

## 総合施設に関する議論の整理

本資料は、中央教育審議会初等中等教育分科会幼児教育部会における「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」（以下、仮称として「総合施設」という。）に関するこれまでの議論の概要を整理したものである。

### 1 総合施設の基本的意義及び役割

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じて人間形成の基礎を養い育てることが、われわれ大人の務めである。

総合施設の構想に当たっては、生涯にわたる人間形成の基礎を培う幼児教育の観点を基本とし、総合施設が、幼児教育の機会を拡大するとともに、乳幼児期における親の関わりが子どものその後の人間形成に果たす役割の重要性にかんがみ、親の育児の肩代わりではない「親の育ち」のための子育て支援を推進する機能を有するものとなるようにすることが重要である。

このような基本的な認識の下に、規制改革や地方分権等の観点にも配慮しつつ、総合施設の基本的意義及び役割について、概ね次の3つの視点から議論が行われた。

#### (1) 幼児教育の機会の拡大

- 近年の子どもの育ちについては、基本的な生活習慣や態度が身についていない、他者との関わりが苦手、運動能力の低下などの課題が指摘されている。

このような課題が顕在化してきたことは、家庭や地域の教育力の低下の問題のみならず、これまでややもすれば、大人社会が優先され、必ずしも子どもの育ちの視点が重視されてこなかったという問題とも無関係ではない。

- このような問題を直視すれば、これからの幼児教育の在り方としては、生涯学習の始まりとして、人間形成の基礎を培う幼児教育の普遍的な役割と、家庭や地域の教育力の低下の状況も踏まえ、地域の様々な資源を結集し、家庭を支援しつつ、子どもの心身の発達を促すという幼児教育の今日的な役割（「失われた育ちの機会」の補完）との双方の役割を強化・充実していくことが求められる。

このような幼児教育の機会を、子どもが置かれている状況に関わらず、すべての子どもたちに提供していくことが重要である。

- 生涯学習の始まりとして幼児教育の役割を考える場合、幼児教育の中核を担う幼稚園がこれまで培ってきたノウハウ（①幼児同士が互いに関わりあいながら、身体感覚を伴う豊かで多彩な遊びを通しての学び、②教育的意図を持った計画的な環境の設定、③専門性を有する教員による指導・援助 等）が一層重要になると考えられることから、総合施設においても、幼稚園教育を基本とした幼児教育を提供することが必要である。
- 幼児教育の現状を見ると、①幼稚園就園率が5歳児で約6割にとどまり、幼稚園が設置されていない市町村が約1,000近くあるなど、地域によって幼児教育の機会が偏在している、②保護者の就労等の事情により、幼稚園における教育を受けたくても受けられない状況がある、③少子化の進行により、地域によっては幼稚園や保育所においても幼児が他の幼児と共に活動する機会の確保が困難となり、幼児にとって大切な集団活動や異年齢交流の機会が十分でない場合がある。  
こうした幼児教育を取り巻く現状にかんがみれば、総合施設という新たな枠組みを設けることにより、幼稚園・保育所と相まって幼児教育の機会の拡大に寄与することが期待されるのではないか。

## (2) 「親の育ち」のための子育て支援の推進

- 「児童憲章」や「児童の権利に関する条約」が謳うように、世界中いつの時代においても、子どもは家庭で愛情の中で育つことが基本とされている。子育ては、本来、ハンディキャップでも負荷でもない。子どもに限りない愛情を注ぎ、日々成長する子どもの姿に感動し、子どもとともに親も親として成長していくことは、大きな喜びや生きがいをもたらす素晴らしい営みである。このような子育ての喜びや生きがいは、家族や地域に支えられてこそ実感できるものである。
- しかしながら、現実には、家庭や地域の教育力の低下等を背景に、子育てに不安を感じ、孤立を深め、過保護や無関心、焦り、虐待の不安等、子育てをハンディキャップとしか捉えられず、喜びや生きがいを感じられない親が増えているとの指摘がある。
- 仕事と家庭の両立は重要な課題ではあるものの、一方で、保育の長時間化や低年齢化等、安易に施設への依存を高める「育児の外部化」の傾向も指摘されている。また、近年の少子化対策は、その意図する方向とは反対に、結果として親の利便性の向上に重点が置かれ、子育てに伴う喜びが実感されるよう配慮を求めている「次世代育成支援対策推進法」の趣旨が必ずしも実現されていないのではないかと指摘もある。父親も育児休業を取得しやすい環境を整備するなど、企業

を含め、社会全体で子育てをサポートする視点が大切である。

- 子育ては、親が一人で行うものではない。地域や家庭や学校での学習を通じて、子育ての基本的なノウハウを得るとともに、様々な人との関わり、すなわち、他の親との交流、専門家やボランティアの支援、我が子を含めた様々な子どもとの関わりを通じて、子どもと共に、親としての力をつけていくものであり、「子育ては生涯学習そのもの」とも言えるのではないか。
- したがって、幼児教育の今日的な役割としては、「親の育児の肩代わり」ではない、親の育児力向上のための子育て支援を展開することが必要になるのではないか。幼稚園における取組に加え、総合施設においても、幼児教育の機会の提供とともに、こうした「親の育ち」や「子育ての喜びの獲得」のための子育て支援を推進することを明確にする意義があるのではないか。

### **(3) 幼稚園・保育所などを巡る諸課題の解決**

- 現在、各地域において幼稚園と保育所の連携が進んでいるものの、地域の課題や保護者のニーズがより一層多様化していることから、地域によっては既存の制度の枠組みによる連携のみでは、必ずしもこれらに柔軟に対応できない状況も指摘されている。総合施設は、こうした地域ごとの多様な課題に対応したモデルとしての意義もあると考えられることから、国は、このような地域の実情に応じた創意工夫を活かした主体的な取組を側面から支援する方向で検討すべきである。
- 地域における幼児数の減少を背景として、幼稚園と保育所を一体的に運営している市町村が見られるが、二つの制度を前提にしているため、①職員配置や施設設備等それぞれの基準を満たす必要があること、②幼稚園と保育所で財政措置の仕組みが異なることによる不均衡があること、③行政の所管が異なることによる事務の煩雑化・非効率化があることなどにより、過重な負担となっているとの指摘がある。  
地域の実情に応じ、きめ細かく、創意工夫を活かした柔軟な取組が可能となるためには、少なくとも関係行政機関による縦割の弊害がない制度にすべきである。
- 子どもの発達は連続しており、幼児教育の成果が小学校以上の教育に活かされることが必要であるため、従来から幼稚園及び保育所等と小学校の連携・接続の必要性が指摘されてきたものの、その取組は必ずしも十分とは言えないと考える。  
保護者の就労形態等で区別されることのない、すべての幼児を対象とする総合施設の制度の創設を契機として、幼児教育・保育施設と小学校の連携・接続を一層進めるべきである。

以上(1)～(3)の視点を踏まえ、総合施設においては、社会の変化に対応し、低年齢児の幼児の教育、親の子育て力の向上のための支援、小学校との連携・接続の推進など、地域の実情に応じ、これからの幼児教育にとって必要となる取組を積極的に推進することにより、幼稚園や保育所に対する適切な影響を与える意義もあるのではないかと。

## 2. 総合施設の具体的な機能

総合施設の基本的意義及び役割を踏まえ、総合施設に期待される具体的な機能については、主に以下のような意見があった。

### (1) 対象児・利用形態の在り方

- 総合施設に受け入れる子どもの対象範囲については、幼児教育の機会の拡大や「親の育ち」のための子育て支援などを推進する総合施設の意義を踏まえれば、3～5歳児を主たる対象とすることが考えられるが、他方で、地域の実情に応じた弾力的な取組も可能とする観点から、3歳未満の低年齢児も含めたすべての乳幼児を対象として認めることも必要ではないかと。
- 0～5歳児を対象とする総合施設においても、低年齢児の保育については、1対1の関係を基本とした家庭的雰囲気の中での保育を推進することが望ましい。また、その保育時間については、子どもの負担や3～5歳児の幼児の保育時間との均衡にかんがみ、発達段階に応じて、保育時間を短縮するなど柔軟なものにすべきではないかと。
- 総合施設における0～2歳児の保育については、教育的な視点から、託児機能を中心とした就労支援について保育所との適切な役割分担を果たした上で、「親と子が共に育つ場」、短時間保育、親子登園、異年齢交流の機会の提供などによる、その段階にふさわしい育ちの機会を確保することを重視する必要があるのではないかと。
- 総合施設は、保護者の就労形態等に区別されることなく、希望するすべての幼児に幼児教育の機会を提供する観点から、入所に際し、保育所のような「保育に欠ける」要件を設けないことを基本とすべきではないかと。
- 保護者のニーズに応じた柔軟な利用を可能とする観点から、教育・保育の時間や期間については、できるだけ保護者の多様な選択が可能となるような柔軟な形態とすることが必要ではないかと。

- 保護者と総合施設が、子育ての責任・役割を明確にしつつ、直接向き合う関係を基本とすることが望ましいと考えられることから、入所については、保護者と施設との直接契約にすべきではないか。その際、真に保育が必要な低年齢児については、市町村が入所の優先順を決定する等の留意も必要ではないか。

## (2) 教育・保育内容の在り方

- 3～5歳児については、幼稚園教育要領に基づいた教育（同年齢集団による学級編制、幼児の生活リズムに配慮した4時間標準の教育時間の設定等）の実施を基本とすべきではないか。
- 総合施設においても、異年齢交流を積極的に取り入れるべきではないか。
- 教育活動終了後は、幼児の心身の疲労を軽減し、一日の生活を切り替える観点から、幼児がゆったりと過ごせるような家庭的な雰囲気の中で保育を行うことが必要ではないか。また、保育時間や教育・保育期間が異なる幼児が共に活動するため、個々の幼児に対してきめ細かな配慮が必要ではないか。
- 国が総合施設の教育・保育内容に関する新たな指針を策定するか否かについては、引き続き専門的・技術的な検討が必要であるが、総合施設を検討するに当たり、0～5歳児のカリキュラムをどうするかという視点は極めて重要である。  
少なくとも各施設においては、発達段階に応じた一貫した教育・保育指針、指導計画等を定めるとともに、乳幼児一人一人の発達を記録して、それらを下に、指導方法等についての評価や改善を図ることが必要ではないか。

## (3) 施設設備・職員配置の基準の在り方

- 国が施設設備や職員配置の基準を作成するに当たっては、地域の実情に応じた合理的・弾力的な施設の設置や運営を可能にする観点と、子どもの視点に立って、教育・保育の質や環境を確保する観点の双方を押さえる必要があるのではないか。
- 国が示す施設設備や職員配置の基準には、教育・保育を確実に実施するためにすべての施設において最低限必要とされる基準について明確に定める必要がある。加えて、教育・保育の質の向上のためには、標準として備えることが望ましいものについても定めることが必要である。  
こうした点を踏まえ、今後、さらに専門的・技術的な検討を行うことが必要ではないか。

#### (4) 職員資格の在り方

- 教育・保育を一体的に行う総合施設の機能を踏まえれば、職員の資格は、幼稚園教諭免許と保育士資格を併せ持つこととするのが適当と考えられるが、既存の幼稚園や保育所からの転換を考慮すれば、当分の間、いずれかのみでも可能とすべきではないか。
- 乳児に対する安全面や幼児に対する教育面等、双方の専門性の相違を考慮しなければならぬ状況もあるため、保育士資格を有しない者の低年齢児の担当や、幼稚園教諭免許を有しない者の3～5歳児の学級担任については慎重な検討が必要ではないか。
- 教育・保育に従事する職員の専門性の向上のためには、絶えず、研修の機会を確保し、提供することが重要であり、例えば、長時間保育に従事する者については、非常勤職員の活用など勤務体制の工夫により、研修の機会を確保し充実することが重要ではないか。
- 特に総合施設の発足時においては、通常の幼稚園教諭や保育士に係る研修に加えて、総合施設に即した研修も実施すべきであり、そのためには関係機関との連携による組織的な研修プログラムの作成などが必要になるのではないか。
- 地域の子どもたちのために役に立ちたいと考えている人は、潜在的にも多いと考えられることから、総合施設では積極的に外部の人材を活用すべきである。例えば、指導主事等の研修指導者をはじめ、子ども・保護者に対するカウンセリングの専門家、学生のインターンシップや地域の育児経験者によるボランティアの受け入れ等の取組を推進すべきではないか。
- 総合施設の整備状況等を見据えながら、将来的には、乳幼児に係る教育・保育の双方に必要な高い専門性を有する教職員の養成方法や新たな資格内容等についても検討することが必要ではないか。

#### (5) 小学校との連携・接続の推進

- 総合施設の制度化を契機として、幼稚園・保育所を含む就学前教育・保育施設と小学校との連携を一層進め、その接続の明確化を図る観点から、各施設の判断により、例えば、以下のような取組を市町村教育委員会が中心となって奨励すべきではないか。
  - ① 小学校以降の学習や生活への円滑な橋渡しに資するため、主に5歳児を対象として、学級全体で共通の目的を設定し、幼児同士が考えを出し、協力工夫

して取り組む活動である「協同的な学び」を推進する。

- ② 市町村教育委員会に地域の小学校との連携・接続に係る必要な措置を講ずることを促す観点から、主に5歳児を対象として、「協同的な学び」による活動や生活科、道徳教育、特別活動等における小学校との合同活動や交流を推進する学級を「幼小連携推進クラス（仮称）」として位置づけ、対外的に幼小連携・接続の必要性について明確化する。

## (6) 子育て支援の推進

- 総合施設においても、現在、一部の幼稚園・保育所等が地域の実情や保護者のニーズ等を踏まえて実施している、親の子育て力の向上のための取組（子育て相談、親子登園・子どもの遊び場、親のリフレッシュ・仲間作りの場、親同士の関わりを通じて協同して学ぶ機会の提供等）を推進するとともに、総合施設を「親と子が共に育つ場」として位置づけ、それを支援することが必要ではないか。
- 総合施設においても、これから親になる中・高校生や大学生等にも、保育体験をさせるなどして、早くから子育ての喜びやノウハウ、あるいは親になる自覚について学習させることが必要ではないか。
- 総合施設においても、児童虐待への迅速かつ適切な対応や障害のある子どもへの適時適切な対応を図るため、児童委員・民生委員、児童相談所、保健所その他の関係機関との緊密な連携を図るべきではないか。

## (7) 設置主体・管理運営等の在り方

- 既存の学校の枠組みとは異なる総合施設の設置主体については、教育・保育の質の維持・向上を図る仕組みを整備しつつ、幼児教育の機会を拡大し、また、地域の実情や保護者の様々なニーズに対応するための多様な機能を提供する上で、民間能力を活用する観点も踏まえ、可能な限り柔軟な制度とする方向で検討すべきではないか。また、その管理運営についても、同様の観点から、公設民営など可能な限り多様な管理運営の形態を認める方向で検討すべきではないか。
- 幼稚園・保育所が単独で総合施設に転換する場合のほか、例えば、地域のいくつかの幼稚園・保育所が、その有する機能を互いに共有し、又は連携して一つの総合施設を構成するなど、柔軟な形態を可能とする方向で検討してもよいのではないか。
- 教育・保育の実施に必要な安定性や継続性、質の維持・向上を図る仕組みとしては、現在の幼稚園及び保育所等における取組を踏まえ、特に以下のような事

項について検討する必要があるのではないか。

#### ① 保育者への研修の奨励

幼児教育の質は、保育に従事する者の専門性や資質に支えられる部分が大いいため、不断の研修を奨励することが必要であり、地方公共団体においては、研修の機会を確保し、提供することや各施設における研修を支援する取組が必要。

#### ② 地域に開かれた運営

地域に開かれた信頼される施設とするために、例えば、学校評議員制度や学校運営協議会制度等を参考に、設置者の判断により、保護者や地域住民が総合施設の管理運営に参画することを可能とする仕組みの検討が必要。

#### ③ 自己評価と情報提供

各施設において、教育・保育活動、組織及び運営状況等について、定期的に自己点検や自己評価を行うとともに、その結果についてインターネット等を通じて広く公表することが必要。

#### ④ 第三者評価

総合施設への多様な事業者の参画も踏まえ、利用者が教育・保育活動の状況等を客観的に把握できるようにするとともに、各事業者自身による教育・保育の質の向上に係る取組を促す観点から、自己点検・自己評価に加え、総合施設・家庭・地域の3者による相互評価や、関係者による第三者評価の導入についても検討すべきではないか。

検討に当たっては、第三者評価が有する課題（子どもの教育の視点よりも多様な機能の提供や延長保育等について高く評価する傾向があるなど親の利便性による評価に流れやすいこと、保育の成果をどのように評価するのか、評価する者をどのように評価するのか等）に留意することが必要。

### (8) 行政体制の在り方等について

○ 総合施設については、地域の主体的な取組を尊重すべきであり、行政体制についても、基本的に地域の実情に応じた柔軟な対応が可能となるようにすべきである。その際、総合施設が担う教育機能は当然重視されるべきであり、教育委員会が所管ないしは一定の関与を行うなど、積極的な役割を担うことが期待されるのではないかと。

○ 幼児教育に関する横断的・総合的な施策（幼児教育の振興に関する政策プログラムの策定、就学前教育と小学校教育の連携の推進等）については、教育の専門機関である教育委員会が、積極的な役割を果たすことが必要ではないかと。この場合、小規模な教育委員会においては、ノウハウや人材、財源等の面で



積極的な役割を果たすことが難しい場合も考えられることから、例えば、周辺の地方公共団体と連携して、広域的に当該事務を行うなどの工夫をすることも考えられるのではないか。

- 現在、地方公共団体によっては、就学前の教育・保育業務に関し、事務処理の一元化や組織の一体化等により総合行政を行っている。教育行政における中立性、安定性、継続性の確保を図ることに留意した上で、希望する地方公共団体がこのような取組を柔軟に行うことができるような仕組みを検討すべきではないか。
- 現在、私立幼稚園に対する経常費助成や認可事務等については、都道府県（知事部局）が行っているが、将来的には、幼稚園及び総合施設等も含め、地域に密着した地域性が強い幼児教育に関する事務については、一義的には市町村が責任主体となる必要があるのではないか。
- 費用負担の在り方については、総合施設の在り方やその位置づけにふさわしいものとなるよう、現在の公立・私立幼稚園、または保育所との保護者負担や公費負担に係る不均衡な状況の是正、あるいは都道府県と市町村の役割分担等も視野に入れつつ、今後、検討を行う必要があるのではないか。

## (9) その他

- 「総合施設（仮称）」の名称については、その理念や機能を踏まえつつ、一般にわかりやすく、かつ子どもや親にとって親しみやすいものとなるよう、幅広い議論を経たうえで提案すべきではないか。
- 地域による幼児教育・保育の機会の偏在を解消するため、既存の幼稚園・保育所などの就学前施設と、新たに創設される総合施設との間において、適正な配置の調整が可能となる仕組みについて検討することが必要ではないか。
- 総合施設の創設は、これまでの就学前教育・保育をめぐる諸課題の解決に資する機会であると考え。今後、総合施設の整備状況等も勘案しつつ、就学前教育・保育の将来像について、幅広く議論が行われることが必要ではないか。

以上