

緊急提言

「総合施設」を足がかりに次世代育成支援施策の大きな展開を！

保育・子育ての環境づくりを進める会

世話人代表 大日向 雅美

汐見 稔 幸

森 上 史 朗

平成15年6月、「地域において児童を総合的に育み、児童の視点に立って新しい児童育成のための体制を整備する視点から、地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置を可能とする」との政府方針が閣議決定され、平成17年度に試行事業、平成18年度から本格実施の予定で、「総合施設」検討が厚生労働、文部科学の両省で進められています。

私たちは、この総合施設が現在の保育・子育ての危機的な状況をより一層深めるものなのか、それとも大きな展望を開くきっかけとなるのか、強い危惧と期待とを合せ抱いています。

もとより中心的視点は何よりも「子どもの育ち」にあります。私たちは、この総合施設が、在宅子育て家庭への支援も含めた「次世代育成支援」の展望を開く場となることを願って、以下に緊急提言としてとりまとめました。

関係各位のご理解と忌憚のないご意見をお願いする次第です。

(総合施設の基本的な意義について)

1. 総合施設のあり方と次世代育成支援、子どもの育ちの保障をどう考えるか。

近年の社会構造の著しい変化を背景に、深刻な子どもの「危機」、子育ての危機的な状況が起きています。

子どもが人との関わりの中で育つ体験の欠如は、「キレル子」、少年犯罪の増加のみならず多くの課題を投げかけています。

同時に子育ての孤立感やストレス、「親としてこれでよいのかという不安感」等、親の「質的な悩み」が、日常化してきており、子どもや親に対して具体的な育ちの保障やエンパワーが求められています。

「総合施設」は、こうした子育て・育ちの危機に対して、全ての子どもに良質な保育・幼児教育を保障する視点、仕事と育児の両立を図る視点、全ての子育て家庭を援助し、親としての育ちを助ける視点を共に持ってアプローチする施設とするべきです。また共に育ち合う地域社会の実現を目指す拠点として位置付けるべきです。

(総合施設の意義について)

2. 幼児教育と児童家庭福祉の二つの分野が接点をもつ場として

総合施設は、従来の幼児教育と児童家庭福祉が等しく子どもたちに対応するための環境整備の一環であり、将来の保育・就学前教育のあり方を見直す契機として位置付けるべきです。国や自治体のコスト削減策としての幼保の「一体化」であるべきではなく、幼児教育と児童家庭福祉の両者が接点をもつ「新たな場」として展開するべきです。

(総合施設の意義について)

3. 新たな子育ての社会化と子育て力再生の拠点として

新たな総合施設では、広く子育ての社会化の充実への道を市民参加型の動きとも連携を取りながら整備していく必要があります。育児疲れの解消や親育ちの取組み等、在宅子育て家庭への支援の強化に積極的に取り組むことが求められます。

地域の子育て力を再生する拠点として期待されます。

(総合施設の役割・機能について)

4. 総合施設に求められる三つの機能

総合施設は、具体的な対象の量については、個々の地域の実情に応じるとしても、以下の三つの機能を統合した施設であるべきです。

① 既存の保育所が開発・蓄積してきた乳児の「養育・保育機能」

② 幼稚園・保育所が開発・蓄積してきた「保育・教育機能」

③ 全ての在宅子育て家庭への「子育て支援機能」

在宅子育て支援として備えるべき機能については、具体的には現行の子育てひろば機能、一時保育機能、ケースマネジメント及びコーディネート機能。その他、オプション機能としてさまざまな地域子育て支援の機能が望まれます。

(総合施設の保育・教育内容について)

5. 幼稚園・保育所が開発し蓄積してきた保育・教育機能の統合

総合施設の保育・教育内容については、例えば「教育の部分は幼稚園が蓄積してきた幼児教育を、養育・養護の部分は保育所が蓄積してきた保育を」といった考え方がされかねませんが、その点をもっと丁寧に議論し検討する必要があります。

もともと幼児教育についても、学校教育法が「幼稚園は幼児を保育し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする。」と「保育」という言葉を使って規定しているように、学校教育でイメージされる教育をそのまま下ろしてきたものではありません。

また保育所保育は「養護と教育を一体としてとらえたもの」として開発され蓄積されてきた歴史があり、教育と別のもではありません。

したがって、総合施設の保育・教育内容は「保育所が開発し蓄積してきた乳児の養育・保育機能と、幼稚園・保育所が開発し蓄積してきた幼児への保育・教育機能を併せもつもの」として組み立てられるべきです。

(総合施設の保育・教育内容について)

6. 多様性に配慮した保育の展開

総合施設には多様な年齢、就労形態の家庭の子どもたち等、様々な家庭や子どもたちが集まり、保育・教育時間や保育ニーズも多種多様となります。

例えば午前中中心の子どもと夕方までいる子どもが同じ場にいることになり、午睡する子ども、しないで帰る子ども等子どもの日常行為に差が出てきます。同じ場における異なるいくつかのグループに向けた日常の保育の展開で大事なことは、職員の認識を一致させていく

努力です。そうした視点を保育者が共有することに有効な研修活動の確立が同時に求められます。

(入所の仕組み・利用方法、費用について)

7. 幼児教育を受ける権利を保障しつつ、要保護児童をしっかりと受けとめられる制度の仕組みに

総合施設は現行の保育所制度並びに幼稚園制度を一元化したものとなることが予想されますが、その場合保育に欠ける子どもの入所が保障されないようなものであってはなりません。

したがって、現行保育所制度と同様に市町村行政による要保育認定と優先度の判定を経た入所も必要です。

総合施設にかける保育費用は、現行の保育所に保障されている水準、私立幼稚園に保障されている水準を下回るべきではなく、また処遇格差の増大を防ぐ意味から、自由価格制はとるべきではありません。

しかしながら、地方自治体では幼保の一体的運営へのニーズが高く、保護者負担の格差是正も求められています。こうした総合施設における新たなしくみと現行の保育所や幼稚園のしくみとのバランスも必要となることから、とくに国レベルにおいて、関連する現行制度における費用体系の見直しを行うことも必要です。

(総合施設の運営設備基準について)

8. より高い運営設備基準の構築

総合施設の具体的な施設の基準や職員等の配置を含めた運営内容に関する基準については、何より親と子どもにとって豊かな時間と空間を過ごせる場となるような基準の設定が求められます。

子どもと家庭をめぐる状況は、大都市圏、地方中小都市、町村部、過疎地など、地域により大きなちがひがあります。したがって、できる限り地域の実情に応じた合理的・弾力的な施設の設置・運営を可能とする部分は一定程度設けられる必要がありますが、何より、総合施設における新たな基準が、現行の保育所・幼稚園の質を低下させるようなことに繋がってはならず、職員の配置、施設等の最低基準は、原則として保育所、幼稚園の基準の高い方の基準を適用して構築されることが必要です。とくに3歳未満の乳児については、現行保育所の基準を含めより一層質が高められる方向を求める必要があります。

また職員については、在宅子育て支援のための専門的な担い手として、ソーシャルワーカー等を配置することが保障される必要があります。

(行政体制について)

9. 市町村レベルの所管による総合施設の必要性

総合施設の設置に当たっては、上記のような基準等の質を確保するために、一定の基準に基づいた所轄庁による認可が必要となりますが、運営に当たっては例えば保育所のように、市町村レベルの所管が基本となるべきです。

またこの機会に私立幼稚園も含めて、保育・子育てに関わる事務を全て市町村に一本化していくことが望ましいと考えます。

(地域行動計画について)

10. 地域行動計画策定と子育てを応援するしくみの必要性

従来の様々な「子育て支援」機能に加えて、次世代育成支援施策を有効に機能させるためには、こうした事業が本当に必要としている人の手元まで届くようなしくみづくりが必要です。従来の広報や窓口でのちらし、インターネット等の活用にとどまらず、支援を必要としている親・保護者に情報と支援が確実に届くようにするための地域行動計画を策定することが必要な条件となります。

(運営方法について)

11. 地域の市民による運営委員会の必要性

新たな総合施設の質を担保する意味からも、情報公開と第三者評価の仕組みは基本です。

また総合施設の運営に当たっては、例えば地域の市民による運営委員会を設置し、第三者評価に対するチェック機能を持たせる等の新たなしくみが求められます。

広く次世代育成支援施策と総合施設について、地域市民がその後の事業活性化のために参画しながら、個々の地域の実情に併せたより良い総合施設を構築することが可能となる基盤の確保が必要です。

以上

全私保連発第 44 号

平成 16 年 6 月 9 日

厚生労働省雇用均等・児童家庭局

保育課長 唐澤 剛 殿

社) 全国私立保育連盟
会 長 黒 川



保育総合施設に関する意見書の提出について

謹 啓

日頃より児童家庭福祉施策並びに保育事業の充実向上について格別の御尽力を賜り厚く御礼申し上げます。

さて、貴職におかれましては、この度の総合施設に関する検討を鋭意進められていることについて、深甚なる敬意を表する次第であります。

総合施設は次世代育成支援施策推進の核となすべきものであり、その意味からも私たち民間保育園の関係者は、その具体化に向けた検討に対して大きな期待と強い関心をもって臨んでいるところです。

つきましては、このほど当面最重要と考えます事項に絞って、標記の総合施設に関する当連盟としての意見を別添のとおりとりまとめました。何卒その趣旨をお汲み取り下さり、特段のご高配を賜りますよう、本連盟会員の総意をもって強く要望申し上げます。

敬 具

保育総合施設に関する意見書

平成16年 6月 9日
(社) 全国私立保育園連盟

○ 総合施設問題に臨む基本的な考え方

総合施設の創設は、昨年6月、幼保一元化問題と一般財源化問題の中から急浮上したものであることから、保育所現場では不安・懸念の声が強い。現在の政治の流れの中では、新しい「総合施設」が現行の保育所の基準を下回る託児施設となり、保育の質を下げ保育制度を大きく崩す危険性も大きい。そうならぬことを強く願い、この問題を通して現状よりもより良い方向に向かうことができるように積極的に考えていきたい。

この問題を考えるとき必要なことは、子どもと子育てをめぐる現状を原点のところから見つめ、そこから出発することである。

家庭・地域の子育て力の著しい低下から、我が国の子どもの育ちは、かなり危機的な状況に置かれている。少子化が大きな問題となっているが、子どもの育ちの質が実はもっと心配な状況である。

一方、保育施設も、質の低下の危機にさらされている。保育所はこれまで「児童家庭福祉」の考え方の下で「養護と教育が一体となったもの」として保育の質を高めてきたが、近年「親の就労保障のための託児施設」としての社会的要請に効率的に応えようとする規制改革の流れによって著しく荒らされようとしている。

また、幼稚園は「幼児教育施設」としての評価を得て来たが、とくに私立幼稚園の場合、厳しい市場競争にさらされ、「託児施設」としての機能を合わせ持ち始めている。

「児童家庭福祉」の視点を欠いたままでの「託児施設」への傾斜は危険である。

こうした危機的な状況から道を拓くためには、福祉と教育という、これまで分立して来た二つの分野が、近い将来の統合も視野に入れて共に「次世代育成支援」に当たるという考え方を思いきって打ち出すべき時に来ているのではないか。「保育総合施設」を、この考え方に沿った試みの一歩として位置づけてはどうか。

もう一点、これまで社会的な支援が立ち遅れていた、家庭で育てられている0～2歳児とその家庭への支援の強化が緊急に必要である。この分野では、この年齢の子どもの保育について蓄積のある保育所が力を発揮することが求められているが、とくに、新たに創設される「保育総合施設」は、こうした機能も併せ持つ施設となる必要がある。

○ 「保育総合施設」の具体的な在り方

上記に述べた基本的な考え方が重要であり、具体的な問題は比較的柔軟に考える必要があるが、具体的な在り方について、私たちの考えを以下に示してみたい。

（「新しい第3の施設」として求められる三つの機能）

1. 既存の保育所、幼稚園と並立する新しい第3の施設として創設し、下記の三つの機能をあわせ持つ総合施設とする

- ① 既存の保育所がもっている「保育に欠ける子」を対象とする保育の機能
- ② 既存の幼稚園がもっている全ての幼児に開かれた幼児教育の機能
- ③ 全ての在宅子育て家庭（とくに0～2歳児）への子育て支援機能

（現行の保育所、幼稚園の基準の高い方の基準を適用）

2. 保育総合施設を、質の高い施設とするために、職員の配置、施設等の最低基準は、原則として、現行の保育所、幼稚園の基準の高い方の基準を適用すべきである。調理室必置の基準は、保育総合施設においても保持すべきである。保育者の資格については、全ての保育者が保幼両資格を持つことは要求されないが、3歳未満児の保育に当たる保育者は保育士の資格を持つ必要がある。

（地域に密着した小規模な施設が可能なように）

3. 「総合施設」というと、とかく大規模な施設を想定しがちであるが、本来、子どもの施設にとって規模が大きいことは必ずしも好ましいことでなく、地域の育児力を高める機能を果たすためにも、むしろ地域に密着した小規模な施設を想定すべきである。過疎地域等子どもの少ない地域においても小規模な保育総合施設が成り立つような配慮をする必要がある。

（要保育認定による入所と自由な入所決定による入所の共存）

4. 「保育に欠ける子」を対象とする保育の機能と全ての幼児に開かれた幼児教育の機能を一定の定員内で共存させるためには、定員内の一定部分については保育所と同様に市町村行政による要保育認定と優先度の判定を経た入所が必要であり、同時に、定員内のある部分については施設による自由な入所決定を可能とする必要がある。

（保育費用は国が決める最低の基準に基づいて市町村で決定する）

5. 保育総合施設にかかる保育費用は、現行の保育所に保障されている水準、私立幼稚園に保障されている水準を下回るべきではなく、国が決める最低の基準に基づいて市町村で決定する。保育費用の一部となる保護者負担についても同じであり、自由価格制はとるべきではない。

(在宅子育て支援として備えるべき必須機能)

6. 保育総合施設が「在宅子育て支援」として備えるべき必須機能は、ひろば機能、一時保育機能、ケースマネジメント及びコーディネート機能。その他、オプション機能として様々な地域子育て支援の機能が望まれる。

(ソーシャルワーカーを配置するための基本的費用の必要)

7. 「在宅子育て支援」のための費用は、基本的な費用として公費から支払われるものと、個々の事業に応じて公費から補助されるもの及び利用者が負担するものがある。基本的な費用の中には、ソーシャルワーカーを配置する費用が含まれる必要がある。

(設置主体は、市町村、社会福祉法人、学校法人の三者に限定するべき)

8. 新たに創設される保育総合施設の質の高さを確保するため、保育総合施設の設置主体は、当面、市町村、社会福祉法人、学校法人の三者に限定するべきである。

(「保育に欠ける」規定の在り方について)

9. 「保育に欠ける」の規定は、福祉機能を維持するため、保育所においても新しい保育総合施設においても引き続き維持する必要がある。ただ、家庭に保護者がいても、例えば障害をもつ子ども、ひとり親家庭の子ども、育児能力に欠ける家庭の子ども等も含めるなど、その範囲を広げる必要がある。

(保育総合施設と保育所、幼稚園の条件等のバランスを保つ必要性)

10. 三者の並立が長く継続したものになるかどうかはともかくとして、当面、三者が並立することが前提であるから、利用者に不公平感が生じないように、保育総合施設と保育所、幼稚園とが、その条件等においてバランスを保つ必要がある。

(地域の状況に対応できる柔軟な制度の必要性)

11. 子どもと家庭をめぐる状況は、地域により大きなちがいがあある。新しい保育総合施設の制度は、様々な地域の状況に対応できるような柔軟な制度設計でなければならない。

(既存施設との共存の必要性)

12. 「福祉と教育という二つの分野が、近い将来の統合も視野に入れて共に次世代育成支援に当たる」という考え方に沿った試みの一歩としての保育総合施設を提案したが、保育所にせよ幼稚園にせよ、その在り方は地域や個々の施設の歴史により様々であるから、既存の施設が新しい保育総合施設に無理に吸収されたり淘汰されたりするようなことがあつてはならない。

○ 引き続き検討すべき課題

(教育、養護、保育、幼児教育等の概念の整理見直しについて)

13. 総合施設の創設で懸念されることの一つは、「幼児教育」の機能をもつ施設は新しく創設される総合施設と幼稚園のみで、保育所にはそれはないといった誤った見方がなされることである。

保育所における保育は「養護と教育が一体となって豊かな人間性を持った子どもを育成する」営みであり、教育機能をその中に含んでいる。むしろ私たちは、学齢期以上の子どもの教育と乳幼児の教育の大きなちがいは、それが養護と一体のものとしてなされなければならない点にあると考えている。例えば食育の機能は重要である。

「幼稚園は教育施設、保育所は福祉施設」といった線引きがなされてきた不幸な長い歴史によって、教育、養護、保育、幼児教育といった概念が混乱したまま来ており、その整理見直しは容易でないが、新設される保育総合施設は、この混乱をそのまま引きずるのではなく、福祉と教育という二つの分野が接点をもつことによって、この混乱した状況を実践的に整理し見直していく場としてとらえる必要がある。

(保育費用の一元化への検討について)

14. 保育総合施設という以上、そこに支払われる保育費用が「保育所機能は保育所体系から、幼児教育機能は幼稚園体系から」ということはありえず一元化されたものとなるだろう。従って、その具体的な仕組み、公費としての性格、財源などについての検討が不可欠である。その場合に、既存の保育所、幼稚園との均衡を図る上からも、保育所についても既存の体系について変更が必要となるかもしれない。そのことも含めた検討が必要である。

なお、これは一般財源化を前提とした補助金統合化を意味するものではない。

(次世代育成支援への社会的資金投入拡大について)

15. 新しい保育総合施設、及びそれを含めた新しい児童家庭福祉と幼児教育の体系が、これまでの水準を下回るものであってはならないのは無論のこと、「保育に欠ける」の範囲の拡大、全ての幼児への教育権の保障、在宅子育て家庭への社会的支援の拡大などの考え方を含む以上、財源の拡大は不可欠の要件である。

その具体的な方法については私たちの考え得る範囲を越えるが、こうした構想が大きく実を結ぶためには、現在欧州諸国と比べてあまりにも少ない次世代育成支援への社会的資金投入を大きく拡大していく必要がある。