

「認定こども園」制度の創設

～ 就学前保育等推進法案 ～

文教科学委員会調査室 はやし 林 すすむ 晋

1. 提出の経緯

ほぼ同年代の子どもを対象とする幼稚園、保育所という二つの制度を一元化すべきという議論はこれまでも度々取り上げられてきたが、近年の少子化の進行や就労形態の多様化、地方分権・規制緩和の推進を背景に、幼稚園・保育所の連携・一体化が進み、より具体的な問題として議論されるようになってきた。

平成 8 年 12 月の地方分権推進委員会第 1 次勧告を受け、平成 10 年に幼稚園・保育所の施設共用化指針が定められ¹、その後も両施設の連携促進や規制緩和の観点から、教育・保育内容の整合性確保、保育所設置主体の制限撤廃、幼稚園教諭免許と保育士資格の併有促進等の措置がとられてきた。保護者や地域のニーズに応じ、保育所では幼稚園教育に準じた幼児教育を、幼稚園では預かり保育を実施するなど、両者の役割は均質化している。構造改革特区においても、幼保連携・一体化推進関連で、幼稚園児と保育所児の合同活動や保育室の共用化、基準面積の弾力化等の制度上の特例が数多く認定され、特例措置の一部は全国展開されている。

このような中、平成 15 年 6 月の閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」において、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の設置を可能とするよう、平成 18 年度までに検討を行う方針が示され、平成 16 年 3 月の閣議決定「規制改革・民間開放推進 3 か年計画」では、総合施設の実現に向けて、平成 16 年度中に基本的な考えをとりまとめ、平成 17 年度に試行事業を先行実施し、必要な法整備を行うことも含め様々な準備を行い、平成 18 年度から本格実施を行うこととされた。

閣議決定を受け、平成 16 年 5 月から中央教育審議会幼児教育部会（文部科学省）と社会保障審議会児童部会（厚生労働省）の合同検討会議において、総合施設の在り方について検討が行われ、平成 17 年度には全国 35 か所で総合施設モデル事業が実施されている。

平成 16 年 12 月の合同検討会議の審議のまとめでは、総合施設の在り方について、「子どもの最善の利益」を第一に考え、次代を担う子どもが人間として心豊かにたくましく生きる力を身に付け、また、保護者や地域の子育て力が高まるよう各種の支援を行うことにより、子育ての喜びを実感できる社会を形成していくとの基本的認識に立って検討することが重要であるとした。その上で、総合施設については、規制改革や地方分権等の流れも踏まえ、地域が自主性を持って、地域の実情や親の幼児教育・保育ニーズに適切かつ柔軟に対応できるようにするための新たなサービス提供の枠組みの提示であり、既存施設の転換やその機能を生かして連携するなど、可能な限り柔軟な制度とする方向で検討すべきとし、多様化する幼児教育・保育ニーズに対し、既存の幼稚園・保育所の機能拡充、連携強

化等によるか、更に総合施設を組み合わせて対応するかは地域の実情に応じて判断されるべきものとしている。また、総合施設は親の就労の有無・形態で区別せず、0歳から就学前の子どもへの適切な教育・保育の提供と子育て家庭への相談・支援を行うこと、利用に当たっては施設と利用者の直接契約とし、利用料は各施設で決定すること等の考え方が示されている。

2. 法律案の概要

本法律案では、総合施設の名称を「認定こども園」とし、その認定手続や財政措置等の特例を設けることとしている。認定こども園の施設設備や運営等については、文部科学大臣と厚生労働大臣が協議して基準を定め、その基準を参酌して都道府県が定める条例に基づき、都道府県知事が認定こども園の認定を行う。認定こども園は、小学校就学前の教育・保育を一体的に実施することに加え、保護者に対する子育て支援事業を実施することが認定の要件とされている。

(1) 施設の類型

(a)幼稚園型(認可幼稚園に保育所の機能を附加するもの)、(b)保育所型(認可保育所に幼稚園の機能を附加するもの)、(c)幼保連携施設型(認可幼稚園と認可保育所の連携、施設共用により一体的な運営を行うもの)、(d)地方裁量型(認可施設ではないが地域において幼稚園及び保育所の機能を有するもの、例えば東京都の認証保育所など)の4類型が規定されている。なお、保育所に係る認定の有効期間は、認定の日から起算して5年を超えない範囲内となるが、地域における保育に欠ける子どもの保育に支障が生じない場合には有効期間を更新しなければならないこととしている。

(2) 財政上の特例措置

認定こども園である幼保連携施設型では、施設の設置者が学校法人である場合には、当該学校法人が保育所施設整備費、保育所運営費負担金の交付対象となる。設置者が社会福祉法人である場合には、当該社会福祉法人が幼稚園経常費補助や幼稚園施設整備費の交付対象となり、私立学校振興助成法の特例として、これらの交付を受けた場合でも5年以内に学校法人化することを要しないこととなる。これにより幼保連携施設型の認定こども園では、学校法人、社会福祉法人に対し、幼稚園と保育所の助成が組み合わせて措置される。

幼稚園型、保育所型の場合は、従来の幼稚園、保育所に対する財政措置が維持される。国からの財政措置は認可を受けた幼稚園、保育所が対象となり、地方裁量型については国の助成措置はない。なお、政令事項であるが、認定に当たって保育所認可定員数が現行の60人から10人に緩和される。

(3) 認定を受けた保育所等についての特例

従来の保育所の利用者は市町村と契約するが、認定こども園の利用に当たっては、施設と利用者の直接契約とし、その利用料は施設が設定することとなる。

認定を受けた保育所では、入所希望者が多数となり、適切な保育の実施が困難となる等の場合には入所する子どもを公正な方法で選考できることとしている。なお、認定を受けた私立の保育所の場合、市町村は保育所を通じて入所希望者を把握し、その子どもが保育

に欠ける子どもであると認めるときは、当該保育所にその旨を通知する。当該保育所は正当な理由がない限り、その通知に係る子どもの入所を拒んではならないこと、施設が設定した保育料は市町村に届け出ることとし、その保育料が低所得者の利用を排除するような設定である場合には、市町村長が変更を命ずることができるなど、保育に欠ける子どもや低所得の保護者への一定の配慮も規定されている。

本法の施行期日は平成 18 年 10 月 1 日となっており、施行後 5 年で必要に応じ見直しを行うこととされている。

3 . モデル事業の実施と認定こども園の設置基準

総合施設の在り方について検討を行った合同検討会議の審議のまとめでは、総合施設の基本的な枠組みが示されたものの、教育・保育内容、職員配置、施設設備等については、試行事業を含め引き続き検討していくこととされ、平成 17 年度、全国 35 か所で実施された総合施設モデル事業(4 類型で実施：幼保連携型 18、幼稚園型 9、保育所型 7、幼稚園・保育園いずれの認可もない型 1) で調査研究が行われた。モデル施設での実施状況については、有識者からなる評価委員会が検証・評価を行い、平成 18 年 3 月 31 日に最終まとめを行った。この中で、いずれの類型をとった場合でも、総合施設に求められる機能の質を確保するため、一定の指針を策定する必要があるとしている。職員配置・資格、施設設備、教育・保育内容などについて、最終まとめで示された主な内容は以下のとおりであり、これに基づき国の基準が示されるものと思われる。

職員配置・資格	<ul style="list-style-type: none"> ・ 0 ～ 2 歳児：保育所と同様の配置とし、保育士資格者が望ましい。 ・ 3 ～ 5 歳児：両資格の併有者が望ましいが片方の資格のみ有する者を排除しない。 <p style="text-align: center;">[4 時間の共通時間：学級単位とし担任を配置]</p> <p style="text-align: center;">[長時間児：個別対応が可能な体制]</p>
施設設備	<p>幼稚園・保育所双方の基準を満たすべきだが、既存の施設が総合施設となることが困難とならないような対応が必要。</p> <p style="padding-left: 2em;">調理室がなく給食の外部搬入を認める場合に一定の条件付けが必要。</p> <p style="padding-left: 2em;">運動場がなく近隣の公園などを活用する場合に一定の条件付けが必要。</p>
教育・保育内容	<p>幼稚園教育要領、保育所保育指針を踏まえながら、利用時間や幼稚園児・保育所児の別にかかわらず、一貫した教育・保育計画が必要。</p>
管理運営等	<p>施設には 1 人の長を置き一体的な管理運営を行うこと、自己評価・外部評価の実施と結果の公表などにより教育・保育の質向上に努めることが必要。</p>

4 . 認定こども園制度の課題

総合施設の導入により、少子化が進行している地域では保育に適した一定規模の子どもの数を確保しやすくなり、保育需要の大きい地域では待機児童への受入れとともに、第二子出産に伴って就業を中断する際に、保育所であれば第一子が退所せざるを得ないといった場合にも継続して入所が可能となる。また、子育て家庭への相談・支援業務を必須とし

ており、核家族化等により生じている子育て不安の解消につながる保育サービスの提供が行われるなど、地域ごとの課題の解消に向けた方策の一つとして広く活用されることになれば、次世代育成支援にも資することとなる。しかし、既存の幼稚園・保育所でニーズが満たされている地域で認定こども園を設置することは考えにくく、当面、少子化が進んでいる地域の幼稚園や保育所、保育需要の高い地域の定員割れ幼稚園や認可外保育所が、認定こども園に転換する場合が多くなるのではないかとと思われる。

一方、認定こども園の職員配置や施設設備基準が弾力化されることで、教育・保育の水準低下や認可外施設の公認化につながるのではないかと懸念が指摘されている²。規制改革・民間開放推進会議第1次答申（平成16年12月）で、総合施設の施設設備等は現行のどちらか緩い方の水準以下を原則とするとしたことが、その懸念に拍車をかけていると思われるが、法案成立後、国の示す基準や都道府県の定める認定基準において、教育・保育の質を担保するためにどのような基準が設けられ、実際にどの程度の水準の施設が認定されるのか注視していく必要がある。

また、保育所が認定こども園となり、受入れ児の選考や保育料の設定を当該施設が行うことで真に保育に欠ける児童や低所得の保護者に影響が生じる懸念や、認定こども園の有無で提供されるサービスや利用料水準にばらつきが生じ、地域間あるいは既存施設と認定こども園の入所者間で不公平感が生まれることも考えられる。

その他、幼稚園と保育所の所管の違いから行政の窓口が別である場合が多いが、就学前の子どもの教育・保育に関する行政サービスを住民にワンストップで提供できる体制の整備や国の財政措置等の窓口が一本化されることが重要であることは言うまでもない。認定こども園制度がその一里塚になることも期待されることである。

合同検討会議の審議のまとめで示されているように、認定こども園は就学前の子どもの育ちを一貫して支えるための新たな枠組みの創設であるが、これが幼保三元化であるとの指摘もある。これまでの制度の中でも、地域によっては幼・保の一体的な取組、実践があり、本法律案はそれを明確にするだけのものとも考えられるが、法整備を契機に幼・保間の連携や弾力的な運営が一層促進されていく可能性はある。次世代育成支援が重要課題となっている現状において、子どもの保育に係る需給バランスを満たしながら、質の高い教育・保育を提供する体制の整備が求められている。認定こども園の設置が成果を上げることになれば、制度の一元化まで進むことも考えられる。

【参考文献】

竹内通夫『現代幼児教育論史』風媒社、1981年1月

高木浩子「少子化時代の就学前保育施設のあり方」『国立国会図書館調査及び立法考査局総合調査報告書「少子化・高齢化とその対策」』、2005年2月

¹ 文部科学省資料によると、施設の合築、併設等による幼稚園・保育所の共用化施設は全国で355施設（平成17年5月1日現在）となっている。

² 『保育情報』No.351付録（2006.2）