

合同の検討会議におけるこれまでの意見のまとめ（案）

平成 2 5 年 1 1 月 1 5 日

幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議

合同の検討会議におけるこれまでの意見のまとめ（案）

目 次

これまでの経緯	1
1. 幼保連携型認定こども園の教育及び保育の目的	3
2. 子どもの育ちに関する理念	5
3. 基本的な考え方	6
(1) 認定こども園法の趣旨を踏まえた幼保連携型認定こども園保育要領（仮称） の策定	6
(2) 幼稚園教育要領及び保育所保育指針との整合性	6
(3) 小学校教育との円滑な接続	7
(4) 幼保連携型認定こども園固有の配慮事項	8
4. 教育及び保育の内容等	9
(1) 基本的な枠組み	9
(2) 主な内容	9
(3) 趣旨の周知のための取組等	11

これまでの経緯

- 新たな子育て支援制度の検討に当たっては、平成22年1月の少子化社会対策会議において、関係閣僚を構成員とする検討会議を開催し、その下に作業グループを置くことが決定された。これを受け、平成22年9月より「子ども・子育て新システム検討会議」の下で「基本制度」、「幼保一体化」、「こども指針（仮称）」の3つのワーキングチームが開催され、制度の内容等に関する検討が進められてきた。平成24年2月には、ワーキングチームの議論のとりまとめとして「子ども・子育て新システムに関する基本とりまとめ」が公表され、これを受け、同年3月には「子ども・子育て新システムに関する基本制度」等が少子化社会対策会議において決定された。

それらに基づき、政府は、社会保障・税一体改革関連法案として「子ども・子育て支援法案」、「総合こども園法案」、「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」の三法案を、税制抜本改革関連法案等とともに平成24年3月30日に第180回国会に提出した。

その後、衆議院での審議及び平成24年6月15日の自民党・公明党・民主党による社会保障・税一体改革（社会保障部分）に関する実務者間会合においてとりまとめられた「社会保障・税一体改革に関する確認書」を踏まえて、三法案に対する議員修正案が提出され、新たな議員立法として「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の一部を改正する法律」が提出された。これらの法案は平成24年6月26日に衆議院において可決された後、同年8月10日に参議院において可決・成立し、同年8月22日に公布された。^{*1}

また、有識者、地方公共団体、子育て当事者、子育て支援当事者などが子育て支援に関する政策の検討過程などに参画・関与する仕組みとして平成25年4月より、「子ども・子育て会議」が設置されるとともに、幼保連携型認定こども園の認可基準や給付費の額の算定基準などを検討するため、「子ども・子育て会議基準検討部会」が設置されている。

（いわゆる「認定こども園法」の改正）

- 認定こども園制度は、就学前の子ども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を総合的に提供する仕組みとして、平成18年度より始まった。現行の認定こども園制度は、保護者の就労状況によらず利用できるなど一定の評価を得ているが、幼稚園と保育所それぞれの認可を受けなければ設置できないといった二重行政の問題などが指摘されている。
- このため、子ども・子育て支援新制度においてはこれらの課題を解消するため、「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の一部を改正する法律」により、認定こども園の類型の一つである「幼保連携型認定こども園」を学校

*1 法案のうち、「総合こども園法案」は審議未了により廃案となった。

及び児童福祉施設としての法的位置付けをもつ単一の施設に改め、認可・指導監督を一本化することとした。

- 学校及び児童福祉施設としての法的位置付けをもつ新たな「幼保連携型認定こども園」の教育課程その他の教育及び保育の内容に関する事項は、「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」（以下「認定こども園法」という）第10条^{*1}において、主務大臣がこれを定めることとされている。また、その際、幼稚園教育要領及び保育所保育指針との整合性の確保や小学校における教育との円滑な接続に配慮しなければならないとされている。

（幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議における検討）

- 幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に当たり、平成25年4月には、中央教育審議会初等中等教育分科会に対し、平成25年5月には社会保障審議会児童部会に対し、それぞれ検討の要請があった。

これを受け、中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会の下に認定こども園教育専門部会が、社会保障審議会児童部会の下に認定こども園保育専門委員会がそれぞれ設置され、幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する検討に当たっては、認定こども園教育専門部会と認定こども園保育専門委員会の合同の検討会議において、検討が進められることとなった。

- 幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議は、平成25年6月21日の第1回以降、これまでに会議を4回開催した。

平成25年9月27日の第3回会議においては、関係団体からのヒアリング^{*2}を実施した。

- 幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に関する合同の検討会議では、今回、これまでの審議を「意見のまとめ」としてとりまとめることとした。

*1 「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の一部を改正する法律」は平成25年11月現在未施行であるが、ここでは、改正後の「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」の条文を引用する。

*2 平成25年9月27日に8団体からヒアリングを行った。ヒアリングにおいて意見発表を行った団体は以下のとおりである。

特定非営利法人全国認定こども園協会、全国認定こども園連絡協議会、公益社団法人全国幼児教育研究協会、全日本私立幼稚園連合会、全国国公立幼稚園長会、社会福祉法人日本保育協会、社会福祉法人全国社会福祉協議会全国保育協議会、公益社団法人全国私立保育連盟

1. 幼保連携型認定こども園の教育及び保育の目的

- 教育基本法^{*1}において、「教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行わなければならない」とされている。すなわち、教育の目的は、一人一人の人格の完成であり、国家・社会の形成者の育成である。このことは、幼保連携型認定こども園の教育の目的でもある。
- 児童福祉法^{*2}において、「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」とされ、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」とされている。すなわち、保育の目的は、全ての子どもの生活を保障し、保護者とともに心身ともに健やかに育成することである。このことは、幼保連携型認定こども園の保育の目的でもある。
- 認定こども園法第2条第7項は、幼保連携型認定こども園の目的を、「義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満三歳以上の子どもに対する教育並びに保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行い、これらの子どもの健やかな成長が図られるよう適当な環境を与えて、その心身の発達を助長するとともに、保護者に対する子育ての支援を行うこと」と規定している。
- 幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）は、上記の教育及び保育の目的の実現のため、各園の教育及び保育の内容の基準として定められるものである。
幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定に当たっては、これまでの幼保連携

*1 教育基本法

（教育の目的）

第一条 教育は、人格の完成を目指し、平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた心身ともに健康な国民の育成を期して行わなければならない。

*2 児童福祉法

（児童福祉の理念）

第一条 すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。

2 すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。

（児童育成の責任）

第二条 国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う。

型認定こども園で行われてきた教育及び保育を踏まえ^{*1}、社会の変化や子どもの現状を見据え、全ての子どもに質の高い幼児期の学校教育及び保育の総合的な提供を行うという観点から検討を行った。

*1 これまでの幼保連携型認定こども園は、幼稚園と保育所の両方の認可を受け、認定こども園として認定を受けた施設であり、その教育及び保育の内容は、「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第3条第1項第4号及び同条第2項第3号の規定に基づき、文部科学大臣と厚生労働大臣とが協議して定める施設の設備及び運営に関する基準」（以下「認定こども園の設備及び運営に関する基準」とする）に示されている。

認定こども園の設備及び運営に関する基準

第五 教育及び保育の内容

認定こども園における教育及び保育の内容は、幼稚園教育要領及び保育所保育指針（平成20年厚生労働省告示第141号）に基づかなければならない。また、子どもの一日の生活のリズムや集団生活の経験年数が異なること等の認定こども園に固有の事情に配慮したものでなければならない。

2. 子どもの育ちに関する理念

- 乳幼児期の教育及び保育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う上で重要なものであることを踏まえ、子ども・子育て支援新制度では、発達に応じた適切な保護者のかかわりや、質の高い教育及び保育並びに子育て支援の安定的な提供を通じ、その間の子どもの健やかな発達を保障することを目指している。
- また、乳児期におけるしっかりとした愛着形成を基礎とした情緒の安定や他者への信頼感の醸成、幼児期における他者とのかかわりや基本的な生きる力の獲得及び学童期における心身の健全な発達を通じて、一人一人がかけがえのない個性ある存在として認められるとともに、自己肯定感をもって育まれることが可能となる環境を整備することが、社会全体の責任である。
- さらに、子どもの最善の利益が考慮される社会を目指すとの考えを基本に、子どもを虐待、酷使、放任その他不当な取扱いから守り、健やかな成長が図られる安全で安心な環境を整備することが必要とされている。
- 幼保連携型認定こども園においては、子育ての第一義的責任は保護者にあること^{*1}を踏まえつつ、保護者の就労状況等により入園時期や在園時間の異なる子どもを受け入れる施設として、この時期の子どもに健やかな成長が図られるような環境を整えることを意識しながら教育及び保育に当たらなければならない。
- 加えて、幼保連携型認定こども園に在籍する子どもの家庭のみならず、在宅の子育て家庭を含む全ての家庭及び子どもを対象として、地域のニーズに応じた多様かつ総合的な子育ての支援を質・量両面にわたり充実させることが必要である。

^{*1} 子ども・子育て支援法

(基本理念)

第二条 子ども・子育て支援は、父母その他の保護者が子育てについての第一義的責任を有するという基本的認識の下に、家庭、学校、地域、職域その他の社会のあらゆる分野における全ての構成員が、各々の役割を果たすとともに、相互に協力して行われなければならない。

3. 基本的な考え方

- 先に述べた子どもの育ちに関する理念等を踏まえ、認定こども園法に示す目的や目標を達成し、子どもの生活の連続性や発達や学びの連続性を確保するという観点に立った幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）策定の基本的な考え方は次のとおりである。

（１）認定こども園法の趣旨を踏まえた幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定

- 幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）は、認定こども園法に規定する目的及び目標に従い、主務大臣である内閣総理大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣が定めることとされている。（認定こども園法第2条第7項、第9条、第10条第1項）
- 幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）策定に当たっては、幼稚園教育要領及び保育所保育指針との整合性の確保並びに小学校における教育との円滑な接続に配慮しなければならない。（認定こども園法第10条第2項）
- 幼保連携型認定こども園の設置者は、幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の内容を遵守しなければならない。（認定こども園法第10条第3項）
- 幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の策定の検討に当たっては、これら認定こども園法の趣旨を十分に踏まえ、学校と児童福祉施設の両方の位置付けをもつ幼保連携型認定こども園の固有の事情にも配慮することとして、以下の3点を主な論点とした。
 1. 幼稚園教育要領及び保育所保育指針との整合性
 2. 小学校教育との円滑な接続
 3. 幼保連携型認定こども園の固有の配慮事項

（２）幼稚園教育要領及び保育所保育指針との整合性

- これまでの幼保連携型認定こども園は、幼稚園と保育所の両方の認可をもつ施設であった。このため、その教育及び保育は幼稚園教育要領と保育所保育指針に基づき、認定こども園に固有の事情に配慮しながら行われてきた。

幼保連携型認定こども園が学校と児童福祉施設の両方の位置付けをもつ、幼児期の学校教育及び保育を行う施設として創設されるに当たっては、その教育及び保育の内容は、同じく幼児期の学校である幼稚園や児童福祉施設である保育所の教育及び保育の内容との整合性を図ることが必要である。
- ただし、幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）は、単に幼稚園教育要領と保育所保育指針を合わせたものでなく、質の高い幼児期の学校教育及び保育を一体的に行う施設としてふさわしい教育及び保育の内容の基準となるよう幼保連携型認定こども園の特性にも配慮しなければならない。

- 教育の内容に関しては、他校種の学習指導要領等と同様に全ての子どもに対して指導すべき内容を示す基準となることを踏まえ、心身の発達の段階や特性を十分に考慮し、幼児期の特性を踏まえた教育を展開するという観点から検討されなければならない。
- 保育の内容に関しては、この時期の子どもにふさわしい生活の場を保障するに当たり、一人一人の存在を受け止め、援助すべき内容を示す基準となることを踏まえ、子どもの最善の利益を保障するという観点から検討されなければならない。
- 幼稚園教育要領及び保育所保育指針において、環境を通して行う教育及び保育が基本とされていることを踏まえ、幼保連携型認定こども園においても、環境を通して行う教育及び保育を行うことを基本とする。
- 幼保連携型認定こども園においては、子どもが様々な人やものとのかかわりを通して多様な体験をし、この時期の子どもにふさわしい遊びを中心とした豊かな生活が展開されるよう配慮しなければならない。
- 教育及び保育のねらいや内容等については、健康、人間関係、環境、言葉、表現の五つの領域から構成するものとする。
- 今後、保育所保育指針や幼稚園教育要領を含む他校種の学習指導要領等の改訂の際には、幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）についても必要な改訂がなされるべきである。

（３）小学校教育との円滑な接続

- 小学校教育との円滑な接続については、平成21年３月に文部科学省と厚生労働省が合同で「保育所や幼稚園等と小学校における連携事例集」を作成したり、平成22年11月に調査研究協力者会議の報告として「幼児期の教育と小学校教育の円滑な接続の在り方について（報告）」が作成されたりするなどその重要性が認識されてきたところである。
- 現行の認定こども園の設備及び運営に関する基準においても、子どもの発達や学びの連続性を確保する観点から、小学校教育への円滑な接続に向けた教育及び保育の内容の工夫を図り、連携を通じた質の向上を図ること等、小学校教育との連携について示されている。
- これらを踏まえ、幼保連携型認定こども園における教育及び保育が小学校以降の学習や生活の基盤の育成につながることに配慮し、環境を通して行われる教育及び保育により展開されるこの時期にふさわしい生活を通して創造的な思考や主体的な生活態度などの基礎を培うことが重要である。

- その際、幼保連携型認定こども園が地域の乳幼児期の教育及び保育を担う施設の一つとして、小学校のみならず地域の保育所、幼稚園、認定こども園との連携を図るといった視点をもつことも大切である。

（４）幼保連携型認定こども園固有の配慮事項

- 子どもの家庭や幼保連携型認定こども園での生活の経験の違い等に配慮し、一人一人に応じた教育及び保育が展開されるよう配慮が必要である。
- ０歳から小学校就学前までの子どもが、一日の多くの時間を過ごす生活の場として、子どもの一日の生活の連続性及び生活リズムの多様性に配慮した教育及び保育の内容の工夫を行うことが必要である。その際、幼保連携型認定こども園での生活と家庭などでの生活の連続性を踏まえ、保護者が幼保連携型認定こども園とともに子どもを育てるという意識が高まるよう情報交換を行うことも大切である。
- 教育及び保育を適切に展開するためには、保護者の就労状況等の生活スタイルを反映した利用時間の長短や登園日数の相違に応じた配慮が必要である。特に、各幼保連携型認定こども園においてこれらの違いのある子どもが共に過ごすこととなる各年度の当初は、一人一人の生活の仕方やリズムに配慮して一日の生活の流れを考えることが必要である。
- 家庭や地域において異年齢の子どもとかかわる機会が減少していることを踏まえ、同一学年で構成される学級による集団活動が基本となる満３歳以上の子どもについては、満３歳未満の子どもを含めた異年齢の子どもとかかわる活動を、子どもの発達の状況の違いを踏まえつつ設定することが望ましい。
- 幼稚園と保育所という学校と児童福祉施設における実践を踏まえながら、保育者や保護者が互いに理解を深め、組織作りや環境整備、子どもの受入れ時間の異なる保護者同士の交流も含め、幼保連携型認定こども園として子どもを支える体制作りが必要である。

4. 教育及び保育の内容等

(1) 基本的な枠組み

- ここまで述べてきたとおり、幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）は認定こども園法等に基づき、幼稚園教育要領及び保育所保育指針との整合性、小学校教育との円滑な接続、幼保連携型認定こども園固有の配慮事項を踏まえて策定されるべきである。
- 幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）を策定する際には、総則においてその理念や目標等を示し、五つの領域のねらいや内容に子どもが身に付けていくことが望まれる事項を示し、指導計画を作成する際の配慮事項や運営に関する配慮事項を整理して示すなど、その構成を工夫しなければならない。
- 運営に関する事項については、平成25年度中に策定が予定されている幼保連携型認定こども園の認可基準と整合性が図られた内容でなければならない。

(2) 主な内容

- 幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の構成を検討する際、五つの領域のねらいや内容等に加え、盛り込むことが必要と考えられる主な内容を以下に示す。

（発達や学びの連続性に関すること）

- 施設の利用を開始する年齢が異なるため、子どもの集団生活の経験の違いに配慮するなどして、0歳から小学校就学前までの一貫した教育及び保育を子どもの発達の連続性に考慮し展開するようにすること。
- 幼保連携型認定こども園における生活の全体を通して子どもの発達の過程を見通すとともに、一人一人の発達の特性と発達の課題を適切に把握すること。その際、一人一人に応じたきめ細かな対応が図れるようにすること。

（養護に関すること）

- 快適な生活環境を実現し、子どもと保育者との信頼関係の構築を通じた心身の健康の増進を図るため、幼保連携型認定こども園が子どもにとって心豊かで安定した生活の場となるよう努めること。
- 生命の保持や情緒の安定のため、一人一人の発育及び発達の状況や健康状態の把握について十分に配慮すること。

（乳児保育に関すること）

- 身体の諸感覚や機能などの発育のため、安全で活動しやすい環境を整え、子どもが安心して身近な環境に自ら働きかけようとする意欲を高めていくこと。

○ 一人一人の生活のリズムを重視し、保育者とのあたたかい継続的かつ応答的なかわりを通じて心身の健康及び情緒の安定に努めること。

○ 保護者に発育・発達が著しい子どもの様子や日々の保育の状況について情報提供するとともに、信頼関係を築きながら家庭での様子を把握し、保護者とともに子どもの成長の喜びを共有できるようにすること。

（３歳未満児の保育に関すること）

○ 基本的な生活習慣の形成に向けて、保育者の適切なかわりの下、自分の意志で生活を繰り広げようとする意欲を高めていくこと。

○ 心身の発育・発達が顕著な時期であり、個人差も大きいことから、一人一人の状態に応じた保育が展開されるようにすること。

○ 一人一人の遊びや保育者との応答的なかわりを中心とした生活から、徐々に周囲の環境に働きかけ、子ども同士のかかわりが増えてくる時期であることから、適切な援助を行うとともに、発達の状況に応じた環境の構成を工夫すること。

○ 保護者との連携を緊密にすることで、一人一人の生活に理解を深め、子どもが安心して生活をする場となるよう配慮すること。

（健康及び安全に関すること）

○ 子どもが安全な環境の下で心と体を十分に働かせて生活できるよう、健康の保持及び増進を図るようにすること。

○ 健康な心と体の育成のため、家庭と連携を図り食育を通じた望ましい食習慣の形成に努めるようにすること。

○ 疾病への抵抗力が弱く、心身の機能の未熟さに伴う疾病の発生が多いことから、専門機関等と連携を図り、幼保連携型認定こども園全体で一人一人の発育及び発達の状態や健康状態についての適切な判断に基づく保健的な対応を行うこと。

○ 事故の防止や災害等不測の事態に備えた対応については、幼保連携型認定こども園全体の体制を整えるとともに、家庭や地域と連携・協力し、子どもが発達の状況に応じ安全のための行動を身に付けることができるようにすること。

（特別支援教育や障害児保育に関すること）

○ 昨今の障害者制度改革の動向を踏まえ、障害のある子どもに対しては、障害の状況などに応じた適切な支援を行うとともに、障害のある子どもと障害のない子どもが活動を共にする機会を設けるなど、幼保連携型認定こども園が障害の有無を問わずこの時期の

子どもに必要な生活体験を提供できるようにすること。

- 乳幼児期からの教育相談や小学校等への就学相談などを通じて子どもやその保護者に十分な情報提供を行い、保護者を含め関係者が教育的ニーズや必要な支援について共通理解を深めることにより保護者の障害受容につなげ、その後の円滑な支援を図るようにすること。その際、専門的な相談や支援が受けられるよう市町村や専門機関等と連携を図るようにすること。

（子育ての支援に関すること）

- 幼保連携型認定こども園は、教育及び保育を提供するとともに保護者に対する子育ての支援を行う施設であり、地域の子育ての支援の核となる施設として機能することが求められている。このため、教育及び保育の提供並びに保護者に対する子育ての支援の機能が総合的に発揮されるよう留意すること。
- 子育ての支援に関する様々な事業を展開する際には、地域の実態や園内体制の整備に配慮しつつ、関係機関との連携を図り、保護者や地域の人々にとって、地域の子どもの成長・発達を促進する場、子育ての喜びを共感する場、子育ての悩みや経験を話し交流する場、地域の子育てのネットワークづくりをする場などとなるよう地域の子育ての拠点としての役割を果たすよう留意すること。

（家庭や地域社会との連携に関すること）

- 子どもの生活が充実するよう、保護者との信頼関係を深め、子どもの生活や子どもとのかかわり方について情報交換を行ったり、PTA活動や保護者会活動、保育参加などを通じ保護者と子どもとの活動の機会を設けたりするなど、家庭との緊密な連携を図り、保護者とともに子どもの成長の喜びを共有できるようにすること。
- 地域の実態等を踏まえ、高齢者を始め幅広い世代と交流したり、地域の行事に参加したりするなど地域資源を活用した豊かな体験を得られる機会を設定するとともに、地域の人々に幼保連携型認定こども園についての理解を深め、地域全体で子どもの健やかな育ちを支える拠点として機能するようにすること。

（３）趣旨の周知のための取組等

- 認定こども園法第10条第3項を踏まえ、幼保連携型認定こども園として遵守すべき事項を幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）に示し、その具体について解説によって明らかにする。特に、小学校教育との接続、子育ての支援や特別な支援を必要とする子どもに対する教育及び保育等の事項については、解説のほかに参考となる資料を作成することも考えられる。

- 国は、幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）の趣旨の十分な周知を図るために、認定こども園の関係者や行政担当者等に向けた説明会を行うなど平成27年度に予定されている新しい幼保連携型認定こども園制度の施行までに必要な手立てを講じなければならない。
- 幼保連携型認定こども園保育要領（仮称）は、現場の保育者や行政担当者とともに、幼稚園教諭や保育士の養成機関等にもその趣旨の周知が徹底されるよう工夫が必要である。
- 学校及び児童福祉施設として必要な教育及び保育の質の確保や向上の観点から保育者の研修の充実についても十分に検討しなければならない。