

第18回社会保障審議会 少子化対策特別部会	参考資料6
平成20年11月21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保育事業者検討
会における議論について

1 制度改革の検討が必要となっている背景について

<p>○ 女性の就業率上昇や働き方の多様化等の変化への対応の必要性</p>	<p>○ 全国私立保育園連盟が提唱している「ホーム保育」、「マイ保育園(かかりつけ保育園)」という制度を認可保育園が中心になって進めていくことになれば、いわゆる通常保育だけではなく多様なニーズに応えていくことができるのではないかと。〔第2回・木原委員〕</p> <p>○ 週3日の定期的な利用や緊急一時保育などの「一時保育」についても拡充していくべき。これはできれば保育所併設の方がいろいろと子どもたちの交流等ができるので有効ではないかと。〔第2回・木原委員〕</p> <p>○ 現に認可保育所では対応しないサービス内容について、認可外で対応して欲しいと行政から頼まれたりすることがある。そのような多様なニーズに応えるという意味では、多様な主体による競争というものは必要だと考えている。〔第2回・山口委員〕</p> <p>○ 例えば今、老人の段階で取り入れているが、小規模多機能施設のような部分を少し検討してみたらどうなのか。待機児童が多い地域でのニーズは非常に多様化していて、現状で拾えない層がいるのではないかと。そういうものに対応する別の機関をつくっていくことも視野に入れて検討してはどうかと思う。〔第2回・伊東委員〕</p> <p>○ 都市部において特に顕著だが、今までほとんど競争がなかった中で、新たなニーズを敏感に聞く姿勢が足りなかったのも確かだと思っている。決して社会福祉法人だからということではなく、事業者の中にはそのような人たちもいる。〔第2回・山口委員〕</p> <p>○ 自治体の縛りと運営費の使い途の縛り等があっても、なかなか自由に保育ができないというのが現状である。〔第3回・山口委員〕</p> <p>○ 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割近くが存在する。(第4回・椋野委員)</p>
---------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p>○ 就労支援の役割に対する期待の高まり、多くの家庭が利用するサービスとなってきたことへの対応の必要性</p> <p>○ 保育サービスの利用保障や公的責任の強化の必要性</p>	<p>○ もしもサービスが輪切りになって、このサービスだけ、デリバリーで誰でもサービスに行き、それに必要なサービス料を払うという状況になると、地域の中に例えば親子が集ったり気軽に相談できる顔見知りの子どもの関係、親子の関係という地域の育児力と、まさにその意味での地域がなくなることが一番怖い。〔第2回・岡委員〕</p> <p>○ 子どもに対する「サービス」という言葉は果たして適切なものか。家庭では自分の子どもは将来どういう人間に育ててほしいかということで育てている。我々自身の保育園でも国でも社会でもどういう人間をつくっていくのかという一つの基本的な問題があると思う。そのような基本的な理念、哲学性を押さえた上で、子どもにとって何が必要かを検討されなければいけない。〔第2回・菅原委員〕</p> <p>○ 親の働き方によって子どもが受ける保育の質に差があってはならない。(第3回・棕野委員)</p>
<p>○ 働き方の多様化等を踏まえ利用者視点にたった仕組みとする必要性、選択性の向上</p>	<p>○ 都市部において特に顕著だが、今までほとんど競争がなかった中で、新たなニーズを敏感に聞く姿勢が足りなかったのも確かだと思っている。決して社会福祉法人だからということではなく、事業者の中にはそのような人たちもいる。〔第2回・山口委員〕(再掲)</p> <p>○ 待機児童のいる都市部では、利用者は事実上保育所を選べない。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)とすることが必要。(第2回～4回・棕野委員)</p>

<p>○ 保育所と利用者が向き合いながら、質の向上を促す仕組みの要請</p>	<p>○ 今の認可制度の中では、かなりいろいろな縛りがあり、「こういった保育園をやりたい、こういうサービスをやりたい」と思っても、やらせてもらえないことが非常に多くある。その点、例えば認証をはじめ認可外保育所の場合はその縛りが少ない。〔第3回・山口委員〕</p> <p>○ 保育所は、苦情の受付や、情報公開など、現在の制度においても保護者と向かい合っている。〔第4回・永野委員〕</p>
<p>○ すべての子育て家庭への支援の必要性</p>	
<p>○ 地域の保育機能維持の必要性</p>	<p>○ 地域の保育機能の維持といったときに、統廃合が本当に正しいのか。例えば20人や30人くらいの保育所が地域に残っていくことは財政的には非常に負担になるわけだが、地域を維持していくための機能としての保育所を考えていく必要があるのではないか。〔第2回・坂崎委員〕</p>
<p>○ 多額の公費投入を受けられる制度としての透明性・客観性・効率性・公的役割の明確化の要請</p>	<p>○ 新待機児童ゼロ作戦においては、都市部を中心に量の確保が課題であることを認識しているが、質を伴わない量の確保では将来を担う子どもの福祉のセーフティネットの役割を果たすものではない。〔第2回・西田委員〕</p> <p>○ 最低基準等の引き上げには、運営費の増、財源の確保が必要であり、そのためには、きちんと行政が現状の経営実態を調査したデータが必要。ただ保育士の勤続年数が短いというだけではこのご時世運営費の引き上げはできない。〔第3回・椋野委員〕</p>

2 保育サービスの必要性の判断基準

<p>○ 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</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 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 	<p>○ 親の働き方によって子どもが受ける保育の質に差があってはならない。今の実態としては、夜に働かざるを得ない方が認可外を使っているということであれば、やはりそれはそのままでもよいというわけにはいかない。認可保育所を使えるようにすべき。(第3回・椋野委員)〔再掲〕</p> <p>○ 「保育に欠ける」要件については、基本的にはすべての子どもを保育の対象者とする必要がある。ただし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、より保育の必要度の高い子どもと保護者の保育ニーズへの保障が不可欠であり、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が必要。またその際には現行の価格設定を変えない市町村の適切な関与が必要である。〔第4回・西田委員〕</p> <p>○ 「保育に欠ける」要件については、文言はそのまま、虐待などを踏まえて拡大する方向で検討する必要がある。〔第4回・坂崎委員〕</p>
<p>○ 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</p>	<p>○ いわゆる必要量の認定ということが輪切りになるようなことだとすると、子どもの生活をトータルに保障していくことが難しくなってしまうのではないかとこの危惧がある。〔第2回・岡委員〕</p> <p>○ 客観的な要保育認定が必要。(第4回・椋野委員)</p>

<p>○ 同居親族要件のあり方</p>	
<p>○ 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>○ 親の働き方によって子どもが受ける保育の質に差があってはならない。(第3回・椋野委員)(再掲)</p>
<p>○ 国による最低限保障されるべき範囲の明確化と、その上で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保障の必要性の高い子どもの利用保障 	<p>○ 「保育に欠ける」要件については、基本的にはすべての子どもを保育の対象者とする必要がある。ただし需給バランスがとれていない地域にあつては、現行のように、より保育の必要度の高い子どもと保護者の保育ニーズへの保障が不可欠であり、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が必要。またその際には現行の価格設定を変えない市町村の適切な関与が必要である。〔第4回・西田委員〕(再掲)</p>

○ 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・直接補助について、一番にやはり必要度の高い子どもの保育を保障することができるのかどうか懸念される。待機児童が発生しているのは需要と供給のバランスが崩れているわけで、そういうところで甚だしい保育の質の低下につながったり、サービスが偏ったりすることが危惧される。〔第2回・西田委員〕

○ 保育園に預けたいのだが保育料が高い、また本来であれば保育を必要としてるにも関わらず保護者にその気がないという家庭もあると思うが、直接契約となり、こういう状況の中でなおさら自治体が関与しないということになれば、このような家庭の本来の「保育に欠ける」子どもたちという保育ニーズが潜在化してしまう。〔第2回・西田委員〕

3 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について

<p>○ 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・給付の保障の強化の仕組み</p>	<p>○ 児童福祉法24条のただし書規定は例外的、一時的な救済措置であって、決して免責条項ではないと思うので、これは厳しく市町村に徹底すべきではないか。〔第2回・木原委員〕</p> <p>○ 児童福祉法第24条のただし書で、必ずしも認可施設でやらなくてもよいという規定があるために、自治体がなかなか積極的になれないのではないか。〔第3回・菅原委員〕</p> <p>○ 地方財政が非常に困難になってきているために、第24条をうまく活用して、認可施設が0歳児などに例えば多様なニーズに対応するような姿勢や対応ができていないということは、あるのではないか。〔第3回・菅原委員〕</p> <p>○ 公立の場合は、一般財源化されたことによって、交付金として本来ならば自治体についているにもかかわらず、地方自治体が、教材や職員配置など、子どもに予算を回していない。地方自治体が積極的な策に乗れないという大きな原因は、その辺にあるのではないか。〔第3回・菅原委員〕</p> <p>○ 現在、認可外保育施設の斡旋をもって、市町村の保育の実施責任の条文が、ほとんど守られていないということが、まず一番大きな問題だと思う。国が非常に厳しく指導することによって、認可外保育所の質の担保も含めて、それらのことを進めていくということが、ある意味では非常に大きなことになる。〔第3回・坂崎委員〕</p> <p>○ 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。したがって、保育サービスについて安定財源の確保しやすい体系にする必要がある。〔第4回・棕野委員〕</p>
<p>○ 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)(再掲)</p>	<p>(前ページに同じ)</p>

○ サービスの必要性・必要量の判断と受入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

- 公的責任の明確化、基準、公定価格制も維持の下で直接契約、利用者補助。それから、施設整備の補助はやめて、運営費にその分の減価償却を入れる仕組みの方が、量を増やすときには有効だと考えている。〔第2回・棕野委員〕
- 自治体が需要に直接関与している仕組みだから待機児童が発生しているのではなく、保育所等の整備を含めた子ども家庭福祉への自治体等の財源が不十分であるからとらえている。〔第2回・西田委員〕
- 直接契約などによる都市部における認可保育所のサービス量の拡充は、オールジャパンの制度の構築と一緒に論議されるものではないのではないか。〔第2回・坂崎委員〕
- 直接契約・利用者補助は、基本的に一切必要ないと考えている。供給主体がある程度確保されている他の自治体であれば現状の保育システムで何ら問題を起こしていない。〔第2回・坂崎委員〕
- 量の問題と制度の問題は別だと思う。今のこの児童福祉制度は一番安心できて、質も担保されていると思う。例えば監査があつて、それから最低基準がある。そういうことで今の児童福祉制度はやっている。これは大事な仕組みだと思う。量の問題は別の問題。〔第2回・永野委員〕
- 直接契約や個人給付にすれば進んでいくのではないかという話だが、多分そうではなく、これは、やはり地方財政の問題や、休日・日曜・夜間保育等の補助制度の問題もある。〔第3回・伊東委員〕
- ニーズが顕在化する時点に市町村を関与させると、予算を大幅に超えてニーズが出てきては市町村職員として困るから、財政が厳しい状況ではどうしても予算の範囲内にニーズを抑えこむようになる。そこに関与させない方が良い。〔第3回・棕野委員〕

○ サービスの必要性・必要量の判断と受入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
(続き)

- 保育所の特性として、契約者(保護者)と利用者(子ども)は違う。国として責任を持って子どもを主体とした、子どもの発達保障をはっきりと示すシステムが必要であり、現制度はまさしくその制度といえるのではないか。〔第3回・西田委員〕
- 直接契約の表と裏、光と影がある。影の部分をかきと見えていかないとバラ色のような話で、直接契約をすればニーズにも応えられるし、認可保育園も認可外保育園もみんな良いのですよという話では多分ないと思う。歴史の中で60年あまり続いてきた今の保育制度は、世界に冠たる保育制度と言われてある面の良さもたくさん持っているのだから、骨格は残して、ある程度、周辺で変えなければいけないところを変えていけば良いのではないか。〔第3回・伊東委員〕
- 認可保育所を増やすには、まずは需要の顕在化を図り、需要に応じればそのあとで財源がついてくる仕組みがよい。〔第4回・椋野委員〕
- 保育所、親、地域の関係を三者がトライアングルの形で、契約をどのような内容で、どのように呼ぶかは別にして、いわゆる「直接契約」ではない、何らかの形で検討していくべきではないか。〔第4回・菅原委員〕
- 保育所と親が保育所を利用するに当たっての確認事項について、今以上に検討し、公的関与をベースにして仕組みが構築されるべき。〔第4回・西田委員〕
- 現在の仕組みを前提として子どもの最善の利益が保障されるような改善点について考える必要はあるが、現状の市町村、保育所、保護者の関係は基本的に残すことが前提。〔第4回・坂崎委員〕

<p>○ サービス提供基盤の整備責任の明確化</p>	<p>○ 課題として夜間保育であるとか、休日保育であるとかさまざまなニーズがあり、そのニーズに対応していくことをそれぞれ認可の保育所は考えているが、残念ながら地方自治体の中でその計画がなければ、なかなか成就していかない。〔第2回・伊東委員〕</p> <p>○ 直接契約・個人給付が市場原理主義にならないように、市町村のサービス提供基盤責任の明確化が必要。(第4回・椋野委員)</p>
<p>○ 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</p>	<p>○ 保育は「他者の子どもを育てる」という大事な仕事であり、一人ひとりの子どものニーズ、育ちを捉えながら保育をしていくことを考えると認可保育所を基本とするべきである。〔第3回・伊東委員〕</p> <p>○ 直接契約・個人給付が市場原理主義にならないように、最低基準の維持が必要。(第4回・椋野委員)</p>
<p>○ 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</p>	<p>○ 今の認可制度の中では、かなりいろいろな縛りがあり、「こういった保育園をやりたい、こういうサービスをやりたい」と思っても、やらせてもらえないことが非常に多くある。その点、例えば認証をはじめ認可外保育所の場合はその縛りが少ない。〔第3回・山口委員〕</p>

<p>○ 利用者の手続負担や保育所の事務負担に対する配慮</p>	<p>○ 全国私立保育園連盟が提唱している「ホーム保育」、「マイ保育園(かかりつけ保育園)」という制度を認可保育園が中心になって進めていくことになれば、いわゆる通常保育だけではなく多様なニーズに応えていくことができるのではないか。〔第2回・木原委員〕(再掲)</p> <p>○ 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、必要な保育サービスを調整するマネジャーまたはコーディネーターが必要。(第4回・椋野委員)</p>
<p>○ 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</p>	<p>○ 直接契約・個人給付が市場原理主義にならないように、保育費用の公定価格化が必要。(第4回・椋野委員)</p>
<p>○ 給付費の支払い方式</p>	<p>○ 公的責任の明確化、基準、公定価格制も維持の下で直接契約、利用者補助の方が、量を増やすときには有効だと考えている。〔第2回・椋野委員〕(再掲)</p>
<p>○ 利用者負担の徴収方法</p>	<p>○ お金がなくて保育所を利用できないというようなことがあってはならないのは当然だが、広く国民に負担をお願いするのであれば、高額所得者でも一定の負担で使えるよう、高額所得者はほぼ全額負担することとなる今の応能負担の仕組みは変える必要がある。〔第4回・椋野委員〕</p>

4 多様な提供主体の参入について

<ul style="list-style-type: none"> ○ 保育所認可に裁量性が認められ、基盤整備に抑制的働くことの課題 ○ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 株式会社にとっては、認可の制度は非常に使い勝手が悪いというか、未整備であり、株式会社も同時に、公平に参入できるような状況がつかられれば、これから質は高まっていくと考えている。〔第3回・山口委員〕 ○ 国の基準では園庭は代替でよいという基準があるが、自治体によってはそれよりも厳しい基準が示される場合がある。また、自治体独自の条例(例えば福祉のまちづくり条例など)があり、認可保育所として運営をしようと思ってもハードルが高く開園ができない場合がある。〔第3回・佐久間委員〕
<ul style="list-style-type: none"> ○ 地域の保育機能維持のための視点 	<p>(前述に同じ)</p>
<ul style="list-style-type: none"> ○ 株式会社・NPO法人等に対する初期投資費用(施設整備費用)の手当方法 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 企業には、施設整備補助は出なく、また、地方自治体独自の運営費補助についても出ない場合がある。運営費の額が違う中で、配置基準など求められるものは同じである。質を維持していくためにも、企業だからということでの差はなくしてもらいたい。〔第2回・佐久間委員〕 ○ 運営費に減価償却分を上乗せすれば、施設の新増設も寄附や補助金などに頼らずに、借入れをして後でそれを運営費の減価償却分で返していくというようなやり方もできるし、造らなくても賃貸というような形にも対応できるので、もっと柔軟に素早く多様なニーズあるいは量的なニーズに対応できるのではないか。〔第3回・椋野委員〕