

社会保障審議会少子化対策特別部会
第10回(9/5)～第19回(12/3)における
委員等から出された主な議論

第6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 1
平成20年12月10日	

(目次)

1 制度改革の検討が必要となっている背景について	1
2 保育サービスの必要性の判断基準	7
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	14
4 多様な提供主体の参入について	21
5 保育サービスの質(1)	23
6 保育サービスの質(2)(認可外保育施設の質の向上)	30
7 地域の保育機能の維持向上	38
8 多様な保育サービス(延長保育・休日保育・夜間保育・病児病後児保育等)	40
9 放課後児童クラブ	43
10 すべての子育て家庭に対する支援の仕組み	47
11 経済的支援	52
12 情報公表・第三者評価等について	53
13 財政方式・費用負担	56
14 その他	58

1 制度改革の検討が必要となっている背景について

○ 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	○ 待機児童は現に認可保育所に申し込んで待っている人。最初から申し込むことを諦めてしまっている人たちがたくさんいる。他の社会保障制度に比べニーズが潜在化している。〔第12回・宮島委員〕
	○ 今いる待機児童を解消しても、労働力率と出生率を上げれば、もっと潜在需要が出てくる。それを解決しなければ社会保障の持続可能性は危うい。〔第12回・駒村委員〕 1

○ 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 (続き)	○ 日本の幼い子どもがいる母親の就業率の低さ・就業希望の大きさは国際比較でも際だっており、待機児童は、こうした人たちを外してカウントされているもの。出生率が上がればさらに需要が増えるのであり、それを確認した上で、大きな政策転換が必要。〔第12回・庄司委員〕
○ 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	○ 少子化対策は、緊急課題として国を挙げて取り組むべき課題。この部会は、持続可能な社会保障を目指して今後の地平を開くという使命がある。現行制度の維持にこだわりすぎて、結果として待機児童や地方の保育機能の維持の問題が解決しないままでは、公立保育所に起きた一般財源化が、私立保育所にも起こる危険があるということを重々考えて、議論を踏み込まねばならない。 財源投入の流れに乗り、公的関与がしっかりと入った、質の確保された良い仕組みを構築する必要がある。〔第19回・大日向部会長〕
○ 保育サービスの利用保障や公的責任の強化の必要性	○ 従来の児童福祉の枠組みから一歩踏み込んで、両立支援という新しい使命が緊急的・国家的課題になっていることを強く認識すべき。〔第12回・駒村委員〕
	○ 出生率の回復と女性の労働市場参加のどちらか一方しか成立しない場合、社会保障全体の持続可能性が極めて厳しくなる状況にあり、二兎を追わなければいけない。しかも早急に。社会保障に占める新しいシステムの重要性の認識をあらためて関係者が共有する必要。〔第12回・駒村委員〕
	○ 子ども家族政策の視点をベースにしながら、かつ、労働政策的なスピード感の視点も入れなければならないという両方の構造。〔第12回・吉田委員〕
	○ 少子化・人口減少は、国家の競争力・国力に直結する問題であり、国家戦略的な視点でのアプローチが必要。〔第12回・福島委員〕
	○ 全体の仕組みの中で、過渡期対策を行うのが良いのか、待機児童が多い地域のみで考えるのかという議論がある。〔第12回・山縣委員〕 2

<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>(続き)</p>	<p>○ 待機児童のいる市町村に、20～30代の女性の3分の2が居住しているということだが、そのことをもって、認可制度を柔軟にして認可外の活用というのではなく、冷静な議論が必要。保育の実施義務の例外規定について、きちんと市町村に理解してもらうことが必要。〔第18回・山縣委員〕</p> <p>○ 今いる待機児童を解消しても、労働力率と出生率を上げれば、もっと潜在需要が出てくる。今の待機児童を解消すれば良いという問題でシステムを考えるのではない。〔第12回・駒村委員〕</p> <p>○ 今いる待機児童の解消のためだけにこの議論をしているのではなく、まさに両立支援が極めて緊急課題であり、質を下げずにいかに拡大していくかということ。今いる待機児童の解消の話から、一步も二歩も進まなければならない話。〔第18回・駒村委員〕</p> <p>○ 今いる待機児童も、市町村がかなり抑制的に押さえているもの。また、待機児童が少数であっても、大幅な定員超過で吸収しているところもかなりある。〔第18回・吉田委員〕</p> <p>○ 認可保育所をあきらめた人たちが、公の本来の支援から外れていることについて、不公平という声がある。〔第12回・宮島委員〕</p> <p>○ 保育サービスを受けられる人たちと受けられない人たちの公平性の確保を、量が不足している中では過渡的に考えなければならない。〔第12回・佐藤委員〕</p> <p>○ 保育所の選択制といっても、産後休む間もなく、入園に対して努力しなければならず、切羽詰まっている。どれだけ自分の困窮度をアピールしていくか等、ノウハウに走りがち。目の前の子どもに向きあえず、子育てする権利が保障されていないようなところがある。さらに、祖母や夫から「預けてまで仕事をしたいのか」と反対からスタートする方も結構いて、厳しいというのが実感。〔第16回・原参考人〕</p> <p>○ いろいろなメニューをやっているかどうかだけで選んでいかざるを得ないようなことは避けて欲しいと思うが、やはり期限があって入れるか入れないかという瀬戸際にいるので、100%³納得しなくても入所を決める人がとても多い。〔第16回・原参考人〕</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>○ 今の認可保育所は、必ずしも様々な働き方のニーズに合っていない部分がある。〔第12回・宮島委員〕</p> <p>○ 今までの認可保育所は、朝から夕方まで、毎日来ることを前提にした保育を行ってきたが、やはり短時間就労者にも保育は必要。これを認可保育所とは別の対応とするのか、それとも認可保育所が今までとは違った保育のあり方を考えていくのか。〔第12回・庄司委員〕</p> <p>○ 時間外、夜間・休日、求職者の対応等多様なニーズに対して、すべて今の認可保育所で対応しなければならないのかどうか。提供の仕方を変える方法もある。〔第12回・大石委員〕</p> <p>○ サービスとして、保育所に限定するより、家庭的保育など範囲をもう少し緩やかに捉えて良いのではないか。〔第13回・山縣委員〕</p> <p>○ パートを含めた不定期勤務の多様な働き方については、一時預かりや幼稚園の延長保育なども総合的に考えながら保育のニーズを精査していく必要がある〔第16回・原参考人〕</p> <p>○ いろいろな形の就労があり、例えば週1～3日、定期的に保育を利用する一時保育・特定保育のような場を拡充することが有効であり、効率的でもあると思う。ただし、こうした非定型的な保育と恒常的な保育を同じ仕組みの中に収めることは、必ずしも良いとは思えない。〔第16回・遠山参考人〕</p> <p>○ 認可保育所以外にも多様な受け皿がある一方、全く経済的支援がないが、すべて認可保育所だけでフォローするのは現実的に無理であり、様々なサービスに対して支援が行われることが大事。適用の仕方は慎重にしつつも、一定の基準を満たした多様なサービスに利用券が使える仕組みとすることも一つの検討課題。〔第13回・宮島委員〕</p> <p>○ 今の日本は、非常に多様な働き方をしており、定型的な認可保育所による保育サービスだけでニーズに応じきれしていない。〔第13回・内海委員〕</p> <p>○ 多様な働き方に対応していく公的責任をどう果たすかを考えるべき。〔第15回・内海委員〕</p> <p>○ 「多様なニーズに応える」というよりはむしろ、「児童福祉的な観点」から、早朝・夜間⁴保育を専門に扱うような認可保育所を積極的に作る必要があるでは。〔第15回・杉山委員〕</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>○ 認可保育所は、利用者と保育所の間で、なかなか1対1の向かい合った会話が必ずしもできていないところがあると感じている。子どもにとってどのような保育が良いのか一緒に考えていきたいのに、今は仕組みとして必ずしもそうになっていない。意見を言っても、市区町村の決定だからということで、利用者と保育所の関係の中で完結しない。〔第12回・宮島委員〕</p> <p>○ 保育園は、選択のところに行政が入るので、声がなかなか届きづらい。利用者と保育所が乖離しては保育園が保育園たる機能というのがもっていないというか、そこがつながっていてこそというような部分もある。〔第16回・原参考人〕</p> <p>○ 保育の質について、行政や保育所だけが考えるのではなく、保護者を巻き込みながら考える、親の選ぶ目を尊重できるような仕組みもできたらよい。〔第16回・原参考人〕</p>
<p>○ すべての子育て家庭への支援の必要性</p>	<p>○ 専業主婦の方々の負担感・孤立感の大きさを見ると、これでは出産希望の実現は無理。〔第12回・庄司委員〕</p> <p>○ 第三者の人と遊んでくれる姿を見るだけでもうれしいと思う。それぐらい子育ては逼迫しており、純粋に誰かとつながっていることが感じられる場として地域子育て支援拠点事業は有意義。〔第16回・原参考人〕</p> <p>○ 就労支援としての保育所が潜在ニーズを満たしたとしても、なお半数近い女性が子育てに専念する状況。一時預かりも導入した親子育ちの場をつくる必要。全戸訪問事業から連続した地域の子育て支援が必要。虐待は孤独で密室化した家庭で多く起こっている。〔第13回・内海委員〕</p> <p>○ 専業主婦家庭も含め、地域の子育ての相談的な機能が非常に求められている。〔第12回・清原委員〕</p> <p>○ 少子化対策という視点からすると、もっと地域子育て支援事業や一時預かりのような⁵在宅子育て家庭に支援を入れる必要があり、バランスを欠いている。〔第16回・杉山委員〕</p>

<p>○ 地域の保育機能維持の必要性</p>	<p>○ 待機児童解消と、児童が急速に減少する地域での保育機能の維持・向上という両方の課題を、地域の実態の差を把握しながら考えていくことが必要。〔第12回・清原委員〕</p> <p>○ 少子化になると、仲間遊びが確保されず、大人の目が行き届きすぎ、子どもの育ちが貧弱・窮屈になってしまう。子ども自身の発達のために、子どもの数が必要。〔第12回・内海委員〕</p> <p>○ 地域の保育機能の維持が問題となる自治体が今後とも増えていくと感じる。〔第12回・山縣委員〕</p> <p>○ 現行制度のままでは、都市部と地方部に課題が二極化した状況に対応できない。運用上で解決できない制度的な課題をクリアにする必要。〔第12回・吉田委員〕(再掲)</p> <p>○ 都市部の問題と地方の問題を分けて議論した方がよい。〔第12回・大石委員〕</p> <p>○ 子どもの発達には、子ども同士の関わりが欠かせない。過疎の子どもが少なくなった地域にこそ保育所を残さなければならない。〔第15回・藤森参考人〕</p>
<p>○ 多額の公費投入を受け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>○ 財源問題は前面に出すべき重要なポイントであり、だからこそ、こうした仕組みの再検討が重要になっている。保育サービスを提供しているところへの財源の公正・公平な配分も重要。〔第12回・清原委員〕</p> <p>○ 財源の程度と政策のプライオリティ付けは相関関係にあるので、財源についての議論が必要。〔第12回・福島委員〕</p>

2 保育サービスの必要性の判断基準

<ul style="list-style-type: none"> ○ 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 ・ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 多様な働き方を前提とした保育サービスの提供を考えるべきであり、昼間に限定すべきでない。また、短時間就労者の必要度とフルタイム就労者の必要度は同じであるべき。〔第12回・佐藤委員〕 ○ 短時間の保育サービスも利用できるようにすべきだが、保育所以外の形態での提供も考慮されるべき。〔第12回・大石委員〕 ○ 短時間就労に対して対応することは当然。〔第12回・小島委員〕 ○ 今までの認可保育所は、朝から夕方まで、毎日来ることを前提にした保育を行ってきたが、やはり短時間就労者にも保育は必要。〔第12回・庄司委員〕（再掲） ○ <u>就労時間を目安にして保育を必要と判断するという転換によって、労働政策との連携が高まっている。財源の問題と企業の役割について絡んでくる問題。</u>〔第19回・駒村委員〕 ○ <u>単に託児的なものだけでなく、健やかな子どもの育ちを保障するという要素を入れて、保育の必要性を市町村が丁寧に見る。場合によっては、専門的なケアマネージャー的、ソーシャルワーカー的な人材が関与するということも必要。</u>〔第19回・吉田委員〕
--	---

7

<ul style="list-style-type: none"> ○ 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 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現在の基準はall or nothingに近く、保育所を利用できるかできないかという答えしかない。もっとこまめに考えるべき。〔第12回・山縣委員〕 ○ 一時保育を始めて分かったことは、これまでは保育を利用する人たちと利用しない人たちは、いわばオール・オア・ナッシングの関係になっており、フルに預けてフルに働くか、あるいは子育てに専念するかのどちらかの型しか選べないが、その中間には非定型的に保育を必要とする人たちが潜在的に多数いるということ。〔第16回・遠山参考人〕 ○ 多様な働き方を前提とした保育サービスの提供を考えるべきであり、昼間に限定すべきでない。また、短時間就労者の必要度とフルタイム就労者の必要度は同じであるべき。〔第12回・佐藤委員〕(再掲) ○ 就労時間を最優先した判断基準でよいのか。〔第12回・小島委員〕 ○ 自治体の立場からは、短時間就労者であっても、求職者にも、必要な方にはサービス提供したい思いだが、実際に定員の制約がある中で、どのような優先順位を付けていくか。そのときの重み付けの基準は何なのか整理が必要。私立の保育所からは公共性をもって自治体が引き続き判断して欲しいという声があるように、難しい問題。〔第12回・清原委員〕 ○ サービスの必要性の判断は、具体的な入所の判断とは分けて、必要性があるかないかで判断されるべき。必要性がある人の中でどの人を優先させるべきかは別の基準としなければニーズが潜在化してしまう。〔第12回・佐藤委員〕
--	---

8

<p>○ 同居親族要件のあり方</p>	<p>○ 近年、出産年齢が上がり、親(祖父母)世代が乳幼児を育てるのは無理な場合もある。また、親(祖父母)のライフスタイルを自分が子どもを産んだということで左右するのではなく、三世同居なら、保育の必要性を認められないというのは、もはや時代と違う。また、三世同居の良さが見直されている中、三世同居だと保育が必要と認められないのでは、三世同居を思いとどまる人も出てくる。自治体における優先順位の判断で考慮されることはあるかもしれないが、まず絶対的要件から外すべき。〔第19回・宮島委員〕</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>○ 専業主婦の方々の負担感・孤立感の大きさを見ると、これでは出産希望の実現は無理。〔第12回・庄司委員〕（再掲）</p> <p>○ 専業主婦に対する保育サービスの保障も今後考えていく必要がある。（第12回・小島委員）</p> <p>○ 就労支援としての保育所が潜在ニーズを満たしたとしても、なお半数近い女性が子育てに専念する状況。一時預かりも導入した親子育ちの場をつくる必要。全戸訪問事業から連続した地域の子育て支援が必要。虐待は孤独で密室化した家庭で多く起きている。〔第13回・内海委員〕（再掲）</p> <p>○ 専業主婦家庭も含め、地域の子育ての相談的な機能が非常に求められている。〔第12回・清原委員〕（再掲）</p> <p>○ 地方の場合、定員の余裕があれば、私的契約児として入所しているケースがあるが、何らかの必要性を感じて入所しているのに、公的にはノータッチとなっている。〔第12回・吉田委員〕</p>

9

<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 (続き)</p>	<p>○ 小さいうちは自分の手で育てたいが家に閉じこもりたくはない親が、一時保育を経験し、保育の場が決して子どもに対してマイナスではなくむしろプラスだということがわかっていき、そして仕事と子育ての両立の道に踏み出していくという意義もある これまでのようにオール・オア・ナッシングではない生き方を保障するような、中間的な保育ニーズに応える場が重要。〔第16回・遠山参考人〕</p>
---	---

10

<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>○ 同じ自治体であっても、今日と明日で「保育に欠ける」旨の判断基準が変わってしまう事例もある。〔第12回・吉田委員〕</p> <p>○ 最低限保障すべき範囲と、自治体に合わせた独自の判断基準の問題をどのように成立させていくかが課題。〔第12回・小島委員〕</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)</p>	<p>○ どのような利用方式をとった場合でも、優先度の判断と、優先度の高い子どもから優先的に受け入れがなされる仕組み、例えば直接契約とする場合には応諾義務のような仕組みが必要。〔第12回・第13回・小島委員〕</p> <p>○ 市町村にサービス提供基盤の整備責任をきちんと課すことが必要。後は、仮に直接契約であっても、応答の責任があれば問題ないのではないか。〔第13回・山縣委員〕</p> <p>○ 事業者の応諾義務は医療も介護もかかっており、当然に必要。〔第13回・小島委員〕</p> <p>○ 従来、市町村が保護者と保育所の間に行ったことのメリットとして、母子家庭・父子家庭、虐待ケースや障害児について、市町村が支援のネットワークを形成しており、各機関が連携して保育サービスへつなげてきた。契約関係の新たな形を考える際も、こうした支援のネットワークに必ずつながることが重要。〔第13回・清原委員〕</p> <p>○ 保護者が十分に判断ができない場合に、介護保険のケアマネジメントのような意思決定を補佐する仕組みが必要。〔第12回・第13回山縣委員〕</p> <p>○ コーディネーターのような人がいて、子どもを見て、親と話し合いながら、認定、利用申込みとつなげていく等、利用しやすい流れができると有り難い。〔第13回・杉山委員〕</p> <p>○ 保育は最終受益者である子どもと、選択者である親が一致しないが、第三者的立場でコーディネートやアドバイスができる役割を、市町村が設置するような仕組みが必要。〔第13回・駒村委員〕</p> <p>○ いろいろな問題を調整したり、コーディネートをするファミリーソーシャルワーカー的な存在が必要。〔第13回・吉田委員〕</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らない仕組み)</p> <p>(続き)</p>	<p>○ 現行の民法などの大原則は、子どもの利益は基本的に親権者や後見人が考えることになっている。その上で、子どもの利益と親の利益が一致しないも出てくるので、そこは何らかの形で子どもの利益を守る仕組みが必要。〔第13回・岩村委員〕</p> <p>○ 保育が必要であるのに親が契約する意思がない場合は、応諾義務は機能しない。社会的養護なのか保育の措置なのか、制度設計を考える必要。〔第13回・岩村委員〕</p> <p>○ 保育が必要であるのに利用の申込み自体をしない親に対しては、現行制度では、社会的養護と、保育の勧奨の2つの仕組みがあり、次々に新たな制度を設けるより、これらの仕組みを有効に機能させることではないか。〔第13回・山縣委員〕</p> <p>○ 直接契約を考えた場合には、利用手続について公正な審査を保障する仕組みが重要な課題。〔第13回・清原委員〕</p> <p>○ 必要性の高さについては、発達障害を含めた障害児に対する視点も明確に入れておく必要があるのではないか。〔第13回・清原委員〕</p>
--	--

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>○ 判例上も、保育の実施義務の例外である「その他適切な保護」としての措置の選択については、市町村の広い裁量に委ねられており、認可保育所と同等のレベルのサービスの提供や、補助が求められているものではない。〔第13回・岩村委員〕</p> <p>○ 障害者自立支援法の例では、行政がサービスの必要量を個別的に判断し、その判定があれば、自分の選んだ事業者からサービスを受けられ、市町村から給付が支払われるというメカニズムになっている。契約だけで自由に利用ということになるとコントロールが効かないので誰に受給権があるか行政による判定があることがポイントの一つ。〔第13回・岩村委員〕</p> <p>○ 地域ごとに保育サービスが違ったとしても基本的に全員にサービス提供するというのが、一つの公平性。〔第12回・佐藤委員〕</p> <p>○ 保育実施義務の例外規定の問題は、行き着く先は量の問題、財源の問題があるが、やはり考えていかなければならない。〔第12回・小島委員〕</p> <p>○ 待機児童が存在する、又は、潜在的な待機児童が見込まれる市町村においては、保育の実施義務に例外を認めるべきでない。〔第14回・吉田委員〕</p> <p>○ 必ずしも契約方式ではなく、供給量が足りない中で、どうやって質を担保して量を増やすか、受給権をどう保障し、市町村が果たすべき責任は何かを御議論いただいた。〔第13回・大日向部会長〕</p> <p>○ スウェーデンでは、保護者の希望があれば保育を用意することを市町村の義務とし、待機児童が大幅に減ったと聞いている。〔第13回・内海委員〕</p> <p>○ まず受給権をきちんと発生させ、現在抑制的になっているところを掘り起こしていく。一方で、本当に保育が必要な子どもや家庭の利用確保や、保育事業者の安定的経営も大事であり、公的関与が非常に重要。契約は、利用者と保育事業者が向き合う取り決めと理解。〔第19回・大日向部会長〕</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らない仕組み)(再掲)</p>	<p>(前ページに同じ)</p>
<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</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 待機児童は現に認可保育所に申込んで待っている人。最初から申込むことを諦めてしまっている人たちがたくさんいる。他の社会保障制度に比べニーズが潜在化している。〔第12回・宮島委員〕(再掲) ○ 待機児童を発生させないために、入所申込み時点で、いわば窓口規制をしてしまう例が少ない。現在の仕組みは、保育が必要な場合も、ワンストップで断りができてしまうリスクがある。〔第12回・吉田委員〕 ○ 保育所に実際入れるかどうかとは別に、まずは、保育の必要がある子どもであるということ、きちんと見る制度にするべきである。〔第12回・宮島委員〕 ○ 利用者が市町村に対する認定の手续と、保育所への利用申込みの二段階の手续が必要となるとしても、やはり認定により受給権が発生するということはとても大事。〔第13回・杉山委員〕 ○ 介護保険や障害者の給付は、サービスの必要性・必要量の判断が独立して行われ、それに基づいて受給権が発生し、サービス提供基盤の整備責任も明確にされているが、行政としてのサービス整備責任の明確化という面で保育においても必要。〔第12回・小島委員〕 ○ サービスの必要性の判断は、具体的な入所の判断とは分けて、必要性があるかないかで判断されるべき。必要性がある人の中でどの人を優先させるべきかは別の基準としなければ潜在化してしまう。〔第12回・佐藤委員〕(再掲) ○ 市町村と利用者との間に、利用認定、要保育認定のようなものが置かれ、その利用権を基に、保育所と利用者で、こういうサービスを受け、かかる費用はいくらという契約をし、事業者には必要なサービスを提供する責任が課せられる、といった関係ではないか。その上で、不服申立てや第三者評価の仕組みで全体のバランスを担保する。〔第13回・山縣委員〕

<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(続き)</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ サービスの必要性の判断に際して、当該市町村の保育サービスの供給状況を考慮に入れられる仕組みとしてしまったら、現行制度と変わらなくなってしまふ。〔第13回・岩村委員〕 ○ 保育サービスの供給者を拡大すると、現行のようなサービスの必要性だけでなく、受入保育所を行政が決定する仕組みは、事務量の増大のため、コスト増と非効率化をもたらす。〔第14回・岩村委員〕
<p>○ サービス提供基盤の整備責任の明確化</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 家庭的保育なども含め保育サービスの範囲は少し緩やかで良いが、サービスの整備責任と、要件を満たす人に対応する責任を、法律に明示すべき。〔第13回・山縣委員〕 ○ 量が足りないときに、市町村に保育所をどんどんつくる責任があるのか。それはあまり現実的でないとなると、むしろ、一定の基準をかけて、多様な主体の参入を促すという形がある。介護保険などは、市町村が直接つくるという形ではなく、整備計画を立て、それに従って努力させる行政手法。〔第13回・岩村委員〕
<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>	<ul style="list-style-type: none"> ○ サービスの質の確保の観点からは、一定の基準をクリアした事業者を指定し、その中で選択することは当然必要。医療も介護もまさにそういう仕組みになっている。〔第13回・小島委員〕 ○ 事業者と利用者との間の契約方式になると、需要を掘り起こし、供給が足りなくなるおそれがあるので、様々なサービスについて、質の確保との関係でどこで基準を設定するのが一番のポイント。〔第13回・岩村委員〕 ○ 基準により、保育サービスを直接受ける子ども達の視点をいかに担保できるかということが重要。〔第13回・清原委員〕

<p>○ 保育所と利用者の当事者間でサービスの向上等に取組むことを促す仕組み</p>	<p>○ 認可保育所は、利用者と保育所の間で、なかなか1対1の向かい合った会話が必ずしもできていないところがあると感じている。子どもにとってどのような保育が良いのか一緒に考えていきたいのに、今は仕組みとして必ずしもそうになっていない。意見を言っても、市区町村の決定だからということで、利用者と保育所の関係の中で完結しない。〔第12回・宮島委員〕(再掲)</p> <p>○ 質を考える上では、ソフト面の親の満足感や、園と一緒に子どものことを考えられるかといったことも考慮すべき。〔第12回・宮島委員〕</p> <p>○ 利用者のニーズに応じた利用を保障する仕組みの構築が急がれる。そのため、利用者と事業者が直接契約を結び、事業者側がニーズに即した良質なサービスを追求できる体制が必要。〔第13回・今井参考人〕</p> <p>○ 必要な供給量の保障の下では、サービスを提供者と利用者が向かい合うのがごく普通のことであり、セーフティーネットの整備や行政が必要な関与をするという制度設計が普通。〔第13回・吉田委員〕</p> <p>○ 保育所と利用者間に市町村が入ることにより、当事者意識が削がれるという点は、市町村関係者としてはやや不適切と考えるが、市町村が質の高いサービスのために一定の役割を果たす必要がある。〔第13回・清原委員〕</p> <p>○ 利用者と保育所間に、契約関係を発生させることが必要ではないかと思うが、そのことで、市町村と保育所、市町村と利用者間の関係について、中身が変わることがあっても、関係が消えるというようなことではないのではないか。〔第13回・山縣委員〕</p> <p>○ 必ずしも契約方式ではなく、供給量が足りない中で、どうやって質を担保して量を増やすか、受給権をどう保障し、市町村が果たすべき責任は何かを御議論いただいた。〔第13回・大日向部会長〕(再掲)</p>
--	--

17

<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>○ 選択が可能なのかという状況の中、親たちにそれを100%投げたときに、家庭自体が孤立してしまうのではないかとこの危惧がある。 選択が可能となったときには、選ぶための情報提供や相談支援、その後の苦情処理の仕組み等の、間接的な支援をどのように確立するか。中間をつなぐケアマネジメントのような体制が必要ではないか。〔第16回・原参考人〕</p> <p>○ コーディネーターのような人がいて、子どもを見て、親と話し合いながら、認定、利用申込みとつなげていく等、利用しやすい流れができると有り難い。〔第13回・杉山委員〕(再掲)</p> <p>○ 保育は最終受益者である子どもと、選択者である親が一致しないが、第三者的立場でコーディネートやアドバイスができる役割を、市町村が設置するような仕組みが必要。〔第13回・駒村委員〕(再掲)</p> <p>○ いろいろな問題を調整したり、コーディネートをするファミリーソーシャルワーカー的な存在が必要。〔第13回・吉田委員〕(再掲)</p> <p>○ 認証保育所の場合、入所の可否がスピーディーにわかり、また働き方の変化に応じて柔軟に利用形態を変えられる。〔第13回・吉田委員〕</p> <p>○ 利用者の手続負担については、利用者の選択権とどちらに重点を置いて考えるかの問題。〔第13回・小島委員〕</p>
----------------------------------	--

18

<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>○ 従来、公定価格により、価格の信頼性、安定性、公正さといったものが担保されてきた。しかし、自由価格となった場合、良さもあるかもしれないが、質ではなく需給関係で価格が上昇傾向になってしまうのではない。 また、現行制度では、所得に応じた配慮がなされているが、自由価格となれば、多様な価格帯が生じ、選択範囲が広がるメリットがある一方、大変不安定な状況が生じるのではないか。価格については保護者は敏感。〔第13回・清原委員〕</p> <p>○ 公定価格の範囲が全部にかかるのか、オプションにはかからないのかについても、いずれ考える必要がある。〔第13回・駒村委員〕</p> <p>○ 付加価値的に提供するサービスについては、事業者の裁量で決められる仕組みで良いのではないか。そうすることにより、より良いサービス提供ができる。〔第18回・中村参考人〕</p> <p>○ 価格については、定型的保育サービスをどう捉えるかによって変わってくる。 基本的に公定価格が必要と思うが、もう少しきめ細かな議論が必要。〔第13回・吉田委員〕</p> <p>○ 認証保育所の利用者で認可保育所に入りたい人の多くは、契約方式などではなく、保育料の問題。利用料の水準は大事な問題。〔第13回・吉田委員〕</p>
<p>○ 給付費の支払い方式</p>	<p>○ 介護保険のように、認定により、これだけのサービスが使えるとした上で、その人を受け入れた事業所の方にお金を付けるというやり方が公平。〔第19回・佐藤委員〕</p> <p>○ 公的な支援、本人負担を併せて、公平性を確保する必要。〔第19回・佐藤委員〕</p> <p>○ 日払い・実績払いのような形は、安定的保育が担保されない。その辺りを十分配慮した方式にすべき。〔第19回・吉田委員〕</p>

19

<p>○ 利用者負担の徴収方法</p>	<p>○ 利用料を事業者が徴収する方法だと、滞納がちな利用者をどうしても避ける傾向が出てきて、それで子供が排除されるのは避けるべき。〔第19回・山形委員〕</p> <p>○ 利用者負担が利用者と提供者が向き合うきっかけになる可能性もある。しかし、排除が起こるならそこは問題。〔第19回・駒村委員〕</p> <p>○ 利用者の方が、利用料を事業者側に払うのが自然。 問題は2つあり、一つは、事業者側が支払ってくれそうにないということで敬遠することは、介護保険でも、法制上、契約締結拒否の正当な理由にはならず、行政の監督がきちんとやる問題。もう一つは、払えない人をどうするかで、利用料の所得に応じた減免をきちんと入れることで、ある程度解決できていくと考えられる。〔第19回・岩村委員〕</p> <p>○ 受給権を発生させて契約ということであれば、利用者が保育所に支払うのが当然。ただし、事情があれば、市町村がそこに積極的に関わる余地を残せば良いのではないか。〔第19回・吉田委員〕</p> <p>○ 払えるのに払わない人は、契約締結拒否できるという点がある。払える人と、払えない人を分けて議論する必要。〔第19回・岩村委員〕</p> <p>○ 払えるのに払わない人について、督促して払わなければ後は公費を投入して補填するというのであれば、保育所が徴収することでそんなに問題はないと思う。そういう仕組みを作っていないと、事業者として厳しい経営になる。〔第19回・山縣委員〕</p> <p>○ 払えるのに払わない人の中には、ネグレクト傾向の保護者がいることがあり、行政として強制徴収できたとしても、強制徴収すれば退所につながりかねない。保育サービスの対象である子どもをどうするかという現場の悩みがある。〔第19回・大堀参考人〕</p>
---------------------	---

20

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"> ○ 介護保険でも障害者自立支援法でも、事業運営基準があり、その基準を満たした事業者には指定がなされ、利用者は指定事業者の中から選べる仕組みになっている。〔第13回・岩村委員〕 ○ 認可の仕組みについて都道府県が大きな裁量権を持つという説明がなされたが、三重県においては、市町村の意見を無視して県の裁量で認可を拒むといったことは全くない。都道府県が関わらない形で市町村がやるという方法もあるのではないか。〔第18回・野呂委員〕 ○ 待機児童がいる、又は、潜在的な待機児童が見込まれる地域では、一定の要件を満たした施設から申請があった場合、特段の事情がない限り、認可すべき。〔第14回・吉田委員〕 ○ 自治体によっては、最低基準だけでなく、設置主体が社会福祉法人であるかどうか大きく影響する。〔第14回・吉田委員〕 ○ 多様な事業者が参入し、柔軟なサービス提供を行える仕組みをつくるのが非常に重要な課題。〔第14回・今井参考人〕 ○ 保育サービスの量的拡大を測るためには、まず基準を満たす施設については速やかに給付対象とすることが必要。〔第15回・中村参考人〕 ○ 最低基準を満たしたところは認可し、支援していくことが必要。早急に是正する必要がある。〔第15回・小島委員〕
<ul style="list-style-type: none"> ○ 多様な提供主体の参入に際しての地域の保育機能維持のための視点 	21

<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"> ○ 事業者の法人種別に応じて差を設ける積極的理由が見いだせないのではないかと。特に、施設整備費用については大きな負担要素。減価償却の反映等の配慮が必要。〔第14回・今井参考人〕 ○ 多様な事業者の参入を促進するためには、初期投資費用の負担軽減が必要。〔第18回・中村参考人〕 ○ 株式会社やNPO法人に対して初期投資費用の補助がない点については、公平な事業参入という意味で見直しが必要。〔第14回・杉山委員〕
<ul style="list-style-type: none"> ○ 運営費の用途範囲制限、会計基準の適用に係る課題 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保育所運営費の用途範囲制限についても、新規保育所設置や、保育所の土地建物の賃借料への充当制限、社会福祉法人会計の問題は検討する必要があると思うが、配当への充当については、懸念がある。〔第14回・杉山委員〕 ○ 多様な事業者の参入を促進するためには、運営費の用途の柔軟性を高めることが必要。〔第18回・中村参考人〕 ○ 保育所設置にはかなりの資金が必要であり、資金調達を行うに当たり、株式会社の場合には、出資者に対する適正な配当で応じなければならない。この点について配慮が必要。〔第18回・中村参考人〕
<ul style="list-style-type: none"> ○ 多様な提供主体の参入や量の抜本的拡充に際しての「質」の担保・指導監督 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 多様な主体の参入の上では、参入のときの質の担保と、その後の監督が非常に重要。主体によって参入させないということだけでなく、きちんと見ていくことが大事。 情報公開も必要。現在は、認可されなかった場合も、保育所側が何故なのか理解できていなかったり、保護者も、認可されたところと、そうでないところの違いを十分理解できなかったりするが、事業者も利用者も、皆が理解できることが重要。〔第19回・宮島委員〕 ○ 多様な主体の参入の上では、施設長や、保育にリーダーシップを持つ人材は、一層大事になってくる。施設長のための資格など、今後の課題。〔第19回・庄司委員〕

5 保育サービスの質(1)

<p>○ 保育内容や保育環境等についての科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みの構築</p>	<p>○ 予算をつけて、長期的に子どもの育ちを考えていく仕組みを作らなければならない。〔第15回・山縣委員〕</p> <p>○ NICHD(アメリカの国立小児保健・人間発達研究所)のような研究をするには、膨大なお金がかかる。もう少しお金をかけてちゃんと検討しないとイケない。〔第15回・小林参考人〕</p> <p>○ 建物や空間といったハード面の子どもへの影響の研究についても、日本は甘い。〔第15回・藤森参考人〕</p>
<p>○ 最低限の保育の質を保障しつつ、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫等が発揮しやすい最低基準のあり方</p>	<p>○ 地域によって異なる基準を設定するのではなく、ナショナルミニマムとしての最低基準を適用すべき。〔第14回・吉田委員〕</p> <p>○ 最低基準は国の基準として必要。自治体毎となると、基準が違うものに国が支援することになり、地域によって、低い水準でも国の支援が入ったり、高い水準でも入らなかったりする矛盾、問題点が出てくる。最低基準を据えた上で、各自治体がどう創意工夫するか。〔第15回・小島委員〕</p> <p><u>○ 量的拡大や、柔軟なサービス提供、保護者の利便のために、保育の質を犠牲にしてはならない。最低基準は改善することはあっても、下げるべきではない。〔第19回・篠原委員〕</u></p> <p>○ すべての子どもに一定水準の保育を保障することが最も重要であり、その中で、国と地方公共団体の役割を議論すべき。〔第18回・野呂委員〕</p> <p>○ 保育所の設置運営の環境は、地域間で大きく異なる。実施主体である市町村が地域の実情に応じて実施できるよう、基準設定を市町村に委ねるべき。その際、子どもの最善の利益を図る、子どもの視点に立ったより良い保育の実現を目指し、質が低下しないよう、保育関係者の理解を得て進めていくことが大事。〔第18回・野呂委員〕</p> <p>○ 認可外保育所にはいろいろな種類があるので、地域の実情を踏まえ、認可基準について柔軟性を持たせるべき。〔第15回・中村参考人〕</p>

<p>○ 最低限の保育の質を保障しつつ、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫等が発揮しやすい最低基準のあり方(続き)</p>	<p>○ 現行の最低基準、特に施設設備関係については、科学的・実証的な調査・研究の成果を踏まえて見直しを行うべき。〔第14回・吉田委員〕</p> <p>○ 0歳児・1歳児は、園庭がなくてもできるというのはあると思う。〔第14回・清原委員〕</p> <p>○ 最近、良くわかっている保護者は、乳児の間は園庭がなくても家庭的な雰囲気、3歳になったら公立保育園へという方も増えてきている。〔第16回・原参考人〕</p> <p>○ ある認証保育所で、安全・清潔・保育士数がきちんと確保されているが、面積が非常に狭いところがあった。子どもは自立し、知識も十分で、保護者は高く評価するかもしれない。しかしながら、次世代を担う子どもたちに今求められる学力は何かというと、コミュニケーション能力、問題解決能力であり、こうした力は、子ども集団が培っていく。子ども自ら環境に働きかけ、環境との相互作用により、子どもは発達していく。にもかかわらず、主体的な活動を促すことは限られた空間ではできず、子ども同士の関わりも少なくなる。自ら環境に働きかけるには、やはりある広さが必要。〔第15回・藤森参考人〕</p> <p>○ 家には、トイレがあって、向こうに台所があってと、いろいろな生活の空間がある。一方、認証保育所は保育室の一部屋しか空間がなかったりする。最低基準としては、保育室の広さと園庭しか基準がないが、全体の生活の空間があるかどうかという点もある。〔第15回・藤森参考人〕</p>
<p>○ 保育所職員の配置基準のあり方</p>	<p>○ もっと子ども一人ひとりに手をかけられるような人の配置が望まれる。〔第15回・内海委員〕</p>

<p>○ 保育士の養成・研修のあり方</p>	<p>○ 保育サービスの供給量を増やすためには、担い手である保育士の確保は大変重要。今後ますます保育士の需要が高まると思われるが、既に首都圏を中心に、保育士不足のために保育サービスの提供が難しくなっているという声も聞く。多様な人材が保育に従事できるような仕組みが必要だ。</p> <p>例えば、認可外保育施設の勤務実績を評価して、試験を経て、保育士資格につなげるような仕組みを導入することも考えるべき。〔第18回・中村参考人〕</p> <p>○ 三鷹市においては、公立保育所の保育士に、キャリア・ビジョンの確立に向けた人事制度と専門研修受講システムを設け、また、公立保育園の研修に際しては全認可保育所、認証保育所、家庭福祉員の参加を受け入れている。〔第14回・清原委員〕</p> <p>○ 東京では、保育士の確保が非常に難しくなっており、サービス量を拡充していくためには、担い手である保育士の量・質の確保が大きな課題。〔第14回・吉岡参考人〕</p> <p>○ 資格や研修はとても大事だが、ミニマムであり、研修をすればサービスの質が上がるとは一概に言えない。やはり実務経験がメイン。</p> <p>勤続年数も、長く務めればサービスの質が上がるとは一概に言えない。経験を積むことでスキルが上がるような仕組みがあって初めて意味がある。</p> <p>研修を実務に生かすような仕組みをどう作るかということも議論が必要。〔第16回・佐藤委員〕</p> <p>○ ソーシャルワーク的なより専門性の高い保育・子育て支援を行う場合はさらにレベルの高い保育士資格を設けることも考えられる。〔第16回・杉山委員〕</p>
------------------------	---

25

<p>○ 保育士の労働条件の整備・改善</p>	<p>○ 離職率は質に関わる大事な点。保育士がくるくる変わると、子どもの心理的安定が妨げられるし、保育士にとっても安定して長期間きちんと子どもの発達を見てこそ、初めて良い保育ができる。保育の根幹に関わるところ。きちんと把握すべき。〔第14回・大日向部会長〕</p> <p>○ 保育士の職場環境がどのように変化したか、調べる必要がある。保育にこれが必要、あれが必要と、どんどんプラスしていくことには限界があるのではないか。保育士への負荷が高まり、現場ではそれができなくて疲弊している。実際の保育現場で実践できる保育士の育成が必要。</p> <p>保育士の特性と能力を最大限発揮するための職場のマネジメントも重要。</p> <p>保育所・保育士だけでは限界があり、地域のつながりの中で子どもを育てるために、保育所や保育士がどのような役割を果たせば良いのか、改めて検討する必要。〔第15回・杉山委員〕</p> <p>○ 市町村には、働く保育士の環境整備支援がますます求められる。〔第15回・清原委員〕</p>
<p>○ 都道府県の指導監督や第三者評価のあり方</p>	<p>○ 保育の質の維持・向上のためには、監査の強化徹底は外せない項目。〔第18回・大日向部会長〕</p> <p>○ 三鷹市においては、「保育のガイドライン」を策定し、市としての保育の基本的考え方、保育の質の最低ラインを示しており、認可保育所だけでなく、認証保育所等にも適用して、情報共有化と共通理解を恒常的に図っている。</p> <p>私立認可保育所・認証保育所に対し、公立保育所と同様に、第三者評価の受審に加え、保護者満足度調査の実施を勧奨している。</p> <p>公設民営保育所については、各園ごとに運営委員会を設置し、検証を行っている。検証評価の仕組みは、第三者評価を含め、非常に重要で、保育の質を語るときに不可欠な取組。〔第14回・清原委員〕</p> <p>○ 保育の機能に着目した新たな評価指標を開発し、認可・認可外を問わず、機能評価を行うべき。〔第14回・吉田委員〕</p>

26

<p>○ その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 少子化への対応は、持続可能な社会保障システムという観点ばかりでなく、現在の子どもの発達環境への影響という観点をきちんと入れておく必要がある。〔第13回・庄司委員〕 ○ 良質な保育が提供されなければ、女性は働くことを断念せざるを得ず、持続可能な社会保障システムそのものが堅牢なものとならない。〔第13回・大日向部長〕 ○ 子どもの健全な発達保障のために、どのような保育サービスが望ましいかという視点は共通認識。「質」というポイントに、保育サービスを直接受ける子どもたちの視点をいかに担保できるかが重要。〔第13回・第15回清原委員〕 ○ 一定の質に裏打ちされた保育サービスの量を確保することが必要。〔第15回・中村参考人〕 ○ 質の定義・構成要素が明確になっていない。親の利用満足度と引き換えに、子どもの育ちが劣化すれば質が上がったとは言えない。議論の中で質は注意深く扱わないと、空中戦になってしまう。〔第15回・駒村委員〕 ○ NICHHD(アメリカの国立小児保健・人間発達研究所)の大規模な長期縦断研究では、母親による保育の価値が絶対的ではないという点が示された。子どもの育ちへの影響は、どちらかという保育よりも家庭の方が強い。〔第15回・小林参考人〕 ○ 家庭環境によって、将来の成長発達に影響があるとすると、家庭環境の違いを超えて、すべての子どもが健やかに成長するためには、質の高い幼児教育や保育が必要。〔第15回・吉田委員〕 ○ NICHHD(アメリカの国立小児保健・人間発達研究所)の大規模な長期縦断研究では、保育の質を、ポジティブな養育という概念で定義している。具体的要素として、保育者がポジティブな態度を示す、身体接触をする、子どもの発生や発話に応答する、子どもに質問する等々の要素を示している。 こうした保育の質には、大人と子どもの人数比率、クラス規模、保育者の学歴、専門教育歴が高いほど、良質となるとされている。〔第15回・小林参考人〕 <p style="text-align: right;">27</p>
--------------	---

<p>○ その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 子どもの発達を保障する環境は非常に複合的で、家庭的要因もちろんあるが、保育をいかに子どもの最善の利益と発達を保障できる環境とできるか。〔第15回・大日向部長〕 ○ 親にとってのサービスの質は、夜間保育や休日保育の有無、通勤の利便性など、消費者の観点から評価しやすいが、子どもにとってのサービスの質をどう測るかは難しい問題。質が子どもの成長に影響することは想像に難くないが、評価に要するタイムスパンが長い。このため、質の悪い保育の危険性を親や社会が十分認識していない場合、近視眼的な行動をとる場合は、質への需要は過小になる。〔第14回・大石委員〕 ○ アメリカの研究によると、親は保育の質を高め評価しがちである。つまり質の高い保育のために親がお金を払おうとしないことを意味しており、その傾向は低所得世帯ほど強いとみられる。〔第14回・大石委員〕 ○ 子どもの育ちは、保育だけでなく家庭要因に強く影響を受けることに改めて着目すると、かなり多くの親は、子どもの幸せを考え、一緒に成長したいと思っているのであり、親が子どもと余裕をもって接することができる環境を整えるためにも、親の希望に配慮することを、わがままと考えないで欲しいと思う。〔第15回・宮島委員〕 ○ この20年間位で、少子化や、親の就労形態の変化、地域環境の変化によって、子育て・子育ての環境にどのような変化が起きたのか、調べる必要がある。〔第15回・杉山委員〕 ○ 「質」か「量」かという議論については、「質」を下げずに価格を上げるという方法もあるが、そうすると、一部の人は働かないという選択をするかもしれない。「質」を下げると、子どもの発達上マイナスになるかもしれない。プラス・マイナスをしっかりと考えていく必要がある。〔第12回・大石委員〕 ○ 保育の質について、行政や保育所だけが考えるのではなく、保護者を巻き込みながら考える、親の選ぶ目を尊重できるような仕組みもできたらよい。〔第16回・原参考人〕(再掲) <p style="text-align: right;">28</p>
--------------	---