

「子ども・子育て新システム」基本制度ワーキングチーム（第16回）

議事項目への意見

平成23年11月24日、全国保育協議会

- ◎ 今般の制度設計の提案は、基本制度案要綱に掲げられた方向性や理念とともに、中間とりまとめに至った経緯も根底から覆すもの。
- ◎ この制度構成案では、『待機児童の解消』ならびに『幼保一体化』に向けた新たな制度の実現は、まったく見込まれない。

1. 既存の財政措置との関係について

- (1) 子ども・子育て新システムの財源構成に、私学助成をもって整理することは、基本制度案要綱の根幹が揺らぐばかりでなく、中間とりまとめに至った経緯を覆すものである。
- (2) 子ども・子育て支援に関する財源一元化をもって、包括的に給付とサービス提供がなされるとのこれまでの給付設計の整理に反している。
- (3) 中間とりまとめにある「財政措置の一体化等により、満3歳未満児の受け入れを含め、幼稚園及び保育所等の総合施設（仮称）への移行を促進すること＝幼保一体化の実現は困難である。
- (4) 総合施設も含めた施設類型の三元化が固定され、対策の中心となる3歳未満児の受け入れ対応が制度上で義務づけられないままでは、待機児童の解消は見込めない。

2. 子ども・子育て包括交付金（仮称）について

- (1) 対象となる給付・事業に区分を設けることの是非について、市町村の自由度を高める方向での検討は、子どもに係る給付・事業の一般財源化へも拡大する恐れがある。
- (2) 子ども・子育てに確実に使われる仕組みであることの制度上の担保が必要である。

3. 繰入れ・剰余金の取り扱いについて

- (1) 子どもに供するため、社会全体（国・地方・事業主・個人）から拠出された財源が、一般の企業活動に流出することは認められない。
- (2) 総合施設のみならず、こども園における資金の繰り入れ先は、学校・社会福祉事業の範囲に限定し、子どものために使われることを確実にする必要がある。

子ども・子育て新システムの制度施行のための、恒久的・安定的な財源確保が霧中にあるなか、保育所運営費の一般財源化の方向性には反対します。

平成 23 年 11 月 24 日、全国保育協議会

子ども・子育て包括交付金（仮称）の対象となる、子ども・子育てに係る給付や事業について、地域の子育て環境やニーズに応じた効果的な運用はあれども、子ども・子育てに確実に使われるための制度上の担保が必要です。

市町村の自由度を高める方向での検討において、保育や子どもの発達保障に地域格差を生み出すことがないように、保育所運営費を含む子どもに係る給付・事業の一般財源化には反対します。

また、新システムの施行に恒久的な財源確保を前提としながら、その見通しがつかないまま、さらに児童手当財源をめぐって、保育所運営費部分が玉突き材料として取りざたされる状況は、制度構築の趣旨に反するものです。

基本制度ワーキングチーム（第１６回）提出資料

平成２３年１１月２４日

東京都三鷹市長 清原 慶子

子ども・子育て新システムに関する意見

子ども・子育て新システムにつきましては、幼保一体化ワーキングチームの一員として発言してまいりましたが、この度、基本制度ワーキングチームにも参画させていただくにあたり、別添「総合的な子育て支援策に関する決議」（本年１１月１７日決定）並びに倉田・前池田市長が提出されたご意見等を踏まえ、あらためて下記のとおり意見を提出いたします。

記

○検討スケジュールについて

子ども・子育て新システムについては、本年７月の少子化社会対策会議において決定されましたとおり、①国、地方等の負担の在り方、既存の財政措置との関係など費用負担の在り方、②子ども・子育て包括交付金（仮称）の在り方、③国における所管の在り方、④国の基準と地方の裁量の関係など地域の実情に応じた給付・事業の提供のための仕組みの在り方、その他の残された検討課題について、引き続き地方公共団体等と丁寧協議を行い、理解を得た上で、成案を取りまとめていただきたいと思います。

○子ども・子育て包括交付金（仮称）について

子ども・子育て包括交付金については、国の財源確保の見通しがたたず、地方への財源措置も不明確なまま、現物給付と現金給付がともに交付金の交付対象とされていることは問題だと考えます。

子どもに対する手当は、全国一律で支給されるものであり、都市自治体の裁量の余地がありません。他の給付・事業と一体的に財源措置することにより、他の給付・事業のための財源を圧迫することになる恐れがあることから、子ども・子育て包括交付金の対象から除外すべきであると考えます。

そして、現物給付については、都市自治体が地域の実情に応じて責任を果たせるよう、最大限使途を弾力化することを担保する交付金とすべきであると考えます。

また、子どもに対する手当制度については、都市自治体や住民に混乱を生じ

ないよう、国と地方の十分な協議を踏まえて恒久化を図るとともに、その費用については、全国一律の現金給付であり、支給に伴う事務費及び人件費、システム改修や住民への周知等に係る費用を含め、全額国庫負担とすべきであると考えます。

○国が定める基準と地方の裁量について

国が設ける基準については、既に法令で担保されているものを除いて、新たなものは「助言」ととどめることとし、具体的な適用は都市自治体に任せるべきであると考えます。また、その他の具体的な制度設計については、十分に地方の意見を聴いた上で行うべきであると考えます。

○指定制における指定や総合施設（仮称）の認可等の主体のあり方等について

実施主体である都市自治体が、責任をもって市民に給付・事業を提供するためには、給付・事業の費用を拠出するだけでは不十分です。

子ども・子育て支援給付（仮称）に係る指定については、給付を行う都市自治体とその主体となり、また、こども園（仮称）の認可については、都市自治体の判断によりその主体となり、必要な調整が可能となるよう制度設計を行うべきであると考えます。

○子ども・子育て支援事業（仮称）について

都市自治体が地域の実情に応じて多様な子育て支援サービスを実施できるよう、子ども・子育て支援事業（仮称）の対象範囲については、既に都市自治体の実施している事業から後退することなく、最大限広くする必要があります。

その際、放課後子ども教室推進事業については、放課後児童健全育成事業と一体的に推進できる体制を整備する必要があると考えます。

○国における所管のあり方について

すべての保育所や幼稚園が総合施設（仮称）に移行するためには、今後、国における所管は一本化すべきであると考えます。

総合的な子育て支援策に関する決議

我々都市自治体は、少子化施策は国と地方の信頼・協力関係の下で着実に推進されるべきものと強く認識し、地域の実情に即した様々な子育て支援策を実施し、懸命の努力を傾注している。

そうした中、国は、本年7月、少子化社会対策会議において「子ども・子育て新システム」の中間とりまとめを決定するとともに、10月には「平成23年度における子ども手当の支給等に関する特別措置法」を施行したところである。

しかし、我々が再三主張してきた、全国一律の現金給付と保育サービスをはじめとする子育て関係経費（現物給付）とのバランスへの配慮がなされず、地方に必要な裁量及び財源の確保や国と地方の役割分担等については、未だ建設的な議論がなされていないことは誠に遺憾である。

また、先般、厚生労働省が示した「子どもに対する手当制度における費用負担案について」は、これまでの経緯を無視し、国と地方の役割分担等のあり方について何ら示すことなく、地方に裁量の余地がない現金給付に関する地方負担を一方的に拡大しようとするものであり、かつ、地方固有の財源である住民税の増収分等を子どもに対する手当に用途を限定するもので、到底受け入れられるものではない。

よって、国は、今後、子どもに対する手当制度のあり方を含め、総合的な子育て支援策について、「国と地方の協議の場」等において、真に実効ある協議を重ね、国民の理解が得られる形で成案を得るよう、改めて強く要請する。

記

1. 子どもに対する手当制度について

(1) 子どもに対する手当の費用負担については、全国一律の現金給付であり、支給に伴う事務費及び人件費を含め、全額国庫負担とすべきであること。

また、年少扶養控除等の見直しに伴う地方増収分については、都市自治体が独自の施策展開を図るための貴重な一般財源であり、その用途については、地方の裁量に委ねること。

(2) 平成24年度からの所得制限導入に伴う所得制限世帯に対する税財政上の措置については、国の負担により実施すること。

(3) 平成24年度以降の恒久的な制度のあり方については、今後、「国と地方の協議の場」等において十分に協議を行った上で、都市自治体の意見を尊

重し、制度設計を行うこと。

また、新制度へ円滑に移行できるよう、住民への周知やシステム改修等について、国の責任において万全の措置を講じること。

2. 子ども・子育て新システムについて

- (1) 子ども・子育て新システムについては、本年7月の少子化社会対策会議決定のとおり、①国、地方等の負担のあり方、既存の財政措置との関係など費用負担のあり方、②子ども・子育て包括交付金（仮称）のあり方、③国における所管のあり方、④地域の実情に応じた地方の裁量の仕組みのあり方等の検討課題について、都市自治体等と丁寧に協議を行い、理解を得た上で、成案を取りまとめること。
- (2) 子どもに対する手当は、全国一律の現金給付であり、都市自治体の裁量の余地がないことから、子ども・子育て包括交付金（仮称）の対象から除外すること。
また、保育サービスをはじめとする子育て関係経費（現物給付）については、都市自治体が地域の実情に応じて責任を果たせるよう、最大限使途を弾力化した交付金とすること。
- (3) 国が定める基準については、既に法令で担保されているものを除き、新たなものは「助言」ととどめ、具体的な適用は都市自治体に任せること。
- (4) 子ども・子育て支援給付（仮称）に係る指定については、給付を行う都市自治体はその主体となり、また、こども園（仮称）の認可については、都市自治体の判断によりその主体となり、必要な調整が可能となるよう制度設計を行うこと。
- (5) すべての保育所や幼稚園が総合施設（仮称）に移行するに当たっては、国における所管は一本化すること。

以上決議する。

平成 23 年 11 月 17 日

全 国 市 長 会

「基本制度ワーキングチーム第16回会合」提出意見

平成23年11月24日

社会福祉法人 日本保育協会

我が国は、今後、これまでに類を見ない少子高齢社会が予測されているが、今後とも活力ある社会を維持するためには、少子化に歯止めをかけることが重要な国家的課題である。

子ども・子育て新システムは、このような課題に対応し、国民が安心して子どもを産み育てることの出来る社会を実現するため子ども・子育て制度を大幅に拡充して再構築するものである。そのためには大幅な恒久財源の追加を前提として、子どもの最善の利益を実現する内容でなければならない。

しかしながら、11月16日の全国各地の新聞一面に「保育所補助金の廃止案が政府内に浮上」との記事が掲載された。保育制度の充実が子ども・子育て新システムの中核を担うものであり保育所運営費負担金の一般財源化は、少子化対策に対する国の責任を放棄するものであり断じて認める訳にはいかない。新聞記事について、その事実関係を明らかにされたい。

なお、成案のとりまとめまでには限られたスケジュールとなっているが、残された検討課題のうち、今回及び前回の議題についての当協会の意見は次のとおりである。

1. 「費用負担関係」について

(1) 恒久財源と人材確保について

- ・恒久財源として1兆円を超える新たな追加財源を確保し、量的拡充と質の改善を行うこととされている。1兆円を超える追加財源は、中間取りまとめの「Ⅷ 費用負担」において示されている全てのメニューが実現できる財源として確保されなければならない。
- ・保育の量的拡充が最優先で実施すべき喫緊の課題とされている一方、保育士確保が現状においても困難な状況にある。昨年12月の本ワーキングチーム資料で示されているように保育士の給与水準は全産業の女性の平均給与に比べて低い水準であるなど保育士の雇用環境は十分なものとなっていない。従って、量的拡充を達成するためにも人材確保対策として保育士の配置基準や給与等の処遇改善を優先課題として早急の実施すべきである。

(2) 子ども・子育て包括交付金（仮称）について

- ・中間取りまとめにおいては、給付設計を子育て支援給付（仮称）と子ども・子育て支援事業（仮称）との2つに区分している。子ども・子育て包括交付金（仮称）については、子育て支援給付（仮称）は全国一律に給付すべき負担金とし、子ども・子育て支援事業（仮称）に要する経費は、地方の裁量を認めた交付金とすべきである。

(3) 国、都道府県、市町村及び事業主の負担について

- ・基本制度案要綱では、「事業ごとに所管や制度、財源が様々に分かれている現在の子ども・子育て支援対策を再編し、幼保一体化を含め、制度・財源・給付について、包括的・一元的な制度を構築する。」とされている。事業主拠出については、導入の考え方や範囲等について様々な意見が考えられるが、税を財源とする公費負担については、現行の保育制度を含め基幹的な社会保障制度にあっては、事業主拠出を除く部分について国2分の1、都道府県4分の1、市町村4分の1とされており、子ども・子育て新システムについても同様の負担方式とすべきである。

(4) 利用者負担について

- ・本人負担は利用者負担とし、負担方式は利用児童の家庭の所得に応じた応能負担とし、子どもの年齢等に応じて保育料を定める方式とすべきである。
- ・公的契約とされる利用方式では、こども園（仮称）の設置者が直接保護者から保育料を徴収することとしているが、現在でも保育料の未納問題が大きな課題となっており、未納があっても児童福祉の観点から保育の受入を拒否することはできない。従って、新システムにおけるこども園（仮称）の保育料徴収の仕組みについては、未納の保育料について市町村が施設に代わって徴収金債権を代理して強制的に徴収できる仕組みを創設するなど市町村の公的関与による保育料徴収の仕組みが必要である。
- ・先般の「平成23年度における子ども手当の支給に関する特別措置法」により、市町村長が保育所の保育料について子ども手当の支給額から直接徴収できることとされた。こども園（仮称）の保育料の徴収についても、設置者が子どもに対する手当から直接保育料に充てることができるようにすることも保育料の未納の解消になる。なお、保育料の未納問題や施設における保育料の徴収事務の面から見た場合、平均的な家庭の3歳未満児の保育料を子どもに対する手当からすべて徴収できる水準にすることが必要である。

2. 「イコールフッティング関係」について

(1) こども園（仮称）及び総合施設（仮称）への株式会社等の参入のあり方

- ・少子高齢化が進む中で、児童虐待の増加や子どもの貧困など地域や家庭の子育て機能が著しく低下している。これらの課題に対応するため保育所は、地域の子育て家庭に対する相談や助言を行うなどの役割が保育所の努力義務として規定されており、その役割は今後益々重要となっている。
- ・現在、都市部の3歳未満の保育所待機児童の解消が喫緊の課題であるが、地域の子育て家庭の支援をも考慮した場合、こども園（仮称）及び総合施設（仮称）の整備は、単に待機児童を解消することではなく、社会福祉を専門とする社会福祉法人等の公益法人が地域の子育て支援の拠点として担うことこそが最も望ましいと考える。
- ・そのためには、現行の児童福祉法において市町村の義務とされている公有財産の貸付、その他の措置等を積極的に講ずることにより、社会福祉法人等の能力を活用した施設の設置及び運営を促進すべきである。

(2) 施設整備費の運営費への上乗せ及び法人種別に応じた会計基準について

- ・イコールフッティングによる多様な主体の参入を促進するため、施設整備費の運営費への上乗せが検討されているが、既存保育所の多くは、今後、耐震化工事や改築工事、大規模修繕が必要な状況にあり減価償却費相当額の上乗せのみでは施設の存続に支障をきたすことは明らかであり、社会福祉法人に対する施設整備費補助や政策融資を引き続き存続させなければならない。
- ・保育所運営費は保育所の最低基準を維持するための経費であり、資金の外部への流出や株主への配当などの用途制限の緩和については、厳しい対応を行うべきである。

3. 前回のワーキングで議題とされた事項について

(1) 市町村の事業計画等について

- ・現行児童福祉法では、保育需要が増大している市町村（特定市町村）に対して、保育計画を策定し待機児童の状況を公表する義務を課すなどの規定が設けられているが、待機児童が一向に解消されない状況にある。

- ・新システムにおいては、「供給体制の確保、体制整備」が市町村の最も重要な責務と考える。保育認定が単なる保育の必要性の認定ではなく、保育が必要な子どもに対して確実に保育の実施が保障されるよう供給体制の整備責務を強化すべきである。
- ・また、今後、地方では急速な少子化が見込まれる中で、指定制の導入や幼保一体化によるこども園（仮称）への移行措置が行われるとすれば、市町村事業計画の策定にあたって、既存の保育所が中長期的な視点から今後引き続き子育て支援の拠点として施設が運営できるよう施設の適正配置等について事業者と十分話し合いを行って策定すべきである。

（２）保育所最低基準と指定制について

- ・保育所最低基準については、従来、国で定めていたものを、国が定める基準に従い又は参酌して都道府県等が条例で定めることとされた。国が定める保育所の設備及び運営に関する基準の内容については、戦後間もない時期に定められたものであり、全国社会福祉協議会が行った調査研究等において、乳幼児の発達や家庭的な雰囲気の中での生活の営みに適したものとなっていないとの指摘や、先進諸外国の基準と比べて、子ども一人当たりの面積基準が児童の年齢層を問わず下位又は最下位に位置していると指摘されている。保育所待機児童の多い地域では、国が定める基準を更に下回る基準を定めることができるとしているが、これは明らかに保育の質の低下を招くものである。
- ・最低基準を下回る保育環境は子どもの健全な発達に有害であり、市町村事業計画の策定や指定制の導入に際しては、前記調査研究の結果を踏まえ、乳幼児の発達や生活環境に相応しい基準に計画的に改善すべきである。

