

が認可外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は必要であり、事業者による適切な情報公開の徹底や質の確保を図ることは、公の責任において行われるべきである。

なお、低所得世帯や障害児を持つ世帯をどのように扱うかについては、補助額で調整する策、すなわち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、受け取るバウチャー等を増額する方式を採用すべきと考える。

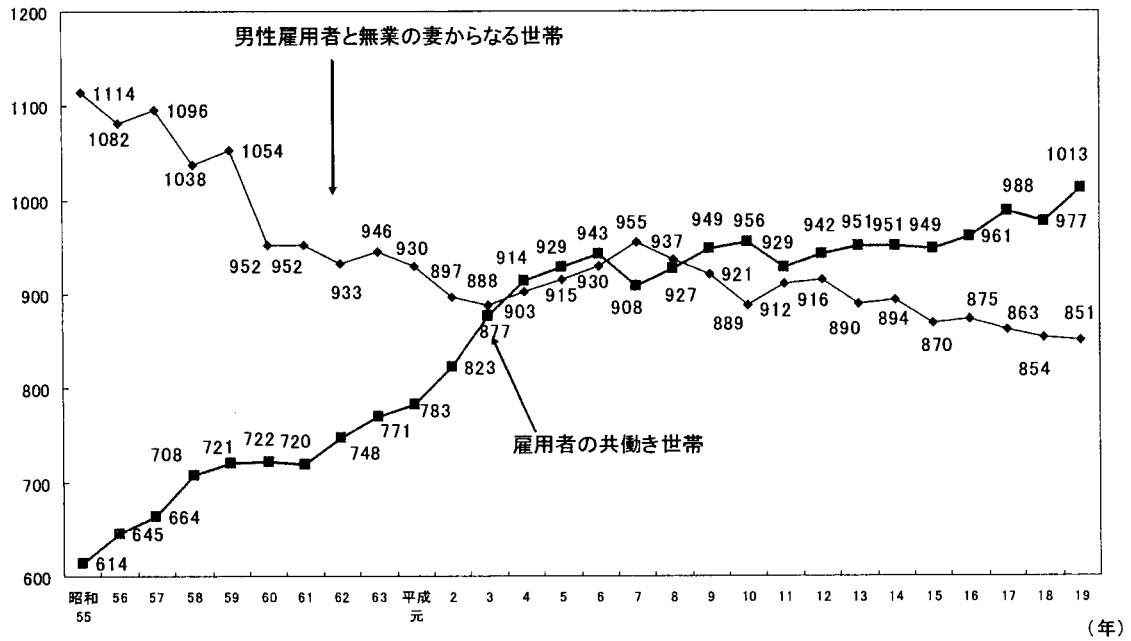
(ウ)「保育に欠ける」要件の見直し

戦後間もなく制定された児童福祉法では、保育の実施対象を「保育に欠ける」児童と定めており、現在もなお、認可保育所に入所できる、あるいは国の家庭的保育サービスを受けられるのは「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、核家族化の進行や子育てに困難を抱える家庭の増加など、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。特に都市部等では、「保護者が昼間就労を常態とする」という1つめの要件に最も高い優先度が設定されている地方公共団体が多く、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ににくいという指摘もある。

図表1-(2)-⑨

共働き等世帯数の推移

(万世帯)

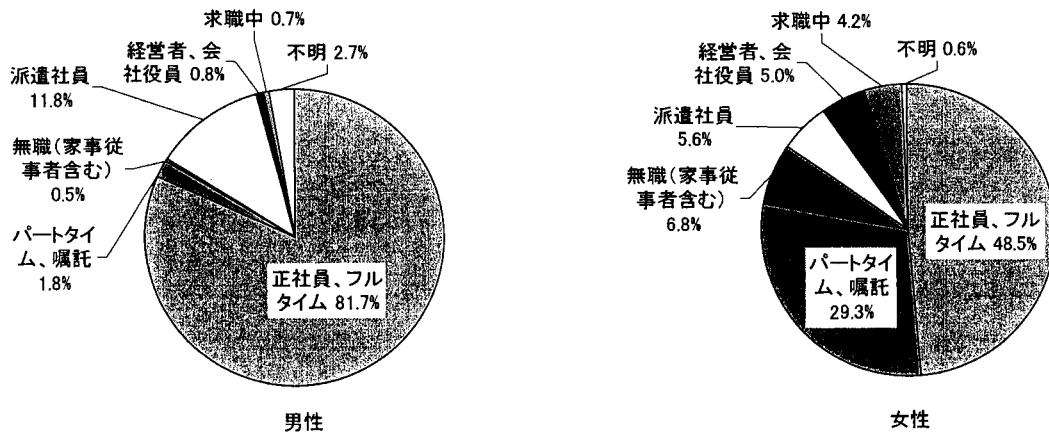


- (備考) 1. 厚生労働省「男女共同参画白書(平成20年版)」による。
 2. 昭和55年から平成13年は総務省「労働力調査特別調査」(各年2月、ただし、昭和55年から昭和57年は各年3月)、14年以降は「労働力調査(詳細結果)」(年平均)より作成。
 3. 「男性雇用者と無業の妻からなる世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就業者(非労働力人口及び完全失業者)の世帯。
 4. 「雇用者の共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯。

図表1-(2)-⑩

保護者の就業形態

認証保育所

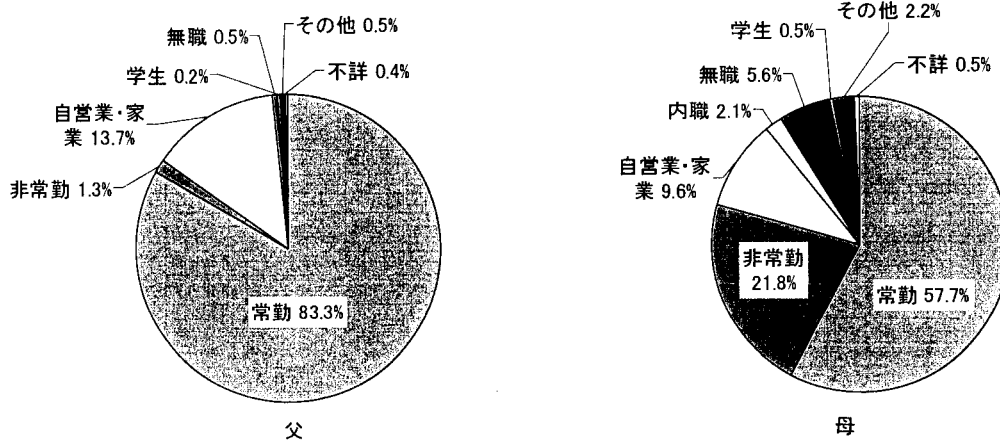


(備考) 東京都「認証保育所実態調査結果報告書(平成16年7月)」による。

図表1-(2)-⑪

父母の就業状況

認可保育所



- (備考) 1. 厚生労働省「地域児童福祉事業等調査(平成18年)により作成。
 2. 非常勤は、職場が定めた所定労働時間のすべてを勤務している者以外の者。

したがって、「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)世帯でも、保育所において保育・子育て支援サービスを利用できるような基準に改めるべきである。

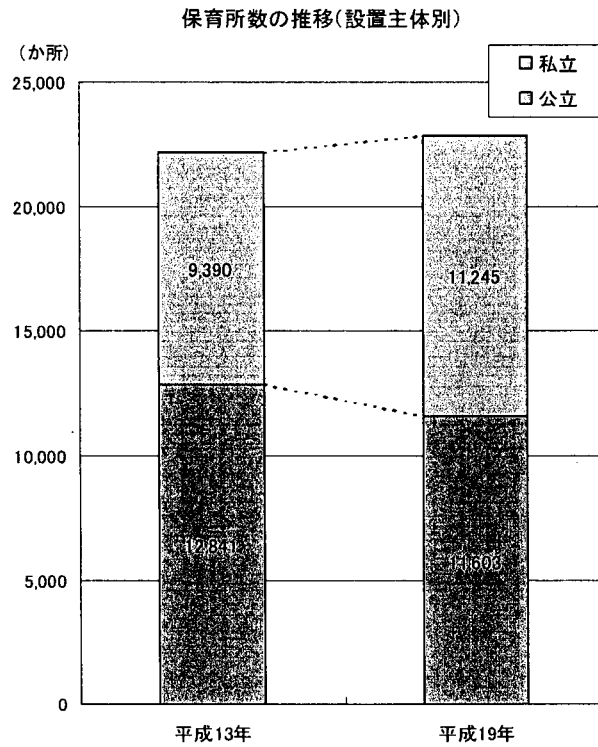
なお、入所希望者数が定員数を超える場合、2)で述べた補助額の設定に必要な「要保育度」と同様の概念で、その必要度に応じて優先順位付けされるような仕組みを導入する必要がある。

(エ) 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

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、社会福祉法人を始めとする民の経営による「私营」がある。

近年の認可保育所の設置状況を「社会福祉施設等調査」(厚生労働省)で見ると、箇所数の推移では、公立が減少、私立は反対に増加傾向にあり、平成19年現在では公立がまだ過半を占めているが、早晚、公私比率は逆転すると予想される。

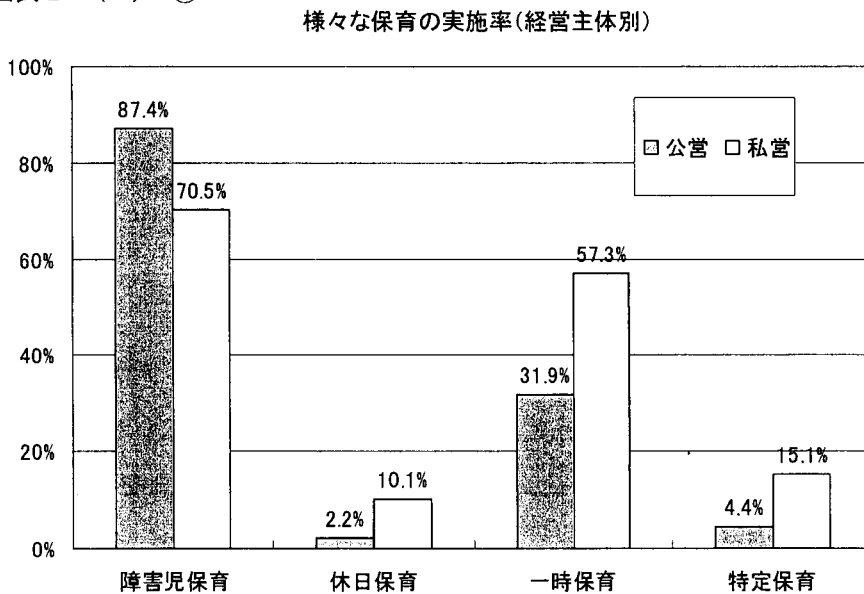
図表1-(2)-⑫



(備考) 厚生労働省「社会福祉施設等調査(平成13年)」、「福祉行政報告例(平成19年4月分概数)」により作成。

同じ認可を受けた保育所であっても、経営主体によって、そのサービス内容は大きく異なっている。例えば、障害児保育を除く、その他の様々な種類の保育実施率は、私営がすべて公営を上回っている。

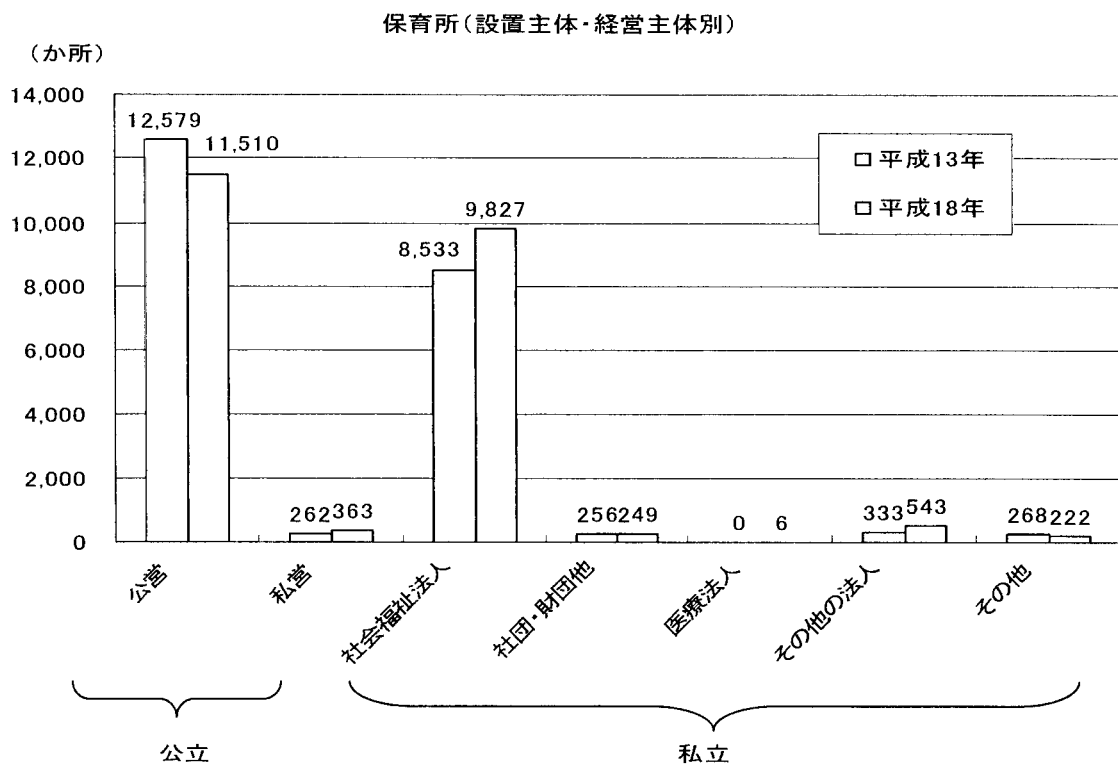
図表1-(2)-⑬



(備考) 厚生労働省「社会福祉施設等調査(平成18年)」により作成。

一部の地方公共団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内訳では、社会福祉法人による経営が9割と圧倒的に多く、平成18年までの5年間で約1,300箇所も増えている。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NPOを含む「その他法人」が経営する比率は、平成18年で5%にとどまっております、保育所事業への参入が進んでいないことがわかる。

図表1-(2)-⑭



(備考) 厚生労働省「社会福祉施設等調査(平成18年)」により作成。

地方公共団体が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、株式会社立となる事例はごく稀である。また、現在、私立保育所への施設整備交付金は、社会福祉法人立の保育所に限られており、株式会社、NPO法人は補助対象外である。社会福祉法人が半「官」的な存在とすると、実質的な官民のイコールフットイングがはかられていないと言える。さらには、保育所運営では株式会社であっても社会福祉法人会計が求められており、株主への配当が制限されるなど、参

入の大きな障害となっている。

そのため、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促す環境整備を図るためには、上記のような阻害要因を早急に取り除くべきである。

具体的には、

- 施設整備交付金を社会福祉法人以外の民間事業者にも給付する
- 株式会社には企業会計の適用を認める
- 民営化の際、社会福祉法人以外の民間事業者を排除しないよう地方公共団体への指導を徹底する

等の対策が必要である。なお、1点目については、憲法89条の解釈問題が背景にあるものの、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。

(オ) 地域の実情に応じた施設の設置の促進

a 保育所の最低基準の見直し

保育所の施設最低基準(厚生労働省令)は、「保育に欠ける」要件と同様に、長年にわたりほとんど改正がされていないため、これといった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㎡(畳2畳分)、保育に従事する職員はすべて保育士資格を保有する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㎡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。

図表1-(2)-⑮

認可保育所と認証保育所の基準比較

	認可保育所	認証保育所
乳児室、ほふく室 (0、1歳児室)	1人あたり3.3㎡以上	A型(駅前基本型) 3.3㎡以上(2.5㎡まで弾力化) B型(小規模・家庭的保育所) 2.5㎡以上
保育従事者	保育士	保育士以外の者も可(但し、6割以上は保育士)

(備考) 東京都福祉保健局少子社会対策部資料(平成19年8月)により作成。

したがって、子どもの安全面のみならず、健康な心身の発達を保障する環境を整えるためには、どこまでの最低基準が必要なのか、科学的・実証的に検証し、早急に見直すべきである。

また、調理室の必置基準については、これまでの規制改革等により以下の特例が認められている。

○分園方式の保育所では、中心保育所に調理室があり、調理員がいれば、調理室の設置及び職員の配置が不要

○幼稚園や学校の余裕教室を使って保育所を整備する場合には、園・学校の給食設備の共用が可能

○「認定こども園」では3歳児以上には外部搬入方式が可能

一方で、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。アレルギー児等特別な配慮を要するケースへの対応を十分に行う前提で、全国規模で外部搬入方式の導入を検討し、結論を得るべきである。

b 地域の実情に応じた施設の設置の促進

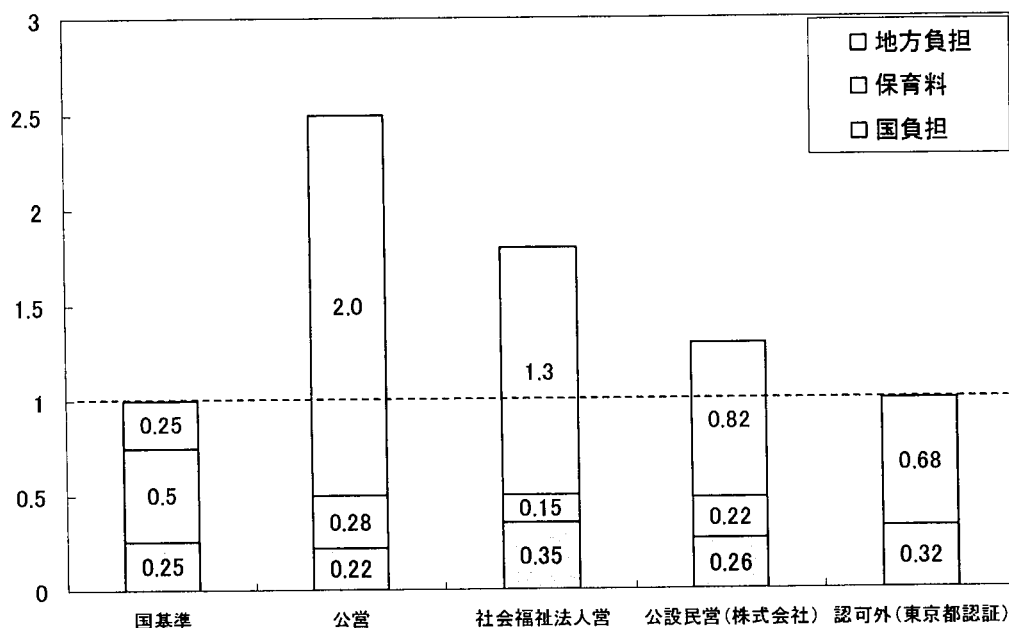
平成19年末に取りまとめられた「子ども家族を応援する日本」重点戦略では、「次世代育成支援に関連する給付・サービス、とりわけ仕事と子育ての両立や家庭における子育てを支える社会的基盤となる現物給付の実現に優先的に取り組む必要があり、これを支える効果的な財源投入が必要である」とされている。現物給付の最たるものとして、厚生労働省は認可保育所を公的保育の核と位置づけているが、昨今の地方の財政状況や、上述のような地域の実情に応じた柔軟な設置が認められない全国一律の施設最低基準により、認可保育所はその設置数がなかなか増えないのが現状である。さらに、平成19年には認可保育所の定員が対前年比で約3万人増加したものの、待機児童数は約2千人しか減少しなかったなど、認可保育所が新たに開設されても、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。

一方、設置・経営主体別の費用の負担構成のグラフが示すとおり、この例では、公営の認可保育所は高コスト及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公共団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。

したがって、私営認可保育所や認定こども園、認証保育所等、様々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し、施設の設置を進めるべきである。

図表1-(2)-⑩

保育料と公費負担の仕組み <東京都A市の例>



(備考) 1. 財務省 予算執行調査(平成14年6月、9月)による。

2. 国基準は、国の予算で想定する全国平均の姿。

3. 国負担、保育料の数値が運営主体間で異なるのは、実際に訪問した保育所の児童の年齢構成の違い等による。

中でも、東京都の認証保育所制度は、(ア)でも述べたとおり、認可施設の最低基準とほぼ同等の水準を維持しながら、待機児童の貴重な受け皿として機能し成果を上げているが、国の認可制度では「認可外」という取扱いであるため、国からの補助金は一切入っていない。そのため、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。

そこで、効率よくサービス供給量を拡大することができ、待機児童の解消やパートタイム労働者等の「保育に欠ける」要件を満たさない児童の受入れにも道が拓けることから、認証保育所等の、一定の質が保たれている地方公共団体独自の取組を国の制度として位置づけ、利用者の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。

イ その他の保育・子育て支援サービスにおける改革

(ア) 認定こども園制度の見直し

平成 18 年 10 月に始まった認定こども園制度は、基本的には既存の幼稚園と保育所の制度を組み合わせただけであり、行政も幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省と依然縦割りのままである。そのため、目指すべき真の幼保一元化にはほど遠く、抜本的な保育制度改革を議論するための前提条件として厚生労働省が必要としている「認定こども園の実施状況等を踏まえ」という規模にさえなかなか至らないのが現状である。具体的には、平成 19 年 4 月時点での申請見込み件数（平成 19 年度中に 542 件）に対し、平成 19 年 8 月現在の認定数は 105 件にとどまっている。

a 運用改善による普及の促進

平成 20 年 2 月に、105 園の認定こども園に対して行われた「認定こども園に関するアンケート」（関西大学白石研究室実施。回答率 63%）では、運用面での問題点が数多く指摘された。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非常に多かった。認可の有無や「保育に欠ける」児童かどうかにかかわらず、認定を受けた園には補助を行うべきという意見や、幼稚園型、地方裁量型の保育所部分や、「子育て支援」等、新たに追加された機能に対して補助を行わないと数は増えていかないと指摘があった。核家族化や地域のコミュニケーションの希薄化が進む中、専業主婦（夫）家庭においては、育児不安、育児うつ等による育児放棄や虐待等の問題も起こっており、認定こども園に実施が義務づけられている地域の子育て支援の重要性は間違いなく高まってきている。

そのため、地域子育て支援の実施を適切に補助し、また、既存制度におけ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、地方裁量型が新たに追加した保育所的機能に対しても、一定の補助を行うべきである。

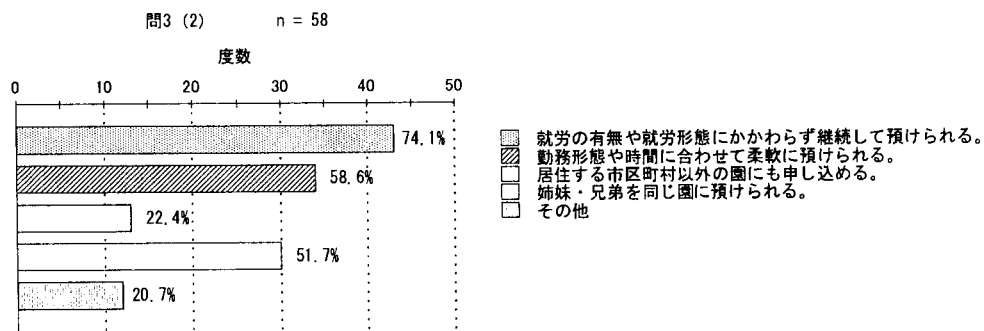
一方、保護者の認定こども園に対する評価は概して良い。短時間利用児（幼稚園）の保護者から、「夏休み等の長期休業期間に保育を受けられて良い」、「小さい子ども（3歳未満児）も預けられて良い」といったコメントがあった一方、「就労の有無や就労形態にかかわらず預けられる」、「勤務形態や時間に合わせて柔軟に預けられる」、「姉妹、兄弟と同じ園に預けられる」等、現行の保育所制度での不都合や制約と比較して利便性の高い認定こども園の制度を評価する声が、長時間利用児（保育園）の保護者から多く寄せられた。

また、直接施設に利用申込みができる点については、6割以上が「好評」と回答し、「不評」はわずか2%足らずだった。「好評」と回答した園では、保育園の保護者が、直接園に申し込むことで手続きが済む簡便さや、園の雰囲気やわかること等を評価している点が理由として挙げられている。なお、3割強を占めた「普通（どちらでもない）」という回答の多くは幼稚園型の園からで、従来から幼稚園は直接契約制であるための結果と推測される。

したがって、まずは、両省が実施した実態調査や上記アンケートの結果を踏まえ、早期に運用の改善を行い、認定数の増加を図るべきである。

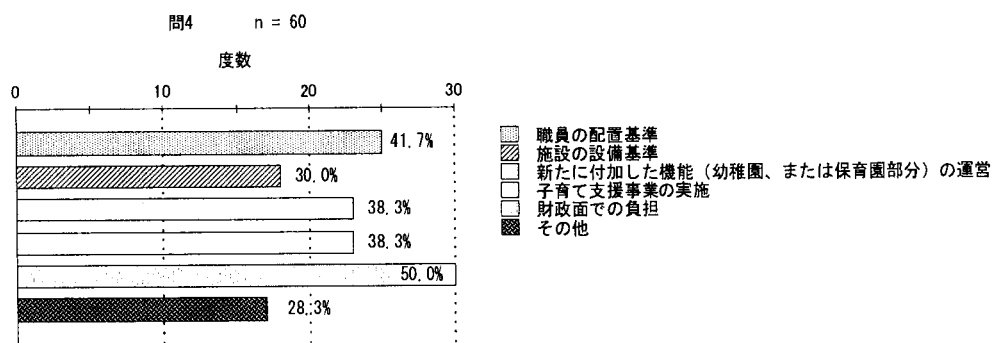
図表1-(2)-⑰

Q. 認定以前と比べて、良くなったと感じる点をお聞かせください。保護者からの評価 【複数回答】



図表1-(2)-⑱

Q. 認定以前と比べて、大変になった、厳しくなったと感じる点をお聞かせ下さい。【複数回答】



図表 1 - (2) - ⑱

Q. 今後、認定こども園がもっと増えていくためには、どのような制度になれば良いとお考えですか。

改善すべき点などあれば、お書きください。【自由記述回答】(抜粋、要約)

- ・保育に欠ける・欠けないに関係なく、また認可・認可外にかかわらず、財政支援があると良い。
(特に幼稚園型の園からの回答が多かったからか、幼稚園に併置する保育園部分を認可する、あるいは財政支援を講ずることを求める声が多かった。)
- ・認定こども園独自の統一された補助制度があると良い。
- ・新たな機能の充実(子育て支援や一時保育事業等)を目指すのであれば、予算措置をすべき。
- ・現行の制度のまま(これまでの幼稚園、保育所の財源を組み合わせただけ、行政も依然縦割り)では、増えていかない。 就学前児童の行政をすべて一元化すべき。
- ・幼稚園機能と、保育園機能を整合させるのではなく、新しい制度として一本化すべき(国の所管省庁や予算も)。
- ・認定こども園についての理解が不十分であり、地域住民や子育て中の保護者への周知・啓発を推進する必要がある。
- ・自治体の認定こども園に対する温度差はかなりある。行政(国)がもっと奨励していかない限り、デメリットばかりで、なかなか拡がらないのでは。
(備考) すべて関西大学白石研究室「認定こども園に関するアンケート」(平成20年2月)による。

b 幼保一元化の実現に向けて

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年を待たずに真の幼保一元化に向けた制度の見直しに取り組むべきである。見直しに当たっては、以下2つのフェーズが考えられる。

○上記アと合わせた大改革により一気に幼保一元化を実現する。現行の幼稚園、保育所と統合し、一元化された行政・予算の下、すべての就学前児童を対象とする包括的な教育、養護・保育制度を構築する。親の就労形態等にかかわらず、利用者が直接申込み、契約でき、利用時間・サービス内容も柔軟に選択できる施設とする。

○一方、認定こども園という枠の中だけで試行的に幼保一元化を実現し、あるべき姿(真の幼保一元化)への足掛かりとするという制度改革もあり得る。予算の一本化により二重行政を解消し、既存の2制度の組み合わせではなく、認定こども園独自の認定・補助基準を設け、運営する。現在、幼保連携型、保育所型への入所に際しては、保育所部分について市町村が「欠ける」要件の判定を行っているが、市町村による判定をやめ、行政は質のチェックや事業者からの相談・支援に特化する。この案では、新規に幼保連携型として認定を受けようとする施設が幼稚園、保

育所、認定こども園の3つの認定・認可申請を行わなければならない手間や、会計を幼・保で2つに分けなくてはならない管理業務の複雑さを解消することができる。

(イ) 家庭的保育（保育ママ）の拡充

a 活用促進に向けた取組

サービス供給量の拡大という観点から、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つである保育ママの一層の活用と規模の拡大が必要だが、平成12年に始まった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。表の示すとおり、国の予算での見積もり児童数に対し、実際の預かり児童数は桁違いに少なく、この事業が有効に実施されていないことがわかる。

図表1-(2)-㉔

国の家庭的保育事業と地方公共団体の独自制度の規模の比較

(単位:人)	14年度	15年度	16年度	17年度	18年度	19年度
国の事業						
児童数(予算)	5,000	2,500	2,500	2,500	2,500	1,300
児童数(事業実績)	102	99	313	276	319	-
保育ママ数	46	53	103	93	105	-
地方単独事業(※)						
児童数	1,413	1,501	1,381	1,509	1,405	-
保育ママ数	934	956	910	935	926	-

(備考) 1. 厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会第2回(平成20年1月28日)資料により作成。
2. 「地方自治体実施分(国庫補助対象も含む)ー各年度の国庫補助実績」により推計。

一方、それ以前から独自の制度を持っていた地方公共団体では、国庫補助事業を導入せず単独で実施しているケースが多い。その主な理由としては、2つの制度を持つことで運営・管理が複雑になるだけでなく、国の制度での保育者の資格要件や連携保育所の設置がネックになっていることが考えられる。

そのため、家庭的保育事業を法制化する児童福祉法の改正案が第169回国会に提出されたが、法改正後に省令で定められる見通しとなっている保育マ

マの要件については、先行して実績を上げている地方公共団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な要件設定が必要である。また、国の補助を受け家庭的保育制度を利用する地方公共団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。

なお、現行の要件では、保育ママが「未就学児童を養育していないこと」や対象児童が「保育ママと3親等以内でないこと」が定められているが、フランスでは実子も含めて3人まで保育することが法的に認められている。これは、女性が子育てしながら収入を得る機会と、保育ママのなり手を確保すること、双方に役立っていると考えられ、要件を定める際には、検討に値する。

b 対象児童の拡大

国の事業は当初、待機児童解消のための応急策として導入されたため、あくまで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。本来、少人数で家庭的な環境で保育が行われる保育ママは、保育所における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保護者・家庭もあるため、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べきである。そうすることで、都市部以外の待機児童のいない地域であっても、家庭的保育サービスが受けられるようになる。

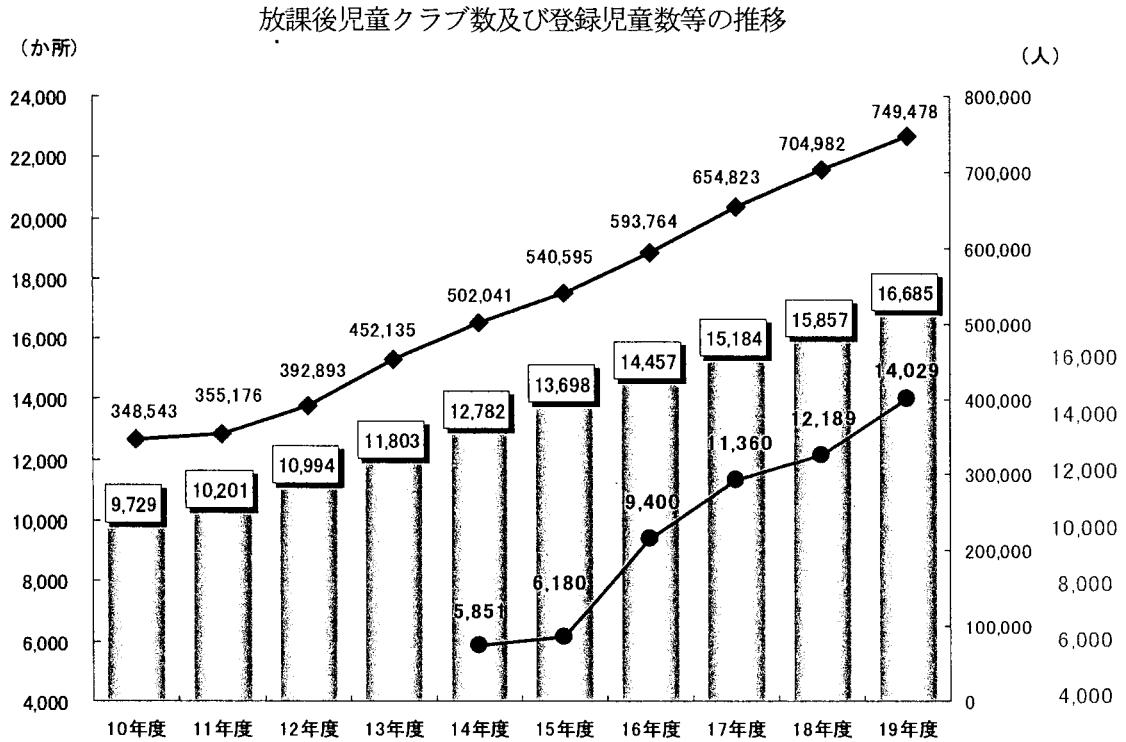
また、昭和44年から家庭福祉員制度を導入している東京都では、対象を「保育を要する」児童としており、平成19年6月現在1,223名の預かり実績があることから、家庭的保育事業における「欠ける」要件を撤廃し、「欠ける」子以外にも対象児童を拡大すべきである。

(ウ) 放課後児童クラブの体制整備

放課後児童クラブ（いわゆる学童保育）については、特段の規制がないために、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。図表1－(2)－22が示すとおり、100人以上の規模のクラブも増えている。また、特に公立の放課後児童クラブ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。

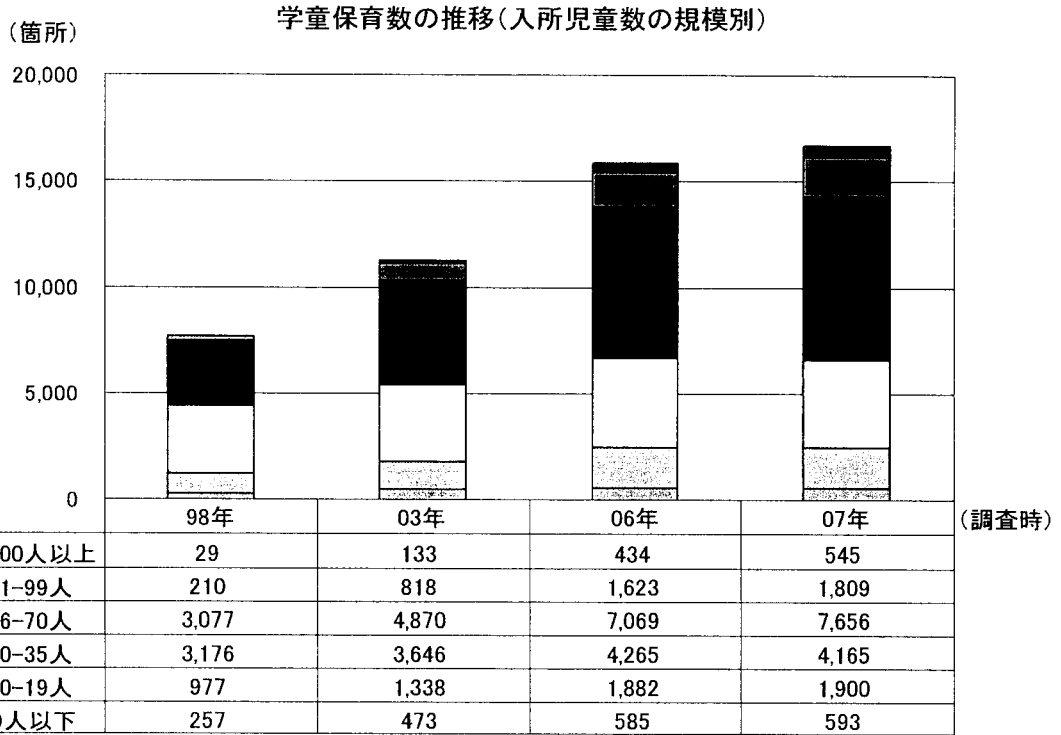
よって、仕事と家庭の両立支援の観点からも、クラブ数の増加に向け、クラブの分割や、小学校の余裕教室、児童館、幼稚園等、既存施設の有効活用を一層促進すべきである。

図表1-(2)-21



(備考) 1. 厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課調査による。
 2. 各年5月1日現在。

図表1-(2)-22



(備考) 全国学童保育連絡協議会「学童保育の実態と課題 2007年版 実態調査のまとめ」により作成。

Ⅱ. 各重点分野における規制改革

1 社会保障・少子化対策

(3) 雇用・就労分野

① 適材適所の人材活用

イ 保育士資格

保育士となる資格を得る方法は2つあり、指定保育士養成施設を卒業すること、もしくは保育士試験に合格することが必要とされている。現在では、全体の9割程度が前者の方法により保育士となる資格を得ている。

この取得要件については、例えば、育児経験を有する者等が新たに保育士として職に就くために資格を取得するにあたって、長期の就学の負担があること、及び、受験要件を満たす機会が限定的であることから、保育職場での就労の機会を狭めている。具体的には、指定保育士養成施設の就学期間として2年以上必要であること、及び、保育士試験の受験要件として認可保育所等での実務経験（高卒以下の場合）が必要であるが、無資格のまま実務経験を積むことができるケースが少ない現状にある。

また、最近の保育職場を取り巻く環境については、問題を抱える家庭に対する支援や、障害児保育への対応、さらには、保護者からの過度の要求への対応などが求められ、ますます厳しくなっている。このことだけが理由ではないが、保育士となる資格を有する者の多くは、保育職場から離れている状況にある。また、新卒で保育職場に就職しても、対応力不足や適性面から比較的短期間で保育職場を離れざるを得ないケースも見受けられるとの指摘がある。このような状況を解決するためには、今後、保育士の保育職場における対応力を高めていくことが必要である。

したがって、保育職場での対応力を高める観点から、育児経験や社会経験を有する者など、多様な人材を保育職場に取り込むために、現行の保育士資格とは別の枠組み（衛生等の基礎的な知識の履修を義務付け）を設けるとともに、その勤務経験を保育士試験の実務経験として認めることにより試験受験の機会を確保すること、また、今年度から検討が開始されている養成施設のカリキュラムの見直しにおいて、保育現場で実践的に活用できる内容の充実を図るために、過度に学術的な内容を整理し全体の負担を軽減するべきである。