1995.3～2003.18より作成

以上の4点について、『遊育』で取り上げられた記事数を時系列順に並べると、表1のようになる。なお、この表は、記事数であり、2000年前後における「幼保一元化」関連の関心度を表したものであるといえる。

表1に示したとおり、2000年前後における幼稚園・保育所をめぐる動向は、まず、「幼稚園の保育所化」「保育所の幼稚園化」の記事が増加し、つづいて『『幼保一元化』に関わる議論』に関わる記事が増え、最後に、2000年頃から「地方自治体による機能統合を目指した実践」の記事が急増していることがわかる。本研究では、こうした一連の流れに沿う形で、それぞれの機能変化や議論の動向について明らかにしていく。

3. 幼稚園の保育所化

1989年のいわゆる「1.57ショック」以後、少子化は、政府をあげて取り組むべき重点課題のひとつとなった。そして、この流れのなかで、幼稚園にも「子育て支援」という新たな役割が求められるようになった¹⁾。具体的には、母親の育児不安の解消ならびに就労支援といった目的のもと、幼稚園の教育課程を超えた「預かり保育」が取り組まれるようになったのである。本節では、「預かり保育」を推進した施策の動向を整理した後に、幼稚園の「預かり保育」への

取り組みの状況について、みていくことにする。

(1) 預かり保育推進事業の実施

文部省（当時）による「預かり保育」の推進は、1997年度からの「預かり保育推進事業」から始まった。この事業を創設するに至った背景について、文部省は「都市化や核家族化など社会及び家庭の変化に伴い、女性の社会進出の増加等による保護者の保育ニーズの拡大に対応する」と説明しており、保護者の保育需要に対応するためであることを明言している。保護者の就労を支える長時間保育の実施という保育所的な機能が、幼稚園にも求められるようになったのである。

こうした預かり保育推進の動きは、1998年に改訂された「幼稚園教育要領」や、2001年に策定された「幼児教育振興プログラム」のなかにもみられる。

例えば、1998年に出された新教育要領では、預かり保育に関して、「地域の実情や保護者の要請により、教育課程に係る教育時間の終了後に希望するものを対象に行う教育活動」（1998-22, 5頁）と規定し、実施に関する配慮事項を盛り込んでいる。また、2001年の「幼児教育振興プログラム」には、「幼稚園における子育て支援の充実」が柱の一つとして掲げられている。そして、このなかでは「幼稚園における『預かり保育』の推進」として、「地域の実態及び保護者の要請に応じて、希望する者を対象に、通常の教育時間の前後や休業期間中等に行われる『預かり保育』を推進する」（2001-7, 11頁）と提言しているのである。

ここで注目すべきところは、この新「幼稚園教育要領」と「幼児教育振興プログラム」における、預かり保育の説明の違いである。新教育要領では、預かり保育は「教育課程に係る教育時間の終了後に」行う活動とされているが、幼児教育振興プログラムでは、「通常の教育時間の前後や休業期間中等に」行う活動とされている。つまり、幼児教育振興プログラムでは、預かり保育の時間帯が、教育時間終了後だけでなく、教育時間前や長期休業中に拡大されているのである。ここからは、預かり保育の拡大の意図が窺える。

このように文部省は、預かり保育を推進することによって、「幼稚園の保育所化」の基盤を作っていたのであった。

(2) 幼稚園における「預かり保育」の実践

それでは、「預かり保育」推進の流れのなかで、実際、各幼稚園はどのように「預かり保育」に取り組んでいったのであろうか。文部省による「預かり保育」実施状況の調査結果をまとめると表2のようになる。

ここに示したように、「預かり保育推進事業」が開始された1997年以降、「預かり保育」の実施園数は飛躍的な増加をみせている。1993年には、全体の2割にも満たなかった実施園の割合は、1997年には3割弱と増加傾向をみせ、2000年には、5割近い園が「預かり保育」を実施するようになってきている。さらにその後も、2002年まで毎年5%以上の伸びを示している。こうした預かり保育への取り組みの増加は、幼稚園が長時間保育という新たな機能を持ち得てきた

表2 預かり保育実施園の推移（幼稚園・保育所全体および設置主体別）
（%）

年	全体	公立	私立
1993	19.4 (2,859)	5.2 (318)	29.5 (2,541)
1997	29.2 (4,197)	5.5 (330)	46.0 (3,867)
2000	48.7 (6,860)	16.0 (925)	71.5 (5,935)
2001	55.4 (7,761)	22.7 (1,302)	78.2 (6,459)
2002	61.0 (8,473)	30.2 (1,711)	82.1 (6,762)

注) 括弧内は預かり保育実施園数

1997-23, 7頁, 森上・幼児保育研究会編 2003, 第Ⅱ部19頁より作成

ことを示しており、「幼稚園の保育所化」の進行を表していると考えられる²⁾。

さらに、これらの「保育所化」の進行は、各地の地方自治体による「預かり保育」の取り組み状況からも窺うことができる。

例えば、東京都練馬区では、1995年から、区内にある公立幼稚園5園中4園が預かり保育に取り組んでいる(1996・23, 14頁)。また、新潟県湯沢市では、地方版エンゼルプランにおいて、幼稚園の預かり保育を含んだ形での保育計画を立案し、18時までの延長保育を市の補助事業として整備することを盛り込んでいる(1997・18, 10頁)。

このように、練馬区や湯沢町といった各地方自治体においても、幼稚園の「預かり保育」を促すような取り組みが始められたのであった。

また、表2に示したように、「預かり保育」を実施する私立幼稚園の割合は、公立幼稚園と比較して非常に高く、2002年には8割以上の園が実施している。これは、私立幼稚園が、公立幼稚園以上に、利用者のニーズに敏感に対応しているためと考えられる。そして、これらの私立幼稚園を対象とした、預かり保育事業も各地でみられるようになってきている。

例えば、宮城県仙台市では、1997年度から、預かり保育を実施している私立幼稚園に対し、自治体単独で、財政面での補助を行っている(1997・11, 18頁)。また、東京都では2000年度から、預かり保育の時間帯をさらに拡大して早朝保育に取り組むといった「私立幼稚園ファミリー・サポート」事業を実施している(2000・4, 4頁)。

こうした地方自治体による支援は、幼稚園の「預かり保育」の急激な増加を支えたと同時に、「幼稚園の保育所化」という機能変化を促したものと考えられる。

4. 保育所の幼稚園化

前節でみたように、2000年前後における幼稚園における変化は、文部省(当時)や各地方自治体による施策を通じて、幼稚園の機能が、保

育所的なものへと近づくという方向で生じていた。一方、保育所における変化は、児童福祉の制度改革や規制緩和の流れのなかで、保育所固有の制度的枠組みの規制が緩くなり、その結果として、保育所の制度が幼稚園の制度に近づくというものであった。こういった「保育所の幼稚園化」の動きが多くみられた2000年前後において、大きな意味をもつと考えられるのが、1997年の児童福祉法改正による「措置制度の廃止」、ならびに2000年に厚生省が実施した「設置主体制限の撤廃」という制度改革である。そこで本節では、この二つの動きについてみていくことにする。

(1) 措置制度の廃止

1990年代の児童福祉制度の改革は、1996年3月、厚生省(当時)が中央児童福祉審議会に基本問題部会を立ち上げた時点から始まる。この制度改革の検討は、児童福祉法制定から50年が経過し、少子高齢化や価値観の多様化などといった社会変化のなかで、「そのサービスに構造的な限界が見え始め」(柏女1998, 3頁)ているとの認識から生じたものであった。

実際、基本問題部会が1996年に出した「少子社会にふさわしい保育システムについて」と題した中間報告では、現行の保育所制度について、「市町村が保護者の労働等の事由により保育に欠けると認めた児童について保育所に措置することとなって」おり、「制度上は利用者が選択できる仕組みではない」ことを指摘している。つまり、従来の保育所制度は、市町村が「保育に欠ける」と認めた児童について入所「措置」を取るという方式をとっていたために、「利用者が選択できない仕組みであることを問題としたのである。そして、ここでの問題点を踏まえ、これ以降は、「利用者が保育所、保育サービスを選択する仕組みとすべきである」と提言したのであった。

この中間報告を受け、1996年の改正児童福祉法では、入所事務について、市町村が「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

しなければならぬ」(第24条第1項)と規定された。改正以前は、市町村の「措置」によって果たされていた保育所への入所手続きが、法改正によって、「利用者が選択できる仕組み」へと変化したのである。この改正は、単なる「措置」から「選択」への切り替えに留まるものではない。見方を変えれば、この法改正によって、保育所は、幼稚園のように、保護者が「選べる」施設へと変化したのである。この点において、児童福祉法改正によって生まれた「選択できる仕組み」は、制度上、保育所が幼稚園へと近づく、「保育所の幼稚園化」に向けた改革であったといえよう。

(2) 設置主体制限の撤廃

もう一つの「保育所の幼稚園化」の動きとして挙げられるのが、2000年3月に厚生省が出した、保育所の「設置主体制限の撤廃」に関する通知である。この通知は、「現在、地方公共団体又は社会福祉法人が原則とされている保育所の設置経営を、社会福祉法人以外の民間団体についても認め」(2000-3, 4頁)たものであった。この通知によって、幼稚園を運営する学校法人も、認可保育所の設置・運営を行う主体として認められたのである。

その後、2001年には、全国で6ヶ所の保育所が、学校法人によって設置されている。例えば、宮城県仙台市などで、学校法人立幼稚園が2001年から認可保育所を開設している(2002-20, 22頁)。他にも、大阪府池田市や福島県二本松市でも同様に、学校法人が認可保育所を設置する例がみられるようになってきている。これは、私立幼稚園が主導となった保育所の誕生であり、「保育所の幼稚園化」のひとつの実践の形であるといえよう。

これまでみてきたように、2000年前後の「幼稚園の保育所化」、及び「保育所の幼稚園化」という機能・制度変化の背後には、保育施策・制度の変化が存在していた。それでは、幼稚園と保育所の機能・制度の類似化が進行するなかで、「幼保一元化」に関わる議論はどのようになされていたのであろうか。次節では、「幼保一元

化」に関わる議論の動向について、みていくこととする。

5. 「幼保一元化」に関わる議論

1990年代の「幼保一元化」に関わる議論の特徴は、行政改革の流れのなかでなされている点にある。表1に示したとおり、「幼保一元化」に関わる議論を扱った記事数は、1997年頃に一度増加し、その後一旦減少するが、2000年辺りから、再度増加傾向をみせている。さらに、記事が増加する1997年と2000年前後の議論をみると、前者の1997年頃には主に「地方分権」の検討のなかで、後者の2000年以降は「規制緩和」の検討のなかで、「幼保一元化」の議論が生じている。このような流れを踏まえ、本節では、行政改革がどのようにして「幼保一元化」に関わる議論を生じさせていったのか、また、議論の結果として、どのような施策的な対応がなされたのかについて、みていくことにする。

(1) 「幼保一元化」の提案と議論の開始

1990年代における「幼保一元化」に関わる議論は、1995年に10月に作られた「地方分権推進委員会」の「くらしづくり部会」から始まる。この検討の背後には、幼稚園・保育所の運営や実践に携わる人々からの声があった。

実際、1995年11月の自治体首長からのヒアリングでは、釧路市長から、「幼稚園と保育所の効率的な運営を図るため、施設の複合化や一元化が必要ではないか」(1995-23, 17頁)という意見が出されている。また、「一日地方分権委員会」においても、広島市の「女性の地位向上と社会参加を進める会」の委員長から、「幼稚園は文部省、保育園は厚生省の所管となっているが、子育て事業として垣根を取り払ってほしい」(1995-23, 17頁)という要望が出された。これらの意見を受け、「幼保一元化」問題は、地方分権推進委員会の中間報告の論点として取り上げられることとなったのである。「幼保一元化」に関わる議論が、制度的な枠組みからではなく、地方分権や子育て支援という社会的な問題のな

かから出されるというのは、以前にはみられなかったことである。ここに1990年代以降における「幼保一元化」に関わる議論の特徴があるといえよう。

このようにして生じた「幼保一元化」に関わる議論は、その後、1996年12月に地方分権推進委員会がまとめた第一次勧告において、一つの方向性が示されることになる。勧告において、「少子化時代の到来の中で、子どもや家庭の多様化したニーズに応えるため、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係わ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」（吉田2002, 97頁）ことが提言されたのである。つまり、委員会は、保護者の保育ニーズに対応するため、両者の「施設の共用化」という規制緩和策を提案しているのである。このように、地方分権推進委員会の第一次勧告では、幼稚園・保育所の抜本的な制度改革ではなく、両者の規制緩和策によって、施設単位の対応を求めるという方向性が示されたのであった。

しかし、ここで地方分権推進委員会における「幼保一元化」に関わる議論は終わったわけではない。その後も、引きつづき、「幼保一元化」は検討の対象となった。

例えば、1998年3月には、文部・厚生両省が第1次勧告を受けて作成した共用化指針案が提示された。この案に関する意見交換では、委員から、「両省が出そうとしている『指針(案)』には、幼保の連携強化を積極的に進めようという意図が感じられない。現在地方公共団体が進めていることを追認するのみではないか。例えば、両省の施設・設備の基準を改正しないと、ごく一部の施設・設備を共用化することしかできない」（1998-7, 9頁）といった旨の、両省の施設基準の見直しまで含んだ意見が出された。しかし、これに対して文部・厚生両省は、「原則は、保育所は保育に欠ける児童を入所させるための制度であり、両制度を一体的に運用させることは難しい」（1998-7, 9頁）と答えるにとどまり、両制度の一体化に難色を示した。また、同日、他の委員からも、「少子化といった社会情

勢の変化により、両制度は実態的にはかなり近づいてきているので、幼稚園・保育所を通じた新しい体系があるべきではないか」（1998-7, 9頁）との意見が出された。これに対しても、両省は「両制度は、児童福祉、幼児教育とそれぞれ制度の趣旨を異にしており、施設の由来を踏まえて実態上の運営を弾力的に行えるよう検討していきたい」（1998-7, 9頁）と、制度的な違いを強調するに止まった。ここには、「幼保一元化」ではなく、運用の弾力化で二元体制の問題を解決しようとする姿勢が窺える。こうして、「幼保一元化」を求める声と、従来通りの二元体制を貫こうとする文部・厚生両省の間での議論は、かみ合うことなく、平行線を辿っていったのである。

（2）指針の通知と「規制緩和」の方向性

その後、「幼保一元化」の実現を求める委員側と、従来の体制の維持を主張する行政側との間で行われた議論は、1998年3月に文部・厚生両省（当時）が共同で通知した「幼稚園と保育所の共用化等に関する指針」によって、一応の決着をみることとなった。というのも、この指針には、「多様なニーズに的確に対応できるように、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ることが明示されているためである。つまり、この指針は、幼稚園・保育所に関する制度は大幅な制度の見直しを伴わず、両者の施設の規制緩和策によって対応するという方針を明確に示すものであったのである。ここに、「幼保一元化」に関わる議論の一つの結論が提示されたといえる。

そして、この規制緩和策は、これ以降も引き続き展開されていく。例えば、同年6月に「教育・児童福祉施策連絡協議会」が発表した「子どもと家庭を支援するための文部省・厚生省共同行動計画」には、「幼稚園と保育所の連携の推進」が示されている。これは、施設や職員相互の関係の交流促進を謳ったものであり、二元体制そのものを問い直す提案ではない。幼稚園・保育所が従来の制度のまま、「連携」という形で

結びつくことが促されたのである。

こうして、「幼保一元化」に関わる議論は、制度的な見直しではなく、各施設での実践に委ねるといって進められていった。そして、この流れは、2000年以降の総合規制改革会議の場において、引きつづき推進されることになる。

例えば、2001年に総合規制改革会議がまとめた第1次答申には、「保育所と幼稚園の施設共用化等による連携強化」（2001-24, 11頁）の項目が掲げられ、幼稚園・保育所に対して、「施設の共用化を促進し、運営や施設利用の面で一層連携を深める」（2001-24, 11頁）ことを求めている。また、2002年に政府が提出した構造改革特別区域法の第11条では、「学校教育法の特例」として、満3歳に達した年度当初からの幼稚園入園を認める「幼稚園入園年齢制限の緩和」を行っている。これは、実質的な2歳児保育を可能にするものであり、「幼稚園の保育所化」を後押しする制度となっているのである。

このように、2000年前後における「幼保一元化」に関わる議論は、抜本的な幼稚園・保育所制度の見直しをせず、「規制緩和」策の展開に終始していったのであった。

6. 地方自治体による、幼稚園・保育所の機能的統合を目指した実践の動向

それでは、各施設での運営の弾力化を求める政策の流れのなかで、各地方自治体は、どのように幼稚園・保育所の運営を行っていったのであろうか。ここでは、幼稚園・保育所の機能的統合を目指した実践について検討を行っていくこととする。

まず、地方自治体による幼稚園・保育所の機能的統合を図る実践を分類してみると、次の4つに分けられる。まず1つめは、幼稚園・保育所の機能的統合を図る方向で検討を開始するというものである。次の2つめは、幼稚園・保育所の行政所管を、市町村単位で統一しようとする試みである。つづく3つめは、保育・教育課程の共通化し、幼稚園・保育所における保育・教育内容の統一を図ろうとするものである。そして、

最後の4つめが、機能的統合を目指した施設の創設である。これらの4つの分類に基づいて、『遊育』に取り上げられた記事数を、時系列順に並べたものが、表3である。

表に示したとおり、幼稚園・保育所の機能的統合に向けた取り組みは、1990年代からわずかながら、取り組まれつつあったが、2000年以後、急激にその数が増加している。こうした流れを踏まえ、ここではそれぞれの実践の様子を概観していく。

(1) 所管の統一

表3に示したように、幼稚園と保育所の所管の統一は、1990年代後半から取り組まれている試みである。この「所管の統一」については、自治体内に、公立・私立両方の幼稚園がある場合と私立幼稚園のみがある場合、そして公立幼稚園のみがある場合とで、状況が大きく変わってくる。というのも、保育所の所管は公立・私立ともに市町村に統一されているものの、幼稚園の場合は公立園が市町村の教育委員会、私立園が都道府県の教育委員会というように、設置主体によって所管が異なっているためである。

こういった所管の違いに対応するため、公立・私立の両方の幼稚園がある自治体では、「子

表3 2000年代前後の地方自治体による幼稚園・保育所の機能的統合に向けた実践の状況 (件)

	機能的統合 構想	所管の 統一	課程の 共通化	機能的な統合を 目指した施設	
				構想	開設
1996		1 (1) *			
1997	1	1			2
1998	1	1 (1) *			1
1999	1	2			1
2000		2		3	2
2001		5 (3) *		2 (1) **	3
2002	7	8 (4) *	1	7 (1) **	8
2003	4	3 (1) *	1	7 (1) **	5
計	14	23 (10) *	2	19 (3) **	22

注) * 括弧内は他の実践に取り組んでいる自治体数

** 括弧内は既に施設を開設しているが、

異なる形態の施設を新たに構想している自治体数

『遊育』1995 No. 3～2003 No. 9より作成

育て支援課」や「子ども課」といった、従来の二元体制を超えた新たな課を設置して所管の一元化を実施している。また、私立幼稚園のみの自治体においては、私立幼稚園か保育所かどちらか一方を所管している部内にもう一方を移管するという方法が多くとられていた。各施設の設置主体によって、機能統合のための実践にも違いが表れているようである。

(2) 保育・教育課程の共通化

数としては少ないが、保育・教育課程の共通化も、取り組まれるようになってきている。例えば、東京都台東区では、2001年から幼稚園児と保育園児に共通する「幼児教育カリキュラム」づくりに取り組んでいる。また、宮城県東和町では、2002年度から町内保育所・幼稚園（公私立を含む）の5歳児を対象に、同一幼児保育・教育課程による保育が行われている。保育・教育のカリキュラムの共通化は、施設の設置・運営主体に関わらずに取り組むことのできる実践であるといえよう。

(3) 機能的統合を目指した施設の創設

表3で示したように、2000年以降、機能統合を目指した施設を構想または創設している自治体は、増加傾向にある。幼稚園と保育所の機能統合を図るために、各自治体は、実践の場となる施設の開設に着手しているのである。例えば、神奈川県横浜市や東京都世田谷区等では、保育所の経営に乗り出す私立幼稚園に対して地方自治体が支援を行っている。また、岡山県岡山市では、2002年度から、市が施設を整備した上で、幼稚園の運営を市内の学校法人に、保育所の運営を社会福祉法人に委託する「公設民営」方式を導入している。他にも、神奈川県秦野市では、公立幼稚園の空き教室を活用して公立保育所を併設している。施設創設の方法はさまざまであるが、いずれも、幼稚園・保育所の機能統合を図る具体的な試みであるといえよう。

7. 結論ならびに今後の課題

本研究では、2000年前後の、幼稚園・保育所の機能変化の背景について、『遊育』の記事をもとに、検討を行った。ここで明らかとなったのは、次の3点である。

1点めは、幼稚園と保育所をめぐる施策の変化が、「幼稚園の保育所化」「保育所の幼稚園化」を生じさせていたということである。前者の「幼稚園の保育所化」については、子育て支援という新たな目的のもと、幼稚園が、「預かり保育」という長時間保育の機能を求められるようになったことから起こっていた。一方、「保育所の幼稚園化」は、措置制度の廃止や設置主体制限の撤廃等といった、保育所固有の制度的枠組みが変化したことから生じていた。2つの動きは、前者が「機能」面、後者が「制度」面というように位相は異なっているものの、いずれもが幼稚園・保育所の機能の類似化に結びつく動きであったと考えられる。

つづく2点めは、「幼保一元化」に関わる議論が、抜本的な制度改革には至らず、規制緩和策による対応という方向性で進行したことである。代表的なものとしては、「幼稚園と保育所の共用化等に関する指針」が挙げられるが、これは、幼稚園と保育所の施設の共用化や運営の弾力化を認めるという点で、幼稚園と保育所の垣根を低くさせる役割を持っていた。そして、こうした制度面の規制の弱まりを受けて、幼稚園・保育所における機能の面での類似化が進行したのであった。

最後の3点めは、保育制度の見直しや施策を受けて、地方自治体による、幼稚園・保育所の機能統合に向けた取り組みが生じてきたことである。こういった独自の取り組みは、「幼保一元化」を、制度や理念ではなく、機能の面から実現しようとする動きであり、その点において、機能的な類似化の方向性を示すものであったといえる。

このように、幼稚園・保育所の機能変化の背景には、施策の変化や「幼保一元化」に関わる議論があり、さらに、そこから生じた地方自治体による機能統合を図る試みがあった。2000年前後における幼稚園・保育所のあり方の問い

直しの動きは、幼稚園・保育所の機能的な統合や類似化という、非常に実践的な場面から生じてきたものであったといえよう。

注

1) 本研究では、「幼稚園の保育所化」の背景として少子化対策を扱っているが、2000年前後の幼稚園・保育所を取り巻く状況を考える上で、少子化対策としての「子育て支援」は非常に重要な意味をもっていると考えられる。この「少子化対策」や「子育て支援」が幼稚園・保育所の機能変化にどのように結びついたかについては、引き続き検討する必要があるといえる。

2) 「預かり保育」は、実施園の数のみならず、週当たりの実施日数についても拡大傾向にあった。表は、「預かり保育」を週に何日実施しているかについて、まとめたものである。

ここからもわかるように、幼稚園における預かり保育は、1997年以後、年を追うごとに、週当たり1～4日実施する園が減少し、週5日以上実施する園が増加している。2000年以降には、預かり保育を、土曜や日曜の休日も含めた週6～7日実施する園もみられるようになっている。このように、「預かり保育」は、実施園数と共に、実施日数も徐々に増加していく傾向にあった。ここにも「幼稚園の保育所化」の進行がみられるのである。

引用・参考文献一覧

一番ヶ瀬康子 1974、『保育一元化の原理—子どもの全面発達を目指して—』勁草書房。
 石井良一 2001,「幼児教育改革—幼保一元化の視点から—」『地域経営ニューズレター』第36号 8-18頁。
 柏女霊峰 1998,「解説児童福祉法改正」『別冊発達 23 改正児童福祉法のすべて—児童福祉法改正資料集—』ミネルヴァ書房 1-12頁。
 持田栄一 1972,『幼保一元化』明治図書。
 森上史朗・幼児保育研究会編 2003,『最新保育資料集』ミネルヴァ書房。
 森田明美編著 2000,『幼稚園が変わる保育所が変わる 自治体発：地域で育てる保育一元化』明石書店。
 鈴木祥蔵 2000,「保育一元化」への提言 人権保育確立のために』明石書店。
 吉田正幸 2002,『保育所と幼稚園—統合の試みを探る』フレーベル館。
 幼児教育研究会 21 『遊育』 1994 No.6-11, 1995 No.3 No.16-24, 1996 No.1-24, 1997 No.2-24, 1998 No.1 No.3-24, 1999 No.1-24, 2000 No.1-24, 2001 No.1-24, 2002 No.2-24, 2003 No.1-9 No.18-19

表 長期休業期間以外の週当たりの預かり保育実施日数

年月日								(%)	
	1日	2日	3日	4日	5日	6日	7日	登園日と同じ	その他
1997. 8. 1	1.2	2.1	1.9	7.7	35.2	—	—	42.2	9.7
2000. 9. 1	0.7	1.4	1.3	6	52.3	28.2	0.2	—	—
2002. 9. 1	0.8	1.4	0.9	4.5	59	21.8	1.1	—	10.7

注) その他の例…日曜日、祝日を除く長期休業日も実施している

1997-23, 7頁 2001-1, 17頁 森上・幼児保育研究会 2003, 第Ⅱ部19頁より作成

The change of function of kindergartens and nursery schools and the social backgrounds
—Based on the article of the preschool information journal 'Yuiku'—

Kyoko Tanji

The purpose of this study is to search for the trends of the change of function of kindergartens and nursery schools and the social background of it. For this purpose, the author analyzed the social background of the change of functions of kindergartens and nursery schools by the articles of the preschool information journal 'Yuiku'.

The following three points became clear from the result of the investigation. The first point is that function of the kindergarten and that of nursery school became similar by the policy. The second point is that the policy isn't for unification of kindergarten and nursery school. The last point is that the practice that aimed at functional integration of the kindergarten and the nursery school started by the measure.