

子ども・子育て新システム検討会議作業グループ 幼保一体化ワーキングチーム(第2回)	資料1
平成22年11月1日	

こども園(仮称)について I (案)

〔基本的な位置づけ〕

平成22年11月1日

第2回 幼保一体化ワーキングチーム資料

※当該資料は、幼稚園と保育所を一体化した「こども園(仮称)」について提示された資料であるが、「事務局案」ではなくあくまで「イメージ」であり、「こども園(仮称)」の具体的な制度のあり方については、今後、ワーキングチームで検討することとなっている。

目次

1. 幼保一体化の目的

(1) これまでの経緯

(2) 幼保一体化を含む新たな次世代育成支援対策のための包括的・一元的な制度の構築

(3) 幼保一体化の目的

2. こども園(仮称)の基本的位置付け

(1) 現状

(2) 考えられる仕組みのイメージ

(3) メリット・論点

1. 幼保一体化の目的

1. 幼保一体化の目的

(1) これまでの経緯

○ これまで、幼児教育や保育の在り方等については、①幼児教育の振興、②認定こども園の創設及び改革、③次世代育成支援改革、という三つの大きな流れで検討が進められてきた。

① 幼児教育の振興

(ア)中央教育審議会答申(平成17年1月)(抄)

○幼児教育は、保育所等で行われる教育も含む幼児が生活するすべての場において行われる教育

○家庭・地域社会・幼稚園等施設の三者による総合的な幼児教育の推進

○発達や学びの連続性を踏まえた幼児教育の充実（幼小の連携・接続）

(イ)教育基本法の改正(平成18年12月)、学校教育法の改正(平成19年6月)及び幼稚園教育要領の改訂(平成20年3月)

○教育基本法の改正 (平成18年12月)

- ・「幼児期の教育」は、生涯における人格形成の基礎を培う重要なものであることを新たに規定
(保育所等における教育を含む)
- ・幼稚園から大学までの体系的な教育の組織的な提供

○学校教育法の改正 (平成19年6月)

- ・子どもが最初に入學する学校として、幼稚園を最初に規定
- ・幼稚園は義務教育及びその後の教育の基礎を培うものであることを明確化
- ・家庭及び地域の幼児教育支援に関する規定を新設

○幼稚園教育要領の改訂 (平成20年3月)

- ・幼稚園教育と小学校教育との連携・接続
- ・家庭・地域との連続性、連携・支援
(保育所保育指針も幼稚園教育要領と整合性を図り、改訂)

② 認定こども園制度の創設及び改革

(ア) 中央教育審議会幼児教育部会・社会保障審議会児童部会合同検討会議報告(抄)

- ・幼児教育の観点と次世代育成支援の観点から検討
- ・総合施設については、親の就労の有無・形態等で区別するのではなく、就学前の子どもに適切な幼児教育・保育の機会を提供し、その時期にふさわしい成長を促す機能を備えることを基本とする。

(イ) 認定こども園制度の創設

- ・親の就労にかかわらず、すべての子どもに質の高い幼児教育、保育、子育て支援を総合的に提供

(ウ) 認定こども園制度の改革(認定こども園制度の在り方に関する検討会報告(平成21年3月))(抄)

- ・財政支援の充実及び二重行政の解消、保育制度改革の方向を踏まえ、今後、具体的な制度的検討を推進

③ 次世代育成支援改革

(ア) 社会保障審議会少子化対策特別部会〔設置:平成19年12月～〕による「第一次報告」〔平成21年2月〕(抄)

- ・質の確保された保育所のスピード感ある拡充が図られるよう、市町村が保育の費用の支払い義務を負う対象となる保育所の判断は、最低基準により客観的に行われる仕組みとする。このため、客観的基準(最低基準)による指定制を基本としつつ、検討する。

(イ) 社会保障審議会少子化対策特別部会による「これまでの議論の整理」〔平成21年12月〕(抄)

- ・育児休業～保育～放課後対策への切れ目ないサービス保障、すべての子育て家庭への支援、利用者(子ども)中心、潜在需要の顕在化及び量的拡大

(2) 幼保一体化を含む新たな次世代育成支援対策のための包括的・一元的な制度の構築

- 以上のように、幼児教育や保育の在り方等については、①幼児教育の振興、②認定こども園の創設及び改革、③次世代育成支援改革、という大きな3つの流れで検討が進められてきた。
- その後、「子ども・子育てビジョン」などに基づき、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援対策のための包括的・一元的制度を目指す議論となり、本年6月に「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が決定された。

これまでの幼児教育の振興及び次世代育成支援改革の流れ

平成16～
17年度

平成18～20年度

平成21年度

幼児教育の振興

次世代育成支援改革

○中央教育審議会 答申

(平成17年1月)

- ・幼児教育は、保育所等で行われる教育も含む幼児が生活するすべての場において行われる教育
- ・家庭・地域社会・幼稚園等施設の三者による総合的な幼児教育の推進
- ・発達や学びの連続性を踏まえた幼児教育の充実(幼小の連携・接続)

○中央教育審議会 幼児教育部会と 社会保障審議会 児童部会の合同 の検討会議

(平成16年12月)

- ・幼児教育の観点と次世代育成支援の観点から検討
- ・親の就労事情等にかかわらず、幼児教育・保育の機会を提供することが基本
- ・加えて、子育て家庭への相談、助言、支援や、親子の交流の場を提供することが重要

○教育基本法の改正 (平成18年12月)

- ・「幼児期の教育」は、生涯における人格形成の基礎を培う重要なものであることを新たに規定(保育所等における教育を含む)
- ・幼稚園から大学までの体系的・組織的教育の確保

○学校教育法の改正 (平成19年6月)

- ・子どもが最初に入学者として、幼稚園を最初に規定
- ・幼稚園は義務教育及びその後の教育の基礎を培うものであることを明確化
- ・家庭及び地域の幼児教育支援に関する規定を新設

○幼稚園教育要領の改訂 (平成20年3月)

- ・幼稚園教育と小学校教育との連携・接続
- ・家庭・地域との連続性、連携・支援(保育所保育指針も幼稚園教育要領と整合性を図り、改訂)

○認定こども園 制度の創設 (平成18年10月)

- ・親の就労にかかわらず、すべての子どもに質の高い幼児教育、保育、子育て支援を総合的に提供

○認定こども園制度の 在り方に関する検討会 (平成21年3月)

- ・財政支援の充実及び二重行政の解消
- ・保育制度改革の方向性を踏まえ、今後、具体的な制度的検討を推進
- ・法施行後5年を経過した場合に検討を行う旨が規定されているが、保育制度改革に係る検討にあわせて必要な見直しを実施

○社会保障審議会 少子化対策特別 部会の設置 (平成19年12月～)

○第1次報告 (平成21年2月)

- ・保育制度改革
- ・すべての子育て家庭に対する支援
- ・情報公表・評価の仕組み
- ・財源・費用負担

○これまでの議論の整理 (平成21年12月)

- ・育児休業～保育～放課後対策への切れ目ないサービス保障
- ・すべての子育て家庭への支援
- ・利用者(子ども)中心
- ・潜在需要の顕在化及び量的拡大
- ・多様な利用者ニーズへの対応
- ・地域の実情に応じたサービス提供
- ・安定的・経済的に費用確保

○子ども・子育てビジョン (平成22年1月)

- ・保育所の待機児童を一刻も早く解消するため、既存の社会資源を最大限に有効活用することなどにより、サービスを拡充するとともに、すべての子どもがどこに生まれても質の確保された幼児教育や保育が受けられるよう、幼児教育、保育の総合的な提供(幼保一体化)を含めて、子どもや子育て家庭の視点に立った制度改革を進めます。

○子ども・子育て新システムの基本制度案要綱 (平成22年6月)

- ・幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供することども園(仮称)に一体化。
- ・こども園(仮称)については、「幼保一体給付(仮称)」の対象。
- ・幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、新たな指針(こども指針(仮称))を創設。
- ・資格の共通化を始めとした機能の一体化を推進。
- ・多様な事業主体の参入。

(3) 幼保一体化の目的

○ このように、これまでの幼保一体化の取組については、

- ① 仕事と子育ての両立のための支援が進み、就学前の子ども(5歳児)の約6割が幼稚園から小学校に入学する一方、保育所からも約4割の子どもが小学校に入学する中で、幼稚園・保育所を問わず、全ての子どもに対し、生涯にわたる人格形成の基礎である質の高い幼児教育・保育を保障するという主として幼児教育の振興の視点、
- ② 仕事と子育てを両面で支援するなど社会全体で次代を担う子どもの育ちを支えるという主として次世代育成支援の視点、
- ③ 家庭や地域の教育力・子育て力の低下、保護者の多様なニーズ等を踏まえ、家庭や地域の実情、保護者の多様なニーズ等に応じ、専業主婦を含め全ての子ども及び子育て家庭を支援するという幼児教育の振興・次世代育成支援共通の視点、

という3つの視点がある。

○ 以上を踏まえれば、今回の幼保一体化の目的については、次のように考えることができるのではないか。

① 世界に誇る幼児教育を全ての子に

② 支援を必要とする全ての親子があらゆる施設の支援を受けられるように

③ 女性の就労率向上や多様なニーズに対応する保育の量的拡大を図るために

2. こども園(仮称)の基本的な位置付け

2. こども園(仮称)の基本的位置付け

【基本制度案要綱の抜粋】

- 幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い(保育に欠ける要件の撤廃等)、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供するこども園(仮称)に一体化する。
- すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障するとともに、家庭における子育て・教育にも資するため、幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針(こども指針(仮称))を創設する。
- こども指針(仮称)に基づき提供される幼児教育・保育について、資格の共通化を始めとしたこども園(仮称)としての機能の一体化を推進する。
- こども園(仮称)については、「幼保一体給付(仮称)」の対象とする。
- 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。

[制度案要綱における各事項への対応]

- 幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い(保育に欠ける要件の撤廃等)、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供するこども園(仮称)に一体化する。

→ 今回、幼保一体化WTにおいて検討。

- すべての子どもに質の高い教育・保育を保障するとともに、家庭における子育て・教育にも資するため、幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針(こども指針(仮称))を創設する。

→ こども指針(仮称)WTにおいて検討。

- こども指針(仮称)に基づき提供される幼児教育、保育について、資格の共通化を始めとしたこども園(仮称)としての機能の一体化を推進する。

→ 今後、幼保一体化WTにおいて検討。

- こども園(仮称)については、「幼保一体給付(仮称)」の対象とする。

- 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。

→ 主として基本制度WTにおいて検討。

(注) 給付の一体化による公費負担、保護者負担への影響は、基本制度ワーキングチームにおいて検討。

(1) 現状

a. 幼稚園

(位置づけ)

- 幼稚園は、満3歳以上の幼児に対し、義務教育及びその後の教育の基礎を培う幼児教育を行う学校教育法に基づく学校である。

(行政庁の関与)

- 幼稚園の設置については、質の担保及び適正配置の観点から、行政庁の認可を必要とする。

b. 保育所

(位置づけ)

- 保育所は、保育に欠ける乳児又は幼児を保育することを目的とする児童福祉法に基づく児童福祉施設である。

(行政庁の関与)

- 保育所の設置については、質の担保及び適正配置の観点から、行政庁の認可を必要とする。

c. 認定こども園

(位置づけ)

- 認定こども園は、幼稚園及び保育所の制度を基礎とした上で、小学校就学前における幼児教育及び保育、保護者に対する子育て支援を総合的に提供する機能を有するものとして認定を受けた施設である。

(行政庁の関与)

- 認定こども園の認定については、都道府県が条例で定める客観的な基準に基づき、都道府県知事が認定する。

(2) 考えられる仕組みのイメージ

○ 幼保一体化の目的を達成するため、次のような仕組みが考えられるのではないか。

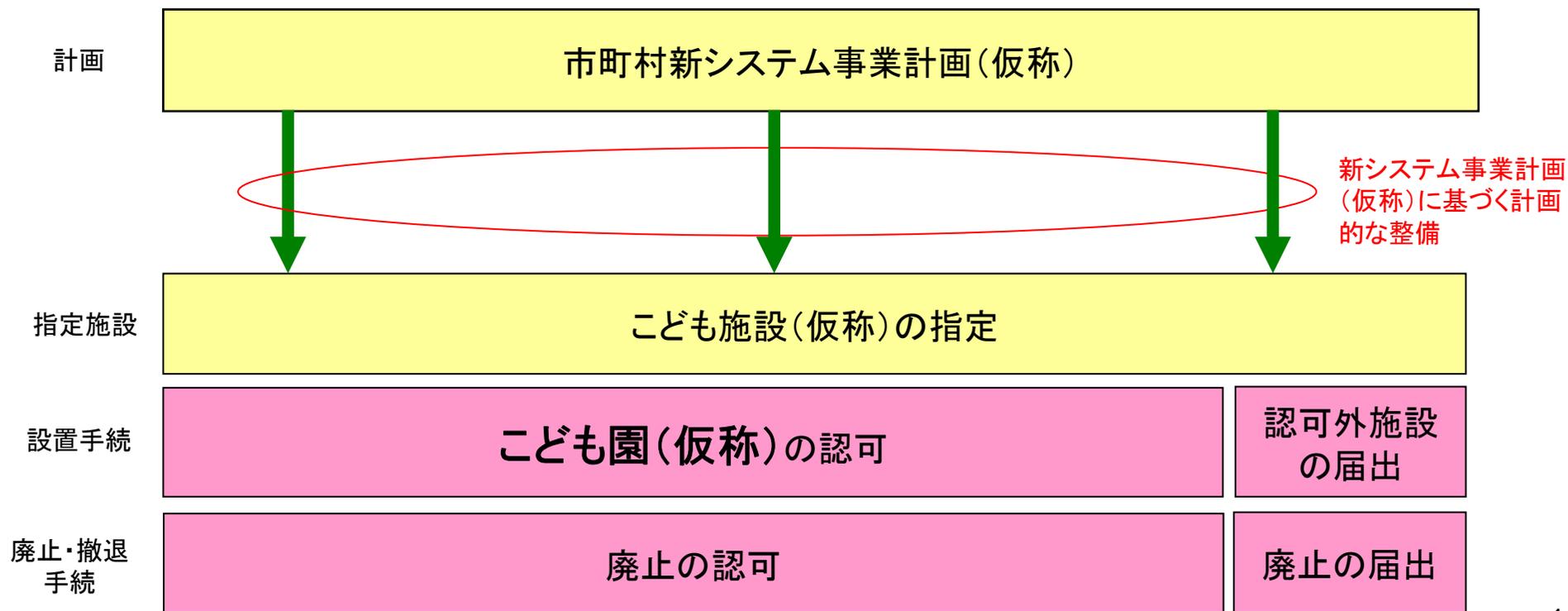
① 幼児教育・保育を担う施設の計画的な整備

- ・ 市町村は、幼児教育・保育を担う施設を計画的に整備するため、市町村新システム事業計画(仮称)を策定する。
- ・ 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。これに加え、指定制を導入し、客観的な基準を満たした施設を指定することにより、多様な事業主体による迅速な参入が可能となり、量的拡大に寄与する。
 - ※ 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。
- ・ 行政庁は、市町村新システム事業計画(仮称)を踏まえ、「こども施設(仮称)」を指定する。「こども施設(仮称)」については、「幼保一体給付(仮称)」の対象とする。

② こども園(仮称)の創設

- ・ 現行の幼稚園制度及び保育所制度を廃止し、新たに、教育施設としての性格と福祉施設としての性格を合わせ持つ「こども園(仮称)制度」を創設する。
- ・ 「こども園(仮称)」は、学校教育法、児童福祉法及び社会福祉法において、各々、1条学校、児童福祉施設及び第2種社会福祉事業として位置づける。
- ・ 幼稚園及び保育所はすべて「こども園(仮称)」に移行する。

イメージ図



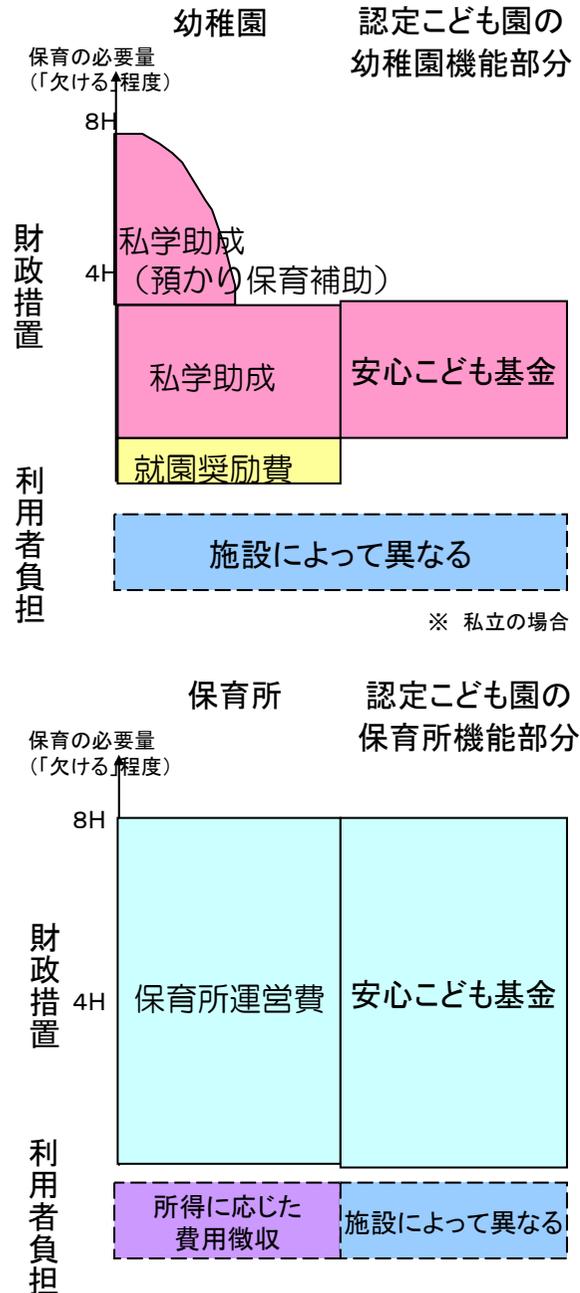
(3) メリット・論点

[メリット]

- ・ 新システム市町村事業計画(仮称)の策定により、幼児教育・保育及び家庭における養育の支援に関する機能を持つ施設が、地域の実情等に応じて、計画的に整備されることとなり、全国どの地域においても幼児教育・保育及び家庭における養育の支援が漏れなく提供される。
- ・ 給付の一体化により、各施設においても幼児教育・保育及び家庭における養育の支援を一体的に提供するための財政的なインセンティブが働く。
- ・ これまで幼稚園・保育所・認定こども園に関し指摘されている財政措置・二重行政等に関する問題点が解消される。
- ・ 「こども園(仮称)」の創設により、全ての施設において充実した幼児教育・保育及び家庭における養育の支援を一体的に提供する機能を持つ。

新たな制度における財政措置と利用者負担

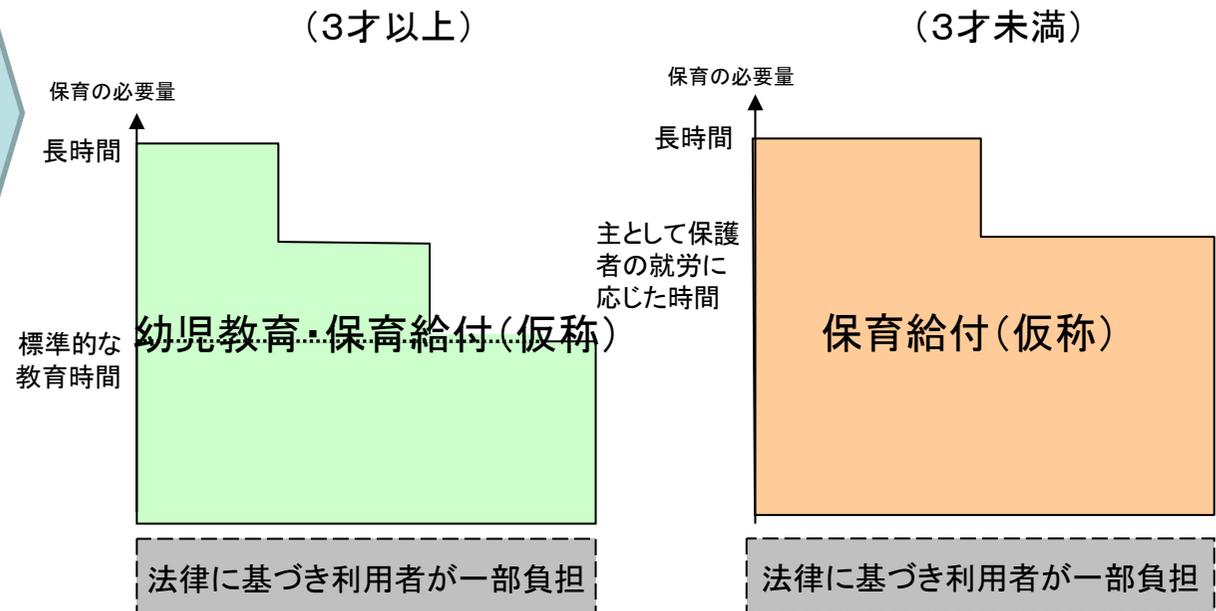
< 現行制度 >



< 新たな制度 >

[幼保一体化の効果]

- ① 財政措置に関する二重行政の解消 (手続の一本化)
- ② 財政措置に関する公平性の確保 (同じ幼児教育・保育機能であれば同じ財政措置が基本)
- ③ 利用者負担の公平性の確保 (同じ利用時間であれば同じ利用者負担が基本)



〔論点〕

- ・ 現行の幼稚園制度及び保育所制度を廃止し、認定こども園制度の実績を踏まえつつ、学校教育制度及び児童福祉制度の双方を併せ持つ制度体系を新たに構築することが必要となる。この場合、教育の視点、福祉の視点を総合的に勘案しながら、検討することが必要ではないか(次頁参照)。
- ・ 現場における子どもや保護者が混乱することがないように、関係者の十分な理解と納得を得ながら検討を進める必要があるのではないか。
- ・ 家庭や地域の実情、保護者の多様なニーズ等を踏まえると、全ての施設にただちに同一の機能を求めることは困難ではないか。このため、一定期間(10年程度)は幼稚園又は保育所として存続できる経過措置が必要ではないか。

幼稚園と保育所の制度の違い(主要論点例)

※その他の論点も含め、詳しくは「こども園(仮称)について II(案)」を参照

	幼稚園	保育所
設置主体	国、地方公共団体 及び学校法人	設置主体制限なし
認可・指導権者	公立:都道府県教育委員会 私立:都道府県知事	都道府県知事、指定都市市長、中核市市長
評価・情報公開	自己評価:義務 学校関係者評価:努力義務 情報提供等:義務	自己評価:努力義務 第三者評価:努力義務 情報提供等:努力義務
研修	公立:教育公務員としての各種特例(初任者研修等) 私立:学校の教員として研修の充実が図られなければならない	公立:地方公務員としての各種研修 +児童福祉施設の職員として必要な知識等の修得に努める 私立:児童福祉施設の職員として必要な知識等の修得に努める
監督	公立:変更命令、閉鎖命令 私立:閉鎖命令のみ(変更命令は適用除外)	公立:改善勧告、改善命令、事業停止命令 私立:改善勧告、改善命令、事業停止命令
政治的行為の制限	(幼稚園) 政治教育その他政治的活動の禁止	(保育所) 制限なし
	(職員) 公立:政治的行為の制限(教育公務員として制限) 私立:制限なし	(職員) 公立:政治的行為の制限(一般公務員として制限) 私立:制限なし