

こども園に関する基本制度設計試・私案

大阪市立大学 山縣 文治

1. 結論

第1案または第5案を支持する。

＊ただし、いずれの案においても、こども園においては、それまで積み上げられてきた実績と、設置者の理念をできるだけ反映できるよう、実施機能の柔軟な選択を可能とすることにより、利用者からみた場合に、その違いがわかるようにすることは妨げない)

2. 理由

①第1案を支持する理由

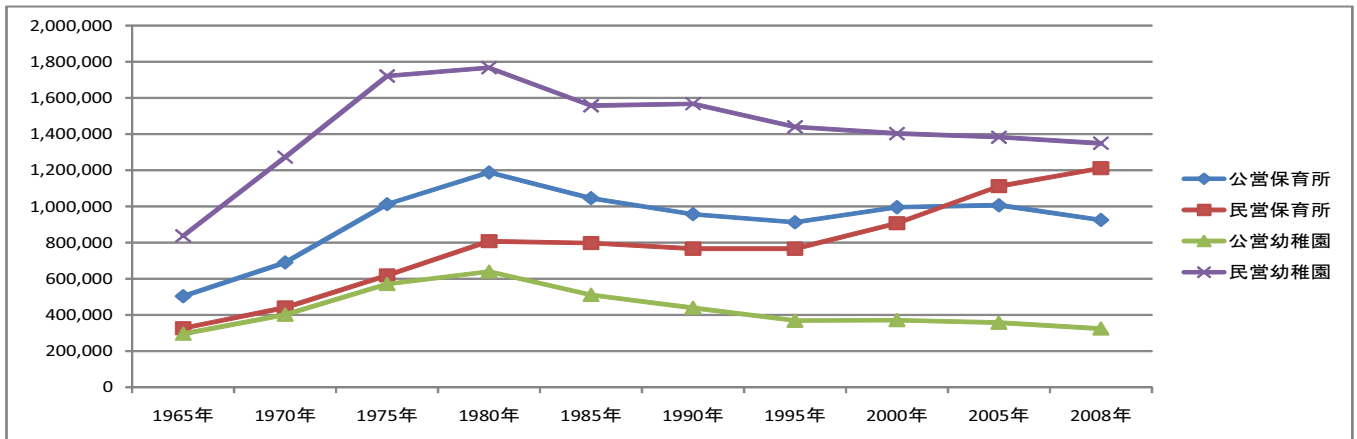
・こども園が、年齢に応じてすべての子どもに教育および養護（保育）を提供できる制度であること。

②第5案を支持する理由

・保育所は、教育の要素を工夫すれば、現在でもこのような施設になっており、移行しても子どもとの関わりでは大きな変化がないこと。（ただし、運営面や保護者との関係は変化することになり、この点での検討は必要）
・幼稚園制度を残すことにより、幼稚園関係委員が主張しておられる事業者や保護者の選択も保障していること。どの施設を利用するかは、あくまでも利用者の選択であり、現在と同様。

3. 基本的視点

- ①保護者の生活状況等にかかわらず、就学前のすべての子どもに、できるだけ共通のものを提供できるしくみの構築をめざす。
- ②子ども過疎地にも、就学前の資源ができるだけ配置できる可能性を追求する。
- ③幼稚園や保育所がこれまで蓄積してきた素晴らしい保育実践を継承するにとどまらず、すべての子どもに、できるだけ普及できる可能性を追求する。
- ④15～20年後（第2次ベビーブーム以降の出生数底打ち期）には、年間出生数70万人台前半（就学前子ども数約420万人 現在の保育所・幼稚園の子ども数380万人）になる可能性が高い（中位推計）。



4. 基本制度設計（今、イメージできている範囲）

①現行制度との関係

- ・すべての保育所をこども園として位置づけ、幼保一体給付の対象とする。
- ・幼稚園については、こども園になるか、幼稚園として残るかは、事業者の意思とする。その結果、幼稚園を選択した場合、新システムの外部システムとなり、幼保一体給付の対象とはならない。この時点で、子ども園については、第5案と第1案は同一のものとなる。以下の検討は、こども園についてのみのものであり、幼稚園については影響しない。
- ・ただし、こども指針（仮称）については、幼稚園も対象とする。
- ・「すべての子どもに対応する」とは、制度的に「すべての子どもが排除されない」ということを意味するにとどめる。したがって、保護者が、新システム外の幼稚園を選択することも保障される。

②法的位置づけ

- ・こども園法制定し、こども園を法的に位置づける。
- ・すべてのこども園を、児童福祉法に基づく児童福祉施設として位置づける。
- ・こども園を、学校教育法に基づく教育機関として位置づける。
- ・憲法89条に規定される「公の支配に属する」施設と位置づける。

③管轄

- ・管轄は市町村とする。そのため、学校法人にも対応する共通の事務局を市町村に作る。教育委員会が

公立学校にこだわるなら、必ずしも教育委員会である必要はない。むしろ、教育委員会以外の方が視野が広くなり望ましい。

④名称

- ・こども園は名称独占とし、認可外（指定外？）施設との違いを明確にする。ただし、個々の施設の名称において使用を義務づけるものではなく、あくまでも法律上・制度上の問題とする。

⑤機能

- ・すべてのこども園に、「社会的養育（福祉）機能」、学校教育機能、地域子育て支援機能の実施を義務づける。（3歳未満のこどものみを対象とするこども園における学校教育機能については、要検討）
- ・社会的養育機能は、現在の養護機能をさらに積極的に位置づけたもので、現在の保育所においてはすでに提供されているが、幼稚園においては、実態としては提供されているが、制度的には保障されていないため、短時間型（後述、「4・5時間」）の社会的養育であっても、人員配置などの制度的保障が必要である。その際、子育て支援機能と合わせての人員配置も考えられる。
- ・学校教育機能は、満3歳児から提供されるが、その開始年は事業者の意思とする（2年型・1年型の学校教育機能の提供も認めるが、後述の基盤給付額や基本機能給付額が異なる）。学校教育機能は、現在の幼稚園においては制度的に保障されているが、保育所においては保障されていないため、3歳以上の子どもに対応するこども園については、研修時間や人員配置などの制度的保障が必要。

⑥内部類型

- ・制度的には内部類型を設けない。
- ・事業者が提供（選択）する機能の提供のあり方（組み合わせ）によって、社会的には内部類型的なものが存在することは認められる。また、事業者がそれを宣伝することも否定しない。

⑦応諾義務

- ・事業者には応諾義務を課す。当然のことながら、事業者が提供していない機能や時間帯については、応諾義務は生じない。
- ・選考は、定員を超過したりするなど、特別な理由がある場合は、当然認められる。特別な理由については、あらかじめ利用者に開示する。
- ・これに合わせ、市町村には基盤整備義務、国には基盤整備支援義務を課す（都道府県はどうする？）。

⑧社会的養育（福祉）必要量の認定

- ・「4・5時間」「4・5～8・9時間」「8・9～11時間」程度の3枠で認定し、給付はこれをベースに初日在籍・月単位とする。
- ・必要量の認定に際しては、現在の保護者側の事情だけでなく、地域に遊び仲間が少ない、障がいがあるなどにより特別の支援が必要である、保護者から適切なケアを受けていないなど、子どもの育ち視点の基準も積極的に導入する（優先枠とするか、ポイントの高い基準とするかは要検討）。

⑨給付（機能）類型

- ・給付は、基盤給付、基本機能給付、選択機能給付の大きく3類型とする。
- ・基盤給付は、施設の基本を維持する給付で、職員配置、研修、事務費、管理経費等に対応する。基盤給付は、施設規模（最低定員20人でも必要な職員配置ができる程度を保障するとともに、あまり大規模なものを認めないような誘導策が必要）、地域差（地方ほど研修等必要経費が一般に高くなると考えられるので、級地性のようなもので傾斜配分することも考えられる）、提供する基本機能の中身（生活（社会的保育）機能）の提供時間数、コア時間（夜間保育など特徴的な保育を実施する場合に対応）などにより算出する。（夜間保育については、選択機能給付での対応でもよいかも知れない）
- ・基本機能給付は、子どもの生活費や教育費に対応する給付で、原則として、初日在籍数に応じて給付する。ただし、3歳児未満については初日在籍ではなく、せめて利用初月は週単位在籍くらいが望ましい。（夏季休業等を導入する場合についての対応策が必要だが、現状で具体案なし）
- ・選択機能給付は、幼保一体給付で対応するものと、子育て支援給付で対応するものの2つで構成する。給付額は、原則として利用者数と選択機能基盤整備給付の双方から算出する。

【幼保一体給付応】延長保育または預かり保育給付（2時間程度ずつの枠）、病児・病後児保育給付、休日保育給付、分園型小規模保育（過疎地や待機児の多い地域で、こども園がこれを実施する場合に対応）給付、特別支援保育給付、社会的養護給付、など（夜間保育給付の検討）

【子育て支援給付】地域子育て支援給付（基盤給付の枠を超えて、地域子育て支援拠点事業などを実施する場合）、一時保育または一時預かり給付、市町村独自事業、など

- ・幼稚園における預かり保育については、幼稚園の事業の一環として継続的に支援する方が、事業成果が上がると考えられるので、私学助成制度（公立幼稚園の場合一般財源）のもとで実施する。ただし、児童福祉法に規定されている事業で、社会福祉法に第2種社会福祉事業として位置づけられているものを実施する幼稚園には、当然のことながら、子育て支援給付として給付する。

2010 年 12 月 20 日

子ども・子育て新システム「幼保一体化」に関する意見

日本こども育成協議会
副会長 山口 洋

1. 第一案を妥当と考える

ただし、事務局説明にあったような、多様なニーズに対応できないような制度設計ではなく、第一案であっても多様な選択が認められ、事業者による自由なサービス提供が可能な「こども園（仮称）」制度を構築すべきである。「その他」とされている右端のグレーの部分を含めて、「こども園（仮称）」として認めるべき。一定の客観的基準を満たせば必ず「こども園（仮称）」として認可を受けられることを担保していただきたい。

2. 第三案では今までと変化がないばかりか、制度改革に逆行しかねない

- 既存事業者にとって「こども園（仮称）」になるインセンティブが示されていない。
- 変化を嫌う事業者は現行の制度から抜け出せない為、新たなサービス提供が期待できない。
- 「こども園（仮称）」や認可保育所、幼稚園という文言が残ることにより混乱を招く。カテゴリーによる予断がなければ、利用者が各施設の内容を考慮して選択することが可能となる。

3. 第三案を採用することにより利用者の選択肢が増えないばかりか、質の向上も望めなくなる

- 自治体へ認可権を留保することで、「こども園（仮称）」が差別的取り扱いを受けることは明白である。
- 認可と「こども園（仮称）」等と文言を分けると、必ず業態間の批判が起きる。
- ローカルルールが存在により従来と同様に事業参入を困難にする。社会福祉法人のみを認可し、その他の事業主体は「こども園」と位置付けられることで、自治体独自の助成金が差別的に取り扱われる可能性がある。

4. 参入に対する様々な通達等の壁を一刻も早く取り除いていただきたい。

- 株式会社等の運営費補助金の使途制限等々について即座に撤廃していただきたい。