

子どもの保育を受ける権利を実質的に保障する観点から子ども・子育て関連三法（子ども・子育て新システム）が施行されることを求める意見書

2013年（平成25年）3月14日
日本弁護士連合会

2012年8月10日、子ども・子育て支援法（以下「支援法」という。）、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（以下「改正認定こども園法」という。）、児童福祉法等の改正を内容とする、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が参議院において可決・成立し、同月22日に公布された。

従前、子ども・子育て新システムとして議論が進められた保育制度等の改革は、民主党、自由民主党及び公明党によるいわゆる三党合意によって修正を施された上で、これら三法（以下「子ども・子育て関連三法」という。）として結実した。

子ども・子育て関連三法に関連する政省令など具体的な制度内容を検討するための子ども・子育て会議は、2013年4月からの開催が予定されており、同会議などでの議論を経た上で、子ども・子育て関連三法は、2015年4月1日からの施行が予定されている。

当連合会は、子どもの保育を受ける権利を実質的に保障すべきであるとの観点から、子ども・子育て新システムについては、「子ども・子育て新システムに関する意見書」（2011年1月21日）及び「子ども・子育て新システムの関連法案に関する意見書」（2012年4月12日）の2つの意見書（以下「法案意見書」という。）を内閣府宛てに既に提出しているところである。

子ども・子育て関連三法については、法案意見書の趣旨を反映した修正が施されている部分があることは、一定の評価をすることができる。

しかしながら、子ども・子育て関連三法においては、依然として子どもの保育を受ける権利を実質的に保障するという観点が不足している部分が残されている。

また、子どもの保護者（親）が子育てと仕事を両立しつつ安心して子育てをすることができるようにし、急激に進む少子化を食い止めるためには、国や自治体を中心とした社会全体が子どもの保育を受ける権利を実質的に保障していくべきであって、その意味において子育てを社会化しなければならない、という視点が重要であ

る。

子ども・子育て関連三法においては、かかる視点が不足している部分がある。

そこで、当連合会は、子どもの保育を受ける権利を実質的に保障する観点から、子ども・子育て関連三法が施行されることを求めるべく、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 改正児童福祉法第24条第1項と同条第2項で、保育を受ける子どもの取扱いに差異を生じさせることなく、全ての子どもについて同様の取扱いをすべきである。
- 2 保育の必要性の認定制度については、これを撤廃するか、もし、撤廃しないとしても、その認定においては、子ども自身が保育を受ける必要性を中心に考慮する制度とすべきである。
- 3 保育にかかる公金が、子どもの保育の質と量を維持拡大するために使われるような仕組みを設けるべきである。
- 4 最低基準は、子どもが保育を受ける権利を実質的に保障しうるレベル以上のものとし、かつ、子どもが保育を受ける全ての施設・事業で、少なくとも重要な点については同じ基準とすべきである。
- 5 保育料（子どもが保育を受ける際の保護者（親）の自己負担分）を無償化すべきである。

第2 意見の理由

- 1 改正児童福祉法第24条第1項と同条第2項

改正児童福祉法第24条第1項は、保育所について、市町村が保育の必要な子どもに対し、保育の実施義務を負うことを明記した。

法案意見書において述べたとおり、保育の実施義務の規定は、子どもの保育を受ける権利を基礎づける重要な規定であるから、子ども・子育て関連三法においてもこのような規定が置かれたことは、子どもの保育を受ける権利を実質的に保障する観点から積極的に評価することができる。

しかしながら、改正児童福祉法第24条第2項は、同条第1項といわば並び立つものとして、保育所以外の保育施設（認定こども園や家庭的保育事業等）について、市町村が保育の実施義務を負うことを明記せず、「保育を確保するための措置を講じなければならない」との規定を置くにとどまっている。

法案意見書において述べたとおり，かかる規定は市町村の責務を規定するものにすぎず，子どもの保育を受ける権利を基礎づける規定とは言いがたい。

このように，改正児童福祉法においては，第24条第1項と同条第2項が並立的に規定されたことによって，同じく保育が必要な子どもであっても，「市町村が保育の実施義務を負い，子どもの保育を受ける権利が基礎づけられている保育所で保育を受ける子ども」と，「市町村が保育の実施義務を負わず，子どもの保育を受ける権利が基礎づけられていない認定こども園や家庭的保育事業等で，保育を受ける子ども」とに分かれることになってしまう。

このように子どもを分ける扱いをすることは，子どもの保育を受ける権利の観点からして容認することのできない差別的取扱いである。

具体的に見ても，保育所の入所申込みをしたが入所承諾されなかった保育の必要な子どもについては，行政不服審査や行政訴訟などの不服申立てをすることができるのに対し，認定こども園や家庭的保育事業等への入所若しくは利用の申込みをしたが入所若しくは利用ができなかった保育の必要な子どもについては，不服申立てをすることができないという重要な差異が生じることになる。

このように改正児童福祉法第24条第1項によって保育を受ける子どもと，同条第2項によって保育を受ける子どもとの間に取扱いに差異を設けることには合理的理由がなく，改正児童福祉法第24条第1項と同条第2項とのかかる差異は，子どもの保育を受ける権利を実質的に保障すべきであるとの観点からしても，憲法第14条の平等原則の趣旨からしても，重大な問題があることは明らかである。

そこで，改正児童福祉法第24条第1項と同条第2項とで保育を受ける子どもの取扱いに差異を生じさせることなく，同条第2項に規定された保育施設・事業についても，同条第1項と同様の取扱いをすべきである。

さらに進んで，将来的には，同条第2項に規定された保育施設・事業についても，市町村が保育の実施義務を負うことを明記すべきである。

また，全ての保育施設・事業について，全ての子どもが保育を受ける権利を有することを明記すべきである。

2 保育の必要性の認定制度

子ども・子育て関連三法においても，保育の必要性の認定制度が規定されている（支援法第19条以下）。

保育の必要性の認定制度については，法案意見書で述べたとおり，子どもが保育を受ける権利を行使するにあたって，保育にアクセスするために，認定を

受ける段階と申込みをして承諾を受ける段階という二段階のハードルを設けることとなり、子どもの保育を受ける権利の実質的保障とは相反する制度であるから、施行前に撤廃すべきである。

なお、もし、保育の必要性の認定制度自体を撤廃しないとしても、その認定においては、子ども自身が保育を受ける必要性を中心に考慮する制度とすべきである。

すなわち、子ども・子育て関連三法における保育の必要性の判断は、主に、保護者（親）の就労などの事由に基づいて判断されることになるとされている（子ども・子育て新システムに関する基本制度（平成24年3月2日少子化社会対策会議決定、以下「基本制度」という。）16頁）。

このことから、例えば、保護者（親）の就労時間に合わせて、短時間と長時間の二区分程度の保育の必要性認定を行うという制度設計になることになるとされている（基本制度22頁）。

しかし、子どもの保育を受ける権利を実質的に保障するという観点からすれば、保育の必要性の判断は、保護者（親）に関する事由ではなく、主に、子ども自身の保育の必要性に関する事由に基づいて判断されるべきである。

この点、子どもの保育を受ける権利は、保護者（親）の就労等の間における託児等、保護者（親）の立場からみた権利の視点にとどまるべきものではなく、むしろ、根本的には子ども自身が有する健やかな成長発達をめざす権利から導かれるものであって、「全ての子どもへの良質な成育環境を保障」する（「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」冒頭部分）という子ども自身の権利の一内実である。この観点からして、保育の必要性を子ども自身の保育の必要性に関する事由に基づいて判断すべきことは、いわば当然のことからである。

具体的には、例えば、保護者（親）の就労時間に合わせる形で子どもの生活時間や育ちの時間が切り刻まれることによって、子ども同士が同じ時間を共有し、育ち合うことが困難になり、子どもたちが分断されてしまうことを防ぐため、短時間と長時間の二区分の認定をする場合でも、短時間を現行制度の保育時間の標準である8時間以上とすべきである。

3 保育にかける公金の使途に関する規律

保育にかける公金は税金であり、無駄遣いが許されないことは当然であるが、それだけではなく、子どもの保育を受ける権利を実質的に保障する観点からすれば、保育の質と量を確保するために使われるべきである。

この点、保育にかける公金のうち、公立保育所の運営費は、公立保育所がも

ともと公立施設であることから、その用途はおのずと保育そのものに限定されるはずである。

また、私立認可保育所については、その運営費が市町村の負う保育の実施義務を委託されて実施する際の委託費とされていることから（支援法附則第6条第1項）、その用途はおのずと保育そのものに限定されるはずである。

ところが、保育所以外の保育施設・事業については、支援法において保護者（親）（子ども）と保育施設・事業者との直接契約の仕組みが取られており、保育にかかる公金は保育の利用料の補助として給付されることになる。

そうすると、保育所以外の保育施設・事業については、原則として、保育にかかる公金は、これらの保育施設・事業が提供する保育サービスの対価の一部として位置づけられることになり、私人間契約においてサービス提供の対価を受け取ったものが株式会社などの営利企業である場合には、原則としてその対価を株主への配当や他事業の資金などに自由に回すことができるのと同様、保育にかかる公金であっても、原則として株主への配当や他事業の資金などに自由に回すことができることになる。

ただし、保育所以外の保育施設・事業であっても、その運営主体が株式会社などの営利企業ではなく、社会福祉法人や学校法人などの非営利団体である場合には、それらの法人に固有の規律を受けることになる。

このように、子ども・子育て関連三法では、保育所以外の保育施設・事業で株式会社などの営利企業が運営するものについては、保育にかかる公金が保育の質と量を確保するために使われる制度的保障が決定的に不足している。

そこで、保育所以外の保育施設・事業についても、保育にかかる公金が子どもの保育の質と量を維持拡大するために使われるような仕組みを設けるべきである。

例えば、保育所以外の保育施設・事業であっても、幼保連携型認定こども園については、社会福祉法人又は学校法人しか運営主体になれない仕組みとなっているが、これと同様に保育所以外かつ幼保連携型認定こども園以外の保育施設・事業についても、社会福祉法人又は学校法人しか運営主体となれない仕組みにすべきである。

4 設備・運営基準（最低基準）

子ども・子育て関連法においても、さまざまな保育施設・事業が規定されているところ、法案意見書で述べたのと同様、それぞれの種類の保育施設・事業について、別々の設備・運営基準（いわゆる最低基準）が設けられることが予

定されている（保育所の設備・運営基準（改正児童福祉法第45条）、家庭的保育事業等の設備・運営基準（改正児童福祉法第34条の16）、幼保連携型認定こども園の設備・運営基準（改正認定こども園法第13条）、幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の設備・運営基準（改正認定こども園法第3条））。

しかし、最低基準は、保育の質を下支えし、子どもの保育を受ける権利のミニマム・スタンダードたる役割を有するものである。

そこで、いずれの最低基準についても、子どもが保育を受ける権利を実質的に保障しうるレベル以上のものとすべきである。

また、もし、それぞれの種類の保育施設・事業について別々の最低基準が設けられた場合、低い基準が設けられた保育施設・事業で保育を受ける子どもと、それより高い基準が設けられた保育施設・事業で保育を受ける子どもたちの間で、保育の質に看過することのできない差異が生じることとなってしまう。

これでは、第2の1で述べたのと同様、保育の必要な子どもの間で取扱いに合理的理由のない差異を設けることとなり、かかる差異は、子どもの保育を受ける権利を実質的に保障すべきであるとの観点からしても、憲法第14条の平等原則の趣旨からしても、大きな問題があることは明らかである。

そこで、子どもが保育を受ける施設・事業者の間で基準を変えるべきではなく、全ての保育施設・事業で同じ基準とするか、又は、別々の基準にするにしても、重要な点については同じ基準とすべきである。

具体的には、子どもの成長発達の保障の観点からして重要な面積基準や職員配置基準、子どもの安心・安全の観点からして重要な消防などの安全設備基準などについては、全ての保育施設・事業で同じ基準とすべきである。

5 保育料の無償化

子ども・子育て関連三法においては、現行制度と同等の保育料（子どもが保育を受ける際の利用者負担分）が設定されることが予定されている（基本制度46頁）。

この点、現行制度の保育料は、生活保護世帯については負担なしとするなど、世帯の平均年収の額に応じて設定されている。

ところが、現行制度において国が設定している保育料も、現実には世帯の生活実態に合わないような高額というべき部分があり、その額では保育園を利用できないと考えている保護者（親）が多く（沖縄タイムス2013年1月5日記事及び同1月8日記事）、多くの市町村において、国が設定している保育料よ

り低い保育料を設定し、差額を市町村が負担している現状がある。

財政がひっ迫する市町村が多くある中、このような差額負担を続けられない市町村が出てくれば、子ども・子育て関連三法の下でも、保護者（親）が保育料を支払えず、保育が必要なのに保育を受けられない子どもが出てくる可能性が高い。

他方、2012年12月の衆議院選挙において政権与党となった自由民主党も、同選挙の公約において、「幼児教育の無償化に取り組みます」としている（J-ファイル2012自民党総合政策集、11頁・29頁・32頁）。

以上より、子どもの保育を受ける権利の実質的保障のために、保育料を無償化すべきである。

具体的には、0歳児から小学校就学前の全ての保育の必要な子どもについて、保育料を無償化すべきである。

以 上