

# 子ども・子育て支援新制度の概要

## ～問われる理念と制度の運用～

2020年2月12日

保育システム研究所 吉田正幸

### 《社会保障の持続可能性と少子化対策》

#### ○少子化対策としての新制度・無償化

- \* 少子高齢・人口減少社会と社会保障制度の持続可能性 ⇒ 世代間扶養と少子化問題
- ⇒ 全世代型社会保障制度へ ⇒ 年金・高齢者医療・介護＋子ども・子育て支援
- ⇒ 求められる総合的な少子化対策 ⇒ 量的対応と質的対応（支え手の数と支える力）
- ⇒ すべての子ども・子育て家庭への支援 ⇒ 子ども・子育て支援新制度（現実には質の向上が後回しに）
- ⇒ 政策目的が異なる2つの無償化 ⇒ 幼児教育の無償化と保育の無償化（保育の無償化を優先）
- ⇒ 問われる市町村における新制度や無償化の運用、そして、その先にあるものは？

# 《子ども・子育て支援丸の置かれた状況とは……》

2040年問題  
人生100年時代

天候・気象

社会構造の変化

- \* 少子・高齢化  
(未婚・非婚化、長寿化)
- \* 人口減少と偏在(二極化)
- \* 非正規化(低所得化)
- \* 女性就労の増加
- \* 孤立化(単身化)

制度・政策

- \* 全世代型社会保障
- \* 子ども・子育て支援新制度
- \* 幼児教育・保育の無償化

目的地

SDGsの実現  
(持続可能な社会へ)

保育理念・目標



海上

“波” “うねり”  
“波浪” “暴風雨”

操船技術  
船内環境  
安全・安心

地域

“孤立” “分断”  
“対立” “希薄化”

- ・ 社会保障制度の持続可能性
- ・ 総合的な少子化対策(質と量)
- ・ 包括的な保育政策
- Ex. 例外のない保育保障  
切れ目のない子育て支援  
質の高い保育  
包括的な子育て支援  
需要主体の発想

保育の質

経営の質

保育環境

職場環境

地域共生社会  
共生・協働  
公助・連帯

- ☆インクルージョン
- ☆インテグレーション
- ☆インタラクション

## 【少子高齢・人口減少社会における“保育”の課題】

### \* 少子化の要因（加速する少子化、幻の第3次ベビーブーム）

- ・ 非婚化や晩婚化：注目すべき未婚率の上昇

非正規雇用の増加（収入の低下、雇用の不安定） ⇒ 労働政策の課題

非正規雇用がもたらす子どもの貧困問題 ⇒ 貧困対策＋質の高い幼児教育の保障

- ・ 出産力の低下：理想子ども数と出生子ども数とのギャップ ⇒ 経済的負担の軽減＋WLB＋地域社会の再生

### \* 女性就労の増加（M字から台形へ）

- ・ 専業主婦世帯と共働き世帯の逆転 ⇒ 1998年に幼保の園児数が逆転（世帯の就労状況に連動）

家庭と地域を分断しない包括的な教育・保育・子育て支援＋WLB

- ・ 女性就業率と保育所等利用率の相関

47都道府県にみる特徴 ⇒ 女性就業率の低い都市部と高い地方の二極化の行方（保育需要を大きく左右）

### \* 子ども人口の減少と偏在（二極化の加速）

- ・ 東京圏一極集中 ⇒ 都道府県でも生じる二極化 ⇒ 市区町村でも生じる二極化

- ・ 施設選択の最大要因は「自宅から通いやすい」 ⇒ 園の立地条件（ロケーション、アクセス）で左右

### \* 幼保を超えた新たなステージ

- ・ 児童福祉政策の変化：児童福祉 ⇒ 子ども家庭福祉（ウェルフェア⇒ウェルビーイング）

- ・ 幼児教育政策の変化：幼稚園教育 ⇒ 幼児教育（幼児教育の普及・一般化、幼稚園離れ・保育所志向）

- ・ 新制度の創設：幼保に共通の給付、量的拡大と質的充実 ⇒ 不十分な理念と運用のバラツキ

## 【参考：2040年問題と幼児教育・保育】

### \* そもそも2040年問題とは何か

- ・ 高齢者人口（65歳以上）が約4000万人とピークに
- ・ 85歳以上が高齢世代の3割弱、高齢単身世帯が約4割に
- ・ 出生数は約67万人に、年間100万人規模の人口減少が始まる
- ・ 現役世代と高齢世代の比率が約1：1に
- ・ 秋田、山形、和歌山、鳥取、山口、徳島、長崎など1925年以前の人口規模に  
（人口維持は東京、千葉、埼玉、神奈川、愛知、滋賀、沖縄だけ）
- ・ 社会保障費の増大（2018年の1.6倍に）

### \* 幼児教育・保育に関する2040年問題とは

- ・ 超少子化と人口の二極化がもたらす歪み  
⇒ **問われる地域社会の存続可能性**
- ・ 労働力人口の減少がもたらす保育人材の歪み  
⇒ **量的限界と質的限界 Cf. 労働市場の三極化（人材に依存しない、誰でもいい、高い専門性が必要）**
- ・ 法人や施設の単独努力では不可能  
⇒ **キーワードは地域の共生支援・協働・共助・連帯**

具体的な“地域”とは？

- ・ 人口の推移
- ・ 出生数の推移
- ・ 転出入の推移
- ・ 世帯構造の変化
- ・ 子育て家庭の状況
- ・ 保護者の就労状況
- ・ 公私、幼保等の推移
- ・ 地域特性  
（農林水産、商工業、その他）
- ・ 地域の伝統文化、歴史

## 《確認》子ども・子育て支援新制度の概要とポイント

### 〈背景〉

- 社会保障制度の見直し ⇒ 全世代対応型へ（社会保障3経費→4経費）  
消費税財源から0.7兆円を子ども・子育て支援に  
すべての子ども・子育て家庭を社会全体で支援
- 少子化対策の推進 ⇒ 新制度＋ワーク・ライフ・バランス（働き方の見直し）
- 幼児教育の一層の充実 ⇒ 子どもの貧困問題の克服  
小学校以降の教育の基礎を培う  
すべての幼児に質の高い幼児教育を提供

\* 構造的背景：少子化や核家族化の進行、地域コミュニティの希薄化、女性就労と非正規雇用の増加  
（子ども環境の貧困化、経済的・地域的格差の拡大、保育需要の変化など）

### 〈理念〉

- ☆ 「すべての子ども・子育て家庭への支援」 「すべての子どもの最善の利益」
- 「子どもの最善の利益」 ⇒ 例外のない保育保障（質の高い幼児教育・保育）
- 子ども・子育て支援の充実 ⇒ 切れ目のない支援、親育ちの支援
- 子ども環境の再生・回復 ⇒ 地域子育て支援の充実、地域社会の活性化

## 〈主なポイント〉

### ○例外のない保育保障Ⅰ：保育需要の把握

- ⇒ 客観的な基準に基づき市町村が保育認定(1号、2号、3号認定)  
「保育の必要性・量」(保育需要)の把握(現在の需要、潜在需要の見込み)

### ○例外のない保育保障Ⅱ：保育供給の確保

- ⇒ 認可保育所、認定こども園、幼稚園、家庭的保育・小規模保育など多様な供給  
保育所の認可制度の改善(供給過剰でない限り認可)  
認定こども園制度の改善(すべての類型に財政措置、新幼保連携型の創設) 利用者選択を重視した公的契約制(確実な保育費用と市町村の関与)

### ○供給主体から需要主体へ：子ども・子育て財源の一元化(子ども色の財源)

- ⇒ 幼稚園、保育園、認定こども園に共通した施設型給付(個人給付、私立保育所を除く)  
家庭的保育、小規模保育、事業所内保育など新たな地域型保育給付

### ○切れ目のない支援：地域子育て支援の充実

- ⇒ 地域子ども・子育て支援事業(法定化された13事業を市町村が実施)  
\* 地域子育て支援拠点事業、一時預かり、延長保育事業、放課後児童クラブ事業など

### ○子ども・子育てにやさしいまちづくり：市町村が実施主体

- ⇒ 市町村子ども・子育て支援事業計画を策定(5年の計画期間)  
市町村子ども・子育て会議の活用

# 子ども・子育て支援新制度の全体像(法改正後)

## 子ども・子育て支援給付(第8条)

子どものための教育・保育給付  
(第2章第3節、第3章第1節)

認定こども園・幼稚園・保育所・小規模  
保育等に係る共通の財政支援

### 施設型給付費

認定こども園 0~5歳

#### 幼保連携型

※ 幼保連携型については、認可・指導監督の一本化、学校及び児童福祉施設としての法的位置づけを与える等、制度改善を実施

幼稚園型

保育所型

地方裁  
量型

幼稚園  
3~5歳

保育所  
0~5歳

※ 私立保育所については、児童福祉法第24条により市町村が保育の実施義務を担うことに基づく措置として、委託費を支弁

### 地域型保育給付費

小規模保育、家庭的保育、  
居宅訪問型保育、事業所内保育

子育てのための施設等利用給付  
(第2章第4節、第3章第2節)

幼稚園<未移行>、認可外保育施設、  
預かり保育等の利用に係る支援

### 施設等利用費

幼稚園<未移行>  
(第7条第10項第2号)

特別支援学校  
(第7条第10項第3号)

預かり保育事業  
(第7条第10項第5号)

認可外保育施設等  
(第7条第10項第4号、6号~8号)

- ・認可外保育施設
- ・一時預かり事業
- ・病児保育事業
- ・子育て援助活動支援事業  
(ファミリー・サポート・センター事業)

※ 認定こども園(国立・公立大学法人立)も対象(第7条第10項第1号)

## その他の子ども及び子どもを養育している者に必要な支援

地域子ども・子育て支援  
事業(第4章)

地域の実情に応じた  
子育て支援

- ・利用者支援事業
- ・地域子育て支援拠点事業
- ・一時預かり事業
- ・乳児家庭全戸訪問事業
- ・養育支援訪問事業等
- ・子育て短期支援事業
- ・子育て援助活動支援事業  
(ファミリー・サポート・センター事業)
- ・延長保育事業
- ・病児保育事業
- ・放課後児童クラブ
- ・妊婦健診
- ・実費徴収に係る補足給付を行う事業  
(幼稚園<未移行>における  
低所得者世帯等の子どもの食料費(副食費)に対する助成(第59条第3号ロ))
- ・多様な事業者の参入促進・  
能力活用事業

仕事・子育て両立支  
援事業(第4章の2)

仕事と子育ての  
両立支援

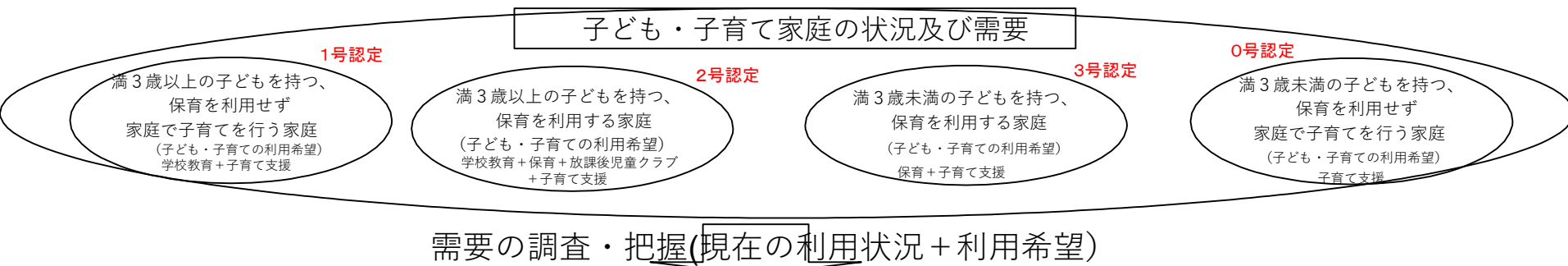
- ・企業主導型保育  
事業  
⇒事業所内保育を  
主軸とした企業主  
導型の多様な就労  
形態に対応した保  
育サービスの拡大  
を支援(整備費、運  
営費の助成)
- ・企業主導型ベビー  
シッター利用者支  
援事業  
⇒繁忙期の残業や  
夜勤等の多様な働  
き方をしている労働  
者が、低廉な価格  
でベビーシッター派  
遣サービスを利用  
できるよう支援

市町村主体

国主体

# 市町村子ども・子育て支援事業計画のイメージ

○市町村子ども・子育て支援事業計画は、5年間の計画期間における幼児期の学校教育・保育・地域の子育て支援についての需給計画。（新制度の実施主体として、全市町村で作成。）



## 市町村子ども・子育て支援事業計画（5か年計画）

幼児期の学校教育・保育・地域の子育て支援について、「量の見込み」（現在の利用状況+利用希望）、「確保方策」（確保の内容+実施時期）を記載。

### 計画的な整備

## 子どものための教育・保育給付

認定こども園、幼稚園、保育所 = 施設型給付の対象※  
\* 私立保育所については、委託費を支弁

小規模保育事業者 家庭的保育事業者 居宅訪問型保育事業者 事業所内保育事業者 = 地域型保育給付の対象※

(施設型給付・地域型保育給付は、早朝・夜間・休日保育にも対応)

## 地域子ども・子育て支援事業 ※対象事業の範囲は法定

- ・地域子育て支援拠点事業
- ・一時預かり事業
- ・乳児家庭全戸訪問事業等

- ・延長保育事業
- ・病児保育事業

放課後 児童クラブ

※ 施設型給付・地域型保育給付の対象は、認可や認定を受けた施設・事業者の中から、市町村の確認を受けたもの



# 「すべての子ども・子育て家庭」を対象とした支援

保育を必要としない

保育を必要とする

3  
～  
5  
歳児  
(幼児教育)

0  
～  
2  
歳児  
(保育)

6 1 2 万人  
(0～5歳児)  
約485万世帯

「すべての子ども・子育て家庭」を対象とした支援

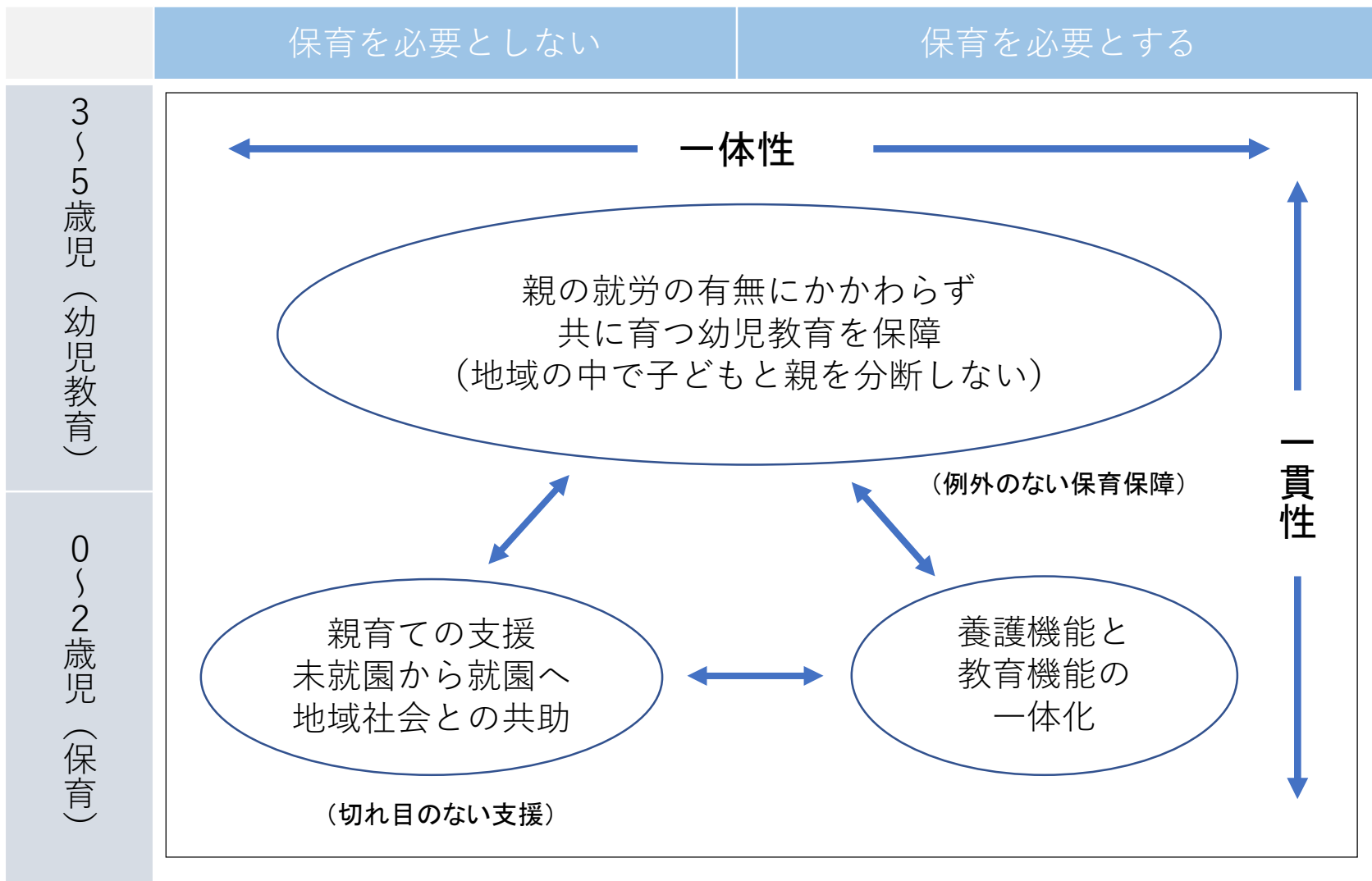
小学校教育との接続

放課後児童対策

	保育を必要としない	保育を必要とする	
3 ～ 5 歳児 (幼児教育)	<p>〔1号認定〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○幼稚園 (140万人)</li> <li>○認定こども園 (17万人)</li> </ul> <p>* 学校教育は幼稚園に加えて 幼保連携型、幼稚園型</p> <p>利用児：約157万人(49.8%)</p> <p>161万人 (平成22年)    174万人 (平成17年)</p>	<p>〔2号認定〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○保育所 (132万人)</li> <li>○認定こども園(13万人)</li> </ul> <p>* 学校教育は幼保連携型、幼稚園型</p> <p>利用児：145万人(46.0%)</p> <p>134万人 (平成22年)    136万人 (平成17年)</p>	<p>316万人 (平成27年)</p> <p>321万人 (平成22年)</p>
0 ～ 2 歳児 (保育)	<p>地域の子ども・子育て支援 〔0号認定?〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○一時預かり、利用者支援 子育て支援拠点等</li> <li>○認定こども園の支援機能</li> </ul> <p>利用児：218万人(70.3%)</p> <p>251万人 (平成22年)    322万人 (平成17年)</p>	<p>〔3号認定〕</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○保育所 (82万人)</li> <li>○認定こども園(8万人)</li> </ul> <p>* このうち幼保連携型は6.7万人</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○小規模保育等(2万人)</li> </ul> <p>利用児：92万人(29.7%)</p> <p>74万人 (平成22年)    63万人 (平成17年)</p>	<p>310万人 (平成27年)</p> <p>325万人 (平成22年)</p>

妊娠前・妊娠期・出産・産後・育児への支援

# 「すべての子ども・子育て家庭」を対象とした支援



地域社会=子ども・子育てにやさしいまち、高齢者・障害者にも

## 【新制度をより良く運用するための課題】

### \* ポイントは理念から捉えた制度の運用

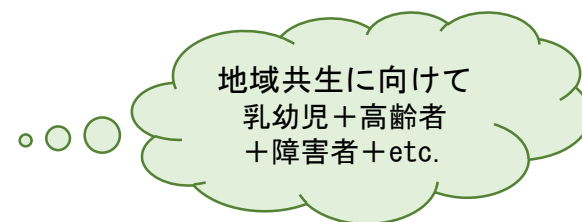
- ・すべての子ども・子育て家庭への支援 Ex. 子どもの生活や発達の連続性の保障、親育ちの支援
- ・すべての子どもの最善の利益 Ex. 例外のない保育保障、質の高い幼児教育の提供、子ども環境の改善
- ・量的な拡大と質的な充実 Ex. 利用者の選択重視、保育の質の向上、子育て支援の質の向上
- ・他の関連計画との連携 Ex. 市総合計画、次世代育成支援推進行動計画、子ども・若者計画、障害福祉計画等

### \* “0号認定” から捉えた子ども・子育て支援新制度

- ・すべての出発点は“0号認定”から Ex. すべての子ども・子育て家庭への支援（供給主体から需要主体への転換）
- ・子どもの発達保障と親育て支援の総合的アプローチ Ex. 発達や生活の連続性、切れ目のない支援
- ・地域子育て支援と地域社会貢献の包括的アプローチ Ex. アウトリーチ型・連携型・ネットワーク型・地域共生型の支援

### \* 幼児教育・保育施設に求められる機能

- ・求められる包括性（インクルージョン）  
Ex. 子どもや保護者と地域を分断しない役割
- ・求められる総合性（インテグレーション）  
Ex. 養護機能と教育機能の一体化、保育と子育て支援の総合化
- ・求められる双方向性（インタラクション）  
Ex. 園と保護者の協働性、地域社会との共助の構築、子どもと保育者との関わり方

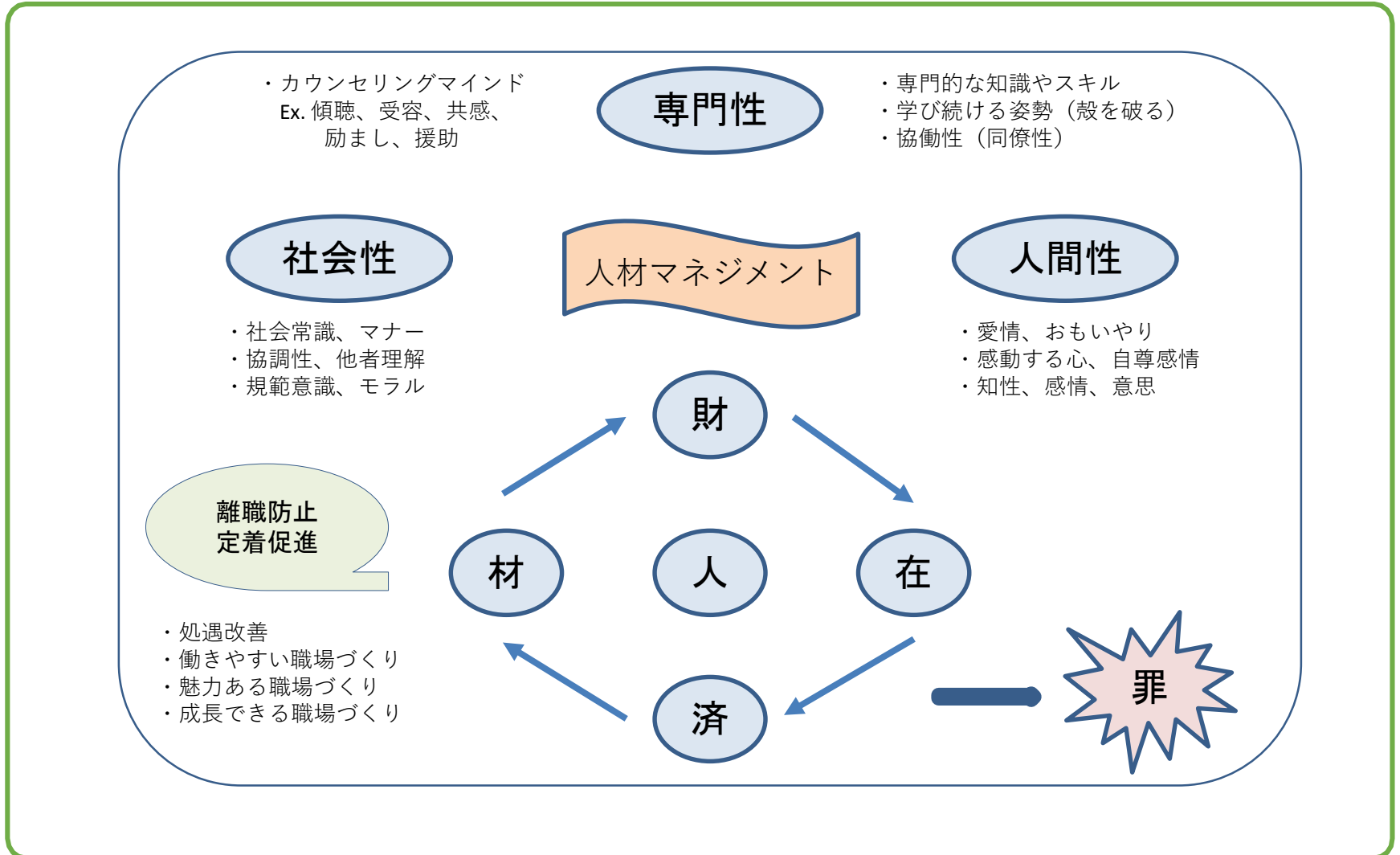


☆ 3つの機能を軸にしたユニバーサル・サービスへ



地域におけるSDGsへの貢献

【参考：「保育者の専門性」とは】



## 【参考:SDGsとは】



**1. 貧困をなくそう**  
あらゆる場所で、あらゆる形態の貧困に終止符を打つ



**4. 質の高い教育をみんなに**  
すべての人に包摂的(※)かつ公平で質の高い教育を提供し、生涯学習の機会を促進する



**7. エネルギーをみんなにそしてクリーンに**  
すべての人々に手ごろで信頼でき、持続可能かつ近代的なエネルギーへのアクセスを確保する



**10. 人や国の不平等をなくそう**  
国内および国家間の格差を是正する



**2. 飢餓をゼロに**  
飢餓に終止符を打ち、食料の安定確保と栄養状態の改善を達成するとともに、持続可能な農業を推進する



**5. ジェンダー平等を実現しよう**  
ジェンダーの平等を達成し、すべての女性と女児のエンパワーメントを図る



**8. 働きがいも経済成長も**  
すべての人のための持続的、包摂的かつ持続可能な経済成長、生産的な完全雇用およびディーセント・ワーク(働きがいのある人間らしい仕事)を推進する



**11. 住み続けられるまちづくりを**  
都市と人間の居住地を包摂的、安全、強靱かつ持続可能にする



**3. すべての人に健康と福祉を**  
あらゆる年齢のすべての人の健康的な生活を確保し、福祉を推進する



**6. 安全な水とトイレを世界中に**  
すべての人に水と衛生へのアクセスと持続可能な管理を確保する



**9. 産業と技術革新の基盤をつくろう**  
強靱なインフラを整備し、包摂的で持続可能な産業化を推進するとともに、技術革新の拡大を図る



**12. つくる責任 つかう責任**  
持続可能な消費と生産のパターンを確保する

### 各目標を具体化した「169のターゲット」

- \* 1. 貧困をなくそう: あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる。
- \* 3. すべての人に健康と福祉を: あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する。
- \* 4. 質の高い教育をみんなに: すべての人に包摂的かつ公正な質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進する。
- \* 5. ジェンダー平等を実現しよう: ジェンダーの平等を達成し、すべての女性と女児のエンパワーメントを図る。

1.20 30年までに、すべての子どもが男女の区別なく、適切かつ効果的な学習成果をもたらす、無償かつ公正で質の高い初等教育及び中等教育を修了できるようにする。

2.20 30年までに、すべての子どもが男女の区別なく、質の高い乳幼児の発達・ケア及び就学前教育にアクセスすることにより、初等教育を受ける準備が整うようにする。