

平成23年7月6日

中間取りまとめに際した3つの提言

日本保育協会理事 坂崎 隆浩

前回（第11回と第12回）では、ワークライフバランスを考慮し、子どもの育ちの保障を中長期的な展望に立って保障すべきと新システムへの基本的な3つの提言をした。

今回の提言も前回の提言資料と重なる部分はあるが、子どもの最善の利益の保障を根本におき、再度物事の本質的な考え方を中間取りまとめに際して3つ提言をする。

1. 保育の質改善・質向上と量の拡大、それに伴う財源の確保と新システムの導入は同時に進めていくべきである。

今回の新システムによる保育制度改革への必要財源は社会保障改革の安定財源と確保共に進められると考えられる。つまりワーキングで確認されている「財源無くして改革無し」の前提通り、新システムの法案提出と財源確保は一体で行うべきであり、法案提出も含めて十分な考慮がなされるべきである。今回の政府案では増税時期や具体的な上げ幅は年末まで持ち越されており、段階的な税率の引き上げも含め今後の展開となっている。よって法案だけの提出や実施時期を早急に結論づけたりすることは現時点では危険と言わざるを得ない状況と考えるべきであり、新システムの進め方は慎重に進めるべきと考えるのである。特に質の改善がないままに、量拡大のみでスタートとした場合は、保育は人的構成によって構築されている為、現場の混乱は目に見えており、くれぐれも質改善と向上と量拡大がセットでのスタートが必須と考えるのである。（現時点では新たな仕組みによつての受給権のみの量拡大だけでは少子化時代の乳幼児期の育ちが保障されないと考えられる。よって質と量をきちんと精査した配分が必要だと考える。）新システム導入まで間、待機児童解消・過疎地対策・認定こども園の改善等については計画的に進めるべきである。更に実施時期が明示されたとしても、その間に考慮すべき問題については早急に議論すべき、今後解決すべき課題が沢山控えている。例えば、保育時間を3区分にした代理受領による事務の煩雑化や待機児童が多い都市部での需給調整、待機児童のいない地区での指定性、細かく言えば大都市での認定書受領後利用申込みでの直接契約による弊害、過疎地における子ども集団の維持など細かくスムーズに移行できる配慮が必要であり、現場にとって不具合が生じないように十分な議論と準備が必要である。前回の資料にて新システムの給付全体の費用負担の在り方等については、今後の議論と考えるが、すべての子どもに質の高い保育を保障し、安定的な制度を国が一定の責任と財政負担を負う仕組みが必須と考えるとした。経済団体やマスコミの方にも特段の御願いとともにより日本全体が未来の投資として、子どもの社会創造の一員になるべく社会構築への配慮が必要なのは認識しなくてはならない。これらの上での新システム導入と考えるならば、現時点として慎重に進めることを望むところである。

2. 少子化時代を見据えた近未来の乳幼児期の子育ては、国と地方公共団体の責任の下に、社会全体で支援する枠組みの中で保育事業が展開されることが基本と考えるべきである。

第12回WTにおいて国と地方公共団体における公としての保育保障の責務の記載を求めたこと、特に「地方分権＝市町村の責務」にて保育保障することによる(保育を地方で行うことによる)全面的な一般財源化や地域格差に拡大への懸念を表明している。又、乳幼児期の安心安全こそ第一義であり、児童福祉法に立脚した上でこのこども園の創設が基本であり、未曾有の震災等で一人として死者を出さなかった認可保育所の存在を上げ、社会福祉法人の意義を唱えた。

今回限られた時間の中で、基本ワーキングチームは多くの課題を論議した一定の成果をあげたが、積み残した課題も多い。

この中間取りまとめに際して、再度保育の事業主体が公としての意義について有意義であると考え。特に家族や地域が担っている中で、乳幼児期の公の果たすべき役割とは何かという根底の論議を今一度行う必要があるのではないかと考える。政府における社会保障改革に関する集中検討会議では、安心3本柱の一番目に子育て支援強化をあげているが、同時に成長3本柱では事業主体の多様化として子育て分野における多様な事業主体の促進をあげ、乳幼児期の公による保育を軽視しているかに見える。大切なことは日本の乳幼児期の育ちの保障をどこがどのような責務と方法を持って行うのかということと共に、特に実施主体である事業主の単なる多様化ではなく、保育の質を担保した保障に他ならない。総合施設の設置主体の両論、つまり学法や社福と株式で原則と例外らを含めた公の考え方の整理は未定だと思うが、総合施設の設置主体の在り方や用途制限の緩和については、慎重な論議が望まれる。

乳幼児期の子どもと家庭をどう支えていくかという時に、公に属した枠組みを構築していくことが前提にあるべきであろう。直近の待機児童対策に対する時限的地域的な制限を設けた指定制度の導入が必然な処置と考えるが、将来の少子化時代に対応した乳幼児期を公にて維持する観点は必須であり、その為の質と量と考えるべきなのである。現在の仕組みである公立と法人等が公であることにより、例えば法人であれば、その建学精神や児童福祉における保育を公として展開してその任を果たしていると考え。また乳幼児教育を鑑みて小学校以降との接続を考える時に、個人に焦点をあてた保育を基にして集団教育等を行っていくとすれば、それは何よりも公としてきちんと保障することにより将来の日本の礎となることは明白である。

少子化時代を迎え、尚子どもは社会の大いなる希望である。国と地方公共団体が一緒に責務を負うと共に、社会全体が支援し施設が公としての枠組みとしての存在であるべきことは最重要な課題と考える。

3. 子ども像と児童福祉に立脚した上で、これまで以上に保育そのものの内容（乳幼児期教育）論議を進めることが本来は大切であると考え。仕組みだけではなく、子どもの未来を支える保育そのものを誇る為の論議が必要である。

今回の論議で「乳幼児期の教育」を「保育」と表現したこと、総合施設として学校教育法に位置づける等の一定の評価があるとともに、前回も示した3歳時で分断しない、0歳児からの養護・教育の保障やとりわけ乳幼児教育の行為概念である「保育」の言語の社会浸透については、小学校教育との差異も含め十二分に浸透に努めるべきであろう。

幼保一体化は給付の一体化を目的とした形で決着し、その一体化発展途上ということでのこども指針の3元化を示す等、どのような姿が望ましいのかは制度導入後にも更に論議が必要であろうと考える。(3元化における指針の作成はであれば総合施設や3歳未満児保育所については現行の保育所保育指針の転用で十分であるので一部訂正加筆しておくことが現場の混乱を回避すると思われる。)更に言えば、どの施設に勤めたとしても理論的にも食育や小児保育の重要性は増えることはあれ、減ることはないはずであろう。生活と遊びが中心を成している保育において、食の果たしている役割は単なる生命の保持だけではない。しかし3歳児の外部給食化の一般化等、効率化による外食産業への委託が必然になれば、食が果たしてきた意義を失いかねない。衣食住において、食の部分が軽んじられて来ている現状を憂う。また0歳児から積み上げていく教育における中で、0歳児からの子どもの姿をきちんと学ぶことや小児保健の重要性も考えなければならない。

ここにおいて未来の投資として最低基準や保育単価等補助も含めた「子どもの貧困」「学力の格差」の解消、「子どもの育ちの保障」に加え、人的保障とともに保育内容の強化は重要なこととなる。幼児教育としても学校教育法に位置づけたとしても、保育の姿だけを西洋に真似ただけでは何にもならない。保育内容として進む方向性をイタリアのシッジョやオランダのピラミッド、フランスの哲学らに学びながらも、日本の保育指針やこども指針を幼保がきちんと議論する時間が必要であろう。

当初、単純に幼保一元化の論議のスタート時点で文化や伝統の違いが挙げられたが、保育内容として現行の一致されている教育部門についての厚みや深みを増す内容の論議が一方に必要だと言うことが認識されていない。そのこと進むことが本来、こども指針の一元化の基礎としなくてはならない。子どもを就労等の保護者の状況に置いて保護していく必要性は大切なことである。更に今まで果たしてきた幼稚園・保育所が子ども像を基にした保育内容や評価を進化・深化していくことは、将来の少子化社会の中で世界を見据えた、いわゆる世界に誇れる幼児教育になるのであろう。そのことが、本来であれば人的保障に繋がったり、主任等の専門性などの環境づくりとなるのであろう。幸いワーキングの座長・副座長等はその造詣が深い保育の専門家であり、制度構築の基本制度ワーキング共に、是非その保育内容の発展に寄与できるワーキング等が出来ることを望みたい。

幼保一体化を含む子ども・子育て新システムに関する意見

全日本私立幼稚園連合会
副会長 北條 泰雅

1. これまでの幼稚園の役割を尊重するとともに、地域の実情や保護者のニーズに応じた多様な選択の保障を求めます。
 - ・幼稚園には一世紀を超える歴史があり、その役割を果たしながら独自の文化を形成し今日に至っています。このように積み上げられてきた歴史・文化を尊重すべきです。
 - ・また、地域の実情や保護者のニーズに応じ、幼稚園を含めた多様な選択を保障すべきです。

2. 総合施設(仮称)については、幼児教育の位置づけの明確化が必要であり、中央教育審議会における十分な審議を求めます。
 - ・例えば「国家戦略としての幼児期からの教育」を議論するとともに、家庭教育と学校教育との役割分担を明確にするなど「学校教育」としての位置づけを明確化することを求めます。
 - ・株式会社の参入の在り方を含め、現在、学校教育体系により担保されている教育の公共性・安定性・継続性の確保及び教育の質の確保について、総合施設(仮称)についても、同様に担保することを求めます。

3. 「待機児童の解消策」や「人口急減地域・過疎地域対策」については、できるものから早急に施行することを求めます。
 - ・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鑑み、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化が必要であると考えます。
 - ・幼稚園の通年型預かり保育の拡充や「認定こども園」に対する財政措置の拡充等、まずは、より実効性・即効性の高い施策を行うべきと考えます。

- 4．指定制については、私学の建学の精神の尊重を求めます。
 - ・ 現行の幼稚園制度において既に認可を受けている全ての「幼稚園」に対する指定を求めます。
 - ・ 私立幼稚園が現在行っている「園児の選考」「価格設定の自由」「宗教教育の自由」等の保障を求めます。
 - ・ 指定基準について、幼稚園設置基準との整合性を確保し、ナショナルミニマムを確保するとともに、30人学級の実現などさらなる質の向上を図ることを求めます。
 - ・ 幼稚園を含め、幼児教育に係る給付水準については、現行以上の水準の保障を求めるとともに、幼稚園と保育所との利用者負担の公平性の確保を求めます。
 - ・ 過疎地など人口減少地域における小規模施設について、基礎自治体における単価の上乗せや広域自治体における機関補助等の財政支援を排除せず、また、地価や人件費等物価が高い大都市においても、基礎自治体における単価の上乗せや広域自治体における機関補助等の財政支援を排除しないことを求めます。

- 5．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を求めます。

- 6．子ども家庭省（仮称）創設の検討については、幼児期の教育から小学校以降の教育との連携・接続を考慮して、十分な国民的議論を求めます。

子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ（案）」に対する修正意見

2011年7月4日

日本テレビ 宮島 香澄

中間とりまとめ案は、基本制度案要綱にいう幼保一体化を実現したものではなく、現段階の制約の中で意見をまとめた「プロセス」です。まずこの認識の共有を文書でも示し、残された課題については引き続き当WTで検討する旨明記すべきです。

また、前回WTでパワーポイントの内容に対して委員から出た意見が十分反映されていない点があるので、以下のように修正をお願いします。

< 頭紙について >

* 2つめの

「本ワーキングチームとしては、他の2つのワーキングチームとともに、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」（平成22年6月29日少子化社会対策会議決定）に掲げられた基本的方向性を踏まえて、関係者間で意見集約を図りながら、議論を重ねてきた。」

（理由）4つめの「踏まえる」としている箇所があり、その表現と合わせるため、「に掲げられた基本的方向性」は削除していいと思います。

* 4つめの

「本ワーキングチームとしては、今回、中間的に議論をとりまとめたが、今後も「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」及び本とりまとめを踏まえ、平成23年度中に、早急に法案を提出し、25年度の施行を目指すことができるよう、国、地方及び事業主の負担の在り方、利用者負担の在り方、既存の財政措置との関係など費用負担の在り方、国における所管の在り方、ワークライフバランスの在り方、国の基準と地方の裁量の関係など地域の実情に応じた給付・事業の提供のための仕組みの在り方、その他の残された検討課題について、できる限り速やかに検討を再開したい。また、検討に当たっては、実施主体である地方公共団体など関係者と十分に意見交換を行うこととしたい。」

（理由）次期通常国会に税制抜本改革と共に法案提出する場合、万一社会保障・税一体改革の審議が遅れても、幼保一体化・イコールフットINGの制度改革は先行実施す

べきであり、その旨を明確化すべきです。

また単に「課題」ではなく「検討課題」とし、中間とりまとめの検討事項に関する議論を当WTで再開すべきです。

<本文について>

*「12ページ、 幼保一体化、6 給付の一体化及び強化（こども園給付（仮称）の創設等）、

（1）こども園給付（仮称）の創設」に2つめの として以下の項目を追加。

「こども園給付（仮称）の対象となる総合施設、幼稚園、保育所等はすべて、こども園（仮称）の名称を名乗ることができる。」

（理由）名称の一本化は幼保一体化の重要な議題でありその旨明記しておくべきです。

*「19ページ、 幼保一体化、7 施設の一体化（総合施設（仮称）の創設）、

（1）基本的な位置づけ」1つめの を修正。

「 学校教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供する総合施設（仮称）を創設する。総合施設（仮称）の根拠法として総合施設法（仮称）を制定する。なお、総合施設、幼稚園、保育所の根拠法の本一化については、引き続き検討を行う。」

（理由）法律の本一化は、幼保一体化に欠かせないものであり、基本制度WTに託された今後の重要な検討課題です。その旨明記すべきです。

*「21ページ、 幼保一体化、7 施設の一体化（総合施設（仮称）の創設）、

（2）基本的な考え方、 二重行政の解消」2つめの を修正。

「 総合施設（仮称）における指導・援助の要領として「総合施設保育要領（仮称）」を定める。なお、総合施設保育要領（仮称）、幼稚園教育要領、保育所保育指針の統合、こども指針への一本化については、引き続き検討を行う。」

（理由）指針の本一化も、前回の基本制度WTで合意に至っていない事項であり、引き続きの重要な検討課題です。この旨明記すべきです。

* 「21ページ、 幼保一体化、7 施設の一体化（総合施設（仮称）の創設）、
（3）基本的な考え方、 設置主体」の*のふたつを以下に変更。

「*一定の要件を満たした法人の扱いについては、イコールフットィングの原則に基づき詳細を今後検討する。」

（理由）待機児童解消が喫緊の課題である今、総合施設の数を中心に増やすかが重要です。指定基準を満たしているにもかかわらず認可外とされる施設が増えると、総合施設法や総合施設法保育要領の対象外の子どもを多数作ってしまうことになります。

* 「30ページ、 その他、1 実施体制」冒頭に以下の項目を追加

「総合施設、幼稚園、保育所等を含む新システム全体の国の所管を、施行時に一元化する。」

（理由）子ども家庭省（仮称）の創設は、いつ実現するか不透明です。それまでの間も、新システムスタート時に、総合施設、幼稚園、保育所の所管を一元化することを明記すべきです。どこにするかは、今年後半のWTで議論すべき検討課題です。

以上

中間とりまとめの意味と残された課題

大阪市立大学 山縣 文治

委員として委嘱を受けながら、「中間とりまとめ（案）」（以下、中間とりまとめ）の重要な会議に、大学の講義のため欠席することをお詫びします。そのうえで、委員として最後の責任を果たすため、書面で議論に参加させていただくことをお許しいただきたい。

なお、本書面で提示する意見は、「中間」段階でのとりまとめという性格上、これまでの議論から逸脱する新しい提案あるいは論点の提出ではなく、すでに会議の席上であるいは紙面を通じて表明したもののうち、「子ども・子育て新システム基本制度案要綱」（以下、案要綱）の骨格にかかわる部分について、再度提出するものです。

1. 「中間とりまとめ」は残された課題を明示することに意味がある

前回の会議において確認されたように、中間とりまとめは、検討のベースにあった案要綱を踏まえ、3つのワーキングチームでこれまでに議論できたものと、議論しきれなかったものを整理するという意味合いであることをまずは確認させていただきたい。

すなわち、要綱に示す基本的方向は否定されたものではなく、その範囲内での整理をし、残された検討課題あるいは論点については、再開後継続的に議論するということです。

2. こども園間の制度矛盾を発生させないための管轄の一元化

制度的には、幼稚園と保育所の二元化、利用者からみたら、これに認定こども園を加え三元化となってる現行制度を改革し、すべての子どもに共通の質の良い保育、教育を提供することが案要綱の基本的考え方でした。一方、それぞれの制度には歴史と特性があり、一気に一体化するには乗り越えるべき課題が存在しますが、将来的には一体化する必要があるというのがほとんどの委員の意見であったと理解しています。ただし、「将来」の意味合いについては、委員により幅がありましたし、委員によっては具体的な数字をあげられなかった方もいらっしゃいました。

中間とりまとめでは、この点が十分表現されていないような気がします。したがって、一体化に向かっているという姿勢が読み手にしっかりと伝わるような書きぶりを希望します。すでに、会議で合意されたことは、幼稚園および保育所を含め、4つの施設群がすべて、「こども園」であることであり、少なくともこれは記載すべきです。さらに一里塚としてとらえるには、「こども園」の管轄省庁の一元化、最終的には法律の一元化というステップが明示されずと、さらに具体的にイメージできると考えられます。とりわけ、管轄の一元化は重要で、管轄が異なると、省庁内の整合性が重視され、時間とともに、「こども園」制度が4つの類型間で異なってしまう、給付だけの仕組みになってしまう可能性があります。国が一元化しなければ、市町村も一元化しない可能性があり、ますますの混乱を生じさせることになります。

3. こども園間の理念の整合性を維持するためのこども指針の一体化

案要綱では、こども指針も一体化を基本としていました。しかしながら、制度を四元化したため、こども指針も結果として、総論以外は四元化するという案になってしまっています。これについては、前回の会議で多くの委員が指摘されたところですが、これに対応する表現が、

中間とりまとめでは十分記載されていない感じがします。

経験的にいうと、実践現場においては、各論部分が日常的には意識される可能性が高く、そうすると、施設間の比較あるいは違いが逆に意識されることになり、一体化にむけての妨げになることも考えられます。むしろ、日々子どもたちと向き合い、寄り添っておられる現場の先生方が子どもの育ちの共通性を意識され、実践レベルからの一体化に向けての内実を構築して行きやすい環境をできるだけ早く整える必要があると感じています。

前項で指摘した市町村レベルでの管轄の一元化が進めば、現在はあまり行われていないといわれている四類型および公民を超えた研修等も促進されると考えられます。制度からの一体化志向と、実践からの一体化志向、この双方が有機的につながることによって、より質の高い実践が可能になるものと考えています。

4. 第四類型のこども園の総合施設移行促進

第四類型のこども園も、指定基準を満たしているという意味では、現在の認可制度と同等の扱いになるはずであり、将来的には総合施設に向けて「移行の推進」を図る必要があります。ただし、待機児対策に走るあまり、指定基準を緩和してこれを推進することは、当然のことながら避けなければなりません。これは、現在、待機児が多い地域で緩和適用されている最低基準についても同様で、これを既得権とすることは望ましくなく、あくまでも緊急措置と理解すべきだと考えます。

加えて、第四類型に属するものについては、中間とりまとめにあるように、撤退規制を明確にする必要があります。残念ながら、わが国の出生数は少なくとも今後15年間は継続的に減少することは否定できません。これは、出生率が少々回復しても同様です。そうすると、結果的には撤退せざるを得ない状況を避けることはできません。この点は高齢者福祉サービスと大きく異なるところであり、高齢者福祉サービス以上の慎重な撤退規制の検討が必要となります。この点は、学校法人以外で運営している幼稚園、社会福祉法人以外で運営している幼稚園、地方裁量型で運営している認定こども園においても同様です。

5. 社会的養護・障害児に対する支援

標記課題については、十分な議論の時間をとることができませんでした。その結果、中間とりまとめにおいては、「更に検討」あるいは「検討」という表現が多くなっていますが、委員においても、この点を十分に意識しておいていただきたいと思います。

また、この間、いわゆる障害者虐待防止法が成立し、保育所を利用している障害児についても、職員による虐待（関わり放棄を含む）への対応が図られることになりました。児童福祉施設のうち、社会的養護関係施設および障害児福祉施設等においては、児童福祉法において被措置児童等虐待制度が導入され、すでに対応が図られています。

しかしながら、もっとも利用者の多い施設である保育所についてはこれが適用されていません。残念ながら保育所においても職員による虐待がみられるところであり、これへの対応を検討する必要があります。これは、幼稚園を含むすべてのこども園には、少なくとも敷衍して検討すべき課題であると認識しています。

（最後の2段落は、これまでの議論では意見を申し述べなかつたものですが、法制定がこの間にされたことに伴う追加意見として、再開後の会議で参考にさせていただけたら幸いです）

2011年7月6日

子ども・子育て新システム「基本制度」に関する意見

一般社団法人
日本こども育成協議会
副会長 山口 洋

1、多様な事業主体の参入は本来、基本制度案要綱の柱である。「社会保障改革に関する集中検討会議(第9回)」でも、菅総理より指示された「社会保障改革案の提示について」の中で、「成長」3本柱では、「NPO や民間企業など多様な事業主体による多様なサービス提供の促進」を指示されている。このような重要項目にもかかわらず、中間とりまとめ以降の残された課題として多様な事業主体の参入が論点として上がってこないことは大きな問題であり、残された課題 ~ に加えて論点として明記されるべきである。

2、**末松座長が何度もおっしゃってきた通り、多様な事業主体の参入の促進はコンセンサスである。**

多くの委員の方々より、イコールフットイングによる多様な事業主体の参入を促す制度設計にするべきであるという意見があり、これはコンセンサスである。コンセンサスにもかかわらず、それに反する意見と両論併記という形で中間とりまとめ(案)に明記されているのは、本来コンセンサスが記載されるべき中間とりまとめ(案)としてふさわしくないと考える。一定の要件の内容を検討することは理解できるが、以下を残すことは大半の委員の方々の意見と反することであり、以下は省くべきである。

以上