

幼保連携型認定こども園の行財政と経営 ——過疎地 M 町を事例として——

手塚 崇子*

Public Policy and Public Finance, Management of Ninteikodomoen
(Type: Cooperation of Nursery School and Kindergarten)
Case Study of in Populated Area, M Village

Takako TEZUKA

要 旨

平成 24 年 8 月、政府は「税・社会保障一体改革」による消費税増税の目的として、子ども・子育て新システム（案）を修正後子ども・子育て関連 3 法案を成立させ、新たに幼保連携型認定こども園の推進を決定した。認定こども園が、政府の当初試算より施設数が少ないのは、認定こども園制度が複雑であり、メリットが少ないことが理由としてあげられている。本研究では先行的に設置されている認定こども園についてその運営状況と行財政分析による施設経営と課題について検討し、今後の認定こども園が就学前教育・保育施設としての役割と機能について検討した。認定こども園は、少子化が進む過疎地では親の就労で子どもを区別せず子どもの集団保育を可能にしているが、施設整備面では補助金が少なく市町村にとっては非常に負担が大きいものであることがわかった。運営費については、認定こども園にしても人件費がかかるため、費用の削減を目的とした施設とはならない。先行的に認定こども園を開所した M 町では、補助規則である 10 年後に運営方法の変更等を考慮に入れ、公設民営への移行を考えたりと、こども園の運営だけでなく、段階を越えて運営主体についての検討の時期となっている。過疎地においては、子育て支援や地域の拠点となるためにも公共の就学前教育・保育施設を維持する必要がある。

キーワード：認定こども園、子ども・子育て新システム、子育て支援、保育行財政、園経営

*助教 保育行財政・保育所 幼稚園経営

1. はじめに

平成 24 年 8 月、政府は「税・社会保障一体改革」による消費税増税の目的として、子ども・子育て新システム（案）を修正後子ども・子育て関連 3 法案を成立させた。この法案は、「総合子ども園（仮称）構想」を廃案とし、新たに幼保連携型認定子ども園の推進を決定した。認定子ども園制度¹は、文部科学省と厚生労働省両省で幼保連携推進室をつくり、平成 18 年 10 月より施行したが、政府の当初試算では 2,000 施設を越えるはずであったが、平成 25 年 4 月現在その数 1,099 と少なく、認定子ども園制度が複雑であり、メリットが少ないことが理由としてあげられている。

認定子ども園については、杉山（2006）、村山（2008）、伊藤（2011）、伊藤（2012）等が制度の問題点について研究しているが、認定子ども園の施設単体の財政分析をしているものはない。

筆者は今まで、幼保一体化施設の運営や財政分析、開設前後の施設財政比較を行ってきた。2012 年に子ども・子育て新システム法が制定され、幼保連携型の認定子ども園の推進が方向づけられ、今度幼保連携型認定子ども園は改めて注目されると考えられる。そこで本研究では認定子ども園の運営や行財政分析及び施設経営の現状と課題を分析することとする。

2. 目的

本研究では先行的に設置されている認定子ども園についてその運営状況と行財政分析による施設経営と課題について検討し、今後の認定子ども園が就学前教育・保育施設としての役割と機能について検討することとする。

認定子ども園は、既存の幼稚園や保育所に対してまだ設置数が少ない。そのため先行的に設置された施設であり、認定子ども園単体での決算書等がある過疎地 M 町の認定子ども園を事例として取りあげることとする。

3. 研究方法

幼保連携型認定子ども園のある M 町より、決算書等の提供及び認定子ども園単体の歳入歳出状況を現場の園長先生や役所の担当者に財務報告書では得られない有益な情報をヒアリングを通して行い、幼保連携型認定子ども園の保育行財政を分析し、現状と今後の課題を検討する

こととする。なお、本研究において「幼保一元化」とは、省庁を一元化し、保育の制度、保育内容、研究・研修についても一元化することをさすが、現在の制度では認められていない。一方、「幼保一体化」とは、幼稚園と保育所の2つの現行制度を維持しつつ、両施設の設置基準や保育内容、免許と資格、職員の配置等をできるだけ近づけ、幼稚園と保育所の関係を密接にしようとすることであり、地方分権化や規制緩和により「幼保一体化施設」は増えつつある。

4. 認定こども園制度への国の動向

従来より幼稚園と保育所は地域により偏在しており、少子化による地域の子どもの減少と幼稚園の充足率の低下、女性就労の増加による保育需要の増加と保育所不足がおこっていた。また、保育所不足に対して、幼稚園が低年齢児を受け入れ、さらに保育時間を長くする預かり保育の増加へといわゆる「幼稚園の保育所化」が行われていった。

(1) 地方分権推進委員会第一次勧告

1998年6月19日、文部省と厚生省は、「子どもと家庭を支援するための文部省・厚生省共同計画」を発表し、「幼稚園と保育所の連携の促進」では、①教育内容・保育内容の整合性の確保、②幼稚園教諭と保母（1999年より保育士に名称変更）の研修の合同開催、③幼稚園教諭と保母の人的交流の促進、④幼稚園教諭と保母の養成課程における履修科目の共通化、⑤幼稚園・保育所の子育て支援にかかわる事業の連携実施、⑥公的助成及び費用負担の在り方の検討等の具体的な提案が行われた。

①は、既に幼稚園教育要領と保育所保育指針については、各子どもの年齢で、整合性がとれている。②③は、各市町村で行われている所もある。④はカリキュラムの改正を行い、共通化をはかった。⑤は幼稚園や保育所に地域の子育て支援センター機能を設置している。⑥の費用負担のあり方については、保育所の保育料は保護者の所得階層に応じた保育料が設定されており、幼稚園の保育料は一定額（公立は市町村が定め、私立は施設側が設定する）である点、保育所と幼稚園の運営費補助の違いは現在も検討されている大きな課題であるといえる。

同年6月、文部省と厚生省は「教育・児童福祉施策連絡協議会」を設置、「子どもと家族を支援するための文部・厚生省共同行動計画」を発表し、次の6点の内容で「幼稚園と保育所の連携の推進」が図られた。①教育内容・保育内容の整合性の確保、②幼稚園教諭と保母の研修の合同活動、③両者の人的交流の推進、④両者の養成施設の履修科目の共通化、⑤幼稚園と保育所の子育て支援に係る事業の連携実施、⑥公的助成及び費用負担の在り方の検討であった。

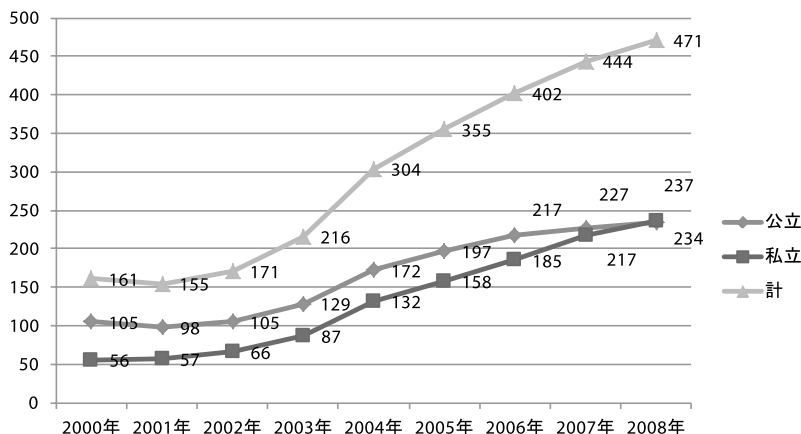
(2) 施設の共用化と規制緩和による影響

1998年文部省と厚生省は共同で「幼稚園と保育所の共用化に関する指針について」を公表し、その後幼稚園と保育所の共用化は少しずつ施設数を伸ばしていく。2000年度は、公立105園、私立56園に対し、2004年度では公立172園、私立132園と増加していく傾向にある。2007年度までは施設の共用化について公立の方が多かったが、2008年度以降、公立が234園、私立237園と逆転した。(図表1参照)

共用化の施設の状況は、合築が234施設(公立142園、私立92園)、併設42園(公立27園、私立15園)、同一敷地内195園(公立65園、私立130園)であり、公立は234園、私立は237園、合計471園となった。公立は合築が多く、新規に建設したもの、もしくは既存の施設を改築して開設した施設が多い。私立は同一敷地内で行っている施設が多い。(図表2参照)

1998年2月、「保育所における短時間勤務保母の導入について」が一部改正され、児童福祉施設最低基準で規定されている「定数上の保母の取り扱いについては、従来の常勤の保母をもって充てるように指導してきた」が多様な保育需要や保育士の多様な勤務形態に柔軟に対応できるよう、短時間勤務の保母を当てても差し支えないこととなった。この緩和以降、公立保育所において非常勤の保母が急増し、地域により一つの保育所の中で、正規保母よりも非常勤の保母(以下保育士とする)の数の多いという所も出てきており、正規職員と非常勤職員の業務分担等の問題が持ち上がっている市町村もある。

図表1 共用化施設の推移



(出所) 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』, p.16。

図表2 共用施設の状況

	公立	私立	合計
合築	142	92	234
併設	27	15	42
同一敷地内	65	130	195
合計	234	237	471

(注) 認定こども園の認定を受けた施設を除く。

(出所) 文部科学省初等中等教育局幼児教育課 (2011) 前掲資料, p.16。

(3) 施設の共用化と規制改革

2000年度より保育所への企業や個人の参入が認められるようになった。2001年3月規制緩和委員会は「規制緩和3カ年計画」を策定し、また利用者と施設との直接契約や保育所と幼稚園の共用化の推進、幼稚園における預かり保育の拡充が計画の中に盛り込まれた。2002年7月、構造改革特区制度を推進し、規制改革を地域の自発性を最大限尊重する形で進め、日本の経済と地域の活性化を実現することを目的として構造改革特別本部が内閣に設置された。

2003年総合規制改革会議は、「規制改革推進のためのアクションプラン」を発表し、重点検討事項12点のなかに「幼稚園と保育所の一元化」が盛り込まれ、施設整備基準の統一や資格・配置基準の統一、入所対象の統一等が求められ、その後幼保一元化政策は大きくクローズアップされることとなった。

構造改革特区において幼保一元化関連のものは、①保育所における保育所児及び幼稚園児の合同活動(特区914)、②幼稚園における幼稚園児及び保育所児の合同活動(特区807)、③保育事務の教育委員会への委任(特区916)、④三歳未満児の幼稚園入園の容認(特区806)、⑤公立保育所における給食の外部搬入の容認(特区920)、⑥保育所と幼稚園の保育室の共用(特区823・921)、⑦幼稚園の基準面積算定方法の弾力化(特区831)、⑧保育所における私的契約児の弾力的な受け入れの容認(特区913)であった。

2003年第1回構造改革特区認定から2010年11月までのもので、幼保一元化関連といわれるものを表にしたものが図表3となる。幼保一元化関連にあげられている内容でも、幼保一元化直結しているのは、特区807・823・914・921である²。

(4) 認定こども園制度

文部科学省と厚生労働省は、幼保の連携をさらに進め、地域の多様なニーズにこたえ幼稚園

図表3 特区による幼保一元化関連事項の承認数

特区番号	内 容	承認数	備考	全国展開日
806	三歳未満児の幼稚園入園の容認	38	内重複 4	2008/7/9
807	幼稚園における幼稚園児と保育園児の合同活動	37	内重複 32	2005/11/22
823・921	保育所と幼稚園の保育室の共用	7	—	2005/11/22
831	幼稚園の基準面積算定方法の弾力化	5	内重複 5	2005/11/22
913	保育所における私的契約児の弾力的な受け入れの容認	4	—	2007/7/4
914	保育所における幼稚園児と保育園児の合同活動	35	内重複 32	2005/11/22
916	保育事務の教育委員会への委任	12	内重複 11	2005/11/22
920	公立保育所における給食の外部搬入の容認	94	内重複 9	2010/11/30

※全国展開されるまでの数である。

(出所) 構造改革特別区域推進本部 HP, 各認定より筆者作成。

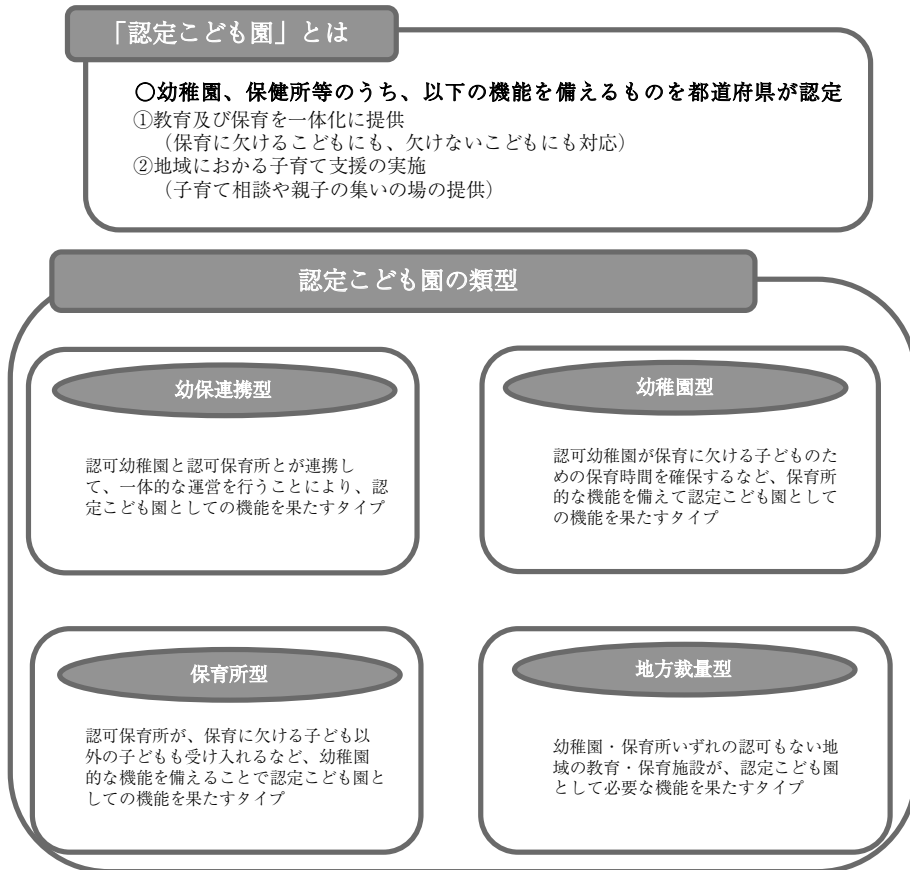
と保育所の制度の枠組みを越えた新たな仕組みとして2006年10月に「認定こども園」制度をスタートさせた。そして、文部科学省と厚生労働省の両省合同で「幼保連携推進室」を設置、認定こども園の推進を図っている。この制度は、就学前の子どもの教育・保育を親の就労状況に捕らわれずに行い、地域の子育て支援も行う施設であり幼稚園と保育所の機能と子育て支援センターの機能を併せ持った施設である。施設や整備運営の在り方を定めた認定基準を達成し、都道府県が認定を行うこととなった。

① 認定こども園の制度と類型

認定こども園には、①認可幼稚園・認可保育所が認定を受ける幼保連携型、②認可幼稚園が保育に欠ける子どもたちの保育時間を確保する等保育所機能を持ちつつ認可保育所としての認可を受けていない幼稚園型、③認可保育所が保育に欠けない子どもを預かる等幼稚園的な機能を持ち、認可を受けない幼稚園機能をもつ保育所型、④幼稚園・保育所いずれかの認可をうけない施設が地域の実情に応じて保育所および幼稚園機能を持ち、認定を受ける地方裁量型の4つがある。(図表4) ①は、認可幼稚園と認可保育所が一体的な運営を行い、認定こども園としての機能を果たす施設である。②は、認可幼稚園が保育に欠けるこどものために保育時間を確保する等保育所的機能を備えている施設であり、0～2歳の受入の義務づけはない。③は、認可保育所が保育に欠ける以外のこどもも受け入れる等幼稚園的な機能を備える施設である。④は、幼稚園・保育所のどちらの認可も受けていない地域の教育・保育施設である。

認可基準について「国の指針」は、次の通りの事項を定められている。①職員配置と職員資格については、0～2歳児は、保育所と同様の職員体制で保育士資格保有者とする。3～5歳

図表4 認定こども園の類型



(出所) 幼保連携推進室 (2006) 『認定こども園の概要』。

児については、職員配置は学級担任を配置し、長時間利用時には個別対応が可能な体制とし、職員資格としては幼稚園教諭免許と保育士資格の併有が望ましいが、学級担任は、幼稚園教諭免許保有者、長時間児については保育士資格の保有者を原則とし、片方の資格しかないものを排除しないように配慮する。②教育・保育の内容としては、幼稚園教育要領と保育所保育指針の目標が達成される教育・保育を提供すること。施設の利用開始年齢の違いや短時間児・長時間児の事情に配慮すること。認定こども園として一体的運用の観点から、教育・保育を全体的に計画すること。小学校教育への円滑や接続に配慮すること。③子育て支援については、保護者が利用したいときに利用できる体制を確保し、さまざまな地域の人材や社会資源を活用する

ことがあげられている³。

認定こども園制度の大きな特徴は、直接契約制度である点、保育料の決定を施設が行える点、認定については都道府県が行う点である。ただし、「保育に欠ける」要件は残しているため、保護者からの申し込みを市町村に送付、市町村が保育に欠けることを認定した後に、入所が決定される仕組みとなっている。保育料設定については、施設側が設定した保育料を市町村に届け出、市町村は保育料設定が不適切と判断した場合は改善命令を出すことができる。

認定こども園の問題点は、保育の基本条件である設備、職員配置、職員資格については、規制の水準を幼稚園と保育所の緩い方にあわせており、認定こども園制度の直接契約方式が認可保育所と保護者との直接契約への導入的位置づけである点、市町村の関与はあっても、保育料を施設が自由に設定できる点である。また、地方裁量型については地方の裁量に任せている点で、幼児教育・保育条件の地方格差・地域格差が拡大すること懸念する声もある⁴。

5. M町の認定こども園の開所の経緯について

(1) M町の概要

M町は、平成24年度人口7,980人の過疎地であり、財政力指数は、0.36、実質収支比率11.2、公債費負担比率9.5、経常収支比率89.1と財政力の弱い町であり、平成23年度は43.69%地方交付税に依存している。M町は、平成の合併で近隣の2つの町との合併協議会が設置されたが最終的に合意に至らず、平成16年に解散し現在に至っている。

(2) 既存の就学前教育・保育施設

M町は、幼稚園2園と保育所2園を運営しており、昭和34年に幼稚園M1、昭和39年に幼稚園M2、昭和41年M3保育所、昭和49年にM4保育所を開園している。4つの既存の施設は、昭和50年代に300名を超えたが、平成12年度には200人未満となっており、少子化の影響を受けている。特に幼稚園の利用者が減少し、平成16年度では幼稚園施設が50人を割る状況にまで至っていた。一方保育所は、へき地保育所の役割をしていた保育所M3については利用者が減少しているものの、通常の保育所の保育所M4については、利用者は増加傾向にあった。

少子化の影響をうけ、4つの施設の子どもの利用合計者数は、減少していた。さらに、4つの施設は設置から25年～40年が経過している為、建物の老朽化と人件費が大きな課題となっていた。

(3) M町の幼保一元化施設構想

M町では少子化が進行した一方、女性の就労が増加したため、乳幼児保育等低年齢児に対する保育需要は増大した。そこでM町は平成14年3月、就学前幼児の健全育成等を図る施設を適正に設置することを目的として住民の意見を聞くために、民間メンバーによる「M町幼児施設適正化検討会議」を設置した。5回の検討会議を得て、同年12月報告書が首長に提出され、「施設の老朽化、保育時間への対応、未来社会の子ども達への施設の充実等、…幼保一体化に向けた施設の統合が是非実現すべき課題」との方向性を示し、入所要件と区分、建設場所、通園・通学対策、給食、子育て支援施設の開所等について提言され、県で一番最初に認定こども園の認定を受け、幼保連携型認定こども園として開所された。旧施設は他事業で使用され⁵、認定こども園は、新たに購入した場所で開園された。保護者への説明会は3日間も上げられたが、職員同士の多くの議論を有さないため、開所当時はさまざまな問題が起こり、規模拡大による保育運営、幼稚園と保育所の保護者の捉え方の相違、現場の幼稚園教諭と保育士はとまどいを隠せなかった⁶。

6. M町の認定こども園の運営について

M町のこども園は、0～2歳と3～5歳児の短時間児と長時間児があり、3～5歳児については、短・長時間児を同じクラスで保育している。9時～14時までを短時間児、7時30分～19時までを長時間児と定めている。短時間児の預かり保育は14時～16時⁷、長時間児の早期保育は7時30分～8時30分、夕方保育は16時30分～19時としている⁸。

まず、M町の認定こども園の運営について職員や保育士配置条件についてみることにする。

(1) 職員について

M町の都道府県における認定こども園の認定の基準に関する条例等⁹は、平成18年10月であった。職員配置や職員条件については、0歳児では3:1、1・2歳児では6:1、3歳児では長時間児（保育所利用者）は20:1、短時間児（幼稚園利用者）は35:1、4・5歳児については、長時間児30:1、短時間児は35:1と短時間児では幼稚園の1クラス35名と同様となり、M町の都道府県では国基準となっている¹⁰。（図表5参照）

次に既存していた旧幼稚園と旧保育所の施設については、幼稚園は幼稚園教諭として正規職員が7名、保育所は保育士が8名、非正規職員10名、計25名であった。その後認定こども園となり、保育者23名（非常勤9名）、調理員5名（うち非正規職員4名）、栄養士1名（非常

図表5 M町の都道府県における認定こども園の配置基準

年齢	配置条件	職員資格
0歳児	3:1	保育士資格
1歳児	6:1	
2歳児		
3歳児	長時間児 20:1	幼稚園教諭免許・保育士資格併有あるいはいずれか
	短時間児 35:1	
4・5歳児	長時間児 30:1	
	短時間児 35:1	

(出所) M町へのヒアリングにより筆者作成。

図表6 M町の認定こども園の職員数

	正規	臨時	合計
園長	1	—	1
副園長	1	—	1
事務長	1	—	1
保育士	9	11	20
保健師	—	1	1
栄養士	—	1	1
調理員	1	4	5
合計	13	17	30

(出所) 園長へのヒアリングにより筆者作成。

図表7 M町の認定こども園の定員と保育士と幼稚園教諭の配置

	長時間児	短時間児	計	主任	保育士と幼稚園教諭数		フリー
				正規	正規	臨時	臨時
0歳児	4	—	4	1	1	1	1
1歳児	9	—	9		—	2	
2歳児	18	—	18		1	2	
3歳児	6	8	14	1	1	—	1
	5	9	14		—	1	
4歳児	12	6	18		—	1	1
	11	8	19		1	—	
	11	8	19	1	—		
5歳児	13	9	22	1(兼務)	1	—	1
	15	6	21		1	—	
合計	104	54	158	3	7	7	4

(出所) 園長へのヒアリングにより筆者作成。

勤職員), 保健師(非常勤職員), 事務長1名となった。(図表6・7参照)

M町の認定こども園は, 保育士については町長部局の職員であるため, 現在は教育委員会への出向を命じられ, 教育委員会からこども園勤務を命じられている。認定こども園の園長¹¹は, 各市町村により園長に任命される職員の職階に規定¹²があるが, M町の開所当時の園長

幼保連携型認定こども園の行財政と経営

図表8 M町の認定こども園施設整備の財源内訳

		保育所	幼稚園
合計 790,162千円 1,913.28 m ²	施設整備事業債	79,100千円 10.0%	国庫補助金 47,243千円 5.9%
	社会福祉施設整備事業債	145,300円 18.40%	ふるさと基金ほか 331,532千円 42.0%
	一般財源	183,755千円 23.30%	
	県費補助金	1,532千円 0.2%	
	関西グリーン電力基金助成金	1,700千円 0.2%	

(出所) M町へのヒアリングにより筆者作成。

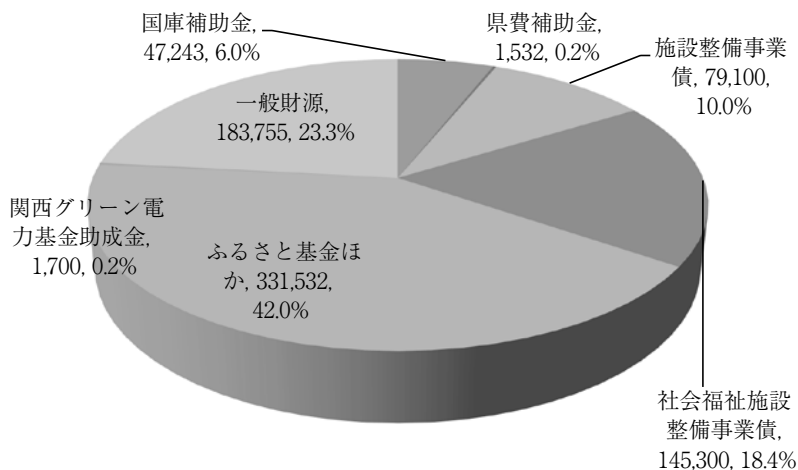
は年長者であった幼稚園教諭が務めており、現在は年長者の保育士が園長を務めている。

(2) 認定こども園の施設整備費について

認定こども園の新規用地取得費用は、1億6,172万千円であった。施設整備については、総額で7億9,016万2千円であり、財源内訳は図表8となる。M町の認定こども園については、平成16年度に行われた「三位一体の改革」¹³により、保育所施設整備における国及び県補助金が廃止されたため、保育所に対する国と県の補助金は受けられなかった。保育所については、施設整備事業債¹⁴として7,910万円、社会福祉士施設整備事業債¹⁵として1億4,530万円が使用されたのである。

幼稚園部分としては、安心・安全な学校づくり交付金事業として4,724万3千円が国庫補助金となった。その他県費補助金は地域木材を使用する健康空間創造事業¹⁶として153万2千円が補助金として支給された。一番の財源は、ふるさと基金等による3億3,153万2千円と一

図表9 M町の認定こども園施設整備費の財源内訳の割合（単位：千円）



(出所) M町資料により筆者作成。

一般財源 1 億 8,375 万 5 千円が割り当てられた。したがって、幼稚園部分には国庫補助金が支給され、保育所部分には、次世代育成支援対策施設整備交付金に代わる地方債が発行された。

施設整備の財源を割合ごとに示したのが、図表 9 である。補助金は、幼稚園に対する国庫補助金と健康空間創造事業による県費であり全体の 12.0%のみであった。その他は社会福祉施設整備事業債と施設整備事業債があわせて 28.4% を占め、ふるさと基金が 42.0%、一般財源が 23.3% と町の持ち出しが 65.35% の施設となった。三位一体改革後、公立保育所の施設整備補助金が廃止されたことにより、公立保育所、幼保連携型認定こども園、保育所型認定こども園といった認可保育所の施設整備は、市町村にとって大きな支出となったことはいまでもない。

(3) 認定こども園の財政運営について

認定こども園の財務運営を見るには、決算は幼稚園部分と保育所部分と一緒に処理され、「教育費・こども園費・ひまわりこども園費」の一本となった。認定こども園の保育料については、0～2 歳児と 3～5 歳児の短時間児と長時間児で区分されている。(図表 10 参照)

認定こども園の収入については、認定こども園は地域の子育て支援拠点事業を行っている為、県補助が 370 万円、安心子ども基金 45 万 8 千円、負担金としては長・短時間児保育料、延長保育料、預かり保育料等が 2,816 万円、使用料は入園料¹⁷ やバス使用料 47 万 8 千円、雑入は保護者からの給食費 272 万 4 千円総額 3,609 万 9 千円であった。(図表 11 参照)

幼保連携型認定こども園の行財政と経営

図表 10 M町認定こども園の保育料

各月の初日に在籍する子どもの属する世帯階層区分		徴収金（保育料）基準額（月額）		
階層区分	定義	0歳児クラスから 2歳児クラスまで	3歳児クラスから5歳児クラス	
			短時間保育	長時間保育
		給食費を含む		
第1階層	生活保護法による被保護世帯（単給世帯を含む）及び中国残留邦人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律による支援給付受給世帯	0	0	0
第2階層	第1階層及び第4～7階層を除き、前年度分の市町村民税の額の区分が次の区分に該当する世帯	市町村民税非課税世帯	5,400	3,600
第3階層		市町村民税課税世帯	10,100	7,700
第4階層		40,000円未満	18,000	16,200
第5階層		40,000円以上 103,000円未満	26,700	24,700
第6階層		103,000円以上 413,000円未満	36,600	27,500
第7階層		413,000円以上 734,000円未満	48,000	27,500
第8階層		734,000円以上	62,400	28,000

（出所）M町資料による。

図表 11 M町認定こども園の収入（平成24年度）

収入項目	金額（千円）	備考
県補助金	4,737	地域子育て支援拠点事業 3,700, 安心こども基金補助金 458, 3人子施策 579
負担金	28,160	長時間児保育料 20,644, 短時間児保育料 6,316 時間延長保育料 13, 預かり保育利用 134 一時保育料 33, 保育料過年度分 75, 保育所運営費 945
使用料	478	入園料 62, バス使用料 416
雑入	2,724	こども園給食費
合計	36,099	

（出所）M町（2003）『平成24年度 M町歳入・歳出決算報告書』より筆者作成。

図表 12 M町認定こども園の支出（平成 24 年度）

支出項目	金額（千円）	備考
報酬	813	保育士，嘱託医師等
給料	62,233	
職員手当	24,744	
共済費	20,970	
賃金	31,779	給食調理員，保育士臨時職員
報償費	50	
旅費	4	職員出張旅費
需用費	18,405	電気代，水道代，燃料費等
役務費	2,153	電話料，衛生検査手数料等
委託料	1,126	警備，電気管理等
使用料及び賃借料	495	
工事請負費	870	
備品購入費	784	
負担金補助及び交付金	12,205	退職組合負担金 11,796，県保育連合会負担金ほか 409
公課費	33	
合計	176,664	

（出所）M町（2003）前掲より筆者作成。

支出をみると臨時職員を含めた職員の人件費は，1億794万7千円，支出総額1億7,666万4千円に占める人件費は，79.6%を占めている。保育料等の収入を引いた1億4,056万5千円が町の負担となっており，79.6%が町負担であり「三位一体の改革」後，保育運営費の国庫補助金が廃止されたことによる，町負担の重責はさらに増大した。支出に占める保護者負担は17.8%，補助金の割合は2.7%，負担金及び使用料，雑入等保護者からのものは17.8%，収入は支出の20.5%であった。さらに子ども1人当たりの運営費は，111万8千円となった。（図表12参照）

7. 旧幼稚園と旧保育所について

前述の通り，旧幼稚園2園は，昭和34年（幼稚園M1）・39年（幼稚園M2）に開園し，2年保育を行っていた。旧保育所2園は，昭和41年（保育所M3）・49年（保育所M4）に開園し，保育所M3については，2歳児からの保育となり，へき地保育所的な役割を担い混合保育を行いながら，幼稚園に近い機能をもった運営を行っていた経緯がある。

図表 13 M 町の旧幼稚園の職員配置と園児数

	M1	M2
園長	1	1
主任	1	1
教諭	2	2
4 歳児	12	10
5 歳児	13	17

(出所) 園長へのヒアリングにより作成。

図表 14 M 町の旧保育所の職員配置と園児数

	M3	M4
園長	1	1
主任	—	1
保育士	2	6 (内臨時 5)
栄養士	—	1
調理員	—	1
用務員	1	1
0 歳児	—	0
1 歳児	—	4
2 歳児	3	9
3 歳児	12	17
4 歳児	4	21
5 歳児	7	18
合計	26	69

(出所) 園長へのヒアリングにより作成。

(1) 旧幼稚園と旧保育所の職員について

旧幼稚園と旧保育所の職員配置と子どもの在園数は図表 13・14 の通りである。幼稚園 M1・2 とともに園長と主任が各 1 名、各年齢のクラス担当に幼稚園教諭が各 2 名配置となっていた。4・5 歳児とともに定員 35 名の半数も埋まっていない状態であり、幼稚園 M2 の 4 歳児については、10 名と 3 割以下である。保育者としては子どもに目が行き届くが、集団としてみた場合集団遊びや異年齢交流などには限界があり、学校経営としては贅沢なものとなっている。

旧保育所については、保育所 M3 は園長 1 名、保育士 2 名、用務員 2 名で運営されていた。2・3 歳児は一緒に保育されていたため、規定上保育士 2 名の配置で行われていたのである。保育所 M4 は園長・主任・栄養士・調理員が各 1 名、保育士 6 名（内非常勤 5 名）となり、園長・主任を除いた保育士で配置基準通りの配置となっていた。保育所 M4 については非常勤保育士が 5 名という点で、人件費が削減されている。

(2) 旧幼稚園と旧保育所の財政運営

旧幼稚園と旧保育所の財政状況については、旧幼稚園は 2 園合計の決算額、旧保育所につ

図表 15 M町の旧保育所 M3 園の支出（平成 19 年度）

支出項目	金額（千円）	備考
報酬	379	嘱託医師等
給料	18,163	
職員手当	30	
共済費	597	
賃金	4,489	給食調理員，保育士臨時職員
報償費	0	
旅費	0	
需用費	1,081	電気代，水道代，燃料費等
役務費	305	電話料，衛生検査手数料等
委託料	114	警備，電気管理等
使用料及び賃借料	10	
備品購入費	0	
負担金補助及び交付金	31	
公課費	9	
合計	25,208	

（出所）M町（2008）『平成 19 年度 M町歳入・歳出決算報告書』より筆者作成。

図表 16 M町の旧保育所 M4 園の支出（平成 19 年度）

支出項目	金額（千円）	備考
報酬	496	嘱託医師等
給料	31,395	
職員手当	140	
共済費	1,661	
賃金	12,868	給食調理員，保育士臨時職員
報償費	100	
旅費	22	職員出張旅費
需用費	8,685	電気代，水道代，燃料費等
役務費	474	電話料，衛生検査手数料等
委託料	114	警備，電気管理等
使用料及び賃借料	171	
備品購入費	0	
負担金補助及び交付金	84	
公課費	0	
合計	56,210	

（出所）M町（2008）前掲より筆者作成。

いては、各保育所の歳出は図表15・16となった。2つの施設の決算の提供に格差がでるのは、旧幼稚園と旧保育所の管轄が異なっていたためである。特に幼稚園については、決算合計金額のみしか開示されなかったため、旧幼稚園と旧保育所の合計金額を現在の認定こども園の支出とで比較することとする。

旧幼稚園の運営費が5,416万5千円であるため、旧幼稚園の子ども1人あたりの運営費は、104万2千円、旧保育所の運営費を合わせた4施設の運営費の合計は、1億1,742万円、子ども1人あたりの運営費は79万8,776円となる。

旧保育所M3園の子ども1人あたりの運営費は96万9千円あったが、小規模保育所にしては1人あたりの運営費は低い。その理由は0・1歳児を受け入れていない点、2・3歳児は一緒に保育をしている点、4・5歳児では1人の保育士のみが必要である点があげられ、小規模保育所ではあるが、保育士の配置を子どもの年齢区分とうまくリンクさせているため運営費として人件費が効率よく使用されている例といえる。

M4園の子ども1人あたりの運営費は81万5千円となるが、この金額についても通常の保育所よりも運営費が低く抑えられており、その理由としては、保育士6名のうち5名が臨時職員であることが人件費を抑制しており、そのまま運営費に反映されているといえる。したがって、旧幼稚園と旧保育所では旧幼稚園の1人あたりの運営費の方が高い状態であったといえる。

認定こども園の子ども1人あたりの運営費は111万8千円であるため、旧幼稚園・保育所よりも運営費は高くなったといえる。しかし、認定こども園の子ども1人あたりの運営費は低いコストである。その要因としては、保育者23名のうち臨時職員が11名おり、他の調理員等の職員については7名のうち6名が臨時職員であるため、人件費を抑制していたためであり、また0歳児が少ないこともその理由である。

旧幼稚園と旧保育所の運営費合計は1億3,558万3千円、認定こども園の運営費合計は1億7,666万4千円である。子どもの数は認定こども園が11名と多いが、運営費は4,108万円と高い。認定こども園については役務費と需用費、委託料等統合された後はむしろ安価となったが、人件費がかかるため、運営費自体は高くなる。しかし認定こども園は保育士の半数の臨時保育士を採用しているため、人件費を抑えているが、保育の安心・安全と保育士の労働環境を整えるためにも各クラスに必ず正規の保育士を配置するよう運営することが必要である。

8. さいごに

M町は、公立幼稚園2園と公立保育所2園を運営していたが、少子化による幼稚園の充足率の低下と保育需要の増加、さらには施設の老朽化により、旧幼稚園と旧保育所を廃園し、幼稚園と保育所の両者の機能をもつ幼保連携型認定こども園を開園した。

認定こども園は、旧施設の保育士と幼稚園教諭を集約し、町内の就学前の子どもの保育を行う施設となった。認定こども園の開設には、用地取得費と施設整備に7億9,016万2千円を要した。こども園の1人当たりの運営費については、旧幼稚園と旧保育所の費用が約80万であったが、それよりも高い111万8千円となった。したがって就学前教育・保育の一元化施設が、財政の効率化につながっているわけではない。

認定こども園の施設整備である幼稚園分の国庫補助金については、10年間の目的別使用が禁止されているため、認定こども園を幼稚園型や保育所型、地方裁量型に変更することはできない。M町は、開所10年後平成29年に認定こども園の運営を維持するか又は民間委託するのかの検討を開始している。したがって、認定こども園制度が施行されており早い時期に認定こども園を開所した市町村にとっては、こども園の運営のみが課題だけでなく、運営主体の維持継続もしくは、変更するか等次の検討の段階へと向かっている。

M町のように就学前教育・保育施設が認定こども園1園しかない場合、民間委託すると公共の就学前教育・保育が町になくなることになる。2年前の東日本大震災の際でも公共施設が地域の拠点になることを考えても、公共の就学前教育・保育施設の運営は子どもや保護者、地域にとって重要である。認定こども園は、子どもと保育者と施設の集約だけでなく、子育て支援や地域の拠点であることも鑑みると、過疎地の施設が公設民営となることは非常に大きな問題である。M町の認定こども園は年間約1億7千万円の運営費がかかるが、この運営費については町だけの負担ではなく、国と都道府県でも負担を担い、確実に公共の就学前教育・保育としての役割と機能を果たすことを模索していくことが重要である。

「税・社会保障一体改革」の増税の名目の中に子育て支援が組み込まれている以上、目先の消費税増税だけではなく、目に見える形で就学前教育・保育の役割と機能を実現できるように財源を確保し、地方自治体に財源を分配する仕組みが必要である。

注

- 1) 就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供推進に関する法律施行規則。
- 2) 承認された中でも、幼保一元化関連の別の特区も同時に申請し、承認されている場合は、備考欄に重複数を記入した。全国展開されていったため、この事例を行ったものが現在いくつの市町村であるかは、現在の数は定かではない。
- 3) 幼保連携の特例としては、幼稚園の運営費及び施設整備費の助成については、原則学校法人、保育所の施設整備費については原則社会福祉法人に限られていたが、社会福祉法人、学校法人のどちらでも運営費及び施設整備費の助成がされることとなった。
- 4) 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『「幼保一元化」と認定こども園』、p.103。ども園』、p.103。
- 5) 既存の就学前施設であった幼稚園2園は、改修後隣接の小学校の学童保育となった。保育所2園のうち、1園については、改修後特別支援と学童保育後ディサービス施設となり、もう1園については、現在駐車場として利用されている。
- 6) 今回の報告では、現場のとまどいの内容は記さず、次回の研究とする。
- 7) 300円（おやつ代金）が必要となる。
- 8) 18時30分～19時30分は延長保育料200円が必要となる。
- 9) 「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第三条第一項第四号及び同条第二項第三号の規定に基づき、文部科学大臣と厚生労働大臣とが協議して定める施設の設備及び運営に関する基準」で示されている国の基準を基に施行している日である。
- 10) 国基準と異なる都道府県をみると、山形・青森県では3歳児の短時間利用児の職員配置については、20：1、大阪府では25：1と国基準より高い配置基準としている都道府県もある。
- 11) 市町村により、認定こども園の園長をさまざまな経緯で決めている。例えば、開所当時は、幼稚園教諭と保育士の摩擦を回避するために、役所の部長級クラスの職員を園長とし、副園長は現場の職員（幼稚園教諭や保育士）とし、開所後数年たつと、現場の職員を園長とする市町村もある。
- 12) 東京都は、幼稚園教諭が都の職員として位置づけられていた経緯があるため、幼稚園教諭は役所職員の課長クラスとして位置づけられており、保育士は係長クラスとしての位置づけのため、認定こども園の園長は幼稚園教諭と定められている。
- 13) 平成16年度の三位一体改革により、公立保育所の保育運営費の国庫負担金と県負担金が廃止され、一般財源化されたため、地方交付税の基準財政需要額に算入されることとなった。これに伴い、公立保育所の施設整備費補助金も廃止された。
- 14) 厚生労働省の次世代育成支援対策施設整備交付金に代わる地方債100%交付税である。
- 15) 厚生労働省の保育所分地方債である。
- 16) 県内の木材を使用し、保育室や廊下の壁に使用した。
- 17) 3歳児からの短時間利用時については、入園料が2,000円必要となる。

参考文献

- 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, pp. 5-15.
- 伊藤周平, 2013, 『子ども・子育て支援法と保育のゆくえ』, かもがわ出版.
- 伊藤良高, 2011, 『保育制度改革と保育施設経営』, 風間書房.
- 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, pp. 32-51.
- 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, pp. 4-18.
- 構造改革特別区域推進本部 HP.
- 松川恵子・工藤夕貴・西村重稀, 2007, 「認定こども園の現状と課題」, 『仁愛女子短期大学研究紀要』, 第39号, pp. 43-53.
- 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, pp. 7-17.
- 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.
- 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』.
- 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.
- M町, 2008, 「M町歳入・歳出決算報告書」
- M町, 2012, 「M町歳入・歳出決算報告書」
- 幼保連携推進室, 2006, 『認定こども園の概要』.