



マッセ・市民セミナー（NPO法人ちゃいるどネット大阪共催）

「子ども・子育て支援制度と組織管理マネジメント
～保育所・認定こども園法を中心に～」

開催日：平成27年7月7日（火）

会 場：アネックスパル法円坂 なにわのみやホール



「子ども・子育て支援制度と組織管理マネジメント ～保育所・認定こども園法を中心に～」

山縣 文治 氏
(関西大学人間健康学部 教授)

※諸事情により、上記と同様の内容の、2015年7月21日堺市ホテルリパティプラザで行われた講演を元に講演録を作成しております。

はじめに

本日は、社会福祉法人改革の話の時間を多めに取ろうと思っています。今、国会が大混乱の中で衆議院の厚生労働委員会が止まってしまっていて、どうなるか分かりません。国会で審議が始まれば簡単に通るのですが、今、国会では恐らく審議未了で廃案にならずに継続審議になると想像しています。

I 子ども・子育て支援新制度の背景と課題

1. 消滅可能性都市

日本創成会議が発表した2040年の消滅可能性都市を、大阪府内で見ると（可能性率50%以上）、寝屋川市や河内長野市が含まれています。堺市は区レベルで見ても含まれていませんが、大阪市では、中央区、浪速区等5区が該当します。消滅可能性とは、20～30代、すなわち子どもを産みそうな年代の女性がどんどん減って、恐らく復活不能だろうという意味です。生産そのもので景気を回復するのは恐らく相当難しいですから、極論すれば、税金を上げて住民サービスを維持するか、税金を上げずに住民サービスを低下もしくは現状維持にとどめるかのどちらかということになります。

お隣の兵庫県を見ると、日本海側の市町村がほとんど消滅可能性都市になっています。瀬戸内海側の一部しか残りません。こんな状況になっていくことを常に頭に置いて、保育所の経営を考えるべきだと思います。

2. 出生数の低下

出生数と死亡数が2005年に逆転しました。つまり、日本の人口はどんどん減っているのです。海外から人が入ってこない限り、日本はものすごい勢いで人口が減っていきます。今後、合計特殊出生率が上がったとしても、今後20年間はものすごい勢いで人口が減って、その後も増えるのではなくて、緩やかに減るだけの話です。つまり、2040年までに日本でもものすごい大きな変化が起こることです。これは就学前児童への施策だけではなく、高齢者も含めた社会保障全般にもものすごく大変なことが起こってくることを意味しています。今日はそのことを頭に置きながらお話していきます。

3. 幼稚園の後退

幼稚園はもう限界に来ました。保育所もぼちぼち限界という感じです。全国の保育所と幼稚園の子どもの数の推移を見ると、35年ほど前に多かった幼稚園が、ぐっと減っています。一方、保育所は同じように減ったのですが途中から増え始め、1998年に逆転しました。今では60～70万人の差が開いています。

幼稚園はこの間いろいろな努力をしましたが、制度上の努力は限界に来ています。2歳児はやらないことになりましたから、年齢は下げられません。もう一つ、時間を延ばすというのも、今は午後6時までやるのが当たり前になっていますから、これ以上は延びません。ということは、ひたすら減り続けるしかありません。

公立保育所は、残念ながらこのまま子どもが減っていくにつれて減っていき、私立幼稚園が2号・3号認定をつくるたびに減っていくことになると思います。公立幼稚園はもう完全に限界を超えています。公立保育所と一緒に単なる廃園でしょう。全国動向では、統廃合という形の廃園が進んでいますが、公立の認定こども園という発想が一部には出てくると思います。

もう一つ問題なのは、今の制度を維持すると、制度上保育の必要のない子は、幼稚園のない地域では、就学前までこのような育ちの場がなくなってしまうということです。新制度で保育の必要性の認定が厳密化に行われることになると、これは大変ということになります。

4. 減少しない待機児童

どんどん出生数が減り、就学前の子どもが減る一方で、待機児童はなかなか減りません。しかし、私は待機児童問題は大了たことがないと思っています。お金さえ投入すれば減りますし、子どもが減っていきますから、なかなかゼロにはなりません。待機児童があるエリアはどんどん狭くなっていきます。それ以上の勢いで子どもがいない地域が広がっていくことの方が、子ども施策にとっては重要だと思っています。それでも、待機児童を抱えている親にとっては深刻な問題です。

保育所の定員と待機児童数の推移を見ると、待機児童数は増減しながら2万人前後を維持しています。今年から少し減るのではないかと読売新聞が言っていました。待機児童が100人以上いる地域を全て調べたら、待機児童が約30%減っているという記事が出ていましたから、少し減るかもしれませんが、そういう記事が出たので恐らく来年また増えます。「入れるかもしれない」と思って利用を希望する方々が出てこられますから、いたちごっこで増えたり減ったりする感じです。もうしばらくはその状況が続くでしょう。

5. 取り残された地域子育て支援

在宅子育て層への支援が不十分です。就学前の子どもの約4割が在宅子育てで、3歳までは7割が在宅です。

認定こども園は、保育所や幼稚園と異なり、子育て支援を義務づけていますが、残念なことに、幼保連携型認定こども園教育・保育要領を見ると、せっかく先輩たちが一生懸命頑張って保育所保育指針の第6章においた「子育て支援」の章が、消えてしまっています。幼稚園教育要領と同じように、特別な配慮のような、例外的なコラムのような感じでしか書いてありません。保育所保育指針では努力義務なのに書いてあった、それをなぜ継承しなかったのでしょうか。

6. 教育の対等性の欠如

私がこだわっていることのひとつは、幼稚園の子どもと保育所の子どもの教育に、制度上の対等性がないということです。保育所の保育は、「保育所保育指針」で「養護と教育の一体提供」と規定しています。教育はあるのですが、保

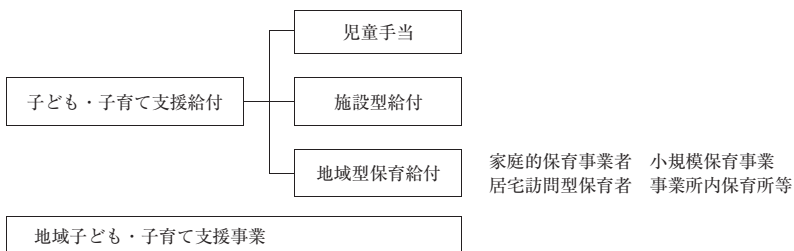
育の中に埋め込まれているのが今の制度です。一方、幼稚園の教育は学校教育法に書いてあって、「義務教育とその後の教育の基礎を培う教育」を実施することになっています。ポイントは、「義務教育とその後の教育の基礎を培う」という言葉です。保育所の教育にはそれがありません。幼保連携型認定こども園の教育は、認定こども園法で幼稚園と全く同じ言葉を使っていますから、学校教育になります。

ということで、保育所の子どもだけが「義務教育とその後の教育の基礎を培う」ことなく、小学校に入ることになります。現場が遅れているとは思っていません。私は、現場は幅があるだけだと思っています。いい保育もあれば、少し困った保育もあります。それは幼稚園も一緒です。しかし、制度上の保育所あるいは認可外保育所の子どもは、学校教育を受けずに小学校に行くことを、みんなで認め合ってしまうのです。

私は教育と保育という言葉にそれほどこだわっていませんが、中身にはこだわります。対等性にはこだわりますが、それを教育と呼ぼうと、保育と呼ぼうと、それほどこだわりません。既に保育所の3歳以上の保育は幼稚園の教育と同じだと、3年前の「保育指針」の改定で文科省も含めて合意したわけですから、保育と使っているのです。

II 新制度と保育所・幼稚園

1. 支援新制度給付の全体像



地域子育て支援事業（地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、乳児家庭全戸訪問事業等）、延長保育事業、病児・病後保育事業、放課後児童クラブ、妊婦健診等

支援新制度の給付は、子ども・子育て支援給付と地域子ども・子育て支援事業の二つに分かれます。子ども・子育て支援給付は、現在は、児童手当、施設

型給付、地域型保育給付の三つです。幼稚園、認定こども園、保育所は、施設型給付を受けることになります。地域型保育給付は、児童福祉施設には位置づけられません、児童福祉事業として、保育の必要な子に対応するもので、家庭的保育や小規模保育が対象です。

地域子ども・子育て支援事業は、幼稚園、NPO、保育所の地域支援活動等が給付対象となります。利用者に対する子育て支援と、保育所・幼稚園等を利用していない人たちに対する子育て支援があります。それから、学童保育（放課後児童クラブ）等いろいろなものが入ります。

2. 幼保連携型認定こども園の特徴と意義

2-1. 幼保連携型認定こども園の特徴

幼保連携型認定こども園は、保育所でも幼稚園でもありません。新しい施設です。学校教育法には規定されません。児童福祉施設でもあり、学校教育機関でもあるということで、児童福祉法では保育所とは別の施設です。幼保連携型認定こども園は児童福祉法に書かれています。

教育・保育は「教育・保育要領」に基づきますが、保育を教育と読み換えるとあまり変わりません。それから、子育て支援について書き方が変わってしまうことや、幼稚園関係者は3歳以下のところをしっかりと勉強しないと、今まで通りでは駄目です。保育所関係者にはあまり大きな変化はありません。ただ、学級担任等の話が少し変わってきますが、職員配置上の担任はあるけれども、現場では少し柔軟にやっていると書いてあるので、今まで通りでも不可能ではありません。特に小規模の保育所あたりが学級担任を置くことは、経営上不可能ですから、その辺は柔軟に考えるといいと思います。変えるか変えないかは皆さんの自由です。

基準は都道府県、指定都市、中核市が作るのも従来通りです。運営については、「児童福祉施設の設備運営に関する基準（最低基準）」と同じ発想で、遵守基準（国の決めたとおり守るもの）と参酌標準（地域の特性に応じて修正してもいいもの）に分かれています。「教育・保育要領」は参酌標準になります。これも誤解が続いていて、保育が画一化されるから反対という方もいるのですが、それは全くありません。「保育指針」と同じ位置付けですから、「保育指針」が保育所の現場の保育を画一化しているとするならば、それは考え方の問題だ

と思います。「保育指針」はそういうことを求めていますし、幼稚園教育要領も同様です。

職員は保育教諭となります。これも5年ほどは大丈夫だ、5年ほどは資格を取りやすくしておくのと随所に書いてあります。ここは、保育所の方が少し変化があります。保育士は10年に1回免許更新しないと、保育教諭になれません。これは国による強制でよくないと言う方もいますが、私は間違っていると思います。子どもに向かう職員である限り、更新によって常に最新の知識等を身に付けておくことは必要です。日頃研修している中で10年に1回、国が認めた研修があるだけの話です。努力しなければ駄目だと思いますので、厳しいというよりも住民から見れば当たり前ではないかと思います。

2-2. 幼保連携型認定こども園の意義

一つは親の生活により分断されない子どもの場が、公式に実現したということです。ここは、私は非常に評価しています。親の生活状況によって子どもの生き場所が違う、与えられるものが違うのはよくないと、昔から思っていました。幼保連携型認定こども園を利用すると、同じ場所で生活できます。現実に小学校はそういう性格になっています。働いている人向けの小学校と、働いていない人向けの小学校があるわけではありません。この点からも私は、保育所は認定こども園に行けばどうかと思っています。

二つ目は、保育の必要な子にも学校教育が適用されることです。これもいいことだと思います。だからといって、今、していることを変える必要はありません。変えるか変えないかは自由です。これは要領が認めているところで、私が勝手に主張しているわけではありません。

三つ目は、幼稚園の保護者にとっては非常にいいことであり、保育所や幼保連携型認定こども園の経営者にとっては面倒くさい部分かもしれません。特に幼稚園ベースの人たちにとっては非常に大きな意味があります。親の生活状況が変化しても、同じ施設で利用枠の変更で対応できることになりました。現状は、年度途中で仕事をせざるを得なくなった場合、幼稚園を変わらないといけません。認定こども園になれば、利用枠の変更があります。1号認定から2号か3号認定に変わればいいのです。幼稚園関係者は、保育所は待機が多く入れないのではないかとこののですが、2号認定を受けているということは3歳以

上です。幼稚園に行っていたということは既に3歳を超えていますので、4～5歳で入れない保育所はそんなにありません。探せば2～3か所あるぐらいで、そんなに深刻ではありません。園長先生も努力しますから、10人同時にいたら無理でしょうが、1人ならば何とかなるはずです。

保育所の方は、あまりそういう効果はありません。来月から急に働かなくてよくなる人は少ないです。来るとすれば「来月からもっと働かないといけなくなりました。もっと時間を延ばしてください」という要求で、1号認定に変わるという要求はほとんどないでしょう。保育所が幼保連携型認定こども園になるとき、私がよく言っていたのは、1号は5人ぐらいでいいのではないかということです。ゆとり枠、緊急対応枠であって、待機児童が多かったらゼロでもいいけれど、保護者向けになぜ変わったかを説明するときに、「そういうことも可能です」という説明枠としてつくっておいてもいいぐらいの人数でいいのです。20も30もつくる必要はないと思います。

3. 大阪府の認定こども園

	幼保連携型			幼稚園型			保育所型			特定認可外保育所型			計		
	公営	民営	計	公営	民営	計	公営	民営	計	公営	民営	計	公営	民営	計
2014	4	37	41	0	6	6	0	5	5	0	0	0	4	48	52
2015	32	227	259	1	23	24	0	4	4	0	0	0	33	254	287

* 幼稚園ベース：64 保育所ベース：190 認可外ベース：0 新規：0 未確認：5

大阪府の認定こども園は、昨年4月1日には52か所しかなかったのが、一気に5.5倍の287か所になり、全国で一番多い都道府県になりました。特に保育所から移行したのは、堺市です。幼保連携型認定こども園にたくさん行ったので、数字をぐっと押し上げています。幼稚園も幼稚園型認定こども園を含め、他の市町村より多くなっています。

今後3年間の意向を、大阪府が調査しています。これによると、私立幼稚園は取りあえず1.5倍ぐらいになるという結果が出ています。新制度が動く4月以降、幼稚園の団体に何度か行かせていただいているのですが、かなり深刻に受け止めているようです。動かなければ駄目だという感じがひしひしと伝わってきます。「保育所がこんなに動くと思っていなかった」と言っています。保

育所が1号認定枠を少しでもつくっていくと厳しいだろうというので、いつ動くかはまだ決定しづらけれど、取りあえずこの3年間で動かなければいけないというのが、とりわけ中間都市で非常にはっきりしています。都市部はまだ子どもがいますから、私の考え方ではそれほど急ぐ必要はないのですが、地方はもう完全に動かなければいけません。中間都市が保育所の動きを見て、「保育所より先に動かないと危ない」という声が、ちらほら聞こえるようになってきています。

Ⅲ 新制度のポイント

1. 要保育認定

要保育認定には、教育標準時間認定と保育短時間認定と保育標準時間認定があります。初年度は、旧制度の人たちはそのままいくということで、今のところあまり大きな影響は出ていませんが、この認定で問題が起こるだろうと思っていた部分、幾つか現実になっています。すでに入所している子どもについては、原則旧制度での利用時間が認められますので、新たに下の子が利用しようとした場合に短時間認定になってしまうとどうなるか。保護者が2回迎えに行くのは面倒くさくて、事実上無理です。そうすると、長時間保障されているけれども短時間で帰るしかない例が出てきて、保護者からクレームが出ています。それは最初から想定されていました。ただ、思ったほど量が出てきていません。役所の方に「苦情はないですか」と聞くと、あったけれども引き下がったようです。働いている時間が本当に短いので、どうも強気に出られないのではないかということです。いったん言ってみただけでも、それ以上言えないという感じだと思います。声は出ているけれども、ものすごく大きな運動になるほどの声にはなっていません。

1号認定は3歳以上の全てに保障されています。国からは「保障と書かないでほしい」と言われているのですが、ひたすら書き続けています。確かに保障とは書いてなくて、「利用できる立場を与えた」と書いてあります。行使してもいいということです。行使して利用枠がなかったらどうなるかという、待機児童になります。保育所と同じです。要保育認定で利用できる立場を保障されて、それが行使できなかった、すなわち施設がなくて利用できなかったら、その人たちは待機児童です。だから、これも待機児童と呼んでいいだろうとい

うことです。教育標準時間認定は、2年型の公立幼稚園がある地域では幼稚園の待機児童が出る制度です。公立幼稚園がなおさら厳しくなります。民間幼稚園は既に2年型が限りなくゼロに近いですから、そういうことはありませんが、公立幼稚園はまだまだ2年型が多いです。結果として、公立幼稚園待機児童が出てきます。

それから、1号認定の保育料（幼稚園的利用）が5段階ぐらゐの設定になります。保育所以外は事業者が徴収する、認定こども園になると事業者が保育料を徴収するところが変わります。負担原則と決定者は、保育所から見ると一緒です。幼稚園が認定こども園になったら、決定者と納付先がリンクしますから、事務作業が本当に煩雑になります。保育所の方々も大変なことになると思います。これも当初から予想されていました。保育料滞納だけではなくて、計算を間違っではいけないという神経的な気遣いが大変だと思っていたのが、現実になっています。幼稚園は、直接徴収であまり変わらないという説があったのですが、これも違います。一人ひとりの保育料が違うわけですので、直接徴収はとて大変だと思います。幼稚園の方々が認定こども園になって、これをどうにかしてほしいと言われています。確かにそのとおりだと思います。国も徴収に対する応援を少ししていますが、まだまだ足りません。

認定は利用時間をベースに行われます。教育標準時間認定（1号認定）で1日4時間、保育短時間認定が8時間、保育標準時間認定が11時間で、旧制度にはなかった8時間認定という新しい枠が公式にできます。これについては、国はあくまでも従来通り、開所時間という説明をしています。しかし、保護者はそう思っていません。利用できる時間、あるいは保育料を払っている時間が保護者のイメージになります。

認定はかなり緩やかです。保育短時間認定となるのは、1か月48～64時間保育が必要な人です。この時間帯で市町村が決めるのが原則となります。堺市は64時間ですが、大阪市は48時間です。時間帯を問うていませんので、48時間の場合、1日3時間、9～12時で16日働いたら、夏休みも含めて毎日8時間利用できるということです。午前中だけ働いて夕方5時ごろまで利用できるのも、これはものすごくニーズが増えます。64時間の場合でも1日4時間働いて16日ですから、2日に1回、4時間働いたらいいのです。これで要保育認定の短時間利用の枠を申し込めます。

1日11時間利用は1か月、120時間です。これは8時間労働だと15日働けばいいのです。1日おきにフルタイムで働く。通勤時間と登園時間がありますから10時間かかるかもしれませんが、その辺をざくっと計算したとしても、2日に1回ぐらい働いたら11時間利用できるわけです。ただし、先ほどの例のように、上の子が11時間保障されて、下の子が8時間にしかならなかったときは、それぐらいしか働いていないという認定ですから、なかなか主張は通らないということではないかと思います。住民もあまり強く言っても限界があると思ったのではないかと思います。

どちらにしても、かなり緩やかな時間帯です。利用者は排除されるという説が一時期ありましたが、そうではなくて、むしろ利用者はものすごく増える制度です。排除されるとするならば、市町村がとても自由に使っていたということです。これは幼稚園がないために全入にしていたところで起こる話であって、この制度設計そのものは利用者を排除しているとは思いません。限られた税金の中でかなり緩やかに対応したのではないかと思います。今は市町村の財政が相当厳しいです。国負担だけではありません。市町村も負担しないといけませんから、市町村にとっては相当厳しい時間設定となっています。大阪府内で一番長かったのは90時間弱でした。それぐらいでも短時間保育が妥当なイメージかなと思うぐらいです。

教育標準時間が1号認定、保育の必要性がある子どもについては、利用時間の長い・短いはなく、年齢によって3歳以上が2号認定、3歳未満が3号認定になります。幼保連携型認定こども園は、1号、2号、3号の定員を設けてください。ただし、当面1号はなくてもいい、2号、3号認定だけでもいいことになっています。ただし、幼稚園が幼保連携型認定こども園をする場合には、2号認定を必ずつくらなければいけないと書いてあります。1号認定だけの幼保連携型認定こども園は駄目です。最低2号認定、すなわち保育の必要のある子を必ず受け入れてください。3歳以上だけでも結構です。3歳未満はやらなくてもいいというのがあります。これも今までの制度を考えると、お互いに妥当なやり方ではないかと思います。

2. 保育料

負担の原則は、保育所は変わりません。幼稚園は保育所と同じになります。保育料の決定は保育所と同じように役所が決定することになります。納付は保育所の方が変わって、役所ではなく園が集めることになります。負担原則は応能負担、決定者は市町村、納付先は事業者という形に変わっていきます。ここは保護者の方に説明する資料を作らせてもらって、それも含めて皆さん方にお話ししようと思っています。

	私学助成幼稚園	施設型給付幼稚園 認定こども園	保育所
負担原則	応益負担	応能負担	応能負担
決定者	事業者	市町村	市町村
納付先	事業者	事業者	市町村

まず、応益負担です。今までの幼稚園の原則だった応益負担の考え方は、保育料と課税所得、収入があって、これでL字型をつくったときに、応益負担の基本は所得と無関係に保育料が一緒となります。所得が高くなっても保育料は変わりません。1か月の保育料は変わらないというのが応益負担の原則です。世の中のものはほとんどこうなっています。福祉関係者は必ずしもそう思っていない部分がありますが、福祉でも介護保険等は保険料が階段ですが、利用の場面では1割負担ですから均一です。医療も基本的に3割負担で均一です。低所得者に配慮するならば階段にしてもいいのですが、保険料のところで調整する仕組みになっています。保険料を階段にして、利用のところは均一にしておく考え方です。

実際はここから先が変わります。利用料としては応益負担というのですが、私は幼稚園は応益負担ではないといっています。決して均一ではありません。なぜかという、年末に就園奨励費が所得に応じて返ってくるからです。多い人たちは20万円、1か月の給料分ぐらい返ってきます。もらう方からすると、結構当てにする額になります。ということで、後で階段を付けるのが幼稚園のやり方です。返し方は、市町村を通じて個人に返します。園には返しません。

ということで、経済学がいう純粋な応益負担ではないのです。

一方、保育所が持っていた応能負担の原則は、同じように保育料と所得があつて、所得が上がっていくと保育料が順番に上がっていきます。その階段は国の基準で従来は七つ、今度は八つです。市町村で階段の数を変えるのは自由です。私がこの仕事を始めた30年ぐらい前は、A～Dを含めると二十数段階あつたような気がします。1号認定は5段階です。

保育料が上がるとい説があるのですが、国の制度上は保育料は下がっています。保育料は入園料を含めて市町村と協議の上、特定保育料の形で徴収が可能です。一時期、保育所ベース認定こども園になったら上乘せはできないという話がありましたが、これもやっていたいいことになりました。しかし、相当勇気が要ると思います。今まで取っていないものを急に取り始めるのは勇気が要りますし、説明が非常に難しいと思います。

1号認定の場合、保育料が5段階で上限が2万6千円です。新聞・テレビは2万6千円を高いと言っていますが、上限ですから平均は1万円台後半です。毎日子どもの養育を受けて1万7,000～1万8,000円を、高いと見るか安いと見るかです。私は今の限られた予算の中で、子育ての充実はしてほしいけれども、子育て世代だけがぜいたくできるのもバランスが悪く、高齢者のところも障がい者のところも必要だということに配慮しなければならないと思います。それぞれが少しずつ我慢するということです。

問題は、これによって公営幼稚園の保育料を下げる理由がなくなったことです。しかし、実際の保育料設定は市町村の業務ですから、議会や住民の了解が得られれば安く設定することは可能です。国の責任ではなくなってくるということです。国はあくまでも想定上は均一を想定しています。1号は同じ料金を想定しています。精算もその形でやっていきます。安くしたら、その分は住民の税金を使うことになりますから、議会と住民の了解と書いています。幼稚園利用者の了解ではないと思います。出してくださる人たちの了解を得る必要があります。下げるなら、私は議会の責任だと思います。納得してくれるならば、それでいいかもしれません。しかし、これで納得されたら、私は公立保育所も同じように下げる理由が出てくると思います。幼稚園だけがなぜ安くなる必要があるのか。保育所利用者も、公立を安くする理由が出てくるということです。激変緩和、5年あるいは3年かけて同じにすることぐらいが妥協点ではないで

しょうか。それ以上の問題が恒久化するならば、公立保育所がなぜ安くならないかという議論が出てきてもおかしくありません。

保育料については積算基準としては国が設定しますが、実際の保育料は市町村が決定します。国は保育所等について、2号・3号では8段階のモデルを提示しています。今回はわずかではありますが、下がるモデルになっています。ただし、保育短時間利用者の保育料は、思ったほど安くなりません。もっと下げられるのかと思っていましたが、短時間利用の時間設定は短くなっていますが、あまり下げませんでした。

ただ、現状で市町村が7割台程度しか徴収していません。堺市も70%台だったと思います。大阪府内で一番高いところは90%ぐらい取っています。安いところは60%台です。国より安くしていると、国に近づけたら見かけ上は現場の保育料は高くなります。利用者次元では高くなることはあると思っています。それは、市町村が上げたというよりも、国に近づけたということです。国より多く取ることは原則できませんので、もともとかなり安くしていたところは、国に近づければ近づけるほど高くなる可能性はあるということです。国がこの制度で高くしたわけではありません。この制度は、むしろ抑えるような想定をしたと考えています。

IV 新制度と地域子育て支援

1. 市町村の責務

法律では、市町村の責務を第3条に書いています。「1. 市町村は、子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業を総合的かつ計画的に行うこと」新制度給付の大きな分類であるこの二つを総合的かつ計画的に行うことが、市町村の責務だとまず書いてあります。

「2. 子ども・子育て支援を円滑に利用するために必要な援助を行うとともに、関係機関との連絡調整その他の便宜の提供を行うこと」これが利用者支援事業あるいは利用支援事業といわれている部分の根拠になります。市町村の仕事として、利用者支援が今までなかった新しいものです。あるいは拠点事業で1年前に少しモデル的にやったものが法定化されて、市町村の責務として課せられ、全ての市町村が計画を進めることになります。

「3. 提供体制を確保する」ニーズに基づいてサービスをつくってください

と書いています。公立幼稚園の利用者が3年型を希望したら、市町村は確保しなければなりません。確保策で公立幼稚園を3年にすることができないならば、公立幼稚園をやめるか、公立幼稚園はそのままにして、民間幼稚園や幼保連携型認定こども園の1号認定枠で対応してもらうしかありません。そうすると、公立幼稚園の利用者は減っていくことになります。公立幼稚園にとっては非常に厳しい提案です。「確保する」と書いていますから、私は義務と呼んでいいと思っています。

2. 市町村が行う地域子ども・子育て支援事業

具体的にこんなことをしてくださいということが、第59条にもう少し丁寧に書いてあります。第59条を具体化したのが、一般に特定13事業と呼んでいるものです。

市町村は、市町村子ども・子育て支援事業計画に従って、次に掲げる事業を行うものとする。

(特定13事業)

1. 利用者支援事業
2. 延長保育事業
3. 実費徴収に係る補足給付を行う事業
4. 多様な主体が本制度に参入することを促進するための事業
5. 放課後児童健全育成事業
6. 子育て短期支援事業
7. 乳児家庭全戸訪問事業
8. 養育支援訪問事業・要保護児童等に対する支援に資する事業
9. 地域子育て支援拠点事業
10. 一時預かり事業
11. 病児保育事業
12. 子育て援助活動支援事業（ファミリーサポートセンター事業）
13. 妊婦健康診査

国が量的な把握をし、これに基づいて次年度の予算を考えます。この特定13事業のトップに、利用者支援事業があります。制度上、利用者支援事業をトップに持ってきています。非常に重要だと位置付けていると考えられます。

保育所関係の方々には、「実費徴収に係る補足給付」があります。実費徴収は大変だという部分が予算化されています。それから、保育所関係で今までと少し違う言葉遣いになったのは、病児保育です。病児・病後児保育と言っていましたが、これが病児保育という名前になりました。病後児保育をやめたわけではなく、中身にそれほど違いはありません。

それから、保育所は関係ないのですが、幼稚園の一時預かり事業ができました。私立幼稚園が今までやっていた預かり保育部分を、市町村で対応しなければならなくなりました。私学助成のところはいいのですが、私学助成ではないところは市町村で対応せざるを得なくなり、市町村の予算として幼稚園型の一時預かり事業、一時保育事業の予算を組むことになりました。

それから、ファミリーサポートセンター事業が子育て援助活動支援事業となったのですが、私はなかなか覚えられません。頭に入ってこないの、いまだにファミサポとそのまま呼んでいます。

放課後児童健全育成事業だけお話しします。いわゆる学童保育です。保育所でも、放課後児童クラブをやっているところがあるのですが、既に通知等でご存じのように、小学6年生まで年齢が拡大されたところが昨年までとの大きな違いです。今までは独自でやっていたはずですが、そこもお金が付いて少し変わりました。

3. 利用者支援事業

利用者支援事業とは、子ども・子育て支援法に基づいて市町村に義務付けられている事業です。直営でやる必要はなく、子ども・子育て支援法に基づき、子どもおよび保護者の身近な場所において相談に応じ、必要な情報提供や助言を行うとともに、連絡調整を行うことが中心になります。子どもおよび保護者の身近な場所ですから、行政型と今までの支援センター型の二つが想定されています。事業の中身は相談、情報提供、助言ですから、特に目新しいことはありません。国が想定しているやり方が三つあります。

一つが基本型と呼ばれるものです。現在の拠点事業の方が合わせて行うとい

うのが一般的なイメージだと思います。

二つ目は、特定型です。これは主に行政機関の窓口が実施するというイメージです。現行制度を考えると、家庭児童相談室（家児相）に機能付加という感じでしょうか。堺市や大阪市がそうですが、区に1か所型となっています。

最後が母子保健型です。市町村保健センターを想定している感じがするものの、当初は何かよく分からなかったのですが、子育て世代包括支援センターです。妊娠・出産包括支援事業が今年1月ごろ、急に出ましたが、どうもこれが母子保健型利用者支援事業とリンクしているらしいです。子育て世代包括支援センターの職員配置のイメージとしては、保健師、ソーシャルワーカー、助産師です。妊娠・出産包括支援事業ですから、保健師、ソーシャルワーカー、助産師を置くのはおかしくはありません。

今までは拠点事業をセンターで受ける形でした。今度は、なかなか難しいかもしれませんがセンターで受けて利用者支援を追加で受けます。二重にお金がもらえるのですが、やり方もあるし、センターはやらないけれども利用者支援だけ受けるというのも制度上はあり得ます。私が市町村の担当者であれば、きっと両方セットでいくと思いますが、単独でもあり得るということです。制度上は独立したものになったというのが特徴です。

基本型と特定型と母子保健型の三つの類型があります。予算は通りましたが、実態を見ると、やっているところはまだ聞いたことがありません。中身はまだよく分かりません。母子保健型は子育て世代包括支援センターや家児相、高齢者の地域包括支援センターをイメージしていると思われそうですが、少子化地域では両者が重なる可能性も考えられます。

4. 支援新制度に関連する専門職等

どんどん新しい資格ができてきています。その中で保育所も一部関係したり、拠点事業や放課後児童クラブ等をしている方々について若干関係したりするものが出てきます。

まず、国家資格は保育士、幼稚園教諭、保育教諭です。単独の保育教諭はしばらく出ません。とりあえず保育士と幼稚園教諭の両方をそれぞれ養成していきます。

ポイントは二つ目です。国家資格に準ずるものとして、地域限定保育士とい

う資格ができます。公式スタートは来年度ですが、大阪府は今年10月に1回目の試験を実施します。ただ、まだ国の制度が決まっていませんから、今までの制度と全く同じもので、緩和要件もあまりないので、大きな成果は期待できないかもしれません。地域限定保育士は、合格した都道府県内でしか有効になりませんが、その県内で3年間働いたら正規の保育士になれるというものです。国の協議では、地域限定が一般の保育士と違うのは、保育実技の試験をしないことです。そこを講習等に変えるという話し合いが進んでいます。3年間現場で実務を積むことによって、実技能力もできるから一般化していいという考え方で進んでいるようです。

それから、研修認定資格です。先ほどの利用者支援事業に関わる専任職員についての研修が始まります。保育士も地域向けのコミュニティワークを勉強してほしいということで、研修をできるだけ進める形になっていますので、少し頭に置いておいてください。既に子育て広場全国連絡協議会が子育て支援士二種というものを始めています。これは、既に専任職員の研修に該当すると国が内々に認めていますから、現にスタートしています。子育て支援コーディネーターは利用者支援事業の基本型をやる職員に該当することになっていますので、あまり資格等を持っていない方が担当しているならば、こういう研修があって現にスタートしていますので、参加を検討されるとよいのではないのでしょうか。

その他に、補助員があります。研修認定資格のうち、子育て支援員の中の補助員に対して、放課後児童クラブの指導員の補助としての研修が行われます。これは3日ぐらいの研修だったと思います。その他にいろいろな研修が出てくるということで、ベビーシッター以外はほとんど、この新制度でできたいろいろなものへの研修制度が組み込まれています。ベビーシッターだけが検討中という形です。

V 新制度になっても変わってはいけないこと

以上、この支援制度についていろいろなことがありますが、制度が変わろうと、変わってはいけないことがあります。第1に「親子の生活と育ちを生活全体の視点で支えるという姿勢」です。これは今まで通りで、特に新しいことは書いていません。基本的には今までのことを頑張ってくださいということで

す。第2に「親子の生活の変化に対応するため、親子の生活に寄り添うという姿勢」です。資格があるからいいわけではなくて、親子が変わるのだから、寄り添うためには今まで通り勉強しなければなりません。第3に「保育や教育の技術の変化に対応するため、日々研究するという姿勢」です。保育や教育の技術も変わるので、それも当然勉強しないといけません。第4に「在宅子育て層に対するまなざしを含めて、地域福祉の資源として地域に貢献する姿勢」です。最後に、「憲法89条および憲法25条に基づいて、公的責任の下に公費で運営されている視点」も変わってはいけません。

この五つは、制度と無関係に今まで通りです。上の三つは納得できると思いますが、四つ目あたりはぎりぎり、最後になると「これは何？」という感じがするかもしれません。しかし、四つ目、五つ目が実は社会福祉法人の改定に大きくつながっています。繰り返しますが、今まで通りです。国は今まで「こんなことはなくていい」と言ったことがないし、「こういう形で頑張ってください」と言い続けていたのですが、そこに批判が集まってきたのが今の社会福祉法人の状況です。公立の方々は、社会福祉法人だから自分たちは関係ないと思っただけです。公立は税金で運営されていますから、ましてや当然ということでは。

民間では退職共済等も関係してきますが、これはとりあえず社会福祉法の改正なので、学校法人は関係していません。しかし、学校法人も憲法89条、憲法25条が関係していると私は思っていますから、学校法人もいずれそうなると思いますし、現にそういう目が向けられつつあります。

VI 民間施設とりわけ社会福祉法人の人に気にしておいてほしいこと

1. 社会福祉法改正と社会福祉法人

憲法89条には、「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益もしくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」と書かれており、社会福祉は慈善や博愛の一部と解釈されています。公金とは税金であり、税金は民間の社会福祉に使ってはいけないと書いてあります。公の支配に属しないのに使ってはいけないと書いているから、公の支配に属する福祉には使っていいということです。公の支配に属するとは、社会福祉法に基づいて事

業を実施しているということです。社会福祉法の支配に基づいて、事業が実施されているという考え方です。

教育では私学助成等にお金が行っていると思われるかもしれませんが、私学助成はベースは税金でも、いったん税金の色を薄めています。医療保険や介護保険も一緒です。保険財源に税金を投じて使っていますから、直接行っていません。それに対して、保育所のお金は税金が直接来ています。新制度も税金が直接来ることになります。これは、89条がストレートに引っ掛かっているからです。民間だけれども完全な民間ではなく、公の支配に属している民間です。そのことを忘れてもらうと困ります。

伝統的な社会福祉施設の見方として、最低基準による公費負担があります。言葉は変わって「運営に関する基準」となっていますが、ハード、ソフト、財政面等全てが最低基準という発想になっています。ただ、参酌標準で柔軟性が一部は認められています。つまり、剰余金（黒字）は出ない原則になっています。生活保護の最低生活費と一緒にだから、赤字にもならないし、黒字にもならないという大原則になっています。この考え方も否定できません。これが実はものすごく効いてきています。

また、いろいろな制度により保護されています。消費税等の税制上の優遇があり、情報の透明性が強制されていない、つまり情報開示がされません。介護保険では、社会福祉事業（通所施設）に企業がどんどん入っています。あるいは、障害者総合支援法のところに企業がどんどん入っています。企業が入ってきたら、消費税等の税制上の優遇措置が一切ありません。福祉法人は税制上の優遇措置があります。対等性がなく、制度により保護されているのに同じことをしているではないかという批判があると思います。

社会福祉事業は公益事業です。社会福祉事業の公益性は、制度を確実に、信頼性を持って推進することにあります。私の理解は今でも変わっていないのですが、社会福祉事業、すなわち保育所の運営自体が公益事業だから、公益事業を行っているのです。しかし、この社会福祉法改正では、それだけでは駄目で、企業も公益事業をしているときになぜ差が出てくるのかが批判されているのです。公益事業なのだけれども、それだけでは駄目だという考え方を、社会福祉法人改革をしている人たちは持っているのです。

2. 社会福祉法人改革のステップ

社会福祉法改正の議論は、1990年代から始まっています。突然降って湧いたわけではなく、20年間ずっとやってきたものです。この間何度も報告書が出されていますが、なかなかその通りにはなりません。一部は変わってきていて、ベースの部分は厚労省も含めて守ったのですが、最後に守りきれなくなりました。2013年の内閣府の社会保障制度改革国民会議、2014年の厚労省の社会福祉法人の在り方に関する検討会の報告書が改正の基盤になっています。2014年の検討会は13人の委員で組織されていますが、そのうち5人が社会福祉法人の関係者で、4人が理事長だったと思います。半分弱は社会福祉法人の関係者が入っているということは、社会福祉法人もこれを認めているという前提になります。

恐らく業界にはこの改革案が何回も流れているはず。それを踏まえて、国の委員会で代表になっている方々を含めて合意して、報告書が出来上がっている。「今、突然に」という言い方はなかなかできないと思います。

社会福祉法人の課題として批判されているのは、一つ目は公益事業としての公共性が欠如していること。二つ目は身内でこそそそやっていて、透明性が欠如していること。三つ目は不正への対処が甘過ぎる体質になっていることです。何かあっても身内で理事長を交代する形になっていることが指摘されています。四つ目は、予算の付く事業は社会貢献とはいえないということです。公益事業とは自分たちの金で工夫してすることだという言い方がされています。先ほどの三つはそれでいいと思うのですが、この辺は少し私の考えていることとは違う部分です。予算を使わない事業は、社会貢献ではあるけれども内部留保を減少させません。すなわち内部留保を減らせということです。最低基準で最低費用しか出していないのに、余り過ぎていることが批判されています。

これを三つに絞らざると、①社会的優遇措置（税制等）を受けているにもかかわらず、社会的使命を十分に果たしていない、②税金を投入して運営されているにもかかわらず、不透明感が強く私物化が疑われる、③予算が苦しいと言いつつ、内部留保が非常に多いという点が、批判のポイントになっています。私も一部は認めつつも、全くそう思っているわけではないのですが、そういう報告書が出たということで、この形で改革の方向や具体的内容が出てくることになります。

民間の方々が留意しておかなければならないのは、理事と評議員が兼務できなくなることです。両方置いてあるところは考えなければならぬ部分です。それから、今は理事会が圧倒的な力を持っているイメージですが、この制度の精神的な理解としては、理事会よりも評議員会の方が力があることになります。評議員会が理事決定権を持ちます。理事会は理事長を決める権限、評議員会が承認した事業計画に基づいてその事業を執行する機関にすぎません。決定機関ではなくなり、執行機関に変わります。決定は評議員会がすることになります。ただし、これはあくまでも精神上の問題で、現実はいろいろ工夫できると思いますが、工夫できないのは理事が評議員を兼務できない点です。ですから、理事会と評議員会の二つを動かさなければならぬことになります。

予算が苦しいと言いつつながらお金が余っているという点については、余っている理由を説明して、説明が通っていれば、内部留保があってもOKです。しかし、筋が説明できないならば、再投下計画に従って減らすことになります。理屈が通るのは、例えば建物を新築もしくは改築したり、そのために積み立てをしている場合等です。しかし、いざというときのためというは駄目です。「いざ」を明らかにしなければなりません。そこをしっかりとしないと、批判が続くことになります。

大阪府では、高齢者のグループが5～6年前から、老人福祉施設を使った社会貢献として、低所得者のための支援や利用料免除を実施しています。それは、公益事業に当たることになります。大阪府社会福祉協議会保育部会も、数年前からスマイルサポーターを実施しています。これも国が予算を付けていない事業ですから、社会貢献に当たります。スマイルサポート等を実施することで、事業として応えていこうということになります。そこで予算を少し使う形が考えられることになります。

それから大きな内部留保を持っている方々については、その使い方をしっかり考えて、必要な分は当然残さないといけません、必要な部分と少し使ってもいい部分を分けなければなりません。それから、内部留保がなかったら地域貢献しなくてもいいとは書いていませんから、内部留保がなくてもやらないといけません。それは、先ほど言った企業との関係です。ですから、お金なしでどう実施するのかを考えないといけません。全員スタッフでやるのか、ボランティア等を抱えてやるのか、これはいろいろな考え方があ

と思います。いろいろなものを含めて法改正に対応することになると思います。

私の予想ですが、いずれ法律は通ります。そうになると、早いところはぼちぼち準備されるか、今ある事業で工夫して実施しているものを貢献事業と読み換える準備をした方がいいと思います。

新しいことをしなくても、民間の保育所なら確実に何かしています。そういう部分を読み換えることと、今まで通りなら説明がつかないが、少し新しい部分を付け加えることです。スマイルサポーターを使った新しい活動や、ネットワークづくり等を工夫されると、何とか対応できる気がしています。法人で特養等いろいろなものを持っているところは一緒に考えるといいのです。あくまでも法人としての改革であり、個人事業、事業所単位の改革を求めているわけではありませんので、大きな法人は全体でしっかり考えるといいと思います。これは社会福祉法人全てに課されていますから、障がい者の事業、高齢者の事業もひっくるめて考えていくいいと思います。

他に、一定規模以上の法人には会計監査法人の監査を受けることが義務付けられます。これは結構お金が掛かることになります。

Ⅶ おわりに

最後に、公立保育所を含めて社会福祉法人がどうやって生き延びていくかを話したいと思います。まず、どのタイプを選ぶかです。保育所には三つの選択肢があります。保育所にとどまった場合、保育ニーズの頭打ちをいつごろに想定するか。全国的にはもう完全に頭打ちに近づいていて、順番に広がっていきます。保育ニーズが横ばいになればなるほど、恐らく私学幼稚園が認定こども園化していきます。その対応策を考えておかなければなりません。

私が保護者に聞いた範囲では、保育所の保護者も私立幼稚園が3号認定枠をつくれればそちらに行きたいと言っています。今の子はなじんでいるから動かしなくても、次の子は園が別になってもいいから、私立幼稚園の認定こども園に行きたいという方もいらっしゃると思います。私立幼稚園が3号認定で、1歳から働きながら利用できるようになったとき、幼稚園教育の魅力は保護者の中で非常に根強いのです。私は、それは誤解だと思っているのですが、誤解でもその認識は変わりません。「私は違うと思うけど、あなたはそう考えるのですね」としか言いようがありません。保護者の決定ですから、とても質の悪いところ

の場合はやめるように言いますが、認可や認定を受けている施設の場合、悪いとも言いづらいのが実情です。

次に、認定こども園に移行した場合です。教育内容は、私は個人的には保育所のままでいいと思っているのですが、私立幼稚園との選択を考えている人たちは、私立幼稚園が今、実施している教育が教育であって、保育所が実施している教育は教育と思っていない人も結構いるという前提で考えなければなりません。内容をどう設定するかは、変えるという意味ではなくて、変えずにやる場合には保護者にどう理解してもらうかということです。

保護者に合わせて変えるやり方も一つだし、自信を持っているならば変えないのも一つです。そうすると、保護者に説明しなければなりません。それから、学級担任の考え方をどうするかです。これも、国はあくまで標準であって、現場でいろいろ考えていいと言っていますが、保護者がそう思うかどうかという問題です。そこに対応しないといけません。要は、どうなっても単純ではないし、大変です。子どもが減って競争になったら、競争力が低いところは厳しくなります。公立保育所は取りあえず競争力が低いです。

では、公立という枠組みの中でどう生き延びるか。唯一の道は、民間がやってほしいと思うところを強化するしかありません。民間でも同じお金をもらえばできる部分をやっても、なかなか民間には勝てないとするならば、民間には荷が重く、少しぐらいお金が掛かっても公でしてほしいという部分に依存するしかないと思います。それがなくなったら、公はいずれつぶれていくと個人的には思っています。

ただし、そういう考え方が通用するのは中間都市までです。過疎地に行けば、民間でも全部できます。民間は変なところがなく、ほとんどがお寺や地元の名士で、そう簡単に子どもが減ってもやめて逃げません。逃げることができない人たちが民間の保育所を経営していますから、公立がゼロでも、地方の過疎地では民間がやっています。公立だけでもやっていると、民間だけでもやっていると、いいのではないかと思います。それは民間にとっても良い効果がありそうです。ただし、かつてのような財政面の効果はないと思います。運営面、事業面での効果はあると思います。

どういう方針で運営するか。①利用者が求めるサービスを積極的にするよう

なおお客さまサービスのように変わっていくのか。②行政や制度の意向を尊重して太い柱をつくっていくのか。③事業者がしたいことで利用者を確保していくのか。④子どもにとって大切なことをまず実現していくのか。⑤保育や教育の専門家の意見を重視していくのか。何がいいかは、正直私は分かりません。一緒に考えていくしかありません。

何を利用者にアピールするのか。これは今と同じような話です。ただ、教育と親が思っていること、教育と事業者が思っていること、教育と専門家が思っていることは違います。あくまでも利用者の思っていることが大事です。ですから、まずは在宅子育て支援事業で利用者の意見を聞きます。すなわち、利用前の人たちです。利用前の人たちに対してまず魅力をつくっていき、行ってみたいという園を先につくっていくことです。来てからではなく、来る前のところを強化します。最後は、卒園者の声をしっかり聞くことです。

私がウエートを置いているのは、卒園者の声と新たな利用者へのアピールです。卒園者は宣伝マンであり、卒園者の声は非常に重要です。園にいるときにはあまり批判しませんが、卒園後は自由ですから、好きなことを言われます。終わった後に「あそこに行ってよかったよ」と言ってくれる人をどうつくるかです。反省点はここに答えがありそうな気がしています。

そして、いざというときに何を担保しておくのか。新たな子ども事業を模索するのか、子ども事業以外を展開するのか。これはもう、かなりなくなってきていますから、子どもも含めた地域福祉的なものに展開していくしかありません。それから、対等な合併先の模索、話せる法人の模索、解散、と順番に厳しくなっています。解散はできるだけ避けた方がいいと思いますが、地方では現に学校法人等で完全に解散もしくは休止状態になっているところが出てきています。そして、社会福祉法人改革への対策をどう講じるか。これは先ほどお話ししたとおりです。このようなことを考えています。以上です。どうも長い時間お疲れさまでした。