

幼稚園による多様な保育サービスの充実について

2009年 3月

(財) 福岡アジア都市研究所
短期研究員 大倉野 良子
(福岡市早良区総務部納税課)

目 次

1	調査の概要	1
2	全国の就学前児童と幼稚園、保育所の現状	2
(1)	少子化と家庭内保育の減少	2
(2)	年齢別の幼稚園及び保育所の利用状況	3
3	福岡市の就学前児童数、幼稚園、保育所等の状況	5
(1)	就学前児童数は横ばい	5
(2)	保育所、幼稚園、家庭内保育の割合はそれほど変化がない	5
4	就学前の子どものための施設の種類ごとの特徴	8
(1)	幼稚園	8
(2)	保育所	9
(3)	認可外保育施設	10
5	就学前児童の教育・保育の充実に向けた国の取り組み	10
(1)	待機児童ゼロ作戦	10
(2)	保育所における直接契約導入	11
(3)	多様なニーズに合わせた保育サービス	11
6	幼保連携	13
(1)	幼稚園と保育所の連携等	13
(2)	認定こども園制度	13
(3)	認定こども園の課題	18
(4)	認定こども園の課題解決に向けた国の取り組み	19
7	福岡市内の状況と幼保連携について	19
(1)	保育需要への対応策として導入すべき	19
(2)	保育需要に応えるための幼稚園の機能拡大	21
(3)	幼稚園の機能拡大のポイント	23

1 調査の概要

少子化の要因は、経済の変化、働き方の変化、男女や家族などの社会関係の変化、価値観の変化など様々である。そして、労働力の減少や経済の縮小、社会保障費の増大などの少子化にともなう問題に対して、様々な視点から解決に向けた取り組みが行われている。

少子化そのものをくい止めることは難しいと思うが、子育てをする親にとって「より子どもを生み育てやすい社会」にすることは重要である。これまで家庭やその周りの隣近所で行ってきた就学前の子どもの保育を、もっと社会全体で支えるようにして保育にかかる負担感を減らせば、結果として出生数の増加もあり得る。

就学前の子どもは、家庭で親と過ごすほかは、主に幼稚園か保育所で過ごしている。近年は、女性の就労、核家族化、都市化、きょうだいの減少などで、家庭で子育てしにくい環境になってきている。よって、幼稚園や保育所などの保育サービスへのニーズが高まっている。

幼稚園と保育所について、従来は「親が働いていれば保育所、働いていなければ幼稚園」のどちらかしか選択できなかった。児童福祉法の規定によって、共働きの家庭など「保育に欠ける」児童でなければ、保育所への申し込みをすることはできなかった。また、4時間程度しか預からない幼稚園に通わせながら、仕事をするのは難しかった。

いま、この「幼稚園か保育所」の選択肢が広がってきている。ひとつは、働き方の変化による。フルタイム勤務でなければ仕事を完全に辞めてしまうということではなく、パート勤務、隔日勤務、在宅など、多様な働き方をするようになってきている。雇われる側は子育てと仕事を両立しやすい勤務形態を選択できるし、雇う側も経験のある優秀な人材を確保することができる。また、子どもが1歳（1歳6か月まで延長可）になるまで取得できる育児休業や、平成17年4月からは子どもが3歳になるまでの労働時間の短縮等の措置が制度化されるなど、法整備も進んできた。

もうひとつは、幼稚園や保育所による保育サービスの多様化である。施設を利用する子どもの年齢（月齢）や利用する時間帯、利用する目的は各家庭によって異なる。これらに柔軟に応じた保育サービスの形態が見られるようになった。

保育サービスの提供者は、規制緩和もあって、社会福祉法人による保育所経営以外に、幼稚園を運営する学校法人も保育サービスの分野に進出している事例が増えている。

この研究では、就学前児童、幼稚園、保育所等の現状や制度を踏まえ、多様な保育サービスの充実を幼保連携で実現した事例をまとめる。

2 全国の就学前児童数、幼稚園、保育所等の状況

(1) 少子化と家庭内保育の減少

少子化により、全国の就学前児童数は減少している。

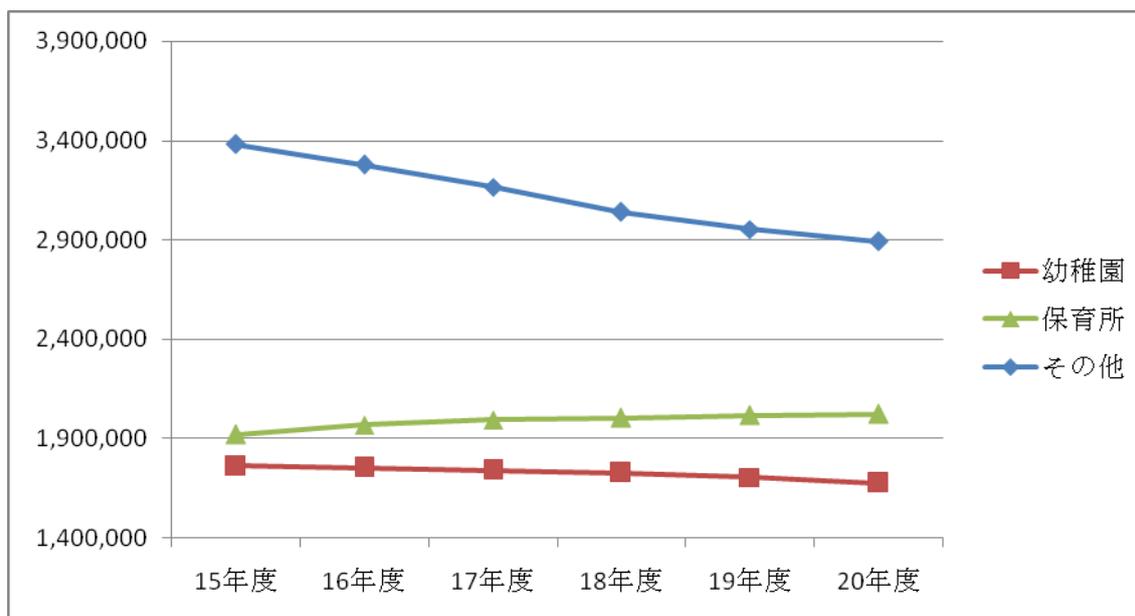
<表 1> 全国の就学前児童の推移 (人)

全 国	児童数 A	幼稚園 B	保育所 C	その他 A-(B+C)
平成 15 年度	7,060,996	1,760,494	1,920,591	3,379,911
平成 16 年度	6,999,747	1,753,393	1,966,929	3,279,425
平成 17 年度	6,898,561	1,738,766	1,993,684	3,166,111
平成 18 年度	6,768,953	1,726,520	2,003,610	3,038,823
平成 19 年度	6,673,450	1,705,402	2,015,382	2,952,666
平成 20 年度	6,586,883	1,674,172	2,022,173	2,890,538

平成 20 年 5 月 1 日現在 学校基本調査 (文部科学省)

平成 20 年 4 月 1 日現在 保育所の状況 (厚生労働省)

<グラフ 1> 全国の就学前児童の推移



平成 15 年度～20 年度までの 5 年間で、就学前児童は約 47 万人 (6.7%) 減少している。これを、幼稚園に在籍している児童、保育所に在籍している児童、その他、の 3 つに分けてみると、幼稚園に在籍している児童は約 9 万人 (4.9%) 減少し、保育所に在籍している児童は約 10 万人 (5.3%) 増加している。

そして、どちらの施設も利用していない「その他」の児童、つまり家庭で保育されている子どもが約 49 万人 (14.5%) と大きく減少している。

なお、家庭で保育されている子どもが少ないというのは、家にはきょうだいがいない、また近所に同年代の友達もいない状態である。子どもどうしが出会う機会がなくなっていることが考えられる。親が働いている、働いていないにかかわらず、子どもが集団に触れるために、家庭や地域の外にでかけて行かなければならない時代である。

この現状を受けて、「地域子育て支援事業」と呼ばれるような、専業主婦の子育て相談を受ける、あるいは、親子が遊びに行く場を作って交流の機会を設けるといった事業がさかんに行われるようになってきている。

(2) 年齢別の幼稚園及び保育所の利用状況

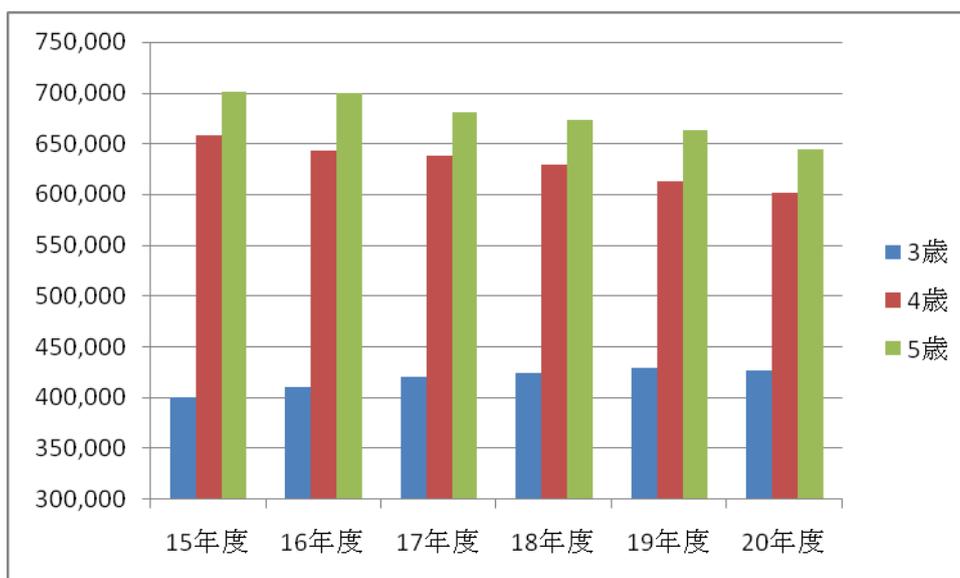
年齢別に幼稚園、保育所の利用状況を見てみる。

まず、幼稚園は、全体の幼稚園利用児童数が減っていることもあって、4、5歳児は減っているが、3歳児の利用だけは増加している。

<表2> 年齢別幼稚園利用児童数の推移 (人)

全 国	3 歳 児	4 歳 児	5 歳 児
平成 15 年度	400,243	658,631	701,620
平成 16 年度	410,228	642,804	700,361
平成 17 年度	420,343	637,554	680,869
平成 18 年度	423,770	629,348	673,402
平成 19 年度	428,928	613,556	662,918
平成 20 年度	427,148	602,112	644,912

<グラフ2> 年齢別幼稚園利用児童数の推移



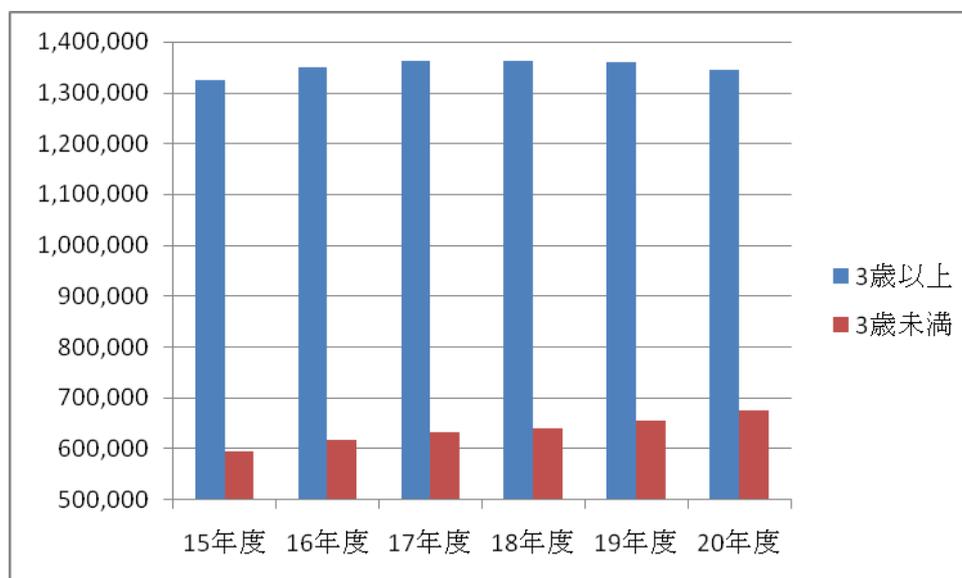
いったん3歳で入園すると、特に事情がない限り、就学まで転園することなく同じ幼稚園で過ごすことから、4、5歳児のみを受け入れる2年保育の幼稚園では、そもそも子どもが減っているうえに、3年保育の幼稚園に3歳の時点で利用者を先に取られてしまって、園児の減少が著しいことが考えられる。

また、保育所の年齢別の利用状況をみると、こちらも、増加した人数の多くは、3歳未満の低年齢児の利用増によるものと分かる。

＜表3＞年齢別保育所利用児童数の推移 (人)

全 国	3 歳 以 上	3 歳 未 満
平成 15 年度	1,325,832	594,759
平成 16 年度	1,348,754	618,175
平成 17 年度	1,361,673	632,011
平成 18 年度	1,363,317	640,293
平成 19 年度	1,360,628	654,754
平成 20 年度	1,345,583	676,590

＜グラフ3＞年齢別保育所利用児童数の推移



このように、3歳以下の子どもの過ごす場所が、家庭から幼稚園や保育所へと変わってきている。家庭内保育が大きく減少している。全国の保育所待機児童の76.0%が低年齢児であることからみても分かるように、低年齢児の保育ニーズを量的に満たす必要がある。

3 福岡市の就学前児童数、幼稚園、保育所等の状況

(1) 就学前児童数は横ばい

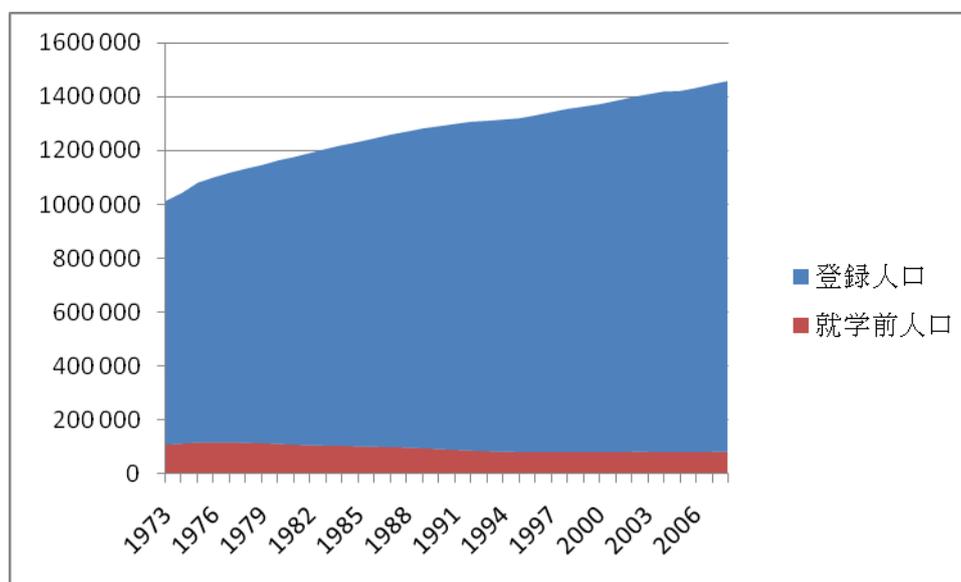
福岡市の総人口は増加し続けている。しかし、就学前児童数に限ってみると少し様子が異なる。就学前児童数は第二次ベビーブームの後、徐々に減少したが、ここ10年はほぼ横ばいとなっている。もちろん少子高齢化は進んでいるが、人口が増えている分、全国的な傾向である「子どもの数が減っている」状態とまでは言えない。

<表4>福岡市人口の推移 (人)

区分	登録人口(A)	就学前人口(B)	割合(B/A)
昭和48年(1973)	904,497	110,352	12.2%
昭和53年(1978)	1,017,501	117,176	11.5%
昭和58年(1983)	1,101,501	106,679	9.7%
昭和63年(1988)	1,172,618	99,089	8.5%
平成5年(1993)	1,226,521	85,712	7.0%
平成10年(1998)	1,273,833	82,331	6.5%
平成15年(2003)	1,327,099	83,320	6.3%
平成20年(2008)	1,375,609	84,039	6.1%

福岡市住民基本台帳 男女別・年齢別人口 (各年9月末現在)

<グラフ4>福岡市人口の推移



(2) 保育所、幼稚園、家庭内保育の割合はそれほど変化がない

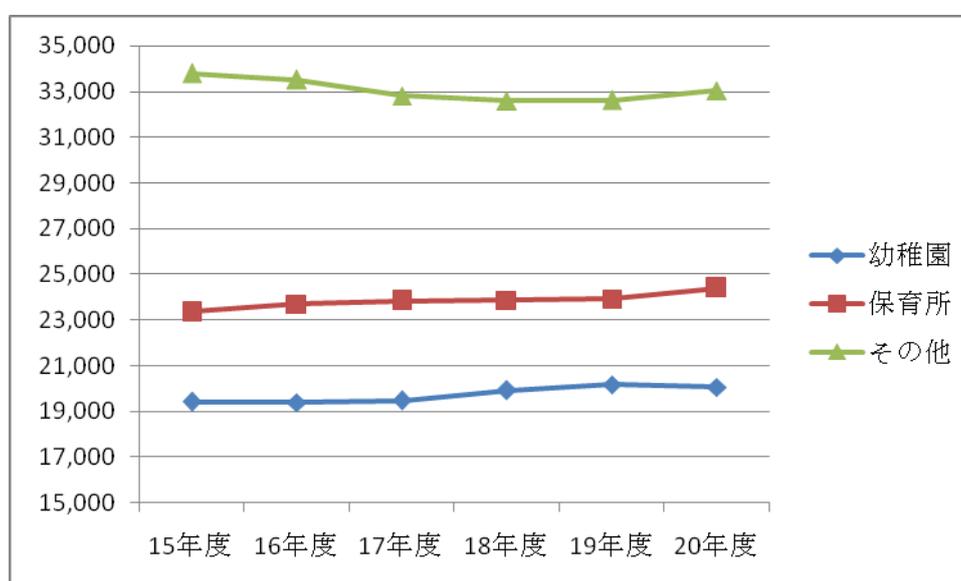
全国の数字と比較すると、最近5年間で、保育所利用の増加、幼稚園利用及び家庭内保育の減少がはっきりと表れていたが、福岡市の場合、同じ5年間でもそれほど変

化はない。

<表 5> 福岡市の就学前児童の推移

福岡市	就学前児童数	幼稚園	保育所	その他
平成 15 年度	76,549	19,413	23,345	33,791
平成 16 年度	76,598	19,398	23,689	33,511
平成 17 年度	76,128	19,473	23,844	32,811
平成 18 年度	76,361	19,907	23,860	32,594
平成 19 年度	76,705	20,161	23,923	32,621
平成 20 年度	77,473	20,059	24,385	33,029

<グラフ 5> 福岡市の就学前児童の推移



これについては原因がはっきりしない。福岡市が特性として有している幼稚園就園率や保育所入所率に特徴があるのかもしれない。

しかし、全国的な傾向を参考にして市民の立場から考えると、子どもが減ると幼稚園と保育所の収容人数に余裕ができ、保護者が施設を利用するかしないか、また、どの施設を利用するかを選択しやすくなる。しかし、福岡市では子どもが減っておらず、幼稚園と保育所を合わせた施設の収容可能人数が利用者数の限度となっていて、保護者の選択肢が狭い状況なのではないか、と推測される。少子化が進行すれば、福岡市も全国的な傾向と同じように自然と選択肢は広がると考える。

福岡市では、施設（特に保育所）の収容可能人数の拡大に努めることが必要と思われる。それとともに、施設を使用しない家庭内保育の親子のための施策を充実させなければならない。

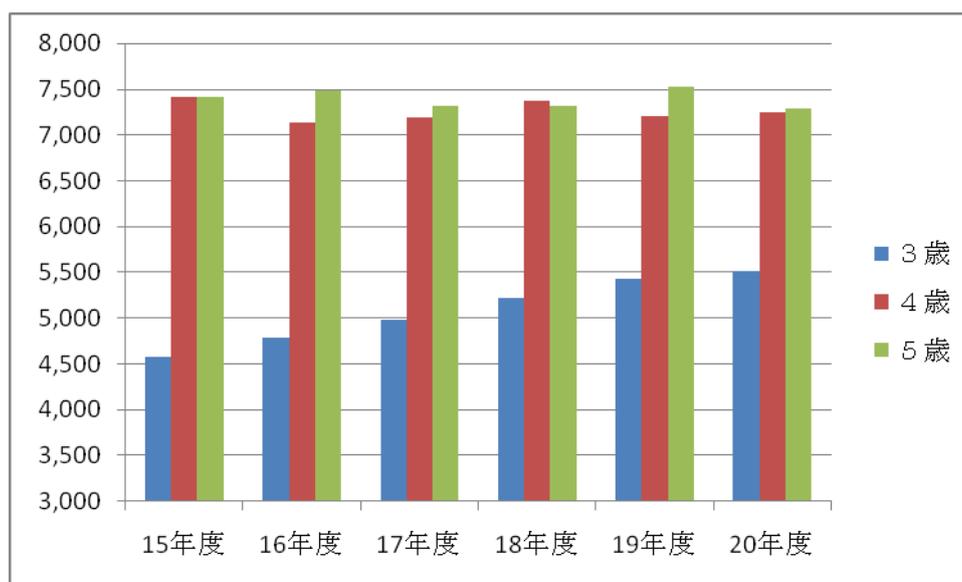
* 幼稚園就園率…小学校第1学年児童数に対する幼稚園修了者の比率。全国は56.7%で、福岡市は57.1%

* 保育所利用児童割合…就学前児童に対する保育所利用児童の比率。全国は30.7%で、福岡市は31.5%

<表6> 福岡市の年齢別幼稚園利用児童数の推移 (人)

福岡市	3歳	4歳	5歳
平成15年度	4,582	7,418	7,413
平成16年度	4,780	7,133	7,485
平成17年度	4,975	7,187	7,311
平成18年度	5,214	7,370	7,323
平成19年度	5,427	7,211	7,523
平成20年度	5,519	7,248	7,292

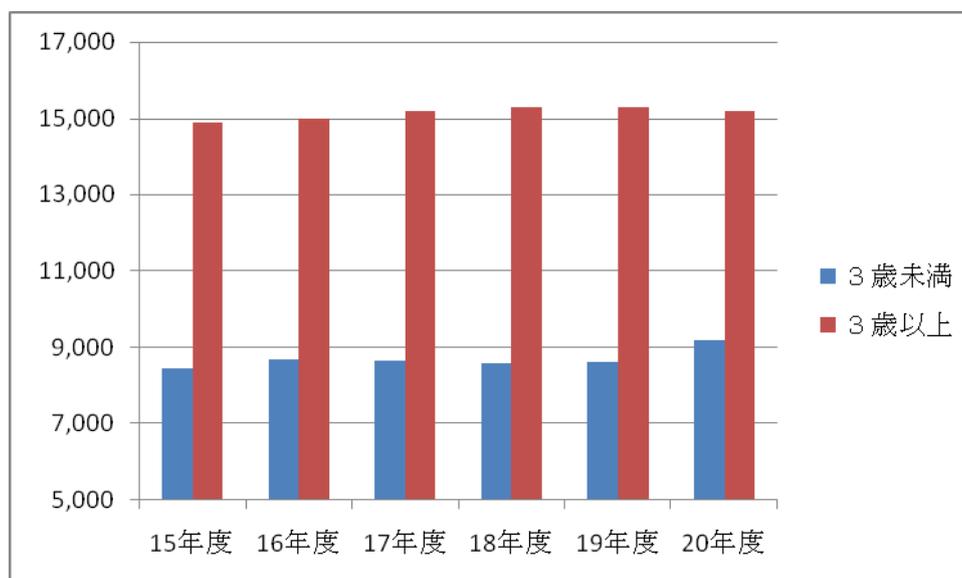
<グラフ6> 福岡市の年齢別幼稚園利用児童数の推移



<表7> 福岡市の保育所利用児童数の推移 (人)

福岡市	3歳未満	3歳以上
平成15年度	8,460	14,885
平成16年度	8,692	14,997
平成17年度	8,647	15,197
平成18年度	8,576	15,284
平成19年度	8,623	15,300
平成20年度	9,190	15,195

＜グラフ7＞福岡市の保育所利用児童数の推移



4 就学前の子どものための施設の種類ごとの特徴

全国的には少子化により子どもは減っているが、幼稚園や保育所などの子育て支援のための施設の需要は増加している。さらに福岡市においては、子どもの数は減っていないので、子育て支援のための施設の需要は大きく増加している。

ここでは、どのような種類の施設があるのか、他の施設との違いを中心に述べる。

(1) 幼稚園

幼稚園は、学校教育法に規定された「学校」である。「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22条)を目的としている。

日本で初めての幼稚園は、1876(明治9)年に創設された東京女子師範学校附属幼稚園(現在のお茶の水女子大学附属幼稚園)である。ドイツの幼稚園の理念や方法を取り入れて開始され、その後都市部を中心に全国に広まった。当初は、どちらかというと裕福な家庭の子どもが対象であった。

幼稚園の対象は、満3歳からである。3歳に満たない子は「園児」ではない。3歳になった後の4月に入園するか、満3歳の誕生日の月から在籍する場合がある。

開設日数は、小中学校とほぼ同じである。土曜日が休みで、春夏冬休みの長期休業がある。

保育時間は4時間を標準としている。実際は、8時ごろから送迎バスでの登園が始まり、9時から始業、お弁当や給食を食べて14時ごろ終業し、再びバスで帰宅するのは15時頃というパターンも多いので、親子が離れる時間は4時間を大きく超えていることが多い。

また、ほとんどの幼稚園は始業前、終業後も子どもを預かる「預かり保育」を実施している。なかには、土曜日や長期休業中の預かりを行う園もある。保育所に預けられている子どもとあまり時間が変わらない場合もある。

幼稚園の運営にかかる経費は、国と自治体からの補助金が4～5割、保護者の負担が6～5割である。保育料は、各幼稚園の設置者（学校法人、自治体等）が決定する。設置者によりその金額はさまざまである。さらに、入園料、施設費、制服代、教材費などがまちまちなので、最終的な保護者負担額には相当な開きがある。なお、福岡市の場合、私立の平均保育料は25,000円程度、市内に7園ある公立幼稚園の保育料は3歳児で7,700円である。

なお、私立幼稚園の在園児の保護者には、世帯の収入に応じて「就園奨励費」という補助金が支給される制度が設けられている。

(2) 保育所

保育所は、児童福祉法に規定された「児童福祉施設」である。「日々保護者の委託を受けて、保育に欠ける乳児又は幼児を保育すること」（児童福祉法第39条）を目的としている。

1890（明治23）年に新潟市で赤沢鐘美^{あつみ}、仲子夫妻が「新潟静修学校」付設託児所を創設したのが始まりといわれている。学生が背負ってきた弟妹を授業中に別の部屋で預かっていた。その後、就労する母親達の要望に応じて農繁期の季節託児所や工場付設の託児所が開設された。これらは、生活困窮者、低所得者への慈善活動として民間篤志家により始まったものが多かったようだが、当時の内務省が社会政策の一環ととらえ、1909年（明治42）年から補助金を交付するようになった。

なお、「保育所」は法律上の名称である。実際は「〇〇保育園」その他名称を付けていることが多い。認可を受けていない施設でも「保育所」を名乗ることは可能である。福岡市では、公立は保育所、私立は保育園と呼んでいる。

対象は、0歳から就学前の「保育に欠ける」児童である。「保育に欠ける」とは、児童福祉法第24条第1項の規定により、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。具体的には、両親が働いている場合が該当するが、「1日〇時間、月に〇日」という基準がある。この基準の詳細な規定は、市町村が決定する。パートタイマーや求職中でも対象となる。「保育に欠ける」要件を満たしたものが、居住する市町村に入所を申し込むことができる。

開設日数は、月曜日から土曜日までである。日祝日も保育が必要な場合は「休日保育」がある。預かり時間は8時間が原則であるが、7時から18時までの11時間は開設している保育所がほとんどである。また、18時以降も必要な場合は、「延長保育」といって、最大22時まで預かってもらえる。保育所は、調理室を設けて給食を行うこととなっている。

運営にかかる経費は、国庫負担金により賄われている。保護者から徴収した残りの額、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1の割合で負担する。なお、政令市については都道府県の負担分も市が負担する。福岡市では、保育所運営に要する経費のうち、市独自の減免措置や施策にかかる経費も含めて52%が市の負担、25%が国からの補助金、残りの23%が保護者の負担である。

入所希望は保育所ではなく、市町村に申し込む。市町村は、世帯の収入に応じて0円から6万円程度の保育料を設定し、保護者は市町村に払う。同じ園に通っていても、親の収入で保育料が異なる。

(3) 認可外保育施設

都道府県知事による幼稚園の認可、市町村による保育所の認可を受けていない保育施設のことである。地域児童福祉事業等調査（平成18年）によると、全国の認可外保育施設の施設数は6,694施設で、このうち「事業所内保育施設」は1,007施設となっている。平成14年度から都道府県への届出制となった。

施設の設備や人員配置で認可基準を満たしていないため認可を受けられない場合が多いが、「保育に欠ける」要件に関係なく児童を受け入れる場合、事業所内保育施設のように従業員の子どもだけを預かる場合、長時間保育や特別な教育プログラムを行う場合など、認可保育所にはないサービスを提供するために認可を受けていないこともある。設置者は、学校法人、社会福祉法人、企業、個人、NPO、自治体など様々である。

5 就学前児童の教育・保育の充実に向けた国の取り組み

国においては、就学前児童の教育・保育サービスの充実を次のとおり進めてきた。

(1) 待機児童ゼロ作戦

平成13年7月に閣議決定された「仕事と子育ての両立支援策の方針について」に盛り込まれた「待機児童ゼロ作戦」に基づき、保育所、保育ママ、幼稚園による預かり保育等を活用し、平成14年度からの3年間で目標を上回る約15万6,000人の受入児童数の拡大を達成した。

保育所における児童の受入増を図るため、保育所の緊急整備のほか、保育所の認可要件等の規制緩和も推進している。保育所の認可要件については、平成12年からそれまで市町村と社会福祉法人に限定していた設置主体の制限を撤廃し、株式会社、NPO、学校法人等多様な主体による保育所の設置を可能とした。保育需要が増大する市町村においては、市町村自らの公有財産（学校、公営団地等の公共施設の余裕スペース等）の貸付け、保育所の運営業務の委託等の措置を積極的に講ずることとされ、さらに平成16年の児童福祉法改正により、保育料の収納事務について、私人への委託を可能とした。

また、平成 20 年 2 月、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（以下「重点戦略」という。）の策定を受け、重点戦略に盛り込まれた仕事と生活の調和やサービスの質の確保等の視点を踏まえ、保育所等の待機児童の解消をはじめとする保育施設を質・量ともに充実・確保し、推進するための「新待機児童ゼロ作戦」を展開することとした。

(2) 保育所における直接契約導入

現在、厚生労働省は社会保障審議会少子化対策特別部会等において、保育所改革を進めようとしている。この保育所改革は、これまで市町村が保育所入所者の申し込みを受け付け、どの保育所に入所するかを決定していたものを、幼稚園のように利用者が直接申し込む「直接契約」の制度に変更することが柱となっている。

直接契約は「保育ニーズの変化に対応して利用者の多様な選択を可能とするため」の検討結果であるが、選択できる保育サービスの量の確保と、サービスのさらなる多様化が前提である。

保育所待機児童が多い地域において直接契約のメリットを活かすには、行政が、様々なニーズに柔軟に応じて新しいサービスを提供する施設を既存制度の外に置くことなく、むしろ支えることが重要だと考える。

(3) 多様なニーズに合わせた保育サービス

① 保育所におけるサービス

多様な保育ニーズに対応するため、延長保育、休日保育及び夜間保育の推進を図ってきた。

延長保育については、保護者の長時間の通勤等、長時間の保育に対する需要に対応するため、通常の開所時間（11 時間）を超えて保育を実施する事業であり、当該事業を実施している民間保育所に対して必要な補助を行っている（平成 18 年度実施箇所数：8,976 か所）。夜間保育については、おおむね午後 10 時頃まで開所する夜間保育所に対して補助を行っている（平成 19 年度予算実施箇所数：80 か所）。

また、親の就労形態の多様化（パート就労の増大等）や育児の孤立化に伴う子どもの保育需要の変化に対応するため、平成 15 年度から週 2、3 日程度又は午前か午後のみなど必要に応じて柔軟に利用できる保育サービスとして特定保育事業を創設した（19 年度予算実施箇所数：1,243 か所）。

さらに、保育需要の増に対応するための応急措置として、平成 12 年度から家庭的保育事業（保育所との連携又は保育所での一体的な実施により、保育者の居宅において少人数の就学前児童を保育する。保育ママ）を実施する市区町村に対し、必要な経費の補助を行っている（19 年度予算対象児童数：1,300 人）。なお、現在、福岡市では保育ママ事業は実施していない。

② 幼稚園における預かり保育

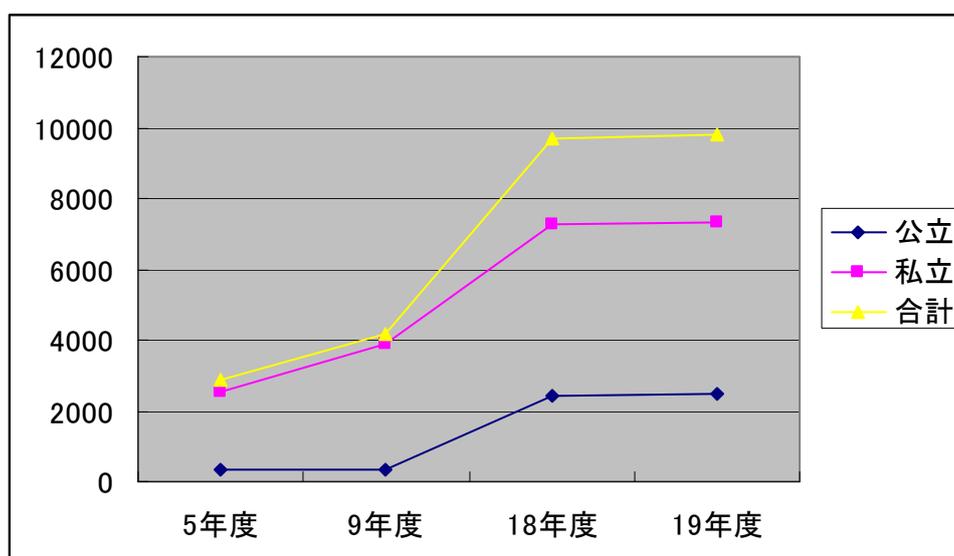
幼稚園の通常の教育時間（標準4時間）の前後や長期休業期間中などに、地域の実態や保護者の要請に応じて、希望する者を対象に行われる「預かり保育」を実施する幼稚園に対して財政支援を行っている。

<表9> 全国の預かり保育の実施園数

全国	平成5年度		平成9年度		平成18年度		平成19年度	
公立	318	5.2%	330	5.5%	2,415	44.6%	2,502	46.5%
私立	2,541	29.5%	3,867	46.0%	7,248	87.6%	7,307	88.1%
合計	2,859	19.4%	4,197	29.2%	9,663	70.6%	9,809	71.7%

- ・平成19年度幼児教育実態調査（文部科学省）
- ・各年度10月1日現在
- ・実施率は、幼稚園（平成19年度学校基本調査）に占める割合

<グラフ9> 全国の預かり保育の実施園数



③ 幼稚園及び保育所の評価と情報提供の推進

幼稚園については、平成14年4月に「幼稚園設置基準」を改正し、自己点検評価及びその結果の公表に努めるとともに、積極的な情報提供を行っている。

また、平成16年5月に、保育所の保育を含む福祉サービスの第三者評価事業の普及を図るため、第三者評価事業の推進体制や評価基準の指針が定められた。

④ 事業所内託児施設の設置の推進

労働者のための託児施設を事業所内に設置・運営及び増築等を行う事業主または事業主団体に、その費用の2分の1（中小企業事業主の場合、設置及び運営については3分の2（平成22年3月31日までの暫定措置）を支給する（両立支援レベルアップ助成金 事業所内託児施設設置・運営コース）ことにより、事業主の取組を支援している（平成19年度予算助成件数：347件）。

6 幼保連携

(1) 幼稚園と保育所の連携等

幼稚園と保育所については、地域や保護者の多様なニーズに応じた設置・運営が求められており、平成10年以降、施設の共用化、資格の併有促進等の連携が図られてきた。

平成10年3月の「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」により、幼稚園と保育所を合築、併設して設置する場合に両施設が有効に活用されるようその取扱いを定めた。平成18年5月現在共用化事例は全国で402件である。(認定こども園制度発足前)

また、平成11年に幼稚園教育要領との整合性が図られるよう保育所保育指針の改定を行った。

幼稚園と保育所のどちらの仕事にも従事できるよう職員資格も併有しやすくしてきた。平成14年に保育士資格と幼稚園教諭免許を同時に取得しやすくするための保育士資格の養成課程の見直しなどを行った。また、「規制改革推進3か年計画」(平成15年3月28日閣議決定)を踏まえて、幼稚園教諭免許所有者が保育士資格を取得する場合に一定の科目について試験を免除しており、保育士資格所有者が幼稚園教諭免許を取得する方策として、幼稚園教員資格認定試験を平成17年度より実施している。

保育内容についても、幼稚園における幼稚園児及び保育所児等の合同活動事業など幼稚園と保育所の連携に関して平成15年4月に設けた構造改革特別区域における特例措置について、平成17年5月に全国展開を行った。さらに、平成20年3月にそれぞれ改訂された幼稚園教育要領と保育所保育指針において内容の整合性を図るなど、幼稚園と保育所の連携を進めている。

(2) 認定こども園制度

保育サービスのための新しい施設として、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(平成15年6月27日閣議決定)等を踏まえて「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設」(認定こども園)が実施されることとなった。

平成18年6月に「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」が成立し、同年10月から施行された。

この法律は、幼稚園、保育所等のうち、

- ① 就学前の子どもに教育・保育を提供する機能(保育に欠ける子どもも欠けない子どもも受け入れて教育・保育を一体的に行う機能)
- 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や親子のつどいの場の提供などを行う機能)

を備える施設について、都道府県が「認定こども園」として認定する仕組みとしている。幼稚園、保育所、認定こども園の比較は次のとおりである。

施設名称	幼稚園	保育所	認定こども園
メリット	施設での教育と、家庭での子育てがバランス良く行える。	保護者の就労等、長時間の保育を必要とする場合に、その子どもの生活のリズムに添った保育が受けられる。	保護者の就労の有無にかかわらず、同じ施設に子どもを預けることができる。
		0歳児から預けることができる。また、夜間の保育を実施するところもある。土曜日も保育があり、原則として夏休み等の長期の休みはない。	保育所型でも学校教育法に基づく教育を受けられ、幼稚園型でも長時間保育が受けられるので、施設の実績が増える。
			子どもが通園していない家庭でも、育児相談などの子育て支援が受けられる。
根拠法令	学校教育法に基づく学校	児童福祉法に基づく児童福祉施設	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
所管	文部科学省	厚生労働省	文部科学省・厚生労働省
目的	「幼稚園は、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を目的とする。」 (学教法第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」(児福祉法第39条)。	幼稚園及び保育所等における小学校就学前の子どもに対する教育及び保育並びに保護者に対する子育て支援を総合的に提供。
対象	満3歳から小学校就学の始期に達するまでの幼児。子育て支援として、2歳児の保育を実施している幼稚園もある。	保育に欠ける、乳児・幼児・児童(児童には18歳未満まで含まれるが、一般的には0歳～5歳の乳児、幼児が対象となっている。一部、放課後の小学生等を受入れている保育園もある)	保育に欠ける子も欠けない子も受け入れて、教育・保育を一体的に行う。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等を提供する。

施設名称	幼稚園	保育所	認定こども園
入園の申込	直接、入園を希望する幼稚園に申し込む。園長が入園を決定するが、希望者が定員を上回る場合等は抽選等の方法をとる場合もある。	市町村は保育に欠ける乳・幼児等を保護者から申し込みがあったときは保育所において保育しなければならない（児福法第24条）。以前は自治体に申込み、自治体が入園する保育園を割り振っていたが、最近では保護者が直接、入園を希望する保育園に申し込むことができるようになったところもある。	原則として、設置者と保護者との直接契約。ただし、保育所型及び幼保連携型の認定こども園においては、保育に欠ける子の認定について、当該保育所から市町村に申込書が送付され、市町村から施設あてに保育に欠ける子の通知を行う。この場合は、施設は保育に欠ける子の入所を拒むことはできない。
設置者	国、地方公共団体、学校法人等（学教法第2条、附則第6条）。設置に当たっては、市町村立幼稚園の場合は都道府県教育委員会、私立幼稚園の場合は知事の許可が必要である。従来も102条（附則第6条）による例外規定により、個人立も認められていたが、最近、学校法人以外の企業、社会福祉法人等が設置することも認められるようになった。	地方公共団体、社会福祉法人等（児福法第35条）。設置に当たっては知事の許可が必要である（児福法第35条）。最近、社会福祉法人以外の企業、学校法人等が設置することも認められるようになった。	1. 幼保連携型（認可保育所と認可幼稚園が、連携して運営する）
			2. 幼稚園型（認可幼稚園が長時間保育・子育て支援等の保育園の機能も備える）
			3. 保育所型（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）
			4. 地方裁量型（上記以外）
設置・運営の基準	幼稚園設置基準（省令）（学教法第3条）による。	児童福祉施設最低基準（省令）（児福法第45条）による。	認可については、各県で定める認可基準による。
教育・保育内容の基準	幼稚園教育要領（文部科学省告示）による。平成20年3月28日に新しい幼稚園教育要領が文部科学省より告示され、平成21年4月1日から適用される。	保育所保育指針（現在は通知）による。平成20年3月28日に新しい保育所保育指針が厚生労働省より告示され、平成21年4月1日から適用される。	保育所保育指針に基づく保育。 幼稚園教育要領に基づく教育。

施設名称	幼稚園	保育所	認定こども園
一日の教育・保育時間	4時間（標準）。多くの私立幼稚園では少子化対策として預かり保育を実施するようになり、保育園と変わらない長時間保育を実施する幼稚園もある。	8時間（原則）。夜間の保育を実施する保育園もある。	4時間利用にも8時間利用にも対応。
年間の教育・保育日数	39週以上。おおむね、夏休み・冬休み等の長期の休みがあるが、その期間中も預かり保育等として保育をする幼稚園もある。	規定なし。しかしながら設置の目的から、長期の休みは設けず、日曜、祝祭日以外の休みは原則としてないようである。	入所児童に応じて施設で決定する。
一学級当たりの幼児数及び一教員（保育士）当たりの幼児数	一学級当たり幼児数／設置基準35人以下（原則）。実際には3歳児等は20人以下の場合が多く、複数担任を実施している幼稚園もある。	一学級当たり乳幼児数／学級編制基準なし。一保育士当たりの乳幼児数は児童福祉施設最低基準によると、乳児3人、1歳以上3歳未満児6人、3歳以上4歳未満児20人、4歳以上児30人。	0歳から2歳児に対しては保育所と同様の配置が望ましい。3歳から5歳児は、おおむね子ども20人から35人に1人。
給食の実施	給食の実施はその園の任意である。お弁当持参、自園調理、給食センターからの仕出し弁当等さまざま。	給食を実施しなければならない。年長児は主食を持参するところもある。	給食を実施しなければならない。（対象が3歳児以上だけの場合は、給食センター等からの仕出し弁当等も可？）
保育料等	各幼稚園の設置者（学校法人、自治体等）が決定する。保育料は幼稚園に納付する。設置者によりその金額はさまざまである。私立幼稚園の在園児の保護者には就園奨励費等の補助金が支給される制度が、ほとんどの自治体に設けられている。	保護者の課税状況に応じて市町村長が決定する。保育料は市町村に納付する。	利用時間をふまえ、設置者が決定する。

施設名称	幼稚園	保育所	認定こども園
教員等の資格	幼稚園教諭免許、原則短大卒以上（幼稚園教諭養成機関を含む）※小学校等と同じく学校教育法に定められた教諭なので当初から男女の区別はないが、実際には男性の教諭はわずかである。※平成21年4月1日からは、小学校等と同じく教員免許更新制が始まり、10年ごとに、30時間の免許状更新講習を受講し、終了認定試験を受けなければならない。	保育士資格証明書（養成コースのある学校で取得する以外に、高校卒業以上であれば、資格試験によって資格を得ることができる） ※当初は保母として女性に限られていたが、昭和52年から男子の保母も認められるようになった。平成11年から男女とも保育士という名称に変更された。	0歳から2歳児は保育士資格、3歳から5歳児は両資格併有が望ましい。当分の間は、どちらか一方の資格で可。
認可外施設	幼稚園という名称は設置基準を満たし認可を受けた施設以外は使うことができない。	最低基準を満たさない等の理由の他に、休日・夜間保育等、保護者のさまざまなニーズに対応するために意図的に認可を受けていない施設も多い。	認定施設以外は「認定こども園」と表示することを禁じられる。

*認定こども園の類型

1. 幼保連携型：認可保育所と認可幼稚園が、連携して運営する
2. 幼稚園型：認可幼稚園が長時間保育・子育て支援等の保育園の機能も備える
3. 保育所型：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
4. 地方裁量型：上記以外、認可外保育施設

*認定こども園の国の補助

1. の幼保連携型を推進 → 認可幼稚園と認可保育所のみ補助金

(3) 認定こども園の課題

認定こども園は、多様なニーズに応じた選択を可能とするために作られた制度で、

- ・ 保護者の就労の有無にかかわらず施設の利用が可能
- ・ 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
- ・ 既存の幼稚園の活用により待機児童が解消
- ・ 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などの効果が期待されている。

<表 10>認定こども園認定件数

区 分	認定 件数	公私の内訳		種類別の内訳			
		公立	私立	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	94	23	71	45	32	13	4
平成 19 年 8 月 1 日	105	25	80	49	37	13	6
平成 20 年 4 月 1 日	229	55	174	104	76	35	14

・ 文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室

認定こども園の平成 20 年 4 月 1 日現在の認定件数について

当初は全国で 2000 か所の設置を見込んでいた認定こども園であるが、平成 20 年 4 月 1 日現在 229 か所の設置にとどまっている。

増えない大きな理由は、幼稚園を所管する文部科学省と、保育所を所管する厚生労働省の「二重行政」の問題だと言われている。

窓口が分かれていることにより、手続きや監査が重複している。また、幼稚園部分には私学助成による補助、保育所部分には保育所運営費による補助があるが、認可を受けていない幼稚園の保育所機能、保育所の幼稚園機能、地方裁量型の施設については、補助制度がない。また、幼稚園、保育所両方の認可を持つ「幼保連携型」等で補助がある場合は、各々の補助制度に合わせて会計処理も分けなければならないため、非常に事務が煩雑である。

次に、幼稚園と保育所では、屋外遊戯場、調理室、職員配置などの基準が異なっていて、幼保連携型の認定こども園を設置する際に混乱が生じている。両方の基準を満たすことを原則としてある程度の規制緩和がされているはずだが、現場では活かされていないように思われる。

(4) 認定こども園の課題解決に向けた国の取り組み

国（内閣府）では、平成 20 年度に「認定こども園制度の在り方に関する検討会」において課題への対応策を検討し、

- ・ 二重行政の解消
- ・ 財政支援の充実
- ・ 教育と保育の総合的な提供の推進
- ・ 家庭や地域の子育て支援の強化
- ・ 質の向上への対応

を行うとしている。

認定こども園は発展途上の制度である。既存の経営者の意見で制度の内部を運用しやすくするのはもちろんだが、保育サービスの選択肢が増えるような方向での制度改善も積極的に行う必要があると考える。

7 福岡市内の状況と幼保連携について

(1) 保育需要への対応策として導入すべき

先述のとおり、福岡市は全年齢の総人口が増加している。そして、就学前児童については、全人口に占める割合は下がってきていて少子化の傾向ではあるが、児童数はここ 10 年間ほぼ横ばいである。

福岡市は、平成 20 年 4 月 1 日現在 303 人の待機児童がいる。全体の対象児童数がそれほど変わらない中で、平成 14 年度から数年間にわたり、保育所を新設して定員を増やし続けてきたが、供給が需要を掘り起こすように、毎年数百人の待機児童が発生してしまう。

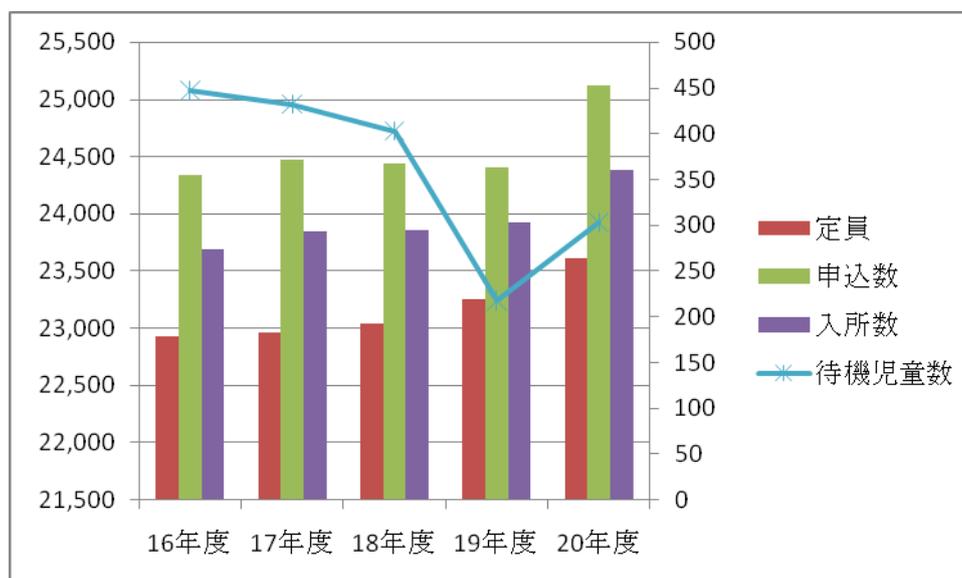
<表 8 >福岡市の保育所申込・入所状況等

(人)

	定員	申込数	入所数	待機児童数
平成 16 年度	22,935	24,339	23,689	447
平成 17 年度	22,960	24,477	23,844	432
平成 18 年度	23,040	24,437	23,860	403
平成 19 年度	23,255	24,401	23,923	218
平成 20 年度	23,615	25,123	24,385	303

・ 福岡市こども未来局保育課

<グラフ 8 >福岡市の保育所申込・入所状況等



待機児童の解消は自治体の責任である。保育所はニーズが高い施設であり、年度初めの4月から翌年の3月にかけて、毎月入所申し込みが増加していくものでもある。待機児童の303人という数字はニーズのほんの一部である。必要な家庭が利用しやすくするため、保育サービスの供給量を増やすことは必要である。

しかし、今後は、これに加えて、既存の資源を活用や、新しい工夫によって、保育需要に応える機能（施設ではない）を提供することが重要と考える。

保育所に入所できなかった児童の保護者は、母親が求職中だったり、勤めていても短時間であったりすることが多い。これは、保育所の入所可否を決める際、すでに共働きで、しかも勤務時間の長い家庭のほうが、優先順位が高いからである。

こういった保育需要には、保育所入所以外の解決がある。例えば求職中の親は、毎日預けなくても必要な日だけ一時預かりを利用すれば良いし、短時間勤務の親は、7時から18時まで開所している保育所でなく幼稚園の利用のほうがいいこともある。保育需要＝保育所需要ではないと考えれば、供給の手段についても、もっと多様化できるのではないか。そして、保育所運営の制度に縛られずに、保護者のニーズにきめ細かく応えるサービスを提供することができるのではないか。

具体的な保育ニーズに応えるため、認定こども園などという名前や類型にこだわらず、事実上幼保連携を進めている事例は多くある。

これらを行政として支えることが、結果として認定こども園の数を増やす、即ち選択肢を増やすことになると思う。

(2) 保育需要に応えるための幼稚園の機能拡大

① 幼稚園の預かり保育

待機児童が多い都市部の保育所は、厚生労働省の指導の範囲で、認可定員を上回る児童の受け入れを行っている施設が多い。年度末には定員の 20%以上となるクラスも見受ける。

これに対して、幼稚園は認可定員よりも少ない園児数であることが多い。福岡市においても幼稚園の経営者は、保育所のあいだにはほとんどない「園児獲得競争」を繰り広げている。

いま、幼稚園の園児確保の“三種の神器”は「通園バス・給食・預かり保育」であるといわれている。預かり保育は保護者のニーズが高い。

幼稚園は原則 4 時間の保育時間であるが、始業前または終業後も預かることで、働く親でも幼稚園を利用できるようにしている。また、土曜日や長期休業中にも対応していることがある。

福岡市で預かり保育を行う幼稚園には、県は預かり保育担当職員の人件費相当として 1 年に 1 名分 80 万円からの補助制度を設けている。なお、市からも 5～10 万円の補助がある。保護者からは、月極（一か月数千円～1 万円程度）や 1 日単位（500 円など）の利用料を負担してもらっている。預かり保育の子どもは、課程修了後帰りのバスに乗らず、ひとつの教室に集まって、自由に遊んだり、おやつを食べたりして、親の迎えを待つ。職員は、正規職員の交代配置やパート教諭の 1 名配置で対応していることが多い。

<表 9>平成 20 年度 福岡市の預かり保育実施園数

私立 幼稚園数	預かり保育実施園数				土曜日	長期休業中
	計	平日の終了時刻				
		17 時まで	18 時まで	18 時超		
119	117	42	59	16	15	98
実施率	98.3%	35.3%	49.6%	13.4%	12.6%	82.4%

- ・福岡市私立幼稚園連盟パンフレット
- ・実施率は、私立幼稚園数（119 園）に占める割合
- ・福岡市の公立幼稚園では、預かり保育を実施していない

世田谷区では、預かり保育を行っている私立幼稚園に運営費の一部を補助する制度がある。職員雇用にかかる費用として 1 園あたり年間 340 万円を補助している。

また、入園申込パンフレットにも「預かり保育」事業について記載することで保護者に周知し、選択肢が広がるような工夫をしている。なお、幼稚園に対して、

預かり保育の利用料は上限を1万円とする指導を行っている。

また、横浜市も「横浜市預かり保育事業」を実施している。

ア 開設時間が午前7時30分から18時30分（土曜日は15時30分）まで

イ 夏休み等の長期休業期間中も実施

以上の要件を満たしている幼稚園を認定し、開設準備費や経常費等を補助している。

② 幼稚園での3歳未満児の預かり

幼稚園の園児だけでなく、未就園児を預かる事業も考えられる。仕事を持つ親でも子どもを幼稚園に入園させたいという保護者のニーズを受けて、育児休業明けから幼稚園に入園できるまでの間、幼稚園に隣接した保育室や、親が預けやすい駅前の一室などで子どもを預かる事業をしている幼稚園がある。

東京都世田谷区にある二階堂学園みどり幼稚園は、10年前に保育室を開設した。0歳～2歳まで30人の子どもたちは、親の育児休業明けに合わせて入園してくる。親は保育所の入所決定を待つ不安がなく、仕事復帰のスケジュールをあらかじめ保育室に相談しておくので、園の運営は安定しているとのことだった。

園庭は、幼稚園との共有で大変広い。調理室はないが、隣接する幼稚園が完全給食なので、毎日数メートルの距離をカートで運び、保育室内の配膳室に持ち込む。

3歳になると全員が幼稚園を受験し、優先的に入園する。園児は、慣れ親しんだ保育室に隣接した幼稚園に通い、長時間対応として預かり保育を利用する。

みどり幼稚園は、幼稚園型認定こども園と同じ機能を有している。設備や職員配置の面からみると、認可外施設と言いながら非常に質の高い施設である。

施設長は「みどり幼稚園保育室は、認定こども園制度ができるずっと前から開設して、少しずつやり方を変えながら、保護者の評価を得てきた。認定こども園は、特別の財政措置がないうえに事務手続きが煩雑になると聞くので、現状と比べてメリットが感じられない」と話す。認可外施設であることが、柔軟なサービスの提供につながっている。

なお、みどり幼稚園保育室の保育料は月額45,000円で、世田谷区から施設に対して「保育室運営費補助事業」として、子ども1人あたり月額79,000円の運営補助のほか、施設整備費、遊具整備費等の補助も受けている。

福岡市でも、幼稚園が認可外施設を運営している事例がいくつかある。

百貨店岩田屋には、従業員のための事業所内保育施設があるが、運営に関しては別府団地幼稚園を経営する学校法人龍南学園と提携している。2歳の途中までは親の勤務場所に近い認可外施設を利用し、3歳近くになると認可外施設から幼稚園に

バス通園をして幼児教育を受ける。都心の事業所内保育施設が、低年齢児のうちは保育室、幼稚園児になると送迎バス乗り場と一時預かりの場となっている。

幼稚園と力を合わせることによって、子どもにとってより充実した保育・教育が提供されている。

③ 幼稚園による認可保育所の併設

福岡市では、認定こども園制度ができる以前の平成 14 年度から、保育所整備計画を策定し、幼稚園を活用した保育所整備を行ってきた。学校法人の経費負担で、幼稚園の敷地や建物などのスペース及び人材や幼児教育に関するノウハウなども活かした認可保育所が整備されている。

市内には、1 か所幼保連携型認定こども園がある。また、幼稚園の敷地内に併設された保育所が 9 か所ある。幼稚園と保育所が近くにあつて、しかも経営者が一緒であることから、保護者の就労形態の変化により転園しなければならない場面でも、子どもや家庭にとってはすでに慣れた場所に引き続き通うことができる。

(3) 幼稚園の機能拡大のポイント

① 認可保育所を作りやすくする

認定こども園を目指すが目指さないかは別にして、幼稚園が保育所を開設する際は、例えば小規模 60 人に満たない規模の保育所でも認可する、0～3 歳児までの保育所を認めるなど、保育サービスに乗り出しやすくすべきである。

また、事業者の費用負担が少なく済むように、幼保連携型の認定こども園の施設整備補助を活用すべきである。必要な施設は作らなければならないのだから、より多くの事業者に参入してもらうほうがコスト的には下がる可能性が高い。現行の考え方では、社会福祉法人ならば補助するが他はしないという、規制を設けて行政及び社会福祉法人以外の事業者が損をしている。規制をする根拠はないと考える。

認可保育所の認可権は、福岡市にある。保育所としての認可基準の遵守は必要である。しかし、基準を守ったうえで、地域の実情や市民ニーズを受け止めて、認可保育所を整備しやすくする工夫は必要である。

例えば、児童福祉施設最低基準第 3 2 条第 5 項では、「満二歳以上の幼児を入所させる保育所には、保育室又は遊戯室、屋外遊戯場（保育所の付近にある屋外遊戯場に代わるべき場所を含む。）、調理室及び便所を設けること。」となっていて、屋外遊戯場は、付近に代替施設があればよいこととされている。

大都市の保育所の屋外遊戯場は、必ずしも地面に固執する必要はなく、バルコニ

一や建物の屋上でも機能は果たせると考える。所有権を持たない付近の公園や空き地であっても、認めている自治体はある。

さらに、調理室は、「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」により、従来から共有することが可能である。同一敷地内に2つの調理室を持つといった、非効率的な施設整備を求めるようでは、幼稚園側も保育サービスに参入しづらい。

隣接する幼稚園の調理室を使うことが認められず、認可を受けるためにわざわざ自園の建物内に調理室を作った事例があるが、認可権者としては「建物内に調理室を作らなければ認可しません」ではなく、「このように設計すれば施設を共用できます。」という助言を行うのが本来であろう。

② 幼稚園の保育サービス部分に財政支援を行う。

福岡市においても、幼稚園による預かり保育や認可外保育施設の運営を保育サービスのひとつと位置づけ、保育所の保育時間と同程度の預かり時間を確保する幼稚園に市単費での運営費補助を行うか、勤務証明書等を提出した家庭に対して預かり保育の保育料を補助するようにすれば、保護者の選択肢が増えるとともに、行政も待機児童の解消のための独自施策となり得る。

③ 保育サービスに関する幼稚園や県との連携

幼稚園は、市町村認可の保育所と異なり、都道府県の認可を受ける学校である。私学への関与は過度にはならないが、就学前児童に保育サービスを提供する責任を持つ市は、これから保育サービスの担い手として幼稚園とも連携していく必要がある。

幼稚園の経営者には「保育」に関わることへの抵抗も少なくないだろう。3歳にも満たない子どもを長時間預かるべきではない、という意見はよく聞かれる。ただ、すでにニーズとして存在している「保育」の分野に積極的に関わり、多様な保護者と家庭を受け入れたうえで、社会により良い両立支援の提案をしていくことが、子どもの視点からも求められている。行政の保育担当と幼稚園との連携を進めることで、就学前児童に関する施策が充実すると考えられる。この連携に必要な認可幼稚園に関する情報が、市町村には少ない。

これから、文部科学省と厚生労働省の二重行政については、改善されると思われる。また、都道府県が子育て支援に本格的に取り組む道もあると考えられる。しかし市民にとっては、市町村のサービスがもっとも身近で使いやすい。幼稚園と市との連携とともに、県との連携を取りやすくすれば、幼稚園の子育て支援の機能を生かした保育サービスがより充実すると考える。