

「保育の必要性の判断～公的保育契約」 に対する全保協の考え方

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国保育協議会

審議の前提としての確認事項

1. 保育専門委員会で、課題説明後の審議が不十分なままに、結論とされるような取り扱いとしないことを確認したい。今後において、十分な審議を重ねていただきたい。全国的に保育関係者への情報提供と理解浸透をはかるためには、十分な時間が必要である。
2. 第1次報告にあるように、今回の保育制度改革の審議は「質の確保された量の確保」であることあらためて確認したい。待機児童対策の量の確保は重要であるとともに、今を生きる子どもの健全な発達には質の確保、つまり保育の内容、保育士の資質や専門性、保育所の物的環境、そして保護者との協働が重要な条件である。量と質の確保は、双方とも重要な課題である。
3. 今回の保育制度改革の審議は、最低基準の確保を前提にしたものであるという発言がある。しかし、過去にも公立保育所運営費の一般財源化は政治的判断で強行され、また総合施設の検討は結果的に当初の目的から形をかえたことも事実である。あらためてこの保育専門委員会で「国が定める最低基準を遵守する」ということを確認するべきである。
4. 第1次報告にあるように、保育制度改革は「財源確保が前提である」ことをあらためて確認したい。社会や国民から理解と支持を得るための包括的で総合的な次世代育成策の構築をはかることが重要で、そのための財源確保なくして、改革を導入してはならない。

保育対象範囲について①

<p>保育対象範囲に対する基本的考え方</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「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は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」とあるが、現行でも短時間就労や求職者についても受入れることは可能な仕組みになっている。 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 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である。 2. その際には、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参酌基準をもとに判断するものとする。 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 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である。単に、就労の量だけで必要量を判断するべきではない。 ⇒ 現在の「昼間労働」、「常態」という要件は不要とし、「継続的に保育を必要とする要件」を整理することが必要。 ⇒ さらに夜間保育等は、子どもの育ちにもとづいた適切な判断が必要である。また、その運営形態と体制等の条件整備が必要である。 3. 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・公示し、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。 4. 子どもの権利擁護の観点から各種児童福祉制度を適切に利用できるような判断とするための運営体制(ソーシャルワーク機能、人材、専門機関の連携)が必要である。
-------------------------	--

保育対象範囲について②

<p>就労以外の事由について</p>	<p>妊娠中・出産後間がない、保護者の疾病・障害、同居親族の常時介護、災害復旧等、就労以外の事由についても、現行と同様に保障することが必要。加えて若年の保護者の子育てに対する支援の視点についても検討が必要。</p>
<p>同居親族の有無</p>	<p>第1次報告で示されたとおり、同居親族の有無を問わずに、子どもを主体として最善の利益の判断から、保育の必要と利用を判断するべきである。</p>
<p>求職中、就学の要件</p>	<p>現行でも、求職中、就学の要件であっても、保育所で保育を行っている。 (平成12年2月9日 児保第2号)</p> <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 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である。
<p>下の子の育児休業取得に際しての上の子の取扱い</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「『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』という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になり、かつ、再入所も保障がない」と書かれているが、 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 現在、平成14年の保育課長通知により、育児休業法で育児休業取得の理由となる下の子が1歳6か月になるまでは上の子の保育の継続利用が認められている地域も多い。 2. 子ども主体の保育の保障から産休、育休中であっても、継続して保育を利用できることと保護者の育児支援の観点から利用をできる仕組みとするべき。 <ul style="list-style-type: none"> ⇒ 子どもは環境の中で育つもので、本来的には乳幼児が慣れ親しんだ環境で愛着形成がはかれるよう、保育士や友だちとの関係性のなかでの育ちを保障する仕組みが望ましい。

保育対象範囲について③

<p>保護者が非就労である 障害児</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 障害児保育は保護者が非就労であっても、保護者の障害に対する受入れの課題やその支援の必要性から受けとめるべきである。 2. 障害の状態の判断とともに、他の障害児施策(デイサービス)との整理が必要である。 3. 子どもと保護者の状態・課題に応じた受入を総合的に判断すべきである。 4. 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である。(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必要がある)
<p>専業主婦家庭など不定期・一時的利用の場合</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 「一時預かり」は「保育」との位置づけとすること。保育所における一時預かり事業は、再度、用語を「一時保育」に改めること。 2. 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である。大幅に運営費の財源を確保すべきである。
<p>人口減少地域等で地域に幼稚園がない場合</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 児童人口減少地域においては、すべての子どもが必要な保育サービスを受けることを可能とするために、多機能な小規模サービス類型が必要。 2. とくに幼稚園がない地域では、保育所での養護と教育の提供方法の工夫や一時保育等多機能な保育所形態で対応できる。なお、必ずしも「認定こども園」でなければならないとは思えない。 <p>※全保協は、「認定こども園」に対しては質の検証が必要であると意見を述べている。「質」の検証とは、子どもと保護者のニーズや理解の違い、教諭と保育士の課題、幼稚園・保育制度の違いの課題等である。</p> <p>(2009年3月 全保協意見書「認定こども園制度のあり方に関する意見書」)</p>

保育対象範囲について④

<p>保護者の就労を要件とする場合</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保護者の就労量は踏まえつつも、子どもの育ちを主体に保育の必要性を判断することとし、保育の質と提供量の適切な判断が必要であること。 2. 保護者と子どもの心身状態や生活上の課題、就労などを総合的かつ客観的な判断基準により、市町村が利用を認定する仕組みが必要である。また子どもの権利擁護のために適切な利用を判断するための運営体制が必要である。 ⇒ そのためには、アセスメントをするためのコーディネーターの配置が必要。コーディネーターにはアセスメントするための専門知識と、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。 3. 保育を真に必要とする子どもと保護者が、保育上限量を超えた利用をしていると判断されないよう、公平公正な検証の仕組みが必要であること。 4. 必要以上の保育利用を行わないように就労証明等、保護者と子どもの心身の状態や家庭状況、就労などを客観的に判断できる仕組みが必要である。 ⇒ 状況変化を定期的に、あるいは緊急に連絡・報告、確認することが必要。 5. 企業等におけるワークライフバランス(育児の保障、就労の継続保障)を強力に実現させていくことが必要である。 ⇒ 働き方が改善されないままに、保育の利用だけを制限なく認めていくものでは子どもの育ちを保障することができない。また働き方が改善されないのに、上限量だけを設定されることも、子どもの育ちにとって不利益が生じる懸念がある。家庭での乳幼児の育児と保育の利用を適切に判断することが必要である。 6. 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である。 ⇒ 上限を超える利用の規定化、保護者の義務事項と費用負担のあり方、事業者の費用負担のあり方を公平性をもって設定する。
-----------------------	---

保育利用までの具体的流れ①

<p>基本的な手続きの流れについて</p>	<p>1.第1次報告には、「市町村が利用者と保育所に対し、上記ア)～エ)の公的責任を果す三者の枠組みの中で、利用者が保育所と公的保育契約を結び、より向合う関係にする」ことであり、「利用者の保育所への申込み手続や、保育所の募集・選考等の円滑・公平な実施のため、市町村の関与や、第三者も含めたコーディネート等の仕組みについてさらに検討する」としているが、</p> <p>⇒ 第2回保育専門委員会で示された基本的考え方にある「利用者が保育所等へ申込み」、「保育所等が選考」という手続きでは課題がある。</p> <p>⇒ 市町村が保育の認定にあたって、状況把握をし認定するとともに利用のための適切な相談・斡旋・調整・決定支援および決定・利用ができたかの確認を行う必要がある。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。</p> <p>2.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込む仕組みは、複数施設に出向き申込み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> <p>⇒ 市町村の責任で認定とともに、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である。</p> <p>⇒ 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必要がある。</p> <p>⇒ そのためには、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前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である。</p>
-----------------------	---

保育利用までの具体的流れ②

<p>基本的な手続きの流れについて</p>	<p>⇒ また、コーディネーターが保護者の希望も勘案しながら保育の利用の調整を行うことに加え、コーディネーターの判断を調整するために、市町村の責任の下に連絡協議会等を設置し、その場で判断できる仕組みとするべきである。</p> <p>⇒ さらに保育所において申請を受けつけるにあたっては、保育所側における事務が増えることから、事務職員体制の基盤整備が必要である。</p> <p>3.また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> <p>4.上記において、いずれにしても市町村の「公的責任」は変わるものではない。保育等の提供の責任が市町村にあることを法律に規定することが必要である。</p> <p>5. 第1次報告にあるように、「市町村が利用者と保育所に対し、公的責任を果す三者の枠組み」と記載されていることに包含されるものとして、市町村の公的責任を明確にするためには、保育等の提供実施に関する公的保育契約を市町村と保護者と保育所の三者で交わす必要がある。</p> <p>6.「公的保育契約」の事項・内容を具体化すること。その際にあわせて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である。</p>
-----------------------	--

保育利用までの具体的流れ③

<p>利用者が保育所等に申込みをする際の考え方</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 主体である乳幼児期の子どもの発達の保障(権利)において保育所等を利用できること、また保護者がその責任のもとに育児するために必要な保育等の支援が受けられることを社会的に位置づけた制度とする必要がある。 2. 保護者が妊娠、出産、育児の経過において相談できる機関および相談できる者があること、かつ保護者と保育所等が利用に向けた関係づくりを進められる仕組みが必要である。 ⇒ とくに、手続きに際し保護者が乳児等を抱えて情報を求めて右往左往することは負担が大きく、子どもの発達上においても課題がある。そうした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である。 3. 利用保育所等を決める時期については、前項2とともに、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がある。 4. 保育所が利用できなかった場合の保護者の不服申し立て、苦情が想定される。市町村等にその窓口を置き、保護者と保育所間の調整を図ることが必要である。
<p>虐待事例、障害児、ひとり親家庭、保護者が障害者、休日・早朝・夜間就労者などである場合の利用支援</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 子どもの発達の保障から市町村が情報提供を徹底のうえ、適切な判断のもとに利用を義務化すべきである。また低所得層への利用支援が必要である。 2. 各保育所等に優先受入れの義務を課すことによって、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である。 3. 要支援家庭を保育所等で受入れるためには、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である。ときに本来は社会的養護の必要な子どもを、児童相談所等が保育所等に受入れるよう強要するケースもある。十分なケースカンファレンスの体制整備が必要である。

保育利用までの具体的流れ④

<p>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>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 第2回保育第1保育専門委員会資料に「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」とある。この表現は現在の児童福祉法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すべきである。
<p>保育所等が受入れについて決定(選考)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 保育所が受け入れ決定の客観的な基準を定めるのではなく、市町村がその責任において受け入れ決定のための客観的な選考基準を示すべきである。 2. 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ことになる。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である。 3. 兄弟姉妹がすでに利用している場合は、当然、優先して受入れる。 4. 希望する保育所が利用できなかった場合に、保護者からの不服申し立て等、苦情が想定される。市町村等に窓口を設置し、保護者と保育所間の利用調整を図ることが必要である。

「新たな保育の仕組み」についての意見

吉田 正幸

本日の会議は所用により欠席いたしますので、以下の通り意見を申し述べさせていただきます。

〔議論の前提の確認〕

今後の具体的な議論を有益なものにするためにも、「公的保育」ということについて、十分な共通理解がなされる必要があると考えます。

「公的保育」とは、公の目的によって行われる保育の総称のこと（公的な制度にのっとった保育のこと）であり、必ずしも「公的」＝「市町村行政の第一義的責任」「公立保育所で行われる保育」ではありません。社会福祉法人立の保育所も（もちろん公立保育所も）、それ以外の設置主体による保育所も、公的な保育システムの中でいかに有効に機能できるかが問われるべきであって、現行制度のように保育の実施責任を市町村に負わせることだけが唯一の公的保育ではないと考えます。

公的保育とは、公益性、公共性、安定性（持続性）、公平性が担保された保育の提供の仕組みを指すものであり、言い換えると①国による責任ある制度設計がなされている（法律、制度など）、②国や地方公共団体による一定の関与がある、③ナショナル・ミニマムとしての最低基準が確保されている、④必要なセーフティネットが整備されている、⑤必要な公費が投入されている、といった条件が満たされた保育システムのことだと考えられます。

従って、こうした条件を満たした公的保育システムをいかに構築するか、その具体的な制度設計に資する議論を行うのが当委員会の役割であると思います。

〔保育対象範囲について〕

「すべての子どもの健やかな育ちの支援」（すべての子どもの最善の利益）を大前提として、可能な限り多様で幅広い保育サービスの給付メニューを用意することが必要です。その中で、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ですが、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ことを念頭に置いて、第1次報告の言う「包括性・体系性」「普遍性」「連続性」の観点から、専業主婦家庭への支援を含む多様な保育サービスを質・量ともに保障することが重要です。

その際、様々な保育対象範囲に対応する保育サービスは、以下のような類型で捉えることができます。

- 定型的保育サービス：一定の日数・時間を保障した保育を行うもの

例えば週に3日以上、1日に6～11時間（2～3区分）の保育など

- 非定型的保育サービスⅠ：定型的保育サービスと組み合わせて行うもの

例えば延長保育、休日保育、早朝・夜間保育、病児・病後児保育など

- 非定型的保育サービスⅡ：定型的保育サービスとは独立して行うもの（主として専業主婦家庭）

例えば一時預かり、つどいの広場など

また、保育サービスの提供形態については、保育所のような専門施設で行うもの、家庭的保育のように保育者の居宅で行うもの、ファミリー・サポート・センターのように特定の施設に依存しないもの、

病児・病後児保育のように特定の設備を備えた施設で行うもの、あるいは複合的な機能を持った専門的施設で行うものなど、様々な形態があります。

こうした多様な類型、提供形態を柔軟に組み合わせることによって、「すべての子どもの健やかな育ちの支援」を目指すことが重要だと考えます。

〔保育の提供の仕組みについて〕

保育利用までの流れに関して、「利用者が市町村に認定の申請」を行う場合、情報の非対称性に配慮して、保育所等の基本情報や対応できるサービスメニューに加えて、保育所等の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があります。

その際、特に保育所の空き状況などについては、リアルタイムでの確な情報が提供できるよう、情報提供システムをIT化することも重要だと考えます。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を配置することも望まれます。

優先的な利用の確保に関しては、主としてひとり親家庭や虐待事例などが想定されますが、特に虐待事例の場合、保護者からの自発的な利用申請が期待できないケースもあり得るため、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があります。

また、ひとり親家庭については、単純に共働き家庭より優先性が常に高いとは言い切れないケースもあるため（共働き家庭であっても、父母が長時間・不定期就労や夜間勤務の場合など）、その就労状況や家庭での養育状況などを丁寧に判断する必要があります。なお、子どもの貧困率をみても、母子家庭などがより困難な状況に置かれているケースが多いことから、家庭の貧困化という観点も重要になると考えます。

一方、優先的な利用の確保を保障するため、市町村が一定の関与をして受け入れ可能な保育所等を斡旋した場合、受け入れ側の保育所等は基本的に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だと考えます（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必要があります）。

また、一般の保育利用に対する「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ます。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にすることを検討する必要があると考えます。

〔利用保障の範囲について〕

「標準的な利用保障の範囲」に関しては、就労時間や通勤時間、子どもの生活の連続性等に配慮した利用時間を設定することが基本となりますが、その際、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ます。また、現行制度では、保育所に自由契約児（私的契約児）が認められていますが、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、自由契約児のような例外規定はなくすべきと考えます。

このほか、障害児への対応に関しては、発達障害も含めた在り方を検討することが望まれます。