

幼児教育の現状とこれから

～ 進展する幼保一元化の動き ～

はじめに

急激な少子化の進行、女性の社会進出の増加、核家族化の進展といった子どもを取り巻く環境や社会構造の変化に伴い、幼稚園と保育所の機能を一体化する「幼保一元化」の動きが全国的に進んでいる。

すなわち、幼稚園の預かり保育の実施や構造改革特区における幼稚園の早期入園制度の実施など、幼稚園と保育所の機能を補完し合うような従来からの試みに加えて、今年10月には幼稚園と保育所の機能を併せ持った「認定こども園」が開始予定であり、また2007年度からは幼稚園の早期入園制度特区が全国展開の見通しとなっている。

少子化対策や子育て支援という動きのなかで、就学前の乳幼児童に対する保育・教育のあり方が新たな局面を迎えようとしているが、本稿では「幼保一元化」の視点から幼児教育の現状と課題についてレポートする。

1. 幼稚園と保育所の違い

幼稚園と保育所は、ともに義務教育に繋がる未就学児童を預かる施設であり、また生涯教育にも重要な影響を及ぼすとされる幼児教育の担い手でありながら、以下にみるように、その制度の位置付けが異なることから実際の運営面でも様々な相違点がみられる（詳細は図表1を参照）。

（1）「教育の場」と「福祉の場」

制度面からみて、幼稚園は小学校の前段階としての「教育の場」（学校教育法に基づく学校教育施設：文部科学省所管）であるのに

対し、保育所は乳幼児の養育支援という「福祉の場」（児童福祉法に基づく児童福祉施設：厚生労働省所管）であり、位置付けそのものが大きく異なっている。

（2）運営面の違い

- まず対象児童の要件としては、幼稚園は満3歳以上という「年齢基準」しかないが、保育所は0歳以上でかつ「保育に欠ける乳幼児」という基準があり、入所に際しては市町村による審査がある。
- 幼稚園の保育料は各園が決定し保護者は一律に支払う（一部補助あり）が、保育所の場合には市町村が決定し、保護者の所得水

- 準に応じて段階的に決まっている。
- 教育機関である幼稚園には春・夏・冬休みがあるのに対し、保育所にはなく、日・祝・年末年始などの休日以外は開かれている。
 - 1日の教育・保育時間も一般的にはそれぞれ4時間、8時間と大きく違っている。
 - 給食について幼稚園は任意であるのに対し、保育所では必須となっている。
 - 教育の場である幼稚園の職員配置基準は1クラス（児童35人以下）に1人に対し、保育所は児童年齢階層毎に3対1から30対1と細分化されている。

図表1 幼稚園と保育所の比較

| 項目 | 幼稚園 | 保育所 |
|------------|--|--|
| 施設の性格 | 学校教育施設 | 児童福祉施設 |
| 監督官庁 | 文部科学省 | 厚生労働省 |
| 根拠法令 | 学校教育法 | 児童福祉法 |
| 保育内容 | 幼稚園教育要領 | 保育所保育指針 |
| 設置主体 | 国 地方公共団体 学校法人 | 制限なし |
| 対象年齢 | 満3歳～就学前の幼児 | 0歳～就学前の幼児 |
| 対象要件 | 制限なし。自由契約。 | 保育に欠ける乳幼児 |
| 入所契約 | 保護者と設置者との契約 | 保護者と市町村との契約 |
| 1日の教育・保育時間 | 4時間を基準 ※預かり保育を実施 | 8時間を原則 ※延長、一時保育を実施 |
| 開所日数 | 39週以上（春夏冬休みあり） | 約300日 |
| 給食 | 任意 | あり |
| 施設設備基準 | （幼稚園設置基準） 保育室、保健室、遊戯室、 運動場、飲料水用設備 便所、職員室等 | （児童福祉施設最低基準） 保育室、遊戯室、屋外遊技場 調理室、便所等 |
| 職員資格 | 幼稚園教諭（短大卒以上） | 保育士（国家資格取得者） |
| 職員配置基準 | 1学級35人以下 | 幼児：保育士（割合） 0歳児 3対1 1～2歳児 6対1 3歳児 20対1 4～5歳児 30対1 |
| 保育料 | 幼稚園ごとに保育料を設定 （所得に応じて就園奨励費を 助成） | 市町村ごとに保育料を設定 保護者の所得水準に応じて 段階的に決まる |
| 運営に要する経費 | 公立（交付税措置） 私立（私学助成） | 公立（交付税措置） 私立（国庫負担金、国1/2・ 都道府県1/4・市町村1/4） |

資料：文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室の資料等をもとに当研究所にて作成

2. 幼稚園と保育所の現状

幼稚園・保育所の対象となる児童の数が全体として減少していくなかで、前述のようにそれぞれの役割を担う幼稚園と保育所が抱える当面の課題として、前者（教育の場）においては児童数減少への対応、後者（福祉の場）においては保育ニーズ増大への対応というように両者は全く異なる対応を迫られている。

(1) 子どもの数

2005年の合計特殊出生率（女性が一生の間に産む子どもの数）が1.25となり過去最低を更新するなか、総人口に占める15歳未満人口（年少人口）の割合も13.6%と調査開始以来最低を更新した。日本は世界一の少子化国となり今後もさらに子どもの減少が見込まれている。

幼稚園・保育所の対象となる全国の0～6歳児童数についてみると、1990年の約942万人から、2004年には約810万人へと14年間で132万人もの減少をみている。

(2) 幼稚園・保育所の施設数・児童数の推移

この間、施設数は幼稚園・保育所とも減っているが、児童数については両者の間で対照的な動きが見受けられる。

すなわち、幼稚園が施設数▲1,015カ所、児童数約▲25.5万人という減少をみているのに対し、保育所は施設数こそ▲209カ所と減少しているものの、逆に児童数は約36.6万人も

増加している。

児童数の推移を比較してみると、幼稚園では一貫して減少傾向にあるのに対して、保育所では次にみるような保育ニーズの高まりを背景に、ここ10年増加傾向を辿っている。この結果、1995年までは幼稚園の児童数が保育所を上回っていたが2000年以降は逆転し、04年にはその差は33.7万人にまで拡大している（図表2）。

図表2 施設数・児童数の推移 (カ所、千人)

| 年 | 幼稚園 | | 保育所 | |
|-------------|---------|-------|--------|-------|
| | 施設数 | 児童数 | 施設数 | 児童数 |
| 1980年 | 14,893 | 2,407 | 22,036 | 1,996 |
| 1985年 | 15,220 | 2,068 | 22,899 | 1,844 |
| 1990年 | 15,076 | 2,008 | 22,703 | 1,724 |
| 1995年 | 14,856 | 1,808 | 22,488 | 1,679 |
| 2000年 | 14,451 | 1,774 | 22,199 | 1,904 |
| 2002年 | 14,279 | 1,769 | 22,288 | 2,005 |
| 2003年 | 14,174 | 1,760 | 22,391 | 2,048 |
| 2004年 | 14,061 | 1,753 | 22,494 | 2,090 |
| 1990年～2004年 | ▲ 1,015 | ▲ 255 | ▲ 209 | 366 |

(幼稚園は各年5月1日現在、保育所は各年10月1日現在)
資料：幼稚園「学校基本調査」、保育所「社会福祉施設等調査」

(3) 保育ニーズの高まり・多様化

①女性の社会進出・夫婦共働きの増加

近年、夫婦共働き・核家族化の進展により、女性が働きながら子育てする傾向が強くなっており、これに伴って保育に対する需要は高まり、特に利用時間の長い施設に対するニーズが強くなっている。

②子育て支援ニーズ

共働き家庭だけでなく専業主婦の家庭にとっても保育についての要望は高まっている。少子化の影響で、幼稚園からの帰園後（午後2時以降）、近所に同年代の遊び相手の子ど

もが減少している。また母親の側でも核家族化により育児に対する悩み・ストレス・不安が増えており、これら子育て相談・支援を望む声が多くなっている。

(4) 不足する保育所

1995年以降、保育所の児童数が大幅に増加（1995年167.9万人 → 2004年209.0万人）する一方で、施設数はほぼ横這い（同22,488カ所 → 22,494カ所）に止まっており、この間保育所の定員は私立を中心に年々増加をみている（同192.3万人 → 202.9万人）。

2004年の保育所定員約202.9万人に対し、利用者は約209.0万人で定員充足率は103%となっており、直近3年間でみても保育所の定員枠を超える状況が続いている。これには幼稚園を選択できる3～5歳児童も含まれているため、共働き家庭の需要の高い0～2歳児の保育所受入れ枠は、その分、より狭いものになっている（図表3）。

図表3 保育所定員充足率の推移 (千人、%)

| 区分 | 1990年 | 1995年 | 2000年 | 2002年 | 2003年 | 2004年 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 定員 | 1,979 | 1,923 | 1,926 | 1,960 | 1,995 | 2,029 |
| 公立 | 1,172 | 1,128 | 1,093 | 1,080 | 1,074 | 1,070 |
| 私立 | 808 | 795 | 833 | 880 | 921 | 960 |
| 児童数 | 1,724 | 1,679 | 1,904 | 2,005 | 2,048 | 2,090 |
| 公立 | 957 | 913 | 996 | 1,019 | 1,022 | 1,021 |
| 私立 | 767 | 766 | 908 | 986 | 1,026 | 1,070 |
| 定員充足率 | 87.1 | 87.3 | 98.9 | 102.3 | 102.7 | 103.0 |
| 公立 | 81.7 | 80.9 | 91.1 | 94.4 | 95.2 | 95.4 |
| 私立 | 94.9 | 96.4 | 109.0 | 112.0 | 111.4 | 111.5 |

(各年10月1日現在)
資料：厚生労働省「厚生統計要覧（2005年度）」
(注) 四捨五入により合計一致せず

このような事情もあって、保育所に入所を希望するものの空きがないために利用できない児童（入所待機児童）は、2005年に全国で

約2.3万人にも上っている。

3. 幼保一元化への流れ

こうした保育需要の増大などを背景に幼稚園の保育所化が進むとともに、保育所では民営化が進んでいる。さらに、幼稚園と保育所を合同し、統合していくような「幼保一元化」の試みが拡がりつつある。

(1) 幼稚園の預かり保育

1997年に文部省は「預かり保育推進事業実施要項」を策定、幼稚園での預かり保育推進事業を創設した。また2000年には、幼稚園教育要領に預かり保育が明記され、幼稚園の午後2時以降の預かり保育、すなわち幼稚園の保育所化が進展した。

幼稚園における預かり保育の実施状況をみると、預かり保育を実施している幼稚園は1993年に全国の2割程度であったものが2005年には約7割にまで達している。とくに私立においてこうした傾向が顕著にみられる（図表4）。

図表4 幼稚園の預かり保育の実施設数 (カ所、%)

| 区分 | 1993年 10月1日現在 | 1997年 8月1日現在 | 2004年 6月1日現在 | 2005年 6月1日現在 |
|------|------------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| 公立 | 318 | 330 | 2,328 | 2,377 |
| (割合) | 5.2 | 5.5 | 41.9 | 44.1 |
| 私立 | 2,541 | 3,867 | 7,091 | 7,182 |
| (割合) | 29.5 | 46.0 | 85.3 | 86.6 |
| 合計 | 2,859 | 4,197 | 9,419 | 9,559 |
| (割合) | 19.4 | 29.2 | 67.9 | 69.9 |

資料：文部科学省HP

(2) 幼稚園早期入園特区

幼稚園の対象児童の拡大のため、満2歳から入園を受け入れる幼稚園の早期入園特区が2003年度より開始されている。実施する自治体は毎回増え、05年7月（第8回）現在、29自治体（6県、18市、5町）が認可を受けている状況で、07年度には全国展開の見通しである。

(3) 保育所の民営化

保育所の新設は新たな公費負担の増加となることから、各自治体は財政負担の軽減を意図して民営化により保育事業を進めている。

2000年に、規制緩和によってこれまで市区町村と社会福祉法人に限られていた保育所の設置主体制限が撤廃された。また自己所有を原則としていた保育所の土地・建物について賃借が認められるようになった。01年7月の閣議決定「仕事と子育ての両立支援策の方針について」、同年11月施行の「改正児童福祉法」において、公有施設（学校の空き教室など）及び民間事業者を活用した保育所設置促進が規定された。こうした動きにより保育所経営の民営化の流れが促進された。

04年と00年とを比較すると、保育所数は公立が694減少したのに対し私立は989増加し、

官民比率は57対43から53対47になっている。公立の減少を私立がカバーする形で民営化が進んでいることがわかる（図表5）。

(4) 幼保一元化

1998年文部省と厚生省は共同して「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」を通知、さらに2003年からは構造改革特区において「幼稚園児と保育所児の合同活動に関する特例」が実施される（05年11月全国展開）など、幼稚園と保育所の施設の共用化が進展している（図表6）。

幼稚園の保育所化など、幼稚園と保育所の機能面での同質化が進むとともに、こういった施設の共用化まで踏み込んで両者の機能を一元化していこうとする「幼保一元化」の取組みが始まっている。制度の枠組みを超えた柔軟な対応が実践されているが、その「一元化」の取組み方は、地域事情によって様々な形態をとっている。

幼保一元化施設では、①幼稚園の一部（空き教室）を利用して保育事業を実施するタイプ、②一つの施設で幼稚園と保育所の両方の機能を有する一体化施設タイプ、③幼稚園と保育所は施設として一体化していないがそれぞれが連携して保育と教育に内容的な一貫性をもたせるタイプなどがある。

このような幼保一元化の流れのなかで、これまで文部科学省・厚生労働省の両省にまたがっていた行政窓口の一元化も進みつつある。

図表5 保育所数の推移（公立・私立別）

(カ所)

| 区分 | 1990年 | 1995年 | 2000年 | 2002年 | 2003年 | 2004年 | 2000年 ～2004年 |
|----|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------------|
| 公立 | 13,371 | 13,184 | 12,707 | 12,414 | 12,236 | 12,013 | ▲694 |
| 私立 | 9,332 | 9,304 | 9,492 | 9,874 | 10,155 | 10,481 | 989 |
| 合計 | 22,703 | 22,488 | 22,199 | 22,288 | 22,391 | 22,494 | 295 |

(各年10月1日現在)

資料：厚生労働省「厚生統計要覧（2005年度）」

図表6 幼稚園と保育所の共用化施設数 (カ所)

| 区 分 | 公 立 | | 私 立 | | 合 計 | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | 2002年 | 2003年 | 2002年 | 2003年 | 2002年 | 2003年 |
| 合 築 | 47 | 62 | 12 | 20 | 59 | 82 |
| 併 設 | 21 | 20 | 8 | 13 | 29 | 33 |
| 同一敷地内 | 37 | 47 | 46 | 54 | 83 | 101 |
| 合 計 | 105 | 129 | 66 | 87 | 171 | 216 |

(各年5月1日現在)

資料：文部科学省HPをもとに当研究所にて作成

(注)

※合築施設

幼稚園と保育所が一つの建物にあり、廊下、便所などの施設を両者が共有している施設

※併設施設

幼稚園と保育所が一つの建物の中にあるが、玄関が別々であったり、壁などによって仕切られている場合など両者が共有している部分がない施設

※同一敷地内にある施設

幼稚園と保育所は別々であるが、一続きの敷地内にそれらがあり、運動場などの敷地が柵、塀などによって完全に仕切られていず、相互に利用できる施設

(5) 認定こども園

こうした幼保一元化の動きをさらに加速するものとして、本年秋から開始される「認定こども園」がある（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2006年10月1日施行）。これは幼稚園・保育所の機能を併せ持った施設であり、就学前の子どもに教育・保育を一体的に提供し、かつ地域の子育て支援を行う機能を有するものである。国の指針を参酌して各都道府県が定める所定の基準を満たせば、既存の幼稚園や保育所はこの認定を受けることができる。

認定こども園の類型は次の4つである。

①幼保連携型

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タイプ。

②幼稚園型

認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど保育所的な機能を備えるタイプ。

③保育所型

認可保育所が、保育に欠ける子ども以外の子どもも受け入れるなど幼稚園的な機能を備えるタイプ。

④地方裁量型

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

4. 長崎県の状況

県内の幼稚園・保育所施設を取り巻く環境は、全国の状況と同様の傾向にある。幼稚園の数は減少し、保育所の児童数は幼稚園を逆転しさらに増加している。幼稚園の預かり保育実施状況は全国水準にあり、保育所の民間割合は非常に高い。

このようななかにあって長崎県は幼稚園に対する満3歳児の年度途中入園のニーズが高いことから、「早期入園特区」の取組みを行っている。

また、幼児行政の効率化のために組織改正を実施している。

(1) 子どもの数

15才未満の年少人口割合について、長崎県の場合は2000年の16.0%が05年には14.2%となり1.8ポイント低下した。全国の低下幅は1.0ポイント（00年値は14.6%）であり、長崎県は全国平均より速いペースで少子化が進行している。

また幼稚園・保育所の対象となる0～6歳

児の人口推移をみると、1985年に約15万4,000人であったのが2004年には約9万6,000人となり、約20年間で5万8,000人、38%減少している。

(2) 幼稚園・保育所の施設数・児童数の推移

1990年から2004年の間に、幼稚園の施設数は23カ所減少しており、児童数も一貫して減少を続け04年には約1.7万人にまで落ち込んでいる。

一方保育所の施設数は変わらず、児童数は幼稚園を抜いて増加し04年には3万人を超えている（図表7）。

図表7 長崎県の施設数・児童数の推移
(カ所、人)

| 年 | 幼稚園 | | 保育所 | | |
|-----------------|------|----------|-----|--------|--------|
| | 施設数 | 児童数 | 施設数 | 児童数 | 定員 |
| 1980年 | 208 | 32,956 | 432 | 29,784 | 31,127 |
| 1985年 | 218 | 29,699 | 438 | 28,106 | 30,642 |
| 1990年 | 219 | 27,622 | 433 | 26,839 | 29,942 |
| 1995年 | 214 | 23,435 | 430 | 25,381 | 28,957 |
| 2000年 | 206 | 19,743 | 425 | 27,658 | 28,835 |
| 2002年 | 202 | 18,027 | 424 | 28,929 | 29,252 |
| 2003年 | 199 | 17,327 | 431 | 29,850 | 29,615 |
| 2004年 | 196 | 17,099 | 433 | 30,235 | 30,670 |
| 1990年 ～2004年 | ▲ 23 | ▲ 10,523 | 0 | 3,396 | 728 |

(幼稚園は各年5月1日現在、保育所は各年4月1日現在)
資料：「長崎県統計年鑑（幼稚園：学校基本調査、保育所：児童保育課調査）」

(3) 民間の割合

2005年における長崎県の保育所の経営主体構成は公立22%、私立78%（総数431、公94、私337 長崎県統計年鑑より）となっており、全国（公立53%、私立47%）に比べ、民間の割合が非常に高い。

(4) 預かり保育、延長保育の実施状況

2005年の幼稚園の預かり保育の状況をみると実施しているのは137カ所で、71.3%の実施率となっている。同じく05年の保育所における延長保育の実施施設は342カ所で、78.6%の実施率となっている。

(5) 幼稚園早期入園特区

保護者ニーズが高い満3歳児の年度途中入園については、年間を通じたカリキュラムの実施や計画的なクラス編成など運営面で課題が多く、このため2歳児を受け入れた方がより効果的とも考えられる。そこで長崎県では、2003年11月に構造改革特別区域「ながさき幼稚園早期入園特区」の認定を受け、長崎市・佐世保市・島原市・諫早市などのほか県内で指定された区域において満2歳児の4月からの入園が実施されている。

2歳児入園の実施状況は、04年で121カ所（実施率61.7%）、06年には125カ所となっている（各年5月1日現在）。

(6) 行政窓口の一元化

2006年4月に長崎県は「こども政策局」を設置した。従来、保育所は福祉保健部（児童家庭課）で、私立幼稚園は総務部（学事振興課）で、公立幼稚園は県教育委員会（教育庁の義務教育課）でそれぞれ所管していたものを、局内の「こども未来課」に集約することで横断的な連携機能をもたせ、効率的な一貫性のある指導・監督体制を実現した。

5. 長崎市の場合

こうした長崎県内の状況のなかで、とくに長崎市は保育所の認可権限を有する中核市であり、全国的にも保育所の入所待機児童が多いという特徴がある。

この待機児童の解消を目的として、長崎市は2003年より幼稚園の一部（空き教室）を利用した保育所の設置を進めている。さらに、保育行政の取組みとして保育所の民営化を図り、06年度からは行政窓口を一元化した。

(1) 幼稚園と保育所の状況

長崎市（市町村合併後）では幼稚園は減少し保育所が増加している。幼稚園については定員充足率が6割を下回っている状況であり、1998年以降、県立が1カ所廃園、私立は2カ所廃園、3カ所休園という状況である。一方保育所については、ここ5年間児童数は増加しており、常に定員枠を超える利用状況が続いている（図表8、9）。

図表8 長崎市の幼稚園の状況

(カ所、人、%)

| 区 分 | | 1998年 | 1999年 | 2000年 | 2001年 | 2002年 | 2003年 | 2004年 | 2005年 | 2006年 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 私立 | 施設数 | 51 | 51 | 51 | 51 | 51 | 50 | 49 | 51 | 50 |
| | 児童数 | 6,837 | 6,508 | 6,261 | 5,836 | 5,659 | 5,461 | 5,415 | 5,441 | 5,361 |
| | 定員充足率 | 70.4 | 66.6 | 64.1 | 60.6 | 59.7 | 58.1 | 60.2 | 58.7 | 58.5 |
| 市立 | 施設数 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 3 | 4 | 4 |
| | 児童数 | 253 | 280 | 273 | 265 | 229 | 213 | 216 | 200 | 169 |
| | 定員充足率 | 60.2 | 66.7 | 65.0 | 63.1 | 54.5 | 50.7 | 51.4 | 43.5 | 36.7 |
| 県立 | 施設数 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 児童数 | 36 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 定員充足率 | 30 | - | - | - | - | - | - | - | - |
| 国立 | 施設数 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 |
| | 児童数 | 145 | 146 | 148 | 147 | 147 | 147 | 146 | 154 | 155 |
| | 定員充足率 | 90.6 | 91.2 | 92.5 | 91.9 | 91.9 | 91.9 | 91.3 | 96.3 | 96.9 |
| 合計 | 施設数 | 56 | 55 | 55 | 55 | 55 | 54 | 53 | 56 | 55 |
| | 児童数 | 7,271 | 6,934 | 6,682 | 6,248 | 6,035 | 5,821 | 5,777 | 5,795 | 5,685 |
| | 定員充足率 | 69.8 | 67.0 | 64.6 | 61.2 | 60.0 | 58.3 | 60.3 | 58.6 | 58.1 |

(市町村合併後ベース、各年5月1日現在)
資料：長崎市こども部の資料をもとに当研究所にて作成

図表9 長崎市の保育所の状況

(カ所、人、%)

| 区 分 | | 2002年 | 2003年 | 2004年 | 2005年 | 2006年 |
|-----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 私立 | 施設数 | 54 | 58 | 61 | 71 | 81 |
| | 児童数 | 5,000 | 5,327 | 5,426 | 5,989 | 6,697 |
| | 定員充足率 | 115.3 | 114.3 | 110.4 | 110.1 | 108.1 |
| 公立 | 施設数 | 12 | 12 | 12 | 16 | 15 |
| | 児童数 | 1,356 | 1,377 | 1,322 | 1,480 | 1,272 |
| | 定員充足率 | 99.7 | 101.3 | 97.2 | 95.2 | 88.6 |
| 合計 | 施設数 | 66 | 70 | 73 | 87 | 96 |
| | 児童数 | 6,356 | 6,704 | 6,748 | 7,469 | 7,969 |
| | 定員充足率 | 111.6 | 111.3 | 107.5 | 106.8 | 104.4 |

(市町村合併後ベース、各年4月1日現在)
資料：長崎市こども部の資料をもとに当研究所にて作成

(2) 待機児童

保育需要の高い長崎市は保育所の入所待機児童が多く、児童福祉法に定める『特定市区町村（全国で94市区町村が該当）』に該当している。これは待機児童が50人以上、かつ保育の実施の事業等の供給体制の確保に関する計画（保育計画）の策定が義務づけられる市区町村をいう。1人以上の待機児童のいる市区町村は全国で412あり、これは全市区町村の17%にあたる（厚生労働所HPより）。

長崎市の過去5年間の平均待機児童数は188人と高水準にあるものの、2006年では待機児童数は49人となり、この3年間でかなりの改善をみている（図表10）。

図表10 入所待機児童数の推移

| 区分 | 2001年 | 2002年 | 2003年 | 2004年 | 2005年 |
|-----|--------|--------|--------|--------|--------|
| 長崎市 | 337 | 127 | 224 | 167 | 110 |
| 全国 | 21,031 | 25,447 | 26,383 | 24,245 | 23,338 |

（各年4月1日現在）
資料：厚生労働省HPをもとに当研究所にて作成

(3) 幼保一元化の促進

長崎市は待機児童解消策として、既存の保育所の定員枠の拡大に着手するとともに、私立幼稚園施設の有効活用による保育所開設を開始した。

これは幼稚園の空き教室を利用した保育所の開設の促進であり、長崎市では2003年度より制度化し、幼稚園の保育所事業開始のための設備費用を上限500万円として予算措置をとっている。施設の一元化事業に対して助成金を付与することにより幼保一元化を促進している。

この制度の利用状況をみると、2006年7月

現在、長崎市内で7カ所（03年3カ所、05年2カ所、06年2カ所）の幼稚園が保育所事業を開始している。このうちの1カ所は幼稚園を休園し実質的に保育所事業に転換している。

(4) 民営化の促進

旺盛な保育需要に対応するために、長崎市では民間活力の導入などを目的に保育所の民営化を図っており、自治体基準を満たした民間に対して公立保育所の移譲を進めている（2004年以降の移譲実績2カ所）。

(5) 行政窓口の一元化

従来、保育所は福祉部、幼稚園は教育委員会と別々に所管していた各種の子どもに関する施策を一体的に推進するために、長崎市は2006年度から新たに「こども部」を設置した。これにより保育所児童、幼稚園児童を含む子どもに関する支援施策を総合的に実施できる体制を整備した。

おわりに

定員割れする幼稚園や保育所の待機児童対策などにより、幼稚園や保育所の廃止・統合が進んでいる。子どもが減少する現状にあっては、これら既存施設の効率化を図っていくことは不可避であろう。しかし少子化対策としてのこうした「幼保一元化」が、過疎地などを含め、重要な社会基盤である幼稚園や保育所の地域的偏在をきたすようであってはならない。

設備や人員の基準なども幼保間で異なっており、一元化施設の運営主体は、より質の高いサービスの実現に向け努力することが期待される。さらに民間活力の積極的利用という点からも今後は、福祉・教育を監督する行政の強力な指導が一層求められるであろうし、第三者機関などによる適正な評価もますます必要になるであろう。

通常、幼稚園には“赤ちゃん”はいない。しかし一元化施設ではそういった乳児と接触する機会がある。従来の幼稚園教育では体験

することの出来ないこうした“新しい学びの環境”が期待される。幼稚園の持つ“教育の場”として優れた点は何か、保育所の“養育”における強みは何か。一元化の先に見えてくる理想的な教育と保育の機能を併せ持つ姿はどんなものなのか。乳幼児期における保育と教育とをそれぞれ分離して捉えるのではなく、就学期に繋がる一貫した教育の助走期間としてとらえる視点が必要とされている。

(酒井 幸司)