

子ども子育て新システム検討作業グループ 基本制度ワーキングチーム第18回会合への意見表明

幼保一体化WT構成員
(公社)全国私立保育園連盟 常務理事 菅原 良次

昨年9月より始められた子ども・子育て新システム(以降 新システム)に関する制度設計についての検討が、委員各位と政府の担当者、担当行政の努力によりいよいよまとめの段階に入ったといえます。ワーキングチーム構成員の一人として参加させて頂いたことに感謝しつつ、今回の第18回基本制度WTへの意見と要望を「基本制度案要綱」の理念と「中間とりまとめ」に沿って述べさせていただきます。なお、これまでの意見については、第16、17回本WT提出資料及び「WT委員等の主な意見等」を参考にして頂きたいと思います。

1) 新システム成功のポイントは「子ども・子育て会議(仮称)」の設置にある。

新システムの実施主体は市町村であり、新システム事業計画(仮称)の策定に関してもその主たる責任が求められている。待機児童の早期解消策や子どもと家族が共に希望を持って生活を営める地域を築く実施責任を市町村として果たすため、地域のニーズに即した子育て・子育て支援のための政策と計画を策定し、質の高い子育て支援、幼児教育・保育を保障する組織体が「子ども・子育て会議(仮称)」となる。子ども・子育て会議(仮称)は新システムの根幹にあたる。

新システムにとって、そうした最も重要な役割を担う「子ども・子育て会議(仮称)」を国の下に設置し、都道府県、市町村に設けることなしには、新システムで掲げられている本来の目的を達成することは困難である。子ども・子育て会議(仮称)の設置は、国はもとより、定着しつつある地方分権(地域主権)の上からも、都道府県への設置は当然であり、市町村についても基本的に義務化すべきと考える。

なお、人口の小規模な市町村については、そうした組織体の設置が困難な地域も予想されることから、仮に人口規模によって、子ども・子育て会議(仮称)に代わる「審議会」又は「利用者、住民の意見が聴取でき参画できる場」を設ける等も考えられる。

2) 子ども・子育て包括交付金(仮称)は、“子どもと子育て家庭”を支援し、保育所、幼稚園等の運営の安定と職員の処遇を保障する上で重要な制度である。

子ども・子育て包括交付金(仮称)は、国・自治体が実施する子育て・子育て支援を、すべての子どもに新たな「個人給付」として補助・支援する制度であり、画期的な制度改革といえる。しかし、この制度が充分目的を果たすためには、実施責任を負う市町村における「子ども・子育て会議(仮称)」の設置と、「新システム事業計画(仮称)」が制度的に充分機能することが不可欠であり、それらの機能と一体化した「子ども子育て・包括交付金(仮称)」の制度化をあらためて強く要望したい。

さらに、これらの制度の確立は、一般財源化された障害児の問題や公立保育所における職員の非正規化の増大、処遇の悪化に伴う保育の質の問題に対して、保育全体の質・条件の改善を促し、すべての子育て家庭を安心させる制度の構築に繋がるものと考えている。

3) 従うべき基準（ナショナルミニマム）の「地方裁量化」は、補助金の削減と一般財源化への道に繋がるものであり反対である。

この度「従うべき基準」として法制化された保育所における最低基準の職員配置、面積基準等に関し、「地方裁量」にすべきとの動きや主張が、例年繰り返し出されている。

こうした考え方は、これまでも再三のように明らかにされている保育所の置かれている実態や子どもたちの育つ深刻な環境に目をつぶり、子育て・子育て支援の環境をさらに悪化させることになるものと大変憂慮する。

市町村においては、保育の現場を直接知る立場にあり、現在の深刻な実態をよく理解し「面積・職員配置基準」を「従うべき基準」よりさらに悪い・低い基準に変えることが正しいと考える自治体は少ないと確信している。

それに比して都道府県は、東京都等一部を除き保育所の運営費や子育て支援に関する予算、施設補助等について多くはなされていないのが実態である。職員配置についてもしかりであり、そのことは保育所施設整備費における負担割合が、国4分の2、市町村4分の1、事業主4分の1である例からも判断できると思う。こうした、現状と実態からみても法制化されている最低基準＝ナショナルミニマムの裁量権限を都道府県に移すよう主張することは「新システム」自体を崩壊させ、乳幼児の質の高い「幼児教育・保育」を目指す総合施設（仮称）とこども園（仮称）制度そのものの実現を不可能にすることに繋がるものと考え。さらに、こうした主張の行き着く先と狙いは「一般財源化」に繋がるものでもあり、最低基準の都道府県、地方自治体への移譲については、保育関係者と利用者は絶対に反対であることを再度主張させて頂きたい。

4) 「保・幼」が一体化される総合施設（仮称）の質を向上させるために！

保育所、幼稚園の歴史的な一体化施設である総合施設（仮称）の「幼児教育・保育」の質の向上と「生命と安全」を保障する視点から、小学校一年生の教員配置基準の改正（40対1から35対1へ）に伴い、現行の保育所・幼稚園の3歳以上の配置基準を早期に改善するべきであると考え。

さらに、新システムの実施に伴い「入所希望者の扱い」「契約方式」「法定代理受領」等の制度が実施されることとなる。そうした場合、施設において、これまでに無かった事務量が增大することは目に見えており、それに備え混乱が起きないように事務職員の配置を検討される必要があると考える。

5) すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子どもを大切にする社会に向けて

とくに「中間とりまとめ」における「Ⅲ 幼保一体化」「6 給付の一体化及び強化（こども園給付（仮称）の創設等）」の「(4) 給付の内容 ④ 上乗せ徴収 ア 実費徴収」において、「○ 低所得者に対しては、一定の要件の下で、公費による補足給付を行うこととし、その具体的仕組みについては、今後、更に検討する。」となっている。現時点でどのような具体的検討がされているのかお尋ねしたい。

○総合施設については、株主配当、他事業流用の禁止を

意見 現在、当会保護者の間では、子どものための給付から「株主配当」が行われることは納得しがたいとの意見が多数になっています。営利企業に勤務し、その厳しさを知る保護者からの強い懸念もあります。もしも「株主配当制限」という方向になるとするならば、恣意の働かないよう厳密に「金利相当分」になるようにすべきと考えます。→（参考資料）参照

また、MKグループ倒産の例を挙げるまでもなく、施設会計からの他事業への流用は絶対禁止としてください。

○営利・非営利を問わず、こども園全体の施設会計の透明性と人件費の確保を

意見 上記と関連して、運営主体の形態を問わず、次のことを求めます。

- ・施設会計を厳密に指導監査すること。
- ・現行保育所制度の「民改費」のしくみのような保育士の待遇改善のしくみ、人件費確保のインセンティブとなる制度を設けること。

○待機児童がいる限り、入園申請受付・選考は市町村ワンストップで

意見 待機児童がいる地域で、保護者が直接、施設に入園申請をすることは、大混乱と弱者の排除につながり、非常に問題があります。待機児童がいる場合には、市町村による入園申請受付・選考を行ってください。→（参考資料）参照

質問 幼保一体化ワーキングでは、待機児童がいる場合には、市町村が従来通りの手続きで入園を決定すると説明され納得していましたが、いつの間にか「中間とりまとめ」では、異なる扱いになっていました。どこでどのように変わったのでしょうか？

●最後（5月25日）の幼保一体化ワーキングチーム（第9回）の資料 2-1→「幼保一体化について（案）」5ページ「公的契約」の項において、「2 当面、保育需要が供給を上回っている場合には、保育の必要性の認定等と合わせて、市町村が利用可能な施設・事業者をあつせんする。」

●中間とりまとめ→「定員以上に応募がある場合、選考を実施する。選考の基準は国が定め、施設は、国の選考基準に基づき選考を行う。」

○就労家庭の実態に合った保育時間での施設の安定運営を保障すること

意見 1 時間に応じた「こども園給付」では、保育の質が確保できないという不安が保護者の間で広がっています。標準時間も、短時間も、長時間も、質を確保した保育が安定的に行われる給付水準が必要です。すなわち、「中間とりまとめ」に書かれた「こども園給付—公定価格」の人件費相当分の換算においては、職員配置基準分の人数を、正規・常勤で安定的に雇用できる額としてください。

質問 上記に従えば、標準時間と短時間の給付額は同じになるのでは？ 異なる場合は理由をお聞かせください。また長時間については、現行の「11 時間」と考えて相違ないでしょうか？

【参考 中間とりまとめ「こども園給付」】の「質の確保・向上が図られた学校教育・保育を提供するために必要な水準として、人員配置基準や設備環境を基に、人件費、事業費、管理費等に相当する費用を算定する。・人件費相当分については、職員の配置基準や施設の開所時間を踏まえた価格設定を行う。この際、子どもの過ごす時間と職員が勤務する時間の違いを踏まえ、認定時間数に対応する価格設定ではなく、必要な職員の配置を考慮した価格設定を行う。」

意見 2 幼稚園の保育時間を「標準時間」と呼ぶのは、現場や保護者に誤解を広げます。「4時間保育」「8時間保育」「11時間保育」等の呼び方にして公平に扱ってください。

意見 3 延長保育が「子ども・子育て支援事業」となるにあたり、現在実施されている**延長保育**が後退してしまうことのないよう、**市町村との擦り合わせ**をお願いします。両親フルタイムで変則勤務、交代制勤務がある、通勤時間が長い、頼れる祖父母もないなどの事情により、現状、延長保育がなくては働き続けられない世帯も多いことを配慮する必要があります。

○保育の必要性の認定を受けた子どもの権利、市町村の責任

質問 前回、「市町村は保育の必要性の認定を受けた子どもに、確実に保育を給付しなければならない。」と法律に定めることを提案しました。この提案は、今後、どのように反映されるでしょうか？ 不当な入園不承諾や退園をさせられたようなケースが法律的に救済されるためには、(1)行政に保育の実施責任があることを明記する (2) 保育契約に行政を当事者として関与させ（三面契約など）、これを行政処分性のある公的契約と位置づける、の2点が必須だという指摘を、法律家の会員から受けています。この点についての、お考えをお聞かせください。

意見 「こども園給付」の現物部分（保育）の内容についても、質、事故等への都道府県・市町村の責任を明確にし、規定が実効性のあるものとなるようにしてください。→（参考資料）参照

○総合施設における上乗せ徴収の禁止を

意見 すべての子どもに質の高い学校教育・保育を保障する観点から、総合施設については、上乗せ徴収を禁止することを求めます。

質問 1 幼保一体化ワーキングでは上乗せ徴収に反対する意見も多かったのに、なぜ「中間とりまとめ」に反映されなかったのでしょうか？

質問 2 保育の必要性を認定した子どもには、夕方までの保育を保障しているのに、その時間内に、有料のサービスを設定することは制度的に矛盾しています。文科省は「学校の正規時間内に有料の授業を設けることにならないか？」、厚労省には「これは混合診療ではないか？ 介護保険の1つのサービス時間内に別料金のサービスを重ねるのと同じではないか？」という点について、お尋ねしたいと思います。（保育＝養護と教育が一体的に行われるもの）

○財源の確保について

OECD も示唆するように、子どもへの投資は「将来の社会への投資」であり、日本の公的資金の投入は低い現状があります。量と質を十分なものとする財源の確保をお願いします。これらのことは、将来の経済成長にも寄与するものであることを、経済界の皆様にもご理解いただきたいと願います。

(参考資料)「保育園を考える親の会」メーリングリストから

＜保護者の生の声＞

(メーリングリスト加入者約 250 名)

株主配当について

○配当を出すゆとりはないはず

真面目にやったら儲かるわけがない保育事業で儲けを出して株主配当に充てることは、即、保育の質の低下につながることを、強調したいと思います。株主は最低基準ギリギリでの運営を求めるでしょう。子どもや保護者、保育士とはまったく利害が一致しません。

○保育のことがわからない人たちの影響力

保育園の株主となる人が、保育園は儲かると思っている場合は問題外。「子どもが好き」とか「福祉に関わりたい。」と思っているならば、まだよい。ただし、そのような株主であっても、果たして「保育の質」を判断する目があるのでしょうか。たとえば英会話や体操教室に力を入れるためのコストなら認めるが、単に保育者の配置が手厚いとか、面積が広くて、子どもがくつろげるとか、そういう、表面的にはわからず、子どもの育ちを通じて見えてくることにかかるコストは、無駄遣いだと批判する。そんな心配はないのだろうか、と、危惧しています。

○現実の投資家は…

大口の株主からの提言は経営に影響を与えます。その提言がそのまま採用されることは稀としても、企業経営に影響を何らかの形で与える可能性がずっと高くなります。経営陣に直接意見を伝える機会にも多く恵まれますし、かつ、経営陣も真摯にその意見に耳を傾けることもあるでしょう。大口の株主とはどのような人・組織か。基本的には金融機関（もしくはそれに準ずる性格をもつ組織）です。彼らは、株式投資によって利益をあげなければなりませんので、株価の上昇や配当の増額を希望します。そのために経営陣に対し、経営の中身や財務政策について物を言います。今まで私が見てきた限り、大口の株主さんで「利益はそっちのけでいいから、(商品・サービスの)お客さんや従業員のことをもっと考えてあげて」という組織はありませんでした。彼らの主張は、非常に探訪にまとめると、「株価を上げる努力をしてください。もし株価上昇がのぞめないなら、せめて安定した配当を出してください、高ければ高いほどうれしい」です。

○＜案の2＞（株主配当の制限）になるのであれば、という仮定での専門家会員の意見

1) 株式会社の保育園運営には、保育園事業のみを行う単独の関連会社によって行うか、あるいは保育園事業に関する分離会計制度を設けて、保育園事業外部への資金流出に一定の歯止めをかけること（配当制限の導入）

2) その場合の配当制限は、以下2点の視点により、保育園運営の継続性と公平性を図る

- ・経営の継続性を担保するための内部留保の額を確保するための資金流出制限
- ・補助金サポートを得て実際の必要経費よりも少額の資金で株主が経営参加できる財務の特殊性に鑑みて、資本額に対する利回りの制限

3) 配当制限を逃れるため、脱法的に運営費等の名目で保育園事業から資金を吸い上げることを防ぐ

ために、保育園事業経営を行う主体（関連会社あるいは分離会計）に対する監査を厳格に行う。

○株主の投資と施設整備費の関係は？

株主の投資を得るために配当が必要ということだが、投資が得られるのであれば、施設整備費の運営費上乗せも不要ということになるのではないかと。つまり、配当認める＝施設整備費の上乗せなし、という関係なのではないのか。

施設に直接、入園申請をすることについて

＊2008 年に少子化対策特別部会提出したものを要約編集。新システムとは、一部、意見の前提が異なる部分もあるが、施設ごとの選考では、「勤務時間の長さが同じ申請者同士の優先順位」などはある程度、施設に任されてしまうであろうことを考えると、同様の懸念があるといえる。

○公平性が失われるのでは？

公平性が失われるのではないかと懸念します。本当に保育が必要な方であるかというよりも、その園の担当者とどういう関係であるかにより入園が決まってしまうような気がします。

○保護者も園もたいへんでは？

私は第7希望の園まで書いて申請しましたが、（結局第2希望の園に決まりました）それは一枚の申請書で園の名前だけ書けばいいからできたことです。

また、園の方でもそうです。現行でも「競争率 10 倍」という認可園はいくらでもあります。単純計算して、30 名定員で 10 倍の競争率ということは、園は 300 名からの書類を受け付ける可能性もあるわけで、就労の確認などをいちいちとりながら選考していくのは、膨大な事務作業になるはずで

介護保険の「ショートステイ」サービスの場合、多くの施設が利用希望月の 2 か月前の月はじめの一日に一括で予約をとるのですが、予約がとれないことも考え、実際に申請作業にあたるケアマネさんは複数の施設に申込みをせねばならずとても大変だという話を聞いたことがあります。これを保育園に置き換えると、膨大な申請を受け付けて、ようやく入園人数を確定したのに、ふたを開けてみたら辞退者続出で再募集が必要になる… といった事態も完全に否定することはできません。

○中学受験並みのたいへんさ？

申請は一つで順位をつけるか、複数申請が可能かによって、様子は様変わりすると思います。前者なら、手間は変わらず、ただ、認証を滑り止めにするのは困難になるため、順位の選択は今より大変になると思います。後者なら、それぞれの所で優位な人は合格をいくつも勝ち取り、キャンセルされた方の分の繰り上げがあり、またそれによりキャンセルされた方の…というのが何サイクルか続くため、現場は大変そうですね。（そんな事務量があるなら、子どものために使って欲しい！）

また、締め切りや発表や申し込み期限を一律にするのか、それぞれに任せるのかで随分様子も変わるので、綿密な計画が必要ですね。もしも、それぞれに任せるなんて事になったら、それこそ中学受験並のたいへんさ。日々の出願情報をホームページで公開していただかなくては！

○申請手続きの統一と情報公開 ＊

手続き上の混乱を避けるために、次のようなことは予め配慮があって欲しいです。

- ・ 申請時期の統一

- ・申請書類の統一
- ・申請書の福祉事務所での一括配布と郵送での受付
- ・倍率の公表

本市では福祉事務所でどの保育所に何人申し込んでいるかがわかるようになっています。それで倍率とにらめっこしながら、どの保育所を第1希望にするか皆さん悩んで決めています。直接申し込みで倍率が分からなくなると、人気の保育所だけが極端に倍率が高くなって他が定員割れということもありえるので、倍率の公表の義務付けはしないといけないと思います。

その他、年度途中での欠員状況なども公開を義務付け、不公平のないようにすること。

○その条件を満たすのは現行制度…

義母が介護保険の対象となり、ほぼ5年になります。あくまでも私の区とその隣接区程度の現状ですが、*さん（上記意見）が書かれている内容は、どれ一つとして介護保険では実現されていません。

ショートステイの申請時期の違いに苦労し、申請書類のみならず、医師の診断書の内容の違いに苦労し、それぞれの施設に提出しなければならず、（書類をもらうのさえ、ケアマネのみ可と予約は家族も可で正式書類はケアマネと、これまたいろいろ）そこまでしたのになぜ今回は落とされたのかかわからずに落胆し、という経験をもつ私には、この条件がすべて満たされるというのは、結局、保育所の現行制度ではないのかと思ってしまいました。

○本当に保育が必要な家庭が入園できるように

直接入所契約になれば、「保育に欠ける」という要件を満たせば、認可園は入所者を選べるわけで、同時に他の認可園との同時申請でキャンセルが多くなり「定員空き」になってしまうという事態は避けたいと考えます。

この条件と似ているのは、人気のある幼稚園。幼稚園の定員が足らなくなっている地域の幼稚園ではないでしょうか？ そのような状況でよく聞くのは「先着順で入園を決めるので、申請日の前夜から親が徹夜で並ぶ」「兄弟が入園していたなどのコネで入園が決定される」などということです。僕の住んでいる市では、幼稚園が徹夜で並ぶことを禁止していて、「近所の迷惑になるので朝から並んでください」という園側の要請をまともに聞いていたら、掟破りの親が多数で、入園できなかったという悲劇もあったと聞いています。

直接入所になれば、園側だって入所家庭を選べるわけで、「第一希望の家庭を入所させたい」「安心できる家庭を優先したい」と思うのは当然のことだと思います。考えすぎかもしれませんが、第二志望・第三志望以降で入所した家庭を無意識に差別するということもありえないことではないと考えてしまいます。

なにより（あらゆる意味で）必要度の高い家庭の子どもが優先されなくなってしまうという危険性を心配してしまいます。

○直接契約の入園、体験しました

「直接契約」実は2度経験しましたが、嫌な思いばかりが先に思い出されます。1度目は私立認可園での直接契約（自由契約）で、2度目は家庭保育室（認可外）です。

とにかく子どものことよりも、親の勤務状況や収入額を真っ先に質問され、保育料金のお話がメインだったのです。それと契約期間の問題。入園しても2・3か月で転園されては困る、特に0～2歳の時代はわが子の入園のために、保育士を増員するんだから…と言われました。

直接契約が当たり前になってしまったら、園側の審査も大変でしょうけど、不正入園のような状態もたくさん出るでしょう。そして学校給食未払いみたいに、料金支払いの念書や保証人を立てるとか、子どもの生活の前に「お金」になるでしょうね。

○乳児をかかえて走り回ることに

もしも入園申請を役所でできなくなったら、という話を保護者の会合で話したら、なんだか、入学試験と同じくらいの大変さになるね、というため息が出ました。

数園に願書を書いて、提出して、結果を確認して、どこに行くか決めるということになるのですよね。しかも、全部落ちる人、全部受かる人などさまざまで、いずれにしてもその数ヶ月は近所を走り回らなくてはならず、しかも乳児を抱えていて、復職の準備もあるわけで、考えるだけでもぞっとします。

実質的には選択できるだけの数が用意されていないわけですので、またもや市場化のための策の1つに保護者が翻弄される、という図式ではないでしょうか。

それから、私立認可園内で、子ども数人がけがをした場所があり、危険だと話した保護者が、園長から「嫌なら他の園に行けばいい」と言われたケースを聞いています。結局、その方はいろいろやりあった末に転園しました。各園との契約になれば、園が契約解除をふりかざすことが増えるだろうことは言わずもがなでしょう。

保育の質、事故への責任について

*お子さんを保育園で亡くされたご両親からのご意見です。面積基準を自治体独自の解釈で運用して子どもを詰め込み、その結果として保育が混乱した中での事故でした。

○私は昨年12月に保育事故で1歳の子どもを失いました。児福法上、都道府県の責任、市町村の責任は明記されているにもかかわらず、責任の押し付け合いが続いています。児福法上の自治体の責任がなくなったら、保育事故に関して、今以上に「自己責任」「当事者同士で解決」となることを危惧しています。

○A県では「公立認可園の乳児クラス枠」が非常に少ない自治体が多く、乳児が私立認可園に流れ、詰め込み保育→クラス移動（親が知らないうちに進級＜保育室を移る＞）となる実態があります。0-1歳児クラスの面積基準にも公立と私立で格差があり、公立は「3.3 平米/人」を基準にしている園が多いですが、私立は「1.65 平米/人」まで詰め込んでいる園もあり、私の息子が通っていた私立園がまさに、「1.65 平米/人」の詰め込み→クラス移動、というパターンでした¹。こうした、「安易な詰め込み」「安易なクラス移動」については、子どもの安心・安全の観点から危険性があり、最悪の場合、子どもの生命をも脅かすものであるという認識が必要です。

「安易な詰め込み」「安易なクラス移動」が息子の死亡事故の大きな要因であると認識していますが、園の安全管理に対する認識・体制の欠如、それを見て見ぬふりをする行政の指導監督体制が、今回の事故の大きな要因であると私は確信しています。その背景には、人（保育士・行政職員）も施設（面積）も足りないという、保育分野の窮状があると思います。

以上

¹ 編者注：年度途中の受け入れによって、0歳児室が「芋を洗う状態」（園）になり、4人のお子さんが1歳児室に移動。移動から1か月未満で事故が発生。