

# 各委員提出資料

## 目 次

大橋委員提出資料	．．．．．P．	1
尾崎委員提出資料	．．．．．P．	3
柏女委員提出資料	．．．．．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．	13
普光院委員提出資料	．．．．．P．	17
古渡委員提出資料	．．．．．P．	19

平成23年5月11日

## 幼児教育の重要性と

### 希望する全ての子供への保障のために

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。

#### 記

1 「幼児教育」のみを希望する保護者の率直な願いに応えていただきたい。

現状では、幼稚園に対して4～5時間の教育のみを希望する保護者が多数いる地域がある。家庭ではできない集団生活を通しての教育を望むと同時に、家庭教育の責任と喜びをもって子育てをしているのである。幼児期に、親子が一緒に心豊かな時間を共有することの価値を理解していただきたい。

2 保護者の多様な生き方、地域で社会貢献して生きる姿を認めていただきたい。

子育てを通して地域社会とかわかりたいと考える人の生き方をもっと尊重すべきではないか。様々な価値観をもった家庭が地域に存在することで、地域コミュニティーが活性化し、子供の健全育成も図られる。「ゆりかごから墓場まで」の風潮は無縁社会につながる。保護者が、4～5時間の幼児教育と長時間保育を自由に選択できるようにしていただきたい。

3 3歳以上の全ての子どもに保障されるべき幼児教育については、こども園(仮称)を含め、義務教育に接続する学校教育として位置付け、小・中学校と同様に、国や地方公共団体の適切な関与を義務付け、地域格差が生じないようにしていただきたい。

指導監督、評価、設置基準、研修、身分、人事服务等の制度を国と地方の役割分担の中で具体的に整え、教育の持続性・確実性・公共性等が担保されるようにしていただきたい。

**4 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きたい。**

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、国から市町村への一括交付金が確実に子どものために使われ、公の支援が子ども自身に確実に届く制度にしていきたい。

**5 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・保育現場に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ていただきたい。**

理念と制度、そして現場での実践が円滑になるには時間が必要である。保護者も含めた教育・保育現場に不安や混乱が生じないように、十分な説明と準備期間を設けていただきたい。

**<終わりに>**

東日本大震災により、東北・関東地方の幼稚園等施設は、甚大な被害を受けている。施設・設備の復旧、幼児教育の再開・復興に向けては、小・中学校等の学校施設と同様に、人的・物的・財政的支援や配慮をしていただきたい。

「子どもは希望である」子どもの生き生きとした学びの姿こそが、人々を勇気付け、明日への活力となると信じ、被災地域へのさらなる復興支援を要望する。

## 幼保一体化について(案)に対する意見について

平成23年5月11日

全国知事会 子ども手当・子育て支援プロジェクトチームリーダー  
高知県知事 尾崎 正直

### 1 市町村新システム事業計画(仮称)について

市町村新システム事業計画(仮称) その策定にあたっての市町村と都道府県の役割・内容について明確にすべきと考える。

### 2 多様な保育事業への拡大について

保育事業の量的拡大や職員配置基準の引き上げ、看護師の新たな配置が検討されているが、保育士や看護師の確保について困難が予想されるので、その確保方策と財政措置について明確にすべきと考える。

また、現在検討されている株式会社、NPO等の多様な事業主体を含め、子ども施設や多様な保育サービスの指定にあたっては、継続的・安定的なサービスが確実に保障されるよう、サービスの質を担保する客観的な基準を設けるとともに、撤退規制や情報開示などのルール化、さらには指導監督権限の所在と具体的な内容を明確にすべきと考える。

### 3 人口減少地域などにおける保育サービス等の提供について

人口減少地域などにおいても、例えば放課後児童クラブ、子育て支援拠点等と連携したサービスなど、地域の実情に応じた小規模・多機能型サービスが確実に提供できる制度の構築と、そのための財政措置を講じることが必要であると考え。

さらに、人口減少地域などにおいては、保育のみならず他の社会福祉サービスのニーズがありながらも、都市部と異なりそれぞれの利用者が少ないため、事業者の参入が難しく、そのサービスの提供がされにくい実情がある。

こうした地域においては、幼保の制度の枠を超え、子どもから高齢者までを一体的にとらえた小規模多機能なサービスの提供のできる仕組みづくりが必要であると考え。

### 4 二重行政の解消について

現行の幼稚園や保育所、認定こども園に対する行政庁の認可・認定の一本化にあたっては、地方公共団体のみならず、国も一本化し根本的な二重行政の解消を図るべきと考える。



**幼保一体化ワーキングチーム(第7回)に対する意見の提出について**  
**平成22年12月15日第7回基本制度ワーキングチーム説明資料(障害児支援)に対する意見**

2011.2.24 柏女 霊峰

平成22年12月15日第7回基本制度ワーキングチーム説明資料(障害児支援)において、新システムにおける障害児支援の論点があげられています。それに関し、特に、幼保一体化に関連するものについて以下のとおり申し述べます。

新システムの対象となるこども園その他の子育て支援事業は、すべての子ども・子育て家庭に良質な成育環境を保障し、子どもを大切に作る社会とすることを目的としており、障害児やその家庭も利用することが可能とすべきと思います。

障害児も子どもであり、子ども一般に適用されるサービスについては、障害児に必要とされる合理的配慮のもとに障害児にも適用することが必要と考えます。また、障害に固有のニーズに対応するサービスについては、障害児のために個別に用意すべきと考えます。「『子ども』に普遍的に適用されるサービスは障害児にも適用」し、『障害』の固有性に着目したサービスは障害児にも適用する。」という原則を確立すべきと考えます。

こども園における障害児の受け入れについては、保育所等訪問支援が個別給付となっていることにかんがみ、全国一律の基準による個別給付としての制度設計とすることが適当と考えます。したがって、現在、一般財源化されている障害児加算については、子ども・子育て新システムにおいて検討されている子ども・子育て勘定(仮称)の中に組み込んだ障害児保育給付(仮称)等として給付される必要があると考えます。障害児の地域生活支援は、国全体において強力な政策的意図のもとに進められるべきと考えます。

こども園(仮称)等における障害児の支援については、支援の伴わない「通所可能な子ども」に限定することなく、障害児の地域生活保障を進めていく観点から、必要な合理的配慮のもと可能な限り受け入れていくことが必要と考えます。したがって、保育士等の加配や保育所等訪問支援、児童発達支援センターとの並行通園、その他の障害児支援サービスの組合せによりこども園(仮称)に通所可能な子どもについては、こども園(仮称)で受け入れることを考えるべきと思います。

この場合、市町村が作成する新システム事業計画(仮称)の中に、障害児の受け入れについて位置づけることとすべきです。市町村障害者計画との整合性も図る必要があると考えます。

また、障害のある子どもも契約による利用を基本としつつも、契約による利用が著しく困難な場合には、市町村による措置による利用の仕組みが必要と考えます。

さらに、障害のある子どもに対し、特別な支援を行うためには、必要な設備・人員配置等が必要となることを踏まえ、障害児の受け入れ可能なこども園(仮称)が増えるよう、

財政的な支援を行う必要があるのではないかと考えます。

現行制度において、障害児の保護者の育児と就労の両立支援は制限されている現状であり、休日保育や延長保育の加算措置を進めることにより改善していくことが必要と考えます。

「障がい者制度改革推進本部等における検討を踏まえて障害保健福祉施策を見直すまでの間において障害者等の地域生活を支援するための関係法律の整備に関する法律」（平成22年12月3日成立）における、障害児相談支援システムの変更と整合性あるこども園利用システムを検討する必要があると思います。特に、障害児のこども園入所に当たってのケアプラン前置と公的保育契約(仮称)との関係整理が必要と考えます。

障害児に固有の施策と新システムとの乗り入れを進め、サービスの計画的整備や切れ目のない支援の確立を図ることが必要と考えます。障害児に固有のサービスの財源についても、できる限り新システムにおいて検討されている子ども・子育て勘定(仮称)に組み込んでいくことが必要と思います。新システム財源と障害児支援財源が別々になればサービス間に新たなトレードオフ関係が生ずることとなり、縮小均衡(障害児の一般施策からの排除、両サービスとも増えないなど。)やサービスの切れ目をつくりだすことにつながる懸念されます。

なお、新システムにおいて創設されるサービスを障害児とその保護者にも使えるようにしていくことが必要と思います。たとえば、一時預かりサービスは障害児や難病児童にも提供できるようにしていく環境条件整備が必要と思います。また、このほか、障害児に固有の一時預かりサービスもあわせて整備していくことが必要と思います。

以上

## 幼保一体化ワーキングチーム(第8回)に対する意見の提出について

2011.5.11 淑徳大学総合福祉学部 柏女 豊峰

平成22年12月15日第7回基本制度ワーキングチーム説明資料(障害児支援)において、新システムにおける障害児支援の論点に対する意見について、2月24日付意見書で意見を述べさせていただきました。今回はそれを一部補足するとともに、前回、議論となった用語の整理関係、こども園の検討に当たって大切にすべきことについて、改めて意見を申し述べます。

### 1. 障害児のこども園利用に当たって

障害児のこども園利用については、子ども一般に対するサービス利用システムと、障害児に固有の相談支援システムとの連携強化を図っていくことが最も必要と思います。具体的には、以下の点に配慮することが必要と思います。

- (1) 一貫した相談支援体制整備のため、「発達支援室」を中心とした発達支援のシステムの創設やサポートファイルの開発と定着について検討が必要。これらを通じ、市町村、指定障害児相談支援事業者による相談支援の一元化を強化することを検討する必要がある。さらに、障害児が児童相談所の障害児入所施設給付ないしは措置によって障害児入所施設に入所した場合における市町村、指定相談支援事業者への連絡、自立支援・地域移行支援計画の協働策定と更新、帰省時の連絡体制の強化なども必要である。
- (2) 障害児の児童一般施策での受入れ強化を図るとともに、サービス利用、相談支援におけるワンストップサービスの提供が必要。そのため、指定障害児相談支援事業者の作成する障害児支援利用計画案に児童一般サービスの利用に関する計画(たとえばこども園利用など。)も取り入れたり、事業者による代理申請の仕組みを導入することなどの検討が必要。その際、障害児相談支援事業者と相談支援を担う人材の育成が急務である。
- (3) 障害児支援のための個別支援会議を要保護児童対策地域協議会の障害児部会と位置づけ、参加者に罰則付きの守秘義務を担保することが必要。また、障害児相談支援事業者を要対協メンバーとすることも必要。その際、地域自立支援協議会「子ども部会」の関与などが考えられる。その場において、障害児を子ども園で受けいける際の支援体制について検討を行い、いくつかのサービスを組み合わせつつこども園の支援を行うことが必要とされる。

### 2. こども園の検討に当たって

#### (1) 保育、教育とは何か

ワーキングチーム(以下、WT)には、多様な実践、学問のベースを持つ関係者が参集している。したがって、そこで使用される用語の定義を厳密にしなければ混乱が生ずる。現在の論議は、「保育」や「幼児教育」という従来の用語概念の混乱を引き継いでおり、そのことが議論の混乱を生み出し、無用な感情的軋轢を生んだり、誤解を生じさせたりしている。そして、なにより、現場の実践者の尊厳を傷つけている。

「保育」は児童福祉法第18条の4において保育士の業務として使用されており、その場合、18歳未満を対象とするケアワークを指す援助概念と理解できる。一方、同法第39条の保育所の規定や保育所保育指針においては、就学前の子どもに対する養護と教育とが一体となった援助概念とされる。さらに、学校教育法第22条の幼稚園の規定においては、



3歳から就学前児童の学校教育法上の教育とその他の保育を包括する概念として、「教育」と「保育」を異なる概念として扱っている。いわゆる認定こども園法でも、別の概念として使用されている。

これら「保育」の概念規定の混乱に加え、教育基本法上の「幼児期の教育」や中央教育審議会の「幼児教育」などの用語が混乱して使用され、議論を混乱させている。この際、これらの概念についてしっかり整理したうえで、議論、制度設計を進めるべきである。

制度改革は舞台の設計にすぎない。保育所と幼稚園も舞台にすぎない。60年間、就学前保育を演じる舞台が異なっていたために、演目やその内容自体も異なってしまったのである。舞台を一緒にするのであれば、演目で使われるシナリオや大道具(用語等)、さらには演目の内容、俳優の実態も考慮した議論をしなければ、親子や俳優(保育者)の尊厳が痛めつけられるだけである。制度立案者に舞台設計の専門家だけでなく、シナリオや大道具の専門家、俳優も加えるべきである。官僚にも、そうした専門家は数多いはずである。

## **(2)わたしの考える就学前保育**

就学前保育の目的、視点は、就学前期の豊かな子どもの育ちの保障(教育基本法に基づくならば、家庭教育、幼児期の教育の振興)、親と子の豊かな生活の創造、地域で子どもの育ちを見守り育むこと、子どもの最善の利益の保障、親子・社会のライフラインの確保といった福祉的視点を有すること、の4点であると考えている。

就学前保育の舞台をこども園に統合するのであれば、こども園という舞台で、この4点の演目が全て演じられるようにしなければならない。そうでなければ、どこかにひずみが生まれることとなる。

また、100人のうちの99人でいくら立派な舞台を作ったとしても、1人を排除して成り立つ舞台で演じられる演目は貧しい。また、それに木戸銭を払う観客の共感も得にくい。就学前保育のあり方検討は、まさに、この国の品格が問われているのである。

# 子ども・子育て新システムの検討に関する 全国保育協議会の意見

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全 国 保 育 協 議 会

「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」(以下「基本制度案要綱」)に示されている「すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子どもを大切に社会」を実現するという基本に戻り検討するべきです。

## **1. 児童福祉としての役割を維持するべき**

新システムと「こども園(仮称)」は、子どもの最善の利益の確保や子どものセーフティネットなど「児童福祉」の機能を守るものではなくてはなりません。これまで保育所が果たしてきた機能・役割を確実に継承するべきです。

## **2. 制度設計は、財源確保と一体的にすすめるべき**

新システムの導入は、恒久的・安定的で十分な量の財源確保が不可欠です。新たな制度設計は、財源確保と一体的にすすめるべきです。

## **3. 新システムの導入は、最低基準の改善等、保育の質の向上につながるものでなければならない**

12月28日の基本制度ワーキングチームで提示された内容に加え、グループの小規模化、保育士の研修権・教材準備時間、開所時間中の保育士配置の確保等、質の充実が実現されなければなりません。

## **4. 就学前の時期は 3 歳で分割することなく、発達の連続性を確保した制度として構築すべき**

就学前の時期(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きわめて重要な時期」(保育所保育指針)です。発達の連続性や個人差を配慮した関わりを確保するために、満3歳で分ける制度とすべきではありません。

## **5. 真に利用が必要な人が利用できる制度とすべき**

新システムは、真に「こども園(仮称)」の利用が必要な人が利用できる制度とすべきです。そのためには、「保育を必要とする」人が優先的に利用できる制度とすべきです。

## **6. 利用の障壁となる内容は認めるべきではない**

経済的な理由や障害があることなどによって利用が妨げられることのないよう、「応諾義務」を明確にするとともに、利用の制限につながる「上乗せ徴収」は認めるべきではありません。

## **7. 市町村の関与を法で明確に定めるべき**

日本のどこに生まれ育っても等しく子どもの育ちが保障されるように、基本制度案要綱に記載された市町村の責務を具体的に、かつ明確に法で定めるべきです。



## 第 8 回幼保一体化ワーキングチームへの提案 東日本大震災からの復興と「新システム」構築の重要性について

(公社)全国私立保育園連盟  
常務理事 菅原 良次

### はじめに

東日本大震災で被害を受けられた方々に謹んでお見舞いとお悔やみを申し上げます。大地震により街も村も破壊され、ご家族と地域や仕事場との絆、つながりをもバラバラにされた中で、それに屈せず復旧・復興に立ち上がり、新たな再建に向かって懸命に努力されている人々に心から敬意を表します。一日も早い復興と新たな再建に向けて成功されるよう、私たちも一緒に考え可能なところから持続的な支援をさせて頂こうと思います。

さて、この度の震災による未曾有の被害の中で一時中断されていた「税と社会保障の一体的改革」と「新システム」構築に向けての WT が再開されたことを評価したいと考えます。

震災からの「復興・再建」と「社会保障改革・新システムの構築」は、矛盾し対立するものではなく、この二つの重要で緊急の課題は、私たち国民全体の課題でありその解決をめざす取り組みは積極的に推進する必要があると考えます。

- 1) 緊急を要する「復興・再建」計画と「税と社会保障の一体改革」の位置づけ
  - (1) 震災からの「復興・再建」は、生活基盤の確立を基本とした「安心・安全・希望」を取り戻すためであり、何より子どもや若者から高齢者まで、すべての人に生きる力と喜びを与え、明日への希望を保障するものでなければならない。基盤は、生きる力や希望を与えるセーフティネットとしての「社会保障制度」の充実、安定とその社会的信頼を高めることにある。
  - (2) 若者は、今の社会を支え、直面する震災からの「復興・再建」の中心的な担い手であり、子どもたちは次世代を担い明日の日本を創り、文化と歴史をつなげ、その基となる生産と社会活動を担う人材であり、人的資本である。そうした「若者と子どもたち」が、今を生きていることに確信と誇りをもち、明日に希望を持てるよう保障する役割が「保育と教育、社会保障制度」にあると考える。
  - (3) 少子化と人口減少が急速に進行する中、安心して産み育てられる社会基盤の整備が急がれている。日本の将来と次世代の担い手であるすべての乳幼児の健やかな育ちを保障するためには、「いつでも何処でも誰でも」差別と区別なく保障できる保育施設の整備と両立支援を保障する「保育制度と幼稚園制度」の改革である。この最も高い社会的ニーズに応えるのが、この間 3 つの WT で議論してきた「幼保一体化」を含む「新システム」の構築であると考え。とりわけ、今後 5 年から 10 年要するといわれる復興・再建に安心して継続して取り組める社会体制を築くためにも、すべての次世代が信頼することのできる「新システム」の構築こそ急がれるべき緊急な課題である。
  - (4) こうした新システム・社会保障制度の構築・実現は極めて緊急性を要することであると同時に、20 年、30 年先の日本の将来を見通した社会の基本を築く中・長期計画の事業である。こうした重要課題を成功させるためには、国民、社会全体から理解され信頼と共感の得られる「社会保障制度と新システム」のための「財源確保」に関する計画の作成が不可欠と考える。
- 2) 「二つの緊急かつ重要」課題の解決に向けた制度構築に必要な財源確保について
  - (1) 震災からの「復興・再建」のための「財源計画」は「税と社会保障改革」との一体改革と別立てとし、災害復興・再建のための財源は、無駄の削減・返済計画と一体となった短期の「復興国債」や「公債」等で検討する必要がある、決して次世代に借金を回すような現在行われている国債の発行は行わないこと。
  - (2) 社会保障(年金・医療・介護・子ども)改革と「新システム」に要する財源改革は、税制改革「公助・共助」基本に、一定の自己負担を組み合わせた設計と消費税を含む改革案を国民全体に明示し理解と共感を得て実現すべきと考える。

### 3) 第8回「幼保一体」WTに対する提案

- (1) 第1回「幼保一体化」WTにおいて「提案、発言」した方針、考えを基本的に踏襲する。
- (2) 第6回、7回のWTにおいて検討・論議された「新システム」における「幼保一体化」の姿＝「こども園（仮称）」について改めて以下の内容・要望を提案する。  
：今回の改革は、チルドレン・ファーストを基本とする「世界に誇れる新しいシステム」の構築が目的であり、社会の変化、新しい社会的ニーズに対応した整合性のある制度設計であるべきであり、それを実現するためには「現行制度」に固守し、その枠内での改革に留めないこと。  
「こども園（仮称）」は、差別と区別のない、必要と認められたすべての子どもたちが「いつでも、何処でも、誰でも」利用が可能で「両立支援」に対応できる乳幼児施設とすること。「養護と教育（＝保育）」を分離したり、とくに3歳未満児の施設を分離・区別する制度設計は行わないこと。  
具体的には  
新しく「こども園（仮称）」法を制定し、その中に「養護と教育」を明記する。  
学校教育法（第1条）と児童福祉法に「こども園（仮称）」を位置づけ明記するため両現行法の改正を行う。  
この度の検討は、社会全体のニーズと子どもの視点から「保育制度（児童福祉法）と幼稚園制度（学校教育法）」の一部を改正し「こども園（仮称）」に一体化する制度改正である。  
しかしながら、幼稚園、保育所は65年間別々の法体系のもと長年それぞれの役割を担い、文化を築いてきた。長年培われてきた両施設の文化を尊重することも大切であり「こども園（仮称）」への移行にあたっては、拙速を避け3年間の移行期間を設けると共に、移行するまでの間、何らかのインセンティブを働かさせるしくみを検討する。
- (3) 「こども園（仮称）」に対し「保育の質」を担保するため「最低基準（ナショナルミニマム）＝職員配置、処遇、保育室、給食室等環境基準等」の遵守を義務付ける。
- (4) 「こども園（仮称）」の「保育の質」を担保し、施設の運営安定化を図る公定価格は、上記の(2)(3)を義務付けた上で「子ども・子育て包括交付金（仮称）」を給付する。
- (5) 「こども園（仮称）」は、保育を必要とし「条件を満たし、必要と認定された」子どもについて基本的に応諾義務を課すこと。
- (6) 利用者が負担する利用料は、公定価格に基づく応能負担（現行の所得差含む）を基本とするが、乳児関係負担を軽減し、現行保育所の40％負担を軽減し当面医療並みの30％とする。なお、非定型保育（延長、一時保育、病児病後児、休日等）については、応益負担も検討する。  
なお、公定価格に「上乗せした利用料金」はあくまで「禁止」が基本であるが、項目・上限等の基準を定め、情報公開を原則とし、市町村長の承認を得る等の条件のもと例外的に認めるものとする。
- (7) 「新システム・幼保一体化」の創設にあたり、二元行政の弊害を取り除くため「こども園（仮称）」は新たな「庁」を設け、当面内閣府の所管とする。
- (8) 早期に新システム政策上の実施計画を策定し、将来への新しい制度の礎づくりを優先させるとともに、法案を一日も早く上程すること。
- (9) 新システムの実施はあくまで必要な財源確保を絶対要件とすること。万一、財源確保の見通しが立たない等の場合は実施には移行しないこと。

## 幼保一体化等に関する連合の考え方

日本労働組合総連合会  
総合政策局長 中島 圭子

「チルドレンファースト」の理念の下、必要とするすべての子どもに等しく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ってきた。この制度設計の具体化に当たり、留意すべき点、総意・創意で乗り越えるべきと思われる点について以下意見を申し述べてい

### 1. 本ワーキングチームでの議論にあたって

日本の社会保障費用の多くは、高齢期を中心とした人生後半期に集中して配分されてきた。政府予算の一般歳出のうち、社会保障関係費が半分を占めるが、2007 年度予算の社会保障関係費（子ども手当導入前）を見ると、その内訳は、医療（約 40％）、年金（約 34％）、介護（約 9％）で 83％を占めている。残りが、子ども・子育て施策や、その他福祉施策である。

しかし、世界に類を見ないスピードで少子高齢化が進む日本においては、未来の担い手である子どもや若者に必要な支援を行い、社会の持続可能性を確実なものにしていくことが必要不可欠である。そのためには、人生の前半期、子ども・子育て政策の充実や若者の就労支援等、「全世代型の社会保障」にシフトしていく必要がある。

この「全世代型の社会保障」の中心的存在の 1 つが子ども・子育て政策の充実であり、その柱の 1 つが「幼保一体化」の実現である。

政府の「社会保障改革に関する集中検討会議」において社会保障改革に関する検討が進んでいる今こそ、本ワーキングチームは、委員が一致協働して「幼保一体化」の合意形成をはかり、「全世代型の社会保障」への改革に資する道筋を示す必要があると考える。

### 2. 幼保一体化の基本的な考え方について

幼保一体化の目的は、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、幼稚園と保育所双方のメリットを生かし「こども園（仮称）」に結実していくことにある。この基本に沿って、具体的な制度設計議論が進むよう改めて合意形成をはかりたい。

「こども園（仮称）」の基盤には、福祉的機能（児童虐待対策、親支援、子育て相談支援、障がい児保育等）が必須で、幼保一体化によって福祉的機能と利用保障の機能が後退することがあってはならない。

財政措置について、「こども園給付（仮称）」として一体的にはかる点は評価する。

総合施設（仮称）、幼稚園、保育所等を「こども園（仮称）」の対象に含めることについ

では、「こども園（仮称）」内の施設毎の差別化が起こらぬよう名称等を含め工夫するとともに、全ての子どもの利用保障を担保する仕組みとすることが必要である。

### ３．「こども園給付（仮称）」について

いわゆる「利用弱者」に配慮した、複数のアクセスルートを設計することは高く評価する。同時に、この制度設計が、従来の権利性を伴う利用支援の仕組みやサービス水準を後退させることなく、実効性を担保できるかが問われる。

#### （１）契約方式について

事務局案では、基本的に直接契約方式が提案されているが、この方式のみではサービス資源にアクセスしにくい保護者やひとり親、スキミングされやすいと想定される障がい児や低所得者等、本来優先されるべき子どもの平等な利用が保障されない。

とりわけ待機児童が多い地域では、市町村の実施責任により、最も利用支援を必要とする者が行き場を失うことがないよう、優先利用枠の設定やケースによっては措置が必要である。その際、要保育認定は“権利付与”ではあるが、「認定区分」及び「認定証の交付」だけではアクセス機会の保障や具体的な利用支援の担保とはならない。

このため、仮に直接契約方式を基本とする場合であっても、市区町村関与による「利用調整」「要請」「措置」などにより、最も支援を必要とする人々が排除されない仕組み、優先利用の仕組みを組み込むべきである。

現在は市区町村が「保育の実施義務」を有し、保育の必要性の認定から受け入れ施設の斡旋・利用調整・要請・措置、契約等を基本的にワンストップで行っている。この仕組みを十二分に活用すべきである。その際、従来通りケースワークやコーディネート業務など、総合的な対人サービス・支援が必要になる。市町村の実施責任と権限の下、地域の NPO など多様な子育て支援事業とも連携して、サポートシステムを強化することこそが求められている。

#### （２）応諾義務について

「正当な理由」がある場合を除き応諾義務を課す点は評価するが、応諾義務の実効性を担保する仕組みを構築すべきである。

「正当な理由」は国の責任で限定的に定め、無制限に拡大すべきではない。

#### （３）選考について

仮に施設による選考を認める場合であっても、国が選考基準を定めるべきである。

施設の設置者が独自に選考基準を定める場合、この評価を指定基準に盛り込むこと、及び情報公開が必要である。

#### （４）市区町村の関与について

市区町村の権限と責務を明確に位置づけ、実施責任とこれを担保する財源の裏打ちが必要であり、現行の市区町村の権限と責務を堅持すべきである。

事務局案では、市区町村は、優先的な利用を保障すべき子どもに対して利用可能施設の「あっせん」を行うとしているが、利用支援のための「あっせん」「利用調整」等の権限を明示すべきと考える。

#### （５）公定価格と上乗せ徴収について

必要な給付水準を「公定価格」で保障することを評価する。

新たな制度における価格設定方法において、サービスの質量及び人材確保の観点から、

必要な職員の配置を考慮した価格設定が必要である。

この際、この公定価格の水準が現在一般財源化されている公立保育所においても確保される必要がある。公立保育所に対しても「こども園給付（仮称）」を行うためには、現行の一般財源枠を、子ども特定財源に改めて組み込み、義務的経費として支給する必要がある。障害児保育についても同様である。

実費の「上乗せ徴収」を認める場合であっても、徴収額の上限設定と徴収可能な実費の範囲の明確化が必要不可欠である。同時に低所得者に対する配慮した仕組みが必要であるが、「補足給付」の考え方については、介護保険制度等の他の「補足給付」と勘案して妥当か検討すべきである。

実費以外の「上乗せ徴収」を認める施設と認めない施設を、「こども園（仮称）」という同一制度の体系の中に併存させると、低所得者に対するスキミング等が発生する懸念があるので、慎重に対応すべきである。

以 上





## 幼保一体化ワーキング提出意見

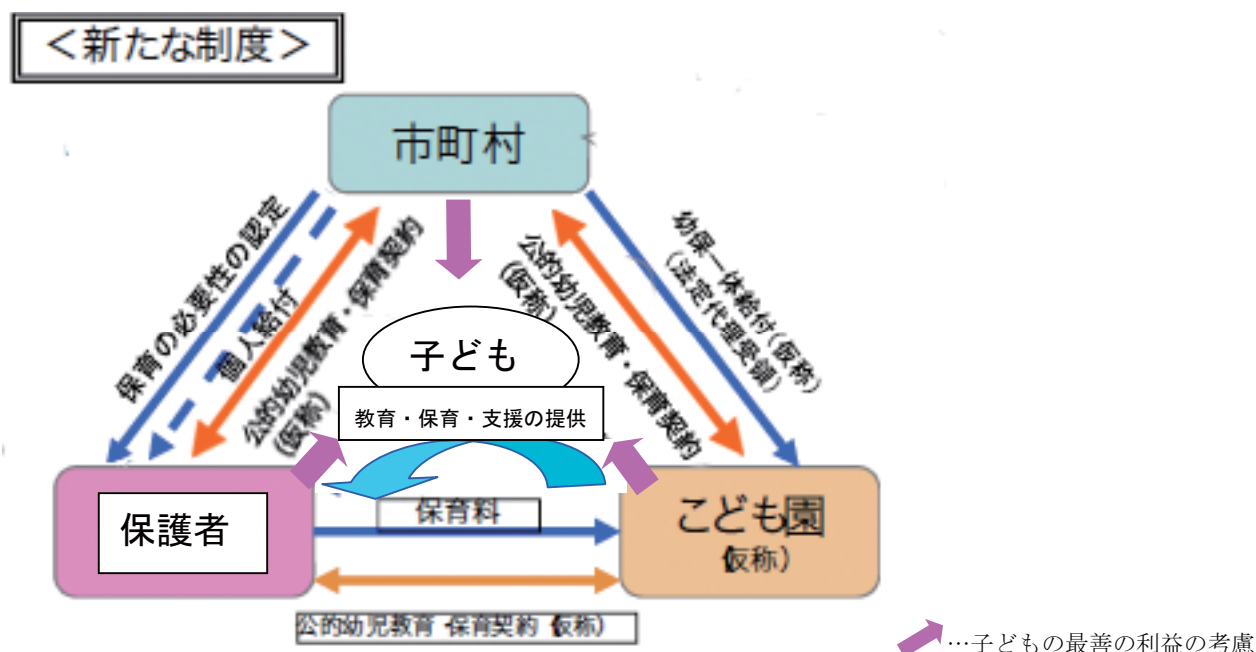
保育園を考える親の会 代表 普光院亜紀

○「すべての必要な子どもに質の高い教育・保育を」という改革趣旨から考えて、**公立保育所**も同じシステム・財源のもとで運営されるべきではないか。公立保育所の一般財源化により、財政が苦しい自治体の職員の非正規化が進み、問題は深刻化している。障害児保育への対応も、このシステムの中に構築すべき。

○保育料は、**応能負担**が望ましいのではないか。財政が逼迫する時代、すべての子どもに質の高い教育・保育を保障し、適切な環境で提供するため、所得に応じて保育料を負担し、子どもが育つ場を支え合うという考え方は、今、コンセンサスを得られるのではないか。

○上記をこども園の理念として明確にし、**入園金や上乗せ徴収**は原則禁止する。特別な教育を工夫するための経費は、上限を設けた実費徴収でまかない、低所得家庭に対しては公的に補助をするべき。

○公的幼児教育・保育契約は三者が責任を負うものに



三者は、子どもの最善の利益のために連携するものとする。  
地域復活のためにも、保護者の参画を支援していくべき。

○Starting StrongII は、 ECEC (Early Childhood Education and Care)を「公共財」と位置づけた。企業が取り組む場合にも、社会貢献事業であることを前提とし、人材育成のための人件費が確保されるしくみ（**給付の使途制限**）などが導入されるべき。

○**情報開示**は、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。

○3歳未満児の「教育」について

学校教育法も改正して、**3歳未満児の保育も「こども園」**に含まれるようにするべき。3歳未満児にも「教育」は行われている。0歳でも、保育士が子どもに応答的にかかわることは、重要な教育の一環。生活的養護的営みの中でも、保育者が子どもの声や動きに応え、運動を促していくことは、この時期の子どもの発達にとってきわめて重要。3歳未満児に教育が不要と考えることは、これらの、子どもの発達に欠かせない保育内容を否定することにつながり、実践者に対しても、食事や排泄の世話だけをしていればよいという誤解を広げることにもなりかねない。

また、幼稚園教育要領においても、保育所保育指針においても、乳幼児期の教育手法は、学校教育とは細心の注意を払って区別されてきたのであり、ここで、あえて「幼児教育」の代わりに「学校教育」という言葉を導入することも疑問。書類上、どうしても呼び分ける必要があるのであれば、＜これまでのしくみ＞の図では、「従来の学校教育法上の教育」「従来の保育所保育指針上の教育」と表記し、＜新しいしくみ＞の図では、「(新しい) こども園の保育（教育と保育が一体として展開される）」などと表記してはどうか。

○「施設を区別してはならない」という意見もあるが、利用者からは、一定の明確にされた基準と、制度名（施設の種別名）が対応してなくては困る。**同様の基準を満たし、同様の公的な関与および給付が行われている施設に、同じ公的名称を付し、その質を利用者に保障するのが、本来ではないだろうか。**（名称が同じで、中身やしくみが著しく異なるのは利用者に対して不親切）。これを逆から言えば、「すべての子どもに質の高い・・・」という言葉になる。

○国・自治体とも財政はますます苦しくなっていくのではないかと不安です。しかし、こんな時代だからこそ、子どもが育つ場は、しっかり保障しなくてはなりません。さらに、家庭のライフラインとして、親も参画し育つ場として、大切なことは何か、欠かせないことは何か、今一度、再検討すべきと考えます。

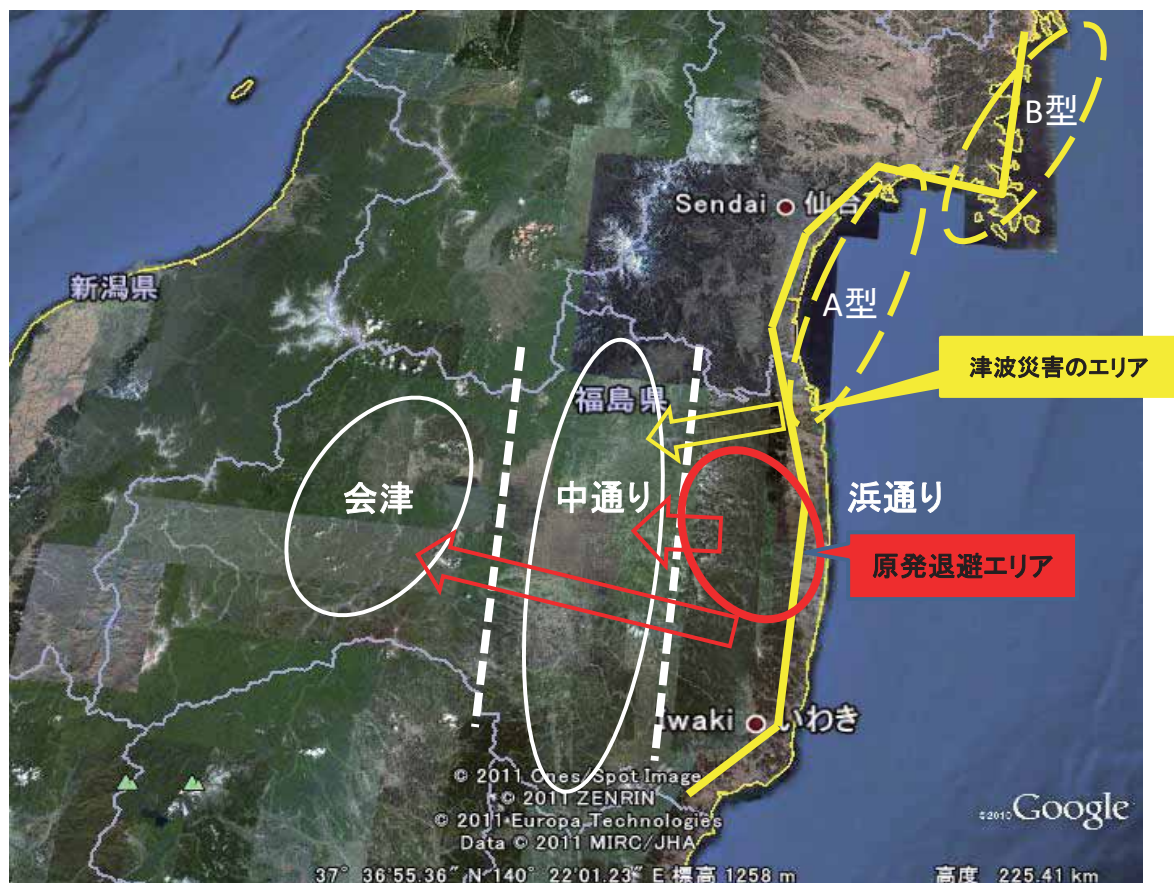
# 東日本大震災が問いかける 子ども・子育て新システムの意義と課題

子どもの育ちと地域コミュニティの構築

## 総合施設型認定こども園構想

特定非営利活動法人全国認定こども園協会

東日本大震災 津波災害エリア・原発事故退避エリア・住民の受入エリア





## 福島県 津波による被害状況



## 東日本大震災で見えてきた課題

○東北・関東の広範囲にわたった未曾有の大震災により、死者・不明者併せて、約2.7万人を超える甚大な影響が発生している。群発して発生した巨大地震の上に最大25メートルを超える巨大津波が襲い、町全体が消滅した地域も多数存在している。また、その後、安全神話が叫ばれていた東京電力の福島第一原子力発電所の各炉の破損に伴い、福島県浜通りに「避難指示・屋内退避指示・計画避難地区」と各市町村の住民が中通り・会津地区・県外等に避難。急激な人口増加地域・人口減少地域が発生、今後の復興に向けた取り組みは、膨大な瓦礫の処理・放射能問題・避難住民の安定した生活・復興に向けた経済活動と新たな街づくりである。

○また震災発生から今日まで、この状況下で起きた問題は、※生活のライフライン(電気・ガス・水道)に加え子どもの居場所を早急に確保することも新たなライフラインであること、子どもの災害時の心のケアや避難所における子育て支援の重要性、子どもの居場所を確立することで保護者や周りの大人が、新たな一歩として復興・生活に向けた行動がとれること。また、避難住民と受入市町村の子どもたちの居場所という観点からも、幼稚園・保育所といった既存の縦割型施設では対応ができず、様々な子どもを持つ保護者のニーズ、0歳から幼児・学童までの対応が必要であった。

○震災後、4月の小中学校の対応は、ある意味組織の連携が取れている文部科学省の機関としてかなりスピード感があったと感じられるが、就学前の子どもたちに対する対応は、既存の制度では対応が困難であり、早急に見直しが必要である。

○今後この震災地の経験は、いま起きている待機児童の問題ともリンクする課題であり、「すべての子どもの最善の利益」という観点からも、全国どの都道府県でも対応できる政策・制度およびリスク管理が必要がある。

○キーワードは子ども・老人・医療・地域ネットワーク、地域コミュニティの構築、そして復興に向けた経済活動である。

○NPO法人全国認定こども園協会は、こうしたキーワードを可能とする対策として、総合施設型認定こども園(日本版チルドレンズ・センター)構想(A型・B型)を提案する。

幼保一体機能・子育て支援機能・地域コミュニティ機能・市町村窓口機能を一体にした総合施設である。

地域のすべての人が関わる施設であり、行政の窓口サービスを付加することで、きめ細やかな住民サービスを提供、また市町村の被害状況・住民の生活状況によりA型またはB型を設置運用することで、未来への希望(子どもの育ちの保障)と住民の安心感のある生活と街づくりが展開ができる。