

認定こども園化の計画状況に関する自治体の実態調査

大内 善広 ・ 望月 彰

【要旨】

本研究は、各自治体における既存の保育関連施設の認定こども園化の計画状況や保育士の採用状況等に関する調査を行い、その実態を明らかにすることを目的とした。その結果、(1) 半数の自治体において認定こども園の導入が進んでいること、(2) 約4割の自治体で待機児童を把握しており、人口規模が大きいほど、待機児童を把握している割合が増加していること、(3) 待機児童を把握している自治体、人口規模が大きい自治体ほど認定こども園化を進めていること、(4) 待機児童を抱えている自治体は積極的に保育士を採用しようとする一方、非正規という雇用形態で補おうとする傾向があることが明らかとなった。

キーワード：認定こども園、自治体、実態調査、待機児童、人口規模

1. 目 的

少子化が急速に進んでいる現代において、安心して子育てができる社会環境の構築は重要な政策課題となっている。特に1989年度の合計特殊出生率が1.57となった、いわゆる1.57ショック以降、国はエンゼルプラン、新エンゼルプラン、待機児童ゼロ作戦、子ども・子育て応援プラン、新待機児童ゼロ作戦などの施策を実施してきた。近年では、次世代育成支援対策推進法に基づき、全国の自治体は地域行動計画を策定し子育て支援施策を推進している。そして、子育て関連3法（「子ども・子育て支援法」「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の一部を改正する法律」「子ども・子育て支援法及び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の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」）に基づき2015年度から本格実施される子ども・子育て新システムの取り組みを各自治体で進めつつある。こうした取り組みの甲斐もあってか、合計特殊出生率は2005年度の1.26を底に徐々に上昇しており、2013年度には1.43まで回復している（厚生労働省2013）。

こうした子育て支援施策の中に認定こども園の推進がある。認定こども園は、共働きの家庭が増加する中で、保育所に子どもを預けたくても預けられないという待機児童の増加や、保育の質の向上といった課題を背景に「幼保一体化」の流れが進む中で2006年より発足した

保育・教育の総合施設である。このような新しい保育・教育の総合施設について、保育関連施設の経営者や各自治体に対して認定こども園の新設や既存施設の認定こども園化の判断が委ねられている。

本研究では、各自治体における既存の保育関連施設の認定こども園化の計画状況や保育士の採用状況等に関する調査を行い、その実態を明らかにすることを目的とする。

2. 方 法

2. 1 調査計画

2013 年 11～12 月に全国の 783 自治体を対象に調査用紙を郵送し、自治体の担当者が記入し返送するという形式で調査を行った。その内、337 自治体（回収率 43.0%）から回答が得られた。なお、調査対象として 783 自治体は、2009 年 12 月に実施した自治体における次世代育成支援対策（特に行動計画の策定過程と実施をめぐる課題）についての調査において回答が得られた自治体である。

2. 2 調査項目

自治体の人口 自治体のおよその人口について、「1.1 万人未満」「2.1 万人以上～5 万人未満」「3.5 万人以上～10 万人未満」「4.10 万人以上～50 万人未満」「5.50 万人以上」の 5 件法にて回答を求めた。

待機児童数 2013 年 10 月現在の自治体における待機児童の把握数について、3 歳未満児、3 歳以上幼児のそれぞれの実数を記入式にて回答を求めた。

認定こども園化の計画状況 自治体における認定こども園の導入状況について、現在の移行計画の有無を「1. 有り」「2. 無し」「3. 不明」の 3 件法にて回答を求めた。

認定こども園の設置状況 自治体における認定こども園の導入状況について、現在の認定こども園の設置数の実数を記入式にて回答を求めた。

認可保育所・公立保育所に関する自治体の計画状況 自治体の認可保育所の増設計画、公立保育所の統廃合、民営化（民間移管）計画の有無、および来年度の公立保育所の保育士採用予定について、「1. 有り」「2. 無し」「3. 不明」の 3 件法にて回答を求めた。

2. 3 倫理的配慮

本研究において、調査対象となった自治体や回答者のデータが特定されないよう配慮している。また、収集したデータについては、細心の注意を払い管理を行っている。

3. 結果・考察

3. 1 自治体の人口規模と待機児童数

調査の回答が得られた自治体の人口規模と待機児童数の分布について集計したところ、表 1 のような結果となった。

全体的としては 3 歳未満児で 39.5%、3 歳以上児で 22.0%の自治体が待機児童を把握している実態が示された。なお、3 歳以上児の待機児童を把握している 74 カ所の自治体全てが、3 歳未満児の待機児童も把握していた。また、人口規模が増加するほど、待機児童の把握している自治体の割合が増加する傾向が見られた。

表 1 自治体の人口規模と待機児童数

	1万人未満	1万人以上 5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 50万人未満	50万人以上	計
自治体数	51カ所	102カ所	85カ所	87カ所	12カ所	337カ所
3歳未満児 待機児童有	4カ所 (7.8%)	28カ所 (27.5%)	40カ所 (47.1%)	52カ所 (59.8%)	9カ所 (75.0%)	133カ所 (39.5%)
3歳以上児 待機児童有	1カ所 (2.0%)	12カ所 (11.8%)	17カ所 (20.0%)	36カ所 (41.4%)	8カ所 (66.7%)	74カ所 (22.0%)

次に待機児童を把握している自治体について、人口規模別に待機児童数の平均および SD を算出したところ、表 2 のような結果が得られた。なお、1 万人未満の人口規模の自治体で 3 歳以上児の待機児童を把握している自治体は 1 カ所であったため、その部分についての SD は算出できない。また、1 万人以上 5 万人未満のデータに大幅な外れ値が 1 件見られたため、削除して算出した。全体的には、3 歳未満児は人口規模が大きくなるほど増える傾向にあるが、3 歳以上児については必ずしもその傾向にあるとは言えないと考えられる。ただし、1 万人未満および 50 万人以上の自治体についてのデータ数が少ないことには留意する必要がある。

表 2 待機児童を把握している自治体における人口規模別待機児童数

	1万人未満	1万人以上 5万人未満	5万人以上 10万人未満	10万人以上 50万人未満	50万人以上
3歳未満児 待機児童数	3.75 (0.96)	22.70 (44.48)	22.28 (18.59)	169.75 (493.10)	425.44 (198.79)
3歳以上児 待機児童数	6.00	27.18 (68.40)	6.18 (6.27)	122.11 (644.33)	67.88 (59.20)

3. 2 認定こども園の設置状況と認定こども園化の計画状況

認定こども園の設置状況と現在の保育施設の認定こども園化の計画状況について集計したところ、表3のような結果が得られた。

認定こども園は35.9%の自治体で既に設置されているが、まだ半数以上の自治体において認定こども園が設置されていない現状が明らかとなった。認定こども園が設置されている自治体の中で設置数について見てみると、平均2.47園（SD=2.21）であり、1園のみの設置の自治体が55カ所（45.5%）であった。

また、認定こども園化の計画状況については、全体として26.1%の自治体で計画されている一方で、全く計画されていない自治体が25.2%存在することも示された。さらに、48.7%の自治体が不明と回答ないしは無回答となっており、認定こども園化の計画についての方向性が定められていないと考えられる自治体が多い実態が示された。なお、認定こども園が設置されておらず、現在の保育施設の認定こども園化の計画が有ると回答している自治体は全体の13.1%存在することから、既に認定こども園を設置している自治体の35.9%と合わせて、49.0%の自治体が認定こども園の導入を進めていることも明らかとなった。

表3 認定こども園の設置状況と認定こども園化の計画状況

認定こども園設置		(内)認定こども園化計画		
		1件以上有	全く無し	その他
有	121カ所 (35.9%)	44カ所 (13.1%)	20カ所 (5.9%)	57カ所 (16.9%)
無	216カ所 (64.1%)	44カ所 (13.1%)	65カ所 (19.3%)	107カ所 (31.8%)
計	337カ所	88カ所 (26.1%)	85カ所 (25.2%)	164カ所 (48.7%)

3. 3 待機児童の把握状況別の認定こども園化の計画状況

未就学児の待機児童（3歳未満児の待機児童と3歳以上児の待機児童）の把握状況別に認定こども園化の計画状況について、保育施設別に計画の有無を集計した。また、待機児童を把握している自治体のうち、3歳未満児のみ把握している自治体と、3歳以上児も含めて把握している自治体についても集計を行った。その結果、表4のような結果が得られた。

全体的な傾向としては、認定こども園化する保育施設として幼稚園を対象としている自治体が最も多く20.6%であり、次いで保育所が14.3%であった。また、待機児童の把握状況別で見ると、待機児童を把握している自治体の方が、認定こども園化の計画をしている割合が高く、積極的に認定こども園化の計画を進めている状況が読み取れた。特に、幼稚園については待機児童の把握状況別で認定こども園化の計画の有無について大きな差が見られた。

次に3歳未満児の待機児童のみを把握している自治体と、3歳以上児も含めて待機児童を把握している自治体で比較すると、3歳未満児のみ待機児童を把握している自治体は、保育所を認定こども園化する傾向にある一方、3歳以上児も含めて待機児童を把握している自治体は、幼稚園を認定こども園化する傾向が見られた。

認可外保育所や自治体独自の幼保一体型施設の認定こども園化の計画状況については、計画が有ると回答した自治体が少なかった。認可外保育所については、自治体が計画するというよりも、運営主体が計画するものであることが影響していると考えられる。また、自治体独自の幼保一体型施設については、そもそもそうした保育施設を設置している自治体が少ないことが影響していると考えられる。

表4 待機児童の把握状況別の認定こども園化の計画状況

	認定こども園化施設			
	認可保育所	認可外保育所	幼稚園	自治体独自の 幼保一体型施設
全体 (337力所)	48力所 (14.3%)	6力所 (1.8%)	69力所 (20.6%)	5力所 (1.5%)
未就学児待機児童無 (204力所)	25力所 (12.3%)	2力所 (1.0%)	34力所 (16.7%)	3力所 (1.5%)
未就学児待機児童有 (133力所)	23力所 (17.3%)	4力所 (3.0%)	35力所 (26.3%)	2力所 (1.5%)
内				
3歳未満児のみ有 (59力所)	12力所 (20.3%)	3力所 (5.1%)	13力所 (22.0%)	1力所 (1.7%)
3歳以上児も含め有 (74力所)	11力所 (14.9%)	1力所 (1.4%)	22力所 (29.7%)	1力所 (1.4%)

3. 4 人口規模別の認定子ども園化の計画状況

人口規模別に認定こども園化の計画状況について、保育施設別に計画の有無を集計した。また、未就学児の待機児童を把握している自治体に対しても、人口規模別に認定こども園化の計画状況について、保育施設別に計画の有無を集計した。その結果、Table 5 のような結果が得られた。

全体的には、人口規模が大きいほど幼稚園が認定こども園化の計画が有る自治体の割合が高くなる一方で、人口規模が小さいほど認可保育所が認定こども園化の計画がある自治体の割合が若干高くなるという傾向が見られた。ただし、1万人未満の人口規模の自治体については、認定こども園化の計画が無い傾向が見られた。

未就学児の待機児童を把握している自治体のみで見ると、幼稚園については全体と同様に、人口規模が大きいほど幼稚園が認定こども園化の計画が有る自治体の割合が高くなる傾向が

見られた。しかし、保育所については、全体とは異なった傾向が見られ、あまり人口規模の影響を受けていないことが示された。ただし、未就学児の待機児童を把握している自治体のうち、1万人未満および50万人以上の人口規模の自治体のデータ数が非常に少ないことに留意する必要がある。

表5 人口規模別の認定こども園化の計画状況

		認定こども園化施設			
		認可保育所	認可外保育所	幼稚園	自治体独自の 幼保一体型施設
全体	1万人未満 (51力所)	2力所(3.9%)	0力所(0.0%)	3力所(5.9%)	0力所(0.0%)
	1万人以上 5万人未満 (102力所)	19力所(18.6%)	0力所(0.0%)	15力所(14.7%)	1力所(1.0%)
	5万人以上 10万人未満 (85力所)	15力所(17.6%)	4力所(4.7%)	17力所(20.0%)	1力所(1.2%)
	10万人以上 50万人未満 (87力所)	11力所(12.6%)	2力所(2.3%)	30力所(34.5%)	2力所(2.3%)
	50万人以上 (12力所)	1力所(8.3%)	0力所(0.0%)	4力所(33.3%)	1力所(8.3%)
待機 児童 有	1万人未満 (4力所)	0力所(0.0%)	0力所(0.0%)	0力所(0.0%)	0力所(0.0%)
	1万人以上 5万人未満 (28力所)	5力所(17.9%)	0力所(0.0%)	4力所(14.3%)	0力所(0.0%)
	5万人以上 10万人未満 (40力所)	7力所(17.5%)	2力所(5.0%)	9力所(22.5%)	0力所(0.0%)
	10万人以上 50万人未満 (52力所)	11力所(21.2%)	2力所(3.8%)	20力所(38.5%)	2力所(3.8%)
	50万人以上 (9力所)	0力所(0.0%)	0力所(0.0%)	2力所(22.2%)	0力所(0.0%)

3. 5 認可保育所・公立保育所に関する自治体の計画状況

自治体の認可保育所の増設計画、公立保育所の統廃合、民営化（民間移管）計画の有無、および来年度の公立保育所の保育士採用予定について、未就学の待機児童の把握状況別に計画の有無を集計した。また、待機児童を把握している自治体のうち、3歳未満児のみ把握している自治体と3歳以上児も含めて把握している自治体別についても集計を行った。その結果、表6のような結果が得られた。さらに、公立保育所の保育士採用予定人数について回答が得られた自治体について、採用予定人数の基本統計量を算出したところ、表7のような結果が得られた。

まず、認可保育所の増設計画、公立保育所の統廃合、民営化（民間移管）計画の有無について見てみると、全体的には約2割の自治体でそうした計画が有ると回答していた。特に、未就学児の待機児童を把握している自治体は認可保育所の増設や民営化（民間移管）を計画している割合が高い傾向が見られた。また、把握している待機児童が3歳未満児のみの自治

体と比べ、3歳以上児の待機児童も把握している自治体において、認可保育所の増設計画があると回答する割合が高かった。

次に、公立保育所の保育士採用予定について見てみると、全体的には正規職員の採用予定がある自治体が46.9%、非正規職員の採用予定がある自治体が55.2%であり、非正規職員の採用予定の方が多い傾向が見られた。その傾向は未就学児の待機児童の把握状況別に見ても同様であり、特に未就学児の待機児童を把握していない自治体において顕著な傾向が見られた。また、未就学児の待機児童の把握状況別では、待機児童を把握している自治体の方が、採用予定があると回答している割合が高い傾向が見られ、特に正規職員の採用予定については顕著な傾向が見られた。把握している待機児童が3歳未満児のみの自治体と3歳以上児も含めて把握している自治体を比べてみると、若干ながら3歳以上児も含めて把握している自治体の方が、採用予定があると回答している割合が高い傾向が見られた。このことから、待機児童の問題を抱える自治体は積極的に保育士を採用する傾向があることが示された。

採用予定人数について見てみると、採用予定があると回答した自治体の内、採用予定人数を回答した自治体の割合は、正規職員については158カ所中115カ所(72.8%)、非正規職員については、186カ所中94カ所(50.5%)であり、回答のあった自治体における採用予定人数の平均は、正規職員で5.7人、非正規職員で32.1人であった。以上のことから、保育現場の保育士不足に関して非正規職員で補おうとしている実態が示された。

表6 待機児童の把握状況別の認可保育所・公立保育所に関する自治体の計画状況

	認可保育所の増設の計画	公立保育所の統廃合の計画	公立保育所の民営化(民間移管)の計画	公立保育所の保育士採用予定(正規職員)	公立保育所の保育士採用予定(非正規職員)
全体 (337カ所)	67カ所 (19.9%)	53カ所 (15.7%)	72カ所 (21.4%)	158カ所 (46.9%)	186カ所 (55.2%)
未就学児待機児童無 (204カ所)	9カ所 (4.4%)	35カ所 (17.2%)	33カ所 (16.2%)	85カ所 (41.7%)	109カ所 (53.4%)
未就学児待機児童有 (133カ所)	58カ所 (43.6%)	18カ所 (13.5%)	39カ所 (29.3%)	73カ所 (54.9%)	77カ所 (57.9%)
内					
3歳未満児のみ有 (59カ所)	19カ所 (32.2%)	8カ所 (13.6%)	20カ所 (33.9%)	31カ所 (52.5%)	33カ所 (55.9%)
3歳以上児も含め有 (74カ所)	39カ所 (52.7%)	10カ所 (13.5%)	19カ所 (25.7%)	42カ所 (56.8%)	44カ所 (59.5%)

表7 公立保育所の保育士採用予定人数

	平均	標準偏差
正規職員(n=115)	5.7	8.0
非正規職員(n=94)	32.1	62.0

3. 6 認定こども園化・認可保育所増設計画

認定こども園化や認可保育所増設の計画状況について集計したところ、表8のような結果が得られた。

全体的な傾向としては、認定こども園化の計画と認可保育所の増設計画のどちらかの計画が有るという自治体の割合が高く、両方とも計画が有ると回答した自治体は7.7%のみであった。また、両方とも計画が無いと回答した自治体の割合が最も高く、62.3%であった。

待機児童の把握状況別に見てみると、待機児童を把握していない自治体は認定こども園化のみの計画が比較的多いのに対し、待機児童を把握している自治体は認可保育所の増設を含め全体的に計画されている傾向が見られた。ただし、待機児童を把握している自治体について、どちらか片方のみの計画が有るという場合には、認定こども園化の計画よりも認可保育所増設の計画の方が多い傾向が見られた。

表8 認定こども園化・認可保育所増設計画状況

	両方計画有	認定こども園 化のみ有	認可保育所増 設のみ有	計画無
全体 (337力所)	26力所 (7.7%)	62力所 (18.4%)	41力所 (12.2%)	210力所 (62.3%)
未就学児待機児童無 (204力所)	3力所 (1.5%)	44力所 (21.6%)	6力所 (2.9%)	151力所 (74.0%)
未就学児待機児童有 (133力所)	23力所 (17.3%)	18力所 (13.5%)	35力所 (26.3%)	57力所 (42.9%)
内				
3歳未満児のみ有 (59力所)	8力所 (13.6%)	8力所 (13.6%)	11力所 (18.6%)	32力所 (54.2%)
3歳以上児も含め有 (74力所)	15力所 (20.3%)	10力所 (13.5%)	24力所 (32.4%)	25力所 (33.8%)

次に、待機児童を把握している自治体について、人口規模別に認定こども園化や認可保育所増設の計画状況について集計を行ったところ、表9のような結果が得られた。

人口規模が大きいほど、いずれの計画も無いと回答している自治体の割合は減少する傾向が見られ、何らかの計画がなされている傾向があることが示された。また、両方傾向するケー

ス、認定こども園化のみのケース、認可保育所増設のみのケース全てにおいて、人口規模が大きいほど、計画されている割合がおおむね増加する傾向が見られた。ただし、未就学児の待機児童を把握している自治体のうち、1万人未満および50万人以上の人口規模の自治体のデータ数が非常に少ないことに留意する必要がある。

表9 待機児童把握自治体の人口規模別認定こども園化・認可保育所増設計画状況

		両方計画有	認定こども園 化のみ有	認可保育所増 設のみ有	計画無
1万人未満	(4力所)	0力所 (0.0%)	0力所 (0.0%)	0力所 (0.0%)	4力所 (100.0%)
1万人以上 5万人未満	(28力所)	2力所 (7.1%)	3力所 (10.7%)	6力所 (21.4%)	17力所 (60.7%)
5万人以上 10万人未満	(40力所)	5力所 (12.5%)	7力所 (17.5%)	10力所 (25.0%)	18力所 (45.0%)
10万人以上 50万人未満	(52力所)	14力所 (26.9%)	8力所 (15.4%)	13力所 (25.0%)	17力所 (32.7%)
50万人以上	(9力所)	2力所 (22.2%)	0力所 (0.0%)	6力所 (66.7%)	1力所 (11.1%)

4. まとめ

本研究の結果をまとめると、以下の4点についての実態が示されたと言えよう。すなわち、1点目は、認定こども園の設置状況について、半数の自治体において認定こども園の導入が進んでおり、主に、認可保育所・幼稚園において認定こども園化の計画がなされていることである。2点目は、待機児童の把握状況について、約4割の自治体で待機児童を把握しており、人口規模が大きいほど、待機児童を把握している割合が増加し、また把握している人数も増える傾向にあることである。3点目は、待機児童把握状況・人口規模別の認定こども園化の状況について、待機児童を把握している自治体、人口規模が大きい自治体ほど認定こども園化を進めているが、待機児童を把握している自治体は、認可保育所の増設のみを計画している所も多いことである。そして4点目は、保育士の採用予定について、待機児童を抱えている自治体は積極的に保育士を採用しようとする一方、非正規という雇用形態で補おうとする傾向があることである。

本研究により、認定こども園化の計画や公立保育士採用予定については、待機児童を把握している自治体や人口規模の大きい自治体ほど積極的に行っているものの、認定こども園の導入が全国的に浸透しきれていない実態が明らかとなったと言えよう。

【参考文献】

厚生労働省（2013）「人口動態総覧（率）の年次推移」

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei13/dl/05_h2-2.pdf>（2014.11.1）

付記：本研究は科学研究費（2012～2015 年度基盤研究(C)「自治体における次世代育成支援対策の地域的特性に関する多分野横断型研究」課題番号 24530706 望月彰研究代表、連携研究者：山本理絵、戸田有一、神谷哲司、野尻紀恵、中村強士、野澤義隆、上月智晴、大内善広）の助成による。また、本稿の内容は、日本保育学会第 67 回大会 自主シンポジウム「自治体における子育て支援施策の計画策定・推進における課題—次世代育成支援に関する全国自治体調査結果より—」（登壇者：望月彰、大内善広、野澤義隆、神谷哲司、山本理絵、村山祐一）での内容の一部を加筆・修正したものである。

A Survey about Program Status for Center for Early Childhood Education and Care in Local Governments throughout the Country

Yoshihiro Oouchi • Akira Mochizuki

Abstract

This survey is intended to clarify the actual status of a plan to change childcare-related center to “Center for Early Childhood Education and Care” and employment nursery teacher of each local government.

The results showed (1) more than half of local governments adopt Center for Early Childhood Education and Care, (2) Approximately 40% of local governments have children wait-listed, and the proportion of local governments with children wait-listed increases with population size, (3) local governments with children wait-listed or larger population size tend to plan to change childcare-related center to Center for Early Childhood Education and Care, and (4) local governments with children wait-listed actively employ nursery teacher, but the employment is mostly non-regular.

Key word: Center for Early Childhood Education and Care, local governments, field survey, children wait-listed, population size