

浜田市議会議長 原田義則様

議員名 岡本 正友



調査研究活動報告書

下記のとおり調査研究のため研修等を行ったので、その結果を報告します。

記

1. 期 間 平成27年8月20日(木)

2. 研修先と内容

- ・神戸市中央区橋通3-4-3 あすてっぴ KOBE 男女共同参画センター
- ・子ども・子育て支援制度 導入後の状況と行政の課題について

3. 調査経費 47,575 円

4. 調査の概要

【1】講義1 子ども・子育て支援新制度の基本構造—

保育所研究所常務理事 逆井 直樹 氏

【2】講義2 新制度と認定こども園、保育の公定価格(保育費)、保育者の処遇改善の視点—

保育研究所所長・元帝京大学教授 村山 祐一氏

【3】講義3 新制度の利用者負担(保育料)について—

仏教大学教授 杉山 隆一 氏

【4】講義4 住民の願いと自治体の状況—

全国保育団体連絡会事務局 実方 伸子 氏

5. 研修に至った経緯

本年(2015年)4月に子ども・子育て支援新制度がスタートした。保育分野に投入される財源である消費税増税法とともに成立した子育て支援関連3法を受けたものである。その制度の導入後の課題について状況を把握するために受講をした。



6. 研修の内容

【1】講義1 子ども・子育て支援新制度の基本構造—

保育所研究所常務理事 逆井 直樹 氏

はじめに

(1) 日本国憲法と保育所制度

公が責任を負って、その生活の実態に合わせて 保育を提供する仕組みがこれまでの保育所制度

(2) これまでの制度の基本

1) 市町村の責任で保育を保障する

① 市町村の保育の実施責任

児童福祉法 24 条 1 項

② 保育のための経費は、

市町村が負担する

③ 保育所の基準は守る→子どもの権利、保護者の就労する権利 両方を保障する制度

2) 憲法や児童福祉法をもとに地域から制度・内容を充実してきた

→地方自治の努力で制度の充実と保育所の大増設

(3) 改革論の提起と新制度の実施へ

1) 1990年代から国として、再三の制度「改革」が提案され続けた

2) 新制度の提案と実施 (介護保険導入 2000年→認定と給付の仕組みを保育制度へ)

2009年 厚労省の福祉制度改革としての保育制度改革

2012年 民主党政権下での幼保一体化の不可→総合こども園構想等国会提出

◎法律制定時点での大修正

① 保育所は従来通り市町村責任での保育 児童福祉法 24 条 1 項の復活

② 認定こども園への移行は強制しない

1・新制度は何を変えようとしたのか—革新部分

消費税増税の一部を保育分野に追加投入 0.7兆円 2015年度は0.51兆円

新たな仕組みは (認定こども園)

(1) 公的保育制度内への格差の持ち込み

① 公的責任の格差、基準を下げ、単価を安く設定する地域型保育の各事業の導入

② 地域による多様な状況—条例化や認可状況

条件の違いをきちんと情報提供していないケース多々

認可権者としての市町村の責任—監査や指導、研究機会の提供

* 連携施設 事業者任せでいいのか 子育て支援員の養成・研修



(2) 直接契約・給付制度の導入

直接契約－実際の利用の可否、市町村関与せず	/	保育所制度－市町村の責任で保育
保育料徴収－各施設で	/	保育料徴収－市町村で
申込受付、契約の可否→各施設で	/	申込受付、入所決定－市町村
給付制度－利用者補助(事業者代理受領)	/	委託費－保育費用全額施設に支弁
○ <u>使途規制なし</u>	/	○ <u>使途規制あり</u>
○ <u>保育費用の補償という観点薄い</u>		
←事業者の自由度高く、営利企業参入促進	/	○保育費用の補償

*児童福祉法 24 条 1 項で歯止めをかけたが、影響はこれから徐々に

基準・条件に格差 保育所以外は、直接契約・給付制度に
影響ジワジワ現れる可能性

直接契約・給付制度の代表である介護保険における常識的な状況

- ① 事業者の経営状況からの判断→介護報酬の算定、包括報酬方式
- ② 事後に請求して2ヶ月後の支払い→清算方式、利用実績
- ③ 認定区分の細分化→認定区分の適正化
- ④ 減算の適用
- ⑤ 退職共済掛け金の公費補助削減

◎今後の保育施策の方向性を踏まえた課題

子どもの権利の拡充→公的責任の拡充、子どもの平等性の確保、底上げとレベルアップ課題

2・新制度の実像と私たちの課題

(1) 新制度は待機児童解消のため？→女性労働力の活用のための低コスト保育の普及

1) 量拡大に傾斜している新制度だが

2017年－3歳未満児の保育が不足

2) 需要予測に問題あり

事業計画の見直しの課題

3) 質改善は限定的

処遇改善も不十分、長時間保育、低年齢児保育への配慮なし

○保育料の収入は増えるのか？ 公定価格の改善→国庫補助をスライドさせた影響大

4) すべての保育の条件向上を

(2) 新制度は子どもの権利保障のため？

1) 保育を受ける子どもの権利

①現状－児童福祉法 24 条 1 項を守り拡充する視点

i) 徹底できていない児童福祉法 24 条 1 項の意味→★意義の確認と繰り返しの強調を図る

*保育所なのに「給付費請求書」×、保育所は「委託費」○

ii) 事業計画の見直し→保育所整備を基軸にした計画を

②市町村責任を果させる

直接契約における利用調整における市町村責任の追及を

- i) 保育所を希望しつつも入れなかった子ども
 - ii) 認定を受けながらどの保育をうけられなかった子ども
- きっちり状況を把握させ、入所までの責任を負わせる

- ③ 今後の課題－直接契約施設・事業における公的責任の追及
利用調整、認可の責任 子どもの権利と行政責任を法律に明記させる課題

- 2) 保育の必要性の要件(事由) 子ども・子育て支援法施行細則
以前、保護者の状態でしか判断しない問題→育休退園問題(所沢市における動向)

- 3) 高すぎる利用者負担はそのまま
1号と2号の負担格差の是正
実費徴収、上乘せ徴収に歯止めをかける
必要な経費は、全ての施設・事業で公的に保障させる－自治体単独の補助
実費徴収に関する補足給付の改善も課題に 今後、秋からの保育料を改定する自治体も

- (3) 社会福祉改革の一環
社会保障制度全体の公費節減(利用者負担増、給付制限)のための改革の一環
営利企業参入・市場化を企画した福祉制度改革 介護保険と同じ利用の仕組み集う
i) 徹底できていない児童福祉法24条1項の意味→★意義の確認と繰り返しの強調を図る
社会福祉法人改革－ ①評議員会等の設置
②「社会福祉充実残余额」を使った地域公益活動
←営利企業とのイコールフットング論

- (4) 保育の実態と新制度の仕組みの整合性
介護保険の利用の仕組みの援用
短時間保育と標準時間保育に区分は、現場に負担と混乱
1)

1号認定	3歳以上児で保育の必要がなし	
2号認定	3歳以上児で保育の必要性あり	標準時間+短時間の区分
3号認定	3歳未満児で保育の必要性あり	標準時間+短時間の区分

- 2) 認定部分をめぐる混乱
短時間区分 原則の保育時間 8時間(月平均200時間)まで
標準時間区分 11時間(月平均275時間)まで
支給認定制度は、子どもにとっての必要性を基本にして
短時間保育と標準時間保育の区分の廃止
当面、自治体レベルでの保育料負担の同一などを求める
佐世保市等の事例

- (5) 幼保一元化のための「改革」といえるのか
真の一元化は、
保育に関わる制度や基準を統一させた上で、
平等に保障する制度の確立と幼稚園・保育所存在
1) 制度の違いを放置した認定こども園化の促進は、
さまざまな矛盾を園や子どもに押し付けるおそれ
2) 認定こども園に対する正しい認識を

【2】講義2 新制度と認定こども園、保育の公定価格(保育費)、保育者の処遇改善の視点—
保育研究所所長・元帝京大学教授 村山 祐一氏

子ども・子育て支援法の基本理念
⇒児童福祉の理念・原理の尊重が前提

児童福祉法第1章 総則
第一条(児童福祉の理念)

- ① 児童は心身とも健やかに生まれ、
かつ育成に努める
- ② 等しくその生活を保障され
愛護される



第二条(児童育成の責任)

この原理は全てに児童に関する法令
の施行にあたって尊重される

はじめに一制度の全体像と大きく変化した認定こども園制度

1・1号認定子ども(幼稚園)と2号認定子ども(保育所)の公定価格の比較

- 1) 保育所8時間経費総額は幼稚園より約10%安い
- 2) 幼稚園の公定価格には保育所の加算額が上乗せされた
- 3) 保育所の公定価格(保育費用)には幼稚園の加算額は上乗せされない
- 4) 冷暖房費は4時間保育も8時間保育、11時間保育110円…

2・保育・教育時間、開園、開所時間等の国基準と公定価格

—保育所8~11時間、土曜開所は年間300日開所

- 1) 保育所8時間経費総額は幼稚園より約10%安い
- 2) 幼稚園の公定価格には保育所の加算額が上乗せされた
- 3) 保育所の公定価格(保育費用)には幼稚園の加算額は上乗せされない
- 4) 冷暖房費は4時間保育も8時間保育、11時間保育110円…

3・1号認定子どもの一時預かり補助事業について

~2号認定子どもと1号認定こどもの8時間保育の比較

- 1) 教諭の毎日の保育準備・研修等保障するために2人の保育士の配置
- 2) 保育所の8時間保育の経費額は幼稚園の約3~4割安い

4・短時間認定と標準時間認定の公定価格の比較

- 1) 標準時間3時間分の保育時間は短時間(8時間)の37.5%増
- 2) 3時間分の経費は平均約9.5%増程度に過ぎない
この額は37.5%増分の約25%程度の経費 標準時間認定子どもの1/4、時間で45分の経費

5・保育士の処遇の改善課題について

- 1) 幼稚園と同様に、1日の仕事の中に、保育計画・準備・まとめ、会議研修等の時間を保障
 - ① 1号認定公定価格の学級編成、副園長、チーム保育等の加算は保育所でも実施している場合は加算し、保育士処遇を図る
 - ② 1号認定こども預かり保育事業補助額並みの補助金を2号認定にも支給し、保育準備・計画・まとめ・研修等の時間を毎日確保しサービス残業の解消を図る
- 2) 保育士にワークライフバランスの保障と安定した園研修・自己研修時間の確保のための
 - ・完全週休2日制の実現に向け年間開所日数基準は学童保育基準同様、250日とする
 - ・土曜日保育は幼稚園の預かり保育事業と同様に休日保育として位置づける。
土曜・日曜保育は休日保育として別途補助金で実施するよう改善
 - ・保育所等においても、幼稚園並みの連続した長期休暇(連続1~2週間)
園研修のための閉所等の保障に向けた改善を行う
- 3) 保育所開所・閉所のシェア制度の導入で
土曜日保育と夏休み休暇・研修休暇中の保育の実施へ
- 4) 新制度と保育士のキャリアパスの構築について

【3】講義3 新制度の利用者負担(保育料)について— 仏教大学教授 杉山 隆一 氏

1・旧制度における保育料の仕組み

(1) 保育所の保育料

*児童福祉法 56 条

- ・市町村は応能負担及び児童年齢に応じて保育料額を定め保護者より徴収
- ・滞納イコール対処ではない

(2) 幼稚園の保育料

*地方自治法 244 条(使用料) 金額は条例で

- ・金額は一律(平均 7,000 円)

○民間幼稚園

*保護者と施設の直接契約

→施設が保育料額を決め徴収

*金額一律であり、園ごとに異なる

*入園金、施設整備費など施設単位で異なる

(3) その他

- ・家庭の所得に応じた就園奨励費補助金が保護者に支給される(限度あり)



2・新制度における保育料の仕組み

(1) 保育料に係る法律

●子ども・子育て支援法 27 条第 3 項 1 号から 2 号を控除した額

- ① 特定教育・保育に通常保育に要する費用の額を勘案して内閣総理大臣が定める基準により算定した費用の額
- ② 政令で定める額を限度として、当該支給認定者の属する世帯の所得の状況その他の事情を勘案して市町村が定める額

●子ども・子育て支援法施行令等の一部を改正する政令 13 条

*国は、1, 2, 3 号ごとに保育料額を示す

*1 号(3 歳以上の保育を必要としない子ども)、2 号(3 歳以上の保育を必要とする子ども)

3 号(3 歳未満の保育を必要とする子ども)

*1 号=教育標準時間 2・3 号=保育標準時間、保育短時間

●国の保育料額表をもとに市町村が保育料を定める

●支援法 28 条(特例施設型給付)、29 条(地域型保育給付)、30 条(特例地域型保育給付)

(2) 保育料額の特徴

- ① 認定こども園、保育所、幼稚園に応能負担による負担額
- ② 育標準時間と保育短時間の差額はほとんどない
- ③ 幼稚園の保育料は一律から応能負担に
- ④ 幼稚園の保育料は入園金の月割り額と就園奨励費補助金による減額額を踏まえて設定

3・複雑な保育料の仕組み

(1) 保育所

●民間保育所の場合

●公立保育所の場合

(2) 契約型施設(認定こども園、幼稚園)

●民間幼稚園

●新制度に入る民間幼稚園

●幼稚園の保育料の法令根拠

●公立幼稚園

4・課題と自治体の仕組

- (1) 保育料徴収の法的根拠—法学的検討の課題
- (2) 所得税額から市町村民税の変更による保育料の引き上げ
- (3) 施設・事業による保育条件が異なっても保育料は同じ
- (4) 保育標準時間と保育短時間の保育料はほとんど差はない
- (5) 自治体の軽減措置の継続を
- (6) 保育料滞納問題
- (7) 1号認定と2号認定の保育料の差が大きい
- (8) 実費・上乗せ徴収の容認(府令「運営の基準」13条4項)

5・保育料負担の軽減する根本的対策

- (1) 就学前教育における公私負担割合をみると
- (2) 就学前教育への公的投資(負担)を引き上げることが保護者の負担軽減の根本的対策

【4】講義4 住民の願いと自治体の状況—

全国保育団体連絡会事務局 実方 伸子 氏

I・2015年4月新制度スタート —いま何が起きているか

1・新制度は保育問題を解決できるか？

- ① 保育現場の実態
- ② 待機児童問題と保育士不足、量の拡大に追いつかない質の確保と拡充
- ③ 9年ぶり合計特殊出生率低下、特に第2子出産の急減(2014年)



2・いま、各自治体で起きていること —どう考える

- ① 認定、区分に関わる問題
保育短時間と保育標準時間
- ② 市町村の利用調整に関わる問題
- ③ 保育時間の問題—認定と保育利用時間、延長保育の扱い、土曜保育、休日保育
- ④ 地方単独補助をめぐる問題—市町村の単独補助の廃止、あるいは新設
- ⑤ 育児休業中の上の子の保育の扱い
- ⑥ 市町村の保育実施責任(24条1項)をめぐる問題
- ⑦ 市町村の事業計画に関わる問題
—公立施設の統廃合・幼保連携型こども園化、民営化、私立幼稚園
- ⑧ 認定こども園への移行推奨—認定こども園化に地域格差
- ⑨ 保育料値上げなど利用者負担の問題

- 3・新制度になっても変わらない？－2015年は様子見、調整・制度整備はこれから
- ・事業計画は立てたけれど…
 - ・待機児童は減ったことになっているけれど…
 - ・とりあえず現状維持をしたけれど…

⇒制度の根本の変更による諸問題の顕在化はこれからするか

Ⅱ・新制度の改善課題

1・新制度をどう評価するか－実施途上の新制度

- ① 当初の思惑と異なる
- ② 市町村の裁量性大－運用に格差が広がる
- ③ 正確な制度理解と市町村での改善課題(要求)の確認
 - i 自治体に対して
 - ii 国に対して(予算の増額と財源確保、公定価格の改善、職員処遇の改善)

2・住民のねがいと新制度の改善課題

- ① 待機児童の解消は認可保育所整備を基本に
- ② 保育の格差の克服－市町村の保育実施責任。基準・条件等
 - ・小規模保育事業など地域型保育事業の基準の改善
- ③ 保育の量の拡大と質の確保・拡充
 - ・正確なニーズをふまえた事業計画の見直し
 - ・保育者の処遇改善・質の拡充－公定価格の改善と連動(国への改善要求)
- ④ 高すぎる利用者負担の引き下げ
 - ・市町村補助の維持・拡充
 - ・9月以降の保育料の値上げ、延長保育の考え方の見直し・改善
- ⑤ 支給認定制度への改善－市町村の裁量を活かす
 - ・障害児保育、育休中の上の子の保育、土曜日の保育、休日保育など
 - ・短時間、標準時間の区分の考え方
- ⑥ 全ての施設・事業で、全ての時間に質の高い保育・教育を提供する
 - ・認定こども園(幼保連携型)の正確な理解を⇒安易な移行はしない、させない

3・児童福祉法 24 条 1 項を最大限活かして、新制度の改善、運用を

- ・新制度は市町村責任による保育(24条1項)と直接契約による保育(24条2項)が共存
- *ただし、直接契約の施設・事業であっても市町村による利用調整を必要とする

Ⅲ・より良い保育の実現を求めて

1・みんなの声で社会を変える

- ① 安心して子育てをしたい、認可保育所に入りたい－保育の量も質も拡充を
- ② 私たちが目指す子育て、保育、保育制度とは－保育内容と制度は切り離せない
- ③ 制度を支える国、自治体の責任－公的保育の拡充(条件整備、処遇改善、予算の確保)

2・制度の実施主体である市町村とともに保育のあり方を考える

- ① 現行保育水準を後退させない—各市町村の保育水準を明らかにし、維持・拡充を
 - ② 新制度の運用に対して、おかしいこと、気になることの改善(認定、利用調整、保育料など)
 - ③ 事業計画の検証、見直しへ
 - 認可保育所整備を基本に待機児童解消を、施設整備・耐震対策も
 - ④ 市町村予算の確保—市町村単独助成の維持・拡充⇒県・国への要求を
- ★保育の拡充は、自治体の発展の要

7・研修の所感

子ども・子育て支援新制度は、関係者のそれぞれの抱えている問題を解決してくれるのではとの期待に反し、その内容や実施後の状況は、消費税10%の増税の先送りからの別途財源の手当てがなされないまま実施され、その改革については、評価することができない。



このようなことから保育の質や保育士の処遇改善などの保育環境整備が遅れ、これから子供を産み育てようとする親世代の方々の気持ちを萎えさせてしまい、多産化を含め、国や地方が目指す少子化対策を後退させるものであり危機感を覚えるところである。

この問題点や課題の改善をはかるため、市や県の単独助成の維持・拡充の支援を求める必要があるほか、保育の費用の改善や配置基準、職員処遇や保護者負担軽減などの要望を近隣市町村と連携し、島根県から国への意見表明を求めていく事が大切であると考えている。

問題点をあげると、新制度の利用者の保育料算定は、従来の世帯の所得税から市町村民税に変更されることになったが、このことから年少扶養控除と特定扶養控除が廃止となり、さらに軽減措置を取らないとした状況は、子が多いほど保育料が値上がりするなどの状況となり、負担感は拭えないと思っている。

新制度に実施によって、保護者の負担が増えることのないよう産める環境を整備する必要があると考え、その他現状認識を踏まえた上での課題及び対応について浜田市に対して質したいと思っている。

また、6月20日の朝日新聞に、親の育児休業に伴う保育園児への対応について違法であるとした仮差し止めを地裁に申し立てた記事が掲載されていたが、当市においてそのような状況はどうか、また新制度における浜田市の認定こども園や私設幼稚園など、委託費及び給付制度についての状況や改正点はどのようになっているのか、あわせて新制度の課題解決等の評価を質したいと思っている。

締めくくりとして、保育制度の改善と拡充について保育所と幼稚園の職員の処遇には、保育日数や時間などのほか公定価格や週休2日制、長期休暇保障など大きな開きがあると認識しているが、委託費の増加を凶らなければ、人材確保や研修の積極的な取り組みなど保育の質の向上は望めないと考える。

島根県に対して保育料補助、処遇改善などの支援や単独助成の拡充などのほか、他市町村とも連携し、県とともに国への意見表明を凶り、改善させる取り組みを推進させるべく、活動してまいりたいと決意を新たに思ったところである。