

じっきょう 家庭科資料

(通巻 57号)

みんなで家庭科を

No. 42

巻頭

幼保一元化の現状
と課題について

もくじ／

幼保一元化の現状と課題について

～動き始めた認定こども園～ …………… 1

雑穀の魅力 …………… 8

しずおかユニバーサルデザインの推進

～だれもが暮らしやすい社会づくり～ …………… 13

幼保一元化の現状と課題について ～動き始めた認定こども園～

みずほ情報総研株式会社 社会経済コンサルティング部 医療政策チーム チーフコンサルタント 羽田圭子

1. 「認定こども園」を知っていますか？

「認定こども園」という言葉を聞いたことがありますか？ あまりなじみのない言葉かもしれませんが、幼稚園、保育所ならばよく知っていることでしょう。認定こども園とは幼稚園、保育所と同様に就学前のこどもが日常的に利用する「第三の施設」です。

従来、わが国の就学前児童の養育体制は、幼稚園と保育所が並存し、所轄の官庁も文部科学省と厚生労働省に分かれていて、入所要件、施設整備、人員配置などの基準から、職員の任用体系や会計準則にいたるまで異なるという二元体制になっていました。しかし、本来、保護者の就労といった家庭環境に係わらず、同じ歳の子どもは同じ内容の教育・保

育を受けられることが望ましく、幼稚園と保育所を一元化しようとするいわゆる「幼保一元化」を求める声がありました。

本稿では、認定こども園の制度の概要、経緯、現状、評価、課題について紹介していきます。

2. 認定こども園の概要

平成元年は“1.57ショック”といわれましたが、その後も合計特殊出生率（一人の女性が一生に生む子供の数）の低下に歯止めはかからず少子化が進行しています。平成9年を境に、共働き世帯が専業主婦世帯を上回り、その後も共働き世帯の割合が年々増加しています。幼稚園の一部で定員割れが生じる一方で、保育所の待機児童が発生しており、わが国の政策課題となっていることも、幼保一元化が求め

られる要因です。

認定こども園とは、こうした社会状況の変化を受け、多様化する保護者や地域のニーズに応じていくために、平成18年10月より開始された新しい制度です。認定こども園は、幼稚園、保育所の制度をベースにしつつ、付加的な機能を持つ「第三の選択肢」として位置づけられています。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ます。

- (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）

認定こども園制度の推進により、以下の4つの効果が期待されています。

- (1) 保護者の就労の有無にかかわらず施設の利用が可能である。
- (2) 適切な規模の子どもの集団を保ち、子どもの育ちの場を確保する。
- (3) 既存の幼稚園の活用により保育所の待機児童が解消する。
- (4) 育児不安の大きい専業主婦家庭への支援を含む地域子育て支援が充実する。

図1「認定こども園の機能とタイプ」参照

3. 認定こども園の制度が導入された経過

認定こども園制度の創設は、平成15年6月の

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」により閣議決定されました。その後、さまざまな検討をふまえ、平成17年度の厚生労働省・文部科学省の総合施設モデル事業（全国35園）の実施を経て、平成18年度の「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」の成立など必要な法整備を経て、認定こども園の制度が誕生しました。

4. 認定こども園の整備状況

平成18年10月に認定こども園が制度化されて既に2年が経過しました。平成19年4月1日の94件からは増加しているものの、平成20年4月1日で229件にとどまっています。

国は「教育振興計画」（平成20年7月1日）において、今後5年間をめどとして、できる限り早期に認定こども園の件数を2,000件以上としていく目標を掲げています。都道府県を通じて行った平成19年4月の調査結果では2,000件程度の申請見込みがあったということです。申請の希望はあるのに制度が十分活用されていないという現状がうかがえます。

平成20年4月1日時点で認定件数の多い都道府県は、東京都19件、北海道16件、兵庫県・長崎県15件、秋田県・群馬県・神奈川県12件です。公私の内訳は、私立が76.0%となっています。種類別の内訳は、幼保連携型が45.4%で最も割合が高く、次いで幼稚園型が33.2%、保育所型が15.3%、地方裁量型が6.1%となっています（表1、表2参照）。

表1 認定こども園の公私の内訳

	公立	私立	設定件数
平成19年4月1日	23件 (24.5%)	71件 (75.5%)	94件 (100%)
平成20年4月1日	55件 (24.0%)	174件 (76.0%)	229件 (100%)

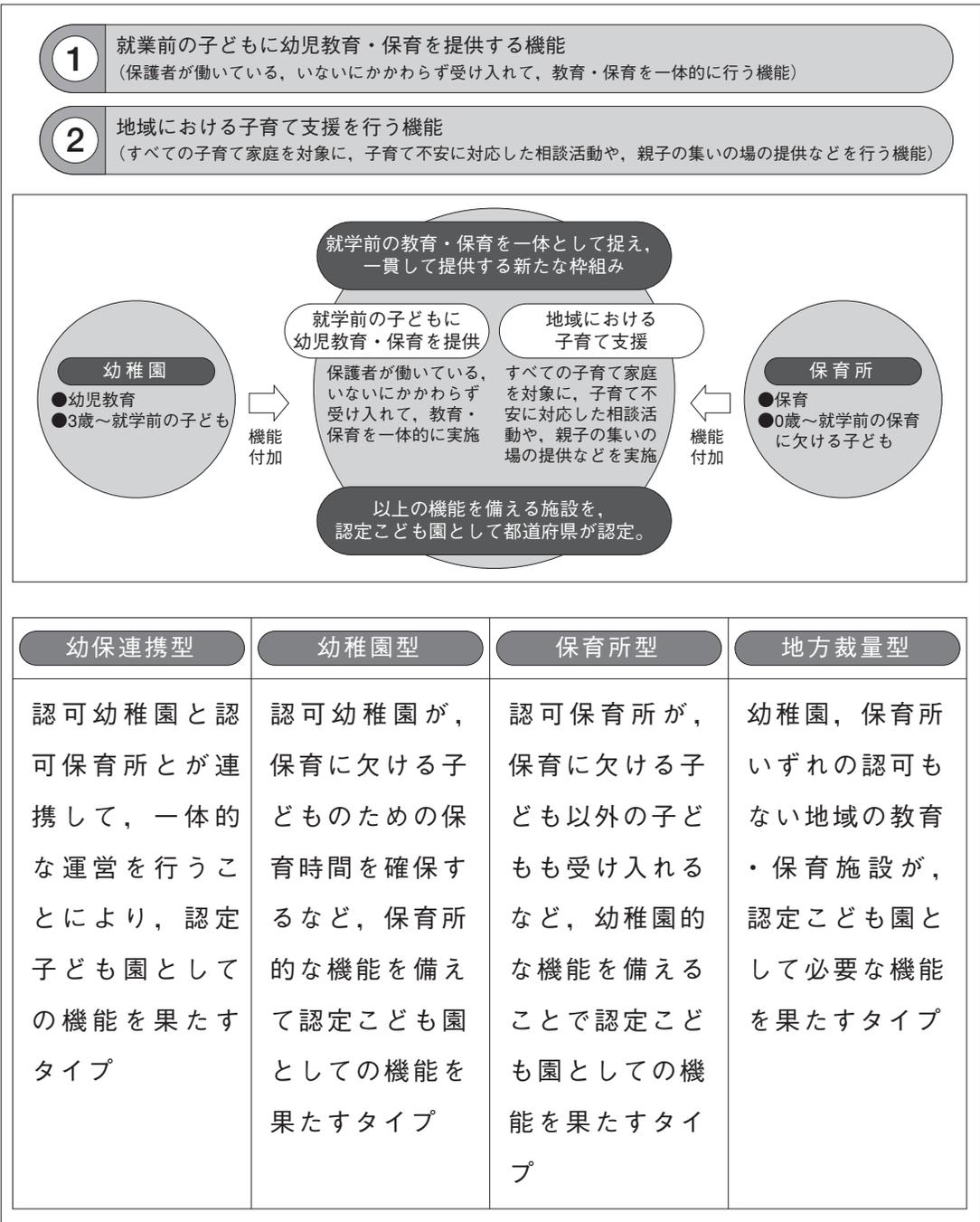
（出典）文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室 資料

表2 認定こども園の種類別の内訳

	幼保連携型	幼稚園型	保育所型	地方裁量型
平成19年4月1日	45件 (47.9%)	32件 (34.0%)	13件 (13.8%)	4件 (4.3%)
平成20年4月1日	104件 (45.4%)	76件 (33.2%)	35件 (15.3%)	14件 (6.1%)

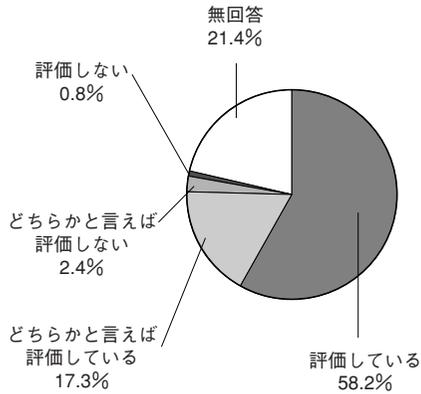
（出典）文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室 資料

図1 認定子ども園の機能とタイプ

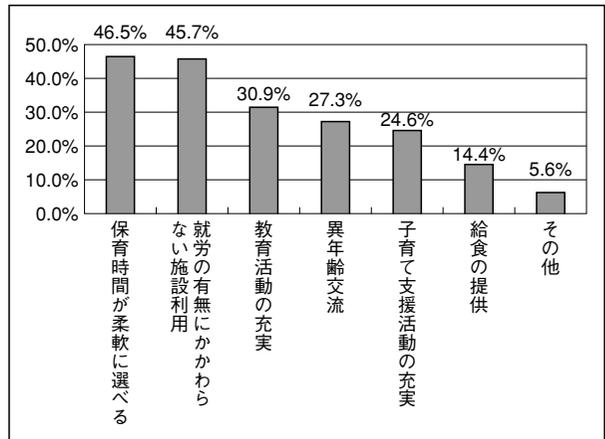


4 みんなで家庭科を

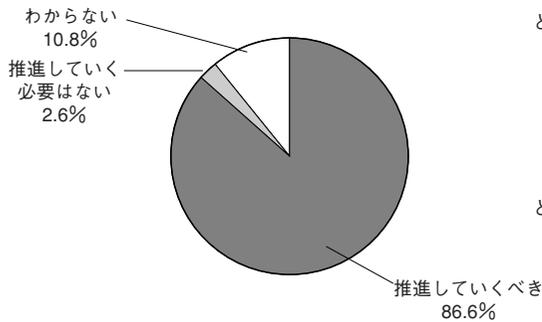
グラフ1 【保護者】 認定を受けたことへの評価



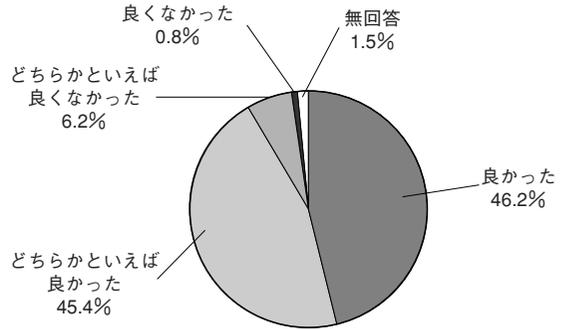
グラフ2 【保護者】 評価している点（複数回答）



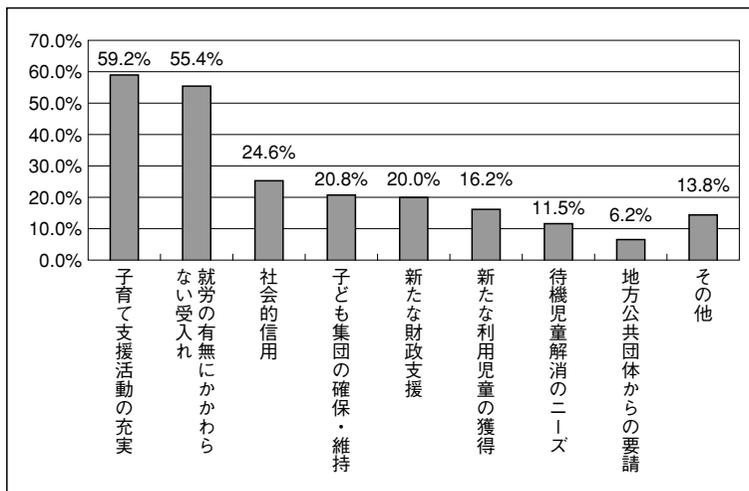
グラフ3 【保護者】 今後の認定こども園制度のあり方について



グラフ4 【施設】 認定こども園の認定を受けた感想



グラフ5 【施設】 認定こども園の認定を受けて良かったと考える点（複数回答）



5. 認定こども園の評価

平成20年3月に、文部科学省・厚生労働省 幼保連携推進室が認定こども園を利用している保護者や、運営する施設に対するアンケート調査を実施しています。保護者の8割、施設の9割が認定こども園を「評価する」と回答しています。

保護者が評価している点としては、「保育時間が柔軟に選べる」46.5%、「就労の有無にかかわらず施設利用」45.7%の割合が高くなっています。今後の認定こども園制度についても「推進していくべき」が86.6%となっています。

施設側が認定を受けて良かったと考えている点としては、「子育て支援活動の充実」59.2%、「就労の有無にかかわらず受入れ」55.4%の割合が高くなっています。

保護者、施設側の制度や運用に対する評価は高く、認定こども園制度は期待された成果をあげていることがわかります（グラフ1～5参照）。

6. 認定こども園の課題

前述した文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室のアンケート調査において、認定こども園は成果を評価されると同時に、制度についての多くの課題が指摘されています。

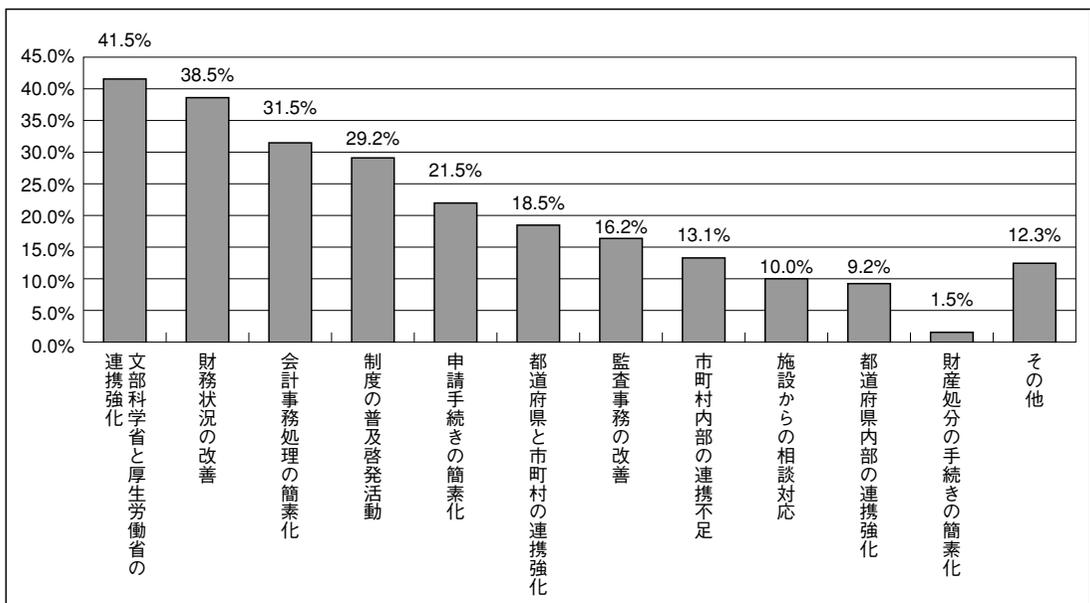
施設側からみた行政が取り組むべき課題としては、「文部科学省と厚生労働省の連携強化」41.5%、「財務状況の改善」38.5%、「会計事務処理の簡素化」31.5%、「制度の普及啓発活動」29.2%の割合が高くなっています（グラフ6参照）。

「財政状況の改善」については、幼保連携型については、幼稚園、保育所はそれぞれ私学助成や施設整備費、あるいは保育所運営費負担金といった形で、施設整備や運営について現行の幼稚園、保育所の補助を組み合わせた財政措置がなされます。しかし、幼稚園型、保育所型については、幼稚園に対する助成、保育所に対する助成はありますが、追加した保育所機能、幼稚園機能の無認可の部分については現行制度では財政支援がありません。

「会計事務処理の簡素化」については、学校法人が保育所と幼稚園の両方を運営する、あるいは社会福祉法人が両方を運営する場合に、保育所については社会福祉法人会計、幼稚園については学校法人会計ということで、どちらの法人においても2つの会計基準に則って処理しなければならないので事務処理が増えてしまいます。

その他、負担金と補助金の間の年度内資金貸借の弾力化の改善を求める声があります。特に保育所運営費負担金は負担金ということで流用がしづらく、幼稚園関係との資金の貸し借りや流用が認められて

グラフ6【施設】施設からみた行政が取り組むべき課題（複数回答）



いません。

また、保育所においては、認定こども園になることによって、園と利用者が直接契約を行うこととなり、さまざまな利用料の処理をしなければならないなど、従来の保育所ではなかった事務負担が生じる場合があります。

国も、こうした調査を行い、認定こども園に関する補助金の一本化による二重行政の解消策を検討するなど、平成20年度中に認定こども園の制度改革について結論を得ることとしています。

これまで国全体の動向を見てきましたが、認定こども園は地域の実情に応じて多様なタイプが認められているため、全国の状況だけ見ていると、実態がよくわからないところがあります。そこで、認定こども園制度の創設前から、幼保一元化に積極的に取り組み、前述の平成17年度の総合施設モデル事業にも参加し、現在、認定こども園4園を整備している先進自治体の東京都品川区の事例をここで紹介することとします。

7. 品川区の幼保一元化の取り組み

(1) 品川区の教育・保育施策の方針

東京都品川区は、平成20年度1月時点の人口が345,413人で、うち0歳～5歳児が15,207人(4.4%)です。平成11年から夜10時までの夜間保育を開始し、平成12年から小学校の学校選択制を開始するなど、教育・保育施策における先進的な自治体です。

品川区でも、平成になった頃から、幼稚園では空きがある一方で、保育所の待機児童が発生するようになってきました。0歳児～5歳児の在園児が等しく質の高い乳幼児教育を受けられる環境づくりと基盤整備の必要性が認識されるようになり、幼保一元化の気運が高まり、取り組みを進めてきました。

(2) 品川区の幼保一元化の取り組みの特徴

品川区の幼保一元化の取り組みの特徴は2つあると思います。一つめは、国のモデル事業よりも早く「幼保一体施設」を整備していたという先進性です。二つめは、幼稚園と保育所の双方の園長や職員が、教育・保育のカリキュラムやプログラムの開発を行うことによって、縦割り意識を払拭するとともに、自らのモチベーションやスキルの向上を図り、地域の教育・保育の質の向上を実現させたことです。

(3) 品川区の幼保一元化の取り組みの経過

それでは、品川区の具体的な幼保一元化の取り組み

みを、年度を追ってみていきます。

平成14年度に、区立幼稚園の施設を活用した品川区独自の「幼保一体施設」(二葉すこやか園)を開設し、実践的なノウハウを蓄積していきました。平成17年にこの二葉すこやか園は、国の総合施設モデル事業の指定を受けました。

同年には、幼稚園、保育所の所管を保育課に一元化し、人事交流や会議・研修を通じて、幼稚園と保育所の職員が互いの文化の違いに触れ、啓発し合い、相互理解を深めていきました。

平成18年度には、乳幼児期と学童期との滑らかな接続をめざした就学前の一貫したプログラムの開発を行いました。幼稚園と保育所の園長、幼稚園教諭、保育士が「幼保連携」をテーマに検討を重ね「幼保一体施設」を視野に入れた内容になっています。今日、学童期との接続は幼児期教育の重要な課題ですが、品川区が先進的にそうした課題に積極的に取り組んでいる点は評価できると思います。

平成19年度に、区立保育所の3園が認定こども園(一本橋・旗の台・五反田)の認定を受けました。

平成20年3月には、上記プログラムをさらに発展させ、教育・保育のガイドラインとなる「保育教育課程」を作成しました。これは平成21年度の国の「幼稚園教育要領改訂」「保育所保育指針改定」を見越した内容となっています。現在は「保育教育課程」を区内の保育者(幼稚園教諭と保育所保育士をあわせて呼ぶ場合の呼称)に対する研修を通じて、普及啓発をはかり、教育・保育の質の向上に活かしています。

品川区においては、こうした継続的な幼保一元化への一連の取り組みが、区内の保育者の資質の向上に大きく寄与し、認定こども園の制度の円滑な導入を可能にしたと考えられます。

(4) 多様な施設基盤の整備

平成19年度の整備状況は表3のとおりです。認定こども園は平成19年度に区立保育所が3園認定を受け、平成20年12月には私立認可保育所の開設にともない、1園がこども園の認定を受けて現在は4園となっています。一見すると多様な施設があり、“一元化”ではなく“五元化”とも思えますが、施設は地区のニーズ、区立か私立か、幼稚園か保育所かといった施設の特性をふまえて整備されています。教育・保育の内容も区が作成した「保育教育課程」に基づき提供されています。

表3 品川区内の乳幼児施設（平成19年度）

	公立	公設民営	私立	合計
認可保育所	34園	—	8園	42園
幼稚園	7園	—	20園	27園
「幼保一体施設」※注1	2園	1園	—	3園
認定こども園	3園	—	—	3園
認証保育所 ※注2	—	—	11園	11園

（出典）品川区提供資料

注1：「幼保一体施設」：品川区の独自制度で区立幼稚園の施設を活用した幼保一元化施設。充実した教育プログラムと預かり保育の実施を特徴とする。預かり保育とは保護者の就労や病気などを理由として、幼稚園の教育時間の前後に園児を保育するもの。

注2：認証保育所：東京都の独自制度で待機児童対策として認可保育所よりも設置運営基準が緩和された保育施設。品川区の在園児は245人、就園率は1.7%と少なく、希望する認可保育所に空きが出て年度内に転園する児童が多い。

8. 認定こども園の今後についての考察

認定こども園は、既存の幼稚園、保育所の制度を超え、地域（都道府県や市町村）が主体となって、時代のニーズに合った乳幼児の教育・保育環境を整備していこうとする意義のある制度だと思います。

利用者である保護者アンケートの結果からも、現在の認定こども園が「柔軟な保育時間」「保護者の就労にかかわらない施設利用」「教育活動の充実」「異年齢交流」「子育て支援活動の充実」といった質の高い教育・保育を提供しようと努めていて、高い評価を受けていることがわかりました。

しかし、残念なことに、認定こども園の理念やめざす機能などはすばらしいのですが、実際の運用面では、設備、人員の確保・育成、事務量などの面で負担増になる要素が少なくありません。認定こども園になることによる負担増に対して財政的な支援が十分でないことが、認定こども園の認定申請が進まない大きな原因だと考えられます。

現在、検討が進んでいる国の制度改正によって、財政的な支援の充実、会計事務処理の簡素化などについては、一定程度の改善が期待できることでしょう。しかし、施設が独力で認定こども園の認定を受けることは容易ではないと考えられることから、都道府県や市町村との連携、地方公共団体の支援の充実はやはり重要です。今後は自治体の姿勢によって認定状況に差がついてくることが予想されます。

認定こども園は、従来の幼稚園、保育所に機能を付加しているため、より質の高い教育・保育の提供が可能となります。しかし、そうした機能を提供で

きるためには、新たなプログラムの開発、教材の作成、研修の実施などを行って、職員の意識改革やスキルアップをはかっていくことも必要となるでしょう。教育・保育活動の充実のためには、品川区の事例のように市町村の積極的な関与が有効です。

制度発足後、5年目となった認定こども園は、これからの5年が“勝負時”となることでしょう。いみじくも、人間の0歳～5歳の乳幼児期が生涯にわたる人格や生活習慣の基礎をつくる重要な時期であるように、人間の作る制度や仕組みもその初期の育成が重要なのではないのでしょうか。それぞれの認定こども園が市町村などと連携しながら、質の高い教育・保育を実現し、保護者や地域住民の評価を得て支持され、普及していくことを願っています。

実教出版発行 21年度用教材のご案内

生活学 Navi 資料+成分表 2009

新刊 AB版／336p. 定価820円

◆「生活」「自立・自活」をキーワードにした「資料+成分表」の決定版！

特色①：「生活」「自立・自活」をキーワードとし、高校卒業後も使い続けられます！

特色②：資料を充実させ、豊富な写真を掲載しました！

○「ひとり暮らしスタートガイド」や「知っておきたい生活の知恵」なども掲載しました。

○別冊「教師用指導書」もご用意しています。