

第6回次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会	参考資料2
平成20年12月10日	

## 保育制度の設計に関する改革と維持・向上すべき課題

平成20年12月10日

全私保連 木原克美

現行の保育の仕組みに対して、規制改革会議等が主張している改革は、直接契約・直接補助を中心とした入所要件の見直し、児童福祉施設最低基準の見直しなどである。とくに現行制度の”すき間”となっている部分については、市場原理導入の根拠にさせないためにも改革が必要となると考えられる。

◇ それらの主な点としては以下が挙げられる。

- ① 保育の対象を「現行の保育要件によって限定している」ことからくる需要の限定化・潜在化。
- ② 市町村の財政上の関与によって待機児童を抑制する作用が働き、需要が潜在化していること。
- ③ 保育園と利用者との権利義務関係が不明確であること。

◇ これに対して、次のような改革により解決することができるのではないか。

①と②の問題に対しては ⇒

- 保育に欠ける要件を見直し、少子化対策特別部会でも触れられている『受給権』の概念を創設することによって解消するのではないか。
- 利用申請者に対して市町村が『受給権』を付与するしくみとして、受給権については保育の必要量によって3種類程度に区分することとする。

③については ⇒

- 受給権の発生とともに権利・義務関係を明確にするため、児童福祉法を背景に信頼に基づく財政・資金の流れとは関係のない契約を結ぶ。

◇ 今回の一連の議論の中で、保育現場として子どもの利益に照らして、制度的に維持・向上すべき課題と改革できる課題を列挙すると次のとおりである。

### 《 制度の改革と維持・向上にかかわる課題 》

(1) 児童福祉施設最低基準にかかわる事項

- ① 保育単価制度の維持・向上  
定員別傾斜の保育単価については維持・向上を図る
- ② 地方における小数定員規模や安定運営が可能となる定員定額制等の新たな仕組みの創設

(2) 保育要件の確認と必要量の判定

- ① 保育に欠ける要件の拡大と客観的な「受給権」基準の導入により、すべての子育て家庭に対する支援体制を確立する。
- ② 受給権認定(保育を必要とする量の認定)は市町村がおこなう。

「受給権を付与する」ことにより



「市町村が受給権行使」する義務(保育実施義務)が発生するしくみ。

- ◎ 同時に受給権の優先順位について調整する機能が必要となる。

(3) 保育料について

- ① 保育料徴収基準は公定価格とし、応能負担を基本に組み立て、市町村に納入するしくみを基本とする。

ただし、保育事業の内容や対象によっては、一部応益性を加味することも考えられる。また、同様に事業の内容や対象によっては、保育所が徴収代行することもあり得る。

(4) 指定保育事業者とした場合の範囲

- ① 認可保育所を基本とするが、認可外保育所については、基準を満たすための認可化への移行条件(保育の条件、保育内容、期間など)を付与した上で、指定範囲とする。

(5) 多様な経営主体の参入促進

- ① 企業が参入する場合、「撤退の制限等」保育の社会的役割についての条件を付与する。

(6) 地方自治体の課題について

- ① 「都道府県・指定都市・中核都市は一定の合理的理由がない限り、認可しなければならない」等、認可保育所の認可権の裁量性を制約する。
- ② 要保育児童が多数の場合は、適切な措置を義務付ける。(市町村に対して、現行児童福祉法第24条の但し書きは免責条項ではないことを徹底する。)
- ③ 上記24条の市町村の保育実施義務(上記(2)の受給権の行使を受諾する義務)は必置。

(7) その他

- ① 利用者と保育園が向き合う関係(“ 相対の関係” の明確化)  
財政課題が関係するトライアングルの仕組みとは別に、利用者と保育園の権利義務関係を明示した信頼・社会関係に基づく保育契約は必要。

## 第5回保育事業者検討会での発言要旨

平成20年12月10日

全私保連 菅原良次

この資料は、12月3日開かれた「第5回保育事業者検討会」における発言のために整理をしたものであり、この中の一部は、既に発言済みである。

### I. 今回の保育制度改革に関する背景と目的

- (1) 緊急対策としての待機児童の早期解決
- (2) 深刻化する少子化への対応
- (3) 社会の要請に対応した量的拡大

### II. 上記の背景と目的を果たすための具体的な「改革」について

その背景と目的を果たすためにどのような「仕組み」を構築し「改革」を行う必要があるかを検討することが本検討会の役割であると考えている。

#### 1. 「一つ目の改革」は

⇒ ○ 「**量的拡大と多様なニーズ**」へ対応するための「**仕組み**」の構築である。

##### (1) 認可保育施設の増設

児童福祉法第24条の但し書きを改正し、普通(定型)保育園と分園等の活用において国・自治体の公的責任を果たすことが必要。

(2) 多様なニーズに対しては、認可保育園を中心として周辺に非定型の多様な施設・事業を増やすことが必要。地域子育て支援拠点事業のセンター型、ひろば型、一時保育、家庭的保育、病児、休日、相談事業等を多面的に行うための制度改革。

- ① 費用は、基礎的経費を公が補助し、利用料で行う。
- ② 利用方法は、利用者と施設(事業所)との契約によって行う。
- ③ 利用料は、自由に決定できるが、行政に事前届け出制として承認を得る。

##### (3) 当面のあり方としての多様な経営主体の利用

###### ① 企業経営の利用 … 児童福祉法の上で法的に認められた企業経営

- ・ 基本は、社会福祉法人資格を取り、社会福祉法人として経営を行うこと
- ・ 保育園の果たす社会的役割は、単なる「親・利用者にとってのサービス」のみではなく、養護と教育を兼ね備える”人づくり”としての”子育て政策”のための実施機関である。従い「企業経営」という側面からの要求(いわゆる剰余金・配当、ハード交付金等の問題)に対しては認められない。(参考)幼稚園の経営では現行でも企業参入が認められていない。

###### ② NPO法人…積極的な方向で認める

ハード交付金については「基準の遵守を条件に一定補助を行う」

③ 認可外(認証保育所)への対応

あくまで「質を担保」する認可の方向で制度化を推進し、国の基準をクリアーしている施設は期間を定めて一定の運営費を補助する。

④ しかし、基本は第24条但し書きの改正により、認可外を増やさない方向を原則とし、いわゆる「ダブル・スタンダード」を計画的に廃止する。

(4) 「直接契約」を導入する方法は本当に「量的拡大」に繋がるか？また「質が確実に担保」されるのか？については、先行事例である「介護保険と障害者自立支援法」の実態から学ぶことが必要であると考えます。

① 認可保育園の現行の制度・基準に、認可外施設も「イコール・フィッティング」させ全体の質を向上させようとする認可化促進の考え方と改革を否定し、現行基準を引き下げる方向に進むことになる。

② その上で、企業・認可外を自由に参入させ量的拡大をはかろうとする考え方であると思われる。

③ この考えは、仮に量が増えたとしても結果、「安かろう悪かろう」施設を拡大させ、同時に不安定な経営体を作り出すことにつながることに過ぎないのではないか。

(5) ワーク・ライフ・バランスの具体的な構築が早急に必要である。

この点は、上記(2)の多様なニーズとも関連する点として、とくに長時間・夜間保育等の課題を含めて、企業による取り組みが求められる。この課題は保育の質全体を向上させる上でも不可欠なことである。

## 2. 「二つ目の改革」は

⇒ ○ 「すべての子どもたちの健やかな支援」「家庭支援」のために、現行規定の「保育に欠ける」の見直しと仕組みの改革、制度の整備を行うこと」である。

□ 「すべての子ども」の対象数について

・就学前児童約700万人中、保育園児約210万人、幼稚園約170万人、無認可その他30万人であり、当面、新たな対象として考える「すべての子ども」の中心となるのは未満児童を中心に保育サービスを受けていない子ども約300万人となる。

① これまで「例外的に」保育に欠ける以外の必要とする子どもや家族が利用できてきた状況を廃して、「すべての子どもが利用できることが原則」となるようにしていく必要がある。

② その際「保育に欠ける」ではないより広い要保育認定基準については、本当に保育を必要とする子どもたちが除外されないように国が示し、自治体における地域の特徴も加えることが重要。

③ 利用者から保育申請を行い、①に基づく要保育認定は自治体が行うことで受給権が発

生する。

- ④ 保育所の選択は利用者が行う。入所申請は市町村に行い市町村と契約する。
- ⑤ 利用料は、公定価格とし、現行と等しく応能負担を基本に応益性も加えるしくみとする。
- ⑥ 仮に受給権をもとに選択した保育所に入所申請をして「契約（相対の関係）」を行うしくみを考慮する場合は、子どもの権利を守る上での「利用者と事業所の権利義務」を明確にする。

### 3. 「三つ目の改革」は

⇒ ○「上記の量的拡大に対応し「現行の質の維持」と「更なる質の向上」をめざす制度設計を行うこと」である。

- ① 現行の児童福祉施設最低基準は今後もナショナルミニマム、セーフティネットとして維持させる。
- ② 保育の質の向上との関係で上記①の現行基準における「人的・環境条件」を機能面等の視点から積極的に見直しを行う。
- ③ 「認可外」については、最低基準の遵守と基準を満たしている施設に対する認可への移行を条件として一定の公的補助金の支援を行う。また、認可保育園と共に、専門職としての職員の研修権を児童福祉法、省令等に規定して保障する。
- ④ 企業経営、NPO等に対しても③と同じ。

### 4. 「四つ目の改革」は

⇒ ○「**「すべての地域」における保育サービス・基盤の保障とそのため仕組みの構築**」である。

- ・人口減の地域、過疎地域における保育サービス、機能を確立させるため5人前後の小規模保育園と多機能型施設を中心に整備する。

### 5. 「五つ目の改革」は

⇒ ○「**「上記に示した4つの基本的改革を推進し成功させるために不可欠な「財源の確保」の仕組みをつくること**」である。

- ① 保育条件をより向上させ「最善の利益」を保障し「未来への志向」を目指すためには、ヨーロッパ並みの財源確保を中長期的計画として明確にし、方向づける必要がある。
- ② 全体の質の向上を担保したうえでの量的拡大を国・自治体レベルで確実に保障可能とする財源確保のための改善を含め新たな仕組みを制度設計する。
- ③ 以上のためにも、社会全体の次世代育成と少子化対策への積極的な姿勢や意識をより一層高めるための有効な取り組みを官民を挙げて引き続き行う必要がある。(例:全私保連子育てルネッサンス運動Ⅱets.)

6. 最後に、保育行政を市場主義にゆだねる方向と下記の内容（改革）を含む直接契約方式への移行には反対である。

- 市場主義の方向で「推進する契約」の内容には、下記のような点が含まれ、それらを促すことになり保育・子育て環境全体の後退と低下につながるため反対である。
- ① 利用料決定の自由化 ② 保育の質低下 ③ 負担金や委託費でなく単なる直接的補助となる
- ④ 公的責任と関与を否定する ⑤ 余剰金の自由化と他事業への資金流用
- ⑥ 公的資金の役員への配当 ⑦ 現行制度(職員配置・条件の自由化)の崩壊
- ⑧ 職員処遇の低下(介護保険・障害者自立支援法等が先例としても挙げられる)
- ⑨ 事業経営の不安定化等