

新システムは安心して預けられる保育施設を願っている

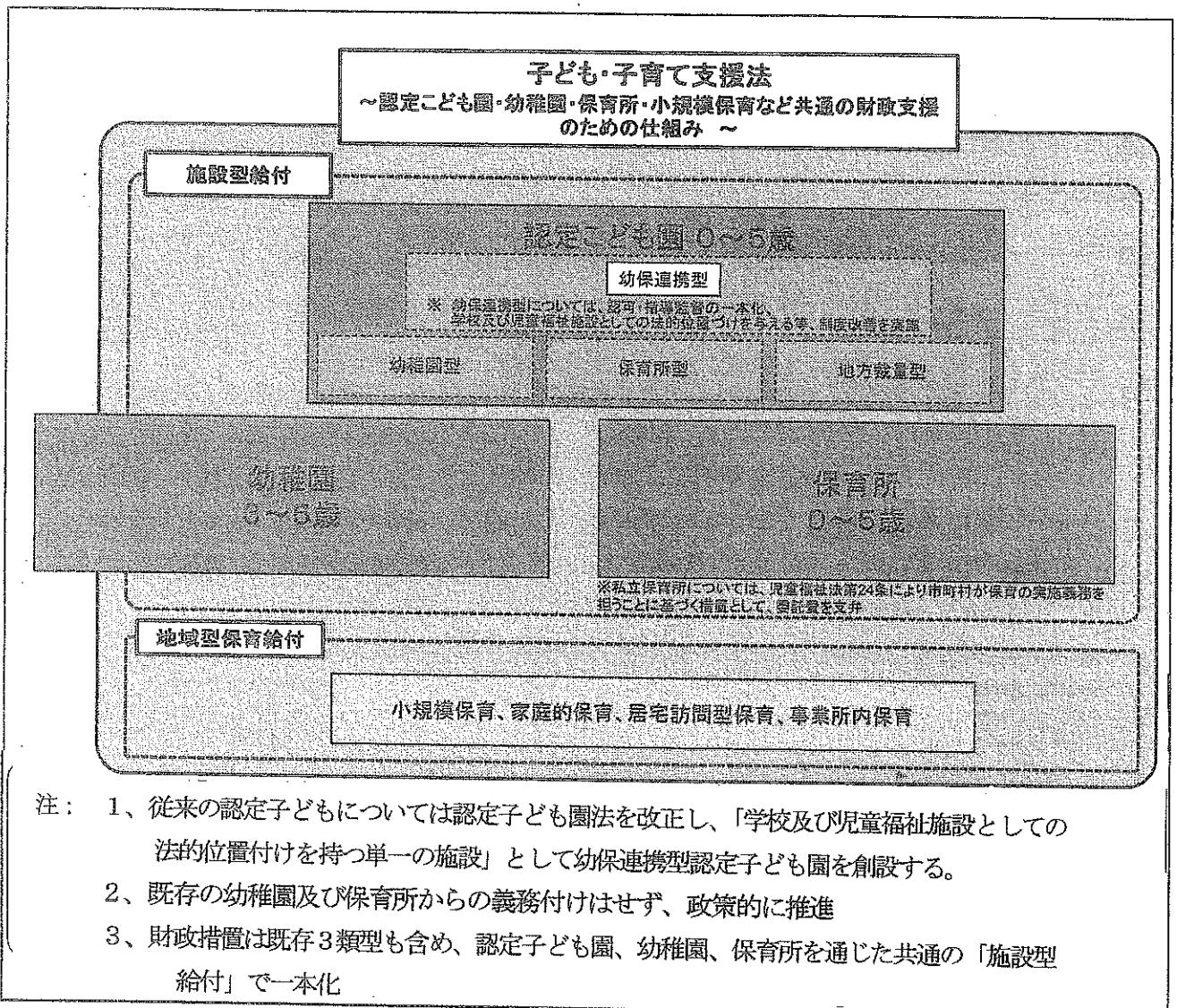
多くの保護者の願いに応えているのでしょうか

2014年7月 加藤 久忠

来年4月から幼稚園や保育所の制度を大改編する子ども・子育て支援制度が発足します。

今まで別々の制度だった幼稚園や認定子ども園も保育所も同じ制度の中に組み込み、国や自治体が一定の金銭的給付を行います。更に今まで認可保育所の要件を満たさなかった19人以下の無認可保育所なども同じ扱いにするというのです。そのため、この制度を利用する人は全て区市町村に申請し、認定書もらいます。新制度が保護者の「安心して預けられ、子どもが喜んで行き、親が働ける保育所を」「保育が必要な子どもが誰でも、皆良質の保育が受けられるように」という願いに応える制度になっているかどうかを以下検討していきます。

I、新システムの概要



Ⅱ、新システムの特徴について

1、保育の受け皿が二分化

新システムでは現行の児童福祉法24条第1項の区市町村の保育実施責任=自治体自らが保育を現物提供する責任を体現した保育所と新しく挿入された同条2項の施設確保義務を体現した施設(認定子ども園、小規模保育所、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育)に二分されました。

1、保育所

保育所は別表1で分かるように3年間に亘る保育福祉券、自治労連、全保連を中心とした保育関係者の闘いによって当面は現行の保育所とほぼ同じ内容を確保させました。

1) 保育の認定

- ① 子ども給付を受けるには全ての子どもが認定を受けなければなりません。認定は、1号認定(3歳以上児・教育標準時間利用)、2号認定(3歳以上児・教育標準時間/午後保育利用)、3号認定(3才未満児・保育利用)の三つです。
- ② 保育時間は保育の必要量という表現になり、従来と異なり、保育標準時間(最長一日11時間)と保育短時間(同最長8時間)の二つに区分されます。保育標準時間の対象となるのは親の勤務時間が週30時間以上、短時間は親の勤務時間が月48時間~64時間とし、この範囲で区市町村が地域の就労実態等を考慮し勤務時間の下限を定めるとしています。短時間の認定を受けた場合も8時間の保育が保障されます。当初心配された労働時間により一日6時間や4時間といった保育時間になるのではという心配はなくなりました。
ところが、今度は、「原則的な保育時間は8時間で、標準時間(最大11時間保育)を設けたのは各労働者の始業時間や就業時間が違うほか、休憩時間、通勤時間が必要となることから11時間開所を求めるもので現行と変わらない。従って、標準時間の子どもが11時間全員保育を受けられるというものではない」としています。保育標準時間を原則11時間とすると現行の8時間保育で算定している職員を大幅に増やさなければならなくなり、3025億円の財源措置が必要となる。それは不可能だとして、一転して、保育時間は8時間が原則という方針に早変わりしてしまいました。
就労以外の事由についても保育標準時間、保育短時間の区分を使うとしています。但し、妊娠・出産と災害復旧、虐待やDVの恐れがある事を事由とする場合は区分を設けず、利用者負担も一律にするとしています。
- ③ 「現行の保育に欠ける」が「保育が必要」に置き換えられましたが、保育の必要性の認定基準については、現行の保育に欠ける基準に加え、既に区市町村で運用で行われているものを含めて明文化され実際は変わりません。
- ④ 保育所の定員については、保育標準時間・短時間の区分をしないで総枠方式で利用定員は設定されます。地域の実情等に応じて市町村の判断又は事業者の申請より区分することも可能とされていますが、標準時間と短時間との差がほとんどないので意味はありません。
- ⑤ 認定を受けても、『利用調整』があり、待機児童が多い都市部では必ず保育所を利用できる保障はありません。

2) 人員配置や施設などの基準について

- ① 認可保育所の基準は現行基準がそのまま踏襲されます。当初新システムの基本としていた「質の改善」はありません。わずかに、3歳児の職員配置について、現行20対1の職員配置を15対1にするときは加算措置をとることが付け加えられただけです。
- ② 建物の耐火基準については、当面は2階以上の保育施設の避難階段については現行どおりとするとしていますが、保育室が4階以上の場合避難用の防火・耐熱の屋外階段設置義務を設けていましたが、これが企業が保育所増設に乗り出す阻害要因だとする財界の意向を受け、耐火・耐熱の外階段の代わりに排煙設備を有する屋内避難階段を認める基準改正を行いました。階段室の様なもので本当に幼い子どもの命と安全を守れるのでしょうか。
- ③ 大々的に宣伝された職員の処遇改善＝給与の引き上げは見送られ現行と変わりません。当初の5%アップは財源不足で3%アップになりました。しかし、それも見せ掛けだけで、2013年から実施している処遇改善臨時特例交付金分(2.85%相当)を公定価格に吸収するだけですから今と同じです。しかもこの金額も今年は国負担分は3/4に下がり、新制度ではさらに2/4になるのです。

3) 保育料について、

現在は仮の公定価格が示されていますが、来年度の政府予算案が明らかになる12月末までは確定されないため、保育料についても金額は算定できません。

現在ははっきりしていることは、「保育料は現行水準を持し、所得による応能性も維持する。ただし3歳以上児については、保育を必要としない3歳以上の子どもの費用負担に合わせ、一定階層以上の父母は一律の負担とする」ことだけが明らかになっているだけです。従って、3歳以上の保育料は一定所得階層以上は値上げになることが予想されます。

また、階層認定について今は所得税額を使用していましたが、今度は所得税より控除が少ない住民額を使用するため、階層ランク線上の人は階層認定が上がる場合があります。

保育時間が標準時間と短時間の二区分になるため、保育料も二区分となり、短時間組の保育料は標準時間組の98.3%程度としています。

4) 給食費の実費徴収が検討されましたが、今回は見送られました。

5) 実費徴収・上乗せ徴収について

今度の新システムでは施設事業者は保育料の他に、①日用品、文房具等の購入に要する費用②特定教育・保育等に係る行事への参加に要する費用③特定教育・保育施設に通う際に提供される便宜に要する費用を徴収できるとしています。

実費徴収の範囲や限度額を設けるのか、上乗せ徴収の対象範囲・内容その額をいくりにするかなどは国が公定価格と並行して検討し、今後金額を示すとしています。

2、その他の施設(保護者と事業者の直接契約施設)

新システムで保育を必要とする子どもたちの受け皿となる宣伝されている認定子ども園や小規模保育所は本当に保護者が安心して預けられる施設になるのでしょうか

これらの施設は保育所と違い区市町村が入所責任を負わず、保護者が自分で施設を訪ね、事業者

と直接契約を行う施設です。

1、認定子ども園

認定子ども園は2006年10月、政府が待機児童対策の「妙案」として、定員割れしている幼稚園を活用して待機児童を解消するものとして発足させました。幼稚園と保育所の機能を持つ「幼保連携型」、幼稚園が保育所的な機能を持つ「幼稚園型」、保育所が幼稚園的な機能を持つ「保育所型」があります。たとえ保育所であっても、保護者が施設と直接契約し、保育料も施設が自由に定め、基準も保育所と幼稚園のどちらか低いほうにすることが出来、国や自治体の責任を後退させる仕組みになっています。現在1359施設がありますが、3才未満児の受け入れが少なく、政府の目標2000施設には期限を1年すぎても7割にも届いていません。認定子ども園は待機児が多い3才未満児を受け入れる義務はなく、幼稚園も施設の大幅な改造がなければ乳児の受け入れは難しく、有効な待機児童解消策になりえていません。全国で公立幼稚園や公立保育所を認定子ども園にする自治体が増えていますが、当然単なる衣替えで待機児童解消にはなりえていません。

2、地域型保育事業

これは区市町村の責任で実施する事業で事業の内容も、実施の有無も自治体の責任です。国は保育士の数と資格の有無について、最低基準を定め、それ以外は自治体の自由裁量としています。地域型保育は3歳未満児の保育の受け皿と位置づけられ、小規模保育は6人以上19人以下、家庭的保育は5人以下、居宅訪問型保育、事業所内保育は自治体の認可としています。施設形態により保育基準も施設・設備基準も給食の有無も異なり、保育士の有資格率も0から100%まで様々ですし保育料も異なります。

このように同じ保育認定を受けた子どもが施設形態の違いによって保育条件に大きな格差が生まれることになります。「保育環境に差別をつけないで」という保護者の願いに応えていません。

3、幼稚園

幼稚園は保育を提供する施設ではなく教育施設と位置づけられ、3歳以上の保育を必要としない子どもが通う施設です。今後は、幼稚園は今までどおり私学助成と就園奨励金を受ける幼稚園と、新制度の下、利用する保護者は区市町村に申請して認定書をもらい幼稚園側は一定の制約を受け、施設型給付の対象になる幼稚園とに分かれます。後者の場合は国が定めた公定価格(利用料)が定められ、保護者には所得額に応じて支援費が給付されます。但し、保護者が使わないように園が代理受領し、保護者は利用料と支援費の差額を園に支払います。

2、厚生労働省は保育所そのものを積極的に減らしていく政策を推進

- 1、厚生省は自治体向けの説明会で「保育所も認定子ども園への移行が最良」と明言しています。これは当初の新システムの案では、保育所も他の保育施設と同様利用者と事業者の直接契約施設で、保育料も各施設が自由に定めるとしていました。しかし、運動の結果、一度削除された児童福祉法24条第1項が復活し、保育所については区市町村の保育を現物提供する責任(=保育実施責任)が残ったため、保育市場化が進まないことを恐れているためです。幼稚園についても認定子ども園に移行するメリットが政策的打ち出せず、幼稚園が認定子ども

園に移行することがあまり期待できないため、4月10日、内閣府は都道府県等が自治体首長を通じて、幼稚園の新制度への移行を促進するよう働きかけることを文書で要請しています。

2、公立保育所をつぶしていくために新たな手法を打ち出す。

- ① 公立保育所に対する国の財政支出は2004年4月から廃止され、自治体の財政負担を重くして公立保育所をなくすよう間接的に迫ってきました。今度の新システムでも、公立保育所に子どもを預ける保護者に対して給付はありません。従って、区市町村は国と都との負担分3/4を負担し続けることとなります。
- ② 難航する公立保育所の民営化を進めるため、国は児童福祉法を改正＝改悪して、公私連携型保育所という新しい手法を提供しています。

児童福祉法56条第8項として、「市町村長は公私連携型保育所の運営を継続的且つ安定的に行うことが出来る能力を有するものと認められるものをその申請により、公私連携型保育所の設置及び運営を目的とする法人として指定することができる」、「市町村長は前項の規定による指定をしようとするときは、あらかじめ当該指定をしようとする法人と協定を締結する」「市町村長は当該協定に定めるところにより、保育所の設備を無償又は時価よりも低い対価で貸付け、または譲渡するものとする」を挿入しました。

これは、株式会社等の法人は公立保育所の設備の貸付け、譲渡その他の協力を得て保育および子育て支援事業を行うことができること進めるものです。しかも、公私連携型保育所に対しては民間保育所並みに扱い施設型給付の対象にするということです。

まさしくいたれりつくせり、鼻先にお金をちらつかせ、公立保育所つぶしを迫っているのです。

Ⅲ、区市町村に対する取り組み

- 1、「子ども子育て会議」や各委員に対して要望書などを届けながら懇談し、現行の区の保育水準を下げないように要請する。住民からの保育ニーズ調査の集約結果を出来るだけ反映した事業計画、待機児童対策は認可保育所の増設を柱にした事業計画を策定するよう求めること。
- 2、区で条例化するべき事項は以下のとおりです。
 - 1、保育の必要性に関わること。国の例示以外に区市町村が特に必要と認める場合のみ条例化が必要
 - 2、短時間保育の対象となる親の勤務時間の下限（月48時間～64時間の範囲内で）を定める。
 - 3、各保育施設の利用定員の標準時間利用者と短時間利用者別の設定、但し国は区分しないことを原則にしているので区市町村が特に必要とする場合にのみ条例が必要。
 - 4、地域型保育施設の基準
保育士の資格と数は国基準以上を定める場合のみ変更可能
それ以外の設備、面積等については国の基準を参考に独自に設定することが可能
 - 5、保育料徴収の基準（保育所以外に地域型保育給付施設の保育料も条例事項）
 - 6、放課後児童クラブの設備と運営に関する条例
 - 7、区市町村が地域の実情に応じて実施する場合の事業の内容
- 3、対応の基本

- 1、待機児童対策は認可保育所を基本におくこと。厚労省調査でも保護者は認可保育所で子どもが育つことを強く望んでいる。地域型保育施設は3歳以降につなぐ施設が必要であり且つ、子どもにも大きな負担を与えるので、その役割はあくまで臨時的、一時限定的にとどめること。
- 2、現行の区市町村の保育水準を支えている内容をよく調査・把握しその引き下げをさせないこと。地域型保育施設は区市町村の判断で基準が決まるので認可保育所と同等の水準を確保すること。
- 3、保護者・地域住民に新制度の問題点と課題を知らせる取り組み
- 4、儲け本位の営利企業参入チェックと防止への最大限の取り組み努力を行う。
- 5、現行の3歳児以上の保育を小学校入学前準備教育的なものにさせないこと。保育は『学校教育』と『保育』を明確に分断するものではなく、養護と教育を一体的に進めるものという従来の考え方を堅持すること。乳幼児の発達には遊びが最大限の力。

IV、東京都にむけた取り組み

東京都は全国で唯一、国基準に大幅な上乘せをしている自治体です。革新都政下で作り上げた保育の都基準と福祉施設に対する公私格差是正制度は東京の福祉水準を大幅に引き上げました。革新都政崩壊後、都基準は都加算制度になりました。その後、23区では都区財政調整制度算入、多摩市町村では子育て交付金という形に変わりましたが、都基準の財政的保障は今も維持されています。

公私格差是正制度は民間社会福祉施設サービス推進費に変えられ、その性格を大きく変えられたものの民間保育所の職員の処遇改善に大きな貢献をしています。

* 都区財政調整制度における私立保育所の加算は平成24年度は1箇所につき2630万円
多摩市町村に対する市町村子育て交付金は平成21年度の総額は151億4300万円
新制度実施後もこれらの制度が堅持されるためには、区市町村長、区市議会から強力に意見を上げることが必要です。行政当局や議会関係者も気づいていない人が大半です。当局や議会と要請、懇談を行い、東京都に対する運動を早急に起こしていく必要があります。

項目	現行の公的保育制度	当初の提案(H24年3月)	現在明らかになっている内容
市町村の保育に対する責任	<p>市町村は保育に欠けている子ども の保護者から申請があれば保育を 実施しなければならぬ (児童福祉法第24条1項)</p>	<p>市町村の保育実施責任はなくなる。(児 童福祉法改正案第24条 市町村は当該児童に必要な保育を保 育所等により確保するための措置を 講じなければならない。) *直接的な保育実施義務は削除 市町村は保育認定を行い、認定書を交 付するのみ。従って保育に関する契約 当事者ではなく、保護者と園との契約 が円滑に進む調整の役割を果たすの み。</p>	<p>○現行の児童福祉法第24条第1項はそのまま 復活した。しかし、同条第2項に市町村は、 保育所以外の認定子ども園、小規模保育所、 家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育 により必要な保育を確保するための措置を講 じるとし、市町村の保育所における保育実施 義務を弱めようとしている。</p>
保育の認定(要件、保育時間)	<p>○保育に欠ける要件を6項目規定。 ○保育が必要と判断されれば保育 時間は子どもの状態、親の就労状 況等を総合的に判断し、保育園と 保護者の話し合いで決定 ○11時間開所だが保育士の配置 は8時間で計算、パート配置</p>	<p>○労働等の有無に関わらず保育を必要 とする全ての親の希望に応える。病 児保育、早朝保育、夜間保育など全 て対応 ○保育時間は月単位の保育の必要量に よる2区分(フルタイムを想定した 11時間とパートタイムを想定した 短時間利用)とし、持ち時間制とし て親の利便によって自由に利用日及 び時間帯の移動が可能。但し、認定 時間を超えた場合は全額自己負担と する。</p>	<p>○保育が必要な要件は現行の5要件のほか、 ①求職活動、②就学、③虐待やDVの恐れが ある場合、④児休業取得時に既に保育を利用 している子どもがいて継続利用が必要である 場合を付け加えた。 ○保護者の就労時間によって標準保育時間(最 大11時間まで保育)と短時間保育(最大8 時間まで保障)の2区分に 標準時間の対象は勤務時間が週30時間以 上、短時間は月48時間～64時間 但し、保育時間はあくまで8時間が原則で、 11時間としたのは保護者の勤務時間のずれ に対応するためのもの(厚労省説明) ○短時間保育認定を受けた場合は8時間を超え る保育は不可。但し施設側が認めた場合は施 設付対象外で全額自己負担</p>

<p>保育の申し込みと決定</p>	<p>○市町村に希望する保育園名を記し保育を申請 ○市町村が保育所を決定</p>	<p>保護者は市町村が交付した認定書を持って希望する保育園に直接申し込み、面接等で園と契約。 従って、親が保育所を選べるのでなく事業者が親が選ばれる関係になる。</p>	<p>保育の申し込みは市町村に行い、市町村が親の希望を考慮しながら決定</p>
<p>配 置 基 準</p>	<p>現行の最低基準で配置</p>	<p>3歳児の基準改善はむろん、4歳以上児と1、2歳児の配置基準も改善する</p>	<p>基準改善はなし。但し3歳児について現行20対1を15対1にした場合は加算措置を行う</p>
<p>保育者の処遇</p>	<p>国の福祉職給料表で処遇しているが水準が極めて低く、厚生労働省の2012年「賃金構造基本統計調査」では女性保育士の場合、全産業女性の85%の月21万3300円、男性保育士は全産業男性の64%の月23万1200円</p>	<p>保育士の処遇改善を行う</p>	<p>処遇改善はわずか3%の賃金アップ、但し25年度から実施されている処遇改善臨時特例交付金(2、85%相当)を制度に取り入れたらだけで、実質改善はなし。</p>
<p>保育料</p>	<p>国が保育単価を設定し、保育園の経費を決めるので、市町村単位で一律</p>	<p>幼稚園と同様に各事業者がそれぞれ保育料を決定する。従って園毎に保育料は異なり、園のランク付けが始まる。</p>	<p>国が現行と同じように地域別、年齢別に公定価格(=保育単価)を決定するので、市町村単位で一律の保育料、保護者は市町村に納入するので保育料の支払いと保育を受ける権利は無関係</p>
<p>保護者負担と支払い</p>	<p>○保護者の収入に応じた保育料の決定 ○保育料は市町村収入となり、親の負担と保育は遮断され、保育料滞納等は保育の継続の障害にはならない 社会福祉法人等には施設の新増設、改築とに対する施設整備補助がある(国が定めた建設費等の3/4が国と自治体から補助される制度)</p>	<p>○現行の利用者負担の水準を基本に所得階層区分ごとに、利用時間の長短の区分ごとに決定。 ○保護者が保育料を支払わないことのないように確実な支払いを担保する仕組みを検討する。</p>	<p>○保護者の収入に応じた保育料を負担、但し階層決定に使用する基準は所得税から市町村民税に変わる。控除額が少なくなり階層が上がる人がある。 ○3歳以上の保育料は幼稚園横引きから一定所得階層以上は一律になる</p>
<p>施設整備費</p>	<p>社会福祉法人等には施設の新増設、改築とに対する施設整備補助がある(国が定めた建設費等の3/4が国と自治体から補助される制度)</p>	<p>現行の施設整備費は廃止。企業と社会福祉法人等がイコルフライツディングになるように公定価格に減価償却費を新設</p>	<p>当初提案と変わらず施設整備費制度は廃止し、減価償却費を公定価格に計上、社会福祉法人等の施設立替が資金難で困難となる。</p>

	家庭的保育事業	小規模	保育事業	事業所内保育事業	居宅訪問型保育事業
		A型 保育所分園	B型 認可外保育施設	C型 家庭的保育	
職員数	0～2歳児 3対1 家庭的保育補助者を置く 場合 5対2	0歳児 3対1 1・2歳児 6対1 +1名	0歳児 3対1 1・2歳児 6対1 +1名	0～2歳児 3対1 (補助者を置く場合は 5対2)	0～2歳児 1対1
保育従事者	家庭的保育者 (+家庭的保育補助者)	保育士	保育士 1/2以上 (保育士以外には必要 な研修を実施)	家庭的保育者 (+家庭的保育補助者)	定員20名以上は保 育所と同様、19名以 下は小規模保育所と 同様 定員20名以上は保 育所と同様、19名以 下は小規模保育所A 型、B型と同様
設備	保育を行う専用居室 同一敷地内に遊戯等に適 当な広さの庭	0・1歳児 乳児室又 はほふく室 2歳児 保育室 屋外遊技場(付近の 代替地も可)	0・1歳児 乳児室又 はほふく室 2歳児 保育室 屋外遊技場(付近の 代替地も可)	0・1歳児 乳児室又 はほふく室 2歳児 保育室 屋外遊技場(付近の 代替地も可)	必要な研修を終了し、 保育士と同等以上の 知識及び経験を有す ると市町長が認める もの
面積	1人 3.3㎡ (部屋自体は9.9㎡が必 要) 2歳児は1人3.3㎡	乳児室/ほふく室 1人 3.3㎡ 保育室1人1.98㎡ 2歳児 1人3.3㎡	乳児室/ほふく室 1人 3.3㎡ 保育室1人1.98㎡ 2歳児 1人3.3㎡	乳児室/ほふく室 1人 3.3㎡ 保育室1人1.98㎡ 2歳児 1人3.3㎡	定員20名以上は保 育所と同様、19名以 下は小規模保育A型、 B型と同様
給食設備等	自園調理(連携施設等か らの搬入可) 自園調理では調理員と調 理設備が必要 子どもが3人以下では家 庭的保育補助者で対応可	自園調理(連携施設等 から搬入可) 自園調理では調理員 と調理設備が必要	自園調理(連携施設等 から搬入可) 自園調理では調理員 と調理設備が必要	自園調理(連携施設等 から搬入可) 自園調理では調理員 と調理設備が必要	定員20名以上 調理室と調理員 19名以下 調理設備と調理員 但し連携施設等か らの搬入可