

少子化対策特別部会委員からの意見

(第14回少子化対策特別部会資料)

第13回の少子化対策特別部会における発言の補足

少子化対策特別部会

岩村正彦

- 認可保育所よりも保育サービスの供給者を拡大するとすると、現行の保育所入所決定の仕組み、すなわち市町村が、保育の要否だけでなく、児童の保護者の希望を考慮しつつ順位をつけて入所先を決定する仕組みは、事務量の増大のために、コスト増と非効率化をもたらすので、維持できなくなると思われる。

以上

保育の質について（意見提出）

大石亜希子（千葉大学）

- 保育サービスには需要者である親にとってのサービスと、子どもにとってのサービスの二面性があります。
- 親にとってのサービスの質は、夜間保育や休日保育の有無、通勤の利便性など、消費者の観点から評価しやすいものです。しかし、子どもにとってのサービスの質をどうはかるかは難しい問題です。保育は教育と同様に投資としての側面があり、質の善し悪しが子どもの成長に影響するだろうことは想像に難くありませんが、最終的には子どもの成長を見届けなければ判断できないので評価に要するタイムスパンも長くなります。
- したがって、質の悪い保育が将来もたらす危険性を親や社会が十分に認識していない場合や、近視眼的な行動をとる場合には、質への需要は過少になります。
- アメリカの研究（Cryer and Burchinal 1995）によると、専門家が評価する場合と比較して、親たちは自分の子どもが受けている保育の質を高め評価しがちだそうです。とくに、乳幼児の保育については、高め評価するバイアスが大きいということも報告されています。
- つまり、何らかの政策的誘導がなければ、質の高い保育に対して、親たちはそれに見合ったお金を払おうとしないということを意味します（ブラウ 2003）。その傾向は、保育サービスが通常財であるならば、低所得層の親ほど強いでしょう。
- 保育園探しには、探索費用（サーチ・コスト）もかかります。認可外の保育園を探した場合、高所得世帯は情報収集能力もあり、納得のいく施設をみつけるまで別の保育手段を利用する余裕もあるでしょうが、就業の緊急度が高い低所得世帯ほど、長期的にみた子どもの利益追求よりも目の前の所得機会を確保するためにサーチをやめざるを得ません。そのため、質に問題があっても手近な保育園を選択しがちになり、本来は市場から淘汰されるべき業者が残ってしまうこととなります。
- 保育の質については、教育におけるのと同様にピア効果も考慮する必要があります。つまり、子育てに熱心な親やその子どもが集まる保育園では、相乗効果で保育の質が高まると考えられます。
- 保育における直接契約制の導入に関しては、学校選択制を巡る議論が参考になると思います（小塩 2007）。

（参考文献）

- D.M.ブラウ（2003）「米国の保育政策に関する経済学的考察」『季刊社会保障研究』第39巻第1号, pp.28-42.
- Cryer, D. and M. Burchinal(1995)“Parents as Child Care Consumers,” in S.W. Helburn (ed.) “Cost, Quality, and Child Outcomes in Child Care Centers, Technical Report,” Denver: Department of Economics, Center for Research in Economic and Social Policy, University of Colorado at Denver, June: 203-220.
- 小塩隆士（2007）「学校・生徒の格差拡大も」日本経済新聞 2007年12月3日朝刊。

三鷹市における「保育サービスの質」の確保に向けた取組みについて

委員：三鷹市長 清原 慶子

1 保育サービスの提供主体（平成 20 年 4 月 1 日現在）

公設公営保育所	12 箇所
公設民営保育所	7 箇所
私立保育所	8 箇所
認証保育所	9 箇所
家庭福祉員	4 人
保育サービス定員	2,415 人
総人口	175,009 人
就学前児童	8,501 人
待機児童数	134 人

2 保育内容について

(1) 保育所保育指針の徹底

(2) 三鷹市「保育のガイドライン」(平成 16 年 6 月策定)の徹底

○ 13 年度：公立保育園保育士による「保育園リーダー会」による骨格案作成

○ 14 年度：「ガイドライン作成委員会」による冊子編集

○ 15 年度：保育・栄養・保健・子育て支援の専門家の助言による分野別の検討によるまとめ

○ 16 年度：市の保育の基本的考え方、保育の質の最低ラインを示す

*社会福祉法第 78 条：社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受ける立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない

○保育所保育指針にもとづき、市民ニーズと市の特性に合わせて策定

①保育園の役割と保育、②家庭との連携・保護者との協力、③保育の環境、④地域における子育て支援、⑤保育者としての倫理と態度、⑥保育における子どもの健康管理、⑦安全な保育のために（危機管理）、⑧保育サービス評価と情報公開（保育サービス評価と検証等）

○公設民営保育所を含む公立保育所及び私立保育所並びに、認証保育所及び家庭福祉員にも適用して情報の共有化と共通理解を恒常的に図っている。

3 保育環境について

(1) 公立保育所における職員配置

	三鷹市独自運用基準	児童福祉施設最低基準
0 歳児	3 : 1	3 : 1
1 歳児	5 : 1 (都基準)	6 : 1
2 歳児	6 : 1	6 : 1
3 歳児	20 : 1 (但し、12 月まで 1 人加配)	20 : 1
4 歳以上児	25 : 1	30 : 1

(2) 障がい児保育等

○ 公私立保育所全園での障がい児及び特別の配慮を要する子どもの受け入れ実施

- (3) ひとり親家庭、虐待ケース等
- プライオリティを持たせた「保育に欠ける」要件として設定

4 職員について

- (1) 公立保育所保育士の人財育成
 - キャリア・ビジョンの確立に向けた人事制度と専門研修受講システム
- (2) 全認可保育所、認証保育所、家庭福祉員参加による保育士研修の定期的な実施
- (3) 人事交流の実施による相互啓発

5 監査、評価について

<公私立保育所・認証保育所>

- (1) 東京都指導検査の実施（1回/2年）
- (2) 第三者評価の受審（1回/3年）
- (3) 保護者満足度調査の実施（1回/年）

<公設民営保育所>

- (1) 上記(1)から(3)の実施
- (2) 運営委員会（各園ごとに設置）による検証（2回/年）
- (3) 市による立ち入り現地調査（1回/年）
- (4) 市への保育所運営状況報告（1回/月）

6 認可保育所の付加機能について

保育サービスに対する市民ニーズの多様化に対応するとともに、地域の子育て支援により貢献していくため、認可保育所の付加機能の拡大を図っています。

項目	公設公営保育所	公設民営保育所	私立保育所	備考
出前型親子ひろば	● (連携の主体)	○	○	コミュニティ・センターで連携実施*
地域開放事業	○	○	○	園庭開放、行事参加
相談事業	○	○	○	随時
一時保育		○	○	実施園限定
緊急一時保育	○			実施園限定
トワイライトステイ		○		実施園限定
常設親子ひろば		○	○	実施園限定
幼保小の連携	○	○	○	小中学校区単位
食育の推進	○	○	○	
アレルギー対応	○	○	○	

*三鷹市には、市内7つのコミュニティ住区があり、各住区の住民協議会がそれぞれの住区のコミュニティ・センターを核として独自の活動を展開しています。

保育サービス（認可外保育施設）の質についての意見

少子化対策特別部会

吉田正幸

本日の会議は所用により欠席いたしますので、以下の通り意見を申し述べさせていただきます。言葉足らずな点をご容赦ください。

○ 保育サービス全体のあり方について（質の確保と量の拡大が不可欠）

- ・ 質の確保という観点からは、認可保育所を中心としたサービス供給を基本とすべき
- ・ 一方、待機児童の多い地域では、地域にある認可外保育施設の認可化を促進する必要がある
- ・ 認可が困難な認可外保育施設に関しては、非定型的保育や家庭的保育などの活用を促すとともに、認可保育所の待機者を対象に利用者の保育料負担の軽減策を検討する必要がある
- ・ 保育の機能に着目した新たな評価指標を開発し、認可・認可外を問わず機能評価を行う

○ 認可外保育施設の認可化について

- ・ 認可化に際しては、ナショナルミニマムとしての最低基準を適用する（地域によって異なる基準は設定しない）
- ・ ただし、現行の最低基準（特に施設設備関係）については、科学的・実証的な調査研究の成果を踏まえて必要な見直しを行う
- ・ 認可保育所の最低定員については、一定の要件を課した上で3歳未満児に限り20人以下の定員を認める（例えば3歳以上児の受け入れが可能な認可施設が近隣に存在し、連携できるなど）
- ・ 現に待機児童が存在する、または潜在的な待機児童が見込まれる地域においては、最低基準をはじめ一定の要件を満たした認可外保育施設から認可申請があった場合、特段の事情がない限り認可する（認可権者の裁量を認めない）
- ・ 同様に、現に待機児童が存在する、または潜在的な待機児童が見込まれる市町村においては、保育の実施義務に例外を認めず、認可外保育施設の認可化を促進する
- ・ 認可を志向する施設については、例えば1年以内に認可化することを条件に、施設設備整備費や事業費などを補助することを検討する

○ 認可化が困難な施設について

- ・ 特定保育や一時保育、休日保育、夜間保育など非定型的な保育サービスについては、認可外保育施設であっても一定の要件を満たすことを条件に補助の対象とすることを検討する
- ・ 児童福祉法の改正によって家庭的保育が制度化された場合、これを活用することで認可外保育施設の小規模多機能化が可能になるのではないか
- ・ 保育サービスの利用者に受給権を与えることによって、認可保育所に入れない認可外保育施設の利用者に対して、保育料負担軽減を行うことが可能になるのではないか

○ その他

- ・ 待機児童がいる市町村では、行政担当者レベルで一種の“窓口規制”や利用者には不適切な対応をするケースもあり得るため、保育所に対してだけでなく、市町村に対しても第三者的な苦情解決の仕組みを導入することを検討する必要がある（利用者にとって保育所は選択できても、居住する市町村は選択できない）
- ・ 待機児童の多い都市部では、多様な働き方に柔軟に対応できる保育サービスが求められており、「保育に欠ける」要件や待機児童の定義を見直す必要があるのではないか（それによって多様な提供主体の参入に対する捉え方も変わるのでは）
- ・ 認可外保育施設の認可化に関しては、最低基準の問題だけでなく、自治体によっては設置主体が社会福祉法人であるかどうか大きく影響するため、設置主体の違いを踏まえた認可化の促進方策を検討する必要がある
- ・ 様々な事情により就労証明を出せない利用者もいて、結果として認可外保育施設を利用せざるを得ないケースもある。こうしたケースをどう考えるか
- ・ 東京都の認証保育所に限らず、横浜市や川崎市、堺市、仙台市などが独自に認証（認定）して行っている保育施設の特徴も把握したい（要望）

○ 将来的には、認可制度そのものの見直しを行う（私案）

- ・ 認可は主として施設設備や職員配置などに着目して行われているが、このうち施設設備に関する基準については、認定こども園のように機能に着目して認可する仕組みに変更する
- ・ 機能認可に際しては、国が保育サービスの質を確保するために最低限必要な機能要件を示す
- ・ 国の基準に基づいて、自治体がそれぞれの事情に応じて保育サービスの質の向上に必要な機能基準を付加的に定める
- ・ 国の要件に基づいて自治体が定めた基準を満たしていれば、所定の審査を行った上で原則としてすべて認可することとする（機能に対する何らかの評価を義務づける）
- ・ 機能認可に係る国の機能要件は、科学的・実証的な調査・研究に基づいて設定する