

**第6回社会保障審議会少子化対策特別部会
保育第一専門委員会**

1 日時 平成21年11月16日(月) 9:45～11:45

2 場所 経済産業省別館 1012会議室(10階)

3 議題 新たな次世代育成支援のための保育制度について 等

4 配付資料

資料1 第1回(8/5)～第5回(11/6)における委員等から出された主な議論

参考資料1 佐久間委員提出資料

参考資料2 佐藤委員提出資料

参考資料3 椋野委員提出資料

社会保障審議会少子化対策特別部会保育第一専門委員会

第1回(8/5)～第5回(11/6)における委員等から出された主な議論

(目次)

1 保育対象範囲について

○ 保育対象範囲を検討する基本的な考え方	4
○ 具体的な保育対象範囲	4
○ 保護者の就労を要件とする場合について	5

2 保育利用までの具体的な流れについて

① 利用者が市町村に認定の申請	6
② 市町村が認定	7
③ 利用者が保育所等に申込み	
③ -1 利用保育所等が決まる時期	7
③ -2 需要が供給を上回っている場合の市町村の認定	8
③ -3 供給が需要を上回っている場合の市町村の認定	8
③ -4 休日・早朝・夜間就労等である場合の利用支援	9
③ -5 希望する保育サービスの利用開始までの間の保育保障	9
④ 保育所等が受入れについて決定(選考)	9
⑤ 利用者と保育所等との公的保育契約	10

3 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の具体的な仕組み 11
- 虐待事例の子ども 12
- 母子家庭及び父子家庭の子ども 13
- 市町村が個別に判断する類型 13
- 優先的に利用確保されない子どもの保育利用に対する「何らかの順位付け」について 13

4 利用保障の範囲について

- 3歳未満の子どもの場合 14
- 3歳以上の子どもの場合 16

5 その他の受入れ決定（選考）における論点について

- 弟妹の育児取得に際しての兄姉の取扱い 17
- 障害児について 17

6 保育に関する費用保障（給付）の仕組みについて

- 利用者に対する費用保障（給付） 18
- 保育所等による法定代理受領 20
- 保育料の納付 21

7 利用者負担のあり方について

○ 利用者負担のあり方	2 2
○ 標準的な利用保障の範囲の区分に応じた利用者負担のあり方	2 3
○ 標準的な利用保障の範囲を超えて保育サービスを利用する場合の利用者負担のあり方	2 4
○ 多様なサービスメニューに応じた利用者負担のあり方	2 5

8 保育の質の向上について

○ 保育の質を支える要素	2 5
○ 面積基準	2 6
○ 職員配置基準	2 7
○ 地方分権	2 7
○ 多様な保育サービスにおける最低基準	2 9
○ 保育内容	2 9
○ 保育士の位置付け	3 0
○ 保育士の量・質の確保、計画的な養成	3 0
○ 指導監督	3 3
○ 評価等	3 3
○ 家庭、地域、小学校等との連携による評価のあり方	3 4
○ 情報公表	3 4

1 保育対象範囲について

項目	論点及び意見
○ 保育対象範囲を検討する基本的な考え方	<p>◆ 子どもの健やかな育ちを社会全体で支援する観点から、保育ニーズ（一時預かりニーズを含む）について、すべての子どもを念頭に置いた保障の在り方を考える必要。</p> <p>○ 育児休業、両立支援としての保育の保障、幼児教育の保障といったように、子どもの発達段階に応じて、どのような社会的支援が必要なのか、仕分けする必要がある。</p> <p>○ 国が、子どもの保育利用の保障（権利）の対象範囲と判断基準を設定し、市町村にその責任のもとに保育を提供する義務を課すことが必要である。</p> <p>○ すべての必要とする子どもに保育を保障する公的保育という観点から、（現行制度で認められている）自由契約児のような例外規定はなくすべき。</p> <p>◆ 短時間勤務の者の増加、夜間・休日等働き方の多様化などの中、ライフステージを通じた安心した子育てといった観点から、深化・多様化する保育需要に対応した柔軟な保育の保障が必要。</p> <p>◆ フルの通常保育の利用か、限定されたサービス量の一時預かりを除いてはサービス保障のない現状を見直し、必要性に応じたサービスの利用が可能となるようにしていく必要。</p> <p>○ どの市町村でも概ね現行の制度であると、4時間以上働いている方を保育の欠ける要件としているが、新たな制度においても一定の線引き、基準を決めないと、市町村の窓口での課題があるのではないか。</p>
○ 具体的な保育対象範囲	<p>◆ 多様な就労形態に応じた保育ニーズに対応するため、「昼間労働」「常態」という要件は不要ではないか。</p> <p>○ 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子育て支援を社会全体として推進することが必要。</p> <p>◆ 専業主婦家庭など不定期・一時的利用の場合、一時預かりとして保障。</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 一時預かりは、保護者の視点から言えば一時預かりになるが、子どもの発達保障という視点から言えば、基本保育。 ○ すべての子どもに一定時間の保育を保障するという視点で考えていくと、専業主婦家庭だけでなく、病棟保育や超重症児、難病の子どもたちなどに対する訪問保育もこの制度の中で保障していく視点が必要。
<p>○ 保護者の就労を要件とする場合について</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 認可保育所の開所日数、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ことで、「休日」「早朝・夜間」などのニーズには対応しやすい仕組みとする。 ○ 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。 ◆ 今後需要の大幅な拡充が見込まれる短時間勤務等の場合については、現行制度でも特定保育・一時保育の給付メニューも活用しながら、認可保育所による受入れで可能な限り対応。現行では対応しきれていないニーズについても、利用者の意向を踏まえながら、認可保育所における対応を拡大するとともに、多様な給付メニュー（受け皿）を制度的に考える必要。 ○ 短時間勤務の増加や多様な働き方への保育保障としては、今の特定保育はどちらかというと中途半端な格好のため、通常保育と一時預かりを充実させていくべき。 ○ 短時間就労者や求職者の需要を、保育所保育や一時保育などで受入れることが可能なように、質の確保された量的整備と体制強化を財源確保のもとに市町村に課し実現させるべき。 ◆ 「求職中」「就学」について、育児が一段落した後の円滑な再就職など、安心して求職活動ができるよう、保育の保障をしていく必要。その際、保育の実施期間等の具体的仕組みを検討していく必要。 ○ 就労支援策の中に保育サービスの提供も組み入れていくという視点からも制度を検討していくべき。 ◆ 在宅就労、自営業、農林水産業等の多様な働き方についても、ニーズに応じた保育保障の仕組みを考える必要。

2 保育利用までの具体的な流れについて

項目	論点及び意見
<p>① 利用者が市町村に認定の申請</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 市町村は、利用者に対し、 <ul style="list-style-type: none"> i) 保育の仕組み及び地域における保育所等の状況（保育所等の基本情報、対応できるサービスメニュー等）等を分かりやすく情報提供 ii) 利用者のニーズに応じ、認定申請や保育所等の申込みに関する相談支援 ○ 保育所保育を利用できなかった場合、急な休日出勤、夜までの残業などの場合に、相談できるコーディネート機能が必要ではないか。市町村職員ができない場合は、委託のような形で市町村が責任を持ち、民間の資源を活用できる仕組みが必要。 ○ 「利用者が市町村に認定の申請」を行う場合、空き状況や入所の優先性や選考のルール、契約書のひな形、保育サービス利用までの代替・補完サービスの内容などを分かりやすく提供するワンストップ・サービスを行う必要。また、利用者からの相談に適切に応じられるよう、ファミリー・ソーシャル・ワーカーの役割を果たせる専門スタッフの配置も必要。 ○ これだけ大掛かりなサービスを提供し、虐待対応の端緒にもなるので、コーディネート機能は強化してほしい。 ○ 子どもの視点に立ったコーディネート機能が必要。 ○ コーディネーターにはアセスメントの専門知識と、地域内の保育資源・サービスの情報および判断するための権限をもたせること。 ○ 選考に漏れた場合の苦情解決なり、申し立てができるような機関の設置が必要。 ○ 市町村等は、保護者側の情報不足等に適切な相談支援を行うことが必要。 ○ 子ども施策についてもケア・マネジメントの手法を考えていくことが必要。 ○ 主体である子どもにとっての保育の必要性や、保護者の心身の状態、生活上の課題、就労等の条件から総合的に市町村が保育利用を判断する仕組みが必要。市町村単位に子育て支援コーディネーター等を配置し、妊娠期から相談できる体制と関係づくりを保育所等において担う仕組みが必要。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 今回の議論が将来ほぼ待機児童がないという姿を議論すると考えると、あまり過重な仕組みを作ることは慎重に判断すべき。 ○ 保育利用希望申請については、行政又は施設を通じ提出し、量的把握は市町村が行う。 ◆ 利用者が市町村に保育認定を申請するに際しては、例えば、就労時間や勤務時間等について事業主等が証明する書類を申請書に添付することにより、就労等の状況を確認。
<p>② 市町村が認定</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 「保育対象範囲」に基づいて、市町村が保育の必要性・量、優先性について認定。 ◆ 当該認定において同時に、保育料の負担区分（例えば、低所得者への配慮を行う場合に低所得者の区分に該当する旨の確認）も決定する必要。 ◆ 認定後、市町村は認定者の保育の実際の利用状況を把握（実際に保育の利用に至ったか、優先すべき子どもの利用が確保されているかを含む）し、待機児童に係る情報（各保育所等の定員充足状況等）の開示を行う。 ○ 公的保育を受ける「地位」は権利であるとともに義務でもあり、与えられた義務を子どものために行使しない場合の対応や返上等についての取り決めが必要。 ◆ 定期的な就労等の状況の確認、事情が変更となった場合の利用者側からの申出等の仕組みを考える必要。
<p>③ 利用者が保育所等に申込み</p> <p>③ -1. 利用保育所等が決まる時期</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 事前に保育が必要となることが予測できる場合の対応としては、保育所等を利用できることが就職や職場復帰の重要なポイントとなることから、できるだけ早期に利用保育所等が決まるようにすべきではないか。(例①4月入所の場合、②育休明けの場合) ○ 地元では、産前産後休暇・育児休業明けの予約制度は既に行っているが、予約が入ると、枠だけ取っておいて運営費が入らないという状況で現場はやっている。 ○ できるだけ早期に利用保育所が決まることが望ましい。ただし、必要性の高い利用者が急遽申し込んできた場合のために、定員とは別に受け入れ枠の確保が必要。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 産前産後休暇・育児休業明けの予約と、転入してすぐにフルタイムで働きたい者との優先度については議論がある。 ○ 保護者、子どもの双方の負担に配慮した手続きとするには、妊娠期の早期から申請登録制を導入すべき。 <p>◆ 同居親族の常時介護等により、随時保育が必要になる場合にも、その都度、保育の利用開始が可能となる必要がある。</p>
<p>③ -2 需要が供給が上回っている場合の市町村の認定</p>	<p>◆ (対応イメージ例1) 利用者が第一希望の保育所等に直接利用の申込みを行う際、申請書類に第二希望以降の保育所等も記載する仕組み(複数の第一希望保育所等に利用申込みを行うことは禁ずる)。</p> <p>(対応イメージ例2) 利用者が優先順位を付した複数の希望する保育所等を記載した申請書類を、市町村又は市町村が関与した連絡協議会に申し込む仕組み。 → 市町村(又は連絡協議会)は保育所等を例2の利用者に斡旋。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 保育利用までの具体的な流れでは、可能な限りワンストップの方が良い。ただし、市町村が斡旋することを中心にするると、現行で保護者が持つ不満がそのまま新しい制度でも発生するので、コーディネーターの整備や決定経緯の説明などが重要。 ○ 「利用調整」は、待機児童のいる地域には必要であり、第三者を含む選考委員会によって利用調整を行う。利用調整については、法制度上、市町村の責任として位置付ける。 ○ 連絡協議会は個人情報扱う性質上、非公開にせざるを得ない。透明性や公平性の確保が、委員の中で議論の内容が公開しづらいという側面がある。 ○ とくに需要が供給を上回っている地域においては、保護者が選択し直接申し込む仕組みは、複数施設に出向き申込みをするという負担がある。また真に必要な保護者と子どもが排除されたり、申込みが特定の保育所に集中して利用できない問題が懸念される。さらに保育所間の不適切な過当競争も生じる懸念がある。
<p>③ -3 供給が需要を上回って</p>	<p>◆ 供給が需要を上回っている場合は、次のような仕組みで対応できる。</p> <ul style="list-style-type: none"> i) 利用者が利用を希望する保育所等を検討し、保育所等に直接利用を申し込む。 ii) 個別の保育所等によっては、希望者が定員を上回ることも想定される。その際、(対応イメージ例1)と同様に、

<p>いる場合の市町村の認定</p>	<p>申請書類に第二希望以降の保育所等を記載する仕組みを組み合わせることも可能。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 供給が需要を上回る地域であっても、とくに保育を必要とする子どもが排除されないよう、市町村が行動計画の下、優先受入れ等の調整をする仕組みが必要。
<p>③ -4 休日・早朝・夜間就労者等である場合の利用支援</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 保護者が休日・早朝・夜間就労等である場合等は、現実の受け皿に限られる可能性もあり、一定程度の利用支援が必要となる可能性もある。 ○ 夜間保育等は、子どもの育ちにもとづいた適切な判断が必要。また、その運営形態と体制等の条件整備が必要。
<p>③ -5 希望する保育サービスの利用開始までの間の保育保障</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 市町村に課される質の確保された公的保育の提供体制確保責務の一環として、希望する保育サービスの利用開始までの間は、市町村の多様なサービスメニューの中から補完利用できるようにする必要がある。 ○ 認可保育所による保育サービスが今後とも中心的な役割を果たすことは当然だが、それに加えて認可保育所だけではカバーしきれない多様なニーズが存在する。 ○ 現在の児童福祉法第 24 条の但し書き条項と同様で市町村が整備を図らなくてもよいとの理由となる可能性がある。市町村の公的責任として、必要とする人のための質の確保された量を整備する義務があることを法に明確に規定すべき。
<p>④ 保育所等が受入れについて決定（選考）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 保育所等は、虐待事例など優先受入義務のあるケースについて、まず受け入れた上で、希望者が定員を上回る場合のために、あらかじめ受入れ決定（選考）の客観的な基準を定め、実際の受入れ結果等も公表するような仕組みが必要。このことにより、受入れ決定（選考）の公平・公正な実施を担保する。 ○ 大きな制度改革に、国民全体から理解と支援を得ていく必要があり、受入れ結果の公表の点で、公平できちんとした透明性の確保されたシステムで運営されていることを示していく必要がある。 ○ 保育園側が入所決定をするという原則になるとすれば、公平・公正な選考ということで、年度中途の場合はまだ何とかなると思うが、4月1日の入所の判断が現場で可能なのか不安である。 ○ 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。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 受け入れ決定の客観的な基準は保育所が定めるものではなく、市町村がその責任において示すべきである。 ○ 保育所において申請を受けつけるにあたっては、保育所の事務職員体制の基盤整備が必要。 ○ 募集・入所関係の事務（利用希望者の園の説明、受付、整理、入所の選択、保育料の徴収等）はちょうど年度末のまとめ、次年度の計画等もっとも多忙な時期にあたり、物理的事務的負担は非常に困難である。事務職員の増員、正規職員により可能になる。 ○ 市町村が関与せずに、保護者と保育所の二者間での申請・選考では、双方に課題が生じる。 ○ 保護者と保育所との申込み・決定は集中や排除等の問題を引き起こす。市町村の責任のもとに連絡協議会など調整機関をおき、コーディネーター等がアセスメントをできる仕組みとするべき。 <p>◆ 受入れ体制が限られる場合（休日・早朝・夜間就労等）について、適切に受け入れられるような受入れ決定（選考）の仕組みが必要。</p> <p>◆ 兄弟が既に利用している場合、兄弟姉妹が同時に利用を希望している場合について、保育所等が優先して受け入れることは、公正な受入れ決定（選考）と言えるのではないか。</p>
<p>⑤ 利用者と保育所等との公的保育契約</p>	<p>◆ 市町村による公的関与の一つとして、契約内容（保育時間、保育料等）を記載した契約書のひな型を市町村が作成するなどの支援が考えられる。</p> <p>◆ 市町村は、利用者及び保育所等に対し、公的保育契約の適正な履行に関して指導・助言することが考えられる。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村の公的関与を担保するためには保護者・利用者と保育所との公的保育契約だけでなく、市町村と利用者である保護者との契約、市町村と保育所との三者の公的契約制度が不可欠。 ○ 現行制度では市町村と利用者との関係は契約ではなく、措置と同じだというのが法律家の共通の理解。今は利用者の申込みを受けて、市町村がどの保育所に入るかを決定し、いわば保育所を特定した保育のサービスの受給資格を認定して、書面を渡している。事務局案で変わるところは、保育のニーズと必要な保育が受けられることを認定して、書面を渡す点だけ。根本的にもものすごく今と変わるということは、必ずしもない。公定価格の設定の仕方をどうするか

	<p>ということが結局、一番のポイント。</p> <p>○ 当事者同士の公的な契約である一方、利用者・当事者は子どもである。子どもの利益にならないことを保護者が選択することがないような仕組みが必要。</p> <p>◆ 市町村が認定を受けた子どもが保育所等を利用できたのか、虐待事例等の優先的に利用確保されるべき子どもが保育所等を利用できたのか、把握することができるようにするため、保育所等は利用者と公的保育契約を締結した後、市町村にその旨を報告する仕組みが考えられる。</p>
--	--

3 優先的に利用確保されるべき子どもについて

項目	論点及び意見
○ 優先的に利用確保すべき子どもに対する保育保障の具体的な仕組み	<p>◆ 優先的に利用確保すべき子どもに対して、保育を保障する具体的な仕組みとして、次のような複数の類型が考えられる。</p> <p>① 市町村が優先的に利用確保すべき子どもを認定するとともに、受け入れ可能な保育所等を斡旋。斡旋を受けた保育所等は、優先受入義務を踏まえて、定員の弾力化の活用等により当該子どもを受け入れる仕組み</p> <p>② 各保育所等それぞれの状況を踏まえつつ、各保育所等に優先的に利用確保すべき子どものための一定の枠を設け、随時、優先的に利用確保すべき子どもが新たに利用できるよう、当該枠はそれ以外の子どもが活用できないようにする仕組み（必要に応じ、市町村は保育所等を斡旋→保育所等は優先受入義務を踏まえ受入れ）</p> <p>③ 保育所等があらかじめ定める受入れ決定（選考）の客観的な基準において「何らかの順位付け」を行う際、優先的に利用確保すべき子どもについては高順位として取り扱う仕組み</p> <p>市町村は、保育所等があらかじめ定める受入れ決定（選考）の客観的な基準において、優先的に利用確保すべき子どもについて「何らかの順位付け」を行うべき旨を規定したガイドラインを示す。</p> <p>○ 緊急の必要性が高い子どもたちが申し込んできたときに、定員とは別枠で優先的に利用する人たちの受入れ枠を確保する必要がある。</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 予め優先すべき子どもと保護者の受入れ先を具体化するために、行政が保護者と保育所の調整等を担保する仕組みが必要。 ○ 優先的に利用確保されるべき子どもに対する保育の確保について、各保育園側の体制も重要。要望に応じすぐに体制を調整をすることは難しく、各保育所ごとでみれば一定の限界があるため、対象者数によっては対応は困難。こうした場合に、地方自治体が責任を持って（セーフティーネットとして）受け入れ確保について調整することも必要。 ○ 一部の保育所にとくに支援が必要な家庭が集中しないような配慮が必要。 ○ 市町村が保育所等を斡旋した場合、受け入れ側の保育所等は定員の弾力化を活用して受け入れることを基本にすべき（初めから定員の一定割合を空けておく場合は、職員配置など保育所等の運営に対する支援措置を講じることが必要）。 ○ 「ひとり親や虐待、障害等の課題」等については優先入所を法律及び政令等で規定する。 ○ 利用申請者の優先度については、応諾義務を法的に明記する。
<p>○ 虐待事例の子ども</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 虐待事例の子どもについては、児童虐待防止の観点から、速やかに、かつ、確実に保育所等を利用できるようにすべきであり、「①」の類型を基本に考えることが適当ではないか。 ○ 虐待事例について、利用勧奨と児童養護施設への措置の間に、保育についての措置を復活させることを検討すべき。 ○ 虐待事例については、要保護児童対策地域協議会という機関がコーディネート的な役割を果たしている状況。また、児童相談所から一筆入れてもらうことで、実際には制限をかけている。 ○ 虐待事例は市町村がどこの保育園に入るかの斡旋・決定までしていくべき。虐待の子どもは保護者や子どもへのケアが非常に重要なため、何人も同じ保育園というところは調整する必要。 ○ 斡旋だけではなく、保護者に対して利用を勧奨する、勧告するという仕組みもしっかりと担保しておくことが大事。 ○ 虐待事例の場合、民生・主任児童委員や乳児家庭全戸訪問事業などとも連携しつつ、社会的養護の視点も踏まえて、何らかの措置的な対応を検討する必要。 ○ 社会的養護の関係機関との連携と適切な判断による利用、さらにソーシャルワークができる保育士等の配置が必要。十分なケースカンファレンスの体制整備が必要。

○ 母子家庭及び父子家庭の子ども	<p>◆ 「①」及び「②」の類型の優先の効果が非常に強いことを踏まえれば、「③」の類型を基本に考えることが適切ではないか。</p> <p>○ 例えばダブルワークは多分就労証明に入っていないなど、いろいろなところで負担を持っていることを勘案した上で、ひとり親家庭の人たちの優先順位を考えることが必要。</p>
○ 市町村が個別に判断する類型	<p>◆ 虐待事例又は母子家庭及び父子家庭に準じて、家庭や地域の実情に応じ、優先的に利用確保する仕組みを活用することが適切な事例も想定され得ることから、市町村が個別に判断できる類型もあった方が良くはないか。この場合、市町村が個別に判断することにより、「①」～「③」の類型を活用することが考えられる。</p>
○ 優先的に利用確保されない子どもの保育利用に対する「何らかの順位付け」について	<p>◆ 需要が供給を上回っている場合においては、市町村が認定する優先的に利用確保すべき子ども以外の子どもについて考えると、利用者が様々な事情を有することを踏まえれば、保育所等の受入れ決定（選考）の段階で、「何らかの順位付け」を行うことが適切かどうか。仮に「何らかの順位付け」を行う場合は、詳細な順位決定は行わず、大括りの制度にすることが適切ではないか（例えば、フルタイム勤務者の子どもと短時間勤務者の子ども）。</p> <p>○ 短時間勤務労働者の保育利用はぜひ実現したいが、なかなかフルタイム労働がない現実に鑑み、パートタイム労働者でもフルタイムと同じぐらいの優先順位で利用できるような配慮が必要。</p> <p>○ 今回の議論が将来ほぼ待機児童がないという姿を議論すると考えると、あまり過重な仕組みを作ることは慎重に判断すべき。（再掲）</p> <p>○ 「何らかの順位付け」については、需要が供給を上回っている場合、国が順位付けに関する指針を示した上で、市町村が具体的なガイドラインを作成し、個々の保育所等が実際の基準を定めることが求められる。その際、希望する保育所に入所できなかった利用者に対して、何らかの代替措置や不服申し立てを可能とすることを検討することが必要。</p> <p>○ 優先的に利用確保されない子どもの保育利用については、順位付けが必要。細かく基準を決めておかないと、保護者からの苦情の際に説明がしづらい。</p> <p>○ 「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必要。</p> <p>○ 低所得世帯、障害児については、不適切な選別がないよう公正な選考を保障するため必要に応じて第三者を含めたコ</p>

	<p>ーディネート機能（入所選考委員会）を設ける。選考について公表を義務化する。</p> <p>◆ 仮に「何らかの順位付け」を行うとしたなあ、市町村は地域の実情を勘案し、保育所等の受入れ決定（選考）の客観的な基準における「何らかの順位付け」に関するガイドラインを示す対応が考えられる。</p> <p>① 保育所等が受入れ決定（選考）を行う場合、保育所等においては、あらかじめ当該ガイドラインに則った客観的な基準を定め、実際の受入れ結果等を公表する仕組みを設ける</p> <p>② 市町村又は市町村が関与した連絡協議会が利用者に対し保育所等を斡旋する場合、市町村（又は連絡協議会）はガイドラインに則った判断を行い、実際の斡旋の結果等を公表する仕組みを設ける。</p> <p>○ 保育所入所について保育所が説明責任を果たしていくためには、より具体的、個別明確なガイドラインを示していくことになる、横浜市、札幌市が設けている詳細な入所基準にだんだん近づいていく。</p> <p>◆ 一方、供給が需要を上回っている場合は、受入れ体制が限られている場合（休日・早朝・夜間就労等）や、兄弟姉妹が同時に利用を希望している場合等を除き、原則として、保育所等の受入れ決定（選考）においては、「何らかの順位付け」を設けないことで良いか。</p> <p>○ 地域全体では超過供給であっても、個別に対して優先順位のガイドラインのようなものが必要ないと言ってよいのかどうかは、やや疑問が残る。保育所側にどれくらい自由度があるかということにかかわる。</p>
--	---

4 利用保障の範囲について

項目	論点及び意見
○ 3歳未満の子どもの場合	<p>◆ 1日当たりの標準的な利用保障の範囲としては、「長時間」（例えば11時間程度）と「短時間」（例えば6時間程度）とに区分することが考えられ、市町村がその旨の認定を行うこととなる。</p> <p>利用者は認定を受けた標準的な利用保障の範囲内で、多様なサービスメニューの中から現実に必要な量のサービスを利用することとなる。</p>

- 例えば「定型保育」「非定型保育」「随時型保育」という三つくらいの分類でよいのではないか。
 - 保育の必要量については、就労時間のみで保育時間を判断するのではなく、利用者の希望も考慮しつつ、子どもの生活の連続性への配慮が必要。
 - 6時間程度以内の保育は一時保育で対応している現状があり、別の区分を設けなくても一時保育の拡充で随分可能になる部分がある。
 - 短時間の利用が並列的に取り扱われるようになると、職員の安定、継続した雇用が非常に困難になる可能性。
 - 0歳児であろうと1歳児であろうと、子どもたちにとって基本的な生活習慣の確立や生活リズムを構築していく意味でも、午前中を中心としたコアな活動部分を外して保護者の希望だけが優先されて時間がずれていくことは、子どもの発達にとって避けなければならない。
 - 今般、改正育児介護休業法で、3歳未満の子どもを持っている社員に対する短時間勤務制度が導入されることとなったので、設定時間プラス通勤時間を前提とした短時間設定を考えていくことが必要。
 - 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。
 - 新体系の仕組みの構築に当たっては、基本的な事業としての保育（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当。
 - 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。
 - 3歳未満の子どもたちは特定の保育者と愛着形成を経て保育を受けているわけで、6時間は若干短く、大体7時間から8時間は必要。また、保護者にとって「短時間」と言われたときにより感じはしないのではないか。「長時間」と「短時間」の表現を変えるべき。
 - 3歳未満の子どもへの保育者への愛着形成に6時間が本当に短いかどうか、もう少し議論があろう。
- ◆ 当該区分の認定は、保護者の働き方等を踏まえながら行うことが適当であるが、その際、できる限り利用者の希望が尊重されることが適当。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保護者の就労量だけをもとに必要量をきめるのではなく、市町村が子どもの育ちに必要な保育の質と量を判断する必要。主体である子どもにとっての保育の必要性や、保護者の心身の状態、生活上の課題、就労等の条件から総合的に判断する仕組みが必要。 ○ 就労時間については変形労働時間制やフレックスタイム制をとっている利用者にも配慮することが求められる。 ○ 給付上限量の設定は、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。 ◆ 「長時間」か「短時間」かによって、公的な保障額も異なるとともに、利用者負担の額も異なることとなる。 ◆ 標準的な利用保障の範囲（第1次報告での「保障上限量」）を超えて保育サービスを利用する場合の支援について、公的な保障の仕方（利用者が負担すべき範囲・程度）は、標準的な保障の範囲の場合とは区別して考えることが適当。 ◆ 1週間当たりの標準的な利用保障の範囲としては、例えば、「週3日（又は週4日）以上」と「週2日（又は週3日）以内」とに区分することが考えられ、市町村がその旨の認定を行うこととなる。
<ul style="list-style-type: none"> ○ 3歳以上の子どもの場合 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 3歳以上の子どもについては、子どもの生活の連続性等に対する配慮や、集団保育の性格を強く有すること、幼稚園と共通した幼児教育としての性格を有すること、子どもの大半は認可保育所か幼稚園に毎日通っている現状を勘案すると、例えば、「週3日（又は週4日）以上」と「週2日（又は週3日）以内」のような、1週間当たりの標準的な利用保障の範囲の区分を設けないことが適当ではないか。 ◆ 1日当たりの標準的な利用保障の範囲については、保護者が勤務する時間帯によって、子どもの生活の連続性等に配慮された適切な保育が確保されなくならないよう、配慮が必要ではないか。 ○ 就学していく子どもにとって、乳幼児期の生活のリズムが非常に重要。3歳以上児については連続性を大切にして、時間帯を長く取って、その中で個別の対応をしていくのが良いのではないか。 ○ 3歳未満の子どもの場合は、親との生活、かかわりを見て弾力的に考えることが必要。ただし、3歳以上の子どもにとっては、就学前教育、集団のプログラムに皆で参加する意味も込めて、より午前中の保育にきちんと参加させると

いう区分けがあってもよい。

5 その他の受入れ決定（選考）における論点について

項目	論点及び意見
○ 弟妹の育児休業取得に際しての兄姉の取扱い	<ul style="list-style-type: none">◆ 兄姉が3歳以上の場合、子どもの生活の連続性等に対する配慮や、集団保育の性格を強く有することを勘案すると、引き続き同じ保育所等の利用ができるようにすべきではないか（兄姉が3歳未満の場合は、すべての子育て家庭に保障される一時預かりの利用も考えられる。）○ 育児休業中の保育所利用を1歳6か月まで認めている市町村もかなりある。（弟妹の育児休業期間中の兄姉は）「保育に欠けないのだから」というのではなく、継続利用が認められるようにすべき。◆ 弟妹の育児休業期間中に兄姉が一旦保育所等を利用しなくなったとしても、弟妹の育児休業期間終了後、兄弟姉妹が当該保育所等を再利用することを希望する場合、保育所等が優先して受け入れることは、公正な受入れ決定（選考）と言えるのではないか。
○ 障害児について	<ul style="list-style-type: none">◆ 就学前の障害児支援については、「社会保障審議会障害者部会報告～障害者自立支援法施行後3年の見直しについて～」（平成20年12月16日）において、指摘が行われている。○ ノーマライゼーションの視点から、保護者が就労していない障害を持った子どもたちであったとしても、可能な限り健全な子どもたちと一緒に受け入れられる体制を整えていくことが大事。○ 例えば児童デイサービスなどの障害関係のサービスが全くない地区などでは、保護者が就労していなくても、障害をもった子どもたちの利益という点から、保障していくことが大事。○ 障害児については（受入れ保育所等に対する）財政支援をつくりながら義務にする。義務といっても（保育所等が）断った場合はペナルティを伴うような厳しいものであってもよい。○ 障害児については、財政的な支援とセットで議論していかなければならない。○ 障害児については、集団生活の保障を基本とし具体的には「保育施設、障害児施設等」について個別のケースによっ

	<p>て対応できる制度を整備する。</p> <p>○ 障害のある子どもの受入について、専門性のある保育士等の配置等、体制強化と大幅な財源確保等による環境整備が必要。障害児保育について地域格差が生じている現状を踏まえ、特別保育事業の枠組みから行動計画等において市町村に義務化することも検討することが必要。</p>
--	---

6 保育に関する費用保障（給付）の仕組みについて

項目	論点及び意見
○ 利用者に対する費用保障（給付）	<p>◆ 制度の基本的枠組みは、行政による委託を出発点とするのではなく、当事者同士の公的保育契約を出発点としてサービス利用が行われる仕組みとすることが必要である。</p> <p>○ 市町村は例外なく個人に対して利用保障をし、個人が施設で利用したサービスに関する費用を市町村が負担するという点では、バウチャー制度のように用途を制限して個人に補助するのではなくて、利用したサービスに対して市町村が費用を負担するという点で、個人に対する直接的な補助とは考え方が違う。</p> <p>○ 新しい制度においては、例外なく利用保障して利用されたサービスに対しては、きちんと負担していくというように、かなり市町村の責任が明確になっている。</p> <p>○ 市町村と認可保育所との保育の委託・受託の関係がなくなって、公的保育契約の中で、市町村と認可保育所との関係がどのような位置付けになるのか、現場の人間は不安に思っている。委託・受託であるからこそ運営委託費が出ており、新たな制度で今のような費用が来ないのではないかという不安がある。</p> <p>○ 現行の児童福祉法第 24 条の規定では保育所は公立で行うことが大前提となっている。例えば、社会福祉法人が行う保育所について規定されておらず、委託・受託がなくなるのであれば、法律の中に位置付けるべき。</p> <p>◆ 公的保育契約によって例外なく保障された保育の提供が行われることとなるが、それに伴って必要な費用を公的に保障するために、市町村から利用者に費用保障（給付）が行われることを基本となる。</p> <p>○ 児童福祉法第 24 条における市町村の実施責任の意味合い、個人給付となると市町村と保育所の関係が非常に曖昧に</p>

ならざるを得ない。法律的にどのようにきちんと位置付けられるのか、非常に不安。

- 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。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。
- 法的に言ったときには、現在でも個人給付である。新しい保育の仕組みが、その点で今までと変わるということではない。ただ、どのように保育園との関係を構築するのかという考え方が違うことと、費用保障のあり方が今までのあり方と結果的に同じということになるのか、少し変わるのかという問題である。市町村と保育園との関係が曖昧になるものではない。
- 利用者補助により資金の性格が全く変わってしまい、用途制限がかけられないのではないか。
- 費用保障にしてしまうと用途制限をしないという選択肢しか残らない。費用保障にする理由があるのか。
- 運営費の用途制限をするか否かは、資金の性格が変わるからどうこうということではなく、どのように適正な事業運営に対しての規制をかけて、適正な保育というものをきちんと提供されるように法的に枠付けをするかという問題であると考えた方がよい。
- 利用者に対する補助の仕組みで、かつ代理受領にするというセットの仕組みにしたとしても、お金の支払い方の問題であり、用途制限とは直結しない。
- 市町村の公的責任を明確にし、関与を担保するためには保護者・利用者と保育所との公的保育契約だけでなく、市町村と利用者である保護者との契約、市町村と保育所との三者の公的契約制度が不可欠。(再掲)
- 現行制度では市町村と利用者との関係は契約ではなく、措置と同じだというのが法律家の共通の理解。今は利用者の申込みを受けて、市町村がどの保育所に入るかを決定し、いわば保育所を特定した保育のサービスの受給資格を認定して、書面を渡している。事務局案で変わるところは、保育のニーズと必要な保育が受けられることを認定して、書面を渡す点だけ。根本的にもものすごく今と変わるということは、必ずしもない。公定価格の設定の仕方をどうするかということが結局、一番のポイント。(再掲)
- 都道府県による指定は、行政と事業者との間の公法上の契約関係であり、現行の市町村から保育所への委託に代わるもの。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 直接個人に対する金銭給付になった場合に、勤務年数や保育士の配置などについてどのように費用に反映していくことができるのか。 ○ 事業者から提供されるサービスの質や内容が違うことを評価し、サービスの内容に応じて単価の内容も変えることは合理的であり、仮に費用の払い方の考え方が利用者に対する補助だということだとしても、事業者側の状況は当然考慮できる。 ○ 子どもの保育を保障する観点から、配慮が必要なケースや利用料になじまない事業等、多様な保育機能の維持・発展等に一定の固定費が確保された仕組みが必要。
<p>○ 保育所等による法定代理受領</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 上記のように、利用者への保育の給付が行われ、必要な費用を保障する仕組みとするに当たっては、法律に基づき、保育所等が利用者に代わり、市町村に費用を請求し、支払いを受けること（法定代理受領）を可能とすることが必要。こうすることにより、市町村から保育所等への直接費用保障（給付）することと同等の仕組みとなる（現行と同様に現物給付化）。 ○ 「認定こども園」の幼保連携型の認可保育所の部分については、利用料は原則、園が徴収という形になっており、運営費は園の保育料を差し引いたものを市町村が支弁するという形である。そのことについて、保護者等からの混乱も、苦情もなく、保育の責任は引き続き全うしていることを確認している。 ○ 「認定こども園」は代理受領ではない。代理受領は本来受け取るのは利用者である。直接利用者に対して補助されている性格の資金になる。用途制限がなくなってよいのか。 ○ 法定代理受領では仕組みの性格を変えてくるのではないか。定員別単価をするので問題はないと言うが、将来的にコストとのバランスを見て、崩れる可能性があるのではないか。 ○ 代理受領は実態としては現物給付である。法的なテクニックとして代理受領という形を採っているということであって、利用者の目から見たとき、例えば、医療保険の被保険者自身に対する現物給付と何も変わらない。 ◆ また、この仕組みでは、認定を受けた上で、現場において当事者同士でサービス提供・利用が行われれば、義務的に公的な費用の保障（給付）が行われることとなる。 ○ 利用保障された個人が利用したサービスに対して市町村は費用を例外なく負担していくことになる、市町村の支出

	<p>が大幅に増大すると考えられる。市町村が保育にかかわる財政的責任をきちんと果たしていけるような制度も、セットで検討していく必要。</p> <p>◆ なお、介護など他の社会保障制度においても、利用者に費用を給付し、事業者が利用者に代理して請求し、受領する仕組みが設けられている。</p> <p>○ 介護保険は保険ということで、ある一定の個人給付的な概念も理解できるが、保育は保険にはなっていないので、やや無理が生じるのではないか。</p> <p>○ 既に例としては障害者自立支援がこのような仕組みなので、保険だということと、こういう仕組みにすることが結びつくということでもない。</p>
<p>○ 保育料の納付</p>	<p>◆ 新たな制度体系においては、市町村が公的責任を果たす三者の枠組みの中で、利用者と保育所等の当事者同士が公的保育契約を結ぶことになるので、費用は当事者である保育所等に納付されることが基本となる。</p> <p>○ 個人給付的な色合いになると、利用料は保育所等の事業者に納めることになると思うが、そうでないとなると、やはり保育料は市町村が徴収すべき。</p> <p>○ 保護者と市町村との間の保育保障に対する契約を基礎として、保育料は、保育を実施した部分に対して利用者が一定の義務を負うとの考えであれば、当然、保育料の徴収は市町村がすべき。</p> <p>○ 「保育料負担とその内容の適正性、免除規定、支払い不履行に対する規定」等についてどのようにするかについて、利用者の「支払い義務」規定を検討する。保育料の支払先は、「義務化との関係」で市町村とする（自治体によっては、施設が徴収を代行する。）。</p> <p>○ 保育料は、個人情報を守る上からも市町村が家計所得に配慮して決定し、保護者が市町村に納入する。</p> <p>○ 保育料徴収、入所等の事務の負担について、できれば保育所に正規の事務職員（と必要な経費）がほしい。</p> <p>○ 徴収の問題について、なぜ保育だけが特別なのか。市町村の責任であって徴収も市町村がやれという議論は、論理が飛躍している。</p> <p>◆ 一方で、例外的ではあるものの、保育所等において一定程度の発生が見込まれる保育料の滞納について対応する必要</p>

	<p>が生じる懸念がある。</p> <p>○ 滞納の問題も今後心配な点。保育料に子ども手当を使っていけるようにしたらよいのではないか。</p> <p>◆ 例えば、医療保険制度では、被保険者が一部負担金を支払わなかった場合には、保険医療機関等が善良なる管理者と同一の注意をもって、支払いの受領に努めたが、なおその支払いがない場合に、保険医療機関等に代わって、保育者が被保険者から徴収する仕組みがある。</p> <p>こういった例も参考に、市町村に課された質の確保された公的保育が着実に保障されるための実施責務の一環として、新たな仕組みにおいて、保育料の滞納があった場合に、市町村が利用者からの保育料の納付に関与する仕組みを検討する必要があるのではないか。</p> <p>○ 滞納への対応について、現状で滞納の処理、滞納者への対応は市町村は非常に苦勞しており、複雑かつデリケートな部分がある。十分市町村のかかわり方を整理して、具体的に保育所と連携して保育料の徴収、確保のフレームを考えるべき。</p> <p>○ 強制徴収のようなことが、事業者が徴収していくときに、どのようにできていくのか。事業者と自治体の連携のようなところも非常に必要になってくる。</p> <p>○ 保育料の未納の場合であっても、児童福祉の観点から当該児童の保育の保障を侵害することはできない。保育料未納の督促や未納の場合の補填などは市町村の支払い義務の一環として市町村が行うべき。</p>
--	--

7 利用者負担のあり方について

項目	論点及び意見
○ 利用者負担のあり方	<p>◆ 第1次報告での整理</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 所得にかかわらず一定の質の保育を保障するため、保育の価格（公費による補助額＋利用者負担額）を公定する。（公定価格） ・ 利用量（実利用量ではなく必要量）に応じた月額単価設定を基本としつつ、安定的運営に配慮する。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 利用者負担のあり方については、所得に対する十分な配慮を基本に、今後、具体的なあり方を検討する。また、利用者負担の水準の決定は、国の定める基準の下、所得の把握しうる市町村において行うものとする。 ○ 第3階層・第4階層の滞納者が非常に多い印象。低所得者への配慮が必要。この辺の設定がうまくいけば、滞納も改善の方向にいくような気がする。 ○ 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。 ○ 経済的に厳しい若年層の子育て家庭が多いことをふまえ、現行の4割負担である利用者負担を他制度と同様に引き下げる必要がある。 ○ 充実したサービス付加については応分の価格の設定という可能性があるような利用負担のあり方をぜひ残しておいてほしい。 ○ 付帯事業等の内容や費用負担のあり方についても整理が必要。 ○ 支払いは利用した時間のみにするべき。別途、保育所の運営がうまくいくかというのは、保育所に対する支払いのあり方、単価の設定の仕方で議論すべき。 ○ 保育を実際に行っている立場からすると、サービス提供は確かに行っているが、「価格」というようなものではない。 ◆ 年齢、規模、地域、時間帯など、単価設定を異ならせるとともに、利用者負担のあり方を変化させるかどうか、検討する必要がある。 ○ 制度を国が変えたとき、自治体が財政状況が厳しいので、それまでの持ち出し負担をやめると、国としては軽減したつもりなのに、実際は負担が増える人が増えるということがある。 ○ 地方自治体独自加算がないと都市部では保育所が運営できないこと自体が問題。今後保育単価の検討の際に、保育所の経営実態の調査を行い、都市部における保育所運営費額を国が適正に定めるべき。
○ 標準的な利用保障の範囲の区分に	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 3歳未満の子どもについて「長時間」と「短時間」とに区分する場合、当該区分に応じて単価設定を行うこととなるが、管理費や人件費の一部など「長時間」「短時間」の区分を問わず共通して必要な費用が見込まれることから、単に時間数を比例して単価を設定するものではない。単価の違いに応じ、利用者負担も異なる取扱いとするかどうか。

<p>応じた利用者負担のあり方</p>	<p>それぞれ異なった利用者負担額の中で、単価設定に関わらず所得に対する十分な配慮が必要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 保育所の運営費のほとんどが人件費であり、短時間だから半分とか、3分の2というようなわけにはいかない。 ○ 保育所は養護と教育が一体的に行われるところであり、保育単価をつくっていくときに、そうしたことが配慮されるのか不安がある。 ○ いわばソーシャルワーク費用、教育費用のような部分を個人に対する補助以外に事業者に対する一定量の補助として出すことはできないか。 ○ 今回の目的の中に保育士の処遇改善、保育の質の向上が挙がってくることを考えれば、保育単価設定のときに平均的な保育士の勤務年数を基準にするのではなく、例えば、3年・5年を上げた上でやるような合理的な根拠を考えなければならぬ。それが難しいならば、例えば研修費用などを保育単価に反映させるのではなく、事業主に対して補助していく財政の中に、それを含めていくというようなことは考えられないか。 ○ 実利用量・必要量の問題は、もう少し丁寧に実際に現場できちんと質を落とさない保育ができる職員配置と単価設定を十分に配慮しないと、量と質という部分で、言っていることとやっていることが違うことになりかねない。 ○ 最低基準との絡みで現行の保育単価が設定されている。単価設計では、2階建てのような形で、最低基準で保障されるようなものプラス利用者補助に加算したような組み合わせができないか。 ○ 現在の補助金額では一時預かり・夜間保育の事業運営が困難であることから、質の向上のために十分な予算の手当てが必要。 ○ 一時預かりや利用時間の短いケースは、受け入れる子どもと保護者の状況把握が難しく、適切な支援等のためには経験豊かな人材配置など体制強化と環境整備が必要。大幅な運営費の財源を確保すべき。
<p>○ 標準的な利用保障の範囲を超えて保育サービスを利用する場合の利</p>	<p>◆ 標準的な利用保障の範囲内の利用者負担とは別に、当該範囲を超えて保育サービスを利用する場合は、当該範囲を超える分の利用者負担について検討する必要がある。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 保育上限量を超えて利用する場合の負担の仕組み、あり方は子どもと保護者また職場の勤務状況から適切に判断することが必要。 ○ 超過勤務をするかしないかを自由に働く個人が選べる状態ではなく、その部分について財政支援しない、減らす、利用保障をしないということはいかがか。まだ超過勤務も含めて利用保障しないと安心して子育てができない状況。仮

<p>利用者負担のあり方</p>	<p>に超過勤務のところの利用負担を高くするようなことであれば、低所得であり、ダブルワークをしたりというような方々の経済的負担が高まるということになりかねない。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 「定型、長時間、休日」の保育等に関しては、企業負担ということも当然法制化してはどうか。 ○ 延長保育や夜間保育の利用の負担について、そのような従業員の使い方をしている企業の責任を明らかにして議論すべき。例えば雇用保険に上乘せるとか、深夜労働をしている企業の協力の引き出し方も保育の中へ入れ込んでいけば、深夜労働について企業に再考を促すような効果もある。 ○ 企業の実情や対応がばらばらの中で、企業に対して一律にコスト負担を求めていくと、努力をしなくても同じではないかということになる。そうならないようなコスト負担のあり方もぜひ検討してもらいたい。
<p>○ 多様なサービスメニューに応じた利用者負担のあり方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 多様なサービスメニューは、それぞれに必要な施設、職員等が異なるものであり、市町村から認定される保育の必要量が同一であったとしても、必要な費用は異なるものである。 ◆ そのため、多様なサービスメニューに応じて、単価は異なってくるものと考えられるが、利用者負担額について異なるようにすることが適当か否か。また、多様なサービスメニューに応じた所得に対する配慮が必要。

8 保育の質の向上について

項目	論点及び意見
<p>○ 保育の質を支える要素</p>	<p>◆ 保育サービスは、子どもの健全な育ちを支援する対人サービスであり、その質を支える主要な要素は次のとおり。これらについて、児童福祉施設最低基準及びそれに基づく設置認可、指導監督における最低限度の質の確保、また、研修、評価等による質の向上のための取組みが行われている。</p> <ul style="list-style-type: none"> (1) 物理的環境（施設設備の機能、面積等） (2) 保育者の配置等 (3) 保育内容（養護と教育）

	<p>(4) 保育者の質・専門性</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 保育の質の向上のための基本的視点としては次の通り。 <ul style="list-style-type: none"> (1) 幼児期の教育への投資は、社会的・経済的効果をもたらす (2) 発達障害や被虐待など保育・養育に専門性を必要とする事例の増加への対応 (3) 保護者支援の強化 (4) 保育士不足の解消のため長く続けられる環境づくりと待遇の向上
<p>○ 面積基準</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 昭和 23 年に定められた現行の最低基準は、保育室等の面積については、当時と同じ数値基準を定めている。限られた空間では、子どもに主体的な活動を促すことが難しく、子ども同士の関わりも少なくならざるを得ない。また、保育室の面積だけでなく、全体の生活の空間があるかどうかという点も重要である。 ○ 今の最低基準では図れない子どもの育ちを保障するためには、より科学的根拠に基づいた、もっと広い空間あるいは育ちを保障してあげる生活空間というものが必要。最低基準は子どもの育ちを保障していくための空間・環境であり、今以上に最低基準を高めていくことにもっていくことこそ、子どもたちの生活を保障していくことである。 ○ 保育の質の向上を目指す必要があり、定数、広さにしても、まだまだ乏しいものがたくさんある。 ○ 現在の面積基準が、国際的にもかなり低い状態であることは確認されているので、他の国に比べてどういう状況なのかデータをもって見せてほしい。 ○ 質の確保と向上は、質を落とさないという仕組みと、向上で上げる仕組みをうまくクロスさせていく必要。最低基準がすべて保育の質の確保・向上を背負い込んでいるわけではない。もっと多面的な質の確保・向上の担保を、仕組みとしていろいろ工夫しなければならない。 ○ 福祉は一人一人に着目しているから一人何㎡だが、幼稚園の場合は「集団」という単位で捉えている。養護と教育が一体となった保育といくことで、一人何㎡の発想は大事にしながら、一人何㎡だけではない、もう少しクロスさせるような発想も、質の点では要るだろう。 ◆ 「機能面に着目した保育所の環境・空間にかかる研究事業」の研究会において、「現行の面積基準を切り下げることや切り下げられるような仕組みを導入することは、一人ひとりの子どもの発達に応じた保育をより困難にするもので

	あることから、少なくとも、現行の基準以上であることが必要」との報告が本年3月に取りまとめられている。
○ 職員配置基準	<p>◆ 保育従事者には保育士資格を有することを求めているところ、保育は、乳幼児期の子どもの発達過程を踏まえ、保育環境を構成し、養護・教育を一体的に行うという特性があり、さらに、親支援や障害のある子どもの受入れなど、保育所の役割の深化・多様化もあり、保育従事者に求められる資質や専門性はますます高まっている。</p> <p>○ 現在認可保育所の配置基準は保育士に限定をされているが、認定こども園という流れもある中、また就学前まで子どもを預かることに鑑み、幼稚園免許取得者も一定の割合で可能にしていくなど、今後量・質の確保ということにおいて検討すべき。</p> <p>◆ 現行の保育士の配置数は、年長児を中心に、国際的にみても手薄いと指摘があり、また、8時間の保育時間を前提とした配置でありながら、実際の利用時間は開所時間の11時間となっているとの指摘もある。さらに、保育所の役割の深化・多様化に伴う保育士の業務の負担の高まりも指摘されている。</p> <p>○ 物的な環境だけでなく、人的な環境もどれくらい子どもに対して必要なのかというの、科学的根拠を明らかにすべき。</p> <p>○ 現在の運営費の算定は山型理論になっているが、最近は山型が台形に近い状況になってきており（運営費が8時間保育を前提になっている一方で、開所時間の11時間利用の子どもが増えてきており）、現在の運営費で職員の週40時間の労働というのは非常に厳しい現実がある。</p> <p>○ 「保育所の役割の深化・多様化に伴う保育士の業務の負担の高まり」について、多分そうだろうと思うものの、きちんと説得力を持つようにするためには、どのようなことを指しているのか、どのような問題が現場で起きているのか、どういふ点で保育士の負担が高まっているのかを検証した上で、さらに手厚くしていく必要があるという結論につなげていくことが必要。</p>
○ 地方分権	<p>◆ 地方分権 - 保育所に係る最低基準は、子どもの生活の安全、健やかな育ちを保障するために、国が最低限度必要な基準を全国共通のものとして定めているものであるが、地方分権改革推進委員会の第3次勧告において、地方分権の観点から、廃止又は条例へ委任すべきとして、最低基準のあり方について検討が求められている。</p> <p>○ 第3次勧告に対する厚生労働省の対応方針は、一部であっても大都市では面積基準を緩和してもよいということで、</p>

- この委員会、それから少子化対策特別部会で議論してきた「質」というところからすると、かなりずれている。
- 子どもに保障される保育の質が地域によって差があってはいけない。全国一律にきちんと子どもたちが育つ基準は守る、高めていくことが大前提で議論が始まったと理解。現行の仕組みの中で基準を下げていくことを容認しながら協議をしていくことに価値はあるのか。
 - 議会の中で住民の代表の方がきちんと話し合った中で、仮に一時的には子どもの受入れを優先すべきだろうという住民の声が上回ったとすれば、やはり住民あつての行政なので、住民の意見を最優先すべきではないか。
 - 「安心子ども基金」は公立の整備は対象にならず、株式会社が整備するときも対象にならない。特に公立でやりたいという市町村にとって財源が確保できないので整備を断念せざるを得ない。基金の要件の緩和のような手段も取り得るだろう。
 - 待機児童解消までということと、待機児のいる大都市という「東京等」に限定されたということで、少なくとも国の基準、ナショナルミニマムは守られていると理解しており、緊急避難的にはやむを得ない。ここの議論では仕組みを変えるとともに、保育の質を支える条件の向上を望んでいるので、ここの委員会がメッセージとして発信して保育の質も上げていきたい。
 - 不幸にして今回のような経済危機が来てしまって議論が煮詰まらないうちに膨大な待機児童が出てしまったという現状がある。そういった中で緊急避難的に、一時的にということである種やむを得ない部分はある。早急に議論を進めていって、このシステムを作って実を上げていくことを取り決めていかなければならない。
 - 今の最低基準であっても自治体でもっと高い基準を目指している所もあるし、認可保育所が実際の最低基準よりも面積も職員配置基準もかなり努力してやっているケースがかなり多いと思う。地方に基準の権限を委譲するだけで、直ちにすべての質が一気に下がってしまうというのは、かなり乱暴な議論。ただ、その恐れはあるので、そのリスクをどうやって回避できるのか、質を落とさないだけでなく、むしろもっと上げるようなインセンティブをより強く示せないのかという視点が大事。
 - 従うべき基準となっても、国の基準から条例に移譲することによって、質の切り下げという結果になるのではないかと、このことを深く懸念。例外なく利用保障をしていく新たな制度と財源保障がセットでないと、地方分権で質を確保しながら量的拡大も図るのは難しい。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 待機児童は母親が働かずに家で保育している人ばかりではなく、実際に質の低いサービスを受けている子どもたちがいる。少し基準を緩めることにより認可保育所が増えて子どもたちの受けるサービスの質が改善されるのであれば、待機児童のいる間はやむを得ない。とにかく待機児をなくすのが最優先。 ○ なぜ保育にとって望ましくないことを世論をあげてやろうとしているのか、待機児童をこの10年間以上も放置してきた、現場から改革しようという動きが起きてこなかった故に、もう詰め込むしかないというような、非常に乱暴な議論が起きているのではないか。その中で、今まで認可園の枠の中の議論が多かったが、それ以外の子どもたちも含めて、みんなに必要な保育を届けていこうという議論がここで起きている。地方分権でとりあえずこういう結果を出してやるというならば、それをさらに飲み込むようなもっと良い案があるといって、世間に投げかけることを急がなくてはいけない。 ○ 最低基準が地方に任されて、すぐに保育の質が下がるわけではないことは確かにそうだが、懸念するのは、各地方で基準がばらばらの場合に、一般財源化されてしまわないか。
<p>○ 多様な保育サービスにおける最低基準</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 新しい仕組みの下での短時間や一時預かり、家庭的保育等多様な保育サービスそれぞれについて、一定の基準と、質を担保するための仕組みが必要である。 ○ 認可外の中には非常に低い質のサービスを受けている子どもがいる。地域を問わず子どもに保障される保育サービスの質に格差があってはいけない。認可保育所以外の保育サービスの質を高める方法を、ぜひ具体的に今回の新しい仕組みに入れていきたい。
<p>○ 保育内容</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 保育内容については、その基準である保育所保育指針が改正され、本年4月から施行されている。 ○ 保育所保育指針が保育の質における最低基準である前提にたつての検討が必要。 ◆ 今後さらに、保育指針を踏まえた保育の実践・展開を推進していくために、職員等への周知・理解増進・現場の保育実践を担保するとともに、今後どのような取組を行っていくか。 ◆ 評価の際の基準となるものとして機能すべきであり、外からみて客観的な評価へ活用できるようにする必要。

	<p>◆ 保育指針の不断の見直し、将来の更なる改善等のために、保育実践を踏まえた科学的・実証的な調査研究を行っていくことが必要。</p> <p>◆ 多様な保育サービスについても、その保育内容の基準としての指針が必要。</p> <p>○ 多様なサービスの保育内容について、保育指針で言うような保育計画は必要ない場合もあるが、できるだけ質の高いサービスが保障されるような仕組みを入れていただきたい。</p>
○ 保育士の位置付け	<p>◆ 保育サービス従事者の中での保育士 現在は大部分が乳幼児の集団保育に従事している状況（指定保育士養成施設卒業者の46%は保育所、23%は幼稚園に就職）にあるが、新たな仕組みにおける多様なニーズに対応した多様な給付メニューの中で、その専門性をどのように位置付けていくか。</p> <p>○ 保育士はその業務に比べ専門性の認知度が低く、待遇も十分ではない。</p> <p>◆ 児童福祉事業従事者の中での保育士 保育所以外にも児童養護施設、児童自立支援施設等の小学校入学前の児童に限られない児童福祉施設職員の任用資格とされているが、保育士の養成課程等に照らした専門性をどのように考えるか。</p> <p>○ 保育士の専門性を高めるところはぜひやってほしい。とりわけ社会的養護の世界では全く専門性が足りない状況にあるので、一般保育とは違う専門性ということを早急に議論し、対応を整えるべき。</p> <p>○ ケアワークの専門性が弱い。児童福祉施設以外で働く保育士の全国統計がない。</p>
○ 保育士の量・質の確保、計画的な養成	<p>◆ 求められる専門性の深化・多様化に対応した保育士養成課程となっているか。また、いくつかの年限の複数のカリキュラムや多様な人材の活用を可能にする養成の仕組みは考えられないか。</p> <p>○ 保育士養成制度の問題は、多くの時間を割く必要があるため、別途の委員会を早めに立ち上げて、保育士養成のための国家資格のあり方、養成カリキュラムのあり方とうについては、別途議論を並行的に進めていくことが必要。</p> <p>○ 国家試験導入、法制化のあり方、ステップアップの資格等、保育士資格のあり方そのものや専門性の確立を検討することが必要。保育士養成カリキュラムの改正、保育士資格の構造化（2年の共通課程に例えばいくつかの課程を上乗</p>

せ)や分化(保育士資格を就学前保育士、養育(療育)福祉士等に分化)を検討することが必要。施設保育士など子ども家庭福祉のケアワーカーとしての保育士養成を強化することが必要。「保育指導」(保育士の専門性を生かした保護者支援業務)の原理と技術等の体系化と養成教育への導入が必要。

- ◆ 研修を義務化する等制度的保障の強化について、研修の受講を可能とするために配置の見直しや財源確保と併せて実施する必要があるのではないか。その際、研修を制度的に保障する保育従事者の範囲をどうするか。
 - 生涯教育として、一人ひとりの研修計画の策定と実施に対する支援を行う必要がある。
- ◆ 実務経験と研修受講を通じて、ステップアップが図られる仕組みについて、保育所の中での役割分担、マネジメント体制とステップアップの頻度等をどうするか。さらに、ステップアップした者によるサービス提供が、費用の支払いにおいて評価されることなどによって、処遇の改善につながるような仕組みについて検討することが必要ではないか。これに関し、実務経験と研修受講以外基準とすべきものは何か。
 - この分野の労働者の雇用の安定や適正な処遇、適正な賃金水準などの労働市場政策の分野の要素も、検討の中では考慮していくべき。
 - 制度改革とともに職員処遇改善等を含めて並行して、保育の質を高めるための条件づくりを考えていくことが必要。
 - 保育士不足の解消のため長く続けられる環境づくりと待遇の向上。
 - 施設長資格の考え方が出てきていない。
 - 施設長の法的な資格は現行の基準では定めがないが、施設長が保育士として現場の経験を踏まえつつ、全体のマネジメントをするという両方の役割を担わなければならないという観点がある。
 - いわゆるフラットな教員組織であったものが、幼稚園でいうと、園長、副園長、教頭、主幹教諭、指導教諭、一般教諭という、グラデーションを作っている。一方で保育所は、主任保育士という存在が予算上のものとしてあるのみ。主任保育士をどうするのかという視点が要る。
 - 保育士だけでなく、看護師や管理栄養士、調理員などの多様な専門スタッフについて、質に絡めてどのようにデザインするかということも必要。

- どのようなキャリア形成と処遇をセットにすれば保育士の能力を一番生かせるのかという議論は、ぜひやっていただきたい。全国的に今どのような状態で、質・量の見通しがどうなっているのか、新しい制度が仮に動き始めたときに、十分確保できる、マクロで確保できるからといって地域的に確保できているのか、もう少し突っ込んだ資料が必要。
- いくら資格を作っても、事業者や施設の側がそういう資格のある人は要らないと思っていると結局駄目。一生懸命資格を取っても良い処遇をもらえないことで、結局入ってこない。保育所で専門的な仕事が現にあるようにしなければならぬし、そのように構築すべきということがまずあって、そのプランがあった上で、保育士という資格なり上級資格をどうマッチングさせるかを考えることが必要。

- ◆ **保育士が長期的な視野を持って従事できるようにするために、キャリアプランの広がり、例えば、保育の現場から、外の職場で専門性を活かしつつ活躍するキャリアコースを提示することができないか。**
- もっと男性保育士が、きちんと処遇もできて、キャリアアップ・キャリアパスが作られて、一生保育所でなくてもその後大学・短大に行けるなど、いろいろな形で男性保育士を人材確保の観点からもっと採用できるような仕組みを考える必要。

- ◆ **また、退職等によって保育現場を離れている保育士の保育現場への再就職支援をさらに推進する必要がある。**
- 一度辞めた方の再就職であれば、市町村を巻き込んで、例えば何らかの保育人材バンクの全国ネットワークを整備することなどが必要。

- ◆ **さらに、家庭的保育など多様なサービスにおける保育士以外の担い手についても、その質・専門性の向上を図るため、研修等の支援をさらに推進する必要がある。**
- 認可外、家庭的保育、ベビーシッター、ファミリーサポート、一時預かりなどの多様なサービスは、保育士は望ましいが、それだけの保育士が確保できるか、払えるだけの財源が確保できるかという問題がある。難しいのであれば、介護ではヘルパー研修を受けた方が実際に介護サービスを担っているような仕組みもある。多様な保育サービスを担う者の研修を具体的にどのような仕組みにするのか。

<p>○ 指導監督</p>	<p>◆ 公的責任を行政が果たす観点から質の確保のための指導監督が従来よりも重要な果たすべきであるが、そのための実施体制をどう確保するか。</p> <p>○ 指定権者が県という仕組みの中で、市町村が事業者に対して指導監督していく権限をどのように担保していく方法があるのか。市町村が保育所の実施水準に関与していく制度とするべき。</p> <p>○ 指定の法的な性格としては、本来、事業者と市町村の間で、ルールに則って公的保育のサービス提供をすれば公的な財源を保障する契約をするもの。それを市町村ごとに指定するのではなく、都道府県が代わって指定するものである。実施主体である市町村の権限に由来するものである。</p> <p>都道府県と市町村でどのような役割分担をして指導監督をするのかが問題になるので、都道府県よりも住民に一番身近な市町村が行うべき指導監督の役割の整理をした上で、市町村が関与することは十分可能だと認識。</p> <p>○ 保護者と保育所との間での保育の内容をめぐる意見の違いや、苦情などの処理をどうするのか。何か仕組みや体制を考える必要があるのではないか。</p>
<p>○ 評価等</p>	<p>◆ 自己評価と第三者評価の連続</p> <p>質の向上のためには、保育内容、マネジメント体制を含めた保育サービスの運営すべてについて、不断の評価、検証を行うことが必要不可欠である。そのために、第三者評価のあり方、受審をどのように促進していくか、また、第三者評価の意義として第三者評価以前のサービス提供主体として職員一人一人が参画する自己評価の実施が重要であり、こうした自己評価なども含めサービスの質の評価についてのPDCAを組み込んで行くことが必要でないか。</p> <p>○ 第三者評価については、今の仕組みが果たして良いのかどうか。情報というのはシステムを機能させるための公共財的な意味があるので、今のような第三者評価のコストの問題や今のあり方そのものが良いのかも含めて、厚生労働省として福祉サービスの第三者評価のシステムがより効果を出すような形に見直す必要。</p> <p>○ 現在の第三者評価は、利用者とサービス提供者が契約する中のセーフティネットの一つとして出てきているもの、質を上げていくインセンティブを持ったア Kredィテーションとしてのもの、新しい保育所保育指針が要請する自己評価に基づくPDCA的な改善しようというものがあり、うまく整理して、どうしたら質を上げていける評価になるのかという観点の議論が必要。</p> <p>○ 質を上げていくことは、評価の実効性を高めていくことが必須。そのためには、実際に使う側の保護者・家庭の評価</p>

	<p>がどうかという観点も汲み取っていく必要。保護者の評価も、評価の観点として設計上反映すべき。</p>
○ 家庭、地域、小学校等との連携による評価のあり方	<p>◆ 保育は、家庭、地域、小学校等と密接な関係を持っていることから、これらと連携し、その視点を活かした評価も必要ではないか。一方、その際、それらの視点には、それぞれ限界があることに留意する必要がある。</p>
○ 情報公表	<p>◆ 利用者のニーズに合った適切な選択に必要なであるとともに、サービスの質の向上の観点からも、職員の保育経験や職員配置、キャリア形成等の実施体制に関する一定の基本情報と、質の確保のための取組などのサービスの内容に関する情報を提供するとともに、自己評価・第三者評価の結果の公表等と、行政による情報提供が適切に行われるよう、制度的な位置付けを検討することが必要ではないか。</p> <p>○ インターネットは一つの評価の結果を知る手段ではあるが、もう少し簡単に一目でわかるような形での評価の結果がわかるような工夫はないのか。</p> <p>○ 評価を公表していく仕掛けも、なるべくいろいろな人が容易にアクセスできるような形を組んでほしい。</p> <p>◆ 保護者が適切かつ円滑にサービスを選ぶために、公表すべき情報は何か。またどのような頻度・方法で公表が行われるべきか。</p>

保育の質の確保・向上と量的拡大について

平成21年11月16日

株式会社ベネッセスタイルケア

佐久間 貴子

弊社としては、都市部において保育を担う事業者として、保育を必要とする子ども・家族の「よく生きる」を応援するために、また、都市部に多数存在する待機児童の解消に向けて、質的な側面でも量的な側面でも保育サービスを向上してまいりたいと考えております。

■ 保育対象範囲の拡大に対する保育サービス供給の確保について

保育対象範囲を大きく拡大していく中で、法人類型にかかわらず、様々な主体が、複数の保育サービス事業所を運営し、保育サービスを拡大していくことが一つの解決策になると考えております。

こうした観点から、保育事業所単体での経理ではなく、保育事業者（法人）本部支出や更なる保育事業所への設備投資も含めて、保育サービス費用の用途は完全に自由化していただきたいと考えます。

また、株式会社は、株式市場で資金を調達し事業を実施する主体であることから、株式会社が保育サービスに参入するためには、最低基準を満たす保育を行った上で、事業者努力で生じた剰余金（さらに法人税を納付した残余）の一部を出資者である株主に還元することを認めることが必須と考えております。

■ 利用者に対する費用保障（給付）について

利用者に対する費用保障（給付）を行い、利用者が保育サービスの費用を負担するという考え方により、保育サービス費用の用途が自由化され、事業者の創意工夫により保育サービスの質・量が一層向上すると考えております。こうした観点から、利用者に対する費用保障（給付）の考えに賛成です。

■ 保育の質の向上について

多様な保育サービスの質の向上のためには、各事業者が創意工夫をして多様なサービスを提供するとともに、その情報公開を進め、利用者がよりよいサービスを適

切に選択することが重要と考えております。

しかしながら、介護保険サービスにおいて運用されている「介護サービスの情報公表制度」については、事業者の費用負担、事務負担が大きい一方、利用者に十分活用されていないと聞きます。

評価、情報公表の仕組みについては、利用者、事業者の意見を十分聞いて構築すべきと考えます。

保育の質に関する 全保協の意見

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国保育協議会

保育の質を維持・向上するための前提条件

- 保育の質を支える環境(要件):

- (1)物的環境の向上
- (2)保育士等の配置基準の改善
- (3)保育内容の向上
- (4)保育士等の資質・専門性の向上

これらの条件を総合的にして子どもの発達にそくした保育の質を確保することが必要である。

- 11月4日に示された「第3次勧告に対する厚生労働省の対応方針」は、物的環境を、待機児童を抱える東京等に限り、一時的に対応することであっても、結果として子どもの生まれ育つ場所によって、物的環境(面積基準)を下げる
- ことを容認するものである。今回の保育制度改革の前提である「質の担保された量の拡大」という基本条件を崩すものである。
- 日々、保育を行っている現場の立場からして、現行の物的環境、保育士の配置状況のもとに、11時間保育を担う保育体制は十分ではない。保育所保育指針の保育内容を実践していくためには、第1次報告で出された現行の問題点を含め、抜本的な改善が必要である。
- 加えて、保育所保育指針および質の向上に向けたアクションプログラムの実現をはかることが大切。

保育所の現状と課題①

(1)面積基準は「最低基準」であり、子どもの育ちを生活の営みとして支えるためには、改善が必要。

全国社会福祉協議会

「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る調査研究事業」の成果から

○ 「食寝分離」や「単位空間」の考え方にに基づき科学的・実証的に検証した結果、以下の面積を算出。

- ・ 2歳未満児の保育のために必要な部屋の面積 4.11㎡/人
- ・ 2歳以上児の保育のために必要な部屋の面積 2.43㎡/人

○ 一方で、現在の最低基準については、60年近く運用されたものであり、保育を行うことがまったく不可能というほどまでの状況は見られなかったが、「食寝分離」など様々な課題がある。

○ したがって、現在の面積基準を切り下げることや切り下げられるような仕組みを導入することは、一人ひとりの子どもの発達に応じた保育をより困難にするものことから、少なくとも、現行の最低基準以上であることが必要。

保育所の現状と課題②

(2) 保育士の配置についても改善が必要。

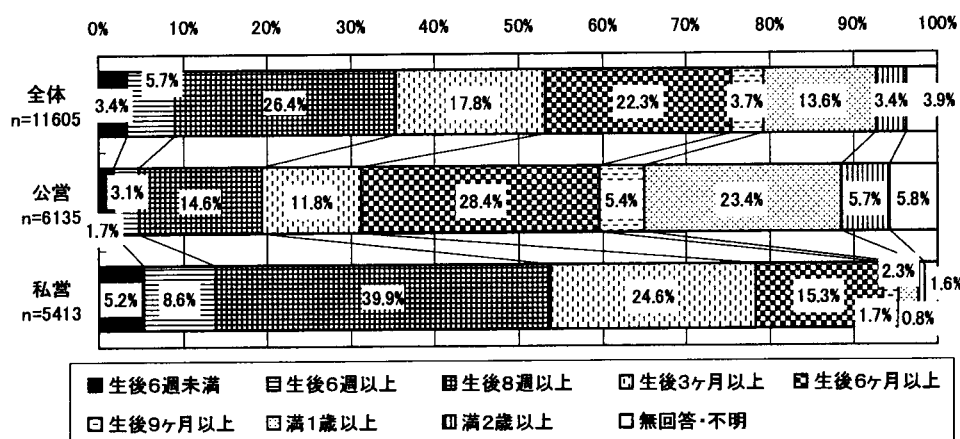
①低月齢の乳児の受入が増えており、子どもに対し愛着形成にもとづく保育を提供するためには、保育士の配置基準の改善が必要。

- 受け入れ開始年齢では、「生後6週以上」が26.4%で最も割合が高く、「生後6ヶ月以上」が22.3%、「生後3ヶ月以上」が17.8%。法での産後休暇明け「生後8週以上」への対応が26.4%と高い。
- 産休明け保育や低月齢の乳児に対する保育がすすめられている。

⇒ とくに潜在的ニーズとされ、利用を受けとめていく必要のある月齢の低い乳児に対し愛着形成にもとづく保育を提供するための環境整備、職員配置の改善が必要。

⇒ 同年齢でも発達・育ちに違いがある子どもの月齢・年齢に応じた職員配置が必要。(0歳児(3:1)、1・2歳児(6:1)、および3歳児の配置基準(20:1)の改善がとくに必要である)

⇒乳幼児の保育日程(生活リズムを基本とする)において、人員体制の不足から現実としては十分な対応ができなく不安を感じる場合があり、職員配置の拡充は不可欠である。



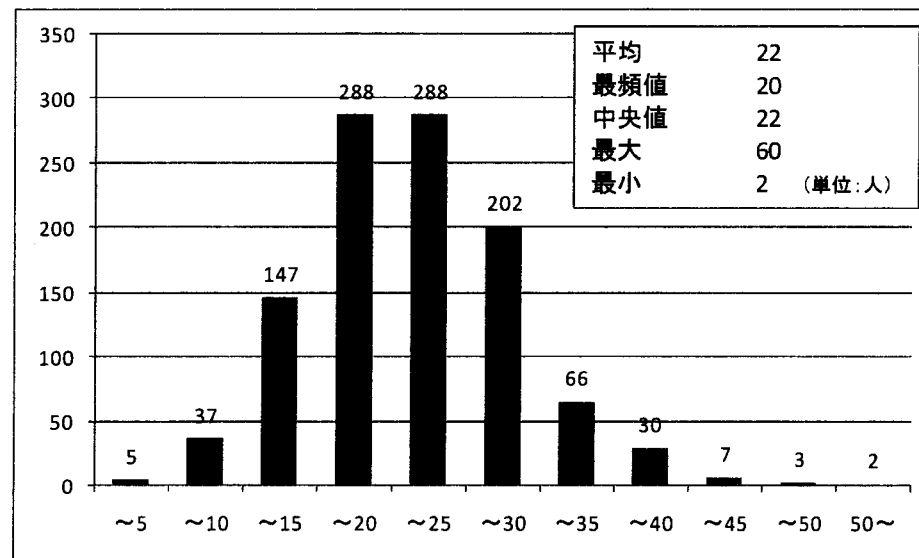
<運営主体別 受け入れ年齢>

全保協「保育所の実態調査報告書」(2008)より

保育所の現状と課題③

②配置基準の改善に加え、グループ規模についても検討が必要。

- 日本では子どもの人数のグループ規模については規定されていないが、諸外国では「3歳未満児については最大6名、3歳以上児については最大13名」等と小規模なグループ化が規定されている。大きいグループでも15名程度となっている。（「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」）
- 保育所保育指針にある「子ども一人ひとり」にそった保育を行うためには、保育士の配置基準の改善に加え、グループ規模の小規模化が必要である。



<4歳児クラスの規模>

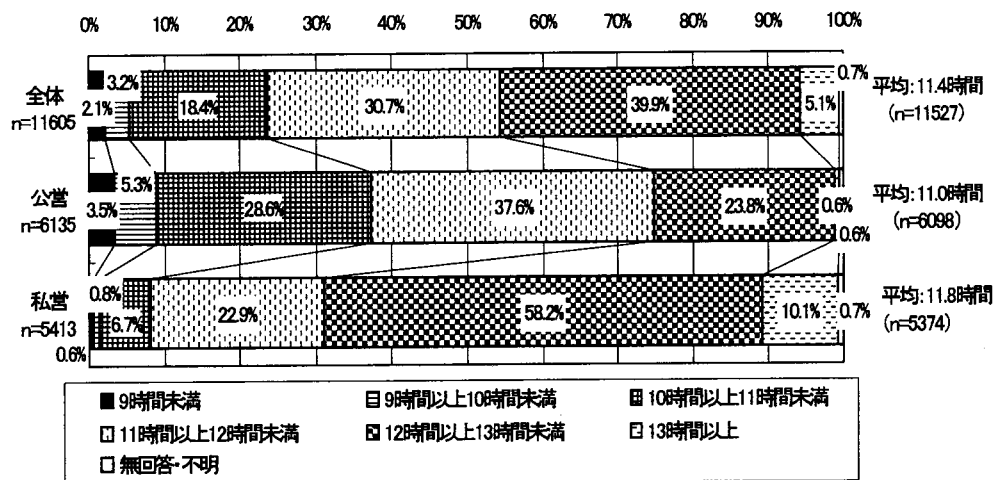
全社協「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」報告書より

保育所の現状と課題④

(3)保育所の開所時間は長時間化している。

①保育の質を確保するには、開所時間中の保育士の配置は配置基準どおりできるように積算するべきである。

- 8割以上の保育所が「7時台開所、18～19時台閉所」(平日の開所時間)であり、11時間を超えて長時間の保育実践をしている。
- ⇒ 保育士の法定労働時間は8時間であることから、現場はシフトを細かく設定したり、朝夕等の超過時間帯に非常勤職員を配置してしのいでいる。シフト制等のため担当保育士等が保護者との面談・連携もままならない。
- ⇒ 保育の実態・現場の問題にそった保育運営費、複数担当・交代制などを可能とする人員配置、労働条件の確保が急務である。そのためには、保育現場でのタイムスタディなどデータ化において、検証しつつ、具体化するべきである。



<運営主体別 開所時間数
(月曜日～金曜日)>

全保協「保育所の実態調査報告書」(2008)より

保育所の現状と課題⑤

②短時間勤務保育士、非常勤保育士の配置について、雇用比率等、制限をかけるべきである。

- 公立保育所では一般財源化の影響を受け、非正規・非常勤保育士の配置が増加している。
- 私立保育所においても、長時間保育に対応していくために、現状の運営費等の制約により非正規・非常勤保育士も入れてシフトを組まざるを得ない状況になっている。
- 保育の質の向上をはかるためには、保育士が安心・安定して雇用を継続できる環境を整える必要があり、正規保育士として身分保障することのできるよう、短時間・非常勤保育士の配置、非正規保育士の配置には一定の制限をかけることも検討するべきである。

③保育所保育指針にある保護者支援、相談・子育て支援をするためにはそのための体制整備（保育ソーシャルワーカーの配置）が必要であり、また事務体制の整備が必要である。

- 保育時間の必要度（子どもと保護者の状況と課題：相反関係）を客観的に適切に判断する基準、地方自治体や保育所における相談・援助体制の整備が必要である。
- 長時間勤務の保育実践のなか、記録等事務処理も増えており、保育士の負担がますます増えている。また、今年4月に施行された保育所保育指針により、書類作成が増えており、事務体制の強化を図ることが求められる。

保育所の現状と課題⑥

(4) 保育現場に配慮を必要とする子どもが増えている

- ⇒ 障害児支援の拡充が必要とされ、保育所の役割も重要視されている。配慮が必要な子どもの保育を行うための知識や技術を有した保育士等の配置、専門的な支援体制が必要である。
- ⇒ 障害児の受入について、障害の状態や課題等に応じて個別的な対応を行えるよう保育士等の配置、入所要件・運営費の見直しが必要である。
- ⇒ 子どもの育ちの保障という視点から、障害のある子どもの保護者が就労していなくても、その養育や課題に応じて保育所、子育て支援センター等の利用を可能とするための基準・条件を整理すべきである。
- ⇒ 公的な医療機関等の相談・支援体制のもとに、障害児の保育、保護者に対する相談支援が行えるよう地域での専門的な協働体制を整備する必要がある。

	か所数	割合
障害者手帳を持つ子どもがいる施設	4,875施設	42.0%
判定を受けていないが、施設が必要と判断した子どもがいる施設	4,163施設	35.8%
対象とまでは言えないが、判断が難しい子どもがいる施設	2,897施設	24.9%

<障害児保育の対象児童がいる施設>
全保協「保育所の実態調査報告書」(2008)より

保育所の現状と課題⑦

(5)保育士の資質向上を具体化する処遇改善、研修の拡充を図るべきである。

・保育士が働きやすい職場づくり、働き続けられる職場づくりを図るべき。

⇒保育士のキャリアアップの仕組み、管理保育士(主任)、専門保育士(たとえば、保育活動専門員、障害児専門保育士、保護者支援専門員等)の導入を具体化する

⇒保育士の給与改善と継続雇用の確保のため保育士等、保育者の給与と事務費は、原則として基本分を100%支弁(積算基準の勤務年数等によらず)を確保すること

⇒管理・専門保育士、看護師等は現員分とすること

〔 全国保育協議会「保育所長の研修体系」
全国保育士会「保育士の研修体系」 〕

第6回社会保障審議会 少子化対策特別部会 保育第一専門委員会	参考資料3
平成21年11月16日	

利用者負担と質の確保について

09.11.16 棕野美智子

1 利用者負担について

保育費用の利用者負担は平均で40%、医療の15%、介護の7%と比較して格段に高い水準です。また、所得の高い人では100%自己負担となっています。これは、医療の30%、介護の10%に比べて極めて高いというだけにとどまらず、児童の養護は本来親が行うべきであり、それができない例外的な場合（保育に欠ける場合）に公的に行うものであること、したがって、その費用は本来児童を養護すべき親が全額負担すべきであるが、負担能力が充分でない場合に、負担能力に応じて公的に費用負担するとの哲学がうかがわれます。しかし、保育も医療や介護と同様、普遍的に国民に保障すべきサービスであり、所得にかかわらず、誰でもが大きな負担感なく一定率の負担で利用できるようにすべきだと考えます。もちろん、低所得ゆえに利用できない事態が生じないように、低所得者に対して減免措置を講ずることは当然です。

残業時間に対応する保育サービスについて、低所得で長時間勤務を余儀なくされている親に通常の時間より重い利用者負担を課すようなことはすべきでないと考えます。通常時間と異なる費用負担を考えるのであれば、財源を事業者拠出に求め、残業の多い事業者は拠出率を引き上げるなどのインセンティブにより働き方の見直しを進めては如何でしょうか。

また、風邪などやむを得ない理由でサービスを利用しなかった場合に利用者負担を求めることは、いわば100%キャンセル料を求めるようなものですが、一般の営利事業においてもやむを得ない場合にそこまでの負担を求めることは少ないように思います。事業者の経営の安定を保障する事業者への報酬のあり方と利用者負担のあり方は一応切り離して考えるべきでしょう。

2 保育サービスの質について

(1) 保育従事者資格について

認可保育所でさえ、保育に従事している者がすべて保育士というわけではありません。まして、認可外保育所や家庭的保育、集いの広場、ファミリーサポートセンター、ベビシッターなどには保育士以外の者が多く従事しています。新しい仕組みで保障される保育サービスに従事する者はすべて、一定の保育研修を受けた者とすべきだと考えます。現行の保育士資格取得の実務経験ルートにおいては児童福祉施設での経験しか認めていませんが、研修終了後多様な保育サービスに従事した者が試験を受けて保育士資格を得るルートを設けるべきです。

これにより、例えば、特段の専門的職業能力をもたないひとり親家庭の母親が「集いの広場」に通うことにより、そこでの仕事を手伝い始め、やがてキャリアを積んで保育士資格を得、専門職業人として自立していく、というようなルートも可能になるのではないのでしょうか。

(2) 保育士の配置基準について

保育所は11時間開所を前提としているにもかかわらず、保育士の配置基準は8時間を前提として定められているので、実態にあった配置基準となるように見直すことが必要だと考えます。

(3) 認可外保育所について

認可外保育所の質の向上と利用者間の公平のため、認可基準は満たしていなくても一定の質が担保された認可外保育所を待機児童が利用した場合には費用保障の対象とする仕組みが必要だと考えます。

3 最低基準の地方移譲について

現行制度のまま、最低基準を地方に移譲することは基準の切り下げにつながるおそれがありますので、委譲は財源が保障された新たな保育の仕組みの創設と同時とすべきだと考えます。また、仮に自治体において条例で国の標準や基準と異なるものとすることを認める場合には、現場の実情を踏まえたものとなるよう、当該自治体の利用者、事業者、子育て支援関係者、専門家などで構成される委員会で検討する仕組みが必要だと考えます。