

障害児保育政策の課題

石 田 慎 二

Issues concerning the Policy for the Nursery Care for the handicapped

Shinji ISHIDA

As a part of the trinity reform promoted under Koizumi Administration, the nursery care service system has been undergoing reforms of services. The reform of nursery care for the handicapped was implemented by means of general financial resources in 2003. The purpose of this paper is to consider the issues concerning the policy for nursery care for the handicapped.

Key word: care for the handicapped, general financial resources, the trinity reform

I. はじめに

社会福祉基礎構造改革は「措置」から「契約」への流れを提唱し、多様なサービス供給主体の参入、市場原理の導入を推し進める契機となった。2000年3月には「保育所の設置認可等について」(児発第295号)が通知され、民間営利部門や学校法人、NPOなどが認可保育所の経営に参入できるようになった。しかしながら、こうした新規参入は数量的にはまだまだ少なく、都市部を中心に認可保育所の待機児童数が増加し、認可保育所のみではすべての保育ニーズに対応できず、認可外保育施設への事実上の依存を生みだしている。

一方で、小泉政権の下で三位一体の改革が推進され、国庫補助負担金を削減し、それに対して国税を地方税に委譲するという形で地方の財源を増大させ、併せて地方交付税の改革が図られている。保育施策の財源についても例外でなく、三位一体の改革の一環として保育所の運営費等について一般財源化が議論されている。

このように保育サービスを取り巻く状況が急激に変化するなかで、保育サービスの供給体制を再構築していくことが求められている。すなわち、今日的状況の下での保育所の意味を考え直し、それを踏まえて保育政策の今後のあり方が検討されなければならない。

本稿では、保育政策の今後のあり方を検討するための素材として障害児保育を取りあげる。なぜなら、障害児保育は2003年度に大幅な制度の変更が行われており、この流れは保育政策全体に影響を与えられらるからである。

II. 2003年度以前の障害児保育施策の展開

保育所における障害児保育は1974年度に国の特別保育事業として制度化された。2002年度まで実施されていた障害児保育対策事業は、「障害児の保育を推進するため、障害児を受け入れている保育所に対し保育士の加配を行うことにより、障害児の処遇の向上を図るとともに障害児保育を行うために必要となる設備整備等に助成をすることにより、実施保育所の拡大を図

表1 障害児保育事業の内容

対象児童	保育に欠ける児童であって、次の①および②に該当するものであること ①集団保育が可能で日々通所できるもの ②「特別児童扶養手当の支給に関する法律」に基づく特別児童扶養手当の支給対象障害児
対象保育所	①対象保育所は、対象児童に該当する障害児を受け入れている保育所であること ②対象保育所においては、障害児の保育について知識・経験等を有する保育士の配置や障害児の特性に応じて便所等の設備整備および必要な遊具等の購入等の受入れ体制の整備に努めること
事業の実施	①対象保育所に対し、児童福祉施設最低基準に規定する保育士のほか障害児保育事業の実施のために必要な保育士を配置すること ②保育所に受け入れる障害児の数は、それぞれの保育所において障害児と健常児との集団保育が適切に実施できる範囲内の人数とすること ③保育所における障害児の保育は、障害児特性に十分配慮して健常者との混合により行うこと

表2 障害児保育推進事業の内容

対象保育	対象保育所は、原則として当該補助年度中に障害児保育事業を新たに実施する保育所または翌年度実施を計画している保育所とすること
事業の実施	①対象保育所においては、障害児の受け入れ体制の整備を図るため、次のアまたはイを実施すること ア 障害児用の便所等の設備の整備や軽微な改修、障害児用の遊具・器具等の購入 イ 障害児保育を担当する保育士の知識・技能の習得を目的とする研修・研究等に要する費用 ②本事業の対象となるのは、1保育所につき1回限りであること

る」という趣旨の下で実施された。この事業は、障害児保育事業と障害児保育推進事業に分けられるが、それぞれの内容は表1、表2に示したとおりである。

従来の障害児保育施策についてはさまざまな課題が指摘されてきたが¹⁾、これらは大きく分けると以下の3点に整理することができる。

第1は、障害児保育の対象に関する課題である。障害児保育事業では、その対象を「特別児童扶養手当の支給対象障害児」として制限している。そのため、比較的障害の程度が軽度の子どもが対象とならず、「近年特に『障害かどうかは不明だが保育上の困難さを感じさせる子ども』への制度的対応がないという問題となっている」（松原2002：129）という指摘がなされている。このことは、比較的障害の程度が軽度の子どもを受け入れる保育所の負担を大きくし、また比較的障害の程度が軽度の子どもを抱える保護者の就労を困難にしているといった問題を生じさせている。

第2は、保育士の配置に関する課題である。2002年

度における国の障害児保育事業の補助額は障害児一人当たり月額75,640円となっている。これは、実質的には1日数時間のパート保育士分にしか相当せず、十分な保育士の加配に充てられないのが現状である。

第3は、実施状況に関する課題である。障害児保育事業の実施状況（厚生労働省保育課調べ、2002年度交付決定ベース）をみると、実施保育所数は6,722か所であり、その内訳は、公営保育所4,064か所、民営保育所2,658か所となっている。障害児保育事業を実施している保育所は公営保育所で3割強、民営保育所で3割弱に留まっており、十分に障害児保育のニーズに対応できているとは言い難い状況にある。

また、都道府県・指定都市・中核市のレベルでみると、障害児保育事業は全国的に実施されているが、市町村レベルでみると「国の補助金を受けて障害児保育事業を実施している市町村は保育所のある市町村の5割程度」（中村2003：70）と指摘されており、その実施に関して市町村の地域格差が大きい状況にある。

障害児保育政策の課題

表3 障害児保育環境改善事業

対象保育所	対象保育所は、次の①および②に該当する保育に欠ける障害児を受け入れている保育所または当該年度中もしくは翌年度に受け入れを予定している保育所であること ①集団保育が可能で日々通所できるもの。 ②「特別児童扶養手当の支給に関する法律」に基づく特別児童扶養手当の支給対象障害児
事業の実施	障害児の保育に必要な障害児用の便所等の設備の整備、軽微な改修や障害児用の遊具・器具等の購入または更新等の環境改善を実施すること

Ⅲ. 2003年度以降の障害児保育施策の展開

1974年度に障害児保育事業が制度化されて以降相当の年数が経過していることから、市町村がこれまでの事業の蓄積も生かしながら地域の実情に応じた取り組みが行えるよう、障害児保育に要する経費について2003年度より地方交付税で対応されることとなった。つまり、市町村が主体性を持って障害児保育事業を継続することを確保する観点から障害児保育事業が一般財源化され、各市町村はこれまでの障害児保育事業の内容を生かしながら、障害児の保育が円滑に実施していくことが期待されることとなったのである。ただ、保育所において障害児保育の環境を整えるために追加的・臨時的に生じる設備の設置等に必要な経費については国が引き続き補助を行うこととされ、2003年度より「障害児保育環境改善事業」が新たに創設された。

障害児保育環境改善事業は「障害児の保育に必要な環境整備を行うことにより、障害児の処遇の向上を図るとともに障害児を受け入れる保育所の拡大を図る」という趣旨の下で実施され、2003年度厚生労働省雇用均等・児童家庭局予算では200か所の予算が計上された。この事業の具体的内容は表3に示したとおりである。

2003年度以降の障害児保育施策は、地域の実情に応じた施策を市町村が主体的に実施していくことが重視され、国の役割は障害児保育環境改善事業等によって障害児保育の基盤整備の役割を担うこととされたのである。

Ⅳ. 一般財源化と障害児保育

1. 一般財源化とは

地方自治体の財源は、一般財源と特定財源に分けら

れる。一般財源は、地方自治体の裁量でどのような経費にでも比較的自由に使用できる財源である。一般財源には、地方税や地方譲与税、地方交付税があり、地方自治体の主要な財源となっている。これに対して、特定財源は、国庫負担金や国庫補助金のように特定の目的のために使用する経費としてその用途が定められている財源である。

一般財源化とは、従来国庫負担金や国庫補助金などの特定財源が使用されていた経費について、すべてを地方自治体の一般財源で賄うことを意味している。近年、地方自治体の財源について一般財源化が推進されており、保育施策の財源についても保育所の運営費等に関して一般財源化が議論されている。

このような一般財源化の背景としては、小泉政権の下で推進されている三位一体の改革が挙げられる。三位一体の改革とは、地方自治体が財政的にも自立度を高めるために国から地方へ税源を移し、その代わりに国からの補助金を削減し、歳入の不足分を補うための地方交付税を見直すというものである。つまり、①国庫補助負担金の見直し、②地方交付税の見直し、③税源移譲、を一体的に進め、国および地方自治体を通じた財政再建と地方分権の推進を図っていかうとしているのである。この三位一体の改革の一環として保育施策に関する経費の一般財源化が議論されているのである。

2. 一般財源化の意味するもの

三位一体の改革の趣旨を踏まえ、公立保育所は地方自治体が自らその責任に基づいて設置していることに鑑み、2004年度から公立保育所運営費が一般財源化された。この一般財源化は何を意味するのかについて、①国庫補助負担金の削減、②地方交付税の見直し、③

税源移譲の3点から検討する。

(1) 国庫補助負担金の削減

2004年度予算において公立保育所運営費に対する国庫負担金(約1700億円)が削減され、すべて市町村の一般財源で賄われることとなった。しかしながら、「保育所運営費の国庫補助負担金制度は最低基準を具体化し、また保育所運営に必要不可欠であるが最低基準に定めがない項目について、その条件確保のために重要な役割を果たしてきました」(逆井2004:12)との指摘もあるように国庫補助負担金は保育施策の実施に関して大きな役割を果たしており、国庫補助負担金が廃止されることは現状の保育水準の大幅な後退になるとの批判もある。また、現行制度については「事務手続きの簡略化や、実態に比べても合わない人件費の基準など改善の余地があるといえますが、だからといってこれまで果たして来た機能を否定し、廃止して全てを地方に委ねればよいという考え方はあまりに短絡的」(逆井2004:12)との指摘もある。

(2) 地方交付税の見直し

地方交付税の算出方法は非常に複雑で特定の人にしか理解できないといわれるが、単純化すると、地方交付税は基準財政需要額(地方自治体の標準的な事業等に必要経費を積み上げたもの)と基準財政収入額(税金などで地方自治体に入のお金を積み上げたもの)の差によって求められる。

一般財源化の前後で地方交付税がどのように変化するかを表したものが図1である。公立保育所運営費が一般財源化され、国負担、都道府県負担が廃止されても、その分の金額が基準財政需要額に組み込まれ、所得贈与税(国から委譲された税源)を算入した基準財政収入額との差額が地方交付税となる。つまり、理論上は、一般財源化されたからといって市町村の公立保育所運営費が減収になるわけではなく、財源は保障されていることになる。ただ、一般財源化前はその財源を公立保育所運営費にしか充てることができなかったのに対して、一般財源化後は公立保育所運営費に充てるかどうかは地方自治体の裁量に委ねられている。したがって、公立保育所運営費を増やして人員や設備の

整った保育所を整備することも、逆に減らして保育の質が低い保育所を運営することも地方自治体の考え方で自由にできるということになる。

(3) 税源移譲

税源移譲については、国税の一部を地方税に譲り地方自治体が自由に使用できる財源を増やすために、個人の所得に課税される税金のうち、地方税である個人住民税で税収を増やす一方で、国税である所得税を減らすことで、地方自治体へ税源を移譲することを検討している。これらの税源移譲は2006年度までに本格的に実施するとされ、それまでは暫定的に所得贈与税という形で税源移譲を行うとされた。

しかし、「地方贈与税は人口基準によって交付されるということになっており、農山部や農山部を多く抱える府県にあつては削減される補助負担金よりも交付税や譲与税が少なくなることが危惧されている」(中西2004:3)、「所得贈与税は、各自治体の人口によって比例配分されるので、人口の多いところは有利であり、その反面人口が少なく公立保育所が多い地域は、応分の財源保障がなく不利となる」(林2004:53-54)など、税源移譲の方法については問題も指摘されている。また、十分な税源移譲が行われないのではないかという危惧もある。「国庫補助負担金が廃止されたうえに税源移譲が不十分となれば、市町村の保育行政の大幅な後退につながる」(逆井2004:12)と指摘されるように、一般財源化を推進するためには税源移譲が適切に行われることが不可欠である。

3. 一般財源化による障害児保育への影響

これまでみてきたように小泉政権下で推進されている三位一体の改革の一環として保育施策に関する経費の一般財源化が議論されており、2004年度から公立保育所運営費が一般財源化された。障害児保育事業については、それに先駆けて2003年度から一般財源化されている。一般財源化後の障害児保育事業の実施状況については、現在のところ国の統計などで公に示されたものは見あたらないが、新聞記事などからその現状が明らかになっている²⁾。

たとえば山梨県では、障害児保育事業の一般財源化

図1 保育所の運営費の負担状況（公立保育所）

●一般財源化前

保護者負担 (保育料)	国負担	都道府県負担	地方交付税で保障		市町村の超過負担
			市町村負担		
50%					
市町村による軽減	25%	12.5%	12.5%		

太枠が保育所運営費（厚生労働省が保育単価を基に算定）

●一般財源化後

保護者負担 (保育料) 民間保育所運営費の保育料に準じて算定。仮に民間運営費が一般財源化された場合は、未定。	市町村負担		
	所得贈与税 (国から委譲された税源)	地方交付税でカバーされる部分	超過負担（地方交付税でカバーされない部分）
市町村による軽減			

地方交付税で保障

出所) 林克(2004)「公立保育所運営費の一般財源化をどう考えるか」全国保育団体連合会・保育研究所編『保育白書2004』草土文化、52頁を一部修正して作成。

により、国事業を補足する形で行ってきた県事業がいったん廃止となった。同県では、1992年度から国の「障害児保育事業」の適用とならない軽度の障害児の保育を対象とし、県と市町村が半額ずつを補助する「障害児保育推進事業」を実施してきた。この事業は2003年度からいったん廃止となったが、2003年5月に保育所などが事業の継続を要望し、同年度は実施されることとなった。しかし、今後もこの制度が継続されるかは不透明な状況にある。

名古屋市では、市立保育園は1園で3歳以上の障害児3人まで受け入れ、民間保育園の障害児保育を広げるために指定園を設け、保育士を加配するための人件

費を補助してきた。同市は、障害児保育事業の一般財源化後も制度を変える考えはないとして、2004年度も前年比3.7%増の約5億9700万円の予算を組んでいる。しかし、同様に国の補助に上乗せをして保育士の加配などを行ってきた岡崎市では「制度は維持するが、将来はわからない」としている。また、一宮市では障害児保育の補助額を「市単独補助一律5%カット」の方針に基づき削減に踏み切っている。

このように厳しい財政事情のなかで、障害児保育事業の一般財源化により、今まで国事業の上乗せとして実施してきた事業を廃止・縮小したり、障害児保育に対する予算を削減する地方自治体が出てきており、障

害児保育事業の後退が懸念されている。

また、2004年度から一般財源化された公立保育所の運営費の状況について厚生労働省が実施した調査³⁾によると、一般財源化によって約4割の市町村で公立保育所向けの予算が減少していることが明らかになった。

この調査結果によれば、2004年度に公立保育所運営費予算の減少を理由に保育料の引き上げを行った市町村は115市町村(4.1%)、2005年度に引き上げを予定している市町村は173市町村(6.2%)で、約1割の市町村で保育料の引き上げ(予定含む)が行われている。さらに、公立保育所運営費予算を2004年度に減少させた市町村は1089市町村(38.9%)で、2005年度に減少を予定している市町村は552市町村(19.7%)であった。

この結果をみても、保育所運営費等の一般財源化は、市町村の保育行政に深刻な影響を与えていることがわかる。障害児保育事業については、このような調査は実施されていないが、公立保育所運営費同様、予算の削減等の措置を行っている市町村が多くあると考えられ、障害児保育事業の後退が懸念される。

V. 障害児保育施策の課題

前述したように障害児保育事業が一般財源化される以前、すなわち2003年度以前の障害児保育施策については、①障害児保育の対象に関する課題、②保育士の配置に関する課題、③実施状況に関する課題などが指摘されてきた。これらの課題は、障害児保育事業が一般財源化されたことによって解決していくであろうか。以下では、これらを中心に障害児保育施策の課題について検討する。

一般財源化は、地方自治体、とりわけ市町村の役割を重視し、市町村が主体性を持って事業を実施していくことを確保することを期待している。たしかに一般財源化されれば、市町村の自由な裁量によって使用できる経費が拡大し、各地域の実情に応じた障害児保育を展開しやすくなるという側面がある。しかしながら、そのような積極的な姿勢を持っている市町村は従来から国事業の上乗せの補助などを独自に行っており、障害児保育事業が一般財源化されたからといってこれまで積極的に事業を展開してこなかった市町村が

地域の実情に応じた障害児保育を展開していくことは考え難い。むしろ、障害児保育事業の一般財源化により、これまで積極的に事業を実施してきた市町村が、国事業の上乗せとして実施してきた事業を廃止・縮小したり、障害児保育に対する予算を削減している動きが懸念される。税源移譲が適切に行われず、地方交付税が減額されるようなことがあれば事態はさらに深刻になる。

このような状況を念頭に置き、前述した①の障害児保育の対象に関する課題、②の保育士の配置に関する課題を検討すると、一般財源化前よりもそれぞれの市町村間の格差が広がってきていると考えられる。つまり、一般財源化により地域の実情に応じて障害児保育の対象を拡大し、また保育士の加配を行うなどしてこれらの課題に積極的に取り組んでいる市町村がある一方で、一般財源化によって障害児保育事業を縮小していく市町村、もしくは障害児保育事業を実施しない市町村もあり、その格差が拡大していると考えられるのである。したがって、③の実施状況に関する課題についてもその格差は一般財源化される以前よりも拡大していると考えられる。

全国保育団体連絡会は、「見解・地方6団体の『国庫補助負担金等に関する改革案』について」のなかで、地方6団体が保育施策に関わる経費の一般財源化に伴い児童福祉施設最低基準の見直し等を求めていることに対して「保育を受ける権利は、すべての子どもに平等に保障されるべきであり、保育のナショナルミニマムは国が責任をもって財源保障すべきです。地方の独自性や自治体裁量は、ナショナルミニマムを保障した上に考えられるべきであり、今でさえ貧しい最低基準の廃止によって地方の自由度を拡大するなど本末転倒です」との見解を示している。

障害児保育事業についても基本的にはこのような考え方によって進められるべきであり、地域格差が生じた結果、生活している地域によって障害児の保育を受ける権利が制限されてはならない。つまり、障害児の保育を受ける権利は全国どこで生活していても保障されるべきであり、そのためにも障害児保育のナショナルミニマムは国が責任をもって保障すべきである。障害児保育事業が一般財源化されたからといって

障害児保育に対する国の役割が終わったわけではない。今後の国の役割としては、積極的に各市町村の実態を把握し、障害児保育環境改善事業等によって障害児保育の基盤整備を行い、障害児保育のナショナルミニマムを確立していくことが求められる。また、地方自治体にも地域の実態を把握し、それぞれが主体性を発揮して障害児保育の質の向上を図るとともに、障害児を受け入れる保育所の拡大を図ることが求められる。

VI. おわりに

2004年11月26日、政府・与党は三位一体の改革の「全体像」を最終決定した。三位一体の改革は、国および地方自治体を通じた財政再建と地方分権の推進を目的としたものであったが、生活保護費や児童扶養手当費、義務教育費などについては結論が先送りされ、この「全体像」からは三位一体改革の目的を推進していく意図が明確に示されたとはいえない。地方分権を推進していくために、国と地方自治体の役割はどうあるべきかということは明確に示されず、国家財政を再建するために補助金の削減などの数字が先行した議論がみられた。

障害児保育施策をはじめとする保育施策はすべての地域においてそのミニマムが保障されなければならないものである。単に財政再建や地方分権の推進という目的だけで、一般財源化を推進し国庫補助負担金を削減し、税源移譲すれば課題が解決するというものではない。「実質的に福祉や保育についての国民の権利が公的に保障されるかどうかということを、この問題を考える基本にすえ」(中西2004: 4)、その内容を深く議論していくことが必要である。

また、一般財源化が推進されることで、障害児保育をはじめとする保育施策に関する経費を増やすことも減らすことも市町村の裁量に委ねられることとなったが、市町村が保育水準の維持・向上のための施策を実施するよう今後の動向に注目し、保育関係者および地域住民自身が積極的にチェック機能を果たしていくことが求められる。

注

1) たとえば、松原巨子(2002)などを参照。

- 2) 山梨県の状況については、『保育情報』No.327(2004年2月号)に掲載された2003年11月17日付の山梨日日新聞の記事(p.21)を参考にした。また、名古屋市、岡崎市、一宮市の状況については、『保育情報』No.333(2004年8月号)に掲載された2004年4月13日付の朝日新聞の記事(p.29)を参考にした。
- 3) 2004年3月13日の参議院決算委員会において小林みえこ参議院議員(日本共産党)から質問を受けるなど、「国会における質疑等を踏まえ」調査する必要があるために厚生労働省が2004年9月に都道府県等を通じて全市町村を対象にアンケート調査を実施し、2796市町村から回答を得た。その集計結果が同議員に示されたが、厚生労働省としては、同議員などに示す以外に公表する予定はないと表明しており、同議員を通じて『保育情報』の編集部が入手した資料が『保育情報』No.336(2004年11月号)に資料として掲載された。本稿では、この『保育情報』No.336(2004年11月号)に掲載された資料(pp.18-20)を参考にした。

文献

- 林克(2004)「公立保育所運営費の一般財源化をどう考えるか」全国保育団体連合会・保育研究所編『保育白書2004』草土文化, 51-55.
- 松原巨子(2002)「障害乳幼児施策の現状と課題」全国保育団体連合会・保育研究所編『保育白書2002』草土文化, 128-132.
- 中村尚子(2003)「障害乳幼児の権利と構造改革」全国保育団体連合会・保育研究所編『保育白書2003』草土文化, 68-71.
- 中西啓之(2004)「公立保育所運営費の一般財源化とは何か」『保育情報』No.328(2004年3月号), 全国保育団体連絡会, 2-4.
- 逆井真紀(2004)「保育団体・一部自治体/国庫補助制度堅持求める」『保育情報』No.336(2004年11月号), 全国保育団体連絡会, 11-13.
- 重森暁(2004)「『三位一体改革』とナショナルミニマム」『保育情報』No.336(2004年11月号), 全国保育団体連絡会, 21-24.