

少子化対策特別部会
保育第一専門委員会への提案
～ 保育の必要性の判断及び
保育提供の仕組みについて ～

平成21年 9月 29日

社団法人 全国私立保育園連盟
常務理事 木原 克美

I. はじめに ～ 具体的な検討にあたって ～ (1)

(「第1次報告」を基本にした具体的な仕組みの組み立て)

(1) 少子化対策特別部会「第1次報告」(2月24日)でとりまとめられた今後の保育制度の姿を基本に、「保育の仕組み」のあり方について、具体的な事項を含めた検討を行う必要がある。

(保育・子育て機能の拡大への方向性)

(2) 保育所が、家庭養育に欠けるという限定的な課題に対応するだけでなく、現在は、すべての家庭の育児・子育てを、社会的に支えていく体制が求められている。中でも保育所は中核的な社会的資源としてその役割が大きく期待されている。このため、すべての保育・子育て支援の利用希望者について、その「必要性」と「度合い」について認定し、必要性に応じた体制の整備が求められる。

(子どもの育ちの視点を中心にすえた仕組みの構築)

(3) 制度設計の視点の中心は、保護者の利便性だけでなく子どもの発達保障の視点が重要なポイントとなる。保育所を中心とした多様な提供体制の整備において、子どもの育ちの視点を中心にすえた仕組みを構築することが重要になる。

I. はじめに ～ 具体的な検討にあたって ～ (2)

(重要なファクターとして考えられること)

- (4) 提供者と保護者は経済的関係ではとらえられない相互性があり、市場でいわれる売買契約関係ではないことを明確に意識した仕組みとすること。
 - ② 人口減少地域における保育機能の維持向上のための制度的工夫(小規模保育所、多機能型保育所など運営基盤の確保)が必要であること。
 - ③ 保育・子育て支援は生活圏で提供されるサービスであるため、小規模地域密着型保育等の運営基盤を確保すること。
 - ④ 以上に対応するため保育の質の向上をめざす必要があり、児童福祉施設最低基準の改善や子育て支援における内容、職員処遇の改善等を並行して実施する必要がある。

(質の確保された多様な新規事業者の位置づけ ～ 大幅な財源確保 ～)

- (5) 様々なニーズを受けとめる保育を飛躍的に拡大していくため、認可保育所の大幅な増設を促進するとともに、多様な保育形態をカバーできる新規事業者の参入についても、質の担保を前提に促すことも必要である。したがって、それらを裏付ける**大幅な財源確保**が不可欠となる。

1. 保育の必要性の判断

1) 基本的な仕組み

○ 市町村

(1) 「保育の必要性・量の判断」について

- ① 保育の必要性は「保育利用希望者の申請を基本とする。」ことを法的に位置づける。
- ② 量は、毎年12月1日調査、集計を基に確定する。

(2) 利用希望者の法的位置づけと優先度の位置づけ

- ① 保育の利用については、希望者の申請を基本とするが、「ひとり親家庭や虐待、障害等の課題」等については優先入所を法律及び政令等で規定する。
- ② 保育利用希望申請については、行政又は施設を通じ提出し、量的把握は市町村が行う。
- ③ 利用希望者が申請の際、利用内容「通常保育、一時、延長、休日保育」等を明記する。その申請に応じて「認定証明」を交付する。
- ④ 「認定証明」の交付によって「公的保育を受けることの出来る地位」を法的に明確化する（「公的保障」の担保）。
- ⑤ 利用申請者の優先度については、応諾義務を法的に明記する。

2) 判断基準の設定

- (1) 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(とくに短時間就労、休職等のケース、一時保育等を含む)について、すべての子どもに対して必要性と必要量について判定する。
 - (2) 上記を前提にした際、実際の利用形態は「全日(8時間、休日含む)、定期的短時間、一時保育、短時間、随時」等に整理されるので、例えば「①定型保育」、「②非定型保育」、「③随時型保育」に分けた制度とする。
- 「定型、非定型保育」いずれにおいても「ひとり親家庭や虐待、障害等の課題」等の優先利用者や「とくに人口減少地域等、幼児の集団生活の保障に対する配慮を必要する」利用者について「公的保育を受ける地位」を保障し「認定証明」を交付する。

3)判断基準の内容 — 「保育対象範囲」

- (1) 「専業主婦、求職活動、短時間就労、不定期勤務者、家庭の都合」等についても基本的には「すべての子どもの保育保障」の視点で捉え、具体的な利用方法については「非定型」、「随時型」の定義と内容を明確にし対応する。
- (2) 障害児については、集団生活の保障を基本とし具体的には「保育施設、障害児施設等」について個別のケースによって対応できる制度を整備する。
- (3) いずれにしても「利用希望、利用形態(方法)」は多様であり、様々な資源や制度の組み合わせが求められる。基本的には「子どもの視点」と「家庭、地域、就労」を支え、すべての子どもを対象とした「新しい保育制度」=保育保障の視点で整理すべきである。

4) 保障の上限量

(1) 「保障上限量」とは保育を利用できる「量」のことである。

個々の利用量は、利用希望者の「利用対象(形態)と労働条件、企業の方針(姿勢)」によって変わるため、形態ごとに分類し「量」を決めることは、制度を複雑にする。

(2) 区分は、以下の3区分とすることを提案

① 「定型保育」: 8時間～10時間の通常保育、通勤時間考慮(休日も含む)、月単位で設定例) 保育時間8時間・週40時間(月160時間(就労時間)+通勤時間を基本)

② 「非定型保育」: 一時保育(短時間・短期間の保育)、休日保育。
例) 4時間、週20時間(月80時間以内)

③ 「随時型保育」: 子育て相談、保育所体験、病児保育等については利用回数単位。
例) 随時型は不定期、一時的利用で月16時間以内

※ 延長保育 = 定型を越える長時間保育(週15時間)については、ワークライフバランスの実現とともに考える必要がある。出産前後の一定期間、育児休業保障(とくに男性への一定期間の義務化)、労働時間の一日8時間(週40時間)等の保障、超勤の禁止等企业にも義務化。

※ 「定型、長時間、休日」保育等に関し、企業負担も法制度化する等、子どもと親が一緒に過ごす生活の場の拡大を促進する。

※ 就労時間のみで保育時間を判断するのではなく、利用希望者の意志を考慮しつつ、子どもの生活の連続性に対する配慮を行う。とくに産休、育児休業、人口減少地域については、「子どもの生活の連続性と集団生活保障」の視点で、基本的に保育を受ける地位が保障されるようにする。

※ 定型については、基本部分と実績的部分の加算方式を検討する。

5) 優先的に利用確保されるべき子どもの仕組み

とくに虐待事例については受入れについて義務化。

- ① 低所得世帯、障害児については、不適切な選別がないよう公正な選考を保障するため必要に応じて第三者を含めたコーディネート機能(入所選考委員会)を設ける。
- ② 上記について「応諾義務」との関係で、選考について公表を義務化する。
- ③ 定員が埋まったあとの優先入所児童の受入れについては、定員外の緊急枠を設ける等の特例措置を検討する

6)「保育に欠ける」という用語の見直し

家庭養育に欠けるという意味の「保育に欠ける」という限定的な対応から、現在の社会では、すべての家庭の子どもに対して育児・子育て支援、さらには集団の保障など、保育の社会化が求められている。

つまり保育を「必要としている」子どもが普遍化している現代社会では、限定的な「欠ける」子どもも含めて「必要とする」という表現が、理論的にも社会的にも相応しい。

また、「児童福祉法第1条2項」と児童権利条約に照らしてもすべての子どもたちの健やかな育ちを保障するためにも「必要とする」が望ましいだろう。

ただし、保育所等の施策は、児童福祉施策であることには変わりはなく、引き続き公的な対応が求められる。

2. 保育の提供の仕組み

1) 利用保障の仕組み-(1)

(公的保育を受ける地位と例外なき保育の保障の法的明確化)

(1) 例外なき「公的保育を受ける地位の付与」は、国の公的責任を明確にした内容であり、その法的根拠付けは「児童福祉法24条」を「必要とする」に改めることで明確にすることと考える。

(市町村には公的保育を保障するために次の実施責務を法的に明確化する)

(2) 「市町村に保育を必要する子どもたちに例外なく公的保育を保障する実施責務を法制度上課す」という提案は、市町村の「公的保育の実施責任」を明確にしたものと理解できる。そのためには、「市町村の実施責任」を明記した「条文」を明示すべきである。

1) 利用保障の仕組み－(2)

(2)－① 市町村が「保育を必要とする子どもたちへの公的保育を保障」するための実施責任を果たすため「提供体制確保」を法的に義務付けた意義は大きい。自ずと法24条の但し書きが削除される。また、その義務を規定化し、保育の実施を「保育の質」を担保した上で保障する(量と質の保障)という構想になる。

(イ) 保育所等の整備計画 — 「量の確保」の保障

(ロ) 地域の提供体制の整備責任 — 「量の確保」の保障

(ハ) 利用者への支援(入所調整や公的契約履行のための支援)—「量の確保」の保障

(ニ) 児童福祉施設最低基準 — 「質を確保」

(ホ) 保育所保育指針 — 「質を確保」

(ヘ) 指導、監督 — 「質を確保」

(ト) 研修 — 「質の確保」

○ (イ)～(ト)については、児童福祉法を中心にした関連法規や、自治体法等に定める。その上で、市町村の条例等に明記する。

1) 利用保障の仕組み－(3)

(2)－② “利用支援の責務”としての「利用調整」と「公的契約」について

「利用調整」は、待機児童のいる地域には必要であり、第三者を含む選考委員会によって利用調整を行う。

人口減少地域においては、保育所の定員割れにどのように対応するかが課題である。

○ 利用調整は、例えば政令などで「子どもの育ち」(保育の連続性と集団の経験)と「就労を含む家庭の子育て支援」を保障する立場から、市町村が規定する。

(3) 上記については国が公的責任の上に立って法的に規定する。それに基づき市町村が条例・規則で規定し、その責任を果たす。

(4) 事業者は、とくに「優先利用者の応諾義務」を含め、履行する責任と義務を負う。

(5) 利用者にとっての「公的保育を受ける地位の付与」については「公的保育保障の義務化」であり、同時に「権利保障」として捉えることができる。

2) 利用方式

- (1) 「保育料負担とその内容の適切性、免除規定、支払い不履行に対する規定」等についてどのようにするかについて、利用者の「支払い義務」規定を検討する。
- (2) 保育料の支払先は、「義務化との関係」で市町村とする。(自治体によっては、施設が徴収を代行する。)
- (3) 利用は希望する保育所に入所申し込書(申請書)」を提出する。

《 公的契約の具体的イメージ図（下記例図） 》

○「市町村の関与」と「第三者を含めたコーディネート」の仕組み

- ・申し込み手続き — 市町村窓口と保育所で受付。
- ・保育所の募集 — 募集要項の事前チェック(公の関与)、市町村の広報誌等で一括募集、保育所独自の募集も可能。
- ・選考の等の公平性 — 応募が保育所によって「偏り・バラつき」が発生する。
保育所それぞれの「受入れ枠・選考方法」(応諾義務含め)を作成し「事前届出」を行い。内容の確認(チェック)を受け、公表する(公の関与)。

○「入所選考委員会の設置」(提案)と入所選考結果の報告義務(第三者を含めたコーディネーターによって編成する)

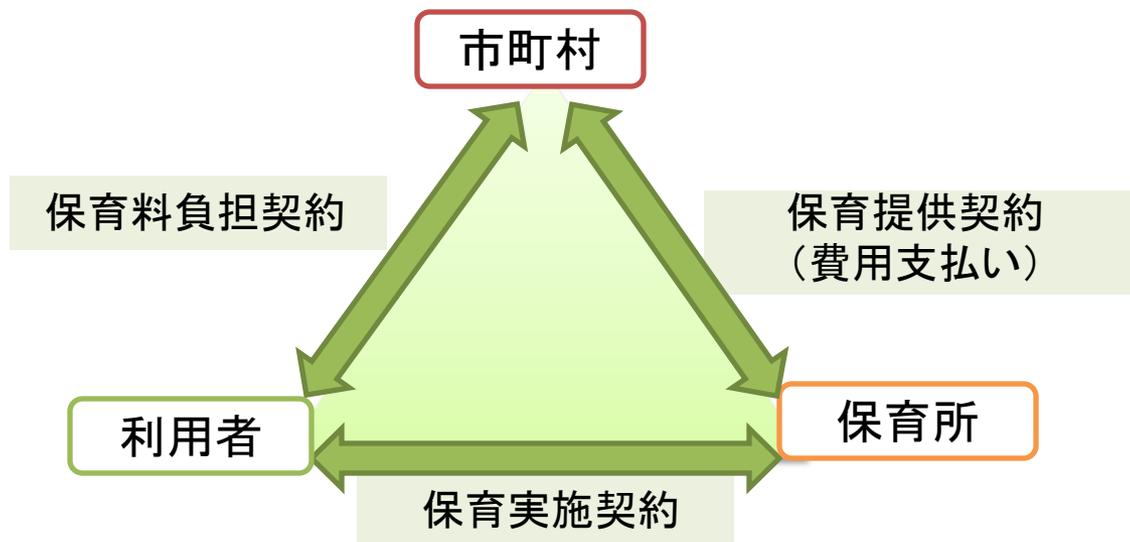
例) ① メンバーは「市町村、保育園関係者、民生児童委員等」で構成。

② 市町村への入所選考結果報告と承認(確認) (公の関与)

⇒ 運営費補助と保育料の徴収との関係で重要である。

③ 保育所入所の承認手続き。

④ 不服申し立て制度の保障 etc.



3) 利用者の手続き負担と保育所の事務負担について

(1) 利用者の立場から

- ① 保育所の入所は、希望する保育所を自分で選択し、選んだ保育所に申し込をする。
- ② 保育料は、個人情報を守る上からも市町村が家計所得に配慮して決定し、保護者が市町村に納入する。

(2) 保育所の立場から

- ① 募集・入所関係の事務、(利用希望者の園の説明、受付、整理、入所の選択、保育料の徴収等)はちょうど年度末のまとめ、次年度の計画等もっとも多忙な時期にあたり、物理的事務的負担は非常に困難である。
- ② 事務職員の増員、正規職員により可能になる。