

各委員提出資料等

目 次

【第2回幼保一体化ワーキングチーム追加意見】

菅原委員追加意見	・・・・・・・・P. 1
普光院委員追加意見	・・・・・・・・P. 5
渡邊委員追加意見	・・・・・・・・P. 9

【第3回幼保一体化ワーキングチーム提出資料】

入谷委員提出資料	・・・・・・・・P. 11
佐藤委員提出資料	・・・・・・・・P. 13
菅原委員提出資料	・・・・・・・・P. 15
普光院委員提出資料	・・・・・・・・P. 17

子ども園（仮称）についてⅠ（案）基本的位置づけについて

(社)全国私立保育園連盟
常務理事 菅原 良次

1. 「幼保一体化」の必要性について

ワーキングチームでの意見交換を踏まえ、基本制度案要綱の「目的」の共通理解のために、新システム・幼保一体化の「必要性」を共通に認識・確認するプロセスの意見交換が必要と考え、とくに次の三つの事項を改めて提示します。

(1) 社会からの要請

- ・ 少子化対策、待機児童の早期解消等の課題に対応する必要性
- ・ 子どもたちの「育ち」の問題で急ぎ対応すべき課題が多発していること
- ・ 家庭、地域に子育て支援を求めるニーズが多様化していること
- ・ ①生活不安からの雇用問題、②企業における労働力問題等、雇用問題が深刻化していること
- ・ ワーク・ライフ・バランス(両立支援)の実現が社会全体にとって急務であること
- ・ 人口減少、過疎地域の課題への積極的対応の必要性
- ・ 広い意味での経済成長への貢献

(2) 子どもからの要請

- ・ 「家庭、地域、社会」の中で良質な成育環境が保障されること
- ・ 「養護と教育」が結果として等しく保障される必要性
- ・ 子どもの最善の利益の保障のため現行より質を向上させたこども園(仮称)の増設

(3) 利用者からの要請

- ・ 待機児童早期解消のため「何処でも、いつでも、誰でも」利用できる必要性
- ・ 安心して子どもを預けられる質の高い「養護と教育」の保障可能なこども園(仮称)の増設
- ・ 安心して産み育てられる生活保障と育児休業保障の充実、ワーク・ライフ・バランスの確立
- ・ 保護者、利用者負担の軽減

○ 上記は、1. 57ショック以来の少子化・高齢化問題の顕在化、さらに待機児童問題が進行し、年々社会全体の中で最重要問題として取り上げられ、解決を求める声が大きくなった事項です。

「重点戦略検討会議」(H19)で取り上げられ、少子化対策特別部会第1次報告(H21)としてまとめられた経緯がありますが、その内容は「保育制度改革」が主たるものでした。また一方で、具体的政策は、市場化を基本とする規制緩和と効率化が中心であり、いわば負の改革でもありました。

○ こうした状況を受け、この度、現政権の改革が引き継いだ改革は、子どもたちの育ちに関わる養護と教育内容の見直しとしてのこども指針(仮称)の確立。「幼保一体化」として幼稚園、保育所を包含したすべての乳幼児期全体を対象とした新システムへの改革へ進むことになったものであり、この点はとくに保育所・幼稚園各事業団体、マスコミ関係者に丁寧に繰り返し説明される必要があります。

2. 幼保一体化の目的について

①「世界に誇る幼児教育を全ての子に」について

- 乳幼児期の養護と教育を保障する質・環境について、現在よりレベルの高いナショナルミニマムを謳う内容であるべきと考えます。併せて児童福祉法、子どもの権利条約等の理念を踏まえ、21世紀の子ども像を展望した「新こども園憲章」（仮称）の策定をこども指針（仮称）ワーキングチームにお願いしたいと考えます。

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」について

- 「支援」という言い方も大切ですが、「権利として」施設を利用できる位置づけ、考え方を基本に含める必要があります。例えば「すべての親子が何処でも、何時でも、こども園やこども施設の支援を受けられるように」というもう少し具体的表現が望ましいと思われます。さらにいくつか意見として出された障害児等の位置づけについても「必要とする対象」は、どのような子どもたちが含まれるかについての説明が同時に必要であろうと考えます。

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」について

- 「女性の就労率向上」は当然ですが、「多様なニーズ」の具体的な内容について、別途説明をしていくと、量を拡大する必要性や理由が明確になり、理解が広がるのではないのでしょうか。

3. こども園（仮称）の基本的位置づけについて

（1）「基本制度案要綱の抜粋」について

基本制度案要綱の抜粋部分について、念のためあらためて下記にコメントします。

○ 幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い…こども園（仮称）に一体化する。

- こども園（仮称）に一本化することは基本的に避けられないと考えますが、それに向けた「こども指針（仮称）の制定」と「現行より高いレベルの基準」「恒久財源の確保」が必要条件です。

○ こども園（仮称）については…株式会社、NPO等、多様な事業主体の参入を可能とする。

- 多様な事業主体は、非営利法人を基本とし、すべての事業体の余剰金は「福祉・公益・公共」事業以外への使用は認めないこととするべきです。

（2）「考えられる仕組みのイメージ」について

・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。

- 「市町村新システム事業計画（仮称）を策定する」については、国が定める「乳幼児期基本法」（仮称）または「こども園基本法（仮称）（下記再掲）に基づき「乳幼児事業策定計画（仮称）を義務付ける」と提案します。

・潜在需要に…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。

- 「指定施設・多様な事業主体」の内容は、基本的に「非営利事業体」を基本とすべきであり、同時に「こども園（仮称）」に課せられる基準（現行基準を上回るナショナルミニマム）を基本的に遵守するべきであると考えます。

・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。

○ 上記と同様に福祉と教育への市場化や企業の進出・拡大を現在以上認めない方向を打ち出すべきと考えます。「子ども園」(仮称)を基本とする非営利事業を加えた、公正な「新システム」を確立し、乳幼児期の「保育(養護)と教育」の強化を成功させる必要があると考えます。

○ 「こども施設」は、「こども園(仮称)」他に、例えば東京の認証保育所(主に株式会社経営)、横浜方式保育所(株式会社経営)、認可外施設等の現行最低基準より低い基準で運営されている保育所を範疇に入れていくと解釈されることから、国としての基準における「ダブルスタンダード」を正式に認めることに繋がるのではないかと危惧します。

○ こども施設の指定にも、「ナショナルミニマム(新指針・職員配置、面積、環境、設備等)の遵守、監査、第三者評価、予算決算公開」等の基準を明確にするとともに、余剰金の使用は「福祉・公益・公共」事業に限定する等についての考えを提示するべきと考えます。

○ もう一つ重要なことは現行認可施設にあたる「こども園」(仮称)へ移行するための規定は国の責任(予算・指導・監督)で設けるとともに、例えば設備・環境面の改善を3年計画で実施させ、遵守できなかった場合は、指定の取り消し公的補助金の打ち切り等強い基準を設ける等の措置を掲げるべきと考えます。なお、「認証保育所、横浜保育室」等自治体の責任で実施されている施設が仮に「こども園」に移行して3年の経過以降遵守できなかった場合は、国の規準としての「こども園」から外し、自治体単独施設で措置させるようにするべきと考えます。

○ 「こども園」(仮称)は、あくまで現行最低基準に則しているにも関わらず、自治体の事情から認可されない等の施設を含めて指定されるものと理解します。同時に決して多様な事業主体の参入を否定するものではなく、すべての子どもたちを対象に、「子どもたちの育ち」と「両立支援」を新システムの中で保障するため「ナショナルミニマム」を厳守し、保育の質向上」を制度上明確にし、それを厳守する非営利事業を基本とした多様な事業所を認めるべきと考えます。したがって、こども園制度が軌道に乗った以降もこの考え方は、明確に堅持される必要があることを念のため付記します。

○ 併行して、現在約500か所以上の認証保育所をはじめ、横浜保育室、認可外施設等の経営主体は「企業」が中心となっている実態を直視した上で、子どもたちの育ちを保障し利用者が安心して預けられるためにも、矛盾した制度を段階的に解消する必要があると考えます。

○ そのためにも、すべての子どもたちにとって、公正(結果の平等)な健やかな育ちを守るため「恒久財源」を確保し、国を挙げて一日も早く解決する必要があります。

(2)「考えられる仕組みのイメージ」について ― 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。…。

○ 「廃止し」は、新システムの考えと、趣旨が誤って理解、捉えられる危険がある。「移行し」等の表現とするべきと考えます。また、「双方を併せ持つ制度体系を新たに構築する」とあるが、「こども園基本法(仮称)」または「乳幼児期の保育と教育に関する基本法」など具体的にイメージ化される内容を示すべきと考えます(次回提案予定)。

4. 反対意見への対応について

ワーキングチームの意見でも、「いろいろなことが見えないことで関係者が非常に不安を持っている。」
「今より良くなることを明確に提示していくことがある意味説得力になるのではないか。」との趣旨の意見が多く見られます。こうした状況に鑑み、以下の点は、各ワーキングチームで、政府関係者より明確に説明をしていく必要があると考えます。

- ① 新システムでは、最低現在の「最低基準」（幼稚園・保育園）は遵守すること、財源問題で合意が得られればそれを上回る基準を考えていること。
- ② 公的責任問題では、現行の２４条より規定より国および市町村の責任を明確にすること。
- ③ 利用者に対する「公的給付」システムは検討するが、引き下げないこと。
- ④ 事業者に対する「運営費」についても検討するが、条件は悪化させないこと。
- ⑤ 利用者負担についても「公定価格を基礎に現行制度と同じように応能と応益を組み合わせる」が負担増は考えていないこと。
- ⑥ すべての子どもを対象にすることで予算が増える部分については、社会と国民全体の理解を得られるよう努力し「恒久財源の確保」の検討で対応する。
- ⑦ イコールフィテングについては、規制（基準）を強化し市場主義にならないよう最善の努力をする。

以上

2010 年 11 月 8 日

第 2 回幼保一体化ワーキングについての追加意見

幼保一体化ワーキングチーム

保育園を考える親の会代表 普光院 亜紀

1) 11 月 1 日に最低基準について述べた意見について補足

基準も補助金もバラバラになってしまった保育制度の現状は、切実に保育を必要としている保護者に混乱と不公平感を生んでいます。

11 月 1 日にレジメで提出したとおり、現行最低基準を下回ることなく、底上げする方向で、まず、幼保一体給付の対象となる保育事業の一体化を行っていただきたいと思います。具体的には、

- a. 認定こども園の地方裁量型は廃止し、現行ナショナルミニマムの最低基準によって指定をやり直す（理由は、第 2 回普光院レジメ参照）。
- b. 認証保育所等が指定を受ける場合にも、現行ナショナルミニマムの最低基準によるものとし、たとえば、定数保育士（配置基準にかかる保育士）は全員有資格者とする（現行認証保育所制度は正規雇用 6 割で可）。
- c. ビルの中の保育が激増し、子どもの心身の発達への影響が心配されるため、今後設置される認可保育所・認証保育所・認定こども園等のうち幼児を保育する施設については園庭を必置とする。
- d. 待機児童解消の見通しが立った段階で、看護師の配置、幼児についての保育士の配置基準の改善（先進諸国の基準を参照）などを予定する。

2) 幼保一体給付について

11 月 4 日の基本制度ワーキングチームに呈示された幼保一体給付の案を見たところ、保育所利用者にとって非常に重要な内容を含んでいました。また、保育内容も左右するものとなっています。これらについては、幼保一体化ワーキングチームや、こども指針ワーキングチームにおいても議論をつくした上での決定であるべきであると考えます。

現時点では、特に次の点が大きな懸念となっています。

a. 利用者の負担について。「すべての幼児教育・保育を必要とする子どもに対し幼児教育・保育を受ける権利を保障するという考え方に立」つのであれば、所得格差等のために受けられる教育保育に差ができたり、子どもが分断されたりしないようにすべきであり、保育料は応能負担もしくは一律低負担にすべきではないか。

次項に「保護者負担の負担割合については、現行の保護者負担の水準、他の社会保障制度の状況、財源確保の状況を勘案して、設定」とあるが、これは考え方が逆行しているのではないか。新システムの実施は、財源確保を前提としているはずで、財源が確保できないままこれを実施すれば、保護者負担の増加、待機児童対策のますますの遅れ、保育の質の低下を呼び込む恐れがあり、新システムを実施する正当性は崩れる。

○待機児童解消達成後の運営費も算出した上で、その財源の見通しも明らかにし、保護者に対して、「基本保育時間が何時間で、どのくらいの負担になるのか」という推定値を明示して議論すべき。

○介護保険では、所得に応じた負担を導入せざるをえなくなっている状況も参考にして議論すべき。

○介護保険の要介護度認定では、財源不足から、切実に介護サービスを必要としている利用者にも利用抑制がかかるような実態となっている現実もふまえて議論すべき。

b. 公定価格・自由価格について。付加的な幼児教育・保育を自由価格としたり、入学金及び課外活動として行う特別活動等に係る実費徴収を認めることが示されているが、これでは利用者負担を公定価格とした目的が失われる。

第一に、これでは、家庭の負担能力によって子どもが分断・排除されることになり、子どもの平等、包括的支援を特色としてきた保育所の特性は失われる。別料金を負担できる家庭であっても、生活の場で子どもが仲間から分けられることを恐れ、中身にかかわらず別料金保育を購入せざるをえなくなり、結局、保育費用の増大につながる。(幼保一体給付対象時間内に別料金を負担させることの制度的な合理性はあるのか？ どこまでが給付部分、どこまでが別料金部分と分けることはできるのか？)

第二に、この制度設計では、こども園はやがて不十分な「幼児教育・保育給付」を別料金で補う運営が当然とされるようになり、付加的な幼児教育・保育等を実施して保護者負担で補わなければ経営が成り立たないという制度に堕していく恐れがある。最も重要なことは、本体部分の質を高めることだが、その財源やインセンティブを欠くことになりかねない。（「幼児教育・保育給付」は、それだけでナショナルミニマムを満たした保育を行い人材を育成して質を向上していけるだけの金額でなくてはならない。この金額の根拠のためにも、ナショナルミニマムを法定する必要がある）

第三に、事業者がここに収益を求めることによって、子どもの主体的な活動、仲間との関わりを通して育つことを理念とする保育所保育指針や幼稚園教育要領の理念とも乖離していく可能性があるのではないか。

＜制度の起案者の方々へのメッセージ＞ from 保育園を考える親の会メーリングリスト

「今の社会は、「お金を払った分だけサービスを利用する」という感覚が当たり前になっているので、私が書いていることに、疑問を感じる方もおられるかもしれません。

現行の保育制度のように、保護者は払える分だけ払って、公費を投入して、その総額で、必要とする子どもの保育の質と量を確保しようという考え方は、一見古いようにも見えます。

しかし、「共生社会」という言葉がよく言われるように、市場社会の限界を超えて支え合う社会が今、希求されていますし、ヨーロッパでは、幼児教育保育の質が、子どもの育ちに大きく影響するという観点から、幼児教育の無償化さえ進んでいます。

アメリカには、ちゃんとした保育制度はありませんが、保育の研究は進んでいて、質の高い保育を提供したほうが、国家にとってもメリットが大きい（社会に参画し、税金をおさめてくれる次世代が育つ）ということが明らかにされています。（例えば、ペリー・プリスクール研究）

お金を払える人だけが、質の高い教育保育を受けられるというのでよいという考え方のほうが古いのではないのでしょうか。

チルドレンファーストというのであれば、家庭の所得にかかわらず、一定以上の保育を受ける権利を、子どもたちに保障すべきです。

子どもは家庭を選んで生まれてくるわけではありません。

「こども園」について

平成 22 年 11 月 8 日
全国町村会常任理事・新潟県聖籠町長
渡邊 廣吉

去る 11 月 1 に開催された幼保一体化WT会合において、幼保一体化については、その趣旨・目的の重要性を指摘したところである。

その際、時間の関係上発言することができなかった、今後の制度設計における具体的な検討を進める上での留意点について、下記の通り意見を申し上げる。

1. 「こども園」への移行に当たっての配慮について

・「こども園」の創設など、幼保一体化として提案されている内容は、現行制度の大きな変更を伴うものであるもので、くれぐれも現場の行政、施設、子ども、保護者等が混乱しないよう、時間をかけた慎重かつ円滑な移行を考えるべき。

2. 行政の体制関係について

・現在の仕組みでは、幼稚園か保育園か、公立か私立かで地方の行政体制が異なり、複雑な仕組みとなっている。
・現場では工夫しながらやっているが、制度が一体化される際には、シンプルな仕組みとすることが重要。
・国、都道府県との関係が一本化されることを前提とした上で、国が一律にやり方を定めるのではなく、市町村が自らの事情に応じて体制を考えられる仕組みとすべき。

3. 「こども園」の基準について

・財源の裏付けをした上で、質を確保しつつ、柔軟な運営ができることとすべき。
・子どもの減少が著しい地域では、国の一律の基準に必ずしもなじまない事情もあり、地域の実情に応じた多様な選択が可能な仕組みとされたい。

4. 職員の処遇関係について

・幼稚園、保育所の職員は、異なった制度の下で、働き方、配置基準、研修の体制、給与の体系など、様々な違いが存在する。
・一つの制度にしていくにあたっては、これらの事項について、円滑な移行が行われるよう、慎重な検討をお願いしたい。

5. 財源の確保について

・幼保一体化の目的達成のためには、市町村に十分な財源が確保されることが必要がある。
・絵に描いた餅とならないためにも、財源確保をしっかりとった上での制度設計が欠かせないと思う。

平成 22 年 11 月 16 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 幼稚園制度の廃止を前提とする「幼保一体化」構想には絶対に反対である。
 - ・ 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。
 - ・ 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

「こども園(仮称)」について

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全 国 保 育 協 議 会

1. 幼保一体化の目的について

- (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)が保障されること」を目的とすること。子どもの命や発達の保障がなされた後に、教育がある。そのためにも、養護と教育の一体的提供である「保育」を基本とするべきである。
- (2) そのうえで支援は施設だけに限るものではないので、「あらゆる施設の支援」ではなく、「必要とするサービスを必要に応じて保障すること」にすること。
- (3) また一体化の結果として「保育の量的拡大」が図られることは理解できるが、目的とするのは理念を考えると矛盾する。「多様なサービスに対応することのできる質の向上をともなった保育の量的拡大」とすること。

2. 新システム事業計画(仮称)の策定について

- (1) サービス供給において過当競争が生じないよう、市町村に地域内のニーズにもとづき策定された「新システム事業計画(仮称)」の策定を義務化し、サービス供給量の調整を図ることを責務とすること。
- (2) 「新システム事業計画(仮称)」の策定にあたっては、市町村に「子ども・子育て会議(仮称)」を設置し、利用者や事業主、子育て支援提供事業者等、ステークホルダーが参画し、市町村域のニーズに基づいた計画の策定と、実行の結果を評価する仕組みを構築すること。

3. 「こども園(仮称)」の施設環境・人員・運営の基準について

- (1) すべての子どもの育ちを保障するのに必要な環境を整えるために、児童福祉施設最低基準および幼稚園設置基準で規定されている基準のより高い基準を適用すること。また、さらに高い基準を求めることができるような仕組みとして構築すること。
- (2) 子どもの権利条約や児童福祉法の理念にもとづき、子どもの育つ環境がその子どもの育つ地域によって異なることのないように、また地域間格差が生じることのないように、国は最低基準を定めること。
- (3) サービスの質の保障や向上に対するインセンティブが働く仕組みを、「こども園(仮称)」の制度に組み込むこと。例えば職員の勤続年数や雇用形態、研修実績、相談・援助件数等に応じた加算や単価設定を検討すること。

4. 利用のあり方について

- (1) 「こども園(仮称)」の利用にあたっては、市町村の公的関与の下、保護者の就労、主体である子どもにとっての必要性や保護者の心身の状態等、家庭の状況等を客観的な基準にもとづき、子育て支援専門員(仮称)によるアセスメントを行い、総合的に判断したうえで、保育の必要性を認定し、育児休業から保育サービスへの円滑な利用を保障するシステムとすること。利用時間の認定や多様な保育・子育て支援サービスの選択、利用調整などを、子育て支援専門員(仮称)による子育て支援計画等として実施すること。
- (2) 利用時間については、子どもの生活と発達の保障を視点として、保護者の心身の状態や就労等の条件を考慮し、必要な時間を十分に認定すること。
- (3) 「こども園(仮称)」の利用と一時預かりの利用は、その主たるニーズが異なるだけでなく、保育としての関わり方も違うため、サービス供給のあり方についてもそれぞれを配慮して検討すること。なお、一

時預かり事業を利用する子どもとその保護者の状況把握には、経験豊かな保育士の配置が必要であるため、一時預かり事業がなりたつ仕組みとそのための運営費の保障が必要である。

5. 給付と負担のあり方について

- (1) 子どもに保育を保障する観点から、被虐待等、配慮が必要なケースや相談・支援等、利用料に応じて運営することがなじまない事業等がある。児童福祉の理念により、セーフティネットとしての機能を確保するためには、一定の固定費が確保された月額単価設定(実利用量ではなく必要量に応じた)とすること。
- (2) 利用料徴収などを、「こども園(仮称)」で実施する場合は、「こども園(仮称)」に正規の事務職員を配置すること。
- (3) 利用料が未納であっても、児童福祉の観点から子どもの保育(幼児教育を含む)の保障を侵害するべきではない。そのためにも、未納の督促や未納の場合の補填などは市町村の責務として定めるべき。

6. 指定制について

- (1) 指定基準(設備や人員配置等サービスの質に関する基準)は、現在、国が定めている児童福祉施設最低基準を上回るように定めること。
- (2) 指定事業者に事業に関わる資金収支の公表を義務づけること。
- (3) 認可外の施設を指定するにあたっては、ある一定の期間内に認可を取ることを基本として進めること。
- (4) 指定制の導入にあたっては、保育の質の確保、利用者の保護を図るため、下記について法律等で定めること。

- ◆ 指定権者(都道府県)による事業内容の監査・指導の実施
- ◆ 事業所の廃止や地域からの撤退時のルール
- ◆ 通知期間
- ◆ 利用者の保護(他の事業者への調整や当該費用の負担等)
- ◆ 事業主体の倒産・解散時の財産等の処分などの取扱い

7. 多様な事業主体の参入について

- (1) 多様な事業主体の参入にあたっては、事業主の特性・規制などとともに、保育(幼児教育を含む)の質の確保のための条件(規制・ルール)を明確にすること。
 - ① 事業主の規制等にもとづく監査・指導を具体化すること
 - ② 事業主の解散時の財産の取扱い等を具体化すること
 - ③ 事業主のサービスと運営内容に関する情報開示を義務化すること
- (2) 運営費等については、公的な資金を財源とするものであり、一定の使途制限を設けること。保育(幼児教育を含む)は対人サービスであり、人件費が保育所運営費の7~8割を占める仕組みになっている。保育(幼児教育を含む)の質を保障するためにも、保育士等の雇用実態を明らかにする仕組みを設けること。
- (3) 質を客観的に評価できるよう、第三者評価基準の見直しを行い、受審を義務づけること。
多様な事業主体の参入にあたっては、社会福祉法人の使命・役割についての検討とそのことに見合った評価が必要。社会福祉法人の使命として、これまで認可保育所として行ってきた、地域の子育てを支え、地域に開かれた児童福祉施設であるとともに、地域におけるソーシャルワーク機能を発揮していく存在として存続していくことができる仕組みとすること。

「幼保一体化」検討について

○「幼保一体化」とこども園（仮称）の具体的な制度設計について

(社)全国私立保育園連盟
常務理事 菅原 良次

1. こども園(仮称)の具体的な制度設計へ向けて

- (1) 「一体化」された施設名称を「こども園(仮称)」とし、「こども園基本法(仮称)」(以降「基本法」と称す)を制定する。同基本法には「基本理念、目的、こども指針(仮称)の位置づけ、現行基準より改善・充実したナショナルミニマム(最低基準)と環境基準、事業主体の位置づけ、遵守すべき事業」等を明記する。
- (2) 基本法は、乳幼児期の「養護と教育」の保障を基本とする。
- (3) 基本法と「こども指針(仮称)」は新システムの柱として一体のものとして位置づけ「第1段階」として就学前の在宅を含むすべての乳幼児期の子どもの「養護と教育」を保障する新しい制度改革であることを明確にするため、現在の学校教育法等と一端切り離した検討を行う。その上で「第2段階」として、子どもの成長・発達を踏まえた「家庭、こども園(仮称)、小学校低学年」の繋がりや連続性の重要性を位置づけるとともに、三者の役割と社会的責任を明記する。
- (4) 基本法の策定にあたっては、児童福祉法並びに学校教育法と新システムとの関連を整理統合し、関連規定の整合性・位置づけを明確にする。(併せて児童福祉法、子どもの権利条約等の理念を踏まえ、21世紀の子ども像を展望した「新こども園憲章」(仮称)の策定をこども指針(仮称)ワーキングチームにお願いしたい。)
- (5) 「こども園(仮称)」として認められる事業所には、社会福祉法人、学校法人、NPO法人等の非営利法人を基本に「基本法」の中に含め、その「目的、位置づけ、遵守すべき法律、規準」等を明記する。なお「こども園(仮称)」については「名称独占」とする。
※ イメージとして、当面、こども園(仮称)には“社会福祉法人立〇〇こども園”“学校法人立〇〇こども園”“〇〇指定事業所立〇〇こども園”等を検討する。いずれにしても5年で「こども園」にまとめ、その上で制度の見直しを行う。とくに「保育所と幼稚園」の名称について、どのように取り扱うか慎重な検討が必要と考える。
- (6) 「新システム」全体の制度構築においては、現在の厚生労働省、文部科学省から独立した「子ども家庭省(仮称)」の創設が不可欠であると考ええる。
※ この度の「新システム」の目指す改革は、現在の保育所、幼稚園と3歳未満を中心とする在宅・未入所児童を併せた全体で750万を超える在宅児を含む「すべての子どもたち」を対象とする制度の改革である。そうした乳幼児全体の「育ちと家庭と仕事の両立支援」の保障と、既に指摘した子どもと家庭、学校、地域で起きている深刻な状況を解決するためには、現行の「縦割り」と「二元行政」では制度的、機能的にも対応が困難であり、乳幼児期の総合的、抜本的改革であることを明確にし、併せて社会の理解と共感を得られる議論と検討が必要と考える。

2. 「新システム」の具体的な制度設計にあたっての重要事項

1) 入所と契約の仕組み

- (1) 「少子化対策特別部会第1次報告」と今回提案されている「新システム」(基本制度案要綱)を基に検討する。具体的には、利用希望者の申請を基本に「在宅を含むすべての子どもに保育サービス」を国が定める利用要件基準をもとに自治体が認定する。
- (2) 入所の契約は「利用認定、利用料」等を「公」が決めた上で、「公的契約」として事業者と利用者間で契約する。
- (3) 「こども園(仮称)」への4月当初の入所決定は「第三者機関」を設けて行う。個人情報と人権を守るため、年度途中入所に関しては、行政、第三者機関との協議の上行う。

2) 保育サービスの利用時間

- (1) 多様な保育サービス(1階部分)と「こども園(仮称)」(2階部分)についての機能・役割の違いを明確にする。
- (2) しかしながら同時に、何れについても「①子育て支援と ②「養護と教育」の役割を担って

いること」を制度として定め保障する。

(3) 利用時間については「非定型」と「定型」の2つの型(タイプ)を基本とする。

- ・非定型(一時保育、週2日、休日、病児病後児等)
- ・その他、延長保育(10時間以上、4時間、6時間の契約を越えた時間)
- ・定型は「こども園」が実施するものとし週5日利用を基本とし「時間は①9時間～10時間、②4時間、③6時間」の利用時間を想定する。

※子どもの成育にとって必要な集団保育の観点から、例えば6時間保育を基本とする考え方を検討する必要がある。

※利用時間に応じた利用料が仮に介護保険方式のような「出来高払い」となると安定した経営が困難になる点を十分考慮する必要がある。

3) 利用料と施設運営費(現行の保育単価)

(1) 利用料について

- ① 非定型の場合、公定価格を基本とし応能と応益負担との組み合わせとする。(現行制度を参考にする。)
- ② 定型の場合「こども園」利用が基本であり、「4時間、6時間、10時間」の利用料は公定価格を基本とする。

(注)

- ・10時間利用は、朝・夕各1時間の通勤の要する時間が考慮されており4時間、6時間利用の場合どうか検討が必要である。
- ・現在、幼稚園の場合、利用料は自由裁量決定である。「こども園」移行に伴い直ちに「公定価格」とするか、移行期間を設け「公定価格と自由裁量部分」の組み合わせにするか検討が必要である。

(2) 施設運営費については、現行の最低基準を少子化対策特別部会第1次報告に基づきより良い新しい基準を制定して、下記のような対応を行う。

- ① 運営費補助の算定(保育単価)は入所している子どもの「年齢・人数・地域」×月数によって積算され、自治体の独自補助(特に決まりはない)とする。
- ② 利用者はこども園に対して、公定価格を基本とする利用料の納入を行う。その場合事務職員の配置を行う。
- ③ 運営費補助は利用者の法定代理受領としてこども園に行く。

(3) 「こども園(仮称)」へ移行した場合 — 新しい最低基準(ナショナルミニマム)

- ① 4時間、6時間利用を認めた場合
「こども園(仮称)」の運営費算定は「年齢・人数・地域・職員のキャリア・定員規模・時間」を基本とする。
- ② 「4時間・6時間」利用者であっても最低基準、とくに職員配置基準は8時間～10時間利用者と同じ基準とする。

(4) 職員処遇は福祉俸給表または教職員俸給表を参考とするが、処遇を改善した新しい「こども園俸給表」を作成。

4) 地域主権と市町村、私たちとの関係

(1) 地域住民の一人ひとりが、自分が住んでいる町や村・県で「福祉や保育・教育問題について発言し、制度、政策とそれを保障する財源等のあり方に関し発言・提案し何らかの決定に関与することは主権者としての権利である。

(2) 自治体への「一括交付金」は前政権でも行われた「一般財源化」と同様であり、保育や福祉・教育への全面適用には反対である。保育や福祉、教育に対しては、「子ども・子育て包括交付金」「福祉交付金」「教育交付金」など使用目的を定めた「交付金」とすべきと考える。

(3) 国が地方自治体に「子ども・子育て包括交付金(仮称)」に関し一定の配分権を委ねる場合であっても、国が定めた「最低基準」(ナショナルミニマム)の条例化と義務付け、遵守を法的に定める必要がある。

(4) 保育事業、「こども園(仮称)」に対する「交付金」の配分も最低基準と自治体が定めた条例の遵守を前提とする必要がある。

(5) 各自治体に上記(1)との関係で「保育と子育て支援(需要)政策・財源・交付金配分」等の検討を行うステークホルダーの設置を義務付ける。

・幼保一体化の目的について

〇ここまでの議論を見ていると、認定こども園が普及しないのは、二重行政が原因ではないように思われます。幼保それぞれが価値をおいてきた点、これから改善したいと考えている点をふまえ、この社会の現状の中で、子どもの視点から本当は何が必要なのか、時間をかけて議論し学び合っていくべきと考えます。

・こども園の基本的位置づけについて

1) **入園のルールについて**：「こども園」は、すべての子どもを分け隔てなく受け入れ、日々の安定した生活を保障してくれる場としてください。

- ・現行保育所制度利用者の視点からは、施設が子どもや家庭を選考するしくみが保育所にも広がることは容認できない。

- ・高額な入園金や園服などで間接的に子どもを選別するようなあり方も、「すべての子どもに質の高い就学前教育保育を提供する」というこども園の趣旨に合わない。(別料金の問題については、「第2回追加意見」に詳述)

- ・日々、職場と園と自宅の間を忙しく行き来する就労家庭にとっては、最も自宅に近い園で就労時間+通勤時間をカバーされ、子どもが安心して生活できることが、最大の両立支援となる。分け隔てなく子どもを受け入れる教育保育については市町村に整備義務を課し、それが充足した上での他の選択肢であれば、考える。

- * (会員からの追加) 小学生までの子どもたちは、基本的に地域で育ちます。地域で育つことによって、親同士も支え合い、その人間関係が地域関係の根っこになっていきます。地域の力を期待するのであれば、こども園制度にもその視点を入れるべきと考えます。

- ・現在、待機児童が多い都市部では、市町村がワンストップで入園を受け付け、さまざまな家庭の状況を勘案して利用調整(選考)を行う現行システムはどうしても必要(優先順位の設け方には工夫の余地があるが)。ちなみに、基本制度要綱案は「非正規労働者、自営業者、求職者も含め、親の様々な就労状況にも応じる」ためにしくみを変えようとしているが、これらの家庭が保育所を利用できなくなっているのは、待機児童が多いためにほかならず、待機児童が解消されなければ、どんなシステムに変えても、誰かが排除されてしまうということを認識していただきたい。

【参考】市町村が回答した、ここ1～2年の認可保育所入園申請の傾向(有効回答78市区、2009年、保育園を考える親の会「待機児童対策に関する調査方向と提言」より上位4項目) ●求職中の申請がふえている69.2% ●育児休業明けの申請がふえている62.8% ●ひとり親世帯の申請がふえている46.2% ●保護者の不調、虐待の懸念などからの措置がふえている 34.6%

2) 利用者負担と利用時間、運営の安定性について：保護者の間では、負担増になることへの不安が広がっています。具体的な予定負担金額を明示していただき、そのための財源確保も明確になれば、これ以上、議論を進められないのではないのでしょうか。現在、利用者間で懸念されていることは、

- ・ 幼保一体給付の対象となる時間は最大何時間なのか、それを超えたときの実費負担とは、費用の全額になるのか（たとえば、現在の保育所の延長保育部分の扱い）。
 - ・ 一定割合を利用者負担とするというが、その割合はどのように決められるのか。
 - ・ 保育の質を上げるために保育士の人数をふやそうとすると、保護者の負担もふえるということになるのか。
 - ・ 短時間の利用者ばかりだと、施設の収入が少なくなってしまうということになるのか。
 - ・ 利用時間や利用日、子どもの人数にかかわらず、こども園が安定運営できるしくみにする必要があるのではないか（保育者を正規雇用し、育成していくだけの人件費が確保できることが必要）。
- ◎なお、前回資料の中に、「利用者負担の公平性を確保」という文言がありましたが、「子どもの公平性」も価値判断基準にすべきではないのでしょうか。

【保育園を考える親の会メーリングリストから、ママたちの感想】

* 上記および普光院の前回「追加意見」にも関連

○別オプションの習い事は、子どもや家庭の経済的負担を増やすというだけでなく、「うちもやらないと取り残される」などのプレッシャーを親にも子どもに強いることになりはしないのでしょうか？ それぞれの家庭の教育方針にもよるとは思いますが、これを「すべての子どもに質の高い就学前教育保育を提供する」といつてしまっているのかな？と思います。小学校に行けば、大手教育産業系会社や小学生を対象にしたスポーツ関係系クラブから、いろんなプレッシャーがかけられています。貧乏な我が家では、とてもそこまでお金をかけることはできません。一方で、子どものためとか、中学受験のためという理由でいろんな習い事を毎日させている家庭も少なくありません。それがそのまま小学校から先の進路に影響していきます。もし、就学前の施設で安易に行われるようになったら、まさに生まれてからすぐに子どもたちの選別がおこなわれ、子どもたちの成長や発達に差がうまれてしまうのではないのでしょうか。すごく気になります。

○今はどんなに努力しても報われない、というようなことを言う人もいますし「お金」によって教育が左右されるという方もいます。そんな親たちの弱みにつけこんでか（？）、マスコミは習い事、塾、中学受験の特集をしています。たぶんこれからもこの傾向は今以上に増えていくと思います。私が思うのはこんな時代だからこそ、保育園の時から子どもたちに徹底的に遊んで欲しいし、何もない時間を、徹底的に工夫して楽しんで欲しい、と思っております。