

平成21年12月4日

## 「新たな保育の仕組み」の詳細設計に向けての意見

保育第一専門委員会委員 高橋英治  
保育第二専門委員会委員 坂崎隆浩

### (はじめに)

9月以降「新たな保育の仕組み」について、二つの専門委員会で議論が行われてきましたが、議論の前提を含め次のことを強く要望します。

- ①多様な需要に対応した良質な保育が提供される体制整備の実現には、量と質を確保する必要性があり、大幅な財源投入が前提であります。この前提無くして、「新たな仕組み」を導入した場合は、保育の質を低下させ子どもの最善の利益を大幅に損なうことが十分に考えられます。万が一にも大幅な財源確保がないままの制度改正が行われないようお願いします。
- ②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。

### (保育対象範囲について)

認可保育所の「昼間労働することを常態とすること」の要件の在り方については、多様な就労形態に応じた保育ニーズに対応した全ての子どもの保障は必要であり、必要な環境整備を行うとしても、健やかな子どもの成長発達を考えると「昼間の保育」を基本原則とすべきであり、働き方の見直し等も含めた子育て支援を社会全体として推進することが必要と考えます。

また、「開所日数・開所時間に応じた保障の仕方から子ども毎に必要性に応じた保障の仕組みとする。」とされていますが、保育所は集団保育の場であり、保育所の運営確保のために開所日数・開所時間の設定は不可欠です。

なお、開所日数・開所時間については、週6日・1日11時間を基本とすべきと考えます。

### (利用保障の範囲について)

保育所は子どもの生活の場でもあることを考慮する必要があることも踏まえ、給付上限の設定は、単に就労量に応じた上限のみで決めるのではなく、子どもの生活や友達関係など子どもの視点をも十分に考慮すべきです。

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切と考えます。

なお、3歳未満児の短時間の区分設定については、新たな区分を設けるのではなく、一時保育や特定保育を更に充実させることが必要と考えます。

#### **（保育利用までの具体的流れ）**

保育所における利用の方式については、利用者、保育所等の関係者に対し児童福祉の理念に基づき市町村の公的関与の下での契約であることをより明確にする必要があると考えます。

そのため、公的契約は、市町村の保育の実施責任（法第24条）の下に利用者と保育所がより良い関係を構築する仕組みとし、契約形式は、単に利用者と保育所との取り決めではなく、市町村と利用者及び市町村と保育所間の法令等の規定や関与等をも含めた新たな三者関係の構築を内容とし、公的責任を明確にしたものが必要と考えます。

また、利用者の混乱を招かないために、市町村の責任において、受入れ先を判断し、調整することが必要です。

#### **（優先的に利用確保されるべき子どもについて）**

優先的に利用確保すべき子どもに対する保育保障については、定員の弾力化の活用等や一定の枠の設定等をする必要があります。そのためには、一定以上の供給量の確保が必要と考えます。

優先的に利用確保されない子どもの保育利用についての何らかの順位付けについては、待機になる場合も、第一希望以外の保育所に入る場合も、利用者への選考の結果の公表の観点からも必要であると考えます。

#### **（保育に関する費用保障（給付）の仕組みについて）**

保育は、親の子どもに対する「養育義務」の一部を公が保障する制度であります。

利用者に対する費用保障（給付）について、市町村から利用者に費用保障（給付）が行われ、保育所等が市町村から代理受領するとしていますが、個人給付の考え方は、市場主義によるバウチャー制とは異なるとはいえ、市町村と保育所の関係があいまいになり、適切ではないと考えます。児童福祉法第24条に明確に位置付けた上で、保育に要する費用については市町村が保育所に直接支払う仕組みが適切と考えます。

また、保育料の徴収については引き続き市町村が行うべきです。

#### **（利用者負担のあり方について）**

利用者負担については、現行の「家計に与える影響を考慮して保育に係る児童の年齢等に応じた額」を徴収する仕組みを維持することが適切と考えます。

#### **（保育の質の向上について）**

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。

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。

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。

最低基準をめぐっては、待機児童の解消が求められる中で、認可外保育施設における最低基準に満たない環境による保育の質の向上が大きな課題である一方、近年、都市部を中心とした待機児童の解消のため定員の弾力化の措置が行われており、一時的な緊急措置とはいえ保育環境の低下が心配されます。定員の弾力化が可能となる背景は、これまで多くの保育所設置者が自己資金を投入し最低基準以上の施設設備による保育所を設置し保育の質の向上に努めてきたことの証であります。わが国の最低基準は調査研究の結果で明らかにされているように、国際比較で見ても最低レベルであり生活水準の向上に見合った改善が必要です。

#### (参入の仕組みについて)

エンゼルプラン以降の現在の認可保育所の果たしてきた役割を考えると基本的には認可保育所の更なる整備に他ならないと考えます。よって新規保育所整備に加えて認可保育所における分園の充実、家庭的保育事業との連携拡大(空き教室の活用)、幼稚園の存在しない地域での認定こども園の一部活用などを第一義とすべきです。

これらに加え最低基準遵守した認可外保育施設の認可の促進や企業内保育所の整備の促進のための支援も必要と考えます。

事業者指定制度の導入は前述した本来の認可制度を形骸化させ保育の質の低下を招く恐れがあることから、指定制度導入には反対です。現状では（認証保育所等）地方裁量にて地方の公費を導入して保育を行っている場合、国の最低基準に基づかず、下回っている場合が多々あります。よって、指定制が導入され、認可と指定を分け、認可基準以下の条件で指定に基づく保育施設に国費が投入されるということは、質の低下そのものを指すと同時に保育格差を生むこととなります。このことから指定制に反対するとともに株式会社の株主配当等にも全面的に反対します。

なお、緊急課題である待機児童の解消と多様な保育ニーズに対応するため現認可制度とは別の新たな類型として、待機児童がいる地域を中心に、休日・夜間などの多様なニーズや低年齢児童のみを対象にする小規模施設を指定対象として、保育の質向上を図ることが考えられます。

また、過疎地対策としての小規模型の必要性があります。この場合は地域の要望に応じて支援するということから多機能型や認定こども園の活用が考えられます。

これら前述した認可外保育施設の解消も含めた認可保育所の更なる整備と新たな類型による多様なニーズに対応した小規模型類型等によって本来の趣旨である多様なニーズに対応した保育が推進されると考えられます。

なお、現在の認可保育所については利用者の選択に資するために名称独占とするとともに、家庭的保育事業の保育者2人以上体制の確保（保育者2人で子ども数6人程度、内保育者1名は有資格者）をすべきと考えます。

#### （おわりに）

今後、いかに社会状況が変化しても、保育所の本来的使命は、子どもの利益が最大限尊重されることを基本に子育て家庭を支援していくことであると考えます。

核家族化が進む中で地域においても親子が孤立し、子どもの健全な成長や子育てに問題を抱える家庭が多くなっております。乳幼児と親の立場や主張は、絶えず一致するものではなく、特に核家族家庭では相反するままで見過ごされるのが現状です。従って、両者の希望を完璧に満たすことは至難の業ですが、親の希望と、自分の主張を正確に伝えることが困難な乳幼児の、双方の立場に立ってよりベターなものを追求していかなければなりません。

失われつつある家族や地域の子育て機能の役割を保育所が中心的に果たすため、保育所が個々の子育て家庭の状況を理解し親子の立場やそれぞれの主張等の調和を図って行くことが今後ますます重要となると考えます。

保育制度は、少子化が進む中で子育て支援の中心施策として制度の見直しと共に質・量の大幅な拡充が望まれておりますが、保育所の使命はあくまでも「子どもの福祉」を基本として、「少子化」「就労支援」「子育て家庭支援」などに対応した制度改革であることを望みます。