

子ども・子育て支援新制度開始にあたって ～これからの子育て支援行政について～

甲南大学マネジメント創造学部 教授
前田 正子



1 子ども・子育て支援新制度とは

2015年4月より新しい子育て支援の制度として、子ども・子育て支援新制度が始まった。この制度では保育所や幼稚園だけでなく、各地域で実施されてきた細々とした子育て支援事業や小規模な保育などにも公費を入れ、子育て支援の一層の充実を目指している。この新制度導入で以前と変わった点をまとめると、以下の9点となる。

- ①各制度ごとにばらばらだった子ども政策関係の予算を統合し、そこに消費税増税分を加算して、子ども政策関係の財源とする
- ②認定こども園・幼稚園・保育所の給付を一本化する
- ③小規模保育・家庭的保育・事業所内保育等、様々な形態の保育にも給付を行う
- ④幼保連携型認定こども園に関しては、認可・指導監督を一本化し、学校及び児童福祉施設として法的位置付けをする
- ⑤これまでは「保育に欠ける」が保育所利用の際の要件であったが、これを「保育を必要とする」に変え、「保育の必要性」を認定した上で、保育利用の給付を受けるようにする。子育て中の親子の実情に合わせて、必要性を認定する要件も変える
- ⑥地域で展開されている様々な子育て支援事業を、地域の実情に合わせて柔軟に実施しやすくするために、自治体に地域子ども・子育て支援事業関連予算として一括して給付する
- ⑦子育て支援事業の実施主体は基礎自治体とする
- ⑧子ども・子育て支援の関係者や当事者が子育て支援の政策形成過程に参画できるように、国に子ども・子育て会議を設置。自治体に関しては地方版子ども・子育て会議の設置努力義務が課せられる
- ⑨制度ごとに所管が異なっていた政府の体制

子ども・子育て支援給付

■ 子どものための現金給付

- 児童手当

■ 子どものための教育・保育給付

- 施設型給付

・ 認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付
※ 私立保育所については、現行どおり、市町村が保育所に委託費を支払い、利用者負担の徴収も市町村が行うものとする

- 地域型保育給付

※ 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

- ① 利用者支援事業
- ② 延長保育事業
- ③ 実費徴収に係る補足給付事業
- ④ 多様な事業者の参入促進事業
- ⑤ 放課後児童健全育成事業
- ⑥ 子育て短期支援事業
- ⑦ 乳児家庭全戸訪問事業
- ⑧ 養育訪問支援事業・要保護児童等の支援に資する事業
- ⑨ 地域子育て支援拠点事業
- ⑩ 一時預かり事業
- ⑪ 病児・病後児保育事業
- ⑫ ファミリー・サポート・センター事業
- ⑬ 妊婦健診事業

出所：兵庫県の市民向け説明資料を参考に作成

図表1 子ども・子育て支援法に基づく給付・事業の全体像

を変え、子ども関係の施策を推進するため
に内閣府に子ども・子育て本部を設置する
そこで、お金の流れはまず2つに分類され
る。図表1の左側にある個人に給付される子
ども・子育て支援給付と右側にある自治体に
交付される地域子ども・子育て支援事業の2
つである。

2 子どものための教育・保育給付

図表1の左側にある子ども・子育て支援給
付とは、保育が必要と認められた子どもが、
様々な保育資源を利用する場合に給付される、
子どものための教育・保育給付（施設型給付
と地域型保育給付からなる）と児童手当（子
どものための現金給付）を包括した給付であ
り、子ども一人ひとりの保育ニーズと児童手
当を合わせた額が支給される。それでは、次
に子どものための教育・保育給付（施設型給
付と地域型保育給付からなる）を見てみよう。

2-1 施設型給付

子どもが利用した場合に施設型給付の対象
となるのは、認定こども園と保育所、そして
新制度に移行した幼稚園である。新制度では
幼稚園や保育所に、どのような運営形態の選
択肢があるのかをまとめたのが、図表2であ
る。実は、新制度が始まったものの、幼稚園
には新制度の幼稚園に移行せず、今のまま私
学助成費をもらう幼稚園にとどまる選択肢も
ある。さらに新制度による幼稚園に移行する
場合も、幼稚園・幼稚園型認定こども園、ま

幼稚園	保育所
私学助成幼稚園	保育所
施設型給付 幼稚園	
幼稚園型 認定こども園	保育所型 認定こども園
幼保連携型認定こども園	

図表2 幼稚園と保育所の新制度での選択肢

たは幼保連携型認定こども園になる選択があ
る。保育所については、すべて新制度が適用
されるが、保育所以外に保育所型認定こども
園や幼保連携型認定こども園に移行するこ
とができる。

2-2 地域型保育給付

地域型保育給付を受けるのは、小規模保育
や保育ママといわれる家庭的保育、居宅型保
育（ベビーシッターのように子どものいる家
庭に保育者が訪れて保育すること）である。
事業所内保育は運営者が希望すれば、児童福
祉法における市町村の認可事業（地域型保育
事業）として位置付けられ、地域型保育給付
の対象となる。但し、これらの保育が地域型
保育給付の対象となるためには、市町村の認
可基準を満たし、支給確認を受けることが必
要になる。

なお、小規模保育とは定員6人から19人ま
で、家庭的保育は定員5人までとなる。これ
まで事業所内保育や居宅型保育利用者には公
的な支援はなかったが、今後は個人給付とい
う形で利用者に支援がなされるようになる。
さらに事業所内保育については、主として従
業員の子どもの預かるが、地域型保育事業と
なれば、地域の保育を必要とする子どもを預
かることもできる。

この地域型保育には2つの期待がかけられ
ている。1つには、待機児童の多い都市部で、
主に3歳未満の低年齢児に多様な保育を受け
させる機会を増やす切り札になると考えられ
ていること、もう1つは、過疎が進み、子ど
も数が減っている地域で、認定こども園や保
育所を設置するだけの規模がなくても保育の
提供が可能になることだ。

2-3 法定代理受納の仕組み

さらに、個人給付といっても、給付が确实
に保育や教育に使われることを担保するため
に、実際に子どもが教育・保育を受ける施設
が代理で受け取る仕組み（法定代理受領）が
原則になっている。しかし、私立保育所に関
してはこれまでどおりのお金の流れで、市町

村から委託費が払われ、保育料の徴収も市町村が行う。なぜなら、すべての教育・保育施設は利用者との直接契約になるが、社会福祉法人などが運営する私立保育所の場合は、利用者は市町村と利用契約を結ぶからである。

これは児童福祉法第24条において、「保育所における保育は市町村が実施する」と定められており、市町村はその保育の実施を私立保育所に委託するという形をとるからである。

運営費は今まで通り、利用者負担以外の部分の半分を国、4分の1を都道府県と市町村で負担することになる。また、公立保育所は利用者と直接契約を結ぶものの、その運営費はすでに一般財源化されているため、その分の施設型給付の費用に関しては市町村の負担となる。

3 「保育に欠ける」から「保育の必要性」へ

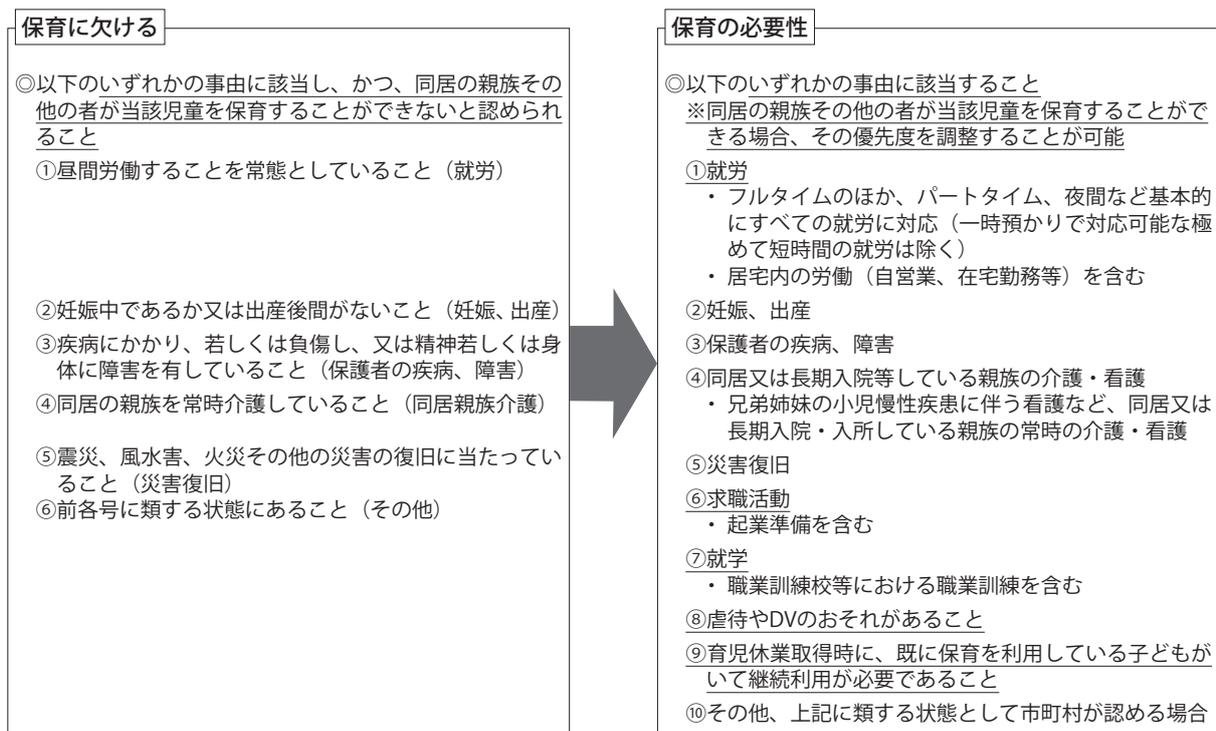
それでは「保育に欠ける」から、「保育の必要性」の要件はどう変わったのだろうか。

図表3の左側に「保育に欠ける」事由、右側に「保育の必要性」事由を掲載した。「保育

に欠ける」要件は6項目だったが、「保育の必要性」では10項目となった。大きな変化は3つである。同居親族の保育についての見直しと、就労要件の見直し、そして「保育に欠ける」の⑥「その他」を詳しく定めた点である。

例えばこれまでは「同居親族が保育することができない」ことを証明しないと、保育に欠けるとは認定されなかった。それが「同居親族が保育できる」場合も、一律、必要性を認めないということではなく、優先度に差をつけることができる、とされている。つまり新制度では、何よりも保護者本人の状況によって判断することが基本とされる。

さらに、「昼間労働することを常態としていること」から、「フルタイムのほか、パートタイム、夜間の就労など基本的にすべての就労に対応」することとなった。さらに居宅外の労働だけでなく、居宅内でも児童と離れて日常の家事以外の労働をすることを常態としていることも含まれ、自営業や在宅勤務も対象となり、求職活動には起業準備も含まれ、就学も明記された。すでに市町村の現場では、虐待やDVの恐れがある児童に関しては保育所



図表3 「保育に欠ける」と「保育の必要性」の比較

に入所させているが、それも明示された。

4 保育の必要性の認定区分

また、子どもの保育の必要性に応じた認定区分は3つとなる。

1号認定：満3歳以上の学校教育のみ（保育の必要性なし）の就学前の子ども

2号認定：満3歳以上の保育の必要性の認定を受けた就学前の子ども

3号認定：満3歳未満の保育の必要性の認定を受けた就学前の子ども

さらに、2号と3号の子どもは、短時間・長時間の必要性の違いで区別される。つまり、3歳以上は1号と2号ともに標準的な教育時間に関して認定される。さらに2号においては保育の必要性の短時間・長時間に応じてさらに施設型給付が加算されることになる。3歳未満である3号は、親の就労などの保育の必要性に応じて短時間・長時間の認定がされる。保育の必要性認定の違いによって、就学前の子どもがどこに通ったりサービスを利用するかは図表4にまとめた。

0～2歳児で保育の必要性がある子どもは3号認定を受け、保育所や認定こども園をはじめとして、地域型保育給付を受ける小規模保育や家庭的保育を利用することができる。3～5歳で同じように保育の必要性のある子どもは2号認定を受け、保育所や認定こども園に通う。小規模保育は原則として0～2歳

児であるが、近隣の保育所の空きがない等の事情があれば、特例で3歳以上の児童も通うことができる。離島などで子どもが少ない地域では、定員が19人以下の小規模保育しかないことを想定しての方針である。

0～2歳児で保育の必要性がない子どもは、地域子ども・子育て支援事業を利用する。地域子育て支援拠点に行き親子で遊んだり、育児について相談したり、一時預かりやファミリー・サポート・センターを利用して、子どもを預けることもできる。3～5歳児で保育の必要性のない子どもは1号認定を受け、幼稚園や認定こども園に通う。

5 保育料はどうか

それでは、実際に保護者が負担する保育料はどうか？それは図表5に示した。図表の上半分がこれまでの制度、下半分が新制度である。基本的に新制度では、保育料は親の所得に応じて変わる応能負担になる。

そもそも、これまで保育所や認定こども園の保育所部分は応能負担、つまり、所得に応じた負担であった。これは、それぞれの施設が新制度に移行してもそのままである。変わるのは、保育の必要性がなく、幼稚園や認定こども園に通っていた場合である。幼稚園は就学奨励費があるものの、基本的には保育料は保護者の所得に関係なく、みな同じように負担する応益負担であった。現行の私学助成型幼稚園として残る場合は、これまで通りであるが、新しい制度に移行して施設給付型幼稚園になった場合は、就学奨励費がなくなる代わりに、所得に応じた応能負担となる。

これらのことから、新制度に幼稚園が移行すると、所得が低い人は保育料が安く、所得が高い人は保育料が高くなると考えられる。だが、実際にはこれまでの保育料や通園費との比較であるので、どうなるかは、個々の人の所得と個々の幼稚園によって異なることになる。

図表4 就学前の子どもの施設と保育の必要性の認定の関係

年齢	保育の必要性	
	ある	ない
0～2歳児	【3号認定】 ・保育所 ・小規模保育 ・家庭的保育 ・居宅訪問型保育 ・事業所内保育 ・認定こども園	・地域子ども・子育て支援事業 （一時預かり、地域子育て支援拠点、ファミリーサポート・センターなど）
3～5歳児	【2号認定】 ・保育所 ・事業所内保育 ・認定こども園	【1号認定】 ・幼稚園 ・認定こども園

出所：兵庫県の市民向け説明資料を参考に作成

図表5 保育料負担のルールの変更

区分	保育所 認定こども園 認可保育所部分	認定こども園 認可保育所部分以外	幼稚園	小規模保育 家庭的保育等
現行制度	応能負担	応益負担	応益負担 ※就学奨励費あり	
新制度	施設型給付 応能負担			地域型保育給付

■応能負担：保護者の所得に応じた負担
 ■応益負担：施設が個別に定める保育料を入園者が等しく負担
 出所：兵庫県の子育て支援課資料を参考に作成

6 地域子ども・子育て支援事業

それでは次に、図表1の右側にある地域子ども・子育て支援事業について見てみよう。新制度という認定こども園や施設型給付、さらには待機児童対策に注目が集まりがちだが、地域の子育て支援事業の充実も大変重要なことである。実は就学前の乳幼児の大多数は家にいる。図表6にあるように、3歳未満児の73.8%は家で過ごしている。だが、この時期に母親の育児の孤立や悩みのリスクが高いことを考えると、この3歳未満児への支援の一層の充実が重要である。これまでの様々な調査によると、母親の育児負担が増すと、育児不安も強まり、もう一人産みたいという気持ちは大幅に低下するという。

地域子ども・子育て支援事業には13の事業が含まれている。そのうち地域子育て支援拠点、妊婦健診、乳児家庭全戸訪問（こんには赤ちゃん）、養育支援訪問、子育て短期支援、延長保育、病児病後児保育、放課後児童クラブ、一時預かり、ファミリー・サポート・センターなどはこれまでもあった事業である。さらに新しく制度化されたものは、①利用者支援事業、②実費徴収に関わる補足給付を行う事

業、③多様な主体が本制度に参入することを促進する事業である。

利用者支援とは、「総合的な利用者支援」として、教育・保育施設や地域の子育て支援事業を円滑に利用できるように、必要に応じて親子に相談・助言を行うだけでなく、「地域連携」として、子育て支援関係機関の連絡調整や地域の資源の発掘なども目指している。実施の種類としては3つ定められており、①基本型は利用者支援と地域連携の両方を実施するもの、②特定型は利用者支援だけを実施するもので、例えば行政の窓口で行われている横浜市の保育コンシェルジュのようなもの、③母子保健型は、保健師などの専門職が妊産婦を対象に利用者支援と地域連携の両方を実施するものである。

この中で母子保健型は、地方創生会議において人口減少対策として有効だと注目され、妊娠期から子育て期にわたる様々なニーズに応えるワンストップ拠点・子育て世代包括支援センターとして整備が提案された。2015年度中に全国で150拠点の整備目標が掲げられている。だが、忘れてはならないのは、この拠点を設置したからといってすべての親子のニーズを満たすわけではないことだ。かつて保健師による養育指導のみの支援では不十分だと考える母親たちが自ら居場所を作り、それが集いの広場事業となり、地域子育て支援拠点として形成されてきた。包括支援センターだけでなく、親子が好きな時に安心して過ごせる場所に多様性を持たせて設置すること、つまり、利用者の選択を保障することが重要である。さらに親子たちが地域の様々な人々

図表6 就学前児童の居場所 (%) 2013年4月数値

	保育所	幼稚園	その他
3歳未満児	26.2%	0.0%	73.8%
3歳以上	43.7%	49.7%	6.6%
未就学児全員	35.0%	25.0%	40.0%

「学校基本調査速報値2013年」文部科学省
 「保育所関連状況とりまとめ（2013年4月1日）」厚生労働省雇用均等・児童家庭局より
 筆者作成

とつながり、子育ての知恵や経験を伝え、地域の子育てを支える側の人として力を発揮してもらいチャンスを生み出すことも必要だろう。また、地域子ども・子育て支援事業の費用負担割合は国・県・市町村それぞれが3分の1ずつとなっている。

7 新制度の財源は？

この新制度では実施主体の市町村が、それぞれの子ども・子育て支援事業計画を作り、潜在ニーズも含めて子育て家庭のニーズを基に需要を推計し、供給計画を作成することとなっている。需要に応じて多様な施設や事業を組み合わせ、地域の子育てニーズに応じていくことが求められている。

一方、財源の方はどうなっているのだろうか。もともと新制度の予定では、2017年度時点では、子育て支援事業全般の質と量の充実を図るため、消費税増税によって約7,000億円を確保するが、総額1兆円程度の予算増額が求められており、残りの3,000億円は何らかの形で確保することとされていた。2015年度予算では、国と地方を合わせて、子ども・子育て支援の量的拡充分として3,097億円、質の向上として2,030億円、合わせて5,127億円が確保されている。一方、消費税の10%への増税は2017年4月に延期された。2016年度にはさらに財源確保が必要だと考えられるが、どのように捻出されるかは不明確である。

8 特定教育・保育施設等における事故の報告

また、新制度の導入によって多様な保育施設や事業に公費が入ることになる。一方、2014年1年間だけでも認可保育所で5名、認可外保育施設で12名の死亡事故が報告されている。保育の多様化が進む中で、保育施設の安全性の確保・事故防止は必須の課題である。

現在、国では、教育・保育施設での重大事故の再発防止に向けて、2014年度より検討会を発足させている。2014年の末には中間報告

がまとめられるとともに、2015年2月には内閣府・文部科学省・厚生労働省の課長の連名で「特定教育・保育施設等における事故の報告等について」という通知が出されている。これは新制度の対象となる教育・保育施設のみならず、認可外保育やベビーシッターも含め、死亡や治療に要する期間が30日以上を負傷、意識不明などの重篤な事故の発生の際には、教育・保育施設は速やかに市町村や子どもの家族に連絡を取ること、市町村や県はすぐに事故情報を確認し、国に報告するという内容である。これは報告だけを目的としているだけではなく、その後の事故状況の検証によって事故原因を探るとともに、再発防止につなげることを目的としている。これまで、報告はあったものの、その後、事故要因が検証され、再発防止の仕組みや研修が導入されたかどうかは、確認されないままであったためである。さらに、通常の監査では見抜けず、認可保育所であっても、事故後初めて基準違反の状態であったことが判明した事例までである。

検討会は現在も継続しており、「事故発生時のマニュアル」「事故再発防止のための事後的な検証のあり方」「事故の発生・再発防止のための指導監督のあり方」「事故予防のためのガイドライン」などを順次検討していく予定である。今後は、自治体の保育施設に対する指導監査が財務的な側面や外形的に必要な書類などが整備されているかどうかだけでなく、保育内容に踏み込んだ質的な指導監査が求められることになるだろう。

著者略歴

前田 正子（まえだ・まさこ）

早稲田大学卒業後松下政経塾入塾。卒塾後1992年まで同塾職員。1992～1994年ノースウエスタン大学ケロッグ経営大学院留学。2002年慶応大学大学院商学研究科修了（商学博士）。2003～2007年横浜市副市長。主な著作に『子育ては、いま』『福祉がいまできること』（岩波書店）、『子育てしやすい社会』『みんなでつくる子ども・子育て支援新制度』（ミネルヴァ書房）ほか。