

すべての子ども・子育て家庭への支援 ～子ども・子育て支援新制度の基本的理解～

2021年6月29日

保育システム研究所 吉田正幸

《新制度の基本的理解と今後の課題》

○新制度創設の背景と理念・目標

* 新制度誕生の背景や意義 ⇒ 何を目指しているのか？

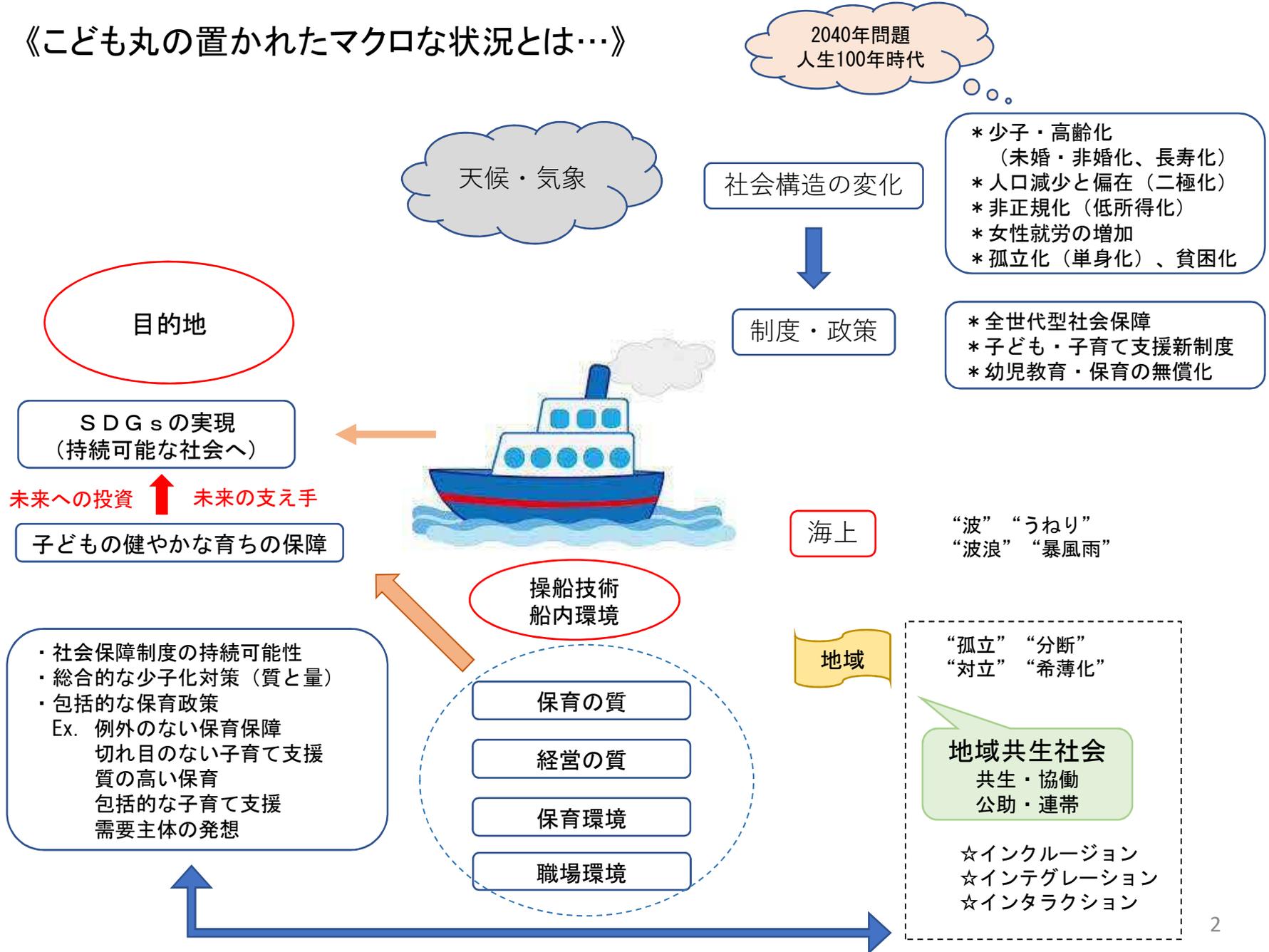
○新制度の概要や特徴と課題

* 新制度のポイントと課題 ⇒ 制度というツールをどう使えばいいのか？

○新制度のカギは市区町村の運用

* 問われる理念と運営の工夫 ⇒ 誰のための、何のための制度運用か？

《こども丸の置かれたマクロな状況とは…》



【子ども・子育て支援新制度の展開】

* 子ども・子育て支援の多様な展開

○新制度の創設・施行（2015年4月施行）

・新制度の特徴と仕組み

Ex. 内閣府に子ども・子育て会議を設置（2013年度～、市区町村にも子ども・子育て会議を設置）

実施主体である市町村が5年を1期とする事業計画を策定・実施

子ども・子育て支援財源を一元化、認定こども園制度の見直しと新たな幼保連携型認定こども園の創設

・新制度の運用開始（2015年度～）

Ex. 市町村による温度差（認定こども園への対応、地方版子ども・子育て会議の運用など）

制度の複雑さ、各種手続きの煩雑さ、希薄化する理念？

○新制度の複雑な側面

・私立幼稚園には移行の選択肢 ⇒ 移行（給付＝幼稚園、認定こども園）、未移行（私学助成＝幼稚園）

・私立保育所の固有の特性 ⇒ 保護者と市区町村の契約、保育所は市区町村から委託

・保育の必要性の認定 ⇒ 家庭の状況に応じて教育・保育の給付認定（1号認定、2号認定、3号認定）

1号は4時間標準、2・3号は保育標準時間（11時間）と保育短時間（8時間）

○幼児教育・保育の無償化（2019年10月～）

・幼児教育の無償化と保育の無償化を折衷？（実質的には経済的負担の軽減を目指す保育の無償化）

○施行後5年の見直し（2020年度～）

・認定こども園等に係る経過措置（移行特例）の見直し

需要主体の供給改革への第一歩

- ・利用者の保育認定
- ・施設補助から個人給付へ
- ・基礎自治体の需給計画

【子ども・子育て支援の今後の課題】

* 少子高齢・人口減少社会への対応

- ・問われる社会保障制度の持続可能性 ⇒ 課題は総合的な少子化対策

Ex. 量的対応と質的対応（支え手の数と支える力）

- ・問われる地域社会の持続可能性 ⇒ 子ども・子育てにやさしいまちづくり

Ex. 地域共生社会における保育の役割、包括的な地域子育て支援

特に問われるのは
幼児教育・保育の質
子育て支援の質

* 雇用形態と就労状況の変化

- ・非正規雇用の増加 ⇒ 子どもの貧困対策と質の高い幼児教育の保障
⇒ 包括的な教育・保育・子育て支援の提供
- ・女性就業率の上昇 ⇒ 保育ニーズの増加や多様化、地域偏在への対応
- ・在宅子育て家庭への目配り ⇒ 未就労者や育休者などへの充実した支援（0号）

教育・保育＝現物給付
子育て支援＝現物給付
児童手当＝現金給付
育休給付＝現金給付
無償化＝現物給付化
（バウチャー）

* 子ども人口の減少と地域偏在

- ・乳幼児人口の二極化（東京圏一極集中、都道府県や市町村でも二極化） ⇒ 地域の実態・実情を踏まえた対応
- ・人口減少地域における保育のあり方 ⇒ 地域社会との連携、連帯、共助、共生、地域貢献
福祉・医療・雇用・まちづくりとの包括的共生社会

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〉

- 「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)
- 地域子育て支援の充実 ⇒ 切れ目のない支援、親育ちの支援
- 子ども環境の再生・回復 ⇒ 子ども・子育てにやさしいまちづくり

〈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、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）

○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（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

○地域子育て支援の充実：切れ目のない支援

- ⇒ 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

○市区町村が実施主体

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

子ども・子育て支援新制度の概要

認定こども園・幼稚園・保育所・小規模保育など
共通の財政支援

地域の実情に応じた
子育て支援

施設型給付

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

小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育

地域子ども・子育て支援事業

- ・利用者支援事業(新規)
- ・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
- ・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

- ・実費徴収補足給付事業
- ・多様な事業者の参入促進・能力活用事業

子ども・子育て支援新制度の概要

市町村主体

認定こども園・幼稚園・保育所・小規模保育など
共通の財政支援

施設型給付

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

小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育

地域の実情に応じた
子育て支援

地域子ども・子育て支援事業

- ・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
- ・多様な事業者の参入促
進・能力活用事業

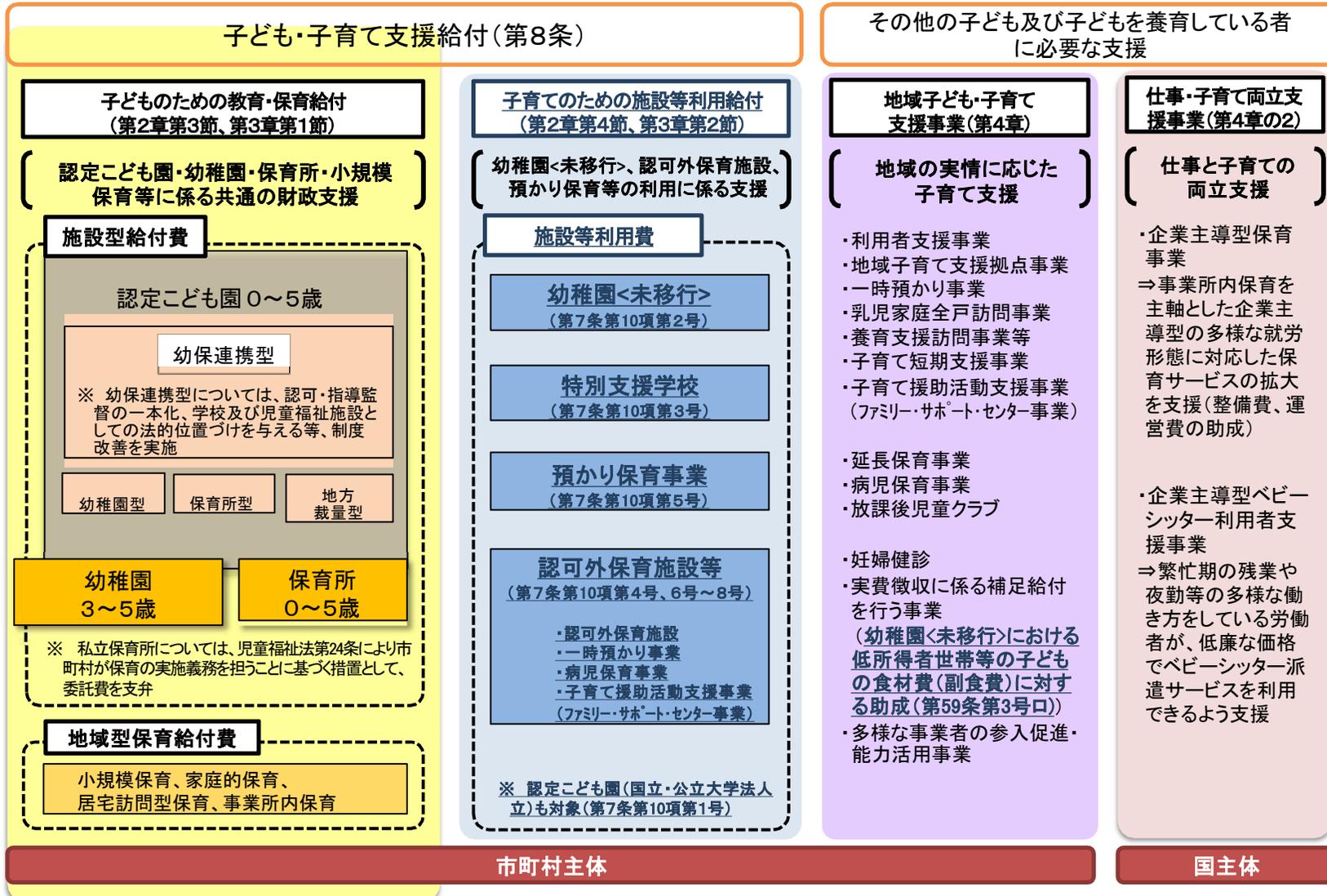
国主体

仕事と子育ての
両立支援

仕事・子育て両立支援事業

- ・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

子ども・子育て支援新制度の全体像(法改正後)



利用者が活用できるメニューの全体像

施設に預ける

認可施設・事業(国と自治体が公費支援)

認可保育園
(0~5歳)

認定こども園
(0~5歳)

幼稚園
(3~5歳)

小規模保育
(0~2歳)

事業所内保育
(0~2歳)

企業主導型保育

※事業所内保育の一類型
※事業主拠出金により運営

自治体独自の保育施設

例)東京都認証保育所、横浜保育室等
※自治体が公費支援

自宅などで預かってもらう

認可事業(国と自治体が公費支援)

家庭的保育
(保育ママ)
(0~2歳)

居宅訪問型保育
(0~2歳)

企業主導型ベビーシッター
※事業主拠出金により運営

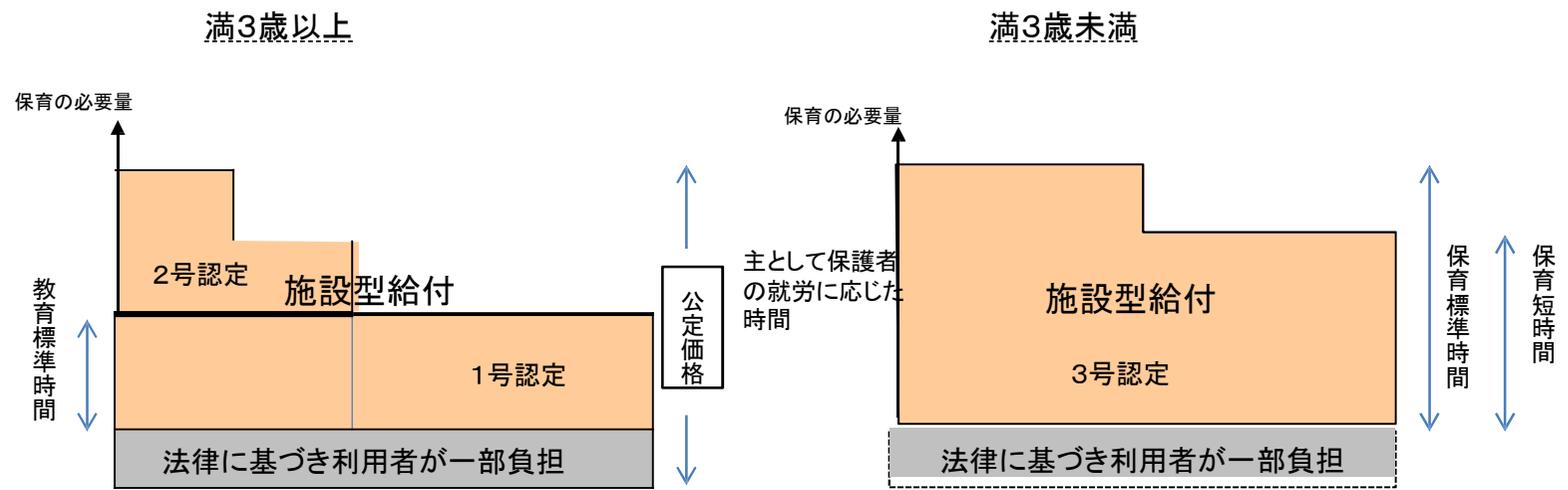
保育等を一時的に利用する

病児保育

ファミリー・
サポート・センター

一時預かり

保育認定と施設型給付



〔保育認定〕

- 1号認定: 満3歳以上の学校教育のみ(保育の必要性なし)の就学前子ども(幼児教育を提供)
- 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子ども(保育を必要とする子ども)
- 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子ども(保育を必要とする子ども)

- 認定基準の基本:
- ①「事由」: 保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由
 - ②「区分」: 長時間認定(「長時間」)又は短時間認定(「短時間」)の区分(保育必要量)
 - ③「優先利用」: ひとり親家庭や虐待のおそれのあるケースの子ども等
- * 「保育標準時間」は主としてフルタイム就労、「保育短時間」は主としてパート就労をイメージ

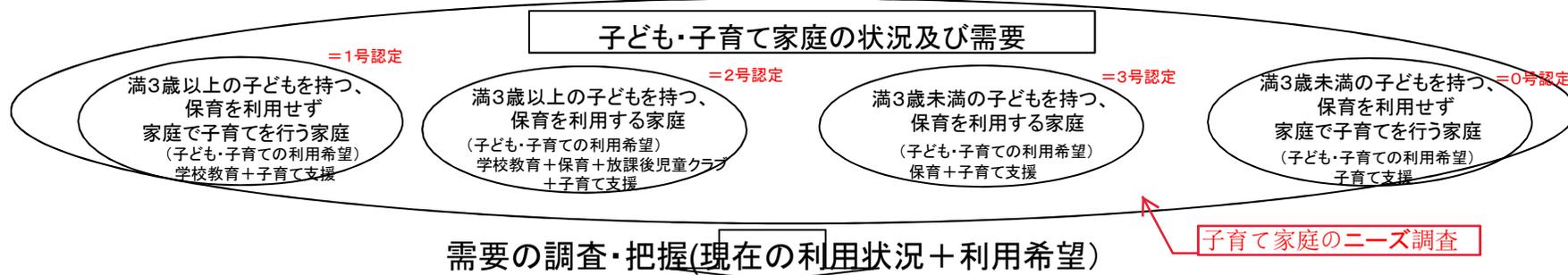
〔施設型給付〕

- それぞれの教育・保育時間に対応した個人給付
- 利用者の保育認定に対する個人給付を施設が法定代理受領(確実に幼児教育・保育に要する費用に充てる)

* 内閣府の資料に吉田が加筆

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
・乳児家庭全戸訪問事業等

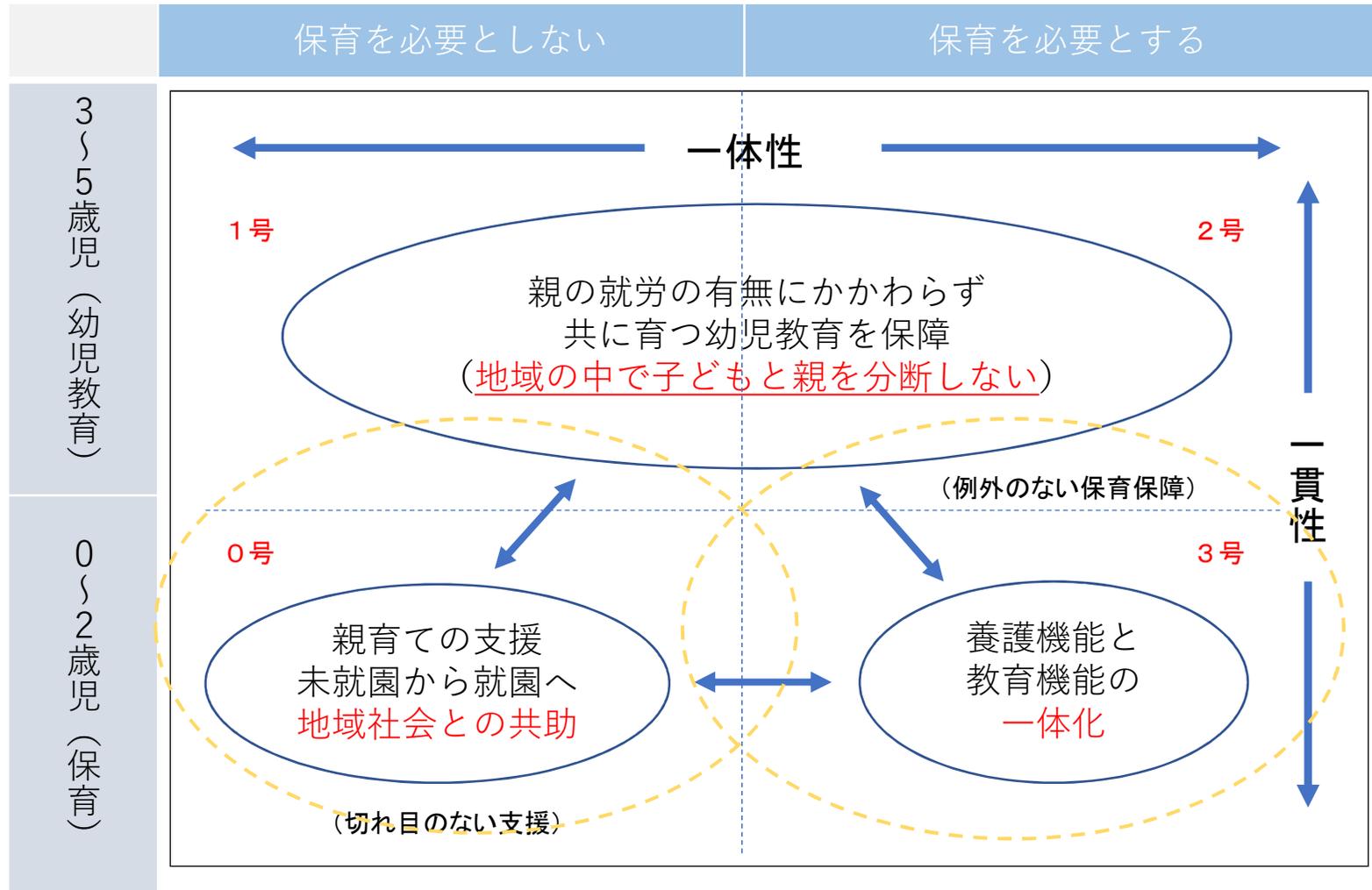
・延長保育事業
・病児・病後児保育
事業

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

《参考:すべての子ども・子育て家庭への支援》

学びや発達の連続性、生活の連続性 ⇒ 小学校教育との接続、放課後児童対策



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

【保育政策に関する今後の課題】

* “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

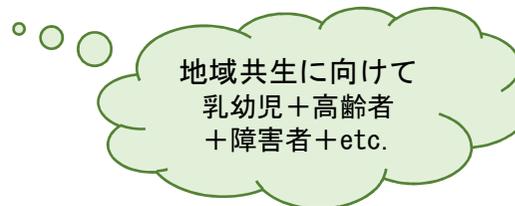
* 職場環境の改善と保育者の資質の向上

- ・業務体制や職員配置の改善 ⇒ 職員配置基準や学級編制基準の見直し
- ・職員の資質や専門性の向上 ⇒ 保育理念の再構築、キャリアパスを見据えた職場の魅力開発
- ・人材マネジメントの発想 Ex. 人“材”から人“財”へ、人間性＋社会性＋専門性



* 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



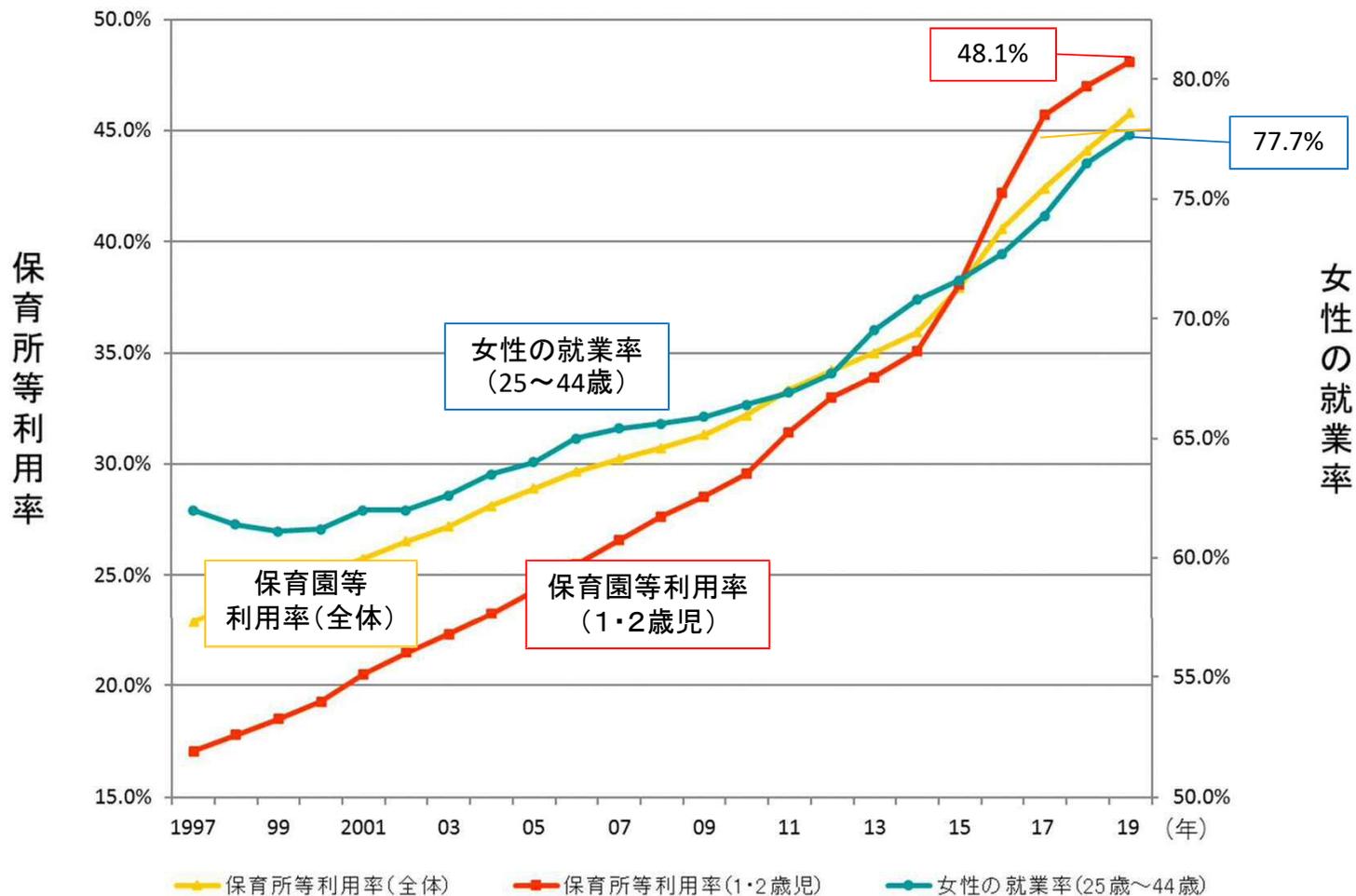
☆ 3つの機能を軸にしたユニバーサル・サービスへ



地域におけるSDGsへの貢献

女性就業率(25~44歳)と保育所等の利用率の推移

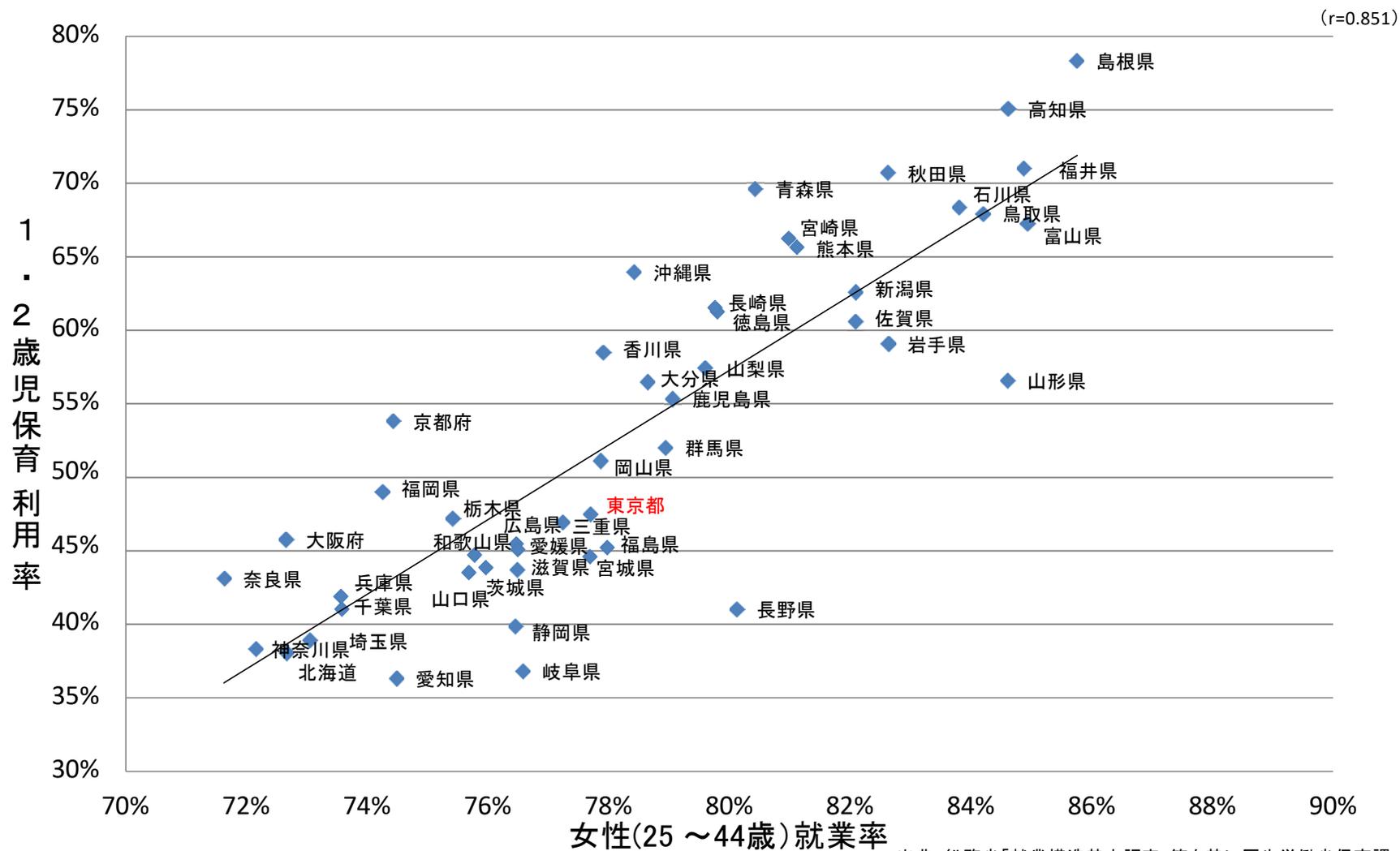
○女性の就業率（25～44歳）と1・2歳児保育利用率ともに、年々上昇傾向にある。



出典：総務省「労働力調査」等を基に厚生労働省保育課で作成

女性就業率(25~44歳)と1・2歳児保育利用率の都道府県別状況

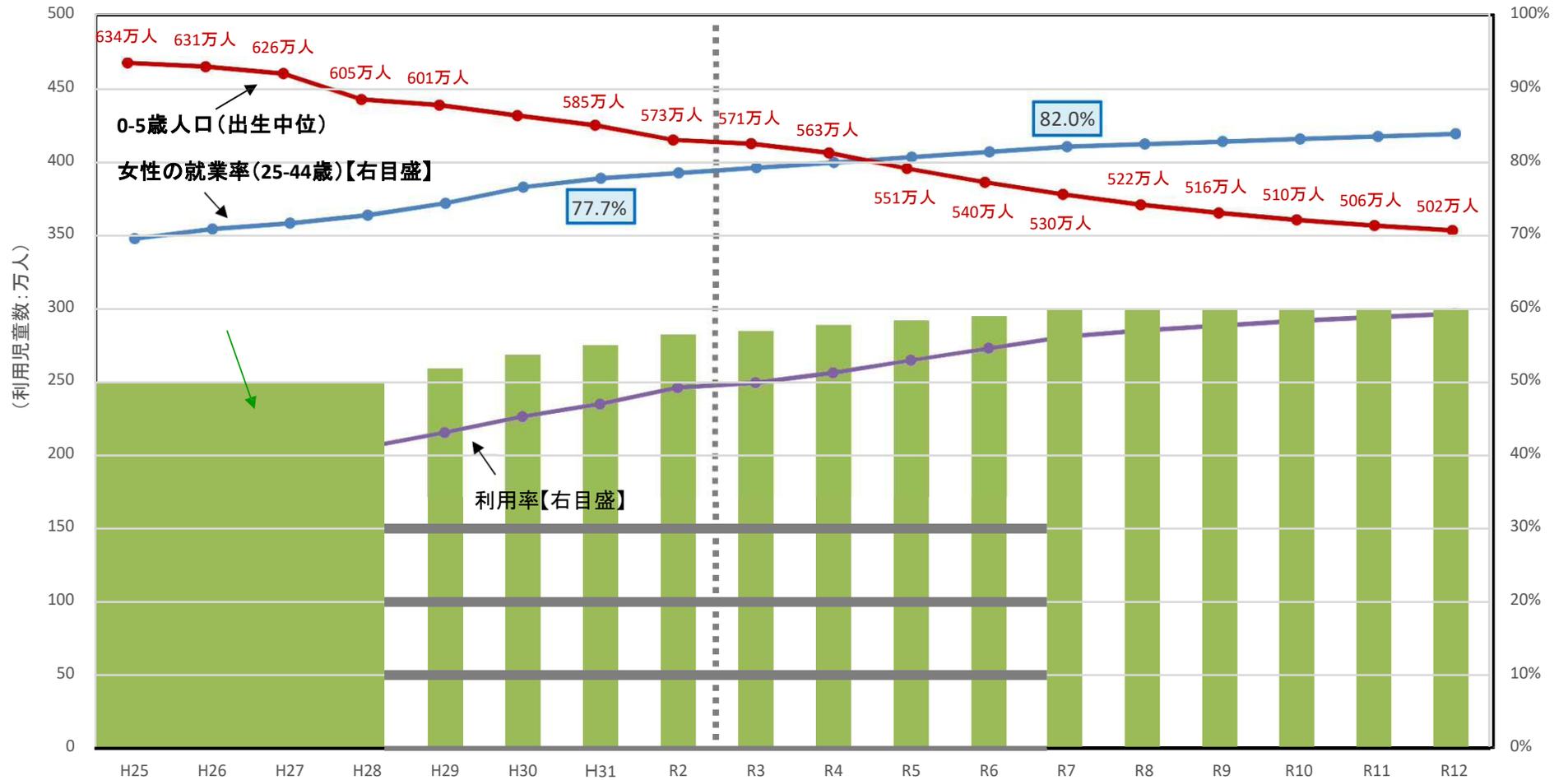
○女性の就業率（25～44歳）と1・2歳児保育利用率には、正の相関がある。



出典：総務省「就業構造基本調査」等を基に厚生労働省保育課で作成

保育所の利用児童数の今後の見込み

○保育所の利用児童数のピークは令和7年となる見込み。



上図の利用児童数は、0～5歳人口を基に、女性の就業率（令和7年：82%、2040年：87.2%）及びそれに伴う保育所等の利用率の上昇を踏まえて機械的に算定したものである。

※1 0～5歳人口については、子どもの推計人口（国立社会保障・人口問題研究所）による。

※2 女性の就業率については、令和7年に82%との目標（第2期まち・ひと・しごと創生総合戦略）に対応するとともに、労働政策研究・研修機構「労働力需給推計」（平成31年3月29日、経済成長と労働参加が進むケース）において、2040年で87.2%まで伸びると推計されていることを踏まえて設定。

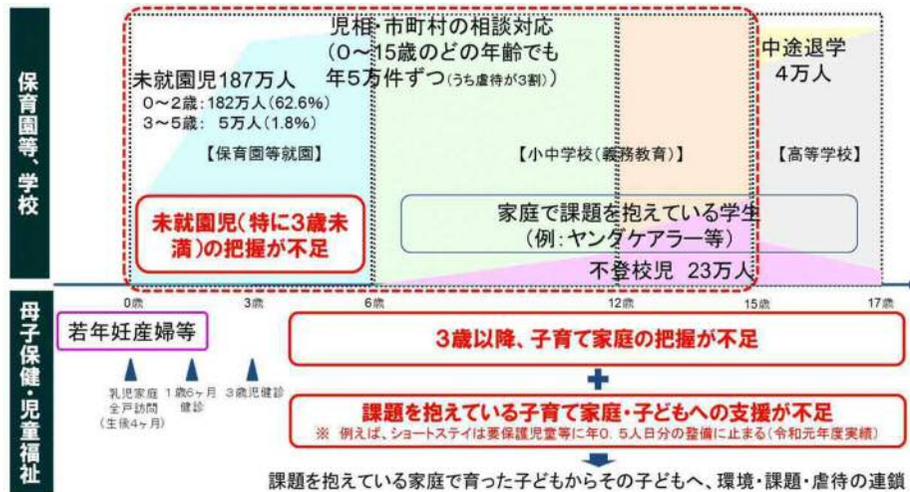
※3 保育所等の利用率については、女性の就業率の上昇に対応するものとして算定。

子育て家庭を包括的に支援する体制の構築

令和3年4月26日経済財政諮問会議
厚生労働大臣提出資料

包括的な子育て家庭支援体制構築のため、児童福祉法等の改正について検討。

課題1：支援ニーズの把握が不十分、サービスが不足



先進的な取り組み事例

①未就園児も含め、子育て世帯が登録して相談機関(保育所)につながる

<石川県マイ保育園>

- > 2005年から実施
- > 妊娠時から3歳までの子を持つ全ての家庭が身近な保育園に登録
- > 育児体験、一時保育、育児相談が利用できる

育児相談・プラン作成 育児教室の様子



②子育て世帯に訪問し、育児・家事を支援

<浜松市はますくヘルパー>

- > 2016年から実施
- > 産前から1歳になるまでの保護者のヘルパー利用時に補助
- > 支援内容は家事支援、育児支援、相談支援があり、1日2回最大4時間まで(通算50時間まで)利用可能

家事支援 育児支援



③課題のある就学児童に多様な支援を提供

<Learning for All(葛飾区等)>

- > 6歳~18歳の子ども達の状況に合わせ多様な支援を提供
- ※ 子ども食堂、学童、中高生の居場所、学習支援等
- > 学校等と連携し支援と結びつける
- > 「子ども支援の運営」と「大人達の連携」を両輪で地域の中で展開

中高生の居場所 学童



④子育てケアプランの作成と育児用品・バウチャー券の贈呈

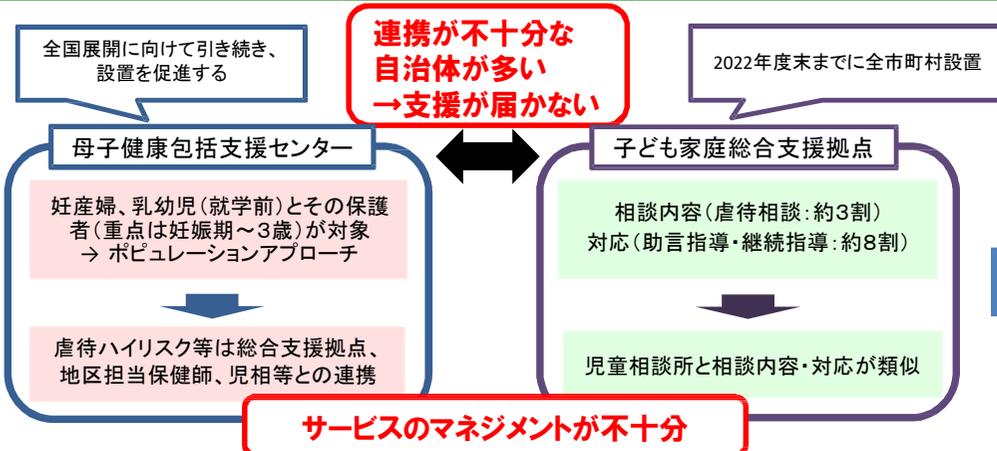
<浦安市子どもプロジェクト>

- > 妊娠から子どもが2歳になるまでに3回子育てケアプランを作成
- > 併せて育児用品、市内協賛店や市の子育て支援サービスで利用できるバウチャー券(1.5万円)を贈呈

ケアプラン作成 贈られる育児用品

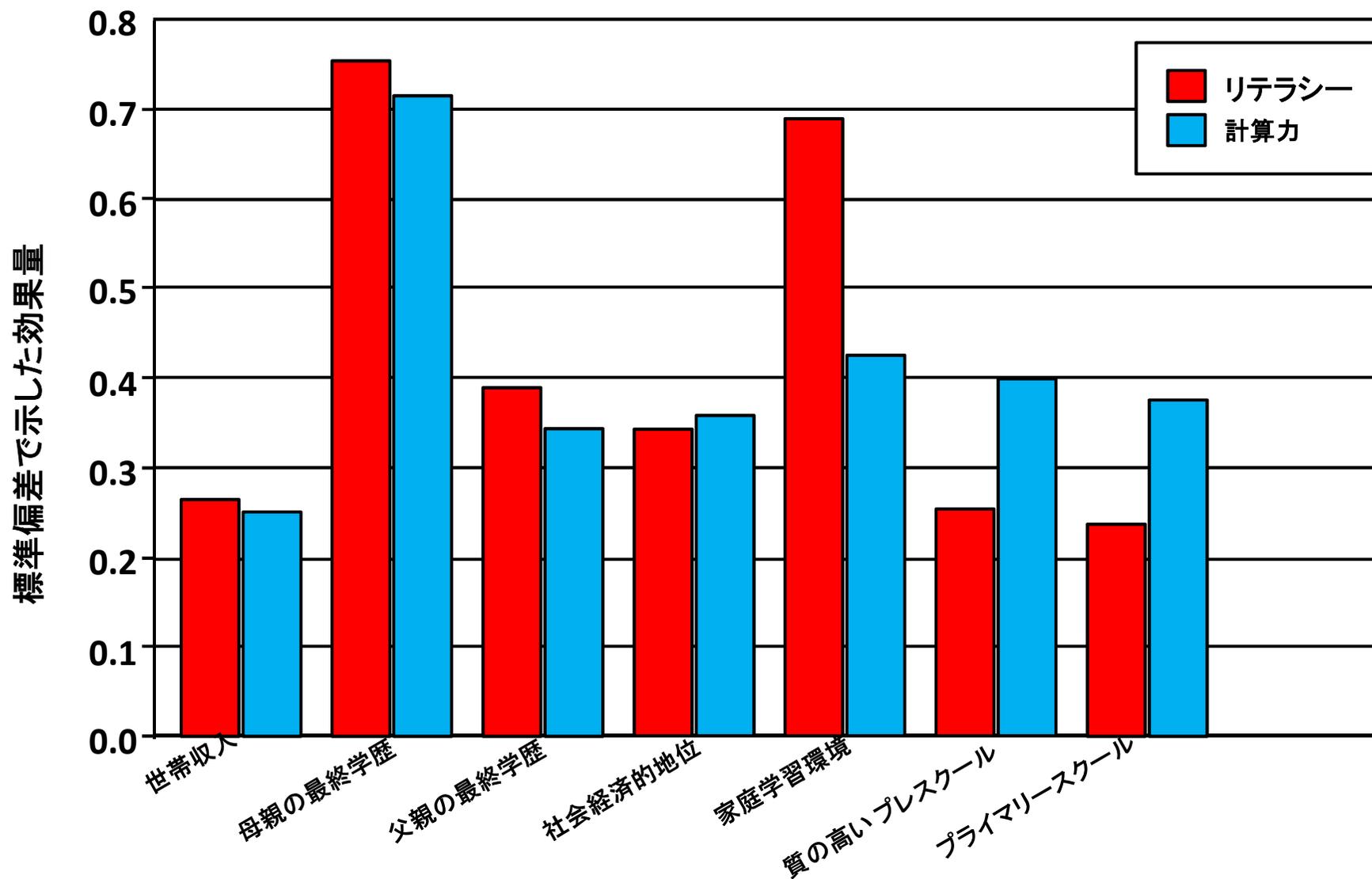


課題2：マネジメント体制の再構築が必要

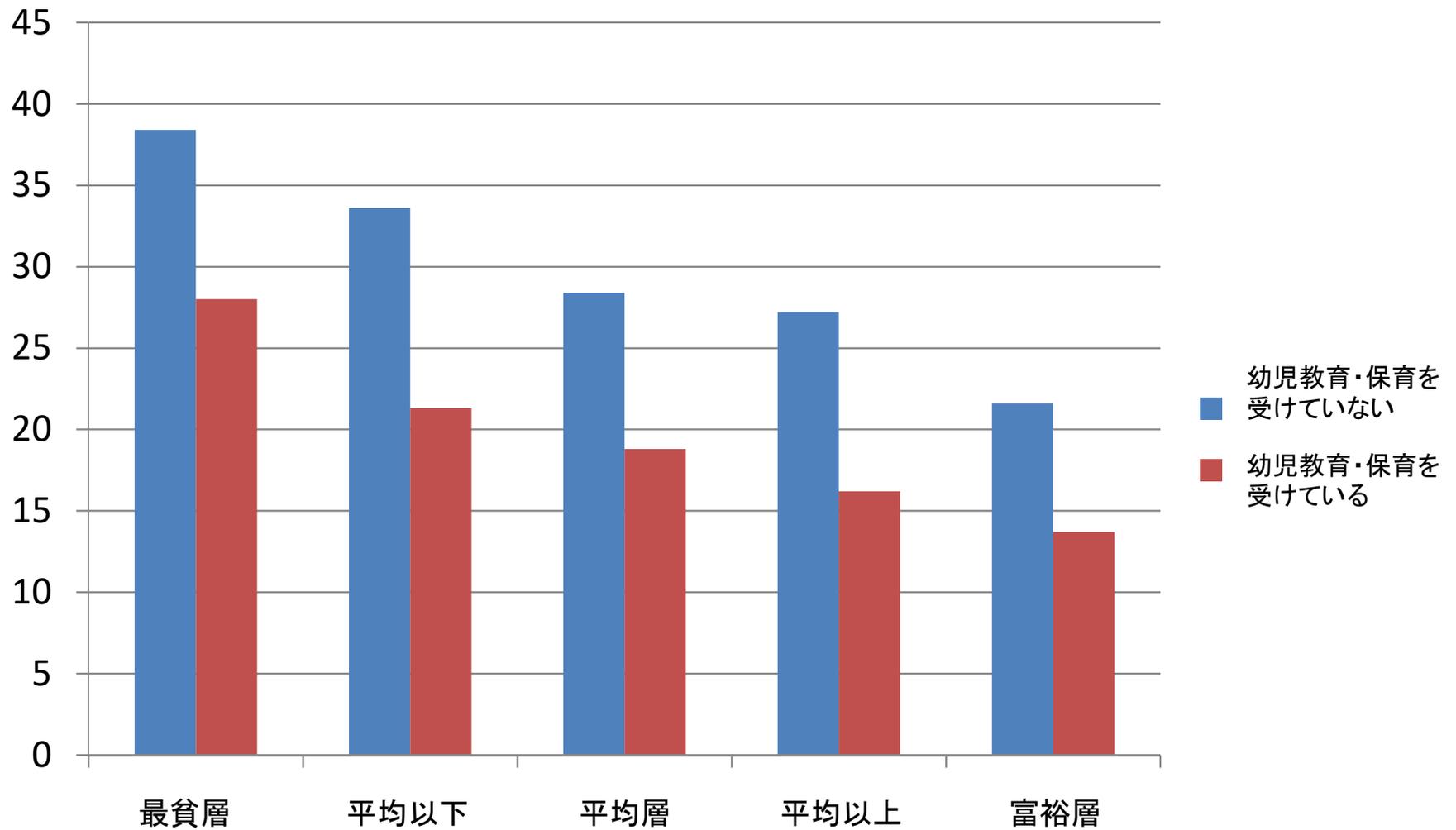


[参考] E. メルウィッシュ・オックスフォード大学教授の講演より (2021. 1. 18)

英国 – 長期的なEPPSE調査 – 3000人以上の子ども 11歳時の効果; リテラシーと計算力



所得層別の発達遅延率



○著書(共著・分担執筆を含む)

「保育所と幼稚園～統合の試みを探る」(フレーベル館、2002)

「幼保一体化から考える～幼稚園・保育所の経営ビジョン」(ぎょうせい、2005)

「選ばれる園になるために～変革のビジョンと実践」(世界文化社、2013)

「認定こども園の未来～保育の新たな地平へ」(フレーベル館、2016) など

○その他

参議院文教科学委員会で認定こども園法の参考人意見陳述。

参議院「社会保障と税一体改革特別委員会」公聴会で公述人意見陳述。

衆議院内閣委員会で子ども・子育て支援法及び児童手当法の一部改正の参考人意見陳述。

NHK「クローズアップ現代」「ナビゲーション」「視点・論点」のゲスト解説等に出演。