

<社会保障問題シンポジウム(3)>

テーマ「社会福祉における受益者負担」

レポート	三浦文夫
コメント	佐藤進
コメント	岡田正章
司会	福武直

司会(福武 直) 本日午前の部は「社会福祉における受益者負担」ということで、三浦さんの報告に続いて佐藤さん、岡田さんからコメントをいただきたいと思う。

私のような素人は、福祉についての施策が後退しなければいいと思いながら、反面、取れる人からは取った方がいいと単純に考えていた。

本日問題になる保育料問題一つを取り上げても、大変難しいことのようなのである。「婦人問題企画推進会議」と

いうのがあり、「女性が職業にどんどん進出することを前提にすると、保育所はもっともっと作られなければならない」といっている。しかし、保育料問題を考えると、今までは「お金のある人からはうんと取れ」と感じていたのだが、一方から取ることの難しさもあるようである。

きょうの保育所を中心にした問題が、さらに他の社会福祉の面にも、拡げて考えられていくきっかけになれば幸いだと思う。では三浦さんお願いします。

〔レポート〕 社会福祉における受益者負担

——保育料を中心として——

三浦文夫

I

「社会福祉における受益者負担」という議論を取り上げることにした1つの理由は、いま司会の福武先生からお話があったように、昨年来財政方面から福祉見直し論というのが出され、その中で社会福祉の費用負担の面についても種々の論議がでていことに関連がある。受益者負担、高福祉高負担その他いろいろ問題はあるが、なかでも受益者負担については賛否さまざまの議論がでている。一方では受益者負担絶対反対という意見があるかと思うと、他方の極では社会福祉サービスが無料であるというのはおかしい。価格メカニズムを導入していくことは、社会福祉の供給を効率的に行うために不可欠であり、受益者負担の考え方を社会福祉の方にもっと入れるべきだという意見もある。このように社会福祉の受益者負担をめぐる意見はあまりにも極端に分れ、一致点は見出しがたいが、ではそこでいう受益者負担とはどういうことを意味しているのか、あるいは受益者負担に賛成なり、反対なりにしろ、それぞれの主張の論拠は何であるのかは、どうもよく分らない。このような問題状況

をふまえて、これからの社会福祉を考える上での一つの素材を明らかにするという意味で、この課題を設定した訳である。

もっともそうはいったものの、私は経済学、財政学のことにについては全くの素人であり、すぐれて財政学の問題であるべき、この課題をリポートする能力をもちあわせていない。しかし財政筋からとはいえ、社会福祉の側に投げかけられた1つの課題(挑戦)に対して、社会福祉サイドでこの問題に対して、素人だからということで無視することは許されないであろう。そのような意味で、社会福祉における受益者負担について、社会福祉のサイドで考えるとすると、どのようなことが問題になるかという辺りを示唆できればと思ったりしている。その意味で、この意見の分れている受益者負担問題について、ここで何らかの結論を出すことは到底できないであろうことを予めお断りしておかなければならない。したがってここでの報告は受益者負担を社会福祉の側で検討する場合の論点のいくつかを整理することぐらいを意図したものと御理解いただきたいと思う。

ところでもともと受益者負担という概念は、財政学の

方々の書いたものを読んでいくと、スペシャル・アセスメントというような限定された概念で使っていたようである。言い換えると『開発利益を開発主体へ吸収・還元するための特別課徴金』という形で理解されている。いまでも地方自治法の中で実際に受益者負担で行われているのは、道路に対する特別課徴金がその典型的な例である。いわば道路の開通によって、その周辺の土地の差額地代が生じ、地主に利益をもたらすことになり、この差額地代の一部をこれら地主に負担として課徴するというのがそれである。

しかし最近いわれている受益者負担というのは、公共サービスの利用によって、利益を受けるもの（利用者ということになるが）が、そのサービスのコストの一部または全部を負担するという「応益負担」を意味し、具体的には手数料・利用料等を受益者負担と呼んでいるようである。ところが最近ではさらに受益者負担の概念を拡げて、応能負担をも含め、要するに公費負担以外を受益者負担と呼んだりする例も少なからずみられる。こうなると保険料も税金も受益者負担ということになりかねない。そこまで受益者負担概念を拡げてしまえば、議論が拡散してしまうので、ここでは無限定的に受益者負担の概念を拡げることを止め、社会福祉サービスの利用者が、サービスのコストの一部または全部を負担するという応益負担という意味で考えていきたい。

その意味では表題に「社会福祉における受益者負担」というように書いているが、むしろ「社会福祉におけるいわゆる受益者負担」というようにでもお考えいただければと思う。

II

最初に何故、最近になって、社会福祉における受益者負担ということが改めて問題となってきたかについて、簡単に考えておきたい。それはまず第1は社会福祉の利用者（受益者）の性格が変化し、社会福祉サービスの費用の一部または相当部分を負担する能力がでてきたという認識である。すなわちこれまでの社会福祉は、暗黙裡に低所得あるいは貧困者（世帯）を対象とし、その限りでは社会福祉の利用者（対象者）に費用負担能力がないという前提に立ち、社会福祉サービスは公費で提供されるべきものとして観念されてきた。したがって、そこには受益者負担の論議がおこらないのは当然なことであった。

しかし最近の事情は大きく変わってきている。簡単にその変化の特徴をいうと、社会福祉の対象と課題の面では、これまで経済的な意味での貧困が主要なものとされてき

たが、これが変化しつつあるということである。このことを私は社会福祉における貨幣的ニーズから非貨幣的ニーズへの課題の変化ということで表現しているが、ただ念のためにお断わりしておきたいことは、そのことは何も貧困問題を否定するとか、過小評価するということではさらさらないということである。しかし貨幣的ニーズにつらなる対応は、従来のように社会福祉がもっぱら担当するという状況でなくなっていることは確実であるように思う。そして貧困という貨幣的ニーズに対しては、むしろ貧困の原因と形態に応じて、場合によっては賃金政策・雇用政策等によって、またある場合には住宅政策、環境政策によって、そしてさらに多くの場合には、各種の所得維持政策等によって、幅広く社会的諸施策の課題として取組まれなければならないと考えているのである。したがってこれらの諸施策が不備であった時代に、社会福祉が公的扶助と結びついて、もっぱら貧困に当るという時期はすぎさり、むしろ社会福祉は貨幣的ニーズでは測ることのできない生活上の諸障害（非貨幣的ニーズ）に積極的に対応していくことが必要とされているのである。

もちろん、そうだからといって、たとえば現在の所得政策が十分に整っているということという心算はない。周知のように所得保障の中核をなす年金制度が十分機能していないことは事実であるけれども、しかし最近になって年金もようやく成熟化への一步をふみ出してきていることも認められなければならない。そしてこの成熟化のテンポも次第に速くなり、比較的近い時期に、年金等による所得維持は相当すむものと考えてもよい。そうすると高齢者、障害者、母子世帯その他従来社会福祉の対象とされていた人びとにとって、ある程度の所得がこれら社会保障によって得られることが考えられる。こういった条件を考慮すると、今までのように社会福祉サービスを受ける人びとは、貧困者ということで、その費用について無料あるいは低廉であることだけで済まされるわけにはいなくなる。このような見通しから老人ホーム等の費用負担の問題などがでてくる可能性があったのである。余分な話だが、それにつけ加えて、実はそういう支払能力の問題と関連して、あと1つ注意しておかなければならないことが老人ホームに現れている。すなわち公費で丸抱えにされているということは、そこに入っている老人たち自身の自尊心などにマイナスの影響を与えているということが指摘されていることである。そういう要素も考慮していくと、老人ホームの利用料を無料ですますということだけではなく、今後利用料の一部の

自己負担ということが問題にならざるを得ない。こうい
ったことが、いわゆる受益者負担という問題を提起させ
てきている一般的な背景であるように思う。

なお、ここで一般的な背景と申し上げたが、昨今の福
祉見直し論にみられるように、地方財政の赤字、財政危
機の問題が、受益者負担の論議をひきおこしていること
も忘れてはならない。そしてこの特殊な問題意識が、社
会福祉の在り方に微妙に影響を与えていることも事実で
ある。しかしここではこの問題にはあまりタッチせず、
社会福祉における受益者負担についてより一般的に考え
てみたい。

なおこの際、とくに保育料を素材として取り上げるこ
とにする。というのは1つには保育所については、比較
的早い時期に、入所要件(保育所入所措置)から経済的
要件が取りはらわれ、このために保育利用者に比較的所
得の高い家庭のものも含まれる可能性のあったこと、そ
して第2には、このことに関連して保育料をめぐる、
とくに受益者負担の論議が集中的におこっているからで
ある。

III

ところでまず最初に保育料について分りきったことで
あるかもしれないが、その推移と現行体系と問題点につ
いて簡単に述べておきたい。この際お断りしておかなけ
ればならないことは、保育料というのは、正確には保育
所措置費徴収金ということであるが、ここではこれを略
して保育料と呼んでおくことにする。そこでまず保育料
がどういうふうに移したのかを簡単に申し上げておき
たい。保育所に対する措置費は、戦後、児童福祉法がで
きて以来、国庫負担で行われていたが、昭和24年のシ
ャアップ勧告以降、児童保護費全体が地方財政の平衡交付
金に繰り入れられ、保育料についてもこの平衡交付金の
対象とされてきた。このことは保育行政が市町村の責任
で行われるという立場からいうと、一面においては積極
的な意味を持っていたと思うが、実際には地方財政の平
衡交付金に繰り入れられることにより、保育所運営につ
いては地域格差を生み出す結果にもなっている。そして
保育料の徴収等についても、市町村ごとに著しい不均衡
を生じ、さらに、保育所の運営についても、地方によっ
ては、財政のひっ迫により、保育所運営に支障を来した
例も出てきた。このために、昭和28年に保育所の行財
政を適正化しなければならないという問題が出て、従来
の平衡交付金による児童保護費の支出に代って、児童保
護費は、国庫負担によることに復元され、現在に至って

いる。この国庫負担制度への切りかえにあたって、新た
に保育料の徴収基準表を制定し、それに従って保育料を
分担・徴収することになった。ただ当時の保育料の徴収
基準は、生活保護法による級地を対象として、それぞれ
個々の家族の負担能力により保育料を決定するという、
一種のミーンズテスト方式が採用されていた。しかし数
多い保育に欠ける子供たちを持つ家庭を対象にミーンズ
テストにより負担能力をはかることは、対象家庭にとっ
ても忌避される傾向があっただけでなく、実務的にも不
可能に近いことであつたと思う。

そういうことから、昭和33年7月からこのやり方を
根本的に改め、特に保育料の徴収については、従来の個
個の家庭に対するミーンズテストをやめ、地方税の課税
階層を基準に負担を行わせることにしている。そこで、
前年度の所得に応じて、4階層に分け、それに基づいて
徴収基準を作り、保育料を徴収するという仕組みに変わ
っている。その後4階層がさらに細かく分かれ、現在では
全部で12の経済階層に分類されている(資料1参照)。
なおこの12階層のほかに「固定資産税額による付加基
準表」が付されているが、それは上段の12の階層区分
は、前年度の当該世帯の所得にもとづくものであり、い
わばフローとしての所得であるのに対して、下段のそれ
はストックを考慮したものともみることができる。つまり
資産は持っているが、フローの所得が低い場合には、相
対的に低い階層、たとえばB階層にランクされ、保育料
は無料になる。実際にあった例であるが、家主さんの子
供の保育料は無料であるのに、店子さんの方は、最高額
の保育料を徴収されるということもあり、不公平だとい
う不満もでてきている。こういうこともあって、固定資
産税による評価額をつけ加えて、若干の修正を行っている。

つぎに保育料はどういう仕組みになっているのかにつ
いて簡単に説明をしておきたい。保育料の前提となるの
は保育単価である。これは地域、児童の年齢、定員に応
じて全国的に総一的に決められている。そしてこの保育
単価をもって国の措置費の支弁基準にしている。措置費
は一種の保護費とも言われるものであるが、最低基準に
基づくところの費用である。これが保育単価で、その中
身は一般生活費、人件費、管理費に分かれている。この
他に児童用採暖費が加えられている。そういう形で計算
したものを児童1人当たりで計算し、それに措置児童の
数を掛けると保育所の保育費用が出る。一種の支弁額で
あり、これは市町村が支払う。そしてその支弁総額を前
提として、その中から徴収金(保育料)の額を控除した

残りの額(基本額)の10分の8を国が補助するというやり方をとっている。保育支弁額全体の10分の8ではなく、徴収金、つまり保育料として利用者からとってきた部分を除いたものの10分の8を国が負担するということになっているのである。

ところが保育料の徴収基準については、国が一応の基準を定めているが、それをいくりにするかについては市町村長の専決権限になっていて、国の保育料徴収基準とは別に市町村ごとに定めることができる。このために徴収金(=保育料)は、国の定めた基準通りとなるとは限らず、いくつかの市町村では、それよりさらに下回る保育料をとっているのが実情である。保育料の実情はどうなっているか、3つの例を紹介しておきたい。

1つはN市の例である。この市をとりあげたのは、N市というのは保育所が多いところで、この市の財政支出の中で、保育所費用の比重がたいへん高いということが問題になったところなので取り上げたわけである。

まず第1に国の基準保育料の計算をすると、児童1人当たり10,571円。ところが市の徴収しているのが、4,530円だから、市の超過負担は6,041円となっている。

第2に市の保育料は、つぎのような基準を設定している。つまり国の基準では、3歳児未満が33,690円になっているが、N市の場合には15,700円というふうに低く抑えている。各階層とも市の保育料は国の基準をかなり大幅に下回っている。

第3に注目しておきたい問題は市の保育料を階層別にみると、D₈に頭打ちを置いて、それ以降は同じにしているが、低い階層の場合、国と市の間の差は比較的少へて、中流くらいのところに差を大きく置いている。

こういうことから保育所の運営費をみていくと、昭和50年度においては支出総額の18%は国が、府は2.2%、保護者負担が14.7%で残りの65.1%は市の負担となり市の持ち出しが非常に多い。このことがN市の財政を圧迫することになる。ちなみに数字でみると以下のようになっている。

1. (国基準による運営費A) - 国基準による保育料(B)

$$\times \frac{8}{10} = \text{国庫負担C}$$

$$(\text{A}) 28,583 \text{万円} - (\text{B}) 17,265 \text{万円} \times \frac{8}{10} = \text{C} 9,054 \text{万円}$$

2. (N市基準による運営費A') - N市基準の保育料(B')
= 国および府、市の負担額C'

$$(\text{A}') 50,384 \text{万円} - (\text{B}') 7,400 \text{万円} = \text{C}' 42,984 \text{万円}$$

3. したがってN市の負担分は、42,984万円 - 9,054

万円 - 1,132万円 = 32,798万円。もともと1.の計算(府の負担)

でいけばN市の負担分は1,132万円で済むところが、実際には、約30倍の負担増となっている。

同じような例でK市の場合がある。国の基準による徴収金が887百万であるわけだが、この場合も811百万ばかりの一般財源、つまり市の持ち出しになっている。いずれも保育所運営についての市の持ち出しが非常に多くなっている。そういうものを招来した一つの理由は『K市保育所徴収金新旧対照表』(資料2)の国基準とK市の基準を見るとわかるが、D₇の所得税が年間150,000円以上の階層については3歳未満は33,380円、3歳児は14,650円、4歳児以上は12,300円をまるまる徴収することになり国基準ではなっている。しかしながらK市の場合はそれを減額している。これは3歳児未満、3歳児以上、いずれの場合にも出てくる。そういったことが市の持ち出し分を著しく多くしている理由にもなる(資料2参照)。

次に同じようなことで東京都の特別区の特別区の事例。これは東京都の特別区で作っている『保育所措置費徴収金の改訂について』のデータでみたわけである。区の独自の支出額が60%近い高率を占めているが、なぜそうなのかというと『東京都特別区の事例』(資料3)の国の徴収基準と現行額を見ると非常に大きな差がある。いずれも国の基準を著しく下回った形の保育料の徴収を行っている。昭和40年ぐらいから保育料を据え置きしているところが非常に多く、保育単価や一般物価等が上がってきているだけに格差が広がってきた。こういうこともあって、果たして公平の原則は貫かれているのかというあたりが議論になってこざるを得ない。とくに保育所を利用できる人が限られていて保育所にかける状態にありながら保育所を利用することができずに、無認可保育所や民間保育ママ的なものを利用する。そうすると実際にかかる保育料は3万か4万。こういう例も非常に多くなり、そういう人からみると保育料が著しく低い点、しかも所得がかなり高いにもかかわらず低い保育料しか負担していない点についていろんな不満が出てくる。

いずれにしても、各地方自治体で独自の保育料基準を作り、しかもそれが国基準に比して低いことが超過負担の一つの理由にもなっているし、市民相互における公平という観点からの不信をかうことにもなるのではないか。では、なぜこういう問題が出てきたか。

まず1つは、国の保育単価が果たして妥当かどうかの問題がある。たとえば、K市、N市とも中身は同じでな

いがいずれも最低基準を独自にカサ上げしている。一種のシビル・ミニマム的な発想だと思うが、保育単価についての、国と市のズレがある。

特に最近では乳幼児の保育問題が出てきて、このあたりについては最低基準をかなり上回る形のカサ上げを行う部分もある。その意味では、保育単価が適正かどうかという議論は当然でてくるであろう。たとえば保母の配置基準をみると、3歳児未満の場合、幼児6人につき、保母1人の割合になっていたかと思うが、これに対していくつかの自治体では5人に1人とか、4.5人に1人などのカサ上げをしている。ではどちらが妥当なのかということになると、それを明らかにする論拠は必ずしも定かでない。

この種の問題は、たんに保育所のみの問題ではなく、社会福祉の各施設にもみられることであり、つきつめると社会福祉の最低基準に係わる問題であり、この最低基準を如何に科学的に、かつ、国民的合意を得るように設定することができるかという大変難しい問題でもある。この点に入るゆとりはないが、実は超過負担という論議のなかには、このような最低基準をめぐる問題、換言するとナショナル・ミニマムとシビル・ミニマムの差をどのように考えるかという問題も含むものであることを注意しておく必要があろう。

つぎに保育料徴収基準の是非ということで申し上げたい。まず国の定めた12の基準がある。そして国の基準の場合でもD₇階層、つまり所得税が年間15万円からそれ以上の階層については、保育単価は全部同じにしている。その場合に限界点であるべきD₇階層は保育料をまるまる払うだけの階層なのかどうかという評価を、もう1度チェックし直さなければいけないのではないだろうか。

たとえば階層区分が15万円というのは、K市ではD₆階層にしている。そうすると年間所得は、4人家族で推定してみると、335万円という数字が出ている。そしてこの階層で保育料は33,380円。子供が2人いるとそれに追加される。その場合の保育料が妥当なのかどうか。それより高い階層を見ていくと、それが全部据え置かれているのが妥当かどうか。

たとえば東京都の例だと思ったが、年間所得が2,000万円を超えるような場合でも、保育料については3万なんばでおさまっている。これが果たして国民的感覚に沿うものかどうか。徴収基準の上限の問題と同じように下限の問題もある。すなわち、A、B階層は免除になっているが、上限、下限をどう決定すればいいのかを改めて

吟味しなければいけないだろう。このあたりを、地方の場合にはD階層をさらに引き伸ばした形で、ある程度の負担の配分の均等化をはかる試みがあることは事実である。そういうことも一応検討しなければいけないのではないか。

そこで先ほど触れた超過負担の問題に関連するが、この費用徴収基準と額の面での、国と地方自治体の差が現実であり、そしてこの差を地方自治体が負担をするものも、超過負担といえるかどうか。ここらあたりも超過負担の論議のなかでは、整理をしておく必要もあろう。

この点はさて置き、第3に保育料の問題を考える場合に、幼稚園の保育料との比較も必要である。ところがこの両者では保育料についての考え方は全然異なっていて、両者の間の保育料には差のあることも事実である。たとえば東京都のある区の場合、幼稚園は500円を限度として、それ以上は公費で補助をするという例があると聞いている。つまり500円までが自己負担ということになっているようである。何故このような処置をとっているかという理由には、いろいろあるであろうが、そのうちの1つは、就学前教育の義務教育化という発想がそのなかにあると思われる。では保育所5歳児保育の場合はどう考えればよいのか。幼保一元化の論議がこの際、重要なものとなってくるのである。要するに保育所とは何か、保育所の役割・機能をどのように把えるかという基本的なところでの合意がないことが、保育料の問題の混乱を生み出しているともいえるのである。

IV

では保育料の抱えている問題を解決するために、どのような考え方があるのだろうか。まず東京都特別区に設けられた保育料問題について設けられた審議会（この会長は本日のコメントの岡田先生であるが）の考え方をみておこう。

東京都の場合、保育料については、10年近くも据え置きのものであるということ、保育料の徴収について基準がはっきりしないということ等もあり、保育料の負担を基本的に検討しなければいけないということで、上述した調査会での検討が行われたときいている。

そして、それによると費用負担の基本的な考え方は「福祉給付は本来生存権にかかる基礎的ニーズに対応する部分については公費で支弁され、より高次のニーズに対しては所得比例的な負担方式によることが原則である」として、まず保育単価の中身を公費負担とすべきものと利用者負担とすべきものに区別している。公費負担

とすべきものは建設費、利用者負担とすべきものは直接処遇費、直接処遇職員人件費等としている。利用者負担とすべきものについては、本来的には保育所へ通わなくても、家庭にいてもかかる費用だからというのが論拠のようである。だからここでは、保育単価を公費で支弁する部分と利用者で支弁する部分に分け、利用者の負担すべきものについては保育料という形で徴収するという考え方を示している。この点は従来の国の基準、考え方は違った新しい線を示すものである。

つぎに神戸市の場合を紹介しておきたい。ここで設けられた調査会の報告によると、「保育所運営についてはサービスの利益が確定できるという観点から、受益者負担を原則とすべきである」ということをまず前提としている。そしてそのうち経常費の部分については2つに分け「社会的リスクにかかるサービスについては一般税金から出してもよい。社会的リスクによらないサービスの受益については受益者負担とする」という原則を出している。

そしてこの例として出しているものが婦人労働である。その中においてどうしても働かざるを得ないような労働を社会的リスクにかかるものとして、これは一般税金から出してもよろしい。他方、社会的リスクによらないサービス、たとえば選択的な婦人労働、あるいは生きがいだとか専門的な技術を生かすものを含めて、これは受益者が負担すべきであるという考え方を打ち出している。

こういう考え方についてはいろいろ問題はある。たとえば東京都の場合「より高次のニーズ」というが「より高次のニーズ」とは一体なんだろうか、それから管理費用を公費とすることになっているが、それは家族でかかる費用とは違うといえることができるかどうか、直接処遇職員の人件費が利用者負担としてある理由——などについてもう少し論議があつてしかるべきではないか。

神戸市の場合、保育料を原則的に受益者負担とすることについて、受益者負担の理由を“いわゆるサービスの利益が確定できる”ということだけで述べているが、果たしてそれだけでいいのだろうか。

それから問題なのは「社会的リスクにかかるサービスとリスクによらないサービス」との区別がある。これは確かに理屈の上ではわかるような気がするが、現実にはそれをどう判定するのか。婦人の労働権の問題ともからみ合せて、難しい問題をはらんでいる。

このように東京都・神戸市の調査会・審議会の2つの例を紹介したが、これらの考え方が妥当かどうかは、ここで結論を出す心算はさらさらしない。ただこれらの論議

のなかには、今後の保育料を考える上で示唆に富む多くの見解のあることを認めながら、ここではこれらの論議を参考にしながら、保育料は受益者負担の原則で考えることができるかどうかについて、以下若干の私見を述べることにしたい。

V

(1) まず保育料問題を考える場合に明確にしておかなければならない問題は、最近の保育ニーズまたは需要の性格をどのように考えればよいかということである。保育ニーズ（需要）、つまり「保育に欠ける状況」とか「要保育」ということを、どのようにみればよいのか。この問題は保育所問題を考える場合の中心的な課題であるが、ここで最初にこれまでの「要保育」概念を簡単に振り返っておこう。

現行の保育所入所措置基準は、昭和36年の通ちょうにもとづいているが、その内容は主として母親の保育条件に重点がおかれ、(1)居宅外労働、(2)居宅内労働、(3)母親のいない家庭、(4)母親の出産等、(5)疾病の看護等、(6)家庭の災害、(7)特例による場合（市町村長が認めた事例につき、都道府県知事が承認した場合）とされている。これに対して中央児童福祉審議会等においては、保育ニーズの変化・多様化の流れのなかで、要保育（保育に欠ける状態）をさらに検討する必要を訴えてきている。たとえば昭和38年の中央児童福祉審議会・保育制度特別部会中間報告「保育問題をこう考える」で保育に欠ける状況とその対応策を検討し、たんに母親の保育状況だけでなく、(1)父母の欠損による場合、(2)父母の労働による場合、(3)父母や同居の親族の病気・心身障害による場合、(4)父母の人格的欠陥による場合、(5)こどもの心身障害による場合、(6)保護者以外の家庭状況による場合、(7)地域の状況が不適当である場合等に分け、それぞれの事情についてさらに網羅している。もちろんこの中間意見で指摘された「保育に欠ける状況」に対する対応策は、保育所のみならず、訪問保母、養護施設、児童館その他多様なものでなければならないとしているが、36年の通ちょうに加え、地域環境上の理由、子供の障害等の理由等が特記されていることは注意しておく必要があろう（もっとも現実にはこれらの新しい状況については、現実には36年通ちょうの第7項で処理されている）。その他、ごく最近では、昭和49年に同審議会は『今後推進すべき児童福祉対策について』という答申で、改めてこの問題を取り上げ、「乳幼児の保育に対する社会の関心と需要は、量的に増大するばかり

ではなく、質的变化をも要請する傾向が著しくなっている。とりわけ、職場に進出する婦人の増加や、その職場の拡大、核家族化した家庭と家庭を取り巻く近隣社会の変化、それらの集団における人間関係の稀薄化、交通事故等の家庭保育を困難にする社会的諸要因の増大、さらに家庭での保育との相互補完性をもつ家庭外での保育の重要性に対する認識の高まり等に伴い、乳幼児の保育のなかで、保育所等の家庭外での保育の受けもつ部分を拡大することを期待もしくは要望する傾向が一段と強くなりつつある」としている。

これらの指摘にみられるように、保育ニーズは時代とともに変化し、それにつれて保育所の役割も変わってきていることは事実である。この変化をどう捉えるかは、保育所問題にとって決定的に重要なことであるが、私は最近の保育ニーズのなかで、とくに下記の2つの点について注目しておく必要があるように思う。まず第1点は、核家族化傾向の進展に伴って生ずる保育ニーズの拡大という点である。これは1つにはわが国の伝統的な直系大家族に比して、核家族の方が、家庭保育機能が弱まるということ、換言すると父母に何らかの故障が生じた場合、それが長期的か短期的かは別として、簡単に乳幼児の保育に支障が生ずる例が核家族に多いということである。そして2つには、このような家族構成上の変化に加えて、母親の就労機会が拡大してきているということがある。しかもこの就労はかつてのように、たんに生計維持のためのいわば「窮迫販売」としての労働というだけでなく、婦人の社会的参加、あるいは専門的知識の社会への寄与という事情等が加わり、この家庭外保育のニーズは広がっているということである。そしてこの広がりを「普遍主義的」(universalistic)なものとして捉えるかどうか、今後の保育問題を考える場合の決め手の1つになるものと思われる。

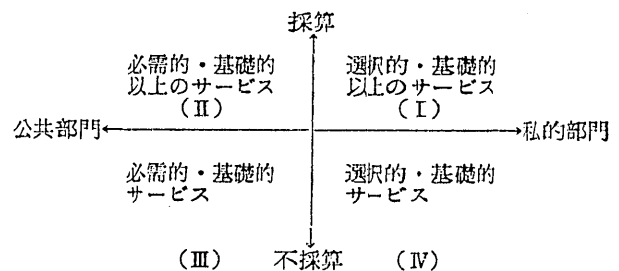
第2点は幼児教育的な保育ニーズをどのように評価するかということである。この問題は例の「幼稚園と保育の一元化所」(幼保一元化)をめぐる論議に係わるものであるが、保育料の問題を考える場合にも、この点をどのように評価するかということは重要である。ちなみに現在5歳児、6歳児が保育所あるいは幼稚園にどの程度保育されているかを大まかにみると、約90%になっている。つまり現在の高等学校への進学率にはほぼ等しい訳であり、高等学校までの義務教育延長の論議が広く行われている現状をみると、学齢前教育についても、義務教育化する要求がでてきても決して不思議ではないのである。私はこのことの適否をここで論ずる心算はな

い。ただこのような幼児教育要求の拡がりのなかで、この要求を普遍主義的(universalism)なものとして捉えるか、それとも選択的(selectivism)なものとして捉えるかということの見定めが重要であるということを申し述べたいだけである。

要するに保育料問題を考える場合、最近の保育ニーズの変化によって、それが従来のようにselectivismの原理で処理できるか、それともuniversalismの原理で処理するかの見定めが重要なのである。

(2) つぎに(1)の論議に関連して、行政サービスの料金の在り方(体系)について、考えておく必要がある。その場合、議論の素材として参考になるものは、レジュメに紹介していた神戸市行財政制度調査会報告「都市行政適正化への課題——低成長経済下の福祉向上をめざして」がある。この報告書は2ヵ年の調査・研究の上に立って、昭和50年11月に公表されたもので、関西在住の学識経験者が中心になってまとめたものである。この報告書は多くの興味深い論点を示してくれているが、なかでも公共料金、すなわち行政サービスの分類と料金について、つぎのような考え方を図示している。

資料4 行政サービスの分類と料金体系の枠組



注 『神戸市行財政制度調査会報告書』昭和50年。

このうちIの選択的・基礎的以上のサービス(例えば分譲住宅、宅地、市民会館、観光バス等)とIIの必需的・基礎的以上のサービス(例えば一定量以上の上水道、粗大ゴミ)は、いずれも採算ベースで考慮できるという意味で、原則的には利用者負担が考えられ、これに対してIVの選択的・基礎的サービス(例えば幼稚園・保育所・交通・住宅等)およびIIIの必需的・基礎的サービス(例えば上下水道の基本量、家庭用ゴミ、し尿、小・中学校)は非採算ベースに属するものとして、公費負担になじむというように考えているようである。そしてこの採算・不採算の軸と、他方ではニーズの性格によって、私的部門に属するものとしてIとIV、公共部門に属するものとしてII、IIIを区分し、私的部門については自己負担、公共部門については公費負担という考え方を示しているようである。したがってこのタテ軸の採算・不採算、ヨコ

軸の私的部門・公共部門によって、まず完全に公費負担に属するものをⅢとし、これに対して自己負担または受益者負担をⅠと考え、ⅡおよびⅣをその中間的なものとして扱っているようである。これに加えてさらに費用負担については、個々の行政サービスを実施する場合の「実施基準」に照して、具体的に検討すべきであるとしている。ここでいう実施基準には、不公平はないか、応能・応益の原則に適應しているか、サービスが効率的に行われているか、行政効果が上がっているかなどが含まれている。そしてこの理論的枠組のなかで、保育料は選択的である故に、受益者負担を原則とするとし、ただ「保育所のように施設に限度がある場合、応能性を加味した応益主義の導入はやむをえない」としている、興味深いとらえ方である。

ところでここで問題となるのは(1)の論議と関連して、保育ニードなり需要を選択的とのみいきれるかどうかということである。

神戸市の報告では、公共サービスを選択的・基礎的とか、必需的・基礎的とかいったりしているが、それは先ほどの用語を用いるならば、サービスの基礎にあるニーズが universalistic か、それとも selectivistic かということになるのかもしれない。そして保育サービスというのは、図にもみられるように、現状では選択的・基礎的サービスとされ、その限りでそのサービスの提供は私的部門でも可能であり、かつ、料金も利用者負担＝受益者負担の方向で検討することが可能であるということに、神戸市の調査会報告ではなっていくようである。

しかし上記したように、最近の保育需要は果して選択的 (selectivistic) といいきれるのかどうか。明示的か暗示的かは別問題として、最近の保育料問題のなかで、保育運動体の側からの保育料の考え方には、保育料の軽減あるいは無料化の要求が出ているが、それには保育需要を universalistic なものとして考えるという抱え方をとっているとすると、神戸市の場合のように簡単に保育料を受益者負担とする考え方は、これらの運動グループを納得させられるかどうか。

(3) 仮りに保育需要を選択的・基礎的なものと考え、その費用を利用者負担＝受益者負担にするという方向で考えるにしても、今少し受益者負担の論理の成立する条件を検討しておく必要がある。私は受益者負担が成立するためには、保育ニードなり需要の性格把握と関連して、それが universalistic か selectivistic か (必需的か、選択的か) ということの他に、そこで行われる公共サービスの帰属が個人に特定できるかどうかということをも明

らかにする必要があると思う。いわゆる財政学的にいう排除原則 (principle of exclusion) といわれるものがそれである。

ところで保育サービスの受益者というのは一体だれなんだろうかということも議論としてでてくるのである。もちろん児童が利益を受けることはあたりまえだし、その保護者が利益を受けることもあたりまえである。従来そういう意味で、いわゆる受益者負担・利用者負担をイコールに考えていたが、しかし保育サービスの受益はそれだけに限定されるかということになるとそうはいかない。

例えば婦人労働が一般化されてくる場合に、企業の利益はどう考えればいいのかというあたりも詰めておかなければならない。ただ単に企業内福祉というような意味での職場内保育所という形だけで、保育に対する企業責任でいいのかどうか。もっと広い意味での企業負担にまでわたるような形で、企業の保育所から受ける利益をどう評価すればいいのか。考え方によって、保育所については利用者負担の他に、企業負担ということも考えられ得るのかどうか。この辺のことも議論をしておく必要があると思う。

要するに現行の保育料は、いろいろの意味で批判にさらされている。そして仮りにこれを抜本的に再検討するとすれば、受益者負担の論理で、これを再構築することは確かに有力な考え方の1つであるかもしれない。しかし現行方式を改め、受益者負担の方向で再構築をはかるにしても、少なくとも上記したように受益者負担が成立するための3つの条件が十分に成熟しているかどうか、そしてそれらについての国民的合意が確立しうるかどうかを明らかにすることが大切である。ここでいう3つの条件とは、上記したように、第1は保育サービスの受益が個人に特定化できるかどうか。第2は保育ニードなり需要は、選択的 (selectivism) で抱えることができるかどうか、そして第3は保育所利用者の費用負担能力の有無ということである。このうち第3の費用負担能力の点については、要保育概念が変化し、経済的要件が保育所入所措置要件にならなくなってきていることから、利用者負担は可能であるということになる。しかし第1の保育サービスの受益を個人別に特定化できるかどうか、および第2の保育ニード・需要は選択的なものとして割りきることができるかどうかについては、今少し論議を深めていく必要があるのである。したがってここで言いたいことは、保育料について簡単に受益者負担の方向のみで考えてよいかどうかということだけを問題提起としておきたいと思うのである。

VI

なおこの論議とは別に、現行の保育料体系について別の側面からも検討は必要である。たとえば現行の保育料体系は大雑把にいうと、まず保育所入所措置が前提となり、そしてこの入所措置については国および地方公共団体の責任となる。したがってその措置費は、建前としては国および地方公共団体が負担をする。そしてその負担額を今度は保護者（利用者）の収入（所得能力）に応じて負担せしめるということになっている。

この仕掛けはきわめて特殊なものであることに注意しておく必要がある。すなわち受益者負担の原則により、保育サービスの選択ということがいわれるにしても、現行の保育所入所という「措置」は、必ずしも利用者が保育所入所を選択することではなく、措置権者（市町村長）が選別をするという要素を含むものである。その限りにおいて措置に伴う費用を国および地方公共団体が基本的に負担するということになっているのである。したがって保育料の受益者負担の論理を貫くためには、この「措置」という行為を如何に保育所利用ということからときはなすかという問題をはらんでいることを理解しておかなければならない。つまり保育所は措置施設ではなくして、利用施設に性格をかえることが可能かどうかということになるのである。

また保育措置費徴収（保育料）というのは、単純に保育サービスの料金を、利用者が支払うということでないことも注意しておく必要がある。というのは保育サービスの料金は利用者にとっては、原則的には均一である等である（ただし、年齢別、地域別、施設規模別に差はあることは、現行の保育単価にみるとおりである）。しかし現実の保育料は収入（所得）に応じて減額するという方式を採用しているが、これは保育サービスの差による料金の差でないことは明らかである。ではこの保育料の「応能負担」というのはどういう根拠で行われているのか、この点は今まではほとんど明らかにされていない。保育料問題を再検討する場合に、こころの隅の隅まで究明も必要なのではないかとも思う。これも問題提起としておきたい。

この他技術的な問題について残された時間に要点のみ述べておこう。

まず第1に現行保育料徴収に用いられている基準の問題である。上記したようにこの基準は前年度の課税徴収基準であるが、これが公平かどうかは批判のあるところである。しかしそれに代るべきものがあるのかというと、

今のところこれに代るものはない。だからそういう批判のあることを留保条件としながらも、当面は課税徴収基準をとらざるを得ないのではないかとも思う。ただ費用負担の議論をやる場合、公平という原則は大切である。もちろん公平という議論を行う場合、費用負担だけでなく、保育のサービスが必要とするものに対して公平に与えられるのかどうか前提になる。レジュメに記した「制度的公平」というのはそういう意味である。つまり保育に欠ける状態にありながら、保育所に入れないものと入れるものがあるが、その間の選別はできる限り公平にしなければならないというのが前提になる。その上でなおかつ費用負担の面についても公平かどうか議論しなければならず、その限りで保育料徴収基準の公平と妥当性は、現行制度の枠内においても十分に検討されなければならない問題なのである。

ただその場合、公平という原則と同時に、効率を損なうことがあってはならない。この場合の“効率”は経済的な意味の効率ではなく、あくまでも“福祉的効率”という意味で、保育は施設を利用することによって児童と保護者の福祉を高めることであるから、福祉の効率を最大に高めることを絶えず配慮しなければならない。受益者負担の議論の中で、公平の原則は議論されるが、福祉の方からの効率の議論は出ていない。これは社会福祉の分野で特に感じるものなので、あえてつけ加えておきたい。

「保育料はどうあるべきか」とまでは言えないが、保育料を考える場合にいま述べたいいくつかの諸点を論議し、その中で合意に達し、あり方を抜本的に検討する時期がそろそろきているのではないか。おそらくこの論議は、近い将来に起こるであろう社会福祉施設の利用率、つまり受益者負担の議論にも影響が出てくる問題ではないかと思う。そういう意味で、社会福祉における受益者負担を考える一つの素材ということで、レポートに代えさせていただきたいと思います。

司会（福武 直） それでは続けて佐藤さんにコメントをいただきたい。この席にご参加の皆さんからご意見を伺いたいと思うので、予定の20分以内にお話を縮めていただければ幸いです。

<コメント>

佐藤 進

三浦先生のほうから、受益者負担分の問題について、

非常に鋭い問題提起があった。私は法と行政の分野が専門で、保育料その他の問題を考える場合、やはり権利の問題とりわけ児童の権利の問題を前提にして考えたいと思う。保育所の場合、児童福祉法との関係で憲法 25 条、13 条が関連してくる。そして、それに基づく法と行政の視点から見る限り、若干三浦先生の依って立つ議論と、それに対する私の疑問を提起させていただきたいと思う。

ただいま三浦報告の論点としていくつか出たわけだが、一般的にはわが国で社会福祉サービスというものが常に公費負担で行われている。これは無拠出を原則とする、という考え方が今まで非常に強かった。仮りにそういう前提で貫くとしても、なかなかそれだけではいけないということから、技術論として、いわば現行の児童福祉法に見るごとく、徴収基準による——科学的に測定された徴収基準かどうかという問題はあるが——徴収の仕方が、非常にはっきりしないところではなされてきたという問題についての不信感がある。このことが三浦報告の、これからの受益者負担見直しの根拠となる大きな視点となっていると思う。

昭和 30 年から 40 年代に、社会福祉のニーズが非常に多層化し高度化した。同時に、社会福祉サービス機能というものが大きく変化をしていく。とりわけ、施設機能が変化をしただろうと思う。これは対象面でも同じことが言える。従来、保護児童層を対象にした救済的性格の福祉サービスが、広く児童一般に及ぼされてくることになる。この段階で、先ほど申し上げたニーズの多層化、高度化、それに対応する社会福祉サービスが、国や公共団体の行財政責任だけで対応し切れなくなる。おそらく、保育ニーズに応じて施設充実のための財源をどうするかということと同時に、保育ニーズの多層化あるいは高度化に伴って、果たしてそれを国だけで賄うことが妥当なのかというところが根拠になっているだろうと思う。この点から、今日の低経済下の地方財政のもとで、いわば財源の不足に起因する福祉費用負担の公平、効率の視点から、保育料をいかに見直すかという視点がいくつか出されたわけだと思う。このなかから受益者負担の問題がでてきたことは事実であり、これは理論的には先ほど三浦報告があるので、私としてはコメントをさし控えたいと思う。

いずれにしても、保育料という形で受益者負担の問題提起があったわけで、やはりこの点を考えて私なりにいくつかの問題点を出してみたいと思う。一つは、従来児童福祉法の対象とする児童というのは、戦前の法とは違って児童一般に及んでいる。ただそこには、おのずから

当時の児童福祉行政あるいは財政との関係から、セレクトィビズムが貫徹しながらも、方向としては、ユニバーサルリズムへの移行ということが法にうたわれていたと思う。ただそれが現実の問題としては提起をされずに、昭和 30 年から 40 年代になると、セレクトィビズムからユニバーサルリズムへの移行が問題となってきた。今でいえば婦人の就労の拡大化、同時に社会生活状況、その他いろいろの地域生活状況の変化に対応してニーズが多層化してきた。ただその場合私自身も問題にしたいのは、従来の児童福祉法 56 条では扶養義務者から費用を徴収することができるという規定があった。当時のセレクトィヴィズムの原則で、養護者を中心にしたという限られた対象が問題であったため、このような規定が可能であったわけで、公費負担を前提にするという考え方がかなり強く定着をしていた。ところが、今度は普遍的な児童一般という形になるということで、受益者負担あるいは徴収料負担の強化をうたってきた。技術原則を大きく変えるためには、何かもっと根拠がなければならない。むしろ、児童福祉法の 56 条の考え方は、セレクトィヴィズムを前提にしながら経過的に、少なくとも費用徴収というものが入っていたと推察することができるのではなかろうかと思う。それが一般の児童に保育が及ぶようになったことと裏腹の関係をもっているだろうと思う。社会の必然性がそうさせているわけで、こういう状況になった時、ことさら受益者負担が打ち出されたのは、たんなる技術的な問題ではなく、プリンシプルの転換というか、社会福祉サービスというものが公費負担だという考え方を、何か別の形でとらえかえすことであり、このための論議をきちんとしておく必要がある。

換言すると児童福祉法の目的や、児童の扶養責任主体のような責任分担その他をみると、やはり、当時の国が児童の扶養にウェイトをかけておく考え方が貫かれている。それは、セレクトィヴィズムからユニバーサルリズムに移るという当然のことが前提だとすると、ことさら受益者負担をその段階で考え、移行を前提と考えると、もっとつめた法目的あるいは扶養義務者への扶養の責任、その他の論議をつめておかないといけないと思う。まして、児童の権利あるいは身の辺の社会化というようなことが、一般的に言われる時代が来ている今日、ことさらこの問題を考える必要があるということだけ申し上げておきたい。

先ほど年金その他所得維持の体系が整備されるというご指摘があったが、その通りだとすると、今日わが国で非常に制度的に在り方が見直しをされているといわれて

いる児童扶養手当制度などは、所得保障の有力なものになる。児童を権利義務の主体とするのか、家族の扶養、教育、保育責任を前提にするのか、この辺をもう少しつめておかなければならないと思う。所得保障としての児童手当制度の関係の論議と、サービス受給権に対する受益者負担との関係をもう少し明確にしておかなければと思う。むしろ児童手当制度を強化する、そしてその範囲内でサービス給付を受益者の負担という形で考えるならばそれなりにわかるが、今のような形でいいものだろうかとも思う。いずれにしても、公費負担の原則を軸にしていたものを、急速に社会の変化に応じてユニバーサルイズムへ移行させるというのには、もう少しつめた議論がいるのではなかろうかという感じがする。

三浦先生の所論では、実際には費用負担能力がついてきているという仮説があり、それに基づいて応益応能の原則が貫かれるべきだという考え方が基礎にあるんだらうと思う。その考え方ができるとも思う。とりわけ、今の議論を前提にして三浦報告では、受益者負担方式保育料ということを前提にすると、要保育の内容がまず受益者負担方式になじむことが必要であるという問題の提起がある。これは、三浦論理を貫くと当然出てくる問題である。ただその場合、保育に欠ける児童を対象にしていた場合と同時に、一般児童の保育ということとの間に、ミニマムなサービスというものがどこかでつながらなければならない。現行法で見ると施設の最低基準、措置の最低基準というものが、一応技術的にはミニマムのサービスに当たるのではなかろうかという気がする。

ミニマム・サービスということになると、拠出をするとなぜかを問わず、広く児童一般に適應されるべき問題だということになると思う。これも含んでということになると、当初から費用徴収をしなければならないわけで、先ほどの三浦報告を前提にした場合、やはり一般児童のミニマム・サービスというものはベースであって、プラスアルファのサービスが何かということがつめられなければならない。この場合のプラスアルファのサービスのつめ方は、そう簡単ではないと思う。これは民間の保育所と公立の保育所との間の違いで、とりわけボランティアな民間施設といわれるようなもの、いわば特殊な保育あるいは教育をするということが考えられれば別であるが、今日の児童福祉法あるいは社会福祉事業法一般から考えて、プラスアルファのサービスに対して受益者負担というものを適應するのは非常に難しかろうと思う。なぜならば、現行法の中でとらえられている民間施設は、いずれも準公的な社会福祉施設の性格を持っ

ていると思うからである。この点、三浦報告について私の十分な理解が足りなかったのか、あるいは誤解があるのかも知れないが、そういう気がする。結局、ミニマム・サービスを前提にしても、保育に欠ける児童だけが義務的な公費負担の対象になるものであって、それ以外は総べてそうではないんだという議論を貫いてしまうと、かえって議論はしやすくなると思う。この辺はむしろ、一般の方にお教えいただきたいという気がする。仮りに三浦理論にたつにしても、いったいミニマム・サービスというものを洗い直すに、現行の昭和22年に制定をされている児童福祉法の手直しだけで、先ほどの三浦報告の前提になっている昭和30年から40年代の大きな社会変革、とりわけ母親の就労や保障の問題を含め合わせて児童の権利の問題を考えると、十分なのかという気がする。費用徴収をする上にも、すっきりしない面があるように思う。

それから、私は公平の原則を否定しているわけではない。現在の費用徴収基準の行政的なとらえ方が、救済的な面にウェイトを合わせているのか、時代の必要(流れ)において拠出能力を前提にして考えるのかよくわからない。この辺に迷いがあることから、いわば救済的な法と考えている現在の児童福祉法の措置の諸問題というものに合わせると、どうしても費用徴収の基準が低くなる傾向にある。そうでない場合(この点では三浦先生と一致する)新しい時代の必要に即応した保育あるいは教育といっているのかどうかかわからないが、保幼一元化といわれているところまで含めた保育内容を考える必要があると思う。そして、それに対して拠出能力がついているかどうかを前提にし、先ほどのプラスアルファのサービスの議論をすればいいのではないかと思う。しかし、いずれにしても現状ではなかなかワク組というか、抜本的改正までには難しい問題が多いと思うし、果たして現在の行政でできるかどうかという疑問を持っている。技術的には、ころばし方式で三浦先生の仮説を転がしていく方が容易にできると思うし、同時に反対も多いかとも思う。力づくでも納得させることはできるが、それでは先ほどの婦人の労働、児童の権利その他に即ずものにはほど遠い感じである。

最後に、効率性という点で受益者負担を目的税的なものとしてとらえてみると、利用料、徴収料という形でとらえることができるかと思う。しかし、受益者負担でとられる費用というのは、通常の場合、一般財源に繰り込まれている。仮に、応益応能原則によって費用徴収する場合でも、保育そのものの質、量的な向上に実際それが

使われているかという点、かなり疑問が出ると思う。この点では、保険でも社会保険の拠出といい、国庫負担といい、よく議論されるわけである。今の日本の行政、財政の仕組みの下では、受益者負担ということで、先ほどのプラスアルファのサービスに応えるという考え方で、果たして使われるかどうかという点極めて疑問だと思う。その点では、むしろ一般論でいわれている利用料というようなものによって賄われるよりも、税によって賄うべきであるという考え方が納得できるような気がする。

いずれにしても、一般公費負担の場合に、財源は税からほとんど出されているのではないかというようなことからいくと、ことさら費用徴収の問題をとり上げる意味はいったい何なのか、この辺はもう少し詰めた議論しないと私には理解が十分できない気がする。三浦先生の報告を十分理解してないことから生じたかも知れないが、時代が移り変っていることに対応して、今、抜本的に保育、要保育、ニーズ、保育責任者はだれか、そしてそれとの脈絡で受益者負担というのとは何だ、費用負担というのとは何だ、費用負担者はだれかということの洗い直しという点では賛成である。しかし、端々に出てくる現行の児童福祉法の考え方は三浦報告に即しているわけで、技術的にいろいろな形で法の理念や法目的と、少し離れたところで費用徴収、その他がむしろ動いているのが現状である。この点を批判している三浦先生の報告については全面的に賛成をするものである。

この程度のコメントしかできないことをお許し下さい。

<コメント>

岡田正章

私は社会福祉の専門ではなく、専攻が教育学、特に幼児の教育についての研究を平素やっている。たまたま、東京都23区の保育料が10年間据え置かれたままになっており、区長会で審議会が組織されることになった。やはり保育の専門家が委員に必要だろうということで、一員に入った訳である。立場上会長になっただけで、行政、財政の専門家でも何でもなしの訳である。ただ、小学校に入るまでの日本の子供たちを育てていくということに関しては、最大の関心を持っていた。日本では幼稚園と保育所に分かれ、子供たちとその課程とを常に同時に考え、そこにいろんな意味の混乱が起きないようにという視点が私には働いている。そういう目で見ると、現在の保育所の位置づけ、あるいはそれに伴う費用の負担の在り方等

々を考えてみると、いくつか気懸かりな点がある。こういう作業を、23区の審議会の中で若干やれたということである。

三浦先生が指摘していた通り、この審議会では十分意を尽していないところが多々残っているわけである。例えて言う、生存権にかかわる基礎的ニーズというのは、公費でみるべきであろうが、より高度のニーズにたいするものは所得比例的な負担方式と、この審議会では一応規定しているわけである。その基礎的ニーズが何であって、より高度のニーズというものは何であるか、というところから考えていくと、三浦先生が神戸の調査会報告を批判されていることと、場合によっては一致しているのかもわからない。要するに、個々の家庭の生活を支えるというところに問題があるならば、それはやはり公がきちんとみていく必要があると思う。佐藤先生のお話からすれば、低所得をどこで抑えるのか、時代の流れの中ではかなり高いところで抑えなくちゃならないだろうと思う。が、その場合、公費がまるまるそれをみていくとしてとらえる。あるいは自らの選択によって欠けているところを補っていく場合には、高度のニーズという考え方で、そのところは所得比例的な負担方式ということになると思う。

現在の保育所の保育料というのは、この点から考えると、あるところでは対応しているし、基礎的ニーズという点では非常にレベルの低いところで利用者負担の考え方に抑えられていることは、時代の流れからいうと遅れているかと思う。今回の東京都23区の保育料問題も、その辺のところは総論にとどまっていたわけで、各論にまで発展させるにはもっと時間が必要であり、多くの知恵も必要だと思う。

このような考え方を基本において、実際の作業をするのにはもう一つの観点があった。企業の負担の区分のところで、社会サービス部分を公共負担とし、家庭サービス部分を利用者負担とするという考え方がそれであった。ここで先ほどの表をご覧いただきたいのだが、東京都特別区審議会では、食費、人件費は利用者負担になっている。利用者負担というのは家庭サービス部分である。従って、保育所の保育は家庭の単なる代替えにすぎないのかという意見も出ている。この点は、私などには若干問題があるように思う。

保育所というのは、家庭に替わるべき機能があるだろう。それは、朝早くから夕方遅くまで家庭を離れて生活をしていることからわかれると思う。約半数以上の一般家庭の子供たちは、集団教育というものを一日のうち4

時間前後持っている。それが一応、現在の日本の社会の中では定義づけられ、位置づけられている。それ以上の時間を家庭から離れているならば、一般家庭の親が面倒をみている時間帯というものが、保育所の中で子供たちに対してケアされていると思う。ということは、やはりサービス部分としての家庭の機能を考えなければならぬと思う。同時に、集団の場で教育を受けることの積極性が、非常に大きな意義を今日的には持っていると思うので、同じように保証すべきであると思う。

教育という観点から子供の指導を見た場合には、社会サービスのなとらえ方をすべきである。しかし、人件費の問題等では困難な因子を含んでいる。この点乱暴な言い方をすると、人件費の半分は、一日のうちの4時間程度の集団教育的な面から見る社会サービスであると思う。他の残りの時間が、働かない両親を持つ子供の分であるならば、それは家庭で見られる機能である。しかし集団教育を全体で、全員でやらなければ、子供が立派に育たないというわけではなく、そこは家庭サービスという位置づけをすれば、同じ人件費でも社会サービス部分の中に位置づけられるものもある、という考え方が審議会の中であった。

だが、現在の保育所の仕組みの中で、この考え方を打ち出すのは非常に難しい内容がある。もしこれを貫き、現在の日本の子供たちに集団教育を公の費用で施すならば、2歳、1歳、0歳にまで及ぼさなければならない。現在、公の費用で面倒をみているのは5歳—3歳で、それ以下の子供も集団教育を前提にするという考え方はまだ熟していない。仮りに、ただちにサービスをしていくということになっても、他の子供たちとのバランスの問題で、やはり困難ではなからうかと思う。

ということは、3歳以上児の集団教育については、一応積極性が認められているということである。3歳以上児についてこの原理を考え、3歳未満児については、社会サービス部門としての教育機能ということをもし入れないでおいたならば、3歳未満児と3歳以上児のところで、非常に大きな保育料の格差というものが出てくると思う。また、保育料のそういう観点から区分をすると、3歳未満児には大きい費用がかかることになる。一般家庭からすれば、「それでは保育所を使うことはない」ということになるし、その辺の不自由さから、保育所問題がまた混乱してくるのではないだろうかと思う。

こういう現実的な状況などから考えて、この原理を考えなければならないわけだが、今は全部について貫き通すことはできないということになる。そうすると、基礎

的ニーズ、高次のニーズ、社会サービス、家庭サービスの四つの組み合わせをどう位置づけるか。それは今後の綿密な作業に任されていると考えている。とりあえず、国の保育単価には束縛はされないけれども、一応国の保育単価の中から公費負担として出しているものを差し引き、残りを利用者負担ということにしたわけである。

日本の子供を育てていくのに、集団教育は今や避けられないと思うし、非常に積極的な意味を持っている。5歳は90%、4歳は80%にまで集団教育が広がっている。3歳はまだ30%少々である。2歳—0歳は10%、1%と限られている。そして、子供を育てていく場とその費用を、どのように国民が等しく享受するのか考えてみると、自らの選択によって家庭で子供を育てていこうという家庭が必ずしも高所得者ではないということである。と同時に、保育所は所得にかかわらず入所できるということでもある。所得が高いということが排除規定ではないわけである。

親の所得の問題を考えるならば、子供が家庭で育てるために要する費用が、保育所を利用するとかなりの額が公費でみられるわけである。家庭で子供をみるということに対してだけ、何がしかの手当てをしていけば、日本の子供に対する公費の一つの全面的な視野が生まれてくるのではないかと思う。そういうことも合わせて、保育料の親の負担ということを考えていかなければ、片手落ちになるのではないかと思う。育児に対する公のかかり合い、という基本的な問題に逆らわなければ十分な回答にならないという考え方もしたいと思う。

こういう立場から考えて、3歳未満児あるいは3歳児の場合、多くは家庭で教育がされている現実がある。しかも保育所を利用している家庭では、公費の支給という還元があるわけだが、当面は所得のある人には負担をしてもらわざるを得ないだろう。将来、大きな原理を見出すならば、前述のような考え方も変わっていくだろうと思う。国民を広く見た場合、二つの大きな層に分かれており、いずれの場合でも公費が等しく還元されるようにしていくことを考えれば、現在保育所を利用している人で、高い所得のある人にはそれ相応の負担をもらいながら、次のステップを考えればいいのではないだろうかと思う。

ただ、その中で大変気にかかったことは、所得税15万円を一つの限度にしていることである。これは3歳以上児の場合だが、それ以上いくら所得があっても、保育単価で同じであるという考え方がとられている。それ以下の場合は階層がある。所得税の額と保育単価を積算し

ていく場合、下の方の階層にあるところでは、人件費が高くなれば当然保育単価も高くなるであろう。そういうことからすると、階層区分がかなり長い間変わらない形で格付けされている。そして、保育単価が変わるたびに、D₄とかD₅と段々上がっていく。上がり方はかなり緩慢である。片一方の保育単価の上がり方が、かなり早いところに、果たして適正の負担になっているんだろうかという印象がする。これは、検討する必要があるんじゃないだろうかと思う。

そういうことから23区の場合、所得税のわくを90万円くらいのところまで伸ばし、国が15万円以上のところを90万円以上のものにあてはめてみる。90万円以下のものは、15万円以上より低いところにあてはめている。従って、90万円から15万円までの人は、それ以下の保育料に抑えていくという作業をしたわけである。これにしても、果たして適正な保育料の割合になるんだろうか、という疑問も出てくる。

また、公営住宅の問題が時を等しくして出てきた。やはりこの問題も、所得を考えて住居に対する家賃の低減を図る、という議論が出ていた。これも、所得の中の12%までは本人負担になる場合には、そこから先は公費補給という考え方があった。やはり、一つのやり方ではないかと思う。負担をするにしても、所得の中で果たしてどの程度負担できるのか。どうすれば適正であるかという問題、養育費等々、さまざまな因子を考え合わせながらやらなければいけないと思う。

たまたまここでは、所得税15万までは3万刻みで出てきたかと思うが、所得税そのものの徴収されている所得と所得税率の区分などは、もっと高いところで区分が行われているように思える。所得税が90万とか120万というところで、租税の率が決められていると思うので、そういったことをむしろ活用してはどうかと思う。もっと所得に占める保育料額の割合が公平になっていくことも工夫できるのではないかと思う。実は、こんなことも残された課題の一つである。

要は、日本の子供を集団の場で育てるのか、家庭で育てるのかということである。どの道を選ぼうと、それぞれの家庭が「公費の還元が公平である」というやり方を、どのような策として選ぶのかということである。常にこういうことを考えながら、この問題には対応しなければいけないんじゃないかと、私は一言申し上げておきたい。あとは諸先生方から、福祉のサイドから考えていただき、お教えいただきたいと思う。

司会 ありがとうございます。予定の時間をだいぶオーバーしているが、ご意見があればお願いします。

馬場啓之助(社会保障研究所所長) 神戸市の例で、改定せざるを得なかった事情はよくわかるが、理論的構成について納得がいかない。そこで三点ほど申し上げたいと思う。

第一点は、受益者負担の原則を貫くという立場から考えると、直接の受益者を確定をして、その受益者の利益に応じて取るとすると、やはり均一にすべきであると思う。というのは、保育所では金持ちの子供、貧乏人の子供ということで保育の仕方を変えることはないわけである。もし、直接の受益者に限定して、受益者負担原則を貫けば、均一性ということが適当であると思う。

第二は、社会全体に対する福祉効果ということで、その波及効果を見ることができるという点である。ところが、この波及効果を見ると、例えば大学の授業料問題について受益者負担原則というのは、大学のコミュニティー全体が大変に反対している。それは、波及効果を見なければいかんということから、次代の国民を養う仕事が教育であるということから、教育について受益者負担はおかしいということから出てきている。だから、社会全体に対する福祉効果を考えると、波及効果ということから受益者負担の原則は引っ込めるべきではなかろうかと考える。

第三点は、最初に神戸市の調査会の考え方を批判したが、今度は逆にこの考え方をすすめるとすればという立場で申し上げたい。

つまりもし社会全体に対する福祉効果を考えると、階層区分で保育料に差をつけるならば、それはやむを得ないことである、という場合にどういう理論づけをするか、という問題に関連して意見を申し上げたいと思う。

保育に欠ける場合、その過程としてセーブされるものが何かあると思う。それは時間だと思う。それを金額に直すためには、オポチュニティ・コストを考えざるを得ない。つまり、子供の保育に使う時間を、保育所に預けることによってセーブされる。セーブされた時間を金額表示する時には、オポチュニティ・コストが生ずるという考え方以外に方法はないと思う。保育に欠けるということは、先ほどの三浦報告にもあったし、またよく言われる言葉でもある。欠ける条件を出すために、働かなくてもいい人が働くという状況を作る。その場合のオポチュニティ・コストとしては、相当高額でよろしいと思う。反対にそうでない場合を考えると、保育所で子供の保育をしてもらい、セーブされる時間のコストがゼロの場合

もある。全然獲得能力のない場合は、ゼロであってもさしつかえない。従って、オポチュニティ・コストを何で測るかということになると、簡単明瞭な仕方は所得対象になると思う。

そういう理論構成でないと、波及効果まで考え、社会全体に与える福祉効果が出てこない。受益者負担というのを、だれが考えたのかわからないが、理論構成としては非常に筋が通っていない。重ねていうと、こういう措置をとらざるを得ないということは、行政上の必要から認めていると思うので、ただ説明の仕方に少し問題があるのではないかと思います。

横尾和子(厚生省国際課) 受益者負担と応能負担の区別が、あまりはっきりしなかったために、私も馬場先生と同じ疑問を感じていた。昨年度の東京23区の0歳児の保育単価は、8万円を超えたと思う。同じころの厚生年金の、女子の被保険者の平均標準月収が、大体8万円をちょっと超えるくらいだったと思う。従って、女子の賃金の実態から、働いた分すべてが赤ちゃんのところにいってしまうことになる。純粋な意味での受益者負担を追求すると、ほとんどの婦人労働がそこで成立しえなくなってしまう。

応能負担になると、能力に応じて各家庭が払い、残りの分をなぜ社会が面倒をみなければいけないのかという理由を探さなければいけないわけである。家族構成に欠けるような極く特殊な家庭を除いては、そここのところで婦人労働をどう位置づけるかという点がはっきりしないといけな。

先ほどのお話では、あまり働かなくてもいい婦人が働くために、保育に欠ける状況をあえて作り出すということでした。あまり働かなくてもいいという判断が難しいと思う。婦人労働の比重の高い学校の先生、看護婦さんたちは、社会的に言っても働いてもらった方がいいのか、あるいはそういうふうな婦人労働の役割をきちんと見直していかないと、この問題は解決がつかないのではなかろうかという感想を持った。

司会 この場合、保育料中心のお話だが、問題点はさらに広がっていると思うので、他にご意見なりご感想のある方はどうぞ。

伊部英男(厚生年金基金連合会理事長) ただいま婦人労働の問題が出されたが、この問題に関連してもう一つの視点を提示したいと思う。それは、学校の先生とか看護婦さんというところは、女性にがんばっていただかないとどうしようもない時代になっているということです。先ほどの岡田先生のお話に「3歳までにおいて母親と一

緒にすごすことが、非常に基本的に重要なことではないか」という話があった。母の情緒にとっても子供の将来にしても、非常に重要な意味を持つのではないかと思います。

なぜ3歳まで母と一緒にすごせないのか。それは、第一子が生まれたところで、奥さんが働くのをやめてしまうことも一つあると思う。収入が減り、支出が増えるというダブルパンチを受ける。第一子の誕生で、生活が圧迫されるわけである。次に生別の問題がある。それは、社会保障で解決する必要があるんじゃないかと思う。生別の問題は、まだどの国もやっていないし、これからやってもいいんじゃないかと考える。

現在の児童手当が第三子から支給、それも相当所得制限を上げていることは、政策的に間違いではなかったかと思う。低所得者に対する、第一子を重点におくべきではなかったかと思う。税金の控除にしても、現在の扶養控除では子供が育たないのは明白である。先ほどの馬場先生のお話のように、後代への波及効果もあるので大幅に引き上げることが必要と思う。やはり、総合的な措置を講ずるべきであると思う。

当面の問題である保育料を、東京都は下げるといふ。これは一見いい面もあるが、政策効果としては「お母さんに働きに行け」ということになるのではないか。つまり子供の権利を奪っているのではないか。従って3歳くらいまでは、子供と一緒に住めるような条件を総合的に考えることが、非常に重要ではないかと思う。

例えば、乳児保育所というのは、必要悪であると思う。非常に弱い幼児を、毎日乳児保育所に連れていくことは、健康管理の面でも期待できない。しかし、乳児保育所が必要だということは認める。が、必要でないような状況を作るべきだと思う。

学校の先生には、育児休暇の制度ができたようだが、これを児童手当その他を総合的に考えれば、できないことはないと思う。そういう意味において、厚生省、労働省は婦人科と小児科に分かれると思うが、この問題は小児科の系統に属すると思う。婦人科の方からは反対があるかも知れないが、小児科の立場から申し上げたいと思う。

小野糸井(日本都市センター研究員) 私は、日本都市センターといって、全国の市の基金でできている団体の研究所に勤めている者ですが、その立場からいうと二つの顔を持っている。一つは個人として、一つは研究員としての面を持っていると思う。しかし、二つの面からお話をするとな長くなるので、研究員として地方自治体の超

過負担の問題を簡単に申し上げたいと思う。

今から5、6年前までは、全国の市町会は毎年のように、厚生省に対して超価負担解消の請願を予算時期にしていた。しかし近年「受益者に対して過度なサービスをするのはいけない、そのために超過負担になっている」という地方自治体に対する批判から、要求そのものを引っ込めてしまったわけである。個人としてこの問題を考えた場合、非常に残念なことだと思う。そこで、幼稚園と同じように一定額のところで保育料を抑え、均等にすべきだと考える。まあ、生活保護者等は別にする必要がある。

例えば、東京都だけがそういう方向にいますぐ踏み切るということは不可能なことだと思う。そこで、現在の応能負担の中で、今回の改定に絞って申し上げたいと思うが、改定自体があまりに現状からかけ離れすぎてはいないか、幅が大幅すぎて父兄が負担に耐えられない部分が出てくるのではないかと思う。

なぜかという、総理府の調査結果から「同じ収入額を共働きで賄う世帯は、世帯主単独就業の世帯より貯金等の余裕もなく、家賃や交通通勤費のみならず、食糧費まで多少の切り詰めを及ぼしながらも、子供の教育費を捻出している」ということを、データを示して出している。

日本の所得格差は驚くべきものがあり、一見華やかに見える保育所の父兄たちのいろいろな所持品も、必要な部分がたくさんあると思う。例えば、米国で車が必需品であると同じように、日本でもその方向に近づきつつあると思うし、保育所へ子供を車で連れて来たからといって、何も高給取りだとは言えないと思う。また、地方中都市にいくと、住居費に対する支出、借金返済というのが、共働き世帯は多くなっているというデータもある。ですから、非常に慎重に保育料問題はやらないと、大混乱を招くのではないかと思う。

先ほど伊部さんがおっしゃっていたように、3年間は母と子が一緒にいることが望ましいかも知れないが、事実上家庭にいるお母さんを見てみると、付き切りで子供を見ているわけではないと思う。団地などでは、砂場で一人で遊ばせておくのが一般的だし、最低6ヵ月くらい一緒にいられば、それ以上3年間もべったりしている必要はないと感じるし、そういう女性が増えていると思う。

また、3年間も職業戦線から引退していると、復帰できるのかどうかという心配も出てくるし、すべての面で遅れをとってしまうわけである。婦人は家庭にいるのが一番幸せだという前提に立つならば、その論が正しいわけ

で、教師に限らずずっと勤めたいという婦人が増えている現在、もっと保育料の問題は考えていただきたいと思う。

最後に付け加えるが、大蔵省の主計局長していた人が「所得に応じて負担するという考え方が不満を生みませんか」と言っていたのを記憶している。現在の課税制度が完全に公平でない以上、それに基づいた負担制度は不満を生むと思う。しかし、現実には混乱が起きていない。なぜならば、いつかは自分も入れるのではないか、という気持ちを持っているためで、他人が安い費用で保育所に入っているからといって、不公平だといったような市民間の混乱は見られないと思う。

だからこそ、入りたい人が全部入るような保育所、幼稚園の政策を考え、幼児教育全般の見直しがいま求められているのではないかと考えるわけである。

副田義也(東京女子大学教授) お話を伺っていて、これは大変難しい問題だということがよくわかった。しかし、もうちょっと論点を単純にしてもらえないだろうか。この問題に多少の関心を持つ程度の者が聞くと、最後にはわからなくなってしまうと思う。私自身、一生懸命聞いたつもりではいるが、よくわからないということがわかってただけである。やはり、もう少しわかりやすい議論ができないものかと感じた。

その中で、要因間の関連を解明する科学的な作業、それから、それぞれの立場からの哲学、あるいはイデオロギーというものがごちゃになって出てくるので、そのあたりに整理が必要ではないかという気がする。特に、悲愴な生活体験談などが入ってしまうと、最後にはそれぞれが自分の立場で物を言うことになる。そうなると最後は、声の大きい者だけが勝つという感じがあるので、どうも議論にはならないのではないかという感想も持つ。

それから、社会福祉における受益者負担が、きょうは保育料の問題で出されたわけだが、この問題は保育料の負担ということで最初にクローズアップされており、その限りでは誠に当然だと思う。しかし、社会福祉における受益者負担という問題を一般的に考えるとすると、保育という領域で考えることが不適切な面もあるのではないかと思う。例えばお話の中に幼児教育という言葉があったが、これは教育という性格が保育の場合には強いので、純粋な社会福祉の問題として考えるにはちょっと不適当な場合があると思う。

またお話を聞いていると、保育を何が何でも保育所でやらなければいけない、家でやってはいけないという方はないようである。とすると、幼児保育は家庭でもやれ

るし、保育所でもやれるわけである。その辺は親が、選択すればいい、ということになっているのではないか。そうすると、もし受益者負担が要求され、それに応ずる親がいるとすると、これは「金で済むものなら金で済ませて、保育は保育所でしてもらいたい」という程度の判断になるんじゃないかと思う。

ところが、老人とか身体障害者の場合「そのケアはどうしても家ではできない。家でやれといわれれば、家庭が崩壊するほかない」ということがある。こういう場合は大変難しい。金で済むというより、ケアが難しいから施設でやってもらいたい。そのためには金の方は何とかがんばる、という場合もあり得るだろう。

以上のようなことも含めて、社会の福祉の受益者負担を考えていただければ、議論がもっと広がるであろうと思う。

森 仁美(厚生省社会局庶務課) ただいまの副田先生とはほぼ同じ感想なのだが、現実問題として社会福祉における受益者負担といった場合、今まで行われてきている形態の中に給付に対する制限、あるいは所得制限といわれる部分があるが、これと同じ考え方ではなからうかと思う。

今までのお話は、むしろお金を取るという観点だったと思う。しかし現実の行政サイドでは、例えば身体障害者に対する日常生活用具の給付、あるいは老人医療費の支給といった場合には、一定の所得を超える者には給付をしないという給付制限が行われている。この問題は、受益者負担の裏側といえは裏側であり、同列に論ぜられるわけである。社会福祉における受益者負担の場合には応能の負担区分、それから逆に、所得制限による給付制限という両面を考えるべきであろうという気がする。これは、三浦先生のお話と非常に似た考え方をしているわけであるが、従前からの社会福祉の流れを考えると、応能による費用の一部負担、あるいは応能による給付の制限が、片や社会的公正を確保すると意味において非常に強かったのではないかと思う。それが一般的社会福祉サービスの発展、展開という段になってくると、先ほどの佐藤先生が言われた「公的責任の拡大」という点で、公正の確保という部分が徐々に消されてくる。そして、お金を出すあるいは給付制限を解除していくということにつながり、公的責任ではないかということになるのではないかと思う。

片や福祉サービスの展開であって、公的責任が論ぜられるにしても、社会的な公正の確保という考え方からすれば、一般的福祉サービスの展開があり、公的責任の拡

大としての費用の負担が多くなっても、なおかつ社会的公正の確保は公的責任の一部に存在するのではないかとと思う。従って、幅がどうであるという技術論を別にしても、思想的には現在の時点あるいはこれからしばらく先の時点で一般福祉サービスの展開が行われるにしても、所得制限あるいは応能負担といった考え方は生き続けてしかるべきではないか、ということが私の感想であり意見である。

三浦 いろいろ貴重なご意見をいただき、どうもありがとうございました。私自身も、最後にはよくわからないことがたくさん出てきた。

社会福祉における受益者負担は、そう軽々に論ぜられないことを、私は最後に言いたい。そのためには、先ほど言った条件の吟味をやり、その上で受益者負担が成立することが可能かどうかを慎重に検討しなければいけないというのが私のレポートの趣旨である。

従来、受益者負担ということは価格メカニズムにとり、社会福祉サービスの負担を考えるという発想が強かったのではないか。つまり、保育にかかるコストを、利用する者が全部払うんだという考え方がでてきていると思う。ところが、価格メカニズムが、社会福祉のなかにどのように貫徹するのかというあたりから議論しなければいけない。

例えば保育所についても、完全に市場メカニズムに乗っかるような形の供給があってもしかるべきだと思う。ベビーホテルみたいなものも成り立つことは成り立つわけであるから。しかし社会福祉の場合はその議論だけでいっしょにされてはこまるわけである。少なくとも、社会福祉施設とか保育という場合には、佐藤先生がお話があったように、一応措置という概念がある。つまり、最低基準を確保しなければいけない。その点からいくと、コストを価格メカニズムと同じように、利用者に転嫁せしめるということにも、実は問題があると思う。だからといって、社会保障関係にかかるコストを全部無料化でという、単純な論理でいけるのかどうか。

先ほど、応益応能の議論があったが、サービス給付と費用負担は、必ずしも直接結び付けなくともいいという考え方もできる。それを受益者負担とか利用者負担という形でわい小化するところに、いくつかの混乱があるのではないかと、お話を聞いて感じた。

それから、馬場先生のご指摘になったオポチュニティ・コストの問題は、時間の関係で省いたんですが、神戸市の場合も二つに分けて選択をしている。例の社会的リスクによるサービスと、社会的リスクによらないサー

ビスの受益ということがそれである。しかし実は、どうやってこの2つを分けるのかそれが問題である。突き詰めれば、賃金という所得でしか見ることができないと私も思う。確かにオポチュニティ・コストという形で理論づけていくならば、もっと積極的な形のものが展開できると思う。その辺はこれから検討してみたいと思う。

実は、きょうお断りするのを忘れていたが、受益者負担の問題を保育所だけの議論に限定してはいけないと思う。本当はよりマクロ的に、ご指摘のあったような児童手当、児童扶養手当という関係、あるいは税の控除であるとか、そういうものをもっと全体的な児童にかかる費用の在り方の中で把える視点が必要なことは、ご指摘の通りだと思っている。しかし、そこまで議論を進めてしまうと、どこまで話が発展するかわからないので、あえて保育所に限定したわけである。

佐藤 ただいまのいろいろな意見を基にしながら考えていたことは、公平というものはいったい何なのかということである。とりわけ婦人労働、子供の権利あるいは親の権利というものを全部ひっくるめて、どういう形で保育施設の問題あるいはそれに対する受益者負担を考えるか、ということである。いろいろ議論をいただいたが、それを自分のこれからの勉強として、もう一辺持ち帰ってみたいと思う。

岡田 一つだけ申し上げたいが、児童福祉という福祉の中で、児童福祉のジャンルは教育を離れて存在はしないだけに、公費負担の問題は、違った観点から多く打ち出されていかなければならない分野ではないかと思う。教育の原理と、割に接していく面があるのではないだろうか。ということから、現在、私立の幼稚園も決して安い保育料ではないので、そういうものも含めながら、馬場先生がおっしゃった「教育の社会への還元」ということから、児童福祉の問題をもっと皆さんと一緒に考えていきたい、とそれだけ申し上げて終わりたいと思う。

司会 どうもありがとうございました。私、最初に申し上げたように、物事を単純に考えていたため、大変難しい問題だと痛感した次第である。おそらくこの問題を取り上げるのに、保育所保育料の問題は必ずしも適当ではなかったという感じがした。同じ保育所でも、3歳以下と幼稚園と同じことをやっている所では、おそらく考え方も分離して、突き詰めなければいけないだろうという気がする。素人とはいえ、自分の単純さを反省している。

しかし、それにもかかわらず、本当の意味でこまっている人に、手厚い福祉をということであれば、やはりそういうでない人からは金を取ることが必要だと思う。この問

題をさらに今後もっと論議していただけたら幸いである。どうもありがとうございました。

資料 1 徴収金基準額表

各月初日の在籍措置児童 の属する世帯の階層区分		徴収金基準額（月額）		
階層 区分	定 義	3歳未満児 の 場 合	3歳以上児 の 場 合	
A	生活保護法による被保護 世帯（単給世帯を含む。）	0円	0円	
B	A階層を除き前年度分の 市町村民税非課税世帯	0	0	
C ₁	A年分 階層の所得 及びB税 階層を除き 前年度分の市町村民税のうちの均等割のみの課税世帯（所得割非課税世帯）	2,450 (1,220)	2,050 (1,020)	
C ₂	前年度分の市町村民税のうちの所得割課税額が5,000円未満である世帯	3,450 (1,720)	3,000 (1,500)	
C ₃	前年度分の市町村民税のうちの所得割課税額が5,000円以上である世帯	4,050 (2,020)	3,600 (1,800)	
D ₁	A階層及びB階層を除き前年分の所得税課税世帯	前年分の所得税課税額が3,000円未満である世帯	4,900 (2,450)	4,400 (2,200)
D ₂		前年分の所得税課税額が3,000円以上30,000円未満である世帯	6,900	6,700
D ₃		前年分の所得税課税額が30,000円以上60,000円未満である世帯	8,850	8,550
D ₄		前年分の所得税課税額が60,000円以上90,000円未満である世帯	12,350	保育単価（ただし、その額が12,000円をこえるときは12,000円とする。）
D ₅		前年分の所得税課税額が90,000円以上120,000円未満である世帯	17,650	保育単価（ただし、その額が17,200円をこえるときは17,200円とする。）
D ₆		前年分の所得税課税額が120,000円以上150,000円未満である世帯	保育単価（ただし、その額が30,000円をこえるときは30,000円とする。）	保育単価（ただし、その額が25,000円をこえるときは25,000円とする。）
D ₇	前年分の所得税課税額が150,000円以上である世帯	保 育 単 価	保 育 単 価	

(注) この表の「保育単価」とは、3歳未満児、3歳児または4歳児以上児の保育単価から民間施設給与等改善費加算額を控除した額をいう。

固定資産税額による附加基準表

徴収金基準額表の定義における階層及びその固定資産税額による区分	認定する階層
C ₁ 階層に属し、前年度分の固定資産税課税額が4,000円以上である世帯	C ₁ 階 層
C ₂ 階層に属し、前年度分の固定資産税課税額が6,000円以上である世帯	C ₂ 階 層
C ₃ 階層に属し、前年度分の固定資産税課税額が8,000円以上である世帯	D ₁ 階 層
D ₁ 階層に属し、前年度分の固定資産税課税額が10,000円以上である世帯	D ₂ 階 層

資料 2 K市保育所徴収金新旧対照表

50年度保育単価(61~90人規模) : 3歳未満児 33,380円, 3歳児 14,650円, 4歳以上児 12,300円

階 層 区 分			措置人員 構 成 比	年間所得 (49年分推 定4人家族、夫婦 屋外労働)	3 歳 以 上 児			3 歳 未 満 児			備 考		
					国 基 準 (50年度)	K 市 基 準		国 基 準 (50年度)	K 市 基 準				
						49年度	50年度		49年度	50年度			
A	生活保護法による被保護世帯		4.3		円 0	円 0	円 0	円 0	円 0	円 0			
B	前年度分の市民税非課税世帯		12.0		0	0	0	0	0	0			
C	1	前年分の市民税均等割のみ課税	27.6	11.9	2,050 (1,020)	1,150 (550)	1,150 (550)	2,450 (1,220)	1,600 (800)	1,600 (800)			
	2	〃 市民税所得割 5,000円未満		11.1	3,000 (1,500)	1,550 (770)	1,550 (770)	3,450 (1,720)	1,950 (970)	1,950 (970)			
	3	〃 市民税所得割 5,000円以上		4.6	3,600 (1,800)	1,700 (1,150)	1,700 (850)	4,050 (2,020)	2,100 (1,450)	2,100 (1,050)			
D	1	① 前年分の所得税課税額 3,000円未満	56.1	2.3	4,400 (2,200)	2,250 (1,150)	2,250 (1,120)	4,900 (2,450)	2,700 (1,350)	2,700 (1,350)			
	2	② 〃 3,000円以上 10,000円未満		4.0	6,700	3,100 (2,150)	3,100 (2,150)	6,900	3,500 (2,450)	3,500 (2,450)			
		③ 〃 10,000円以上 20,000円未満		6.0		1,850千円	1,930		4,000 (2,800)	4,000 (2,800)			
		④ 〃 20,000円以上 30,000円未満		4.9		2,030	4,300 (3,000)		4,500 (3,100)				
		3		⑤ 〃 30,000円以上 40,000円未満		4.6	2,150		4,200 (2,900)	4,300 (2,900)	8,850	5,000 (3,500)	5,200 (3,600)
	⑥ 〃 40,000円以上 50,000円未満			4.0	2,280	4,350 (3,000)	4,700 (3,200)	5,300 (3,700)	5,900 (4,100)				
	⑦ 〃 50,000円以上 60,000円未満			2.9	2,410	4,500 (3,150)	5,100 (3,500)	5,500 (3,850)	6,600 (4,600)				
	4	⑧ 〃 60,000円以上 80,000円未満		5.0	2,590	保育単価 (限度額12,000)	4,600 (3,200)	5,500 (3,800)	12,350	6,500 (4,550)	7,600 (5,300)		
		⑨ 〃 80,000円以上 90,000円未満		1.7	2,760		4,700 (3,250)	5,900 (4,100)		7,400 (5,150)	8,600 (6,000)		
	5	⑩ 〃 90,000円以上 120,000円未満		4.8	2,980	保育単価 (限度額17,200)	4,800 (3,350)	6,500 (4,500)	17,650	8,200 (5,700)	10,000 (7,000)		
	6	⑪ 〃 120,000円以上 150,000円未満		4.1	3,350	保育単価 (限度額25,000)		7,100 (4,900)			保育単価 (限度額30,000)	11,500 (8,000)	
	7	⑫ 〃 150,000円以上 200,000円未満		5.0	3,810	保育単価		7,700 (5,300)			保育単価	13,000 (9,000)	
		⑬ 〃 200,000円以上 300,000円未満		4.7	4,610			8,300 (5,800)				14,500 (10,100)	
		⑭ 〃 300,000円以上		2.1	5,100		9,000 (6,300)	16,000 (11,200)					

()内は同一世帯から2人以上の児童が入所している場合における2人目以降の児童に適用される基準額。

資料 3 東京都特別区の事例

負 担 区 分	負 担 額 (千円)	構 成 比 (%)
都 区 負 担 額	951,067	4.0
国 庫 負 担 額	3,804,267	15.8
保 育 料	1,162,819	4.8
国基準との差額	3,545,499	14.7
区単独支出額	14,341,224	59.5
都単独補助額	283,645	1.2
総 額	24,088,521	100.0