

子ども・子育て新システム検討会議作業グループ  
基本制度ワーキングチーム 第3回会合

平成 22 年 11 月 4 日（木）

全国市長会社会文教委員長  
大阪府池田市長 倉 田 薫

今回の第3回会合は「幼保一体給付について」が主題と理解しておりますが、全国市長会を代表して本会に参画させていただいている者として、どうしても申し上げておかなければならない件がありますので、まず冒頭、一言申し上げさせていたきたいと思います。

その件とは、来年度の子ども手当に関する地方負担の問題であります。小宮山副大臣は去る10月26日の会合で子ども手当については、来年度においても本年度同様、地方負担を求める旨の発言をされたと報道されております。この来年度、子ども手当の額ならびに地方負担を求めるかどうかの問題については、本会においても再三副大臣からも来年度予算編成作業の中で議論されることとお話がありましたが、私ども市長会としては「国と地方の協議の場」で議論されるべき問題であると認識いたしております。その意味からも地方負担は既定の事実であるかのようにご発言されることについては、誠に遺憾であります。

今後とも、来年度の子ども手当の地方負担の問題については、「国と地方の協議の場」の協議事項であるにご認識いただき、慎重にご発言いただきますよう失礼ながら、まず冒頭をお願い申し上げます。

さて、本日のテーマである幼保一体給付（仮称）創設についてであります。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、幼保一体給付（仮称）の創設については、原則的に賛成です。

本市の例を申し上げますと、幼稚園はかつて、新入園児の抽選を行っていたこともあったものの、平成23年度の入園予定者は定員を大きく割り込んでいる状況でございます。

一方、保育所においては待機児童はありませんが、定員の110%を超える児童が入所しており、定員の弾力的運用でしのいでいるのが現状です。幼保の一体化は、質の高い幼児教育・保育を提供するとともに、このような利用者の不均衡も解消でき、待機児童の減少につながるものとして期待いたしております。

ただし、現状では財政支援の必要性や二重行政により、認定子ども園は増えていないのが実態です。池田市においても、幼稚園及び保育所の機能を併せ持つ「池田市立なかよしこども園」を設置いたしておりますが、認定こども園の申請は行っておりません。これは認定のメリットが見えないからであります。

今後、幼稚園・保育所・認定こども園をこども園（仮称）に一体化するためには、子ども・子育て新システムの基本制度案要綱で示されている「政府の推進体制の一元化」すなわち、新システムを一元的に実施する子ども家庭省（仮称）の創設が不可欠であると思います。

先日の新聞ではその幼保一体化について具体的には2023年めどと報道されておりましたが、これについてはがっかりいたしました。あまりにもスピード感がなからです。2013年の新システムの体制整備にあわせて早急に具体化されることを願ってやみません。

## 「子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度

### ワーキングチーム」 1回目・2回目の会議を受けて

日本保育協会 坂崎 隆浩

#### 1. 乳幼児期の保育予算（現物給付）を確保して下さい。

幼保一体化を含む今回の制度改革は、子ども手当の現金給付とのバランスが大切です。特に保育関係は全ての子どもへの対応が求められていますので、大幅な財源の投入無くしては出来ません。財源確保の道をきちんと示すべきです。

#### 2. 市町村の責務問題と認可施設の重要性

乳幼児期は国・都道府県・市町村による三位一体の責務が重要と考えます。

##### 1) 国・都道府県の立場は支援ではなく責務が正しいと考える。

例えば教育を考えたときに国・都道府県の立場が支援ということではないはず。現状の超少子化傾向を鑑みても、乳幼児期は、重要な問題であり国のナショナルミニマム、都道府県の責務は必要不可欠である。

【削除の理由】国・都道府県は包括的な責務はありますが、基本的には財政支援や技術的な支援ではないかと考えます。従って、市町村が基礎自治体としてサービス提供の直接的な責務を負うのではないかと考えます。

##### 2) 市町村の責務は後退しないようにすべきである。

1による国・都道府県の支援、更に責務を要求されている市町村の保育の実施責任を規定している児童福祉法第24条が後退するのではないかという懸念がある。これら乳幼児期の問題は、国・都道府県・市町村らによる三位一体の責務が基本と考えます。

##### 3) 認可保育所が乳幼児期の保育を担うべきです。

国等の責務において実施する保育は、認可保育所が担うことを明確に示すべきです。指定制の導入により乳幼児期の保育を企業等に安易に任せる仕組みになることを憂慮します。

### 3. 基礎給付の問題

基礎給付の段階でも現金と現物給付は明確に分けることが必要と考えます。

子ども手当は、現金により全国一律の額を支給すべきです。

一方、一時預かり等の個人に対する現物給付は全国何処でも利用できる供給体制の整備が課題であり、環境整備を優先すべきです。

#### 1) 基礎給付における現金と現物給付の混在の弊害をどう考えるのか

一時預かり・地域子育て支援が弱体化してしまうのではないか。

子ども手当1万3千円＋上積み分（現物）＝自治体が用途を条例等にて制定すると上積み分も含めて全部個人に渡してしまうと、それは現行の一時預かり・地域子育て支援とも人員を確保した仕組み崩壊すると考える。よってこれらにおける保育の質の担保は確保できるのかは甚だ疑問である。また権利が個人に渡り、基本的には全て直接契約となる。権利を全て用途出来る仕組みとなるのか。全ての子どもの施設として対応させるのであれば、現行の認可保育所が果たしてきた機能を十分に果たせる仕組み（基礎給付時土の現物と現金の分離）を考えて欲しい。

#### 2) 基礎給付からの保育料相殺は考えていないか。二階部分との整合性はあるのか。

例えば 給食費の全額から保育料の一部問題。

自治体における給食費未納問題に端を発した子ども手当との相殺。

小中学校の給食費未納問題が対象になるのであれば、本来基礎給付とは違うが同じ未納問題として保育料等を相殺するという話しにならないだろうか。

幼保一体給付との関係はどうなるのだろうか。

全ての子どもを対象に子ども手当を支給する一方、全ての子どもを対象とした保育に関わる料金を相殺するという考えは本来正しいのか甚だ疑問。

## 「幼保一体給付（仮称）」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

「基礎給付」と「両立支援・保育・幼児教育給付(仮称)」との関係については、なお十分な精査が必要と考えるが、ここでは「幼保一体給付（仮称）」の仕組みについて検討・具体化する上で留意すべき点について、以下の通り意見を申し述べる。

### 記

#### 1. 幼保一体給付(仮称)について

- 幼保一体給付(仮称)創設の目的には、基本的に賛成する。財政面からの公平性、合理性が担保できることが望まれるが、具体的な制度設計、給付設計や費用の保障のありかた、利用料のあり方などについては、低所得者や障害児などに配慮した慎重な検討・検証の議論が求められる。

##### (1) 幼保一体給付（仮称）創設の目的等について

- 幼保一体化を体現する「こども園(仮称)」について、イメージ・認識の混乱が見られる。「こども園(仮称)」という一つの画一的な規格に従来の幼稚園、保育所を押し込むのではなく、「こども園(仮称)制度」に統合していくと理解しているが、この部分の認識あわせが必要ではないか。
- 幼保一体給付(仮称)は、幼稚園と保育所を足して二で割る制度設計ではなく、保育所と幼稚園の機能を「すべての子ども」の視点から制度的に統合していくためのものと理解する。従って、現行の機能、質と水準を担保することは前提であると考ええる。
- 同時に、「幼保一体給付（仮称）」には、幼稚園及び保育所が、能動的に「こども園（仮称）」制度に移行するインセンティブが働く仕掛けを組み込まなければならない。なお、その際、独自性や一定のブランド（個性）を持つ幼稚園または保育所が、あえて独自のスタイルを貫こうとする場合には、その存在の余地を認めてはどうか。

##### (2) 幼保一体給付の主要論点について

###### ①財政措置について

- 財政措置については、二重行政の解消とともに、財源が末端まで「子ども・子育て」に使われる仕組みとして、使途が明確な「幼保一体給付(仮称)」を基本に統合すべき。

###### ②契約方式について

- 「子ども・子育て新システム」は、すべての子ども・子育てを対象とすることから、「幼児教育・保育給付（仮称）」の給付対象となる事業者に対しては

入所応諾義務を課すことが不可欠であり、公費が投入される以上、社会的規制ルール明確化が必要である。

- 「公的幼児教育・保育契約(仮称)」とされているが、公的契約が担保される仕組みを精査すべきである。具体的には、例えば障害児や、ひとり親、低所得者など、優先的かつ逆選択が生じないように、公的関与によって入所が担保できる仕組みが必要である。そのためには、市町村の実施責任と権限を明確にし、子どもの権利擁護ができる、市町村との契約方式を堅持する仕組みが望ましい。

#### ③利用者負担について

- 利用者負担の公平性をはかると同時に、すべての子どもをカバーするために、応能負担を原則とすることが望ましい。

#### ④価格設定について

- 価格設定は公定価格とし、自由価格設定により低所得者世帯の子どもが排除されない仕組みが必要である。

仮に、同一子ども園内で、実費徴収と自由価格上乘せの子どもが混在した場合、親の条件や選択による保育・幼児教育内容の違いを、子どもの視点から説明がつくか、検討が必要である。この場合、仮に補足給付のような形で補助をとした場合、公費によりどの程度の範囲が想定されるか。

### (3) 事業者参入のあり方等について

- 保育サービスの量的拡大がなされることは賛成するが、多様な担い手の参入にあたっては、質の担保及び公正な財源の投入の観点から最低基準（ナショナル・ミニマム）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である。
- 「幼保一体給付(仮称)」の投入にあたっては、その用途を一定制限する必要がある。対人サービスを基本とする福祉領域においては、人件費が70～80%を占めることが一般的であり、人件費が確保されなければ、現在でも顕著になっている保育・福祉等分野における人材不足に拍車をかけることになる。

## 2. 新システムの実現に向けて

### (1) 新システムの対象範囲について

- 新システムは「すべての子ども」を対象とするとその政策目標にうたっていることから、国民及び子育て世代から大きな期待が寄せられている。

新システムの全体像の中に、障害児、社会的養護、ひとり親など、特に社会的支援を必要とする施策について、明確に書き込むべきである。

### (2) 人材確保について

- 地方、都市部ともに、人材確保が困難となっている。保育士だけでも、有資格者の約半分49万人程度が潜在有資格者となっている現状がある。希望を持って資格取得した保育士が、その処遇や業務の困難性から離職しないよう、財政的な面で人件費への用途制限をかけるなどしっかりした体制整備が必要と考える。

以 上

平成 22 年 11 月 4 日

子ども・子育て新システム検討会議  
基本制度ワーキングチーム 意見書

全日本私立幼稚園連合会  
北條 泰雅

- 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。

<裏面へ続く>

## ○こども園（仮称）への一体化の問題点

### 1. 学校としての質が設置基準において低下する。

現行幼稚園設置基準は、厳守すべき最低基準である。幼稚園は環境を通した教育を行っており、教育内容は環境の構成によって示される面が大きい。

中教審の提言をふまえ、小学校以上の学校における学級編制及び教職員定数の改善についてはその方向が定まり、幼稚園についても今後同様の改善が期待されている。

### 2. 一律にこども園（仮称）とされることにより、現在認められている私立学校としての多様性が破壊され、国民の選択の自由が著しく損なわれることとなる。

- ・子どもにとって質の高い、学校教育としての幼児教育の概念を、具体的に示すべきである。
- ・子どもにとって質の高い保育時間とは如何にあるべきか、11時間とか13時間の保育は、子どもの最善の利益の観点から、一般化されてはならない。
- ・病児・病後児保育サービス、早朝・夜間・休日保育サービスについても、前項の観点から一般化されてはならない。
- ・夏休み等の長期休業期間を、教育の観点からどう位置づけるのか、学校教育体系全体の中で熟議されるべきである。
- ・幼稚園の現行教育週数39週以上（学校教育法施行規則第37条）の規定は、当然維持されるべきである。変更の必要があるならば、学校教育体系全体の中で合理的な説明が必要となる。

### 3. 「新成長戦略」がいう「人づくり」の視点を欠いたまま、制度や給付の議論を行うことは、順序が逆である。幼児教育重視を国家戦略に位置づけ、幼児教育への公的支出をOECD諸国並みに高める努力を行いつつ、わが国の子どもたちがいまより幸せになるために、家庭はどうあるべきか、企業は、地域社会は、そして学校がどうあるべきか国民的議論を直ちに始めるべきである。