

の運用形態や子どもの安全を考えた場合、認定こども園として運営する必要があるのかという疑問が生じる。つまり、都心部特有の施設ありき（土地）として、認定こども園を捉え、運営をすることが乳幼児の一体的保育と捉えることに意味を感じることができない。したがって認定こども園制度は、既存の施設を中心とした乳幼児施設の再編であり、土地の少ない都心にみられる施設ありきいの運営方式であるといえる。

認定こども園について伊藤（2011）⁵⁷は、教育行政学的視点から次の3つを問題点としている。第1に施設整備・職員配置に関する基準を引き下げ、既存施設からの転換を押し進めようとしている点である。例えば、保育所における調理室の必須義務緩和がこれにあたる。第2に国は、認定こども園の認定のための基準について指針をだしているが、認可外保育施設の認定等、具体的内容を都道府県に任せている点である。これにより地方格差・地域格差が拡大される懸念がある。第3に施設と利用者の直接契約の導入にしている点である。現行の保育制度では、市町村が保育の実施責任を負っている（児童福祉法第24条）が、認定こども園の導入により、市町村の公的責任が縮小されることが懸念されている。

また、認定こども園制度の導入は、乳幼児の保育の権利を踏まえたものではなく、設置の理念や目的が曖昧であると指摘している。

② 認定こども園の実態

認定こども園は、施設と利用者との直接契約であり、保育料設定も施設の自由設定であることが、現在まで築いてきた公的保育制度の危機であるとの見解があるが、実際に認定こども園ではどのように運営されているのかをみてみることにする。事例は東京都内の認定こども園74園（2012年4月現在）の保育料設定と入所手続きの場所（施設と直接契約または、市町村の役所）を3つの類型別⁵⁸にみると次のようになった。

幼保連携型施設12園のうち、公立が運営している6施設については、入所受付、入所基準、保育料ともに、該当する市区町村の認可保育所と同じ⁵⁹であった。私立は、6施設中、2施設の入所受付が施設となり、入所基準は、2施設のみ施設となるが、保育料については、5施設が該当する市区町村の認可保育所の保育料とおなじであった。（表3-10参照）

⁵⁷ 伊藤良高(2011)『保育制度改革と保育施設経営』風間書房、p.209。

⁵⁸ ここでは、幼保連携型と保育所型と地方裁量型をとりあげた。幼稚園型については、もともと幼稚園施設であったため、入所や保育料、基準については、施設側で行うものであるため、ここではあえて、とりあげなかった。

⁵⁹ 市区町村で決められている、所得階層ごとの保育料である。

表 3-10 東京都認定こども園（幼保連携型）の手続きや保育料について

番号	施設所在地	施設名	設置者	受付	入所基準	保育料	区分
1	新宿区	新宿区立四谷子ども園	新宿区	区役所	同じ	0～3歳児は同じ。4・5歳児については、金額がすべての階層で異なるが、階層により、保育料が高い場合もあるが、低い場合もある。最高保育料は、保育所が26,100円に対し、こども園は23,400円と1,500円安い。D9～D21階層については、保育所20,100円、こども園18,000円と2,100円安い。	(年齢)
2		新宿区立あいじつ子ども園	新宿区				
3		新宿区立西新宿子ども園	新宿区				
4	台東区	石浜橋場こども園	台東区	区役所	同じ	区立認可保育所と同じ	(年齢)
5	江東区	しのめYMCAこども園	学校法人東京YMCA学院	直接契約	施設	区立保育所と同じ	(年齢)
6	世田谷区	青葉学園野沢こども園	学校法人青葉学園	区役所	同じ	区立認可保育所と同じ、但し保育料は毎月直接当園に預金口座振替で納付	(並列)
7		羽根木こども園	学校法人常盤学園				
8	中野区	やよいこども園	学校法人常盤学園	区役所	同じ	区立認可保育所と同じ	(並列)
9	足立区	足立区立元宿こども園	足立区	区役所または、施設	同じ	区立認可保育所と同じ	(並列)
10		足立区立鹿浜こども園	足立区	区役所または、施設	同じ	区立認可保育所と同じ	
11	東久留米市	東久留米こども園	学校法人小金井学園	施設	健康診断等も配慮	施設	(年齢)
12	多摩市	おだ認定こども園	学校法人織田学園	市役所	市町村に準じる	市の認可保育所と同じ	(年齢)

(出所) 筆者作成。

保育所型については、9施設のうち公設公営の5施設の受付けは区役所、基準も同じ、保育料についても市区町村の認可保育所とほとんど同じ⁶⁰であった。公設民営のこども園についても同様であるが、延長保育料のみ施設設定となっていた。社会福祉法人と株式会社の施設についても、受付⁶¹、入所基準、保育料ともに市区町村の認可保育園と同じであった。

(表 3-11 参照)

次に、地方裁量型の施設をみると、10施設すべての入所受付が施設となっており、保育料も施設決定の応益負担であることが共通点である。入所基準については、特になし施設が7施設、保育に欠けるが1施設、月に160時間利用者を対象とする施設が2つであった。

(表 3-12 参照)

以上3つの施設類型をみると、幼保連携型は、江東区のしのめYMCAこども園を除いて受付、入所基準、保育料ともに従来の認可保育所と同じ（役所受付、入所基準従来通り、保育料も従来の所得階層ごとの応能負担であり、従来の認可保育所と同じ金額）であることがわかった。保育所型についても同様に、こども園の認定を受ける前に保育所を運営していた関係上、従来の認可保育所の手続き、保育料と同様であった。しかし、地方裁量型

⁶⁰ 但し、新宿区の認定こども園（柏木子ども園、おちごなかいこども園）については、表 3-10にあるように、保育料はほとんど同じであるが、一部金額が異なる所得階層もあった。

⁶¹ 株式会社設置の施設については、入所確定後、直接契約の書類を保護者とかわすことになっている。

については、認定こども園特有の施設での直接契約と施設の保育料設定（応益負担）が行われていることがわかった。

表 3-11 東京都認定こども園（保育所型）の手続きや保育料について

番号	施設所在地	施設名	設置者	受付	入所基準	保育料
1	新宿区	新宿区立柏木子ども園	新宿区	区役所	同じ	0～3歳児は同じ、4・5歳児については、金額がすべての階層で異なるが、階層により、保育料が高い場合もあるが、低い場合もある。最高保育料は、保育所が26,100円に対し、こども園は23,400円と1,500円安い。D9～D21階層については、保育所20,100円、こども園18,000円と2,100円安い。
2		新宿区立おちごなかいこども園	新宿区			
3	台東区	ことぶきこども園	台東区（運営主体：特定非営利活動法人子育て台東）	区役所	同じ	区立保育所と同様、延長保育のみ施設設定
4	品川区	認定こども園品川区立一本橋保育園	品川区	区役所	同じ	区立保育所と同様
5		認定こども園品川区立旗の台保育園				
6		認定こども園品川区立五反田保育園				
7		学研こども園				
8	渋谷区	西原りとるばんふきんず	社会福祉法人清香会	区役所	同じ	区立保育所と同様
9	足立区	足立区立おおやたこども園	足立区	区役所か施設	同じ	区立保育所と同様

（出所）筆者作成。

表 3-12 東京都認定こども園（地方裁量所型）の手続きや保育料について

番号	施設所在地	施設名	設置者	受付	入所基準	保育料
1	中央区	小学館アカデミー勝どきこども園	株式会社小学館集英社プロダクション	施設	なし	応益負担
2	江東区	認定こども園文化教養学園	小田 淑子（個人）	施設	なし	応益負担
3	江東区	グレース認定こども園	有限会社Mサポート	施設	月に160時間利用者を対象	応益負担
4	世田谷区	昭和ナースリー	特定非営利活動法人NPO昭和	施設	月に160時間利用者を対象	応益負担
5	荒川区	ワタナベ学園	渡辺 敏行（個人）	施設	なし	応益負担
6	板橋区	コスモメイト成増保育園	株式会社コスモメイトシステム	施設	保育に欠ける	応益負担
7	足立区	六町駅前保育園	株式会社ろく	施設	なし	応益負担
8	青梅市	青梅エンゼル保育園	有限会社多摩エンゼル	施設	なし	応益負担
9	福生市	牛浜こども園	佐藤 益子（個人）	施設	なし	応益負担
10	羽村市	あすなろ	株式会社みらい	施設	なし	応益負担

（出所）筆者作成。

以上3つの施設類型をみると、幼保連携型は、江東区のしののめYMCAこども園を除いて受付、入所基準、保育料ともに従来の認可保育所と同じ（役所受付、入所基準従来通り、保育料も従来の所得階層ごとの応能負担であり、従来の認可保育所と同じ金額）であることがわかった。保育所型についても同様に、こども園の認定を受ける前に保育所を運営していた関係上、従来の認可保育所の手続き、保育料と同様であった。しかし、地方裁量型については、認定こども園特有の施設での直接契約と施設の保育料設定（応益負担）が行われていることがわかった。

つまり、幼保連携型や保育所型にみられる既存の施設から認定こども園となった施設については、認可保育所制度の枠組みがそのまま維持されているといえる。しかし、地方裁量型については、保育所の機能の部分が、認可保育所ではないため、認定こども園制度の枠組みである施設との直接契約と、施設の保育料設定が行われているのである。

したがって、認定こども園制度の直接契約と施設の保育料設定が行われているのは、実際のところ、新規に参入してくる民間施設と、地方裁量型であるといえる。

第5節 小括

本章では、幼保一体化施設の運営実態を4つの時期区分にわけ、①1960年代後半～1970年代前半の幼保一体化施設の試行、②1990年代共用化の時代、③2000年代構造改革特区、④2006年以降認定こども園にわけた。幼保一体化施設については、19990年共用化の時代を経て、2000年代構造改革特区により大きな改革が行われ、新たな展開をむかえている。幼保一体化施設は、①の区分の時期から数は少ないが開所されている所もあり、③の時期区分以降の幼保一体化施設の運営に大きな影響を与えている。

①の時期区分の多聞台方式（兵庫県神戸市垂水区）は幼稚園と保育所が同じ敷地内にあったため、幼保一体運営となった。幼保一体化施設として運営してからは、幼稚園教諭と保育士の連携不足や連絡ミス、さらに幼稚園教育が保育よりも優位であるという長年培われてきた考え方、両者の話し合いがもたれない点、役所の十分な説明不足の点が大きな理由となり、保護者や神戸市教職員組合民生支部、日教組幼児教育振興対策委員会、神戸私立保育園園長会等を巻き込み、神戸市の保育業界の厳しい批判を受け、4年で廃止に至った。多聞台の経験は後世への課題を投げかけたものであった。

北須磨保育センター（兵庫県神戸市北須磨区）については、「保育一元化」の理念より開所された社会法人の施設で、現在も運営されている点で継続性があり、かつ運営方法に定評がある。「保育一元化」理念は、子どもの教育・保育の平等と女性の労働の権利を守り、幼稚園教諭と保育士の平等と研修権の確保である。この3つの理念が現在も運営されている秘訣であり、現在の都市部の幼保一体化施設の課題であることはいうまでもない。したがって、③構造改革特区による幼保一体化施設の開所にあたり、さまざまな施設の先行事例として、多くの施設のモデルとなっている。

あまだのみや幼稚園（大阪府交野市）は、1972年公立で初めて開所された幼保一体化施設（合築）であり、交野市では公立幼稚園と公立保育所は全て幼保一体化施設である。開所当時は、大阪府の要請で、施設を幼稚園と保育所部分に防火壁で区切り、庭も塀で区切る等を行うことで開所が認められた。現在では、区切りはないが、現在の幼保一体化施設においても、幼稚園部分と保育所部分の施設は別々の基準であり、塀こそないが、あまだのみや幼稚園開所当時と、変わりはない。北須磨保育センターを手本とし、運営されているため、職員は、幼稚園教諭と保育士の両方の免許を持っており、待遇も同じのため、勤務時間も同じであり、研修等にも積極的に参加しているケースである。

②1990年代共用化の時代は、少子化が進み、幼稚園の休園と廃園、充足率低下が進む中で行われた。共用化は、隣接している施設、もしくは道路を隔てた施設同士で行われた。第4章の事例に挙げる、和歌山県白浜町では、道路を隔てた白浜幼稚園と白浜保育所でも共用化が行われ、後の構造改革特区で行う幼保一体化施設開所への足掛かりとなったことはいうまでもない。このように各地で、条件の見合った⁶²場所で、共用化が進められていったのである。

③2000年代構造改革特区は、小泉政権下で行われた構造改革であり、幼稚園と保育所については、「幼保一元化」が推進され、地方から要望の多かったものについて、特区申請を行い運営が許可されるものであった。「幼保一元化」関連の特区事例は、①幼稚園における幼稚園児及び保育所児の合同活動、②幼稚園と保育所の保育室の共用、③保育事務の教育委員会への委任、④三歳児未満児の幼稚園入園の容認、⑤保育所における私的契約児の弾力的な受け入れの容認、⑥幼稚園の基準面積算定方法の弾力化、⑦公立保育所における給食の外部搬入の容認があげられ、⑦以外は2005年から2006年度までに全国展開された。⑦については、2010年度以降全国展開されたが、幼保一連化関連と言いながらも給食の外部委託が推進されたことは、多くの自治体の関心事であり、効率化につながるものであったが、保育業界からの批判は大きかった。このように構造改革特区により、地域のニーズに応じた運営方法が模索され、幼保一体化施設の運営が可能となったが、省庁の縦割りによる弊害や2つの制度には変更がなかったため、自治体と保育現場との工夫が多く求められたものであったともいえる。

④2006年以降認定こども園は、③の構造改革特区の後に、第3の施設⁶³として厚生労働省と文部科学省の両者がたちあげ、幼保連携推進室が主管となっている。認定こども園は4つの形態があり、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型にわけられており、都道府県が決めた基準により、都道府県が認定を行う。③であげた構造改革特区申請した幼保一体化施設の中で認定こども園制度を申請しているものは少ない。その理由は既に幼稚園と保育所の認可はとれ、運営を行っており、認定こども園にしても財政的メリットがない点⁶⁴、申請の事務処理が複雑等であることが理由としてあげられている。認定こども園制度は、直接契約方式で施設と利用者との関係で入所が決められ、保育料についても施設が決

⁶² 同じ敷地内に保育所と幼稚園がある場合や、道路を隔てた場所に幼稚園と保育所がある場合等、両者の立地場所による。

⁶³ 保育所でも幼稚園でもない施設をさす。

⁶⁴ 幼保連携推進室（2008）『認定こども園に係るアンケート調査の結果について』。

めることができる点が従来の幼保一体化施設と異なり、このような保育制度改革が進められることにより、公的保育制度の崩壊を危惧する声も多い。

実際に認定こども園が、直接契約、保育料設定を行っているかを東京都内の認定こども園で施設の類型別（幼保連携型、保育所型、地方裁量型）に調べた結果、幼保連携型と保育所型はほとんどが現行の保育制度のままであったが、地方裁量型については、全て直接契約、施設の保育料設定であった。つまり、既存の保育所から認定こども園になった場合は、現行の保育制度をそのまま受け継いでいる場合が多いが、地方裁量型はすべて認定こども園制度の直接契約、施設の保育料設定が行われていた。したがって、認定こども園制度特有の直接契約と保育料設定は、地方裁量型と新規の民間認定こども園で行われる。

以上のように幼保一体化施設は 1960 年以降から運営されているが、2000 年代の共用化の時代を経て、急速に政策の重要事項として位置づけられるようになった。特に構造改革特区では、地域のニーズに対応したものであったが、その反面、公立保育所の給食の外部委託を急増させる結果となった。2006 年認定こども園制度ができてからは、さらに幼保一体化施設が混在し、さまざまな形態が起き、保育所の児童福祉法と幼稚園の学校教育法との対応や運営、保育料、両者の資格に係る課題が大きくクローズアップされるに至った。

昨今の社会保障と税の一体改革のメインとして幼保一体化施設が位置づけられるようになった。しかし、この一体化は、先行事例のような理念型の幼保一体化施設ではなく、効率化と既存の施設の再編であり、社会保障と税の一体改革のカモフラージュとして大きくクローズアップされてきた懸念がある。

先行事例として時期区分①の多聞台の失敗、北須磨保育センターの理念と運営、あまだのみや幼稚園の開所と運営については、多くの成功事例と失敗事例等、乳幼児の教育・保育のための課題、現在に繋がる課題が盛り込まれていた。

また認定こども園は、2010 年過疎債の対象事業⁶⁵となり、急速に進んでいる少子化による幼稚園と保育所の統廃合の際に認定こども園を開所しようとする動きを加速させるよう、政策誘導している。今後過疎地による認定こども園の開所については、増加するか今後、注目すべき点である。

⁶⁵ 10 年過疎地域自立促進のための地方債（法第 12 条）（過疎対策事業債）として対象施設に、認定こども園⁶⁵ が追加されることとなった。国の補助のかさ上げとして、過疎地に対する公立保育所の施設設備については、通常 1/2 を 5.5/10、公立以外の保育所については 1/2 を 2/3 にかさ上げし、次世代育成支援対策施設整備交付金で補助していた（法第 10・11 条）。

第4章 過疎地と都市部における幼保一体化施設の課題

幼保一体化施設が、構造改革特区以降増加しているが、幼保一体化施設が進む背景としては、第3章であげた1960年代後半から1970年代前半にかけて開所された、「地域のこどもに同じ教育・保育を提供するという理念の幼保一体化」とは異なり、少子化の急速な進展により、幼稚園と保育所の統廃合が進められている。この統廃合には、過疎地と都市部でその運用や目的が異なっている。過疎地では、急速な少子の影響で、既存の保育所や幼稚園の園児数が減少、既存の施設の存続や充足率の低下により、集団遊びが困難になる等の事態が起こり、建物の老朽化等の時期にあわせて幼稚園と保育所を一体的に行う幼保一体化施設が開所されている。都市部では、女性の就労率の増加により、幼稚園の充足率の低下と保育所不足による待機児童問題があり、既存の幼稚園の施設を利用して保育所の機能を追加する幼保一体化施設が開所され、待機児童対策としての幼保一体化施設が開所されている。

そこで本章では過疎地と都市部の自治体の事例を取り上げ、幼保一体化施設の運用や特徴、課題を検討することとする。後述する自治体の事例をとりあげた理由は、次の2点の理由によるためである。①国全体の動きも重要であるが、実際に自治体が行っているミクロのケースをみることが今後の地域の現状と動向を考える上では非常に重要な視点となる、②自治体の決算資料をあたりヒアリング等により、数字の情報だけでは得られない、詳細な情報を得た上で、財政状況を分析することは今後の幼保一体化施設の運営において有益な情報を提供する。したがって、各自治体の決算や事業別計算書等を分析することとする。

そこで、本章では過疎地と都市部が保育所と幼稚園を一体化した施設の事例をみることにより、過疎地と都市部の抱えている問題と幼保一体化施設の在り方について傾向を捉え、今後の幼保一体化施設の課題をみつけることとする。

幼保一体化施設の事例については、森田(2000)¹など運営内容やヒアリングにおける研究がされているが、幼保一体化施設の財政分析は行われていない。今後、幼保一体化を分析するに当たり、幼保一体化施設の縦割りの財政状況や幼保一体化施設となる前後の比較や効果等を検討し、現地の役所担当者や園長と話をし、課題や方向性を明らかにすることが重要となる。過疎地の幼保一体化施設の研究では、拙稿(2010)²、幼保一体化施設前後

¹森田明美(2000)『幼稚園が変わる保育所が変わる』明石書店。

²手塚崇子(2010)「過疎地における幼保一体化施設の財政分析—和歌山県白浜町幼保一元

の比較は拙稿（2010）³ があるが今回はそれを含めた幼保一体化施設の運営と財政分析をすることとする。

化施設白浜幼稚園を事例として」日本保育学会『保育学研究』第 48 巻第 2 号、pp.119-130。
³手塚崇子（2010）「旧公立幼稚園と幼保一体化施設の財政比較―群馬県六合村「六合こども園」を事例として」日本乳幼児教育学会『乳幼児教育学研究』第 19 号、pp.121-132。

第1節 過疎地の幼保一体化施設

(1) 過疎地が幼保一体化施設を運営する目的

① 過疎地と保育所

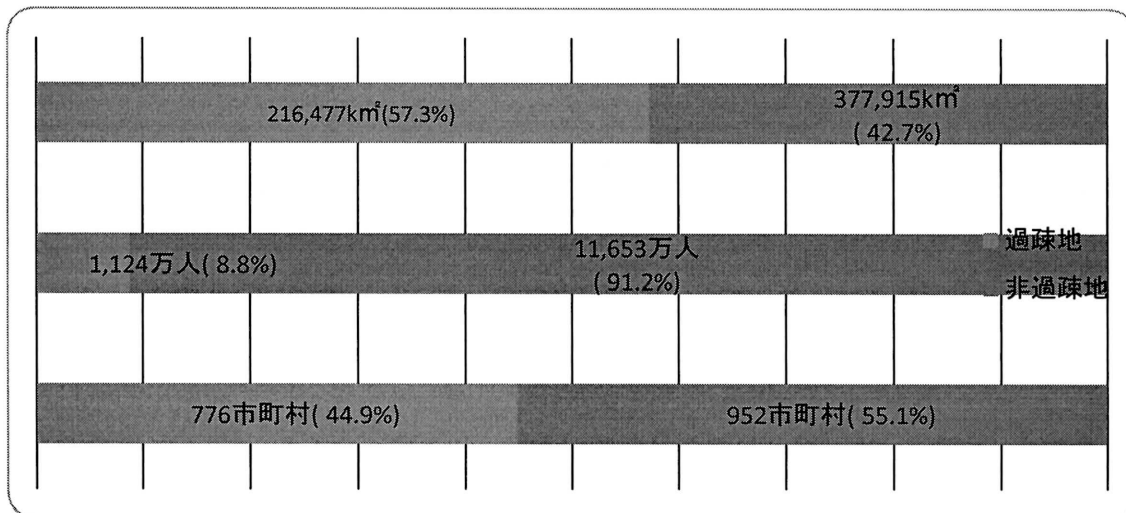
過疎地が幼保一体化施設を開所する目的としては、既存の幼稚園の充足率が低下し、集団で保育が難しくなる場合と既存の施設の老朽化に伴う建て替えの際に考えられることも多い。また、過疎地では少子化が深刻な状況であり、幼稚園では人数が少数のため、充足率が低く、集団で行うものがない状況や、異年齢交流ができない等の事情も影響している。

過疎地は、都市部と異なり私立幼稚園や私立保育所がないケースも多く、自治体の運営が唯一の就学前教育・保育であることも多いため、公的部門の役割は非常に大きい。しかし、近年の少子化と地方財政の悪化に伴い、過疎地でも既存の公立幼稚園と公立保育所の在り方が問われている。地域によっては、幼稚園もしくは保育所のどちらかしか設置されていない自治体もあるため、女性の就労による乳幼児の保育需要が増加する一方で、既存の幼児教育の存続を求める声も多い。したがって、今後過疎地が就学前教育・保育をどのように提供するかは、大きな問題であり、若者世代を呼び込み、または流出を防ぐためにも必要である。

過疎地域が全国に占める割合をみると、図4-1ようになり、市町村数1,728市町村のうち、過疎地域が776市町村(44.9%)、非過疎地域が952市町村(55.1%)、人口1億2,777万人のうち過疎地域の人口は1,124万人(8.8%)、非過疎地域の人口は1億1,653万人(91.2%)、面積は全国377,915k㎡の内、過疎地域は216,477k㎡(57.3%)、非過疎地域は161,438k㎡(42.7%)である。

次に過疎地の幼稚園の施設充足率をみると、表4-2のようになり、1980年では、幼稚園の定員に対する幼児の人口割合は、過疎地97.7%、全国84.4%であったが、1990年では、過疎地127.7%、全国108.3%、2005年では過疎地162.4%、全国121.4%となり、1990年以降100%を越え、2005年位は162.4%と過剰になっている。つまり過疎地の幼稚園の充足率が低下し、平均して37.6%程度にまで落ちていることがわかる。幼稚園は充足率が低下しているが、それは単なる少子化のためなのか、もしくは保育所需要の増加の影響はわからない。

図 4-1 過疎地域が全国に占める割合



※1 市町村数は平成 22 年 4 月 1 日現在。過疎地域の市町村数は過疎関係市町村数による。人口及び面積は平成 17 年国勢調査による。

※2 東京都特別区は 1 団体とみなす。

(出所) 総務省自治行政局過疎対策室 (2010) 『平成 21 年度版過疎対策の現況について』、p.2。

次に幼児教育経験者数比率 (表 4-1) をみると、1970 年過疎地での幼稚園就園率 18.3%、保育所在籍率 39.1%に対し、全国は幼稚園就園率 53.8%、保育所在籍率 22.4%であり、全国に比べ過疎地の就園率は非常に低い。その反面、保育所在籍率は過疎地の方が高くなっている。幼児教育経験者比率をみると、過疎地 57.45%、全国 76.1%と全国の方が 18.47 ポイント経験者比率が高い。

1985 年になると幼児教育経験者比率は、過疎地 92.9%、全国 96.7%となり、過疎地も全国並みに幼児教育経験者比率は増加し、9 割以上の子どもが幼児教育経験を経験するようになったといえる。幼児教育経験内容の内訳をみると、過疎地は保育所在籍率が 5 割強、幼稚園就園率は 3 割にとどまっている状態である。全国では、保育所が 1970 年の 2 倍となるが、幼稚園就園率が 6 割以上となっている。

2009 年になると過疎地の保育所在籍率 61.0%、幼稚園就園率 36.1%、全国の保育所在籍率 38.8%、幼稚園就園率 57.7%であり、過疎地は保育所在籍率、全国は幼稚園就園率が高いことがわかる。幼児教育経験者は過疎地 97.1%、全国 96.5%となり、幼児教育経験者としての目標は達成している。しかし、幼児教育の施設が住民のニーズに合っているものか

は別の話であり、女性の就労率の増加による保育需要の高い都市部では保育所が不足する事態がおこり、過疎地域では、幼稚園の充足率の低下という問題が発生する。

表 4-1 幼児教育体験者数比率

	S45		S55		H2		H7		H14		H21	
	過疎	全国	過疎	全国	過疎	全国	過疎	全国	過疎	全国	過疎	全国
幼児教育経験数	57.4	76.1	87.6	91.2	95.0	95.6	95.5	95	98.3	96.7	95.1	96.7
幼稚園就園率	18.3	53.8	35.4	64.4	34.9	64	34.2	62.8	34.9	59.9	32.2	56.4
保育所在籍率	39.1	22.4	52.2	26.8	60.1	31.5	61.3	32.2	63.4	36.8	62.9	40.3

※1 全国は文部科学書『学校基本調査』及び『社会福祉施設調査』による。

※2 過疎地域は総務省調べ。

(出所) 総務省自治行政局過疎対策室 (2010) 『平成 21 年度版過疎対策の現況について (概要版)』、p.10。

地域により、幼稚園と保育所の設置数やその配分に違いがありため、幼稚園しかない自治体では、現在の保育需要を鑑み、既存の幼稚園の機能と保育所の機能をもった幼保一体化施設の開所が近年行われている所もある。都市部のように民間施設がない過疎地の場合、保育所開所を考えることは、公的部門としての役目のひとつであるともいえる。

②過疎地における過疎地域対策法の役割

過疎地域対策法は、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、行われている、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置である。

(i) 過疎地域対策緊急措置法

1970 年に議員立法により 10 年間の時限立法として過疎地域対策緊急措置法が制定された。過疎地は年率 2% を超える人口減少が続く中で、人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準及び生産機能の維持が困難となった。

緊急に生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講じ、人口の過度の減少を防止し、地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与することが目的とされている。10 年間で 898 か所の保育所が整備され、ベビーブームや保育需要に対応した。

(ii) 過疎地域振興法

1980年に制定され、目的は住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与することであり、過疎地域振興特別措置法が制定された。振興法10年間で保育所は551か所整備された。

(iii) 過疎地域活性化特別措置法

過疎地地域活性化特別措置法は、過去の著しい人口減少に起因して若者が少なく高齢者が多いという人口の年齢構成の偏りの問題を合わせて、地域の活力が低下していることを過疎問題と捉えた。目的は、将来に向かい活性化するための対策を講じ、住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与することであった。10年間で704か所の保育所が整備された。

(iv) 過疎地域自立促進特別措置

2000年4月1日、2009年度までの10年間の時限立法として、新たに施行された。その後2022年度まで延長されることが決まった。⁴従来からの目的に加え、過疎地域が、豊かな自然環境に恵まれた21世紀にふさわしい生活空間としての役割を果たすとともに、地域産業と地域文化の振興等による個性豊かで自立的な地域社会を構築すると捉えた。目的は、我が国が全体として多様で変化に富んだ、美しく風格ある国土となっていくことに寄与することである。8年間で682か所の保育所を整備しているが、過疎地域緊急措置法や過疎地域活性化法の時期とは異なり、箇所数は年々減少している。

その後、2010年3月に失効する過疎地域からの要望により、6年延長して2015年度となった。その後東日本大震災の発生により過疎対策事業の遅延が想定される地域からの延長を求める声により、2015年度の有効期限を2020年度に延長された。

過疎法における保育所の扱いは、自立促進法は、「過疎地域の自立促進を図り、もって、住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与すること(第1条)」を目的とするものとしており、分野は下記の4つの分野⁵となっている。過疎対策は、財政、行政、金融、税制上の施策にわたり、過疎法による施策における財政上

⁴ 東日本大震災の発生により、過疎対策事業の遅延が想定される。各地域から延長を求める声が多くあげられ、2015年度の有効期限を5年延長し、2022年3月31日迄とした。

⁵ ①産業の振興②交通通信体系の整備③情報化並びに地域間交流の促進④高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進等、幅広い範囲に及んでいる。

の措置として、保育所は過疎法第 10 条・第 11 条として国の負担又は補助の割合の特例にあげられている。過疎対策の具体的施策として、高齢者等の保健及び福祉の向上普及及び増進としてへき地保育所の推進もあげられ、保育所の特別措置の状況（実績）は表 4-2 である。

表 4-2 保育所の特別措置の状況

年度	箇所数	事業費	国庫補助金	特例により引き上げられた国庫補助金
(緊急措置法) 1970～1979年度	箇所 898	千円 24,980,553	千円 16,648,678	千円 4,027,685
(振興法) 1980～1989年度	551	26,842,922	16,884,231	3,462,784
(活性化法)				
1990年度	46	2,290,202	1,259,611	114,510
1991年度	55	2,791,916	1,535,554	139,596
1992年度	49	2,161,449	1,188,797	108,072
1993年度	66	3,185,424	1,786,664	193,952
1994年度	52	2,872,327	1,591,218	155,054
1995年度	93	4,644,996	2,554,748	232,250
1996年度	49	2,671,798	1,530,944	195,045
1997年度	50	3,426,438	2,003,854	290,635
1998年度	147	5,846,195	3,215,407	292,310
1999年度	97	4,525,876	2,489,232	226,294
小計	704	34,416,621	19,156,029	1,947,718
(自立促進法)				
2000年度	99	5,406,153	2,973,384	270,308
2001年度	201	7,445,615	4,095,088	372,281
2002年度	179	7,855,033	4,320,268	392,752
2003年度	103	4,319,243	2,573,054	227,451
2004年度	58	4,998,806	2,806,144	253,339
2005年度	30	3,858,608	1,074,688	95,257
2006年度	12	733,458	278,070	21,635
小計	682	34,616,916	18,120,696	1,633,023
合計	2,835	120,857,012	70,809,634	11,071,210

(出所) 過疎対策研究会編 (2008) 『過疎対策データブック』、p.177。

保育所は過疎法により整備される施設であり、保育所に対する国の負担又は補助の割合の特例（法第 10 条）として厚生労働省より財政措置が講じられている。内容としては、過疎地域における生活環境施設の整備の一環として、児童福祉施設のうち保育所の整備の新設、修理、改造、拡張又は整備に対して、通常の国の負担割合は 1/2 であるが、過疎地域市

町村については 5.5/10 としている（社会福祉施設等整備及び社会福祉施設等設備整備国庫負担金（補助金）。ただし、国又は地方公共団体以外のものが設置する保育所に係るものは 2/3 としている。

三位一体改革に伴う過疎地域補助金の取り扱いについては、三位一体改革後かさ上げ措置のある補助金が交付金化された場合は、補助金を参酌し、当該交付金の額を算定する措置がとられている。廃止された場合には、施設設備事業（一般財源化分）で対応することとされた。施設設備事業（一般財源分）は、従来の補助金相当部分（補助率がかさ上げ部分を含む）について地方債を充当し、当該地方債の元利償還金について後年度その 100%と普通交付税の基準財政需要が国参入するものとなった。（表 4-3、表 4-4）

表 4-3 過疎法 10 条及び予算補助

事業名		かさ上げ率	対応状況
保育所の新 設等	公立	1/2→5.5/10	廃止→施設整備事業（一般財源化）で対応、H18 年度より
	その他	1/2→2/3	現行どおり（次世代育成支援対策施設整備交付金）H17 年度より

※一般の補助率は 1/2 であるが、過疎法による補助率は 5.5/10

（出所）過疎対策研究会編（2008）『過疎対策データブック』、p.196。

表 4-4 施設整備事業（一般財源化）の仕組み

（現行）

国庫補助金 1/3	かさ上げ 部分	過疎対策事業債
-----------	------------	---------

（新たな措置）

特別の地方債（従来の補助金相当部 分） 交付税措置(100%)	過疎対策事業債
------------------------------------	---------

（出所）過疎対策研究会編（2008）前掲資料、p.196。

過疎地の事例としては、群馬県六合村⁶と和歌山県白浜町、福島県鮫川村の3つをとりあげることとする。

群馬県六合村は、公立幼稚園3園しかなかった自治体が、施設の老朽化と少子化、住民の保育需要を考え、乳幼児を受け入れる保育所の機能を追加し、構造改革特区を利用して幼保一体化施設「六合こども園」を新設した事例である。

和歌山県白浜町白浜幼児園は、道を1本隔てた場所にある幼稚園と保育所の共用化を行い総合モデル事業となり、構造改革特区により、幼保一体化施設を開所した事例である。

福島県鮫川村は、山脈丘陵が連なる自治体で、公立保育園2園と公立幼稚園1園を運営していた自治体がある。現場の保育者の声と行政改革により、廃校になった小学校を改修し、地方再生計画で幼保一体化施設を開設した「さめがわこどもセンター」が事例である。

この3つを選んだ理由は、住民のアンケートと保育の現場からの発信であった点と新規に保育所を作った点（六合村）と既存の施設を改修して幼保一体化施設を開所した点、幼稚園と保育所別々の決算報告書が作成され、縦割りの財政が浮き彫りになる点である。

(2) 群馬県六合村六合こども園を事例として

—旧公立幼稚園と六合こども園の財政比較

公立幼稚園が2園しかない自治体が、少子化と建物の老朽化により、公立幼稚園2園の統廃合を検討し、幼稚園2園もしくは保育園1園の設置を考えた。住民との話し合いを通じて検討を重ねた結果、特区を利用し幼保一体化施設（六合こども園）を開設した群馬県六合村を取り上げることとする。

六合村は、公立幼稚園2園があったが、少子化と既存の幼稚園の老朽化に伴い以前からニーズのあった乳幼児保育と幼稚園の存続を考えた。その結果、構造改革を利用して幼保一体化施設を設置運営した。自治体が行った住民のニーズへの対応が財政の効率化とどのようになっているかを検討することが重要であり、旧公立幼稚園の財政状況と六合こども園の財政状況を比較分析することは大きな意味がある。

① 経緯について

六合こども園は2003年度建設され、2004年度に開設されたが、それ以前は日影幼稚園

⁶ 平成22年3月28日に、隣町の中之条町と合併し、現在は中之条町である。

(1972年設立)と入山幼稚園(1973年設立)の村立幼稚園2園(4,5歳児)があり、各園に園長と担任2名が配置されていた。保育所は無いため、広域委託⁷をし、近隣自治体の保育園(草津町の保育園)を利用していた。

公立幼稚園では、4,5歳児を受け入れていたが、少子化の影響により、2003年度には各園で園児数が16名と12名の少数となり、集団とは言い難い人数編成の状況となっていたのである。また両幼稚園の老朽化が進み、地域でも民家が点在していたため、子ども同士の交流が少なく、子どもの社会性が育まれにくいという深刻な問題を抱えていたのである。そこで2001年11月より、全村民を対象とした「幼児教育を考える集い」を開催し、村の幼児教育施設について検討を重ねることとなった。

2001年11月全村民を対象に「幼児教育を考える集い」を開催し、アンケート調査等を行い、住民の意見を調査した。その後、2002年7月村幼児教育検討委員会が設置、既存の2つの幼稚園を統廃合し、財政的見地からも幼稚園と保育園のどちらかで検討を続けた。2002年12月構造改革特別区域法により、幼稚園における幼稚園児、保育所児等の合同活動が容認されることとなった。

そして2003年4月に「幼保一体化特区」認定をうけ、2004年4月に「六合こども園」が開園に至った。住民との話し合いで、幼保一体化施設の開設を決断したことは、住民のニーズに応えた形となった。この短い期間の中で、特区申請にこぎつけたことについては、住民との意見のやりとりの充実と早期の決断、特区申請とタイムリーであった点があげられる。

② 「幼児教育を考える集い」アンケート結果(六合村2001アンケート結果より)

就学前幼児の保護者76名に対してアンケートを行い、回答者は36名、回答率は47.4%であった。

(i) 幼稚園、保育園、幼保隣接について

幼・保育園隣接を望むが50.0%、幼稚園を望むが44.4%、保育園を望むが5.6%であった。幼稚園と保育園の隣接を望む声が半数であるが、「幼・保育園隣接を望む」を含めると幼稚

⁷広域受託保育といい、他の自治体の保育園に空きがある場合、保育を受け入れてくれる制度である。こども園ができる前は、六合村に保育園がなかったため、保育所利用希望者は広域保育制度を利用し、隣町の草津町保育園を利用していた。

園希望が 99.4%、保育園を望むのは 55.6%となり、幼稚園の存続を求める声強いことがわかる。

(ii) 幼稚園の場合、その就学年数について

3年保育を望むが 72.7%、2年保育を望むが 15.2%、どちらともいえないが 12.1%、3年保育を望む声が7割を越えており、3年保育の需要の高さが窺える。

(iii) 幼稚園の場合、滞在時間数に対する考えについて

午後3時迄が 44.1%、次に現状のまま(午後1時)でよいが 26.5%、午後2時迄が 14.7%、午後4時迄が 8.8%、午後5時迄が 5.9%である。午後3時が4割以上の希望となり、午後4、5時となると1割未満と非常に少ない。

(iv) 幼稚園の箇所数に対する考えについて

現状通り2園が 59.4% (日影幼稚園では 52.4%、入山幼稚園では 72.7%)、統合して1園が 37.5% (日影幼稚園では 47.6%、入山幼稚園では 18.2%)、幼稚園、保育園を各1園が 3.1%である。現状通り2園が約6割と多いが、そのうち中心部から離れている入山幼稚園では7割以上が現状通り2園を希望している。統合して1園については、3割強が希望しており、この場合中心部の幼稚園日影幼稚園が4割強、中心部から離れている入山幼稚園が 18.2%と非常に少ない状況である。

(v) 保育所の対象年齢に対する考えについて

0~3歳児が選択肢となっており、61.1%の回答率である。1歳児が 50.0%、2歳児が 36.4%、0歳児が 9.1%、3歳児からが 4.5%である。この質問に対する回答はアンケート回答36名中、22名回答と他の質問の回答数よりも少ないことから、保育園のみ設置についての希望が少ないことが窺える。

(vi) アンケート結果からいえること

住民は保育園のみの設立は望んでおらず、従来の幼稚園を残し、3歳児の受入と幼稚園と保育園という機能を希望していることがわかる。さらに預かり時間については、午後4時まででは4割をこえているが、それ以降は少数であり、幼稚園預保育の延長4時間で対応で

きる保育時間となっている。しかし、受入年齢 1 歳児が 5 割、2 歳児が 3 割強となっているため、子どもの受入年齢については、保育園でないと対応できないことも事実である。

また、幼稚園の箇所数のアンケートからは、中心地から離れている家庭の場合は、2 つの幼稚園を残すことを強く希望している。保護者にとって、山間地域における交通の便による施設の設置場所が非常に重要であることが窺える。

また地域の子どもが減少し、子ども同士の遊びが必要であることを踏まえると親の就労状況に関係なく、村の子どもが同じ教育・保育を受けることができる環境を整えることは子ども発達においても必要である。

③ 特徴

六合村では六合こども園を設置条例の制定⁸、村単独条例の制定⁹、特区の活用¹⁰、1 人の園長のもとで行われる幼稚園と保育園の一体運営、事務窓口の一本化¹¹、外部給食搬入方式を採用¹²の 5 つの特徴があるとしている。特区申請と内容については表 4-5 の通りである。

表 4-5 六合こども園の特区申請

認定日	特区番号	内 容
H15.4.21	特区807	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
H15.11.21	特区914	保育所における保育所児及び幼稚園児等の合同活動事業
H15.11.21	特区916	保育の実施に係る事務の教育委員会への委任事業
H18.3.31	特区920	公立保育園における給食の外部搬入方式の容認事業

(出所) 群馬県六合村教育委員会 (2008) 『幼保一体化施設「六合こども園」』、pp. 3-4。

④ 幼稚園教諭と保育士の待遇について

⁸両施設を包含する新たな施設として六合こども園を位置づけた。

⁹「保育に欠ける」という保育所要件を緩和し、村単独基準として「保育を必要とする」を加えた。

¹⁰「幼稚園における幼稚園児および保育所児等の合同活動事業」(特区 807) と「保育所における保育所児及び幼稚園児等の合同活動事業」(特区 914) である。

¹¹「保育の実施に係る事務の教育委員会への委任事業」(特区 916) である。

¹²「公立保育園における給食の外部搬入方式の容認事業」(特区 920) 給食については開所当初、臨時的調理員 1 名が園内の調理室で調理を行い、食事を提供していた。2007 年度より外部委託となり、村内の学校給食センターで調理されたものが搬入され、園内の調理室で配膳されている。「くっこニコニコ給食特区」と呼ばれている。給食の外部委託については、こども園では、調理室での調理を希望していたが、財政削減の折に、委託となった。

一般的に幼稚園教諭は教育職、保育士は一般職（役所の職員と同じ待遇）と別立となっている自治体が多い。六合村では、幼稚園教諭も保育士も一般職扱いのため待遇も同等であり、幼保の連携をスムーズにし、協力体制を強化できる重要な要因である¹³。

六合村では、幼稚園教諭と保育士の採用については、役場職員として採用され、教育委員会へ出向、こども園勤務を命じられるため幼稚園教諭と保育士の区別はない。しかし幼保一体化施設は省庁の縦割りが存在するため、形式的に幼稚園と保育園とに職員が配置される形をとっている¹⁴。六合村の給与水準は、ラスパイレス指数¹⁵が 95.4 であり、群馬県内 36 市町村のうち 26 番目であり、給与水準は高くはない。

⑤ 六合こども園の整備費¹⁶について

六合こども園の建物面積は 691.74 m² であり、幼稚園分 334.86 m²、保育園分が 356.88 m² である。補助対象面積は合計 691.74 m² で、基準の面積である。

(i) こども園全体の整備費について

六合村教育委員会（2007）によれば、六合こども園の設備費と財源内訳は、建設工事 2 億 870 万円、外構・遊具工事 1,960 万円、備品 545 万円、合計 2 億 3,375 万円である。

財源内訳をみると、学校施設整備費国庫補助金 2,280 万 4,000 円（9.76%）、社会福祉施設整備国庫負担金 4,426 万 4,000 円（18.94%）、社会福祉施設県費負担金 2,012 万円（8.61%）、過疎債¹⁷（社会福祉施設整備）4,140 万円（17.71%）、子どもと木のふれあい推進事業県費補助¹⁸600 万円（2.57%）、一般財源 9,916 万 2,000 円（42.42%）である。

¹³東京都内の幼保一体化施設では、幼稚園教諭と保育士の片方の資格の者もおおり、両資格を有していても採用時の区分により、給与体系と待遇が異なるため、両資格間の連携（勤務時間や、勤務内容）を阻害している場合も多い。幼稚園教諭は園長となることができるが、保育士は福祉職のため管理職につくことができないことも幼保の資格による格差である。また幼稚園教諭は、以前都の職員であったことも格差を生んでいる。

¹⁴県等への報告や予算の関係上、書類上幼稚園教諭、保育園保育士にわけている。

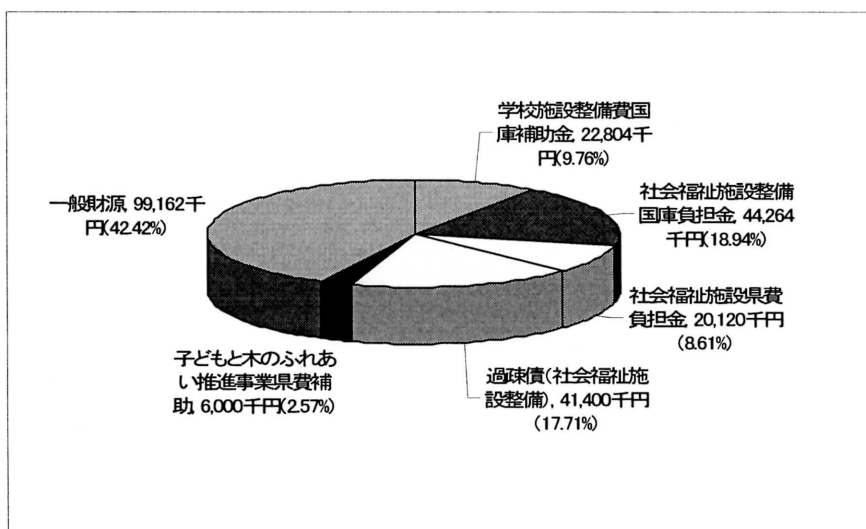
¹⁵国家公務員の平均給与額を 100 とした場合の指標である。2009 年度の六合村の初任給は、大卒が 17 万 2,200 円、短卒が 15 万 5,700 円、高卒が 14 万 4,500 円である。

¹⁶六合こども園を開設するために必要な建設費と施設費を整備費用という。

¹⁷過疎地域の市町村は財政が脆弱であり、自立促進のための事業を特に行う必要があるため特別の地方債の発行が認められ、その発行をもってその財源とすることができる。（過疎法第 12 条）さらに将来の財政負担を軽減することを目的として、元利償還に要する経費については、該当元利償還金の 70%を地方交付税の基準財政需要額に算入することとしている。

¹⁸県内の木材を使用する目的のための補助であり、社会福祉法人施設と学校法人に対する補助である。

図 4-2 整備費と財源内訳



(出所) 群馬県六合村教育委員会(2007)『構造改革特区と幼保一体化施設六合こども園』、p.17。

図 4-2 をみると、社会福祉施設、つまり保育園に対する国庫負担金が 18.94%、県負担金が 8.61%であり合計 27.55%、社会福祉施設に対するものとして過疎債を含めると約 1/2 も占めている。学校施設整備費国庫補助金、つまり幼稚園に対する補助金は 9.76%と 1 割にも満たない。このように六合こども園の整備費は一般財源 42.42%、借金 17.71%、地方債は 39.87%であり、村の持ち出しは、過疎債を含めると 60.13%であり、幼稚園と比較すると保育園に対する補助が 3 割と多い。

(ii) 保育園分と幼稚園分の設置別整備費用比較 (図 4-2 参照)

保育園については国庫負担金が 4,426 万 4,000 円である。その内訳は、建設費と施設費にわかれている。それぞれ、国負担と県負担を計算する仕組みとなり、下記のように計算されている。

〈建設費について〉

60 人定員のため保育園本体の費用と低年齢児童のための費用を合算¹⁹すると建設費の補

¹⁹ 60 人定員のための保育所本体費用が 6,0900 万円、低年齢児のための費用が 540 万円である。

助基本額は合計 7,440 万円となる。過疎地域のため、補助率は、5.5/10²⁰となり、国庫負担金基本額は 7,440 万円の 5.5/10 である 4,092 万円、県負担金基本額は 7,440 万円の 1/4 である 1,860 万円となる。

国庫負担金所要額は、 $74,400 \text{ 千円} \times 5.5/10 = 40,920 \text{ 千円} \cdots A$

県費負担金所要額は、 $74,400 \text{ 千円} \times 1/4 = 18,600 \text{ 千円} \cdots B$ となる。

〈施設費について〉

60 人定員のため初年度整備費と大型遊具費用を合算²¹すると、補助基本額は合計 608 万円となる。そのうち国庫負担金基本額は、過疎法第 10 条が適用され、608 万円の 5.5/10 である 334 万 4,000 円となる。県費負担金基本額は、608 万円の 1/4 である 152 万円となる。

国庫負担金所要額は、 $6,080 \text{ 千円} \times 5.5/10 = 3,344 \text{ 千円} \cdots C$

県費負担金所要額は、 $6,080 \text{ 千円} \times 1/4 = 1,520 \text{ 千円} \cdots D$ となる。

建設費と施設費の国庫負担金と県費負担金を合算すると、国庫負担金は、 $A+C=4,426$ 万 4,000 円、県費負担金は、 $B+D=2,012$ 万円となる。それを図に示したものが図 4-3 となる。

整備費では保育園に対し、厚生労働省より国・県負担金の両方が交付され、両者合計して 6,438 万 4,000 円の補助を受けている。しかし幼稚園は文部科学省より国負担金のみ 2,280 万 4,000 円補助されているにすぎない。

保育園と幼稚園の補助対象面積は、 356.88 m^2 (51.59%) と 334.86 m^2 (48.41%) であり、保育園の方が 22.02 m^2 大きいだけである。建物整備に対する補助としては、保育園の補助は全体の 27.54% となり、幼稚園は全体の 9.76 % にすぎない点でも両者の違いは明らかに大きい。

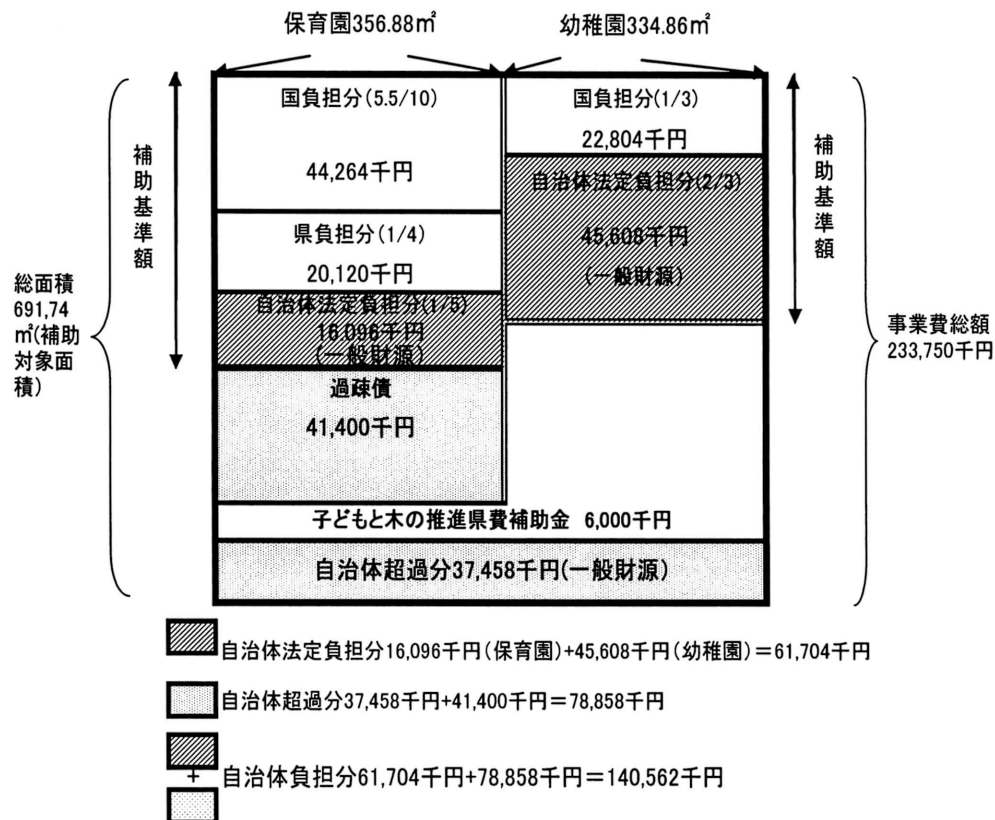
次に自治体の負担分を自治体法定負担分と自治体超過分にわけてみると、自治体法定負担分については、保育園分は過疎法による国庫負担が 5.5/10 と県負担 1/4 をひいた 1/5 となり 1,609 万 6,000 円となる。幼稚園分については、国負担分は 1/3 となるため自治体負担分は 2/3 となり、国負担分の 2 倍の 4,560 万 8,000 円となり、自治体法定負担分は合計 6,170

²⁰建設費の国庫負担要額については、過疎法による施策である財政上の特別措置が適用され(第 10 条)、公立保育所の新設の場合は、通常 1/2 の補助率がかさ上げされ、5.5/10 となる。但し、この過疎法 10 条に関しては、2006 年度より廃止され、施設整備事業として一般財源化されているため、地方交付税の基準財政需要額に 100%算入されることとなった。

²¹ 60 人定員のための初年度整備費が 258 万円、大型遊具が 350 万円である。

万 4,000 円となる。

図 4-3 六合こども園の保育園と幼稚園



(出所) 群馬県六合村教育委員会 (2007) 『構造改革特区と幼保一体化施設六合こども園』、p. 17 より作成。

自治体超過負担をみると総額 2 億 3,375 万円から、保育園と幼稚園の国負担金、保育園の県負担金、保育園と幼稚園の自治体法定分と県費補助金 (こどもと木の推進事業) を差し引いた 7,885 万 8,000 円 (過疎債含む) となる。六合こども園の建設費用に関わる自治体負担額は、自治体法定分と自治体超過負担分を合算した 1 億 4,056 万 2,000 円 (過疎債含む) となり、整備費全体に対して 60.13%を占めており、自治体負担の中の割合が大きいことがわかる。

⑥ 旧公立幼稚園と六合こども園の財政比較

六合こども園と従来の公立幼稚園 (2 園) の財政状況を比較することとする。六合こども

園は、旧公立幼稚園を廃止し、新規に幼保合築施設を設立したという経緯がある。そこで自治体が、財政の効率化と住民のニーズのために開園した六合こども園の財政運営が、旧公立幼稚園の財政運営とどのように変化したかをみることは重要である。また旧公立幼稚園の時に、保育園利用希望者が、広域保育制度を使用し、草津町の保育園を利用していたため、広域保育利用の状況もあわせて財政分析する。

公立幼稚園の財政状況は、2003年度分を用い、決算上掲載されている六合こども園の建設費等を除いたものを用いた。さらに広域保育の財政状況をみるためにも2003年度分を用いることとし、六合こども園については、施設が完成した2004年度分を用いることとする。

(i) 公立幼稚園（日陰・入山幼稚園）の財政分析（表4-6）

2003年度の日陰・入山幼稚園の園児数は日陰15名、入山12名であり、両施設の教員は各3名、計6名が勤務し、その内1名が両園の園長を兼ねていた。保育料は毎月3,000円、給食費は3,350円である。給食は給食センターで行っているため、給食費収入と給食費用は学校給食センター扱いにされているため、歳入は保育料のみとなる。

歳出については、幼稚園教諭の給与合計（手当等を含む）が3,548万4,000円（賃金を含めた額）、歳出全体の83.94%を占めており、1人当たり給与は平均591万4,000円となる。委託料は、消防用設備等点検他と消防施設等点検他が13万4,000円、幼稚園バス運行委託が376万6,000円であり、ここには広域保育の委託料は含まれていない。

子ども1人当たりの年間総コスト²²は約156万6,000円、1人当たりの年間純コスト²³は約152万9,000円である。受益者負担率は2.35%であり、非常に低い。各園に教員3名は最低限でも必要な人員であるため、園児1人当たりのコストが高くなるのはいたしかたない。しかし、歳出に占める自治体負担額は4,127万8,000円となり、97.65%と大きくなってしまう。これは公立幼稚園については、国庫負担金ではなく、一般財源としての地方交付税で交付されているため、地方税と地方交付税²⁴による財源負担は、一括して自治体負担

²² 1年間にその事業にかかった費用である。

²³ 1年間にその事業にかかった費用から、収入（保育料）を差し引いた金額。（本来は、減価償却費と退職給与引当金も差し引く金額に入れるが、本稿では六合村が公会計制度を導入していないため、差し引く金額は保育料のみとした。）

²⁴ 公立幼稚園の運営費については、補助金は無く、自治体の地方交付税を算定する際の基準財政需要額の算定の際に組み入れられる。地方交付税とは、自治体が一定の事業を行う際の行政水準を保つために行われる財政保障と財政調整の2つの役割を果たすものである。例えば、地方圏では人口1人あたりの人口密度が少ないため、需要額が大きく、収入額が

として扱われる。

表 4-6 旧公立幼稚園 2 園の合計決算（2003 年度）（単位：千円）

収入項目	金額
保育料	993
合 計	993

支出項目	金額
給料	20,949
職員手当等	9,180
共済費	5,175
賃金	180
報酬費	33
旅費	184
需用費	1,579
役務費	386
委託料	3,900
使用料及び賃借料	550
備品購入費	61
負担金補助及び交付金	94
合 計	42,271

（出所）群馬県六合村（2004）『平成 15 年度歳出決算事項別明細書』、pp.13-107。

（ii）広域保育所について（草津町保育所利用）

六合村に保育所がないため、2003 年度まで保育所利用希望の家庭は、広域保育制度を使用して、隣町の草津町の公立保育園を利用していた経緯がある。2003 年度の広域保育利用者は、3 名（2 歳児 1 名、3 歳児 1 名、5 歳児 1 名）である。理由としては、保護者の勤務地が草津町である 2 名（兄弟）と、草津町が自宅から近い 1 名が利用していた。

・保育料について

保育料については、六合村で決めた保育料を保護者に負担してもらい、国基準の保育料との差額は村が負担することとなっている。また、群馬県の補助として、3 歳児未満時保育料軽減（毎月 3,000 円）があるため、2 歳児については、六合村で決めた保育料から群馬県の補助をひいたものを保護者が負担²⁵していたこととなる。

・六合村の支出について（図 4-4）

広域保育制度を利用した保育利用料について、六合村が草津村に支払った金額は年間 187

少ないため、地方交付税が交付されることを財政調整機能という。

²⁵ 保護者負担の保育料は、国基準の保育料をもとに六合村が作成しているものである。保護者の保育料負担分（3 名分）は、県補助 3,000 円（毎月）を除き、毎月 5 万 6,260 円となり、1 年間 67 万 5,120 円となる。

万 8,200 円であり、その内訳をみると次のようになる²⁶。

図 4-4 広域保育による保育支出

1,878,200円				
県保育料補助 36,000円、 1.92%	保育料675,120円、 35.94%	国負担金 252,720円 13.45%	県負担金 126,360円、 6.73%	自治体負担788,000円、 41.96%

(出所) 群馬県六合村 (2004) 前掲資料、p14、18 とヒアリングにより作成。

国基準の保育単価の 1/2 が国庫負担金²⁷として 25 万 2,720 円、1/4 が県負担金として 12 万 6,360 円、保育料が 67 万 5,120 円、保育料県補助 3 万 6,000 円、残りが六合村負担 78 万 8,000 円となる。従って年間 1 人当たりの総コスト平均は約 62 万 6,000 円、純コストは 40 万 1,000 円²⁸となり、保護者負担割合は 35.94%、自治体負担割合は 41.96%となる。

(iii) 六合こども園の財政分析

六合村では、六合こども園の決算（歳入歳出事項別明細書）は一本になっており、その中で子ども園管理費と保育園費、幼稚園費の 3 つにわかれて記載されている。2004 年度は保育園利用者 31 名、幼稚園利用者 25 名、六合こども園の利用者は合計 58 名である。六合こども園は、こどもの年齢の各クラスに担任が 1 名おり、幼稚園教諭と保育士という区分をしていない。しかし予算上の区分と保育士の最低基準、幼稚園教諭の最低基準をクリアするためにわけると表 4-7 の配置となる。

六合こども園全体の決算を見ると、年間の収入が幼稚園保育料 78 万 4,000 円、保育園保育料 147 万円、3 歳児未満保育料軽減が 16 万 9,000 円、一時保育促進事業補助金 4 万 7,000 円である。(表 4-8 参照) 支出は 5,430 万 6,000 円で、内幼稚園教諭と保育士の給与(手当等臨時職員給与含む)は 4,597 万 3,000 円となる。保護者負担割合 4.2%、自治体負担割合

²⁶国負担金、県負担金、県保育料補助は、一度六合村に入る。その後、六合村負担分と保護者の保育料負担分を合算、六合村から草津町へ支払われる仕組である。

²⁷ 保育運営事業に関する運営費費用に対する国の補助金である。運営費とは、児童福祉法第 50 条 6 号の 2「保育の実施のために要する費用」をさす。この保育運営費の補助については、2004 年度の三位一体改革により、補助金が廃止となり、一般財源化され、地方交付税の基準財政需要額に参入されることとなった。

²⁸私費負担である保育料を除いたものである。

95.5%、その他県負担割合 0.4%である。

表 4-7 2004 年度職員配置

こどもの年齢	職員配置			予算上の 区分	子ども的人数(定員)	
	正規	臨時	非常勤		保育園	幼稚園
0・1歳児	-	1	-	保育園	0・2	-
2歳児	1	2		保育園	8	-
3歳児	1	1		幼稚園	7	4
4歳児	1	-	-	幼稚園	16	12
5歳児	1	-	-	幼稚園		9
園長	-	-	1	幼稚園		
副園長	1	-	-	保育園		
担任外	1	-	-	保育園		

(出所) 六合村のヒアリングにより作成。

※幼稚園は、3・4 年児複式で 1 クラス、5 歳児で 1 クラス、合計 2 クラスである。

次に子どもの年齢 1 人当たりの 1 年間にかかるコストを算出することとする。園長、副園長、担任外は人数按分、幼稚園教諭と保育士は表 4-7 の配置に基づき人数按分、給与以外の費用も子ども的人数で按分すると、表 4-9 となる。

1 人当たりの年間総コストについて、0・1 歳児は、213 万 1,000 円、2 歳児は 179 万 3,000 円である。3 歳児は 99 万 5,000 円、4・5 歳児は 57 万 8,000 円である。通常、子どもの年齢が小さいほど、保育士の配置基準が多いため、コストが多いが、六合村の場合、0・1 歳児が 2 名で、しかも臨時職員 1 名が担当しているため、213 万 1,000 円と非常に低いコストであるといえる。2 歳児は 8 人おり、正規職員 1 名と臨時職員 2 名が担当し、0・1 歳児の 84.14%になる。3 歳児は配置基準により正規 1 名、臨時 1 名のため 99 万 5,000 円、4・5 歳児の児童数は多いが、配置数が少ないため 57 万 8,000 円と 0・1 歳児の 27.12%となり、幼稚園教諭や、保育士配置数がコストに大きく反映しているといえるのである。

純コストは、幼稚園と保育園の両者の保育料を人数で按分したものを差し引いた。0・1 歳児は 206 万 7,000 円、2 歳児は 172 万 9,000 円、3 歳児は 90 万 1,000 円、4・5 歳児 51 万 4,000 円である。

表 4-8 2004 年度 六合こども園の決算（保育園・幼稚園合算）

（単位：千円）

収入項目	金額
幼稚園保育料	784
保育園保育料	1,470
3歳児未満保育料軽減	169
一時保育促進事業補助金	47
合計	2,470

支出項目	金額
報酬費	1,200
給料	21,297
職員手当等	9,847
共済費	5,376
賃金	9,453
報償費	96
旅費	483
需用費	354
役務費	905
委託料	4,232
使用料及び賃借料	144
工事請負費	630
原材料費	10
備品購入費	134
負担金補助及び交付金	145
合計	54,306

（出所）群馬県六合村（2005）『平成 16 年度歳出決算事項別明細書』、pp.14-104。

表 4-9 子どもの年齢別 1 人当たりのコスト

（単位：千円）

	総コスト	純コスト
0・1歳児	2,131	2,067
2歳児	1,793	1,729
3歳児	995	901
4・5歳児	578	514

（出所）群馬県六合村（2005）『平成 16 年度歳出決算事項別明細書』により算出。

(iv) 旧公立幼稚園と六合こども園コスト比較について

①総コスト比較について（表 4-10）

総コストをみると、旧公立幼稚園 2003 年度の総額は 4,227 万 1,000 円に対して、六合こ

ども園の総額 2004 年度は、5,430 万 6,000 円となり、増加している。2004 年度から保育料収入が増加するのは、こども園の保育料は、長時間保育利用者については所得階層ごとになったためである。

2003 年度に広域保育制度で保育園を利用した者に対する保育事業の支出も入れると支出合計は 4,414 万 9,000 円となる。そこから保育料をひくと 4,248 万 1,000 円となる。2004 年度になり、こども園の支出は、公立幼稚園と広域保育所利用の支出合計よりも増加したことがわかる。住民のニーズに応えたが、事業運営に関する支出を抑制することはできなかったといえる。

2006 年度みると支出合計が 2005 年度よりも 1,516 万 7,000 円も減少している。この理由は正職員が 2 名退職した部分を、臨時職員で賄った点と、給食を外部委託にしたことにより、調理員の賃金が給食センター扱いになったためである。

表 4-10 旧幼稚園と子ども園の支出合計と保育料収入（単位：千円）

	支出合計	保育料収入	差し引き		支出合計	保育料収入	差し引き
H15(公立幼稚園)	42,271	993	41,278	H15(広域保育所利用)	1,878	675	1,203
H16(六合こども園)	54,306	2,470	51,836	H15(幼稚園・広域保育)合計	44,149	1,668	42,481
H17(")	56,352	2,475	53,877				
H18(")	41,185	2,431	38,754				
H19(")	40,071	2,515	37,556				
H20(")	41,185	2,431	38,754				

(出所) 群馬県六合村 (2004—2009) 『各年度歳出決算事項別明細書』より算出。

また 2008 年度の保育料収入が減少しているが、支出が増えている理由は、2007 年度の臨時職員 3 名を正規職員にしたためである。正規職員を増員した割には支出合計の増減の割合が少ないが、これは正規職員の 3 名が若いため、正規職員の給与であっても増加が著しく支出に影響しなかったためである。

②旧幼稚園とこども園の子ども 1 人当たりの純コスト (表 4-11)

旧幼稚園の子ども 1 人当たり純コストは 152 万 8,000 円であり、現在のこども園の 2 歳児の 1 人当たりのコスト 172 万 9,000 円に比較的近い数値となる。旧幼稚園については、2 つの施設に子ども 27 名、幼稚園教諭各 3 名のため、子ども 1 人当たりのコストは高くなっているのである。

こども園の場合、1 歳児の子ども 2 人を臨時保育士 1 名が担当しているが、保育士配置数

の条件があるため、金額が高くなるのである。2歳児は子ども8名と多いが、正規保育士が1名と臨時2名のため、1人当たりの純コストは172万9,000円と高くなるのである。

3歳児は、短時間保育利用者4名、長時間保育利用者7名と多いため、1人当たりの純コストは90万1,000円となり、0・1、2歳児よりの約1/2以下のコストとなる。4・5歳児については、短時間保育利用者21名、長時間保育利用者16名となり、利用者の増加と正規幼稚園教諭1名が配置されているため、1人当たりの純コストが51万4,000円とさらに低くなる。こども園の4・5歳児の1人当たりの純コストは旧幼稚園の約33.64%程度となっている。

表4-11 旧幼稚園とこども園の子ども1人当たりの純コスト
(単位：千円)

	幼稚園	こども園	広域
0・1歳児	—	2,067	401
2歳児	—	1,729	
3歳児	—	901	
4・5歳児	1,528	514	

(出所) 群馬県六合村(2005・2006)『各年度歳出決算事項別明細書』より算出。

幼稚園の機能に保育園を加えても4・5歳児の利用者に対する幼稚園教諭の配置が、35人に対して1名であるため、年齢の高い子どもの1人当たりのコストは下がる。また、臨時職員を採用することで人件費が削減されている。臨時職員を正規職員にしても、年功序列型賃金のため、若い世代の正規職員であれば人件費に大きく影響しないためである。

⑦ まとめ

六合村の幼保一体化施設では、子どもの数が減少し、民家が点在している地域の子どもの集団保育、異年齢交流、保育所機能の増加、幼稚園の存続を実現した。住民との話し合いの場であった「幼児教育を考える集い」、「幼稚園教育検討委員会」での検討後、小泉構造改革の特区利用により、早期の実現を行えたためである。人口が少なく、山林平野の自治体にとって、住民のニーズをかなえ、旧幼稚園2園の中間地点にこども園を開園した点、子どもの教育・保育環境の場を整えた点は、大きな成果であった。

財政比較では、旧公立幼稚園は27名と子どもの人数が少ないため、1人当たりの年間総

コストは156万6,000円、純コストは152万9,000円となり、保育料が毎月3,000円のため受益者負担率2.35%、自治体負担率97.65%である。旧公立幼稚園当時の広域保育は、1人当たりの年間総コストは約62万6,000円、純コストは40万1,000円となり、受益者負担率35.94%、自治体負担率41.96%である。

こども園となり、0歳児からの受入が可能となり、利用者は58名で約2倍に増加したのである。1人当たりの年間総コストは平均93万6,000円、1人当たりの年間純コストは約89万4,000円となり、受益者負担率4.15%、自治体負担率95.45%となったのである。

旧公立幼稚園(2園)の1年間の支出は、4,227万1,000円であったが、こども園の1年間の支出は、5,430万6,000円となり、支出が1,203万5,000円増加した。しかし、2005年度と2006年度の支出合計から保育料収入を引いた純コストは1,512万3,000円減少しており、71.93%削減されている。この要因としては保育料が所得階層ごとである点と、給食を外部委託にした点と若い保育士を採用した点にある。また、4・5歳児の配置基準が35人につき1人の幼稚園教諭であるため、4・5歳児に関しては旧幼稚園2園の3割程度の費用で賄われていることが明らかになった。

旧公立幼稚園2園をこども園にして、保育園の機能を追加したことは、親の就労に関係なく、就学前の幼児教育を提供することとなったのである。また旧公立幼稚園と比較して、子どもの在籍数が2倍に増加したため、集団保育や異年齢交流をする機会を提供することとなった。さらに財政面においては旧幼稚園と広域保育制度の合計支出(2003年度)に比べ2004年度支出合計5,430万6,000円、純コスト5,183万6,000円と一度増加したが、2006年度では支出合計4,118万5,000円、純コスト3,875万4,000円と91.2%に抑えることができた。長期保育の場合は、所得階層ごとの保育料のため増収となり、純コストが低くなったためである。子どもの就学前教育と自治体運営の両者にとり大きな成果であるケースといえる。

(3) 和歌山県白浜町白浜幼児園を事例として一幼稚園と保育園のコスト比較

構造改革特区を利用し幼保一体化施設を開所した和歌山県白浜町白浜幼児園²⁹を事例とする。白浜町を構造改革特区の事例としたのは、構造改革特区にはじめに名乗りを上げた

²⁹ 白浜町では、白浜幼児園を「幼保一元化施設」と呼んでいる。しかし制度上は一元化ではあいため、本来は「幼保一体化施設」である。

点と以前より幼保の連携に取り組ん³⁰でおり、それぞれの収支報告書を作成しているためである。財政分析をすることにより、幼稚園と保育所がかかえている二つの省庁による財政面での縦割りを理解し、幼保一体化施設の課題を浮き彫りにする。

①白浜町の幼保一体化施設の経緯³¹

白浜町が幼保一体化に取り組んだのは、国の政策に先駆けた 1988 年である。同年に町長の諮問機関である幼児教育研究委員会が、「幼児が受ける幼児教育に差があってはならないとする基本理念にたち、幼保一元化を目指すべきである。」³²とし幼稚園を残し、幼保一体化することが決定された。

その後 1992 年度、幼保一元化推進委員会が設置され、道を隔て隣接している白浜第一幼稚園と白浜保育園の保育の交流を月 1 回行う交流が始まった。1995 年度、役所に幼児対策室を設置し、幼稚園と保育園の事務を一括して担当する窓口の一本化を行った。また、園長会の統合や月 2 回の合同保育等、保育内容については就学前教育（保育）内容の統合を行い、乳児から 5 歳児までの一貫した保育計画を作成した。

1996 年度、幼稚園と保育園の垣根を越えて職員を配置することを開始した。これについては、幼稚園と保育園職員の任用問題が、職員同士の摩擦をうみ、連携を困難にしている自治体も多い中、スムーズな保育運営を行う基盤を築いている。

1997 年度、保幼職員の研究研修組織である保育研究会と幼稚園教育研究会を「幼児教育研究会」に統合した。また、道を 1 本隔てた白浜保育園と白浜第一幼稚園を統合して、「白浜幼児園」として運営を開始し、同年齢の子どもを同じ場所で保育をしたのである。

2001 年度、白浜幼児園新園舎が完成し³³、乳幼児保育を開始³⁴した。2004 年度全国で初めて特区認定³⁵を受け、2005 年総合モデル事業に認定された。現在認定こども園の認定は受けず「幼保一元化施設」として運営している。その理由としては、すでに幼稚園と保育

³⁰ 白浜第一保育園と白浜第一幼稚園が、道を 1 本隔てた場所に開所されていた。

³¹ 拙著（2010）「過疎地における幼保一体化施設の財政分析—和歌山県白浜町「幼保一元化施設白浜幼児園」を事例として—」『保育学研究』第 48 巻第 2 号、pp.119-130 より抜粋。

³² 和歌山県白浜町（2009）『行政視察（幼保一元化）』、p.7。

³³ 旧幼稚園の土地については、住居 16 区画を白浜町が販売、うち 2009 年度 8 月時点で 10 区画が販売済みである。

³⁴ 白浜町内の公立しらとり保育園で 1975～1980 年の間、断続的に乳幼児保育を行っていたが継続的に行うのは初めてであった。

³⁵ 特区事業の名称は 807 幼稚園における幼稚園児および保育所児等の合同活動事業、914 保育所における保育所児及び幼稚園児等の合同活動事業である。

園の両方を機能した「幼保一元化施設」となっているため、認定こども園にする必要はないとのことであった。その背景には認定こども園の申請業務等の煩雑さも含まれていると考えられる。

②運営方法について

白浜町では、従来 1～4 歳児は保育園、5 歳児は幼稚園と保育園の棲み分けが行われていた。就学前 1 年前は全ての子どもに同じ保育を受けさせるというものでもあった。しかし「幼保一元化施設」になり、保育園では 0 歳児の乳幼児保育を開始、5 歳児までとし、幼稚園では、4 歳児の受け入れを開始し、2 年次保育となった。

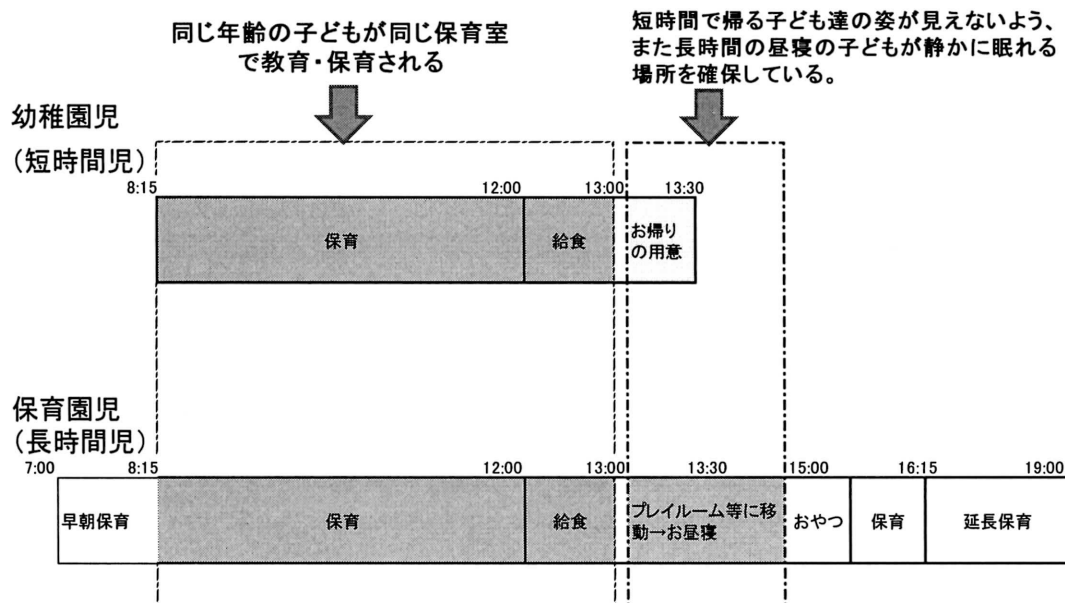
白浜幼稚園は白浜第一幼稚園（定員 70 名）と白浜保育園（定員 150 名）が合築した施設であり、管理運営要綱上の名称を総称し、白浜幼稚園と言われている。白浜幼稚園は、幼保連携型の合同施設であり、白浜第一幼稚園を短時間部、白浜保育園を長時間部と呼び、保育を行っている。4・5 歳児は、短時間部と長時間部の子どもを、混合してクラスを編成し、短時間部と長時間部の区別をなくし、同じ就学前保育を行い、子どもたちの環境を整えている。短時間児と長時間児の保育の流れは下記の通りである。給食までは、長時間児と短時間児合同で保育を行う。その後、短時間児と長時間児を別の部屋に移動させ、短時間児が長時間児の午睡の妨げにならないよう、保護者との交流をみないように保育室を移動し、配慮されている。（図 4-5 参照）

次に、白浜幼稚園合築施設をみると、1・2 階にわかれており、2 階は子育て支援センターと 0 歳児、3 歳児クラス、1 階は保育所と幼稚園部分がある。4・5 歳児は、短時間児と長時間児の混合クラスではあるが、申請上 4・5 歳児の幼稚園各 1 クラス、保育所各 1 クラス、合計 4 クラスとなっている。建物も同様に幼稚園部分と保育園部分でわかれている。

1 階部分の見取り図 4-6 でみると、遊戯室の部分から右半分が幼稚園となり、遊戯室の左半分から左側が保育所の建物申請³⁶となる。しかし幼稚園部分の 4・5 歳児の保育室に実際は、5 歳児が 2 クラスとなり、保育所の 4・5 歳児の保育室を実際は 4 歳児が 2 クラス利用している。短時間児と長時間児が給食の後、保育室を移動する際にどちらかの保育室に移動することとなっている。このように、幼保一体化施設であっても、省庁の縦割りによる申請が行われるため、建築の際もそのことに配慮しなければならない。現場での運営のやりくりが必要であり、幼稚園教諭と保育士の連携が必要不可欠である。

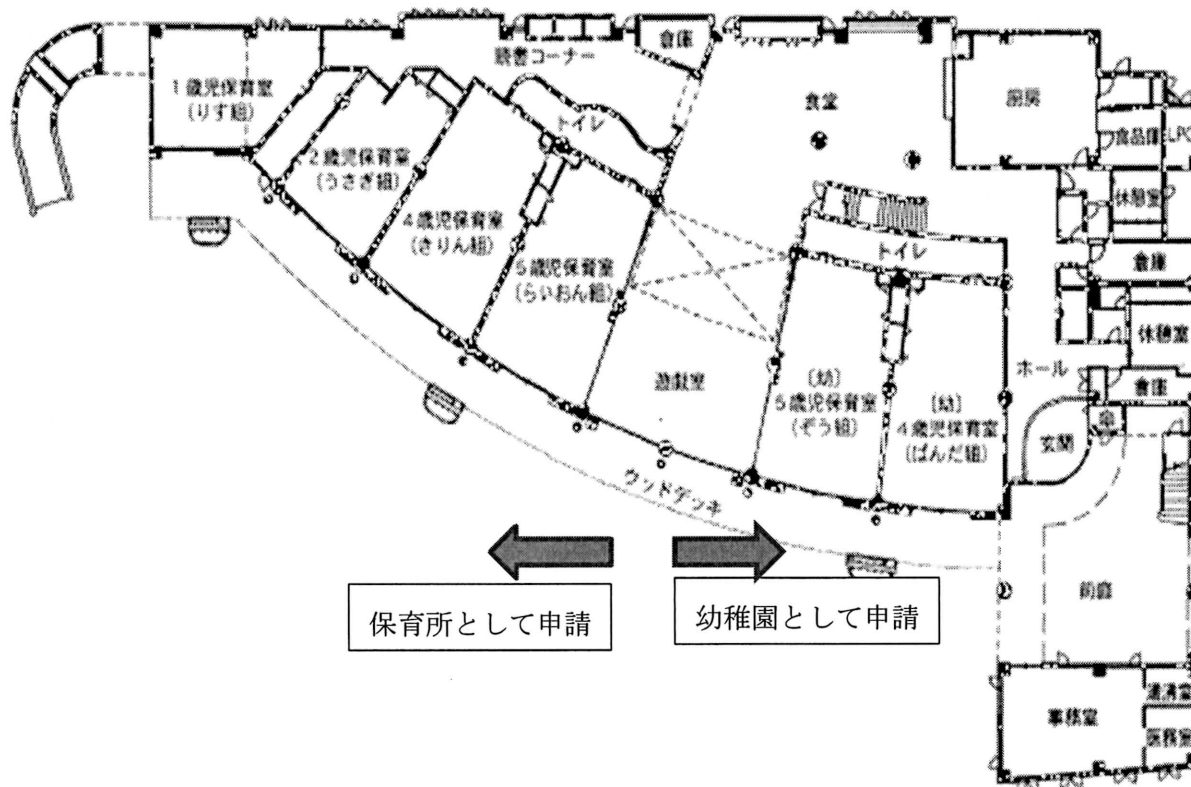
³⁶ 保育所の申請は 2 階の 0 歳児 3 歳児クラスがすべて該当する。

図 4-5 白浜幼児園の短時間児と長時間児の保育の流れ



(出所) 筆者作成。

図 4-6 白浜幼児園の平面図



(出所) 和歌山県白浜町 (2008) 『白浜幼児園要覧 (平成 20 年度)』、p.1 に加筆した。

③職員配置について

前述のように1996年度より、幼稚園と保育園の垣根を超えて職員の配置をおこなっている点で、幼保一体化に向けた早い取組であり、スムーズな職員の連携の事例であるといえる。2004年度当初は、白浜幼稚園には幼稚園長と保育園長の2名がいたが、2008年度には表4-12によれば、非常勤の幼稚園長が1名、2009年度以降は、役所の幼児対策室長が幼稚園長を兼務している。そのため、実際は保育園長が幼稚園長を兼任している形となっている。園長1名、主任2名、指導保育士1名は主任を兼務している。教諭は3名のうち1名は臨時職員であり、保育士21名のうち臨時職員は14名、給食調理員は6名のうち5名は臨時職員である。栄養士は1名であるが勤務時間数が決められている臨時職員である。

このように保育士の臨時職員の割合が66.7%と高い状況である。クラス担任についても正規の保育士が担当するだけでは困難な状況のため、勤務時間が同じ臨時職員の保育士に担任を任せる場合もある。

表4-12 職員構成

職域	園長	主任	指導保育士	教諭	保育士	給食調理員	栄養士
職員数	1	2	1(兼務)	3(1)	21(14)	6(5)	1(1)

※()については非常勤である。

(出所) 和歌山県白浜町(2009)『白浜幼稚園要覧平成20年度』、p.6。

給与体系については、保育士は一般行政職として役所の職員と同じ給与体系であり、幼稚園教諭は教育職である。和歌山県白浜町(2009)『白浜町の給与・定員管理等について』³⁷によれば、両職員の給与体系は別立てであるが、給与額は同じである。2009年度4月1日、大学卒の場合の一般行政職と教育職の初任給は17万2,200円、高校卒は14万100円である³⁸。

白浜町職員の給与を全国的にみるため、ラスパイレース指数³⁹をみると全国町村平均は2008年度94.2に対し、白浜町は97.0であり、全国町村で見ると比較的高い給与である。

³⁷和歌山県白浜町(2009)『白浜町の給与・定員管理等について』、pp.1-2。

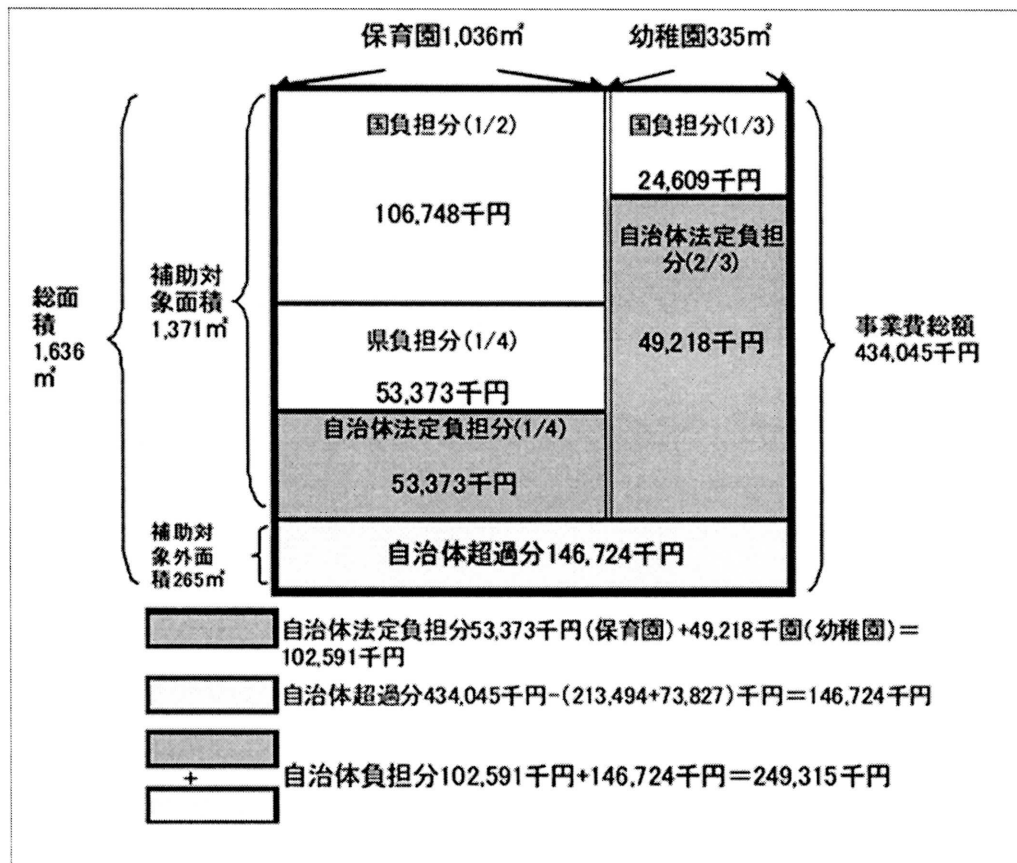
³⁸和歌山県の大学卒の一般行政職の初任給は、17万7,012円、教員職は19万7,703円である。

³⁹国家公務員の給与水準を100とした場合の地方公務員の給与水準を示す数値である。

④ 建設費用と補助金について

和歌山県白浜町(2009)⁴⁰よれば白浜幼稚園の面積等は 1,636 m²であり、そのうち保育園分が 1,036 m²、幼稚園分が 335 m²で、補助対象分が 1,371 m²、対象外が 265 m²、事業費総額は 4 億 3,404 万 5,000 円である。¹² (図 4-7 参照)

図 4-7 建築費用と補助金



(出所) 和歌山県白浜町 (2009) 『行政視察 (幼保一元化)』、p.11 より作成。

補助率は、保育園は基準額の 3/4 であり、その内訳は国が 1/2、県が 1/4、残りが自治体負担である。幼稚園は国の補助が 1/3、残りは自治体負担である。

幼保一体化施設であっても幼稚園と保育園は縦割のため、補助率や補助金は別々で計算されている。幼稚園分をみると補助対象面積 335 m²の建設費用は 7,382 万 7,000 円であり、国庫補助金が 1/3 であるため、補助額は 2,460 万 9,000 円、自治体負担分は 4,921 万 8,000 円となる。

⁴⁰ 和歌山県白浜町 (2009) 『行政視察(幼保一元化)』、p.11。

保育園は補助対象面積 1,036 m²、保育園分費用は 2 億 1,349 万 4,000 円であり、その内訳は国負担金 (1/2) 億 674 万 8,000 円、県負担金 (1/4) 5,337 万 3,000 円、自治体負担分、337 万 3,000 円となる。したがって、幼稚園と保育園の補助対象面積における自治体負担分は、1 億 259 万 1,000 円となり、補助面積対象外 265 m²の費用は、1 億 4,672 万 4,000 円で、自治体超過負担分となる。白浜幼稚園建設における自治体の負担費用は、2 億 4,931 万 5,000 円となる。

このように幼保一体化施設については幼稚園と保育園の対象面積により補助が異なるため、補助率で見ると保育園は国と県をあわせて 3/4 の補助を受けることができる。幼稚園は国の補助 1/3 のみであるので、建設時における補助率は保育園のほうが 41.7%高い。また白浜幼稚園では補助対象外面積が 265 m²であり、施設全体の面積の 16.2%を占めているため、比較的大きい施設を用いた幼保一体化施設であると言える。

⑤ 縦割りの財政運営

白浜幼稚園の保育財政については、縦割りの財政運営となり、幼稚園と保育園で分けられている。施設や保育運営は一緒であるが、財政は別立てというのは縦割りの象徴である。

白浜町は各幼稚園、保育園で収支計算書が作成されており、表 4-13 のように費用項目により、人数割と面積割をして計算している。

白浜町では、各幼稚園と保育園の園長が財務管理をしており、現場で賃金雇用職員の勤務時間を把握し、給与計算を行い、毎月役所の財務管理システムに入力している。これは、現場の園長に負担を強いることではあるが、実際に園の職員配置や当番をやり繰りしている園長が一番把握しやすい点でもある。したがって、園長は従来の保育園全体の運営だけでなく財務システム等の管理も行い、園長の業務は園運営、財務管理にまで拡大している。そのため、主任保育士に園運営を任せるとも必要となり、連携が必要となる。

この財務システムに関して各園で把握していることは他の自治体では少ない。白浜町では、監査委員からの要望により各園での収支計算書の作成が行われるようになり、監査委員が財政運営に大きな影響力をもたらしていると言える。

表 4-13 費用項目の計算方法について

按分方法	費用項目
人数割	水道料→園児数+職員数 健康検診手数料(ぎょう虫、検尿) 眼科検診手数料 児童安全共済金 建物大災保険料
面積割	電気管理委託料 貯水槽清掃等手数料 清掃用具借上料 廃棄物処理手数料
その他	電話料 燃料費 消防設備保守点検手数料 樹木消毒手数料 修繕料

(出所) 白浜町へのヒアリングにより作成。

⑥ 白浜第一幼稚園の収支決算書について

和歌山県白浜町(2009)『平成 20 年度収支計算書』⁴¹によれば、幼稚園の保育料は定額月額 5,500 円であり、幼稚園の受益者負担をみると支出から特定財源を除いた金額は 1,695 万 1,896 円となる。受益者負担割合は 11.9%で非常に低い。(表 4-14 参照)

園児 1 人当たりの年間費用は 83 万 5,087 円(純コストは 73 万 5,300 円)となる。定員 70 名のうち在園児が 23 名のため充足率が 32.9%と非常に低くなるため、1 人当たりのコストが高くなる。

支出に占める人件費の割合は 86.5%(臨時職員も含めると 91.3%)である。支出に対する収入の割合は、11.9%となり、自治体負担が 88.1%と高い。財政措置として地方交付税が措置されている。

⁴¹ 和歌山県白浜町(2009)『白浜第一幼稚園収支計算書』、p.1。

表 4-14 白浜第一幼稚園収支計算書（2008 年度）

収入項目	収入金額(円)	備考
幼稚園使用料	1,534,500	
学校健康会納付金	4,600	日本スポーツ振興センター納付金
雑入	756,000	給食関係徴収金
合計	2,295,100	

支出項目	支出金額(円)	備考
給与関係費等	16,616,322	職員数で按分
賃金	924,250	臨時職員賃金
報償費	7,245	
旅費	19,660	職員出張旅費
需用費	1,365,068	電気代、水道代、燃料費等
役務費	82,554	電話料、健康検査等
委託料	37,844	電気管理委託料
使用料及び賃貸料	21,840	器具借上、清掃器具借上料
原材料費	10,153	砂場(砂)
備品購入費	99,970	ガスマルチ給湯器等
負担金補助交付金	22,090	幼児教育研究負担金等
合計	19,206,996	

(出所) 和歌山県白浜町 (2009) 『平成 20 年度収支計算書』。

⑦ 白浜保育園の収支計算書について

和歌山県白浜町(2009)⁴²、表 4-15 によれば、保育園の保育料は、月額平均 1 万 7,257 円⁴³ (延長保育、広域保育を含めると 2 万 471 円) である。保育園の受益者負担をみると支出から特定財源を除いた金額は 7,582 万 3,340 円となり、受益者負担割合は 31.8%と幼稚園に比べて非常に高い。

理由としては、保育園の保育料は所得階層ごとになっており、生活保護法による被保護世帯を除くと、白浜町は、毎月 6,000 円から 6 万 5,000 円を徴収している点と子どもの年齢 (0~2 歳、3 歳、4~5 歳) ごとに保育料が異なる (子どもの年齢が小さいほど保育料が高い) 点が挙げられる。国基準の保育料に対する保育料の割合をみると、保護者の負担は 76.1%、自治体の保育料に対する超過負担は 23.1%となり、保護者の費用負担は比較的に高い⁴⁴。

⁴² 和歌山県白浜町 (2009) 『白浜保育園収支計算書』、p.1。

⁴³ 保育園の保育料は所得階層別となっているが、ここでは単純に子どもの数で按分し、平均を求めた。

⁴⁴ 白浜町役場に資料を依頼し、役場が作成した、保育財政に関する資料による。

子ども年齢別 1 人当たりのコストをみると、表 4-16 のように算出される⁴⁵。この按分にあたっては、正規保育士職員を必ず 1 つのクラスに入れ、それ以外は非常勤とした。また園長、主任、フリー保育士、給食関係職員、その他運営費用についても人数按分とした。

表 4-15 白浜保育園収支計算書 (2008 年度)

収入項目	収入金額(円)	備考
児童福祉費負担金	24,228,300	保育所運営費負担金
児童福祉費補助金	4,990,000	子育てセンター事業補助金
学校健康会納付金	28,320	日本スポーツ振興センター納付金
雑入	6,127,195	延長保育料 651,825
		保育園職員給食費 1,614,580
		広域入所保育受託料その他 3,860,790
合計	35,373,815	

支出項目	支出金額(円)	備考
報酬	4,689,424	栄養士、嘱託医師、薬剤師報酬等
給料関係費等	68,729,658	職員数で按分
賃金	24,761,239	給食調理員、保育市臨時職員料
報償費	64,000	臨床心理士謝礼等
旅費	95,170	職員出張旅費
需用費	10,973,675	電気代、水道代、燃料費等
役務費	1,004,650	電話料、衛生検査手数料等
委託料	290,680	警備、電気管理、設備保守点検委託料
使用料及び賃貸料	242,340	コピー機、器具、自動車等
工事請負費	87,000	出入口周辺照明灯設置工事
原材料費	23,349	砂場(砂)
備品購入費	149,900	ガスマルチ給湯器等
負担金補助交付金	57,750	幼児教育研究負担金等
合計	111,168,835	

(出所) 和歌山県白浜町 (2009) 前掲資料。

子どもの年齢別 1 人当たりの年間コストをみると、0 歳児が 248 万 6,736 円、1 歳児が 111 万 2,929 円、2 歳児が 87 万 5,235 円となる。1 歳児は 0 歳児の半分の 44.8%のコストとなり、2 歳児のコストは 0 歳児の 35.2%となっている。これは、保育士の配置基準が子どもの年齢が小さいほど保育士を必要とするため、子どもの年齢が小さいほどコストがかかる。3 歳児の 1 人当たりのコストは 96 万 7,447 円、4・5 歳児は 69 万 9,121 円である。

⁴⁵和歌山県白浜町 (2009) 『白浜幼児園要覧平成 20 年度』、p.3、6 と和歌山県白浜町 (2009) 『平成 20 年度収支計算書』を利用し算出した。

表 4-16 白浜保育園子ども年齢別 1 人あたりのコスト

子ども の年齢	在園児 数	保育士		園長、主 任(3人)	フリー及び 給食関係 (11人)	報酬費そ の他費 用	1人あたり (円)
		正規	非常勤				
0歳	4	1	1	子どもの人数按分			2,486,738
1歳	11	1	1				1,112,929
2歳	19	1	2				875,235
3歳	27	2	2				967,447
4歳	28	1	2				699,121
5歳	28	1	2				699,121
合計	117	7	10				-

(出所) 和歌山県白浜町(2009)『白浜幼稚園要覧平成 20 年度』及び和歌山県白浜町(2009)『平成 20 年度収支計算書』より算出。

2 歳児と 3 歳児でコストの逆転がおきているのは、3 歳児に正規職員が 2 名いる点とその他に子どもの人数按分で計算するため、27 人いる 3 歳児は 2 歳児よりもコストが高いという現象がおきている。つまり正規職員の人数がコストに大きく影響するからである。

⑧ 幼稚園と保育園のコスト比較

幼稚園と保育園のコストの比較については、人数の規模の問題があり一概に比較することは難しい。1 人当たりのコストを算出する方法には、定員 1 人当たりで計算する方法と在籍数 1 人当たりで比較する方法がある。幼稚園と保育園では定員割れが生じているため、在籍数で比較の方がよい。

白浜幼稚園内のコストの比較をすると、和歌山県白浜町(2009)『平成 20 年普通交付税、地方特例交付金等及び臨時財政対策債発行可能額算出資料』⁴⁶により作成した表 4-17 通りである。

4・5 歳児 1 人当たり年間コストをみると、幼稚園が 73 万 5,300 円、保育園が 69 万 9,121 円となり、保育園のほうが 1 人につき 3 万 6,179 円安い。理由としては、保育園の充足率は 78%であるが、幼稚園の充足率は 32.9%と低い点と幼稚園は 4・5 歳児クラスにつき 1 人の正規職員が配置されている点があげられる。

⁴⁶和歌山県白浜町(2009)『白浜第一幼稚園・白浜保育園収支計算書』及び、和歌山県白浜町(2009)『平成 20 年度普通交付税、地方特例交付金等及び臨時財政対策債発行可能額算出資料』により作成した。

保護者負担については、幼稚園は定額月額 5,500 円のため支出に対して 11.9%と低い。保育園は所得階層により異なるが、保育料は平均 1 万 7,257 円と幼稚園より保育園の保護者負担割合が高い点と国基準保育料に対する保護者負担割合が、76.1%と高い点が理由としてあげられる。(つまり国基準保育料に対しての自治体の負担割合が 23.9%と低い)

表 4-17 白浜第一幼稚園と白浜保育園のコスト比較

	幼稚園	保育園	備考
子ども1人あたりのコスト(円)	4・5歳児:¥735,300	0歳児: ¥2,486,738	三位一体改革により、2004年度から公立保育所運営費の国・県負担金が一般財源化(地方交付税に)含まれることとなった。
		1歳児: ¥1,112,929	
		2歳児: ¥875,235	
		3歳児: ¥967,447	
		4・5歳児: ¥699,121	
保護者負担割合	11.9%	31.8%	
自治体負担割合	88.1%	68.2%	
財政措置	地方交付税単独計算可能@281,153	地方交付税で単独計算不可能	

(出所) 和歌山県白浜町(2009)『白浜第一幼稚園・白浜保育園収支計算書』及び、和歌山県白浜町(2009)『平成20年度普通交付税、地方特例交付金等及び臨時財政対策債発行可能額算出資料』より作成。

保育料の設定については、国基準の保育料の中からどれだけ利用者に負担させるかを自治体に任せられているため、都市部の財政力が高い自治体ほど、自治体の保育料負担割合が高い傾向がある可能性がある。

⑨ 結果

過疎地である白浜町の幼保一体化をみた結果、公立幼稚園しかない過疎の町にとっては、公立幼稚園が公立保育園と統合することにより、施設や職員について効率化するだけでなく、幼稚園と保育園の存続を意味することにつながるという面がみえた。

また、保育園については保育士の臨時職員の割合が 66.7%と高いため、保育園のコストの削減に大きな影響をもたらしていることもわかった。しかし、保育の質や保育士の労働条件の改善のためにも、非常勤を減らし、常勤にする必要がある。白浜幼稚園の幼稚園教諭と保育士の連携については、一般行政職と教員職と給与体系が別立てであるが、両職員の初任給が同額であることも、両者の連携を強化している要素であると考えられる。

就学前保育が幼稚園、保育園に関係なく、一緒になった点で①子どもに同じ教育・保育を提供し、②異年齢交流や集団遊びを可能にし、③保護者同士の交流も可能となったのは、人口の少ない過疎地においては大きな地域貢献の役割を果たした。

(4) 福島県鮫川村さめがわこどもセンターを事例として

一過疎債とリニューアル債を利用した一体化による効果

鮫川村は、人口 4,178 人(2010 年)、阿武隈高原南部の頂上部にあるため、山脈丘陵が連なり、村の大部分は 400m から 650m の範囲にある。総面積は 131.30k m² で、林野面積が 9,782ha と総面積の約 4 分の 3 を占める地域である。もともと村内には、公立幼稚園が 1 園、公立保育所が 2 園設置されていた。そこで、保護者からの相談等により、現場の職員(幼稚園と保育所)が自発的に「幼児教育検討委員会」を立ち上げ、「幼保一元化構想」を考えた。その時期 2003 年、鮫川村では、近隣の棚倉町と塙町との合併の是非を問う住民投票があり、7 割の住民が反対を投じたため、法定合併協議会は解散し、村長が交代した。新村長の行政改革と保育者たちの構想の時期が合致し、廃校となった小学校を改築して、幼保一体化施設「さめがわこどもセンター」を設立するに至った。現場の声と首長の行革がマッチしたケースである。鮫川村については、野津牧・青砥ハツ子編(2008)⁴⁷があるが、ここでは、施設開所の経緯や保育内容について述べられているだけで、費用面等財政的なものには触れられていない。そこで本研究では、さめがわこどもセンターへのヒアリングや鮫川村の『主要施策の成果及び予算執行の実績』『一般会計歳入歳出決算書』や『幼保一体運営協議』等の会議資料も含めて分析するものとする。

① 現場の声と新村長の公約

鮫川村は、幼稚園 1 園(鮫川幼稚園)と保育所 2 園(鮫川保育所定員 90 名、渡瀬保育所定員 45 名)が設置されていた。公立幼稚園 1 園と公立保育園 2 園(0~4 歳児は保育園、5 歳児は幼稚園という年齢区分が慣習として村にあった。)鮫川村における設立の経緯の特徴は、国や村からの指示ではなく、現場の保育者が住民からの声に耳を傾け、村としての幼児教育に対する今後の在り方を率先して検討したことに由来している。既存の鮫川保育所は木造築 27 年、渡瀬保育所は木造築 27 年、鮫川幼稚園は木造築 27 年といずれも老朽化し

⁴⁷野津牧・青砥ハツ子編(2008)『さめがわこどもセンター誕生物語』ひとなる書房。

建て替えの時期をむかえていたことも要因としてあげられる。

まず、保護者から乳児保育の要請と既存の鮫川保育所の老朽化による施設の新設の要望があった。そこで、村内の幼稚園と保育所の管理職⁴⁸が集まり、2002年1月「幼児教育検討委員会」を立ち上げ、村内の子ども達と就学前教育・保育について話し合いを始めた。その結果、鮫川村の子ども全てに、平等な幼児教育を行うために、幼稚園と保育園を兼ね備えた施設を検討し報告書を作成した。

さらに新村長は次の4つの行政改革①困難な財政状況を打破する為の「行財政改革のきめ細やかな見直し」と「新たな振興計画の策定」、②「次世代を担うこどもたちの教育の振興」と「廃校になった施設の活用」、③「産業の振興、とりわけ農業の多機能的産業の振興」、④「清潔で公平・公正な住民本位の村づくり」を掲げた。新村長は、行革のために、村内の職員すべてに報告書を書かせたが、幼稚園と保育所としては既に出来上がっている報告書を提出、村長の行政改革の②と合致したのである。村内の小学校も6つの内3つが廃校となり、その施設使用についても検討がなされた。2002年1月「幼児教育検討委員会」たちあげより、2004年「地域再生計画認定書」が授与されるまでの経緯は、下記の表4-18となる。

表4-18 さめがわこどもセンターができるまでの経緯

年次	内 容
2002年1月	「幼児教育検討委員会」立ち上げ
2002年12月	保護者会から村及び村議会に「鮫川保育所移転に関する要望書」提出
2003年2月	鮫川村廃校利用検討委員会設置要綱制定
2003年3月	赤坂西区から村及び村議会に「西の小学校閉校後の施設の活用についての要望書」提出
〃	西野小学校閉校
2003年9月	行政改革幼児教育専門委員会で「幼稚園保育所の一体的運営について」検討協議開始
2004年1月	保育所及び幼稚園一体的運営に関する庁内検討会開始
2004年4月	地域再生計画申請に向けての庁内協議会開始
〃	第2回鮫川村廃校利用検討委員会開催
2004年5月	「保育所・幼稚園一体化に伴う地域説明会」開催
〃	旧西野小学校を幼保一体化施設に変更するため、「地域再生計画認定申請書」を総務省内閣官房地域再生推進室に、「公立学校施設整備費財産処分承認申請書」を文部科学省に提出
2004年6月	国から「地域再生計画認定書」授与
	村長、認定第一号として小泉総理から直接頂く

(出所) 筆者作成。

2002年村内の幼稚園と保育所の園長と教頭・次長を構成員とした「幼児教育検討委員会」が発足した。そして、村内に幼稚園と保育所を一緒にした施設を開設する旨の報告書を作成する。その後、村内の小学校の廃校等の要綱が制定される。2004年1月新村長の行政改

⁴⁸各施設長と次長および教頭の6名。

革のひとつに「幼児教育検討委員会」の報告書が採用され、2003年9月役所内で「幼稚園保育所の一体的運営について」の検討協議が開始された。同年4月「地域再生計画」申請に向けて、役所内で協議が開始、2004年5月「保育所・幼稚園一体化に伴う地域説明会」を開催し、幼保一体化施設について村民に説明を行った。2004年6月「地域再生計画認定書」が受理され、2005年4月、さめがわこどもセンターが開所されるに至ったのである。

鮫川村の作成した「公立学校施設整備費補助金に係る財産処分承認申請所」によれば、さめがわこどもセンター設置の理由としては、次の4点をあげている。①子育て世代の移住者の受け入れを積極的に取り組むために、若い定住者が安心して働ける環境の整備、②住民より乳児保育の要望が多いが、既存の保育所は老朽化のため増設できず、対応できない、③保育所（2園）と幼稚園（1園）の距離が離れている為、両方の施設に入園させている保護者が送迎に苦慮している、④鮫川村には「子育て支援センター」がなく、子育てに悩む保護者から設置の要望がある。

③については、こどもセンターとして開所した際に、2歳以上の希望するこどもに対しては、バス通園をすることとなった。鮫川村は山脈丘陵が連なるため、バスも6通路を作り、60分以内の乗車時間となるようにした。

また、廃校校舎の利用については、①既存の保育所と幼稚園の老朽化が進み、建て替えの時期である、②廃校校舎は普通教室が多いため、「幼稚園・保育所の合築施設」に効率的に転用できる、③施設を新築すると約2億円の費用がかかるが、廃校校舎を改築する場合は約8,000万円程度で整備が可能である、④既存の3施設を統合すれば、人件費、施設管理費等が節減できる。②については、改修するにあたり、保育者が何度も現場に足を運び、保育者の視点から子どもにあった水道やドアのノブの高さ等を考え、改修している。④については、「幼児教育検討会検討内容」においても、クラス数が下記のように計算されており、同じ年齢のこどもの場合、一クラス少なくなる試算であるが、こどもの人数がすくなくればその分クラスも少なくなり、効率的となる。

保育の内容については、0～4歳児を保育園、7:00～18:30を保育時間、5歳児については、幼稚園児とし、8:00～15:30を保育時間とした。新しいものとしては、幼稚園の場合、7:00～8:00と15:30～18:30の保育を希望する場合は、預かり保育⁴⁹を開始した。

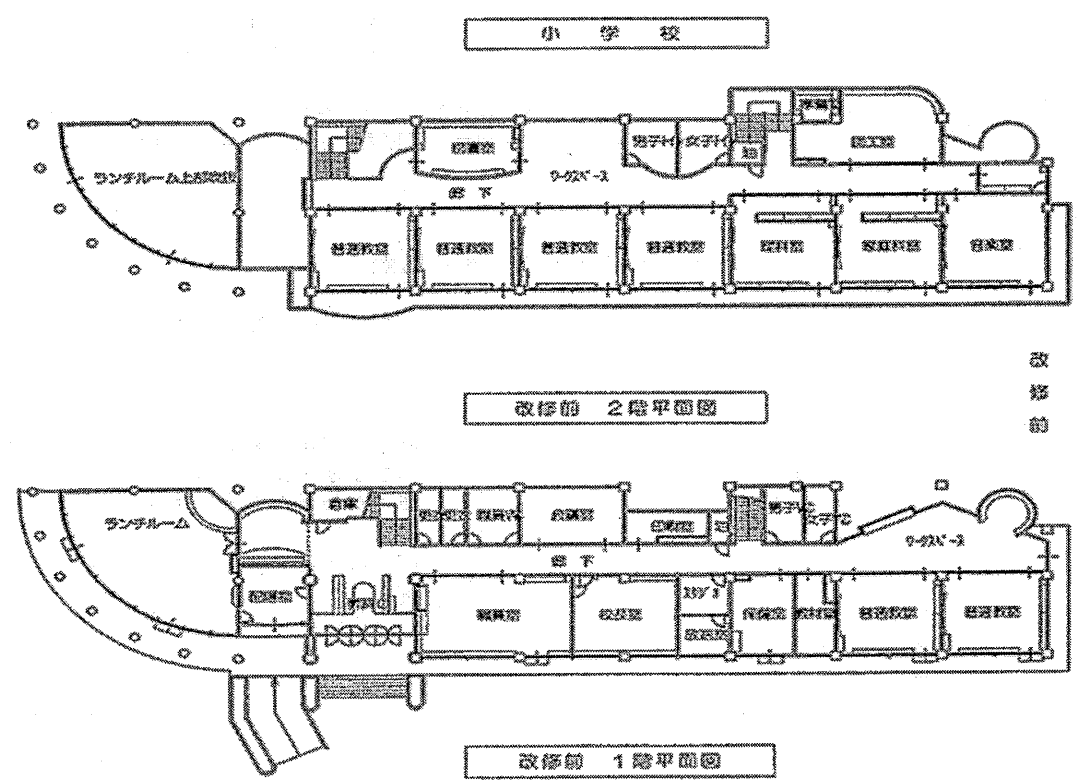
⁴⁹預かり保育は、月額2,000円、長期休み期間中は、2,000円と1日につき200円と給食費1日200円の料金となる。

② 地域再生計画の利用（リニューアル債と廃校施設の転用による国庫納付金返金不要）
 さめがわこどもセンターの設置にあたっては、地域再生計画に基づき、公立学校施設整備費財産処分承認申請を行い、廃校となった小学校を利用し、改築後施設を開設した点と小学校の開設時の補助金を返還せず、村債を繰り上げ償還することもなく出来た点に特徴がある。地域再生計画は、2004年6月「里山の食と農、自然を活かす地域再生計画」と名称され、支援措置概要としては、「公共施設を転用する事業へのリニューアル債の措置」と「補助金で整備された公立学校の廃校校舎等の転用の弾力化」とされ、国から「地域再生計画認定書」を授与された。

③ 過疎債とニューアル債を利用した施設等建設費

さめがわこどもセンターは、廃校した小学校を改修し、現場の保育者が小学校へ何度も足を運び、施設の改善や水道の高さ、ドアノブの高さに至るまで吟味された。小学校とこどもセンターの平面図は図4-8、4-9である。

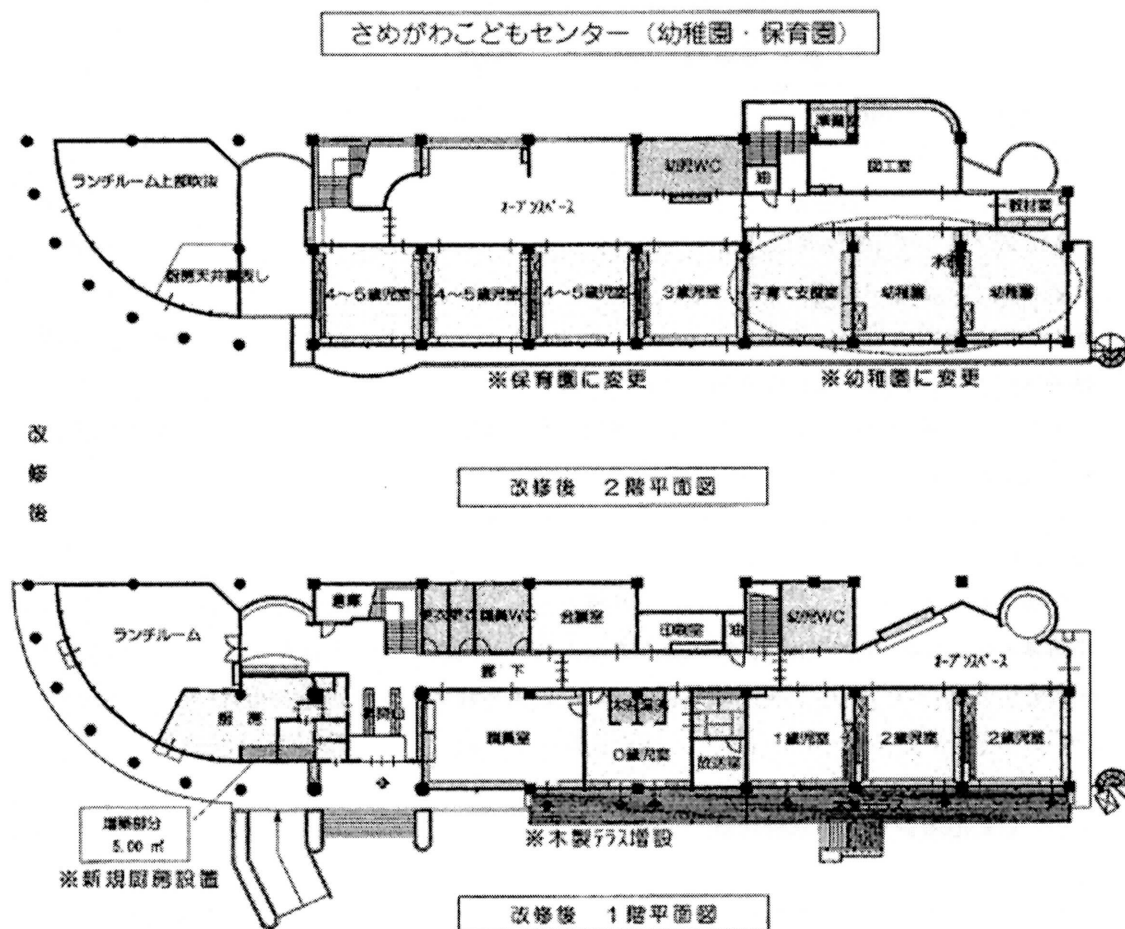
図4-8 旧西小学校の平面図



(出所) 野津牧・青砥ハツ子編 (2008) 前掲、p.64。

旧西野小学校は1階に職員室、校長室、保健室、普通教室2つと配膳室ランチルームがあった。センターとなり、ランチルームを一部削り、配膳室部分を増床、厨房をつくり、校長室を0歳児保健室と公材質を1歳児の保育室に変更した。2階は普通教室4室と理科室、家庭科室、音楽室、図工室、図書室が各1室あったが、普通教室と教科専門教室をすべて3歳児と4～5歳児と幼稚園の保育室と子育て支援室に変更、図書室の部分を取り外し、廊下を広げ、活動ができるように工夫した。このように教室が大部分である小学校から幼保一体化施設へ施設を変更することは、ある程度の工夫で可能であるといえる。

図4-9 さめがわこどもセンターの平面図



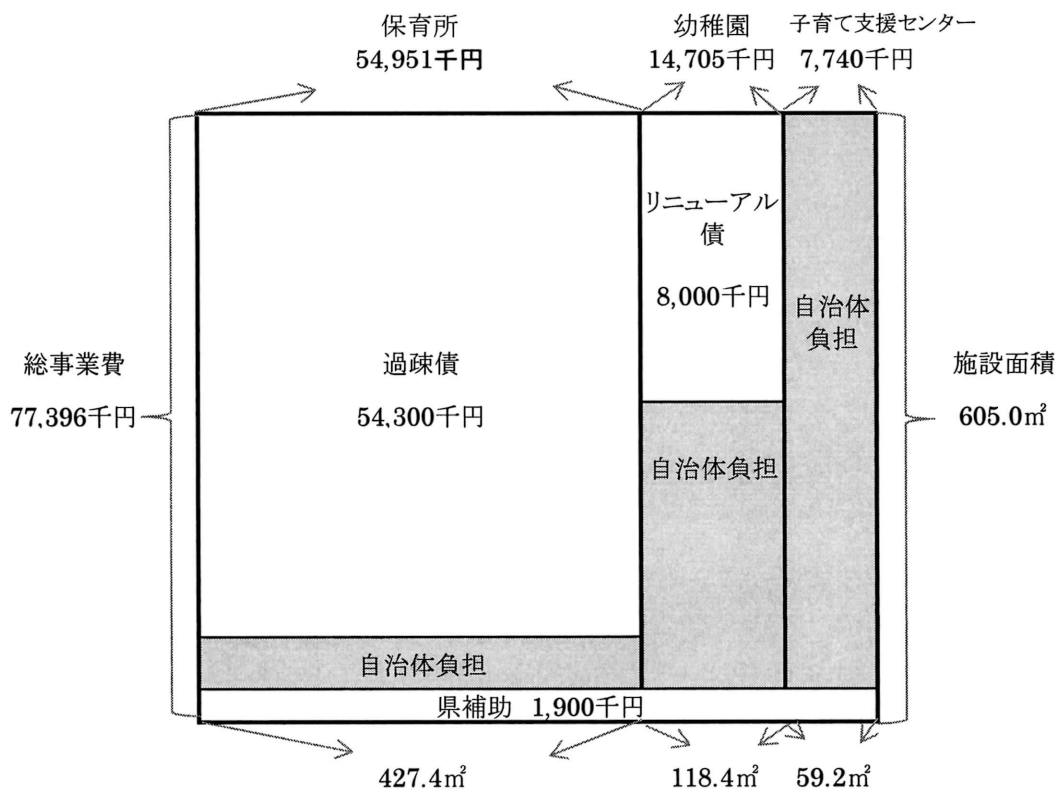
（出所）野津牧・青砥ハツ子編（2008）前掲、p.65。

改修費については、通常新規に施設を整備する場合は2億円程度試算されていたが、改修工事の場合は8,000万円程度である。さらに前述したように地方再生計画に基づき、小

学校の開設時補助金を返還せず、村債を繰り上げ償還することもなくなったことは大きい利点である。

さめがわこどもセンターの施設については、面積でそれぞれの施設（保育所、幼稚園、子育て支援センター）を按分すると、保育所 0.71、幼稚園 0.19、子育て支援センター0.10となるため、保育所が 427.4 m²、幼稚園 118.4 m²、子育て支援センター59.2 m²となり、全体が 605.0 m²となる。全体の事業費は 7,739 万 6 千円であるため、保育所は 5,495 万千円、幼稚園は 1,470 万 5 千円、子育て支援センターは 774 万円となる。費用の財源内訳をみると、図 4-9 の通りとなる。

図 4-10 さめがわこどもセンターの改修費用内訳



$$\text{自治体負担} = 77,396 - (54,300 + 8,000 + 1,900) = 13,196 \text{千円}$$

(出所) 筆者作成。

費用全体が 7,739 万 6 千円過疎債は 5,430 万円、リニューアル債は、800 万円、県補助金が 190 万である。過疎債の金額は下記の式となる。過疎債は、保育所のみ、リニューアル

ル債は幼稚園に活用された。県補助金は、さめがわこどもセンターに補助されたものとなり、一般財源は 1,319 万 6 千円となる。したがってさめがわこどもセンター改修費用の内自治体負担額は 1,319 万 6 千円で負担率は 17.0%と非常に低い状況でセンターの改修にこぎつけた。

④ 運営費からみる施設の一体化による効果

さめがわこどもセンターが開所される前の旧保育園と旧幼稚園のそれぞれの費用とさめがわこどもセンターの費用がどのように変化しているかを『歳入歳出決算書』及び『主要施策の成果及び予算執行の実績』資料を使用もとに分析する。鮫川村では、旧鮫川保育園、旧渡瀬保育園、旧鮫川幼稚園のそれぞれの歳入歳出報告書が作成されており、個別の施設の歳出内容等を把握することができる。

三位一体改革前の保育所運営費国庫補助金等があった 2003 年度を使用して、旧保育所と旧幼稚園の状況を分析する。2003 年度の鮫川保育園の年齢別子どもの数は、1 歳児 10 名、2 歳児 20 名、3 歳児 29 名、4 歳児 26 名、5 歳児 1 名（合計 86 人）である。鮫川保育園の収入は、三位一体改革前のため、保育運営費の国庫負担金 1,606 万千円と県負担金 803 万円が補助金であり、他は保育料 1,183 万 9 千円、その他 66 万円合計 3,659 万円である。支出項目は非常勤を含めた人件費が 7,477 万千円、その他 1,091 万 2 千円となる。自治体負担額は、4,909 万 3 千円である。支出に占める人件費の割合は 87.3%と 8 割強、支出に占める国庫負担金の割合は 18.7%、県負担金の割合は 9.4%、保護者負担割合は 13.8%、その他 0.8%、自治体負担率は 57.3%となる。（表 4-19 参照）

渡瀬保育園の年齢別子どもの数は、0 歳児 3 名、1 歳児 6 名、2 歳児 5 名、3 歳児 11 名、4 歳児 6 名（合計 31 名の規模の小さい保育所である。渡瀬保育園の収入は、保育運営費の国庫負担金 1,103 万 9 千円、負担金 551 万円 9 千円が補助金であり、他は保育料 358 万 8 千円、その他 7 千円合計 2,060 万円である。支出項目は非常勤を含めた人件費が 6,252 万 5 千円、その他 550 万 5 千円となる。支出に占める人件費の割合は 91.9%と 9 割も占めている。少人数の保育所のため、人件費の占める割合が非常に高いのが特徴である。支出に占める国庫負担金の割合は 16.2%、県負担金の割合は 8.1%、保護者負担割合は 13.8%、自治体負担額は 4,743 万円で 69.7%となる。

表 4-19 2003 年度鮫川保育園の収支

(単位：千円)

収入項目	金額
国庫負担金	16,061
県負担金	8,030
保育料	11,839
職員給食費	640
日本スポーツ振興センター災害共済掛け金保護者	20
合 計	36,590
支出項目	金額
給料	34,453
職員手当等	17,181
共済費	8,125
賃金	15,012
報償費	136
旅費	57
需用費	9,863
役務費	307
委託料	297
使用料及び賃借料	8
負担金補助及び交付金	86
公課費	158
合 計	85,683

(出所) 福島県鮫川村 (2004) 『平成 15 年度一般会計特別会計歳入歳出決算書』より作成。

子どもが少なく、規模の小さい保育所では、人件費の割合が非常に高く、自治体負担割合は鮫川保育所よりも 12.4 ポイントも高くなり、自治体に負担を強いらせ、財政を圧迫させている。旧鮫川村保育園の自治体負担が 4,909 万 3 千円、旧渡瀬保育園は 4,743 万円とこどもの人数は 2.8 倍となったが、自治体負担の格差は 160 万 3 千円の格差しかなく、渡瀬保育園の自治体負担の割合が大きいことがわかる。(表 4-20 参照)

表 4-20 2003 年度渡瀬保育園の収支

(単位：千円)

収入項目	金額
国庫負担金	11,039
県負担金	5,519
職員給食費	447
保育料	3,588
日本スポーツ振興センター災害共済掛け金保護者	7
合 計	20,600

支出項目	金額
給料	30,223
職員手当等	15,433
共済費	6,826
賃金	10,043
報償費	46
旅費	67
需用費	4,682
役務費	311
委託料	233
使用料及び賃借料	8
負担金補助及び交付金	63
公課費	95
合 計	68,030

(出所) 福島県鮫川村 (2004) 前掲資料より作成。

鮫川保育所と渡瀬保育所の負担状態は表 4-21 となる。こどもの人数が少ない渡瀬保育園の一般財源が鮫川保育園と比較すると多いことがわかる。

表 4-21 2003 年度鮫川保育所と渡瀬保育所の負担状態

(単位：千円)

	国庫補助金	県負担金	保育所使用料	諸収入 (職員給食費、学校健康セ)	一般財源	支出合計
鮫川保育園	16,061	8,030	11,839	660	49,093	85,683
渡瀬保育園	11,039	5,519	3,588	454	47,430	68,030
合計	27,100	13,549	15,427	1,114	96,523	153,713

(出所) 福島県鮫川村 (2004) 前掲資料より作成。

鮫川幼稚園は5歳児のみ37名2クラス⁵⁰の幼稚園である。鮫川幼稚園の収入は入園料3万7千円、授業料(保育料)72万6千円、保育園就園奨励費5万7千円、その他が9千円、合計82万9千円である。支出は人件費が2,732万9千円(90.6%)、その他が282万5千円(9.4%)である。一般財源2,932万5千円と財源の97.3%を占めている。人件費については、幼稚園の運営に対し、園長、教頭、教諭各1名、臨時教諭2人と多くの職員がいるため、支出の9割となる。収入については、幼稚園の保育料が月3千円と定額であるため、保護者負担割合は2.5%⁵¹と非常に低い。(表4-22参照)

表4-22 2003年度鮫川幼稚園の収支

(単位：千円)

収入項目	金額
入園料	37
授業料	726
保育園就園奨励費(国庫補助)	57
日本スポーツ振興センター災害共済掛け金保護者	9
合 計	829
支出項目	金額
給料	11,644
職員手当等	6,715
共済費	2,646
賃金	6,324
報償費	148
旅費	57
需用費	1,659
役務費	178
委託料	280
使用料及び賃貸料	23
工事請負費	54
備品購入費	324
負担金補助及び交付金	39
公課費	63
合 計	30,154

(出所) 福島県鮫川村(2004)前掲資料より作成。

鮫川保育園のこども一人当たりのコストは、1歳児193万8千円、2歳児160万6千円、3歳児83万9千円、4・5歳児85万6千円、渡瀬保育園は0歳332万3千円、1歳児223万円、2歳児244万8千円、3・4歳児152万2千円となり、こどもの年齢が小さいほど金

⁵⁰ 幼稚園は、1クラス35名となっている。

⁵¹ 保育料と入園料を含んだ金額を保護者負担とした。

額が高いが、渡瀬保育園は施設としてこどもの数が少ないため同じ年齢でも、一人あたりのコストが鮫川保育園よりも高額となる。2歳児については84万2千円、3歳児では68万3千円も高くなっている。鮫川幼稚園のこども一人当たりの総コストは、年間81万5千円、純コスト79万3千円となるが、保育園の子ども一人当たりのコストと比較すると低い金額となる。(表4-23参照)

表4-23 鮫川保育園、渡瀬保育園と鮫川幼稚園の一人当たりのコスト

(単位：千円)

年齢	鮫川保育園	渡瀬保育園	鮫川幼稚園
0歳児	—	3,323	—
1歳児	1,938	2,230	—
2歳児	1,606	2,448	—
3歳児	839	1,522	—
4歳児	856		—
5歳児		—	815

(出所) 福島県鮫川村 (2004) 前掲資料より算出。

さめがわこどもセンターへ移行してからも、省庁の縦割りにおける財政部分での縦割りも残っているため、収支はさめがわこどもセンターの保育園部分と幼稚園部分にわかれて記載されている。さめがわ保育園の2005年度の収支は、三位一体改革後のため、国庫負担金と県負担金は産休代替要員等の費用のみとなり、国庫負担金20万2千円、県負担金10万1千円、保育料1,882万6千円、その他101万2千円、合計2,014万1千円である。支出は、人件費1億1,929万(91.9%)、その他1,047万5千円である。地方交付税を含んだ自治体負担額は1億962万4千円(84.5%)、保護者負担14.5%、その他1%となる。(表4-24参照)

さめがわこどもセンターの幼稚園部分の収入は、入園料・保育料・預かり保育合計224万4千円、給食費(園児分)165万1千円、その他28万千円である。支出は、人件費2,108万円(90.6%)、需要費(教材等の消耗品)203万2千円(8.7%)、となる。自治体負担分1,910万(82.1%)、保護者負担分389万5千円(16.7%)、ほか1.2%となる。(表4-25参照) 保育園と幼稚園で異なるのは、幼稚園は、給食費が別建てで支払うことになっているが、保育園は保育料に含まれている点である。

表 4-24 2005 年度さめがわこどもセンター収支（保育園部分）

（単位：千円）

収入項目	金額
国庫負担金	202
県負担金	101
保育料	18,826
職員給食費	984
日本スポーツ振興センター災害共済掛け金保護者	28
合 計	20,141
支出項目	金額
給料	63,628
職員手当等	29,472
共済費	14,722
賃金	11,468
報償費	63
需用費	10,285
役務費	23
負担金補助及び交付金	104
合 計	129,765

（出所）福島県鮫川村（2006）『平成 17 年度一般会計特別会計歳入歳出決算書』より作成。

さめがわこどもセンターのこども一人当たりのコストは、保育園 0 歳児 296 万円、1 歳児 179 万 4 千円、2 歳児 167 万 2 千円、3 歳児 71 万 4 千円、4 歳児 69 万 4 千円、幼稚園 5 歳児は 58 万 2 千円となる。こどもの年齢が小さいほど、保育士の配置基準のため高くなる。幼稚園については、保育園の 4 歳児と比較しても 11 万 2 千円と低額⁵²である。旧保育園（2 園）と旧幼稚園の年齢別こども一人当たりのコストと比較すると、0・1、3～5 歳児はセンターへ移行してからのの方が低額となり、2 歳児については、こどもの人数により保育士の配置数がことなるため、少し高くなっている。総合的に、こどもセンターへ移行してからの方がこども年齢別一人あたりのコストは低くなったのである。（表 4-26 参照）

理由は、保育園施設 2 つを 1 つの施設としてこどもを集約、その効果として保育士の配置数が少なくなる。保育所 2 つと幼稚園 1 つを 1 つの総合施設にし、管理職を 6 名から 2 名に縮小できる。2003 年度と 2005 年度の職員配置については、園長が 2 名→1 名、保育士 10 名→9 名、調理員 3 名→2 名に減少したが、栄養士が 0 名→1 名に増加した結果、全

⁵² 保育園の 4 歳児はこども 30 人に保育士 1 人配置であるが、幼稚園の場合は一クラス 35 人である。

体で正規職員 2 名減となった。さらに施設の管理費が一つとなったためである。

表 4-25 2005 年度さめがわこどもセンター収支（幼稚園部分）

（単位：千円）

収入項目	金額
入園料	40
授業料	1,760
保育園就園奨励費（国庫補助）	34
預かり保育	444
給食費（幼稚園児）	1,651
給食費（職員）	237
日本スポーツ振興センター災害共済掛け金保護者	10
合 計	4,176
支出項目	金額
給料	12,828
職員手当等	5,593
共済費	2,659
報償費	112
需用費	2,032
役務費	19
負担金補助及び交付金	33
合 計	23,276

（出所）福島県鮫川村（2006）前掲資料より作成。

表 4-26 2005 年度さめがわこどもセンターの年齢別こども一人当たりのコスト

（単位：千円）

年齢	保育園	幼稚園
0歳児	2,960	—
1歳児	1,794	—
2歳児	1,672	—
3歳児	714	—
4歳児	694	—
5歳児	—	582

（出所）福島県鮫川村（2006）前掲資料より算出。

次に、旧保育園、旧幼稚園とこどもセンターの支出と保育料収入等を比べると、表 4-27 となる。保育園を 1 施設に集約した効果により支出は、2,394 万 8 千円減少、保育料収入は、

低年齢児を入れたことにより 339 万 9 千円増加した。幼稚園については、預かり保育を開始し、給食の提供を始めたため 76 万 3 千円から 389 万 5 千円と増加し、313 万 2 千円増加した。支出については、人件費以外の管理費が減少した。施設の集約による管理費の減少と職員の配置の見直し等により支出は減少、乳幼児の受け入れと、幼稚園の預かり保育と給食の開始により保育料等収入が増加し、自治体の負担も減少した。

表 4-27 旧保育園・旧幼稚園とこどもセンターの支出合計と保育料収入

(単位：千円)

	保育園		幼稚園		差し引き
	保育料収入	支出合計	保育料収入	支出合計	
H15(鮫川・渡瀬保育園+鮫川幼稚園)	15,427	153,713	763	30,154	167,677
H17(鮫川保育園+鮫川幼稚園)	18,826	129,765	3,895	23,276	130,320

(出所) 福島県鮫川村 (2004・2006) 『平成 15・17 年度一般会計特別会計歳入歳出決算書』
をもとに算出。

⑤ こどもセンターの効果と地域再生計画の恩恵

鮫川村は、旧保育園と旧幼稚園の職員は、保育士と幼稚園免許の両方を持っている者を従来から採用してきた。保育園と幼稚園の職員配置も定期的に行い人事交流を図ってきたため、幼保一体化施設へ移行した際の両者間の処遇の違いや勤務時間等を巡る問題は起こらなかったことは、連携への大きな基盤となっている。

現場からの発信と新村長の行革の時期が重なり、急ピッチに幼保一体化施設の開所に至った点は、地域のニーズに貢献しただけでなく、財政の効率化にも貢献した。施設を開所の際に、リニューアル債を利用でき、さらに既に交付を受けた補助金⁵³の返却が不要となった点は、地域再生計画の恩恵を最大限に生かした事例である。過疎地が幼保一体化施設を開所する場合、こどもを集約して財政的効果を狙ったとしても、保育士と幼稚園教諭の連携や保育料等の決定により、財政的効果があるとは限らない。鮫川村は、両者の連携と役所の方が鮫川村のケースにみあった地域再生計画を見つけ、大きな効果を生み出した。

⑥ 結果

公立保育所 2 園と公立幼稚園 1 園がもともとあった自治体が、幼保一体化施設を開所し

⁵³ 小学校の施設に対する補助金である。

た場合、子どもたちが集約されるため、保育士の配置も従来よりも少なく済むことがわかった。さらに、全ての子どもが5歳児になると幼稚園児となり、幼稚園児が増え、預かり保育が開始されたため、幼稚園は保育料収入が増加した⁵⁴。幼稚園、保育所単体の施設の時よりも一体化施設となった方が、担任以外の管理職がいらなくなり、管理費についても、1つの施設に集約され削減された。

つまり幼保一体化施設となり、幼稚園児（5歳児）の少人数ではなく、保育所の5歳児と一緒に、職員（幼稚園教諭と保育士）の配置数が減少された。保育所2園についても、集約されたことで、保育士の配置も減少し、管理職やその他の事務等も統合され、人件費は削減された。もともと、保育所2園があったため、幼保一体化施設を開所しても、運営費が増加することはない、むしろ集約による支出軽減と保育料収入の増加の利点があるのである。財政面で幼保一体化施設の開所の運営費を見た場合、既存の施設が何であったか（幼稚園か保育所か）により影響は大きく異なる。鮫川村の場合、既存の施設が保育所2園、幼稚園1園であったことが支出削減と収入増加につながったといえる。

⁵⁴ 幼稚園での給食が開始されたため、幼稚園児に対しては給食費を徴収するため、幼稚園での収入としては、給食費が加算されるようになった。

第2節 都市部の幼保一体化施設

(1) 都市部の幼保一体化施設の目的

都市部では、待機児童の問題が大きく取り上げられ、特に乳幼児保育や1～2歳児の保育が不足している。そこで、緊急に対策を講じようとしていたが、東京都は、2001年5月に待機児童の緊急対策として、東京都独自の認証保育制度をつくった。認可保育所の基準に達しないが、東京都独自の基準に達するものを東京都として認める認証保育制度⁵⁵がスタートし、特に乳幼児保育と13時間時間の保障と駅前保育所等の対策が講じられてきている。

認証保育所制度に対し、都市部の幼保一体化施設の運営は、もちろん待機児童対策ではあるが、既存の公立幼稚園の充足率の低下や空き教室の利用し、保育所需要に応え、公立小学校等の改築や改修時に子育て支援の複合施設として、子育てに関するサービス機能を追加し、幼保一体化施設を開所するケースが多い。

東京都内の幼保一体化のケースをみると、公立の複合型幼保一体化施設、公立の認定こども園制度を用いた幼保一体化施設、公立が自治体の外郭団体に委託したこども園等形式はさまざまである。東京都23区内では、幼保一体化施設というわれるものが、多くできており、2002年千代田区のいずみこども園に始まり、多くの自治体で幼保一体化施設の取り組みが行われている。特に既存の公立幼稚園の改築や充足率の低下により、保育所の機能を追加して新たに開所し、既存の小学校等の複合施設に幼稚園と保育所の機能を追加する場合もある。23区内公立小学校の敷地内に公立幼稚園が併設されているケース⁵⁶が多いため、その土地を活用して保育所機能を追加しているケースが多い。

東京都23区以外については、公立幼稚園をもっていない自治体もあるため、その場合は、公立の幼保一体化施設は多くみられない。したがって、公立の幼保一体化施設は、公立幼稚園の充足率の低下や空き教室、施設の老朽化による公共施設の有効活用と保育需要に応えるものである。都市部の幼保一体化施設（複合施設）や方式の多様化がみられる。

そこで本節では、施設の面ゆえの保育の方式やその自治体が抱えている幼保一体化施設の課題について取り上げることとする。事例としては、第3章で述べた初めての公立の幼保一体化施設を開所した大阪府交野市、23区内でいち早く幼保連携に取り組んだ千代田区と自治体内で異なる方式（「年齢区分型」「幼保連携並列型」）を運営している品川区を取り

⁵⁵ 認証保育所制度については、第2章第2節にて説明。

⁵⁶ 幼稚園振興計画による。

上げることとする。

(2) 大阪府交野市の幼稚園を事例として

—先駆事例、公立幼稚園と公立保育所が全て幼保一体化施設

大阪府交野市あまだのみや幼稚園は、第3章でも述べたように1972年4月に開所された公立の幼保一体化施設で、保育の流れ等については、既に述べているため、この章では財政分析を行うこととする。交野市の『事務事業概要実績報告書』及び『歳入歳出決算報告書』は、公立幼稚園3園分と公立保育園3園分で記載されている。交野市の公立は全て幼保一体化施設（あまだのみや・あさひ・くらやま幼稚園）であるため、ここでは、交野市の幼保一体化施設の保育所部分と幼稚園部分の財政分析をすることとする。

① 交野市の公立保育所の収支について

交野市の保育所と幼稚園の充足率は、第一保育所の91.8%を除けば、残りの2園は100%を越えているが、幼稚園に関しては、63.3%から80.0%の間と充足率は低く、幼稚園の需要よりも保育所の需要が高いことがわかる。(表4-28参照)

表 4-28 保育所の定員と入所数

定員	第1		第2		第3(120)	
	保育所(110)	幼稚園(60)	保育所(120)	幼稚園(60)	保育所(120)	幼稚園(60)
0歳	6	—	6	—	7	—
1歳	15	—	22	—	18	—
2歳	18	—	24	—	24	—
3歳	17	—	25	—	26	—
4歳	22	15	25	22	19	24
5歳	23	23	30	26	30	21
合計	101	38	132	48	124	45
充足率	91.8%	63.3%	110.0%	80.0%	103.3%	75.0%

(出所) 大阪府交野市(2010)『交野市幼稚園概要』より作成。

交野市の公立保育所の収支報告は、『事務事業概要実績報告書』及び『歳入歳出決算報告書』より表4-29となる。収入は保育料のみ8,697万円、支出は、人件費(臨時職員を含める)3億8,406万7千円、その他6,422万9千円、合計4億4,829万6千円となり、人件

費が 85.7%も占めている。保護者負担分は 19.4%、自治体負担分が 80.6%（自治体持ち出し分は、3 億 6,132 万 6 千円）となり、国基準に対する市保育料の保護者負担割合は 59.7%となる。

表 4-29 交野市公立保育所の収支報告

(単位：千円)

収入項目	金額
保育料	86,970
合 計	86,970

支出項目	金額
報酬	53,713
給料	139,947
職員手当等	72,443
共済費	34,803
賃金	83,161
報酬費	1,470
旅費	272
需用費	41,448
役務費	1,515
委託料	10,603
使用料及び賃貸料	1,698
工事請負費	3,651
原材料費	24
備品購入費	3,210
負担金、補助及び交付金	338
合 計	448,296

(出所) 大阪府交野市(2011)『事務事業概要実績報告書—平成 21 年度』及び交野市(2011)『歳入歳出決算報告書—平成 21 年度』より作成。

② 交野市の公立幼稚園の収支について

次に公立幼稚園の収支報告をみると、収入は、入園料⁵⁷19 万 5 千円、保育料 1,145 万 8 千円、合計 1,165 万 3 千円となる。支出は、人件費 6,960 万 4 千円、その他 1,575 万 3 千円、合計 8,535 万 7 千円となる。したがって、入園料を入れた保護者負担分は、13.7%、自治体負担分は 86.3%（自治体持ち出し分は 7,021 万円）となる。(表 4-30 参照)

⁵⁷ 入園料は一人 2,500 円である。(1997 年度改定)

表 4-30 2009 年度交野市第一幼稚園収支

(単位：千円)

支出項目	金額
入園料	195
保育料	11,458
合 計	11,653
支出項目	金額
給料	34,310
職員手当等	16,818
共済費	8,416
賃金	10,060
報酬費	818
旅費	43
需用費	3,539
役務費	566
委託料	8,067
使用料及び賃貸料	1,675
原材料費	15
備品購入費	922
負担金、補助及び交付金	108
合 計	85,357

(出所) 大阪府交野市 (2011) 『事務事業概要実績報告書—平成 21 年度』及び大阪府交野市 (2011) 『歳入歳出決算報告書—平成 21 年度』より作成。

③ 一人あたりのコストについて

一人あたりのコストを『事務事業概要実績報告書—平成 21 年度』及び『歳入歳出決算報告書—平成 21 年度』、『交野市幼稚園概要』より算出すると、表 4-31 となる。保育所は、0 歳児が 215 万 6 千円、1 歳児が 114 万円、2 歳児が 108 万 8 千円、3 歳児が 75 万 9 千円、4 歳児が 61 万 5 千円、5 歳児が 69 万円となり、こどもの年齢が小さいほど保育士配置基準の影響で高くなる⁵⁸。保育所に比べて幼稚園は 61 万 5 千円と低く、幼稚園は一クラス 35 人までのため、幼稚園の充足率が高ければ、一人あたりのコストはさらに低くなる。

⁵⁸ 5 歳児については、4 歳児よりも入所者が少なかったため、金額が高くなった。

表 4-31 こども一人あたりのコスト (2009 年度)

	保育園	幼稚園
0歳児	2,156	—
1歳児	1,140	—
2歳児	1,088	—
3歳児	759	—
4歳児	615	616
5歳児	690	616

(出所) 交野市 (2010) 『主要な施策の成果』より算出。

④ あまだのみや幼稚園からみえてくるもの

交野市は、保育所と幼稚園を開設した当初 1972 年から、幼保一体化施設を開所した所に特徴がある。第 3 章で先述した北須磨保育センターを手本とし、開所当時から幼保一体化施設であった点も、多聞台方式のような解体という結果に至らず、現在までも運営されている由縁である。開所当時は、大阪府より指導を受け、保育所と幼稚園の施設の区分を明確にし、保育士と幼稚園教員免許の両方を持った者を採用、給与体系も同じとした点は、スムーズな運営をさらに後押しした。

保育所と幼稚園が一緒であるメリットとしては、異年齢交流と集団保育を可能にし、地域のこどもたちの就学前教育・保育を一元化することにより、スムーズな小学校への移行を促すこと言うまでもない。

保育園児と幼稚園児の両方いる 4・5 年齢の場合は、年齢ごとに保育士配置基準もしくは、幼稚園配置基準を満たしていれば、1 名で足りる。しかし、制度上、2 つの施設に対する申請をしなければならないため、幼稚園教諭と保育士の各 1 名が必要となる。

交野市は、幼保一体化施設として、保育所と幼稚園を運営しているが、幼稚園のみを考えると充足率が低いため、単体で事業を運営した場合、財政効率が悪く継続の有無が問われ、統廃合される場合もありうる。女性の就労率が増加し、保育需要が多い現在においては、公立の幼稚園の円滑な運営（人材の利用と財政の効率）には、幼稚園と保育所を一体化した施設とする傾向が多い。

交野市はその先行事例であるが、省庁の縦割りと制度の弊害は、現在もなお開所当時と同様であり、変わらない。小泉政権が行った構造改革特区で、幼保一体化施設の運営は増加し、地方の運営しやすい方法がとられつつあるが、地域の実情に応じた運営方法については、緩和され、現場は試行錯誤して運営しているが、財政面では何の変わりがないのが

現状である。地方は既存の制度に捕らわれず、試行錯誤して運営方法を探っているが、国の制度は一向にして変革がない。つまり、2つの省庁による権限は、幼保一体化運営と今後の日本の就学前教育・保育の在り方に大きく横たわっている。

(3) 東京都千代田区いずみこども園を事例として一年齢区分方式と「要保育」の緩和

① 開所の背景

東京都内の複合施設型幼保一体化施設として最初に始めたのは、2002年千代田区いずみこども園である。いずみこども園は小学校、区民図書室、学童保育室などが同居する複合施設「千代田パークサイドプラザ」内に設置されている。

1970年代後半、老朽化した区立佐久間小学校・幼稚園の改築に際して、かねてから保育所設置の要望が多く、保育所の建設が検討された。しかし、新規の公共施設用地の確保が困難であり、保育所建設地がみつからなかったため、施設の有効活用が考えられた。そこで1987年千代田パークサイドプラザが竣工した際に、区立佐久間幼稚園（3歳児より）と区立いずみ保育園（3歳児未満児のみ）を併設⁵⁹した。建物内に幼稚園と保育所の双方に必要な基準敷地面積が十分でなかったため、保育所は0歳児～2歳児、幼稚園は、3歳児～5歳児とした。3歳児になると全員が幼稚園児となり、家庭の就労状況に応じて保育時間を一般課程と長時間保育にわけて、選択できるよう「年齢区分方式」にした。

「年齢区分方式」は、保育・教育現場の先駆的な事例として捉えられ、幼稚園の長時間保育への希望者が増加した。千代田区教育委員会事務局こども・教育部こども支援課(2008)⁶⁰によれば、「年齢区分方式」の成果として、①施設の複合化により、給食の共同調理や園庭の共同利用、②幼児数の少ない地域でも、集団生活の中で人との関わりを持つ力を育成するために必要な一定の幼児が確保できる、③保護者の就労形態等が変化した場合、継続して幼稚園教育を受けられることをあげている。

その反面、既存する文部科学省と厚生労働省の所管による制度上の違いにより、次の課題が浮上した。①年齢により幼稚園と保育所を区別しているため、一貫した方針に基づく継続した保育ができない、②法的な制約等から施設を分離した結果、職員や園児の交流が

⁵⁹ 小学校・幼稚園・保育園・温水プール・図書館・児童館的機能が入る複合施設である。

⁶⁰ 千代田区教育委員会事務局こども・教育部こども支援課(2008)⁶⁰『千代田区方幼保一元施設いずみこども園』。

少なくなり、異年齢交流が進まない、③異なる制度の中で運営しているため、保育所と幼稚園の保育時間や保育料が異なり、一体的な運営ができない。

そこで1997年5月、幼保一体の新たな（仮称）幼稚園の創設を構想するために、現状の年齢区分方式の把握と制度上の比較し、今後の課題等を検討するための「千代田区教育委員会のあり方検討会」を設置した。さらに表4-32のようにプロジェクト等を設置し、検討を進めた。

1999年2月、保護者や学識経験者、公募区民等を構成員として「幼稚園・保育園の連携のあり方を考える懇談会」を設置して、幼稚園と保育園の連携のあり方を検討した。2001年4月以降は、「幼保一元化はすでに検討の段階でなく、実践の段階にきている。」⁶¹という石川区長のリーダーシップにより（仮称）こども園開設の検討を開始、同年9月（仮称）こども園開設準備委員会を立ち上げ、プロジェクトチームを設置した。同年11月、助役を室長として「こども園開設準備室」を設置した。同年12月、保護者代表者等が設置した「いずみこども園開設準備協議会」が設置され、準備を続け2004年4月いずみこども園が創設されるに至った。短期間での実施のスピードの速さは、1987年より「年齢区分方式」を導入し、検討を重ね、区長の強いリーダーシップ⁶²によるものと考えられる。こども園については教育委員会事務局・こども教育部こども支援課が担当している。

表4-32 千代田区いずみこども園開所の経緯

年 月	設 置
1997年5月	「千代田区幼児教育の在り方検討会」の設置
1999年2月	「幼稚園・保育園の連携の在り方を考える懇談会」の設置
2001年4月	（仮称）こども園開設の検討を開始
2001年9月	（仮称）こども園開設準備委員会（委員長：企画部長）を設置 下部組織として「（仮称）こども園開設準備プロジェクトチーム」を設置
2001年11月	「こども園開設準備室」を設置、助役を室長とした
2001年12月	「いずみこども園開設準備協議会」を保護者代表者等が設置
2002年4月	幼保一元化施設「いずみこども園」を創設

（出所）東京都千代田区教育委員会事務局こども・教育部こども支援課（2008）⁶³『千代田区方幼保一元施設いずみこども園』、p.2より作成。

⁶¹ 安藤裕（2003）「幼保一元施設で一貫した乳幼児育成に取り組む一東京都千代田区」『Governance』、p.26。（2003.5月）

⁶² 「幼保一元化」については、石川区長の選挙公約『千代田区新世紀構想』に記載されていた点で影響力も大きかったといえる。

⁶³ 千代田区教育委員会事務局こども・教育部こども支援課（2008）『千代田区方幼保一元施設いずみこども園』。

② 年齢区分方式と「要保育」の緩和

いずみこども園の特徴は、2001年12月千代田区立こども園条例を制定⁶⁴、一貫した乳幼児育成方針⁶⁵、保育所入所要件「保育に欠ける」を緩和⁶⁶し、区独自に「保育を必要とする」幼児の受け入れ「要保育」枠を設けたことである。この枠組みにより、0～2歳児のみ要保育児童の枠をつくり、ネグレクトや虐待に迅速に対応できるようにしていたのである。「要保育」枠は、0歳児3名、1歳児3名、2歳児1名を設けている。「要保育」枠に関しては、千代田区独自のものであるため、国と東京都からの補助対象とならない。したがって、該当乳幼児に対しては、区が単独で費用負担をしている。さらに保育時間5パターンの選択⁶⁷、管理運営体制の一元化⁶⁸を行っている。(表4-33参照)

表4-33 いずみこども園の定員

	短時間児	長時間児		合計
		保育に欠ける	保育を要する	
0歳児	-	9	3	12
1歳児	-	12	3	15
2歳児	-	15	1	16
3歳児	15	20		35
4歳児	15	20		35
5歳児	15	20		35

(出所) 東京都千代田区教育委員会事務局こども・教育部こども支援課(2008)前掲資料より作成。

こども園の所管は、子育て推進室と教育委員会に属しており、教員は教育委員会、保育士は、保健福祉部から辞令がでている。園長と副園長は、兼務のため、両方から辞令が出

⁶⁴千代田区立こども園条例を制定、幼稚園・保育園を包含する新しい乳幼児育成施設として位置づけた。

⁶⁵保育所保育指針と幼稚園教育要領を基に、0～5歳児までの一貫した方針に基づくりを行い、小学校へつなげる。

⁶⁶こども園の検討過程では、認可にこだわらず「保育に欠ける」を撤廃し、将来的には保育士と幼稚園教諭を統一した職種を新設するなどの一元化も考えられていた。しかし、東京都子育て支援課による「保育に欠ける」の条件を撤廃した園には認可はだせないという見解により、入所要件の緩和を断念し、幼保別々の認可をとることとなったのである。つまり「保育に欠ける」としないと保育需要が増えることを恐れた東京都の判断であるともえる。

⁶⁷早朝保育、コアタイム、午後の通常保育、延長保育を組み合わせた5パターンである

⁶⁸1人の園長のもと、幼稚園教諭と保育士が専門性を生かし、一体となって運営吸する。

ている。保育料については、こども園以前の和泉幼稚園の時代は、幼稚園の長時間保育と他の保育園で保育料の格差が出ており、他の保育園と同じ時間を預けても保育料がほとんどかわらないように設定されている。

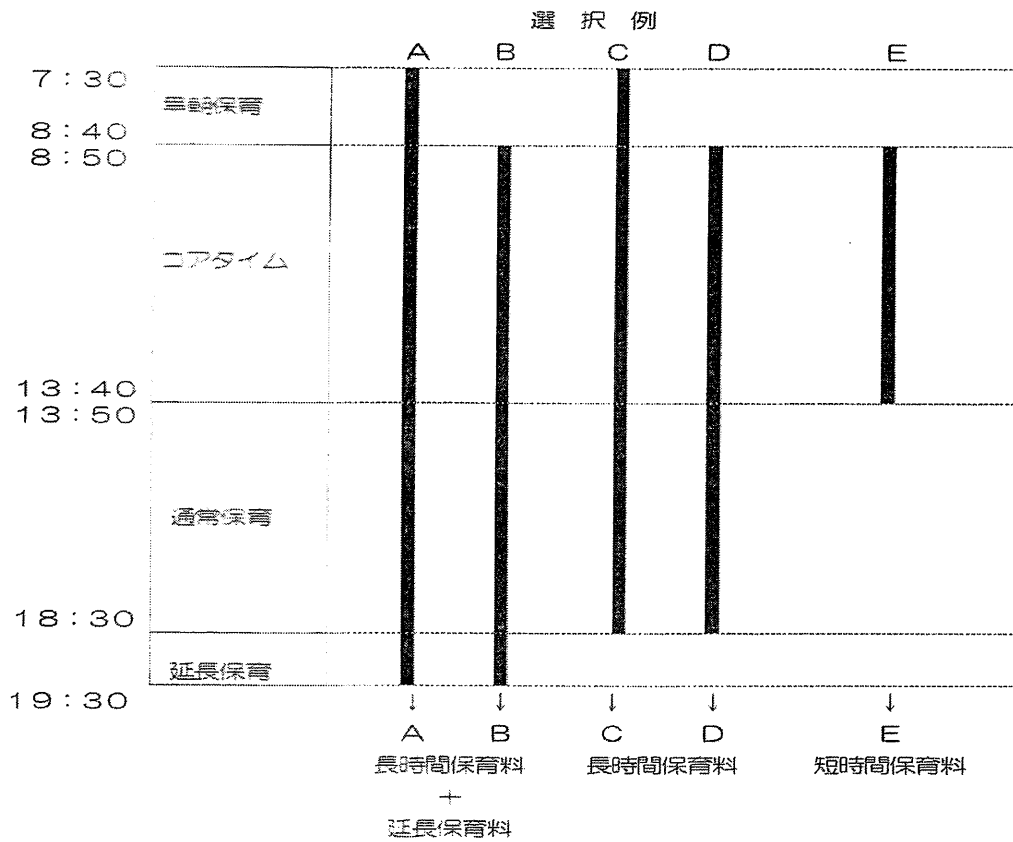
③ 5つの保育時間の選択肢

保育時間については、7:30~19:30迄5パターンある。7:30~8:40迄が早朝保育となり、短時間児と長時間児全員がいる時間をコアタイムといい、8:50~13:40迄をさす。その後、13:50~18:30までを通常保育時間といい、その後18:30~19:30迄を延長保育と呼んでいる。したがって、0~2歳児の保育園児は長時間児のみのため保育時間は、7:30~18:30（早朝保育+通常保育）と7:30~19:30（早朝保育+通常保育+延長保育）と8:50~18:30（通常保育）と8:50~19:30（通常保育+延長保育）の図4-11でいうと、A~Dの4つパターンの保育時間を選択することができる。

3~5歳児は、短時間児と長時間児にわかれている。短時間児は、コアタイムの8:50~13:40であるが、コアタイムより長く保育を受けたい場合は、通常保育の18:30迄可能となり通常の保育料+預かり保育料を支払うこととなる。長時間児の場合は、先述した0~2歳児の4保育時間の中から選ぶことができる。

保育料については、0~2歳児は、他の保育園の保育料と同じである。3~5歳児は短時間児長時間児でわかれている。表4-34をみると3~5歳児の短時間児は、他の公立幼稚園は毎月4,000円であるが、いずみこども園は、所得に応じた金額となっており、長時間児の所得階層（表4-35参照）と同じ区分となっている。保育料は、0~5,500円までで0円を含めると9段階の保育料となっている。3~5歳児の長時間児は、3~5歳児で所得階層ごとに統一した金額となっており、保育料と給食費の合算金額が、他の保育園の保育料の金額と同じになっている。つまり、他の保育園とあわせていることになる。

図 4-11 いずみこども園の保育時間のパターン



- (1) 8:40(8:50) から 13:40(13:50) までは、統一した教育的活動を行う時間帯であり、必ず出席するコアタイムである。
 - (2) E を選択した園児が、選択時間より長く保育を受けた場合は、預かり保育として別途保育料を徴収する。
 - (3) 土曜日、夏季休業日、冬季休業日及び春季休業日は、E を選択した園児は休業日となる。保育を受ける場合は預かり保育として、別途保育料を徴収する。
- (出所) 東京都千代田区教育委員会事務局こども・教育部こども支援課(2008)前掲資料、p.4。

表 4-34 3～5 歳児の短時間保育児の保育料

区分		3～5歳児	3～5歳児	合計
		保育料	給食費	
生活保護世帯		0	4,000	4,000
前年分の所得税 非課税世帯	前年度分区民税非課税世帯	0	4,000	4,000
	区民税均等割のみ	0	4,000	4,000
	区民税所得割7,000円未満	0	4,000	4,000
	区民税所得割7,000円以上	0	4,000	4,000
前年分の所得税 課税世帯	所得税1,800円未満	0	4,000	4,000
	所得税10,501円未満	100	4,000	4,100
	所得税18,700円未満	1,100	4,000	5,100
	所得税37,500円未満	1,900	4,000	5,900
	所得税56,200円未満	2,800	4,000	6,800
	所得税75,000円未満	3,600	4,000	7,600
	所得税93,700円未満	4,300	4,000	8,300
	所得税127,500円未満	4,900	4,000	8,900
	所得税127,500円以上	5,500	4,000	9,500

(出所) 東京都千代田区教育委員会事務局こども・教育部こども支援課 (2008) 前掲資料、

p.5。

表 4-35 3～5 歳児の長時間保育児の保育料

区分		3～5歳児	3～5歳児	合計
		保育料	給食費	
生活保護世帯		0	7,100	7,100
前年分の所得税 非課税世帯	前年度分区民税 非課税世帯	0	7,100	7,100
	区民税均等割のみ	0	7,100	7,100
	区民税所得割7,000円未満	0	7,100	7,100
	区民税所得割7,000円以上	0	7,100	7,100
前年分の所得税 課税世帯	所得税1,800円未満	0	7,100	7,100
	所得税10,501円未満	100	7,100	7,200
	所得税18,700円未満	2,100	7,100	9,200
	所得税37,500円未満	3,700	7,100	10,800
	所得税56,200円未満	5,500	7,100	12,600
	所得税75,000円未満	7,100	7,100	14,200
	所得税93,700円未満	8,600	7,100	15,700
	所得税127,500円未満	9,800	7,100	16,900
	所得税127,500円以上	10,900	7,100	18,000

(出所) 東京都千代田区教育委員会事務局こども・教育部こども支援課 (2008) 前掲資料、

p.4。

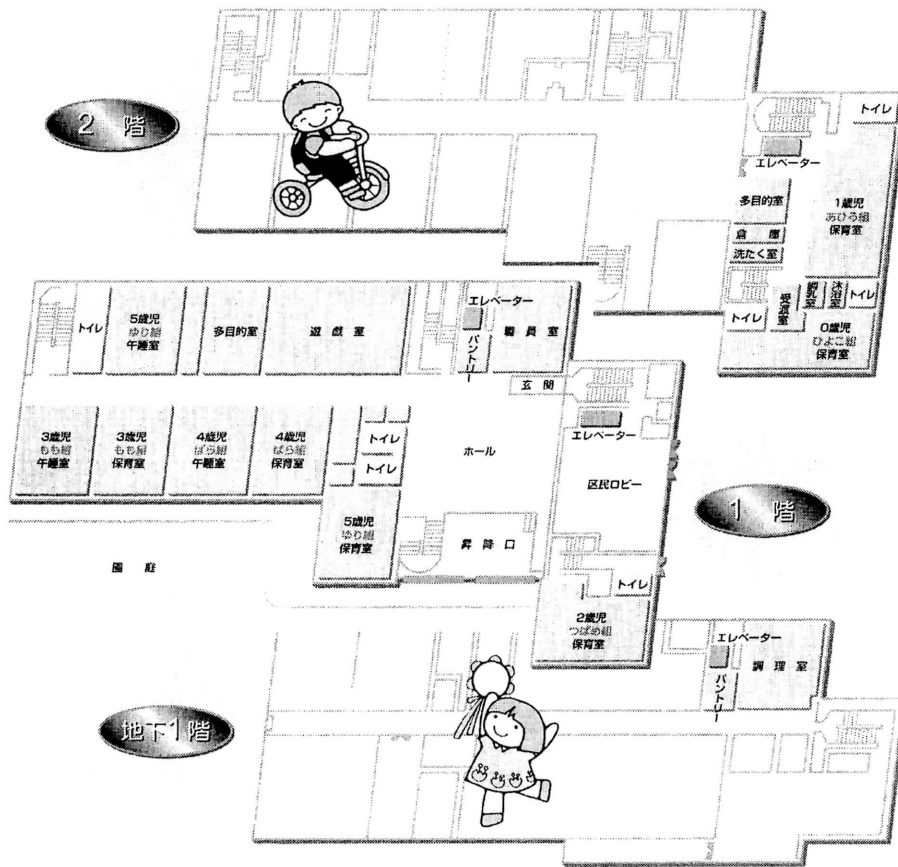
④ 異年齢交流が難しい施設による弊害 (図 4-12 参照)

都市部のように土地が少なく狭い地域では、施設の有効活用が重要な視点となる。特に幼保一体化施設は0～5歳児のこどもの保育室の確保と職員(幼稚園教諭と保育士)配置は、短時間児と長時間児の交流や異年齢交流に大切な条件となる。

いずみこども園は、「千代田パークサイドプラザ」内にある。こども園部分は、地下1階に調理室、1階に2～5歳の保育室、2階に0・1歳児の保育室がある。2歳児については、1階の玄関ホールの外側の端に保育室があるため、同じフロアでも2歳児のみ別枠となり、他の年齢のこどもと会う機会は少ない。0・1歳児については、2階であるが、これは3～5歳児のフロアから階段を使って歩くことはできず、2歳児の保育室外の階段をつたい上がることになっているため、交流は難しい。

以上のように施設の都合上、フロアが同じでも仕切られているため、2歳児は0・1歳児3～5歳児とも交流が難しい状況となり、0・1歳児については、フロアが違い、構造上、階段が他の年齢のこどもの保育室から行き来することができないため、異年齢交流は難しい。しかし、同じフロアで保育室が近い3～5歳児は異年齢交流がしやすいようになっている。幼保一体化施設といっても、上記のように施設の構造上、幼保一体化施設の異年齢交流を活かすことが難しい場合もある。

図 4-12 いずみこども園の施設



(出所) 東京都千代田区 (2010) 『いずみこども園概要』。

⑤幼稚園教諭と保育士の業務分担の違いについて

幼稚園教諭と保育士の業務分担は、保育時間のシフトや内容、給与体系及び待遇が異なっている⁶⁹。幼稚園教諭については、2000年度に都の職員から自治体職員へと変更⁷⁰になった経緯があるため、幼稚園教諭の方が高い給与体系となっている。保育士は、残業手当がつくが、幼稚園教諭はつかないことも2つの職種を隔てているものの一である。幼稚園教諭は3～5歳児の短時間児がいる幼児教育の時間であるコアタイムには必ず保育をすることになっている。保育士は、0～2歳児の保育園児の保育及び3～5歳児の早朝保育→コア時間→通常保育→延長保育までの時間をシフト制で保育している。

⁶⁹ 東京都内は、幼稚園教諭と保育士の待遇が異なるが、東京都以外の自治体については、両者の給与体系を同じにしている自治体もある。(前述した、群馬県六合村や福島県鮫川村、があてはまる。)

⁷⁰ 2000年度までは、幼稚園教諭の給与は、都道府県から支出されていた。

開所当初、幼稚園教諭は、コアタイムの時間だけの保育をしていたため、それ以外を保育士が担当していたが、保育士の負担が多くなるということになり、現在は、幼稚園教諭も早朝保育とコアタイムまでは見ることとなっている。

いずみこども園では、0～2歳児の担任に保育士、3～5歳児に幼稚園教諭が担任として配置されている。子どもたちが、乳児部から幼児部に移行がスムーズに行くように、2歳児に幼稚園教諭、3歳児に保育士を配置している。その理由としては、職員室が乳児部と幼児部の施設がわかれているため、同じ施設でありながら、こどもの成長を日々の保育でみることができない施設構造であるためである。

都市部のように施設を第一に考えることが多い地域では、このようなことは起こりやすく、特に複合施設であり、高階層の施設にみられがちなことである。施設として、幼保一体施設として利用することができるのかを施設面からも考えることが、都市部には検討が必要である事例であるといえる。

⑥ 決算書ではひとつに記載されているこども園

こども園の財政運営は、幼稚園と保育園でわかれているが、千代田区ではこども園は、それぞれ、幼稚園費と保育園費に分かれ、決算書では、他の公立幼稚園と保育園の費用と込々で出されている。そのため、幼稚園部分と保育園部分での費用を求めることはできない。したがっていずみこども園全体の費用について分析することとする。

事務事業コスト状況調査（2007年度）をみると、歳入⁷¹歳出⁷²は下記の表 4-36、4-37 のようになる。歳入については、保育料 3,083 万 8,000 円と特定財源（一時保育、育休等代替要員補助金）39 万 7,000 円の合計 3,123 万 5,000 円となる。歳出については、職員給与費（人件費）1 億 8,045 万 4,000 円、事務運営費（運営費）7,148 万 8,000 円、施設管理費（管理費）1,695 万円となり、歳出合計 2 億 6,888 万 2,000 円となる。

単純に子ども一人あたりの費用を算出すると、子ども一人あたりの総コスト⁷³は、202 万 1,000 円、一人あたりの純コスト⁷⁴は、約 178 万 7,000 円、一人あたりの職員費は、約 135

⁷¹ 歳入については、その他の使用料他（課外クラブ徴収金）を含めていない。

⁷² 歳出については、減価償却費を含めていない。

⁷³ 総コストとは、1年間にその事業にかかった費用である。

⁷⁴ 純コストとは、1年間にその事業にかかった費用から、収入（保育料）を差し引いた金額である。（企業会計では、減価償却費と退職給与引当金も差し引く金額に入れるが、本稿は他の自治体との関連性もあり、公会計制度を導入せず、保育料のみとした。

万7,000円であった。人件費は、1億8,045万4,000円で67.1%と多くの比重を占めている⁷⁵。(表4-38参照)

表4-36 こども園の歳入 (単位：千円)

	詳 細	合 計
特定財源	一時保育、育休等代替補助金	397
保育料		30,838
歳入合計		31,235

(出所) 東京都千代田区 (2008) 『事務事業コスト状況調査 (19年度決算)』。

表4-37 こども園の歳出 (単位：千円)

	詳 細	合 計
職員給与費		180,454
事務運営費		71,478
施設管理費	水道光熱費	6,681
	清掃費	2,571
	保守管理運営費	6,023
	維持補修等	1,675
歳出合計		268,882

(出所) 東京都千代田区 (2008) 前掲資料。

表4-38 こども園の一人あたりのコスト等 (単位：千円)

コスト単位	(円)	負担率
一人あたりの総コスト	2,022	-
一人あたりの純コスト	1,787	-
一人あたりの職員費	1,357	-
保護者負担分	30,838	11.5%
区負担分	237,647	88.4%
都負担分	397	0.1%
人件費分	180,454	67.1%

(出所) 東京都千代田区 (2008) 『各会計決算参考書』、pp.48-243。

次に負担割合をみると、保護者負担分は、3,083万8,000円で11.5%、区負担分は、2億

⁷⁵ 人件費については、こどもの年齢が小さいほど、保育士の配置基準が大きいいため、コストがかかるが、この場合は、年齢ごとの給与費が出なかった。そのため、人件費の割合は、こどもの年齢に関係なく、平均となる。

3,764万7,000円で88.4%、都負担分⁷⁶は39万7,000円で0.1%となった。したがって、区の負担割合が約9割であり、ほとんど区の持ち出しで事業が運営されていることがわかる。

⑦ 施設面と職員についての課題

千代田区については、都心のため、新規に公共施設の場所を確保することが難しいため、設置基準の問題で「年齢区分方式」が作られた。保育需要が多かったため、23区内でも早くから幼保一体化について取組み、2001年12月10日「千代田区立こども園条例」を作成し、一つの施設で継続的に乳幼児教育を行うという基本理念に立ち、2010年に区内2番目となる富士見こども園も開所された。

しかし、基本理念や理想像がある反面、実際の現場の保育士と幼稚園教諭の連携には、十分な配慮があるとはいいがたい。幼保一体化施設は、幼稚園教諭と保育士の連携が運営上大きな鍵となるにもかかわらず、シフト等は異なることを考えると、両者の本当の意味での連携と相互理解には繋がらない。2000年幼稚園教諭は都の職員ではなく、自治体の職員となったわけであるが、その経緯と幼稚園教諭と保育士の初任給等の違い、園長は幼稚園教諭が行うことも両者を大きくわけているものであるといえる。

また、敷地の関係から、乳児部と幼児部の施設がわかれており、幼保一体化施設でよくいわれる効果のひとつである異年齢交流が乳児部と幼児部で行うことが難しいというのが短所である。都内は、施設確保ありきで幼保一体化施設が開所されることが多いため、理念があっても、施設の都合により、運用が難しく、現場が混乱する。さらに、コア時間は必ず幼稚園教諭が保育するため、正規の保育士が4・5歳児の担当になれないこと等が保育士の不満⁷⁷として出てきている。幼稚園教諭と保育士の任務分担や連携、幼保一体がどのような運用方法であれば、子ども、職員、保護者にとってもいい方法があるのかを今後模索する必要がある。

全国市長会社会文教部(2004)⁷⁸によれば、課題として、「法的な制約等から施設を分離した結果、職員や園児の交流が少なくなり、特に異年齢間の交流が進まない。」と指摘して

⁷⁶ 2004年度の三位一体改革により、保育所運営費の国庫負担金と県負担金は廃止、一般財源化され、地方交付税の基準財政基準額に算入されることとなったため、都の補助金は、一時保育や育児休業の代替要員費用等のみとなった。

⁷⁷ 東京都千代田区(2006)『いずみこども園3年間の実践』明治図書、p.112。

⁷⁸ 全国市長会社会文教部(2004)「幼保一元化を見越した先行事例」『市政』、第53巻第7号、pp.40-51。

いる。

東京都の幼稚園教諭と保育士の処遇の扱いが異なる以上、本当の意味での連携はむしろかしのではないか。また、コアタイムの担当については、保育士も研修等を積み重ね担当することができるように、国と都と区が取り組み、本当の意味での一元化をする必要があるのではないか。

評価点としては、いずみこども園の保育料設定について、基本方針として「応能主義、時間対応、適応負担、公平性、区内の幼稚園・保育園との均衡」⁷⁹を図り保育料を決めた点である。以前の和泉幼稚園時代の幼稚園児の長時間保育が、他の保育園の子どもの保育料と異なっていたが、この方針を基に保育料設定が他の保育園や幼稚園、預かり保育等の料金がほぼ同じとなった点である。また、幼稚園の保護者が就労した場合、幼稚園の特別課程⁸⁰の定員があいていれば、継続して同じ幼稚園で保育をうけられる点である。就労していても幼稚園で教育・保育が受けられる点も評価できる。

しかし、前述したように現場での幼稚園教諭と保育士の連携がどこまでとれるのか、統一した意思決定のもと教育・保育を子どもたちに提供することが出来るかが大きな争点である。

過疎地においては、両者の免許を持っているものを採用しているケースが多いが、東京都内では、片方の免許取得者を雇用しているケースも多いため、現在の現場にいる両者の運用について両免許をとれるようにする具体的な制度を国が作る必要がある。

(4) 東京都品川区「二葉すこやか園」と「のびっこ園台場」を事例として

— 「年齢区分型」と「幼保連携並列型」の違いによる弊害

① 待機児童解消のための開所

品川区は 2011 年度現在、4 つの幼保一体化施設⁸¹を開所している。区は、急増する待機児童の解消をめざして、公立の空き教室を利用、改修して保育所の機能をプラスした幼保一体化施設を開所している。2002 年 9 月品川区立二葉幼稚園の空き教室を回収して二葉つぼみ保育園を開所し、幼稚園と保育所を併設した二葉すこやか園を開所した。二葉すこや

⁷⁹東京都千代田区 (2006) 前掲、pp.121-122。

⁸⁰預かり保育。

⁸¹この他に公設民営の幼保一体化施設プリスクール西五反田があるが、ここでは公設公営をあげることにする。

か園は、2005年総合施設モデル事業実施園に認定された。二葉すこやか園の保育の形式は、「年齢区分方式」と呼ばれ、0～3歳児を保育所、4～5歳児は幼稚園である。

その後、2008年10月区長は2009年度より、「緊急待機児童解消対策」を実施することが決められた。その際に、品川区では、2009年4月、「待機児童数が123名いるが、この傾向は数年がピークであり、ピーク後の財政を圧迫しないような施策を行う必要がある。」⁸²との主張から、既存の施設や制度を活用し、待機児童解消策を実施することとなった。具体策としては、保育園の活用と幼稚園の活用と小学校の活用、認証保育所の開設があげられている。保育園の定員拡大や幼保一体化施設の整備、幼稚園での預かり保育の強化や小学校の空き教室の利用を行い、保育園の1歳児等の拡充を行う等であり、詳細は表4-39の通りである。

表 4-39 待機児童対策の具体策

1.保育園の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・保育士を採用し、区立保育園19園で206人の定員拡大を実施 ・保育園を幼保一体化施設として整備し、平成22年度は1園で約60人の解消を図る ・通常の認可保育園入園の条件に満たない短時間保育を対象に「短時間就労型保育室」を区立保育園に増設し、10人の解消を図る
2.幼稚園の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・現在、私立幼稚園20園中8園で11時間の預かり保育を実施し、181人が利用 ・2010年度は、公・私立幼稚園における預かり保育を強化し、50人程度の解消の見込み
3.小学校の活用	<ul style="list-style-type: none"> ・保育園年長児を、隣接の小学校の余裕教室で保育→5歳児たいた保育室は1歳児等で活用し、おおはなば待機児童解消を行う（25人×2園として50人） ・品川区が進める子どもが小学校にスムーズに順応できるようにする「保幼小連携」の新しい形として実施し、学校給食も提供
4.認証保育所の開設	<ul style="list-style-type: none"> ・2カ所開設し、71人の解消

(出所) 東京都品川区 (2011) 『事務事業概要』平成23年度版より作成。

品川区は、公設公営の4つの幼保一体化施設を開所しており、施設類型は年齢区分型と並列型の2つがある。年齢区分型は、二葉すこやか園（二葉つぼみ保育園・二葉幼稚園）と2006年6月開所の北品川すこやか園（北品川第二保育園・御殿山幼稚園）、並列型は、2010年6月開所のびっこ園台場（台場保育園・台場幼稚園）2011年6月開所の第一日野すこやか園（西五反田第二保育園・第一日野幼稚園）である。

ひとつの自治体の幼保一体化施設で2つの方式を用いているのは、意図したわけではな

⁸² 2009年10月15日に行われた決算特別委員会の区長の総括質疑。

い。施設の状況により、2つの運営方法しかできなかったというのが実情であり、前述した待機児童対策として、既存の施設を使用したためである。運営方法については、区としても定まっておらず、過渡期である。品川区では、今後も保育所の待機児童解消のために保育所が必要となるが、公立の役割としては、ある程度のことをしてきており、今後は、民間や認証保育所へシフトせざるをえない状況であると述べている。

品川区の事例では、年齢区分型と幼保連携並列型の両者の運営方法等を比較することとする。

② 施設面の問題からできた「年齢区分型」と「幼保連携並列型」の施設面の問題について

「年齢区分型」と「幼保連携並列型」の園舎をみとすることとする。(図 4-13~4-15 参照) 二葉すこやか園は、品川区立幼稚園の空教室を改修して保育園にし、0~3歳児を児童福祉法に基づく保育園(二葉つぼみ保育園)、4~5歳児を学校教育法に基づく幼稚園(二葉幼稚園)として二つの園を品川区が統合した施設である。保育園を1階、幼稚園を2階とし、幼稚園児が預かり保育をする際は、1階の預かり保育の部屋(みんなの部屋)に移動し、保育をうける。

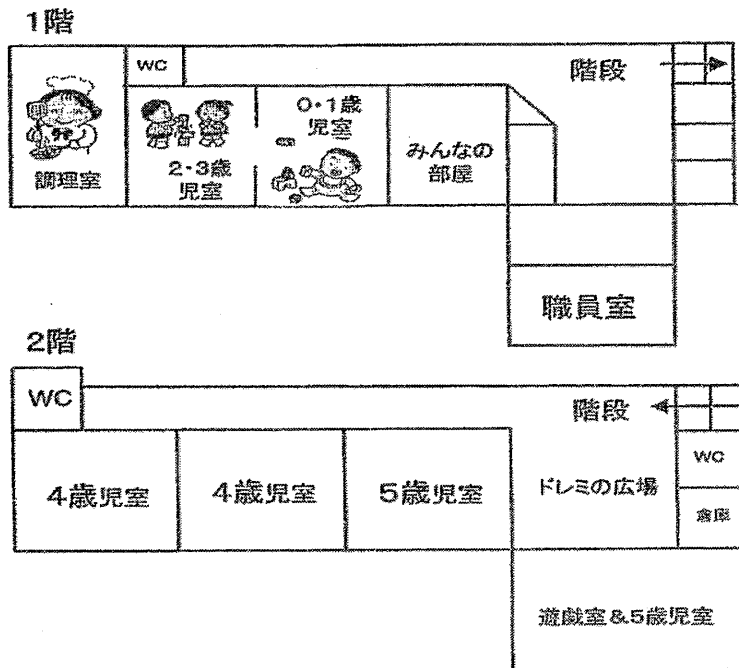
「年齢区分型」では、保育園の3歳児が4歳児に進級する際に、併設の幼稚園への入園を希望する場合は、優先して入園することができる。幼稚園の預かり保育は、7:30~19:30⁸³(幼稚園の教育時間を除く)のため、そのまま二葉幼稚園へ行くことも可能である。

大谷(2006)⁸⁴によれば、幼保総合施設には、「幼稚園中心型」「保育所中心型」「統合型」の3つがある。二葉すこやか園は従来の幼稚園に保育所機能を追加し、短時間児が圧倒的に多く、長時間児が少ないことが特徴である。短時間児については、長期休暇期間中保育を受けることができないため、見直しが必要ではないかと述べている。短時間児と長時間児の扱いについては大きな課題であり、保護者の幼稚園と保育所に対する認識と現場の考え方が反映されている。結局幼保一体化は、待機児童対策である。

⁸³ 他の区立幼稚園の預かり保育は、17:00までであるため、品川区では、長い時間預かりの保育をしていることとなる。私立幼稚園については、18:30まで行っている。

⁸⁴ 大谷由紀子(2006)「幼保総合施設を訪ねて」『「幼保一元化」と認定こども園』大阪保育研究所、かもがわ出版。

図 4-13 二葉すこやか園園舎平面図



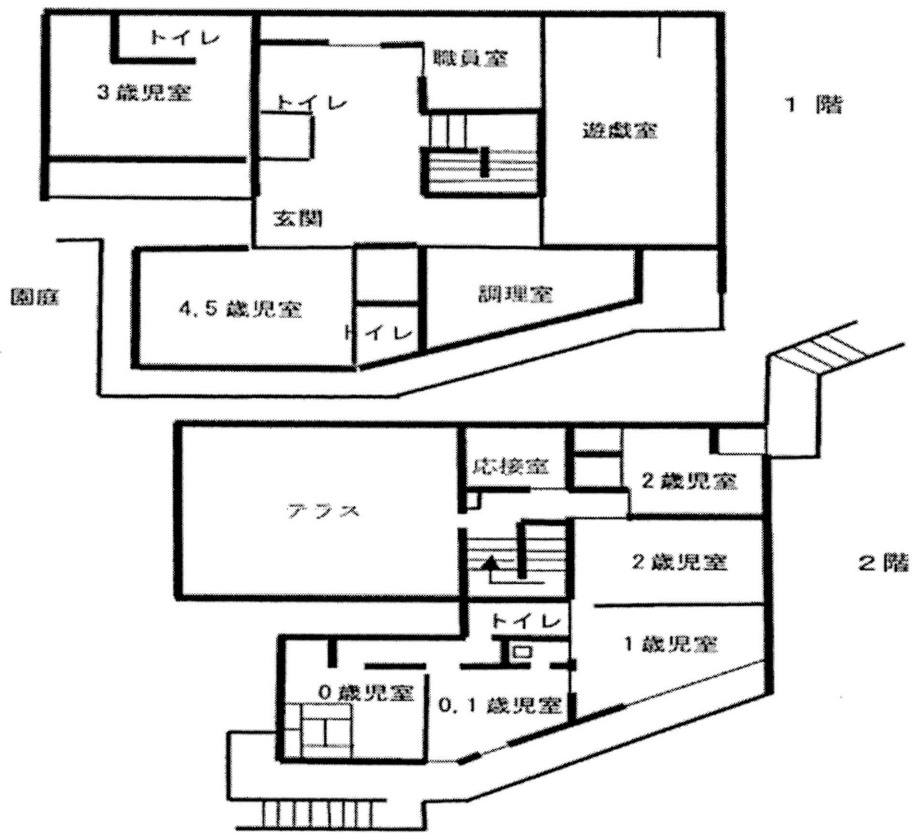
(出所) 東京都品川区立二葉幼稚園 (2011) 『幼稚園要覧』平成 23 年度版。

のびっこ園台場は、2006 年に幼保一体化施設として開園した。開園当初は、小学校の敷地内にある、保育園の 1 階に幼稚園、2 階に保育園があり、二葉すこやか園と同様に「年齢区分型」であった。2010 年、台場幼稚園を併設の台場小学校の教室に移動し、台場保育園の 4・5 歳児クラスを新しく新設し、「幼保連携並行型」となった。

「幼保連携並列型」となってから、台場保育園の 4・5 歳児は減少し、2011 年度では、4 歳児 5 名、5 歳児 3 名と非常に少ない。それに比べ台場幼稚園では、4 歳児 26 名 (充足率 78.79%)、5 歳児 33 名 (充足率 94.29%) と高いことがいえる。

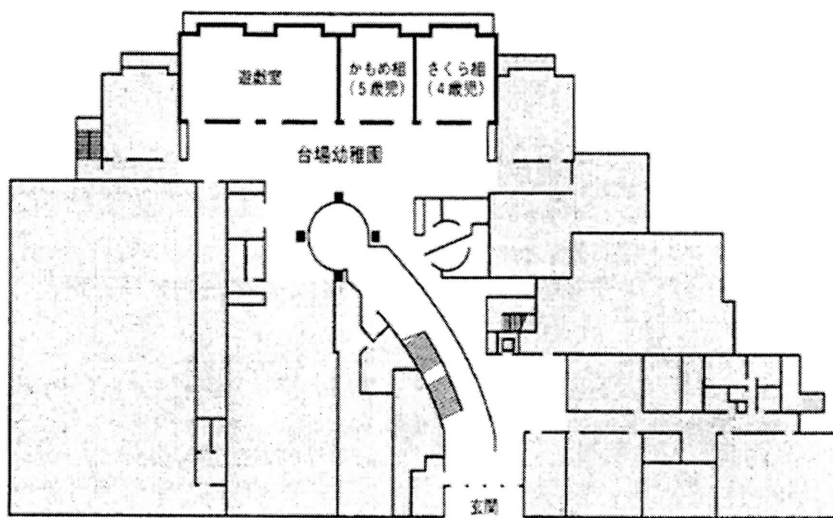
台場幼稚園の園長にヒアリングしたところ、台場保育園 (0~3 歳児) 利用者は、4 歳になると台場幼稚園に就園する傾向が多く、保護者が幼児教育を望んでいることが窺えるという。こうした傾向は、品川区立幼稚園が預かり保育を 7:30~19:30 まで行っていることが幼稚園への就園を可能にしているといえる。しかし、台場保育園については、4・5 歳児の人数が少ないため、集団保育が難しいのが抱えている問題である。したがって、幼稚園の園児と保育園の園児を幼稚園の教育課程の時間中、一緒に過ごすことも行っている。しかし、現状としては全く同じにすることはできないため、夏休み明けて少し落ち着いた頃等様子を見て、合同にしている。

図 4-14 のびっこ園台場の園舎平面図（台場保育園）



(出所) 東京都品川区 (2011) 『のびっこ園台場台場保育園の概要』平成 23 年度版。

図 4-15 のびっこ園台場の園舎平面図（台場幼稚園）



(出所) 東京都品川区 (2011) 『台場幼稚園園の概要』平成 23 年度版。

2010年以降、幼稚園が小学校の1階に移動してからは、幼稚園と保育園は建物も異なり、連携は少なくなったといえる。例えば、給食については、以前は、幼稚園のこどもも、保育園でつくる給食を食べていたがなくなった。その理由としては、保育園の定員を増やしたために、保育園内で作成できる給食数に能力が足りなくなり、出せなくなった点ともう一つは給食の料金設定である。

幼稚園における学校給食は固定数であるが、保育園は休んだ日の給食料金を漏らさないシステムとなっているため、両者を一緒にすると事務量が煩雑になるためとのことであった。また、幼稚園は給与費をとるが、保育園は、保育料込の保育料であるため、金額設定が異なるため、難しいとのことであった。

③ 二葉すこやか園と公立幼稚園・公立保育園の運営費分析

品川区の幼保一体化施設は、『主要施策の成果報告書』に支出面では、幼稚園部分と保育所部分と一緒に「幼保一体化施設」として記載され、収入面（保育料等）は、他の幼稚園と他の保育所と一緒に記載されている。そのため歳入面については按分計算する部分もある。わかりやすくするために品川区が幼保一体化施設を最初に開所した「二葉すこやか園」のみの記載である2005年度決算を用い、二葉すこやか園、その他の公立幼稚園、公立保育所の運営費について分析することとする。

二葉すこやか園については、幼稚園と保育所の両方一緒に記載されているため、幼稚園と保育所別ではなく、幼保合算の金額となる。他の公立幼稚園・公立保育所については、全体で記載されているため、人数按分となるため概算となる。二葉すこやか園は、0～3歳児43名（保育所）、4・5歳児134名（幼稚園）と幼稚園児が多い一体化施設としての特徴をみることにする。

二葉すこやか園の運営費等は、「教育費」の中の「幼稚園費」に「二葉幼保一元化施設費」として記載され、2005年度のみ職員給与費も含まれている。収入面の保育所保育料は「負担金」の中の「民生費負担金」－「保育園保育料」－「区立」に記載されている。延長保育については、「雑入」－「各種保育利用料」－「延長夜間保育」に記載されている。幼稚園の保育料は、「使用料」－「教育使用料」－「幼稚園保育料」として、預かり保育料は先述の延長保育料と同様に「各種保育利用料」－「預かり保育」に記載されている。収入面については、こどもの数にしたがって按分すると、二葉すこやか園の運営費については、下記の表4-40となる。

表 4-40 二葉すこやか園の収支

収入項目	金額
幼稚園入園料	134
幼稚園保育料	12,864
預かり保育料	1,024
保育料	11,576
延長保育	615
合 計	26,213
支出項目	金額
給与費	76,580
非常勤報酬費	10,206
給食調理台高等	26,435
教材費	2,033
合 計	115,254

(出所) 東京都品川区 (2005) 『主要な施策の成果報告書 平成 17 年度』より筆者作成。

幼稚園に関しては、幼稚園入園料、幼稚園保育料、預かり保育料合計 1,402 万 2 千円である。保育所に関しては、保育園保育料、延長保育料で合計 1,219 万千円となり、収入合計が 2,621 万 3 千円となる。支出に関しては、幼保一体化施設合計となり、1 億 1,525 万 4 千円となる。したがって、8,904 万千円が自治体負担となり、保護者負担割合 22.7%、自治体負担 77.3%、人件費比率は 75.3%となった。

品川区内の公立幼稚園 (8 園) については、390 人園児が在籍している。収支については、収入が 4,200 万千円、支出が 3 億 9,1017 千円となり、保護者負担率 10.7%、自治体負担率 89.3%となる。(表 4-41 参照)

公立保育所 (37 園) については、3,084 人が入所しており、収入は 8 億 7,438 万 7 千円、支出、73 億 8,284 万 9 千円、保護者負担率 11.8%、自治体負担率 88.2%となる。保護者負担率と自治体負担率は、公立幼稚園・保育園ともにあまり差異はない。これは、預かり保育事業を利用している者が多いため保護者負担が保育所並みとなった。(表 4-42 参照) しかし、一人あたりのコストを算出すると、区立幼稚園は一人あたりの総コスト 100 万 3 千円、純コスト 89 万 5 千円に対し、公立保育所は一人あたりの総コスト 239 万 4 千円、純コスト 211 万円と非常に多くの費用がかかっている。(表 4-43 参照)

表 4-41 品川区の公立幼稚園の収支

収入項目	金額
幼稚園入園料	134
幼稚園保育料	12,864
預かり保育料	1,024
保育園保育料	11,576
延長保育料	615
合計	26,213

支出項目	金額
職員給与	76,580
非常勤給与	10,206
給食調理代行等	26,435
教材	2,033
合計	115,254

(出所) 東京都品川区 (2005) 前掲資料より作成。

それに対して、二葉すこやか園をみると⁸⁵、一人あたりの総コスト 65 万千円、一人あたりの純コスト 50 万 3 千円と公立幼稚園よりも低い費用であることがわかった。これは 4・5 歳児の幼稚園児に対しては 35 人に 1 人の保育者である点と二葉すこやか園は、園児が 134 名と多く (4 クラス) 他の公立幼稚園の規模の 2 倍である。収容人数に対する保育者数と管理部分に関するものが少なくなることが影響として出ている。

表 4-42 品川区の公立保育所の収支

収入項目	金額
保育料	830,275
延長保育	44,112
合計	874,387

支出項目	金額
給与費	5,024,680
維持管理費	621,240
健康管理費	47,640
基本保育事業費(保育士臨時・産休代替含む)	1,535,762
特別保育	53,502
その他事業費	69,178
賄費システム等運用経費	18,063
事務費	12,784
合計	7,382,849

(出所) 東京都品川区 (2005) 前掲資料より作成。

⁸⁵ 自治体の公表資料上は、幼稚園と保育所利用者の平均値しか出せない。

人件費は、0～3歳児と低年齢児を扱っているため、保育士配置基準による影響が人件費に大きく影響がでた。保護者負担率が公立幼稚園・保育所よりも高く、約2倍のポイントである点は、二葉すこやか園177名のうち、134人も占める幼稚園児による預かり保育事業の利用者数の多さが反映している。品川区では、幼稚園の預かり保育を19:30まで行っているため、4・5歳児の保護者は預かり保育を利用すれば保育所を利用しなくても済む場合もある。

表 4-43

区 分	公立幼稚園 8園 390人	公立保育園 37園 3,084人	二葉すこやか園 合築 幼134人、保43人
人件費率(%)	76.1%	75.8%	75.3%
保護者負担率(%)	10.7%	11.8%	22.7%
自治体負担率(%)	89.3%	88.2%	77.3%
一人あたりの総コスト(千円)	1,003	2,394	651
一人あたりの純コスト(千円)	895	2,110	503

(出所) 品川区(2005)前掲資料より算出。

④ 職員について

2000年度より、幼稚園教諭は都の職員から、自治体の職員となった。2005年度に幼稚園部門も保育課の管轄となったが、人事権は教育委員会のままである。したがって、幼稚園教諭と保育士の給与体系は異なる⁸⁶。幼稚園教諭と保育士の勤務時間については、幼稚園教諭は、7:45～16:45で、保育時間の9:00～14:00まではいるようになっている。保育士は、7:30～22:00まで9シフトで組まれている。幼稚園教諭は、残業代が出ないが、保育士は出ることも違いのひとつであり、千代田区と同様である。

⑤ 運営方式の違いからくる幼保一体化施設の弊害

品川区は、二葉すこやか園開所の後、2006年6月に「のびっこ園台場」を「年齢区分型」で開所した後、2010年9月より「幼保連携並行型」へ方式を変更した。2010年6月「第一日野すこやか園」を品川区初の「幼保連携並列型」を導入、2011年6月「北品川すこや

⁸⁶ 平成24年度採用予定の幼稚園教諭の初任給は、短大卒が175,700円、大学卒が193,000円、保育士の初任給は短大卒185,600円であり、大卒の規定はない。

か園」を「年齢区分型」で運営している。このように同じ自治体内で運営方法がことなっている理由は、施設の広さの問題であり待機児童解消対策が前述した通り、既存の施設を利用する方法を主にとっているためである。つまり最低基準をみたす施設を作れるか、作れないかで「年齢区分型」と「幼保連携並列型」にわけられてしまったのである。どちらの方法が地域のこどもにとってよいのかは、品川区自体が、幼保一体化施設の運営において過渡期であるといえる。

また品川区の待機児童対策を支えているのは、幼稚園の預かり保育を 19:30 までと遅くまで行っているため、幼稚園が 4・5 歳児の保育需要の受け皿になっているといえる。しかし、幼稚園児は給食を出さない等、幼保一体化といえども課題は大きく、施設により運営方法が異なることも、現場の職員に工夫をさせており、自治体として就学前教育・保育の一元化やこどもの教育に対する平等という考えからは程遠い。その反面で、幼稚園の預かり保育事業が、施設全体の費用を抑制し、財政削減には貢献している。

第3節 小括—過疎地と都市部の違い

本章では、幼保一体化施設の事例を過疎地と都市部にわけ、開所年順に事例を財政分析した。自治体により、決算書や収支報告書の作成方法が異なるため、特に都市部においては分析できる内容に限りがある⁸⁷のが実情であるが、財政の縦割りについては、過疎地と同様である。

過疎地は、急速な少子化による公立幼稚園の充足率低下と乳幼児の保育需要により、既存の施設を統合し、こどもと職員を集約する幼保一体化施設とするケースが多い。過疎地は都市部と異なり、民間の施設がない、もしくは民間の施設が参入することが難いため、幼保一体化施設にすること＝公立幼稚園を残すことを意味する。幼保一体化施設の場所は、山中地域の過疎地では通学バス等である程度の時間で往復することができる場所、もしくは既存の施設（幼稚園と保育所）の中間地点に設置し、地域住民の住居の関係を考慮している。

また施設は、新規の施設を整備する場合と既存の公共施設⁸⁸を改築する場合があり、既存の公共施設の改築は、新規整備よりも費用を大幅に削減し、施設の再利用を行う場合もある。施設の再利用については、福島県鮫川村のように地域再生計画 10402 号「公共施設を転用する事業へのリニューアル債の措置」と 10801 号「補助金で整備させた公立学校の廃校校舎等の転用の弾力化」を利用し、既存の施設の利用によりリニューアル債を発行した。さらに廃校校舎を利用しても既に受けた国庫補助を返却しない2つの利点があった。

過疎地域は、施設を一体化することにより子どもを集約し、幼稚園と保育所の両方の機能を可能にし、住民のニーズに応じている。施設を統合することは、幼稚園教諭や保育士を分散から集約という形をとり、財政の効率化を図ることも目的の一つにあげられるが、実際の所は、財政の効率化には直結していないこともわかった。職員が集約されれば、現在の多様な保育ニーズに対応するための職員も確保され、長時間保育や地域の子育て支援センターの役割も担え、子どもの教育・保育、子育て支援全般を幼保一体化施設で担える。

さらに、地域のこどもの中で幼保一体化施設を利用していないこども⁸⁹に対するケアにつ

⁸⁷ 過疎地は、施設ごとの収支報告書を作成している場合が多いが、都市部は、幼稚園と保育所部分が込で計算されていることが多いため、その場合は幼稚園部分と保育所部分にわけて分析することができない。

⁸⁸ 鮫川村の場合は、廃校になった小学校を利用した。

⁸⁹ ネグレクトや虐待等が含まれる。

いても、幼保一体化施設の職員で把握し、その子どもの入所を促すことができる。したがって施設により、分断されずに一つの施設で総合的な子育て支援施設としての機能が可能となり、地域貢献を果たす役割を担うことができるのである。

財政の効率化を図る場合には、既存の施設が幼稚園のみであれば、保育所機能を新たに追加⁹⁰するため、むしろ費用はかかる。既存の施設が保育所の場合は、幼稚園機能を追加しても、あまり費用は加算されないこともわかった。幼稚園教諭と保育士についても、両方の資格をもっている者が多く、両者の待遇や給与が一緒⁹¹であるため、連携が取れていることは、運営がスムーズになるため、大いに評価できる。幼稚園と保育所の縦割りは、国の制度として残っているが、現場の工夫次第で可能となることがわかった。

都市部は、行政規模が大きいため、一つの施設の収支報告書を作成していないもしくは、情報公開されていない場合と決算書にも個別の施設ではなく、公立幼稚園と公立保育所に含まれているケースが多い。そのため、一つの施設の詳細な財政分析をするには限界があり、幼保一体化施設全体の財政分析となる。しかし、保育所と幼稚園の財政の縦割りは、過疎地と同様のシステムである。都市部では、待機児童解消のために公立幼稚園や公立小学校の空き教室を利用して、保育施設開所し、公立幼稚園で預かり保育を遅くまで⁹²行い、保育所の補完的な役割を担わせている。しかし幼稚園は、乳幼児の保育需要を補完することはできないため、0～3歳児の保育需要にどのように応えていくかが大きな課題となる。

幼保一体化といっても、施設の場所の確保が重要なため、待機児童対策のための施設利用が目的である。したがって同じ自治体内で、幼保一体化施設の運営内容が、品川区のように「年齢区分型」と「幼保連携並列型」のように異なるケースもある。これは、幼稚園と保育所の施設基準によるもので、都市部による設置基準の確保の難しさが大きな壁であることもわかった。建物の構造上、異年齢交流が難しく、幼保連携並列型でも幼稚園と保育所が分断されているケースもあるため、幼保一体化施設の本来のこどもの教育・保育上の目的とは異なっているケースも多い。

都市部において、幼稚園教諭と保育士は、別採用であり、幼稚園教諭は教育委員会、保

⁹⁰ 乳幼児保育や保育士の配置基準があるため、幼稚園よりも費用がかかる。

⁹¹ 幼稚園教諭は教員職、保育士は一般職であるが、両者の給与を同額にし、教育委員会ではなく役所の職員と同じにしている自治体や、採用の時から両者を同様の処遇にしている自治体が多い。

⁹² 品川区では、全ての幼稚園で預かり保育を短くて18:30まで、一番遅いもので22:00まで行っており、保育所の補完的な役割を担っている。

育士は役所の区長部局（市長部局）に属しているケースが多く、片方の免許しか持っていない者も多い。処遇が異なるため、勤務時間⁹³や研修・研究の有無等⁹⁴により、両者の連携を阻害している原因となり、シフトやその他の運営を円滑に行うための連携が取りにくい部分も多い。特に東京都は、2000年度まで幼稚園教諭は、東京都の職員であった経緯があり、市区町村の職員である保育士と東京都の職員であった幼稚園教諭との乖離の一つの要因である。幼保一体化施設は、現場の職員の連携と協力、工夫により運営され、幼保一体化施設の役割である、就学前教育・保育の実現と異年齢交流、地域の子育て支援センターとしての役割に頼っている部分が多いため、今後は、幼稚園教諭と保育士の処遇について、検討する必要がある。

都市部における幼保一体化施設の運営については、過疎地よりも地域性や地域のコミュニティによる関わりが少ないため、「地域のこども」というよりも、「個人の所有物である子ども」という意識が高い。短時間保育と長時間保育の保護者の中で「地域の子育て支援」、「就学前教育・保育の一体化」としての幼保一体化施設に対する理解をどう深めるかも課題である。

⁹³ 幼稚園教諭は、残業手当がつかない。

⁹⁴ 幼稚園教諭と保育士では、属する研究会や研修会が異なる。幼稚園教諭には、研究や研修を他よりも行っているという自負があり、両者の歩みよりは、研究と研修の平等につながる。先駆的事例でとりあげた北須磨保育センターの「保育一元化」の3つの理念の中の幼稚園教諭と保育士の研究・研修の平等と確保の権利がそれに値する。

終章 日本の就学前教育・保育の現状と課題

第1節 日本の幼保一元化

1990年代から始まった幼稚園と保育所の共用化を発端に、2003年に始まった小泉政権下における構造改革特区において、幼保一体化施設の開所は少しずつ増加していった。幼保一体化施設の開所は、過疎地域の主なニーズに対応することを可能にし、都市部の待機児童対策としての役割も一部担うようになってきている。

(1) 幼保一元化の重要性

幼保一体化施設の開所については、親の就労にかかわりなく子どもに同じ教育・保育を受ける権利と女性の就労支援の一環としての視点、地方財政の悪化による効率化の視点があげられる。しかしその背景には、現代の急速な少子化や幼稚園の充足率の低下、老朽化した施設の統廃合、公立小学校や公立幼稚園の空き教室の再利用等のとりまく事情があげられる。

この現代の状況下において、幼保一体化施設の開所が広がっているが、本来、就学前教育・保育を日本がどのようにしていくのかが重要な課題となる。日本では、就学前教育・保育は義務教育ではなく、幼稚園と保育所、省庁は文部省（現在の文部科学省）と厚生省（現在の厚生労働省）と二元化されていたため、軽視されてきた。それは日本の社会保障に対する子育てに関わる財政支出、文部科学省の幼児教育費に対する費用を見れば一目瞭然である。しかし、就学前教育・保育は、小学校から始まる義務教育の導入基盤となる重要な時期であることは言うまでもない。日本でも近年、幼稚園と小学校の連携が図られるようになってきており、学校同士の連携は始まりつつあるも、保育と小学校の連携は幼稚園よりもとられていないケースが多い。

世界の主流からすれば、こどもは次世代を担う重要な人材であり、「子どもは社会で育てる」という概念が、OECD 諸国をはじめとする北欧諸国が出生率の上昇や人的投資を行っており、女性の労働力を活用している国が、公共財として子どもに対する Education and Care を行っている。

近年日本でも「子どもは社会で育てる」というスローガンを掲げる場合もあるが、我が国の子育て支援施策は、就労条件の緩和等は行われず、急激な人口減少と女性就労による保育需要対策が主で、長時間保育や多様な保育を効率的に提供するという観点からのみ行

われていることが多い。子ども・子育て、男女の就労支援、家族政策と包括的な政策ではなく、個々の政策のみが主張され、リンクされていないため、効果は見いだせていない。子どもを人的資源と捉え、包括的な政策と財政支援が必要とされる。

OECD (2011)¹では、乳幼児の保育を ECEC²と呼び、ECEC を行うことが女性支援への参加を保障するだけでなく、乳幼児期の発達が人間の学習と発達の基礎形成段階であると捉えている。親やコミュニティを支え、社会面雇用面の効果的な対策がされる場合には、乳幼児のプログラムをつくるのが、すべての子どもが人生を公平にスタートするのに役立つ、教育の平等と社会的統合に寄与すると述べている。

OECD は、0～6 歳を対象とする乳幼児サービスの統合を強化するために、①中央レベルでの協調的な政策枠組み、②主管省庁の指定、③中央レベルと地方分権レベルの協調、④改革への協調的参加アプローチ、⑤地方レベルサービス・専門家・親の連携をあげている。

①中央レベルでの協調的な政策枠組みについては、日本の中央と地方の関係は、長い間上下関係のもとで行われ、国は財源と権限、さらに規制をかけて地方公共団体を管理してきた経緯がある。地方分権化といわれても、現在の日本の地方分権化は、規制を緩和し、財源を手渡さない、渡したとしても財源の金額は、国のさじ加減であるには変わりはない。第1章で述べた通り我が国は、国と地方との関係が協調的な国ではない。したがって国が財源を握るため、省庁が握る補助金や交付金の存在は大きく、しかも権限が大きい。そのため就学前教育・保育の管轄である文部科学省と厚生労働省はお互いの管理している幼稚園と保育所を手放さない。しかも保育所については民営保育所運営費補助金が残っている為、その資金源は大きい。

②主管省庁の指定については、主管省庁の指定については、民主党は当初省庁の一元化を考え「こども家庭省」(仮称)としていたが、子ども・子育て新システム検討会議の途中で早くも断念した。3 党合意後の修正では、日本の就学前教育・保育に関する施設の管轄は、文部科学省、厚生労働省、内閣府の3つとなり、かえって複雑になってしまった。

③中央レベルと地方分権レベルの協調については、現行の保育制度は、中央レベルから地方レベルへの責任と権限を渡しても、財源は渡さない、もしくは渡すとしてもその財源の根拠等が不透明な場合が多い。

④改革への協調的参加アプローチについて政府は、大きな指導的役割を果たし、地域及

¹ OECD(2011)前掲。

² Early Childhood Education and Care をさす。

び地方自治体、企業代表者市民団体組織、地域コミュニティのグループが、包括的な参加型の方法により、多様な視点に基づいた意思決定をくみ上げることが理想である。例えば、第4章第1節で扱った六合こども園は、住民にアンケートをとり、住民と話し合い、住民のニーズに沿う方法として、構造改革特区を用いた幼保一体化施設を開所した。さめがわこどもセンターは、住民からの相談に現場の先生方が寄り添い作成した、幼保一体の施設の構想が、新村長の改革と一致し、役所との連携で幼保一体化施設を開所した。

しかし、「子ども・子育て新システム」にみられるように、社会保障審議会特別部会で既に話合われていたことが、政権が変わってもそのまま採用され、基本路線は変わらなかった。これは、現在の日本の政党政治の限界であり、政党の意思や理念がない、もしくはあったとしても官僚の作成したものをそのまま引き継いでいることを意味する。政党は、政策を立案する専門のスタッフを用意し、積み上げる必要がある。

⑤地方レベルサービス・専門家・親の連携については、新システムでは、「子育て支援コーディネーター」の存在があげられたが、ネットワークとして地域のさまざまな職域の者と話し合い運営することはだいじである。しかし、「コーディネーター」というと現行の介護保険で行われているものと同じような、サービスの規制を行い、本来のサービスよりもサービス提供者の意思が先行してしまうイメージで捉えられてしまう。

(2) 幼保一体化施設の成功例

幼保一体化施設の事例については、第3章と第4章で述べてきたが、施設の運営が解体されるものもあったが、その運営が子どもの教育・保育の一元化と多様な保育ニーズを提供し、地域貢献を果たしているケースも多い。ここで本節では、幼保一体化施設の成功事例をあげ、成功した理由とその内容について1970年代の先行事例、過疎地域、都市部にわけて論じこととする。

① 1970年代開所事例

(i) 先駆事例の基本理念と実践方法—北須磨保育センター

1970年代の先行事例としては、北須磨保育センターが、守屋氏の「保育一元化」理論による幼保合築施設の幼保一体化施設の運営を継続している存在が大きい。北須磨区には開所当時、乳幼児施設がなかったことが開所のきっかけとなるが、保育の理念をしっかりと掲げ、「保育一元化」を実践するための目的と方法の2つを兼ね備えていたといえる。

「保育一元化」の3つの平等は、就学前のこどもの保育の平等と女性の労働権の確保、

保育者の研究と研修の平等の権利である。方法は、①幼保の子どもを差別せず、午睡と帰宅時間により両者をわけ、保育室を移動させる等の配慮を行い、それを可能にした点、②幼稚園教諭と保育士の処遇と待遇を平等にし、両者の連携と意識を同一にした点、③幼稚園教諭と保育士が共に研究と研修をとおして、保育を行う理念による実践を可能とした点、④幼稚園教諭と保育士の給与体系と勤務時間の平等があげられる。

幼稚園教諭と保育士の処遇や待遇が異なる自治体の現場で、幼稚園教諭と保育士の違いを「研修、研究をしている者としていない者」と捉えて、その区別を説明される場合があった。もちろん、自治体によっては、幼稚園教諭と保育士の処遇の違いはあっても、幼保一体化施設の職員は、合同で研究や研修を行っている施設もあったが、両者の職域の乖離は大きい自治体もある。上記の点からも、北須磨保育センターが行ってきた「保育一元化」の理念は、現代の幼保一体化施設の手本となり、都市部の課題を既にクリアしている事例であるといえる。

現在の社会情勢と、開所当時の社会情勢は異なるが、北須磨保育センターが地域の住民のために自治組織として幼稚園と保育所の機能を備えた施設を開所し、地域の乳幼児の子どもを受け入れたことは、住民自治と子どもの保育を受ける権利、女性の就労する権利を与えることとなり、大きな功績であり、協調的参加アプローチといえる³。

しかも幼稚園児と保育園児のこどもの平等について当時の理念、実践方法、地域住民の自治の概念とシステムを作り上げた点は、現在の地域社会とコミュニティに関しても学ぶべき点が多い。現在は高齢化した地域のための介護施設や地域コミュニティの場を提供しており、乳幼児に限らず、地域住民の、協調的参加アプローチを用いて地域住民のニーズをかなえているといえる。

(ii) 公立の幼保一体化施設—あまだのみや幼児園

交野市は、保育所と幼稚園を開設した当初 1972 年から、幼保一体化施設を開所した所に特徴がある。北須磨保育センターを手本とし、開所当時から幼保一体化施設であった点も、多聞台方式のような解体という結果に至らず、現在までも運営されている由縁である。保育士と幼稚園教員免許の両方を持った者を採用、給与体系も同じとした点は、スムーズな

³ 伊藤 (2011) は、自治と参加に基づく保育制度改革は、保育制度を統合的な制度として確立すること。そして保育に関わる機関や人々との関係を共同的な関係において実現していくことが不可欠であると述べている。(伊藤 (2011) 『保育制度改革と保育施設経営—保育所経営の理論と実践に関する研究—』風間書房。)

運営をさらに後押しした。

保育所と幼稚園が一緒であるメリットとしては、異年齢交流と集団保育を可能にし、地域のこどもたちの就学前教育・保育を一元化することにより、スムーズな小学校への移行を促すこと言うまでもない。

交野市は、幼保一体化施設として、保育所と幼稚園を運営しているが、幼稚園のみを考えると充足率が低いため、単体で事業を運営した場合、財政効率が悪く継続の有無が問われ、統廃合される場合もありうる。したがって、幼保一体化施設=公立幼稚園の存続を意味する事例であるとも言える。交野市はその先行事例であるが、現場の努力とは別に、省庁の縦割りと制度の弊害は、現在もなお開所当時と同様であり、変わってはいない。つまり、保育者と子ども保護者と役所（交野市）の努力や協力はあっても、国の制度の縦割りによる弊害は、何ら変わってはいないということである。

② 構造改革区域法を利用した過疎地の施設

(i) 幼稚園機能を残して保育所機能をプラスした幼保一体化施設—六合こども園

六合村⁴は、急速な少子化と、既存の施設の老朽化で、幼稚園 2 園を 1 園にするか、もしくは新規に保育所を開所するかについて住民との話し合い「幼児教育を考える集い」、「幼稚園教育検討委員会」をつくった。アンケート調査等を行い、住民の意思を着たうえて、構造改革特区ができることとなり、幼保一体化施設開所を決定した自治体である。構造改革特区のおかげで、既存の幼稚園機能を残し、保育所機能を追加できたことは、住民自治を發揮できた大きな事業であった。

地域の地理面でバス通学等になった子どももいたが、地域の子どもの集団保育、異年齢交流を可能とした点は、子どもの育ちにとって非常に重要であった。人口が少なく、山林平野の自治体にとって、住民のニーズをかなえ、旧幼稚園 2 園の中間地点にこども園を開園した点、子どもの教育・保育環境の場を整えた点は、大きな成果であった。しかし、給食を外部委託にしたことは、食育が大切であるといわれている現在、施設内の給食づくりの運営を継続する手段、もしくは財政措置を講ずる方法がなかったのかと疑問が残る。本論文の事例の中で唯一、給食の外部委託を行った施設であった。

旧公立幼稚園 2 園をこども園にして、保育園の機能を追加したことは親の就労に関係なく、就学前の幼児教育を提供することとなった。また旧公立幼稚園と比較して、子どもの

⁴ 現在は、合併して中之条町となっている。

在籍数が2倍に増加したため、集団保育や異年齢交流をする機会を提供することとなった。さらに財政面においては旧幼稚園と広域保育制度の合計支出（2003年度）に比べ長期保育の場合は、所得階層ごとの保育料のため増収となり、純コストが低くなったためである。子どもの就学前教育と自治体運営の両者にとり大きな成果であった。

(ii) 幼稚園児の異年齢交流と集団保育を可能とした幼保一体化施設—白浜幼稚園

過疎地である白浜町の幼保一体化⁵をみた結果、公立幼稚園しかない過疎の町にとっては、公立幼稚園が公立保育園と統合することにより、施設や職員について効率化するだけではなく、幼稚園と保育園の存続を意味することにつながるという面がみえた。5歳児のみを幼稚園で保育していたため、子どもの減少により、集団とは言い難い保育となっていたため、幼保一体化施設にし、幼児教育を守りながら、集団保育と異年齢交流を可能にした。

また、保育園については保育士の臨時職員勤の割合が66.7%と高いため、保育園のコストの削減に大きな影響をもたらしていることもわかった。白浜幼稚園の幼稚園教諭と保育士の連携については、一般行政職と教員職と給与体系が別立てであるが、両職員の初任給が同額であることも、両者の連携を強化している要素であると考えられる。

就学前教育が幼稚園、保育園に関係なく、一緒になった点で①子どもに同じ教育・保育を提供、②異年齢交流や集団遊びを可能、③保護者同士の交流も可能、④就学前年度の幼児教育を死守したのは、人口の少ない過疎地においては大きな地域貢献の役割を果たした。

白浜幼稚園は、総合モデル事業として先行して開所されたが、認定こども園ではない。ヒアリングによれば、幼稚園と保育所の認可は受けている為、あえて認定こども園の申請をする必要がないとのことであった。このように幼保連携型の認定こども園となることが可能であっても申請しない施設もある⁶。

(iii) 既存の保育所と幼稚園を統合し、廃校の施設を改修し、地域再生法の恩恵を利用

—さめがわこどもセンター

鮫川村は、旧保育園と旧幼稚園の職員は、保育士と幼稚園免許の両方を持っている者を従来から採用している。保育園と幼稚園の職員配置も定期的に行い人事交流を図ってきた

⁵ 従来より白浜町では、0～4歳児は保育所、5歳児は幼稚園と年齢でわけており、就学前教育として、5歳児の幼児教育を提供していた。

⁶ 村山（2008）前掲は、認定こども園の認定をうけずに現行制度による共用化のほうが受難な取り組みができるため、「認定こども園」にならない施設も少なくないと指摘している。

ため、幼保一体化施設へ移行した際の両者間の処遇の違いや勤務時間等を巡る問題は起こらなかったことは、連携への大きな基盤となっている。現場からの発信と新村長の行革の時期が重なり、急ピッチに幼保一体化施設の開所に至った点は、地域のニーズに貢献しただけでなく、財政の効率化にも貢献した。施設を開所の際に、リニューアル債を利用でき、さらに既に交付を受けた補助金⁷の返却が不要となった点は、地域再生計画の恩恵を最大限に生かした事例である。鮫川村は、両者の連携と役所の方が鮫川村のケースにみあった地域再生計画を見つけ、大きな効果を生み出した。

幼保一体化施設を開所し、子どもたちが集約されるため、保育士の配置も従来よりも少なくて済むことがわかった。さらに、全ての子どもが5歳児になると幼稚園児となり、幼稚園児が増え、預かり保育が開始されたため、幼稚園は保育料収入が増加した⁸。幼稚園、保育所単体の施設の時よりも一体化施設となった方が、担任以外の管理職がいらなくなり、管理費についても、1つの施設に集約され削減された。保育士の配置も減少し、管理職やその他の事務等も統合され、人件費は削減された。財政面で幼保一体化施設の開所の運営費を見た場合、既存の施設が何であったか（幼稚園か保育所か）により影響は大きく異なるといえる。鮫川村の場合、既存の施設が保育所2園、幼稚園1園であったことが支出削減と収入増加につながった例である。

(3) 幼保一体化施設の課題

①構造改革区域法を利用した都市部の施設

(i) 施設と幼稚園教諭と保育士の待遇別による弊害—千代田区いずみこども園

いずみこども園は、2002年東京都内の複合施設型幼保一体化施設として最初に開所され、「年齢区分方式」を導入している。いずみこども園の特徴は、①保育所入所要件、②年齢区分方式と「要保育」の緩和、③5つの保育時間の選択肢、④異年齢交流が難しい施設による弊害、⑤幼稚園教諭と保育士の業務分担の違い、⑥決算書は一つの施設として計上、⑦施設面と職員についての課題である。

保育所要件については、「保育に欠ける」を緩和し、「要保育」を設け、ネグレクトや虐待に迅速に対応するようにした。5つの保育時間の選択肢があり、保護者が就労に応じて、

⁷ 小学校の施設に対する補助金である。

⁸ 幼稚園での給食が開始されたため、幼稚園児に対しては給食費を徴収するため、幼稚園での収入としては、給食費が加算されるようになった。

園と相談して決めることが出来るようにした点は、利用者視点であるといえる。しかし、都市部特有の施設による弊害が出ている。例えば、施設の都合上、フロアが同じでも仕切られているため、異年齢交流することが難しい。

幼稚園教諭と保育士の業務分担は、保育時間のシフトや内容、給与体系及び待遇が異なり、幼稚園教諭は、コア時間を必ず保育することになっている為、3～5歳児については、保育士はその補完の時間を保育することになっている。また幼稚園教諭については、2000年度に都の職員から自治体職員へと変更⁹になった経緯があるため、幼稚園教諭の方が高い給与体系となっている。保育士は、残業手当がつくが、幼稚園教諭はつかないことも2つの職種を隔てているのも要因のひとつである。

都内は、施設確保ありきで幼保一体化施設が開所されることが多いため、理念があっても、施設の都合により、運営が難しく、現場が混乱する。さらに、コア時間は必ず幼稚園教諭が保育するため、正規の保育士が4・5歳児の担当になれないこと等が保育士の不満となっている。幼稚園教諭と保育士の任務分担や連携、幼保一体がどのような運用方法であれば、こども、職員、保護者にとってもいい方法があるのかを今後模索する必要がある。

評価点としては、いずみこども園の保育料設定について、基本方針として「応能主義、時間対応、適応負担、公平性、区内の幼稚園・保育園との均衡」を図り保育料を決めた点である。以前の和泉幼稚園時代の幼稚園児の長時間保育が、他の保育園の子どもの保育料と異なっていたが、この方針を基に保育料設定が他の保育園や幼稚園、預かり保育等の料金がほぼ同じとなった点である。また、幼稚園の保護者が就労した場合、幼稚園の特別課程¹⁰の定員があいていれば継続して同じ幼稚園で保育をうけられる点である。就労していても幼稚園で教育・保育が受けられる点も評価できる。

しかし、前述したように現場での幼稚園教諭と保育士の連携がどこまでとれるのか、統一した意思決定のもと教育・保育を子どもたちに提供することが出来る」かが大きな争点である。

過疎地においては、両者の免許を持っているものを採用しているケースが多いが、東京都内では、片方の免許取得者を雇用しているケースも多いため、現在の現場にいる両者の運用について両免許をとれるようにする具体的な制度を国が作る必要がある。

⁹ 2000年度（平成12）までは、幼稚園教諭の給与は、都道府県から支出されていた。

¹⁰ 預かり保育。

(ii) 施設立地による「年齢区分型」と「幼保連携並列型」の弊害

一品川区「二葉すこやか園」と「のびっこ園台場」

品川区は、2011年度に4つの幼保一体化施設¹¹を開所している。区は、急増する待機児童の解消をめざして、公立の空き教室を利用、改修して保育所の機能をプラスした幼保一体化施設を開所している。2002年9月品川区立二葉幼稚園の空き教室を回収して二葉つばみ保育園を開所し、幼稚園と保育所を併設した二葉すこやか園を開所した。二葉すこやか園は、2005年総合施設モデル事業実施園に認定された。二葉すこやか園の保育の形式は、「年齢区分方式」と呼ばれ、0～3歳児を保育所、4～5歳児は幼稚園である。

「のびっこ台台場」は、2006年に幼保一体化施設として開園した。開園当初は、小学校の敷地内にある、保育園の1階に幼稚園、2階に保育園があり、二葉すこやか園と同様に「年齢区分型」であった。2010年、台場幼稚園を併設の台場小学校の教室に移動し、台場保育園の4・5歳児クラスを新しく新設し、「幼保連携並行型」となった。

「幼保連携並列型」となってから、台場保育園の4・5歳児は減少し、平成23年度では、4歳児5名、5歳児3名と非常に少ない。それに比べ台場幼稚園では、4歳児26名(充足率78.79%)、5歳児33名(充足率94.29%)と高いことがいえる。

台場幼稚園の園長にヒアリングしたところ、台場保育園(0～3歳児)利用者は、4歳になると台場幼稚園に就園する傾向が多く、保護者が幼児教育を望んでいることが窺えるという。こうした傾向は、品川区立幼稚園が預かり保育を7:30～19:30まで行っていることが幼稚園への就園を可能にしているといえる。しかし、台場保育園については、4・5歳児の人数が少ないため、集団保育が難しいのが抱えている問題である。

ひとつの自治体の幼保一体化施設で2つの方式を用いているのは、意図したわけではない。施設の状況により、2つの運営方法しかできなかったというのが実情であり、前述した待機児童対策として、既存の施設を使用したためである。運営方法については、区としても定まっておらず、過渡期である。品川区では、今後も保育所の待機児童解消のために保育所が必要となるが、公立の役割としては、ある程度のことをしてきており、今後は、民間や認証保育所へシフトせざるをえない状況であると述べている。

同じ自治体内で運営方法がこととなっている理由は、施設の広さの問題であり待機児童解

¹¹この他に公設民営の幼保一体化施設プリスクール西五反田があるが、ここでは公設公営をあげることとする。

消対策が前述した通り、既存の施設を利用する方法を主にとっているためである。つまり最低基準をみたま施設を作れるか、作れないかで「年齢区分型」と「幼保連携並列型」にわけられてしまったのである。どちらの方法が地域のこどもにとってよいのかは、品川区自体が、幼保一体化施設の運営において過渡期であるといえる。

また品川区の待機児童対策を支えているのは、幼稚園の預かり保育を19:30までと遅くまで行っているため、幼稚園が4・5歳児の保育需要の受け皿になっているといえる。しかし、幼稚園児は給食を出さない、もしくは幼稚園と保育所で給食費の取り扱いが異なる等、幼保一体化といえども課題は大きく、施設により運営方法が異なることも、現場の職員に工夫をさせており、自治体として就学前教育・保育の一元化やこどもの教育に対する平等という考えからは程遠い。その反面で、幼稚園の預かり保育事業が、施設全体の費用を抑制し、財政削減には貢献している。

(iii) 認定こども園の申請をしない幼保一体化施設

前述したように、構造改革特区で開所された幼保一体化施設は、認定こども園を名乗ってはいないが、申請できる内容で施設整備されている。申請していない理由としては、既に幼稚園と保育所の認可をそれぞれ取得しているため、あえて認定こども園にする必要はないし、特別な財政措置もないからである。したがって、幼保一体化施設は認定こども園（幼保連携）にしなくとも、既存の規制改革で十分運営できる¹²。

認定こども園を設置する理由として、公立の幼稚園と保育所を再編する仕組みとして、取り扱われるケースもある。例えば、新宿区や習志野市等は公立幼稚園と保育所の再編と民間への移管を予定している。

¹² 村山は、「幼稚園と保育所を一体的に運営することは、二元制度の上でも可能であると捉えた上で、制度の障害となっていることについては、「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」で対応し、改善が進んでいると述べている。」

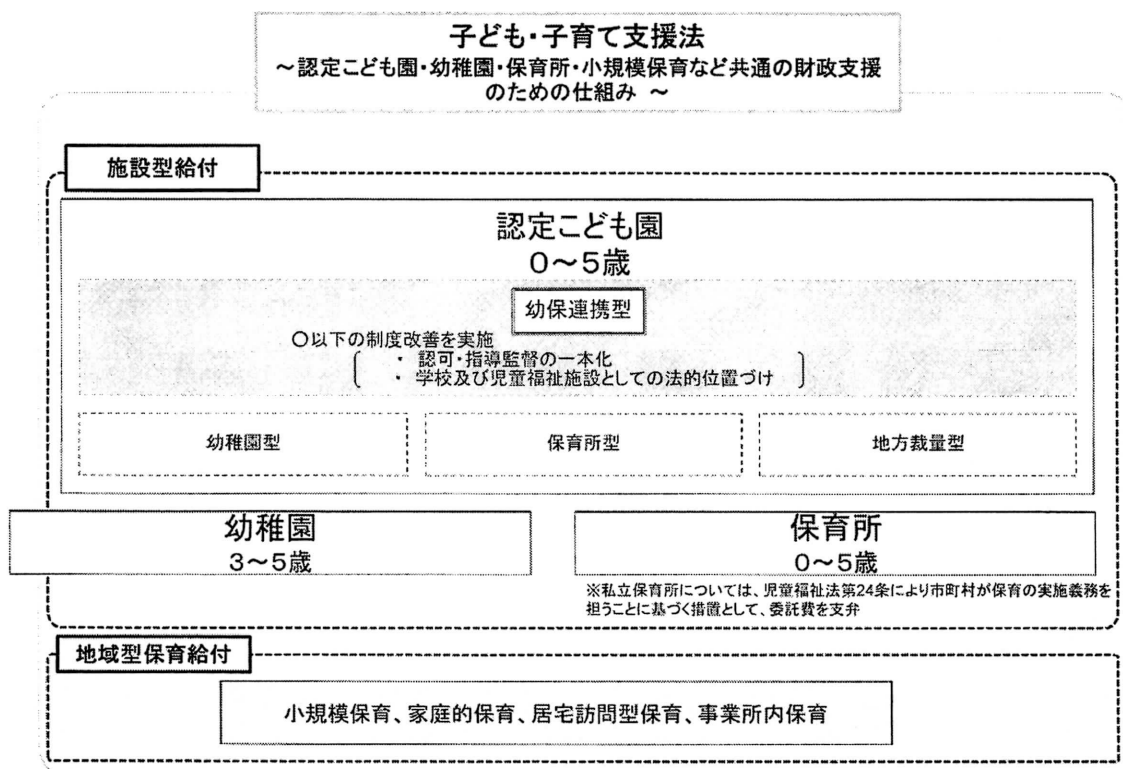
村山祐（2008）『「子育て支援後進国」からの脱却～子育て環境格差と幼保一元化・子育て支援のゆくえ』新読書社。

第2節 認定こども園の拡充

3党合意後の「子ども・子育て関連3法案」は、「総合こども園法案」を廃止し、「新たな幼保連携型認定こども園」の推進を行うことを決定した。さらに、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の「施設型給付」と小規模保育所等への「地域型給付」が創設されることが決まった。

民間保育所については、現行通り市町村が保育所に委託費を支払い、利用者負担の保育料徴収も行うことはそのままとされた。「地域型給付」については、小規模保育事業、家庭的保育事業、居宅訪問型保育事業、事業所内保育事業が含まれ、認可外保育所にも給付が行われることとなった。これは待機児童対策として、認可保育所の増設ではなく、小規模保育所等の推進を促し、財政支出を抑制する動きである。

図5-1 子ども・子育て支援法について



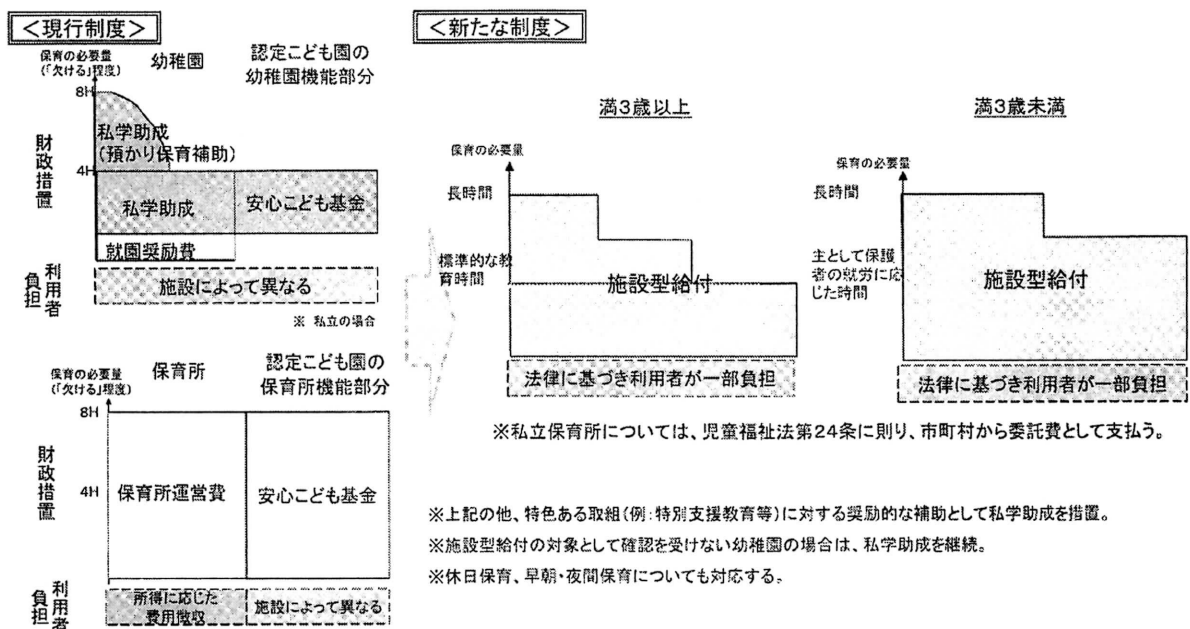
(出所) 内閣府・文部科学省・厚生労働省 (2012) 『子ども・子育て関連3法案について』

p.6。

子ども・子育て支援法を施設ごとにみると図 5-1 となる。給付については、先述した通り、「施設型給付」と「地方型保育給付」の 2 本立てとなっている。認定こども園については、文部科学省と厚生労働省も関わるが、内閣府が管轄となった。修正後の「新たな幼保連携型認定こども園」と比較すると、根拠法については、「総合こども園法」は、幼稚園部分の「学校教育法」と保育所部分の「児童福祉法」であったものが、「総合こども園法」一本となっていたが、「新たな幼保連携型保育所」は、「認定こども園法」に一本化された。

「施設給付」の創設にあたり、私立の幼稚園と保育所の現行制度の財源と比べてみると図 5-2 となる。幼稚園については、教育の時間（4 時間程度）は私学助成と親の所得に対して保育料の補助を行う就学奨励費、教育の時間以降の預かり保育については、預かり保育補助として私学助成が行われている。民間保育所については、保育所運営費補助金（国 1/2、都道府県 1/4、市町村 1/4 負担）と利用者の応能負担に応じた保育料となり、保育料については、国基準と市町村の基準の格差を市町村が負担している形となっている。

図 5-2 施設型給付の創設



(出所) 内閣府・文部科学省・厚生労働省 (2012) 『子ども・子育て関連 3 法案について』、p.14。

現行の認定こども園については、幼稚園部分と保育所部分については、「安心こども基金」¹³で交付されている。対象は、学校法人と社会福祉法人のみである。

新システムでは、市町村の位置づけ、つまり保育の実施の義務（児童福祉法第 24 条第 1 項）と責任が危惧されていた。特に、市町村が現在行っている保育所の入所受付と調整は、保育を必要とする子どもや保護者にとってもとても、大切な市町村の機能であるからである。

修正後は、児童福祉法第 24 条第 1 項の「市町村の保育の実施義務」については、「あり」となり表 5-1 のようになった。保護者は施設でなく市町村に申し込を行い、保護者が市町村と契約して施設を利用することとなった。このことは市町村の保育の実施義務を守り、保護者は市町村を窓口として保育を利用でき、入所の優先順位等も施設ではなく、市町村が行うことと変更になった点は、高く評価できる。

表 5-1 3 党合意前後の「市町村の保育の義務」等について

	修正前	修正後	結果	評価
市町村の保育の実施義務について	なし	あり	・保護者は、施設でなく、市町村に申込みを行い、保護者が市町村と契約して施設を利用する ・私立保育所に関しては、市町村から委託費が支払われ、保育料の徴収も市町村が行う。	市町村の保育の実施義務は守られ、保護者は市町村を経由して、保育を利用できる。
私立保育所以外(認定こども園や小規模保育所等)の実施義務について	直接契約	△	当分の間、全ての保育について、市町村が利用調整を行う。	当分の間と規定しているが、施設の利用調整については、市町村が責任を持ち、質の低下を予防するためにも監督する必要がある。
施設設備費について	新規建設のみ	整備費用と減価償却費の全国的な状況を勘案し、一定割合の給付費・委託費を設定	現行の「安心こども基金」からの施設整備補助は3/4公費補助	民間の施設整備費の補助は必要であり、これがないと認可外保育所や小規模保育等の、施設が狭く安価な施設のみが増加する可能性がある。

(出所) 筆者作成。

¹³ 「安心こども基金」は、2008 年度第 2 次補正予算により、厚生労働省に 958 億 6,700 万円、文部科学省に 41 億 3,300 万円が国から交付されたものをもとに、都道府県に基金が造成された。

しかし、これは私立保育所のみであり、公立保育所¹⁴や認定こども園は、市町村の調整により事業者間と利用者で契約を行うこととなっている。現行までの保育制度は、私立保育所の入所を市町村が窓口となって行い、優先順位や希望に沿って、利用者が利用する保育所を決めてきた経緯がある。つまり、入所に関して市町村の介入がなくなった場合、希望の多い保育所とそうでない保育所ができ、入所者数の格差等がでないようにしている。

保育所以外（認定こども園、小規模保育所等）については、基本は施設との直接契約であるが、当分の間市町村が利用調整をすることとなったのである。これについては、市町村が責任を持ち質の低下の予防や監督をする必要があるため、継続して行われる必要がある。

施設整備費については、現行では新規のみ3/4の公費補助であったが、新築や改築、耐震化等も交付金から捻出するとのことである。民間の施設整備の補助は必要であり、この補助がなければ、認可外保育所や小規模等の施設が狭く安価な施設のみが増加する可能性があるからである。

次に保育を必要とする場合の利用調整について、修正後の手続きは図5-3となる。手続きについては、施設の種類により異なってくるのがわかる。私立保育所を利用する場合は、まず保護者が、市町村に「保育の必要性」の認定の申請を行う。次に市町村は、保育の必要性の認定を行い、「認定証」の交付を行う。保護者は、市町村に希望する保育所を記載して提出する。市町村は、優先順位等を踏まえながら施設の調整を行い、保護者と市町村の契約を行う。保育料は、市町村を通じて、施設に支払われ、委託費については、市町村から配られる。

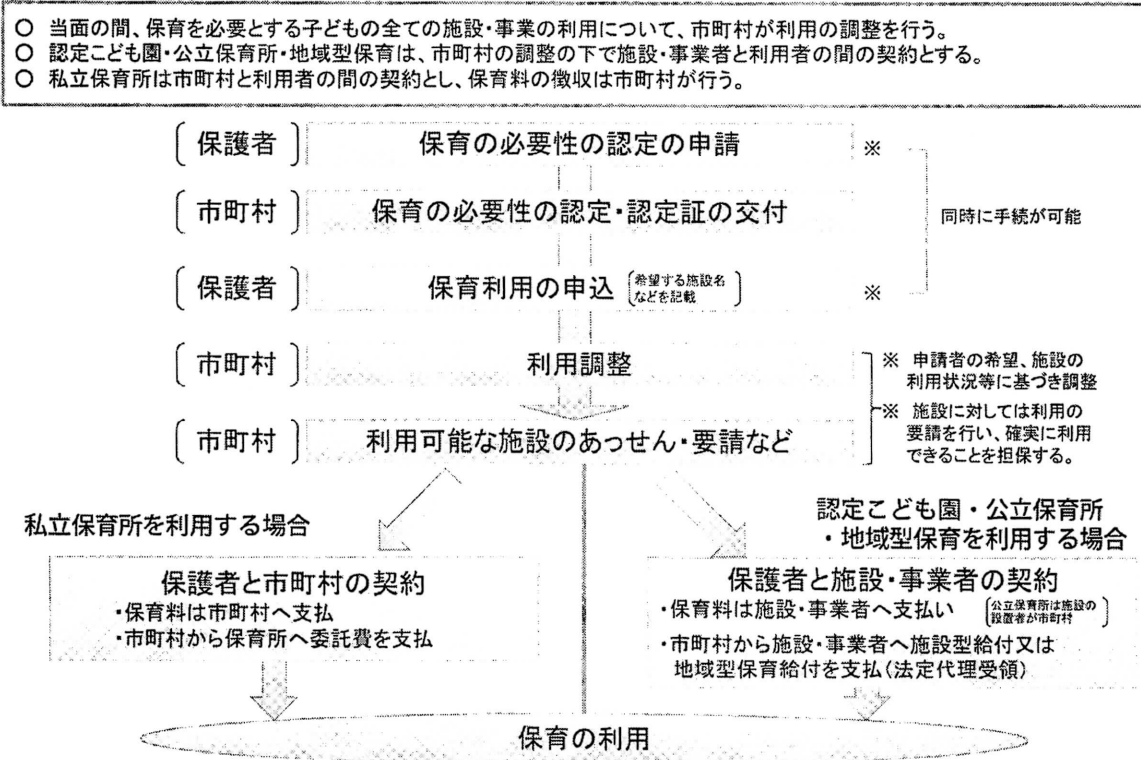
公立保育所や認定こども園・地域型保育所を希望する場合は、契約が保護者と施設・事業者の契約となる。保育料は施設へ直接支払う。「施設給付」もしくは「地方型保育給付」は法定代理受領のため、市町村から施設に給付される。

第3章第4節で述べたが、認定こども園が幼稚園型と地方裁量型以外は、ほとんど市区町村が入所受付を行っていた。3党修正後の手続きは、上記のようになったが、国は地方分権と言いながら、市町村に管理を行わせることもやめて、施設との契約中心の保育所施設へと移行しようとしている過渡的段階であるといえる。

¹⁴ 公立保育所については、事業者が自治体のため、保育料設定と契約は、従来通り役所が行う。

図 5-3 保育を必要とする場合の利用手順

◆ 保育を必要とする場合の利用調整の手順(イメージ)



(出所) 内閣府・文部省・厚生労働省「子ども・子育て関連 3 法案について」、p.17。

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/10motto/08kosodate/h240918/pdf/s1-1.pdf>

第3節 小括

(1) 既存の施設の種類による幼保一体化施設開所への財政の影響

幼保一体化施設を開所する前の既存の施設が幼稚園か保育所かにより、開所前後の財政状況は異なる。本事例では六合村のように公立幼稚園2園を統廃合して、保育所の機能を追加し、幼保一体化施設にした場合、鮫川村のように公立保育所2園と公立幼稚園1園を統合し、幼保一体化施設にした場合の2つのケースがあった。六合村のように、保育所機能を追加し、0~2歳児または3歳児に対する低年齢所保育が開始すると、支出面では増加する¹⁵。

一方、鮫川村のように幼稚園と保育所を幼保一体化施設にした場合は、乳幼児教育と幼稚園の預かり保育の保育料収入が増加する。支出面については施設が集約し、保育士配置についても単体の施設の時よりも連携が取れたため、管理面、人件費両面で支出削減となったことがわかった。

つまり、過疎地は民間の施設がないため、財政効率よりも、幼稚園機能の存続と保育所機能（特に乳幼児保育）の両方を維持し、深刻な少子化のため、子どもを集約し幼保一体化施設を作り維持運営していることが大きな命題となっている。財政面では、旧施設が幼稚園のみ場合の場合は、乳幼児保育の開始や保育士の配置基準があるため、以前よりも厳しくなる場合もある。旧施設に保育所がある場合は、幼保一体化施設として集約することにより、管理職の数が減り、職員数も少しであるが削減、施設の管理費も集約されたことにより、コストの削減につながった。都市部については、幼保一体化施設と旧幼稚園と旧保育所の部分が個別に算出されているものが少なかった¹⁶ため、分析できない部分も多かった。

(2) 幼保一体化施設と幼稚園・保育所の単体施設との比較

上記で述べた(1)既存の施設の種類による幼保一体化施設開所への財政の影響は、財政資料の有無や情報公開の有無により、都市部については、分析ができなかった。都市部の幼保一体化施設と他の単体の公立幼稚園と公立保育所の比較は可能であった。そこで品川区二葉すこやか園と他の公立の単体の幼稚園と保育所の費用を分析した。その結果、支

¹⁵六合村の場合は、幼稚園教諭の定年退職のため、人件費が低くなった。

¹⁶ 情報公開されていない。

出に占める人件費の割合については、ほとんど変わりがなかった。しかし、施設全体の子ども一人あたりの総コストは65万円で、公立幼稚園の約65.0%、公立保育所の27.2%と非常に低い。

就学前教育・保育の重要性を鑑みれば、まず幼稚園と保育園を管轄している省庁を統合して、就学前教育・保育の部分を統合して一つの省庁とする。次に関連する施策を統合整理して、包括的な施策を構築することが強靱な施策と協力、連携体制と財政支援への方法や内容がよりよく吟味され、質の高いサービスが提供できるであろう。

しかし、現行の日本の状況では、「子どもを社会で育てる」とは名ばかりで、それに関わる施策と関連する子どもを取り巻く施策（家族、就労、保育、幼稚園等）や財政支出が包括的に考えられ、国と地方と住民の間でその協調的で参加型であるとはいいがたい。

先にOECDの提言で述べたように、OECD諸国では、政治の強いリーダーシップまたは、政権交代等に伴い、省庁組織の一元化、施設の一体化、補助の一元化等が取り組まれている。日本では就学前教育・保育の重要性についての理念が薄く、待機児童や女性の就労支援、財政の効率化のどれかを行うための施策として考えられるケースが多いのが特徴である。

しかも「子ども・子育て新システム」にみられるように、政権が変化しても、以前の政権の内容（社会保障制度審議会少子化特別部会報告）、を引き継ぎ、しかも消費税増税のために、「子ども・子育て新システム」を3党合意で修正、「総合こども園」構想を廃止し、「幼保連携型認定こども園の拡充」とした。「総合こども園」については、保育所は期限をつけて「総合こども園」へ移管し、幼稚園は、選択制であったが、「幼保連携型認定こども園」については、期限等がなく選択制であり、施設の統合の形は薄れてしまった。

従来の「認定こども園」については、幼保連携型の場合、学校基本法、児童福祉法、認定こども園法と3つが必要であったが、「幼保連携型認定こども園の拡充」では、内閣府を主管として「認定こども園法」で根拠法を一本化し、大都市にも軽減を移譲したことについては、地方に責任を移譲し、整理したといえる。しかし、前述したように「新しい幼保連携型認定こども園」の移行への規制がない以上、施設を統合していくには、ほど遠い。今回の修正で他に一本化したのは、給付の部分であり、保育所と幼稚園、認定こども園に給付される「施設給付」である。この「施設給付」が、今後の幼保一元化政策の契機となるかはまだ評価できる段階ではない。

このような「子ども・子育て新システム」の成立、修正における動向は、日本の政党に

おける政策のちがいがあまりなく、実際の制度にいかされない。また日本の国と地方の関係や、協調型よりも集権型であり、財源を分権化せず、責任のみ地方に移譲する典型といえる。

しかし、北須磨保育センターのような先行事例をみると、省庁の縦わりと制度が分かれています。理念と実践方法で、子どもの保育の平等を実現することができることは、既に証明されている。それでも幼保一体化施設が構造改革特区法以前まであまり増えなかった理由を考えると、大阪府と交野市の集権的な上下関係が浮かんでくる。交野市の開所当時にあったように、大阪府から、強く施設の分断や、備品等の区別が言われ、施設を幼稚園と保育所に分断するために防火壁をたて、庭を分断する壁を立てさせる等の省庁の違いによりおこったことであった。

現在では、地方分権改革が行われ、構造改革特別区域法ができ、上記のように施設を壁で区切ることはなくなった。両者の共用化がいわれ、運用方法は、縦割りの省庁の制度を残しつつも、地域の実情に応じた運営方法について、国が認めるものであった。その後、幼保一体化関連の特区事項は全国展開され、現在国は、認定こども園制度を普及しようとしている。認定こども園制度は、構造改革特区で行ったものと比較すると保育料設定と直接契約が一番の違いであり、あとは分園制度を設けていることである。結局は、縦割りを残しつつ、直接契約制度を導入し、保育料を決める権限を施設に与え、市町村の役割を弱体化させ、公的保育制度の維持が危惧される。

今回取り上げた、幼保一体化施設は構造改革特区時に開所されたものであるが、縦割りの財政運営と制度が共存しても運営できることが分かった。ただし、この状況下における運営には、幼稚園と保育士の処遇の平等等に大きな力点が置かれる。なぜなら、制度は共存するため、現場での運営の工夫が広く求められるからである。

構造改革により、自治体によっては保育所を教育委員会に委任、もしくは、幼稚園を子ども課等の保育所担当、もしくは子育て支援担当部署が所管となり、幼稚園と保育所の窓口を一つにするところも増加している。しかし、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省という国の所管はいまだに変更されていない¹⁷。民主党は、「子ども家庭省（仮称）」としてこどもに関わるものはすべて移管するとしていたが、各関係団体等や縦割りの財政構造による弊害のため、断念した。修正後の「子ども・子育て新システム」では、「幼保連携型

¹⁷ 認定こども園制度については、文部科学省と厚生労働省の両者からなる「幼児連携推進室」であるが、幼稚園と保育所の所管は別である。

認定こども園」を拡充し、その管轄を内閣府にした点と、「教育基本法」と「児童福祉法」ではなく、「認定こども園法」に一本化した点は従来の「認定こども園制度」¹⁸りは、一歩前に進んだかのように見える。しかし、「新しい幼保連携型認定こども園」自体に、移行の義務がなく、既存の幼稚園と保育所（私立）の補助ある以上、認定こども園となる必要性や財政措置もないため、今後の財政措置等の動向が注視される。認定こども園の内閣府管轄は、施設数の圧倒的多い幼稚園と保育所にあまり大きな意味をもたない。

幼稚園と保育所の一体化は、過疎地域においては、既存の施設の機能を残し新たに別の機能（幼稚園しかなければ保育所、保育所しかなければ幼稚園）追加し、就学前教育を可能とした。さらに子育て支援センターとしての役割を追加して、家庭保育のこどもや家庭に対してのフォローもできる総合施設としているケースが多い。

過疎地域においては、急速な少子化、点在する施設の充足率の低下による、こどもの集団生活や異年齢交流の困難さ、施設の老朽化による既存施設の存続等、多くの問題が山積している。その中で、構造改革特区が行った、特区制度は過疎地域に新たな可能性を見出したといってよい。都市部においては、施設の状態（広さ）や立地条件により、幼保一体化施設の長所を生かせない可能性もあるため、施設を開所する際には、十分気を配り工夫する必要がある。

今後、幼保一体化施設は、成功例や経験値により、増加していくと考えられる。その際は、大きな課題であるが、幼保一元化した諸外国の事例からもみるように、国と地方の協調関係と財源移譲、地域格差の是正、そして国の乳幼児教育・保育に関する理念の再構築を行い、関連の省庁の一元化が実現できるように、全ての条件を少しずつ前に進め行く必要がある。段階的に制度の再編成を行うことがスムーズな就学前教育・保育を提供することができる基盤となると考える。

¹⁸従来認定こども園の管轄は文部科学省と厚生労働省の幼保連携推進室であった。

引用文献

- 朝日新聞 (1972) 『朝日新聞』 1972年3月2日。
- 網野武博 (2006) 「これまでの保育所の歩みと幼保一元化をめぐる論点」 『月刊福祉』 第89巻第9号。
- 安藤裕 (2003) 「幼保一元施設で一貫した乳幼児育成に取り組む—東京都千代田区」 『Governance』、p26。(2003.5月)
- 飯野靖四 (2006) 「スウェーデンにおける地方財政」 日本都市センター編 『分権時代の地方財政』 日本都市センター。
- 池田祥子他編(1997) 『戦後保育 50年史 第四巻 保育制度改革構想』 栄光教育文化研究所。
- 池本美香 (2002) 「保育サービス供給の見直し—諸外国の保育制度改革を踏まえて」
- 清家篤・池本美香 (2003) 「保育制度改革を考える—ニュージーランドとスウェーデンの改革を参考に—」 日本総合研究所 『Japan Research Review』 第13巻第1号。
- 伊集守直 (2005) 『スウェーデンにおける政府間財政関係』、p13。(日本財政学会第62階大会報告資料)
- 伊藤良高(2011) 『保育制度改革と保育施設経営』 風間書房。
- 伊藤周平 (2012) 「子ども・子育て支援法と児童福祉法改正案を読む」 保育研究所編 『保育情報』 第426号。
- 伊藤良高 (2011) 『保育制度改革と保育施設経営』 風間書房。
- 稲川登史子 (2005) 「2005年度保育関係予算の概要」 全国保育団体連絡会・保育研究所編 『保育白書 2005』 ひとなる書房。
- 井上恒男 (2004) 「英国ブレア政権下における幼保一元化の動向①～④」 法研 『週刊社会保障』 第2311～2314号。
- 岩村正彦編 『子育て支援策の論点』 社会経済生産性本部生産性労働センター。
- 浦辺史(1972) 「働くものにとって保育所とは何か」 多聞台保育所父母の会 『神戸市多聞台保育所父母の会の歩み』、pp.49-52。
- 大阪府交野市幼児対策室 (1979) 『保育一元化のあゆみ』。
- 大阪府交野市 (2010) 『交野市幼稚園概要』。
- 大阪府交野市 (2011) 『事務事業概要実績報告書—平成21年度』 及び交野市 (2011) 『歳入歳出決算報告書—平成21年度』。

- 大阪府交野市（2010）『主要な施策の成果。』
- 大沢博（2004）「平成 16 年度普通交付税の算定方法の改正について（上）～公立保育所運営費負担金の一般財源化に伴う交付税措置について」『地方財政』、第 43 巻第 9 号。
- 大谷由紀子（2006）「幼保総合施設を訪ねて」『「幼保一元化」と認定こども園』大阪保育研究所、かもがわ出版。
- 太田美幸訳（2010）『政治の中の保育—スウェーデンの保育制度はこうしてつくられた』かもがわ出版。
- 岡田正章（1980）「保育所の発展と試練」岡田正章他編『戦後保育史第 1 巻』フレーベル館、pp.422-423。
- 岡田正章（1980）「幼・保の競合と一元化の試行」岡田正章編『戦後保育史 第二巻』フレーベル館、p394-400。
- 岡田正章（1982）『保育制度の課題—保育所・幼稚園の在り方—』ぎょうせい。
- 岡田正章（1986）『保育制度の展望』ぎょうせい。
- 過疎対策研究会編(2008)『過疎対策データブック』。
- 川瀬憲子（2011）『「分権改革」と地方財政』自治体研究社。
- 北須磨保育センター<http://www.kitasumahoiku-center.or.jp/rekisi.htm>。
- 久保いと（1980）「幼児教育重視の背景」岡田正章他編『戦後保育史第二巻』フレーベル館。
- 群馬県六合村(2004)『平成 15 年度歳出決算事項別明細書』。
- 群馬県六合村（2004）『平成 15 年度歳入歳出決算事項明細書』。
- 群馬県六合村（2004—2009）『各年度歳出決算事項別明細書』。
- 群馬県六合村（2005）『平成 16 年度歳出決算事項別明細書』。
- 群馬県六合村教育委員会（2007）『構造改革特区と幼保一体化施設六合こども園』。
- 群馬県六合村教育委員会（2008）『幼保一体化施設「六合こども園」』。
- 厚生労働省・社会保障審議会少子化対策特別部会「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて」（第一次報告）構造改革特別区域推進本部 HP。
- 神戸市保育園連盟（1977）「保育制度の整備と保育園の役割」『神戸の保育園史Ⅱ』。
- 『神戸新聞』1967 年 1 月 5 日。
- 駒村康平（2012）「子ども・子育て新システムの概要—検討の背景・経緯、検討委員会の議論の整理—」福祉労働編『季刊 福祉労働』第 134 号。
- 穴戸（1976）「保育—幼・保『一元化』問題を中心に」吉田久一編『戦後社会福祉の展開』。

ドメス出版。

白石淑江 (2009)『スウェーデン保育から幼児教育へ—就学前学校の実践と新しい保育制度』
かもがわ出版。

杉山隆一 (2006)「認定こども園の概要と問題点」保育研究所『保育情報』第 357 号。

全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2010』ひとなる書房。

『全私学新聞』2012.2.23。

バルバーラマルティン=コルピ、太田美幸訳 (2010)『政治の中の保育—スウェーデンの
保育制度はこうしてつくられた』かもがわ出版。

千年よしみ (2005)「保育・学童保育の現状と新しい動き—スウェーデンの示唆—」国立社
会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東大出版会。

全国市長会社会文教部(2004)「幼保一元化を見越した先行事例」『市政』、第 53 巻第 7 号、
pp.40-51。

総合規制改革会議 <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2005/12/s1209-10.html>。

総務省自治行政局過疎対策室 (2010)『平成 21 年度版過疎対策の現況について』。

総務省自治行政局過疎対策室 (2010)『平成 21 年度版過疎対策の現況について (概要版)』。

高木健二 (2009)「公立保育所人件費の一般財源化とその財源保障」『信州自治研』第 207
号。

高田正巳 (1951)「保育所と幼稚園御関係」『児童福祉法の解説と運用』第 329 号、時事通
信社出版局。

高橋寿 (1972)「多聞台方式と父母の立場」多聞台保育所父母の会(1972)『神戸市多聞台保
育所父母の会の歩み』、多聞台保育所父母の会会長。

多聞台保育所父母の会 (1972)『神戸市多聞台保育所父母の会の歩み』、多聞台保育所父母
の会会長。

角野雅彦 (2007)「幼保総合施設「認定こども園」の制度化に至る経緯とその課題」『四国
学院「論集」』第 122 号。

手塚崇子 (2010)「過疎地における幼保一体化施設の財政分析—和歌山県白浜町幼保一元化
施設白浜幼児園を事例として」日本保育学会『保育学研究』第 48 巻第 2 号、pp.119-130。

手塚崇子 (2010)「旧公立幼稚園と幼保一体化施設の財政比較—群馬県六合村「六合こども
園」を事例として」日本乳幼児教育学会『乳幼児教育学研究』第 19 号、pp.121-132。

地方交付税制度研究会編 (2003~2006)『地方交付税制度解説 (補正係数・基準財政収入

額篇)』地方財務協会。

東京都品川区 (2005) 『主要な施策の成果報告書 平成 17 年度』。

東京都品川区 (2011) 『事務事業概要平成 23 年度』。

東京都品川区 (2011) 『のびっこ園台場台場保育園の概要—平成 23 年度版』。

東京都品川区 (2011) 『台場幼稚園の概要—平成 23 年度版』。

東京都品川区立二葉幼稚園 (2011) 『幼稚園要覧—平成 23 年度—』。

東京都新宿区子ども園化推進検討委員会 (2011) 『最終報告 (概要)』

<http://www.city.shinjuku.lg.jp/content/000081498.pdf>。

東京都千代田区教育委員会事務局こども・教育部こども支援課 (2008) 『千代田区方幼保一元施設いずみこども園』。

東京都千代田区 (2010) 『いずみこども園概要』。

東京都千代田区 (2008) 『事務事業コスト状況調査 (19 年度決算)』。

東京都千代田区 (2008) 『各会計決算参考書』。

東京都千代田区 (2006) 『いずみこども園 3 年間の実践』 明治図書。

東京都福祉保健局 (2010)

<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/n.hoikusyo/ninsyo/index.html>。

内閣府・文部科学省・厚生労働省 (2012) 『子ども・子育て新システム関連 3 法案について』、p.6。 <http://www.cao.go.jp/houan/doc/180-5gaiyou.pdf#search='総合こども園の創設'>。

内閣府・文部科学省・厚生労働省 (2012) 『子ども・子育て関連 3 法案について』、p.8。

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomo3houan/pdf/s-about.pdf>。

内閣府・文部科学省・厚生労働省 (2012) 『子ども・子育て関連 3 法案について』。

中山徹 (2006) 「認定こども園をどう考えるか」 大阪保育研究所編 『「幼保一元」と認定こども園』。

野津牧・青砥ハツ子編 (2008) 『さめがわこどもセンター誕生物語』 ひとなる書房。

林建久 (2006) 「水平的財政調整の動揺：スウェーデン」 持田信樹編 『地方分権と財政調整制度 改革の国際潮流』 東京大学出版会。

福島県鮫川村 (2004) 『平成 15 年度一般会計特別会計歳入歳出決算書』。

福島県鮫川村 (2006) 『平成 17 年度一般会計特別会計歳入歳出決算書』。

福島県鮫川村 (2006) 『平成 17 年度一般会計特別会計歳入歳出決算書』。

藤岡純一編 (1993) 『スウェーデンの生活社会—地方自治と生活の権利』 青木書店。

- 持田信樹 (2004) 『地方分権の財政学—原点からの再構築—』 東京大学出版会。
- 森田明美 (2000) 『幼稚園が変わる保育所が変わる』 明石書店。
- 文部科学省初等中等教育局幼児教育課(2011) 『平成 22 年度 幼児教育実態調査』。
- 文部科学省 (2010) 『学校基本調査』 報告書。
- 山田敏 (2007) 『北欧福祉諸国の就学前保育』、明治図書。
- 南雲文 (2010) 「わが国における就学前教育・保育のあり方についての一考察—幼保一元化へのアプローチを中心に」 東京市政調査会 『都市問題』 第 101 巻第 6 号。
- 藤岡純一編 (1993) 『スウェーデンの生活社会—地方自治と生活の権利』 青木書店。
- 保育育問題研究会 (1941) 「国民幼稚園要綱試案」 『保育問題研究』 (1941 年 3 月号)。
- 村山祐 (2008) 『「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。
- 守屋光雄 (1990) 「保育一元化論—「幼保(保幼)一元化論」の否定から止揚へ—」 『兵庫女子短期大学研究集録』 第 23 集別冊。
- 幼保連携推進室(2006) 『認定こども園の概要』。
- 幼保連携推進室資料 <http://www.youho.go.jp/ichiran.html>
- 村山祐一 (2008) 『子育て支援後進国からの脱却』 新読書社。
- 和歌山県白浜町(2009) 『行政視察 (幼保一元化)』。
- 和歌山県白浜町(2009) 『白浜幼稚園要覧平成 20 年度』。
- 和歌山県白浜町(2009) 『白浜第一幼稚園収支計算書』。
- 和歌山県白浜町 (2009) 『白浜町の給与・定員管理等について』。
- 和歌山県白浜町(2009) 『白浜保育園収支計算書』。
- 和歌山県白浜町 (2009) 『平成 20 年度収支計算書』。
- 和歌山県白浜町 (2009) 『白浜幼稚園要覧平成 20 年度』。
- 和歌山県白浜町 (2009) 『白浜第一幼稚園・白浜保育園収支計算書』。
- 和歌山県白浜町 (2009) 『平成 20 年度普通交付税、地方特例交付金等及び臨時財政対策債発行可能額算出資料』。
- OECD (2001) 『Setting Strong』。
- OECD (2011) 『OECD 保育白書』 星三和子・首藤美香子・大和洋子・一見真理子訳, 明石書店。