

第4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10月16日（月）16:00～18:00
- 2 場所 中央合同庁舎第5号館 共用第7会議室（5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
・保育に関する費用保障（給付）の仕組み～利用者負担のあり方 等
- 4 配付資料
 - 資料1-1 保育に関する費用保障（給付）の仕組み～利用者負担のあり方
 - 資料1-2 保育に関する費用保障（給付）の仕組み～利用者負担のあり方
 - 参考資料
 - 参考資料1 木原委員提出資料
 - 参考資料2 佐藤委員提出資料
 - 参考資料3 高橋委員提出資料

保育に関する費用保障(給付)の仕組み

～ 利用者負担のあり方

1 保育に関する費用保障(給付)の仕組みについて

(1) 保育に関する費用保障(給付)の仕組み

【社会保障制度における仕組み】

○ 社会保障制度における給付の仕組みとしては、「①措置」と「②当事者同士の公法上の契約」の二種類に大別できる。

① 措置

- i) 「福祉に欠ける」状態にある者について、行政が自ら判断し、行政処分の形で利用の決定
- ii) サービスは、行政自ら実施するか、社会福祉法人等に委託することにより義務を果たす
- iii) 行政には措置の実施が義務付けられ、措置に必要な費用は、行政の義務として支弁する
 - ⇔ ただし、基盤整備についての責任は必ずしも明確でなく、運用上できる範囲での措置の実施
- iv) サービスを受ける者には利用に関する権利が不明確で、利用者の主体的なサービスの選択が保障されない
- v) 多様なニーズに柔軟に対応することが難しく、画一的なサービスとなる傾向
- vi) 所得に応じた負担である反面、利用者負担の差が大きい

② 当事者同士の公法上の契約

- i) 利用者が事業者との間で公法上の契約を締結し、サービスを利用。介護等ではその前提で行政による認定
- ii) 事業者は利用者に対して、法令に基づくサービス提供の義務を負う。利用者は事業者に対して費用支払いの義務を有し、行政(あるいは保険者)はサービス費用の一部について給付を行う義務を負う
- iii) 利用者のサービス利用について権利性が明確となり、サービスの選択性が向上
- iv) 行政は円滑にサービス提供されるようにする義務を負う(権利行使が円滑に行われる義務)。行政の基盤整備責任も明確となり、ニーズに応じたサービス量を確保

- 医療は医療保険制度において、従前より「②当事者同士の公法上の契約」の仕組みが採られている。多くの福祉サービスは「①措置」の形態で当初制度設計されてきた(保育も同様)。しかしながら、利用者主体の仕組みや権利性の強化等を進めていく中で、基本的には「②当事者同士の公法上の契約」に移行してきている。「②当事者同士の公法上の契約」に移行した場合には、契約に馴染まない類型について、一部措置の仕組みを併存させている。

【現行制度】

○ 現行の保育制度(認可保育所)は、選択性の向上等の観点から、措置制度を見直し、契約制度が導入されている。

○ ただし、契約関係は市町村と利用者の中で結ばれるものとなっており、サービス提供が市町村から認可保育所への委託により行われる構造は維持されている。また、「保育に欠ける」児童に対して市町村が保育を実施するという仕組みも維持されている。

- ⇒ ・ 市町村が保育に欠けると認めた児童個々に関して、自ら保育所における保育を実施し、それに要する費用を支弁する
- ・ あるいは、市町村から民間保育所に保育に欠ける児童に係る保育を委託し、委託した個々の児童について市町村が費用支弁
 - … 個人についての給付

○ なお、認可保育所による通常保育以外の延長保育や一時預かり等の多様なサービスについては、利用者と保育所等の当事者同士による契約を行っている。

【基本的な考え方】

○ 第1次報告では、保育の公的性格・特性を踏まえた新たな保育サービスの提供の仕組みとして、市町村が、利用者と保育所等に対し、公的責任を果たす三者の枠組みの中で、利用者が保育所等と公的保育契約を結ぶこととされた。

「公的責任」

- ・ 市町村の認定により例外ない保育保障
- ・ 市町村・都道府県の基盤整備責任の明確化
- ・ 市町村の利用調整、円滑な公的保育契約の締結及び履行に関する支援等の利用支援責務
- ・ 当事者同士による公的保育契約で利用されたサービスの費用については、市町村が義務的に負担（委託を前提とせず、サービス抑制可能な仕組みの見直し）
- ・ 加えて、客観的基準（最低基準）や行政による指導監督、情報公開制度等により、質の確保されたサービスの保障

「公的保育契約」

- ・ 例外ない保育保障により、客観的に必要性が判断された子どもについて、公的保育を受けることができる地位が明確化された下での契約
- ・ 当事者同士による契約関係、行政による基盤整備及びサービスメニューの多様化により、多様なニーズに応じたサービス利用の実現

【利用者に対する費用保障(給付)】

- 基本的な考え方を踏まえると、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。
- 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)が行われることが基本となる。

【保育所等による法定代理受領】

- 上記のように、利用者へ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、利用者個人が市町村に費用の支払いを請求し、支払いを受けるといった手続きの煩雑さを無くし、利用者・事業者・市町村すべてにメリットのある仕組みとして、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)。
- 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。
- 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。

【論点】

○ これまでの「子どもの育ちの保障」についての公的責任が後退するのではないか。

⇒ 市町村には、法制度上、引き続き、保育を必要とする子どもに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を課す。「市町村の実施責務」と「事業者の指定制度等(保育第二専門委員会で別途検討)による事業者規制」により、公的責任は以下のように強化され、保障は強化される。

- ・ 保育を必要とする児童には例外なく市町村の認定が行い、客観的に必要性が判断された子どもについて、公的保育を受けることができる地位を付与される。したがって、客観的に明らかにされたニーズに応じた基盤整備をしなければならないことが明確になる
- ・ 給付メニューの多様化を行うことにより、多様なニーズに対応した必要なサービスの選択が可能となる
- ・ 利用支援が必要なケースについては、市町村の利用支援責務が課される。
- ・ 当事者同士の公的保育契約によりサービス利用がされれば、サービスの利用実績に応じた保育費用の保障が行われることとなる。
- ・ 客観的基準(最低基準)に基づく指定制度等による事前規制や行政による指導監督、情報公開制度等の事後規制により、全体として質の確保されたサービスの保障が制度的に行われる。

○ 利用者に対する費用保障(給付)は現金給付であり、公定価格などの公的関与があるものの、バウチャー制に繋がり、保育の質の低下を招くのではないか。

⇒ 市場主義による「バウチャー制」は、市場原理に基づき、選択性の向上、全体の費用の効率化を図ろうとするもの。

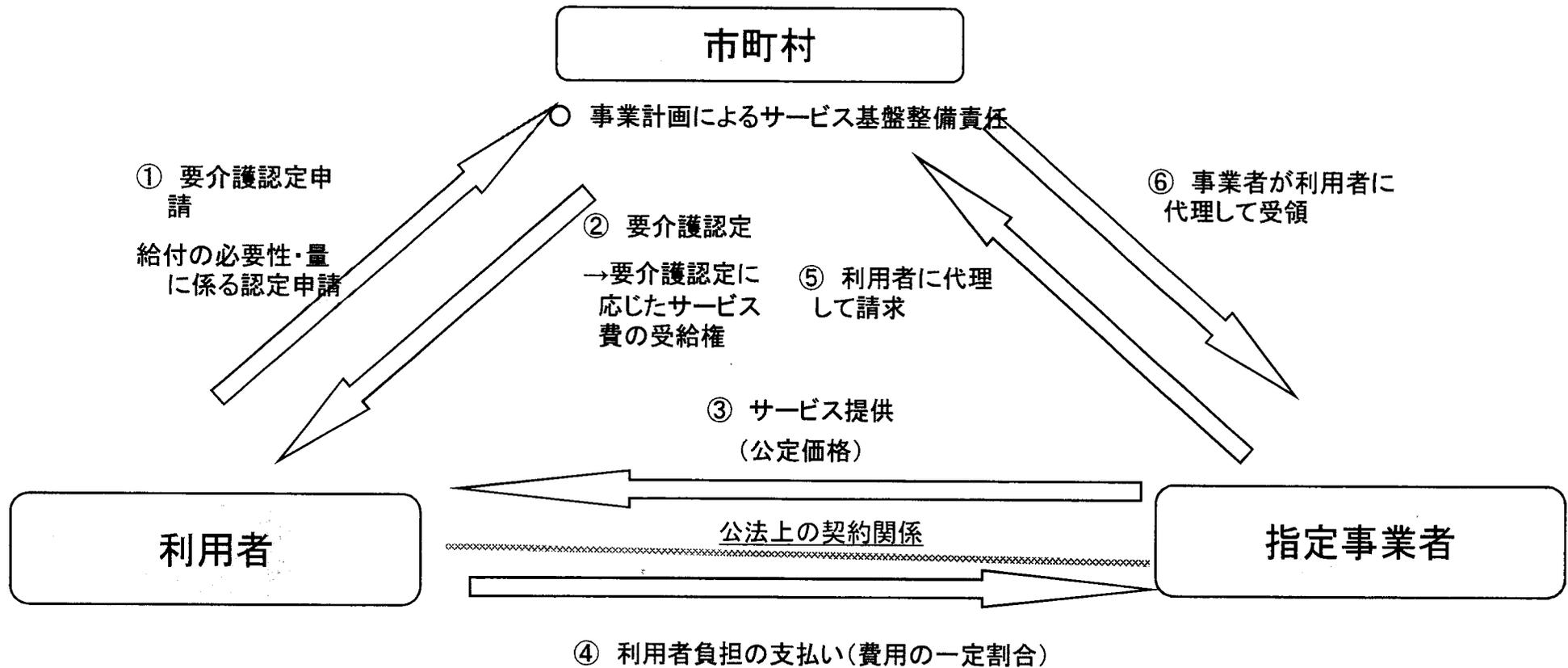
新しい保育の仕組みは、公定価格とするなど、市場主義による「バウチャー制」とは異なるものであり、価格競争による要素は取り入れておらず、保育制度全体の財源確保を図りながら実現しようとするもので、質の低下をもたらすものではない。

また、市町村に質の確保された公的保育の提供体制確保責務を課すとともに、客観的基準(最低基準)を満たす事業者を費用の支払いの対象とすることにより、保育の質を確保する。

○ 利用者に対する費用保障(給付)は、法定代理受領があったとしても、保育体制に着目して設定されている定員別保育単価が維持できないのではないか。

⇒ 新しい保育の仕組みにおいて、利用者に対する費用保障(給付)の仕組みを採った場合でも、定員別単価の設定等適切な単価設定は可能。

(参考)他の社会保障制度(介護等)による サービス提供の仕組み



行政が果たすべき公的責任

- 要介護認定(給付の必要性・量の認定)(市町村)
- 指定及び指導監督(都道府県、一部市町村)
- 計画的な基盤整備(都道府県、市町村)
- 公定価格の設定(国) 等

	医療（療養の給付）	介護	障害	保育
サービスの価格	<p>公定価格 （※国が診療行為毎等に費用額を定めている。）</p>	<p>公定価格 （※国が地域等に応じサービス毎に費用額を定めている。）</p>	<p>公定価格 （※国が地域等に応じサービス毎に費用額を定めている。）</p>	<p>公定価格 （※国が地域等に応じ市町村へ交付する「保育所運営費負担金」を定めている。）</p>
費用保障（給付）方法（補助方式）	<p>保険者が（現物給付の委託先である）保険医療機関に対し、給付に要する費用を支払い</p> <p>（※なお、医療保険の中には、療養費払い（償還払い）も併存。）</p>	<p>保険者（市町村）は利用者に対し、サービス費用の9割を給付（利用者補助）。</p> <p>（※実際の資金の流れとしては、指定事業者が利用者に代理して保険者（市町村）に請求・受領。（代理受領））</p>	<p>市町村は利用者に対し、サービス費用の9割を給付（利用者補助）。</p> <p>（※実際の資金の流れとしては、指定事業者が利用者に代理して市町村に請求・受領。（代理受領））</p>	<p>市町村が保育所へ、委託費（運営費）を支払い。</p>
利用者負担	<p>保険医療機関が、患者から、一部負担（被用者本人については費用の3割等）を徴収（※所得に応じた負担の上限有り）</p>	<p>指定事業者が、利用者から、サービス費用の1割を徴収（※所得に応じた負担の上限有り）</p>	<p>指定事業者が、利用者からサービス費用の1割を徴収（※所得に応じた負担の上限有り）</p>	<p>市町村が保護者から所得に応じた利用料を徴収</p>

(2) 保育料の納付について

【保育料の納付に係る現状】

- 平成18年度における保育所保育料の徴収状況に関する調査によれば、人数で4.3%、保護者負担額で1.7%が滞納している。
- さらに、同調査によれば、244市区町村において、私営保育所で保育料の現金収納を行っている。また、125市区町村においては、保育料の納付の勧奨を私営保育所に委託している。
- 保育料の滞納については、最終的に、地方税の滞納処分の例により、市町村が徴収できるようになっている。
- 現行制度では、認可保育所による通常保育以外の延長保育や一時預かりについて、認可保育所が利用料を設定し、徴収を行っている。

【保育料の納付に係る検討事項】

- 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となるので、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。
- 一方で、上述のように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がある懸念がある。
- 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、保険者が被保険者から徴収する仕組みがある。
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の検討する必要があるのではないか。

保育所の保育料の徴収に関する調査の結果(抜粋)(平成19年9月14日厚生労働省発表)

○調査対象

都道府県、指定都市及び中核市を通じ回答を得た1,808市区町村における平成18年度の保育所保育料の徴収状況(平成19年3月末現在の市区町村数 1,827市区町村)

※未回答自治体3、保育所が存在しない自治体16あり

○調査実施期間

平成19年6月～7月

1. 保育料の徴収状況

人数			保護者負担額		
保護者数①	滞納者数②	割合 ②/①	保護者負担総額③	滞納額④	割合 ④/③
人	人	%	億円	億円	%
1,976,087	85,120	4.3%	4,819.7	83.7	1.7%

※人数、保護者負担額について一部不明の自治体あり

※人数について保護者数で計上することを原則としている。ただし、自治体によっては保護者数で把握できない場合には児童数で計上している場合がある。

2. 保育料の収納方法(複数回答)

区分	実施市区町村数	
現金収納 (納付書による納付)	市役所等の窓口	1,537
	公営保育所	593
	私営保育所	244
	金融機関	1,571
	その他	203
口座振替	1,574	
その他	71	

6. 納付の勧奨についての民間委託状況及びその効果(単位:市区町村数)

区分	委託	効果
私営保育所	125	113
それ以外の民間事業者	3	3

2 利用者負担のあり方について

(1) 利用者負担のあり方を検討するに当たっての基本的考え方

【基本的な考え方】

- 第1次報告では、次のように整理している。
 - ・ 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。
 - ・ 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。
- 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。
- さらに、利用者負担のあり方は、次のような類型を検討する必要。
 - ・ 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
 - ・ 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
 - ・ 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) 類型ごとの利用者負担のあり方

【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】

- 3歳未満の子どもの場合は、1日当たりの標準的な利用保障の範囲として、例えば「長時間」と「短時間」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。(第3回保育第一専門委員会資料1-1 7頁参照)
- 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、単に時間数に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。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。

【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】

- 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。

【多様なサービスメニューに応じた利用者負担のあり方】

- 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。

第4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	資料1-2
平成21年10月19日	

保育に関する費用保障(給付)の仕組み ～ 利用者負担のあり方 参考資料

第一次報告(抄)

1 これからの保育制度のあり方について

(5) 今後の保育制度の姿 —新たな保育の仕組み—

⑤ 費用設定

○ 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。

○ 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。

※ 付加的サービスについての価格設定等の取扱いについて、さらに検討する。

⑥ 費用の支払い方法

○ 市町村が保育の費用の支払い義務を負う。

○ 保育料(利用者負担)の水準の決定は、国の定める基準の下、所得を把握しうる市町村において行うものとする。

○ 保育料徴収については、選択者(保護者)と最終利用者(子ども)が異なるという保育の特性を踏まえ、未納があっても子どもの保育が確保されるよう、また、保育所における徴収事務体制がないこと等の課題を踏まえ、具体的な方策(市町村と保育所の役割等)をさらに検討する。

一部負担金の適正な運用に関するモデル事業（平成21年度） 【医療機関の未収金対策】

- 入院患者について「一部負担金減免制度」と「保険者徴収制度」の運用改善を図る。
- 平成21年度にモデル事業を実施し、結果を踏まえ、平成22年度以降に全市町村での適切な運用のための一定の基準を提示予定。

モデル事業の概要

全国実施を見据え、各都道府県ごとに、少なくとも1つの市町村においてモデル事業を実施。

1. 協議会の設置

協力医療機関、関係行政機関（国保・生保など）の協議会で、連携方策を検討。

2. 一部負担金減免の適用（生活困窮による未収金の対策）

- ① 協力医療機関は、入院時やインタビューで把握した患者の一部負担金減免申請を援助。
- ② 市町村は、一時的に生活保護世帯に準ずる状況にあると認めれば、一部負担金を減免。
- ③ 国は、市町村が負担した一部負担金減免相当額の一部を補てん。

3. 保険者徴収制度の活用（悪質滞納による未収金の対策）

- ① 協力医療機関は、入院時やインタビューにおいて、本人・家族等の連絡先、支払方法を確認。未収金発生後は、支払誓約書の作成（発生時）、電話等による催促（毎月）、内容証明付き郵便による督促状送付（3ヶ月に1回）、本人宅への訪問等（最低1回）を実施。
- ② 市町村は、治療終了から3ヶ月経過後、協力医療機関からの要請で、電話等で催促。さらに合計6ヶ月経過し、かつ、次のいずれかの場合、強制徴収（保険者徴収）を実施。
(ア)対象額が60万円超の場合 または (イ)保険料も滞納で強制徴収する場合

保険者徴収制度の活用（概要）

第1段階：保険者から電話・文書による催促

保険者徴収の前段階として、次に該当する場合には、医療機関からの協力依頼に基づき、保険者が、電話又は文書による催促を実施する。

- ① 医療機関が(別紙)の未然防止策及び回収の取組を実施していること。
- ② 治療が終了してから3ヶ月以上が経過していること。



それでも支払いがない場合...

第2段階：悪質な滞納に重点化して保険者徴収を実施

次に該当する悪質な滞納について保険者徴収を実施する。

- ① 医療機関が(別紙)の未然防止策及び回収の取組を実施していること。
- ② 治療が終了してから6ヶ月以上が経過していること。
- ③ 次のいずれかに該当していること。
 - (ア) 保険者徴収の対象となる一部負担金相当額等が60万円を超えるもの
※少額訴訟の対象が60万円以下の金銭の支払を求めるものとなっている。
 - (イ) 市町村が同一の被保険者に保険料の滞納処分を実施する状態にあるもの。

○ **国民健康保険法**(昭和三十三年法律第百九十二号)

第四十四条 保険者は、特別の理由がある被保険者で、保険医療機関等に第四十二条又は前条の規定による一部負担金を支払うことが困難であると認められるものに対し、次の各号の措置を採ることができる。

一・二 (略)

三 保険医療機関等に対する支払に代えて、一部負担金を直接に徴収することとし、その徴収を猶予すること。

2・3 (略)

○ **健康保険法**(大正十一年法律第七十号)

(一部負担金の額の特例)

第七十五条の二 保険者は、災害その他の厚生労働省令で定める特別の事情がある被保険者であつて、保険医療機関又は保険薬局に第七十四条第一項の規定による一部負担金を支払うことが困難であると認められるものに対し、次の措置を採ることができる。

一・二 (略)

三 保険医療機関又は保険薬局に対する支払に代えて、一部負担金を直接に徴収することとし、その徴収を猶予すること。

2・3 (略)

○ **健康保険法施行規則**(大正十五年内務省令第三十六号)

(法第七十五条の二第一項の厚生労働省令で定める特別の事情)

第五十六条の二 法第七十五条の二第一項の厚生労働省令で定める特別の事情は、被保険者が、震災、風水害、火災その他これらに類する災害により、住宅、家財又はその他の財産について著しい損害を受けたこととする。

保育の必要性の判断～公的保育契約

1 保育対象範囲について

(1) 保育対象範囲を検討する基本的な考え方

【第1次報告での整理】

- 新たな制度体系が目指すものとして、「すべての子どもの健やかな育ちの支援」を基本に置くとともに、「国民の希望する結婚・出産・子育てが実現できる社会にしていくこと」と整理。
- また、新たな制度体系に必要な費用は、「社会全体(国、地方公共団体、事業主、個人)で重層的に支え合う仕組み」としていくことを確認。
- 「新たな保育の仕組み」の検討の前提としても、「良好な育成環境の保障を通じたすべての子どもの健やかな育ちの支援が必要」としている。
- さらに、検討が必要となってくる背景として、
 - ① 保育需要の飛躍的増大
 - i) 共働き世帯の増加(サービスの一般化)
 - ii) 大きな潜在需要(未就学児がいる母親の「就労希望の高さ」と現実の「就労率の低さ」との大きなギャップ)
 - ② 保育需要の深化・多様化
 - i) 働き方の多様化(短時間・夜間・休日等)
 - ii) 親支援の必要性の高まり
 - iii) すべての子育て家庭への支援の必要性
 - ③ 地域の保育機能の維持の必要性などを挙げている。

- 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。

(第1次報告より抜粋)

v) すべての子育て家庭に対する支援の必要性

現行制度においては、専業主婦家庭については、基本的に保育の必要性が認められておらず、現に、3歳未満の子ども8割は、家庭内で育てられている。今後、保育の量の抜本的拡充を進め、潜在需要を満たしたとしても、未就学児のいる母親のなお半数は、育児に専念する状況と想定される。

しかしながら、前述のとおり、核家族化が進み、地域のつながりも希薄化した今日においては、従来一般的であった親族や近隣の支援が得られにくくなっており、専業主婦家庭の方がより孤立感・不安感・負担感を抱えながら子育てをしている現状がある。孤独で密室化し、周囲の支援が受けられない状況の中では、児童虐待に至るリスクも相対的に大きい。

また、多額の公費を投入する制度としての公平性の観点からも、専業主婦家庭に対する一定の支援が求められる。

- また、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。
- 現行制度では、認可保育所に関し、需要が供給を上回っている市町村を中心として、各市町村の条例において、例えば週4日以上就労でないと認めないなどとなっており、また、フルタイム勤務者が優先され、短時間勤務者等の利用は厳しくなっている傾向。
⇒ 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。

(2) 具体的な保障範囲

現行(認可保育所の場合)	新しい保育の仕組み
①昼間労働することを常態	⇒ 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。
②妊娠中、出産後間がない ③保護者が疾病、負傷、精神・身体に障害 ④同居親族の常時介護 ⑤災害復旧	⇒ 現行と同様に保育が必要とする。
⑥その他①～⑤に類する状態 ・ 求職中、就学	⇒ 現実に利用が可能となるようにしていく必要
・ 下の子の育児休業取得に際して上の子の取扱いについて、 → 「次年度に小学校入学であるなど、入所児童の環境変化を留意する必要がある場合」 「発達上環境の変化が好ましくない場合」	⇒ 左記要件に該当しない場合、例えば、3歳以上の場合、一旦保育所を退所し、幼稚園に通園した後、育児休業明けに再度保育所申込みをすることとなり、かつ、再入所も保障がないが、どう考えるか。
かつ、同居親族等が保育できない場合	⇒ 第1次報告では、この要件は外すことにしている。

※保護者が非就労である障害児

⇒ 次回以降に検討

※専業主婦家庭など不定期・一時的
利用の場合

⇒ 第1次報告では、一時預かりとして保障

※人口減少地域等で地域に幼稚園が
ないような場合

⇒ 保育第二専門委員会の議論も踏まえ検討

【保護者の就労を要件とする場合について】

- ① 「新たな保育の仕組み」では、多様な就労形態に応じた保育ニーズに対応するため、「休日」「早朝・夜間」「短時間」「不定期」の就労についても保育を保障する。
 - ⇒ 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なる。
 - それに応じたサービス基盤の確保が必要
 - ・ 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。
- ② 「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。
- ③ 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流れ

※ 「新たな保育の仕組み」における公的保育の保障は、認可保育所のほか家庭的保育等の多様なサービスメニューを含めたサービス全体で、保育の必要な子どもに対し保育を保障するもの。

以下、表記の便宜上、多様なサービスメニューを含め、「保育所等」と記述。

(1) 「新たな保育の仕組み」における保育利用の流れを検討するに当たっての基本的な考え方

○ 法的な整理は、以下の通り(第1次報告)。

- ・ 保育の必要性・量及び優先性についての認定は、市町村が行う。
- ・ 市町村が公的責任を果たす三者の枠組みの中で、認定を受けた利用者が保育所等と公的保育契約を締結。

※ 市町村が、利用保育所等の決定とは独立して保育の必要性・量を判断することにより、潜在的な需要を明確化 = 市町村の認可保育所に対する委託関係に代わって、三者の枠組みの中で公的保育契約

○ 具体的な手続きの流れについては、次のような視点を踏まえて考える必要。

- ・ 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
- ・ 虐待事例など、保護者の自発的な利用申込みが期待できない場合に対する配慮
- ・ 受入れ決定(選考)の公平・公正な実施
- ・ 利用者の手続負担に対する配慮
- ・ 育児休業終了から保育利用への連続性
- ・ 保育を必要とするすべての子どもに対する利用保障
- ・ 就労開始の一定期間前に利用保育所等が判明するような予測可能性
- ・ 緊急に保育を必要となる場合の利用保障

(2) 保育利用までの具体的な流れ

○ 基本的な手続きの流れは以下の通り。

①利用者が市町村に認定の申請 → ②市町村が認定 → ③利用者が保育所等へ申込み → ④保育所等が受入れについて決定(選考) → ⑤利用者と保育所等との公的保育契約

※ それぞれの段階において、様々なケースを想定し、実際に運用可能な具体的な対応を検討

①利用者が市町村に認定の申請

○ 市町村は、利用者に対し、

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

○ 虐待事例など、保護者の自発的な利用申込みが期待できないケースについては、関係機関との連携の上、市町村が責任を持って利用支援を行い、保育を保障(必要な場合は児童養護施設等への措置等につなげる)。

○ 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。

②市町村が認定

- 「1」で検討の保育対象範囲に基づいて、保育の必要性・量、優先性について認定。
 - ※ 優先的に利用確保されるべき子どもの範囲、仕組みについては、次回以降に検討
- 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。
- 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。

③利用者が保育所等に申込み

- 利用者が保育所等に入所を申し込む段階については、次のような点に考慮する必要。
 - ・ 事前に利用が予測できる場合、随時保育が必要となる場合に応じた対応
 - ・ 育児休業終了時や就労開始時におけるスムーズな利用と予測可能性
 - ・ 利用者の手続負担(利便性)への配慮
 - ・ 虐待事例、障害児、ひとり親家庭、保護者が障害者の場合、休日・早朝・夜間就労者等で受け皿が限られる場合の市町村による利用支援

- また、「需要が供給を上回っている場合」と「供給が需要を上回っている場合」と区分して考える必要がある。

【利用保育所等が決まる時期】

- 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。
例えば、
 - ・ 4月から保育利用を希望する場合は、例えば前年12月末までに利用保育所等が一定程度判明するような日程
 - ・ 育児休業期間の終了時期との関係等で、年度途中からの保育利用を希望する場合は、当該時期からの利用予約制の導入

- 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。

【需要が供給を上回っている場合】

- 利用者が保育所等に利用を申し込むに際し、市町村が関与しなかった場合、次のような事態が想定される。
 - ・ 利用者が利用を希望する保育所等を探し、保育所等に直接利用を申し込む。
 - ・ 希望者が定員を上回り、受入れ決定(選考)されなかった場合は、当該利用者は改めて、定員を充足していない保育所等の情報を入手し、当該保育所等に利用を申し込む。
 - ・ 受入れ決定(選考)されなかった度に、同様の手続きを繰り返す。
- ⇒ 現在、利用者が市町村に、複数の希望する認可保育所を記載して入所を申請し、市町村から利用者に、受入先保育所(又は、受入れが可能な認可保育所がない旨)を通知する仕組みであるが、これよりも利用者にとって手続きが煩雑になる側面

(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)。
 - ・ 第一希望の保育所等(A)を利用できる場合は、利用者と保育所等(A)が公的保育契約を締結し、保育所等は市町村にその旨を報告。
 - ・ 第一希望の保育所等(A)を利用できなかった場合は、保育所等(A)から市町村に対し、第二希望以降の保育所等が記載された申請書類を送付。
 - ・ 市町村は、域内の各保育所等の定員充足状況を勘案し、利用者に対し第二希望以降の保育所等(B)を斡旋。
 - ・ 利用者と保育所等(B)において公的保育契約を締結

(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対し申し込む仕組み。
 - ・ 市町村(又は連絡協議会)は、申込み状況と域内の各保育所等の定員充足状況を勘案して利用保育所等を判断し、個々の利用者に対して斡旋
 - ・ 利用者と当該利用保育所等との間で公的保育契約を締結

【供給が需要を上回っている場合】

○ 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。

- 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。 → 公的保育契約締結
- 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、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。

【虐待事例、障害児、ひとり親家庭、保護者が障害者、休日・早朝・夜間就労者等である場合の利用支援】

- 虐待事例、ひとり親家庭等の場合、市町村は、優先的に利用確保されるべき子どもとして「優先性」を認定することとなる。このような場合に、市町村が利用保育所等を斡旋する等の利用支援の仕組みを検討する必要がある。
- 虐待事例等の場合は、保護者の自発的な利用申込みが期待できない可能性がある。このような場合に、市町村が、認定手続きと併せ、保育の利用支援を行う仕組みを検討する必要がある。
- その他、実際の利用に結び付きにくい等、支援の必要性に応じた市町村の利用支援を検討する必要がある。
- 保護者が休日・早朝・夜間就労者である場合等は、現実の受け皿が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。

【希望する保育サービスの利用開始までの間の保育保障】

- 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、市町村は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。

④保育所等が入入れについて決定(選考)

- 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。
- 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。
- 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。

⑤利用者と保育所等との公的保育契約

- 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。
- 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。
- 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。

第3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	資料1-1
平成21年9月29日	

保育の必要性の判断～公的保育契約(2)

1 優先的に利用確保されるべき子どもについて

(1) 優先的に利用確保すべき子どもに対する保育保障の仕組み

【基本的な考え方】

- 第1次報告では、母子家庭・虐待事例等の優先的に利用確保すべき子どもについて、市町村において保育の必要性・量の認定を行う際に判断することとなっている(「優先受入義務」)。
- 現行制度では法律及び通知により、
 - ・ 児童虐待防止の観点から保育の実施が必要である児童
 - ・ 母子家庭及び父子家庭の児童については、保育の必要性が高いものとして優先的に取り扱うこととされている。
- こうしたことを受け、現状の認可保育所に関しては、需要が供給を上回っている市町村を中心に、入所選考の基準において、これらの子どもについて、フルタイム就労家庭の子ども等と同様に高い順位付けがされている。

【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の検討】

- 優先的に利用確保すべき子どもに対して、保育を保障するための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。
 - 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
 - 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)
 - 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
- ※ 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。

(2) 優先的に利用確保されるべき子どもの対象範囲と優先の仕組みの類型について

- 優先的に利用確保されるべき子どもに対する保育保障の仕組みについては、次のような視点を踏まえて考える必要。
 - ・ 新たな保育の仕組みでは、必要なすべての子どもに公的保育を保障するという観点から、市町村に質の確保された公的保育の提供体制確保責務を課し、希望する保育サービスの利用開始までの間は、多様なサービスメニューの中から利用者が補完利用できるように市町村はする必要がある。(第2回保育第一専門委員会資料1-1 12頁参照)
 - ・ 優先的に利用確保すべき子どもの対象範囲が広がると、対象範囲外の子どもに関し、できる限り希望する保育所等の選択することが制限されることに留意することが必要
 - ・ 現行制度においても、ひとり親家庭の子ども等は、フルタイム就労家庭の子どもと同様な順位付けとされている例が見られること。
- したがって、対象となる子どもの類型に応じた、優先の仕組みの類型(前頁「①」～「③」)の組み合わせを考えることが適当。

【対象となる子どもの類型】

イ) 虐待事例の子ども

- ・ 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。

ロ) 母子家庭及び父子家庭の子ども

- ・ 「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当ではないか。

ハ) 市町村が個別に判断する類型

- ・ 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当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つた方が良いのではないか。
- ・ 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。

(3) 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

- 需要が供給を上回っている場合において、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」を行うことが適当かどうか。仮に「何らかの順位付け」を行う場合は、詳細な順位設定は行わず、大括りの制度にすることが適当ではないか(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)。

- 仮に「何らかの順位付け」を行うとした場合、次のような対応が考えられる。
 - ・ 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。
 - 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。
 - 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。

- 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」を設けないということが良いか。

2 利用保障の範囲について

(1) 利用保障の範囲を検討するに当たっての基本的な考え方

○ 第1次報告では、次のように整理している。

- ・ 利用者ごとに、保障上限量(時間)を、例えば週当たり2～3区分程度を月単位で判断する。
- ・ 働き方の見直しが同時に進められるべきであることを踏まえ、

i) 就労時間と通勤に要する時間

ii) 子どもの生活の連続性等に配慮した適切な保育を行う観点

を考慮し、さらに検討する。

- ・ 当該時間を超える利用(超過勤務等に伴う利用)に対する財政支援のあり方についてはさらに検討する。
- ・ 保障上限量を超える利用に一定の支援を行う場合、働き方の見直しの観点も踏まえ、負担のあり方を併せて検討する。

(2) 3歳未満の子どもの場合

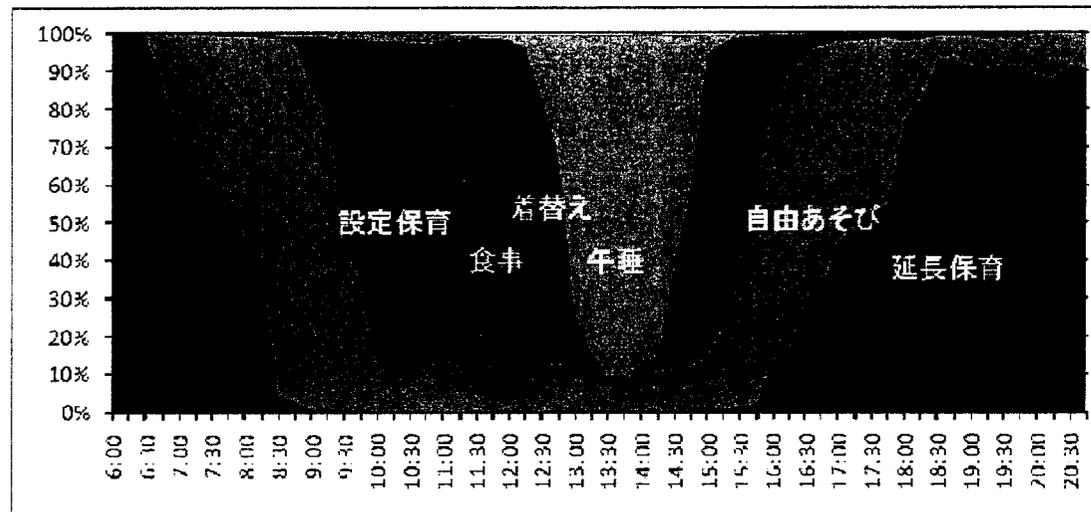
- 1日当たりの標準的な利用保障の範囲としては、「長時間」(例えば11時間程度)と「短時間」(例えば6時間程度)とに区分することが考えられ、市町村がその旨の認定を行うこととなる。
利用者は認定を受けた標準的な利用保障の範囲内で、多様なサービスメニューの中から現実に必要な量のサービスを利用することとなる。
- 当該区分の認定は、保護者の働き方等を踏まえながら行うことが適当であるが、その際、できる限り利用者の希望が尊重されることが適当。
- 「長時間」か「短時間」かによって、公的な保障額も異なるとともに、利用者負担の額も異なることとなる。
- 標準的な利用保障の範囲(第1次報告での「保障上限量」)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。

(3) 3歳以上の子どもの場合

- 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は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。

参考 3歳以上児の保育スケジュール(n=1423)

「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」(平成21年3月社会福祉法人全国社会福祉協議会)より参照



3 その他

【弟妹の育児休業取得に際しての兄姉の取扱い】

- 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）。
- また、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と。

【障害児について】

- 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。⇒「参考資料」15頁以降参照

平成22年度予算概算要求について (厚生労働省)

<一般会計>

平成22年度概算要求	288,894億円
平成22年度概算要求額（8月要求額）	264,133億円
対8月要求増減額	24,761億円
平成21年度予算額	251,568億円
対前年度増減額	37,325億円

<特別会計>

平成22年度概算要求額	814,139億円
平成22年度概算要求額（8月要求額）	817,320億円
対8月要求増減額	▲3,181億円
平成21年度予算額	800,080億円
対前年度増減額	14,060億円

<財政投融资>

平成22年度要求額	4,893億円
平成22年度要求額（8月要求額）	5,415億円
対8月要求増減額	▲522億円
平成21年度計画額	5,368億円
対前年度増減額	▲475億円

(特別会計の内訳)

【労働保険特別会計】

平成22年度概算要求	49,049億円
平成22年度概算要求額(8月要求額)	48,580億円
対8月要求増減額	469億円
平成21年度予算額	34,438億円
対前年度増減額	14,611億円

【年金特別会計】

平成22年度概算要求額	765,091億円
平成22年度概算要求額(8月要求額)	768,740億円
対8月要求増減額	▲3,649億円
平成21年度予算額	763,591億円
対前年度増減額	▲1,500億円

※ 国立高度専門医療センター特別会計(平成21年度予算1,547億円)及び船員保険特別会計(平成21年度予算503億円)については、特別会計に関する法律(平成19年法律第23号)附則第67条の規定に基づき、国立高度専門医療センター特別会計は平成21年度の末日、船員保険特別会計は日本年金機構法(平成19年法律第109号)の施行の日の前日までの期間に限り設置することとされているため、平成22年度予算の概算要求は行わない。

※ 計数については、整理上、変動があり得る。

(主な新規要求事項)

1. 子ども手当の創設等 21,279億円

- ・ 中学校修了までの子ども1人当たり月額1万3000円の子ども手当を支給する(10月/12月分を計上。22,554億円)。

また、児童手当制度の廃止に伴い、同手当の国庫負担(2,066億円)を削減するとともに、事務費を一般会計で要求。

なお、児童育成事業に相当する事業についても、一般会計に振り替えた上で事項要求。

※ 事業主負担や地方公共団体の負担、児童育成事業など制度のあり方や経費の取り扱いについては、予算編成過程において検討する。

2. 年金記録問題への対応 1,779億円

- ・ コンピュータ記録と紙台帳の全件照合など年金記録問題への対応を「国家プロジェクト」と位置づけ、平成22・23年度の2年間に集中的に実施する。

3. 雇用保険制度の見直し 2,681億円

- ① 雇用保険の適用範囲の見直し 234億円
 - ・ 非正規労働者に雇用保険の適用範囲を拡大することに伴い増加する失業等給付に係る国庫負担。
- ② 国庫負担を法律の本則 25%に戻す 2,407億円
 - ・ 現在、給付費の13.75%とされている雇用保険の国庫負担について、本来の負担割合である25%に戻す。
- ③ 非自発的失業者の医療保険料の軽減 40億円
 - ・ 国民健康保険に加入する非自発的失業者の医療保険料(税)について、失業後の一定期間、在職中の医療保険料水準と同程度となるよう軽減する。

※ 以上のほか、以下の事項については、年末までの予算編成過程において検討(事項要求)

- ① 生活保護の母子加算の復活、児童扶養手当の父子家庭への支給
- ② 保育所待機児童等の解消
- ③ 診療報酬改定
- ④ 高齢者医療制度の保険料の上昇を抑制する措置等
- ⑤ 新型インフルエンザへの万全の対応
- ⑥ がん対策の拡充
- ⑦ 肝炎対策の拡充
- ⑧ 障害者自立支援法廃止に関して利用者負担を軽減
- ⑨ 緊急雇用対策
- ⑩ 協会けんぽ国庫負担割合の引上げ
- ⑪ 年金国庫負担の繰延べ等の返済

少子化対策特別部会 保育第一専門委員会への提案 ～ 保育の必要性の判断及び 保育提供の仕組みについて ～

平成21年 10月 19日

社団法人 全国私立保育園連盟
常務理事 木原 克美

I. はじめに ～ 具体的な検討にあたって ～ (1)

(「第1次報告」を基本にした具体的な仕組みの組み立て)

- (1) 少子化対策特別部会「第1次報告」(2月24日)でとりまとめられた今後の保育制度の姿を基本に、「保育の仕組み」のあり方について、具体的な事項を含めた検討を行う必要がある。

(保育・子育て機能の拡大への方向性)

- (2) 保育所が、家庭養育に欠けるという限定的な課題に対応するだけでなく、現在は、すべての家庭の育児・子育てを、社会的に支えていく体制が求められている。中でも保育所は中核的な社会的資源としてその役割が大きく期待されている。このため、すべての保育・子育て支援の利用希望者について、その「必要性」と「度合い」について認定し、必要性に応じた体制の整備が求められる。

(子どもの育ちの視点を中心にすえた仕組みの構築)

- (3) 制度設計の視点の中心は、保護者の利便性だけでなく子どもの発達保障の視点が重要なポイントとなる。保育所を中心とした多様な提供体制の整備において、子どもの育ちの視点を中心にすえた仕組みを構築することが重要になる。

I. はじめに ～ 具体的な検討にあたって ～ (2)

(重要なファクターとして考えられること)

- (4) 提供者と保護者は経済的関係ではとらえられない相互性があり、市場でいわれる売買契約関係ではないことを明確に意識した仕組みとすること。
- ② 人口減少地域における保育機能の維持向上のための制度的工夫(小規模保育所、多機能型保育所など運営基盤の確保)が必要であること。
- ③ 保育・子育て支援は生活圏で提供されるサービスであるため、小規模地域密着型保育等の運営基盤を確保すること。
- ④ 以上に対応するため保育の質の向上をめざす必要があり、児童福祉施設最低基準の改善や子育て支援における内容、職員処遇の改善等を並行して実施する必要がある。

(質の確保された多様な新規事業者の位置づけ ～ 大幅な財源確保 ～)

- (5) 様々なニーズを受けとめる保育を飛躍的に拡大していくため、認可保育所の大幅な増設を促進するとともに、多様な保育形態をカバーできる新規事業者の参入についても、質の担保を前提に促すことも必要である。したがって、それらを裏付ける大幅な財源確保が不可欠となる。

3

1. 保育の必要性の判断

1) 基本的な仕組み

○ 市町村

(1) 「保育の必要性・量の判断」について

- ① 保育の必要性は「保育利用希望者の申請を基本とする。」ことを法的に位置づける。
- ② 量は、毎年12月1日調査、集計を基に確定する。

(2) 利用希望者の法的位置づけと優先度の位置づけ

- ① 保育の利用については、希望者の申請を基本とするが、「ひとり親家庭や虐待、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。
- ② 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。
- ③ 利用希望者が申請の際、利用内容「通常保育、一時、延長、休日保育」等を明記する。その申請に応じて「認定証明」を交付する。
- ④ 「認定証明」の交付によって「公的保育を受けることの出来る地位」を法的に明確化する(「公的保障」の担保)。
- ⑤ 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。

4

2) 判断基準の設定

- (1) 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(とくに短時間就労、休職等のケース、一時保育等を含む)について、すべての子どもに対して必要性和必要量について判定する。
 - (2) 上記を前提にした際、実際の利用形態は「全日(8時間、休日含む)、定期的短時間、一時保育、短時間、随時」等に整理されるので、例えば「①定型保育」、「②非定型保育」、「③随時型保育」に分けた制度とする。
- 「定型、非定型保育」いずれにおいても「ひとり親家庭や虐待、障害等の課題」等の優先利用者や「とくに人口減少地域等、幼児の集団生活の保障に対する配慮を必要とする」利用者について「公的保育を受ける地位」を保障し「認定証明」を交付する。

5

3) 判断基準の内容 — 「保育対象範囲」

- (1) 「専業主婦、求職活動、短時間就労、不定期勤務者、家庭の都合」等についても基本的には「すべての子どもの保育保障」の視点で捉え、具体的な利用方法については「非定型」、「随時型」の定義と内容を明確にし対応する。
- (2) 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て対応できる制度を整備する。
- (3) いずれにしても「利用希望、利用形態(方法)」は多様であり、様々な資源や制度の組み合わせが求められる。基本的には「子どもの視点」と「家庭、地域、就労」を支え、すべての子どもを対象とした「新しい保育制度」=保育保障の視点で整理すべきである。

6

4) 保障の上限量

(1) 「保障上限量」とは保育を利用できる「量」のことである。

個々の利用量は、利用希望者の「利用対象(形態)と労働条件、企業の方針(姿勢)」によって変わるため、形態ごとに分類し「量」を決めることは、制度を複雑にする。

(2) 区分は、以下の3区分とすることを提案

① 「定型保育」: 8時間～10時間の通常保育、通勤時間考慮(休日も含む)、月単位で設定例) 保育時間8時間・週40時間(月160時間(就労時間)+通勤時間を基本)

② 「非定型保育」: 一時保育(短時間・短期間の保育)、休日保育。

例) 4時間、週20時間(月80時間以内)

③ 「随時型保育」: 子育て相談、保育所体験、病児保育等については利用回数単位。

例) 随時型は不定期、一時的利用で月16時間以内

※ 延長保育 = 定型を越える長時間保育(週15時間)については、ワークライフバランスの実現とともに考える必要がある。出産前後の一定期間、育児休業保障(とくに男性への一定期間の義務化)、労働時間の一日8時間(週40時間)等の保障、超勤の禁止等企业にも義務化。

※ 「定型、長時間、休日」保育等に関し、企業負担も法制度化する等、子どもと親が一緒に過ごす生活の場の拡大を促進する。

※ 就労時間のみで保育時間を判断するのではなく、利用希望者の意志を考慮しつつ、子どもの生活の連続性に対する配慮を行う。とくに産休、育児休業、人口減少地域については、「子どもの生活の連続性と集団生活保障」の視点で、基本的に保育を受ける地位が保障されるようにする。

※ 定型については、基本部分と実績的部分の加算方式を検討する。

7

5) 優先的に利用確保されるべき子どもの仕組み

とくに虐待事例については受入れについて義務化。

① 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ーディネート機能(入所選考委員会)を設ける。

② 上記について「応諾義務」との関係で、選考について公表を義務化する。

③ 定員が埋まったあとの優先入所児童の受入れについては、定員外の緊急枠を設ける等の特例措置を検討する

8

6)「保育に欠ける」という用語の見直し

家庭養育に欠けるという意味の「保育に欠ける」という限定的な対応から、現在の社会では、すべての家庭の子どもに対して育児・子育て支援、さらには集団の保障など、保育の社会化が求められている。

つまり保育を「必要としている」子どもが普遍化している現代社会では、限定的な「欠ける」子どもも含めて「必要とする」という表現が、理論的にも社会的にも相応しい。

また、「児童福祉法第1条2項」と児童権利条約に照らしてもすべての子どもたちの健やかな育ちを保障するためにも「必要とする」が望ましいだろう。

ただし、保育所等の施策は、児童福祉施策であることには変わりはなく、引き続き公的な対応が求められる。

9

2. 保育の提供の仕組み

1)利用保障の仕組みー(1)

(公的保育を受ける地位と例外なき保育の保障の法的明確化)

(1) 例外なき「公的保育を受ける地位の付与」は、国の公的責任を明確にした内容であり、その法的根拠付けは「児童福祉法24条」を「必要とする」に改めることで明確にすることと考える。

(市町村には公的保育を保障するために次の実施責務を法的に明確化する)

(2) 「市町村に保育を必要とする子どもたちに例外なく公的保育を保障する実施責務を法制度上課す」という提案は、市町村の「公的保育の実施責任」を明確にしたものと理解できる。そのためには、「市町村の実施責任」を明記した「条文」を明示すべきである。

10

1) 利用保障の仕組み－(2)

(2)－① 市町村が「保育を必要とする子どもたちへの公的保育を保障」するための実施責任を果たすため「提供体制確保」を法的に義務付けた意義は大きい。自ずと法24条の但し書きが削除される。また、その義務を規定化し、保育の実施を「保育の質」を担保した上で保障する(量と質の保障)という構想になる。

(イ) 保育所等の整備計画 — 「量の確保」の保障

(ロ) 地域の提供体制の整備責任 — 「量の確保」の保障

(ハ) 利用者への支援(入所調整や公的契約履行のための支援) — 「量の確保」の保障

(ニ) 児童福祉施設最低基準 — 「質を確保」

(ホ) 保育所保育指針 — 「質を確保」

(ヘ) 指導、監督 — 「質を確保」

(ト) 研修 — 「質の確保」

○ (イ)～(ト)については、児童福祉法を中心にした関連法規や、自治体法等に定める。その上で、市町村の条例等に明記する。

11

1) 利用保障の仕組み－(3)

(2)－② “利用支援の責務”としての「利用調整」と「公的契約」について
「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。

人口減少地域においては、保育所の定員割れにどのように対応するかが課題である。

○ 利用調整は、例えば政令などで「子どもの育ち」(保育の連続性と集団の経験)と「就労を含む家庭の子育て支援」を保障する立場から、市町村が規定する。

(3) 上記については国が公的責任の上に立って法的に規定する。それに基づき市町村が条例・規則で規定し、その責任を果たす。

(4) 事業者は、とくに「優先利用者の応諾義務」を含め、履行する責任と義務を負う。

(5) 利用者にとっての「公的保育を受ける地位の付与」については「公的保育保障の義務化」であり、同時に「権利保障」として捉えることができる。

12

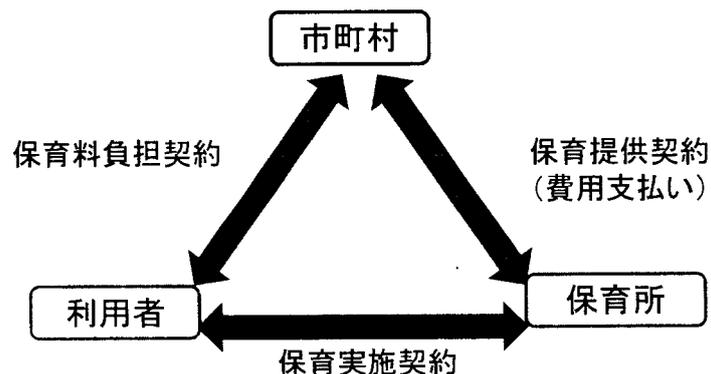
2) 利用方式

- (1) 「保育料負担とその内容の適切性、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。
- (2) 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。)
- (3) 利用は希望する保育所に入所申し込み書(申請書)を提出する。

13

《 公的契約の具体的イメージ図(下記例図) 》

- 「市町村の関与」と「第三者を含めたコーディネート」の仕組み
 - ・申し込み手続き — 市町村窓口と保育所で受付。
 - ・保育所の募集 — 募集要項の事前チェック(公の関与)、市町村の広報誌等で一括募集、保育所独自の募集も可能。
 - ・選考の等の公平性 — 応募が保育所によって「偏り・バラつき」が発生する。
保育所それぞれの「受入れ枠・選考方法」(応諾義務含め)を作成し「事前届出」を行い。内容の確認(チェック)を受け、公表する(公の関与)。
- 「入所選考委員会の設置」(提案)と入所選考結果の報告義務(第三者を含めたコーディネーターによって編成する)
 - 例) ① メンバーは「市町村、保育園関係者、民生児童委員等」で構成。
 - ② 市町村への入所選考結果報告と承認(確認)(公の関与)
⇒ 運営費補助と保育料の徴収との関係で重要である。
 - ③ 保育所入所の承認手続き。
 - ④ 不服申し立て制度の保障 etc.



14

3) 利用者の手続き負担と保育所の事務負担について

(1) 利用者の立場から

- ① 保育所の入所は、希望する保育所を自分で選択し、選んだ保育所に申し込みをする。
- ② 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。

(2) 保育所の立場から

- ① 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。
- ② 事務職員の増員、正規職員により可能になる。

緊急アピール

平成 21 年 10 月 9 日

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国保育協議会
会長 小川 益丸
全国保育士会
会長 御園 愛子

子どもの育つ環境を壊さないでください

認可保育所の最低基準の堅持を！

総務省政務三役会議で、地方分権改革の観点から、児童福祉施設等最低基準の地方への移譲が検討され、認可保育所等の設置基準を市町村で定めるよう省令改正の調整を指示、との報道が 10 月 7 日にされました。

全国 2 万 1 千か所の認可保育所を会員とする全国保育協議会と 18 万 5 千人の保育士を会員とする全国保育士会は、現在、保育所に入所している 210 万人の子どもが育つ保育環境を壊す、最低基準の地方公共団体への移譲に断固反対を表明します。

1. 子どもの最善の利益を追求するためには、現在の最低基準を上回る環境整備が必要です。

認可保育所は、最低基準以上の環境（保育士の配置・設備基準）を整えて保育を行っています。このことは、待機児童対策のために定員の弾力化(125%)を行う場合も同様です。しかし、現行の最低基準でさえ、保育士の面でも設備面でも子どもの育つ環境として厳しい状況にあります。

2. 児童福祉施設最低基準は国の責任により堅持されるべきです。

現在国が定めている最低基準を地方公共団体に委ねることは、地方の財政が逼迫している状況から、現在よりも低い基準とされる可能性が否めません。そのことは、すなわち子どもの育ちを壊すこととなります。最終的に子どもの不利益を与えるような可能性がある最低基準の移譲に私たちは断固反対します。

3. 児童福祉の理念を崩壊させることに反対します。

「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」とする児童福祉法の理念を踏まえ、地域によって育ちの保障に違いをつくらないように、児童福祉施設最低基準は国が責任をもって確保するべきです。

4. 待機児童の問題は、国が責任をもって財源を確保し解消すべきです。

待機児童の解消は、わが国全体の課題です。財政の逼迫している地方公共団体に認可保育所の整備の責任を委ね、結果として地方の格差を広げること、その悪影響を子どもに強いることがあってはなりません。わが国全体の宝である子どもを守り育てる責任とそのため財源等の確保は国が責任をもって行うべきです。

※機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業（全国社会福祉協議会実施）では、
現行の保育所環境の厳しい状況が明らかになり、その改善が提言されています。

概要版 http://www.shakyo.or.jp/research/2009_pdf/gaiyou.pdf

全体版 <http://www.shakyo.or.jp/research/09kinoukenkyu.html> （以下は、その一例です。）

- (1) 2歳未満児：3.3 m²/人⇒4.11 m²/人、
3歳以上児：1.96 m²/人⇒2.43 m²/人
以上が必要です。

- 最低基準を守っていても、食事のときに子どもが机にまっすぐ座ることできなかつたり、ひじがあたつたりする状況で食事をしている保育所があります。保育士が食事を介助するスペースの確保も大変です。

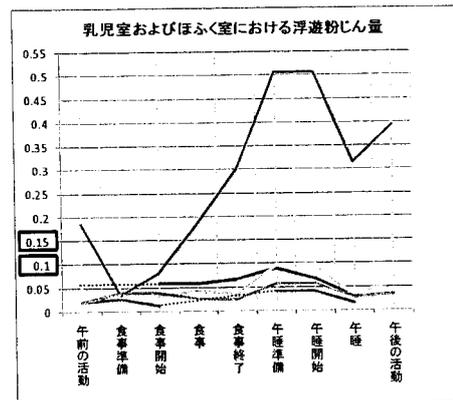


- (2) 食事と午睡の場を分けることができる空間の広さが必要です。

- 食事中の子どもがいても、午睡の布団を敷く必要があるので、子どもに食事の場所を移動してもらわざるを得ないこともあります。

- (3) 子どもに衛生的な環境を提供する必要があります。

- 食事をしている傍らで布団を敷くので、粉塵が舞う中で、子どもは食事をし、午睡をしています。安心、安全に生活できる空間を提供する必要があります。



- (4) 子どもを詰め込むのではなく、生活する環境を提供することが必要です。

- 最低基準を守っている認可保育所でも、部屋いっぱいには布団を敷かざるをえない状況もあります。子どものためには、保育士の見守りや添い寝ができる空間を確保することも必要ですが、それもかきません。自治体の基準で設置している「認証保育所」の環境(2.5 m²/人)ではより厳しくなります。



<本件に関する問合せ先>

社会福祉法人 全国社会福祉協議会・児童福祉部 全国保育協議会事務局（担当：今井、小川）

〒100-8980 東京都千代田区霞が関3-3-2 新霞が関ビル内

TEL 03-3581-6503 FAX 03-3581-6509 E-mail zenhokyo@shakyo.or.jp

平成21年10月19日

少子化対策特別部会保育専門委員会への意見

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)

第1次報告を踏まえた今後の主な検討課題について、二つの専門委員会で議論がなされておりますが、議論の前提として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。
- 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。

(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。

(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、給付上限量の設定は、単に就労量に応じた上限量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。

(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子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。

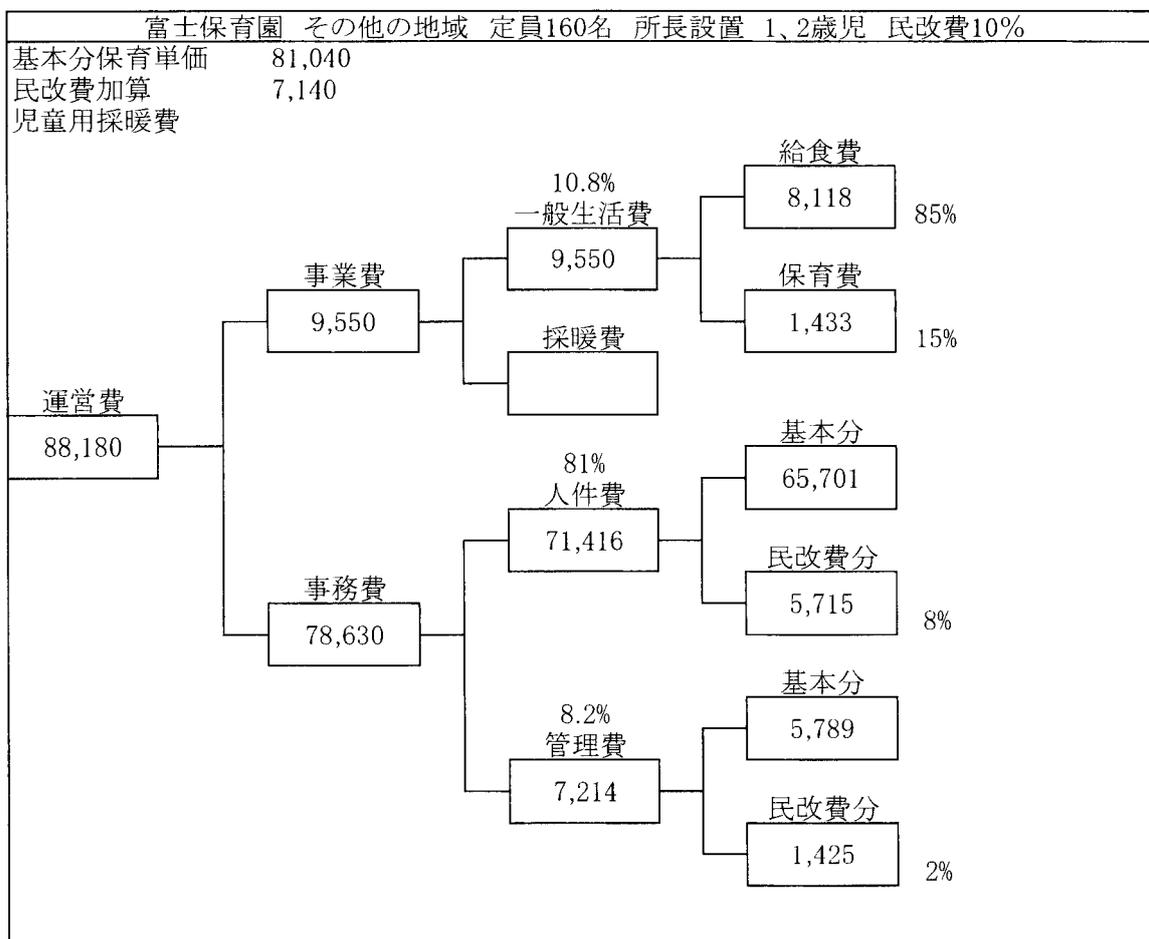
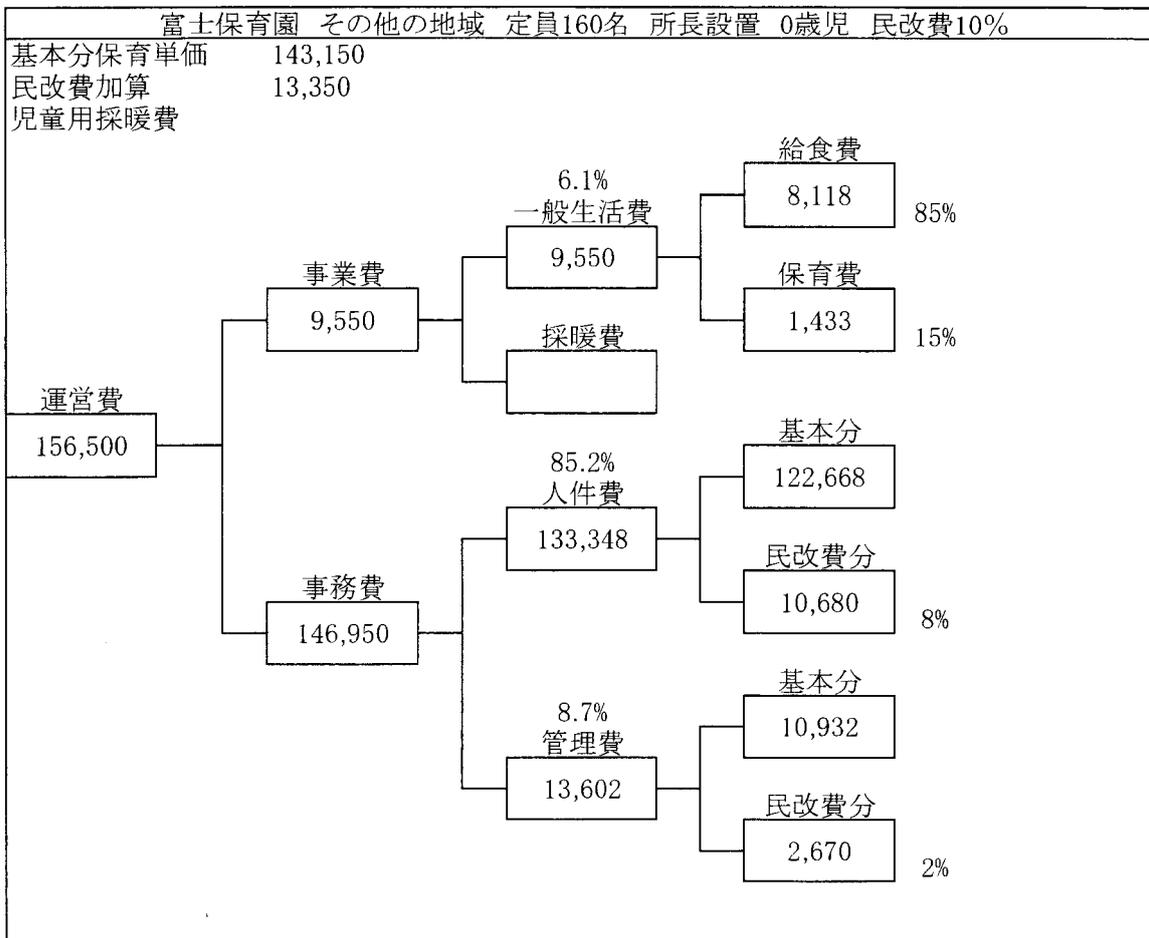
事業者指定制度の導入は前述した本来の認可制度を形骸化させ保育の質の低下を招く恐れがあることから、指定制度導入には反対です。

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。

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。

平成21年度人勸前



平成21年度人勧前

