

日本の就学前教育・保育の状況と政策の方向

— 諸外国と比較しつつ日本の今後を考える —

小宮山 潔子

■ 要約

就学前保育施設を一元化している先進諸外国が多いのに対して、日本が幼稚園と保育所に二元化した体制を続けている背景を、歴史的、行政的に検討する。また、諸外国と日本の就学前教育・保育政策の状況を比較検討し、日本の状況を、幼保二元化、縦割り行政、地域差、少子化などの視点から報告する。次いで、こども園が歓迎すべき理念にもかかわらず普及しない理由を一体化の枠内での制度改正という視点から分析する。そして、就学前保育施設政策は、育児と仕事の両立支援政策等、親の働き方を見直す政策と連動しなければ少子化対策にならないことを示す。独自に保育対策を行っている自治体をいくつか紹介し、地域に合った政策を自治体から発信してネットワークを作っていくことこそが必要であると提言する。

■ キーワード

幼保一元化、幼保一体化、こども園、地方主権

I 日本の就学前教育・保育の現状

1. 教育と保育

日本で保育施設について語る際に、教育と保育という2つの言葉を並列して用いることが当然とされてきました。幼稚園は教育、保育所は保育を担っているという意識です。しかし、特に3～4歳から小学校入学までの子どもたちには、同じ教育・保育の機会が提供されるべきではないかと考えれば、この棲み分けには不毛なものを感じられます。両者を統合しようという幼保一元化の動きは、何よりも、同じ年齢の子どもたちに同じ教育・保育の機会を提供しようとすることだと言えます。

両施設はその成り立ちが異なっています。幼稚園は1876年創設の東京女子師範学校(現在のお茶の水女子大学)附属幼稚園が始まりとされてい

ます。保育所は1890年に赤沢鐘美、仲子夫妻が新潟県で始めた託児所が始まりといわれますが、実はあちこちで自然発生的に子どもの世話をする場所が生まれていたと思われます。

その後、幼稚園は文部科学省(以前の文部省)が所管する教育施設、保育所は厚生労働省(以前の厚生省)が所管する児童福祉施設となって現在に至っています。この両施設を統合しようという動きは何度もありました。その最大の機会は第二次大戦の敗戦直後のさまざまな制度変革が行われた時期だと思われます。

2. 終戦直後の状況

当時のさまざまな動きについて見ていくと¹⁾、当初から関係者の多くは二元化を良いとしていたわけではないようです。

日本保育学会初代会長である倉橋惣三は戦前

から幼児教育界に大きな影響力を持っていた人ですが、この時期、幼児教育と幼児保護の一元化も主張しています。幼稚園と保育所が二元化しているのは、ただ時を別にして起こったからに過ぎず、幼児に対するすべては教育であり、また、幼児生活のすべては保護の対象であり、乳児さえも教育可能の対象であるとし、ただ、3～4歳以上は文部省の所管、3歳以下は他省の所管が適切で、いずれも教育事業であるゆえに一元的事業であることは必然とします。

倉橋の場合2省が管轄する一元化とはどのようなものかは明確ではありません。好意的に考えれば、フランスなどの年齢別一元化、すなわち、0～2歳は福祉関係省管轄、3歳以降は教育関係省管轄のような形でしょう。また、倉橋は常に教育という言葉で幼稚園側から発言しているという見方もできるでしょう。

当時文部省にいた坂元彦太郎は、幼稚園が学校教育法の中で正規の教育の一環であるとされたことに意義を認め、保育という言葉が旧幼稚園令のままに残っているのは、保護教育の略だとしています。坂元は幼稚園の学校化を喜ぶときに、保育所に言及してはいません。

当時教育研修所所員であった三木安正は、幼稚園も保育所も本質は国民を教育する基礎的施設であり、教育のための保護と考えれば保育所も教育施設に違いはなく、保育施設にはさまざまな形が必要であり、厚生省によって設立されても、そのほかのものによって設立されてもよく、目的が明確であれば手段たる制度の問題は適宜決めることができると考えたようです。しかし、この時期に学校教育法、そして、児童福祉法が成立したことで、このような考え方は後退していったようです。

当時厚生省民生局保健課にいた副島ハマは、2省が2つの法律によって別々に幼児保育施設を認めれば、等しく国家の将来を担う宝である幼児

たちに階級差別的な感じを与えることになるのではと危惧しています。階級という強い表現で幼保の問題を論じている例はほかにあまりみかけないのですが、とにかく、副島は両者に違いをもたらすことは良くないとし、幼稚園も保育所も同様な教育内容を持たなければならないと言っています。

同じく厚生省児童局養護課課長であった松崎芳伸は、幼稚園の保育時間や休日の規定が保育所と同じになることを期待し、幼保の統合の観念はここに見出しようと、保育所中心の保育施設構想を述べています。また松崎は、保育所は働く親の期待に沿うことが第一義であるとはしても、可能であれば就学前児童の理想教育がなされることが極めて望ましく、それが第一に期待されるのが保育所であり、第二が幼稚園であると言っています。つまり、保育所で幼児教育もするのが一番良く、次に幼稚園で働く親の期待にも応える体制を取るのが良いという考え方です。幼保二元化を前提に両者の接近を考えればこのような考え方になるのでしょうか。

松崎は保育とは保護育成の略であると言います。前述したように、文部省の坂元は保育とは保護教育の略だと述べていることとの対比は面白いと思います。

1947年の厚生省児童局の国会予想答弁資料を見ると、「幼稚園と保育所を一元化しないのか」という質問を想定しています。その想定答弁は、幼稚園は学校教育法によって教育を行う機関であり、保育所は児童福祉法によって保護者の負担を軽減して母親などに勤労の余裕を与えようとするものであり、各々が持っている社会的機能が異なるというものです。このような説明は、その後現在まで受け継がれてきています。

一方、民間保育団体も当初は統合していました。双方の関係者は一体となって1947年に全国保育連合会を旗揚げし、全国大会には当初は文

部大臣と厚生大臣の双方から祝辞が寄せられました。一元化も議題に上がっており、懐かしの蜜月時代といった趣です。当時日本福祉大学教授であった浦辺史は、大会費用の公的補助を厚生省に求めたところ、厚生省は保育所の幼稚園化に反対して全国社会福祉連合会保育部会育成の方針を持っており、保育所側が独自に研究集会を持つことになって、第六回を最後に会は解散することになったと述べています。

3. 官庁政策決定過程

幼保二元化は管轄官庁が異なるからであり、両省が悪い、官僚が悪い、という言い方があります。そういう面はあるでしょうが、では、なぜ両省は歩み寄らないのか、どうすれば歩み寄れるのかというと、ほとんど提言は見当たらないのです。官庁の意思決定過程は入り組んでいるでしょうし、そのときの担当者の意思で政策をすべて決定するわけでもなければ、されても困るわけです。また、自省の権限を自分が担当者であるときに他省に譲渡することを喜ぶ官僚はいないでしょう。

ある社会福祉関係の審議会委員の方に、どうすれば一元化ができるかと思ふかと尋ねたことがあります。総理が言えればできる、と答えられてしまいました。そうかもしれませんが、総理個人が決めたことがそのまま通るといふのも変な感じです。

これは、おそらく保育に限らず多くの場面で多くの人々が直面している行政上の問題です。各省庁の内部における政策形成過程は外部の者にとってブラックボックスです。「市民にとって政府の官僚制は1つのまとまりであり、その内部の様々な論理と過程を理解するすべはない。(略)各省庁内部における政策形成過程が外部からはブラックボックスであるというのは、政府の外部の市民にとってだけでなく、政府の内部に

いる行政官にとってもしばしばあてはまる。各省庁の行政官は、当然、自己の所属する省庁における政策形成の実質的作法については、日常の業務を通して一定程度把握している。(略)しかし、他の省庁における政策形成過程の作法やそれに付随する行動様式については、十分に理解しているわけではない。各省庁の行政官は、様々な協議、合議等を通して他省庁と付き合うことになるのだが、その際、しばしば、他省庁の政策形成過程の作法や行動様式が理解できずに苦しむことになる⁹⁾というのです。こども園誕生の際の苦勞がしのばれます。

ただ、両省の官僚も政治家も、保育の専門家ではありません。政策立案者側に長期ビジョンがあるようにも見えません。毎日子どもの相手をしている保育者や、保育施設を探している親などの経験が政策に反映されにくい構造になっているのです。

幼保二元化も日本の構造問題の1つの例です。要求や願望のあるのは需要者であり利用者、つまり、子どもの保護者、そして、一部の施設運営者です。長く続いた自民党政権時代は、文教族、厚生族といわれる政治家たちが各々の保育団体と結びついており、利用者の代弁をしていたようにはあまり見えません。また、両省や各種委員会は誰の代弁者かと問えば、少なくとも利用者ではなく供給側であろうと言わざるを得ません。

4. 認定こども園

こども園の基本問題は、需要者側の意見を聞いて出てきた考え方ではないということでしょう。幼保一元化には触らずに現実を何とかしようとした苦肉の策と言われる所以です。こども園は、従来幼稚園と保育所の間で起こっていた問題点をほぼ解消出来る形のように思われました。保育時間も柔軟に選ぶことができ、親の就

労形態も問われません。異年齢交流も子育て支援も地域との結びつき強化も含まれます。

問題は幼稚園や保育所を残したまま第三の保育施設のように登場し、2省が運営するために、4つもの類型があり、事務処理の煩雑さ、財務面の複雑さ、2つの職員資格、2種の設置基準等、大きな問題点を抱えていることです。当時こども園創設の審議にかかわったある方が、こんな面倒なものよくやると思う、と言われていたことが忘れられません。また、担当者はこの施設の普及を本当に願っているのかと不思議だった私に、当時の内閣府の官僚が、それを決めるのは利用者です、と言われたことも忘れられません。

保育政策策定において利用者の希望が反映されるシステムがないのです。有識者会議の機能不全は明らかですし、幼稚園側や保育所側の代表といっても、利用者の意見を反映しているわけではありません。

官僚が政策を作るという場合、これまでは欧米のモデルを持ってくれば済んだ場合が多かったかもしれません。しかし、現在の日本は先進国の仲間入りも果たし、ある分野では世界の最先端にいるのです。例えば、未曾有の急激な少子化、そして高齢化は世界の先頭を走っている状況です。欧米を見て真似をしようにも、手本が存在しないのです。幼児教育・保育の分野でもいまだに欧米の例を成功例として報告されることは多いのですが、それをそのまま日本に持ってくることは不可能になっていますし、それが明らかなので、それらは報告にとどまっているのではないのでしょうか。

II 諸外国と比較するとはどういうことか

1. 諸外国の状況調査

私は以前、網野武博の「諸外国における保育制

度の現状及び課題に関する研究会」に加わって報告したことがあります³⁾。欧米先進国の保育状況が報告されて意義深いものでしたが、諸外国の状況と日本のあり方とをどのように結びつけることが日本の現状に資するのかと考えさせられたことも、ここで得た意義の一つと言わなければなりません。

特に、北欧諸国は福祉先進国であり保育所も完備していますが、国民はそのために高負担を受け入れています。収入の半分以上を超える税金を払うことによって生涯に渡る福祉保障を受け取っているとも言えます。

では、日本人にも同様な高負担を厭わない国民感情があれば北欧風保育制度も実現できるのかというと、そのように簡単にはいかないでしょう。あるいは、日本人には納税義務意識が薄いのかというと、それもそうとも決められないでしょう。政治家や官僚が税金という公金を国民のために使うという意識をもっと強くするとともに、国民も税金の使途への監視意識を高めなければなりません。保育制度一つとっても、保育という観点からだけ考えても前に進まないのです。

2005年度の世界主要国価値観調査によると⁴⁾、「国民の暮らしに対して国が責任を持つべきか、個人が責任を持つべきか」との問いに、日本は71.4%の人が国と答え、国による社会保障が充実しているフィンランドの人では42.1%なのです。一方、「政府を信頼しているか」との問いに、信頼すると答えたのは、日本は29.1%、フィンランドは63.9%です。「国会を信頼しているか」については、日本は21.4%しか信頼していないのに対してフィンランドは55.7%です。日本人は政府も国会もあまり信用していないのに、暮らしに対する責任は個人より国にあると考える人が多い国民性のようなのです。

もちろん外国の状況を知ることは必要ですが、

外国ではこうなっていると、文献を紹介し、視察報告をし、関係者の説明を記述しているだけでは限界があります。だから日本はだめだ、ということで終わる、あるいは、だから日本でも取り入れるべきだ、で終わる形の報告は日本の現実にかかわる力になりません。少なくともそれでは日本の現実はあまり動いてこなかったのです。

国のあり方にも違いがあります。北欧各国は国の規模が小さいのです。例えば、スウェーデンは人口約900万人です。同様にフィンランドは約500万人、デンマークは約550万人です。それに対して日本は約1億2,790万人で、東京都だけで約1,300万人います。スウェーデンの首都ストックホルムは約75万人ですが、東京23区の中の一つの区である世田谷区だけで約86万人が住んでいます。

小さい国のほうが全体への目配りもきき、底上げも容易そうで、制度の浸透も時間を費やさなくてできそうです。これは日本全体の仕組みを中央政府が決めて地方に下ろすというやり方が破綻を招いている現状に対して、例えば世田谷区が独自に区の状況に合わせて制度設計をすれば事態が動きやすそうに見えることにつながります。

フィンランドはPISA調査による学力世界一でも有名になりました。その背景には最近の教育改革があると言われます。学力世界一の基礎を築いたと言われるのが1994年に教育大臣に就任したヘイノネン氏ですが、そのとき29歳です。彼を抜擢したアボ首相は、その2年前35歳で首相になっています⁵⁾。若ければいいとは言えないとはしても、日本とは大変異なる社会の有りようが感じられます。国民感情も行政組織の形も違いそうです。他国の成功例をそのまま持つてくることの難しさです。

2. 北欧諸国の事情

私の知人でスウェーデン人の男性と結婚してストックホルム近郊の町に住んでいる人がいます。彼女は1990年代に二人の子どもを保育所に通わせましたが、保育所に入れるかどうか悩んだ覚えはなくて、誰でも入れるものだと思っていたと言います。周りを見ても母親の就労が当然で、彼女もその地の役所の職員として働いていますが、採用の際に、国籍、人種、性別、年齢、婚姻の有無など何も聞かれなかったと言っていましたから、お国柄がかなり異なるという印象です。

スウェーデンの保育制度も当初からそのように行き渡っていたのではなく、1970年代までは保育施設への入所待ちリストが存在していました。親が仕事や学業に従事している家族に、遅れることなく保育サービスを提供することを地方自治体に義務付ける法律の導入は1995年です⁶⁾。

スウェーデンの保育制度は一元化です。1996年にそれまで社会省の管轄下にあった保育所や学童保育は教育省の管轄に移され、保育所は就学前教育となり、生涯学習の最初の段階として公教育体系に位置づけられたのです。そうすると、保育所の学校化なのかと思いがちですが、そういうわけでもなく、養護と教育の一体化は当初からスウェーデンの伝統的考え方と思われれます。また、1995年に制定された前述の社会サービス法は、地方自治体に、両親が就労中か就学中の1歳から12歳までの子どものために保育所か家庭保育室(保育ママ)を提供する義務を課しています⁷⁾。

スウェーデンの合計特殊出生率は2009年で、1.88です。高い出生率の背景に保育施設の完備とともに、育児と仕事を両立できるさまざまな政策があると言われます。それに対して日本の出生率は2009年で1.37にとどまり、上昇の機運は見られません。数々の少子化対策と言われる

ものが実施されてきましたが、結果的に効果がありませんでした。日本では少子化の原因と思われるものの報告は出揃っている感がありますし、出産は個人の自由であるという意見もあると思います。しかし、少子化がこのまま続けば、極端に言えばいずれ日本人がいなくなるということ。子どもが欲しくてもさまざまな状況から子どもを産めないという人たちに対しては、何らかの対策が講じられてしかるべきです。

スウェーデンにおいても、1970年代に女性の社会進出の増加に連動して出生率も下がった時期がありました。さまざまな政策を経て、政府は2002年に育児休業を480日に増やし、そのうち2ヶ月は父親が取るべきだとし、休業のうち390日について所得の最大80%を国が支払うことになり、出生率の向上に貢献しました。同時に、社会的性差の排除意識の強いことや、機会均等オンブズマンという組織が育児休業を取りにくい場合などに雇用主や組合との交渉や裁判のサポートもするという体制もあります⁸⁾。

デンマークも国民の生活満足度が高いと言われる国であり、出生率も2010年で1.8です。保育施設や子育て支援の体制、仕事と子育ての両立支援などの政策とともに、暮らし方の中に子どもを育てることへの負担感を払拭するものがありそうです。仕事の終了が大体午後4時頃であり、両親が余裕を持って保育所に子どもを迎えに行き、終業後の夕方から夜の長い時間を家族で楽しむという生活のあり方です⁹⁾。もちろん国民全員が4時以降は働かないということはありません。ただ、夕刻以降子どもとともに楽しんでいる多くの家族の姿を公園や湖畔などで目にするには、若い人々の子どもへの意識に影響を与える気がします。

デンマークも約30年前までは社会の変化や若い人々の要求に対して政府が敏感であったとは言えませんでした。1975年当時は約50%の母親

が若い子どもとともに家にとどまっていたのに対して、1990年代にはそれは10%に減少しています。かつての政府は出生率が減少すれば保育施設への要求も減少するという見方をしていたようですが、その予想はずれて、女性の社会進出とともに保育所不足が起きました。社会保障法によって、地域に必要な数の保育施設を確保することが地方自治体の責任であるとされて、現在の出生率の維持が可能になってきました¹⁰⁾。

デンマークも幼保一元化です。「保育所、幼稚園といっても、その明確な区別はなく、ただ年齢で区別して、呼び方が違うだけである。保育所と幼稚園を統合した『統合デイケアセンター』を設置し、就学前の子どもを一元的に保育する自治体もある¹¹⁾」という状況です。かつての家族省は解体され、2004年から消費経済担当省が保育に関する仕事をしています。

こうしてみると、スウェーデンもデンマークも30年ほど前に起こったこと、すなわち、女性の社会進出や、それに伴う保育所入所の要求、男性の育児休業保証の要求に対して政府が応えていったことが、結果的に出生率の上昇をもたらしているように見えます。

3. フランスの幼児学校と福祉

30年前というと、フランスで起こったことが30年遅れて日本で起こりつつあるのではないかという指摘があります。フランス人男性と結婚してパリ近郊に住み、二人の子どもを育てている日本人女性の報告によると、1980年代のフランスは現在の日本とかなり共通する問題意識があったようだと言います。専業主婦というあり方への疑問、女性の社会参加への欲求、女性にとって結婚は損か得かという問題設定、母親が育児をすべきという社会的圧力があるにもかかわらず子どもを持って働き続ける女性たちの

増加など、現代の日本でも問題である事柄が、やはりフランスでも問題であった時期があり、1980年代以降の数々の社会政策の支援が育児と仕事の両立を普通のことならしめてきたというのです¹²⁾。

筆者は、「西欧諸国に対して、日本を『遅れている』と捉えるのは、日本人のコンプレックスに裏打ちされた、うんざりするような馴染みの構図なので、経済大国となって久しい現在では、流行らない議論であり、日本の『異質さ』や『特殊性』を強調して、西欧を中心モデルとした図式を相対化しようとする見方のほうが現代の傾向であるのは知っているけれども、私はやはり、この件に関しては、メンタリティの変遷に三十年の時差があると考えたほうが、物事をすっきり説明できるような気がする¹³⁾と述べます。

フランスの保育制度は年齢別一元化というべきものです。0歳から2歳までの保育は保育所や保育ママ、ベビーシッター等が担い、社会問題・保健・都市計画省(福祉関係省)が管轄し、3歳から就学前までの保育学校(幼稚園に相当)は教育省、学童保育は青少年・スポーツ省が管轄します。

保育学校は「義務教育ではないが、無償の教育であり、すべての希望する家庭に保証された教育である。したがって、自治体には設置義務がある。3歳以上の就学率は、ほぼ100%である。一方、すべてに保障された無償の教育であることは、そこにすぐれた福祉的機能が認められ、実際には幼少期政策としての意味も大きい。しかし、保育学校はその独自性を主張し、『託児所ではなく学校である』ことをくり返し強調してきた¹⁴⁾というものです。

4. ドイツの少子化と子ども手当

日本でも現政権において一応子ども手当が始まりました。多くの西欧諸国と同様、ドイツも

早くから子ども手当を実施している国の一つです¹⁵⁾。ドイツは将来の国の宝である子どもを国として支えるという考え方のもとに、すべての子どもに原則18歳まで子ども手当を支給します。就学中や職業訓練中だと例外的に27歳まで支給されるので、学生で子どもが生まれた場合など親子で子ども手当を受給するという例まで起こります。

にもかかわらず、ドイツの出生率は低いのです。2007年に少し上昇して、それでも1.37です。子ども手当だけでは出生率上昇に貢献しないことがわかります。従来ドイツは伝統的な性別役割分業意識が強いと言われ、保育所も不足し、学校が半日で、子どもは家庭に帰って昼食をとる習慣などが続いていました。これでは子どもを持つ女性が仕事を続けることが難しく、それらがひいては少子化の背景となっていたと思われます。最近のドイツでは、子ども手当の支給を中心とする育児支援から、家庭と職業の両立支援を中心とする包括的な家族政策への転換を目指ようになりました¹⁶⁾。

ドイツで最近出生率にわずかながら上昇の気運が見られる背景に、育児休暇制度に伴う育児手当が2007年より親手当へと改められ、育児休暇中両親が分けて14ヶ月分受給できることになり、休暇前の手取り所得の67%が保障されるようになったこともありそうです。新制度はすべての人に受給資格があり、高学歴の女性ほど子どもを産まない傾向があるという現実に対して、休暇前の所得の高い人ほど受給手当も高くなるという形を導入しています。

ドイツの就学前教育・保育制度は、連邦家庭・高齢者・女性・青少年省という福祉関係省の一元的管轄です。ドイツでは第二次大戦への反省から、努めて中央集権制を排するということが進められ、中央政府は大まかな法律や枠組みを決めますが、各州に大きな権限があります。保

育所は3歳未満児対象で、3歳以降の子どもは幼稚園に行きます。1996年に3歳になったすべての子どもは幼稚園入園を権利として請求できる法律が制定され、各自治体にはその導入が義務付けられて現在幼稚園はほぼ全入です。幼稚園はいわゆる保育所機能も持ち合わせており、短時間保育児と長時間保育児が同じ幼稚園に通っています。

ドイツの特徴として、いわゆるKITAと呼ばれる施設が増えていることが挙げられます。これは保育所、幼稚園、学童保育が一つの場所にある保育施設で、特に大都市を中心に広がっています。これは地域の子どもが同じ保育施設に通うことができ、親の就業状態や小学校入学などとかかわりなく、一貫した施設で過ごすことができる利点があります。同じ官庁が所管していることがこのような制度を容易にしています。

5. アメリカをどうとらえるか

アメリカの就学前教育・保育といっても簡単にまとめることはできません。合衆国の名の通り各州で事情は異なり、その上、例えばカリフォルニア州一つとってもその中で異なる様相を呈しています。世界一の覇権大国とはいえ一律に福祉の行き届いた国と言えるのかどうかわかりません。

菅原すみは、アメリカの「就学前の保育・幼児教育の形態も多様で、その制度も合衆国を構成している50州それぞれの管理下にある各学区が独自に運営を担当しており、合衆国としての単一の制度や規定は存在していません。義務教育が開始される年齢も州によって異なり、5歳から7歳まで開きがあります」⁷⁾と述べます。

おおまかに言えば、アメリカの幼児教育施設としては、幼稚園が主に5歳児を対象として公教育に組み込まれて小学校の一部として存在することが多く、主に3～4歳児を対象とするナーサ

リースクールもあります。保育所は家庭の就労支援を目的として3～5歳児を対象とすることが多く、2歳までの子どもの保育形態はさまざまです。自助努力が求められるお国柄は、子どもの預け先でも個人がネットワークを駆使して多様に対応しています。いわゆる保育ママやベビーシッターが多いのも特徴です。

日本は保育所の待機児童が多いなど、保育に関しても多くの問題があると日本人は考えがちです。しかし、日本の保育制度には良い面も多くあります。保育所設置基準や保育所保育指針を定め、保育士資格も国家資格とされてその養成課程も広く提供されています。むしろ、進まない幼保一元化の例に見られるように、基準等が整備されていることと表裏一体であるが如く、硬直化した官僚制度が現場の生の声から乖離しがちなのかもしれません。

アメリカでは、家庭で保育所を開きたいと申し出れば2時間ほどの講習を受けることで可能な州もあります。一方できちんとした保育所は保育料が法外に高くなります。保育所への公的補助がなく、保育サービスへの公的な質の保証もないので、保育にかかる経費はそのまま親の払う保育料になります。つまり、アメリカの保育サービスは、「第一に、低賃金のため、保育者の転職率が高い。第二に、コストを下げるために、大勢の子どもに対して、保育者が少ししかない。第三に、保育者の教育水準が低い。第四に、それぞれの保育における質のバラツキが大きい。そして結局、すべての子どもに良質の保育を保証する状態からはほど遠く、保育を市場まかせにする弊害が明らかになっている」⁸⁾のです。アメリカは多くの利点を持ち、世界を牽引してきた大国です。しかし、保育サービスに関してもお金持ちが有利であるようです。日本の制度にも多くの長所があることに気付かされます。

他国との保育内容の比較といえば、1990年代

ですが、東京の公立保育所に子どもを通わせ、ドイツに帰国後、下ライン地方の幼稚園に子どもを転入させたドイツ人の父親は、日本の保育所の保育レベルの高さを称えています¹⁹⁾。

III 日本をこれからどうするのか

1. 一元化と一体化

日本で幼保一元化できない理由はこれまでも数多く挙げられてきました²⁰⁾。こども園が誕生して幼保は統合されたように見えますが、これは幼保一体化というべきもので、一元化に触れないという前提で進んできたものです。一元化がいつのまにか一体化と表現されていることを霞が関文学として、既得権益を守りたい霞が関の深謀遠慮を読み解く立場もあります²¹⁾。

こども園は一元化が実現したならば取りうる保育施設の形を実現するものであり、良いことづくめのように見えて、現実に普及が進まないのは、ひとえにその制度の複雑さによると思われ、さらなる規制緩和を求める声は多いのですが²²⁾、一体化の枠内での制度改正では限界があるでしょう。

このように官庁の縦割り行政が現実問題の解決を阻害しているような場面は、政治の力技の見せどころですが、政権交代による事態打開も期待はできません。2010年4月には子育て施策を内閣府に一本化して新部局に統合する案が出ましたが、担当大臣もすぐ変わり、新しい案の行方も不明で、政治はそれ自体が混乱の中にあり、保育にまで手が回らない印象を受けます。

欧米先進国を見習うことで発展してきたと言われる日本で、それらの国でおおむね取り入れられている幼保一元化をいまだに実現できないことは驚くべきことです。いわゆる先進国では、先に見たように、保育施設に関して大規模実験は済んだという印象です。結論は幼児教

育と保育を兼ね備えて乳幼児期、児童期全体を視野に入れた一元化施設です。

2. 時代の変化と従来の発想

保育所整備が一番の少子化対策と言っても、全国どこでも保育所が不足しているわけではありません。そこで、保育所待機児童の多い東京都で、都心の保育園の面積基準を緩和しようとする、保育の質を落とすなどという批判が出ます。こども園を普及させようとする、保育時間の異なる子どもの共存はありえないという意見も出ます。都心の小学校の空き教室を保育所に転用しようとしても、文部科学省所管の小学校は色よい返事をするところは少ないのです。

日本の保育所は家庭に保育者がいる子どもは入れません。幼稚園は両親がフルタイムで就業していると実際には通園が不可能です。つまり、双方とも排除の論理で動いており、お互いに苦しく窮屈な経営をして、結果として意図せずとも少子化に加担しています。

実は保育施設に関する要望は地域差が大きいのです。中央が取り仕切って地方に指令を出すという形が破綻しています。そのような中で、独自に積極的に活動して成果をあげる自治体が出てきています。中央からの指令をただ待っている自治体は取り残されていかないと限りません。

福井県は共働き率全国一ですが、出生率は2008年で1.54と全国6位です。背景に子どもの一時預かり制度の充実や子育てマイスターによる育児相談、三人目の子ども以降は保育費も医療費も無料の三人っ子応援プロジェクトなどがあるとされます²³⁾。これらは中央からの指令ではないでしょう。

静岡県は県と県教育委員会が連携して、待機児童解消のために幼稚園の空き教室を保育の場として活用する方針を決めました。2009年度の

静岡県の幼稚園児数は、6万3,432人で、過去20年間で最低数となり、約3万2千人の定員割れを起こしている一方、保育所には待機児童がいるのです²⁴⁾。

保育所は増やせばいいものかどうか、議論の余地があります。3年間の育児休暇が当然であれば、家庭保育を経たのち子どもは3歳からこども園形式の保育施設に行くことができます。保育政策は働き方と連動させるべき政策です。育児期の時短勤務や父親も含めた育児休暇とその間の給与保証、育児休暇終了後の復職保証や保育施設保証などとの連動です。子ども手当は産まれたあとの子どもに対して支払われます。未来の宝である子どもを社会全体で支えるという考え方はいいのですが、少子化対策に直接的に寄与するには、育児と両立する働き方の推進とそれに連動したこども園政策がまず必須と思われるます。

3. 地方からの政策

2005年初めに岐阜県で高山市と近隣9町村が合併して新高山市が誕生しました。面積は東京都全体に匹敵する日本一広い市ですが、人口は9万4千人です。東京都の人口は1,300万人です。保育施設への要望が同じにはならないでしょう。

日本の地方自治体は約1,700です。その中には保育制度に関して独自に動いて新しい政策を実践しているところはいくつもあります。大阪府交野市は市として早くから保育施設一元化を実践しています。愛知県豊田市も行政の担当を一元化した例でしょう。北海道上川郡東川町の一元化は元町長の強いリーダーシップにより実現されたと言われています。保育政策は首長が指導力を発揮できる分野です。地域住民の要望に沿った保育施設整備を実施していくと、子育て世代の流入や出生率の上昇が見られるようになるのは明らかです。

自治体窓口の一本化、すなわち、子ども関係の担当を一つの窓口にまとめる試みは、中央政府が二元化しているからできない、のではなくて、そうすることが、利用者や経営者にとってより良いサービスだから、していくものでしょう。こども園の事務手続きの煩雑さや補助金ルートの複雑さは、従来、政府がそう決めたからというわけで経営者に負担が負わされていますが、それならば、自治体が少々負担増でも、自治体独自の一本化システムを作って住民に提供すれば、今まで負担に耐えていた住民に歓迎されるでしょう。

中央政府にさまざまな要望を届ける形は、保育政策に関しても従来から行われてきました。しかし、注文をし、注文を受けることで、お互い仕事をしたという免責意識はないでしょうか。自分たちで作らないで、中央からいただく形で何か待った結果、いいものがあったという状況は、ないと思うべきです。動けるところから自分たちによいものを作っていくという動きを始めれば、同じような先駆者同士連携して、情報を共有し、それを各地に普及させていくことができます。

地域や個人から動きだした保育施設として、ドイツ・バイエルン州の子どもネットワークという試みがあります。1993年頃から現代の子どもをとりまく環境に対応しようと州が音頭をとって始まり、3つの内容、つまり、12～15人の小さなクラス、2～12歳の年齢混合クラス、運営や保育への両親参加、という条件を満たして自治体が認定すれば補助金も出ます。創設する主体は保育士、保育施設経営者とともに両親であることも多く、理念をともにする人々がネットワークを作ります。幼稚園や保育所と併存する新しいグループ保育の枠組みです²⁵⁾。保育関係者が自分たちで作る保育グループを行政が援助するという形が可能だという例です。

アメリカはボランティア活動や地域の結びつきが盛んだと言われてきましたが、やはり世代的变化があり、現代のテレビやインターネットの影響は社会関係資本の衰退をもたらしているという見方があります。市民が友人や隣人と再びつながろうと決意しなければ、制度的改革も機能しないという指摘です²⁶⁾。同じく、社会関係資本の衰退、そして、地域社会の機能不全が言われて久しい日本も人ごととは言えません。

人は変化が早く不安定で先の見えない時代には、理想のモデルらしきものにすがりたくなるようです。日本はこれまでの繁栄を主に欧米のモデルを取り入れることで成し遂げてきました。しかし、現在の日本の少子化は世界最先端のもので、解決のモデルがどこかにあろうとは思えません。中央政府の指令を待っているだけでなく、地域に合った教育・保育の政策を率先して実施していく自治体や個人が必要とされていますし、それらがネットワークを作って日本を牽引することが一つの少子化対策になることは、いくつかの自治体の試みが明らかにしています。結果的にそのことが日本をよくしていくでしょう。

「子どもは社会の未来である。子どもの生まれる社会とは、人々がそのために犠牲を払わずに済む、親になる男女が生きやすい社会のことだろう²⁷⁾」と思います。子どもを持つことが負担や犠牲を伴うという感覚から親を開放するという方向で、保育政策は立案されていくべきだとあらためて思います。

注

1) 戦後の保育の歴史については、竹内通夫 1981『現代幼児教育論史』風媒社、池田祥子・友松諦道編 1997『保育制度改革構想』栄光、友松諦道・佐藤利清・村山祐一編 1997『保育運動と保育団体史』栄光、岡田正章・久保いと・坂元彦太郎・宍戸健夫・鈴木政次郎・森上史朗編著 2010『戦

後保育史』日本図書センターなどにまとめられている。当時の動きについては上記の本を参考にまとめた。

- 2) 城山英明・鈴木寛・細野助博編著 1999『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版部 p.1.
- 3) 主任研究者・網野武博 2000「諸外国における保育制度の現状及び課題に関する研究・総合報告書」(厚生科学研究・子ども家庭総合研究事業)。
- 4) 電通総研・日本リサーチセンター編 2008『世界主要国価値観データブック』p.23,25. これはミシガン大学社会調査研究所が中心となって世界各国・地域の研究機関が参加した国際プロジェクトによる調査結果をまとめたもの。各国・地域ごとに18歳以上の男女1000サンプル程度の回収を基本とした個人対象の意識調査。1981年以来数年ごとに行われ、今回の2005年が第5回。本書に収めてあるのは25カ国・地域でサンプル数34,533の段階でのまとめ。最終的には80カ国以上で行われる予定。日本からは電通総研と日本リサーチセンターが参加している。
- 5) オリベッカ・ヘイノネン&佐藤学 2007『学力世界一がもたらすもの』NHK出版。
- 6) 白石淑江 2009『スウェーデン 保育から幼児教育へ—就学前学校の実践と新しい保育制度—』かもがわ出版 p.19.
- 7) パメラ・オーバーヒューマ&ミハエラ・ウーリッチ 泉千勢監修編訳 2004『ヨーロッパの保育と保育者養成』大阪公立大学共同出版会 p.197.
- 8) 毎日新聞 2008年1月30日。
- 9) 湯沢雅彦 2001『少子化をのりこえたデンマーク』朝日新聞社 p.3.
- 10) 山田敏 2007『北欧福祉諸国の就学前保育』明治図書 p.73.
- 11) 野村武夫 2010『生活大国デンマークの福祉政策—ウェルビーイングが育つ条件—』ミネルヴァ書房 p.140.
- 12) 中島さおり 2010『なぜフランスでは子どもが増えるのか—フランス女性のライフスタイル—』講談社 p.223.
- 13) 同上 p.222.
- 14) 赤星まゆみ「フランス 3歳以上すべての子どもの学校」泉千勢・一見真理子・汐見稔幸編著 2008『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店 p.95.
- 15) ドイツの事情に関して、筆者は、小宮山潔子 1997「主要国の保育の現状・ドイツ」「ドイツの保育の課題」日本保育学会編『諸外国における保育の現状と課題』世界文化社、小宮山潔子 1999「ドイ

- ツの児童福祉」古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障④ドイツ』東京大学出版会, 小宮山潔子 2000「ドイツの児童福祉」仲村優一・一番ヶ瀬康子編『世界の社会保障 ドイツ・オランダ』旬報社 などにまとめている.
- 16) 魚住明代 2007「ドイツの新しい家族政策」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』No.160 p.22.
- 17) 菅原ますみ 2009「NICHHD研究の成果を学ぶために」日本子ども学会編『保育の質と子どもの発達 アメリカ国立小児保健・人間発達研究所の長期追跡研究から』赤ちゃんとママ社 p.60.
- 18) 前田正子 1997『保育園は、いま—みんなで子育て—』岩波書店 p.151.
- 19) フロリアン・クルマス 山下公子訳 2002『まだまだまともな日本』文藝春秋 p.31.
- 20) 筆者は, 小宮山潔子 2005『幼稚園・保育所・保育総合施設はこれからどうなるのか』チャイルド本社 において, 3施設に関する問題をまとめて上梓している.
- 21) 日本経済新聞 2010年2月12日.
- 22) 日本経済新聞 2010年1月26日.
- 23) 日本経済新聞 2010年1月1日.
- 24) 静岡新聞 2009年12月30日.
- 25) 小宮山潔子 2000「ドイツ・バイエルン州の『子どもネットワーク』の試みについて」国土館大学初等教育論集 No.1 pp.2-14.
- 26) ロバート・D・パットナム 柴内康文訳 2006『孤独なボウリング』柏書房 p.512.
- 27) 中島さおり 2010『なぜフランスでは子どもが増えるのか—フランス女性のライフスタイル—』講談社 p.228.
- (こみやま・きよこ 国土館大学教授)