

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のにもかかわらず、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。

2010.11.1 「幼保一体化ワーキングチーム」(第2回)提出意見

柏女霊峰(淑徳大学)

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は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項の入所の勧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応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乗せの財政措置、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います。そのためにも法人類型にかかわらず、イコー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つける」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いますが、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ることのないよう、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るべきである。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、子育てに関しての必要な相談・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)