

## 幼保一体化（認定こども園）の概要と課題

### 1 認定こども園の歴史と現在の推移

#### ① 歴史

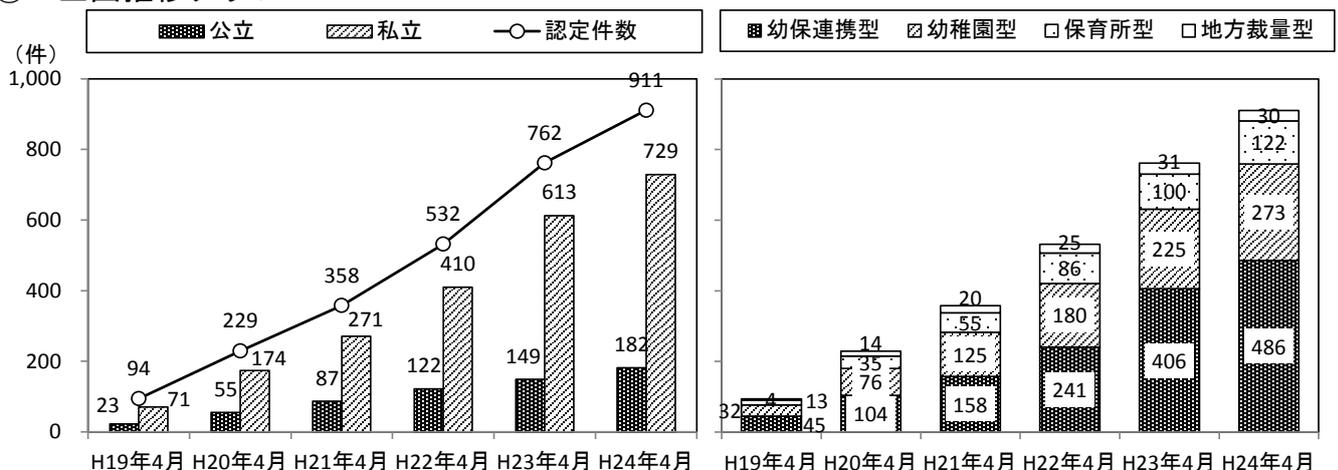
我が国の就学前児童の養育体制は、幼稚園と保育所が並存し、所管の省庁も文部科学省と厚生労働省に分かれており、対象児童、施設、人員配置の基準等が異なるという二元体制となっています。しかし、本来、保護者の就労といった家庭環境にかかわらず、同じ歳の子どもは同じ内容の幼児教育及び保育を受けられることが望ましいとの考え等から、幼稚園と保育所を一元化しようとするいわゆる「幼保一元化」が提唱されてきました。

1990年代には少子化の進行や共働き世帯の増加により、幼稚園の一部で定員割れが生じる一方で、保育所の待機児童が発生し、早急に取り組むべき課題となっています。また、家庭の状況や就労環境等の変化に伴い、就学前の子どもの教育及び保育に対する需要も多様なものとなっています。

こうした状況を背景に、地域における創意工夫を生かしつつ、幼稚園及び保育所等における就学前の子どもへの教育や保育、保護者に対する子育て支援の総合的な提供を進め、子どもが健やかに育つ環境を整備することをめざし、2006（平成18）年に「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（認定こども園法）」が制定され、「幼保一体化」が進められています。

2010（平成22）年1月には、「幼保一体化」を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行う「子ども・子育て新システム検討会議」が設置されました。当会議での検討内容を受けて、2012（平成24年）3月に「子ども・子育て新システムの基本制度」が取りまとめられ、これを具現化する形で、「子ども・子育て関連3法」が同年8月に公布され、認定こども園法についても、幼保連携型を中心とした認定こども園制度（認可・指導監督の改善等）の改善が行われています。（改正部分は平成27年度施行が想定）

#### ② 全国推移グラフ



国は2012（平成24）年度までに、認定こども園の件数を2,000件以上としていく目標を掲げていますが、現在911件に留まっています。この主な原因として、認可および運営において、厚生労働省と文部科学省にまたがる事務の繁雑さ等が言われています。

③ 滋賀県内一覧（平成24年4月1日現在）

No	市町名	施設名	類型	受け入れ枠 上段:長時 下段:短時	設置主体 上段:長時 下段:短時	開所時間 上段:長時 下段:短時
1	米原市	いぶき認定こども園	幼保連携型	58	米原市	7:00~19:00
				180		9:00~15:00
2	大津市	認定こども園本福寺 保育園	保育所型	243	(福)夕陽会	7:30~19:00
				60		9:00~15:00
3	大津市	認定こども園 茶臼山こども園	幼保連携型	100	(福)大津子どもの家福祉会	7:30~18:00
				30		8:30~14:00
4	守山市	玉津こども園	幼保連携型	143	守山市	7:1 ~18:45
				55		9:00~14:00
5	長浜市	六荘認定こども園	幼保連携型	200	長浜市	7:15~18:45
				140		9:00~14:00
6	長浜市	あざい認定こども園	幼保連携型	245	長浜市	7:15~18:45
				420		9:00~14:00
7	長浜市	びわ認定こども園	幼保連携型	170	長浜市	7:15~18:45
				210		8:30~14:00
8	長浜市	よご認定こども園	幼保連携型	30	長浜市	7:15~18:45
				70		9:00~13:45
9	長浜市	にしあざい認定こども園	幼保連携型	90	長浜市	7:15~18:45
				70		9:00~14:00
10	長浜市	とらひめ認定こども園	幼保連携型	100	長浜市	7:30~19:00
				90		9:00~14:00
11	近江 八幡市	武佐こども園	幼保連携型	120	近江八幡市	7:00~19:00
				45		8:30~14:00
12	守山市	はすねだこども園	幼保連携型	180	(福)あけぼの会	7:00~19:00
				85		8:30~14:00
13	守山市	速野カナリヤこども園	幼保連携型	90	(福)友愛	7:30~18:00
				75		8:30~14:00
14	守山市	小津こども園	幼保連携型	90	守山市	7:15~20:15
				105		9:00~14:40
15	大津市	AYAこども園	幼保連携型	30	(福)榮福祉会 (学)中埜学園	7:00~19:00
				30		8:30~14:00
16	守山市	ひなぎくこども園	幼保連携型	215	(福)むつみ会	7:00~20:00
				40		8:30~14:00
17	守山市	もりの風こども	幼保連携型	75	(学)近江兄弟社学園	7:30~19:00
				135		8:30~14:00
18	甲賀市	貴生川認定こども園	幼保連携型	255	(学)森島学園	7:00~19:00
				200		9:00~15:00

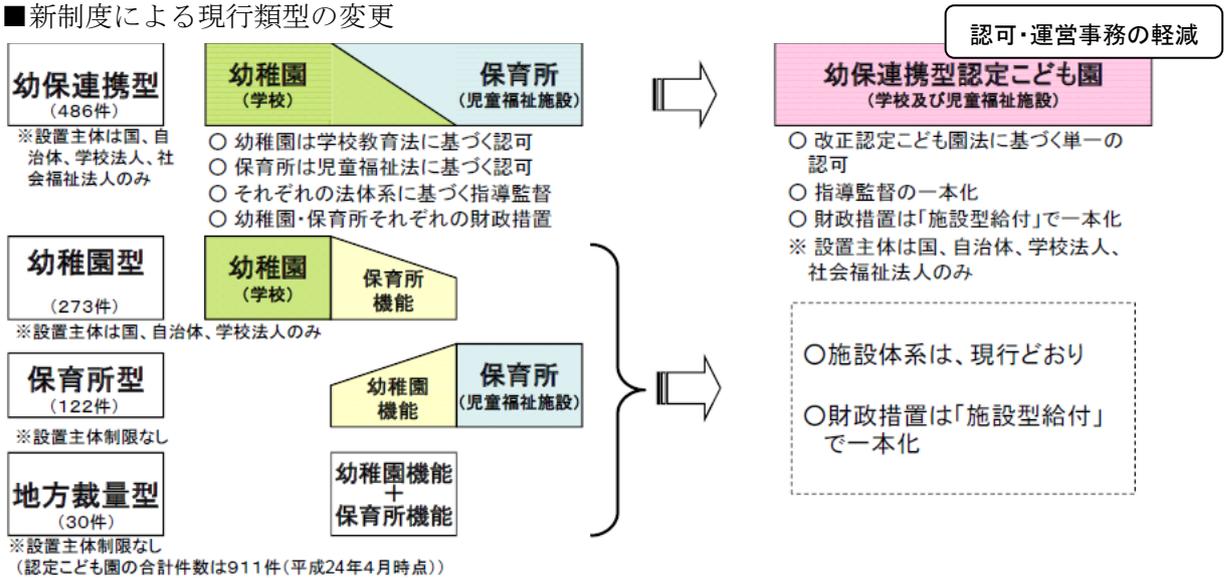
(滋賀県ホームページ「認定こども園情報」から)

## 2 認定こども園の類型

(現行) 類型

<p><b>幼保連携型</b></p> <p>認可幼稚園と認可保育所とが連携して、一体的な運営を行うことにより、認定こども園としての機能を果たすタイプ</p>	<p><b>幼稚園型</b></p> <p>認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えて認定こども園としての機能を果たすタイプ</p>	<p><b>保育所型</b></p> <p>認可保育所が、保育に欠ける子ども以外の子どもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えることで認定こども園としての機能を果たすタイプ</p>	<p><b>地方裁量型</b></p> <p>幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が、認定こども園として必要な機能を果たすタイプ</p>
---	--	--	--

### ■新制度による現行類型の変更



### 3 一日の流れ（日課）標準類型 幼保連携型

0～2 歳	時間	3～5 歳	
		長時間部	短時間部
早朝保育	7:00（開園）	早朝保育	
登園 あいさつ（朝の会）	8:00（8:30）	登園 あいさつ（朝の会）	
あそび	9:00	あそび クラスでの活動	
おやつ	9:30（10:00）		
あそび クラスでの活動	10:00（10:30）		
給食	11:00～（0～2 歳） 11:30～（3～5 歳）	給食準備、給食	
お昼寝	12:30（13:00）	掃除片付け、帰りの会 （※お昼寝を実施するところもある）	
起床	14:00	あそび	帰り支度 降園
おやつ	14:30	クラスでの活動	
あそび、クラスでの活動	15:00	おやつ	
降園	16:00～16:30	降園	
長時間保育降園	18:30	長時間保育降園	

※滋賀県内事例（大津市茶臼山こども園、守山市玉津こども園、米原市いぶき認定こども園）を参考に作成

### 4 認定こども園制度の理念

◎子どもの視点に立ち、生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児教育の観点、社会全体で次代を担う子どもの育ちを支える次世代育成支援の観点から考えるべき。

- ・「すべての子どもの最善の利益」を第一に考え、次代を担う子どもが人間として心豊かにたくましく生きる力を身につけることが重要
- ・子どもの育ちを支える父母や祖父母その他の保護者や地域の子育て力が高まるように、地域の様々な人々の参加も得つつ、各種の支援を行うことにより、子育てをする人たちが子どもとともに喜びを実感できるような社会を形成していくとの基本認識に立つことが重要

（平成21年3月「認定こども園制度の在り方に関する検討会報告書」（内閣府）から）

## 5 認定こども園の意義と評価

### 《認定こども園の意義（機能）》

- ①就業形態が多様化する中で、保護者の就労の有無に関わらない施設の利用
- ②少子化の進行により子どもやきょうだいの数が減少する中で、子どもの健やかな成長にとって大切な集団活動や異年齢交流の機会の確保
- ③既存の幼稚園の活用による待機児童の解消
- ④育児不安の大きい保護者やその家庭への支援を含む地域子育て支援の充実

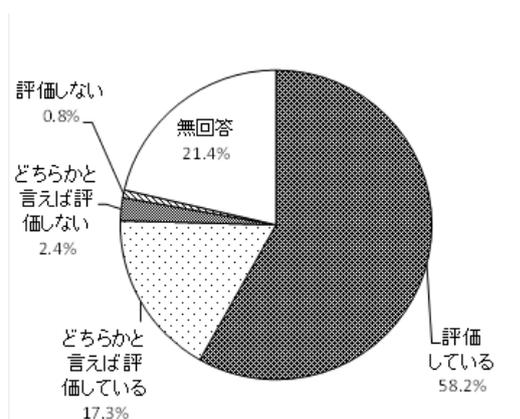
（平成21年3月「認定こども園制度の在り方に関する検討会報告書」（内閣府）から）

### 《認定こども園の評価》

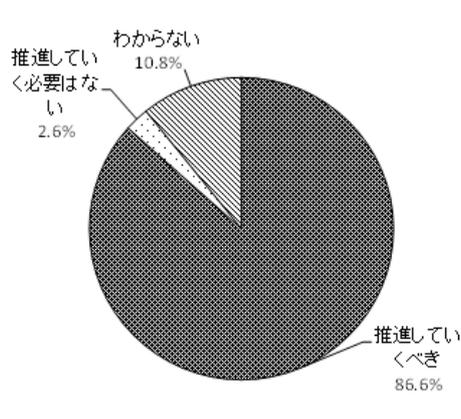
（平成20年3月「認定こども園にかかるアンケート調査結果」（内閣府）から）

○認定施設の保護者の8割近くが、認定こども園を評価、9割近くが今後とも認定こども園を推進していくべきと回答している。

#### ■認定を受けたことへの評価について

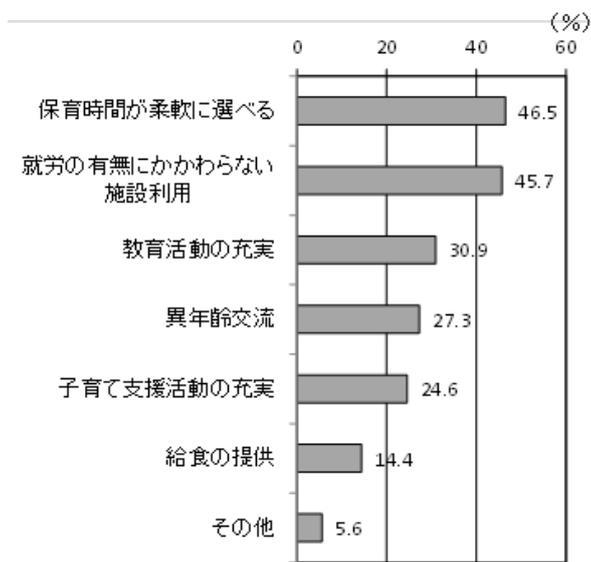


#### ■今後の認定こども園制度のあり方について



○認定こども園が評価されている主な点

「保育時間が柔軟に選べること」、「就労の有無にかかわらない施設利用」、「教育活動の充実」



## ○認定こども園のメリットとして考えられる点

- ・保育時間が柔軟に選べること
- ・就労の有無にかかわらず施設利用。認定こども園は、専門の保護者をもつ家庭、共働き家庭の双方の利用が可能であるため、施設の運営の工夫により、各家庭や児童にとって良い交流が可能となる。
- ・教育活動の充実
- ・異年齢児との関わりや交流が持てる。
- ・同じ地域に住む子どもたちが就学前を一つの園で過ごし、同じ小学校に就学することができ、就学前の施設と小学校が連携していくうえで有効
- ・幼稚園の空き定員部分を活用することで、待機児童対策となる。

(参考)

- ・幼保在籍の保護者関係なく、行事などを通じて交流ができ、仕事を持つ保護者、専門の保護者がお互いを理解し合えることで、子育て仲間としての意識が持てるようになる。
- ・子育て支援を通して、多様な保護者と子どもの関わりができることで、孤立化を防げる。
- ・友達が増え、多種多様な関わりができ、経験が豊かになる。
- ・幼保関係なく同じ環境で保育できるので、育ちの道筋もわかり、進級時がスムーズになる。
- ・縦割り保育や異年齢との関わりが持てることで、0・1・2歳の乳幼児の関わりや、3・4・5歳の養護の芽生えにより、良い関係を広げることができる。
- ・すべての子ども達が同じ給食を取ることができ、食育に対する理解が平等に行うことができる。
- ・早く帰る子、迎えが遅くなるこの違いを、子ども達自身で理解し、お互いを認め合えるようになる。

〔平成25年1月全国認定こども園協会主催トップセミナー in 京都 協会提言資料①「すべての子どもの最善の利益のために～認定こども園の今後のあり方～」から〕

## ○草津市アンケートでの幼保一体化に期待する主な意見

- ・働いていても子どもが幼稚園、保育所を選べることができる。
- ・待機児童のことを考えると幼保一体化施設は今後必要。
- ・保育園の子でも幼稚園の教育や躾とかを学ばせてもらったらありがたい。
- ・小学校入学後、幼稚園ママと保育園ママの交流がなく、くっきり分かれてしまう様子をみると学区内の同じ施設に通う方が良い。
- ・幼稚園、保育園という枠ではなく、就学スタート時点でスムーズに集団教育に入れるように土台づくりを一体化してほしい。
- ・多様な働き方に応じたサポートがあれば良いと思う。今の支援は母親が常勤か専業主婦か。両極端な背景にのみ対応している印象を受ける。
- ・保育所でも幼稚園のように延長保育の中で習いごと（ピアノ・英語など）が希望者は保育所の中でもできるようになれば良い。保育所に預けている保護者は就労時間も長く子どもを習いごとに通わせる時間がない。

## 6 認定こども園（幼保一体化）の課題と解決に向けて

認定こども園は、就学前児童への教育（幼稚園機能）と保育（保育所機能）と保護者に対する子育て支援を総合的に提供していこうとするものですが、2006（平成18）年の制度化以来、2012（平成24）年4月時点で、全国で9111件設置されており、滋賀県下でも18件設置されており、事例や課題に対する対応方法等が蓄積されつつあります。（P2参照）

認可および運営にかかる事務の複雑さ等の認定こども園制度に関する課題については、認定こども園法の改正により、一定の改善が見込まれますが、実際にこども園になった場合の、こどもの生活や保護者の対応、職員体制、管理運営面、教育・保育内容、子育て支援のあり方等の課題については、課題項目の整理を行った上で、実際の先行事例等の収集や創意工夫を行いながら、地域や各施設の状況に応じ、一つひとつ課題解決を図っていく必要があると考えられます。

（参考1）「こどもの生活や保護者の対応」で課題と想定される項目

- ・保護者の参加する行事への対応方法  
（長時部・短時部での時間の違い、PTA活動（活動時間・役員選出）、運動会等の開催日・時間）
- ・給食の実施体制やアレルギー除去食への対応について
- ・長時部・短時部での先生（担任）の配置はどうなるのか
- ・長期休暇（夏休み等）のあり方
- ・短時部の子どもが帰った後の長時部の子どもの過ごし方
- ・長時部・短時部の保育料設定
- ・保育人数が増えた場合の保育環境の確保
- ・保護者同士のコミュニケーションが困難ではないか
- ・早朝、延長、土曜保育の設定
- ・幼児教育の充実だけでなく、保育の充実も必要

（参考2）草津市のアンケートでの幼保一体化を懸念する主な意見

- ・早く帰れる子とそうでない子が出て子どもが寂しい思いをしたり、保育料金は高いのに幼稚園代は安いといった不公平がおこるのではないかと不安に思う。
- ・幼稚園に預けていた人が保育園を同じぐらいの降園時間に迎えに来るのは不公平。
- ・同じ地域に住む子ども達が同じ施設に通える小学校と学童保育のようなイメージを希望する。
- ・カリキュラムや教育内容、日常生活での目標（到達点）など、幼保との大差をお互いの立場から上手く配慮していく必要がある。
- ・一体化することで各幼保の特色が失われるのはどうかと思う。保育の質が下がらないか心配。
- ・一体施設をつくるとしても保育所にある基準（調理室・調理師の調理、保育者の数、部屋の広さなど）は維持してほしい。
- ・一体化するには、それぞれの活動内容なども問題となってくるように思う。例えばPTA活動。幼保で参加の頻度や時間帯が異なる。
- ・居住区や学区ごとの実情をもっと把握して一元化や再編を進めていただきたい。
- ・子どもにとっては幼稚園・保育所を一体化させることが負担になると感じる（夏休みなどの長期）

(参考3) 認定こども園での質疑事項の実例

項目	質問
子どもの生活について	こども園というシステムの中で保育をする上で、特に配慮していることはありますか。
	乳児部から幼児部への移行時に、どのような配慮をしていますか。
	コアタイムから長時間保育へという1日の流れで、配慮していることは何ですか。
	長時間での保育は、どんな工夫をしていますか。
	コアタイムで降園する子どもがいることで、長時間保育の子どもが不安になることはありませんか。
	休業日等はどのようになっていますか。また、長期休業中の保育は、どんな工夫をしていますか。
	なぜ、1学期・2学期というように学期ごとに分かれているのですか。
	課外クラブでは何をどのように行っていますか。
職員・教員について	こども園では、幼稚園教員を保育士の両方の資格のある職員が採用されているのですか。
	教員が2歳児担任をすることのメリットは何ですか。課題はありませんか。
	なぜ、幼児部ではコアタイムと長時間保育とで担当を分けているのですか。
	幼稚園や保育園の違いから、教員や保育士等が戸惑うことはありませんか。
	職員間の共通理解をどのように図っていますか。
保護者、地域、制度について	保護者への働きかけで、特に配慮している点はどのようなことですか。
	乳児部から幼児部になるときに、保護者に対して特に配慮していることはありますか。
	多様なニーズのある幼児部での、保護者会や保育参観など、どのように工夫していますか。
	地域との連携は、どのようにしていますか。
	保育料について説明してください。
	給食はどこで作っていますか。アレルギーの対応はどのようになっていますか。

(東京都千代田区立いずみこども園／著(2006年)『幼保一元化いずみこども園3年間の実践』明治図書出版から)

(参考4) 認定こども園の実践事例

項目	施設	事例（要約）
デイリープログラムの編成	東京都H園	<p>短時間保育と長時間保育とのカリキュラムの整合を図るため、次の視点でのカリキュラムの改善</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・一日11時間の流れを重視した生活リズムの再検討と見直し</li> <li>・カリキュラムの編成にあたり、年間の保育テーマ・月の保育目標を共有化</li> <li>・コアタイムでの保育活動を中心に据え、長時間保育の活動との共有化</li> </ul>
スタッフ全員による指導計画の作成	埼玉県G園	<p>園が目指す教育・保育目標の具現化のために、スタッフ全員が共通理解をした上で、日々の保育・教育に取り組むことが大切であると考え、全スタッフが0歳から5歳児までの発達を見通した保育・教育計画を検討し、職員の意識の共有を図った。</p>
共通利用時間における一体的な教育活動と異年齢集団による活動	北海道A園	<p>3歳児以上児の保育活動（異年齢児活動）では、子どもたちがみんな一緒に育ってほしいという保護者の要望と保育者の育ちの願いのもと「自ら遊びを選択し能動的に活動・異年齢児の育ちあい」をテーマに、長時間保育児・短時間時が2つのグループに分かれて活動</p>
環境の工夫（コーナー保育）	埼玉県G園	<p>長時間児と短時間児がクラスや年齢の区別なく自然な形で一緒に活動し、学び育ち合うための効果的な活動の場として、「コーナー保育」（絵のコーナー、クッキングコーナー、自然コーナー等）を導入</p>
子ども一人一人の実態に応じた午睡や休息への配慮	秋田県C園	<p>一般に幼稚園では午睡をせず、保育所では午睡をすることが多いが、認定こども園は両方の子どもが混在することから、午睡や休息への配慮が必要。保育所・幼稚園・預かり保育のいずれの子どもであっても、午睡をしたくない子どもには家庭と連絡を取った上で、ゆったり休める時間や場所を確保するよう配慮するなどの一人ひとりの子どもの実態に対応した取組みを行っている。</p>
小学校との連携	秋田県C園	<p>子ども同士の連携と教師・保育者同士の連携（協議や情報共有）を行っている。（保育者の小学校での職場体験、小学1年生と年長児の交流、5年生の園訪問等）</p>
教育・保育の質を高めるための評価	新潟県E園	<p>0歳から5歳児の子どもの発達や学びを見通した評価の在り方や、認定こども園における評価の在り方について研究を行った。</p>

項目	施設	事例（要約）
自治体の支援を受けた研修の充実	長崎県K園	幼稚園担当職員が保育所関係の研修を、保育所担当職員が幼稚園関係の研修を受ける。
自治体との協働による園内研修の充実	兵庫県I園	市において「認定こども園保育・教育課程」の編纂が進められ、それを踏まえ、園の「保育・教育課程」を策定し、長期・短期の指導計画を作成している。保育所型であり、幼稚園の現場で1年間実地研修を行った。
子ども・保護者・高齢者・保育者の交流による子育て支援	北海道B園	子ども・保護者・高齢者・保育者の4者で、世代や立場が違う人が集まり、地域の高齢者が伝承遊びや昔話を提供するなど、楽しく交流できる場としている。また、医師・保健師、療育センター、短大教授等と連携し、子育て家庭に対して専門的な視点から情報提供・助言し、保護者の育児不安を軽減できるよう地域全体でサポートする体制を構築している。
学びの場の提供による子育て支援	佐賀県J園	センター型の子育て支援事業の中で、6つの事業分野で24の講座を開講している。子育て家庭を対象とした支援、地域の老人の集いの場、小・中・高校生との異世代間交流と幅広く支援活動を展開している。
日々の子育て支援	宮崎県N園	未就園児体験活動や施設・園庭解放に加え、保護者が子どもの送迎の際に気軽に子育てについて相談できるように。「きらりハッピーサロン」と称し、14～15時で相談を受けたり、日常の子どもの様子等を話すことにより、さりげなく子育て支援を行うなどの取り組みを行っている。
在園児家庭と未就園児家庭への支援	秋田県C園	日中に託児なしの講座と託児付きの講座、夜に託児付きの講座という3パターンに講座を設定することで、在宅子育て家庭への支援に留まらず、在園児の保護者で就労している人に対する支援も可能となっている。
職員間の意志疎通の工夫	北海道B園	全職員を担当グループごとに7つのミーティング・ユニットに分けて、話し合いや打ち合わせがスムーズかつ確実に行えるよう工夫している。短時間児と長時間児が混在する3歳以上児の各ユニットは、毎朝ミーティングを行い、例えば欠席や早退・遅刻、当日の行事、保育予定、当日の職員出張・休み、前日の長時間保育の日誌読み上げなどを全員で確認している。

（平成21年度文部科学省委託事業「認定こども園の具体的な諸事例にみる園運営に関する調査報告書 はじめの一步」（平成22年3月）全国認定こども園協会から）