

少子化対策特別部会
保育第二専門委員会への提案
～「参入の仕組み」及び
「認可外保育施設の質の引上げ」
の詳細等について～ (※前回資料一部修正版)

平成21年 10月 5日

社団法人 全国私立保育園連盟
常務理事 菅原 良次

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

II. 「参入の仕組みの詳細」について

1. その基本的考え、方向について

(1) 基本的考え方

「新しい参入の仕組み」は「子どもの命と安全、育ちを」保障する仕組み、制度であり、同時に若い世代に安心して「子どもを産み育てることを保障」することにより働くこと、社会の一員としての役割と責任に自信をもてる仕組みであるべきと考える。

よって、設計される制度は「**すべての子ども、利用希望者のニーズ**」に対応可能なものであるべきであり、そのためには「**公の関与**」＝**ナショナルミニマム・セーフティネット**としての「**法的・制度的・財政的**」保障が明確にされる必要がある。

(2) その目的と方向について

1) 「緊急かつ短期的」な目的

- ① 待機児童の早期解消
- ② 子どもの育ちと家庭地域における子育てと就労支援を制度化すること

2) 「中・長期的」な目的

- ① すべての子どもを対象とした保育制度の構築
- ② 深刻化する少子化の克服
- ③ 子どもたちの育ちと地域・家庭における子育てと就労支援を制度化すること

4

2. 具体的な仕組み・制度設計の前提として

- ① すべての子どもを対象とする保育の量的拡大が可能な仕組みを作ること。しかし、その拡大に当たっては、現在より質が向上する制度設計が前提である。
- ② 量の拡大に対応した質を担保するためには「基準」(児童福祉施設最低基準(以下「最低基準」))、とくにナショナルミニマム(セーフティネット)を明確にする。
- ③ そのための「量と質」に対応するための財源の確保が不可欠である。

5

3. 新しい仕組みのあり方～ 第1次報告を受けて～(1)

(1) 「少子化対策特別部会」第1次報告の「指定制」の考えについて

- この考えは、待機児童早期解消の具体的な仕組みづくりの一つとして「認可外施設」の活用を意識し、考えられたものと思われる。
- 量の拡大は、利用希望者の中で最も要望の強い認可施設等(一時保育などを含む)の充実増設を基本とする(P12 参考1:厚生労働省 H20.8調査)。この政策と制度の拡充は、利用者が安心するナショナルミニマムの持続的制度に繋がり、「中・長期計画」としても重要な点である。
- 認可外施設への「指定制」の導入と制度化については、上記の2. が前提である。
≪この制度は、待機児童のいない、認可外施設のない地方には**余り意味もなく**かえってそうした地方も**巻き込み**「ダブルスタンダード」(2重の基準、制度)の固定化につながる**危険がある。**≫

1) 「指定制」は、下記による緊急避難政策としての対応の仕組みとして位置づける。

- ① この制度は当面「待機児童」がいる地域に限定した制度とする。
- ② 法律ではなく「例えば「政令」等による5年間の限定的」なものとする。
- ③ 認可保育所への移行期間を明記する。
- ④ 「指定制」が適用される認可外施設は「認可保育所」の法律・政令等の規定・規則を適用(準用)する。

2) 中・長期的制度(すべての子ども・少子化・就労支援等の需要の拡大への対応)との関係は、あくまで認可保育所(一時保育等の充実を含む)の増設とする。

6

「指定制」のあり方について(イメージ)

地方都市部(過疎地域等含む)

大都市部(待機児童緊急
対策地域を含む)

- ① 当面「待機児童」がいる地域に限定
- ② 法律ではなく「例えば「政令」等による5年間に限定」
- ③ 認可保育所への移行期間を明記
- ④ 「認可保育所」の法律・政令等規定・規則を適用(準用)

7

3. 新しい仕組みのあり方～ 第1次報告を受けて～(2)

(2) 第1次報告 — NPO法人等に対する施設整備補助の「新しい仕組み」について
: 「施設整備費として「減価償却費」を運営費に相当額上乘せ」の考え方について

- ① 施設整備費の初期投資については、基本的に現在の制度を遵守する。
(憲法89条の遵守)
- ② 「減価償却」の補助は、原則的に法人立に限定する。この制度を認可外の「指定施設」については、適用しない。
- ③ 認可外施設の認可施設への移行に要する費用は、「集中的な整備促進」として、「・認可施設に移行する経過期間(5年以内)の明記」と「・待機児童の受け入れ」の二つの条件を前提に改築費の補助を検討。

(3) 第1次報告 — 運営費の使途制限の「新しい仕組み」について

- ① 社会福祉法人以外のNPO等の非営利法人における会計基準の適用は、「社会福祉法人会計基準」の適用とする。
- ② 株式経営の「福祉事業」については、次のことを前提(条件)に「企業会計」でおこなう。

- ◎ そのための基本的条件として次の点が必要。
 - ① 剰余金(利益)は、福祉事業に限定した活用とする。
 - ② 株主への配当(報酬)は、認めない。

8

3. 新しい仕組みのあり方～ 第1次報告を受けて～(3)

(4) 第1次報告 — 「多様な主体の参入、量の拡充に際しての質の担保・指導監督」の「新しい仕組み」について

- ① 指定制に際しての保育の基準は、「前述」の通り。
- ② 「公的関与のあり方」としては、「事業所の開所、閉所は届出、許認可の義務化、認可保育所の基準、保育条件等のナショナルミニマムの遵守」
- ③ 管理監督責任は、市町村とし、監査は、認可施設に準じる。

9

Ⅲ. 「認可外保育施設の質の引上げの詳細」について

(1) 第1次報告 — 認可外保育施設の質の引き上げについて—(1)

- 1) 最低基準を満たしている認可外施設への費用(運営費)の補助は ①待機児童のいる地域(5年間の時限立法)が対象 ② 待機児童のいない地域は3年から5年間のうち認可施設に移行義務条件。
- 2) 「一定水準以上」の認可外に対する「一定の期間の経過的」財政支援のあり方
「一定水準」とは「最低基準を満たしていないが、それに近い水準」という意味と理解するなら → 「5年の経過中に認可基準を満たし認可施設に移行」条件に費用補助。
- 3) 無資格従事者の「資格取得」の制度を確立する。「通信資格制度」「一年間の夜間養成学校」への通学保障、研修制度システム化と義務化等。⇒ 下記例

※ 例えばとして下記のような構成も考えられる。

- ① 研修期間 1週間
- ② 研修科目
 - (1) 社会福祉概論 1日
 - (2) 保育所保育指針 3日
 - (3) 保育制度論 1日
 - (4) 健康・衛生・食育 1日
 - (5) 家庭支援(家族)・地域支援 1日

(1) 第1次報告－認可外保育施設の質の引き上げについて－(2)

4) 「待機児童解消」と「すべての子どもの支援」のため、上記の認可外施設への対応と支援をしても、なおかつ「需要を満たしえない地域」の利用希望者との公平性を確保するために供給体制の具体的整備の「方法・制度」を確立させる。

- ① 基本的には、全国的に市区町村毎に多様なニーズ調査・分析に基づく認可保育所等の中・長期増設計画の義務化。
- ② 都市部で待機児童を多く抱えている地域では、「市場化を前提とせず」を基本に前述した「最低基準の遵守、剰余金の福祉事業以外の事業への活用は認めない、株主への配当は認めない」等を条件に、法人格を持ったNPO等非営利法人を積極的に活用する方向で増設を支援する。
- ③ 「需要の満たし得ない地域」の問題は、人口減少と子どもの数が少ない地域の抱える問題であり、どんなに子どもが少なくとも「子どもの育ちと、集団生活の保障」を公平性を守る立場から、保育と子育て支援を持続的に保障するため下記の(2)の小規模対策に準じる、制度の確立を行う必要がある。

5) 認可外施設の「質の担保」のため「指導監督の強化」と第三者評価・あるいは利用者評価については、法的に位置づけ「制度・条件・基準(最低基準)」の遵守を都道府県の責任で実施する。

同時に施設の問題だけでなく、行政(市町村)に対し、自らが質を維持するための行政責任の保障基準(施設の設置・財政・基準の設定)を義務付ける制度が必要である。

11

(2) 第1次報告－「小規模サービス類型の創設」について

- ① 現行の20名以上が小規模保育所として制度化されているが、最小規模定員を5名とし、「家庭的保育事業(保育ママ等)、一時、延長、休日保育、相談等支援事業、放課後児童健全育成事業」等とネットワークによるセットで「法人」の多機能的運営を可能とする。
- ② 状況によっては、隣接する行政区以外の認可保育所の分園、家庭的保育事業も経営(運営)できるよう法的に認められるよう整備する。
- ③ 小規模の運営と経営を維持するための予算(補助金)の「最低保障」(基礎的運営費)制度を確立する。

12

IV. 「地域の保育機能の維持・向上の詳細」について

- (1) 小規模サービス類型の創設
上記と同じ(再掲)
- (2) 多機能型施設の支援
- (3) 人口減少地域における保育機能のあり方

13

(参考1) 新待機児童ゼロ作戦に基づくニーズ調査結果

～ 認可保育所「使いたい」85万人:厚生労働省調査結果～

- ・平成20年8月全国103自治体調査、就学前児童のいる約12万2600世帯回答
- ・0歳～2歳の認可保育所希望約59万人。3歳～5歳約26万人。
- ・地域住民は保育の質がよく、安定、安心できる保育所を希望している。

☆<調査概要>

1. 調査目的
新待機児童ゼロ作戦では、将来の就業希望に応じた潜在需要を踏まえ、保育サービスや放課後児童クラブの量的拡充を図るため、平成29年度までを目標として整備を進めることとしている。
本調査は、この保育を中心としたサービスの利用状況や潜在需要も含めた利用希望などの実態を把握し、「新待機児童ゼロ作戦」に基づく保育サービス等の利用目標量や施策の立案を行うための基礎資料を得ることを目的とする。
2. 調査対象
各自治体の10歳未満の児童を有する世帯数を勘案し、必要標本世帯数を自治体毎に無作為に抽出した世帯を客体とし、103(政令市17、中核市15、東京特別区5、一般市町村66)の自治体から回収した。政令市についてはすべて、中核市及び特別区については国において任意に抽出、一般市町村は、人口規模別あるいは都市部・郡部別に各都道府県において任意に抽出。この任意に抽出した自治体において、就学前児、就学児童を対象とした2種類の調査を実施しており、潜在需要量の推計に際しては、就学前児童は生年が平成14年～平成20年(うち0～2歳の区分では平成18年～平成20年、3～6歳の区分では平成14年～17年)、就学児童は生年が平成11年～平成14年を対象としている。
3. 調査時期 平成20年8月
4. 調査事項
世帯の状況、父母の就労状況、就労希望、保育サービス利用時間・種類、今後の利用希望、育児休業制度の利用状況、放課後児童クラブの利用状況等
5. 調査回収数 206,991(回収率52.4%) (うち、修学前児童用122,558、就学児童用84,433)

14