

「子ども・子育て新システム」 具体化への論点

金属労協政策局次長／浅井 茂利

2010年6月29日、政府の少子化社会対策会議は、「子ども・子育て新システム」の基本制度案要綱¹を決定した。

すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、出産・子育て・就労の希望がかなう社会を構築するため、政府の推進体制と財源の二元化、社会全体による費用負担、基礎自治体(市町村)の重視、幼稚園・保育所の一体化、多様な保育サービスの提供、などを打ち出したものである。

金属労協は2010年4月に策定した「金属労協2010〜2011年政策・制度課題」の中で、家庭と仕事の両立支

援の一環として、良質な保育環

境の一刻も早い整備、ものづくり産業に働く親が安心して子育てのできる環境づくりなどを主張してきた。今回打ち出された「新システム」は、基本的に

は、家庭と仕事の両立支援を大きく前進させるものと思われるが、一方で、解決すべき課題も少なくないものと考ええる。本稿では、そうした点について、論点を整理することとした。(なお本稿の考え方は、「金属労協2010〜2011年政策・制度課題」に基づいています。金属労協の公式見解を示すものではありません)

1. 新システム導入の工程

さらである。

いま、保育所待機児童が増加している。厚生労働省の調査による保育所待機児童は、2007年まで4年連続で減少してきたが、2008年、2009年と増加に転じており、2009年には25384人に達している。

ここで待機児童数というのは、保育所への「入所申込が提出されているが、入所していない」児童のうち、国庫補助事業や地方公共団体の単独保育施設、幼稚園型認定こども園などで保育されている児童、転園希望の児童、入所予約の児童、他に入所可能な保育所がある児童を除いた数である。

従って、

*保育所に預けたいが、開所時間など条件が合わないので、託児所や祖父母に預けている。

*働きたいが、仕事が決まっ

いないので申請していない。

*保育所に預けられそうにないので、子どもを産むことを躊躇している。

といったニーズを含めれば、潜在的待機児童・潜在的ニーズはこれをはるかに上回るものと考えられる。

例えば、3歳未満児の保育所利用児童の割合は21・7%にすぎないが、未就学児を持つ女性のうち、「子どもが3歳以下の時」でも仕事に出るべきと考える者は53・0%に達している。もし3歳未満児の保育所利用児童の割合が53・0%になれば、それだけで新たに約100万人分の保育所が必要ということになる。

(注)「3歳未満児」と「3歳以下」では、数字的には1歳違うことになるが、これらは両方とも、事実上「幼稚園入園前」をイメージしているものと考えられるので、比較可能であると思われる。

待機児童の解消は、まさに緊急の課題である。親それぞれにとって今日・明日の問題であることはもちろん、マクロ的にも、団塊ジュニアの世代が産産適齢であるうちに手を打たないと、

際限なく少子化が続くことになりかねない。

「子ども・子育て新システム」導入に向けた具体的な準備を進めつつ、同時に、とにかく今できることをやる、という姿勢が求められている。

2. 市町村の重視について

要綱では、市町村に対し、必要な子どもにサービス・給付を保障する責務、質の確保されたサービスの提供責務、適切なサービスの確実な利用を支援する責務、サービスの費用・給付の支払い責務、計画的なサービス提供体制の確保、基盤の整備責務、を果たすことを求める中で、市町村が「自由度を持つ地域の実情に応じた給付を設計」するものとされている。

市町村の自由度を増すことについては、「自治体に任せると不安」「自治体に任せると一番に削られる予算」との見方もあるが、新システムでは、財源は「子ども・子育て勘定」を設け、社会全体(国・地方・事業主・個人)

が負担することになっており、一見、そうした懸念は薄まっているように思える。

しかしながら、子ども・子育て環境の充実がより先行した自治体であればあるほど、いわゆる「保活(子どもを保育所に入れるために親が行う活動)」によって、「子ども・子育て勘定」の対象外の費用も増加してくることが想定される。市町村が、団塊ジュニアの世代さえ、やり過ぎしてしまえば、というような消極的な姿勢とならないよう、積極的なフォローが重要であろうと思われる。

3. 幼保一体化

新システムでは、幼稚園、保

育所、認定こども園の垣根を取り払い、幼児教育と保育をとも

に提供する「こども園」に一体化することが打ち出されている。就学前の教育・保育を一貫して提供し、保育所不足解消の切り札として2006年10月に発足した「認定こども園」は、

当初の想定では2007年4月時点で2096件とされていた

が、2010年4月1日時点でも532件にすぎず、見込み違いとなっている。

今回の新システムでは、いわば強制的に一体化されるために、一体化が進まないということにはならないが、それでも、認定こども園の失敗から学ぶべき点については、十分な留意が必要である。

「認定こども園」は、幼稚園の定員充足率(在園者/定員)が、2009年のデータで69・0%にしかならないという状況の中で、幼稚園定員の31・0%、人数にして実に73万人分の余裕があるのだから、ここで保育をやってもらえばよい、という発想が根底にあった。

認定こども園への転換が進まなかった理由として、認定要件が厳しすぎるとか、文部科学省と厚生労働省の縦割り行政で手続きが煩雑だということがよく言われる。新システムの「こども園」に関しては、縦割り行政は基本的に解消されるものと思われる、認定要件の問題についても、従来の幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合することに

なっている。

現行制度では、保育所の場合、3歳以上の子どもの給食も保育所で調理しなくてはならないが、幼稚園の場合は、給食センターでも、仕出し弁当でも、あるいは給食がなくてもかまわない。認定こども園では、少なくとも給食センター方式にしなければならず、温める設備を園内に設ける必要があり、現行の幼稚園から衣替えする時には手を加えなくてはならない場合もある。一方、保育所では、園庭（屋外遊戯場）について、施設の付近に適当な場所があればよいことになっているが、好ましくないこととはいうまでもない。



都内のある認可保育所が屋外遊戯場として使用している区立公園（同区役所のホームページより）

そもそも「わが国の保育所最

低基準は、先進諸国と比較して最低レベルにある」との指摘もあり、新システムのごども園について、幼稚園と保育所の低いほうの基準に合わせるという考え方はとるべきではない。とりわけ給食については、保育所に入所している子どもの場合、幼稚園児とは異なり、1日の食事のうちでもっとも充実した食事が、保育所で食べる昼食である場合が少なくないと思われるので、ごども園についても、同様の事情を配慮した基準であるべきである。ごども園に移行すると、現在、子どもが保育所に入るために設けられている「保育に欠ける」という要件が撤廃されることになるが、それによって「保育に欠ける」子どもたちの生活条件が悪化することは回避すべきであろう。

定員割れをしている幼稚園が多いので、これを活用しようという考え方は、外部の者からするとわかりやすい発想であるが、幼稚園の側にそうしたニーズがあるのかどうかは、また別の問題である。

幼稚園の経営という観点から

見れば、欠員が多ければ経営を圧迫するのは当然で、定員は充足していたほうがよいわけである。しかしながら、黒字でさえあれば、たとえ定員割れしていても、現状維持でよしと判断する園があったとしても、不思議ではない。

レストランで満席の時に料理がまずくなるとか、工場で稼働率が100%だと品質が落ちるとかいうことはないし、あつてはならない。しかしながら、教育や保育の場合には、定員40名で実際に40名の場合と、同じ定員で30名しかない場合とでは、教育や保育の質に違いが出てくる可能性がある。従って経営サイドではなく、現場レベルでは、定員割れに甘んじる雰囲気のある幼稚園もあるのではないだろうか。

幼稚園の経営実態はよくわからないが、大阪府では「私立幼稚園の財務状況」を公表しているので、2008年度のデータをみると、432園（園児数99538人）の収入総額が607億円、支出総額が56

5億円で、42億円の黒字、収入総額に対する黒字率は6・9%となっている。（収入の中には、園児の納付金だけでなく、府などからの補助金も含まれており、補助金がなければ赤字になってしまうが、補助金は赤字補填ではないので、収入の一部とみなしてさしつかえないだろう）

2008年度の大坂府内の私立幼稚園の定員充足率は76・3%であり、従って23・7%の欠員があったとしても、黒字率は6・9%ということになる。あくまで全部の幼稚園を足し合わせたものであり、個々の幼稚園の事情は違っているものと思われるが、もしそうした状況で現状が容認されているのであれば、新システムへの移行で幼稚園をこども園に衣替えしていく過程の中で、幼稚園が廃園を選択することのないようにしていく必要がある。

4. 小学校などへの併設による保育所の増設を

金属労協では、従来から小学校への保育所の併設を主張して

政策・制度解説コーナー 「子ども・子育て新システム」 具体化への論点

きた。保育所は託児所とは異なり、単に預けるだけでなく、良質な保育のできる環境を整えていなくてはならない。質も量も確保し、利用者にとって、安全、しかも効率的に整備するために、小学校に保育所を併設するのが最適である。

小学校であれば、日本全国に多くは徒歩圏内にあり、校庭もあり、給食を実施している小学校の48・8%は自校に調理場を備えている。保育所に対する需要の高い大都市圏の方が、むしろ単独調理場方式の小学校が多くなっていることは重要な要素である。単独調理場のある小学校は、東京で86・1%、神奈川県86・2%、京都75・6%、大阪76・8%、福岡81・4%となっている。

東京都千代田区では、従来待機児童が存在しなかったが、2009年度下半期に待機児童が発生したため、廃校となっ

た区立中学校の校舎を保育所に改装した。待機児童の発生が2009年度下半期、区の予算成立は3月25日、保育所開園が6月1日なので、待機児童発生から8カ月後、予算成立からわずか2カ月で開園したということになる。余裕教室の事例ではないものの、学校に併設すれば迅速かつ良質な保育所整備ができるという好事例と言える。

なお問題は、小学校に「余裕教室」が存在するかどうかという点である。余裕教室は多くの場合、特別教室や面談室、応接室、会議室、倉庫などになっているので、単に小学校に問い合わせただけでは、「余裕教室はない」ということになってしまう。客観的なデータに基づいて、現地を視察した上で判断する必要がある。

文部科学省のデータによれば、2009年5月現在、全国の小学校で40209の余裕教室が存在する。(将来、学級数の増加により、使用が見込まれる教室は、余裕教室に含まれていない)

小学校余裕教室の活用状況 (2009年5月1日現在)

活用状況	教室	比率
余裕教室数	40,209	100.0
活用教室	39,827	99.0
学校施設としての活用	36,658	91.2
学習方法・指導方法の多様化に対応したスペース	15,707	39.1
特別教室等の学習	9,255	23.0
児童・生徒の生活・交流スペース	4,889	12.2
教職員のためのスペース	2,155	5.4
授業準備のスペース	1,781	4.4
地域への学校開放を支援するスペース	1,106	2.8
学校用備蓄倉庫等	952	2.4
心の教室カウンセリングルーム	813	2.0
学校施設以外への活用	3,169	7.9
放課後子ども教室等	2,076	5.2
備蓄倉庫	280	0.7
社会教育施設等	266	0.7
社会福祉施設	139	0.3
児童館等	90	0.2
保育所	39	0.1
その他(廃校含む)	279	0.7
未活用教室	382	1.0

(注) 1. 余裕教室とは、普通教室として使用するために整備された教室であって、現在普通教室として使用されていない教室から、将来の学級数の変動等の理由により留保している一時的余裕教室を除いたもの。 2. 資料出所：文部科学省

このうち純然たる未活用教室は382に止まっているが、一方で、放課後子ども教室、備蓄倉庫、社会教育施設、社会福祉施設、児童館、保育所などに有効活用されているのも3169教室にすぎず、残りの36658教室は学校施設として使われている。36658教室の内訳は、「学習方法・指導方法の多様化に対応したスペース」が15707、「特別教室等の学習スペース」が9255、児童・生徒の生活・交流スペースが4889、教職員のためのスペースが2155などとなっている。保育所としての活用は十分に可能と考えられる。(なお当初から特別教室として設置された教室は、当然、余裕教室に含まれていない)

新システムによる「子ども園」への移行準備を進めつつ、同時に、保育所の小学校への併設を進めるといふ、両面作戦を進めていくことが重要であるといえる。