

# 幼児教育の無償化の論点

平成21年3月30日  
文部科学省幼児教育課



文部科学省

MEXT

MINISTRY OF EDUCATION,  
CULTURE, SPORTS,

SCIENCE AND TECHNOLOGY-JAPAN

1. 無償化の意義及び必要性	
(1) 総論	2
(2) 幼児教育の重要性に関する認識の高まり	3
(3) 幼児教育の経済的・教育的効果	4
(4) 少子化対策としての位置付け	1 2
(5) 諸外国との比較	1 5
2. 無償化の対象	
(1) 対象施設	1 9
(2) 対象者	2 5
3. 無償化の仕組み	
(1) 具体的仕組み	3 0
(2) 無償化に関連する課題	3 5
4. 無償化の財源	5 0
5. 無償化の制度化の時期	5 2

# 1. 無償化の意義及び必要性

## (1) 総論

幼児教育については、

- a. 生涯にわたる人格形成及び義務教育の基礎を培う重要なものであることが法律上も明確化され、質の高い幼児教育を全ての国民が享受できる環境づくりの必要性が高まっている
- b. 幼児教育の効果は、犯罪の減少や所得の増大につながるなど、社会経済全体に及ぶ
- c. 少子化対策の観点からも、子育て家庭の負担軽減は喫緊の課題である
- d. 諸外国においても、幼児教育の重要性を踏まえ、無償化の取組が進んでいる

ことから、幼児教育を無償化し、全ての国民に幼児教育にアクセスする機会を実質的に保障する必要があるのではないか。

## (2) 幼児教育の重要性に関する認識の高まり

幼児教育については、生涯にわたる人格形成並びに義務教育及びその後の教育の基礎を担う重要なものであることが法律上も明確化され、質の高い幼児教育を全ての国民が享受できる環境づくりの必要性が高まっているのではないかと。

### (資料1) 教育基本法・学校教育法の改正

平成18年臨時国会における教育基本法改正により、教育基本法に新たに幼児教育に関する規定が創設された。また、改正教育基本法や中央教育審議会答申を踏まえ、平成19年通常国会において学校教育法を改正。幼稚園関係においては、以下の改正事項を規定。

- ・ 小学校との連携や子どもの発達段階の観点から、学校種の規定順を見直し、幼稚園を最初に規定
- ・ 幼稚園の目的・目標の見直し
- ・ 家庭及び地域の幼児教育支援に関する規定を新設
- ・ 預かり保育の位置づけの明確化 等

#### 教育基本法(抄)

(幼児期の教育)

**第十一条** 幼児期の教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであることにかんがみ、国及び地方公共団体は、幼児の健やかな成長に資する良好な環境の整備その他適当な方法によって、その振興に努めなければならない。

#### 学校教育法(抄)

**第二十二条** 幼稚園は、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために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。

### (3) 幼児教育の経済的・教育的効果

経済的効果については、諸外国において、アメリカにおけるペリープレスクールの研究をはじめ、イギリスやニュージーランド等における研究など、幼児期における教育が犯罪の減少や所得の増大などの社会的・経済的効果を有するとの研究成果が多くある。

また、脳科学の分野でも、幼児教育の重要性を示す研究結果がある。

このように、幼児期の教育は経済的・教育的効果を有しており、その効果は社会経済全体に及ぶものではないか。

(資料2) 諸外国における幼児教育の投資効果に関する研究成果

社会・経済・労働市場に対する効果

	調査名	調査結果のポイント
社会 経済 労働市場 に対する 効果	The Perry Pre-school study (1962～継続中)	質の高い幼児教育プログラムは、学校のよい成績、労働市場への参加率の向上、より高い収入につながっている。 <b>幼児教育プログラムへの投資とその利益の比率は1:7と推計されている。</b>
	The Zurich Study by Müller and Kucera-Bauer (2001)	<b>保育サービスへの1,800万CHF(スイスフラン)の公的投資は、少なくとも2,900万CHFの税収増によって相殺され、社会援助への公的支出も減らす。</b> 保育が整備されれば、母親の働く時間は倍近くになる。公的な保育は、1)より高い生産性と賃金の上昇につながる、2)社会保障制度や貯蓄にプラスになる、3)現役時代・高齢期ともに社会援助への依存が減る(保育サービスがなければ多くの家族が貧困ラインを下回る)。
	The North Carolina Abecedarian Early Childhood Intervention (2003)	<b>質の高い、全日の年間を通じた幼児教育への1ドルの投資は、子ども、家族や税負担者に4ドルのメリットをもたらす。</b> この幼児教育プログラムへの参加者は、非参加者よりも生涯にわたって143,000USD収入が多かった。学区は特別な矯正教育の必要が減ることで、子ども一人当たり11,000USDの <b>予算節約が期待できる</b> 。次の世代(プログラムに参加した子どもの子ども)は48,000USD近い収入の増加が期待できる。
	The Californian studies (2001)	保育サービスは親の雇用や収入を増やすだけでなく、保育産業がカリフォルニアの総生産の650億USDを占める。これは映画産業の約4倍以上の規模になる。123,000人を雇用しているほか、さらに交通、出版、製造業、建設業、金融サービス、不動産、保険分野で86,000人の雇用につながる。カリフォルニアの貧しい家庭25%に対して保育を提供することにより、1ドルの投資から2ドルの収益が期待できる。幼児教育を受けた子どもは、学校の成績がよく、高校卒業率が高く、犯罪率が低く、大人になったときの収入が多い。このことは <b>政府の支出を減らし、税収を増やす方向に働く</b> 。学校の落第者や高校の中退者の半分は、収入の中間層60%に属しているため、貧困層だけでなく中流家庭まで保育サービスを広げることにより、投資効果は2.62～4ドルに高まる。また、保育はそのほか、福祉の受給率を低下させ、健康を改善する効果もある。
	The Canadian cost-benefit analysis (1998)	保育に十分な公的投資を行うことは、カナダの <b>社会に利益をもたらし、その利益はコストの約2倍</b> である。
	Labour market / taxation studies: examples from Norway (2002), the United Kingdom (2004) and (2005) Canada	ノルウェーでは保育の充実により、女性の労働市場への参加率が1972年の50%から1997年の80%に上昇、とくに25～40歳の参加率を高めた。イギリスでは、保育サービスの整備により女性の就業率が高まることで、今後GDPが1から2%上昇するとの予測がある。カナダのケベックでは、補助のある保育枠を77,000から163,000に増やしたことで、労働力率、労働時間、収入、フルタイムの割合が上昇した。

## 幼児期への投資による教育的な効果

	調査名	調査結果のポイント
幼児期への投資による教育的な効果	Sweden: Andersson study (1992)	スウェーデンの二つの大都市の中・低所得層128家庭の8歳児をサンプルとして、家庭環境、子どもの性別、生まれつきの能力、8歳時点の成績の影響を取り除いて13歳時点の成績をみたところ、 <b>2歳になるまでに保育所に入った子どもは、完全に家庭で育った子どもより、成績が10～20%よかった。</b> 保育所に早い時期から入ることは、創造的で、社会生活に自信を持った、人に好かれる、寛大な独立心のある青年期につながると結論づけている。
	The French National Survey (1992)	幼稚園に就学前1年、2年、3年通った子どもの国の比較調査によれば、小学校の成績は、子どもの育つ環境の影響を考慮しても、就学前教育を受けた時間の長さに関係していることがわかった。 <b>幼稚園に通う年数が長いほど、小学校1年生での落第率が低くなり、その影響は最も恵まれていない家庭の子どもほど大きい。</b>
	The United States “Success for All” study (2002)	「すべての子どものための成功」プログラムは、リスクの高い子どもに対して、学校の早い時期での成功を目的に、アメリカで広く実践されたもの。およそ2,000の学校で100万人が参加した。集中的な乳幼児教育に加え、学校と親の連携強化、社会的な問題や健康の問題などへの働きかけを含む内容。 <b>このプログラムに参加した子どもは、小学校卒業が早く、成績がよく、落第が少なく、特別教育のニーズが少なかった。</b> この効果を持続するには、小学校や中学校でも同様のプログラムの必要性が指摘されている。
	The Chicago Child-Parent Centres study (2002)	1967年にオープンした、公立学校内にあるセンターが、3歳から9歳の低所得層の子どもに教育と家族向けのサポートを提供している。 <b>このセンターへの参加は、成績の上昇、卒業率の上昇に加え、補習教育、未成年者犯罪、児童虐待の率を低下させた。</b> コスト・ベネフィット分析でも、 <b>経済活動にプラスになり、税金が増えるほか、犯罪に関わる裁判や処遇、被害のコストを減らすという効果も指摘されている。</b>
	The longitudinal New Zealand survey “Twelve Years Old and Competent” (1992～)	1992年から長期にわたって行われている調査で、 <b>幼児教育の質が高い子どもは、質の低い幼児教育を受けた子どもと比べて、12歳時点での国語や数学の成績が良いことがわかった。</b> 重要なこととして、 <b>家庭の所得や親の教育水準の影響を除いても、子どもの成長とともに、その格差が拡大している</b> ということが指摘されている。
	The United States National Evaluation of Early Head Start (2003)	ヘッドスタートプログラムは、 <b>学校での成績、家族の自立、子どもの発達に関する親の支援について、効果をもたらしている。</b> 子どもの認知的・言語的な発達に <b>効果があり</b> 、プログラムに参加した子どもは親との交流に積極的である。また親が教育や職業訓練に参加することを増やし、親の自立の助けにもなっている。
	The longitudinal British EPPE study (1997-2007)	3歳から7歳の子どもを対象に、幼児教育の効果について調査されたもの。主な結果は、 <b>1) 幼児教育の経験は子どもの発達を促す。幼児教育への参加の期間が長いほど、知的・社会的な発達に効果があるが、フルタイムのほうがパートタイムの利用より効果があるという関係はみられない。</b> 社会的に恵まれない子どもは、いろいろな社会階層の子どもが混ざった環境で保育を受けることの効果が大きい。 <b>2) プログラムの質が、子どもの知的・社会的発達に大きな影響を及ぼす。</b> 訓練を受けたスタッフが多いうことは子どもの発達に効果がある。社会的な発達に着目することや、教育的な環境設定やともに考えるやり方といった教育的手法にも効果がある。 <b>3) 幼児教育の種類も重要であり、より知的発達に効果があるのは、統合された施設と自治体が運営する保育園である。</b> 4) 家庭での学びも重要である。親の社会階層や教育水準は子どもの知的・社会的発達に影響を及ぼすが、それ以上に家庭の学習環境の違いが重要である。親が誰であるかより、親が何をやるかがより重要である。

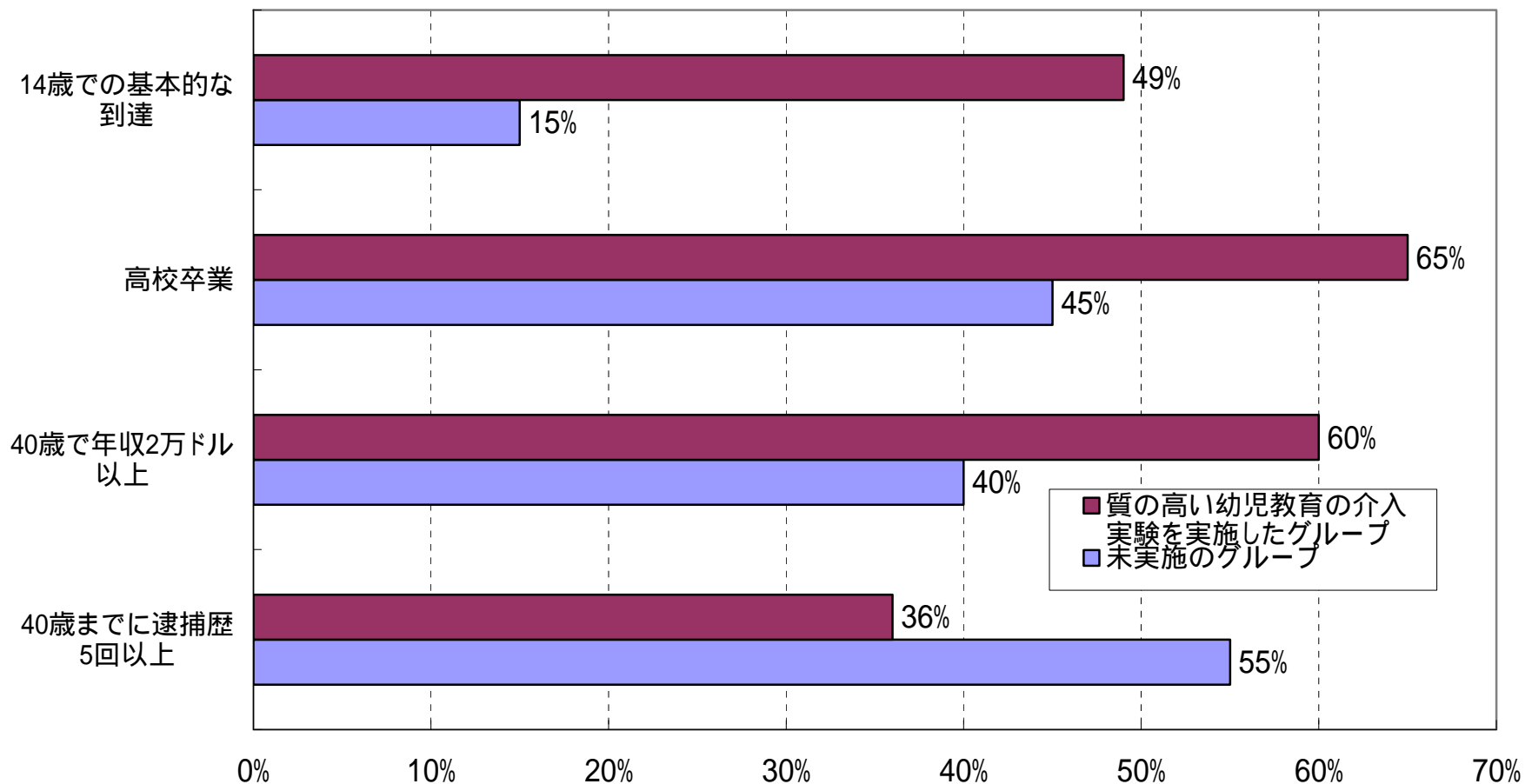
## ヘックマン教授の主張

- ▶ 高所得を得たり、社会的に成功する上で、重要な能力は認知能力と非認知能力の両方。根性、忍耐、やる気といった能力は社会的に成功する上で重要。就学前の教育の効果の多くは、非認知能力とやる気を育てることから発生。
- ▶ 最近の脳科学の研究成果によれば、さまざまな能力の発達には臨界期が存在する(例、3歳以下で眼帯をしていると弱視になる、12歳以下で外国語を学ばないと訛りのある言葉しか話せない)
- ▶ 就学前に適切な教育刺激を受けておかないと、その時期にしか発達しない能力が十分に発達しない
- ▶ 就学前における能力の発達があれば、就学後における教育の効果は大きくなる。しかし、それがなければ、就学後の教育効果は小さい 教育投資の動学的補完性
- ▶ 恵まれない子供たちには就学前の公的教育支援をして、その後も支援を続けることが一番望ましい。就学後だけに支援しても効果は小さい





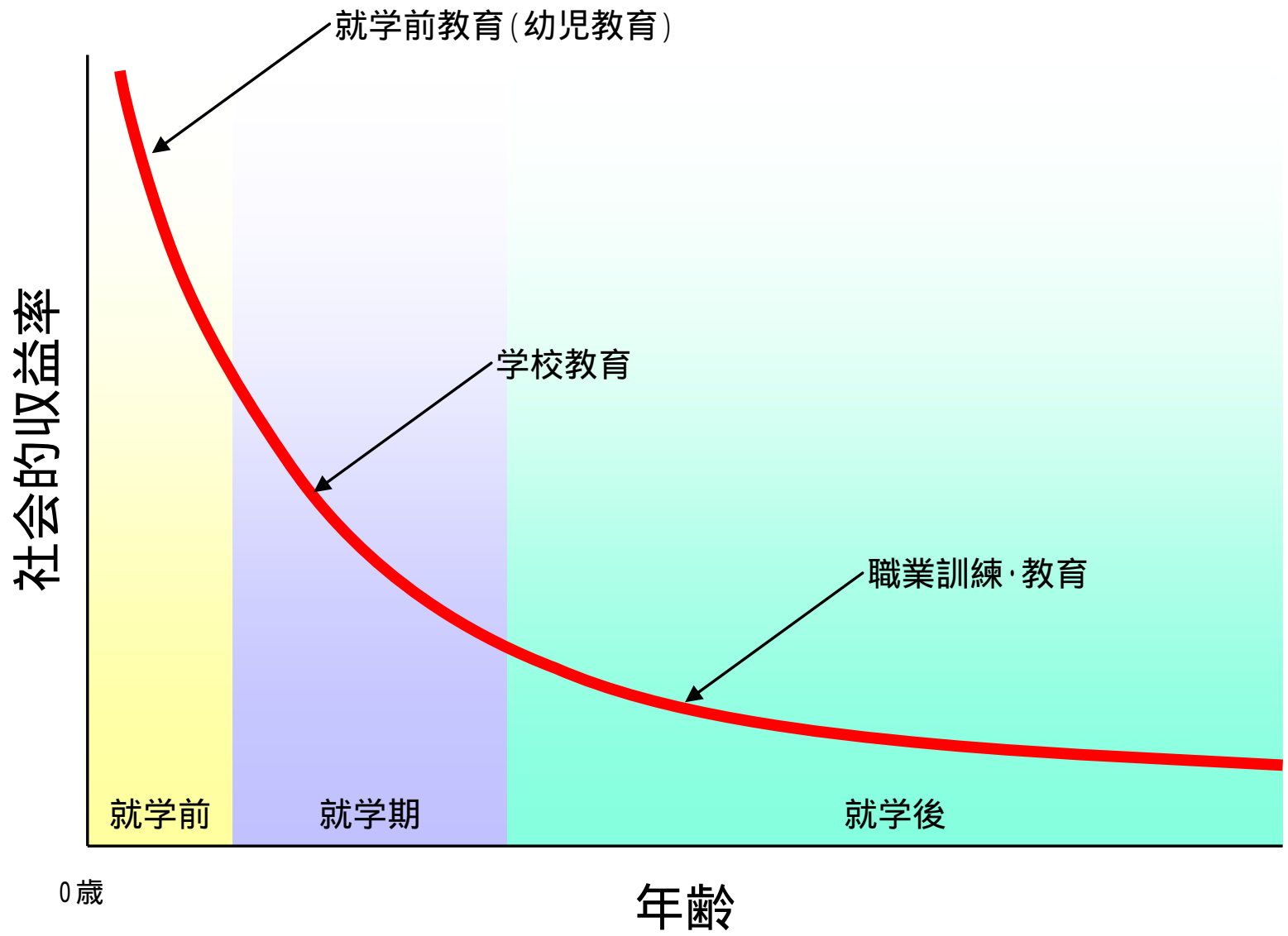
(資料4)ペリー-就学前実験における40歳での主な結果



[出典] Starting Strong ; EARLY CHILDHOOD EDUCATION AND CARE (OECD, 2006)

Source; Schweinhart, L. and J. montie (2004), "Significant Benefits: The High/Scope Perry,  
Pre-school Study thorough Age 40",High/Scope Educational Research Foundation

(資料5) 教育投資に対する収益率のイメージ



(出典) Carneiro, P. & Heckman, J.J. "Human Capital Policy", MIT Press (2003)

## (2) 教育全体に関わる提言等:

**「情動は、生まれてから5歳くらいまでにその原型が形成されると考えられるため、子どもの情動の育成のためには乳幼児教育が重要である」:**

乳幼児期に感覚・知覚・認知・行動・睡眠リズム等が「学習」されること、この学習は感受性期(臨界期)と呼ばれる生後発達の一定の時期に生じることが明らかとなっており、これらの知見は乳幼児期の教育の重要性を示している。

情動の形成は、生まれてから5歳くらいまでにその原型が形成されるとする知見がある。また、1～3歳の時の記憶・感情は普段は忘れているが、脳の中には残っていて、ある引き金がかかると動き出すという説もある。

適切な情動の発達については、3歳くらいまでに母親をはじめとした家族からの愛情を受け、安定した情緒を育て、その上に発展させていくことが望ましいと思われる。生まれてから5歳までの情動の基盤を育てるための取組は大変重要であり、その後の取戻しは不可能ではないが、年齢とともにより困難になると思われる。

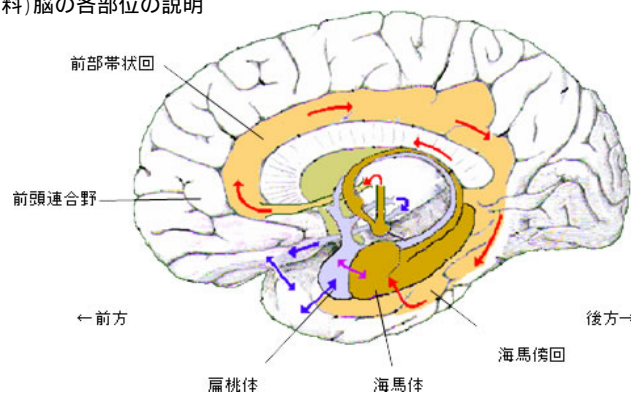
また、最近の脳研究によると、ヒトは過去の体験によって脳の各領域の発達度合いが異なってくると想定されるが、このことは、子どもの心の問題については、特に乳幼児・学童期の経験が重要であること、そして、学校教育についてみるならば、特に小学校までの教育が重要であることを示していると考えられる。

**「前頭連合野や大脳辺縁系の機能が子ども達の健やかな発達に重要な役割を果たしている。前頭連合野の感受性期(臨界期)は、脳科学の知見から推論すると8歳くらいがピークで20歳くらいまで続くと思われ、その時期に、社会関係をきちんと教育・学習することが大切である」:**

大脳皮質の前頭連合野と海馬や扁桃体を含めた大脳辺縁系は相互制御の関係にあるとされ、情動を考える上で、いずれも無視できないが、前頭連合野がコミュニケーション機能、意志、意欲、記憶、注意等人間にとって非常に重要な高次の機能を担っており、この機能が子ども達の健やかな発達に大切な役割を果たしていると考えられる。この前頭連合野の機能が十分に発達することが、「前向きで計画的、個性的で独創的、優れた問題解決能力を持つこと」等に繋がるとされる。

前頭連合野の感受性期(臨界期)は、シナプス増減の推移から推論すると8歳くらいがピークで20歳くらいまで続くと思定される。この時期に、社会関係をきちんと教育・学習することが大切であり、今後は、その在り方について、学校現場等と連携しながら、さらに研究を進めることが必要である。

(添付資料)脳の各部位の説明



- ・「大脳辺縁系」:大脳皮質内側部の領域(図1の着色部分)で、帯状回、扁桃体、海馬(体)、海馬傍回等からなる。他の大脳皮質(大脳新皮質)と比べて発生学的に古い型の皮質である。情動、記憶、本能行動、動機付け、自律神経調節など多彩な機能に関係している。
- ・「扁桃体」:側頭葉前内側部にある球状の核である。情動機能発現に重要な役割を果たしている。
- ・「海馬(海馬体)」:扁桃体の後部に位置し、空間認知やエピソード記憶(思い出の記憶)形成等に重要な役割を果たしている。
- ・「前頭連合野」:大脳皮質の前部(額や眼の後ろ)にあり注意、記憶、意思・思考、計画性、創造性など高次精神機能と関係しているとされている。

## (資料7)第6回会合での津本忠治グループディレクター(理化学研究所脳科学総合研究センター)による発表のポイント

発達期に脳の構成要素は余分に作られ、冗長な神経回路網が形成される。冗長な回路にはシナプス競合が生じ、良く使う回路は強化され、使わない回路は脱落する。このようにして、生後環境に対応した回路が形成される。

- ・脳の大きさは、出生時では約400gであるが、6歳前後にはほぼ成人値(約1.3kg)に達する。(Dobbing, J. & Sands, J., 1973)
- ・胎児期・新生児期のサルの脳梁(右脳と左脳の連結路)線維は成熟サルより多い。(La Mantia, A-S. & Rakic P., 1990)
- ・ヒトの大脳皮質視覚野のシナプス密度は1歳前後で最大となり、3~4歳までは大人より多い。(Huttenlocher, P. R. et al., 1982)

この変化は、感受性期(臨界期)と呼ばれる生後発達の特定の時期に生じやすい。感受性期は脳機能ごとに異なる。

- ・ネコの両眼視では生後12週頃までに感受性期がある。(Blakemore, C. et al., 1976)
- ・ヒトの両眼視では、概ね生後36ヶ月頃までが感受性期。(Awaya S. et al., 1973)
- ・縦縞のみの環境で育てたネコの視覚野神経細胞は縦縞によく反応するようになるが、この感受性期は両眼視と異なる。(Blakemore, C. et al., 1970)

幼児期からの楽器演奏などの練習・訓練は脳に変化を起こすが、この変化は一定の年齢を過ぎると生じにくくなる。

- ・弦楽器奏者の左手小指を刺激した際の脳反応は、楽器練習を開始したのが幼少期であるほど強い。(Elbert, T. et al., 1995)
- ・4~6歳児で1年間バイオリン練習をした場合、バイオリン音に対する脳反応が非練習児と異なるようになる。(Fujioka T. et al., 2006)
- ・9歳以前にピアノ練習を開始した場合、ピアノ音に対する聴覚野反応が大きくなる。(Pantev, C. et al., 1998)

言語の習得にも感受性期が存在する可能性が高い。

- ・7歳頃までに米国に移住した外国人の平均英語スコアは高くほぼネイティブに近く、移住時年齢が成人に近づくにしたがって低下してゆく。(Barinaga, M., 2000)
- ・母国語と第二外国語では、言語を処理する脳の領域がバイリンガルでは同じであるが、そうでない場合は異なる。(Kim, K.H.S. et al., 1997)
- ・中学1年生の英語学習開始後の前頭葉ブローカ野の活性と成績には正の相関が見られる。(Sakai, K.L. et al., 2004) 一方、英語長期学習群の学習後の脳活性と文法課題の成績には負の相関が見られる。(Sakai, K. et al., 2008) 学習初期には練習によって脳が活性化するが、習熟すると活性は低くなる。

大脳皮質には顔ニューロンが存在する。その機能発現は生得的と思われるが、顔に表れる情動察知には生後体験が重要である。

- ・サルの大脳皮質下側頭野には、顔に反応する「顔ニューロン」が存在する。(Bruce, C. et al., 1981)
- ・ヒト新生児は顔のような模様を嗜好して注目する。(Goren, C.C. et al., 1975)
- ・5~8ヶ月齢乳児で、右半球(右側頭葉)に顔に反応する領域が現れる。このとき、正立顔に対する反応の方が倒立顔に比べて優位性が大きい。また、左右側頭葉で活性化が異なる(右側が強い)。(Otsuka, Y. et al., 2007)
- ・生まれてから全く顔を見せずに育てた子ザルは、初めて見たヒトとサルの顔写真をよく識別する。ただし、表情が示す情動は理解できない。(Sugita, Y., 2008)

幼児期の虐待体験は、その後、表情から相手の情動を察知することの障害や、反社会的行動に繋がる可能性がある。

- ・小児期の有害体験(虐待、家族の薬物乱用・犯罪等)が多いほど、成人期の鬱病が多い。(Champan et al., 2004)
- ・虐待経験児は怒りの表情に対する反応が遅い(8~11歳)。(Pollak, SD & Tolley-Schell, SA, 2003)
- ・神経伝達物質セロトンを分解するMAOA(モノアミンオキシダーゼA)遺伝子の活性が弱い場合、幼児期(3~11歳)に虐待を受けるほど、その後(11~18歳)の反社会的行動が多くなる。(Caspi, A. et al., 2002)

#### (4) 少子化対策としての位置付け

少子化社会対策基本法においては、国及び地方公共団体の責務として、奨学事業など子育て家庭の経済的負担の軽減が規定されており、幼稚園就園奨励費補助事業は、少子化対策関係施策としても位置付けられている。

また、子育て家庭にとって、教育費の負担軽減は少子化対策上の施策として最も高い要望であり、幼児教育の無償化は、少子化対策の一環としても位置付けられるのではないか。

## (資料8) 少子化社会対策基本法

### 少子化社会対策基本法(抄)

(施策の基本理念)

#### 第二条 1～3 (略)

4 社会、経済、教育、文化その他あらゆる分野における施策は、少子化の状況に配慮して、講ぜられなければならない。

(施策の大綱)

**第七条** 政府は、少子化に対処するための施策の指針として、総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策の大綱を定めなければならない。

(保育サービス等の充実)

**第十一条** 国及び地方公共団体は、子どもを養育する者の多様な需要に対応した良質な保育サービス等が提供されるよう、病児保育、低年齢児保育、休日保育、夜間保育、延長保育及び一時保育の充実、放課後児童健全育成事業等の拡充その他の保育等に係る体制の整備並びに保育サービスに係る情報の提供の促進に必要な施策を講ずるとともに、保育所、幼稚園その他の保育サービスを提供する施設の活用による子育てに関する情報の提供及び相談の実施その他の子育て支援が図られるよう必要な施策を講ずるものとする。

2 国及び地方公共団体は、保育において幼稚園の果たしている役割に配慮し、その充実を図るとともに、前項の保育等に係る体制の整備に必要な施策を講ずるに当たっては、幼稚園と保育所との連携の強化及びこれらに係る施設の総合化に配慮するものとする。

(経済的負担の軽減)

**第十六条** 国及び地方公共団体は、子どもを生み、育てる者の経済的負担の軽減を図るため、児童手当、奨学事業及び子どもの医療に係る措置、税制上の措置その他の必要な措置を講ずるものとする。

## (資料9) 平成21年度少子化社会対策関係予算案のポイント(抜粋)

### 2. 予算案のポイント

※ ( ) 内は平成20年度予算額

#### [1] 保育サービス等の子育てを支える社会的基盤の整備等

##### Ⅲ 兄弟姉妹のいる家庭等への支援

###### [幼稚園等の保護者負担の軽減]

・幼稚園に通う幼児を持つ保護者の負担の軽減を図る。特に、兄弟姉妹のいる家庭については、第3子以降の保育料等の無償化等を図る。

【文部科学省 204億円(192億円)】

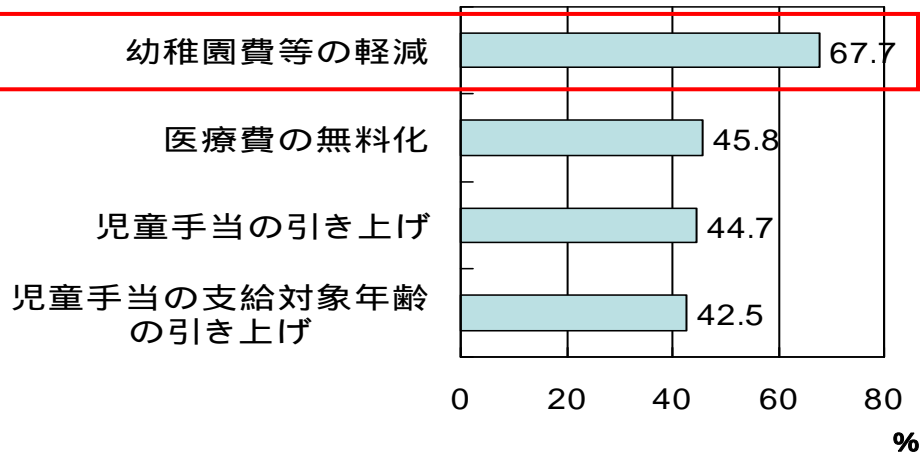
・保育所における第3子目以降の保育料を無料とする。

【厚生労働省(再掲)】

(資料10) 子育て家庭に対するアンケート調査結果

子どものいる20～49歳の女性のうち、少子化対策として「経済的支援措置」が重要だと考える人の7割が「幼稚園費等の軽減」を望んでいる。

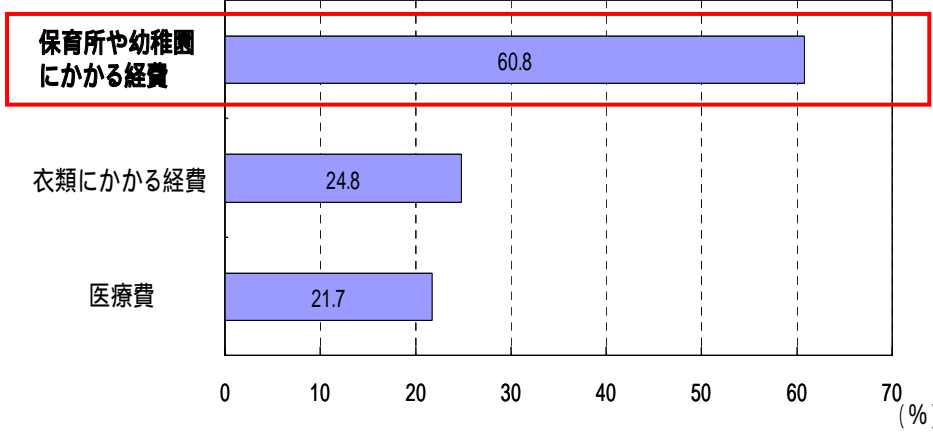
Q あなたは、少子化対策としての経済的支援措置として、具体的にどのようなものが望ましいと思いますか。  
(経済的支援措置が重要だと考える人に対する質問)



出典：内閣府「少子化社会対策に関する子育て女性の意識調査」(平成17年3月)

子どもが幼稚園に通う世帯においては、子育て費用の負担感の内容として、6割以上が「保育所や幼稚園にかかる経費」をあげている。

Q 負担感を感じる具体的な内容 (複数回答)



出典：厚生労働省「21世紀出生児縦断調査」(平成17年度)

## (5) 諸外国との比較

諸外国には近年、幼児教育の重要性を踏まえ、イギリス、フランス、韓国など無償化の取組を進めている国がある。

幼児教育費の国際比較を見ると、日本は、OECD諸国の中で、

- a. 幼児一人当たりの就学前教育費は、4,174ドルで、25か国中19位
- b. 一人当たりで見た初等中等教育費に対する就学前教育費の割合は、57%で、25か国中22位
- c. 就学前教育費の対GDP比は、0.21%で、25か国中22位
- d. 就学前教育費の公費負担割合は、44.3%で、26か国中24位

と、極めて低い。

また、高齢者に対する支出と子どもに対する支出の割合を見ると、日本は、高齢者が47%、子ども(家族関係)が4%となっており、諸外国と比較して、高齢者に対する支出の割合が高く、子どもに対する支出の割合が低い。

このように国際的に見ると、日本は、幼児教育をはじめ子どもに対する支出の割合を高める必要があるのではないか。

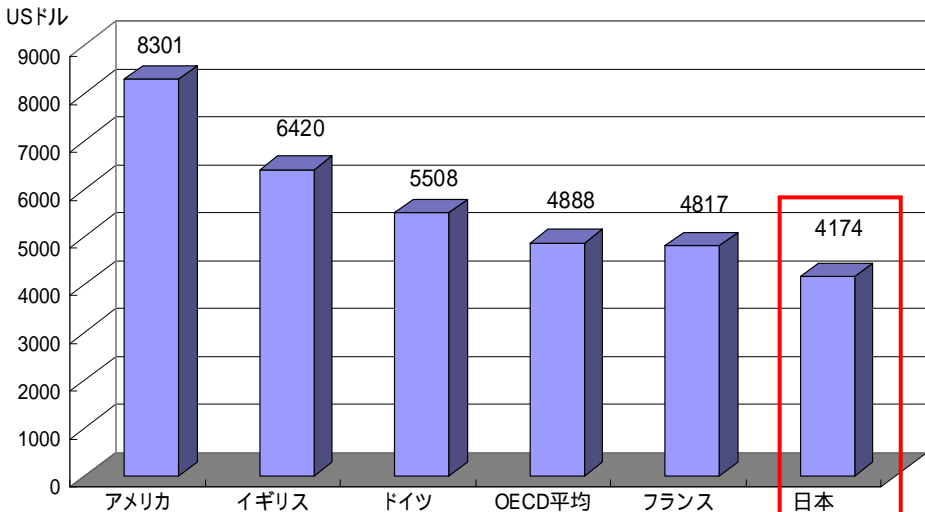


(資料11) 諸外国における幼児教育の無償化に係る動き

国名	制度の概要
イギリス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2004年までに<u>全ての3～4歳児に対する幼児教育の無償化を実現。</u> (現在、「週12.5時間(2.5時間×5日)、年38週分」が無償で、最終的に、「週20時間、年38週分」を無償に。)</li> <li>・ 5歳から初等学校に入学し、義務教育となる。</li> </ul>
フランス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>主に3～5歳児を対象とした幼稚園は、99%が公立であり、無償。</u></li> <li>・ 6歳から小学校に入学し、義務教育となる。</li> </ul>
アメリカ	<p>【連邦制のため、制度の在り方は州により異なる】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>主に5歳児を対象とする公立小学校付設の幼稚園は、無償。</u></li> <li>・ 通常は6歳から小学校に入学し、義務教育となるが、一部の州では5歳児を義務化。</li> </ul>
ドイツ	<p>【連邦制のため、制度の在り方は州により異なる】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 3～5歳児を対象とした幼稚園は、基本的に有償。 2007年までに、<u>4つの州・市で5歳児より無償化を導入。</u></li> <li>・ 6歳から基礎学校に入学し、義務教育となる。</li> </ul>
韓国	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>5歳児に対する幼児教育・保育の無償化の段階的实施が法定化されている。</u> (1999年より低所得者層から順次拡大中。現在、5歳児の約30%が無償。)</li> <li>・ 6歳から初等学校に入学し、義務教育となる。</li> </ul>

# (資料12) 幼児教育に係る経費の国際比較

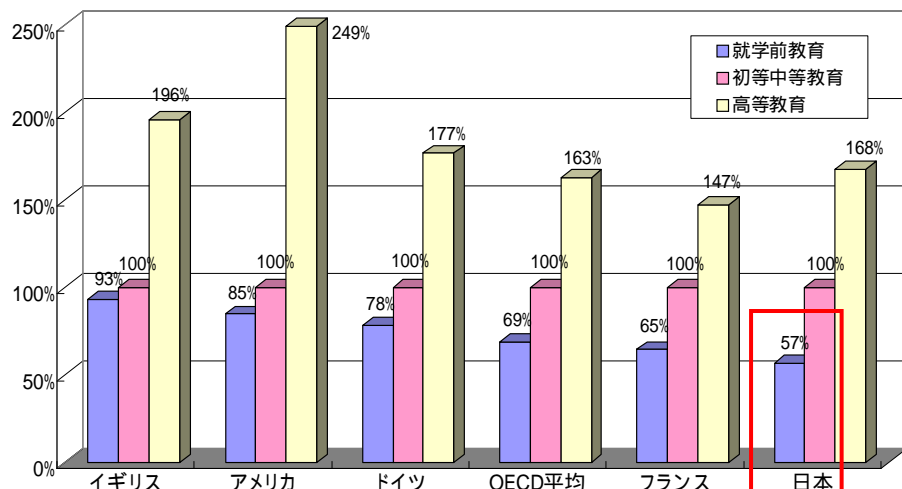
## 幼児一人当たりの就学前教育費 (支出ベース)



OECD諸国(数値不明の5か国を除く)25か国中日本は19位

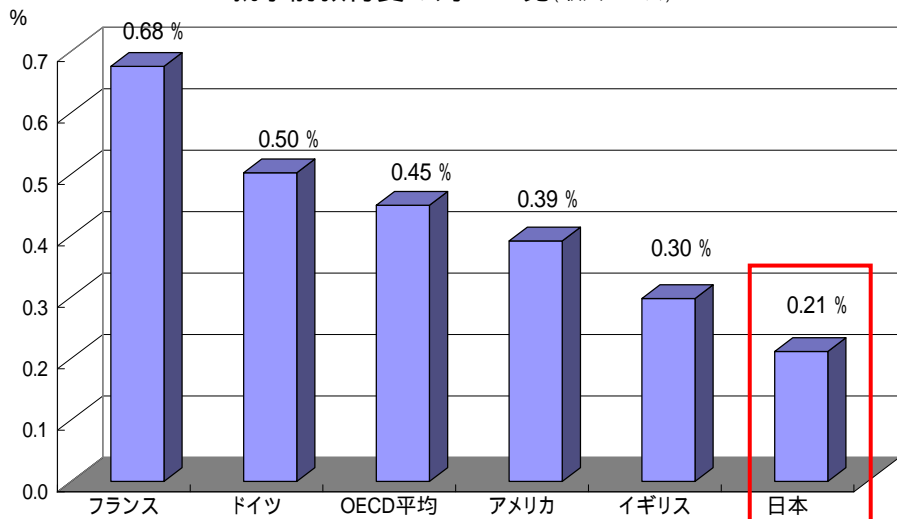
## 一人当たり教育費の教育段階比較 (支出ベース)

(初等中等教育段階を100とした場合)



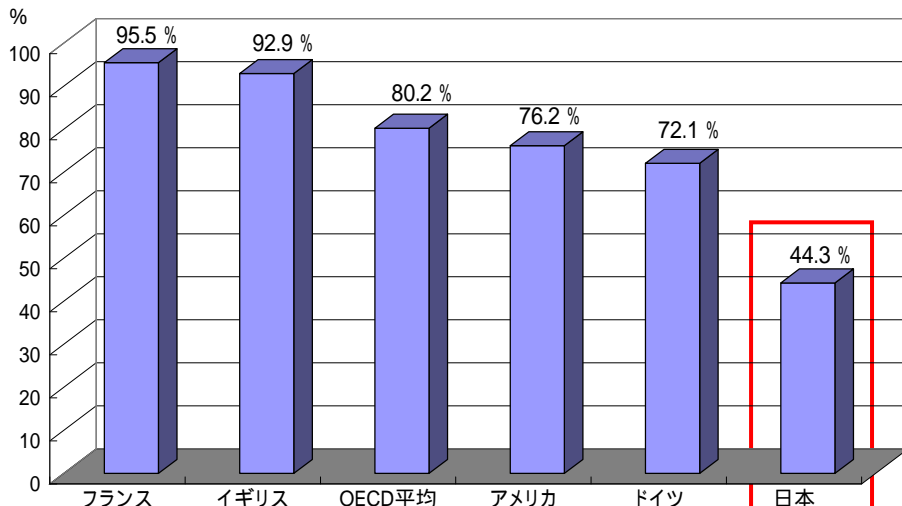
OECD諸国(数値不明の5か国を除く)25か国中日本は22位  
(一人当たり初等中等教育費に対する一人当たり就学前教育費の割合)

## 就学前教育費の対GDP比 (収入ベース)



OECD諸国(数値不明の5か国を除く)25か国中日本は22位

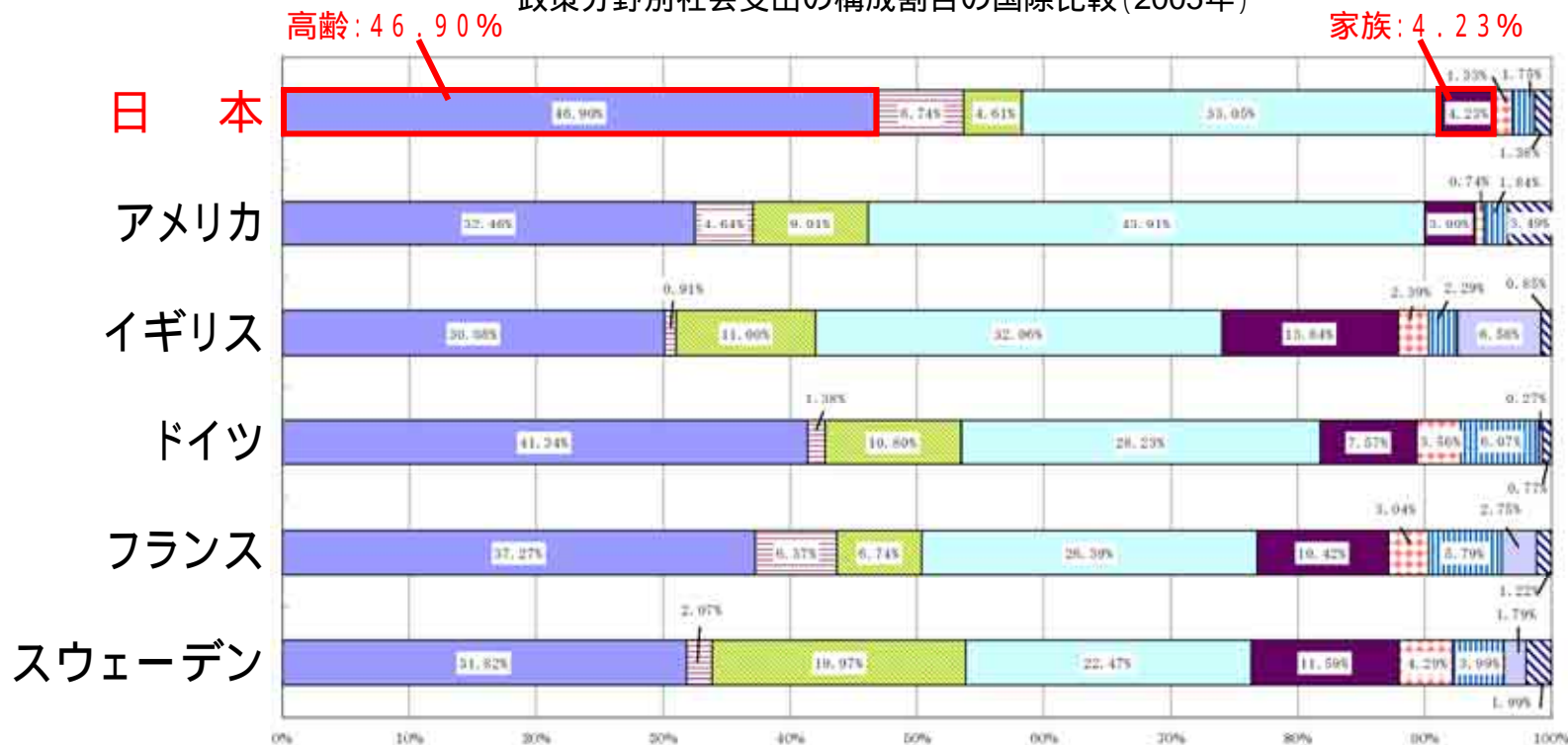
## 就学前教育費の公費負担割合 (収入ベース)



OECD諸国(数値不明の4か国を除く)26か国中日本は24位

(資料13) 高齢者に対する支出と子どもに対する支出の国際比較

政策分野別社会支出の構成割合の国際比較 (2005年)



- 高年齢
- 遺族
- 障害、業務災害、傷病
- 保健
- 家族
- 積極的労働政策
- 失業
- 住宅
- 生活保護その他

政策分野別社会支出の項目説明

	OECD定義 (注1)	日本の例
高年齢	退職によって労働市場から引退した人及び決められた年齢に達した人に提供される現金給付が対象。給付の形態は年金および一時金を含み、早期退職をした人の給付もここに含めるが、雇用政策として早期退職をした場合の給付は「積極的労働政策」に計上。高年齢者及び障害者を対象にした在宅及び施設の介護サービスを計上。施設サービスにおいては老人施設の運営に係る費用も計上	厚生年金：老齢年金、脱退手当金等 国民年金：老齢年金、老齢福祉年金、外国人脱退一時金等 厚生年金基金、農業者年金基金等：老齢年金等 船員保険：老齢年金 介護保険：介護サービス等諸費、支援サービス等諸費 社会福祉：老人福祉費等 生活保護：介護扶助 各種共済組合：退職共済年金、退職一時金等 各種恩給
家族	家族を支援するために支出される現金給付及び現物給付（サービス）を計上 就学前教育費(2007ed.より追加)	児童手当：給付、児童育成事業費等 社会福祉：特別児童扶養手当給付費、児童扶養手当給付費、児童保護費 政管健保、組合健保、国保：出産育児諸費、出産育児一時金等 各種共済組合、船員保険：出産育児諸費、育児休業給付、介護休業給付 雇用保険：育児休業給付、介護休業給付 就学前教育費 (OECD図表で見る教育より就学前教育費のうち公費)

## 2. 無償化の対象

### (1) 対象施設

対象施設については、学校教育法上の学校として教育の質が担保されている幼稚園を基本とすべきではないか。

認定こども園の幼稚園機能部分については、学校教育法に掲げる幼稚園教育の目標が達成されるよう保育が行われることから、保育制度改革及び認定こども園制度改革の動向も踏まえながら、幼稚園に準じて無償化の対象とすることを検討すべきではないか。

保育所については、幼稚園教育要領と整合性が図られた保育所保育指針に基づき保育を行うことが義務づけられており、その幼児教育機能に着目して、対象とすることが適当ではないか。

認可外保育施設については、保育制度改革の動向を踏まえてその扱いを検討すべきではないか。

なお、障害児施設については別途、障害者自立支援法の施行後3年の見直しに伴い、その利用者負担の在り方について検討が進められているところであり、その動向を踏まえるべきではないか。

(資料14) 学校教育法(抄)

**第二十二条** 幼稚園は、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして、幼児を保育し、幼児の健やかな成長のために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。

**第二十三条** 幼稚園における教育は、前条に規定する目的を実現するため、次に掲げる目標を達成するよう行われるものとする。

- 一 健康、安全で幸福な生活のために必要な基本的な習慣を養い、身体諸機能の調和的発達を図ること。
- 二 集団生活を通じて、喜んでこれに参加する態度を養うとともに家族や身近な人への信頼感を深め、自主、自律及び協同の精神並びに規範意識の芽生えを養うこと。
- 三 身近な社会生活、生命及び自然に対する興味を養い、それらに対する正しい理解と態度及び思考力の芽生えを養うこと。
- 四 日常の会話や、絵本、童話等に親しむことを通じて、言葉の使い方を正しく導くとともに、相手の話を理解しようとする態度を養うこと。
- 五 音楽、身体による表現、造形等に親しむことを通じて、豊かな感性と表現力の芽生えを養うこと。

**第二十四条** 幼稚園においては、第二十二条に規定する目的を実現するための教育を行うほか、幼児期の教育に関する各般の問題につき、保護者及び地域住民その他の関係者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行うなど、家庭及び地域における幼児期の教育の支援に努めるものとする。

(資料15) 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(抄)

**第三条** 幼稚園又は保育所等(以下「施設」という。)の設置者(都道府県を除く。)は、その設置する施設が次に掲げる要件に適合している旨の都道府県知事(保育所に係る児童福祉法の規定による認可その他の処分をする権限に係る事務を地方自治法(昭和二十二年法律第六十七号)第一百八十条の二の規定に基づく都道府県知事の委任を受けて当該都道府県の教育委員会が行う場合その他の文部科学省令・厚生労働省令で定める場合にあつては、都道府県の教育委員会。以下同じ。)の認定を受けることができる。

- 一 (略)
- 二 当該施設が保育所等である場合にあつては、児童福祉法第三十九条第一項に規定する幼児に対する保育を行うほか、当該幼児以外の満三歳以上の子ども(当該施設が保育所である場合にあつては、当該保育所が所在する市町村(特別区を含む。以下同じ。)における同法第二十四条第二項に規定する保育の実施に対する需要の状況に照らして適当と認められる数の子どもに限る。)を保育し、かつ、満三歳以上の子どもに対し学校教育法第二十三条各号に掲げる目標が達成されるよう保育を行うこと。

三～四 (略)

(資料16) 幼稚園教育要領と保育所保育指針の比較

		幼稚園教育要領	保育所保育指針
基本的な考え方	計画的な環境の構成	計画的に環境を構成しなければならない。	計画的に環境を構成し、工夫して保育しなければならない。
	遊びを通した指導	遊びを通しての指導を中心として第2章に示すねらいが総合的に達成されるようにすること。	生活や遊びを通して総合的に保育すること。
	一人一人の発達の特性に応じた教育	幼児一人一人の特性に応じ、発達の課題に即した指導を行うようにすること。	一人一人の発達過程に応じて保育すること。その際、子どもの個人差に十分配慮すること。
計画の作成	教育課程・保育課程の編成及び指導計画の作成	適切な教育課程を編成するものと指導計画を作成し、幼児の活動に沿った柔軟な指導を行わなければならない。	保育の基本となる「保育課程」を編成するとともに、これを具体化した「指導計画」を作成しなければならない。
教育内容	教育のねらい	「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域から構成 <b>健康</b> ：健康な心と体を育て、自ら健康で安全な生活をつくり出す力を養う。 <b>人間関係</b> ：他の人々と親しみ、支え合って生活するために、自立心を育て、人とかわる力を養う。 <b>環境</b> ：周囲の様々な環境に好奇心や探究心をもってかかわり、それらを生活に取り入れていこうとする力を養う。 <b>言葉</b> ：経験したことや考えたことなどを自分なりの言葉で表現し、相手の話す言葉を聞こうとする意欲や態度を育て、言葉に対する感覚や言葉で表現する力を養う。 <b>表現</b> ：感じたことや考えたことを自分なりに表現することを通して、豊かな感性や表現する力を養い、創造性を豊かにする。	「健康」「人間関係」「環境」「言葉」「表現」の5領域から構成 <b>健康</b> ：健康な心と体を育て、自ら健康で安全な生活をつくり出す力を養う。 <b>人間関係</b> ：他の人々と親しみ、支え合って生活するために、自立心を育て、人と関わる力を養う。 <b>環境</b> ：周囲の様々な環境に好奇心や探究心を持ってかかわり、それらを生活に取り入れていこうとする力を養う。 <b>言葉</b> ：経験したことや考えたことなどを自分なりの言葉で表現し、相手の話す言葉を聞こうとする意欲や態度を育て、言葉に対する感覚や言葉で表現する力を養う。 <b>表現</b> ：感じたことや考えたことを自分なりに表現することを通して、豊かな感性や表現する力を養い、創造性を豊かにする。

「幼稚園教育要領」は教育内容に関することを中心として定めている一方、「保育所保育指針」は保育内容に加えこれに関連する運営(保育所における自己評価等)について定めている。なお、幼稚園における学校評価等は学校教育法施行規則等に規定されている。

「幼稚園教育要領」では養護について明記していないが、幼稚園教育を実践するに当たっては幼児に対する一定の養護が必要となる。一方、「保育所保育指針」では養護と教育の両面から示している。

# 社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告

—次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて—(平成21年2月24日)【概要・ポイント版】

- 本部会は、次世代育成支援のための新たな制度体系の設計のため、昨年3月に検討開始、5月に「基本的考え方」をとりまとめ。
- 今後の新たな制度体系の詳細設計に向け、保育を中心に議論の中間的などりまとめを行うもの。

## 1 これからの保育制度のあり方について

- 保育をとりまく近年の社会環境の変化(検討の背景)
  - ・ 保育需要の飛躍的増大、ニーズの深化・多様化(働き方の多様化、親支援やすべての子育て家庭への支援の必要性)
  - ・ 人口減少地域における地域の保育機能の維持
  - ・ 急速な少子高齢化に伴う役割の深化(女性が「就労」を断念せずに「結婚・出産・子育て」ができる社会の実現を通じ、社会経済・社会保障制度全体の持続可能性を確保するという緊急的・国家的課題に関わる役割)等

### ◆ 現行の保育制度の課題

#### ○ スピード感あるサービス量の抜本的拡充が困難

##### i) 利用保障の弱さ

現行制度は、市町村に「保育の実施義務」を課し、市町村の義務履行を通じ、保護者に保育所が利用される仕組み。

ただし、「保育の実施義務」には「例外」が有り、保育所が足りなければ、「その他適切な保護」(認可外のあっせん)でも可。

##### ii) 認可の裁量性による新規参入抑制

保育所の認可権者である都道府県に広い裁量有り。待機児童がいる市町村で客観的基準を満たしても、必ずしも認可されず。

##### iii) 保育の必要性の判断と受入保育所決定の一体実施に伴う需要の潜在化(窓口等での潜在化)

#### ○ 深化・多様化したニーズへの対応が困難

##### i) 保育の必要性の判断基準のあり方

「保育に欠ける」か否かの判断基準が条例に委ねられており、保育所が足りないと、財政状況との兼合い等で基準を厳格に。

##### ii) 保育の必要性の判断基準の内容

夜間や短時間、求職者だと認められにくい、同居親族がいると認められない等。

#### ○ 認可保育所の質の向上

職員配置、保育士の養成・研修・処遇等

### ◆ 新たな保育の仕組み ※その実現には財源確保が不可欠

#### ① 市町村が、保育の必要性・量、優先的利用確保(母子家庭、虐待等)の要否を認定。

※ 受入先保育所の決定とは独立して実施(需要の明確化)。認定証明書の交付、認定者の登録管理、待機児童の情報開示を行う。

※ 保育対象範囲、優先的利用確保の基本的事項は、国が基準を設定。

※ パートタイム、早朝・夜間の就労、求職者、同居親族がいる場合も必要性を認定。専業主婦家庭にも一定量の一時預かりを保障。

#### ② 例外ない保育保障：認定を受けた子どもには、公的保育を受けることができる地位を付与。

#### ③ 市町村の実施義務の明示(例外ない公的保育の保障責務、質の確保された提供体制確保責務、利用支援責務、保育費用の支払義務)

#### ④ 利用者が保育所と公的保育契約を締結。

※ 保育所には、応諾義務(正当理由なく拒んではならない)と、優先受入義務(母子家庭、虐待等の優先受入決定)。

#### ⑤ 参入は最低基準により客観的に判断。指定制を基本として、検討。

#### ⑥ 所得に関らず一定の質の保育を保障するため公定価格。必要量に応じた月額単価設定を基本。

#### ○ 認可保育所の質の向上：財源確保とともに詳細検討

・ 保育指針に基づく保育のため、職員配置、保育士の処遇、専門性確保等、施設長や保育士の研修の制度的保障、ステップアップの仕組み等

## 1 これからの保育制度のあり方について(続き)

### ◆ 現行の保育制度の課題(続き)

#### ○ 認可外保育施設の質の向上

約23万人にのぼる子どもが利用。利用者の6割は、認可保育所と比較の上で、空きがない等の理由で認可外保育施設を利用。すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障する必要。

#### ○ 人口減少地域における保育機能の維持・向上

現行は「小規模保育所」でも、定員20人以上が必要。一方、地域の子ども集団の中での成長を保障する必要性。

### ◆ 新たな保育の仕組み(続き)

#### ○ 認可外保育施設の質の引上げ

- ・ 最低基準への到達に向け、一定水準以上の施設に対して一定期間の経過的財政支援
- ・ 小規模サービス類型の創設

#### ○ 地域の保育機能の維持・向上

- ・ 小規模サービス類型の創設
- ・ 多機能型の支援

等

## 2 放課後児童クラブについて

### ◆ 現行制度の課題

- 制度上の位置づけが、市町村の努力義務にとどまっており、利用保障が弱い。質の確保はガイドライン等で対応している
- 財源面についても、裁量的補助であり、国庫補助基準額と運営費用の実態の乖離が指摘。従事者の処遇も厳しい状況。

### ◆ 新たな制度体系における方向性

- 質を確保しつつ量的拡充を図ることが重要。
- 基準の必要性やあり方等、制度上の位置づけ(実施責任、利用・給付方式等)、財源面の強化について、さらに検討が必要。

## 3 すべての子育て家庭に対する支援について

### ◆ 現行制度の課題

- 各種の子育て支援事業は、市町村の努力義務にとどまっており、実施状況に大きな地域格差。
- とりわけ、一時預かりについては、保育との公費投入の公平性の観点からも、一定の利用保障が求められる。

### ◆ 新たな制度体系における方向性

- すべての子育て家庭に対する支援の強化が必要。
- 一時預かりの保障強化に向け、制度上の位置づけ・財源面の強化について、さらに検討が必要。
- 各種事業の制度上の位置づけ、財源のあり方等さらに検討。

## 4 情報公表・評価の仕組みについて

- 職員の雇用形態や経験年数等を含め、サービスの質に関する一定の情報につき、公的主体による情報公表制度の具体化を検討。

## 5 財源・費用負担について

- 少子化対策は社会経済や社会保障の持続可能性の根幹にかかわるもの。新たな制度体系の実現には財源確保が不可欠であり、社会全体で重層的に支え合う仕組みが必要。新たな制度体系の全体像を検討する中で、以下の点について、引き続き検討。
  - ・ 地方負担については、不適切な地域差が生じないような仕組み、また、公立保育所一般財源化の影響を踏まえた議論
  - ・ 事業主負担については、働き方と関連の深いサービスなど受益と負担の連動、働き方の見直しを促進するような仕組み 等

- 今後、本報告を踏まえ、「包括性・体系性」「普遍性」「連続性」を備えた新たな制度体系の具体化に向け、税制改革の動向も踏まえながら、検討を続けていく。



(資料18) 障害児支援の見直しに関する検討会報告書(平成20年7月22日)(抄)

. 今後の障害児支援の在り方

## 5. 家族支援の方策

### (3) 経済的負担等

障害児のいる家族の経済的負担については、これまで支援サービスの利用料の軽減等が図られているが、平成21年度以降も続けるようにするなど、家族の負担能力を踏まえた十分な配慮が必要である。また、障害福祉サービスと他の施策との負担上限額の合算制度について検討が必要である。

なお、これに対しては、応能負担とすべきとの意見があった。

さらに、障害児のいる家庭の負担と経済的状況を分析した上で、更なる経済的支援についても検討すべきとの意見があり、幅広く検討していくべき課題と考えられる。

## (2) 対象者

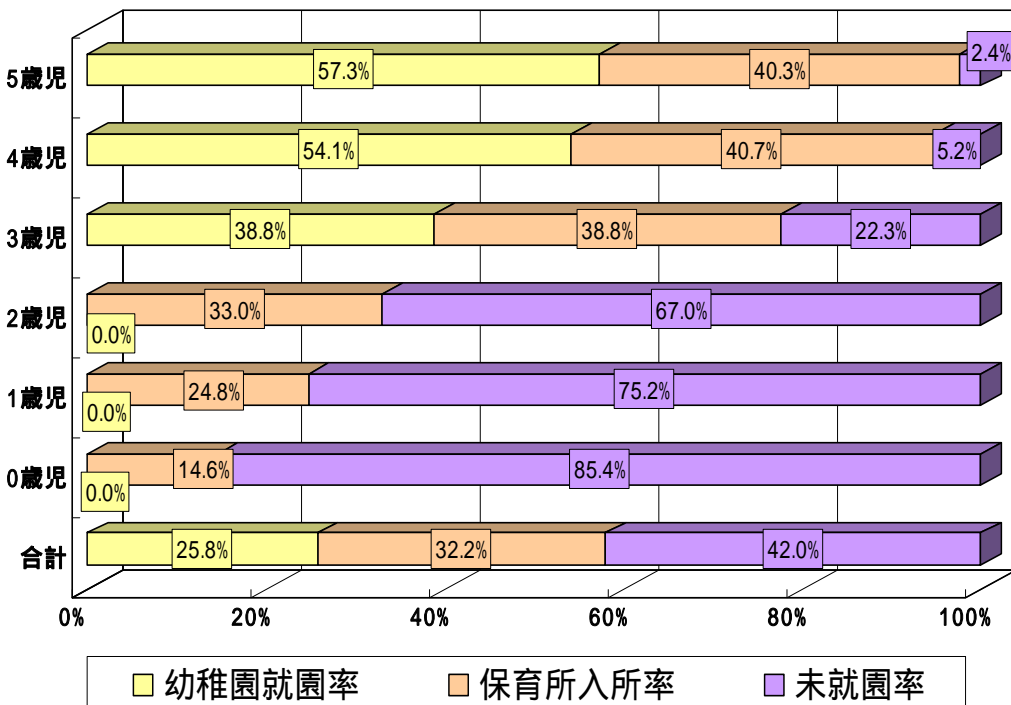
幼稚園については、教育の機会均等の観点から、通園する全ての3～5歳児を対象とすることを基本とすべきではないか。

他方、保育所等については、幼児教育の観点や、自宅で養育される子どもとの均衡等も踏まえつつ、保育制度改革の中で対象者を検討することが適切ではないか。

なお、2歳児特区に関する調査研究において、幼稚園における2歳児の受入れについては、幼児の主体的な活動を前提として行われる満3歳以上の幼児を対象とする幼稚園教育をそのまま当てはめていくことは、適切ではないとされている。

(資料19) 就学前教育・保育の実施状況(平成19年度) 学年齢別

3歳以上児のかなりの部分(4歳以上児はほとんど)が保育所又は幼稚園に入所  
3歳未満児(0~2歳児)で保育所に入所している割合は約2割



	幼稚園 在園者数	幼稚園 就園率	保育所 在所児数	保育所 入所率	推計未就園児数	未就園率	該当年齢 人口
0歳児	0人	0.0%	158,500人	14.6%	927,000人	85.4%	1,085,500
1歳児	0人	0.0%	263,500人	24.8%	801,000人	75.2%	1,064,500
2歳児	0人	0.0%	354,000人	33.0%	718,500人	67.0%	1,072,500
3歳児	429,400人	38.8%	429,200人	38.8%	246,900人	22.3%	1,105,500
4歳児	614,100人	54.1%	461,400人	40.7%	59,000人	5.2%	1,134,500
5歳児	663,500人	57.3%	466,200人	40.3%	27,800人	2.4%	1,157,500
合計	1,705,400人	25.8%	2,132,700人	32.2%	2,781,900人	42.0%	6,620,000
うち0~2 歳児	0人	0.0%	776,000人	24.1%	2,446,500人	75.9%	3,222,500
うち3歳児 ~5歳児	1,705,400人	50.2%	1,356,800人	39.9%	335,300人	9.9%	3,397,500

保育所の数値は平成19年度「社会福祉施設等調査」(平成19年10月1日現在)を学年齢別に換算した推計値  
幼稚園の数値は平成19年度「学校基本調査報告書」(平成19年5月1日現在)より。

なお、「幼稚園」には特別支援学校幼稚園を含む。

該当年齢人口は総務省統計局による人口推計(平成19年10月1日現在)を学年齢別に換算した推計値。

「推計未就園児数」は、該当年齢人口から幼稚園在園者数及び保育所在所児数を差し引いて推計したも  
四捨五入の関係により、合計が合わない場合がある。

(資料20) 三歳未満児に係る幼稚園入園事業(構造改革特区)について

学校教育法(改正前)第80条(現行法:第26条)

- ・ 幼稚園に入園することができるのは、満三歳から。

特区の事業

「**構造改革特別区域法**」(平成14年12月法律第189号)

- ・ 第14条において、満二歳になった後の初めての4月から、幼稚園に入園可能とした。

特区事業の評価

- ・ 基本的な生活習慣や自立心、思いやりが身につくなど、成長が見られた。
- ・ 親の子育て不安の解消などの効果はある。
- ・ 二歳児については、満三歳以上児と同様の集団的な教育にはなじまない。

**【考え方】**

- ・ 二歳児については、幼稚園児として集団的な教育(幼稚園教育)を行うのではなく、幼稚園の人的・物的環境を適切に活用し、親子登園等、個別のかかわりに重点を置いた子育て支援としての受入れという形態に変更し、全国にその普及を図る。

・ **構造改革特別区域法の一部改正**(平成19年3月31日公布)

第14条削除、施行日を平成20年4月1日とする

・ **子育て支援としての2歳児の受入れに係る留意点を通知で発出**

(資料21) 「幼稚園における2歳児受け入れに関する調査研究」調査のまとめ  
(平成18年1月31日 全国幼稚園教育研究協議会) (抜粋)

幼稚園における2歳児保育の課題

2. 2歳児保育の課題

(1) 2歳児の発達と集団

視察園では、一クラス14名～19名の幼児数であり、中には3歳児との混合学級もあった。今回の視察で一斉に歌や踊り、絵を描くなどを保育者から促して活動している時間の中では、幼児は保育者のことばと動きを見て、言われたとおりに動くことのみで終わっている状況がある。その間、指しゃぶりをしたり、手足をいじったりして落ち着きのない姿が見られた。一見集団活動が行われているように見えるが、幼児同士のかかわりの質を見ると、「集団を通した教育」として幼児同士がかかわり合って遊ぶ姿は見られない。

2歳児発達の特徴として、複数名の幼児が同じ場を共有して並行的に遊ぶ中で、保育者との一対一の関係から派生して、幼児同士が同じ活動を同じ場でやっているという状況である。3歳児同士のようにかかわり合う、見合う、模倣し合うという関係ではない。

したがって2歳児においては、3歳児以上の教育とは異なる質の保育を行うことが求められる。2歳児は個々への対応が特に要求され、安定した情緒やゆったりした生活が求められるだけに、きめ細かな養育ができるよう幼児の人数に応じた2歳児の保育者数の検討が必要ではないかと思われる。(中略)

(2) 保育内容と援助の現状から

(中略) 自立に向かっているこの2歳児ではあるが、入園した当初はまだオムツ使用が半数以上を占め、身の回りのことも大人の介助なくしては一人ではできないのが現状である。(中略)

2歳児保育では、毎日の繰り返しの中で、幼児の発達、発達状態などに応じた養護的側面の保育内容が重要である。(中略)

(5) 研修の必要性

(中略) 保育者の専門性としても3歳以上と3歳未満児では異なる知識がさらに必要とされることも考えておかなければならない。

幼稚園内の施設における2歳児保育の在り方

1. 基本的な考え方

(2) 幼稚園内の施設における2歳児保育の基本的な考え方

幼稚園は、学校教育法に基づく学校であり、満3歳児から小学校入学の始期までの幼児を対象にして、意図的、計画的な教育を行う場である。幼稚園教育では、同年代の幼児との集団生活の中で、幼児の主体的な活動としての遊びを重要な学習として取り上げ、遊びを通してねらいを総合的に身につける指導をする。すなわち、幼稚園教育における教師の役割は、幼児の主体的な活動を促すために計画的に環境を構成し、さらに幼児の活動にそって様々な役割を果たしながら、幼児の主体的な活動の中で、幼児自らが発達に必要な経験が得られるように、組織的・継続的な指導を行うことである。

こうした主体的な活動を通して教育を行うことが可能となる前提には、幼児が自ら環境とかかわり活動を生み出す、様々なイメージをわかしそれらを実現させながら活動に取り組む、そのイメージを友達と共有して楽しむなどの「遊びを創り出す力」をもっていることがあげられる。この意味で、現行の幼稚園教育では、教育の対象を満3歳からとしている。

したがって、大人への依存度が高い2歳児を幼稚園内の施設に受け入れる際には、幼児の主体的な活動を前提として行われる満3歳以上の幼児を対象とする幼稚園教育をそのまま当てはめていくことは、適切ではない。2歳児特有の発達を踏まえた保育を展開し、その成果を3歳児以降の教育につなげていくことが大切である。(以下略)

(資料2.2)「幼稚園を活用した子育て支援としての2歳児の受け入れに係る留意点について」  
(平成19年3月31日初等中等教育局長通知)(抄)

満2歳に達した日の翌日以降における最初の学年の初めからの幼稚園での受け入れについては、今後は、幼稚園児として受け入れ集団的な教育を行うことではなく、幼稚園の人的・物的環境を適切に活用し、個別のかかわりに重点を置いた子育て支援としての受け入れという形態に変更することにより進めることとしています。

(別添2)幼稚園を活用した子育て支援としての2歳児の受け入れに係る留意点(抄)

1 基本的な考え方

大人への依存度が高い2歳児について、幼稚園児としての集団的な教育を行うのではなく、幼稚園内の人的・物的環境を適切に活用し、個別のかかわりに重点を置いた子育て支援として受け入れる際には、幼児の主体的な活動を前提として行われる満3歳以上の幼児を対象とする幼稚園教育を当てはめていくのではなく、2歳児特有の発達を踏まえた受け入れに配慮し、その成果を3歳児以降の幼稚園教育に円滑につなげていくことが大切である。

(中略)

4 子育て支援としての受け入れの内容等

(1) 2歳児の受け入れで重視したい事項

2歳児の発達の特徴として、複数の幼児が平行的に遊ぶ中で、受け入れに従事する者との一対一の間を基本とし、幼児同士が同じ活動と同じ場で行うことが多く、3歳児同士のように、かかわり合う、見合う、模倣し合うという関係にはなりにくい。

### 3. 無償化の仕組み

#### (1) 具体的仕組み

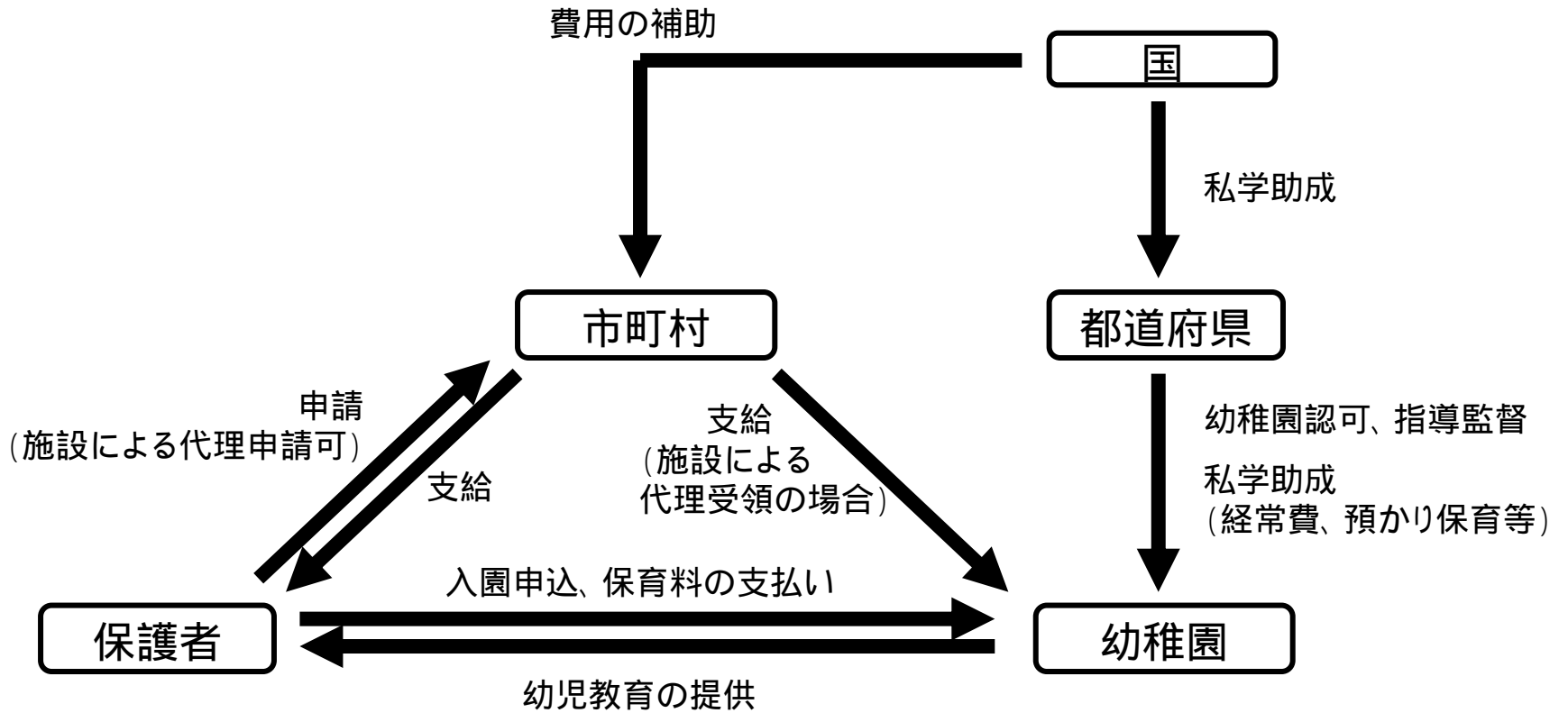
現在、幼稚園に対する公費の支援の仕組みとしては、機関補助である私学助成と、個人給付である幼稚園就園奨励費補助制度(市町村が行う幼稚園就園奨励事業への国の補助)がある。現行の幼稚園就園奨励事業は、保護者に対する個人給付であるが、幼稚園が代理受領するのが一般的であると考えられる。また、市町村による任意実施の事業であり、入園料及び保育料が補助対象経費となっている。

幼児教育の無償化の具体的仕組みを考えるに当たり、このような現行制度の基本的骨格について、どのように考えるか。

その際、現在の幼稚園就園奨励事業は市町村による任意実施であるものの、幼稚園のある市町村の大半が実施している現状にあるが、制度の確実かつ安定的な実施の観点から、法制度化(市町村に対する支給の義務付け及び国の負担の明確化など)について、どのように考えるか。

なお、保育所については、別途検討が進められている保育制度改革の中で、保護者負担の在り方も検討対象となっており、その改革の議論の中で検討することが適当ではないか。

(資料23) 現行の私学助成及び幼稚園就園奨励費補助制度の実施スキーム





(資料24) 幼稚園就園奨励費補助金交付要綱 (平成10年6月17日文部大臣裁定)(抄)

(交付の対象及び補助率等)

第3条 文部科学大臣は都道府県及び市町村(特別区を含む。以下同じ。)に対し、次の区分により  
予算の範囲内で経費の一部を補助する。

(1) (略)

(2) 当該市町村の住民で市町村立幼稚園又は私立幼稚園に就園する幼児に関して市町村が行う就  
園奨励事業

2 補助対象経費及び補助率は、次に掲げるとおりとする。

補助対象経費	補助率	区 分
入園料、保育 料の合計額	3分の1以内	① 下記②及び③以外の都道府県及び市町村
	4分の1以内	② 地方交付税法(昭和25年法律第211号)第14条の規定により算出した基準財政収入額を、同法第11条の規定により算出した基準財政需要額で除して得た数値(財政力指数)の、交付決定年度の前々年度までの3か年の平均値(以下「平均財政力指数」という。)が1.00を超える指定都市
	4分の1以内	③ 特別区

3 (略)

(資料25) 幼稚園就園奨励事業の実施・未実施市町村数

合計	就園奨励事業を実施	就園奨励事業を未実施	幼稚園		私立幼稚園	
			がない	がある	がない	がある
1,812	1,400	412	296	116	98	18
(100.0%)	(77.3%)	(22.7%)	(16.3%)	(6.4%)	(5.4%)	(1.0%)

(平成20年5月1日現在 文部科学省幼児教育課調べ)

(資料26) 幼稚園就園奨励事業の実施・未実施市町村の区域内にある幼稚園数

	合計	就園奨励事業の実施状況	
		就園奨励事業を実施している市町村の区域内	就園奨励事業を実施していない市町村の区域内
公立	5,301	4,973 (93.8%)	328 (6.2%)
私立	8,276	8,255 (99.7%)	21 (0.3%)

(平成20年5月1日現在 文部科学省幼児教育課調べ)

(資料27) 社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告(平成21年2月24日)(抄)

## 1 これからの保育制度のあり方について

### (5) 今後の保育制度の姿 - 新たな保育の仕組み -

#### 保育制度のあり方に関する基本的考え方

##### 費用設定

利用者負担のあり方については、所得に対する十分な配慮を基本に、今後、具体的なあり方を検討する。また、利用者負担の水準の決定は、国の定める基準の下、所得を把握しうる市町村において行うものとする。

##### 今後の検討

「新たな保育の仕組み」の検討過程においては、保育関係者より、以下の意見が示されている。今後のさらなる検討の際には、こうした意見も考慮しながら検討を進めるべきである。

- ・ 保育料の軽減(緩和)を実現すべき。

## 5 財源・費用負担について

「基本的考え方」においても確認したとおり、また、社会保障国民会議の最終報告における指摘も踏まえ、以下のような点について、引き続き検討していく必要がある。

- ・ 利用者負担の負担水準、設定方法について、低所得者が安心して利用できるようにすることに配慮しながら、今後、具体的な議論が必要であること。

## (2) 無償化に関連する課題

### 教育の質の確保

幼稚園における教育の質は、学校教育法や、幼稚園設置基準、幼稚園教育要領等の関係法令により担保されているが、無償化の実施に併せて、一層の質の向上を図ることが必要ではないか。具体的には、学校評価の実施並びに結果の公表及び設置者への報告、幼稚園・保育所の教職員の合同研修の促進、幼稚園教諭免許・保育士資格の併有促進、教員免許更新制の実施など、質の向上のための更なる取組の推進に努めるべきではないか。

特に、学校評価については、自己評価が義務、学校関係者評価が努力義務とされており、第三者評価も今後の検討課題とされているが、必ずしも取組が十分とは言えず、これらの学校評価の取組の強化に努めるべきではないか。

また、私立幼稚園では、教員の平均年齢・勤務年数が低く、平均給与も低いことから、私立幼稚園における教育の質の向上を図るためには、教員の待遇改善も必要ではないか。

(資料28) 学校教育法(抄)、学校教育法施行規則(抄) (設置基準、教育要領関係)

### 学校教育法

**第三条** 学校を設置しようとする者は、学校の種類に応じ、文部科学大臣の定める設備、編制その他に関する設置基準に従い、これを設置しなければならない。

**第二十五条** 幼稚園の教育課程その他の保育内容に関する事項は、第二十二条及び第二十三条の規定に従い、文部科学大臣が定める。

### 学校教育法施行規則

**第三十六条** 幼稚園の設備、編制その他設置に関する事項は、この章に定めるもののほか、幼稚園設置基準(昭和三十一年文部省令第三十二号)の定めるところによる。

**第三十八条** 幼稚園の教育課程その他の保育内容については、この章に定めるもののほか、教育課程その他の保育内容の基準として文部科学大臣が別に公示する幼稚園教育要領によるものとする。

(資料29) 学校教育法(抄)、学校教育法施行規則(抄) (学校評価関係)

### 学校教育法

**第四十二条** 小学校は、文部科学大臣の定めるところにより当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について評価を行い、その結果に基づき学校運営の改善を図るため必要な措置を講ずることにより、その教育水準の向上に努めなければならない。

**第四十三条** 小学校は、当該小学校に関する保護者及び地域住民その他の関係者の理解を深めるとともに、これらの者との連携及び協力の推進に資するため、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況に関する情報を積極的に提供するものとする。  
( 幼稚園については第二十八条で準用。 )

### 学校教育法施行規則

**第六十六条** 小学校は、当該小学校の教育活動その他の学校運営の状況について、自ら評価を行い、その結果を公表するものとする。

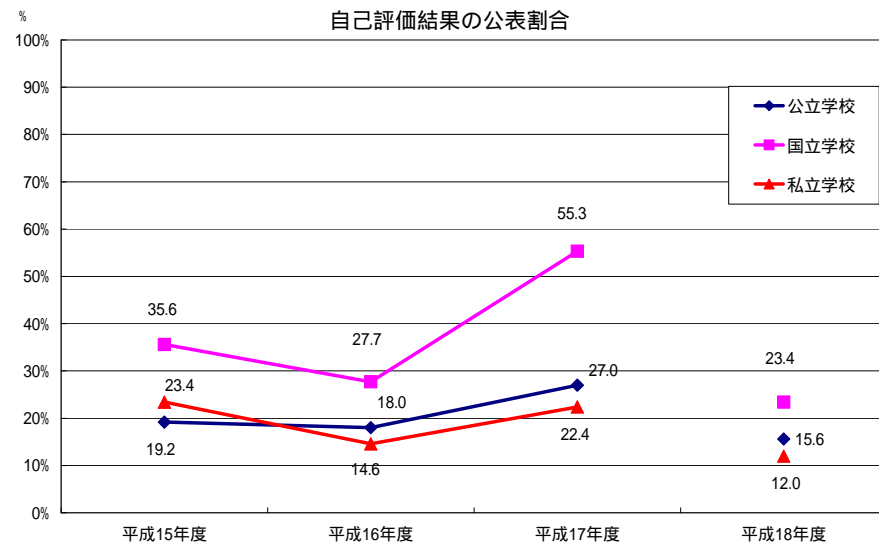
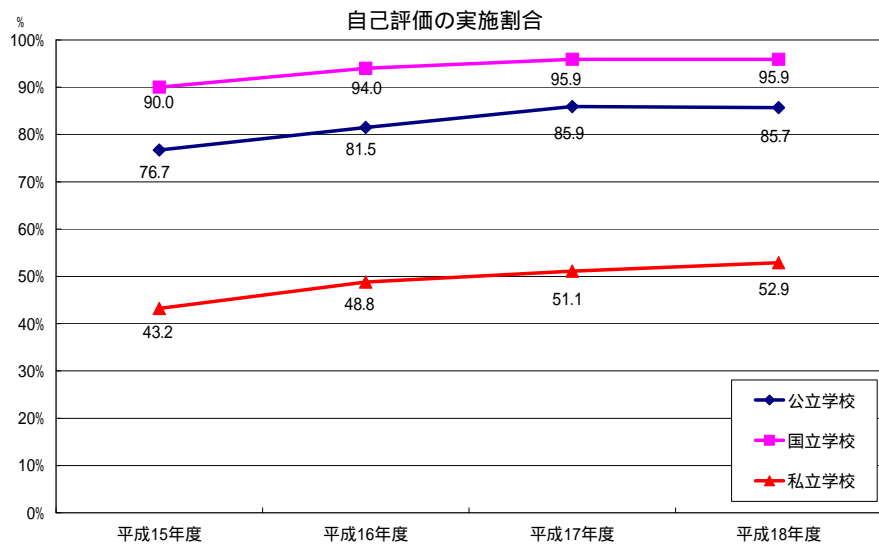
2 前項の評価を行うに当たっては、小学校は、その実情に応じ、適切な項目を設定して行うものとする。

**第六十七条** 小学校は、前条第一項の規定による評価の結果を踏まえた当該小学校の児童の保護者その他の当該小学校の関係者(当該小学校の職員を除く。)による評価を行い、その結果を公表するよう努めるものとする。

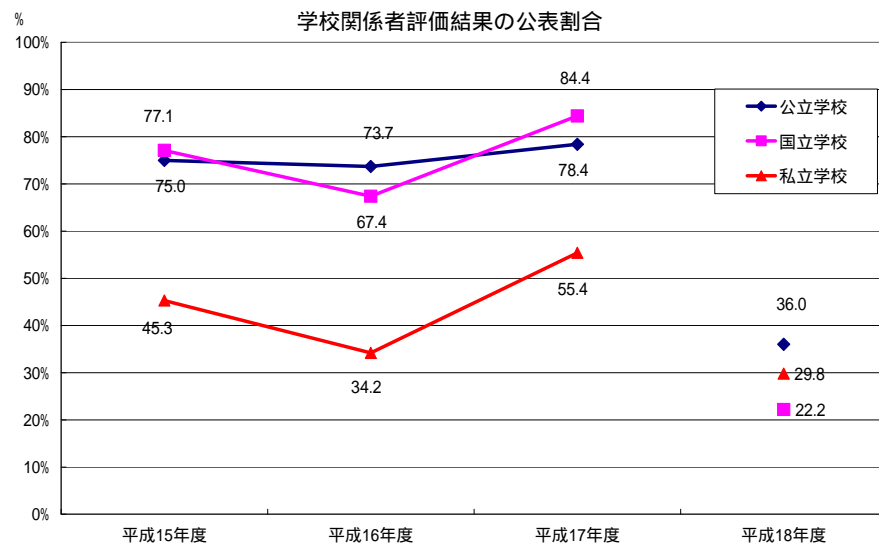
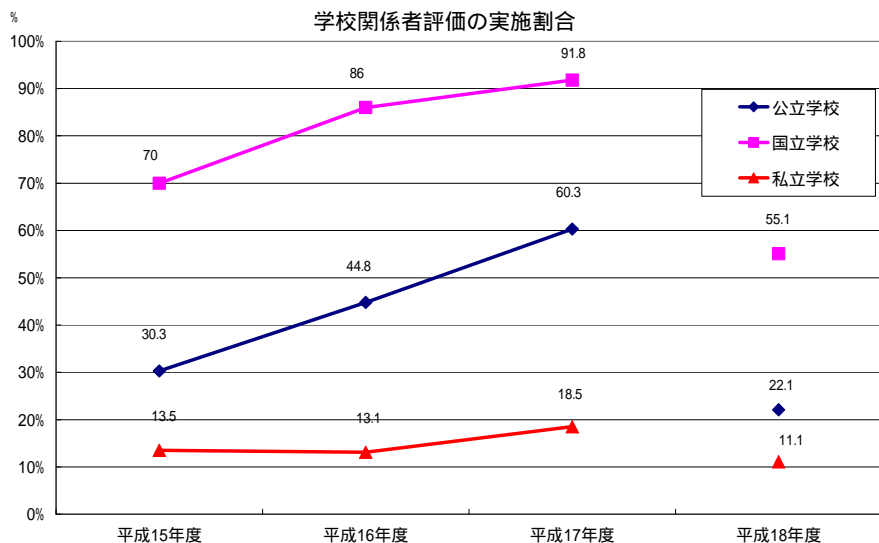
**第六十八条** 小学校は、第六十六条第一項の規定による評価の結果及び前条の規定により評価を行った場合はその結果を、当該小学校の設置者に報告するものとする。

( 幼稚園については第三十九条で準用。 )

# (資料30) 幼稚園における学校評価の実施状況



〔自己評価実施園のうちその結果を公表している園の割合。平成15～17年度は「公表」を広く定義し、「学校評議員への説明」等を含めて調査を実施していた。〕



〔平成15～17年度は、外部(学校評議員、PTA役員、地域住民、有識者等)評価及び外部アンケート等(適切な自己評価のために、アンケートや懇談会等を活用して児童生徒、保護者、地域住民からの具体的な意見や要望、授業評価などを把握すること)の実施状況。平成18年度は、学校関係者(保護者や地域住民などの学校関係者)評価の実施状況。〕

〔平成15～17年度は、外部評価及び外部アンケート等実施園のうちその結果を公表している園の割合。平成18年度は学校関係者評価実施園のうちその結果を公表園の割合。なお、平成15～17年度は「公表」を広く定義し、「学校評議員への説明」等を含めて調査を実施していた。〕

背景

「教育再生会議」第3次報告(平成19年12月)  
 学校の第三者評価について言及  
 教育振基本計画(平成20年7月)  
 学校評価の推進とその結果に基づく学校運営の改善について言及

幼児教育振興アクションプログラム(平成18年10月)  
 幼児教育の質の向上のための評価の充実

学校教育法改正(平成19年6月)  
 学校評価の結果に基づく学校運営の改善を図ること、及び学校の積極的な情報提供について規定  
 学校教育法施行規則の改正(平成19年10月)  
 幼稚園における学校評価ガイドライン(平成20年3月)自己評価・学校関係者評価

21年度の取組

第三者評価ガイドライン策定に向けた取組

小中学校・高等学校等関係

幼児教育関係

第三者評価ガイドライン策定のための有識者会議

「第三者評価ガイドライン」を策定するための有識者会議

検証結果のフィードバック ↑ ↓ ガイドライン素案の提示

第三者評価ガイドラインの策定にむけた実地検証

「第三者評価ガイドライン」素案に基づき国による実地検証及び設置者等による実地検証

幼稚園における第三者評価ガイドライン策定のための有識者会議

「幼稚園における第三者評価ガイドライン」を策定するための有識者会議

検証結果のフィードバック ↑ ↓ ガイドライン素案の提示

幼稚園における第三者評価ガイドライン策定にむけた調査委託

「幼稚園における第三者評価ガイドライン」素案に基づき研究機関等による調査研究(委託)

第三者評価ガイドライン策定 幼稚園における第三者評価ガイドライン策定

第三者評価の普及

第三者評価

学校評価の充実・改善の推進

小中学校・高等学校等関係

幼児教育関係

第三者評価等に関する調査研究委託  
 学校評価を円滑に行うための手法等について大学や民間機関に委託し、調査研究を実施

学校評価・情報提供の充実・改善等のための実践研究

学校関係者評価・学校の情報提供等の充実改善を図るための実践研究の実施

幼児教育の改善・充実調査研究事業

幼稚園における学校評価ガイドラインを踏まえた実践研究

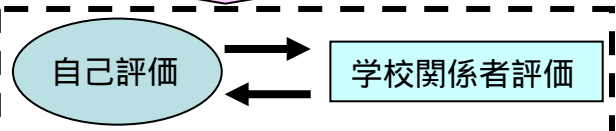
学校評価に係る好事例の普及・推進  
 ・事例集作成、ブロック研修協議会の開催(指導主事及び校長等が対象)

自己評価・学校関係者評価の普及

学校評価システムの将来像

自己評価・学校関係者評価を踏まえた第三者評価の実施

自己評価・学校関係者評価の検証



## 保育所における自己評価の背景

### 保育所保育指針（平成20年3月告示・21年4月1日施行）

保育士等及び保育所の自己評価と自己評価公表の努力義務  
保育内容等の説明責任の明確化 等

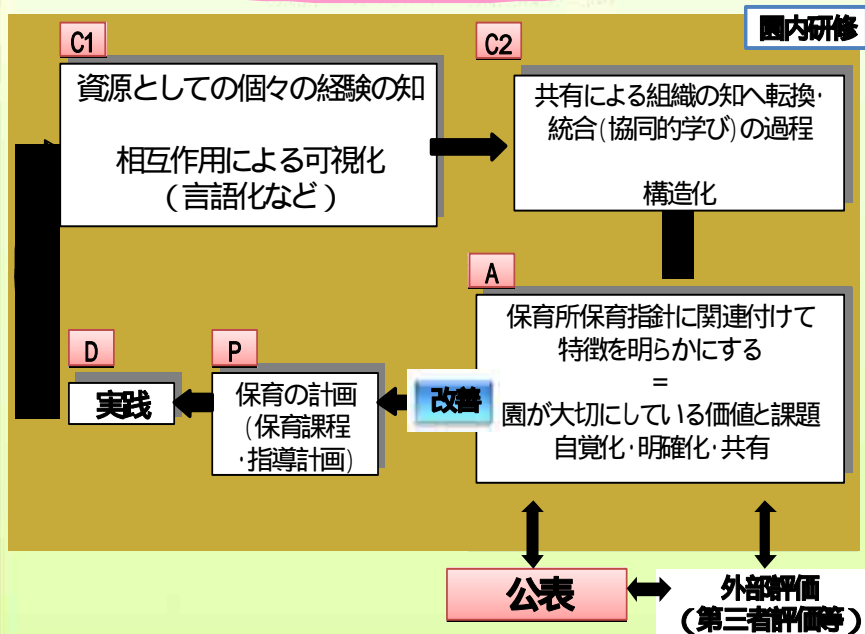
### 社会福祉法及び児童福祉法における情報提供・評価

### 保育所における質の向上のためのアクションプログラム（平成20年3月通知）における自己評価の推進と評価の充実

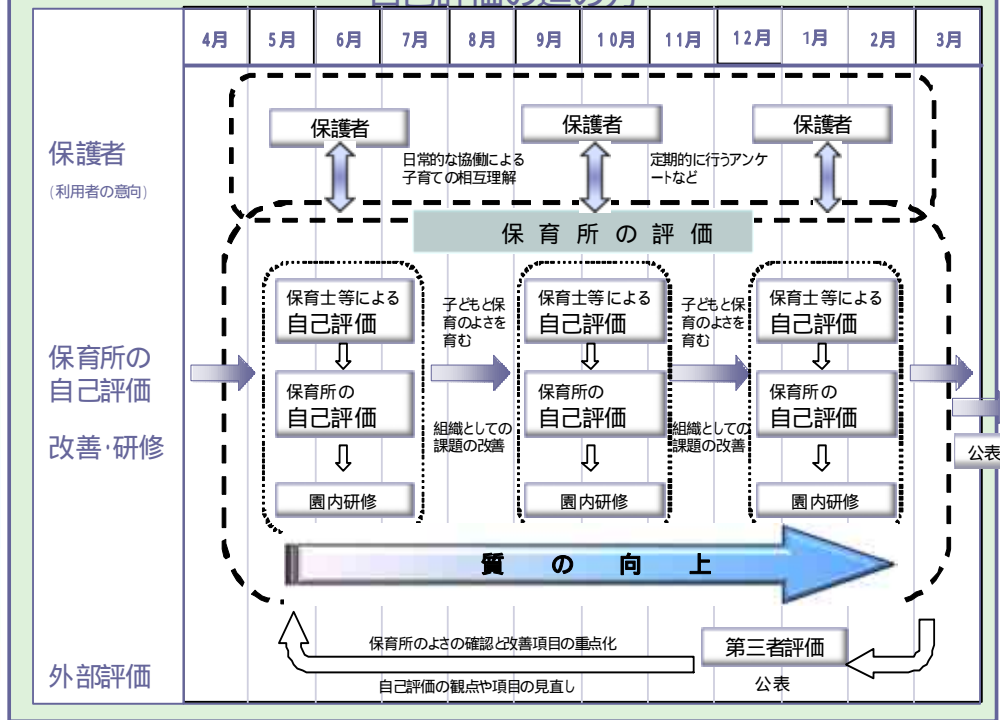
（自己評価ガイドラインの作成とこれに基づく第三者評価の見直し等）

## 自己評価の理念モデル

保育士等(個人) / 保育所(組織)



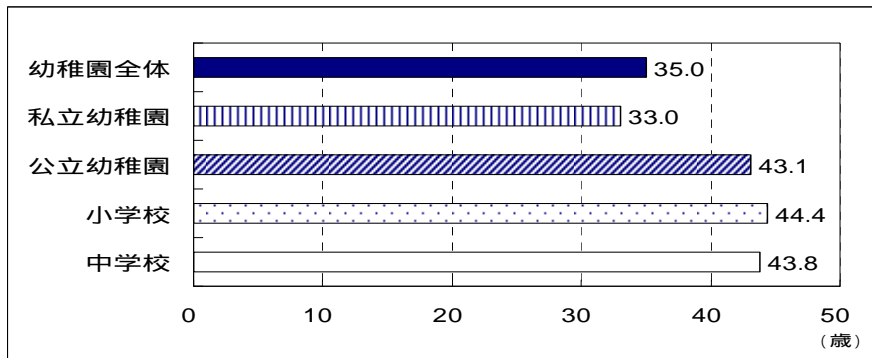
## 自己評価の進め方





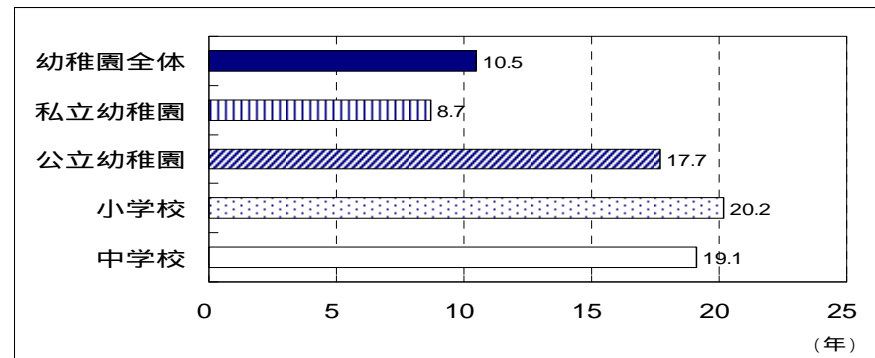
(資料33) 教員の平均年齢、平均勤務年数、平均給料月額と比較(設置者別・学校段階別)

教員の平均年齢の比較



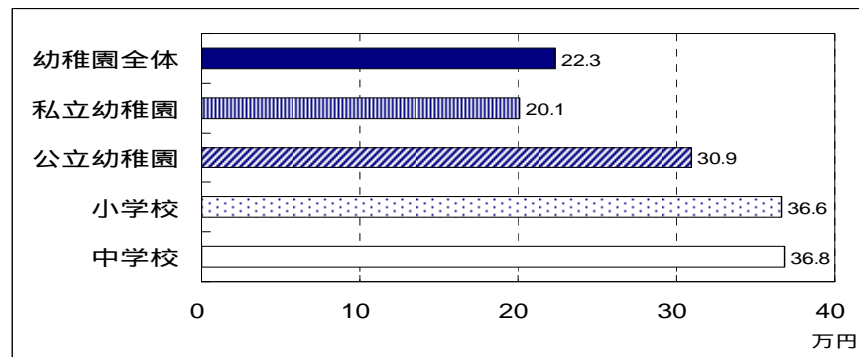
区分	幼稚園	小学校	中学校
計	35.0	44.4	43.8
国立	41.3	40.3	41.3
公立	43.1	44.5	43.9
私立	33.0	41.4	41.7

教員の平均勤務年数の比較



区分	幼稚園	小学校	中学校
計	10.5	20.2	19.1
国立	17.0	15.8	17.1
公立	17.7	20.3	19.4
私立	8.7	14.0	14.1

教員の平均給料月額の比較



区分	幼稚園	小学校	中学校
計	22.3	36.6	36.8
国立	39.7	34.9	35.7
公立	35.6	36.7	36.7
私立	29.2	35.2	35.2

注) 1. (資料)文部科学省「平成19年度学校教員統計調査中間報告」(平成19年10月1日現在)  
2. 平成19年9月の1か月分の平均給料月額(本棒のみ)

## 義務教育化について

幼稚園教育の義務教育化(全ての保護者に一律に子の就学義務を課すること)については、幼児教育の効果が明らかになってきていることや地域・家庭における教育力が低下してきている現状から、施設における幼児教育の重要性は高まっているものの、現状においては、地域や家庭がその実情に応じて幼児教育の主たる役割を担うことを制度として一律に否定して施設教育を義務づけることについては、国民的な合意が得られているとは言えないのではないか。

また、諸外国においても、小学校就学前教育を無償化している場合でも、一般に義務教育化はされていない。

このような状況を踏まえれば、まずは基本的な費用負担なく全ての子どもが質の高い幼児教育を享受することができるよう、幼児教育にアクセスする機会を実質的に保障することとし、幼児教育の義務教育化については、無償化後の幼児教育の普及状況や今後の国民的な議論を踏まえ、検討していくべきではないか。

(資料34) 教育基本法(抄)

### 教育基本法

(義務教育)

**第五条** 国民は、その保護する子に、別に法律で定めるところにより、普通教育を受けさせる義務を負う。

- 2 義務教育として行われる普通教育は、各個人の有する能力を伸ばしつつ社会において自立的に生きる基礎を培い、また、国家及び社会の形成者として必要とされる基本的な資質を養うことを目的として行われるものとする。
- 3 国及び地方公共団体は、義務教育の機会を保障し、その水準を確保するため、適切な役割分担及び相互の協力の下、その実施に責任を負う。
- 4 国又は地方公共団体の設置する学校における義務教育については、授業料を徴収しない。

## (資料35) 過去の幼児教育の義務教育化に関する中央教育審議会の答申

### 今後における学校教育の総合的な拡充整備のための基本的施策について(昭和46年6月11日中央教育審議会答申)(抄)

#### 1 人間の発達過程に応じた学校体系の開発

現在の学校体系について指摘されている問題の的確な解決をはかる方法を究明し、漸進的な学制改革を推進するため、その第一歩として次のようなねらいをもった先導的な試行に着手する必要がある。

(1) 4、5歳児から小学校の低学年の児童までを同じ教育機関で一貫した教育を行うことによって、幼年期の教育効果を高めること。

(中略)

教育の機会均等をいっそう徹底するため、就学前教育および後期中等教育の段階まで義務教育の年限を拡張すべきだとの意見がある。本審議会としては、国民に就学の義務を課することは、その教育の目標とするものが全国民の教育として必須のものであり、すべての者に例外なくその履修を求める必要がある、その実施によって就学上・財政上その他の点に重大な支障が生じない場合に限るべきであると考える。したがって、就学前教育については、将来、その普及と内容の充実および基本構想の1による先導的試行の成果を見定めたいうえで、これを義務教育とする必要性和可能性を検討すべきであるが、後期中等教育の段階は、一律に就学の義務を課するよりも、さまざまな教育の機会を確保するとともに、その就学のための諸条件を整備することによって、その趣旨の実現をはかるのが先決であると考え

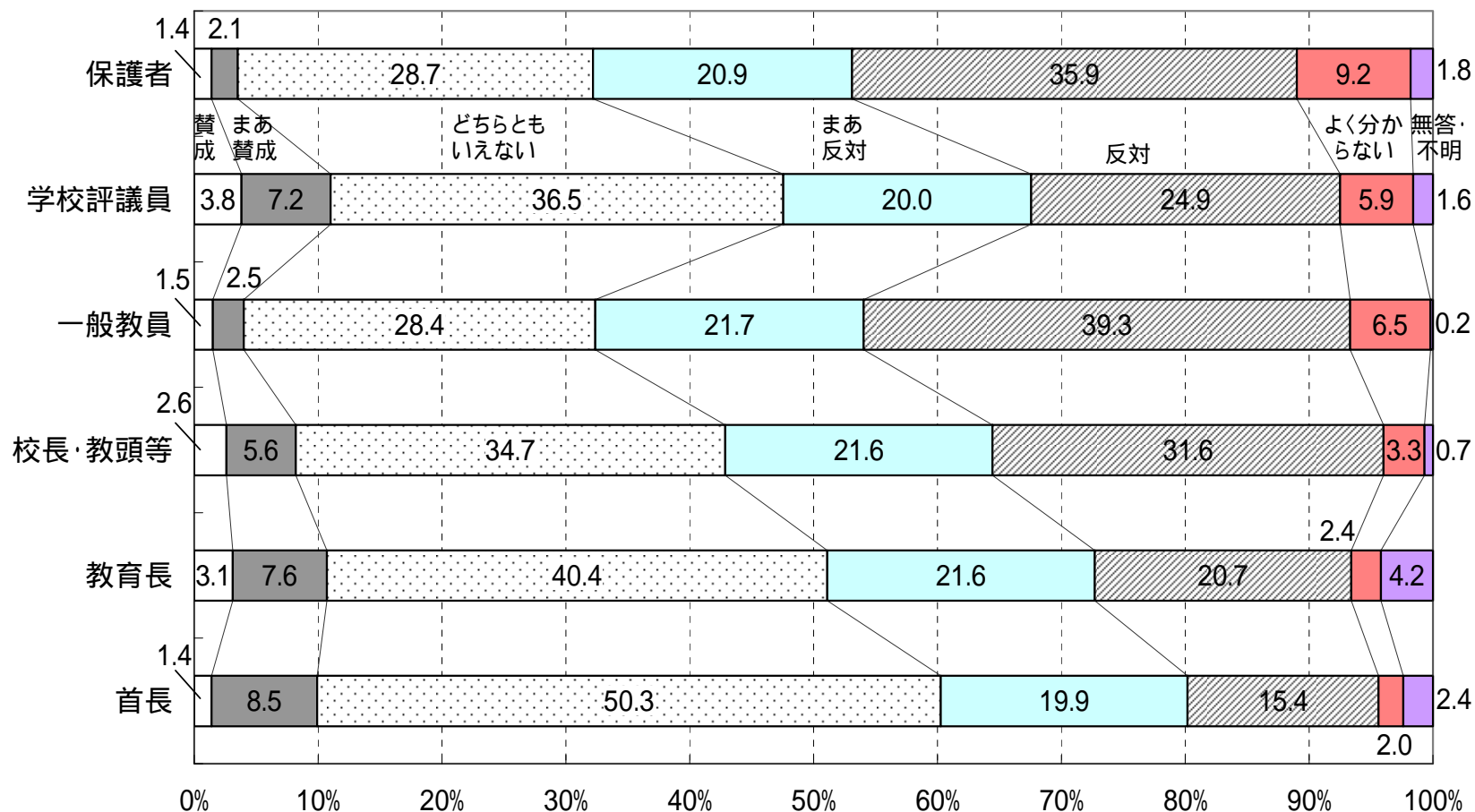
### 新しい時代の義務教育を創造する(抄)(平成17年10月26日中央教育審議会答申)

このほか、幼稚園や高等学校を義務教育の対象とするなど義務教育の年限を延長すべきとの意見、義務教育への就学年齢を引き下げ5歳児からの就学とすべきとの意見なども出されたが、これらについては、学校教育制度全体の在り方との関係など慎重に検討すべき点があること、義務教育に関する意識調査の結果ではこれらの事項について賛成する割合が全体として低かったことなども踏まえ、今後引き続き検討する必要がある。

### 教育基本法の改正を受けて緊急に必要とされる教育制度の改正について(抄)(平成19年3月10日中央教育審議会答申)

義務教育の年限については、これを延長すべきとの意見も出されたが、現在の制度は国民の間に定着しており、延長する場合には多額の財政負担が必要となることから、国民的合意を要する事項である。このため、学校教育制度全体の在り方も踏まえ、長期的な視点で検討する必要がある。

### 小学校への入学年齢を5歳にする



数値は左から「賛成」「まあ賛成」「どちらともいえない」「まあ反対」「反対」「よく分からない」「無答・不明」の値(%)

(資料37) 諸外国における幼児教育の無償化に係る動き(再掲)

国名	制度の概要
イギリス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 2004年までに<u>全ての3～4歳児に対する幼児教育の無償化を実現。</u> (現在、「週12.5時間(2.5時間×5日)、年38週分」が無償で、最終的に、「週20時間、年38週分」を無償に。)</li> <li>・ 5歳から初等学校に入学し、義務教育となる。</li> </ul>
フランス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>主に3～5歳児を対象とした幼稚園は、99%が公立であり、無償。</u></li> <li>・ 6歳から小学校に入学し、義務教育となる。</li> </ul>
アメリカ	<p>【連邦制のため、制度の在り方は州により異なる】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>主に5歳児を対象とする公立小学校付設の幼稚園は、無償。</u></li> <li>・ 通常は6歳から小学校に入学し、義務教育となるが、一部の州では5歳児を義務化。</li> </ul>
ドイツ	<p>【連邦制のため、制度の在り方は州により異なる】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 3～5歳児を対象とした幼稚園は、基本的に有償。 2007年までに、<u>4つの州・市で5歳児より無償化を導入。</u></li> <li>・ 6歳から基礎学校に入学し、義務教育となる。</li> </ul>
韓国	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <u>5歳児に対する幼児教育・保育の無償化の段階的実施が法定化されている。</u> (1999年より低所得者層から順次拡大中。現在、5歳児の約30%が無償。)</li> <li>・ 6歳から初等学校に入学し、義務教育となる。</li> </ul>

## 国・地方公共団体による幼児教育の提供の責務

先般の教育基本法の改正において、国及び地方公共団体は、幼児の健やかな成長に資する良好な環境の整備等に努めなければならないことが明記された。

現在、地方公共団体(市町村)別に見ると、幼稚園の設置団体数は1,458(80.5%)、未設置団体数は353(19.5%)であるが、幼稚園又は保育所を設置している団体数は1,786(98.6%)、未設置団体数は25(1.4%)に過ぎない。

また、実態として、幼稚園の収容定員の充足率は約7割であり、幼稚園数・園児数ともに年々減少傾向にある。

さらに、社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告では、人口減少地域における保育所については、認定こども園制度の活用等を含め検討することとされている。

このような状況を踏まえ、今後、認定こども園制度の活用を含め、地域において幼児教育が提供される環境の整備に努める必要があるのではないか。

(資料38) 教育基本法(抄)

### 教育基本法

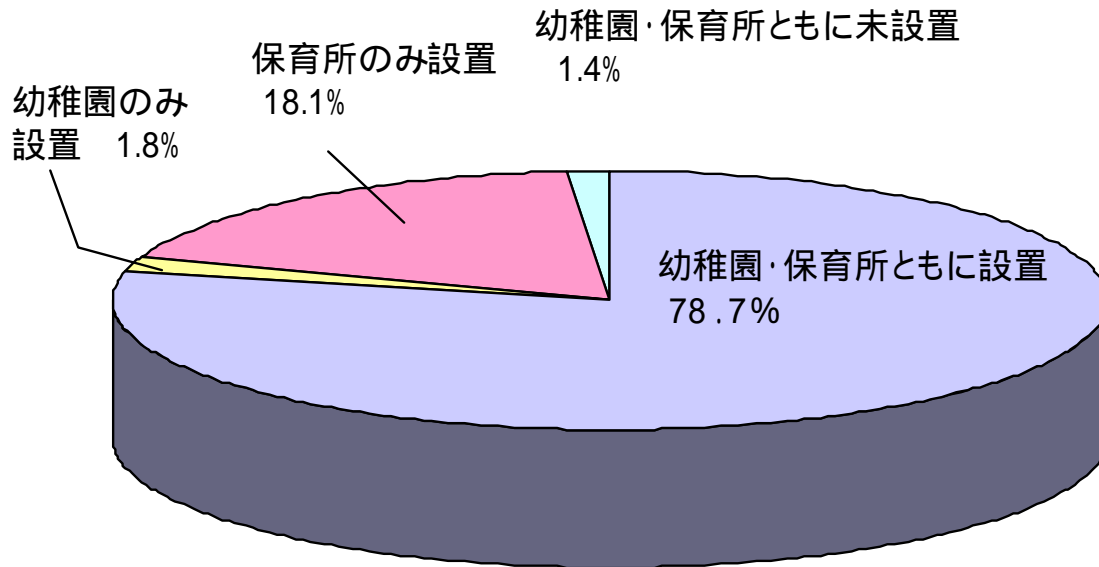
(幼児期の教育)

**第十一条** 幼児期の教育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであることにかんがみ、国及び地方公共団体は、幼児の健やかな成長に資する良好な環境の整備その他適当な方法によって、その振興に努めなければならない。

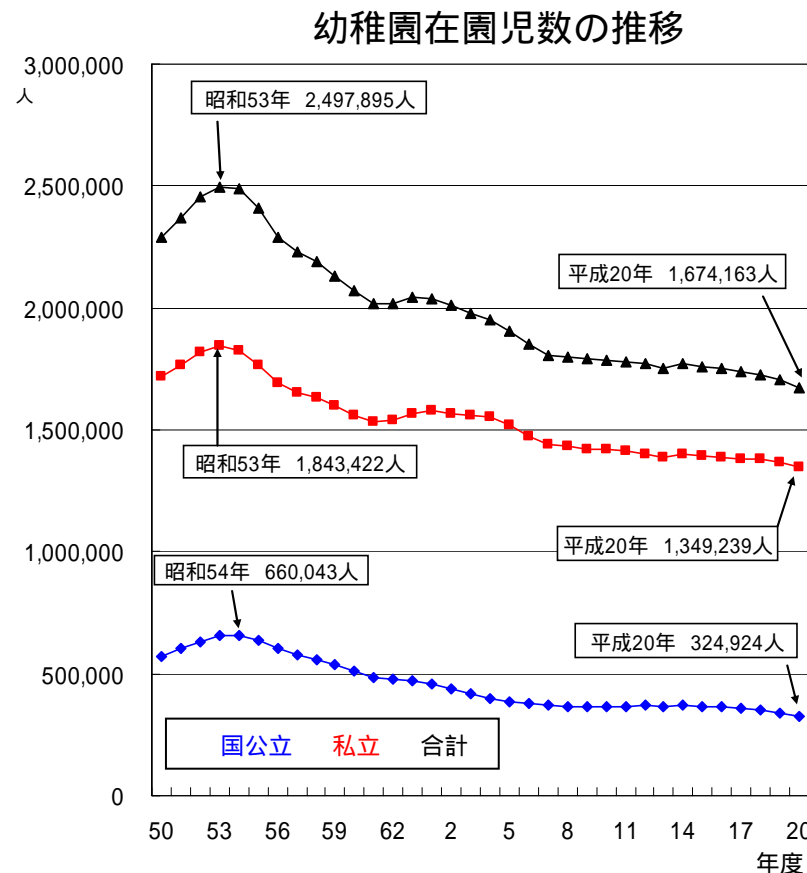
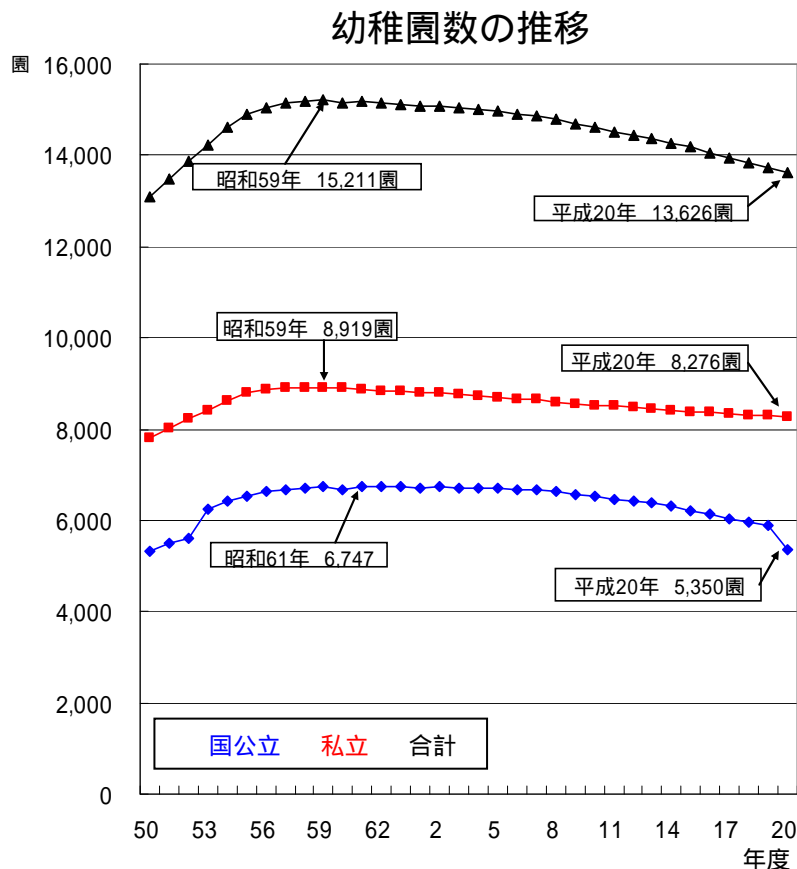
(資料39) 市町村における幼稚園・保育所の設置状況

	市町村数	割合
幼稚園・保育所ともに設置	1425	78.7%
幼稚園のみ設置	33	1.8%
保育所のみ設置	328	18.1%
幼稚園・保育所ともに未設置	25	1.4%
合計	1811	100.0%

保育所は、認可保育所のみ。



(資料40) 幼稚園数・園児数の推移



(出典)文部科学省(文部省)「学校基本調査」(各年度5月1日現在)

(資料41) 幼稚園の収容定員の充足率

	在園者数(人)	収容定員(人)	充足率(%)
合計	1,674,163	2,375,385	70.5%
国立	6,374	7,115	89.6%
公立	318,550	616,944	51.6%
私立	1,349,239	1,751,326	77.0%

(平成20年5月1日現在)

充足率は、在園者数 ÷ 収容定員で算出した。

(出典)文部科学省「学校基本調査」(平成20年5月1日現在)



(資料42) 社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告(平成21年2月24日)(抄)

## 1 これからの保育制度のあり方について

### (4) 現行の保育制度の課題

#### 人口減少地域における保育機能の維持・向上

また、児童人口が著しく少なく生活圏内に幼稚園がない場合、当該地域における保育所は、小学校就学前に集団の中で子どもが成長することを保障する役割も果たしており、こうした地域の保育所が担ってきた機能について、認定こども園の活用等も含め、柔軟に検討していくことが求められる。

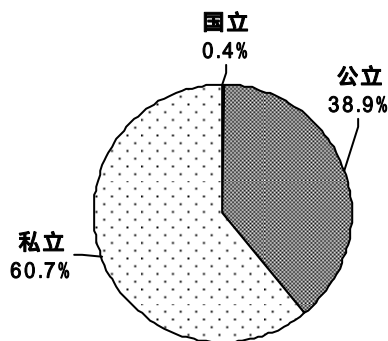
# 公私立を問わない無償化について

小中学校において公立学校のみが無償とされているのは、小中学校段階では国民に対して就学義務が課されており、その義務の履行を可能ならしめるために市町村に対してその設置義務を課するとともに、就学に必要な学校数が公立により確保されていることを前提としている。(私立学校への就学は公立学校就学に伴う授業料無償の権利を放棄したものとされる。)

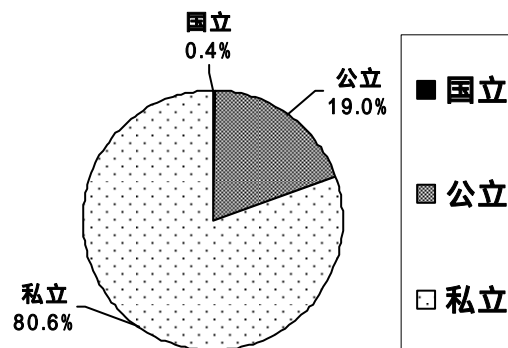
他方、幼稚園については、国民への就学義務は課されておらず、その設置者としては公立を原則とすることなく制度化されており、実態においても定員全体の約8割を私立が担っている。このように、幼稚園については、義務教育段階と異なり、制度・実態の両面から、公私立通じて無償化することが適当ではないか。

(資料43) 国公立別幼稚園数・在園児数

国公立別幼稚園数の割合



国公立別在園児数割合(3~5歳児)



(平成20年5月1日現在: 学校基本調査)

区分	合計	国立	公立	私立
幼稚園数(園)	13,626	49	5,301	8,276
在園児数(人)	1,674,163	6,374	318,550	1,349,239
園3歳児(人)	427,135	1,265	42,699	383,171
園4歳児(人)	602,105	0	333	601,772
園5歳児(人)	644,923	2,572	120,828	478,705
教員数(本務者)(人)	111,223	335	24,741	86,147

(注) ・四捨五入の関係上、合計が100%にならない場合がある。  
 ・「前年度間入園者数」は、前年度の満3歳の誕生日以降に入園した幼児数である。

## 4. 無償化の財源

経済財政政策の基本方針2008(骨太の方針)等においては、「幼児教育の将来の無償化について、歳入改革にあわせて財源、制度等の問題を総合的に検討」することとされている。

他方、昨年12月に閣議決定された持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」では、「消費税の全税収を確立・制度化した年金、医療及び介護の社会保障給付及び少子化対策の費用に充てる」とされている。

このような状況を踏まえ、無償化の財源について、どのように考えるか。

(資料44) 経済財政改革の基本方針2008(骨太の方針)(平成20年6月27日 閣議決定)(抄)

### 第5章 安心できる社会保障制度、質の高い国民生活の構築

#### 2. 未来を切り拓く教育

- ・ 幼児教育の将来の無償化について、歳入改革にあわせて財源、制度等の問題を総合的に検討しつつ、当面、就学前教育についての保護者負担の軽減策を充実するなど、幼児教育の振興を図る。

(資料45) 持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」(平成20年12月24日閣議決定)(抄)

・国民の安心強化のための社会保障安定財源の確保

## 2. 安心強化と財源確保の同時進行

国民の安心強化と持続可能で質の高い「中福祉」の実現に向けて、年金、医療及び介護の社会保障給付や少子化対策について、基礎年金の最低保障機能の強化、医療・介護の体制の充実、子育て支援の給付・サービスの強化など機能強化と効率化を図る。このため、別添の工程表で示された改革の諸課題を軸に制度改正の時期も踏まえて検討を進め、確立・制度化に必要な費用について安定財源を確保した上で、段階的に内容の具体化を図る。

## 3. 安心と責任のバランスの取れた財源確保

(2) この際、国・地方を通じた年金、医療、介護の社会保障給付及び少子化対策に要する公費負担の費用について、その全額を国・地方の安定財源によって賄うことを理想とし、目的とする。

このため、2010年代半ばにおいては、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げに要する費用をはじめ、上記2.に示した改革の確立・制度化及び基礎年金、老人医療、介護に係る社会保障給付に必要な公費負担の費用を、消費税を主要な財源として安定的に賄うことにより、現世代の安心確保と将来世代への責任のバランスを取りながら、国・地方の安定財源の確保への第一歩とする。

具体的には、上記の社会保障給付及び少子化対策に要する費用の状況や将来見通し、財政健全化の状況等を踏まえて、税制の抜本改革法案の提出時期までに、その実施方法と合わせて決定する。

・税制抜本改革の全体像

## 1. 税制抜本改革の道筋

(2) 消費税収が充てられる社会保障の費用は、その他の予算とは厳密に区分経理し、予算・決算において消費税収と社会保障費用の対応関係を明示する。具体的には、消費税の全税収を確立・制度化した年金、医療及び介護の社会保障給付及び少子化対策の費用に充てることにより、消費税収はすべて国民に還元し、官の肥大化には使わない。

## 5. 無償化の制度化の時期

4. の通り、幼児教育の無償化は、「歳入改革に合わせて財源、制度等の問題を総合的に検討」することとされている。

また、所得税法改正案の附則では、「遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成二十三年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」とされている。

さらに、社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告では、新たな保育制度体系の実現には、税制改革の動向を踏まえつつ検討を行う必要があるとされている。

このような状況を踏まえ、幼児教育の無償化の制度化の時期について、どのように考えるか。

(資料46) 経済財政改革の基本方針2008(骨太の方針)(平成20年6月27日 閣議決定)(抄)

### 第5章 安心できる社会保障制度、質の高い国民生活の構築

#### 2. 未来を切り拓く教育

- ・ 幼児教育の将来の無償化について、歳入改革にあわせて財源、制度等の問題を総合的に検討しつつ、当面、就学前教育についての保護者負担の軽減策を充実するなど、幼児教育の振興を図る。

(資料47) 所得税法等の一部を改正する法律案(第171回通常国会 閣法6号)(抄)

(税制の抜本的な改革に係る措置)

第百四条 政府は、基礎年金の国庫負担割合の二分の一への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、平成二十年度を含む三年以内の景気回復に向けた集中的な取組により経済状況を好転させることを前提として、遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本的な改革を行うため、平成二十三年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする。この場合において、当該改革は、二千十年代(平成二十二年から平成三十一年までの期間をいう。)の半ばまでに持続可能な財政構造を確立することを旨とするものとする。

## 5 財源・費用負担について

「基本的考え方」においても確認したとおり、また、社会保障国民会議の最終報告における指摘も踏まえ、以下のような点について、引き続き検討していく必要がある。

- ・ 少子化対策は我が国の社会経済や社会保障制度全体の持続可能性の根幹に関わる国家的・緊急的課題に対する政策であること、我が国の次世代育成支援に対する財政投入が諸外国に比べ規模が小さいこと、新たな制度体系の実現には財源確保が欠かせないことなどを踏まえ、一定規模の効果的財政投入が必要であること。そのために、必要な負担を次世代に先送りするようなことがないよう、税制改革の動向を踏まえつつ検討を行う必要があること。
- ・ 新たな制度体系の費用負担のあり方については、社会全体(国、地方公共団体、事業主、個人)で重層的に支え合う仕組みが必要であること。
- ・ 全国に共通する基幹的な次世代育成支援策については、国が基本的設計を行うとともに、その施策ごとの費用を、国と地方公共団体の最適な負担を検討していくべきであること。
- ・ 自治体間でのサービス内容・水準の不適切な地域差が生じることがないように、厳しさを増す地方財政への配慮が必要であること。また、公立保育所の一般財源化による影響を踏まえた議論が必要であること。
- ・ 事業主の費用負担については、事業主にとって次世代育成支援が持つ意義を考慮するとともに、働き方と関連の深いサービスなど、個別の給付・サービスの目的・性格に照らし、受益と負担の連動を考慮すべきこと。
- ・ 利用者負担の負担水準、設定方法について、低所得者が安心して利用できるようにすることに配慮しながら、今後、具体的な議論が必要であること。
- ・ 多様な主体による寄付の促進方策についても検討すべきであること。

また、財源の程度と政策のプライオリティ付けは相関関係にあり、給付設計を考えていく上でも、財源についての議論を深めることが必要である。

さらに、働き方の見直しと新たな制度体系の関係性の深さにかんがみ、例えば、事業主抛出を求める場合に事業主の働き方の見直しを促進するような仕組みの検討なども引き続き進めるべきである。