

幼保一体化の検討経緯について

平成22年10月14日

第1回 幼保一体化ワーキングチーム

説明資料

目次

1. 幼稚園と保育所の連携の取組について
2. これまでの幼児教育の振興及び次世代育成支援改革の流れ
3. 中央教育審議会答申
4. 教育基本法等の改正及び保育所保育指針の改定
5. 中央教育審議会と社会保障審議会の合同検討
6. 認定こども園制度の創設、改革
7. 次世代育成支援のための新たな制度体系の検討
8. 幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築

1. 幼稚園と保育所の連携の取組 について

幼稚園と保育所の連携の取組について

幼稚園と保育所は、異なる目的・役割を持つ施設であるが、両施設とも就学前の子どもを対象とするものであり、それぞれの特性を生かしつつ、連携を進めている。

幼保連携の取組

施設の共用化

- 「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針」の策定(平成10年)

教育内容・保育内容の整合性の確保

- 幼稚園教育要領と保育所保育指針の改訂に際し、双方の関係者が改訂に参加(平成10年度改訂～)

幼稚園教諭・保育士の資格の併有の促進、合同研修の実施

- 幼稚園教諭・保育士を対象とした研修に、相互に参加
- 幼稚園教員の「保育士試験」の受験要件緩和(平成16年)
- 保育士資格所有者が幼稚園教諭免許を取得する方策として、新たに「幼稚園教員資格認定試験」を創設(平成17年)
- 「保育士試験」、「幼稚園教員資格認定試験」の受験要件緩和(平成21年)

幼稚園と保育所の連携事例の紹介

- 「幼稚園と保育所の連携事例集」(平成14年)
- 「保育所や幼稚園等と小学校における連携事例集」(平成21年)

2. これまでの幼児教育の振興及び 次世代育成支援改革の流れ

これまでの幼児教育の振興及び次世代育成支援改革の流れ

平成16～17年度

平成18～20年度

平成21年度

幼児教育の振興

中央教育審議会 答申

(平成17年1月)

- ・ 幼児教育は、保育所等で行われる教育も含む幼児が生活するすべての場において行われる教育
- ・ 家庭・地域社会・幼稚園等施設の三者による総合的な幼児教育の推進
- ・ 発達や学びの連続性を踏まえた幼児教育の充実(幼小の連携・接続)

中央教育審議会 幼児教育部会と 社会保障審議会 児童部会の合同 の検討会議

(平成16年12月)

- ・ 幼児教育の観点と次世代育成支援の観点から検討
- ・ 親の就労事情等にかかわらず、幼児教育・保育の機会を提供することが基本
- ・ 加えて、子育て家庭への相談、助言、支援や、親子の交流の場を提供することが重要

教育基本法の改正

(平成18年12月)

- ・ 「幼児期の教育」は、生涯における人格形成の基礎を培う重要なものであることを新たに規定(保育所等における教育を含む)
- ・ 幼稚園から大学までの体系的・組織的教育の確保

学校教育法の改正

(平成19年6月)

- ・ 子どもが最初に入学者として、幼稚園を最初に規定
- ・ 幼稚園は義務教育及びその後の教育の基礎を培うものであることを明確化
- ・ 家庭及び地域の幼児教育支援に関する規定を新設

幼稚園教育要領の改訂

(平成20年3月)

- ・ 幼稚園教育と小学校教育との連携・接続
- ・ 家庭・地域との連続性、連携・支援(保育所保育指針も幼稚園教育要領と整合性を図り、改訂)

認定こども園 制度の創設

(平成18年10月)

- ・ 親の就労にかかわらず、すべての子どもに質の高い幼児教育、保育、子育て支援を総合的に提供

認定こども園制度の 在り方に関する検討会

(平成21年3月)

- ・ 財政支援の充実及び二重行政の解消
- ・ 保育制度改革の方向性を踏まえ、今後、具体的な制度的検討を推進
- ・ 法施行後5年を経過した場合に検討を行う旨が規定されているが、保育制度改革に係る検討にあわせて必要な見直しを実施

社会保障審議会 少子化対策特別 部会の設置

(平成19年12月～)

第1次報告

(平成21年2月)

- ・ 保育制度改革
- ・ すべての子育て家庭に対する支援
- ・ 情報公表・評価の仕組み
- ・ 財源・費用負担

これまでの議論の整理

(平成21年12月)

- ・ 育児休業～保育～放課後対策への切れ目ないサービス保障
- ・ すべての子育て家庭への支援
- ・ 利用者(子ども)中心
- ・ 潜在需要の顕在化及び量的拡大
- ・ 多様な利用者ニーズへの対応
- ・ 地域の実情に応じたサービス提供
- ・ 安定的・経済的に費用確保

緊急経済対策

(平成21年12月)

- ・ 幼保一体化を含め、新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築を進める
- ・ 上記制度における新たな給付体系の検討等とあわせて、認定こども園制度の在り方など幼児教育、保育の総合的な提供(幼保一体化)の在り方についても検討し、結論を得る。

子ども・子育てビジョン

(平成22年1月)

- ・ 保育所の待機児童を一刻も早く解消するため、既存の社会資源を最大限に有効活用することなどにより、サービスを拡充するとともに、すべての子どもがどこに生まれても質の確保された幼児教育や保育が受けられるよう、幼児教育、保育の総合的な提供(幼保一体化)を含めて、子どもや子育て家庭の視点に立った制度改革を進めます。

次世代育成支援改革

3 . 中央教育審議会答申

中央教育審議会 答申(抄)

「子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の在り方について」

- 子どもの最善の利益のために幼児教育を考える -

平成17年1月28日

第1章 子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた今後の幼児教育の方向性

第1節 幼児期における教育の重要性

【人の一生における幼児期の重要性】

人の一生において、幼児期は、心情、意欲、態度、基本的生活習慣など、生涯にわたる人間形成の基礎が培われる極めて重要な時期である。幼児は、生活や遊びといった直接的・具体的な体験を通して、情緒的・知的な発達、あるいは社会性を涵養し、人間として、社会の一員として、より良く生きるための基礎を獲得していく。

【幼児期における教育の重要性】

また、幼児期は、知的・感情的な面でも、また人間関係の面でも、日々急速に成長する時期でもあるため、この時期に経験しておかなければならないことを十分に行わせることは、将来、人間として充実した生活を送る上で不可欠である。

したがって、我々大人は、幼児期における教育が、その後の人間としての生き方を大きく左右する重要なものであることを認識し、子どもの育ちについて常に関心を払うことが必要である。

第2節 幼児教育の意義及び役割

【幼児教育の範囲】

幼児とは、小学校就学前の者を意味する。

幼児教育とは、幼児に対する教育を意味し、幼児が生活するすべての場において行われる教育を総称したものである。具体的には、幼稚園における教育、保育所等における教育、家庭における教育、地域社会における教育を含み得る、広がりを持った概念としてとらえられる。

【家庭・地域社会・幼稚園等施設】

この家庭・地域社会・幼稚園等施設（幼児に対する教育機能を担う幼稚園や保育所等の施設を言う。以下同じ。）における教育は、それぞれの有する教育機能を互いに発揮し、バランスを保ちながら、幼児の自立に向けて、幼児の健やかな成長を支える大切な役割を果たしている。

具体的には、家庭は、愛情やしつけなどを通して幼児の成長の最も基礎となる心身の基盤を形成する場である。

また、地域社会は、様々な人々との交流や身近な自然との触れ合いを通して豊かな体験が得られる場である。

そして、幼稚園等施設は、幼児が家庭での成長を受け、集団活動を通して、家庭では体験できない社会・文化・自然などに触れ、教員等に支えられながら、幼児期なりの豊かさに出会う場である。

この家庭・地域社会・幼稚園等施設の間で、幼児の生活は連続的に営まれており、この三者で連携が取られ、幼児への教育が全体として豊かなものになって初めて、幼児の健やかな成長が保障される。

第2節 幼児教育の意義及び役割

【幼児期の発達の特性に応じた幼稚園教育】

幼児教育の中でも、幼稚園教育は、従来から、幼児教育の中核としての役割を果たしてきた。このため、幼児教育と幼稚園教育とが、ほぼ同義の意味で使われることも多い。

幼稚園は、3歳以上の幼児を対象として、「幼児を保育し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長すること」を目的とし（学校教育法第77条）、小学校以降の生活や学習の基盤を培う学校教育の始まりとしての役割を担っているものである。

幼稚園教育は、幼児期の発達の特性に照らして、幼児の自発的な活動としての「遊び」を重要な学習として位置付け、幼稚園教育要領に従って教育課程が編成され、適切な施設設備の下に、教育の専門家である教員による組織的・計画的な指導を「環境を通して」行っているものである。

幼児は、遊びの中で主体的に対象にかかわり、自己を表出する。そこから、外の世界に対する好奇心が育まれ、探索し、知識を蓄えるための基礎が形成される。また、ものや人とのかかわりにおける自己表出を通して、幼児の発達にとって最も重要な自我が芽生えとともに、人とかかわる力や他人の存在に気付くなど、自己を取り巻く社会への感覚を養っている。

このような幼児期の発達の特性に照らして、幼稚園では、幼児が自由に遊ぶのに任せるのではなく、教員が計画的に幼児の遊びを十分に確保しながら、生涯にわたる人間形成の基礎を培う教育を行っている。

【幼児教育の意義及び役割】

この幼児期の発達の特性に照らした教育とは、受験などを念頭に置き、専ら知識のみを獲得することを先取りするような、いわゆる早期教育とは本質的に異なる。

幼児教育は、目先の結果のみを期待しているのではなく、生涯にわたる学習の基礎を作ること、「後伸（あとの）びする力」を培うことを重視している。

幼児は、身体感覚を伴う多様な活動を経験することによって、豊かな感性を養うとともに、生涯にわたる学習意欲や学習態度の基礎となる好奇心や探究心を培い、また、小学校以降における教科の内容等について実感を伴って深く理解できることにつながる「学習の芽生え」を育てている。

このような特質を有する幼児教育は、幼児の内面に働き掛け、一人一人の持つ良さや可能性を見だし、その芽を伸ばすことをねらいとするため、小学校以降の教育と比較して「見えない教育」と言われることもある。

だからこそ、幼児教育にかかわるに当たり、家庭や地域社会では、幼児の持つ良さや幼児の可能性の芽を伸ばす努力が求められる。また、幼稚園等施設における教員等には、幼児一人一人の内面にひそむ芽生えを理解し、その芽を引き出し伸ばすために、幼児の主体的な活動を促す適当な環境を計画的に設定することができる専門的な能力が求められる。

このように、幼児教育は、次代を担う子どもたちが人間として心豊かにたくましく生きる力を身に付けられるよう、生涯にわたる人間形成の基礎を培う普遍的かつ重要な役割を担っている。

また、学校教育の始まりとして幼児教育をとらえれば、幼児教育は、知識や技能に加え、思考力・判断力・表現力などの「確かな学力」や「豊かな人間性」、たくましく生きるための「健康・体力」から成る、「生きる力」の基礎を育成する役割を担っている。

第3節 幼児教育の振興に係るこれまでの取組

【幼児教育の振興に係る取組の実施】

幼児期における教育は、子どもの心身の発達を助長し、健やかな成長を促す上で大切なものである。このため、文部科学省では、幼児教育の振興に係る取組について、これまで幼稚園の量的拡大に係る取組から始まり、幼児教育の質的向上に係る取組へと展開させてきた。

特に、中央教育審議会「少子化と教育について（報告）」（平成12年4月17日）では、「幼児教育の全体についての施策を総合的に展開することが、少子化への対応の観点からも効果的である」とされ、幼児教育の専門施設である幼稚園を中核に、家庭・地域社会における幼児の教育をも視野に入れた総合的な施策の展開を図ることが求められた。

【幼児教育振興プログラムの推進】

これを受けて、文部科学省では、「幼児教育振興プログラム」（平成13年3月29日）を策定し、幼稚園の教育活動及び教育環境の充実、幼稚園における子育て支援の充実、幼稚園と小学校の連携の推進、幼稚園と保育所の連携の推進といった幼稚園教育の条件整備を中心としつつも、併せて、家庭教育や地域社会における子育て支援の施策の充実を図る方向性を示した。

これらの取組も踏まえながら、各地域においては、創意工夫し、地域の実情に応じた様々な幼児教育の振興に関する取組が行われている。

【幼児教育の今日的な課題】

このように、これまでの幼児教育の振興に係る取組を通じて、幼稚園教育の機会が地域的に偏在している（現在、1,000近い市町村において幼稚園が設置されていない）などという個別の課題は残しながらも、総じて、幼児教育の普及・充実が図られてきたものと言える。

一方で、現状は、従来に比べて子どもの育ちが何かおかしいのではないかと、子どもを取り巻く環境が悪化しているのではないかなど、子どもの成長に関する懸念が多く聞かれるようになってきている。

このような子どもの成長に関する懸念に対して、幼児教育を担う家庭・地域社会・幼稚園等施設は、その責任と役割を十分に果たしてきたかどうか、それぞれが当事者意識を持って考えることが必要である。

具体的には、幼児の発達や生活には、家庭・地域社会・幼稚園等施設の中での連続性があるにもかかわらず、幼児教育において三者の連携や補完が必ずしも十分ではなかったのではないかと、幼稚園等施設の中には、社会の変化等に対応していこうとする意識が必ずしも十分になく、家庭・地域社会あるいは小学校等との連携や支援に取り組まなかったものもあったのではないかと、といったことについて考えていく必要がある。

これらの問題意識を踏まえ、幼児教育の原点に立ち返って、子どもの育ちの現状と背景を検証し、幼児の健やかな成長を保障するために必要となる対応策を講ずることが、今日の幼児教育に与えられた課題である。

第4節 子どもの育ちの現状と背景

【子どもの育ちの現状】

近年の幼児の育ちについては、基本的な生活習慣や態度が身に付いていない、他者とのかかわりが苦手である、自制心や耐性、規範意識が十分に育っていない、運動能力が低下しているなどの課題が指摘されている。

また、小学校1年生などの教室において、学習に集中できない、教員の話が聞けずに授業が成立しないなど学級がうまく機能しない状況が見られる。

加えて、近年の子どもたちは、多くの情報に囲まれた環境にいるため、世の中についての知識は増えているものの、その知識は断片的で受け身的なものが多く、学びに対する意欲や関心が低いとの指摘がある。

【子どもの育ちの変化の社会的背景】

少子化、核家族化、都市化、情報化、国際化など我が国経済社会の急激な変化を受けて、人々の価値観や生活様式が多様化している一方で、社会の傾向としては、人間関係の希薄化、地域における地縁的なつながりの希薄化、過度に経済性や効率性を重視する傾向、大人優先の社会風潮などの状況が見られるとの指摘がある。

このような社会状況が、地域社会などにおける子どもの育ちをめぐる環境や家庭における親の子育て環境を変化させている。さらには、このような変化に伴い、後述するとおり、幼稚園等施設の教員等にも新たな課題が生じている。

そして、これらのことが複合的に絡み合っ、子どもの育ちに影響を及ぼしている要因になっているものと考えられる。

【子どもの育ちをめぐる環境の変化 - 地域社会の教育力の低下 - 】

第1に、地域社会などにおいて子どもが育つ環境が変化している。

子どもが成長し自立する上で、実現や成功などのプラス体験はもとより、葛藤（かっとう）や挫（ざ）折などのマイナス体験も含め、「心の原（げん）風景」となる多様な体験を経験することが不可欠である。

しかしながら、少子化、核家族化が進行し、子どもどうしが集団で遊びに熱中し、時には葛藤しながら、互いに影響し合っ活動する機会が減少するなど、様々な体験の機会が失われている。

また、都市化や情報化の進展によって、子どもの生活空間の中に自然や広場などといった遊び場が少なくなる一方で、テレビゲームやインターネット等の室内の遊びが増えるなど、偏った体験を余儀なくされている。

さらに、人間関係の希薄化等により、地域社会の大人が地域の子どもの育ちに関心を払わず、積極的にかかわろうとしない、または、かかわりたくてもかかわり方を知らないという傾向が見られる。

第4節 子どもの育ちの現状と背景

【親の子育て環境などの変化 - 家庭の教育力の低下 - 】

第2に、幼児教育が行われる一つの場としての家庭における子育てについても、その環境などが変化している。

言うまでもなく、子育てとは、子どもに限りない愛情を注ぎ、その存在に感謝し、日々成長する子どもの姿に感動して、親も親として成長していくという大きな喜びや生きがいをもたらす営みである。実際、子どもの成長が感じられたとき、子どもの笑顔を見たときなどに、特に喜びを感じるなど、自分の子育てに満足している親は半数を超えているとの指摘もある。

このような子育ての喜びや生きがいは、家庭や地域社会の人々との交流や支え合いがあってこそ実感できるものである。

しかしながら、一方で、核家族化の進行や地域における地縁的なつながりの希薄化などを背景に、本来、我が子を自らの手で育てたいと思っているにもかかわらず、子どもにどのようにかかわっていけばよいか分からず悩み、孤立感を募らせ、情緒が不安定になっている親も増えている。

こうした状況の中、児童相談所における虐待に関する相談処理件数も増加している。

また、女性の社会進出が一般的になり、仕事と子育ての両立のための支援が進み、子育てのほかにも、仕事やその他の活動を通じた自己実現の道を選択することができる中で、子育てに専念することを選択したものの、そのような生き方について不安を覚え、子育て期間については「自分にとってハンディキャップではないか」と感じてしまう母親がいるとの指摘もある。

一方で、物質的に豊かで快適な社会環境の中で育ち、合理主義や競争主義などの価値観の中で育った者が多い今の父親・母親の世代にとって、必ずしも効率的でも、楽でもなく、自らが努力してもなかなか思うようにはならないことが多い子育ては、困難な体験であり、その喜びや生きがいを感じる前に、ストレスばかりを感じてしまいがちであるとの指摘もある。

また、経済状況や企業経営を取り巻く環境が依然として厳しい中、労働時間の増加や過重な労働などの問題が生ずる傾向にあり、親が子どもと一緒に食事を取るなどの子どもと過ごす時間が十分ではなくなっている。このことも親の子育て環境に影響を与えている要因であるとの指摘もある。

このような子育て環境を改善し、家庭や子育てに夢を持てる社会を実現するため、現在、子育て支援の取組が行われている。しかしながら、その取組の結果として、親や企業の際限のない保育ニーズをも受け入れ、単なる親の育児の肩代わりになってしまふことがあると懸念する声もある。この場合、特に低年齢児にあっては、人を愛し、人を信じる心など、人との関係性の根幹を形成する上で必要となる、信頼できる大人との1対1による絶対的な依存関係を確保することが難しくなり、子どもの健やかな成長にとって何らかの影響があるのではないかと懸念される。

したがって、「父母その他の保護者が子育てについて第一義的責任を有する」という少子化対策における基本理念を踏まえ、親の育児を単に肩代わりするのではなく、親の子育てに対する不安やストレスを解消し、その喜びや生きがいを取り戻して、子どものより良い育ちを実現する方向となるような子育て支援を進めていくことが必要とされている。

また、親が、子どもを育て、その喜びや生きがいを感じながらも、仕事やボランティア活動等、様々な形で社会とのかかわりを持つことで、子育てのほかにも様々な活動を通じて自己実現を果たせる環境を整備することも求められている。

加えて、将来親になる世代に対して、子育ての意義や親の役割、男女が相互に協力して家庭を築くことの重要性などについて理解を深める教育も求められている。

第4節 子どもの育ちの現状と背景

【幼稚園等施設の教員等の今日的課題】

第3に、現在の幼稚園等施設における教員等には、社会環境の変化等に伴う新たな課題に対応するための能力が必要とされている。一方で、近年の教員等には、幼児教育を实践する上で必要となる資質が十分に備わっていない者も見られるとの指摘がある。

前述したように、現在の幼稚園等施設の教員等には、子どもの育ちをめぐる環境や親の子育て環境などの変化に対応する力、具体的には、幼児の家庭や地域社会における生活の連続性及び発達や学びの連続性を保ちつつ教育を展開する力、特別な教育的配慮を要する幼児に対応する力、小学校等との連携を推進する力などの総合的な力量が必要とされている。さらに、子育てに関する保護者の多様で複雑な悩みを受け止め、適切なアドバイスができる力など、深い専門性も求められている。

このように、今後の幼児教育がより一層、総合的かつ専門的なものになる中で、豊富な経験年数を有する教員等も含め、現在の教員等の資質や専門性では十分に対応できるのか懸念される面もある。

加えて、近年は、幅広い生活体験や自然体験を十分に積むことなく教員等になっている場合も見られる。そのため、自らの多様な体験を取り入れながら具体的に保育を構想し、実践することがうまくできない者、あるいは教職員どうしや保護者との良好な関係を構築することを苦手としている者も少なからずいるとの指摘もある。

第5節 今後の幼児教育の取組の方向性

【教育改革の優先課題としての幼児教育】

幼児教育は、子どもの基本的な生活習慣や態度を育て、道徳性の芽生えを培い、学習意欲や態度の基礎となる好奇心や探求心を養い、創造性を豊かにするなど、小学校以降における生きる力の基礎や生涯にわたる人間形成の基礎を培う上で重要な役割を担っている。このことは、前節で述べたような近年の幼児期から学齢期にかけての子どもの育ちの課題については、幼児教育がその機能を十分に発揮できれば、その解決に大きな役割を果たすことができることを意味する。

したがって、今後は、学齢期の子どものみならず、幼児期の子どもの育ちの重要性を意識し、幼児教育を教育改革の優先課題としてとらえ、長期的な視野に立って幼児期からの取組を充実していくとともに、こうした方針に基づいて今日的な課題にも対応していくなど、幼児教育の機能を抜本的に強化する視点を持つことが必要である。

第5節 今後の幼児教育の取組の方向性

【幼児教育の構成】

第2節で述べたように、幼児教育は、家庭における教育、地域社会における教育、幼稚園等施設における教育の三つがバランスを保ちながら、全体として豊かなものになることによって、幼児の健やかな成長を保障している。

この考え方に基づいて、幼稚園の1日の教育時間は、4時間を標準とし、残りの幼児の生活時間は、家庭や地域社会における活動を行う時間としてとらえている。また、幼稚園に就園する前に、家庭や地域社会において、ある程度の生活習慣の習得等がなされていることを前提に幼稚園における集団生活を通じた教育が行われている。同様に保育所等においても、幼稚園とは対象とする年齢や時間等の違いはあるものの、幼児に対する教育については、家庭や地域社会との役割分担が重要である。つまり、幼稚園等施設における教育は、家庭や地域社会における教育力が十分にあることを前提に、はじめてその効果が発揮されるものとして構築されている。

したがって、この家庭・地域社会・幼稚園等施設の三者の教育がそろって、初めて幼児の日々の生活の連続性及び発達や学びの連続性を確保していけるとともに、そこでの幼児教育の成果を小学校以降の学習や生活にもつなげていけるのである。

【家庭や地域社会における教育力の再生・向上】

しかしながら、前節で述べたように、社会環境の急速かつ大きな変化や、人々の意識や価値観の多様化等に伴い、家庭や地域社会における教育力の低下が指摘されている。このような状況は、家庭や地域社会における教育力が十分にあることを前提に構築されている幼稚園等施設における幼児教育についても、その教育効果を低下させる要因になっている。このように、家庭・地域社会・幼稚園等施設を含む我が国社会全体の教育力の低下が、子どもの育ちに変化を及ぼしているものと言える。

このため、幼児の視点から見ると、幼児の日々の生活の連続性及び発達や学びの連続性を確保することが困難になっている。例えば、家庭や地域社会で幼児が育つ場が不足しがちなために、幼児が日々の生活の中で、幼稚園等施設での生活後、家庭や地域社会での生活に円滑に移ることが困難になっている。また、幼稚園等施設への就園時に、本来なら家庭や地域社会で身に付けているはずの生活習慣が身に付いていないことなどから、幼稚園等施設への発達の連続性を確保することができなくなってきている。さらには、家庭や地域社会の教育力の低下、幼稚園等施設の教員等の資質の問題などから、幼児教育の成果を小学校以降に効果的につなげることなどが難しくなっている。

このため、家庭や地域社会における教育力を再生し、向上させるためには、幼稚園等施設が、これまでに培ってきた幼児教育のノウハウや成果等を、家庭や地域社会の支援のために十分に活用していくことが必要である。併せて、幼稚園等施設についても、教員等の資質や専門性について研修などを通じた一層の向上を図ることが必要である。このように、総合的に幼児教育を充実させていく方向とすることが、以前にも増して求められている。

第5節 今後の幼児教育の取組の方向性

【今後の幼児教育の取組の方向性】

ここで幼児教育を取り巻く我が国経済社会全体の趨勢をとらえてみれば、我が国は、農耕社会から工業社会へ、そして現在は、情報社会へと大きな構造変化の渦中にある。このような社会構造の変化に伴い、現在、共働き世帯が就業世帯の半数を超え、両親が家庭にいる時間が少なくなり、また、地域社会の連帯感も希薄になっている。

このような中で、今、改めて幼児教育を問い直さねばならないのは、従来からの幼稚園等施設における教育はもとより、これまで以上に家庭における教育力、地域社会における教育力の現状に心を砕き、その再生・向上のための取組を講じていかなければ、教育が目的とする「将来にわたる子どもの健やかな成長」を保障することができなくなってしまうのではないかという強い危機感を抱いているからである。

このように、子どもの育ちをめぐる環境が著しく変化している中で、家庭や地域社会における教育力が十分にあることを前提に構築されている幼稚園等施設における教育も含め、幼児教育全体の在り方を根本から見直すことが必要になっている。

以上を踏まえ、今後の幼児教育の取組の方向性としては、幼稚園等施設を中心とした幼児教育の機能の拡大や教員等の資質の向上を図るとともに、家庭や地域社会が、自らその教育力を再生・向上し、家庭・地域社会・幼稚園等施設の三者がそれぞれの教育機能を発揮し、総合的に幼児教育を提供することによって、子どもの健やかな成長を支えていくものとする必要がある。

具体的には、以下の二つの方向性から取組を進めることを提唱する。

第5節 今後の幼児教育の取組の方向性

【今後の幼児教育の取組の方向性】

1 家庭・地域社会・幼稚園等施設の三者による総合的な幼児教育の推進

幼稚園等施設に家庭・地域社会を加えた三者が連携しながら総合的に幼児教育を推進していく方向性である。

この場合、幼稚園等施設においては、これまでの役割に加え、

家庭や地域社会における教育力を補完する役割（「失われた育ちの機会」を補完する役割）、

家庭や地域社会が、自らその教育力を再生、向上していく取組を支援する役割（「幼児教育の牽（けん）引力」

として家庭や地域社会を支援する役割）

を担うことが求められる。

また、家庭や地域社会についても、幼稚園等施設による取組に加え、生涯学習振興施策等を通じて、その教育力を向上させていくことが必要である。

2 幼児の生活の連続性及び発達や学びの連続性を踏まえた幼児教育の充実

家庭・地域社会・幼稚園等施設におけるそれぞれの教育機能が連携することにより、幼児の日々の生活の連続性及び発達や学びの連続性を確保するとともに、その成果を円滑に小学校に引き継ぐ（幼児教育の成果の連続性を確保する）ために、幼児教育の充実を図る方向性である。

家庭・地域社会・幼稚園等施設の三者の連携は、「子どもの健やかな成長」を保障するという視点に立って、以下の観点から進められることが必要である。

幼児の「日々の生活」という観点からは、幼稚園等施設での生活と家庭や地域社会における生活の連続性が確保されていることが必要。

幼児の「発達や学び」という観点からは、幼稚園等施設への就園前における家庭や地域社会での生活を通じた発達から、幼稚園等施設の教育を通じた学び、さらには小学校以上の学習へと連続的につながっていくことが必要。こうした「生活」や「発達や学び」の連続性の確保に向けて、幼児教育全体を充実していくことが求められている。

第3章 幼稚園と保育所の連携の推進及び総合施設の在り方

第1章では、子どもを取り巻く環境の変化を踏まえた上で、今後の幼児教育の方向性について、第2章では、その方向性を受けて、今後の幼児教育の充実のための具体的な方策について提言した。一方、本章では、第2章の提言に加え、特に幼稚園と保育所の連携など幼稚園等施設どうしの連携の在り方や、平成18年度から本格実施を目指している「就学前の教育・保育を一体として捉えた総合施設（仮称）」（以下「総合施設」と言う。）での教育・保育の在り方に関して提言する。

第1節 幼稚園と保育所の連携の推進

学校である幼稚園と児童福祉施設である保育所には、その目的や機能において違いがある。

従来から、幼稚園は、希望するすべての3歳以上の幼児を対象とした教育施設として、保育所は、保護者の就労等で「保育に欠ける」0～5歳児を対象とした児童福祉施設として、異なった目的・機能等を持つ施設として、それぞれの整備・充実を図ってきた。

一方、両施設とも、小学校就学前の幼児を対象に教育・保育を行う施設であり、近年は少子化の進行、共働き世帯の一般化などに伴う保育ニーズの多様化を背景として、文部科学省と厚生労働省では、両施設の連携を進めてきた。

具体的には、施設の供用化、教育内容・保育内容の整合性の確保、幼稚園教諭・保育士の資格の併有の促進、合同研修などを実施してきた。また、構造改革特別区域における幼稚園児と保育所児の合同活動のための特例措置等を行ってきた。

第1章及び第2章で述べたとおり、今後の幼児教育の在り方について、幼稚園等施設が家庭や地域社会と連携して総合的に幼児教育を推進するため、また、幼児の生活の連続性及び発達や学びの連続性を踏まえた幼児教育の充実を図るためには、小学校就学前の子どもの育ちを、幼稚園と保育所とで区別することなく保障していく必要がある。この意味においても、今後とも、幼稚園と保育所の連携を進める必要がある。

第2節 幼児教育の意義及び役割

幼児教育・保育のニーズが多様化していく中で、例えば少子化が急速に進行している過疎地域など、地域によっては幼稚園と保育所といった既存の制度の枠組みだけでは、必ずしも柔軟に対応できにくい状況がみられる。

このため、少子化が進行する中で幼稚園と保育所の機能を一体化して効率的な施設運営を行いたい、保護者の就労の有無・形態等を問わず、子どもの視点に立った幼児教育・保育の提供をしてほしいなど、地域が自主性をもって地域の実情や親の幼児教育・保育のニーズに適切かつ柔軟に対応することができるような新しい枠組みを求める声も高まってきている。

こうした状況等を踏まえ、「経済運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15年6月27日閣議決定）においては、「近年の社会構造・就業構造の著しい変化等を踏まえ、地域において児童を総合的に育み、児童の視点に立って新しい児童育成のための体制を整備する観点から、地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置を可能とする」こととされた。

総合施設の在り方については、本心議会の幼児教育部会において、今後の幼児教育の方向性を踏まえつつ議論される一方、厚生労働大臣の諮問機関である社会保障審議会の児童部会においても、児童の福祉の観点等を踏まえた議論が行われてきた。そして平成16年5月からは、上記両部会の合同検討会議において更に議論が進められ、同年12月には、別紙のとおり「審議のまとめ」が取りまとめられたところである。

この「審議のまとめ」の内容や地方公共団体・保護者のニーズ等を幅広く踏まえ、今後、総合施設の具体的な制度設計に向けた関係省庁間の検討を進めることを検討する。

4 . 教育基本法等の改正及び 保育所保育指針の改定

教育基本法の改正

教育基本法の改正

(学校教育)

第6条 (略)

2 前項の学校においては、教育の目標が達成されるよう、教育を受ける者の心身の発達に応じて、体系的な教育が組織的に行われなければならない。

⇒ 幼稚園から大学までの体系的・組織的教育の確保。

(幼児期の教育)

第11条 幼児期の教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであることにかんがみ、国及び地方公共団体は、幼児の健やかな成長に資する良好な環境の整備その他適当な方法によって、その振興に努めなければならない

⇒ 幼児期の「教育」には、家庭や幼稚園、保育所等における教育、また、地域社会において幅広く行われる教育が含まれる。

学校教育法の改正、幼稚園教育要領の改訂の概要

学校教育法の改正

1. 体系的・組織的教育の確保や子どもの発達段階の観点から、子どもが最初に入学する学校として、幼稚園を最初に規定するとともに、幼稚園は義務教育及びその後の教育の基礎を培うものであることを明確化
2. 幼稚園の目標の見直し(集団生活を通じた規範意識の芽生え、思考力の芽生え、相手の理解など)
3. 家庭及び地域の幼児教育支援に関する規定を新設

幼稚園教育要領の改訂

1. 幼小の円滑な接続

(1) 幼稚園における教育内容

幼児同士が共通の目的を見出し、工夫・協力(協同して遊ぶ)

規範意識の芽生え

話を聞くことや伝え合い

(2) 幼小連携

幼児と児童の交流、小学校の教師との意見交換や合同研究の機会を設けるなど

2. 家庭・地域との連続性・連携・支援

(1) 家庭・地域との連続性

保護者との情報交換の機会や保護者と幼児との活動の機会を設けるなど、保護者の幼児期の教育に関する理解を深める

(2) 家庭・地域との連携・支援

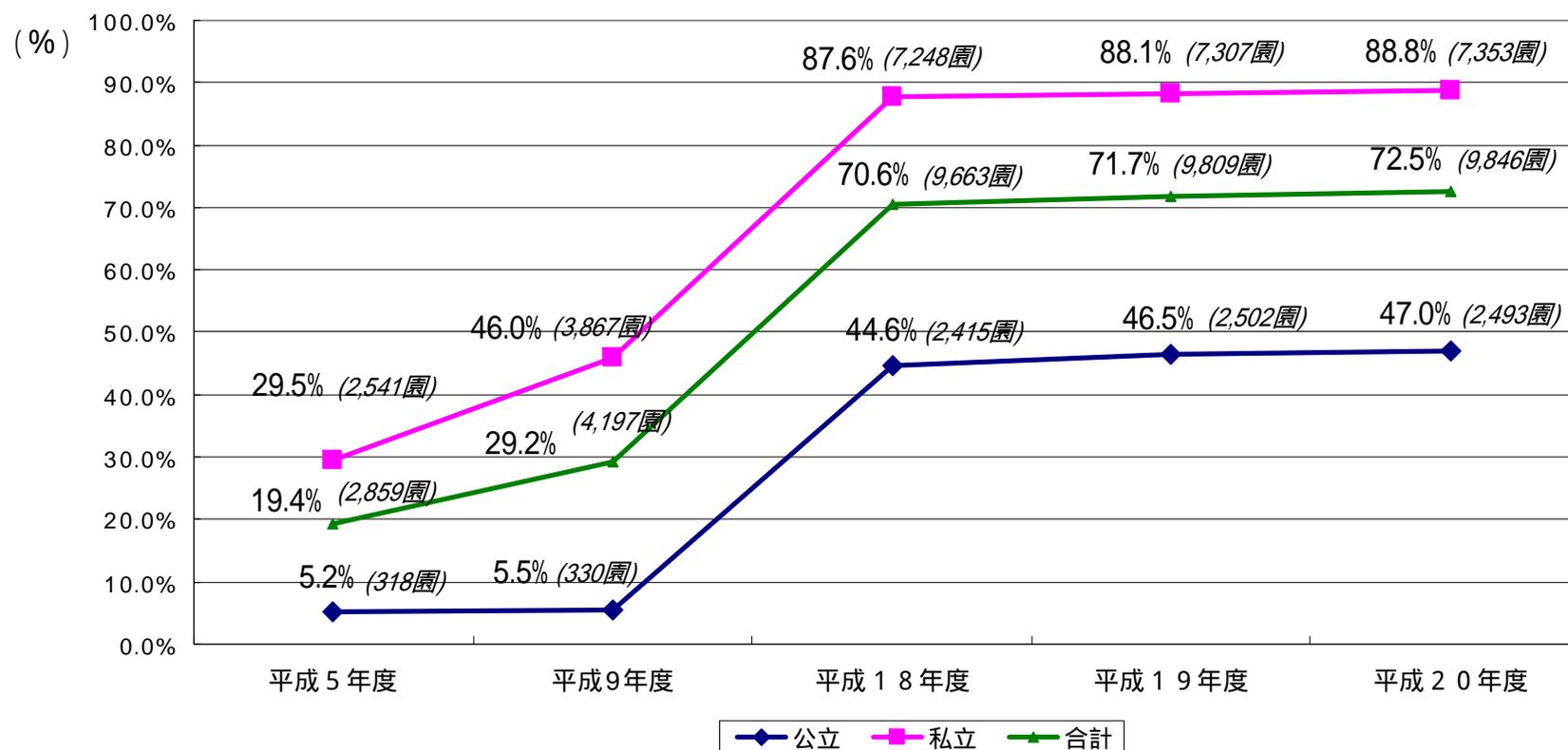
保護者や地域に対する施設の開放(子育て相談、親子登園など)や子育てに関する情報提供や地域の子育てネットワーク作り、関係機関との連携及び協力など、地域の幼児教育センターとしての役割

預かり保育に関する実施状況

(平成20年度実績)

既に72.5%の幼稚園で、預かり保育が実施されている。

・預かり保育の実施率

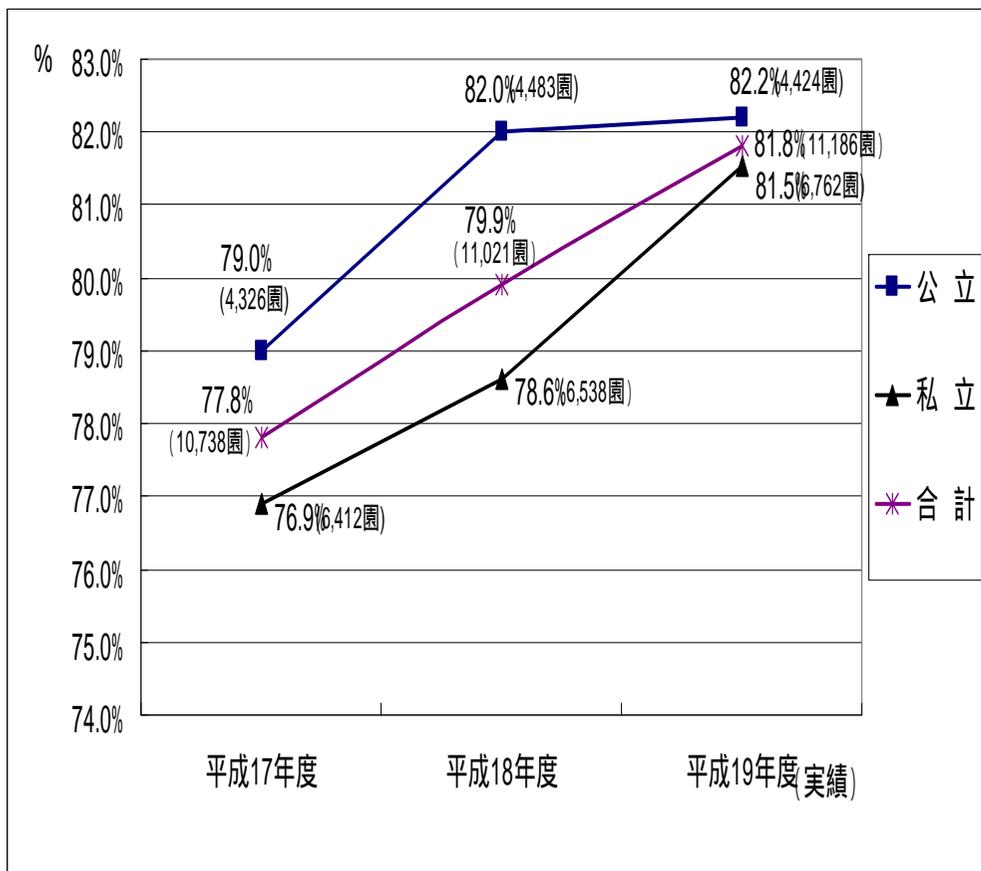


幼稚園における子育て支援事業実施状況(預かり保育を除く)

(文部科学省調べ：平成19年度実績)

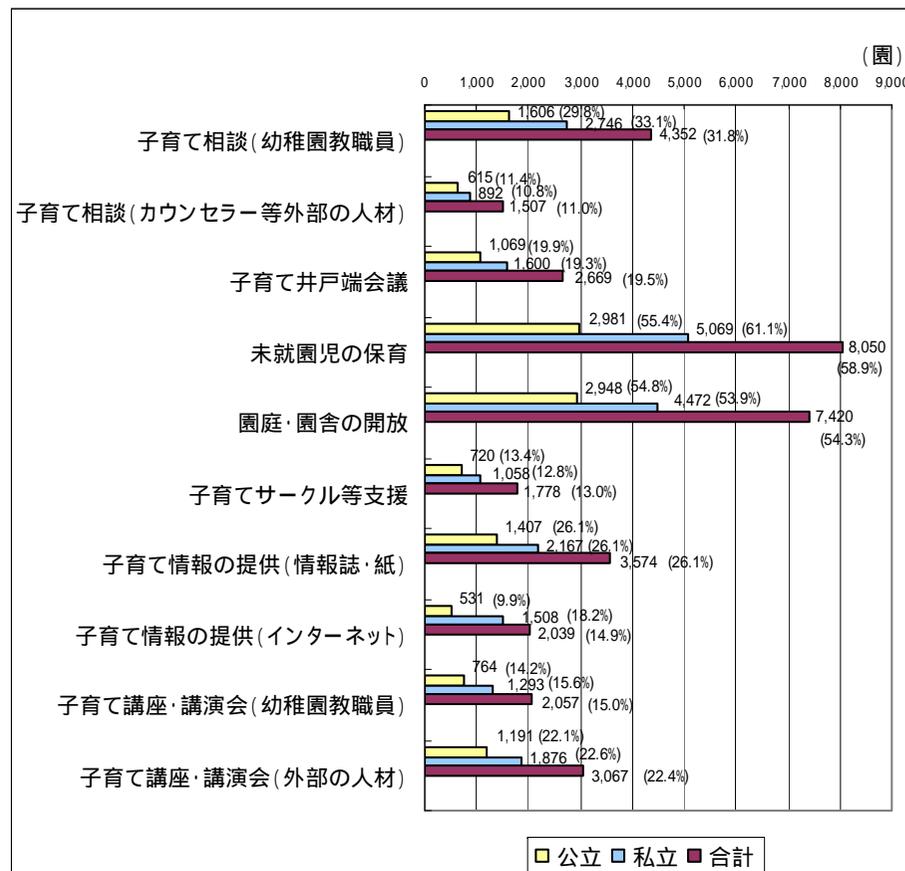
- 幼稚園における子育て支援事業を実施している幼稚園は全体の81.8%であった。

子育て支援事業の実施率



子育て支援事業の内容

(在園児・在園児以外の幼児・それらの保護者を対象)



「保育所保育指針」改定に関する検討会報告書(幼児教育関連部分抜粋)

「保育所保育指針の改定について」 平成19年12月21日

1 改定の背景

現行の「保育所保育指針」策定から7年余りが経過し、この間、子どもたちが家庭内や地域において人と関わる経験が少なくなったり、生活リズムが乱れたりするなど、子どもの生活環境が変化してきている。また、保護者についても、子育ての孤立化や子どもに関する理解の不足などから、不安や悩みを抱える保護者が増加し、養育力の低下が指摘されたりするなど、子育ての環境が変化してきている。このように、子どもの育ちをめぐる環境が大きく変化する中で、以下のように、保育所に期待される役割が深化・拡大している。

(1) 乳幼児期は、子どもが生涯にわたる人間形成の基礎を培う極めて重要な時期であり、家庭や地域の子育て力の低下が指摘される中で、保育所における質の高い養護や教育の機能が求められている。特に、昨年12月に制定された教育基本法に幼児期の教育の振興が盛り込まれるなど、就学前の子どもに対する教育機能の充実が課題となっている。

(2) 保育所に入所している子どもの保育とともに、その保護者に対し、就労状況や子どもとの関係等を踏まえた適切な支援、更には地域の子どもやその保護者に対する子育て支援を担う役割が一層高まっている。

このような背景を踏まえ、保育所が果たすべき役割を再確認し、子どもの保育や保護者への支援等を通じて適切にその役割や機能を発揮できるよう、保育所の根幹である保育の内容の質を高める観点から、「保育所保育指針」の内容の改善・充実を図ることが必要である。

3 改定の内容

(保育所の役割)

保育所は、入所する子どもの健全な心身の発達を図ることを目的とする児童福祉施設であり、子どもの最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に増進することに最もふさわしい生活の場でなければならない。こうした保育所の役割について、「保育所保育指針」に明確に位置付けることが必要である。その際、保育所は、その特性を生かし、家庭や地域の様々な社会資源との連携を図りながら、入所する子どもの保護者に対する支援、地域における子育て支援など保護者に対する支援等を行う役割を担っていることを明確化すべきである。

保育所の役割及び機能が適切に発揮されるよう、子どもの保育や保護者の支援に当たる保育士の業務を明確化するとともに、保育士をはじめとする職員間の連携や地域との連携についても明示することが必要である。

保育の内容に関する対外的な説明責任、個人情報への適切な取扱いや保護者の苦情の解決など、保育所の社会的責任を明確化すべきである。

3 改定の内容

(保育の内容、養護と教育の充実)

保育所における保育は、養護と教育が一体となって、豊かな人間性を持った子どもを育成することをその特性としている。このことについて、保育に携わる者の間に共通の理解を形成し、養護と教育の充実を図るため、養護とは、子どもの生命の保持及び情緒の安定を図るために保育士等が行う援助や関わりであり、教育とは、子どもが健やかに成長し、その活動がより豊かに展開されるための発達の援助であるということを明確にすべきである。

上記に関連して、保育の「ねらい」と「内容」についても、具体的な内容を把握するための視点として、養護と教育の両面から示すことが有効であると考えられる。この場合、実際の保育においては、子どもの活動との関わりの中で、養護と教育が一体となって展開されることに留意することが必要である。

(小学校との連携)

子どもの生活や発達の連続性を踏まえ、保育の内容の工夫を図るとともに、就学に向けて、小学校との積極的な連携を図るよう配慮することが求められる。

また、保育所においても、幼稚園と同様に、就学に際して、市町村の支援の下に、子どもの育ちを支えるための資料が保育所から小学校へ送付され、活用されるようにすることが必要である。

(保護者に対する支援)

保育所の目的は、入所する子どもの健全な心身の発達を図ることであるが、今日、保育所は、保育所の特性や保育士の専門性を生かし、家庭や地域の様々な社会資源との連携を図りながら、保育所に入所する子どもの保護者や地域の子育て家庭を積極的に支援するという役割を果たしていくべきである。

保護者に対する支援を行うに当たっては、子どもの最善の利益を考慮するとともに、保護者ととも子どもを育てる営みに関わるという視点が重要である。また、保護者一人一人の自己決定を尊重することや、保護者の養育力の向上に結び付くような支援が行われることが求められる。

保育所保育指針について

第1章～第7章で構成、保育所における保育の内容を定める
厚生労働大臣告示(平成21年3月28日公布、平成21年4月1日施行)

第2章 子どもの発達

保育士等が子どもの発達及び生活の連続性に配慮して保育するため、乳幼児期の発達の特性や発達過程について示す

1. 乳幼児期の発達の特性
2. 発達過程

第7章 職員の資質向上

質の高い保育を展開するために必要となる職員の資質向上について、施設長の責務を明確化するとともに研修等について示す

1. 職員の資質向上に関する基本事項
2. 施設長の責務
3. 職員の研修等

第3章 保育の内容

乳幼児期の子どもが身につけることが望まれる心情、意欲、態度などの事項及び保育士等が行わなければならない事項等、保育所における保育の内容を示す

1. 保育のねらい及び内容
2. 保育の実施上の配慮事項

第1章 総則

保育所保育指針の基本となる考え方と全体像を示す(2章以下の根幹を成す)

1. 趣旨
2. 保育所の役割
3. 保育の原理
4. 保育所の社会的責任

第6章 保護者に対する支援

保護者支援の原則や基本を踏まえ、保育所の特性を生かした入所児の保護者への支援及び地域の子育て支援について示す

1. 保育所における保護者に対する支援の基本
2. 保育所に入所している子どもの保護者に対する支援
3. 地域における子育て支援

第4章 保育の計画及び評価

計画に基づいた保育の実施のため、「保育課程」及び「指導計画」を明確化するとともに、保育の質の向上の観点から、保育所や保育士等の自己評価について示す

1. 保育の計画
2. 保育の内容等の自己評価

第5章 健康及び安全

子どもの生命の保持と健やかな生活の基本となる健康及び安全の確保のため、保育所において留意しなければならない事項について示す

1. 子どもの健康支援
2. 環境及び衛生管理並びに安全管理
3. 食育の推進
4. 健康及び安全の実施体制等

幼稚園教育要領及び保育所保育指針

		幼稚園教育要領(告示・大綱化)	保育所保育指針(告示・大綱化)
基本的な考え方	計画的な環境の構成	計画的に環境を構成しなければならない。	計画的に環境を構成し、工夫して保育しなければならない。
	遊びを通じた指導	遊びを通して指導の中心として第2章に示すねらいが総合的に達成されるようにすること。	生活や遊びを通して総合的に保育すること。
	一人一人の発達の特性に応じた教育	幼児一人一人の特性に応じ、発達の課題に即した指導を行うようにすること。	一人一人の発達過程に応じて保育すること。その際、子どもの個人差に十分配慮すること。
計画の作成	教育課程・保育課程の編成及び指導計画の作成	適切な教育課程を編成するものとする。指導計画を作成し、幼児の活動に沿った柔軟な指導を行わなければならない。	保育の基本となる「保育課程」を編成するとともに、これを具体化した「指導計画」を作成しなければならない。
教育内容	教育のねらい	「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域から構成 健康 :健康な心と体を育て、自ら健康で安全な生活をつくり出す力を養う。 人間関係 :他の人々と親しみ、支え合って生活するために自立心を育て、人とかかわる力を養う。 環境 :周囲の様々な環境に好奇心や探究心をもってかかわり、それらを生活に取り入れていこうとする力を養う。 言葉 :経験したことや考えたことなどを自分なりの言葉で表現し、相手の話す言葉を聞こうとする意欲や態度を育て、言葉に対する感覚や言葉で表現する力を養う。 表現 :感じたことや考えたことを自分なりに表現することを通して、豊かな感性や表現する力を養い、創造性を豊かにする。	「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域から構成 健康 :健康な心と体を育て、自ら健康で安心な生活を作り出す力を養う。 人間関係 :他の人々と親しみ、支え合って生活するために、自立心を育て、人と関わる力を養う。 環境 :周囲の様々な環境に好奇心や探究心を持ってかかわり、それらを生活に取り入れて行こうとする力を養う。 言葉 :経験したことや考えたことなどを自分なりの言葉で表現し、相手の話す言葉を聞こうとする意欲や態度を育て、言葉に対する感覚や言葉で表現する力を養う。 表現 :感じたことや考えたことを自分なりに表現することを通して、豊かな感性や表現する力を養い、創造性を豊かにする。

「幼稚園教育要領」は教育内容に関することを中心として定めている一方、「保育所保育指針」は保育内容に加えこれに関連する運営(保育所における自己評価等)について定めている。なお、幼稚園における学校評価等は学校教育法施行規則等に規定されている。

「幼稚園教育要領」では養護について明記していないが、幼稚園教育を実践するに当たっては幼児に対する一定の養護が必要となる。一方、「保育所保育指針」では養護と教育の両面から示している。

5 . 中央教育審議会と社会保障審 議会の合同検討

「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設について(審議のまとめ)」

中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同の検討会議

平成16年12月24日

本検討会議においては、本年5月から「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設（以下「総合施設」という。）」について検討を進め、8月には、その基本的な在り方について中間まとめを行ったところであるが、その後、一層の具体化が必要な店頭について更に検討を進め、このたび、以下のとおり審議のまとめを行った。

1 就学前の教育・保育をめぐる現状と課題

生涯にわたる人間形成の基礎となる就学前の教育・保育については、次のような課題が指摘されている。

(子どもを取り巻く環境の変化と子どもの育ちの課題)

・子どもをめぐる社会的環境の著しい変化の中で、近年の子どもの育ちについては、基本的な生活習慣や態度が身に付いていない、運動能力の低下、他者とのかかわりが苦手、自制心や規範意識が十分育っていないなどの課題が指摘されている。

(集団活動や異年齢交流の機会の不足)

・少子化が進行し、子どもの数やきょうだいの数も減少する中で、乳幼児の成長・発達にとって大切な、集団の中で同年齢児あるいは異年齢児と共に育つ体験を十分に得ることが困難な状況となっている。

(多様な教育・保育ニーズへの対応)

・パートタイム労働者の就業形態をはじめとする生き方(ライフスタイル)の多様化などと相まって保育ニーズも多様化しており、こうした多様な保育ニーズへの対応が求められている。他方、幼稚園教育についても、地域によってその機会が偏在しているとともに、保護者の就労等の事情により幼稚園における教育を希望する者がこれを受けられない状況も見られる。

(子育てを取り巻く環境の変化と課程や地域の子育て力の低下)

・核家族化の進行や地域関係の希薄化などによる家庭や地域の子育て力の低下等を背景に、子育てが孤立化し、子育てに不安や負担を感じる親が増加している。

子育てを取り巻く環境が変容する一方で、特に幼稚園や保育所に通っていない在宅の3歳未満の子どもの子育て支援について、保護者が子育ての相談をする場や子どもと共に交流する場が不足している状況がある。

(仕事等と子育ての両立支援)

・共働き世帯が半数を超え、厳しい社会経済情勢の中で、仕事やその他の活動と子育ての両立を支援するため、待機児童の解消を図るための取組とともに、男性を含めたすべての人が、仕事時間と生活時間のバランスがとれた生活を送ることができるよう、働き方の見直しが求められている。

(幼稚園・保育所をめぐる諸課題)

・現在、各地域において幼稚園と保育所の連携が進みつつあるが、地域の課題や親の幼児教育・保育のニーズが多様化する中で、地域によっては既存の制度の枠組みによる連携だけでは、必ずしも柔軟に対応できない状況が指摘されている。また、子どもの発達は連続していることから、就学前の子どもを対象として、幼児教育・保育を行う施設と小学校との連携強化の必要性が指摘されている。

2 意義・理念

総合施設の在り方については、子どもと親を取り巻く社会環境が変化する中で、子どもの視点に立ち、生涯学習の始まりとして人間形成の基礎を培う幼児教育の観点、そして社会全体で次代を担う子どもの育ちを支える次世代育成支援の観点から検討を進める必要がある。

すなわち、子どもの視点に立ち、「子どもの最善の利益」を第一に考え、次代を担う子どもが人間として心豊かにたくましく生きる力を身に付け、また、子どもを育成する父母や祖父母その他の保護者や地域の子育て力が高まるよう、地域に開かれたものとして地域の様々な人々の参加も得つつ、各種の支援を行うことにより、子育てをする人が子育てに喜びを実感できるような社会を形成していくとの基本的認識に立って検討することが重要である。

また、総合施設については、地域によっては既存の枠組みだけでは必ずしも多様化する幼児教育・保育のニーズに柔軟に対応できにくい状況があることから、規制改革や地方分権等の流れも踏まえ、地域が自主性を持って地域の実情や親の幼児教育・保育のニーズに適切かつ柔軟に対応することができるようにするための新たなサービス提供の枠組みを提示しようとするものである。

したがって、既存施設からの転換や既存施設がその有する機能を互いに生かしつつ連携することなどを含め、可能な限り柔軟な制度とする方向で検討すべきであり、積極的に施設の新設を意図するものではない。

こうした総合施設という新たな選択肢が生まれることで、幼児教育の機会の拡大や地域の子育て課程に対する支援の充実が図られるとともに、幼稚園と保育所をめぐる諸課題や待機児童の解消等につながることを期待されるが、これからの就学前の教育・保育に求められる取組を積極的に推進することにより、既存の幼稚園や保育所における教育・保育サービスの在り方にも好ましい影響を与えるものと考えられる。

「総合施設(仮称)」の法制度上の名称については、その理念や機能を踏まえた適切なものとする必要がある。なお、個々の施設の呼称については、法制度上の名称とは別に、各施設の設置者において、より地域住民に親しみやすいものとするものも考えられる。

3 基本的機能

こうした意義・理念を踏まえ、総合施設については、親の就労の有無・形態等で区別することなく、就学前の子どもに適切な幼児教育・保育の機会を提供し、その時期にふさわしい成長を促す機能を備えることを基本とすることが適当である。

また、子育てを取り巻く環境の変化と家庭や地域の子育て力の低下を踏まえれば、総合施設において、上記の基本的機能に加え、地域の実情等に応じて、在宅を含め地域の子育て家庭に対し、子育てに関する必要な相談・助言・支援を行うとともに、これらの地域の親子がだれでも交流できる場を提供することが重要である。

総合施設は、親の育児を単に肩代わりするのではなく、親と共に子育てに参加し、親の育児力の向上（親の育ち）を支援することを通じて、子どものより良い育ちを実現するものとすべきである。

このほか、地域のニーズに応じて様々な機能やサービスを付加することが考えられるが、このような機能等としては、例えば、

- ・早朝や夜間において保育を行う機能
 - ・地域の様々な子育て支援サービスについて、情報提供を行う機能
 - ・虐待予防などの観点から、関係機関と連携して適切な支援を行う機能
- などが考えられる。

4 対象者と利用形態

総合施設の利用対象者については、3の基本的機能を踏まえ、就学前の子どもを育ちを一貫して支える観点から0歳から就学前の子どもとその保護者とするを基本とする。この場合、例えば、0～2歳児については、親子登園や親子の交流の場の提供などを通じた親と子の利用に供しつつ、幼児教育・保育については、主として3～5歳児を対象とするなど、地域の実情やニーズに柔軟に対応できる多様な形態も可能とすることが適当である。

利用対象者としては、

ア 3～5歳児については、

- ・幼稚園と同様に4時間程度利用する子ども
- ・保育所と同様に8時間程度利用する子ども

イ 0～2歳児については、

- ・親子登園、親子の交流の場への参加等の形態で利用する子ども
- ・保育所と同様に8時間程度利用する子ども

が典型的には想定されるが、もとより週に数日程度の利用や一時的な利用などニーズに応じた多様な利用も考えられる。また、

ウ 親については、

- ・親子登園、親子の交流の場への参加等の形態で利用する親
- ・子育て家庭への相談や助言等の支援を利用する親

が想定される。

利用時間については、適切な教育・保育の内容を提供する観点を踏まえつつ、個々の子どもや親のニーズに応じて利用できるようにすることが適当である。具体的には、保護者の就労の有無・形態等にかかわらず、すべての子どもの育ちを支える共通の教育・保育時間に加え、必要に応じ、一定時間の保育などを利用できるようにすることが適当である。この場合、例えば、数時間の利用や、延長利用などのニーズに応じた多様な利用形態を可能とすることが考えられる。

利用形態については、利用者と施設が向き合う直接契約が望ましいと考えられるが、例えば、共働きやひとり親の家庭であって保育を必要とする場合など、配慮が必要な家庭が排除されないような何らかの仕組みを検討するとともに、障害児への対応についても配慮することが適当である。

また、サービスの利用に際し必要な情報の提供など、子育て家庭がサービスを円滑に利用するための援助を行うことも重要である。

5 教育・保育の内容

総合施設における教育・保育の内容については、現在の幼稚園教育要領及び保育所保育指針を踏まえ、子どもの発達段階に応じた共通の時間・内容を確保しつつ、子どもの視点に立ち、個々の子どもの状況に応じたきめ細かな対応に特に留意して、来年度に実施される施行事業も含め、引き続き検討していくことが適当である。

その際、一貫した子どもの育ちを重視しつつ、子どもの発達段階上、0～2歳児の場合は、大人への依存度が高く、集団による活動よりも個別の対応が中心となること、3～5歳児の場合は、子ども同士の集団による活動が中心となることに留意する必要がある。

その上で、3～5歳児については、4時間程度の共通の教育・保育時間における活動内容を幼稚園における教育に相当するものと位置付けることが考えられる。

6 職員配置・施設設備

職員配置や施設設備等については、経営の効率性のみを重視するのではなく、次代を担う子どもの健やかな育ちを中心に、いた上で、地域の実情に応じ、かつ地域の総意工夫が発揮できるよう、柔軟な対応が可能なものとする必要があるであり、来年度に実施される施行事業も含め、その適切な在り方について引き続き検討していくことが適当である。

3～5歳児については、4時間程度利用する子どもを典型的な利用者とする幼稚園と異なり、こうした子どもと、8時間程度利用するために身体的・精神的な負担が比較的重い子どもの双方を典型的な利用者とすることを踏まえた検討を行うことが適当である。

また、0～2歳児については、3～5歳児とは異なり、保育所と同様に8時間程度利用する子どもが典型的な利用者と考えられることを踏まえた検討を行うことが適当である。

また、このように総合施設は、幼稚園と同様に4時間程度利用する子どものみならず、保育所と同様に8時間程度利用する子どもの利用も想定される。このため、施設において食事を提供する場合について、各施設が受け入れている子どもの年齢構成や地域の実情に応じた適切な対応が可能となるような弾力的な仕組みを検討することが必要である。

7 職員資格等

総合誌説の職員については、一定の教育・保育の質を確保する観点から、保育士資格及び幼稚園教諭免許を併有することが望ましいが、常に両資格の併有を義務付けるのではなく、基本的にはいずれかの資格を有することで従事可能とすることが適当である。その上で、3～5歳児の4時間の共通時間については幼稚園教諭免許を有する者を、0～2歳児の保育については保育士資格を有する者を中心にすべきとの意見も踏まえつつ、総合施設の理念・意義に照らして、その在り方を検討していくことが適当である。

職員の資質及び専門性を向上させるため研修は重要であり、総合施設内外における研修の機会やその内容の確保・改善を図っていくことが重要である。

8 設置主体・管理運営

総合施設の設置主体や管理運営方式については、安定性・継続性、質の確保の仕組みを整えた上で、可能な限り弾力的なものとなるよう配慮することが適当である。

また、教育・保育活動、運営状況等について、子どもの視点を踏まえながら、定期的な自己点検・評価や第三者評価などを行うとともに、その結果の公表など必要な情報の提供を行うことなどが重要である。

さらに、総合施設と保護者や地域住民が相互に協力し合い、地域に開かれた総合施設としていくことが重要であり、保護者や地域住民の声が総合施設の運営にも反映されるようにするとともに、保護者や地域住民に対してもボランティア等として総合施設への運営への積極的な参画を働き掛けていくことが望まれる。

9 利用料・保育料

幼稚園及び保育所については、幼稚園の利用料が設置者ごと、すなわち公立の場合には市町村ごと、私立の場合には幼稚園ごとの設定となっているのに対し、保育所の保育料は、公立・私立を問わず市町村ごとに設定することとなっているほか、幼稚園と保育所、公立幼稚園と私立幼稚園とで利用者負担の水準にも相当の総意があるなど、利用者負担の在り方が異なっている。

総合施設の利用者負担については、こうした両者の総意を踏まえつつ、施設サービスを利用している家庭と利用していない家庭との負担の公平、利用したサービスに応じた負担、子育て家庭の負担能力に応じた負担、地域における類似施設との負担の均衡等に配慮したものとすることが適当である。また、総合施設の利用料の設定については、その利用形態（直接契約）を踏まえ、各総合施設で行うことが適当である。

1 0 財政措置等

総合施設の財源については、利用者からの利用料だけでなく、子育てを支えていく次世代育成支援の理念に基づき、社会全体が負担する仕組みとしていくことが必要である。

現在の幼稚園及び保育所の費用負担の仕組みは、利用者負担のほか、公立の施設である場合にはいずれも地方自治体の一般財源でまかなうことを基本としているのに対し、私立の幼稚園の場合には、その経常的経費の一部について国費による補助が、私立の保育所の場合には、その運営に要する費用の一部について国費による費用負担が行われるなど費用負担の仕組みが異なっているが、今後、総合施設の意義・理念に照らして、新たな枠組みにふさわしい費用負担の仕組みを検討していくことが必要である。

1 1 地方公共団体における設置等の認可・監督等の体制

幼稚園及び保育所については、国においても所管する省庁が異なるが、地方公共団体においても、幼稚園と保育所で、また幼稚園の中でも公立と私立とで、設置等の認可や監督、管理運営等に関して、担当する部署が異なっている。

総合施設の設置等の認可や監督、管理運営等の体制については、事務の簡素化・効率化が図られるなど、行政の縦割りによる弊害が是正され、地域の実情に応じた柔軟な対応が可能となるようにすべきである。

このため、就学前の教育・保育を行う総合施設については、教育委員会と福祉担当部署との適切な連携に配慮しつつ、地方公共団体の実情に応じて、設置等の認可や監督・管理運営等を行う部署を決定することができるようにすることが適当である。なお、子どもの育ちを一貫して、また、関係機関が連携して支える観点から、小学校を所管する教育委員会や保健・福祉関係機関を所管する部署と幼稚園、保育所、総合施設との連携が図られるようにすることが必要である。

1.2 幼稚園及び保育所との関係等

総合施設は、多様化する幼児教育・保育のニーズに対し、例えば少子化が急速に進行している過疎地域など、地域によっては幼稚園や保育所と言った既存の制度の枠組みだけでは必ずしも柔軟な対応が困難な場合があることを踏まえ、こうしたニーズに適切かつ柔軟に対応することが可能な新たなサービス提供の枠組みを占めそうとするものである。したがって、地域の幼児教育・保育のニーズに対して、既存の幼稚園や保育所の機能の拡充、組合せ・連携の強化等により対応するのか、あるいはこうした対応を基盤としつつ、更に新たな枠組みである総合施設を組み合わせて対応していくかは、地域の実情に応じて判断されるべきである。

また、地域においては、幼稚園や保育所のほか、多様な主体による子育て支援事業が提供されていることから、総合施設においては、これらの事業と適切に連携することが重要である。

このように、総合施設の制度化は、既存の幼稚園や保育所及び各種の子育て支援事業の意義・役割を大切にしながら、これまでの既存の施設・事業と新たな枠組みである総合施設がそれぞれ相まって、乳幼児期の子どもの健やかな成長を支える役割を担うことを意図するものであるが、子どもの健やかな育成をより一層推進する観点から、既存施設・事業の在り方についても、その改善に向けて必要に応じ適切な検討が加えられるべきである。

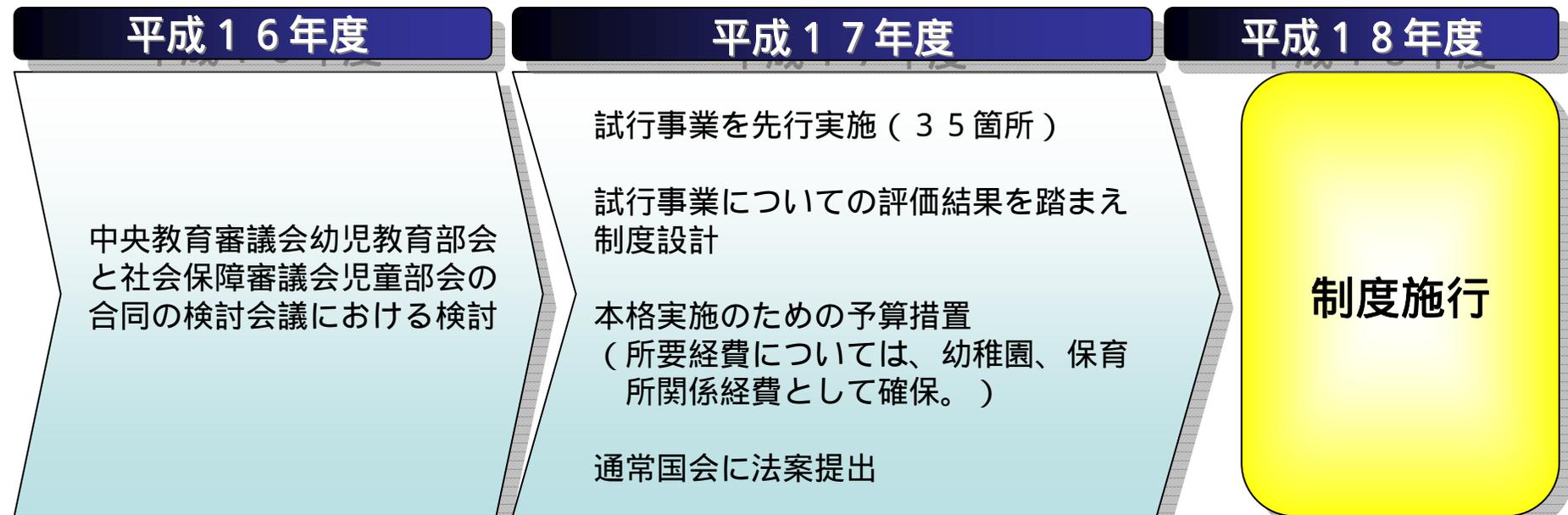
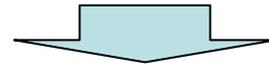
6 . 認定こども園制度の創設、改革

「認定こども園」検討経緯

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15年6月閣議決定）

「規制改革・民間開放推進3か年計画」（平成16年3月閣議決定）

就学前教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の実現に向けて、平成16年度中に基本的な考えをとりまとめた上で、平成17年度に試行事業を先行実施するなど、必要な法整備を行うことも含め様々な準備を行い、平成18年度から本格実施を行う。



関係審議会等における検討

- 平成16年5月以降、中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同の検討会議において検討し、平成16年12月に「審議のまとめ」を取りまとめ。
- 試行事業について、「総合施設モデル事業評価委員会」による、教育・保育内容、職員配置、施設設備等に関する評価を実施し、平成18年3月に「最終まとめ」を取りまとめ。

「認定こども園」制度化の背景

少子化の進行や教育・保育ニーズの多様化に伴い、必ずしもこれまでの取組みだけでは対応できない状況が顕在化。

- ・親の就労の有無で利用施設が限定(=親が働いていれば保育所、働いていなければ幼稚園)
- ・少子化の進む中、幼稚園・保育所別々では、子どもの育ちにとって大切な子ども集団が小規模化。運営も非効率
- ・保育所待機児童が2万人存在する一方、幼稚園利用児童は10年で10万人減少
- ・育児不安の大きい専業主婦家庭への支援が大幅に不足

新たな選択肢としての
「認定こども園」制度

多様なニーズに対応

- ・親の就労の有無に関わらず施設利用が可能に。
- ・適切な規模の子ども集団を保ち子どもの育ちの場を確保。
- ・既存の幼稚園の活用により待機児童が解消。
- ・育児不安の大きい専業主婦家庭への支援を含む地域子育て支援が充実。

認定こども園制度の概要

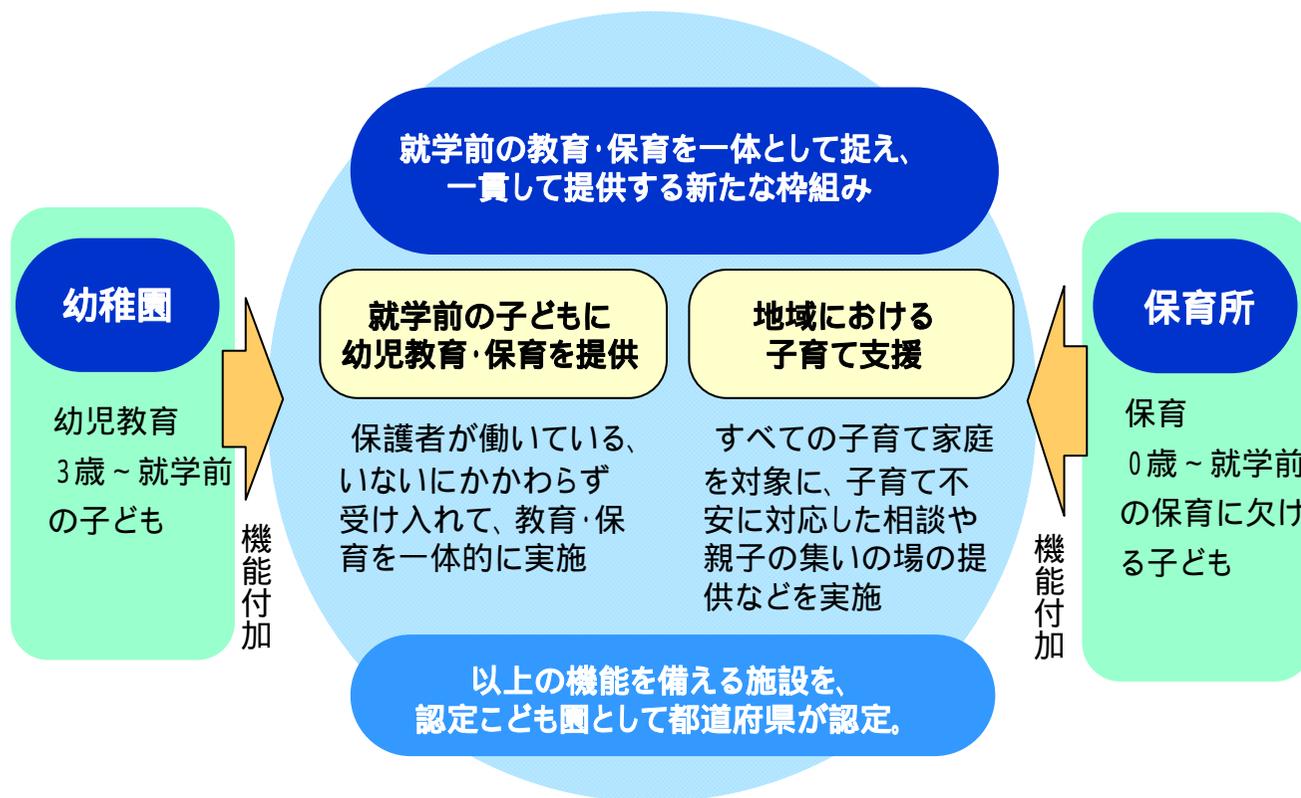
就学前の子どもに幼児教育・保育を提供する機能

(保護者が働いている、いないにかかわらず受け入れて、教育・保育を一体的に行う機能)

地域における子育て支援を行う機能

(すべての子育て家庭を対象に、子育て不安に対応した相談活動や、親子の集いの場の提供などを行う機能)

認定こども園の機能について



認定こども園のタイプ

幼保連携型

認可幼稚園と認可保育所とが連携して、一体的な運営を行うことにより、認定こども園としての機能を果たすタイプ

幼稚園型

認可幼稚園が、保育に欠ける子どものための保育時間を確保するなど、保育所的な機能を備えて認定こども園としての機能を果たすタイプ

保育所型

認可保育所が、保育に欠ける子ども以外の子どもも受け入れるなど、幼稚園的な機能を備えることで認定こども園としての機能を果たすタイプ

地方裁量型

幼稚園・保育所いずれの認可もない地域の教育・保育施設が、認定こども園として必要な機能を果たすタイプ

H22.4.1現在の認定件数

認定件数	(内訳)			
	幼保連携	幼稚園型	保育所型	地方裁量
532	241	180	86	25

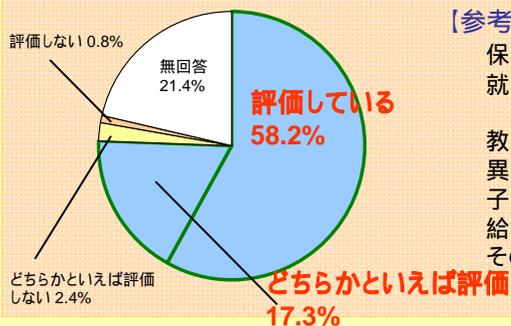
(出典)平成22年度認定こども園件数等調査(幼保連携推進室)

認定こども園に関するアンケート調査概要

認定こども園制度への評価

認定こども園を利用している保護者の8割近く、認定を受けた施設の9割以上が、認定こども園制度を評価。また、保護者の9割近くが制度を推進していくべきとの回答

【認定こども園と
なったことへの評価】

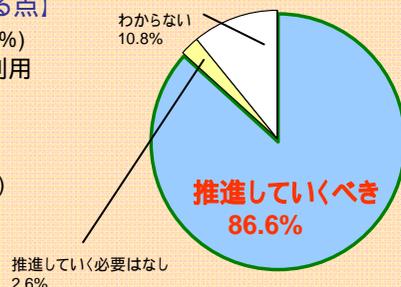


保護者

【参考：認定こども園を評価している点】

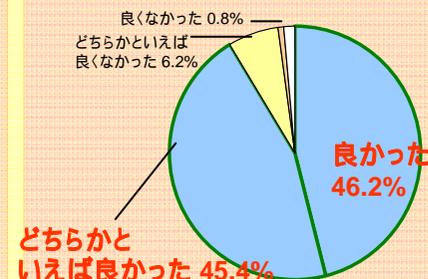
- 保育時間が柔軟に選べる (46.5%)
- 就労の有無にかかわらず施設利用 (45.7%)
- 教育活動の充実 (30.9%)
- 異年齢交流 (27.3%)
- 子育て支援活動の充実 (24.6%)
- 給食の提供 (14.4%)
- その他 (5.6%)

【今後の認定こども園制度の
あり方について】



施設

【認定こども園となった感想】



行政が取り組むべきと考える課題

施設

【行政の課題】「文科省と厚労省の連携」、「財務状況の改善」、「会計事務処理の簡素化」など

市町村

【国の課題】「財政的支援が十分でない」、「文科省と厚労省の連携」、「制度の普及啓発活動」など

【県の課題】「財政的支援が十分でない」、「申請手続き」、「市町村との連携」など

【市の課題】「都道府県との連携」、「制度の普及啓発活動」、「市町村独自の財政的支援」など

都道府県

【国の課題】「財政的支援が十分でない」、「会計事務処理」、「申請手続き」など

【県の課題】「市町村との連携」、「審査事務の円滑化」、「制度の普及啓発活動」など

「認定こども園制度の在り方に関する検討会」の開催

1. 趣旨

「経済財政改革の基本方針2008」(平成20年6月)及び「5つの安心プラン」(平成20年7月)に盛り込まれた認定こども園の制度改革について検討を行うため、内閣府特命担当大臣(少子化対策)、文部科学大臣、厚生労働大臣の3大臣合意により、「認定こども園制度の在り方に関する検討会」を開催する。

2. 検討会委員

秋田 喜代美	東京大学大学院教育学研究科教授
安藤 哲也	NPO法人ファザーリング・ジャパン代表理事
池本 美香	日本総合研究所主任研究員
井戸 敏三	兵庫県知事
猪熊 律子	読売新聞東京本社編集局社会保障部次長
長田 朋久	横川さくら保育園園長
駒村 康平	慶應義塾大学経済学部教授
齋藤 正寧	秋田県井川町長
田村 哲夫	認定こども園青葉学園野沢こども園園長
中澤 卓史	高知県教育長
無藤 隆	白梅学園大学教授
森 貞述	愛知県高浜市長
山縣 文治	大阪市立大学生活科学部教授
吉田 敬岳	自由ヶ丘幼稚園園長
吉田 正幸	(有)遊育代表取締役
若盛 正城	認定こども園こどものもり園長
渡邊 英則	認定こども園ゆうゆうのもり幼保園長

:座長

3. 開催実績

第1回 H20.10.15

・認定こども園をめぐる現状と課題について

第2回 H20.11.7

・認定こども園の意義や課題等について
・認定こども園、幼稚園・保育所運営委員へのヒアリング

第3回 H20.12.12

・議論の整理(案)について

第4回 H21.2.18

・認定こども園制度に関する論点について

第5回 H21.3.31

・報告書とりまとめ

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(平成21年3月31日) >

現状(課題)

保護者や施設からは評価が高いが、普及が進まない。/ 229件(H20.4)

財政支援が不十分。

会計処理や申請手続きが煩雑。
省庁間や自治体間の連携が不十分。

地域の実情に応じて、教育・保育・子育て支援が総合的に提供される仕組みが必要。
職員の資質の維持・向上が必要。

改革の方向

認定こども園の緊急整備

利用者のニーズや施設の認定申請の希望状況を踏まえつつ、平成23年度には認定件数が2000件以上となることを目指す。

財政支援の充実

「安心こども基金」等により「幼稚園型の保育所機能部分」、「保育所型の幼稚園機能部分」、「地方裁量型」への新たな財政措置が実現。

二重行政の解消

「こども交付金」を制度化し、補助金等の窓口・申請・執行手続の一本化の促進。
窓口の一本化、書類の重複の整理、監査事務の簡素化など、速やかに手続の一本化・簡素化。

教育・保育・子育て支援の総合的な提供 / 質の維持・向上

将来的には幼保連携型への集約を目指す。
家庭や地域の子育て支援機能の強化。
教育・保育の質の維持・向上のための研修や運営上の工夫。
幼稚園教諭と保育士資格の養成課程や試験の弾力化。

今後の就学前教育・保育に関する制度の在り方

地域の実情に応じて、教育・保育・子育て支援の「機能」が総合的に提供されるよう、その在り方について検討。
新しい幼稚園教育要領や保育所保育指針に基づく取組や認定こども園における取組状況等を検証。
幼稚園と保育所を担当する行政部局の在り方については、義務教育、児童健全育成、母子保健、障害児福祉、労働等の他の行政分野との連携などに留意する必要。現行の「幼保連携推進室」の機能強化と内閣府の総合調整機能の発揮が必要。

今後のスケジュール

今後、見直しの進捗状況をフォローアップ。

保育制度改革の方向性を踏まえ、今後、具体的な制度的検討を推進。

法施行後5年を経過した場合に検討を行う旨が規定されているが、保育制度改革に係る検討にあわせて必要な見直しを実施。

これまでの認定こども園の二重行政に関する指摘事項とその措置・検討状況（抜粋）

（平成21年3月「今後の認定こども園制度の在り方について」報告書における指摘事項への対応状況）

指摘事項	対応方針（現在の措置・検討状況）	実施時期	実施状況（平成22年7月現在）
2. 事務処理			
(1) 会計処理の簡素化	学校法人が保育所を運営又は社会福祉法人が幼稚園を運営する場合においても、それぞれの法人会計基準に基づく会計処理で対応を可能とすべく検討。（従来は学校法人会計基準、社会福祉会計基準の双方での会計処理が必要。）	平成21年度中に結論	<p>【学校法人会計基準】</p> <ul style="list-style-type: none"> 措置済み（平成22年2月に学校法人会計基準を改正し、幼保連携型認定こども園を構成する社会福祉法人立幼稚園について、学校法人会計によらず、社会福祉会計基準に基づく対応を可能とした。） 平成22年度以後の会計年度に係る会計処理及び計算書類の作成について適用。 <p>【社会福祉会計基準】</p> <ul style="list-style-type: none"> 措置済み（平成22年3月に「保育所の設置認可等について」等の通知を改正し、学校法人立保育所等について、社会福祉法人会計によらず、学校法人会計基準に基づく対応を可能とした。） 平成22年度以後の会計年度に係る会計処理及び計算書類の作成について適用。
	その際、保育所会計と幼稚園会計における食材費等の費用の按分は、一括按分することも可能であることを明確化 なお、幼稚園・保育所を設置している法人が異なる場合は、それぞれの基準に基づいて会計処理を行うことが必要。	平成21年度中に実施	<ul style="list-style-type: none"> 措置済み（平成22年7月に事務連絡を発出するとともに幼保連携推進室HPに掲載。食材費等の共通経費については一括按分も可能であることを明確化。）

これまでの認定こども園の二重行政に関する指摘事項とその措置・検討状況（抜粋）

（平成21年3月「今後の認定こども園制度の在り方について」報告書における指摘事項への対応状況）

3．職員の資格・待遇			
(1) 幼稚園教諭と保育士の資格の取得弾力化	保育士資格所有者が幼稚園教員免許を取得することを一層促進するため、幼稚園教員資格認定試験の一次試験について運用を改善。	平成21年度から実施	・措置済み（第1次試験のいずれかの科目に合格している者は、平成22年度実施の試験からその科目については次年度及び次々年度について免除するように措置。）
	幼稚園教員免許所有者が、大学、短期大学等の卒業後であっても、通信教育や科目等履修生などの形で必要な単位を追加履修することにより保育士資格を取得する仕組みや、保育士試験を受験する際の科目免除の拡大など、幼稚園教員免許所有者の保育士資格取得を一層促進するための方策を実施。	可能な限り早期に実施	・措置済み（現在3科目免除しているが、残りの科目も指定保育士養成施設で履修することで免除。） ・平成22年度より実施。
4．行政の連携			
(1) 行政窓口一本化の推進	文部科学省・厚生労働省に幼保連携推進室を設置。	措置済み	・措置済み（平成18年、幼保連携推進室を設置）
	地方公共団体における窓口一本化の促進。	平成20年度中に地方公共団体へ再度要請	・措置済み（平成21年3月、「認定こども園制度の普及促進について」通知発出） 窓口の一本化状況（平成21年4月） ・都道府県：100% ・市区町村：69%
5．基準・制度の見直し等			
(1) 認定こども園に係る基準の見直し	保育所が幼保連携型認定こども園になる場合の幼稚園の設置基準について、保育所の要件より厳しくなっている園舎の構造に関する基準について必要な見直しを行う。（幼稚園設置基準の改正）	平成21年度中に改正	・措置済み（平成22年3月、幼稚園設置基準を改正。（2階の保育室 耐火 準耐火で可））

認定こども園への新たな財政措置

20年度1次補正予算：約21億円（文科省・厚労省合計）

20年度2次補正予算：「安心こども基金」1,000億円の内数（文科省・厚労省合計）

国・地方による幼稚園・保育所の枠組みを超えた総合的な財政支援を行うことにより、認定こども園の緊急整備を図る

（注）私立認定こども園への措置。公立認定こども園については、別途地方財政措置を予定。

1. 国の財政支援

(1) 認定こども園施設整備費補助

幼保連携型、幼稚園型、保育所型への移行を促進するために必要な施設整備費を支援

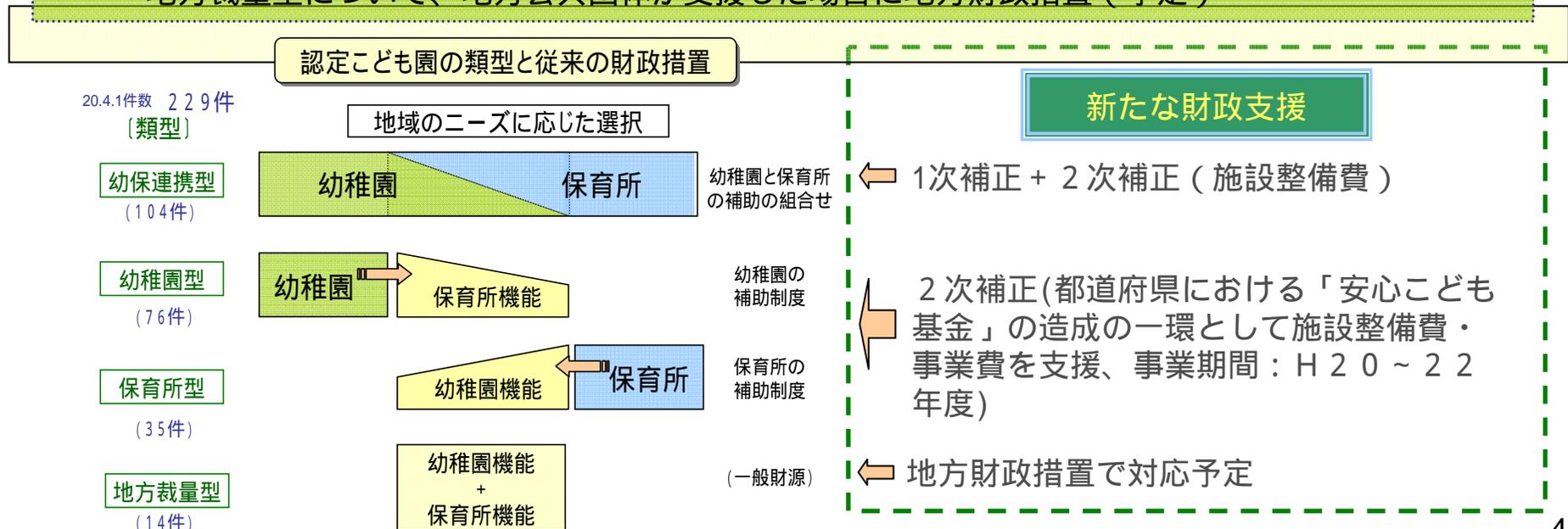
(2) 認定こども園事業費補助

幼稚園型、保育所型の認可外部分（保育所機能、幼稚園機能）への事業費を支援

2. 地方財政措置

・1(1)(2)の地方負担について、地方財政措置（予定）

・地方裁量型について、地方公共団体が支援した場合に地方財政措置（予定）

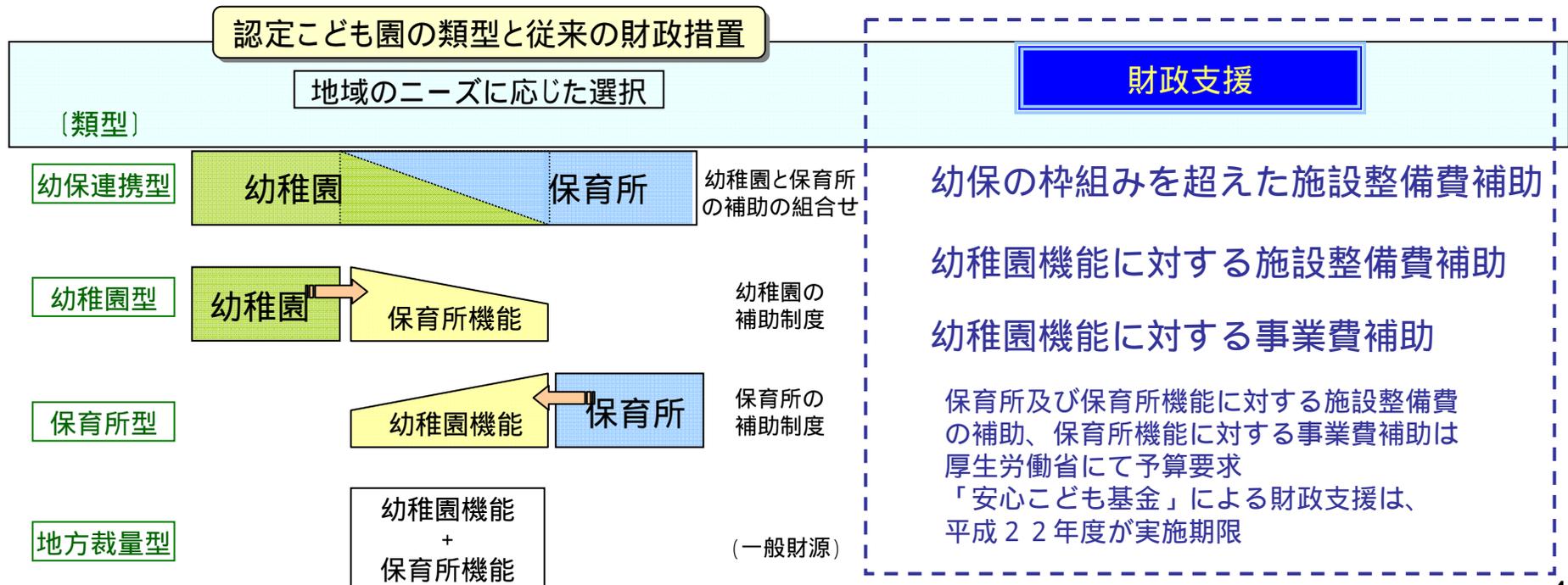


認定こども園設置促進事業

平成23年度概算要求額 211百万円（新規）

幼稚園・保育所の枠組みを超えた総合的な支援を行うことにより認定こども園の設置促進を図る

- (1) 認定こども園施設整備費補助金 204百万円
認定こども園の設置を促進するために必要な施設整備費を支援
- (2) 認定こども園事業費補助金 8百万円
認定こども園のうち認可外の部分に対して事業費を支援



新成長戦略実現に向けた3段構えの経済対策(抜粋)～円高、デフレへの緊急対応～

(平成22年9月10日閣議決定)

Ⅲ. 緊急的な対応の具体策

1. 「雇用」の基盤づくり

(2) 雇用創造・人材育成の支援

< 具体的な措置 >

成長分野を中心とした雇用創造・人材育成等

(カ) 安心こども基金の延長等【文部科学省・厚生労働省】

待機児童ゼロ等を目指す「子ども・子育てビジョン」の達成に必要な取組を促進するとともに、子育て分野の雇用を創出するため、基金による事業実施期限(平成22年度末)の延長等を検討する。

5. 日本を元気にする規制改革100

< 具体的な措置 >

保育その他の分野

・幼保一体化を含む法案を平成23年通常国会に提出するための準備を進めるとともに、安心こども基金の補助要件の緩和を行う。

別表2 5分野を中心とした需要・雇用創出効果の高い規制・制度改革事項

番号	事項名	規制改革の概要	実施時期	所管省庁
< 保育その他 >				
39	安心こども基金を活用した幼保一体化に向けた規制改革の推進	子ども・子育て新システムの基盤整備として、幼保一体化に向け、安心こども基金における認定こども園の補助要件について以下の通り緩和を進める。 認定こども園整備事業費補助について、基金の期間中に幼保連携型の要件を満たす保育所型、幼稚園型にも補助対象を拡大するとともに、年齢要件の緩和(1歳児以上を受け入れれば可とする)を進める。 認定こども園事業費補助について、年齢要件の緩和(1歳以上を受け入れれば可とする)を進める。	平成22年度 検討・結論	厚生労働省 文部科学省
40	家庭的保育事業(保育ママ)の連携先機関の拡大	家庭的保育事業(保育ママ)については、現在、連携機関として認可保育所又は児童福祉施設最低基準を満たす認可外保育施設を確保することが求められているが、家庭的保育事業の普及促進を図るため、一定の条件を満たす幼稚園等についても、連携機関として認めることとする。具体的な条件については、平成22年度中に結論を得る。	平成22年度 中結論	厚生労働省 文部科学省
41	短時間勤務保育士について	保育所における短時間勤務保育士の活用については、一定の条件の下で常勤の保育士に代えて短時間勤務保育士を活用できる旨通知されているところであるが、平成22年度中に、この取扱いを改めて周知徹底することとする。	平成22年度 中措置	厚生労働省

円高・デフレ対応のための緊急総合経済対策～新成長戦略実現に向けたステップ2～（抜粋）

（平成22年10月8日閣議決定）

II ステップ2の具体策

3. 子育て、医療・介護・福祉等の強化による安心の確保

<具体的な措置>

(1) 子育て

保育サービス等の基盤の整備と児童虐待の防止

✓ 安心こども基金を積み増すとともに事業実施期限を平成23年度末まで延長し、保育サービスや地域子育て支援の充実、児童虐待の防止等「子ども・子育てビジョン」を推進する。

5. 規制・制度改革

<具体的な措置>

「日本を元気にする規制改革100」等の充実・強化

✓ ……(略)…… 幼保一体化を含む法案を平成23年通常国会に提出する準備を進めることを含め、「規制・制度改革に係る対処方針」（平成22年6月18日閣議決定）及び「新成長戦略実現に向けた3段階の経済対策」（平成22年9月10日閣議決定）の「日本を元気にする規制改革100」等の既定事項を着実に実施する。

7. 次世代育成支援のための新たな制度体系の検討

次世代育成支援のための新たな制度体系の検討について

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略(平成19年12月少子化社会対策会議決定)

社会保障審議会 少子化対策特別部会における検討

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略を踏まえ、社会保障審議会に少子化対策特別部会を設置(平成19年12月)。平成20年3月より新たな制度設計に向けた検討を開始。(3月までは重点戦略で示された「先行して取り組むべき課題」について検討。)

12月9日に、保育制度のあり方を中心とする「第1次報告」(案)を提示。
平成21年2月24日に第1次報告のとりまとめ。
第1次報告のとりまとめ後も引き続き、更なる詳細設計を継続(保育専門員会を設置)。

(社会保障審議会 少子化対策特別部会 委員構成)

岩 淵 勝 好	東北福祉大学教授	篠 原 淳 子	日本労働組合総連合会総合政策局生活福祉局局长
岩 村 正 彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授	庄 司 洋 子	立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科教授
内 海 裕 美	吉村小児科院長	杉 山 千 佳	有限会社セレーノ代表取締役
大 石 亜希子	千葉大学法経学部准教授	高 尾 剛 正	日本経済団体連合会少子化対策委員会企画部長
大日向 雅 美	恵泉女学園大学大学院教授	野 呂 昭 彦	三重県知事
清 原 慶 子	三鷹市長	宮 島 香 澄	日本テレビ報道局記者
駒 村 康 平	慶應義塾大学経済学部教授	山 縣 文 治	大阪市立大学生活科学部教授
齊 藤 正 寧	秋田県井川町長	吉 田 正 幸	有限会社遊育代表取締役
佐 藤 博 樹	東京大学社会科学研究所教授		

(五十音順 敬称略)

(保育第一専門委員会 委員構成)

飯 塚 浩	鷺宮町福祉課児童福祉係長	榊 原 智 子	読売新聞東京本社生活情報部記者
市 原 勝 彦	三鷹市子育て支援室長	佐久間 貴 子	株式会社ベネッセスタイルケアチャイルドケア事業部長
岩 村 正 彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授	佐 藤 秀 樹	全国保育協議会保育施策検討特別委員会委員長・ こどものくに保育園園長
大日向 雅 美	恵泉女学園大学大学院教授	高 橋 英 治	日本保育協会理事・保育問題検討委員
柏 女 靈 峰	淑徳大学総合福祉学部教授	椋 野 美 智 子	大分大学教授
川 崎 博 子	NTTドコモ人事部ダイバーシティ推進室長	吉 田 昌 哉	日本労働組合総連合会総合政策局生活福祉局次長
木 原 克 美	全国私立保育園連盟常務理事・御池保育所園長	吉 田 正 幸	有限会社遊育代表取締役
駒 村 康 平	慶應義塾大学経済学部教授		

(五十音順 敬称略)

(保育第二専門委員会 委員構成)

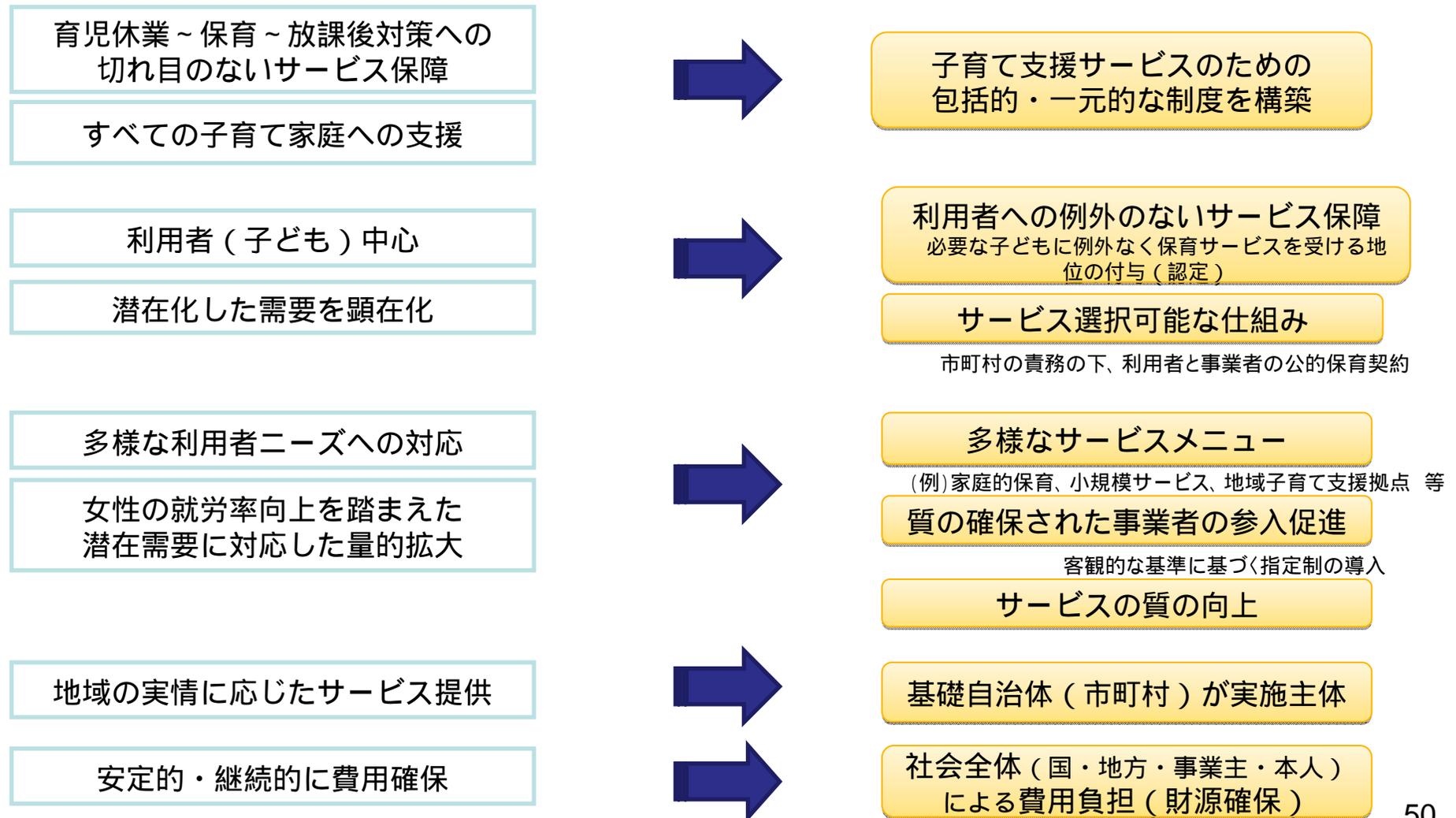
安 藤 哲 男	資生堂人事部ダイバーシティ推進グループ	菅 原 良 次	全国私立保育園連盟常務理事・たんぼぼ保育園園長
岩 淵 勝 好	東北福祉大学教授	鍋 島 佳 代 子	柏市児童家庭部次長兼保育課長
岡 健 健	大妻女子大学家政学部准教授	西 田 泰 明	全国保育協議会副会長・わかば保育園園長
坂 崎 隆 治	日本保育協会保育問題検討委員会委員長・ 野木保育園理事長	前 田 正 子	財団法人横浜市国際交流協会理事長
篠 原 淳 子	日本労働組合総連合会総合政策局生活福祉局局长	宮 島 香 澄	日本テレビ報道局解説委員
庄 司 洋 子	立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科教授	山 縣 文 治	大阪市立大学生活科学部教授
須 貝 隆	宮城県子育て支援室長	山 口 洋	(株)JPホールディングス代表取締役

(五十音順 敬称略)

少子化対策特別部会におけるこれまでの議論のポイント

少子化対策としては、すべての子どもの健やかな育ちを基本に置きつつ、保育・放課後児童クラブ・地域の子育て支援をはじめとするサービスの抜本的拡充が必要。

少子化対策は、持続可能な我が国の社会を構築するための「未来への投資」であり、社会全体で費用を負担する仕組み（財源確保）が必要であるとともに、ニーズに応じて質の確保されたサービスが増えていくような子育て支援のための包括的・一元的な制度づくりが必要。



保育制度改革のポイント

女性の就労率向上を踏まえた
潜在需要の増加への対応

利用者(子ども)中心

潜在需要に対応した量的拡大
多様な利用者ニーズへの対応

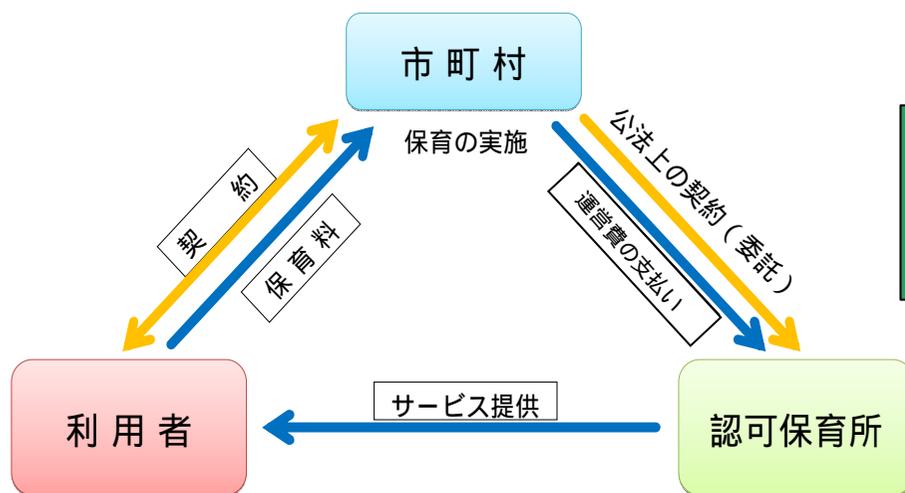
必要な子どもに例外なく保育を受ける地位の付与
(認定)

市町村の公的保育の保障のための実施責務のもと
利用者と保育所の公的保育契約

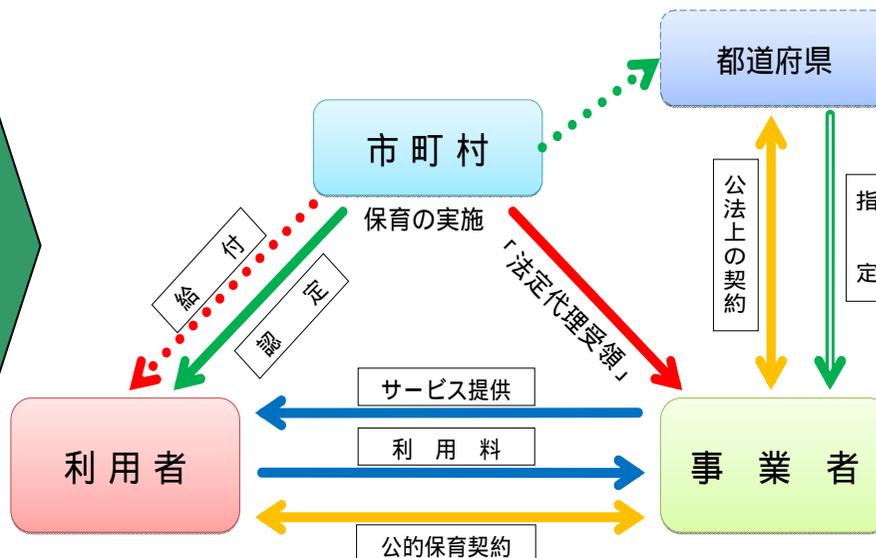
多様なサービスメニュー
客観的な基準に基づく指定制の導入
質の保証された事業者の参入促進

新たな制度体系の実現には財源確保が不可欠であり、社会全体で重層的に支え合う仕組みが必要

現行の認可保育所のサービス提供の仕組み



新たな保育の仕組み(検討中)のイメージ

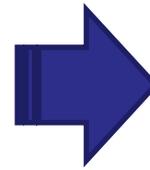


少子化対策特別部会におけるこれまでの議論のポイント

ポイント

育児休業～保育～放課後対策への切れ目のないサービス保障

すべての子育て家庭への支援



子育て支援サービスのための包括的・一元的な制度を構築

少子化の背景にある、就労と結婚・出産・子育ての二者択一構造を解消するため、働き方の改革による仕事と生活の調和の実現、様々な子育て支援のためのサービスを一元的に提供する社会的基盤の構築を、少子化対策として一体的に取り組む。

様々な子育て支援のためのサービスを一元的に提供する社会的基盤の構築の実現のためには、社会全体で費用を負担する仕組みによる財源確保が必要であるとともに、ニーズに応じて質の確保されたサービスが増えていくような子育て支援サービスのための包括的・一元的な制度の構築が必要。

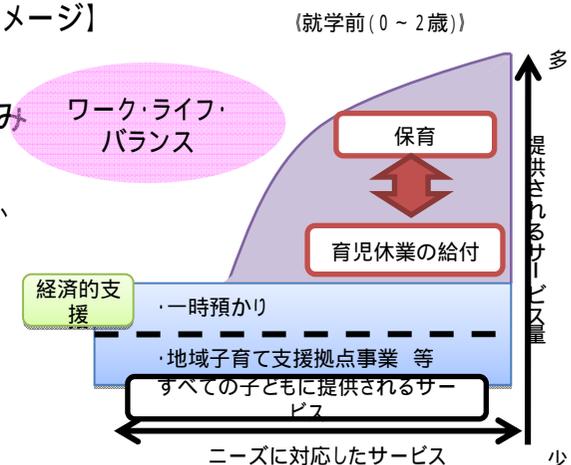
例) 現状では、様々な考え方・仕組みのもとで給付・財源がバラバラであることから、これら給付・財源を一体的に提供できる仕組みが必要。

少子化対策としては、「すべての子どもの健やかな育ちの支援」を基本として、仕事と子育ての両立を支援する給付を組み合わせる。その際、ライフステージ、働き方に応じ、育児休業～保育サービス～放課後対策への切れ目のないサービス等が保障され、すべての子育て家庭に対し、必要となる子育て支援が提供されることが必要。

- ・ 保育サービスの質的・量的拡充
- ・ 放課後児童クラブの質的・量的拡充
- ・ すべての子育て家庭に対し、必要な子育て支援サービスが提供される仕組み

【イメージ】

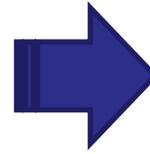
女性の就業率の高まりに対応したスピード感のあるサービスの抜本的拡充とともに、児童人口減少地域における保育機能の維持等の課題にも対応。



ポイント (保育サービス)

利用者(子ども)中心

潜在化した需要を顕在化



利用者への例外のないサービス保障
必要な子どもに例外なく保育サービスを受ける地位
の付与(認定)

サービス選択可能な仕組み

市町村の責務の下、利用者と事業者の公的保育契約

市町村の実施責務を法制度上明示

- ・ 例外ない公的保育サービスの保障責務、 質の確保された公的保育サービスの提供責務、 適切なサービスが確実に受けられるようにする利用支援責務、 保育サービス費用の支払義務

例外のない保育サービス保障(潜在需要を顕在化)

- ・ 保護者の就労形態を問わず、「保育が必要な」子どもに例外なく保育サービスを受ける地位を付与(「保育に欠ける」という仕組みの見直し)。
- ・ 利用者が希望する保育サービスの利用開始までの間、市町村は多様なサービスメニューの中から補完利用できるようにすることが必要。

市町村が、客観的な基準に基づき、保育の必要性・量を認定

併せて優先的利用確保についても、市町村が認定する仕組み。

- ・ 必要量は、3歳未満の子どもには週あたり2～3区分を月単位で設定、3歳以上の子どもには区分なしを基本。
- ・ 虐待事例などは市町村の斡旋等により適切に受入れ。

利用者と保育所が公的保育契約(サービス選択可能な仕組み)

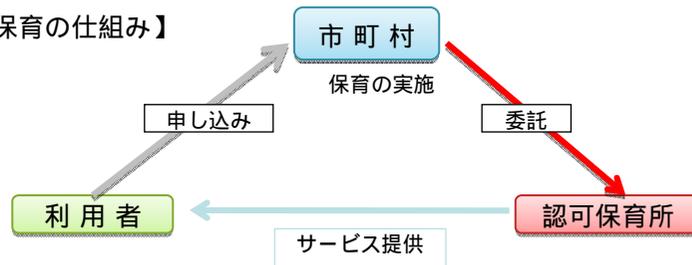
現行の市町村から保育所に委託する仕組みを見直し、公の財政事情等によってサービス抑制が働かない仕組みへ。

- ・ 利用者(子ども)中心の視点に立ち、市町村の実施責務の下、利用者と事業者の公的保育契約を締結し、サービスを提供。
- ・ 市町村において子育て支援全般に係るコーディネート機能や苦情解決の仕組みが必要。

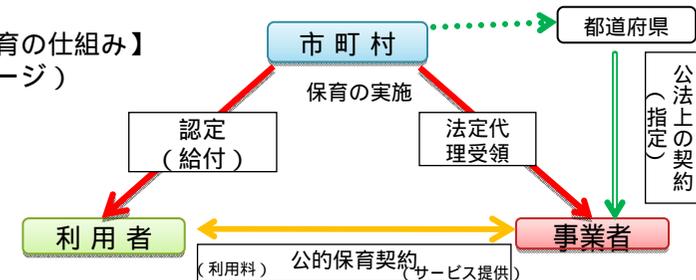
利用者に対し利用したサービスを費用保障(給付) + 保育所等による法定代理受領

- ・ 年齢、地域、規模、時間帯などに応じた単価設定(公道価格による質の保障と安定的事業運営への配慮)。
- ・ 保育料は保育所等に納付することを基本に、保育料の滞納には市町村が利用者からの保育料の納付に關与する仕組みを検討。

【現行の保育の仕組み】



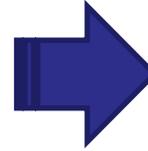
【新たな保育の仕組み】
(イメージ)



ポイント

多様な利用者ニーズへの対応

女性の就労率向上を踏まえた
潜在需要に対応した量的拡大



多様なサービスメニュー

(例)家庭的保育、小規模サービス、地域子育て支援拠点等

質の確保された事業者の参入促進

客観的な基準に基づく指定制の導入

サービスの質の向上

仕事と子育ての両面を支援するサービス

多様な保育サービス類型の導入

- すべての子どもに対する公的保育を保障する観点と、多様な利用者ニーズへの対応の観点から、多様なサービス類型を導入（別紙1参照）。
- 例）家庭的保育、小規模サービス、短時間勤務等、早朝・夜間・休日保育、事業所内保育等

児童人口減少地域における対応

- 児童人口減少地域において、子どもに質の高い保育を保障するため、小規模サービス、多機能型サービス等の検討。

指定制の導入と市町村のサービス提供確保の義務

- 多様な利用者ニーズへ対応し、多様なサービス類型のそれぞれごとに質の確保された事業者の参入促進を図るため、客観的な基準（通常保育については最低基準）に基づく指定制を導入。
- 裁量的な認可により、地方自治体の財政事情等による抑制が働かない仕組みの改革。
- 市町村による計画的なサービス基盤整備と児童人口の減少地域等における供給過多による弊害回避。

質の確保された事業者の参入促進

- 施設整備費については、運営費に相当額（減価償却費相当）の上乗せを検討（当面の集中的整備促進等のための施設整備補助は維持）。
- 認可外保育施設の最低基準到達支援
- 適正なサービスの確保、サービスの休廃止時のルールが必要。
- 質の確保のための指導監督が従来よりも重要な役割を果たすべきであるが、そのための実施体制の確保策を検討。その際、都道府県と市町村の役割の整理等についても考慮。
- 運営費の用途制限は、保育サービスの特質を考慮し、配当なども含め、一定のルールが必要。また、会計処理については、法人種別ごとの会計処理を検討。

サービスの質の向上

- 保育所に求められる役割等の高まりに対応した職員配置、保育の質の維持・向上を図るための安定雇用や保育士の処遇改善を可能とする仕組み、研修の制度的保障、ステップアップの仕組み等。
- 指導監査とともに、情報公表・評価等の仕組み。

ポイント（続き）

病児・病後児保育の量的拡充

- ・ 病児・病後児保育は、ニーズも高く、セーフティネットとして重要な役割。働き方の見直しに取り組みつつ、量的拡充が必要。
- ・ 施設型と非施設型の役割、医師との連携等について検討。

放課後児童クラブの量的・質的拡充

- ・ 質の確保を図りつつ、量的拡充を図ることが重要。小学校の活用とともに、財源保障を強化し、人材確保のための処遇改善が必要。
- ・ 市町村の実施責任、保障の仕組みの強化、質を確保するための緩やかな基準の必要性、人材確保のための処遇改善等を検討。

すべての子育て家庭を支援する基本サービス

多様なニーズに対応できる一時預かりの受け皿の拡大

- ・ 一時預かりは、乳幼児のいる子育て家庭の多様なニーズに対応する基本サービスとして、保障を充実。
- ・ 今後の需要の拡大が見込まれる中、多様な主体、多様なサービス提供方法を活用した受け皿拡大。

地域子育て拠点事業等地域の子育て支援の充実

- ・ 子育ての孤立感、負担感の解消に資する地域子育て支援拠点、遊びを通じた子どもの育成を基盤とした児童館事業等、地域特性に応じた柔軟な地域の子育て支援の取組を支援する枠組みの検討。

社会的養護を必要とする子ども等、特別な支援を必要とする子どもや家庭に対する施策の充実。

- ・ 施設に入所している子どもの心のケアや家庭復帰へ向けた支援、年齢に応じた設備などにより子どもの状態や年齢に応じたケアが実施できるよう、施設機能や配置基準などの見直しが必要。
- ・ 施設機能の見直しのみならず、地域で生活する要保護児童への支援の充実や施設と地域資源の連携も必要。

ポイント

地域の実情に応じたサービス提供

安定的・継続的に費用確保



基礎自治体（市町村）が実施主体

社会全体（国・地方・事業主・本人）による費用負担（財源確保）

地域の実情に応じたサービス提供を図るため、基礎自治体（市町村）が制度の実施主体。

新たな制度体系の実現には財源確保が不可欠。

現行のサービスの類型によって財源構成も給付も異なる仕組みから、包括的・一元的な制度の構築へ。

社会全体（国・地方・事業主・個人）で重層的に支え合う仕組みが必要であることを前提に、新たな制度体系の全体像を検討する中で、以下の点につき、引き続き議論。

- ・ 新たな制度体系によって増大する費用を国・地方・事業主・個人で適切に役割分担する仕組み
- ・ 地方負担については、不適切な地域差が生じないような仕組み
- ・ 事業主負担については、働き方と関連の深いサービスなど受益と負担の連動、働き方の見直しを促進するような仕組み
- ・ 社会全体で支え合うことを前提に、誰でも大きな負担感なく一定の負担で利用できるようにした上で、低所得者にも配慮する仕組み 等

例えば、フランスでは「全国家族手当金庫」により、子育て支援に係る財源を一元的に管理し、労使・利用者等の関係者が運営に参画し、資金を給付。

8. 幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築

次世代育成支援の構築に向けた検討経緯

政権与党の政策

【民主党マニフェスト2009(抄)】

「社会全体で子育てする国」「安心して子育てと教育ができる政策」

- ・ 安心して子どもを生み、次代を担う子ども一人一人の育ちを社会全体で応援する子ども手当1人当たり年31万2000円(月額2万6000円)を中学校卒業まで支給
- ・ 縦割りになっている子どもに関する施策の一本化し、質の高い保育環境を整備
空き教室などの活用による保育所の増設、保育ママの増員等の待機児童解消
子ども家庭省(仮称)の設置の検討

社会保障審議会少子化対策特別部会

平成20年3月より、次世代育成支援のための新たな制度設計に向けた検討を開始
平成21年2月24日に第1次報告のとりまとめ
平成21年12月25日に議論の整理

明日の安心と成長のための緊急経済対策 (平成21年12月8日閣議決定)

幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革

幼保一体化を含め、新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築を進める。

このため、主担当となる閣僚を定め、関係閣僚の参加も得て、新たな制度について平成22年前半を目途に基本的な方向を固め、平成23年通常国会までに所要法案を提出する。

(ア) 利用者本位の保育制度に向けた抜本的な改革

(イ) イコールフティングによる株式会社・NPOの参入促進

(ウ) 幼保一体化の推進

新成長戦略(基本方針) (平成21年12月30日閣議決定)

幼保一体化の推進、利用者本位の保育制度に向けた抜本的な改革、各種制度・規制の見直しによる多様な事業主体の参入促進等による待機児童解消

(平成22年6月18日 閣議決定)

平成22年度予算における 子ども手当等の取り扱いについて (四大臣合意)

次世代育成支援のための検討の場における幼保一体化等を含む新たな次世代育成支援の検討を進めることとあわせて、地域主権を進める観点から、サービス給付等に係る国と地方の役割分担を検討

子ども・子育てビジョン(平成22年1月29日閣議決定)

保育サービス、放課後児童クラブなど今後の子育て支援策の総合的な推進のために策定。あわせて今後5年間の数値目標の策定

子ども・子育て新システム検討会議(平成22年1月29日少子化社会対策会議決定)

- 第1回 4月27日 「子ども子育て新システムの基本的方向」をとりまとめ
- 第2回 6月25日 「子ども子育て新システムの基本制度案要綱」をとりまとめ(6月29日少子化社会対策会議決定)

制度・規制改革

新たな需要創出に向けた規制改革の重要課題については、行政刷新会議において下記を含む重点テーマを設定し、その実現に向け積極的に取り組む。

< 具体的な措置 >

幼保一体化を含めた保育分野の制度・規制改革

幼保一体化を含め、新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築を進める。

このため、主担当となる閣僚を定め、関係閣僚の参加も得て、新たな制度について平成22年前半を目途に基本的な方向を固め、平成23年通常国会までに所要の法案を提出する。

A) 利用者本位の保育制度に向けた抜本的な改革

- ✓ 利用者と事業者の間の公的契約制度の導入、保育に欠ける要件の見直し、利用者補助方式への転換の方向など、利用者本位の制度を実現する。また、保育料設定の在り方について、水準の在り方も含め、制度設計の中で検討する。

B) イコールフットイングによる株式会社・NPOの参入促進

- ✓ 株式会社、NPO・社会的企業も含めた更なる参入促進を図るべく、客観的基準による指定制度の導入を検討する。
- ✓ また、施設整備補助の在り方、運営費の使途範囲・会計基準等の見直しについても、制度設計の中で検討する。

C) 幼保一体化の推進

- ✓ **上記制度における新たな給付体系の検討等とあわせて、認定こども園制度の在り方など幼児教育、保育の総合的な提供(幼保一体化)の在り方についても検討し、結論を得る。**

子ども・子育てビジョン ~子どもの笑顔があふれる社会のために~ (幼保関係抜粋)

(平成22年1月29日閣議決定)

第3 3つの大切な姿勢

本体

2. 困っている声に応える

『子どもや子育て家庭の不安を解消し、困っている声に応えます』

保育所に入れなかった子どもたちや放課後の居場所のない子どもたちを抱える子育て家庭に、十分なサービスが提供されるよう環境整備を進めます

- ・ 保育所の待機児童を一刻も早く解消するため、既存の社会資源を最大限に有効活用することなどにより、サービスを拡充するとともに、すべての子どもがどこに生まれても質の確保された幼児教育や保育が受けられるよう、幼児教育、保育の総合的な提供(幼保一体化)を含めて、子どもや子育て家庭の視点に立った制度改革を進めます。

第5 今後の取組に向けた推進方策

1. 政府を挙げた取組

- ・ 省庁横断的な観点から、総合性と一貫性を確保するため、子どもや子育てに係る施策間の整合性や連携を図る取組を進めるとともに、「子ども家庭省(仮称)」の検討など、省庁のあり方についても検討します。

2. 妊娠、出産、子育ての希望が実現できる社会へ

別添1

- (5) 誰もが希望する幼児教育と保育サービスを受けられるように
待機児童の解消や幼児教育と保育の質の向上等を図る

幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築

- ・ 保育制度改革を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築については、すべての子どもの健やかな育ちを基本に置きつつ、社会全体で費用を負担する仕組みにより財源確保を図りながら、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」(平成21年12月閣議決定)及び「新成長戦略(基本方針)」(平成21年12月閣議決定)に基づき検討し、平成23年通常国会までに所要の法案を提出します。
その検討にあたっては、地域主権を進める観点から地方が主体的に実施するサービス給付等に係る国と地方の役割分担等の検討を併せて行います。
- ・ 新たな次世代育成支援のための制度体系の検討等とあわせて、認定こども園制度の在り方など、幼児教育、保育の総合的な提供(幼保一体化)の在り方についても検討し、結論を得ます。

施策に関する数値目標

別添2

項目	現状(平成20年度)	目標(平成26年度)
認定こども園	358か所 (H21.4)	2,000か所以上(H24年度) (注3)

(注3) 新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度の構築を視野に入れる必要がある。

子ども・子育て新システム基本制度案要綱(幼保一体化部分 抜粋)

幼保一体化

幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い（保育に欠ける要件の撤廃等）、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供するこども園（仮称）に一体化する。

すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障するとともに、家庭における子育て・教育にも資するため、幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針（こども指針（仮称））を創設する。

こども指針（仮称）に基づき提供される幼児教育・保育について、資格の共通化を始めとしたこども園（仮称）としての機能の一体化を推進する。

こども園（仮称）については、現在の幼稚園、保育所、認定こ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。