

# 保育問題検討会報告書

平成6年1月19日  
保育問題検討会

## はじめに

少子化時代を迎えた今日、次代を担う子供が健やかに生まれ育つ環境を整備していくことは、喫緊の国民的課題となっている。保育所制度は、子育てと就労の両立を支援する施策の一つとして大きな役割を果たしているが、女性の社会進出の増大や就労形態の多様化が進行する中で、乳児の受入れ、保育時間、保育料等の面で新たな対応が必要となっている。

このため、平成5年2月、この検討会が発足し、保育ニーズの多様化等社会の変化に対応した保育制度の在り方について、その全般にわたり検討を行う

こととなった。この検討会は、発足以来、関係団体からのヒアリングを含め、計15回開催された。また、現地視察も計4回実施した。

この間、平成5年4月、これからの保育所懇談会が「今後の保育所のあり方について」と題する提言を行い、新たな保育ニーズに対応すべく、保育所の在り方について、機能面からの取りまとめを行ったところである。

本報告は、これからの保育所懇談会の提言も踏まえつつ、検討結果をとりまとめたものである。

## 1 保育所の現状と課題

我が国の平成4年の合計特殊出生率をみると、1.50と過去最低の水準となっており、児童の健全な成長や今後の経済社会に大きな影響を与えるとの懸念が生じている。

このような出生率低下の要因の一つとして、子育てに対する負担感が重くなってきたことがあげられるが、その背景には、子育てと就労の両立支援体制の不備の問題がある。

子供を持ちたい人が安心して生み育てられる環境づくりをするためには、子育てと就労の両立支援が不可欠である。このためには、まず、本来子育ては家庭の持つ重要な機能の一つであることを認識し、家庭が子育て機能を十分発揮できるよう、育児休業

制度の普及・充実、労働時間の短縮やフレックスタイム制度の活用等就労の場における諸条件を変えていく必要があり、行政を始め関係者のより一層の積極的な取組みが期待される。また、このような社会システムの変更と同時に、共働き家庭の子育て機能を補完し、児童の健全育成を確保する仕組みが必要であり、保育所制度は、その中心的な役割を果たすことが求められている。

保育所の現状について、働く女性がどのような要望を持っているかをみると、平成5年1月に実施された日本労働組合総連合会「女性の就業と保育に関する調査報告」によれば、(a)保育料の負担が大きい、不公平、(b)保育時間の延長、(c)産休明け保育所の増

加，入所時期の柔軟化，(d) 子供が軽い病気のとときの保育，(e) 施設や内容の改善・職員の増加，(f) 親が急病の際の保育，(g) 入所手続きの簡素化，(h) 学童保育の充実等となっている。

一方，無認可保育施設を利用する理由については，平成4年12月に実施された厚生省「児童関連サービス実態調査」によれば，(a) 時間的な融通がきく，(b) 家と近い，(c) 出産直後から預かってくれる，(d) 早朝，夜間等も利用できる，(e) 入所の手続きが簡単，(f) 土曜，日祝日も利用できる，(g) 一時預かりしてもらえる，(h) 定員オーバーで許可施設に入れられない等となっている。

保育所の現状については，児童を安心して託すことができるという面では一定の評価を得ているもの

の，乳児等の受入れや保育時間の面で多様なニーズに応えられない，保育料についての負担感，不公平感が強い，入所手続きが面倒である等の点で利用上の問題点が指摘されている。

保育所が子育てと就労の両立支援策の柱として，真にその役割を果たしていくためには，保育所が児童の健全な成長を支える場であることに留意しつつ，多様な保育ニーズに的確に応え，保育料負担が適正かつ公平であり，入所手続きが簡単である「利用しやすい保育所」を目指すことが必要である。

当検討会は，保育所制度の全般について，「利用しやすい保育所」を確立し，児童が健やかに生まれ育つ環境を整備するという観点から，その在り方の検討を進めた。

## 2 措置制度の評価

### (1) 保育所制度と措置制度

今後の保育所制度の在り方を考えるに当たっては，まず，措置制度の歴史を振り返りつつ，その今日的な意義，問題点等について評価を行うことが適当である。

それは，措置制度が，保育所入所の方法，供給されるサービスの種類・内容，費用負担等保育所制度全体の大枠を規定してきたためである。

### (2) 措置制度の歴史

昭和22年の児童福祉法制定当時は，まだ，戦災孤児，引揚孤児等の対策が喫緊の課題であった。また，戦争で母子家庭が大量に生じるとともに，両親とも働かねば日々の生活を維持できない家庭が増え，その際の保育が大きな問題となった。

このような状況に対応するため，当初，少年教護法，児童虐待防止法等を統合して「児童保護法案」が立案されたが，孤児等の保護の徹底を図るだけでなく，進んで次代の我が国を担う児童一般の福祉を積極的に助長することが必要であるとして，児童福祉法が制定されることになった。

保育所への入所については，当初，保護者の保育所長への入所の願出とそれに対する保育所長の許可義務という形で立案されたが，両親とも生活のため労働しなければならない当時の状況下では，児童の保護を確保するためには，願出を待つよりも，公費

で行政庁の処分として入所させる仕組みが適当であり，他の児童保護制度が同様の仕組みであったことから，現在のような措置制度が設けられることになった。

### (3) 措置制度の仕組み

現行の措置制度の仕組みをみると，市町村は，児童福祉法第24条に基づき，保護者の労働又は疾病等の事由により，その監護すべき児童の保育に欠けるところがあると認めるときは，その児童を保育所に入所させて保育する措置を採らなければならないとされている。このように，法律上は，市町村が保育に欠ける児童を職権で入所させる形となっており，同法施行規則に規定されている措置の申請手続きは，市町村の職権発動の契機として位置付けられている。

市町村が児童を措置した場合には，職員配置や施設設備に関する最低基準を維持するために要する費用として，その児童の保育にかかる費用，すなわち措置費を全額支弁することとされ，市町村は，児童の扶養義務者から負担能力に応じてその費用の全部又は一部を徴収することができることとされている。

また，措置費から費用徴収額を控除した部分に対しては，国，都道府県及び市町村がそれぞれ2分の1，4分の1，4分の1を負担することとされている。

#### (4) 措置制度がこれまで果たしてきた役割

措置制度がこれまで果たしてきた役割は、次のとおりである。

第一に、保育所の定員数が不十分な時期には、入所の優先順位付けを行うことにより、保育に欠ける程度が高い児童の入所を優先させる役割を果たしてきたということである。

第二に、市町村による保育費用の支弁と負担能力に応じた費用徴収により、保育所への入所を保護者負担と保育所経営の両面において、経済的に保障してきたということである。

第三に、市町村が職権で入所させる形となっていることで、保育所に対する保護者の認識が不十分な場合であっても、児童の保育を確保する上での拠り所となってきたということである。

第四に、措置費制度の中で、最低基準の維持に要する費用について、国が保育単価を設定することにより、一定水準の保育の質を保障してきたということである。

#### (5) 措置制度を取り巻く環境の変化

措置制度は、これまで上記のような役割を果たしてきたが、これを取り巻く環境は大きく変化してきた。

第一に、保育所入所世帯の所得水準が上昇したことがあげられる。保育所入所世帯のうち所得税課税世帯の占める割合は、昭和35年度には19.7%であったものが、平成2年度には71.8%に達している。

第二に、全国的にみれば、少子化が進行する中で、保育所入所率（入所児童数／定員数）は82.5%（平成5年）と、必要な量的水準を充足していることがあげられる。ただし、その点については、乳児等の低年齢児が入所にしにくい、人口急増により定員数が不足している、また、過疎地域においては大幅な定員割れが生じているといった状況があることに留意する必要がある。

第三に、保護者の就労形態の多様化等に伴い、保育ニーズが多様化したことがあげられる。具体的には、延長保育、夜間保育、一時的保育、休日保育のニーズの増加等保育時間の面での多様化、年度途中入所の増加等入所時期の面での多様化と併せ、乳児保育や障害児保育へのニーズも増加している。

第四に、法律上は、市町村がその職権により児童

を入所させる建前となっているが、実際は、ほとんどすべての場合、保護者が自発的に入所の申請を行っている状況にあることあげられる。

#### (6) 措置制度における問題点

このような環境の変化に対し、現行の措置制度は十分対応できておらず、具体的には、次のような問題点が指摘された。

多様なニーズに対応できていないという点については、措置制度の仕組みというよりは、その硬直的な運用の在り方に原因があるという意見と措置制度の仕組みそのものに限界があるという意見があった。

現行措置制度の運用に原因があるという意見によれば、職員の配置基準等保育所の最低基準の在り方や措置費・補助金の水準に問題があるためである。例えば、保育所の措置費や乳児保育、障害児保育、延長保育等の特別保育事業の補助金の交付水準が低く、その財源確保も必ずしも十分でないため、現場の実態に見合った職員体制となっておらず、多様なニーズに応えるための条件整備がなされていない。

一方、措置制度の仕組みそのものに限界があるという意見によれば、多様なニーズに対応できていないのは、措置費等の水準に主な原因があるのではなく、保育所への入所は、基本的には、公費を財源とする措置費等に裏打ちされた措置という形でのみ行われており、保育サービスは、行政が設定した一定のパターンに限定され、多様なニーズの一つ一つに対応するようきめ細かなサービスの展開や利用者の選択にもおのずから限界が生ずるためである。

例えば、ニーズの高い延長保育も市町村の措置による入所であるため、市町村等がそのための財政負担をし、保育時間を延長することを判断しない限り、保育所が自主的に時間延長できない仕組みとなっている。また、市町村が入所児童を決定し、それに伴い、措置費が確実に支弁されるため、保育所側に、保育の質を向上させ、また、保育時間の延長等の多様なサービスに応じようとのインセンティブが生じにくいという面もある。

保育料負担が大きい、不公平という点につい

ては、措置制度における費用徴収は、負担能力に応じて、全部又は一部を徴収することとされているが、現行の費用徴収基準については、徴収額が高額となる階層があること、階層間の負担格差が大きいこと、自営業者世帯とサラリーマン世帯との間の負担の不公平感があること等のため、比較的所得の高い共働きサラリーマン世帯の負担感・不公平感が増大していることが指摘された。

保育所の入所手続きが面倒という点について

は、措置は市町村による行政処分であり、保育所への入所に必ず市町村が調査等を行う必要があるため、保育所が定員割れの状況にあり、また保育料の減免を受けることがない場合であっても、市町村役場に出向くことを求められたり、申請から入所決定までに審査等のため時間がかかることになるとの意見がある一方、措置制度により、市町村が関与する形で適正な運営を確保することは必要であり、現行の措置制度の硬直化した運用が問題であるという意見があった。

### 3 保育所制度の見直し

#### (1) 措置制度の骨格

上記のとおり、現行の措置制度については、それを取り巻く環境の変化に十分対応しているとは言い難い状況にある。このため、措置制度の歴史と経験を踏まえ、引き続きその長所もいかしつつ、「利用しやすい保育所」を目指した制度の改善・見直しを行う必要がある。

措置制度の改善・見直しについては、この検討会では、大別すれば、次のような二つの考え方があった。

#### 第一の考え方

- ア．保育に欠ける児童に対する公的な責任については、行政が関与する形で保育所入所が行われる措置制度でなければ果たすことはできず、措置制度の縮小は、公的責任の放棄につながるものである。
- イ．保育所が利用しにくいとの指摘があるのは、措置制度の運用が硬直化し、措置費等の水準に問題があるためである。
- ウ．このため、現行の保育所制度については、保育に欠ける児童の保育を保障する公的責任を確認しつつ、措置制度を維持・拡大し、環境の変化に応じた措置制度の運用の改善及び財源の重点的な配分による措置費等の公費負担の拡充を行うことにより、改善すべきである。
- エ．入所手続きについては、現在の入所措置行政の実態に鑑み、措置は、申請により行うことが原則で、職権により行うことは例外であることを法律上明確にするとともに、運用の弾力化、提出書類の縮小等により簡素化を図る。

- オ．保育料については、措置費の中の公費部分を拡大するとともに、現行の費用徴収基準について階層区分の統合・簡素化及び上限額設定を行うことにより、共働きサラリーマン世帯の高額保育料負担の軽減及び不公平感の解消を図るべきである。
- カ．多様なニーズへの対応は、職員配置及び施設に関する最低基準を大幅に見直すとともに、措置費・特別保育事業補助金や施設整備費補助金の交付水準を改善することによって、多様なサービス供給の条件整備を行うことが必要である。

- 例えば、乳児保育、障害児保育及び延長保育を拡充するため、指定された保育所だけでなく、一般の保育所で実施するとともに、その財源を補助金ではなく、措置費とすること等である。
- キ．緊急・一時的保育、夜間保育、休日保育等のニーズについては、それぞれ現行制度の中で充実を図るとともに、これらのニーズに包括的に対応できるような施策についても検討する必要がある。

#### 第二の考え方

- ア．措置制度を取り巻く環境の変化に対応して、保育所入所については、行政の関与は必要な限りにとどめ、利用者の選択や保育所の主体的な判断を尊重することにより、必要なサービスの的確な供給を図るべきである。
- イ．この考え方は、次のような認識に基づくものである。
  - (a) 行政主導型の措置制度は、運用の改善を図るとしても、保育所の自主的な取組みにより利用者ニーズに即応した的確なサービスを供給する

ことは困難であり、この面で構造的な限界がある。

(b) 今後、高齢化の進展等により、財源上の制約が強まることから、各般の施策について行政の関わり方の再点検が行われているが、保育施策についても、財源確保の努力は行うとしても、児童の保育の第一義的な責任は保護者にあることを踏まえつつ、行政の関与の方法を見直すべきである。

(c) 児童福祉法第2条に規定する児童の健全育成に対する公的な責任の果たし方は、市町村への措置の義務付けという形でなくても、施設整備への補助、保育料の減免、最低基準維持のための監督等の形があり得る。

ウ．このため、現行の措置制度に加え、市町村を介さないで、保護者が希望する保育所との契約により入所できる直接入所制度を導入すべきである。

エ．この場合、保護者は、保育所に直接利用料を支払うことになる。利用料については、基本的には一律に設定すべきであるが、共働きのサラリーマン世帯に過重な負担とならないような水準に抑えるため、国が一定の基準利用料を示し、保育単価から基準利用料を控除した部分について公費を導入することとする。

オ．措置制度は、その主たる意義が保育料の負担能力に応じた減免であることを踏まえ、一定の所得水準以下である場合には、措置の対象とするとともに、その費用徴収は平準化の方向で見直す。また、保護者の希望をより尊重するため、措置は、法律上、申請によることを明確化する。

カ．直接入所する児童についても、措置入所による児童と同一の職員配置基準や施設基準を適用し、同内容の保育を行う。また、市町村は、必要に応じてあっせん、情報提供等を行うよう努めるものとする。

キ．保育所の多様なサービスの促進のためには、延長保育、乳児保育等の特別保育事業の拡充を図るとともに、保育時間延長や休日保育の実施の判断を保育所自らできるようにする必要がある。そのためには、通常の保育としての措置の時間を市町村ごとに明確化し、直接入所の場合にももとより、措置入所の場合にも保護者との間で保育時間延長の契約を結べるようにするとともに、その費用は

受益者負担とし、保育時間の延長に係る特別保育事業は、一定の要件を満たす保育所に対して、利用料抑制の観点から補助を行う仕組みに変更する。

以上のような第二の考え方については、次のような点に留意し、更に十分検討を行う必要があるとの意見があった。

ア．措置制度の対象となる一定の所得水準や直接入所の基準利用料の額は、どの程度の水準とすべきか。

イ．措置入所と直接入所が混在する中で、入所の優先順位についてどのように考えるか。

ウ．措置により入所する児童と契約により入所する児童との間に差別感が生ずるおそれはないか。両者とも保育所で入所の受付をする等同一の取扱いをすべきではないか。

エ．利用料への公費助成は、その法的な位置付けを明確にし、将来にわたり、その確保に不安がないようにすべきではないか。

オ．保育所間の行き過ぎた競争により、保育の質の低下につながるおそれはないか。

カ．保育所が利用料徴収を行う場合、利用料滞納への対応等が円滑に行われるか。

キ．直接入所制度を円滑に運営するとともに、多様で質の高いサービスを供給できるよう職員体制の強化が必要ではないか。

ク．保護者の選択により、入所児童数が減少し、過疎地における保育所の統廃合につながった場合でも、保育が確保できるような工夫が必要ではないか。一方、需要が増加する保育所については、その施設整備の助成を十分行うべきではないか。

ケ．措置の費用徴収の平準化については、低所得者にとって無理な負担とならないよう配慮するとともに、その必要性について十分に国民の理解を得られるための努力が必要ではないか。

コ．特別保育との関係で、通常の保育としての措置の時間は、1日につき何時間とすべきか。

## (2) その他

### 保育所入所児童の範囲

保育所への入所児童の範囲は、現在「保育に欠ける児童」とされているが、これを拡大すべきかどうかについては、保育所は、保護者が自ら保育するこ

とができない児童を1日8時間程度入所させるための施設であり、その保育所に入所させるべき児童の範囲を、保護者が自ら保育でき、また、必ずしも1日預ける必要のない児童にまで拡大することは、公費負担の在り方から理解を得られないという意見があった。

一方、上記の第一の考え方を持つ委員を中心に、保育所入所児童の範囲を、障害を持つ児童、養育環境に問題がある児童等も含めた概念である「保育を必要とする児童」に拡大すべきという意見があった。なお、これについては、措置対象を拡大するとともに、定員に空きがある場合の希望入所者を積極的に受け入れ、公費助成によりその負担軽減を図るべきという意見と、措置対象は拡大せず、子育て支援として受け入れる児童を契約により入所させるべきという意見とがあった。

#### 地域の実情に応じた弾力的な保育所運営

保育所は、地域において最も身近な児童福祉施設であり、保育所の持つ児童養育のノウハウの活用により、地域の子育てを支援する役割を担うことができる。

このため、今年度より実施されている「保育所地

域子育てモデル事業」を充実させていく等、その機能を地域に開放していこうとする保育所の自主的な取り組みを積極的に支援していく必要がある。

また、保育所の運営を弾力的にし、その判断で地域の実情に応じた活動を展開できるよう、保育の質の低下を招かないことを条件に、雇用の工夫、業務の一部外部委託、通園バスの保有の自由化等各種の規制の緩和について、検討を進める必要がある。

さらに、児童数の減少が著しい過疎地域における保育所運営の在り方、週休二日制の普及への対応等について、検討を進める必要がある。

なお、保育所の施設に余裕がある場合には、地域の社会資源として有効に活用する観点から、休日や夜間に施設を開放したり、高齢者等に対する配食サービス等の活動を支援するため、厨房施設等の利用を積極的に認めることが適当である。

#### 保母等の配置、資質及び処遇の向上

保育内容の多様化に対応し、保育サービスの質の向上を図るため、「これからの保育所懇談会」の報告書の提言も踏まえ、保母等の配置やその養成・資質の向上、職員処遇と福利厚生等就業環境・条件の在り方について、検討を進める必要がある。

## おわりに

この検討会では、「利用しやすい保育所」を確立し、児童が健やかに生まれ育つ環境を整備する観点から、保育所制度の在り方について検討を重ねてきたが、検討すべき範囲は広範にわたり、時間の制約もあるため、措置制度の在り方を中心に議論を行った。

昭和22年の児童福祉法制定以来約半世紀にわたり、措置制度を中核とする保育所制度は、児童の保育の確保に大きな役割を果たすとともに、女性の就労機会の確保に寄与してきた。しかし、今日、措置制度を取り巻く環境は大きく変化してきており、検討会では、時代の変化に応じた利用しやすい保育所の確立に向けての取り組みが要請されているという点で意見の一致をみた。その取り組みは、急がれる課題である一方、これまでの歴史を踏まえ、慎重な配慮を要する課題でもあり、措置制度の改善・見直しの方向

及び方法については、様々な意見があった。この報告書において、それらの意見の主要な論点を整理することができたのではないと思われる。

次代を担う子供たちが健やかに生まれ育つ環境づくりは、我が国が生活者重視の社会を目指す上で、高齢化対策と並ぶ重要な政策課題である。

児童福祉法では、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」とされている。

政府は、現在、エンゼル・プランの策定を検討し、総合的な児童家庭施策の展開に積極的に取り組もうとしているところであるが、保育所については、その主要な柱を成すものであり、この報告書が示した論点について十分な検討が行われ、行政、保育関係者等の一体的な努力により、保育所が児童の健やかな成長を支え、利用しやすいものとなっていくこと

を切に望む。

「保育問題検討会」委員（合計17名，敬称略・アイウエオ順）

石 井 哲 夫（日本社会事業大学大学院教授）

井 上 エミ子（東京都社会福祉協議会保育部会副部長・目黒区立鷹番保育園園長）

猪 股 祥（社会福祉法人 湘南福祉センター常務理事・平塚保育園園長）

加 藤 直 樹（全国市長会社会文教分科会委員長・岐阜県多治見市長）

久 保 美和子（千葉県保母会会長・成田市宗吾保育園園長）

見 城 美枝子（エッセイスト・子供の未来21プラン研究会委員）

小宮山 洋 子（NHK解説委員・これからの保育所懇談会委員）

柴 多 進（全国町村会常任理事・石川県石川郡鶴来町長）

長 州 一 二（全国知事会社会文教委員会委員・神奈川県知事）

福 山 真 劫（全日本自治団体労働組合中央執行委員・社会福祉評議会事務局長）

宮 沢 健 一（社会保障研究所所長・医療保険審議会会長）

村 上 雅 子（国際基督教大学教授・社会保障制度審議会委員）

茂 木 賢三郎（キッコーマン(株)常務取締役）

持 永 亮 民（自治体衛星通信機構理事長・元自治事務次官）

安 原 正（農林漁業金融公庫副総裁・元環境事務次官）

山 谷 えり子（生活ジャーナリスト・サンケイリビング新聞社編集委員）

○吉 原 健 二（厚生年金基金連合会理事長・元厚生事務次官）

座長 副座長