

## 今後の保育制度の姿（案）とよりよい改革を目指して ～「受給権」⇒より利用者の主権を明確にする「利用権」へ～

平成21年2月16日

全私保連 菅原良次

### I. はじめに

#### 1) 保育制度改革を避けて通れるか

- ① 「規制改革会議第3次答申、地方分権改革推進委員会、経済財政諮問会議」等、外部の圧力もあるが、それだけに左右されてはならない。
- ② 重要なことは、私たち自身が長年、予算運動等でも掲げてきた「より良い保育と現行制度の改善・充実」を前進させる改革として位置づけること。
- ③ 社会の変化と子ども・利用者のニーズに応える積極的な改革として捉えること。である。

#### 2) 現在の動きを避けて通れないとするなら、より良い保育制度を築くチャンスとして、

- ① 「重点戦略検討会議、社会保障審議会「少子化対策特別部会」(案)」の提案をもとに
- ② 上記、規制改革会議等の進める「市場原理導入」阻止に繋げていくこと。である。

### II. これまで一環している連盟の保育制度改革に対する基本的スタンス

- ① 市場原理主義の導入を許さない制度改革
- ② 児童福祉法に基づく「すべての子どもの育ちと家庭の子育て支援」と「最善の利益」の実現をめざす方向。(児童福祉法第1条2項の上でも「すべての子ども」を対象としている)
- ③ 地方自治体を含む公的責任の明確化と具体的保障。
- ④ 過疎地域を含め「誰でも何処でも、いつでも」利用できる制度設計。
- ⑤ 新保育指針で明確にされた保育内容(養護と教育)を保障し発展させよう方向。
- ⑥ 現行の制度・最低基準、ナショナルミニマムをより積極的に改善・充実させる。
- ⑦ 量的と質を担保するための財源の確保を具体的計画として方向性を示す。
- ⑧ 社会の変化と多様なニーズに応え、すべての家庭における子育てと就労支援を行うこと。
- ⑨ 私たちの認可保育所の保育事業を守り、充実・発展させる方向。

### III. 子どもたちの育ちと保育内容の向上を保障するため、急ぎ改革すべき現行制度

◎ 現在、進められている制度改革の中で、積極的に取り上げ、前進させるべき課題

#### 1) 現行制度の優れているところを基礎にした改革

- ① 児童福祉法上の位置づけ(公の関与・責任)
- ② 最低基準とナショナルミニマム
- ③ 補助金の単価制度(経営の安定)
- ④ 公定価格と応能負担
- ⑤ 施設への直接補助

#### 2) 急ぎ改革すべき現行制度の課題と問題点・・・「改善、充実のチャンス」

- ① 最低基準(職員配置、面積等の改善 — 保育機能強化と質の向上のための緊急課題)
- ② 24条但し書の削除(公的責任の曖昧化と認可外、ベビーホテル、認証保育所の増加をまねく原因)
- ③ 社会のニーズに対応し「保育に欠ける」の改正
- ④ 一般財源化問題(公立関係では公的責任が大幅に後退、保育基準とナショナルミニマムの空洞化)
- ⑤ 職員処遇
- ⑥ 専門職保障(研修権など)
- ⑦ 財源不足
- ⑧ 市町村責任の明確化
- ⑨ 認可外とダブルスタンダード問題

#### IV. 「契約」とは何か、「新自由主義」と「市場原理導入」が目指す「契約内容」とは何か

◎このことを明確にすることなしに、私たちが反対している契約の本質は見えない

1) 契約とは何か — 近代社会の社会的ルールであり、信頼関係の証として行う

○ 約束事の形態 — 当事者同士の直接契約、代理契約、間接契約、委託契約等

○ 考える視点は、「契約内容がどうなっているか」である。

2) 私たちが問題にし、強く反対する市場原理に基づく契約内容

① 需給関係を市場にゆだねる（自由競争） ② 契約は、自己責任で個人が行う ③ 利用料は、当事者（利用者と事業主）で自由に決める ④ 応益負担 ⑤ 基準は標準基準（自治体、業者ごと）

⑥ 直接補助（バウチャー） ⑦ 公的補助の後退 ⑧ 公的関与・責任の後退（一般財源化） ⑨ 事業主（者）に都合が悪い利用者排除 ⑩ 多様な経営主体の自由参入（企業、認可外、幼稚園、NPO、認可施設、認定こども園、個人経営、認証保育所等） ⑪ 企業会計の導入、剰余金の自由化と株主への配当 ⑫ 企業への公的資金の投入（当面は施設整備費要求）

3) 市場原理主義者、規制改革会議第3次答申、地方分権改革推進委員会等の考えは、上記 2) の内容を主張しており、私たちはそれに対して強く反対の態度を表明してきた。

#### V. 「少子化対策特別部会」（12月16日）の示した「3つの案」について

● 「第1案」 — 現行制度 ● 「第2案」 — 現行制度を基礎とする「新しい仕組み」案

● 「第3案」・・・規制改革会議などが主張する市場原理導入案（上記 IV の 2））

1. 「少子化対策特別部会」、厚労省事務方は、「第一次ステージ」として「第3案」の道ではなく「第2案」真ん中の「案」で事業者団体との意見調整を進めながらまとめる方向を確認している。特に、事業者団体と意見調整を図りながら、年度内（3月）に第1次案をまとめることとなっている。

「第1次ステージ」は、基本計画段階 ⇒ 次世代に向けた包括的「理念」提案と計画化

「第2次ステージ」は、上記の ① 具体的政策化 ② 法律、政令・省令化 ③ 財源計画の具体化

以下、第2案に沿って説明

#### 2. 今後の保育制度の姿（案）に対する評価と問題点に対する提案、要望

「今回の提案には、積極的な内容が多く含んでいるが、市場主義につながる危険性のある文言、曖昧かつ不明確な点については、修正・再検討を強く求め、より良い制度改革に進むよう要求していく。」

◎ 保育制度の在り方に関する基本的考え方

・量の拡充、多様なニーズへの対応 ⇒ 「財源の確保」を前提に現行制度を改革する方向が示されており。この考え方は「当然のことであり」、「評価する」

1) 保育必要性の判断 ⇒ 「市町村（公）が必要性・量を判断すること」は評価する。

##### (1) 基本的仕組み

現行の基準では、保育所が足りない場合「独立した判断」は不可能である。

今回、「公」により「必要性・量」を判断された者に例外ない「受給権」（仮称）を付与する」となっている。この考えは「保育に欠ける」の現行法の改正に繋がるものであり、またすべての子どもたちを対象にしたものであり評価する。

しかし、◎「受給権」については（公）が関与する「利用権」又は「保育権」に変更することを要望する。その「理由」について

① 給は「給う」（たまう）は上の方が下さるという意味であり時代に沿わないとともに権利を位置づ

けることに対し適切でないこと。

② 受給は主に金銭を支給する際に使用される表現であり、現在問題となっている「介護保険」制度の給付においても使用される言葉でありその趣旨が誤解されること。

③ 「利用権」「保育権」の表現は、保育の必要性を認め、子どもと利用者の権利保障が明確にされた表現・言葉であること。

また、◎「**応諾義務**」を明確にされたことは、入所希望者を正当な理由なく拒んではならないという意味であり、当然の考えといえる。

**(2) 判断基準の設定**・・・市町村「公」が関与しての基準設定であり評価する。

◎「**給付対象**」の範囲を・・・⇒「**補助対象**」に文言を変更するよう要望する。

「理由」は受給権と同じである。

**(3) 判断基準の内容**・・・⇒ 取り上げられている「短期就労・休職者・母子家庭・虐待」などの4項目は、「公」の関与が明確にされており、現行の入所要件7項目より具体的な要件が明記されており評価する。

## 2) 保育の提供の仕組み

**(1) 利用保障の基本的仕組み**⇒「公」が関与しており評価する。

しかし、◎「**受給権**」を例外なく⇒「**利用権**を例外なく・・・」に変更を要望。

また、◎市町村に保育費用の「**給付義務**」⇒「**補助義務**」に変更されるよう要望。

◎提供基盤、整備計画を通じて、提供体制整備責任や利用支援からなる「公」の「**実施責任**」となっており、評価したい。なお「**利用権**」を例外なく保障することとの関係で、財源の確保が必要不可欠である。

**(2) 利用方法**

◎「**受給権に基づく公的契約**を結び」となっている箇所を⇒「**利用権に基づいて「利用契約」等を結び**」の表現に変更を要望する。

このように表現した理由は、「公」が関与し「子ども・利用者・保育所」の3者の権利を守り、両者の義務を明確化することが本来の目的であると考えからである。

(ただし利用料の自由決定等「**経済的契約**」は、市場原理の基本であり、そうした「**契約**」にならないよう強く要望する。)

## 3) 参入の仕組み

◎「**客観的基準**」を満たす・・・事業者は「**給付対象**」という表現を

⇒「**最低基準**」に・・・「**補助対象**」に変更するよう要望したい。(根拠は前述と同様)

・「減価償却」については、「公」の関与が検討されており、基本的には理解できる。現在の福祉会計基準の見直しが行われる際、私たちも要望していた問題でもある。しかし、認可施設と企業経営と同じように取り扱うかについては、今後、細部を具体的に検討する必要がある。

・新たな「**指定制度**」の導入は、あくまで「**最低基準**」遵守が基本であり、「**認可外施設**」の導入のところで謳われているが、認可施設への移行とそのための一定の期間を設けることを前提とするべきと考える。

## 4) 最低基準

しかし、「**客観的基準**」の表現については「公」が関与すると理解するが、表現を曖昧にせず「**最低基準**」と改めるよう要望する。

## 5) 費用設定

- ◎ 所得に関わりなく一定の質を保障する保育価格（公費補助＋利用者負担）による（公定価格）  
・・・⇒「公」が関与する方法であり、評価する。

しかし「公費による補助額」は、現行の保育単価（地域・規模・年齢）を基本とされることを要望する。

## 6) 給付方法（補助方法）

- ◎市町村の利用者への「給付義務」を負う⇒「これまで通り「公」が関与することを評価」

しかし「給付義務」⇒「補助義務」に変えることを要望する。

- ・事実上は市町村が保育所に支払う「代理受領」である。「代理受領」方式は、「公」が関与して「補助内容」を決めることとなっており、バウチャーとは異なる。「代理受領」を全面否定できないが、細目では検討が必要。（補助金の内容とその決め方による。）
- ・利用量（必要量）に応じた単価設定・・・⇒「定型と非定型」を区別することを要望する。
- ・保育時間は現行法の8時間を基本に、通勤時間2時間から3時間を加えた10時間～11時間を基本に定型保育とする。
- ・利用量を「時間量・日数量」で決め利用料とすること」にはとくに経営の不安定化につながる可能性があり反対する。その考え、方法については、非定型保育で適用されるべきである。
- ◎「保育料の徴収は、保育所が行う。」・・・⇒「現行の規則通り、市町村が行う」よう要望する。  
しかし「公定価格であり幼稚園等のように自由価格ではないこと。」また「現在でも多くの自治体で実施されていること」等の理由から、市町村が関与し保育所が徴収代行することも考えられる。

## 7) 認可保育所の質の向上

子どもの「最善の利益」、職員配置、保育士の処遇、専門性の確保、職員の配置基準の見直し等、財源確保とあわせ検討。研修制度の保障強化等 ⇒ 「評価できる」

## 8) 認可外保育施設の質の向上

- ◎「最低基準をみたした施設を給付対象とすることを基本」

この、考えについては高く評価する。（しかし、給付は「補助」に変える。）

- ◎「すべての子どもに健やかな育ちを保障・・・」

イコールフィッティングに近づけるという視点から、評価したい。

「一定の水準以上、一定期間の経過的財政支援」については、あくまで「最低基準」「認可施設への移行」と新たな財源確保の遵守が原則であることを指摘しておく。

## 9) 地域の保育機能の維持・向上・・・《略》

- 全体的にみて、総論的であり、具体的な内容と財源の確保については「第2ステージ」で論議される必要がある。

### ※ 参考

- ・「24条」の但し書き・・・「付近に保育所がない等やむをえない事由があるときは、その他の適切な保護をしなければならない。」
- ・児童福祉法第1条2項・・・「すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。」

第7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2
平成21年2月16日	

## 少子化対策特別部会「第1次報告(案)」への 全保協の考え方

社会福祉法人 全国社会福祉協議会  
全国保育協議会  
全国保育士会

社会福祉法人全国社会福祉協議会・全国保育協議会・全国保育士会は、今後とも児童福祉法のもとにすべての子どもの育ちを保障する保育制度を発展させ、認可保育所が社会的な使命・役割を果たしていくために、少子化対策特別部会「第1次報告(案)」の「新たな保育の仕組み」について、総合的に判断をいたします。

**少子化対策特別部会「第1次報告(案)」の「新たな保育の仕組み」については、公的責任のもとにある現行制度の有効性を反映させ、保育の質と量を確保できる制度設計の検討に引き続き取り組んでいくことが必要です。新たな保育の仕組みの導入は、あくまでも財源確保が前提です。**

そのうえで、今後の新たな保育の仕組みの構築の検討においては、次の3つの課題を前提として主張いたします。

### 1. 「今後の保育制度の姿(案)」への考え方

#### (1) 子どもの育ちを保障する保育制度を発展させる

- ① 現状の保育をめぐる情勢と課題を踏まえ、利用する子どもと保護者の観点から「すべての子どもの育ちを保障する」重層的な保育制度・子育て支援対策の実現が急務な課題であり、そのために子どもの最善の利益を実現させる新たな保育の仕組みの構築に踏み出すことを、総合的に判断していくことが必要です。
- ② 今後の保育制度の発展を考慮して、さらにこれからも進行していく少子化による変化を踏まえ、今後10年先を考慮した保育制度、保育所の役割と機能をあらためて確認する機会とし、その発展、充実をはかっていくことが必要です。
- ③ 待機児童対策という視点と、地方における保育機能の維持と保育提供の保障の視点に立って、新たな保育の仕組みの構築に取り組んでいくことが必要です。
- ④ あわせて、保育現場の求めている保育の質の向上のために、配置基準の改善、保育士の労働条件の改善、家族支援や障害児保育等、専門知識のある職員の配置、最低基準の改善、保育時間8時間→11時間の矛盾の改善などについて、新たな保育の仕組みの構築において解決しなければならない課題として取り組んでいくことが必要不可欠です。
- ⑤ とりわけ公立保育所の一般財源化は、非正規保育士等の増加など保育の運営体制や保育の質に厳しい課題を突きつけております。保育所の運営費の一般財源化の問題の解消や地方自治体の財政格差による保育所運営への影響を防ぐためにも、新たな保育の仕組みの構築において、公的な責任による「保育の保障」を確立していくことが必要です。

## (2) 財源確保が不可欠

- ① 財源を確保するためにも、国民から理解が得ることのできる、子どもの育ちを保障する保育制度改革として、前向きに保育の質の発展を得られるよう、取り組んでいくことが必要です。
- ② 地方自治体の財源と判断に委ねられている現行保育制度の課題を改善していくことが必要です。
- ③ また、保護者負担の軽減(4割負担)がはからなければ、経済的に弱い子育て世帯の負担と保育利用のあり方に限界があります。保護者負担の軽減を実現することが必要であり、そのことへの社会的な理解、支持を得ることが必要です。
- ④ 社会保障のあり方が見直されるこの時期に、保育制度改革の方向性を定め、その前提として「新たな保育制度の構築に財源確保の確約」をとっていくことが必要です。

## (3) 地方自治体が保育制度の実施主体であること

- ① 新たな保育制度の構築は、児童福祉法第24条のもとでの保育の質と量の拡充であることを確認しつつ、地方自治体が保育制度の実施責任をもつことを明記することが必要です。
- ② 地方自治体財政再建化法の施行(21年4月)などにより、今後、地方自治体の財政状況が明確にされていくなかで、地方自治体が財政上破綻するような事態も懸念されます。そのような自治体においては国としての財政投入(10/10)をはかり、保育を保障する対策を新たな保育の仕組みの構築の検討において確保することが必要です。
- ③ 子どもの発達において保育の継続性の確保は保障すべきことであり、そのことに対する地方自治体の実施責任と、国による保育の保障をあらためて確認することが必要です。

## 2. 確認と修正を求める事項、今後の課題

### <確認すること>

- 子どもの育ちの保障、子どもの最善の利益を実現させる改革とすること。
- 市町村が保育の実施主体であることを基本とすること。
- 保育所は地域社会(コミュニティ)の基盤であって、児童福祉法第24条にもとづき市町村が実施主体であること、次世代育成支援法に基づく「後期行動計画」においては、市町村がその計画にもとづき保育所等の整備を行なう義務があることを確認したい。
- 受給権の付与は行政処分であると確認している。その行政行為においては、現行と変わらない責務が市町村にあることを確認したい。また、市町村の責務の範囲・事項については法令に明記すること(「市町村に保育の質の向上の責任がある」ということを明記すること)。
- 客観的に必要性を判断された者に例外なく受給権を付与することにより、市町村には整備義務が生じる。この理解でよいか確認したい。
- 受給権の付与は、「子どもへの保育の保障」との位置づけであり、保護者はその執行を担うことと解されるが、それでよろしいか確認したい。
- 現行の価格設定、給付方式、費用徴収の仕組みをもとに、新たな保育の仕組みにおいて価格設定などのあり方について検討を行うこと。「保育料徴収の事務」ということであれば保育所で行うことも可能と思われるが、保育料未納のリスク・責任については市町村にあることを確認したい。
- 新たな保育の仕組みの構築には、財源確保が前提であること、財源確保なくして新たな保

- 育制度の発展はないことを確認したい。このことについて関係省庁の合意を取ること。
- 新たな保育の仕組みの構築の検討において、最低基準の改善や現行保育制度が抱えている課題、とくに一般財源化による問題解決等に必要な財源確保と条件整備を併せて図ること。
  - 市場原理(直接契約・直接補助方式)に基づく改革ではないことをあらためて確認したい。  
⇒ 市場原理に基づく直接契約・直接補助には断固反対する！
  - 保育の量の考え方: 保育の特性は、「継続性」である。一日の大半を過ごす継続性のある保育提供(月)を基本の保育提供体制を「単価基準」とすべきであると考え。また、保育の継続性から見ると、さまざまな時間に登園しさまざまな時間に帰る形態では保育の内容と提供に支障をきたすことも懸念される。月単位で基本となる保育の提供体制に必要な単価設定を行うべきと考えているが、現段階で必要量の判断と単価設定をどのように考えているか、考えを聞かせていただきたい。
  - その際に、基本となる保育の提供体制は「出来高払い」でないことを確認したい。
  - 一時預かりや利用時間の短いケースは、初めて受け入れる子どもや保護者への対応もあり、別途、体制強化と整備が必要であって、その運営に必要な単価基準とすべきであると考え、どのように考えているか。
  - 指定による安易な事業参入、市場化は認められないと考えており、指定と認可の関係について、「認可」をとらずに「指定」で済むような取り扱いとしてはならない。「認可」と「指定」の関係を明確にすること。
  - 「新たな三者関係」においては、保育所と市町村の間に「提供体制整備責任」と「利用調整」としか書かれていないが、両者において保育事業の実施に関する契約(取り決め)が必要でないか。
  - 受給権を付与するということは、公立保育所も民間保育所でも受給権に基づく仕組みに変わるということを意味すると思うが、公立保育所の一般財源化をもとに戻すという理解でよいか、確認したい。
  - 今後の新たな保育の仕組みの構築の行程を確認したい。具体的な構築の検討にあたっては、引き続き保育事業者の意見を聞く場を設けること。

### <修正を求めること>

- 株式会社等に対し「施設整備費(減価償却費)」については、運営費に上乗せを検討」とあるが、株式会社等に施設整備費を支弁することは、憲法第 89 条の趣旨に反するものと考えられる。株式会社等に施設整備費をなし崩し的に支弁するように受けとめられるので、「施設整備費(減価償却費)」については、運営費に上乗せを検討」との記載は削除いただきたい。  
⇒ 事業者の設置基準、税法上の取扱いが異なることを前提にして、参入の条件を区分することが必要と考える。
- 国の最低基準は保育の実施にあたっての最低の基準であり、認可外保育所においても最低基準を遵守することを求める。  
⇒ 「客観的基準」は「最低基準であること」を確認しているので、そのように表現を修正されたい。  
⇒ 「最低基準到達支援」と「給付対象事業者」は、明確に区分すること。
- 「受給権」という表現については誤解も多く生じている。基本的な意味合いにあわせ、「子どもに保育を保障する」「保育を利用する権利」というような表現に修正されたい。
- 公的契約を「保育の利用の確認」(公的契約)と修正されたい。
- 「新たな三者の関係」にある「新たな」の意味が不明であり、「保育利用における三者の関係」と修正されたい。そのうえで、三者の役割と責任をより明確にするべきである。

## ＜今後の制度設計の検討における課題＞

- 保育所保育指針とアクションプログラムにある「保育の質の向上、量の確保」を具体化していくこと
- 一人ひとりの子どもにしっかり関わることのできる職員配置基準、子どもの発達と保育実践に必要な児童福祉施設最低基準等の改善と格差是正
- 最低基準の改善（全国社会福祉協議会で進めている保育所の環境・空間の調査研究事業におけるガイドライン、科学的根拠に基づいたエビデンスをもとに改善）
- 運営費の改善（11時間保育、延長保育・休日保育等の運営費等）
- 専門性のある職員の配置（看護師、障害児保育、保育ソーシャルワーク）と人材養成、研修事業の拡充
- 行政、保育所、保護者の三者の利用確認の方法の具体化
- 自己評価、第三者評価、苦情解決

最後に、わが国は「すべての子どもと家族への支援」を重要な政策方針にあげていますが、保育・子ども家庭福祉に関する予算はわずかに GDP 比 0.75%にとどまっております。この間、国において少子化対策が重点事項とされつつも、国としての「本気が見えない」としかいえない現状であります。

少子化問題はまさに「日本の危機」との認識や、子どもと家族を社会全体で支えるという意識改革が十分に社会や国民、政治、行政に理解されていないことも事実です。あらためて、わが国における少子化政策の意義と方向性をよりわかりやすく社会へ示し、大幅な財源確保をはかり、政策を実現させていくことが必要不可欠です。