

子ども・子育て新システムと学童保育の行方

鹿児島県児童クラブ連絡協議会シンポジウム／基調講演

2012年6月10日

伊藤周平（鹿児島大学）

I 子ども・子育て新システム関連法案の提出

いま、民主党政権が進める社会保障・税一体改革の重要な柱として、子ども・子育て新システムの導入が行われようとしている。子ども・子育て新システムについては、2012年1月31日に、子ども・子育て新システム検討会議作業グループの基本制度ワーキングチームの会合において、子ども・子育て新システムに関する最終の「とりまとめ（案）」が提示され、その後、若干の修正が加えられ、3月2日には、少子化社会対策会議（会長は首相）において「子ども・子育て新システムに関する基本制度」（以下「政府案」という）および「子ども・子育て新システム法案骨子」（以下「法案骨子」という）が決定された。そして、野田内閣は、3月30日に、子ども・子育て新システム関連法案（①子ども・子育て支援法案、②総合こども園法案、③子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備に関する法律案）を、消費税を社会保障の目的税とすることを前提に、2014年4月に消費税率を8%、2015年10月に同10%に段階的に引き上げるという内容の消費税増税法案とともに閣議決定し、2012年の通常国会に提出した。

もともと、子ども・子育て新システムに関する議論は、社会保障・税一体改革とは別個に検討が進められていたが、社会保障・税一体改革の集中検討会議に対する「総理指示」（2011年5月23日）において、幼保一体化を含む「子育て支援強化」が「社会保障における安心3本柱」の第1に盛り込まれたことで、一躍、社会保障・税一体改革の優先課題におどりでることとなった。社会保障・税一体改革では、現在、予算総則上、高齢者3経費（基礎年金、高齢者の医療および介護保険にかかる公費負担の費用）に充てられている消費税収（国税分）の使途を、少子化に対処するための施策に要する費用に拡大するとし（社会保障4経費）、2015年段階で、消費税率を10%に引き上げ、社会保障4経費についての特定財源にすることで、子ども・子育ての追加所要公費0.7兆円程度（税制抜本改革以外の財源も含め1兆円程度）の財源確保が打ち出された。社会保障4経費にまで使途を拡大したのは、消費税増税をしても、高齢者3経費の分野では、増税分の大半が高齢者の増大による自然増部分の費用に費やされ充実が図れない中、子育て支援の分野では充実が図れるかのようなイメージを社会保障・税一体改革に与えるためであろう。

しかし、子ども・子育て新システムの本質は、市町村が保育の実施義務を負っている現在の保育制度（施設補助方式・自治体責任による入所・利用の仕組み）を解体し、介護保険や障害者自立支援法のような利用者補助方式（個人給付方式）・直接契約方式（保護者の自己責任による利用の仕組み）に変えるものにほかならない。また、消費税を目的税化することで、子育て支援の充実ははかろうとすれば消費税を増税するしかなくなり、充実よりも抑制へ強力な圧力がかかる。消費税増税を我慢するか、子育て支援が拡充しないまま我慢するかという選択を迫られた場合、おそらく、多くの国民（とくに子育て世代でない国民）は後者を選択するからである。したがって、子ども・子育て新システムは、子育て支援の拡充ではなく、給付抑制を目的とした改革案といえる。

本報告では、子ども・子育て新システムの全貌が、法案提出により明らかになってきた現段階で、子ども・子育て新システムが導入された場合、現在の保育所や学童保育がどうなるのかを中心に、その問題点を明らかにし、今後の運動の課題を考える。

II 子ども・子育て新システムの概要

1 子ども・子育て交付金

まず、法案提出で明らかになった子ども・子育て新システムの概要を概観しておこう。

子ども・子育て新システムの実施主体は、市町村（基礎自治体）とされ、子ども・子育て関連の国庫

負担金および国庫補助（法令上および予算上は区分）や事業主拠出などからなる財源を一本化し、子ども・子育て包括交付金として市町村に対して交付される。児童手当の支給に要する費用や後述する放課後児童健全育成事業などに要する費用などについては、一般事業主から拠出金を徴収し（事業主拠出）、拠出金率の上限は、現行制度における事業主の負担をベースとして、1.5%とされ（子ども・子育て支援法案 71 条 2 項に明記）、その範囲内で、政令で定めるとされている。事業主拠出は、児童手当の拠出金と同様に、厚生年金ルートでの拠出・徴収となる。

市町村は、子ども・子育て交付金と市町村財源（地方分）と合わせて、地域の実情に応じて、給付・事業を行う。この給付・事業が子ども・子育て支援給付と地域子ども・子育て支援事業である。子ども・子育て交付金は、一般会計での対応を基本とする一般財源であり、市町村が交付金をどのように使うかは、原則として市町村の裁量に委ねられるが、法案骨子では、たとえば、地方版子ども・子育て会議において費用の使途実績、事業の点検評価を行うことで、子ども・子育て支援給付などに使われたことが確認できる仕組みにするとされている。国における会計は区分経理（特別会計における勘定）を行い、国の負担は、子ども・子育て支援給付については国庫負担金（義務的経費）、地域子ども・子育て支援事業については国庫補助金（裁量的経費）とされている。

2 子ども・子育て支援給付と支給認定

子ども・子育て支援給付は、個人に対する給付として行われるもので、子どものための現金給付として、①児童手当の支給が、子どものための教育・保育給付として、②こども園給付費の支給、③地域型保育給付費の支給、④特例こども園給付費の支給、⑤特例地域型保育給付費の支給がある。

このうち、①の児童手当は、中学生以下の子どもがいる家庭に支給されるものであり、民主党政権のもとで導入された子ども手当が 2012 年 4 月から廃止され、所得制限をつけて従来の児童手当として復活したものである。費用負担は、国と地方が負担し（2：1 の割合）、事業主は被用者（所得制限額未満）の 3 歳未満の子どもにかかる 15 分の 7 を負担する。公務員分については、所属庁が全額負担する。

②のこども園給付費は、後述する支給認定を受けた子どもが、総合こども園、幼稚園、保育所、それ以外の客観的基準を満たした施設（こども園と総称）を利用した場合に、その子どもの保護者に支給される。こども園のうち中核をなす施設は総合こども園で、満 3 歳以上の子どもの受け入れを義務づけ、標準的な教育時間の教育をすべての子どもに保障し、保育を必要とする子どもには、保護者の就労時間に応じて保育を保障する（3 歳未満児については保育のみ保障）。総合こども園法案の定義によれば、「教育」とは、小学校就学前の満 3 歳以上の子どもに対して義務教育およびその後の教育の基礎を培うものとして、教育基本法に規定する学校において行われる教育をさし、「保育」とは、児童福祉法に規定する乳幼児を対象とした保育をさすとされる。

いまある認可保育所の大半（約 2 万）は、2015 年度より 3 年間で、この総合こども園に移行し、こども園給付の対象となる（ただし、公立保育所については移行期間を 10 年と大幅に延長）。3 歳未満児を対象とする乳児保育所も、指定こども園として、こども園給付の対象になるので、現在のすべての保育所が施設補助方式から利用者補助方式へ移行することになる。これに対して、幼稚園については、施設の選択により、総合こども園の指定を受けないこともでき、いわゆる「手上げ方式」が採用された。指定を受けない幼稚園には、現行の私学助成や就学奨励費補助（保護者の負担軽減措置）といった施設補助が引き続き支給される。

③の地域型保育給付費は、支給認定を受けた 3 歳未満の子どもが、小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育などを利用した場合に、その子どもの保護者に支給される。家庭的保育は、2008 年の児童福祉法改正で制度化され、2010 年 4 月から実施されている家庭的保育事業を個人給付化したものである。小規模保育、居宅訪問型保育については、現在、法律上の根拠を有していないので（認可外保育施設の扱い）、児童福祉法に事業の根拠規定が新たに置かれた（事業開始の手続きや監督権限は、現行の家庭的保育と同様）。④⑤は、支給認定が出る前の緊急利用など特例利用（保育）の場合に支給される。②③④⑤の費用負担は、国と地方が 1：1 で負担し、公立施設へのこども園給付費は、市町村が 10

分の10負担する（つまり国の負担はない）。

子どものための教育・保育給付を受けるには、保護者が、居住している市町村に申請し、市町村の認定（支給認定）を受けなければならない。このうち、満3歳以上の小学校就学前の子どもの場合は、給付資格の認定だけだが、保護者の労働または疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難な子どもについては、給付資格に加え、保育必要量の認定も行われる。保育必要量は時間区分（長時間利用と短時間利用の2区分が想定）で設定され、国が認定基準を定める。市町村の支給認定は、申請から30日以内に行うこととされ、有効期間が設定され、認定の更新の場合は、更新申請が必要になるなど、介護保険の要介護認定と同じような規定がおかれている。

3 地域子ども・子育て支援事業

一方、地域子ども・子育て支援事業は、市町村の事業として実施されるもので、①認定時間外保育の費用の全部または一部を助成する事業（延長保育事業）、②学用品購入や行事参加などに要する費用の全部または一部を助成する事業、③企業参入等を促進するための事業、④放課後児童健全育成事業、⑤子育て短期支援事業、⑥乳児家庭全戸訪問事業、⑦養育支援訪問事業、⑧地域子育て支援拠点事業、⑨一時預かり事業、⑩病児保育事業、⑪子育て援助活動支援事業、⑫妊婦健診がある。

子どものための教育・保育給付において、認定された保育必要量（時間）を超えて保育を利用した場合には、その費用は給付費（公費補助）の対象にならず、全額自己負担が原則となるが、この時間外保育の費用の全部または一部を助成するのが①の延長保育事業である。ただし、地域子ども・子育て支援事業の財源不足が予想されるため、一部助成の市町村事業が大半になるだろう。なお、当初案では、認定時間外保育については、子ども・子育て支援給付の上乗せという形で、市町村が独自に行う市町村独自給付（個別給付）が想定されていたが、結局、延長保育事業として地域子ども・子育て支援事業とされた。

また、⑥乳児家庭全戸訪問事業、⑦養育支援訪問事業は、都道府県が実施する社会的養護、障害児支援と連携して実施することとされている（後述する市町村新システム事業計画において、都道府県等との連携方策を位置づける）。⑧の地域子育て支援拠点事業は、実施主体である市町村と当該事業者が連携し、個々の子育て家庭に身近な立場から、その事情に応じた、利用者支援の役割を果たす事業で、⑩の病児保育事業は、子どもが病気の際に就労等で保護者による自宅での保育が困難な場合に、病児の特性を踏まえた保育を提供する事業である。学童保育（放課後児童クラブ）については、当初案では、放課後児童給付として個人給付に位置づけられる構想であったが、これについても、結局、④の放課後児童健全育成事業として、市町村事業とされた。しかし、市町村事業に位置づけられたことで、学童保育にかかわる国の補助金が廃止され、指導員の待遇を含め市町村間の格差が今以上に拡大していく懸念がある。

費用負担は、①の延長保育事業、④の放課後児童健全育成事業、⑩の病児保育については質の改善にかかる費用を除いて、事業主と地方が1：2の割合でそれぞれ負担し、それ以外の事業については国と地方が1：2の割合でそれぞれ負担する。もっとも、この負担割合は、子ども・子育て支援法案には明記されておらず（法案では、国は、予算の範囲内で交付金を交付することができるとの規定になっている）、交付要綱等で設定される見込みである。この点でも、地域子ども・子育て支援事業の実施に必要な財源確保ができるかどうか疑問である。

Ⅲ 子ども・子育て新システムの問題点

1 幼保一体化構想の頓挫と企業参入の問題点

(1) 幼保一体化構想の挫折

こうした子ども・子育て新システムの問題点としては、まず、第1に、民主党政権が最大の目玉としていた幼保一体化の構想が、度重なる変更で、子ども・子育て新システムのもとでは事実上頓挫し、さまざまな施設が並立し、現行制度以上に複雑な仕組みになるとともに、企業がこれらの施設の経営主体

となることの問題がある。

前述のように、子ども・子育て新システムでは、現在のすべての保育所が、施設運営費が廃止され利用者補助方式へ移行するが、幼稚園については、いわゆる「手上げ方式」で、移行時期の目処についての記述はなく、私学助成を含め現行制度の存続を容認する形となっている。私学助成が現在のまま残るのであれば、総合こども園に移行するメリットはほとんどなく、移行する幼稚園は少なくなると予想され、幼稚園と保育所の垣根を取り払うとした、民主党政権の幼保一体化の構想は、事実上、頓挫したと見てよい（もっとも、政府は、給付システムが一体化しているので、幼保一体化構想は実現されたと強弁している）。

かくして、子ども・子育て新システムでは、幼保一体化どころか、①総合こども園、②こども園乳児保育所、③こども園幼稚園、④現在の認可外保育施設などが移行するこども園、⑤地域型保育給付の対象となる小規模保育、家庭的保育など、⑥こども園に移行しない幼稚園と、少なくとも6つの施設・事業が並立し、現行制度よりはるかに複雑な仕組みになっている。もっとも、子ども・子育て新システム導入の目的が、現在の保育制度を利用者補助方式・直接契約方式に変えることにあったのだから、政府の側からすれば、認可保育所さえ利用者補助方式・直接契約方式に転換できれば、制度が複雑になろうが、幼稚園団体の要求を受け入れて、幼保一体化構想を事実上断念しようが躊躇はなかったのであろう。

(2) 企業参入の問題

総合こども園などへの企業参入を認めた点にも問題がある。

総合こども園は、当初は「総合施設」と称され、学校教育、保育、家庭における養育支援を一体的に提供する施設（いわゆる幼保一体施設）として、学校教育法1条に規定する「学校」として位置づけることが想定されていた。現在、保育所は、児童福祉法にもとづく児童福祉施設（同法39条）、幼稚園は学校教育法にもとづく学校教育施設（同法22条）となっているが、総合施設は、学校教育法・児童福祉法および社会福祉法の学校（学校教育法にいう1条学校）、児童福祉法および社会福祉法の第2種社会福祉事業（同法2条3項）として位置づけられる予定であった。しかし、総合施設の運営主体として、学校法人、社会福祉法人のほか、株式会社などの営利法人を認めるとなると、事業主体に制約のない第2種社会福祉事業とするのはともかく、営利法人による学校経営が認められていない現行学校教育法のもとでは支障があると考えられたためか、総合こども園は、新たに制定する総合こども園法において、教育基本法6条の「学校」に位置づけることとされた。そのため、学校教育法1条には、依然として学校の種類が「幼稚園、小学校、中学校、高等学校…」と規定され、「幼稚園」の文言は残ることとなった。政府案では『学校教育法の適用範囲』を定める学校教育法1条は改正されないが、法体系全体を通じて、総合こども園は幼稚園など同等の法的位置付けとなる」と説明されているが、同じ手法をとれば、営利企業参入を容認する小学校、中学校など類似施設を個別法で学校と規定でき、学校教育法を変えることなく、なし崩し的に学校運営への株式会社参入を認める突破口となりかねない。

なお、政府案では、総合こども園会計からの株主への配当について一定の上限を設けることとされたが、上限についての規定は示されておらず、基準の設定しただけでは、実質的な規制にならないおそれがある。また、総合こども園会計から子ども・子育て新システム関係事業に関わる会計への繰り入れも容認されている。そうなれば、総合こども園やこども園などを複数経営する企業が、総合こども園の収益を、繰り入れや剰余金の配当に関する法的な規制のない他のこども園会計に流し込んでしまうおそれがある。こども園については、他事業会計や繰り入れや配当に関する規制はないので、結果的に、総合こども園における規制は意味を失ってしまう。そもそも、こども園給付費の原資は国民の支払った税金で、それが保育士の人件費などの福祉事業のためよりも、収益とされ株主の配当に回される仕組みそのものに大きな問題がある。

さらに、人件費を切り詰めても、収益があがらなくなれば、企業は容易にサービス事業から撤退していただくから、安定的・継続的な保育の提供が困難となる。政府案では、指定施設・事業者に対して「撤退規制」をかけるとしているが、その内容は、①指定辞退の事前届出を行わせる、②指定辞退に

ついて、法律で予告期間を設定する、③利用している児童が他の施設等で継続的にサービスを受けられるようにするための調整義務を施設・事業者に課す、④都道府県または市町村が施設・事業者による調整を援助する、といったものである。指定施設・事業者が撤退の際に調整義務を果たさなかった場合の罰則もあるわけではなく、撤退規制の内容は、指定施設・事業者が自由に撤退できることを前提とした、撤退の際の手続的規制にすぎない。とくに、過疎地域では、子ども・子育て新システムになっても、企業参入が見込めず、後述のように、総合こども園に移行後の運営が成り立たなくなり、統廃合が加速し、むしろ総合こども園は減少していく可能性がある。

2 待機児童問題の放置

第2に、子ども・子育て新システムでは、現在の児童福祉法 24 条にあるような市町村の保育所保育の実施義務がなくなり、公的責任が大きく後退し、待機児童の把握もなされず問題が放置される可能性が高い。

子ども・子育て新システムのもとでの、総合こども園への入所・利用は、①保護者が市町村に認定を申請→②市町村が認定→③保護者が総合こども園へ申込み→④総合こども園が受入れについて決定(選考)→⑤保護者と総合こども園との直接契約による保育・教育サービスの利用という流れになる。しかし、現在、とくに都市部では、待機児童が多く、総合こども園の劇的な増設がないかぎり、空きがないため入所を断られ、途方にくれる保護者が続出するだろう。法案骨子では、保育所などの施設基準を考慮して設定する設備費用と施設運営における減価償却費の全国的な状況を踏まえ、その一定割合に相当する額を給付に組み込み支給するとされており、現在の施設整備補助金は基本的に廃止することが想定されており(施設整備の際に必要な資金調達については、政策的な融資によって支援するとされている)、園庭を備えた総合こども園のような保育施設の新設・増設は、まず見込めない。それどころか、老朽化した保育所の建替えや改築すら難しくなる。しかも、現在の待機児童の8割以上を占める0～2歳児については、総合こども園には受け入れが義務づけられていないため、待機児童の解消にはつながらないと考えられる。

何より、市町村の保育の実施義務がなくなり、直接契約方式をとる子ども・子育て新システムのもとでは、「待機児童」という概念自体が消滅する。認定を受けた子どもが、総合こども園に入れないのは、契約上のミスマッチとして扱われ、公的責任ではなく、保護者の自己責任で対処すべき問題となる。厚生労働省による待機児童数の発表もなくなり、保育需要が個人問題化し、待機児童の問題は解決どころか、見えなくなって放置される。すでに、介護保険のもとで、全国で40万人を超すと推計されている特別養護老人ホームの待機者数も、2010年度から発表されなくなっている。介護保険制度の導入で、現物給付責任を負わなくなった市町村が、高齢者福祉の担当課を縮小し人員を削減したため、行政の高齢者福祉機能が大幅に低下したのと同様のことが、児童福祉の分野で生じるだろう。

3 支給認定をめぐる問題

(1) 支給認定制度の問題

第3に、子ども・子育て新システムでは、子どものための教育・保育給付を受けるためには、市町村による認定(支給認定)を受ける必要があり、利用手続きが煩雑になるだけでなく、認定の結果しだいでは、必要な保育が利用できない子どもがでてくる可能性がある。

認定基準については国が定めるが、政府案では「事由」「区分」「優先利用」に関する基準に分けられ、このうち、「事由」については、①就労と②就労以外の事由とに区分されている。①の就労については、フルタイムのほか、パートタイム、夜間の就労など基本的にすべての就労を対象とするとされ、②の就労以外の事由については、保護者の疾病・障害、産前産後、同居親族の介護、災害復旧、求職活動および就学などが挙げられている。これらの「事由」は、基本的に、現在の政令(児童福祉法施行令 27 条)で挙げられている「保育に欠ける」要件とほぼ同じである。ただし、現在の政令で定めている「同居親族等が保育できない場合」という要件は外すか、または必要度を低くする方向で検討されている。これ

に対して、「区分」については、月単位の保育の必要量に関する区分を設定するとされ、主にフルタイムの就労を想定した長時間利用（現行の 11 時間の開所時間に相当）と主にパート就労を想定した短時間利用の 2 区分程度とされている。「優先利用」については、ひとり親家庭や虐待のおそれのあるケースの子どもなどが想定されている。

子ども・子育て支援法案をみると、市町村は、まず内閣府令で定める「事由」があるか否かを審査して、保育の必要性を判定し、①満 3 歳以上で保育の必要がない子ども、②満 3 歳以上で家庭において必要な保育を受けることが困難な子ども、③満 3 歳未満で家庭において必要な保育を受けることが困難な子どもに分け、ついで、②③の子どもについては、政令で定める基準にしたがって、市町村が審査を行い、保育必要量（「区分」）の認定を行う手続きとなる。「優先利用」の認定などについては規定がないが、後述する児童福祉法改正案に規定が設けられている。あわせて保護者負担の区分も決定するので、申請の際には、住民税等の課税証明等の添付が必要となる（認定手続きは内閣府令で定められる）。市町村は、認定を行った子供の保護者に対して認定証を交付し、認定証には「事由」「区分」「優先利用」のほかに「保護者負担の区分」が記載される。満 3 歳以上で学校教育のみを受ける場合は「保護者負担区分」のみ記載した認定証が交付される。

以上から、保育が必要な子どもについては、現在の保育所入所要件の認定（「保育に欠ける」か否かの認定）は、事由についてのみ行われているが、子ども・子育て新システムでは、これに加えて保育必要量（時間区分）に関する認定を受けなければならないこととなる。それだけ、細かな就労時間を記した証明書の提出など手続きが格段に煩雑になるとともに、認定結果が出るまでに時間がかかる（法案では申請から原則 30 日以内とされている）。しかも、介護保険の要介護認定同様、区分認定には有効期間が設定され（要介護認定では 6 か月）、有効期間が切れる前に更新の申請をして再度認定を受けなければならない。また、就労形態が変わるなどして就労時間に変化が生じた場合には、そのつど、市町村に区分変更申請を行い、区分変更の認定を受けなければならない。なお、新規利用の場合のみならず、制度施行の際、現に幼稚園や保育所に在籍している子どもについても、市町村の支給認定を受ける必要があるが、政府案では、必要な準備期間を設けつつ、簡素な手続きとなるように検討するとされている。

(2) 給付抑制の手段としての認定基準？

とくに問題なのは、前述のように、保育の必要な子どもについては、支給認定により保育必要量（実質的な保育時間の上限）が決められるため、現在は、8 時間もしくは 11 時間保育の子どもたちが、親の就労時間しだいでは、短時間区分と認定され、利用時間が短くなり必要な保育が利用できなくなる可能性があることである。認定された保育必要量（保育時間の上限）を超えた部分は、給付（公費補助）がないため、前述した市町村の延長保育事業による助成がないかぎり全額保護者負担となるからである。

子ども・子育て新システムの支給認定は、介護保険の要介護認定（正確には要支援認定を含むが、以下総称して「要介護認定」という）をモデルにしている。要介護認定は、保険者である市町村が、被保険者が要介護・要支援状態に該当するか否か、該当する場合にはその程度（介護保険法上は「要介護状態区分」または「要支援状態区分」といわれるが、以下「要介護度」という。介護保険法 27 条 7 項 1 号・32 条 3 項）とそれに応じた支給限度額（保険給付の上限）を設定する。要介護度は、要介護が 1 から 5 までの 5 区分、要支援が 1・2 の 2 区分で、全体で 7 区分とされ、区分ごとに支給限度額（給付の上限）が設定されている。具体的な支給限度額は、たとえば、要支援 1 で月額 4 万 9700 円、要介護 5 で同 35 万 8300 円（1 単位＝10 円で計算）と、要介護度が高いほど高くなっている（つまり保険給付の範囲で利用できるサービス量が多くなっている）。支給限度額を超えてサービスを利用した場合は、保険給付外として全額自己負担となるため、区分が低いとサービス利用が大きく制約される。そして、要介護度区分の基準（要介護認定基準）は、厚生労働省令で定めるため、給付抑制の手段として用いられやすい。実際、介護保険給付費の増大が著しかった 2009 年 3 月には、要介護認定基準の改定によって、状態が変わらないのに、軽度に判定されサービス利用が制約される人が続出し大きな問題となった。

介護保険の要介護認定基準の恣意的な変更で、軽度判定の人（支給限度額が低い人）が増やされ給付

抑制がはかられたように、子ども・子育て新システムでも、将来的に給付費の増大が生じれば、認定基準が厳格化され、より細かい短時間区分（たとえば、6時間・7時間など）を設定し、短時間区分認定の子どもが増える可能性も否定できない。区分認定の基準は国が決めるため、給付費のコントロールが可能であり、給付費の増大を抑制する手段として用いられるおそれがある。

なお、子ども・子育て支援法案では、介護保険の要介護認定と同様、市町村が行う支給認定は「子どものための教育・保育給付の支給に関する処分」とされ、認定結果に不服がある場合には、不服申立て（市町村に対する異議申立て）や行政訴訟が提起できる仕組みとなっている。ただし、介護保険の要介護認定処分と同様、子どものための教育・保育給付の支給に関する処分については、不服申立てを経てからでないと訴訟が提起できない（不服申立て前置。子ども・子育て支援法案 82 条）。介護保険の場合は、利用者負担がサービス費用の 1 割（応益負担）で、要介護度が高くなり利用できるサービスが増えると 1 割負担も増大するため、認定結果に関する不服申立てはそれほど多くはなく、行政訴訟が提起された例はない。しかし、子ども・子育て新システムでは、利用者負担が応能負担のため（利用時間によって負担額にあまり差が出ないため）、短時間区分の認定を受けた保護者から不服申立てが続出するかもしれない。

4 指定制度・基準をめぐる問題

(1) 指定制度の問題点

第 4 に、子ども・子育て新システムでは、とくに地域型保育給付費の対象となる指定基準の大幅な緩和により、保育水準が低下するおそれがある。

子ども・子育て新システムは、質の確保のための客観的基準（指定基準と呼ばれる）を満たすことを条件に、多様な事業主体の参入を促すという名目で、介護保険と同じような指定制度が導入される。政府案では、総合こども園などの指定基準については、国が定める基準を踏まえ、指定・認可権限を有する地方公共団体が条例で定める形となる。この場合、国が定める基準については、学校教育・保育の質を確保する観点から、現行の幼保一連携型認定こども園の基準を基礎として、①職員の資格、員数（学級の編成）、②保育室およびその面積、③利用定員、④乳幼児の適切な処遇の確保、安全の確保、秘密の保持並びに乳幼児の健全な発達に密接に関連するもの、については「従うべき基準」とし、それ以外の事項については「参酌すべき基準」とされている。

これに対して、地域型保育給付費の対象となる事業の指定基準については、当該給付の指定・指導監督の主体が市町村になること、家庭的保育事業のように、現行の児童福祉法に位置づけられ基準が既に存在するものと、小規模保育、居宅訪問型保育のように、現行制度では類型が設けられておらず基準がないものが存在することから、各事業に即した検討が必要とされ、各事業の指定基準については、国が定める基準を踏まえ、市町村が条例で定めることとされている。ただし、国が定める基準のうち「従うべき基準」とされるのは、①職員の資格、員数、②利用定員、③乳幼児の適切な処遇の確保、安全の確保、秘密の保持並びに乳幼児の健全な発達に密接に関連するものとされ、こども園給付では「従うべき基準」とされる保育室およびその面積については「参酌すべき基準」となっている。

確かに、国が「従うべき基準」という形で全国一律の指定基準を設定すれば、それが現在の最低基準と同様の機能を果たすことは想定されなくもない。しかし、指定基準は、あくまでも、総合こども園や各事業者などに対する基準であり、利用する子ども（保護者）に対する基準ではない。そのため、現在の児童福祉法 45 条が規定する最低基準の向上義務のような指定義務の向上義務が、指定施設・事業者には課せられるわけでもない。むしろ、企業などは参入コストを抑えるため、指定基準ぎりぎり指定を受けようとするだろうから、人員配置を手厚くするなど基準を向上させようとするインセンティブは働かなくなる。

また、政府案では「学校教育・保育の質の確保・向上の観点から、職員配置基準の引き上げ」を検討するとされているが、子ども・子育て新システムでは、それは公定価格（保育報酬単価）を引き上げる形でなされるにすぎず、それ以上の手厚い職員配置は、指定施設・事業者が、代理受領する報酬を元手

に、自助努力で行うしかない。人件費を抑制し収益を上げようとする企業が、法令による職員配置基準以上の手厚い人員配置を行うとは考えにくく、また、非営利の社会福祉法人などでも、独自に職員配置を手厚くしようとすれば、法人の持ち出しになるため、それ自体が難しくなる。

(2) 指定基準と保育水準の低下の問題

もともと、総合こども園などの指定施設の場合は、株式会社などの企業が施設建設をする場合には、補助がなく初期投資が膨大となるうえ、現行の幼保連携型認定こども園の基準を基礎に指定基準が設定されると、企業参入は難しいと考えられる。実際、現在でも、認可保育所への企業参入（市町村からの委託）は認められているが、大都市を除いて、認可保育所はもとより認定こども園の運営にも企業参入は進んでいない。しかも、施設整備費補助の廃止と減価償却費のこども園給付への上乗せが予定されている子ども・子育て新システムのもとでは、少なくとも、総合こども園の増設は見込めず、指定制度を導入したからといって、企業参入による「保育の量的拡大」をはかることは難しい。むしろ、政府は、総合こども園など指定施設の増大ではなく、小規模保育や家庭的保育など、地域型保育給付の対象となるサービス事業への企業参入を促し、それによって「保育の量的拡大」をはかろうとしていると推察される。保育所保育などの集団保育ではなく、細切れの小規模保育サービスの量的拡大をめざしているともいえる。

そのため、地域型保育給付の指定基準は、企業参入を容易にするため大幅に緩和され、現在の保育所保育に比べて保育水準が大きく低下することは確実といえる。公定価格（保育単価）も安く設定されると予想され、このことは、子どもが利用する（できる）総合こども園や地域型保育サービスによって、保育水準がばらばらとなり、子どもの保育や発達保障に、許容できない格差を生み出すことを意味する。

また、人件費を切り詰めても、収益があがらなくなれば、企業は容易にサービス事業から撤退していくだろうから、安定的・継続的な保育の提供が困難となる。政府案では、指定施設・事業者に対して「撤退規制」をかけるとしているが、その内容は、①指定辞退の事前届出を行わせる、②指定辞退について、法律で予告期間を設定する、③利用している児童が他の施設等で継続的にサービスを受けられるようにするための調整義務を施設・事業者に課す、④都道府県または市町村が施設・事業者による調整を援助する、といったものである。指定施設・事業者が撤退の際に調整義務を果たさなかった場合の罰則もあるわけではなく、撤退規制の内容は、指定施設・事業者が自由に撤退できることを前提とした、撤退の際の手続的規制にすぎない。とくに、過疎地域では、子ども・子育て新システムになっても、企業参入が見込めず、総合こども園に移行した多くの保育所の運営が成り立たなくなり、統廃合が加速し、むしろ総合こども園は減少していく可能性がある。

IV 学童保育と障害児保育のゆくえ

1 学童保育（放課後児童健全育成事業）のゆくえ

(1) 地域子ども・子育て支援事業としての放課後児童育成事業

最後に、子ども・子育て新システムのもとで、現在の学童保育（放課後児童健全育成事業）や障害のある子ども（障害児）の保育がどうなるかを考察する。

学童保育（正式名称は放課後児童健全育成事業。放課後児童クラブ）は、2001年には、全国1万1803か所（約45万人の登録児童）であったが、2011年には、2万561か所（約82万人の登録児童）と、10年で学童保育所数・登録児童数ともに約2倍となっている。しかし、2011年で、希望しても学童保育を利用できない児童（待機児童）が約7400人にのぼっており、認可保育所と同様、量的な不足が目立っている（いずれも5月1日時点）。これに対して、2010年1月に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」では、放課後児童クラブの利用児童数を、2014年までに111万人（小学1～3年生の3人に1人）とすることを目標に取り組みを進め、子ども・子育て新システムの導入で、学童保育のさらなる量的拡大と質的向上をはかるとしている。しかし、それは難しいといわざるをえない。

子ども・子育て新システムでは、学童保育（放課後児童健全育成事業）は、市町村が行う地域子ども・

子育て支援事業に位置づけられた。そして、前述の児童福祉法改正案では、放課後児童健全育成事業の対象者は、現行の小学校3年生以下の児童（法文上は「小学校に就学しているおおむね10歳未満の児童」。児福6条の3）から「小学校に就学している児童」に拡大されている（すなわち、小学校4年生以上も対象となる）。

政府案では、質を確保する観点から、放課後児童健全育成事業の「職員の資格、員数、施設、開所日数・時間」などについて、国が法令上の基準を新たに児童福祉法体系に設定するとされ、児童福祉法改正案で、34条の8第2～4項、34条の8の2、34条の8の3が新設された。具体的には、放課後児童健全育成事業の設備・運営基準は、市町村が国の定める基準を参考に条例で定める。そして、その基準は、児童の身体的、精神的および社会的な発達のために必要な水準を確保するものでなければならないとされている（改正案34条の8の2第1項）。国が厚生労働省令で定める基準のうち、放課後児童健全育成事業に従事する者とその員数については「従うべき基準」とされ、その他の事項（開所日数・時間など）については「参酌基準」とされている（改正案34条の8の2第2項）。また、事業者に対する指導・監督権限は、市町村長にある（改正案34条の8の3）。さらに、政府案では、放課後児童健全育成事業の利用手続きは市町村が定め、確実な利用を保障するため、市町村は利用状況を随時把握し、利用についてのあっせん、調整を行うこととされている。しかし、市町村が行うこれらの利用調整も、実効性には疑問がある。

一方で、子ども・子育て支援法案には、放課後児童健全育成事業についても、市町村に策定が義務づけられる新システム事業計画に需要の見込み、見込量の確保策を記載し、提供体制を計画的に確保することが盛り込まれた。その場合、小学4年生以上に対象が拡大されたことから、法案骨子では、4年生以上のニーズを踏まえた基盤整備を行うとされている。しかし、児童館の施設整備費・運営費が、2012年度から、突如、一般財源化され、児童館に関わる固有の補助金が廃止されたため、学童保育の量的拡充がどこまで進むかは不透明である（後述の障害児保育の一般財源化後の状況を見ると、進まない可能性が高い）。

(2) 放課後児童健全育成事業の問題点

子ども・子育て新システム関連法案では、これまで明確な基準がなかった学童保育（放課後児童健全育成事業）の「職員の資格、員数、施設、開所日数・時間」などの基準が児童福祉法体系に位置づけられる点の評価する学童保育関係者も多い。しかし、その基準がどの程度のものになるのかは不明である。しかも、前述のように、「従うべき基準」とされたのは、職員の資格、員数のみで、開所日数・時間などの基準は、市町村が独自に設定することができるため、市町村間の格差が今以上に拡大していく懸念がある。

何よりも、最大の問題は、放課後児童健全育成事業が個別給付ではなく、市町村の地域子ども・子育て支援事業とされたことである。現在の学童保育に対する国の補助金は、運営費への補助金と施設整備の補助金の2つがあり、厚生保険特別勘定から支給されている。運営費の補助単価の積算が非常勤指導員の賃金（年間150万円程度）として計算されていること、児童数に応じた職員基準がないこと、運営費の半額を保護者負担で積算されていること、国の補助率が3分の1とどまり、都道府県・市町村にも同額の負担があること（政令市・中核市は都道府県分も負担し、3分の2の負担割合）、市町村が上乗せしているところも多く市町村の財政負担が大きいことなどの問題はあがるが、一般財源化や交付金化はなされず、特定財源として支給されている点に特徴がある。しかし、子ども・子育て新システムでは、学童保育に関わる国の補助金（特定財源）が廃止され、前述の子ども・子育て交付金が充てられることになる。しかも、市町村事業については、国庫補助金（裁量の経費）となるため、国の財政保障が不安定になるとともに、市町村事業に投入される財源が限られる。子ども・子育て交付金の多くが個別給付の方に優先的に振り分けられるからである。ちなみに、子ども・子育て新システムの市町村事業に該当する介護保険の地域支援事業の財源には、介護保険給付費の3%以内という上限があり、きわめて限られた財源のため、十分な事業が行えていない。同様のことが、子ども・子育て支援事業で生じるだろうし、

市町村事業の枠内でも、放課後児童健全育成事業の財源枠はなく、地域子育て支援拠点事業や延長保育事業などの財源の取り合いになる。

いわば、子ども・子育て新システムでは、学童保育については国が責任をもち、自治体まかせになっているともいえる。これでは、学童保育の量的拡大や質的向上が進むどころか、公立の学童保育の民営化、水準の切り下げや指導員の待遇劣化が今以上に拡大し、学童保育そのものが存立の危機に直面する可能性が高い。学童保育の発展に今求められているのは、現在の保育所保育のように、自治体の公的責任により、必要としている子どもたちに学童保育を保障していくことである。

2 障害児保育のゆくえ

(1) 障害児の受け入れ保育は進むのか

ついで、障害児保育についてみると、2010年度の障害児保育児童数は、1万1080人、障害児保育の実施園数は、ここ6年ほど横ばいか減少が続いている。これは、2003年からの障害児保育の補助金の一般財源化が大きく影響している。一般財源化により加配保育士体制が厳しくなる自治体が増えたため、障害児を受け入れる保育所数も受け入れ障害児数も横ばいか減少が続いているのである。

子ども・子育て新システムの導入で、保育所が総合こども園へ移行し、利用者補助方式・個人給付方式になった場合、こども園給付費などに、特別な支援体制を確保するための加算（障害児受け入れ加算）が設定されることも考えられるが、これにより、総合こども園への障害児の受け入れが進むかどうかは不透明である。加算額が現時点では不明のため（法案成立後、施行直前に公定価格として告示されると予想される）、加算を算定し障害児の受け入れ体制を整備する総合こども園がどの程度増えるかは不明だからである。そもそも、障害児保育については、前述のように、現状がすでに一般財源化されているため、加算制度そのものが設定されず、市町村の裁量に委ねられる可能性もある。一般財源化された公立保育所の運営費なども、子ども・子育て新システムでは、もとにもどすことは想定されていないので（公立総合こども園は、全額市町村負担）、むしろその可能性の方が高いといえる。結果として、子ども・子育て新システムでは、現在よりもさらに受け入れ体制が整わず、障害児を受け入れる保育所（総合こども園）数は減少することが予想される。

前述のように、政府案では、社会的養護が必要な児童（要保護児童）や障害児に対する支援として、都道府県等が担う児童相談所を中心とした体制、措置制度等は現行制度を維持するとしてうえて、市町村は、要保護児童、障害児について、利用調整により、確実な利用を支援する仕組みを設けるとし、児童福祉法の改正案が提示されている。しかし、改正法案にしたがって、障害児が特別な支援を必要とする子どもとして「優先利用」の対象となり、市町村が、総合こども園に対して利用要請などを行ったとしても、受け入れる総合こども園（保育所）に十分な体制が整っていないければ、受け入れは無理である。総合こども園の側は、受け入れ体制が整っていないという「正当な理由」によって、応諾義務が解除されるので、受け入れを拒否する事例が多発するだろう。

かくして、子ども・子育て新システムのもとでは、障害児の受け入れは、市町村財源により支援体制を整えた公立保育所などに限られる可能性が高い。いわば障害児保育が、一般の保育と切り離され、差別化されていくことになる。ましてや、子ども・子育て新システムでは、3歳以上児は、総合こども園において、保育とともに学校教育に向けた教育が提供される。その結果、多くの園で障害児が排除されていくことは容易に想像がつく。

(2) 契約原理・市場原理を前提とした子ども・子育て新システム

結局、子ども・子育て新システムは「すべての子どもの育ちのため」といいつつ、契約原理・市場原理を前提にした仕組みであり、契約原理・市場原理にのれない「特別な支援を必要とする子ども」に対応するため、特別な仕組みを別途用意するしかない仕組みである。しかし、こうした複雑な制度は、保護者に理解されにくく、特別な手続きの利用には、差別観がつきまとう。虐待を受けている子どもや生活困窮世帯の子ども、障害児だけを受け入れる公立保育所は「そうした子どもが行く保育施設」とのレ

ッテルを貼られやすい。

現在の保育所保育であれば、保育が必要な状態であれば、特別な支援を必要とする子どもであれ、生活困窮世帯の子どもであれ、それなりの配慮をしつつも、同じ保育所で、ともに成長していくことができる。人生の早い段階から、多様な子どもとの関係性を構築することが、子どもの成長にとってプラスになることは、多くの研究において明らかにされている。子ども・子育て新システムは、現在のそうした普遍的な保育所保育を解体し、契約原理や市場原理にのれる子どもとそうでない子どもとの間に格差や差別を持ち込む。一般財源化された障害児保育を国庫補助金制度に戻す必要がある。保育にしか使えない特定財源によって、障害児保育の受け入れを進めていくべきである。そして、障害児保育のみならず、障害児の療育についても自治体が責任をもつ仕組みを再構築すべきと考える。

なお、2010年改正児童福祉法で新設された保育所等訪問支援事業を障害児が利用する場合には、申請と給付決定の手続きが必要となり、保護者は総合こども園の利用料のほかに、訪問支援事業所と契約を結び別個に利用料を支払わなければならない。しかも、現在の自治体ごとに実施されている巡回指導の仕組みと異なり、給付決定を受けた契約障害児にしか支援がなされない。そのため、保護者の負担が重くなり、利用そのものが大きく抑制される可能性がある。そもそも、日本も批准している子どもの権利条約の23条では、障害を持つ子どもの特別なニーズを認め、可能なかぎり（日本のような先進国では可能と解されている）、その援助を無償としなければならないと規定しており、障害児の療育・保育は無償とすべきであろう。当然のように利用者負担を課す子ども・子育て新システムの発想・仕組みそのものが、世界の流れに逆行している。

V 今後の課題

1 子ども・子育て新システムより待機児童解消を！

いま、国がやるべきことは、子ども・子育て新システムの導入などではなく、市町村が保育の実施義務を負っている現在の保育制度のもとで、早急に待機児童解消のための認可保育所の増設・整備計画をたて、保育分野への公費を増大し、保育士の待遇を改善し、認可保育所を増やしていくことではなかるうか。また、一般財源化された公立保育所運営費・施設整備費を国庫補助負担金制度に戻し、公立保育所を増やしていくべきである。子ども・子育て新システム導入に必要な財源は、国負担で7000億円とされているが（その内容は明らかにされていない）、現行制度のままで、認可保育所増設のため1000億円を投入し、幼稚園・保育所運営費改善のため国負担を3000億円増大させれば、待機児童解消のめどがたち、保護者負担も大幅に減らせるとの試算もある（村山祐一「新システム批判と現行制度拡充改革案提案－4つの財政改革私案」保育情報421号12頁）。認可保育所の増設と保育士の待遇改善は、地域のインフラ整備となり雇用の創出（とくに若者の雇用創出）にもなるし、子育て支援の拠点を増やすことにもつながる。

そして、現在の児童福祉法に、保育を必要とする子どもが保育を受ける権利があること、国・自治体の保育所整備義務を明記すれば、国・自治体も認可保育所の増設を進めざるをえなくなる。財政力の弱い自治体が保育所増設をはかれるように、保育所運営費における国の負担を1985年以前の80%の水準に戻す法改正も考えられる。子ども・子育て新システム法案の対案として、そうした児童福祉法改正法案の提出も模索されてよい。

(2) 財源問題

問題は財源であるが、現在、社会保障の財源といえば、消費税増税しか選択肢がないかのような宣伝がなされている。しかし、前述のように、消費税のような逆進性の強い税を、社会保障のための主な財源、ましてや目的税とすると、給付抑制への圧力が強まり、社会保障が不安定化する（消費税増税をしなければ、社会保障は拡充しない！）。

そもそも、本当に消費税増税しかないのか。アメリカやイギリスでも、所得税の最高税率の引き上げや株式配当などへの課税強化がなされているが、なぜ、日本では、大企業や富裕層への課税強化が提言

されないのだろうか。たとえば、日本の所得税率は、1986年まで15段階、最高税率70%（住民税の最高税率18%）であったが、現在（2007年から）は、6段階、最高税率40%（住民税の最高税率10%）と累進性が大きく緩和されている。また、法人税の基本税率は、消費税導入前の1988年までは42%であったのに、現在（1999年から）は、30%に引き下げられている。法人税の実効税率（約40%）が他国より高いとして、民主党政権は、その引き下げを検討しているが、大企業は、さまざまな税制上の優遇措置で、実質的な法人実効税の負担は30%程度にとどまっている。法人税率改定による大企業からの増収分で4兆9778億円、所得税率改定による高額所得者からの増収分で8546億円の財源が確保できるとの試算もある（「不公平な税制をただす会」の試算。2011年度）。

東日本大震災で失職・失業した人は12万人以上にのぼり、若い人は職を求め被災地域を離れ、被災地の復興は遅々として進んでいない。被災者の生活再建のめどがたたず、将来不安が増幅している。これに被災地にも消費税増税となれば、復興はさらに遠のくだろうし、中小企業・自営業の壊滅、自殺者激増は避けられない。それにともない、それらの世帯の子どもの生活困窮が深刻化し、子どもの貧困率が急上昇するだろう。虐待により死亡する子どもの数も去年は過去最高を更新している。福島原発事故による放射能汚染をはじめ、いま多くの人の、とくに子どもの命が危機にさらされ、子どもの権利が侵害されている。いまこそ、市町村の保育の実施（現物給付）義務を維持・強化することが求められている。それこそが、子どもの貧困を解消し（子どもの貧困率を減少させ）、子どもの権利を保障するうえで最善の道と考える。そのことを保護者や保育関係者に広く知らせ、子ども・子育て新システム反対の運動を拡大していく必要がある。子ども・子育て新システム関連法案には、自民党なども反対しており、運動の拡大と世論の反対を追い風に野党が共同して同法案に反対していけば、廃案にできる可能性は十分ある。