

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 検討会における委員提出資料

- 全国私立保育園連盟提出資料…………… 1
- 全国保育協議会提出資料…………… 11
- 日本保育協会提出資料…………… 32
- (株)ベネッセスタイルケア提出資料…… 38
- 椋野委員提出資料…………… 39

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したい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。

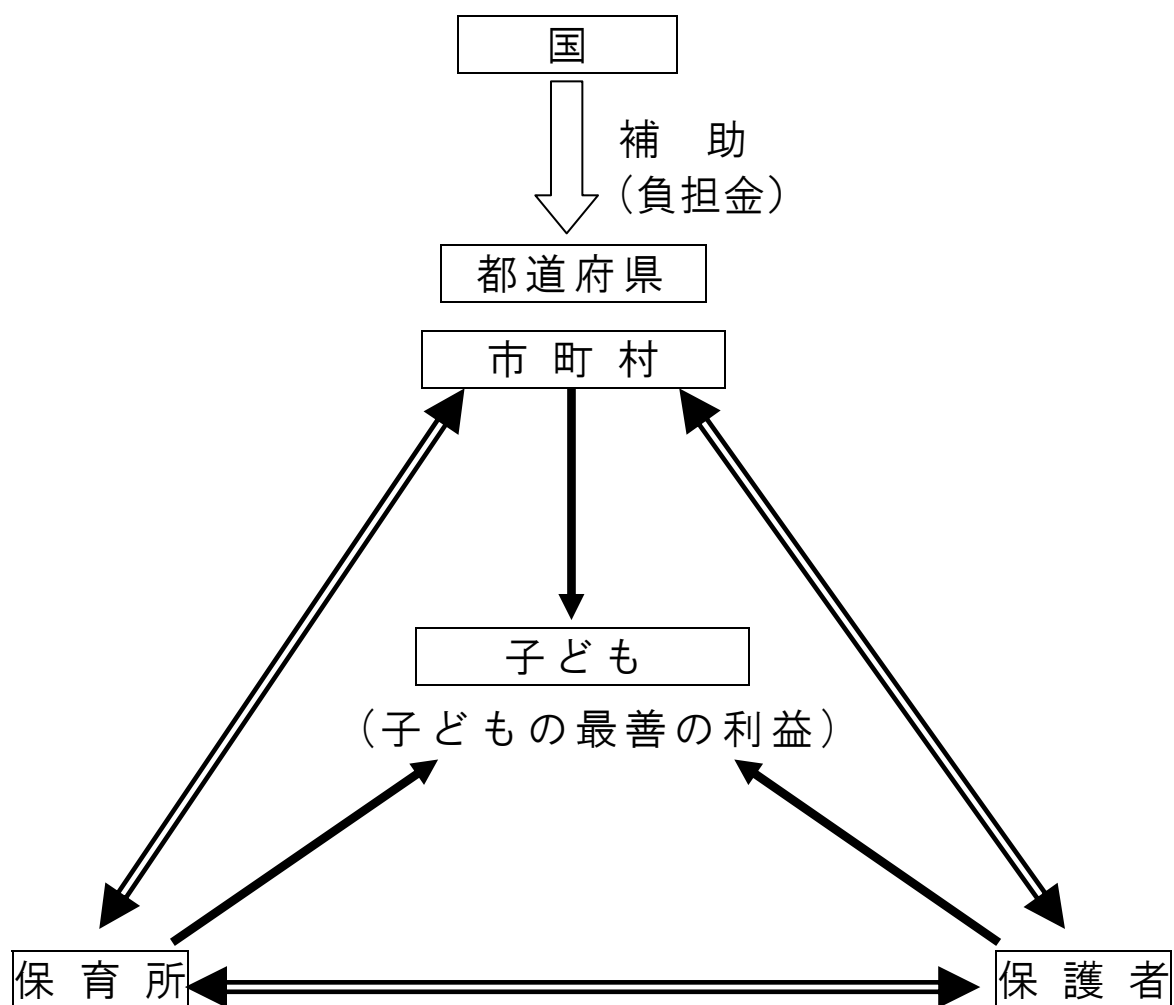
【非定型的な保育】

- 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 1)

イメージ図【トライアングル】



(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。

「保育サービスの提供の新しい仕組み」
に対する全保協の考え方
(これまでの議論について)

<p>1. 保育サービスの必要性の判断基準 (「保育に欠ける」要件の見直し)</p>	<p>【「保育に欠ける」要件の見直しへの全保協の見解(2008.6.9)】</p> <ul style="list-style-type: none"> ①「すべての子どもと保護者」を対象にしていくことが必要。 ②児童福祉のセーフティネットとしての保育と優先順位の堅持(国としての原則的な条件設定) ③子どもと保護者の状況と課題を総合的に判断する全国的な基準を定めるべきである。 ④行政の適切な関与(申請窓口、入所判定)が不可欠(地域の特性と運用の確保)
<p>2. 契約などの利用方式のあり方</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓サービス選択・利用方法 ✓サービスの価格の設定 ✓給付方法 ✓利用者負担の徴収方法 	<ul style="list-style-type: none"> (1)規制改革等の直接契約等、市場化には反対する。市場主義では子どもは育てられない。 (2) 現行制度のもと、新待機児童ゼロ作戦の目標(重点3か年計20→26%)を優先すべきである。 そのためには保育所の基盤整備が喫緊の課題である。 (3)その間、行政、保育所、保護者の3者の関係における、保育の利用に関する確認事項(利用方式)を検討する。 (4)現行の価格設定、給付方法、費用徴収の仕組みは変えない(行政関与を維持する)。
<p>3. 市町村等の適切な関与の仕組み(保育の必要度が高い子どもの利用確保等)</p>	<ul style="list-style-type: none"> (1)子どもと保護者の状況と課題を総合的に判断する基準と仕組み、保育を必要としている子どもと保護者の利用を保障するためには、市町村の適切な関与(申請窓口、入所判定)は必須条件 (2)行政の相談窓口、情報提供機能の確保は不可欠 (3)保護者と子どものニーズが相反する場合の適切な判断が必要
<p>4. <u>保育サービスの質の確保(質の高いサービスによる子どもの最善の利益の保障)</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> (1)保育制度を基盤とするサービスの新たな仕組みの前提として、質が担保されること、子どもの最善の利益の保障ははずせない。 (2)具体的には配置基準(保育の単位の小規模化、子どもに関わる保育士の増)の改善が必要 (3)保育士等の労働条件の改善、ワークライフバランスの確保 (4)保育実践における専門性を高める研修、人材育成の拡充策 (5)アウトカム評価が困難であるという特性から、客観的な保育実践の検証システムが必要である。

「利用方式のあり方を中心とする保育サービスの提供の仕組み」の検討課題

<p>①現行の市町村の保育実施義務の例外規定の課題、サービス・給付の保障の仕組み</p>	<p>○国および地方公共団体は、保護者とともに児童を心身ともに健やかに育成する責任がある、と児童福祉法に定められている。</p> <p>○市町村には、地域における子どもの育ちを保障するために、保育の実施と基盤整備の責任がある。</p> <p>○例外規定による認証保育所等には保育の質や事業の継続性に課題がある。あくまでも緊急避難的なものであって、それが常態化するような免責条項ではないことを国の責任において徹底すべきである。</p>
<p>②必要性が高い子どもの利用確保のための仕組み(事業者による選別が起こらない仕組み)</p>	<p>○保育を必要としている(現行の「保育に欠ける」)子どもと保護者が排除されない仕組みと行政関与(申請窓口、入所判定)を確保することが不可欠。</p> <p>○規制改革会議「中間取りまとめ」における、「逆に利用者を選択する形となり、障害児や低所得世帯の児童の受入れを拒否するのではないかといった懸念を回避するにはセーフティネットとして公立保育所の位置づけを明確化し、障害児保育に実施や低所得層の優先入所等、受入体制の整備・強化を進める」ということは、逆に利用者を固定化・差別化することであり、保育利用の公平性を損ねる。</p>

③サービスの必要性・必要量の判定と受入れ保育所の決定が一体的に実施されている現行の仕組みの課題

○保育の実施責任は市町村にある。市町村行動計画や財政負担を含め、住民の保育の必要、要請に応えることである。

○現在、指摘されている課題は、待機児童対策のための量の確保における財政負担が抑制されていることによるものであって、現行の仕組みの問題ではない。

○むしろ一体的に行われていることにより、真に「保育を必要としている」子どもの保育を優先的にする等、配慮ある対応が可能になっている。

○すべての子どもを対象にサービスの必要性・必要量の判定と保育所、子育て支援サービス等への受け入れ、保育・子育て支援の提供を行うのであれば、相当の財源確保と体制整備が不可欠である。

④サービス提供基盤の責任の明確化

○保育の実施責任、サービス提供基盤の責任は市町村にある。

○ただしサービス提供基盤の責任は市町村にあるとはいえ、市町村の財政に格差がある現状を考えると、特に待機児童が多い地域の基盤整備を市町村任せにすると、基盤整備が進まないという結果になる。国において、補助率の改善等を含めた相当の財源確保と体制整備が不可欠である。

⑤認可基準など一定の基準によるサービスの質の確保の仕組みの必要性

○国の最低基準は堅持するべきである。

○保育の質を確保するためには、認可基準、児童福祉施設最低基準により最低限の保育の質は規定することが肝要。また、実際には子どもの育ちを保障する環境を整備向上させるために、昭和23年以降大きな改正が行われていない児童福祉施設最低基準について、科学的根拠を立証し、改善する必要性がある。

○認可外保育所については、格差が大きいですが、より認可を受けられるようインセンティブが働く仕組み、および予算の投入が必要ではないか。認可を受けていない認可外保育所に公費を投入することは実質的に認可基準の切り下げにつながるため、避けるべきである。

○保育士資格を有する保育者の確保・配置が必要不可欠であり、准保育士等の導入には反対する。

⑥保育所と利用者の当事者間でサービスの向上等に取り組むことを促す仕組み

○保育の質の向上や、ニーズに即したサービスを提供していくためには、現行の保育所の運営費・配置基準・最低基準、保育士等の労働条件の改善が行われないと、実現が不可能。

○第三者評価、自己評価と保育の計画(保育課程、個別計画)等を有効に活用した保育の実践の質をあげるべきである。

○サービスの質の向上等の改善は当事者間の関係性、利用方式の見直しではなく、法人、施設経営にかかる財源等の有効活用(質の向上への投資等)に関して改善を行うことが必要である。

**⑦利用者の手続き負担や保育所の事務負担
に対する配慮**

○保護者の負担:増

認可保育所1か所だけへの申し込みで済むことは少なく、保育所(認可外保育所も含め)の情報収集、複数の保育所への入所申し込みが必要となる。情報を取れる保護者は良いが、そうでないと保育の利用に支障がおきる。

○認可保育所の負担:増

定員を超える応募があった場合の選考の手続きと判断を行う必要が生じ、事務作業も増大する。

○保護者のニーズは多様であり、かつ保育所へのアクセスがスムーズにできない等、重い課題のある保護者もあり、行政での受けとめは必要。

**⑧所得にかかわらず一定の質の保育サービス
を保障するための公定価格の必要性**

○保護者の所得に応じて、子どもの受けられる保育サービスに格差が生じる直接契約は、望ましくない。

○保護者のニーズが先行されると、子どもの育ちにとって、不要なサービス(不必要な長時間保育等)も懸念される。

○低所得者層、母子家庭・父子家庭への配慮は、現行どおり不可欠。

○現行の保育料の算定根拠は、前年度の住民税による。住民税を納めていないと、保育料の負担なしと判定されるケースもある。一方で、当該年度で所得が激減する場合もあり、働き方も多様化している現在、保育料の算定の方法の見直しが必要。

○また、利用者負担が他の社会保障制度と比べて高いことにより、保育を必要としている家庭のニーズを潜在化させている状況がある。保護者の多くが、経済的基盤の弱い世代であることを考えると、利用者負担率(4割)についても軽減が必要である。

- ⑨給付費の支払い方法
- ⑩利用者負担の徴収方法

○保育料の未納・督促を保育所で取り組むことになると、事務体制が必要(一法人一施設の保育所が6割)。現行、行政でやりきれているものを移行する必要がない。

○保育料の未納、滞納が生じると予測され、事業者だけで対応できると思えず、最終的に子どもの保育に支障が出ることも懸念される。

○保護者に直接、給付する補助方式(手当等)は、給付量(金)の算定、給付対価としてのサービス提供のあり方等が現実的には難しく、保護者によっては保育を必要としているのに保育サービスを利用しないといった事態も生じる懸念があり、反対である。

- ⑪その他

○地域格差がある現状の中、待機児童の多い都市部、子どもの数が減少している地方部の状況に合う多様な機能、小規模な保育(所)制度の仕組みを作るべき。

○虐待ケース等、社会的養護の必要な子どもの利用の適切な判断のもとに、行える仕組みを構築すべき。(児童相談所などとの連携強化)

○新たな保育サービスの提供の仕組みを作るための前提は、子どもの発達を保障することであり、そのためには保育の質の維持・向上が必要である。現行の認可保育所制度についても、子どもの発達を保障する観点での改善が必要不可欠。

保育サービスの必要性の判断基準 (「保育に欠ける」要件の見直し)

①女性の労働市場参加の進展、働き方の多様化等、近年の諸課題への対応

- ・就労時間帯を問わない保障の方向性
- ・就労量に応じた保障の方向性
- ・求職中の取扱い

○女性の就業状況の多様化により、「昼間就労」という要件が現状にあっていないと指摘されている。夜間や休日就労のニーズは、子どもが少人数であってもより厚い提供体制(安心、安全の確保された)が必要で、制度の見直しが必要である。

○基本的には「すべての子どもと保護者」を対象に保育ニーズに応えていくことが必要だが、需給バランスがとれていない地域にあっては、現行のようにより保育の必要度が高い子どもと保護者の保育ニーズへの保障が不可欠(就労量等、一定の基準による保育の必要度をはかる仕組みが必要)。

○求職中であっても保育を利用できるよう明確にし、あわせて保育を利用できるだけの需給バランスをとることが必要。

○利用する曜日や時間等をフレックスにする一時預かりの利用の仕組みを拡充するためには、保育士等の体制整備、環境整備が必要不可欠であり、補助金ではなく運営費として積算するべきである。

②利用者の必要量に応じたサービス量の認定の仕組みの必要性・保障すべき上限量

○「すべての子どもと保護者」を対象に考えると、保育の必要度を、子どもと保護者の状況と課題、その後の変化に応じて総合的に判断する仕組みが必要不可欠。

○その仕組みにおいては、とくに母子家庭・父子家庭等含む「保育に欠ける」子どもが優先的に利用できる仕組みをはかるべきである

○また、判定に不服がある場合の申し立てのシステムをつくるべきである。

<p>③同居親族要件のあり方</p>	<p>○すべての子どもと保護者を対象にサービス提供を考えると、同居親族がいるからと言って、必ずしも良好な育成環境が担保されているとは言えない。現行の「同居親族」要件(養育の協力の適否と可否等)をより個別的な事由をもって判断する必要がある。</p>
<p>④専業主婦を含めたすべての子育て家庭への支援の必要性と内容</p>	<p>○すべての子どもと保護者を対象にサービス提供を考えることは子どもの育ちの保障から必要である。ただしその前提として、保育の需給バランスをとるよう、質の担保された量の拡充を図ることが必要。</p> <p>○またそのためには、保育所や子育て支援サービスの受け入れ態勢を整備することが必要。現行のように保育所の自己努力に課せられているのではなく、拠点づくりと子育て支援担当の専門職員等の配置が求められる。</p>
<p>⑤国による最低限保障される範囲の明確化と、その上での地域の実情に応じた対応を可能とする仕組み</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域の供給基盤に応じて判断基準を決められる現行の仕組みの課題 ・母子家庭・父子家庭・虐待ケースなど特に必要性の高い子どもの利用保障 	<p>○地域の供給基盤は、行政、保育所、利用者、地域関係者を含めた次世代育成支援行動計画のなかに位置付けるべきである。次世代育成支援行動計画を実効あるものにするためには、財源確保が必要である。</p> <p>○母子家庭・父子家庭等含む「保育に欠ける」子どもが優先的に利用できる仕組みは必要不可欠。</p> <p>○虐待等、社会的養護が必要な子どもについては、適切な判断と調整を行うこと。社会的養護の必要な子どもの保育にあたっては、保育所に任せて終わることのないよう、児童相談所や要保護児童地域対策協議会等、支援体制を整備するとともに、子どもや保護者により支援を行うための人員配置等、環境整備が必要である。</p>

⑥必要性が高い子どもの利用確保のための仕組み(事業者による選別が起こらない仕組み)

○直接契約方式を導入しないこと。(再掲)

⑦その他

○子どもに障害がある場合の保育利用を、保護者と子どもの状態をもって可能とさせるべきである。

多様な提供主体の参入について

<p>①保育所認可に裁量性が認められ、基盤整備に抑制的に働くことの課題</p>	<p>○自治体の基盤整備への抑制には、財政負担の限界が表れている。行政の裁量は財政負担の限界によって抑制されている。</p> <p>○施設整備のハード交付金の仕組みでは、公立保育所は一般財源化で市町村が100%負担となる。また、私立保育所においても市町村1/4法人1/4の負担が必要である。</p> <p>○現実としては、地方自治体の財政が厳しく、国が財源を確保しても市町村では保育所を増改築することが難しい状況にある。国の財政投入により、補助率を変えることによって、地方自治体、法人の負担を軽減できなければ、保育所整備は進まない。</p>
<p>②必要な客観基準を満たしたサービスを給付対象とすることについて</p>	<p>○認可外保育所については格差が大きく一概にすべての認可外保育所について述べられない。ただし、実質、認可外保育施設調査で認可外保育所の7割が改善指導を必要と指摘されていることを、現状として捉えることが必要である。</p> <p>○国においては認可外保育所がより認可を受けられるようなインセンティブが働く仕組みを作ることが有効</p> <p>○認可外保育所を給付対象とするにあたっては、質の確保を図るため、認可を受けることが前提である。</p>

③地域の保育機能維持のための視点

○子どもの数が減少している地域こそ、子どもの集団としての育ちを保障するために、保育や子育て支援ニーズを受けられる権利(アクセス)を保障することが大切。

○保育は地域と生活に密着しているという特性をもつ。その観点からも広域から子どもを集約する(移動させる)ことはリスクを伴うものであり、地域の生活圏で保育を受けられる権利を保障する必要がある。

④株式会社・NPO法人等に対する初期投資費用(施設整備費用)に係る課題

○現行では、憲法第89条「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」と規定されていることにより、公に属さない事業に対しては補助金は支弁されない。

○また、児童福祉法第56条により、社会福祉法人、日本赤十字社または民法第34条の規定により設立された法人に、都道府県、市町村は補助を支弁することができることとされている。このことはその法人等の性格により国の補助の可否が規定されていることであり、公的でない企業等に施設整備費が支弁されない根拠となっており、妥当である。

○施設整備費負担金等の交付に当っては、交付要綱に掲げる条件が付されており、厚生労働大臣の承認を得ずに譲渡、交換、貸付、担保に供してはいけないことになっており、財産処分もできない。

○また、社会福祉法人は自己負担が1/4あるにも関わらず、解散する際には、同一事業者に寄付する以外は、全額、国に返還することが義務付けられている。一方、株式会社は株主に還元することになり、成り立ちそのものが異なる。よって企業等に施設整備費を支弁することを認めることはできない。

⑤運営費の用途範囲制限、会計基準の適用による課題

- 法人施設の用途範囲制限を緩和し、保育所の整備等、積極的に活用範囲を拡げるべきである。
- 会計基準については、一法人一施設である保育所が6割であるという実状を考慮し、社会福祉法人会計基準を維持すべきである。
- 運営費の7割は人件費である。運営費等改善により、保育士の労働条件等を改善する必要がある。

⑥多様な提供主体の参入や量の抜本的拡充に際しての「質」の担保・指導監督

- 子どもの育ちを守る、という視点に立つと「質」の確保された量の整備と事業の継続性をはかることが必要。
- 最低基準等を遵守した認可保育所を拡充することで、子どもの育ちを保障すべき。
- 多様な提供主体の参入を図る際には、最低基準を守ることを前提に、「認可」を受けた施設での拡充を図るべきである。
- また認可外においても子どもの育ちを守るためには、市町村の指導監督を徹底させ、認可基準に近づくよう指導させるべきである。
- 評価項目の見直しを行うとともに、第三者評価等保育内容の検証をはかるシステムの確立が必要である。

保育サービスの質

①保育サービスの質のための前提

○他者の子どもを育てるという責任と役割にこそ、保育士資格と保育の質の意義がある。つまり、「倫理観に裏付けられた専門的知識、技術、判断をもって子どもを保育する」のであって、研修等の拡充をはかるための環境整備が必要である。

○子どもの育ちを支え、保育サービスの質を確保するためには、最低基準等を遵守し、子ども一人ひとりの発達に応じ、客観的な保育の質が担保された認可保育所を提供主体の基本とするべきである。

○最低基準の遵守義務のない認可外保育所に、公費を投入することは、実質的に最低基準の切り下げを意味するため、妥当ではない。認可外保育所が認可を取れるようインセンティブが働く仕組みを作り、認可化を促進することを前提にするべき。

○現行の国の最低基準はあくまでも「最低」であり、昭和23年に制定されてから大きな改正は行われていない。現実の子どもや家庭のおかれている状況へ対応し、子ども一人ひとりのニーズに応えた保育を提供するためには、現行の国の最低基準(人的配置・環境等)の改善と向上が必要である。

②保育内容や保育環境等についての科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みの構築

○児童福祉施設最低基準が制定された昭和23年は、敗戦直後の救貧施策として基準が決められている。当時の厚生省児童局企画課長の証言においても、「...一応先進国のそれに近づき、その基礎の上に立って児童福祉施設の最低基準も一年一年、高いところに高められ、やがては欧米のそれに「追いつき」それを「追いこす」ことを理想としてはもたなければならないだろう」とされている。

○現行の国の最低基準は、諸外国と比較しても低い水準にあり、社会情勢や家庭・子どもをとりまく状況が変化してきている中で、見直しをする必要がある。

○見直しに当たっては、子どもの育ちを保障するために必要な環境を整備していくことを前提に行うべきである。

③最低限の保育の質を保障しつつ、地方公共団体やサービス提供者に創意工夫等が発揮しやすい最低基準のあり方

○国の児童福祉施設最低基準はあくまでも「最低」であり、各地方自治体やサービス提供者の独自性は、子どもの育ちにとってよりよいものとなるよう、そのうえに積み上げるものである。

④保育所職員の配置基準のあり方

○一人ひとりの子どもの発達・育ちにあわせた保育を提供するためには、他者の子どもを育てる責任と役割を担っている保育士の専門性が不可欠であり、現在、保育所に課せられている役割と責任を果たすためには、職員配置基準の改善が必要である。

○「全国の保育所実態調査」で明らかになったように、保育現場には配慮が必要な子どもや関わりの必要な保護者が増えている。また、障害児支援のあり方で検討されたように保育所には障害のある子どもの保育が求められているが、配慮の必要な子どもや障害のある子どもの保育には、現在の配置基準では対応しきれないのが現実であり、条件整備が必要。

○配慮の必要な子どもと保護者への対応を保育所では現実として図ってきてはいる。保育所保育指針で規定されているように子ども一人ひとりの育ちにあわせ、多様な子どもや保護者のニーズにきちんと応えるためには、専門性をもった職員の配置等が必要である。

⑤保育士の養成・研修のあり方

○保育の質を担保・向上するうえで保育士の資質向上、研修は必要不可欠である。そのために保育士が研修が受けられるような人員配置・環境整備が必要である。

○保育士の養成課程の見直しが必要である。現実として2年制卒の保育士は臨床経験が不十分であり、2～3年間は現場が求める役割を十分に果たすことが困難である。そのため、初級、中堅、上級の研修が受けられる体制整備が必要である。

○現行の養成課程に加えて、4年制の保育士の養成課程の検証が必要である。そのためには、あわせて保育士の給与体系等の見直しも必要である。

○障害児、病児病後児等、より専門技術・知識をえるための研修を導入すべきである。

○保育士の実践をスーパーバイズ、マネジメントする主任(管理)保育士を制度化するべきである。

⑥保育士の労働条件の整備・改善

○公立保育所では一般財源化の影響で、正規保育士の削減が進み、現場において非正規保育士・非常勤保育士が増加しており、その影響が民間保育所にも及んでいる。

○さらに労働条件も実質上、悪化しており、継続的な就労が難しいのが現状である。専門性のある保育士が継続的に就労することが可能なような労働条件、環境整備が必要である。

○保育士のワークライフバランスをはかること、男性であれ女性であれ保育士が一生懸命働き続けられるような条件整備が必要である。

⑦都道府県の指導監督や第三者評価のあり方

○第三者評価については、現在の評価の仕組みや評価項目の一部は、保育所の実状に即していない。保育の実状がきちんとはかれる項目とするべきである。
○経営・運営の課題だけではなく、保育内容を検証するための評価内容とするべきである。

⑧その他

○保育所は、子どもの24時間の生活の連続の中で、子どもの育ちを支えている。日常的に保護者との連携が不可欠であるという特性を持っており、子どもの育ちを総合的とらえ支え、子育てをはかる必要がある。
○保育の質を考えるうえで保護者と保育所・保育士の連携のあり方も考慮する必要がある。

保育サービスの質(2)

<p>①認可外保育施設の認可基準到達に向けた質の向上の支援強化</p>	<p>○認可外保育所が認可を取らない理由・取れない理由を明確にするべきである。</p> <p>○その上で最低基準を満たす保育所については、認可をとるように働きかけを行うことが求められる。</p> <p>○質の向上に向けては、環境整備を行うとともに、保育者の研修・人材育成が必要不可欠。全国保育協議会や都道府県保育組織の一部では、会員外でも研修に参加できるようにしており、認可外保育所の保育者でも参加ができる。このような機会を活用し、認可外保育所の保育者でも研修・人材養成をはかるようなインセンティブをつけるべきである。</p> <p>○質を改善していくためには、市町村の適切な関与・指導も必要である。</p>
<p>②待機児童が解消できていない中での、認可保育所の入所の可否による質の保障・公費投入の公平性の課題</p>	<p>○認可保育所に入所できないから、認可外保育所への支援を求める意見もあるが、このことは本末転倒であり、国・自治体の責任の回避である。すべての子どもが必要な保育サービス、質の確保されたサービスを利用できるよう整備していくことが必要である。</p> <p>○そのためには特に待機児童の多い地域への集中的な財政投入、補助率の見直し等により、質の担保された認可保育所を整備していくよう努めるべきである。</p>

③認可保育所で対応しづらい夜間保育など多様なニーズへ対応するサービスとしての位置付け・質の確保

○夜間に子どもを保育するためには、昼間の保育よりも、より個別的なケアを必要とするため、手厚い人的配置、環境整備が必要である。保育所における拡充を図るのであれば、対応できる条件整備をはかるべきである。

④待機児童の多い都市部に着目した面積基準・保育士資格要件の緩和の問題点

○待機児童が多い都市部であっても、国の面積基準、保育士資格を有する保育者の配置は、変えるべきではない。都市部に必要な面積確保や保育士の確保が難しいという論理は、財政優先の論理であって、保育の質を低下させる要因になる。子どもの育ちにとって必要な基準は、地域によって異なるべきではない。現行の最低基準の引き下げは許されない。

⑤定員要件のあり方(小規模なサービス形態)

○子どもの育ちを保障するためには、地域によっては、また夜間・休日等のニーズへの対応にとっては、多様な機能をもった小規模な保育所のあり方が望まれる。

⑥保育士資格要件の必要性

○保育の質を担保する専門性において、保育士資格は欠かせない。准保育士等の導入には明確に反対する。
○他者の子どもを責任を持って育む、専門職としての保育士だからこそ、子どもの最善の利益が保障される保育をはかれるのである。子どもを育てたことがあることと、他者の子どもを育てることの責任と行動は異なることであり、そこにこそ保育士としての専門性がある。

⑦認可外保育施設の保育従事者についての業務に従事しながらの資格取得を含めた質の向上

○認可外保育所であろうと、子どもの保育に従事する職員は保育士資格保有者を前提とするべきである。保育(養護と教育の一体的提供)は、保育士の専門性をもって成り立つものである。

⑧認可化移行やサービス量拡充を進めたとしてもなお、給付対象サービスのみでは、需要を満たしえない地域の取扱い

○国・自治体の責任の回避としか思えない。すべての子どもが必要な保育サービス、質の確保された子育てサービスを利用できるよう整備していく必要がある。

保育サービス提供の新しい仕組みに対する意見

平成20年11月17日
社会福祉法人日本保育協会

社会保障審議会少子化対策特別部会では、本年5月に取りまとめられた「基本的な考え方」の具体化に向けて審議が行われておりますが、これまでの少子化対策特別部会及び保育事業者検討会の審議を踏まえ、日本保育協会の意見は次のとおりです。

1. 始めに

少子化対策の基本理念は、家庭や子育てに夢を持ち、かつ、次代の社会を担う子どもを安心して授かり、育てることができる環境を整備することです。先進諸国の取組状況からも保育を提供することが少子化対策として効果的であることが実証されており、わが国においても少子化社会対策基本法において国及び地方公共団体の基本的施策の中核として多様な需要に対応した良質な保育が提供される体制の整備を定めています。これを実現させるためには、量と質を確保する必要があり、大幅な財源投入が前提であります。

現在、保育所の待機児童の解消が国及び地方公共団体の重要な政策課題とされながら都市部においては、一向に待機が解消されていない中で、更に新待機児童ゼロ作戦が重要な政策課題とされています。

この政策目標を達成するために何よりも優先して行うべきことは、国及び地方公共団体がその責任の下に、思い切った財源を投入し生活圏域内において利用できる保育所を整備し、地域において安心して子育てができる環境を整えることです。

その際、待機児童や多様な保育需要の問題は、「制度の問題」ではなく「量の問題」であるはずですが、それらの問題に対し現実的対応をするにしても「子どもの福祉」と「利用者の立場」を包含した保育制度であるべきです。

今回の保育制度の新しい仕組みの検討に当たっては、「子どもの福祉」への配慮を前提に、「利用者の立場」に立って、結論を出す必要があります。福祉である以上、「保育に欠ける」子どもを「最低基準」と「用途制限」でその保育の質を護り、公の責任を明確にした制度で利用者に安心感を与えてきた現行の保育制度を高く評価するものであります。

以上のことを理念として以下の問題に対し意見を述べさせていただきます。

2. 保育所整備について

(1) 待機児童の解消策等都市部における対応

待機児童の解消が課題であり、そのためには、公共用地や公共施設の無償貸与などにより認可保育所の整備や分園制度を見直して設置促進を図ることなどの待機児童の解消策を積極的に推進すべきです。

また、待機児童の殆どは3歳未満児であるので、定員規模に係る認可基準の緩和等の措置も有効と考えます。

更に、待機児童の解消のためには、市町村の強力な指導の下に認可外保育施設の認可化を促進すべきです。

(2) 統廃合や適正配置等地方の問題への対応

地方では少子化の影響や市町村の財政悪化等により公立保育所の民営化や統廃合が進められていますが、保育所は生活圏で提供されることが基本の施設です。今後の子ども数の減少等を見据えて生活圏域内に適正に保育所が整備される必要があります。

そのためには地域の保育環境や集団保育の良さの維持のため小規模の保育所の認可とともに安定的に運営を継続することができる費用の投入が必要です。

3. 保育要件の必要性の判断基準（保育に欠ける要件の見直し）

(1) 保障されるべき範囲

保育の対象とすべき量的範囲は、新保育所保育指針に基づく保育を行う児童とし、保育の計画を定め、保育の方針・目標や発達過程を踏まえた指導計画に基づく保育を行うべきと考えます。

また、現行制度では、「昼間労働することを常態とすること」としていますが、多様な保育ニーズに対応するという課題があるとしても、健やかな子どもの成長発達を考えたときには、現在の昼間の保育を基本原則とすべきと考えます。

保育に欠ける理由の見直しについては、現在、行政通知により対象としている理由の他、集団保育を必要とする障害児についても理由の一つに加えることが適切と考えますが、入所に当たっては既定の理由による保育に欠ける児童を優先すべきと考えます。

なお、判定は市町村が責任をもって実施すべきです。

(2) 判断基準の基本的枠組み

保育の判定を権利として独立させるという議論があるが、保育につ

いては、選択者である保護者と利用者である児童が異なる点や利用者以外の外部の要因により判定が左右される点において、高齢者や障害者と条件が異なることから現行制度を維持すべきです。

地域の実情に応じた対応を可能とする仕組みについては、最低限保障されるべき範囲を国が定めた上で、その範囲を超える対応については、地域の実情に応じた対応を可能にすべきです。

また、保育の必要度の高い子どもの入所を保障するため、一人親家庭、虐待ケースなど、特に保障の必要性の高い子どもを制度上明記し入所の優先度を制度上も明確にすべきと考えます。

4. 利用方式のあり方を中心とする保育の提供の仕組み

(1) 利用方式の基本的考え方

新制度体系においては、普遍性、包括性・体系性が求められ、保育や一時預かり等の子育て支援サービスを包括的に捉えた上で体系的に整理することが求められており、更に、量及び内容を大幅に拡充し、必要なサービス提供が受けられるようにする必要があります。

新体系の仕組みの構築に当たっては、基本的事業としての保育（保育に欠ける児童に対する新保育所保育指針に基づく保育）と、その他の一時預かり等の子育て支援サービス（働き方等必要に応じて区分内を細分化）との別立ての制度体系とし、必要な保育やサービスの提供が受けられる仕組みが適当と考えます。

その上で、基本的事業としての保育については認可保育所が実施する事業に位置づけ、保育以外の子育て支援サービスについては認可保育所に限らず事業の拡充を図るべきと考えます。

(2) 市町村の保育の実施義務の例外規定

保育の実施については、児童福祉法において、市町村の保育の実施義務を定めておりますが、保育の実施義務の例外措置として認可外保育施設への斡旋が認められております。利用者の不公平感を解消するためには、この運用基準を見直し、市町村の実施義務を明確化し、単なる認可外保育施設への斡旋は保育の実施義務としては認めないこととする必要があると考えます。

市町村からの補助もなく単に届け出だけの認可外保育施設については、期間を限定して認可保育所への移行について指導を強化するとともに、地域の実情に応じ多様な保育ニーズに対応しているものについては市町村の適切な関与が必要と考えます。

(3) 利用方式

現在の利用方式は、市町村が関与した仕組みで保護者にとって公平感や安心感があり、更に需要が供給を上回った場合は、優先順位を踏まえて保護者の希望に基づき他の保育所への斡旋が行われるなど児童福祉に配慮された優れた仕組みです。従って、市町村の保育の実施責任として市町村と保育所・保護者の関係を引き続き残すべきです。

ただし、改善点があるとするならば、現在の仕組みを前提として、更なる子どもの最善の利益が保障されるようにすべきと考えます。

また、現在の保育料基準は、条例により市町村内は同一基準とされており、親の所得による保育格差等が生じない仕組みとなっています。保育料の基準を各保育所が独自に定める方式に改めることは、親の所得による保育格差が生じることになります。更に、最近、学校給食費や保育料の未納が問題となっていますが、保育所における現在の保育料の未納があった場合の徴収の仕組みは、子どもの登園を拒むのではなく、児童福祉法の規定により地方税法における滞納処分の例により強制徴収ができる仕組みとなっており、この仕組みは子どもの福祉に配慮された優れた仕組みです。以上のようなことを考えると、今後とも市町村が保育料の基準を定め徴収する仕組みを維持すべきです。

なお、保育料の徴収に当たっては、保育所が市町村と協力し事務の効率化や未納の防止などに努めることが必要です。

5. 多様な主体の参入など

(1) 事業者指定による認可外保育施設の事業の参入

新たな制度体系の検討では、都市部の待機児童の解消等のため、事業者指定制度を導入し、認可保育所に加え質の確保された認可外保育施設を事業に参入させることが検討されております。

しかし、今後の量的整備については、大都市の一部において待機児童の解消のため一時的な整備需要があるものの、今後は、児童数の減少により事業量の減少が予想されます。

現在の民間保育所の殆どは、社会福祉事業を専門に行うための社会福祉法人が設置・運営主体であり、社会福祉法人は、公共性とともな事業の継続性と運営の安定性などが求められ、そのための規制の下に保育所の設置・運営が行われております。

このような中で、事業者指定による認可外保育施設の保育事業への参入は、認可制度を形骸化させ、ひいては社会福祉法人が運営する保育所への影響も大きなものがあると考えます。多様な主体の参入に関しては、現に、株式会社の経営難により突然に保育施設を閉園し大き

な混乱が生じている事例も十分考慮すべきです。

従って、待機児童の解消が喫緊の課題であることに鑑み、一定の質を満たしている認可外保育施設の認可保育所への移行への指導を強化するとともに、認可外保育施設を事業者指定する場合は、全国一律の制度ではなく、待機児童が多数存在している特定市町村に地域を限定し、かつ、期間を限定した上で、最低基準を満たしている施設に対して特例措置として実施することもやむを得ないものと考えます。

(2) 保育所運営費の使途範囲

多様な主体の参入を促進させるための株主配当などの無制限な使途範囲の拡大は、保育の質の低下や保育士等の処遇の低下を招く要因となります。このことは介護保険制度の例からも明らかであり大きな懸念を抱いております。また、社会福祉法人とのイコールフットングの観点から、施設整備費補助に変えて建物の減価償却費を運営費に上乘せすべきとの議論がありますが、社会福祉法人は社会福祉事業を実施するための専門の法人であり、公共性、事業の継続性、運営の安定性等の観点から各種の規制が行われておりこれらの点も十分考慮した結果、使途範囲の拡大に対しては反対です。

6. 保育の質の向上

今後少子化が一層深刻化する中で、子ども一人ひとりを健やかに育成することが何よりも重要であり、保育所は、地域の子育て家庭の支援などその役割はますます重要となっています。

保育所の役割の深化に対応するためには、園長資格や保育士の上級資格の創設とともに専門職に相応しい給与等の処遇改善が必要です。現在の民間保育所の保育士等の給与水準や労働条件は極めて低い水準にあり、優秀な人材確保のためにも処遇の改善が必要です。

また、保育所は幼児教育を担っており、乳児保育、発達障害を含む障害児保育、保護者への相談支援、食育などに対応出来る高い専門性が求められており、保育の質の維持・向上のための研修の充実が必要です。

教育分野では質の維持・向上を図るため、教員免許の更新などの取組が行われておりますが、保育の質の向上のために保育士の研修を充実させることが重要です。そのため、研修制度の体系化や一定期間の研修受講の義務化を検討すべきであり、併せて、研修を受講できる保育所の運営体制の確保を図る必要があります。

7. 最低基準

(1) 職員配置基準について

最低基準においては、保育時間は1日8時間が基準になっていますが、延長保育の需要の高まりとともに11時間の開所が延長保育事業の補助要件とされ最近の平均保育時間の実態は10時間を超える長時間保育に恒常化しています。また、わが国は週休2日制が定着しましたが、保育所の開所日は土曜日を含む週6日となっており、保育士の配置基準の改善はありません。更に、保育士の配置基準は、欧米先進諸国と比較しても極めて低い水準となっており、加えて新保育所保育指針に基づく保育の実施など保育の質の向上も求められております。

保育所の役割の深化や社会状況の変化を踏まえて、保育士の配置基準の見直し及び看護師等の専門職員の配置が必要です。

(2) 設備基準について

保育所最低基準は、ナショナルミニマムであり全国一律の最低基準を維持すべきであり、国が標準基準を定め地方公共団体が最低基準を定める方式には反対です。

8. 働き方の見直し関係

近年、乳児保育等の低年齢児に対する保育ニーズが増大し産休明け直後からの保育ニーズがありますが、産休明け直後の生後8週間からの乳児保育は、乳児の首が据わって居らず、保育中の事故はもとより登園中の事故或いは感染症に対する免疫性も弱く、集団保育を行う上で安全性や保健面に課題が多い。

従って、産休制度を現在の産後8週間から12週間に延長するなどにより、乳児保育の開始時期を乳児の首が据わる生後12週以降の乳児を対象にすることが望ましいと考えます。

都市部における保育事業の運営に当たって

平成20年11月17日

株式会社ベネッセスタイルケア

佐久間 貴子

都市部において保育を担う事業者として、保育を必要とする子ども・家族の「よく生きる」を応援するために、また、都市部に多数存在する待機児童の解消に向けて、量的な側面でも質的な側面でも保育サービスを向上し、少子高齢社会の課題解決に少しでも貢献していきたいと考えております。

■ 都市部における運営費額の増額について 【再掲】

現在、都市部における保育事業の運営は、地方自治体独自負担に依存しており、地方自治体独自加算がないと都市部では保育所が運営できないのが現状です。保育所の経営実態の調査を行い、都市部における保育所運営費額を国が適正に定めていただきますよう、要望いたします。

また、保育所を設置する法人の類型にかかわらず同様の補助が望ましく、現在、都市部においては土地建物を賃借して運営している保育所が増えていることから、保育所運営費についてハード交付金に相当する額を増額していただけると有難く存じます。

■ 利用者による選択について

「利用者（親）の選択に委ねると親の都合で保育所が選ばれ、子どものことが後回しになるのでは？」という議論がありますが、やはり親は「子どもにとって良い保育園」を選んでいくと考えます。弊社でも「よりよく生きる力の基礎を育てる」という保育目標を掲げ、保育の質を高める努力を続けてまいりたいと考えています。

一方、セーフティネットを必要とする子ども・家族のためには、すべて利用者の選択に委ねるのではなく、行政が関与する何らかの仕組みを残す必要があるではないかと考えております。

保育システム改革への意見

平成 20 年 10 月 28 日 椋野美智子

1 市場原理主義に基づく直接契約・個人給付には反対。

直接契約・個人給付が市場原理主義にならないような保障（市町村の基盤整備責任の明確化、保育費用の公定価格化、十分な財源確保、最低基準の維持）が必要であることは当然。また、先行制度の光と影の評価を行い、それへの対応が必要。

2 現行制度の評価に基づく制度改革が必要。

（1）現行制度（利用者の申し込みにより市町村が認可保育所に委託）の評価
＜認可保育所だけでニーズに対応できている地域＞

利用者の選択と市町村の責任を両立させたシステムとして機能

＜認可保育所だけではニーズに対応できていない地域（待機児童のいる都市部）＞

- ① 利用者は事実上保育所を選択できない（入れる所に入るしかない）
- ② 市町村は認可保育所に入れない時の代替サービス提供の責任を果たしていない（利用者が自分で利用できる認可外保育所を探すしかない）。
- ③ 財政制約のなか、認可保育所のニーズへの即応、ニーズの顕在化を市町村が抑制する方向に機能。

＜全地域、特に認可保育所だけでニーズに対応できている地域＞

市町村の一般会計で行われる自治事務は定着した段階で一般財源化することが原則なので、常に一般財源化の力が働く。また、その時々々の財政状況、政治状況に左右されやすい。

（2）上記評価に基づき、現行制度のよい点を活かす形で改革するには、

- ①利用者の選択が可能となるよう、認可保育所のスピード感を持った拡大が進むシステム（直接契約・個人給付、運営費への減価償却費の上乗せ）とする。
- ②需要に供給が追い付かない間は、保育の質の底上げの観点から、認可外保育所への公費助成を行う。
- ③市町村の基盤整備責任を明確化する。
- ④保育の必要な子どもにサービスが提供されるよう、客観的な要保育認定を行った上で、親がサービスを探して走り回らずにすむように、保育の必要な子どもに必要な保育サービスを調整する保育マネジメント（仮称）を創設する（市町村が行ってもよい）

④ 安定財源の確保しやすい体系にする。

3 待機児童は、ごく一部の大都市の問題ではない。

待機児童のいる市町村に20代、30代の女性の2/3、社会福祉法人営保育所の半分、認可外保育所の9割近くが存在し、一部の大都市の問題とはいえない。これら地域で認可保育所のスピード感を持った量的拡大を図るための改革が、少子化対策としても、子どもの福祉の観点からも最優先課題。

4 地域特性への配慮が必要

改革が与える影響が地域によって異なることに対して、きめ細かい配慮が必要。最低基準についても、待機児童の多い地域、過疎化で子どもの集団での育ちに配慮が必要な地域など、地域の実情に応じて市町村が弾力的に適用できることが必要。