

第7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2
平成21年2月16日	

少子化対策特別部会「第1次報告(案)」への 全保協の考え方

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国保育協議会
全国保育士会

社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国保育協議会・全国保育士会は、今後とも児童福祉法のもとにすべての子どもの育ちを保障する保育制度を発展させ、認可保育所が社会的な使命・役割を果たしていくために、少子化対策特別部会「第1次報告(案)」の「新たな保育の仕組み」について、総合的に判断をいたします。

少子化対策特別部会「第1次報告(案)」の「新たな保育の仕組み」については、公的責任のもとにある現行制度の有効性を反映させ、保育の質と量を確保できる制度設計の検討に引き続き取り組んでいくことが必要です。新たな保育の仕組みの導入は、あくまでも財源確保が前提です。

そのうえで、今後の新たな保育の仕組みの構築の検討においては、次の3つの課題を前提として主張いたします。

1. 「今後の保育制度の姿(案)」への考え方

(1) 子どもの育ちを保障する保育制度を発展させる

- ① 現状の保育をめぐる情勢と課題を踏まえ、利用する子どもと保護者の観点から「すべての子どもの育ちを保障する」重層的な保育制度・子育て支援対策の実現が急務な課題であり、そのために子どもの最善の利益を実現させる新たな保育の仕組みの構築に踏み出すことを、総合的に判断していくことが必要です。
- ② 今後の保育制度の発展を考慮して、さらにこれからも進行していく少子化による変化を踏まえ、今後10年先を考慮した保育制度、保育所の役割と機能をあらためて確認する機会とし、その発展、充実をはかっていくことが必要です。
- ③ 待機児童対策という視点と、地方における保育機能の維持と保育提供の保障の視点に立って、新たな保育の仕組みの構築に取り組んでいくことが必要です。
- ④ あわせて、保育現場の求めている保育の質の向上のために、配置基準の改善、保育士の労働条件の改善、家族支援や障害児保育等、専門知識のある職員の配置、最低基準の改善、保育時間8時間→11時間の矛盾の改善などについて、新たな保育の仕組みの構築において解決しなければならない課題として取り組んでいくことが必要不可欠です。
- ⑤ とりわけ公立保育所の一般財源化は、非正規保育士等の増加など保育の運営体制や保育の質に厳しい課題を突きつけております。保育所の運営費の一般財源化の問題の解消や地方自治体の財政格差による保育所運営への影響を防ぐためにも、新たな保育の仕組みの構築において、公的な責任による「保育の保障」を確立していくことが必要です。

(2) 財源確保が不可欠

- ① 財源を確保するためにも、国民から理解が得ることのできる、子どもの育ちを保障する保育制度改革として、前向きに保育の質の発展を得られるよう、取り組んでいくことが必要です。
- ② 地方自治体の財源と判断に委ねられている現行保育制度の課題を改善していくことが必要です。
- ③ また、保護者負担の軽減(4割負担)がはからなければ、経済的に弱い子育て世帯の負担と保育利用のあり方に限界があります。保護者負担の軽減を実現することが必要であり、そのことへの社会的な理解、支持を得ることが必要です。
- ④ 社会保障のあり方が見直されるこの時期に、保育制度改革の方向性を定め、その前提として「新たな保育制度の構築に財源確保の確約」をとっていくことが必要です。

(3) 地方自治体が保育制度の実施主体であること

- ① 新たな保育制度の構築は、児童福祉法第24条のもとでの保育の質と量の拡充であることを確認しつつ、地方自治体が保育制度の実施責任をもつことを明記することが必要です。
- ② 地方自治体財政再建化法の施行(21年4月)などにより、今後、地方自治体の財政状況が明確にされていくなかで、地方自治体が財政上破綻するような事態も懸念されます。そのような自治体においては国としての財政投入(10/10)をはかり、保育を保障する対策を新たな保育の仕組みの構築の検討において確保することが必要です。
- ③ 子どもの発達において保育の継続性の確保は保障すべきことであり、そのことに対する地方自治体の実施責任と、国による保育の保障をあらためて確認することが必要です。

2. 確認と修正を求める事項、今後の課題

<確認すること>

- 子どもの育ちの保障、子どもの最善の利益を実現させる改革とすること。
- 市町村が保育の実施主体であることを基本とすること。
- 保育所は地域社会(コミュニティ)の基盤であって、児童福祉法第24条にもとづき市町村が実施主体であること、次世代育成支援法に基づく「後期行動計画」においては、市町村がその計画にもとづき保育所等の整備を行なう義務があることを確認したい。
- 受給権の付与は行政処分であると確認している。その行政行為においては、現行と変わらない責務が市町村にあることを確認したい。また、市町村の責務の範囲・事項については法令に明記すること(「市町村に保育の質の向上の責任がある」ということを明記すること)。
- 客観的に必要性を判断された者に例外なく受給権を付与することにより、市町村には整備義務が生じる。この理解でよいか確認したい。
- 受給権の付与は、「子どもへの保育の保障」との位置づけであり、保護者はその執行を担うことと解されるが、それでよろしいか確認したい。
- 現行の価格設定、給付方式、費用徴収の仕組みをもとに、新たな保育の仕組みにおいて価格設定などのあり方について検討を行うこと。「保育料徴収の事務」ということであれば保育所で行うことも可能と思われるが、保育料未納のリスク・責任については市町村にあることを確認したい。
- 新たな保育の仕組みの構築には、財源確保が前提であること、財源確保なくして新たな保

- 育制度の発展はないことを確認したい。このことについて関係省庁の合意を取ること。
- 新たな保育の仕組みの構築の検討において、最低基準の改善や現行保育制度が抱えている課題、とくに一般財源化による問題解決等に必要な財源確保と条件整備を併せて図ること。
 - 市場原理(直接契約・直接補助方式)に基づく改革ではないことをあらためて確認したい。
⇒ 市場原理に基づく直接契約・直接補助には断固反対する！
 - 保育の量の考え方: 保育の特性は、「継続性」である。一日の大半を過ごす継続性のある保育提供(月)を基本の保育提供体制を「単価基準」とすべきであると考え。また、保育の継続性から見ると、さまざまな時間に登園しさまざまな時間に帰る形態では保育の内容と提供に支障をきたすことも懸念される。月単位で基本となる保育の提供体制に必要な単価設定を行うべきと考えているが、現段階で必要量の判断と単価設定をどのように考えているか、考えを聞かせていただきたい。
 - その際に、基本となる保育の提供体制は「出来高払い」でないことを確認したい。
 - 一時預かりや利用時間の短いケースは、初めて受け入れる子どもや保護者への対応もあり、別途、体制強化と整備が必要であって、その運営に必要な単価基準とすべきであると考え、どのように考えているか。
 - 指定による安易な事業参加、市場化は認められないと考えており、指定と認可の関係について、「認可」をとらずに「指定」で済むような取り扱いとしてはならない。「認可」と「指定」の関係を明確にすること。
 - 「新たな三者関係」においては、保育所と市町村の間に「提供体制整備責任」と「利用調整」としか書かれていないが、両者において保育事業の実施に関する契約(取り決め)が必要でないか。
 - 受給権を付与するということは、公立保育所も民間保育所でも受給権に基づく仕組みに変わるということを意味すると思うが、公立保育所の一般財源化をもとに戻すという理解でよいか、確認したい。
 - 今後の新たな保育の仕組みの構築の行程を確認したい。具体的な構築の検討にあたっては、引き続き保育事業者の意見を聞く場を設けること。

<修正を求めること>

- 株式会社等に対し「施設整備費(減価償却費)」については、運営費に上乗せを検討」とあるが、株式会社等に施設整備費を支弁することは、憲法第 89 条の趣旨に反するものと考えられる。株式会社等に施設整備費をなし崩し的に支弁するように受けとめられるので、「施設整備費(減価償却費)」については、運営費に上乗せを検討」との記載は削除いただきたい。
⇒ 事業者の設置基準、税法上の取扱いが異なることを前提にして、参加の条件を区分することが必要と考える。
- 国の最低基準は保育の実施にあたっての最低の基準であり、認可外保育所においても最低基準を遵守することを求める。
⇒ 「客観的基準」は「最低基準であること」を確認しているので、そのように表現を修正されたい。
⇒ 「最低基準到達支援」と「給付対象事業者」は、明確に区分すること。
- 「受給権」という表現については誤解も多く生じている。基本的な意味合いにあわせ、「子どもに保育を保障する」「保育を利用する権利」というような表現に修正されたい。
- 公的契約を「保育の利用の確認」(公的契約)と修正されたい。
- 「新たな三者の関係」にある「新たな」の意味が不明であり、「保育利用における三者の関係」と修正されたい。そのうえで、三者の役割と責任をより明確にするべきである。

＜今後の制度設計の検討における課題＞

- 保育所保育指針とアクションプログラムにある「保育の質の向上、量の確保」を具体化していくこと
- 一人ひとりの子どもにしっかり関わることのできる職員配置基準、子どもの発達と保育実践に必要な児童福祉施設最低基準等の改善と格差是正
- 最低基準の改善((全国社会福祉協議会で進めている保育所の環境・空間の調査研究事業におけるガイドライン、科学的根拠に基づいたエビデンスをもとに改善)
- 運営費の改善(11時間保育、延長保育・休日保育等の運営費等)
- 専門性のある職員の配置(看護師、障害児保育、保育ソーシャルワーク)と人材養成、研修事業の拡充
- 行政、保育所、保護者の三者の利用確認の方法の具体化
- 自己評価、第三者評価、苦情解決

最後に、わが国は「すべての子どもと家族への支援」を重要な政策方針にあげていますが、保育・子ども家庭福祉に関する予算はわずかに GDP 比 0.75%にとどまっております。この間、国において少子化対策が重点事項とされつつも、国としての「本気が見えない」としかいえない現状であります。

少子化問題はまさに「日本の危機」との認識や、子どもと家族を社会全体で支えるという意識改革が十分に社会や国民、政治、行政に理解されていないことも事実です。あらためて、わが国における少子化政策の意義と方向性をよりわかりやすく社会へ示し、大幅な財源確保をはかり、政策を実現させていくことが必要不可欠です。