

新たな制度体系の設計に関する意見 少子化特別部会・基本的考え方に対する意見

平成20年9月5日
(社)全国私立保育園連盟

社会保障審議会少子化対策特別部会の「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方」(以下「基本的考え方」という)で示されている保育の仕組みに関する論点について、次のように当連盟保育制度検討会においてとりまとめた意見を表明します。

1. 「基本的考え方」の制度体系の骨格について

○制度設計の骨格となる考え方として、「1. 基本認識」から「2. サービスの量的拡大」「3. サービスの質の維持・向上」そして「4. 財源・費用」の項の要点について以下のようを考えます。

① すべての子どもの健やかな育ちを支援することを前提に、働き方の改革と子育て支援の社会的基盤の構築を目指すとし「未来への投資」であるという基本認識は、女性の就労支援という労働政策としての保育の受け皿づくりに偏っていたこれまでの議論から、子どもの育ちや子どもの最善の利益という視点に引き戻して検討されているものであり、高く評価するとともに、この視点を貫いた制度設計であることを願い大いに期待します。

② 効果的な財政投入が必要であり、そのためには社会全体(国、地方公共団体、事業主、個人)による負担で重層的に支え合う仕組みが求められるとし、さらに、地方財政への配慮等により不適切な地域格差が生じないように考えられています。これは、次世代育成支援施策として国を挙げて取り組むとともに、地方への配慮を念頭に制度設計が考案されているということであり大いに評価します。

ただ、「社会全体の負担の合意」や「支え合う」については評価できますが、具体的施策として考える場合、税を基本とした方式で検討して頂きたいと考えます。なお、育児保険制度の方向は様々な問題があり慎重な議論を要望します。

③ 仕組みの全体的な構想は、子どもの最善の利益を保障し、健やかな育ちを支援するために、「『質』が確保された『量』の拡大」と、「質の維持・向上」を基本としています。このため職員処遇のあり方や専門性の向上、職員配置、子どもの生活空間等保育環境の在り方について検討の必要性を指摘する等、保育現場の願いを生かした制度設計への「思い」について高く評価するとともに、仕組みの中には是非生かして頂きたい内容であると考えます。

こうした「基本的認識」や「質の確保された量の拡大」、「質の維持向上」、「財源論」等については、私たち保育現場の問題意識と重なるところが多く、こうした考えに基づいた制度設計を大いに望むところです。

次に、上記の基本的な考え方を含みつつ、制度的な論点を「5. 保育サービス提供の仕組みの検討」に沿いながら、以下のように絞り、それぞれについて考え方を示します。

2. 保育制度設計にかかわる主な論点

- ① 「希望するすべての人が安心して子育てしながら働くことができる」ことをベースに、多様な選択が可能となる仕組み
- ② 全国どこにおいても一定水準の保育機能が確保され、質の向上が図られること
- ③ 良好な育成環境の保障等、対人社会サービスとしての特性・公的性格を踏まえること
- ④ 多様な選択を可能とするため、新しい保育メカニズムを基本に検討していくことが考えられる
- ⑤ 全国どこでも必要な保育サービスが保障されるよう、客観的な必要性の判断基準の導入
- ⑥ 契約などの利用方式は選択を可能とする方向で、需給バランスの改善と並行して検討していく。選択が、保護者と子どもの利益が一致しない場合子どもの利益に配慮し、必要度の高い家庭の利用が損なわれないために、保育サービスの提供の責任を有する市町村等が適切に関与する
- ⑦ これらの仕組み導入には、(認可保育園を基本とした「質」の確保された)「量」が保障され、裏付ける財源が確保されることが不可欠である
- ⑧ 保育サービスが利用する保護者の生活圏で提供され、地域と密接であることから地方公共団体が保育機能や質の向上に適切な権限を発揮できる仕組み
- ⑨ 都市部と問題の質や内容が異なる過疎地域において、保育機能や子育て支援機能の維持向上が図れるような適切な支援が必要
- ⑩ 幼稚園の預かり保育や認定こども園について就学前保育・教育のあり方全般を検討する

3. 論点についての見解

① 対象と⑤必要度について

「すべての子どもの健やかな育ちの支援」という次世代育成支援の目指す新制度体系の趣旨とともに、保育・子育て支援の対象については、保育所機能も限定的な「保育に欠ける」という対象規定ではなく、「保育を必要とする家庭」と考えるべきでしょう。

この場合、「保育を必要とする」家庭については、多様となり、必要度が異なります。そこで、⑤の論点のように、必要度の要素について判定することが求められます。週6日の通常保育が必要なのか、あるいは子育て広場や一時保育等の地域子育て支援が必要なのかについては、客観的な基準に基づいた市町村の公正な判定が欠かせません。

② 保育機能の水準について

保育の質を確保するためには、保育条件や保育環境が国の基準として整っていなければなりません。現行の保育士定数や面積基準等の最低基準は改善すべき点は多いですが、下げることのできない水準です。子どもの最善の利益が、住む地方によってばらばらで違ってよいものではありませんし、そもそも子どもの保育条件に高低があってはなりません。

さらに欧州各国に比べて低水準にある職員定数や保育室、園庭などの環境条件について、子どもの遊びや様々な活動、食事など全般的な生活を保障するためには、機能面からみた改善をしていかななくてはならないでしょう。そのためにも、現行の最低基準は崩してはなりません。

③ 対人社会サービスについて

対人社会サービスという表現になっていますが、保育事業の原点は、児童福祉です。

児童憲章(前文と12項目)、児童福祉法(2条、24条、51条、55条等)、子ども権利条約(3条、18条等)などによっても明らかなように公的な枠組みがはずせません。「基本的考え方」にあるように「保育サービスの提供の責任を有する市町村等が適切に関与する仕組み」を検討すべきでしょう。

④ 利用方式・選択について

選択が可能になる仕組みということ言えば、現在もシステム上は選択できます。ただし供給量の少ない地域においては選択の幅が少なくなり、あるいは待機児童となってしまいます。したがって、本来、自由に選ぶことができるためには、前提として質の確保された供給量の拡大が必要となります。

⑤ 保育の必要性の判断基準の導入について

現在の「保育に欠ける」要件に加えて、虐待の恐れのある家庭や障害をもつ子ども、過疎地等で近くに友達を得られない子どもなども含めた判断基準が必要です。

⑥ 市町村等の関与について

公的関与の仕組みをきっちりと組み、優先されるべき家庭の認定や、受け入れについての応諾義務を課すことなどが必要です。また、自治体が保育費用を保障し、利用者負担(保育料)を自治体に納入することによって、保育園は任意に運営されているものではなく公的責任が明確になり、利用者にとって「安心して子どもを育てながら働くことができる」仕組みとなるといえるでしょう。

⑦ 選択できる量の確保について

「保護者とサービス提供者の契約など利用方式のあり方」については、「多様なニーズに応じた選択を可能とする方向で、需給バランスの改善とともに並行して検討」としており、この点は上記の④と重なりますが、「基本的考え方」でいう「選択が可能な方式」は、認可保育園を基本として供給体制が需要を上回らない限り、実施できない利用方式ということになります。

⑧ 保育は生活圏で提供することについて

自由に選ぶこと、しかも市町村を超えてまでも選択できることが、いかにも良いことであるかのように流布されていますが、「基本的考え方」では、子どもの保育が生活圏で提供され、地域と密接であるべきことという極めて賢明な指摘をされており、小地域における子育て支援の資源としての保育園を、深くご理解頂いていると大いに評価しています。「保育」という小地域での営みにとって、一部で強調されている「自由な選択」という「直接契約制」論のもつ特徴が、子どもの保育という現実では有効に機能しないということでしょう。そのためにも、保育制度は市町村の関与で、子どもの利益にきちんと焦点をあてた仕組みとすべきだと考えます。

⑨ 地方の子育て支援・保育機能の支援

ともすると都市部の過密地のことにばかり議論がなされる傾向がありますが、わが国の保育園は圧倒的多数が地方に存在しています。女性労働力の開発という就労支援が大幅に望めず、少子化傾向の強い地方において、保育園運営がますます厳しくなっています。地方においても都市においても、保育園保育がこれまで以上に、生き生きと子育て支援活動を展開できるような運営基盤の安定化策などの施策が是非望まれるところです。

⑩ 就学前保育・教育のあり方全般に関する検討について

就学前保育・教育のあり方が今後ますます議論に上ってくるでしょうが、その際、子どもの生活全体をとらえた検討が必要であり、文部行政のみで進めるのではなく、福祉の視点もしっかりと組み込んだ検討が総合的に行われることが必要だと考えます。

4. これまでの保育制度改革議論について

これまで保育制度の議論は内閣府の審議機関（規制改革会議等）が中心となり展開され、制度変更の方向として、現行制度の根幹にかかわるいくつかの課題が俎上にのぼっています。子どもの最善の利益を求める仕組みからみて、最も危惧するのは、イ．直接契約・直接補助方式 ロ．最低基準の弾力化や地方への委任 ハ．育児保険制度の創設などです。

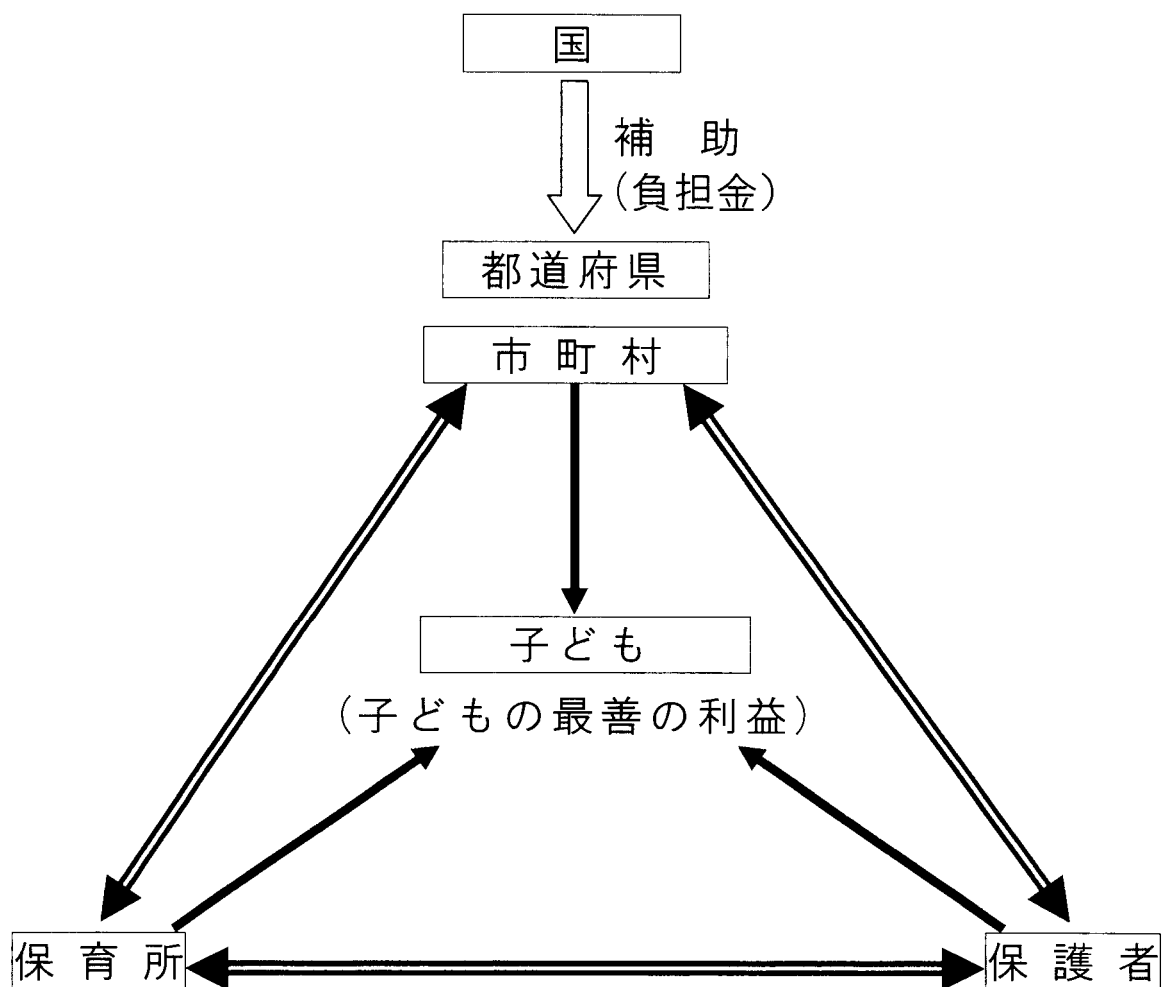
これらの課題がもっているシステムに対する考え方の問題点は、「保育」を、子どもの育ちや、子どもの最善の利益の保障から限りなく引離してしまう弊害があり、危惧されることです。保育制度は保護者の就労支援とともに、何よりも子どもの健やかな育ちの保障を基本にすえて構築されるべきです。

保育所保育指針では、「保育所の保育は、子どもが現在を最も良く生き、望ましい未来をつくり出す力の基礎を培う」としています。保育園を労働政策や経済政策的観点で捉える側面も100%否定するものではありませんが、その枠組みの中で、日々生活している子どもたちの姿と育ちを忘れてはならないでしょう。子どもの最善の利益を達成するために行政、保護者、保育園の三者がトライアングルを組み、それぞれの立場で協力しながら、子どもを守り育てていくというのが仕組みの根幹です。

なお、規制改革会議の中間報告(H20.7.2)では、直接契約は、供給側が利用者を逆選択するという懸念に対して、「公立保育所をセーフティーネットとして位置づけ、障害児保育や低所得層の優先入所等、受け入れ強化を図る」としています。このことは、一方で選択できる仕組みを強調しながら、他方で障害児を抱える家庭や低所得層は、公立保育所へ行きなさいという、選択できない状況に押し込む矛盾した論理になっています。これは、かつての「施設収容主義」を彷彿とさせる論理で、いまだに政府機関で主張されていることに驚かざるを得ません。

以上

(参 考) イメージ図【トライアングル】



平成20年9月5日

次世代育成支援の社会的基盤の整備への意見

社会福祉法人 全国社会福祉協議会
全国保育協議会
全国保育士会

1. すべての子どもを対象にする「基本的考え方」を支持する

- 「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方」（以下「基本的考え方」という）は、すべての子どもの健やかな育ちを「未来への投資」とし、保育・子育て支援サービスから要保護児童の社会的養護体制まで、質の確保と量を拡充する新制度体系を構築するとしている。
- 新しい制度体系の構築にあたっては、質の確保と量の拡充の必要性のバランスを勘案すること、良好な育成環境を実現させるため保育環境や保育従事者の労働条件の改善等に国、地方公共団体に相当額の財源が必要であることとする考えを支持する。
- 全国保育協議会（公私21,000の保育所を会員とする）、全国保育士会（18万人の保育士を会員とする）は、「基本的考え方」の方向性に認識をともにしている。また全保協は、「すべての人が子どもと子育てに関わりを持つ社会の実現」との将来ビジョンを掲げ事業活動を進めており、その理念は「基本的考え方」に連なる。

2. 国の大規模な財政投入が必要である

- 国が、児童福祉法第2条の公的責任のもとに、地方公共団体とともに今日の子育ち・子育てニーズの質量の多様化・増加に応えるための次世代育成支援策を拡充する整備計画をはかり、それらを確実に実現していくことを期待する。
- エンゼルプラン、新エンゼルプラン、子ども・子育て応援プランでは、計画実現に十分な財源が確保されなかった。少子化・次世代育成支援対策が待ったなしの現状下、国の「英断」による大規模な財政投入を期待する。

3. 保育は子どもの発達保障のセーフティネットである

- 保育は児童福祉のセーフティネットの要である。国が子どもの健全な発達保障を実現することはナショナルミニマムとして必要不可欠なことである。
- すべての子どもを対象にする保育・子育て支援サービスの整備と水準確保には、相応の時間と財源確保が必要である。その過程においては、国として適切な利用と優先順位の調整をすることが不可欠であり、あわせて今日的な保育の利用条件の範囲を拡大していく必要がある。
- 現在、保育・子育てサービスに地域格差が生じている。生まれ育つ地域の地方公共団体の財政等による格差を、国の改善方策をもって利用の機会均等と質（水準）を保障すべきで、そこに地方公共団体の責任と役割を堅持することが不可欠である。

4. 保育制度への市場原理導入等は反対する

- 規制改革会議や地方分権推進委員会等は保育制度への市場原理導入（直接契約、直接補助方式）や保育所の最低基準の地方公共団体への委譲等を提示したが、国の責任で築いてきた公的な保育制度の基盤を崩し、後退させるとの強い危機感のもとに、断固反対する。
- 「未来への投資」とは、今日的に次代を担う子どもの発達保障を第一義に考えるべきことであり、労働力確保だけの政策ではないことを強調されたい。
- 規制改革会議「中間とりまとめ」では、「障害児や低所得世帯の児童の受入れを

拒否するのではないかといった懸念が持ち上がるが、そうした状況を回避するにはセーフティネットとして公立保育所の位置づけを明確化し、障害児保育の実施や低所得層の優先入所等、受入体制の整備・強化を進める」とあるが、保育の利用の機会均等を特定化するものであり、反対する。

5. 「子ども」を主体とする保育の質と量の整備が必要である

- 新待機児童ゼロ作戦の検討において、保育制度の「利用者の立場に立つ改革」の必要が強調されている。保育の利用は「子ども」が主体であり、保育制度には子どもの最善の利益を追求する使命と役割があることをあらためて明確にされたい。
- 未来を担う「子どもたち」を守り育てる社会を実現するためには、子どもの育つ権利を保障する保育・子育て支援サービスの今日的・社会的な意義を明確にし、新制度体系による質・量の整備をはかることが重要である。こうした政策実現への国民の理解と支持を得る必要がある。

6. 保育の環境の質的改善が不可欠である

- 保育所では212万人余の子どもの育みに対応している。特に都市部等では待機児童対策のため入所定員以上（125%）の子どもを受入れ、11時間を超える保育の長時間化、3歳未満の乳幼児保育、病児・病後児や障害がある子どもへの保育、また保護者への支援などと、求められる役割、機能が多様化、深化している。
- また家族の関係性が変化するなかで、保育所等を地域の子育て支援等の拠点に位置づけ、子育て・家族関係を支えるソーシャルワーク機能を有する相談・支援体制を強化することが求められている。
- しかし、今日的な保育ニーズの質量の変化に応えようにも、保育現場はもはや努力の限界にある。特に、保育の担い手である保育士等が安心して働き続けられるための職員配置の改善、保育士等の育成・研修の充実および労働条件等の整備が緊急的な課題である。
- 60年間改善されてない最低基準についても、子どもの育ちに必要な保育所の環境と機能面から科学的に立証し、国の責任のもとに改善・整備していくことが重要である。

7. 後期行動計画の実効ある実現のためには財政投入が必要である

- 子どもはおとなや社会のなかで育つ。保育所は地域と住民の生活の営みに密着した子育てを支える社会的な組織で、保育所の集約性には限界がある。
- 今日的には、都市化・過疎化にあって地域でのコミュニティ再生の役割をも担う社会的資源として、保育所の適切な整備と機能強化が必要である。
- 「基本的考え方」に「地方公共団体の適切な関与の下で、誰もが、どこに住んでも必要なサービスを選択し、利用できるよう」とある。画一的な行動計画にならないよう、後期行動計画は潜在的な保育ニーズ等も参酌し、地域の質・量に適した計画内容とすべきある。国が示す調査基準等にそって、地方公共団体が確実に検証し、実効性のある行動計画を策定する必要がある。
- 1万余の公立保育所への一般財源化は、非正規保育者の急増や保育費の削減等、保育の実施に対し困難をもたらしている。公立保育所の問題は地方公共団体（行政）の課題であり、改善が必要である。「誰もが、どこに住んでも、必要なサービスを選択し、利用できる」とするなら、それを実現するための地方公共団体への財政政策が必要である。
- 虐待を受けた子どもなど社会的養護を担う児童福祉施設等の最低基準や措置費の改善は喫緊な課題である。児童福祉法等の一部改正法案の早期成立と附帯決議にそって国において次世代育成支援策において総合的に体系化し、整備を実現されたい。

第10回社会保障審議会 少子化対策特別部会 平成20年9月5日	資料5
---------------------------------------	-----

少子化対策特別部会の「基本的な考え方」に対する意見

社会福祉法人日本保育協会
理事 上村 芳夫

1. 少子化対策の大幅な拡充

2. 民間保育園の現状と保育施策の思い切った拡充

3. 保育制度改革について
 - ① 制度改革への危惧
 - ② 都市と地方の格差
 - ③ 入所要件の見直し
 - ④ 直接契約・直接補助制度の導入
 - ⑤ 最低基準の見直し

4. 保育現場の意見を反映した議論の要望