

「子ども・子育て新システム」の実現に向けて
～あらためて子ども・子育てを社会全体で支える仕組みの具体化を～

日本労働組合総連合会
会長代行 岡本 直美
総合政策局長 中島 圭子

社会保障と税の一体改革議論を通して、将来の社会や経済の担い手である子どもや若者に焦点を当てた「全世代支援型の社会保障への改革」の必要性が共通認識となってきたことは、この間の子ども・子育てにかかわる関係者の議論の積み重ねの結果であり、関係者の皆様に敬意を表したい。

いよいよ構想から具体化へのプロセスが重要となるが、財源、制度、権利擁護、基準など具体的な取りまとめに向けた議論が求められる。あらためて、新システムの議論のスタートにおいて、①社会全体で子ども・子育てを支える仕組みをつくる、②待機児童を解消するという大きな二つの課題を設定したことを確認したい。

1. 「子ども・子育て新システム」の具体化のために

- 現在議論が進んでいる「全世代型の社会保障」の中に、新システムを位置づけ、この間の議論を踏まえ、あらためて「子ども・子育て新システム」の全体像と工程を整理する必要がある。将来に向けて、着実に作業を進めていかなければならない。
- 今般発生した東日本大震災を通して、子ども・子育てにかかる総合的な支援の必要性が浮き彫りになった。地域の子育て支援力、子どもに関わる地域横断的な情報ネットワーク、被災した子どもと子育て世帯への総合的な支援体制など、有事・平時にあっても、子どもと子育てを包括的に支援する基礎的な支援システムの必要性が明らかになっている。
- 「子ども・子育て新システム」の課題として、放課後児童クラブ、社会的養護、障害児、ひとり親など、最も支援を必要とする人々への支援の仕組みを確実に前進させる必要がある。

2. 「こども園（仮称）」等の利用保障と市区町村関与について

(1) 基本的な考え方

- 昨年6月に決定された「基本制度案要綱」の「子ども・子育て新システム」の第一目的には「すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子どもを大

切にする社会」を実現することが明記されている。

- こうした目的を達成するために、あらためて、「子どもの貧困」の解消、被虐待児対策や社会的養護の拡充など、福祉機能の充実と底上げをはかるべきであり、子ども・子育て新システムへの改革の中で、格差の拡大や「社会的排除」が発生することがないように、十分な基盤整備が必要である。
- こうした観点から、「こども園（仮称）」にかかる制度設計については、市区町村の実施責任と権限を明確にし、権利性を伴う利用保障の仕組みについて、実効性を担保する必要がある。

(2) 利用保障について

- 事務局案では「こども園（仮称）」等との直接契約方式が提案されているが、サービス資源にアクセスしにくい保護者やひとり親、スキミングされやすいと想定される障がい児や低所得者等、本来優先されるべき子どもの利用が保障されなければならない。
- とりわけ待機児童が多い地域では、市区町村の実施責任により、最も利用支援を必要とする者が行き場を失うことがないように、市区町村が介在する仕組みが必要である。要保育認定は“権利付与”ではあるが、「認定区分」及び「認定証の交付」であり、それだけではアクセス機会の保障や具体的な利用支援の担保とはならない。
- このため、仮に直接契約方式を基本とする場合であっても、市区町村関与による「利用調整」「要請」「措置」などにより、最も支援を必要とする人々が排除されない仕組み、優先利用の仕組みを組み込まなければならない。新システムは、質量ともに子ども・子育て支援の機能強化につながらなければならない。

現在は市区町村が「保育の実施義務」を有し、保育の必要性の認定から受け入れ施設の斡旋・利用調整・要請・措置、契約等を基本的にワンストップで行っている。この仕組みを十二分に活用すべきである。

(3) 応諾義務について

- 「正当な理由」がある場合を除き応諾義務を課す点は評価するが、応諾義務の実効性を担保する仕組みを構築すべきである。
- 「正当な理由」は国の責任で限定的に定め、無制限に拡大すべきではない。

(4) 市区町村の関与について

- 市区町村の権限と責務を明確に位置づけ、実施責任とこれを担保する財源の裏打ちが必要であり、現行の市区町村の権限と責務を堅持すべきである。
- 事務局案では、市区町村は、優先的な利用を保障すべき子どもに対して利用可能施設の「あっせん」を行うとしているが、利用支援のための「あっせん」「利用調整」「要請」等の権限を明示すべきと考える。

(5) 給付と財源について

- 必要な給付水準を「公定価格」で保障し、必要な職員の配置を考慮した価格設定が必要である。

- この際、この公定価格の水準が現在一般財源化されている公立保育所においても確保される必要がある。公立保育所に対しても「こども園給付（仮称）」を行うためには、現行の一般財源枠を、子ども特定財源に改めて組み込み、義務的経費として支給する必要がある。障害児保育についても同様である。

3. 放課後児童クラブ（学童保育）、障害児、社会的養護の拡充について

(1) 放課後児童クラブの制度確立と質量の拡充について

- 放課後児童クラブ（学童保育）を児童福祉法第7条の「児童福祉施設」に加えるとともに、市町村に実施義務を設け、法制度上明確に位置づける必要がある。また、利用対象児童についても、「保護者が就労等により昼間家にいない小学1-3年生」など規定に盛り込む必要がある。
- 現状の「放課後児童クラブガイドライン」では法的拘束力が無いことから、放課後児童クラブの利用保障の観点から、保育との連続性を考慮した基準の設定が必要である。質量にかかる基盤整備を確実に行う必要がある。
- 面積、施設・設備、保育時間、指導員の配置基準、指導員の資格などに関わる最低基準を設け、質・量の向上を早急にはかるべきである。
- 障がい児の利用保障の観点から、障がい児を受け入れ可能な最低基準の設定が必要である
- 社会的養護については、最も質量の改善が必要な分野であることから、「こども園（仮称）」に準じた質の改善が喫緊の課題である。

4. 財政措置について

- 最低基準を法制度上に位置付け、必要な財源について、義務的経費として公費投入する必要がある。
- 本システムでは、子ども・子育てにかかる給付の一体化が目指されているが、現在一般財源化（地方交付税）されている障害児にかかる地域支援事業、公立保育所運営交付金相当分についても子ども・子育て財源として一体化を図る必要がある。財源が一体化しなければ、給付の一体化は担保できない。
- 一般財源は使途が特定されない財源として自治体に交付されているため、その使途が不明確で、多くの公立保育所では非常勤が半数を超えるなど社会的規制力が働いていない。また、待機児問題を抱える都市部の自治体では、地方交付税不交付団体である場合が多く、保育所、認定こども園など受け皿の量的拡大に苦慮している現実がある。

5. その他

- 「介護保険」を例にさまざまな意見があるが、現在「子ども・子育て新システム」が実現しようとしている多くの仕組みが、介護保険制度にはすでに組み込まれている。その意味で、介護保険のスキームは、少なくとも現行の子ども・子育て施策より優れている。

- 具体的には、制度の統合と一元的運用、分立していた財源の統合、介護特定財源(保険料+義務的経費としての国庫負担金)による確実な財源保障、地域包括支援センターを中心とした利用支援の仕組み、生活の場である基礎自治体を実施責任の一元化などが実現している。
- これに対し、現行の子ども・子育て支援施策は、制度が分立し一元的な運用やガバナンスが困難、財源が分立、さまざまな仕組みが混在し(義務的経費としての国庫負担金、奨励的補助金、一般財源)これにより財源保障力が弱い。実施責任、相談支援機関等の分立し、非効率なサービスなどとなっている。
- 介護保険にも多くの課題があるが、少なくとも介護保険が実現した質については参考にすべきと考える。そのうえで、子ども施策の消費者は発言権も投票権も持たない子どもであることを十分に配慮した仕組みとすべきである。

以 上