

「保育の制度」

埼玉県立大学 保健医療福祉学部
社会福祉子ども学科 田口賢太郎

1 はじめに

本講座では、これから子どもを迎えようと思っている人や、最近よく保育に関するニュースを耳にするけど制度がややこしくてよくわからないという人など、ひろく子どもの保育について関心がある人のために、保育の制度について、特にその前提となる保育施設の利用に関する話題を提供いたします。

本講座が、皆さんにとって保育制度の理解の一助となれば幸いです。

2 保育所、幼稚園、認定こども園等の違いについて

(1) 幼稚園はどんな施設か

まずは、保育所と幼稚園の違いという基本的なところから確認しておきましょう。子育てにかかわった経験がない人からすると、幼稚園も保育所もほとんど同じようなものだと思われていることがあります。確かに、学齢期前（小学校に上がる前）の子どもたちがそこで生活しているという意味では同じようなものであるといえそうですし、実際に、幼稚園も保育所もおなじ「保育」を行う施設です。

そのような方に「幼稚園は学校である」というと、驚かれることがあります。「幼稚園」は、小学校、中学校、高等学校のように名前に「学校」とついていませんから無理ありませんが、学校教育法に位置付けられた保育・幼児教育を行う施設であるという意味では、幼稚園は文部科学省が所管する**学校**なのです。

*学校教育法の第1条に「この法律で、学校とは、幼稚園、小学校、中学校、義務教育学校、高等学校、中等教育学校、特別支援学校、大学及び高等専門学校とする。」と定められています。そのため、これらの学校は一条校とよばれます。

なお、幼稚園は学校ですから学年制の形をとっています。満3歳の子どもが4月以降に入園することができますが、地域によって、2年保育（4歳から開始）が主流であったり、また園によっては満3歳となった年のクラス（年少さんの1つ前年）を併設していたりすることもあります。

(2) 保育所はどんな施設か

これに対して、保育所は児童福祉法に位置付けられた保育・幼児教育を行う**児童福祉施設**です。令和5年4月以降現在、こども家庭庁が所管していますが、かつては厚生労働省の所管とされていました。保育所は子どもの保育が必要となったときに利用する施設ですから、乳児（0歳）から就学前までいつでも（申請に応じて、認可を経て）入所することができます。

*なお、児童福祉法において保育所のほかに児童福祉施設と定められているものには、助産施設、乳児院、母子生活支援施設、児童厚生施設、児童養護施設、障害児入所施設、児童発達支援センター、児童心理治療施設、児童自立支援施設、児童家庭支援センターがあります。また、次節であつかう幼保連携型認定こども園も児童福祉施設の1つとされています。

(3) 新たな保育施設、認定こども園

かつては、保育所と幼稚園の区別がわかればそれで概ね事足りていましたが、今はこれに加えて認定こども園というものがありますね。ややこしい印象の元凶と言ってもいいかもしれませんが、保育所と幼稚園の区別を踏まえて整理すれば、そこまで難しいものでもありません。

認定こども園とは、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律に基づく保育・幼児教育を行う施設です。認定こども園は幼稚園と保育所の機能を併せ持つ施設であるとされています。幼稚園が学校であり、保育所が児童福祉施設であるという区別とそれぞれの役割が前提として理解されていないと、3つとも同じような施設であるのに違いがわからず、全くの謎に感じられることでしょう。以下では、さらにこれらの違いについて、掘り下げて確認してみます。

(4) 「教育」か「保育」か

まず、教育と保育という言葉の使い方に関して注意喚起しておきたい重要な点があります。認定こども園の役割について、(就学前の子どもに対しての)「教育、保育等の総合的な提供」という表現を受けて、「教育」は幼稚園での機能を指し、「保育」は保育所の機能を指す、と受け取られてしまうことがあります。間違いとも言い切れませんが、ここには誤解を招きかねない危うさが含まれています。それは、幼稚園では保育をしておらず、反対に保育所では教育をしていない、(そして保育と教育を組み合わせた活動を行っているのが認定こども園?・・・)という誤解です。

そもそも、保育という言葉は、幼稚園・保育所にかかわらず、子どもたちと保育者とで営まれている生活をさす言葉です。「保育」には、「**教育と養護を一体化した営み**である」という大事な理念があります。「**養護**」とは、子どもの生命の保持や情緒の安定に配慮した環境をつくることです。保育という言葉の中には常に、すでに、教育が包含されています。また、(どの保育施設であっても)教育として行われる活動には必ず養護が伴われなければなりません。つまり、幼稚園で行っている活動も“保育”ですし、保育所で行っている活動も“保育”です。むしろ、幼稚園と保育所の違いは、保育か教育かというよりも施設において過ごす時間の差にあります。

幼稚園での保育の時間は、4時間が標準とされています。幼稚園で行われる保育は家庭で行われる幼児教育の代替としての位置づけにあります。幼稚園で過ごす時間は、学校としての教育課程上の時間ですので、**教育時間**と呼びます。また、保育所は保育を必要とする児童のための児童福祉施設です。保護者が仕事などで長時間子どもの面倒を見ることができないケースなどに対応しますので、**保育時間**は11時間が標準時間(保育短時間は8時間)とされています。

したがって、認定こども園において、「教育、保育等の総合的な提供」といわれているのは、**教育時間(4時間を基本とする)**と**保育時間(11時間、8時間)**の双方を提供する施設という意味であり、「総合的」などというのは、どちらの利用でも可能なように1つの施設において一体的に提供しているということであって、教育と保育を合わせて何かしら新たな幼児教育の取り組みがなされるようになった、というわけではありません。

3 保育施設の利用にあたって

続いて、保育施設を利用する段階において確認すべき点をもう少し補足しておきましょう。前述において、幼稚園、保育所、認定こども園の基礎的な部分を確認しましたが、実は、子どもの保育をする施設はもう少し複雑です。幼稚園、保育所、認定こども園のうち、幼稚園にはさらに2つのタイプがあり、また認定こども園にも4つのタイプがあるからです。

この点については、上記の3つの「施設区分」に加え、「認定区分」についての理解を踏まえておく必要があります。保育施設を利用する子どもの年齢や、どのような利用の仕方(保育時間等)になるのかを具体的に考えるとわかりやすいです。

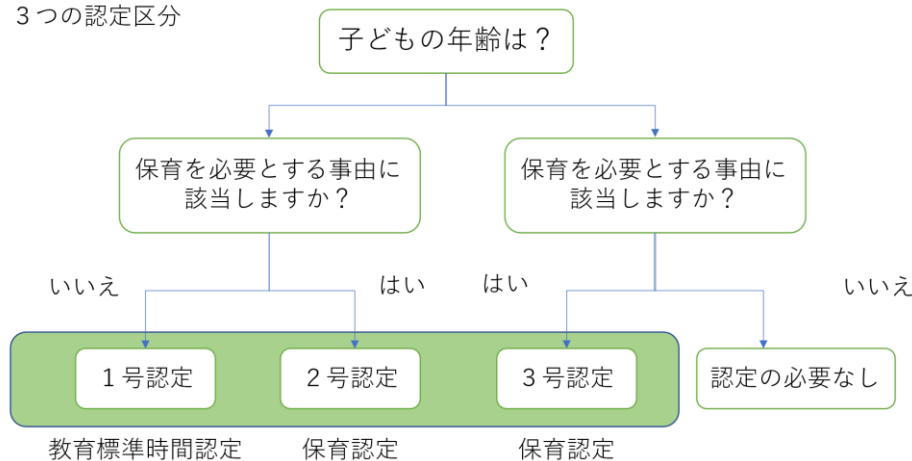
(1) 認定区分

保育の施設を利用しようとするときには、市町村に申請を行います。そのとき、保育の必要性の有無（教育時間利用するのか、保育時間を利用するのか）や利用する子どもの年齢（満3歳未満か、以上か）によって、異なる認定を受けます。その区分が認定区分です。子どもが教育時間を利用する場合は「1号認定」（幼稚園児に相当）、保育時間を利用する場合で満3歳以上だと「2号認定」（保育所3歳以上児に相当）、満3歳未満である場合は「3号認定」（保育所3歳未満児に相当）です。なお、保育時間を利用する場合には、**保育を必要とする**事由があることが前提になります。例えば、次のようなものです。

- ・就労（フルタイムのほか、パートタイム、夜間、居宅内の労働など）
- ・妊娠、出産
- ・保護者の疾病、障害
- ・同居又は長期入院等している親族の介護・看護
- ・災害復旧
- ・求職活動（起業準備を含む）
- ・就学（職業訓練校等における職業訓練を含む）
- ・虐待やDVのおそれがあること
- ・育児休業取得中に、既に保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること

この他にも、上記に類する状態として市町村が認める場合も、保育の必要性があるものと判断されることがあります。

3つの認定区分



出典をもとに筆者作成

出典：内閣府「よくわかる「子ども・子育て支援新制度」」

<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/sukusuku.html>（2023年5月10日閲覧）

(2) 新制度下の保育施設等について

なお、上記の「認定」は、認定こども園の利用時だけに必要なものではありません。2015年の子ども子育て支援新制度の成立以降は、幼稚園でも、保育所でも、同じように保育を利用する際には認定を受けます。しかし、この点についてもやはり少し補足が必要です。

以下では、いくつかの補説を行いながら、新制度の成立以降において利用可能な子どもの保育施設を挙げていきましょう。

① 2つの幼稚園

現在、幼稚園には2つのタイプが存在しています。この2つの幼稚園を分ける一番大きなポイントになるのは、**応諾義務**、つまりその幼稚園が保育を必要としている人であれば誰でも受け入れるかどうかという点です。

2015年成立の子育て支援に関わる新制度の体制に移行した幼稚園には、この応諾義務があります。この移行によって、財源も保育所や認定こども園と同じ**施設型給付**（「子どものための教育・保育給付」＝保育施設を利用するのに必要な経費の一部を国・都道府県・市町村が保護者の代わりに補填するもの）となります。

もう1つのタイプの幼稚園は従来制度のままの幼稚園で、応諾義務はありませんので、園が入園者を選考します。また、財源も私立の学校と同じように、私学振興助成金や、入園料、保育料等で運営されます。（付け加えれば、3歳から5歳の子どもたちのすべての保育料が無償となっておりますが、幼稚園の場合は月額上限2万5千7百円です。保育料がこれを超える場合は、そこから差し引いた額が実質の保育料となります。）なお、こちらの従来タイプの幼稚園では、特に認定を要しません。

② 4つの認定こども園

また、認定こども園には、「幼保連携型」「保育所型」「幼稚園型」「地方裁量型」の4つの形態があります。

幼保連携型認定こども園

学校でありかつ児童福祉施設である単一の施設。

幼稚園型認定こども園

学校である幼稚園に保育の機能が付加された施設。

保育所型認定こども園

児童福祉施設である保育所に幼稚園保育の機能（1号児の受け入れ）が付加された施設。

地方裁量型認定こども園

認可外の保育所と認可外の幼稚園が地方の実情に応じて設定された施設。

*なお、「認可外」は、無認可とはニュアンスが異なります。幼稚園や保育所としての面積や人員配置上の認可基準を満たしてはいないということであって、認可外であっても、地方の実情に応じて定められた運営基準は満たさねばなりません。

③ 地域型保育事業所

くわえて上記のほかにも、3号認定（満3歳未満）の子どもの利用を想定した地域型保育事業があります。

小規模保育事業所

19人以下（6人以上）の保育を行い、保育士の配置の仕方によって、A型（全員保育士）、B型（半数が保育士）、C型（定められた研修を受けた「家庭的保育者」を配置）があります。

家庭的保育事業所

5人以下を保育するもので、保育者の自宅等で保育する仕組みです。

事業所内保育事業所

事業所等の保育施設において、従業員の子どもと共に地域の子どもも保育する。また、事業所内保育事業の位置類型として、**企業主導型保育**があります。こちらは、「認可外」ということになりますが、職員配置や面積など「企業主導型保育」としての基準は満たす必要があります。

居宅訪問型保育事業

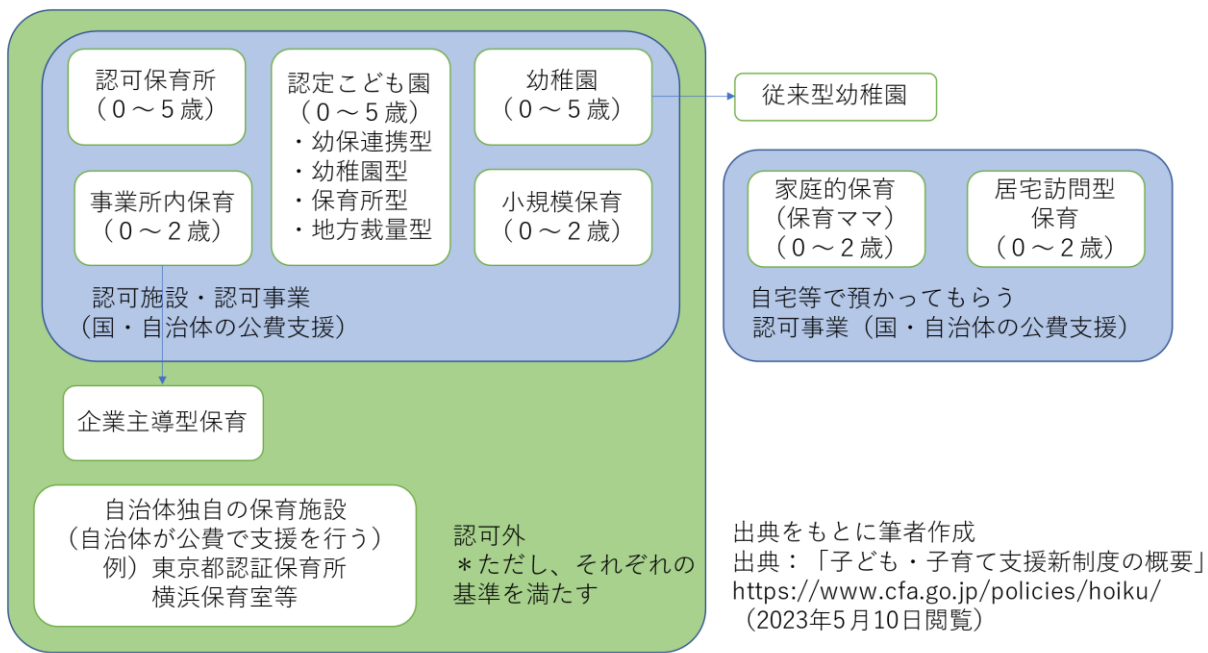
医療ケアが必要なケースなど特定の条件のもと、利用する子の居宅において保育します。

④自治体独自の保育施設

上記のほかにも、東京都認証保育所や横浜保育室など、国の認可保育施設ではないものの、各自治体に独自に設定された基準を満たして、自治体の公費からの支援を受けて運営される保育施設があります。

⑤その他一時的利用など

保育のサービスは、前もって必要であることが明らかで事前準備ができる場合ばかりではなく、一時的に必要なこともあります。例えば、家庭において一時的に保育が困難になった乳幼児を預かる**一時預かり事業**（主として保育所、幼稚園、認定こども園などの認可保育施設等で行われます）や、病気のために保育施設での保育が受けられなくなった乳幼児を保育するため、病院や保育所等に布設されたスペース等でなされる**病児保育**などの事業もあります。



(3) 利用者負担について

最後に利用者負担についても、触れておきましょう。

令和元年（2019年）より、幼児教育・保育の無償化制度が始まりました。これにより、すべての3歳から5歳の子どもたちの保育料が無償となりました。ただし、通園送迎費、食材料費、行事費などは、無償化の対象外で、保護者の負担です。また、0歳から満3歳未満の子供たちについては、非課税世帯を対象として無償となりました。ただ、こうなると4時間の教育時間と8時間・11時間の保育時間で、本来かかっただろう保育料から考えると公平感に欠けますね。そこで、幼稚園における預かり保育

についても、保育の必要性があれば月1万1千3百円まで無償となりました（保育の必要性がない場合は当てはまりません）。また、待機児童のためにやむなく認可外保育施設を利用している場合でも、保育の必要性があれば月3万7千円まで無償となりました。

また、このほか多子世帯やひとり親世帯等について、利用者負担額を軽減する制度もあります。

4 おわりに

これまで、保育制度の基礎、あるいは前提となるポイントを概観してきました。

最後に、保育のあとの子育て支援、つまり小学校に上がったあとのことについても少し触れて、本講座を終えたいと思います。

放課後児童健全育成事業について

放課後児童クラブとも呼ばれます。保護者が労働などにより、昼間家庭にいない小学校に就学している児童に対して、教育課程（授業）終了後に小学校の余裕教室や児童館等を利用して適切な遊びや生活の場を提供する事業です。これは、学童保育とも呼ばれてきましたが、保育の小学校（児童）版といえるでしょう。目の前の保育のこと、例えば待機児童が問題になっているような自治体において「保活」（受入れ可能な保育所探し）で右往左往しているときには、小学校のことは、だいぶ遠くのこのように思われますが、実は保育の問題を反復している部分があります。

「小1の壁」と呼ばれる問題があります。子どもが就学前の段階では、預かり保育の整備された幼稚園や保育所の利用などによって、支障なく働くことができていたのが、子どもが小学生に上がるところした施設では保育をしてもらえなくなり、仕事との両立が難しくなる問題です。待機児童問題の小学校版とでもいえましょう。そして、いわゆる待機児童問題以上にまだ行政の整備が追い付いていない課題でもあります。さらには、「小4の壁」という言葉もあるほどです。学童保育の優先順位はどうしても学年の低い方が優先になるので、学年が上がると、学童の利用がさらに難しくなるという現状があります。

子育て支援の展望

この状況を鑑みて政府は、2018年に「新・放課後子ども総合プラン」を策定し、2023年度末までに計約30万人分の受け皿を整備する目標を掲げました。また、全ての小学校区で、両事業を一体的に又は連携して実施し、うち小学校内で一体型として1万箇所以上で実施することを目指す、とうたわれています。

これらの目標を達成するには困難を伴いますが、現在もそれぞれの自治体で課題の解消にむけた取り組みが続いております。全ての児童が放課後を安全・安心に過ごし、多様な体験・活動を行うことができるよう願うばかりです。

参考文献

内閣府「子ども・子育て支援新制度 なるほどBOOK」（平成28年4月改訂版）

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/event/publicity/naruhodo_book_2804.html（2023年5月10日閲覧）

厚生労働省「新・放課後子ども総合プラン」<https://www.mhlw.go.jp/content/11906000/honnbun.pdf>（2023年5月10日閲覧）

近藤幹夫・幸田雅治・小林美希編著『保育の質を考える——安心して子どもを預けられる保育所の実現に向けて』明石書店、2021年。

田口賢太郎「保育教諭の「教育原理」は可能か—教員養成と保育士養成のあいだで教育の基礎を問う—」下司晶・須川公央・関根宏朗編著『教員養成を問いなおす』東洋館出版社、2016年。

無藤隆・汐見稔幸・大豆生田啓友編『3法令から読み解く乳幼児の教育・保育の未来—現場で活かすヒント』中央法規出版、2018年。

水畑明彦『自治体職員が書いた子ども子育て支援新制度の基礎がわかる本』デザインエッグ株式会社、2018年。