

幼保一体化議論の経緯と制度設計における課題

～ 子ども・子育て新システムの基本制度案要綱を踏まえて～

の だ あ ゆ こ
内閣委員会調査室 野田 亜悠子

1. はじめに

我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、所管の省庁も文部科学省と厚生労働省に分かれており、対象児童、施設、人員配置の基準等が異なるという二元体制となっている（図表参照）。しかし、本来、保護者の就労といった家庭環境にかかわらず、同じ歳の子どもは同じ内容の幼児教育及び保育を受けられることが望ましいとの考え等から、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」が提唱されてきた。

1990年代には、少子化の進行や共働き世帯の増加により、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た。近年、不況の影響で共働き世帯が増え、待機児童数が過去最悪の水準に近づくなど¹、待機児童は社会問題化しており、早急に取り組むべき喫緊の課題となっている。政府は待機児童を解消するための施策の1つとして「幼保一体化」を掲げており、2010（平成22）年1月には、「幼保一体化」を含む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「子ども・子育て新システム検討会議」が設置された。6月25日には「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が取りまとめられ、これを具体化する法案を来年（2011（平成23）年）の通常国会に提出するとしている²。

本稿では、幼保一体化議論のこれまでの経緯を紹介するとともに、子ども・子育て新システムの基本制度案要綱の概要及び主な課題について述べることにしたい。

なお、この議論においては、「幼保一体化」とともに「幼保一元化」という用語が使用されている。「一元化」とは、「いくつかに分かれている問題や機構・組織などを統一すること」を意味し、「幼保一元化」は「国や自治体において幼稚園と保育所の所管を一本化し、制度も一つにする」との意味を持つ一方、「一体化」とは「別々のものが一つになること。別種のものを一つに融合させること」を意味し、「幼保一体化」は「制度的に異なる保育所と幼稚園の壁を乗り越えて、保育・幼児教育施設の共通する部分を可能な範囲で広げて、その保育・教育内容を一体化する」との意味を持つとの見解がある³。しかし、これまでの議論においては、両者が厳密に区別されることなく使用されている。また、近年は、これまで主に用いられていた「一元化」に代わり、「一体化」が使用されるようになってきている。そのため、本稿においては、原則として議論の際に用いられた用語に準ずることとする。

図表 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、便所
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
運営費	公立：地方自治体の一般財源による負担（交付税措置） 私立：設置者が負担（私立学校助成費補助金有り）	公立：地方自治体の一般財源による負担（交付税措置） 私立：運営経費のうち、保護者からの徴収金を除く額の1/2を国、1/4を都道府県、1/4を市町村が負担（保育所運営費負担金）
施設数/入園・入所者数	13,516園/約163万人（平成21年5月現在）	23,068施設/約208万人（平成22年4月現在）

（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. これまでの経緯

(1) 戦後から 1980 年代

幼保一元化については、託児所⁴と幼稚園が別の制度として位置付けられた明治以降から議論があり、戦後もしばしば取り上げられてきた。1960年代前半には、保育関係団体を中心に、幼保一元化の活発な議論がなされた。それを背景に、1963(昭和38)年には、文部省、厚生省共同通達として「幼稚園と保育所の関係について」を公表し、二元行政でそれぞれを充実整備することを主張しつつ、保育所の教育機能を制度的に明確に位置付けた。

1960年代後半から1970年代に幼稚園と保育所が急速に普及し、大部分の4歳児・5歳児がいずれかに通うようになったことを背景に、一元化論議は国民的な広がりを見せ始め、政府関係や保育関係団体にとどまることなく、自治体関係団体、労働組合、政党等から一元化に係る様々な意見が出された。こうした動向を背景に、1975(昭和50)年11月には行政管理庁が「幼児の保育及び教育に関する行政監察結果に基づく勧告」を発表し、文部省、厚生省の連携及び調整を密にするとともに、両省の審議会の委員等を構成員とする協議の場を設けること等を勧告した。これを受けて、1977(昭和52)年10月に、文部省、厚生省が「幼稚園及び保育所に関する懇談会」を設置するなど、1970年代後半には、政府の側から、幼稚園と保育所の関係についての具体的検討の動きが見られた。

1981(昭和56)年6月、「幼稚園及び保育所に関する懇談会」は報告をとりまとめ、幼稚園と保育所が「目的・機能を異にし、それぞれ必要な役割を果たしている以上、簡単に一元化できるような状況ではない」と結論づけるとともに、幼稚園と保育所の調整を目的とした会合の開催等を提案した。

1984(昭和59)年8月には、政府全体として長期的展望に立って教育改革に取り組むため、内閣総理大臣直属の諮問機関として「臨時教育審議会」が総理府に設置された。幼児教育については、第三部会で検討が行われ、1987(昭和62)年4月の第三次答申に幼保一元化に関する内容が盛り込まれた。第三次答申においては、基本的には幼稚園・保育所それぞれの制度的充実を図る必要があること、3～6歳児については教育内容を共通的なものにすることが望まれることが明記されている。

(2) 待機児童の発生による新たな議論

1990年代に入り、女性の社会参加の進展や核家族化により、保育のニーズが増加し、待機児童が社会問題化した。一方で、少子化の進行等により、幼稚園児の減少、一部の幼稚園での定員割れが生じていた。これらを背景に幼稚園において、正規の教育時間終了後も引き続き在園児を夕方まで預かる「預かり保育」が普及し、幼稚園と保育所の連携、一元化をめぐる問題が新たに取り上げられるようになった。

1996(平成8)年12月には、地方分権推進委員会第1次勧告において、「少子化時代の到来の中で、子どもや家庭の多様なニーズに的確に応えるため、地域の実情に応じ、幼稚園・保育所の連携強化及びこれらに係る施設の総合化を図る方向で、幼稚園・保育所施設

の共用化等、弾力的な運用を確保する」ことが勧告された。

これを受けて、1997（平成9）年4月、文部省、厚生省は共同で「幼稚園と保育所の在り方に関する検討会」を設置し、検討会での議論等を踏まえ、1998（平成10）年3月に「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」を公表した。指針においては、幼稚園・保育所の合築、併設、同一施設内設置等で施設・運営を共用化する際に、「保育上支障のない限り、その施設及び設備について相互に共用することができる」とするとともに、施設の面積や職員数等に関する幼稚園設置基準及び児童福祉施設最低基準の取扱い等を規定している。

2002（平成14）年10月には、地方分権改革推進会議が、「事務・事業の在り方に関する意見 - 自主・自立の地域社会をめざして - 」を公表し、「我が国の現状に鑑みれば、地域によっては幼稚園と保育所はほとんど均質化しており、（中略）施設としての幼稚園と保育所、制度としての幼稚園教育と保育は、それぞれの地域の判断で一元化できるような方向で今後見直していくべき」であると提言している。

（3）構造改革特区制度による取組

総合規制改革会議においても、幼保一元化について検討が行われ、2001（平成13）年12月に公表された「規制改革の推進に関する第1次答申」においては、「就学前児童の保育と教育の多様なニーズに的確に対応できるよう、保育所と幼稚園等の教育施設との施設の共用化を促進し、運営や施設利用の面で一層連携を深める必要がある」と提言している。

2002（平成14）年7月の「中間とりまとめ - 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 - 」においては、規制改革の早期実現のため、特定地域に限定して、その特性に注目した規制改革を実現することにより、全国的な規制改革につなげ、我が国全体の経済活性化を図ることを目的とする「規制改革特区」（後に構造改革特区）制度の創設を提言している。12月に発表された「規制改革の推進に関する第2次答申 - 経済活性化のために重点的に推進すべき規制改革 - 」は、「構造改革特区」の実施に向けた取組等の横断的分野に加え、個別分野の検討の成果を取りまとめている。その中で、保育分野については、「幼稚園、保育所のそれぞれの役割が近似してきており、双方の機能を併せ持った施設へのニーズが高くなるとともに、施設の共用化も増えている」と指摘したうえで、「幼稚園と保育所の一体的運営の推進」を求めた。その際、「施設の共用だけではなく、子どもの処遇についても、各地域のニーズに応じ、柔軟な運営が可能となるような措置を講ずるべきである」としている。

また、2003（平成15）年2月には、「規制改革推進のためのアクションプラン」を策定し、2年以内の実現を目標とする重点検討事項として、幼稚園と保育所の一元化を取り上げた。重点検討事項の検討の際には、「構造改革特区での実現」をも視野に入れつつ、構造改革特別区域推進本部との連携強化を図ることとされていた。そのため、地方公共団体等の提案も受け、構造改革特区において国が規制の特例措置を講ずる必要がある分野の一つに、幼保一元化が掲げられた。これを踏まえ、2003年度より、幼稚園と保育所の区分のもととなる法律による規制を取り払い、幼稚園、保育所のカリキュラムや運営を同一に

することにより、保育費負担の軽減や、施設の効率的な運営を目指す「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」等が構造改革特区において実施された。

構造改革特区において実施されている規制の特例措置については、「特段の問題が生じていないと判断されたものについては、速やかに全国展開を推進していくことを原則とする」とされている⁵。幼保一元化もこの対象となり、2005（平成 17）年度から全国展開されることとなったため、2005 年 5 月に、文部科学省、厚生労働省の両省が、「共用化指針により共用化された施設における幼稚園児及び保育所児の合同活動並びに保育室の共用化に係る取扱いについて」を通知し、「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」を改正した。ここでは、「乳児及び幼児の数が減少したことその他の事情により適正規模の集団保育が困難であり、幼児の心身の健全な育成のために特に必要があるときは、（中略）共用化された施設において、一定の条件を満たす場合、幼稚園児と保育所児を合同で教育・保育すること」、「幼稚園と保育所の保育室を共用すること」ができるとしている。

（４）認定こども園制度

総合規制改革会議は、経済財政諮問会議と連携を強化し、上述の「規制改革推進のためのアクションプラン」に明記されている重点検討事項については、2003（平成 15）年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」に盛り込まれた。「基本方針 2003」では、「地域のニーズに応じ、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、2006（平成 18）年度までに検討するとしている。これを受けて、12 月に発表された総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第 3 次答申 - 活力ある日本の創造に向けて - 」においては、総合施設の実現に向け、2004（平成 16）年度中に基本的な考え方をとりまとめた上で、2005（平成 17）年度に試行事業を先行実施する等の様々な準備を行い、2006（平成 18）年度に本格実施することが明記された。

また、2004（平成 16）年 5 月には、地方分権改革推進会議が「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見 - 地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして - 」（最終意見）を発表し、経済財政諮問会議が提言した総合施設構想を評価するとともに、将来的には制度一元化の実現について更に検討を進めるため、施設基準等の緩和、資格の一元化等の措置を提言した。

これらを受けて、同月、「中央教育審議会初等中等教育分科会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同検討会議」が発足し、総合施設に関する検討が行われ、12 月に「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について（審議のまとめ）」が公表された。「審議のまとめ」においては、総合施設について、「地域によっては、既存の制度の枠組みだけでは必ずしも多様化する幼児教育・保育のニーズに柔軟に対応できない状況があることから、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・保育のニーズに適切かつ柔軟に対応することができるようにするための新たなサービス提供の枠組みを提示しようとするものである」としている。

2005（平成 17）年 4 月には、全国 35 箇所の総合施設モデル事業実施園を決定した。モデル事業は、10 月に設置された「総合施設モデル事業評価委員会」において、教育・保

育内容、職員配置、施設設備等に関する評価が行われ、この評価結果を踏まえ、総合施設の制度設計を行うこととした。

同年 12 月、「総合施設モデル事業の評価について（中間まとめ）」が公表され、これを踏まえて制度設計が行われ、2006（平成 18）年 3 月 7 日には、認定こども園制度の創設を内容とする「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」が国会に提出された（なお、最終まとめは、3 月 31 日に公表されている）。同案は、6 月 9 日に可決、10 月 1 日に施行されており、翌月には総合施設である認定こども園が設置されている⁶。

認定こども園は、就学前の教育・保育を一体として捉え、一貫して提供する新たな枠組みであり、既存の幼稚園制度及び保育園制度は維持されている⁷。そのため、総合規制改革会議の後継組織である、規制改革・民間開放推進会議及び規制改革会議の答申には、総合施設の在り方・活用促進・制度改革のための施策が盛り込まれるとともに、幼稚園と保育所の完全一元化を目指すべきであるとの提言がなされている⁸。2008（平成 20）年 10 月に、内閣府特命担当大臣（少子化対策）・文部科学大臣・厚生労働大臣 3 大臣合意により「認定こども園制度の在り方に関する検討会」が設置され、2009（平成 21）年 3 月 31 日には、認定こども園制度の改革の方向や財政支援の充実・二重行政の解消等の課題への対応を盛り込んだ「今後の認定こども園制度の在り方について」が公表されている。

（5）民主党政権における取組

民主党は、2009（平成 21）年 7 月 27 日に公表されたマニフェスト 2009 において、「縦割り行政になっている子どもに関する施策を一本化し、質の高い保育の環境を整備すること」を掲げ、具体策として「子ども家庭省（仮称）」の設置を検討すること」を盛り込んだ⁹。

同年 12 月 8 日に閣議決定された「明日の安心と成長のための緊急経済対策」においては、新たな需要創出に向けた制度・規制改革の重点テーマとして「幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革」が掲げられている。2010（平成 22）年 1 月 29 日に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」においては、「チルドレン・ファースト」の考えが掲げられ、「すべての子どもがどこに生まれても質の確保された幼児教育や保育が受けられるよう、幼児教育、保育の総合的な提供（幼保一体化）を含めて、子どもや子育て家庭の視点に立った制度改革を進め」ることが明記された。

同年 6 月 18 日に閣議決定された「新成長戦略」には、「21 世紀日本の復活に向けた 21 の国家戦略プロジェクト」の 1 つとして「幼保一体化等」が掲げられており、9 月 10 日に閣議決定された「新成長戦略実現に向けた 3 段階構えの経済対策」には、「日本を元気にする規制改革 100」の中に位置付けられている。

また、同年 1 月には、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」に基づき、幼保一体化を含む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「子ども・子育て新システム検討会議」及びその下部組織である「作業グループ」が設置された。6 月 25 日には、2011（平成 23）年通常国会への法案提出等の工程を盛り込

んだ「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が検討会議において取りまとめられ、6月29日には少子化社会対策会議（会長：内閣総理大臣）において決定されている。これに基づき、9月には「作業グループ」のもとに3つのワーキングチームが設置され、「基本制度」、「幼保一体化」、「こども指針（仮称）」に関する検討が行われている。

また、近年増加傾向にあり過去最高の水準に近付いている待機児童の解消を一刻も早く実現するため、「子ども・子育て新システム」の前倒し実施について、スピード感を持って検討するため、「待機児童ゼロ特命チーム」が10月21日に官邸に設置されている。

3. 子ども・子育て新システムの基本制度案要綱の概要

以下は、子ども・子育て新システムの基本制度案要綱のうち、幼保一体化に関連する内容を中心に、まとめたものである。

(1) 総論

ア 目的

子ども・子育て新システムでは、すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子どもを大切にできる社会、出産・子育て・就労の希望がかなう社会、仕事と家庭の両立支援で、充実した生活ができる社会、新しい雇用の創出と、女性の就業促進で活力ある社会を実現する。

イ 方針

子ども・子育てを社会全体で支援する、利用者（子どもと子育て家庭）本位を基本とし、すべての子ども・子育て家庭に必要な良質のサービスを提供する、地域主権を前提とした住民の多様なニーズに応えるサービスを実現する、政府の推進体制を一元化するとの方針のもとに、制度を構築する。

ウ 新システムとは

政府の推進体制・財源の一元化、社会全体（国・地方・事業者・個人）による費用負担、基礎自治体（市町村）の重視、幼稚園・保育所の一体化、多様な保育サービスの提供、ワーク・ライフ・バランスの実現といった新システムを実現する。

(2) 基本設計

子どもの育ち・子育て家庭を社会全体で支えるため、市町村（基礎自治体）が制度を実施し、国・都道府県等が制度の実施を重層的に支える仕組みを構築する。

事業ごとに所管や制度、財源が様々に分かれている現在の子ども・子育て支援対策を再編成し、幼保一体化を含め、制度・財源・給付について、包括的・一元的な制度を構築する。

新システムに関するすべての子ども・子育て関連の財源を一本化し、実施主体である市町村に対して包括的に交付される仕組み（子ども・子育て包括交付金（仮称））を導入する。

給付の内容は、基礎給付、両立支援・保育・幼児教育給付（仮称）とし、すべての子どもと子育て家庭のニーズに応じて必要な給付を保障する。

（３）給付設計

ア 基礎給付（すべての子ども・子育て家庭支援）

すべての子ども・子育て家庭を対象にした基礎的な給付として、子ども手当（個人への現金給付）、一時預かり等の子育て支援サービス（個人への現物給付）、妊婦健診、乳児家庭全戸訪問事業等の地域の子育て支援のための事業等の給付を行う。

その際、市町村が地域の実情に応じて設計した枠組みの下、個人の選択に基づき、子ども手当と個人への現物給付を組み合わせることを可能とする仕組みを検討する。

また、個人給付の一部については、市町村の選択により、学校給食費等としての学校への支払い、子育てサービス・教育サービス等の利用券方式等による給付を行う方法を検討する。

イ 両立支援・保育・幼児教育給付（仮称）

こども園（仮称）、小規模保育サービス等の多様なサービスに対する給付である幼保一体給付（仮称）、産前・産後・育児休業給付（仮称）、放課後児童給付（仮称）等、仕事と子育ての両立支援と、保育サービス、幼児教育を保障するために、妊娠から出産、育児休業、保育サービスの利用、放課後対策まで、切れ目のないサービスを提供する。

利用者補助方式と公定価格を基本とした現物給付とする。給付に当たっては、必要な給付の保障責務や利用者の支援など、市町村の責務の明確化を図り、公的保育サービスを確実に保障するため、市町村が客観的な基準に基づき保育の必要性を認定し、サービスを利用する地位を保障する。また、利用者がサービスを選択可能な仕組みとするため、市町村の関与の下、利用者と事業者の間の公的保育契約制度を導入する。

イコールフットイングによる株式会社・NPO等の多様な主体の参入促進のため、サービスの質を担保する客観的な基準による指定制の導入、施設整備費の在り方の見直し、運営費の使途範囲の自由度の拡大等を行う。

撤退規制、情報開示等のルール化を行うことにより、サービスの安定と質の確保を図る。

（４）費用負担

社会全体で子ども・子育て支援を支えるという観点から、社会全体（国・地方・事業主・個人）で、必要な費用を負担することとし、国及び地方の恒久財源の確保を前提に、両立支援・保育・幼児教育給付（仮称）に、事業主・個人が拠出することを検討する。

子ども・子育て勘定（仮称）を設け、各種子ども・子育て対策の財源を統合し、市町村が自由度を持って必要な給付を行うことができるよう、子ども・子育て包括交付金（仮称）として市町村に包括的に交付する。

(5) 幼保一体化

幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い（保育に欠ける要件の撤廃等）、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供するこども園（仮称）に一体化する。

すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障するとともに、家庭における子育て・教育にも資するため、幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針（こども指針（仮称））を創設する。

こども指針（仮称）に基づき提供される幼児教育・保育について、資格の共通化を始めとしたこども園（仮称）としての機能の一体化を推進する。

こども園（仮称）については、現在の幼稚園、保育所、認定こども園からの円滑な移行に配慮しつつ、学校法人、社会福祉法人、株式会社、NPO等、多様な事業主体の参入を可能とする。

(6) その他

新システムを一元的に実施する子ども家庭省（仮称）の創設に向けて検討する。

地方公共団体、労使代表を含む負担者、子育て当事者、NPO等の子育て支援当事者等が子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組みとして、国に子ども・子育て会議（仮称）を設置することを検討する。

(7) 工程

2011（平成23）年通常国会に法案を提出し、2013（平成25）年度の施行を目指す。

4. 主な課題

(1) 目的

幼保一体化を含む子ども・子育て新システムの目的は、すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子どもを大切に作る社会、出産・子育て・就労の希望がかなう社会、仕事と家庭の両立支援で、充実した生活ができる社会、新しい雇用の創出と、女性の就業促進で活力ある社会を実現することとされている¹⁰。

は子どもの視点に立ち、
、
は働きやすい環境の整備という大人の視点に立った目的である。どれも重要であるが、これらの目的を同時に実現することは容易ではない。例えば、
、
を実現するために、待機児童の解消を優先し、設置基準の引き下げ等が行われた場合、
の目的の実現は困難になると考えられる。

幼保一体化は、今後の子育て支援の方向性についての総合的なビジョンである「子ども・子育てビジョン」に基づいて推進していく必要がある。そこで、幼保一体化の推進にあたっては、「チルドレン・ファースト」の考えに立ち、「すべての子どもへの良質な成育環境を保障」することを最大の目的とすることを明確にすべきではないか。

(2) こども園（仮称）の基本的位置づけ

幼稚園は、学校教育法に基づき「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」を目的に設置された「学校」である。一方、保育所は、児童福祉法に基づき「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」を目的に設置された「児童福祉施設」である。

幼保一体化により、幼児教育と保育をともに提供する施設としてこども園（仮称）が新設される。これに伴い、幼稚園及び保育所は 10 年程度の経過措置の後に廃止され、こども園（仮称）に一本化される構想が示されている¹¹。こども園（仮称）は、学校教育法に基づく「学校」及び児童福祉法に基づく「児童福祉施設」として位置付けられることとなる¹²。したがって、学校教育制度及び児童福祉制度の双方を併せ持つ制度体系を新たに構築することが必要となる。その際、幼稚園と保育所の目的・制度等の違いに留意し、教育の視点及び福祉の視点を総合的に勘案しながら検討する必要がある。また、幼保一体化を掲げる以上、新たな制度構築と併せて、法律の一本化も検討する必要があると考える。

（３）こども園（仮称）の具体的な制度設計

ア 所管省庁

幼保一体化を含む子ども・子育て新システムを一元的に実施するため、子ども家庭省（仮称）の創設に向け検討することとしていることから、こども園（仮称）の所管省庁は子ども家庭省（仮称）になると考えられる。

しかし、子ども家庭省（仮称）という新たな省庁の創設は、中央省庁再編とも関連する課題であり、子ども・子育て分野における議論のみで実現できるものではない。民主党は、マニフェスト 2009 に、「国家行政組織法を改正し、省庁編成を機動的に行える体制を構築する」ことを掲げている¹³。また、2010（平成 22）年 1 月 27 日の参議院予算委員会において鳩山内閣総理大臣（当時）が、「参議院選挙の後に、（中略）省庁全体の在り方というものを見直していくということが必要なんじゃないか」との答弁をしている¹⁴。しかし、マニフェスト 2010 においては、中央省庁再編に触れておらず、参議院選挙後これまでに、中央省庁再編に関連する動きは見られない。中央省庁再編を目指すのであれば、子ども家庭省（仮称）の創設に向けた検討は、この議論と併せて行う必要があるのではないか。

また、子ども家庭省（仮称）を創設するとしても、検討の時間も含め創設には一定の時間がかかると考えられる。子ども家庭省（仮称）創設までの間、こども園（仮称）はどの府省庁が所管するのかということも問題となる。現在、子ども・子育て分野の所管は複数の府省庁にまたがっているが、安易にそれを引き継ぐのではなく、将来子ども家庭省（仮称）において、子ども・子育て分野を一元的に所管するとの考え方を尊重した制度設計が望まれる。

イ 設置基準（最低基準）

設置基準とは、幼稚園及び保育所を設置するために必要な最低限の基準であり、職員配置、園舎・保育室、運動場、調理室等の施設整備等の基準が定められている。設

置基準は、幼児教育及び保育の質を確保し、全国一律の幼児教育及び保育を実施するために、欠くことのできないものと考えられる。幼稚園は、幼稚園設置基準により、保育所は、児童福祉施設最低基準により、それぞれ設置基準が定められているが、こども園（仮称）の設置基準については、特に明記されていない。

こども園（仮称）は、子ども・子育てビジョンに基づく「チルドレン・ファースト」の考えに立って制度設計されるべきであり、質の確保を担保する仕組みが必要である。そのため、株式会社、NPO等の多様な主体が参入できるこども園（仮称）について、国は指針等にとどまらず、法的拘束力のある設置基準を定める必要があると考える。また、「すべての子どもへの良質な育成環境を保障」するとの目的からも、現行の基準の確保及び向上が求められていると考えられる¹⁵。

なお、総合施設として設置されている認定こども園については、原則として幼稚園又は保育所のいずれかの基準を満たせば良い扱いとなっているため、実質的には基準の緩和・廃止となっている。幼稚園や保育所からの移行を容易にするための措置であると考えられるが、質の低下につながる懸念されている。

ウ 職員の資格

幼稚園で働く職員については、幼稚園教諭免許、保育所で働く職員については、保育士資格がそれぞれ求められている。こども園（仮称）の職員については、「資格の共通化」が明記されており、両資格を統合した資格の新設が想定される。人材確保、職員の身分保障等の観点から、現在幼稚園及び保育所で働く職員については、新資格へ移行し、こども園（仮称）で働くことが望ましい。

両資格については、養成課程での同時取得が広く行われており、資格併有者の割合も高い¹⁶。資格併有者は、スムーズに新資格へ移行することができるが、どちらか一方の資格のみの所有者の移行は容易ではないと考えられる。

これまで施設共用化等により幼稚園と保育所の連携が強化される中で、両資格の併有が促進されており、2005（平成 17）年度には、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が新設されている。しかし、幼稚園教員資格認定試験の合格率は2009（平成 21）年度で9.9%¹⁷と低く、養成課程卒業後に、幼稚園教員資格を取得することは難しいのが現状である。また、2005年度から、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試験科目が免除されている。しかし、幼稚園教諭免許所有者に対し、保育士資格の取得を促進する効果は不十分であり、2010（平成 22）年度保育士試験より、「指定保育士養成施設」において筆記試験に対応する教科目を修得した場合に筆記試験科目を免除する、新たな施策が実施されている¹⁸。

新たな施策により、幼稚園教諭免許所有者の保育士試験合格者の増加が期待されるが、現状の両資格の併有促進策が十分であるとは言い難い。そのため、どちらか一方の資格のみの所有者に対し、こども園（仮称）への一本化までに、現行の施策を活用した他方の資格の取得を求めることは現実的ではない。また、それぞれの養成課程に

おける必修科目が異なることから、一方の資格所有者に対し短期間の研修等により容易に新資格を認めることは、質の確保の面からも問題となりうる。質を確保しつつ、現在の職員がスムーズに新資格に移行できるような制度設計が行われるか、注視する必要がある。

エ 経過措置の在り方

2010（平成22）年11月1日に提示された「こども園（仮称）について（案）基本的位置付け」によれば、こども園（仮称）設置後、幼稚園と保育所を廃止するまでの経過措置は10年程度必要とされている¹⁹。

幼稚園と保育所は、職員配置、職員資格、園舎・保育室・運動場・調理室等の施設整備等、多くの点で異なり、一本化は容易ではない。10年程度で、すべての幼稚園及び保育所にこども園（仮称）への移行を求めることは、設置者に対し、施設整備、人材確保等で過大な負担を強いることになるのではないかと懸念される。また、短期間で一本化を可能にするための基準の緩和・廃止等も想定され、質の低下につながる恐れがある。円滑な移行により「すべての子どもへの良質な成育環境を保障」するとの目的を実現できるよう、支援策を講ずるべきである。

（4）指針の統合

現在、幼稚園は幼稚園教育要領、保育所は保育所保育指針に基づき指導等が行われている。これらは、ともに幼児教育の指針であり、整合性が図られている。特に3歳以上児の教育的機能に関しては、保育所保育指針は、幼稚園教育要領との整合性を図りながら規定されている。

子ども・子育て新システムにおいては、すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障するとともに、家庭における子育て・教育にも資するため、幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針として、こども指針（仮称）を創設するとしている。こども指針（仮称）については、専門的検討が必要であることから、現在、子ども・子育て新システム検討会議作業グループのもとに設置された「こども指針（仮称）ワーキングチーム」において議論が行われている。

こども指針（仮称）は、こども園（仮称）において、どのような幼児教育及び保育を行っていくかを左右する非常に重要なものである。幼稚園教育要領と保育所保育指針は整合性が図られているが、生命や健康の保持、情緒の安定、食事や排泄等の基本的な生活習慣の確立に関する記述等において相違点も多い。このような相違点の理由を十分検討し、こども指針（仮称）にどのように反映させていくかということが非常に重要である。

（5）利用者と事業者の間の公的保育契約制度

幼保一体化を含む子ども・子育て新システムは、利用者がサービスを選択することが可能な仕組みとするため、市町村の関与の下、利用者と事業者の間の公的保育契約制度を導入することとしている。

ア 保育料

幼稚園の保育料は、保護者の所得にかかわらず定額であり、各幼稚園の設置者が決定している。一方、保育所の保育料は、応能負担の考えに基づき、保護者の収入に応じて市町村長が負担額を決定している。

幼保一体化を含む子ども・子育て新システムにおいては、こども園（仮称）等のサービスの費用については、「公定価格を基本としつつ、サービスの多様化の観点、私学の建学の精神など設置者の自主性等を踏まえ、柔軟な制度を検討する」²⁰ としており、「付加的な幼児教育を行う施設について、その対価として柔軟な価格設定を認めること」、「入学金及び課外活動として行う特別活動（体操、音楽など）等に係る実費徴収については、給付の対象外とした上で、その徴収を認める」ことが提案されている²¹。これらが認められた場合、基本となる公定価格が非常に重要となる。公定価格を踏まえて、自由価格部分や特別活動の料金等が決定され、保護者はその価格と提供される幼児教育及び保育内容を踏まえて、こども園（仮称）を選択することとなる。

また、この場合、保育料を高く設定して高額所得者の子ども中心のこども園（仮称）にすることや、確実に人を集めるために保育料を安く設定すること等が可能となり、質の良いサービスは高価になることが懸念される。そのため、自由価格部分に一定の制限を設ける方法、低所得者に対する支援等が提案されている²²。このような提案を踏まえ、「すべての子どもへの良質な成育環境を保障」するとの目的に沿った制度設計が求められる。

イ サービス利用の抑制

利用者と事業者の間の公的保育契約制度においては、利用時間に応じて利用料が増える応益負担が検討されており、標準時間を超えて利用する場合、利用者負担も増加すると考えられる。そのため、低所得の家庭等がサービスの利用を抑制し、子どもが本当に必要とするサービスを受けることができない事態を生じさせることが懸念される。また、サービス利用の抑制は、こども園（仮称）の収入減につながる恐れがあり、職員処遇が低下することも危惧される。

ウ 入園選考

現在、保育所の入園選考は各自治体において行われているため、入園を希望する各保育所に対し、申し込みを行う必要はない。

しかし、利用者と事業者の間の公的保育契約制度の導入により、こども園（仮称）への入園選考は、各施設ごとに行われることとなる。そのため、子どもを預けて働きたいと考える保護者は多くの施設に対し、入園の申し込みを行わなければならない、現状に比べ保護者の負担が増大することが懸念される。

エ 母子家庭等の子どもの優先入園

現在、各自治体が保育所への入園選考を行うことにより、母子家庭、父子家庭等の家庭育児が困難な場合、優先的に入園させる措置が可能となっている²³。しかし、利用者と事業者の間の公的保育契約制度が導入され、各施設ごとに入園選考が行われることとなった場合、自治体内全体で優先度の高い子どもを入園させる仕組みを作ることが

困難となるのではないか。

また、利用者と事業者の間の公的保育契約制度の場合、保育料はこども園（仮称）に直接支払われることになるため、保育料を滞納する可能性の低い世帯と契約を結びたいと考えるようになることが想定される。さらに、前述したとおり、保育料を施設ごとに決定できることとなった場合、こども園（仮称）は、より高い保育料を支払うことが可能である世帯と契約を結びたいと考えるようになる可能性もある。そのため、家庭育児が困難であり、優先度が高いと言える母子家庭等の子どもの入園が困難になることが想定される。

公的保育契約制度においては、施設に応諾義務を課すとのことであるが、入園希望者が定員を上回る場合の選考や現在幼稚園で行われている入園者選抜のための選考については、公正な選考方法であること、選考基準が公開されていることなどを条件に認めるべきであるとしている²⁴。一方、利用者支援として、「ひとり親家庭の子ども、虐待事例の子どもなど、優先的に利用を確保すべき子どもに対しては、市町村が受入れ可能な施設を斡旋するなど、確実に利用できる仕組みを整える」ことが提案されている²⁵。このような提案を踏まえ、優先度が高い子どもの入園が困難になることがないよう、制度設計に工夫が必要となろう。

オ 市町村による保育の実施責任

児童福祉法第 24 条第 1 項は、市町村の保育保障責任について規定しており²⁶、保育の実施責任者は市町村であるという公的保育制度が確立されている。そのため、市町村には公的保育の提供体制確保義務が課されており、現在保育所の整備は市町村の責務とされている。

利用者と事業者の間の公的保育契約制度が導入されると、市町村の役割は、保育の必要性の認定と給付となり、保育に対する責任が、これまでの「現物給付」から「現金給付」に転換される。これにより、保育の確保が市町村の責任ではなく、原則的には利用者の自己責任となると考えられる。

しかし、義務教育である小中学校の例を見ると公立が主体となっており、市町村が責任を負う制度となっている。幼保一体化を含む子ども・子育て新システムの目的である「すべての子どもへの良質な成育環境を保障」することを実現するためには、義務教育と同様にこども園（仮称）の整備や園における幼児教育及び保育の内容に関し、市町村を始めとする行政が引き続き責任を負うべきではないか。

（６）指定制の導入

現在、学校法人や社会福祉法人が設置・運営する幼稚園・保育所について認可制等を採用しているが、幼保一体化を含む子ども・子育て新システムでは、多様な事業者の参入促進のため、認可制等に加えて、各サービス類型ごとに事業者を指定し、当該事業者がサービスを提供する指定制を導入することとしている。これにより、株式会社、NPO等の参入が可能となる。

子どもの育成には、安定した継続性のある幼児教育及び保育が重要であるが、営利企業

による運営の場合、経営難を理由に突然こども園（仮称）を閉鎖するということが起こりかねない。実際、保育所の民営化が進む中で、そのような事例も発生している²⁷。また、経営難による保育の質の低下も懸念される。認可制等の導入により、地域における幼児教育・保育の安定的供給を担保するとのことであるが、「すべての子どもへの良質な成育環境を保障」するとの子ども・子育て新システムの目的に照らせば、指定制により設置されたこども園（仮称）に入園した子どもに対しても、安定した継続性のある幼児教育及び保育を確保するための方策が求められる。

また、指定制は、サービスの質を担保する客観的な基準に基づき導入するとしており、財政的な基盤や組織等の基準が検討されている²⁸。良質な幼児教育及び保育の継続的な提供が担保できるような基準を策定することが必要不可欠であり、今後の議論が注目される。

（ 7 ）運営費の使途範囲の自由度の拡大

幼保一体化を含む子ども・子育て新システムは、多様な事業者の参入促進のため、運営費の使途範囲の自由度を拡大し、一定の経済的基礎の確保等を条件に、他事業等への活用を可能とするとしている。

活用可能な事業がどのような範囲であるかは明らかにされていないが、幼児教育及び保育のための公的財源は、子どものために用いるべきであり、安易な使途の拡大は慎むべきであると考えらる。

また、一定の経済的基礎の確保等を条件にしても、前述のように、営利事業の経営難により、突然こども園（仮称）を閉鎖することにつながる恐れがある。

（ 8 ）市町村による認定

幼保一体化を含む子ども・子育て新システムは、親の様々な就労状況にも応じた公的保育サービスを確実に保障するため、客観的な基準に基づく保育の必要性を市町村が認定し、それに基づきサービスを利用する地位を保障することとしている。また、一方で、幼保一体化に伴い「保育に欠ける」という要件を撤廃することとしている。

現在、保育所の入所に当たっては、「保育に欠ける」等の要件に基づき、市町村が認定を行っているが、この要件を撤廃した場合、どのような基準に基づき保育の必要性を認定するのであろうか。保護者の就労状況などをもとに2段階又は3段階の大括りによる認定を行うことの提案がなされているが²⁹、具体的な基準の中身に関する議論を注視する必要がある。

（ 9 ）「幼児教育」と「保育」の二元化

こども園（仮称）においては、幼児教育と保育をともに提供するとしているが、これはどのような形で行われるのであろうか。

総合施設として設置されている認定こども園においては、幼児教育と保育を時間により分けて提供し、保育者（教育者）も異なる事例が多い³⁰。しかし、このように時間によって分ける方法では、「幼児教育」と「保育」の二元化が維持されており、子どもたちにと

っては連続性や一貫性を欠いたものとなってしまう。これでは、幼児教育と保育の「一体化」と言うことはできないのではないか。「幼保一体化」と言うのであれば、「幼児教育」と「保育」という概念を1つに統合し、時間区分によらずに提供する制度設計を検討することが求められる。

(10) すべてのサービス形態における質の確保

幼保一体化を含む子ども・子育て新システムにおいては、多様なニーズに応じ、こども園（仮称）・小規模保育サービス・短時間利用者向け保育サービス等のさまざまなサービスが提供されるようになる。そのため、同じ3歳未満児の保育であっても、さまざまなサービスが存在することとなる。このような状況の中で、「すべての子どもへの良質な成育環境を保障」するためには、すべてのサービス形態がそれぞれのニーズに応じた質を担保することができる仕組みを構築する必要がある。

(11) 財源の確保

幼保一体化を含む子ども・子育て新システムは、国及び地方の恒久財源の確保を前提として実施するとしているが、その確保の方策については触れていない。

また、給付については、市町村が自由度を持って設計することとしている。これにより、地域の実状に応じたサービスを提供することが可能になるが、自治体の財政力により地域間格差が一層広がることが懸念される。恒久財源を確保・拡大することにより、地域間格差を解消し、全国的に良質な成育環境を保証することが必要不可欠である。

5. おわりに

本稿で述べたように、幼保一体化の具体的な制度設計については、議論が始まったばかりであり、検討すべき課題は多い。しかし、2011（平成 23）年通常国会に法案を提出するとの工程が示されており、残された時間は少ない。

幼保一体化は、これまで二元体制で進められてきた就学前児童の養育体制を、大きく転換する改革である。「子ども・子育てビジョン」に掲げられた「チルドレン・ファースト」の考えに立ち、幼稚園・保育所の良いところや条件的に恵まれた点を取り入れた、より良い制度を設計しなければならない。

幼保一体化は、家庭環境にかかわらず、全ての児童に平等に良質な幼児教育及び保育を提供することが望ましいとの考えから提唱されたものであり、まさに「チルドレン・ファースト」の考えと合致する。ところが、待機児童が大きな社会問題となる今日においては、幼保一体化は待機児童解消の切り札としての期待が大きくなっている。待機児童は、早急に解決すべき非常に重要な課題であるが、仮にこのことのみを優先するとすれば、幼児教育及び保育の質の低下につながる恐れがある。このような点を踏まえつつ、幼児教育及び保育の量的拡大と質の充実のバランスをどのように図るのか、今後の議論が注目される。

【参考文献】

- 渡辺寿恵「幼稚園の抱える問題 - 保育所との連携を中心に - 」『立法と調査』132号(昭61.3)
- 吉田正幸『保育所と幼稚園～統合の試みを探る』(フレーベル館 平14.9.1)
- 鈴木祐子「少子化社会の保育サービスの在り方 - 幼保一元化を考える - 」『立法と調査』238号(平15.11)
- 森上史朗「保育園・幼稚園の改革を総合施設につなげるために」『発達』26巻101号(ミネルヴァ書房 平17.1.25)
- 秋川陽一「子どもの人権保障を目指す幼保一元化の改革課題」『教育改革への提言集〔第4集〕 - 改革はここから - 』(東信堂 平17.12.1)
- 関川千恵美「幼保一元化についての考察 - 構造改革特別区域「幼保一元化」の検証から見てくること - 」『地域政策研究』8巻4号(高崎経済大学地域政策学会 平18.3)
- 豊田和子「幼保一体化・総合施設をめぐる動向と課題」『高田短期大学育児文化研究』創刊号(高田短期大学育児文化研究センター 平18.3.20)
- 近藤幹生『保育園と幼稚園がいっしょになるとき 幼保一元化と総合施設構想を考える』(岩波書店 平18.7)
- 田村能史『「幼保一元化」と認定こども園』(かもがわ出版 平18.9.20)
- 村山祐一『「子育て支援後進国」からの脱却～子育て環境格差と幼保一元化・子育て支援のゆくえ～』(新読書社 平20.9.3)
- 川端美沙子・瓜生淑子「幼保一体化施設の可能性と課題」『教育実践総合センター研究紀要』18号(奈良教育大学教育実践総合センター 平21.3)
- 吉田正幸『次世代保育のかたち - 幼稚園・保育所の可能性と限界』(フレーベル館 平22.1.25)
- 大宮勇雄「新システムにおける幼保一体化批判と私たちの課題」『保育情報』405号(保育研究所 平22.8.20)
- 保育ふくおか編集部「保育制度・政策の動向 新システム/基本制度案要綱を決定 - 多くの疑問点を踏まえて、求められる保育関係者の意見表明」『保育情報』405号(保育研究所 平22.8.20)

1 2010(平成22)年4月1日現在の待機児童数は、26,275人。過去最悪は、2003(平成15)年の26,383人。(厚生労働省『保育所関連状況取りまとめ(平成22年4月1日)』)

2 第176回国会における菅内閣総理大臣所信表明演説においても言及されている。(第176回国会参議院本会議録第1号4頁(平22.10.1))

3 豊田和子「幼保一体化・総合施設をめぐる動向と課題」『高田短期大学育児文化研究』創刊号(高田短期大学育児文化研究センター 平18.3.20)5頁

4 「児童福祉法」(1947年(昭和22年)12月公布)により、託児所の名称が保育所に統一された。

5 構造改革特別区域基本方針(平15.1.24 閣議決定)

6 2010(平成22)年4月1日現在の認定こども園の認定件数は、532件。(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22年4月1日現在の認定件数について』)

7 認定こども園には、 幼保連携型(認可幼稚園+認可保育所) 幼稚園型(認可幼稚園+保育所的機能) 保育所型(認可保育所+幼稚園的機能) 地方裁量型(認可のない教育・保育施設が認定こども園として必要な機能を果たす)の4類型がある。

8 「規制改革・民間開放の推進に関する第1次答申 - 官製市場の民間開放による「民主導の経済社会の実現」 - 」(平 16.12.24) 「規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申「小さくて効率的な政府」の実現に向けて - 官民を通じた競争と消費者・利用者による選択 - 」(平 17.12.21) 「規制改革・民間開放の推進に関する第3次答申 - さらに飛躍を目指して - 」(平 18.12.25) 「規制改革推進のための第1次答申 - 規制の集中改革プログラム - 」(平 19.5.30) 「規制改革推進のための第3次答申 - 規制の集中改革プログラム - 」(平 20.12.22)

9 『民主党マニフェスト2009』17～18頁。なお、『民主党マニフェスト2010』(13頁)においても、「就学前の子どもの保育・教育の一体的提供を進め」ることが掲げられている。

10 幼保一体化の目的としては、 世界に誇る幼児教育を全ての子に、 支援を必要とする全ての親子があらゆる施設の支援を受けられるように、 女性の就労率向上や多様なニーズに対応する保育の量的拡大を図るために、の3点が考えられるとされている。(子ども・子育て新システム検討会議作業グループ 幼保一体化ワーキングチーム 第2回会合(平 22.11.1) 配付資料1「こども園(仮称)について (案)基本的位置付け」)

11 前掲脚注10

12 社会福祉法においては、通所施設型の福祉施設を運営する事業については、第2種社会福祉事業とされており、保育所もこれに当たる。そのため、こども園(仮称)も、これに基づき第2種社会福祉事業として位置付けられる。

13 『民主党マニフェスト2009』2頁

14 第174回国会参議院予算委員会会議録第2号10頁(平 22.1.27)

15 現在、全国統一の基準とすること、国の基準に基づき地方の条例で定めること等が提案されている。また、職員配置基準の引き上げ等の検討も提案されている。(子ども・子育て新システム検討会議作業グループ 基本制度ワーキングチーム 第3回会合(平 22.11.4) 配付資料1-2「幼保一体給付(仮称)について (案)具体的制度設計」)

16 幼稚園教諭(教頭を含む)のうち保育士資格所有者の割合は、74%(72,349人/97,666人)、(平 20.5 文部科学省調査) 認可保育所保育士のうち幼稚園教諭免許所有者の割合は、79%(237,045人/299,470人)、(平 16.6 文部科学省調査)

17 文部科学省調査

18 平成21年10月9日雇児発1009第1号 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知

19 前掲脚注10

20 子ども・子育て新システム検討会議作業グループ 基本制度ワーキングチーム 第3回会合(平 22.11.4) 配付資料1-1「幼保一体給付(仮称)について (案)幼保一体給付(仮称)創設の目的」

21 前掲脚注15

22 同上

23 母子及び寡婦福祉法第11条に基づく基本方針においては、母子家庭、父子家庭の児童の保育所優先入所等の推進が定められている。

24 前掲脚注15

25 同上

26 市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第39条第2項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。(以下略)

27 2008(平成20)年11月、首都圏を中心に保育所や学童保育を運営していた「エムケイグループ」が、経営難を理由に突然全園を閉鎖した。『読売新聞』(平 20.11.21)

28 前掲脚注15

29 同上

30 認定こども園の事例については、幼児教育の改善・充実に関する調査研究『認定こども園の具体的な諸事例にみる園運営に関する調査研究報告書 はじめの一步』(平成21年度文部科学省委託事業)等を参照。