

各委員提出資料

目 次

秋田委員提出資料	．．．．．P ． 1
池田委員提出資料	．．．．．P ． 3
奥山委員提出資料	．．．．．P ． 5
尾崎委員提出資料	．．．．．P ． 7
菊池委員提出資料	．．．．．P ． 13
坂崎委員提出資料	．．．．．P ． 15
菅原委員提出資料	．．．．．P ． 17
普光院委員提出資料	．．．．．P ． 23
古渡委員提出資料	．．．．．P ． 25
両角委員提出資料	．．．．．P ． 27
山口委員提出資料	．．．．．P ． 29
渡邊委員提出資料	．．．．．P ． 33

平成23年12月6日

第17回基本制度WT提出資料

喫緊課題と長期的な体制づくり両立のための柔軟性と持続可能性のある制度を

秋田喜代美（東京大学教育学研究科）

1 未来を担う人材育成としての子ども子育てのための公平な一元化体制と政策形成

- 1) 子どものための一元化した国、自治体の制度による計画的な策定と実施評価による効率的かつ持続的な体制づくりが法的に求められる。この意味で内閣府内に一元制度を確立し、**特命担当大臣を常設必置**できることがきわめて重要である。ただしその場合に子ども園の中でも総合施設における所管と権限を明確にしておくこと、今後長期的に所管と権限の一元化のために重要である。
- 2) またその中において子ども子育て当事者が政策形成過程に関与するための会議として**子ども・子育て会議**が審議会として位置付けられ設置されることが望まれる。まず第1に、中央教育審議会、社会保障審議会との関連において、どのような関係にこの子ども子育ての審議会が置かれるのか、権限上の整理が優先的所管事項等が現在まだ明確になされていないが今後望まれる。またここでいう子どもは何歳までを従来からの所管の内容とするのか、法的切り分けは難しいが、具体的にさらなる検討が望まれる。また第2に法施行型に対して、基本的政策型の性格を有する審議会ではあっても、子ども子育て会議のメンバーが子ども子育てに関して施工されたことの意見表明と点検評価という機能だけではなく、長期的にみて総合施設に一元化していく方向の実現に向けての政策形成等に今後も関与できる権限が、何らかの形で議論できることは必要ではないかと考えられる。また第3に、審議会が公平性や参加メンバーの既得権益にならず多様な声が真にはぬよう、他の審議会同様、委員任期を明確にすることが必要である。内閣府、厚生労働省、文部科学省が3元化せず分断しないような形態での体制と権限明記が必要である。

2 子ども子育て新システム会議が抱える4難問に対する3原則

- 1) **問題の所在と柔軟な発想**：現在の保育に関して本システムの会議は、①待機児童対策という現在の量の確保と質の向上、それは②格差の社会の中でのすべての子どもへの平等と大綱化、地方分権における各自治体の自治の保障、歴史的な幼稚園保育所制度、各園の多様性と卓越性の保障、③保護者の子育て支援の保育サービス機能充実と子どもの児童福祉と公教育の保障にふさわしい制度、④女性労働力の確保・育成と親が親になり地域で子どもを育てるための主体としての大人の育成といった基本的に相いれない4重構造の難問課題を解決するために、基本的にジレンマを抱えざるを得ず、多様な立場から意見が分かれることはあり得る。

しかしこの会議で最大重要なことは、**量的拡大を柔軟に保障すること、現行の制度以下に質を下げないための基準を明確に作ること、公共の教育制度は保障することの**

3 原則が必要である。

2) 現行以上の保障：そのためには保育園、幼稚園、認定こども園等いずれにおいても制度の如何に関わらず、現行よりも補助金等が少なくはならない財源と仕組み、質基準が下がらないよう最低の基準を保障することが量的拡大を進めても求められる。制度によらない公平性こそ重要である。そのためには、公的財源を明言されたとおり確保することを求めること、柔軟な仕組みとなる子ども園による量的拡大の際にも、面積基準を含め、客観的な基準によって質を保証する仕組みを作ることである。

3) 公教育の保障：学校教育法に位置づく総合施設は、教育および児童福祉は公共性が高いことが法的にも明示された施設である。現在の一部地域の待機児童対策の喫緊課題に応えるだけではなく、同時に、長期的少子化への対応、過疎地域への対応、いずれの地域でも中心部と周辺部においても質が保障される対応を考えること、また将来的な安定的継続的な提供が国の子どものための制度として不可欠である。

前回も述べたが、総合施設に関しては、公共性を有する法人が教育の実施主体となることが「社会で子どもを育てる」という公共の保育教育の原則であり、**参入の場合にも学校法人、社会福祉法人に準じた安定性・継続性の担保のための規制が参入、運営、撤退において不可欠である。**これは排除の仕組みではなく、国の根幹となる公的教育制度を持続可能にするための哲学と原則である。公教育は国民の育成にあり、それは親の都合や親へのサービスではなく、一貫した乳幼児期から中等教育までの教育体系が国の人材育成の制度として必要である。その中核が総合施設になるからこそ、そこにおいては参入・運営段階要件の規制、撤退規制ははかられねばならないし、税金による公金投入で配当は総合施設部分については認められるべきではない。総合施設以外部分には配当を認められても、学校教育法が適用される部分については、公的投資がなされる部分において配当は原理的に認められるべきではない。

平成23年12月6日

幼児期の学校教育・保育の「質の保障」を

全国国公立幼稚園長会

今後、幼稚園や保育所、総合施設（仮称）等についての具体的な検討が進められる中では、すべての子どもの最善の利益である学校教育・保育の質の維持・向上が図られるような制度が確実に構築されるよう、以下に本会の意見を述べる。

記

1 国の所管について

幼稚園は学校教育体系に位置付いた学校である。幼稚園から小学校・中学校へと一貫した教育を保障していくためには、幼稚園についての所管が他の学校種の所管と切り離されることがあってはならない。

また、新しく設けられる総合施設（仮称）についても小学校就学前と就学後とで一貫した対応が行われる必要があり、文部科学省がしっかり関与していくことが重要と考える。

2 子ども・子育て会議について

- 新システムを有効に機能させていくための会議として必要と思うが、どのような事柄をどのような方法で検討していくのか、また検討結果や意見等がどのような形で反映されていくのかなど、会議の位置付けの明確化が必要である。
- 常によりよい制度づくりを目指すためには、費用の使い方、事業内容、組織運営のあり方等の点検・評価が必要である。
- 構成員には、教育・保育の場で働く者を入れることが必須であると考え。また、構成員には教育・保育についての理解を深めるための機会を確保することが必要である。

3 総合施設（仮称）の具体的制度設計について

（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。
 - ・ 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。「学校教育」部分については、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、情報公開

- 学校教育・保育の質の確保の点から、自己評価・学校関係者評価等は、明確な位置付けの下、実施すべきである。
- 質の確保とともに保護者や地域住民に信頼される開かれた経営を進めるうえで、評価の積極的な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。
- 「学校教育」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。
- 運動場は、教育・保育の質の確保のために不可欠。
- 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、幼稚園教諭免許と保育士資格の併有を原則とする。

(5) 研修

- 教員・保育士共に高い専門性を要する職であり、「質」を最も左右する。養成段階の研修、現職に至っての継続的な研修を保障すべきである。
- 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 21・22 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。
 - ・ 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 23・24 条：初任者研修、10 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

- ・ 公立の教員については、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 服務管理

- ・ 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。

基本制度WT第 17 回会合への意見

NPO法人子育てひろば全国連協議会
理事長 奥山千鶴子

1. 子どもがいる生活が尊重できる社会であること

核家族化で小さくなった子育て家庭を社会的に応援していくことが重要です。子ども・子育て家庭不在の議論にならないよう、当事者の参画による計画づくり、評価、透明性が不可欠です。併せて、学生時代から子どもたちと触れあう経験、地域住民が子育て家庭を応援する仕組みづくりに事業者も参画すべきです。子どもと家族に関わる事業者は、子育て家庭の代弁者として地域社会への啓発・発信に責任を持たなくてはなりません。新システムで若い世代に、応援メッセージを伝えなくてはなりません！

●結婚しない理由 2010年版「子ども・子育て白書」（旧少子化社会白書）

男性女性とも 1位は「適当な相手にめぐり合わない」

2位、3位は男性の20代、30代がそれぞれ「結婚資金が足りない」「結婚後の生活資金が足りない」

女性の20代、30代は、「自由や気楽さを失いたくない」「必要性を感じない」

2. すべての子どもを対象に 2歳以下の子ども・家庭支援をより豊かに

東日本大震災では、0～2歳児の親子の状況把握や支援が遅れました。2歳以下の子育て家庭への支援をより強化しなくてはなりません。子どもがいる生活の尊重は産前産後から。親の就労に関わらず、子どもと共に親がエンパワーされる多様な支援サービスが必要です。0～2歳の支援に関わる財源こそ、多様で豊かでなくてはならない。身の回りに少ない支援サービスは、緊急時には機能しません。地域子育て支援、一時預かりサービス等、さらに子育て家庭にとって、身近になるよう整備が必要です。

地域型保育給付、子育て支援給付金などの市町村裁量を増やすのであれば、その計画づくり及び評価のために当事者及び当事者の代弁者の参画はさらに重要度が増すと考えます。

3. 受益者である子育て家庭が参画できること

当事者に寄り添えない支援サービスは必要ありません。市町村新システム事業計画づくりには、当事者及び当事者を代弁できる委員が参画、評価・検証にも参画できること。地方版子ども・子育て会議は義務づけが必要であると考えます。規模の小さい自治体への配慮が必要であれば、中核市以上は義務づけ、または作成した市町村へのポイントアップという工夫もあるのではないかと考えます。

4. 支援サービスに私の子育てをあわせるのではなく、私の子育てに支援サービスをあわせて！

就労、障がい、経済的状況など子どもと家族がどのような状況であっても、主体的に子育てができる「私らしい」子育てが実現できるようコーディネーター機能の強化が必要です。コーディネーターを配置する『地域子育て支援拠点』は、その普及促進と、よりきめ細やかな利用者支援が求められることから、行政職員だけが対応するのではなく、当事者に寄り添える体制での実施が求められます。

(参考) にっぽん子育て応援団の全国自治体調査

第1回主要自治体の子育て分野における NPO/市民活動団体との連携に関する概要

■調査の目的

少子化や子育て家庭の孤立化を背景に、子育て支援の必要性が高まっている。全国の子育て分野における NPO/市民活動団体と自治体との連携関係がどの程度整えられているか、また政府が新たに策定しようとしている「子ども・子育て新システム」に対する意見、自治体での取組みの推進状況等を把握することを目的とする。

■調査の対象

全国の県庁所在地市のすべてと、本調査にご協力いただいた各地の NPO/市民活動団体が選定した自治体、にっぽん子育て応援団サポーター自治体を加えた 106 自治体

■調査票の構成

- (1) 次世代育成支援行動計画後期プラン策定課程
 - ・委員会名 ・NPO 法人や当事者団体など民間の子育て支援活動団体所属の委員数等
- (2) 現在行っている子育て支援事業
 - ・実施の把握・行政直営ではなく、委託や補助での実施状況 ・事業の拡充希望
- (3) 一時預かり事業の実施状況
 - ・実施の形式 ・行政直営ではなく、委託や補助での実施状況 ・委託先公募の状況
- (4) 市民初の子育ち・子育て支援活動の把握・支援
 - ・把握事業の内容・広報支援 ・交流や意見交換の機会 ・支援に対する助成金や補助金
- (5) 子ども・子育て新システムへの対応
 - ・庁内対応の方法 ・対応の進め方 ・期待と課題

■調査の経過

2010 年 7 月～8 月 調査の設計

2010 年 11 月～2011 年 2 月

- ・調査依頼自治体 106 自治体に対して郵送もしくは電子メールでアンケートを送付

2011 年 3 月

- ・回答数は 103(県庁所在地市 50 (* 1)、県庁所在地市以外の自治体 53 で、回答率は約 97%(県庁所在地市 97.8%、県庁所在地市以外の自治体 96.3%)であった。

(* 1) 東京都については、新宿区、文京区、大田区、世田谷区、練馬区が含まれる。

調査結果の概要

○次世代育成支援行動計画後期プランの策定委員会・地域協議会は約 3/4 の自治体が設置

○地域子育て支援活動団体所属の委員が策定委員会に入っている自治体は、88%。公募委員が策定委員会には入っていない自治体は、61%。ニーズ調査は、94%の自治体を実施。委員数は、10 名から 30 名程度が多くなっているが、80 名を超えるという場合も。

○拡充を希望する自治体が 30%を超えるのは、「通常保育事業」「延長保育推進事業」「一時預かり事業」「放課後児童健全育成事業」「病児・病後児保育事業」「地域子育て支援拠点事業」

○委託率が 6 割以上の事業は、「通常保育事業」「一時預かり事業」「放課後児童健全育成事業」「病児・病後児保育事業」「子育て短期支援事業、短期入所生活援助事業」「地域子育て支援拠点事業」

○一時預かり事業は、保育所型が圧倒的に多い。地域密着型、地域密着Ⅱ型はそれぞれ 20%、10%程度

○市民発の子育ち・子育て支援活動への支援は高い割合で行っていると答えているが、意見交換の機会の設置やネットワーク/連携会議の実施はやや低い。

○子ども・子育て新システムへの対応は、情報収集集と対応の準備・協議をはじめた段階

子ども・子育て新システムに関する提言

平成 23 年 10 月 12 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

「子ども・子育て新システム」については、第 12 回基本制度ワーキングチームの中で提示（別紙のとおり）したように、多くの不明な点があり、一部、明らかになった事項もあるが、「今後の検討課題」とされたものが多く残されている。

こうした中で、去る 7 月 29 日、少子化社会対策会議において、「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめについて」が決定されたところであるが、このとりまとめにおいても、引き続き、今後検討すべき課題が多く残されている。

これらの課題については、基本制度ワーキングチームで議論を行うにあたって、まずは、地方との事務レベルでの協議等で十分に詰めを行っていただきたい。

その上で、特に、以下の点について、提言する。

1. 基本的な考え方

子ども・子育て支援施策を充実するためには、地域の実情、実態に応じて、子ども・子育て支援に主体性と責任を持って取り組んでいる地方が、それぞれの裁量と創意工夫を今以上に十分に発揮できる仕組みとすることが不可欠であることから、「社会保障・税一体改革」の分科会における議論を踏まえながら、国と地方の役割分担を明確にしたうえで、その財政スキームや地方の裁量権の拡大について、検討を進めること。

2. 財政スキーム

子ども・子育て包括交付金（仮称）については、その創設の是非を含め、次の観点で検討を行うこと。

○子どものための現金給付（現：子ども手当）は、全国一律で支給されるものであり、地方に裁量の余地がなく、地方が自由度を持って地域の実情に応じた給付等を設計するという新システムの考え方にふさわしくないことから、「子ども・子育て包括交付金（仮称）」から除外すること。

○同様の趣旨から、今後の検討の結果、サービス給付であっても、地方の裁量が小さいものは、「子ども・子育て包括交付金（仮称）」から除外するなど、地方が地域の実情に応じて行うサービス給付等に係る裁量的経費と明確に区分すること。

○地方が裁量を持って行うサービス給付等については、その用途を最大限広く取り、国による制約は最小限とした上で、必要な財源を確保すること。また、現在地方が子育て支援に関して実施している独自の事業についても、幅広くその対象とすること。

3. 地方の裁量権を拡大する仕組み

「待機児童が多い地域」、あるいは「過疎化の進行により、児童が少なくなっている地域」など、それぞれの地域の状況は様々である。また、全国どの地域に住んでいても、必要な保育や就学前教育などを等しく受けられる仕組みが必要であるが、国の定めた全国一律の基準が妨げとなり、制度をうまく活用できないといったこともある。

中間とりまとめでは、様々な基準について「全国一律の基準として定める」との記載があるなど、地方の裁量権の拡大が実現されるのか懸念されるところである。現行の基準（「従うべき基準」とされているものや様々な「事業実施要綱」など）を基礎とするのではなく、新たなものも含め、基準の廃止、あるいは「参酌すべき基準」とするなど、地方の裁量権の拡大を図ること。

その上で、個々の給付、事業について、地方の裁量権がどのように広がるのか、具体的に明らかにすること。

4. 地方との協議

中間とりまとめにあるように、「子ども・子育て包括交付金（仮称）」や費用負担などの財政スキーム、都道府県の役割、地方の裁量権を拡大する仕組みなど、「今後の検討課題」が数多く残されている。

ワーキングチームを再開するに当たって、まずは、残された課題について、今後、具体的にどのように検討を進めていくのか、スケジュールを明確にすること。

その上で、国と地方の協議の場で地方公共団体と十分に協議を行い、成案とすること。

「子ども・子育て新システム」に対する意見について

平成 23 年 5 月 31 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

子ども手当の地方負担の問題に加えて、「子ども・子育て新システム」については、少なくとも、次のような不明な点が残されていると思われますので、ご説明いただくようお願いいたします。

〔財政スキーム〕

(子ども・子育て包括交付金)

- ① 子ども手当のような裁量権が働かないものと、地方が担う裁量権のあるサービスを一緒にして、包括交付金とするのか。
- ② 都道府県は包括交付金の対象とならないのか。
- ③ 現在地方固有の財源（地方税、地方交付税）で賄っているもの（公立保育所の運営費など）も国の勘定に入れ、包括交付金にするのか。
- ④ 事業計画の実施に必要な費用を交付することとなっているが、総額や地方への配分基準についてどう考えているのか。
- ⑤ 地方の裁量的な取組（独自の取組）を事業計画に掲載した場合にも、包括交付金の対象となるのか。

(費用負担)

- ① 国、地方の恒久財源の確保をどのように行うつもりなのか。
- ② 国、地方、事業主等の負担割合をどのように考えているのか。どのように決めるつもりなのか。
- ③ 財源論を抜きにして、給付やサービスが決められるのか。財源が確保されなかった場合、どうなるのか。
- ④ 都道府県が市町村に対して交付することとなっている「負担金・補助金」は、具体的に何を想定しているのか。(※2)

〔地方の裁量権の拡大の仕組み〕

- ① 地方の裁量権は、どの給付及びサービスで、具体的にどの部分で広がるのか。明確にしてもらいたい。

- ② 「子ども・子育て支援給付」と「子ども・子育て支援事業」の区分が行われているが、両者の違いは何か。区分する意図は何か。
- ③ 仮に、「給付」が裁量権のないもの、「事業」が裁量権のあるものを想定しているのであれば、小規模保育や家庭的保育などの多様な保育には裁量権がないのか。

〔都道府県の役割〕

- ① 新システムの中で、都道府県の役割をどのように位置付けるのか。
- ② 都道府県は包括交付金の対象とならないのか。（再掲）
- ③ 実施主体が市町村のみとなっているが、社会的養護や、幼児教育・保育等の質の確保のための研修など、都道府県が実施主体になる事業の位置付けはどうなるのか。（※2）
- ④ 市町村新システム事業計画（仮称）と都道府県の新システム事業支援計画（仮称）との関係はどうなるのか。（※2）
- ⑤ 都道府県の新システム事業支援計画（仮称）の内容は、具体的にどのようなことを考えているのか。（※2）

〔幼保一体化〕

（認可、指定権限）

- ① 総合施設（仮称）の認可や、こども園（仮称）、多様な保育サービスを行う事業者の指定、さらには指導監督などの権限を誰に付与するのか。
- ② 仮に、市町村にこれらの権限が付与される場合、市町村を超えて多様な保育サービスが行われる場合の広域調整などの役割は誰が担うのか。

（地方の裁量権）

- ① 総合施設（仮称）の設置基準については、ナショナルミニマムとしての全国一律の基準の内容、地方の裁量に委ねる内容をどう考えているのか。
- ② また、同様の趣旨から、指定基準に関してもそれぞれどのような内容を考えているのか。

（市町村新システム事業計画（仮称）・都道府県の役割）

- ① 市町村新システム事業計画（仮称）の策定にあたって、市町村と都道府県の役割、内容についてどう考えているのか。
- ② 新たなシステムにおいて、教育・保育の質の確保、広域調整など都道府県が担う役割や市町村との関係について、どのように考えているのか。その内容を具体的に示されたい。（※1）

（国の窓口の一本化）

- ① 総合施設（仮称）を仮に内閣府が所管することとなれば、国では三重行政となってしまうが、今後の国の窓口の一本化についてどう考えているのか。
- ② 国の窓口が三つとなった場合、地方自治体との連携をどう図っていくのか。（※1）

（公定価格）

- ① こども園給付（仮称）の地域別の公定価格は、具体的にどういった基準、単価をもとに設定しようとしているのか。

（教職員の研修体制）

- ① 教職員の資質を高めるためには、職員の配置とあわせ研修体制の充実が必要と考えるが、そのための体制、制度の充実と財源措置についてどう考えているのか。

（小規模多機能な保育事業）

- ① 人口減少地域においては、具体的にどのような事業の組み合わせが可能となるのか。また、どのような実施体制・方法を考えているのか。（※1）

〔その他〕

（政府の推進体制）

- ① 政府の推進体制の一元化をどのように制度化するのか。

（その他）

- ① 平成 25 年度からの本格実施を目指すとされているが、今後のスケジュールをどのように考えているのか。（※2）
- ② 出産手当金（健康保険）と育児休業給付（雇用保険）の一体化を想定している「出産・育児に係る休業に伴う給付（仮称）」は、具体的にどのような仕組みを考えているのか。（※2）
- ③ 妊婦健診は、本来全国一律のサービス給付として、国が責任をもって行うべきものだと考えるがどうか。（※2）

※1：5/25 幼保一体化 WT で追加した項目

※2：今回（5/31）追加した項目

「子ども・子育て新システム」について

全国保育協議会

1. 全国保育協議会としては、「子ども・子育て新システム」に対し、すべての子どもたちが質の高い保育・幼児期の教育を受けることができる一体改革を実現し、次代の日本を担う子育て新システムになればと、基本制度ワーキングチーム等の議論に参画してきた。
2. なかでも、一体改革については、制度・財源の一体化と所管官庁の一本化が大きな柱であり、その中で質の高いもの、現在より良い制度を作り上げることができるとするならばと、積極的に議論に参画してきたところである。しかし、現状では所管官庁の一本化も空洞化していく。
3. 7 月 29 日の「中間とりまとめ」以降、全国保育協議会はさまざまな問題についていくつも不十分な点を感じていた。
こうしたなか、11 月 24 日の第 16 回基本制度ワーキングチームにおいては、幼稚園が現在の幼稚園として独立存続する状態の制度案が示され、幼保一体化は有名無実、空洞化したものとなってしまった。これは当初からの議論を根底からくつがえすものであり、全面的に反対せざるをえない。

1. 私学助成について

- （１）子ども・子育て新システムの財源構成について、私学助成を別枠として整理することは、基本制度案要綱の根幹が揺らぐばかりでなく、中間とりまとめに至った経緯を覆すものである。
- （２）これは、子ども・子育て支援に関する財源一元化をもって、包括的に給付とサービス提供がなされるとのこれまでの給付設計の整理に反している。
- （３）これにより、中間とりまとめにある「財政措置の一体化等により、満 3 歳未満児の受入れを含め、幼稚園及び保育所等の総合施設（仮称）への移行を促進」とする幼保一体化の実現は困難である。
- （４）総合施設も含めた施設類型の三元化が固定され、対策の中心となる 3 歳未満児の受け入れ対応が制度上で義務づけられないままでは、待機児童の解消は見込めない。また、上乗せ徴収等を認めることは、サービスを必要とする子どもたちへの利用を制限することになる。

2. 子ども・子育て包括交付金（仮称）について

- （１）対象となる給付・事業に区分を設けることの是非について、市町村の自由度を高める方向での検討は、子どもに係る給付・事業の一般財源化へも拡大する恐れがある。
- （２）子ども・子育てに確実に使われる仕組みであることの制度上の担保が必要である。

3. 市町村の関与について

- （１）基本制度案要綱において記載された市町村の責務を明確に法で定めるべきである。

4. 繰入れ・剰余金の取り扱いについて

- （１）子どもに供するため、社会全体（国・地方・事業主・個人）から拠出された財源が、一般の企業活動に流出することは認められない。さらに、初期投資額を事業コストに算定するような取扱いが適当でないだけでなく、公の支配の及ばない団体への公費支出となり、認められるものではない。
- （２）総合施設のみならず、こども園における資金の繰り入れ先は、学校・社会福祉事業の範囲に限定し、子どものために使われることを確実にする必要がある。企業が保育事業に参入する場合には、社会福祉法人格を取得し、または、速やかな法人格取得を条件として参入すべきである。

5. 財源確保について

- （１）新制度の実施に当たっては、恒久的、安定的な財源を確保することは当然であるが、制度自体も財源によって制約されるものであり、これを先送りして議論が進められている現状は大きな問題であるといわざるを得ない。
- （２）また、民間保育所運営費を児童手当の財源として地方交付税化するとの報道がなされる事態が生じたことは遺憾であり、大きな不安が生じることは当然である。

第17回基本制度ワーキングチーム提出意見

平成23年12月6日

日本保育協会 坂崎隆浩

1. 国の所管及び組織体制について

「子ども・子育て新システム」については、国民から見て分かりやすい一元的な制度とすることが第一の目的とされているが、「こども園給付」として給付の名称は一本化されたものの、3歳未満児の受入、指定制度の扱い、保育料の上乗せ徴収の取扱、私学助成等の既存の補助制度の取扱、認可外施設の問題などこれまでの幼稚園制度と保育制度の違いや歴史的経緯などから様々な点において例外的な取扱があり、真に国民に分かりやすい一元的な制度かどうかについては疑問を感じる。

さらに、国の所管については、子ども家庭省（仮称）を目指すのであればその構想と工程表を明らかにした上で、当面の措置としての姿を示すべきである。今回示された案が全てであるとすれば、所管が3つの府省に及ぶことになり、府省相互の連携や国と地方組織の関係など新たな弊害が生ずることが予想され大きな懸念を感じる。この弊害を回避するためには、給付の一体や子ども子育て会議、諸調整を内閣府に置くとしても、総合施設においては何らかの手だてを生じ、両省もしくは一方の省にて行うことが当面の間望ましい処置と考える。（社会福祉法人が設置主体の施設については、引き続き社会福祉法人としての使命が果たせるように考えることが望ましい。）

2. 総合施設（仮称）の具体的設計について

（1）施設の設備

現在、都道府県等では保育所最低基準の条例化に向けて準備が進められているが、保育所最低基準については、戦後まもない時期に定められたものであり、乳幼児の発達や家庭的な雰囲気の中での生活の営みに適したものになっていないとの指摘がある。総合施設（仮称）の施設設置基準を定めるに当たって、幼稚園と保育所の現行基準を単になぎ合わせるのではなく、各分野の専門家（特に低年齢の小児保健や食育）の意見を踏まえ総合施設（仮称）に相応しい基準を策定すべきである。尚、設備における総合施設のインセンティブも、当然具体的に示すべきと思われる。

（2）施設に置かれる職員

総合施設（仮称）は、これまでの幼稚園と保育所を総称した施設であるが、これまでの経緯から見れば、3歳未満の乳幼児の保育を行う総合施設（仮称）と、3歳以上の児童のみの学校教育・保育を行う総合施設（仮称）が共存することとなる。保育士・教諭（保育教諭）の様々な処遇改善は必須とした上で次のことがらを強く望む。

・子どもの保健に関する整備

現在、幼稚園及び保育所における児童の保健に対する基準は、学校保健安全法の規定を基本としているが、学校保健安全法は、主に小学生以上の児童・生徒を対象として定められており、乳児を含む3歳未満の乳幼児への配慮については、法令的に不十分である。3歳未満の低年齢児保育については、近年、急速に保育需要が高まっていることか

ら、「子ども・子育てビジョン」において、3歳未満人口に対する保育所利用率を、現在の24%から、平成29年度までに44%まで引き上げることを目標として設定されている。3歳未満の乳幼児については、感染症等に罹患し易く健康や保健に特別の配慮が必要であり、かつ、保護者から病児・病後児保育等の充実について要望が強い現状である。しかし、保育所・幼稚園は病児のための施設ではあり得なく、地域の小児医療機関と行政が対応した「病児保育室」の設置が必要である。

従って、総合施設における感染症等の児童の健康管理や保健体制について、小児保健・医療の専門家の参加を得て協議し、保健室の設置義務と看護師を中心とした運営の確立について早急に実現すべきである。

・子どもの健やかな育ちを保障するための食事の提供に関する整備

総合施設が長時間保育及び延長保育を実施する施設であるならば、そこは子どもにとって生活の場であり、子どもの健やかな育ちを保障し、子どもの発達過程に応じた食事のあり方にも十分な配慮が必要となる。保護者からのニーズと共に、子どもが同一の食事を共にする食育の観点からの意義を考慮し、保育所だけでなく、一部の幼稚園でも調理室が設置され、食事の提供が増加している現状を踏まえ、現在有している資源を十分にいかし、発展できる総合施設を望む。

成長期にある乳幼児にとって、1回1回の食事が学習の場である。0歳から就学前までにかけて、お腹のすくりズムをつくりだし、食べものを見て、匂いを感じ、手で触れ、味わうといった五感を使った体験を積み重ねて食べたいものを増やし、食べる行為の自立と共に、食文化を獲得していく。そこには、人とのかかわる力を育む意義からも、教諭や保育士、友達等と一緒に食べる経験は欠かすことができないものである。四季折々の季節（旬）を感じ、行事食を通じて日本の生活文化にふれることから、食べもの、命の恵みに感謝する気持ちを育むなど、総合施設においても生涯にわたる「食を営む力」の基礎を培う場を保障していかなければならない。

また、乳汁、離乳食、幼児食への移行期の子どもや、体調不良の子ども、食物アレルギーのある子ども、障害のある子どもなど、特別な配慮を必要とする子どもを含めた一人一人の子どもの心身の状態に応じた対応ができる環境も整備していく必要がある。

こうした総合施設で食事提供の仕組みを構築していくことは、保護者の食に関する知識や技術が不足している中で、食を通じた保護者に対する支援、教育的な機関として重要な役割を果たすことにもなる。さらには、地域の「食」を豊かにするキーステーションとなることも期待される。

具体的には、保育所や幼稚園が整備している調理室等の物的資源をいかすと共に、栄養士・調理員等の人的資源についても有効に活用していく仕組みを整えていく必要がある。そのためには、学校給食法や学校給食実施基準も参考にしつつ、総合施設において、子どもの健やかな育ちのために、十分な量と質の両面から豊かな食事の提供ができる法的整備も進めていく必要がある。

尚、当然のことながら総合施設化に伴う事務量増大に対する事務員の設置、処遇の改善は必須であるが、仮に必置でないとすれば、現行の事務量を相当減らすことが当然の処置と考える。

子ども子育て新システム検討作業グループ 基本制度ワーキングチーム第17回会合への意見表明

幼保一体化WT構成員
(公社)全国私立保育園連盟 常務理事 菅原 良次

1)「社会保障と税の一体改革」における財源の明確化について

前回 WTからの提案内容は、総じて、新システムの将来への展望を具体化するものとして画期的なものといえる。しかし、この制度設計を成功させ、実現するためには、社会保障と税一体改革の実現による財源の確保が必要不可欠である。私たちは、新システムの意義と重要性を積極的に受け止めるとともに、社会的理解と協力を得て何としてでも法案を国会に提案し実現させる必要があると考える。

2)「新システムにおける公的責任と児童福祉法第24条の改正の方向性」について

従来の児童福祉法により虐待等特別な支援を要する子どもたちに対する入所の措置等の規定を設けることによる「全体的な下支えをする」とともに、さらに新システム法により、確実な給付の保障を図る等、「子ども・子育てに関する市町村の役割・責務を明確にしつつ、すべての子どもの健やかな育ちを重層的に保障する」考え方は、大変重要なことと考える。

3)「子ども・子育て包括交付金(仮称)」について

「子ども・子育て包括交付金(仮称)」は一般財源化の方向ではなく、基本制度案要綱と中間とりまとめを遵守した「子ども・子育てに使われる給付」として位置づけるとともに、子どもに対する個人給付と代理受領方式によるこども園給付(仮称)の制度化を改めて要望する。

4) 公立こども園(仮称)の給付等について

これまで公立保育所は、平成16年度からの一般財源化により地方交付税に算定されているはずとされた運営財源が不透明になり、子どもの保育条件や質に重大な影響を与えており、公立保育所を今回の新システムの公立こども園(仮称)・総合施設(仮称)に組み入れることにより、予算・財源の透明化(見える化)の方針を明確にされたことについて、特にすべての子ども・利用者の立場から積極的に評価したい。

5)「利用者負担」について

応能(定額)負担方式に大いに賛同する。時間の設定については、長時間(現行の保育所利用8時間)と短時間(現行の幼稚園利用4時間)をベースに制度を設計し、それを超える延長時間については、現行制度で行われている公的支援プラス応益負担の考え方についての検討に反対するものではないが、この問題は、働き方の見直し、ワーク・ライフ・バランスとの関連においても企業を含め真剣に検討される必要があると考える。

6)「指定制度と配当金」等の問題について

こども園(仮称)の指定制度に関する「①参入段階の要件 ②運営段階の要件 ③撤退段階の規制」についての制度設計に異論はない。その中で「人件費が経費の過半を占める特性を踏まえ、これらの要素を公定価格に反映することも検討」について、積極的に評価するとともに、前述した現行の

職員処遇の劣悪な実態をも考慮されることを、合わせて強く要望したい。

「6項目」の参入段階の厳しい要件を課し、その中で透明性（情報公開）を基本に他の事業収入との区分を明確にした点、および「運営段階の要件」として「学校・社会福祉事業以外の事業に係わる会計への繰り入れを認めない」としたことは積極的に理解したい。なお、株主への配当問題については、認めない案を支持したいと考える。

7) こども園給付（仮称）と既存の財政措置との関係等について

- 前回WTで示された私学助成の在り方は極めて論理性に欠けて情緒的とも感じる。「建学の精神」については、既に、利用料の公定価格設定検討の際の「上乗せ料金」をめぐる論議の中で、個々の幼稚園、保育所に「設立趣旨、目的、特徴、個性、歴史」等があり、幼稚園のみに「特化」し「差別化」されるものではないことを意見として述べたところである。「機関補助」である私学助成制度を新システムに組み込むことは、財源を含めた一元的システム構築と全く異なる考えであり、「中間とりまとめ」に矛盾する内容であると考ええる。
- 私学助成の対象経費として前回資料に提示された「教育の質の向上を図る取組」や「教育条件の向上（幼稚園教諭の一種免許状の保有促進）」、「経営健全性の向上（経営改善に向けた計画の実施に対する支援）」は、「私立施設」に特化した課題ではなく、すべての子どもに質の高い保育環境と利用者が安心できることを保障する上で、総合施設（仮称）、こども園（仮称）全体に実現されることが、社会全体として求められるところであると考ええる。
- 「私学助成」をめぐるこの度の課題は、短時間や長時間の利用形態に関わらず、安定した運営が可能となるこども園給付（仮称）の単価設定を実現することが問題の本質である。
- 預かり保育や子育て支援、特別支援教育等についても、新システムにおける自治体新システム事業計画（仮称）上に位置づけ子ども・子育て会議（仮称）の審議を経て策定する必要がある。したがって、従前の機関補助としてではなく、「中間とりまとめ」に盛り込まれた市町村事業としての「子ども・子育て支援事業（仮称）」として位置づける事業内容であると考ええる。
- 「指定を受けずに、これまで通り教育活動を行っている幼稚園」については、当面、従前の私学助成（機関補助）を準用する等は考えられるが、併せて、こうした「幼稚園」においても上記の預かり保育等を実施する際は、あくまで上記と同様に「子ども・子育て支援事業（仮称）」として位置づける必要があると考ええる。

8) 国の所管及び組織体制について

すべての利用者並びに国民から見て分かりやすい一元的な責任の明確化、体制整備、窓口の一本化等は必要である。これまでの検討を踏襲し、総合施設（仮称）への移行のインセンティブを有効に働かせつつ、子ども家庭省（仮称）を目指しながら、ゴールは新システムが当初より目指した一体化した姿となることが求められる。

9) 子ども・子育て会議（仮称）について

子育て当事者、地方公共団体、労使代表を含む負担者、子育て支援当事者、有識者等から構成された審議会として法定に位置づけるとともに、地方自治体に設置を義務付けることが重要である。

子ども・子育て新システムに関する考え方と課題について

～「現状維持」からより良い制度を目指して～

平成 23 年 11 月 24 日
(公社)全国私立保育園連盟

はじめに

この度の東日本大震災は、未曾有の甚大な被害をもたらし、低成長経済下における日本はさらなる厳しい現実を突き付けられることとなった。しかしながら、何より、子どもたちの将来のため、ここから「再生と新たな創造」を果たさなければならない。そして、それは子どもの最善の利益を求めた歩みを一層強力に進めていく必要があるということに外ならない。

本連盟基本綱領の精神のもと、全国の組織並びに会員の結束を図り、民間事業の社会的使命と先駆性を発揮し、社会保障制度全体に「年金・医療・介護」とともに「子ども」を新たな柱として位置づけ、よりこの国全体の生活を安定させ堅固にすることが、将来への礎となる。「子どもの最善の利益」を最優先するナショナルミニマムを基本に据え、国・地方自治体の公的責任と役割の上に、将来にわたり社会全体で我が国の子どもの育ちと子育てを支える新たな制度とそのため
の早期の財源制度の確立を求めていくことが肝要である。

先般、これまでの議論を経て、子ども・子育て新システム(以下 新システム)「中間とりまとめ」(平成 23 年 7 月 29 日 少子化社会対策会議)が決定した。同内容と骨格は、平成 19 年 12 月以降の少子化対策特別部会での議論を引き継いだものであり、ほぼ 4 年間にわたるこの間の検討に、当連盟では、代表者会議(第 25 回平成 20 年 5 月 29 日以降第 37 回平成 23 年 9 月 28 日)、理事会(第 145 回平成 20 年 2 月 28 日以降第 156 回平成 23 年 11 月 24 日)での意見交換、協議を重ね、定期総会(平成 21 年第 45 回～平成 23 年度第 49 回)における決議を経て、組織を挙げて現行制度より良い制度にするため、検討に参画を行ってきた。

この間、上記の機関決定の下、研究大会(第 51 回山形大会以降第 54 回兵庫大会)でのアピールをはじめ幾度の決議を重ねてきた。同時に、少子化対策特別部会から新システムワーキング・チーム(以下 WT)に至り、その都度構成員として数多くの意見書を提示し、将来に向けた新しいしくみの在り方について、公式の場において忌憚のない意見、考え方を述べ協議の場に積極的な参画を続けてきた。

以上の経過に鑑み、本連盟として「中間とりまとめ」を踏まえ、新システムとして目指すために必要な考え方と課題についてとりまとめる。

1. 子ども・子育て新システムに対する現時点での評価について

新システム「中間とりまとめ」では、今後検討が必要な課題も多く残され、現在は法案提出に向け、基本制度WTを中心に検討が進められている。さらに詳細な事項については、以降も各テーマについて検討が続けられる必要があると考えられる。

一方で、上記に触れたこれまでの議論の「到達点」としてこの度の「中間とりまとめ」については、とくに以下の点について評価する。

- これまでの「保育に欠ける」対象から「すべての子どもに良質な成育環境を保障する」とした子ども・子育て新システム基本制度案要綱並びに児童福祉法の理念に基づいていること。
- 「3歳児を中心とした配置基準の改善」等、質の高い学校教育・保育の実現が謳われていること。
- さらに質改善（機能強化）については、量的拡充と合わせて1兆円を超える額を見込むと共にそのための財源確保を社会保障と税の一体改革により行い、さらに社会全体の理解と協力を得ながらその負担をして頂くことを明示していること。
- すべての子どもに、質の確保・向上が図られた学校教育・保育を提供するために必要な水準の給付を保障する公定価格を明記したこと。
- 子ども・子育て包括交付金（仮称）により、子どもの施策に特定した財源を確保する考え方であること。
- 社会的構成員の協力と参画を基本とした子ども・子育て会議（仮称）の国や地方における設置により、各種支援の計画性や透明性を確保する考え方であること。
- 国・都道府県等と連携し、市町村の権限と責務が明記されていること。
- 0歳から就学前までの、子どもの「発達や学びの連続性」に基づき総合施設保育要領（仮称）等が検討されていること。
- 利用者負担についての軽減が検討されていること。

2. 子ども・子育て新システムの具体化に向けた考え方と今後の課題について

上記の現時点での到達点としての新システム検討内容の評価を踏まえ、本連盟としてとくに重要と考えられる事項について以下に挙げるものとする。なお、下記に挙げる課題については、その実現のため、以降も引き続き組織を挙げて関係方面に理解・協力を要請していくとともに会員各位において新システムの意義等について更なる理解が浸透するよう、より一層の努力を続ける。

- 「すべての子どもに良質な成育環境を保障する」子ども・子育て基本制度案要綱の理念を高く評価し賛同するとともに、その理念を曲げることなく実行に移行する必要がある。
- 子ども・子育て新システムは保育の質の向上に繋がるものであることが重要であり、その法制度による本格実施は、社会全体の理解を得ながら将来に向けた子どもに特定した財源の確保を行う必要がある。
- 総合施設（仮称）における乳幼児の発達の支援は3歳で分断することなく、発達や学びの連続性を確保したしくみを実現することが必要である。また、応諾義務を課し、児童福祉のセーフティーネットとしての機能を確立した制度とする必要がある。併せて、利用者負担については現行の4割負担から軽減がなされることが重要である。
- 子ども・子育て新システムの担い手は、投資や利益の増減に影響を受けない非営利法人を最優先して、万一、その不足を補う役割として多様な経営主体の参入を認める場合は、運営費の透明性の確保や撤退・使途制限を確保すること。指定をする際は、必ず当事者と市町村の意見を参考にすること等のしくみとしていく必要がある。
- 基礎自治体の裁量性の確保については、地方版子ども・子育て会議（ステークホルダー）の設置を義務化し、計画策定、実施、評価、見直し（PDCA）により、透明性を確保する等のしくみとする必要がある。
- 一般財源化された公立保育所についても、利用者主体の立場から等しく利用できる必要があることから、新システムの中に移行し、位置づけるとともに地方交付税に算定されている費用の透明化を図る必要がある。

