

ちやいどネット大阪・
マッセ OSAKA 共催講座

マッセ・セミナー

- 開催日 2011年2月27日(日)
- 会場 大阪府社会福祉指導センター
多目的ホール

どうなるの!? 保育・教育・子育て ～子ども・子育て新システム基本制度の中間議論に学ぶ～

淑徳大学総合福祉学部 教授

柏女 霊峰 氏

はじめに

私は、千葉県にあります淑徳大学で、子どもの福祉を中心に担当して、社会福祉士や保育士の養成などに携わっています。

子ども・子育て新システムの動向について、それまでの経過をご報告して、これからの先生方のお考えの参考にさせていただければと思います。昨年6月29日に「子ども・子育て新システム基本制度案要綱」が閣議決定されて以降、正式な決定事項はなく、今のところはそれが決定しているものということなので、そこへ戻りながら進めていかざるを得ないのですが、ちょうどその報告が発表される前日にちゃいるどネットでご報告をしました。そのときに、なぜこの新システムの検討に至ったのかという経緯まで詳しくお話ししたのですが、ほとんどの方が初めて私の話をお聞きになるということですので、全体の経緯から話を進めていきたいと思います。

資料は、「保育・子育て支援の新しい幕開けに向けて」と、資料-1「幼保一体化について」、資料2「参考資料」の三つを使ってお話ししますが、『子ども家庭福祉論』というチラシの裏に、『保護者支援スキルアップ講座』や『保育相談支援』『保育者の保護者支援～保育指導の原理と技術』といったチラシが入っています。実は、私は、ソーシャルワークとも違う、カウンセリングとも違う、保育士の専門性を生かした保護者支援、保育士がその保育技術を使った保護者支援をどう展開しているかという研究をずっと続けています。これは「保育相談支援」という技術と命名されてこの4月から保育士養成校に入る学生た

ちに教えられることになった科目です。受付に、橋本先生や西村先生などと一緒にまとめた、イラスト入りの『保護者支援スキルアップ講座』の本が取り寄せられていましたが、もしよろしければお手に取っていただければと思います。

1. 子どもを生み育てにくい社会

なぜ今、子ども・子育て新システムの検討なのかというところから話を説き起こしていきたいと思います。

今、わが国においては、子どもを生み育てにくい社会が急速に進行している。出生率の低下、統計史上最高を更新し続ける子ども虐待件数、保育所・放課後児童クラブ入所児童数や待機児童の存在がそれを示し、社会養護の下にある子どもも増加している。子どもが育つこと、子どもを生み育てることを社会が正当に評価していないため、子育ての苦勞が喜びを上回り、厭われていく。子ども家庭福祉制度は、児童福祉法制定当初の前提条件が崩れたにもかかわらず、基本的に当時の体系を維持している。

これは保育もそうですが、児童福祉法の制定当初は、子育ては第一義的にはご近所同士の助け合いで、あるいは親族のお互いの助け合いでやってください。それで駄目な場合は、昼間誰も見ることができない子どもがいたら、その子どもについては保育所という施設に通ってもらいます。また、昼も夜も誰も見ることができない子どもがいたら、その子どもは養護に欠けると行政が認定して、児童養護施設や乳児院、あるいは里親の下で暮らしていただきます。でも、あくまでもそれは行政が「保育に欠ける」「養護に欠ける」と認定した場合だけであって、それ以外の場合は基本的に隣近所や親族のお互いの助け合いでやってくださいという前提条件がついていました。

ところが、世の中が豊かに便利になっていくにつれて、私たちはその前提条件そのものを失っていくことになります。つまり、隣近所で子どもを預け合う関係や、おじいちゃん、おばあちゃんが子どもの面倒を見たり、あるいはお兄ちゃんが弟の面倒を見たりということがなくなってきたわけです。ところが、システムは変わっておりません。相変わらず「保育に欠ける」、あるいは「養護に欠ける」と認定されない限りサービスは利用できないというシステムになっています。ここに乖離が生じてしまって、保育に欠ける子どもたちがいけばどんどんつくられていくような状況になっていったと言えるかと思います。

これに対して高齢者や障害者の制度は、これは善かれ悪しかれですが、そういう時代になってきた状況に合わせて、システムの改革を行ってきています。例えば、今から10年ほど前に介護保険制度が導入されました。介護ももともとは隣近所や親族のお互いの助け合いでやってください、それで駄目な場合は特別養護老人ホームに入所してもらいますというようにしていたのですが、その前提条件が崩れてしまいましたので、みんなでお金を出し合って、みんなの助け合いでやろうではないかという仕組みにしたわけです。これが保険制度です。介護保険という制度を作って、そこに介護保険のためのお金を拠出して、介護が必要になったら権利として介護サービスを受けられるようにしましょう、そのサービスは施設入所サービスだけではなく、いろいろな在宅サービスをたくさん用意して、家庭で介護している場合も使えるようにしましょうではないかという仕組みに変えたわけです。

障害の制度についても、お金は税金でしたけれども、そうした助け合いの仕組みに変えていきました。障害者の場合は、それが実情と乖離していたために、今、それはおかしいのではないかということで、制度を改正しようという話になっているわけです。そのように、善かれ悪しかれ高齢者や障害者の制度は時代に合わせてシステムを変えてきたのに対して、子育ての場合は、まず親が育てて、それを周りの人が助けてくれるという前提のままで進んできています。ところが、その周りの人が助けてくれるという条件がなくなってしまったので、子育ての負担が両親だけにかかってきて、子育てがとてもしんどい状況になってきて、虐待などが急激な勢いで増えているという状況にあるかと思います。

こうした動向の中で、もちろん政府は何もしなかったわけではないのですが、事態の進展の方が改革を上回ってきて、もうこのままでは駄目だという状況になっていって、ついに昨年6月29日、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を閣議決定したわけです。つまり、子どもの仕組みもリニューアルしなければ駄目だということです。

2. 子ども家庭福祉制度改革の基本方向

先ほど言いましたように、もちろん政府も何もしなかったわけではなく、この10年ぐらいつと改革を進めてきていました。改革の基本方向は、好きで結婚して好きで子どもを生んだのだから、あなたたちだけで育ててくださいよと

いう「子育ての私的責任」を強調する立場から、あなたのお子さんだけでも、社会の子どもでもあるのだから、社会全体で助けていかなければ駄目なのではないかという「子育ての社会的意義」を強調する考え方に少しずつシフトさせながら、「必要な支援や介入を進める」。つまり、あなたの子どもだけでも、社会の子どもでもあるので、応援はしますよ。その代わり、あなたの子育てが適切でない場合は、あなたに子育てを任せることはできないので、あなたから子どもを切り離しますよ。今までの、お金を出さない代わりに口も出しません、親族の間で育ててくださいという考え方から、お金も出す代わりに口も出しますよという考え方に方針転換を図りました。支援と介入の二通りの政策が同時に進められているということになります。

ご案内のように、この国会には親権制度改正の法案が出されることになっています。つまり、適切な子育てが行われず、子どもを虐待している親に対しては、親権を停止するという制度なども設けられます。そうした介入と支援の二つの政策が同時に進んでいるということになるかと思えます。

平成12年度がその分岐点です。平成12年度に、いわゆる「児童虐待防止法」が定められました。また、応援する方では、こどもの新エンゼルプランが平成12年から始まっています。「児童虐待防止法」は家庭の中に公権力が介入するという政策であり、新エンゼルプランは家庭での子育てを応援する国家計画ということになります。この二つが同時に施行された平成12年度（2000年度）が政策の分岐点だと私は考えています。そして今、次世代育成支援政策という応援の政策が進められ、かつ、介入政策としては親権制度の見直しなどが進められているということになるかと思えます。

3. 新システムの検討

2009年に新しい親権が誕生すると、子ども手当の創設が大きな政策課題として浮かび上がってきました。子ども手当制度も、社会で子育てという基本的な考え方に変わりはありません。しかし、お金があっても、保育・子育て支援サービスが整備されていなければ使えないということになります。

この15年間、保育所入所児童は全国で48万人増えました。平成7年度当初は160万人、昨年4月は208万人ですから、15年間で4分の1以上増えているわけです。従って、例えば15年前に定員100人だった園が125人になってい

ば、それは決して増えたわけではなく、普通だということになります。

48万人も増えたのに、保育園は500カ所ほどしか増えていません。500カ所で48万人をもし吸収すると、定員1000人の保育所が500カ所できたことになります。こんなことはあり得ませんので、統廃合による保育所数の減少を勘案しても、先生方の園に子どもがどんどん詰め込まれているということになります。つまり、詰め込み政策を取ったわけです。これまでは短時間勤務保育士は2割までしか置けなかったのですが、それが青天井になって、今、公立では6〜7割が非常勤で常勤が3〜4割とか、千葉などでは常勤は1割で非常勤が9割、つまり園長先生と主任ともう一人ぐらいが常勤で、あとは全員非常勤という園もあります。そういう規制緩和をして、どんどん子どもを詰め込めるようにしていったわけです。

なぜそのような詰め込み政策を取ったのかというと、やがて子どもは減るからです。保育所入所児童が減るかどうかは分かりませんが、やがて子どもは減っていきます。今、ちょうど第3次ベビーブームが終わったところです。子どもが少ない、少ないと言われていますが、今から5年ぐらい前が、恐らく第3次ベビーブームのピークだったはずです。

第1次ベビーブームは昭和22年から24年で、そのときには270万人の赤ちゃんが生まれていました。この赤ちゃんが出産期を迎えたときに、第2次ベビーブームになりました。そのピークの昭和48年には、209万人の赤ちゃんが生まれました。約60万人減りました。この昭和48年（1973年）に生まれた赤ちゃんは、今年38歳になります。今、女性の平均初婚年齢が28歳半ですので、それから1年ちょっとたった30歳ぐらいに最初の赤ちゃんが生まれて、その1〜2年後に2番目の赤ちゃんが生まれるとすると、その人たちが32〜33歳ごろに第3次ベビーブームのピークになっていなくてはなりません。そうすると、今から5年ぐらい前が第3次ベビーブームのピークであっただろうと考えられるわけです。

そのときに何人の赤ちゃんが生まれていたかということ、110万人です。第2次ベビーブームに比べて、第3次ベビーブームは100万人減っているわけです。この減り方でいったら、第4次ベビーブームは恐らく60万〜70万人になるのではないのでしょうか。政府の方では確か70万人ぐらいと予測していたような記憶があります。そうすると、これから赤ちゃんはどんどん減ってくるわけで

す。絶対に増えません。ですから、今のうちに詰め込んでおいて、あと5～10年を我慢して乗り切れば空いてくるはずだと考えてもおかしくありません。

事実、私は第1次ベビーブームの少し後に生まれたのですが、私たちのときも、第2次ベビーブームのときも、新しい学校を造らずにプレハブの校舎を建てて乗り切ってきたのです。保育所もそれをやって乗り切れば、後は空いてくる。今保育所をどんどん建てても、どうせ閑古鳥が鳴くものだから、そんなことはやめようというように、政策を行ってきたわけです。ところが、そうやって48万人詰め込んでも待機児童は減らないではないか、どんどん潜在需要を引き起こしているのではないか、一体どれだけの人が利用したいと思っているのだろうかということで2年ほど前に政府が調査したのです。そうすると、当時、3歳未満児を保育所に通わせている人が2割で、家庭で子育てをしている人が8割でした。今、保育所を利用しているのは全国平均24%、ですから4人に1人ですが、当時は10人に2人ぐらいでした。

一方、このときに調査をしたら、38%とか44%とか幾つかの数字がありますが、大体10人中4人が保育園に子どもをお願いして仕事と子育てを両立させていきたいと願っていたわけです。そうすると、保育所の0、1、2歳児枠を倍にしなければ、希望する方を全部保育所に吸収することはできないという話です。もちろん、将来的に0、1、2歳児は減っていきますから、完全な倍ではありませんが、その10人中4人の子どもたちは、そのまま3歳児、4歳児、5歳児クラスに入っていきます。それが大体どれぐらいになるのだろうかということで試算すると、大体100万人ぐらいになったのです。こうして平成20(2008)年2月に、新待機児童ゼロ作戦が定められました。

あと100万人詰め込まなければいけないとなると、飛躍的に保育所を増やしていかなければいけない。しかし、今のような認可制度では急速に増やしていくことができない。公立保育所を山ほど造る時代でもないし、今はもちろん株式会社も入れるけれども、社会福祉法人しか認可されない。そういう制度のままではうまくいかないのではないかと、新しい仕組みを考えなければいけないということになったわけです。これが3年前です。

そして、政府で、特に厚生労働省で検討が始まりました。少子化対策特別部会が設置されて、飛躍的に保育所のサービスを増やしていかななくてはならない。保育所だけではなく、介護のときに在宅サービスを増やしたように、デイ

サービスやホームヘルプサービスや一時預かり等々の地域子育て支援というサービスも併せて増やしていかなければいけないということになりました。

そして、前の自公政権のときにこの検討が始まって、そのときにモデルにされたのが介護保険の仕組みです。つまり、11年前、介護地獄という言葉に象徴される事態が深刻化し、介護サービスを増やしていかなければいけないときに、介護保険という仕組みを作って、施設や在宅での介護サービスを飛躍的に増やした経験から学んだことを保育に適用すればいいのではないかと政府の政策担当者は考えたのです。そして、少子化対策特別部会では、介護保険の仕組みをまねた形で保育所を増やしていくということで検討が進められたわけです。

ところが、おととしの夏、その検討が続けられていたさなかに政権が替わったわけです。新しい政権になると、保育所だけ増やすのでは限界があるのではないか。空いている幼稚園を保育所的にもし使えんとするならばサービスを飛躍的に増やしていくことができるのではないか。また、この際、マニフェストに掲げたこともあり、幼稚園と保育所を一体化する方向性を考えようということにしたわけです。

そうすると、厚生労働省で検討していたのでは幼稚園と保育所を一緒にすることはできません。ですから、検討の場を内閣府に変えたのです。政策の総合調整をする内閣府が中心になって、厚生労働省と文部科学省に声をかけて、「新たな仕組みを作るからよろしく」というようにしたわけです。その「よろしく」と言ったときに、文部科学省はびっくりしました。そんな検討は今まで全くありませんでしたし、幼稚園関係者は、「厚生労働省で保育所を増やすサービスをやっているんだな」ぐらいに見ていたわけです。「詰め込まれて大変だな。でも、幼稚園も希望者が少なくなっているし、このままではじり貧だよな」と幼稚園関係者も思っていたのが、突然一緒になったわけです。

厚生労働省の方では介護保険の仕組みでいくというやり方をずっと推し進めていたので、内閣府でやるときに、厚生労働省側は、今まで検討してきたほぼ出来上がっている素案があるから、それでいこうと声を掛けました。文科省の方は「それでいくのか。介護保険でやらなければいけないのか。幼児教育はどうなるのか」という話で、ここで意見の相違が去年あったわけですが、そうはいつでも新しいシステムでやるから、政治主導ですよという形で、6月29日に子ども・子育て新システムの基本制度案要綱ができたという流れになります。

す。ここまでは、政治主導で来ました。もちろん、厚労省で検討していた介護保険制度に似た仕組みを作ろうという話については、私は入っていませんでしたけれども、少子化対策特別部会で審議会方式で現場の先生方や研究者の意見を聞きながらまとめていたわけですが、新政権は政治主導でやるというように政策の立案の方法を全く変えましたので、6月29日の決定には研究者や現場の先生方はかかわっていないということです。

では、閣議決定したはいけれども、それをどうやって作っていくか。具体的に制度化していくに当たっては、研究者や現場の意見をちゃんと聞かないと使えないものになると政治家も考えたわけです。そして、昨年9月から10月にかけて、この新システムの基本制度をどう作るのかというワーキングチームと、幼稚園と保育者を一体化してこども園を作るという幼保一体化ワーキングチーム、そして、幼稚園と保育所を一緒にしたら幼稚園教育要領と保育所保育指針を一本にしなければいけないので、そのための子ども指針のワーキングチームを作りました。これをどこに作ったかというと、審議会ではありません。子ども・子育て新システム検討会議には、新システムをどうやって作っていくかということを決めていく、副大臣と政務官で構成される作業グループがあって、その作業グループの下に、日保協、私保連、全保協の代表の方や幼稚園関係の団体の代表の方、あるいは研究者が入った三つのチームが作られています。

そして、この三つのチームで決めていくわけではありません。三つのチームが決めているのではないかと誤解されているようですが、ここは決める場所ではなく、意見交換をする場所ということで設置されています。つまり、ここには必ず作業グループの人が来ていて、その前で意見を交換すると、作業グループの人がその意見を取り上げて、「この制度で行こうではないか」というように、決める人が知恵を授けてもらう、あるいは合意を得ていくための御前会議のようなものになります。

これは、最初、私たちもすごく戸惑ったのです。審議会とは違うのです。審議会というのは、議論をして、そこで決めて、それを採用するかしないかは政府が決めることですが、報告書を書くのです。ところが、これは意見交換の場ですから、それがどうやって反映されたか、誰の意見が反映されたのか、誰の意見がなぜ反映されなかったのかということは一切返ってきません。そし

て、議論が進められていくということになります。

私は、幼保一体化のワーキングチームに入っています。大阪だと山縣先生が三つに入っています。山縣先生は、今、大変ですよ。特に去年などは基本制度のワーキングチームは週1回ぐらい開かれていますから、もう一つが月2回、もう一つが月1回となると、週2回ぐらい行ったり来たりされていました。私よりも年が少し下なのですが、「体力は持つの?」「大丈夫?」と声を掛け合って励まし合っています。

私は幼保一体化に関するディスカッションをしていて、基本制度ワーキングは、基本制度のシステムはどう作るべきか、介護保険に似た仕組みをどう作るかという議論をするところですが、障害とか社会的養護の問題もやっていて、新システムに社会的養護や障害を持つ子どものこともちゃんと書けというようなことを言っているので、こちらへ呼ぼうということで1回呼んでもらって、知恵を出しているということです。

これらのものは全部、内閣府のホームページをご覧いただくと見ることができます。ただし、議事録がすごく遅れています。内閣府もこれを全部運営しなければならぬので、とても忙しいようです。ですので、議事録はまだあまり公表されていませんが、資料は毎回のものが全部公開されています。今日はその中の資料を使いますので、またご覧いただければと思います。議事録が遅いということで問題になりまして、次回から、基本制度ワーキングと幼保一体化ワーキングについてはインターネットで動画配信するという話になりました。動画配信で記録が残りますし、この人がしゃべっているときはこの人は難しい顔をしているという構図や、いろいろな人生模様が見えますのでよかったです。ご覧いただきたいと思います。実は障害者制度改革関係の会議は既に動画配信されていて、私もその委員になっているのですが、そんなことで今検討されていて、今日は保育園と幼稚園の先生が中心ですので、幼保一体化のところをお話したいと思います。

4. 要保護児童家庭福祉

新システムの検討に合わせて、要保護児童福祉関係もリニューアルしようということで、障害児支援や社会的養護関係の議論も同時並行で行われています。これは直接関係するわけではないので、関心のある方は後でお読みいただきたい

と思います。

5. 子ども・子育て新システム基本制度案要綱制定に至る経緯とその内容

昨年の6月に定められた基本制度案要綱がどんな内容なのかということですが、基本になるのは、平成15年の「社会連帯による次世代育成支援に向けて」という報告書です。その後、介護保険を模した仕組みだということを書いています。

確認しますと、2ページの下から6行目ですが、「本システムにより子ども家庭福祉の財源は一元化され、保育・子育て支援制度は、基本的に個人給付（幼保一体給付（仮称）等）に基づく公的保育契約により実施されることとなる」。つまり、介護保険政策とほぼ一緒と考えていただいてもいいです。要保育度を決めて、要保育度認定をされたら、その認定証明書を持って自分が使いたいサービスのところに行って、つまりこども園ならこども園に行って、「私は要保育度2の証明書を持っているので、おたくでサービスを受けたい」と言うと、言われた方は正当な理由がない限り断ってはいけないということで、そこで契約が成立という制度にしようということです。

具体的には149ページをご覧ください。

- ① 市町村が実施主体となり、国・都道府県などが重層的に支援する仕組みとする。
- ② 具体的には、国庫補助負担金や労使拠出、事業主拠出金等からなる子ども・子育て財源を一本化して国に『子ども・子育て勘定』を設け、子ども・子育て包括交付金として市町村に交付。市町村は当該交付金を特別会計とし、地方財源と合わせて具体的事業を実施し、かつ、住民のニーズに応じた保育・子育て支援の給付を行う。

説明しますと、今、子ども・子育てで支援というのは、大きく二つのお金で行われます。一つは税金です。保育所や幼稚園はどうしても税金が使われています。もう一つは社会保険です。育児休業中の所得保障や妊婦健診などは社会保険で給付が行われています。先生方も、当然のことながら社会保険料と税という別々の財布にお金を払っていて、その別々のところから保育と子育て支援のサービスが出ているわけです。そのために、なかなかうまく整理が進まないとい

ということが起こっていますので、それを一本化しようということです。

例えば、女の子が生まれたとします。そのご夫婦がそれぞれ月額25万円、20万円のお給料をもらっていたとします。そして、その子が1歳になるまで育児休業を使おうということで、仮に女性の方が育児休業を取ると、育児休業中の所得補償は原則として半分ですから、毎月10万円の育児休業の給付金が、雇用保険の財布からそのご家庭に届けられることになります。この雇用保険の財布は誰が払っているかということ、一部国庫負担もありますが、一般のご家庭の方と事業主が半分を負担しているわけです。簡単に言えば、10万円もらううちの5万円はみんなの助け合い、つまり働いている人が払う社会保険料、残りの半分が事業主の負担ということでお金が回っているわけです。

ところが、この方が育児休業を取らないで、民間の保育所に入ったとします。そうすると、国の基準で言えば、保育単価は地域によって異なりますが、約15万円です。つまり、乳児を1カ月育てると、15万円のお金がかかるのです。このお金は、当然、親に全部負担してもらっているわけではありません。親の収入によって保育料が違うのですが、仮に保育料が3万円だったとすると、残りの12万円は、国が6万円、府が3万円、市が3万円を負担しています。もし市がもう少し加算で付けていけばもっとたくさんになるのですが、国の基準で保育園をやっているとすればそういう負担になります。公立の場合は、地方交付税では入っていますが、国、府の分担としてはお金が来ないので、市が12万円全部負担しています。公設公営で行けば行くほど市の負担がどんどん増えていきますが、民営化すれば国や府からお金が9万円来るので、民営化した方が市の財源を効率的に使える、もっと保育所を増やすほうなどにお金に使えるということで、公設民営化が進むわけです。そうすると、国も府も市もお金を負担しますが、これはすべて税金ということになります。

そうすると、何が起こるか。育児休業を取る人が増えれば増えるほど、社会保険料が上がることになります。もう一つは、事業主の負担が増えることになります。一方、育児休業を使わないで乳児保育を使ったらどうなるかというと、ただでさえ少ない国の税金が、どんどん保育所の方に出ていきます。育児休業を取ってくれば6万円は出ないので、国は事業主の財布をあてにするようになります。だから、イクメンプロジェクトを推奨し、働き方の見直しをしよう、もっと働きやすい環境を作ろうと言うのです。育児休業を進めれ

ば進めるほど、国は税金が助かります。もちろん、イクメンプロジェクトは、素晴らしいプロジェクトだと思っていますが・・・。

ただ、企業にとっては、そんなことをされたらたまったものではありません。そこで、「もちろん育児休業も大事だけれども、国際競争に打ち勝つためには、やはり乳児保育をもっと充実させていくべきでしょう。乳児保育で保育士が来ないのだったら、保育士でなければいけないということはないでしょう。子育てを終えた方にちょっと研修していただいて准保育士という制度を作ったらどうですか。今、看護師だって准看という制度があるでしょう。保育士だって准保育士制度を作ってもいいではないですか。規制をどんどん緩和してはどうですか。保育所の面積基準はたとえば乳児1人当たり1.65平米などとなっているけれども、基準の根拠はあるのですか。ないではないですか」というようにして乳児保育を増やそうと言うわけです。つまり、お互いがお互いの財布をあてにすることなのです。さすがに准保育士制度創設は沙汰やみになっていますが・・・。

これは、昨年6月に聞いていただいた方は、「そうか、夫婦の財布か」と思っ
て出していたかもしれません。つまり、晩ご飯代を夫婦のどちらが出すか。洋食を食べたら夫持ち、和食を食べたら妻持ちと約束をします。和食を食べると妻持ちですから、夫は「今日は和食を食べない？」と言い、妻は当然のことながら「洋食が食べたい」と言うわけです。お互いにそこでやりとりがあって、今日は洋食ということになると、夫は「洋食だから、今日はトーストにしよう。トーストだって洋食でしょう。翌日は和食だぞ」。妻は何と言うかという、「分かりました。じゃあ、しょうがないからおにぎりにしよう」。毎日、トーストとおにぎりだけ食べていて、2人とも栄養失調になりました。それではうまくいかないでしょうという話です。

それなら真ん中に大きな財布を作って、夫も2万円、妻も2万円出して、この4万円でおすしを食べ、「おすしを食べてお金を使ってしまったから、次はトーストにしておこう」とか、「中華もたまにはいいな」「エスニックも食べよう」というようにしてはどうか。この4万円の財布は晩ご飯にしか使ってはいけないけれども、晩ご飯だったら何に使ってもいいというお金にしようではないかと決めれば、これはすごく合理的な考え方です。これが子ども・子育て勘定です。

これを例えば子どもの人口に合わせて市町村に配分して、子どものための特別会計を作ってもらって、子ども・子育てサービスに使うのだったら何に使ってもいいけれども、橋や道路には使わないでください、あるいは高齢者福祉には使わないでください。でも、子育て支援に使うのなら、育児休業中の10万円に充ててもいいし、乳児保育のお金に充ててもいいし、それはそのときのその市町村の実情で考えてくださいということです。例えば、中小企業が多くて、育児休業がなかなか取れない職場が多い市町村であれば、乳児保育に充てていこうとか、大企業がたくさんあって育児休業が取れるような環境が整っている、あるいは国立の研究所がいっぱいあるような市であれば、育児休業中の所得保障を中心にして、乳児保育は少なくともいいとか、それはそれぞれの事情で決めればいい。そういう仕組みを考えようというのが②です。

③給付の内容は、基礎給付（すべての子ども・子育て家庭が利用できるもの）と両立支援・保育・幼児教育給付（仕事と家庭の両立支援のための給付）の2階建てとし、ここには育児休業中の所得補償も入りますし、乳児保育も入ります。いろいろな給付がここでできてくるわけです。家庭的保育も新しく作るなど、いろいろなメニューをそこに作っていく。先ほど言ったように、和食と洋食だけではなく、エスニックも中華も、いろいろなメニューを作って、晩ご飯をいろいろ組み合わせて食べようということです。

④その中の一つとして幼保一体給付を作ります。「保育に欠ける要件」を撤廃して幼児教育と保育をともに提供するこども園を創設し、幼稚園と保育所の一体化を図りましょうということです。

⑤給付の仕組みとして、まず、客観的な基準に基づく保育の必要性を認定する。

これは、要保育認定という言葉は使われていませんが、要介護認定と同じようなもので、長時間の認定と短時間の認定の2段階ぐらいにしようということです。週3日とか、1日5時間ぐらいとかのパート労働に対応するのが短時間型の認定で、これは言うてみれば要保育度1ということになるでしょう。そして、長時間タイプは要保育度2です。介護は1～5までであるのはご存じだと思います。私の父は要介護度が4で、ほとんど寝たきりですが、4の場合だと30万円分、介護サービスを組み合わせるという事になっています。そして、自己負担が1割ですので、3万円負担しているということになります。要保育度の場合も、長時間型と短時間型で使えるサービスを変えるということです。

そして、「それに基づいて、市町村の関与の下、利用者と事業者の間の公的保育契約制度を導入する。給付は利用者補助方式とし」、つまり、介護保険もそうですが、30万円のサービスが使えるのは私の父です。ですから、本当は30万円をもらって、そのお金で30万円分のサービスを買えばいいのですが、そんなことをして、柏女がそのうち20万円を毎月飲んでしまうなどということになってしまうと困ります。父親のためのお金なのに、私が勝手に使うと困るので、自己負担として1割分の3万円分だけ払ってください、残りは現物で給付します、それは介護サービスを使った場合に使えるのですからあなたにお金は渡しません、事業者にお金を渡しますというやり方になっています。「公定価格を基本としつつ、現物給付として保育サービスを提供する」というのは、つまり保育という現物給付にして、お金では渡さないということです。そして、保育サービスの量を増やしていかなければいけません。

⑥「多様な事業者参入による基盤整備を図るため、幼保一体給付のサービス類型ごと（こども園、家庭的保育者、訪問型等）に事業者を指定し」、つまり、幼稚園の設置基準や保育所の最低基準を満たしているところを、認可ではなく指定します。介護も条件を満たしているところは指定事業者を銘打つことができるのと同じように、保育も条件を満たす場合は指定事業者になってもらって、その指定事業者がサービスを提供するという仕組みを導入するということです。要保育認定を受けた人は、指定事業者の中から「私はどのサービスを組み合わせようか」と考えて、Aというこども園がいいと思ったら、そこへ行ってサービスを受けるという形になります。

そして、「あわせて多様な主体のイコールフットイングをめざす」というのは、株式会社やNPOなど、社会福祉法人や公設・自治体立以外のところが参入できるように障壁をなくす。具体的には、今、株式会社の場合は施設整備費が出せない、社会福祉法人や公設公営だと施設整備費が出せることになっているのを、両方ともやめて、その分を保育単価に平等に上乘せようということが提案されています。

⑦これらの仕組みについては、国及び地方の恒久財源の確保を前提とする。つまり、量を圧倒的に増やしていくのに、お金の額を変えなければ薄くするしかないわけです。それではまずかろうということで、恒久財源が確保されることを前提にこの制度を作るということになっています。恒

久財源のあり方については、連日、新聞やテレビで報道しているように、税と社会保障の一体改革の中でどうするのかを6月までに決めることになっています。消費税になるのか何になるのか分かりませんが、とにかく子どもに使うための恒久財源を確保した上でこの制度を作るということです。

⑧この仕組みをこの国会に提出するという事です。そして、「平成25年度施行」ですから、再来年の4月からこの制度を始めるということになるわけです。ちょっと無理筋のところもなきにしもあらずという感じですが、今、それに向けて議論が行われています。

そして、昨年10月から、三つのワーキングチームで意見交換をしながら政務三役と官僚で方針を決めているわけですが、その議論が、基本制度チームでは、先ほど言った晩ご飯のための財布をどう作るか、そこからどのようにお金を流していくか、幼保一体化のチームはこども園をどう作っていったらいいか、こども指針のチームはこども指針を作るということです。今日は幼保一体化を中心にお話をしますが、基本制度のお話をしますと、今、基本方針についてまだ十分な合意が得られておりません。市町村会などの地方の自治団体が、「今さら特別会計を作るのではなく、今は一般財源化すべきだろう」ということで、真ん中にお財布を作ることに反対しているのです。企業の方も、なぜこんなところにお金を出さなくてはいけないのかと言っています。つまり、そこにお金を出したら、こちらは和食だけのつもりなのに、洋食にも中華にもエスニックにもお金が使われてしまう、これはおかしいでしょうという話です。

そこで意見交換をするわけです。議事録を読んでいただくとそうなのです。話はなかなか難しいのですが、これはカツ丼は和食か洋食かについて話しているのだ、夫婦の財布を作る話だと思ってもらえば分かりやすいと思います。4万円の分け方などが問題になっています。こども指針の方は、25年の4月に新しいものが始まるのだから、そこまでに作れば良いという話でゆっくりしたペースで来ているのですが、委員の中には、「日本の子どもをどう育てるかという指針を作ってから、制度を作るのが筋ではないか」というまっとうな意見もあります。私は大賛成ですが、そうはなっていません。

6. 検討のスケジュールと現在の検討状況

6-1. スケジュール

次に、最新の幼保一体化の議論がどうなっているのかということですが、「幼保一体化について(案)」という資料をご覧ください。その後、幼保一体化のワーキングチームの中で第1案から第5案まで出るなど、いろいろ断片的に新聞に出ていたと思います。あっちへ行ったり、こっちへ行ったり、やや迷走気味だったのですが、恐らく政府はこの案（1月24日に出された案）を基本として進めていくのではないかと思います。この案については、1月25日にかなり大きく朝日新聞で取り上げられています。これはしっかりとポイントを押さえていて、私なども研修会でよくその記事を使っているので、その記事をお読みいただくと分かりやすいのではないかと思います。

その1カ月後、2月24日に第7回の議論が行われました。そのときは、障害を持った子どもやアレルギーの子どもなどの特別な配慮を必要とする子どもたちへの入所の応諾義務の話や、臨時休業をどうするかという議論もする予定でしたが、1月24日に出された案ではない方がいいという考え方や意見が出て、2月24日にはこの資料に基づく議論が行われました。ですので、今日はその議論を中心にお話ししたいと思います。

そして、3月にも開かれる予定になっているのですが、3月は2月24日に出された政府の資料を中心に付加的資料も出されたうえで、議論が行われることになっています。私は、障害児がこども園でどんなふうサービスを使えるようにしていったらいいのかという意見書を出していますが、今日はそれは用意していません。

6-2. 幼保一体化の目的

幼保一体化の取り組みには、三つの視点があります。

一つ目が「仕事と子育ての両立のための支援が進み、就学前の子どもの約6割が幼稚園から小学校に入学する一方、保育所からも約4割が小学校に入学する中で、幼稚園・保育所を問わず、希望するすべての子どもに対し、生涯にわたる人格形成の基礎である質の高い幼児教育・保育を保障する」という主として幼児教育の振興の視点です。

これについては私もかみついているのですが、「幼児教育」という訳の分

からない言葉を入れてしまったために、随分混乱しているのではないかと思います。つまり、「幼児教育」など、法律上にはどこにも書いていないのです。教育基本法も、「幼児期の教育」が大事だということで、幼児期というのは、1歳児だって2歳児だって教育があるではないか。保育所は養護と教育が一体化となって保育とって、0歳児、1歳児、2歳児から教育の視点でかわっているわけで、それを幼児教育の視点と言ったときに学校教育だけを指すのはおかしいだろう。学校教育で言えば、幼稚園も教育をするとは一言も書いていません。保育をすると書いてあるわけです。保育所も保育をするし、幼稚園も保育をするところだということに、どうして「幼児教育」という言葉をここで使うのか。これが大きな混乱をもたらしているということを、前回2月24日に発言いたしました。

二つ目が「仕事と子育てを両面で支援するなど社会全体で次代を担う子どもの育ちを支えるという主として次世代育成支援の視点」、三つ目が「家庭や地域の教育力・子育て力の低下、保護者の多様なニーズ等を踏まえ、家庭や地域の実情、保護者の多様なニーズ等に応じ、希望するすべての子ども及び子育て家庭を支援するという幼児教育の振興・次世代育成支援共通の視点」、そういう三つの視点があるということです。もちろん待機児童の問題も入っています。

幼保一体化の目的は、今の三つの視点から次の3点を考えようとしています。1点目が「質の高い幼児教育・保育の一体的提供、世界に誇る幼児教育・保育をすべての子に」ということです。ここも私は、「障害を持った子どもたちをこども園から排除して、すべての子どもですか。『すべての子ども（障害児を除く）』ではないですか」という話をしてみついています。この障害児をどうするのかという議論が次回行われることになります

2点目は「保育の量的拡大」です。これは量的な拡大で、待機児童対策ということになります。つまり、100万人分のキャバをどうやってここで確保していくかということです。3点目は「家庭における養育支援の充実」です。「支援を必要とするすべての親子がすべての地域であらゆる施設において支援を受けられるように」する。ここに障害を持った子どもたちや社会的養護の者も入るわけですが、こども園ではそこをどの程度受け入れていくのかということについて結論は示されていません。

6-3. 幼保一体化の具体的仕組みとその効果・進め方

6-3-1. 給付システムの一体化～子ども・子育て新システムの創設～

①基本制度ワーキングにかかわることなのですが、給付システムの一体化については、地域における幼児教育・保育の計画的整備ということで、市町村に新システム事業計画を策定してもらおうと言っています。つまり、子ども・子育て勘定から各市町村に子ども・子育て支援にしか使えないお金を渡すので、このお金をどう使うのかという計画を各市町村で作ってもらおうということです。

「市町村は、地域における幼児教育・保育の需要をはじめ、子ども・子育てに係る需要の見込み及び見込み量の確保のための方策等を内容とする市町村新システム事業計画を策定する」「市町村は、当該計画に基づき、幼児教育の需要、保育の需要など、地域の実情等に応じた幼児教育・保育の提供体制を計画的に整備する」。こども幼児教育と保育を分けていて、これはおかしいのではないかという議論が幼保一体化のチームでは出ているのですが、ここでは、幼児教育を担当する施設群や保育を担当する施設サービスをどれぐらい用意したらいいかを市町村で決めてくださいということです。そして、「家庭における養育を支援する事業（地域子育て支援拠点事業等）」についても、計画を立てる」ということです。

②多様な保育事業の量的拡大ということで、「客観的基準を満たした施設及び多様な保育事業への財政措置を行うことにより、多様な事業者の保育事業への参入を促進し、量的拡大を図る」「待機児童の解消を図る観点踏まえ、具体的枠組みを検討する」ということですが、これについては資料1の3ページを見てください。

指定制度とはどういうものかということなのですが、現行は、幼稚園と保育所の認可があります。それによって財政措置は、幼稚園の場合は私学助成と就園奨励費、保育所の場合は保育所運営費というように事業主にお金が行くという仕組みになっています。新たな制度ではこれを変えて、幼稚園の認可も残らないわけではないし、保育所も一部残ることになるのですが、基本的には幼稚園と保育所が一体となったこども園の認可を出そうということです。そして、そのこども園の認可基準と、財政措置については指定基準という2本立ての基準にするということです。今、高齢者や障害者の施設は認可基準と指定基準が

ありますが、保育所や児童福祉施設もそうしていこうというものです。つまり、認可はいろいろな権を配慮する上で必要な基準を満たしているものということで、指定基準は財政的に補助するための基準ということになって、基準の次元が違うわけですが、ほとんど一緒と考えていただいても間違いのないと思います。

この指定基準を満たしている場合には幼保一体給付の対象になるということです。従って、先生方の園の多くは、こども園の認可を受け、そして子ども施設としての指定を受ける。そうすると、幼保一体給付の認定証明書をもった利用者の受け入れができて、お金が来るということになります。保育所運営費はこども園の場合はなくなりますので、幼保一体給付の収入が中心ということになります。こども施設の指定は、こども園の認可を受けていない施設でも、こども施設の指定基準を満たしていれば受けることができることになります。こうして数を増やしていきましようということです。

③給付の一体化及び強化ということで、「幼児教育・保育に係る給付を一体化した幼保一体給付（仮称）を創設することにより、幼児教育・保育に関する財政措置に関する二重行政の解消及び公平性の確保を図る」。これは、今の幼稚園の私学助成などをなくして、幼保一体給付にする。保育所も、こども園になれば幼保一体給付にする。だからお金の出どころや出し方は、幼稚園であろうが、保育所であろうが一緒だということです。今、幼稚園と保育所では財政措置の割合が違って不公平ではないかというような意見が幼稚園側からも保育所側からも出ているので、それをやめて公平に、幼保一体給付の財源を一本化するということです。「幼保一体給付（仮称）については、保護者に対する個人給付を基礎とし、確実に幼児教育・保育に要する費用に充てるため、法定代理受領の仕組みとする」。つまり、酒を飲むお金に使われないようにするということです。

次に「公的幼児教育・保育契約（仮称）」「例外のない保育の保障の観点から、市町村が客観的基準に基づき、保育の必要性を認定する仕組みとする」。つまり要介護認定と一緒に、基準に基づいて要保育認定をするということです。今のところ、基準は短時間と長時間の二つです。しかし、短時間の場合、3歳以上の子どもの短時間給付をもしも認めてしまったら、例えば月・水・金と仕事をしている人は、3、4、5歳児であっても月・水・金しか来られなくなり

ます。そうすると、生活発表会や運動会の練習に困ってしまうわけです。そこで、3歳以上児は短時間給付はなしにして、長時間か幼稚園の利用にします。これが幼児教育という言い方をされているわけです。つまり、午前中だけになるのか、まだ決まっていませんけれども、3、4、5歳の子どもすべてに幼児教育としての利用の仕方できるようにしましょうということです。

幼稚園は今、午前中の4時間ですが、こども園になると、午前中は0、1、2歳児も含めて、3、4、5歳のすべての子どもが利用する。午後は0、1、2歳児と、3、4、5歳の長時間保育の子がいるという形が割と一般的な形ではないかということです。そういう場合は、午前中は幼稚園的な利用で、これは幼児教育の時間、午後は保育の時間にしようというのが今の案ですが、それはおかしいのではないか。つまり、1日を通して養護と教育が一体となって保育しているものを時間で分けて、午前中だけは学校になりますのでクラス担任の制度を敷いてやっていき、午後からはいわば預かりみたいなものということではおかしいのではないのかという意見は、もちろん保育関係者からは結構出ています。でも、事務局が作ったたたき台はそうだということです。ここは現場の保育のありように大きく影響することなので、現場の実践やミッションを壊さない配慮が必要とされるように思います。

「契約については、保育の必要性の認定を受けた子どもと受けない子どものいずれについても、市町村の関与の下、保護者が自ら施設を選択し、保護者が施設と契約する公的幼児教育・保育契約（仮称）とする」という案が示されています。つまり、3～5歳の子どもたちは、親が働いていようが働いていまいがこども園を利用できるということで、それは直接契約で自分の行きたい園を探してくださいということです。ただし、一定の場合は市町村が関与しないと駄目だろうということで、それが資料1の5ページの「※例えば」のところです。

a) 「保育需要が供給を上回る場合」というのは、待機児童が多いところということです。待機児童が多いところでは混乱が生じるわけです。Aという保育園に直接契約で申し込んだところ、希望者が多くて選考に漏れると、保護者は慌ててBという保育園に申し込むのですが、Bという保育園もいっぱい、その後行ったCもいっぱいとなると、この人はどこにも行けなくなります。これでは困るので、今はそれが起こらないように、第1希望から第3希望まで書いて、第1希望が駄目だったら第2希望のところに役所の方で調整してくれてい

るわけです。そういうことをやらないとまずいのではないかという意見が出ています。そうしないと、どうしても保育園に入らなければいけないという方は、通えそうな保育園全部に申し込まなければいけないという話になります。東京の認定保育所というのは今、そうなっています。だから、入所定員が20名のところに、待機が百何十人かいるわけです。みんな同じところに頼んで待機リストに載せてもらっているわけですので、そういう形になると大混乱が起こるだろうということで、そういう場合には、管内状況を把握して、必要に応じて市町村があっせんする仕組みを作った方がいいのではないかという議論があります。

b) 「ひとり親家庭の子ども、虐待事例の子ども、障害のある子どもなど、優先的に利用を確保するべき子どもたちの場合」、例えば障害のある子どもでも、近くに療育の場がない場合は、集団生活を保障していくということ言えばこども園を活用するという形にならざるを得ませんので、そういう場合には優先しようではないかということです。

c) 「契約による利用が著しく困難な場合」、つまり子どもを家に閉じ込めておいて保育園に通わせないような場合には、措置という制度も残しておかなければいけないだろうということです。

次に、「公的幼児教育・保育契約（仮称）については『正当な理由』がある場合を除き、施設に承諾義務を課す。ただし、入園希望者が定員を上回る場合に限り、選考基準の公開等を条件に、建学の精神に基づく入園児の選考を認める」。これについても、入所の承諾義務に関してはほぼ合意が得られておりますが、保育所の場合は、従来、選考してきたというプロセスがあります。それに承諾義務を一律に課して、例えば障害を持った子どもなどの場合でも、希望があったら断ってはいけないことにするのは、幼稚園も保育所もすべてそういうこども園にならなければいけないというのは反対だという意見が出ています。

そこで、「建学の精神に基づき入園時の選考を認める」というようにして、例えば、クリスチানের幼稚園であればクリスチানের方を優先するようなことがあってもいいのではないかということですが、これについてはまだ結論は出ていません。これについては資料2の5ページの図をご覧くださいと思います。

次に、給付の内容です。「給付については、質の確保・向上が図られた幼児教育・保育を提供するために必要な水準の給付を、すべての子どもに保障する（公定価格）。ただし、特色ある幼児教育など付加的な幼児教育・保育を行う施設については、その対価として上乗せ徴収を行うことを認める。なお、上乗せ徴収を行う場合、徴収額の上限は設定しないが、施設が説明責任を果たすことなどを義務付ける」。これについても、いろいろな意見が出ています。

つまり、例えば英語の教育をするというような場合、英語の教育をするためのお金は上乗せで徴収します、あるいは制服を用意した場合、その制服の費用は別途徴収しますということです。これについても賛成・反対の意見が出ていて、結論はまだ出ていません。反対論は、上乗せ徴収が際限なく認められると、保育料は減免措置があったとしても、制服や教材費の対価は減免できないので、それを高くすることによって結果的に低所得者を排除することにつながるのではないかという話です。これも合理的に納得がいきます。そういう理由が挙げられています。

次に、給付の一体化及び強化について、「給付を一体化した幼保一体給付（仮称）においては、例えば、現行制度でいえば、幼稚園型認定こども園の保育所機能部分、保育所型認定こども園の幼稚園機能部分についても基準を満たせば財政措置を講ずる」「また、調理室等への補助制度を創設するとともに、配置基準の見直し等を行う」ということです。調理室等への補助制度は、幼稚園の場合は必要です。幼稚園がこども園として0、1、2歳児を受けていくとした場合は、今、幼稚園には原則として調理室はありませんので、調理室を造っていかなくてはなりません。調理室を造るための補助制度を創設していかないと、幼稚園は簡単には0、1、2歳児を受けることができなくなって、待機児童の多くを占める0、1、2歳児のキャバを増やすということができないので、調理室等への補助制度を創設することが必要であるということです。

これはよかったと思います。調理室はなくてもいいということになってしまうのが一番悲劇です。つまり0、1、2歳児も給食の外部搬入を認めるというような案が出たら、これは大問題ですし、恐らく幼保一体化のチームがみんな反対するのではないかと思います。さすがにそういう案は、今のところ出ていないわけです。

それから、「配置基準の見直し等を行う」。つまり、こども園にすることによっ

て、今までの基準を上げていこうということです。それについては、資料2の7ページをご覧ください。

世界に冠たる幼児教育・保育をさらに充実させるということですので、そのためには、配置基準を上げましょうということです。今、どんなことが候補として挙がっているかという、まずは職員の配置基準を独自に上げている自治体があるので、それを現実的に追認できるようにしたいのではないかと思います。まず1・2歳児では6:1の配置基準ですが、これを4:1や5:1にしている自治体があります。3歳児は20:1ですが、これを15:1にしているところもあります。これは結構多いです。それから、4・5歳児は30:1ですが、20:1あるいは25:1というところがあります。

そのようにした場合にどれだけお金が必要か、概算を計算する必要があります。いずれにしても財源が増える形になりますので、確保される財源に応じて、基準の上乗せを考えようということです。もう一つは、職員の配置基準を上げたら、保育はどう良くなるかということも考えなければいけないということで、今、別途、保育士のタイムスタディ調査をしています。

つまり、保育士の配置基準の高いところと国基準で行っているところで、保育士が朝から夕方・晩までどういう業務にどのぐらいの時間を費やしているかを、1分間ずつのタイムスタディで把握するわけです。例えば、配置基準の高いところは連絡帳を書く時間が長くなったとか、子どもとのかかわりの時間が長くなったとか、あるいは具体的な時間だけではなく内容なども精査していくことによって、例えば子どもの発達が良くなったとか、配置基準を上げることによって何が変わってくるのかということをもまず把握しようではないか。そのエビデンスを示しながら、優先度の高いところを上げていこうという話になるように思います。

次に資料2の7ページの下「参考2」は、こども園の短時間利用（現行の幼稚園利用に相当）は学校になるので、学級編成ということになりますが、例えば1学級当たり35人から25人にする、あるいは30人にするといった学級編成基準の見直しを考えなくてはならないということです。

資料2の8ページの「参考3」は、新しい職員を配置しようということです。こども園の長時間利用の場合は保育士さんの研修の機会などが限られている、幼稚園の場合は子どもが帰った後に教材準備や研修の時間があるけれども、保

育所の場合は職員会議の時間も取れない、これを改善しなければいけないのではないか。それから、直接契約になると、保育料の徴収や未納の取り立ても子ども園がやらなければならないので、事務職員を配置するとか、主任保育士の代替職員を配置するとか、いろいろなことを考えなければ駄目だということです。また、今、一定規模以上だと看護師の配置もありますが、アレルギーの子どもたちが増えていることなどを考えると、看護師の配置を新しい職種としては優先すべきではないかということもあります。

それから、資料2の9ページは、職員の給料を上げなければ駄目だろうという話です。介護の場合は、確か1カ月1万5,000円ずつ介護福祉士の給料が上がる措置が取られています。でも、保育所はほったらかしなので、保育所の場合も職員の給料を上げていく必要があるのではないかということです。表に、保育士、幼稚園教諭、全産業平均の給与を挙げてありますが、もしも保育士や幼稚園教諭のお給料を全産業平均まで上げたとしたら幾らかかるかという試算などもしながら優先度を決めていくという形になります。

10ページは減価償却費を導入するという話です。今まで施設整備の補助が出ていましたので、減価償却はそこでしてくださいという話でしたが、その補助をなくしていく形になりますので、保育単価に上乗せして減価償却費を入れていこうということです。そして、株式会社であっても、公設公営であっても、民設であっても、減価償却費をそこに上乗せしていくことで施設整備費ができていくようにしましょうというものです。

11ページですが、もう一つは給付率の改善を行うということです。給付率というのは、運営全体にかかる費用のうち、税金が何割占めているかという話です。現行は、保育所は6割です。つまり、1カ月に係る運営費のうち、保育料収入が4割、公的なお金が6割ということです。介護は、先ほど言ったように、30万円のサービスを使うのに自己負担は3万円ですから、給付率は9割で、1割を利用料収入で賄っているわけです。保育園が利用料収入で賄う分を4割から1割にできるかどうかは分かりませんが、例えば利用料負担を3割にして給付率を7割にするとか、8割にするというようなことは考えられないわけではありません。特に、健康保険は3割負担で、7割が公費です。そのようにしていくことも考えなくてはならないのではないかという案です。

ただし、現行の給付率を1割上げたらこれだけかかるという試算をした上で、

新しい財源が確保されたら、その財源の中で賄っていきましょうということになります。こうしたことが検討されるということです。

資料1の6ページの一番下が今のところで、「このような給付の一体化及び強化により、こども園（仮称）への移行をはじめとして、各施設が幼児教育・保育機能を強化し、幼児教育・保育の質の確保及び待機児童の解消が図られるよう政策的に誘導するとともに、幼児教育・保育のさらなる質の向上を図る」ということです。

6-3-2. 施設の一体化～こども園（仮称）の創設～

ここからは、こども園はどのような施設にするのかということです。

①幼児教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供するこども園（仮称）を創設する。

②こども園（仮称）の創設により、次の内容を実現する。

ア「学校教育法及び児童福祉法上の位置づけの付与による幼児教育・保育の質の保障」「現行の保育所における幼児教育に対し学校教育（一条学校）としての位置づけを付与するとともに、現行の幼稚園の預かり保育に対し児童福祉としての位置づけを付与する」。つまり、極端な言い方をすれば、午前中は学校になって、午後は児童福祉施設になるというものです。これもなぜ午前中と午後に分けてしまうのか。午前中とは書いてありませんけれども、幼稚園の場合は今は午前中ですのでそうなるわけですが、幼児教育と保育を時間で分けてしまうというあり方が本当にいいのかどうかということについてはかなり議論が出ています。先生方もお考えがあるのではないかと思います。

「これにより、学校としての基準（学級担任制、面積基準等）と児童福祉施設としての基準（人員配置基準、給食の実施等）を併せ持つ基準を適用し、質の高い幼児教育・保育を保護する」。併せ持つ基準を適用するという一方で、両方の基準を持つものを指定基準にしよう、あるいは認可基準にしようというものです。

イ「保育の量的拡大」「幼稚園が保育機能を強化することにより、保育の量的拡大を図る」。

ウ「家庭における養育の支援の強化」を図る。

エ「二重行政を解消」する。

オ「幼児教育・保障内容の統一」をする。こうしたことを行うということです。

6-3-3. 幼保一体化の進め方

「国においては、幼保一体化を含む子ども・子育て支援に関する基本方針を策定するとともに、給付の一体化及び強化等によりこども園（仮称）への移行を政策的に誘導する」。つまり、幼稚園も保育所もなくしてしまうことはしないけれども、こども園に移行した方が経営的にも保育の質的にも向上するような誘導策を取るということです。今、認定こども園というのはありますが、なったからといって、経営が楽になったり、職員の給料が上がったりというような誘導策はありません。それを、どういう策になるかは分かりませんが、何らかの誘導策を取っていくということです。

そして、「都道府県については、広域自治体として、市町村の業務に関する広域調整等を行う」「市町村においては、国による制度改正及び基本方針を踏まえ、市町村新システム事業計画（仮称）に基づき、地域における、満3歳以上の共働き家庭の子どもの状況、満3歳以上の片働き家庭の子どもの状況、満3歳未満の共働き家庭の子どもの状況など、地域の実情等に応じて、必要なこども園（仮称）、幼稚園、保育所等を計画的に整備する」。つまり、幼稚園を残したいというところは残してもいいということです。幼稚園として残しても、その幼稚園が子ども施設の指定を受ければ、幼保一体給付は入ってきます。私学助成はありませんが、幼稚園の認可を受けながら子ども施設の指定を受ければいいのではないかとということです。

それから、別に幼保一体給付などなくてもやれるという幼稚園もないわけではありません。ブランド幼稚園など、保育料が高くても一生懸命に試験勉強をして入るようなところには寄付金がたくさん入ったりしますし、国立大学の付属幼稚園は税金という別の財源で行われており、幼保一体給付をもらわなくてもやっていけるので、そういうところは幼稚園として残ってもいいということです。ただ、これに対しては、例えば国立大学の教育学部の付属幼稚園が幼稚園のまま残っているのはどうかという意見もあります。こども園への誘導措置が図られれば、特に民間の保育所や幼稚園は恐らくほとんどがこども園になっていきます。そのこども園の専門職を養成しなければいけないのに、実習施設が幼稚園だなどという時代錯誤のことをやっけていいのか、国立こそ先に

こども園になるべきなのではないのかという意見を山縣先生が数日前におっしゃっていました。正論だと思います。

保育所の場合は、誘導策によりますが、こども園に移行した方が財政的にもメリットがあるということになれば、多くがこども園になっていくでしょう。ただし、義務付けされるのが3、4、5歳のところだけなので、0、1、2歳児だけをやっている乳児保育所は、もしも3、4、5歳児を受けないというふうにするならば保育所として残る形になるのではないかということです。これについても、3、4、5歳児だけ義務付けして、0、1、2歳児を義務付けしないのは変ではないかという意見が保育所側から強く出ています。でも、これはどうかと思うのです。つまり、0、1、2歳児を全部義務付けすると、今の幼稚園がこども園になろうとしたら、そこは全部、調理室を造らなければなりません。調理室を作らない限り、0、1、2歳児は受けられないので、そうなると、そのための財源が本当に確保できるのかどうかということになるわけです。仮に調理室はなくてもいいという話になってしまったら、そちらの方が危険ではないかと私は思うのですが、そのところはいろいろな意見が出ています。これについては、多数少数はあまり関係がなく、どの意見が制度として合理的で合意できるかがポイントになります。先ほど、合意を図って「これでいきましょう」とする会ではないということを申し上げました。みんなの意見が賛成に傾いていれば、政務三役も「それだとみんな納得できるのか」ということで採用しやすくはなりますが、意見が違うものを合意させる必要はないので、どちらがいいかは政務三役が選んでいくという形になるかと思います。

資料2の12ページをご覧ください。上から二つ目に『『こども園(仮称)』は、学校教育法、児童福祉法及び社会福祉法において、各々、一条学校、児童福祉施設、及び第2種社会福祉事業として位置づける』とあります。つまり二枚看板です。学校であると同時に、第2種社会福祉事業の児童福祉施設ということです。

次に、『『こども園(仮称)』は幼児教育・保育及び家庭における養育の支援を一体的に提供する施設とし、満3歳以上の子どもの受け入れを義務付けることとする』ということです。この部分を「幼児教育」と、ここのペーパーでは呼んでいるわけです。アとして、「満3歳以上児については、標準的な教育時間の学校教育をすべての子どもに保障する。また、学校教育の保障に

加え、保護者の就労時間等に応じて、保育を必要とする子どもには保育を保障する」。幼児教育と保育という言葉を使い分けようということがこのペーパーでは行われているということで、私は、それはおかしいのではないかとこのことを言っているわけです。学校教育であれば問題ないです。

学校教育を例えば0歳から保障していくということをもしやろうとするならば、このタイムスケジュールでは無理だということが委員の中から出てきています。もちろん、0歳児から学校教育として、こども園で学校教育を提供するというようにしても構わないわけです。養護と教育が一体となって行われているのですから、それを学校教育とみなせばいいのですが、本当にそれが適切なかどうかを議論する時間はないという話で、ここは恐らく皆さんそう思われるのではないかと思います。そうすると、3、4、5歳は学校教育、それ以前の年齢は保育ということになります。

イは「満3歳未満児については、保護者の就労時間等に応じ、保育を保障する」という話です。その下にありますように、「なお、満3歳未満児の受け入れは義務付けないが、財政措置の一体化等により、満3歳未満児の受け入れを含め、こども園（仮称）への移行を促進する」となっています。

資料2の15ページを見てください。幼保一元化の進め方について、都市部と人口減少地域でこうなるのではないかというイメージ図があります。

都市部では、現行、幼稚園と保育所ばらばらに配置されています。制度創設時には、すぐにこども園に移行するところもあるでしょうし、幼稚園として、あるいは保育所として残るところもあるでしょう。保育ママなどもあるでしょうし、幼稚園的な利用でこども園に移行するところ、つまり3～5歳児対象のこども園もあるでしょう。この時期には、それぞれの事業者の方針に基づいていろいろなタイプが出てくるでしょう。最終的には、こども園になった方が得だということになれば、こども園に移行するところが多くなって、保育所は0、1、2歳児を対象とするところだけが残り、幼稚園はブランド幼稚園が残る。そんな形になるのではないかということです。

一方、人口減少地域の場合は、最終的には全部こども園になっていくと思われれます。今、特に郡部の場合は定員を埋めることができない幼稚園がかなりありまして、今後、子どもの数がどんどん減っていくに従って、ますます顕著になっていくということを考えると、幼稚園もこども園に移行していかない

と経営が難しいのではないか。それから、0、1、2歳児の保育所はそもそも必要がありませんので、待機児童の対策なども必要ないわけですので、0、1、2歳児の保育所はあまり残りません。もちろん、0、1、2歳児だけやるのが大事なのだと考えているところもあるかもしれませんがけれども、あまり考えられないのでこども園だけになるだろうという形です。

資料2の16ページは、幼保一体化の進め方ということで、まとめの図です。まず、市町村では、子ども・子育てに関する需要を調査した上で市町村新システムの事業計画を作り、計画的な整備をして、幼保一体給付の対象としてのこども園に財政措置を行います。ただ、幼稚園が一部残り、あるいは0、1、2歳児を対象とする保育所、保育ママ等々、多様な保育サービスが残るだろう。このようなイメージが今のところ出されています。

そして、障害を持った子どもたちや虐待された子どもたちをここにどのように受け入れていくのかということについての議論が次回です。国の案はもう示されておりますので、内閣府のホームページにアクセスしてみてください。Yahoo!等で「内閣府」で検索すると内閣府のホームページが出ますので、その中の少子社会のところを開いて、そこで探してみてください。先ほど言った幼保一体化ワーキングチームの1月24日のところを見ると、今日、配った資料が出てきます。2月24日の分はアップされているかどうか分かりませんが、来週早々になればアップされると思いますので、それをご覧いただきたいと思います。議事録はまだ2回か3回ぐらいまでしか載っておりません。

7. 制度検討に当たって留意すべき事項

今日は新システムの進行状況についてしっかりとご理解いただくことがこの研修のテーマですので、私の意見はあまり加えないで言ってきましたけれども、ここからは私の個人的な意見です。皆さま方と意見が一致しないところもあると思いますが、参考までにということでお示いたします。

- ①「財源の確保、一元化策についての十分な検討」が必要です。事業主の拠出金の使い方をちゃんとしなければいけないということが載っています。
- ②「市町村の関与のあり方や子育て支援プランの策定など実施体制の検討」に焦点を充てないと駄目ではないかということです。親を路頭に迷わせることのないよう、高齢者の場合は介護支援専門員というプロが利用者と一緒にケアプ

ランを作っているわけですが、保育の場合はそういうものがなく、今のところ、保護者が勝手に探さないという話になっています。それは10人中9人にとってはいいかもしれないけれども、引越してきたばかりの人には難しいとか、いちいち全部探さなければいけないのは面倒くさいので家に子どもを置いておくということが出てくるので、そういう場合には子育て支援プランを作成するような仕組みも併せて作った方がいいのではないかということを行っています。

実は、石川県でそれをやっているのです。介護が必要になったらケアプランを作るのと同じように、子育てが必要になったら子育て支援プランを作ろうということで、ベテランの保育所の先生方にプランの作り方などを研修して、親と一緒に子育て支援プランを立てています。私は石川県の顧問をしているので、このプランづくりを進めています。とても興味深いです。全員必要だなどとは思いません。10人中8～9人は自分で作っていきます。けれども、やはり10人中1人はお手伝いが必要な方がいらっしやいます。そういう方のためにはこのプランづくりというのはとても有効だと思っていますので、国の方でも考えたらどうですかということを書いてあります。

③「保育所、幼稚園の社会的役割を混乱させない仕組み」を作るということです。つまり、幼稚園は臨時休業があるわけです。台風が来たら休みますし、インフルエンザが流行したら学級閉鎖をします。しかし、保育所は台風でも開いています。インフルエンザが流行しても、感染の拡大に注意をしながら、苦勞しながら開いています。地震のときでも、開けられるところは開いています。つまりライフラインの役割を果たしているわけです。ライフラインの役割と教育の役割は明らかに違うところがあるので、そのミッションをごっちゃにしないでほしいという話です。つまり、被虐待児童や、ひとり親家庭の子どもや、まわりに社会資源がない障害児の優先入所の仕組み、入所の応諾義務などが必要でしょうということです。

④「事業者が安定的、意欲的に事業展開できる仕組み」を作るということです。例えば給付単価も月額単価を基本にしましょう。そうでないと、インフルエンザが流行して保育所を休む子どもがいたら、保育所の収入はがた減りです。あるいは、1週間保育所を休んだから、その分の保育料を割引くべきだという話になってしまいます。介護保険はそうなっているのですが、そ

れを同じ仕組みにしてしまったら事業の安定的な経営ができないので、やはりこれは月額単価にすべきだろうという話です。そうなりそうな予定です。保育料の徴収は保育所がするということですが、未納の場合は市町村が介入する仕組みを検討すべきではないかと思います。これはまだ決定していません。

⑤「子ども家庭福祉・保育の質の確保、向上に関するインセンティブが働く仕組み」、つまり向上させた方が得するという仕組みを作らなくては駄目ではないかということです。例えば、ベテランがいい保育をするかどうかは分かりませんが、ベテランと中堅と若手がバランスよく配置されているということは大事だろうと思います。ただ、ベテラン保育者は給料が高くなる可能性が高いわけです。若い人が保育してもベテランが保育しても保育単価は一緒ということであれば、収入が一緒なら若い人を雇っていた方が経営的には楽です。そうすると、ベテランはどんどん首を切られるという話になるので、それではまずいでしょうということで、経験豊富なベテラン保育者を多数雇用していたり、研修制度が充実していたりする事業者に対する付加経費なども必要ではないかということです。それから、保育士の配置基準や待遇改善、看護師等の新たな専門職の配置も検討すべきです。これはお金との相談です。

⑥「担い手である保育資格の再構築」ということです。現在のところ、保育士養成課程の見直しが行われたことはご存じだと思います。そのことは最後のページにある保育士養成課程改正についての新旧対照表を後ほどご覧いただきたいのですが、保育相談支援という科目が新たに新設されて、その技術の可視化の研究をしていると冒頭に申し上げました。それだけではなく、保育士の資格の再検討、あるいはキャリアアップの仕組みを考えていかなければいけないということです。

また、短時間勤務保育士の配置割合を規制することも検討すべきではないかと思っています。先ほど申し上げたように、なぜ短時間勤務保育士が2割だったのが廃止されたのかというと、詰め込み政策のためです。でも、詰め込み政策では限界があって新しい仕組みを作ろうということになったのだから、その時点で、2割までという規制の廃止は無効になるはずなのです。だから元に戻そうという話です。この時期を乗り切るために、それまであった2割という規制を廃止して、短時間勤務保育士を増やして行って詰め込んでいこう

としたけれども、その政策をやめて新システムを導入しようとするのなら、この機会にまた2割に戻そう、2割が無理でもせめて3割とか4割とかに戻していった方がいいのではないかと。それが幼児教育の振興を目指す世界的な潮流に合致する方法ではないかということです。

それから、要綱では幼稚園教諭と保育士の資格の共通化が提言されていますが、保育士というのは18歳未満の援助者であって、就学前の子どもだけをやっているわけではありませんので、こども園で働く専門職を統一して一つの資格にしてしまうのなら、学齡児、中学生、高校生を支援する専門職を新たに作らなくてはいけないということを言っています。児童養護施設、学童保育や、あるいは障害児施設で勤務している保育者はたくさんいるわけです。その保育士たちは誰が担うのかという話をここで挙げています。

⑦「特別な支援が必要な子どもと保護者を確実に救済するソーシャルワーク機能を担保」していく必要があるだろうということです。つまり、福祉の視点も重視していく必要があるということです。

⑧「社会的養護や障害児福祉も包含する仕組み」として検討していかなくてはならないだろうと思います。つまり、障害を持った子どもや社会的養護の子どもを除いて、新システムで子ども・子育て勘定を作ってやっていくというのは、いわば100人のうちの99人で安心・安全な仕組みを作ってしまうと、そこから漏れていく子どもは別のシステムに行ってくださいという話になるということです。それではまずいのではないかとこのことをここでは言っています。これは実現するかどうかは微妙なところです。

それから最後ですが、今申し上げたことについては公設公営の保育所は現在検討されておりません。公設公営の保育所は、国がお金を払っているわけではなく、一般財源化で全部市町村がやっていますので、その市町村に一般財源化されているものを新たに真ん中の財布に入れ直すという作業をしなければいけないのです。既に一般財源化されているものを新たに特別会計にしようという話に、知事会、市長会、町村会などの自治体の方々が乗ってくれるかどうか。幼保一体化のところですべき議論ではなく、基本制度のワーキングのところでする議論ですが、これはかなり困難なのではないかということで、そこはまだ決着はついておりません。

私はやるべきだと思います。「公設公営保育所だけ除く」「すべてのこども園

(公設公営を除く)」という形にしてしまうと、また新たな分断の仕組みを作ってしまうわけです。これは変えるべきです。こういう仕組みを作ると決めたのだから、それは中に入れるべきでしょうし、障害児保育の給付が一般財源化されているのも中に入れて、障害児保育給付というものを作るべきだという話していますが、これも結論が出ていません。2月24日には、障害児保育についても中に入れるべきだ、障害を持った子どもたちを別のシステムに出すべきではないという意見書を私は出していますが、聞いてもらえるかどうかは分かりません。

もしも内閣府のホームページに入っていただいて、幼保一体化ワーキングのところを探り当てたら、その中に委員の意見書があります。柏女の意見書がありますので、そこで何を言っているか、探してみてください。

そんなところで、社会的養護や障害の話については少し省略しましたが、最後の自分の意見を除いてはほぼ客観的に最近の動向について述べてみました。もちろん、私は福祉の視点で幼保一体化のワーキングに参加していますので、その部分の主張が多いことは間違いありません。幼稚園関係者はまたその方々でご意見を出していらっしゃるし、私が今申し上げたことについては幼稚園関係者の意見と随分違うということは当然あると思います。ですから、今日は幼稚園関係者の方もいらっしゃると思いますが、それぞれの団体から報告が行くと思いますので、またそちらの意見もぜひご覧いただきたいと思います。私の意見は全保協や私保連や日保協の意見とも違ってまいりますので、それはやむを得ないということでご了承いただきたいと思います。どうもご清聴ありがとうございます。

配付資料

保育・子育て支援の新しい幕開けに向けて

淑徳大学総合福祉学部教授 柏女 霊峰

1. 子どもを生み育てにくい社会

今、わが国においては、子どもを生み育てにくい社会が急速に進行している。出生率の低下、統計史上最高を更新し続ける子ども虐待件数と保育所・放課後児童クラブ入所児童数、待機児童の存在がそれを示し、社会的養護の下にある子どもも増加している。子どもが育つこと、子どもを生み育てることを社会が正当に評価していないため、子育ての苦勞が喜びを上回り、厭われていく。

子ども家庭福祉制度は、児童福祉法制定当初の前提条件が崩れたにもかかわらず、基本的に当時の体系を維持している。高齢者や障害者福祉制度がシステムの一般化を図り、子ども家庭福祉制度に影響を与えつつ、いくつかの先導事例（認定こども園制度、障害児施設給付制度導入）を経て、ついに、平成22年6月29日、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を閣議決定する事態が到来した。

2. 子ども家庭福祉制度改革の基本方向

子ども家庭福祉制度改革の基本方向は、「子育ての私的責任の強調から、子育ての社会的意義を強調し、必要な支援や介入を進める方向にシフトさせること」と理解できる。子ども家庭福祉制度改革は、「介入」と「支援」の2とおりの政策を強化していかなければならない。平成12年度が、政策変更の分岐点である。また、平成15年度からの次世代育成支援政策も、文字どおり、「いのちの循環」を再生させる試みと捉えなければならない。

3. 新システムの検討

2009年に新しい政権が誕生すると、子ども手当の創設が大きな政策課題として浮かび上がってきた。しかし、お金があっても、保育・子育て支援サービスが整備されていなければ使えない。この15年間（平成7～22年度）で保育所入所児童は約48万人増えたが、この間、保育所は500か所程度しか増えていない。やがて子どもは減るため、今を乗り越えることを主眼に子どもたちを保育所に詰

め込む政策が続けられたのである。しかし、潜在需要が約100万人に及ぶとわかってさすがに詰め込み政策では限界があると認識され、子ども・子育て新システムの構築が、幼保一体化や地域主権の議論も巻き込みながら、保育・子育て支援を中心に急速に検討されている。まさに、子ども家庭福祉・保育は維新前夜であるといつてよい。

4. 要保護児童家庭福祉

一方、子ども虐待防止や社会的養護サービス、障害児福祉サービスについては、充実を図られているものの漸増主義が続いており、都道府県中心、措置制度中心といった基本システムは法制定当時のままである。また、社会的養護においてははまだ8割の児童がいわゆる大舎生活を余儀なくされ、障害児福祉も、成人との整合化が重視された改革により、児童一般施策との融合が求められつつも、狭義の子ども家庭福祉とのかい離が続いている。養護は社会保障審議会専門委員会で、障害児は障がい者制度改革推進会議でと、検討の土俵も異なっている。前述の子ども・子育て新システムの基本制度案要綱は、障害児福祉や社会的養護を十分に念頭においてはいていない。その結果、子ども家庭福祉は、制度改革により、保育・子育て支援、子ども虐待防止・社会的養護、障害児福祉の3分野に分断される危険性をはらんでいる。

制度の限界も顕在化しており、平成19年5月には、熊本市内の慈恵病院にこうのとりのゆりかごが設置され、3年間に57人の乳幼児が預け入れられた。また、子ども虐待死亡事例は、この5年間、毎年120人程度（親子心中を含む。）に及んでおり、その数は、関係者の努力にもかかわらず減少していない。ゆりかご事例や死亡事例検証からは、望まない妊娠・出産、飛び込み分娩、貧困、頻繁な転居などの社会的排除やジェンダー問題といった現代社会の矛盾が凝縮され顕現している。

5. 子ども・子育て新システム基本制度案要綱制定に至る経緯とその内容

(1) 制定に至る経緯

都道府県、市、町村の首長、議長で組織されるいわゆる地方六団体が、平成15年8月24日、「国庫補助負担金等に関する改革案～地方分権推進のための「三

位一体の改革」と題する提案を発表すると、子ども家庭福祉・保育界は大混乱に陥った。廃止が提案された補助負担金がいわゆる次世代育成支援関連施策に集中したためである。

以来、高齢者福祉や障害者福祉の市町村中心、個人給付、契約中心のシステムが子ども家庭福祉界にも導入されつつあり、平成18年10月には、認定こども園制度、障害児施設給付制度の導入といった、子ども家庭福祉・保育に直接契約や個人給付を導入する制度が開始された。子ども家庭福祉界においても論争が続けられたが、その間にも、国民の意識変革は止まらず、すでに待機児童問題は対症療法では対応できないほどになっていた。

そして、ついに、平成22年6月29日、少子化社会対策会議において「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」（以下、「要綱」という。）が決定されたのである。要綱によると、来年の通常国会に法案が提出され、平成25年4月1日から施行するとのことである。いよいよ新しい子ども家庭福祉・保育の幕開けである。

（2）基本制度案要綱の内容

これらの方針、特に保育・子育て支援サービスについては、実は、平成15年8月に厚労省の検討会によって取りまとめられた『社会連帯による次世代育成支援に向けて』（厚生労働省・次世代育成支援施策のあり方に関する研究会）において、そのグランドデザインが描かれていた。しかし、ステークホルダーの参加を経て、しかも、幼保一体化も視野に入れて、政府により決定された意義は大きい。要綱は、今後の検討に委ねている部分も多いが、その提言はかなり具体的である。

本システムにより子ども家庭福祉の財源は一元化され、保育・子育て支援制度は、基本的に個人給付（幼保一体給付（仮称）等）に基づく公的保育契約により実施されることとなる。いわゆる介護保険制度を模したシステムであるといつてよい。

一方、子ども家庭福祉に関しては、障害児福祉、社会的養護のそれぞれについても、別途、その行く末が論じられている。それらがこの方針のなかに入ることとなるのか、障害者福祉のもとに置かれるのか、社会的養護は都道府県中心、措置制度中心のシステムを維持し、結果的に、子ども家庭福祉が3分野に

分断されることとなるのか、そうした事態も視野に入れつつ、この行く末をしっかりと考えていかなければならない。

要綱によると、制度施行後の保育・子育て支援の姿¹は以下ようになる（財政、給付名称やこども園などはいずれも仮称。詳細は要綱を参照されたい。）。

- ① 市町村が実施主体となり、国・都道府県等が重層的に支援する仕組みとする。
- ② 具体的には、国庫補助負担金や労使拠出、事業主拠出金等からなる子ども・子育て財源を一本化して国に「子ども・子育て勘定」を設け、子ども・子育て包括交付金として市町村に交付。市町村は当該交付金を特別会計とし、地方財源と合わせて具体的事業を実施し、かつ、住民のニーズに応じた保育・子育て支援の給付を行う。
- ③ 給付の内容は、基礎給付（すべての子ども・子育て家庭を対象。1階部分）、両立支援・保育・幼児教育給付（仕事と家庭の両立支援のための給付等。2階部分）の2階建てとし、2階部分においては、ニーズに対応する多様な給付（たとえば、幼保一体給付、産前・産後・育児休業給付など）を設ける。
- ④ 幼保一体給付の条件として「保育に欠ける要件」を撤廃し、幼児教育と保育をともに提供するこども園を創設して、幼稚園と保育所の一体化を図る。
- ⑤ 給付の仕組みとして、まず、客観的な基準に基づく保育の必要性（長時間と短時間（原則として3歳未満児）など2種類程度）を認定し、それに基づいて、市町村の関与のもと利用者と事業者の間の公的保育契約制度を導入する。給付は利用者補助方式とし、公定価格を基本としつつ現物給付として保育サービスを提供する。
- ⑥ 多様な事業者参入による基盤整備を図るため、幼保一体給付のサービス類型ごと（こども園、家庭的保育者、訪問型等）に事業者を指定し、指定された事業者がサービスを提供する仕組みを導入する。あわせて、多様な主体のイコールフットイングをめざす。
- ⑦ これらの仕組みの導入は、国及び地方の恒久財源の確保を前提とする。
- ⑧ 以上の仕組みについて平成23年通常国会に法案を提出し、25年度施行をめざす。

1 要綱は、社会的養護など都道府県事業とされているものについても、「新システムに位置付けることを検討する。」としている。

(3) 制度検討に当たって留意すべき事項

制度検討に際しての今後の検討課題は多岐にわたるが、見過ごされかねない視点として、以下の点を提示しておきたい。それが、子ども家庭福祉の一体性を保ち、また、これまで大事にしてきた視点（子どもの最善の利益の保障を図る公的責任論）との融合を図ることにつながると信じるゆえんである。

①源の確保、一元化策についての十分な検討

新システムにおいては、社会全体で子ども・子育ての支援を図るという観点から、国、地方、事業主、個人の重層的負担より必要な費用を賄うとしている。その際には、特に、児童手当法の規定に基づき、現在、事業主が拠出している財源²の行方に注視したい。要綱において事業主拠出は「両立支援・保育・幼児教育給付」に充当することが想定されているが、社会で子育てという観点からは、すべての子どもの育ちや子育て支援等にも一定の役割を果たすことを期待したい。また、新システムの整備は、財源の確保と一体として進められるべきことを確認しておきたい。経済的に厳しい状況にある若年層の利用者負担に対する配慮も必要とされる。介護等に比較して低くなっている給付率の改善も必要である。

②市町村の関与のあり方や子育て支援プランの策定など実施体制の検討

次に、子育て支援コーディネーター、子育て支援プランの可能性に関する議論に期待したい。保育時間の認定やさまざまな保育・子育て支援サービスの選択、利用調整などを考慮すると、今後、一部の親子に対しては子育て支援サービス計画の策定などが必要とされる。そうした事態に対応し、利用者とともに子育て支援プランを作成するコーディネーターの創設や育成等に関する議論が必要である。石川県においては、マイ保育園事業の一環として、子育て支援プランを作成する事業を実施して成果を上げている。高齢者、障害者福祉に計画作成が浸透している現在、子ども政策についてもケア・マネジメントを検討すべきではないか。

2 児童手当法に基づき、厚生年金保険等被用者年金制度適用事業主は、当該年金の標準報酬月額及び標準賞与額を賦課基準として、それぞれに拠出金率（平成20年度は1.3/1000）を乗じた額を拠出しており、現在は、子ども手当の一部並びに子ども・子育て支援サービスに当たる児童育成事業に充当されている。

③保育所、幼稚園の社会的役割を混乱させない仕組みの創設

幼保一体給付やこども園の目的、事業内容などを定めるにあたっては、保育所が現在担っている福祉的役割に十分配慮することが必要である。インフルエンザが流行したから、台風が接近しているからといって休園したのでは、親と子の生活を守ることはできないばかりか、社会のライフラインとしての役割も果たせない。被虐待児童やひとり親家庭の子ども、まわりに社会資源がない障害児の優先入所の仕組み、入所の応諾義務の規定なども必要とされる。また、①親の事情で子どもを分断しない、②生活や発達の連続性を担保する、③子どもに被害が及ばない、といった子どもの最善の利益保障の観点からの論議が必要とされる。

④事業者が安定的、意欲的に事業展開できる仕組み

施設・設備整備費のあり方の見直しや運営費の用途範囲、会計基準の検討などに当たっては、事業経営の安定性を考慮し、かつ、事業者が意欲的にサービスに取り組んでいくことができる制度設計としなければならない。給付単価なども月額単価を基本とし、子どもの最善の利益が損なわれないような配慮が必要とされる。また、保育料の未納に対する市町村の関与なども検討する必要がある。イコールフットイングの議論を行う際も、事業主体ごとの社会的役割にも配慮が必要とされる。

⑤子ども家庭福祉・保育の質の確保、向上に関するインセンティブが働く仕組み

サービスの質の保障や向上に対するインセンティブが働く仕組みを入れた制度設計とすることも必要とされる。経験豊富なベテラン保育者を多く雇用していたり、研修制度が充実している事業者に対する付加給付なども検討すべきであろう。また、この際、保育士の配置基準や待遇改善、看護師等の新たな専門職の配置も検討すべきである。

⑥担い手である保育士資格の再構築

平成21年12月に事務局が整理した社会保障審議会少子化対策特別部会における審議のまとめでは、保育士資格の再検討やキャリアアップの資格や仕組みの創設、待遇の向上などが必要とされている。これらの実現をセットで考えるべ

きである。これまでのように、短時間勤務保育士の配置割合を規制することも検討すべきではないか。それが、幼児教育の振興を目指す世界的潮流に合致する方向であろう。

なお、要綱では、幼稚園教諭と保育士の「資格の共通化」が提言されているが、資格の一元化を図る場合には、就学後のケアワークを担う新たな子ども家庭福祉専門職や子育て支援専門職の資格創設や養成も視野に入れておくことが必要とされる。

⑦特別な支援が必要な子どもと保護者を確実に救済するソーシャルワーク機能の担保

新システムの整備は、被虐待児童や障害を有する子ども、貧困家庭の子どもが、確実にサービス利用に結び付く仕組みとして整備されなければならない。事業者に入所の応諾義務を課すことは当然としても、給付以外の利用料負担(教材費等)が払えない場合に事業者の逆選択に結びついたり、障害児保育の加算が貧弱な場合に入所が断られたりすることも想定され、子どもの最善の利益保障の理念に立脚した確実な制度設計が求められる。市町村、行政の公的関与を担保する仕組みの検討が必要とされる。また、ソーシャルワーク機能やコーディネート機能を担うことのできる事業主体に対する支援も検討すべきである。

⑧社会的養護や障害児福祉を包含する仕組み

最後に、大きな懸念として、社会的養護や障害児福祉、ひとり親家庭福祉などが、新システムから置き去りされていることがある。新システムの給付に障害児保育給付は見当たらず、その部分は一般財源に頼ることとなる。社会的養護も補助金システムとなる。要綱のまま新システムが整備されると、いわば特別な支援が必要な1%の子どもたちと、それ以外の99%の子どもたちとが、制度上、分断されてしまうこととなる。新システムは、1%の子どもたちの問題を排除せず、障害児福祉サービスや社会的養護サービスも取り込むべきである。それが社会的排除を生まない仕組みにつながり、共生を実現することにもつながる。障害児福祉給付や難病児福祉給付、社会的養護給付も、新システムに包含することを考慮すべきである。

6. 検討のスケジュールと現在の検討状況

(1) スケジュール (別紙)

(2) 検討状況

- ① 幼保一体化、こども園のあり方について：別紙
- ② 質の改善について
こども園：職員体制の強化（配置基準改善、看護師の配置）、処遇改善、減価償却費の導入、給付率の改善など
放課後児童給付、多様な保育サービス、社会的養護、育児休業給付等の改善
- ③ 子ども・子育て新システムと障害児福祉、社会的養護

7. その他の考慮すべき動向

(1) 児童虐待防止のための親権のあり方に関する専門委員会報告書骨子案

- ① 施設入所等の措置が取られている場合の施設長等の権限と親権との関係について
- ② 一時保護中の児童相談所長の権限と親権の関係について
- ③ 里親等委託中及び一時保護中の親権者等がない児童等の取扱いについて
- ④ 一時保護の見直しについて
- ⑤ 保護者指導に対する家庭裁判所の関与のあり方について
- ⑥ 施設入所等の措置及び一時保護が行われていない親権者等がない児童等の取扱いについて
- ⑦ 接近禁止命令のあり方について

(2) 法制審議会「児童虐待防止のための親権に係る制度の見直しに関する要綱案」(2010.12.15)

- ① 親権の効力
- ② 親権の喪失等：親権の一時停止制度の創設
- ③ 未成年後見

- (3) 社会的養護のあり方に関する検討：最低基準の改善、親親優先の原則など（社会的養護専門委員会、児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会）
- (4) 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：児童福祉法改正（2010.12.3）、障害者基本法改正、障害者総合福祉法（仮称）の制定

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）の概要

① 趣旨	公布日施行	<ul style="list-style-type: none"> 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ける障害者等の地域生活を支援するための法改正であることを明記
② 利用者負担の見直し	平成24年4月1日までの政令で定める日から施行	<ul style="list-style-type: none"> 利用者負担について、応能負担を原則に 障害福祉サービスと補装具の利用者負担を合算し負担を軽減
③ 障害者の範囲の見直し	公布日施行	<ul style="list-style-type: none"> 発達障害が障害者自立支援法の対象となることを明確化
④ 相談支援の充実	平成24年4月1日施行	<ul style="list-style-type: none"> 相談支援体制の強化（市町村に基幹相談支援センターを設置、「自立支援協議会」を法律上位置付け、） 地球移行支援・地域定着支援の種別給付化 支給決定プロセスの見直し（サービス等利用計画案を助案）、サービス等利用計画作成の対象者の大幅な拡大
⑤ 障害児支援の強化	平成24年4月1日施行	<ul style="list-style-type: none"> 児童福祉法を基本として身近な地域での支援を充実（障害種別等で分かれている施設の一元化、通所サービスの実施主体を都道府県から市町村へ移行） 放課後等デイサービス・保育所等訪問支援の創設 在園期間の延長措置の見直し（18歳以上の入所者については、障害者自立支援法で対応するよう見直し。） その際、現に入所している者が退所させられることのないようにする。
⑥ 地域における自立した生活のための支援の充実	平成24年4月1日までの政令で定める日から施行	<ul style="list-style-type: none"> グループホーム・ケアホーム利用の際の助成を創設 重度の視覚障害者の移動を支援するサービスの創設（同行支援、個別給付化）

（その他）(1) その有する能力及び適性に応じ、(2) 成年後見制度利用支援事業の必須事業への格上げ、
(3) 児童サービスに係る利用年齢の特例、(4) 事業等の業務管理体制の整備、
(5) 精神科救急医療体制の整備等、(6) 難病の者等に対する支援・障害者等に対する移動支援についての検討

- (5) 地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案と最低基準の地方移譲への対応

8. 新しい時代の幕開けを迎えるために

(1) 課題の克服を

子ども家庭福祉の維新を迎えるためには、現在の子ども家庭福祉基礎構造を変えていくことが必要とされる。現在の子ども家庭福祉基礎構造の特徴は、①サービスの財源と実施主体が制度ごとにバラバラであること、②社会的養護は

都道府県、保育・子育て支援は市町村と実施主体が不整合であること、③財源不足のためにいずれのサービスも小粒であること、である。これを克服すること、すなわち、①子育て財源の統合を図り、②実施主体について市町村を中心に一元化し、③すべての子どもを対象とする包括的なシステムを創設し、④子育て財源の大幅増加を図ることが必要とされる。

新システムも、財源確保やその一元化策、市町村を中心とする実施体制の確立、幼保一体給付・こども園の検討にあたって子どもの地域での育ちを重視すること、事業の安定的・意欲的展開、保育の質の向上にインセンティブが働く仕組み、担い手である保育士資格の再構築の保障、社会的養護や障害児福祉を包含し社会的排除を生まない仕組みとして検討されることが必要である。

(2) 新時代の子ども家庭福祉のグランドデザイン

まず、子ども家庭福祉基礎構造の一元化を検討すべきである。そのためには行政実施主体の一元化、サービス利用システムの改革が必要とされる。社会的養護、障害児福祉についても市町村をサービス決定の実施主体とし、決定を行うに当たって児童相談所の意見を聴取することとすること、困難事例においては、市町村から児童相談所に再委託ないし援助依頼を行うことなどを検討することが必要である。そのうえで、市町村が児童相談所の支援により個別の援助指針の策定等を行い、費用負担も行う。なお、児童相談所の市設置も検討すべきである。このように、基礎構造を一元化したうえで、各領域のシステムをそのうえに乗せていく必要がある。

障害児福祉については、障害児に固有の施策と子ども一般施策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必要がある。このため、両財源の統合を進め、障害児童の一般施策からの排除や両サービス³の縮小均衡を防止する仕組みの確立が必要とされる。また、教育、就労、保健医療・福祉の分断を最小限にし、切れ目のない支援を進める。

社会的養護に関しても、こども園を含む保育・子育て支援サービスに虐待防

3 障害児童に固有のサービスと、児童一般施策における障害児童に対する合理的配慮の両サービスを同時に進めていくこと。たとえば、放課後児童クラブにおける障害児童受け入れ促進のための加算措置や巡回支援の制度化と障害児を対象とする放課後等デイサービスの整備など。

止等の福祉的視点を担保すると同時に、家庭的養護の促進、社会的養護の小規模化、地域化を進め、保育・子育て支援施策との一体化を進めることが必要である。社会的養護のもとにある子どもも地域の子どもでもある。

さらに、障害児入所システムにおいても、同様の家庭的養護、社会的養護の小規模化、地域化が必要とされる。里親、ファミリーホーム、地域小規模児童養護施設と保育・地域子育て支援サービスの相互利用が進められていかねばならない。

新システムも、子どもの地域での育ちを重視すること、事業の安定的・意欲的展開、保育の質の向上にインセンティブが働く仕組み、担い手である保育士資格の再構築の保障、社会的養護や障害児福祉を包含し社会的排除を生まない仕組みとして検討されることが必要とされる。

9. 制度内福祉と制度外福祉との相互発展をめざして

昨年は、「家族、故郷、そして会社・職場とのつながりが急速に切れている社会」といわれる無縁社会をNHKが特集し、大きな反響を呼んだ。12年連続で3万人を超えた自殺、統計史上最高を更新し続ける子ども虐待、身元不明や遺族が引き取りを拒否する無縁死も32万人万人とされ、暗数を勘案すると6万人になると言われる。つながりの喪失である。

もともと我が国は、個人の自立より集団の秩序維持を優先する国民性を有していた。これに対し、戦後、特に個人の自立や尊厳を第一に考える価値観が広がり、いわゆるソーシャルキャピタルの弱体化と相まって、人々の孤立化が進んでいくこととなった。子ども家庭福祉の新たな課題は、その多くはこの「つながりの喪失」、社会的孤立の進展に由来している。

そのことは、全国社会福祉協議会が平成22年12月に策定した『全社協 福祉ビジョン2011』の認識と共通である。同提言は、「現在の福祉課題・生活課題の多くは、つながりの喪失と社会的孤立といったことと関わりが深く、住民・ボランティアがこうした問題に目を向け、要援助者と社会とのつながりを再構築していく取り組みが期待されているのです。」と述べ、制度内の福祉サービスの改革とともに制度外の福祉サービス・活動の開発・実施を主張している。私たちは、古いしがらみ、つながりから解放された反面、新しい連帯が創れず孤立化に悩んでいる。個の自立を前提として、その人たちが緩やかにつながる

新しい連帯のかたちが求められている。子ども家庭福祉も、社会的排除のないソーシャル・インクルージョン（社会的包摂）の視点に立ち、官民協働の福祉の姿をめざしていくことが必要とされる。「子どもを生まない、育てない社会」から「子育て・子育て、いのちを育むことが正当に評価される社会」へ、「孤立と分断」から「連帯と共生」の社会への移行が必要とされている。

文献

- 1) 柏女霊峰編 [2005] 『市町村発子ども家庭福祉—その制度と実践』ミネルヴァ書房
- 2) 柏女霊峰 [2008] 『子ども家庭福祉サービス供給体制—切れ目のない支援をめざして』中央法規
- 3) 柏女霊峰 [2009] 『子ども家庭福祉論』誠信書房
- 4) 柏女霊峰 [2010] 「『こうのとりのゆりかご』が問いかけるもの」日本子ども虐待防止学会 『子どもの虐待とネグレクト』第12巻第2号 日本子ども虐待防止学会
- 5) こうのとりのゆりかご検証会議編 [2010] 「『こうのとりのゆりかご』が問いかけるもの—いのちのあり方と子どもの権利—」明石書店
- 6) 柏女霊峰 [2005] 『こころの道標』ミネルヴァ企画
- 7) 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会 『子ども虐待による死亡事例等の検証結果等について』第1-6次報告
- 8) 社会保障審議会児童部会児童虐待等要保護事例の検証に関する専門委員会 [2008] 『第1次報告から第4次報告までの子ども虐待による死亡事例等の検証結果総括報告』
- 9) 全国社会福祉協議会 [2010] 『全社協 福祉ビジョン2011—ともに生きる豊かな福祉社会をめざして』
- 10) 厚生労働省 [2010] 「障害児に対する支援について」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
- 11) 少子化社会対策会議 [2010] 「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」
- 12) 子ども・子育て新システム検討会議作業グループ3ワーキングチーム配布資料

子ども・子育て新システム検討会議作業グループ 幼保一体化ワーキングチーム(第6回)	資料1
平成23年1月24日	

幼保一体化について(案)

平成23年1月24日

第6回 幼保一体化ワーキングチーム資料

目次

I 幼保一体化の目的

- (1) 質の高い幼児教育・保育の一体的提供
- (2) 保育の量的拡大
- (3) 家庭における養育支援の充実

II 幼保一体化の具体的仕組みとその効果・進め方

1. 幼保一体化の具体的仕組み

- (1) 給付システムの一体化 ～子ども・子育て新システムの創設～
 - ① 地域における幼児教育・保育の計画的整備 ～市町村新システム事業計画の策定～
 - ② 多様な保育事業の量的拡大 ～指定制度の導入～
 - ③ 給付の一体化及び強化 ～幼保一体給付(仮称)の創設等～
- (2) 施設の一体化 ～こども園(仮称)の創設～

2. 幼保一体化の効果・進め方

- (1) 幼保一体化の効果
 - ① 質の高い幼児教育・保育の一体的な提供
 - ② 保育の量的拡大
 - ③ 家庭における養育支援の充実
- (2) 幼保一体化の進め方

I 幼保一体化の目的

○ これまでの幼保一体化の取組については、

- ① 仕事と子育ての両立のための支援が進み、就学前の子ども(5歳児)の約6割が幼稚園から小学校に入学する一方、保育所からも約4割の子どもが小学校に入学する中で、幼稚園・保育所を問わず、希望する全ての子どもに対し、生涯にわたる人格形成の基礎である質の高い幼児教育・保育を保障するという主として幼児教育の振興の視点、
- ② 仕事と子育てを両面で支援するなど社会全体で次代を担う子どもの育ちを支えるという主として次世代育成支援の視点、
- ③ 家庭や地域の教育力・子育て力の低下、保護者の多様なニーズ等を踏まえ、家庭や地域の実情、保護者の多様なニーズ等に応じ、希望する全ての子ども及び子育て家庭を支援するという幼児教育の振興・次世代育成支援共通の視点、

という3つの視点がある。(参考資料P1参照)

2

○ 以上を踏まえ、幼保一体化の目的は、次の3点とする。

(1) 質の高い幼児教育・保育の一体的提供

世界に誇る幼児教育・保育を全ての子に

(2) 保育の量的拡大

男女がともにあらゆる場面で活躍できる社会を目指し、女性の就労率向上や多様な保育のニーズに対応する保育の量的拡大を図るために

(3) 家庭における養育支援の充実

支援を必要とする全ての親子が全ての地域であらゆる施設において支援を受けられるように

※P. 2～3は「幼保一体化の目的について(案)」(平成22年11月19日基本制度ワーキングチーム(第5回)資料1)より

3

II 幼保一体化の具体的な仕組みとその効果・進め方

1. 幼保一体化の具体的な仕組み

(1) 給付システムの一体化 ～子ども・子育て新システムの創設～

① 地域における幼児教育・保育の計画的整備 ～市町村新システム事業計画(仮称)の策定～ 参考資料P2、P16参照

- ・ 市町村は、地域における幼児教育・保育の需要をはじめ、子ども・子育てに係る需要の見込み及び見込量の確保のための方策等を内容とする市町村新システム事業計画(仮称)を策定する。
- ・ 市町村は、当該計画に基づき、幼児教育の需要、保育の需要など、地域の実情等に応じた幼児教育・保育の提供体制を計画的に整備する。
- ・ 家庭における養育を支援する事業(地域子育て支援拠点事業等)についても、当該計画に基づき、計画的に推進する。

② 多様な保育事業の量的拡大 ～指定制度の導入～ 参考資料P3参照

- ・ 客観的基準を満たした施設及び多様な保育事業への財政措置を行うことにより、多様な事業者の保育事業への参入を促進し、量的拡大を図る。
- ・ 待機児童の解消を図る観点も踏まえ、具体的な枠組みを検討。

※保育事業への参入については、質の担保のための客観的基準を満たすことが前提となるとともに、評価制度の導入等についても検討。

4

③ 給付の一体化及び強化 ～幼保一体給付(仮称)の創設等～ 参考資料P4～11参照

(幼保一体給付(仮称)の創設)

- ・ 幼児教育・保育に係る給付を一体化した幼保一体給付(仮称)を創設することにより、幼児教育・保育に関する財政措置に関する二重行政の解消及び公平性の確保を図る。
- ・ 幼保一体給付(仮称)については、保護者に対する個人給付を基礎とし、確実に幼児教育・保育に要する費用に充てるため、法定代理受領の仕組みとする。

(公的幼児教育・保育契約(仮称))

例外のない保育の保障の観点から、市町村が客観的基準に基づき、保育の必要性を認定する仕組みとする。

- ・ 契約については、保育の必要性の認定を受けた子どもと受けない子どものいずれについても、市町村の間与※の下、保護者が自ら施設を選択し、保護者が施設と契約する公的幼児教育・保育契約(仮称)とする。

※ 例えば、以下の間与が考えられる。a)保育需要が供給を上回る場合、管内の状況を把握し、必要に応じてあつせんする。b)ひとり親家庭の子ども、虐待事例の子ども、障害のある子どもなど、優先的に利用を確保すべき子どもについて、受入可能な施設があつせんする。c)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を検討する 等

- ・ 公的幼児教育・保育契約(仮称)については、「正当な理由」がある場合を除き、施設に応諾義務を課す。ただし、入園希望者が定員を上回る場合に限り、選考基準の公開等を条件に、建学の精神に基づく入園児の選考を認める※。

※ 建学の精神に基づく選考とは、例えばキリスト教の優先など。

- ・ 入園できなかった子どもについては、必要な幼児教育・保育が保障されるよう、市町村に調整等の責務を課す。

5

(給付の内容)

・ 給付については、質の確保・向上が図られた幼児教育・保育を提供するために必要な水準の給付を、すべての子どもに保障する(公定価格)。ただし、特色ある幼児教育など付加的な幼児教育・保育を行う施設については、その対価として上乗せ徴収を行うことを認める。なお、上乗せ徴収を行う場合、徴収額の上限は設定しないが、施設が説明責任を果たすこと※などを義務づける。

※ 例えば、上乗せの理由について、施設が情報開示すること等が考えられる。

(給付の一体化及び強化)

- ・ 給付を一体化した幼保一体給付(仮称)においては、例えば、現行制度でいえば、幼稚園型認定こども園の保育所機能部分、保育所型認定こども園の幼稚園機能部分についても基準を満たせば財政措置を講ずる。
- ・ また、調理室等への補助制度を創設するとともに、配置基準の見直し等を行う。
- ・ このような給付の一体化及び強化により、こども園(仮称)への移行をはじめとして、各施設が幼児教育・保育機能を強化し、幼児教育・保育の質の確保及び待機児童の解消が図られるよう政策的に誘導するとともに、幼児教育・保育のさらなる質の向上を図る。

6

(2) 施設の一体化 ～こども園(仮称)の創設～ (参考資料P12～14参照)

- ① 幼児教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供するこども園(仮称)を創設する。
- ② こども園(仮称)の創設により、次の内容を実現する。
 - ア 学校教育法及び児童福祉法上の位置づけの付与による幼児教育・保育の質の保障
 - ・ 現行の保育所における幼児教育に対し学校教育(一条学校)としての位置づけを付与するとともに、現行の幼稚園の預かり保育に対し児童福祉としての位置づけを付与する。
 - ・ これにより、学校としての基準(学級担任制、面積基準等)と児童福祉施設としての基準(人員配置基準、給食の実施等)を併せ持つ基準を適用し、質の高い幼児教育・保育を保障する。
 - イ 保育の量的拡大

幼稚園が保育機能を強化することにより、保育の量的拡大を図る。
 - ウ 家庭における養育の支援の強化

幼稚園・保育所が、地域の拠点として、地域の子ども・家庭に対する養育の支援を必須の事業として実施することにより、地域の子ども・家庭に対する養育の支援機能を強化する。
 - エ 二重行政の解消

現行の幼稚園、保育所、認定こども園に対する行政庁(地方公共団体)の認可・認定を一本化することにより、二重行政の解消を図る。
 - オ 幼児教育・保育内容の統一

幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合した新たなこども指針(仮称)の策定により、幼児教育・保育の内容の統一を図る。

7

2. 幼保一体化の効果・進め方

(1) 幼保一体化の効果

① 質の高い幼児教育・保育の一体的提供

- ア 地域における幼児教育・保育の計画的整備及びこども園(仮称)等により、質の確保された幼児教育・保育が一体的に提供される。
- イ 配置基準の見直し等により、幼児教育・保育の質がさらに向上する。

② 保育の量的拡大

- ア 幼稚園からこども園(仮称)への移行により、保育の量的拡大が図られる。
- イ 客観的基準を満たした施設及び保育ママ等の多様な保育事業への財政措置(指定制)により、保育の量的拡大が図られ、アと併せ、待機児童の解消につながる。

③ 家庭における養育支援の充実

- 幼稚園・保育所からこども園(仮称)への移行及び市町村による家庭における養育を支援する事業(地域子育て支援拠点事業等)の推進等により、家庭における養育の支援機能が強化される。

(2) 幼保一体化の進め方 参考資料P15～16参照

- ・ 国においては、幼保一体化を含む子ども・子育て支援に関する基本方針を策定するとともに、給付の一体化及び強化等によりこども園(仮称)への移行を政策的に誘導する。
- ・ 都道府県については、広域自治体として、市町村の業務に関する広域調整等を行う。
- ・ 市町村においては、国による制度改正及び基本方針を踏まえ、市町村新システム事業計画(仮称)に基づき、地域における、満3歳以上の共働き家庭の子どもの状況、満3歳以上の片働き家庭の子どもの状況、満3歳未満の共働き家庭の子どもの状況など、地域の実情等に応じて、必要なこども園(仮称)、幼稚園、保育所※等を計画的に整備する。
※3歳以上児を対象としない現在のいわゆる乳児保育所のような保育所。
※具体的な施策については、今後、地方自治体、関係者等と十分に協議を行う。

8

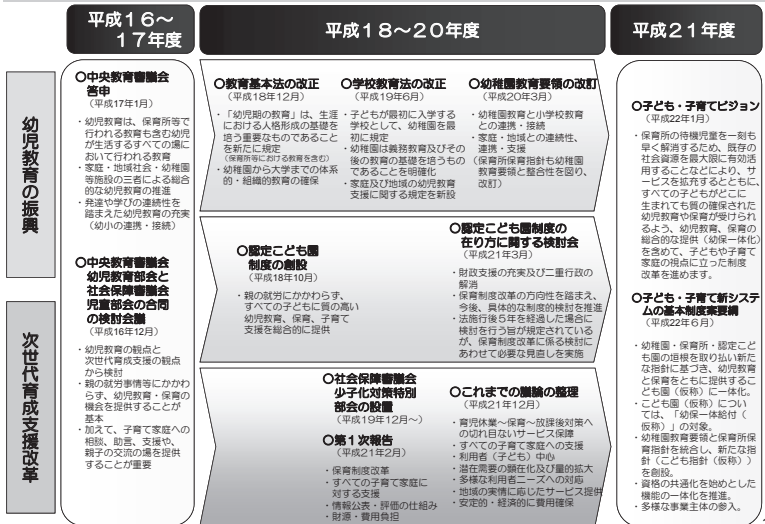
子ども子育て新システム検討会ワーキングチーム 幼保一体化ワーキングチーム(第6回)	資料2
平成23年1月24日	

参考資料(案)

平成23年1月24日 第6回 幼保一体化ワーキングチーム資料

4

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



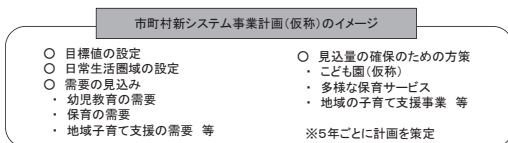
市町村新システム事業計画(仮称)の策定(イメージ図)

i) 目的

- ・ 全国どの地域においても、地域の実情に応じて、計画的に、幼児教育・保育及び家庭における養育の支援等を漏れなく提供する。

ii) 具体的な内容

- ・ 市町村は、幼児教育・保育に関する地域の需要やその提供体制など、子ども・子育て支援に関するニーズ等を調査・把握する。
- ・ 市町村は、ニーズ調査等に基づき、幼児教育・保育に関する目標等を含む市町村における子ども・子育て支援に関する5年程度の計画(市町村新システム事業計画(仮称))を策定する。
- ・ 市町村は、市町村新システム事業計画(仮称)に基づき、幼児教育・保育を含む市町村における子ども・子育て支援の提供体制を計画的に整備する。



2

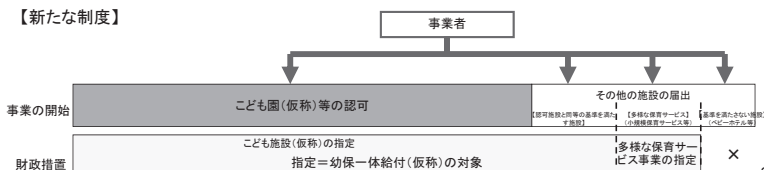
指定制度の導入

- 新システムにおいて、指定制を導入し、客観的基準を満たした施設については、認可の有無に関わらず、同じ財政措置(幼保一体給付(仮称))の対象とする。
 - また、小規模保育サービス等多様な保育サービスについても、幼保一体給付(仮称)の対象とする。
 - なお、学校法人や社会福祉法人が設置・運営する認可施設については、法人に対する経営の関与及び撤退の制限を通じて、地域における幼児教育・保育の安定的な提供が担保されていること等に着目して、税制上の優遇措置を講ずる。
- ※上記のほか、現在、幼稚園及び保育所に講じられている事業に着目した税制上の優遇措置については、こども園(仮称)についても講ずる。

【現行制度】



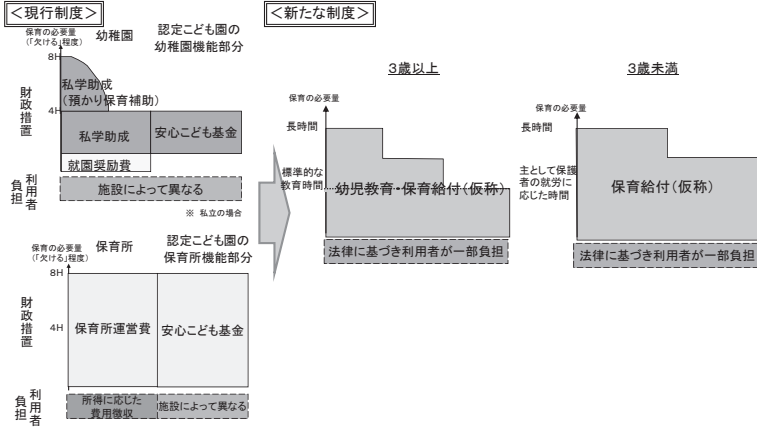
【新たな制度】



3

幼保一体給付(仮称)の創設

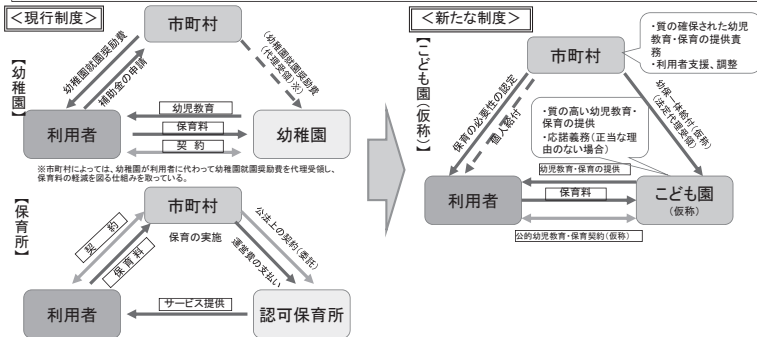
- 幼保一体給付(仮称)については、次のような給付構成を基本とする。
 - a. 3歳以上児に対する標準的な教育時間及び保護者の就労時間等に応じた保育に対応する幼児教育・保育給付(仮称)
 - b. 3歳未満児の保護者の就労時間等に対応する保育給付(仮称)



4

新たな制度における契約方式

- 幼保一体給付(仮称)については、保護者に対する個人給付を基礎とし、確実に幼児教育・保育に要する費用に充てるため、法定代理受領の仕組みとする。
- 例外的な保育の保障の観点から、市町村が客観的基準に基づき、保育の必要性を認定する仕組みとする。
- 契約については、保育の必要性の認定を受けた子どもと受けない子どものいずれについても、市町村の関与※の下、保護者が自ら施設を選択し、保護者が施設と契約する公的幼児教育・保育契約(仮称)とする。
 - ※ 例えば、以下の関与が考えられる。a)保育需要が供給を上回る場合、管内の状況を把握し、必要に応じてあつせんする。b)ひとり親家庭の子ども、虐待事例の子ども、障害のある子どもなど、優先的に利用を確保すべき子どもについて、受入可能な施設があつせんする。c) 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を検討する 等
- 公的幼児教育・保育契約(仮称)については、「正当な理由」がある場合を除き、施設に広げ義務を課す。ただし、入園希望者が定員を上回る場合に限り、選考基準の公開等を条件に、建学の精神に基づく入園児の選考を認める。
 - ※ 建学の精神に基づく選考とは、例えばキリスト教の優先など。
- 入園できなかった子どもについては、必要な幼児教育・保育が保障されるよう、市町村に調整等の責務を課す。



5

新たな制度における価格設定のイメージ

<現行制度>			<新たな制度>	
幼稚園(A) (支出)	幼稚園(B) (支出)	保育所 (支出)	X施設 (収入)	Y施設 (収入)
課外活動 にかかる経費等	課外活動 にかかる経費等	課外活動に かかる経費等	上乗せ徴収※ (入学金・保育料等)	実費徴収 (※所得者に対する補足的な 給付を行う)
事業費 ・冷暖費、教材費、 食料費	事業費 ・冷暖費、教材費、 食料費	事業費 ・冷暖費、教材費、 食料費	実費徴収 (※所得者に対する補足的な 給付を行う)	実費徴収 (※所得者に対する補足的な 給付を行う)
人件費	人件費	人件費	幼児教育・ 保育給付 (仮称)	幼児教育・ 保育給付 (仮称)
管理費 ・光熱費	管理費 ・光熱費	管理費 ・光熱費	※法律に基づき 利用者が 一部負担 (※所得者には 一定の配慮)	※法律に基づき 利用者が 一部負担 (※所得者には 一定の配慮)
施設整備 費等 ・通常の施設 ・大型遊具等	施設整備 費等 ・通常の施設 ・大型遊具等	施設整備 費等 ・通常の施設 ・大型遊具等	施設の 減価償却費	施設の 減価償却費

※施設が説明責任を果たすこと等を義務付ける。
(上乗せの理由について情報開示すること等)
※上乗せ設定はしない。

6

幼児教育・保育の更なる質の向上①

① 職員体制の強化

ア 職員配置基準（学級編制基準）の引き上げ

こども園（仮称）における幼児教育機能及び保育機能の充実等を図るため、職員配置基準（学級編制基準）の引上げを検討。

（参考1） こども園（長時間利用 [現行の保育所利用に相当]）

- 指定都市・中核市における職員配置の上乗せ措置の状況は、以下のとおり。

			(ケース1)	(ケース2)
職員配置基準	1・2歳児	6:1	→ 4:1	又は 5:1
	3歳児	20:1	→ 15:1	又は 20:1
	4・5歳児	30:1	→ 20:1	又は 25:1

（参考2） こども園（短時間利用 [現行の幼稚園利用に相当]）

- 小学校1年生における学級編制基準の見直し（40人→35人 [H23年度から]）
やこども園（長時間利用）の4・5歳児の上乗せの状況から、以下のケースが考えられる。

1学級当たり 35人 → 25人（ケース1）又は30人（ケース2）

7

幼児教育・保育の更なる質の向上②

(参考3) こども園(長時間利用 [現行の保育所利用に相当])

- 保育所では、児童・家族に直接関わらない業務(勤務表等の作成、施設維持管理や安全点検等)についても相当程度、直接処遇職員である保育士が担っており、研修の機会等が限られている現状。
- 介護保険のデイサービスでは、事務職員の費用が報酬に含まれているが、保育所の運営費には、事務職員の費用は含まれていない。
- 以上を踏まえると、以下のケースが考えられる。

(ケース1) 事務職員を新たに配置

(ケース2) 主任保育士の代替職員(保育士)を配置

※ 負担軽減により、日々の児童記録の作成、園内研修、園外研修等の時間に充てることが可能

イ 看護師の配置

こども園(仮称)における体調不良児への対応、園児の健康管理、施設の衛生管理の充実を図るため、看護師の配置を検討。

※ こども園(仮称)における体調不良児対応を図るため「子ども・子育てビジョン」では、全施設で体調不良児対応に取り組むことが平成26年度までの数値目標として掲げられている。

8

幼児教育・保育の更なる質の向上③

③ 職員の処遇改善

他の産業に比べて低い賃金を改善し、一定の資質を確保した職員の定着を図ることを検討。

(参考) 職員の平均給与月額

	25～29歳	30～34歳
保育士	約26万円	約27万円
幼稚園教諭	約27万円	約29万円
全産業平均	約33万円	約39万円

(参照) 平成21年賃金構造基本調査結果

※ 平均給与月額は、賞与其他特別給与額を含んだ年間給与額を基に算出。

※ 職種別・年齢区分別データにおいて幼稚園教諭は女性のみデータであることから、上記対象職種においても女性の数値を使用している。

9

幼児教育・保育の更なる質の向上④

④ 減価償却費の導入

イコールフットिंगの観点から、減価償却費相当額を給付費に含めて支給する方式に改めることを検討。

(参考)

次世代育成支援のための実態調査(※)によると、
 ・ 1施設あたりの減価償却費は、408万円/年
 (過去3か年平均。施設整備費以外の費用も含む。)
 保育所1カ所あたり平均定員90人をもとに児童一人当たりの費用を試算すると、
 約3800円/月 ※次世代育成支援のための実態調査(21年度・凸版印刷)

※ 緊急的に基盤整備(幼稚園がこども園(仮称)となる場合の調理室の設置等)が必要となる場合等について、施設整備費としての補助を行うことを検討。

10

幼児教育・保育の更なる質の向上⑤

⑤ 給付率の改善

- 現在の給付率は、保育所が6割、幼稚園が5割となっており、他の社会保障制度に比べて給付率が低く設定されている。
 ⇒ 給付率の改善が検討課題。
- 第7回基本制度ワーキングチーム(12月15日)の資料3「費用推計」(量的拡充)に基づき、給付率の改善を行った場合の追加費用を機械的に試算。

(1) こども園(仮称)(長時間利用[現行の保育所利用に相当])

- 現在の給付率(6割)から1割引き上げた場合 +約2400億円
 (25、29年度)

(参考)	25年度	29年度
給付額 (量的拡充)	12,900億円	15,100億円

(2) こども園(仮称)(短時間利用[現行の幼稚園利用に相当])

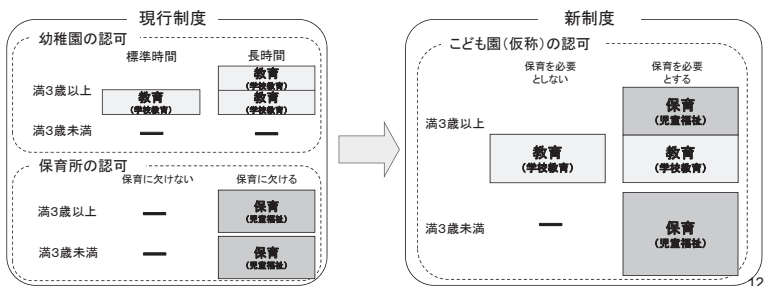
- 現在の給付率(5割)から1割引き上げた場合 +700億円
 (25、29年度)

(参考)	25年度	29年度
給付額	3,500億円	3,300億円

11

こども園(仮称)の創設

- 新たに「こども園(仮称)制度」を創設する。
 - 「こども園(仮称)」は、学校教育法、児童福祉法及び社会福祉法において、各々、1条学校、児童福祉施設及び第2種社会福祉事業として位置づける。
 - 「こども園(仮称)」は、幼児教育・保育及び家庭における養育の支援を一体的に提供する施設とし、満3歳以上の子どもの受入れを義務付けることとする。
 - ア 満3歳以上児については、標準的な教育時間の学校教育をすべての子どもに保障。
また、学校教育の保障に加え、保護者の就労時間等に応じて、保育を必要とする子どもには保育を保障。
 - イ 満3歳未満児については、保護者の就労時間等に応じ、保育を保障。
 - なお、満3歳未満児の受入れは義務付けないが、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、こども園(仮称)への移行を促進する。
- ※例えば、現行制度でいえば、幼稚園型認定こども園の保育所機能部分、保育所型認定こども園の幼稚園機能部分についても基準を満たせば財政措置を受けられるようにすることや、調理室等への補助制度を創設することなど。

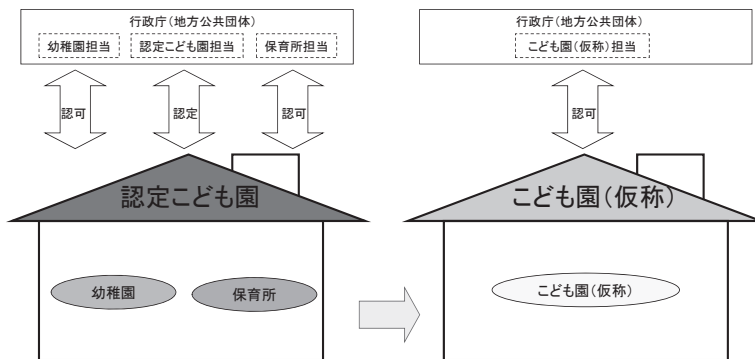


4

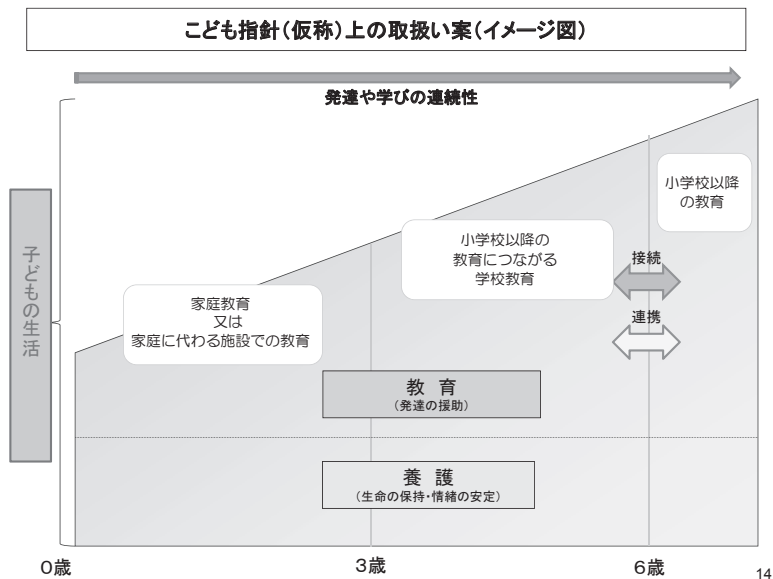
こども園(仮称)の創設

～二重行政の解消～

- 現行の幼保連携型認定こども園を運営するためには、幼稚園、保育所、認定こども園に対する行政庁の認可・認定が必要となっている。
- こども園制度(仮称)においては、こども園(仮称)の認可に一本化される。



13

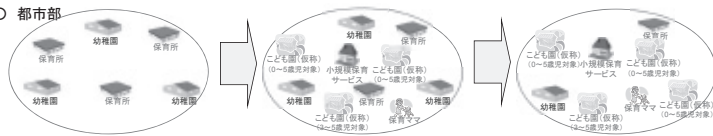


幼保一体化の進め方(イメージ)①

- ・ 国においては、幼保一体化を含む子ども・子育て支援に関する基本方針を策定するとともに、財政措置の一体化及び強化によりこども園(仮称)への移行を政策的に誘導する。
- ・ 市町村においては、国による制度改正及び基本方針を踏まえ、市町村新システム事業計画(仮称)に基づき、地域における、満3歳以上の共働き家庭の子どもの状況、満3歳以上の片働き家庭の子どもの状況、満3歳未満の共働き家庭の子どもの状況など、地域の実情等に応じて、必要なこども園(仮称)、幼稚園、保育所※等を計画的に整備する。
※3歳以上児を対象としない現在のいわゆる乳児保育所のような保育所。

(例)

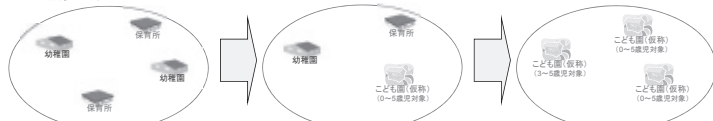
○ 都市部



・ 幼児教育や保育のニーズの増大に応じ、こども園(仮称)を始め地域の実情等に応じた幼児教育・保育の提供体制の整備を行う。

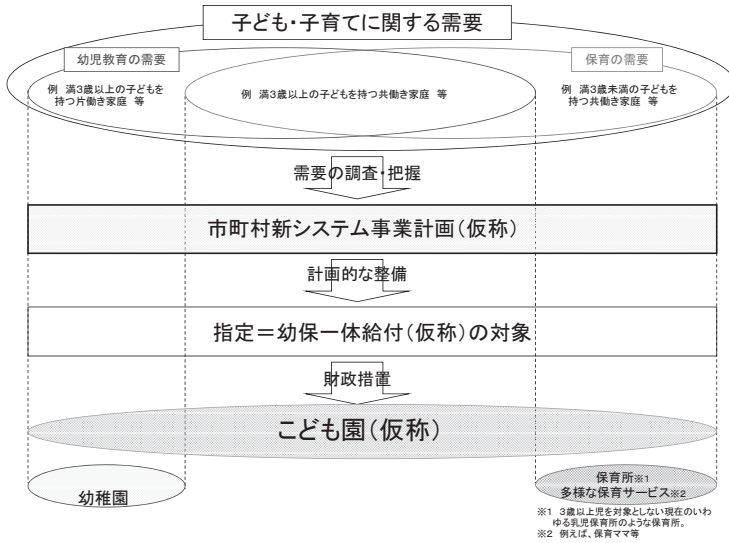
・ 将来的に、子どもの減少局面を迎えたときには、市町村の計画に基づき、既存施設のこども園(仮称)への移行を推進する。

○ 人口減少地域



・ 子どもの減少に応じ、市町村の計画に基づき、既存施設のこども園(仮称)への移行を推進する。

幼保一体化の進め方(イメージ)②



4