

新たにスタートする子ども・子育て支援新制度

2015年4月2日

働きたいのに子供を預けられないなど、日本の子育てを巡る様々な問題を解決し、少子化の進行を食い止め、子供を産み、育てやすい社会を実現するため、平成24年8月に成立した「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連3法が27年4月から施行になり、27年秋からは、新制度を利用する際の手続が開始される。この新しい子供・子育て支援新制度には、消費税増税の増収分のうち社会保障の充実に充てられる1.35兆円のうち、当面7000億円程度がその恒久財源とし使われ、子育ての質、量両面にわたる拡充が図られる予定である（消費税率が10%になれば更なる充実が想定される）。

子育て支援は地域差が大きい課題であり、大都市では、待機児童が多く、保育施設が足りない一方、地方では、子供数が少なく、保育施設が統合されて使いにくいというなどの問題が生じている。そこで市町村が潜在需要を含めた住民のニーズを把握した上、これに対応する提供体制を計画的に整備すべく、市町村が「市町村子供・子育て支援事業計画」を策定することとされている。地域のニーズを考えてアンバランスが出ないように計画的な施設配置とその利用促進と利用調整を促す趣旨である。

■ 新制度のもとで考えられている4種類の教育・保育の場

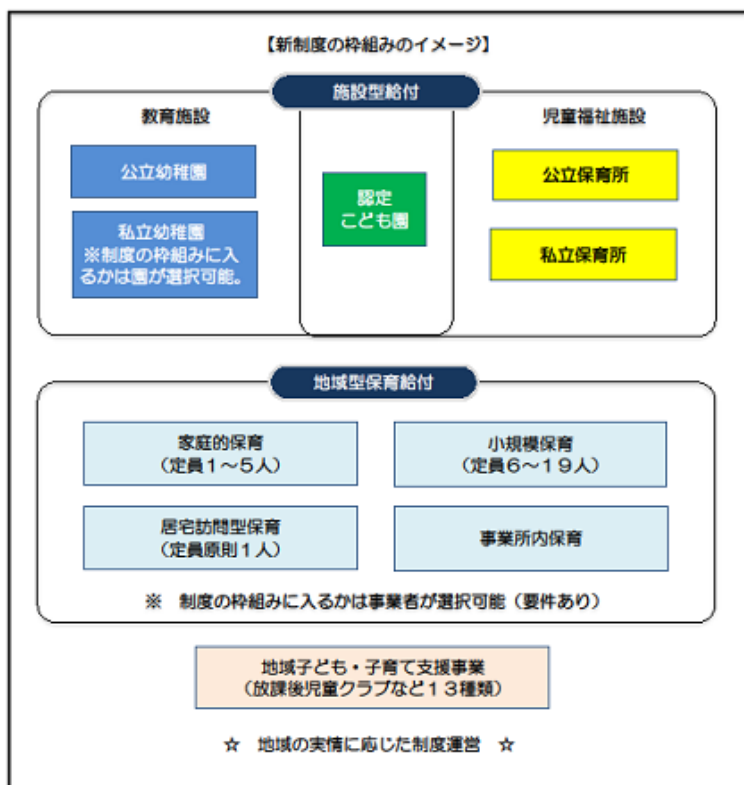
これまでの、①学校教育法に基づく幼稚園②児童福祉法に基づく保育所に加えて、学校及び児童福祉施設両方の機能や特徴を併せ持つ③改正認定こども園法に基づく単一の施設型給付施設「幼保連携型認定こども園」を設けるほか、さらに新しく児童福祉法に位置づけられた市町村による認可事業として④「地域型保育給付事業」を新設し、保育施設を設置する場の少ない都市部や子供が減少している地方部において、地域の様々な状況に合わせて、三歳未満児の保育の場を確保することとされた（具体的には、①小規模保育（利用定員6人以上19人以下）、②家庭的保育（利用定員5人以下）、③居宅訪問型保育、④事業所内保育の4種類）。これらの場を活用して地域の実情に合わせた13の「地域子供・子育て支援事業」が展開されることになっている。

幼稚園と保育所の機能や特徴を併せ持ち、地域の子育て支援を行う「認定こども園」（平成18年に導入された制度）については、現在は、幼稚園は学校教育法に基づく認可、保育園は児童福祉法に基づく認可であり、それぞれの法体系に基づく指導監督が行われ、幼稚園、保育所それぞれについて財政措置が行われている。今回新たに創設される「幼保連携型認定こども園」については、既存の幼稚園及び保育所からの移行は義務づけられていないものの、認可手続の簡素化などにより、新たに設置する場合や既存幼稚園・保育所からの移行希望がある場合は、それをしやすくすることで、その普及を促進することとされている。ただ、設置主体は、国、自治体、学校法人、社会福祉法人のみ（株式会社の参入は不可）とした。財政措置については、認定こども園、幼稚園、保育所が共通の施設型給付として一本化され、これに、上記の地域型保育給付事業が加わることになった。改正後の幼保連携型認定こども園は、

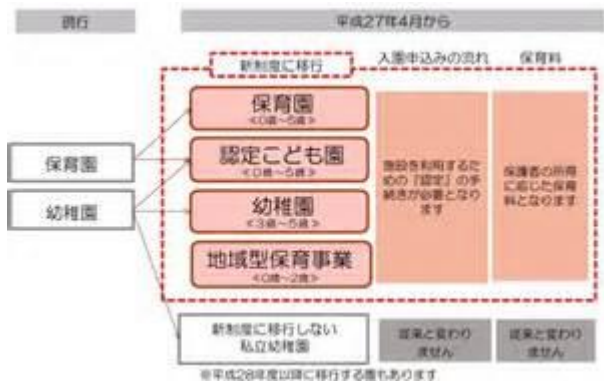
改正認定こども園法に基づく単一の認可方式が採られ、指導監督も一本化される。なお、各施設給付、地域型保育給付の概念は以下のとおりである。

- ① 幼稚園（3歳～5歳）⇒幼児期の教育をする学校。昼過ぎまでの教育時間のほか、園によっては、教育時間前後や園の休業中の教育活動（預かり保育）がある。親の就労状況に関わらず入園できる。
- ② 保育所（0歳～5歳）⇒家庭で保育のできない保護者に代わり、子供を保育する施設。両親ともに就労している等の理由が必要となる。夕方までの保育の他、園によっては延長保育がある。
- ③ 認定こども園（0歳～5歳）⇒教育と保育を一体的に行う施設。保育者の就労状況に関わりなく、0歳～5歳の子供が、教育・保育を一緒に受ける。就労状況が変わっても継続利用できる。
- ④ 地域型保育（0歳～2歳）⇒待機児童の多い0歳～2歳を対象に、原則少人数単位で子供を預かる。新設が難しい都市部や子供が少ない地方など、地域の状況に合わせて行われる。

図表1 新制度の枠組み



図表2 新制度への移行の流れ



■ 施設利用のための認定

自分が該当する教育・保育施設を利用するための認定を市町村から受ける必要がある。

① 1号認定（教育標準時間認定）

子供が3歳以上で教育を希望する場合。；新制度に移行しない幼稚園を利用する場合は不要。利用先；幼稚園、認定こども園

② 2号認定（満3歳以上・保育認定）

満3歳以上で「保育に必要な事由」^(注)に該当し、保育所などでの保育を希望の場合。利用先；保育所、認定こども園

③ 3号認定（満3歳未満・保育認定）

満3歳未満で、「保育に必要な事由」^(注)に該当し、保育所などでの保育を希望の場合。利用先；保育所、認定こども園、地域型保育

ここで2号、3号認定に必要な「保育の必要な事由」^(注)が拡大され、新制度ではフルタイムだけでなく、パートタイムや居宅内労働など、すべての就労が対象となる。求職活動中でも保育認定の対象となる。

図表3 幼児期の学校教育・保育人数見通し

		25年度実績(万人)	29年度見込み(万人)
1号認定		158.3	127.6
2号認定		141.0	171.6
合計		299.3	299.2
(参考)	0歳	17.5	23.1
	1・2歳	75.7	92.9

(注)「市町村子供・子育て支援事業計画」の全国集計値概要(内閣府調べ)による

■ 施設利用の手順

市町村に「保育の必要性」の認定申請を行い(利用希望施設を同時に申し込むことも可能)、要件に該当すれば、市町村から2号認定、3号認定の認定証が交付される。その上で希望する施設名などを記入し、利用希望の申し込みをすると、市町村は申請者の希望や保育所の状況などにより、利用調整を行う。利用先が決まると施設と契約を結ぶ(私立保育所を利用する場合は市町村と契約する)

(利用者負担額)

新制度における保育料は、所得階層区分に応じた国が定める上限額の範囲内でそれぞれの市町村が定める。保育料の実質上限額は、概ね現行の私立幼稚園・保育所の利用者負担の水準と同程度を想定している。

(注) 「保育の必要な理由」としては以下の3点が考慮される。

- ① 「就労」、「妊娠・出産」、「保護者の疾病・障害、同居又は長期入院等している親族の介護・看護」、「災害復旧」、「就職活動」、「就学」、「虐待やDVの恐れがあること」、「育児休業中にすでに保育を利用している子供がいて継続利用が必要であること」、「その他、上記に類似する状態として市町村が認める場合」
- ② 保育の必要量が「保育標準時間利用」(フルタイムを想定した利用時間(最長11時間)か「保育短時間利用」(パートタイムを利用した利用時間(最長8時間)か。
- ③ 優先利用の該当の有無(ひとり親家庭、生活保護世帯、生計中心者の失業、障害)

■ 子供子育て支援制度の課題

第一は、子供への投資はその国の将来の命運を左右する極めて重要度の高い未来に向けての投資であり、ノーベル経済学賞受賞者のヘックマン教授の研究成果を引用するまでもなく、特に乳幼児期の保育・教育がその子の将来の学力・人格形成に決定的な影響を与える。このような事実は、行政関係者、教育関係者限らず、一般国民も多かれ少なかれ認識していると思われるが、現下の断片的に報道される様々な惨状は、乳幼児期の保育・教育の充実は、施策の優先度がきわめて高い、もはや一刻の猶予も許されない状況であることを示していると思う。しかし、平成2年の出生率の1.57ショックを受けて、平成6年に策定された文部、厚生、労働、建設4大臣合意による、「エンゼルプラン」以来、これまで数多くの子供・子育て対策が講じられたにもかかわらず、日本においては財政当局を始めとして、なぜか教育投資を渋る土壌があり、目立だった成果を上げ得ていない事実を重く受け止めるべきであろう。今回の子供・子育て支援制度はそれ自体を見れば、隙間のない完璧な支援の仕組みを用意したように見えるかもしれない。しかしこれが有効に機能するために、子供・子育て支援に向けベクトルの方向を合わせるべき公的施策や他の社会システム、国民の意識が、予想外にこれに鈍感で配慮を欠くものが多いだけに、簡単ではないように思われる。遅まきながら欧州の子育て・教育先進国に改めて学ぶべきことは少なくないはずである。

特に問題なのは、国全体の子供・子育て支援に対する姿勢である。親が朝から晩まで働き詰めに働いて、保育料の負担もままならず、子供の状況を顧みることができないほど追いつめられた雇用環境が広範に許容される土壌のもとで、非正規雇用を中心とした雇用環境、所得環境が親子関係、家庭団らんを引き裂き、子供の人格形成にも影を落としていることを見逃すべきではないように思われる。

また、一義的因果関係は不明であるが、高い離婚率、ひとり親家庭の異常に高い貧困率が子供の学力維持、人格形成に悪影響を与えていることはすでにいくつかのデータが傍証している。これは個人レベルの問題に帰することのできない問題である。

更に男性の育児休業がまるで機能していない状況をそのままにして、今回の子供・子育て支援制度が果たしてうまく機能するのであるだろうか。育児休業を、強制取得化することの方が先決ではないのか。育児休業の強制取得化は、男親の子供（ひいては人間一般）に対する人間的共感力を高め、長期的な家庭の子育て、教育環境の改善に大きく寄与すると思われる。いずれにしても、子供・子育ての環境を規定する社会の仕組みが、子供・子育てに対して、もっともっと寛大で温かみのあるものにならないと、いくら微視的に精緻な支援システムの仕組みを整備しても、それを使いようのない、あるいは使う気のない国民が増えれば、機能のさせようがないからである。

第二は制度運用の要である市町村の本気度である。極論すれば、事業計画が小ぶりなものであれば、市町村のノルマは小さくなるが、子供子育て支援の手が及ばない多くの関係者が取り残されるので何の意味もない。法律が市町村に設置の努力義務を課している子ども・子育て会議などを活用して、本制度の趣旨の貫徹に向けて、関係者が何時でも本音の意見交換ができる場を用意しておくことが重要である。

第三は認定こども園の設置主体が国、自治体、学校法人、社会福祉法人のみであり、株式会社等の営利組織が参入できないことである。民間活力の活用という点でどうであろう。平等、公平が子供・子育て支援の大原則であるとしても、公の仕事ぶりはややもすれば、受け身、義務的、機械的であり、創意、活力に欠ける場合が多い。公の仕事ぶりを刺激する意味でも、経済的インセンティブを考慮した民の参入を工夫すべきではないか。逆に、設置主体に制限のない保育所型の施設については、介護施設などで

悪しき先例が見られるように、能力の伴わない悪質な民間企業、三セク、NPO 法人がこども子育て分野に温存される可能性があり得ないことではない。これを防ぐべく、参入要件の合理化、施設ごとのサービス状況の定期的公表、厳しい目での第三者評価の実施などに努めることも重要な視点だろう。総じて子育てに限らず、厚生労働行政における市場メカニズムの活用の視点は、介護をはじめ、膨大な潜在需要を持つ分野が多いただけにその効果的な活用による政策展開が急務のように思われる。

第四は保育を担う保育士の処遇の問題である。現在保育所勤務の保育士は全国で約 38 万人に達すると言われるが、政府が目指す保育機能の充実を実現するためには、なお 7 万人が不足している状態だという。当面の人員確保のため、処遇改善が図られているが、保育機能を効果的に発揮できるようにするためには、不明確な配置人数やその配置基準を明確にすべきである。なお当面不足する保育士であるが、少子化に伴い、中長期では、保育士への需要は減少することが確実であり、当然の成り行きであるが、将来を見越して、近年新規に保育士なろうという人材は大幅に減少している。国は、保育士業務が子育て支援になくてはならない職種であることを十分考慮し、保育士の将来のキャリアパス、キャリアアップのビジョンを提示し、子育ての支援の中核を担う保育士の人材確保に努めなければならない。短期的な状況に目を奪われて、人材育成に手抜かりが生じないよう今から関係者の配慮を望みたい。

第五は生まれた後だけが子育てではないことである。妊娠期への配慮を欠いた重労働が予想外に多くの流産を生んでいることはあまり知られていない。子育ては妊娠時からすでに始まっていると考えて制度設計をすべきである。ここでも日本社会は残念ながら子供や女性に冷たい仕組みの残存に気づいていない。

(参考) 子ども・子育て関連 3 法の主なポイント (内閣府資料による)

1. 認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付(「施設型給付」)及び小規模保育等への給付(「地域型保育給付」)の創設
⇒地域型保育給付は、都市部における待機児童解消とともに、子どもの数が減少傾向にある地域における保育機能の確保に対応します。
2. 認定こども園制度の改善(幼保連携型認定こども園の改善等)
⇒幼保連携型認定こども園について、認可・指導監督を一本化し、学校及び児童福祉施設としての法的に位置づけます。認定こども園の財政措置を「施設型給付」に一本化します。
3. 地域の実情に応じた子ども・子育て支援(利用者支援、地域子育て支援拠点、放課後児童クラブなどの「地域子ども・子育て支援事業」)の充実
⇒教育・保育施設を利用する子どもの家庭だけでなく、在宅の子育て家庭を含むすべての家庭及び子どもを対象とする事業として、市町村が地域の実情に応じて実施していきます。
4. 基礎自治体(市町村)が実施主体
⇒市町村は地域のニーズに基づき計画を策定、給付・事業を実施します。国・都道府県は実施主体の市町村を重層的に支えます。
5. 社会全体による費用負担
⇒消費税率の引き上げによる、国及び地方の恒久財源の確保を前提としています。(幼児教育・保育・子育て支援の質・量の拡充を図るためには、消費税率の引き上げにより確保する 0.7 兆円程度を含めて 1 兆円超程度の追加財源が必要です)

6. 政府の推進体制

⇨制度ごとにバラバラな政府の推進体制を整備（内閣府に子ども・子育て本部を設置）します。

7. 子ども・子育て会議の設置

⇨有識者、地方公共団体、事業主代表・労働者代表、子育て当事者、子育て支援当事者等（子ども・子育て支援に関する事業に従事する者）が、子育て支援の政策プロセスなどに参画・関与することができる仕組みとして、国に子ども・子育て会議を設置しました。市町村等の合議制機関（地方版子ども・子育て会議）の設置努力義務とします。

8. 施行時期

⇨新制度については、平成 27 年 4 月に本格施行を予定しています。

（本リサーチ・メモを作成するに当たり、2 月 19 日経済産業研究所主催政策シンポジウム「保育所と幼稚園への選択と競争の導入」及び 3 月 4 日内閣府・文部科学省・厚生労働省主催「子ども・子育て支援制度シンポジウム」での議論を参考にしました）。

（荒井 俊行）