

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
柏女委員提出資料	・・・・・・・・P . 5
佐久間委員提出資料	・・・・・・・・P . 7
佐藤委員提出資料	・・・・・・・・P . 9
中島委員提出資料	・・・・・・・・P . 11
普光院委員提出資料	・・・・・・・・P . 13
山縣委員提出資料	・・・・・・・・P . 15

子ども・子育て新システムの「幼保一体化」に関する意見

全日本私立幼稚園連合会

政策委員長 入谷幸二

1. 現行よりも確実に質の高い幼児教育や保育を実践できるだけの財源の確保が大前提です。
 - ・ 幼児教育や保育の質を向上させ、保護者の経済的負担を軽減し、教職員の待遇を改善するための財源確保が全ての大前提です。
2. 幼稚園や保育所の認可制度により担保されている教育や保育の質を、幼保一体化により低下されることのないような仕組みをしっかりと構築すべきです。
3. 国家戦略としての幼児教育の位置づけを明確にすべきです。
 - ・ こども園（仮称）という具体的・戦術的な在り方を検討するに際しては、国家戦略としての幼児教育の位置づけを明確にすべきです。こども園（仮称）を検討するにあたって、家庭教育と学校教育との役割を明確にし、国家が責任を負うべき学校教育の在り方を基本として、幼児期からの教育の位置づけを明確にするべきです。
 - ・ 戦略的位置づけについての国民の合意形成をはかることが先決であり、戦略なき戦術は、哲学・理念なき施策です。
4. これまでの幼稚園の役割を尊重し、多様な選択を保障すべきです。
 - ・ 幼保それぞれに一世紀を超える歴史があり、それぞれに独自の文化と役割を形成し今日に至っています。それぞれに積み上げられてきた多様な形を尊重すべきです。
 - ・ 多くの先達が構築してきた多様な営みや今現在の現場での取り組みが否定されて、国家権力によって、強権的・強制的に選択の余地のない一つのものに無理やりに収斂されるシステムは容認できません。自由と正義を基調とし、主権在民を旨とするわが国の憲法秩序に適合するのでしょうか。
 - ・ 文化の融合は、現場の営みや交流から自然発生的に積み上げ方式で築きあげていくべきものです。
 - ・ 保護者のライフスタイルや地域の実情等に応じた多様な選択を保障するためにも、現行の幼稚園制度の存続を前提とすべきです。
5. 「待機児童の解消策」のみならず「人口急減地域・過疎地域対策」も射程に入れて検討すべき課題です。
 - ・ 待機児童は、関東をはじめとする大都市圏及びその他の政令市、中核市で全体の約 8 割以上を占めると言われています。
 - ・ 他方、上記以外の多くの自治体で人口急減、過疎化が深刻化しています。
 - ・ かように二極化する状況に、「こども園（仮称）」という一つの形態に収斂する「幼保一体化」で包括的に対応できるのでしょうか。家庭や地域の状況に応じて形態や機能を自由に選択できる多様性、既存の各施設がより容易に機能を拡充したり相互に連携を図れるような制度の弾力性等が求められています。

平成22年12月2日

質の高い幼児教育・保育を希望する全ての子に

全国国公立幼稚園長会

本会は、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十分踏まえて検討されることを、改めて強く願うものである。

11月16日に示された5つの施設類型案については、現場の声を受け止め、多様な選択肢を設けていただいたものであり、今後の検討に期待している。

この5つの案を元に検討を進めるに当たって、留意していただきたい点について以下に記す。

記

- 1 常に、幼保一体化の目的に立ち返ること。とりわけ第一番目の、「質の高い幼児教育・保育を希望する全ての子に」を重視していただくこと
- 2 保護者の多様な選択肢として、幼児教育の専門機関であり、現行の学校教育法上に位置付く「幼稚園」をぜひ残していただくこと
- 3 教員・保育士の研修制度を整え、資質・専門性の向上が図られるようにしていただくこと
- 4 国として、質の確保のための設置基準について、責任をもっていただくこと
- 5 質の維持・向上のために十分な財政措置を講ずるとともに、そのための財源確保を保障していただくこと
- 6 子どもの健やかな成長が保障される制度となるためには、保護者も含めた教育・保育現場の声に耳を傾け、不安や混乱を生じないように、十分な説明と準備期間を設けるようにしていただくこと

2010.12.2 「幼保一体化ワーキングチーム」(第4回)提出意見

柏女霊峰(淑徳大学)

これまで、主として福祉の視点から、幼保一体化に対する懸念と考慮すべき事項について述べてきた。今回は、第3回で示された5つの案に対して、「福祉の視点が最大限考慮される」、「これまで積み重ねてきた保育実践を制度が無遠慮に壊さない」「保護者・利用者が混乱しない」という視点から考えてみる。

1. 福祉の視点とは何か

- ・障害児を含め、可能なすべての子どもを対象とする:入所の応諾義務を必須とする。
- ・特別な配慮を要する子どもと保護者を守る:被虐待児童ひとり親家庭の子どもの優先入所
- ・ライフラインとしての役割:臨時休業の規定を置かない。
- ・生命や生活を大切にする:少なくとも3歳未満児は給食の外部搬入は避け、食育やアレルギー対策と配慮を重視する。
- ・生活の連続性を大切にする:0歳からの継続的な育ちを重視し、教育と保育を分断しない。
- ・負担能力に応じた負担を原則:保育料については家計に与える影響に配慮し、また、原則として保育料以外の付加的費用徴収をしない。
- ・子どもの最善の利益保障が必要な子どもの確実な利用と働きかけ:市町村における保育の実施義務と保護者に対する入所の勧奨義務の規定、保護者と施設長との調整規定。

2. 第3案が妥当

- ・第1案は幼保一元化案といえるが、福祉的視点の全こども園での確保に懸念があり、かつ、制度が事業者のミッションや保育実践を浸食する可能性がある。
- ・それに近い現実的な幼保一体化案は第3案と考えられる。この場合は、こども園の認可を受けた園のすべてが、1の福祉の視点を持てるかどうか現実的な課題となる。つまり、学校であり、かつ、児童福祉施設である「こども園」の、一律、かつ、適切な認可基準ができるか否かが課題となる。また、そうしない場合は、一体化の過程でこども園にいくつかの類型が生ずることとなる。そして、そのことは保護者に分かりにくさをもたらし、適切な利用者支援を行わないと利用者の混乱を招く可能性がある。

3.第4案にならざるを得ない場合

- ・3案において福祉的視点の確保が困難な場合は、第4案も考慮せざるを得ない。この場合、幼保一体化は後退することとなるが、すでに地域の実情に応じた機能のすみ分けができていく地域にあっては保護者にもわかりやすい。ただ、子どもは親の事情による分離が続く。これから確実に子ども数の減少が見込まれるなか、特に郡部における過当競争による子どもの利益を損なう事態は防止できる。もともと少子化対策特別部会がめざしていた案であり、新規参入は進めることができ、量の拡大は可能である。しかし、特に都市部において、幼保一体化のインセンティブをどのように図るかが課題となる。

4.第3案をめざして

- ・当面は第3案を軸として一体化へのインセンティブの働かせ方や基準を模索して行くことが妥当か。その際、常に1の福祉の視点に立ちかえりつつ進める。
- ・また、教育と保育とを分けて規定し、それを基準や単価に反映させると、これまで1日の流れのなかで養護と教育を一体として行われてきた保育所保育実践が大きく歪むことが懸念される。したがって、教育は機能と考え、「教育」と「保育」を時間で切り分けることは適当ではないと考える。

幼保一体化ワーキングチーム 第4回会合 資料

平成 22 年 12 月 2 日

株式会社ベネッセスタイルケア

佐久間 貴子

幼保一体化の目的についてはこれまでも何度か議論をさせていただき、大きな枠組みにつきましては、私も賛同をするところです。

しかしながら、幼保一体化ということの議論が、今首都圏を中心に直面している待機児童の問題への解決にむけての動きを鈍化させているようにも思います。幼保一体化の目的の③にも記載されていますが、少子化の問題、労働人口の問題に直面していく中で、これは早急に手をつけなければならない課題だと認識しております。昨年まで実施されてきた少子化対策部会での議論が、今回の子ども・子育て新システムの基本的考え方のベースだと思いますが、待機児童解消をしていくためにということはずしてはならない課題と認識します。乳幼児の保育・教育を行なう施設が共に協力しあいこの課題に取り組んでいけるようにしていきたいと思います。また、多様な事業が参入していく中で、保育の質という面においても必要な競争が生まれ、お互いに高めあっていけるようなしくみになっていくことを望みます。

○ 指定制と認可制の関係について

以前の会議で認可と届出の違いをお伺いした際に、認可は参入時も撤退時も「認可」が必要であり簡単に撤退をすることはできないが、届出は自由にできるというお話をいただきました。

保育園という子どもと保護者の毎日の生活を支えていく施設は簡単に撤退をすることはできません。事業者としても継続していくことを前提にこの事業に参入しております。認可であっても経営がなりたたなくなったら、撤退をせざる得ない状況が生まれることは同じだと思います。同じ基準を求められていく施設であり、少なくとも認可・届出の差で給付に差がつくようなことのないよう、法人類型による差がなく、同じ条件で運営ができるようにしていただきますようお願いいたします。

○ こども園（仮称）の具体的制度設計に関する論点について

（１）設置主体 ②こども園（仮称）の設置主体（５ページ）に関して

子ども・子育て新システムの基本制度案要綱において「こども園（仮称）については、現在の幼稚園、保育所、認定子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」とされており、一定の要件を満たした法人という記載ではなく、現在の保育所設定主体の記載と同じ（「設置主体制限なし」※ただし…）という記載でもよいのでしょうか。

ただ原案でも株式会社、NPOなどの設置主体は認められているということを前提に考えていただいていると思います。設置主体の表現ぶりに関してですが、学校法人や社会福祉法人も、認可取消しや指定取消しがあった場合には設置主体として適当ではないケースもあろうかと思いますが、「国、地方公共団体および一定の要件を満たした学校法人、社会福祉法人その他の法人」としてはいかがでしょうか。

(4) 評価、情報公開 ②こども園（仮称）の評価、情報公開（10ページ）に関して、

「第三者評価」は、現在の方法は非常に現場の負荷が高く、また評価事業者による評価内容の差もあるように思います。利用者の満足度調査を行うことは有益と考えますが、第三者評価自体を義務化することは時期尚早と考えます。

ここに記載する「情報提供等」と「情報開示」はどのような違いがあるのでしょうか。「情報提供等」がパンフレットやホームページの作成、「情報開示」が利用者の選択に資するような標準化されたフォーマットに基づく情報提供と理解してよいでしょうか。

介護保険制度における「介護サービス情報の公表制度」については、介護保険部会において見直すべきとの意見が取りまとめられています。様々な事業主体の参入を認め、利用者の選択と事業者間の競争によりサービスの質を高める観点からは、「情報開示」は重要と認識しています。介護保険の反省を生かして、利用者にとって活用しやすくなるように、また、事業者にとって事務負担・経済的負担が過度の負担とならないようにお願いいたします。

介護保険制度の見直しに関する意見（社会保障審議会介護保険部会）

- 介護保険制度は、様々な事業主体の参入を認め、利用者の適切な選択と事業者間の競争によりサービスの質を確保する仕組みである。このような仕組みの下では、各事業者が提供する介護サービスの内容・質に関して客観的で適切な情報が、サービスを選択する利用者や家族に提供されることが不可欠である。現行の情報公表制度は、このような観点から、利用者によるサービスの選択を実効あるものとするために設けられている。
- 情報公表制度については、都道府県知事又は指定調査機関による介護サービス事業者・施設に対する調査が義務付けられているが、事業者にとってこうした調査等の負担が大きいという指摘がある。このため、利用者にとって活用しやすいものとなるよう、検索機能や画面表示などを工夫するとともに、調査については、都道府県知事が必要と認める場合に、適切に実施することとするなど、事務の軽減を図り、手数料によらずに運営できる制度へと変更すべきである。その際は、都道府県の負担等に配慮すべきとの意見があった。
- また、公表される情報については、都道府県の判断により、事業者が任意でサービスの質や雇用等に関するデータを追加できることとし、公表される情報の充実を図っていくべきである。

(7) 税制上の措置（19ページ）について、

土地建物を賃借して保育園を運営する形式であっても、その土地建物の所有者に税制上の優遇措置がなされるようにお願いしたいと考えます。

「こども園(仮称)」のあり方(複数案)に対する全保協の考え方について

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全 国 保 育 協 議 会

1. 提示された複数案の課題について

- (1) 拙速に幼保一体化をはかり、一つの形に押し込むことは、現場や利用者に大きな混乱が生じるため、避けるべきである。「こども園(仮称)」として一つの形になることは、経過措置を含めても、かなりの時間をかけることを前提とするべきである。
- (2) 案2に示されている「こども園(仮称)」という名称で多様な類型が存在する形については、利用者に選択の自由を与える一方で、混乱を生じる懸念がある。「こども園(仮称)」の名称で事業を展開する以上、提供する内容は同じものにしていなければならない。そのことが保障されないと、保育型か幼児教育型かの違いによって、例えば3歳未満児を受け入れるのか否か、災害や感染症等の流行の際に休園するか否かが異なり、利用者にとって理解しづらく、情報を得にくい保護者等に不利益を生じることが想定される。
- (3) 案5で提示されたことは、幼保一体化の議論ではなく、少子化対策特別部会の議論に戻ることを意味している。そうであるならば、「こども園(仮称)」という名称にあえて変更する理由はなく、保育制度改革として検討するべきである。
- (4) 案4については、「子ども・子育て新システム基本制度案要綱」で謳っている「幼稚園・保育所の一体化」からは外れることになる。
- (5) 全案共通の前提として「3歳未満児の受入れを義務づけていない」としていることは撤回するべきである。「子ども・子育て新システム基本制度案要綱」で提起しているとおり、今回の新システムの構築は「すべての子ども・子育て家庭に必要な良質のサービスを提供」することを目的に行い、「親の様々な就労状況にも応じることができる公的保育サービスを確実に保障するため、客観的な基準に基づく保育の必要性を認定し、それに基づきサービスを利用する地位を保障する」のであるから、3歳未満児であってもその地位を保障し、利用できるようにすべきである。また、「3歳未満児の受入れを義務づけていない」ことは、新システムの対応課題の一つとしてきた待機児童問題の解消も現実的には行えないため、撤回する必要がある。

2. 全保協が考える「こども園(仮称)」のあり方について

- (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。
- (2) 「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
- (3) 「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)
- (4) 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)」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。
- (5) 「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。
- (6) 「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。
 - ・ 「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。
- (7) 「こども園(仮称)」は、学校教育法の 1 条学校として位置づけるとともに、児童福祉法上の児童福祉施設であり、社会福祉法上の第 2 種社会福祉事業として位置づけること。
- (8) 「こども園(仮称)」の導入に際しては、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。
- (9) 「こども園(仮称)」の導入にあたっては、恒久的な財源確保を前提とすること。財源の担保なくして、改革を断行しないこと。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。
- (10) 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。
- (11) 「こども園(仮称)」にすべての保育所・幼稚園が収斂されるまでの間は、保育所・幼稚園の文化や役割を踏まえ、それぞれの機能・役割を果たすことができるように制度を維持すること。

「こども園（仮称）」のあり方についての連合の考え方

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、「こども園（仮称）」制度の創設をはじめとした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、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。
- その際、現在保育所が担っている福祉的機能（児童虐待対策、親支援、子育てにかかる相談支援機能など）は基盤に据えるべきである。
- 「こども園（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、特に福祉的機能を堅持することが前提である。

2. 「こども園（仮称）」への移行について

- 幼稚園と保育所を「こども園（仮称）」という画一的な規格に押し込むのではなく、施設や資格要件の整備、関係者の理解と納得、保護者の多様なニーズ等を踏まえ、「こども園（仮称）」制度を基軸とした仕組みを構築すべきである。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いくことが現実的である。
- 「こども園（仮称）」への移行リスク回避のため、適当な期間（5 年～10 年程度）を設けるとともに、実行工程を示した上で移行を着実に進めるべきである。また、幼稚園と保育所が、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。
- 「こども園（仮称）」のあり方および移行の仕組みについては、まず「こども園（仮称）」の機能と役割を明らかにした上で精査すべきである。

3. 「こども園（仮称）」のあり方について

（1）「幼保一体給付（仮称）」の創設目的等について

- 子ども・子育てに用途を特定した財源として、「幼保一体給付（仮称）」を創設するこ

と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、給付設計や費用保障のあり方、利用料のあり方などについては、低所得者や障がい児などに配慮した慎重な検討・検証の議論が求められる。

(2)「こども園（仮称）」のあり方にかかわる主要論点について

- すべての子どもと子育て家庭の利用保障のための基盤を明らかにすべきと考える。

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である。

②応諾義務について

- 「幼保一体給付（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（罰則規定等）の明確化が必要である。

③契約方式について

- 「公的幼児教育・保育契約（仮称）」は、実質的に「公的契約」が担保される仕組みを組み込むべきである。具体的には、例えば障がい児や、ひとり親、低所得者の子どもへの逆選択（スキミング）が生じないよう、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、市町村関与の下での契約方式とすることが望ましい。

④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べきである。

⑤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、同一こども園内で、実費徴収と自由価格上乗せの子どもが混在した場合、親の条件や選択による保育・幼児教育内容に違いがあると、保護者には説明できても、子どもの視点からは説明がつかない。この場合、仮に補足給付のような形で補助をするとした場合にも、低所得者ほど手続きが煩雑になる方法は望ましくない。

(3)事業者参入のあり方などについて

- 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。
- 「こども園（仮称）」制度の認可の基準は、少なくとも現行の保育所と幼稚園の水準を担保する基準とすることが必要であり、幼児教育・保育の質の更なる向上の観点から、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。
- 指定制における需給調整について、地域のニーズに即した受け皿を市町村の権限において整備できる仕組みが組み込まれるべきである。
- 「幼保一体給付（仮称）」の投入に当たっては、その使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。

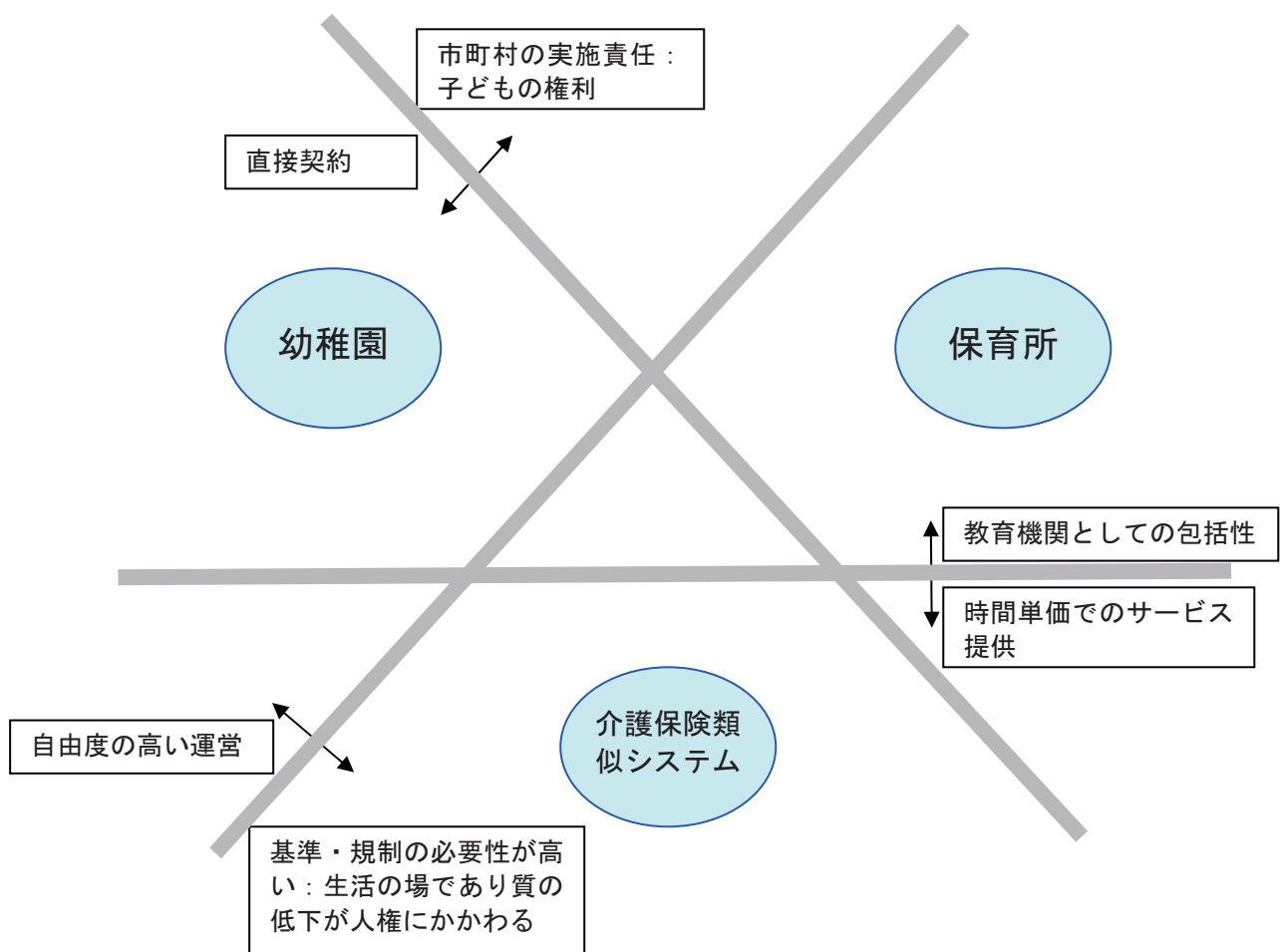
以 上

1) こども施設の5つの案の検討に入る前に

第5案以外は、幼稚園、保育所とも、介護保険類似方式のシステムによって運営されることになっているが、具体的な中身がわからないと議論できないのではないかな。

介護保険、障害者自立支援法等のようなやり方は困るので、需要予測をして、何よりも子どもにしわ寄せが行かないように制度設計・財源確保していただきたい。

★下図のような、それぞれの領域でもっている特性をどのように調整するのか、子どもにとって、何が望ましいのかを、きちんと議論すべき。



2) 公立保育所について

公立保育所の一般財源化は、自治体の財政を圧迫し、待機児童対策を遅らせている。(次ページの特別区議長議長会要望参照、下線筆者)

平成23年度国の施策及び予算に関する要望(平成22年8月23日)

1 保育待機児童解消に向けた自治体支援

提出先：厚生労働大臣

(提案区：港区・新宿区・台東区・世田谷区・江東区)

女性の社会進出とともに、厳しい経済情勢と雇用環境のもとで、子どもを預けて働かなければ生活できない事態が子育て世帯に広がっている。保育所は、親の就労、子どもの生活と成長を保障する場としてなくてはならない施設である。

保育施設の増設は喫緊の課題となっている。各区とも様々な手法を用いて待機児童解消に取り組んでいるが、さらなる対策が求められている。

しかし現状では、平成16年、国が公立保育所運営費補助を一般財源化したことにより、自治体財政が厳しいもとで多くの自治体で保育予算を減らさざるを得ない状況となっている。□ 待機児童解消のために公立保育所を整備したくても、土地取得費、建設費、運営費をすべて自治体の持ち出しでは、着実な整備は困難である。

加えて、地価が高く、人口が集中している大都市部の自治体にあっては、施設用地の確保がきわめて難しい。

国が進めようとしている規制緩和による詰め込みでは、真の待機児童解消にはならないことは明らかである。国は、早急に待機児童を解消し、子どもの豊かな発達を保障し、国民の多様な保育要求に真摯に応えていく責務がある。よって、以下について要望する。

1.公立保育所整備のための土地取得費への補助制度の創設及び一般財源化された公立保育所の運営費、建設費への国庫負担を復活すること。

2.新成長戦略において、国有財産活用の方針が示されたが、今後、活用可能な国有財産に関する情報を速やかに提供する仕組みを整備すること。

3.区に対する国有地(相続税などの物納物件も含む)の優先的な払い下げ又は貸与等といった土地の優先確保に対する支援策を講じること。

4.国有地を活用する場合には、その使用目的の緊急性及び公共性に鑑み、無償譲渡、無償貸付を含め物件賃借料、取得費、既存公有施設の改修経費補助など、区の財政負担について十分な支援措置を講じること。

5.私立保育園に対する運営費補助の拡充や、保育士等職員の確保・定着を促進するための人件費補助等、保育に関わる予算を大幅に増額すること。

これまでの議論を踏まえた幼保一体化についての私見

大阪市立大学 山縣 文治

前回提示された事務局案をもとに、とりあえず、以下の5つの課題について私見をまとめる。

課題1

就学前の教育（幼稚園教育という意味ではなく、幼児教育の意味）は、非常に重要であり、少なくとも就学前の最低2年間（できれば3年間）、すべての子どもに「義務教育およびその後の教育の基礎を培う教育」を保障することが望ましいと考えられ、そのような体制を確保する必要がある。

【認識】

○第2次ベビーブーム以降の人口減少カーブを踏まえると、出生率が少々上昇しても、出生数は減少し続ける状況が、今後15～20年は続くものと考えられる。

○現に、子ども過疎地においては、幼稚園が成立していない状況が少なくないが、出生動向を勘案すると、今後このようなエリアは拡大することが予想される。

○幼稚園の減少は、少子化を含む、社会状況の変化によるものであり、市町村や学校法人等幼稚園経営主体の責任ではない。

○現行制度では、幼稚園が機能していない地域でも、保育所はかろうじて機能しているが、保育所においては「養護と教育を一体的に提供する」ものとしての保育は提供されているが、そこにおける教育は、「義務教育およびその後の教育の基礎を培う教育」という位置づけにはなっていない。このことは、保育所から小学校に入学するものに共通の課題である。

【方法】

1. 保育所における「教育」を幼稚園と同等に位置づけ、そのための職員配置や研修体制をすべての保育所に制度化する。

2. 保育所と幼稚園を一体化し、課題を解消する。

課題2

幼保一体化すると、登降園時刻が、多様化する可能性が高くなるが、その中で、子ども集団を基礎とした、「保育（教育）」の展開を実現する必要がある。

【認識】

○幼稚園においては、少なくとも登園時刻がある程度定型化しており、午前中を定型的で年間を通じてプログラム化された教育の時間にあてている。

○幼稚園の預かり保育は、短時間の場合は、降園時刻が定型化しているものが多いが、長時間の場合は、非定型的であり、降園時刻は統一的でない。民間幼稚園では、長時間型の預かり保育をしているところが少なくない。

○保育所においては、登園時刻の幅は狭いが幼稚園ほど定型化している訳ではない。降園時刻については、統一的でなく、保護者の生活時間に依存している。また、多くの場合、午前中に設定型の保育が展開されている。

○夜間保育所制度は、11時から10時という保育時間帯を制度的に設定されており、午前中の時間帯が短い制度であるが、多くの場合、11時以前から登園している。また、日々、食事を2回するという利用方式である点が特徴的である。ただし、4時間の長時間保育をする保育所の場合も、後者の状況はあまり変わらないが、「日々」という点がやや異なる。

【方法】

1. 降園時刻が分散することについては、長時間型の預かり保育を実施している幼稚園、認定こども園、延長保育を実施する保育所において、すでに多くの実践の蓄積があり、そこに学ぶことで、解決方法が見つかるはずである。

2. 年間を通じてプログラム化された保育（教育）のコア時間については、幼稚園においても、保育所においても、現状の多くが午前中に設定しているので、原則そのような方向で対応可能である。ただし、夜間保育所のような制度もあるので、このようなコア時間帯の設定については、設置者の判断に任せ、制度は機能としての実施と、場合によっては必要な日々の総時間を示せばいい。

3. 日々食事を2食利用する利用形態については、夜間保育給付あるいは加算のような方法で対応し、実践の中身については、夜間保育所や13時間を超えるような延長保育制度を実施している現場に学ぶ。

課題3

短時間教育のみを求める保護者やその実施を核とした事業展開を計画する事業者、あるいは短時間教育の実施よりも、少なくとも8～11時間の保育を求める利用者やその実施を核とした事業展開を計画する事業者が存在する。

【認識】

- 幼稚園関係者においては、幼稚園制度の存続を求めるものが多数である。
- 保育所関係者においても、保育所制度存続の声は少なからず存在する。
- 保護者のなかにも、幼保一体化の意義をみいだせていない者が多く(?)いる。

【方法】

1. あくまでも、すべてをこども園と位置づけ、その中に、事実上の類型を認める。したがって、短時間のみにするか、長時間のみ（この場合にも、課題1には対応することを前提）にするかは、事業者の選択にする。幼保一体給付が、それに応じてしか支払われないということではないか。

2. 応諾義務については、事業者が設定した事業範囲内でしか機能させず、定員（保育制度程度の柔軟性は必要）を超えた場合は、選考基準を明らかにしたうえで、抽選、要保育認定点数(?)、選抜制などで、事業者が選考する。

課題4

児童福祉法や学校教育法との関係をどうするか。

【認識】

○幼稚園は、学校教育法において、小学校前の学校として位置づけられ、名称独占の施設（機関）である。

○幼稚園は、コア部分は共通であるが、多様な預かり保育の実施などにより、利用者からみると幼稚園としての事業内容（時間、日数）は多様化しており、共通認識は崩れつつある。

○保育所は、児童福祉法において、児童福祉施設として位置づけられ、かつ社会福祉法において第2種社会福祉事業として位置づけられている。法律上は、業務独占でも、名称独占でもない。

【方法】

1. 幼保一体化の趣旨からすると、あくまでも一つの法律のもとに位置づけ、類型として複数が存在すること実施基準等で明示することが望ましい。

2. 名称については、全体としては名称独占とし、認可外（指定外）施設との区別を明確にする。ただし、一部独占（特定類型にのみ適用）という方法も、法律的に可能なような検討をする。

3. 社会福祉法との関係については、現段階で未整理なため要検討。

課題5

夏季休業など、長期休業の取り扱いをどうするか。

【認識】

○幼稚園は、年間39週以上開園。春、夏、冬休みがある。

○保育所は、年約300日（日祝日と正月を除くイメージ）開所している。

【方法】

1. 短時間利用者部分については、現行の幼稚園制度のままでいいのではないか。

2. 長時間利用部分については、現行の保育所制度のままでいいのではないか。

3. 短時間型の事業形態を選択した事業者（事業所）において、それ以外の時間帯や日の利用を希望する保護者については、延長利用給付、一時利用給付、夜間利用給付などの制度を設定する。