

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

社会保障審議会少子化対策特別部会の「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」(以下「基本的考え方」という)で示されている保育の仕組みに関する論点について、次のように当連盟保育制度検討会においてとりまとめた意見を表明します。

1. 「基本的考え方」の制度体系の骨格について

○制度設計の骨格となる考え方として、「1. 基本認識」から「2. サービスの量的拡大」「3. サービスの質の維持・向上」そして「4. 財源・費用」の項の要点について以下のようを考えます。

① すべての子どもの健やかな育ちを支援することを前提に、働き方の改革と子育て支援の社会的基盤の構築を目指すとし「未来への投資」であるという基本認識は、女性の就労支援という労働政策としての保育の受け皿づくりに偏っていたこれまでの議論から、子どもの育ちや子どもの最善の利益という視点に引き戻して検討されているものであり、高く評価するとともに、この視点を貫いた制度設計であることを願い大いに期待します。

② 効果的な財政投入が必要であり、そのためには社会全体(国、地方公共団体、事業主、個人)による負担で重層的に支え合う仕組みが求められるとし、さらに、地方財政への配慮等により不適切な地域格差が生じないように考えられています。これは、次世代育成支援施策として国を挙げて取り組むとともに、地方への配慮を念頭に制度設計が考案されているということであり大いに評価します。

ただ、「社会全体の負担の合意」や「支え合う」については評価できますが、具体的施策として考える場合、税を基本とした方式で検討して頂きたいと考えます。なお、育児保険制度の方向は様々な問題があり慎重な議論を要望します。

③ 仕組みの全体的な構想は、子どもの最善の利益を保障し、健やかな育ちを支援するために、「『質』が確保された『量』の拡大」と、「質の維持・向上」を基本としています。このため職員処遇のあり方や専門性の向上、職員配置、子どもの生活空間等保育環境の在り方について検討の必要性を指摘する等、保育現場の願いを生かした制度設計への「思い」について高く評価するとともに、仕組みの中に是非生かして頂きたい内容であると考えます。

こうした「基本的認識」や「質の確保された量の拡大」、「質の維持向上」、「財源論」等については、私たち保育現場の問題意識と重なるところが多く、こうした考えに基づいた制度設計を大いに望むところです。

次に、上記の基本的な考え方を含みつつ、制度的な論点を「5. 保育サービス提供の仕組みの検討」に沿いながら、以下のように絞り、それぞれについて考え方を示します。

2. 保育制度設計にかかわる主な論点

- ① 「希望するすべての人が安心して子育てしながら働くことができる」ことをベースに、多様な選択が可能となる仕組み
- ② 全国どこにおいても一定水準の保育機能が確保され、質の向上が図られること
- ③ 良好な育成環境の保障等、対人社会サービスとしての特性・公的性格を踏まえること
- ④ 多様な選択を可能とするため、新しい保育メカニズムを基本に検討していくことが考えられる
- ⑤ 全国どこでも必要な保育サービスが保障されるよう、客観的な必要性の判断基準の導入
- ⑥ 契約などの利用方式は選択を可能とする方向で、需給バランスの改善と並行して検討していく。選択が、保護者と子どもの利益が一致しない場合子どもの利益に配慮し、必要度の高い家庭の利用が損なわれないために、保育サービスの提供の責任を有する市町村等が適切に関与する
- ⑦ これらの仕組み導入には、(認可保育園を基本とした「質」の確保された)「量」が保障され、裏付ける財源が確保されることが不可欠である
- ⑧ 保育サービスが利用する保護者の生活圏で提供され、地域と密接であることから地方公共団体が保育機能や質の向上に適切な権限を発揮できる仕組み
- ⑨ 都市部と問題の質や内容が異なる過疎地域において、保育機能や子育て支援機能の維持向上が図れるような適切な支援が必要
- ⑩ 幼稚園の預かり保育や認定こども園について就学前保育・教育のあり方全般を検討する

3. 論点についての見解

① 対象と⑤必要度について

「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」と考えるべきでしょう。

この場合、「保育を必要とする」家庭については、多様となり、必要度が異なります。そこで、⑤の論点のように、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については、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。

② 保育機能の水準について

保育の質を確保するためには、保育条件や保育環境が国の基準として整っていなければなりません。現行の保育士定数や面積基準等の最低基準は改善すべき点は多いですが、下げることのできない水準です。子どもの最善の利益が、住む地方によってばらばらで違ってよいものではありませんし、そもそも子どもの保育条件に高低があってはなりません。

さらに欧州各国に比べて低水準にある職員定数や保育室、園庭などの環境条件について、子どもの遊びや様々な活動、食事など全般的な生活を保障するためには、機能面からみた改善をしていかななくてはならないでしょう。そのためにも、現行の最低基準は崩してはなりません。

③ 対人社会サービスについて

対人社会サービスという表現になっていますが、保育事業の原点は、児童福祉です。

児童憲章(前文と12項目)、児童福祉法(2条、24条、51条、55条等)、子ども権利条約(3条、18条等)などによっても明らかなように公的な枠組みがはずせません。「基本的考え方」にあるように「保育サービスの提供の責任を有する市町村等が適切に関与する仕組み」を検討すべきでしょう。

④ 利用方式・選択について

選択が可能になる仕組みということ言えば、現在もシステム上は選択できます。ただし供給量の少ない地域においては選択の幅が少なくなり、あるいは待機児童となってしまいます。したがって、本来、自由に選ぶことができるためには、前提として質の確保された供給量の拡大が必要となります。

⑤ 保育の必要性の判断基準の導入について

現在の「保育に欠ける」要件に加えて、虐待の恐れのある家庭や障害をもつ子ども、過疎地等で近くに友達を得られない子どもなども含めた判断基準が必要です。

⑥ 市町村等の関与について

公的関与の仕組みをきっちりと組み、優先されるべき家庭の認定や、受け入れについての応諾義務を課すことなどがが必要です。また、自治体が保育費用を保障し、利用者負担(保育料)を自治体に納入することによって、保育園は任意に運営されているものではなく公的責任が明確になり、利用者にとって「安心して子どもを育てながら働くことができる」仕組みとなるといえるでしょう。

⑦ 選択できる量の確保について

「保護者とサービス提供者の契約など利用方式のあり方」については、「多様なニーズに応じた選択を可能とする方向で、需給バランスの改善とともに並行して検討」としており、この点は上記の④と重なりますが、「基本的考え方」でいう「選択が可能な方式」は、認可保育園を基本として供給体制が需要を上回らない限り、実施できない利用方式ということになります。

⑧ 保育は生活圏で提供することについて

自由に選ぶこと、しかも市町村を超えてまでも選択できることが、いかにも良いことであるかのように流布されていますが、「基本的考え方」では、子どもの保育が生活圏で提供され、地域と密接であるべきことという極めて賢明な指摘をされており、小地域における子育て支援の資源としての保育園を、深くご理解頂いていると大いに評価しています。「保育」という小地域での営みにとって、一部で強調されている「自由な選択」という「直接契約制」論のもつ特徴が、子どもの保育という現実では有効に機能しないということでしょう。そのためにも、保育制度は市町村の関与で、子どもの利益にきちんと焦点をあてた仕組みとすべきだと考えます。

⑨ 地方の子育て支援・保育機能の支援

ともすると都市部の過密地のことにばかり議論がなされる傾向がありますが、わが国の保育園は圧倒的多数が地方に存在しています。女性労働力の開発という就労支援が大幅に望めず、少子化傾向の強い地方において、保育園運営がますます厳しくなっています。地方においても都市においても、保育園保育がこれまで以上に、生き生きと子育て支援活動を展開できるような運営基盤の安定化策などの施策が是非望まれるところです。

⑩ 就学前保育・教育のあり方全般に関する検討について

就学前保育・教育のあり方が今後ますます議論に上ってくるでしょうが、その際、子どもの生活全体をとらえた検討が必要であり、文部行政のみで進めるのではなく、福祉の視点もしっかりと組み込んだ検討が総合的に行われることが必要だと考えます。

4. これまでの保育制度改革議論について

これまで保育制度の議論は内閣府の審議機関（規制改革会議等）が中心となり展開され、制度改革の方向として、現行制度の根幹にかかわるいくつかの課題が俎上にのぼっています。子どもの最善の利益を求める仕組みからみて、最も危惧するのは、イ．直接契約・直接補助方式 ロ．最低基準の弾力化や地方への委任 ハ．育児保険制度の創設などです。

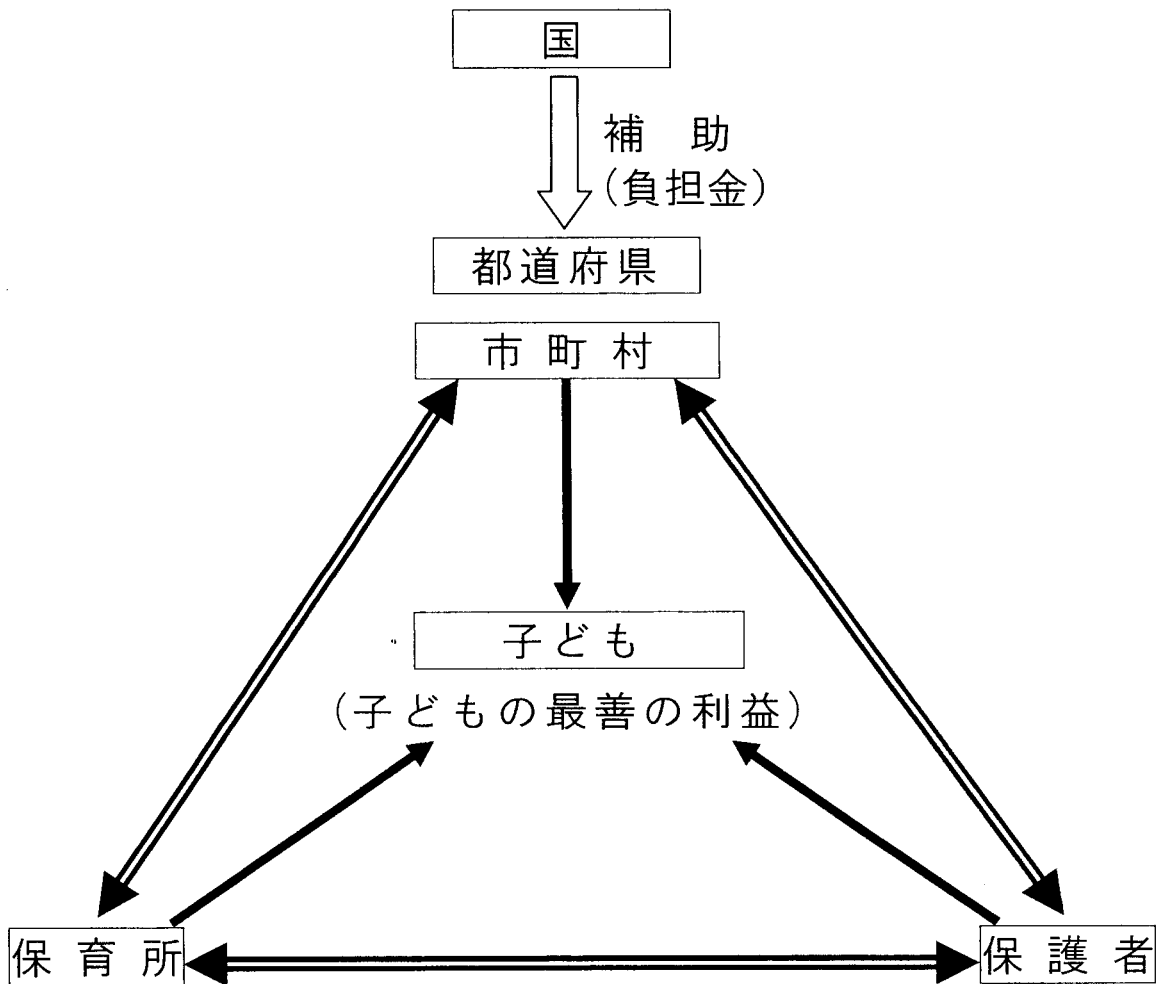
これらの課題がもっているシステムに対する考え方の問題点は、「保育」を、子どもの育ちや、子どもの最善の利益の保障から限りなく引離してしまう弊害があり、危惧されるところです。保育制度は保護者の就労支援とともに、何よりも子どもの健やかな育ちの保障を基本にすえて構築されるべきです。

保育所保育指針では、「保育所の保育は、子どもが現在を最も良く生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培う」としています。保育園を労働政策や経済政策的観点で捉える側面も100%否定するものではありませんが、その枠組みの中で、日々生活している子どもたちの姿と育ちを忘れてはならないでしょう。子どもの最善の利益を達成するために行政、保護者、保育園の三者がトライアングルを組み、それぞれの立場で協力しながら、子どもを守り育てていくというのが仕組みの根幹です。

なお、規制改革会議の中間報告(H20.7.2)では、直接契約は、供給側が利用者を逆選択するという懸念に対して、「公立保育所をセーフティーネットとして位置づけ、障害児保育や低所得層の優先入所等、受け入れ強化を図る」としています。このことは、一方で選択できる仕組みを強調しながら、他方で障害児を抱える家庭や低所得層は、公立保育所へ行きなさいという、選択できない状況に押し込む矛盾した論理になっています。これは、かつての「施設収容主義」を彷彿とさせる論理で、いまだに政府機関で主張されていることに驚かざるを得ません。

以上

(参 考) イメージ図【トライアングル】



保育内容と質の向上を保障するために ～ 今後の検討課題に向けて ～

H20.9.29 (菅原)

現在、深刻化する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、「少子化対策特別部会（以下特別部会）」から提起された「基本的な考え方」（5月20日）を基に「次世代育成支援」のための「制度設計」に関する検討が始まっています。「特別部会」は、9月から再開され既に11回開かれ論議されています。部会として一定の「まとめ」を早めるため9月29日からは、部会の下に保育3団体始め業者団体が参加する“保育事業者検討会”の論議が始まります。

そこでの議論は、下記の「規制改革会議」等から提起されている現行制度の改革についても検討されるものと思われます。私たちは、子どもたちの「今と未来」を考え、保育現場に責任をもつ立場にある者として、現行の児童福祉法を充実させ「最善の利益」を保障する方向で保育の質について真剣に検討し、その在り方について一つの考えを示してみたいと思います。

なお、保育制度の改革に関わる内容については、「当連盟」の見解を参照して下さい。

《 保育の質をめぐるいくつかの考え方について 》

（「規制改革会議」等によって提起されている内容）

1. 「規制改革会議」等によって提起されている内容は①「規制改革を推進し、保育を市場化し競争を導入することによって質が向上する」という考え方と②「安かろう、悪かろうでは困る」との異論が出ている「コスト・効率化論」に基づく考えを前提にした改革です。

この理論を論拠に提案されている「保育の質」に直接関係する規制改革会議等の提案は、主に次のような内容となっています。

- (1) 直接契約、直接補助方式（保育バウチャー制）の導入等の提案・・・「見解参照」（略）
- (2) 現行の全国一律の最低基準を見直し、国は標準を示すにとどめ地方自治体が条例により決定しうるように検討する。「地方分権改革推進要綱（第1次）」（H20.6.20）
- (3) 東京都の認証保育所制度は、・・・認可保育所の最低基準とほぼ同等の水準を維持しながら都市型ニーズに応えるサービスを提供し、利用者から好評を得ている。として「子どもの安全のみならず、健康な心身の発達を保障する環境を整えるためには、どこまでの最低基準が必要なのか、科学的・実証的に検証し、早急に見直すべきである。」「規制改革会議中間とりまとめ一年末答申に向けての問題提起」（H20.7.2）。
- (4) 障害児や低所得者については、セーフティーネットとして公立保育所の位置づけを明確にし、優先入所等、受け入れ態勢の整備・強化を進めるなど、新たな仕組みを設ける。「規制改革会議中間とりまとめ」（H20.7.2）
- (5) 民間事業者の参入促進
 - ・ 社会福祉法人以外にも施設整備への公的補助
 - ・ 株式会社経営への企業会計の適用を認める

(6) 児童福祉法 24 条の「保育に欠ける」要件の見直し

(注)

- ① 公立保育所の一般財源化による職員配置、教材費等の削減と保育現場、保育内容への影響。
- ② この間、社会的問題となっている「介護保険制度、障害者自立支援法、高齢者医療問題、汚染米問題」は、規制改革によって生じた問題であり、この問題を検証・検討することが重要。
- ③ 東京都認証保育所 410 か所のそのほとんどに企業（株式会社）が参入し経営。

(重点戦略検討会議、少子化対策特別部会の提案と考え方)

2. 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が提案した「包括的な次世代育成支援の制度的枠組みの構築」(12月)とその提案を具体化するため設置された「少子化対策特別部会」がまとめた「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(5月20日)です。

この中で、保育サービスとその内容・質を向上させるための施策として「・サービスの質の確保された量の拡充・質の高いサービスによる子どもの最善の利益の保障・専門性の向上、職員配置や環境の検討・公的性格や特性を踏まえた新しいメカニズムの検討・未来への投資としての効果的財源の投入」などの積極的な提案がなされています。

3. 以上の各提案・議論との関係で、「保育サービスの充実」と「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以下に提起してみます。

1) 保育サービス（機能）の充実に向けた取り組み

- ① 「重点戦略検討会議」「新待機児童ゼロ作戦」を具体化する立場から量的拡大を積極的に進める。とくに未満児の受け入れに取り組む。
- ② すべての子どもの健やかな育ちと就労と子育て支援ニーズの多様化に対応し、多様な保育サービス機能の拡大と強化する事業を積極的に進める。
：特別部会がまとめた「児童福祉法の一部改正」に盛り込まれた未満児を中心とする、子育て支援事業を積極的に推進する。
- ③ そのため「次世代育成支援後期行動計画」の策定と具体化に取り組む

2) 保育の「質」を向上させるために取り組むべき基本的課題

- ① 新保育指針の積極的実践
- ② アクションプログラムの具体化
- ③ 日々の保育活動において「計画、実践、考察」に関する評価と保育士の自己評価を行う。
- ④ 情報の開示
- ⑤ 利用者と第3者による評価の活用

3) 保育の「質」を条件付ける「環境・条件」とは何か

(1) 始めに、上記に示した「規制改革・地方分権」などの考えでは、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、そのことに対し、現場での子どもたちの生活と遊び等の様子を通して考えてみたいと思います。

(2) 「重点戦略検討会議」と「特別部会」からの提案は、基本的に「最善の利益」を保障する立場からの提案であると理解しており、その実現に向けて検討を進めたいと考えます。

(3) 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展してきました。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、幼稚園基準や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「最善の利益」の方向で改善する必要があると思います。

(4) 特に、保育の質については、下記に示す、各項目の内容を具体的に議論されることが重要であり、その議論と検討の中で、保育に関する基準は、個別的なものではなく、総合的な関連の中で個々の基準を検討されるべきと考えます。また現在の保育所は、一時預かり事業や障害児保育、病児保育、地域子育て支援拠点事業等、多様で広い役割や機能が求められており、そうした機能も併せて検討される必要があります。

例えば規制改革等で議論されているように、単に個別の保育室の「面積の広さだけ」を取り上げ、議論することは非常に問題があります。

(イ) 職員（保育士）関係では「職員配置基準」が基本ですが、例えば次の項目（内容）もあわせて検討される必要があります。

- ① 処遇（賃金・労働条件・厚生など）
- ② 正規・非正規・パート・身分
- ③ 勤務（続）年数
- ④ 離職率
- ⑤ 労働の密度
- ⑥ 職員のワーク・ライフ・バランス
- ⑦ 従来の保育所保育等ケア・ワークに加え、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

なお、保育士等の養成課程についても上記の実情に合わせた見直しが必要と見られるべきであると考えます。

(ロ) 保育に係る面積については、子どもたちの生活と遊び及び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を前提に考えられるべきです。

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、総じてより日々の生活や様々に求められる活動に柔軟に対応できる余裕のあるスペースが保障されることが必要です。

なお、保育室の面積基準は、現行の3.3平方メートルをベースに考えられるべきであると思います。

(ハ) 保育の質と子どもたちの健やかな成長を保障するために検討されるべき重要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「散歩、室内活動、自然体験、生活」（・健康 ・身体的発達 ・心理発達 ・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

(ニ) 行政と社会的責任について

- ① 公的フレームを基本とした保育制度の確立
・「最善の利益」基本方向とするセーフティネット、・公的フレーム、・社会的支援を具体的に検討する。
- ② 公（国・自治体）の予算保障と財源の確保

4) 関連する幼稚園等と諸外国との比較も保育の質を検討する場合重要である

- (イ) 現行の最低基準
- (ロ) 幼稚園（基準）との比較
- (ハ) 認定こども園との比較
- (ニ) 東京都認証保育所との比較
- (三) 欧米諸国との比較