

《論壇》 第1分科会報告

連盟副会長 枝本信一郎

第1日目の保育課長による行政説明、及び、シンポジウムの中に山縣顧問、天久会長の発言を受ける形で、第二日目の第1分科会は制度改革（新システム）の問題に集中して議論された。

とはいえ、三党合意以前の総合こども園制度の理解さえ十分理解できていないのに、福山大会の1か月ほど前に三党合意で突如、幼保連携型認定こども園（以下単に「認定こども園」という）制度に変更された。しかも保育所制度は従来制度のまま残され、保育所として今後とも運営できるといふのだから、参加者にとって頭は混乱するばかり。

本稿は、第1分科会冒頭での山縣先生、櫻井先生、天久会長の発題内容を中心として、同分科会での議論の展開を報告することを課題とする。が、これらの発題や議論を時間の流れに沿って報告しても、報告者の力不足のゆえに何ともまとまりのない、内容を理解しにくい報告しかできそうにない。

山縣先生は、新システムが必要とされた背景の説明の上に立って、総合こども園制度から認定こども園制度に変わったところで、何を議論

し検討するべきかの課題を提起され、櫻井先生は、認定こども園による新システムは幼稚園救済の色合いが強く、認定こども園は夜間保育所にとつて不利としたうえで、夜間に保育を必要とするこどもにこれまでと同等かそれ以上の保育を提供するため、新システムの内容としてさらに整備するべき事柄を提起された。また、天久会長は、夜間保育園経営者の立場から、夜間保育園にとつて死活を制する延長保育制度について、新法の条文に即して新システムにおける「保育の必要量の認定」との関係で延長保育制度がどうなるのか、問題点を提起された。

また、第1日目の行政説明では橋本保育課長が、旧「新システム」下の総合こども園制度から、三党合意による認定こども園制度によする新システムに急きよ変更されたところで、資料「行政説明」の各所を引用し、主に文言上の変更点を詳細に説明された。が、元来の総合こども園制度について、とりわけ夜間保育園に即したところではほとんど実感的なイメージを作り出せていないところでは、変更箇所を文言上で説明されるばかりでは、「言葉」が頭の上を素通りするだけで、実感的に内容を理解することが出来なかったというのが正直なところである。

る。

ともかく、以下では、行政説明も含めて福山大会で新システムに關わって提起や論議された事柄について、報告者が理解できた範囲で取りまとめて報告することで、その責を果たしたいと考える。

I (幼保連携型) 認定こども園に変更せず、現行制度のままの保育所制度で運営を続けるという選択権が与えられたが…。

1. 反面、認定こども園になるのに障壁があることを意味しないか？

三党合意前の総合こども園の場合、乳幼児保育所は全て総合こども園に移行することになっていたの

で、当然夜間保育園も総合こども園になった。が、選択方式になったところで、例えば幼稚園並みの開園時刻（11午前中の学校「教育」の時間の確保）や、集団的な教育の保障のため一定数以上の三歳以上児定員確保（基本的に定員六〇名未満の乳幼児保育所は夜間保育所だけ）等の条件をつけられないか？

2. 今まで以上に、「保育所には教育が無い！」と見られないか？

夜間保育所に限らず保育所関係者は幼稚園に勝るとも劣らない教育内容を持つと確信している。が、

ややもすると、幼稚園関係者だけでなく一般の人々からも、保育所は教育の機能を持たないと信じられてきた。

認定こども園の設置主体は、公立もしくは学校法人、社会福祉法人に限るとされるのに対し、保育所は一定の条件さえクリアすれば営利企業等にも認められる。保育所の格落ち感はある。しかも、認定こども園は保育に加えて学校教育を行うと法文上明記されるのに保育所にはそれが無い。世間一般から、「保育所には教育が無い！」とますます見られかねない。

3. 保育所制度が残ったからといって、夜間保育所制度も残ると言い切れるのか？

夜間保育・早朝保育が、幼稚園や保育所、認定こども園と同様に施設型給付の対象であることは明記されている。が、これがどのような形で給付されるのか全く明らかでない。

例えば認定こども園もしくは保育所としての例えば十一時間の開園時間を、夜間もしくは早朝にシフトすることに対する必要経費を含む対価なのか？夜間もしくは早朝に延長する（要するに十一時間を超える保育をする）ことに対する必要経費を含む対価なのか？さえ分か

らない。

ともかく、これら夜間保育・早朝保育の施設型給付が、認定こども園と同じ制度として実施されるだろうことを考えると、認定こども園において、未だに影も形も無い夜間型（早朝型）認定こども園制度が作られない限り、夜間保育所制度そのものが無くなると考える他ない。

II 市町村による保育の実施義務を含め、現行の保育所制度はそのまま残されたが：

1. 保育所認可の基準が厳格に法定化された意味は…

従来は、「都道府県知事の認可を得て、児童福祉施設を設置することができる。」旨の記載があるだけだった。が、今般の児童福祉法改正では、保育所認可のための数々の条件や手続きを詳細に定めた上で、その条件を満たす場合は「認可をするものとする。」旨の規定になった。恣意的に「認可をしない」ことができないようにしている。これは障害者自立支援法等での指定制度の考え方と殆ど同じ。同法の指定制度導入でサービスの供給量が飛躍的に増えたのは事実。夢をもう一度というところであろうか？

要するに、待機児問題に機動的に対応するため、営利法人からの申請

も含めて、一定の条件さえクリアすれば、どしどし保育所認可しようとの方向性を明確にしていると考えられる。

2. 待機児問題解消後の少子化によるスクラップ化の候補として保育所がある？

待機児問題解消のため、どしどし保育所認可をすれば、少子化は依然として進行する以上、待機児問題解消後は保育の供給過剰となる。このとき自由競争により、利用者に不人気の施設は定員割れしスクラップ化される。営利法人立も含みどしどし認可される保育所は、このスクラップ化の候補として想定され、そのため認定こども園は学校法人又は社会福祉法人立に限る等の差別化が行われているように思える。

3. 三歳未満児の保育を行わなくても「幼保連携型」認定こども園になれる。

三党合意以前の旧新システムによる総合こども園は、三歳未満児の保育の実施が必須とされ、また、NPOや株式会社等の法人にも開かれるなど、むしろ三党合意後の保育所制度に似通った制度だった。が、新システムの認定こども園では、主な待機児である三歳未満児の保育は義務つけられておらず、大方の幼稚園で午後の預かり保育が実施さ

れていることを考えると、幼稚園はほとんどそのまま認定こども園に移行でき、極めて幼稚園よりの制度。しかも保育所は、学校「教育」の実施機関としての法的な位置付けがない上に、前述のように設置主体が営利法人でも認められる等、どうしても格落ち感は拭えない。

（夜間）保育所は、夜間に及ぶ保育があるだけで、将来にわたって認定こども園と対等な自由競争が出来るのだろうか？夜間保育型認定こども園への道を拓く必要がある。

III. 要保育認定の認定時間の長さと同延長保育の関係

1. 施設型給付等の「給付」の基礎となる保育の必要量の認定は…

保育所及び認定こども園は、基本的に「施設型給付」により事業運営が行われる。（民間保育所の場合は、これをさらにひねって、この施設型給付が市町村からの委託費として支払われ、これまでと同様に委託費で運営されるのだが…）

さてこの施設型給付、行政説明によると、「標準的な教育時間（五時間程度か？）」、「短時間保育（八時間程度か？）」及び「長時間保育（十時間程度か？）」が、保護者の就労状態等の保育の必要度に応じて、保育を必要とする三歳未満児と三歳

以上児の全員に対して市町村により認定され、保護者はこの認定時間の長さに応じて、希望する認定こども園や保育所での保育を利用することになる（保育所は八時間または十一時間の保育だけになるのだから…）。また、ここでいう三歳以上児は、保育所という三〜六歳児クラスに属する子どもという意味でなく、保育所では大方が二歳児クラスに属する満三歳の達した子どもを含むことにも注意を要する。）。

問題は保育の必要量が時間の長さだけで認定され、時間帯がどの時間帯なのかの認定がない点である。このため、a 仮に午後からの保育を必要とする人が八時間の保育の必要量の認定を受けても、標準的な例えば午前八時開所の保育所等しか無ければ実質的に保育の利用が不可能になること、b 施設型給付は個人給付であり夜間保育についてもこれが給付されると明記されているのにかかわらず、利用する施設が夜間の保育をしていなければこれを利用できないから、実質的に個人給付が利用する施設の如何で左右されるといふ矛盾を生じること（民間（夜間）保育所の場合、これが委託費として支払われるのだから、話しが余計にややこしくなるが…）、c 施設型給付は利用できる施設があっ

てこそ実際に給付を受けることが出来るが、上記²⁾のように実際に給付を受けることが出来ない場合を生じることから、あらゆる保育を必要とする子どもに必要な保育を提
供するという新システムの基本理念と矛盾すること、などの問題を生
じることになる。

2. 現行の延長保育制度は実質的に就労保障の内実を持っていたが：

現行の延長保育制度は、一か月単位の利用方式である点、及び、各園が定めた通常の十一時間の保育時間の前後に一時間から最大十三時間の延長保育時間を設定できる点で、多様な就労形態での就労を保障する就労保障の内実を持っていた。
しかし、子ども・子育て支援法では、「やむを得ない理由により」契約外の利用日及び利用時間帯に保育を受けた場合に、これを時間外保育として、その費用の全部又は一部の助成を行うことを「地域子ども・子育て支援事業」の一メニューとして規定しているだけである。要するに、単発的な残業などに対応する精々一、二時間程度のしかも日々利用の場合しか対応できず、現行の延長保育制度のように、夜間保育所の場合も含めた保育所における標準的な「通常の保育時間」から外れた時間帯に就労する場合や交代勤務

のような就労形態に対応できようがない。

先に述べたように、現行の延長保育が、多様な就労形態に対応する就労保障の内実を持っていたとするなら、子ども・子育て支援法の施設型給付に相当する内実を持つていたといっても過言ではないと思われることから、同法において何の言及もないものの、従来から早朝・夜間保育は施設型給付の対象とされることは明言されてきたことを考え合わせると、新システムのもとでの早朝・夜間保育は、現行の延長保育類似的な制度、要するに国が定める標準的な保育時間帯からのシフトする時間数に応じた加算が行われる制度になるのではなからうか？

この場合、上記①で述べた問題は、ある程度解消されると思われるが、この時間数に応じた加算がどの程度の額になるのかで、これまで夜間保育園が担ってきた多様な就労形態での就労保障の役割を維持できるか否かの問題が残されるように思われる。というのも、延長保育制度ではシフトした時間数分の保育に要する費用が（基本の保育時間のそれに比べて半額程度であるとはいえ、まがりなりにも）算定されていたのだが、これが単にシフトしたことに対する評価の算定であると

したら、多様な保育ニーズに対応する夜間保育所としては現行制度に比べて大幅な収入減を生じ、その運営を維持できなくなる。また、仮に延長したことに對する対価になるとしても、現行延長保育制度の単価では、これまで夜間保育所が保障してきた保育の質を異じよすること
が非常に困難になる。

3. 太陽のもとでの子育て・子育てはすべての親と子の権利

第1分科会では「お日様のもとでの保育を受ける権利」が参加者の総意として提起されている。

行政説明では保育の必要量は保護者の就労時間で長短の2段階が決まるとされ、これに三歳以上児では保護者が非就労の場合は標準的な教育時間だけを支給する場合は加わる。

それでは、三歳未満児の場合は、例えば保護者が夕刻からの就労の場合、その夕刻からの就労時間帯のみで保育の必要時間の長短が決まるのであろうか？

確かに、夕刻からの就労の場合、機械的に考えると少なくとも午後
の時間帯には「家庭において必要な保育を受けることが」でき、保育の必要時間には算定されないことになる。が、子育ては決して一人の親子だけで完結するもので

はない。子どもも保護者も「仲間」を必要としている。これは三歳未満児でも同じなのだが、夕刻からの就労者のような社会的な少数者の場合、その「家庭における保育」を行う時間帯に「仲間」を得ることはほとんど不可能である。

だからこそ、夜間保育園では従来から「お日様のもとでの保育を受ける権利」を提起し、仮に保護者の就労が午後からであるとしても、少なくとも午後の早い時間帯での登園を促し、こどもの育ちを支援してきたのである。

子ども・子育て支援法では、この「お日様のもとでの保育を受ける権利」の保障が明示されていないことが気にかかる。「地域子ども・子育て支援事業」の一メニューとしての時間外保育でこれを実施することには無理がある。

4. 標準的な教育時間は長短の保育時間の中に含まれると考えられているが：

行政説明では、標準的な教育時間は、保育の必要量に応じた長短の保育時間の中に含まれると考えて説明されている。

全ての保育所関係者は基本的な考えとして、短時間（八時間？）の場合でもその時間中の保育で幼稚園の教育内容に勝るとも劣らない

教育内容を実施していると自負している。

が、上記③で述べた問題とも関わって、この「標準的な教育時間」は当然にまだ太陽がある時間帯に設定されなければならないし、また、大多数の子どもが「標準的な教育時間」の教育を午前中に受けていることを考えると、これらと同様の時間帯に設定されることが望ましい。

少なくとも、保護者の就業開始時刻が午後以降にずれ込む場合、保育の必要量の認定に当たって、保護者の就労時間だけでなく、これとは別枠で「標準的な教育時間」を考える必要があるのではなからうか？

IV・夜間保育園として国に要望すべき事柄について

第1分科会では、問題提起を受けたところで、多様な角度から様々な意見が出された。とりわけ、夜間（型）保育所なり夜間型認定こども園の制度が残されたり創設されたりする必要性について論議が集中した。が、新システムのもとにおける保育所制度なり認定こども園の制度なりがどのようなものになるか、これまで述べてきたような様々な疑問点や不明確な点が指摘される中では、議論の展開としてはまとまりが

ないものとなるしかなかった。

そこで改めて原点に戻ることにし、夜間保育園がこれまで取り組んできた「教育」と「養護」の内容についてさらに言葉化を進め理論武装を進め、全国の夜間保育園における個々の実践を踏まえた上で、当連盟としてまとめ上げてきた以下の事柄について、保育課その他への要望を行うことを確認するに至った。以下の要望事項については、これまで何度も論議を重ねてきたところであるので、項目のみを列記することとする。

1. 夕食を毎日食べる子が対象だが、昼夕の二食を食べる子が殆どで、給食（特に夕給食）の充実が肝要。

2. 一般家庭の夜の団欒の時間帯に相当する夕給食後の深い安心と一体感を満足させる保育内容の確保

3. 三歳未満児も含めてのお日さまの下での保育の確保。並びに、就学準備としての、少なくとも3歳児における午前の時間帯での保育の保障。

4. 深夜（寝る時間）における、一旦目覚めた場合でも誰か大人がいる等、深い安心感の中での睡眠の保障

5. 保育時間が超長時間化する場が少なくなく、また、通常とは異なる時間帯での少数者としての子育てになり、子育ての困難性が大きいところでの保護者支援の充実

6. 困窮家庭、母子家庭の割合の高さも含め養護性の高いケースが少なくなく、子育ての困難性だけでなく親子の生活上の危機も大きいところでの、社会的支援の充実

7. 社会的養護問題との連携と関与のための体制の充実

8. 夜間保育利用児の六歳の壁をなくすための夜間学童保育制度の創出