第３回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保育事業者検討会	参考資料１
平成２０年１０月２７日	

少子化対策特別部会委員からの意見

（第 14 回及び第 15 回少子化対策特別部会資料）

第１３回の少子化対策特別部会における発言の補足

少子化対策特別部会
岩　村　正　彦

○　認可保育所よりも保育サービスの供給者を拡大するとすると、現行の保育所入所決定の仕組み、すなわち市町村が、保育の要否だけでなく、児童の保護者の希望を考慮しつつ順位をつけて入所先を決定する仕組みは、事務量の増大のために、コスト増と非効率化をもたらすので、維持できなくなると思われる。

以　上

保育の質について（意見提出）

大石亜希子（千葉大学）

○ 保育サービスには需要者である親にとってのサービスと、子どもにとってのサービスの二面性があります。

○ 親にとってのサービスの質は、夜間保育や休日保育の有無、通勤の利便性など、消費者の観点から評価しやすいものです。しかし、子どもにとってのサービスの質をどうはかるかは難しい問題です。保育は教育と同様に投資としての側面があり、質の善し悪しが子どもの成長に影響するだろうことは想像に難くありませんが、最終的には子どもの成長を見届けなければ判断できないので評価に要するタイムスパンも長くなります。

○ したがって、質の悪い保育が将来もたらす危険性を親や社会が十分に認識していない場合や、近視眼的な行動をとる場合には、質への需要は過少になります。

○ アメリカの研究（Cryer and Burchinal 1995）によると、専門家が評価する場合と比較して、親たちは自分の子どもが受けている保育の質を高めに評価しがちだそうです。とくに、乳幼児の保育については、高めに評価するバイアスが大きいということも報告されています。

○ つまり、何らかの政策的誘導がなければ、質の高い保育に対して、親たちはそれに見合ったお金を払おうとしないということを意味します（ブラウ 2003）。その傾向は、保育サービスが通常財であるならば、低所得層の親ほど強いでしょう。

○ 保育園探しには、探索費用（サーチ・コスト）もかかります。認可外の保育園を探す場合、高所得世帯は情報収集能力もあり、納得のいく施設をみつけるまで別の保育手段を利用する余裕もあるでしょうが、就業の緊急度が高い低所得世帯ほど、長期的にみた子どもの利益追求よりも目前の所得機会を確保するためにサーチをやめざるを得ません。そのため、質に問題があっても手近な保育園を選択しがちになり、本来は市場から淘汰されるべき業者が残ってしまうことになります。

○ 保育の質については、教育におけるのと同様にピア効果も考慮する必要があるでしょう。つまり、子育てに熱心な親やその子どもが集まる保育園では、相乗効果で保育の質が高まると考えられます。

○ 保育における直接契約制の導入に関しては、学校選択制を巡る議論が参考になると思います（小塩　2007）。

（参考文献）

D.M.ブラウ（2003）「米国の保育政策に関する経済学的考察」『季刊社会保障研究』第 39 巻第 1 号, pp.28-42.

Cryer, D. and M. Burchinal(1995)”Parents as Child Care Consumers,” in S.W. Helburn (ed.) “Cost, Quality, and Child Outcomes in Child Care Centers, Technical Report,” Denver: Department of Economics, Center for Research in Economic and Social Policy, University of Colorado at Denver, June: 203-220.

小塩隆士（2007）「学校・生徒の格差拡大も」日本経済新聞 2007 年 12 月 3 日朝刊。

社会保障審議会少子化対策特別部会報告要旨　　平成 20 年 10 月 14 日（火）

三鷹市における「保育サービスの質」の確保に向けた取組みについて

委員：三鷹市長　　清原　慶子

１　保育サービスの提供主体（平成 20 年４月１日現在）

公設公営保育所	12　か所
公設民営保育所	7　か所
私立保育所	8　か所
認証保育所	9　か所
家庭福祉員	4　人
保育サービス定員	2,415　人
総人口	175,009　人
就学前児童	8,501　人
待機児童数	134　人

２　保育内容について

(1)　保育所保育指針の徹底

(2)　三鷹市「保育のガイドライン」（平成 16 年６月策定）の徹底

○１３年度：公立保育園保育士による「保育園リーダー会」による骨格案作成

○１４年度：「ガイドライン作成委員会」による冊子編集

○１５年度：保育・栄養・保健・子育て支援の専門家の助言による分野別の検討によるまとめ

○１６年度：市の保育の基本的考え方、保育の質の最低ラインを示す

＊社会福祉法第７８条：社会福祉事業の経営者は、自らその提供する福祉サービスの質の評価を行うことその他の措置を講ずることにより、常に福祉サービスを受ける立場に立って良質かつ適切な福祉サービスを提供するよう努めなければならない

○保育所保育指針にもとづき、市民ニーズと市の特性に合わせて策定

①保育園の役割と保育、②家庭との連携・保護者との協力、③保育の環境、④地域における子育て支援、⑤保育者としての倫理と態度、⑥保育における子どもの健康管理、⑦安全な保育のために（危機管理）、⑧保育サービス評価と情報公開（保育サービス評価と検証等）

○公設民営保育所を含む公立保育所及び私立保育所並びに、認証保育所及び家庭福祉員にも適用して情報の共有化と共通理解を恒常的に図っている。

３　保育環境について

(1)　公立保育所における職員配置

	三鷹市独自運用基準	児童福祉施設最低基準
０歳児	３：１	３：１
１歳児	５：１（都基準）	６：１
２歳児	６：１	６：１
３歳児	20：１ （但し、12 月まで１人加配）	20：１
４歳以上児	25：１	30：１

(2)　障がい児保育等

○　公私立保育所全園での障がい児及び特別の配慮を要する子どもの受け入れ実施

(3)　ひとり親家庭、虐待ケース等

○　プライオリティを持たせた「保育に欠ける」要件として設定

４　職員について

(1)　公立保育所保育士の人財育成

○キャリア･ビジョンの確立に向けた人事制度と専門研修受講システム

(2)　全認可保育所、認証保育所、家庭福祉員参加による保育士研修の定期的な実施

(3)　人事交流の実施による相互啓発

５　監査、評価について

＜公私立保育所・認証保育所＞

(1)　東京都指導検査の実施（１回/２年）

(2)　第三者評価の受審（１回/３年）

(3)　保護者満足度調査の実施（１回/年）

＜公設民営保育所＞

(1)　上記(1)から(3)の実施

(2)　運営委員会（各園ごとに設置）による検証（２回/年）

(3)　市による立ち入り現地調査（１回/年）

(4)　市への保育所運営状況報告（１回/月）

６　認可保育所の付加機能について

保育サービスに対する市民ニーズの多様化に対応するとともに、地域の子育て支援により貢献していくため、認可保育所の付加機能の拡大を図っています。

項　目	公設公営保育所	公設民営保育所	私立保育所	備　考
出前型親子ひろば	● (連携の主体)	○	○	コミュニティ･センターで連携実施＊
地域開放事業	○	○	○	園庭開放､行事参加
相談事業	○	○	○	随時
一時保育		○	○	実施園限定
緊急一時保育	○			実施園限定
トワイライトステイ		○		実施園限定
常設親子ひろば		○	○	実施園限定
幼保小の連携	○	○	○	小中学校区単位
食育の推進	○	○	○	
アレルギー対応	○	○	○	

＊三鷹市には、市内７つのコミュニティ住区があり、各住区の住民協議会がそれぞれの住区のコミュニティ・センターを核として独自の活動を展開しています。

保育サービス（認可外保育施設）の質についての意見

少子化対策特別部会
吉 田 正 幸

本日の会議は所用により欠席いたしますので、以下の通り意見を申し述べさせていただきます。言葉足らずな点はご容赦ください。

○ 保育サービス全体のあり方について（質の確保と量の拡大が不可欠）

- 質の確保という観点からは、認可保育所を中心としたサービス供給を基本とすべき
- 一方、待機児童の多い地域では、地域にある認可外保育施設の認可化を促進する必要がある
- 認可が困難な認可外保育施設に関しては、非定型的保育や家庭的保育などの活用を促すとともに、認可保育所の待機者を対象に利用者の保育料負担の軽減策を検討する必要がある
- 保育の機能に着目した新たな評価指標を開発し、認可・認可外を問わず機能評価を行う

○ 認可外保育施設の認可化について

- 認可化に際しては、ナショナルミニマムとしての最低基準を適用する（地域によって異なる基準は設定しない）
- ただし、現行の最低基準（特に施設設備関係）については、科学的・実証的な調査研究の成果を踏まえて必要な見直しを行う
- 認可保育所の最低定員については、一定の要件を課した上で３歳未満児に限り２０人以下の定員を認める（例えば３歳以上児の受け入れが可能な認可施設が近隣に存在し、連携できるなど）
- 現に待機児童が存在する、または潜在的な待機児童が見込まれる地域においては、最低基準をはじめ一定の要件を満たした認可外保育施設から認可申請があった場合、特段の事情がない限り認可する（認可権者の裁量を認めない）
- 同様に、現に待機児童が存在する、または潜在的な待機児童が見込まれる市町村においては、保育の実施義務に例外を認めず、認可外保育施設の認可化を促進する
- 認可を志向する施設については、例えば１年以内に認可化することを条件に、施設設備整備費や事業費などを補助することを検討する

○ 認可化が困難な施設について

- 特定保育や一時保育、休日保育、夜間保育など非定型的な保育サービスについては、認可外保育施設であっても一定の要件を満たすことを条件に補助の対象とすることを検討する
- 児童福祉法の改正によって家庭的保育が制度化された場合、これを活用することで認可外保育施設の小規模多機能化が可能になるのではないか
- 保育サービスの利用者に受給権を与えることによって、認可保育所に入れない認可外保育施設の利用者に対して、保育料負担軽減を行うことが可能になるのではないか

○　その他

- 待機児童がいる市町村では、行政担当者レベルで一種の“窓口規制”や利用者に不適切な対応をするケースもあり得るため、保育所に対してだけでなく、市町村に対しても第三者的な苦情解決の仕組みを導入することを検討する必要がある（利用者にとって保育所は選択できても、居住する市町村は選択できない）
- 待機児童の多い都市部では、多様な働き方に柔軟に対応できる保育サービスが求められており、「保育に欠ける」要件や待機児童の定義を見直す必要があるのではないか（それによって多様な提供主体の参入に対する捉え方も変わるのでは）
- 認可外保育施設の認可化に関しては、最低基準の問題だけでなく、自治体によっては設置主体が社会福祉法人であるかどうかも大きく影響するため、設置主体の違いを踏まえた認可化の促進方策を検討する必要がある
- 様々な事情により就労証明を出せない利用者もいて、結果として認可外保育施設を利用せざるを得ないケースもある。こうしたケースをどう考えるか
- 東京都の認証保育所に限らず、横浜市や川崎市、堺市、仙台市などが独自に認証（認定）して行っている保育施設の特徴も把握したい（要望）

○　将来的には、認可制度そのものの見直しを行う（私案）

- 認可は主として施設設備や職員配置などに着目して行われているが、このうち施設設備に関する基準については、認定こども園のように機能に着目して認可する仕組みに変更する
- 機能認可に際しては、国が保育サービスの質を確保するために最低限必要な機能要件を示す
- 国の基準に基づいて、自治体がそれぞれの事情に応じて保育サービスの質の向上に必要な機能基準を付加的に定める
- 国の要件に基づいて自治体が定めた基準を満たしていれば、所定の審査を行った上で原則としてすべて認可することとする（機能に対する何らかの評価を義務づける）
- 機能認可に係る国の機能要件は、科学的・実証的な調査・研究に基づいて設定する

意　　見

少子化対策特別部会
内　海　裕　美

１）最低基準：人に関して

　保育に携わる人は保育士でなければいけないと思います。保育士とはそのための資格です。
　特に待機児童解消のために人が確保出来ないという理由で保育士資格のない人が物言わぬ乳児の保育にあたることは許されないことと思います。
　そういう意味で、東京都の基準の６割以上というのは驚きました。
　各家庭での養育とは異なり、保育は有資格者が行う、ということが質を担保する最低条件ではないでしょうか。
　もっとも子どもに影響のあるところがないがしろにされている感があります。
　こういうことが起こりうることが各地で予想されますので、国による最低基準がきちんとあって、それが守られることが日本の子どもたちを守ることにつながると思います。
　最低基準も、もっと子ども一人一人に手をかけられるような人の配置が望まれます。

２）入所に関しては、希望される枠は公的に責任をもって保障されるべきだと考えます。
　やむなく私的な施設を利用せざるを得ない場合（公的な受け皿がないために）保護者の負担は公的な場合と同等にすべきだと思います。

３）多様な働き方に対応出来ないということを前提にせず、多様な働き方に対応していく公的な責任をどう果たしていくかを考えるべきではないでしょうか。

４）格差を直撃するのは子どもの育ちです。
　すべての子どもは平等であるという視点を大事にして大人の都合で子どもたちに不利益、格差が生じないように公的な役割を必要なだけ果たす必要があります。

　一刻も早く、財源を確保して、次世代のスタートの時期をきちんと育てる国にしないと、とんでもない国になるでしょう。
　現代の子どもたちの抱える多くの問題が乳幼児期の生育環境にあることは多くの小児科医が実感していることです。

以上

「保育の質」に関する意見

セレーノ　杉山千佳

１．保育環境について、以下のような調査を行う必要があるのではないか

・　平成に入ってここ 20 年間ぐらいで、子育て・子育ちの環境にどのような変化が起きたか？

＊　「少子化」によってどう変化したか（子ども同士の自然な関わりができづらくなったのではないか？それによって、子どもはどう変化したか）

＊　「親の就労形態」の変化によって、どう変化したか（労働時間が長くなることで、親子のかかわりの時間が短くなっているのではないか？それによって子どもはどう変化したか）

＊　「地域環境」の変化によって、どう変化したか（親しいご近所や祖父母がいないために、子どもが親以外の大人と関わる時間が短くなっているのではないか？それによって子どもはどう変化したか）

・　少子化対策が本格化して、保育士の職場環境はどのように変化したか？

＊　労働時間、雇用形態など

私の個人的な懸念は、公立保育所の保育士たち（特に団塊の世代）の長年培ってきた「保育の技」が、この民営化の流れの中でどこにも伝授されないまま、消えていってしまうのではないかということ

２.「保育の質」にはこれが必要、あれが必要と、どんどんとプラスしていくことには限界があるのではないか

言葉で言うのはたやすいが、現場で子どもたちや親たちのためにそれができなければ、あまり意味がないと思う。大事なのは、「保育現場において、実際にやってみせられる」ことであり、人材育成も理論ばかりでなく、「体現できる」ように指導する方法に切り替えていくことが必要なのではないか。

３. 子どもとどう関わるのかといったスキルは、相当磨いているように思うが、職場のマネジメントのような面も重要ではないか。特に「ケアの職場」のマネジメントは、普通の企業の職場のマネジメントとはだいぶ違ってくると思われる。効率重視などといい加減なことは言ってはいられない。保育士一人ひとりの特性と能力を最大限に発揮するためのマネジメントのあり方についても、検討していく必要があると思う。

４．保育園、保育士だけでは限界がある。「地域のつながりのなかで子どもを育てる」ためには、保育園や保育士はどのような役割を果たせばよいのかについて、改めて検討する必要があるのではないか。親や地域のおじさん、おばさんの代わりを保育士が担うことはできないし、地域の自然の中で子どもたちが成長することも大いに期待できる。保育士にできないことは何かを整理し、そこをどのように補っていくか、その方法論も構築していく必要があるのではないか。

（参考）

「男性の目」「女性の目」

「男性の目」は対象を自分と切り離し、客観的に見る。それは全体よりも、ある部分を切り取り、その部分を明確に認識する。「女性の目」は、自他の未分化な状態のまま、主観の世界を尊重しつつ、ものを見る。それは明確さを犠牲にしても全体を把握しようとする。実のところ、われわれは現象を見る際に、この両方の目を必要とするのであろう。

（中略）

われわれが現象を始終「男性の目」で見て、そこに一般化を行うときは誤りが生じない。しかし「女性の目」で見たことを一般化しようとするときは、細心の注意が必要である。普遍から普遍に至る道はわかりやすい。しかし、個より普遍に至る道を探そうとするとき一それこそが新しい保育学には必要なのだが――、よほどの注意が必要なのである。

（中略）

このように考えてくると、今まで培われた「男性の目」を否定することなく、そこに「女性の目」もともに用いることによって、新しい保育学が築かれるのではないかと思う。そのためには、女性がその能力を十分に発揮して、新しい学の建設のために参加することが期待されるのである。（『子どもと学校』河合隼雄　岩波新書　より）

以上。

認可外保育園に関する対応についての意見

セレーノ　杉山千佳

これまで「行政の責任の範疇は、認可保育園まで」「保育の質が保たれるべきは認可保育園だけ」といった対応が長く続いていた印象があったかと思いますが、前回の部会で、認可外保育園についての詳細な報告が出されたことは、大いに評価すべき点であったと思います。

ベビーホテルのような認可外保育園には、ともすると、もっとも児童福祉的な対応が必要な親子が存在する場合が少なくありません。
早急になんらかの対応を行っていく必要があるのではないかと思います。

まだまだ議論が必要かと思いますが、個人的な提案としては、

・　認可保育園、認証保育所等の質を上げる、維持する努力と平行して、認可外保育園の認可化のための対応を行う。

・　認可外保育園に関しての管理は都道府県にあるようですが、それでは通り一遍のチェックしかできない恐れがある。市町村にも一定の責任を持たせ、地域の子育て情報や子育て支援の取り組みの蚊帳の外に置かれないような配慮が必要。

・　認可外施設に、いきなり厳しい条件を求めても「だったらやらない」といった結果になりかねないので（そうした場合、困るのはそこの園に預けている親子なので）、いくつかの段階を経て、最終的には理想の園に整備されていくという道筋を示すのが実効的ではないか。

・　「多様なニーズに応える」というよりはむしろ「児童福祉的な観点から」地域によっては、早朝・夜間保育を専門に扱うような認可保育園を積極的に作っていく必要があるのではないか。

・　保育ママと認可保育所の間を補う、小規模型の保育施設の設立が、多様な働き方の対応には向いていると思われる。
　小規模型の保育について、新たなモデルをつくるなどして、議論・研究を深め、一定の方針を定め、大企業というよりはむしろ地域密着型のコミュニティビジネスのようなかたちで、参入者を増やしていく取り組みを行ってはどうか。

以上です。