

都市公共政策ワークショップⅡ議事録
日時：平成25年11月29日（金）18:30～21:00
講師：白梅学園大学教授 無藤 隆先生
担当教員：五石 敬路先生

子ども子育て支援新制度と幼児教育の今後

はじめに. 今変わろうとしている幼稚園、保育園

* 幼稚園←学校教育法に規定される学校/3歳以上児対象/1日4時間の保育/幼稚園教育要領

“小学校以上の教育の基礎を培う”

保育所←児童福祉法に規定される児童福祉施設/0歳児～5歳児/保育所保育指針

“養護と教育を一体的に行う”

認定こども園（幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型）

←2012年8月法律改正された認定こども園法により

教育基本法第6条が定める学校

児童福祉法上の福祉施設

} 幼稚園と保育所を兼ねるもの

幼稚園教育要領(平成20年改定)

保育所保育指針(平成20年改定)

} 3歳以上児の教育内容は同じになるように作成されている

* 広い意味での保育…家庭その他において愛護し、養育すること

⇒ 保育所でも、幼稚園でも、家庭でも、地域でも

広い意味での教育…教育基本法第11条による規定。発達の支援

⇒ 幼児期の教育は家庭、地域全般をもさす

幼児教育…法律用語ではない通称のようなもの。幼稚園、保育所を規定せず広く全体をさす

1. 新制度スケジュール

2012年8月 子ども子育て支援法成立

2015年 消費税10%になった際に新制度の実施

↳ 7000億円が当てられる(現在こども関連予算に2兆数千億円)

+3000億円(財源のめどは今のところはっきりしていない)

新制度の具体項目を決定するための子ども子育て会議

2013年4月、内閣府に設置。並行して地方版子ども子育て会議も各自治体で設置されている。

スケジュールは厳しい。2015年実施のためには2014年前期ごろまでに具体化しないと間に合わない。

〔 待機児童解消のための保育ニーズ調査（見込み）

〔 公定価格の決定（市町村負担部分の大部分は国が負担することになる）

2. 新制度の目指すもの

*なぜ今、新制度か？ 「幼児期が大事だから適切な教育保育の場が必要！」

日本の幼稚園保育園は質の高い教育保育を提供しているが、幼児教育にかかる公的支出はOECD 諸国の中で最低ライン

2000 年前後から諸外国が幼児教育に力を入れている。アジア圏でもこの5年くらいで公的資金の投入が増えている。

民間幼稚園保育園の職員の低賃金問題…早く辞める人が多く経験者が育たない
保育の量的拡大と質の向上 ← 関係がある

3. 量的整備と質的改善

*待機児童問題…全国で2万5千人～約3万人



(実際にはもっといと予想されている)

過疎圏の少子化問題…幼稚園、保育所で定員割れがおきている。

認定こども園化で
問題を解消する

*選択肢を増やす

働きたい親も、家で子どもをみたい親も、パート労働で短時間の保育ニーズでも、あらゆる人に対応できるよう保育の仕組みを柔軟化する

4. 幼保連携型認定こども園を中心とした統合システムへの緩やかな転換

*認定こども園への緩やかな転換を促す

今まで通りの幼稚園、保育所でもよいが、認定こども園の条件も今より良くする



幼稚園の預かり保育部分（保育所とほぼ同じ機能）を転換 → 補助金が増える

保育所側からは → 融通が利く利用が可能（保護者の就労状態に関係なく預かりが可能）

教育機能の強化

行政的な意味合い・研修制度充実のための補助金

（幼稚園は教員という立場で研修制度が充実している。同じ労働時間でも保育所には常に子どもがいるので、研修に出ることが難しい）

・認定こども園では幼稚園教育要領と保育所保育指針をあわせた幼保連携型認定こども園保育要領に基づいて教育保育を提供する

*地域型保育の創設…小規模保育、家庭的保育、居宅派遣型保育、事業所内保育等

市町村が認めたものには国の補助が入る（今までは自治体負担だった）

設置基準が緩やか → 認可施設より作りやすく、辞めやすい

人口の流動性に対応できる

いずれ来る少子化への対応がしやすい

*市町村の責任

今まで都道府県管轄だった民間幼稚園も含めて、すべて市町村管轄に一本化される

補助金の流れも “国 → 都道府県 → 市町村 → 施設” すべて一本化

5. 質の改善・向上の取り組み

*最低水準の確保

文科省、厚労省が幼稚園、保育所にそれぞれ定める最低基準を認定こども園も
基本的には(微妙な問題もある)踏襲する

設備整備

	現状	新制度の認定こども園
運動場	幼稚園…義務付け 保育所…園庭の代わりに近所の公園でもよい	現状維持 今ないところはないままでもよい
給食	幼稚園…努力義務、お弁当でもよい 保育所…義務付け	義務付け+3歳未満児を保育するときには調理室必置

職員数の増加(職員一人当たりの子ども数を減らす)

3歳児 35人学級を減らす方向で

世界的には一クラスの子ども数はもっと少ない

*処遇の改善

上位資格者、経験者が少ない(民間幼稚園、保育園)

同規模の民間企業なみぐらいには賃金を引き上げて、定着率を上げる方向へ

全員の人件費を上げることは予算的に難しいが、上位資格者、経験者の人件費をあげる
都道府県格差も大きく、少しでも改善する

保育士の不足

資格を持っている人は十分いるが、辞めてしまう人が多い

→ 低賃金、シフト勤務などの働きにくさなど

保育士と幼稚園教諭の統合、上級資格の導入

行政による監督…市町村の担当者の責務が重くなる。監査等の質、専門性の向上を目指す

研修(外部、所内)の拡充…保育園に補助金を入れて研修に参加しやすい体制を作る

自己評価…学校では数年前から義務付けられている。保育所、努力義務から義務化へ

園の基本情報を公開

第三者評価の導入…努力義務を将来的には義務化へ(すでに義務化して補助金獲得につなげて
いるところもある)

6. 家庭の応能負担とその軽減

*保育料について

幼稚園、認定こども園も保育園と同様に応能負担(世帯収入に応じて払う)に

幼稚園保育料の公私格差是正へ

幼児教育部分無償化の議論もある

●質疑応答

*子どもとの関わり、働きかけなどが国際的なデータからも重視されている“保育の質”について
⇒幼児教育の質を上げる

- ・園内研修の充実（職員同士で保育を見合うなど）
- ・指導主事による訪問、助言（現在制度化されておらず、実施状況は施設によりさまざま）
- ・すべての幼稚園、保育園、認定こども園で、保育士、教諭の関わりや環境作りなどの実践を通して「学びに向かう力」の育ちを保障する…集中力、持続力、工夫する力

*諸外国が幼児教育に力を入れるようになった背景は？

⇒'70 アメリカでヘッドスタート（貧困対策向けプログラム）開始

劣悪な環境のもとでは小学校入学前までに既に格差が生まれてしまう

小中学校からの開始では遅く、就学前から質の高い幼児教育を、という認識が広がった

↓

イギリス…'98ブレア政権で急激な投入

北欧…'90高度経済成長に伴い、潤った資金を幼児教育に投入

オーストラリア、ニュージーランド…'90～'00に幼児教育改革

アジア圏…'00前後から、まずは義務教育への投資、その後幼児教育へ

○少子化対策で公的資金を投入しようとしているのは日本だけ

*0,1,2歳児の保育ニーズが高く待機児童問題がある。少子化なのになぜ待機児童問題はいつまでも解消されないのか？

⇒少子化は確かだが、大都市圏では乳幼児の人口増加している。大都市への集中化。保育は数キロの範囲をまかなう狭いものなので部分的に増えることはある。また、十年以上前から待機児童問題は言われてきたのに対策をとってこなかったために、蓄積されて一気に問題が大きくなった。

⇒幼稚園児童数は減り、保育所児童数はまだ増加途中にある。背景には働きたい母親の増加。

今後いつまでか、どこまで増加するかは分からないが保育所数がまだ必要であることは確か。

⇒待機児童が一番多いのは育休明けの1歳児。しかし、認可保育所を一つ作ったところで、解消される1歳児の数には限りがある。

*幼稚園からの認定子ども園への転換で3歳児以降は拡充するかもしれないが、待機児童数の多い1歳児は本当に広がるか？

⇒認定子ども園の対象児を何歳児からに設定するかは園の裁量に任されており、自由。ただし幼稚園はほとんどすでに2歳児からの預かり保育を実施しており、あと一部屋増設するだけで1歳児に対応することは可能ではないか。(0歳児はもっと設備面等に資金が必要なため、どの程度まで広がるか分からない)

⇒地域型保育施設で0,1歳児の保育ニーズに対応。近くの幼稚園、保育園、認定子ども園と連携して、その後の保育の受け皿をあらかじめ確保する動きも自治体によってはあるのではないか。

* 幼児教育の無償化について…5歳児を無償化しても待機児童は解消しないのでは？

⇒消費税率10%値上げの際に回ってくる安定財源7000億円には無償化の予算は組み込まれていない。実現化しようと思ったらさらに8000億円の予算が必要。現実的ではない。無償化よりも、保育料軽減の方向にあり、その予算は来年度から組まれている。

* 幼稚園によっては、認定子ども園にすごく抵抗感を示しているように思うが、その理由は？

⇒純粋幼稚園のままでいい：認定子ども園化しよう = 5:5くらい



採算が合っている幼稚園のままだでも充分子どもが確保できる

⇒公立幼稚園等では実際に質の高い保育を提供してきた実績がある。認定子ども園化された時に質の高さを維持できるような研修体制の保障などは大丈夫か心配する声があるのは事実。

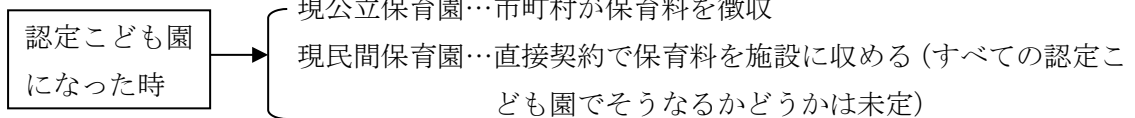
* 子育てがうまくいかない親に対して保育所が受け皿になることは可能か？

⇒育てるのがうまくいかないからという理由で預かる事は財政的に見ても不可能で現実的でない。その層には“地域子ども・子育て支援事業”で対応し、親子で過ごせる居場所づくりをする。

* 保育所が認定子ども園に転換することのデメリットは何が考えられるか

⇒事務経費の増加と保育料未納問題への対応がデメリットの要因として考えられる。

保育料未納問題にどう対応するか。



保育料は応能負担になっているので、その世帯が支払えない設定にはなっていないはずだが、未納問題が発生している。直接契約で未納の保護者が出た場合、未納分が子ども園側の赤字につながりかねない。未納問題への対応は自治体によっても様々でまだ決まっていないことも多い。

* 地域型保育は待機児童対応のための量の調整役を担う役割があるととらえられるが、施設型よりも緩やかな基準の設定になるのなら、保育の質の担保は？

⇒緩やかといっても0,1歳児の保育には十分対応できる基準になっている。

⇒職員の配置で正規保育士の割合を1/2以上に設定する予定。正規保育士の割合が高いほうが補助金が多くつくシステムにして、高めにするインセンティブをつくる。保育士不足が深刻なため全員正規に設定すると、地域型保育が成り立たなくなる。そのかわり、正規でない職員にはかなり長い研修を義務付けている。

⇒連携施設(近くのこども園、保育所、幼稚園)を作り、質の向上をバックアップする動きもある。

*待機児童問題があるので量的拡大に目が向けられがちだが、虐待、貧困、ひとり親家庭の問題など不利な環境にいる子どもが増加している。新制度の目指すところが“どんな子どもも質の高い教育保育を受けられること”であるならば、条件の質でなく保育の中身としての“質”にもっと焦点が当たるためには何が必要か？

⇒家庭的に困難を抱えている子どもにも幼児教育を充分に行き届かせるためには、待機児童解消は大変重要な課題である。フルタイムのほうが措置点数が高く、待機児童がなくならないと家庭的に困難を抱えている子どもにも保育を広げることは不可能である。

⇒研修の充実。保育ですずっと子どもを見ながらも様々な研修に参加できるようにするためには保育を任せられる代替職員の配置など、人員を確保するための援助や外部講師を依頼するための予算などが必要。例えば東京都品川区では先進的な取り組みとして幼稚園にはすでにある研修費を公立保育所にも入れた。保育所は研修費という費目がないため、研修を充実するためには認定子ども園になって制度上研修費がつく仕組みにすることも保育の質向上のためには重要。

*新制度で幼保連携に力を入れているのなら、幼稚園側も保育園側も保育の手だてなどお互いが勉強し合ったり交流し合ったりする機会があればいいと思うが、実際には幼稚園と保育園の交流や連携はどの程度進んでいるのか？

⇒人事交流で保育士が幼稚園に勤め（その逆もある）、保育の交流→認定子ども園化している自治体もあるが、時間はかかる。まだまだ数はほんのわずか。交流が進まない理由として①職員の身分（教育公務員と自治体職員）②給与体系の違い③保育内容の違い④勤務体制の違いが考えられる。一番の近道は幼稚園も保育園もみんな認定子ども園になれば、実質的に幼保一元化になる。

⇒就学前の子どもの在籍は幼稚園：保育所＝ほぼ 5：5。半分だけが学校教育を受けて、あとの半分の子が受けていないで小学校に入学する状況は本当はおかしい。保育所の教育機能を高めることも方法としてあるが、制度として一緒にしてしまうほうが早い。諸外国ではほとんどが幼保一元化されている。

*幼稚園教諭と保育士資格の両方をもっている人が増えていると聞くと、幼稚園、保育園での保育に違いがなくなっているのなら、資格の取得で専門性に違いはあるか？

⇒現在の養成校の構成では 8割で両方の資格が取れる。2割はどちらか一方だけ。

⇒認定子ども園では、両方の資格が必要だが、5年間の経過措置がある。その期間に片方しか持っていない人は実務 3年＋定められた講義を受けて資格を取る必要がある。経過措置後、幼保の資格を統合する流れになっている。現在の資格統合の障害は①制度の違い②保育士は児童福祉施設（18歳未満までが対象）で働くための資格…対象児童の年齢が違うため、幼稚園とイコールにならない、がある。

⇒養成校のカリキュラムの違いがある。乳児、障害児、家族支援、福祉理論などは保育所特有のもの、学校関係に関するものは幼稚園特有のものだが、資格統合の際に講義を調整して新しい養成課程を作ることは可能。

*研修制度について。管轄が都道府県から市町村に移るが、小さな市町村では都道府県に研修制度を残しておくことはできないのか。

⇒小中学校の例でいえば都道府県から市町村へ研修を移す場合、中核市相当以上が対象。それより小さな自治体では都道府県はサポートという形で、研修の連合体を作ったり都道府県が実施主体になったりしている。幼児教育についても同じことが可能。

*給付の一体化や設置主体が内閣府に置かれている事、幼稚園教育要領と保育所保育指針の“教育”が同じ内容になるようにされている事などから幼保一元化へ向けた流れを感じる一方で、幼稚園、保育所それぞれの固定イメージや認定子ども園の複雑な構造などもある。幼保一元化がなお一層進むためには？

⇒保育所が認定子ども園になることが制度上も法律上もすっきり一体化になる道。今の法律のままでは保育所が“学校”になることは不可能で、法律自体を変えることは様々な困難があり、簡単ではない。

⇒自治体によっては4歳児まで保育所で5歳児は幼稚園で保育するという自治体がある。全体的にみると小学校入学まで保育所にいる子どもが増加しているの、保育所に預けるのが便利だから、という理由だけでなく保育所の“教育”部分にも信頼が増していると考えられる。保育所や認定こども園で、専門性をもって教育している事が職員自身も保護者からも事実として認識され、世間からもそう見えるようにしていく必要がある。

*家庭への支援について

⇒子育て支援事業にも予算がついているし、認定子ども園にも子育て支援機能は義務付けられているので、園児以外の地域の親子に対応するプログラムはいろいろ用意される。

*研修講師の不足問題について

⇒ 都市部や一部の先進的な取り組み { 元園長や元保育者を嘱託で雇いアドバイザーとして指導役を担ってもらう
養成校の教員に協力してもらう
大学院の仕組み…現職の職員が修士課程を修了し、現場に戻ってリーダー的役割、研修講師などを担う

都市部ではまだどうにか対応できても地方では人財を確保することが難しい。

指導、助言する人を育成するための研修の仕組みが確立されていない。諸外国でも問題になっていて、研修制度を作り始めた国もある。

*これからの若い世代は育ってきた時代背景もあり、親になるということがどういうことかわからないまま親になっていく。中高生にもう少し学習する機会も必要ではないか？

⇒職場体験、体験学習などで中高生が保育所や幼稚園に行く体験学習は10年くらい前から実施している。大学生や結婚年齢の世代、結婚していても子どもをまだ持っていない人などにも広がっていくのがよいであろうが、具体的な動きは今のところない。結婚、妊娠、出産、育児の問題は女性だけの問題ではないので男子学生にも啓発活動は必要だろう。