

マッセ・市民セミナー（河北ブロック）

「どうなる保育所・幼稚園

～『子供・子育て新システム』実施を前に～」

開催日：平成24年10月22日（月）

会 場：四條畷市立市民総合センター 展示ホール





## 「どうなる保育所・幼稚園

### ～『子ども・子育て新システム』実施を前に～

柏女 霊峰 氏（淑徳大学総合福祉学部 教授）



#### はじめに

今日は、子ども・子育ての新しい制度と保育についてお話しします。ここでは、保育所保育と幼稚園で行う保育の二つを含めて「保育」と言っていますが、新しい子ども・子育て支援制度が国会で決まって、8月22日に公布され、来年4月から一部施行されます。そして、全部施行されるのが平成27年度ぐらいということになっています。今日は、それがどのような仕組みなのかということについて、主として客観的な状況をお話をします。最後の方で、若干私の意見も含めて、これから細かなことが検討されていく際にどんなことに気を付けていけばいいのか、まだ決まっていないことも多数ありますので、それらを考えていく際の留意点についてお話しします。

#### 1. 『子ども家庭福祉・保育の幕開け』

先ほど、『子ども家庭福祉・保育の幕開け』という私の著書をご紹介いただきました。子ども・子育て新システムとか子ども・子育ての新しい制度といわれますと、保育の分野と、最大入れても子育て支援分野までの大改革だろうととらえられることが多いのですが、決してそうではありません。保育・子育て支援、特に保育がドラスチックに変わりますし、消費税増税に伴う財源もそこに一番多く投入されますが、決して保育の分野だけではなく、子どもの制度全体についての大改革ということを、ぜひ念頭に置いていただければと思います。

第4章が「保育・子育て支援の幕開け」、第5章が「児童健全育成の幕開け」ですが、ここは今、ほとんど動きがない分野です。これから制度が本格的に施行されるまでに、この分野についてしっかりと議論をしなければならないだろうと思っています。

第6章は「社会的養護の幕開け」です。消費税増税分の財源から7,000億円が

子どもの分野に投入されますが、そこから200億円が子どもの社会的養護の分野に投入されることになっています。私は、その200億円を使って社会的養護をどのように改革していくのかを検討する専門委員会の委員長を務めています。従って、私は、子ども・子育て新システムの社会的養護部分を担っていることとなります。

具体的には、施設での子どもの暮らしができるだけ当たり前の生活に近づくように、小規模化、地域化を図っていくということです。人里離れたところに、30人、50人、70人が一緒に暮らすのではなく、町中に6人ぐらいで暮らしていくことを基本にしようと考えています。しかし、心の傷を抱えているなど、町中で一軒家やアパートを借りて暮らすのが難しい子どもたちもいます。そういう子どもたちは、小規模化され、オールユニット化された施設で暮らす。今は20人、30人の大舎で暮らしている施設がほとんどですが、そうではなく、8人ぐらいがバス・トイレ付きのユニットで暮らす。そういう暮らしを実現するために、職員の配置基準を上げたり、心理職やファミリーソーシャルワーカーといった多様な専門職を最低基準の中に盛り込んでいく。そういう改革を進めるのが社会的養護のところになります。

第7章は「障害児福祉の幕開け」です。保育所等訪問支援事業がこの4月から始まっています。いわばシステム変革の先駆けを障がい児部分が行ったということです。しかし、この部分に対する消費税財源の投入額がまだ決まっておりませんので、これも進めていかなければなりません。児童発達支援センターや障がい児入所施設のように、障がいを持った子どもたちだけが暮らす、あるいは療育を受ける場を作るということではなく、そうしたところの人が皆さん方の保育所・幼稚園・小学校に行って、そこに通う障がいを持った子どもたちを支援する。そういう地域生活支援を進めていくのが今回の障がい児福祉改革です。障がいを持った子どもたちは、今までは児童デイサービスと言われるところで療育を受けていましたが、これからは地域の保育所・幼稚園・小学校で療育を受け、そこに療育の専門家が月に2回通うこととなります。1回1,000円程度の負担金ですが、もちろん減免もあります。そうやって障がいを持った子どもたちも地域の中で暮らせるようにしていく仕組みが4月から始まっています。これを拡充していくためには、消費税財源を新たに投入していかなければなりません。

これら四つの分野全体にわたる改革が子ども・子育て新システムだということ

とを、ぜひご理解いただければと思います。

## 2. 子ども・子育て新システム検討の経緯

以上のことを前提にした上で、本題の、「新しい子ども・子育て支援制度と保育」という少し分厚いレジュメをご覧くださいと思います。戦後からの歴史の部分は省略します。これは文章形式になっておりますので、私が説明し切れなかった部分については後でゆっくりとお読みいただきたいと思います（以下、資料P140～159参照）。

### 2-1. 法案の成立

五つの法律が挙がっております（配 資料4ページ）。これらが決まって、新しい子ども・子育て制度が決まったということになります。

一つ目が「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」です。これが消費税増税法です。消費税が、平成26年4月から8%、平成27年10月から10%に上がります。その財源から子どもの分野に、10%になった時点で7,000億円を投入することになります。今、子どもの分野にかかっている社会保障関係のお金は、全部合わせて約2兆円です。そこに、消費税から7,000億と消費税以外から3,000億円強、合わせて1兆円強を持ってきます。つまり、1.5倍にするとということです。そこから、社会的養護が200億円、保育・子育て支援分野が4,000億円もらうことになっています。そして、社会的養護や障害などを全部入れた、いわば質の向上に充てる分が3,000億円です。これは、職員の配置基準を上げたり、お給料を上げたりするための財源となります。

二つ目は「社会保障制度改革推進法」です。子ども・子育て関係のことが議論されることはあまりないかもしれませんが、医療関係や介護関係の議論が行われる国民会議を設置するのがこの法律です。もしかしたら飛び火して、子どもの分野もここで議論しようということになるかもしれません。

残りの三つが、新しい制度改革をするものです。「子ども・子育て支援法」は、簡単に言えば、子どもの分野に介護保険を模した制度を導入する法律です。介護保険法の子ども版、育児版と考えていただければ間違いのないと思います。

介護が必要になったら、介護保険でいろいろな介護給付が受けられます。そ

のために、40歳以上の方は介護保険料を払って、介護が必要になったら介護認定を受けます。私の父は今、要介護度が4なのですが、4だと最大30万円分の給付が受けられますので、介護支援専門員の方と相談しながら30万円分のサービスを組み合わせた1か月のケアプランを作成して、それを使っていく。私は、1割負担ですので、月3万円を払っているという構図になります。同じように、赤ちゃんが生まれたら育児給付が受けられます。つまり、保育が必要な度合いに応じて要保育認定が行われ、要保育度に応じて施設型給付や地域型保育給付が受けられる。要保育度1の場合はこのぐらい、要保育度2の場合はこのぐらいと決まって、それぞれのサービスを受けることができる。簡単に言えばそういう仕組みです。

「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」は、いわゆる「認定こども園法」を改正する法律です。もともとは「総合こども園法」があったのですが、総合こども園ではなく幼保連携型認定こども園と名前を変えて、「総合こども園法」をほぼそのまま「認定こども園法」に入れ込んでしまうというのがこの法律です。従って、総合こども園はなくなったと思っている方が非常に多いのですが、なくなってはおりません。幼保連携型認定こども園に名前が変わっただけで、「総合こども園法」をほぼ全部「認定こども園法」の中に突っ込んだということです。

最後は、この二つの法律の施行に伴う「関係法律の整備等に関する法律」です。一番大きな改正は「児童福祉法」ですが、それ以外に60本ぐらいの法律の改正があります。ここにお給料の話や退職金の話等がかなり入っておりまして、皆さん方にとってかなり影響の大きいところになるかもしれません。財源の出どころが変わったり、思わぬところに波及しておりますので、60本の法律の関係するところをご覧くださいといいかと思います。幼稚園の先生方は、「教育公務員特例法」も変わっておりますし、「地方公務員法」なども変わっておりますので、現場の先生方、特に保育士や幼稚園教諭の方はちゃんと読んでいただいた方がいいと思います。

4ページから5ページにかけては、途中でどんな修正があったのかということが書かれています。今申し上げたように、総合こども園法がなくなって認定こども園法を改正することにしたということが挙がっておりますので、後ほどご覧ください。

## 2-2. 子ども・子育て新システム検討の背景と目的

中身に入る前に、なぜこの改正が行われたのかということ、簡単に整理だけしておきたいと思います。大きく、①待機児童対策、②地域の子どもを親の事情で分断しない、③幼児期の教育の振興、④全世代型社会保障の実現という四つの目的があって、この仕組みが作られました。

①「第3次ベビーブームとその後の就学前児童の大幅減少を見越したこれまでのいわゆる詰め込み政策では、待機児童解消が困難であることが新システム検討の大きな要因となっている」。「前述したとおり」のところを読まずにいきなりここに入ったので分かりにくいと思うのですが、今、ちょうど第3次ベビーブームが終わったところです。実際には第3次ベビーブームはありませんでしたが、第2次ベビーブームのピークに生まれた方が、今年39歳、40歳になろうとしています。もちろんその後も出産は続きますが、これから出産期の女性は100万人ほど減っていく形になりますので、生まれてくる赤ちゃんが増えることはもうないと言って間違いのないと思います。

政府の推計でも、新しく生まれてくる赤ちゃんの数は、今は105万人ですが、30年後ぐらいには約70万人になると想定されています。つまり、今の3分の2ぐらいに減っていくことになります。減るのが分かっているのに、第3次ベビーブームの前に想定された一時的な増加のために保育所や幼稚園をたくさん造るということは、後々の負債を背負う元になるので、政府はこの間、子どもたちを保育所などに詰め込んで乗り切ろうと考えたのです。

第1次ベビーブーム、第2次ベビーブームも同じような考え方で乗り切ってきました。団塊の世代の方は今年65歳になりましたが、その団塊の世代の方が小学校に行っていたときや、団塊の世代の子どもたち、つまり第2次ベビーブームの団塊ジュニアの子どもたちが小学校に行っていたときも、40人学級を50人にしたり、55人にしたり、学校にプレハブ校舎を造って詰め込んで乗り切ってきたのです。同じように保育所もそうやってきました。

でも、詰め込んで詰め込んで待機児童はあまり減らないということで、この15年間に30%ほど、保育所の定員を増やしてきました。平成7年度には全国の保育所に入所していた子どもは160万人でしたが、今年の4月は217万人です。つまり、15年間で57万人増やしたわけです。それでも待機児童はほとんど変わっていません。

つまり、この間、保育所をあまり増やさないので子どもを詰め込んできて、今、

現場は混乱の極みです。特に公立だと、非常勤の職員の割合が5割、6割、7割、千葉では9割のところもあります。園長と主任とあと1人ぐらいが常勤で、9割が非常勤というところも珍しくありません。

保育所は、詰め込み政策を始める前は、非常勤職員は全体の2割までと最低基準で決まっていた。ところが、常勤は採ると辞めさせられないので、非常勤で賄って雇い止めをして乗り切ろうと考えた場合、非常勤の枠を2割にとどめおいたのでは経営ができないという話になってきて、非常勤の2割という枠を最低基準から取りました。そこから、規制緩和をして詰め込んでいこうという政策を始めたわけです。ところが、詰め込み政策をして現場が混乱するような厳しい状況になっても、待機児童数は変わらないのです。

今から4年前の2008年、政府の方も、一体これはどうなっているのかということで、潜在的な利用、つまり、0・1・2歳児で保育所を利用して仕事と子育てを両立していけるとしたら、保育所を利用する人はどのぐらいいるかということ調査しました。調査した時点では、実際に保育所に通っている3歳未満児は10人中2人（20%）でした。ところが、調査をしたら38%でした。つまり倍です。それだけの人が保育所を利用して子育てをしたいと願っているということです。これでは詰め込み政策の中では無理だということで、抜本的に制度を変えることにしたのです。

そのときに参考にしたのが介護保険制度です。つまり、介護も同じような状況があったのです。今から約20年前に、在宅の福祉サービス（ショートステイ、デイサービス、訪問サービス）を制度化しましたが、なかなか増えなかったので、10年ちょっと前に介護保険制度を作りました。そして、①要介護の状態にある人を、要介護認定という仕組みですべてあぶり出す。②あぶり出した方々に提供できるだけの介護サービスを全て用意する。つまり、認可制ではなく指定制にして、条件さえそろえばどんな業者でも入ってこられるようにしてサービスを飛躍的に増やす。③そのための財源として40歳以上の方にお金を払っていただいて、介護保険という大きな財布を作り、その財布から業者さんにお金を出す。この3点セットです。

つまり、①需要をすべてあぶり出す。②その需要に合うサービスの供給を指定制によって一挙に増やす。③そのための財源を用意する。これを10年前にしたわけです。そこから、介護サービスが飛躍的に増えていく形になりました。もちろん問題もいっぱいありますし、制度のゆがみなども当然ありますが、量



を一挙に増やすことについては成功しました。

保育もそうです。これから赤ちゃんは減っていきますので、ここ10年ぐらいが勝負です。ここ10年ぐらいで飛躍的に保育サービスが増えない限り、待機児童の問題は解消しません。しかも、現在保育所に通っている0・1・2歳児は25%です。最近の調査ですと、44%が保育所を使いたいと言っています。ということは、25%になっても、まだ倍近く増やさなければいけない。急がなければ駄目だということになります。急ぐためには、認可という制度では駄目なので、介護保険と同じ仕組みでやろうということになったわけです。

その議論が続いている間に、今から3年前の2009年に民主党政権ができました。民主党政権は、それはそのとおりだということで、前の政権がやっていたことを引き継いでいくことになりました。それともう一点、幼稚園を使おうという話になりました。民主党は、幼稚園と保育所の一体化をマニフェストに掲げていたので、この機会に保育所に介護保険制度を導入して、一挙に保育所を増やしてもいいけれども、空いてきている幼稚園を介護保険の仕組みの中に入れて有効活用すれば、新しい保育所をそんなにたくさん造らなくてもいいのではないかと。財政的にもそんなにたくさんかけずにやれるのではないかとということで、幼稚園に土俵の上に上がってもらうことにしました。

びっくりしたのは幼稚園です。今までは、「大変だね。介護保険の仕組みになるんだって」と見ていたのが、「おまえも土俵に上がれ」と言われたわけです。しかも、今、議論しているのは厚生労働省です。その土俵に上がれとなると、仕組みが違います。厚生労働省も民主党政権も、それはそうだということで、内閣府に行司役をつくりました。そして、東が厚生労働省の保育所、西が文部科学省の幼稚園ということで土俵に上がってもらって、内閣府が行司として仕切り役をして議論を進めてきたというのが現状です。子ども・子育て新システム検討の背景として、待機児童解消が大きな要因になっていることは紛れもない事実です。

二つ目は幼保一体化の視点です。つまり、地域の子どもを親の事情で保育所と幼稚園に分けないで共に育てていこう、お隣同士でも共働きなら保育所、片働きなら幼稚園というように、学校に行くまで子どもが別々のところで暮らすことになるのをやめようということです。

③「世界的趨勢となっている幼児期の教育の振興に倣い、幼児期に対する社会的投資を行うことが社会の安定につながるという視点」、つまり、幼児期の教

育の振興という視点です。実は、日本は、OECD諸国のうちで幼児期にあまりお金をかけていない国の一つです。皆さん方のお給料と小学校の先生のお給料を比べてみても分かりますね。全然違います。これが社会的投資の差です。そうしたことをやめていこう、保育所職員や幼稚園教諭、特に民間の方々の給料を上げること、職員の配置基準を上げることには社会的投資をすることが大事だということです。

④「全世代型社会保障」です。皆さん方も社会保険料を払っていると思いますが、その社会保障の財布を使っている人の70%が65歳以上の高齢者です。年金は高齢者が中心ですし、介護が必要になるのも高齢者ですし、医療費がかかるのも病気になりやすい高齢者であることを考えれば、社会保障の給付が高齢者の方にたくさん行くのはどの国でも当然ですが、日本は特に子どもの分野に給付する割合が低すぎます。今、4～5%ぐらいです。しかし、ほかの国、特に欧州諸国では、8～10%ぐらいが若者たちに支払われています。

今は若者たちの働き方が変わってきて非正規雇用などが増え、社会保障に入らない人、あるいは入れない人が増えてきています。その若者たちに社会保障の良さを実感してもらい、社会保障の仲間に入ってきてもらおう、そうすることによって全世代型の社会保障を構築し、かつ社会保障がパンクしないようにしていこうということです。

これから高齢者はどんどん増えていきます。今年、第1次ベビーブームの最初の方、つまり昭和22年生まれの方が65歳です。来年は昭和23年生まれの方が65歳になります。昭和24年生まれまで、毎年270万人ずつ高齢者が増えていきます。一方で二十歳以上になっても社会保障に入らないという人が増えていけば、これはもちません。そこで、若者たちにも魅力ある社会保障として再生することによって、社会保障に入っていただこうと考えました。そこで考えられたのが、介護が必要になったら介護給付が受けられるのと同じように、赤ちゃんが生まれたら育児給付がもらえますよという制度です。財源としては、育児保険という議論も当然ありましたが、これは保険になじまない、税金を使おう、一番いいのは消費税財源だということになって、消費税財源から子どもの分野に投入するという仕組みを作ったわけです。

以上四つが、子ども・子育て新システムを導入する目的です。

### 3. 法律ととりまとめにみる新システムの概要

#### 3-1. 財源及びその一元化の方法

では、どのような制度なのかということです（6ページ）。

まず、市町村を基礎自治体とし、各市町村に「市町村子ども・子育て支援事業計画」を策定してもらいます。策定するときの母体として、子ども・子育て会議を各市町村に設置します。次世代育成支援後期行動計画を策定するとき各市町村で委員会を作られて、それが推進協議会として続いているところもあると思いますが、そのような組織です。これを来年の4月以降作ることになります。内閣府が所管になりますので、内閣府にもこの会議が作られますし、大阪府にも作られることになるかと思っています。県や市町村は、設置は努力義務ですが、恐らく作るでしょう。

そして、子ども・子育て会議にはいろいろな関係者が入ってきます。私は今、関係者の中に、障がい児の関係団体、あるいは社会的養護・虐待防止のために尽力している関係団体や当事者の方を入れてほしいと言っています。そうでなければ、そういう人たちを排除した仕組みが作られてしまいます。100人のうち99人に安心・安全な仕組みを作っても、100人のうち1人を排除してしまう仕組みはいい仕組みではない、貧しい仕組みだと思いますので、このステークホルダーの中に困難な状況に置かれている子どもたちやそのご家族を入れてほしいと思っています。

とにかく子ども・子育て会議を作り、市町村が事務局になって調査を行い、その上で事業計画を作ります。例えば給付対象となる施設型給付とか地域型保育給付をどのぐらい作ったらいいかということ、計画を作る形になります。その事業計画に基づいて、国からお金が出てくる、都道府県が一部負担するという形になります。そのお金が、「年金特別会計子ども・子育て支援勘定子ども・子育て支援交付金」という大きな財布です。ここに消費税の財源が投入されます。

そして、そこから市町村にお金が出されます。このお金は子ども用の子育てのためのお金ですから、これを橋・道路の建設や高齢者福祉などに使ってはいけません。これが一番の基本的な仕組みです。都道府県も計画を作ります。

#### 3-2. 給付の在り方について

では、この仕組みの下でどんな事業を給付するのかということです（7ページ）

ジ)。

まず、赤ちゃんが生まれたら「子ども・子育て支援給付」が権利として受けられます。この子ども・子育て支援給付は、子どもための現金給付と子どものための教育・保育給付の二つの給付に分かれます。

介護の場合は、現金給付はありませんでした。もちろん介護のときも、サービスを使わないで、おうちでご家族が介護している場合には現金を渡したらいいのではないかという議論がありましたが、そんなことをすると女性を家庭に縛り付けて介護の担い手にしてしまふ。サービスを幅広く受けられるようにすべきで、女性が1人で担ったとしてもそこにお金を出すべきではないということで、介護保険では現金給付はなしになりました。

子どもの場合は現金給付があるということですが、保育所に行っているから現金給付が少なくなることはありません。おうちで子育てしていても、保育所を利用して子育てしていても額は一緒です。けれども、保育所を利用している方は保育料を払うということでバランスを取ろうという仕組みになります。

新システムのときにも、家で子どもを育てている人には児童手当を上乗せすべきだという議論も当然ありました。幼稚園関係者の方からそうした議論が出ていましたが、政府は採用しなかったということになります。保育所を利用している人たちは当然保育料を払っている、特に0・1・2歳児の保育料は3・4・5歳児の保育料より高いのだから、そこで相殺されるのではないですかという考え方だと思います。この4月からは、子ども手当は廃止になって、児童手当に戻っています。

次に、子どものための教育・保育給付です。これには何があるかという、まず、認可制度を改善し、市町村の確認により施設型給付の対象になるということです。この「認可制度の改善」と「確認」制度の導入というのは、介護保険の指定制度とほとんど変わりません。もともとは指定制度で出していました、指定制度で株式会社が入ってくるのはけしからんということもあり、指定制度はやめましょうということになったわけですが、「指定」を「確認」というように名前を変えたということです。

それから、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（ベビーシッター）、事業所内保育事業の四つについては市町村の認可制度とし、これまた確認により地域型保育給付の対象になります。認可と確認、両方を市町村が行うということです。施設型保育給付の対象は、幼保連携型認定

こども園、幼稚園、保育所、認定こども園の四つです。なお、新・幼保連携型認定こども園は従来の幼保連携型認定こども園とは違います。従って、現在、幼保連携型認定こども園の人も新しい制度の下で幼保連携型認定こども園になろうとすると新たに認可を受けなくてはなりません。つまり、総合こども園の名前が変わったものが新・幼保連携型認定こども園で、もともとあった幼保連携型認定こども園はこの制度が施行されると廃止になります。そして、施設型給付と地域型保育給付が得られるということになります。

さまざまなサービスができてきます。今、幼稚園は、私学の場合は私学助成と就園奨励費で補助がありますが、新しい子ども・子育て制度に移ってもいいし、今までどおりであってもいいという仕組みになります。保育所の場合は、ももとの案は、全施設が原則的に施設型給付に移ることになっていましたが、今回、制度改正によって施設型給付に全部移っては駄目です、つまりほぼ従来どおりということになりました。もし移りたい場合には、新・幼保連携型認定こども園、あるいは保育所型認定こども園に移ってくださいということです。いろいろ複雑で、どんないきさつがあったのかはよく分かりませんが、関係団体の意向等があってそういう形になったということです。

### 3-3. 利用支援

このように制度が非常に複雑になるわけです。介護保険のような仕組みで動くサービスもあれば、保育所の場合は今までどおり保育の実施方式で行くことになりますし、幼稚園の場合は、施設型給付に移る幼稚園と移らない幼稚園の2種類になります。さらに、幼稚園も保育所も幼保連携型認定こども園に移行することができます。過渡期にはさまざまなタイプが出てきて混乱の極みになりますので、その混乱を是正するために利用支援事業を新たに作らなければならないということになりました。

子ども・子育て支援法の第59条の「地域子ども・子育て支援事業」の一環として、地域子育て支援拠点に子育て支援コーディネーターを配置することが想定されています。今、これについての議論や研究なども行われていて、私も今その研究に参加しています。

## 4. 新たな制度における利用方式

### 4-1. 利用方式—公的契約

次に、基本的な仕組みについて見ていきたいと思います（9ページ）。

サービスの利用方法には幾つものパターンがありますが、基本パターンは「市町村が客観的基準に基づき、保育の必要性を認定する」、つまり要保育認定です。

基準は、短時間利用と長時間利用の2類型が想定されています。短時間利用は、パート労働に対応するものです。例えば、週3日、1日6時間仕事をするのであれば、お昼休みも入れて7時間、30分の通勤時間があつたとして、前後があつて8時間となります。8時間で週3日、1週間で24時間、1か月で約100時間ですね。それぐらい保育を必要とする子どもの要保育度が1ということになります。時間などはこれから決めることになります。これは3歳未満児のみの認定です。

要保育度2は長時間ということになります。毎日8時間労働で、典型的には月曜日から金曜日まで、お昼休みがありますから9時間、前後1時間ずつ通勤時間がかつたとして、利用は11時間、5日間で55時間、1か月に220時間、残業等も入れれば220時間以上ということになります。この220時間以上保育が必要な子どもは、要保育度2ということになります。

ただし、3歳以上の子どもの短時間利用を認めた場合は、月水金のパート労働だとそこしか来られないので、例えば運動会の練習や生活発表会の練習が1日置きにしかできません。これでは子どもがかわいそうだということで、3歳以上については短時間利用の認定はしないということではほぼ確定しています。

認定されると支給認定証が配付されます。例えば、子どもが0歳児で、朝から晩までフルタイムで両親とも働くので要保育度が2、月間収入はこのぐらいですから毎月の負担はこれだけですよということを書いた支給認定証がそれぞれのご家庭に配られることとなります。

その支給認定証を持って市町村の確認を受けた施設に行きます。0歳児だと幼稚園ということはないと思いますが、施設型給付であれば幼保連携型認定子ども園に行く。あるいは、事業所内保育、小規模保育、家庭的保育を使う場合は地域型保育給付でやっていくこととなります。保育所の場合は今までとおりですから、支給認定証をもらって保育所を使える権利が与えられますから、公立の保育所に行きたければ第1希望、第2希望、第3希望を書いて市役所に申し込むというやり方になります。幼保連携型認定子ども園に行こうと思ったら、

直接契約をすることになります。ただし、当分の間は特例を設けることになっていますので、それは後ほど見ていきます。

これに加え、市町村はあっせん（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併せて、市町村が利用可能な施設・事業者をあっせんすることも規定しています。具体的には、虐待事例の子どもや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、特別な支援を必要とする子どもの場合は、断つてはいけないことになっているけれども断られることもあるだろうということで、市町村があっせんすることになります。

それから、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など）にも市町村による調整が行われます。例えばAという幼保連携型認定こども園に申し込みに行って、「あなたの場合は優先度が低いので入れませんでした」と言われると、慌ててBという幼保連携型認定こども園に行く。そうすると、「今いっぱいになりました」と言われる。Cに行くと、また「今いっぱいになりました」と言われる。待っている人がいるわけですから一発勝負です。そうすると、1回駄目だともう入れないということになります。これは非常に不便な仕組みだということで、待機児童のいるところは役所に調整してもらおうということです。

東京都の場合、認証保育所というのがあります。認証保育所は直接契約です。ですから、それぞれの施設に100人以上の待機がいて、入れない人はいつ順番が上に上がってくるか分かりませんので、本来なら毎日申し込みに四十何か所回らなくてはなりません。そんなことはしてられないので、東京都の場合は待機リストを全認証保育所に出しておくことをしていますが、それだと本当に保護者は大変なので、それはやめて、その場合は市町村があっせんしてくださいということになりました。

なお、10ページ2行目にあるように、当分の間、待機児童が発生している場合に市町村が実施することとされている利用の調整、要請の義務を、待機児童の有無にかかわらず実施することとしています。「何だ、先に言ってよ」と思われた方もいるかもしれません。つまり、ほぼ今までどおりだということです。保育所ではなく、幼保連携型認定こども園や幼稚園の場合も、直接契約ではあるのですが、当分の間、保護者が慣れない間は市町村が利用のあっせんをすることにしようということです。「当分の間」は何年ですかという質問もあ

るのですが、政府の公式見解は「当分の間は当分の間です」ということです。

「児童福祉法」は昭和22年にできたので、今年65歳、高齢者になりました。そのときに「当分の間」とされたものが、今でも「当分の間」になっていますので、65年間続くということもあり得るということです。ですから、政府は「当分の間は当分の間」と答えているようです。

なお、利用者負担は応能負担方式（「負担能力」に応じた負担）とし、保育料未納の防止など利用者負担の支払いを確実にするための方法（民間保育所は、当分の間、市町村が徴収）についても規定されています。介護の場合は1割の一律負担ですが、保育の場合は、若者の貧困の問題などがありますので、応能負担でやることになります。従って、幼稚園も、今は保育料は一律で、あとは就園奨励費で減免になるのですが、新しい仕組みに入った幼稚園の保育料は応能負担という形になります。

## 4-2. 多様な保育事業の量的拡大—確認制度の導入

介護や障がいでは指定制度と呼ばれていますが、子どもの場合は認可制度の改善と確認制度と呼ぶことになりました。市町村が施設型給付費、地域型保育給付費の支給をすることができる施設として確認する確認制度の導入によって、保育所、幼稚園、幼保連携型認定こども園、認定こども園（保育所型、幼稚園型）への財政措置を行い、また、認可制度については、需給調整等が必要な場合を除いて原則として認可することとするとし、認可制度の改善といわゆる確認制度の導入により待機児解消を図るとされています。

保育所を増やそうと思っても、認可した途端に大阪府がお金を払わなくてはならないので、認可申請があっても認可せずに、既存の認可保育所に子どもを詰め込んでいくこともできます。しかし、そういう現場にシワ寄せが行くことはやめて、原則として待機児童がいる限り、あるいは需給調整の必要がある場合を除いて認可しなくてはいけないという仕組みにしましょうということです。

施設型給付については、認可権限は府(大都市特例有。)にありますので、府が原則として認可をし、その認可した幼保連携型認定こども園等が認可基準を満たしているかどうかを市町村が確認し、確認の結果、認可基準を満たしているということになると、そこにお金が流れるというように二重にチェックをかけることになったわけです。



確認制度については、幼稚園、保育所、幼保連携型認定こども園の認可を受けている教育・保育施設に対して、市町村がそれぞれの区分に応じ小学校就学前子どもの区分ごとの利用定員を定めた上でを行い、施設型給付の対象とします。

保育所が幼保連携型認定こども園に移ろうとするときに、保育に欠けない子ども、つまり要保育認定を受けていない子どもを受けなくてはいけないのかという質問がありましたが、受けなくても構いません。保育を必要とする子どもだけで幼保連携型認定こども園に移ることも可能です。それから、幼稚園が幼保連携型認定こども園に移るときに、0・1・2歳児を必ず受けなくてはいけないかという、それもあります。

従って、民間の方は、移るか移らないかの判断をそれぞれの事業所で決めなくてはいけないのですが、そのときに、勘のいい方は、幼保連携型認定こども園の保育単価がどうなるかによって決めないといけないと思われるかと思えます。そちらに移った方が得なのか損なのか、経営上の問題とか保育理念の問題とか、移ることによって教育委員会がごちゃごちゃ言うてくるかこないか、いろいろなことを考えながら移るか移らないかを決めていくことになるかと思えます。保育単価などはこれから決めていくのですが、政府がこの法案を提出したときには、幼保連携型認定こども園に移った方が得になる仕組みにするとは言っています。それはこれからの議論ですが、そうできるかどうか、幼保一体化が進むかどうかのポイントになるかと思えます。

給付はこの個人給付1本ですが、障がい児保育に関しては個人給付とはせず、現在の一般財源化が継続される形に今のところなっています。私はこれに反対しました。国会でもこのことが議論になり、これから考えていくということで当時の小宮山大臣の答弁があって、これから子ども・子育て会議で議論されていくかと思えます。障がい児保育給付という形でやることによってすべての子どもを大事にする制度になると私は思っておりますので、今後議論されていくことを望みたいと思います。

それから、確認を受けた教育・保育施設（特定教育・保育施設）の設置者は、幼保連携型認定こども園の整備及び運営に関する基準や幼稚園もしくは保育所の認可基準を遵守しなければなりません。守っていないと、確認を取り消されてしまいます。そうすると、認可を受けていても指定がなくなるので、公費は投入されませんし、5年間は確認申請ができないという形になります。地域型保育給付もこれと同じような状況になっています。

### 4-3. 給付の一体化及び強化

財政給付については施設型給付への一本化が想定されています。つまり、給付の場合はすべて、子ども・子育て支援交付金からお金が流れるという形になります。

さらに、施設型給付については、事業主に対する給付ではなく、保護者に対する個人給付が基本になります。例えば、0歳児でフルタイムの共働きの方は要保育度が2ですが、給付はどのぐらいかという、今、乳児保育の場合は月額15万円が国の基準ですので、15万円分の給付を利用できるということになります。そして、個人が負担しなければいけない保育料を仮に3万円としますと、残りの12万円について給付されます。ただし、支給認定を受けた方のところに12万円が振り込まれて、個人負担の3万円と合わせた15万円を保育所に毎月持っていくのが普通なのですが、そうすると、12万円をもらっても子どもを家に置いておいてパチンコに行ってしまうとか、お酒を飲んでしまうということが起こらないとも限りません。そこで、毎月12万円が直接保育所に振り込まれるという仕組みにします。これは介護の仕組みと一緒です。障がい児もこれでやっています。それが「法定代理受領」という名前になるようです。

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になります。ただし、当分の間、民間保育所については、給付は施設に対する委託費として保育料の徴収も市町村が行い、入所の仕組みは現行どおりということになります。

応諾義務も現行どおりです。

### 4-4. 給付の内容

「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）。行政からの支払方法については、標準的な教育時間に対応する区分及び月単位の保育の必要量に関する区分（2区分程度）に応じ、単価区分（3区分程度）を設ける」（11ページ）。

標準的な教育時間というのはまだ決まっていませんが、恐らく現行の幼稚園を標準にするでしょう。そうすると、1日4時間が標準で、1年間に39週間以上ということになりますので、9時から1時までが学校教育としての利用ということになるだろうと思います。ただ、それはまだ分かりません。6時間が絶対適当だということで6時間で組んでいる自治体もありますので、そういう意

見も聞きながら決めていく形になるかと思います。

月単位の保育の必要量に関する区分は、要保育認定は長時間型と短時間型の2区分です。つまり、標準的な教育時間の区分と、短時間勤務の区分、長時間勤務の区分の三つになります。

そして、各月初日の在籍児数を基本として毎月給付するとされています。ここが介護と違うところです。介護は日額単位で給付されます。従って、例えば2月にインフルエンザが流行るとデイサービスに通う日数が減って収入が減るわけです。障がい児通園も、児童デイがこの4月から児童発達支援事業になりましたが、日額なので2月などは収入がかなり減ることがあります。保育所の方はもしインフルエンザが流行った場合、2月になったら職員は1人休んでくださいという話にしないといけないので、これはまずかろうということでも月額単価にしようということになりました。今、障がい児関係も月額単価に戻してほしいという働きかけを考えているようです。

そして、保育単価は、定員、地域、年齢によって区分します。これは恐らく従来の級地区分などを準用していくのではないかと思います。ただ、これもこれからですので、意見をどんどん子ども・子育て会議に上げていくことが大事だと思います。

地域による区分で、郡部の方が安く生活できるから保育単価を安くするというのはもう時代に合わないのではないかとといったような意見も、郡部に行くとよく聞かれます。都市部の方が、100円ショップなどがたくさんあって値崩れを起こしているの、都市部の方が安く過ごせることも考えられるのではないかと。高いお弁当もあるかもしれないけれども、安い弁当もたくさんあるから、都会の方が安く過ごせる。だとしたら、都会の方を下げるべきだという意見はかなり聞きますので、それらはこれから議論していくことになります。

それから、調理室等への補助制度を創設します。これから議論されることですが、これまで、一定の経過措置の後は施設整備費はなく、そして減価償却分を保育単価に上乘せするという形になっていましたが、保育所関係団体の内部で議論していると減価償却費を上乘せしていくというのはかなり難しい仕組みにならざるを得ないので、補助制度を残して減価償却分を上乘せすることはやめた方がいいのではないかと考えられます。ただ、今のところ、調理室への補助制度は残すということです。幼稚園が幼保連携型認定こども園になって0・1・2歳児を受け入れていくためには、水回り、調理室を用意する

ことが必須になりますので、これはなくせない。そうしないと待機児童対策にならないので、調理室への補助制度だけは残す、新しく作るということになります。

ただ、どこの自治体かは忘れてましたが、特区で公立保育所の0・1・2歳児を給食センター方式でやっているところがあります。その検証がこれから行われて問題がなければ、全国に広がるという話になって幼稚園も調理室を作らなくても0・1・2歳児を受け入れられますので、待機児童対策としては一挙に広がるということはあるかもしれません。ただ、本当にそれが子どもにとっていいのかと考えると、私は疑問です。

#### 4-5. 地域型保育給付

地域型保育給付の対象は先ほど申し上げた4事業です。この4事業についての利用方法は施設型給付に準じることになりますが、地域型保育事業の設備及び運営に関する基準もこれから作られていく形になります。皆さま方のところでも家庭的保育事業などが制度としてあるところもあると思いますが、それらの基準がこれから作られていきます。

また、20人未満の小規模保育事業は各市町村で認可できるという話ですので、都市部の、言ってみれば待機児童が非常に多いところではこういう小回りの利くものが必要とされる場合があるでしょうし、特に郡部の場合などは小規模保育事業を市町村が認可して広げていけるということは大きなメリットではないかと思います。

事業所内保育についても、これまでは届け出制で立ち入り調査等々の対象だけでしたが、これからは給付も行われていく形になりますので市町村がしっかり把握しなくてはならないということが言えるかと思います。

### 5. 施設の一体化～幼保連携型認定こども園の創設～

次に、いよいよ幼保連携型認定こども園とは一体何なのかというお話です。

1) 利用する子どもについては、「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歳以上児及び満3歳未満児の保育を必要とする子どもが対象となる」。必ず受けないといけない子どもは満3歳以上児ということ。そして、「施設の定義、教育及び保育の目標、教

育及び保育の内容の規定を置く」とされています。これは、特に現場の先生方にご覧いただきたいと思います。幼稚園教育の目標、あるいは保育所保育指針の目標と微妙に変わっております。それに基づいて教育課程を編成していくということが大事になってきますので、保育所保育指針と何が違うのかを見比べていただければと思います。内容については、結論的にはほとんど変わらないと言ってもいいと思いますが、文言は微妙に変わっているのでご覧ください。

2)「幼保連携型認定こども園については、いわゆる認定こども園法により教育基本法第6条第1項に基づく学校とすることが盛り込まれることとなる」。少し分かりにくいのですが、教育基本法第6条第1項には、平たく言えば、学校は法律で決めるということを書いています。その法律として、学校教育法が定められています。ここには、幼稚園、小学校、中学校、高校、大学（短大も含む）という、いわゆる一条校が書かれています。それ以外に、専門学校や専修学校などの非一条校もたくさん書かれています。いわば、学校は学校教育法で決めるということになっています。

ところが、もともとの案では、総合こども園は学校ですよと言ったのですが、これは株式会社も入れることになっていました。しかし、学校教育法の中では、株式会社は学校をやれないことになっています。学校をやれるようにしたらいいのではないかという意見も当然あったのですが、頑としてそれは駄目だという話でした。そこでどうしたかということ、教育基本法第6条第1項では「学校は法律で決める」となっているから、学校教育法一本でなくてもいいはずだということで、認定こども園法を学校を規定する法律とすることにしました。つまり、幼稚園は学校教育法に基づく学校、幼保連携型認定こども園は認定こども園法に基づく学校だということです。ですから、幼児期の学校は、この2種類プラス特別支援学校の幼稚部などもありますので、3種類とか4種類になるのですが、とにかく、幼保連携型認定こども園は認定こども園法に基づく学校だということにしたわけです。

これによって、学校教育法第1条に基づく幼稚園等の学校と同様の位置付けが与えられることになりました。つまり、学校教育法の中に書いてある専門学校等の学校ではないということです。かつ、「児童福祉法」上は、児童養護施設、乳児院、障がい児入所施設などと同じように児童福祉施設として新たに幼保連携型認定こども園が規定され、社会福祉法上は、第2種社会福祉事業として位置付けられたわけです。

3) 設置主体も変わったところです。総合こども園は、株式会社、JA、生協などもやれることになっていましたが、国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人に限定され、NPOなどはやってはいけないという話になりました。つい数カ月前、私は日本生協連の研修会に出ていましたが、生協は結構子育て支援をやっています。保育所を運営しているところもあるのですが、幼保連携型認定こども園をやりたいと思って準備を始めようとしていたのに、法律が変わったらいきなり駄目になったということがびっくりされていました。私も残念だなと思います。

「都道府県は、幼保連携型認定こども園の設備及び運営の基準を定める」となっていますが、この基準を定めるための国の基準もこれから検討されます。

4) 「設置認可、指導監督等は都道府県単位とし大都市特例を設ける。供給過剰による需給調整が必要な場合以外は、原則として認可する」ということです。ただし、そのときには、市町村の意見も聞きます。例えば、市といっても広くて、待機児童がいる地区もあれば定員割れをしている地区もあることが想定されます。定員割れを起こしている地区に幼保連携型認定こども園が入ってこようとしても、これは需給調整しないと駄目だということで認可しないこともできるのですが、それは都道府県には分からないので、ちゃんと市に確認することになったわけです。確認主体は市町村です。

5) 「監督は都道府県知事部局」、つまり首長部局ということです。教育委員会が一定の関与を行います。これも恐らくこれから議論されていくのではないかと思います。今までのところはこのような形になっています。従って、来年の4月以降、子ども・子育て会議を作らなければいけないということで、その担当部局を既に検討しているところも多いのではないかと思います。子ども・子育て新システムのための準備室を来年の4月以降作っていく自治体が結構あります。その準備室を教育委員会に置くのか、首長部局に置くのかということでも悩む自治体もあるのですが、ほとんどは首長部局に置いているのが現状です。そして、ゆくゆくは幼稚園を首長部局に持っていこうと考えているところが今のところは多いかなという感じです。もちろん絶対そうしなくてははいけないということではないと思いますし、国の方で絶対にこうしなければならないとは言わないと思いますので、その辺はこれからの国の準備状況を見ながらご検討いただければと思います。

6) 幼保連携型認定こども園にはいろいろな職員を置くことになりますが、「必

置は園長と保育教諭」です。学校ですので、幼稚園教諭ではなく保育教諭という名前になります。例えば主幹保育教諭など、いろいろ置かれることになりすし、養護教諭も置いてもいいということになります。学校歯科医や学校薬剤師等々、学校に置かないといけない職員は非常勤で、あるいは園医なども配置することになります。

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が原則ですが、5年間は片方しか持っていないでも保育教諭になれるので、その間にもう一つの資格を取ってくださいということになります。

その取り方についてですが、今の段階では、幼稚園の教諭資格しかない人は、保育士資格を取る。そのためには8月の第一週末（土日）に全国保育士養成協議会によって全国統一試験が行われていますので、それを受けていただく形になります。保育士資格しかない人は9月の第一土日に全国で行われる文部科学省の資格試験を受けていただく形になります。5年間の猶予があるということですが、5年たったら定年だからいいという方もいるかもしれません。私は、若い人には受けた方がいいと言っていますが、一定程度の年配になると、今さらペスタロッチは何年に生まれたとか、ジョン・デューイが何を言ったとか、なかなか頭に入ってこないと思います。でも、保育はプロなわけです。そういうプロの人材がデューイやペスタロッチが分からないために辞めていくのは非常に切ないので、資格を取りやすく設定すべきだと思っています。今、その検討が文部科学省と厚生労働省で始まりました。全く勉強しないで資格を与えてしまうというのも、国民の理解が得られるのかという疑問があると思いますので、大学、養成校などで授業などを受けてもらい、最後に簡単な理解度テストを試みんに資格をあげるのがいいのではないかと個人的には思っています。

ただ、二つの資格を持っていなければ仕事ができないという専門職業は、本来ありません。普通は、一つの資格があれば一つの仕事ができます。そうでなければ、持っているその1個の資格は半人前の資格なのかという話になりますので、両方とも、今後、資格の在り方は見直すということになっています。その議論もこれから始まるのではないかと思います。

7) 教員になりますので教育基本法に基づく初任者研修等々の研修を行う形になります。また、政治的行為の制限や福利厚生に関する規定も置かれることになります。

8) 一定の条件の下で臨時休業が認められる形になります。保育所の場合は、現在、臨時休業の規定はありません。インフルエンザが流行しても罹患に気を付けながらやっています。台風のときこそ仕事をしなければならない人がいますし、ライフラインの役割を果たしているのが保育所ですので、本当に苦勞しながら開いています。しかし、幼保連携型認定こども園については、例えば四條畷市に保育所が三つ四つあれば、臨時休園するというだけでも構わないでしょう。あるいは、市の就学前保育が全部幼保連携型認定こども園になってしまった場合は、例えば台風が来たときには、あらかじめ登録しておいた子どもを1～2か所の幼保連携型認定こども園でまとめて保育し、ほかは休園するというやり方にしようというような議論が行われていました。

新型インフルエンザのときはそうした対応が取られました。混乱のときには、保育所がみんな休んでしまって病院の一部診療部署が開けられないということもありました。新聞で大きく取り上げられていましたが、そういう意味では、世の中を動かすライフラインの機能を果たしているのが保育所ですので、そこは気を付けながらということになります。

9) 「幼保連携型認定こども園については、名称使用の制限を設ける」。この名前で名称使用の制限を設けられてもという感じですが、紛らわしい名前を使っ  
てはいけないということになりました。

10) 「幼保連携型認定こども園への移行は義務付けず、移行にインセンティブを働かせる」。つまり、移行した方が得かなという気持ちにさせるということです。

11) 「幼保連携型認定こども園における指導・援助の要領を定める」。これは幼保連携型認定こども園保育要領と仮の名前が決まっていますが、今の保育所保育指針、幼稚園教育要領とそれほど変わるものではないと思います。とてもよくできたものなので、それ以上のものではないと思いますし、3歳以上のところはほぼ一緒ですので、恐らく一緒になるだろうと思います。

12) 主務大臣は、内閣総理大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣です。

## 6. 地域子ども・子育て支援事業

地域子ども・子育て支援事業として、13事業が利用できることになります。介護給付と同時に、筋トレなどの介護予防事業も使えるのと同じです。



13事業の中で、「特定利用保育における利用保育日、時間帯を超える時間外保育の負担の一部を助成する事業」は、いわゆる延長保育に対する補助ということです。

「実費徴収に係る補足給付を行う事業」というのは、例えば制服代が1万5,000円する場合、収入が低い方は7,000円だけ払っていただき、あとの8,000円は市町村で補助するということです。

その他、「多様な民間主体が新システムに参入することを促進するための事業」は、幼保連携型認定こども園に多様な民間主体が参入できなくなりましたが、保育所に多様な主体が参入してくることは今までどおり可能ですので、そこを助成するという感じになるかと思います。

「放課後児童健全育成事業」は、今、おおむね10歳までになっていますが、それが取り払われて小学校卒業までとなります。

「子育て短期支援事業」「乳児家庭全戸訪問事業」「養育支援訪問事業その他要支援児童、要保護児童等の支援に資する事業」、これがいわば虐待防止のための事業ですが、これらも使っていく形になります。あとは「病児保育事業」です。

それから、ファミリー・サポートは今まで法定化されていなかったのですが、この法改正で、「児童福祉法」の中に「子育て援助活動支援事業」という名称で法定化されました。最初、「子育て援助活動支援事業」とは一体何かと思ったのですが、法律の条文を読んだら「ファミサポのことか」と思いました。皆さん方も読んでおいていただくといいかと思います。

あとは「妊婦健診」です。これらの事業も使えますということですが。

さらに、子ども・子育て新システムと障がい児福祉、社会的養護を別々の仕組みでやっていくことは、あっちへ出ていけという形になるのであまりよくないという私の意見が書いてあります(13ページ)。後程ご覧ください。

## 6-1. 費用負担

本来ならば、大きな1個の財布にして、そこから給付するというやり方を取ろうということだったのですが、いろいろな利害関係等があり、そのところは不十分に終わりました。

- 1) 子どものための現金給付は、別のシステムで給付することになっています。
- 2) 施設型給付、地域型保育給付については、交付金の方から支給されますが、

その場合の負担割合は、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1です。つまり、0歳児でフルタイム勤務の場合は15万円分の給付があり、そのうち3万円が自己負担ということになると、12万円分が給付されるわけですが、その半分の6万円を国、3万円を大阪府、残りの3万円を市が負担するという形になります。幼稚園の場合でも、施設型給付に入ってきた幼稚園はそのような形になります。ただし、公設公営の場合は、全額市町村が負担してくださいという、いわば公設民営化政策は続けます。

3) 子ども・子育て事業の負担割合です。これは「公費負担を原則とし、負担区分は法定事項ではないため今後の検討とされる」ということですが、前の政府が決めた合意事項では、原則として国が3分の1、大阪府が3分の1、市町村3分の1になっていたと思います。ただ、まだ決まってはいません。三党合意もあり、いろいろ動きがあるかもしれないので、ここでは書いておりません。

4) ここはちょっとマニアックな話なのですが、行政の方には大事な話です。事業主拠出金は、今までいろいろな事業に充当されたり、付け変えられたりしたのですが、企業の方で法律で決めてくれということになって、延長保育と病児保育と放課後児童健全育成事業の3事業以外には事業主はお金は出さないことになりました。

1か月ほど前、渋谷にあるこどもの城、青山劇場が廃館というニュースが流れていたと思います。あそこも事業主拠出金で運営されていますが、出さないということになり、メンテナンスもできないので廃止ということになりました。

私が研究担当部長をしている日本子ども家庭総合研究所の研究費も、事業主拠出金が充てられていますが、それも出しませんということでしたので、今、研究費確保に奔走しているところです。

5) 公立保育所、公立幼稚園は一般財源化のままです。

6) 「当分の間、民間保育所については市町村が保育所に委託費を支払い、国、都道府県、市町村が負担する」ということで、方式は、現行と変わらないということです。ただし、委託費は個人給付分が支払われるということですので、いわゆる保育の必要度の認定は行われることとなります。

7) 「幼保連携型認定こども園の公設民営に対応するため、公私連携型法人制度を新たに設ける」ということです。つまり、今は、公立幼稚園は民営化できないのですが、公私連携型法人という法人を新たにつくり、幼稚園を幼保連携型認定こども園として当該法人が受託するということで、公立幼稚園の民営化

への道を開いていくということです。こども民営化政策を進めるということになるかと思えます。

## 6-2. 国の所管及び組織体制について

内閣府が第一所管です。そして、それぞれの部門については、厚生労働省、文部科学省が追加所管をするという形になります。内閣府に子ども・子育て支援法や認定こども園法を所管する子ども・子育て支援本部を設置することになっています。今、準備室ができて、活動を開始したところです。

## 7. 検討事項

法律上、検討事項が加えられておりまして、大きく5点あるかと思えます。

一つ目は、「幼稚園の教諭の免許及び保育士の資格について、一体化を含め、その在り方について検討を加える」ということです。

二つ目は、「質の高い教育・保育の提供のため、幼稚園教諭、保育士及び放課後児童クラブ指導員等の処遇の改善のための施策の在り方並びに潜在保育士の復職支援など人材確保のための方策」について検討する。つまり、給料を上げたり、職員の配置基準を上げたりすることを検討するということです。

三つ目は、「安定財源確保に努めるものとする」。政権が変わっても安定財源確保には努めるということが法律にちゃんと書いてあります。閣議決定だと、政権が変わってしまえばほごになるので、法律にちゃんと書いておこうということになったのだと思えます。

四つ目は、「この法律の施行後2年を目途として、総合的な子ども・子育て支援を実施するための行政組織の在り方について検討を加える」。つまり、子ども家庭省をつくるということが民主党のマニフェストにありましたので、子ども家庭省をつくっていけるかどうかなどについての検討を始めます。今、既にそのための会議ができたと思っています。

五つ目は、26年度末でなくなってしまう「次世代育成支援対策推進法」の中には、事業主の行動計画を策定しなくてはならないとあります。育児休業を取りやすくする仕組みや、子どもの看護休暇など、いわゆる働き方の見直しの計画がこの法律を根拠に作られているわけです。そういうものの根拠がなくなってしまうのはまずいので、法律のその部分は延長するというなどを検討す

ることになります。以上が政策の現状です。

第3節以降は私の意見などが書いてあります。ただ、今、客観的なことを言いながらも私の意見も述べてきましたので、ここは後ほどじっくりとお読みいただければいいかと思えます。

## おわりに一保育と社会

今日述べてきた子ども・子育て新制度はいわば制度の改革です（18ページ）。今日は保育内容の話はほとんどしていません。

制度改革は、いわば保育の舞台づくりということになります。園長が劇の監督、保育士や幼稚園教諭が俳優、その舞台を作るのが新システムです。皆様方は、与えられた舞台の上で、子どもやその保護者たちとともに、あるいは、子どもや保護者を主演とするべく、子ども家庭福祉・保育の具体的演目を演じていくことになります。

しかし、舞台装置は、その上で演じられる演目や俳優の力量などに大きな影響を与えます。舞台だからどうでも良いということにはなりません。舞台でせり出しがなくなったり、新たに舞台が広がったり狭まったりすると、今まで自分たちのやっていた演目もできなくなってしまいます。例えば午前中が学校になると、教育委員会から、午前中はこちらの舞台、午後は向こうの舞台で演目を演じなさいと言われるかもしれません。そうすると、演目を変えていかなくてもなりません。そのときに、時代に合わせて柔軟に対応していく部分と、時代が変わっても絶対に変えないという部分をしっかり見分ける目を舞台監督は持っていないてはなりません。

例えば、園の考え方として、異年齢の子どもが育ち合うことが大事だとか、子どもが自主的に遊びを選び、その遊びを自由に自分たちで展開していくことが大事だとか、色々あると思います。与えられた遊びではなく、自分たちで作っていき遊びこそが幼児期の教育だと思っている幼稚園教諭や保育士の方々が、例えば午前中はコーナー保育、異年齢保育をしてはいけない、それは教育ではないと言われたときに、それをやめるのか。あるいは、それこそが教育であって、あなたの考え方は間違っていると、教育委員会の指導主事の方にしっかりとと言えるのかどうか。そこが一番大事な点だろうと私は思います。

つまり、舞台監督として舞台の在り方をしっかりと学ぶと同時に、その舞台

に合わせて柔軟に変えていく部分と、絶対にここは変えないぞという部分をしっかりと見分けて、舞台づくりはこれから始まることでもありますので、そこにしっかりと意見を言うことも大事ですし、自分たちの保育とは何なのかということを保育課程や幼稚園教育課程にしっかりと落とし込んでいくことがとても大事なことはないかと思っています。そのことを最後のところに書いておきましたので、後ほどご覧いただければと思います。

**配付資料**

新しい子ども・子育て支援制度と保育

淑徳大学総合福祉学部教授

柏女 壘峰

**第1節 子ども・子育て新システム検討の背景と目的**

**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を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. 保育システムの新たな幕開け**

**(1) 厚生労働省による検討**

自公政権は、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し、厚生労働省により 2008(平成 20)年から保育制度改革の検討が開始された。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 2009(平成 21)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)新政権による子ども・子育て新システムの検討

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ければ使えない。この 16 年間(1995-2011(平成 7-23)年度)で保育所入所児童は約 52 万人増えたが、この間、保育所は 1,000 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。新政権は、厚生労働省による検討を受け継ぎつつ、マニフェストに記載されていた幼保一体化も趣上に乗せることとし、検討の舞台を内閣府に移して検討を再開した。

## 3.子ども・子育て新システム検討の経緯

### (1)子ども・子育て新システム基本制度案要綱決定までの経緯

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・保育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。

ちょうど三位一体改革の頃、厚生労働省においては、次世代育成支援の在り方に関する研究会が『社会連帯による次世代育成支援に向けて』と題する報告書(2003(平成 15)年 8 月)を提出しており、新たな次世代育成支援システムを整備すべきことを提言していた。この提言はいわゆる子ども・子育て新システムの原型ともいべきシステムを創設すべきとするものであったが、社会保険庁の年金記録問題の表面化とともに沙汰やみとなっていた。

それが、新システム検討に当たって息を吹き返し、新システム検討の下敷きになったと言っても過言ではない。

そして、前述した経緯を経てついに、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)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、2012(平成24)年2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。2011(平成23)年7月には、基本制度ワーキングチームによって、これまでの議論の取りまとめである「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ」が了承された。その後、本とりまとめを踏まえつつ、同年11月から基本制度WTにおいて検討が再開され、2012(平成24)年2月には「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」が基本制度WTによって取りまとめられ、同3月2日には、「子ども・子育て新システムの基本制度について」が少子化社会対策会議で決定されている。

2012(平成24)年通常国会(3月末提出)において、すでに成立した児童手当法改正法に加え、社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律案、社会保障制度改革推進法案とともに、①子ども・子育て支援法案、並びに②総合こども園法案、③子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案の審議が行われた。

## (3)法案の修正と成立

2012(平成24)年6月15日、民主党、自由民主党、公明党の3党による確認書である『社会保障・税一体改革に関する確認書』に基づき、6月22日、以下の修正法案が提出されて審議が再開された。

すなわち、総合こども園法案を廃案とし、子ども・子育て支援法案に対する修正案、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案、子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案(修正後)の提案がなされ、審議が再開された。確認書によると、修正の概要は、以下のと



おりである。

- ・ 社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律
- ・ 社会保障制度改革推進法
- ・ 子ども・子育て支援法
- ・ 就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律
- ・ 子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律

### 子育て関連の3法案の修正内容等(確認書による)

①認定こども園法の一部改正法案を提出し、以下を措置する。

- ・ 幼保連携型認定こども園について、単一の施設として認可・指導監督等を一本化した上で、学校及び児童福祉施設としての法的位置づけを持たせる。
- ・ 新たな幼保連携型認定こども園については、既存の幼稚園及び保育所からの移行は義務づけない。
- ・ 新たな幼保連携型認定こども園の設置主体は、国、地方公共団体、学校法人又は社会福祉法人とする。

②子ども・子育て支援法案については、以下のように修正する。

- ・ 認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（「施設型給付」）及び小規模保育等への給付（「地域型保育給付」）を創設し、市町村の確認を得たこれらの施設・事業について財政支援を行う。
- ・ ただし、市町村が児童福祉法第24条に則って保育の実施義務を引き続き担うことに基づく措置として、民間保育所については、現行どおり、市町村が保育所に委託費を支払い、利用者負担の徴収も市町村が行うものとする。
- ・ 保育の必要性を市町村が客観的に認定する仕組みを導入する。
- ・ この他、市町村が利用者支援を実施する事業を明記するなどの修正を行う。
- ・ 指定制に代えて、都道府県による認可制度を前提としながら、大都市部の保育需要の増大に機動的に対応できる仕組みを導入する（児童福祉法の改正）。その中で、社会福祉法人及び学校法人以外の者に対しては、客観的な認可基準への適合に加えて、経済的基礎、社会的信望、社会福祉事業の知識経験に関する要件を満たすことを求める。その上で、欠格事由に該当する場合や供給過剰による需給調整が必要な場合を除き認可するものとする。
- ・ 地域需要を確実に反映するため、認可を行う都道府県は、実施主体である市町村への協議を行うこととする。
- ・ 小規模保育等の地域型保育についても、同様の枠組みとした上で、市町村認可事業とする。

③関係整備法案については、児童福祉法第24条等について、保育所での保育については、市町村が保育の実施義務を引き続き担うこととするなどの修正を行う。

④上記の修正にあわせて、内閣府において子ども・子育て支援法及び改正後の認定こども園法を所掌する体制を整備することなど所要の規定の整備を行う。

⑤その他、法案の附則に以下の検討事項を盛り込む。

- ・政府は、幼稚園の教諭の免許及び保育士の資格について、一体化を含め、その在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。
- ・政府は、質の高い教育・保育の提供のため、幼稚園教諭、保育士及び放課後児童クラブ指導員等の処遇の改善のための施策の在り方並びに潜在保育士の復職支援など人材確保のための方策について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の施策を講ずるものとする。
- ・政府は、幼児教育・保育・子育て支援の質・量の充実に図るため、安定財源確保に努めるものとする。
- ・政府は、この法律の施行後2年を目途として、総合的な子ども・子育て支援を実施するための行政組織の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。
- ・政府は、次世代育成支援対策推進法の平成27年度以降の延長について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の施策を講ずるものとする。

#### (4)子ども・子育て新システム検討の背景と目的

子ども・子育て新システム検討の背景と目的は、以下の4点である。すなわち、①待機児童対策、②地域の子どもを親の事情で分断しない、③幼児期の教育の振興、④全世代型社会保障の実現、の4点である。

まず、前述したとおり、第3次ベビーブームとその後の就学前児童の大幅減少を見越したこれまでのいわゆる詰め込み政策では、待機児童解消が困難であることが新システム検討の大きな要因となっている。第二に、地域の子どもを親の事情で保育所と幼稚園に分断せず、ともに育てていこうという幼保一体化の視点がある。第三に、世界的趨勢となっている幼児期の教育の振興に倣い、幼児期に対する社会的投資を行うことが社会の安定につながるという視点がある。そして、最後に、高齢者に偏っている社会保障給付を子ども、若者世代の支援にも充当し、高齢者中心型社会保障から全世代型社会保障に転換していくことが必要という認識がある。

こうした視点から、これまで年金、医療、介護に用いられていた財源を子ども・若者にも充当するという観点から、社会保障・税一体改革による社会保障制度再構築と税制改革を一体実施する現政府の方針の一環として、子ども・子育て新システムが検討されているということになる。したがって、その政策ターゲットは、就学前保育や地域子育て支援、放課後児童クラブのみならず社会的養護や障害児支援も含まれている。以下では、保育を中心に述べていくこととする。

## 第2節 子ども・子育て新システムと保育一法、基本制度とりまとめをふまえて

### 1.法律ととりまとめにみる新システムの概要と論点

#### (1)財源及びその一元化の方法

- 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
- すべての子ども・子育て家庭への支援（子どものための現金給付、地域子ども・子育て支援など）

- 幼保一体化（施設型給付、幼保連携型認定こども園の創設など）
  - ・給付システムの一体化(施設型給付の創設)
  - ・施設の一体化(幼保連携型認定こども園の創設)
- 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**市町村子ども・子育て支援事業計画**を策定、給付・事業を実施
  - ・国・都道府県は実施主体の市町村を重層的に支える：**年金特別会計子ども・子育て支援勘定 子ども・子育て支援交付金(特別会計に関する法律第110-111条)**
- 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(子ども家庭省の検討と子ども・子育て支援勘定の実現)
- 子ども・子育て会議の設置
  - ・費用負担者、実施主体である地方公共団体関係者、事業主代表・労働者代表、子育て当事者、子育て支援当事者、有識者等が、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**内閣府**に創設する。これは、法定の審議機関である。都道府県、市町村にも設置する努力義務が規定された。

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、地域における学校教育<sup>1</sup>・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子ども・子育て支援交付金<sup>2</sup>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及び見込量の確保のための方策等を内容とする市町村子ども・子育て支援事業計画を策定することとしている。そのなかには、家庭における養育を支援する**地域子ども・子育て支援事業**（地域子育て支援拠点事業等 13 事業）なども含まれる。国から市町村に対し、事業計画に盛り込まれた給付・事業の実施に必要な費用について、それぞれの給付・事業の性格に応じて、包括的に国庫負担及び国庫補助を行う(法令上及び予算上は区分)。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こうとするものである。都道府県は、**都道府県子ども・子育て支援事業支援計画**を策定することとなる。

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、社会保障・税一体改革に

<sup>1</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」とすべきと考えており、途中からその指摘を受けて学校教育・保育と修正されたことを歓迎したい。

<sup>2</sup> 交付金については、以前は国、事業主、被用者等それぞれが拠出した特別会計として創設されることとなっていたが、最終的には、現金給付、子どものための教育・保育給付、事業などそれぞれの特性ごとに区分されたものになった。また、育児休業給付と子どものための教育・保育給付の統合も将来の検討課題とされ、結果的に、政策相互間のトレードオフ関係は残されることとなる。このことは、各サービスの発展に大きな影響を及ぼすこととなり、将来における大きな検討課題として残されることとなる。

において消費税の5パーセントアップ(5パーセントから10パーセントに。)による財源7,000億円が充当される。その他の財源も含めて追加所要額は計1兆円超程度とされている。これらを財源として**地域子ども・子育て支援事業**や**施設型給付等**を行うというものである。

## (2)給付のあり方について

給付設計の全体像は、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(子どものための現金給付と子どものための教育・保育給付とから成る。)**を保障する。

○具体的には、子どものための現金給付(児童手当)、出産・育児に係る休業等に伴う給付のほか、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。

### 子どものための教育・保育給付

- ・市町村の確認により、**施設型給付**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、事業所内保育事業者＝**市町村の認可制度**とし、**確認により地域型保育給付の対象**

施設型給付の対象は、**幼保連携型認定こども園、幼稚園、保育所、認定こども園(保育所型、幼稚園型)**である。なお、幼保連携型認定こども園とは、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、名称使用の制限が課せられる。

## (3)利用支援

新システムの給付・事業の導入に伴い、市町村における利用支援の仕組みとして、地域子ども・子育て支援事業(子ども・子育て支援法第59条)の一環として、地域子育て支援拠点事業に地域の子育て資源に精通した**子育て支援コーディネーター**を配置することが想定されている。

## (4)幼保一体化、幼保連携型認定こども園、施設型給付のあり方について

続いて、施設型給付、幼保連携型認定こども園のあり方については、ほぼ以下のようになっている。

- すべての子どもに質の高い学校教育・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、幼保連携型認定こども園を創設する。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を策定する。
- 提供される学校教育・保育について、資格の共通化を始めとした幼保連携型認定こども園としての機能の一体化を推進する。
- 保育所、幼稚園、幼保連携型認定こども園の認可園のうち、市町村による確認を受けた教育・保育施設に対して、施設型給付を行う。

## 2.施設型給付、幼保連携型認定こども園の概要と主要な論点

### (1)幼保一体化の目的と基本的な考え方

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>3</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、「全ての子」の再確認をあげておかねばならない。すなわち、障害児の幼保連携型認定こども園での受け入れが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。

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全ての地域であらゆる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。これらの視点をもとに、給付システムの一体化と施設の一体化が進められることとなる。

## (2)新たな制度における利用方式

新たな制度における利用方式は、以下のとおりである。

### 1)利用方式

○施設型給付については、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。

○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し、「正当な理由」がある場合を除き、施設に**応諾義務**を課す。

○入園希望者が定員を上回る場合は「正当な理由」に該当するが、この場合、施設は、国の選考基準<sup>※</sup>に基づき、選考を行う。

※保育の必要性の認定を受けた子どもについては、定員以上に応募がある場合、優先利用に配慮しつつ、保育の必要度に応じて選定する。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）に基づき選考することを基本とする。

○ 公的契約に関する市町村の関与については、次のとおりとする。

①管内の施設・事業者の情報を整理し、子育て家庭に広く情報提供し、相談に対応する。市町村のあっせん（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合わせて、市町村が利用可能な施設・事業者をあっせんする。

②保育需要が供給を上回っている場合には、市町村に利用希望を提出すること等により、市町村が利用調整を行う。なお、当分の間、全ての市町村が利用調整を実施する。

③契約による利用が著しく困難と判断した場合には、市町村が措置による入所・利用を行う。

### 2)利用方式に関する当面の措置

<sup>3</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」となり、その後、この用語が使用されている。

保育所については市町村が保育の利用を実施し、又は民間保育所に委託する方式を継続する。それに伴い、当分の間、民間保育所については市町村が委託費を保育所に支払い、また、保育料の徴収を行う。

### 3) 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>4</sup>・保育の計画的整備を図るため、市町村が市町村子ども・子育て支援事業計画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・子育て支援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子ども・子育て支援事業計画を策定する。

市町村は、当該計画に基づき、教育・保育施設の整備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(子どものための教育・保育給付)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。なお、民間保育所については、当分の間、市町村が直接保育所に委託費を支払う方式とする。

### 4) 利用方式—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。基準は短時間利用と長時間利用の2類型が想定されている。しかし、短時間利用の場合、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歳以上児は短時間利用の認定は行わず、長時間利用か学校教育としての利用のみにするのが想定されている。支給認定証には、保護者の負担区分等もあわせて記載される。

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。定員以上に応募がある場合は、認定を受けた子どもとそうでない子どもの定員枠ごとにその基準を国が定め、それに基づいて施設が選考を行うこととなる。認定を受けない3歳以上児は、特定教育・保育施設のうち幼稚園、幼保連携型認定こども園において特定利用教育を受けることができる。

これに加え、市町村は**あっせん**(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**あっせん**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、特別な支援を必要とする子ども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>5</sup>など)にも市町村による調整が行われ、「契約による利用が著しく困

<sup>4</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、2011(平成23)年5月11日付資料から学校教育と言いかえられている。

<sup>5</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希望の教育・保育施設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みてもすでに定員一杯となっている可能性があり、結局、第1

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。なお、当分の間、市町村が、待機児童が発生している場合に実施することとされている利用の調整、要請の義務を、待機児童の有無にかかわらず実施することとしている。

なお、利用者負担は**応能負担**方式(「負担能力」に応じた負担)とし、保育料未納の防止など利用者負担の支払いを確実にするための方法(民間保育所は、当分の間、市町村が徴収)についても規定されている。

## 5)多様な保育事業の量的拡大—確認制度の導入

### ①教育・保育施設に対する確認制度の導入と認可制度の強化による財政措置等

続いて、市町村が施設型給付費、地域型保育給付費の支給をすることができる施設として確認する**確認制度**の導入により、保育所、幼稚園、幼保連携型認定こども園、認定こども園(保育所型、幼稚園型)への財政措置を行い、また、認可制度については、需給調整等が必要な場合を除いて原則として認可することとするとし、認可制度の改善といわゆる確認制度の導入により待機児童解消を図ることとしている。

確認制度については、幼稚園、保育所、幼保連携型認定こども園の認可を受けている教育・保育施設に対して、市町村がそれぞれの区分に応じ小学校就学前子どもの区分ごとの利用定員を定めたくうで行い、施設型給付の対象とすることとしている。

給付はこの個人給付1本とするが、障害児保育に関しては個人給付とはせず、現在の一般財源化が継続される。また、休日保育、早朝・夜間保育等については、給付費に加算することにより対応することとなる。

なお、確認を受けた教育・保育施設(特定教育・保育施設)の設置者は、認定こども園の認定基準や幼稚園もしくは保育所の認可基準を遵守しなければならない。また、確認を取り消された設置者は、5年を経過するまで確認の申請をすることができない。地域型保育事業者についても、教育・保育施設に準じて確認に関する規定が整備される。

## 6)給付の一体化及び強化

財政給付については、施設型給付への一本化が想定されている。さらに、施設型給付については、保護者に対する個人給付を基礎とし、確実に学校教育又は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。ただし、当分の間、民間保育所については、給付は施設に対する委託費とし、保育料の徴収も市町村が行う。

## 7)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『正当な理由』がある場合を除き、保育所、幼保連携型認定こども園には**応諾義務**が課される。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している。その場合、国が定める選考基準については、おお

---

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。

むね次のとおりとされている。「保育の必要性の認定を受けた子ども(支給認定子ども)については、保育の必要度の高い子どもから受け入れる。」「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、入園できなかっ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」とこととされている。

### 8)給付の内容

給付の内容については以下になる。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)。行政からの支払方法については、標準的な教育時間に対応する区分及び月単位の保育の必要量に関する区分(2区分程度)に応じ、単価区分(3区分程度)を設ける。そのうえで、各月初日の在籍児数を基本として、毎月給付するとしている。保育単価は、定員、地域、年齢によって区分する。

続いて、**調理室等への補助制度**を創設するとともに、幼保連携型認定こども園に移行する場合には、配置基準の見直し(特に3歳時学級編成基準)等を行うことも提案される。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。幼保連携認定こども園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)地域型保育給付

地域型保育給付の対象事業は、①家庭的保育、②小規模保育、③居宅訪問型保育、④事業所内保育、の4事業である。これらについては、それぞれの事業ごとに基準を設定して認可の対象とし、また、確認された特定地域型保育事業者は、地域型保育給付の対象とする。認可、確認の主体は市町村である。なお、保育の必要性の認定、公的契約、市町村の関与、公定価格の算定の考え方、給付の支払い方法等は、施設型給付に準じることとされている。**地域型保育事業の設備及び運営に関する基準**も定められることとなっている。

### (4)施設の一体化～幼保連携型認定こども園の創設～

認定こども園法一部改正案によると、**幼保連携型認定こども園**は以下の内容となる。

- 1)幼保連携型認定こども園は、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歳以上児及び満3歳未満児の保育を必要とする子どもが対象となる。施設の定義、教育及び保育の目標、教育及び保育の内容の規定を置く。
- 2)幼保連携型認定こども園については、いわゆる認定こども園法により**教育基本法第6条第1項に基づく学校**とすることが盛り込まれることとなる。このことにより、学校教育法第1条に基づく学校と同等の位置付けが与えられることとなる。さらに、児童福祉法及び社会福祉法における学校教育、**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、社会福祉法人に限定する。都道府県は、幼保連携型認定こども園の設備及び運営の基準を定める。
- 4)設置認可、指導監督等は都道府県単位とし大都市特例を設ける。供給過剰による需給調



- 整が必要な場合以外は、原則として認可する。認可に当たっては、市町村に協議する。  
 なお、施設型給付のための確認主体は市町村とする。
- 5)監督は都道府県知事(大都市特例あり)とし、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)幼保連携型認定こども園には、園長、保育教諭を必置とする。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。なお、5年間は、片方の資格、免許のみでも保育教諭になることができる。保育教諭の資格については、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、今後、検討することとなる。
  - 7)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。
  - 8)一定の条件のもとで臨時休業を認める。
  - 9)幼保連携型認定こども園については、名称使用の制限を設ける。
  - 10)幼保連携型認定こども園への移行は義務付けず、移行にインセンティブを働かせる。
  - 11)幼保連携型認定こども園における指導・援助の要領を定める。
  - 12)主務大臣は、内閣総理大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣とする。
  - 13)検討事項として、幼稚園教諭免許及び保育士資格の一体化を含めた検討を行う。5年後の見直し規定を置く。

#### 4.地域子ども・子育て支援事業

**地域子ども・子育て支援事業(子ども・子育て支援法第59条)**は、子ども・子育て家庭等を対象とする事業として、市町村が地域の実情に応じて実施する以下の事業である。対象事業の範囲は法定化されており、以下の13事業である。

いわゆる利用支援事業

特定利用保育における利用保育日、時間帯を超える時間外保育の負担の一部を助成する事業

実費徴収に係る補足給付を行う事業

多様な民間主体が新システムに参入することを促進するための事業

放課後児童健全育成事業

子育て短期支援事業

乳児家庭全戸訪問事業

養育支援訪問事業その他要支援児童、要保護児童等の支援に資する事業

地域子育て支援拠点事業

一時預かり事業

病児保育事業

子育て援助活動支援事業(ファミリー・サポート・センター事業)

妊婦健診

##### (1)利用支援

地域子ども・子育て支援事業や子どものための教育・保育給付の利用支援のため、地域子育て支援拠点事業には、市町村と連携し、子育て支援コーディネーターの配置により利用支援の役割を果たすことが想定されている。地域子ども・子育て支援事業のうち一時預かり事業は子育て家庭のニーズでもっとも大きなものであり、全ての子ども・子育て家庭

が身近に利用できる事業とすることとされている。また、これらの事業の質の確保を図るため、国は全国一律の基準を設定することとされている。

子ども・子育て支援法では、地域子ども・子育て支援事業として、以下の利用支援事業が法定化される。すなわち、地域子ども・子育て支援事業に、「子ども及びその保護者が、確実に子ども・子育て支援給付を受け、及び地域子ども子育て支援事業その他の子ども・子育て支援を円滑に利用できるよう、子ども及びその保護者の身近な場所において、地域の子ども・子育て支援に関する各般の問題につき、子ども又は子どもの保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行うとともに、関係機関との連絡調整その他の内閣府令で定める便宜の提供を総合的に行う事業」が追加される。

## (2)延長保育事業、病児保育事業

両事業は市町村事業であり、市町村が地域のニーズ調査等に基づき実施する旨が法定化される。また、これらの事業の質の確保を図るため、国は全国一律の基準を設定することとされている。市町村子ども・子育て支援事業計画で需要の見込み、見込量の確保策を記載し、提供体制を計画的に確保することとされている。

## (3)放課後児童健全育成事業

放課後児童クラブについては、小学校4年生以上も対象になることを明記し、基盤整備を行う。市町村が地域のニーズ調査等に基づき実施する旨が法定化される。また、これらの事業の質の確保を図るため、国は全国一律の基準を設定する。基準としては、職員の資格、員数、施設、開所日数・時間などについて規定することとし、資格、員数などが従うべき基準として規定される。

さらに、利用手続きは市町村が定めることとし、市町村が利用のあつせん、調整を行うことを検討することとしている。したがって、放課後児童クラブについて、当初、案としてあった放課後児童給付という個人給付の仕組みは採用されず、結果として現行システムが継続することとなった。

## (4)妊婦健診

妊婦健診について市町村新システム事業計画の記載事項として位置付け、国は、健診回数や実施時期、検査項目に関する法令上の基準を母子保健法に設けることとする。

## 5.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。すなわち、都道府県は社会的養護、障害等のニーズに対応する専門性が高い施策を引き続き担うこととし、児童相談所を中心とした体制、措置制度等は現行制度を維持することとしている。そのうえで、新システムの実施主体である市町村と都道府県との連携を確保することとしている。これらについては、都道府県が策定する都道府県子ども・子育て支援事業支援計画に盛り込まれることとなっている。

なお、現在一般財源化されている障害児保育の加算についてのあり方検討は、今後に委ねられている。

## 6.費用負担

新システムの費用負担のあり方については、「社会全体(国・地方・事業者・個人)による費用負担」とされているが、その趣旨を踏まえ、それぞれの区分ごとに以下のとおりとされた。

(1)子どものための現金給付:別途の仕組み(児童手当)による。

(2)施設型給付、地域型保育給付

現行の私立保育所、私立幼稚園に係る現行制度をふまえて設定する。つまり、国2分の1、都道府県4分の1、市町村4分の1である。公立施設については市町村が全額負担。

(3)地域子ども・子育て支援事業

公費負担を原則とし、負担区分は法定事項ではないため今後の検討とされる。事業者拠出金を充当する事業は、いわゆる延長保育事業、病児保育事業、放課後児童健全育成事業の3事業(子ども・子育て支援法第69条第1項)である。児童育成事業は廃止される。

(4)事業者拠出は、従来の児童手当拠出金と同様、厚生年金ルートでの拠出とする。拠出金率の上限は1.5パーセントと法定化された。

(5)公立保育所、公立幼稚園は一般財源化、国立は国立大学法人運営費交付金の存続で対応される。

(6)なお、当分の間、民間保育所については市町村が保育所に委託費を支払い、国、都道府県、市町村が負担する。

(7)幼保連携型認定こども園の公設民営に対応するため、公私連携型法人制度を新たに設ける。

## 7.国の所管及び組織体制について

国の所管及び組織体制については、子ども・子育て支援法における事務は内閣総理大臣が主たる責任を有し、一元的に内閣府において所管、認定こども園については内閣府、厚生労働省、文部科学省が所管する。子ども・子育てを所管する内閣府特命大臣を必置とする。内閣府に子ども・子育て支援法及び認定こども園法を所管する子ども・子育て支援本部を設置する。なお、新制度施行から5年を経過したのち、制度全般について見直しを図ることとされている。

## 8.検討事項

修正により、以下の検討事項が附則として法定化された。これらは、保育の質の向上を図る措置として、ぜひとも強化されなければならない。

- ・政府は、幼稚園の教諭の免許及び保育士の資格について、一体化を含め、その在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

- ・政府は、質の高い教育・保育の提供のため、幼稚園教諭、保育士及び放課後児童クラブ指導員等の処遇の改善のための施策の在り方並びに潜在保育士の復職支援など人材確保のための方策について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の施策を講ずるものとする。

- ・政府は、幼児教育・保育・子育て支援の質・量の充実を図るため、安定財源確保に努め

るものとする。

・政府は、この法律の施行後2年を目途として、総合的な子ども・子育て支援を実施するための行政組織の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

・政府は、次世代育成支援対策推進法の平成27年度以降の延長について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の施策を講ずるものとする。

### 第3節 子ども・子育て新システムの現段階における評価と今後の課題

#### 1. 子ども・子育て新システムをどう評価するか

##### (1)新システムのメリットと課題・懸念—修正協議が与えた影響

###### ①保育の実施と個人給付の併存

修正によって、当分の間、民間保育所は行政の実施義務が課されていわゆる公が責任を負う形となり、施設型給付、地域型保育給付は個人給付として、利用者の権利と行政の整備義務が強調される公的契約となった。このことは、子ども家庭福祉・保育の実施主体を考えるうえで分かりにくい。また、定着した負担金・補助金は一般財源化したこれまでの流れからいえば、民間保育所運営費負担金の一般財源化論議が再燃する危惧を禁じ得ない。

###### ②幼保連携型認定こども園と幼保一体化

保育にもっとも影響を与える幼保連携型認定こども園整備のメリットは、大きく、①3歳以上児に対する学校教育の導入、②待機児童の解消、③親の事情による地域児童の分断の解消、④地域子育て支援の4点と考えられる。また、認可しやすくする制度の導入も意義が大きい。

待機児童問題が深刻な地域にあっては、このシステムの意義は大きいといえるし、なにより対応が急がれる。その点においては、このシステムは大きな意義を有するとも言える。

また、教育・保育施設の利用方式が個人給付により申請者の権利とされたことも、制度拡充に大きなインセンティブをもたらすことになると考えられる。これらは、待機児童対策として、本システムの大きなメリットであるといえる。

一方、保育サービスの整備率の高い県においては②並びに③についてあまり影響はなく、④はすでに現在の保育所がその多くを担っている。また、①についても、「養護と教育が一体となった保育活動」がほぼそのまま「学校教育」と位置付けられるわけであり、大きな変化はないといってよい。

つまり、保育サービスの整備率の低い県にとって幼保連携型認定こども園の拡充は有効といえるが、高い県にとっては供給過剰の解消策としての意味合いが濃くなり、都市部と郡部とでは、制度の意義が異なることとなる。

勢い、「全世代型社会保障の実現」による子ども・子育て分野に対する財源投与の拡充と、それに伴う保育の質の向上に期待が集まることとなる。また、新システムのメリットを大きくするためには、待機児童の多い地域における量の拡充や幼保一体化にどの程度インセンティブを働かせた制度とするかにかかっているように思われる。

## (2)その他の新システムの課題、懸念

課題、懸念としては、まず第一に、「供給過剰」に対する懸念が最大といってよい。今後、就学前児童の減少、幼稚園の幼保連携型認定こども園移行による就学前保育の供給力の向上等の相乗効果により、特に郡部において就学前保育施設の供給過剰状態がもたらされ、そのことが、就学前保育のあり方に混乱をもたらすことが危惧される。供給過剰の場合、都道府県は新たな認可をしないことができるが、潜在利用者の過度な掘り起しが進めば、就学前児童の養育を過度な外部化、施設依存に導くことも懸念される。

第二に、複雑なシステムによる利用者の混乱を挙げることができる。新システムにより、保育所、幼稚園、認定こども園が共存することとなり、利用支援は必須のことといえる。幼保一体化を進める強力なインセンティブが必要である。なお、保護者に対する利用支援の仕組み(子育て支援プランの作成など)と人材(子育て支援コーディネーターの配置など)の創設、強化が必要とされる。

第三に、幼保連携型認定こども園が学校教育法第1条に規定されず、認定こども園法において学校教育を行う施設として規定されることとなるなど、両者の位置づけの違いも混乱をもたらすことになりかねない。幼児期の学校教育が2種類になることはわかりにくい。

第四に、「教育」と「保育」の定義にまつわる課題をあげておかなければならない。子ども・子育て支援法案並びに認定こども園法案は、「教育」を「教育基本法第6条第1項に規定する法律に定める学校において行われる教育をいう。」とし、「保育」を「児童福祉法第6条の3第7項に規定する保育をいう」としている。つまり、教育は学校において行われるものを指し、保育は家庭で行われる行為を指すとしている。しかし、これまで、保育は、養護と教育を一体とした概念であると整理しており、保育所保育指針もこの構造を反映したものとなっている。

幼保連携型認定こども園の教育及び保育の目標として第9条第1項に挙げられている6項目は、これまで幼稚園教育の目標として掲げられていた5領域に第6項目として養護を加えたものとなっている。これでは、学校教育として1-5項目が行われ、保育では第6項目のみが行われると誤解されかねない。今後策定されることとなる幼保連携型認定こども園保育要領にも影響する重大な懸念である。「保育」用語の混乱はすでに看過できないほどに大きくなっており、今後、保育所保育指針の考えに基づいてしっかりと整理し直すことが必要とされる。

最後に、新システム検討の残された課題として、育児休業と乳児保育のトレードオフ関係がそのまま残されるなど、福祉・保育と労働政策との整合性の確保が残されていることを挙げておかなければならない。これは、今後に向けた大きな課題である。

## 2.新システムと保育、保育者のあり方

子ども・子育て新システムは、長らく別の仕組みであった保育所と幼稚園という舞台を統合させる試みといえる。それは舞台の統合にすぎないが、それぞれの舞台上で、子どもを主役としながら長らく演じられてきた演目にも影響を与えることとなる。また、利用方法の変更は、保育者と保護者との関係を変えていくこととなる。また、主役である子どもの成長や保護者の子育て、保育者という俳優の待遇や専門性にも影響を与える可能性がある。舞台監督である園長、助監督の主任保育士などのミッションが問われるところである。

### (1)保育内容という演目

教育と保育の舞台の統合は、そのありようによっては、時間によって演目を演ずる舞台を変えていくことにつながる。たとえば、午前中は教育の舞台、午後には保育の舞台、という具合に。「教育」という舞台に合わせて新しい演目を行うのか、「保育」の営みこそが「教育」と考えてこれまでの演目を大切にするのか、親子の意見や実情も踏まえ、入念なシナリオづくりが必要とされる。

保育所の実践が「教育」になるからといって、何か変えなければならないものではない。しかし、入念に構成された保育環境のなかで凝縮した時間が流れる幼稚園、ゆったりとした時空間のなかで様々な演目が展開し発展する保育所、それぞれの舞台で培われてきた保育観、保育方法の良さをともに学びあうことも必要とされるのではないだろうか。幼保一体化を契機として、保育実践の質の向上が図られることを願いたい。これまでの認定子ども園の地道な実践の積み重ねも大きく参考になるであろう。

### (2)保護者との関係

利用方法の変更により、保育者と保護者とは直接向き合う関係になる(当分の間は、現行システムが継続することとなるが…)。このことは、「ともに育てる」という関係を強化する一方、これまで市町村役場に向けられる傾向にあった意見や要望が、直接、保育者に向けられることとなる。保育料の徴収も教育・保育施設の業務となる(民間保育所については、当分の間は、市町村が徴収)。必然的に、保護者との協力関係が強調されてくることになる。

自らの保育を可視化し、しっかりと説明、開示していくことも必要になる。場合によって、子どもの立場から、保護者に対して苦言を呈することも大切な役割となるであろう。保育士養成課程に新たに創設された「保育相談支援」についての学びと活用の真価が問われるところである。

### (3)資格再構築と養成、研修

保育教諭は、保育士資格と幼稚園教諭免許の両方を保持していることが原則となる。片方の資格・免許のみ有している保育者には、経過措置としての対応が行われる。しかし、まだまだ検討しなければならないことがたくさんある。また、そもそも2つの資格・免許を有していないとできない業務などあるのであろうか。

両資格の見直しは必須のことといえる。福祉と教育というよって立つ援助観の相違をどう整理すべきか。養成カリキュラム、国家試験導入の可否、免許制度との関係など検討はそう簡単にはいきそうにない。保育教諭の養成、研修、キャリアアップの仕組みなど、今後、検討すべき重要なテーマである。

### (4)待遇向上

基本給のかさ上げ、キャリアアップシステムの導入など、新システム導入に伴う追加財源の使い道に関心が集まる。どんな素晴らしい舞台が作られたとしても、子どもを中心にそこで演ずる俳優の待遇が貧乏ければ、魅力的な演目は展開されない。それどころか、保育者養成の現場からみれば、保育の舞台に上がろうとする俳優すら急激に少なくなっている。これでは、舞台ができたとしても、お披露目演目は休止といった事態にもなりかねない。

い。現在の民間給与改善費に代わる新たな仕組みの創設も必要である。これらは新システムにおいては優先度をつけて対応していくこととされているが、保育者の待遇向上は最優先課題として考えていかなければならない。

#### (5)保育観の再確認

保育所保育指針や幼稚園教育要領の人間観、発達観、保育観を再度確認し、それぞれの人間観、発達観、保育観を鍛えるとともに、それらに基づいた保育課程を今一度確認しておく必要がある。

全国保育士会倫理綱領は保育の原理として子どもの最善の利益と発達の保障を掲げ、そのために保護者との協力関係をとり結んで保育、保護者支援を行い、関係機関とのネットワークや職場のチームワークを円滑にしながら保育と保護者支援の質の向上に取り組むとしている。そして、それらの実現のため、自らは研修と自己研さんに励むことを言明しているのである。

倫理綱領によれば、保育者は子どもの育ち、保護者の子育てを「支える」専門職であり、「教え導く」専門職ではない。乳幼児期の保育と保育相談支援は何を大切にすることなのか、しっかりとした議論が必要とされる。

#### (6)社会的養護や障害児福祉を包含する仕組み

新システムの検討は、保育・子育て支援だけではない。児童健全育成分野や社会的養護、障害児支援も視野に入っている。これらのシステムが、保育・子育て支援の新システムとかけ離れないように配慮すべきである。児童健全育成分野の検討は立ち遅れており、早急な検討が望まれる。

また、障害児保育を新システムにしっかりと位置付け、障害児保育給付、保育士の加配や保育所等訪問支援事業を積極的に実施し、障害児童の地域生活を支援すべきである。同時に、障害児支援システムのさらなる改革を進めるべきである。

100人のうちの99人で安心・安全な仕組みを作っても、1人の子どもを排除する仕組みは貧しい。新システムは、1人の子どもを排除せず、障害児福祉サービスや社会的養護サービスもできる限り取り込むべきである。それが社会的排除を生まない社会保障につながり、共生社会を実現することにもつながるのである。尊厳、共生、自己実現が保障される一環としての就学前保育の実現が望まれる。

#### おわりに-保育と社会

前述したように、制度は、そこで演じられる劇の舞台にすぎない。支援者である俳優は、与えられた舞台のうえで、子どもやその保護者たちとともに、あるいは、子どもや保護者を主役とするべく、子ども家庭福祉・保育の具体的演目を演じていくのである。

しかし、舞台装置は、そのうえで演じられる演目や俳優の力量などに大きな影響を与える。現在は、保育・子育て支援、社会的養護、障害児福祉、児童健全育成など、すべてが異なる舞台で演じられている。保育・子育て支援の舞台には多くの観客が関心を持ち、自ら舞台の上にあがっていくことも多い。しかし、人里離れた地にある小さな社会的養護の舞台には関心を持つ人も少なく、よそ事との気持ちも強い。保育の舞台と社会的養護の舞台、障害児福祉の舞台はそれぞれ形も異なり、また、距離も離れている。相互に利用で

きるほど緊密な関係にはなく、それぞれがそれぞれの演目に没頭している。

切れ目のない支援、ソーシャル・インクルージョンとは、この子ども家庭福祉のばらばらな舞台を統合し、またはできる限り近づけていくことを意味する。これから子どもが激減する時代にあつて、制度ごとにバラバラなシステムで子ども家庭福祉・保育が運営されるのは非効率でもある。幼稚園、保育所の舞台の統合も、こうした視点からも考えられるべきである。

しかしながら、子ども家庭福祉・保育の各分野は、これまで長年、別々の舞台でそれぞれの演目を演じ続け、舞台を演目に合うように少しずつ作り替えてきた。そのプロセスも尊重しなければならない。そして、それぞれの文化やミッションも大切にしつつ、すべての演目が演じられるような舞台づくりを進めなければならないのである。それが無理である場合には、渡り廊下を作って、できる限りスムーズな移動ができるようにする工夫も必要とされる。そうしないと、舞台から落ちてしまう演者や舞台に登れない人々が出たりしてしまうことにつながる。

さらに、保育分野の演目は利用者負担だけでは成り立たず、観客が木戸銭を払ってこれなければ成立しない舞台である。どのような立派な演目が行われていたとしても、観客が木戸銭を払って入場してくれなければやっていけない分野である。そのためには、演目を社会に拓いていくことが必要とされる。観客の前で、観客に見守られながら腕を競い、これなら木戸銭を払う価値があると認めてもらうことが必要とされる。独りよがりや「自分たちはこんなに苦勞しているのだから…」、「こんな舞台は私たちの演目にふさわしくない」といった思いがりは許されない。

今後、就学前保育が何をめざしてどのような演目を中心に展開していくべきか、そのためにはどのような舞台が必要なのか、国における検討から目をそらさず、「think globally, act locally」の視点で保育を考え続けていくことが必要である。

## 文献

- 1) 柏女霊峰[2011]『子ども家庭福祉・保育の幕開け一緊急提言 平成期の改革はどうあるべきか』誠信書房
- 2) 柏女霊峰[2011]『子ども家庭福祉論[第2版]』誠信書房
- 3) 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
- 4) 柏女霊峰[1995]『現代児童福祉論』誠信書房
- 5) 柏女霊峰[2008]「児童福祉の意義と理念」柏女霊峰・伊藤嘉余子編『児童福祉』樹村房
- 6) 柏女霊峰[2011]「第7章 児童家庭福祉の未来」『社会福祉学習双書』編集委員会編『児童家庭福祉論』全国社会福祉協議会
- 7) 網野武博[2002]『児童福祉学』中央法規
- 8) 柏女霊峰監修・全国保育士会編[2009]『改訂版 全国保育士会倫理綱領』全国社会福祉協議会
- 9) 子ども・子育て新システム検討会議基本制度 WT[2012]『子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ』
- 10) 柏女霊峰[2012]「子ども子育て新システムと保育」保育士会だより 247号 全国保育士会・全国社会福祉協議会



- 11) 柏女霊峰[2012]「子ども・子育て新システムと保育」ぜんほきょう No.227 全国保育協議会
- 12) 民主党・自由民主党・公明党[2012]平成 24 年 6 月 15 日付『社会保障・税一体改革に関する確認書』
- 13) 柏女霊峰・佐藤まゆみ[近刊]「子ども家庭福祉政策ならびに関連学会動向の回顧と展望」『社会福祉学』日本社会福祉学会