

社会保障と法：社会保障と法政策

待機児童解消に向けての法的課題

新田 秀樹*

厚生労働省の調査（保育所等関連状況取りまとめ）によれば、2017年4月1日現在の待機児童¹⁾の数は26,081人で、前年同期に比べ2,528人増加した。同調査によれば、保育所等の利用定員総数は利用児童総数を既に上回っている²⁾にもかかわらず、待機児童数が減少に向かう兆しは一向に見えてこない。その原因としては、①保育所に入所する子供の比率の急上昇、②保育ニーズの地域的偏在、③子どもの年齢による保育供給の偏在、④保育の供給増によるさらなる潜在需要の掘り起こしといったことが指摘されている³⁾。

これに対し、政府は、1990年のいわゆる1.57ショックを契機に、1994年にエンゼルプランと併せて緊急保育対策等5カ年事業を策定して以来、待機児童ゼロ作戦（2001年）、新待機児童ゼロ作戦（2008年）、待機児童解消加速化プラン（2013年）、そして子育て安心プラン（2017年）と繰り返し待機児童解消施策を打ち出してきた。

2012年の子ども・子育て支援法を始めとする子ども・子育て関係3法による子ども・子育て支援新制度の構築は、こうした保育対策を中核とする子ども・子育て支援策を法制的に裏打ちするものであり、その狙いは、本誌後掲の拙稿「2012年の児童福祉法改正後の市町村の保育の実施義務」（以下「後掲拙稿」という。）で述べるように、少なく

とも政府提出法案の段階では、子どもが確実に保育を受けることができる仕組みとすることにあつたといえる。さらに、社会福祉制度全体の中で見れば、子ども・子育て支援新制度は、高齢者福祉（介護保険法）、障害者福祉（障害者自立支援法（現障害者総合支援法））に続き、児童福祉の分野においても、サービス提供方式を措置から契約に切り替え、利用者によるサービスの選択と利用を保障することを意図したものと位置付けることが可能であろう。

しかし、いわゆる措置から契約への転換については、既に介護保険法制定の段階で、市町村のサービス提供責任は、措置から契約へと切り替えても法的責任としてはあまり強まらず、むしろ市町村が給付すべきものがサービスそのもの（現物給付）ではなくサービス費用の支払い（金銭給付）へと変わること弱まるのではないかとの懸念も指摘されていた。介護保険制度の下で高齢者介護サービスの供給がそれなりに進んだのは、措置から契約に切り替えたことよりも、社会保険方式を採用し、サービス供給のために保険料財源を導入できたことと、利用者にも保険料納付に対する反対給付としてのサービス利用という権利意識が事実上強まったことによるところが大きいのではないかと思われる⁴⁾。

* 中央大学法学部 教授

¹⁾ 待機児童の定義は、厚生労働省の通知（保育所等利用待機児童数調査について（平27・1・14雇児保発0114第1号））によれば、保育の必要性の認定がされ、子ども・子育て支援法に規定する特定教育・保育施設（幼稚園機能部分を除く）又は特定地域型保育事業の利用の申込みがされているが、利用していないものをいうとされている。これについては、自治体間の運用のばらつきを是正するため、2017年3月に、厚生労働省の有識者会議（保育所等利用待機児童数調査に関する検討会）が、定義の再整理を行った。

²⁾ 同調査では、2017年4月1日現在の保育所等の利用定員総数は約274万人なのに対し、利用児童総数は約255万人となっている。

³⁾ 前田正子（2017）『保育園問題』中央公論新社p.66。

そうであるとする、児童福祉の領域も介護保険に倣って措置から契約に切り替え、(法定代理受領方式を採用しているとはいえ)給付を金銭給付としても、給付財源は租税のまま変わらずその飛躍的な増加が見込めないうえ、社会保険方式を採用することによる利用者の事実上の権利意識の強まりも期待できないとなると、サービス利用の権利保障を強化するという制度改正の狙いの達成が覚束なくなる恐れも強まろう。もちろん、待機児童対策が進まない理由は、①保育士の不足、②施設用地の不足、③近隣住民の反対運動、④都市部において幼稚園から認定こども園への移行が進まないことなどそのほかにも色々があるが⁴⁾、後掲拙稿で述べる2012年改正における市町村の保育

実施義務規定(児福24条)を巡る修正経緯は、そうした懸念が顕在化した結果であるとみることもできるのではないか。

しかし、今回後掲拙稿で取り上げた裁判例は、市町村の保育実施責任については2012年改正前から後退させないとの趣旨で法案修正が行われたにもかかわらず、市町村に保育を必要とする児童に対する一律の保育実施義務はない旨を判示した。これを前提とするならば、待機児童の解消は、市町村の法的義務ではなく政治的責務として取り組まなければならない課題ということになる。

(にった・ひでき)

⁴⁾ 介護保険法における市町村のサービス提供責任については新田秀樹(2000)『社会保障改革の視座』信山社 pp.229-293および同(2000)「高齢者の介護・医療保障における市町村の責任—介護保険法を中心に—」『社会保障法』15号を参照。

⁵⁾ 前田・前掲注3pp.28-29, p.95。