

「縦割り行政」を超えて－「省際」的教育政策形成の事例研究：(1) 幼保一元化

Beyond Sectionalism- Study of the Making of “Inter-Ministerial” Education Policies: The Case of Integration Policy of Kindergarten System and Nursery School System

上別府 隆男 KAMIBEPPU, Takao

● 東京女学館大学
Tokyo Jogakkan College

Keywords 縦割り行政, 教育政策, 幼保一元化, 文部科学省, 厚生労働省
Sectionalism, education policy, integration policy of kindergarten system and nursery school system, Ministry of Education, Ministry of Welfare and Labor

ABSTRACT

近年、行政需要の多様化・複雑化、行政の総合化の動きなどにより必要性が増してきている省庁横断型政策形成について、本稿では幼保（幼稚園・保育所）一元化政策を取り上げ、両制度を所管する文部科学省と厚生労働省、そして改革を求める内閣府との間でどのような横断的動きがあり、あるいは省庁の連携、相違点の調整、協力が行われたか、また行われなかったかの検討を行う。

まず、幼稚園制度と保育所制度の変遷を概観した後、幼保一元化の流れに中央省庁が対応してきたかを検討した。特に文部科学省と厚生労働省の両省が、小泉首相のリーダーシップの下での内閣府の総合規制改革会議、地方分権改革推進会議をはじめとする改革グループがかかる、完全な形での幼保一元化への非常に強力な圧力にどう対応し、両制度堅持という両省の共通した利益確保のためにどのようなプロセスがあったかを考察した。

This is a case study on inter-ministry policymaking which has been increasingly needed under the contexts of diversified and more complex policy needs and the move for more comprehensive governance. This article selected the integration policy of kindergarten system and nursery school system as a case in point. While the former system is under Ministry of Education, and the latter is under Ministry of Welfare and Labor in Japan, the Chief Cabinet Office under the powerful leadership of Prime Minister Junichiro Koizumi has been demanding the integration of two systems through strongly reform-minded councils.

This article first gives a historical overview of the two systems and the integration policy. Then it explores what inter-ministry coordination was made, how ministerial interests were pursued and maintained, what compromises were made, by mainly examining meeting minutes and newspaper articles.

1 はじめに

中央省庁の様々な政策は法令に基づいて主管となる官庁が存在し、主管省庁は所管の政策課題については基本的に省庁の内部で対応できるものの、「省際」的な多省庁に関わる政策課題の場合は複数省庁間で連携、調整、協力が必要となってくる。ここに、いわゆる「縦割り行政」を超えた「横割り行政」（あるいは政府横断的行政）の必要性が発生する。実際、行政需要の多様化・複雑化、行政の総合化の動きなどによりこの必要性は増してきている。

縦割り行政 (sectionalism) とは、「それぞれの中央省庁の自律性が強く、政府全体としての統一性、一体性が弱く、公共政策の総合性が確保できないことを問題視する表現」(猪口他, 2000) と定義されている。行政が硬直化してくると組織間の合理的な調整や施策などが困難となり、中央行政及び地方行政が分断されかねないという意味で、「縦割り行政の弊害」などと否定的な意で用いられることが多い。近年の地方分権改革、2001年の省庁再編などは縦割り行政の弊害を減少させようという試みであるが、弊害化した縦割り現象(横の連携不足あるいは欠如)は、実際には中央行政のみならず、県市町村レベルの行政、大規模な大学・会社、学会、地域社会などにも言われている(日本経済新聞, 2005; 中谷, 2001)。また日本のみならず諸外国の行政組織においても縦割りの弊害は指摘されており、決して日本独自の問題という訳でもない。本稿においては、このような現象を踏まえ、日本の行政の中心である中央省庁を取り上げる。

縦割り型行政の弊害は盛んに言われているが、かと言って省庁が連携する省庁横断型が果たして万能かといえばそうでもない。首相官邸における政策会議や戦略本部の設置は、政府横断的に政策を形成しようという試みの一つであり、近年特に小泉内閣発足以降、官邸主導の姿勢もあって急増してきた。しかし、乱発した結果、必要な人的資源の配分が追いつかず、逆に官邸の通常業務に支障が出かねないと判断され、休

眠状態のものは廃止することになった、という報道がなされている(朝日新聞, 2004)。この背景には、(1) 縦割り行政の弊害を減らそうと省庁自らが省庁間連携を呼びかけるものの、掛け声倒れになることが多いため、首相・内閣府のリーダーシップに依存する状況が出てくるが、(2) 内閣府の政府横断的会議は、委員は政府外部から登用されるものの、関連省庁から出向して来た職員により通常構成され、出身省庁の利益を常に優先する政策誘導が働き、縦割り行政にまた逆戻りするという悪循環があると見られる。このように、横断型であっても既存の組織が前提となっているため決して縦割りの要素が消えるわけではなく、縦割り型か横断型のどちらが有効かという二分法的な議論はあまり建設的とは言えない。従って、両者の長所・短所を見極めた上で縦軸・横軸のバランスをどのように取っていくかが問題の本質であろう。

このような問題意識に立ち、本稿では教育政策及びその主管たる文部科学省¹に焦点を当て、省庁をまたぐという意味での「省際」的な教育政策において、どのような横断的動きがあり、あるいは省庁の連携、相違点の調整、協力が行われたか、また行われなかったかを具体的事例を通じて検討を試みるものである。今回は1回目として、文科省と厚生労働省が主として関わる幼保(幼稚園・保育所)一元化を事例として取り上げる。

2 幼稚園制度と保育所制度の変遷

行政的に見れば、明治以降これまで幼稚園と保育所の間には明確な線が引かれてきた。就学前児童の教育施設である幼稚園の所管は旧文部省・現文部科学省、親が働いている間乳幼児を預かる福祉施設である保育所の所管は旧厚生省・現厚生労働省である。実態としては、保育所が共働きの両親の子供を主な対象とするため保育時間が長く、幼稚園は保育(教育)時間が短いという違いも大きかった。歴史的に見れば、明治以来、幼稚園は上中流階級への幼児教育機

関として、保育所は貧しい家庭を預かる託児所としての役割を果たしてきており、この幼保区別の中には経済的格差という要素も反映されてきた。幼稚園への補助金に対し保育所への補助金が10倍近くにもなるという格差、また保育所の保育料が依然所得別になっているという現実、保育所の貧困対策としての意味合いが残存しているということであろう（日本保育学会、1997；持田、1974；幼児保育研究会、2005）。

二つの制度の比較は以下のとおり。

3 幼保一元化と中央省庁

幼保一元化には、段階的に、(a) 幼稚園と保育所の施設が別々の場所にあり、運営面で連携又は経営主体を統合する「運営連携化/一体化」、(b) 幼稚園ないし保育所を廃止して同じ場所に併設し、連携して運営する「施設一元化」、(c) 幼稚園及び保育所を廃止して同じ場所に統合し、一体的に運営する「施設統合化」の3つがあるとされている（石井、2001）。

そもそも幼保一元化の源は1960年代の過疎地域における取り組みにあるが、最近の幼保一元

表1 幼稚園と保育所との比較

	幼稚園	保育所
根拠法・所管省庁	学校教育法・文部科学省	児童福祉法・厚生労働省
教育・保育内容	幼稚園教育要領に準拠	保育所保育指針に準拠
対象児	満3歳から就学前の幼児	0歳から就学前の保育に欠ける乳幼児
教育・保育時間	4時間を標準とし、各園で決める 預かり保育を実施	8時間を原則とし、保育所長が定める 延長保育、一時保育を実施
長期休業	春夏冬休み有	なし
職員配置基準	園長・教諭。 原則1学級35人以下 学級は同一学年で編成を原則。	保育士・嘱託医・（調理士） 4-5歳30人に1人 3歳20人に1人 1-2歳6人に1人 0歳3人に1人 （クラス編成の規定なし）
調理室設置義務	なし	あり（給食）
教育費・保育料	園ごと（私立）に一律	市町村ごとに所得に応じて設定
国庫補助	所得に応じて幼稚園就園奨励費補助金を子の年齢別に支給（国1/3，市町村2/3） 513億円（2003年度）	運営費を保育所に支給（国2/4，都道府県1/4，市町村1/4） 4727億円（2003年度）（特別会計等を含む）
設置者（私立）	学校法人，社会福祉法人，宗教法人	社会福祉法人，株式会社，NPO，宗教法人，個人，学校法人

（出典：幼児保育研究会，2005）

化への急速な動きは、(ア)近年の少子化の急激な進行、仕事を持つ母親の増加、そして大都市での保育所待機児童の急増(保育所絶対数の圧倒的不足)の一方で幼稚園の定員割といった社会の変化に対する子育て支援体制強化、(イ)幼児教育の一貫性の確保という需要者側の要請、(ウ)単独では経営が成り立たなくなった幼稚園と保育所がコスト削減を図り、運営を安定させたいという供給者側の要求、という状況を内閣府の総合規制改革会議²(議長:宮内義彦オリックス会長)が新たな行政需要として汲み取り、規制緩和の重要項目の一つとしたことに端を発する。

上記(ア)に関しては、中央省庁も様々な対策を講じてきた。1960年代以降、幼稚園・保育所両制度の堅持を前提とした上での徐々の手直しはなされてきたが、特に1990年代初めの合計特殊出生率の低下の現実を受け、厚生省が女性の就労と育児の両立を支援する目的で保育サービス拡充・柔軟化の方向に進み始め、1993年、1994年と検討会の提言を相次いで出し、1994年には文部、厚生、労働、建設の関連4省が「エンゼルプラン」を策定した。1994年には厚生省が保育所制度の改革に踏み込もうとしたが、幼稚園所管の文部省の抵抗に遭い、それは実現しなかった経緯がある。この流れは更に加速し、1997年には児童福祉法が改正され、「保育所への入所措置」という文言が「保育の実施」に変わり、保育所のより柔軟な対応が可能となった。同じ年に文部省が出した画期的な「預かり保育推進事業実施要項」により、幼稚園が地域の保育・子育て支援センターとして位置付けられることになり、4時間の幼稚園の教育という原則が崩れ、幼稚園側も弾力的な対応が可能となった。このように、保育所が幼稚園並みのカリキュラムを組んだり、幼稚園が預かり保育をしたりと、これまでの伝統的な役割分担の意義が揺らいできた。このような施策が打ち出される一方で少子化は更に進み、1998年には文部・厚生両省が「幼稚園と保育所の施設の共用化等について」という共同通知を出し、近年の規制緩和と地方分権の流れを踏まえ、幼保の連携を進めやすくする指針を作ったり、相互に施設転用の際に補助金の返

還を免除するなどの緩和策を講じてきた。この結果、幼保の連携、融合への決定的な流れが作られることになった。2000年には保育所の設置主体に関する規制が緩和され、市町村や社会福祉法人以外に、学校法人、株式会社、NPOの保育所設置が可能となったため、保育所と幼稚園は更に競合することになった。この結果、例えば、先駆けの東京都千代田区では、独自の条例の下、実質的に幼保を一体化した施設を運営しており、また幼保が合同活動する特区も出てきている(内閣府、2003b;日本保育学会、1997;幼児保育研究会、2005)。

この流れを捉えて、2001年12月には総合規制改革会議が「規制改革の推進に関する第1次答申」の中で最重点項目の一つとして幼保一元化を要求し(内閣府、2001)、2003年12月の第3次(最終)答申の重点検討事項の一つに挙げた(内閣府、2003e)。同答申では、前述の一元化の最終段階である「施設統合化」を要求し、まず構造改革特区において両施設の行政・基準を一元化し、新たな「総合施設」については幼稚園と保育所の両者でより緩やかな規制の方に水準を合わせ、2005年度の法制化の後2006年度に特区を超えて全国規模で実施をすべきであるとした。そして同じ内閣府の地方分権改革推進会議(議長:西室泰三東芝会長)が2002年10月出した「事務・事業の在り方に関する意見―自主・自立の地域社会をめざして―」という答申の中で、地方への補助金削減の一環として、年間4700億円に上る補助金である保育所運営費負担金に着目し、地方が自由に使えるよう一般財源化を小泉首相に要請した(内閣府、2002a)。

この一元化案に対し、厚労省と保育業界、文科省と幼稚園団体の両方が強く反対した。両者の反対は、主に(1)設置主体の改革、(2)職員資格の一元化、(3)設備の一元化、の3つの点にあった。第一の設置主体の一体化については、保育所の設置者は2000年ほぼ自由化され、株式会社、NPOも設置可能となっているのに対し、幼稚園は学校法人、社会福祉法人、宗教法人に限定されたままであったため、厚労省は改革には反対しない一方、文科省は、株式会社及びNPOは、教育機関

である幼稚園の設置主体としては公共性、安定性、継続性の点で馴染まない、という理由で反対した(内閣府, 2002b; 2003b). 第二の職員資格の一元化については、両省は、保育士は児童福祉の一環である保育活動を担当する職員として、幼稚園教諭は教育活動に関わる職員として、お互いに機能・役割が異なるので一体化には馴染まないという共同戦線を張り、あくまでも二つの資格・免許取得を容易化していくという立場を取った. 第三の設備の一元化については、幼稚園については特に問題ないものの、厚労省が保育所で設置が義務付けられている調理室は幼児の食育に不可欠との理由で非義務化することに頑として反対をした(内閣府, 2002b; 2003a; 2003b).

このように、第3段階の「施設統合化」は受け入れられず、両省は、幼稚園・保育所は異なる機能・役割があるため制度の統一(一元化)は困難であり、あくまでも運用の改善により両制度の連携を強化することで一体的な運営が可能とし、前述の第2段階である「施設一元化」の段階が限度との立場で共通していた. 2003年5月まで同会議は両省を度重なる意見交換を行ったが、同会議と両省との議論はあくまでも平行線のままであった(内閣府, 2003b)³.

両省が動かない中、満を持した内閣府内ではいっそのこと、厚労省と文科省の担当部署を統合し「こども庁」の構想が一時浮上するが、財務省などの反対で没となった. 両省に大きな影響力を持つ自民党内の一大勢力である文教族と厚生族が対話を始める気配なく、それが首相のトップダウンの判断に持ち込まれると政治化しかねないことを危惧したのが古川貞二郎内閣官房副長官(元厚生省児童家庭局長)であった. 両省・両族の意を汲み、「既存の幼稚園と保育所の枠組みは残しつつ、その上に別の枠組みを作り、両者を吸い上げるイメージでまとめあげる. 地域のニーズに合えば一般財源化しても自治体は予算をつける. ただ、今は抵抗が強いため06年度までの「検討」に留める」との判断に立ち、2003年5月に首相の了承を得、翌6月には全国保育関係議員連盟会長の橋本元首相や文教族の森元首相の了承も取り付けた. そし

て両省に受け入れられるよう、総合施設の検討が一般財源には直結しないこと、具体的な削減対象をイメージする部分を削ること、ただ他の議員の反発を抑えるため「一般財源化」の言葉は残すこと、などの細工が施された. すると、4700億円の補助金を持つ厚労省は「児童向け予算の思い切った再構築」の可能性を見て一転態度を変え、受入れの方に回ったのである. この調整された政策は調整者の名をとって「古川プラン」と呼ばれる. そして、同月に小泉首相がまとめた「骨太の方針・第3弾」に幼保機能統合施設の創設が盛り込まれ、国と地方の財政の仕組みを変える三位一体改革の一環として、規制改革の柱の一つともなった(朝日新聞, 2003).

この転換を受けた2003年12月の総合規制改革会議の最終答申に従い、文科省は中央教育審議会初等中等教育分科会幼児教育部会で、厚労省は社会保障審議会児童部会でそれぞれ議論し、双方の議論の成果を持ち寄って、2004年5月から12月まで合同の検討会合(「総合施設に関する合同の検討会議」)において意見の調整を行った. その結果、2005年度からは全国30ヵ所でモデル事業を始め、2006年度から全国的な導入が計画されている(文部科学省, 2004a; 2004b).

4 結論

幼保一元化という政策の形成は、少子化及び仕事を持つ母親の増加という社会の根本的変化がもたらした教育的・経営的ニーズから来る圧力に対し、制度疲労・重複化を起こしながらも管轄事項の枠組みに固執して機敏に対応しようとしなかった文科・厚労両省に対し、首相・内閣府を中心として起きている規制緩和・地方分権という大きな動きの中から出てきたものである. 政策自体はトップダウンで出てきたため、組織の防御のため当然の如く両省は反発・抵抗したが、政策の政治化を恐れた厚生省出身の内閣官房副長官がブローカー役を買って出、両省の利益は確保しながら新しく見えるプログラムの構築により、それを「幼保一元化」と呼ぶことに

成功した。既存制度の廃止・統合ではなく「総合」と呼ぶ新制度立案により巧みに利害関係者の抵抗をかわし、誰も傷つけることなく着地点（霞ヶ関用語で「落とし所」）を見出したという点では、欧米で言うところのいわゆるウィン・ウィン（win-win）状況の構築）が実現した訳である。図式化すると以下ようになる。

社会変化⇒新たな行政需要の出現⇒二つの制度を所管する両省の行政「横割り」化・横断化を求める社会の圧力⇒制度改革を迫る内閣府の圧力⇒暗礁⇒政治化を恐れた内閣府の厚生省出身の官僚が自主的に利害調整⇒「制度を堅持したままの改革」の決着により省益確保

2003年6月の古川プランの実現により受入れに動いた両省の利益確保については、2004年の両省合同会議での議論の中に見て取ることができる。すなわち、「三位一体改革自体は、幼稚園・保育所ともにそれぞれの持っております補助金が維持されるという形で整理がついた。」、「この総合施設の制度化というのは、既存の幼稚園・保育所の意義・役割というのを非常に大切にしながら、全体として乳幼児期の子供の健やかな成長を支えるといったことを目指すもの。」などである（文部科学省、2004a; 2004b）。

幼保一元化という政策の形成は、以上のように、両省あるいは一つの省のイニシアティブというよりも、社会の変化を読んだ内閣府の諸会議が両省協調を促す中で省益の確保に努めた結果の政策ということができよう。本稿の事例は、政策形成には、政策課題の抜本的解決という合理性は、政策課題の所管省庁及び族議員の利益保護という政策立案動機の下で弱められ、実質よりもイメージや印象もしばしば用いられるということを示している。

註：

- 1 2001年の省庁再編により、文部省は文部科学省、厚生省と労働省は厚生労働省となったが、本稿においては2001年1月前の記述については旧名称を、それ

以後は新名称を用いる。

- 2 同会議は2004年3月をもって終了し、翌4月には新たに規制改革・民間開放推進会議が発足して活動を行っている。
- 3 ただ、文科省の方は、私立幼稚園への補助金が年間約450億円であり、一方公立は一般財源で賄われているため、公立幼稚園が財政圧迫の自治体も多く、保育所向けの約10倍に上る補助金が自由に使えるようになれば幼稚園に回せるとの計算が働き、厚労省とは思惑の違いがあった（朝日新聞、2003）。

参考文献

- 朝日新聞（2003）「幼保一元化」の舞台裏（6月15日）
朝日新聞（2004）「省庁横断会議」官邸主導で乱発、大半「休眠」合理化へ（8月8日）
石井良一（2001）幼児教育改革－幼保一元化の視点から－ 野村総合研究所・地域経営ニュースレター、36、8-18
猪口孝他編（2000）政治学事典 弘文堂
持田栄一編（1972）幼保一元化 明治図書
文部科学省（2004a）総合施設に関する合同の検討会議（第1回）議事録・配布資料（5月21日）
文部科学省（2004b）総合施設に関する合同の検討会議（第6回）議事録・配布資料（12月13日）
内閣府（2001）総合規制改革会議・規制改革の推進に関する第1次答申（12月11日）
内閣府（2002a）総合規制改革会議・第3回構造改革特区に関する意見交換会（10月2日）議事概要
内閣府（2002b）地方分権改革推進会議・事務・事業のあり方に関する意見－自主・自立の地域社会をめざして－（10月30日）
内閣府（2003a）総合規制改革会議・第5回構造改革特区に関する意見交換会（2月6日）議事概要
内閣府（2003b）総合規制改革会議・第5回アクションプラン実行ワーキンググループ（4月9日）議事概要
内閣府（2003c）総合規制改革会議 第7回アクションプラン実行ワーキンググループ（5月13日）議事概要
内閣府（2003d）総合規制改革会議・第16回アクションプラン実行ワーキンググループ（11月18日）議事概要
内閣府（2003e）総合規制改革会議・規制改革の推進に関する第3次答申－活力ある日本の創造に向けて（12月22日）
中谷巖（2001）につぼりリセット 集英社インターナショナル
日本経済新聞（2005）科学立国の危機17－学術会議提言乏しく（2月23日）
日本保育学会編（1997）わが国における保育の課題と展望 世界文化社
幼児保育研究会（代表・森上史朗）編（2005）最新保育資料集 ミネルヴァ書房