

## 少子化対策特別部会の保育制度改革案について 全私保連の考え方と意見

平成21年2月16日  
(社)全国私立保育園連盟

### 次世代育成支援施策の中での保育制度 - 経過と背景

(はじめに)

次世代育成支援のための新たな制度設計は、少子化対策の一環として、働くことと家庭生活(結婚・出産・子育て)を両立させるための支援、さらに、すべての家庭の子ども支援についての包括的施策の構築であると位置づけられています。とくに、女性の就労を支援するとともに、同時に子育てを支援する保育所機能を拡大していくことによって、予測される労働力不足と、少子化の歯止めに機能するとしてきました。つまり、全ての子ども(家庭)の支援を対象することを前提にしつつ、なかでも、保育所機能を施策の重点とし、保育の「質」を確保した「量的拡大」という視点で、保育制度の設計については検討されてきました。

#### 1. 制度設計の背景 少子化対策、財政課題、包括的な設計等

##### 《 少子化対策としての家庭支援対策 》

わが国の少子化に歯止めがかからず深刻になっていることや、子どもの育つ環境が大きく変化し、孤立化した親子や子どもの育ちに異変が見られることなどが、制度見直しの背景になっています。とくに、待機児童の早急な解消(3歳未満児1.5万人、3歳以上児0.5万人)が求められていることや、就学前の子どもが育つ居場所として、フルタイムの就労支援という定型的な保育機能だけではなく、一時保育や育児相談、親子のふれあいの場など多様なニーズが存在し、拡大していることがあげられています。このため、全ての家庭(就学前の子どもが700万人)と地域に対する支援策の必要性に迫られていることや、幼稚園の保育園化(預かり保育は私立で90%)の拡大や認定こども園の増設計画等があるなかで、多様なニーズへの社会的な対応が求められ、あらためて保育の機能と役割の包括的整備を図っていこうというものです。

##### 《 大幅な財源投入 》

わが国の少子化が深刻であるにもかかわらず、国、自治体の予算・補助金があまりにも不十分で、大幅な増額が緊急に望まれます。少子化対策の財源投入

は、わが国では平成19年度のGDP比で0.83%と、EU諸国のGDP比2～3%に比べて極めて低いものになっており、子育て家庭に対する施策が見劣ることは否めません。保育所に限っても、職員配置では幼児(3～5歳児)では、ドイツ、ニュージーランド10対1、フランス、イギリス、アメリカで8対1、スウェーデン5対1となっており、わが国の最低基準が3歳児20対1、4・5歳児30対1と、あまりにも低水準にとどまってきたこと等、少子化対策全般に抜本的な改善と財源投入が求められています。

#### 《 各審議会での議論 》

経済財政諮問会議における100万人の新雇用戦略や、潜在保育需要として想定される100万人の新待機児童ゼロ作戦の提案等が相次いで発表され、就労支援対策として保育所制度の再編成を促してきました。ただ、今回の次世代育成支援の制度の構築にあたっては、就労支援に加えて、保育の質を担保した量の拡大、在家庭の子育て支援体制の必要性についても、大きく取り上げてきており、議論の柱は、大きくって二つの流れがあります。

#### 《 就労支援機能 》

前者の「就労支援としての保育所改革」は、平成9年の直接補助方式検討等を俎上にあげて以来、10数年にわたる規制改革会議の議論があります。現行の保育所制度を解体して、市場原理に基づく直接契約・直接補助、バウチャー制の導入等をという、子どもの利益を無視した乱暴な改革を主張し続け、低コストによる改革を主張し続けています。また、地方分権改革推進委員会は、最低基準の切り下げや地方一任、幼保一元化の実現、保育所運営費の一般財源化等を迫ってきています。さらに、社会保障費の抑制(毎年、社会保障費のうち2,200億円を5年間削減)等の保育制度に対するネガティブな改革論や安易な解体論が根強くあります。

#### 《 包括的支援の仕組み 》

これに対して、後者の流れは、平成19年に発足した『「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議』(以下、重点戦略会議という)で、従来のように就労支援のための受け皿づくりという「量」のみに力点を置いた労働・経済政策としての保育所の再編成ではなく、働き方の見直しと、保育の「量とともに質」を視点に入れた制度設計が必要であるとして議論されてきました。平成19年末の同会議のまとめでは、「就労と結婚・出産・子育ての二者択一構造」を解決するため、包括的次世代育成支援の枠組み構築として、「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)」の必要性を強調しています。

また、欧州各国に照らして家族政策の充実をうたい、具体的には、すべての子

ども・家庭に提供される枠組みとし 就労と子育ての両立支援(とくに出産前から3歳未満児等) すべての子どもの健やかな育成支援 育成基盤となる地域の取組が必要であるとしました。また、次世代育成支援は未来への投資とし、質を担保した保育を中心に、次世代育成支援の制度の設計が必要としました。

そして、これらの内容を具体的に検討していくため、議論の場を厚生労働省に移し、社会保障審議会少子化対策特別部会(以下、特別部会という)を設け、1年にわたって検討してきたものです。

## 2. 次世代育成支援のための新たな制度体系の設計

### 《 規制改革等の圧力に対抗しうる改革案づくり 》

こうした状況の中で、保育の市場化を求め、直接契約・直接補助(パウチャー制)や育児保険、保育所運営費の一般財源化等という一連の内閣府の各審議会の圧力に対抗できる、「新たな仕組み」案が求められてきました。したがって、今回の「第1次報告案」が、単純に「現行制度維持」だけの内容であるとき、「改革」を求める圧力に抗しきれないとの見方が大方の見方でした。

そこで、公的な仕組みを崩さず、対象の範囲を限定的ではなく、すべての家庭に広げた子育て支援制度の設計とし、その中核に、保育の質を担保された(最低基準を守った)認可保育所制度を位置づけることが、第1次報告案は提案されています。この「改革」案を修正改善することを前提に、量的拡大とともに保育の質を充実させていく方向で、大幅な財政投入の基礎となるべき施策として切り返していく提案にする必要があります。

### 《 社会保障と税制改革の「中期プログラム」に 》

また、12月という時期にまとめることとしたのは、経済財政諮問会議の「骨太方針2008」(H20.6.27)によって「保育の規制改革は平成20年内に結論を出す」と閣議決定され、足きりされていたことによります。さらに、これは、社会保障と税制、財政の一体改革の道筋を示すための「中期プログラム」(\*注1)に、「社会保障国民会議」(注2)から出された最終報告(H20.11.4)の「少子化・次世代育成支援の一元化した抜本的対策」の工程表を加えて作成、盛り込まれるというスケジュール的に追い込まれていた事情によるものと思えます(注3)。

\*注1= 社会保障と税制、財政の一体改革の中期方針。税制改正実施時期は経済財政諮問会議で検討中。

\*注2= 社会保障のあるべき姿について、国民に分かりやすく議論を行うことを目的として、閣議決定により開催。少子化対策に1.6~2.3兆円が必要であるとしている。

\*注3= なお、第1次報告案は最後の調整がついていないため、厚生労働大臣裁定により21年に持ち越されることになっているが、新しい制度体系(内容は明示されていないが)で展開することについて、24~25年から移行することを「中期プログラム・改革工程表」に盛り込み、すでに閣議決定(12月24日)している。

## 《 特別部会の改革議論の前提 》

特別部会では、検討に当たっての新たな仕組みの前提としては、「すべての子どもの健やかな育ち 保護者と子どもの利益が異なることを踏まえ、子どもの発達保障の視点が重要 保護者の支援と保育提供者の関係は相互性がある 人口減少地域の保育機能の維持向上 保育は生活圏で提供されるのが基本 新しい仕組み導入には量が必要で、財源確保が不可欠」の6点を、「基本的考え方」(H20.5.20)の中で明らかにし、議論の土台にすえて、これまで検討してきました。

## 《 改善する改革のポイント 評価と課題 》

私たちも、これらの議論の前提としてあげている視点の大切さについて評価するとともに、これを踏まえて大きくは、以下の3点の問題意識をもって、制度を改善するポイントとしてきました。

1つ目は、核家族化が一般化したなかで、保育所に在園している200万人の子どもたちだけでなく、多くの課題を抱えた子どもたちが家庭で育っており、すべての子どもたちが活用できる包括的な制度設計が求められている。

2つ目に都市部の子ども過密地域だけではなく、子どもたちの減少が著しい地方都市の保育所機能が安定的に運営できるような制度設計が必要である。そのためにも保育所制度の公的フレームは欠かせない。

3つ目に保育の質的向上を目指した改革が必要である。諸外国、とくにEU各国に比べて極めて低水準になっている職員の定数基準の改善や、職員の処遇改善など保育条件の改善を合わせて設計する。

## 《 「第1次報告案」の具体的課題 全私保連の問題意識 》

上記のポイントについて、審議の過程で意見書として提出するとともに、設置された「保育事業者検討会」の中でも主張してきました。改革案はまだまだ骨格であり、さらに、多くの課題や、未検討の問題も抱えています。第1次報告案の中に、これらのポイントが生かされているところや、不十分な点があります。十分生かされていない点については、引き続き盛り込むように強く要請していく予定です(修正を求める具体的な内容については、次ので詳述します)。

## 《 1. の包括的制度設計について 》

必要性のある全ての保護者に対して、市町村が「受給権」を付与することによって、保育の必要性を明らかにすることにしており、量的な多寡によって排除しない仕組みとしています。そしてすべての保護者それぞれの受給権に

応じた、定型的な保育や、非定型的な一時的保育等の供給体制を市町村が整備しなければならない責任が発生するとしています。「受給権」という新たな概念については、すべての子ども(家庭)支援という趣旨からみて異論のないところです。

ただ、細分化することはなく、できるだけ大きくりにし3区分程度でいいと考えられます。

## 《 2 . の安定的運営の基盤について 》

待機児が集中している都市部が話題の中心になりがちではありますが、圧倒的多数の保育所は地方にあり、地方での子どもたちのつながりや親の就労等、地域の子どものセンター的な機能を果たし支えてきています。そうした地方での保育所の機能を維持・向上し、安定的に運営できる施策の必要性があります。小規模園に対しては定員定額制の費用支払いが一つの方法であることを提案しています。

これに対して第1次報告案においては、人口減少の地域の保育機能の維持することができる方向で、取り組んでいく必要があるとし、今後の制度設計に生かしていくとしていますので、是非とも具体的な施策として実現してもらいたいと考えます。

## 《 3 . の保育条件の改善による質的向上について 》

第1次報告案では、認可保育所の質的向上の項を設け、「質」(職員配置、保育士の処遇、専門性等)を確保しながら「量」の拡大を図り、研修の制度的保障やステップアップが図れる仕組みを、財源確保とともに検討していくことにしています。昨年の「重点戦略会議」や今回の「特別部会」、さらに11月の「社会保障国民会議」等の審議会で、議論や資料として提出された中で明らかになったことはたくさんあります。とくに、先に触れましたが、EU各国の少子化にける財政投入がわが国の2~3倍に上っており、とくに少子化に歯止めがかかっているフランスはGDP比3%に上っていること。日本の人口規模に換算すると、10兆円に上る財政投入で、合計特殊出生率2.0の達成を実現しています。また、諸外国の幼児(3~5歳児)の受持ち定数が、わが国の1/3の定数になっていること等、世界の実情を明らかにしました。したがって、わが国の財政投入を、現行に加えて少なくとも1.5~2.4兆円を投入する必要があることが、各審議会での一定のコンセンサスとなっており、少子化対策に大きな影響を与えることになるでしょう。こうした財政の効果的な投入を図り、すべての子どもを対象とした、定型保育、非定型保育、随時保育等、様々な供給体制の整備が必要であるとする社会的な環境ができあがりつつあるといえます。なかでも定型保育の中心である認可保育所について

は、保育条件を向上させる制度設計が求められ、保育士定数や保育士等の職員処遇など保育の質の向上につながる改革の必要性がそろっていますので、中でも最低基準の改善が、今回改定となる新保育指針の現場での有効な活用を目指して発出された「保育所における質の向上のためのアクションプログラム」(H20.3.28)の実現のためにも、是非とも実現に向けて大きく踏み出すことを要請いたします。

## 第 1 次報告案の課題と修正要望

### 1 . 第 1 次報告案の課題と修正

第 1 次報告案の仕組みについては、三者関係図の「真ん中」案(図 1 を参照)が妥当であるとして特別部会でまとまったようです。この案の主な問題点については、図 1 から判読すれば、次の 3 点をあげることができます。

市町村の保育の「実施責任」が曖昧である。  
保育料は応能負担であるべきであるが触れられていない。  
保育料は市町村に納入するようにすべきである。

#### 《 保育の実施責任 》

市町村の「保育の実施責任」が「保育の実施」という表現にとどまり、「提供体制整備責任」と「利用調整等」が新たに表示されています。つまり、市町村の「保育実施責任」が市町村の「器を作る責任」にすり替わっているのではないかという点です。図 1 の場合、保育の実施は、指定事業者(保育所)の責任で行うということの意味してきます。議論の中では「きちりとした公的フレーム」といつてきたにもかかわらず、市町村の公的関与がきわめて薄くなってしまいます。

そこで、市町村の「保育の実施責任」(保育所への委託契約)を明示するか、「保育提供体制整備責任」とともに「保育提供責任」を明示していただくよう要請します。加えて市町村が事業者を指定する場合に、指定した責任を明らかにするため市町村と「指定契約」を締結することも必要と考えられます。

#### 《 保育料の応能負担による設定 》

保育料については、自由価格ではなく公定価格とされていますが、肝心の保育料設定の根拠を応能制とするのか、応益制とするのか触れられていません。

保育料の「応能」と「応益」にすることの違いは、次の の保育料徴収責任の課題ともセットになって機能してきますが、利用者にとっても、保育所運営・経営にとっても決定的な要素につながっていきます。

「応益」は受け取る「利益の量」に着目して設定され、「応能」は「負担能力」に着目して設定されます。現行制度も建前上は「応益負担」を掲げ保育料最高額は保育単価とリンクしており、その上で「家計の負担を考慮して」実質上「応能負担」を繰り入れています。これは低所得層を排除させないために必要不可欠なことですが、「応益」原則が前面に出れば低所得層が排除される危険性は絶えず残ります。それにもまして、以下に述べるように応益制は最低基準の崩壊につながり、保育の質に影響してくる大問題を抱えています。

## 《 保育単価への影響 》

利用した者の「受ける利益の量」ということは、同じ受益量であれば、すべて均一ということになります。ですから応益制による設定は、その利益(サービスの提供)に対して、“いくらコストがかかっているか”からは独立した価格となります。利用時間や年齢の違いがあるものの、定員別の概念(最低基準の要素)がまったくないところで設定されるでしょう。定員別保育単価は、少数定員園の児童が高く設定され、多数定員園は低くなり、小数から多数へと低く傾斜していきます。これは、小規模施設と大規模施設のコストの差を配慮して小規模施設でも経営が成り立つよう、各定員別に「最低基準を遵守する人的配置」を行えるように組み立てられたものが現行の保育単価です。

## 《 応益負担は大規模化・広域化を促進 》

したがって、応益負担による保育料を保育所が直接徴収し、保育費用を代理受領していくと、当面は「公定価格」としていても、大規模園でも小規模園でも受益は同じということであれば、「保育単価を公定」し、傾斜させていることが、理論的な矛盾として指摘されるでしょう。定員別保育単価が崩れてしまえば、少数園は当然、コスト高をカバーできず、経営が困難になってしまいます。多数園はスケールメリットが機能し、大規模園の拡大促進として機能してきます。

保育機能の維持向上、安定的運営、保育の質の向上などと本文ではうたっていますが、現実には違った方向に流れていき空文化してしまいます。保育所は性格上、利用する子どもの生活圏でという前提ですすめてきましたが、より大規模化が進行し、部会議論に逆行して、保育所を広域化してしまいます。

さらに以下のような問題点が挙げられます。

- (1) 現行保育単価は職員の経験年数によって傾斜させています。これは職員の定着によるコスト高をカバーするための優れた方法です。万一「応益性」を前面に出した価格とした場合、こうした点について利用者からはなかなか理解され難いものとなること。
- (2) 仮に「応益」を徹底していった場合、日割、時間割の保育料に行きつくこととなります。このこと自体の可否は別として、この考え方がそのまま直接保育所の収入に反映することとなると運営はたちまち不安定となり、最低基準を維持することが極めて困難となります。結果、保育士の安定した雇用形態をとることがかなり難しくなります。

## 《 保育料の直接徴収は利用者補助 = 代理受領 》

保育料を保育所が直接徴収するのであれば、保育所への市町村からの費用

支払いも、利用者への補助を代理受領することになってしまいます。このこと  
によって、利用者補助金が運営費の根拠に反映されることになるため、保育体  
制に着目して設定されている定員別保育単価という運営費の根拠が、極めて希  
薄になってしまいます。少なくとも の課題は、定員別保育単価の存在にか  
かわる重大なものです。

したがって、保育料は保育所が徴収代行とすることもよいですが、あくまで  
市町村に徴収する責任がある前提でなければ、いずれ理論的矛盾を引き起こし、  
市場原理による直接契約という「右側の第3案」に陥ります。このあたりが最  
も保育所制度の根源的な課題であると考えますので、保育料の市町村納入と応  
能負担について明示して頂きたく、強く要請します。

詳細な制度設計に関して、とくに重要な事項としては考えられることは、

- ・ 市町村の保育実施義務を維持すること
- ・ 応能負担を原則とした保育料体系を設定すること
- ・ 保育料は市町村に納入すること
- ・ 定員別保育単価(月額単価)を確実に維持すること
- ・ 小規模園の定員定額制を導入すること
- ・ 障害児保育費が一般財源化されていることからくる市町村の取組み格差の問題
- ・ 減価償却費(整備資金)の多様な経営主体での取扱いの問題点
- ・ 認可外保育所の認可化支援の条件、移行期間の問題 等をあげることができます。

## 2. 今後の課題と具体的な修正要求事項

今後も引き続き、子どもの最善の利益が守れ、保育の質を向上していくこと  
のできる、配慮された制度設計(保育条件の向上)でなくてはならないことを、  
強く現場から要請します。また、以上に述べたことは「定型保育」の仕組み  
であり、今後拡充されるべき「非定型保育」については、別個の仕組みが設  
計され整備される必要があります。そうした点も含めて、まだまだ細部にわ  
たっては、検討しなくてはならない課題が山積しています。引き続き、保育  
市場化論を排除するためにも、特別部会の第1次報告案に対して、保育現場  
の考える不安や危惧が払拭できるよう、子どもにとって最善の利益を保障し  
うる仕組みを願います。このため全私保連として、図2のように修正を求め、  
次世代育成支援が、歴史に希望があふれるような子育て支援制度として樹立  
することを願ってやみません。

( 修正を求める項目 )

第1次報告案の図でいえば、次のアンダーラインの部分について[図2]のように修正を求めます。

全私保連の改革修正案 (図2参照)

**修正する部分はアンダーライン、図では斜線太字の「 」内**

保育の必要性の判断の申請

受給権付与

申し込み ただし、保育料については徴収代行は可 a 保育料納入

保育 a 利用契約

運営費の費用請求

「運営費 - 保育料」ではなく「運営費」全額

\* 新たに

「提供体制整備責任」を「提供責任」と「提供体制整備責任」とする。

または、基準を満たした保育所の指定を都道府県(指定市、中核市)が実施するとともに、市町村が保育所と「指定契約」を結ぶ

この三者関係を総称して公的契約とする

少子化対策特別部会 第1次報告案 (図1)

新たな保育の仕組み「サービス保障の強化等+財源確保」(20.12.16)



