

企業主導型保育所と



憲法89条

東京通信大学教授

増田 雅暢

企業主導型保育所の急増

企業主導型保育所が猛烈な勢いで増えている。補助事業は2016年9月から始まったが、2018年1月末現在で、全国2190施設、定員は約5万人に達している。約1年半の間に、1日平均4施設のオープン、という急増ぶりである。

企業主導型保育所が増加している理由は、一口で言えば、「地方自治体の関与なくして、認可保育所並みの補助金が得られる」という魅力にある。認可保育所の設置に比べて、はるかに簡単かつ柔軟な仕組みが設けら

れている。

まず、設置にあたって、市町村を通す必要がない。かつて、保育所の規制緩和として株式会社への参入が認められたが、手続き上、市町村の承認を前提としたため、ほとんど参入できなかった。一方、企業主導型保育所は、市町村による計画的整備とは別枠で整備可能であり、設置や利用者の確保にあたって、市町村の関与を不要としている。事業者が行政からブレイキをかけられることがない。

第二に、企業は保育所を設置後、自分で運営してもよいし、別法人へ委託することも可能という柔軟な仕組みである。また、

利用定員の50%以内で、従業員の子以外地域の児童も利用できるとしており、利用者の確保が経営の安定につながる。

第三に、運営費や施設整備について、一定の公的支援を受けられることができる。たとえば、定員12人の企業主導型保育所を設置すると、運営費として、年間基本額約2600万円、整備費として約8000万円の助成金を得ることができ、認可保育所の施設整備と同水準である。この補助制度のメリットは大変大きい。従来の事業所内保育所に対する公的助成は微々たるものであった。

問題点もある。認可保育所に比べて保育の質の面で不十分な点である。本稿では、法律論の観点から、前述の手厚い助成が憲法89条の規定に抵触しないのかという課題を考察する。

憲法89条との整合性

憲法89条は一般の人にはあまり知られていないが、社会福祉

関係者にとっては極めて重要な条文であり、公の財産の支出・利用の制限を定めている。89条は、「公金その他の公の財産は、宗教上の組織若しくは団体の使用、便益若しくは維持のため、又は公の支配に属しない慈善、教育若しくは博愛の事業に対し、これを支出し、又はその利用に供してはならない」と規定する。

芦部信喜『憲法』（岩波書店）によれば、「本条の前段は、『宗教上の組織若しくは団体』への公金の支出を禁止することに よって、政教分離の原則を財産面から保障することを目的とするが、後段の趣旨・目的は必ずしも明確ではない」とする。

後段の「慈善・博愛の事業」は、社会福祉事業と解されてきた。そのため、後段の規定に基づき、公の支配に属さない社会福祉事業や教育事業には、公金の支出を禁ずるということになる。実際、1947年の児童福祉法制定の際に、原案にあった民間施設の建設費に対する公費補助の

規定が削除された。

民間の社会福祉事業者にとつて、行政機関の補助がなければ事業の展開は難しい。行政機関にとつても、社会福祉事業の充実のためには、民間事業者に依存せざるを得ない。そこで、公的福祉事業を代行することに伴う「措置委託費」という構成であれば、89条に抵触しないとした。日本の福祉分野の代表的な仕組みである措置制度の誕生である。もう一つは、「公の支配」に属する民間社会福祉事業に対しては公的補助が可能であるという理論がつけられた。社会福祉法人制度の誕生である。社会福祉法人は「公の支配」に属しているので、社会福祉法人を通じての公的補助は、89条に反しないと解された。民間教育事業への補助のために、私立学校法(1949年)によって学校法人制度が創設されたことが参考にされた。

こうして民間社会福祉事業への公的助成と89条との整合性が図られることとなった。しかし、

社会福祉法人以外の事業者に対する「施設費等に対する公的助成」に対しては、89条の存在により、困難とされてきた。北場勉「戦後「措置制度」の成立と変容」(法律文化社)によれば、東京都が1968年度予算で、無認可保育所に対する補助制度を創設しようとしたところ、憲法89条に違反するのではないかと横槍が入り、結局委託費として支出することになったという実例がある。社会福祉事業を管轄する厚生省(現厚生労働省)では、社会福祉法人以外の事業者への施設費の補助制度を創設することはなかった。

憲法89条の改正が必要か

企業主導型保育所の設置者は、ほとんどが株式会社等の民間企業である。保育所は第2種社会福祉事業と位置づけられているので、企業主導型保育所への助成は、形式的には「公の支配」に属しない社会福祉事業者への公金支出のようにみえる。

とするならば、企業主導型保育所への運営費や施設整備費の公的助成は、89条の規定に反して、違憲と言えるのではないか。

仮に、企業主導型保育事業は社会福祉事業ではないとすれば、89条の射程からは外れる。名称は「保育事業」でも、社会福祉事業である認可保育所の事業とは内容が異なるとする。しかし、前述の東京都の無認可保育所に対する助成の例のおおりに、保育事業の解釈を認可保育所に限定するのは難しい。結局、89条との整合性を図る解釈としては、企業主導型保育事業への助成の場合、その財源は、企業からの拠出金であって、行政機関の「公金」ではない、という整理であろうか。

的助成が行われるが、民間企業には89条の関係で公的助成が行われない、というのは不合理である。そこで、89条後段の解釈として、社会福祉事業は「慈善・博愛の事業」に含まれないと解釈する論者もいる。

筆者の見解は、芦部信喜が「89条後段の趣旨・目的は必ずしも明確ではない」と論ずるように、現在ではそもそも89条後段の規定が不要ではないかと考える。政府の施策が国民生活、経済活動の全般に関与しているなかで、「慈善、教育、博愛の事業」のみ公金の支出禁止を憲法に規定する必要性は乏しい。

最近、自民党の憲法改正の条文案が話題となっている。9条改正をめぐる議論が中心であるが、89条の改正案も提示しているところに興味深い。それによると、教育充実の観点から、私学助成への合憲性を明確にするために89条を改正するという。この際、社会福祉事業に対する公的助成充実の観点からも、89条の見直しを期待したい。