

子ども・子育て支援新制度の概要と問題点

新島 一彦

はじめに

第一章 新制度ができるまでの背景と経過

第二章 子ども・子育て支援関連三法の概要

第三章 新制度の問題点

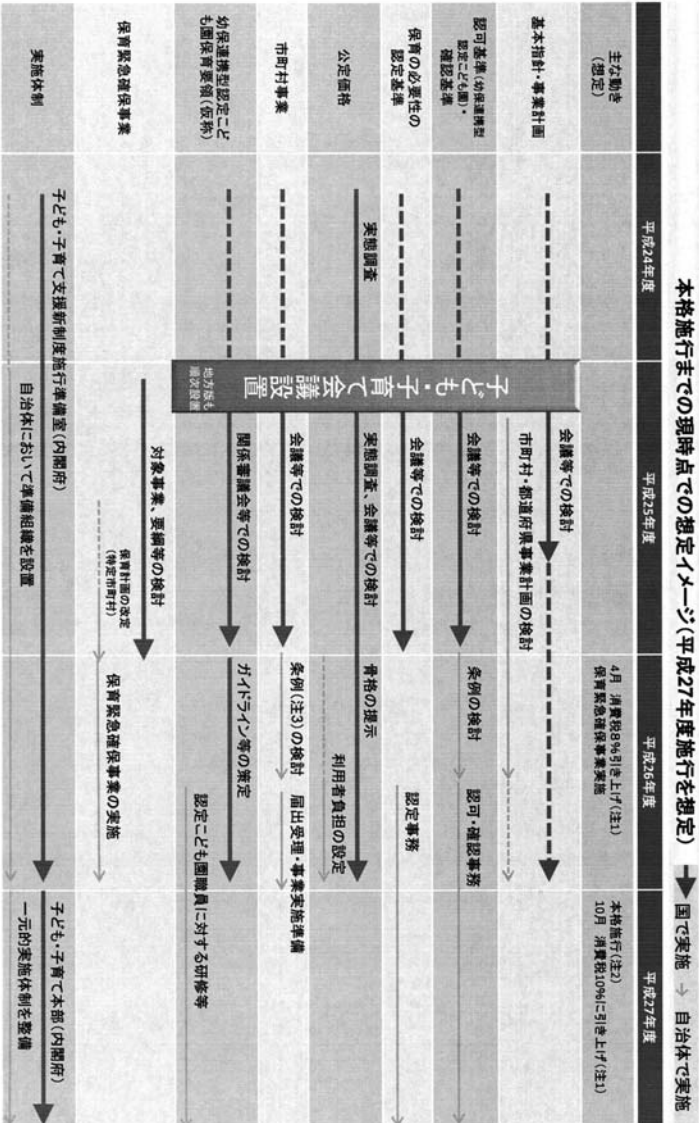
おわりに

はじめに

二〇一二年八月一〇日、社会保障・税一体改革関連法として、消費税増税法や社会保障制度改革推進法などともに、子ども・子育て関連法が参議院で可決・成立し、同月二二日に公布された。

子ども・子育て関連法とは、①子ども・子育て支援法、②認定こども園法（就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律）の一部改正、③子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律、の三つを指す¹。これらの法律が本格的に施行されるのは、消費税が一〇%に

図1



出典：子ども・子育て会議配付資料より

引き上げられる予定の二〇一五年度からであるが、現在の保育制度に大きな変更をもたらすものである。

しかしながら、新制度の詳細は現在行われている国の「子ども・子育て会議」において検討が進められており、現段階ではまだはつきりしない点が残されている。(図1参照)

本稿では、第一章で新制度ができるまでの経過^③を簡潔に紹介し、第二章で主として保育所に関する点について、新制度の概要をみていく。最後に新制度の問題点を考察してみたい。

第一章 新制度ができるまでの背景と経過

一 背景

新制度の策定にあたり、政府は子育てをめぐる現状と課題について以下のように分析している。(内閣府資料より)

- 急速な少子化の進行(平成二三年合計特殊出生率 一・三九)
 - 結婚・出産・子育ての希望がかなわない現状
 - ・独身男女の約九割が結婚意思を持っており、希望する子ども数も二人以上。
 - ・家族、地域、雇用など子ども・子育てを取り巻く環境が変化。
 - 子ども・子育て支援が質・量ともに不足
 - ・家族関係社会支出の対GDP比の低さ
- (日本…一・〇四%、仏…三・〇〇%、英…三・二七%、スウェーデン…三・三五%)

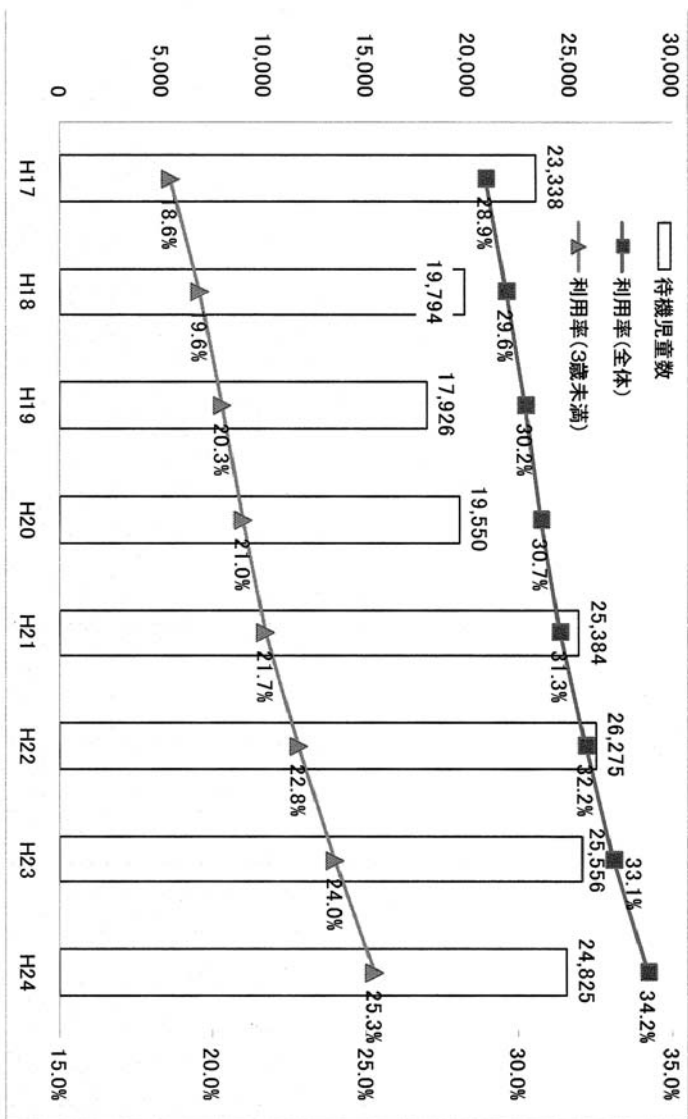
- 子育ての孤立感と負担感の増加
- 深刻な待機児童問題
- 放課後児童クラブの不足「小一の壁」
- M字カーブ（三〇歳代で低い女性の労働率）
- 質の高い幼児期の学校教育の振興の重要性
- 子育て支援の制度・財源の縦割り
- 地域の実情に応じた提供対策が不十分

以上の問題点の解決目標として、以下の項目が掲げられている。

- 質の高い幼児期の学校教育、保育の総合的な提供
- 保育の量的拡大・確保、教育・保育の質的改善
 - ・待機児童の解消（図2参照）
 - ・地域の保育を支援
 - ・教育・保育の質的改善
- 地域の子ども・子育て支援の充実

この分析から、政府はこれまで指摘されてきた子育て環境の問題点を把握し、問題意識を持っていることがうかがえる。しかしながら、これから見るように今回の新制度では、ここに掲げられた問題を直ちに解決できるものとなつ

図2



保育所待機児童の現状 (平成25年版 少子化社会対策白書より)

ているとはいえない。

二 新制度ができるまでの経過

民主党政権は二〇〇九年二月「明日の安心と成長のための緊急経済対策」、二〇一〇年六月「新成長戦略」^⑤「産業構造ビジョン二〇一〇」^⑥を公表し、経済の再生と復活を目指す方向を示した。これらの政策のなかには「雇用・人材戦略」として、待機児童の解消や幼保一体化の項目が掲げられていた。そして二〇一〇年一月に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」を受けて、「子ども・子育て新システム検討会議（ワーキングチーム）が設置された。この検討会議は、三つの検討委員会（基本制度ワーキングチーム、幼保一体化ワーキングチーム、子ども指針ワーキングチーム）に分かれており、それぞれ検討が行われ、二〇一一年七月に中間まとめ、二〇一二年二月に基本制度まとめが行われた。そして閣議決定後、消費税関連法案とともに、二〇一二年三月三〇日、第一八〇回通常国会に、「子ども・子育て支援法」、「総合こども園法」（後に撤回）、「関連法律整備法」の三法案（子ども・子育て新システム関連三法）が提出された。四月二六日には衆議院に社会保障・税一体改革特別委員会が設置され、「社会保障・税一体改革関連七法案」^⑦が一括して審議されることになった。

法案に対しては、自民党、公明党、共産党、社民党が反対の立場に立った。ところが、この法案が税、社会保障一体改革関連法として扱われていたことから、消費税増税法を成立させたい自民・公明党と民主党が二〇一二年六月になって、突如、三党による七法案の修正協議を始め、六月一五日、三党が修正案に合意した（三党修正）。三党修正では消費税増税法については、ほとんど修正はなかったが、子ども・子育て関連法案については大幅な修正がなされた。そして、六月二六日、七法案の修正案に加え、自民党が提案していた社会保障制度改革推進法案の計八法案

が、民主党、自民党、公明党の賛成多数で衆議院で可決され、参議院に送られた。

この間の様子について「まさに、消費税の増税と社会保障制度改革については、三党大連立政権が樹立されたかのような様相であり、密室談合で三党のみによる修正協議は、国会審議の軽視」といつてよいといわれており、「修正は、子ども・子育て関連法案だけでも相当数の条項にのぼっており、国会議員すらその内容を十分理解する暇さえ与えられず、採決が強行された」ともいわれている。⁸⁾

参議院の審議において、子ども・子育て関連法案については、修正の不十分さと多くの問題点が明らかになり、三党合意に参加した自民党を支持する関係者からも、参議院での再修正を求める声が噴出した。⁹⁾しかし、消費税増税法案とセットで審議されていたため、消費税増税法案の成立が遅れる懸念があり、参議院での修正は断念され、一九項目におよぶ附帯決議をつけることで、三党修正のまま可決することで決着がはかられ、二〇一二年八月一〇日、子ども・子育て関連法案を含む社会保障・税一体改革関連八法案が、可決・成立した。

三 三党修正の内容

三党修正では、①総合子ども園法を撤回し、認定こども園法（就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律）の一部改正法案（議員立法）により、幼保連携型認定こども園を、学校および児童福祉施設として法的に位置づけること、②子ども・子育て支援法については、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（施設型給付）と小規模保育等への給付（地域型保育給付）を創設すること、③関連法の整備法案については、児童福祉法二四条等について、保育所での保育については、市町村が保育の実施義務を引き続き担うこととする修正を行う、等となっている。¹⁰⁾

「子ども・子育て新システム」は民主党政権のもとで構想されてきたものだが、その本質は、市町村が保育に実施義務（児童福祉法二四条一項）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）を介護保険法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）・直接契約方式に変えることにあった。しかしながら、多くの保育関係者の反対運動によって、三党修正において保育所の利用児童に対する市町村の保育実施義務が残ることになった。この点は運動の成果として評価できる点である。ところが、子ども・子育て支援法をみると、認定こども園、幼稚園、保育所は「教育・保育施設」とされ、保育所運営費などの補助金が一本化され個人給付という形になっている（施設型給付費）。そして保育所のみが市町村との契約という形をとり、認定こども園や幼稚園のような「施設と保護者との直接契約方式」はとらないが、子ども・子育て関連法においても利用者補助形式への転換という、当初の子ども・子育て新システムの本質的な部分は修正されていない（図4参照）。

第二章 子ども・子育て支援関連三法の概要

子ども・子育て支援関連三法とは、「子ども・子育て支援法」、「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」（認定こども園法の一部改正、以下「新認定こども園法」という）、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の三つを指す。子ども・子育て支援法で、制度の仕組みを構成し、その制度を推し進めるものとして新認定こども園法がある。

本章では、主として「子ども・子育て支援法」と「改正児童福祉法」について概観する。

一 子ども・子育て支援法

(一) 本法の目的

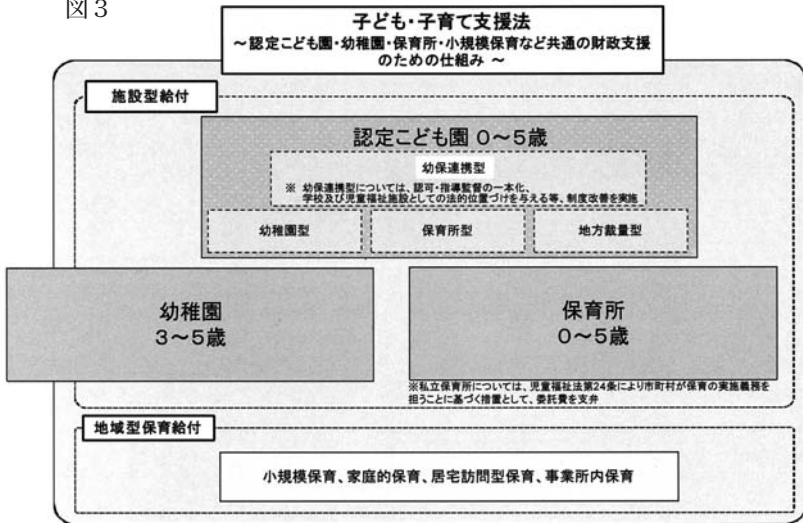
子ども・子育て支援関連三法の中心となるもので、全九章八七条から構成されている。この法律の目的として第一条では「この法律は、わが国における急速な少子化の進行並びに家庭及び地域を取り巻く環境の変化に鑑み、児童福祉法（昭和二十二年法律第六十四号）その他の子どもに関する法律による施策と相まって、子ども・子育て支援給付その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援を行い、もって一人一人の子どもが健やかに成長することができる社会の実現に寄与することを目的とする。」と規定している。

(二) 子ども・子育て交付金

本法により、現在、国庫負担金および国庫補助や事業主拠出など複数の財源からなる子ども・子育て関連の支出を一本化し、子ども・子育て交付金として、実施主体である市町村に対し交付するという形に変更される。児童手当の支給に要する費用や放課後児童健全育成事業に要する費用などは、一般事業主から拠出金を徴収し、拠出金の上限は、現行制度における事業主の負担をベースとして、一・五%とされ、その範囲内で政令により定めるとされている（支援法七〇条二項）。

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（後述参照）。しかしながら、子ども・子育て交付金は、一般財源に組み込まれるため、市町村が交付金をどのように使用するかは原則として市町村の裁量に委ねられている。したがって、市町村により事業の内容に違いが出てくる恐れがある。ただし、市町村が設置

図3



出典：子ども・子育て会議配付資料より

する地方版「子ども・子育て会議」（支援法七七条）において費用の用途実績、事業の点検評価を行うことで、適切に使われたかどうかを確認できる仕組みにする^①とされている。

(三) 子ども・子育て支援給付

子ども・子育て支援給付には、子どものための現金給付として①児童手当の支給（支援法九条）、子どものための教育・保育給付として②施設型給付費の支給、③地域型保育給付費の支給、④特別施設型給付費の支給、⑤特別地域型保育給付費の支給（支援法一条）がある。（図3参照）

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、民主党政権で導入された子ども手当が二〇一二年四月から廃止され、所得制限のある従来の児童手当として復活したものである。

②の施設型給付費は、支給認定（後述）を受けた子どもが、認定こども園や幼稚園、保育所などの教育・

保育施設を利用した場合、その子どもは保護者に支給されるものである。市町村が、教育・保育にかかる費用（公定価格）から保護者負担分を控除した額を施設型給付費として、保護者に支給する形となる。この形式が、現行制度と大きく変わる点である。現行保育制度では、保育施設に対する補助金として支給されるが（施設補助方式）、新制度では、認定を受けた保護者に対する補助金として支給される。そこで「施設給付型」といわれる訳である。¹²⁾しかし実際には、市町村は保護者に直接支給するのではなく、教育・保育施設に対して支払うことになる。教育・保育施設が保護者の代わりに受領するので、これを代理受領方式と呼ぶ（支援法二七条五項、六項）。ただし、私立保育所については三党修正で、当分の間、市町村が委託費を保育所に支給するとされたので、代理受領の仕組みはとられていない（支援法附則六条）。（図4参照）

③の地域型保育給付費は、支給認定を受けた三歳未満の子どもが、小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育を利用した場合に、その子どもの保護者に支給される。この場合も代理受領方式がとられる（支援法二九条）。

④⑤は、支給認定の結果が出る前に緊急その他やむを得ない理由で、教育・保育施設や地域型保育を利用したときに支給される（支援法二八条、三〇条）。

二 児童福祉法の改正

子ども・子育て支援関連三法のうち、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」における重要な改正法は児童福祉法である。

児童福祉法は、第一条で「すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない。」と規定し、児童の健全育成の責務が、すべての国民にあることを明示している。また、同条第二項は「すべて児童はひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない。」と規定している。さらに、第二条では「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」と定め、保護者とともに、国、地方公共団体に児童の健全育成の責務があることを明確にしている。さらに第三条では「前二条に規定するところは、児童の福祉を保障するための原理であり、この原理は、すべての児童に関する法令の施行にあたって、常に尊重されなければならない。」と規定している。これは、児童福祉法一条、二条が同法の上位規定であり、他の児童に関するすべての法令に対する上位規定であることを明らかにしたもので、「児童に関するすべての法令」には、施行令、施行規則の制定はもちろん、それらの法令に基づく処分も含まれると解されている¹³⁾。

このような児童福祉法の理念規定に基づいて、国・自治体が責任を持って、保育を必要としている子どもに保育を実施するのが現行保育制度である。

(一) 児童福祉法二四条の改正

これに対し、改正された児童福祉法では、三党修正により市町村の保育義務は残されたが、利用者補助方式への転換により、その範囲が縮小され、公的責任が後退してしまうという問題がある。

改正児童福祉法二四条一項は「市町村は、この法律及び子ども・子育て支援法の定めるところにより、保護者の労働又は疾病その他の事由により、その監護すべき乳児、幼児、その他の児童について保育を必要とする場合において、次項に定めるところによるほか、当該児童を保育所（認定こども園法第三条第一項の認定を受けたもの及び同条第九

項の規定に公示がされたものを除く）において保育しなければならない。」と改定され、市町村の保育義務が明記された。

しかし、保育所入所要件が改正前の「保育に欠ける」から「保育を必要とする」に変更されている。同時に、市町村による保育の実施が児童福祉法と並んで「子ども・子育て支援法の定めるところによる」と規定され、また、保育所での保育と併せて、認定こども園や家庭的保育事業等により保育を確保する措置が明示的に位置づけられている（同条二項）。この結果、児童福祉法上の保育は、次のような利用関係の異なる三つの形態をとることになった。

第一は、市町村が保育所において保育を行う義務を負うという従来の形を維持する保育の実施である。

第二は、認定こども園、および家庭的保育事業等（保育ママ）のほか、小規模保育事業・居宅訪問型保育事業・事業所内保育事業も含む）による保育については、（市町村が自ら行う事業を除き）市町村は保育実施義務を負わず、保育の利用関係は児童の保護者とこれらの施設・事業者の間で成立する。この形態による保育は、子ども・子育て支援法に基づく施設型給付あるいは地域型保育給付の対象となる。これらの利用を確保するため、市町村は利用の調整や設置者・事業者に対する利用の要請を行うことが求められている（二四条三項）。

第三は、保育を必要とする乳幼児が、やむを得ない事由により施設型給付や地位型保育給付の対象となる保育を受けることが著しく困難である場合には、市町村が自ら、保育所、幼保連携型認定こども園への入所、または、家庭的保育事業等による保育またはその委託を行う（同条六項）。

(二) 支給認定

新制度では、保育所入所の仕組みが変わる。現行制度では、入所を希望する保護者は、居住地の市町村に申込をする。市町村は、入所要件の審査を行い、申込のあった子どもが「保育に欠ける」児童に該当すると認めるときは、入所決定がなされる（児童福祉法二四条一項）。審査の要件は厚生労働省の政令（児童福祉法施行令二七条）が定めている。

第二七条 法第二四条第一項の規定による保育の実施は、児童の保護者のいずれもが次の各号のいずれかに該当することにより当該児童を保育することができないと認められる場合であつて、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育することができないと認められる場合に行うものとする。

- 一 昼間労働することを常態としていること。
- 二 妊娠中であるか又は出産後間がないこと。
- 三 疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。
- 四 同居の親族を常時介護していること。
- 五 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。
- 六 前各号に類する状態にあること。

このほかにも、厚生労働省の通知では、保護者が現に就労していないが、求職中であるならば、「保育に欠ける」状態にあり、入所要件に該当するとされている。¹⁴

入所定員を超過する申込みがある自治体では、保育所入所の優先順位の判断を行い、選考を実施する（図5参照）。

認可保育所の不足などによつて保育所に入所できない場合でも、市町村には、家庭的保育事業による保育を行うなど、「その他の適切な保護」を行う義務がある（児童福祉法二四条一項但し書）。それでも、入所希望者が超過する場合に「待機児童」が発生する。

現在の児童福祉法に基づく保育所入所は、保護者（子ども）と市町村との契約（公的契約）という形で、市町村に、保育の実施義務がある点に大きな特徴がある。したがつて現行の保育制度は、国・自治体が責任を持って保育を必要としている子どもに保育を実施する仕組みと言える¹⁵。それ故、保護者からの申込に対して市町村が行う入所承諾は、単なる申込に対する承諾ではなく、行政処分と解され、入所不承諾の場合は、異議申し立てや取消訴訟、入所義務付け訴訟¹⁷の提起が可能とされる¹⁸。

これに対して、新制度での保育所利用の流れは、以下のようになる。（図6参照）

- ①保護者は、まず、子ども・子育て支援法第二〇条の規定により、市町村に「支給認定」を申請する。
- ②市町村が、当該申請にかかる保護者の子どもについて給付資格（保育の必要性）と保育必要量（時間区分）を認定し、認定証を交付する。
- ③保護者が、保育所利用を希望する場合には、認定証を持って、再び市町村に保育所利用の申込をする。
- ④市町村が利用承諾し、保育所で保育を行う。

現行制度では、保護者が申込をすると、市町村は、保育に欠けるか否かの入所要件の認定と入所決定を一体的に行い、保育に欠ける要件を満たせば、入所が決まるのだが、新制度では、保護者は、まず市町村に支給認定の申請をし、認定を受けた上で、再び利用申込をしなければならない。手続きが二段構えになり煩雑になってしまうのである。

図5

保育所入所選考基準点表

児童氏名 () (H . . (生)

■ 入所指数表	種 目	状 況	交	母	備 考
1	家庭外労働 (就労等も含む)	週5日以上	20	20	
		7時間以上8時間未満の就労	19	19	
		6時間以上7時間未満の就労	18	18	
		8時間以上の就労	18	18	
		7時間以上8時間未満の就労	17	17	
		6時間以上7時間未満の就労	16	16	
		8時間以上の就労	19	19	
		7時間以上8時間未満の就労	17	17	
		6時間以上7時間未満の就労	15	15	
		8時間以上の就労	14	14	
		7時間以上8時間未満の就労	12	12	
		6時間以上7時間未満の就労	10	10	
2	家庭内労働	中心者	20	20	
3	不 存 在	産前6週間の産する月から、産後8週間の産する日まで	20	20	
4	出 産	産前6週間の産する月から、産後8週間の産する日まで	20	20	
5	疾 病 ・ 負 傷	居 宅	20	20	
6	障 害	身体障害者手帳1・2級、療育手帳(A)～B、精神障害者手帳3級、療育手帳C	16	16	
7	介 護	身体障害者手帳1・2級、療育手帳(A)～B、精神障害者手帳3級、療育手帳C	20	20	
8	災 害	身体障害者手帳1・2級、療育手帳(A)～B、精神障害者手帳3級、療育手帳C	10	10	
9	求 職 (内 定)	週4日以上 6時間以上7時間未満の就労	14	14	
10	求 職 (未 定)	週4日以上 6時間以上7時間未満の就労	13	13	
11	就 学 ・ 扶 養 特 許	求職のため、長期間の外出を常態としている場合	12	12	
12	そ の 他	上記に掲げる項目に該当しないもので明らかに保育に当たれない場合	8	8	
			12	12	1, 2に増じる

※ 就労時間は、休憩時間等を除いた要労働時間とする。

入所指数合計

指数合計

■ 調整指数表	状 況	指 数	備 考
1	特別の支援を要する家庭の児童 (要保護児童対策地域協議会等から連絡があった場合)	10	
2	母子・父子世帯又はこれに準ずる世帯	5	
3	生活保護法適用世帯	2	
4	産休・育休明け	1	
5	保育所変更希望	1	
6	兄弟 (姉妹) 入所又は兄弟 (姉妹) 同時入所希望	1	
7	同居の祖父がいない世帯	1	
8	中込児童を認可外保育施設等に有償で預けている場合 (直系祖父母に預けている場合は除く)	1	
9	申請児童が障害又はこれに類すると認められる場合 (診断書及び手帳の写し添付)	4	
10	類型が障害以外の保護者で、基準表に規定する身体障害者手帳、療育手帳又は精神障害者保健福祉手帳を所持している場合	1	
11	主たる授業者が保履・側産等で、早急に就労を要する場合	4	
12	親身赴任	2	
13	父：市外 (隣接自治体以外の地域) に勤務場所があり、通勤している場合	2	
14	母：市外 (隣接自治体以外の地域) に勤務場所があり、通勤している場合	2	
15	父：市外 (隣接自治体以外の地域) に勤務場所があり、通勤している場合	1	
16	母：市外 (隣接自治体以外の地域) に勤務場所があり、通勤している場合	1	
17	市外居住者で、勤務地が市内にある場合	-2	
18	保育料の滞納がある世帯 (3カ月以上)	-5	

■ 同一指数の場合の優先順位

- 1 北本市在住 (住人予定を含む)
- 2 保育料の滞納がない世帯
- 3 入所指数の高い世帯
- 4 調整指数の高い世帯
- 5 U・IとI親世帯
- 6 疾病・負傷・障害・介護・災害の順
- 7 保護者が家庭で保育に当たれない時間が長い世帯
- 8 養育している児童前児童の人数が多い世帯

政府資料では、支給認定の申請と利用申込については同時に手続きが可能とされるが、保育の必要量の認定まで行うため、結果が出るまで時間がかかることになるであろう。¹⁹⁾

前記①の「支給認定」にあたっては、まず、支援法二〇条により子どもは三つの類型に分けられる。

一号認定…満三歳以上の小学校就学前子ども（次号に掲げる小学校就学前子どもに該当するものを除く）

二号認定…満三歳以上の小学校就学前子どもであつて、保護者の労働又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であるもの。

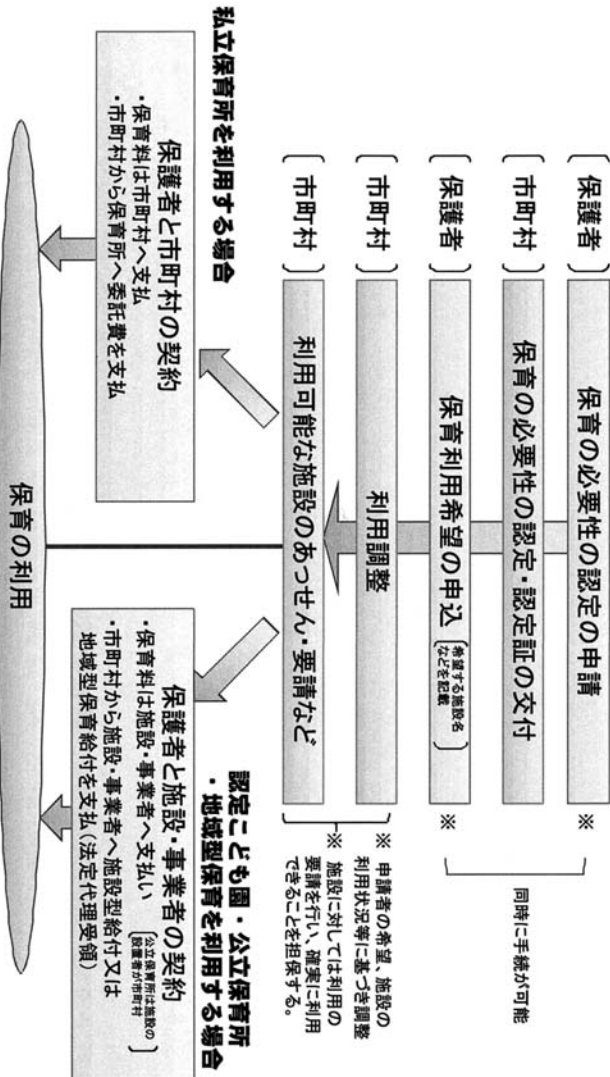
三号認定…満三歳未満の小学校就学前子どもであつて、前号の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの。

一号認定は、保育の必要のない子どもで、主として現在の幼稚園の児童が対象となる。二号認定と三号認定の子どもについては、保育の必要な子どもで、政令で定める基準によって保育必要量の認定が行われる。保育必要量とは、保育を必要とする子どもの保護者の就労時間などに応じた、必要な時間である。主にフルタイムで働く人（八時間）を想定した長時間利用とパートで働く人を想定した短時間利用の二区分になるとされている。なお、「家庭において必要な保育を受けることが困難」という、「保育の必要性」の認定基準は、現行の入所審査基準とほぼ同じものになるようである。²⁰⁾（図5参照）

図6

◆ 保育を必要とする場合の利用調整の手順(イメージ)

- 当面の間、保育を必要とする子どもの全ての施設・事業の利用について、市町村が利用の調整を行う。
- 認定こども園・公立保育所・地域型保育は、市町村の調整の下で施設・事業者と利用者の間の契約とする。
- 私立保育所は市町村と利用者の間の契約とし、保育料の徴収は市町村が行う。



第三章 新制度の問題点

一 公的責任の後退

深刻化する待機児童の解消問題は、歴代政府の課題とされてきたが、根本的な解消を図るためには、莫大な公費の投入が必要となる。財政状況が厳しい現状においては、公費支出を抑えた解決策が求められた。そこで考え出されたのが、介護保険制度と同様の制度を保育制度にも適用しようとするものであった。介護保険制度は介護事業を市場化して企業の参入を認め、公費支出の抑制を図ることにしようとするものである。²¹新しい保育制度では、「地方裁量型認定こども園」には企業参入が認められ、利用者との直接契約となり、しかも公費は利用者個人に給付されるので、一旦個人に給付されたものが事業者の手に渡るといふ方式を取ることで、公費についての使途制限がかからない。保育事業に企業の参入を妨げていた株主に対する配当金の禁止等の「使途制限」が解除されたことになるわけである。

児童福祉法二四条一項の改正は、保育制度の市場化を図るために行われたものである。一項には「次項に定めるところによるほか」という文言が挿入されているので、市町村の保育実施義務は、保育を必要とする子どもに対して、保育所を選択した場合に限定され、第二項にある直接契約に基づく認定こども園や家庭的保育事業などには適用されない。このように新制度における公的責任は、現在の二四条のような保育に欠ける子どもすべてに対する保育義務とは全く異なるものに変えられている。²²

企業の参入により心配されるのは、保育環境と職員処遇の悪化である。地域型保育事業の確認の基準は、国が定める基準のうち「保育室およびその面積」については、「したがうべき基準」ではなく「参酌すべき基準」とされてお

り、市町村が独自に設定できる。その結果、きわめて狭い面積で、たとえば、駅前ビルの狭い一室で保育を行なう小規模型保育事業者が次々と現れる可能性がある²³⁾。

今日の保育者には、きわめて高い専門的知識と経験が要求される。単に子どもの世話をすることだけにとどまらず、子ども一人一人の発達状況に応じたきめ細やかな対応が必要となる。それは、現在は、食物アレルギーを持った子どもや、発達障害を持った子どもなどが増えているからである。また、子育ての悩みを抱える親たちに対しても、丁寧な相談に乗り、適切なアドバイスを与えていくという「親支援」も必要である。このような重要な仕事をしている職員の資格の基準を緩和するようなことは許されない²⁴⁾。

二 支給認定の問題

第二章でみたように、新制度では、保護者は市町村に支給認定の申請を行い、認定を受けた上で、認定証を持って、保育所利用の場合は再び市町村に、認定子ども園や地域型保育事業を利用する場合にはその施設や事業所に申込をすることになり、両手続きが二段階になる。認定の結果が出てからでないと利用申込ができないので、すぐに子どもを預けて就労しないと生活できないという切迫した事情がある保護者にとっては負担が大きい。政府の説明資料では認定の申請と利用申込が同時にできるとされているが、保育の必要量まで認定するので時間がかかることになろう。さらに、保育の必要量の認定には、保護者の就労時間を記した証明書、労働時間のシフト表など詳細な資料の提出が求められる。それは、保育の必要量に応じて「長時間利用」（主にパートタイムの就労を想定）とに区別するからである²⁵⁾。そして、保育料の開所時間に相当）と「短時間利用」（主にパートタイムの就労を想定）とに区別するからである。そして、保育料もこの保育の必要量に応じて決定される。そうすると、例えば、急な残業で認定された時間よりも長く預けなければ

ならなくなった場合には、超過した分の保育料が別途請求されることとなり、保護者の負担が増すことになる。現行制度のように、一時間以内であれば、保育時間の長さに関係なく、一定の保育料で預けることができる制度ではなくなってしまう。

この保育必要量の設定は、保育現場にも大きな影響をもたらすことになる。保育所は長時間子どもを預かる場所であるから、子どもにとっては生活の場である。一つのクラスの中に、ある子どもは長時間保育で、ある子どもは短時間保育という形で保育時間の異なる子どもが混在すると、一日の生活リズムが乱され、健全な発達が保障されなくなる恐れがある。また運動会や発表会など、全員が集まって行われる行事もできなくなってしまう。

おわりに

新制度については、以上に見た点以外にも多くの問題があるが、ここでは触れない。

乳幼児に対する保育は、乳幼児の健全な発育を保障するものでなければならぬ。そのためには、国や自治体が責任を持って取り組むべきであり、安易な市場化は避けるべきである。家族関係社会支出の対GDP比が先進諸国に比べかなり低くなっているわが国の現状については、早急な改善が求められる。また、現在検討が進んでいる「子ども・子育て会議」の様子を注意深く見守っていく必要がある。

※本稿は、平成二五年度科学研究費（出生数に関わる内面的・外面的要因についての支援を比較する研究（家族・地方自治体・国レベルの観点から）の補助を受けたものです。ここに記して感謝の意を表します。

- (1) 平成二十四年 法律六五号、六六号、六七号。
- (2) 子ども・子育て支援法七三条「内閣府に、子ども・子育て会議（以下この章において「会議」という。）を置く。」。会議の構成員については、同法七五条に規定がある。
- (3) 制度ができるまでの詳しい経過や背景については、伊藤周平「子ども・子育て支援法と社会保障・税一体改革」（山吹書店 二〇二二年一〇月）を参照されたい。
- (4) 平成二十二年二月八日閣議決定。（<http://www.meti.go.jp/lopic/downloadfiles/091208a02j.pdf>）
- (5) 平成二十二年六月一八日閣議決定。（<http://www.kantei.go.jp/jp/sinseichosen/nyaku/sinseichou1.pdf>）
- (6) 平成二十二年六月三日 経済産業省産業構造審議会産業競争力部公報報告。（<http://www.meti.go.jp/committee/summary/0004660/>）
- (7) 関連七法案は、(一)「公的年金制度の財政基盤及び最低保障機能の強化等のための国民年金法等の一部を改正する法律案」(内閣提出第七四号)、(二)「被用者年金制度の一元化等を図るための厚生年金保険法等の一部を改正する法律案」(同第七八号)、(三)「子ども・子育て支援法案」(同第七五号)(四)「総合子ども園法案」(内閣提出第七六号)、(五)「子ども・子育て支援法及び総合子ども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」(同第七七号)、(六)「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」(同第七二号)、(七)「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案」(同第七三号)。
- (8) 伊藤周平「子ども・子育て支援法と保育のゆくえ」一二頁。かもがわ出版（二〇二三年七月）
- (9) 伊藤周平、前掲一二頁
- (10) <http://www.w8.cao.go.jp/shoushi/kodomo3houm/pdf/s-kakuninso.pdf>（内閣府）
- (11) 衆議院の特別委員会の審議により、地方版子ども・子育て会議を「置くことができる」から「置くよう努めるものとする」に修正された。内閣府 子ども・子育て支援新制度説明会配付資料、平成二五年二月一日（<http://www.w8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/seisunetka/h250215/pdf/s7.pdf>）
- (12) 利用者補助方式あるいは個人給付方式ともいわれる。
- (13) 伊藤周平「子ども・子育て支援法と社会保障・税一体改革」（山吹書店 二〇二二年一〇月）一一頁。
- (14) 平成二十二年二月九日児保第二号「保護者求職中の取扱等保育所の入所要件等について」（平成一四年二月二二日雇児保発第〇二二二〇〇一号改正）

- (15) 伊藤周平 前掲二八頁参照。
- (16) 杉並区やさいたま市では行政不服審査法にもとづく異議申し立てが提起された。(埼玉新聞、平成二五年三月二六日付)
- (17) 気管に障害のある子どももの市立保育所への入所が拒否された事例では、裁判所は市の入所拒否処分は裁量権の逸脱で違法であるとした。(東京地裁平成一八年一〇月二五日判決、判例時報一九五六号六二頁)
- (18) 保育所入所決定の法的性格については、加藤智章・菊池馨実・倉田聡・前田雅子「社会保障法」(第四版)(有斐閣 二〇〇九年五月)二九五頁以下参照。
- (19) 伊藤周平 前掲三一頁参照
- (20) 児童福祉法施行令二七条が定める「同居の親族等が保育できない場合」の要件を低くするかあるいは外すか、の検討がなされている。第七回子ども・子育て会議(二五年一〇月三日)配布資料参照。
- (21) 中山徹・杉山隆一・保育行財政研究会編著「テッテイ解明!子ども・子育て支援の新制度」(自治体研究社 二〇一二年一月)三七頁以下。伊藤周平、前掲注8、一〇六頁。
- (22) 高林秀明「日本の保育政策と新制度の問題(上)」月刊『保育情報』No.72 二〇一三年九月三頁。
ただし、ここで留意すべきことは、三党修正の段階で、児童福祉法二四条一項における市町村の保育義務の規定が保育関係者の広範な反対運動によって残された点である。これは反対運動の成果として評価される点である。
- (23) 伊藤周平、前掲注3、一三五頁。
- (24) 現在の家庭的保育授業では、保育士資格は不要で、保育者は研修を受けるだけでよいとされている。
- (25) この点については、現在、子ども・子育て会議で検討されている。第七回会議(二五年一〇月三日) 配付資料参照。(http://www.8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/kodomo_kosodate/k_7/pdf/s1.pdf)