

保育の必要性の判断～公的保育契約

1 保育対象範囲について

(1) 保育対象範囲を検討する基本的な考え方

【第1次報告での整理】

- 新たな制度体系が目指すものとして、「すべての子どもの健やかな育ちの支援」を基本に置くとともに、「国民の希望する結婚・出産・子育てが実現できる社会にしていくこと」と整理。
- また、新たな制度体系に必要な費用は、「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」としていくことを確認。
- 「新たな保育の仕組み」の検討の前提としても、「良好な育成環境の保障を通じたすべての子どもの健やかな育ちの支援が必要」としている。
- さらに、検討が必要となってくる背景として、
 - ① 保育需要の飛躍的増大
 - i) 共働き世帯の増加（サービスの一般化）
 - ii) 大きな潜在需要（未就学児がいる母親の「就労希望の高さ」と現実の「就労率の低さ」との大きなギャップ）
 - ② 保育需要の深化・多様化
 - i) 働き方の多様化（短時間・夜間・休日等）
 - ii) 親支援の必要性の高まり
 - iii) すべての子育て家庭への支援の必要性
 - ③ 地域の保育機能の維持の必要性などを挙げている。

- 子どもの健やかな育ちを社会全体で支援する観点から、保育ニーズ(一時預かりニーズを含む)について、すべての子どもを念頭に置いた保障の在り方を考える必要。

(第1次報告より抜粋)

v)すべての子育て家庭に対する支援の必要性

現行制度においては、専業主婦家庭については、基本的に保育の必要性が認められておらず、現に、3歳未満の子どもの8割は、家庭内で育てられている。今後、保育の量の抜本的拡充を進め、潜在需要を満たしたとしても、未就学児のいる母親のなお半数は、育児に専念する状況と想定される。

しかしながら、前述のとおり、核家族化が進み、地域のつながりも希薄化した今日においては、従来一般的であった親族や近隣の支援が得られにくくなっており、専業主婦家庭の方がより孤立感・不安感・負担感を抱えながら子育てをしている現状がある。孤独で密室化し、周囲の支援が受けられない状況の中では、児童虐待に至るリスクも相対的に大きい。

また、多額の公費を投入する制度としての公平性の観点からも、専業主婦家庭に対する一定の支援が求められる。

- また、短時間勤務の者の増加、夜間・休日等働き方の多様化などの中、ライフステージを通じた安心した子育てといった観点から、深化・多様化する保育需要に対応した柔軟な保育の保障が必要。
- 現行制度では、認可保育所に関し、需要が供給を上回っている市町村を中心として、各市町村の条例において、例えば週4日以上就労でないと認めないなどとなっており、また、フルタイム勤務者が優先され、短時間勤務者等の利用は厳しくなっている傾向。
⇒ フルの通常保育の利用か、限定されたサービス量の一時預かりを除いてはサービス保障のない現状を見直し、必要性に応じたサービスの利用が可能となるようにしていく必要。

(2) 具体的な保障範囲 現行(認可保育所の場合)	新しい保育の仕組み
①昼間労働することを常態 ②妊娠中、出産後間がない ③保護者が疾病、負傷、精神・身体に障害 ④同居親族の常時介護 ⑤災害復旧 ⑥その他①～⑤に類する状態 ・ 求職中、就学 ・ 下の子の育児休業取得に際して上の子の取扱いについて、 → 「次年度に小学校入学であるなど、入所児童の環境変化を留意する必要がある場合」 「発達上環境の変化が好ましくない場合」 かつ、同居親族等が保育できない場合	⇒ 多様な就労形態に応じた保育ニーズに対応するため、「昼間労働」「常態」という要件は不要ではないか。 ⇒ 現行と同様に保育が必要とする。 ⇒ 現実に利用が可能となるようにしていく必要 ⇒ 左記要件に該当しない場合、例えば、3歳以上の場合、一旦保育所を退所し、幼稚園に通園した後、育児休業明けに再度保育所申込みをすることとなり、かつ、再入所も保障がないが、どう考えるか。 ⇒ 第1次報告では、この要件は外すことにしている。

※保護者が非就労である障害児	⇒ 次回以降に検討
※専業主婦家庭など不定期・一時的利用の場合	⇒ 第1次報告では、一時預かりとして保障
※人口減少地域等で地域に幼稚園がないような場合	⇒ 保育第二専門委員会の議論も踏まえ検討

【保護者の就労を要件とする場合について】

① 「新たな保育の仕組み」では、多様な就労形態に応じた保育ニーズに対応するため、「休日」「早朝・夜間」「短時間」「不定期」の就労についても保育を保障する。

⇒ ・ 認可保育所の開所日数、開所時間に応じた保障の仕方から、子ども毎に必要性に応じた保障の仕組みとすることで、「休日」「早朝・夜間」などのニーズには対応しやすい仕組みとなる。

→ それに応じたサービス基盤の確保が必要

・ 今後需要の大幅な拡充が見込まれる短時間勤務等の場合については、現行制度でも、特定保育・一時保育の給付メニューも活用しながら、認可保育所による受入れで可能な限り対応。現行では対応しきれていないニーズについても、利用者の意向を踏まえながら、認可保育所における対応を拡大するとともに、多様な給付メニュー(受け皿)を制度的に考える必要。

② 「求職中」「就学」について

- ・ 育児が一段落した後の円滑な再就職など、安心して求職活動ができるよう、保育の保障をしていく必要。
- ・ その際、保育の実施期間等の具体的仕組みを検討していく必要。

③ 在宅就労、自営業、農林水産業等の多様な働き方についても、ニーズに応じた保育保障の仕組みを考える必要。

2 保育利用までの具体的流れ

※ 「新たな保育の仕組み」における公的保育の保障は、認可保育所のほか家庭的保育等の多様なサービスメニューを含めたサービス全体で、保育の必要な子どもに対し保育を保障するもの。

以下、表記の便宜上、多様なサービスメニューを含め、「保育所等」と記述。

(1) 「新たな保育の仕組み」における保育利用の流れを検討するに当たっての基本的な考え方

○ 法的な整理は、以下の通り(第1次報告)。

- ・ 保育の必要性・量及び優先性についての認定は、市町村が行う。
- ・ 市町村が公的責任を果たす三者の枠組みの中で、認定を受けた利用者が保育所等と公的保育契約を締結。

※ 市町村が、利用保育所等の決定とは独立して保育の必要性・量を判断することにより、潜在的な需要を明確化 = 市町村の認可保育所に対する委託関係に代わって、三者の枠組みの中で公的保育契約

○ 具体的な手続きの流れについては、次のような視点を踏まえて考える必要。

- ・ 優先的に利用確保されるべき子どもに対する保育の確保
- ・ 虐待事例など、保護者の自発的な利用申込みが期待できない場合に対する配慮
- ・ 受入れ決定(選考)の公平・公正な実施
- ・ 利用者の手続負担に対する配慮
- ・ 育児休業終了から保育利用への連続性
- ・ 保育を必要とするすべての子どもに対する利用保障
- ・ 就労開始の一定期間前に利用保育所等が判明するような予測可能性
- ・ 緊急に保育を必要となる場合の利用保障

(2) 保育利用までの具体的な流れ

○ 基本的な手続きの流れは以下の通り。

①利用者が市町村に認定の申請 → ②市町村が認定 → ③利用者が保育所等へ申込み → ④保育所等が受入れについて決定(選考) → ⑤利用者と保育所等との公的保育契約

※ それぞれの段階において、様々なケースを想定し、実際に運用可能な具体的な対応を検討

①利用者が市町村に認定の申請

○ 市町村は、利用者に対し、

- i) 保育の仕組み及び地域における保育所等の状況(保育所等の基本情報、対応できるサービスメニュー等)等を分かりやすく情報提供
- ii) 利用者のニーズに応じ、認定申請や保育所等の申込みに関する相談支援

○ 虐待事例など、保護者の自発的な利用申込みが期待できないケースについては、関係機関との連携の上、市町村が責任を持って利用支援を行い、保育を保障(必要な場合は児童養護施設等への措置等につなげる)。

○ 利用者が市町村に保育認定を申請するに際しては、例えば、就労時間や勤務時間等について事業主等が証明する書類を申請書に添付することにより、就労等の状況を確認。

②市町村が認定

○ 「1」で検討の保育対象範囲に基づいて、保育の必要性・量、優先性について認定。

※ 優先的に利用確保されるべき子どもの範囲、仕組みについては、次回以降に検討

○ 当該認定において同時に、保育料の負担区分(例えば、低所得者への配慮を行う場合に低所得者の区分に該当する旨の確認)も決定する必要。

○ 認定後、市町村は認定者の保育の実際の利用状況を把握(実際に保育の利用に至ったか、優先すべき子どもの利用が確保されているかを含む)し、待機児童に係る情報(各保育所等の定員充足状況等)の開示を行う。

○ 定期的な就労等の状況の確認、事情が変更となった場合の利用者側からの申出等の仕組みを考える必要。

③利用者が保育所等に申込み

- 利用者が保育所等に入所を申し込む段階については、次のような点に考慮する必要。
 - ・ 事前に利用が予測できる場合、随時保育が必要となる場合に応じた対応
 - ・ 育児休業終了時や就労開始時におけるスムーズな利用と予測可能性
 - ・ 利用者の手続負担(利便性)への配慮
 - ・ 虐待事例、障害児、ひとり親家庭、保護者が障害者の場合、休日・早朝・夜間就労者等で受け皿が限られる場合の市町村による利用支援
- また、「需要が供給を上回っている場合」と「供給が需要を上回っている場合」と区分して考える必要がある。

【利用保育所等が決まる時期】

- 事前に保育が必要となることが予測できる場合の対応としては、保育所等を利用できることが就職や職場復帰の重要なポイントとなることから、できるだけ早期に利用保育所等が決まるようにすべきではないか。
 - 例えば、
 - ・ 4月から保育利用を希望する場合は、例えば前年12月末までに利用保育所等が一定程度判明するような日程
 - ・ 育児休業期間の終了時期との関係等で、年度途中からの保育利用を希望する場合は、当該時期からの利用予約制の導入
- 同居親族の常時介護等により、随時保育が必要になる場合にも、その都度、保育の利用開始が可能となる必要がある。

【需要が供給を上回っている場合】

- 利用者が保育所等に利用を申し込むに際し、市町村が関与しなかった場合、次のような事態が想定される。
 - ・ 利用者が利用を希望する保育所等を探し、保育所等に直接利用を申し込む。
 - ・ 希望者が定員を上回り、受入れ決定(選考)されなかった場合は、当該利用者は改めて、定員を充足していない保育所等の情報を入手し、当該保育所等に利用を申し込む。
 - ・ 受入れ決定(選考)されなかった度に、同様の手続きを繰り返す。
- ⇒ 現在、利用者が市町村に、複数の希望する認可保育所を記載して入所を申請し、市町村から利用者に、受入先保育所(又は、受入れが可能な認可保育所がない旨)を通知する仕組みであるが、これよりも利用者にとって手続きが煩雑になる側面

(対応イメージ例1)

- 利用者が第一希望の保育所等に直接利用の申込みを行う際、申請書類に第二希望以降の保育所等も記載する仕組み(複数の第一希望保育所等に利用申込みを行うことは禁ずる)。
 - ・ 第一希望の保育所等(A)を利用できる場合は、利用者と保育所等(A)が公的保育契約を締結し、保育所等は市町村にその旨を報告。
 - ・ 第一希望の保育所等(A)を利用できなかった場合は、保育所等(A)から市町村に対し、第二希望以降の保育所等が記載された申請書類を送付。
 - ・ 市町村は、域内の各保育所等の定員充足状況を勘案し、利用者に対し第二希望以降の保育所等(B)を斡旋。
 - ・ 利用者と保育所等(B)において公的保育契約を締結

(対応イメージ例2)

- 利用者が優先順位を付した複数の希望する保育所等を記載した申請書類を、市町村又は市町村が関与した連絡協議会に対し申し込む仕組み。
 - ・ 市町村(又は連絡協議会)は、申込み状況と域内の各保育所等の定員充足状況を勘案して利用保育所等を判断し、個々の利用者に対して斡旋
 - ・ 利用者と当該利用保育所等との間で公的保育契約を締結

【供給が需要を上回っている場合】

- 供給が需要を上回っている場合は、次のような仕組みで対応できる。
 - i) 利用者が利用を希望する保育所等を検討し、保育所等に直接利用を申し込む。→ 公的保育契約締結
 - ii) 個別の保育所等によっては、希望者が定員を上回ることも想定される。その際、(対応イメージ例1)と同様に、申請書類に第二希望以降の保育所等を記載する仕組みを組み合わせることも可能。

【虐待事例、障害児、ひとり親家庭、保護者が障害者、休日・早朝・夜間就労者等である場合の利用支援】

- 虐待事例、ひとり親家庭等の場合、市町村は、優先的に利用確保されるべき子どもとして「優先性」を認定することとなる。このような場合に、市町村が利用保育所等を斡旋する等の利用支援の仕組みを検討する必要がある。
- 虐待事例等の場合は、保護者の自発的な利用申込みが期待できない可能性がある。このような場合に、市町村が、認定手続きと併せ、保育の利用支援を行う仕組みを検討する必要がある。
- その他、実際の利用に結び付きにくい等、支援の必要性に応じた市町村の利用支援を検討する必要がある。
- 保護者が休日・早朝・夜間就労者である場合等は、現実の受け皿が限られる可能性もあり、一定程度の利用支援が必要となる可能性もある。

【希望する保育サービスの利用開始までの間の保育保障】

- 市町村に課される質の確保された公的保育の提供体制確保責務の一環として、希望する保育サービスの利用開始までの間は、市町村は多様なサービスメニューの中から補完利用できるようにする必要がある。

④保育所等が受入れについて決定(選考)

- 保育所等は、虐待事例など優先受入義務のあるケースについて、まず受け入れた上で、希望者が定員を上回る場合のために、あらかじめ受入れ決定(選考)の客観的な基準を定め、実際の受入れ結果等も公表するような仕組みが必要。このことにより、受入れ決定(選考)の公平・公正な実施を担保する。
- 受入れ体制が限られる場合(休日・早朝・夜間就労等)について、適切に受け入れられるような受入れ決定(選考)の仕組みが必要。
- 兄弟が既に利用している場合、兄弟姉妹が同時に利用を希望している場合について、保育所等が優先して受け入れることは、公正な受入れ決定(選考)と言えるのではないか。

⑤利用者と保育所等との公的保育契約

- 市町村による公的関与の一つとして、契約内容(保育時間、保育料等)を記載した契約書のひな型を市町村が作成するなどの支援が考えられる。
- 市町村は、利用者及び保育所等に対し、公的保育契約の適正な履行に関して指導・助言することが考えられる。
- 市町村が、認定を受けた子どもが保育所等を利用できたのか、虐待事例等の優先的に利用確保されるべき子どもが保育所等を利用できたのか、把握することができるようにするため、保育所等は利用者と公的保育契約を締結した後、市町村にその旨を報告する仕組みが考えられる。