

子ども・子育て支援新制度の動向と課題

Trends and Challenges of the Comprehensive Support System for Children and Child-rearing.

次世代教育学部こども発達学科

村田 久

MURATA, Hisashi

Department of Child Development

Faculty of Education for Future Generations

キーワード：子ども・子育て支援新制度, 待機児童, 認定こども園

Abstract : The purpose of this research is to analyze the progress of the new child support and child rearing support law that started in 2015 by using administrative statistics etc. and to comprehensively consider the trends and issues concerning the topics of previous research on the research. As a result of the analysis of nursery schools etc. and the number of children used, it became clear that the actual number of children used has not increased as much as the number of nursery schools and the like increased. Although two years have passed since the new system began in 2015, the establishment and conversion of certified kindergartens and small-scale childcare are spreading, but as countermeasures to waiting children, the establishment of a new approved nursery school, It can hardly be said that it made a big leap from the capacity increase line. Although it is easy to establish an argument from the appearance of an incongruent new system or “childcare” that should exist, it is impossible to avoid it. Before the declining birthrate and aging society, it is necessary to establish a system with a realistic viewpoint of a sustainable social welfare system and financial resources. It is necessary to design, the aim of the new system aiming at liberalization of price and liberalization of entry is probably the main point.

Keywords : the Comprehensive Support System for Children and Child-rearing, children on the waiting list for nursery schools, Centers for Early Childhood Education and Care

1. 目的と方法

わが国における、社会的な課題である待機児童問題と少子化問題は関連して捉えられている。待機児童問題は各家庭・保護者に保育所入所ニーズがあるにも関わらず、保育所に入所できずに待機状態におかれている国民の福祉ニーズである。少子化は少子高齢社会を進展させ医療、年金、介護等の社会的再配分や経済に悪影響を及ぼすと考えられており、少子化進行の歯止め、改善は国家として取り組まなければならない重要課題である。

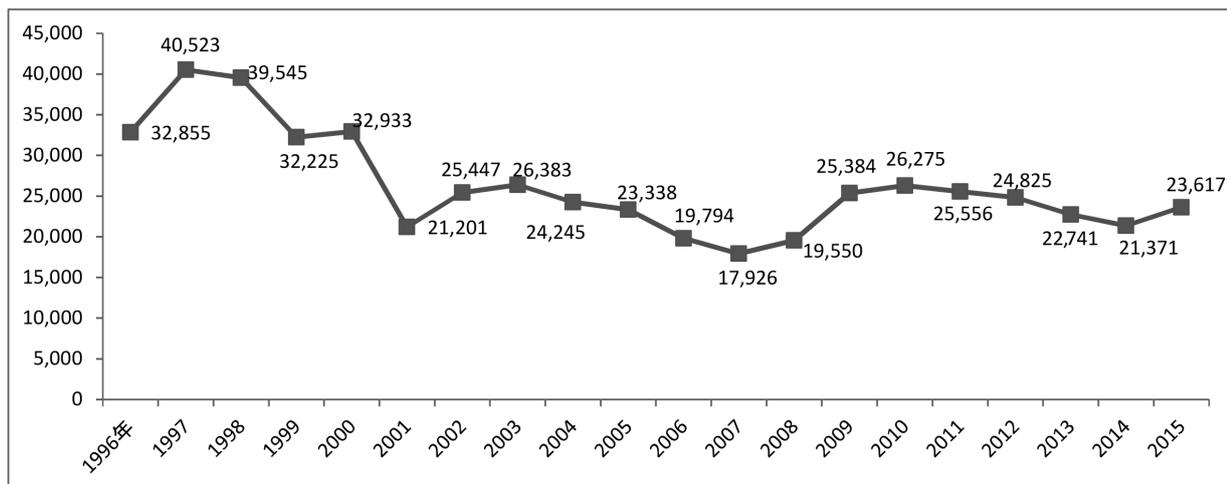
少子化対策の一つとして、待機児童の解消が掲げられている。待機児童の解消は個人の福祉ニーズを満たすとともに、国家としての繁栄維持に貢献し、個人と国家のそれぞれのニーズを満たす最も重要な政策課題

であると言えよう。

待機児童問題は古くて新しい課題である。1990年代後半に待機児童問題が顕在化して以来、2003年よりいったん待機児童は減少したが、2009年には2002年の水準まで増加し、2万5千人前後で推移している(図表1)。この数値は実際に入所申請をしている数値であって、申請しても入所がかなわないと諦めている潜在的待機児童は全国で60万~85万(厚生労働省, 2008)と推計されている。従って、2万5千人分の保育所を整備しても、潜在的待機児童が顕在化することになり、2万5千人の整備では焼け石に水とも言われている。

このような状況を踏まえて、わが国の保育制度の仕組みを大きく変えようとする「子ども・子育て支援新制度」が2015年4月にスタートした。「子ども・子育て

図表1 待機児童数の推移



出所：厚生労働省

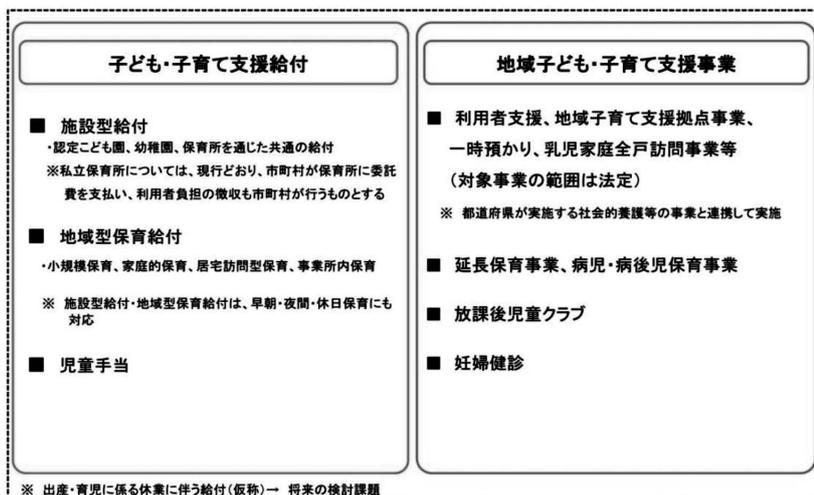
図表2 子ども・子育て支援新制度7つのポイント

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
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)
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
4	基礎自治体(市町村)が実施主体
5	社会全体による費用負担
6	政府の推進体制
7	子ども・子育て会議の設置

資料：内閣府

図表3 子ども・子育て支援新制度の全体像

子ども・子育て支援法に基づく給付・事業の全体像



資料：厚生労働省

て支援新制度」とは、具体的に2012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」に基づく制度であり、この3法は「子ども・子育て関連3法」と呼ばれている。

本研究の目的は、2015年にスタートした子ども・子育て新支援法の進捗状況について行政統計等を用いて分析し、その動向と課題について先行研究の論考を参照しながら、総合的に考察することである。

2. 子ども・子育て関連3法の成立過程

2010年1月、少子化社会対策会議の決定により、政府は子ども・子育て新システム検討会議を設置し、検討を始めた。2011年7月に「子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめについて」、2012年2月「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」を発表した。この頃、政府は社会保障と税の一体改革の取り組みを行っており、「消費税関連法案」及び「子ども・子育て関連3法案」を2012年3月に閣議決定し、2012年の通常国会に提出した。関連3法案である子育て支援新制度は消費増税の大義ともなり、消費税が10%になれば、財源として7000億円が安定財源となるとされていた。

2012年8月に自民、民主、公明3党の修正協議を経て子ども・子育て関連3法が成立した。子ども・子育て支援新制度の概要は内閣府HPでは図表2のように7つのポイントで示されている。この中でも、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、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）、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、の3点が重要なポイントとなり、その中でもとりわけ、認定こども園の推進が大きな柱となっていると言えよう。推進の視点は、「施設型給付」を創設した財政支援の一本化、幼保連携型の認定こども園における認可・指導の一本化にあり、これまでの課題であった二重行政の解消に努めていることである。

3. 子ども・子育て支援新制度の進捗状況

子ども・子育て支援新制度の本格実施は2015年4月からであり、現時点では2015年と2016年の動向が発表されている。図表4は認定こども園を含めた保育所等利用児童数等の状況の推移を示したものである。保育所等数の推移を見ると、平成27年（2015年）以降は保育所等数が飛躍的に上昇していることがみてとれる。

保育所等定員数及び利用児童数の推移を見ると、平成27年（2015年）以降双方とも上昇しているが、上昇率で見ると定員は平成26年から平成27年にかけて8.4%増となっているのに対し、利用児童数は4.7%増にとどまっており、保育所等数の推移データと合わせて考えると保育所等の増加ほどには、実際の利用児童数は伸びてはいないと言えよう。平成21年以降は利用児童数の上昇傾向が続いており、平成27年以降の利用児童数の伸びはその単調増加傾向に沿ったものであると考えることができる。

図表5は保育所等待機児童数及び保育所等利用率の推移を示したものである。待機児童数については、変化がなく平成27年では若干の増加が見られる。利用率は平成28年では約4割に達しており、1・2歳児の利用率は平成27年から平成28年に3%伸びているが、0歳児については、1.7%の伸びにとどまっており、0歳児の待機児童問題の大幅な緩和にはいたっていないことが示唆される。

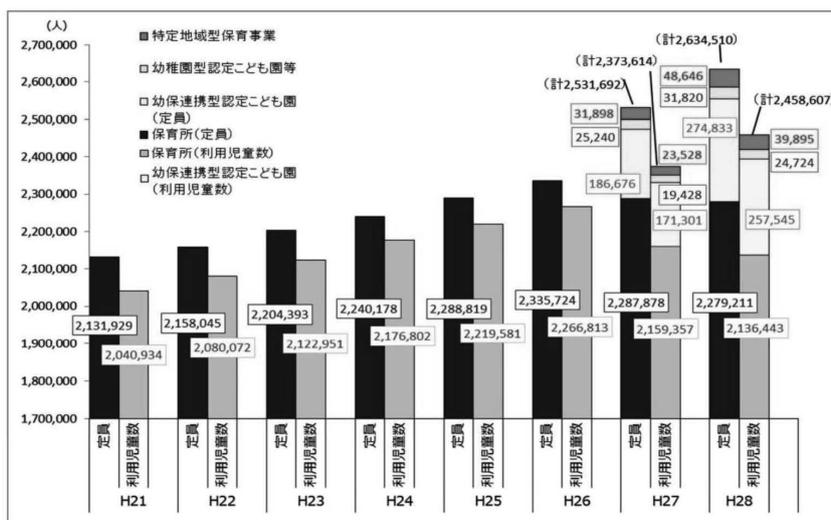
4. 新制度の狙い

わが国における社会福祉の大きな方向性は2000年に実施された「社会福祉基礎構造改革」に示されている。少子高齢化が進み、大幅な経済成長が見込まれない中、医療・介護等について確実な需要増大が予測されている。社会福祉の持続性を考える上で社会福祉費の抑制政策は政策主体にとって至上命題となっている。社会福祉基礎構造改革の狙いは、措置制度から契約制度、応能負担から応益負担、企業参入による社会福祉の営利事業化であると言えよう。

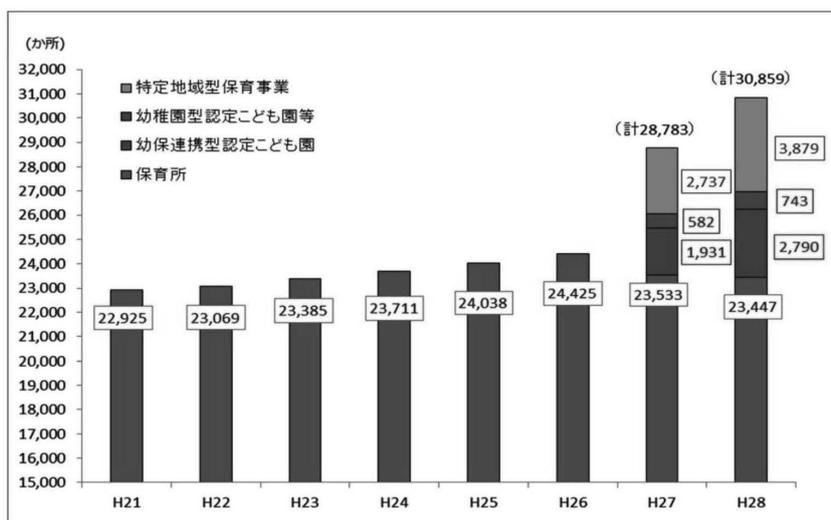
この趣旨を具現化した社会福祉制度として介護保険制度があげられる。保育制度においても、1997年の児童福祉法の改正で措置という言葉は消えたが、応能負担が残り措置制度の残滓が色濃く残っている。社会福祉基礎構造改革においても、保育制度の改革が追及されたが、反発が大きく根本的な制度改革にいたっていない。

図表4 保育所等利用児童数等の状況

(保育所等定員数及び利用児童数の推移)

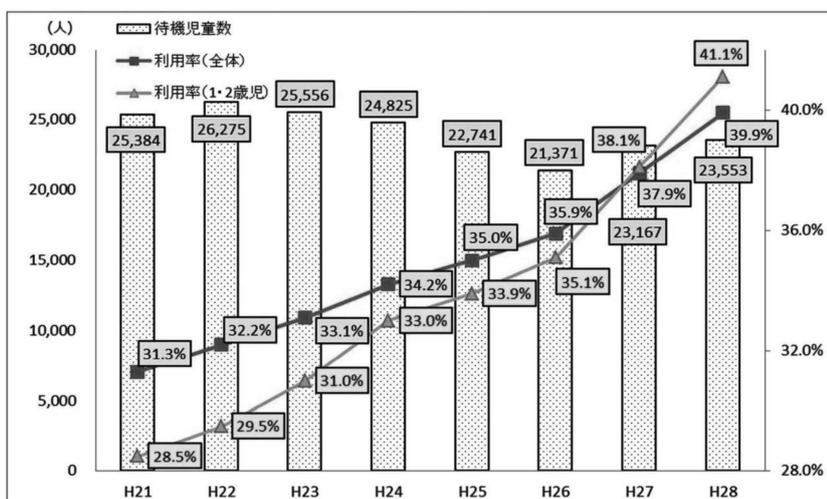


(保育所等数の推移)



資料：厚生労働省

図表5 保育所等待機児童数及び保育所等利用率の推移



資料：厚生労働省

政策主体は、従来の保育制度自体の改革は諦め、幼保一体を謳う認定こども園の推進を含む子ども・子育て支援新制度に社会福祉基礎構造改革の理念を反映させる道をとっているのではないかと考えられる。実際、子ども・子育て支援新制度は介護保険をモデルとしている。認可保育所以外の保育の利用については市町村が保育の実施に責任を負い、市町村の責任で保育を提供するしくみから、利用者（保護者）が施設・事業者と直接契約し、保育の利用に対して市町村が補助をするしくみへの変更を特徴とする制度として設計されている。

新規の認可保育所整備を行わず、認定こども園として設置し、従来の認可保育所の認定こども園への転換を推進することにより、社会福祉基礎構造改革の路線を進めようという狙いが示唆される。藤井（2015）は、保育所から認定こども園への移行は1号認定の定員を15人程度と少数設けることで年間運営費は2000万円程度増えるといった公定価格の仕組みによる誘導であると指摘した上で、認可保育所整備の軽視、保育料の上乗せ徴収の発生について言及している。また、藤原（2013）は、子ども支援法と改正こども園法は、「保育所における環境を通して、養護及び教育を一体的に行うことを特性としている。」という保育指針の保育所の役割について、全く考慮していないと指摘し、そして子ども支援法と改正こども園法を推進させる障壁となる保育指針等の存在が邪魔になり、新たに「幼保連携型認定こども園保育要領」（仮称）を策定しようとしているのである。このことから、「養護及び教育を一体的に行うことを特性」という保育所の役割を消してしまいたいという政府の思惑が読み取れると論評している。

公定価格とは、新制度において一人の子どもを保育するために必要な費用を示したものである。幼稚園（1号認定）と保育所（2号認定）の公定価格を比べると、開所日数や保育時間の長短を考慮した単価設定がされておらず、幼稚園についている加算が保育所にはつかないなどの課題が存在している。さらに、1号認定においては、平成26年度の保育料等の額が市町村が定める利用者負担額よりも低い私立幼稚園・認定こども園については、現在の水準を基に各施設で定める額とすることも認めるといった経過措置が実施されており、将来的な利用者の保育料負担の増加が見込まれる。

小規模保育事業については、平成28年4月1日現在の地域型保育事業の数は全国で3,719件となり、家

庭的保育事業958件、小規模保育事業2,429件、居宅訪問型保育事業9件、事業所内保育事業323件となっている。株式会社・有限会社の割合は30.7%を占めており、占有割合は上昇傾向となっている。

みてきたように、認可保育所の制度改革ではなかなか進まなかった、措置制度から契約制度、応能負担から応益負担、企業参入による社会福祉の営利事業化について、認定こども園及び小規模保育事業において徐々に進めつつあることが読み取れる。

5. おわりに

政策主体は待機児童解消を旗印に、少子化対策、女性の社会進出の後押し、社会福祉基礎構造改革の理念に沿った保育制度改革を進めようとしている。2015年に新制度がスタートして2年が経とうとしているが、認定こども園の設置、転換及び小規模保育は広がりを見せているが、待機児童対策としては従来の新規認可保育所の設置、定員の増員路線から大きく飛躍したとは言い難い。しかしながら、認定こども園及び小規模保育への認知と理解がすすめば、待機児童解消に向かい加速的効果が得られる可能性は多いにあると言える。

また、新制度についての批判的論評は多くある。幼保一元化への反発は根強く、山内（2014）「養護と教育の一体としての保育」は、政府が力を入れる新「幼保連携型」の成立によって分断され、「公務としての保育」は「サービス業としての保育」へ転換させられた。「保育」概念は、いま、まさに瓦解しようとしていると論評している。藤井（2015）は、社会福祉の原理・原則に照らし合わせ、児童福祉法24条1項にすべての保育を収斂させ、国と自治体の責任と費用負担に基づく制度に改めるべきであると論考している。

新制度の不備やあるべき「保育」の姿から論陣を張ることは容易であるが、避けようがない少子高齢化を目前にし、持続可能な社会福祉制度、財源という現実的な視点を備えた制度設計が必要であり、価格自由化、参入自由化を目指した新制度の狙いは本筋といえるのではないであろうか。

参考文献

- 藤井 伸生（2015）子ども・子育て支援新制度スタート：見えてきた課題と国および自治体への提案。住民と自治 = Jumin to jichi monthly (631), 13-18.
- 藤原 辰志（2013）子ども・子育て新システムの問題点：幼保一体化政策「関連三法」について。愛知江

南短期大学紀要 (42), 45-55.

山内 紀幸 (2014) 「子ども・子育て支援新制度」がもたらす「保育」概念の瓦解. 教育学研究 81 (4), 408-422.

厚生労働省 (2008) 「新待機児童ゼロ作戦に基づくニーズ調査<調査結果>」