

「認定こども園」と「保育に欠ける」子ども

～ 就学前保育等推進法案 ～

文教科学委員会調査室 ありぞの ひろあき
有 園 裕 章

1. 法律案の概要

保育所は、0歳から就学前の保育に欠ける子どもを養育する場である児童福祉施設であり、幼稚園は、親の就労状況を問わず満3歳から小学校就学前の幼児を対象とする学校教育法上の学校である。保護者の下を離れた幼児に対する一定時間の保育機能と教育機能が同時に求められる点において、幼・保の担うべき機能に本質的な差はない。対象児の減少による定員割れを抱える幼稚園がある一方、保育所入所待ちの待機児童数は全国で2万人を超えており、幼・保の設置バランス等により保育需要にも地域間に差があるとされる¹。

第164回国会にて成立した「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案」(閣法第58号)により創設される「認定こども園」は、認可に基づく現行の幼稚園、保育所の枠組みはそのままに、互いの「足りない機能」(幼稚園には、夕方以降や夏休み期間等の保育、保育所には、保育に欠けない子どもの受入れ)を備えた施設を、都道府県が「認定こども園」として認定(公的に確認)するものである(林晋『『認定こども園』制度の創設』『立法と調査』254号 51頁 参照)。

2. 論点

市町村には、児童福祉法に基づき、保育に欠ける子どもを原則として認可保育所に入所させる義務がある。認可保育所には、施設面積、職員数等満たすべき最低基準が定められており、保護者から徴収する保育料は、「家計に与える影響を考慮して、...児童の年齢等にに応じて定める」こととされている。認可保育所への入所や保育料の決定は、市町村との契約となるが、認定こども園となった施設は、認可保育所を含め直接契約となる。

また、施設の運営費等に対する公的助成は、下記の4類型のうち、幼保連携型を除いて現行制度のままである(連携型は、設置者が学校法人、社会福祉法人のどちらであっても幼・保双方の助成制度を適用可能とする特例あり)。

	幼稚園型	保育所型	幼保連携型	地方裁量型
認定対象	幼稚園	認可保育所	幼稚園+認可保育所 幼稚園+認可外保育所	認可外保育所
認定前の対象児	3歳以上の保育に欠けない子(欠ける子も可)(A)	0～5歳の保育に欠ける子(B)	(A)+(B)+(C)	0～5歳の保育に欠ける子(欠けない子も可)(C)
新たな保育対象児	3歳以上児に対する週6日、8時間以上、夏季休業期間中等の預かり保育	3歳以上の保育に欠けない子	-	-

国会審議においては、保育に欠ける子どもと欠けない子どもが混在する認定こども園に

おける現行制度の適用、保育に欠ける子どもへの対応等が主な論点となった。

(1) 保育料負担の軽減策と就園奨励費の適用

上記4類型のうち、認可外保育所が対象となる地方裁量型以外は、幼稚園若しくは保育所の認可が必要となり、国からの助成措置は、認可を得た部分のみが対象となる。

幼稚園に対しても家計に応じた保育料負担軽減策として、親の就労状況にかかわらず幼稚園就園奨励費補助が国から措置されているが、認定こども園となった私立認可保育所が受け入れる「保育に欠けない子ども」に対しては、児童福祉法による保育料軽減措置が適用されない。このような「保育所に入った幼稚園児」に対する就園奨励費適用の是非が議論となった。

政府からは、バランスを欠いていることは認識しており、改善方策を前向きに検討する旨の答弁があったが、具体的な措置については触れられていない²。国による助成措置の対象外である地方裁量型（認可外保育所）に通わせざるを得ない保護者の保育料負担も課題とされる³。

なお、本法による認定を受けていない認可保育所に通う私的契約児（定員に空きがある場合等に入所）も「保育所に入った幼稚園児」であることに変わりはない。就園奨励費の目的が幼児教育の機会拡大ならば、認定の有無等を問わず助成を検討すべきではないか。

(2) 保育料の適正水準

認定こども園の保育料は、施設が独自に設定することとされている。認可保育所を母体とした認定こども園であっても、市町村が定める、認定こども園ではない一般の保育所の保育料と必ずしも同一のものになるわけではない⁴。料金水準の歯止め規定として法案に定められた不適切な保育料の変更命令の発令基準が議論となった。

答弁では、生活保護世帯からの利用料徴収（認可保育所では無料、私立幼稚園への就園奨励費では第1子で約5割負担）極端なコストシフティング（手のかかる低年齢児の利用料を下げ、3歳以上児を高く設定）実際のサービス提供に要する費用よりも高い利用料の設定が例として挙げられた⁴が、適正水準の目安は示されなかった。

幼保連携型の料金設定については、「市町村の就園奨励事業の所得段階などを踏まえつつ、両者（幼稚園と保育所の保育料）の所得段階の区分の統一を図るなどのことが施設の判断によって行われるのではないかとされた⁵。市町村の発する変更命令は、私立の認可保育所を母体とする認定こども園（保育所型、幼保連携型）に通う「保育に欠ける子ども」の保育料を対象としており、「保育に欠ける」場合であっても、認可外保育所を併設した幼保連携型、幼稚園型及び地方裁量型に在籍する子どもには適用されない。

また、認定こども園には、4類型を通じ子育て支援事業の実施が必須とされており、保護者に対する教育、保育相談事業、親子のつどいの広場事業、一時保育事業、地域の子育て支援に関する情報提供、紹介事業、地域の子育てサークル等の育成支援事業等省令で定める事業のうちから必要と認められるものを行うこととされている⁶。これら子育て支援事業は、現行の幼稚園、認可保育所においても実施されており、次世代育成支援対策交付金

や私学助成の子育て支援事業補助等が措置されているが、地方裁量型に対する国からの助成は予定されていない。答弁では、認可保育所、認可外保育所どちらの場合も、認定こども園となることによって直接契約となり保育料が上がる可能性があるとされている⁷。さらに、必須とされる子育て支援事業の実施に要する費用が加算され、保育に欠ける子どもの保育料が上がっていくことも想定される。子育て支援事業にかかるコストは本来誰が負担すべきなのか。認定こども園の保育料算定と都道府県・市町村の関与の在り方を注視する必要がある。

(3) 保育に欠ける子どもの優先入所の是非

ア 保育に欠ける子どもの「認定」手続と施設ごとの受入義務

保育所としての認可を受けている保育所型と幼保連携型では、保育に欠けるか欠けないかの認定は、施設が保護者からの入所希望書類を市町村に送り、市町村の判断を仰ぐこととなる。最終的な入所の可否は、施設の直接選考の結果次第だが、母子家庭等特別な支援が必要な家庭については、既に多くの市町村で導入されている「ポイント制」などにより保育に欠ける子どもの中でも優先度を付け、ある程度数値化することで公正な選考がなされるとされた⁸。

一方、幼稚園型については、「保育に欠ける子どもを受け入れる、…義務といひましようか、そういうものを負っている立場ではなく、保育に欠ける子について言わば長時間の保育を実施するというだけでございますので、いわゆる認定を受けた保育に欠ける子を受け入れるという必要はないと」、「(幼稚園型認定こども園は)保育に欠ける子のための長時間保育をするわけでございますけれども、それは市町村が保育に欠ける子どもと認定しているかどうかということではなくて、自分は保育に欠ける子どもであるということによって長時間保育を希望してきた場合に、認定こども園たる幼稚園が自分のところは長時間保育をやりまますよということによって受け入れるというので、それでいいということ…」とされた⁸。保育に欠けるか否かの判断基準が幼稚園型認定こども園と市町村とで異なる事態も考えられる。幼稚園型に入所希望を出すだけでは、市町村から保育に欠ける子どもとしての認定も受けられない。

認定こども園では、類型を問わず、施設の受入枠として児童福祉法に定める保育に欠ける子どもの数と欠けない子どもの数をそれぞれ定め、認定申請することとされているが、幼稚園型では、保育に欠ける子どもの枠に入れるか否かは、当該施設の判断によることとなる。地方裁量型においても同様の取り扱いがなされるものと思われる。同一地域内の認定こども園の間で、保育に欠けるか否かの判断基準が異なり、保護者が混乱する事態は回避しなければならない。類型を問わず、特に配慮が必要な子どもを受け入れる法的な仕組みを求める質問に対し、「(認定こども園の設置・運営に関する)国の指針を策定する際にしっかり規定しておきたい」との答弁がなされた⁸。

イ 保育に欠ける「定員枠」と欠けない「定員枠」の間の異動

待機児童の多い地域では、育児休業に入ると一旦保育所から幼稚園に「転校」しなければならず、職場復帰後は再度、保育所に「転校」を強いられる。認定こども園では、保護

者の就労状況に応じた定員枠があるため、同一施設の枠の間を異動できることが、利点の一つとして強調されてきた。問題は、それぞれの定員枠に空きがない場合である。

定員枠の在り方について、幼稚園と保育所双方の認可を取る幼保連携型の場合は、「当然、その地域の認可の人数というものは、その地域のニーズを踏まえたものとして大体認可されるわけでございますけれども、その時々 of 多少の変動には柔軟に対応できるような形ではあります」とされ⁹、定員枠を超えて通い続けることを認めたと受け取れる答弁がある。こども園の認定を受けても、公的助成は基本的に現行制度が適用されるため、同一施設内でも、保育に欠けるか否かによって保育料は異なる¹⁰。それぞれの定員枠を超えた分も助成金の算定に的確に反映される必要がある。

また、保育需要が逼迫している地域の保護者、特に第2子以降の出産予定のある家庭にとっては、比較的高い保育料を設定しながらもこうした「既得権」を認める認定こども園と一般の認可保育所との間で選択に悩む場面も予想される。様々な就労状況に応じた受入可能な施設とその保育料、保育時間等について比較検討できるよう、利用者の立場に立った情報提供が必要である。あわせて、どの施設をどのように利用することが自分の子育てにとって最適なのか、利用する保護者にも事前の「市場調査」の努力が求められることになる。

しかし、幼児教育の機会の継続的な保障という視点に立つとき、家計の豊かさや地域性の違いが幼児の「転校リスク」に跳ね返る状況をどう考えるべきか。国としてすべての施設に対し認定こども園への転換を推奨しているわけではなく、認定申請は地域のニーズに応じた各施設の判断によるものであり、幼保の施設共用化、預かり保育、子育て支援、私的契約児の受入等を実施している千施設程度が対象となるとされる（地方裁量型の設置見込数は不明）¹¹。

地域の保育需要に応える一義的な責任を有する市町村には、幼児教育・保育ニーズを的確に把握し、認定権者である都道府県とともに、幼・保・認定こども園の設置バランスを考慮することが求められる。

（４）０～２歳の待機児童と認定こども園の対応

認定こども園に期待される教育、保育の一体的な提供とは何かとの問いに対して、政府は以下の３点を挙げている⁶。すなわち、いかなる類型であっても、

３歳から５歳の子どもに対する保育機能が整備されていること、

３歳から５歳の子どもに対する教育機能が充実されていること、

０歳から５歳の子どもに対する子育て支援体制が整備されることとされた。

端的に言えば、認定こども園は、０～５歳児ではなく、３～５歳児の教育・保育を担うための施設といえる。「政府として保育に欠けない子どもを毎日通園させるという考えがあるのか」との問いに対し、０～２歳児は保護者が家庭でしっかりと育てて欲しい、「つまり、恒常的に長時間認定こども園で預かるということは想定しておりません」との答弁がなされている¹²。待機児童のうち０～２歳児の割合は６８％に上るが、認定こども園での低年齢児の受入れは必須条件とはされておらず、本来３歳以上児を受け入れる幼稚園を母体とし

た認定こども園の待機児童の受入れ体制が問題とされた。政府からは、低年齢児の受入れ自体は可能だが、認可保育所若しくは認可外保育所を併設する幼保連携型になる必要がある旨の答弁があった¹³。政府として「制度設計の中で一番推進したい形というのは幼保連携型」との答弁もある¹⁰。

なお、地域のニーズがあれば幼稚園も対応するはずとの指摘も委員からなされている¹⁴。

(5) 幼保連携型と「幼保一元化」

認可を要せず敷居が低いという意味では、他の類型に比べ教育・保育の水準が低くなる可能性が高い地方裁量型が増えていくことへの懸念が示された。政府からは、質の確保という観点から、国の財政措置は認可を受けた施設に限定することで、地方裁量型の施設に一方的に活用がシフトすることがないように配慮する旨の答弁がなされた¹⁵。

保護者の就労状況を問わずあらゆる子どもを受入れ、公的助成もすべての子どもを対象として受けることができるのは、幼保双方の設置認可を受けた幼保連携型であり、政府が最も進めたいとする理由もそこにある。幼稚園若しくは保育所の認可を受けている施設が他の認可を受けようとする際には、それぞれ認可定員を10名まで引き下げる設置促進策が検討されている¹⁶。

しかし、幼稚園が保育所の認可を得る際には調理室を備える必要があるが、こうした他の認可を受けるための準備(施設整備等)を対象とした公的助成制度は予定されていない。施設内の事務作業の効率化と幼児教育と小学校教育の円滑な接続に資するため、幼稚園と保育所で異なっている子どもの発育記録の書式を共通化する必要性も指摘されている¹⁶。

*

認定こども園は、従来の幼稚園や保育所等とは異なる新たな施設類型として法的に位置付けるものではなく、一定の機能に着目して、その機能を公的に確認するものとされる¹⁷。

認定後、付加された機能を十分にいかすと同時に、各施設の本来果たすべき機能が低下することのないよう、本法案附則に基づく検討に向けて目配りしていく必要がある。

¹ 第164回国会参議院文教科学委員会会議録第15号3頁(平18.6.1)

² 第164回国会参議院文教科学委員会会議録第14号8頁(平18.5.30)

³ 第164回国会参議院文教科学委員会会議録第16号13頁(平18.6.6)

⁴ 第164回国会衆議院文部科学委員会会議録第15号29頁(平18.4.21)

⁵ 第164回国会衆議院文部科学委員会会議録第15号25頁(平18.4.21)

⁶ 第164回国会参議院文教科学委員会会議録第13号6頁(平18.5.23)

⁷ 第164回国会参議院文教科学委員会会議録第16号12頁(平18.6.6)

⁸ 第164回国会参議院文教科学委員会会議録第14号36~37頁(平18.5.30)

⁹ 第164回国会衆議院文部科学委員会会議録第13号22頁(平18.4.14)

¹⁰ 第164回国会参議院文教科学委員会会議録第14号22頁(平18.5.30)

¹¹ 第164回国会衆議院文部科学委員会会議録第13号18頁(平18.4.14)

¹² 第164回国会衆議院文部科学委員会会議録第15号5頁(平18.4.21)

¹³ 第164回国会衆議院文部科学委員会会議録第13号11頁(平18.4.14)

¹⁴ 第164回国会参議院文教科学委員会会議録第16号23~24頁(平18.6.6)

¹⁵ 第164回国会衆議院文部科学委員会会議録第16号22頁(平18.4.28)

¹⁶ 第164回国会参議院文教科学委員会会議録第16号15~16頁(平18.6.6)

¹⁷ 第164回国会参議院文教科学委員会会議録第14号3頁(平18.5.30)