

保育料徴収に関する児童福祉法の法的構造の 分析と保育料徴収制度のあり方について

堀 勝 洋

I はじめに

保育に欠ける乳幼児を保育するための施設である保育所は、就労婦人の増加等を反映して年々整備されてきている。児童福祉法施行当時の昭和23年3月の記録によれば、保育所は1,476箇所、保育児童数は13万5,503人にすぎなかった¹⁾が、昭和54年10月1日現在で、保育所数2万1,381箇所、定員207万5,374人、在籍児童数197万4,886人に達している(表1参照)。これに応じて保育所の運営費(いわゆる措置費)の額も年々増加の一端をたどり、昭和56年度の国の予算額で2,894億円に達している(表2参照)。この額は、全児童福祉施設の措置費国庫負担額の約7割、全社会福祉施設(児童福祉施設、保護施設、老人福祉施設、身体障害者更生援護施設等)の措置費国庫負担額の約4割を占めている(表3参照)。

このように巨額の費用が保育所の運営に必要となるにつれ、財政的な観点から保育所措置費徴収金(以下「保育料」という)の額を引き上げ、受益者負担を強化すべきであるという議論が財政当局を中心に強まってきた。またこの反面、保育料の引上げに直面した保育所入所児童の父母や社会福祉研究者の一部は、これに反対する動きを示している。このような情勢の中で直接この問題を扱う国および地方公共団体の福祉部局は、関係審議会等意見に求め、その答申に基づいて保育料の改訂を行ってきた²⁾。この結果、自治省調べによ

る地方公共団体の歳入科目の1つとしての保育所使用料(地方公共団体が設置した保育所に係る保育所使用料のみ)は、昭和53年度決算額で約989億円にも達している(表4参照)。

ところで現在のわが国は、第1次、第2次の石油危機の影響による経済成長の停滞等を反映して、深刻な財政危機に見舞われており、この危機を打開するため、第2次臨時行政調査会が設けられ、積極的に行財政改革に取り組んでいる。この調査会は2年間で基本的な行財政改革のあり方を調査審議するものであるが、緊急に取り組むべき改革方策については、昭和57年度の各省の概算要求に反映さすべく、精力的な審議が行われ、昨年7月10日第1次答申としてとりまとめられ公表された。この中で、財政改革の当面の方針として幾つかの基準が設けられたが、その1つとして「受益者負担の適正化」(「行政改革に関する第1次答申」の第2のIの1の(2)のアの③)が取り上げられた。保育所についても具体的な言及がなされ、「保育所については、幼稚園についての検討と合わせ、費用徴収基準の負担能力に応じた強化、公平化を図る」こととされた(上記答申の第2のIの3の(1)のウの(ウ))。保育料の徴収の問題は、以前からいわゆる福祉見直しの一環として各種審議会

2) 国については、中央児童福祉審議会費用負担特別部会が、昭和52年12月20日「保育所措置費徴収基準の改善について」意見具申した。

地方公共団体については、例えば昭和51年8月2日の特別区保育問題審議会の「保育所措置費徴収金(保育料)の改訂について」の答申、昭和55年12月17日の東京都児童福祉審議会の「今後の保育行政のあり方について」の中間答申が、保育料徴収問題について意見を述べている。

1) 厚生統計協会「国民福祉の動向——昭和56年特集号——」参考文献⑦, p. 98~99。

表 1 保育所の施設数, 定員, 入所児童数の推移

年 次	施 設 数			定 員			入 所 児 童 数		
	公 立	私 立	計	公 立	私 立	計	公 立	私 立	計
昭和22年度	—	—	1,500	—	—	—	—	—	—
23	—	—	1,787	—	—	—	—	—	158,904
24	775	1,816	2,591	—	—	195,377	—	—	216,887
25	1,000	2,686	3,684	—	—	—	—	—	292,504
26	1,443	3,042	4,485	—	—	—	—	—	366,430
27	1,855	3,268	5,123	—	—	380,989	—	—	502,345
28	2,959	3,897	6,856	—	—	—	290,320	350,165	643,697
29	—	—	7,693	—	—	—	316,521	308,862	625,383
30	—	—	8,321	—	—	—	340,936	312,791	653,727
31	4,630	4,119	8,749	363,053	322,279	685,332	—	—	653,333
32	4,951	4,187	9,138	—	—	700,815	341,795	315,215	657,010
33	5,176	4,179	9,355	397,025	306,581	703,786	354,932	292,667	647,599
34	5,360	4,208	9,568	407,709	309,190	716,899	369,329	297,059	666,388
35	5,571	4,211	9,782	424,092	309,533	733,645	389,020	300,222	689,242
36	5,792	4,226	10,018	441,710	312,776	754,486	408,299	303,846	712,145
37	5,992	4,255	10,247	461,561	317,140	778,701	428,584	311,302	739,886
38	6,259	4,265	10,524	450,616	355,899	806,515	450,616	315,818	766,434
39	6,536	4,286	10,822	514,948	326,915	841,863	477,581	321,857	799,438
40	6,907	4,292	11,199	546,096	330,044	876,140	503,259	326,481	829,740
41	7,190	4,429	11,619	574,395	346,642	921,037	528,084	341,847	869,931
42	7,593	4,565	12,150	616,731	364,056	980,787	570,486	360,268	930,754
43	8,001	4,731	12,732	660,267	383,489	1,043,756	596,210	398,200	994,410
44	8,399	5,017	13,416	705,190	412,172	1,117,362	652,597	413,297	1,065,894
45	8,817	5,284	14,101	752,710	442,222	1,194,932	690,344	441,017	1,131,361
46	9,142	5,664	14,806	792,433	484,534	1,276,967	719,501	481,665	1,201,166
47	9,775	5,780	15,555	858,212	509,610	1,367,822	793,742	509,477	1,303,219
48	10,288	6,123	16,411	933,698	543,759	1,477,457	876,656	548,981	1,425,637
49	10,932	6,409	17,341	1,014,888	576,744	1,591,632	941,908	581,953	1,523,861
50	11,683	6,555	18,238	1,104,123	595,558	1,699,681	1,012,290	618,735	1,631,025
51	12,017	7,037	19,054	1,166,826	635,510	1,802,336	1,077,115	660,087	1,737,202
52	12,540	7,254	19,794	1,220,374	674,946	1,895,320	1,131,407	700,862	1,832,269
53	12,916	7,688	20,604	1,272,264	719,141	1,991,405	1,170,673	742,467	1,913,140
54	13,317	8,064	21,381	1,319,769	755,605	2,075,374	1,197,318	777,568	1,974,881

(注) 22年～25年は保育年報による(2月1日現在)。26年～30年は社会統計年報による(12月末日現在)。31年以降は社会福祉施設調査報告による(12月末現在),ただし47年以降は10月1日現在である。

資料: 昭和51年までは,厚生省児童家庭局編「児童福祉三十年の歩み」参考文献⑨のp.441の表22-1。昭和52年以降は厚生省大臣官房統計情報部「社会福祉施設調査報告」の昭和52～昭和54年版により作成。

表 2 保育所措置費国庫負担額の推移

	昭 和 45 年 度	昭 和 50 年 度	昭 和 54 年 度	昭 和 55 年 度	昭 和 56 年 度
国庫負担額(当初予算)	38,319,581千円	159,612,527千円	277,002,847千円	286,024,076千円	289,425,537千円
指数(45年=100)	100	416.5	722.9	746.4	755.3

表 3 保育所措置費国庫負担額の児童福祉施設および社会福祉施設措置費国庫負担額に占める割合の推移
(単位: %)

	昭和45年度	昭和50年度	昭和54年度	昭和55年度	昭和56年度
児童福祉施設措置費国庫負担額に占める割合	59.1	66.9	71.3	70.4	70.4
社会福祉施設措置費国庫負担額に占める割合	42.8	44.6	43.9	41.6	39.7

表 4 保育所使用料（地方公共団体の決算額）の推移

	昭和 45 年度	昭和 50 年度	昭和 51 年度	昭和 52 年度	昭和 53 年度
保育所使用料 指数（45年度＝100）	17,507百万円 100	55,986百万円 319.8	66,983百万円 382.6	84,490百万円 482.6	98,896百万円 564.9

（注） この保育所使用料の額は、地方公共団体が設置した保育所に係る保育料のみが計上されており、私立の保育所の保育料等は計上されていないので、実際の保育料収入額はさらに大きなものとなる。

資料：自治省編「地方財政統計年報」（地方財務協会刊）により作成。

や団体の意見・提言等でも取り上げられてきたが、今回の答申で明確な方向づけがなされたというべきであろう。

保育料徴収問題を含めた受益者負担論は、上にみたように行政サイドから取り上げられてきただけでなく、近年学問的にも研究が急速に進められてきた（本稿末尾の参考文献参照）。今までの研究の流れは大まかにいって2つに分けられ、1つは財政学、それも近代経済学の手法を取り入れた公共財の理論を中心としたアプローチであり、もう1つは、社会福祉サイドからのアプローチである。前者は、非競合性(non-rivalness in consumption)と非排除性(non-excludability)を特徴とする公共財の機能、最適供給等を分析したり、この公共財の間接便益（社会的便益）を公共負担の根拠に、直接便益（個別的便益）を受益者負担の根拠とするような議論を展開している³⁾。しかし、このアプローチは公共財や受益者負担の概念、範囲が論者によって必ずしも同じでなく、またその分析も抽象的、一般的であるなど受益者負担の対象、程度等に関し具体的基準を設定しようとする場合、必ずしも有効な示唆を与えてくれるものではない。

他方社会福祉サイドからのアプローチは、福祉サービスを要する階層のニーズ、負担能力等を考慮し、受益者負担の限界を論ずる議論が中心をなしているが、必ずしも説得的ではない。一般に受益者負担といわれているもの⁴⁾は、その目的、対

象、程度等がまちまちであり、国・地方を通じて統一的な原則に基づいて行われているとはいえないが、これは受益者負担の各制度によりそのねらっている効果や果たしている機能を異にするためである。したがって、従来の受益者負担論のように受益者負担の全体について目的や機能等を分析するという分析手法だけでなく、各個別の制度ごとに受益者負担の内容を分析し、その後で共通する項目を拾い出し、受益者負担の一般的な理論を構築するという作業も必要である。

本稿では、このような意味で保育料徴収制度を取り上げて分析したものであるが、従来のアプローチと異なって、法解釈学および立法政策学的アプローチを試みた。すなわち、保育料徴収の法的構造を児童福祉法の理念、法体系にさかのぼって分析するとともに、これに基づき保育料徴収制度のあり方を探り、もって受益者負担の一般的な原理、原則の構築に資することをねらいとしたものである。

II 保育料徴収に関する児童福祉法の法的構造の分析

（1）保育料徴収に関する児童福祉法の現行規定の内容

保育所への入所の措置、入所に要する費用の支弁および負担、保育料の徴収等に関する児童福祉法（以下「法」という。）の規定の内容は、要約すると以下のとおりである。

なお、保育所の設置者が国であるか（現在国立の保育所はないが、法の規定上は設置することが可能である）、都道府県および指定都市であるか、市町村その他の者であるかによって、表5のとおりその法的構造が異なっているが、表6に示すよ

3) 山本栄一「受益者負担とその周辺」参考文献②, p. 151。

4) 和田八束「受益者負担」参考文献②によれば、受益者負担は当初公共事業による開発利益の吸収を意味したが、その後この概念は拡張され、①手数料、②使用料、③公企業等の料金、④保険料、⑤本来の「受益者負担金」すなわち「開発利益」の負担、⑥いわゆる「原因者負担」、⑦目的税を含むようになったとされる（p. 159）。

表 5 保育所の設置主体別費用徴収義務者等

設置主体	国	都道府県・指定都市	市町村, その他の者
保育所への入所措置義務者 (24条)	市町村長	同左	同左
措置費の支弁義務者 (49条の 2, 50条, 51条)	国 庫	都道府県 指定都市	市町村
措置費の負担義務者 (53条, 55条)	国 庫 $\frac{10}{10}$	国 庫 $\frac{8}{10}$ 都道府県 指定都市 $\frac{2}{10}$	国 庫 $\frac{8}{10}$ 都道府県 $\frac{1}{10}$ 市町村 $\frac{1}{10}$
費用徴収義務者 (56条 1 項)	主務大臣	都道府県知事 指定都市の市長	市町村長
代負担義務者 (56条 2 項)	同上	同上	同上

表 6 設置主体別保育所数および割合

(昭和54年10月1日現在)

設置主体	総 数	公 立					私 立				
		総 数	国	都道府県	指定都市	その他の 市町村	総 数	社会福祉 法人	社団, 財 団, 日赤	その他の 法人	その他
保育所数	21,381所	13,317	0	28	742	12,547	8,064	6,017	479	530	1,038
割 合	100%	62.3		0.1	3.5	58.7	37.7	28.1	2.2	2.5	4.9

資料：厚生省大臣官房統計情報部「社会福祉施設調査報告（昭和54年）」より作成。

うに市町村その他の者が設置する保育所が全体の96%強と大部分を占めているので、以下市町村その他の者が設置する保育所のケースを中心に分析を進めることにする。

1) 保育所への入所の措置

市町村長は、保育に欠けるところがあると認める児童があるときは、それらの児童を保育所に入所させて保育するなど適切な保護を加えなければならない（法第24条）。

2) 措置費の支弁

市町村は、保育所への入所に要する費用および入所後の保護につき法第45条に定める最低基準を維持するための費用——いわゆる保育所措置費——を支弁する（法第51条第1号）。

3) 措置費の負担

国庫は市町村が支弁した保育所措置費の10分の8を負担し（法第53条）、都道府県はその10分の1を負担する（法第55条）。

4) 費用の徴収

市町村長は、保育所措置費を入所児童またはその扶養義務者から徴収しなければならない（法第

56条第1項）。

5) 費用の代負担

市町村長は、費用の徴収に当たり、児童福祉司、社会福祉主事または児童委員の意見を聞き、入所児童およびその扶養義務者がその費用の全部または一部を負担することができないと認めるときは、市町村がその費用を代って負担しなければならない（法第56条第2項）。

6) 費用徴収の嘱託

費用の徴収は、入所児童またはその扶養義務者の居住地または財産所在地の都道府県知事または市町村長に嘱託することができる（法第56条第6項）。

7) 滞納処分

市町村長は、徴収金を指定の期限内に納付しない者があるときは、国税滞納処分の例により処分することができる。この場合における徴収金の先取特権の順位は、国税および地方税に次ぐ（法第56条第7項）。

8) 費用徴収の手続

市町村長が徴収金を徴収する場合においては、

その費用の計算書を添え、納付することを要する金額およびその期限を指定しなければならない(児童福祉法施行規則(以下「規則」という。)第48条)。

(2) 保育料徴収に関する児童福祉法の基本原理

以上のような内容を有する児童福祉法の規定から、保育料の徴収に関して同法には次のような3つの基本原理が存するものと考えられる。

1) 保育所への入所要件は「保育に欠けること」であり、低所得という経済的要件は附されていないこと(第一原理)。

児童福祉法制定前の託児所その他の児童保護事業は大体において生活困窮の状態にある児童を対象としていたのに対し、戦後新憲法(昭和21年11月3日公布, 昭和22年5月3日施行)の下で、新しい児童福祉の理念に基づいて制定された児童福祉法(昭和22年12月12日公布, 昭和23年1月1日施行)は、児童やその扶養義務者の経済的条件の如何にかかわらず、一定の福祉ニーズがある者には、そのニーズ充足のため各種の福祉サービスを行うこととした⁵⁾。

すなわち児童の経済的、貨幣的ニーズはそれ以前に制定された旧生活保護法(昭和21年9月7日公布, 同年10月1日施行)で対処し、福祉、医療等の非貨幣的ニーズは児童福祉法で対処することにより、後者を貧困対策から解き放し、所得の有無、多寡にかかわらず、すべての児童に福祉サービスを利用可能なものとした(ただし、唯一の例外は法第22条の規定に基づく助産施設への入所の措置であり、これには依然として入所要件に経済的理由が残されている)。

この児童福祉法の新しい理念・手法——すなわち福祉対策の救貧対策からの分離——は、その後の社会福祉立法、例えば身体障害者福祉法(昭和

24年法律第283号)、精神薄弱者福祉法(昭和35年法律第37号)、老人福祉法(昭和38年法律第133号)等に受け継がれ、この意味で児童福祉法は社会福祉諸立法のモデルとなったといえる。

2) 保育料の徴収は措置費の全額につき、入所児童またはその扶養義務者から徴収するのが原則であること⁶⁾(第二原理)。

これは、上に述べた第一原理から直ちに導き出される原理である。すなわち保育所への入所に経済的要件が附されていない以上、費用負担能力のある高額所得層も保育所を利用することができるが、このような階層まで公費負担による福祉サービスを無料で行う必要はなく、適正な負担を求めることが社会的公正にも適い、また限られた福祉資源の効率的な活用を図るうえで必要不可欠のことであると考えられるからである。もし福祉サービス提供の要件として低所得という経済的要件が附されていれば費用徴収を行う必要は必ずしもなく、この意味で福祉サービスの救貧対策からの分離は、費用徴収制度を社会福祉の分野にもたらし主因であったといえよう。

3) 入所児童またはその扶養義務者が費用の全部または一部を負担することができないと認められるときは、その負担能力に応じて減免されること(第三原理)。

この原理は、上の第二原理の例外として、福祉サービスの受益者に費用負担能力がない場合には、徴収金の額を減免することができると表明したものであり、当然の原理である。これはまた、児童福祉法の費用徴収は応能負担原則を示したものであるということもできる。

5) 厚生省児童家庭局編「児童福祉三十年の歩み」参考文献⑤, p. 70は、「託児所と保育所のちがいは、①前者が低所得階層の保護者を救済すること、後者が児童自身の福祉を図ることを、それぞれ主たる目的としていること、②したがって、前者が低所得階層、生活困窮の家庭の児童に限って受け入れたのに対し、後者は所得階層の如何を問わず日中家庭に世話をする者がいない児童を受け入れたこと」と述べている。

6) 昭和23年7月23日付け厚生省児童局企画課長通達、児企発第376号「児童福祉法の運用に関する疑義及びこれが回答について(その一)」の問16「法第56条に規定する費用徴収額如何」に対し「その者の措置に要した費用の額迄徴収することができる」と回答している。同様な疑義に対する回答が、昭和23年8月23日付け厚生省児童局長通達、児発第554号「児童福祉法運用上の疑義及びこれが回答について(その三)」の問2に対しなされている。

田村和之「保育所保育料をめぐる法的問題点」参考文献⑬, p. 100~103, 「社会福祉施設利用料をめぐる法的諸問題」参考文献⑭, p. 36~37は、児童福祉法第56条第1項は全額徴収を規定したものではないと主張しているが、その根拠としてあげている理由は、何ら是とするに足りないものと考ええる。

その後の社会福祉立法における費用徴収制度は、昭和40年に児童福祉法から分離された母子保健法（昭和40年法律第141号）の費用徴収制度を除いて、この第二原理と第三原理が合体した規定の内容となっている。すなわち、精神薄弱者福祉法や老人福祉法等の費用徴収の規定は、全額徴収を原則として負担能力に応じて減免するというのではなく、はじめから負担能力に応じて徴収するという規定のしかたをしている。

(3) 保育料徴収に関する児童福祉法の法的性格および法的構造に関する諸問題

1) 保育料徴収事務の法的性格——機関委任事務か団体事務か——

保育料の徴収は市町村長が行うべきこととされているが、この事務が行政法学上の機関委任事務か団体事務かという問題である。機関委任事務と団体事務とでは事務処理の方法、議決機関の関与の範囲、指揮監督の権限など地方自治法上異なっ

た法的地位が与えられている⁷⁾ ほか、保育料の徴収事務について機関委任事務であるか団体事務であるかによって次のような違いが生じ、これを区別する実益がある。

① 保育料徴収基準を定める市町村の立法形式が、団体事務の場合には議会の議決を必要とする条例で定めることができるのに対し、機関委任事務であればそれを要しない市町村長の規則で定めなければならないこと⁸⁾。

地方自治法第15条第1項によれば、「普通地方公共団体の長は、法令に違反しないかぎりにおいて、その権限に属する事務に関し、規則を制定することができる」とされ、保育料徴収事務が法第56条第1項の規定に基づいて市町村長に委任された事務とされる場合には、市町村長は規則で徴収基準を定めることとなる⁹⁾。

他方保育料徴収事務が市町村の団体事務であれ

7) 地方自治法における機関委任事務と団体事務の法的地位の相違の例としては次のものが挙げられる。

① 団体事務は、地方自治法第2条第2項に規定する「公共事務及び法律又はこれに基づく政令により、普通地方公共団体に属するものの外、その区域内における行政事務で国の事務に属しないもの」であり、その例示が同条第3項に掲げられている。他方機関委任事務は、同法第148条第1項に規定するように、法律またはこれに基づく政令により普通地方公共団体の長の権限に属する国、他の地方公共団体その他公共団体の事務である。

② 機関委任事務については、同法第150条に規定するように「都道府県にあっては主務大臣、市町村にあっては都道府県知事及び主務大臣の指揮監督を受ける」というように、包括的な指揮監督を受け、かつ、同法第151条に基づき市町村長の処分に対する都道府県知事の取消権および停止権が認められるのに反し、団体事務に関しては、同法第246条の規定に基づく自治大臣または都道府県知事による財務監視および同法第246条の2に基づく内閣総理大臣の適正な事務処理の確保措置という部分的な監督権しか認められていない。

③ 機関委任事務については、同法第146条による職務執行命令手続、いわゆるマンディマス・プロシーディングという主務大臣による都道府県知事に対する命令権限が与えられ、最終的には内閣総理大臣による都道府県知事の罷免という強力な権限さえ認められている。

④ 機関委任事務の管理執行については、団体事務と異なり、地方公共団体の議会による統制が排除されており、議会は事務に関する書類および計算書の検閲権、事務の管理の検査権（同法第98条第1項）、監査委員に

対する監査および監査報告の請求権（同条第2項）、事務に関する調査権（同法第100条）を一般的に行使することができない。しかし、機関委任事務の管理執行機関に対し、説明を求め、または意見を述べる権限（同法第99条第1項）は有している。

⑤ なお、団体事務は、固有事務、団体委任事務、行政事務に分けられるが、このうち団体委任事務は同法第2条第8項および第9項に基づき、同法の別表第1および第2に列举されている。機関委任事務は、同法第148条第2項および第3項に基づき、同法の別表第3および第4に列举されている。

「行政法講座（第五巻 地方自治・公務員）」有斐閣、昭和40年、所収の原龍之助「地方公共団体の事務」および園部逸夫「機関委任事務」参照。

8) 前記注6)の児童局長通達、昭和23年児発第554号の間4の「法第56条第1項第1号に規定する……費用の徴収については、都道府県条例（例えば保護費徴収条例のごときもの）を制定する要があるのか又は県会計規則によるものであるか」という問に対し、「都道府県規則によるものと解する」と回答している。

9) 地方自治法第14条第1項は、同法第2条第2項の事務（団体事務）に関し、条例を制定することができるとして、同法第148条に規定する地方公共団体の長への機関委任事務を条例制定の範囲に含めていない。また、同法第228条は、手数料のうち地方公共団体の事務に関する事項については条例で、機関委任された事務に関する手数料については規則で定めなければならないとしている。

田村和之、前記注6)の参考文献⑩、p.104~106、参考文献⑫、p.38は、保育料を地方自治法の使用料と解し、同法第228条の規定に基づいて、条例で定めなければならないと主張しているが、筆者は後記注10)で述べるとおり、費用徴収を使用料と解しないため、同法第228条は適用されず、本文で述べたとおり規則で定めなければならないと考えている。

ば、地方自治法第14条第1項の規定に基づいて、市町村議会の議決による条例で定めることができるものと解される^{10), 11)}。

② 保育料徴収に関する不服申立ては、機関委任事務であれば上級行政庁たる都道府県知事に対する審査請求になるが、団体事務であれば市町村長への異議申立てとなること。

行政不服審査法（昭和37年法律第160号）によれば、ある行政処分につき処分庁に上級行政庁があるときは直近の上級行政庁に審査請求をすることができる（同法第5条）が、上級行政庁がないときは、処分庁に異議申立てをすることになっている（同法第6条）。ところで地方自治法第150条の規定によれば、機関委任事務については市町村長は都道府県知事の指揮監督を受けるので、上級行政庁があるということになるが、団体事務であればこのような規定がないので上級行政庁はないということになる。したがって、保育料徴収事務

が市町村長への機関委任事務と解されれば、直近行政庁たる都道府県知事に対し審査請求することができることになり、市町村の団体事務であれば、市町村長への異議申立てをすることになる¹²⁾。

③ 保育料の徴収事務が機関委任事務であれば、市町村長は厚生大臣の1機関として事務を処理する以上、保育料徴収に関し市町村長の裁量は制限されるのに反し、団体事務であれば裁量の幅は相当広くなるものと考えられること。

機関委任事務については、地方自治法第150条の規定により市町村長は都道府県知事および主務大臣の指揮監督を受けるのに反し、団体事務についてはこのような直接かつ包括的な指揮監督を受けない。

以上のように、保育料徴収事務を国の機関委任事務と解するか市町村の団体事務と解するかによってその法的取扱いを異にするが、筆者は以下の理由により国の機関委任事務と解すべきであると考える¹³⁾。

① 機関委任事務とするのが国の公定解釈であり、行政実例が積み重ねられていること。

昭和45年12月12日付けの札幌市長宛厚生省児童家庭局長通達¹⁴⁾において、明確に保育料徴収事務を国の機関委任事務と回答している。なお、同通達の中で保育料徴収処分の不服申立ては知事に対する審査請求を行うべき旨を述べており、これに基づき現実に幾つかの審査請求が知事に対してなされている。

② 地方自治法の規定からも機関委任事務と解すべきであること。

前記注7)の⑤で述べたように、地方自治法の別表第4の1に市町村長に対する機関委任事務が

10) 地方自治法第228条第1項は、分担金、使用料および団体事務の手数料等については、条例で定めなければならないとしているが、保育料の徴収金が同法に定める分担金（同法第224条）、使用料（同法第225条）または手数料（同法第227条）のいずれであるか定説はない。しかし、厚生省および自治省の指導により、地方公共団体の歳入予算上保育料の徴収金については、原則として「地方自治法施行規則の別表の歳入予算様式の(款)「分担金及び負担金」(項)「負担金」の科目によること」とされ（昭和32年8月3日付け厚生省児童局長通達、児発第491号「児童福祉法第56条の規定による措置費の収入科目について」）、歳入決算については自治省の「地方財政状況調査表作成要領」に基づき、地方公共団体が自ら設置した保育所の保育料徴収金については、「使用料」のうちの「保育所使用料」の科目に、その他の保育料徴収金については「分担金・負担金」の「その他」の科目に計上することとされている。

田村和之、前記注6)の参考文献③、p.96~100、参考文献④、p.34~36は、社会福祉施設利用料を使用料と解釈しているが、私見によれば、児童福祉法の徴収金は、地方自治法の分担金、使用料、手数料のいずれでもなく、児童福祉法に直接の根拠をもつ地方公共団体の歳入の1つであると解する。

11) 保育料徴収のように、住民に負担を課するものは、機関委任事務であれ、団体委任事務であれ、本来条例事項とし、議会の議決によることが望ましいとも考えられるが、もともと保育料徴収については国会で議決された児童福祉法においてその要件等が法定され、また地方自治法第96条第1項第4号も、「法律又はこれに基づく政令に規定するものを除く外、……分担金、使用料……の徴収に関すること」を議会の議決事項とし、保育料徴収のように法律に基づくものは議会の議決を要しないこととしている。

12) 市町村長は地方自治法第153条の規定に基づき、保育料の徴収事務を福祉事務所に長に委任することができ、委任を受けた福祉事務所長が行った保育料徴収処分に不服のある者は、行政不服審査法第5条の規定に基づき、福祉事務所長の直近上級行政庁たる市町村長に審査請求を行うことになる。

13) 田村和之、前記注6)の参考文献③p.103~104、参考文献④、p.37は保育料徴収事務を団体事務と解しているが、本文で述べた理由により、国の機関委任事務と解すべきである。

14) 児発第694号「児童福祉法第56条第1項の規定に基づいて徴収する費用に関連しての不服申立について」

列挙されているが、その第24号に「児童福祉法の定めるところにより、……入所した児童に要する費用の徴収について当該児童又はその扶養義務者の負担能力を認定すること」が掲げられている。

③ 児童福祉法第56条の規定のしかたからみて機関委任事務と解すべきこと。

法第56条第1項は、保育料の徴収を市町村長の義務としているが、団体事務であればこのように義務規定にする必要はなく、単に権能を与えるための「徴収することができる」という規定で足りるものと考えられる¹⁵⁾。

また、法第56条第7項の規定によれば、保育料を「指定の期限内に納付しない者があるときは、国税滞納処分の例により処分することができる」と規定されているが、団体事務であれば地方自治法第231条の3の規定に基づき滞納処分することができるので、このような規定を置く必要は必ずしもないと考えられる¹⁶⁾。

2) 児童福祉法の費用徴収規定と他の社会福祉立法の費用徴収規定との相違

児童福祉法は戦後新憲法の下における最初の社会福祉立法であり、新しい理念や法的枠組が盛り込まれ、その後の福祉サービス諸立法のモデルとなった反面、先駆的な法令にありがちな検討の不十分性、不徹底性もみられることも事実であり、費用徴収の規定もその一例として挙げることができる。児童福祉法の費用徴収規定は、制定後しばしば改定された¹⁷⁾が、その後の社会福祉立法の費

用徴収規定とは相当異なったものとなっている¹⁸⁾。ここでは、児童福祉法の費用徴収制度の改善に資するため、比較的新しい立法例である老人福祉法の費用徴収制度との相違を明らかにすることとしたい。

① 児童福祉法による費用徴収事務は上述のとおり国の機関委任事務と考えられるが、老人福祉法第28条の規定に基づく費用徴収事務は団体事務とされていること¹⁹⁾。

② 児童福祉法は義務規定（「徴収しなければならない」）であるが、老人福祉法は権限規定（「徴収することができる」）であること。

③ 上記Ⅱの「2 保育料徴収に関する児童福祉法の基本原理」で述べた第一原理はほぼ老人福祉法でも踏襲されているが²⁰⁾、第二原理および第三原理は1本にまとめられていること。すなわち児童福祉法はかかった費用の全額について徴収することを原則とし、その負担ができない者には減免を認めるという内容の規定であるのに対し、老人福祉法においては、費用の全額について徴収するという原則は規定せず、本人または扶養義務者の負担能力に応じて費用徴収すると規定している。

④ 児童福祉法においては徴収金を負担能力に応じて減免した場合には市町村が代って負担するという代負担の規定があるが、老人福祉法にはないこと。

⑤ 児童福祉法では負担能力の認定につき児童福祉司等の意見を聞くことが規定されており、あたかも個別事情を勘案して減免するかのように規定しているが、老人福祉法においてはこのような規定はなく、一般的な基準に基づいて徴収しても

15) 後述するように、老人福祉法第28条の費用徴収事務は団体事務と解されており、その規定は「徴収することができる」という権能規定となっている。

16) 団体事務と解される老人福祉法第28条の費用徴収規定には、このような「国税滞納処分の例による」という規定はない。また、「市町村税滞納処分ノ例」（行旅病人及行旅死亡人取扱法（明治32年法律第93号）第15条第2項）としたり、「地方税の滞納処分の例」（土地改良法（昭和24年法律第195号）第39条第4項および第5項）と規定する例がある。

17) 法第56条は制定後、第3次（昭和24年）、第4次（昭和25年）、第5次（昭和26年）、第9次（昭和28年）、第11次（昭和29年）、第16次（昭和32年）、第18次および第19次（昭和34年）、第21次（昭和36年）、第24次（昭和40年）、第25次（昭和42年）改正の際に改定されている。

18) 費用徴収規定は、身体障害者福祉法第38条、新生活保護法（昭和25年法律第144号）第77条、精神薄弱者福祉法第27条、老人福祉法第28条、母子保健法第21条に規定さ

れているが、いわゆる措置施設がない母子福祉法（昭和39年法律第129号）には費用徴収の規定はない。

19) 大山正「老人福祉法の解説」全社協、昭和39年、p.233～234によれば、「都道府県知事又は市町村の長は、措置の実施機関すなわち国の機関としての立場においてではなく、措置費を支弁した地方公共団体の執行機関としての立場において徴収するわけである」と明確に団体事務として扱っている。

20) ただし、いわゆる措置施設である特別養護老人ホームおよび養護老人ホームのうち、後者についてはその入所に経済的要件が附されている（すなわち低所得の老人しか入所できない）ので、厳密にいうと第一原理がそのまま踏襲されているわけではない。

表 7 徴収金基準額表(保育所)

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階層及びD階層を除き前年度分の市町村民税の課税世帯であってその市町村民税の額の区分が次の区分に該当する世帯	均等割の額のみ （所得割の額のない世帯）	6,450	4,400
C ₂		所得割の額が 5,000円未満	7,050	5,000
C ₃		所得割の額が 5,000円以上	8,050	6,000
D ₁	A階層及びB階層を除き前年度分の所得税課税世帯であってその所得税の額の区分が次の区分に該当する世帯	3,000円未満	8,800	6,750
D ₂		3,000円以上15,000円未満	10,350	8,300
D ₃		15,000円以上30,000円未満	12,400	10,350
D ₄		30,000円以上60,000円未満	16,750	保育単価（ただし、その額が14,700円をこえるときは14,700円とする）
D ₅		60,000円以上90,000円未満	22,100	保育単価（ただし、その額が20,050円をこえるときは20,050円とする）
D ₆		90,000円以上120,000円未満	27,800	保育単価（ただし、その額が25,750円をこえるときは25,750円とする）
D ₇		120,000円以上150,000円未満	35,200	保育単価（ただし、その額が31,300円をこえるときは31,300円とする）
D ₈		150,000円以上180,000円未満	39,950	保育単価（ただし、その額が36,500円をこえるときは36,500円とする）
D ₉		180,000円以上210,000円未満	保育単価（ただし、その額が43,900円をこえるときは43,900円とする）	保 育 単 価
D ₁₀		210,000円以上240,000円未満	保育単価（ただし、その額が47,650円をこえるときは47,650円とする）	
D ₁₁		240,000円以上270,000円未満	保育単価（ただし、その額が49,950円をこえるときは49,950円とする）	
D ₁₂		270,000円以上	保 育 単 価	

- (注) 1. この表の C₁ 階層における「均等割の額」とは、地方税法(昭和25年法律第226号)第292条第1項第1号に規定する均等割の額をいい C₂~C₃ 階層における「所得割の額」とは、同項第2号に規定する所得割(この所得割を計算する場合には、同法第314条の7及び同法附則第5条第2項の規定は適用しないものとする)の額をいう。
 なお、同法第323条に規定する市町村民税の減免があった場合には、その額を所得割の額又は均等割の額から順次控除して得た額を所得割の額又は均等割の額とする。
2. この表の D₁~D₁₂ 階層における「所得税の額」とは、所得税法(昭和40年法律第33号)、租税特別措置法(昭和32年法律第26号)及び災害被害者に対する租税の減免、徴収猶予等に関する法律(昭和22年法律第175号)の規定によって計算された所得税の額(この所得税の額を計算する場合には、所得税法第92条第1項、第95条第1項、第2項及び第3項の規定並びに租税特別措置法第41条第1項、第2項及び第41条の4第1項の規定は適用しないものとする)をいう。
3. この表の「保育単価」とは、3歳未満児、3歳児又は4歳児以上の保育単価から民間施設給与等改善費加算額及び除雪費を控除した額をいう。したがって、第3の1の保育単価表の基本分保育単価に第3の2の(1)児童用採暖費の加算のほか、(2)寒冷地加算及び(3)事務用採暖費の加算が行われている場合においては、それらの単価を加算した額を「保育単価」とする。
4. C₁~D₉ 階層における同一世帯から2人以上の児童が措置されている場合において、次表の第1欄の階層区分ごとに第2欄に掲げる児童については、上記基準額表にかかわらず第3欄により計算して得た額をその児童の徴収基準額とする。

第 1 欄	第 2 欄	第 3 欄
C ₁ ~D ₉ 階層に属する世帯	最も徴収基準額が低い児童(最も徴収基準額の低い児童が2人以上の場合は、そのうちの1人とする)以外の児童	徴収金基準額表の徴収基準額×0.5
D ₅ ~D ₁₂ 階層に属する世帯	最も徴収基準額が高い児童(最も徴収基準額の高い児童が2人以上の場合は、そのうちの1人とする)以外の児童	(注) 10円未満の端数は切捨てる。

表 8 固定資産税による附加基準表 (保育所)

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

差し支えないような規定の内容となっていること。

⑥ 児童福祉法には、「指定の期限内に納付しない者があるときは、国税滞納処分の例により処分することができる」旨の規定があるが、老人福祉法にはこのような規定はないこと。

⑦ 児童福祉法施行規則において、費用徴収の手続について計算書を添えるなど詳細に規定しているが、老人福祉法にはこのような規定はないこと。

3) 児童福祉法の費用徴収規定と現実の保育料徴収制度との乖離

保育料の徴収は、昭和51年4月16日付け厚生事務次官通達、厚生省発児第59号の2「児童福祉法による保育所措置費国庫負担金について」の「徴収金基準額表」(表7)および「固定資産税額による階層認定の附加基準」(表8)に基づいて実施されているが、この保育料徴収制度の運用は法第56条の費用徴収規定の内容とは次の点で異なっている。

① 機関委任事務としての行政

費用徴収事務が機関委任事務であるのなら市町村長の規則で徴収基準等について定めなければならないことは上述のとおりであり、またそのような指導通達も出されているが、市町村によっては条例で定めているところも見受けられる。

次に、市町村長が厚生大臣の1機関として費用徴収を行うのなら、厚生大臣が定めた徴収金基準額表を尊重して実施すべきであると考えられるのに、多くの市町村において国の基準よりも相当大幅に減免して徴収している。例えば行政管理庁の調査によれば、調査対象83市町村の徴収率は表9

表 9 徴収率の推移 (調査対象市町村)

区 分	昭和50年度	51	52	53	54
徴収率 %	70.8	77.2	78.1	78.2	77.9
指 数	100.0	109.0	110.3	110.5	110.0

(注) 1. 徴収率は、国の保育所徴収金基準額による徴収金の額に対する市町村の実際の徴収金の割合である。

2. 徴収率は、83市町村の徴収率の平均である。

資料：行政管理庁行政監察局「保育所に関する調査結果報告書」参考文献②の表1-(2)-7。

のように昭和54年度で平均77.9%でしかない。国もまた、表7および表8の基準は国と地方公共団体の間における国庫負担額を算定するための決済基準であるという立場をとっており²¹⁾、必ずしも国の基準どおり市町村長は徴収しなくても差し支えないかのような説明を行っている。

② 減免基準か徴収基準か

児童福祉法上は全額徴収が原則であるのに表7の徴収金基準額表をみる限りそのようになっておらず、老人福祉法の費用徴収制度のように負担能力に応じて徴収するという内容の基準となっている。児童福祉法の規定どおりの基準を設けるとすれば、全児童につき全額徴収という基準をまずたて、次いで所得階層に応じ減免額を記載した(例えば現行基準額表のA階層については、保育単価を減免額とする)、いわば減免基準額表を作成するのが法の予定しているところであると思われる。ただし、減免基準でも徴収基準でも結果は同じであるので、この指摘は大した意味を有しない。

③ 費用徴収額

児童福祉法に基づき徴収すべき費用は、同法第51条第1号に規定する費用、すなわち「第45条の最低基準を維持するために要する費用」²²⁾である。ところで法第45条の規定に基づき児童福祉施設最低基準(昭和23年厚生省令第63号)が定められ、保育所についてはその第5章に具体的な基準が設けられている。この中で保育所の職員の配置について、保母の数は満3歳未満児についてはおおむ

21) 厚生省児童家庭局企画課編「児童保護措置手帳」参考文献⑨、p.51。

22) このほか「入所に要する費用」すなわち保育所入所に至るまでの費用についても、児童福祉法上費用徴収の対象になるが、この費用は措置費の対象となっておらず、したがって費用徴収の対象ともならない。

ね児童6人につき保母1人、満3歳児についてはおおむね20人につき1人、満3歳以上児についてはおおむね30人につき1人以上と規定されている(児童福祉施設最低基準第53条)。一方、前記の通知(昭和51年厚生省発児第59号の2)によれば、この保母配置は定員90人以下の保育所においては、この定数のほか保母がさらに1人加算されるが、いわゆる全額徴収階層がこの1名加算された保母の人件費を含んだ保育単価を支払わねばならないとすると、児童福祉法で定める「最低基準を維持するために要する費用」を上回る額を徴収することになり、問題が生ずることになる。このような事態は最低基準で定める保母の配置定数と予算上の保母の配置定数が異なるために生ずる問題であり、児童福祉施設最低基準を予算上の保母配置定数どおりに改訂してあれば、このような問題は生ずる余地がなかったものである。あるいは児童福祉法における費用徴収額を「最低基準を維持するために要する費用」と規定したため、このような矛盾が生じたともいうことができ、老人福祉法の規定のように、保育所への入所の措置に要する費用を徴収するという規定であればこのような問題は生じなかったといえる。

④ 応能負担と応益負担

児童福祉法の費用徴収規定は、負担能力に応じて減免するという規定であるので、同一の所得階層に属する人々の負担能力は同一であるはずであり、したがってその減免額は同一額であるべきである。ところが表7の徴収金基準額表をみればわかるように、3歳未満児と3歳以上児とでは同一の所得階層に属していても費用徴収額が異なっており、負担能力が同一であるにもかかわらず、異なった額が徴収されるという児童福祉法の規定とは異なった制度となっている。これは児童福祉法が規定している応能負担の原則²³⁾に応益負担の原則を加味したためであり、法と運用が乖離している典型的な例であるといえる。すなわち、例えば表7のC₁階層の人々は月6,450円(3歳未満児の場合)の負担能力があると考えられるのに月4,400

円(3歳以上児)しか徴収されない場合があるというのは児童福祉法の規定からいっておかしいということである。あるいはこれを逆にいうと、月4,400円しか負担能力がないと認定された階層の人々が、月6,450円も徴収される場合があるということになる。

同様に児童2人を保育所に入所させた階層C₁の人々は、表7の(注)4により、9,675円(2人とも3歳未満児の場合)支払わなければならない、負担能力が6,450円しかないと認定されたことと矛盾することになる。

さらに、保育所以外の児童福祉施設に児童を入所させた場合の費用徴収は、表10の徴収金基準額表に基づいて行われているが、これをみると市町村民税の均等割のみを支払っているC₁階層の人人は、収容施設の場合は月3,700円、通園施設の場合は月1,850円徴収される。これらの額は上述の保育料の額と異なるが、児童を保育所に入所せよようが収容施設に入所せよようが負担能力は一定と考えられるにもかかわらず、異なった額が徴収されている。

これは施設の種類により、また保育所については入所児童が3歳未満児であるかそれ以上であるかにより、入所に要する費用が異なるため、そのかかった費用の額に応じ徴収を行うという応益負担の考えが持ち込まれているからにほかならない。現行児童福祉法は全額徴収の場合はいわば応益額負担であるが、減免する場合は応能原則によることしか規定しないためこのような問題が生じているといえる。

⑤ 減免分の費用負担者

法第56条第1項および第2項の規定によれば、保育費用は入所児童またはその扶養義務者とそれを減免した市町村が負担する(入所児童またはその扶養義務者が負担できない分を市町村が代負担することになっており、国庫や都道府県が負担する余地は全くないかのような規定の内容となっている。一方、法第51条の規定に基づき保育費用は市町村がまず支弁し、法第53条および第55条の規定に基づき国庫がその10分の8を、都道府県がその10分の1を負担することが明記されており、

23) ただし、法第56条第1項の全額徴収の場合は、保育費用の額が徴収されるので応益負担であるといえる。

表 10 徴収金基準額表 (保育所以外の児童福祉施設)

各月初日の在籍措置児童の属する世帯の階層区分		収 容 施 設	精神薄弱児通園施設, 難聴 幼児通園施設, 肢体不自由 児施設通園部及び母子寮	
階層区分	定 義	徴収金基準額 (月額)	徴収金基準額 (月額)	
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階層及びD階層を除き 前年度分の市町村民税の 課税世帯であってその市 町村民税の額の区分が次 の区分に該当する世帯	均等割の額のみ (所得割の額のない世帯)	3,700	1,850
C ₂		所得割の額がある世帯	4,400	2,200
D ₁	A階層及びB階層を除き 前年分の所得税課税世帯 であってその所得税の額 の区分が次の区分に該当 する世帯	4,800円以下	5,400	2,700
D ₂		4,801円から9,600円まで	6,000	3,000
D ₃		9,601円から16,800円まで	6,700	3,350
D ₄		16,801円から24,000円まで	7,500	3,750
D ₅		24,001円から32,400円まで	8,600	4,300
D ₆		32,401円から42,000円まで	9,900	4,950
D ₇		42,001円から92,400円まで	12,800	6,400
D ₈		92,401円から120,000円まで	15,000	7,500
D ₉		120,001円から156,000円まで	18,500	9,250
D ₁₀		156,001円から198,000円まで	22,300	11,150
D ₁₁		198,001円から287,500円まで	29,400	14,700
D ₁₂		287,501円から397,000円まで	その月のその措置児童にか かる措置費の支弁額 (全額 徴収。ただし, その額が, 36,600円をこえるときは 36,000円とする。)	18,300
D ₁₃		397,001円から929,400円まで	その月のその措置児童にか かる措置費の支弁額 (全額 徴収。ただし, その額が, 43,800円をこえるときは 43,800円とする。)	その月のその措置児童にか かる措置費の支弁額 (全額 徴収。ただし, その額が, 21,900円をこえるときは 21,900円とする。)
D ₁₄		929,401円から1,500,000円まで	その月のその措置児童にか かる措置費の支弁額 (全額 徴収。ただし, その額が, 70,000円をこえるときは 70,000円とする。)	その月のその措置児童にか かる措置費の支弁額 (全額 徴収。ただし, その額が, 35,000円をこえるときは 35,000円とする。)
D ₁₅		1,500,001円以上	その月のその措置児童にか かる措置費の支弁額 (全額 徴収)	その月のその措置児童にか かる措置費の支弁額 (全額 徴収)

備考 略。

上記の法第56条の規定と全く矛盾する内容となっている²⁴⁾。そもそも「負担」という法律用語は「支弁」と異なり、「経費の終局的捻出を意味する²⁵⁾」ものであり、このように負担規定が2箇所あるというのはおかしいといわざるをえない²⁶⁾。

- 24) 児童福祉法が昭和23年に制定されたときの同法第56条は表11のとおりである。この第2項をみればわかるとおり、市町村は減免分の10分の1を負担すれば足り、現在の規定のように減免分の全額を負担するという規定にはなっておらず、制定当初は本文で述べた矛盾は全く生じていない。

ところが、児童福祉法の一部を改正する法律（昭和24年法律第211号）により、法第56条が表12のように改正され、初めて代負担の規定が設けられた。このとき同条第3項で、市町村は都道府県の減免分の10分の1を負担するという規定こそ設けられているが、市町村自体の減免分については、全額代負担するという規定になっており、現行規定と同じ矛盾がこの改正により生ずることとなった。

表 11 児童福祉法制定当時の第56条

第56条 厚生大臣、都道府県知事又は市町村長は、左の各号の1の費用を、期限を指定して本人又はその扶養義務者から徴収しなければならない。但し、市町村長において、児童福祉司又は児童委員の意見を聞き、本人及びその扶養義務者が、その費用を負担することができないと認めるときは、この限りでない。

一 第22条から第24条まで又は第27条第1項第3号に規定する措置に要する費用

二 一時保護に要する費用

前項但書の場合において、市町村は、その費用の10分の1を負担しなければならない。但し、命令で定める場合は、この限りでない。

表 12 児童福祉法の一部を改正する法律（昭和24年法律第211号）による改正後の児童福祉法第56条

第56条 主務大臣は、第49条の2に規定する費用を、都道府県知事は、第50条第6号から第8号までに規定する費用を、市町村長は、第51条第1号に規定する費用を、夫々本人又はその扶養義務者から徴収しなければならない。

前項に規定する費用の徴収に当り、市町村長において、児童福祉司又は児童委員の意見を聞き、本人及びその扶養義務者がその費用の全部又は一部を負担することができないと認めるときは、当該費用は、前項の区分に従い、国、都道府県又は市町村が代わって負担しなければならない。

保護を受ける者、同居の配偶者、直系尊属又は直系卑属が、1年以上引き続き居住する市町村は、前項の規定により都道府県が代わって負担する費用の10分の1を負担しなければならない。

現実の運用は法第53条および第55条の規定に基づいて行われており、法第56条第2項の代負担の規定は有名無実と化している。

⑥ 負担能力の認定方法

児童福祉法は、徴収金の減免に当たって児童福祉司等の意見を聞いて個別に認定するかのように規定しているが、現在多くの市町村においては一般的な徴収基準を定めて所得階層に応じ一律に徴収を行い、個別のケースごとに児童福祉司等の意見を聞いて徴収していない。ただ、一般的な徴収基準を定める際に児童福祉司等の意見を聞いたという形にしているところもあると聞いている。

この規定は、児童福祉法の制定から昭和29年に至るまで国の徴収金基準額表が定められておらず、市町村がそれぞれ個別に費用徴収を行ってきたという実態を反映したものであると思われる、その当時は意味のある規定であったと考えられる。

その後、昭和29年度から保育料の徴収基準が国のレベルで初めて設けられたが、この徴収基準は表13に示すように、生活保護の級地ごとに個々の家庭の収入状況に応じて徴収金の額を決めるものであるが、この認定は生活保護法の取扱いに準じた収入認定によって実施したものであり、この意味で福祉事務所の社会福祉主事等の意見を聞く必要はあったと考えられる。しかしその後、昭和33年7月から従来の個々の家庭に対する収入認定方式を廃止し、負担能力をある程度客観的に把握できる課税階層等の区分による徴収金基準額表が設けられ、実施に移された²⁷⁾。このように費用徴収基準が現行制度と同じいわゆる税制転用方式になれば、社会福祉主事等の意見を聞いて徴収額を定める必要はなくなり、現在では意味のない規定となっている。

⑦ 計算書の添付

規則第48条によれば、保育費用を徴収する場合においてはその費用の計算書を添付することが必要であるが、市町村においては実際には必ずしも

25) 園部逸夫前記注7) 所掲論文、p. 104。

26) その後の社会福祉立法における費用徴収規定にこの代負担の規定がないし、また特に児童福祉法から分離されき

→わめて類似した費用徴収規定をもつ母子保健法にもこの代負担の規定はない。

27) 厚生省児童家庭局企画課編「児童保護措置費手帳」参考文献⑧、p. 59～60。

表 13 保育所入所児童に関する措置費の徴収基準表

1 級地甲		世帯人員 収入月額	2 人	3 人	4 人	5 人	6 人	7 人	8 人	徴収金額
収入月額の級別										
被保護世帯										0円
1 級 未 満		(円未満) 5,900	(円未満) 8,800	(円未満) 11,200	(円未満) 13,300	(円未満) 16,000	(円未満) 18,400	(円未満) 21,500		100
1 級		(円以上) 5,900	(円以上) 8,800	(円以上) 11,200	(円以上) 13,300	(円以上) 16,000	(円以上) 18,400	(円以上) 21,500		200
2 級		6,300	9,400	11,900	14,200	17,100	19,700	23,000		300
3 級		6,700	10,000	12,700	15,100	18,200	21,000	24,500		400
4 級		7,100	10,600	13,500	16,000	19,300	22,300	26,000		500
5 級		7,500	11,200	14,300	16,900	20,400	23,600	27,500		600
6 級		7,900	11,800	15,100	17,800	21,500	24,900	29,100		700
7 級		8,300	12,400	15,900	18,800	22,700	26,100	30,700		800
8 級		8,700	13,000	16,700	19,800	23,900	27,500	32,300		900
9 級		9,200	13,700	17,500	20,800	25,100	28,800	33,900		1,000
10 級		9,700	14,400	18,300	21,800	26,300	30,100	35,500		1,100
11 級		10,200	15,200	19,300	23,000	27,700	31,700	37,400		1,300
12 級		10,700	16,000	20,300	24,200	29,100	33,300	39,200		1,500
13 級		11,200	16,800	21,300	25,400	30,500	34,900	41,000		1,700
14 級		11,700	17,500	22,300	26,500	31,900	36,500	42,800		1,900
15 級		12,200	18,200	23,300	27,600	33,300	38,100	44,600		2,200

資料：高田浩運「児童福祉法の解説」参考文献②，p.326。

詳細な計算書を添えているわけではなく、単なる徴収金の額を通知しているところが多いものと考えられる。この規定は、負担能力の認定に収入を用いたときは意味があったと考えられるが、現在は税制転用方式を用いているのではほとんど意味のない規定となっている。

Ⅲ 保育料徴収制度のあり方

保育料の徴収問題は、現在一方で財政効率化という観点からその強化が迫られ、他方でその利用者等からその緩和が要請されるなど現代における社会福祉の争点の1つとなっている。このような情勢の中において、保育料徴収の枠組を規定する児童福祉法の規定は、戦後の混乱期である昭和20年代に制定された原型をほぼ保っており、その後の社会情勢の変化や保育所運営の実態、保育料徴収の運用の実態とは相当異なったものとなっている。

したがって、本項では、受益者負担の一般的な理論の進展の成果を基礎に、児童福祉の理念にまでさかのぼりつつ、長年にわたる保育料徴収の経

験を踏まえながら、現代における保育料徴収制度の存在意義、保育料徴収規定の整備の方向および保育料徴収制度のあり方について、以下、順次検討を加えることとしたい。

(1) 保育料徴収制度の存在意義

1) 受益者負担制度の一般的な目的および機能

保育料徴収制度の現在における必要性を探るに当たって、一般的な受益者負担制度の目的やその果たしている機能を明らかにしたうえで、その存在意義をみとめることにしたい。

さて、受益者負担の範囲については現在必ずしも統一的なものはないようであるが、前記の注4)で引用したものを一応の前提としたうえで、その目的ないしは機能を考えてみたい。

R. A. Parker は、「ソーシャルサービスに対する一部負担の政策、仮定および展望」と題する論稿の中で、受益者負担の目的を、①収入の確保(raising revenue)、②需要の削減(reducing demand)、③優先順位の変更(shifting priorities)、④濫用の抑制(checking abuse)、⑤シンボル目的(symbolic purpose)に分けて論じている²⁸⁾。しかし筆者は、

受益者負担には以下に述べるような3つの直接的目的と3つのより高次の目的および機能があると考えている。

① 直接的な目的

ア 受益に応ずる負担 公的な財やサービスの供給は、一般的に国民や地域住民の利便のためになされるが、この中には、国防、外交、司法のようにあまねく国民一般のためになされ、個々の国民にその便益が分けられないものと、特定の国民にその便益が帰属する保育所のようなものもある。この後者のように個々の国民に便益を与える公共サービスについては、その受益者に対しその受けた利益に応じて負担を課すのが、その利益を受けない者やより少なくしか利益を受けない者との均衡を図るうえから必要と考えられる。例えば、都市開発や道路の設置・改修のような開発利益の享受者、地方公営企業（交通、上下水道等）の利用者に対する負担金、利用料等のような例を挙げることができる。しかし、個々の国民に便益を与えるものは、わが国のように資本主義体制の下にあっては、本来自由な市場における私的供給に委ねるべきであるはずなのに、公的な供給がなされるのは、これらの多くのものが経済学でいう大きな外部効果を生むと期待されているからにほかならない。例えば教育は個々人の能力を開発するだけでなく、これにより国民全般の知識や意識が向上し、ひいては社会全体の労働能力が高められるとともに、民主社会にふさわしい良識をもった国民が育成されるという大きな社会的価値をもたらされる。このゆえに多くの国において義務教育は公的責任で行われ、かつ無償で行われているものと考えられる。

以上のように公共サービスには間接便益（社会的便益）をもたらすものと直接便益（個別的な便益）をもたらすものがあり、両者とも公的に供給がなされるというものの、その費用負担について必ずしも公的負担だけがなされるとは限らない。すなわち、間接便益のみがもたらされる純粋公共

財といわれるものは公費のみによる負担がなされるのに反し、直接便益と間接便益の両方をもたらす準公共財は、その間接便益が公費負担の根拠となる一方、直接便益についてはその受益者に負担をさせることが理論的に可能である。この後者における公費負担と受益者負担の選択あるいは負担の程度は、直接および間接便益の大きさ、受益者の負担能力、財政状況、国民の意識等により決まってくるものと考えられる。

イ 歳入の確保 いわゆる受益者負担といわれるものの中は、社会保険料の保険料や目的税のようにまさに歳入の確保を直接の目的とするものがあるが、このほか公営企業や特別会計のうち独立採算制がとられているものの利用料金は歳入確保としての意味が大きい。保育所についても表4でみたように、地方公共団体設置の保育所の使用料だけで1,000億円近くの歳入が確保されている点は無視することができない。むしろ財政当局はこのような意味あいから徴収強化を迫っているものと考えられる。

ウ 需要の抑制 財やサービスの提供が公的になされる場合供給に対し需要超過となる場合がある。私的な供給の場合は、市場における価格機構の働きで需給調整が行われるが、同様に公共サービスについてもこのような価格原理を導入して需要の抑制を意図するものとしての受益者負担が考えられる。例えば現在老人保健法案が国会の継続審議となっているが、この案は現在の老人医療費無料制度を改め、外来診療1箇月400円、入院1日300円（2箇月間）の一部負担を課することが規定されている。これは昭和48年1月1日から開始された老人医療費支給制度が、老人の受診率の向上や老人医療費の増加をもたらし、一部に病院の老人によるサロン化現象など医療費のムダが生じているという批判に対応するために導入されることになったものと考えられ²⁹⁾、この意味で需要抑制の手段としての受益者負担の一例といえる。こ

28) R. A. Parker, "Policies, Presumption and Prospects in Charging for the Social Services", 参考文献②所収論文, p. 24.

29) 「老人保健法案の内容について②」『週刊社会保障』昭和56年6月29日, No. 1131, p. 47によれば「この一部負担金は、老人に健康に対する自覚をもってもらうと同時に、適切な受診をしてもらうという趣旨から、新たに設けられたとされる。」

の例でもわかるように、受益者負担は不適正な需要を抑制する、いわば公共サービスの濫用抑制（経済学でいう混雑現象の緩和）というべき目的をもつもののほか、適正な需要も供給体制の問題等からその抑制を図るためにも導入される場合もある。

② 高次の目的および機能

ア 公平性（実質的平等）の確保 国民や地域住民に普遍的に課される租税により行われる公共サービスが、特定の人々に利益を与える場合、その受益者に負担を課するのが公平に適用と考えられる場合が少なからずある。このように国民間の実質的平等を図る手段としての受益者負担が考えられる。

イ 自立・自助の助長 公共サービスが公費負担のみにより行われると、その利用者は安易にそれに依存する傾向が生じがちとなる。したがって、受益者に費用の全部または一部を負担させることにより、自己責任を自覚させることをねらいとする場合がある。従来健康保険の一部負担は、自分の健康は自分で守るという意識を高め、日頃からの健康増進や疾病の予防への自覚を促すために設けられていると説明されているが、これは自立・自助を助長することをねらいとする受益者負担の一例であるということができる。

ウ 限られた資源の効率的合理的配分 人的、物的、財源的な資源は有限であり、これを効率的、合理的に活用する必要があるが、利用者に負担を課することによりその浪費を防止し、かつ受益者負担の程度に軽重をつけることにより重点的な資源の配分、優先順位に応じた配分が可能となる場合がある。これは自由市場における価格メカニズムが資源の効率的な配分を促すという考えを、公的セクターにも一部導入しようとするものである。

2) 保育料徴収制度の存在意義

保育料徴収制度は、上に述べた受益者負担制度の一般的な目的ないしは機能を程度の差はあれ有していると考えられ、その存在意義を証明する有力な根拠と考えられる。

しかし一部の父母や社会福祉の研究者の間に、保育料を無料ないしはできるだけ低額に抑えるべ

きであり、できるだけ公費負担で行うべきであるという主張もなされている。その理由としては、①保育に欠ける乳幼児を保育することにより次代をになう健全な児童が育成され、また婦人就業の促進による国民経済への貢献が期待されるなど大きな社会的価値がもたらされること、②憲法で国民の生存権が保障されていること、③母親の就業により出費が増加することなどが挙げられている。このうち、①については確かに社会にそのような社会的便益（間接便益）を与えていることも確かであり、そのため国および地方公共団体は保育所の設置費用の大部分（4分の3～4分の4）を負担するとともに、運営費の多くをも負担している。しかし保育サービスは入所児童やその扶養義務者に対し、（ア）幼児教育による知識や基本的な生活習慣の形成、（イ）入所児童の昼食代等の生活費の節減、（ウ）母親に対する稼得機会の付与といった直接便益をも与えているのであり、この直接便益に着目して負担を課することは必ずしも不合理とはいえない。また②については、保育に欠ける児童に公的責任で保育サービスを提供し、かつ負担能力のない者についても保育料を減免するという形で生存権の保障はなされており、負担能力のある者にその負担能力に応じて負担を課するのは何ら生存権を否定したものではない。③については、出費の増加以上に収入があるから就業すると考えられ、これは何ら保育料徴収制度否定の根拠となるものではない。

そもそも児童福祉法の基本的な法的構造は保育の場、保育サービスの提供の問題とその費用負担の問題を切り離し、前者については憲法の生存権保障やすべての児童が健やかに生まれ育てられるべきであるとする児童福祉法や児童憲章の理念から公的な責任でもって保障すべき義務を定めているのである。一方その費用負担については別であり、原則として父母等家庭の責任であると定められているのである。

次に、このような児童福祉法の法的構造——保育サービスの提供は公的責任、その費用負担は家庭の責任——を、法制定後30年経過した現在見直す必要があるかどうかという問題については、次

表 14 福祉サービス利用者の一部費用負担

	該 当 者	賛 成	反 対	一 概 に いえない	わ か ら な い	計
総 数	2,394人	38%	17%	34%	11%	100%
〔性〕						
男	1,050	44	16	34	6	100
女	1,344	34	18	34	14	100
〔年 齢〕						
20 ～ 29 歳	382	36	19	34	11	100
30 ～ 39 歳	561	39	19	35	7	100
40 ～ 49 歳	552	41	18	34	7	100
50 ～ 59 歳	453	38	16	35	11	100
60 ～ 69 歳	296	40	11	36	13	100
70 歳 以 上	150	33	16	21	30	100
〔学 歴〕						
小 卒(未就学)	200	30	18	25	27	100
旧 高小・新 中 卒	897	41	15	33	11	100
旧 中・新 高 卒	998	37	18	37	8	100
旧 高専大・新 大 卒	277	43	20	32	5	100

資料：総理府広報室「社会福祉に関する世論調査結果」昭和55年1月実施。

のように考えるべきであると考ええる。

児童の養育費負担を社会的に行うべきか私的に行うべきかという問題は、絶対的な基準があるわけではなく、その国の置かれた歴史的条件や経済・社会の状況によって判断せざるをえず、最終的には国民がどう考えているかによらざるをえない。このような観点から現在のわが国の法律制度や生活実態をみると、児童の養育費負担の責任は原則として父母等家庭にあるものと考えられる。このことは民法第 877 条の扶養義務の規定があるというだけでなく、児童の養育費を公的に保障する一般的な制度がないことから判断できる。すなわち児童手当は一定所得以下の第 3 子以降の児童にしか支給されず、一般の児童の養育は家庭の負担において行われているのが実情である。これはわが国の年功序列賃金や賃金に対する扶養加給というわが国独自の賃金体系が少なからず影響を与えているものと思われる。さらに表14に示すように、福祉サービスの利用者の一部負担に賛成の者が反対の者を上回っている。したがって、保育所入所児童についても、その費用の負担は家庭が行うのを原則とするのが現在のわが国においても正しい選択であるといえることができる。

これは保育所に入所していない児童をもつ家庭がその養育費を負担し、かつその母親が稼得機会

を逸していることとの均衡を図り、さらに幼稚園に入所している家庭もある程度の負担をしていることとのバランスを図る意味からも保育料徴収制度は必要と考えられる。さらには、保育所への入所が、かつてのように貧困や疾病のために真にやむをえない場合になされたのとは異なって、現在ではよりよい生活を求めたり、労働や社会生活への参加を求める母親の就労により保育所入所が必要となっている場合が多く、この意味で保護者の選択に基づいて保育に欠ける状態が現出している場合が多いことから根拠づけることができよう。

しかし、いつの日か児童の養育費について社会が負担するという国民的合意ができ、在宅の児童の養育費についても公的な負担をするというように国民の意識が変わっていけば、当然費用徴収制度の存在について見直しをする必要がでてくるとはいうまでもない。

(2) 児童福祉法の費用徴収規定の整備の方向

児童福祉法の費用徴収制度規定は、最新の社会福祉立法における費用徴収規定や保育料徴収制度の実態と乖離していることはⅡの3で明らかにしたとおりであり、したがってここでは、その規定の整備の方向を検討したい。

1) 機関委任事務とすべきか団体事務とすべき

か。

保育料の徴収事務は市町村長に対する機関委任事務と解されることは前述したが、立法政策としてはどう考えるべきであろうか。この問題について機関委任事務とすべきであるとする意見の根拠としては、次のものが考えられる。

① 保育所への入所の措置が機関委任事務であるから、それと密接な関係がある保育料徴収事務も機関委任事務とすべきであること。

② 国が保育所措置費の8割をも負担しており、市町村が勝手に保育料を減免すると保育需要の急増をもたらす、ひいては国の負担が増えるため、国が保育料徴収に関し、強力に指導できるように機関委任事務とすべきであること。

③ 児童の住む地域によって保育料の額が異なるというのは、国民の負担の公平を損うから、保育料の額について国の指揮監督が強力にできるように機関委任事務とすべきであること。

他方社会福祉の最近の立法例のように団体事務にすべきであるとする意見の根拠としては、次のものが考えられる。

① 児童の養育費負担に関し、現在多くの地方公共団体により育成手当等が支給されているが、このように、児童の養育費負担について、各地域の住民が異なった考えをもっているはずである。したがって、その地域住民が適当と考える保育料額を徴収してもいいように、地方公共団体の団体事務とすべきであること。

② 保育料のように国民に負担を課するものについては、児童福祉法に一応の根拠はあるとはいえ、具体的な基準まで法定されているわけではなく、議会の議決を要しない市町村長の規則で定めなければならないとする機関委任事務にするよりも、住民の代表者である議会の議決を要する条例で定められる団体事務とすべきであること。

③ 実際に徴収した保育料は、地方公共団体の歳入となり、国にとっては単に国庫負担金の算定の基礎にすぎず、徴収金が国庫に入るわけではない。この意味から地方公共団体の意思が最大限に尊重されるよう団体事務とすべきであること。

以上のように両説とも一応の根拠があると考え

られるが、筆者は現在のところ結論はでていないものの団体事務にすべきだとの考えに傾いている。したがって、以下それを前提に、児童福祉法の費用徴収規定の整備の方向について述べることにするが、問題点は上記のⅡで詳細に指摘したので、ここでは方向だけを簡潔に示すこととする。

2) 費用徴収規定を義務規定から権限規定に改めること。

3) 全額徴収を原則として負担能力に応じて減免するという規定を、運用の実態どおり負担能力に応じて徴収できるという規定に改めること。

4) 徴収額は、現在は最低基準を維持するために要する費用の額と規定されているが、これを保育所への入所の措置に要する費用の額というように規定に改めること。

5) 代負担の規定を削除すること。

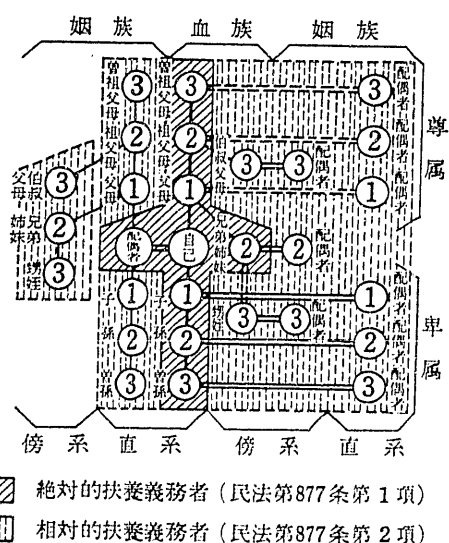
6) 負担能力の認定に当たって児童福祉司等の意見を聞くこととする規定を改めること。

7) 国税滞納処分の例によるという規定を削除すること。

8) 規則第48条の計算書を添付するという規定を改めること。

(3) 保育料徴収制度のあり方

1) 徴収の対象者



資料：厚生省社会局保護課・同監査指導課監修「生活保護手帳」全国社会福祉協議会、昭和56年、p.92。

図1 親等表

保育料徴収の対象者は、法律上「本人又はその扶養義務者」とされるが、通常の場合入所児童は負担能力がないと考えられ、父母から徴収するものと考えられる。しかし父母のほか、民法第877条に規定する扶養義務者も児童福祉法上徴収の対象者であり、図1に示すように、直系血族、兄弟姉妹および家庭裁判所の審判により扶養義務を負わせられた三親等内の親族まで含まれることになる。このように保育料徴収の対象者の範囲はきわめて広く、現在のわが国の扶養の実態に合わない面がでてきている。

従来から、民法の扶養義務についてはその範囲が広すぎることもあり、かつ、扶養義務者間の扶養の順位および程度が明らかでないため、生活保持義務と生活扶助義務に分けて論じられたり、また社会保障やその他の法律制度においては、世帯同一、生計同一または生計維持といった関係にある者に限定して法律関係を構成しているものが数多くみられる³⁰⁾。

保育料徴収の対象者としての扶養義務者については、同一世帯の同一生計にあるすべての扶養義務者とされている³¹⁾。しかしこの扶養義務者の範囲は若干の問題があるように思われる。それは1つは父母については、離婚やそれと同様な状態にある別居中のものを除き、同一世帯、同一生計という制限を取り払ってもよいように思われることである。もう1つは、現在の生活実態からみて、単なる生計同一関係にある祖父母や兄弟姉妹の課

税状況まで勘案して保育料額を決定するのは、わが国の生活実態に合わなくなっており、これらの者についてはせめて入所児童の生計を維持している者に限るべきではないかと考えられることである。

そもそも社会保障制度における扶養関係を考える場合、民法のように固定された条文にとらわれるべきでなく、その国の、その時の国民の生活実態や国民の意識を反映させるべきである。現在のわが国の扶養の実態は、戦前の大家族のそれではなく、夫婦間、未成熟の子と親、それに老親と子までであると考えられる。しかも老親と子の扶養関係は現在きわめて流動的であり、年金が成熟した段階では大きく変化していく可能性も秘めているものと思われる。

このように考えた場合、保育料を徴収すべき扶養義務者は、父母以外の者は保育所入所児童の生計を維持している者に限るというのがわが国の実態に即していると思われる。この場合児童の生計を皆で維持していれば、現行どおり父母とその他の扶養義務者の課税額と合算して所得階層を認定することは差し支えないと考えられる³²⁾。

費用徴収の対象者としての扶養義務者の範囲について、直接法廷で争われたものに遠藤訴訟がある³³⁾。この訴訟は精神薄弱者援護施設の費用徴収に関して争われたものであるが、精神薄弱者援護施設措置費徴収金についても同一世帯、同一生計の扶養義務者のすべての者の課税額を合算して階層認定をして徴収額を定めている³⁴⁾ので、保育所

30) 例えば、健康保険法(大正11年法律第70号)第1条第2項は、保険給付の対象となる被扶養者の範囲を定めており、被保険者の直系尊属、配偶者、子、孫、弟妹については生計維持関係にある者を、三親等内の親族については同一世帯の生計維持関係にある者等を被扶養者としている。

また、老人福祉法第10条の2第2項の規定に基づいて、扶養義務者の所得により老人医療費の支給制限を行う場合の扶養義務者の範囲は、配偶者および生計維持関係にある直系血族または兄弟姉妹となっている。

31) 厚生省児童家庭局企画課編「児童保護措置費手帳」参考文献⑧によれば、「その世帯の階層区分の認定については、その措置児童と同一の世帯に属して生計を一にしている扶養義務者(注)のすべてのものについて行い、それらの者の課税の有無ないしはそれらの者の課税額の合計額について行われる。」とし(p.48)、その(注)で「世帯」というのは、生計を一にする消費経済上の一単位を指す」とされている(p.50)。

32) 老人ホームの費用徴収制度は、昭和55年8月から全面的に改められたが、費用徴収されるべき扶養義務者は「主たる扶養義務者」とされ(昭和47年6月1日付け厚生事務次官通達、厚生省社第451号「老人保護措置費の国庫負担について」の費用徴収基準)、「主たる扶養義務者」とは「その世帯を事実上主宰し管理する当該世帯の中軸となる扶養義務者」と定義され(昭和55年4月26日付け厚生省社会局老人福祉課長通知、社老第43号「老人保護措置費の国庫負担(費用徴収基準)の取扱いについて」)、1人の所得だけについて所得階層認定がなされている。

33) 第1審判決については、『判例時報』959号、p.65~69、第2審判決については、倉岡小夜「施設費用徴収と障害者福祉」参考文献⑨、p.35~41。

34) 昭和48年4月26日付け厚生省児童家庭局長通達、厚生省発第84号の7「精神薄弱者福祉法による措置費国庫負担金及び国庫補助金の交付基準について」通達の施行について。

と同じ取扱いである。

本件訴訟は、長男と長女を精神薄弱者援護施設に入所させている父親の遠藤金之助氏が、次男と同居していたため次男と本人の2人分の課税額が合算されて徴収基準の階層認定がなされたので、それを不服として提起したものである。訴訟は遠藤氏と次男とが同一世帯にあるかどうかを中心に争われたが、第1審³⁵⁾は原告敗訴、第2審³⁶⁾で逆転勝訴し、被告は上告を断念したので同判決は確定した。この訴訟は同一世帯に関する事実判断をめぐる争いであるかのようにみえるが、その底にはやはり兄弟姉妹にまで扶養関係を強制しようとする法制度に疑問を投げかけた判決といえるものがあり、今後の社会保障制度における扶養関係を見直す契機を与えたものと評価したい。

2) 費用負担能力の認定基準

現在保育料徴収の対象者の費用負担能力は、表7に示すように主として市町村民税または所得税の課税の有無および額を基準に認定されている。このような税制転用方式とよばれるものは、昭和33年7月以来、従来の収入認定方式に代えて実施されたもので、次のような大きなメリットを有している。

① 所得税額および市町村民税額はすでに税務当局により把握されており、その調査に新たな事務を必要としないので、敏速かつ簡便に認定できること。

② 収入認定方式は、調査される方にプライバシーの侵害というイメージを抱かせやすく、調査する方も相当高度の知識や訓練を要求され、現在の市町村の事務処理体制では不可能と考えられること。また算定されるべき収入の種類、それから控除されるべき必要経費の種類および額等に関し細かな基準が必要となる。このような収入調査を忌避しようとして、保育所入所申請自体を取り下げたり、ひいては保育所入所児童やその家族に対するスティグマがおされかねなくなる事態も生ず

ることが予想される。

一方、税制転用方式は次のような欠点を有している。

① 税の捕捉が給与所得かその他の所得かによって異なり、いわゆるクロヨンといわれる不公平が生じているといわれているが、もし、これが事実とすれば税額だけでなく保育料の額にその不公平性が反映されることとなり、二重の意味での不公平が生ずることになること。

② 所得税額および市町村民税額はいわばフローの所得しか反映せず、ストックたる資産を考慮していない。この欠点を補うものとして表8に示した「固定資産税額による附加基準額表」が設けられているが、これはごく一部にしか適用されず(A~D₁₂階層のうちC₁~D₁階層まで)、しかも固定資産税の額によって1ランク上に移動するだけである³⁷⁾。この問題については、例えばイギリスの社会保障制度にあるように、資産の価値に応じて一定の所得が生ずるとみなして、このみなし所得によって階層設定するというような制度についても一考する必要があると思われる。

③ 毎年物価上昇分を含んだベースアップがなされているが、現在のような物価調整減税が行わ

37) この問題について、右田紀久恵「社会福祉施設と受益者負担」参考文献⑥、p. 331~332は二重三重の賦課だとしている。すなわち、一般に固定資産は①生産手段としての固定資産、②貸用固定資産、③自家居住用固定資産に分けられるとし、この①および②については、これより生ずる果実に対し、すでに所得として所得税・住民税の徴収対象となっているから、固定資産税+所得税+保育料追徴額で三重賦課の形式をとっているとする。しかし租税原理に基づいて課される固定資産税と所得税の問題は別として、保育料徴収をもって重複課税とするのは納得しがたい。保育料の徴収は保育所を利用する者と利用しない者との公平を図る手段であり、固定資産税を用いた附加基準は、負担能力を判定するものさしとしての住民税・所得税が必ずしも実態を反映しないために設けられたものである。すなわち、右田教授の分類による固定資産の①②が生み出す所得の捕捉が十分でないため、それを補足するものとして①②の固定資産税額自体を負担能力の判断基準としたものである。③の固定資産についても、それを有しない者と比較して帰属家賃、帰属地代分の所得があると考えられ、負担能力の判定基準として用いても何ら差し支えはないと考えられる。しかし、将来の方向としては、住民税・所得税の所得の捕捉、税制を公平にすることにより、住民税・所得税だけで負担能力を判定できるようにするのが望ましいことはいうまでもない。

35) 精神薄弱者施設入所費用徴収額変更処分取消請求事件、横浜地裁昭和53年(行ウ)第32号、昭和54年10月31日民一部判決。

36) 同上、東京高裁昭和54年(行コ)第103号、昭和56年3月25日民十一部判決。

れないと名目上所得は増え、したがって税額が増えても実質所得は何ら変わらないという場合がある。この場合でも税額の増加に応じて徴収金基準額表のランクがあがって、より多くの保育料を支払わねばならないという事態が生じかねないという指摘がなされている³⁸⁾。確かに、表15にみるように保育料の徴収階層区分(A, B, C, D)別の在籍児童の割合は、年ごとにC階層が減ってD階層が増えている。しかし、この場合徴収金基準額が改訂されていなければ、徴収金額自体も物価上昇によりある程度減価しているという事実も考慮すべきである。

④ 負担能力の認定基準としての所得税課税額は前年分のものを採っているので必ずしもその年の負担能力を正確に反映するものではないこと。

税制転用方式には以上のような欠点があるが、現在のところこれに代わるような合理的な負担能力の認定基準を見出すことは困難であり、今後その欠点を克服する方法について検討を加え、その改善を図っていくべきであろう。とりわけ、所得の捕捉および税制の公平がこの方式の大前提であり、これに対する信頼が失われれば、この方式も崩壊せざるをえない以上、その是正が望まれるところである。

老人ホームの費用徴収基準も、法制定以来負担能力の認定につき税制転用方式を採ってきたが、昭和55年8月の全面改正により収入認定方式に切り換えられた。これは老人の収入の大半を占める老齢年金の相当部分が非課税とされているため、

表 15 保育料徴収階層区分別の在籍児童の割合の推移
(各年の3月1日現在)

		昭和52年	53年	54年	55年
保育所在 籍児童数		1,714,627人	1,806,564人	1,889,450人	1,950,985人
階層 児童 区分 の割 割合 在籍	A	1.8%	1.8%	1.8%	1.8%
	B	4.1	8.5	9.1	9.3
	C	40.1	30.7	29.4	25.0
	D	53.4	59.1	59.7	64.0

資料：厚生省大臣官房統計情報部編「社会福祉行政業務報告（厚生省報告例）」（厚生統計協会発行）により作成。

38) 大阪保育運動連絡会「今日の保育料値上げの動向と問題点」参考文献⑩, p. 52。

老人の負担能力を認定する基準として課税額を用いることが不適当なためである。保育所については、入所児童やその扶養義務者である父母が非課税の年金を得ることはまれであり、現行のような課税額で大体の負担能力を推定できるものと考えられ、老人ホームのように収入認定方式に改める必要はないものと考えられる。

3) 徴収額

現在の保育所徴収金基準額表に定める徴収金額が適正妥当なものであるかどうか、現在の筆者には判断する材料がそろっていない。したがって、ここでは保育料の額に関する問題を幾つか指摘するにとどめたい。

① 現在、各所得階層における徴収額がどのように定められるのか、すなわち課税額が幾らの者の負担能力は幾らであり、したがってその徴収額は幾らになるという説明がなされておらず、部外の者にとっては徴収額が果たして合理的根拠を有しているかどうか判断できない。これが保育料の徴収問題に関ししばしば反対運動や不服申立てを引き起こす原因となっていると考えられる。したがって、例えば同一の課税階層について在宅の児童と保育所入所児童の養育費の差等を比較したり、保育料額が所得の一定割合に保たれるように徴収額を決めるなど科学的・合理的な徴収額算出のルールを定める必要があるのではないかと思われる。

② 保育所に要する費用は、保育所設置費用（土地建物の取得費または賃借料）と保育所運営費に分けられるが、いわゆるベビーホテル等の無認可保育所の保育料は、理論的にいってこの両者を含んだ額が設定されることが考えられるのに反し、措置費が支給される認可施設の保育料は後者の分しか含まれていない。これは社会資本ストックとして国民の多くの階層に社会的便益をもたらすことから妥当な措置であると考えられる。

次に、保育所運営費はさらに給食費、保育材料費等の事業費と人件費、管理費に分けることができるが、これらの費目の種類によって公費負担が利用者負担かを定めるべきだとの意見もあるが³⁹⁾、

39) 特別区保育問題審議会（参考文献⑩）は、管理費および

表 16 京都市の保育料徴収基準表 (昭和55年10月実施)

階 層 区 分	徴収区分 世帯区分	徴 収 額								
		(ア)			(イ)			(ウ)		
		一 般 分		2人目 からの 加 算	一 般 分		2人目 からの 加 算	一 般 分		2人目 からの 加 算
		3 歳 未満児	3 歳 以上児		3 歳 未満児	3 歳 以上児		3 歳 未満児	3 歳 以上児	
A	被 保 護 世 帯	円 0	円 0	円 0	円 0	円 0	円 0	円 0	円 0	円 0
B	市 民 税 非 課 税 世 帯	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C	1 市民税 均 等 割	1,600	1,500	700	1,600	1,500	700	1,600	1,500	700
	2 " 所 得 割 5,000円未満	2,400	2,000	1,000	2,400	2,000	1,000	2,400	2,000	1,000
	3 " 所 得 割 5,000円以上	3,900	3,100	1,500	3,900	3,100	1,500	3,900	3,100	1,500
D	1 所得税 3,000円未満	5,300	4,500	2,200	5,800	5,000	2,300	6,100	5,300	2,400
	2 " 3,000円以上～10,000円未満	6,900	5,300	2,600	7,400	5,800	2,700	7,700	6,100	2,800
	3 " 10,000円以上～20,000円未満	8,200	6,000	3,000	8,700	6,500	3,100	9,000	6,800	3,200
	4 " 20,000円以上～30,000円未満	8,500	6,900	3,400	9,000	7,900	3,700	10,000	8,400	3,900
	5 " 30,000円以上～60,000円未満	10,900	7,700	3,800	11,900	8,700	4,100	12,400	9,200	4,300
	6 " 60,000円以上～90,000円未満	12,500	8,500	4,200	13,500	9,500	4,500	14,000	10,000	4,700
	7 " 90,000円以上～120,000円未満	15,900	10,200	5,100	17,400	11,700	5,600	17,900	12,200	5,700
	8 " 120,000円以上～150,000円未満	19,300	11,900	5,900	20,800	13,400	6,400	21,300	13,900	6,500
	9 " 150,000円以上～180,000円未満	22,700	13,500	6,700	24,200	15,000	7,200	24,700	15,500	7,300
	10 " 180,000円以上～210,000円未満	25,000	14,500	10,200	26,500	16,000	10,700	27,000	16,500	11,600
	11 " 210,000円以上～240,000円未満	27,000	15,500	11,000	28,500	17,000	11,500	29,000	17,500	11,600
	12 " 240,000円以上～300,000円未満	29,500	15,500	11,000	31,000	17,000	11,500	31,500	17,500	11,600
	13 " 300,000円以上～400,000円未満	31,500	15,500	11,000	33,000	17,000	11,500	33,500	17,500	11,600
	14 " 400,000円以上～	33,500	15,500	11,000	35,000	17,000	11,500	35,500	17,500	11,600

階 層 区 分	徴収区分 世帯区分	(月 額)								
		(エ)			(オ)			付 加 徴 収 額		
		一 般 分		2人目 からの 加 算	一 般 分		2人目 からの 加 算	前年度の 固定資産 税課税年 額	3歳未満 の児童の 場合の基 準額	3歳以上 の児童の 場合の基 準額
		3 歳 未満児	3 歳 以上児		3 歳 未満児	3 歳 以上児				
A	被 保 護 世 帯	円 0	円 0	円 0	円 0	円 0	円 0			
B	市 民 税 非 課 税 世 帯	0	0	0	0	0	0			
C	1 市民税 均 等 割	1,600	1,500	700	1,600	1,500	700	円以上	円	円
	2 " 所 得 割 5,000円未満	2,400	2,000	1,000	2,400	2,000	1,000			
	3 " 所 得 割 5,000円以上	3,900	3,100	1,500	3,900	3,100	1,500	4,000	200	200
D	1 所得税 3,000円未満	6,400	5,600	2,500	6,800	6,000	2,700			
	2 " 3,000円以上～10,000円未満	8,000	6,400	2,900	8,400	6,800	3,100			
	3 " 10,000円以上～20,000円未満	9,300	7,100	3,300	9,700	7,500	3,500			
	4 " 20,000円以上～30,000円未満	10,500	8,900	4,000	11,000	9,400	4,200			
	5 " 30,000円以上～60,000円未満	12,900	9,700	4,400	13,400	10,200	4,600			
	6 " 60,000円以上～90,000円未満	14,500	10,500	4,800	15,000	11,000	5,000			
	7 " 90,000円以上～120,000円未満	18,400	12,700	5,900	18,900	13,200	6,100			
	8 " 120,000円以上～150,000円未満	21,800	14,400	6,700	22,300	14,900	6,900	10,000	400	300
	9 " 150,000円以上～180,000円未満	25,200	16,000	7,500	25,700	16,500	7,700			
	10 " 180,000円以上～210,000円未満	27,500	17,000	11,000	28,000	17,500	11,200			
	11 " 210,000円以上～240,000円未満	29,500	18,000	11,800	30,000	18,500	12,000			
	12 " 240,000円以上～300,000円未満	32,000	18,000	11,800	32,500	18,500	12,000			
	13 " 300,000円以上～400,000円未満	34,000	18,000	11,800	34,500	18,500	12,000			
	14 " 400,000円以上～	36,000	18,000	11,800	36,500	18,500	12,000			

注 1.

保育時間帯	(ア)	(イ)		(ウ)	
開始時刻	午前8時30分以後	午前8時以後 午前8時30分前	午前8時30分以後	午前7時30分以後 午前8時前	午前8時以後 午前8時30分前
終了時刻	午後5時以前	午後5時以前	午後5時以後 午後5時30分以前	午後5時以前	午後5時以後 午後5時30分以前
保育時間帯	(エ)	(オ)		(ウ)	
開始時刻	午前8時30分以後	午前7時30分以後 午前8時前	午前8時以後 午前8時30分前	午前7時30分以後 午前8時前	
終了時刻	午後5時30分以後 午後6時以前	午後5時以後 午後5時30分以前	午後5時30分以後 午後6時以前	午後5時30分以後 午後6時以前	

2. 保育時間帯が(イ)の場合、徴収額は昭和56年3月31日までの期間(ア)欄を適用する。

資料：福山清司，参考文献⑨，p. 10, 11.

表 17 近県主要都市における平均階層保育料（月額）比較

区 分			国基準	東 京 都			神 奈 川 県		千 葉 県		埼 玉 県	
				23 区	八王子市	立川市	横浜市	茅ヶ崎市	千葉市	松戸市	浦和市	川口市
階層 D ₁	前年所得税額	3歳未満児	15,900 ^円	8,200 ^円	7,000 ^円	5,300 ^円	7,200 ^円	9,400 ^円	11,510 ^円	13,150 ^円	11,900 ^円	13,000 ^円
	30,000～60,000円	3歳以上児	13,950	5,400	5,400	5,050	6,000	7,200	11,100	12,100	10,800	11,300

資料：東京都民生局調べ。

筆者は必ずしもこれに賛成ではない。ただ、A・B階層は表7でみるごとく無料となっているが、自宅にいても昼食代は支出しているのだから給食費程度は費用徴収してもいいのではないかと考えている。特にA階層の生活保護法による被保護世帯は保育所入所児童分の保護費（昼食費も当然含んでいる）を受け、かつ保育所から昼食が現物給付されるが、この分について生活保護の方で収入認定していないのでいわば二重給付となっている。

次に、市町村の職員の給与に要する経費については、地方財政法第27条の4の規定により、市町村は市町村民に対し、直接であると間接であるとを問わずその負担を転嫁してはならないとされているので、保育料に保育所の人件費を含んでいるのは違法であるとの指摘がなされている⁴⁰⁾。しかし、児童福祉法に基づいて徴収する保育料については、法律の規定により徴収するものであり、違法とはいえないであろう。この地方財政法の規定は、寄附金等による転嫁を禁止したものであり、法令の規定に基づいて賦課されるものには適用されないと解釈すべきものと考えられる⁴¹⁾。

△政策増にかかわる費用（零歳児保育、障害児保育、長時間保育等）については公費負担、直接処遇人件費（嘱託医分は除く）および直接処遇費（給食費、保育材料費等）は利用者負担とすべきであるとしている。

40) 成瀬龍夫「社会福祉行政と「受益者負担」」『都市問題』、昭和56年6月号、第72巻第6号、p.55。

41) 石原信雄「地方財政法逐条解説」ぎょうせい、p.233は「負担を転嫁してはならない」と規定されているのは、本法第4条の5に地方公共団体が他の地方公共団体又はその住民に対し、寄附金を割り当てて強制的に徴収してはならない旨規定し、割当的寄附金を禁止しているが、従来税外負担といわれていたものは、実質的には強制的であっても、形式的には任意的な形をとるものが多いので、第4条の5で禁止されていない任意的税外負担について禁止しようとしているのである。」と述べている。

③ 最近ベビーホテル問題との関連で、乳児保育、保育時間の延長等特別保育対策が進展する傾向にあるが、このような場合費用が余分にかかると考えられるが、その受益者はその特別の受益に応ずる負担を行う必要があると思われる。京都市は昭和55年10月から保育時間を延長するとともに、保育料についても表16にあるように保育時間を5つの時間帯に区分し、それぞれの時間帯ごとに異なった保育料を定めている。この問題については、前述の法令上の問題を解決した後で、特別保育による応益分を負担させるようなしくみを考えるべきであろう⁴²⁾。

④ 現在各市町村は国の徴収金基準額表よりもさらに減額して実施しているところが多く、市町村で相当大きな格差がみられる。これは各市町村の住民の財源配分に対する考え方の相違という面があるが、費用負担能力というのはある程度客観的に決まるはずであり、表17および表18のような大幅な保育料の地域間格差は本来児童福祉法の予定しているところでなく、できるだけ国の基準に近づけるような国の指導が必要と思われる。市町村が国の徴収金基準額表よりもさらに減額して徴収した場合、その減額分は全部市町村が負担しなければならないが、これをも超過負担と称している場合があるが、これは全く超過負担というべきものではない。

42) ベビーホテル問題に対応するため、乳児院に短期入所する措置がとられた（昭和56年4月24日付け厚生省児童家庭局長通達、児発第330号「ベビーホテル問題に対応するための乳児院の活用等について」）が、この短期入所に係る保護者の費用徴収については、表9の徴収金基準額表によらず、同表のC₁階層からD₁階層までは月額1,000円、D₁階層からD₂階層までは月額2,000円とされている。なお、A、B階層は無料、D₂階層は全額徴収される。

表 18 徴収率の階層別市町村数 (調査対象市町村)
(昭和54年度)

徴 収 率	市町村数	割 合
30%以上～40%未満	3	3.6
40 ～ 50	4	4.8
50 ～ 60	7	8.4
60 ～ 70	11	13.3
70 ～ 80	16	19.3
80 ～ 90	13	15.7
90 ～100	26	31.3
100	3	3.6
計	83	100.0

(注) 1. 徴収率は、国の保育所徴収金基準額による徴収額に対する市町村の実際の徴収額の割合である。

2. 調査対象は、全国の116の市区町村である。

資料：行政管理庁行政監察局「保育所に関する調査結果報告書」参考文献②の表1-(2)-6。

い⁴³⁾。

⑤ 全額徴収階層はいわゆる保育単価の額を支払うが、この保育単価は表19のように保育所の所在する地域、定員、保育所の長の有無、児童の年齢等により異なる。したがって、例えばたまたまある保育所が小規模であるがゆえにそれに隣接する大規模な保育所と比べてより多額の保育料を支払わなければならないというのは合理的とは思われない。ましてやどの保育所に入所するかという選択権は父母にはなく、措置権者たる市町村長にあり、この意味でもこの保育料の額の不均衡は正当化することがむずかしい。

⑥ 成瀬龍夫助教授は、保育料について同一サービス同一負担の原則に基づいて定額均一料金制に変更すべきであると主張している⁴⁴⁾。しかし、定額均一料金制はまずなによりも逆進的であり、保育単価がその料金の額として設定されれば低所得者層は保育所が利用できなくなり、保育単価以下にその料金の額が設定されれば高所得層は費用に見合う対価を払わず直接便益を受けることになり、合理的であるとは思われない。成瀬助教授は、

社会福祉サービスの料金に所得再分配機能をもたせるべきでないとする理由として、第1に、利用者の受けるサービス内容は同一でありながら、保育料などでは一部の相対的「高所得者」に租税負担、料金負担の両面で二重の重い負担を負わせることになり、第2に、社会福祉サービスの主要な利用者は、低所得あるいは中所得以下の勤労者家庭であるとしている⁴⁵⁾。しかし、第1の理由は高所得層はこのような二重の負担をしても負担能力がある限り必ずしも不公平ではあるとはいえず、第2の理由に至っては保育所の入所に経済的要件がない以上何ら根拠のないものである。さらに、成瀬助教授は教育との比較をしている⁴⁶⁾が、これら社会福祉サービスとはその目的や機能、間接便益や直接便益の程度、国民のこれらに対する意識等が違い、同一に論じられるものではない。

なお、田中啓一教授は、「一般的には、受益者負担は応益原則によって決定されるべきであると解されているが、受益者にも負担能力にちがいがあ以上、応能原則をもっと積極的に導入すべきであろう」⁴⁷⁾と述べている。

⑦ 現在各地方公共団体は、いわゆる「上乗せ福祉」といわれる施策、すなわち保育所の運営費について国の基準を上回る措置費を支出しているところが少なからず見受けられる。この地方公共団体の上乗せ分についても費用徴収できるかどうかという問題がある。これについては、児童福祉法で費用徴収できるのは入所後の保護につき最低基準を維持するために要する費用に限られているので、地方公共団体が最低基準以上に支出した費用についてまで費用徴収できないと解すべきであろう。ただし、地方自治法により分担金または使用料として負担を課することができるかどうかは別問題である。

⑧ 保育所への入所措置を必要とする児童をすべて措置した後において、なおその保育所の定員

43) 磯村英一監修、坂田期雄「明日の都市 Vol. 15——都市と福祉」参考文献②、p. 93 の中で、自治省官房長の石原信雄氏も市町村が国の徴収基準をさらに減額した分については、「正しい意味での超過負担ではありません。」と明言している。

44) 成瀬龍夫「社会福祉行政と「受益者負担」」参考文献⑨、p. 61。

45) 前掲書、p. 59～60。

46) 右田紀久恵「社会福祉施設と受益者負担」参考文献⑨、p. 330～331 も教育機関の授業料と比較して保育料の額に関する議論を展開しているが、本文で述べた理由により妥当とは思われない。

47) 田中啓一「受益者負担論」参考文献⑨、p. 46。

表 19 保 育 単 価 表

その保育所の 所在する 地域区分	その保育所のその月 初日の定員区分	その保育所の 長がその月初 日において設 置又は未設置 (欠員・無給) の区分	その月初日の 措置児童の年 齢区分	基本分保育単 価 (第1欄)	民間施設給与等改善費加算額 (第2欄)		
					10.5%加算分	8.5%加算分	4.5%加算分
特甲地域	45人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	円 60,320 34,500 31,110	円 5,640 3,150 2,800	円 4,570 2,550 2,270	円 2,420 1,350 1,200
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	53,300 27,480 24,090	4,910 2,420 2,070	3,970 1,950 1,670	2,100 1,030 880
	46人から60人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	56,580 30,760 27,370	5,250 2,760 2,410	4,250 2,230 1,950	2,250 1,180 1,030
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	51,320 25,500 22,110	4,700 2,210 1,860	3,800 1,780 1,500	2,010 940 790
	61人から90人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	51,530 25,710 22,320	4,720 2,230 1,880	3,820 1,800 1,520	2,020 950 800
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	48,030 22,210 18,820	4,350 1,860 1,510	3,520 1,500 1,220	1,870 800 650
	91人から120人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	47,720 21,900 18,510	4,320 1,830 1,480	3,500 1,480 1,200	1,850 780 630
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	45,090 19,270 15,880	4,040 1,550 1,200	3,270 1,250 970	1,730 660 510
	121人から150人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	46,280 20,460 17,070	4,170 1,680 1,330	3,370 1,350 1,070	1,790 720 570
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	44,170 18,350 14,960	3,950 1,460 1,110	3,200 1,180 900	1,690 620 470
	151人以上	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	45,760 19,940 16,550	4,110 1,620 1,270	3,330 1,310 1,030	1,760 690 540
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	44,010 18,190 14,800	3,930 1,440 1,090	3,180 1,160 880	1,680 610 460
甲 地 域	45人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	59,400 33,980 30,650	5,540 3,100 2,750	4,490 2,510 2,230	2,380 1,330 1,180
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	52,510 27,090 23,760	4,820 2,380 2,030	3,900 1,920 1,640	2,070 1,020 870
	46人から60人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	55,720 30,300 26,970	5,160 2,720 2,370	4,180 2,200 1,920	2,210 1,160 1,010
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	50,550 25,130 21,800	4,620 2,180 1,830	3,740 1,760 1,480	1,980 930 780
	61人から90人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	50,770 25,350 22,020	4,640 2,200 1,850	3,760 1,780 1,500	1,990 940 790
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	47,330 21,910 18,580	4,280 1,840 1,490	3,460 1,480 1,200	1,830 780 630

その保育所の 所在する 地域区分	その保育所のその月 初日の定員区分	その保育所の 長がその月初 日において設 置又は未設置 (欠員・無給) の区分	その月初日の 措置児童の年 齢区分	基本分保育単 価 (第1欄)	民間施設給与等改善費加算額 (第2欄)		
					10.5%加算分	8.5%加算分	4.5%加算分
甲 地 域	91人から120人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	47,030 21,610 18,280	4,250 1,810 1,460	3,440 1,460 1,180	1,820 770 620
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	44,450 19,030 15,700	3,970 1,530 1,180	3,220 1,240 960	1,710 660 510
	121人から150人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	45,610 20,190 16,860	4,100 1,660 1,310	3,320 1,340 1,060	1,760 710 560
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	43,550 18,130 14,800	3,880 1,440 1,090	3,140 1,160 880	1,660 610 460
	151人以上	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	45,110 19,690 16,360	4,040 1,600 1,250	3,270 1,290 1,010	1,740 690 540
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	43,390 17,970 14,640	3,860 1,420 1,070	3,130 1,150 870	1,660 610 460
乙 地 域	45人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	57,990 33,190 29,950	5,400 3,020 2,680	4,370 2,440 2,170	2,310 1,290 1,150
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	51,300 26,500 23,260	4,700 2,320 1,980	3,800 1,870 1,600	2,010 990 850
	46人から60人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	54,410 29,610 26,370	5,030 2,650 2,310	4,070 2,140 1,870	2,150 1,130 990
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	49,390 24,590 21,350	4,500 2,120 1,780	3,640 1,710 1,440	1,920 900 760
	61人から90人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	49,600 24,800 21,560	4,520 2,140 1,800	3,660 1,730 1,460	1,930 910 770
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	46,260 21,460 18,220	4,170 1,790 1,450	3,370 1,440 1,170	1,780 760 620
	91人から120人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	45,980 21,180 17,940	4,140 1,760 1,420	3,350 1,420 1,150	1,770 750 610
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	43,470 18,670 15,430	3,880 1,500 1,160	3,140 1,210 940	1,650 630 490
	121人から150人まで	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	44,590 19,790 16,550	3,990 1,610 1,270	3,230 1,300 1,030	1,700 680 540
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	42,580 17,780 14,540	3,780 1,400 1,060	3,060 1,130 860	1,610 590 450
	151人以上	設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	44,120 19,320 16,080	3,940 1,560 1,220	3,190 1,260 990	1,680 660 520
		未 設 置	3歳未満児 3歳児 4歳以上児	42,440 17,640 14,400	3,770 1,390 1,050	3,050 1,120 850	1,610 590 450

その保育所の 所在する 地域区分	その保育所のその月 初日の定員区分	その保育所の 長がその月初 日において設 置又は未設置 (欠員・無給) の区分	その月初日の 措置児童の年 齢区分	基本分保育単 価 (第1欄)	民間施設給与等改善費加算額 (第2欄)		
					10.5%加算分	8.5%加算分	4.5%加算分
丙 地 域	45人まで	設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	56,600 32,410 29,260	5,260 2,940 2,610	4,250 2,370 2,110	2,250 1,260 1,120
		未 設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	50,100 25,910 22,760	4,580 2,260 1,930	3,700 1,820 1,560	1,950 960 820
	46人から60人まで	設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	53,120 28,930 25,780	4,890 2,570 2,240	3,950 2,070 1,810	2,090 1,100 960
		未 設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	48,240 24,050 20,900	4,380 2,060 1,730	3,540 1,660 1,400	1,870 880 740
	61人から90人まで	設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	48,450 24,260 21,110	4,400 2,080 1,750	3,560 1,680 1,420	1,800 890 750
		未 設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	45,200 21,010 17,860	4,060 1,740 1,410	3,280 1,400 1,140	1,730 740 600
	91人から120人まで	設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	44,930 20,740 17,590	4,030 1,710 1,380	3,260 1,380 1,120	1,720 730 590
		未 設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	42,500 18,310 15,160	3,780 1,460 1,130	3,050 1,170 910	1,610 620 480
	121人から150人まで	設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	43,580 19,390 16,240	3,890 1,570 1,240	3,140 1,260 1,000	1,660 670 530
		未 設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	41,630 17,440 14,290	3,690 1,370 1,040	2,980 1,100 840	1,570 580 440
	151人以上	設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	43,130 18,940 15,790	3,840 1,520 1,190	3,110 1,230 970	1,640 650 510
		未 設 置	3歳未満児 3 歳 児 4歳以上児	41,500 17,310 14,160	3,670 1,350 1,020	2,970 1,090 830	1,570 580 440

に余裕があるときは、措置されている児童の福祉を害しない範囲において、私的契約による児童を入所させても差し支えないこととされている。これらの児童は私的契約児または自由契約児と呼ばれているが、これらの児童については児童福祉法の規定の対象外にあり、したがってその保護に要する経費は徴収金基準額表により徴収されるのではなく、私的契約料または利用料とよばれる保育単価と同じ額が徴収されることになっている⁴⁸⁾。しかし、これについては、保育所設置に要した費用

をも負担させるべきではないかという問題と、それによりもたらされる間接便益に着目して、一定の所得階層以下に対し、表20に示すような幼稚園就園奨励費補助金程度の補助をしてもいいのではないかという問題がある。

IV おわりに

以上保育料の徴収にからむ諸問題について幾つかその問題点と改善の方向について指摘したが、本当は戦後30数年を経た児童福祉法自体を根本的に見直すべき時期にきているのではないかと考え

48) 厚生省児童家庭局企画課編「児童保護措置費手帳」参考文献⑧, p.52。

表 20 昭和56年度幼稚園奨励費補助金

	世帯の階層区分	補助対象経費	国庫補助率
公立幼稚園	ア 当該年度に納付すべき市町村税の所得割が非課税となる世帯及び生活保護の規定による保護を受けている世帯	入園料, 保育料の合計額 (年額20,000円を限度とする。)	$\frac{1}{3}$
	イ(ア) 当該年度に納付すべき市町村民税の所得割課税の額(世帯構成員中2人以上に所得がある場合については所得割課税額の合計額とする。以下同じ。)が5,000円以下となる世帯	入園料, 保育料の合計額の $\frac{2}{3}$ (年額20,000円の $\frac{2}{3}$ を限度とする。)	
	(イ) 当該年度に納付すべき市町村民税の所得割課税の額が5,000円を超え10,000円以下となる世帯	入園料, 保育料の合計額の $\frac{1}{2}$ (年額5,000円を限度とする。)	
私立幼稚園	ア(ア) 当該年度に納付すべき市町村民税が非課税となる世帯及び生活保護法の規定による保護を受けている世帯	入園料, 保育料の合計額 (年額100,000円を限度とする。)	
	(イ) 当該年度に納付すべき市町村民税の所得割が非課税となる世帯	(年額77,000円を限度とする。)	
	イ 当該年度に納付すべき市町村民税の所得割課税の額が83,000円以下となる世帯	(年額45,000円を限度とする。)	

資料：昭和56年4月13日文初幼第26号「昭和56年度幼稚園就園奨励費補助金交付要綱」により作成。

ている。児童福祉法が成立したのは、国民全体が戦後の混乱から立ち直れず一億総窮乏化といわれる頃で、まだ浮浪児対策が必要とされた時期であり、今日の経済の高度成長をなし遂げた後のわが国の実態とは相当異なった状況の下で制定されたものである。したがって、保育所の数自体も少なく、またそれに充たすべき財源も限られたものであった。

児童福祉法は戦後社会福祉立法のパイオニアとして制定され、地方公共団体の長にいわゆる「福祉の措置」といわれる事務を国が機関委任するという法的枠組を創設し、その後の福祉行政の進展に大きく寄与した事実は否定することができない。しかし、その後のわが国の経済の発展による国民生活の向上、就労構造の変化等を考えると、保育所への入所の措置を市町村長の職権で行うという児童福祉法の法的構造は、もはや見直すべき時期にきているのではないかと考えられる。行政の効率化が問われている現在、私的部門における効率性の主要な手段である競争と価格による需給調整という手法を一部公的部門にも導入する試みは、大きな意義があるものと考えられる⁴⁹⁾。このよう

な意味において、保育所入所を現在の措置入所に代えて、契約入所という法的構成に変えたとともに、公費負担と費用徴収という法的構成から保育サービスの対価としての利用料と低所得者への利用料補助というしくみに変えていくことが、保育所利用者の意識や国民の選択の自由という面から考えて望ましいと考えられる⁵⁰⁾。保育所の現在の利用の実際は、児童福祉法の法的枠組から離れて、まさにこのような方向に進んでいるのではないか

49) 八代尚宏「行政改革と福祉政策」『季刊現代経済』昭和56年, AUTUMN '81, p. 79は「公的な保育所といえども、低所得者層に対する料金の免除、割引分は社会扶助費として別勘定に計上した上で、全体としての収支の採算が可能となるような“企業経営”を行いつつ、次第に民間委託の比率を高めていくことは、行政部門の効率性を高めるとともに、適切な競争条件を通じて健全な保育産業の発展を促すという二重の意味で効果的な方策ではなかろうか」と述べている。

50) 社会福祉施設運営改善検討委員会「社会福祉施設の運営をめぐる諸問題についての意見」昭和56年6月15日、は「施設の種類によっては「措置」という考えを改め、公的相談・判定機関による助言を参考として、要援護者(ないし要保護者)と施設経営者との契約による入所と考える方が妥当な場合が考えられる。(このことは、入所者の費用負担制度が定着するに伴い、必要かつ応分の料金を負担して施設を利用するという考え方にもつながる。)」と述べている。

と思われる。このような方向が保育所の受益者負担を適正に進めていく本道であると思われる。

(ほり かつひろ・社会保障研究所主任研究員)

参考文献

I 児童福祉関係

1. 一般

- ① 高田正巳「児童福祉法の解説と運用」時事通信社、昭和26年。
- ② 高田浩運「児童福祉法の解説」時事通信社、昭和32年。
- ③ 厚生省児童局編「児童福祉十年の歩み」日本児童問題調査会、昭和34年。
- ④ 竹内嘉巳「児童福祉法・母子福祉法・母子保健法の解説」時事通信社、昭和53年。
- ⑤ 厚生省児童家庭局編「児童福祉三十年の歩み」日本児童問題調査会、昭和53年。
- ⑥ 児童福祉法研究会編「児童福祉法成立資料集成」ドメス出版、昭和53年。
- ⑦ 厚生統計協会「国民の福祉の動向——昭和56年特集号——」『厚生指標臨時増刊』、昭和56年。
- ⑧ 厚生省児童家庭局企画課編「児童保護措置費手帳」日本児童福祉協会、昭和56年。
2. 保育料
- ⑨ 右田紀久恵「社会福祉施設と受益者負担」『ジュリスト (特集現代の福祉問題)』537号、昭和48年6月25日号臨時増刊。
- ⑩ 特別区保育問題審議会「保育所措置費(保育料)の改訂について」昭和51年8月2日。
- ⑪ 中央児童福祉審議会保育対策特別部会「今後における保育所のあり方 (中間報告)」昭和51年12月16日。
- ⑫ 三浦文夫「社会福祉における受益者負担」『季刊社会保障研究』Vol. 12, No. 4, 昭和52年3月。
- ⑬ 田村和之「保育所保育料をめぐる法的問題点」『都市問題研究』第29巻第7号、通巻319号、昭和52年7月。
- ⑭ 中央児童福祉審議会費用負担特別部会「保育料徴収基準の当面の改善について」昭和52年12月20日。
- ⑮ 福山清司「特例保育 (保育時間延長) を制度化」『厚生福祉』昭和55年10月22日。
- ⑯ 柴田敏夫「保育所の費用負担」『月刊福祉』昭和55年11月。
- ⑰ 東京都児童福祉審議会「今後の保育行政のあり方 (中間答申)」昭和55年12月17日。
- ⑱ 大阪保育運動連絡会「今日の保育料値上げの動向と問題点」『季刊福祉問題研究』昭和56年4月。
- ⑲ 成瀬龍夫「社会福祉行政と「受益者負担」」『都市

問題』第72巻第6号、昭和56年6月。

- ⑳ 厚生行政問題研究会「社会保障の所得制限考察②」『週刊社会保障』No. 1130, 昭和56年6月22日。
- ㉑ 磯村英一監修、坂田期雄監修「明日の都市 Vol. 15——都市と福祉——」中央法規出版、昭和56年。
- ㉒ 行政管理庁行政監察局「保育所に関する調査結果報告書」昭和56年9月。
- ㉓ 田村和之「社会福祉施設利用料をめぐる法的諸問題」『賃金と社会保障』No. 825, 昭和56年9月上旬号。
- II 受益者負担関係
- ㉔ 和田八東「受益者負担」林栄夫ほか『現代財政学体系2』有斐閣、昭和47年。
- ㉕ 飯野靖四ほか「テキストブック財政学」有斐閣、昭和54年。特に「第3章 公共財の理論」および「第6章 受益者負担とその周辺」参照。
- ㉖ 田中啓一「受益者負担論」東洋経済新報社、昭和54年。
- ㉗ 中央社会福祉審議会「養護老人ホーム及び特別養護老人ホームに係る費用徴収基準の当面の改善について」昭和54年11月20日。
- ㉘ Ken Judge, "Pricing The Social Services", THE MACMILLAN LTD, 1980.
- ㉙ Ken Judge & James Matthews, "Charging For Social Care", GEORGE AREN & UNWIN, 1980.
- ㉚ 京極高宣「80年代福祉の費用負担のあり方」『月刊福祉』昭和55年1月。
- ㉛ 森幹郎「再び・老人ホームの費用徴収について」『厚生福祉』昭和55年4月9日。
- ㉜ 「座談会 老人ホーム費用負担制度の実施をむかえて」『老人福祉』第57号、昭和55年7月1日。
- ㉝ 佐藤進「福祉費用負担における受益者負担の条件」『月刊福祉』昭和55年11月。
- ㉞ 辻村禎彰「老人ホームの費用負担」同上。
- ㉟ 右田紀久恵「英国の地方自治体社会福祉行政」No. 1119, 『週刊社会保障』昭和56年4月6日。
- ㊱ 庭田範秋「老人保健制度における患者負担の論理」『週刊社会保障』No. 1126, 昭和56年5月25日。
- ㊲ 田中啓一「受益者負担論の系譜」『都市問題』第72巻第6号、昭和56年6月。
- ㊳ 遠藤三郎「地方自治体のサービスと「受益者負担」」同上。
- ㊴ 能勢哲也・高島博「地方自治体のサービスと「受益者負担」」同上。
- ㊵ 坂口勝彦「下水道と受益者負担」同上。
- ㊶ 倉岡小夜「施設費用徴収と障害者福祉」『賃金と社会保障』No. 820, 昭和56年6月下旬号。
- ㊷ 森幹郎「政策老年学」垣内出版、昭和56年。特に「第15章 老人ホームの費用徴収について」参照。