

平成23年5月31日

## 新システムへの基本的な3つの提言

日本保育協会理事 坂崎 隆浩

はじめに、現時点のような社会状況を鑑みると、全く論議されていない電力需要等も考慮したワークライフバランスの上に子どもの育ちの保障を中長期的な展望に立って考える時期であること、更に震災という状況を鑑みながら財源無き新システム進行の危惧を前提とし、前回（第11回）の意見陳述に重なる部分もあるが、敢えて最終局面に於いて新システムへの基本的な3つの提言をする。

### 1. 保育の質と量の拡大、それに伴う財源の確保と工程表、つまりは「未来への投資」への覚悟が必要であり、中長期的な展望に立った施策が必要である。

今回の未曾有の震災への復興はある程度の年数がかかると考えられる。またその財源の確保も大変なことと思われる。このような中、新システムを現在進めることが妥当であるのか疑問と不安がある。被災地域の生活再生を図るための復興財源が最優先されることは、先決なことだ。しかしながら復興財源により、例えば新システムの財源が現在考えているものより大幅に削減されるのであれば、ここでは一度冷静に立ち止まり、論議を含め延期すべきとも考える。これはワーキングで確認されている「財源無くして改革無し」の前提から言えば、新システムの法案のみ通して財源は後ほどという整理は決してあり得ないからだ。財源の無い法案提出は実施しないように確約すべきあり、再度の検討を要すると考える。前回のワーキングでは財源が無くてもシステムだけを通して市場にまかせるべきという意見があるが、新自由主義における市場主義が引き起こしたリーマンブラザーズ破綻による世界的な金融危機を考えれば全てを市場にまかせるべきではない。特に乳幼児期の保育に関してそのようなことは絶対許せないことである。

引き続き新システムをこの状況下で進めるとして、「保育の質向上」を担保した財源確保の道筋と工程表をきちんと示すことは政治の責任であるし、国民との約束である。昨年12月に示された保育の質の確保に要する財源は1兆円にもなると想定される。更に都会を中心とした待機児童への対策、受給者の増大、指定制による多様な参入による自然増も7千億円に登ると考えられている。よってその財源と工程表を口

頭では無く、きちんとした文面で示す必要が有る。

順番に言えば現状の保育環境の改善(いうまでもなく保育の8時間と開所11時間問題や社会や家庭の変化に対応した職員配置基準等)が基本であり、その上での保育の質向上が必要であり、これらはセットが望ましいと考える。特に、全国各地では保育士確保が困難な状況にある。多様化する保育・子育て支援ニーズに対応するためにも保育士の人材確保が重要であり、職員の給与や処遇の改善等、保育における人的環境の改善は一刻も早い是正向上が必要である。新システムの給付全体の費用負担の在り方等については、今後の議論と考えるが、すべての子どもに質の高い保育を保障し、安定的な制度を国が一定の責任と財政負担を負う仕組みが必須と考えるし、そのことは未来の投資として覚悟を持って進むのでなければならない。

この度示された幼保一体化は給付の一体化であり、制度の仕組みや学校教育法の位置づけ等はあるが、国民一般からは現在の幼稚園・保育所＋認定子ども園の二元化のスタイルから、更に多様化した幼稚園・保育所・総合施設・基準充足指定認可外の四元化＋＊認可外という複雑化したものであり、とても一元化とは言えない。施設類型が更に増えた状況は国民にとって大変解りにくく、また＊の認可外であれば質が保障されていないので、すべての子どもについて質の高い学校教育・保育を保障する観点からも当然該当しないこととなる。

更に幼保一体化の前提としての、この仕組みを変えることによって「子どもの何を保障するのか」、「国としての人づくりをどのように行うのか」という視点が欠如しており、前述した「財源の伴った質量の確保」とともにこれらを再考するよう提言するものである。

## 2. 国と都道府県の責務と役割を明確にすべきである。また児童福祉法に立脚した「こども園」の創設が基本であること、公としての認可保育所の意義を再度考えるべきである。

最終局面にきても尚欠如しているのは国と都道府県における公としての保育保障の責務が記されていないことである。「地方分権＝市町村の責務」にて多くを保障しようとする仕組みの一端として、この度4月の最低基準の地方への権限移譲と市町村に任せきりの新システムとの整理は同一の方向性であるが、このことは地域格差を拡大することに繋がるばかりではなく、意識として乳幼児の保育を地方の問題として切り離されることに多大な危惧をいだく。新システムは本来、子どもを地方に丸投げ(保育は地方という考えやそれに伴う一般財源化等)させないことが、当初の目的であるから、国―都道府県―市町村の全てが責務と役割を持つ仕組みとし、特に国と都道府県の役割を吟味、再掲するように求めたい。

また未曾有の震災等で一人として死者を出さなかった認可保育所の存在をどう考えるかは大きな示唆と言える。また公という意味での認可や社会福祉法人の意義も示された一例だと考えるのである。乳幼児期の安心安全こそ第一義であり、児童福祉法に立脚した上でのこども園の創設が基本である。要保護児童等が優先的に保障されてしかるべきであり、その上に学校教育も保障されることは当然と考えるのである。また公を維持する観点からも、待機児童対策としての時限的地域的な制限を設けた指定制度の導入が必然な処置と考えるが、同時に子どもの為の共用の場、施設の活用を再度検討する必要がある。また子ども集団を維持する観点から地方の過疎地への対策は待機児童同様急がれる。過疎地対策の認識があまりにもなく、その施策は非常に少ない。現実の少子化対策をなおざりにしてはいけない。地域から子どものための施設が無くなることは避けなければならない。

尚、震災における被災地への保育対策については「保育所対策」及び「保育に欠けない子どもへの対策」を子どもや保育者のメンタルケアを含め早急に実施をするとともに、施設を維持・継続させるための運営費や保育料に対して更なる特段の配慮、必要な物資等を早急に対応するよう切に御願いたい。

### 3. 子どもの発達の連続性の観点からも乳幼児期教育の文言を行為概念である「保育」に統一し、その存在を社会的にも認識させる仕組みを確立すべきである。

明治の幼稚園創設から「乳幼児期の教育」つまり養護を前提とした教育を「保育」として日本では表している。保育所においても0歳児から就学前までの養護と教育の一体となったものを保育と言う。つまりは幼稚園・保育所ともに「乳幼児期の教育」は「保育」ということになる。このことが大前提でなければならない。

小学校との接続を考えたとき、現状では「小1の壁」として問題があり、保幼から小への繋がりが重要視されてきている。この中で幼児期が学校教育に位置付けられていても、つまりは現行の幼稚園と小学校において、その教育方法が如実に違うことが現在理解されている。特にOECDにおいて近年は、0歳児からの（養護と教育の一体化した）保育が世界的にも必要と認識されている。むしろ0歳児からの保育が小学校教育に繋がっていくことが大切であり、そのために文科省を中心としてスタートカリキュラム等の接続プログラムを小1の壁に対応させようとしている昨今である。よって新システムにおける3歳での分断の考え方は国際的な流れに逆行すると考えられる。これらを鑑みてみると、この設計時に日本における乳幼児期教育である「保育」の確立を図ると共に、施設を3歳で分断しない仕組みの導入こそが大事と考えるのである。

今回のワーキングでは乳幼児期の保育における様々な文言、その意味を含め、使い方に統一感がないまま会議が進んでおり、様々な不具合を起こしている。保育関係者を中心とした各委員から文言統一には要望がありながら、その意図している内容を整理しないままに進んでいるので説明不足等の誤解も含めた状況に現在あると考える。

例えば 目的にある 質の高い幼児教育と保育を保障する

→幼児教育は保育そのものであり、分けて記す意味が理解できない。

最新の 質の高い学校教育・保育の一体的提供

→ここに関しても2つの問題がある。1つにはここに記載されている学校教育は文言としては幼児期の学校教育もしくは就学前の学校教育であり、先ほど述べた一般的な小学校をイメージしたものとは違う。2つ目には文言の意味が整理されていないので、学校教育・保育とした場合、さしずめ制度的には学校教育4時間＋(預かり)保育のイメージであり、質の改善向上を目指している方向から外れることにもなりかねない。

前述した基本的な見解に立てば、質の高い保育とそこにあり包含されている就学前の学校教育の位置づけでなければならないし、0歳時から教育の保障も十二分に考えるべきなのである。ここにおいて未来の投資として「子どもの貧困」「学力の格差」の解消、「子どもの育ちの保障」が細かく説明されるべきであるし、最低基準や保育単価等補助も含め現状を下回ることのない意味でなければならない。単なる量の拡大や規制緩和だけでは現状よりも更なる悪化を生むことは、今までの社会福祉関係の規制緩和による事故などにより明白であり、乳幼児期に及ぶことは絶対避けるべきなのである。

最後に今回のワーキングの一部の委員における保育所が劣悪で教育施設でないかの如き乱暴な発言に対して強く抗議したい思いがある。保育所に対する偏見と共に「保育」という言葉の不理解に対するものでもあると考えられる。もしも新システムが進んだとしたならば「乳幼児期における学校とは、「保育」をしている(仮)総合施設・幼稚園という～」ものでなければならぬし、これから話しあわれるであろう「(仮)こども指針」では文言も含め日本の乳幼児教育を「保育」に統一したところから始めるべきであり、こども園保育指針として考えるべきであろう。この際、子どもの発達に即した現行の保育所保育指針をベースにしたものであることを強く要望するものである。



# 子ども・子育て新システムの制度設計において考慮すべき点についての意見

山縣 文治

子ども・子育て新システムの制度設計においては、少なくとも以下の5点を考慮すべきである。これらは、すでに書面や口頭で意見を提出したものと一部重なることをお許しいただきたい。

## 1. 意見骨子

- 1) 市町村や事業者の主体性を尊重しつつも、システムの運用においては、市町村を含む社会的責任・公的責任を明確にすること
- 2) 面を意識した体制整備
- 3) 特定の給付に極度に偏らないようなシステムとすること
- 4) 子どもの育ちをできるだけ共通に保障するシステムとすること
- 5) 被災地への配慮の一部をシステム内でも検討すること

## 2. 意見主旨

### 1) 社会的責任・公的責任の明確化

新システムに移行しようとも、児童福祉法第2条における国及び地方公共団体の育成責任、同第3条の他法・他施策における第2条の尊重規定は有効であることを再認識し、社会的責任および公的責任を明確にしたシステムとすること。

具体的には、事業計画の策定、計画の実現、そのための財源確保（整備責任）、利用者保護（情報提供、質の確保と向上、サービス調整、苦情解決など）などが考えられる。

### 2) 面を意識した体制整備と事業展開

市町村新システム事業計画において、少なくとも中学校程度を意識した面的整備という視点を市町村新システム事業計画においてはもつ必要がある。

サービスの性格によって、保健医療制度のように、一次圏域、二次圏域、三次圏域などの考え方も有効と考えられる。このことによって、社会的養護サービスも連続線上に位置づけることが可能となる。

また、具体的な事業展開においては、介護保険制度にみられる地域包括支援センターのようなものも参考としつつ、子育て支援コミュニティワーカーなどの養成・配置により、地域視点での総合的なマネジメント体制が可能になるようなシステムを追求すべきである。

### 3) 給付間のバランスの確保

サービス計画および財源配分を市町村レベルで考えた場合、市町村の裁量が最も働きにくい子ども手当給付財源、および現行制度下において利用者が最も多くかつ地域において量的な不足が顕著である子ども園給付等（地域型保育給付、放課後児童給付？を含む）財源が必然的に多くなることは理解できる。その結果、地域子育て支援拠点事業等に関わる給付財源が圧迫される可能性がある。

少なくとも、基本的に必要な給付については、極度の不均衡がおこらないようなシステムとする必要がある。

### 4) 子どもの育ちをできるだけ共通に保障するという視点

幼保一体化の推進においては、子ども過疎地での資源整備のアンバランスによる提供機能の制約や、親の生活状況・経済状況による制度的な振り分けによる利用可能な機能の制約をできるだけ少なくすることができるよう制度設計とする必要がある。

### 5) 被災地の優先的システム整備

被災地の親子の生活を確保するための施策は、新システムの成立の有無にかかわらず、重要な課題である。新システムにおいても、さらなる支援が一定期間は可能になるような配慮が必要である。

具体的な再建計画においては、市町村が中心となると考えられるが、その際には、現行制度においては管轄外となっている私立幼稚園への配慮がおろそかになる可能性がある。とりわけ、総合施設の整備においては、自主再建が困難となる可能性がある私立幼稚園への積極的な支援策を含め、公私の保育所および幼稚園、すべてを視野にいれ、子どもおよび若い世代が居住し続けることが可能な資源整備を先立って支援する必要がある。



2011年5月31日

## 子ども・子育て新システム「基本制度」に関する意見

日本こども育成協議会

副会長 山口 洋

前回までの議論で、「多様な事業主体の参入」と改めて明記して頂いたことでワーキングチームでのコンセンサスが再確認され、大変良いことであると思う。

今後は、多様な事業主体の参入をどのように生かし、公平性がどのように担保されていくのか、また、利用者のニーズを満たすために、質の話では財政面のみではなく、サービスや保育従事者の質をどのように改善していくのかを具体的に確認したい。

また、既に、昨日、「社会保障改革に関する集中検討会議(第9回)」で、菅総理より、指示された「社会保障改革案の提示について」の中で、「成長」3本柱では、「介護、子育て分野を中心に、NPO や民間企業など多様な事業主体による多様なサービス提供の促進を検討すること。」と指示されている。こうした点をしっかりと反映していただきたい。

### 1、指定制度の更新制については客観的基準と併せて明示されるべきである

- (1) 「指定主体の権限において更新を行わないことができる」とあるが、その基準が明確でない。質の担保の観点から更新制にするのであれば、客観的基準が明示されるべきである。
- (2) 指定制度における受給調整を各自治体が判断するのであれば、「国の参酌基準」は透明性のあるものにされるべきである。自治体の恣意性が排除されないのであれば、現状と何も変わらない。自治体の恣意性を排除するために需要量の算定根拠や指定を行わない理由の情報公開を法律上義務づけるべきである。

### 2、一定の要件を満たしていれば、設置主体に関係なく、既設保育所・新設保育所ともに総合施設(仮称)として認可されるべきである

新たな「成長」3本柱の「事業主体の多様化」を促進するためにも総合施設(仮称)の設置主体は「国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人及び一定の要件を満たした株式会社、NPO 等の法人」と差別することなく、「国、地方公共団体、学校法人、社会福祉法人、株式会社、NPO 等」と並列されるべきである。

### 3、財政面での質の改善のみでなく、サービスや保育従事者の質を向上する具体策の明示が必要である

財政面の議論も必要だが、子どもや保護者に真に答える満足度の高いサービスや、それぞれの事業主体が専門性を持って自己啓発を続ける子どもにも保護者にも頼れる存在となる保育従事者をどのように育てるか競争していくことが重要ではないか。

#### 4、国による地方自治体の恣意的運営の把握が急務である

- (1) 2001年に国が株式会社の参入を認めてから10年が経過したが、2010年4月時点で認可保育所運営の株式会社比率は1%未満、株式会社の参入を認めていない自治体は約70%存在する。

(例) 最も待機児童が多いと推計される世田谷区では現在でも株式会社を排除している。

- (2) 国は地方の差別的、恣意的政策を把握し、制度の改正を待たずとも通達などで規制緩和の事実を周知するべきである。

#### 5、多様な事業主体がそれぞれの特性を生かした運営をしていくことに参入規制を緩和する意味がある

株式会社では借入金とは異なる、長期の安定した低コストの資金調達が可能なため、長期の設備投資としては極めて有効な資金を得ることができる。また、利益を再投資することで、効率的に多施設展開しようとするのも株式会社の特性である。社会資本である株式市場が社会発展の礎となってきたことは周知の事実であり、こうした株式会社の取組を阻害しているような運営費の使途制限、会計基準、配当制約等の規制は直ちに見直していただきたい。

#### 6、多様なニーズに応えてきた認可外保育所等の施設が今後も大きな役割を担う

- (1) 今夏、企業においては、就業時間及び曜日の大幅な変更が計画されているが、それに対する保育所施設等の受け入れ体制は現段階では整っていない。
- (2) 以前から、日曜日・祝日・長時間保育への対応は公的支援が貧弱な社会福祉法人以外が運営する認可外保育所等の施設が担ってきており、今後もその状況が続くことを考えれば、このような主体に効果的に財政投入を強化する体制を整えることが必要ではないか。震災後、利用者の勤務形態が大きく変わる可能性があり、現在の認可保育所などの施設のみで対応していくことは困難であると予想される。

(例) 日本自動車工業会では、今夏、節電のために、木・金を休業日、土・日を営業日とすることを決定。自動車の関連業界ではこれに追随すると予想される。

#### 7、多様な事業主体によって構築されるセーフティーネットが今後の社会福祉法人などの再編を支える

- (1) 将来運営が困難になる可能性のある施設の救済を担うためにはより多くの事業主体の参入が望ましい。特に、株式会社は大きな資本を持つため、救済措置を取りやすいと考える。
- (2) 例えば、東京都が都内で保育所や特別養護老人ホームなどを運営する社会福祉法人の財務内容を点検したところ、約700法人のうち約50法人が要警戒水準だった。(2008年度決算ベース、2011年4月15日付日本経済新聞夕刊より) 全国でも同様の状況であると予測され、これを全て公費で補助していくのは大きな支出となり、民間の活力を生かす方が国家の財政的にも好ましいのではないか。

以上