

『解説 子ども・子育て新システム基本制度案要綱考え方のポイント』 に対する日本保育推進連盟の見解

I 公的責任の後退

<誤解>

『新しい公的責任』として新たに5点発生します。従来以上に公的責任は重くなると考えられます。

市町村の5つの責務に関する厚生労働省の見解

『①必要な子どもにサービス・給付を保障する責務』とは、客観的な基準による保育の必要性を認定することである。

『②質の確保されたサービスの提供責務』とは、現在も行なわれている自治体の監査・指導のことである。

『③適切なサービスの確実な利用を支援する責務』とは、待機児童が多い所等、需要が供給を上回っている場合に市町村が優先順位をつけていくことや、ひとり親世帯や虐待等、支援の必要性の高いケースに対して必要な斡旋を行なうことである。

『④サービスの費用・給付の支払の責務』とは、利用者が利用した保育に対して、公的な補助金を支払うことである。

『⑤計画的なサービス提供体制の確保、基盤の整備責務』とは、潜在的なものも含めてサービス量を見込んだ上で、基盤整備計画を策定することである。

《日本保育推進連盟の見解『市町村の責務は、絵に描いた餅です』》

現在の市町村の保育の実施義務は、法的強制力を伴った義務であり、それが履行されない場合には、裁判によって義務付けることが可能となります。新システムのもとの市町村の5点の公的責務については、①の保育の必要性を認定することと、④のサービスの費用・給付の支払い義務だけが、法的強制力を伴った義務で、裁判によって履行を強制できる義務となります。これに対して他の3点の責務は、履行されなくても、法的に履行を強制することができないという単なる努力義務にすぎません。②、③、⑤は保育の実施義務が営利事業者に移るからです。

このことから分かるように、直接契約方式をとる新システムのもとでは、市町村の保育の実施義務はなくなり、『待機児童』という概念自体が消滅することになります。認定を受けた子どもが『こども園』に入れないのは、保護者と『こども園』との契約上のミスマッチとして扱われ、公的責任ではなく、保護者の自己責任で対処すべき問題となってしまいます。

介護保険のもとの特別養護老人ホームの入所待機者数の発表が、平成22年からなされていないことを勘案すると、現在行われている厚生労働省による保育所待機児童数の発表もなくなり、結果的に保育需要は顕在化されず、待機児童についても個人の問題とされることが容易に予測できます。したがって、児童福祉法第24条が改定され、新システムにおける市町村の5つの責務が変わると、市町村の保育の実施義務がなくなり、保育に対する公的責任は大幅に後退することになります。

II 保育に欠ける子が排除される。

・《誤解》

『欠ける』という子どもを含めて、すべての希望する子どもを認定し、保育を提供する責任が市町村に発生するように構想しています。

《日本保育推進連盟の見解『それでも保育に欠ける子どもが排除されます』》

市町村に保育の実施義務がなくなり、保護者と『こども園』の私的な直接契約になることを考えれば、市町村の斡旋・調整の実効性が弱まり、これまで『保育に欠ける』という要件のもと、最優先で入園できた子ども達が、入園できなくなることが容易に予測されます。このことは、直接契約方式をとっている幼稚園が抽選や申し込み順等で入園させている現状からも明白です。また、正当な理由がない限り、入園申し込みを拒否してはならないという『応諾義務』の問題においても、介護保険法や障害者自立支援法のもとで、受け入れ体制が整っていない等の理由で、入所を拒否される事例が後を絶たないことを勘案すると、市町村の保育実施義務がなくなる新システムのもとでのこども園も同様となり、いわゆる逆選択が行なわれるおそれがあります。『保育に欠ける』という言葉が適切かどうかは別として（保育を最も必要とする）、現行保育制度の福祉としての意義をきちんと踏まえなければ、家に独りとり残される等、危険な状態に追いやられてしまう子ども達が多数出るおそれがあります。

III 保育の市場化と格差

① 《誤解》

公的契約と私的契約の大きな違いは、(イ) 公が認定したものと契約、(ロ) 需給バランスなどによって自由に料金を決めるのではなく、公が定めた料金（公定価格）、つまり保育料が公定される、という2点が大きな違いで、市場原理が働かない仕組みになっています。

《日本保育推進連盟の見解『子どもの保育に格差が生じます』》

上記の(イ)と(ロ)の要件を充たしている医療や介護の分野における契約を公的医療契約や公的介護契約とは言いません。新システムにおいて公的保育契約と言っているのは、直接契約という本質を隠蔽するために厚生労働省が作った単なる造語ではないでしょうか。

市場原理に関しては、平成22年11月4日に開催された『基本制度ワーキングチーム』において提案された『幼保一体給付』の政府案では、『多様な保護者のニーズに応える幼児教育の提供を促すとともに、私学の建学の精神等との調和を図る観点から、付加的な幼児教育を行う施設について、その対価として柔軟な価格設定を認めることも考えられるのではないか。《公定価格》を基本とした上で、入学金及び課外活動として行う特別活動（体操、音楽など）等に係る実費徴収については、給付の対象外とした上で、その徴収を認めるべきではないか』とされています。これでは公定価格は有名無実のものとなってしまう、公定価格を根拠に公的契約であるという論理は成り立たなくなります。最悪の事態として、公定価格を超えて多額の費用を払える保護者の子どものための施設と、公定価格を超えて費用を払えない保護者の子どものための公定価格のみの施設とに、子どもが分断されてしまうおそれがあります。結果的に、家庭の経済力により、子どもの受ける保育に格差をもたらす等、市場原理が確実に働く保育制度となってしまう。

② 《誤解》

代理受領という方式を採用することによって施設補助とし、現行のような保育単価を可能にします。私たちは、定員別保育単価が定員別の最低基準を担保する仕組みであると主張し続けています。これが可能になる方法として法定代理受領方式について了解することにしていきます。

《日本保育推進連盟の見解『**保育が商品化されると、低所得層は利用できません**』》

介護保険制度と同様の代理受領方式は、利用者への補助（現金給付）を便宜的に施設に受領させる方式で、利用者補助方式とも言われるものです。

また、直接契約に基づき支給上限額が設定されている代理受領方式をとる新システムは、定員別の保育単価が定員別の最低基準を担保する仕組みである現行制度とは、まったく異質の制度です。保育制度に現金給付方式を持ち込むと、認定された保育上限量と、それを超える部分の保育サービスを組み合わせることになり、保育の商品化・市場化を加速度的に進める制度へと変貌させることとなります。

結果的に、低所得の家庭等が必要な保育を受けられなくなってしまいます。

③ 《誤解》

今回の原案の中では保育の必要性の認定や公定価格の導入、指定制など公的関与に基づく仕組み案になっていて、市場化の門戸は閉じられています。

《日本保育推進連盟の見解『**新システムは市場化へのゴーサインです**』》

客観的な基準に基づき保育の必要度を認定すること、公定価格といいながら保育上限量を超える部分は自由価格として認めていること、客観的な基準による指定制の導入により株式会社等が参入すること、現金給付方式となること、税金である運営費が保護者に対するサービス料となり、保育報酬の用途制限をなくすこと等、介護保険制度と同様の仕組みとなる新システムは、市場化への門戸を閉じるのではなく、大きく開いていこうとするものです。

IV 保育の質の低下

① 《誤解》

最低基準の廃止など考えられません。質を担保する大きな条件が最低基準であるという合意が形成され、むしろ、現行の最低基準を改善すべきだという方向で議論が整理されている。

《日本保育推進連盟の見解『**最低基準は崩壊寸前です**』》

参議院で審議中断している地域主権改革法では、①人員配置基準②居室面積基準③人権に直結する運営基準（給食等）の3点について、国の基準を遵守する旨の通知が出されました。しかし、②については、待機児童の約8割が存在する東京等の大都市圏で例外が認められ、③については、3歳以上児についての給食室の必置義務はもはや無くなっています。最低基準の引き下げを、「最低基準の廃止など考えられません」というような態度で静観していいのでしょうか。

これまでと同様に、子どもの権利条約や児童福祉法に基づき、子どもの育つ環境がその子どもの育つ地域によって格差が出ることがないように、国が最低基準を定めるべきです。私達は、どのような状況下においても、そのことを強く求めていかなければならないと考えています。

② 《誤解》

指定事業者の指定基準は、客観的な基準とされていますが、これは最低基準と同じ意味で使用していることは少子化部会でも了解済みです。新システムでもそのように読み替えてもいいという合意で作成されています。定型的な保育については認可保育園となることは現在の状況とは変わりません。

《日本保育推進連盟の見解『保育の質を低下させていいのですか』》

現在の国基準と最低基準は異なります。一番の問題は、企業の参入を促進させるために、運営費の用途制限がさらに緩和され、利益確保を目的とした人件費の削減が行われる等により、現在の保育の質が低下することです。

③ 《誤解》

保育園について他の業種での自由な企業活動と同じように認めていいというふうに考えていません。運営費の過度な自由度は認められませんし、積立金は社会的な公益事業に限定するなど、規制は必要です。

《日本保育推進連盟の見解『営利目的の企業が参入してきます』》

新システムの基本制度案要綱において、イコールフットィングによる株式会社・NPO等の多様な主体の参入促進のため、『サービスの質を担保する客観的な基準による指定制を導入する』、『運営費の用途範囲は事業者の自由度を持たせ、一定の経済的基礎の確保等を条件に、他事業等への活用を可能とする』とされています。株取得や配当も可能です。

新システム自体が、介護保険制度を前提として構築されていること、利用者補助方式であることを勘案すると、保育費用は報酬という形で事業者に払われることとなり、その用途に関して公的に介入することは、非常に困難ではないかと思われます。介護でも用途制限は機能しておりません。

そもそも運営費の自由度がより広く認められるから、企業の参入が促進されるのではないのでしょうか。企業の撤退制限も事前届け出、引き継ぎ程度で、財産権侵害がありますので厳しい撤退制限は不可能で事実上企業の参入、撤退は自由です。

④ 《誤解》

「介護保険の二の舞になってしまうのではないか」という疑問に対して

介護保険によって国民の潜在需要が明らかになり、これまで介護サービスが利用できず、家庭介護で苦しんでいた多くの人々にとっては、大きな助けになっていることは否めない事実。このような先行事例があることによって『光』の部分を中心に広げ、『影』の部分を解消するように制度は設計されるべきで、潜在需要の顕在化や、財源の恒久的確保、企業の自由度に対する歯止め策など、新システムの細部にわたって、私たちの声を反映していくように努めていかなければならない。

《日本保育推進連盟の見解『介護保険制度の弊害を保育の世界で再現することになります』》

在宅介護は以前にはなく新分野でしたから、その分野での功績は認めます。但し、指定制になっても施設介護はちっとも増加していません。更に、介護施設の職員処遇が極端に劣悪化したのも事実です。介護保険制度において、介護を受けたくても自己負担分を支払うことが困難で、十分に利用できない世帯が多数存在しています。職員の雇用においても、非正規化・非常勤化に伴う処遇低下等で、働き続けたくても働き続けられないという実態があります。介護保険制度がはじまって、群馬県の渋川村の認可外老人施設の火災の例でも明らかのように低所得の要介護高齢者が行き場をなくし、介護心中や殺人事件、高齢者の虐待事件等が増大している

という現実があります。介護保険制度を前提とした新システムがはじまれば、保育園を利用したくても家庭の経済状況から利用できない子ども達が多数出ること、家庭の経済力の差が、子ども達の受ける保育の差となってあらわれること、本来優先入園を保障されなければならない子ども達が排除されること、等々が容易に予測されます。結果的に生活困窮世帯の子どもが行き場をなくし、ネグレクト等の虐待事件が増大するのではないのでしょうか。また、職員雇用においても、非正規化・非常勤化に伴う処遇低下等の弊害も大変危惧されます。

さらに、平成 22 年 11 月 4 日開催された『基本制度ワーキングチーム』の資料において、内閣府自身が、『個人給付である幼保一体給付（仮称）のみで施設を運営することが困難となる場合には、私学助成等を存続させるか、新システムにおいて機関補助を位置づけ、公私立問わず、機関補助を行うことができるように検討すべきではないか。』として、幼児教育・保育給付（仮称）だけでの経営を懸念しています。

これらのことから、私達は、介護保険制度をモデルとする新システムが導入されれば、保育が、介護の二の舞になるという危惧を拭い去ることはできないと考えます。

V 保護者負担の増

① 《誤解》

保育を希望する人の必要性や必要量については、客観的基準をもって、例外なく市町村が認定することになっています。その中で、配慮すべき家庭や障害をもった子どもの優先利用の確保や、保育を希望する利用者（親と子ども）に保育を受けることを保障するとされています。また、その他の短時間、一時的、時々の保育等の希望についても保障するという方向でまとまりました。

《日本保育推進連盟の見解『希望的観測では、子どもの保育は守れません』》

保護者の就労の有無や勤務日数、勤務時間等の個別案件に対する利用可能な時間数や日数は、現段階では具体的には示されていません。ただし、これまでと同じような定額の保育料で、月曜日から土曜日までの利用、及び延長保育を除くフルタイムの利用ができなくなることは明らかです更に給食費の負担や園探しが自己責任となります。

② 《誤解》

保育費用の設計に関しては、『利用量』ではなく、『必要量』で、しかも日額の計算ではなく月額単価で計算することになっています。その際、年齢、地域、規模、時間帯などに応じた単価を設定するという合意が形成されています。新システムでは保育要件が撤廃されているのですから、受け入れ条件が狭くなることはないと考えられます。保育料の未納分については、安定的事業運営を期すために公的に補填する方法を考案することになっています。

《日本保育推進連盟の見解『希望的観測では、子どもの保育は守れません』》

平成 22 年 11 月 4 日に開催された『基本制度ワーキングチーム』における給付に関する説明において、『両立支援・保育・幼児教育給付（仮称）の一環である幼保一体給付（仮称）については、3 歳以上の幼児に対する標準的な教育時間及び保護者の就労時間等に応じた保育に対応する幼児教育・保育給付（仮称）、3 歳未満児の保護者の就労時間等に対応する保育給付（仮称）という、給付構成にすべきではないか』とされています。

支払い方法に関しては、『3 歳以上児については、標準的な教育時間に対応する給付を保障するとともに、認定された必要な保育時間に対応する給付を保障するという考え方にに基づき、大括りに認定された保育量に応じ、単価区分を設けるべきではないか、また 3 歳未満児の保育給

付については、大括りに認定された保育量に応じ、単価区分を設けるべきではないか。その上で、各月初日の在籍児数に応じて、毎月給付すべきではないか』とされています。保育量認定において3歳以上児と3歳未満児は、考え方に差異があるようです。

保護者の勤務時間や勤務日数が認定量にどこまで反映されるのか等、具体的には示されていません。ただし、利用者負担は給付に応じた一定の負担を求めるという考え方から、認定時間を超えて利用する場合は、利用者負担も増大するため、低所得の家庭等がサービス利用を抑制し、子どもが必要なサービスを受けられなくなってしまうことが容易に予測できます。

保育料滞納の取り扱いについては、会計制度の変更で滞納引当金勘定が示すように直接契約方式をとっている幼稚園においても、介護保険制度に基づく介護施設においても、原則として補填されるようなことはないことから、絵に描いた餅になるのではないのでしょうか。これに起因して、保育料滞納を理由としての退園も、現実の問題として起こるおそれがあると思われます。全国私立保育園連盟保育制度検討会の見解にある『合意が形成されている』ということを示す公式文書はなく、全国私立保育園連盟の希望的観測にすぎません。

VI 一般財源化とは無関係

* 《誤解》

「新システムに改革ではなく、現行制度がなぜ維持できないのか」という疑問に対して
現行制度では、既に公立が一般財源化しており、財政的には片翼状態です。現行制度のままでは、いずれ一般財源化も避けられないと考えられます。特に民主党が地域主権をうたっていますので、1年、2年も維持できるかどうか、危うい制度であるというように考えられます。

《日本保育推進連盟の見解『将来に大きな禍根を残す新システムに反対します』》

私立保育園として一般財源化を避けるために、市町村の保育の実施義務がなくなり、大幅に保育の質が低下するおそれがある新システムに賛成するというのは、非常におかしな理屈です。

保育制度と財源は次元が異なる事項です。また、新システムにしなければ私立保育園も一般財源化されるというのは、一種『脅しの論理』ではないのでしょうか。国の宝である子ども達の日々の生活と育ちの場である保育園の運営費は、地方格差が生じてしまう、『一般財源化』や『包括交付金化』の差異は、子どもという色がついているか否かと中央省庁が関与するか否かです。本来は国庫負担金とすべきです。

福岡市保育協会が『新システム』に反対しているのは、日本の将来にとってより良い保育制度になるどころか、将来に大きな禍根を残すことが明白な保育制度だからです。