

「子ども・子育て新システム」に対する全保協の提言

～全保協が考える「こども園(仮称)」のあり方～

(「こども園(仮称)」のあり方を考える前提として)

- 平成 22 年 6 月 29 日に少子化社会対策会議で決定された「子ども・子育て支援システムの基本制度案要綱」では、「子ども・子育てを社会全体で支援」し、「利用者本位を基本とし、すべての子ども・子育て家庭に必要な良質のサービスを提供する」としている。
- 全保協は、「子ども・子育て新システム検討会議」で検討されている「子ども・子育て新システム」は、これまでの少子化対策特別部会での検討を踏まえているとの認識のもと、現行制度を発展させ、よりよい制度となるべく引き続き検討を深め、意見を述べていくという姿勢で対応を図ってきた。とくに、その中心的役割を担う「こども園(仮称)」については、児童福祉法の視点のもとに子どもの育ちを保障する保育制度を発展させることを目的に、保育の質を維持・向上させつつ、量を拡大する制度設計の検討をはかるという立場の下にすすめられるべきであると考えている。
- 幼保一体化については、平成 21 年 12 月の新成長戦略により就学前の保育・幼児教育制度の共通化の検討が明確にされ、1 月末に設置された「子ども・子育て新システム検討会議」で検討がはじまった。現在、「子ども・子育て新システム検討会議」作業グループの下に設けられた 3 つのワーキンググループ等で検討が行われている。
- 全保協は、これまで幼保一体化については、保育所と幼稚園の機能・役割や歴史的経過を踏まえ、拙速な検討はやめるべきであると主張してきたが、「子ども・子育て新システム」に関する法案が平成 23 年通常国会に提出され、平成 25 年度より施行されるというスケジュールが示されている中で、組織として基本的な考え方を整理し、提言する必要があると考えている。
- 認可保育所は、これまで地域に密着した児童福祉施設として、地域の子どもと子育て家庭の支援を行ってきた。近年においては「保育に欠ける」児童の保育のみならず、社会的に支援が必要な保護者と子ども、障害や虐待を受けている子ども等の支援も、児童福祉の理念にもとづき行っている。また、保育所に入所していない地域の子育て家庭に対しても、園庭開放や保育所開放、相談・支援等、積極的に子育て支援を行っている。「子ども・子育て新システム」が導入されても、現在の地域における子育ての実態を踏まえると、これまで認可保育所が果たしてきた児童福祉の視点にたった多様な保育・子育て支援事業を積極的に展開していく必要があり、私たち保育関係者は今後も、被虐待等、地域内で厳しい状況にある子どもや保護者を作らないために、地域が必要としている重点的な取組を行っていく所存である。
- そのため、真にすべての子どもの育ちを保障することのできる仕組みとして、保育所が今まで果たしてきた役割を社会的に評価し、保育現場が抱えている諸課題をこの機会に改善することを目的として、「子ども・子育て新システム」を構築するために、「こども園(仮称)」のあり方について下記のとおり提言する。

1. 基本理念

- (1) すべての子どもを対象に、質の確保された保育(幼児教育を含む)が保障される仕組みとすること。また、その際には当該児童に対して必要な量の保育(幼児教育を含む)が保障される仕組みとすること。

- ・ 保育の質(保育内容、保育者の配置や質、保育環境等)の維持・向上が必須。
- ・ セーフティネット等の福祉的な視点を踏まえ、待機児童を抱える地域とともに、過疎地等、子どもが減少している地域であっても、一人ひとりの子どもの育ちを等しく保障することができる仕組みを構築すること。

(2) 子どもを主体とした制度を構築すること。

- ・ 子どもの最善の利益の実現をもとに保育・子育て支援の体系化を図ること。
- ・ 社会的に厳しい環境におかれている子どもや保護者(障害のある子どもや社会的養護が必要な子ども)に対する支援も、「こども園(仮称)」や「子ども・子育て新システム」の制度を構築する中で、あわせて検討すること。
- ・ 子どもを主体とするためにも、新システムの構築にあたっては、働き方の見直しを図り、施設やサービスを整備するとともに、ワークライフバランスに配慮した社会の構築の実現を図ること。

(3) 「こども園(仮称)」は、地域の子どもの育ちと子育て支援の拠点として位置づけること。

- ・ 「こども園(仮称)」は、すべての子どもの育ちを保障する施設であるとともに、保護者の社会参加を支援するための施設であること。
- ・ 子どもの発達過程における人間関係や小学校との連続性、子育て家庭の地域社会とのつながりを考え、子どもは地域の中で育つという前提のもと、「こども園(仮称)」は子どもと家庭が生活する地域に密着した施設であるべき。
- ・ 児童福祉や子どもの育ちへの支援という観点から、「こども園(仮称)」は地域に開かれた施設となること。

(4) 「こども園(仮称)」は児童福祉法に位置づけられる児童福祉施策としての役割を維持したものであること。

- ・ すべての子どもの育ちを保障する理念のもとに、子ども・子育て新システムを確立するとともに、児童福祉施設としての保育所の役割を維持すること。
- ・ また、地域のネットワークとの連携のもとに、他の子ども福祉施策と分断されることのないよう、児童福祉法のもとに「こども園(仮称)」制度を構築すること。
- ・ 「保育に欠ける要件」を撤廃したとしても、現在、「保育に欠ける」状態にあるとされている子どもたちは存在する。保護者の就労と子育ての両立支援の視点に基づき、保育を必要とする子どもが生活・発達をする場としての機能を維持した仕組みにすること。
- ・ 被虐待児童や障害のある子どもたちが利用できるよう、すべての「こども園(仮称)」に応諾義務を必須とするべきである。また、被虐待児童や障害のある子どもたちに必要な保育を提供することができるよう、機能強化・体制整備を図ること。
- ・ 災害や感染症の流行等への対応を含め、保育所が今まで果たしてきた社会のライフラインとしての役割を維持すること。
- ・ 児童福祉施設である認可保育所は、地域の子育て支援の核・担い手としての役割

を担っている。その担うべき役割をしっかりと評価し、利用者や一般市民にも理解できる仕組みとするとともに、そのことに見合った体制が図れるよう法律等に位置づけること。

- (5) 「こども園(仮称)」は、保育(幼児教育を含む)を提供するシステムの総称とし、現存の保育所と幼稚園が、それぞれの理念や実践から積みあげてきた実績を活かした取り組みを継続していく期間を設けること。

2. 財源について

- (1) 「こども園(仮称)」の導入にあたっては、恒久的な財源確保を前提とすること。財源の担保なくして、改革を断行しないこと。
- (2) 保育の質を確保した十分な必要量を整備し、維持するための財源の確保が必要不可欠である。
- (3) 「こども園(仮称)」の財源については、利用者からの利用料に加え、社会全体で子どもの育ちを保障するという理念にもとづき、社会全体(国・地方・事業主・個人)で費用負担する仕組みとすること。
- (4) 施設整備費は維持すること。

3. 国、都道府県、市町村の公的責務

- (1) 国、都道府県、市町村は、すべての子どもの育ちを日本の未来を築く者の育成(「未来への投資」としてとらえ、公的責任を持って関与するべきである。とくにナショナルミニマムとして確立するための財源確保とインフラの整備等をはかること。(市町村、都道府県、国の責務については、別紙1参照)
- (2) 市町村の公的関与を担保するためには利用者(保護者)とこども園(仮称)との二者間の契約だけでなく、市町村と利用者との契約、市町村とこども園(仮称)との契約の三者の公的保育契約とすること。
- (3) 児童福祉法第24条の1第4項の規定により、児童福祉法第25条の8第3号または第26条第1項第4号による通知・報告を受ける児童等、社会的に権利を保障される立場にある子どもに対して、「こども園(仮称)」の利用を勧奨することを市町村の責務に明確に位置づけるべきこと。

4. 「こども園(仮称)」の基本的機能・役割について

- (1) 「こども園(仮称)」は、次の機能を必須のものとして備えること。
- ① 地域のすべての子ども(0歳～就学前)を対象に、必要な保育(幼児教育を含む)を提供する機能。
 - ② 利用している子どもと保護者を対象に、子育てに関する必要な相談・助言・支援を行う機能
 - ③ 地域のすべての子どもと保護者に、必要な相談・助言・支援を提供する機能
- (2) 「こども園(仮称)」は、地域のニーズに応じて、必要な機能を備えることができるようにすること。
- ①地域のすべての子どもとその保護者に、必要に応じて保育(幼児教育を含む)を提供する機能(一時預かり等)
 - ②子どもの育ちの連続性を保障するために、地域の学童期の子どもを対象に、必要な養護を提供する機能。
 - ③その他、子どもの発達の保障や保護者の支援のために必要な多様なサービスを提供する機能(地域子育て支援拠点事業や病児・病後児保育事業等)

5. 「こども園(仮称)」の施設環境・人員・運営の基準について

- (1) すべての子どもの育ちを保障するのに必要な環境を整えるために、児童福祉施設最低基準および幼稚園設置基準で規定されている基準のより高い基準を適用すること。また、さらに高い基準を求めることができるような仕組みとして構築すること。(具体的な基準等については、別紙2参照)
- (2) 子どもの権利条約や児童福祉法の理念にもとづき、子どもの育つ環境がその子どもの育つ地域によって異なることのないように、また地域間格差が生じることのないように、国は最低基準を定めること。
- (3) サービスの質の保障や向上に対するインセンティブが働く仕組みを、「こども園(仮称)」の制度に組み込むこと。例えば職員の勤続年数や雇用形態、研修実績、相談・援助件数等に応じた加算や単価設定を検討すること。
- (4) 職員の資格の共通化にあたっては、保育士資格・幼稚園教諭の専門性と諸条件を真に共通化することができるよう、保育士にも6時間の保育時間に加えて2時間の研修および教材準備時間を保障すること。
- (5) 「こども園(仮称)」の提供する保育時間は8時間を基本とし、地域のニーズや利用する子ども・保護者のニーズに応じて保育時間を設定すること。その際に、開所している時間は基準以上の保育士配置ができるような運営体制とそのための単価設定をすること。

6. 利用のあり方について

- (1) 「こども園(仮称)」の利用にあたっては、市町村の公的関与の下、保護者の就労、主体である子どもにとっての必要性や保護者の心身の状態等、家庭の状況等を客観的な基準にもとづき、子育て支援専門員(仮称)によるアセスメントを行い、総合的に判断したうえで、保育の必要性を認定し、育児休業から保育サービスへの円滑な利用を保障するシステムとすること。利用時間の認定や多様な保育・子育て支援サービスの選択、利用調整などを、子育て支援専門員(仮称)による子育て支援計画等として実施すること。
- (2) 利用時間については、子どもの生活と発達の保障を視点として、保護者の心身の状態や就労等の条件を考慮し、必要な時間を十分に認定すること。
- (3) 「こども園(仮称)」の利用と一時預かりの利用は、その主たるニーズが異なるだけでなく、保育としての関わり方も違うため、サービス供給のあり方についてもそれぞれを配慮して検討すること。なお、一時預かり事業を利用する子どもとその保護者の状況把握には、経験豊かな保育士の配置が必要であるため、一時預かり事業がなりたつ仕組みとそのための運営費の保障が必要である。

7. 給付と負担のあり方について

- (1) 子どもに保育を保障する観点から、被虐待等、配慮が必要なケースや相談・支援等、利用料に応じて運営することがなじまない事業等がある。児童福祉の理念により、セーフティネットとしての機能を確保するためには、一定の固定費が確保された月額単価(実利用量ではなく必要量に応じた)設定とすること。
- (2) サービスの質の保障や向上に対するインセンティブが働く仕組みを、「こども園(仮称)」の制度に組み込むこと。例えば職員の勤続年数や雇用形態、研修実績、相談・援助件数等に応じた加算や単価設定を検討すること(再掲)。
- (3) 利用料徴収などを、「こども園(仮称)」で実施する場合は、「こども園(仮称)」に正規の事務職員を配置すること。
- (4) 利用料が未納であっても、児童福祉の観点から子どもの保育(幼児教育を含む)の保障を侵害するべきではない。そのためにも、未納の督促や未納の場合の補填などは市町村の責務として定めるべき。
- (5) 利用料については、定率の利用料とするとしても、減免措置を講じるとともに、経済的に厳しい若年層が子育て世代であることを踏まえ、利用者負担(現行では平均 4 割)を 1 割程度に引き下げること。
- (6) 保育(幼児教育を含む)の特性から、利用料の利用実績払い方式は、導入しないこと。

8. 指定制について

- (1) 指定基準の基本条件は、質の担保を図るため、国が定める最低基準を上回ることを定めること。
- (2) 指定制を導入するにあたっては、指定の範囲と内容を事業ごとに明確に定めること。
- (3) 「指定」される事業者の参入がない地域においても、公的保育の保障が確保されるよう、市町村の基盤整備責務を明確に位置づけること。
- (4) 指定制の導入により、サービス供給の過当競争が生じないよう、市町村に地域内のニーズにもとづき策定された次世代育成支援後期行動計画等で示されたサービス供給量をもとに調整を図ることを責務として位置づけること。
- (5) 保育所等の運営費は、その7～8割が人件費であり、また子どもの保育に直接関係する費用で積みあげられている実態を踏まえ、指定事業者には運営資金の開示等を義務づけること。

9. 多様な事業主体の参入について

- (1) 多様な事業主体の参入にあたっては、事業主の特性・規制などとともに、保育（幼児教育を含む）の質の確保のための条件（規制・ルール）を明確にすること。
 - ① 事業主の規制等にもとづく監査・指導を具体化すること
 - ② 事業主の解散時の財産の取扱い等を具体化すること
 - ③ 事業主のサービスと運営内容に関する情報開示を義務化すること
- (2) 運営費等については、公的な資金を財源とするものであり、一定の用途制限を設けること。
 - ① 子どもに対して補助されている費用を、児童福祉の保障以外に使用することについては、社会的な理解を得られないため、認めないこと。
 - ② 保育は対人サービスであり、人件費が保育所運営費の7～8割を占める仕組みになっている。保育の質を保障するためにも、保育士等の雇用実態を明らかにする仕組みを設けること。
- (3) 質を客観的に評価できるよう、第三者評価基準の見直しを行い、受審を義務づけること。
- (4) 多様な事業主体の参入にあたっては、社会福祉法人の使命・役割についての検討とそのことに見合った評価が必要。社会福祉法人の使命として、これまで認可保育所として行ってきた、地域の子育てを支え、地域に開かれた児童福祉施設であるとともに、地域におけるソーシャルワーク機能を発揮していく存在として存続していくことができる仕組みとすること。

別紙1 市町村、都道府県、国の責務

1. 市町村の責務

- (1) 市町村に次の責務を明確に位置づけること。
 - ① 保育(幼児教育を含む)を保障する責務
 - ② 質の確保された保育(幼児教育を含む)の提供責務
 - ③ 適切な保育(幼児教育を含む)の確実な利用を支援する責務
 - ④ 保育(幼児教育を含む)の費用・給付の支払責務
 - ⑤ 計画的な保育(幼児教育を含む)の提供体制の確保、基盤の整備責務
- (2) 市町村の公的関与を担保するためには利用者(保護者)とこども園(仮称)との二者間の契約だけでなく、市町村と利用者との契約、市町村とこども園(仮称)との契約の三者の公的保育契約とすること。
- (3) 市町村においても子ども・子育て会議(仮称)を設置し、地域のニーズに応じ計画を立て基盤整備を行うこと。なおその際には、地域内の子育て支援事業関係者や当事者等が計画立案等に参画できるような仕組みを構築すること。
- (4) 主体である子どもの発達の保障を、保護者の心身の状態、生活上の課題、就労状況等の諸条件を視野に入れて、市町村が総合的に保育利用を判断し認定する仕組みが必要である。市町村単位に子育て支援専門員(仮称)を配置し、妊娠期から相談できる支援体制を構築し、利用者が必要なサービスを利用することができるようアセスメントを行うこと。
- (5) サービスの利用に関する苦情や申し立てができるような機関を市町村行政におくこと。
- (6) 児童福祉法第24条の1第4項の規定により、児童福祉法第25条の8第3号または第26条第1項第4号による通知・報告を受ける児童等、社会的に権利を保障される立場にある子どもたちに対して、「こども園(仮称)」の利用を勧奨すること。
- (7) 子どもの権利擁護のため、市町村域に各種児童福祉制度(社会的養護を含め)を適切に利用できるような判断を行うための相談体制を整備すること。
- (8) 市町村の整備責任として、サービス供給体が存在しない場合には、市町村が自らの責任のもとに計画し、実施をはかること(公立保育所の整備等)を明確にすること。
- (9) 質の向上を図る取り組みを行うこと。

2. 都道府県の責務

- (1) 市町村に対し都道府県が行ってきた役割を維持すること(研修、情報提供、調整・指導等)。
- (2) 都道府県においても、子ども・子育て会議(仮称)を設置し、地域内の子育て支援事業関係者や当事者等が、市町村の制度とその運営、また認定のあり方等が適切に行われているか、監督を行うとともに、広域におけるニーズの調整を図るためのシステムを構築すること。
- (3) 社会的養護等を必要とする子どもの育ちを保障する仕組みを担保すること。
- (4) 「こども園(仮称)」の指定および指定の解除を行うこと。また指定事業者の運営状況等の調査を行うこと。

3. 国の責務

- (1) 基礎自治体の判断による自由な給付設計は、自治体の財政力による格差を生じさせる。地域の独自性が発揮できるようにするにしても、子どもの権利条約にもとづき子どもの育つ環境が育つ地域で異なることのないよう、国による質の保障をナショナルミニマムとして定めること。
- (2) 保育(幼児教育を含む)を必要とする子どもに継続して提供することができるよう、必要な財源を恒久的に確保できる仕組みを構築すること。

別紙2 「こども園(仮称)」の施設環境・人員・運営の基準

質を担保するため、「こども園(仮称)」の施設環境・人員・運営の基準は、児童福祉施設最低基準に定める保育所の最低基準および幼稚園設置基準のそれぞれの基準以上のものとする。

1. 職員配置基準

- (1) 現行の児童福祉施設最低基準(0歳児 3:1、3歳未満児 6:1、3歳以上4歳未満児 20:1、4歳以上児 30:1)以上とすること
- (2) さらに子どもの育ちを保障するためにも、中教審の学級編成の少人数化や全国の先進自治体の実態等を踏まえ、同年齢であっても発達・育ちに違いのある乳幼児の保育に必要な人員配置を図ることができるよう、職員配置基準の改善を図ること。
- (3) 「こども園(仮称)」の開所時間中は、基準以上の配置をすることができるような運営体制を図ること。
- (4) 保育士の研修への参加を可能とする職員配置を図ること。
- (5) 障害のある子どもや要支援の子ども等の保育を行うことのできる、専門性の高い保育士を継続的に雇用することのできるような体制とすること。

2. 職員について

- (1) 保育士資格を必須とすること。
- (2) 保育士等が安定・安心して雇用を継続することができるよう、保育士等の処遇を改善すること。
- (3) 保育の質の向上のため、研修権を保障し、保育士等が研修を受けることのできる運営体制をはかること。
- (4) 保育士のキャリアアップ・キャリアパスの仕組みを構築し、必要な措置を講じること。
- (5) 保育士の勤務時間については、例えば幼稚園教諭と同様、6時間の保育時間と2時間の研修および教材準備時間が確保されるようにすること。
- (6) 短時間・非常勤保育士の配置には一定の制限を図ることも検討するべき。
- (7) 施設長の資格を位置づけること。
- (8) 主任保育士の配置を明確にすること。
- (9) 看護師の配置を義務づけること。
- (10) 栄養士の配置をすること。
- (11) ソーシャルワーカーの配置を検討すること。

3. (保育環境)施設設備、面積基準

- (1) 子どもの育ちを保障するために十分な空間を確保すること。子どもの動作空間、単位空間を保障する面積基準のあり方について、国の最低基準を示すこと。(「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」参照)
- (2) 給食を自園で提供するための調理設備を設置すること。
- (3) 屋外遊技場については必須とすること。

4. 保育内容・方法

- (1) 保育内容については、保育所保育指針を遵守すること。
- (2) グループ規模については、子どもの育ちを真に保障するために、児童福祉施設最低基準に規定すべき。その際には、各国の状況を参考に、養育のための集団の小規模化を図ること。