

## 「次世代育成支援のための包括的・一元的システムの構築」への意見

～保育は、これまでも、またこれからも、  
子どもの命を守り育む社会的使命を担っている～

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全国保育協議会  
会長 小川 益丸  
全国保育士会  
会長 御園 愛子

全国2万1千か所の公私認可保育所と18万5千人の保育士の全国組織である全国保育協議会、全国保育士会（以下、「本会」という）は、国の責任において「すべての子どもの健やかな育ち」を基本に、現行の保育・子育て支援制度等を発展させ、「保育・放課後児童クラブ・地域の子育て支援をはじめとするサービスの抜本的な改革」をすすめるとの方向性には賛意を表します。

そのうえで、平成21年12月25日公表の「社会保障審議会少子化対策特別部会におけるこれまでの議論のポイント（事務局整理）」にある新たな保育制度の構築に向けた検討課題を踏まえ、政府の「子ども・子育て新システム検討会議」に対して、子どもの最善の利益の保障という基本理念のもと、保育・放課後児童クラブ、地域子育て支援、さらには社会的養護体制まで、すべての子どもを対象にした子ども家庭福祉政策・制度の抜本的改革の確立、実現に向け、意見を提出いたします。

### 【主な意見】

1. 国がその責任のもとに新たな保育・子ども家庭福祉政策の確立をはかることと、そのための財源確保をはかることが必要です。
2. 新たな保育・子ども家庭福祉制度における地方自治体の実施責務を明らかにすることが必要です。
3. 新たな保育制度においては、利用者・事業者・地方自治体、三者の「公的保育契約」の位置づけと法的根拠を明らかにすることが必要です。
4. 「指定制」の仕組みと事業主体の属性などによる規制を明らかにすることが必要です。
5. 新たな保育制度における運営費等の使途と制限を明らかにすることが必要です。
6. あらためて児童福祉施設である認可保育所の社会的使命、役割（養護と教育、保護者支援、地域子育て支援）を明らかにすることが必要です。
7. 地域の実情に応じた保育サービスの小規模サービス、多機能サービスを具体化することが必要です。
8. 政策課題である「幼保一体化」とは何を意味するのかを明確にすることと、保育所と幼稚園の各制度の特性と役割、運営実態を検証して、慎重に議論することが必要です。

## 【意見・提言】

### 1. 国がその責任のもとに新たな保育・子ども家庭福祉政策の確立をはかることと、そのための財源確保をはかることが必要です。

- 1) 国の責務で、新たな次世代育成支援施策の具体化とそのための財源確保をはかることが不可欠です。

#### (財源確保が前提)

- (1) 本会は、少子化対策特別部会での「次世代育成支援のための新たな制度体系」の構築と実現には、「財源確保が前提である」と一貫して主張してきました。財源確保には、国民・社会全体の理解と合意形成が必要です。
- (2) 国の「子ども・子育てビジョン」(平成22年1月29日閣議決定)で提示した「社会全体で子どもと子育てを応援」する社会づくりの理念を実現するには、国が「社会全体で費用を負担する仕組み(財源確保)」を早急に確立することが必要不可欠です。
- (3) 財政確保にあたっては、公費(税制改正や事業主拠出金の拠出割合の増加等)と利用者負担の仕組みを見直すべきです。とくに、子育て世帯の就業支援という観点から、受益側である企業の負担の仕組みを確保すべきです。

#### (質の低下等の問題解決が必要)

- (4) 現在、保育や幼稚園、放課後児童クラブに充当している財源を「一元化」するだけでは、保育の待機児童や潜在的ニーズに応じた保育所や放課後児童クラブ等の基盤整備は実現できません。新たな制度の構築とそれに基づく基盤整備と供給に必要とされる財源確保をはかるべきです。
- (5) この10年間の保育制度においては、財源が限られたなかで量を増やそうとするあまり、定員を超える子どもたちの受入(定員の弾力化運用)が余儀なくされ、かつ東京等、待機児童を抱える地域では認証保育所等、児童福祉施設最低基準を満たさない施設が増加してきています。さらに、今般の地方主権改革関連法案にある義務付け・枠付けの見直しによる児童福祉施設の設備及び運営に関する基準(児童福祉法)の地方自治体の条例に委任とされることに関連し、待機児童対策として東京等の一部の区域に限り、居室の面積に関する基準に係る規定が「標準」とされることについては、反対であります。どこに生まれ育っても、子どもの育まれる環境を、国と地方自治体の責務において整備するべきです。
- (6) さらに、このたび、規制改革の観点から「構造改革特区推進本部評価・調査委員会」が、公私保育所ともに3歳以上児の給食の外部搬入の採用することを容認する方向で意見をまとめたことは、コスト削減優先としかいえないものであり、国が「子ども・子育てビジョン」で、「子どもの健康と安全を守る」とし、「こころの健康づくり、「食育」の普及促進」を掲げていながら、その趣旨に反するものであり、政策矛盾が生じています。もっとも人間形成を培うのに大切な乳幼児期の育みを保障するためには、保育所の給食は自園給食で行うことを堅持するべきです。

- (7) また、公立保育所では構造改革の視点で進められた、公立保育所の一般財源化の影響により、非常勤保育士、非正規保育士等が増加し、保育材料費や子どもの給食材料費が削減される等、大きな課題が生じています。さらに、昨年末、子ども手当の財源問題に関連し、民間保育所の運営費の一般財源化が検討される動きもありましたが、国家が子どもの育ちを保障するとの基本理念を喪失させるものであり、反対します。
- (8) このような保育現場の問題は、規制緩和・地方分権の視点から進められてきたことが、結果として保育の質の低下につながる課題となって顕在化してきています。このことは、結果として子どもに犠牲を強いることになっています。子どもの安心・安全を保障できる、質の確保された保育・放課後児童クラブ等の確保・拡充が必要です。

#### (地方自治体への財政支援)

- (8) 地方自治体間の格差の是正も重要な課題です。地域主権を進めるのであれば、あわせて財政逼迫状況にある地方自治体の基盤整備等について、国が費用保障する仕組みが必要です。
- (9) その際、制度改革にあわせて、地方自治体の次世代育成支援後期行動計画（平成22年4月から5年）を検証し、必要とするすべての子どもに保育を保障するために行動計画を再構築する必要があります。

#### (利用者負担を1割に軽減)

- (10) また、現在の保育所の利用者負担割合は、平均4割程度です。子育て家庭は経済的な基盤が弱い世代層であり、また年金等、世代間扶養を担っている世代でもあります。
- (11) 介護保険や障害者自立支援制度等、ほかの社会福祉制度に照らして、利用者負担を1割程度にすることが必要です。

#### (「子ども・子育てビジョン」の目標値の実現のための財源確保)

- (12) 安心子ども基金は平成22年度までとされています。「子ども・子育てビジョン」に示された「平成26年度までに35%の保育サービス提供割合」（利用者数241万人）の目標値の実現には、平成23年度以降の財源確保が必要不可欠です。

#### (質の確保・向上のための財源確保)

- (13) 「子ども・子育てビジョン」では平成23年度までに所要の法案を提出するとのスケジュールが示されていますが、その財源確保の方策は明示されていません。具体的な工程を早急に示すべきです。
- (14) また、その際には、「子ども・子育てビジョン」の機械的試算に含まれていない保育所保育指針等を実現できる「質の確保・向上」のための財源確保があわせて必要です。
- (15) とくに、子ども・子育てビジョンの目標にある保育所の受入れのほとんどが0～2歳の待機児童と潜在的需要であります。子どもの命を守り、安心・安全な保育環境とするためにはより手厚い運営体制とすべきです。

2) 「次世代育成支援のための新たな制度体系」の構築にあたっては、質を確保・向上できる単価設定と費用保障を明確にすることが必要です。

(質の向上に向けた運営費の固定費と必要量に応じた月額単価を設定)

(1) 新しい保育制度においては、子どもの保育を保障する理念から、保育機能と質の維持・向上(下記(2)(3)の実現)を確保するための一定の固定費と、サービスの必要量をもって(利用量ではなく)積算する月額単価設定が必要です。

(質の維持・向上のために必要不可欠な改善)

(2) 具体的に保育の質を維持・向上するためには、下記事項の改善が必要不可欠です。

① 人的環境を拡充するための事項：

- 子どもの保育の質の確保のために、保育士等の継続雇用を可能とするため、保育士等の経験年数による単価設定にし、労働条件の改善、安定・継続雇用を確保できる運営費の積算とすること
- 保育所保育指針・保育内容を実現するための保育士等の配置・労働条件の改善をはかること、そのための積算とすること
- 保育士のキャリアアップ、専門性の確保(資格認定)、主任保育士の法制度上の明記と運営費上の積算
- 年齢(発達年齢)に応じた子どもの集団の小規模化と適切な職員配置の拡充をはかること
- とくに0歳から2歳児における愛着形成や発達に応じたひとり一人の成長に応じた個別的な保育が実現できる保育士等の配置の拡充により質的な向上をはかること
- 基本的な保育時間の設定と、早朝・夜間の時間外の保育時間帯の職員配置(現行の1.5倍)を抜本的に改善すること
- 障害のある児童など、とくに配慮を必要とする児童に対応するための保育士、看護師の配置拡充とそのための運営費を積算すること
- 被虐待等の子どもと保護者(親)への支援を行う専門性のある保育士の配置とそのための運営費を積算すること
- 子どもの発達、衛生・健康に配慮・対応できる調理師、栄養士、看護師等の配置とそのための運営費を積算すること
- 事務局体制の充実(受入事務・徴収事務、保育所保指針等に基づく保育関連事務の増大など)をはかること

② 物的環境を拡充するための事項：

- 国の基準に基づく地方自治体の児童福祉施設最低基準の遵守とともに、最低基準の抜本的な改善(子どもに必要な環境の確保)をはかること

③ 質の向上をはかるための事項：

- 保育所保育指針・アクションプログラムの遵守と保育内容の実現をはかること

- 物的環境の拡充をはかること
- 質の管理として苦情解決、第三者評価の受審の促進（費用確保も含め）をはかること
- 保育士等に対する研修の確立、研修のポイント制による受講促進とその費用の確保をはかること

#### （各事業単価の改善）

- (3) 延長保育・夜間保育・病児保育、一時保育（一時預かり事業）の各事業が運営可能とするために運営費の単価設定を抜本的に改善することが必要です。

#### （国の基準・ガイドラインが必要）

- 3) 保育の認定、入所決定に関する判定基準を、各市町村で格差が広がらないように、国がガイドラインを定めることが必要です。また、公的保育契約に記載する事項や、利用者負担のあり方等について、国として示す必要があります。

## 2. 新たな保育・子ども家庭福祉制度における地方自治体の実施責務を明らかにすることが必要です。

- 1) 市町村の実施責務を法制上に明示することが必要です。

#### （市町村の責務の明確化）

- (1) 例外のない保育の保障（権利）について、市町村がその責務（義務）を果たすことを法に明記することが必要です。あわせて必要とする子どもに保育を保障するために、都道府県、市町村の次世代育成支援後期行動計画の検証を図り、再構築させることが必要です。
- (2) 市町村の次世代育成支援後期行動計画において、保育の量と質の確保を図るとともに、基幹的な保育所と多様な保育サービス（小規模保育所・分園、家庭的保育事業）等が、連携・協働するシステムを導入するべきです。
- (3) 市町村の責任で保育の認定を行うとともに、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う仕組みが必要です。
- (4) 市町村等は、保護者（親）の情報不足や保育制度等が理解されていない状況等に配慮して、適切な相談支援、情報提供を行うことが必要です。市町村単位に子育て支援コーディネーター等を小学校区等の規模で配置し、妊娠期から相談できる体制と関係づくりを認可保育所等が担う仕組みが必要です。
- (5) 苦情解決や不服申し立てができる機関・窓口を市町村等に設置することが必要です。
- (6) 主体である子どもと保護者（親）にそくした児童福祉のコーディネーター、マネジメント機能が必要です。コーディネーターには、ソーシャルワ

ーク、アセスメントの専門知識と、地域内の保育や社会資源・サービスの情報および適切な判断と権限をもたせ、それを支える組織（協議会）を置くことが必要です。

#### （最低基準条例化の遵守）

- (7) 今後、国の児童福祉施設最低基準を地方自治体で条例化することになりますが、地方自治体において遵守規定を必ず明記させることが必要です（質の確保された公的保育サービス＝児童福祉施設最低基準、保育所保育指針の遵守）。

2) 市町村の関与する事項を明確にし、その責任を果せるような制度設計とすることが必要です。

#### （市町村が責任を果せるような制度設計）

- (1) 少子化対策特別部会「第1次報告」に、市町村の責務として、下記4項目が明示されています。これらの市町村の責務を、財政逼迫状況にある自治体であっても、市町村が果せるような制度設計とする必要があります。

- ① 例外ない質の確保された公的保育の保障
- ② 質の確保された公的保育の提供体制確保責務
- ③ 利用支援責務
- ④ 保育の費用の支払責務

- (2) とくに「質の確保された公的保育の提供体制確保責務」においては、次世代育成支援後期行動計画にもとづき、下記の多様な保育メニューを一定の行政区域に整備することが必要です。

- 早朝・夜間保育
- 延長保育
- 休日保育
- 病児・病後児保育
- 一時預かり事業
- 地域子育て支援拠点事業 など

- (3) 保育の質を維持・向上させるため、施設長と保育士等職員に対する研修の実施等についても、市町村の責務として実施するべきです。

3) 市町村の責務で、適切でかつ簡便な認定・受入決定、公的保育契約を確保することが必要です。

#### （市町村の責務における公的保育契約）

- (1) 保育の認定、入所決定に関しては、市町村が受付期間、受付場所、入所選考基準、結果発表などを明示し、透明性・公平性を確保することが必要です。

- (2) 保護者（親）が保育の認定申請を行う際に、市町村への認定判定とともに、適切に保育所への利用申込ができる運営が必要です。とくに、子育て世帯にとって煩雑化・複雑化しないような仕組みが必要です。

- (3) 保護者（親）が安心して出産、育児を進められるように、妊娠期からの

保育等サービスの相談・支援、また出産後の申し込み等の手続き等の簡便化を具体化するべきです。

- (4) 受給バランスによって、優先的利用受入れに関する判断基準の公表と、適切な運用が市町村段階でされることが必要です。
- (5) 市町村が判断した客観的基準をベースに、優先順位づけは各保育所が行えるようにすることが必要です。
- (6) ただし、市町村が必要性或量を判断する際に、地域間に格差が生じないよう、国がそのガイドラインを示すべきです。
- (7) 保育等サービスの認定に基づき保育所等の適切な契約、受入れがされたか、市町村は検証と指導を行うことが必要です。
- (8) 公的保育契約等の導入にあっては、保育所等の事務量の増大が見込まれます。事務職員体制の整備は必要不可欠です。

### 3. 新たな保育制度においては、利用者・事業者・地方自治体、三者の「公的保育契約」の位置づけと法的根拠を明らかにすることが必要です。

#### (市町村の責務もとの公的保育契約であることの明確化)

- (1) 法に基づく「公」の保育事業として、市町村の責務のもとに提供される保育等サービスであることと市町村の提供義務を明らかにするための、公的保育契約の位置づけと法的根拠を明確にすることが必要です。

#### (公的保育契約の様式の提示)

- (2) 上記に基づき、「公的保育契約」契約書の様式を提示するとともに、たとえば利用者、事業者、市町村の三者による様式の内容・事項として市町村長名、認定内容・利用可能な保育等サービスの内容、認定年月日等の記載事項を明記すべきです。

#### (保育料滞納時の取扱い)

- (3) 市町村の実施責任の基づく保育サービス費用の支払いと保育所等による法定代理受領の法的根拠を明らかにするとともに、保育料滞納時の保育の提供保障と保護者（親）への対応と責任を明確にするとともに、その責任は市町村にあることを明確にすることが必要です。  
また、定期的に市町村が、保育所の運営状況を確認する取り扱いを定めるべきです。

### 4. 多様な事業主体の参入促進のための「指定制」の仕組みと事業主体の属性などによる規制を明らかにすることが必要です。

#### (指定制についての確認事項)

- (1) 指定制にある「一定の客観的基準」とは、児童福祉施設最低基準と保育所保育指針を遵守することであると明記すべきです。その上で、下記のような指定制に関する具体的な確認事項を明記すべきです。

- 指定事業者への行政の監督権限
- 事業者の事業実施状況・報告
- 事業者の財政状況等の把握、報告・監査
- 撤退、休廃止の制限規程
- 会計処理、報告
- 代理受領
- 施設整備の基準と確認
- 指導監督、改善命令等の厳守・検証
- 指定期間と指定地域の明記
- 事業内容の範囲と変更規定、届出
- 指定の欠格事由、勧告命令等(事業改善、指定の停止、処分の公表等)

#### (多様な保育サービスの指定基準)

- (2) 保育所の通常保育については、「一定の客観的基準」とありますが、多様な保育サービスについては基準が示されていません。各事業についても、基準を示すべきです。
- (3) また、不適切な事業者の参入や質の悪化をまねく市場原理に基づく指定制の導入には反対いたします。

#### (指定制の規制)

- (4) 指定条件の不備や不適切な保育内容、また不適切な就労条件の適用、あるいは撤退等については罰則規定、改善命令・指導の規制を設けることが必要です。

#### (新規参入にあたっての事前調査と事後確認)

- (5) 需要が供給を上回る地域にあっても、「児童福祉施設最低基準を遵守している施設」を条件とし、新たな事業者の参入については、事業者の属性、財務状況や運営方針、保育所保育指針に基づく保育方針・内容、保育士等の労働条件(保育士等の勤務状況、賃金)等の事前調査と事後確認を行うなど、「保育の質の管理」を具体化すべきです。

#### (撤退等の際の規制と保育の継続保障)

- (6) 公費投入の性格から、事前規制とその調査、指定の年限を設けるとともに、やむをえず撤退する場合の条件と規制、突然の撤退への罰則や規制を規定することが必要です。
- (7) そのうえで、子どもの保育が継続するために同業者への事業移譲や市町村の責任による保育の継続保障をはかることを明記すべきです。

#### (後期行動計画にもとづく計画的整備)

- (8) また、供給が過度に需要を上回る地域が出ないように、市町村域において次世代育成支援後期行動計画にもとづき、計画的な整備がされるための仕組みとすべきです。
- (9) 指定は、5年程度で指定期間を更新する仕組みとし、更新に際しては、地



域の保育ニーズ・実態を調査し、必要な施設数を決めるべきです。

#### (過疎等の保育保障)

- (10) 過疎の地域において、「指定」事業者がない場合に、公的保育保障のために、市町村の責任において、公立保育所や私立認可保育所が保育等事業を運営できる仕組み（公的保育の保障）を設けるべきです。
- (11) また、複数市町村が共同で、そして広域で行える制度・仕組みの構築に向けて、都道府県の行動計画の具体化が重要です。

#### (情報開示・自己評価・第三者評価)

- (12) 利用者が事業者の状況とその保育内容を理解できるように、また保育の質の検証を常態として進められるように、事業者には保育運営に関する情報開示、自己評価・第三者評価を義務づけるべきです。
- (13) 市町村の役割である情報提供として、指定であれ認可保育所であれ、情報開示の義務化が必要です。
- (14) 第三者評価の評価項目については、評価項目の見直しが必要です。保育所（とくに一法人一施設）の運営にあわない評価事項（外部評価、人事考課等）は、運用によって例外扱いを可能とするべきです。

#### (不適切な参入の規制と指導)

- (15) 現状は、遺憾ながら不適切な保育所経営や保育環境も現存しています。子どもの育ちを保障するために、国の責任において、不適切な参入の規制や問題解決の指導を強化することが必要です。

### 5. 新たな保育制度における運営費等の使途と制限を明らかにすることが必要です。

#### (事業者の特性・規制に基づく本質的な条件設定)

- (1) 事業者の属性（特性・規制）などに基づき事業者の運営の条件・制限を明確にする必要があります。
- (2) 事業者の規制等にもとづく監査・指導を具体化することが必要です。
- (3) 事業者の属性に基づく運営費の使途に関する制限、使途の公開、繰越金等の使途計画等を明らかにすることが必要です。また公費を投入するのであれば、事業者の解散時の財産の取扱い等を具体化することが必要です。
- (4) 子どもに対して支弁されている費用を、児童福祉関係以外に使途することは社会的な理解を得られないことであり、株式会社の配当は認めるべきではありません。

#### (保育士等の雇用実態の公表)

- (5) 保育は対人サービスであり、運営費の7割が保育士等の人件費です。保育事業者には、保育士等の雇用実態（有資格者の人数、保育士・主任保育士の配置人数や処遇）を公表させることが必要です。

(会計処理)

- (6) 株式会社等が企業会計等により会計処理することを認めてはなりません。同じ保育事業を行うのであれば、一般に会計内容が分かるように経理区分を設けて処理することを義務づけるべきです。

**6. あらためて認可保育所の社会的使命、役割を明らかにすることが必要です。**

(保育の社会的意義の位置づけ)

- (1) 待機児童問題は、0歳から2歳児の保育ニーズの増大によるものです。保育所保育では、子どもの命を守り、人間形成にとって大事なこの乳幼児期に、保護者と保育士等が連携・協働して子どもの命を守り、子どもにかかわり、愛着形成をはかりつつ子育てを支え、かつ保護者（親）への子育て支援を担っています。  
制度改革にあわせて、あらためてわが国の子育て文化を継承していくうえで重要な役割を担っている、保育の社会的使命・意義を再認識し、位置づけるべきです。

(認可保育所の社会的使命の明確化と見合った評価をすべきです)

- (2) 本会は、平成19年12月に「これからの保育所の機能」（下記参考資料を参照）を策定・公表し、公私立認可保育所が地域に必要とされる保育・子育て支援関連事業や社会貢献に積極的に取り組んでいく基本方針を出しております。今後、認可保育所が保育・子育て支援関連事業等を幅広く地域のニーズに応じて運営できる仕組みと運営費を確保することが必要です。
- (3) 多くの認可保育所は、地域や子育て家庭から必要とされる相談・支援や情報提供、子育て支援の関連事業を自らの使命と役割として取り組んできています。
- (4) とくに、保育現場では、育児不安や育児に負担感のある保護者（親）・家庭に対する相談支援、さらには障害のある子どもや虐待予防、貧困（低所得家庭）などの課題に対する取り組みが増えております。これらは、子育て支援の専門機関として、認可保育所が担うべき機能です。
- (5) さらに、学童期までの継続的な養護と教育の提供としての放課後児童クラブの運営等を認可保育所は、通常保育とともに備えていくことが必要です。
- (6) 「次世代育成支援のための新たな制度体系」の具体的な検討では、あらためて認可保育所の位置づけと多様な役割・機能を具体的に表していくべきです。

(参考資料)

<p>《これからの保育所の機能》全保協 2007/12/12</p> <p>a) 保育所の基本機能</p> <ul style="list-style-type: none"><li>①「保育に欠ける乳幼児の保育」を行う機能</li><li>②保育所を利用する子どもの保護者を支援する機能</li><li>③特に配慮を必要とする子どもの保育を行う機能</li></ul> <p>b) 機能拡充が必要な場合に、積極的に備えていく機能</p> <ul style="list-style-type: none"><li>①地域の子育て家庭への支援機能</li><li>②プレパパ・プレママ支援機能</li></ul> <p>c) 連携・協働のなかで保育所として役割を果たしていく機能</p> <ul style="list-style-type: none"><li>①すべての子育て家庭を対象とした子育て相談・サービス仲介機能</li><li>②子ども家庭福祉に関する啓発機能</li><li>③胎生期から青少年・おとなまでの切れ目のない子育ての支援機能</li><li>④地域の子育て文化と子育てコミュニティを育む機能</li><li>⑤災害発生時の社会福祉施設としての機能</li></ul>
---

7. 地域の実情に応じた保育サービスの小規模サービス、多機能サービスを具体化することが必要です。

(小規模認可保育所とその条件)

- (1) 小規模認可保育所は、人口減少地域や待機児童が発生している都市部で有効です。最低基準の条件のもとに20人未満の定員で運営できる小規模保育所を認めるべきです。その際に、小規模であっても最低基準のもとに保育の質を確保するための条件が必要不可欠です。10人刻みの現定員基準のもとに、職員配置を倍に増やす等すべきです。
- (2) 小規模保育所の機能特化型、たとえば乳児、夜間、病児・病後児等のあり方についても、都心部の待機児童対策には有効です。ただし機能特化型の小規模保育サービスの場合には、その事業が成立する制度とするために、体制確保の観点から固定的運営費等が必要です。
- (3) 小規模保育サービスや家庭的保育事業等の場合は、子どもの発達保障、集団性の確保の観点からも、連携する保育所の確保と支援体制が必要です。

(へき地保育所の今後)

- (4) へき地保育所については、過疎地の保育需要を支えているにもかかわらず、財政支援が一定水準にとどまっています。過疎等で子どもが少ない地域にあっては、むしろ地方自治体の福祉への負担割合が高く、子ども集団の保障の観点から、財政支援をはかる必要があります。  
へき地保育所を、認可小規模保育施設として運営できるような仕組みづくりが必要です。

8. 政策課題である「幼保一体化」とは何を意味するのかを明確にすることと、保育所と幼稚園の各制度の特性と役割、運営実態を検証して、慎重に議論することが必要です。

（「幼保一体化」の明確化）

- (1) 「子ども・子育てビジョン」や「新成長戦略」（平成 21 年 12 月 25 日閣議決定）に幼保一体化の検討方針が示されていますが、「幼保一体化」とは何を意味するか、明確にすることが必要です。
- (2) 保育所と幼稚園は、子どもを主体として共有すべき役割がありますが、約 22,000 か所の認可保育所と約 13,500 か所の幼稚園のすべてが、担うべき役割・機能をすべて果たすような制度として、一体化できるものではありません。子どもや家庭のニーズやその家庭が抱える課題に応じて、保育（養護と教育）と幼児教育の各制度を選択できる環境とするべきです。
- (3) その前提として、まずは保育所と幼稚園のそれぞれの実態と課題を十分に検証し、必要とするすべての子どもが利用できるよう、保育所等の基盤整備をはかるべきです。
- (4) そのうえで、保育所と幼稚園の各制度が存在し、それらを包含するような「子ども家庭福祉制度」の体系化を検討すべきです。
- (5) また、3歳以上児であっても「養護」を必要とする子どものためにも、子どもの年齢で、保育所と幼稚園の利用を区分するべきではありません。
- (6) 認定こども園については、子どもと保護者のニーズ（保育と幼児教育）や、保育（養護と教育）の質等について検証すべきです。たとえば短時間と長時間利用の実態と子どもへの影響、職員配置・資質の適否、保護者の理解などの課題です。経費の手続きといった運営問題だけが課題ではありません。とくに、認定こども園の地方裁量型は、児童福祉施設最低基準を満たしていないものであり、「認めない」と変更すべきです。
- (7) さらに、児童福祉施設である保育所では、子どもの虐待などの家族の関係性の不全や虐待予防のために、ソーシャルワーク機能をもって取り組む役割を担っています。
- (8) 以上を踏まえ、「幼保一体化」を検討する際には、今日的な子どもの育みと保護者（親）のニーズや問題にそくして、国として子どもたちをどう育てていくのかといった子ども家庭福祉政策の理念のもとに、総合的な制度体系とその財源確保のあり方を慎重に議論する必要があります。拙速に結論をだすべきものでもありません。
- (9) また、幼児教育と保育を包含する制度全体の財源を一元化するという考え方もあるでしょうが、上記 1. にある財源確保が必要不可欠です。

（保育保障のための財源確保を）

- (10) 今後は、すべての子どもの最善の利益を保障するためには、保育の特性である「保護者（親）との協働による子どもを主体とする養護と教育」をもとにして、主体である子ども（発達、年齢、生活リズム、養護と教育の継続的な提供）に必要な制度として保育を中心に、就学前保育・教育を確立すべきです。

- (11) 少子化対策特別部会の「次世代育成支援の新たな制度体系」では、「保育が必要な子どもに例外なく保育サービスを受ける権利を付与」し、「市町村が、客観的な基準に基づき、保育の必要性・量を認定」する仕組みとする方向性が出されています。
- (12) そのことを実現するには、保育の必要性・量を認定される子どもの保育利用を保障できる安定した財源確保が不可欠です。

#### (学童期までの養護と教育の提供)

- (13) 本会は、学童期までの子どもの育ちを支えるために、児童福祉施設である認可保育所が養護と教育を継続的に提供する重要な役割を担っていると考えています。
- (14) 学童期までの継続的な養護と教育の提供する放課後児童クラブの養護機能をも高めるためにも、専門性のある職員（保育士等を含む）の配置ができるよう、放課後児童クラブの機能強化と体制整備が必要です。
- (15) さらに就学前、就学後の子どもの育ちを、継続性を持って支えるためには、とくに小学校、幼稚園、保育所の連携が重要な課題です。地域で子どもを主体に、共同研修等の実施を義務化すべきです。また、保育所児童保育要録等を連携のなかで十分に活用すべきです。

#### (一時預かり事業の強化)

- (16) また、「次世代育成支援の新たな制度体系」の検討にあたっては、保育を必要とする子どもと保護者（親）の利用を「通常保育」とし、週1~2回の利用や短時間の利用は「一時保育」として受入れることができる仕組みとして構築すべきです。
- (17) なお、一時預かり事業は、保育士資格を持つものが行うべきものです。とくに一時預かり事業では、はじめて来る子どもと保護者の関係・状況を短時間で受けとめ、きめ細やかに相談・支援を行う必要があるため、スキルの高い保育士を配置する必要があります。現行の単価設定では、保育士の雇用も難しい現状ですが、すべての子どもと子育て家庭を対象に、常態として「一時保育」が受入れられるように事業として成り立つ仕組み・運営費とすることが必要不可欠です。