

保育料無償化と子どもの貧困問題

丸山啓史（京都教育大学）

はじめに

▼京都市保育園保護者会連合協議会の取り組み

- ・有志による「保育料以外の負担を考える会」
- ・保育施設対象調査、保護者対象調査、京都市への要望書、シンポジウム…

▼当事者（保護者）としての経験

- ・布おむつ持参方式からレンタル布おむつ方式へ
 - ・レンタルおむつ代は年間で約6万円（0歳児）
 - ・保育料は世帯の所得によって異なるが、レンタルおむつ代は定額（保育料よりレンタルおむつ代が高くなることもあり得る）
- ⇒保育料を無償化しても、保育は無償にならない

1. 「隠れ保育料」という問題

▼「隠れ保育料」とは

- ・上乗せ徴収
「特定教育・保育の質の向上を図る上で特に必要であると認められる対価」
職員配置の充実、平均的な水準を超えた施設設備…
- ・実費徴収
給食費、教材費、遠足代、制服代、通園バス費…
- ・その他（保護者会費等）

▼「応能負担」にはなりにくい「隠れ保育料」

- ・基本的には家庭の経済力に関係なく一律に発生する
- ⇒低所得世帯にとって大きな負担になる

▼施設によって異なる「隠れ保育料」

- ・大阪府八尾市の実態（岩狭 2016）
公立保育所では6年間で約5万円であるが、約60万円の私立施設もある
- ・京都市における保育施設対象調査（田中ら 2017a）
6年間で約5万円の施設もあれば、約50万円の施設もある

⇒「隠れ保育料」が高額になっている施設もある

*公立と私立の間でも差がある

大阪府八尾市：私立施設では公立施設の数倍の「隠れ保育料」（岩狭 2016）
保育施設の民営化は「隠れ保育料」とも関係する問題

*同じ費目でも額が大きく異なる（田中ら 2017b）

主食費の月額をみると…京都市営保育所は1100円、民間施設は1400円～2600円
（給食費が5000円という民間施設もある）

写真代をみると…1枚30円～1枚150円
（業者が介在すると、写真の単価は高くなる）

▼「実費徴収」以外にも必要になる費用がある

- 保護者会費
(高額になる場合もあり、保育施設への寄付に回っている例も少なくない)
- 写真代
(経済的理由で写真の購入をあきらめさせられてよいのか)
- 親睦会費等
(低所得世帯の困難や排除につながりかねない)
- 持参品の費用
布団、おむつ、主食、上着、シャツ、コップ、水筒、リュック…

▼顕在化しにくい「隠れ保育料」問題

- 情報を意識的に収集・整理する機会が少ない
- 「隠れ保育料」を考慮して入所希望施設を考えることは少ない
- 保育料のほうが高額になる場合が多い

⇒「子どもの貧困」を考えるなら、保育料だけでなく「隠れ保育料」に目を向けるべき

* 幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書(案)
「保護者から実費として徴収している通園送迎費、食材料費、行事費などの経費については、無償化の対象から除くことを原則とすべきである。」(2018年5月31日)

2. 「実費徴収に係る補足給付事業」をめぐる課題

▼補足給付事業とは

- 「地域子ども・子育て支援事業」の一つ(市町村が実施主体)
- 保育施設における実費徴収額について市町村が補助する
- 実施している市町村は限られているのではないか
(2015年度：補足給付事業実施市町村割合は1割程度)
* 子ども・子育て会議(第28回)(2016年7月28日)の資料より

▼補足給付事業の問題点

- 生活保護世帯は対象になるが、住民税非課税世帯は対象にならない
⇨就学援助率は15.39%(2014年度)
 - 主食費(給食費)が対象にならない
多くの場合に、主食費は実費徴収額の主要な部分になる
教育扶助や就学援助においては、学校給食費の支給が重要な部分になっている
 - 保護者会費が対象外とされている
教育扶助や就学援助においては、PTA会費・生徒会費・クラブ活動費が対象になり得る
 - 補足給付の上限額が設定されている
「食材料費以外の実費徴収額」については2500円×対象月数(年額3万円)
主食費以外の実費徴収額が補足給付の上限を上回る保育施設が珍しくない
- * 対象者の範囲、対象項目の範囲、給付の上限額などに、合理的な根拠はない
財源の都合によって決められている

▼補足給付事業をめぐる課題

- ・実施する市町村を広げること
- ・実施されている市町村において、給付に漏れが生じないようにすること
- ・対象者の範囲を広げること
- ・対象となる実費徴収項目を広げること
- ・実費徴収額の全額が補足給付事業によって補助されるようにすること
(実費徴収額に上限を設定することなども検討されなければならない)

⇒「幼児教育無償化」をするなら、少なくとも、補足給付事業の大幅な拡充をするべき
*より根本的には、保育の質を落とすことなく、「隠れ保育料」の無償化を進めるべき

3. 幼児教育無償化をめぐる動向

▼経過

- ・「幼児教育の将来の無償化について（中略）総合的に検討」（骨太の方針 2006）
文部科学省「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」：2009年に中間報告
- ・民主党政権下では無償化等の保育料問題はほとんど審議されなかった
- ・「幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議」（2013年3月～）
- ・「世帯年収」「ひとり親世帯」「第2子、第3子以降」などに関わっての保育料軽減施策
*無償化をめぐる経過については、逆井（2017）を参照

▼「新しい経済政策パッケージ」（2017年12月8日閣議決定）

- ・「3歳から5歳までの全ての子どもたちの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化する」
- ・「子ども・子育て支援新制度の対象とならない幼稚園については、公平性の観点から、同制度における利用者負担額を上限として無償化する」
- ・「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等については、専門家の声も反映する検討の場を設け（中略）来年夏までに結論を出す」
*「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の範囲の検討会」（2018年1月～）
- ・「0歳～2歳児についても、当面、住民税非課税世帯を対象として無償化を進めることとし、現在は、住民税非課税世帯の第2子以降が無償とされているところ、この範囲を全ての子どもに拡大する」
- ・「2019年10月に予定される消費税率10%への引き上げによる財源を活用する。（中略）これらの政策は、2019年10月に予定されている消費税率10%への引き上げを前提として、実行することとする」

4. 強引な無償化の問題性

（1）格差の拡大

▼現在の保育料は世帯の所得によって異なる

- ・保育料を無償化すると、所得の多い世帯ほど大きな負担軽減が得られる
- ・保育料を無償化しても、所得の少ない世帯の負担減は「ない」か「小さい」

▼無償化政策のもとで低所得世帯の経済的負担が増大する

- ・保育料を無償化しても、「隠れ保育料」は無償にならない
- ・消費税の増税が保育料無償化の前提にされている

(2) 待機児童の存在に関わる問題

▼待機児童がいるなかでの無償化には大きな問題がある

- 待機児童と保護者の困難が無償化で軽減されるわけではない
(保護者の分断にもつながる)
- 認可外施設の位置づけ
* 認可外施設の「無償化」がバウチャー制度に結びつく危険性 (逆井 2018)

▼待機児童解消を絶対的な最優先課題にすることの危険性

- 限られた財源を前提に、その奪い合いに傾斜する危険性 (関係者の分断につながる)
「待機児童問題が深刻な地域」と「そうでない地域」の関係も考える必要がある
- 待機児童解消を理由に保育の条件整備が後退させられていく危険性
小規模保育事業の導入 (2015 年)
企業主導型保育事業の導入 (2016 年)
子ども・子育て支援法の改正 (2018 年)
待機児童解消に向けた「協議会」
* 「上乗せ基準の設定が待機児童の偏在化を助長することのないよう、緊急対策地域は、協議会において関係市区町村等と協議し、保育利用者や学識経験者等、多様な視点から上乗せ基準を検証する」
規制改革推進会議「規制改革推進に関する第 2 次答申」(2017 年 11 月)

(3) 保育の質をめぐる問題

▼地方自治体の財政負担

- 指定都市市長会、中核市市長会、全国施行時特例市市町会の「共同緊急要請」
「幼児教育・保育の無償化等に関する共同緊急要請」(2018 年 1 月)
「地方自治体の財政負担の増加が懸念される」
「幼児教育・保育の無償化等の実施に当たっては、地方自治体に負担を生じさせることなく、国の責任において着実に推進すること」

▼強引な無償化のもとでの保育条件の後退

- 2017 年に保育料を無償化した大阪府守口市
保育士の配置基準の引き下げ
(待機児童問題の深刻化なども)

▼「隠れ保育料」が増大する可能性

- 基本的な条件整備の後退
- 「高所得層」の“余力”の増大

▼「高所得層」と「低所得層」の分離 (隔離) が進む危険性

- 相対的には恵まれた条件の保育施設に子どもを通わせられる保護者
- 劣悪な条件の保育施設に子どもを通わせることを強いられる保護者
* ブレイディ (2017) が描く「ソーシャル・アパルトヘイト」

5. その他の論点

(1) 障害のある乳幼児の「療育」に関する保護者の費用負担

▼障害者自立支援法体制のもとでの「応益負担」

- 原則は 1 割負担
- 世帯所得に応じて負担上限月額が設定されている

▼「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日閣議決定)

- 「3歳から5歳までの全ての子どもたちの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化する」
- 「就学前の障害児の発達支援(いわゆる障害児通園施設)についても、併せて無償化を進めていく」

▼障害児差別は許されない

- 障害があることによって追加的費用を求められること：障害児差別
(障害を理由に不利益を強いられている)
- 権利を平等に保障するために特別な社会資源が必要になる場合がある

* 幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書(案)
「就学前の障害児の発達支援(いわゆる障害児通園施設)については、既に「新しい経済政策パッケージ」において、幼児教育の無償化と併せて無償化することが決定されている。上述のとおり、認可外保育サービスの無償化の対象は認可保育所や認定こども園を利用していない者とすべきであるが、幼稚園、保育所及び認定こども園と障害児通園施設の両方を利用する場合は、両方とも無償化の対象とすべきである。」(2018年5月31日)

(2) 学童保育に関わる保護者の費用負担

▼経済的理由で学童保育に通えない子ども

- 増大してきた「保育料」
(おやつ代などが加わることも多い)
 - 一律の「保育料」となることが多い
(世帯の所得に関わらない)
 - 「保育料」減免の制度は極めて不十分
- ⇒学童保育の必要度が高い子どもが
学童保育から排除されてしまう

学童保育の保育料(月額)

2,000円未満	537か所	(2.6%)
2,000～4,000円未満	4,034か所	(19.5%)
4,000～6,000円未満	5,832か所	(28.1%)
6,000～8,000円未満	4,688か所	(22.6%)
8,000～10,000円未満	2,676か所	(12.9%)
10,000～12,000円未満	1,566か所	(7.6%)
12,000～14,000円未満	514か所	(2.5%)
14,000～16,000円未満	334か所	(1.6%)
16,000円以上	555か所	(2.7%)

* ()内は、保育料の徴収を行っている学童保育数に対する割合

厚生労働省(2017)より

(3) 「就労要件」は必要なのか

▼幼児教育・保育の無償化と「就労要件」

▼就労以外の理由に基づく入所をめぐる問題

- たとえば、障害のある子どもの入所

▼“休めない”保護者

- ・保護者が休みの日の保育
- ・土曜日の保育

⇒「仕事の無い日は家庭で」は子どもと家族のためになるのか

▼保護者の就労状況に振り回される子ども

- ・産休や育休の間の保育
- ・保護者が休みの日の保育

⇒「子どもの最善の利益」（子どもの権利条約）が考えられているのか

▼保育は「次善の策」なのか？

- ・保育が子どもにとって良いものであるなら、保護者の状況に関係なく保障されるべき

▼保護者の就労状況に関係なく保育所や学童保育に通えること

- ・貧困状態にある子どもや家族にとっても重要なことではないか

*「希望する家庭は働いていなくても子どもを認可保育園等に入園させることができるようになったら、子育ての安心感は大きく広がるでしょう」（普光院 2018, p.58-59）

*保育所の対象が「保育に欠ける」子どもに限定されたのは 1951 年のことであり、それまでは限定されていなかった（中村 2009、など）

参考文献

岩狭匡志（2016）「保育料以外負担額（上乘せ徴収・実費徴収）の公私比較の実態—大阪府八尾市の事例より」『保育情報』2016年6月号、pp.6-9

厚生労働省（2017）「平成29年（2017年）放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況

逆井直紀（2017）「保育料と新制度」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2017年版』ちいさいなかま社、pp.67-71

逆井直紀（2018）「幼児教育無償化の範囲検討—ヒアリングつづく」『保育情報』2018年3月号、p.2

田中智子・丸山啓史・森田洋（2017a）「保育施設の利用にかかる費用負担—京都市の実態と保護者の取り組み（上）」『保育情報』2017年10月号、7-11

田中智子・丸山啓史・森田洋（2017b）「保育施設の利用にかかる費用負担—京都市の実態と保護者の取り組み（下）」『保育情報』2017年11月号、13-17

中村強士（2009）『戦後保育政策のあゆみと保育のゆくえ』新読書社

普光院亜紀（2018）『保育園は誰のもの—子どもの権利から考える』岩波ブックレット

ブレディみかこ（2017）『子どもたちの階級闘争—ブロークン・プリテンの無料託児所から』みすず書房

丸山啓史（2017）「『実費徴収に係る補足給付事業』をめぐる課題」『保育情報』2017年12月号、pp.23-26