

緊迫化する保育所問題

昭和59年3月
全国保育協議会

保育所をとりまく環境は、最近とくに厳しさを増してきている。人口減少に伴う定員割れ問題、ベビーホテル等無認可保育施設問題、幼・保問題、行政改革問題、さらには教育臨調の「幼稚園と保育所の関係の検討」が取り沙汰されるなど緊迫した情勢になっている。

保育所関係者の皆さん、こうした情勢をどうお考えであろうか。まさか自分のことでない等と閑視されている人はいないと思うが。

さて、私どもは長年に亘り日本の将来を担う子ども達を育ててきた。そして繁栄する今の日本をみる事ができたし、これからもこの日本の繁栄を持続させていかなければならない。そのためにも保育所の存在価値は貴重であるばかりでなく、今までに得た国民の評価に伝えていかなければならない宿命をもっているものであるので、21世紀を担う子ども達の幸せのため今後も全力を傾注して保育に携わっていかねばならない。

前述した諸問題は、いずれも重要課題であり、とりわけ幼・保問題は保育所の死命を制するほどの最重要課題といえる。この問題については、皆さん方と共通認識のうえに立って行動していくことが特に肝要であるので、この文をまとめてみた。従って今後も地域社会はもとより関係機関・団体等に対し、より一層保育所の理解を深めてもらうよう特段のご努力をお願いしたい。

なお、この小文は保育者に対し、現状認識を深めてもらう意味も含めてあるので、幅広く活用願えれば誠に幸いである。

1 なぜ幼・保一元化構想がでてきているのか

- その内容は -

いま、私立幼稚園団体（日本私立幼稚園連合会、全国学校法人幼稚園連合会、全国私立幼稚園連盟）から幼・保一元化構想が提起されている。

ご承知のように児童の出生数の減少は、保育所、幼稚園の運営に大きく影響している。

とりわけ、“保育に欠ける”といった条件のもとで入所児を受け入れている保育所と異なり、幼稚園は利用施設であり、1園当り多くの園児をかかえ、財政上効率的運営がなされてきたが、近年にいたり、園児減少による経営の危機が生じていることを重視し、その解決策を検討しているといわれている。

このような状況を背景に、私立幼稚園団体は個人立幼稚園に対する経常費補助の期限が切れる昭和60年3月までに、幼・保問題を整理し、制度的に一元化したいと積極的な働きかけをくり広げている。

(1) 提案されている一元化構想は

幼稚園団体から現在提案されている一元化の内容は、3歳未満児は保育所、3歳以上児は幼稚園と、子どもの年齢で幼稚園と保育所を区分しあおうというものである。

そのうえ、現在児童福祉施設の保育所であるために支出されている保育所措置費国庫負担金を、何らかのかたちで幼稚園、保育所の両方に適用させていこうというものである。

(2) 私立幼稚園団体は組織を1本化

そして、私立幼稚園団体は、この幼・保一元化構想実現のために、従来わかれていた三つの団体を昭和59年4月1日を目途に一本化して組織を強化し、かつ結束を固め、幼・保問題の結着をはかろうとしている。

2 幼・保一元化構想に対する保育団体の考え方

このような動きに対して、保育3団体（社会福祉法人全国社会福祉協議会全国保育協議会、社会福祉法人日本保育協会、社団法人全国私立保育園連盟）は保育所と幼稚園はその目的、機能が明らかに異なり、それぞれの機能を充実整備することが重要であるとの立場から、一体となって次のように主張し、幼稚園団体の提案する幼・保一元化構想に反対している。

即ち、保育所と幼稚園とは立法の根拠が異なるだけでなく、保育の歴史の中で果たしてきた役割がそれぞれ違い、保育所は保育所における保育の理論と実践を長年にわたり積み上げ、社会のニーズにこたえてきた。最近の社会状況の変化の中で子どもの育つ家庭、地域の育児機能が特に低下してきており、今日ほど保育所の機能や役割が強く求められていることはかつてなかったほどである。

(1) 保育所は「保育に欠ける」乳幼児を保育する「措置施設」である

保育所は児童育成の責任を果たす福祉施設として、保護者の就労、疾病等の事由で「保育に欠ける」状況の乳幼児を保育する「措置施設」であり、家庭に代わる生活の場である。

(2) 養護と教育の場

保育所は乳幼児の発達を保障するために、積極的な役割を持ち、福祉を基本に養護と教育を一体とした保育を実践し、豊かな人間性を持つ子どもを育成している場である。

(3) 公共性の高い保育所の設置と運営

子どもの入所措置権は市町村にあり、入所の措置決定は市町村長が行い、保育所の設置については市町村長が窓口になり、要措置児童の分布状況等を勘案しながら都道府県知事等が認可

している。

また、保育所の運営については、住民に公正、的確なサービスが行われるよう、常に行政指導・監査がおこなわれており、保育所は極めて公共性の高いものである。

(4) 保育所の持つ社会的役割

保育所は常に社会状況の変化によって生じた保育需要へ、制度の有無を別にして敏速に対応することが求められる。

戦後の復興期には、放置されている子どもたちを保育し、経済成長期には働く母親の増加にともない、保育時間の拡大、産休明けからの乳児保育、障害児保育、また最近の就労形態の多様化によって、延長保育や夜間保育などの対応が求められ、さらに、家庭や地域社会の変化にともない育児相談などが必要となり対応しているところである。

(5) 幼稚園と保育所の財政格差について

保育所に対する国庫補助金は多額で、幼稚園と財政格差があるといわれているが、保育所と幼稚園は開園日数、保育時間、入所児童年齢、職員配置等に相違があり、さらに保育所の役割として夜間保育、延長保育、障害児保育、乳児保育、育児相談など広い分野の機能を果たしており、この点を考慮しないままの財政格差論はあまりにも短絡的すぎる。

(6) 保育所と幼稚園の相互乗り入れ論（二政看板論）に対して

保育所と幼稚園がそれぞれ地域的に偏在しているところについては、相互乗り入れ（二枚看板、つまり一元化）してはどうかとの幼稚園側の提案に対して次のように考えている。

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」乳幼児の保育を行うことを目的として、その保育は福祉を基本に「養護と教育」で立ち、両者は明らかに目的・機能を別にし、独自性を尊重しながら役割を果たしてきている。

幼稚園と保育所があたかも地域事情を無視して「偏在」しているとの指摘がなされるこ

とが多いが、両者の配置にはその地域の子どもが置かれている状況に対する地方自治体当局の選択された政策として作られてきたという長い歴史があり、必ずしも「偏在」とは言い難いものが多い。

保育所にとって教育面から考えても幼・保一元化を想定した相互乗り入れの必要性はなく、両者が各々の目的のもと、ますます充実することが好ましいことである。

現実対応としては、幼稚園、保育所の地域での適正配置と子どもたちにふさわしい保育の場としての適正規模の見直しをすることが急務である。

(7) 直接助成方式による自由利用方式の問題点

受益者負担主義を原則として、その負担の適正を期するため、保護者に対する直接助成方式（いわゆるバウチャー制、教育キャップ制等を参考とする）を導入してはどうかとの幼稚園側の提案がある。つまり、わかりやすく説明すると、保育所措置費制度を否定し、幼・保の財源を子どもの数で割った額を現在の就園奨励費のように保護者に直接助成し、幼・保両施設を自由利用しようとするねらいである。

この提案に対して、保育3団体は次のように考えている。

園が保護者の自由意志に委ねられ、園との合意さえあれば誰でも利用できる幼稚園でこそ園児獲得のための憂慮すべき現象は発生するが、保育所では独自での募集や保育料の決定もなく、行政における地域調整のもとに入所措置がなされているのでこの現象は発生しない。

私立幼稚園の経営難解決策として、直接助成方式による幼稚園、保育所に自由選択制を導入することは、園児獲得をめざして経営第一主義の競争が起こり、就学前保育が困迷するものと予想される。

さらにこの方式は、対象が限定され、特に福祉の対象として最も配慮すべき対象者が利用しにくくなる恐れもある。次代を担う児童の健全なる育成という児童福祉法の公的責任の後退につながることもである。

3 厚生省、文部省等のいままでの見解

(1) 文部・厚生両省の見解

昭和38年10月28日 文部省初等中等教育長、厚生省児童局長の連名で「幼稚園と保育所の関係について」通達が出された。関連部分を抜粋すると次のとおりである。

文部・厚生両省において、幼稚園と保育所との関係について協議を進めた結果、両者は明らかに目的・機能を異にしているため、それぞれが充分その機能を果たしうよう充実整備する必要があること。

幼稚園においては今後5歳児および4歳児に重点をおいて、いっそう充実を図ること。

(2) 中央児童福祉審議会の意見具申

昭和46年10月5日 中央児童福祉審議会は「保育所における幼児教育のあり方について」を厚生大臣に対し意見具申した。関連部分を抜粋すると、次のとおりである。

保育所と幼稚園は、本来その目的と機能を異にするものである。

現段階においては、保育所と幼稚園を形式的に一元化することよりも、むしろ両者を併存させ、両者が社会的に混同される事態となつたような欠陥を是正しながら、それらの目的および役割のちがいに応じて、それぞれの機能を十分に発揮させる方途を考えることが、真に児童の健全な育成に役立つ道といふべきであろう。

保育所と幼稚園の一元化が論ぜられるようになった主要な原因の一つには保育所と幼稚園が実態的に類似してきたことと関連して、両者の配置が地域的に不適切であることがあげられる。従って、それぞれの施設の配置に適正を期すべく、一層の行政指導が必要である。

(3) 幼稚園及び保育所に関する懇談会の報告

昭和56年6月22日 懇談会報告がなされた。昭和52年10月から文部・厚生両省から推薦された委員15人で約3年8か月をかけて幼・保問題を審議したものでその報告の中で「いわゆる

幼・保一元化」について次のように述べている。

「第五 いわゆる幼・保一元化（抜粋）

幼稚園は学校教育施設であり、保育所は児童福祉施設であって、目的・機能を異にし、それぞれ必要な役割を果たしている以上、簡単に一元化ができるような状況ではない」

4 預かり保育で保育に欠ける子どもたちはまもられるか

いま、保育所に入所している子どもの数は、約200万人。そのうち、約160万人は3歳以上児である。この子どもたちが、幼稚園側が提案しているように、年齢区分によって幼稚園へ行き、午後から夕方までを預かり保育で過ごすことになった場合、果たして子どもたちの生活がまもられるのだろうか。

この子どもたちが、多くの友達が早く帰ったあと、少人数で夕方5時～6時頃まで親の帰りを待ちながら生活するのであろうか。夕方7時頃までの延長保育や夜間保育まで必要とする子どもたちはどうするのであろう。

また、春休みや夏休みになったら、子どもたちはどうするのであろう。この預かり保育についても、保育3団体は常々次のように反論している。

(1) 幼稚園でも「幼稚園期の教育と保護は切り離して考えることは不可能」と主張しながらも、「預かり保育」といった保育を実施することは「教育と保護」を分離した考え方で、子どもの生活を無視したものである。

ここでは、「預かり保育」を教育の一環とするわけでもなく、その位置づけが不明確のままの提案といえる。

(2) 保育所での保育に対するとらえ方は、子どもの1日の24時間は、家庭、保育所、地域社会という三つの場で構成されていることを基盤として、保育所の生活は登園から夕方の帰宅までの生活全般をとらえ、教育的な働きかけや、家庭に代わっての生活習慣の自立のための指導を行っている。ここに福祉を基本とした「養護と教育を一体として行う」保育所保育の特質があり、全ての幼児が同じ流れにあることによって、長時間の保育所での生活であっても幼児が安定して生活できるといえよう。

(3) 幼稚園の「預かり保育」と称して大方の幼児

が帰宅した後に、少数の幼児のみが長時間預かり保育を受けるような保育の形態をわざわざ取り入れる方策は経営主体の子ども不在の論理であり、働く親の問題、保育に欠ける子どもの問題を軽視しているものと思われる。

5 保育所の課題 - 幼稚園と異なる保育所の存在を明確にすること

このようにいま提案されている幼・保一元化構想は、まさに乳児から就学までの保育に欠ける子どもたちをまもりたい、働いている親たちや病人を抱えた家族を授け子どもたちを健全に育てたいと願って努力してきた保育所保育の実績が、根こそぎくずされようとしているといわざるを得ない。

保育所は保育に欠ける

乳幼児のための児童福祉施設

われわれは、今日までの実績のうえにたって、さらに地域の保育ニーズである乳児からの保育や必要な保育時間の対応をすすめ、そして母親のもとを離れて過ごす乳幼児が情緒的にも安定して毎日を過ごせるような温かい配慮ある保育内容、乳児から幼児、ならびに保護者との家庭的な交流を深め、保育所の理解者を身近なところから増やす努力が急務と考える。

このような努力によって、保育所がこんにちの保育に欠ける乳幼児にとって、また家族にとって、失ってはならない児童福祉施設であるという世論こそが、現在の一部の人々の、幼・保問題に対する認識を改めていく力となっていくように、緊迫化しているこの問題を直視し、今日からの保育に取り組みされることを願うものである。

6 おわりに

以上幼・保問題について皆様方にわかりやすく記述したつもりであるが、地域により、あるいは幼・保両施設を運営される方等により諸事情が異なり、この問題に対する認識や考え方等に若干の差異はあるかと思うが、幼稚園の経営危機解決策として提案する一元化構想には首をひねらざるを得ない。

この問題は昭和30年代の後半から幾たびか議論され、その都度、両者が現行制度をまもり、それぞれ充実してきて早や20年が経過した。それでも

緊迫化する保育所問題

なおかつ幼稚園団体から再び一元化構想が提案されたことは、それだけに根が深いものと感じざるを得ない。まして、このたびは教育臨調がらみで昭和59年2月14日の衆議院予算委員会で自由民主党の三塚博議員の質問に対し、中曽根首相が「教育の問題は全国的広がりの中で議論，判定すべき問題だ。たとえば，幼稚園と保育所（行政）の一元化などは厚生省にもかかわってくる。一文部省の領域を越えた広がりであり……」（2/15日経）

と答弁していることや，3月3日の衆議院予算委員会で湯山勇氏（社会），池田克也氏（公明）等の幼・保一元化についての質問に対する文部大臣の答弁からも，この問題はまだまだ論議が続きそうである。

それだけに，われわれ保育関係者は，日常保育に全力投球し，保育に欠ける子どもたちの幸せの追求に努力を続けてゆくなら，国民からも引き続き支持され，評価されると確信するものである。