

次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関して(私見)

「遊育」代表取締役 吉田正幸

次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関して、今回の会合を欠席する関係で、これまでの議論を踏まえて、以下のような意見を申し述べておきます。

〔理念〕

新たな制度設計に際しては、まず基本理念を明確にするとともに、そのコンセンサスを得ておく必要があると思います。その際、例えば「すべての子どもの最善の利益の保障」を基本理念に据えてはどうかと考えます。その意味するところは、次のようなものです。

○「すべての」

- ・家庭の所得の多寡にかかわらず ⇒ ex. 低所得家庭の利用料負担軽減など
- ・家族構成にかかわらず ⇒ ex. ひとり親家庭への支援など
- ・親の就労の有無や形態にかかわらず ⇒ ex. 在宅子育て家庭への支援
病児・病後児保育の充実
ワークライフバランスの実現など
- ・親の養育力の程度にかかわらず ⇒ ex. 社会的養護の充実など
- ・子どもの障害の有無や程度にかかわらず ⇒ ex. 障害児や発達障害への支援など

○「最善の利益」

- ・豊かで質の高い保育 ⇒ ex. 保育の質と専門性の確保
保育環境の整備など
- ・家庭や地域社会という子ども環境の再生 ⇒ ex. 家庭・地域社会への支援・貢献
NPOや高齢者等の参画など

この理念は、格差社会と言われるような状況が進む中で、社会的排除が行われず、すべての子どもや子育て家庭（さらには一般市民）が地域社会で共により良く暮らしていけるような「ソーシャル・インクルージョン」という理念とも合致しています。

また、こうした理念に基づいて、次世代育成支援（特にそのための財源の確保）が、次に述べるような理由から「未来への有効な投資」であるということも、改めて確認しておく必要があります。

○「未来への有効な投資」

- ・重点戦略会議が言うように、持続的な経済発展に資する社会的コストである
- ・OECDが言うように、子どもの発達を促進するためには、社会的な資源を投資する必要がある
- ・イギリスのシュア・スタート・プログラムが目指すように、恵まれない地域や家庭を支援することで、貧困の連鎖から脱することができ、地域の活性化にもつながる
- ・社会的排除をなくすための投資を行うことで、児童虐待の予防や子どもの健全育成につながる。
- ・乳幼児期の子どもや家庭への支援を十分に行うことによって、子どもの健康や発達、学ぶ力の改善が促され、家庭機能の改善やコミュニティの活性化なども図られる。

（不登校やドロップアウト、問題行動、病気、ニートなど諸問題の減少につながる？）

- ・こうしたことによって、将来の社会的コストを下げることができ、結果的にトータルコストの低減を図ることが可能になる

〔サービス提供の仕組み〕

保育サービスや子育て支援サービスを考える際には、主たる担い手としての「パブリック（公・公的・公共）」の概念を改めて検討し、再整理する必要があると考えます。

これまで福祉分野では、パブリック＝官（行政、公立）という意識が強く、旧来の措置制度と相まって硬直的、画一的なサービス提供に陥るきらいがありました。極論すれば、福祉サービスの配給制（福祉食管制）という性格が強かったように思われます。本来は民間であるはずの社会福祉法人でさえ、措置制度においては官の下請け的な役割に甘んじ、民間の良さを発揮しきれない面が見られました。

そこで、新たな制度体系を設計するに当たっては、「パブリック」概念に関して次のようなポイントを押さえておくことが必要だと考えます。

- サービス提供の仕組み全体に国・都道府県・市町村が関与し、仕組み（システム）レベルでパブリック性を担保する（制度の枠組みに公的な性格を持たせる）
- パブリック性の担保については、制度設計そのものを含めて、一定水準の質を保つための基準や保育環境の整備、評価の仕組みの導入、セーフティネットの構築などが考えられる
- サービス提供の仕組みの中で、個々のサービス提供者は公営・民営を問わず、必要に応じて企業やNPOなど多様な参入を認める（公的な仕組みの中で多様で効率的なサービス提供を目指す）
- 多様な参入を認めた上で、提供されるサービスが提供主体の如何に関わらず、機能としてパブリックな性格を持つよう、サービス提供の新たなルールづくりを行う
- 上述の「すべての子どもの最善の利益の保障」や「未来への有効な投資」という理念をパブリック概念のベースに据え、サービス提供のルールづくりの基本とする

言い換えると、新しいパブリック概念に基づいたサービス提供の仕組みとして、単なる市場原理（競争原理）や規制改革に委ねるのではなく、公的な制度の枠組みの中で一定の市場メカニズムを作用させることで、質の担保と利用者の選択の拡大と効率性の追求を図ることができるのではないかと思います。これは先の会議で示された「準市場メカニズム」の発想とも一致します。また、公的な仕組み故に公費を投入する根拠にもなるし、その点からもパブリックとしての国のナショナル・ミニマム、地方自治体のローカル・オプティマムのバランスの在り方を改めて検討する必要があると考えます。

なお、保育の質を担保するためには、以下のような構成要件が考えられます。

- 質を支える仕組み
 - ・保育内容（保育所保育指針など）
 - ・保育従事者（保育士、看護師など）
 - ・保育環境（職員配置、施設設備など）
 - ・評価、監査
- アウトカム評価に関して
 - ・子どもの心身の健康と発達
 - ・子どもの体力や運動能力
 - ・望ましい生活習慣や生活リズム
 - ・人間関係力
 - ・理解する態度や表現力
 - ・保護者満足度など

これらについては、エビデンス・ベースの議論が展開できるよう、今後の実証的な研究が積み重ねられることを期待したいと思います。

[サービスの質の確保と量的拡大]

やみくもに量的拡大を図れば質の低下は避けられず、質の充実を必要以上に重視すれば量的拡大は見込めないといったように、質と量の関係は一種のトレードオフの関係にあります。この矛盾しかねない課題を克服するためには、次のような方策を講じる必要があると考えます。

- 量的拡大のためには、全国にあまねく存在する認可保育所の活用をベースにしつつ、企業やNPO、家庭的保育者など多様な主体の参入を促す必要がある
- その際、サービス提供者（施設など）ではなくサービス機能に着目し、公立・私立、幼稚園・保育所、認可・認可外、施設・非施設、定型・非定型といった従来の対立的な概念に囚われず、包括的、総合的なサービス提供の体系を構築する必要がある
- こうした量的拡大を図る際に、併せて質の確保・向上につながる仕組みやルールを構築することが求められる
- 質の確保については、上記の「質を支える仕組み」を総合的に検討し、認可保育所に限らず一定の条件整備をサービス提供のルールとして確立する
- その際、いわば外形的な事前規制とも言われる最低基準だけでなく、サービス提供のプロセスやアウトカムに関するチェックや評価を行うことを検討する
- 質に関しては、向上を図る視点だけでなく、質の低下を防ぐ発想から、一定のセーフティネットの在り方も検討する必要がある

[いくつかの具体的提案]

以上、理念やサービス提供の仕組みなどについて、基本的な考えを述べさせていただいた上で、特に保育サービスに関して個別具体的な課題に関していくつかの提案をいたします。

- 「すべての子ども」という理念を踏まえて、「保育に欠ける」要件を見直し、保育サービスを必要とする程度（緊急性、必要性など）を十分に考慮しながら、「欠ける」という概念を変更する
- その際、虐待や社会的養護の関係にも配慮し、最低限の措置要件を残す
- 保育所の利用方式に関しても、他の保育・子育て支援サービスとの整合性を図るとともに、保育に欠けない子どもの入所も可能にするため、新たな財源の確保を前提に、基本的に保護者とサービス提供者との契約に改める
- その際、施設側による逆選択が行われないよう、一定の応諾義務を課すなどセーフティネットを構築する
- また、保護者の都合による恣意的な選択が過度に行われないよう、「子どもの最善の利益」という観点を重視した仕組みを工夫する
- これらの改革を行う場合、認定こども園の仕組みと実際の状況を参考に、市町村等が一定の関与をするなど「パブリック」の要素を組み込む
- 認定こども園の普及促進が求められていることから、上述の理念を活かした認定こども園制度となるよう、その在り方や運用改善を検討する
- 保育所と幼稚園の関係については、教育基本法改正により幼児期の教育について規定されるとともに、幼児教育の無償化が検討されていることも踏まえて、またOECDの幼児教育に関する考えも含めて、あるいは小学校との連携・接続や放課後児童クラブなどとの関係も含めて、総合的に検討する必要がある

イングランドにおける制度一元化の歩み

1997

アーリー・エクセレンス・センター
貧しく恵まれない地域で
パイロット事業を実施

1998

全国保育戦略
例えば
幼児・保育サービスの拡大
低所得世帯の減税
家庭に配慮した労働政策
基礎段階

1999

シュア・スタート
4歳未満児のいる家庭に
対する自治体サービスの調整
幼児期の発達に向けた
パートナーシップ

2000

基礎段階に関するカリキュラムガイダンス3-5歳

2003

誕生から3歳までが重要

2002

総合審査
教育基準局OFSTED
(政府の第三者評価機関)
0-8歳

2004

あらゆる子どもが大切：子どものための変革
すべての子どものための5つの成果
総合化した教育・保健・ソーシャルケアの開発
親に対する支援の改善、スタッフの能力向上

2004

10年間の保育戦略
2015年までの目標
すべての5歳未満児のためのチルドレンズ・センター
8~15時間の学校延長時間

2005

保育法案
幼児基礎段階

2005

保育者養成
戦略

イギリスモデルの紹介

イギリスの総合施設 (Early Excellence Centre) のプログラム目標

総合施設 (Early Excellence Centre) は、イギリス政府により1997年に設立されました。
29の施設が選ばれ、1999年12月より業務をスタートさせました。
センターの総数は今では100を超えています。

- 幼児の教育と保育の質の向上への貢献
- 生活状況困難な子ども及び障害児を対象とした特別な提案
- 子どもの教育プロセスへの親の参加
- 家族への助言、支援、及び情報の提供
- 成人教育の提案、雇用関連の向上教育
- 孤立した生活条件の家族及び移民家族の同化提案
- ボランティア活動従事者の向上教育
- 幼稚園の入園前及び卒園後の教育機関との連携

イギリスモデルの紹介

ペン・グリーンセンターの「家族のためのワンストップ・ショップ」

- 質の高い幼児教育・保育の提案
- 親の教育ならびに成人教育の提案
- 家族支援の提案
- 都市の再生および近隣地域支援の活動
- 子どもと家族の地域健康サービス
- 教育と研究

サービスの質を決定する2つの主要因

心身ともに良好な状態を示す証拠

- ❖ 状況がその人の情操面での必要性を満たしている
- ❖ その人がリラックスした状態で、心の平穏を表現し、健康と生命力をあふれさせている
- ❖ 周囲に対して心を開いている
- ❖ 肯定的な自己イメージを抱いている

積極的関与の意味

- ❖ 集中と忍耐の度合いによって示される活動の質
- ❖ 意欲、関心、熱中
- ❖ 刺激を受け入れる
- ❖ アイディアの追求による満足感と、それに費やすエネルギー
- ❖ 積極的関与は強制できない

次のような段階を踏んで発展

初めは子どもの良好な状態と積極的関与

次いで親と家族の良好な状態と積極的関与

それがさらに職員チームの良好な状態と積極的関与につながる

最後に地域社会の中での良好な状態と積極的関与