

第4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5
平成20年11月17日	

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 私たちの見解について

平成20年11月17日
(社)全国私立保育園連盟

～ あらためて「基本的考え方」を踏まえて ～

少子化問題の解決とすべての子どもたちの健やかな成長、就労と子育て家庭を支援するためのあるべき制度について、現在行われている社会保障審議会少子化対策特別部会での真摯なご検討について敬意を表します。

「少子化対策特別部会（以下特別部会）」から提起された「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方（「基本的考え方」と称す）」（5月20日）では、子どもの最善の利益を保障し、健やかな育ちを支援することを基本とされています。

その後の審議では、『保育の仕組み』の検討に際しての前提として、①すべての子どもの健やかな育ちの支援 ②保護者の利便性等のためだけでなく、子どもの健全な発達保障 ③提供者と保護者関係の相互性 ④地域の保育機能の維持向上 ⑤保育の地域性 ⑥新しい仕組みの導入には「量」の保障と「財源の確保」が不可欠、とされています。これらのことについては異論がありませんし、是非、この前提を維持して制度設計をお願いいたします。

また、「『質』が確保された『量』の拡大」というように、『保育の質の維持・向上』についても、もう一つの重点課題として議論されていますが、このため職員処遇のあり方や専門性の向上のための研修体系、職員配置、子どもの生活空間等保育環境の在り方等、にも触れられており、保育現場の願いを生かした制度であることを大いに望むところです。

以下、制度設計に関する議論の項目に沿いながら、考え方を表明します。

なお、当連盟の特別部会の「基本的考え方」に対する見解については、「新たな制度体系の設計に関する意見～少子化対策特別部会・基本的考え方に対する意見～」(平成20年9月5日(社)全国私立保育園連盟)を参照して下さい（※ 別添資料1）。

1. 「規制改革会議」等によって提起されている問題点について

(1) 直接契約・直接補助について

私たちの見解の前提として、「規制改革会議」等によって提起されている、保育を市場化し、競争を導入することによって質が向上し、供給が拡大するという考え方については反対です。「コスト論・効率化論」に基づく改革については多くの問題を孕んでいます。これらは、主に直接契約、直接補助方式（保育バウチャー制）の導入、認証保育所制度等を例にした最低基準見直し、社会福祉法人以外への施設整備の公的補助の拡大、株式会社経営への企業会計の適用等民間事業者の参入促進、そして規制となっている保育に欠ける要件の見直し等という内容になっています。

こうした制度の導入については、保育所が就労支援の受け皿であると同時に、子どもたちが健やかに育っていくための環境であるという、両側面を保障する社会的資源である点を無視し

ており、保育界における市場原理の導入について、妥当性があるとは到底いえず考えることができません。将来の日本を背負っていく次世代の育成支援施策のあり方について、子どもたち自身の利益という観点からも弊害があまりに多く、反対します。

- 直接契約による選択は、保育園の「保育内容と保育機能」に力を入れようという意欲にプラスに働くとしていますが、「保育内容」が保育料支払い者である利用者(親)に対する見映えを重視した「外見だけを見せる保育」に陥る危険性をもっています。子どもたち自身の「日々の生活の過程や、その間の心身の育ち」は軽視され、子どもの成長にとっての利益が損なわれることは十分想定できます。「園児獲得」のための保護者満足度ばかりが先行し、保育の当事者である子ども自身に対する「保育の質」の低下を防ぐことができません。

(2) とくに利用者補助について

- 現行の財政の枠の中で利用者補助(バウチャー制)にすれば、当然、一人当たりの給付額は薄くなります。その中で保育所の現行基準を保とうとすれば、勢い保育料負担の大幅引き上げは必至となり、低所得層の排除につながる危険性があります。こうした方式については、諸外国の先行例でも既にいくつかの問題点が指摘されています。「選択」を重視するための利用者補助であるので、教育バウチャーや学校選択制のように施設間格差が生じ、将来的には米国のように富裕層、中間層、低所得層と保育利用対象の分化が生じるおそれがあります。希望が集中すれば、新たな待機児童を生み出す原因にもなります。さらに地域を越えて選べるとなると保育所のもっている地域性が薄くなってしまいます。小学校に行くようになってから、地域の学区に戻るということになってしまい子どもの生活にとって不利益となり、前記の検討の前提の一つでもある地域性を無視した制度になってしまいます。

- 現行の運営財源の仕組みは、どの定員規模であっても、それぞれが児童福祉施設最低基準を守ることができるように、小規模ほど保育単価を高く設定して、傾斜させています。また定員規模別保育単価と保育料が直接連動しないように、自治体が統一保育料をつくり調整しています。しかし規制改革会議等が主張するように、利用者補助方式をとるとすれば、この機能が崩れます。「定員」概念が崩壊し、同時に定員別の保育単価が崩れ、職員定数などの最低基準が崩れることにつながります。保育所にも「スケールメリット」が発生し、本来小地域の小規模の地域の資源としての保育所ではなくなってしまいます。前項と同様、検討の前提にある地域性を大切に制度設計ができなくなってしまいます。

2. 少子化対策特別部会の審議の項目に沿って

(1) 保育サービスの必要性の判断基準について

「すべての子どもの健やかな育ちの支援」という次世代育成支援の目指す新制度体系の趣旨とともに、保育・子育て支援の対象については、保育所機能も限定的な「保育に欠ける」という対象規定ではなく、「保育を必要とする」家庭へと広げていくべきでしょう。

この場合、「保育を必要とする」家庭については、多様な就労形態とともに必要度が異なります。そこで、必要度の要素について判定することが求められます。週6日の通常保育が必要なのか、あるいは週3日以内必要なのか、短時間必要なのか、子育て広場や一時保

育等の地域子育て支援が必要なのか等について、客観的な基準に基づいた市町村の公正な判定が欠かせません。また、必要性の高い家庭・子どもについてはその優先度を決め、利用を確保できるように市町村が関与すべきです。なお、例えば現在のフルタイムを中心とした就労支援にたいする通常保育を「定型保育」とし、そのほか短時間や一時的な保育については「非定型保育」、さらに、随時必要とする地域子育て支援等については「随時保育」など3つぐらいの支援の型が必要になるように考えられます。

(2) 利用方式のあり方を中心とする提供の仕組みについて

市町村の保育の実施義務を規定している法第24条のただし書き規定は、例外的・一時的な救済措置を義務付けたもので、免責条項ではないと考えます。したがって、厳しいものであることを市町村に徹底すべきだと考えます。

また、地方自治体の財政事情から、認可基準を満たしながら認可されていない認可外保育所は、厚労省として認可するという方針を徹底すべきであり、提供基盤の整備責任を明確にし、認可保育所拡大につなげていく必要があります。

所得にかかわらず一定の質の保育を保障するためには、保育の報酬は決して自由価格ではなく公定価格でなくてはなりません。また、その中の利用者負担分（保育料）は、利用者の所得に応じたものとする応能負担制である必要があります。従って、市町村が統一保育料を設け、徴収する（保育所が代行する場合も考えられます）現行の仕組みを維持すべきと考えます。

(3) 多様な提供主体の参入について

企業等の参入促進による大幅な供給拡大は、ごく最近の事件を例にするまでもなく、企業等は撤退することも自由です。数十園に及ぶ保育・学童施設を急きょ閉鎖するような企業グループは「撤退の自由」でしょうが、残された子どもや親たちはどうするのでしょうか。ましてや企業にとっても、仮にそうした閉鎖に追い込まれるような事態となるまでには、職員定数を削減したり、給与を引き下げたり閉鎖までには経営努力が働きます。こういう本質的特性を持つ企業が、どうして、欧米に比べて低い水準である最低基準、つまり子どもが育つ人的・物的環境条件を、利益と引き換えに、引き上げていくインセンティブが働くのでしょうか。保育所の運営法人は、継続性と安定性、純粋性が求められています。

営利企業という性格の主体に受け皿を求める場合、その責任性について明確にすべきです。

(4) 保育の質の向上

① 「質の向上」を目指す上で検討すべき具体的な内容について

少子化対策特別部会(以下特別部会)でも説明されたように「質の高い保育」は、子どもたちに何をもたらすかについて、米国の「乳幼児保育に関するNICHD(米国・国立小児保健・人間発達研究所)の研究」が、7年間にわたる(その後も継続)追跡調査をもとに「保育園での保育は、ほかの環境での同様の質の保育に比べ、認知・言語能力・就学レディネスともより高いこと。グループ保育は、3歳時点で問題行動の報告の少なさにつながること。したがって乳幼児保育の経験は子どもにとって意味がある。」との報告書をまとめています。

しかしながら、規制改革会議や地方分権改革推進委員会等の考えでは、現行の最低基準をさらに低い基準に変えることが主眼となっており、保育現場における子どもたちの生活と遊び等を豊かにするための質との関係で、決してプラスの方向ではないと考えます。

戦後から高度経済成長期、その後のバブル崩壊期以降現在に至るまで日本の保育制度は保育現場とともにその都度、時代のニーズに即応するため試行錯誤を繰り返しながら発達してきました。その意味では諸外国に比しても充実したしくみに構築されたといえます。しかしながら一方、現行の児童福祉施設最低基準はその具体化に財政的な裏付けが必要であり、諸外国の基準に比較して非常に低い基準といえます。また、子どもたちの健やかな成長を保障する上でも、検討されるべき多くの問題点があります。そうした、問題点を今回の検討の中で、真剣に議論、検討し、より時代にあった基準に「子どもの最善の利益」の方向で改善することが、保育の質を高めることにつながります。

② 保育の質を高める条件

○ 保育の質は、保育士の豊かな、安定した心と専門性、それを保障する環境・条件が求められ、そのためには、人的条件と物的条件について、次のような内容について検討される必要があります。

イ. 職員配置基準（幼児に関し、諸外国に比べ低い）、ロ. 職員の処遇（賃金・労働条件・厚生など）
ハ. 職員の身分（正規・非正規・パート）保障、ニ. 勤務（続）年数を高める条件づくり、ホ. 労働の密度（ローテーションなどの緩和）等。

また、質の向上のためには、地域の子育て支援活動や関連機関との調整・連絡等のためのソーシャル・ワークに関する専門知識のための研修、資格等も必要になっていきますし、職員のワーク・ライフ・バランス（保育士にゆとりある生活と豊かな心）も大きな要素です。

○ 保育活動にかかわる広さ等の環境条件については、生活と遊びや健やかな発達を保障するに足りる機能を備え、かつ、安全が確保されることが前提となります。

保育機能としての条件は、保育室・遊戯室・給食室・食堂・職員室・更衣室・事務室・応接室（面接）・園庭・作業室等が挙げられますが、総じて日々の生活や様々に求められる活動に、より柔軟に対応できる多目的な保育室など、余裕のあるスペースが保障されることが必要です。保育環境に関する物的な条件については以下の項目が挙げられます。とくに障害児保育や病児保育、地域の子育て支援等に取り組む上で、相互に余裕のある適切なスペースの確保等に以下の点について、配慮したあり方が求められます。

① 子ども集団の大きさ・数（各年齢の適切なクラス人数・集団の規模）

② 遊具、教材

③ 近隣の立地条件（日当たり、自然、公園等）

④ 保育活動内容「室内活動、散歩、自然体験、生活」（・健康 ・身体的発達 ・心の育ち ・生活力 ・社会性（言葉） ・知力）

⑤ 保育者の保育力（資格、専門性、研修、経験等）

⑥ 経営と運営の安定

(5) 認可外保育所の質的向上について

認可外保育施設は総じて福祉の観点から質が低いと考えられます。施設設備の物的環境条件のみならず、人的環境も含めて低いことは明らかです。従って「特異な教育サービス」等のために認可外を利用する場合は別として、認可保育所を利用したくても認可外を利用せざるを得ない子どものことを考慮した、福祉の観点からは「質の底上げ」が必要となります。

そのために、認可化希望園については、認可外の運営状況や保育状況をみながら、例えば一定期間を設けて移行のための事業を強力に実施、推進する等が重要です。併せて、認定こども園の第1類型移行促進のために、提案されている「こども交付金」のような特別交付金の設定と、保育内容の向上のためのより積極的な指導等が早急に講じられる必要があります。

わが国の子どもたちが、学習意欲が弱い、自己肯定感が薄い、友達関係を結びにくい、キレやすい、自己中心的などという心の育ちの異変が数多く指摘されている中で、保育の質につながる環境条件等について、認可保育所、認可外を問わず、また、経営主体の自由意志ではなく、国家の大計として公的に向上させていく方向をとる以外にないと考えます。

3. 求められる大幅な財政投入の必要性について

制度設計の議論の前提として、大幅な財政投入が不可欠とされています。当然、薄く広くという議論につなげてはなりません。財政投入を前提とした、前向きな制度設計を検討して頂きたいと考えます。わが国に比べて、欧州各国の子ども支援政策は、2～3倍の圧倒的な財政投入によって改善、改革の方向で取り組んでいます。就学前の子どもたちの育ちが国家の未来に大きく影響するという自覚をもとに夢のある政策の展開が望まれます。

4. 現行制度の改善による待機児童の解消策や多様なニーズへの対応についての提案

待機児童の解消や、多様なニーズへの対応ができるよう、当面は次のように定型的な保育と非定型的な保育等について現行制度の改善と拡大を図っていく必要があります。

【定型的な保育】

- ① 国有地（相続税などの物納物件も含む）を優先的に保育所用地として貸し出すか 自治体に払い下げ、自治体にもそれを義務づける。
- ② 学校用地の一部を使えるよう、様々な障碍を取り払う。
- ③ 再開発などの際、一定規模以上の場合は保育所用地の提供を条件づける。
- ④ 施設整備補助金がハード交付金になって、従来補助金の時には、1/2が国、1/4が都道府県、1/4が法人の自己負担となっていたのが、都道府県の負担がなくなり1/4が市町村負担となり市町村にとってはかなり重荷となっています。単価が実勢との開きがあり、結果として社会福祉法人の負担が法定以上に大きくなっている等、改善が必要です。

福祉医療機構の融資基準と枠の拡大、事務の簡素化が求められます。小規模な増築ならば、ハード交付金を得られなくとも福祉医療機構からの借入で実施できるくらいになると実効性があると考えます。

- ⑤ 厚労省の要求でもだされている運営費の定員刻みの細分化は、柔軟に定員を設定できるようになることで、受入児童数の増に寄与すると考えます。

以上のような現行制度の改善で認可保育所の拡充を一層図ることで待機児童の解消や多様なニーズに対応できると考えます。

【非定型的な保育】

- ① 現在保育所で行われている「一時保育」は、「中間的な保育ニーズ」に応えるものとして大きな可能性を持っています。一時保育とは、「専用の保育室と専任の保育スタッフを備え、一日10名程度を保育する」方式の「一時保育」であり、「非定型保育」（隔週に1日～毎週3日といったペースで継続して保育するもの）と、そこに「緊急一時保育」（親の病気等で短期間の保育が必要なもの）が加わった内容のものです。なお、あくまでこうした一時保育は、通常行われているいわゆる「定型保育」を安定して運営できる保育所の基盤があった上で、安定して実施できるものであり、保育の面でも両者の触れ合いが子どもや親、保育園全体にもたらす効果も期待されます。
- ② 全私保連が提唱している「家庭的保育」を制度的に充実（連携保育所制度を充実させるために保育ソーシャルワーカー等の設置と地域子育て支援活動への広がり）させ、拡大する（※ 別添資料2）。
- ③ 妊娠時から登録する「かかりつけ保育園」制度の普及促進（マイ保育園制度）による子育て相談、育児不安の相談などを実施し在宅の子育て家庭のフォロー体制を構築する。

なお、午後10時以降の夜間保育や深夜保育などについては、子どもの処遇についての検討とともに、乳幼児を抱える家庭の働き方の見直しも含め、新たな施策の考案が求められます。

(別添資料2)

※下記は(社)全国私立保育園連盟として全国の保育園に向けて呼びかけている提案事項です。

◇ ホーム保育(=家庭的保育)とマイ保育園(=かかりつけ保育園)制度について

【課題意識】(考え方)

待機児童が集中している地域などにおいて、認可保育園の拡大が困難な状況の場合、家庭等のスペースを活用して、ニーズに対し柔軟に対応していく仕組みを構築する。この場合、一定の質を確保するため、認可保育園との連携を図った制度とし、市町村事業とに連携を密にしながら、乳児家庭全戸訪問事業のフォローアップのためにも、保育園が個々の家庭と連絡できるようにし、家庭支援の核となっていく。

【具体的提案】

1) 「ホーム保育」(家庭的保育)

- 中心になる認可保育園と連携することを基本とし、3歳未満児の保育の受け皿として近隣家庭や、地域の公民館などの空きスペースを開放し、(仮)「ホーム保育」として拡大を図る。
- 中心保育園には「ホーム保育」をバックアップするため「保育コーディネーター」を配置し、中心園との園児の交流や保育実施に伴う保育者の研修、保育相談等を行う。
- 認可の要件
 - ・対象 3歳未満児 3～6名
 - ・保育室 (家庭などの空きスペースを活かして、最低基準に照らして、広さに応じて受け入れ定数の拡大は可能とする。ただし6人まで)
 - ・保育体制 保育士または看護師の有資格者 職員定数は年齢別最低基準定数の配置(最低2名)
 - ・調理体制 中心保育園からの支援体制をとる。
 - ・行事等 中心保育園の行事等可能な活動に参加する。
 - ・職員研修、休暇等の体制 中心園から支援体制などにより研修や休暇などを実施する。
*なお資格要件については、将来ファミリーサポートセンター、在宅支援サークル活動などの子育て支援者養成と同様に、独自資格を検討していくことも考えられる。

2) マイ保育園(かかりつけ保育園)

認可保育園が蓄積してきた保育に関する技術と能力を、地域の在宅子育て家庭に生かす。

- 妊娠から幼児までの子どもを、最寄りの保育園に登録する
登録園の役割
 - ・妊娠から誕生、幼児までの育児不安や離乳食などの相談
 - ・「保育コーディネーター」を中心に在宅の親子の支援活動(親子ひろば開設、育児講座の開催、親子サークル支援など)

3) 実施主体：市町村

4) 補助対象・補助内容

- ・「ホーム保育」「かかりつけ保育園」を採用する中心保育園に対して保育コーディネーター1名配置
- ・「ホーム保育」の園児には年齢別保育単価/保育料が適用される。(要検討)
- ・スペース料 等

5) 事業の展開、その他

- ① 既存の市町村が行っている同種の事業について、整合を図るとともに、本制度に活用していく。
- ② 全国私立保育園連盟の子育てルネッサンス運動の一環として主唱し、地方組織や会員園が地域に対して公募し、呼びかける。
例：ポスター貼付 「ホーム保育を開設しませんか」「赤ちゃんが誕生したら、登録してください『かかりつけ保育園』」

※全私保連保育通信平成20年5月号掲載資料

検討すべきポイントについて

平成 20 年 11 月 13 日

全私保連 菅原良次

これまでの保育事業者検討会を受けて、当面検討することが必要であると考えられるポイントについて下記に整理します。

1. 基本の問題点について

- ・保育事業は、児童福祉法における「保育施設」であること。（なお、保育は教育概念を含み、幼児期の教育は教育基本法に位置づけられている）
- ・保育所は公共性、公益性の特性と性格を強く持っていること。
- ・企業の参入が拡大された場合、これらの規定と特性をどのように企業に担保させるか。

2. 待機児童の早期解消と政策的「量的拡大」への対応

- (1) 児童福祉法第 24 条の但し書きを改正する。→ 国及び地方自治体の政策を、認可施設を増す政策に変えられる。
- (2) 認可保育所を基本的とし「増設・分園」を進めるための予算の確保、土地の確保、融資の拡大等。家庭的保育事業の拡大・充実。
- (3) 認可外施設への制度的対策の必要性
 - ① 基準を満たした施設の認可施設への移行促進
 - ② 認可施設への移行と質の向上を条件とした補助金（運営費と施設整備費）
制度的には、「補助金」として制度化する。
 - ③ 基準を満たしていない認可外については質の向上を促進させる。
 - ④ 監査等も基本条件として整備する。
- (4) 認証保育所
 - ① 基準を満たしている施設は認可施設への移行を条件に補助金（運営費・施設整備費）
 - ② 基準を満たしていない施設への公的補助は行わない
- (5) 基準を満たしているが、認可施設への移行を考えていない施設に対しては公的補助の対象から除外

3. 非定型保育への対応

週 2 日、3 日、半日等パート就労者のニーズに対して

- ① 現在の一時保育の保育事業を拡充・充実させる
- ② 全私保連提案のマイ保育園等の制度（しくみ）の実施と充実
- ③ 自治体等の考えで、普通保育（定型保育）等との併用、利用についても柔軟に考える

4. 子育て支援の早急な充実、対応

- ① 前記の家庭的保育・マイ保育園制度の拡充
- ② 地域子育て拠点事業のセンター型の拡充
- ③ 相談事業の拡充
- ④ 休日、夜間、病児等の保育ニーズへの対応

上述した非定型保育や子育て支援への充実、対応と併せて、これまでの休日保育や病児

保育のさらなる拡充を進める。なお、午後 10 時以降の夜間保育や深夜保育などについては、子どもの処遇についての検討とともに、乳幼児を抱える家庭の働き方の見直しとも一体的に考えた、新たな施策の考案が求められる。

6. 要保育要件と認定と受給権について（「保育に欠ける」と関連する問題として）

すべての子どもと家庭支援を基本とする政策に対応し、現在の「保育に欠ける」規定の見直しをする必要が生じてきていることとの関係で、以下のことを検討する。

（1）これまでより広く要保育認定の基準を定める

- ① 要保育の中に「正規職、短時間労働、パート、夜間労働」等に加え「子ども本人の障害、経済的要因、家庭の状況等も加える。
- ② 専業主婦家庭については、要保育ではなく「子育て支援」の方の範疇に入れる。
なお、非定型保育も利用可能にする。
- ③ 要保育の認定基準は公が決定する。

（2）要保育認定は行政が行うものであり、そのことによって受給権が成立する。

行政に受給（権）認定を受けた利用者が「これまで通り行政に入所申請するのか、それとも保育所に入園申請するのか」

（3）仮に、利用者が選択した保育所に受給権をもとに入所申請し、保育所が入所決定する場合でも、利用料は応能負担とする。それ故、行政が決定し行政に納入する必要がある。

上記の（2）と（3）に関わらず、トライアングルの利用者と事業者（保育所）との関係では「なんらかの契約」を交わすことになるものとする。

（4）児童福祉法第 24 条と受給権の問題と認可施設・認可外施設の関連について

上述した認可制度を中心とした考え方による「現行第 24 条の但し書きの改正」と上記の受給権を認めることにより、認可外施設と認証保育所の拡大を制限することに繋がると思われる。

（5）公的価格の決定は行政が定める。

（6）運営費の補助は行政から保育所に行われる。利用者への直接補助は行わない。

7. 剰余金等の取り扱いについて

① 社会福祉法人について・・・原価償却制度

② 企業の問題について・・・原価償却制度

：但し配当については、制限をすること。企業会計の導入は、要検討。

施設整備費の補助を行う考え方には反対。

8. 保育の質の向上のための研修制度の明確な位置づけについて

（1）保育の質を上げるための基本として、保育士の専門性の継続的な向上を担保する「研修の制度化」が必要であること。そのための保育士のための「研修権」を省令、政令等に定めより明確に位置づける。

（2）児童福祉施設最低基準は、保育の質の維持、向上のためのナショナルミニマムとして最も重要であり、仮に「地域、自治体によって異なる基準に変える」等の方向には強く反対する。