

各委員提出資料

目 次

○ 入谷委員提出資料	..... P. 1
○ 大橋委員提出資料	..... P. 3
○ 尾崎委員提出資料	..... P. 5
○ 柏女委員提出資料	..... P. 7
○ 佐久間委員提出資料	..... P. 9
○ 佐藤委員提出資料	..... P. 11
○ 菅原委員提出資料	..... P. 13
○ 中島委員提出資料	..... P. 17
○ 普光院委員提出資料	..... P. 19
○ 古渡委員提出資料	..... P. 21

平成 22 年 11 月 1 日

子ども・子育て新システム検討会議
幼保一体化ワーキングチーム 意見書

全日本私立幼稚園連合会
入谷 幸二

- 1 学校教育法第 1 条の幼稚園の改正を前提とする「幼保一体化」構想には絶対に反対である。
 - ・ かつて幼稚園・保育所の二元行政を行っていた国では、幼児期からの教育の重要性に鑑み、教育の視点を第一義として統合を行ってきた。幼児期の教育は学校教育としての明確な理念のもとに統合が行われたという各国の歴史的教訓を日本は学ぶべきである。
- 2 現行の学校教育法体系を侵さない範囲で「幼保一体化」構想が考えられるべきである。
 - ・ 今回の「幼保一体化」構想は、保育所制度改革をその起源としており、日本の子どもがどのような育ちをするべきかといった本質論に欠けている。このような状況のもとで、拙速に制度のみを無理に変えるのではなく、確実な歩みをするべきである。そのためには、現行法制度を最大限生かした改革を第一歩とするべきである。
- 3 保護者が機関を選択できる制度とするべきである。
 - ・ 「こども園（仮称）」という言葉が独り歩きし、幼稚園も保育所も均質な「こども園（仮称）」に強制的に移行させられるというイメージが先行している。そのことが、幼稚園在園の保護者にも、保育所在園の保護者にも不安感を醸成している。現実には幼稚園や保育所は多様なニーズに応じて多様な形態が存在している。自由主義社会においては、多様な選択が認められる制度とするべきであり、法律により強制的に移行させられるようなことがあってはならない。
- 4 都道府県・国の責任も明確にするべきである。
 - ・ 一施設を複数の市区町村の住人が利用している現状に鑑み、幼児教育の質の低下をきたさないよう国が、『客観的な基準』を定めるとともに、都道府県が関与する広域的なシステムを構築するべきである。

以上

平成22年11月1日

こども園（仮称）に対する意見

全国国公立幼稚園長会

こども園（仮称）についてI（基本的位置づけ）

1 幼保一体化の目的

- 幼保一体化の目的が3つあげられているが、国民の主たるニーズは保育所の待機児童解消にあると考えざるを得ない。幼児教育の振興・充実は、現行の通り、学校教育体系に位置づけ、幼児教育と義務教育及びその後の教育との整合性・一貫性、教育としての体系性を確保する中で進めるべきであって、幼保の一体化によってなされるものではない。今必要なことは、保育制度改革であり、保育所の拡充等就労支援・良質な保育環境の整備や保育サービスである。①にあるような優れた幼児教育は、現行の幼稚園教育要領に基づく幼稚園教育にあるのであって、一体化されることではむしろ途絶える危険性すらある。

2 こども園（仮称）の基本的位置付け

- 幼児教育は義務教育及びその後の教育の基礎を培う教育である。家庭ではできない学校教育として位置付けられている3歳以上の子どもに対する「幼児教育」と、保育に欠ける、あるいは保育を必要とする子どもに対する「保育」とは分けて考えるべきでそれぞれの目的に応じて充実策を講じる必要がある。幼稚園・保育所・認定こども園の垣根はむしろ必要であり、それぞれの機能を生かしつつ、地域のニーズに沿って柔軟に対応できるようにしていく施策が大切である。
- 家庭における子育て・教育にも資するような「こども指針」が、学校教育としての幼児教育の指針になるのか。どのような指針をイメージしているのか、想像がつかない。幅が広くあいまいな指針では、幼児教育の質は低下するとしか考えられない。
- 現行のすべての施設を廃止して、全国一律の子ども園（仮称）の創設（p14）は、現状では無理であり、地域によっては経営が成立せず無駄ともなる可能性が大きい。
- [論点]（p17）教育の視点、福祉の視点を総合的に勘案しながら・・・とはどういうことか。これでは、幼児教育の質は保障されないどころか低下を招く。
- [論点]（p17）一定期間（10年程度）は経過措置が必要ということは、10年を過ぎたら幼稚園はなくなるということか。現行の制度をすべて廃止するとはあまりにも唐突で、幼稚園教育を願う保護者に対して理不尽である。また、教育公務員として誇りをもって幼稚園教育に携わってきた教員に対しても意欲を奪う措置である。幼児教育が揺らげば、小学校以降の教育水準も、生きる力も低下し、国力の弱体化につながる恐れすら感じる。明治9年初の幼稚園が設立以降130年を越える歴史と実績を有する幼稚園教育を途絶えさせることは、日本の教育を根底から否定するものであり到底賛同できない。

こども園（仮称）について II（案） [具体的制度設計に関する論点]

こども園（仮称）にイメージされるこども園（仮称）の創設には賛同できないが、今後、具体的な制度設計の議論が進められることを危惧し、具体的な論点についても、以下に指摘する。

〈主な論点〉

- (1) 設置主体（p 4）には制限が必要。法人化は最低の条件。学校教育法第1条に規定されている通り、学校教育に位置付くことが子どもへの最良の幼児教育の保障につながる。
- (2) 設置認可、指導監督等の主体（p 6）は、都道府県教育委員会がよい。主体は都道府県におき、各市区町村教育委員会との連携で進める。
- (3) 設置・廃止の手続き（p 8）は、認可とすべきである。
- (4) 評価、情報公開（p 10）は、義務化にすべきである。教育としての責任を明確にする。
- (5) 設置基準（p13）は、現行のものを基礎にして、さらに職員の配置基準や施設面積は見直しを図っていく。基準は厳しく設定しておくことが質を保障することにつながる。運動場は必要不可欠であり、近隣の場所での代替は不可とする。すべての子どもに意図的・計画的な教育活動を進めるには、全国を対象にした基準を高め設定することが重要である。
- (6) 研修（p17）について

現行の通り、教育基本法・教育公務員特例法等の規定によって研修機会が保障されることが絶対に必要である。教育・保育はそれぞれに高い専門性を要する仕事であり、質の維持・向上のためには不断の研修が不可欠。養成段階は元より、仕事に就いた後、どのように教師や保育士としての自分を高めていくかは仕事に対する誇りや意欲と研修制度にあると考える。初任者研修、10年経験者研修等は不可欠。小中学校教員との合同研修や管外研修等勤務地を離れての研修も認められるようにすることが教育としての質の向上につながる。

〈その他の論点〉

- (3) 職員の身分（p 23）は、現行の通り。教育公務員としての身分の保障は必要。
- (4) 政治的行為の制限（p 24）は、現行の通り。
- (8) 経過措置等（p 32）を見ると、現実にはかなり厳しい新システムの施行と言える。なぜここまでの現実が分かっているにもかかわらず、施行を急ぐのか。「すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を提供する」という理念を踏まえ、各地域の実情に即して、地域毎に自然な形で幼稚園・保育所・認定こども園が定着していくことが望ましい。

◎全国国公立幼稚園会は、子ども・子育て新システムを、将来この国を担う人材育成という大きな視点に立ち、幼児期の教育が人格形成の基礎をつくること、義務教育及びその後の教育の基盤となっていくことの重要性を充分踏まえて検討されることを強く願うものである。

日本には日本の子育て文化があり、幼児教育も保育も、家庭や地域社会と幼稚園等施設との連携によって豊かさのある実践が生まれるのである。親の育児放棄を誘うような、全国一律の制度改革ではなく、適切な国や都道府県の関与・指導の下に、地域に密着した幼児教育と保育が展開されることを真に望む。

こども園（仮称）について I【基本的位置づけ】（案）

こども園（仮称）について II【具体的制度設計に関する論点】（案）

に対する意見について

平成22年11月1日

全国知事会 子ども手当・子育て支援プロジェクトチームメンバー
高知県知事 尾崎 正直

1 こども園（仮称）の基本的位置づけ

- ・こども園（仮称）については、学校教育法、児童福祉法及び社会福祉法において、各々、位置付けるとされているが、認定こども園制度において指摘されている課題を解決するため根拠法から一体化すること。
- ・経過措置として、一定期間（10年程度）は幼稚園又は保育所として存続させるとした場合は、明確な財政措置を示すこと。

2 設置認可、指導監督主体について

- ・こども園（仮称）の設置認可権及び指導監督権並びに事業者の指定権及び指導監督権を誰に付与すべきかということについては、幼保一体化を効果的・効率的に進めていく上で非常に大きな論点であるので、今後地方と十分協議すること。
- ・こども園（仮称）には公益性・継続性が求められ、安易な設置・廃止が行われるべきではないことから、私立のこども園（仮称）の設置・廃止の手続きは、「認可」とすること。

3 評価、情報公開について

- ・新たに認可するこども園（仮称）及び指定施設こども施設（仮称）については、多様な事業主体の参入が考えられており、保育・教育の質を確保する観点からも自己評価、第三者評価、情報開示とも義務化すること。

4 設置基準について

- ・こども園（仮称）の設置基準については、ナショナルミニマムとして維持すべき部分は、全国一律としつつも、サービス給付に対するニーズは地域によって様々であるので、地域の実情によって適切にサービスが提供できるよう、地方の裁量が活かせるものとする。
- ・質の高い幼児教育・保育を提供するためには、新たなこども指針（仮称）の創設と併せて、教職員の資質を高めるための研修などが行えるよう、体制の充実と必要な財政措置を講ずること。

5 こども園（仮称）への移行について

- ・「こども園（仮称）」に移行するためのインセンティブが働く仕掛け、仕組みが必要。

第2回会議においては、こども園の基本的位置づけや具体的制度設計にあたっての論点を検討するようですので、事務局事前送付ペーパーに十分な記載がみられなかった論点について、主として福祉的観点から質問も含めて以下の意見を提出いたします。

1. 「論点」に「対象児童」を含める必要があるのではないか。

こども園が事務局ペーパーIにあるとおり「全ての子」「全ての親子」を対象とするのであれば、障害児童や難病児童、児童養護施設入所児童・里親委託児童・ファミリーホーム入所児童のこども園利用についての可否並びに方法について検討、明記すべきではないでしょうか。ノーマライゼーション、インクルージョンの観点からは、障害幼児はできる限りこども園において保育される社会にすべきと考えますがいかがでしょうか。また、児童養護施設入所幼児は、現在、幼稚園には入園できますが保育所には入所できないこととされています。このことをどのように整理すればいいのでしょうか。

2. 障害児保育給付の可能性について

1において障害児、難病児を対象児童とする場合、障害児保育職員の加配については、現在、保育所においては一般財源化されており、地域格差が広がっていることが指摘されています。これを子ども・子育て勘定(仮称)から、たとえば障害児保育給付として給付の対象とすることについてどのように考えればいいのでしょうか。

3. 公的保育契約制度における親権者と施設長との関係を整理すべきではないか。

保育所において、現在は、児童福祉法第47条第2項において、親権者がある場合においても「監護、教育、懲戒について、その児童の福祉のため必要な措置をとることができる。」と規定されていますが、こども園の場合はどのように考えればいいのでしょうか。また、幼稚園の場合はどのように考えればいいのでしょうか。さらに、こども園を児童福祉法、学校教育法いずれにも規定した場合どのような関係になるのでしょうか。

4. こども園における福祉的機能の位置づけについて。

親子のセーフティネット、社会のセーフティネットとしての機能や被虐待・ネグレクト児童の入所、付近に障害児療育施設がない場合の障害児の受け入れなどの福祉的機能を、すべてのこども園に期待することは現実的でしょうか。社会福祉法人立こども園など、一定のノウハウや専門性を有するこども園に、別途、そうした役割を期待する仕組みを作る必要はないでしょうか。

5. 子どもの最善の利益の確保ために市町村がすべきことについて。

児童福祉法第24条第1項の市町村における保育の実施義務とそれに関わる同条第4項の入所の勸奨義務の規定は継続すべき、ないしは、それに類する規定を置く必要があるのではないのでしょうか。

6. 資格の共通化の議論は、中教審における検討とともに厚労省の保育士養成課程等検討会における検討も踏まえるべきではないか。

保育士養成課程等検討会中間まとめにおいて言及されている今後の課題について、十分な検討・議論が必要とされるのではないのでしょうか。

こども園（仮称）についてI（案）〔基本的位置づけ〕に対する意見

平成 22 年 11 月 1 日

幼保一体化ワーキングチーム（第 2 回）

株式会社ベネッセスタイルケア

佐久間 貴子

私どもは、都市部において保育園の運営を担う民間事業者として、保育を必要とする子ども・家庭の「よく生きる」を応援するために、また、都市部に多数存在する待機児童の解消に向けて、質・量の両面において保育サービスを向上していきたいと考えております。

しかしながら、今回のこども園（仮称）の基本的な位置づけに関しては、以下の点について、大変落胆しております。

1. 多様な事業主体の役割について

こども園（仮称）についてI（案）〔基本的位置づけ〕 13 ページ

・潜在需要に対応した保育の量的拡大を図る観点から、新システム法において指定制度を導入する。指定施設（「こども施設（仮称）」）については、客観的な基準を満たした施設について指定対象とし、多様な事業主体の参入を図る。

※ 学校法人や社会福祉法人が設置・運営する施設については、法人に対する経営の関与及び撤退の制限（認可制等）を通じて、地域において幼児教育・保育が安定的に供給されることが担保されている。一方、株式会社や NPO が経営する認可外の施設については、指定制により、迅速な参入が可能となり、量的拡大に寄与する。

多様な参入主体の参入は「量的拡大を図る観点」のみなのでしょうか。株式会社や NPO は認可外の施設のみを経営して、量的拡大にのみ寄与すればよいのでしょうか。今回の新システムにおいて介護保険制度の創設が参考にされていますが、介護保険制度の理念として高齢者の多様なニーズに応えるためには、多様な参入主体が必要だと判断されたのではないのでしょうか。子ども・親・家庭の状況や環境が多様化している中で、多様な主体が参入し、創意工夫をすることにより「多様なニーズに柔軟に答えられるようになる」という観点が重要であり、多様な主体の参入を積極的に評価していただきたいと存じます。

2. 「こども施設」と「こども園」の違いについて

制度案要綱においては、「こども園（仮称）については、現在の幼稚園、保育所、認定こども園からの円滑な移行に配慮しつつ、学校法人、社会福祉法人、株式会社、NPO 等、多様な事業主体の参入を可能とする」とありましたが、こども園（仮称）についてI（案）〔基本的位置づけ〕 13・14 ページにおいては、株式会社や NPO は主に「認可外施設の届出」を行い、「こども施設（仮称）の指定」を受けることが想定されています。

仮にこども施設（仮称）に対する制度的な「財政措置」が、認可のこども園と認可外施設において共通だったとしても、①地方自治体による優先的な指定、②地方自治体による上乘せの財政措置、③世間的な評価、等において、認可のこども園と認可外施設において、差が付くことが容易に想定され

ます。また、これだけ「こども園」という名称をPRされながら、「認可外の施設」は同じ指定基準を満たしても「こども園」と名乗れないこととなるのでしょうか。

本来は、幼保一元化されたこども園に対して、今まで以上に多様な事業主体の参入を認めることが想定されていたのではないのでしょうか。

幼保一体化の目的について、「世界に誇る幼児教育を全ての子どもに」と記載があり、我々もその目的をはたすべく質の向上に力をいれていきたいと思えます。そのためにも法人類型にかかわらず、イコルフットの公的助成（国及び地方自治体によるもの）の検討をお願いいたします。

(参考意見)

こども園（仮称）についてI（案）〔基本的位置づけ〕13ページ

※ 介護保険制度においても同様に、認可制度を基礎としつつ、認可施設だけでは需要を満たすことができない状況等への対応として、一定の質が担保された施設を指定し、その需給ギャップの解消を図る制度（指定制度）が設けられている。

弊社は、保育所のほか、介護付有料老人ホーム（特定施設入居者生活介護）を中心とした入居系の介護サービス（全国150ヶ所以上）を運営しております。弊社が介護事業を開始したきっかけは、介護保険創設前に、現ベネッセホールディングス会長の福武が、その祖母の介護において、3人目の介護ヘルパーでやっと気に入ったヘルパーに巡り会えたという経験から、「本人や家族が心から納得のいく介護サービスを選べるようにしたい、年をとっても最後まで自分らしく尊厳を持って生きていけるようにしたい」という想いを原点にしております。その後10年余り「赤ちゃんからお年寄りまでの全ての方々の『よく生きる』を支援しよう」という理念を下に、「自分や自分の家族がしてもらいたいサービスを提供しつづける」を信念にサービスをご提供しております。

同種の想いを持つ民間介護事業者は弊社に限られないと思えますが、介護保険制度における指定制度が「認可施設だけでは需要を満たすことができない状況等への対応として」「その需給ギャップの解消を図る制度」と説明されることには、憤りを隠し得ません。

幼保一体化 WT 第 2 回会合の検討課題に対する全保協の意見

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国保育協議会
保育施策検討特別委員会委員長
佐藤 秀樹

1. 「こども園(仮称)」の基本的位置づけ・理念

- (1) すべての子どもを対象に、質の確保された保育(幼児教育を含む)が保障される仕組みとすること。また、その際には当該児童に対して必要な量の保育(幼児教育を含む)が保障される仕組みとすること。
 - ・ 保育の質(保育内容、保育者の配置や質、保育環境等)の維持・向上が必須。
 - ・ セーフティネット等の福祉的な視点を踏まえ、待機児童を抱える地域とともに、過疎地等、子どもが減少している地域であっても、一人ひとりの子どもの育ちを等しく保障することができる仕組みを構築すること。
- (2) 子どもを主体とした制度を構築すること。
 - ・ 子どもの最善の利益の実現をもとに保育・子育て支援の体系化を図ること。
 - ・ 社会的に厳しい環境におかれている子どもや保護者(障害のある子どもや社会的養護が必要な子ども)に対する支援も、「こども園(仮称)」や「子ども・子育て新システム」の制度を構築する中で、あわせて検討すること。
 - ・ 子どもを主体とするためにも、新システムの構築にあたっては、働き方の見直しを図り、施設やサービスを整備するとともに、ワークライフバランスに配慮した社会の構築の実現を図ること。
- (3) 「こども園(仮称)」は、地域の子どもの育ちと子育て支援の拠点として位置づけること。
 - ・ 「こども園(仮称)」は、すべての子どもの育ちを保障する施設であるとともに、保護者の社会参加を支援するための施設であること。
 - ・ 子どもの発達過程における人間関係や小学校との連続性、子育て家庭の地域社会とのつながりを考え、子どもは地域の中で育つという前提のもと、「こども園(仮称)」は子どもと家庭が生活する地域に密着した施設であるべき。
 - ・ 児童福祉や子どもの育ちへの支援という観点から、「こども園(仮称)」は地域に開かれた施設となること。
- (4) 「こども園(仮称)」は児童福祉法に位置づけられる児童福祉施策としての役割を維持したものであること。
 - ・ すべての子どもの育ちを保障する理念のもとに、子ども・子育て新システムを確立するとともに、児童福祉施設としての保育所の役割を維持すること。
 - ・ また、地域のネットワークとの連携のもとに、他の子ども福祉施策と分断されないよう、児童福祉法のもとに「こども園(仮称)」制度を構築すること。
 - ・ 「保育に欠ける要件」を撤廃したとしても、現在、「保育に欠ける」状態にあるとされている子どもたちは存在する。保護者の就労と子育ての両立支援の視点に基づき、保育を必要とする子どもが生活・発達をする場としての機能を維持した仕組みにすること。
 - ・ 被虐待児童や障害のある子どもたちが利用できるよう、すべての「こども園(仮称)」に応諾義務を必須とすべきである。また、被虐待児童や障害のある子どもたちに必要な保育を提供することができるよう、機能強化・体制整備を図ること。

- ・ 災害や感染症の流行等への対応を含め、保育所が今まで果たしてきた社会のライフラインとしての役割を維持すること。
- ・ 児童福祉施設である認可保育所は、地域の子育て支援の核・担い手としての役割を担っている。その担うべき役割をしっかりと評価し、利用者や一般市民にも理解できる仕組みとするとともに、そのことに見合った体制が図れるよう法律等に位置づけること。

- (5) 「こども園(仮称)」は、保育(幼児教育を含む)を提供するシステムの総称とし、現存の保育所と幼稚園が、それぞれの理念や実践から積みあげてきた実績を活かした取り組みを継続していく期間を設けること。

2. 「こども園(仮称)」の基本的機能・役割について

- (1) 「こども園(仮称)」は、次の機能を必須のものとして備えること。
- ① 地域のすべての子ども(0歳～就学前)を対象に、必要な保育(幼児教育を含む)を提供する機能。
 - ② 利用している子どもと保護者を対象に、子育てに関する必要な相談・助言・支援を行う機能
 - ③ 地域のすべての子どもと保護者に、必要な相談・助言・支援を提供する機能
- (2) 「こども園(仮称)」は、地域のニーズに応じて、必要な機能を備えることができるようにすること。
- ① 地域のすべての子どもとその保護者に、必要に応じて保育(幼児教育を含む)を提供する機能(一時預かり等)
 - ② 子どもの育ちの連続性を保障するために、地域の学童期の子どもを対象に、必要な養護を提供する機能。
 - ③ その他、子どもの発達の保障や保護者の支援のために必要な多様なサービスを提供する機能(地域子育て支援拠点事業や病児・病後児保育事業等)

「幼保一体化」検討について

○「幼保一体化」の目的とこども園(仮称)の基本的方向づけを中心に

(社)全国私立保育園連盟
常務理事 菅原 良次

(はじめに)

今回の以下に示す提案は、第1回発言(提案)をより具体的構想にまとめたものである。

この間、法的には保育園が児童福祉法、幼稚園が学校教育法の下で運営され、それぞれの社会的役割・機能を築いてきた。幼保の一体化は、これまで65年間の現在の制度の中で数回取り上げられた経緯があるが、今回のように、より総合的かつ具体的に取り上げられ例はなくその意義は大きい。その意義を大切にするためにも「一体化」の必要性、何のため、誰のための「一体化」なのかをより明確にする必要がある。

具体的検討にあたっては、この歴史と長年の間に培われた両施設の特性を十分考慮し、それを損なうことなく継承、発展させることが肝心である。同時に子どもと家庭の抱える深刻な状況や問題を解決し、すべての子どもの良質な育ちを保障できるより質の高い「養護と教育」を制度化することが早急に求められている。

そのためには、とりわけ乳幼児期と小学校低学年をつなぐ新しい「こども指針(仮称)」の作成と「新システム」を保障する財源の確立が極めて重要である。これら「難題」の解決にあたっては、拙速をさけ、時間をかけられるところは十分時間をかけた慎重な進め方も考慮されることが必要と考える。

以下に「幼保一体化」の基本的な在り方と方向性を提案させて頂くこととする。

1. 「幼・保一体化」の目的・基本理念に向けて

○ 現実に直面する問題へ対応するために

- ① 子どもと家庭、学校現場で起きている深刻な状況、実態についての共通認識の上、その解決に繋がる方向性を提示することが重要である。
- ② こうした社会の多様なニーズと現実問題へ対応する上で、とくに児童福祉法第24条の「保育に欠ける」規定や、「公的責任」と「養護と教育」の質、条件に関わる児童福祉施設最低基準・幼稚園設置基準等が、実態と乖離・矛盾を起し、より良い解決に導けない課題を検討し、これらの制度を早期に改善する必要がある。

2. 「幼保一体化」の基本理念に係わる諸課題について

すべての子ども、乳幼児にとって「差別」のない、より質の高い「養護と教育」を保障するシステムの構築を基本方向に、下記の諸課題に取り組む必要がある。

(1) すべての乳幼児期の子どもについて「等しく」良質な成育環境を提供する法制度の構築のため、下記のような現在の保育所、幼稚園等のばらばらな法的位置づけ等の諸課題について時間をかけて検討しながら整備する必要がある。

- ① 教育基本法と学校教育法の中での保育所、幼稚園の役割と機能の捉え方の未整理な位置づけ。
- ② 「保育」と「教育」の表現、および概念規定の曖昧性と取り扱いの問題。
- ③ 「乳幼児期から学齢期」の発達の連続性を重視した幼児の生活と発達及び学びの連続性の構築。
- ④ 教育基本法第10条においても重要性が取り上げられている家庭における「教育」と上記の関係・連続性が未整理であること。
- ⑤ 保育所保育指針、幼稚園教育要領も含めた保育所と幼稚園それぞれの法的位置づけの整理。

(具体的検討課題の事例について)

- i. 教育基本法第11条(H18)「幼児期の教育は・・・」「幼稚園から大学までの体系的、組織的教育の確保」における「幼児期」には、保育園児も含まれると説明されているが、学校教育法(H19)では、「子どもが最初に入學する学校」として「幼稚園は義務教育及びその後の教育の基礎を培うもの・・・」と規定されており、保育園を位置づける表記がなされていない。

◇ この点については、前回秋田委員(東大教授)からも発言された世界で趨勢となっている乳幼児期という捉え方や、小学校低学年までの連続性を基本として、この時期の子どもたちが人として成長し人格を形成していくためにはとくに「養護と教育」が基本であることを明確にした検討がなされることを期待する。認可保育所 22,900 か所、215 万(H20. 4. 1 現在)但し入所人員数は 10. 1)、幼稚園 13,600 か所、167 万人(H20. 5. 1 現在)(20%の自治体で幼稚園未設置)の実態に則しても、教育基本法、学校教育法における位置づけを含めて早期に解決される必要がある。

ii. 中央教育審議会答申(H17. 1. 28)※ 第 1 章第 2 節では「幼稚園教育は、従来から、幼児教育の中核としての役割を果たしてきた。」として説明される一方、学校教育法では第 22 条「幼稚園は・・・幼児を保育し」、第 27 条「教諭は、幼児の保育をつかさどる。」等と規定される等、「教育」と「保育」の二つの用語が混在し、明確に位置づけられていないと解釈されること。同時に当該規定上に保育園児童は対象外となっている課題。

◇ これまで戦前、戦後を通じ、幼稚園で行われている営みも「保育」という表現が使用され、「保育」の中には、一般的に「養護と教育」が含まれていると理解されてきた経緯がある。しかしながら、現行の学校教育法の中では、二つの用語が概念・規定上、不明確なままであり、幼稚園教育要領においても「教育」という言葉が強調される一方、「養護」(こどもの生命の保持及び情緒の安定)という文言が位置づけられていない等のアンバランスな状況については、「生命の保持」には他者を含み「情緒の安定」には人間関係の重要性が含まれていること等を重視した改善が、子どもを取り巻く現状の課題認識からも必要である。

なお、上記答申第 3 章第 1 節では「学校である幼稚園と児童福祉施設である保育所には、その目的や機能において違いがある。」としつつ「・・・今後の幼児教育の在り方として・・・幼児の生活の連続性及び発達や学びの連続性を踏まえた幼児教育の充実を図るためには、小学校就学前の子どもの育ちを、幼稚園と保育所とで区別することなく保障していく必要がある。」と答申されている。幼児期の「生活、発達、学びの連続性」が捉えられ「幼稚園と保育所とで区別することなく」と述べていることは非常に重要であり、現在検討されている「一体化」の議論に沿うものと捉えることが出来る。

iii. 同答申第 3 章第 2 節において「・・・少子化が進行する中で幼稚園と保育所の機能を一体化して効率的な施設運営を行いたい、保護者の就労の有無・形態等を問わず・・・新しい枠組みを求める声も高まってきている。」との分析の上「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003」(平成 15 年 6 月 27 日閣議決定)の「近年の社会構造・就業構造の著しい変化等を踏まえ、地域において児童を総合的に育み、児童の視点に立って新しい児童育成のための体制を整備する観点から、地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置を可能とする」との引用を行っている。

◇ ここで触れた当時の「総合施設化」は、「規制改革と財政効率化」を目的とした議論の中で構想され、「現行の幼稚園と保育所に関する規制のどちらか緩い方の水準以下とすべきとする」公的補助の減額や質の低下が公に表明されていたため、私たちとして反対をした経緯がある。しかしながら、今回のような「質の向上と財源確保」を前提とした議論であればここで取り上げられる「幼稚園と保育所の機能の一体化」「保護者の就労の有無・形態を問わず」「児童の視点に立って」「就学前の教育・保育を一体化」については真剣に検討される必要があると考える。

iv. 幼稚園は「学校教育法」第 22 条に目的が位置づけられ、具体的な 5 領域については第 23 条に位置づけられる一方、保育所は「児童福祉法」上の規定ではなく、児童福祉施設最低基準 35 条(保育の内容)における省令として「・・・養護及び教育を一体的に行う・・・その内容においては厚労大臣がこれを定める」と位置づけられ、政令である「保育所保育指針」において 5 領域が定められている。

◇ 歴史的に幼稚園は学校教育法が施行されると同時に学校教育に位置づけられ、保育所については、戦後 60 年間「保育所保育指針」が法的取り扱いから除外され、平成 21 年に始めて「告示」化(法的扱い)された経緯となっている。それぞれの歴史的な経緯は踏まえた上で、憲法の精神や国として批准する「子どもの権利条約」第 3 条規定にも定められる「平等で差別的な扱いをしてはならない」を遵守するなら、法的な位置づけを明確に統一する改正が求められる。

※ 「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について(答申)」(H17. 1. 28 中央教育審議会)各引用下線部分は筆者

(2)すべての子どもの「最善の利益」を尊重し、良質な成育環境を保障するための保育の質と保育条件を規定する最低基準(ナショナルミニマム)を高い基準で確立する。

- 現行の保育所、幼稚園の基準(ex. 職員配置・面積・ホール・職員室・相談室・給食室の必置基準 etc.)の見直しを行う
- 一時保育、地域交流室、ひろば等の面積、施設基準の検討と位置づけを行う。

(3)「こども園(仮称)」の構築は、児童福祉法や子どもの権利条約等の理念に基づき、基本制度案要綱「Ⅱ 基本設計 2 市町村の権限と責務」の5項目を基本に公的責任と公費補助(給付)が保障された制度設計となることが必要。

(4)すべての子どもへの良質な成育環境の保障を基本として、「子どもと家庭」が利用主体者として自由に選択できる権利が保障される制度とする必要がある。そのため、「いつでも、何処でも、誰でも」安定した生活環境(現金保障とワーク・ライフ・バランス)と「養護と教育」に関するサービス(現物)が保障される制度の構築が重要となる。

具体的には、基本制度案要綱で示された提案を基本に下記のように挙げられる。

- 生活の安定が保障され子どもを産み育て見通しが持てる周産期医療制度の確立と出産・子ども手当等の現金保障制度の恒常的な制度設計(主に1階部分)
- 在宅の子どもたちがいつでも利用可能な多様な保育サービス(一時保育※、休日、地域子育て支援拠点、ひろば事業等)と「こども園(仮称)」の充実・増設等(1階と2階部分の充実、拡充)
※ 本稿では「一時預かり事業」を「一時保育」と称する。
- 仕事の見直し(労働時間の短縮)、育児休業制度の確立(育児休業補償、育児休業手当を3か年計画で50%から80%に改善する等)

(5)「こども指針(仮称)」における発達の連続性の検討は「家庭も含めた就学前までの乳幼児期」を「第1期」とし「小学校低学年期」を第2期とする等により段階的に丁寧に行うことが求められる。その際とくに「養護と教育」※を一体的に捉えた法的位置づけの確立が重要である。※ 前回説明資料では「保育と教育」と表記したが、児童福祉法最低基準第35条並びに保育所保育指針に則し以降は「養護と教育」と表記する。

- これらの課題は、今回の新システム検討において提案されている「家庭から保育園・幼稚園、小学校低学年まで」を視座においた「こども指針(仮称)」の検討でも、避けて通れない事項である。小学校低学年との関連を含め具体的な法体系の整備も必要であると考えられ、社会的コンセンサズを得るためにも例えば2~4か月での検討による結論では困難が予想され、もう少し時間を要すると考える。

(6)「幼保一体化」を含む新システム設計においては、子どもたちを社会全体で支援することを保障する恒久財源を担保する。

- 公定価格を基本にした制度設計による利用者負担の軽減
- 社会全体(国・地方・事業主・個人)による必要な経費の負担
 - ① 国・自治体の負担は公費(基本的に税金)
 - ② 企業負担(受益者負担)
 - ③ 個人負担分(公定価格での応能負担・利用料・受益者負担)
- 国・自治体レベルでのステークホルダーの設置。
- 一括交付金(一般財源化)ではなく「子ども・子育て包括交付金(仮称)」の確立
- 現行のとくに保育所運営費の実態に鑑みより高い水準の運営費が確保されるしくみを確立

(7)日本の将来の担い手である子どもたちの「養護と教育」には「市場主義の拡大は不適切」であり「指定制度」の導入にあたってのイコールフットィングは非営利事業を基本とする。質を担保するナショナルミニマムと福祉・教育・公益事業の理念を遵守、財政公開、監査、第三者評価等を基準化した上で、余剰金については「福祉・公益・公共」事業以外の活用は認めない。

「こども園(仮称)」の基本設計等に関する連合の考え方について

日本労働組合総連合会
総合政策局長 中島 圭子

連合は、保育及び就学前教育を必要とするすべての子どもに保育及び幼児教育機会を保障するとともに、待機児童解消に資する観点から、幼保一体化の検討を行うことについて評価する。

同時に、その仕組みを検討・具体化する上では、以下の点に留意し、すべての関係者が持てる力を協働して長年の政策目標を実現していくべきと考える。

記

1. 幼保一体化の目的について

○幼保一体化の目的は、これまでの幼稚園における幼児教育、保育所における保育の双方の良さを融合し、より幅広く、より良い「子育て」環境がすべての子どもに保障されるよう、「こども園(仮称)」に結実していくことである。

○そのために、目的の①は、「世界に誇る幼児教育及び保育」とし、その評価を明記すべきである。ちなみに、日本の保育システムは、単なる預かりではなく、子どもと親への支援、児童虐待対策や貧困対策など、福祉的機能との連携を内包しており、世界的にも高く評価されている。

日本における、幼児教育と保育の誇るべき質の高さを再評価すべきである。

2. 「こども園」への移行の仕組みについて

○「こども園」への移行は、幼児教育・保育の総合的な提供等の観点から速やかに行う必要があるが、施設や資格要件の整備、関係者の理解と納得、多様なニーズ等を踏まえ、適当な移行期間(5年～10年程度)を設けるとともに、実行工程を示した上で着実に進める必要がある。

○同時に、制度設計において、幼稚園・保育所が、能動的且つ速やかに「こども園(仮称)」に移行するインセンティブが働く仕掛け(財源の手当等)を組み込むべきである。

3. 「こども園(仮称)」の制度構築について

○設置基準は、現行の幼稚園・保育所の設置基準及び現状を踏まえた上で、幼児教育・保育の質の更なる向上の観点から、職員配置基準や面積基準を

引き上げるなど、戦後据え置かれてきた最低基準の改善も含め検討すべきである。

- すべての子どもの「こども園（仮称）」への入所を保障するため、「こども園（仮称）」に対して入所応諾義務を課した上で、サービスの継続とその質を担保する仕組み（罰則規定等）を設けるべきと考える。
- 多様な担い手の参入に当たっては、質の担保及び公正な財源の投入の観点から最低基準を明確にするとともに、参入・撤退についての明確なルールと社会的規制を組み込むべきと考える。
- 実施責任は基礎自治体（市区町村）に置き、地域のニーズ把握及び資源の配置を計画的に行うとともに、「地域子育て会議（仮称）」のステークホルダーとともに、その質量や進捗を評価できる仕組みが必要。
- 利用者負担の公平性をはかるとともに、低所得者への配慮等が行き届くよう、利用料のあり方や費用の保障方式については十分な検討が必要である。

以上

【質問】

・前回、多くの発言者が、大きな2つの制度を変えようとするのであれば、拙速を避け、時間をかけた慎重な議論が必要としたが、この点について、どう判断するのか。

【意見】

・幼保一体化の目的について

○聞こえてくるのは、事業者・保護者の反対意見と保育所保護者の保育所待機児童対策を求める声。なんのための幼保一体化なのか、国民には目的が見えていない。

○「縦割り行政の解消」というが、「こども家庭省」をつくったとしても、学校教育、児童福祉との間に新たな「縦割り」を生じることを考えると、正当な目的とは言いがたい。

○あえて幼保一体化をめざすのであれば、国として、すべての子どもの人生のスタートを強力に支援しうる質および量の就学前教育保育提供を保障することでなければ意味がない。

(前回の普光院資料参照；裏面に再掲)。

・こども園の基本的位置づけについて (上記の目的にそって)

1) 国として、ナショナルミニマムの教育保育をすべての子どもに保障する制度として、国や自治体の責任を法律に明記。

2) 保育所・幼稚園の現行基準を下回らないナショナルミニマムを備えた制度とする。幼保で異なる部分については、将来に向かって底上げする方向で調整する。

*現行、認定こども園地方裁量型の中には、自治体に認定されただけで、補助金は一銭も出ていないという施設もある。この制度(裁量型)は、単なる看板にすぎず、国民に対し、実質的なものをなんら保障していない。制度とはいえない。

ナショナルミニマム + それを満たす運営費を保障するしくみ

をセットで設けなければ、公的な制度にする意味がない。

3) 保育所、幼稚園の能動的な移行が、時間をかけて促されていくような魅力のある制度を構築すべきという、前回出されたメンバーのご意見に賛成。ただし、子どもにとって望ましいということが、最も大切であり、大人の都合だけですりあわせないように検討する必要がある。

<日本においてナショナルミニマムが必要な理由>

○待機児童が多い都市部は土地が高く、効率を重視すれば、「子どもを詰め込む」方向に向かいがちになるため、子どもの発達保障のためのガードレールが必要。

○施策を左右する方々に、子どもの心身の発達、就学前教育保育についての理解が弱いため、国際的に見ても非常識な見解が主流になる現象が見られる。→現行の最低基準（人員・面積）は諸外国に比べても低い。それにもかかわらず、まだ下げられると考えている自治体首長等の存在。子どもの危機。

○これに対して、当事者、現場、子どもを代弁する立場の者が施策に参画する土壌がない。このような状態は、本当の地域主権とは言えない。

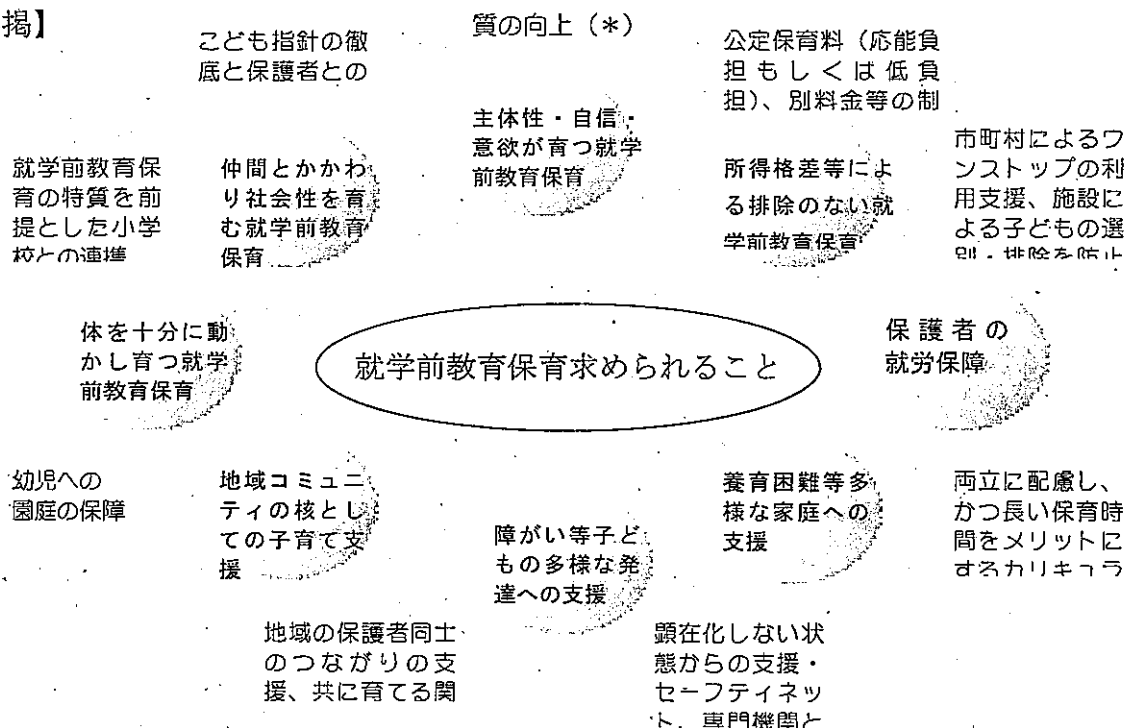
○施策の決定現場の体質として、保育についての予算の優先順位が低い。このために、10年間にわたって、待機児童対策に本腰が入らなかった。

<保育の質の重要性>

1995年 ハイスコープ・ペリープリスクール調査発表：貧困層の子どもたちを、幼児期によい保育を受けたか受けなかったかでグループ分けし、27歳時点で追跡調査した結果、学歴、その後の所得、犯罪率などに有意な差が見られた。

2006年 アメリカの国立小児保健・人間発達研究所（NICHD）の長期追跡調査「保育の質と子どもの発達」発表：3才未満児について、保育者の配置人数、グループの大きさ、保育者の専門教育の有無などについての保育ガイドラインを満たしているかどうかによって、就学レディネス（就学への準備状態）や言語理解能力、問題行動の少なさなどの差が見られた。

【再掲】



*質の向上→保育人材の確保・育成、そのために必要な人件費の安定的確保（会計に公的ルール）、ナショナルミニマムの最低基準による底上げ（基準と給付のリンク）、行政の関与と情報開示

「一体化の必然性」と「一体化がもたらす効果」について

1. 幼保の存在意義の変化と幼保一体化への社会の要請

現在の幼稚園・保育所のそれぞれの制度は戦後の混乱の中から生み出され、その後の劇的な復興を遂げる社会の中で有効に機能してきました。しかし、制度成立時の社会と子どもを取り巻く状況は、高度経済成長期を経て大きく変化したことにより、保育所制度改革から保育制度改革、そして認定子ども園による一体的運営の試行と、変化に対応するための検討と取り組みが進められてきたことは周知の通りです。過去における幼保の存在意義は時代の変化の中で次第に薄れ、新たな制度による展開が求められています。

具体化されようとしている新システムは、このような社会からの要請であり、その背景には、多くの課題が山積していることが大きな要因となっています。

(資料1参照) その最も大きな事柄は、子どもの育ちへの危機感です。そのことは日本の子ども達の現状をみると、学校内でのいじめ、校内暴力、自殺、成人に達しても社会参加できないニートや引きこもりなどが考えられます。一体化の検討を進めるにあたって、様々な課題、特に子どもの育ちを支え保障する社会システムの形成、子どもの育ちの質を担保する施設・家庭・地域のあり方の模索が求められていることを共通のベースとして、種々の検討が進められるべきであると考えます。

さらに、過去や現在ではなく、未来の日本社会の歩むであろう道のりに、少子高齢・人口減少社会の困難さが横たわっているということです。エンゼルプランに始まった様々な取り組みは、まさにこの将来への不安への対応であったはずですが、また、この取り組みの当初には、高齢者は施設サービスの限界から在宅で、子どもは労働人口確保のために施設へ、働ける人は働ける社会を求める方向性がありましたが、昨今の社会の諸問題からようやく問い直され、ワークライフバランスの考え方など、子どもを生み育てる環境、子どもが育つ環境が再考されていると言えます。このことこそ共通の土台として、子どもの育ちが保障され、子育て家庭や子どもを育む地域が支えられるシステムを模索し、実現することを求めることが肝要と考えます。

2. 将来の変化への対応 (資料2参照)

上述のような、社会や子どもを取り巻く状況の変化により、幼保一体化の必然性が存在します。しかし幼保施設の今までの幼児教育・保育の取り組みが、独自の価値観や独自性で経営や営業的な考え方に偏る面も見られ、幼稚園教育要領や保育所保育指針を遵守した子どもに寄り添ったものではなかったこともあると考えられます。多様な発想と豊かな子ども達の育ちを保障し、日本を支える子ども達を育てる上でもこの一体化の法律の制定が望まれます。

そして少子高齢・人口減少社会を乗り切るという課題に向かうと共に、同時進行で、少子化の歯止めの努力が図られる必要があります。「この社会なら、子どもを生みたい、育てたい・・・」という社会の空気を醸成するようなシステムが必要です。そこに、施設と家庭、そして地域によって新たに創造される未来への希望が現れると信じます。

