

＜見解＞

「子ども・子育て支援新制度」の実施にあたって すべての子どもの権利保障と保育の拡充のためにいま必要なこと

2015年3月31日

全国保育団体連絡会

はじめに

「子ども・子育て支援新制度」（以下、新制度）が2015年4月から実施されます。新制度は、これまでの制度と大きく変わるものではないという見方もありますが、現行制度を根底から変える「改革」というべきものです。新制度は非常に複雑なしくみであるだけでなく、実施に向けての国の対応が遅れたことで、実施主体である市町村は、不安を抱えたまま新制度の実施準備を強いられてきました。保護者や職員等関係者への説明も十分とはいえず、各地でとまどいや疑問の声が広がっています。

4月から新制度が実施されるにあたって、私たちは、新制度が保育を利用する子どもの成長・発達、保護者の安心、保育所で働く職員の働きがいと保障する少しでもよい制度となるよう、現時点での新制度の評価と、今後の改善課題を明らかにするものです。

1. 新制度のしくみの正確な理解を

新制度は介護保険制度をモデルにしています。介護、障害の分野で先行した「措置」から「契約」へという社会福祉基礎構造改革の一環として保育分野での具体化がされたものです。新制度は、認可保育所以外の多様な保育を位置付けること、保育の利用については市町村が保育の実施に責任を負い、市町村の責任で保育を提供するしくみ（現物給付）から、利用者（保護者）が施設・事業者と直接契約し、保育の利用に対して市町村が補助をするしくみ（現金給付）への変更を特徴とする制度として構想されました。

当初は、認可保育所も含めてすべての施設・事業を直接契約制度にするという提案でしたが、直接契約制度は施設・事業者の意向が優先され、困難を抱えた子どもや家庭が排除されるなど子どもの権利保障が脅かされる危険性があります。私たちは保護者がどんな状況であっても、すべての子どもたちに平等に保育を保障するためには国や自治体など公の責任が不可欠であると広く世論に訴えてきました。そうした声が集まることで、「市町村の保育実施責任」を児童福祉法24条1項として、認可保育所に限って復活させることができたのです。

その結果、新制度は市町村責任による保育と、直接契約による保育が併存するしくみとなりました。このことで、直接契約の施設・事業であっても市町村による利用調整を必要とするなど、政府も市町村の責任を強調せざるを得ないという状況を作り出したのです。

この問題以外にも、私たちは新制度の具体化のなかで、給食費の実費徴収導入阻止、短時間認定の利用時間帯に関わる考え方の変更、地域型保育事業等を災害共済給付の適用対象とする、などの改善を実現してきました。これらの改善はできましたが、残念ながら新制度実施直前の現時点において、未だに検討、改善すべき課題は多く残されています。新制度実施後もさらに問題が起こることが予想されます。また、24条1項として市町村の保育実施責任を残すことができましたが、政府は当初の目的通りに直接契約・給付制度を貫徹しようとしており、そうした意味で公的責任の拡充を求める国民の願いとの拮抗状態は続きます。私たちは、国や自治体に対して具体的な要求を重ね、それを実現していくことが制度自体の改善につながることに確信をもって、以下の点について検討、改善を求めます。

2. 新制度の問題点と改善の課題

（1）市町村の保育実施責任をすべての施設・事業に

認可保育所に限って、これまで通り市町村の責任で保育が実施されますが（児童福祉法24条1項）、それ以外の認定こども園や小規模保育など児童福祉法24条2項に位置付く施設・事業に対する市町村の責任はあいまいで、施設の入所や保育の提供などについて、直接的な責任を負いません。当面、保育の

利用については市町村が利用調整を行うと国は説明していますが、当面とはいつまでなのか、すべての申込みに十分な対応ができるのか疑問であり、平等に保育を保障するという点からも問題です。

★すべての施設・事業において、市町村はどんな責任を果たすのか、その内容を具体的に明らかにさせ、さらに24条1項の市町村の責任による保育の実施という原則を、すべての施設・事業に適用するよう制度の改善や法改正を求めます。

（２）基準などの格差の是正

多様な施設・事業の参入を前提とする新制度は、施設・事業ごとに基準が異なり、その基準の決定も実施主体である市町村に委ねられるなど、市町村ごとに、また施設・事業ごとに、保育にさまざまな格差が生じることになります。

★保育環境や保育条件の格差は子どもの発達に大きな影響を与えます。子どもの権利保障の観点からも保育の基準などを市町村まかせにせず、国の責任で①市町村の保育実施責任、②最低基準、③必要な財源の確保、を担保することが必要であり、最低でも認可保育所・幼稚園と同レベルに基準を引き上げ、すべての施設・事業の基準の抜本的改善を求めます。

（３）保育の量の充足と質の改善

都市部における待機児童の解消が、新制度実施の目的の一つとされています。新制度では、各市町村が保育需要をふまえた5年間の事業計画を策定することになっていますが、国としての集計を見ると、必要な量が確保できないことが明らかになっています。多くの保護者は、条件が整っており、低年齢児から就学前までの保育が継続して受けられる認可保育所での保育を望んでいます。財政上の理由から認可保育所整備ではなく、小規模保育などで量の充足を図ろうとすることは問題です。

量の充足のためには待機児童数や保育需要の正確な把握が必要ですが、2015年4月の新制度実施をふまえた待機児童数調査において国が示した待機児童の定義¹は、そうした課題に応えるものにはなっていません。

また、質の確保についても職員配置基準の改善が一部にとどまっているという問題があります。職員処遇の改善も全く不十分です。廃止される予定だった保育所整備の補助金を残したことは成果ですが、これも十分とはいえません。このままでは保育環境の改善が進められないばかりか、規制緩和による保育環境の悪化が心配されます。長年の運動によって拡充してきた低年齢児保育、延長・長時間保育の制度も、新制度では条件整備が不十分なまま推し進められるなど、安全確保も含めた質の低下が懸念されます。

★待機児童については、保育の利用において保育所入所を希望してかなわなかった「保育所待機児童」と、新制度のもとで他の保育も利用できなかった「保育利用待機児童」を区別して把握することが必要です。そのうえで、保護者のニーズをふまえた保育需要を正確に把握・予測したうえで事業計画を見直すことが必要です。同時に国及び自治体の責任で認可保育所を中心に整備計画を策定し、施設整備の財源の確保、国際的にも劣悪な職員配置基準の改善を求めます。

子ども・子育て支援事業計画に位置付く学童保育をはじめとする各種事業についても、ニーズに基づき施策の拡充を求めます。さらに自治体事業となっている保育所における障害児保育の充実も含め、障害乳幼児への対応の体系化を求めます。

（４）すべての施設・事業で質の高い保育・教育の保障を

新制度では「保育」は3歳以上の教育を含まないなど、保育と教育が恣意的に区分され、幼児教育・保育機能、子育て支援機能を併せ持つという認定こども園、とりわけ幼保連携型認定こども園へすべての施設が移行することが必然であるような宣伝がされています。保育所では教育ができないといった誤った理解のもとに、保育所の認定こども園化をすすめるようとしている自治体もありますが、法制定時の3党合意²をふまえれば、新制度は保育所や幼稚園など既存の施設すべてを、強制的に認定こども園に移行させるような制度でないことは明らかです。

★保育所保育指針や幼稚園教育要領にも明記されているように、保育所にも教育機能があり、幼稚園に

も保育（養護）機能があります。発達途上にある乳幼児にとってはどんな施設、どんな時間もすべて保育であり教育でなければなりません。保育と教育を恣意的に区分するのではなく、地域の実情や保護者のニーズをふまえ、すべての施設・事業において質の高い保育・教育が保障されることを求めます。

（５）公定価格の改善

公定価格とは、新制度において一人の子どもを保育するために必要な費用を示したものであり、子どもの権利保障の水準を財政面から規定するものです。これまでもその改善が求められていましたが、新制度で十分な改善が図られたとはいえません。

さらに、幼稚園（１号認定）と保育所（２号認定）の公定価格を比べると、開所日数や保育時間の長短を考慮した単価設定がされていない、幼稚園についている加算が保育所にはつかないなど、保育を平等に保障するという観点からも問題があります。

★子どもの権利保障の観点から、保育にどれくらいの費用が必要なかを明らかにし、公定価格を改善する必要があります。具体的には、公定価格を構成する人件費や事業費（給食費や教材費）などの内容と単価の改善です。特に人件費については、人材確保の観点からも経験年数の加算の改善ⁱⁱⁱ、研修保障や休暇保障など専門職としての保育者の処遇改善につながる単価設定を求めます。

（６）保育のために支出される公費が子どもに使われるよう使途制限を

新制度では、保育を利用した保護者に給付という名の補助金が支払われます^{iv}。事業者は提供した保育の対価として保護者に支給される給付（代金）を受け取る（代理受領）ので、公費でありながら使途に規制がかけにくくなっています。これは営利企業の参入を促進するために作られたしくみですが、事業者によっては保育以外の目的に公費が使われてしまい、保育者の人件費や日常の保育に使うべきお金が削減され、保育者の処遇、保育の質の低下を招く恐れがあります。

★子どもの保育を守り、保育者の処遇が改善されるためにも、公費が保育のために使われるよう規制を強めることを求めます。

（７）子どもにとっての保育の必要性を基本にした支給認定制度に

新制度で保育を利用するためには、保護者の就労を基本に「保育の必要性」の認定がされます。新たに求職中や就学なども認定の事由になりましたが、すでに運用面で対応ずみのことばかりで、このことで制度の改善が図られたとはいえません。新制度ではあくまで保護者の状況を基本に認定がされるので、障害がある子どもの保育など、子どもにとっての保育の必要性が考慮されない問題があります。

また、保育時間が短時間保育と標準時間保育に区分されることで、日々の保育に不必要な混乱が持ち込まれることは問題です。

★支給認定制度は、子どもにとっての必要性を基本にし、短時間保育と標準時間保育の区分を設けないなど、保育を必要とする子どもに必要な保育が保障できるよう、見直すことを求めます。

（８）高すぎる利用者負担の引き下げ

新制度で保育を利用する場合は、公定価格の一部を利用者から保育料として徴収できることになっていますが、国が示す徴収額（利用者負担額）の基準は国際的に見ても非常に高いままです^v。さらに１号認定（幼稚園）については公定価格の半額程度におさえられている徴収額の最高額が、２号・３号認定（保育所等）については、公定価格の全額を徴収できるような設定になっていることも公平性の観点から問題があるといえます。新制度への移行を契機に保育料値上げが提案された自治体もあります^{vi}。

★保育料については、保育の受益者は保護者だけではなく社会全体であることを確認し、すべての施設・事業について利用者負担（保育料）の引き下げを求めます。また、２号認定、３号認定における公定価格の全額徴収主義を改めることを求めます。

（９）公立保育所の位置付けとその活用

自治体と事業者が協定を結んだ公私連携型保育所では、公有財産を営利企業も含めて時価より安く事

業者へ引き渡すことが可能になりました。このしくみを使って公立施設の民営化や統廃合が促進される危険性があります。

★公立保育所については、これまで地域で果たしてきた役割をふまえ、市町村の保育実施責任を確保しつつ、保育・子育てネットワークの拠点としてさらに機能を拡充すべきです。公立保育所の増改築による乳児枠の拡大や公立幼稚園の余裕教室を使っての小規模保育事業の実施など、既存施設の活用を求めます。

(10) 国の責任で基準を改善し、財源を確保する

新制度の実施主体は市町村ですが、市町村はこれまでも国の施策・財源の不十分さを補うため、独自に施策の拡充を図ってきました。しかし、その負担の重さから新制度実施を契機に単独補助の見直しなど施策を後退させる市町村もでてきています。

★すべての子どもに必要な保育を平等に保障するためには、国の責任が不可欠です。新制度の実施主体である市町村が安心して保育を実施できるよう、国の責任で最低基準などナショナル・ミニマムを拡充するよう求めます。また、財源は逆進性の強い消費税に限定せず、十分な財源の確保を求めます。

3. すべての子どもに保育を受ける権利の保障を一子どもたちのために声をあげよう

格差の広がりや貧困の連鎖、とりわけ子どもの貧困率の上昇が問題になっているなか、福祉としての保育、権利としての保育がますます重要になっています。保育は憲法25条の生存権を子どもの分野で具体化する営みです。どんな地域、どんな家庭に生まれても、すべての子どもが平等に保育され、成長・発達する権利を保障されなければならない、そのためには国や自治体など公の責任が必要不可欠です。批准20年を経た「子どもの権利条約」も「子どもの最善の利益」を保障する責任を国や社会に課しており、保育を必要とする子どもの保育の確保についても国の責任を定めています。

新制度は完成された制度ではありません。これまで述べたように問題点も多々あるといえます。だからこそ、日々の保育や子育てのなかで、おかしいと思ったことに対して声をあげ、改善を求めて自治体へ、国へ要求していきましょう。声をあげ、行動することによって、いくつもの改善が得られていることに確信をもちましょう。

これまでも私たちは、乳児保育、障害児保育、完全給食、長時間・延長保育などの制度化を求め、実践と運動を積み重ねてきました。そうした歴史に学び、これからも児童福祉法24条1項の市町村の保育実施責任を最大限活かしながら、真に子ども本位の保育、保育制度を実現するために、地域から創意あふれる実践と運動をすすめていきましょう。

同時に、保育・幼児教育関係者だけでなく幅広い国民のみなさんに、すべての子どもたちに質の高い保育・教育の保障を求める運動への共同を、心から呼びかけます。

ⁱ 2015年1月14日厚労省保育課長通知「保育所等利用待機児童調査について」で示された、新制度における待機児童の定義は、保育所の利用を希望しながらも、新制度に入っている施設・事業を利用している、自治体の補助を受けている認可外施設を利用している等は待機児童に数えないなど、新制度導入の際に強調していた「保護者の選択の尊重」とは逆行する内容になっている。

ⁱⁱ 2012年6月15日に民主党・自由民主党・公明党の3党によって確認された「社会保障・税一体改革に関する確認書」。新たな幼保連携型認定こども園への移行は義務づけられないこと、民間保育所（私立保育所）については現行通り市町村が保育の実施義務を引き続き担い、委託費を支払うこと、などが確認されている。

ⁱⁱⁱ 処遇改善に積算される経験年数による加算は若干改善されたが、11年で頭打ちになるなど、十分とはいえない。

^{iv} 私立保育所には給付費ではなく、委託費として公定価格が全額支払われる。

^v 国が示す保護者負担の最高額は、2号認定（保育が必要な3歳以上児）101,000円、3号認定（保育が必要な3歳未満児）で104,000円となっている。

^{vi} 私立幼稚園に比べて比較的低額だった公立幼稚園の保育料値上げや、2号、3号認定でも保育料値上げを提案している自治体が少なからず見られる。