

# 子ども・子育て新システムとは？

(愛知県／名古屋市学童保育連絡協議会・学習会資料、役員用)

## ■子ども・子育て新システムとは

民主党が導入しようとしている、学校教育以外の子ども施策全般の新たな仕組み。現在の保育園・幼稚園から妊婦検診、産前産後・育児休業支援、子ども手当まで含みます。保育園と幼稚園を一体化して「こども園」(仮称)とする「幼保一体化」を核としており、保育園などの公的な子ども福祉事業を株式会社を含む民営に切り替え、自由競争にさらされるサービス業にしようとしています。「放課後児童給付」(仮称)という制度が盛り込まれていますが、学童保育所を具体的にどう扱うか、現時点では不明確です。(保育園の扱いに準ずると見られる)「具体化すれば保育園も学童保育所もなくなる」と各地で反対運動が起きています。

## ■流れ

2009年12月8日に閣議決定された「緊急経済対策」をベースに、2010年1月29日に「子ども・子育て新システム検討会議」がスタートしました。国家戦略、少子化対策、行政刷新の3特命担当大臣が共同議長を務め、総務、財務、文部科学、厚生労働、経済産業の各大臣と内閣府官房長官がメンバーとして参加しました。同4月27日に「基本方針」、同6月25日に「基本制度案要綱」を決定しました。現在は有識者や子ども・子育てに関連する団体の代表などを加えたワーキングチームで詳細を検討しています。

2011年3月の通常国会に関連法案を提出する方針が閣議決定されており、2013年4月からの導入を狙っています。十分な国民の理解も議論もないまま、日本の未来を大きく左右する制度の変更を政府は強行しようとしています。

## ■基本制度案要綱の概要

制度の事業主体は市町村。仕組みは、すべての子ども・子育て家庭を対象とする「基礎給付」と、該当する子ども・家庭のみを対象とする「両立支援・保育・幼児教育給付」の**2段階方式**。それぞれ市町村独自の給付も可能です。両立支援・保育・幼児教育給付では幼保一体化が核となります。

### 【参考】

**基本給付**=①子ども手当 ②子育て支援サービス(一時預かり) ③妊婦検診、地域子育て支援事業(乳児家庭への全戸訪問や養育支援訪問・地域子育て支援拠点や児童館の運営など)

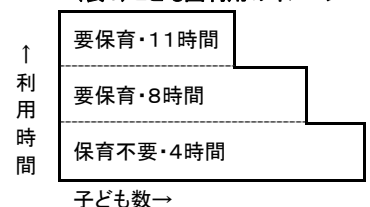
**両立支援・保育・幼児教育給付**=①産前・産後・育児休業給付 ②幼保一体給付 ③放課後児童給付

## ■幼保一体化

保育所を児童福祉法と厚生労働省から、幼稚園を学校教育法と文部科学省からそれぞれ切り離し、①「こども園」(仮称)として一つに再編します。こども園を管轄する省庁として「こども家庭省」を新設するとしています。現行の「認定こども園」とは別の施設です。

利用料は同じ利用時間ならどの子どもも同じ。現行の保育園児、留守家庭児童に相当する子どもには「**保育の必要性を認定**」し、それ以外の子ども(現在の幼稚園児など就学前教育が必要な子)との間で、利用時間の上限に差を

(表1)こども園利用のイメージ



※利用時間は例え。実際は未定

つけると見られます。(表1)

## 直近のワーキングチームでの議論

- ★ (11/1 のWT) 保育園と幼稚園を10年後程度で廃止(読売)
- ★ (11・4 の基本制度WT) 保護者の就労状況などをもとに2段階又は3段階程度の大括りによる認定
- ★ (11/16 の幼保一体化WT) 政府は、2013年に保育園・幼稚園を全廃してこども園に移行する当初案に加え、保育園や幼稚園の存続を含む4案を追加提示しました。関係者の強い反対によるものです。(表2)
- ★ (12/2 の幼保一体化WT) こども園に関する政府5案について関係者の意見を聞いた。幼保を完全に統合する当初案には「拙速だ」などと反対意見が続出。幼保幼保両施設を併存させながら「こども園」を増やす方式で、意見集約が図られる方向となった。(読売)
- ★ (12/13) こども園で学校教育法に沿った教育、児童福祉法で定める保育を実施することを検討会議で合意。(12/14付・日経)

(表2)日経ニュースより抜粋

政府の5案(①が当初案、③④が有力案)

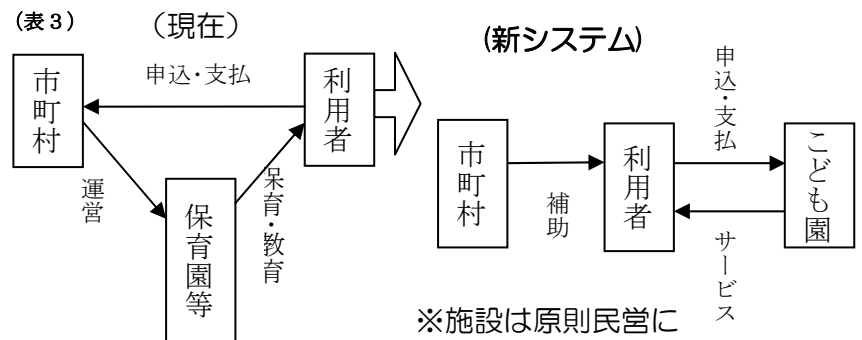
	概要	幼保は残る?
①	23年度に幼稚園と保育所を廃止し、こども園に一体化	幼稚園と保育所がなくなる
②	「幼稚園型」「保育所型」「幼保一体型」のこども園を認める。個々の施設が幼稚園や保育所と名乗ってもいい	幼稚園と保育所の名前は残る
③	幼稚園や保育所と並立する形でこども園も設ける	幼稚園と保育所が存続する
④	幅広い概念のこども園を創設し、幼稚園と保育所、幼保一体型の施設を含める	幼稚園と保育所が存続する
⑤	保育所だけを23年度にこども園に一体化	幼稚園だけ存続する

## こども園の特徴

### ■現物給付から現金給付へ（事業者補助から利用者補助へ）

【現物給付】現在の保育園や学童保育所、公立幼稚園は、市町村が設備や職員を用意し、保育そのものを提供しています。民間保育園も、市町村が保育料を徴収し、税を加え、事業者に運営費を払います。民間幼稚園には私学助成金を支給しています。

【現金給付】新システムでは市町村は、利用者に料金（時間単価×利用時間）の一部を補助します。実際は、利用者への現金支給ではなく、利用者が事業者に自己負担分のみ払い、残りを市町村が事業者を支払う方式が有力です。（表3）



### 【参考】

●現金給付の手法自体は、障害者福祉施設や高齢者福祉施設で自民党政権時から採用されています。子ども・子育て新システムは民主党主導ですが、現金給付だけは厚生労働省によるアイデア。政権が変わっても残る可能性があります。

●子ども園以外にいろいろな保育サービスを想定しています。

同一施設内での複数の保育サービスもありえます。

- ・小規模保育サービス（自宅等で主に3歳未満児を最大3人まで）
- ・短時間利用者向け保育サービス
- ・早朝・夜間・休日保育サービス（主に3歳未満児）
- ・事業所内保育サービス（企業や公共施設内）

### ■現金給付化でこう変わる

#### ①市町村との契約から施設との直接契約へ

現在、公立・私立の保育園と公立幼稚園はいずれも、利用者が市町村に申し込み、市町村に保育料を支払っています。新システムでは、現在の市立幼稚園と同じように、**利用者がこども園に直接申し込み、直接利用料を払う**ようになります。

事業者は利用者から選ばれ、利用料だけで施設を運営する立場で、“**民営**”が基本となります。公立の保育園・学童保育所・幼稚園は民営化されるか、独立行政法人になると思われます。公立として残るのは、しょうがい児や虐待されている子どもなど、“**ビジネス**”としては採算が合いにくい限られた施設のみとなる可能性が大です。

#### ②料金設定は事業者の自由

国は、利用料の高騰を防ぐため、サービスの類型ごとに「**公定価格**」を定めます。しかしこれはあくまで参考値。実際の利用料は事業者が決められるようになります。オプションサービスへの特別料金も認められます。

- ・事業者間で低料金の競争が起こり、人件費を抑制される可能性が高い。
- ・子ども福祉の水準に地域格差が

#### ③参入も原則自由

現在は保育園、学童保育所、幼稚園とも設置には行政の許可が必要（認可制）です。例えば幼稚園は行政下学校法人した設置できません。これが新システムでは「**指定制**」となります。指定制では人員や設備などの基準を満たせば、企業やNPOでも設置が原則できます。自治体の裁量権がほとんどありません。

（11/4WTの提案では、サービス供給過多を避けるため新規指定を市町村が制限できる制度に言及）

#### ④使い道も原則自由

現在でも企業の保育所設置はできます。しかし配当や役員報酬に充てたり、他部門に移したりできないなど運営費の用途には制限があります。新システムではこの制限がほぼなくなり、企業には利益を上げるメリットができます。

## ■こども園化の意味

児童福祉法24条には「保育に欠ける子どもは市町村が保育しなければならない」と規定されています。現行では、公立保育園はもとより、私立の保育園や民営の学童保育所でも、市町村が運営義務を負っています。民設民営の名古屋市の学童保育所に国から補助金が出るのも、名古屋市が「市の事業として責任を果たす」と認めているため。管轄省庁として厚生労働省が、子どもの福祉の観点から保育園や学童保育所への施策に責任を負い、厚生労働省令で施設の広さや配置すべき保育士の人数など守るべき最低基準も示されています。学童保育所についても、法的拘束力はないもののガイドラインが示されています。

幼稚園は学校教育法で規定された教育機関です。文部科学省が管轄し、文部科学省令で設置基準が決められています。

一方、子ども・子育て新システムでは保育園と学童保育所が児童福祉法と厚生労働省から、幼稚園が学校教育法と文部科学省から、それぞれ切り離されます。「政治主導」を掲げる民主党は、学校以外の子ども行政から厚生労働省、文部科学省を閉め出すつもりでしょうか。概要さえ示されない「こども家庭省」の役割を「単なる地方への交付金管理」と見る向きもあります。戦後長年かけて積み上げてきた関係者の知識・経験が損なわれる恐れがあります。制度案要綱では、「保育に欠ける子ども」という要綱が意図的に外されました。子ども福祉への国の責任放棄とも言えるものです。行政の責任をあいまいにし、保育分野に企業の参入を促すことで、国は保育を市場で優劣を競うサービス商品にしようとしています。

## ■一括交付金化（包括交付金化）

現在は、公立の保育園と幼稚園、私立保育園、私立幼稚園でそれぞれ補助金の出所が異なります。その他の子ども関連施設・事業に対する補助の仕組みも個別です。新システムでは、これらのお金（使途を特定する国庫支出金＝ひも付き補助金）を一括で市町村に交付し、どのメニューにいくら使うかは市町村任せにする考えです。極論を言えば、市町村が決定すれば交付金の全額をこども手当にし、こども園への補助金をゼロにすることさえ、理論上はあり得ます。

ひも付き補助金を廃止して一括交付金化するのは、マニフェストにも掲げた民主党の基本戦略のひとつ。地地方自治体に国の権限を委譲する「地域主権」を掲げ、「地域主権戦略大綱」を閣議決定したほか、地域主権関連3法案（参院で可決後、衆院で継続審議扱い）の成立にも動いています。

「地域主権」あるいは「地方分権」は聞こえの良い言葉。しかし国の責務を市町村に丸投げし、「健康で文化的な最低限度の生活を営む権利」というナショナルミニマムすら形骸化する危険があります。子ども福祉の分野でも大きな地域格差ができるのは必至。「一括交付金にすれば交付金の総額を減らしやすい」という趣旨の発言を菅直人首相や小沢一郎氏が公の場でしており、子ども関連予算全体の減額も心配です。

## ■学童保育はどうなる？

具体的なスキームは示されていません。※以下、基本制度ワーキングチームの第4回（11/15）資料の要約【課題】

- 市町村に努力義務はあるが未実施市町村もあり、取り組み状況に差がある。待機児童も把握できず。
- クラブ数の拡充、利用時間の延長が必要。
- 指導員の資格要件や職員の配置基準、施設基準等に明確な基準なく、（法的拘束力のない）ガイドラインのみ。実施体制にばらつき。
- 国庫補助単価が低く実態と乖離。職員の処遇改善が課題で、低賃金、定着率の低さへの改善要望が多い。
- 4年生以上にも対応必要。障害児等特別な支援を必要とする児童にも留意が必要。

### 【新たな制度】

- サービス保障の強化を図るべき
- 運営形態や利用実態が多様、直接申し込みが多いなどの実態を踏まえ、市町村が地域の実情に応じてサービスを提供できる携帯とする必要がある。
- すべての子どもを対象とする放課後子ども教室を給付対象とすべきかどうか（は検討課題）。
- 就労状況の多様化などを踏まえ、利用時間の延長ニーズに応じた計画とすべき。
- 国が最低限必要な基準を設定し、市町村には柔軟なサービス提供を可能とする仕組みにすべき。
- 基準は地方の条例で定める。国の基準を「従うべき基準」「標準」「参酌すべき基準」のどれにするか検討。
- 全国一律の基準を設けるなら指導員の研修強化や施設整備など基準を満たすための支援が必要。
- 量的拡大を図りつつ質確保の環境整備をするには一定期間が必要。経過措置期間が必要ではないか。
- サービスの質向上に、指導員の資質向上、質の確保された指導員の体制確保が必要。処遇改善も。
- 現行と同様、4年生以上も対象とすべき。4年生以上の利用ニーズも踏まえつつ基盤整備すべき。

■まとめ ポイントは3つ (全国学童保育研究集会での二宮厚美・神戸大教授の講義を要約)

①現金給付化→施設は市町村から切り離される

現在	新システム	問題点
<p><b>現物給付</b>＝自治体（市町村）は設備や職員を用意し、保育や幼児教育そのものを提供している。                      (※委託含む。民間保育園なども自治体が税金で運営している)</p>	<p><b>現金給付</b>＝市町村が利用者に利用料の一部を補助する。                      ・施設は原則民営に。                      ・利用料は時間単価×利用時間。                      ・利用者が施設と直接契約。</p>	<p><b>自治体は施設に責任持たず。</b>                      →施設は子どもが来ないと収入ゼロ。経営が不安定に。                      →保護者は預け先を日・時間単位で探さなくてはいけない。</p>

②こども園化（幼保一元化）→児童福祉法と厚生労働省、学校教育法と文部科学省から切り離される。

(一転、12/13の検討会議で、『学校教育法に沿った教育、児童福祉法が定める保育』の実施で合意)

現在	新システム	問題点
<p><b>保育園・学童保育所</b>＝厚生労働省が管轄。児童福祉法で市町村に運営責任がある。※「福祉に欠ける児童は自治体が保育しなくてはならない」(同24条)  <b>幼稚園</b>＝文部科学省が管轄。学校教育法で規定。  <u>いずれも行政責任と運営上の最低基準が明確。</u></p>	<p><b>こども園</b>＝保育園と幼稚園を一つに。学童保育所も。                      ・新設の「こども家庭省」が管轄。                      ・根拠となる法律は不明。                      ・料金設定は自由。                      国は参考水準を示すのみ。                      ・誰でも利用できる。                      一時預かりもあり。</p>	<p><b>厚労省や文科省から切り離され、児童福祉法や学校教育法の対象外に。最低基準が実質なくなる。</b>                      →法改正・代替法等不明なため、こども家庭省の責任あいまい。「交付金管理のみ」との見方も。                      →「福祉に欠ける児童」優先せず。                      →様々な利用形態が混在し、子どもの様子が把握できなくなる。</p>

③一括交付金化→施設は国の責任から切り離される。

現在	新システム	問題点
<p><b>交付金の用途は国が指定</b>                      ※最低基準を守るという国の責任を果たすため。</p>	<p><b>一括交付金</b>＝学校分を除く子ども関連交付金全体の用途を市町村が独自に判断できる。</p>	<p><b>児童福祉を市町村に丸投げ</b>                      ※裁量拡大の代わりに交付金総額を減らすおそれあり。</p>

■新システムに対抗するために