

「総合施設」についての意見

2004年6月15日

全日本教職員組合

経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003に基づく「就学前の教育・保育を一体として据えた一貫した総合施設」についての、現時点でのわたしたちの意見を述べます。

尚、具体的な内容についての論議が進んだ後、改めて関係者の意見を聴取されることを要望します。

1、国の公的責任を明確にした論議を求めます

わたしたちは、中教審幼児教育部会の「議論の整理」の冒頭にある「乳幼児期は、人間の一生において、きわめて大切な時期である。この時期のすべての子どもに、その発達段階にふさわしい生活や経験を通して人間形成の基礎を養い育てることは、われわれ大人の務めである」という記述は、これから述べる意見と共有できる認識であると考えます。

こうした認識は、同文書でも取り上げられている「児童の権利に関する条約」にも合致します。「児童に関するすべての措置をとるに当たっては、・・・児童の最善の利益が主として（第一義的に）考慮されるものとする。」という国際条約のこの条文は、乳幼児の問題を論議する土台にも据えられるべきものです。そうした立場から、この「総合施設」が、「経済財政運営と構造改革」の具体化として出されたことについて、その出発点において「子どもの最善の利益」の観点から乳幼児期の施設のあり方を考える立場と矛盾していることを指摘しないわけにはいきません。

幼稚園のもとになる教育基本法と学校教育法、保育所のもとになる児童福祉法は、それぞれ教育と保育における国の公的責任を明記しています。この間、問題となっている「幼保一元化」は、子どもの教育を受ける権利を等しく保障するという教育の機会均等から離れて、それぞれの規制の低い方に水準を合わせ、国の財政責任を後退させ、さらに民間企業に新たな市場（利潤追求の場）を提供する保育・教育の切り捨ての方向で進められてきたことに、強い反対の声が広がっています。こうした中で、新たに出された「総合施設」が、施設設備をはじめとした設置基準等においてもこれと同じ方向性を持てば、保護者・国民の願いと反することになります。

私たちは、乳幼児期の施設の在り方について、国の公的責任を明確にした議論が必要だと考えます。

2、乳幼児期の発達保障と、切実に求められている諸課題の解決について

わたしたちは、専門職として公立・私立の幼稚園で日々子どもたち・保護者の方々と接する中で、次の課題を行政の力で解決することが切実に求められていると考えます。

① 職員配置・施設設備の改善は、緊急の課題

これまでの経験では理解しづらいほどの様々な「育ちそびれ」を抱えた子どもたちが増大しています。その背景に、長引く不況の中でリストラや経済的困難など社会の様々なゆがみが若い世代の家庭を直撃し、安心して子育てをする土台が崩される状況の広がりがあります。したがって、今まで以上に一人ひとりの子どもとゆとりを持って接したり保護者の子育ての悩みの相談に応えられる職員配置・施設設備の改善は、緊急の課題です。

② 保護者の願いに応えた幼稚園・保育園の充実を

多くの保護者は、時代が変わっても「わが子が健やかに育ってほしい」「子育てに夢を持ちたい」と願っています。ところが現実には多くの悩みや不安を抱えています。わたしたちは今年9000名を越える乳幼児の保護者（幼保の枠を越えて）アンケートを実施し分析中です。別紙資料をご覧くださいと思います。「子育てや環境について不安に思うこと」の問いへの回答で、1位は「忙しくて子どもと関わる時間が減った」、2位「子どもが病気でも休めない」、3位「急な用事に子どもを預かってもらえないところがない」、4位「子どもといてイライラしてしまう」となっています。自由記述欄には「心配で子どもだけで外遊びに出せない」などの声も目立ちます。今、安心して子どもを産み育てる条件整備は緊急の課題です。こうした保護者の願いに応える方策は、幼稚園・保育園の壁を取り払うことではなく、それぞれを充実させることだと思えます。

③ 解決すべき具体的な課題と、「総合施設」の議論とのかかわり

○対象児と形態について

保育所待機児童が増大する中で、保育所の増設でこれに応えるのではなく、幼稚園の場において必要な条件整備のない安易な「延長保育」「預かり保育」「2歳児入園」の政策が各地で行われています。その結果、「園庭の使い方ははじめ遊びの制限をせざるを得ない」など子どもの発達上の困難が増大しています。こうした問題が「総合施設」の中に制度として持ち込まれれば、課題解決に逆行することになります。少子化の今こそ、幼稚園・保育園の充実のチャンスであり、安心して子育てができる条件整備になると考えます。また、議論の中で出されている直接入所制度は、保護者負担や障害児の入所の障害になるという面でも大きな問題があると考えます。

○教育・保育の内容について

わが国の幼稚園・保育所は、豊かな実践の成果を歴史的に蓄積してきました。その成果をふまえながら、幼・保・小の保育・教育関係者や自治体の関係者、保護者の連携を強めることで教育・保育内容の一層の充実がはかられます。そして、子どもの教育を受ける権利を等しく保障するために、どのようなカリキュラムが必要かは、現場の実践の中から子どもの発達課題に即してつくられるべきものです。

そうした現場の取り組みを援助するために行政に求められていることは、次の項で述べる条件整備です。子どもの発達課題を何よりも大切にして、「幼児教育の機会の拡大」のモデル事業として「総合施設」という枠組みづくりの論議が先行しないようにすることが大切

だと考えます。

○施設設備・職員配置について

今日、全国の42道府県が義務教育段階において少人数学級に踏み出しています。小学校で30人学級が導入されつつある中で幼稚園の定数が35人、保育所の4・5歳児が30人という現状は、国の責任で早急に改善すべきです。「総合施設」の検討過程においてこうした定数の問題は具体的に出されず、「地域の実情に応じて」「最低限必要とされる基準」などの意見が出されていることに危惧を感じます。

社会保障審議会児童部会の意見の中で、「総合施設における基準は幼稚園、保育所のいずれか緩い方に合わせるべきという総合規制改革会議の考えでは、労働条件が悪くなり、職員が定着しない。子どもの最善の利益を考えれば、職員に安定した労働条件を確保することが必要」とあります。実際、この意見が心配しているように保育所の設置基準にある調理室が、総合規制改革会議の経済効率第一の考えで「緩い方」にあわせてなくされる方向に論議がすすめば、保護者の願いに逆行するものになります。先にあげた保護者アンケートでも、下記のように保護者のみなさんが食材の種類や質、添加物などに気をつけ、手作りで安全な食事に高い関心を持っていることがわかります。

問. お子さんの食事でご気をつけていることを2つ選んで下さい。(13項目より)
答. 1位 食材の種類や質 4598人 2位 手作り 2709人 3位 好き嫌い 2459人
4位 食事中はテレビを消す 1936人 5位 添加物 1475人

○公的責任について、保護者・現場の声をふまえた議論を

今まで述べてきたように、教育基本法と学校教育法、児童福祉法に明記された教育と保育における国の公的責任を果たすことが乳幼児の発達保障にとって必要です。この間の議論の中で「費用負担の在り方については、・・・不均衡な状況の是正・・・検討を行う・・・」という意見も出されています。しかし、低い方に水準を合わせたり、「不均衡是正」の名で、財政負担を国から地方へ、また保護者へと転嫁し、後退することがあってはなりません。

保育所運営費の一般財源化、規制緩和による公立保育所の民間委託、民営化の促進などの政策の流れの中で、平成18年度実施をめざす「総合施設」の議論が行われています。幼稚園、保育所に次いで第3の施設として「総合施設」が平成18年度制度施行が検討されています。それが現行より低い水準としてスタートすれば、それは財政削減のモデルにはなっても子どもの幸せを願って保育・教育に携わってきた人々、保護者から歓迎されません。

今年1月、国連子どもの権利委員会は、日本政府に2回目の勧告を出しました。そこでは、「子どもの最善の利益」のために、諸政策を子どもや市民社会とともに継続的に見直すこと、また子どもに影響を与える事柄に子どもの意見の尊重と参加を強く求めました。乳幼児は、自ら言葉によって施策に意見表明は出来ません。だからこそ、子どもの一番身近にいる保護者・そして日々子どもに接している現場の教職員の意見を尊重し、その声を受け止める方策が不可欠と考えます。

年齢	人数
6歳	1697
5歳	2316
4歳	1982
3歳	1450
2歳	1149
1歳	836
0歳	181
NA	36
	9647

回答者のお子さんの年齢

《アンケートのお願い文より》

この全国アンケート活用して、保護者のみなさんとごいっしょに次のようなとりくみをすすめたいと思っています。

- みなさんの「子育て」の実情、悩み、不安、願いを集め、国や自治体、保育園、幼稚園などの関係者に届け、話し合いをすすめます。
- 「幼保一元化」や「多様な子育て支援」など今後の育児・保育政策の検討に対して、「子育て中の親・保護者の声」として反映させたいと思います。また、「子育てについてのシンポジウム」(仮称)等を開催し、世論やマスコミへのアピールにも活用させていただきます。

⑩子育てや子育て環境について、不安に思うことがあったら、3つまで選んで下さい。

	人数	%
ア どう子どもと関わったらよいか分からない	412	2.8%
イ 子どもといてイライラしてしまう	1,672	11.5%
ウ 家族で子育てについて意見が違う	842	5.8%
エ 身近に子育て相談できる人がいない	260	1.8%
オ 親同士の付き合い方が分からない	722	5.0%
カ 子どものことを考える余裕がない	306	2.1%
キ 忙しくて子どもと関わる時間が減った	2,913	20.0%
ク 賃金やリストラなど働く条件の変化が生活や子育てに影響を与えている	1,047	7.2%
ケ 土曜・日曜日の出勤が増え子どもと過ごす時間が減っている	1,427	9.8%
コ 子どもが病気でも休みにくい	2,179	15.0%
サ 急な用事に子どもを預かってもらえないところがない	1,924	13.2%
シ その他	846	5.8%
	14,550	

これからの乳幼児教育と総合施設に関する考え方

2004年6月17日

日本教職員組合

中央執行委員長森越康雄

現在、就学前の乳幼児は、行政上違う管轄で展開される教育と福祉、実態としては幼稚園と保育所との区分の中で生活している。乳幼児期の子どもが保護者の生活時間、都合で違う場所で育つという二元体制は、地域の小学校に入る前期の子どもの育ちにとって、問題があると考えてきた。私たちは、子どもの関わりを育て、地域のおとなが子どもの育ちを見守る地域の教育体制をつくる必要があると考える。就学前の子どもにふさわしい保育と教育の場が等しく保障されることは、子どもの権利であり、私たちの願いである。現代の子どもや保護者の抱える問題を克服するにふさわしい総合施設を地域に作り出すことに私たちは賛成である。そのためには、下記のことを最低限必要と考える。

1. 幼稚園教育要領と保育所保育指針を合わせた保育と教育をひとしく0歳から就学前までの子どもに保障できる保育内容を作ることが必要である。

小学校での教科教育を乳幼児期におろすことや、短時間の幼稚園教育をそのまま長時間化することや、年齢を0歳までおろすといった安易な方法は問題である。これまで保育所で培われた0歳から2歳までの一人ひとりに丁寧に対応した乳幼児教育を土台に、3歳以上の仲間との楽しい遊びをとおした幼児教育を積み上げた新しい保育内容を作り出さねばならない。

現在各自治体立幼稚園は再編統合、廃止が急速に進んでいる。これまで100年以上続けられてきた公立幼稚園のとりくみが消えて行くことは教育界全体の損失である。地域の施設を有効に活用し、地域の創意工夫によって、乳幼児期の子育てに苦しみ悩む保護者に、幼稚園で積み重ねられてきた、自ら関わり遊ぶことを通じて学ぶ幼稚園教育を有効な方法で提供する必要がある。

2. こうした内容を実現するには幼稚園設置基準と児童福祉施設最低基準に照らして、より高い基準を設定する必要がある。

3. 在園時間に長短あり、また多様な家庭環境を背負う子どもを相手にする総合施設は、複数の担当者が子どもにかかわることになる。その内容を充実したものにするためには、保育者の打ち合わせ時間を十分にとること、また翌日の保育準備時間を勤務時間内に保障できる体制が必要である。これまでの幼稚園と保育所の一体化事業から、成功のためにはこのことが必要な条件であることが明らかになっている。
4. 資格・免許については、幼稚園か保育所に勤務し、いずれかの資格・免許を持っている人には一定の研修を保障して、両方の資格・免許を取得することができるような配慮が必要である。
5. 幼稚園教諭に義務付けられている研修制度は重要である。総合施設では特に日常的な研修が重要になる。すでに一体化施設では必要であることが実感され、現在、幼稚園で実施されている以上の研修が、数年にわたって行われていることなどから、総合施設における研修は、今後十分な検討が必要である。
6. 公立幼稚園を有効活用して、0歳からの子どもの育つ場を新しく提供する可能性を総合施設で模索することには大きな期待をしている。
7. 総合施設の運営を含めて、幼稚園と保育所など地域にある乳幼児施設の保育内容の向上を促し、一元的に運営・支援していくための行政部署を、国や自治体に作る必要がある。
8. 地域における多様な施設を適切に保護者が選択するために、情報公開が重要になる。
9. 総合施設は、小学校との連携を十分におこない、相互に協力して子どもの育ちが円滑に行われるよう努力・運営することが必要である。

平成16年6月25日

「総合施設（仮称）」の在り方についての意見

全日本教職員連盟

就学前の教育・保育を一体として捉えた総合施設の創設は、地域によって幼児教育の機会が偏在している、親の就労等によって幼稚園教育を受けられない、保育所の待機児童が増加しているといった現状を見ると、幼児教育における量の拡大ならびに質の向上を促すために必要になってきている。しかし、真に子供のためになる制度の在り方を考えると、18年度実施までには、その内容について十分に検討をするべきである。

全日教連は、小学校就学前の重要な幼児期のよりよい教育の確立という観点から、今後の検討に対して以下のことを強く望む。

1 子供たちの健全な成長を第一に考えた新しい制度の確立

幼稚園と保育所は、今まで文部科学省と厚生労働省という違った監督官庁のもと教育及び保育が実施されてきた。そのため、総合施設の設置にあたっては、対象年齢や教育・保育内容及び時間、国及び地方公共団体の費用負担の問題等、摺り合わせが必要なことが数多くある。新制度の創設にあたっては、常に子供たちの健全な成長を第一に考える視点を持ち、施設の充実・円滑な運営のために所掌する監督官庁の一元化が必要である。

また、円滑な連携による幼児教育から小学校教育への一貫した教育の流れをつくることや、子供たちが生涯に亘って親や地域の人とよりよい人間関係を形成していくために重要な時期であることに十分に配慮して、論議をすべきである。

2 家庭と地域の教育力との回復

現在、子育てに自信を持たず過保護や無関心になりがちな家庭が見られたり、核家族の増加に伴い他人からの干渉を避ける家庭が見られたりするという傾向がある。そして、このような傾向が、家庭や地域の教育力の低下として大きな問題になっている。

このような状況を鑑み、総合施設が安易に長時間子供を預ける場所になることのないようにすることが大切である。基本的意義及び役割の中にも含まれているが、親同士のふれ合い、親と教師（保育士）や専門家との関わりの場を設けるなどして、総合施設に子育て支援のセンター的な役割を持たせることが必要である。そのためには、親の責任を明確にした上での具体的な計画が必要であり、育児休暇が取りやすい環境の整備も重要になってくる。

また、総合施設が地域に根ざした施設になるために、教育委員会が主体性を発揮するべきである。具体的には、地域のボランティアを導入したり、地域の小学校と親も含めて交流したりすることを積極的に進めるべきである。このような活動を通し、子供も親も地域社会の中で生活していることを実感し、地域の連帯感が増し、子育てが充実したものになると考える。

3 就学前に必要な教育の充実

幼児期は、就学前の非常に重要な時期であり、この時期に適切な教育を受けることは、子供の人格形成の上でも大きな意味を持つ。親の立場としても、4・5歳の幼稚園の就園率が6割近いことや、幼稚園に行かせたくても就労の関係でそれが叶っていない家庭の存在を考えると、幼児期に適切な教育を受けることを願っている。

現在、児童生徒の大きな課題である、学習意欲の低下の問題からみても、幼児期に学ぶことの楽しさを親子共に感じることは非常に重要である。

このような点から考えて、総合施設で1日8時間子供を預かった場合、幼稚園教育要領にしたがい1日4時間程度の教育時間を確保することは総合施設となっても必要だと考える。ただし、子供たちの豊かな心の育成の面から考えた時、一概に午前中4時間は教育、午後4時間は保育と分けてしまうのではなく、一週間、一月という長いサイクルも含め、家庭的な雰囲気の中で総合的に教育内容が盛り込まれることが大切である。

そのためにも、具体的な教育・保育の計画が、各施設において柔軟に行える制度の確立が必要である。