

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当と考えますが、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。