

幼保一体化の実現と地域型保育への期待

篠原 広樹 生活設計研究部 主任研究員

はじめに

わが国の就学前児童のための教育・保育施設は、文部科学省が主管し幼児教育を主目的とする幼稚園と、厚生労働省が主管し保育を主目的とする保育所とに分かれている。そして、専業主婦家庭の子どもは幼稚園に、共働き家庭の子どもは保育所に通うことが一般的である。しかし、保護者の就労状況等にかかわらず、すべての子どもが質の高い幼児教育と保育を受けられるようにすべきとの考えから、幼稚園と保育所を一体化しようとするいわゆる「幼保一体化」の検討が進められている。

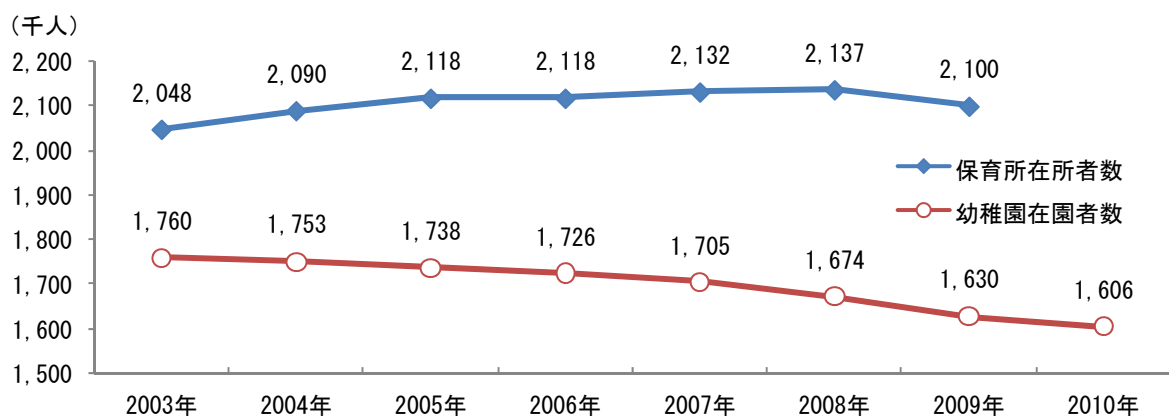
女性の社会参加の増加や核家族化により、近年保育ニーズが増加し、保育所の待機児童問題が社会問題化してきた。一方、幼稚園児は減少し、一部の幼稚園では定員割れが生じている。こうした需給アンバランスも幼保一体化推進の背景のひとつとなっている。

I 現行の幼稚園と保育所

1. 幼稚園・保育所の在園者数等と保育所待機児童数

少子化の影響を受け、幼稚園の在園者数は減少を続けており（図表1）、ここ10年で約1,000園が廃園となっている。

図表1 幼稚園・保育所の在園・在所者数の推移



出所：「学校基本調査」および「社会福祉施設等調査」

一方、保育所の在籍者数は微増傾向にあり、保育所待機児童数は大幅に増加してきている。待機児童のうち、3歳未満児が8割強を占めている（図表2）。また、待機児童の半数は大都市圏（埼玉・千葉・東京・神奈川・京都・大阪・兵庫）に集中している。

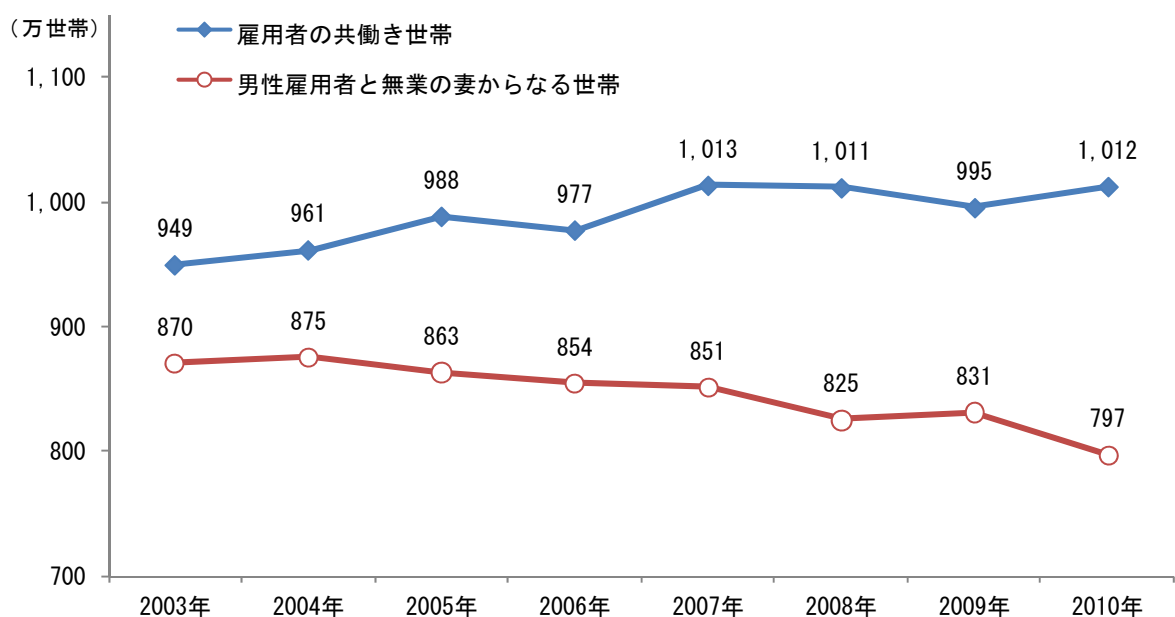
図表2 保育所待機児童の状況

| | 4月 | 10月 |
|---------|-----------------|-----------------|
| 2008年 | 19,550人 | 40,184人 |
| 2009年 | 25,384人 | 46,058人 |
| 2010年 | 26,275人 | 48,356人 |
| うち3歳未満児 | 21,537人 (82.0%) | 42,410人 (87.7%) |
| うち3歳以上児 | 4,738人 (18.0%) | 5,946人 (12.3%) |

出所：厚生労働省「保育所入所待機児童数（平成22年10月）」

保育所在籍者数と待機児童数の増加は、共働き世帯が増加傾向にあることが背景にある（図表3）。

図表3 共働き世帯と片働き世帯の推移



注1：「男性雇用者と無業の妻からなる世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就職者（非労働力人口及び完全失業者）の世帯

注2：「雇用の共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯

出所：内閣府「男女共同参画白書」

2. 幼稚園と保育所の相違点

現行の幼稚園と保育所の主な相違点は図表4のとおり。両施設は施設の性格・目的が異なるため、対象児童、入園・入所手続きや保護者負担の仕組みなどが異なり、また、施設基準（設備）、開いている日数や教育・保育時間にも大きな差がある。

図表4 幼稚園と保育所の違い

| | 幼稚園 | 保育所 |
|-------------|---|--|
| 根拠法令 | 学校教育法 | 児童福祉法 |
| 施設の性格 | 学校 | 児童福祉施設 |
| 目的 | 義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために適当な環境を与えて、その心身の発達を助長すること（学校教育法第22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（児童福祉法第39条） |
| 対象児童 | 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児童 |
| 入園・入所手続き | 就園を希望する保護者と幼稚園設置者の契約による | 保育に欠ける乳幼児をもつ保護者が市町村に申し込む |
| 施設基準 | 職員室、保育室、遊戯室、保健室、便所、飲料水用設備、運動場等 | 満2歳未満：乳児室又はほふく室、医務室、調理室、便所 満2歳以上：保育室又は遊戯室、屋外遊戯場、調理室 |
| 教育・保育内容 | 幼稚園教育要領（平成10年12月文部省告示） | 保育所保育指針（平成20年3月厚生労働省告示） |
| 年間開設日数 | 39週以上（春、夏、冬休みあり） | 約300日（休日・祝祭日も対応） |
| 教育・保育時間 | 4時間を標準として各園で定める | 8時間を原則とし、保育所長が定める |
| 教諭・保育士の資格 | 幼稚園教諭専修（大学院（修士）修了） 幼稚園教諭1種（大学卒）、幼稚園教諭2種（短大卒等） | 保育士 |
| 教諭・保育士の配置基準 | 1学級35人以下 | 0歳 3：1、1～2歳 6：1 3歳 20：1、4～5歳 30：1 |
| 設置主体 | 国（国立大学法人を含む）、地方公共団体、学校法人 ※私立幼稚園は当分の間、学校法人において設置されることを要しない | 制限なし |
| 保護者負担 | 設置者の定める入園料・保育料（所得に応じて就園奨励費を助成） | 保護者の収入に応じて市町村長が決定する保育料 |

注：保育所の「保育に欠ける」とは、保護者が児童を保育することができず、同居の親族も保育できない場合を指す。

出所：内閣府「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」資料等より作成

II 認定こども園の現状

1. 認定こども園とは

多様化する保護者や地域のニーズに応じていくために、2006年10月、幼稚園と保育所の両機能を併せ持つ「認定こども園」が創設された。幼稚園、保育所等のうち、下記の2つの機能を備え、認定基準を満たす施設は都道府県知事から認定こども園の認定を受けることができる。

- ① 0歳～5歳の就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能（保護者が働いている、いないにかかわらず受け入れが可能）
- ② 地域における子育て支援を行う機能（すべての子育て家庭を対象に、子育て不安に対応した相談活動や、親子の集いの場の提供などを行う）

認定こども園には4つの型がある（図表5）。なお、認定件数は2011年4月1日現在で762件（幼保連携型406件、幼稚園型225件、保育所型100件、地方裁量型31件）と、まだ多くはない。

図表5 認定こども園の4つの型

| 幼保連携型 | 幼稚園型 | 保育所型 | 地方裁量型 |
|--------------------------------|--|---|---------------------------------------|
| 認可幼稚園と認可保育所とが連携して、一体的な運営を行うタイプ | 認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えるタイプ | 認可保育所が、保育に欠ける子ども以外の子どもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えるタイプ | 幼稚園、保育所いずれの認可もない教育・保育施設が、必要な機能を備えるタイプ |

2. 認定こども園の評価点と課題点

厚生労働省の「認定こども園に係るアンケート調査の結果について」（調査時点：2008年3月1日現在）によると、認定こども園を利用している保護者の8割近くが、「保育時間が柔軟に選べる」、「就労の有無にかかわらず施設利用」、「教育活動の充実」などの点を挙げて、認定こども園を高く評価している。

また、認定こども園の認定を受けた施設の9割以上が認定を受けたことを良かったと答えており、具体的には「子育て支援活動の充実」（特に幼稚園型）、「就労の有無にかかわらず受け入れ」（特に保育所型）、「教育活動の充実」などを評価点に挙げている。

一方、認定こども園の認定を受けた施設は、「文科省と厚労省との連携」、「財務状況の改善」、「会計事務処理の簡素化」などを課題点として挙げている。

Ⅲ 子ども・子育て新システムについて

少子化が進む状況のなか、政府は、新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うため、内閣府に「子ども・子育て新システム検討会議」を設置し、「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめについて（案）」（以下、「新システム」と略称する）を2011年7月にとりまとめた。少子化社会対策会議において決定がなされ、2012年度の通常国会へ関連法案を提出し、2013年度の施行を目指しているという。このうち、幼保一体化に関する部分を中心に概観していきたい。なお、以下には仮称が多く登場するが、初出のみ（仮称）と記し、以後は原則として（仮称）の表記は省略する。

新システムでは、幼保一体化の目的は、次の3点としている。

①質の高い学校教育（「幼児教育」とほぼ同義。以下同じ）・保育の一体的提供
世界に誇る学校教育・保育を全ての子に

②保育の量的拡大

男女がともにあらゆる場面で活躍できる社会を目指し、女性の就労率向上や多様な保育のニーズに対応する保育の量的拡大を図るために

③家庭における養育支援の充実

支援を必要とする全ての親子が全ての地域であらゆる支援を受けられるように

3つの目的のうち、①は最も基本となる本質論である。②が待機児童の増加という切実な現状への対応を意味し、③は家庭の養育力の低下への対処という側面を持っている。

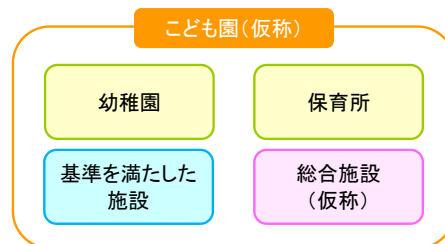
1. 「こども園（仮称）」と「総合施設（仮称）」

（1）「こども園」としての指定

新システムにおいては、現行の幼稚園や保育所を統合するものとして、「こども園」という制度を創設するとしている。こども園とは、幼稚園、保育所、後述する「総合施設」、それ以外の客観的な基準を満たした施設の総称である（図表6）。

既に幼稚園・保育所の認可を受けている施設は、こども園の指定があったものとみなされる。さらに、こども園として質の確保のための客観的基準を満たすことを要件に、認可外の幼稚園・保育所の参入を認めるとともに、株式会社、NPO等多様な事業主体も参入を認めることとしている。ただし、市町村が策定する「新システム事業計画（仮称）」に定められた供給量を超えた場合など、施設数が過大となっている場合には、指定主体である都道府県の権限において新規の指

図表6 こども園（仮称）に含まれる施設



出所：内閣府「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」資料等より作成

定を行わないことができることとされている。

こども園に指定された施設は、公的補助である「こども園給付（仮称）」の給付対象となる。こども園給付は、現行の就園奨励費や保育所運営費等を一本化したものである。

（２）「総合施設」の創設

新システムでは、こども園の中に、その中核的存在として学校教育・保育および家庭における養育支援を一体的に提供する「総合施設」を創設することとしている。総合施設を現行の施設と比較すると図表 7 のとおりである。

図表 7 総合施設（仮称）と現行の施設の比較

| | 認定こども園・幼稚園・保育所 | 総合施設（仮称） |
|----------------|---|--|
| 根拠法 | 【認定こども園】認定こども園法 【幼稚園】学校教育法 【保育所】児童福祉法 | 総合施設法（仮称） |
| 設置主体 | 【幼稚園】国、地方公共団体及び学校法人 【保育所】設置主体制限なし | 国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人及び一定の要件を満たした株式会社、NPO等の法人 |
| 職員 | 【認定こども園】（満3歳未満）保育士 （満3歳以上）学級担任：教諭 長時間利用児保育：保育士 【幼稚園】園長、教頭、教諭、学校医、学校歯科医、学校薬剤師 【保育所】保育士、嘱託医、調理員 | 園長、保育教諭（仮称）、学校医、学校歯科医、学校薬剤師、調理員 ※職員の資格については、教員免許・養成制度の見直し及び保育士資格制度の見直しの検討状況を踏まえた上で検討する。 |
| 財政措置 | 【幼稚園】私立：私学助成、幼稚園就園奨励費補助、公立：一般財源 【保育所】私立：保育所運営費負担金、公立：一般財源 ※他、認定こども園に対し、補正予算で安心こども基金を措置 | こども園給付（仮称） ※既存の財政措置の取扱いについては今後検討 |
| 契約形態 | 【幼稚園】利用者と幼稚園との直接契約（市町村から利用者に就園奨励費を助成） 【保育所】利用者と市町村との契約（市町村から保育所に運営費の支払い） | 利用者と総合施設との直接公的契約（市町村から施設にこども園給付） |
| 料金 | 【幼稚園】設置者の定める入園料・保育料（所得に応じて就園奨励費を助成） 【保育所】保護者の収入に応じて市町村長が決定する保育料 | 公定価格＋実費徴収・上乘せ徴収 |
| 設置基準 （設備関係） | 【幼稚園】職員室、保育室、遊戯室、保健室、便所、飲料水用設備、運動場等 【保育所】満2歳未満：乳児室又はほふく室、医務室、調理室、便所 満2歳以上：保育室又は遊戯室、屋外遊戯場、調理室、便所 | ほぼ同様の扱い |

出所：内閣府「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」資料等より作成

現行の幼稚園・保育所は、できるかぎりこの総合施設に移行するというのが基本的考え方である。ただし、実際には、保育所（満3歳未満児のみを保育するいわゆる乳児保育所を除く。）については、小学校就学前のすべての子どもに学校教育を保障する観点から、一定期間後にすべて総合施設に移行することとなっているが、幼稚園については存続も可能とされている。

総合施設についても、一定の要件を満たし都道府県の認可を受ければ株式会社、NPO等も設置主体となれる。しかし、株式会社、NPO等は例外的なものとする考え方もあり、参入が実質的に制限される恐れがあるという意見もある。

2. こども園の契約方式と選考方法

(1) 直接契約方式と利用者負担

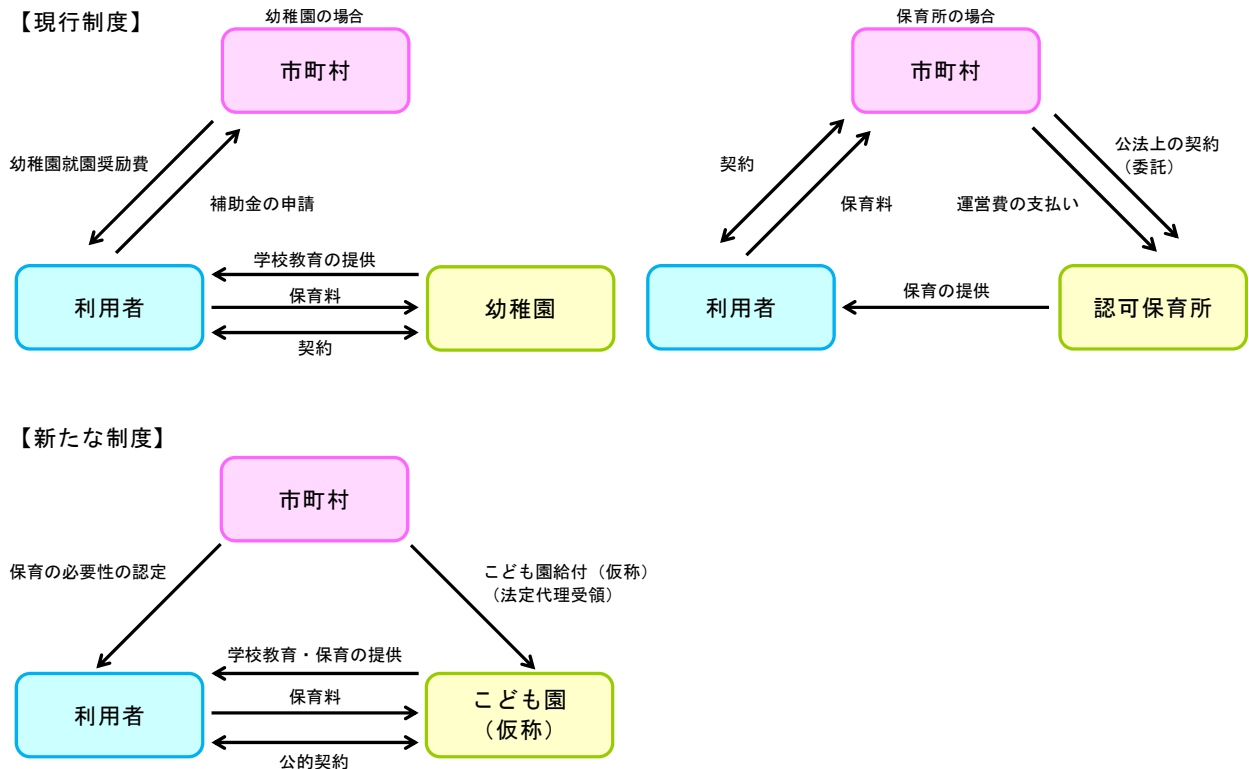
新システムでは、こども園の利用を希望する保護者は、自ら施設を選択し、直接施設と契約することになる（これを公的契約と称する）。この点は市町村と契約する現行の保育所とは異なり、幼稚園の方式に近い。また、公的補助である「こども園給付」については、確実に学校教育・保育に要する費用に充てるため、保護者が受け取るのではなく、法定代理受領の仕組みをとり施設が直接受け取る方式になる予定である。

学校教育・保育の質の確保・向上を図るために、こども園給付については、必要な水準の給付をすべての子どもに保障する（公定価格と呼称し、定員規模別、地域別の価格設定を行う）とされている。基本的には、公費をもって必要な経費が確保されるという考え方である。ただし、法律に基づき利用者が一部負担することになっている。「利用者負担の公平性の確保」として原則応能負担から応益負担になり、預ける時間に応じた負担となるが、低所得者には一定の配慮を行うとしている。こども園給付と利用者負担がどの程度になるかは、今後の検討課題とされる。

一方、学校教育・保育として行われる活動に係る費用であって、こども園給付の対象とすることが困難な費用（特別な教材費、制服代など）について、実費徴収が認められることとなっている。また、国が定める基準に基づく学校教育・保育であること等の要件を満たす施設については、実費以外の上乗せ徴収を行うことも認められた。さらに、国が定める基準に基づく学校教育・保育以外の活動（教育課程終了後に行う体操教室など）については、選択できる旨や利用料額の説明をあらかじめ行い、利用者の了解を得た場合には、費用の徴収を可能とした。

新システムが、実費等を含む費用の上乗せ徴収を認めることは、各こども園の独自性・特色を出すためにも、経営の健全性を保つためにも必要なことである。ただ、必要以上の上乗せ徴収を認めると、経済的に恵まれた家庭の乳幼児を優先的に受け入れる施設が出てくる可能性も高くなり、低所得者への一定の配慮は必要であろう。

図表 8 新たな制度における契約方式



出所：内閣府「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」資料等より作成

(2) 選考方法

公的契約は、①定員に空きがない場合、②定員以上に応募がある場合等の「正当な理由」がある場合を除き、施設に応諾義務が課せられるものとされる。定員は、保育認定を受けた子どもと受けない子ども（これまでの幼稚園児、専業主婦の子どもを想定）の別に設定し、選考を行う場合についても定員枠ごとに行われる。認定を受けた子どもは、家庭の状況や保護者の就労状況等に基づく保育の必要度（保護者の就労、就学、求職等）に応じて選考するが、認定を受けない子どもは①抽選、②先着順、③建学の精神等設置者の理念に基づく選考など、施設の設置者が定める選考基準（選考方法）に基づき、選定することになる。

つまり、保育認定を受けない子どもは、施設の設置者が定める選考基準（選考方法）に基づき、選定されることになる。前述の上乗せ徴収などと同様、低所得者等への一定の配慮が必要ではないだろうか。

3. 幼稚園からの総合施設への移行の推進

(1) 3歳未満児童受け入れ義務なしと既存幼稚園の存続

総合施設においては、満3歳以上児の受け入れは義務付けられるが、満3歳未満児の受け入れは必ずしも義務付けられていない。また、既に述べたように、保育所（満3歳未満児のみを保育するいわゆる乳児保育所を除く。）は一定期間後にすべて総合施設に移行することとなっているが、幼稚園については、幼稚園のままの存続が可能となっている。

保育所待機児童のうち3歳未満児が8割強を占めている現状を踏まえると、満3歳未満児の受け入れ体制が現状よりも大幅に改善されるような環境が構築されることを望みたい。

(2) 設備の設置基準

保育所には、乳児室またはほふく室、調理室といった施設が必要である。幼稚園が、総合施設に移行しようとする場合、この点が課題となる。特に、調理室の設置については、資金面でも敷地面でも大きな問題となってくるものと思われる。

総合施設は、自園調理を原則とし（業務上必要な注意を果たしうる体制の確保等ができれば3歳以上児に関してのみ外部搬入可）、外部搬入を行う場合にも小規模なものでもよいから調理室は必置としている。

総合施設に移行したいという考えを持った幼稚園が、この点が障害となって移行を断念せざるを得ないケースがあるとすれば残念である。衛生面、栄養面、アレルギー対策や食育等に配慮しつつ、外部の給食業者の活用を可能とするなど解決策を見い出し、移行の追い風になればよいと考える。

4. 「保育教諭(仮称)」の資格

(1) 幼稚園教諭と保育士の教育内容の相違

保育士の場合は、児童福祉に関する資格のため、小児栄養・小児保健といった子どもの栄養や健康に関する科目や、養護原理、児童福祉、社会福祉といった広い意味での福祉に関する勉強も必要である。一方、幼稚園教諭の場合は、小学校の勉強につながるような国語や生活、算数の勉強が必要である。造形（図画工作）、音楽（ピアノ・声楽）、体育や、保育内容、発達心理、教育原理などの科目は両者にほぼ共通している。このように両資格は、内容において似ている面も多いが、異なる面も少なくない。

(2) 資格の統一

新システムでは、「保育教諭」という幼稚園教諭と保育士の資格を統一した資格の新設

が想定されている。現在、幼稚園教諭と保育士の資格については、養成課程での同時取得が広く行われており、両資格を持っている人の割合は幼稚園教諭、保育士とも7割を超えている（文部科学省調査）。両資格を持っている人は、スムーズに新資格に移行できるであろう。片方の資格しか持っていない人が、もう一方の資格を取得しやすくする資格取得の緩和措置が設けられているが、まだ十分に機能していないと言われている。新システムを踏まえて、両資格の併有促進策を一層進めることが求められよう。

5. 地域型保育について

（1）柔軟な保育への期待

地域型保育とは、新システムにおいて、こども園を対象とするこども園給付に加え、質の確保のための客観的な指定基準を満たした以下の保育事業を地域型保育給付（仮称）（こども園給付と同様の公的補助）の対象とし、多様な施設や事業の中から利用者が選択できる仕組みとするものである。本来なら、幼稚園、保育所やこれから創設されるこども園に通うことが望ましいが、それも困難な家庭がある。そうした家庭を支援し、待機児童問題にも対応しようというのが地域型保育である。

具体的には、①小規模保育、②家庭的保育（いわゆる保育ママ）、③居宅訪問型保育、④事業所内保育の4つが想定されている。待機児童が都市部に集中し、また待機児童の大半が満3歳未満の児童であることを踏まえ、こうした小規模保育や家庭的保育などの量的拡充により、待機児童の解消を図ることを目的としている。小規模保育、家庭的保育など、事業それぞれの特性に応じた客観的な指定基準を設定し、質の確保を図ることになっている。

上記のうち特に、家庭的保育と事業所内保育に期待したい。家庭的保育は、現在は専業主婦である保育士資格を有する女性の活用につながるるとともに、知り合いに専業主婦の保育士がいる共働き女性にとっては比較的安心して預けられるという利点がある。なお、現行の保育ママを利用しているケースは、ほとんどが0～2歳の低年齢の子どもを対象としていると言われている。

また、事業所内保育は、まだ一部の企業でしか実施されていないが、有能な女性社員が子育てのために会社を休職・退社してしまうことは、当該企業にとっても大きな損失であることから、地域型保育給付の対象としてその拡大を図ることは意味のあることであると思われる。

（2）地域型保育の懸念点

現行の保育ママは、保育者の自宅等で主に3歳未満の子どもを預かるものである。現行制度では、1人の保育者が3人までの子どもを預かることができる。1人の保育者が保育をすることから、保育水準はもっぱらその保育者個人の力量のみに頼ることとなる。

また、密室で他人の目が届かないため、虐待等があってもわかりにくいというマイナス面もある。こうした点をどう改善していくかが今後の家庭的保育の課題であろう。

事業所内保育については、大企業では対応可能であろうが、中小企業をどうするかである。地域の中小企業が共同で事業所内保育所を開設できるような支援策等も必要であろう。

おわりに

少子化対策のうえで、仕事と子育ての両立を希望するすべての女性が、安心して生活できる環境の整備が急務であることは論を俟たない。そうした中、待機児童問題がマスメディアなどでもしばしば大きな問題として取り上げられているが、本稿で紹介した新システムは、待機児童問題という足元の問題解決にとどまらず、就学前児童のための教育と保育の質を高めるといふ、一段高い目的を持った計画であると理解している。

保育という点、どうしても親の就労支援という視点でのみ捉えがちであるが、次代を担う子どもたちにとって極めて重要な幼児期の生活や教育の質をどう向上させていくかも、忘れてはならない大切な課題である。

新システムの議論がさらに進み、これらの課題にこたえるための力強い推進力になることを期待したい。

【参考資料・文献】

- ・内閣府「子ども・子育て新システム検討会議」「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめについて（案）」
- ・内閣府「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ」資料
- ・厚生労働省「認定こども園に係るアンケート調査の結果について」等