

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 国会会議録抜粋

I 総論

1 法律の提案理由及び概要

○国務大臣（小坂憲次君） このたび、政府から提出いたしました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案について、その提案理由及び内容の概要を御説明申し上げます。

我が国における急速な少子化の進行並びに家庭及び地域を取り巻く環境の変化に伴い、保護者の就労の有無等にかかわらず、小学校就学前の子供の教育及び保育に関する多様な需要に適切、柔軟に対応できる新たな枠組みが求められているところであります。

この法律案は、こうした状況にかんがみ、地域において子供が健やかに育成される環境が整備されるよう、認定こども園に係る制度を設け、幼稚園及び保育所等における小学校就学前の子供に対する教育及び保育並びに保護者に対する子育て支援の総合的な提供を推進するための措置を講ずるものであります。

次に、この法律案の内容の概要について御説明申し上げます。

第一に、幼稚園又は保育所等のうち、就学前の子供に対する教育及び保育を一体的に提供とともに地域における子育て支援事業を実施するものは、都道府県知事から認定こども園としての認定を受けることができることとし、その認定の基準については、文部科学大臣と厚生労働大臣が協議して定める基準を参考して都道府県が定めることとするものであります。

第二に、認定こども園に関する特例として、幼稚園と保育所とが一体的に設置される認定こども園については、その幼稚園及び保育所の設置者が学校法人又は社会福祉法人のいずれである場合にも、児童福祉法及び私立学校振興助成法に基づく助成を受けることができるよう、これらの法律の特例を規定するとともに、認定こども園である保育所については、その設置者と保護者との直接契約による利用とし、入所する子供や保育料の決定を保育所の設置者が行うことができるよう、児童福祉法の特例を規定する等の措置を講ずるものであります。

以上がこの法律案の提案理由及びその内容の概要であります。

(平成18年4月12日 衆・文部科学委員会)

(平成18年5月23日 参・文教科学委員会)

2 制度化の背景

○副大臣（馳浩君） 近年の急激な少子化の進行や家庭、地域を取り巻く環境の変化に伴い、就学前の子供の教育、保育等に関するニーズは多様化しており、次のような課題が指摘されておりました。

保護者が働いていれば保育所、働いていなければ幼稚園となり、保護者の就労の有無で利用施設が限定されるため、就労形態が多様化する中、就労を中断あるいは再開しても継続して利用することができない。少子化の進行により、子供や兄弟の数が減少する中、子供の健やかな成長にとって大切な集団活動や異年齢交流の機会が不足している。特に地方では、保育所、幼稚園別々では子供集団が小規模化する状況がある。都市部を中心に二万三千人もの保育所待機児童が存在する一方で、幼稚園の利用児童はこの十年間で十万人減少しており、既存施設の有効活用による待機児童の解消が求められている。核家族化の進行や地域の子育て力の低下を背景に、幼稚園にも保育所にも通わず、家庭でゼロ歳から二歳の子供を育てている者への支援が大きく不足している。

今回の認定こども園の制度に関しては、(中略)子供の視点に立って、就学前の子供に対する教育及び保育と地域における子育て支援を総合的に提供する機能を備える施設を認定こども園として認定する制度を設け、子供が健やかに育成される環境の整備を図るものであります。こういった経緯から法案を提出させていただいたところであります。

(平成18年6月6日 参・文教科学委員会)

3 認定こども園制度化のメリット

○大臣政務官（有村治子君） 今般の認定こども園の制度化によっては、（中略）保護者が就労の有無によっても子供が施設を変わる必要がない一貫した教育、保育を受けられる、また、子供の健やかな育ちにとって大切な集団活動、異年齢交流の機会や規模が確保される、待機児童の解消がねらえる、また在宅の子育て家庭への支援も含む地域のコミュニティーの子育て支援あるいは子育て力が増すということを期待しております。

（平成18年6月6日 参・文教科学委員会）

○副大臣（馳浩君） 認定こども園となることにより、施設にとっては大きく六点、以下のようなメリットが考えられ、周知していくことを準備しております。

一つ、認定こども園の名称は認定を受けた施設のみ使用できることとすることにより、教育・保育機能及び子育て支援機能が確保された施設である旨を地域住民に対して示すことができる。二つ目、幼稚園と保育所とが一体的に設置されている施設について、学校法人が保育所を設置する場合、現在は保育所の運営費は補助されるものの、保育所の施設整備費は補助されないが、学校法人が幼保連携型の認定こども園を運営する場合は、保育所部分について新たに施設整備費が補助されること。社会福祉法人が幼稚園を設置する場合、現在は幼稚園の運営費及び施設整備費は学校法人化を前提としなければ補助されないが、社会福祉法人が幼保連携型の認定こども園を運営する場合は、幼稚園部分について幼稚園の運営費及び施設整備費が補助される。三点目として、認定こども園として幼稚園と保育所とが一体的に設置される場合には、幼稚園又は保育所の認可定員の引下げ等の基準の弾力化を図ることとしており、幼稚園、保育所の双方の認可を有するこうした一体化施設の運営を行いややすくなる。四点目として、幼稚園型にとっては、子育て支援の充実や適切な基準の下における長時間保育の実施を地域住民に対して示すことができるというメリットがある。五点目として、保育所型にとっては、直接契約となることでより多様な保育サービスを提供できるようになる。六点目として、少子化が進行している地域における公立幼稚園、公立保育所の統合を容易にし、運営の効率化を図ることができるなど、こうしたメリットをしっかりと周知し、制度の普及を図つてしまいりたいと考えております。

（平成18年6月6日 参・文教科学委員会）

4 幼児期の教育・保育、子育て支援に対する基本的な考え方

○小坂国務大臣 幼児期における教育、保育というものが、その人の人生を左右するような、そういった影響を与える時期でございますから、国としても、そして地域、家庭、学校、あるいは幼稚園、保育園、こういう機関と地域と家庭が連携をしながら、幼児期においては特に家庭がその基本的な場でありますけれども、第一義的な責任は保護者が負うということになってまいりますけれども、それを地域、社会全体で支援をしていくという体制が必要であろうと考えております。

そういう意味で、教育、保育の充実を図ることが必要でございますから、幼稚園、保育園がそれぞれの役割に従って機能を発揮していくこと。また同時に、子育てに対して今日的な大きな課題は、保護者であるお父さん、お母さんが働く環境というものについても、家庭を取り巻く環境というものについても、働き方というものについて、やはり見直しを行っていくことが必要なんではないかというふうに考えております。また同時に、地域の子育て支援という機能を充実してお母さんやお父さんを応援してあげなきゃいけない。

そういう意味のことを踏まえて、そういう基本的な考えに立って、厚生労働省を初め関係各省と連携をしながら、文部科学省としても、幼児期における教育、保育の問題に真剣に取り組んでまいりたいと考えております。

（平成18年4月21日 衆・文部科学委員会）

5 幼稚園、保育所を通じた機能の強化

○国務大臣（小坂憲次君） これまでも幼稚園教育要領と保育所保育指針の整合性の確保や、幼稚園教諭免許と保育士資格の併有促進などによりまして、幼稚園、保育所を通じた教育・保育機能の強化に努めてきたところでございます。

認定こども園においては、教育機能と保育機能の双方の充実が求められることから、この制度の実施を契機として幼稚園と保育所の関係者の意見交換や相互の交流が更に進められ、それぞれが積み上げてきた経験の共有が更に促進されることになると考えておるわけでありまして、その結果、

認定こども園はもちろん、すべての幼稚園、保育所を通じた教育・保育機能の一層の強化が図られることになると期待をいたしております。

また、認定こども園におきましては、地域の子育て支援を必須の機能としていることから、幼稚園、保育所を通じた子育て支援機能の充実も期待されるところでございます。

このように、幼稚園、保育所を通じた教育、保育並びに子育て支援機能の強化に向けて、厚生労働省と協力しながら制度の充実を図ってまいりたいと存じます。

(平成18年6月6日 参・文教科学委員会)

6 幼保一元化との関係

○国務大臣（小坂憲次君） 私どもは、幼児期の多様な教育、そして保育のニーズに適切に、また地域のニーズにも対応できるようするためには、制度そのものを一元化して一律な対応を求めるよりは、地域の実情をつぶさに見た上で、利用者のための新たな選択肢を提供することが重要ではないかと、こう考え、今般の法律案は、こうした基本的な考え方の下に、教育、保育及び子育ての支援を総合的に提供する機能を持つ施設を都道府県知事が認定こども園として認定する仕組みとしたものでございます。

したがいまして、今回の法律案によりまして、幼稚園、保育所を認定こども園に統合しようとするものではなくて、今後とも、幼稚園、保育所、そしてそれに加えて認定こども園が、それぞれ相まって、地域の実情を把握した上でそこに合った制度として就学前教育・保育機能が提供されるように、そういう機能の充実を一層図ることを期待して制度設計をしたものでございます。

(平成18年6月6日 参・文教科学委員会)

II 認定こども園の認定

1 認定権者

○錢谷政府参考人 認定こども園は幼児教育機能と保育機能の双方の機能を有するものでございまして、両者を適切に判断できるのは幼稚園、保育所双方の認可権限を有する都道府県であると考えられることから、認定につきましては都道府県知事が行うこととしているものでございます。

ただし、保育行政において、政令市、中核市が保育所の認可も含めまして主体的な役割を担っていることを踏まえまして、都道府県知事が保育所等を認定こども園として認定する場合には、法律の十一条第一項の規定によりまして、政令市、中核市に協議すべきものとしているところでございます。

また、都道府県による認定基準の策定に際しましては、政令市、中核市の意向に配慮するよう促してまいりたいと考えております。

(平成18年4月28日 衆・文部科学委員会)

2 認定基準の基本的考え方

○政府参考人（錢谷眞美君） 認定こども園につきましては、一定の質を確保した上で地域の実情に応じた対応が可能となるように、その認定基準につきましては国が定める指針を参照して都道府県が条例で定めるということにいたしております。この場合、保育に欠ける子供も欠けない子供も受け入れ、教育、保育を提供する及び子育て支援事業を実施をするというこの二点につきましては、認定こども園としての基本的な機能でございますので、これは法案の規定により全国共通に確保されるものといったしております。

そこで、認定基準に関する国の指針の内容としては、以上の点を踏まえまして、次のような項目について定めることを考えております。第一が職員の配置でございます。第二が職員の資格、第三が施設設備、第四が提供される教育、保育の内容、第五が保育者の資質向上等について、第六が子育て支援について、第七が安全を含む管理運営等についてでございます。

都道府県におきましては、この指針を参照をしていただきまして、条例により、これらの項目については必ず何らかの基準を置いていただくということになると考えております。なお、各都道府県が認定基準を策定をする際には、この国の指針を参照しつつ、地域の実情に応じて、質の確保の観点から都道府県議会等で十分御審議をいただいた上、策定をしていただくということになるわけでございます。

こうした質を確保しつつ、地域の実情に応じた対応を可能にする認定こども園制度の趣旨について、利用者の方に混乱を招かないように私どもも十分周知を図ってまいりたいと考えております。

(平成18年6月6日 参・文教科学委員会)

3 国の指針と質の確保

○錢谷政府参考人 認定こども園につきましては、地域の実情に応じて柔軟に対応できるように、幼稚園、保育所いずれの認可も有しない地方裁量型も含めまして、四つの類型を認めることとしているわけでございますが、国として支援をし推進すべき教育、保育の水準は、基本的に現在の幼稚園、保育所の水準であると考えております。

このため、認定基準に関する国の指針におきましても、例えば、三歳から五歳児の職員配置については、幼稚園と同様に学級ごとに職員を配置しつつ、長時間利用する子供については、保育所と同様の職員を確保し、個別対応が可能な体制とする、教育保育の内容につきましては、幼稚園教育要領、保育所保育指針の目標が達成されるよう教育、保育を行うなど、幼稚園、保育所双方の水準を満たすことを基本として定めることいたしているところでございます。

(平成18年4月28日 衆・文部科学委員会)

III 行政体制

1 国の行政体制

○国務大臣（小坂憲次君） 今回の認定こども園制度につきましては、ただいま御指摘のように、文部科学省と厚生労働省がしっかりと連携をしていくということでスタートをさせていただくわけでございます。多様化する就学前の子供の教育及び保育のニーズに適切かつ柔軟に対応できるように、新たな枠組みとしてこのような制度を設けさせていただくことにつきまして、文部科学省と厚生労働省が連携協力して教育行政と福祉行政、そして総合的な展開を図っていくことが必要だと思っております。

具体的には、両省は協力して幼保連携推進室を設け一体的な事務処理体制を取るなどの措置を行って、両省で緊密、連携協力を図りつつ制度の適切円滑な施行に努めてまいりたいと存じます。

(平成18年5月23日 参・文教科学委員会)

2 地方の行政体制

○副大臣（馳浩君） 認定こども園制度を円滑に実施していくためには、利用者や施設の立場に立って窓口事務などの一本化を図ることが重要であると考えております。このため、法律案においても地方自治体の関係機関間の連携協力義務を規定しているところであります。これは法案の第十一條第二項のところでございます。これに基づいて、幼児期の教育、保育に関する保護者向けサービス窓口の一本化、認定こども園の認定申請及び幼稚園、保育所の認可申請の受付窓口の一本化、補助金申請窓口の一本化などの事務の一元的な対応が図られるように促してまいりたいと思います。

また、都道府県と市町村の関係については、基本的には都道府県においても市町村においても窓口を設けていただくようにしつつ、両者がしっかりと連携をして、認定こども園の認定など、都道府県が権限を有する事項については、市町村や特別区が相談に応じた場合にはしっかりと都道府県につないでいただけるように、また保育の実施にかかる事項など、市町村や特別区が権限を有する事項については、都道府県が相談に応じた場合にはしっかりと市町村につないでいただけるよう促すとともに、地域の実情に応じて認定事務を市町村や特別区を経由して行うなどの工夫も促してまいりたいと考えております。

(平成18年5月30日 参・文教科学委員会)

IV 財政措置

○国務大臣（小坂憲次君） 国の財政措置は、幼稚園、保育所の認可を受けた施設に対して行うこととしております。幼稚園と保育所が一体的に設置される認定こども園については、幼稚園や保育所

が円滑に移行し地域のニーズに柔軟に対応できるよう、財政措置の特例等を講ずることとしております。

(平成18年5月19日 参・本会議)

○白石政府参考人 質の確保という観点から、保育に関する国の財政措置は保育所、それから幼稚園につきましては幼稚園、それぞれの認可を受けた施設に対して行うということで、国の財政措置は今の基準以上のものとして、それぞれ認可を受けているものに対して補助をするということをすることによりまして、いわゆる地方裁量型の認定こども園として認可を受けていない施設に、一方的に活用がシフトする事がないようにというふうに配慮いたしたいと考えております。

(平成18年4月28日 衆・文部科学委員会)

V 利用形態、児童の受け入れ

1 児童福祉法の特例

○白石政府参考人 認定こども園におきましては、直接契約ということで、施設による利用料設定が可能ということになるわけでございますが、その認定こども園が保育所の場合を御説明いたしますと、保育所である限りにおきましては、保育に欠けると市町村が認めたお子さんについては、正当な理由がない限りその入所は拒めないわけでございますし、また、サービスの提供に要した費用を勘案して、保護者の家計に与える影響も考慮して決めるときとされておりますその利用料、自由に設定ができるものの、その考慮して決める利用料の設定が不適切であるというふうに市町村が判断した場合には変更を命じることができるというふうな形をとっておりまして、モラルハザードのようなことが起きないような仕組みにしているというふうに私どもは考えております。

(平成18年4月21日 衆・文部科学委員会)

2 公正な選考

○馳副大臣 低所得者の方、障害をお持ちの方が利用を申請するに当たって、まず基本的に入り口で排除されないような仕組みということと、そして、利用者が、希望の手を挙げる人が多ければ、やはり抽せんなのか、あるいは優先順位なのか、そういうことも公表して、周知の事実の中で選ばれていくんだということ、また、実際に認定こども園に入った後に所得が低くなってしまうという事態も想定されるですから、そういう事態にも十分対応していくようにということの配慮もあってしかるべきと考えております。

そういうことを含めての国の指針に基づいて、各都道府県で条例として決めていただいて、運営に入っていただく。(中略)入り口の部分というものは公平な形、透明性を持って運営されるようにスタートすることが重要である(略)。

(平成18年4月28日 衆・文部科学委員会)

VI その他

1 0~2歳児への対応

○政府参考人(白石順一君) 就学前のお子さんのうち三歳以上のお子さんにつきましては、その多くが幼稚園又は保育所のいずれかを利用してあります。これに対しまして、ゼロ歳から二歳児のお子さんにつきましては、待機児童の多くがこの年齢層であるというものの一方で、全体としましては、例えばゼロ歳児の九三%は御家庭で子育てをされておるというふうな実態がございます。

こうした状況を踏まえますと、ゼロ一二歳児の保育というのは認定の必須要件とはしない。確かにやっていただいて構わないんですが、必須ではなくて、むしろそういう在宅の子育て家庭への支援ということを考えれば、地域の子育て支援の提供ということを通じて子育てに応援をしていく施設になろうと。そのためには、地域の子育て支援の提供を認定の必須要件とするというふうなことにしたわけでございます。

これによりまして、それは確かにゼロ一二歳児の保育ということを通じた方がゼロ歳からの発達の連続性への考慮ということについてはより直接的になるわけではございますけれども、まずはこ

ういう子育て支援の提供というふうな形でゼロ歳からの発達の連続性というものに関する一定の考慮がなされるのではないかと、このように考えております。

(平成18年6月6日 参・文教科学委員会)

2 子どもの安全の確保

○政府参考人(錢谷真美君) 認定こども園における子供の安全の確保に関する事項につきましては、国の指針においてこれを定め、各都道府県の認定基準に盛り込まれるようにしたいと考えております。各施設類型を通じまして、いずれの施設類型であってもきちんと安全の確保が図れるよう努めてまいりたいというふうに考えているところでございます。

(平成18年5月30日 参・文教科学委員会)

○国務大臣(小坂憲次君) 地方裁量型につきましては、事故時の補償が適切になされるように、任意保険の利用などにつきまして国の指針で定めることにいたしたいと思っております。国の指針で定めると同時に、各都道府県の認定基準に盛り込むようにいたしたいと、このように思います。

(平成18年5月30日 参・文教科学委員会)

3 職員の資質向上

○副大臣(馳浩君) 認定こども園の子育て支援事業については、より専門性を重視した取組の強化を図っていくことが重要と考えております。

具体的には、子育て支援に必要な資質を高めるための研修モデル例の作成など、職員の専門性を高めるための研修の充実、臨床心理士など高度な専門性を有する者や専門機関との連携など、専門性向上に着目した取組について国が定める指針、通知などにより促してまいりたいと考えております。

(平成18年6月6日 参・文教科学委員会)

4 小学校との連携

○大臣政務官(有村治子君) やはり認定こども園を終えた子供たちは当然小学校へ入学することになるため、小学校教育との連携については体験や遊びを通じて学ぶことになっている幼児期の教育と、そして教科等の学習を中心とする小学校教育との円滑な接続が必要になってまいります。

具体的には、教育、保育の内容を工夫するほか、地域の小学校との交流活動や小学校教員との合同研修などを促して、園児、児童の交流、職員同士の交流などが有効であると考えております。

(平成18年5月23日 参・文教科学委員会)

○国務大臣(小坂憲次君) 幼稚園において幼児の学籍及び指導に関する記録としての指導要録の作成、そして進学先小学校への送付が法律上義務付けられているわけですけれども、一方で保育所においては、幼稚園における指導要録と同様の書類の作成義務がないわけですけれども、多くの施設において、保育経過記録といったようなわゆる指導要録に相当するものを、幼稚園の、同じような内容のものを書類が作成をされております。ただし、これらの書類については、必ずしも小学校への送付を義務付けられておりませんので、必ずしも送付されているとは限りませんけれども。

御指摘のような総合施設モデル評価委員会の報告等においても、小学校の連携の観点から、この指導要録あるいはこれに相当する保育所の保育経過記録などもできるだけ提供するような円滑な接続を図る必要があると指摘をしております。このことから、認定こども園における子どもの記録については、小学校との積極的な情報の共有を図るべく相互の理解を図っていくように私どもとしても指導をしてまいりたいと存じます。

(平成18年5月30日 参・文教科学委員会)

○国務大臣(小坂憲次君) 小学校への円滑な接続ということは大変重要なことだと思っております。そのような意味から、子供の発達や学びの連続性を確保する観点から、小学校教育への接続に向けて、保育における保育経過記録、また幼稚園の指導要録、この内容を含む様々な書類についてはできる限り様式の統一化を図るような、そういう努力をさせていきたいと思っております。

(平成18年6月6日 参・文教科学委員会)

5 幼保連携型の認定こども園に関する幼稚園・保育所の認可定員の特例

○国務大臣（小坂憲次君） 本来ならば、単独であれば10名では保育所を設置できませんけれども、幼稚園に併設することによって10名でも保育所の認可をするということになります。

また、保育所があるけれども幼稚園がないところで幼稚園児の皆さんが高い数いると、この場合、何人に対するかということは若干検討を要する部分がありますが、私としては、幼稚園が10人いれば保育所を設置できるんであれば、逆の場合も10名で幼稚園を設置できるようにすべきだろうというふうには私も考えているところでございまして、今検討を指示しておりますが、基準を最終的に明確にさせていただきたいと思っております。

（平成18年5月23日 参・文教科学委員会）