

研 修 報 告 書

今般、下記のとおり研修を受講致しましたので、その内容等を報告します。

記

1. 研修の日程 平成26年4月26日(土)～4月28日(月)

2. 参加者 あかつき会：中瀬古初美 4月26日～4月28日(3日間)
中村 良子 4月26日、4月28日(2日間)
田中 祐治 4月28日 (1日間)

3. 研修項目

4月26日(土) 会場 日本教育会館

自治体政策セミナー in 東京

講演Ⅰ：自治体財政を巡る現状と課題をどう読み解くか

課題提起Ⅰ：公共施設の維持管理・再配置計画にどう対処する

講師 森 裕之(立命館大学)

4月27日(日) 会場 日本教育会館

自治体政策セミナー in 東京

テーマ 自治体民間化の現況と課題

講師 尾林芳匡(弁護士)

指定管理者制度の運用の実態と課題、抜本見直しに向けて

講師 角田英昭(自治体問題研究所)

4月28日(月) 会場 全国町村議員会館

講義1 現行の制度の概要、新制度導入までの経緯と新制度の枠組み

講師 保育研究所常務理事 逆井直紀氏

講義2 子ども・子育て支援新制度の全体像—概要と課題—

講師 保育研究所所長・元帝京大学教授

講義3 利用者サイドからみた新制度

講師 田村和之(広島大学名誉教授)

講義4 市町村・地方議会の課題

講師 杉山隆一(佛教大学)

平成26年4月26日(土)

自治体政策セミナー in 東京

報告者 中村良子

講演 I : 自治体財政を巡る現状と課題をどう読み解くか
課題提起 I : 公共施設の維持管理・再配置計画にどう対処する

講師 森 裕之 (立命館大学)

* 日本経済再生に向けた緊急経済対策

アベノミクスの開始

□2013年1月11日閣議決定

□政策基本哲学を「縮小均衡の分配政策」から「成長と富の創出の好循環」へ

□景気の底割れを回避し、民間投資を喚起し持続的成長を生み出す成長戦略へ

□大胆な金融政策、機動的な財政政策、民間投資を喚起する成長戦略の「3本の矢」で、長引く円高、デフレ不況から脱却し、雇用や所得の拡大を目指す

* 緊急経済対策の考え方

□復興の加速・防災の強化

老朽化した社会インフラ対策・・・国土強靱化

□機動的な経済財政運営

15か月予算・・・景気の下支え・切れ目のない経済対策

□成長のための戦略の実行・実現

世界で一番企業が活動しやすい国

個人の可能性が最大限発揮され雇用と所得が拡大する国

ハイブリッド経済立国

* 2012年度補正予算

□財政支出総額 13, 1兆円

□緊急経済対策の財政支出 10, 3兆円

□基礎年金国庫負担 2分の1の実現 2, 6兆円

□その他 0, 2兆円

* 2013年度予算

□2012年度補正予算と一体的なものとして「15ヶ月予算」を編成

□「復興・防災対策」「成長による富の創出」「暮らしの安心・地域活性化」

□税収が公債金を上回る状況を回復し、プライマリーバランスを改善

- ・生活扶助費の適正化を 2015 年度まで 3 年間で段階的に実施
- ・地方公務員給与 7.8%削減
- ・緊急防災・減債事業費 0.46 兆円
- ・地域の元気づくり事業費 0.30 兆円（配分にあたり人件費削減努力を反映）
- ・地域自主戦略交付金の廃止 0.64 兆円
- ・農水省予算の非公共事業から公共事業へのシフト（0.04 兆円）等により対前年度比 0.71 兆円増額の 5.29 兆円

*2013 年度地方財政計画の全体像

- 給与関係経費の引き下げ
- 一般行政経費の引き下げ（生活保護、医療、介護当の補助分）
- 投資的経費（直轄・補助）の復活
- 投資的経費「単独」の抑制
- 一般財源の確保・地方交付税当の増加傾向
- 国の補助事業の裏財源確保

*地方公務員給与の臨時特例と緊急課題への対応

財源

地方公務員給与費削減額 ▲0,85 兆円（うち一般財源▲0,79 兆円）

事業（緊急課題への対応）

- ①全国防災事業費（地方負担分）0,1 兆円（地方債充当率 100%、交付税措置率 80%）
- ②緊急防災・減債事業費 0.46 兆円（地方債充当率 100%、交付税措置率 70%）
- ③地域の元気づくり事業費 0.3 兆円 地域元気づくり事業費の算定
人口を基本とする「基礎額」と「人件費削減努力による加算」

*京都府の「14ヶ月予算」

投資的経費の増加

9.486 億円（14ヶ月予算）（2012年当初比106%）

内容

- ・緊急防災安全基盤づくり推進費（強靱化対策等）
- ・原子力防災対策事業費
- ・地域再生への基盤対策（道路網の整備、舞鶴港環境整備、北近畿タンゴ鉄道リニューアル支援等）
- ・地域元気づくり基盤整備事業（元気臨時分）
- ・美しい京都づくり事業
- ・スポーツ拠点整備（京都トレーニングセンター、運動公園等）

*京都府の財政ヒヤリング

- 国の緊急経済対策に対応し、これまでの公共事業の予定を踏まえて予算化しているところ

もあれば、予算獲得主義に走っているところもある

□京都府では各公共事業を所感する部署において、「1億円の規模で国に予算要望していたところ、3倍以上の金額で内示があった」「数1千万円規模で国に予算要望していたところ、10倍以上の金額での内示があった」「昨年度は年度繰越の承認まで5～6回も調整を要求した近畿財務局が、今年度は1回の申請で承認した」といった事態が発生

□担当部局では人員の不足が懸念

□政治の不安定化により、将来の見通しについては立ちにくい

*2013年度補正予算

□好循環実現のための経済対策（2013年12月5日閣議決定）

□補正予算 5兆4654億円・・・14年度の予算も12月の補正予算とセットであった

*歳出の補正

□競争力強化策関連経費 1.4兆円

□女性・若者・高齢者・障害者向け施設関連経費 0.3兆円

□防災・安全対策の加速関連経費 1.2兆円

□低所得者・子育て世帯への影響緩和、駆け込み需要及び反動減の緩和関連経費 0.6兆円

□地方交付税交付金 1.2兆円

□その他の経費 0.4兆円

□既定経費の減額△ 1.5兆円

□東日本大震災復興特別会計へ繰り入れ 1.9兆円

□合計 5.5兆円

*補正予算の地方財政への影響

□2013年度の追加される投資的経費に係る地方負担額は、原則として100%まで地方債の充当ができ、後年度における元利償還金の50%を基準財政需要額に算入し、残りは単位費用により措置

□がんばる地域交付金（地域活性化・効果実感臨時交付金）・・・地方単独事業の所要経費、国庫補助事業の地方負担分が充当対象であり、総額870億円・・・2013年度給与削減に応じた自治体には公共事業の4割、応じなかった自治体には3割の補助

*2014年度地方財政（通常収支分）

□地方財政計画 83.4兆円（+1.5兆円、+1.8%）

□地方一般歳出 67.8兆円（+1.3兆円、+2.0%）

□一般財源総額 60.4兆円（+0.6兆円、+1.0%）

・水準超経費除き 59.4兆円（+0.4兆円、+0.7%）

□地方税・地方譲与税 37.8兆円（+1.4兆円、+3.9%）

□地方交付税 16.9兆円（▲0.2兆円、▲1.0%）

臨時財政対策債 5.6兆円 (▲0.6兆円、▲9.9%)

2014年度地方財政 (東日本大震災分)

復旧・復興事業費

・震災復興特別交付税 0.6兆円 (▲0.05兆円、▲7.7%)

・規模 2.0兆円 (▲0.4兆円、▲16.0%)

全国防災事業

・直轄・補助事業 0.2兆円 (▲0.01兆円、▲3.0%)

緊急防災・減債事業費、地域の元気創造事業

緊急防災・減債事業費 0.50兆円 (+0.05兆円)

地域の元気創造事業費 0.35兆円 (+0.05兆円)

・・・算定にあたり過去の行革努力や地域経済活性化の成果を反映して配分

*2014年度地方財政の特徴

一般歳出は伸びを確保

給与関係経費は以前として縮減傾向

一般行政経費 (補助) は大幅増の見込み

投資的経費は通常収支分は増加

一般財源は若干の増加

地方税が伸びた分、地方交付税と臨時財政対策債は減少

国の補助事業の裏財源確保

*地域の元気創造事業費の問題

算定の指標における行革努力の取り組みの中に、昨年度のラスパイレル指数と職員数に加えて、人件費削減率、経常的経費 (物件費・補助費等・繰り出し金・) 削減率、地方債残高削減率が加えられている

地方交付税を「えさ」にして自治体間競争を煽り、全般的な自治体の行革を推し進める

地域経済活性化の成果は「がんばる地方応援プログラム」の成果指数と類似

*社会保障の充実分

財源の確保

・地方消費税の引き上げ 4696億円

・消費税の交付税法定率分の充実 2334億円

社会保障の充実分等の地方負担額 3491億円

・少子化対策：国1444億円、地方1616億円

・医療・介護：国795億円、地方1097億円

・年金：国：10億円

・その他

* 社会保障・税一体改革と地方財政

□消費税引き上げ分（3%）は5兆円

□使途

- ①基礎年金国庫負担割合の2分の1の引き上げ
- ②社会保障の充実
- ③消費税率引き上げに伴う社会保障4経費の増への対応
- ④後代への負担付け回しの軽減

□自治体が社会保障の充実に向けられる分は極めて小さい（範囲も限定的）

* 公共施設等の老朽化対策

□「公共施設等総合管理計画」の作成に必要な経費を特別交付税措置（措置率1/2）

□「計画」の基づく公共施設等（公営企業分は除く）の解体撤去に対する地方債の特別措置
300億円（地方債の充当率75%）

□公営企業分については、施設処分のための企業債発行を事業区分全体に認める120億円

* 「公共施設等総合管理計画」の意味

□公共施設等の廃止・解体撤去・統合が一気にすすめられている可能性がある

□公共施設の持つ社会的意味を自治体が斟酌しなければ、地域の「公共性」が大きくそこなわれる

□その意味では、自治体サービスの「民間化」と同じ議論が必要である

* 地方公務員の人件費

□給与減額支給措置の終了に伴う増 +8.504億円

□国家公務員の退職手当引き下げを踏まえた減 ▲1.024億円

* 国土強靱化基本法

□2012年1月 「国土強靱化基本法案」・・・衆議員解散にともない廃案

□2013年5月 「防災・減災等に資する国土強靱化基本法案」

□自民党：10年間で200兆円規模の国土強靱化政策

□公明党：10年間で100兆円規模の防災・減災ニューディール

□2014年12月 「強くしなやかな国民生活の実現を図るための防災・減災等に資する国土強靱化基本法

□2014年12月 「国土強靱化政策大綱」

・・・何でもかんでも防災事業に出来る公共事業オンパレードと上意下達による公共事業の推進体制 →かつての全国総合開発計画と酷似

* 公共事業費削減と公共事業改革

□1990年代末からの財政再建政策のなかで公共事業費が全体として引き下げられていく

□それにとまなう社会資本整備への影響を緩和するために、国・自治体は公共事業評価、入札制度、住民参加等の改革に取り組んできた

*国土強靱化政策大綱

□2013年8月の概算要求からだされていた45プログラム（15重点化プログラム）が再掲

□地方自治体に対しては、組織体制の強化と地域における強靱化計画の策定・実施の支援と促進をはかる

□とくに強調されているのは、民間投資の誘発（具体的には、インフラ整備や老朽化対策におけるPPPやPFIの活用と民間投資誘発のための規制緩和や税制活用）

*成長戦略との関係

□阿部政権が復活させた経済財政諮問会議や規制改革会議、新たに創設した産業競争力会議などにおいて、社会資本の整備や維持管理における民間会報や民間資本活用が強調されている

□2013年10月には官民連携ファンドを扱うPFI推進機構が創設された

□すでに自治体でも道路、水道、鉄道などの領域で民間会報が進められているが、国土強靱化政策はこうした成長戦略とセットになって、社会資本分野に対する民間解放を後押しする

*被災地から見た国土強靱化

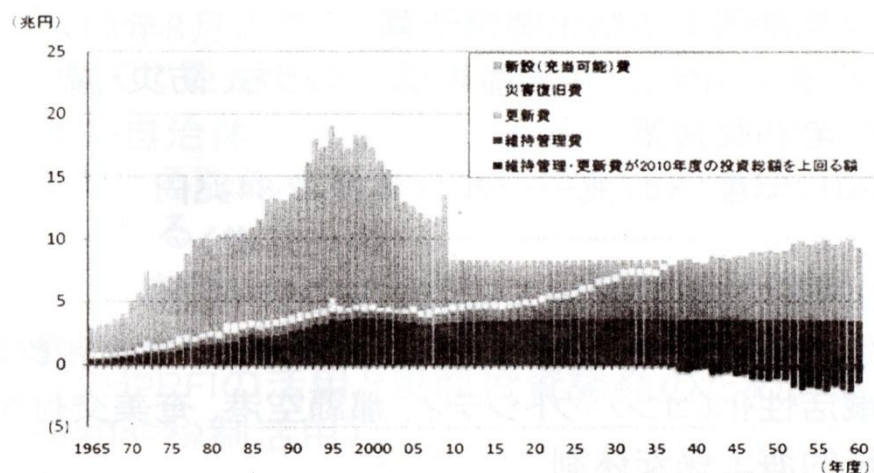
□高さ約10m・総延長400kmの防潮堤（総額8500億円）

□無人島でさえ数10億円の防潮堤計画

□復興予算、アベノミクス（国土強靱化）、東京五輪による資材・労務単価の急上昇と入札不調・不落

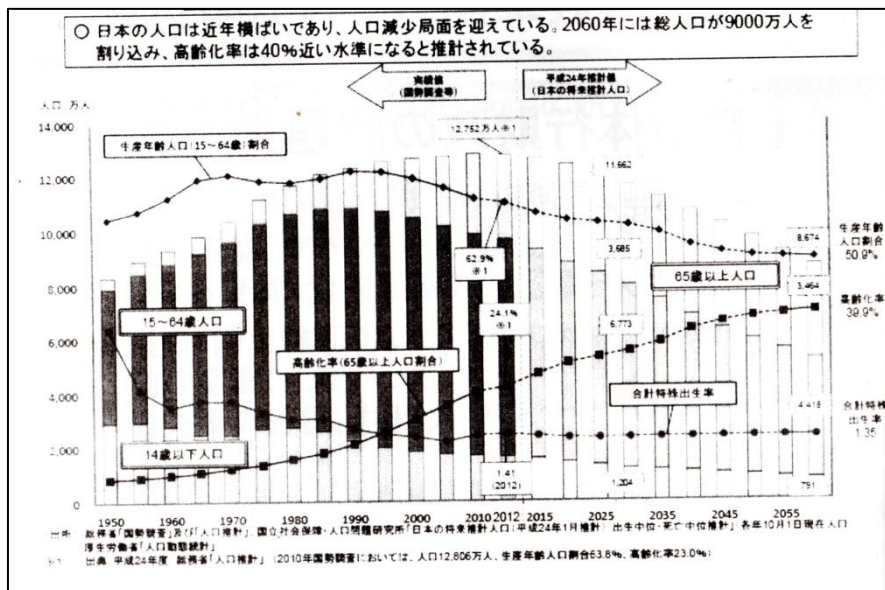
□真の「国土強靱化」は、危険な場所での暮らし、活動の認識（リスク・コミュニケーション）、迅速な避難誘導の確保、住民力、行政力にかかっている

*国土交通省による社会資本の維持管理・更新費の将来推計の図



自治体行財政の課題

人口減少時代へ



*国土のあり方のイメージ

□東京をはじめとする大都市圏への極端な集中・集積（大都市集中システム）か、地域分散的な国土づくり（地域分散型システム）か

□大都市集中型システムは中央集中型市場主義と親和的であり、地方はピラミッド型国土の底辺に、据え置かれ、エネルギーや一次産品等の供給源、迷惑施地の置き場として位置づけられやすい

□地域分散型システム地方分権型内発的発展主義に基づき、自律的な地域循環型の社会経済構造とネットワークの形成を目指す

*地域主権改革

<黒田武一郎>（元緑の分権改革推進室長）

□「これまでの国と地方の関係や自治体と住民との関係を「縦軸の分権改革」とすれば、緑の分権改革は、ヒト・モノ・カネ・エネルギー等ができるかぎり地域内で循環し自立する社会経済システムを構築するための「横軸の分権改革」であり、これらが相乗して地域主権社会の構築を目指すという考え方

□「各地域において、自治体と市民、NPO等が協働することで、環境関連産業の育成、地域内の財や資金循環、地域経済の再生、雇用の確保等の実現を進める物」

*地域発展哲学の政治的転換

□新自由主義的構造改革（トリクルダウン・モデル）

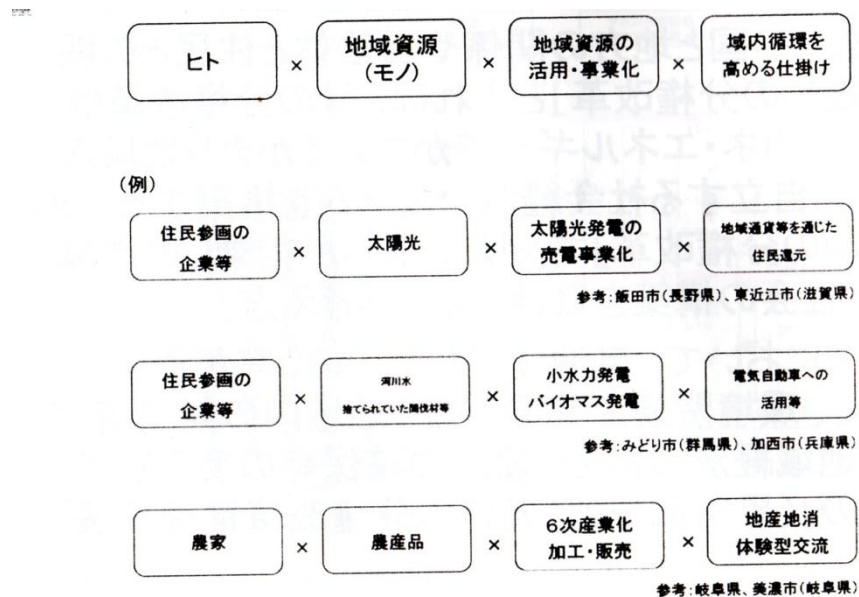
経済集積において比較優位における地域・分野に経済資源を集中投資することで全体のパイを拡大し、周辺地域や他分野にはその波及効果（おこぼれ）が生じることで、経済全体が発

展する

□地域主義的分権改革（ファウンテン・モデル）

個々の地域、資源、住民を大切にし、それらの力や価値を活性化摺ることにより、あらゆる地域に於いて「豊かさ」が大地からわき上がってくるような経済・社会構造がつけられる

* 「緑の分権改革」からの定期からみた今後の地域発展政策の方向性



*自治体をめぐる財政状況と地域

- 自治体の職員力の低下傾向
- 社会サービスの総体的低下
- 公共事業優先の財政構造の再構築
- 中央集権型システムへの回帰
- 地域住民の力の必要
- 未来の国のかたちへの実践的取り組みの必要

*飯田・下伊那地域の自立発展戦略

□人口17万人（うち飯田市11万人）、1市13町村、面積1,929.19km²、
森林率86%、飯田・下伊那自立研究会議「中間報告（2013年3月）」

経済自立度 = 給与所得総額（地域産業による波及所得額） / 地域全体の必要所得額

*飯田市

- 飯田りんご並木（震災からの復興からの記憶をつなぐ）
- 飯田人形劇フェスタ（国内外の人形劇団による450～500講演）
- 環境エネルギー政策と経済社会政策の統合（LED防犯灯、小水力発電、持続可能な地域づくり条例）

□定住自立圏モデル

□地域の基盤としての公民館活動（あらゆる市民の活動の場）

*いま問われる自治体の行財政改革

□自治体は住民から信託を受けた専門組織

□成熟社会における地域発展

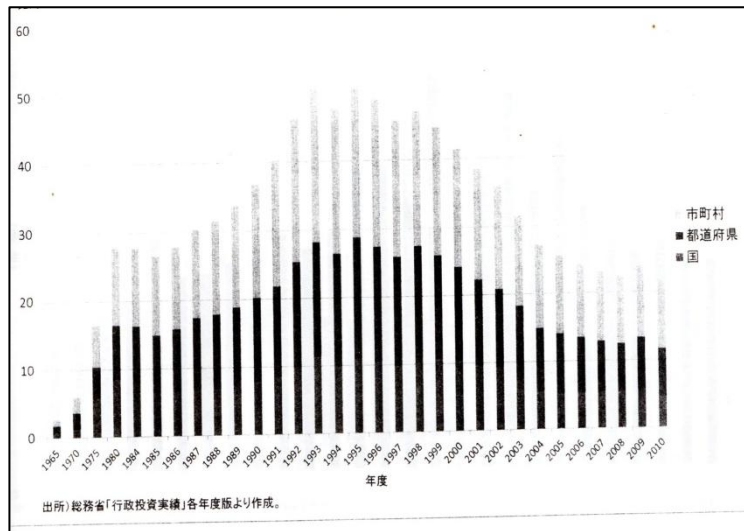
□消費者自治（民主主義）からの脱却

□粘り強い自治体野公民協働の取り組み = 生きた財政の使い方

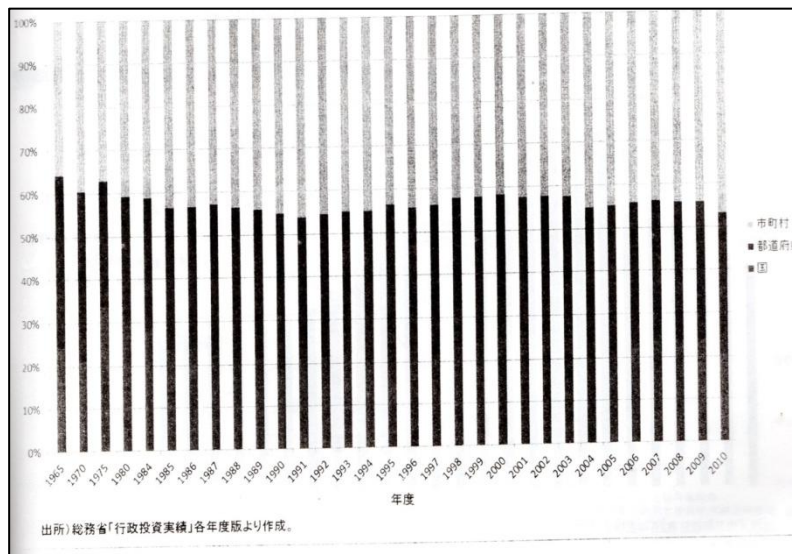
□「地域資源」からつくりだす「幸福な地域」⇒日本の再生は「地域の勢空体験の積み上げ」にしか道はない

*公共施設を巡る自治体の状況

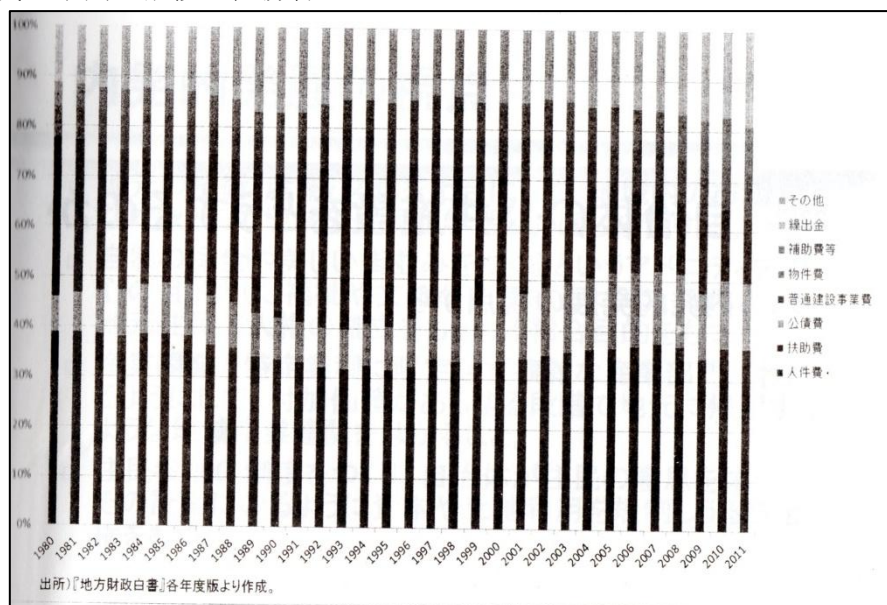
事業主体別行政投資額の推移…総務省



行政投資額の事業主体別割合の推移…総務省



地方財政の性質別歳出の推移…総務省



* 公共施設の老朽化

□ 2010年から2030年までの間に、

- ・ 港湾施設（施設設置後50年経過） 7.4% → 49.5%
- ・ 上水道施設（同40年経過） 12.8% → 59.8%
- ・ 下水道施設（同50年経過） 0.7% → 21.7%
- ・ 河川管理施設（同40年経過） 37.9% → 79.6%

□ 2万7千にのぼる直轄国道の橋梁では、2010年までの調査でその4割に重度な損傷が発見されている

□ 地方自治体か管理する橋梁では、2012年で通行止め217橋、通行規制1,161橋

□ 下水道管の老朽化を原因とした道路陥没事故は1990年代以降に毎年4千件～5千件程度発生

□ 公立小中学校施設は建築後25年以上の施設が全体の約7割経年劣化によって、施設のモルタル、タイル、窓などが脱落するなどの事例が2011年度だけでも約1万4千軒（約2校に1件）

* 公共施設等の老朽化対策

□ 「公共施設等総合管理計画」の作成経費を特別交付税措置（措置率1/2）

□ 「計画」の基づく公共施設等（公営企業分除く）の解体撤去の地方債の特別措置300億円（地方債の充当率75%）

□ 公営企業分は、施設処分のための企業債発行を事業区分全体に認める

* 公共施設の原点にかえる公共施設の目的

□ 住民の暮らしを経済的、社会的、文化的な側面から総合的に支える

□ 住民が協働で暮らす地域・コミュニティーを育む

□地域の経済と社会を維持し、将来の発展へとつなげていく

*マイケル・サンデルの警告

□「公民制を強化しようとするれば、所得の分配とは関係のない共同体の諸制度、つまり公民学校、図書館、コミュニティーセンター、公共交通機関、商店街などの「様々な階級の人々が交流する制度」が促進されなければならない

□「公立小学校の公共的な性格は、その財源ばかりでなくその教育の在り方の中にも存在した。そこには全ての階級の子ども達が交流し民主主義的な公民制の習慣について学ぶ場であった。」

□健康、育児、教育、環境、芸術、市民の義務等の価値は道徳的政治的な問題であり、それらを単なる経済問題として商品化すれば社会の不平等が広がる

□実はそれ以上に重要な問題はそれらの価値が本来よりも低級な規範によって扱われることで腐敗したり脱落したりすることにある

*腐敗する公共施設の事例

□公共施設ネーミングライツ（命名権）の売買

- ・市民の象徴的場所から企業の広告掲示板へ

□福祉サービスの無差別民営化

- ・「地域で育む存在」から「私有財産」へ

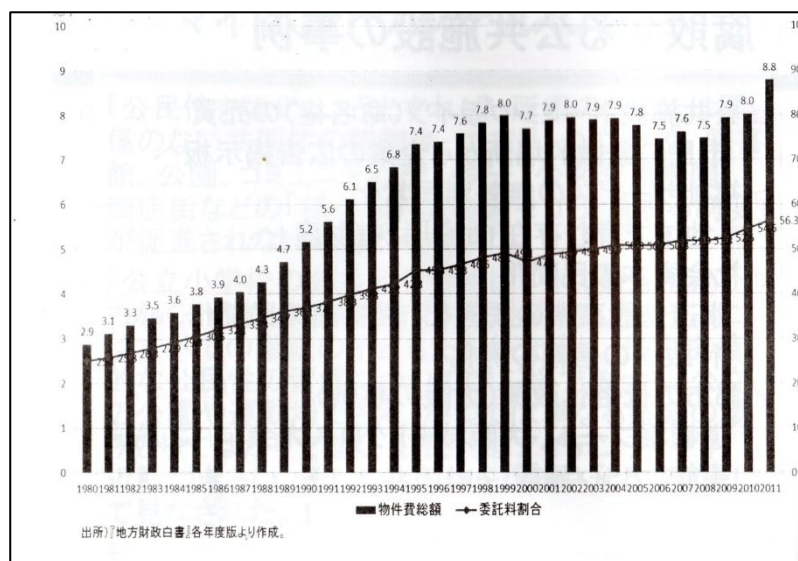
□社会資本の民間化

- ・水道施設事業の民営化、図書館の民営化など、行政への信頼の劣化

□都市の低俗化政策

- ・道頓堀プール、大阪城モトクロス大会、中之島図書館、カジノ建設

*物件費総額および委託料割合の推移



*自治体の公共施設をどうするのか 内発的発展の視点

宮本憲一（2007） 『環境経済学』 岩波書店

- 地元の技術・産業・文化を土台にして、地域内の市場を主な対象として地域の住民が学習し計画し経営する
- 自然の保全や美しい町並みを作るというアメニティを中心の目的とし、福祉や文化が向上するような、なによりも地元住民の人権の確立を求める総合的目的を持つ
- 産業開発を特定業種に限定せず複雑な産業分野にわたるようにして、付加価値があらゆる段階で地元へ帰属するような地域産業関連をはかること
- 住民参加の制度をつくり、自治体が住民の意思を体して、その計画にのるようにより資本や土地利用を規制しうる自治権をもつ

*内発的発展の現代的意味

- 地域でのボランティアやコミュニティ・ビジネス等を通じた地域分散型システムの構築
- 地域住民が「働く」ことを通じて社会に内包され、一人ひとりが尊厳をもって生きていくことを目指す
- 社会的孤立・対立を生みやすい現金給付ではなく参加・仕事・教育を通じて社会的安定をはかる
- 企業や行政のような高い「参加障壁」がないため、誰もが地域活動に参加しやすい
- 地域のあちこちでの取り組みが、住民全体に元気と自尊心をもたらすことが期待される

*コミュニティ活動の効果

細内信孝（2010） 『コミュニティビジネス』 学芸出版社

- 人間性の回復（働き手の生きがいや自己実現づくり）
- 地域コミュニティ内の社会問題の解決
- 生活文化の継承・創造

*地域分散型社会経済システムへ

- エネルギー、環境、福祉、雇用の地産地消
- 女性の社会参加（雇用）の充実
- コミュニティの活性化
- 全体を支える雇用の生活所得の安定

公共施設の維持管理をどう進めるのか

*公共施設の維持管理・再配置

- 住民参加による身近な公共施設の維持補修・管理とコミュニティ活性化への効果
- 様々な主体による公共施設の活用とコミュニティ活性化（公共施設は手段であって目的ではない）
- 行政と住民との間の対等な立場での計画づくり（公共施設白書づくり）

□再配置については、反対だが納得できるという視点づくりが大切

*行政の役割

□公共施設の本源的役割の再確認

□行政として守らなければならない原則の厳守

□住民の生きがい、コミュニティの活性化の視点

□行政は、住民の主体性を損なうことのないよう、必要な場合には公共施設に係る適切な業務委託や運営補助などを行なうべきである

□行政は住民の取り組みを積極的に評価し、それを地域に喧嘩していくことが必要

□公共施設の再配置については、住民の声に対して徹底的に耳を傾ける

参加者の質疑

東京都北区議員

- ・・・再配置が進んでいる（児童館削減）・白書、15%削減方針・売却
そもそも学校に一つづつプールが必要なんではないかと
言う座長N教授
批判すべき

習志野市議会議員

- ・・・マネジメントの結果12haの余剰地を売却する。
東京から30分の土地は売れる土地。N教授は一体なにをねらっているのか。

応答

目的は不動産の流動化にある、とのコメントを聞いている。

所感

地方自治体の施設数も財政規模も膨らんでしまった、頂点から転げおちるのか、あるいは、広角的に住民力・民間力・行政力でよりネットを広げることができるのか、正念場である。

松阪市も公共施設を市民の声を反映しての充実化に舵をきったと同時に施設仕分けの波が合併旧町に押し寄せていくのか。地域でのボランティアやコミュニティビジネスなどで活性できる拠点を改革することが必要である。

日本のいたるところで人々は自然を活かし人を活かしてきた。それらの底力をよみがえらせる気づきと学びが必要です。

松阪市民が互いに認め合える関係づくりとまちづくりのために、不断の努力をおしまず進めていきたい。

4月27日(日)

自治体政策セミナー in 東京

報告者 中瀬古初美

テーマ 自治体民間化の現況と課題

講師 尾林芳匡 (弁護士)

自治体「構造改革」として、民間化市場化を進める法制度が作られ、経済界の商機拡大の一方で、担い手が非正規におきかえられ、水道や戸籍事務など公共サービスの質が低下してきた。「地方分権改革」と「道州制」で、さらに国の責任が後退し、さらに廃止・統合・民間化・市場化の進行について。

1. 関連する一連の立法と全般的な動き

- 1 関連する立法の動きとして、1999年PFI法、2000年構造改革特区法、2003年公の施設の指定管理者（地方自治法改正）地方独立行政法人、2006年市場化テスト法、2009年公共サービス基本法、2011年総合特区法、PFI法改正、2013年国家戦略特区法、PFI法改正（推進機構）
- 2 制度のあらましは、担い手は地方自治体（官）からNPOの民へとなると、市場化テストが一方通行で廃止へと移行する。
- 3 民営化市場化による担い手の非正規化に置き換えられ、「官製ワーキングプア」の拡大となる。

4 自治体民間化市場化をめぐる動向

(1) 総務省調査「今後の行政改革のあり方について」

職員数の急激な削減に伴う事務スキルの低下（北海道・滝川町）、国と同水準の人員の削減を求められることにより道からの権限移譲になかなか対応できない（北海道・清水町）、急激な職員数の削減や組織のスリム化が職員の負担増につながった（青森県・西目屋村）、人件費の削減と新規事業の抑制により、職員の自由な発想と新たな取り組みなどが生まれにくくなった（山形県・寒河江市）等々の声があった。

(2) 内閣府地方分権改革推進室「基礎自治体への権限いじょうの施行に係る状況調査」（2013年調査）

「事務量の増に伴い職員の増員を検討したが、これまでの行革による職員減により配置する人員の確保が図れなかった」、「監査指導専門職の配置が必要となったが、人員を確保するにも移譲に係る財政支援が十分担保されていない」、「基礎知識ではカバ

一できないイレギュラーな相談が多く・・・「判断しきれない」「技術職員が少なく・・・
移譲前の地域指定、基準をそのまま踏襲するしかない、財源なく、知識経験を有する
職員も不足するもとの、対応に苦慮する自治体の姿が浮き彫りとなった。

2. 分野横断的制度

1 公の施設の指定管理者制度

①2003年地方自治法244の2の改正で営利法人にも可能になった。また「公益法人改革」
の影響もある。

「公の施設」の本来の趣旨は「住民の福祉を増進する目的」で利用に供する、自治体は
正当な理由なく利用を拒めず、利用につき「不当な差別的取扱い」を禁止している。

②問題としては、住民サービス低下、癒着、雇用問題など、問題は広がっている。

また、多数の指定取消事例もある。

③総務省自治行政局長は、指定管理者制度の運用について・・・「幅広く地方公共団体の自主
性に委ねる」「公共サービスの水準の確保という要を再び指定している例もある」「住民
の安全確保に十分に配慮、指定管理者が労働法令を遵守することは当然」等、留意する
点も明らかになってきた。

④当時、片山総務大臣の記者会見からは、「コストカットのツールとして使ってきた嫌いが
あります」「例えば、公共図書館とか、まして学校図書館なんかは、指定管理になじまな
いと私は思うのです。やはり、きちっと行政がちゃんと直営で、スタッフを配置して運
営すべきだ」「結果として官製ワーキングプアというものをずいぶん生んでしまっている」
という発言があった。

⑤運営側が評価者に現金を渡すというようなことまであった。

2 PFI法 (Private Finance Initiative)

民間は資金やノウハウにより公共施設の建設と調達を行う法律、庁舎等建設、道路や
鉄道・水道等の大規模な建設事業を企画から建設・運用まで民間に委ねる。

(1) 財政難のもとでも施設建設推進

(2) 自治体の関与と住民の立場の後退（仕様発注から性能発注へ）

(3) 自治体と大企業との癒着のおそれ（長期間契約の莫大な利）

(4) 事故等の損失の負担。問題事例が集積している。

3 地方独立行政法人

自治体とは別だが公的役割の責任を持つが、1%等交付金削減で、中期目標期間ごと
に「業務を継続させる必要性」や「組織の在り方その他その組織及び業務の全般」につ
いての見直し、解散も含めた措置を想定。

問題点としては、①住民サービス後退の恐れ、②住民自治・住民参加の後退、③議会
の関与の後退・空洞化、④職員・労働者の身分保障と権利の剥奪など、多数の事例もあ
った。また、顕著な外部資金の獲得や、学問研究がお金を出す企業に従属しがちで、交

付金が毎年削られてきていることが問題だといわれている。

3. 分野ごとの動向 サービスの質と担い手の問題が集積し変化も

1 保育

東京・文京区では、保育ビジョンで公設・公営の維持を宣言している。

民間のしている保育所が閉鎖し、通知が突然来て憤る保護者の姿や、社長と連絡が取れないなど、信じがたいものがある。また、横浜の「待機児ゼロ」の真相についても市議会で議論されている。

2 学童

放課後子ども教室の担い手は、ボランティアで、員数、資格、研修、施設等クラブの基準等について課題がある。

3 図書館

進む民営化に、ユネスコの「公共図書館宣言」・図書館法、知識や相談対応力が問われている。また、指定管理者制度導入後直営に変更するなどの図書館もあった。(島根県安来市、出雲市立大社図書館、福岡県小郡市立図書館)

4 文化芸術

美術館に指定管理者制度がそぐわない、他の施設から作品を借りるときには、町のほうが信用がある、直営になれば法人税、法人住民税、消費税が課税の対象外になる、等再び指定管理者制度についての検討が議論されている。

5 介護

コムスン問題で、介護報酬の不正請求、ワタミ問題では、孤立死の見落としがあり、果たして行き届いたサービスができていいのかという点について訴訟問題になった。

6 体育施設

埼玉・ふじみ野プール事故・委託・未教育バイト・市町村合併による巡回減少、検察審査を経て下請会社の担当者が略式起訴、市の担当者2人も禁固刑実刑、島根県出雲市健康増進施設の水上市着水プールで小学2年生水死。指定管理から事故後直営等指定管理者制度の事故が浮き彫りになっている。

7 建築確認

耐震強度偽装、建築基準法改正により、指定確認検査機関による建築確認・検査業務について、日弁連の反対。

8 戸籍・国保事務

東京都足立区 戸籍・住民票丸ごと代行
偽装請負、個人情報の問題などが浮き彫りに。

4. 「地方分権」・道州制そして憲法

5. 公務公共サービスの質の用語の運動

1 公共サービス

住民の公共サービスの充実を求める運動と「官製ワーキングプア」根絶の運動との合流が重要

2 世界の運動

公共サービスを提供する最良の方策を民主的かつ自主的に決定することは地方自治体の責任であり権利であるという再自治体化

*PFI 事業の実施状況として、分野別にすると事業主体が国であると、最多は庁舎と宿舍（事務庁舎、公務員宿舍等）、地方が事業主体の場合、最多は教育と文化（文教施設、文化施設等）である。

指定管理者制度の運用の実態と課題、抜本見直しに向けて

角田英昭（自治体問題研究所）

「公の施設」に係る指定管理者制度が創設、導入されてはや 10 年が経過し、総務省の導入状況調査によれば、既に 7 万 3 千以上の施設に導入され、現在も増えている。

しかし、導入後の状況を見ると、公の施設のあり方、事業運営、そこで働く人たちへの影響等制度の抜本的な見直しが急務になっているようです。

当時の片山総務相も「この制度の利用状況をみると、コストカットとして使ってきた嫌いがある」「本来、指定管理になじまないような施設にまで指定管理の波が押し寄せている」「自治体が非正規化をどんどん進め、官製ワーキングプアを大量に作ってしまった」と言っており、改めてこの制度の運用の実態を検証し、問題点と課題を明らかにし、改善の取り組み、今後のあり方を考える研修内容であった。

1. そもそも指定管理者制度とは何か・・・

実質的には、住民のライフサイクル全体を通して福祉の増進を図るために設置された「公の施設」の管理を企業など民間事業者の参入を認め、経費節減を徹底し、それを担う団体（指導員）を 3 年から 5 年ごとに行政が選定（公募、再指定）していく制度になっている。

法の規定は、一部改正後も「公の施設の設置の目的を効果的に達成するために必要があると認められるときは」という前文が残っており、その解釈は「公の施設の管理は、その設置主体たる地方公共団体が直接これにあたるのが原則」「住民の利用をより有効、適切に行うことができる場合に・・・団体に委ねることを許容するというのが法の趣旨である」とされている。つまり、その意味においては、法改正後も直営が原則であり、管理を団体に委ねられるのは「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」場合である。

2. 指定管理者制度のどこが問題か・・・

1 つは、「公の施設」が企業の収益活動の道具にされかねないという点、2 つ目は、当該

施設は多くの場合、指定期間ごとに再指定が行われるため、管理・運営が不安定になり、利用者、家族、そこで働く人たちも不安になる。3つ目は、管理者の選定では、応募という形で競争性を強め、管理経費の削減が徹底されている。そして、こうした経費の縮減は、雇用や賃金・労働条件の引き下げにつながり、雇用問題も発生している。

4. この間の「指定管理者制度の導入状況調査」結果から、

最大の問題は、指定の取り消し、業務停止、期間満了取り止めが、激増した前回調査よりもさらに増え、制度の創設以来9年間で4,549件にもなり、公的制度として前代未聞のことである。

文化教育施設が増えており、その大幅増の理由は、民間譲渡、休止・廃止等の増加によるものとされている。

5. 業務の内容、質、実施体制をどう担保していくのか

導入に際して、まず、設置条例や施行規則、応募要綱等がどうなっているかの点検が必要である。公募の場合は、各施設の特性を踏まえた条件設定が必要であり、それは入口段階での担保となる。

協定書の中身づくりに関しては、問題は内容であり、基本はその施設を管理・運営するに相応しい人的、物的な担保となる。

管理経費に関しては、確保は、当該の「公の施設」の役割を適切、効果的に果たし、職員が誇りを持って働き続けるためにも重要な課題である。

6. 自治体でも見直しの動きが出ており、こうした動きは議会にも波及し、この間、指定取消等の事例が顕在化する中で、管理者の指定案件を議決する議会の責任が厳しく問われ、この問題に対する関心、チェック機能が高まり、制度導入に向けた指定案件が「なじまない」と否決され、直営が継続になった事例もある。

7. 制度の抜本見直しが緊急の課題であり、他のさまざまな行政民間化の手法と連動しながら、今日の社会福祉・社会保障制度や社会教育制度を管理、運営、組織面から、然るべく措置を講じていくことが課題である

所感：

指定管理者制度については、足立区政の外部委託の経過と実態から、区役所の戸籍住民課の事務を大幅に民間委託し、戸籍・介護・国保・会計管理室は別々の企業に委託していることが、自治体の切り売りではないかという議論を巻き起こしている。

社会福祉施設や社会教育施設など公共性の高い施設は、この制度の適用から除外していくこと自治体の直接管理・運営を基本にしていくことが必要ではないかとも思われる事例であった。

たとえ、業務を委託する場合であっても公的責任を明確にし、施設の設置目的が効果的、

実質的に達成されるよう厳密に運用されるべきであろう。

自治体における民営化については、特に PFI の導入可能性について、25,2%が「既に導入」か「前向きに検討」、そして大都市や人口規模が大きい自治体ほど比率が高くと、内閣府のアンケート調査の結果として出ている。その施設は、「文教・文化関係」、「観光関係」「公営住宅関係」、「社会福祉関係」「廃棄物処理関係」の順に高くなっている。

松阪市においても、公共施設のあり方を見直す公共施設マネジメントの議論がなされているが、図書館改革において、今年度、PFI 導入可能性調査が行われようとしている。

導入にあたっての課題点として、「PFI に対する行政側の認識の不足」、「行政内の推進体制・環境の未整備」、「周辺地域に民間事業者がない」、「民間事業者の選定の難しさ」等が挙げられるようだ。

これらについて、松阪市としては調査を行っていく今年度になるようだが、大きな事業であり、事業期間が長期化する性質であるため、その動向については、今後しっかり注視していかなければならないと考える。



平成26年4月28日(月)

子ども・子育て支援新制度と自治体行政

報告者 田中祐治

講義1 現行の制度の概要、新制度導入までの経緯と新制度の枠組み

講師 保育研究所常務理事 逆井直紀氏

I. 現行制度の概要

1. 保育施設の状況

(1) 保育所

- ・認可保育所 約2万3千箇所 子ども230万人
- ・認可外保育施設 約7箇所 子ども18万人

(2) 幼稚園の状況

- ・約1万3千箇所 子ども160万人

(3) 認定こども園(2006年創設)

- ・約1千箇所

II. 新制度の枠組み

子育てしやすい社会にしていくための「子ども・子育て関連3法」が平成24年8月10日に成立し(同年8月22日公布)、社会保障・税一体改革の一項目として、子ども・子育て支援新制度の準備が進められている。

平成25年には、都市部で増え続ける待機児童問題の解消に向け、「待機児童解消加速化プラン」を策定し、平成29年度末までに待機児童の解消をめざすとしている。

1. 子ども・子育て関連3法

①子ども・子育て支援法、②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を改正する法律(認定こども園法の一部改正法)③子ども・子育て支援法及び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を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律(子ども・子育て支援法等の施行に伴う関係法律整備法)

2. 子ども・子育て支援法の概要

(1) 趣旨

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」)及び小規模保育等への給付(「地域型保育給付」)の創設、地域の子ども・子育て支援の充実のための必要の措置を講ずる。

(2) 概要

1) 総則

【第1条～第7条】

子ども・子育て支援法の目的、基本理念、責務規定（市町村・都道府県・国・事業主・国民の責務）、定義規定

2) 子ども・子育て支援給付

【第8条～第10条】

子どものための現金給付（児童手当法の定めるところにより支給される旨を規定。）

【第11条～第30条】子どものための教育・保育給付（支給認定（要保育認定等）、施設型給付・地域型保育給付、所得に応じた利用者負担）

3) 給付対象施設・事業者

【第31条～第41条、第43条～第53条、第55条～第57条】（施設型給付：認定こども園・幼稚園・保育所、地域型保育給付：家庭的保育・小規模保育等）施設・事業者の確認手続、基準、責務、確認の取消し、業務管理体制の整備、指導監督

【第42条、第54条】施設・事業者に対し、利用を希望する子どもの利用についての市町村のあっせん及び要請

【第58条】施設・事業者に係る教育・保育の内容や施設等の運営状況等の情報の報告義務、都道府県による当該情報の公表等

4) 地域子ども・子育て支援事業

【第59条】利用者支援、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、延長保育事業、病児・病後児保育事業、放課後児童クラブ、妊婦健診等

5) 子ども・子育て支援事業計画

【第60条～第64条】国の基本指針（子ども・子育て支援の意義、提供体制の確保のための参酌基準等）、市町村子ども・子育て支援事業計画の策定、都道府県子ども・子育て支援事業支援計画の策定

6) 費用等

【第65条～第71条】給付・事業に応じた国・地方の費用負担、交付金の交付及び補助、事業主拠出の充当範囲、拠出金率の上限（1.5%以内で政令で定める）

7) 子ども・子育て会議等

【第72条～第77条】子ども・子育て会議の設置、組織、権限及び運営、市町村等の合議制機関の設置努力義務等

8) 雑則【第78条～第82条】

9) 罰則【第83条～第87条】

10) 附則

【附則第2条、第3条、第6条】幼稚園教諭・保育士等の処遇改善・人材育成の検討、行政組織の在り方の検討、次世代育成支援対策推進法延長の検討、安定財源の確保、私立保育所への委託費の支払等

3. 地域子ども・子育て支援事業の対象範囲について

地域子ども・子育て支援事業は、子ども・子育て家庭等を対象とする事業として、市町村が地域の実情に応じて実施する以下の事業とする。

(1) 子ども・子育て支援給付

1) 施設型給付

・認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付

(私立保育所については現行通り、市町村が保育所に委託費を払い、利用者負担の徴収も市町村が行う)

2) 地域型保育給付

・小規模保育、家庭的保育、委託訪問型保育、事業所内保育

3) 児童手当

・現金給付に変わる

(2) 地域子ども・子育て支援事業

1) 利用者支援

子ども又はその保護者の身近な場所で、教育・保育施設や地域の子育て支援事業等の情報提供及び必要に応じ相談・助言等を行うとともに、関係機関との連絡調整等を実施する事業

2) 地域子育て支援拠点事業

乳幼児及びその保護者が相互の交流を行う場所を開設し、子育てについての相談、情報の提供、助言その他の援助を行う事業

3) 妊婦検診

妊婦の健康の保持及び増進を図るため、妊婦に対する健康診査として、①健康状態の把握、②検査計測、③保健指導を実施するとともに、妊娠期間中の適時に必要に応じた医学的検査を実施する事業

4) 乳児家庭全戸訪問事業

生後4か月までの乳児のいる全ての家庭を訪問し、子育て支援に関する情報提供や養育環境等の把握を行う事業

5) 養育支援訪問事業

養育支援が特に必要な家庭に対して、その居宅を訪問し、養育に関する指導・助言等を行うことにより、当該家庭の適切な養育の実施を確保する事業

・その他要支援児童、要保護児童等の支援に資する事業

要保護児童対策協議会（子どもを守る地域ネットワーク）の機能強化を図るため、調整機関職員やネットワーク構成員（関係機関）の専門性強化と、ネットワーク機関間の連携強化を図る取組を実施する事業

6) 子育て短期支援事業

保護者の疾病等の理由により家庭において養育を受けることが一時的に困難となった児童について、児童養護施設等に入所させ、必要な保護を行う事業（短期入所生活援助事業（ショートステイ事業）及び夜間養護等事業（トワイライトステイ事業））

7) ファミリー・サポート・センター事業

乳幼児や小学生等の児童を有する子育て中の保護者を会員として、児童の預かり等の援助を受けることを希望する者と当該援助を行うことを希望する者との相互援助活動に関する連絡、調整を行う事業

8) 一時預かり

家庭において保育を受けることが一時的に困難となった乳幼児について、主として昼間において、認定こども園、幼稚園、保育所、地域子育て支援拠点その他の場所において、一時的に預かり、必要な保護を行う事業

9) 延長保育事業

保育認定を受けた子どもについて、通常の利用日及び利用時間以外の日及び時間において、認定こども園、保育所等において保育を実施する事業

10) 病児・病後児保育事業

病児について、病院・保育所等に付設された専用スペース等において、看護師等が一時的に保育等する事業

11) 放課後児童クラブ

保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校に就学している児童に対し、授業の終了後に小学校の余裕教室、児童館等を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図る事業

12) 実費徴収に係る補足給付を行う事業

保護者の世帯所得の状況等を勘案して、特定教育・保育施設等に対して保護者が支払うべき日用品、文房具その他の教育・保育に必要な物品の購入に要する費用又は行事への参加に要する費用等を助成する事業

13) 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

特定教育・保育施設等への民間事業者の参入の促進に関する調査研究その他多様な事業者の能力を活用した特定教育・保育施設等の設置又は運営を促進するための事業

4. 地方自治体職員向けQ&A

Q：保育の実施義務、行政の関与した利用手続き、確認手続き等について、児童福祉法第24条第1項は残ることになるが、市町村の保育実施義務が後退することはないのか。

A：児童福祉法第24条第1項に規定されている保育所での保育に関しては、新制度の下でも、引き続き、現在の制度と同様に、市町村が保育の実施義務を担う。これにより、保護者が保育所での保育を希望する場合は、現在と同様、施設ではなく市町村に申し込み、保護者が市町村と契約して利用する仕組みになる。また、私立保育所に対しては、保育の実施義務を担う市町村から委託費が支払われ、保育料の徴収も市町村が行う。さらに、第24条第2項の中では、市町村は、保育所以外の保育（認定こども園や小規模保育など）についても必要な保育を確保するための措置を講じなければならないことにした。

講義2

子ども・子育て支援新制度の全体像 —概要と課題—

1. 子ども・子育て関連3法の主なポイント

子ども・子育て関連三法に基づく子ども・子育て支援新制度の主なポイントは以下の3点である。

1点目は、認定こども園制度の改善である。認定こども園は、保護者の就労状況等に関わらず、そのニーズに合わせて子どもを受け入れ、幼児期の学校教育・保育を一体的に行う、幼稚園と保育所の両方の機能を併せ持った施設である。また、子育ての不安に対する相談を受けることや、親子の集まる場所を提供するなど、地域の子ども・子育て支援の役割も果たすことが期待されている。

認定こども園制度は平成18年に創設されたものである、利用者から高い評価を受ける一方で、これまでの制度では、学校教育法に基づく幼稚園と児童福祉法に基づく保育所という二つの制度を前提にしていたことによる、認可や指導監督等に関する二重行政の課題などが指摘されてきた。

今回の改正では、幼保連携型認定こども園を、学校及び児童福祉施設の両方の法的位置づけをもつ単一の施設として、認可や指導監督等を一本化することなどにより、二重行政の課題などを解消し、その設置の促進を図ることとしている。

2点目は、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付である「施設型給付」及び小規模保育、家庭的保育等への給付である「地域型保育給付」の創設があげられる。新制度では、市町村には、その地域の子どもの幼児教育、保育、子育て支援の需要を的確に把握して、「市町村子ども・子育て支援事業計画」を策定し、それらを踏まえて地域の需要に応じた給付・事業を行うことが義務付けられる。これらにより、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進することが可能となる。

給付の創設等に併せて、従来の保育所などの認可制度を改善することにより保育の受け入れ人数を増やして、保育の量的拡大・確保を図り、待機児童の解消を行う。

また、子どもの数が減少傾向にある地域でも、家庭的保育などの小規模な保育の活用などにより、子どもに必要な保育の提供を確保することが可能となる。

3点目は、地域の子ども・子育て支援の充実である。保育が必要な子どものいる家庭だけでなく、全ての家庭を対象に地域のニーズに応じた多様な子育て支援を充実させるため、市町村の計画に基づき、子育ての相談や親子同士の交流ができる地域子育て支援拠点の数や、一時預かり、放課後児童クラブの受け入れ数を増やすなど、市町村が行う事業を「地域子ども・子育て支援事業」として拡充するとともに、財政支援を強化して、育児不安の解消などを図ることとしている。

これらの取り組みにより、質の高い幼児期の学校教育・保育を総合的に提供し、地域の子ども・子育て支援を充実させ、子育てがしやすい社会を実現していくとしている。

また、新制度の施行前であっても、喫緊の課題である待機児童解消のため、総合的な対策である「待機児童解消加速化プラン」により、地方自治体の取り組みに対し、国が支援を行う。

2. 市町村の役割

新制度は、基礎自治体である市町村が実施主体となり、地域のニーズに基づいて事業計画を策定し、子どものための教育・保育給付や地域子ども・子育て支援事業を実施するとともに、国と都道府県がこれを重層的に支える仕組みとなっている。このため、市町村においては、新制度の施行に向けてさまざまな準備を行っていく必要がある。

当面の業務としては、国の「子ども・子育て会議」の議論を見つつ、①住民の幼児教育・保育等の利用希望の把握に向けた調査を実施するなど、事業計画の策定に向けた準備を進めること、②幼保連携型認定こども園や地域型保育事業の認可のための条例等の検討を進めること、③市町村の新制度に対応した業務を円滑に執行していくための事務処理システムの検討を進めることなどが挙げられる。さらに、事業計画などへの子育て当事者等の意見の反映をはじめ、子ども・子育て支援施策を地域の子ども及び子育て家庭の実情を踏まえて実施することを担保するため、地方版「子ども・子育て会議」を設置することが望まれる。

3. 今後の予定

新制度は、平成 27 年 10 月に予定されている消費税率 10%への引き上げ時期に合わせ、早ければ平成 27 年 4 月に本格施行となる。

具体的には、平成 25 年 4 月から始まった国の「子ども・子育て会議」で基本指針や各種の基準等について検討を行い、その内容を踏まえ、市町村では事業計画の策定や条例の制定等を行い、平成 26 年秋以降、保育の必要性の認定や認定こども園・幼稚園の園児募集、保育所への入所手続などの事務を行うこととなる。

4. 施設型給付費等の支給を受ける子どもの認定区分

(1) 市町村が客観的基準に基づき、教育・保育の利用時間を認定する

(認定区分、事由(就労、介護等)、保育必要量(保育標準時間・保育短時間))。

1) 認定こども園、幼稚園

1号認定(支援法第19条第1号該当)・・・教育標準時間認定・満3歳以上

2) 認定こども園、保育所

2号認定(支援法第19条第2号該当)・・・保育認定(標準時間・短時間)・満3歳以上

3) 認定こども園、保育所、地域型保育

3号認定(支援法第19条第3号該当)・・・保育認定(標準時間・短時間)・満3歳未満

(2) 施設型給付について

保護者に対する個人給付を基礎とし、確実に学校教育・保育に要する費用に充てるため、居住市町村から法定代理受領する仕組みとする(保育料等は施設が利用者から徴収)。

(3) 契約について

市町村の関与の下、保護者が自ら施設を選択し、保護者が施設と契約する公的契約と

し、施設の利用の申込みがあったときは、「正当な理由」がある場合を除き、施設に応諾義務を課す。

(4) 入園希望者が定員を上回る場合

「正当な理由」に該当するが、この場合、施設は、国の選考基準に基づき、選考を行う。

1号認定子どもについては、施設の設置者が定める選考基準（選考方法）に基づき選考することを基本とする。2号・3号認定子どもについては、定員以上に応募がある場合、優先利用に配慮しつつ、保育の必要度に応じて選定する。

※ 児童福祉法第24条において、保育所における保育は市町村が実施することとされていることから、私立保育所における保育の費用については、施設型給付ではなく、現行制度と同様に、市町村が施設に対して、保育に要する費用を委託費として支払う。

この場合の契約は、市町村と利用者との間の契約となり、利用児童の選考や保育料の徴収は市町村が行うこととなる。

5. 地域型保育事業について

(1) 子ども・子育て支援新制度では、教育・保育施設を対象とする施設型給付・委託費に加え、以下の保育を市町村による認可事業（地域型保育事業）として、児童福祉法に位置付けた上で、地域型保育給付の対象とし、多様な施設や事業の中から利用者が選択できる仕組みとすることとしている。

- ・小規模保育（利用定員6人以上19人以下）
- ・家庭的保育（利用定員5人以下）
- ・居宅訪問型保育
- ・事業所内保育（主として従業員の子どものほか、地域において保育を必要とする子どもにも保育を提供）

(2) 都市部では、認定こども園等を連携施設として、小規模保育等を増やすことによって、待機児童の解消を図り、人口減少地域では、隣接自治体の認定こども園等と連携しながら、小規模保育等の拠点によって、地域の子育て支援機能を維持・確保することを目指す。

(3) 待機児童が都市部に集中し、また待機児童の大半が満3歳未満の児童であることを踏まえ、こうした小規模保育や家庭的保育などの量的拡充により、待機児童の解消を図る。

(4) 小規模保育、家庭的保育など、事業それぞれの特性に応じた客観的な認可基準を設定し、質の確保を図る。また、認可の仕組みについては、大都市部の保育需要に対して、機動的に対応できる仕組みとする。

(5) 保育の必要性の認定、公的契約、市町村の関与、公定価格の算定の考え方、給付の支払方法などは、施設型給付と同様とする。

6. 地域型保育の充実による都市部の待機児童対策

(1) 3歳未満児に重点を置いた小規模な保育の類型として新設

都市部での小規模な拠点の整備を推進（例：余裕教室等の公的スペース、賃貸スペース等を活用）⇔ 質を確保する基準を設定

(2) 3歳以上児の学校教育・保育を行う認定こども園等（※認定こども園・幼稚園・保育所）との連携を確保（分園を含む）

※ 連携先認定こども園等の確保が難しい場合、市町村が調整することも可能とする。

※ 放課後児童クラブ、地域子育て支援拠点、一時預かりなどを併設し、一体的に取り組む形態も想定する。

7. 一般市町村における地域型保育の展開（多機能型）

(1) 市町村内の保育ニーズについて、一定以上の規模を有する教育・保育施設による対応を基本としつつ、子ども・子育て家庭にとって身近な地域における保育の利用を確保する観点から、地域型保育を組み合わせ、地域の保育機能を確保

(2) 認定こども園等と連携の確保（連携先認定こども園等の確保が困難な場合、市町村による調整を可能とする。）

(3) 放課後児童クラブ、地域子育て支援拠点、一時預かりなどを併設することにより、地域の多様な保育ニーズに対応可能な仕組み→ 郡部などの人口減少地域などでも、地域コミュニティの子育て支援の拠点を維持・確保

※ 郡部などの人口減少地域等においては、子ども・子育て家庭にとって身近な地域における学校教育・保育を確保する観点から、例外的に3歳以上児の利用も認める。

3歳以上児の学校教育・保育を保障するために必要な、認定こども園等や地域の小学校との連携を法令に位置づけ、具体的な連携方策を更に検討

※ 都市部の待機児童対策としての地域型保育事業との違いに留意する

講義3 利用者サイドからみた新制度

講師 田村和之（広島大学名誉教授）

1. 子ども・子育て支援新制度の概要

子ども・子育て関連3法により、平成27年4月から子ども・子育て支援は、新制度へ移行される。新制度では、子育てをめぐる課題の解決をめざし、区市町村が「子ども・子育て支援業計画」に基づき、それぞれの地域の特性やニーズに即して、より柔軟に制度運営・サービス提供を行っていく。一方、「保育の必要性の認定」の制度が導入され、支給認定を受けた子どもを保育するための供給体制の確保が義務化されるなど、基礎的自治体としての区市町村の権限と責任が大幅に強化されることとなる。

2. 新制度（子ども・子育て支援法）のあらまし

(1) 保育サービスの利用者（保護者）に金銭（施設型給付費・地域型保育給付費）を支給

する仕組みであり、保育サービスの提供者が大幅に増加する。

1) これまでの提供者

①保育所、②幼稚園、③認定こども園（保育所型、幼稚園型、地方裁量型（無認可保育施設型））

2) 新たに追加された提供者

④幼保連携型認定こども園（児童福祉施設の一つ）、地域型保育事業者（⑤小規模保育・⑥家庭的保育・⑦居宅訪問型保育・⑧事業所内保育を行う事業者）

(2) 市町村は、保育サービスの利用者（保護者）に一定の金銭（施設型給付費、地域型保育給付費）を支給する。ただし、施設・事業者による代理受領

1) 施設型給付費（特例施設型給付費）27条（28条）

特定教育・保育施設（①②③④）からサービスを受けたときに支給される。

2) 地域型保育給付費（特例地域型保育給付費）29条（30条）

地域型保育事業者（⑤⑥⑦⑧）からサービスを受けたときに支給される。

(3) 保育料は、施設経営者・事業者が決定・徴収する。

3. 「保育の利用」の手順—直接契約制（子ども・子育て支援法に即した説明）

(1) 保護者が市町村に対して「保育の必要性」の認定を申請する（20条1・2項）。

施設型給付費・地域型保育給付費を受給しようとするときは、あらかじめ「保育の必要性」の認定を受けなければならない。

(2) 市町村は、「保育の必要性」と「保育必要量」の認定を行う（20条3項）。

「保育の必要性」とは、子どものための教育・保育給付を受ける資格を有すること。

認定の区分（19条1項）

1号—3歳以上・学校教育のみ（保育の必要性なし）

2号—3歳以上・保育の必要性あり

3号—3歳未満・保育の必要性あり

(3) 新制度における「保育の必要性」の事由

1) 就労

- ・フルタイムのほか、パートタイム、夜間など基本的にすべての就労に対応（一時預かりで対応可能な短時間の就労は除く）
- ・居宅内の労働（自営業、在宅勤務等）を含む。

2) 妊娠、出産

3) 保護者の疾病、障害

4) 同居又は長期入院等している親族の介護・看護

- ・兄弟姉妹の小児慢性疾患に伴う看護など、同居又は長期入院・入所している親族の常時の介護、看護

5) 災害復旧

6) 求職活動

- ・起業準備を含む

7) 就学

- ・職業訓練校等における職業訓練を含む

8) 虐待やDVのおそれがあること

9) 育児休業取得時に、既に保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること

10) その他、上記に類する状態として市町村が認める場合

2. 保育の利用に関して、子ども・子育て関連3法に関する若干の疑問

(1) 市町村保育の実務義務

1) 維持された保育の実施義務

子ども・子育て関連3法は、国会における法案審議の過程で、民主党、自由民主党および公明党による修正が行われ（「3党合意」による修正）、この修正法案が成立法となった。市町村の保育の実施義務は、修正法案で「復活」したものである。

一般に「保育の実施義務」とは、現行児童福祉法24条1項に定められている「保育に欠ける」乳幼児について市町村が「保育所において保育しなければならない」という義務を指している。したがって、市町村は、保護者からの申込みをふまえて、「保育に欠ける」乳幼児などを公立・私立保育所において保育しなければならない。

3党合意では「市町村が児童福祉法第24条に則って保育の実施義務を引き続き担うことに基づく措置として、民間保育所については、現行どおり、市町村が保育所に委託費を払い、利用者負担の徴収も市町村が行うものとする。」とされた。この合意に基づき、児童福祉法24条1項の改正案について修正がほどこされた。

修正法案の提出者（西博義衆議院議員）は、次のように説明した。

「市町村は、児童福祉法第24条第1項の規定により保育所における保育を行うため、当分の間、支給認定に係る小学校就学前の子供が、確認を受けた民間立の保育所から保育を受けた場合は、保育費用を当該保育所に委託費として支払うものとするとともに、当該市町村の長は、保護者等から、当該保育費用をこれらの者から徴収した場合における家計に与える影響等を考慮して定める額を徴収するものとする。」

参議院では、同年7月13日、和田隆志衆議院議員が同趣旨の説明をした。

成立した改正児童福祉法24条1項は、次のような規定である。

「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3条第1項の認定を受けたもの及び同条第9項の規定による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。」

修正案の提出理由で述べられている委託費などに関する規定は、「保育所に関わる委託費の支払等」という見出しが付けられた子ども・子育て支援法附則6条であり、同条には、市町村は、公立保育所以外の保育所から保育を受けた場合、当該保育所に委託費を支払う旨が定められている。

こうして、一般には、現行児童福祉法が定める保育の実施義務は、新制度において維

持されたと理解されている。

内閣府や厚生労働省などの政府機関は、新保育制度において維持された市町村の保育の実施義務について、微妙に異なる二とおりの説明がなされている。

一つは、内閣府ウェブサイトに掲載されている「地方自治体職員向け Q&A」と題する文書における、説明である

Q：「児童福祉法第 24 条第 1 項は残ることになるが、市町村の保育の実施義務が後退することはないと考えてよいか。」

A：「児童福祉法第 24 条第 1 項に規定されている保育所の保育に関しては、新制度の下でも、引き続き、現在の制度と同様に、市町村が保育の実施義務を担うことにした。これにより、保護者が保育所での保育を希望する場合は、現在と同様、施設ではなく市町村に申し込み、保護者が市町村と契約して利用する仕組みになる。また、私立保育所に対しては、保育の実施義務を担う市町村から委託費が支払われ、保育科の徴収も市町村が行うこととする。」

以上によれば、保育所入所の申込みは、現在と同じように、保護者が市町村に対して行い、市町村がこれを承諾すれば両者の間に「契約」が成立し、入所が決まる。このような仕組みは、現在、公立・私立保育所の利用について実施されているが、新保育制度でも維持されるということである。

保育所の利用の法的仕組みがこのように説明されているところからみると、市町村が公立・私立保育所において保育を行う根拠規定は、改正児童福祉法 24 条 1 項である。この考え方によれば、子ども・子育て支援法附則 6 条は、市町村が私立保育所に対し保育事務を委託することを、念のために明記したものであると理解される。

もう一つは、同じく内閣府ウェブサイトに掲載されている内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連 3 法について」における説明である。この文書では、新保育制度のもとでの保育の利用は、子ども・子育て支援法の定めるところにより行われると理解されているが、「私立保育所については、児童福祉法第 24 条第 1 項により、保育所における保育を行うため、市町村と利用者が契約し、私立保育所に対して委託費を支払うこととする。」などとされている。

このように考えるから、私立保育所の利用は保護者と市町村との契約によることになるが、公立保育所の利用は、認定こども園や地域型保育の利用と同じ扱いであり、保護者と施設・事業者との間で契約が締結されると説明されている。

公立・私立保育所のいずれであれ、その利用は子ども・子育て支援法の定めるところにより行われるが（改正児童福祉法 24 条 1 項により行われるのではない）、同法附則 6 条により私立保育所が利用されるときは、市町村と保護者との委託契約関係となるということである。この考え方では、改正児童福祉法 24 条 1 項は保育所利用の根拠規定とは理解されていない。それは、一種の理念的規定・訓示規定と理解されているのである。

そうだとすれば、関連 3 法では、市町村の保育の実施義務は確持していないことになる。

2) まとめ

改正児童福祉法 24 条 1 項が市町村の保育の実施義務を定めているという理解が適切である。なお、新保育制度のもとでも、保育所入所・利用については、現在と同様に、公立・私立保育所を問わず、保護者は市町村へ入所を申し込み、その決定を得て保育を受けることになる。

(2) 保育所の利用手続き

現在、公立・私立保育所の利用申込みは市町村に対して行い、その決定がなければ、入所・利用は決まらない。これに対して、保護者が保育の利用申込みを直接保育施設に対して行い、利用決定（契約締結）がなされて入所・利用が決まる仕組みが、直接入所・直接契約と言われるものである。

子ども・子育て支援法による保育の利用は、保護者が各種の保育施設・事業者に対して利用申込みを行い、両者の間に利用契約が成立して行われる、直接入所・直接契約の仕組みである。

保育サービスの供給量が不足しているときに、この仕組みが実施されると、サービス利用者は供給先を求めて殺到するであろう。これに対して供給側は強い立場に置かれるので、「よりよい」利用者を求めて選別を行う。こうなると保育「市場」は混乱する。この混乱の発生を回避するために、利用の調整、あっせん・要請の仕組みが用意されている。

新保育制度では、「当面の間、保育を必要とする子どもの全ての施設・事案の利用について、市町村が利用の調整を行う」とされる。この利用調整に関わって、厚生労働省の石井淳子雇用均等・児童家庭局長は次のように答弁している。

「子ども・子育て支援新制度においては、保育を必要とする子供の施設、事業の利用について、市町村が利用の調整を行うこととされている。これは現行の保育所の利用手続きと同様に、利用者が市町村に対して利用希望を出した上で、それに基づいて市町村により調整が行われると、こういう仕組みになる。」

要するに、「混乱」が生じないようにするために、保護者から市町村に対し、あらかじめすべての保育の利用について希望・申込みを出させ、市町村が調整するというのである。

市町村による利用調整は、改正児童福祉法 24 条 3 項に定められている。しかし、同項には利用者が利用の希望・申込みを市町村に対して行う旨は定められていない。

石井局長は、さらに次のように答弁している。

「この利用手続きの中で、利用者が例えば自らの希望に沿わない調整結果になった場合、これは市町村に対してその調整結果について異議申立てを行うということが新制度上想定をされ、また可能と考えている。特に保育所の利用については、現行制度と同様、新制度においても利用者が市町村に対して申込みを行う、そして市町村と契約を結ぶということになるので、異議申立てを含めて市町村と利用者が直接向き合う、そういう関係であることについては現行と何ら変わるものではない。」

以上では、「自らの希望に沿わない調整結果」は、行政不服審査法 2 条にいう「処分」に当たり、異議申立ての対象になるといっているが、疑問である。

市町村による「利用の調整」は、特定の施設・事業者を利用希望が集中し、他の施設・事業者の利用可能枠に余裕がある場合などに行われることになる。この場合の調整は、市町村による利用の指導・助言、あるいはあっせん・要請といった類いのものであり、調整結果に従う義務は生じない。それは行政手続法 2 条 6 号にいう「行政指導」であり、「処分」には当たらない。

このように考えると、調整結果は異議申立ての対象でないというほかない。

利用調整の結果に基づいて市町村は、保護者に代わって保育施設・事業者の利用の申込みを行う（利用申込みの代行）と考えられるのであれば、「希望に沿わない調整結果」は、保護者の意に沿わない利用結果に結びつくといえ、「処分」の性質があるといえるかも知れない。しかし、関連 3 法のどこをみても、市町村が「利用申込みの代行」を行うとする規定は見当たらない。よって、いかなる利用調整の結果も、行政不服審査法による異議申立ての対象とはならない。

(3) おわりに

厚生労働省が、法的な根拠規定がないにもかかわらず、すべての保育利用の希望・申込みを市町村に出させるという手続きを市町村に行わせようとしていることに危惧する。保護者には、市町村による利用調整を受けなければならない義務は課せられていないから、市町村に利用の希望を出さずに直接保育施設・事業者を利用の申込みを行い、契約を締結しても差支えない。市町村は、保護者のこのような行動を阻止するすべをもっていない。市町村は、どうすればよいのか。

講義 4 市町村・地方議会の課題

講師 杉山隆一（佛教大学）

1. はじめに

- (1) 市町村は新制度における実施主体として国が示した基準により入所手続き・設備と運営・事業計画など多岐にわたり条例等を定めなければならない。
- (2) 新制度が現物給付から現金給付に転換することにより多様な種別と基準による給付（費）の方法を定めることになる。

2. 市町村（都道府県）のなすべき課題と私たちの視点

(1) 市町村の条例、確認等を定める基本的視点

1) 保育条件を現行の基準より引き下げない

国基準に「上乗せ・横出し」をしている場合は、その基準を維持する

(例) 保育士配置 1 歳児 6 : 1 → 5 : 1、3 歳児 20 : 1 → 15 : 1、4 歳児 25 : 1 など

保育の質の確保から「規制緩和以前」の状態に戻すことも一つの考え方

(例) 乳児 5 m²、非常勤率 20%（保育士確保の条件）

- 2) 保育の平等性原理（保育を受ける権利）を踏まえた基準の設定
 新制度は多様な種類の施設及び事業により教育・保育給付を行うことから保育条件に格差が発生する仕組みである
 保育を受ける権利からは格差を発生させない
- 3) 一人ひとりの子どもにとって最適な保育を保障できる条件の確保
 障害児の場合－障害による集団保育保障、療育と保育の同時保障など
 保育の継続性を保障できる条件－満3歳の保育の必要性の認定
- 4) 保育の量とともに質の確保を重視する視点　－t／如持主十添上一再
 保育の質の確保から「規制緩和以前」の状態に戻すことも一つの考え方
 ＊施設設備、保育室等の面積、職員配置基準、立地条件など
 ＊常勤保育士の比率　80%、常勤換算方式からの転換
- 5) 児童福祉法1、2条および24条と子どもの権利条約からの視点
 市町村の子どもの健全育成責任（児福法2条）
 児童福祉法24条1項による市町村の保育実施義務の実効（市町村の公的責任）

(2) 市町村が取り組む事項と課題－条例を中心に

1) 基本的な事項

- ・ 保育の必要性の認定に関する条例
 - ・ 特定教育・保育施設に関する「運営の基準」の条例
 - ・ 地域型保育事業者の認可の基準に関する条例
 - ・ 保育料徴収基準の条例
 - ・ 幼保連携型認定こども園の認可の条例
 　　＊都道府県・指定都市等は「設備及び運営」の基準を条例で定める
 - ・ 放課後児童クラブの「設備と運営基準」に関する条例
- ＊26年度の6月か9月までに議会を通さなければらい。

2) 保育の必要性の認定について

- ①国の定める要件は就労を中心としながら保護者の病気、家族の介護、求職中、大学生、大学院生など就学中も含める－現行の「保育に欠ける要件」を基本とする
- ②市町村の判断により保育を必要と認めた者
- ③「障害」を要件に入れるのか不明（両親はOK）
- ④「障害」を要件に入れるように市町村議会から国の子ども・子育て会議への要望
- ⑤保護者の就労だけでなく子どもの視点からも要件を定めることを要望
- ⑥求職中の期限を90日（保育を受けることができる日）
 　　－失業手当の給付期間－柔軟な対応を求める
- ⑦育児休業中の子どもの保育を保障できること
 - ・ 年長の場合、保護者の病気は上の子の保育を保障
 - ・ 基本はいったん退所し、育児休暇明けの優先入所

- ・少子化対策（育児負担の軽減）からは保護者が選択する場合は引き続き同一の保育所で保育を受けることができるようにする
- ⑧就労時間を 48 時間か 64 時間—市町村が決める
 - ・短時間就労者の保育要件について、どの範囲まで対象とするか

3) 特定教育・保育施設、地域型保育給付に関する確認に係る「運営の基準」

- ①保育所や認定こども園の認可基準を踏まえて特定教育・保育施設としての運営の基準を定める
- ②教育・保育施設、地域型保育事業の運営基準について国が定める運営基準を踏まえて市町村が条例で定める
- ③国の定める基準・・利用定員、適切な処遇の確保、秘密保持、健全な発達に関する基準
- ④現在の運営状態を低下させない・少しでも向上する視点で条例案を検討すること
 - *利用定員の基準をどう考えるか
 - ・認可定員と利用定員の関係
 - ・認可定員にもとし定員の弾力化を解消
 - ・認定こども園の場合は、1号、2号、3号の利用定員を定める
 - ・需要に見合う定員をどう定めるか
 - *小規模保育事業との関連
 - ・連携施設として3歳以上の利用定員の確保
 - ・連携施設として小規模保育事業からの2号認定の枠を定める
 - ・連携施設として保育支援
 - *保育支援の担当者の配置と助成
 - *事故対応、職員の配置の改善、緊急時の対応など
- ⑤「特定教育・保育施設及び地域型保育事業の運営」基準における主たる論点
 - *児童福祉法 24 条第 1 項の無視し直接契約となる認定こども園・幼稚園と同様な扱い
 - *「利用申込者に対し、運営規定の概要、職員の勤務体制等の重要事項を記した文書を交付して説明を行い、特定教育・保育の提供の開始について利用者同意を得なければならない。（従うべき基準）」
 - *利用申込者が利用定員の総数を超えた場合、「特定教育・保育施設（保育所又は認定こども園）は、保育を受ける必要性高いと認められる子どもが優先的に利用できるよう、選考する」
 - *24 条第 1 項による入所（基準案で明記されず）
 - 入所は市町村に申請、市町村は選考を実施、保育料を徴収を意図的に外す
 - *応諾義務における「正当な理由」の取り扱い
 - ・特別支援が必要な子どもの状況と施設・事業の受け入れ能力・体制の関係
 - ・利用者による利用者負担の滞納との関係
 - ・保護者とのトラブルなどについて

⑥保育料以外の費用徴収の対象について

- * 保育費用基準額という新たな概念を持ち込む
 - ・ 公定価格なのか、独自の基準による基準額なのか
- * 保育料以外の別途徴収の範囲
 - ・ 保育の質の向上の対価
 - ・ 日用品、文具等の購入に要する費用
 - ・ 特定教育・保育等に係る行事への参加に要する費用
 - ・ 食事の提供に要する費用（3歳以上の主食分）
 - ・ 特定教育・保育施設に通う際に提供される便宜に要する費用、その他
- * 特定保育所については、特定教育・保育の質の向上を回る上で特に必要がある
と認められる対価（市町村の同意を得ることが要件）
- * 私立保育所には同意を義務付け、その他は利用者の同意を得ればよい
- * 日用品・文具等費用、食費（3歳以上は主食分保護者負担）、行事費は保育所運営費
に積算
- * 子どもの一般生活費が保護者負担となる－保護者の負担増をまねく
- * 公定価格が給食費、行事費、日用品を除いた額となると現在の保育単価より低くな
ることが予測される

4) 地域型保育事業者の認可条例

- ①地域型保育・家庭的保育、小規模保育、居宅訪問型、事業所内
- ②類型に応じた認可基準の制定
- ③国の認可基準・職員と員数が「従うべき基準」、他は「参酌基準」

<小規模保育事業の基準>

- * 職員は保育士資格者とする（基準部会では保育士資格者は半分以上－B型）
調理員、嘱託医、保育士のうち一人は看護師資格者
配置は乳児3:1、1,2歳児それぞれ5:1プラス1名
小規模子育て事業には事業責任者（保育士資格者）を必置
研修の義務付け（最低年1回）
小規模の面積基準（1人5㎡ 施設－乳児と1,2歳児の専用スペースの確保
* 一人5㎡とした理由

- ①小規模の場合、国は一人3.3㎡であるが、屋内遊戯場や屋外遊戯場が確保できないこ
とを想定すると5㎡と屋内での遊びを確保
- ②設備：調理室、屋外遊戯場（隣接、代替可能）： 一人3.3㎡とする
- ③火事・地震・風水害：避難経路、消火設備などの設置
- ④立地条件：基本は1階とし、2階を限度とする

産廃や鉄道の高架下など騒音・健康障害の発生が予測できる場所の設置は不可

<居宅訪問型について>

- * 保護者の自宅で保育をすること。事業所における保育は認めていない（児童福祉法6

条の3の11)

*保育士資格者プラス特別な研修

*運営の基準の問題

対象児童一障害児、虐待児、DVを受けた児童など特別な支援を必要とする児童
(3歳未満児)を居宅で保育できるのか大変疑問

省令が示す児童は児童福祉法25条の8の対象児童であって措置の対象

省令が示す対象児童を削除する必要がある

<家庭的保育について>

①家庭的保育も全員保育士資格者とする事

②市町村は研修体制の確立と研修のための補助をする

*年1回以上の義務付け

*研修のための職員派遣にともなう助成

③連携施設の設定

*連携施設をどのように考えるか

連携施設は保育を必要とする子どもを受け入れることが出来る施設

→保育所、認定こども園幼保連携型、認定こども園保育所型

*連携施設における支援者の配置と助成

連携：保育の交流、保育支援などのため独自の支援者の配置と助成

*連携施設の3歳以上の定員の設定

3歳未満の枠が縮小しない定員設定

5) 放課後児童クラブの「設備と運営の基準」に関する条例

①市町村が条例を定めるに当たっては、放課後健全育成事業に従事する者及び員数については、厚生労働省令で定める基準に従い、その他の事項については厚生労働省令で定める基準を参酌するものとする

②従うべき基準

*職員と員数

③参酌基準(面積など)

*児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な水準

*具体的には「放課後児童クラブの基準に関する専門委員会」の報告書をもとに

*その他

④報告書の主な点

*質を確保する観点から、職員の資格、員数、施設、開所目数、開所時間などについて、国は法令上の基準を新たに児童福祉法体系に設定する。

⑤利用手続きは、市町村が定める。ただし、確実な利用を確保するため、市町村は、利用状況を随時把握…利用についてのあっせん、調整を行う。

⑥実施主体は市町村(民間委託)・市町村以外の者は届出

⑦学童保育の条例にもりこむ項目

*職員の資格、員数、施設（面積・設備等）、開所目数、開所時間、利用手続き、市町村責任、研修の義務付け、学童保育指針、保育料

⑧放課後児童支援員の資格

「児童の遊びを指導するもの」プラス研修で学童保育の指導で保育は可能か？

⑨放課後児童健全育成事業の運営の基準案の検討

*一単位 40 人以下、資格者 1 名、補助者 1 名

⑩専用区画ではなく専用室とする考え方が大切

*休息のための部屋 *生活の場としての部屋 *調理設備 *整理整頓

⑪児童 1 人につきおおむね 1.65 m²以上は 5 歳児よりも狭い基準→1 一人 3.3 m²

6) 幼保連携型認定こども園の設備と運営の基準

①幼保連携型認定こども園とは

・認定こども園法の改正について

*認定こども園法の改正により、「学校及び児童福祉施設としての法的位置付けを持つ単一の施設」を創設

・既存の幼稚園及び保育所からの移行は義務づけず、政策的に促進

・設置主体は、国、自治体、学校法人、社会福祉法人のみ（株式会社等の参入は不可）

*財政措置は、既存 3 類型も含め、認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の「施設型給付」で一本化→消費税を含む安定的な財源を確保

・児童福祉施設でも学校施設でもない施設

・幼保連携型に移行したら元に戻ることは難しい

②国が示す「従うべき基準」

・身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な教育及び保育の水準を確保

・従うべき基準

*学級編成並びに園長、保育教諭及びその員数

*保育室の床面積、設備に関する事項

・市町村が設置する場合は都道府県に届出

③確保すべき基準

・3 歳以上の午後もクラス編成を維持する体制

・施設面積や設備は子どもの保育にとって最適な基準とする

・屋外遊戯場、屋内遊戯室、食と住の分離などをどう考えるか

④設備と運営の基準

1 学級 35 人以下に対して保育所基準を適用して 3 歳児 20 人以下、4 歳、5 歳それぞれ 30 人以下とすること

・基準では 3 歳以上の学級編成は午後は解体することになるが、子どもの居場所及び人間関係の継続からも学級編成は維持すること

・設備の基準は「保育室は 1 階に設置（園舎が耐火建築物であること等の一定の基準を満たす場合は 2 階、3 階以上（満 3 歳未満児に係るものに限る）も可）」となって

おり、もっとも避難が困難になる 3 歳未満児の安全確保についての視点が欠落。3 歳未満児の保育室は 1 階に限定する事を義務付けること。

- ・給食についても外部搬入を認め、調理室を備えない事を認めるなど、食育の観点からも質の向上とは言えない内容になっている。基本は給食の自園調理とすること

⑤保育要領の問題点

- ・0 歳児～5 歳児までの発達の特徴やプロセスについての記述がない
- ・3 歳未満児や長時間児について具体的な記述がされていない
- ・3 歳以上の標準教育時間で実施する保育内容が中心となっており、0 歳から就学前までの保育内容の一貫性はない
- ・保育教諭が行う保育内容が中心の組み立てとなっており「幼児教育と保育を一体的に供する」という目的を踏まえて作成されていない
- ・3 歳以上の学級における保育は保育教諭が担当
- ・直接処遇職員の配置基準は保育所の配置基準を適用
- ・基準案では直接処遇職員が定義されていないーこれをどう考えるか

(3) 幼保連携型（幼保一休化施設）はどこが問題ーこれまでの調査をふまえてー

1) 幼保連携型認定こども園の仕組み

- ・市町村の保育実施義務と幼保連携型認定こども園
- ・幼保連携型認定こども園と利用方式
- ・保育料以外の自由徴収
- ・幼保一体化施設ー認可基準と財源の一本化
- ・多様な保育の基準ー幼保連携、幼稚園、保育所型など多様化ー

2) 認定こども園法改正法から見た幼保連携型認定こども園の問題

- ・学校としての位置づけを考える
 - * 幼保連携型は学校としての機能と児童福祉としての機能の両面を持つ
 - * しかし、学校教育法上の学校ではなく教育基本法第 6 条の学校
- ・保育要領の義務付け：公私問わず
 - * 保育の学校化と規範意識
- ・学級編成の義務化：午前中のみ
 - * 午後は学級編成を解体ー所属のクラスと保育者が不透明

3) 園児の必要保育時間による移動の問題

- ・短時間保育児と長時間保育児
 - * 長時間保育児が一目で 3 回も場所を変更
- ・保育内容の一貫性が保てない
 - * 教育時間と保育時間の分裂
 - * 保育を狭くとらえる・・教育の強調
 - * 小学校の教育の準備としての幼児教育：3 歳以上の保育の必要性を問わない
 - * 幼児教育の独自性を失う

- ・子どもと保育士の信頼関係は
 - *子どもの移動と保育士の移動により信頼関係はつくりにくい
 - *子どもと子どもの関係もつくりにくい

4) 保育士の共同は？

- ・園の大規模化により保育者集団の規模も大きく、保育者間の親密な関係は？
 - *職員会議が討議・決定から上からの伝達機関化する
- ・幼稚園教師と保育士の区別と差別
 - *保育士が3歳以上の教育時間を担当する場合
 - *幼稚園教諭が3歳未満の保育を担当する場合
- ・仕事による差別が共同を阻む

5) 保護者同士、保護者と園の関係は

- ・保護者会・幼稚園は昼間、保育所は夜
- ・共同で取り組むことがむずかしい

3. 議会での質問事項

(1) 保育の必要性の要件について

- 1) 育児休暇取得中の子どもの保育継続についての適用の幅を広げる
- 2) 障害児の入所の判断を求める
- 3) 優先順位について点数化しているがこれまで入所していた人が保育を受けられないことがないようにする

(2) 保育の必要量の下限とくに保育短時間の下限について

- 1) パートも保育を受けられるように一日4時間、週3日=48時間とする
- 2) 保育時間の隙間にある人の保育対策を求める：その人の声を

(3) 小規模保育事業の設備と運営の基準について

- 1) 小規模保育事業の以下の点を質問
 - ・0, 1歳児の死亡事故の事例をもとに職員を保育士資格者とすること
 - ・事故・怪我・避難など安全面から建築基準法や消防法を活用して基準を明示
- 2) 連携施設のあり方について
 - ・保育を必要とする子どもの保育の継続が主たる役割なので認可保育所を中心に整備

(4) 放課後児童クラブの基準について

- 1) 職員の資格について現行の条件を踏まえて定めるように要望
- 2) 職員配置は資格者1名、補助者1名に加え、事業責任者(資格者)を必置
- 3) 参酌基準を取り入れるようにすること
 - ・施設面積を2㎡とすること：低い場合は引き上げとなる
 - ・休養のスペース・食事準備のスペース
- 4) 規模の適正化一国の基準(1集団40人、指導員(有資格)1人、補助者1人)

所感

平成 27 年度からの子ども・子育て新制度の本格的な実施に向けて、市町村は、平成 26 年度の 6 月か 9 月までには事業計画を策定しなければならない。

これまでと違って、国の基準があるとしても市の実態に沿った計画を策定しなければならない。

国が打ちだした「子ども・子育て新制度」は、これまでの厚生労働省所管分（保育行政）と、文部科学省所管分（幼児教育行政）を内閣府に（財源を）一元化する、という新たな法の下、平成 27 年度の本格施行を見据え、実施主体である市町村の条例化に向け、計画づくりが進められているが、市行政は複雑な事務事業に追われている。

自治体議員においても、新たな制度が子育て・子育て環境に資するよう検証を深めていかなければならないが、この新制度は地方にとっては厚生労働省＋文部科学省＋内閣府と、窓口が増えたことによって複雑化した感がある。

そのため今回の研修には、全国各地から多くの自治体議員が参加した。松阪市議 5 名（あかつき会 3 名、共産党 2 名）も同じ危機感を感じての参加である。

講師から「これまでの保育行政は、保育という“現物”を支給してきたが、新たな制度では、保護者に“現金”を支給（保育園が代理受領）し、そこに自己負担を加えて保育サービスを買うということになった。すなわち介護保険制度に似た制度改変になったことを改めて確認してください。」との説明。内閣府の参入により自治体議員も認識を新たにすべきことを強調した。

そのうえで国にとっての一元化された今回の制度改変は、地方にとっては複雑化したことや、内閣府による財源措置も、市の実態を調査して当てていかないと「一律」されてしまうことが懸念されることも説明された。

いずれにしても、国の方針に基づき松阪市が策定する「子ども・子育て支援事業計画」に対し、議会の立場で市の計画が松阪市の子育て・子育て環境の向上に資するよう取り組みに注目していきたい。

