

# 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

## 目 次

1. はじめに	1
2. 認定こども園制度の理念	2
3. 認定こども園制度の意義・機能	2
4. 認定こども園制度の改革の方向	
(1) 基本的考え方	4
(2) 認定こども園に関する課題への対応	
① 財政支援の充実	5
② 二重行政の解消	6
③ 教育と保育の総合的な提供の推進	6
④ 家庭や地域の子育て支援機能の強化	7
⑤ 質の維持・向上への対応	8
(3) 保育制度改革に係る検討との関係	9
(4) 就学前教育・保育をめぐる今後の課題	10
5. 今後のスケジュール	11
別添 1 認定こども園への新たな財政措置	12
別添 2 「こども交付金」について	13
別添 3 これまでの二重行政に関する指摘事項とその措置・検討状況	14

## 1. はじめに

- 認定こども園制度は、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伴い、小学校就学前の子どもの教育及び保育に対する需要が多様なものとなっていることにかんがみ、地域における創意工夫を生かしつつ、小学校就学前における教育及び保育、保護者に対する子育て支援を総合的に提供することを目的として、平成 18 年 10 月にスタートした。
- 認定こども園の認定件数は、平成 20 年 4 月 1 日現在で 229 件（幼保連携型 104 件、幼稚園型 76 件、保育所型 35 件、地方裁量型 14 件）となっており、毎年、認定件数は増えているものの、さらなる普及促進が求められているところである。
- 文部科学省、厚生労働省においては、両省に幼保連携推進室を設置し、認定こども園の普及促進に努めており、平成 20 年 7 月 29 日、「認定こども園の普及促進について」として、会計処理の改善や制度の普及啓発、申請手続きの簡素化等に関する運用改善方策を取りまとめている。
- 政府全体の基本的な方針としては、「経済財政改革の基本方針 2008」（平成 20 年 6 月 27 日閣議決定）、「教育振興基本計画」（平成 20 年 7 月 1 日閣議決定）、「社会保障の機能強化のための緊急対策～5つの安心プラン～」（平成 20 年 7 月 29 日）等において、運用改善による二重行政の解消を図るとともに認定こども園の制度改革について平成 20 年度中に結論を得ることとされている。
- こうした課題について検討を行うため、平成 20 年 10 月、内閣府特命担当大臣（少子化対策担当）、文部科学大臣、厚生労働大臣の 3 大臣の合意により当検討会が設置され、学識経験者、自治体関係者、認定こども園、幼稚園、保育所を運営している関係者など幅広い立場の委員の参加を得て、これまで 5 回にわたって検討を重ねてきた。
- その結果、制度創設から 2 年以上が経過しているが、認定こども園制度の理念や意義については現在においてより強まっており、認定こども園制度のさらなる推進が必要と考える。

- そのためには、二重行政の解消や財政支援などの直面している課題に早急に取り組むとともに、教育・保育機能を総合的に提供する役割を一層強化していくことが必要であると考え、必要な改革の方向性についてとりまとめた。

## 2. 認定こども園制度の理念

- 認定こども園制度創設時の理念としては、子どもの視点に立ち、生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児教育の観点、そして社会全体で次代を担う子どもの育ちを支える次世代育成支援の観点から考えるべきとされている。
- すなわち、子どもの視点に立ち、「すべての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つけることが重要である。また、子どもの育ちを支える父母や祖父母その他の保護者や地域の子育て力が高まるよう、地域の様々な人々の参加も得つつ、各種の支援を行うことにより、子育てをする人たちが子どもとともに喜びを実感できるような社会を形成していくとの基本的認識に立つことが重要である。これらの基本的考え方は、現在においてその意義がより強まっていると考えられる。

## 3. 認定こども園制度の意義・機能

- 認定こども園制度は、以下のような近年の教育・保育に対する需要の多様化に地域の実情に応じて柔軟に対応することを目的として創設された。
  - ア 就業形態が多様化する中で、保護者の就労の有無に関わらない施設の利用
  - イ 少子化の進行により子どもやきょうだいの数が減少する中で、子どもの健やかな成長にとって大切な集団活動や異年齢交流の機会の確保
  - ウ 既存の幼稚園の活用による待機児童の解消
  - エ 育児不安の大きい保護者やその家庭への支援を含む地域子育て支援の充実

- 認定こども園が設置された地域においては、保護者や施設は認定こども園制度を評価しているという調査結果が出ており、おおむね当初期待された役割を果たしていると考えられる。平成20年3月にとりまとめた「認定こども園に係るアンケート調査結果」をみると、認定を受けた施設の9割以上、認定こども園を利用している保護者のうち回答のあった8割近くが、認定こども園制度を評価しており、また、回答のあった保護者の9割近くが制度を推進していくべきだと回答している。
- 具体的には、「保育時間が柔軟に選べること」、「就労の有無に関わらない施設利用」、「教育活動の充実」などの点について評価されている。また、専業主婦家庭は主として幼稚園、共働き家庭は主として保育所とその利用する施設は分かれているが、認定こども園は両方の家庭の利用が可能であるため、施設の運営の工夫により各家庭にとって良い交流の機会が提供されているとの指摘もなされている。
- このような認定こども園制度の意義・評価を踏まえ、認定こども園の「教育・保育機能」及び「子育て支援機能」をさらに充実させることが必要である。
- 「教育・保育機能」については、園における実践的な取組の積み重ねやその普及等を通じて、その内容・方法の整理も図りつつ、教育・保育機能の一体化をより一層進めるなど、教育・保育機能の総合的な提供の在り方について検討していくことが必要である。
- また、認定こども園は、「子育て支援機能」について、保護者の就労の有無にかかわらず多様な地域の子どもや家庭が利用する施設であり、就労の有無や形態の違いを超えた保護者の交流の場としての役割のほか、父親が子育てに主体的にかかわれるようになるなど親自身が育ち合う場としても有用であることから、これを適切な方法で積極的に評価し、その機能強化に取り組むことが必要である。
- なお、教育・保育のニーズは地域によって異なることから、既存の幼稚園や保育所の機能の拡充、組合せ・連携の強化等により対応するのか、あるいは、認定こども園を組み合わせ対応していくのかについては、地域の実情に応じて柔軟に判断されるべきである。

## 4. 認定こども園制度の改革の方向

### (1) 基本的考え方

- 子どもにとって質の高い教育・保育や子育て支援を保障するため、地域の実情に応じて、教育・保育・子育て支援の機能が総合的に提供される仕組みを目指すべきであり、「認定こども園」の取組は、その具体的な実践としての意義を有している。
  
- しかしながら、現状では 229 件（平成 20 年 4 月現在）と普及が進まない状況となっている。その背景には、
  - ・ 認定こども園へ移行するために財政支援等が不十分
  - ・ 省庁間や自治体間の連携が不十分
  - ・ 会計処理や認定申請手続き等の事務手続きが煩雑
  - ・ 制度の普及啓発が不十分などの課題が指摘されている。
  
- こうした課題に取り組むことが必要であり、平成 22 年度までに「安心こども基金」等の新たな財政措置を活用するなどにより認定こども園の緊急整備を図り、利用者のニーズや施設の認定申請の希望状況を踏まえつつ、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、必要な見直しを早急を実施すべきである。
  
- 具体的には、次のような課題について取組を行うとともに、あわせて、制度の普及啓発に努めるべきである。
  - 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
  
- その際、次のような視点を踏まえ、幼稚園教育要領と保育所保育指針に基づき教育・保育を行うことが重要である。

- ・ 子どもの最善の利益を重視すること
  - ・ 乳幼児期に最もふさわしい生活の場を保障すること
  - ・ 教育・保育の質の維持・向上を目指すこと
  - ・ 家庭や地域の子育て支援機能を評価し、強化すること
- さらに、「社会保障審議会・少子化対策特別部会第1次報告（平成21年2月24日）」で示された保育制度改革に係る検討の方向性を踏まえて論点を整理し、具体的な制度的検討を進めることが必要である。

## (2) 認定こども園に関する課題への対応

### ① 財政支援の充実

- 財政支援については、平成20年度補正予算及び平成21年度予算において、平成22年度までを期間とする「安心こども基金」による新たな国の財政支援や地方財政措置が講じられることになり、従来、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も新たな財政支援策が制度化されるなど、一定の前進が見られたところである。その具体的な内容は「別添1」のとおりであるが、これらの財政措置を実施するにあたっては、現場の実情に十分配慮することが必要である。

※（別添1）認定こども園への新たな財政措置

- また、子育て支援機能に対する財政支援については、平成21年度予算において、財政支援の充実が図られたところであるが、認定こども園においては子育て支援事業を行うことが義務とされていることも踏まえ、引き続き、財政支援の一層の拡充に努めていくべきである。
- 都道府県等は、国の平成21年度予算において地方裁量型の認定こども園等に対する事業費支援について地方財政措置（特別交付税）がなされていることを踏まえて、質の維持・向上に留意しつつ、これらの施設に対して必要な財政措置を行うことが求められている。
- 集中重点期間後の平成23年度以降の財政支援の在り方については、引き続き、必要な予算等を確保しつつ保育制度改革に係る検討を踏まえてさらに検討すべきである。

## ② 二重行政の解消

- 窓口の一本化、書類の重複の整理、監査事務の簡素化、会計処理の簡素化など、現場から指摘されている運用面の課題について、改善が可能なものについては、できるだけ速やかに手続きの一本化や簡素化を行うこととする。
- 認定こども園に係る職員配置（幼稚園教諭と保育士）、調理室や屋外遊戯場などに関する基準については、すでに相当程度緩和されており、これらの活用を進めるとともに、既存施設の認定こども園への円滑な移行を促進するため、必要な見直しを行う。ただし、規制緩和については、子どもに与える影響、安全や質の確保に十分留意する必要がある。
- 「安心こども基金」による新たな財政措置については、補助制度（補助要綱、申請・交付・報告手続き、スケジュール）を一本化するとともに、従来の財政措置（保育所運営費負担金、幼稚園への私学助成）を含めて、「こども交付金」として制度化し、都道府県が市町村に事務を委任することなどによって市町村を通じた窓口・申請・執行手続きの一本化が行われるよう国・都道府県等で取り組んでいくべきである。「こども交付金」の制度化の具体的なイメージは「別添2」のとおりである。

※（別添2）「こども交付金」について

- 上記の二重行政の解消に関する具体的な改善事項及びその実施時期については、「別添3」のとおりであり、これらを確実に進めていくことが必要である。

※（別添3）これまでの二重行政に関する指摘事項とその措置・検討状況

## ③ 教育と保育の総合的な提供の推進

- 現在、幼保連携型・幼稚園型・保育所型・地方裁量型という4類型があるが、認定こども園の理念・意義及び教育・保育の質の維持・向上を図る観点からは、将来的には幼保連携型に集約していく方向で進めていくことが望ましいと考えられる。ただし、まずは認定こども園の普及を目指していくことが必要であり、当面は、地域や施設の実情に応じて他の類型に対する配慮や柔軟な対応が必要と考えられる。



- 幼稚園や幼稚園型の認定こども園が幼保連携型の認定こども園に移行する場合には、都道府県等は、3歳未満児の待機児童の状況など地域の実情を十分に検討した上で、幼稚園の対象年齢も考慮して3歳～5歳のみを対象とする保育所の認可を行うなど、柔軟な対応をすべきである。
- 待機児童が顕在化していない市町村においても、潜在的な待機児童（保育ニーズ）が見込まれる場合には、都道府県等は、地方裁量型や幼稚園型の認定こども園等に対して、保育所の認可を行うべきである。
- 幼保連携型の認定こども園における幼稚園・保育所のそれぞれの認可については、都道府県等は認定こども園全体として一定の規模が確保されるのであれば、幼稚園・保育所のそれぞれの定員が少人数でも認可できるという現行の取扱いを活用すべきである。
- 人口減少地域等において、幼稚園と保育所の連携を進めていくことが必要であり、とりわけ、幼稚園又は保育所の一方しかない地域においては、質の高い教育・保育の双方を提供する観点から、認定こども園制度を活用することが望ましいと考えられる。
- 国は、上記の都道府県等の取組が進むよう、都道府県や市町村に対して必要な助言を行うべきである。

#### ④ 家庭や地域の子育て支援機能の強化

- 認定こども園においては、家庭や地域の子育て支援機能を高めていくことが重要であり、地域の実情に応じて、家庭や地域と連携し、保護者や地域のニーズや要望を踏まえ、次のような取組を積極的に進めていくべきである。
  - ・ 子育てに関する相談・情報提供
  - ・ 親が自信を持ち、親であることを楽しいと感じることができるよう、母親だけでなく父親も子育てに主体的にかかわれるようになることを含めて、親自身が育ち合う場の提供
  - ・ 地域の保護者や子ども同士の交流の機会の提供
  - ・ 0～2歳児も含めた未就園児の親子登園
  - ・ 安全で子どもにふさわしい遊び場としての施設の開放

- ・ 放課後子どもプランなど放課後児童対策との連携
- ・ 保護者や地域住民の子育てに関する自主的な活動の場の提供
- ・ 乳幼児を持つ保護者が子育てをする際の多様な支援や子どもの家庭教育の充実支援

- また、家庭や地域社会の教育力の向上や、子どもを育てていく環境として、多様な人々がともに生活するコミュニティの活性化についても重要な役割を担っており、この観点からも認定こども園の活用を検討していくべきである。
- さらに、以上のような取組が効果を発揮するためには、あわせて「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）」の取組が重要であるとの指摘があった。

#### ⑤ 質の維持・向上への対応

- 認定こども園の運営にあたっては、単に幼稚園と保育所を合体する運営ではなく、子どもによって1日の保育時間や集団生活の経験が異なることや、保護者の就労形態が違うことなどを踏まえ、子どもに対する影響等にも配慮しつつ、それぞれの施設の置かれた状況や環境に応じて教育・保育内容や運営等を工夫することが必要である。
- なお、利用する保護者や子どもの状況が多様であることを活かした教育・保育を行うことは重要な意義を有するものである。同時に、一人一人の子どもにきめ細かく対応していくことが求められている。
- また、小中学校との連携接続を考慮して、就労の有無や形態に関わらず、すべての子どもに対し同様に、子どもの発達の連続性や学びの連続性を踏まえた、質の高い教育を保障することが重要である。
- 教育・保育の質の維持・向上のためには保育者の資質向上が不可欠であり、職員の勤務形態の工夫などにより、施設の内外での研修機会の確保や教材準備のための時間の確保などを行うとともに、幼稚園教諭・保育士の相互理解を進めることが必要である。また、国、都道府県等においても、「安心こども基金」等を活用して、研修への参加などのために必要な支援を行うべきである。

- 地域の子育て支援の拠点として、関係機関との連携や相談機能など地域のコーディネートやソーシャルワークの機能を強化していくべきである。
- 国、都道府県等は、上記の認定こども園の取組を支援するため、認定こども園を実際に運営していく上で有効な工夫（保護者との関係、行事の時期、職員配置、職員の処遇、勤務体系、研修、長期休暇、子育て支援活動など）について、好事例やモデル事例を収集し、事業者や行政関係者のための実践事例集等を作成し、分かりやすいPR資料を作成したり、幅広く情報提供を行うなど、より積極的に運営上の必要な支援を行うべきである。
- 幼稚園教諭と保育士の資格については、これを一元化すべきとの意見もあったが、若手の職員についてはほとんどが両資格を併有している実態も踏まえ、質の確保を前提に、当面は養成課程や試験の弾力化をさらに図っていくべきである。

### (3) 保育制度改革に係る検討との関係

- 社会保障審議会少子化対策特別部会は、「社会保障審議会・少子化対策特別部会第1次報告（平成21年2月24日）」をとりまとめた。今後、保育制度改革の具体的な制度設計を進めていく中で、認定こども園（主として幼保連携型及び保育所型の保育所機能部分）との関係についても以下のような論点についての整理を行う必要がある。
  - ア 保育の必要性の判断等に関して、「保育に欠ける要件」を見直すとともに、市町村が保育の必要性・量、優先的利用確保の要否を認定する仕組みや施設の応諾義務（正当な理由がなく拒んではならない）、優先受入義務（母子家庭、虐待等の優先受入決定）が提案されている。とりわけ待機児童の多い地域では、保育所の優先的利用確保が認められた児童が実際に利用できるようにすることなどが課題になってくるが、認定こども園が利用児童を決定する際に、こうした優先的利用確保が認められた児童を優先的に利用決定すること等について検討していく必要があるのではないか。
  - イ 費用設定に関しては、市町村が保育の費用の支払い義務を負い、保育の利用量（実利用量ではなく必要量）に応じた月額単価設定を基本とし

つつ、安定的運営に配慮するとされている。これを踏まえ、認定こども園における費用設定等についても検討していく必要があるのではないか。

ウ 保育の提供の仕組みに関して、市町村が、利用者と保育所に対し、例外ない質の確保された公的保育の保障などの公的責任を果たす三者の枠組みの中で、利用者が保育所と公的保育契約を結び、より向き合う関係となることが提案されている。現行の認定こども園では、利用者と施設との相互の契約により保育料等が決定される手続きとなっているが、公的保育契約との関係を整理する必要があるのではないか。

エ 参入の仕組みに関して、質の確保された保育所のスピード感ある拡充が図られるよう、市町村が保育の費用の支払い義務を負う対象となる保育所の判断は、最低基準により客観的に行われる仕組みとし、このため、客観的基準(最低基準)による指定制を基本としつつ、検討することとされている。認定こども園における保育所機能についても同様の参入の仕組みとなれば、認定こども園における客観的基準(最低基準)の在り方などを検討していく必要があるのではないか。

#### (4) 就学前教育・保育をめぐる今後の課題

- 生涯にわたる人格形成・学習の基礎を培うものである小学校就学前教育・保育については、子どもの最善の利益の立場に立ち、質の高い内容を保障することが最も重要であり、地域の実情に応じて必要な教育・保育・子育て支援が総合的に提供されるよう、教育・保育・子育て支援の「機能」の総合的な提供の在り方について考えていくことが適切ではないかと考えられる。
- すなわち、地域の実情に応じて、必要な教育・保育・子育て支援の「機能」が総合的に提供されるのであれば、必ずしも一つの「施設」に収斂させる必要はないと考えられる。
- その際、地域において、必要な「機能」が適切に提供されるよう、地方公共団体(都道府県・市町村)がコーディネートの役割を果たすとともに、必要な環境の整備に努めていくべきである。

- 将来的な小学校就学前教育・保育に関する制度の在り方については、上記の観点とともに、新しい幼稚園教育要領及び保育所保育指針に基づく取組や認定こども園における教育・保育の総合的な提供の取組を積み重ね、その取組状況等を検証した上で、検討すべきである。まずは、新たな財政支援制度の構築をはじめとする今回の見直しを実効性あるものとなるよう検証していく必要がある。なお、保育制度改革の具体的制度設計が大きな影響を与えることになると考えられ、その方向性を踏まえた検討が必要である。
- 幼稚園と保育所を担当する行政部局の在り方については、いわゆる「こども庁」のような組織に一元化すべきとの意見もあるが、一元化については、国と地方公共団体との関係や整合性に留意する必要があるほか、義務教育との接続など教育行政としての一貫性の確保やその他の行政分野（児童健全育成、母子保健、障害児福祉、労働等）との連携などにも留意する必要がある。なお、現在でも文部科学省・厚生労働省に「幼保連携推進室」を設置して窓口等の一本化を図っているところであるが、その機能強化を図るとともに、内閣府が少子化対策全般に関する総合調整機能を一層発揮していくべきである。

## 5. 今後のスケジュール

- 二重行政の解消や財政支援等にかかる改善事項について、確実に進めていくため、今後、見直しの進捗状況等をフォローアップしていくことが必要である。
- また、保育制度改革の方向性を踏まえ、今後、具体的な制度的検討を進めていくべきである。
- 認定こども園制度に関する法律の附則においては、施行後5年（平成23年10月）を経過した場合に施行状況を勘案し、必要があるときは法律の規定について検討を行う旨が規定されているが、保育制度改革に係る検討にあわせて、必要な見直しを実施すべきである。