認定こども園の現状と課題(4)

― 子ども・子育て関連３法について ―

松　川　恵　子

（2013年２月１日受理）

１　はじめに

認定こども園制度は、平成18年６月に成立した「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」の下、平成18年10月１日から施行された。これまで、「認定こども園の現状と課題」（仁愛女子短期大学研究紀要　第39号　平成19年１月）[1]、「認定こども園の現状と課題(2)」（仁愛女子短期大学研究紀要　第40号　平成20年１月）[2]、「認定こども園の現状と課題(3)」（仁愛女子短期大学研究紀要　第41号　平成21年１月）[3] を通して、施行当初の認定こども園の状況についての実態把握を試みた。

まず、「認定こども園の現状と課題」では、「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」（認定こども園法）を基に、平成18年11月10日の時点で条例が施行されていた21道府県の認定基準について、各道府県の特徴を把握した。

「認定こども園の現状と課題(2) ～認定こども園の実情について～」では、平成19年４月１日の時点で認定されていた94施設を対象にアンケート調査を行い、認定こども園への申請理由、施設長や職員の資格、保育者の配置などについての実態を把握した。さらに、全国で最初に認定を受けた秋田県の５施設から、美郷町立わくわく園（幼保連携型、公立）とノースアジア大学附属のびのび幼稚園・保育園（幼稚園型、私立）、また、平成19年４月１日時点で全国で一番認定数の多かった兵庫県の中から、はぎ保育園（保育所型、私立）とやよい幼稚園（幼稚園型、私立）に依頼し、訪問調査を行った。アンケート調査及び訪問調査の結果、幼稚園と保育所をそのままにした認定こども園制度には、問題が多いということが把握された。特に、幼稚園型の保育所機能部分、保育所型の幼稚園機能部分については、認可がないため運営費が出ないという大きな問題があるということが把握できた。さらに、幼保連携型の基準は満たしていても、保育所の認可を受けることができないために幼稚園型となっている施設があるという実態も捉えられた。また、幼保連携型においては、保育所部分と幼稚園部分の窓口が一本化されておらず、事務手続きの煩雑さなどが課題として捉えられた。

「認定こども園の現状と課題(3) ～保育の内容等について～」では、認定こども園の保育の内容等についてアンケート調査を実施し、神奈川県のゆうゆうのもり幼保園（幼保連携型・私立）及び新宿区立四谷子ども園（幼保連携型・公立）の訪問調査を行った。子どもの保育に関しては昼寝や給食の対応が幼稚園児と保育所児とで異なること、職員に関してはそれぞれの保育観の違い、会議・研修時間が取れないなどの課題が明確になった。

これまでの研究から、現行の認定こども園制度には、主に、認可されていない機能（幼稚園型認定こども園の保育所機能部分、保育所型認定こども園の幼稚園機能部分）について財政的支援がないこと、二重行政による事務手続き等の煩雑さ、子どもの保育時間の違いへの対応の問題、職員の保育観の違いや会議・研修時間の問題など、課題が山積であることが明らかになった。

２　子ども・子育て関連３法成立の経緯

様々な課題があることから認定こども園制度が当初の想定通りには普及しないという状況の中、平成

〔表1〕認定こども園の認定件数の推移（各年4月1日現在）

都道府県名		平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年
1	北海道	7	16	22	32	41	49
2	青森県	1	1	2	4	10	17
3	岩手県	1	5	7	11	18	21
4	宮城県	1	1	1	2	9	10
5	秋田県	9	12	15	20	24	28
6	山形県	3	4	7	7	15	17
7	福島県	1	5	8	12	22	26
8	茨城県	2	5	11	22	28	31
9	栃木県	5	7	7	8	12	16
10	群馬県	4	12	18	21	24	27
11	埼玉県	0	4	8	13	25	27
12	千葉県	1	8	12	15	18	21
13	東京都	3	19	33	51	65	74
14	神奈川県	4	12	19	25	28	34
15	新潟県	0	2	5	10	16	22
16	富山県	1	2	3	5	7	10
17	石川県	5	5	5	7	7	8
18	福井県	0	1	2	2	7	7
19	山梨県	0	1	1	2	3	3
20	長野県	2	7	8	8	9	10
21	岐阜県	0	1	2	3	8	9
22	静岡県	0	0	2	5	9	14
23	愛知県	3	4	5	9	14	16
24	三重県	0	0	0	1	2	4
25	滋賀県	1	3	7	14	17	18
26	京都府	0	0	0	0	0	0
27	大阪府	1	2	5	13	19	26
28	兵庫県	12	15	19	31	60	72
29	奈良県	0	0	1	4	4	7
30	和歌山県	0	2	4	6	8	9
31	鳥取県	0	0	0	0	3	11
32	島根県	0	0	2	2	2	4
33	岡山県	0	3	5	6	7	9
34	広島県	5	7	12	14	22	27
35	山口県	1	1	2	3	5	6
36	徳島県	1	2	2	2	2	3
37	香川県	0	1	1	1	1	1
38	愛媛県	0	4	8	10	11	16
39	高知県	3	3	5	10	15	17
40	福岡県	6	9	13	14	24	26
41	佐賀県	4	8	10	20	28	31
42	長崎県	1	15	26	37	40	42
43	熊本県	0	1	1	2	3	3
44	大分県	1	5	5	7	19	23
45	宮崎県	2	5	11	17	21	27
46	鹿児島県	3	9	16	24	30	31
47	沖縄県	0	0	0	0	0	1
合計		94	229	358	532	762	911

20年５月から７月にかけて「認定こども園制度の普及促進等に関する検討会議」が３回開催され、平成20年7月29日に「認定こども園の普及促進について」が公表された。さらに、平成20年10月から平成21年３月にかけて「認定こども園制度の在り方に関する検討会」が５回開催され、平成21年３月31日に「今後の認定こども園制度の在り方について（認定こども園制度の在り方に関する検討会報告書）」[4] が出された。また、平成20年度第２次補正予算において「安心こども基金」による新たな財政支援が講じられ、それまで財政支援のなかった幼稚園型の保育所機能部分、保育所型の幼稚園機能部分及び地方裁量型に対しての財政支援が制度化された。

このように様々な認定こども園制度の普及促進のための方策がとられ、「平成23年度には認定件数が2000件以上になることを目指し」[5] たが、現実には平成23年度には762件、平成24年度には911件という認定状況である。（〔表１〕参照）

そのような状況の下、民主党が幼保一元化等の子ども・子育て政策を掲げて政権交代を実現し、平成21年９月に民主党・社会民主党・国民新党の連立内閣が発足した。民主党政権では、平成22年１月29日に「子ども・子育てビジョン」を閣議決定し、子ども・子育てを社会全体で支援する一元的な制度の構築を目指して「子ども・子育て新システム検討会議」を設け、検討を開始した。そして、平成24年３月２日「子ども・子育て新システムの基本制度について」が少子化社会対策会議で決定され、３月30日に消費税関連法案とともに子ども・子育て新システム関連３法案（「子ども・子育て支援法案」「総合こども園法案」「関係法律の関係整備法案」）が平成24年通常国会に提出された。

その間、様々な政治的変動の中で、平成24年６月15日、民主党・自由民主党・公明党の間で「社会保障・税一体改革に関する確認書」が交わされ、３党合意を踏まえて修正された子ども・子育て関連３法案（「子ども・子育て支援法案」「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の一部を改正する法律案」「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」）が国会に提出され、６月26日衆議院本会議で可決、８月10日参議院本会議で可決・成立した。そして、平成24年８月22日に子ども・子育て関連３法（「子ども・子育て支援法」「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の一部を改正する法律」「子ども・子育て支援法及び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の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」）が公布となった[6]。

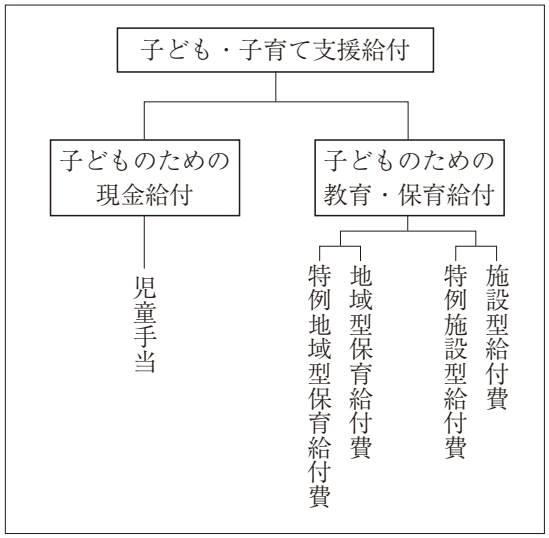
本稿では、子ども・子育て関連３法のうち、「子ども・子育て支援法」及び「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」（以下「認定こども園法一部改正法」という。）を読み解き、今後の保育の動向について捉えていきたい。

３「子ども・子育て支援法」について

「子ども・子育て支援法」は、国の子ども・子育て支援政策の基本となる枠組みを示す法律である。第１条（目的）には、「この法律は、我が国における急速な少子化の進行並びに家庭及び地域を取り巻く環境の変化に鑑み、・・・子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援を行い、もって一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与することを目的とする」と記されている[7]。本法律の最も大きな特徴として、これまでばらばらであった財政支援を「子ども・子育て支援給付」に統一したことが挙げられる。

(1)　子ども・子育て支援給付について

子ども・子育て支援給付は、「子どものための現金給付」と「子どものための教育・保育給付」に分類される[8]。「子どものための現金給付」は児童手当の支給[9] であり、児童手当法の定めるところによって支給される[10]。「子どものための教育・保育給付」には「施設型給付費」「特例施設型給付費」「地域型保育給付費」「特例地域型保育給付費」があり[11]、認定こども園・幼稚園・保育所を通じた共通の「施設型給付」と、小規模保育・家庭的保育・居宅訪問型保育・事業所内保育等に対応する「地域型保育給付」に分けられる。（〔図１〕参照）



〔図１〕子ども・子育て支援給付の種類

子ども・子育て支援給付を実施するのは市町村であり、本法律の実施に関して、市町村が大きな責務を有している[12]。

子どものための教育・保育給付の対象は、①満３歳以上の小学校就学前子ども（②を除く）　②満３歳以上の就学前子どもで、保護者の労働等の理由により家庭で必要な保育を受けることが困難な子ども　③満３歳未満の小学校就学前子どもで、保護者の労働等の理由により家庭で必要な保育を受けることが困難な子どもの保護者である[13]。

子どものための教育・保育給付を受けるためには、保護者が居住地の市町村に認定を申請し、市町村が子どもの保育必要量の認定（支給認定）を行い、保護者に「支給認定証」を交付する[14]。

支給認定を受けた子どもが「特定教育・保育施設」（市町村長が施設型給付費の支給に係る施設として確認する認定こども園、幼稚園、保育所等教育・保育施設）で教育・保育を受けた場合、市町村は「支給認定子ども」の「支給認定保護者」に対して施設型給付費を支給する[15]。さらに、「支給認定子どもが特定教育・保育施設から支給認定教育・保育を受けたときは、市町村は、当該支給認定子どもに係る支給認定保護者が当該特定教育・保育施設に支払うべき当該支給認定教育・保育に要した費用について、施設型給付費として当該支給認定保護者に支給すべき額の限度において、当該支給認定保護者に代わり、当該特定教育・保育施設に支払うことができる。」[16] としている。つまり、施設型給付費については、特定教育・保育施設で教育・保育を受けたことで支払われるべき施設型給付費を、市町村が保護者に代わって特定教育・保育施設（認定こども園、幼稚園、保育所）に支払うことができるという仕組み（法定代理受領の仕組み）がある。

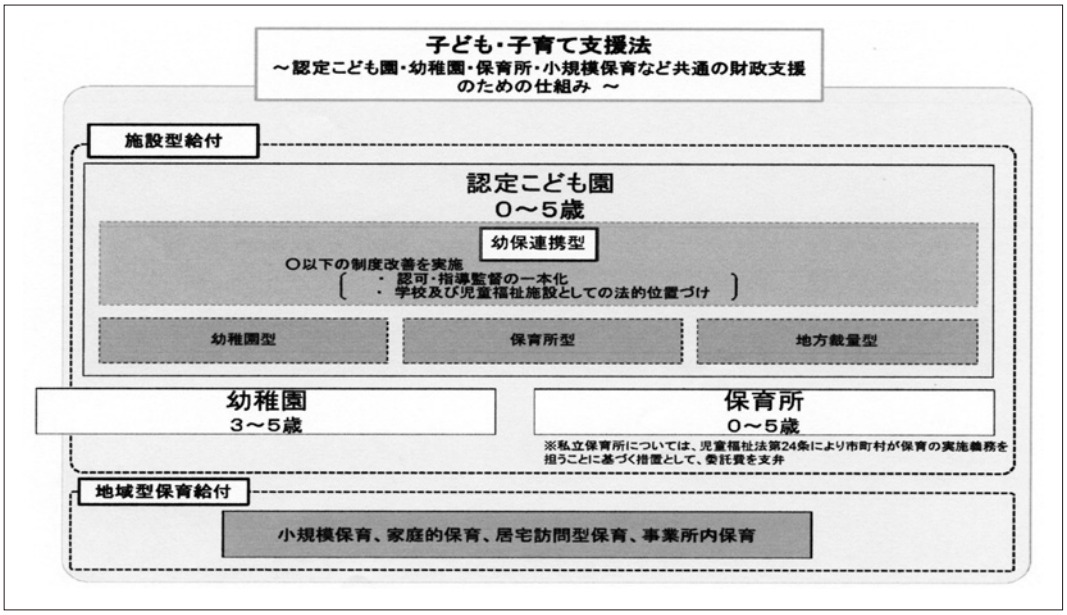
地域型保育給付費の対象は、「③満３歳未満の小学校就学前子ども」で保護者の労働等の理由により家庭で必要な保育を受けることが困難な子ども（満３歳未満保育認定子ども）の保護者に限られる。施設型給付費と同様に、支給認定子どもが「特定地域型保育事業者」（市町村長が地域型保育給付費の支給に係る事業を行う者として確認する地域型保育を行う事業者）から「特定地域型保育」（市町村が確認する地域型保育）を受けた場合、市町村は「満３歳未満保育認定子ども」の「支給認定保護者」に対して地域型保育に要した費用について地域型保育給付費を支給する。この場合も、特定地域型保育を受けたことで支払われるべき地域型保育給付費を、市町村が保護者に代わって特定地域型保育事業者に支払うことができる[17]。

特例施設型給付費及び特例地域型保育給付費は、施設型給付費及び地域型保育給付費の支給に該当しない場合や急な場合においても、内閣府令の定めにより必要があると認める場合に支給することができるとされるものである[18]。

施設型給付は、認定こども園だけでなく、全ての保育施設（幼稚園、保育所）が対象であるが、「支給認定保護者から利用の申込みを受けたときは、正当な理由がなければ、これを拒んではならない」[19] という応諾義務が課せられており、幼稚園では施設型給付を受けないという選択も想定されている。それが、〔図２〕において施設型給付の枠の中に入らない幼稚園の理由の一つとして考えられる（〔図２〕参照）。保育所の場合は、現在も応諾義務が課せられており、他の諸条件についても施設型給付に対応しているため、全て施設型給付の範疇に入っていると考えられる。

⑵　子ども・子育て支援事業計画について

子ども子育て支援法第60条では、「内閣総理大



〔図２〕子ども・子育て支援法における財政支援の仕組み
（「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月　内閣府・文部科学省・厚生労働省　説明資料より）

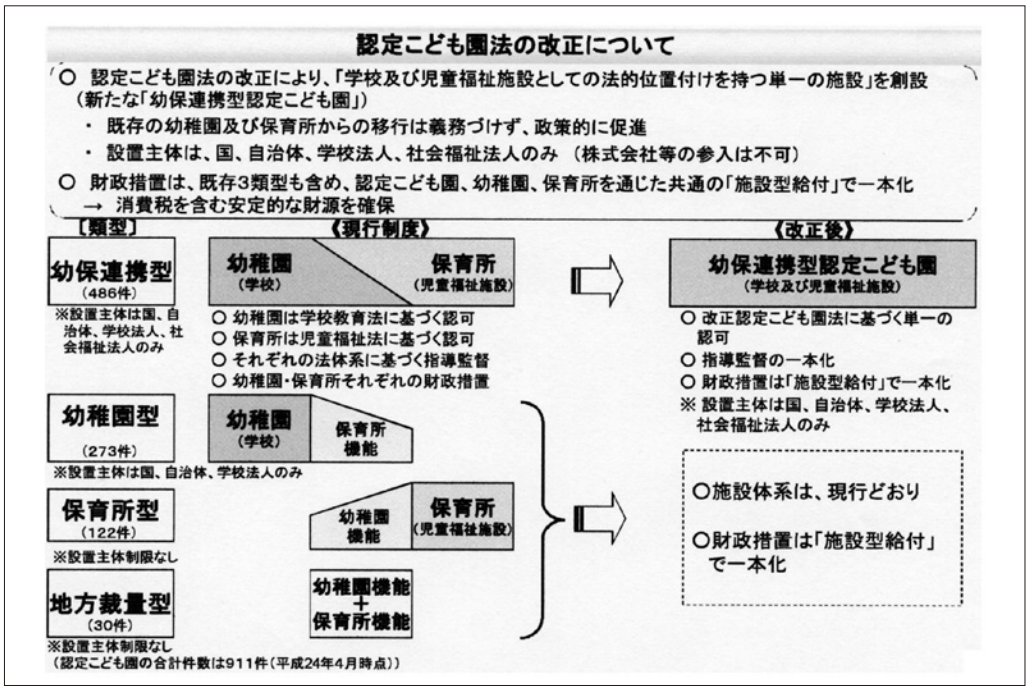
臣は、教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の提供体制を整備し、子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業の円滑な実施の確保その他子ども・子育て支援のための施策を総合的に推進するための基本的な指針（以下「基本指針」という。）を定める」[20] とし、内閣府が子ども・子育て支援政策を一体的に推進する体制を整備した。その上で、「市町村は、基本指針に即して、五年を一期とする教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の提供体制の確保その他この法律に基づく業務の円滑な実施に関する計画（以下「市町村子ども･子育て支援事業計画」という。）を定め」[21]、「都道府県は、基本指針に即して、五年を一期とする教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の提供体制の確保その他この法律に基づく業務の円滑な実施に関する計画（以下「都道府県子ども･子育て支援事業支援計画」という。）を定める」[22] としている。つまり、国が子ども・子育て支援事業の基本指針を示し、都道府県は都道府県子ども･子育て支援事業支援計画で市町村をバックアップし、市町村が市町村子ども・子育て支援事業計画を作成・実施するという体制が組織されている。

⑶　子ども・子育て会議について

子ども・子育て支援法第72条において、「内閣府に、子ども・子育て会議･･･を置く」[23] とされ、「会議は、この法律又は他の法律によりその権限に属させられた事項を処理するほか、内閣総理大臣の諮問に応じ、この法律の施行に関する重要事項を調査審議」[24] し、「会議の委員は、子どもの保護者、都道府県知事、市町村長、事業主を代表する者、労働者を代表する者、子ども・子育て支援に関する事業に従事する者及び子ども・子育て支援に関し学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が任命する」[25]（25人以内）となっている。また、市町村及び都道府県においても同様の合議制の機関を置くことを努力義務としている[26]。

⑷　施行日について

子ども･子育て支援法の施行日は､「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律・・・附則第一条第二号に掲げる規定の施行の日の属する年の翌年の四月一日までの間において政令で定める日から」[27] とされているが､子ども･子育て会議については平成25年4月1日から施行されることに



〔図３〕 認定こども園法の改正について
（「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月内閣府・文部科学省・厚生労働省　説明資料より）

なっている。

４「認定こども園法一部改正法」について

「認定こども園法一部改正法」で大きく改正された点は、幼保連携型認定こども園に関する部分であり、その他の幼稚園型、保育所型、地方裁量型の認定こども園については、ほぼ従前どおりである（〔図３〕参照）。そこで、ここでは幼保連携型認定こども園について記していく。

⑴　幼保連携型認定こども園の定義について

現行の幼保連携型認定こども園は、幼稚園の認可及び保育所の認可を併せ持った幼稚園（学校）と保育所（児童福祉施設）が一体となった施設であるが、改正後の幼保連携型認定こども園は、「学校及び児童福祉施設としての位置付けを持つ単一の施設」[28] となる。「認定こども園法一部改正法」では、「この法律において「幼保連携型認定こども園」とは、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満三歳以上の子どもに対する教育並びに保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行い、これらの子どもの健やかな成長が図られるよう適当な環境を与えて、その心身の発達を助長するとともに、保護者に対する子育ての支援を行うことを目的として、この法律の定めるところにより設置される施設をいう」[29] と定義されている。さらに、「この法律において「教育」とは、教育基本法･･･第六条第一項に規定する法律に定める学校･･･において行われる教育をいう」[30] とされ、設置主体を規定している教育基本法上の学校で行われる「教育」としている。また、「保育」については「児童福祉法第六条の三第七項に規定する保育をいう」[31] と定義しており、一時預かり的なものを「保育」としている。この「教育」「保育」についての定義は、保育関係者にとっては到底納得できるはずのないものではあるが、法律上このような定義をせざるを得ないものであると考え、実際の保育においては「子どもが現在を最も良く生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培うために」[32] 行う営みと柔軟に捉えたい。

ここで注目すべきは、幼保連携型認定こども園

では「満三歳以上の子どもに対する教育」と「保育を必要とする子どもに対する保育」を一体的に行うという定義であり、このことから、「満三歳以上の保育を必要とする子ども」を対象とする施設であれば幼保連携型認定こども園としての定義を満たすという点である。つまり、現在の保育所は、ほとんどが「満三歳以上の保育を必要とする子ども」を対象としており、新制度のもとではほとんどの保育所が幼保連携型認定こども園に移行することが可能であるということである。これは民主党政権で構想されていた「総合こども園」と等しいものである。しかし、既存の幼稚園や保育所からの移行を義務付けることはなく、移行インセンティブにより政策的に移行を促進しようとするところに「総合こども園」との違いがある。また、幼保連携型認定こども園は教育基本法第六条による「学校」であるため、設置主体は、国、自治体、学校法人、社会福祉法人のみとなり、民主党政権下で反対意見の多かった株式会社の参入は認められない。

⑵　教育・保育の目標及び内容について

教育及び保育の目標として、以下の６項目が挙げられている。

一　健康、安全で幸福な生活のために必要な基本的な習慣を養い、身体諸機能の調和的発達を図ること。

二　集団生活を通じて、喜んでこれに参加する態度を養うとともに家族や身近な人への信頼感を深め、自主、自律及び協同の精神並びに規範意識の芽生えを養うこと。

三　身近な社会生活、生命及び自然に対する興味を養い、それらに対する正しい理解と態度及び思考力の芽生えを養うこと。

四　日常の会話や、絵本、童話等に親しむことを通じて、言葉の使い方を正しく導くとともに、相手の話を理解しようとする態度を養うこと。

五　音楽、身体による表現、造形等に親しむことを通じて、豊かな感性と表現力の芽生えを養うこと。

六　快適な生活環境の実現及び子どもと保育教諭その他の職員との信頼関係の構築を通じて、心身の健康の確保及び増進を図ること[33]。

この目標の一から五までは学校教育法第23条の幼稚園教育の目標と共通であり、六については保育所保育指針の養護の目標に通じるものであると考えられる。

教育及び保育の内容については、「幼保連携型認定こども園の教育課程その他の教育及び保育の内容に関する事項は、第二条第七項に規定する目的及び前条に規定する目標に従い、主務大臣が定める」[34] と記されており、教育・保育内容の基準として「幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）」を定めるとしている。

⑶　職員について

職員については、「幼保連携型認定こども園には、園長及び保育教諭を置かなければならない」とされ、「副園長、教頭、主幹保育教諭、指導保育教諭、主幹養護教諭、養護教諭、主幹栄養教諭、栄養教諭、事務職員、養護助教諭その他必要な職員を置くことができる」[35] とされている。

また、保育教諭の資格については、幼稚園教諭普通免許状を有し、かつ、保育士登録を受けた者でなければならないと規定している。しかし、附則第５条により「施行日から起算して五年間は、新認定こども園法第十五条第一項の規定にかかわらず、幼稚園の教諭の普通免許状･･･を有する者又は児童福祉法・・・第十八条の十八第一項の登録・・・を受けた者は、主幹保育教諭、指導保育教諭、保育教諭または講師（保育教諭に準ずる職務に従事するものに限る。）となることができる」[36] という特例措置が設けられている。なお、施行日から５年間は幼稚園教諭免許更新講習についても猶予を受けることができる。今後、幼稚園教諭免許及び保育士資格について、一本化を含めその在り方について検討されることになっている。

⑷　施行日について

この法律の施行日については、「子ども・子育て支援法･･･の施行の日から施行する」[37] と定められている。

5　おわりに

今、急速な少子化の進行、深刻な待機児童問題などから、保育への社会的関心が高まってきており、政府が推進して保育政策に取り組んでいる。今後、子ども・子育て支援についての新しい体制は、内閣府に設置される子ども・子育て本部において整備されていくことになる。具体的な基準や給付等に関してはこれから決まることがほとんどであるが、平成24年度補正予算案や平成25年度政府予算案には子ども・子育て支援新制度に関する新規の経費も計上され、新体制実現に向けて進んでいるという実感をもつことができる。

また、新体制へと進展していく中で保育者の需要も増大すると考えられるが、保育の質の低下も懸念される。平成24年度補正予算案には、安心こども基金を積み増し・延長し、保育士の確保策として就業継続支援や処遇改善に多くの経費が計上されている。今後、さらに保育士の量的拡大及び質的向上が求められる。保育士の平均勤続年数を伸ばし、保育の質向上に資することができるよう、キャリアアップのシステムを構築すること等も欠かせない課題である。

子ども・子育て関連３法の施行後は、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省、幼保連携型認定こども園は内閣府の所管となり、幼保三元化になるという批判もあるが、「子ども・子育て支援法」で財政支援を統一し、「認定こども園法一部改正法」で「学校及び児童福祉施設としての法的位置付けを持つ単一の施設」である幼保連携型認定こども園を創設したことで、内閣府を中心とした一元的体制の確立へと一歩進んだと考えられる。今こそ、子どもたちが安心し充実して“今”を生き、健やかな発達を遂げながら“未来”へと向かっていけるよう、社会全体で“保育”を考えるべきときなのではないかと考える。

＜引用・参考文献＞

1）松川・工藤・西村「認定こども園の現状と課題」仁愛女子短期大学研究紀要 第39号（2007）
2）松川・工藤・西村「認定こども園の現状と課題（2）～認定こども園の実情について～」仁愛女子短期大学研究紀要 第40号（2008）
3）松川・青井・西村「認定こども園の現状と課題（3）～保育の内容等について～」仁愛女子短期大学研究紀要 第41号（2009）
4）「今後の認定こども園制度の在り方について（認定こども園制度の在り方に関する検討会報告書）」（平成21年３月31日）
この報告書の中で、認定こども園制度の課題として、①財政支援の充実　②二重行政の解消　③教育と保育の総合的な提供の推進　④家庭や地域の子育て支援機能の強化　⑤質の維持・向上への対応　が挙げられ、対応策が示されている。
5）「今後の認定こども園制度の在り方について（認定こども園制度の在り方に関する検討会報告書）」（平成21年３月31日）4頁
6）「子ども・子育て関連３法について」（平成24年９月）内閣府・文部科学省・厚生労働省
7）「子ども・子育て支援法」第１条
8）　同　上　第８条
9）　同　上　第９条
10）　同　上　第10条
11）　同　上　第11条
12）　同　上　第３条
13）　同　上　第19条
14）　同　上　第20条
15）　同　上　第27条
16）　同　上　第27条第５項
17）　同　上　第29条
18）　同　上　第28条・第30条
19）　同　上　第33条
20）　同　上　第60条
21）　同　上　第61条
22）　同　上　第62条
23）　同　上　第72条
24）　同　上　第73条
25）　同　上　第74条
26）　同　上　第77条
27）　同　上　附則第１条
28）「子ども・子育て関連３法について」（平成24年９月）内閣府・文部科学省・厚生労働省
29）「認定こども園法一部改正法」第２条第７項
30）　同　上　第２条第８項
31）　同　上　第２条第９項
32）「保育所保育指針」第1章総則　３保育の原理
(1)保育の目標
33）「認定こども園法一部改正法」第９条
34）　同　上　第10条
35）　同　上　第14条
36）　同　上　附則第5条
37）　同　上　附則第1条