



ちゃいんどネット大阪・マッセOSAKA共催講座

## マッセ・市民セミナー（北摂ブロック）

開催日：平成23年6月27日（月）

会 場：茨木市ローズWAM フォムホール



## 「子ども・子育て新システムについて」

淑徳大学総合福祉学部 教授  
柏女 霊峰 氏

2

2月の終わりに一度お伺いさせていただき、全体的な保育制度改革、つまり子ども・子育て新システムの全体的な動向について話題提供させていただきました。なぜ今、新しいシステムに変えなければいけないのかという背景、あるいは、いろいろ錯綜した経緯の中で2月まで至ったわけですが、それまでどんな経緯をたどったのか、そして2月当時の現状についてお話をさせていただいたわけですが、幸いなことにマッセOSAKAの方でその講演録を作ってくださいまして、皆さま方の市町村に既にお届けしているというお話です。各園には渡っていないと伺いましたが、各市の方には渡っておりますので、各市の保育協議会等を通じて見ていただければ、大体その経緯が分かるかと思います。

今日はそれを受け継いで、今の状況についてお話しします。今の状況といっても私が直接法案作りをしているわけではありませんし、幼保一体化ワーキングチーム自体はあくまで意見交換の場となっています。そういう意味では私やほかの方々の意見が採用されたのか、採用されなかったのかは一切分からない仕組みになっていますので、私が話をすることが正しいかどうかは分かりません。ただ、5月に幼保一体化のワーキングチームで最終的に内閣府から案が出されて、それに対してみんなが意見を述べて、最後は「これで終わり」と言われた、そのときの資料などを基にお話しさせていただきたいと思います。

今、三つのワーキングチームが動いておりますが、ほぼ法案化作業を行う前ということ言えば、基本制度ワーキングチームや幼保一体化ワーキングチーム、こども指針のワーキングチームすべてがひとまず中止になったのではないかと思います。これから法案の作成作業があるのだらうと思いますが、社会保障・税一体改革と一緒にそれをしていくということではなければいけないからです。システムだけが変わって、いろいろな事業者が入ってきたとしても、それに財源が担保されていなければ質が下がるのは当たり前のことですので、そう

いう意味では、一体改革と子ども・子育て新システムの本格実施は、一体的に進めていかなければならないだろうと思っています。

そうしますと、この社会保障・税一体改革成案が今、まだ宙ぶらりんですよね。新聞などを見ておりますと、政府案はできたけれども、まだ民主党内でまとまっていなくて、いつ税と社会保障の一体改革が実現するのか分からない。消費税を10%にという案が出ておりますが、それとセットで進んでいかなければならないので、それがまだ分からない状況では、いつから始まるのかも分かりにくい状況ではないかと思います。

もともとこの子ども・子育て新システムは2013年度から実施ということでしたが、社会保障と税の一体改革の案では、2015年度に子どもの分野に対して7,000億円程度の財源を投入するという案が出ているわけです。それで私は「え？」という感じになっています。つまり、素直に読めば、新システムは2年前の2013年に始まって、2年たってからお金が確保されるという話になるわけで、それはおかしいと思ったのです。もしかすると1年ぐらい実施が遅れるかもしれません。2013年度からということでしたが、2013年と2015年だと2年のタイムラグがあります。そうすると、少し影響が大きすぎるのではないかと。つまり、2013年度に言わば介護保険のような制度が導入されて、それから2年後にやっとお金が出てくるのだと、最初の2年間、混乱するのではないかと思います。だとしたら、実施は1年ぐらい延びるのではないかという感じです。つまり2014年度ぐらいに実施して、2014年度は現在の保育所や幼稚園が新システムに移って行って、保育におけるいろいろな質の確保や向上、あるいは保育への多様な主体の参入などは財源が確保される2015年度からということもあり得るのではないかと感じたりしています。

そんなことでまだまだ流動的ですが、国会が70日延長されたという意味では70日間の猶予があります。この国会に法案を出すというお約束でしたので、この70日の間に出されるのかもしれませんが、この70日の間に出して、そして施行日を1年間ずらすとかということもあるかもしれないと思っています。

それが前置きで、具体的な中身に入っていきたいと思います。

## 1. 保育施策の推移

まず私のレジюмеというか資料ですが、今原稿を書いておりますので、その

原稿をそのまま持ってきました。1番目は保育施策の歴史、特に保育所の歴史を概観しています。そして2番目ですが、ここからは最近の経緯ということで、次世代育成支援施策が登場した平成15年度からの状況を見ています。そして、こうした次世代育成支援施策の登場の中、保育制度改革がどんなふうに進められてきたのが3番目になります。そして第2節として、ここまでは言わば量的な拡充や子どもを保育所に詰め込むことによって、今の第3次ベビーブームのピークを乗り切ろうという政策が続けられてきたけれども、それはもう限界になったということで、新しい仕組みを導入しなければならないことになった経緯が書かれています。

介護の分野では、こうしたことが10年前に起こっております。すなわち、介護の場合も介護サービスを飛躍的に増やしていかなければいけない、そのために措置制度などをやめて、介護保険制度を導入して飛躍的に介護サービスを増やしていったということです。保育も今、飛躍的に量を増やしていかなければならないので、この時期に介護保険制度を基にしたシステムを作ろうということで、2年前の政権の下で検討が始まったわけです。

ところが前の政権では狭い意味での保育サービスのみを改革する予定でしたが、新政権になって、長年の懸案であった幼稚園と保育所を一緒にすることもこの際一緒にやってしまうということになりました。やや乱暴だったのですが、それが入ってきて、検討の場が厚生労働省ではなく内閣府ということになりました。そして、当初はその動きに幼稚園は入っていなかったのですが、幼稚園を巻き込みながら進んできました。

そして、この段階で政治主導ということで、手法も変わったわけです。これまでは審議会方式で積み上げながら、関係委員の合意を取りながら進めてきたわけですが、新政権は政治主導なので審議会は使わないということで、審議会ではなく、ステークホルダーの方々の意見交換の場で意見を吸い上げるというやり方になっていったわけです。そして、昨年6月に基本制度要綱案が策定されたという流れになります。

「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ってよい」ということで、介護保険制度にほぼ倣った制度の検討が進められてきていることとなります。

そして、以上の仕組みについて2011年、つまり今年の通常国会、今開かれている国会ですが、「これに法案を提出し25年度施行をめざす」ということになっているわけです。

## 2. 基本制度案要綱の内容

この基本制度案要綱ができた段階で、制度の検討に当たって、こんなことに留意しなければいけないのではないかと私がお八つ提起しました。1回目の幼保一体化ワーキングチームにも意見書を提出したのですが、一つ目としては「財源の確保、一元化策についての十分な検討」として、ここにある財源の確保や一元化策について十分検討しなければならないし、二つ目として市町村の関与のあり方とか、これだけ介護のまねをしたシステムにするならば、いっそのこと子育て支援プランを作るようにしたらどうかといった提案もしております。実際、石川県の方ではこのプランを作って進めています。

三つ目として保育所、幼稚園の社会的役割を混乱させないようにしないと、大きな混乱が起きるということです。例えば今大きく問題になっているように、保育所には臨時休業制度がありませんが、幼稚園には臨時休業制度があります。これらが混乱してしまうと保護者の方が非常に困る、あるいは社会が困ってしまいます。保育所は電気、ガス、水道と同じように社会のライフラインの役割を果たしていますので、保育所が閉まってしまうと病院や学校が開けないことになります。また、台風のとくにしっかりしなければいけない消防署員の子どもを預かる保育所がなければ、消防署の職員の方は出勤できないことになります。このように、いろいろな問題が起こってくるということを、その場で言っていたわけです。

また、四つ目として、事業者が安定的、意欲的に事業展開できる仕組みにしていけないと、介護のものをそのまま持ってきてしまうと、例えば2月のようにインフルエンザが大流行するときは子どもたちがたくさん休み、新しいこども園はそれだけ収入が減る形になるので、保育士の給料が払えなくなるということが予想されます。そういう意味では今のように月額単価制にしておかなければ駄目なのではないかなど、幾つかの問題点も挙げさせていただきました。

それから当然、イコールフットイングの議論も行うことになります。介護の場合と同様に株式会社と社会福祉法人と行政が直営する公設公営のこども園、

この三つのイコールフットイングを行う場合も、やはりそれぞれの事業主体のミッションがあるので、それらに配慮していかないと混乱するのではないかと申し上げます。

また五つ目として、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にしないと駄目だということです。経験豊富なベテランの保育者を多く雇用すればするほど経営がひっ迫するような仕組みにしてしまってはいけません。ベテランがいい保育士とは限りませんが、ベテランと新人の方がバランスよく配置されている保育所でなければならないだろうということです。それから、研修制度を充実させている事業者に対する付加給付なども考えていかないと、質を良くするという気持ちが起こらなくなってしまう。そういう制度にしては駄目なのではないかということです。

六つ目として、幼稚園と保育所を一緒にしてしまうのなら、担い手である保育者の資格をきちんとしなければならないのではないかと提言しました。

七つ目として、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おかなければならないだろうし、これによって障がい児保育、障がい児が排除されてしまうような仕組みになってしまっているのではないかと。また、八つ目として、社会的養護や障がい児福祉を包含する仕組みにしておかないとならないのではないかと。このような八つの論点を提示しました。

この八つの論点は、一部解決がついたところもありますが、私から言えばまだほとんど解決がついておらず、本質が見えていない状況です。従って、この制度がいいのか悪いのかといった判断はまだできませんが、そこで意見を述べ続けて、政務官や副大臣の前ではかの方と意見交換してきた者として、最後までこの八つの視点をどう保障するのかを問題視してきました。最終的にこれを保障できないならば、新しい制度は好ましいものではないという判断にもつながりかねないわけです。そういう意味では、私はこれからもこの八つの視点がどう担保されるのか、注視していきたいと思っています。

### 3. 子ども・子育て新システムの検討の方法と経過

検討の方法と経過のところを少しだけ見ておきます。政府は子ども・子育て

新システム基本制度案要綱を策定後、2010年9月から子ども・子育て新システム検討会議作業グループの下に、これは政治家だけで作っています。「その下にステークホルダー」、関係者ですね。それから研究者等で構成される三つのワーキングチームを設置して検討を再開したわけです。「基本制度WT」、「幼保一体化WT」、「こども指針WT」の三つです。このワーキングチームは、先ほど申し上げましたように意見交換の場とされ、法定の審議会とは役割を異にするものです。すなわち政治主導の下、作業グループは政治家だけで作っているグループなので、この作業グループが意志決定の参考に資するために、官僚がまず原案を作成する。そして、それに基づいてこのワーキングチームに入っているメンバーが意見交換をする。そして、その意見交換をきちんと聞きながら作業グループが意志決定を行う。こういうシステムを取っていったわけです。

これまでの審議会方式とは異なり、ワーキングチーム構成員の意見がどのように取り入れられるのかが非常に見えにくい方式になっておりますし、ワーキングチームのメンバーとしては、合意を取る必要がありませんので、言わば自分たちの意見を延々とそれぞれが述べ続ける形に当然なるわけです。ただ、みんな新しい仕組みを作ろうという意欲は持っておりましたし、子どもたちにとって、あるいは働く人たちにとっていい仕組みを作っていくという思いはありましたから、みんながばらばらに言っていて、まとまらず、作業グループが意志決定できないということは避けたいという思いはありました。ですから、言わば妥協できるところは妥協し、譲れないところは主張すること続けてきたこととなります。

そして5月末現在ですが、それらの検討は紆余曲折を経ながら、法案化の最終段階を迎えているということです。

#### 4. 検討の際の論点

では、その主要な仕組みはどうなったのかということですが、幼保一体化の検討に関する主要な論点は、こども指針の策定を除けば以下の3点です。こども指針はまだまだ先だと思しますので、今は除いています。

1点目は、「財源及びその一元化の方法－介護保険制度を模した仕組み」です。この作業グループの基本制度ワーキングチームに対して内閣府の官僚が5月18日第11回基本制度ワーキングに対して提出した説明資料によると、「子ど

も・子育て新システムに関するこれまでの検討の概要」というものがあった、それがほぼまとまった案と考えていいかと思います。ただし財源の確保については、それぞれ社会保障・税の一体改革と連動することになるかと思います。

## 5. 改革案の具体的内容

まずどんな仕組みかということですが、「すべての子どもへの良質な育成環境を保障し、社会全体で子ども・子育てを支援する」ということで、まず「すべての子ども・子育て家庭への支援」として、子ども手当というお金があります。子ども手当の行方も今はまだ不透明になっていますが、それと地域子育て支援事業など、各種の地域子育て支援事業などがあります。つまり、お金と事業ということです。次に「幼児一体化の創設」ですが、ここには三つの目的があり、「質の高い幼児教育・保育の一体的提供」、「保育の量的拡大」、「家庭での養育支援の充実」です。それを図るために、「新たな一元的システム」を作っていくということです。まず「基礎自治体が実施主体」である。これはこれまでもそうでした。ただ幼稚園で、私学助成は都道府県でしたので、それも市町村に下ろしていくという点では違います。つまり、市町村が中心になるということです。「市町村は地域のニーズに基づき計画を策定、給付・サービスを実施」する。そして「国や都道府県は実施主体の市町村を重層的に支える」ということです。

そのために、「子ども・子育て会議を設置」します。子ども・子育て会議とは、「有識者、地方公共団体、労使代表、子育て当事者、関係団体、NPO等の子育て支援当事者等が、子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組みを検討」ということになるかと思います。言ってみれば、具体的な仕組みは違うかもしれませんが、皆さん方のところでも昨年度、次世代育成支援の後期行動計画を作るために協議会が設けられたと思いますが、それがこれに当たります。そういうステークホルダーの方が参加して計画を作っていきます。

その計画が右側に小さい字で図が書いてあります。後で拡大コピーで見ただければと思います。その「子ども・子育て勘定（仮称）」が真ん中にある、その下に「財源の一元化」があり、その右側に「子ども・子育て包括交付金（仮称）」があります。これがそうです。こういうお金を作ろうというもの



です。そして、その下に「新システム事業計画」と書いてあります。この新システム事業計画というのが、子ども・子育て会議が作る事業計画になります。つまり、幼稚園はどのぐらい残しておくのか。あるいは、保育所はほとんど新しくできる総合施設に移るといわれていますが、それは何カ所整備するのか。保育ママ、家庭的保育事業は何カ所作るのか。それらがこの子ども・子育て会議が作る新システム事業計画ということになります。

## 6. 幼保一体化の財源

そして、それらの費用については、「社会全体による費用負担」をする、「国及び地方の恒久財源の確保を前提」にするということです。それから、「政府の推進体制・財源を一元化」していくということになります。

財源の一元化の話ですが、今は子どものサービスは、各サービスによって財源がばらばらになっていると思います。それを一緒にしてしまおうというのが今回の計画です。一緒にしないとどんな問題が起きるのかという話を説明してみたいと思います。

男性と女性がいて女の子が生まれました。男の人の平均初婚年齢が30歳ちょっとで、1年ちょっとして赤ちゃんが生まれますので、平均すると31歳です。そして、女性の場合は平均初婚年齢が28歳半で、1年して最初の赤ちゃんが生まれるので29歳というふうにしておきましょう。平均的な方です。男性の方がまだ給料が多いと思います。こんなふうに取りあえずしておきます。月収が男性の方が25万円、女性の方が20万円のお給料をもらっていて、赤ちゃんが生まれました。この赤ちゃんを育てるために、どちらでもいいのですが、女性が育児休業を取ったとしましょう。女性が育児休業を取りますと、育児休業の所得保障として、毎月、育児休業を取る前の給料の半分が支給されることになります。支給するのは、国費が少し入っていますが、雇用保険の会計から出ることになるかと思います。雇用保険は誰がお金を出しているのかというと、この中には民間の園長先生もいらっしゃるかもしれませんが、その事業主、つまり保育園とそこで働く保育士さん、働く人たちがそれぞれ2分の1ずつお金を出しているということです。そして、このお財布から毎月10万円ずつ支給されることになります。

一方、この方は育児休業を取らないで、皆さん方のところの乳児保育を利用

したとします。そうすると乳児保育の保育単価は、1カ月にどのぐらいかかるのか。恐らく大阪だと特に公立だと30万～40万かかっていると思いますが、今の国の政策基準で言うと、国は15万円です。毎月15万円のお金がかかる。このお給料の方の年収で保育料が月額幾らになるのか、ちょっと私も分からないのですが、仮に3万円だったとしましょう。3万円の保育料をこの方が負担していたとします。そうすると15万円かかるのに3万円しかこの家庭は払わないということですので、残りの12万円分が税金で賄われることになります。民間の場合、この税金を誰が負担しているのかというと、国が6万円、県または府が3万円、そして茨木市の方だとすると、茨木市が3万円ということになります。公立の場合は茨木市が12万円負担しています。このような形でお金を負担します。

そうすると、この方のご家庭が育児休業を取ると、雇用保険という財布からお金を毎月10万円ずつ1年間に120万円払わなければいけないことになります。こちらが育児休業を取らないで乳児保育を利用するとしますと、税金という財布から12万円×12で144万円、保育所に税金として払うことになるわけです。両方を一遍に取ることはできないのです。育児休業を取れば保育所は使えませんし、保育所を使えば育児休業は取れないということで、どちらかしか使えないのです。

そうしますと、育児休業を取る人が世の中に増えてくればどうなるか。増えれば増えるほど、事業主がお金をたくさん財布の中に入れてなければいけないことになるわけです。そうしますと、事業主の負担が増えることになります。それから、従業員の方も出さなければいけなくなりますから、言わば社会保険料が上がることになります。では育児休業を取りにくい雰囲気にしておいて、乳児保育をみんな利用してほしいとすると、どこが困るでしょう。もちろん茨木市も困ります。それから県や府もそうですが、国レベルで言えば、乳児保育を取る人が1人増えれば、毎月6万円ずつ必ず出ていくわけです。「もうお金がないから駄目だ」というわけにはいかないわけです。そうすると1人が乳児保育を利用するごとに、毎年6万円×12で72万円ずつ出していかなければいけなくなります。そうして、ただでさえ厳しい国の財政が、どんどん保育所に投入されてしまうことになります。

そうなると、事業主や国、それぞれがどう考えるかです。国はワーク・ライ

フ・バランスを考えます。つまり、働き方が問題なのではないか、仕事と子育てを両立できる、もっと豊かな働き方ができる社会を作っていくことが大事なのではないかとなるわけです。育児休業を取る人が増えれば増えるほど、国はお金を出さなくてもいいわけですから、そう言ってイクメンプロジェクトでも始めることになります。事業主の方はたまったものではありません。そうなると、どんどんまたこちらへお金を出さなければいけないことになりますから、保育所を増やしてください、乳児保育を増やすべきでしょう、乳児保育や0～2歳児の待機児童対策をきちんとやってくださいということになります。そして、待機児童対策をやるときに、お金をたくさんかけるのではなくて、保育士が足りないのならば、子どもを育てた経験のある方を准保育士として認定して、そういう方にやってもらったらいいのではないですか。子ども1人当たりの面積も3.3㎡に何の根拠もないのだから、それが2㎡になっても構わないのではないですかというふうに、どんどん規制を緩和して、子どもたちをどんどん保育園に入れていくようにしてくださいとなります。ですから今、片やイクメンプロジェクトで働き方の見直しをしよう、片や保育所を増やそうという形になってしまって、両方とも進まない状況になっているのです。

これを説明するには、皆さん方、女性の方も共働きが多いと思いますので、共働きの方のお財布で考えるといいわけです。皆さん方がそうしていらっしゃるかどうかは分かりませんが、今までは夫婦別々の財布を持っていました。二人の生活費は夫婦がそれぞれで出そうと決めているのと一緒です。そして、晩ご飯を食べるのに和食なら夫持ちにしよう、洋食なら妻持ちにしようと言っているようなものです。夫はここで「洋食を食べたい」と言うのです。妻は「和食が食べたい」と言って、洋食か和食かで議論をするわけです。それで和食になってしまうと、和食は夫持ちになるわけですから、「分かった。今日はおにぎりにしよう」ということで、おにぎりを食べたとします。今度「今日は和食を食べたから、明日はおまえだぞ。」と言うと、妻は「では、バタートーストにします」となる。今度また夫になるとお茶漬けにするという感じで、トーストとおにぎりを繰り返し食べて、両方とも栄養失調になってしまう。そんな状態です。つまり、育児休暇も取れない、乳児保育も取れない。お互いの財布をあてにしている限り、そこで負けた方が負担しなければいけないわけですから、もう増えるはずがないのです。私はこれを縮小均衡と言っています。つま

り縮小するように、増えないように均衡状態を保っているという状態になっているのです。

こういうことをしている限り両方とも増えないとすれば、どうしたらいいのか。真ん中に財布を作ればいいのです。真ん中のところに夫婦の共通の財布を作って、晩ご飯用として二人で2万円ずつ出すわけです。そして4万円の財布を作って、その4万円の財布で晩ご飯を食べるようにすればいいのです。晩ご飯を食べるときに、別に洋食だろうが和食だろうが、中華だろうがエスニックだろうが、どんな料理でもここから出そうと決めればいいわけです。つまり、育児休業を取ってもここからお金を出す、乳児保育を使ってもここからお金を出すようにすればいいということで、今回の制度が考えられたのです。ただし、出し合ったお金は晩飯用としたわけですから、それでバッグを買ったり自転車を買ったりしてはいけません。それはルール違反です。晩ご飯を食べるならこれでいいということですよ。

そして、その晩ご飯の財布の中に誰が幾らずつ出すのかをめぐって、今、行政のワーキングでもいろいろもめているわけです。そこには企業の方々もいらっちゃって、企業が妻側だとして、国が夫側だとします。夫は妻に対して「おれは飲み会があるし、会社の付き合いがある。だから3分の1ぐらいは外で晩飯を食ってくる。だから、おれは2万円出さない。1万5,000円にしてくれ」と言い、妻の方は「いやいや、そんなことはないでしょう。あなたの方がたくさん食べるでしょう。やはり2万円ずつ出すべきよ」という言い方をしています。つまり、例えば幼児期の教育に対して企業がお金を出すのは、そもそも変ではないかということを言っているのです。教育というのは、国民をどう育てていくか、どんな国民を作っていくかという話なので、それに企業が金を出すのはそもそもおかしい。だから3～5歳の特に午前中か午後かは分かりませんが、幼児教育に深く関係する部分に充当するものについてお金を出すのは、企業側としてはおかしいと主張するわけです。

言わば財布に出すときに、洋食なら妻、和食なら夫、ではカツ丼はどちらかと言っているようなものです。妻側は「カツ丼は和食ですよ。丼だもの、和食でしょう」。夫側は「いや、そうではない。あれはカツが乗っている。カツは洋食だからあれは洋食だ」と言いながら、お互いにお金をできるだけ出さないようにしようとしているわけです。

ちょうど今、それが動いているところで、「分かりました。国の方で7,000億円ぐらい出しましょう」ということが決まりました。7,000億円を財布に入れるということですが、では企業側はどうするのか。今は企業も実際にお金を負担しているのです。延長保育や学童保育などのお金は企業が出していて、国は出していないのです。そういうことに対して国の方では7,000億円出す、企業の方はどれだけ出すのかという話を今詰めているわけです。それを詰めないといえませんが、そんなことを今やっているのです。

## 7. 給付のあり方について

幼保一体化の財源のところはそんな感じです。次は給付のあり方についてです。まずお話しする三つが言わばすべての方々に適用されるものになります。

一つ目が「子ども手当」、これは現金です。子ども手当もこの財布から出してこうということです。それから、二つ目として「地域子育て支援事業」のお金もここに出しましょう。例えば人口割で、子どもの人口によって、あるいは子育て家庭の数によって1世帯当たり幾らとして市町村にお金を出していきましょうということです。この市町村に来たお金は、子どものためにしか使えません。橋や道路や高齢者に使ってはいけないというものです。ただし、子どもに使うなら、何に使ってもいいということになります。

ですから、大きな企業で育児休業を取る人が多い所は、育児休業のお金を用意しておけばいいわけです。保育所はそんなに要りませんし、特に乳児保育はそんなに要りません。しかし、育児休業を取りにくい小さな企業がたくさんあるような所、あるいは自営業者がいる所、あるいは農村などの場合には、育児休業を取れる人がそもそも少ないので0歳児保育をたくさん用意しなければいけません。そういう所では手当てや育児休業の給付金を少なくして保育所を増やそうというふうに、それぞれの市町村の特色に応じてやっていけばいいのではないかということです。

ですから、保育所があまり要らない所は、保育所を作らないで子ども手当を増やしていても構わないことになります。ここのお金の使い方は、先ほどの子ども・子育てで会議で決めてほしいという話になっているわけです。あと、三つ目として「妊婦健診」もここに入れていきましょうという話です。

その他に「出産・育児に係る休業に伴う給付」。先ほどお話ししていた10万円

のことです。この育児休業給付もここから出しましょうということです。つまり、乳児保育を使っても育児休業を取っても、ここのお金から出るというやり方です。次に、「こども園給付」です。こども園とは幼稚園と保育所が一緒になった総合施設で、「幼稚園、保育所、それ以外の客観的な基準を満たした施設をこども園として指定」ということです。それから、「地域型保育給付」は、「小規模保育や家庭的保育や居宅訪問型保育、事業所内保育」などを地域型保育給付としてやっていきましょう。そのほか「延長保育や病児・病後児保育事業」を作るというやり方です。そんな形で進めていくということです。

## 8. 幼保一体化、総合施設・こども園のあり方について

まず具体的な仕組みとしまして、そこで「子ども・子育て新システムの創設」「地域における学校教育・保育の計画的な整備」ということで、「市町村新システム事業計画を策定」する。それから、「多様な保育事業の量的な拡大」を行う。指定制度の導入です。これも後から説明します。「給付の一体化及び強化」ということで、こども園給付というものを作るということです。

こども園というのは給付の名称になりました。もともとは「こども園を作る」と言っていたのですが、そのこども園は総合施設に今のところなっています。何か昔の亡霊が出てきたような感じですが、今は総合施設で、これは仮称ですから、法律の段階ではもう少しまともな名前になっているのではないかと思います。そして「施設の一体化」というところでは、「総合施設の創設」となっているわけです。

もう少し詳しくそれを説明していきます。「幼稚園、保育所、認定こども園の垣根を取り払い」、つまり「保育に欠ける要件を撤廃」して、「新たな指針に基づき幼児教育と保育をともに提供する総合施設に一体化する」ということです。これは最終的にはという形になると思います。そして「すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障するとともに、家庭における子育て・教育にも資するため、幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校の学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針（こども指針（仮称））を創設する」ということです。最終的には認定こども園はなくなりますが、幼稚園も一部の保育所も残る形になるので、幼稚園教育要領と保育所保育指針をつぶしてしまうことはできなくなってしまったわけです。ですから、非常に分かりにく

い話なのです。

今のところの案では、「こども指針」というのが第1章ぐらいいあって、あと三つに分かれて、保育所として残るところは今の保育指針そのものにするかどうかは分かりませんが今の保育指針でいく、幼稚園で残るところは教育要領になるということです。それから、ここが保育所の場合一番多くなるという予想なのですが、ここは二つを組み合わせ、ここは総合施設ですから、間を取って「総合施設保育要領」と言うらしいです。つまり、保育指針の保育を持ってきて、教育要領の要領を持って来て、それで両方が一緒になるのだからこれでいいのではないかという話のようです。ここは私は参加していないので、「え?」と思いましたが、こんな形になるということになってきました。一番新しい議事録や資料を見ていただくと分かりますが、こんな感じです。これ全体でこども指針と言うということになります。

この後、家庭的保育や地域子育て支援拠点などはどうなるのかという話も出ています。ここは一般的なことを書くらしいので、子どものことを大事にしましょうということも家庭での保育に生かせることですから、そのようなことを書く。あとは施設ごとに三つ出ます。では、ここに家庭的保育や保育ママや一時預かりや地域子育て支援拠点などの保育要領がまたできるのかという意見も出ていて、今少し混乱状態ではないかと私は思います。無藤先生が座長なので、いろいろ苦労はされているのだと思いますが、そんなことです。

次は「こども指針に基づき提供される幼児教育・保育について資格の共通化をはじめとした総合施設としての機能の一体化を推進する」。つまり、機能の一体化を推進するということですから、幼稚園も保育所もできる限り真ん中の総合施設に移るようにしていくということです。そして「総合施設については、現在の幼稚園、保育所、認定こども園からの円滑な移行に配慮しつつ、学校法人、社会福祉法人、株式会社、NPO等、多様な事業主体の参入を可能とする」ということです。

## 9. こども園給付、総合施設の概要と主要な論点～幼保一体化の目的

まず幼保一体化の取組の視点ですが、そこに三つの視点ということで挙がっています。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（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」という意味です。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」、そして三つ目が「共通の視点」と書いてあります。

次に幼保一体化の目的です。1点目が「質の高い学校教育・保育の一体的提供、世界に誇る学校教育・保育を全ての子に」ということです。幼児教育というのは非常にあいまいな概念ですので、私はずっと使うべきではないと言っていました、ようやく学校教育という言葉に変えてくれました。幼児教育とは0歳からの教育ですし、家庭での教育も入りますし、地域での教育もすべて入る概念ですが、学校教育とは学校での教育のみを指すということです。従って3～5歳は学校教育をすべての子どもに保障するということから、もしも幼稚園、保育所が総合施設に入った場合は、午前中か午後かは分かりませんが、幼児教育の機関が学校になるということです。つまり、今の保育所が数年後には学校になるということになります。

続いて2点目は「保育の量的拡大」、すなわち待機児童対策としての視点です。この点について、こども園は総合施設ですが、「幼稚園に配慮して3～5歳児の受け入れを義務化し、3歳未満児を任意としている」ということです。つまり幼稚園が総合施設になりやすいようにするためには、0～2歳児を幼稚園が受け入れないと駄目だとしてしまうと、今の幼稚園には調理室が要らないので、調理室を作らない限り、0～2歳児を受け入れることができないこととなります。そうなると幼稚園がこの総合施設になかなか移ってくれないだろうということで、0～2歳児は受け入れなくてもいい、3～5歳児だけの総合施設でもいいとしたわけです。

これに対しては、そんなものは総合施設ではないという意見が、特に保育関係者から強く出ています。それから、親にとって非常に分かりにくくなります。同じ総合施設であっても、0～2歳児が入れない総合施設があって、もう一つは入れる総合施設があるというように非常に分かりにくいので、それはおかしいのではないかと、何より待機児童対策にならないのではないかと意見も出ています。私もそう思います。



## 10. 幼保一体化の具体的仕組みとその効果・進め方

「まず、給付システムの一体化については、地域における学校教育・保育の計画的整備を図るため、市町村が市町村新システム事業計画（仮称）を策定することを求める」。これは先ほど申し上げたとおりです。国レベルの財源である子ども・子育て包括交付金を市町村に配分する際、「市町村は地域における学校教育・保育の需要をはじめ、子ども・子育てに係る需要の見込みを調査し、その結果に基づき市町村新システム事業計画（仮称）を策定する」。これも先ほど申し上げたとおりです。「市町村は、当該計画に基づき、指定されたこども園（仮称）や多様な保育事業を行う多様な事業主体を共通の財政措置（子ども・子育て支援給付（仮称））の対象とするなど、地域の実情等に応じて提供体制を計画的に整備する」。つまり、この市町村は自分たちの事情に応じていろいろなサービスを用意する権限を持つということです。これも先ほど申し上げたとおりです。

次に「多様な保育事業の量的拡大」です。続いて、「指定制度の導入により、こども園（仮称）や多様な保育事業を行う事業者への財政措置を行い、多様な事業主体の保育事業への参入を促進し、量的拡大を図る」ということです。指定制度というのは、「幼稚園、保育所、総合施設」、これはそれぞれ認可です。つまり、幼稚園の方も今日いらしていますが、先生方のところは幼稚園の認可を受けるか、保育所の場合は保育所の認可を受けているわけです。今度は新しく総合施設の認可制度を設けるということです。そして、この認可とは別に、一定の基準を満たした施設をこども園として指定するということです。つまり今、保育所の方で総合施設に移った方で、総合施設のままこのこども園の指定を受けるという方は、認可上は保育所であり、かつ指定上はこども園指定ということで、指定こども園ということになるわけです。

認可基準は主として人権を配慮する上で必要な基準という意味合いを濃くし、指定基準は財政給付を行うための基準と考えてよいと思います。その上で、指定基準を満たしている場合にはこども園給付（仮称）の対象にするということです。そして、給付はこの個人給付1本とし、保育所運営費や私学助成等の事業主給付は廃止されるということです。ただ、幼稚園で残れば、私学助成の制度や就園奨励費は残るといった話が出ています。ただ、それがいつまでになるのか、あるいはずっとなのか、それらについてはまだ結論は出ておりませんが、

幼稚園としても残ることができるかと考えられています。

指定制については、5月25日の資料によると、こども園（仮称）の指定は法人格を原則とし、質の確保の観点から数年ごとに更新とする。つまり皆さま方の園が、これは公立でも一緒ですが、指定こども園と指定された場合は、数年ごとに更新が行われるということです。指定事業者には指定基準に従って事業を実施する義務を課し、撤退についての一定の規制も設けられる。また、情報開示の義務化も図られる。指定基準は現行の幼保連携型認定こども園の基準を基礎として、さらに、教育・保育の質の向上を図る観点から、職員配置の引上げを検討するという事です。職員配置の引上げは財源にかかわることですので、その7,000億円が入ってきた段階でないと実施できないという形になるか、あるいはほかのものを削って保育に充当することになるかと思えます。

「指定・指導監督の主体は都道府県とする」。多様な保育事業を行う指定事業者の場合は、市町村長とすることが考えられているということです。次に、指定基準を満たす施設については、すべて指定することが原則とされる。つまり条件さえ満たせば、認可外の今の保育施設は、認可を受けていないけれども、条件を満たせばこの指定こども園にはなれるということです。指定こども園になれば、財政的な支援が得られるということになります。

次の意見が反発を今招いているところですが、「供給量を超える場合」です。つまり、これから確実に保育所や幼児教育を利用する子どもたちは減っていくというか、生まれてくる子どもは減っていくことになります。今107万人生まれています。あと30年ぐらいたれば、新しく生まれてくる赤ちゃんは60万～70万人になるといわれています。そうすると場所によっては供給過剰になる。今でも供給過剰気味のところはありますが、供給過剰になる場合には、新規の指定や更新を行わないことができるとされています。つまり、あなたのところはもう更新しないよといわれることがあって、そこは取りつぶしになるわけです。いい保育をしているかどうかは分かりませんが、供給過剰になるとどこかが取りつぶしになることになります。

株式会社の方はこのことをもって、株式会社が調整弁にされるのではないかと。つまり、足りないときは株式会社をどんどん入れて、子どもたちが少なくなってくれば、株式会社の更新をしなければ、株式会社はどんどん撤退せざるを得ないわけです。そういうことで株式会社を調整弁にするつもりではないかとい

うことで、猛反発しています。従って、新規の指定や更新を行わないことについては疑義ありとなっています。

それから「経過措置として、現に幼稚園または保育所の認可を受けている施設については、こども園の指定があったものと見なす」ということですので、いちいち面倒くさい作業はしなくても済むことになります。こども園制度ができたときには、こども園の指定があったものと見なすことになります。それから、幼稚園については、施設の選択により指定を受けないことができる。ただ、指定を受けなかった場合、私学助成と就園奨励費がどの程度どんなふうに出されるのかは、まだはっきりしていません。ですから、もしもそれを出さないという話になれば、残るのは国立大学法人が運営している幼稚園とか、あるいは「こんなはした金は要らないよ」と言えるブランド幼稚園などでしょう。名前を出すと語弊があるので名前は出しませんが、そういうところだけが幼稚園で残る場合もなきにしもあらずだとは思いますが、ただ、恐らくそんなひどいことを無理にやるようなことはしないと思いますので、幼稚園として残りたいというところは、しばらくは残りながら考える時間はあるだろうとは思いますが。ずっと残れるかどうかについても、まだ保障はありませんがそうなるかもしれません。

「給付の一体化及び強化」です。財政給付については、このこども園給付への一本化が想定されている。それが、「学校教育・保育に係る給付を一体化したこども園給付（仮称）を創設し、学校教育・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」ことになるとされています。つまり今、二重行政になっていて、保育所の場合のお金の出方と幼稚園の場合のお金の出方が全然違うわけですので、それをこども園給付にしてしまうというものです。

また、「こども園給付は、保護者に対する個人給付を基礎とし、確実に学校教育・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」となっています。これが今の事業主補助の仕組みからの最大の変更点になります。介護保険制度に倣ったというのはこのことです。指定制度を導入するのも介護保険制度と一緒ですが、この個人給付の仕組みにするということです。

具体的に言うと、例えば茨木市にいらっしゃる方で現在保育園を利用している方、あるいはこれから利用したいという方に、今のところ2段階の

給付が考えられています。介護保険は5段階で、要介護度が1～5まであります。保育は今のところ2段階です。つまり要保育度、こんな言葉は使わないと思いますが、要介護度と対比させて言えば要保育度1と2で、1は短時間の勤務、つまりパートです。パートのような短時間勤務の場合は要保育度1。月～金までのフルタイム勤務は、保育時間が長いので、言わば長時間ということでは要保育度が2という形になります。

そして、0歳児が保育園を使うと、先ほどの例で言えば、1カ月15万円かかるわけです。この15万円は、今まで保育所に行っていたわけですが、それを保育所には渡さずに個人に渡す。そして、例えばAという保育園に子どもが通うようになれば、毎月その15万円を持って行ってちょうだいというのが基本的仕組みです。ただし、そうしてしまうと、15万円保護者がもらったとしても、子どもを保育園に連れていかないと、その15万円分お酒を飲んでしまうということもあり得ます。それは駄目でしょうということで、確実に保育園に渡すように、個人負担分以外は保育所に代わりに渡しておきます。介護保険の場合はそれが9割分です。自己負担は1割ですから、その分の残りの分は介護保険の事業者へ直接渡しておく、そんなやり方でやるということです。パートの場合はもう少しお金が少なくなるということです。

次、「公的契約」にいけます。利用方法については、「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」。これがそうですね。「基準は短時間と長時間の2類型」。今申し上げた話では短時間の類型が要保育度1、長時間が要保育度2ということになります。しかし、短時間の場合は、例えば3歳以上の子どもの短時間給付を認めた場合、これも短時間というのが1日3～4時間で、午前中だけで5日間という場合もあれば、週3日6時間ずつで18時間という場合もあるわけです。週3日だと、介護保険の場合だとデイサービス等に週3日しか来られません。しかし、3歳以上の子どもでも週3日といわれると、子どもたちは運動会の練習も1日おきしかできないし、生活発表会の練習も1日おきしかできません。それでは困るので、短時間の子どもだったとしても3～5歳は毎日来られるようにしようということになっています。ただ、それは午前中だけなのか、ちょっとそこは分かりません。つまり、学校教育の時間だけかもしれません。長時間か幼稚園の利用のみにすることが想定されています。

3～5歳児は、すべての児童に学校教育としての利用を認めるということです。つまり、午前中か午後かは分かりませんが、常識的に言えば、今、幼稚園は午前中4時間ですので、こども園も、学校の時間は午前中になると思います。夜間保育所とか、1時から始まるとか、10時から始まるとかという保育所の場合は、それが少しずれる形にはなると思います。午後は学校にして午前中は保育とは、まずならないのではないかとはいいますが、まだ時間は決まっていません。仮に午前中とすれば、午前中は学校の機能、午後は児童福祉施設の機能ということになります。

そして、幼児期の学校教育の時間帯とそれ以外の保育とが分断されてしまうことが想定される。このことが、現在の、特に保育所における教育・保育のあり方にどのような影響が及ぶのかについて、十分な検証が必要とされる。つまり「現場のミッションや実践方法上の工夫を壊さない配慮が必要とされる」、これは私が考えているということです。私はその意見を申し上げました。

つまり、午前中が学校で、午後からは児童福祉施設なら、午前中に凝縮した時間を持って、午後は昼寝などでゆったりするということもあるでしょう。職員を替えてしまうとか。幼稚園はそうですよね。原則として午前中は幼稚園教員がやって、午後の預かり保育の部分は別の方がやっているということですが、総合施設はそうするのか、しないのか、それはこれからの検討ということになります。

現場でもいろいろな工夫が行われていて、例えば学校に行く前の年長さんの子どもたちが、小さい子がお昼寝の時間に、机や椅子に座っているいろいろな作業をしたりしている園もあります。そういう工夫を壊さないように、午前中しかそれはやってはいけないという形にしてしまうと問題ではないかと私は思っています。つまり、いろいろ工夫をしながら保育所が開発してきた保育の方法を、制度が無遠慮に壊してしまうことがないようにした方がいいということです。

続いて、「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契約とする」。これも介護保険と一緒にです。ただ、介護保険の場合は間にケアマネージャー、介護支援専門員が入るわけですが、今回は入ることは想定されていません。私は間に子育て支援専門員が入って、子育て支援プランを作成していくシステムを導入したらどうかと、先ほど申し

上げたように提言しています。10人中9人は「そんなものは要らない。自分でそれはできますよ」と言うと思います。しかし、10人中1人は必ず、自分で自分の子ども、あるいは自分の働き方に合うこども園を探すことができない方がいらっしゃるわけです。こども園はみんな総合施設になっているわけですから、その中から探す。あるいは、その一つひとつに行き保育内容を確認しながら、自分で行く所を決めていく。あるいは、その保育サービスと家庭的保育の組み合わせ方を考える。それらを自分一人でやらなければいけないとなると、「面倒くさい」と言って子どもを家に置いてしまう人も出てこないとは限りません。そのために10人中1人、あるいは50人中1人には、こうした子育て支援プランと一緒に考えていくシステムが必要なのではないかと私は申し上げます。どうなるかは分かりません。

それから「市町村はあっせん（市町村による利用可能な施設と契約の補助）による利用が必要と判断される場合には、保育の必要性の認定等とあわせて、市町村が利用可能な施設・事業者をあっせんする」こともあるとしています。具体的には、ひとり親家庭の子ども、虐待事例の子ども、障がいのある子どもなど、優先的に利用を確保すべき子どもたちの場合などが想定される。そういう場合には市町村があっせんするという事です。「また、保育需要が供給を上回る場合」、待機児童がいるような場合についてもあっせんが行われます。ということは、今の制度と変わらないということです。待機児童のいるところは申し込みを市町村が調整するという事ですから、第1希望、第2希望、第3希望と書いて、そして市町村が第1希望が駄目だったら第2希望の所に頼んで、「あなたの所、この子を受けてくれる？」などとやりながら決めていっているのが今です。そのやり方をここではやりましょうということです。

次に、「応諾義務」です。「公的契約においては「定員に空きがない」「定員以上に応募がある」などの「正当な理由」がある場合を除き、施設に応諾義務を課す」というものです。つまり、正当な理由がない限り、断ってはならないとしているわけです。これについては幼稚園関係者から、これはかなり難しいというご意見が随分ありました。つまり幼稚園は、大学もそうですが、建学の理念に基づいて、その理念に合う方においでいただいているわけです。ところが、希望があれば絶対に断ってはいけないということになると、それができないことになります。大学でも私たちの大学の建学の理念がありますので、どん

な学生に社会人になってほしいかという理念を持っているわけです。そして、それに合う学生さんを募集します。一定の成績でやる場合もありますし、AO入試といって、「私たちはこんな人材を求めます」と書いて、本人に自分は合うと思うと言ってもらって、具体的にどこが合っているかを面接しながら、「なるほど。あなたの場合はうちの大学の建学の理念に沿う視点を持っている」ということで入学を許可する。成績が良くても、そういうものを持たない人は駄目だとしているわけです。幼稚園もそういう建学の理念に基づいた選考などを行っているわけです。

そういうものはどうするのだという意見がありました。従ってこういう形になりました。「定員以上に応募がある場合の選考については、その基準を国が定め、国の基準に基づき選考を行うものとする」として、その国の選考基準については、「ア 保育の必要性の認定を受けた子どもについては、保育の必要度の高い子どもから受け入れる」。つまり、保育が必要な子どもについては、必要度の高い子から受け入れてくださいということです。そして「イ 保育の必要性の認定を受けない子ども、つまり幼稚園としての利用をする子どもについては、「施設の設置者が定める選考基準（選考方法）に基づいて選考を行う」。つまり幼稚園的な利用をする子どもだけを選考する場合には、建学の理念に基づいてやってもいいということにしたわけです。ただ、その上で、選考方法については公開し、また、入園できなかつた子どもには、必要な学校教育・保育が保障されるよう、市町村に調整等の責務を課すという形にしています。全体に公的関与を強める方向に議論が進んでいて、現状の保育の実施方式にどんどん近づいているというのが感想です。

次に、「給付の内容」です。給付の内容については以下のようになる。すなわち、「給付については、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、すべての子どもに公定価格で保障する」。ただし、公定価格についても減免は当然あり得るだろうと思います。減免の基準などについてはお金の関係が絡んできますので、またこれからということです。

次に、保育料のほかの「上乗せ徴収」についてです。具体的には制服代、入学金、その他です。あるいは、例えば特別の教育をするような場合、英語の先生を呼んで来て英語教育をするという場合の上乗せの徴収については、ア、イと考え方があります。「ア 特別な教材費や制服代などの実費徴収について、

国がその範囲と上限額の基準を定めるとともに、低所得者に対しては補足給付を行う」。上乘せ徴収はこのぐらいまでならやってもいいと決めて、そして上乘せ徴収をする場合は、低所得者の場合には減免するということです。「イ少人数学級による教育活動を行うなど一層の質の向上を図るための費用など実費徴収以外の上乗せ徴収については、上限は定めないが、低所得者は免除する」。この総合施設の配置基準をもっと下回って、例えば10人クラスにしたいという場合は、保育士というか職員をたくさん雇わなければいけませんから、当然保育料というか上乘せで取るものが高くなるわけです。しかし、そういう場合の上限は定めませんということです。ただし、そうするなら低所得者については減免するという方法をとる、免除するということです。

それからこの上乘せ徴収は、「当分の間、市町村及び社会福祉法人以外の者が設置する施設に限る」。つまり今日いらした方の多くは、社会福祉法人立の保育所の方か、市町村、公設、公営の保育所の方だと思いますが、その二つについてはこの上乘せ徴収は駄目ということです。今までもしていないでしょうが、幼稚園はその多くが入学金を取るなどしています。私たちの大学ももちろん入学金を取っています。それから施設整備代などを取るというかお願いして、授業料のほかにそうしたものをを出していただいています。幼稚園はそれを今までやってきているわけですし、それを必要な財源に充てていますので、それについては幼稚園、学校法人などはいいいけれども、社会福祉法人や公設、公営は駄目だとなっています。これについてもいろいろな異論は出ています。

続いて、「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」ことも提案されています。「現在、保育所において調理室は必置とされており、幼稚園の場合も、3歳未満児を受け入れる場合は必須とされている。これはみんな反対しましたので、さすがに0～2歳児も外部搬入でもいいとはなりません。従って、幼稚園から総合施設に移る場合は、調理室を造らなければいけないことになりましたので、補助制度が必要だということになりました。総合施設が待機児童対策として機能するためにはこの幼稚園の活用が欠かせず、この制度は必要不可欠だということになります。

## 11. 保育の質の向上

次は、「保育の質の向上」の問題です。これは全部お金がかかってきます



ので、その財源がどれだけ確保できるかにかかわってくると思います。

まず「配置基準の見直し」です。総合施設が有効に機能していくためには、保育の質の向上策が欠かせない。しかし、これは、財源の確保に直結するという点で、世界に冠たる学校教育・保育をさらに充実させるという点から言えば、配置基準の見直しが必須であるということです。現在、職員の配置基準を独自に上げている自治体の基準などの調査が既に行われました。「具体的には1歳児を5:1に、3歳児を15:1に、4歳児を25:1とする」自治体が多いということです。これらの先駆的事例を現実として、追認できるようにしてはどうかという考え方です。

それから「保育士のタイムスタディ調査も実施」されています。これは今まだ実施中です。先生方の園の中でもタイムスタディ調査、国のタイムスタディ調査にご協力をいただけるところもあるのではないかと思います。配置基準の高い所と低い所で、保育士の動き方がどう違うのか。全く変わらないのなら別によっても仕方がないでしょうという話になるわけです。それについて今、調査が行われています。

これによって、例えば1歳児を5:1にする、3歳児を15:1にする、4歳児を25:1にする、どれか一つをやってもお金は計算できるわけです。例えば3歳児について20:1を15:1にする場合、20:1の所が3歳児が何人いて、それを15:1にした場合、保育士が余計に何人必要だというふうにして、保育士の平均給与がこれだけだから、それを人数分掛ければ、これだけ国でお金が要するという計算はすぐにできます。それを例えば7,000億円なら7,000億円で、保育所を建てたり保育士が増える分にお金を払うのが例えば5,000億円だとすれば、残りの2,000億円でそれをやったら幾らできるだろうか、何人増やせるだろうかとかいう計算をしながら、お金を充てていくということになるわけです。

総合施設の利用時間です。短時間利用は学校教育となるため、学級編成が必要とされる。その際、学級編成基準の見直しも考慮しなければならない。つまり、総合施設になった場合、もし午前中だとすれば、午前中の時間は学校ということになります。学校教育法に基づく学校ですから、そこにいる職員は学級担任ということになるわけです。学級担任になれば、その学校の配置基準、つまり幼稚園の配置基準をどうしていくのか。今は3歳以上児では1学級当たり

35人になっています。そうするとこれを上げなければ、午前中は35人という感じでやっていくことになるわけです。これをどうするか。その学級担任の1人当たりの子どもの数もやはり上げていく。小学校の場合は、今は35人になったのでしたでしょうか。小学校が35人になれば幼稚園は30人なのか、ちょっと分かりませんが、そうなるもまたそこで財源がかなりかかるということになりますから、もしかしたらその部分だけでもいいかもしれません。

それから続いて、新しい職員の配置も考えなければならない。総合施設の場合は保育料の徴収も総合施設が行うことになる。取りはぐれたら総合施設が負担することになるわけです。今は未収金として、保育料を払わない人は、それぞれの市の人たちが税金で見ているわけです。茨木市の場合もそうです。茨木市の保育園で保育料を払わない人がいた場合に、もちろん強制的なことをすれば別ですが、しない場合には茨木市の税金でそれは見ているという話になるわけです。

新しい仕組みでは、保育料は直接事業者には払うことになりますから、その事業者がもらえなかったら、それは事業者が負担するという話になります。それについてもやはり意見は出ていて、未収金を全部保育園が負担するという話になると、未収金になりそうな家庭の子どもは取らないとか、生保家庭は取らないとか、いろいろなことが考えられます。あるいは虐待のケースは嫌だという話が出てきて、正当な理由がない限り断つてはいけないということと相反するので、市町村が関与していくような方式が必要なのではないかという意見がたくさん出ていました。私もそうすべきだと思っはいますが、どうなるかは分かりません。そういう意味では保育料の徴収も総合施設が行うことになりますから、事務職員の配置は絶対必要だろうということです。

また、今回、研修を充実させていこうということは、多くの委員が言っていました。研修を充実させようとする、特に保育所の場合は代替職員をきちんと置かない限り、そこがうまくいかない、研修代替職員、それから看護師の配置を入れていくことが大事なのではないかということです。

あとは「待遇向上」です。保育士、幼稚園教諭の待遇が他の業種と比べて非常に低く、この対応も考えなければいけません。既に介護福祉士の場合、給料が確か月額1万5,000円ぐらい上がるという対応が取られたわけですが、保育所の場合の保育士などはそのままになっていますので、こうした場合も検討し

なければならないだろうということです。

続いて「減価償却費の導入」です。企業と社会福祉法人等とのイコールフットリング、つまり足元を一緒にするという意味ですが、それは競争条件を一緒にしようということです。そのためには「施設整備費の補助を原則として廃止」して、その分を保育単価に上乘せしていくという考え方を取っています。ただ、すぐに廃止するかどうか、経過措置は設けていくのではないかと思います。廃止するという方針です。

最後に「給付率の改善」です。先ほど申し上げましたが、介護保険の場合は、自己負担は1割です。私の父親は今、要介護度4です。要介護度4だと30万円分のサービスを利用することができます。その中で私が負担する分は、その1割の3万円ということで、27万円は公費で見えてくれるわけです。ところが保育所はどうなっているかというと、保育園の経営にかかるお金のうち、保育料で賄えるのが大体4割、そして6割が税金ということになっています。それは給付率が6割だということです。介護保険に比べて給付率が著しく低いわけです。だから保育料が高いのです。この給付率をもう少し上げられないかということです。今、健康保険は7割でしょう。本人が行って3割負担ですから、給付率が7割ということです。それから、乳幼児の医療費は、無料にしている自治体もありますが、国のレベルで言えば医療費負担は2割で、給付率は8割ということです。そうすると、それらに比べて保育所を利用した場合に4割が自己負担だというのは、いささか高すぎないかという意見です。

この際、健康保険と同じぐらいの7割負担にしたら、自己負担額が3割になるので、もっと保育料が安くなるのではないかということをここでは考えています。

それから総合施設への移行は強制的ではなく、総合施設に対する財政的インセンティブ（意欲刺激）を働かせるなど政策的に誘導していく。つまり、総合施設になった方が財政的に得ですよという方向に持っていくということです。そうすることによって、何年かはもちろんかかるとは思いますが、保育所の場合はほとんどがこの総合施設に移っていくように考えられないかということです。そして0～2歳児だけを保育している乳児保育所は、総合施設は3～5歳児の受け入れが義務付けされますから、0～2歳児だけをやりたいというところは保育所として残らざるを得ないになります。

幼稚園の場合は、もちろん移るような財政的なインセンティブは働かせるけれども、私学助成費や就園奨励費をどうするのか。残りたいと思えば残れるようにするという書き方にはなっていますので、そういうことを基本にしながら制度的なものを作っていくのだらうと思います。

## 12. 施設の一体化～総合施設（仮称）の創設～

次に、「総合施設」の内容です。総合施設（仮称）は、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施設とする。満3歳以上児の受け入れを義務付け、標準的な教育時間の学校教育をする。それから総合施設については、学校教育法、児童福祉法及び社会福祉法における学校、児童福祉施設及び第2種社会福祉事業だということです。

設置主体がまだいろいろ意見が分かれているところですが、設置主体は、国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人及び一定の要件を満たした法人とするということです。つまり、株式会社ですが、それは一定の要件を満たしていないと駄目だということになっているわけです。今、保育所の場合は何でも構わないわけですが、それは保育所だからで、幼稚園は学校ですから、学校の場合は株式会社が認められていないのです。しかし、総合施設は学校になりますので、総合施設は株式会社はやれないのかという話になってきます。ここは今、「いや、それはルール違反でしょう」という話で、調整が行われています。

「設置認可、指導監督は都道府県単位とする」。監督は都道府県知事部局でやる、教育委員会部局ではないということです。知事部局として都道府県教育委員会が関与を行うということですが、これについては地方自治体の方から「決めないでよ」という意見が出ています。「教育委員会がやってもいいでしょう」という意見も出ていて、まだ結論は分かりません。

「設置基準」ですが、それは現行の幼保連携型認定の認定こども園の基準を基礎として、全国一律の基準を設ける。なお、職員配置基準、特に学級編成基準の引上げを検討すると出ていて、先ほどの1歳児と4歳児をどうするかというのは、残念ながら最後の段階で消えてしまいました。これは、3～5歳児の学級編成基準のところだけです。

そして総合施設には、現行の幼稚園及び保育所の双方で必要とされる職員を置く。学校教育を担う職員として、新たに保育教員を置くとされています。つ

まり、午前中を担当するのは教員になるわけです。学校ですから教員になりますので、その人は保育教諭と呼ぼうということです。これも仮称ですので、まだ分かりません。そして保育教諭は、幼稚園教諭免許状と保育士資格を併有することを原則とする。つまり、両方の免許と資格を持っている人が保育教諭になれるということです。ただし、経過措置も置かれます。その職員の資格については、教員免許・養成制度や保育士資格制度の見直しがこれからまた行われるので、それを踏まえて今後検討するということです。

それから「総合施設については、名称使用の制限を設ける」。まぎらわしい名前をほかに使っては駄目だということになります。

そして経過措置として、3歳以上児を保育している保育所については、一定期間後にすべて総合施設に移行するという考え方です。つまり、財政的にそういうインセンティブを働かせて移っていくようにします。それから「幼稚園については、移行しないことができる」ということです。

これは私の意見が結構入っていますが、「極論すれば、総合施設は、午前中は学校で午後は施設ということになる」。今のところこういう方向性がまとまっているということです。

### 13. 子ども・子育て新システムと障害児福祉、社会的養護

障がい児の福祉や社会的養護はどうするかということです。今、社会的養護の児童養護施設の子どもたちも幼稚園に通えるようになっています。しかし、保育園には通えないのです。これは二重措置の問題がありますので通えないということですが、総合施設は学校になりますので、その部分だけでも、つまり午前中だけは通えるようになるのではないかと思います。

それからもう一つ、障がいについては、一つは障がいを持った子どもたちも入所の応諾義務がありますので、障がいを持った子どもでも、申し込みがあれば正当な理由がない限り断れないということです。例えば気管切開をして痰の吸引などをやらなければいけない障がいを持った子どもたちが応募してきても、そのときに看護師がいなくて断れるということであれば、痰の吸引ができませんから、それは正当な理由があるということで断れるけれども、看護師がいれば断れないということと同じです。ですから、障がいを持った子どもが排除されることはありません。この応諾義務が付いたことで、それはなくなりました。

ただし今、障がい児の保育のための加算措置が一般財源化されているわけです。つまり先ほどの例で言えば、ここに入っているお金ではなくて、一般財源ですから橋や道路や高齢者福祉に使っても構わないお金として出ているわけです。ですから、市町村でばらばらの額が決められているという現状があります。つまり、地域格差が出ているということです。それをまた真ん中に入れることができるのか。つまり、一般財源化されているものを、この特別会計に入れることができるのかについては、地方公共団体の反対が強いですし、今の地方分権の時代にあってはかなり難しいのではないかという意見が強いです。ただ、それをやはり私はすべきではないかと思っています。

それから公立保育所についても、一般財源化が既にされていますので、公立保育所の場合も、この真ん中のお財布から職員の給料などが出るようなことはないと思います。私はここに入れた方がいいのではないかと思っていますが、「いや、それは地方自治体が絶対に言うことを聞かない」、「反対される」という話で、一般財源化を一度されてみたものを、また特別会計に戻すことはないという意見も出ています。これもまだ結論は出ていないように思います。

そんな段階が今の最新の動向になるかと思います。細かい部分はまだまだ見えないところはありますが、かなり大きな改正がほぼ見えてきたということです。これについて皆さま方、お一人お一人がどう考えられるのか。私も思うところはありますし、先生方もお話をお聞きになって、このシステムで本当に大丈夫なのだろうかと思われたと思います。これは複雑な仕組みになってしまいましたので、私はこれでいいのかなという思いがどうしてもぬぐえません。利用者の方がかえって混乱するのではないか。総合施設でも午前中だけしかやっていない総合施設もあれば、午後までやっているところもある。0～2歳児を受けるところもあれば、受けないところもある。0～2歳児を週3日ぐらいなら受ける総合施設もあれば、毎日でも受けられる施設もあるというふうに、いろいろなタイプの総合施設が出てきています。それが全部名前が一緒というのは、保護者の方には分かりにくいし、それを直接契約でやらなければ駄目だというのは、どうなのだろうという思いがしています。そのほかにもさまざまな意見は去来しますが、それは具体論が出てから、また考えていきたいと思います。

## 配付資料

### 第4章 保育・子育て支援の幕開け一親と子のウェルビーイングをめざして

#### 第1節 保育施策の推移

##### 1. 保育システム改革の歴史を概観する

###### (1) 基礎確立期

現在に連なる狭義の公的保育制度は、1948(昭和23)年度から施行された児童福祉法に端を発する。制定当初の児童福祉法は、保育所について、「保育所は、日日保護者の委託を受けて、その乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。」(児童福祉法第37条)と規定し、「保育に欠ける」要件は規定されていなかった。つまり、保育所は保護者の委託があれば、保育に欠ける要件の有無に関わらず保育することができた。しかし、市町村の措置と費用負担の対象となるのは「保育に欠ける子」のみだったのである。

しかしながら、これが幼稚園との関係に混乱をもたらし、1951(昭和26)年の法改正で「保育に欠ける」という文言が挿入されている。ただし、それ以後も幼保論争は続き、1963(昭和38)年の厚生省・文部省合同通知「幼稚園と保育所との関係について」で両者の関係は一応の決着をみることとなり、その後は、両者は別々の道を辿りながら、量的・質的に大きく発展していくのである。

###### (2) 拡充期

昭和40年代から50年代にかけて、「ポストの数ほど保育所を」のスローガンのもと保育所は大幅に増加した。さらに、ベビーホテル問題等を契機として延長保育などの多様な保育に関するニーズの高まりがみられ、これに対応する施策の展開が図られることとなった。保育内容に関しても、1965(昭和40)年に初めての保育所保育指針が策定され、その後、数次の改訂を経て、2009(平成21)年度からの最低基準としての保育所保育指針の告示に至っている。

###### (3) 変革期

さらに、平成の時代に入ると、社会の変容に伴う子育ての孤立化等に対応して地域子育て支援の重要性が叫ばれ、1993(平成5)年度から地域子育て支援事業がモデル事業として開始されることとなる。また、保育所の利用希望が増加して待機児童問題が発生するようになり、さらに、利用者主権の動向ともあいまって、保育所利用のあり方や整備について再び大きな関心が払われるようになった。

1997(平成9)年には保育制度の利用のあり方を変更する児童福祉法改正が行われ、その後は、少子化対策として拡充が求められつつも国や自治体の財政危機や長期にわたる少子化傾向が阻害要因となり、いわゆる第三次ベビーブームを乗り切ることが主眼とした規制緩和策を中心とする受け入れ児童の拡充が図られていくこととなった。そして、そのことが、保育サービスにさまざまな歪みをもたらすこととなり、抜本改革が余儀なくされる状況に立ち至ったのである。

##### 2. 次世代育成支援施策の登場

###### (1) 福祉としての保育施策の限界

これまでの保育施策は、いわば、福祉としての施設入所サービスである「保育に欠ける」子どもの保育を中心に拡充されてきたといえる。その前提を変えないまま保育所の利用を進めてきた結果、保育所に入所して恩恵を得ることのできる層と、それができずに孤立化して子育て困難を抱えるいわゆる専業主婦層との二極化が顕在化することとなった。このため、近年の経済状況ともあいまって、いわば、働かざるを得ない人々のためのサービスとして生まれた福祉としての保育所に利用希望が集中するようになり、待機児童の増大を助長する結果となっている。

これが、いわゆる保育所の待機児童問題の一因になっているといつてよい。以前、高齢者介護問題において、在宅サービスが十分でないために特別養護老人ホームの待機問題が生じたのと似た構造が、子育て問題でもおこっているといえるのである。

## ②次世代育成支援施策の登場と展開

### ①次世代育成支援施策の登場

こうした問題認識から、2003(平成 15)年度から、次世代育成支援という新しい考え方による子育て・子育て支援施策の推進が図られている。次世代育成支援対策とは、「次代の社会を担う子どもを育成し、又は育成しようとする家庭に対する支援その他の次代を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される環境の整備のための国もしくは地方公共団体が講ずる施策又は事業主が行う雇用環境の整備その他の取組家庭や地域の子育て力の低下に対応して、次世代を担う子どもを育成する家庭を社会全体で支援すること」(次世代育成支援対策推進法第 2 条)と定義される。平易な言い方をすれば、有史以来、綿々と続けられてきた「いのちの循環」を、再生していこうという試みといえる。

新たな子育て支援・次世代育成支援のための基本法には、いずれも 2003(平成 15)年に成立した少子化社会対策基本法、改正児童福祉法、次世代育成支援対策推進法の 3 本がある。少子化社会対策基本法に基づき、前述した少子化社会対策大綱や子ども・子育て応援プランが策定された。

2003(平成 15)年改正児童福祉法は、高齢者や障害者の介護におけるいわゆる在宅福祉三本柱の子育て版を子育て支援事業<sup>1</sup>として法定化した。そして、市町村にそのコーディネートの役割・機能を付与したのである。

さらに、次世代育成支援対策推進法は、すべての都道府県、市町村に、2005(平成 17)年度から 5 年を 1 期として、地域における子育て支援サービスの整備目標を盛り込んだ次世代育成支援地域行動計画の策定を義務づけた。また、国及び地方公共団体等(特定事業主)並びに従業員 301 人以上の事業主(一般事業主)も、育児休業や子どもの看護休暇などに関する事業主行動計画を策定することとした。この計画が、平成 17 年度から全国で一斉に開始されているのである。

### ②次世代育成支援施策の展開

<sup>1</sup> 2003(平成 15)年の改正児童福祉法で新たに法定化された子育て支援のための在宅サービスの総称である。放課後児童健全育成事業、子育て短期支援事業、保護者からの相談に応じ、情報の提供及び助言を行う事業、保育所等において児童の養育を支援する事業、居宅において児童の養育を支援する事業がある。



これらの施策をさらに充実させるため、近年、まず、第一に、男性を含めた働き方の見直しを行う検討が開始された。検討テーマは仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)と呼ばれ、2007(平成 19)年 12 月には官民トップ会議において、仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章並びに仕事と生活の調和推進のための行動指針も策定された。ここでは、男女共同参画の視点も重視されている。

また、2008(平成 20)年には、児童福祉法並びに次世代育成支援対策推進法が改正<sup>2</sup>され、各種子育て支援事業や家庭的保育事業の制度化、社会的養護に関する制度の拡充のほか次世代育成支援行動計画の改善などが行われた。これに基づき、2010(平成 22)年度から、後期行動計画が全国自治体で開始されている。

### 3. 保育制度改革の動向

こうした動向にあって、保育制度改革が漸進的に続けられている。近年の保育制度改革の動向は、いわゆる保育に欠ける一部の人に対する福祉サービスから、希望する人が利用できる普遍的サービスとしての社会サービスへの転換をめぐるものである。

保育制度改革は、1997(平成 9)年の「保育の実施」方式の導入以降、2000(平成 12)年には、いわゆる社会福祉基礎構造改革が行われた。社会福祉法は、個人の尊厳、福祉サービスの利用者の利益の保護や地域福祉の推進をその基本理念とし、その理念の実現のため、事業者等に対して、福祉サービスの質の向上や事業の透明性の確保、サービスの質の評価と情報の提供、苦情解決、利用者援助事業などを規定し、保育所の運営に大きな影響を与えることとなった。

これらの改革と平行して、利用者主権や地方分権、供給主体の多元化、供給量の拡充などを指向してさまざまな制度改革が提言され、また、論議が進められている。最近では、税源移譲、補助負担金削減、地方交付税改革を一体的に実施するいわゆる国と地方の税財政のあり方に関する三割一体改革や、認定こども園制度の新設、障害児施設給付制度の導入などの新規施策のほか、利用者に対する直接補助制度やいわゆる育児保険制度(仮称)の検討といったさまざまな政策課題が保育界を巻き込んできた。地方分権の議論においては、税源移譲と保育所運営費の一般財源化、最低基準の設定を都道府県へ移譲することなど、子ども家庭福祉の基礎構造に係る問題提起もなされている。こうしたなかで、「保育に欠ける」概念そのものの見直しも提起されている。

また、経済財政諮問会議や規制改革会議などが、保育所の直接契約・直接補助方式の導入等を提起してきた。子どもと保護者のニーズや状態に応じた職員配置の拡充と保育士等の資質向上が必要とされるなか、保育所等の福祉・保育人材確保が厳しくなるとともに、臨時職員等の増加が保育現場においては顕著となってきている。さらに、2008(平成 20)年度には、短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律(いわゆるパートタイム労働法)が改正され、保育界を巻き込んでいる。准保育士制度創設も提案されたが、さすがに多くの反対のなかで沙汰止みとなった。

こうした動向の一方で、2007(平成 19)年のいわゆる骨太の方針において政府は、「幼児教

<sup>2</sup>改正児童福祉法では、乳児家庭全戸訪問事業、一時預かり事業、地域子育て支援拠点事業、養育家庭訪問事業等の子育て支援事業の法定化や家庭的保育事業の制度化、社会的養護に関する施策の充実が図られ、次世代育成支援対策推進法においては、一般事業主行動計画の策定・公表を従業員 101 人以上の企業にも適用する改正が行われた。

育の将来の無償化の検討」を閣議決定している。2008(平成20)年4月18日の文部科学省・中央教育審議会答申『教育振興基本計画について』もこれを引き継ぎ、幼児教育の無償化については、文部科学省の「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」が2009(平成21)年5月に『幼児教育の無償化について（中間報告）』<sup>3</sup>と題する報告書を提出している。しかしながら、その後の政権交代によって子ども手当の支給にとって代わられることとなった。まさに、就学前保育が揺らいでいるといえる。

こうした動向のなか、前述のとおり、2010(平成22)年度から次世代育成支援後期行動計画が開始されている。そのなかでは、2008(平成20)年2月に政府が公表した新待機児童ゼロ作戦の推進<sup>4</sup>のために国が提示する予定の参酌標準のなかに、保育に関する潜在的ニーズをいかに組み込むかが大きな関心事とされたが、結局、漸進的改革となり、根本的拡充策は、子ども・子育て新システムに先送りされることとなったのである。新待機児童ゼロ作戦のなかの「希望するすべての人が安心して子どもを預けて働くことのできる社会をめざして」という政策目標は、もはや保育サービスを狭義の福祉サービスととらえていないことを示している。

また、2009(平成21)年度から施行されている新保育所保育指針の第1章総則において、保育所は児童福祉施設であると明確に規定している。しかし、一方で、「家庭養育の補完」といった狭義の福祉サービスの視点を改め、「保護者との緊密な連携」のもとに行う保育という普遍性を強調する視点が盛り込まれている。また、保育課程の編成や保育所児童保育要録の小学校送付に代表されるように、幼稚園との制度的接近も意識されている。保育所の福祉施設としての固有性を強調しつつ、就学前保育施設としての普遍性をも強調しているのである。今後、保育所をどのような社会資源として位置づけるか、この新指針は、そうした論議をもたらす契機の一つになると思われる。なお、現在の保育サービスの全体像は、図-6に示されるとおりである。

図-6 保育サービスの全体像

出所：厚生労働省，2008年3月21日第5回社会保障審議会少子化対策特別部会提出資料を著者修正

## 第2節 保育制度改革の進展—子ども・子育て新システムの行方

### 1.新しい保育システムの検討

このように、「保育に欠ける」子どもの福祉サービスとの考え方のもと、長年、公的養育

<sup>3</sup> 報告書は幼稚園、保育所等に通園する3-5歳児の保育料の無償化やその際の仕組み、必要な費用等について提言しているが、政権交代により、その後の議論は進んでいない。

<sup>4</sup> 少子化対策検討部会に厚生労働省が提出した資料(2008)によれば、国が新待機児童ゼロ作戦において保育サービスの10年後の整備目標として提案している、3歳未満児の保育サービス利用率38パーセントは、石川県、島根県においてはすでに達成されている。また、今後の出生児童の減少を勘案すれば、38パーセント達成は、全国平均である20パーセントを割り込んでいる17都道府県、特に15パーセント以下の埼玉、千葉、神奈川、岐阜、愛知など7県における固有の課題として認識すべきであり、他の都道府県では、今後、保育サービスは供給過剰となる可能性をはらんでいることにも留意しなければならない。

として認可保育所を中心に展開されてきた保育サービスに対して、現在、各方面から改革の必要性が投げかけられている。その方向は、サービスの種類の多様化と制度の柔軟化、普遍化である。そして、それは、近年、特に顕著になってきている保育ニーズの増加、多様化と深く関わっている。そのため、大幅な財源の投入によるサービス量の整備とともに利用や事業者参入の制度の改革が不可欠であるとされ、厚生労働省により保育制度改革が開始された。厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会における議論を2010(平成22)年12月に事務局が取りまとめた「議論のまとめ」によると、改革の方向は以下のとおりである。

すなわち、一定の基準に基づいて個々の乳幼児とその保護者について保育の必要性・量を把握し、市町村に公的保育の提供責任や提供基盤整備、利用調整の実施責任を課す。それに基づき、利用者と保育所とが契約を取り結ぶ。保育サービスについては指定制として参入抑制をなくし、量の確保を図る。いわゆる介護保険を模したシステム構想である。

## 2. 新システムの検討

2009(平成21)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いければ使えない。この15年間(1995-2010(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、今を乗り切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、新待機児童ゼロ作戦に示されるように、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。

## 3. 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、2003(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、2006(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、2010(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、2011(平成23)年の通常国会に法案が提出され、2013(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、2003(平成15)年8月に厚生労働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とも園を創設して、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 2011(平成23)年通常国会に法案を提出し、25年度施行をめざす。

<sup>5</sup> 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。

#### 4. 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思われるゆえんである。

##### (1) 財源の確保、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<sup>6</sup>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。

##### (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使途範囲、会計基準の検討などに当たっ

<sup>6</sup> 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。

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

2009(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。

### 第3節 子ども・子育て新システムの検討経過と論点、並びに新システムの概要

#### 1. 検討の経過

##### (1) 検討の方法と経過

政府は子ども・子育て新システム基本制度案要綱を策定後、2010(平成22)年9月から子ども・子育て新システム検討会議作業グループ(内閣府、厚生労働省、文部科学省等の副大臣、政務官で構成)の下にステークホルダー、研究者等で構成される3つのワーキングチーム(以下、「WT」)を設置して検討を再開した。すなわち、基本制度WT、幼保一体化WT、こども指針WTの3つである。このWTは意見交換の場とされ、法定の審議会とは役割を異にするものである。すなわち、政治主導の下、作業グループの意志決定の参考に資するために、官僚が作成した方針案について関係者が意見交換し、それらを参考に作業グループが意志決定を行うというものである。これまでの審議会方式とは異なり、WT構成員の意見がどのように取り入れられるのかが非常に見えにくい方式となっている。

基本制度WTとこども指針WTはそれぞれ9月末から、幼保一体化WTは10月中旬から開始され、2011(平成23)年5月末現在、それらの検討は紆余曲折を重ねながら法案化の最終段階を迎えている。

#### 2. 検討の際の論点

幼保一体化の検討に関する主要な論点は、こども指針の策定を除けば以下の3点である。

##### (1) 財源及びその一元化の方法—介護保険制度を模した仕組み

子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチームに対し、2011(平成23)年5月18日の第11回基本制度WTに対して内閣府が提出した説明資料によると、子ども・子育て新システムの概要は以下のようなものである。これが、ほぼまとまった案であるといつてよい。財源の確保に関しては、政府が6月にもまとめることとなっている税と社会保障の一体改革に委ねている。すなわち、検討会議はしっかりとグランドデザイン並びに財政需要を描き、財源確保に備えようとの役割分担となっている。

- すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、社会全体で子ども・子育てを支援
- すべての子ども・子育て家庭への支援(子ども手当、地域子育て支援など)
- 幼保一体化(こども園(仮称)の創設)
- 新たな一元的システムの構築
- 基礎自治体(市町村)が実施主体
  - ・市町村は地域のニーズに基づき新システム事業計画(仮称)を策定、給付・サービスを実施
  - ・国・都道府県は実施主体の市町村を重層的に支える:子ども・子育て包括交付金(仮称)
- 子ども・子育て会議(仮称)の設置
  - ・有識者、地方公共団体、労使代表、子育て当事者、関係団体、NPO等の子育て支援当事者等が、子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組みを検討
- 社会全体(国・地方・事業主・個人)による費用負担
  - ・国及び地方の恒久財源の確保を前提
- 政府の推進体制・財源を一元化
  - ・制度ごとにバラバラな政府の推進体制、財源を一元化

なお、これらは、図-7のように示される。

## 図-6-2 子ども・子育て新システムの基本制度

出所：子ども・子育て新システム検討会議作業グループ第11回基本制度ワーキングチーム内閣府提出説明資料「子ども・子育て新システムに関するこれまでの検討の概要」  
2011.5.18 p.1

このシステムの根幹は、国レベルにおいて子ども・子育て財源(税、事業主拠出金、社会保険料など)の一元化を図り、地域における幼児教育・保育の計画的整備を図るため市町村が策定した新システム事業計画に基づいて、市町村に子ども・子育てにしか使用できない包括交付金として配分するというものである。国レベルの財源である子ども・子育て包括交付金(仮称)を市町村に配分する際、「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含む内容とする市町村新システム事業計画を策定する」としている。そのなかには、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)なども含まれる。こうして、新システムに関する財源を確保したうえで、その拡充を図っていくとするものである。財源としては、従来の事業主拠出金や社会保険料負担のほか、税と社会保障の一体改革において検討される消費税等の財源が想定されている。そのうえで各種子育て支援事業や幼児一体給付(仮称)、育児休業給付を行うというものであり、いわば、介護保険制度を模した仕組みの創設がめざされている。

### (2)給付のあり方について

2011(平成23)年5月11日に幼児一体化WTに内閣府が提出した説明資料によると、給付の内容は以下のとおりである。

○子ども・子育て新システムにおいては、すべての子どもに、良質な生育環境を保障するため、それぞれの子どもや家庭の状況に応じ、必要な「子ども・子育て支援給付(仮称)」を保障する。

○具体的には、次に掲げる、それぞれの子ども・子育てのニーズに応じた施設・事業及び給付を保障する。

- ・ こども園(仮称)=指定により、こども園給付(仮称)の対象
- ・ 小規模保育事業者、家庭的保育事業者、指定居宅訪問型保育事業者等=指定により、地域型保育給付(仮称)の対象

など。そのうえで、指定対象とは、具体的には、総合施設(仮称)、幼稚園、保育所、それ以外の客観的な基準を満たした施設、としている。なお、総合施設(仮称)とは、従来『こども園』と称していた学校教育と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であり、その名称については今後検討するとしている。

WTは2月に実施されて以降休止状態が続いていたが、ここにして、唐突に、いずれも

<sup>7</sup> 著者は「幼児教育・保育」の用語を改め、使用するならば「幼児期の学校教育・保育」とすべきと考えているが、ここでは、政府関係資料が「幼児教育・保育」とされているため、そのまま使用することとする。



仮称ながら「こども施設給付」が「こども園給付」とされ、また、施設名については「こども園」が「総合施設」とされるなど、認定こども園が創設される時期に立ち戻った感がみられる。以下では、この説明資料に従い、従来の「幼保一体化給付」を「こども園給付」に、「こども園」を「総合施設」と表記することとする。

### (3)幼保一体化、総合施設・こども園のあり方について

続いて、こども園給付(仮称)、総合施設(仮称)のあり方については、2011(平成23)年1-2月の幼保一体化WTに対する内閣府説明資料並びに同5月11日資料によると、ほぼ以下のような案となっている。

- 幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い(保育に欠ける要件の撤廃等)、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供する総合施設(仮称)に一体化する。
- すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障するとともに、家庭における子育て・教育にも資するため、幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針(こども指針(仮称))を創設する。
- こども指針(仮称)に基づき提供される幼児教育・保育について、資格の共通化を始めとした総合施設(仮称)としての機能の一体化を推進する。
- 総合施設(仮称)については、現在の幼稚園、保育所、認定こども園からの円滑な移行に配慮しつつ、学校法人、社会福祉法人、株式会社、NPO等、多様な事業主体の参入を可能とする。

## 3.こども園給付(仮称)、総合施設(仮称)の概要と主要な論点

### (1)幼保一体化の目的

まず、幼保一体化の取組<sup>8)</sup>には、以下の3つの視点がある。

1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(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期の教育の振興の視点である。この視点に異論はないが、「幼児教育」という用語は混乱を招くため、「学校教育」に変更すべきである。

2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<sup>9)</sup>、3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」である。

これを受け、幼保一体化の目的については、次の3点が指摘されている。すなわち、1点目が「質の高い学校教育<sup>9)</sup>・保育の一体的提供、世界に誇る学校教育・保育を全ての子に」である。これについては、「幼児教育」の「学校教育」への修正が行われたが、「全ての子」の再確認をあげておかねばならない。すなわち、障害児の総合施設(仮称)での受け入れが

<sup>8)</sup> 以下の引用は、2011(平成23)年5月11日並びに25日の幼保一体化WTワーキングチーム資料による。

<sup>9)</sup> この部分は以前は幼児教育とされていたが、5月11日の説明資料では、「学校教育」となっている。

どの程度確保されるのかが大きく問われているのである。

続いて 2 点目は「保育の量的拡大」、すなわち、待機児童対策としての視点である。この点については、こども園が、幼稚園に配慮して 3・5 歳児の受け入れを義務化し、3 歳未満児を任意としている点で、待機児童対策になっていないとの批判がある。3 点目は「家庭における養育支援の充実」である。「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」することが必要とされている。ここでは、被虐待児や障害児とその家庭に対する支援が、このシステムでどのようにカバーされるのかが主要な論点となる。

## (2) 幼保一体化の具体的仕組みとその効果・進め方

### 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～

まず、給付システムの一体化については、地域における学校教育<sup>10</sup>・保育の計画的整備を図るため、市町村が市町村新システム事業計画(仮称)を策定することを求めるとしている。前述した国レベルの財源である子ども・子育て包括交付金(仮称)を市町村に配分する際、「市町村は、地域における学校教育・保育の需要をはじめ、子ども・子育てに係る需要の見込みを調査し、その結果に基づき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、指定されたこども園(仮称)や多様な保育事業を行う、多様な事業主体を共通の財政措置(子ども・子育て支援給付(仮称))の対象とするなど、地域の実情等に応じて提供体制を計画的に整備する」こととしている。さらに、「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、広く財政措置の対象とし、当該計画に基づき、計画的に推進する。」こととしている。

### 2) 多様な保育事業の量的拡大

続いて、「指定制度の導入により、こども園(仮称)や多様な保育事業を行う事業者への財政措置を行い、多様な事業主体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を踏まえ、具体的枠組みを検討」するとし、いわゆる指定制度の導入が図られることとなっている。

指定制度については、幼稚園、保育所、総合施設(仮称)の認可とは別に、一定の基準を満たした施設をこども園(仮称)として指定することによって、こども園給付(仮称)の対象とすることとしている。すなわち、認可基準は主として人権を配慮するうえで必要な基準という意味合いを濃くし、指定基準は財政給付を行うための基準と考えてよい。そのうえで、指定基準を満たしている場合にはこども園給付(仮称)の対象にすることである。給付はこの個人給付 1 本とし、保育所運営費や私学助成等の事業主給付は廃止される。

指定制については、5 月 25 日資料によると、こども園(仮称)の指定は法人格を原則とし、質の確保の観点から数年ごとに更新することとする。指定事業者には指定基準に従って事業を実施する義務を課し、撤退についての一定の規制も設けられる。また、情報開示の義務化も図られる。指定基準は現行の幼保連携型認定こども園の基準を基礎とし、さらに、教育・保育の質の向上の観点から、職員配置の引き上げを検討する。指定・指導監督の主体は都道府県単位とする。ただし、多様な保育時雇用を行う指定時器用社の場合は市町村

<sup>10</sup> 著者は、前述したとおり、「幼児教育・保育」の用語を改め、使用するならば「幼児期の学校教育・保育」とすべきと考えており、その旨主張していたが、5 月 11 日付資料では、学校教育と言いかえられている。

長とすることが考えられている。なお、指定基準を満たす施設についてはすべて指定することが原則とされるが、供給量を超える場合には新規の指定や更新を行わないことができるとされている。これについては、株式会社から、需給調整の調整弁にされる危惧が上がっている。経過措置として、現に幼稚園または保育所の認可を受けている施設については、こども園の指定があったものとみなすこととし、幼稚園については、施設の選択により指定を受けないことができることとする。このほか、いくつかの経過措置も設けられる。

### 3) 給付の一体化及び強化

財政給付については、このこども園給付への 1 本化が想定されている。それが、「学校教育・保育に係る給付を一体化したこども園給付（仮称）を創設し、学校教育・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」の意味である。

さらに、「こども園給付（仮称）については、保護者に対する個人給付を基礎とし、確実に学校教育・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」ことが想定されている。この点が、現在の事業主補助の仕組みからの最大の変更点となる。その際、給付額を現行より強化することが必要である。

### 4) 公的契約

利用方法については、「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」とされている。基準は短時間と長時間の 2 類型が想定されている。しかし、短時間の場合、3 歳以上の子どもの短時間給付を認めた場合、子どもの最善の利益や教育保障の観点から問題があると考えられ、3 歳以上児は短時間給付の認定は行わず、長時間が幼稚園の利用のみにすることが想定されている。3-5 歳児は、すべての児童に学校教育としての利用を認めることとされている。この場合、幼児期の学校教育の時間帯とそれ以外の保育とが分断されてしまうことが想定される。このことが、現在の、特に保育所における教育・保育のあり方にどのような影響が及ぶのかについて、十分な検証が必要とされる。現場のミッションや実践方法上の工夫を壊さない配慮が必要とされる。

続いて、「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契約とする」とされる。いわゆる契約システムの導入である。しかしながら、「市町村はあつせん(市町村による利用可能な施設との契約の補助)による利用が必要と判断される場合には、保育の必要性の認定等とあわせて、市町村が利用可能な施設・事業者をあつせんする。」ことも規定している。具体的には、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たちの場合が想定される。また、「保育需要が供給を上回る場合」(いわゆる待機児童が多い場合<sup>11</sup>など)にもあつせんが行われ、「契約による利用が著しく困難な場合」(虐待やネグレクトが想定される場合など)、市町村は措置による入所・利用を行うことも規定される。

### 5) 応諾義務

次に、「公的契約においては「定員に空きがない」、「定員以上に応募がある」などの『正

---

<sup>11</sup> 保育の需要が高い地域の場合、直接契約方式は、たとえば第 1 希望のこども園入所が選考に漏れた場合、それから第 2 希望園に申し込んでもすでに定員一杯となっている可能性があり、結局、第 1 希望に漏れたらどこにも入れないという事態が起こることが想定され、利用者に負担と混乱を招くと考えられる。

当な理由』がある場合を除き、施設に応諾義務を課す。」「また、定員以上に応募がある場合の選考については、その基準を国が定め、国の基準に基づき選考を行うものとする。」としている。その場合、国が定める選考基準については、おおむね次のとおりとされている。

「ア 保育の必要性の認定を受けた子どもについては、保育の必要度の高い子どもから受け入れる。」「イ 保育の必要性の認定を受けない子どもについては、施設の設置者が定める選考基準(選考方法)に基づいて選考を行う。」そのうえで、選考方法については公開し、また、入園できなかつた子どもについては、必要な学校教育・保育が保障されるよう、市町村に調整等の責務を課す」こととされている。全体に、公的関与を強める方向に議論が進んでおり、現状の保育の実施方式に近づいているというのが実感である。

### 6)給付の内容

給付の内容については以下ようになる。すなわち、「給付については、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、すべての子どもに保障する（公定価格）。ただし、上乗せ徴収については、

ア 特別な教材費や制服代などの実費徴収について、国がその範囲と上限額の基準を定めるとともに、低所得者に対しては補足給付を行う。

イ 少人数学級による教育活動を行うなど一層の質の向上を図るための費用など実費徴収以外の上乗せ徴収については、上限は定めないが、低所得者は免除する」こととされている。なお、「上乗せ徴収は、当分の間、市町村及び社会福祉法人以外の者が設置する施設に限る」とされており、私立・国立幼稚園を強く意識したものとなっている。この点については、これまで、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されず、結果として、低所得者の排除につながるという意見が強く出されており、それらの意見に配慮したものとなっている。

続いて、「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」ことも提案されている。現在、保育所において調理室は必置とされており、幼稚園の場合も、3歳未満児を受け入れる場合は必須とされる。そのための補助制度が必要との趣旨である。総合施設が待機児童対策として機能するためには幼稚園の活用が欠かせず、この制度は必要不可欠と考えられる。

## (3)保育の質の向上

### 1)配置基準の見直し

総合施設が有効に機能していくためには、保育の質の向上策が欠かせない。しかし、これは、財源の確保に直結する。具体的には、まず、「配置基準の見直し等を行う」ことが挙げられている。

世界に冠たる学校教育・保育をさらに充実させるという趣旨からは、配置基準の見直しが必須である。職員の配置基準を独自に上げている自治体の基準<sup>12</sup>を参考としつつ、それ

<sup>12</sup>具体的には、1歳児を5:1、3歳児を15:1、4歳児を25:1とすることなどがあげられる。これらの先駆的事例を現実として追認できるようにしてはどうかという考え方である。これらの配置基準の場合、配置基準の向上が保育の質の向上につながることを検証するため、別途、保育士のタイムスタディ調査も実施されている。

を実現した場合どの程度の財源を必要とするかを算定し、税と社会保障の一体改革における財源の確保をめざすということである。

また、総合施設の短時間利用（現行の幼稚園利用に相当）は学校教育となるため、学級編成が必要とされる。その際学級編成基準の見直しも考慮しなければならない。

続いて、新しい職員の配置も考えなければならない。総合施設の場合は保育料の徴収も総合施設が行うこととなるため、介護施設と同様、事務職員の配置を行うことが想定されている。また、研修代替職員、看護師の配置なども考えられる。

### 2)待遇向上

保育者の待遇向上も大きな課題である。すでに介護福祉士の場合は対応がとられているが、保育者は未着手であり配慮が必要である。保育士や幼稚園教諭の給与を、全産業平均までアップさせたとした場合の所要額等を検討しなければならない。なお、この点については資料で触れられておらず、今後実現を図るべき大きな課題である。

### 3)減価償却費の導入

企業と社会福祉法人等とのイコルフットィング政策をとるため施設整備費の補助を原則として廃止することとされており、代わりに、保育単価に減価償却費を上乗せすることが検討されている。

### 4)給付率の改善

給付率の改善を行うことも課題とされている。給付率とは、運営全体にかかる費用のうち、公的資金の占める割合を言う。現行は、保育所は6割であるが、介護保険の場合は9割、健康保険は7割である(乳幼児の場合は8割)。こうしたことも勘案して考えていかねばならない。

なお、総合施設への移行は強制的ではなく、総合施設に対する財政的インセンティブ(意欲刺激)を働かせるなど政策的に誘導していくとされる。このことについて内閣府の説明は、「このような給付の一体化及び強化により、総合施設(仮称)への移行をはじめとして、各施設が学校教育・保育機能を強化し、学校教育・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、学校教育・保育のさらなる質の向上を図る」とされている。

### (4)施設の一体化～総合施設(仮称)の創設～

総合施設(仮称)の創設については、5月11日、25日の幼保一体化WTにおける資料等によると、以下の内容となる。

- 1)総合施設(仮称)は、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施設とする。ここでは、満3歳以上児の受入れを義務付け、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こととし、また、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こととする。なお、満3歳未満児については、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保育を保障する。
- 2)総合施設(仮称)については、学校教育法、児童福祉法及び社会福祉法における学校(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。
- 3)設置主体は、国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人及び一定の要件を満たした法人とする。

- 4)設置認可、指導監督等は都道府県単位とする。
- 5)監督は都道府県知事とし、都道府県教育委員会が一定の関与を行う。公立施設の管理は地方公共団体の長が行う。
- 6)設置基準は現行の幼保連携型認定こども園の基準を基礎とし、全国一律の基準を設ける。なお、職員配置基準(学級編成基準)の引上げを検討する。
- 7)総合施設(仮称)には、現行の幼稚園及び保育所の双方で必要とされる職員を置く。学校教育と保育を担う職員として、新たに保育教諭(仮称)等を置く。保育教諭(仮称)は、幼稚園教諭免許譲渡保育士資格を併有することを原則とする。なお、職員の資格については、教員免許・養成制度や保育士資格制度の見直しをふまえた上で検討する。
- 8)職員研修を充実する。その他、政治的行為の制限や福利厚生に関する規定を置く。
- 9)一定の条件のもとで臨時休業を認める。
- 10)総合施設(仮称)については、名称使用の制限を設ける。
- 11)経過措置として、3歳以上児を保育している保育所については、一定期間後にすべて総合施設(仮称)に移行する。幼稚園については、移行しないことができることとする。

つまり、極論すれば、総合施設(仮称)は、午前中は学校で午後は児童福祉施設ということになる。時間で機能を切り分けることについては、これまでの保育実践に十分配慮して柔軟な対応が必要とされる。また、指定基準については、現行の幼稚園と保育所の基準を併せ持つ基準を適用することとして、より高い基準をめざす必要がある。

続いて幼保一体化の進め方については、「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総合施設(仮称)への移行を政策的に誘導する」とし、強制ではなく政策的に誘導する方法をとることとしている。

また、「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、必要な施設・事業を計画的に整備する」としている。すなわち、地域の実情を踏まえて総合施設(仮称)、幼稚園、保育所等を整備するとしている。ただし、保育所の場合は、ほとんどが総合施設(仮称)に移行する。総合施設(仮称)における義務付けは3-5歳児のみであるので、3歳未満児のみを対象とする保育所は保育所として残ることとなる。

次に、「『総合施設(仮称)』は学校教育・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」としている。調理室設置等の関係や幼稚園の実情を勘案して、こども園の受け入れ児童として義務付けられているのが3-5歳児としたため、これでは待機児童対策としても効果がないばかりか子どもが3歳未満と3-5歳で分断される現状は残ることとなるとの批判がある。

続いて、「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」としている。そのうえで、「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」としている。さらに、「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」としている。総合施設（仮称）は、ほぼこのようなイメージで構想されている。今後、議論をさらに詰め、2011（平成23）年通常国会に法案提出の運びとなっている。

### 4. 子ども・子育て新システムと障害児福祉、社会的養護

子ども・子育て新システムと社会的養護、障害児福祉それぞれのシステムとの関係については、両者の緊密な連携をめざしつつも、システムとしては別システムとして構成することが前提とされている。その概要については、それぞれ第6章、第7章の該当部分をご参照いただきたいが、著者は、そのことが子ども家庭福祉サービス全体の均衡ある展開を阻む大きな要素になると考えている。その理由、解決方法等については本書の本質的テーマであり、最終章をご参照いただきたい。

新システムの構想検討は最終段階を迎えている。2011（平成23）年国会に法案が提出されれば、その議論の場は国会に移る。しかし、法的事項以外の運営や経営に関する事項や保育観に関する事柄は、検討が続けられることとなる。この制度が、この国の就学前保育をどこに持っていこうとするのか、これからも注視し続けなければならない。

## 第4節 保育システムの今後の方向と忘れてならない視点

### 1. 保育に「共同養育」の視点を

今後の保育サービス改革を真に子どもの最善の利益にかなうものとするためには、子どもの養育における保護者と社会との関係整理、具体的には、私的養育と共同養育、公的養育のそれぞれの関係に関する理念的検討<sup>13</sup>がなされなければならない。

その際には、子育ては親と社会の二者で担うことを原則とする共同養育を基本に据えることを提言<sup>14</sup>したい。いわゆるソーシャルキャピタル（社会関係資産）<sup>15</sup>が機能していた時代は、近隣・地域の互助による養育が共同養育の機能を担っていたといえる。しかし、現在ではそれが困難になっており、社会的な仕組みを導入することを通して新たな共同養育を成立させることが必要とされている。

さらに、「子どもは、人と人との関わりのなかでこそ健やかに育つことができる。」並びに「親子の絆は、親子だけではもつれやすいものである。」という二つの基本的前提が確認されなければならない。これを実現することをめざす事業としては、石川県における定期の一時保育利用並びに子育て支援プランの作成の制度化<sup>16</sup>が好例である。

<sup>13</sup> 著者は拙著『子ども家庭福祉サービス供給体制一切れ目のない支援をめざして』（中央法規、2008.4）において、著者らの研究班において検討した児童福祉法改正要綱案を提示し、新しい子ども家庭福祉の理念を提示している。

<sup>14</sup> 柏女霊峰「共同養育システムとしての一時預かり事業」尾木まりほか[2008]『一時預かり事業のあり方に関する調査研究』厚生労働科学研究費補助金政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業）報告書 pp.145-147

<sup>15</sup> アメリカの政治学者パットナム(R.D.Putnam)による研究によって1990年代以降大きな関心を集めることとなった概念で、人々の協調的な行動によって社会の効率性を高めることのできる、社会的信頼、互酬性の規範、ネットワークといった社会組織の特徴のことである。

<sup>16</sup> 石川県においては、これまで全国に先駆けて実施しているマイ保育園登録事業を拡充し、著者らの研究

課題は、保護者と社会、保育所との共同養育のシステムをどのように構築し、財源をどこにどのように求めるかにかかっている。まさに、『「新待機児童ゼロ作戦」について』で言及されているとおり、「・・・、国・地方・事業主・個人の負担・抛出の組合せにより支える「新たな次世代育成支援の枠組み」の構築に向け、その具体的な制度設計の検討を速やかに進める」こと、すなわち、社会連帯による次世代育成支援の具現化が求められているのである。

また、これからの保育システム改革に深く関わる座標軸は以下の3つである。一つは、「子どもの最善の利益」であり、二つは、それを保障するための「公的責任」である。そして、三つは、人と人とのゆるやかなつながりをめざす「社会連帯」である。これに、市場に基づくサービス供給体制の多元化をどのように組み込んでいくかが検討課題となる。つまり、公助、共助、自助の最適ミックスを考えることがもつとも必要とされているのである。

## 2. 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。また、従来の審議会とは異なり、意見交換の場とされているWTの構成員に対する現場の誤解も生み出している。

「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。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。

## 3. すべての子どもを視野に入れた保育システム

班が提唱している基本保育構想を一時保育券として試験的に導入し、また、保護者がマイ保育園に配置された子育て支援コーディネーターとともに子育て支援プランを作成して、親子の生活をともに創造するモデル事業『マイ保育園みんなで子育て応援事業』を実施した。



就学前保育の目的、視点は、①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)、②親と子の豊かな生活の創造、③地域で子どもの育ちを見守り育むこと、④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。

### 第5節 保育システムという舞台で何を演ずるか—保育観の確認を

#### 1. 保育所保育指針の発達観、保育観

こうして創設された就学前保育の舞台では、どのような演目が行われる必要があるのだろうか。ここでは、子ども観と同時に保育観が確認されなければならない。こども指針の検討に期待しなければならない。

ちなみに、保育所保育指針にみる子どもの発達観、保育観について、著者の理解を整理しておきたい。それは、端的に言えば、以下のようなものである。すなわち、「特定の大人と子どもとの応答的關係が子どもの基本的信頼感を醸成し、その関係をベースキャンプとして子どもは外の世界と関わりをもつようになる。その際、同年齢との子ども同士のコミュニケーションをとおして様々な葛藤や感動などの体験を重ねつつ民主的な関係に気付き、他者とのコミュニケーション能力を身につけていく。そして、他者と共存するためにきまりの大切さに気付き、民主的な人間関係、社会関係をとり結ぶ力を取得していく。これが「生きる力」の基礎を培うことにつながっている。」というものである。これを、保育所保育指針第2章、第3章から説明すれば、以下のようなことになる。

#### 2. 子どもの発達と保育者の関わり

##### (1) 絆の形成

保育所保育指針第2章は、保育者と子どもとの関わりについて特に大切なことを、「愛情豊かで思慮深い大人による保護や世話などを通して、大人と子どもとの相互のかかわりが十分に行われることが重要である。この関係を起点として、次第に他の子どもとの間でも相互に働きかけ、関わりを深め、人への信頼感と自己への主体性を形成していくのである。」と表現している。すなわち、大人と子どもとの相互のかかわりが十分に行われることによってできあがる関係を起点として子ども同士の関わりを深め、人への信頼感や自己への主体性を形成していくと述べている。

この大人と子どもとの関係を、指針は「絆」と表現している。それを、子どもの発達過程区分を通してみていくこととする。また、第3章においては、保育の実施上の配慮事項が発達過程区分ごとに記述されている。この発達過程区分と保育士の配慮事項とを組み合わせながら、子どもの発達と保育士の関わりのある方、すなわち保育観についてみていくこととしたい。

まず、おおむね6ヵ月未満においては「これに応答的に関わる特定の大人との間に情緒的な絆が形成される。」と記述されている。「絆」は糸へんに半分と書く。すなわち、子どもから出される半分の糸に対して、大人が返す半分の糸が双方向に真っ直ぐに向き合っていて初めてそれが紡がれ、それが繰り返されることによって「絆」ができあがっていくと述べているのである。この時期、保育士は、「一人一人の子どもの生育歴の違いに留意しつつ、欲求を適切に満たし、特定の保育士が応答的に関わるように努めること。」とされる。これは、第3章の「保育の実施上の配慮事項」に記述されている乳児段階の配慮事項に関する一文である。これは、図-7のように示される。

図-7 子どもとの応答的な関わりによる絆の形成

### (2)親と子の架け橋をつくる

このことは、なにも乳児に限ったことではない。子どもはお迎えに来た親に対して、今日保育所であったことを一生懸命に伝えたいと思っている。しかし、親は仕事を引きずり、たとえば、“今日は腹が立ったから、早く家に帰ってゲームの続きがしたい。子どもの夕食をつくるのが面倒”などと思っている。つまり、半分の糸が双方向にならずずれているのである。その関係に対して、保育士が仲立ちをして「実は今日、〇〇なことがあってAちゃんはとてもうれしかったので、お母さんにお話したいことがたくさんあると思いますよ」と伝えておけば、帰りの車の中でAちゃんがそのことを言ったら、親はそれに対して応答的な関わりをすることができることとなる。ところが、保育士がそのことを伝えてないと、Aちゃんが伝えても全体の文脈を理解することができず、親はますますイライラして、「うるさいわね。黙ってなさい!」となってしまう。保育士には、大人と子どもとのよりよい関係をつくっていくために仲立ちをするという立ち位置が大切なのである。これは、図-8のように示される。

図-8 親と子の絆の形成に資する保育士の仲立ち

### (3)子ども同士の仲立ちをする一民主義的人間関係の育成

次に、おおむね6ヵ月から1歳3ヵ月未満では、「特定の大人との応答的な関わりにより、情緒的な絆が深まり、……」とある。この応答的關係が関係が深まって「絆」ができあがったら、子どもはこの関係をベースキャンプにしつつ外に出て行く。ちょうどその時期に、子どもは発達の、「歩き始め、手を使い、言葉話すようになることにより、身近な人や身の回りのものに自発的に働きかけていく」ことができるようになるのである。逆にいえば、子どもは1歳程度まで歩けない、話せないことによって、特定の大人との応答的關係をとり結び、「絆」を形成することができるように生得的に組み込まれているといつてよい。動物の赤ん坊は生まれてすぐに歩けないと命を保てないが、人間の赤ん坊は、ベースキャンプができないと命を保てないといつてよいのである。

3歳未満児では、ベースキャンプを出た子どもに対して保育士は、「探索活動が十分にできるように、事故防止に努めながら活動しやすい環境を整え、全身を使う遊びなど様々な

遊びを取り入れる」ように配慮する。すなわち、子どもがさまざまな活動が探索的にできる自由に過ごせる環境をつくるのが大切と述べている。そして、不安なことがあったら、またベースキャンプへ戻れるようにすべきとしているのである。続いて、「子どもの自我の育ちを見守り、その気持ちを受け止めるとともに、保育士等が仲立ちとなって、友達の気持ちや友達との関わり方を丁寧に伝えていくこと。」と記述される。すなわち、別々のベースキャンプから出てきたAちゃんとBちゃんが会おう際の仲立ちをすることを求めているのである。

たとえば、以下のような場面が考えられる。

「Aちゃんがベースキャンプから出てきておもちゃを見つけて手に取った。別のベースキャンプから出てきたBちゃんもこのおもちゃを欲しそうに見ていた。Aちゃんはこのおもちゃを取ったときにBちゃんが自分のことを見ていることに気づき、Aちゃんは、これまでの大人と同様な対応をBに期待する。しかし、Bちゃんもこのおもちゃで遊びたいので、Aちゃんからおもちゃを取りあげることとなる。これまでの大人との応答的な関係とは違う関係が、ここで生起するのである。Aちゃんは驚いてBちゃんからおもちゃを取り返す。いわゆる物のとりっこであり、二人に葛藤が生じることとなる。」

このとき、保育士は二人の仲立ちをすることが期待されているのである。「Aちゃん、このおもちゃで遊びたいんだよね。でも、Bちゃんもこのおもちゃで遊びたいんだって。どうしようか。Aちゃんが遊んだらこんどはBちゃんに貸してあげようか。」という仲立ちもあるうし、「三人で一緒に遊ぼうね」という仲立ちもあるう。ここで生起する関係とは、これまでの応答的な関係とは異なり、子ども同士の平等な民主的な関係である。世の中で生きていくためにはこの民主的な人間関係のとり結びが必須となる。この関係づくりを仲立ちしながら進めていくのが、保育士の役割として期待されているのである。これは、図-9のように示される。

図-9 子ども同士の関わりの仲立ち

#### (4)見守る

次に3歳以上児の配慮事項として、「けんかなど葛藤を経験しながら次第に相手の気持ちを理解し、相互に必要な存在であることを実感できるよう配慮すること。」と記述される。すなわち、けんかなど葛藤を経験しながら、「Bと一緒にいるとゲームで負けたらすごく悔しいけれど、Bと楽しく遊べたらこんなおもしろいことはない。先生と遊ぶよりよっぽど楽しい。Bは僕の友達だ。」という感情を育てていくことが大切と述べているのである。そのうえで、「生活や遊びを通して、決まりがあることの大切さに気づき、自ら判断して行動できるよう配慮すること。」としている。年長児になれば、保育士の仲立ちがなくとも仲間関係を形成することができ、きまり、ルールを作ることによって、子どもたちは自分たちの世界をつくっていく。保育士は、子どもたちが自ら判断して行動できるように見守り、必要に応じて介入することにより、子どもたちの生きる力の基礎を培うことの大切さを述べているのである。これは、図-10のように示される。

図-10 子どもの主体的活動の見守り

当初は保育士の仲立ちが必要であったが、年長になれば、順番を守るというきまりを守ることによって皆が共存できることを子どもたちは知っていく。つまり、きまり、規範意識というものは植え付けるものではなく、Aちゃんが、BちゃんやCちゃん、Dちゃんと一緒にいたいという気持ちが育つことによって初めて達成できると述べているのである。それが就学までできていくことが、民主的な日本で生きていく力の基礎を培うことになるのだと述べているのである。こうした保育観は、新システムによって舞台がどのようになろうとも尊重されなければならない。

### 3.専門職としての保育士

以上のような関わりをとおして、保育者は子どもの絆を形成し、そこからの出発を促し、この絆をもとにして、人として生きるに欠かせない民主的な人間関係の結び、生きる力や個の尊重などを培っていくこととなる。以上の保育士の役割は、次の4点に凝縮される。

- ① 親と子の間に介在し、よりよい親子関係の形成に寄与する
- ② 子どもとの応答的な関係を取り結び、子どもの安全基地となる
- ③ 子ども同士の間で介在し、仲立ちをし、子ども同士の民主的な人間関係の結びを支援する
- ④ 子ども同士がきまりを守りつつ自主的に活動する場を見守り、必要に応じて介入する

親子、保育者は、子ども・子育て新システムが創り出す新しい舞台で、このような演目を中心として繰り広げていくこととなるのである。舞台づくりに当たっては、このような普遍的に必要とされる演目に対する理解と、保育所、幼稚園というそれぞれの舞台に固有の演目を調和させる努力が必要とされているのである。

### 文献

- 1) 柏女霊峰[2008]『子ども家庭福祉サービス供給体制一切れ目のない支援をめざして』中央法規
- 2) 柏女霊峰[2011]『子ども家庭福祉論[第2版]』誠信書房
- 3) 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
- 4) 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」
- 5) 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
- 6) 山縣文治[2002]『現代保育論』ミネルヴァ書房
- 7) 柏女霊峰[2008]「保育サービスの今後の展開(上)―制度改革がめざす理念検討を―」『月刊福祉』第91巻第8号 全国社会福祉協議会
- 8) 柏女霊峰[2008]「保育サービスの今後の展開(下)―保育実践がめざす理念とは―」『月刊福祉』第91巻第9号 全国社会福祉協議会
- 9) 柏女霊峰[2008]「今、保育所は一現状と課題」『月刊福祉』第91巻第13号 全国社会福祉協議会
- 10) 柏女霊峰[2009]「第9章 保育制度と多様な保育ニーズへの対応」改訂・保育士養成講座編集委員会編『第7巻 保育原理』全国社会福祉協議会

子ども・子育て新システム検討会議作業グループ 基本制度ワーキングチーム(第11回)	資料1
平成23年5月18日	

# 子ども・子育て新システムに関する これまでの検討の概要

平成23年5月18日  
第11回 基本制度ワーキングチーム資料

～ 子ども・子育て新システムについて ～

## 基本的考え方

<ul style="list-style-type: none"> <li>○急速な少子化の進行</li> <li>○結婚・出産・子育ての希望がかなわない現状 ・ 独身男女の約9割が結婚意思を持っており、希望子ども数も2人以上。</li> </ul>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>○全世代対応型の社会保険</li> <li>○社会全体で子ども・子育てを支援 子ども・子育て支援は未来への投資 結婚・出産・子育ての希望がかなう社会を実現</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○子ども・子育て支援が質・量ともに不足</li> <li>○子育ての孤立感と負担感の増加 ・ 家族関係社会支出の対GDP比の低さ(日:1.13%、仏:3.00%、英:3.27%、スウェーデン:3.35%)</li> </ul>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>○すべての子どもへの良質な成育環境の保障 質の高い幼児教育・保育の保障、地域の子育て支援の充実</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○深刻な待機児童問題、放課後児童クラブの不足「小1の壁」</li> <li>○M字カーブ(30歳代で低い女性の労働力率)の解消</li> </ul>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>○保育の量的拡大により、待機児童を解消し、男女が子育てで仕事を両立できる社会を実現</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>○子育て支援の制度・財源の縦割り</li> <li>○地域の実情に応じたサービス基盤整備が不十分</li> </ul>	→	<ul style="list-style-type: none"> <li>○成長に応じて必要となる子育て支援の制度・財源を一元化</li> <li>○子ども・子育て会議の設置</li> <li>○潜在ニーズを含む住民ニーズを把握、計画的なサービス基盤の整備(市町村が責任を果したる仕組み)</li> </ul>

## 改革案の具体的内容(ポイント)

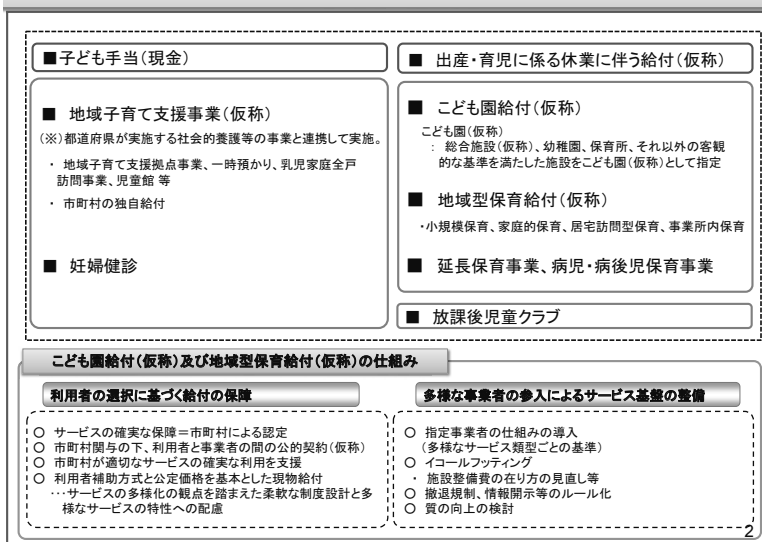
■ **すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、社会全体で子ども・子育てを支援**

- すべての子ども、子育て家庭への支援(子ども手当、地域子育て支援など)
- 幼児一体化(こども園(仮称)の創設)
  - ・ 質の高い幼児教育・保育の一体的提供
  - ・ 保育の量的拡大
  - ・ 家庭での養育支援の充実

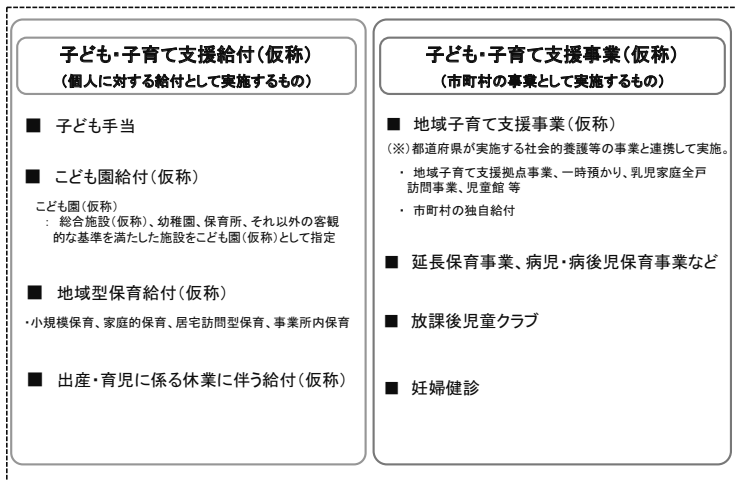
■ **新たな一元的システムの構築**

- **基礎自治体(市町村)が実施主体**
  - ・ 市町村は地域のニーズに基づき計画を策定、給付・サービスを実施
  - ・ 国・都道府県は実施主体の市町村を重層的に支える
- **子ども・子育て会議(仮称)の設置**
  - ・ 有識者、地方公共団体、労使代表、子育て当事者、関係団体、NPO等の子育て支援当事者等が、子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組みを検討
- **社会全体(国・地方・事業主・個人)による費用負担**
  - ・ 国及び地方の恒久財源の確保を前提
- **政府の推進体制・財源を一元化**
  - ・ 制度ごとにバラバラな政府の推進体制、財源を一元化

給付設計の全体像



【参考：給付と事業の区分】



2. 総合施設(仮称)の具体的制度設計の概要

	認定こども園(幼保連携型)
根拠法	【認定こども園】認定こども園法 【幼稚園】学校教育法 【保育所】児童福祉法
設置主体	【幼稚園】国、地方公共団体及び学校法人 【保育所】設置主体制なし
認可・指導権者	【認定こども園】認定権者：都道府県知事(又は教育委員会) 【幼稚園】公立：都道府県教育委員会、私立：都道府県知事 【保育所】都道府県知事、指定都市市長、中核都市市長
評価・情報公開	【認定こども園】積極的情報提供：義務 【幼稚園】自己評価：義務、学校関係者評価：努力義務、積極的情報提供：義務 【保育所】自己評価：努力義務、第三者評価：努力義務、積極的情報提供：努力義務
研修	【幼稚園】公立：教育公務員としての各種特例(新任者研修等) 私立：学校の教員としての研修の充実が図られなければならない 【保育所】公立：地方公務員としての各種研修 +児童福祉施設の職員として必要な知識等の修得に努める 私立：児童福祉施設の職員として必要な知識等の修得に努める
監督	【認定こども園】認定の取消 【幼稚園】公立：変更命令、閉鎖命令 私立：閉鎖命令のみ(変更命令は適用除外) 【保育所】公立：立入検査、改善勧告、改善命令、事業停止命令 私立：立入検査、改善勧告、改善命令、事業停止命令、認可の取消
政治的行為の制限	【幼稚園】幼稚園における政治教育その他政治的活動の禁止 【保育所】制なし 【幼稚園教員】 公立：国家公務員と同様の制限(所属地方公共団体の内外にかかわらず制限)、 私立：制なし 【保育所職員】 公立：原則として所属地方公共団体内で制限、私立：制なし
(参考)	
財政措置	【幼稚園】私立：私学助成、幼稚園就園奨励費補助、公立：一般財源 【保育所】私立：保育所運営費負担金、公立：一般財源 ※他、認定こども園に対し、補正予算で安心こども基金を措置

総合施設(仮称)	
総合施設法(仮称)	
国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人及び一定の要件を満たした株式会社、NPO等の法人	<p>※一定の要件を満たした法人を国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人と同じ扱いとするか、学校教育体系の原則に基づき、国、地方公共団体、学校法人及び社会福祉法人を原則とし、一定の要件を満たした法人は地域の実情に応じた例外とするか、については、今後検討。</p> <p>※一定の要件については、例えば総合施設(仮称)の経営に必要な財産を有すること等が考えられる。</p>
都道府県知事(教育委員会が一定の関与)	<p>※大都市特例等に位置づけるかどうかは今後検討</p>
自己評価：義務 関係者評価、第三者評価：努力義務 積極的情報提供：義務	
公立：教育公務員としての各種特例(新任者に対する研修等) 私立：教員について研修の充実が図られなければならない +職員が必要な知識等の修得に努める義務	
公立：立入検査、改善勧告、改善命令、事業停止命令、閉鎖命令 私立：立入検査、改善勧告、改善命令、事業停止命令、閉鎖命令	
総合施設(仮称)における政治教育その他政治的活動の禁止 (教員) 公立：国家公務員と同様の制限(所属地方公共団体内外にかかわらず制限) 私立：制なし	
こども園給付(仮称)	