

各委員提出資料

目 次

秋田委員提出資料	．．．．．P．	1
入谷委員提出資料	．．．．．P．	3
大橋委員提出資料	．．．．．P．	5
佐藤委員提出資料	．．．．．P．	9
菅原委員提出資料	．．．．．P．	11
中島委員提出資料	．．．．．P．	15
普光院委員提出資料	．．．．．P．	17
古渡委員提出資料	．．．．．P．	19
山縣委員提出資料	．．．．．P．	23
山口委員提出資料	．．．．．P．	25

本WTで合意を得ている幼保一体化の目的としての「質の高い幼児教育・保育を希望するすべての子に」の具体的な実現には、以下の点が不可欠と考える。

＜具体的制度設計案に関して＞

- ① 持続性・公共性を保証できる設置主体に対し、設置認可および指導監督を都道府県教育委員会が主体で行うこと：ユニバーサルな3・5歳児への教育と、保育を必要と認められるすべての子どもへ、子どもの最善の利益から児童福祉の視点をもち認可や指導を行うためには、教育委員会が主体あるいは一定の関与を行うことが必要である。
- ② 評価、情報公開の義務化：質の向上には、自己評価、第三者評価の義務化が不可欠である。それによって設置主体を緩和したとしても質の維持向上が可能となると判断する。
- ③ 設置基準としてのナショナルミニマム：地域格差の増大の中で質の高い幼児教育・保育の実現には、人員配置基準と居室面積基準はナショナルミニマム設定が最低不可欠。現在の認定こども園における幼保いずれかの認可をもった場合の基準以上にすべきであり、2009年全国社会福祉協議会提出の「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業総合報告書」に基づき、最低でも3歳未満児4.11平方メートル、3歳以上児2.43平方メートルに最低でも引き上げていく方向にすべきである。
- ④ 研修の義務化：保育者の資質はもともと保育の質の維持向上にとっての要であり、教育基本法9条ならびに教育公務員特例法22, 23, 24条を適用し、またそのために3・5歳部分での代替要員の確保措置が必要である。初任者研修制度に関しては、導入すべきであるが現在の方法が妥当かは検討が必要であるだろう。

＜こども園複数案に関して＞

・③案を支持：1) 幼保一体化をなしとげた先進国が15・20年間かけて幼保一体化を実施してきた歴史をもっていること、2) 日本において現場の混乱なく、自治体や団体関係者、保護者にとっての理解も得られる中で進むこと、3) こども園の具体的制度設計が今日までの段階ではまだ十分には検討されておらず、質の向上に関する費用推定の見積もりが外付けとして提出なされていない現状と累積負債OECD参加国No1の我が国において可能な財政的インセンティブの可能性を推察するならば、こども園制度によって現行の保育よりも設置主体の規制が緩和され質の低下の危険性が生じないで進めるためには、③案が現在までの議論を踏まえた段階においては、最も妥当な論理的帰結として導出される。

・①案を15・20年後のビジョンにした議論：ただしその際において幼保一体化を議論していくためには、①案が最終的に15・20年後の姿としてあり得るために、現在イメージ図で議論している10年後の姿として3案や4案はじめ各種案があるという時間的展望を持った議論がなされるべきであり、現状を維持したままでこども園に成りたい所がこども

園になればよいという他人事の発想では、少子化に向かう我が国の保育制度設計としての幼保一体化構想に進めない。認定こども園制度が、財政的インセンティブが限定され期限が短期間で切られるために十分な誘因になりえていない反省をふまえ、財政的インセンティブによって安心してこども園に移行するあり方の議論が必要である。

・スウェーデン、英国等一体化推進への一歩が実現可能となっていた時期の条件として、子ども政策を本気で進める有能かつ強力なリーダーシップをもった政治家が与党内の理解と総意を創り出し、財務省ならびに地方自治体LGA財務関係者との十分な交渉と理解の上で一体化実現の口火を切って進めた点に学び、日本でもこども子育て新システム検討委員の閣僚方に議論を進めていただくことに大いに期待したい。

以上の条件が満たされることが複数案議論を生産的にしていく条件として不可欠と考える。

平成 22 年 12 月 20 日

子ども・子育て新システムの「幼保一体化～制度設計に関する論点～」 についての意見

全日本私立幼稚園連合会
政策委員長 入谷幸二

1. 設置主体について

- ・持続性、確実性、公共性等を担保する観点から、国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人を原則とすべき。

2. 設置認可、指導監督等の主体について

- ・在園児が複数の市町村を亘る実態も多くみられ、広域自治体としての調整が必要とされる見地から、都道府県知事を主体とすべき。

3. 設置廃止の手続きについて

- ・現行の手続きを踏まえ、私立については、認可とすべき。
- ・私立学校審議会からの意見聴取については、私立学校としての自主性を尊重する観点から、維持継続すべき。

4. 評価、情報公開について

- ・自己評価（義務）、学校関係者評価（努力義務）、積極的情報提供（義務）とすべき。

5. 設置基準

- ・幼児教育の質の確保の観点から、ナショナルミニマムとしての全国一律の基準を設けるべき。その際、少なくとも現行の設置基準を維持しつつ、更なる質の向上の観点から、OECD 主要先進国の実態を参考として、配置基準の引き上げ等を検討すべき。

6. 研修

- ・現行の研修体制を維持充実させるべき。

7. 税制上の措置

- ・現行の税制上の措置は維持継続すべき。

<裏面へ続く>

子ども・子育て新システムの「幼保一体化」に関する意見

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20日

こども園（仮称）の具体的制度設計に関する意見書

全国国公立幼稚園長会

本会は、12月14日に閣議決定された「社会保障改革の推進について」を重く受け止め、幼保一体化の目的には賛同するものの、十分な議論がなされていない現段階においては、こども園（仮称）の創設についての意見は留保する。

しかしながら、このまま検討が進められる状況を鑑み、幼児教育・保育の質の維持・向上が図られるような制度が構築されるよう、以下、こども園（仮称）の具体的制度設計に関して意見を述べる。

記

1 設置主体

○国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人を原則とする。

・教育は持続性、確実性、公共性等が担保されなければならない。

2 設置認可・指導監督等の主体

○都道府県教育委員会とする。

・都道府県単位では幼児教育に関する専門職（指導主事等）がいる場合が多く、指導監督による教員の研修の充実や教育の質の維持・向上等の確実性が高まる。

・市町村への権限委譲は幼児教育の地域格差につながる懸念がある。幼児教育については、義務教育と同様に、都道府県教育委員会の適切な指導監督により、教育の公共性等が確保される必要がある。

3 評価

○自己評価・学校関係者評価は、**義務化**すべきである。

・幼稚園等施設が教育の質の確保とともに保護者や地域住民に信頼される経営を進めるうえで、評価の実施は不可欠である。

4 設置基準

○考え方：施設類型によって**国の基準**を定める。国の基準は、ナショナルミニマムとしての性格を有するものとする。

○「幼児教育」部分については、施設類型を問わず、**幼稚園設置基準**を適用する。ただし職員の配置基準は現行より引き上げる方向が望ましい。

- 学級担任制**とする。一人一人の幼児への意図的・計画的・継続的な指導には、学級の責任者を明確にする担任制が有効である。学級集団を基盤にした育ち合いが、一人一人の育ちへの教育効果を高める。
- 職員の資格は、**幼稚園教諭と保育士免許の併有**を原則とする。

5 研修

- 教育基本法 9 条：**研修の充実に**関する規定の適用は不可欠
- 教育公務員特例法 2 1・2 2 条：**研修の義務、研修の機会の付与、職専免研修の特例等**
 - ・教育公務員としての職責遂行意識を維持・向上していく研修体制が必要
 - ・研修は、勤務する幼稚園内だけでなく、勤務場所を離れて他の幼稚園や他校種の教員と一緒にすることで、研修内容が広がり深まる。
 - ・現職のままで長期研修を受けられる制度により、幼児教育の高い専門性をもつ教員が育成され、幼児教育全体の質向上を図ることができる。代替教員の配置は必要である。
 - ・多様な研修の機会が確保されることは、教員の意欲や誇りを高め、教育のさらなる充実につながる。
- 教育公務員特例法 2 3・2 4 条：**初任者研修、1 0 年経験者研修等**
 - ・教員は経験年数に関係なく、また教員である限り、豊かな人間性や優れた教育実践等が求められ続ける専門性の高い職である。ライフステージに応じ、教員として着実に成長していくことができるような研修制度の構築が必要である。

6 その他

- ① 教員の身分
 - ・公立教員については、教育を通じて国民全体に奉仕するとともに、教育の公共性確保に資するため、教育公務員としての身分を保障されたい。
- ② 人事・服務管理
 - ・採用、異動、昇任については、教育の水準の維持・向上を図る意味で、できるだけ広域の教育委員会管轄で行われることが望ましい。
 - ・服務規律の遵守、政治的行為の禁止等、教育公務員としての様々な制限が課せられることは必要である。

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くこと

優れた幼児教育・保育の保障のために

1 現行どおり、幼児教育を学校教育体系に位置付け、さらなる振興・充実を図る。

☆平成17年1月の中教審答申以後、教育基本法や学校教育法の改正、幼稚園教育要領の改訂が進むなどの法整備を基盤に、幼児教育の振興・充実は、着実に進んでいる。教育現場では幼小の学びの連続性・一貫性を視点に幼稚園・小学校の合同の研究が行われ、「幼小一貫カリキュラムの開発」も盛んである。保幼小の接続や幼保の交流・連携についても実践研究が始まっており、就学前教育の充実を共通の課題とした取り組みを始めている。

☆特別支援教育や環境教育、人権教育、食育など、学校教育全体の教育課題についても、学校教育のスタートを担う意識を高くもって、主体的に取り組んでいる。このような成果は、学校教育体系に位置付いているからこそその成果であり、今後も幼児教育は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る。

2 「教育」と「保育」の定義を明確にし、それぞれの質が高まるようにする。

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。

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する。

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にあると考える。初任者研修等を初め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師・保育士としての意識を高め、教育・保育の質の向上につながる。

4 施設の設置基準は高く設定して、教育・保育の良質な環境を保障する。

設置基準は、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の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。全ての子どもに質の高い幼児教育・保育を進めるには、全国を対象にした設置基準を高め設定することが重要である。

5 保護者の多様な生き方・子育ての仕方が認められ、親子が共に育つ環境を豊かにしていくようにする。

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な子どもの育ちを保障できるのである。保護者が、就労の有無にかかわらず、必要に応じて多様な子育て支援の制度を利用できるようにするとともに、「親育ち」や「みんなで子育て」の風土を醸成して、ゆとりをもった子育てが可能になるようにしていく。

「こども園(仮称)」の具体的制度設計に関する論点（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) 設置主体については、提案どおり「国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人および一定の要件を満たした法人」とすることに異論はない。「一定の要件を満たした法人」については、事業の継続性の確保の視点から、土地・建物の所有権または賃借権や、基本財産の有無を確認すべきである。また、保育の質を保障するために、財務状況や当該事業の運営方針、保育所保育指針に基づく保育方針・内容、保育士等の労働条件（保育士等の勤務状況、賃金）等について事前の調査の実施と定期的な確認を行う仕組みが必要である。
- (2) 設置認可、指導監督の主体は、都道府県知事、指定都市市長又は中核市市長とするべきである。
- (3) 設置については原則として認可とし、廃止については承認とするべきである。ただし既存の公立保育所については、経過措置として届出で認めるべきである。また、認可・承認のいずれにおいても、市町村新システム事業計画との整合性をもって行うべきであるので、都道府県に子ども・子育て新システム検討会議の設置を義務づけ、県下の市町村の新システム事業計画との整合性を確認する仕組みとすることが必要である。
- (4) 評価・情報公開については、保育の質の確保を図る視点から、自己評価の実施・公表および第三者評価の受審、情報公開を義務付けるべきである。
- (5) 設置基準について
 - 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、国がナショナルミニマムとして設置基準を定めること。
 - 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 子どもの育ちを保障するためにも、中教審の学級編成の少人数化や全国の先進自治体の実態等を踏まえ、月齢によって発達に違いのある乳幼児の保育に必要な人員配置を図ることができるよう、職員配置基準の改善を図ること。
 - ⑤ 職員の資格の共通化にあたっては、こども園(仮称)及びこども指針(仮称)の検討状況に加え、保育士養成課程の見直しに関する議論等も踏まえて、保育士の職責等を検討すること。また、保育士の労働環境や専門性の向上を図るため、保育士にも 6 時間の保育時間に加えて 2 時間の研修および教材準備時間を保障すること。
- (6) 保育の質の向上のため、研修権を保障し、保育士等が研修を受けることのできる運営体制をはかること。

- (7) 現行の学校法人立幼稚園等や社会福祉法人立保育所は公共性が高いため、税制上の措置は引き続き継続すること。
- (8) 「保健」の論点で示されている臨時休業については、こども園(仮称)に導入するべきではない。児童福祉施設としての機能を維持するものであることから、これまで保育所が果たしてきたライフラインとしての役割を維持することが必要である。
- (9) 監査については、保育の質を担保するために、行政監査を必須とするべきである。
- (10) 認定こども園の移行にあたっては、指定基準の設定にもよるが、基準を満たさない認定こども園を、こども園(仮称)として指定することは、認められない。

こども園（仮称）についての複数案について

(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）について考えられる複数案（案）について

- ①「1 案」は、将来に向けたすべての子どものための幼保一体化としての「こども園（仮称）」の理念に最も合致した案として捉えることができます。その実現に向けては、仮に 10 年程度の時間をかけた丁寧な移行を目指した取り組みが必要です。
- ②「5 案」は、保育所全体のこども園（仮称）への移行と幼稚園の中で「こども園（仮称）」への移行を希望する所は移行するが、移行を望まない園は存続させる案であり、各幼稚園の判断と団体としての判断が求められることになると考えます。
- ③「3 案」は、当初も発言したとおり一見緩やかで実現しやすい案といえますが、同時にこのままでは単なる現行「幼保連携型認定こども園」と変わりなく三重行政となることも危惧される等、将来に向けた「幼保一体化」としての「こども園（仮称）」のスタートとしては課題があり、より一層積極的な案を検討する必要があると考えます。

- (1) すべての案に共通したこととして①「一体化」施設に移行するための財政的なインセンティブを与えることと ②「指定基準」遵守が前提となっていること については、大いに賛成です。
- (2) 「認定こども園」が H18 年 10 月に創設され、その後「今後の認定こども園制度の在り方について（認定こども園制度の在り方に関する検討会報告書）」（H21 年 3 月 31 日）が、関係大臣、学識経験者、幼稚園団体と保育園団体代表も参加してまとめられています。その中で取り上げられた課題・内容は今回検討されている新システム、幼・保一体化に直接関連する内容であり、この度の 5 つの案を基により積極的に質を向上させる方向で検討する上で重要な資料と考えます。
- (3) 「一体化」と「こども園（仮称）」の創設にあたって
 - ① 「こども園（仮称）」は、乳幼児期の施設であることを基本としつつも、3 歳未満児の入園・入所については、強制するものではなく、事業者の主体的決定や選択が可能となることを保障する“柔軟な制度”とすることが重要と考えます。
 - ② 幼保が長年社会的に担ってきた機能・役割やそのための運営方法等を、できる限り活かす制度に組み立てられる必要があります。
- (4) 「こども園（仮称）」の「財源計画」は、前述の「認定こども園制度の在り方に関する検討会報告書」でも示されているように、現行制度をより上回る「指定基準」を定め、より質の高い基準を設定することを前提に考えるべきだと思います。

2. 「幼保一体化」にあたって「整理・解決」されるべき「4つの基本課題」

～ “子どもの捉え方”と養護・教育を一体とした保育の概念・位置づけについて～

1) 「集団教育の時期」の捉え方と発達過程について

・「集団教育の実施時期」については、現在、満3歳以上からとされている。なお、2歳児特区に関する調査研究において、幼稚園における2歳児の受入れについては、幼児の主体的な活動を前提として行われる満3歳以上の幼児を対象とする幼稚園教育をそのまま当てはめていくことは、適切ではないとされている。

(「集団」教育と0歳からの発達の連続性について)

この指摘について、「集団教育」に関し「集団とは何か」その「教育とは何か」については、0歳からの成長・発達過程を踏まえた具体的内容・概念の説明が未だ不十分です。

- ・「集団と教育」について、なぜ3歳から「集団」なのか、2歳との発達やその質の違い、さらに発達の連続性についてから明確に定義していく必要があります。

なおその際の「教育」という言葉の意味は、「教える」（主に発達段階に即した外からの働きかけ）と「育む」（子どもの主体性と自発的成長を基本とした学習であり成長・発達）が含まれていると考えます。

- ・子どもの成長・発達は、子どもが母親の胎内に宿ってから連続的・螺旋的に成長・発達するものであると考えます。保育園現場で乳児からの子どもたちと接して、子どもたちは、0歳から他者との関わりが連続的、螺旋的に広がり、深まるものと理解、捉えられます。

(乳児における個と集団について)

- ・とくに乳児期については0歳から発達過程として「個」と「集団」との関係をきめ細かに捉え、理解することが必要と考えます。

ex. 0歳児が母親の顔と対面したときと他の子どもが近寄り、声を掛け、顔を見たときのしぐさや表情に、相互の関係性の芽生えを感じ取ることができる場面。

ex. 1歳から2歳の子ども同士の「個」を主体としつつ「見立て、つもり遊び」（模倣遊び）「お互いの微笑みあい、遊具の取り合い、貸し借り」等は複数の他者との関わり集団への発達過程であると考えます。そうした関わりが、連続的・螺旋的に発達の道を歩みながら年齢によって、他者との繋がりを徐々に広げ、大きな集団とも関係性（社会性）を持てる方向に成長するものと捉えられます。

2) 保育所＝「家庭の代替」機能ではないという点について

①「制度上は、保育所は「教育」を目的とする施設ではないが、満3歳以上の子どもに対しては、幼稚園教育要領との整合性を図った保育所保育指針に基づき、「教育」を行うという運用がされている。」とした趣旨の説明がこれまで出されています。

② さらに、「保育所における保育は・・・本来家庭で果たすべき養護及び教育が出来ない場合家庭に変わってこれを行うことを指す。」とした趣旨の説明もこれまで出ています。

(「養護と教育」を専門に行う機能の説明の必要性)

・上記の説明は、保育所はあくまで「家庭を代替」する機能の範囲までのものとなっています。子どもたちの「養護と教育」を専門に行う機能を持った施設としての説明を明確にすべきと考えます。

(乳幼児における「教育」機能とは何か)

・幼稚園で行う「(集団)教育」と保育所で行う「養護と教育」、家庭で果たすべき「教育」について各々の性格や違いについて、具体例を示し説明せず、曖昧のまま論議が進むことに危惧を感じます。

(家庭の子育て支援との関連の中で)

・単純な家庭の代替ではないにせよ、家庭の子育て支援、社会的支援、就労支援、生活支援等、それぞれ特徴(内容の違い)と対応(政策)の方法があり、それらは総合的社会政策の中で論じる必要がある。そして、乳幼児期の子どもの発達・成長に関わる「保育概念」「教育概念」は、それとは区別して考える必要があります。

3) 未満児と3歳以上児との区分の誤り

- 検討のための資料としてではありますが、「教育」＝集団教育であり、保育は「養護と教育」と区別した表記について「集団」が強調される意味がよく理解できません。
- 「教育」と「保育」並びに「養護」についての、統一された定義と整理がなされないと、こども園(仮称)、「幼保一体化」の理念が混乱したままとなる危険性があります。
- 同時に「3歳未満児には保育する。」とされており、このことが未整理のまま進んだ場合、3歳以上と3歳未満は「別物」として区分され、0歳から就学前、小学校低学年までの連続した人としての発達過程が否定されかねない危惧を感じます。

4) 保育所と幼稚園の質の比較は危険です

○ 「幼稚園の基準を取り入れなければ「教育」の質が低下する・・・」との指摘がなされていますが、この説明は「保育所は、幼稚園に比較し質が低い」ものとの印象を与えかねません。いかなる評価基準で評価し、そのような判断が可能か示されるべきです。上記にも触れたように乳幼児期における養護と教育の保育は、単なる「集団教育」ではなく、保育指針や教育要領に示される「生命の大切さ、生活習慣、生活力、人との関わり・社会性、言語能力、知的能力」が発達過程に沿って0歳から幼児期を越え小学生へと繋がり、さらにその上の年齢まで学習されていくものと捉えられます。

「こども園（仮称）」の実現に向けた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

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具体化は、喫緊の課題である。

その仕組みを検討・具体化するにあたり、必須条件の確認と、具体的なイメージ合わせを進め、すべての関係者が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. 幼保一体化の目的の再確認

- 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）を基盤に据えるべきである。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。
- 「こども園（仮称）」の必須条件は、すべての子ども及び保護者への公平な利用保障、応諾義務、市区町村関与による契約方式、応能負担、公定価格等を原則とするべきである。また、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。

2. 「こども園（仮称）」の設計に当たっての基本的考え方について

- 「こども園（仮称）」のあり方を絞り込んでいく場合には、「こども園（仮称）」としての必須条件、及び「幼保一体給付（仮称）」の内容を精査し、すべての子どもと子育て家庭にとって不利益が発生しないよう選択していくべきである。
- 幼稚園と保育所が、能動的且つ速やかに「こども園（仮称）」に移行するための財政的インセンティブを組み込むべきである。
- 「こども園（仮称）」のイメージ合せと関係者の理解を進め、その構造には多様なスタイルがあることを再確認する必要がある。

そもそも、今次の案では、「3歳未満児の受け入れを義務付けていない」。したがって、「0～2歳」「0～5歳」「3～5歳」など、多様なスタイルの選択がありうる。「こども園（仮称）」は、子どもを親の所得や障がいの有無などで選択することはできないが、年齢で区切ることはできる。その意味で、

弾力的かつ実現可能性の高い提案と認識する。

3. 「こども園(仮称)」の具体的制度設計について

(1) 設置主体について

- 設置主体の要件は、「こども園(仮称)」の公共目的を體現し、持続的かつ確実に運営する能力を持った法人とすべきである。

(2) 設置認可・指導監督等の主体について

- 運営等にかかる監査・監督、参入・撤退規制、緊急時対応等、できる限り実施責任を持つ主体と同一であることが望ましい。少なくとも、中核市、政令都市は認可主体とすべきと考える。また、保育・乳幼児教育をカバーすることから、首長部局が適当である。

(3) 評価・情報公開について

- 保護者や地域社会に提供サービスの内容を周知し、質の向上を担保する観点から、情報開示の標準化の義務化が求められる。

(4) 設置基準について

- 施設基準、職員配置基準などはナショナルミニマムとして国が責任を持って基準を設けるべきである。なお、その際、現行基準の抜本的な引き上げ、改善を行うべきである。

例えば、保育所における職員配置基準は、現行0歳児3：1、1歳児6：1、2歳児6：1、3歳児20：1となっているが、引き上げが不可欠である。

以 上

1) こども園（仮称）の具体的制度設計に関する論点（案）について

これについては、基本制度で検討されているシステム、および、財源確保が明確にならない現状で、なんとも言いえないことが多すぎますが、子どもの環境を守る観点からは以下のとおりの内容が必要と考えます。

○最低基準：国はナショナルミニマムとしての最低基準、すなわち日本のどの地域においても下回ってはならない保育環境（保育の人員・設備等も含め）を定めるべき。なお、施設基準、人員配置基準は、幼保の高い方の基準に合わせ、猶予期間を設ける。

○認可：認可される法人に求められる要件は国が明確にする。認可のプロセスの透明性を高める。認可にあたっては、住民や有識者の参加のもと、子どもや地域のために公共性をもって事業を行う事業者かどうかを審査する。利権がらみにならないしくみにする。地域で苦情解決等に当たっている機関がこれを兼ねることも考えられる。また、この機関が、市町村が財政的な理由から必要な整備を抑制している場合には、子どもの権利の視点から意見具申をできるようなくみにする。

○情報開示：「情報提供」ではなく、決められた項目について開示することを義務化する。園庭・園舎面積、子ども1人当たり保育室面積、配置人材の詳細（人数、資格、正規・非正規などの雇用形態、経験年数）、直近の退職者数、保育課程、かかるお金に関すること、指導監査結果、決算のあらましなど、定型の書式で開示すべき。

○評価：現在の第三者評価は、保育所の経営コンサルティングであって、利用者に役立つ施設情報とは言いがたい。施設が評価機関のお客様であるような現在のしくみでは限界があるのではないか。基準面・ハード面については、指導監査と上記の情報開示でチェックすることにして、第三者評価は、こども指針を遵守し、子どもの人格や主体性を尊重する教育保育となっているかどうかのみを見るものとするなど、整理が必要では（利用者アンケートは必要）。できるだけシンプルな制度にし、公的に支える制度にしないと普及は無理。

2) 要保育度認定・幼保一体給付について

保育所保護者の間で、不安が高まっています。多様な働き方を支えつつ、かつ保育の質が維持できる制度にしてください。下記は、本会メーリングリストで出された意見です。

○3歳未満は毎日登園できないのか：「3歳未満か否か」でわかるのには保育園利用者にとっては特段の意味を見いだせません。むしろ3歳で分けることへ違和感があります。2歳でも毎日行きたい子もいます。子どもの発達や家庭の状況にも配慮してほしいです。

○保育日が抑制されるのではないか：フリーの人、時短勤務の人、などの認定も柔軟に、そして必要があると認められればきちんと保育を受けられるようにしてほしいです。親の会で入園申請に関する相談を受ける中で、フリーの方は難しい、切実であるとの印象を受けました。入園が厳しい杉並区では、フリーやNP0勤務の方は認可に落ちてました。新システムでますます不安定になるのは好ましくありません。多様な働き方へ配慮するとともに、子どもの最善の利益も満たすようにしてください。

○育児休業中などどうなるのか：育児休業中は要保育と認定がされないことになると、三歳未満児だと産休後退園になると思います。待機児童の多い地域では再入園が難しく、それでは二人目以降を産みにくいと思います。

○子育ての負担が大きい家庭（多胎児、障害児）は保育が必要。

○保育時間の認定は大枠で：認定で利用時間を数段階に分けるくらいなら、最短時間（今でいう原則保育時間）から最長時間（＝園の開いている時間）の枠の中で、利用者が自分で利用時間を申請する、という形にすればいいのに、と思います。私の仕事は基本的に残業はありませんが、定時に退社したとしても、通勤に1時間かかるため、退園のタイムカードは早くて18時34分。必然的に、19時まで延長保育を利用しています。夫は自宅で自営業なので、時間の融通はききますが、「それなら延長なしの18時30分までにお迎えに」と言われたら、即収入に影響するでしょう。広く、様々な家庭の事情に応じた利用ができるようにするのなら、細々と利用制限をするのではなく、大枠の中で柔軟に対応できるシステムにして欲しいです。

○必要な保育時間は保障してほしい：わが園はスポット延長があり、いざという時その場で判断して対応してもらえます。延長に認定が必要となり「今日だけ」といったサービス利用ができないのは困ります。私は子どもが小さいうちは延長はなるべくしないで乗り切る、というポリシーですがそうもいってられない（選べない）という方はいると思います。残業しないでいい職場環境を作ることが先行すべきです。認定が厳しくなると（生活保護じゃないけど）申請出しにくい、不公平感が残るなど、いざこざのもとになりはしないか心配。

○利用料負担について：子どもの数が増えても保護者の支払うトータルの保育料金の負担がなるべく増えないようにしてほしい。（「早朝・夜間」など基本料金以外の部分が増えるとその部分について、頭数に応じて負担が増えそうな気がします。）

○利用料負担について：時間に応じた負担ということですが、保護者の勤務時間が延び収入が増えれば、それに応じて収める社会保険料、税金も多くなります。その分は国等の受益になると思います。国等の受益相当分は国等が負担し、12時間保育は6時間保育の2倍かかるというのではなく、1.0倍になるといいなあと思います。

○利用料負担について：「早朝・夜間・休日保育」という別建てのサービスになると、負担割合が高くなるのではないのでしょうか。基本時間がどこまでかというのが、とても大切です。

○働くことを抑制しない制度に：収入と保育料負担が合わなくなって仕事をやめたり、経済的自立への意欲をそがれたりすることのないようにしてほしいです。（非正規雇用の格差是正を）