

次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する 当会議の見解

平成 20 年 6 月 6 日

規制改革会議

福祉・保育・介護タスクフォース

国の保育制度に関しては、依然残る「措置」の発想のもと、画一的・硬直的な公的保育が実施されているのが現状である。前身の会議以降、一貫して主張してきたとおり、規制改革会議では、幼保一元化を見据えた保育制度の抜本的な改革が必須であり、同時に、多様なニーズに応える様々な子育て支援サービスを多面的に拡充していくことが重要であると考えます。

待機児童問題の解消や潜在的な保育需要への対応は喫緊の課題であり、改革の推進にあたっては、①質の確保と量の拡大を図る効率的な事業運営、②多様化する利用者ニーズに応えるサービスの提供、③官民事業者のイコールフットィングの実現、の視点を踏まえ、有効策を早急に講じる必要がある。

平成 19 年末に終了した「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が取りまとめた重点戦略に基づき、「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」のための議論の場は、厚生労働省の社会保障審議会少子化対策特別部会に移され、そこでの議論を経て、このたび「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」）がまとめられたところである。

そこで、同特別部会で今後展開される議論のさらなる深化とスピードアップを期待するとともに、当会議の視点から、改めてあるべき改革の方向性を示し、議論の俎上に乗るべき重要事項が今後の検討項目から漏れぬよう、下記の通り意見を申し述べることにする。

記

1. 抜本的な保育制度改革

(1) 直接契約・直接補助方式の早期実現

①直接契約方式

【現状の課題】

平成 10 年以降、利用者が複数の保育所を選択し、申込みができるように

はなったものの、最終的には市町村が入所判定を行い、児童を各保育所に割り振る仕組みが現在でも続いているため、利用者の視点に立ったサービス向上へのインセンティブが働きにくくなっている。

こうした状況下、幼稚園のように利用者自らが施設に直接申込みを行い、施設と契約を結ぶ方式を導入すれば、立地やサービスによって保育所を選択することが可能となる。また、保育所間の競争が起これば、利用者から選ばれる保育所となるための努力が促されるというメリットもある。

【改革の方向】

直接契約方式を採用し、認可保育所の施設最低基準とほぼ同等の水準を維持しながら都市型ニーズに応えるサービスを提供している東京都の認証保育所制度など、地方自治体独自の取組を参考にし、直接契約方式を導入すべきである。

【「基本的考え方」に対する当会議の見解】

「利用者の多様な選択を可能とするため、対人社会サービスとしての保育サービスの公的性格や特性も踏まえた新しい保育メカニズム（完全な市場メカニズムとは別個の考え方に基づくもの）を基本に、新しい仕組みを検討していくことが考えられる。」とされているが、障害児保育の実施や低所得者世帯へ配慮などセーフティネットの部分への公的関与は、市場メカニズムにおいても一定程度必要であり、保育サービスに対して「完全な市場メカニズム」を導入すべきという議論は、当会議でも行っていない。「新しい保育メカニズム」が何を意味するものなのか、もう少し具体的な内容が示される必要があるが、市場メカニズムと対極にあるかのような現在の書きぶりでは、一部のセーフティネット部分への公的関与が新しい仕組み全体に適用されるのではないかという懸念がある。もし、過剰な介入が起これば、「措置」の発想から抜けきれない現行制度となんら変わりが無く、利用者の多様な選択等の実現は困難であると考えられる。

なお、「対人社会サービスとしての保育サービスの公的性格・特性」として挙げられている5点（良好な育成環境の保障という公的な性格、情報の非対称性、室や成果の評価に困難が伴うこと、選択者（保護者）と最終利用者（子ども）が異なること、子育て中の親が親としての役割を果たすための支援など保育サービス提供者と保護者の関係は単なる経済的取引で

捉えきれない相互性を有すること）は、市場メカニズムの導入となんら矛盾しないものである。

②直接補助方式

【現状の課題】

現行制度では、国の補助は利用者ではなく、保育所に対して運営費という形で機関補助が行われている。そのため、認可保育所に預けられる人と、認可保育所に預けられず、やむなく認可外のサービスを利用する人や就労継続を断念せざるを得ない人との間には、保育料負担や就業機会・利益の得失において大きな格差が生じる。こうした利用者間の不公平は、手厚い公的補助が広く子育て世帯に行き渡らずに、認可保育所に対して集中的に行われていることに起因する。

【改革の方向】

投入されている公的補助を機関補助ではなく、保育の必要度（要介護認定のような公的基準）に応じて、バウチャー等で子育て世帯に配分する、利用者への直接補助方式に転換するべきと考える。価格（利用者の費用負担分）の設定については、原則、サービス利用量・内容に応じた応益負担とすべきであり、低所得世帯や障害児を持つ世帯については、補助額で調整する方式、つまり保育の必要度の判定基準の1つに世帯所得や障害の程度、保育の緊急度を加え、支給するバウチャー等を増額する方式を採用すべきと考える。また、フルタイム勤務以外の共働き世帯や在宅保育世帯による利用も増えると予想されることから、現在月額で決まっている保育料を日割り・時間単位等に見直す必要もある。

こうした見直しにより、利用者間の公平が保たれ、受け取る補助額の範囲内で、病児・病後児保育や夜間・休日保育などのサービスを自由に選択し、また組み合わせる利用することが可能となる。さらには、利用者が認可保育所以外のさまざまなサービスを選ぶことで、利用者の潜在的ニーズに応える新たな事業者の参入も期待できる。もちろん、公費を使用する対象サービスとして、一定の基準を設けることも合わせて検討すべきである。

【「基本的考え方」に対する当会議の見解】

「利用方式のあり方」について、「新しい仕組みを導入する場合には、

新たな基準により保育サービスの必要性が認められた保護者が、それぞれの事情に応じて保育サービスを選択できるだけの量が保障されること、またそれを裏付ける財源の確保がなされることが不可欠である。」とされており、追加財源がないと改革に向けた検討が一切進められないとも読みとれる。しかしながら、直接補助の導入により利用者はさまざまなメリットを享受でき、また、健全な市場メカニズムの導入によって事業運営の効率化が図られることから、早急に前向きな議論が進められるべきと考える。

(2) 「保育に欠ける」要件の見直し

【現状の課題】

戦後間もなく制定された児童福祉法の規定により、認可保育所に入所できるのは、現在もなお「保育に欠ける」児童に限定されている。この「保育に欠ける」要件は、保護者の就業状況や就労形態の多様化、核家族化の進行など、子どもを取り巻く環境が大きく変化しているにもかかわらず、長年見直しがなされていない。そのため、認可保育所への入所の可否と個々の家庭における保育や子育て支援の必要度合いが必ずしも一致していない。特に待機児童のいる地域では、「保護者が昼間就労を常態とする」という要件が最優先されている自治体が多く、早朝・深夜シフトや、パートタイム勤務を掛け持ちする保護者等の児童は入所しにくいという指摘もある。

【改革の方向】

「保育に欠ける」要件を近年の実態に照らして見直し、共働き世帯のみならず、専業主婦（夫）が在宅保育を行う場合でも、保育所において保育・子育て支援サービスを受けられるような入所基準に改めるべきである。なお、入所希望者が定員数を超える場合、(1)②で述べた補助額の設定に必要な「要保育度」と同様の概念で、その必要度に応じて優先順位付けを行えばよい。

(3) 官民イコールフットイングによる民間事業者の参入促進

【現状の課題】

認可保育所には市町村が開設する公立と、「官」以外が設置主体となる私立がある。また、公立の中には、市町村が運営する「公営」と、民営化され、社会福祉法人をはじめとする民の経営による「私営」がある。同じ

認可を受けた保育所であっても、経営主体によってサービス内容はまちまちであり、休日保育や一時保育、特定保育などの実施率では、私営がすべて公営を上回っている。

一部の地方自治体では公設民営化の動きがあるが、平成 18 年の私営は 363 箇所と公立全体に占める割合はわずか 3 %に過ぎず、公立保育所のほとんどは依然公営である。また、私立の認可保育所の経営主体の内訳は、社会福祉法人が 9 割と圧倒的に多く、一方、多様な利用者ニーズに応えるサービスの提供者として期待される株式会社や N P O 等の比率は、平成 18 年で 5 %と保育所事業への参入が進んでいないことがわかる。

【改革の方向】

サービス供給量の拡大に向けて、多様な民間事業者の参入を阻害する要因を早急に取り除くべきである。具体的には、下記のような対策が必要である。

- 施設整備交付金は、公立、社会福祉法人立の保育所に限られているため、社会福祉法人以外の民間事業者にも給付する。
- 株式会社が経営する場合、社会福祉法人会計が求められ、株主への配当が制限されるため、株式会社には企業会計の適用を認める。
- 公立保育所の民営化を進める際、国の規制がないにもかかわらず、移管先を社会福祉法人に限定するケースが多いため、社会福祉法人以外の民間事業者を排除しないよう自治体への指導を徹底する。

なお、1 点目については、介護保険など、既に直接補助を行っている例に照らせば、直接補助を行うことによりほぼ解決できると考える。

（４）地域の実情に応じた施設の設置の促進

①保育所の最低基準の見直し

【現状の課題】

保育所の施設最低基準（厚生労働省令）は、長年にわたりほとんど改正がされておらず、根拠がないままに適用されているものが多い。例えば、乳児のほふく室の面積基準は 1 人あたり 3.3 m²（畳 2 畳分）、保育従事者はすべて保育士資格を持つ者と定められているが、東京都の認証保育所制度では、それぞれ 2.5 m²以上、資格保有者が 6 割以上まで弾力化が認められており、これら基準の緩和による具体的な問題は明らかにされていない。

また、調理室の必置基準に関しては、構造改革特別区（特区）事業として「公立保育所における給食の外部搬入方式の容認事業」があり、全国展開への検討が重ねられているが、まだ結論は出ていない。

【改革の方向】

施設の最低基準については、現行基準を満たす認可保育所と、認可外施設における保育の質について科学的・実証的な検証を行い、早急に見直すべきである。また、「公立保育所における給食の外部搬入方式の容認事業」についても、全国展開への結論を得るべきである。

なお、地方分権改革推進委員会では、保育所を含む「各種福祉施設の設置基準について、国は標準を示し、地域ごとに条例により独自の基準を設定することができるようにすべき」との主張に基づき、現在、厚生労働省と協議中であるが、当会議としてもフォローアップしていく。

【「基本的考え方」に対する当会議の見解】

「保育サービスの質を考えるに際しては、認可保育所を基本としつつ、その他のサービスを視野に入れ、（略）保育サービス全体を念頭においた質の向上を考える必要がある。」とされているが、今後も認可保育所を基本とすることで良いのか疑問がある。科学的・実証的な検証がなされていない現状の最低基準の見直しを経ずに認可保育所を基本線としつつけることにより、量の拡充が進まないことに加え、実質的な保育の質の向上も図られないことが懸念される。

②地域の実情に応じた施設の設置の促進

【現状の課題】

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略では、「社会的基盤となる現物給付の実現に優先的に取り組む必要があり、これを支える効果的な財源投入が必要である」とされているが、昨今の地方の財政状況や、前述のとおり、地域の実情に応じた柔軟な設置が認められない全国一律の施設最低基準により、認可保育所はその設置数がなかなか増えないのが現状である。平成19年には認可保育所の定員が対前年比で約3万人増加したが、待機児童数は約2千人しか減少しなかったように、認可保育所が新設されても、潜在需要が喚起され、定員数の増加分ほどは待機児童数が減少しないとい

う状況に陥っている。

【改革の方向】

施設に関しては、私営認可保育所や認定こども園、認証保育所等さまざまな施設のサービスや運営効率、利用者満足度の相互比較を行うなどして、限られた財源を効率的に活用する形で、設置を進める必要がある。

特に、東京都の認証保育所等の、一定の質が保たれている地方自治体独自の取組を国の制度として位置づけ、利用者選択による直接契約方式の下、柔軟な設置基準により運営するとともに、一定の補助・支援を行うべきである。

【「基本的考え方」に対する当会議の見解】

「量の拡充に向けた視点・留意点」として、「認可保育所の拡充を基本としつつ、多様な主体が（中略）多様なサービスを提供する仕組みとしていくことが必要である」とされている。しかしながら、認可保育所を基本とすることが合理的かつ妥当かどうかの検証や議論は十分なされていない。公営の認可保育所は高コストおよび利用者の少ない負担で運営されており、公務員である職員の人件費を賄うための地方自治体による上乗せ負担が他の経営形態に比して突出しているケースもある。また、東京都の認証保育所については、国の補助がなされていないため、認可保育所と比べて保育料が高くなっており、利用者負担の公平性も欠いている。このような問題を抱える現状の認可保育所を基本として拡充すると、量的拡大を図るために必要な財政負担が著しく大きくなることとなり、改革の実現可能性自体を危ういものにすると考えらる。

2. その他の保育・子育て支援サービスにおける改革

(1) 認定こども園の運用改善と制度改革

【現状の課題】

認定こども園は、二重行政による弊害等から普及が進んでいない。運用面では、認定を受けた園から、認定申請に係る手続きの効率化、簡素化はもちろんのこと、財政的な支援を求める声が多い。

【改革の方向】

新たに追加された地域子育て支援の実施を適切に補助し、既存制度による認可の有無にかかわらず、例えば、厚生労働省と文部科学省の補助金を一本化することにより、幼稚園型、地方裁量型の保育所的機能の部分に対しても、一定の補助を行うべきである。

【「基本的考え方」に対する当会議の見解】

幼稚園と保育所を統合し、一貫した就学前保育・教育施策を実現する幼保一元化に向けた検討の方向性が明確に打ち出されていない。認定こども園制度の見直し時期は、法の附則により「施行後5年を目途」とされているが、運用改善による普及促進を図りつつ、5年を待たずとも、制度・予算の一元化を図り、真の幼保一元化への足掛かりとすべきである。

(2) 家庭的保育（保育ママ）の活用促進と制度改革

【現状の課題】

多様な利用者ニーズに応える弾力的な保育サービスの1つとして、保育ママの一層の活用と規模の拡大が必要であるが、国の家庭的保育事業は規模が小さく、ほとんど利用されていない。また、国の事業は待機児童解消のための応急策として導入されたため、保育所保育の補完という位置づけであり、預かる対象を「保育に欠ける」児童に限定している。

【改革の方向】

今国会で審議中の児童福祉法が改正され、同事業が法制化された後に、省令で定められる保育ママの要件については、先行して実績を上げている地方自治体の取組を十分参考にし、要件の緩和を図るべきである。具体的には、保育士、看護師等の資格保有者に限定せず、意欲のある育児経験者を基礎的な研修の修了を条件に保育ママと認めるなど柔軟に設定すべきである。また、国の制度を利用する地方自治体の数が増えるよう、実施基準・ガイドラインの策定に際しては、一定の質の確保を前提に、過度に厳しくならないよう配慮すべきである。

加えて、本来、少人数の家庭的な環境で保育が行われる保育ママは、集団保育とは異質なものであり、敢えて保育ママを希望する家庭もある。そのため、保育ママを保育所の補完的役割としてではなく、多様な保育サービスの1つとして位置づける観点から、「保育に欠ける」要件を撤廃し、「欠

ける」子以外にも対象児童を拡大すべきである。

(3) 放課後児童クラブ（学童保育）の増加

【現状の課題】

近年ますます増大するニーズにより、待機児童の問題や大規模化による環境悪化等の問題が起こっている。また、特に公立の学童保育では保育所より閉所時刻が早い、あるいは延長保育が行われていないクラブも多く、いわゆる「小1の壁」により保護者の継続就業が困難になるケースが起きている。

【改革の方向】

仕事と家庭の両立支援の観点からも、クラブ数の増加に向け、クラブの分割や、幼稚園、小学校の余裕スペース等、既存施設の有効活用を一層促進すべきである。

以上