

「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」良質な育成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、「子どもが最初に入学者」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 等.)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必要がある。
- (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、社会的コンセンサス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テ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」を生じることを見ると、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。

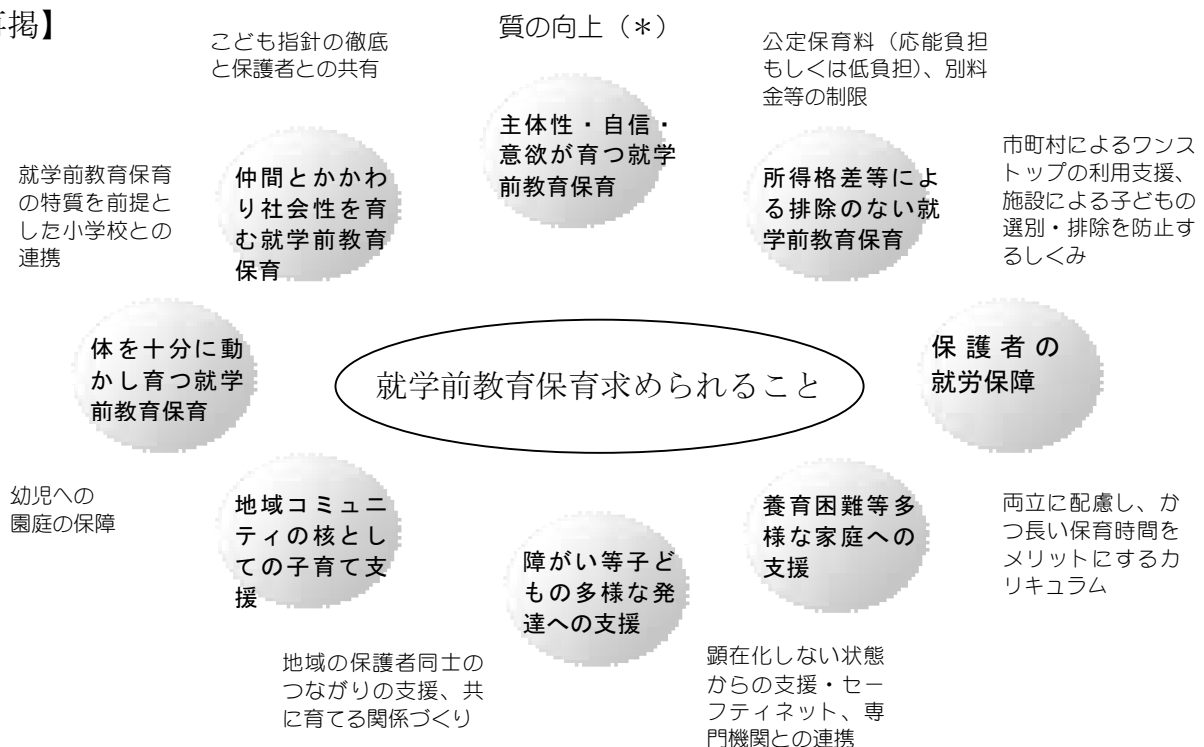
○施策の決定現場の体質として、保育についての予算の優先順位が低い。このために、10年間にわたって、待機児童対策に本腰が入らなかった。

＜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、そして認定こ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ったと考えられます。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。

子どもを取り巻く成育環境の変化と乳幼児から始まる教育・保育のあり方 「乳幼児の教育・保育の今日的課題と一体化の必然性と質の担保の重要性」

近年の子どもの育ちが「何かおかしい」→【今日の課題】→【世論の認識】

子どもの育ちの変化

＜その背景＞

我が国の社会の急激な変化等に伴う教育・養育力の低下

- 少子化、核家族化、都市化、情報化の経済社会の急激な変化
- 人間関係の希薄化、地域における地縁的なつながりの希薄化、大人優先の社会風潮など

これらの社会的・時代的变化の中で

地域社会の教育・養育力の低下

- 子ども同士で遊び、葛藤しながら成長する体験の機会の減少
- 身近な自然や遊び場の減少
- 近隣の大人の無関心

家庭の教育・養育力の低下

- 家庭の構造変化
- 子育ての孤立化による(親の)育児不安や情緒不安定(虐待・ネグレクト)
- 子育てに夢を抱きづらい状況・意識
- 過重な労働等の子育てへの影響

幼稚園教育要領・保育所保育指針を無視した間違った早期教育・保育
子どもにとっての負担・親にとっての負担
・コミュニティの分断

施設長・幼稚園教諭・保育士の今日の課題

- 家庭や地域社会の教育力の低下等の課題に対応するため資質・専門性を高める必要
- 課題を解決する行政・施設長の責任
- 一方で教員・保育士等の自身の成長過程における多様な体験の不足
→保育を創造し実践する能力、保育者等との良好な関係を構築する能力が不足する傾向

これらの重要問題を解決するための幼保一体化のテーマとは、「子どもたちの健やかな成長への実現」「社会的・時代的变化の中で機能が低下してしまったコミュニティの再生」であり次世代への新たな縁をつなぐ道である。
その初め一歩として「子どもの育ちについての哲学」を持った幼保一体化・基本制度・子ども指針が必要

- ☆家庭(家族)・地域社会(地域住民・市町村行政)・幼稚園・保育所等の施設が連携対応し本来の行政システムを発揮することが不可欠
- ☆子どもの育ちを保障し保育の質を担保するための職員と職員配置・「子どもの最善の利益を導く」経営理念と業務が評価の対象となる監査制度
- ☆そのための財政支援・資質向上のための施設給付が必要

将来にわたる子どもの健やかな成長への実現

家庭(家族)・地域の教育力の向上

幼保一体施設を育てる

次世代に縁をつなぐ「こども園」と幼保一体化の必然性

キーワード「すべての子どもの最善の利益を保障し共に育ちあう社会」= 子どもの育ちについての哲学

