

# 特定所管事務調査報告書

テーマ「幼保一元化の課題について」

平成 25 年 8 月

文教民生常任委員会

# 文教民生常任委員会特定所管事務調査報告書

## テーマ「幼保一元化の課題について」

### はじめに

幼保一元化について西脇市は、「子ども・子育て会議」を平成25年度に設置し、平成27年度に「子ども・子育て支援新制度」の施行を目指す。

国の方針が未だ決まっていない中であって、西脇市として幼保一元化を実現するまでに、どのような問題があるのか、どのような課題を整理するのかを、現状を踏まえ、制度の成り立ちや幼保一元化と認定こども園制度を掘り下げるため、当委員会では特定所管事務調査のテーマを「幼保一元化の課題について」とし選定調査した。

## 1 保育園と幼稚園制度の成り立ち

### (1) 保育園・幼稚園制度のはじまり

保育園は、1890（明治23）年に新潟市での静修学校付設託児所が始まりであったとされており、1947（昭和22）年「児童福祉法」が制定されて保育園に法的根拠が与えられた。

幼稚園は、1876（明治9）年の東京女子師範学校附属幼稚園（現在のお茶の水女子大付属幼稚園）の創設が始まりで、法的な整備として、1899（明治32）年の「幼稚園保育及設備規程」及び1926（大正15）年に「幼稚園令」が定められた。

### (2) 法的根拠の系譜

1946（昭和21）年、日本教育会が「幼児保育刷新方策（案）」をまとめ、幼稚園は満4歳以上の幼児に対して、主として教育を行う施設、保育所は満3歳以下幼児に対して、主として社会的養護を行う施設としての提言を行った。

この提言は、全ての幼児に保育を受ける機会を求めていた点で画期的な提言であった。

1947（昭和22）年に「学校教育法」が制定され、幼稚園が正規の学校教育機関と位置づけられた。

1948（昭和23）年「児童福祉施設最低基準」が作られ、保育士の必要人数、園舎や保育室の面積の最低基準ができたが、現在においてもほとんど改善されていないのが現状である。

1956（昭和31）年文部省による「幼児教育要領」や「幼稚園設置基準」が示され、1964（昭和39）年、「幼児教育要領」が改訂され、法的拘束力を持つようになった。

1965（昭和40）年、厚生省は「保育所保育指針」を示し、養育と教育という要素を一体的に捉えて保育をすすめることが明示された。

### (3) 保育園・幼稚園の変換期

1980年代の初めまでは、保育園数・幼稚園数はともに増えてきたが、1980年代後半から出生率の低下傾向があらわれ、少子化問題への対応として、厚生省や文部省が「エンゼルプラン」、「新エンゼルプラン」、「次世代育成支援対策法」を定め、1990年代後半から2004（平成16）年頃まで様々な施策が進められてきた。保育園では乳児保育、延長保育、一時保育などの特別保育事業を充実させてきた。

### (4) 幼稚園と保育所の一体化議論

2002（平成14）年から2003（平成15）年までの間、開催された地方分権推進会議や総合規制改革会議などにおいて、総合施設構想として「幼稚園と保育所の一体化」が登場してきた。

2006（平成18）年、認定こども園制度の創設を内容とする「就学前の子供に関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」が可決・施行された。

2009（平成21）年2月厚生労働省の社会保障審議会少子化対策特別委員会が「次世代育成支援のための新たな制度体系の創設に向けて」（第1次報告）をまとめ、そこでは「今後の保育制度の姿—新たな保育の仕組み」が提案された。

2009（平成21）年、新保育所保育指針の改定が行われた。保育所保育指針とは保育者が保育実践を進める時のガイドラインとして厚生労働省が示したもので、今回の改定で「告示」として法的拘束力を持つことになった。

2009（平成21）年12月、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」において「幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革」が閣議決定された。

2010（平成22）年、閣議決定された「新成長戦略」において、プロジェクトの一つとして「幼保一体化等」が掲げられた。

## 2 幼保一元化と幼保一体化制度について

### (1) 所管省が異なる幼稚園と保育所

保育所利用児童で3歳児以上が占める比率は42.4%、小学校第一学年児童数に対する幼稚園修了者の比率は55.7%と数字から明らかのように、現在就学前児童は、ほぼ半々の割合で保育所あるいは幼稚園で集団生活を送っている。

幼稚園と保育所は就学前の子どもを預かる施設という点では共通するが、根拠法等に基本的な違いがある。

最も大きな違いは、所管省が幼稚園は文部科学省で学校教育法に準拠し、

保育所が厚生労働省の児童福祉法に根拠している点である。

## (2) カリキュラムに類似性

しかし、幼稚園と保育所の実質的な教育・保育の内容は、カリキュラム、教育・保育時間共に違いが小さくなってきている。

カリキュラムについては、平成20年に幼稚園教育要綱と保育所保育指針の内容が大幅に共有化されたことにより個別の教育・保育内容の違いは幼保の差というより、各施設の方針によるところが大きいとされる。

だが、保育所における教育は、保育所保育指針に基づき養護と一体的に提供されることになっており、学校教育法に基づくものではないため、一部の幼稚園教諭や保護者の間には、保育所では保育のみを行い、教育はしていないとの認識がある。

教育・保育時間面では、預かり保育を行う幼稚園が増加し、ここでも幼保の差は縮まってきている。

## (3) 幼保一元化と幼保一体化

幼稚園と保育所の統合に関しては、過去から現在に至るまで、数度にわたる大きな議論があり、それらについて「幼保一元化」「幼保一体化」双方の表記がみられる。前者は関係する制度等全てを一元化すること、後者は幼稚園と保育所に分かれた現行制度を維持しつつ、できる限り両者の基準や内容を近づけ、関係を密にしようとするものと定義されることもあるが、一元化(一体化)と表記するなど厳密に区分されていないこともある。

幼稚園と保育所は同じ就学前児童を対象としながら、歴史上の成り立ちも、制度上の位置づけも異なるものであるが、その一元化に関する議論は、戦前から存在していた。

前述のように戦後には、昭和21年に日本教育会が「幼児保育刷新方策(案)」をまとめ、幼保の一元化の構想を示した。

この案は全ての幼児に保育を受ける機会を与えるよう求めていた点から、画期的な提言であったとされる。

しかし、昭和22年に学校教育法と児童福祉法が相次いで制定され、幼稚園と保育所は別々の法律のもとに位置づけられ、発展していくことになった。

# 3 認定こども園制度について

## (1) 認定こども園の機能

「認定こども園」は、幼稚園・保育園等のうち、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て、教育・保育を一体的に行う機能)、地域における子育て支援を行う機能(全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機能)を備え認定基準を満たせば、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る。

認定こども園には、地域の実情に応じて多様なタイプが認められている。

「幼保連携型」＝認可幼稚園と認可保育所が連携して、一体的な運営を行うことにより、認定こども園としての機能を果たすタイプ

「幼稚園型」＝認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えて認定こども園としての機能を果たすタイプ

「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のも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えることで認定こども園としての機能を果たすタイプ

「地方裁量型」＝幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が、認定こども園として必要な機能を果たすタイプ

このようなタイプがあり、認定こども園の認定を受けても幼稚園、保育所はその位置づけを失うことはない。

## (2) 認定こども園の認定基準

認定こども園の具体的な認定基準は、文部科学大臣と厚生労働大臣が協議して定める「国の指針」を参酌して、各都道府県が条例として定めることとしている。兵庫県においても「認定こども園の認定要件等に関する条例」を平成18年に制定した。

### ① 職員配置

0～2歳児については、保育所と同様の体制、3～5歳児については、学級担任を配置し、長時間利用児には個別対応が可能な体制とする。

### ② 職員資格

0～2歳児については、保育士資格保有者、3～5歳児については、幼稚園教諭免許と保育士資格の併有が望ましいが、学級担任には幼稚園教諭免許の保有者、長時間利用児への対応については保育士資格の保有者を原則としつつ、片方の資格しか有しない者を排除しないよう配慮する。

### ③ 教育・保育の内容

幼稚園教育要領と保育所保育指針の目標が達成されるよう、教育・保育を提供施設の利用開始年齢の違いや、利用時間の長短の違いなどの事情に配慮 認定こども園としての一体的運用の観点から、教育・保育の全体的な計画を編成、小学校教育への円滑な接続に配慮等となっている。

- ④ 認定こども園の利用手続  
認定こども園の認定を受けた施設は、利用者と施設との直接契約による利用となる。利用者は利用料を直接施設に支払うことになる。  
平成25年4月1日現在「認定こども園」の認定件数は、全国で1,099園（公立218園 私立881園）兵庫県においては93園となっている。

## 4 西脇市の幼保一元化の取組みと方向

### (1) 西脇市の幼保一元化基本6原則

西脇市における幼保一元化基本方針の取組の基本となる6原則については、

- ① 法人は民営化による一元化施設とする。
- ② 各地区既存施設の建て替え時期に幼保一元化方式を導入する。
- ③ 施設建設に伴う補助金制度を設定する。
- ④ 幼稚園機能は堅持する。
- ⑤ 幼稚園部の年齢幅は原則5歳児とする。
- ⑥ 保育・教員職員の指導力の充実を図るための研修を保証する。  
としている。

### (2) 基本的な推進方策

- ① 期間を概ね10年間（平成24年～平成33年）とし全市に拡大推進を図る。
- ② 規模は地域の実態を考慮して、概ね100人～200人規模に集約する。
- ③ 補助金補助要綱を定め、運営費、施設整備費を市が支援する。
- ④ 民営化した法人は幼保一元化施設運営のガイドラインを作成して円滑に移行する。

### (3) 推進検討委員会での協議

上記の方策について、平成24年7月31日、8月22日、9月24日の3回、学識経験者・保育園経営協会・保育園協会・保育園保護者・幼稚園園長・幼稚園保護者・小学校校長会・連合区長会の各代表者12名からなる推進検討委員会を設置して協議した。

協議内容は、

- ① 市内の保育園8園、幼稚園8園の運営は社会福祉法人で行う。
- ② 幼稚園は自治体負担、保育園は国の補助金とする。財政的支援は市で検討する。
- ③ 小学校との連携や登校、給食などをどうするか。

- ④ 保護者からは幼稚園教育は必要であり、幼稚園教育が1年であるがゆえにその質の維持と5歳児施設のスペースが必要
- ⑤ 教員職員の給与の格差解消と、教育に関する環境整備も必要
- ⑥ 保育時間と保育料などの問題
- ⑦ 市内施設は築40年以上が大半であるので各地区から建替えの要望
- ⑧ 認定こども園については保育・教育方針や保育料のあり方、少子化に伴う、建て替え可否の問題

(4) 国の施策不明確で推進検討委員会が休会

このような中で、社会保障と税の一体改革に伴い、平成24年8月22日に「子ども・子育て関連3法」が制定され、平成25年には「子ども・子育て会議」が国に設置される。その準備段階として、国からのアンケート調査を西脇市でも実施することとしている。

しかし、平成24年12月に衆議院選挙が行われ、政権交代となり、国の動向・方針等も見えない状態となったので、少し時間を置きたいとのことで推進検討委員会は一時的に休会となっている。

(5) 平成27年度に「子ども・子育て支援新制度」の施行を目指す。

今後は、平成25年に国において「子ども・子育て会議」が設置され、平成26年度には各市町村で認定に向けての準備がなされ、平成27年度に予定されている「子ども・子育て支援新制度」の施行に向けて、新制度による支援が本格的にスタートする。

この制度では、「質の高い幼児期の学校教育・保育の総合的な提供」「子育ての相談や一時預かりの場を増やすなど、地域における子育てに充実」「待機児童解消を目的とした保育受入れ人数に拡充」などの課題に取り組む。

西脇市としての取組は、国と同様に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「子ども・子育て会議」を平成25年度に設置を予定し、平成27年度の「子ども・子育て支援新制度」の施行を目指す。

## 5 西脇市における幼稚園・保育所の現状

西脇市においては、公立幼稚園8園、私立保育所が8園ある。幼稚園は全園で定員を大きく割り込み、保育所は2園（西脇、黒田庄）が定員割れとなっている。

建物自体の老朽化が激しく築57年が経過（西脇幼稚園）している施設もあり、2保育所（どれみ・西脇）を除きいずれも施設劣化が激しい。（幼稚園・保育所の現状 別紙）

## 6 西脇市が幼保一元化までに整理すべきこと

### (1) 整理すべき政策上の問題点

「整理すべきこと」は、上記の法律等による政策上の問題点を列記すると、

- ① 保育所では低月齢の乳児受入れの増加や、非正規・非常勤保育士の増加などの課題があり、保育の質向上に向けた配置基準をどのように考えるか。
- ② 総合施設構想は、財政的効率を優先し、規制緩和による現行基準の引き下げが意図されており、財源措置は従来どおり対応できるのか、保育料は高くないかが大きな課題となる。
- ③ 「認定こども園」の場合、入園決定は施設が行い（直接契約）、保育料は施設ごとに設定できるようになり、自治体の関与と責任は低くなってしまいが、西脇市として公的な責任を全うできるかが課題となる。
- ④ 「認定こども園」では、必ずしも調理施設を置かなくても良いことになっており、安心できる園の食事やおやつが保障されるかという課題もある。
- ⑤ 保護者の意見を聞いても、保護者は何も知らされていない。子どもに直接関わっている保護者・保育士に対し十分に情報を提供し、関係者間の議論・検討が必要
- ⑥ 財政的見地からの議論ではなく、将来の西脇市を担う子どもにとってどのような環境が一番良いのかという子どもに関わる公的責任の確保についての議論が重要

### (2) 新制度実現までに整備すべきこと

- ① 幼保一元化施設をどこに建てるか、場所の決定
- ② 幼稚園・地区立保育所同士の合併統合の検討
- ③ 公立（幼稚園）と私立（保育所）に係る職員の資格ならびに身分、待遇等の調整
- ④ 建物建設にかかる費用負担の割合
- ⑤ 教育・保育のカリキュラやプログラムの開発
- ⑥ 授業料、保育料の調整



## 終わりに

全国的に先進である兵庫県は既に93認定こども園が設立され活動している。本報告書では、保育や幼児教育の歴史的俯瞰、幼保一体化や一元化及び認定こども園制度を調査し、西脇市に置ける現状と課題を挙げた。

幼保一元化を実施するには、ハード・ソフト両面ともに財政の裏打ちがしっかりなされなければならないことはいうまでもないが、先進市では、多額の資金を投入して幼保一元化を実現させた。

次世代を担う子どもたちのために、どれだけの予算措置を講ずるのか、国や県の方針待ちで先送りにするのか、はたまた西脇市独自で進めるのかは、先進市の例から鑑みてもトップの決断に係る部分が多いといえる。

## 文教民生常任委員会特定所管事務調査経過

平成24年12月11日	委員会	テーマ研究
平成25年1月21日	協議会	7テーマ案より「幼保一元化の課題」に決定
平成25年2月5日	協議会	テーマを5分割し各委員担当割当 児童福祉課・教育委員会に調査テーマと園調査日程及び調査協力依頼
平成25年3月4日		日野保育園・保護者会課題調査
平成25年3月6日		日野幼稚園・園長課題調査
平成25年3月7日		重春幼稚園・園長課題調査
平成25年4月15日		丹波市視察 「認定こども園みつみ」
平成25年5月15日		千葉県山武市視察「しらはた認定こども園」
平成25年5月30日	協議会	各委員テーマ調査報告・質疑意見 修正分提出期限6月15日確認
平成25年6月13日	協議会	各委員報告書をうけ7月中に委員長がとりまとめ
平成25年7月9日	協議会	特定所管事務調査報告書(第1稿)検証
平成25年8月5日		特定所管事務調査報告書(第2稿・第3稿)検証 とりまとめ