

マッセ・市民セミナー  
(NPO法人ちゃいんどネット大阪共催)

**「子ども・子育て支援制度の現状と課題」**

開催日：平成26年7月14日（月）

会 場：大阪府社会福社会館 403会議室



## 「子ども・子育て支援制度の現状と課題

### ～幼保を超えたまちづくりに向けて～

吉田 正幸 氏

（幼児教育・保育専門誌『遊育』発行人）

3

## 1. プロローグ

いよいよ来年4月に向けて新制度が具体化します。今までは消費税率を10%へ引き上げることを前提にしていたので、半信半疑の方も多かったかもしれませんが、国は消費税率が10%になる、ならないにかかわらず、来年4月から実施すると断言しました。保育所のままであろうと、認定こども園になろうと、これから来年にかけて保護者から質問される機会が増えると思います。今日は、これからは先生方が聞かれる立場になることも考えて、ぜひ新制度について理解していただきたいと思います。

また、今回の新制度は仕組みがややこしいという声を聞きますが、現行制度を本当に理解しているかという点、そんなことはないと思います。制度とは所詮そんなものです。例えば、平成9年に児童福祉法が改正され、それまでの措置制度から保護者の申請主義に基づく選択利用方式に変わりました。それはかなり大きな転換だったのですが、仕組みとして何がどう変わったのかを説明できる方はあまりいないと思います。現行制度を知らないのですから、新制度を知らないのも当然です。

ただ、ある意味で、仕組みはそんなに詳しく知っておく必要はないというのが私の考えです。われわれ専門家は知らなくてはいけませんが、現場の方々は制度の細部まで知っておく必要はありません。例えば、車の運転免許を持っていて、目的地があったときに、地図やカーナビがあって、ハンドルやアクセル、ブレーキを操作できれば車は動きます。エンジンのメカニズムやサスペンション、ディスクブレーキについて知る必要はありません。それと同様に、制度は所詮ツールなので、使い方を知っていることの方がむしろ大事だと思います。使い方では価値は変わります。極端な例えですが、ナイフという道具を上手に使用えば、果物の皮をむき、野菜を切り、鉛筆が削れます。しかし、使い方を間違



うと自分の指を切ってしまったり、人をあやめてしまったりします。ナイフを使う人が何にどう使うかによって価値が変わるのです。制度も所詮そんなもので、細かい仕組みや使い勝手のいい悪いはあるかもしれませんが、結局は制度を誰がどう使うかが大事なのです。そういう意味で、自動車のメカニズムを知る必要はありませんが、運転の仕方は知っておいてください。そして、何よりも大事なのは、目的地は人に言われて決めるのではなく、先生方が車の後ろに子どもたちを乗せて決めることです。制度は運用だと理解してください。

## 2. 出生率の推移

それからもう一つ、もっと大きな変化は、制度とは関わりなく、間違いなく少子化は加速するということです。戦後間もなくから最近に至るまでの出生数を表したグラフを見ると、昭和22～24年の3年間で800万人が出生しました。これが第1次ベビーブーム世代です。徐々に低くなり、二つ目の山は昭和46～49年の4年間で800万人超が出生したところですが、これが第2次ベビーブーム世代です。第1次と第2次の間は約25年空いています。つまり第1次の800万人が25年たって800万人の親になったのです。800万人の膨大な親から、当然たくさん子どもが生まれたのが第2次ベビーブームです。そう考えると、第2次ベビーブームの800万人超が、30年前後たってまた800万人の親集団になっていると考えられる2000年～2010年の間のどこかに山が来てもおかしくないのですが、山はありません。これが深刻な少子化に影響しています。これまでの10～20年間、実は親の数は増え続けてきましたが、子どもの数は減り続けています。

第2次ベビーブーム世代の方は今40歳です。これからの10～20年、今20歳の方が親の中心世代になります。今40歳の人口が204万人、20歳の人口が約120万人で、4割以上少ないということは、これから10～20年の間で親の数は4割以上減るわけですから、子どもの数はそれ以上に減るでしょう。これまで20年間、親の数は増えたのに子どもは増えませんでした。これからは親の数が減ります。つまり、子どもの数が激減する可能性は極めて高いということです。ましてや日本は、フランスや北欧のように3～4割が婚外子の国ではなく、基本的には結婚しないと子どもが増えません。しかし、平均初婚年齢と未婚率がずっと上がっています。結婚しない、結婚できない方が年々増えています。そのことを考えると、これから5～20年の間に、実質的な親の数は半減することが予想さ



れます。これから子どもの数が半分になる時代が来ることを、ご認識いただきたいと思います。

### 3. 共働き世帯の増加

1980年からの共働き世帯数のデータを見ると、一番下の614万世帯から増え続けています。一方、専業主婦世帯は1,114万世帯から減り続けています。つまり、専業主婦家庭が減り、共働き家庭が増えているということです。つまり、働く女性・母親が増えている、今後さらにこの傾向は高まることが予想されます。

3

### 4. 幼児教育の現状

日本全体の保育所と幼稚園の園児数の推移を見ると、昭和48年（1973年）には保育所には140万人、幼稚園には210万人と、幼稚園に70万人も多くいました。その後、出生数の増減に応じて保育所も幼稚園も増えたり減ったりしていますが、平成に入り異変が表れました。平成10年（1998年）は、戦後初めて保育所の園児数が幼稚園の園児数を上回った歴史的な年です。以後、保育所が増え続け、幼稚園は減り続けて、その差がどんどん広がっていきました。データは平成20年までですが、昨年、保育所は222万人、幼稚園は158万人と、圧倒的に保育所の園児の方が多くなりました。

グラフがクロスした平成10年（1998年）から下に線を引き、先ほどの専業主婦世帯が減って共働き世帯が増えた1998年の下にも線を引くと、その線は重なります。つまり、個々の保育所・幼稚園の努力の問題があるにせよ、園児数に決定的な大きな影響を与えたのは、子育て世帯の就労状況だということです。働く女性・母親が増えたことが、幼稚園離れ・保育所志向を加速させました。今後はそれがさらに進むので、幼稚園離れ・保育所志向はさらに進むということが一般的に考えられます。

### 5. 正規雇用者と非正規雇用者数の推移

正規雇用者と非正規雇用者数の推移を見ると、1990年の就労者全体に占める非正規雇用者の割合は20%でした。これが2011年には35.4%と3人に1人以上が非正規雇用になり、正規雇用が大変減ってきていることが分かります。



非正規雇用者の内訳を見ると、パート就労を中心に、圧倒的に女性が多いことが分かります。実際、女性就労の約半数が非正規雇用で、今後、非正規雇用が主流になることが予想されています。パートを中心とした非正規雇用ということは、必ずしも毎日長時間働いていないということです。毎日5時間働いている方もいれば、月水金だけ8時間働いている方もいれば、午前中だけ働いている方もいれば、午後だけ働いている方もいるでしょう。非正規雇用が増えるということは、就労形態も多様になるということで、多様な働き方をしている子育て家庭の保育ニーズも当然多様化することになります。

正社員が増えないので、就労時間の短いパート就労が増えるでしょう。そうすると、幼稚園の扱いの時間内でも、十分カバーできる働き方も増える可能性が高くなります。ですから、今、幼稚園は預かり保育を充実させています。働く女性・母親が増えるからといって、保育所でなければ困るわけではありません。働き方の多様化によって、実質的に幼保の垣根が低くなってくる時代だということ、これから新制度が動き出すということをご理解いただきたいと思えます。

## 6. 今後の乳幼児人口と就園状況の見通し

昨年（2013年）の実数を基に、15年後の乳幼児人口と就園状況を私が予測したデータによると、現在は0～2歳児が316万人いて、そのうち83万人が保育所に行っています。保育所の利用率・入所率は26%になります。これが15年たつと、かなり甘めに見て乳児人口は3割減ると仮定しています。実際はもっと早く3割減っている可能性が高いと思います。15年後は100万人近く減り、221万人まで3歳未満児人口は減ります。しかし、保育所へ行っている子どもは97万人とむしろ増えています。それは、保育所入所率を44%と仮定しているからです。これもかなり緩めの仮定です。

それは、国が今、平成29年度をピークとして待機児童を解消しようという加速化プランを立てていて、平成29年度に待機児童が解消できたら、（3歳）未満児の保育所入所率は44%になるからです。ということは、15年後は48～50%か、もっと高い可能性があります。これもかなり緩めに見ていますが、（3歳）未満児の数は100万人近く減るのに、向こう10年間は間違いなく（3歳）未満児の保育所利用者が増えます。



一方、3～5歳児は現在319万人いて、その9割強が幼保いずれかに行っています。実数としては、297万人がどちらかに行っています。内訳は幼稚園が158万人、保育所が139万人です。これが15年後には約100万人減ります。人口が3割減ったとすると、223万人に落ち込みます。その9割強が幼保いずれかに行っていると想定できるので、208万人です。内訳は幼稚園104万人、保育所104万人です。

予測の根拠は、幼稚園就園率という小学校第1学年に占める幼稚園修了者の割合です。20年前は65%で残り35%が保育所でした。これが20年たって働く母親が増え、幼稚園就園率は10%下がり55%になりました。ということは、15年後には少なくとも幼稚園就園率は50%まで落ちます。もっと落ちて47～48%になるかもしれませんが、緩めに見て50%としても、幼保同じ数になるという予測です。

その結果、0～5歳を全て足すと、現在実数として乳幼児人口が635万人、そのうち幼稚園に158万人、保育所に222万人行っています。15年後には、乳幼児人口が3割減って444万人にまで落ち、幼稚園が104万人、保育所が201万人です。アバウトに言えば、幼稚園は100万人で保育所が200万人と、ダブルスコアになっています。かなりの確率でこういう世界が来ると思います。

ただ、来年度から新制度で認定こども園がかなり増えるので、実際には幼稚園、保育所だけでなく、認定こども園も大きな数になりますが、機能という意味では、幼稚園機能、保育所機能と置き換えると、この傾向は間違いありません。つまり先ほどの話で言えば、1号認定は減るしかないということです。2号認定も減りますが、1号認定ほど減らず、3号認定は当分増え続けます。つまり子どもの数が減る勢いよりも、働いて保育を求める親の割合の方が高いので、3号認定は増えます。これが向こう10～15年先までのざっくりとした経過です。

これを市町村ごとのデータに置き換えると、さらに加速する市町村がたくさんあるでしょう。大阪市、神戸市、京都市、横浜市といった大都市は、これよりも少し緩いかもしれませんが、少なくとも全国の3分の2ほどの市町村では、これよりも激しい変化をする可能性が高いとお考えください。



## 7. 子ども・子育て支援新制度の概要

図1

|   |  |
|---|--|
| <b>〈背景〉</b>   |  |
| ○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)<br>消費税財源から0.7兆円を子ども・子育てに<br>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<br>小学校以降の教育の基礎を培う<br>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<br>(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) |  |
| <b>〈理念〉</b>   |  |
| ○「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  |

ここからが本題です。これだけ大きな改革なので、なぜこんな改革をしなければいけなかったのかという社会的背景と、この制度が目指していくべき理念を書いています。背景としては、社会保障制度の見直しが子どもにも光を当てるようになったことが新制度に直結しているということです。

年金・医療・介護といった社会保障制度は破たん寸前です。それは、現役世代が働いて社会保険料や税金を納めて、それを財源に高齢世代の年金・医療・介護を支えるという世代間扶養の仕組みだからです。少子高齢化、人口減少社会で、これから支え手がごっそり減ります。一方、当面は高齢者が増えるのでとても支え切れません。このままだと社会保障制度は破たんします。破たんすれば、全国民が老後に困り、国が大混乱します。これを避けるために出されたのが2年前の社会保障と税の一体改革です。

そこで出された結論は当面二つです。いずれにせよ莫大な社会保障財源が必要なので、消費税率を引き上げて増税分を全て社会保障に充てようということです。もう一つは、年金・医療・介護を社会保障3経費と言っていましたが、よく考えれば高齢者を中心とした社会保障と言いながら世代間扶養なので、こ



れが持続するためには常に次の支え手がいなければいけません。その次の支え手を次世代として最先端で頑張っているのが、比較的若くて、それほど所得もないが一生懸命子どもを産み育てている子ども・子育て家庭です。ここが途絶えたのでは未来の支え手がいなくなるわけですから、広い意味でこれも社会保障の一環です。むしろここをしっかりとすることによって、将来の社会保障制度が安定するというので、子ども・子育てを第4の経費にしようと、年金・医療・介護、子ども・子育て支援を社会保障4経費にして、子ども分野にも社会保障財源を入れようということです。

その結果、消費税率を引き上げて社会保障目的税化した暁には、その中から当面7,000億円を子ども・子育てに充てる話になっています。多くの国民に負担いただくお金を使うわけですから、特定の子どもに使うわけにいきません。全ての子ども・子育て家庭でなければいけないのですが、今の制度は残念ながら幼保二元行政をはじめ、必ずしも全ての子ども・子育てという体系になっていません。多くの国民に手を差し伸べられる新しい仕組みをつくらなければいけません。これが新制度の核です。

## 8. 新制度の理念

そこで理念です。国の示した基本指針、法律、その他にも書いてありますが、一番大事なものは、所詮、制度はツールなので、使う側がしっかり理念を持って使うことです。目的地をしっかりと決めるといって、制度を運用する側にこそ理念は求められます。つまり、先生方のことです。保育所や認定こども園、幼稚園、あるいは児童館、拠点事業などのさまざまな幅広い子ども・子育てに関わる側がしっかり理念を持つことが必要です。大理念は全ての子どもの最善の利益です。

もう少し細かく見ると、三つの理念が必要です。一つ目は子どもに対する理念、二つ目はその子どもを産み育てる親に対する理念、三つ目はその子どもや親が暮らしているそれぞれの地域社会に対する理念です。

子どもに対する理念は、例外のない保育保障です。保育の中には質の高い幼児教育・保育の両方を含んでいますが、今の制度には例外があり、その最たるものは待機児童です。本来は質の高い保育が保障されなければいけないのに、施設が満杯で入れず待機しています。質の高い幼児教育・保育を必要とする子



どもに、例外なくそれを保障することが理念になります。

親に対する理念は二つあります。一つは、切れ目のない支援です。今の支援は切れ目だらけです。例えば、妊娠期のプレママ時代から、出産期、そして保育・幼児教育の流れの中にまず切れ目があります。妊娠期・出産期は基本的に母子保健や医療系です。一方、子どもが育って保育が必要になると児童福祉や教育の行政分野になります。国も地方自治体も残念ながらまだ縦割り行政がかなり残っていて、必ずしもシームレスになっていません。ここをしっかりとシームレスに切れ目なくつなげなければいけません。

それから、例えば、本来は育児休暇を1年取って1歳児になったら保育所に入れるということなのですが、待機児童が多い地域では保育所に入れないので、育休を途中で返上して0歳の早い段階から保活をして保育所に入れようとしています。本来は1歳でいいのに入れないので前倒しをして0歳から入れるということで、0歳と1歳の間に切れ目ができてしまいます。それから、学童保育が整備されておらず、仕事とお迎えの時間が合わないといういわゆる小1の壁も日本中で起きています。そういう切れ目が多いので、今回の新制度では切れ目のない支援をしようということです。

親に対する理念の二つ目は、より本質的なものです。子育て支援というのは、育児力がない親、子育てをつらいと思う親、楽しいと思わない親に代わって、誰かがその子どもを育てるといふ肩代わりの支援ではありません。そういう親をフォローやサポートしながら、親自身が育児力や子育て力を高めていき、子育てを通して親自身も成長できる支援でなければいけないということです。

地域社会に対する理念は、地域が子ども・子育てにやさしいまちづくりをして、地域そのものが明るく活性化することを考えなければならないということです。最近公表されたデータでは、2040年には20～39歳までの女性が半減する市町村が5割に上るとか、2050年には3割の市町村が消滅するとされています。そうなったのでは、保育所も幼稚園も認定こども園も運命共同体ですから、そもそも成り立ちません。子どもの声が響き、子育てをする若い親がいて、高齢者もいて、障がい者もいて、男性も女性もいるという地域社会でないといけないでしょう。

現在は、ともすれば保育所や幼稚園も地域の迷惑施設になりかかっています。園庭で流す音がうるさいとか、調理室の換気扇から臭いが風に乗って時々うち



に来るとか、毎朝夕の送り迎えの自動車が迷惑だとか、マンションのベランダが保育室に面しているので塀を建てろ等々、いろいろな問題が日本中で起きています。子どもを大切に作る施設が地域から迷惑がられる地域は、そもそも子どもにやさしくありません。そういう地域では楽しい子育てはできません。それを変えていかなければいけません。新制度もそうですが、皆さんは制度にどうしてもらいたいのかということはもちろん、同時に自分たちの仕事を通して地域に何が貢献できるのか、地域や地域住民のために何ができるのか、どういう地域貢献や社会貢献ができるのかという双方向の視点を大事にしたいと思っています。

## 9. 新制度の主なポイント

図2

### 〈主なポイント〉

- 例外的ない保育保障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）
- 例外的ない保育保障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

新制度の主なポイントを五つ挙げます。新制度にはいろいろな切り口がありますが、私は需要と供給という仕組みのお話をしたいと思っています。需要とは質の高い幼児教育や保育を求めている子どもたち、あるいは地域子育て支援を望



んでいる保護者です。供給とはそういう子どもたちや保護者に質量共に十分な保育や幼児教育、あるいは子育て支援を提供する皆さま方、保育所や認定こども園や幼稚園です。

一言で言えば、需要に光を当てながら需要と供給のバランスを図る、需要を主語として需給バランスを図るのが今回の新制度の核心部分です。現行制度は供給側の発想や事情、都合で運用されていますが、これからはそうではなく需要側に寄り添って質量共に十分な供給を行い、需要と供給のバランスを図ることが制度の骨格になります。

1番目のポイントは「例外のない保育保障Ⅰ：保育需要の把握」です。第1の理念である「例外のない保育保障」、つまり例外を作らないということを実現するには、そもそも保育の需要がどれだけあるかを把握しなければ、知らないうちに例外を作りかねません。今の制度の「保育に欠ける」要件では需要を十分把握し切れていないので、しっかりと保育の需要を把握しようということです。

内訳は二つあります。一つは、今の「保育に欠ける」で捉え切れないのであれば、もっときちんと捉えられる仕組みに変えようということで、それが保育の必要性を認定する保育認定という仕組みにつながっています。もう一つは、需要は変化しますので、見通しを持って将来の需要にも対応できるようにしようということです。今日需要がないから明日もないということにはなりません。育児休業中の子育て家庭は、今は保育所の保育は必要ないので保育の需要はありませんが、来年育休が明けて職場復帰すると保育の需要は生まれます。例外のない保育保障のためには、今の需要だけでなく需要の変化も追いかけて、保育需要を把握しなければいけないわけです。

2番目のポイントは「例外のない保育保障Ⅱ：保育供給の確保」です。今以上に需要が把握されれば、今度は供給が足りなくなる可能性が出てきます。特に働く母親が増えるわけですから、1号認定はそれほど増えず、むしろ少子化で減るかもしれません。しかし、これからしっかりと潜在需要も把握していけば、2号、3号は、ましてや働く母親が増えるのでさらに増える可能性があります。特に3号の需要がかなり増えるだろうと考えられます。2号・3号を中心として供給が足りない可能性があるため、それに対して十分な供給をしようということです。



保育供給の確保には、三つ方法があります。一つ目は、2・3号が中心です。から保育所の受け入れを増やすことです。今の保育所が定員増るとか、分園をつくるとか、あるいは認可外保育施設を認可化することで、保育所の受け入れを増やすことが一つです。

二つ目は、認定こども園の促進です。特に1号認定を主な対象とした幼稚園がフルの認定こども園になれば、保育所機能を持って2号・3号の子どもを受け入れられますから、幼稚園が認定こども園化することによって2号・3号認定の供給を増やすことができます。一方、保育所の方は、認定こども園になると1号認定の子どもを受け入れられます。その場合は量の問題ではなく、認定こども園になることによって、よりしっかりとした幼児教育を全ての3歳以上に保障することができる、質の供給がしっかりできるという側面を持ちます。

三つ目は、地域型保育事業という比較的小規模な形態の保育事業を新たに創設することです。今、認可保育所は最低認可定員が20人以上と、社会福祉法で規定されています。人口減少が進む地方の場合、例えば昔は50人以上いた保育所が、今は30人もいない。これから5年以内に間違いなく20人をコンスタントに切るということになれば、それは認可保育所ではなくなります。認可でなくなれば運営費がもらえませんが、民間保育所であれば撤退するしかありません。

しかし、子どもがゼロならば当然仕方ありませんが、子どもが5人でも10人でもいるのに、その人数の子どもでは認可保育所が設置・運営できないということとその町から保育機能が消えれば、そこに残った子どもたちの保育保障は誰がするのか。何度も言いますが、例外のない保育保障のためには、どんなに子どもが減る町であっても、そこに子どもがいる限り、保育機能を維持・存続させなければいけません。しかし、20人以上という認可保育所の仕組みではそもそも無理です。そこで新制度では20人に満たない、つまり19人以下でその地域で存続できる仕組みが必要だということで、19人以下の小規模の新たな認可事業を創設します。

一方、大都市では、人口密度の高い、住居が密集した地域では待機児童がたくさんいるのですが、大型の保育所を整備しようと思っても空き地がありません。仮にあったとしても地価が高くて採算が取れないので、フル装備の保育所が設置できません。そこで、例外のない保育保障ということを考えると、小規

模のものであればちょっとしたスペースでも作れます。あるいはマンションやビルの1室を借りて、十数人の子どもであれば受け入れられます。良い環境にして、子どもの保育を提供できます。このように、過疎化する地方だけではなく、大都市においても20人に満たない保育事業は意味を持つということで、これを創設しました。これは3歳未満を対象としていますので、いわゆる3号認定の供給に極めて有効に機能することになります。この三つによって、保育供給を確保することになります。

3番目のポイントは「子ども・子育て財源の一元化：子ども色の財源」です。需要の側が主語ですから、子ども財源も一元化すればよいのではないかと。今は供給側の発想で、つまり保育所や幼稚園という施設の違いで財源が二つに分かれています。私立保育園は市から運営費を頂いていると思いますが、あの中には国の財政措置があります。厚生労働省が所管している運営費負担金が、市を経由して来ています。一方、私立幼稚園は大阪府から私学助成、経常費補助を頂いていますが、これも国の財政措置があります。ただ、幼稚園は厚生労働省ではなく、文部科学省の経常費助成費補助という全く性格の違うお金が、府の補助金の中に混ざって来ています。つまり、保育所と幼稚園は国の財布が違うのです。財布の中のお金の色も違います。供給側の都合によるものです。

しかし新制度は、需要に寄り添って供給するので、子ども財源はそんなにややこしい形にしなくていいということで、今まで厚生労働省、文部科学省に二つに分かれていた財布を内閣府に持ってきて一つの大きな財布にします。かつ、そこに当面、消費税から7,000億円を入れるのでもっと大きい財布になります。そして財布の中のお金の色は、幼稚園も保育所も関係ありません。子ども色の財源に一元化します。これが三つ目の保障になります。このメリットをかなり受けるのは、認定こども園になるだろうと考えられます。これは後でご説明します。

4番目のポイントは「地域子育て支援の充実：切れ目のない支援」です。全ての子ども・子育て家庭に支援をすることが基本ですが、1・2・3号のいずれにも該当しない方がいます。具体的には、子どもが3歳未満で母親が家で子育てをしている在宅子育て家庭は、自分で子育てをしていますから保育所は利用しません。子どもは3歳未満ですから幼稚園にも行っていません。でも、こども支援の対象なのです。だから十分しっかりした地域子育て支援を提供しよ



うということで、市町村に「地域子ども・子育て支援事業」を努力義務として法律で課しています。法で定めた13事業があり、中には地域子育て支援拠点事業や子どもを守る地域ネットワーク機能強化、一時預かり、育児相談、延長保育、放課後児童クラブなどが含まれていて、さまざまな幅広い地域子ども・子育て支援事業を市が責任を持って行います。実際には園や法人に委託して、市がお金を出して行うケースが多いと思いますが、制度上はしっかりと位置付けています。1・2・3号認定の方はもちろんのこと、それに該当しない方にもしっかりと手を差し伸べることになります。

5番目のポイントは「市町村が実施主体」であるということです。国が制度設計をしていますが、地域によって公立・私立、幼稚園・保育所の状況は全く違います。例えば神戸市は公立幼稚園がかなり多いです。一方、横浜市はあれだけの人口を持ちながら公立幼稚園は1園もなく、私立の幼稚園しか存在していません。北海道富良野市には幼稚園は私立しかなく、保育所は公立しかありません。あるいは、認可外施設がほとんどない町もあれば、品川区のように認可外保育施設が50以上あるところもあります。地域によって事情や特性、文化、風習も違うので、国が制度の基本は作っていますが、実際に動かすのは市町村なので、市町村が実施主体です。

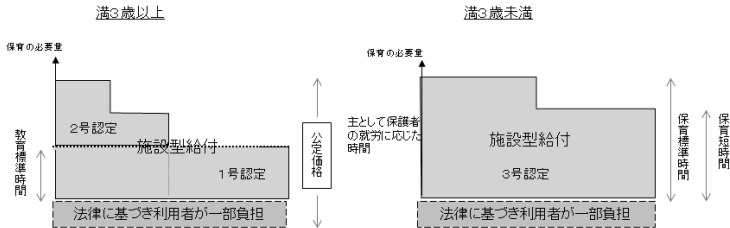
当然、市町村はそのために事業計画を作るということで、来年度から平成31年度まで5年間を見通した5年単位の事業計画を作って確実に推進して、5年経ったらまた新しい5年単位の計画を立てることになっています。その際に、市町村の行政だけで作っていいかというと、今回はそうではありません。何度も言いますが、需要が主語です。需要に寄り添ってしっかり供給しなければいけません。ということは、需要と供給の関係者を中心に構成した、子ども・子育て会議地方版を作って、そこで十分議論・検討して、意見をしっかりと反映した、血の通った計画を作ることになります。

## 10. 保育認定と施設型給付

今日は現場の先生がいるので、現場に寄り添った話をしたいと思います。満3歳以上と満3歳未満の階段のような図があります。まず、満3歳未満ですが、階段の高さは子どもにとっての1日当たりの保育時間です。現在の保育所の保育時間は1日原則8時間と法令で規定されているので、もちろん11時間開所は

図3

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

していますが8時間の横一線です。

では、よく考えてください。8時間の保育時間ということは、正社員でフルタイムで働いている方、週40時間就労で毎日8時間働いている方にとっては、保育時間が8時間ということは0秒で帰ってこいという話で、そもそも8時間では足りないということです。一方で、先ほど申し上げたように、これからパート就労を中心に非正規雇用が増えるということは、家の近くで比較的短時間で働いている方の場合、逆に8時間も要らないという方が増えるでしょう。人によっては、夕方早めにお迎えに行き、家族みんなで夕飯を食べるのが楽しみなので、別に8時間置いてくれなくていいという考えもあるし、当然それは受け入れられていい話です。

そうならば、二つに分けようということです。主にパートを中心とした非正規雇用の方が利用できる低い階段と、フルタイムでも余裕を持って利用できる高い階段が必要になります。低い階段は、比較的短時間のパートであれば6～7時間の保育時間があればカバーできます。高い階段は、毎日8時間働いて、着替えや通勤時間を考えたら少なくとも9～10時間必要です。制度なので





きちんと線引きをする必要がありますので、高い階段は最大11時間にする。11時間ずっといるという意味ではなく、11時間を超えない範囲で利用できるという意味です。これを制度上、保育標準時間と呼びます。一方、低い階段は最大8時間にする。8時間ずっとという意味ではなく、8時間を超えない範囲で利用できるという意味です。これを保育短時間と呼びます。これによって、今、「保育に欠ける」と認められにくいパート就労の方も保育需要として光が当たります。

市町村によって異なりますが、ハードルの高いところでは月の就労時間が90数時間というところがあります。ということは、60数時間の就労では「保育に欠ける」とはそもそも認められません。そもそもパートを想定していないのです。これからはそういう場合にも光が当たります。

もう一つ、短時間パート就労でも「うちは保育に欠けると認めます」と言っているところも、待機児童が多い地域ではまず母子家庭、フルタイム就労者、障がいのある人を優先している間に、満員になり利用できないケースがあります。そうではなく、ここに光を当てようということなので、今より保育需要は掘り起こされ、抑制されていた需要が顕在化しますので、供給を増やすことが求められます。

満3歳以上の階段は段がもう一つ増えています。一番低い階段は幼児教育の階段です。つまり、親の就労有無に関係なく、専業主婦家庭であっても3歳以上になれば例外なく幼児保育を保障するということです。幼児教育の教育標準時間（4時間標準）では、パート就労者にとっては少し足りず2～3時間延長、フルタイム就労者はさらに2～3時間延長することになります。そうすると、4時間、7時間、10時間、あるいは5時間、8時間、11時間と3区分あるイメージになります。

## 11. 保育の必要性の認定について

図4の左側が現行の保育に欠ける事由、つまり入所要件で、右側が新制度における保育の必要性の事由です。現行の「保育に欠ける」事由の中で、①「昼間労働することを常態としていること」の規定は、昭和22年に児童福祉法ができて以降、基本的に変っていません。昔は週休2日ではなく土曜日も働く長時間労働が前提だったので「昼間労働することを常態」という表現は、コンス



図4

| 1. 保育の必要性の認定について  |  |
|---|--|
| <p><b>1. 概要</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 子ども・子育て支援新制度では、実施主体である市町村が、保護者の申請を受け、客観的な基準に基づき、保育の必要性を認定した上で、給付を支給する仕組み。</li> <li>○ 保育の必要性の認定に当たっては、①「事由」(保護者の就労、疾病など)、②「区分」(保育標準時間、保育短時間の2区分、保育必要量)について、国が基準を設定。</li> </ul> <p><b>2. 「事由」について</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 給付の対象となる教育・保育の適切な提供等に当たって施設・事業者に対して求める基準を設定。</li> </ul> |  |
| <p style="text-align: center;">現行の「保育に欠ける」事由</p> <p>○以下のいずれかの事由に該当し、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育することができないと認められること</p> <p>①昼間労働することを常態としていること(就労)</p> <p>②妊娠中であるか又は出産後間がないこと(妊娠、出産)</p> <p>③疾病にかかり、若しくは良傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること(保護者の疾病、障害)</p> <p>④同居の親族を常時介護していること。(同居親族の介護)</p> <p>⑤震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること(災害復旧)</p> <p>⑥前各号に類する状態にあること。(その他)</p>                     | <p style="text-align: center;">新制度における「保育の必要性」の事由</p> <p>○以下のいずれかの事由に該当すること</p> <p>※同居の親族その他の者が当該児童を保育することができる場合、その優先度を調整することが可能</p> <p>①就労<br/>フルタイムのほか、パートタイム、夜間など基本的にすべての就労に対応(一時預かりで対応可能な短時間の就労は除く)</p> <p>②妊娠、出産</p> <p>③保護者の疾病、障害</p> <p>④同居又は長期入院等している親族の介護・看護<br/>兄弟姉妹の小児慢性疾患に伴う看護など、同居又は長期入院・入所している親族の常時の介護・看護</p> <p>⑤災害復旧</p> <p>⑥求職活動・起業準備を含む</p> <p>⑦就労・職業訓練等における職業訓練を含む</p> <p>⑧虐待やDVのおそれがあること</p> <p>⑨育児休業取得時に、既に保育を利用している子どもがいて継続利用が必要であること</p> <p>⑩その他、上記に類する状態として市町村が認める場合</p> |

タントに働いているという意味です。昔はサービス業があまり普及しておらず、パート主婦に該当する者は少なく、基本的には正社員がフルタイムで土曜日も働くようなイメージで、パートタイムのイメージがありませんでした。だから、そもそもパートタイムは「保育に欠ける」と認められにくかったのです。

これが新制度では、①「就労」としか書かれていません。注釈にあるように、フルタイムに限らず、パートタイムや夜間など基本的に全ての多様な就労形態を認めるということです。これによって、「保育に欠ける」より「保育の必要性」の需要が増えるということです。また、現行の「同居の親族その他の者」も今は駄目です。現在は三世代同居していると、夫婦共働きであっても、祖父母に面倒を見てもらえるため保育に欠けないという判断でした。しかし、今は祖父母も暇ではないし、子どもにとっても同年齢・異年齢の友達と良い環境で遊びを通して豊かに育つことが必要ですから、三世代同居していても保育は必要なのです。今回は保育の必要性を認めるので、これも認められます。

それから、②③④⑤は今と変わりません。⑥⑦は今も運用上部分的に認められていますと明記しました。例えば、今は仕事をしていないがハローワークで



仕事を探している、キャリアアップのため専門学校へ通っている、その間子どもの保育が必要な場合、これを認めるということです。

⑧も重要で、対象は少ないですが、虐待やDVを受けている場合は、いい意味で母子分離をして、その子により良い保育環境を提供する必要がありますが、現行制度にはこれに対応できないという盲点があります。これは保育・児童福祉にとって重要です。平成9年の児童福祉法改正で措置制度から選択利用方式に変わりました。これはいいことですが、最大のウイークポイントは虐待やDVのケースに対応できにくくなったということです。なぜならば、措置制度の平成9年度までは、市町村長が「保育に欠ける」と認めた子どもを保育所に入所措置する仕組みで、制度上は親が保育所を希望する、しないは関係ありませんでした。行政処分というかなり強い権限だったので、そういう場合は、その子を親から離して保育所に入れることができました。

ところが、平成10年度以降は親の申請主義になったので、保護者が市町村に入所申請しない限り、子どもは保育所に行けなくなりました。例えば、保育料がもったいないので保育は要らない。おにぎり1個与えて家に閉じ込めるという親がいても、もちろん児童相談所が気付けば対処しますが、子どもの良い環境の保育ということでは市町村は手も足も出せませんでした。それが新制度では、セーフティーネットとして措置を部分的に復活させるということで、現行制度の欠陥を補うことができるようになります。これは児童福祉の本質としてとても大事なことです。

⑨は、例えば上の子が保育所に行っていて、母親が下の子を産んで育児休業を1年間取ったとき、母親は家に1年間いて、上の子は保育に欠けなくなるので、保育所をやめなければいけません。でも、母親は赤ちゃんの世話で忙しいし、上の子は保育所で友達と遊びを通して毎日育っています。つまり、保育に欠けないかもしれないが、継続保育を保障する必要はあり、保育の必要性があると判断します。

いずれにせよ、今の「保育に欠ける」ことよりも、保育の必要性を認定する方が、より幅広く子どもに保育保障ができるということです。先ほどの段階のパート就労でもより利用しやすくなることと合わせて、特に2号・3号を中心に需要が増えるので、供給を増やす必要があります。

## 12. 保育認定と施設型給付（再）

図3の階段のところをもう少し説明します。1号・2号・3号の言葉の根拠になっている新制度の子ども・子育て支援法の第19条第1項第1号条文では、満3歳以上で、母親が働いていなくて家にいて、長時間保育は必要ないけれども、幼児教育は保障しなければいけない子どもと規定されていて、それに該当するのが1号認定で、主に幼稚園に行っている子どもです。第19条2号では、同じ3歳以上で、母親がパートやフルタイムで働いて、一定の保育時間を保障しなければいけない子どもと規定していて、2号認定の保育所に行っている3歳以上の子どもが主に該当します。第19条3号では、3歳未満で一定の長時間保育が必要な子どもと規定していて、3号認定の保育所に行っている3歳未満の子どもが該当します。

ただし、厳密に言うと、今幼稚園に行っている子どもの中には、母親がパートやフルタイムで働いていて、幼稚園の預かり保育を利用している子どもが混ざっています。これは新制度では1号認定ではなく2号認定です。あるいは、フルタイムで働いているのだけれども、三世代同居でそもそも「保育に欠ける」と認められないため、幼稚園を長時間利用している方もいますが、これも2号認定になります。

それから、保育の仕組みについてですが、今は「保育に欠ける」子どもに対して市町村が保育を保障しなければならないとされているため、市町村が保育の実施主体です。基本的には「保育に欠ける」子どもに、直営の公立保育所を通して保育そのものを提供する仕組みです。しかし、実際には私立保育園があるので、本来は市が直営でやるべきところを私立保育園に委託して、代わりにやらせてあげています。言葉は悪いですが、現行制度上、私立保育園は市町村の下請けにすぎないのです。

新制度では、市町村が認定した公的保育を保障すべき責務を持つと規定されています。認定した公的保育をどう保障するかというと、各園が子どもを受け入れて保育を提供するには職員や保育者が必要なので、人件費や管理費、事業費がかかります。つまり保育を提供するためには費用が発生するのです。

本来であれば保育の利用者がその費用を全額負担しなければいけません、公的保育なので、市が相当程度公費を負担するというのが施設型給付という考え方です。例えば、子育て家庭から申請があり市が保育認定をした。新たな3



号認定の保育標準時間なので、その認定証を出す。その利用にはコストが掛かっていますが、相当程度のお金をあなたにあげるというものです。ただし、現金をあげないのは、飲み代や買い物、パチンコ代に使う親もいるかもしれないからで、確実に子どもの保育に回るよう、バーチャルに市が施設型給付を利用者に差し上げますという仕組みになっています。

施設型給付をもらった利用者が園を選択して子どもを通わせ、子どもは保育を受けます。保育費用をもらっているのだから、保育と交換に施設型給付のお金は園に差し上げます。園が保育認定を受けた子どもを受け入れて保育を提供すれば、その正当な対価として施設型給付は園のものになります。それに対して最後は市町村が園にお金を支給することになります。

お金の流れとしては市から園に行くのですが、今の運営費のように施設にあげるお金ではありません。主語は需要側、利用者側なので、利用者に差し上げます。利用者の子どもの保育を提供する正当な対価としてお金を頂きますという形です。

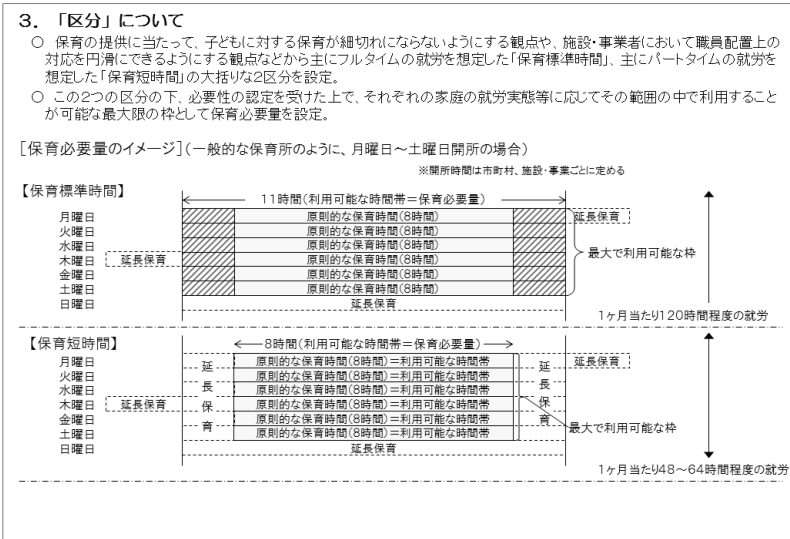
もちろん無料にしているわけではないので、今の保育所と同様、家庭の所得に応じて応能負担で保育料を徴収します。施設型給付と親が支払う保育料を足したものを公定価格と言います。もっと正確に言えば、各年齢の子どもを1か月1人保育するのに掛かる保育単価を公定価格として、公定価格＝施設型給付＋保育料ということになります。例えば、3歳児を1か月保育するのに5万円掛かったとします。ある家庭は所得が低いので保育料として1万円頂き、残り4万円は市から施設型給付としてもらいます。別の家庭は所得が高いので2万円を頂き、残り3万円は市から施設型給付してもらいます。足すと3歳児の保育料は5万円になります。これを公定価格とします。これが基本的な保育認定の仕組みです。

### 13. 区分について

制度は、線引きをはっきりしなければいけません。今の「保育に欠ける」よりもっと幅広く親の短時間パート就労を認めるとは言いつつも、最低ラインを決めなければいけません。

国は今回、最低ラインに幅を持たせました。当初は48時間で統一しようとしたのですが、待機児童の多い地域でいきなりそこまで下げると、爆発的に保育

図 5



認定を受ける人が増えて大変なことになるので、月48～64時間の間で市が定めていいということになりました。48時間ということは、月4週で週12時間です。つまり月水金4時間ずつ働いているような方以上の働き方であれば該当します。64時間ということは週16時間です。つまり週4日、1日4時間以上働いているような方は大体該当します。

市によって異なりますが、64時間のところは、もともと今の「保育に欠ける」の下限時間を80数時間や90数時間にしてしているので、一気に48時間に変えると利用者が大変増えるので、選べる範囲の一番高い64時間になっています。それ以外は48時間のところが一般的です。それを超えていれば保育認定を受けられ、短時間パートでも保育短時間と認定されます。

短時間と保育標準時間の境目は、月120時間、週30時間です。つまり1週間のうち5日、1日平均6時間以上勤務の方が保育標準時間です。それに満たず、月48～64時間の市の定めたところの間が保育短時間になります。

そうすると保育標準時間は、11時間開所しているので今とイメージはあまり変わりません。11時間は7時～18時など、受け入れ体制の問題があるのである



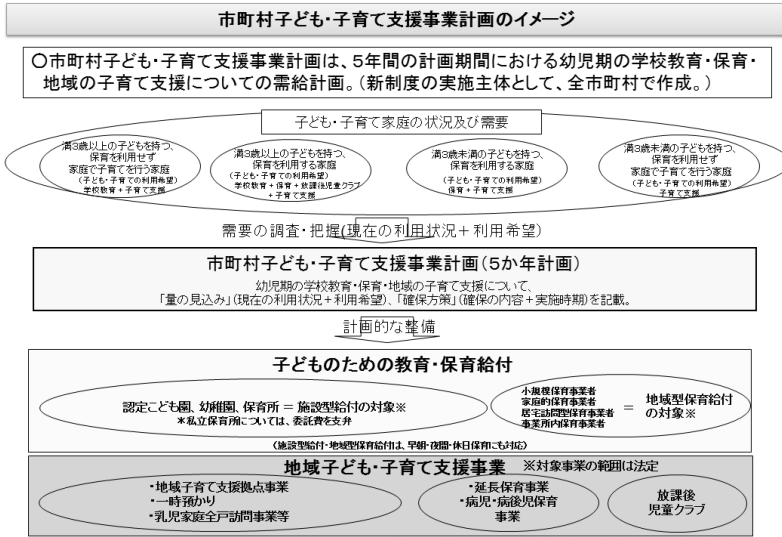
程度は各園の裁量に任せられますが、残業などで11時間を超えた分が延長保育で、これも今とあまり変わりません。

一方の保育短時間は最大8時間なので、8時間を超える場合は延長保育になります。園は11時間開いていますが、保育短時間の方で決めた時間を超えた分は延長になります。

3

## 14. 家庭の状況に応じた子ども・子育て支援の提供

図6



ここまでは、今の「保育に欠ける」という要件よりも、保育認定でもっと幅広く柔軟に現在の需要に光を当てようということを話しました。ここからは、需要が変化する見通しを立てて対応しようということを話します。

真ん中に「子ども・子育て支援事業計画」、上に四つの楕円があります。先ほど大阪府のニーズ調査の話がありましたが、今回のニーズ調査、今の実態だけではありません。例えば今は専業主婦家庭ですが本当は働きたいとか、今は幼稚園を利用していますが働くようになったら認定こども園や保育所を利用



したいという、今後の親の希望を聞いています。その希望が100%実現するわけではないのですが、ある程度は希望の方向に行くと思うので、需要が変わることを算定しています。

四つの楕円の一番左側が、母親が働いていない満3歳以上の子どもがいる家庭の需要はどうなっているかです。これは1号認定の需要です。アンケートで、今は専業主婦ですが来年からフルタイムで働きたいと思っていると答えて、それが実現すれば、2号認定に変わります。それをきちんと調べてくださいということです。

もう一つ右側は、同じ条件で、今度は母親がパートで働いている家庭の需要はどうなっているかです。このアンケートでも、本当はフルタイムを希望していて探していると答えて、それが実現すれば、同じ2号認定でも保育短時間から保育標準時間にニーズが変わります。さらに、この2号認定が、母親の勤務先が倒産して仕事が見つからず家になると、2号認定ではなく1号認定に変わります。このように需要は変わるのです。

さらに右側は、同じ条件で、母親が働いている3号認定の需要はどうなっているかです。調べてみると明らかに3号認定に該当するのに、その家庭が希望する自転車ですり迎えできる範囲の保育所は全て満員で、不本意ながらかなり離れたところに行っているというのは、決して好ましいことではありません。需要に寄り添って考えれば、きちんと無理なく送り迎えできる地域の範囲内に、3号認定を受け入れる供給がもっと要るのではないかという話になります。

一番右端は、同じ条件で、母親は働かず家にいます。1・2・3号いずれも受けません。しかし、子育て支援の対象と捉えて、この町では市内の全園に協力してもらって、最低月1回は園庭開放をして、近所の在宅子育て家庭の親子が交流できる場を充実させよう、それを事業計画に入れようということになります。また、障がい児が増えているので、この町は臨床心理士を市の職員として2人雇って、各園の発達障がいのお子さんの支援指導に巡回指導で保育カウンセラーとして回そう。その保育カウンセラーが園に行ったときに、その園の近所の在宅子育て家庭の母親が、プロの保育カウンセラーに相談できる機会を併せて提供しようという計画を立てることなどもあるかもしれません。

また、在宅子育て家庭のお子さんを、冠婚葬祭や病院で検査に時間がかかるときなど、例えば月6回まで一時預かりできる体制を整備しようという話もある





ります。月6日というのは、保育短時間の月の就労下限を48時間にすると、48時間に満たない方は保育認定を受けられません。3歳以上は幼児教育の認定を受けられますが、3歳未満は、母親が48時間に満たない短時間パートで働いていけば、その町は48時間就労以上で保育認定だとすると、保育認定は受けられません。48時間に満たないということは、1日8時間の一時預かりを認めれば、6日×8時間＝48時間です。月6回、1日8時間の一時預かりを利用したら、48時間就労の方とちょうど接するところになるわけです。月5～6回保障してあげればカバーできるということです。つまり、あまりそういうことを考えずに計画している市町村が多いと思いますが、保育認定を受けない方には、一時預かりでシームレスに対応しましょうということです。

それから一番右端の家庭の場合は、育児休業中の人が入っている可能性がかなりあります。調査時点では右端ですが、でも半年後に職場復帰したときには3号認定に変わる人も入っています。半年後に職場復帰しようとしたときに、家の近くの3歳未満児の保育所は全て満員で入れず、職場復帰できないということが起きないように、分かっているのであればあらかじめ3号認定の供給を増やしておくことを、事業計画に盛り込んで実行する。需要の変化を予測して、需要が増える見通しがあったら、それに対して、あらかじめ計画的に供給を増やすことを事業計画に盛り込むということが、市町村事業計画の一つのポイントになります。

細かいことは別として、考え方だけご理解いただきたいと思います。そうやって事業計画を立てれば、いろいろな計算によって、現在の需要から5年間の計画期間中の需要の変化が分かります。

具体例で申し上げます。ある自治体では、0歳児の保育所利用率が22%です。ところが、ニーズ調査でいろいろな計算をしたら50%を超えました。では、供給を50%増やすかというのと、そんなことはしません。なぜかというのと、ニーズ調査で希望を取れば5割まで高まりますが、5割まで0歳児保育を増やそうと思うものすごくお金が掛かりますし、実際に5割までニーズがいくかというのと、多分いきません。アンケート調査なので、希望・願望も含めて答えているので、必ずそうなるわけではありません。逆に50%まで供給を増やしたときに、実際にそこまで需要がなかったら、施設が定員割れで供給過剰になって困ります。つまり、今の20%よりも増えるだろうけれど、ニーズ調査の50%は高過ぎ



るとなると、どの程度を妥当とするのかは、各市町村の見識が問われるところ  
です。

この自治体の場合は、待機児童がいて1歳児から入れないので、育児休業を  
返上して前倒しで0歳から来ている人が10数%いることを把握しています。と  
いうことは、願望も含めた潜在需要が50%と出たときに、1歳児は確実に入れ  
る体制を整備して、0歳は来ないので少なくとも10数%は引いていい。それか  
ら、実際は仕事を希望しても希望どおり見つかるとは限らないし、その希望も  
変わるかもしれないので、もう少し下に見ていだろうと考えて、さらに役所  
だけで決めずに、子ども・子育て会議で議論しました。区から、今の20%に対  
して25%、35%、45%の三つのどれかにするという原案を出し、結論は30%に  
なりました。ただし、計画終了を平成31年度ではなく、国は平成29年度待機児  
童ゼロを目指しているので、平成29年度に30%まで利用できるように供給を増  
やすことにしました。そうすれば、まずカバーできるだろうと考えたわけです。  
ただし、予想外にそれが需要で埋まっていくのであれば、これは固定ではない  
ので、直近のデータを見ながら、35%や45%に上げることもあり得ます。ま  
ずは目標を立てないと始まらないので、30%にしました。実際の状況によって上  
げる可能性もあるという合意の下、会議で了承して、まずは30%でいこうとい  
うことで供給確保を模索しているところです。

その中身としては、この自治体は認可外施設が多いので認可外を支援します。  
小規模保育、家庭的保育、東京の認証保育からやります。23区は保育所も幼稚  
園も、認定こども園もあまりたくさんないのでそういう形になります。

さらに別の自治体では、やはり0歳児の保育所利用率が20%ぐらいで、ニー  
ズ調査では40数%と高い数字が出ました。やはり同じような理由で育休前倒し  
の人を引いて、いろいろな議論をして30%や35%にしました。先ほどの自治体  
と同じです。違うのはその中身で、先ほどの自治体は公立幼稚園がとて多  
いところで、市長の考えもあって、公立幼稚園は基本的には全て認定こども  
園にして供給を増やすことにしました。

某市の潜在需要も割と高めに出ています。市長は認定こども園を増やしたい  
のですが、幼稚園がこぞって動かないので、これからどうしようかという状態  
です。大体どの市町村も恐らく今よりも潜在需要はかなり高めにるので、ど  
こまで落とすかが大事です。それは役所だけで決めるのではなく、子ども・子

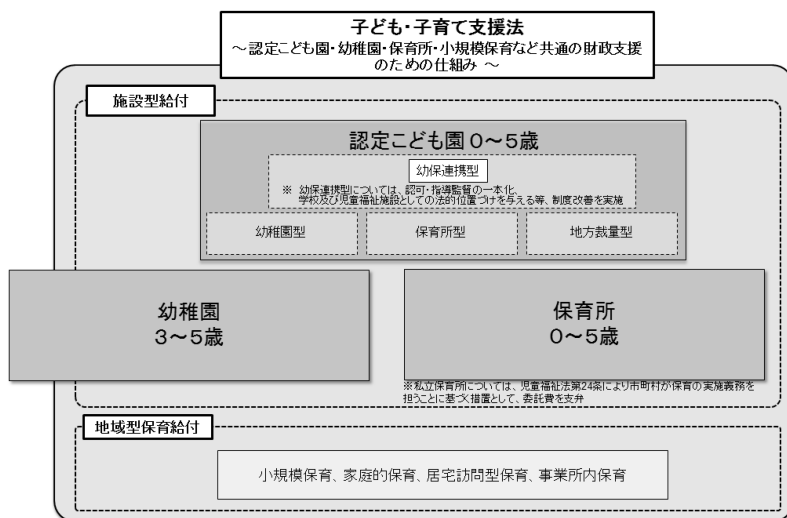


育て会議で、保育所を利用している保護者の代表、幼稚園の保護者の代表、保育所の代表、幼稚園の代表、認定こども園代表など、さまざまな関係者が集まった会議で知恵を出し合って議論して、落としどころを決めます。

その次に大事なのは、このくらいにしようかと決めたときに、今より高い目標に対して供給を増やすという話ですが、どうやって増やすのかです。市町村によっては、私立幼稚園が認定こども園になるところもあるかもしれません。あるいは神戸市のように私立保育園のかなりの数が認定こども園に移行するところもあるかもしれませんし、数を合わせて小規模保育を合わせてやるというところもあるかもしれません。各市町村で近い将来の需要の見込みに対して、どういう方法で供給を増やしていくのかについては、公立・私立、幼稚園、保育所を含めて議論の余地があります。自治体によって異なる、町の特性を生かす側面になるのではないかと思います。

## 15. 子ども・子育て支援法

図7



新制度下では、幼稚園、保育所はこのような選択肢、パリエーションに分か



れていこうという図です。(図7) 一番外側の四角は市町村の土俵と考えてください。その中に施設型給付という点線で囲った四角、下に地域型保育給付という点線で囲った四角があります。保育認定を受けて、この中に入っている認定こども園や保育所、幼稚園を利用すれば、施設型給付というお金が動きます。それから、小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育であれば、地域型保育給付というお金が動きます。いずれも利用者は保育認定を受けています。

例えば、今は虚弱で保育所に通園する状況ではなく居宅訪問型保育を利用して、保育ママさんに家に来てもらって、マンツーマンで家庭的保育をしてもらっている、というときに動くお金は、地域型保育給付です。そして1年たつて、だいぶ体力がついて友達も欲しいから、1歳になったら保育所へ行くとなれば、そこで動くお金は施設型給付です。基本的には全く同じ性格のお金です。

保育所については、もともと市町村ベースですから、箱の中であって、保育所か認定こども園かというのが大きな選択肢になります。特に私立保育園については、注釈にあるように、児童福祉法第24条により、市町村が保育の実施主体で、私立保育園はその市町村から委託を受けて、代わりに事業を行うという現在のスタイルを残しました。これは先ほど言った下請け規定です。そうすると、市町村という土俵では施設型給付というお金が回っていますが、それを市から委託する形になるため、委託費として運営費が改めて出るので、今と変わりません。私立保育園は施設型給付のお金ではないので、制度上は今と全く変わらないということです。

ということは、保育料は市が実施主体なので、市が親から保育料を徴収し、市が親から入所申請を受け、利用調整して保育所に分配します。そのときに、保育料と税金を混ぜて委託費運営費として保育所という施設に差し上げます。私立保育園が施設型給付という本来の新しい世界に行きたいときは、認定こども園になるしかないということです。

公立保育所は委託ではなく直営なので、基本的には施設型給付です。今と実質変わらないのですが、制度上は施設型給付というお金になります。私立保育園は認定こども園にいかないと、新制度でも施設型給付のお金はもらえません。施設型給付をもらうということは、法的に言うと保育料は親からもらうことになり、園と親との契約になります。今は市と親の契約です。子どもを受け入れ



る代わりに市から施設型給付をもらいます。保育所からいけるのは保育所型か幼保連携型です。特に私立保育園は今と実質変わらない保育園か、新制度に乗った保育所型認定こども園か、幼保連携型認定こども園かという三つのバリエーションになります。

ちなみに、幼稚園はもう一つバリエーションが増えます。大きく左にはみ出しているのは、私立幼稚園の一部です。今、私立幼稚園は都道府県所管なのですが、私学にはそれぞれ独自性があるということで、無理やり全部の私学を新制度に持ってくることはできません。どうしても嫌な私立幼稚園は新制度に乗らなくてもいいということで、それがはみ出しています。嫌だと意思表示したら、大阪府に残って私学助成は今までどおりです。そうでなければ、基本的には市に移って新制度に乗ります。同じ幼稚園でも、府に残った私学助成をもらう幼稚園と、市に移って施設型給付をもらう幼稚園に分かれます。同じ市に移るなら、認定こども園という選択肢がその先にさらにあって、幼稚園からいけるのは幼稚園型か幼保連携型ということで、バリエーションは四つになります。都道府県所管の旧来型の幼稚園か、新制度に乗った施設型給付をもらう幼稚園か、幼稚園型認定こども園か、幼保連携型認定こども園かというバリエーションに分かれます。さすがに、もうこの秋冬には園児を募集するので、来年4月にすぐ動くところはそれほどないと思います。平成27年度は保育所もややそういう傾向がありますが、平成28年度はそれなりに動くのではないかと考えています。今日は保育所メインですが、先生方のお勤めの園も来年4月はともかく、再来年、あるいはその翌年度あたりになると、認定こども園に移行しているところが当然出てくるのではないかと考えています。

## 16. 認定こども園と教育・保育

認定こども園のお話を少ししておきます。四つ連携があるのはご存じだと思います。認定こども園というのは、幼稚園機能と、保育所機能と、子育て支援機能を総合的に提供できる施設として機能認定を受けています。実際に総合機能を発揮するベースになる施設は、今は二元体制ですから、認可保育所、認可幼稚園と、認可外です。ということは、認可の有無の施設の組み合わせによって、認定こども園に四つのタイプがあります。つまり認可幼稚園と認可保育所、異なる二つの認可保育施設の組み合わせで総合機能を提供していれば、幼保連携型

認定こども園です。施設認可、機能認定ということになっています。

一方、施設は保育所だけで、その保育所が認定こども園として幼稚園機能や子育て支援機能も持っているというのが、保育所型認定こども園です。つまり、保育所型認定こども園の幼稚園機能は認可外的に提供しているわけです。同じように、幼稚園型認定こども園の施設は認可幼稚園だけですが、保育所機能を持っています。しかし、それは認可を持っていません。地方裁量型認定こども園は全て認可外施設です。

国の財政措置は、今の制度は認可にしか出ませんので、幼保連携型認定こども園の幼稚園には幼稚園色のお金が来ます。保育所には保育所色のお金が来ます。色は違いますが両方にお金が来るので運営できます。一方、保育所型認定こども園は、幼稚園機能を持っているといっても認可の幼稚園ではなく、施設は保育所だけですから、保育所色のお金は来ますが、機能として持っている幼稚園部分には文部科学省の幼稚園色のお金は来ません。同じように、幼稚園型認定こども園も、幼稚園には文部科学省の幼稚園色のお金が来ますが、保育所機能は認可がないわけですから厚生労働省のお金は来ません。地方裁量型こども園は、どちらも来ません。ということは、幼保連携型以外は運営的には大変です。これが現状です。

これが新制度になると、四つの類型にかかわらず全てに財政措置がとられ、基本的に単価は変わりません。幼保連携型だけを優遇することはありません。どの類型でも同じ規模の配置をしていれば、同じ単価の施設型給付が入ることになります。なぜならば、施設に差し上げるお金ではないからです。保育所型認定こども園の幼稚園機能は、認可ではないけれども、幼稚園機能として受け入れる子どもは、3歳以上の1号認定を受けた子どもなのです。1号認定を受けた子どもは市から施設型給付をもらっているのです、その子どもを受け入れて幼児教育を提供すれば、幼児教育の対価として施設型給付は園に移してもらって、市はそれに義務的にお金をささなければいけないので、保育所型認定こども園の幼稚園機能も幼保連携型と全く同じ財政措置を受けられます。

同じように、幼稚園型認定こども園も、保育所機能で子どもが3歳以上であれば2号認定なので2号認定のお金がもらえます。未満児だと3号認定のお金がもらえるということで、類型にかかわらず同じ財政措置が行われます。ということは、当然、認定こども園が今より増える可能性があります。



もう一つ細かい話をしておきますが、認可外でもお金をもらえるのは、新制度に乗って確認制度が動くからです。確認制度は市が全ての施設を確認し、安心できると確認した施設だけに施設型給付をあげるという制度です。ただし、今既に認可を受けている保育所、幼稚園、認定こども園は、確認があったものとみなす、みなし確認になるので、何ら申請せずとも自動的に来年4月から確認済みの施設になります。

ただし、確認制度に自動的に乗るということは、親に対してもきちんと情報開示をし、説明責任を果たし、親も納得して選択し、運営状況も財政状況もきちんとしているので、お金を差し上げてもいい施設として確認したということになります。そのため、バランスシートや財務諸表などの財務状況や職員数、常勤数、非常勤数、免許・資格取得状況、経験年数などの情報を開示しなければいけません。あるいは、園児に事故が起きた場合の事故対処方針、整備状況も公開しなければいけません。自動的ではありますが、当然、漏れなくやらなければいけません。その基準が、これから一般的には9月議会で市町村の条例として諮られることになりますので、条例でどのくらいまで公開しなければいけないとされるのか、関心を持たれた方がいいかもしれません。

その上で、幼保連携型認定こども園だけを今回大きく衣替えて、民主党時代に言っていた総合こども園にかなり近いものになります。今の幼保連携型は、文字どおり体系の違う二つの認可施設の組み合わせです。学校教育体系の一貫である幼稚園という学校施設と、児童福祉体系である保育所という児童福祉施設という二つの認可施設の組み合わせで総合機能を提供していますが、新幼保連携型はこの二つの異なる体系の施設が、仮に園舎が離れていたとしても制度上一つの認可にして一体の施設とみなし、より一体運営してもらう施設になります。従って、新幼保連携型になった時点で、認可保育所でもなければ認可幼稚園でもない、新幼保連携型という第三の新しい認可施設になります。

もっと分かりやすい言い方をすると、例えば保育所が保育所型認定こども園になったけれども、やはりやめるというのは、もともと認可保育所が総合機能を持って認定をもらっているだけなので、認定を返上すればまた元のただの認可保育所に戻るだけで問題ありません。ところが、新幼保連携型になると、認可幼稚園と認可保育所の組み合わせではなく第三の新しい認可施設になるので、やめるということは、もう一度幼稚園と保育所の認可をそれぞれ取り直さ



なければいけなくなるということです。つまり、片道切符なのです。これは制度をご理解いただくために言っているので、行って戻った方がいいという話ではなく、行ったり戻ったりするぐらいなら、新幼保連携型にはならない方がいいという話です。認定こども園になって戻るということは基本的にはないと思いますが、考え方としてそういう話になります。

一体施設ですから、当然、学校という施設で幼稚園教諭免許を持っていないといけないのと同時に、児童福祉施設でもありますので保育士資格も持ってないとはいけません。つまり、新幼保連携型認定こども園の正規の常勤職員は、必ず両方の資格認定を持っていないといけないので、新幼保連携型の職員は保育教諭と呼ばれることになります。

今は大抵の方は持っていますが、保育所では幼稚園教諭免許を持っていない方が1～2割います。急だと困ると思うので、来年制度がスタートした後、5年間は保育士資格だけでよくて、5年の間に幼稚園教諭免許を取得すればいいということになります。また、幼稚園教諭免許を取るには40単位前後を取らなければいけません。現場で保育の仕事しながら専門学校に通ったり、通信教育を受けたりして単位を取るのは大変なので、移行の特例措置を講じます。保育現場の経験が3年以上の方は、それを勘案して8単位でいいとします。40単位が8単位になり、しかも5年間で取ればいいわけです。そうして両方の資格を取得してもらうことになります。

保育内容についても、今の認定こども園は、保育所保育指針と幼稚園教育要領の両方を学んだ上で編成をする教育・保育課程になっていますが、新制度は、両方を融合させた教育・保育要領となっており、それに基づいて総合的な教育・保育課程、指導計画を立てることになっています。

少し脱線しますが、今回の教育・保育要領や新制度の中には、そう遠くない将来の新しい映画の予告編のようなものが少し入っています。特に小学校との関係です。教育・保育要領では、小学校との接続ということを非常に意識しています。今の保育所保育指針や幼稚園教育要領は小学校との連携という表現が中心になっていますが、連携と接続は違います。連携は、園児と小学校1年の児童が楽しい遊びを通して、園児が小学校生活に親しみを持つようにしようとか、保育所の先生、幼稚園の先生と小学校1年の担任が話し合って協議して、なるべく幼小連携がうまくいくようにしようという具体的な活動のイメージで



す。接続というのは、カリキュラムも含めて、中身がそもそもスムーズに、小学校1年の教育課程と保育所・幼稚園の保育課程や教育課程との間にあまり大きな段差がないように、小学校教育を下に下ろすという意味ではなくて、その段差をもう少しお互いに歩み寄って滑らかにするというイメージです。ですから、今回の教育・保育要領では、そのような保育内容、方法も少し含んだ中身になります。保育指針と教育要領は10年サイクルで見直しをしていて、今の保育指針と教育要領は平成20年にできたものです。ですから、普通であれば次の見直しは平成30年なのですが、1年前倒して平成29年度に次の保育指針と教育要領に改定されることが決まっています。その中では、今度は小学校との連携ではなく接続が、より鮮明に打ち出されていくことはほぼ間違いないのではないかと私は予測しています。

同じように、今回、公立の方はぴんとこないかもしれませんが、施設型給付を含む公定価格の仮単価が国から示されていて、いろいろな加算があります。第三者評価を1回受けるのに40～50万円掛かるので、3分の1ほど出してもらえらる第三者評価受審加算がありますが、同様に、小学校との接続加算という今まで全くなかったお金が、幼稚園だけでなく保育所にも出るようになります。保育所も近隣の小学校と何らかの接続につながる活動をすれば、当然それにはテキストや書類などのお金が掛かるので、それは出してもらえます。接続活動をした保育所にはその加算が出て、やらないところには出ません。小学校との接続加算という今まで全くなかったお金が入ります。これは教育・保育要領と基本的に同じ流れになります。

これは何を意味するかというと、新制度の下で、何年かすると恐らく幼児教育無償化という大きな議論がいよいよリアルに動きます。一遍にやると7,000～8,000億円掛かりますから、段階的にします。つまり、まずは一番就園率の高い、90数%が幼保どちらかに行っている5歳児から無償化にしようということです。5歳児というのは小学校に接続する年齢なので、小学校との接続ということの一つの根拠としながら、5歳児を手続き上義務化します。小学校に5歳児を入れるという意味ではありません。財務省は義務化しないと出せないと言っているので、無償化するために手続き上義務化して、5歳児を幼保関係なく無償化します。これは政策上、既定路線になっていますので、そういう要素が今回の申請の中に少し入ってきているということです。先生方にはまずは基



図 8

### 都道府県子ども・子育て支援事業支援計画に基づく需給調整

**【既存施設が認定こども園に移行しようとする場合の取扱い】**

既に幼児期の学校教育又は保育の需要が満たされている場合に、既存の幼稚園、保育所が認定こども園に移行するため、認可・認定の申請があった場合、どのように取り扱うか。

- 認定こども園への移行を促進するため、既存の幼稚園、保育所が認定こども園に移行しようとする場合には、「需要」に「都道府県計画で定める数」を加え、これに達するまでは、認可・認定をするものとする。
- 「都道府県計画で定める数」は、認定こども園への移行を促進するため、認定こども園・幼稚園・保育所等の利用状況やこれらの施設の認定こども園への移行の希望に十分配慮し、幼稚園・保育所の認定こども園への移行に関する意向等を踏まえて設定する。設定に当たっては、地方版子ども・子育て会議等の議論を通じて透明性を確保。

**【参考：需給調整の仕組み】**

需要 > 供給 → 原則認可

需要 < 供給 → 認可しないことができる

図 9

### 自治体計画と認可・認定の関係

- 保育所・認定こども園・地域型保育事業の認可・認定は、計画上の需要と供給の状況に応じ以下のとおり。
  - 需要(量の見込み) > 供給(確保の状況) ⇒ 原則認可・認定(適格性・認可基準を満たす申請者)
  - 需要(量の見込み) < 供給(確保の状況) ⇒ 認可・認定を行わないことができる(=需給調整)
- 既存の幼稚園・保育所が認定こども園へ移行する場合
  - 需要 + 「都道府県計画で定める数」 > 供給 ⇒ 原則認可・認定(適格性・認可基準を満たす申請者)
  - ※ この「都道府県計画で定める数」は、幼稚園・保育所から認定こども園への移行を促進するため、現在の施設の利用状況や認定こども園への移行に関する意向等を踏まえて設定。設定に当たり、地方版子ども・子育て会議等の議論を通じて透明性を確保。
  - ※ 幼保連携型認定こども園については「指定都市・中核市の計画で定める数」。

- ◎ 平成25年8月6日付内閣府事務連絡(各都道府県・指定都市・中核市宛)
- (別添) 四 認可及び認定に係る需給調整1 基本的考え方(第三の二(二)イ及び四(二)(2)関係)
- 2 認定こども園への移行に係る需給調整の特例(第三の四(二)(2)ウ関係)
- 「都道府県計画で定める数」は、認定こども園への移行を促進するため、移行を希望する幼稚園・保育所があれば、認可・認定基準を満たす限り認可・認定が行われるように設定することが基本であること。
- 具体的には、認定こども園・幼稚園・保育所等の利用状況や既存の幼稚園・保育所の認定こども園への移行の希望を把握し、これらの移行に関する意向等を踏まえ、地方版子ども・子育て会議における議論を経る等、透明性を図った上で設定すること。
- ◎ 平成25年12月18日付内閣府事務連絡(各都道府県・指定都市・中核市宛)
- その趣旨は、認定こども園が幼稚園と保育所の機能を併せ持ち、保護者の就労状況の変化等によらず柔軟に子どもを受け入れられる施設であることを踏まえ、認定こども園への移行を希望する幼稚園・保育所があれば、認可・認定基準を満たす限り、認可・認定を行えるようにするというものです。(中略)
- 「都道府県計画で定める数」については、供給過剰地域においても認可・認定を可能とすることを前提とするものであることから、当該数は、少なくとも「供給量－需要量」を上回る数を設定していただく必要があるものであり、当該上回る数については、認定こども園、幼稚園、保育所等の利用状況や認定こども園への移行の希望などを踏まえ、地方版子ども・子育て会議における議論等を行っていただいた上で、各地域の実情に応じた具体的な数を設定していただくこととなることに留意ください。



本の制度を学び、これから自園を期待する方向に持っていく運転の仕方を理解していただければと思います。

## 17. 自治体計画と認可・認定の関係

個別の補足をします。今回は需要に光を当てて、需給のバランスを図ります。「都道府県子ども・子育て支援事業支援計画に基づく需給調整」の図8では、今回のニーズ調査からも、今よりも需要の量の見込みがさらに高まって、町の現在の保育所・幼稚園・認定こども園で提供できる受入数よりも、潜在的な需要を含めれば需要の方が高く、供給が足りないことが分かります。供給が足りない部分は増やす必要があるので、これに関しては認可基準を満たしていれば、原則、市町村は株式会社であっても認可しなければいけなくなります。

今までは、供給が足りない状態でも、県や市町村は認可の裁量権を持っているので、社会福祉法人なら認めるけれども、株式会社や学校法人は認めないということがまかり通っていました。しかし、新制度ではそれができず、設置主体が何であろうと認可基準を満たしていれば、供給過剰でない限り認可しなければいけない仕組みに変わります。なぜなら、需要側から見れば、供給が増えないと困るからです。株式会社が嫌なら、社会福祉法人でも、公立でも、先に増やせばいいのです。増やさないと株式会社が入ってくるという理屈になります。入園できないで困っている子どもたちがいるのに、株式会社は入れないけれども自分たちも受け入れを増やさないとするのは、おかしいでしょう。需要に対して供給が足りなければ、とにかく認可基準を満たしたきちんとした前提条件の下で供給を増やそうという話です。

一方、図9は、そうして供給を増やして、今度は少子化で需要がだんだん減ってきて供給過剰になった場合、認可・認定しないことができます。「してはならない」とは書いておらず、供給過剰でも認可してもいいのですが、供給過剰ですから一般的には認可しないということです。ところが、認定こども園だけは国が強い意志を持って増やそうとしているので、需要に対して供給過剰になっても、都道府県計画で定める認定こども園の数を乗せます。来年度、あるいは平成29年度以降に、認定こども園になりたいかという意向調査が行われるはずですが、それを都道府県が最終的に把握して、都道府県の事業計画を作ります。それは市町村事業計画をサポートする事業計画です。広域調整も含め

て、都道府県計画が策定されます。大阪府も神奈川県も着々とその準備をしています。

意向調査を踏まえて、都道府県の計画の中で認定こども園を積極的に増やしていくための数、その数までは増やしていいという数を定めることになっています。ただの認可保育所は別で、供給過剰になったら認可しなくてもいいわけです。ところが、認定こども園だけは、供給過剰でも、それと別にこれから将来になりたいというバーチャルな希望を取って、都道府県が潜在的な未来の認定こども園を増やすための需要をカウントして市の計画に乗せていくので、基本的には認定こども園にはなれます。今は、市や県がそれを抑えています。わが市には保育所も幼稚園もたくさんあって、別に認定こども園になってもらう必要はないので、いくら希望しても認めないということがありますが、今後は認定こども園になりたいと希望するところは、基本的になれるようになります。

それに関して少し脱線しますが、意向調査のポイントとして、認定こども園に少しでもなろうと思っていれば、手を挙げた方がいいです。手を挙げなければ、そもそも認定こども園を考えていないということでカウントされない、数として存在しないことになります。手を挙げなかったけれども、状況が変わってやはり認定こども園になろうと思ったときに、存在しなければそれで終わりです。手を挙げていても、事情が変わって下ろすのはあります。だから、迷っているのであれば挙げた方がいいと考えています。

## 18. 新制度に残された課題

認定こども園にはもう一つ大事な問題があって、厳密な意味で学校教育としての幼児教育を提供できるのは、幼稚園か幼稚園型認定こども園か新しい幼保連携型認定こども園のいずれかで、この三つのうち、保育所が移行できるのは新幼保連携型だけです。言い換えると、保育所や保育所型認定こども園は、児童福祉施設だけで学校教育体系に何も関わっていないので、保育指針上は幼稚園と遜色のない幼児教育はもちろんです。制度上、法律上は学校教育としての幼児教育はできないということです。幼稚園は、もともと学校です。幼稚園型認定こども園も施設は認可幼稚園です。そして新幼保連携型認定こども園は、教育基本法、児童福祉法に規定された一体的な総合施設として学校でもあります。つまり、正規の学校教育としての幼児教育が提供できるわけです。



そういう意味では、保育所型認定こども園と新幼保連携型認定こども園の保育所から見た最大の違いは、新幼保連携型に行けば正規の学校教育としての幼児教育も提供していることになるという点です。また、2号認定の子どもにも学校教育としての幼児教育を行うこととなりますので、言い換えれば、1号認定の子どもは理論上いなくてもいいということです。なぜなら、2号認定で長時間の3歳以上児でも、その中の4時間標準は学校教育としての幼児教育だからです。

一方、保育所型認定こども園は、施設そのものは保育所なので、2号認定は児童福祉施設として、いわゆる長時間の保育を行っていることとなります。幼稚園機能を認可外的に持っているために、1号認定が必要になるわけです。幼保連携型は、2号認定も学校教育の一部なので、1号認定ではなく2・3号だけでもいいのです。2・3号だけでもいいというのは、極端に言うところと今来ている子どもだけでも新幼保連携になれるという話です。

逆に保育所型になろうと思えば、1号認定の利用定員を設定して、3歳以上の専業主婦家庭の子どもをある一定数入れなければいけないという話になります。そういう違いが保育所型と新幼保連携型に出るとのことです。ただし、新幼保連携型は学校教育という側面を持つので、基本的に園庭がしっかり必要で、その園庭は園舎と連続して使えることが前提ですから、少し離れた公園を園庭代わりに使っているところは、恐らく新幼保連携型にはなれません。保育所型であれば問題ありません。その新幼保連携型の認可認定基準は、政令市・中核市では独自につくり、政令市・中核市以外では都道府県がつくれます。保育所型には大体なれますが、新幼保連携型になれるかどうかは認定基準を見て判断していただく必要があります。

ただ、新幼保連携型は1号認定ゼロでもいいとはいっても、私は1号認定の子どもがいた方がいいと思います。地域の全ての子どもに等しく質の高い幼児教育・保育を提供するためには、認定こども園で1・2・3号かかわらず受けて、1・2・3号以外の子ども・子育て家庭には子育て支援をしっかりとやるのが基本だと思っています。全ての子どもの最善の利益ですから、親の就労の有無、状況にかかわらず。専業主婦家庭でも、働いていても、フルタイムでも、パートタイムでも、家庭の所得が高くて低くても、子どもに責任はありません。あるいは、障がいがあっても、健常児でも子どもに責任はありません。

ん。あるいは、母子家庭でも、核家族でも、三世同居でも、子どもが選んだわけではありません。原則は全ての子どもとなります。それを可能にするのが認定こども園です。

これから激しい社会の変化の中で家庭環境は刻々と変わっていきますが、認定こども園であれば転園しなくていいのです。母親が働くようになって、専業主婦になっても、幼稚園をやめて保育園に転園する必要はありません。友達関係が変わらないので、メリットはかなり大きいです。また、地域で分断しません。親が働いている家庭の子どもと専業主婦家庭の子どもとで、隣近所にいるのに保育所と幼稚園で交流がなく、子どもの遊び集団も生活時間帯も違うということがあります。幼稚園の母親グループと保育所の母親グループに分かれていて、小学生になってもそのグループはしばらく続きます。すぐ近所にいるのに、地域が分断しているのです。それでは大災害が起きて地域防災が必要なときにどうするのでしょうか。認定こども園であれば、違いがあっても同じ園に行き続けられます。もう少し広い視点で捉えていただきたいと思います。

経営上の損得ではなくて、地域そのものが子ども・子育てにやさしいまちづくりという3番目の理念を満たせるように、先生方は一体どういう力を発揮できるのか。これからの市町村が減びかねない時代に、いかに魅力あるまちづくりをするかが大事です。子育て世帯は簡単に転居します。昨年、横浜市は待機児童ゼロ宣言をしたところ、今年、待機児童がたくさん出ました。それは横浜の子どもが増えたのではなく、それ以上に待機児童状態で困っている世田谷区や品川区の母親が、横浜に行けば子どもが保育を受けられて私も働けるということで転居してきたからです。

品川区の出生率は継続して1.09人です。その町に生まれ住んでいる方から子どもがたくさん生まれて待機児童が多いのではなく、他から来ているのです。田舎でも、ある町では乳幼児から小中高校生までの医療費を無料にしたところ、翌年、人口が増えました。魅力ある町には人が来ます。子どもの声が響いて、子育てする若い親がいる町は残ります。そうでない町は、いずれ高齢者だけになって、30年後には誰もいなくなります。これから町の存続活性化は、かなり重要な課題です。いかに子ども・子育てにやさしいまちづくりを進めるのか。先生方は、その一番中心の仕事を担っているわけです。そういう視点で、ぜひこの新制度をツールとしてお考えいただきたいと思います。



もう一つ、マクロな話ですが、どの町、どの施設であっても、中長期的に乳幼児人口はこれから5～15年で激減します。つまり新制度で、今までの抑制された需要を全て認めるので、一見需要は膨らみますが、絶対数は減っていきます。掘り起こした需要に対して新制度は確実に供給しようということで、当面、供給を増やす仕組みなのです。しかし、客観的な社会構図は少子化だということは、程度差、時間差はあっても、どの地域も確実に、例外なく供給過剰時代が来るということです。供給過剰時代ということは、利用者側から見れば身近に利用できる施設がたくさんあるということです。今までは選択肢がなく、待機せずにA保育所へ入れることができればそれで喜んでいますが、幼稚園が認定こども園になれば、A保育所、B保育所、C認定こども園と選択肢が増えることになります。利用者からすれば、供給過剰時代には間違いなく選択肢は増えます。先生方からすれば、選ばれる園と選ばれない園ができるということで、その流れは避けられません。それは保育料で決まるのではなく、保育の質、園の魅力、それを支える先生方自身の力によって決まると思います。新制度という表面的な仕組みは所詮ツールなので、使えるものはうまく使いながら自園の保育の質や職員の資質を高めて、園全体の魅力を高めて、地域の中で貢献できる存在になれるかという発想をすることが一番大事です。

そのために、来年から始まる新制度をどううまく使うかだけでなく、どこに行きたいのか、つまり保育の理念がなければ話にならないので、ぜひそこを大事に考えていただきたいと思います。最後は、結局、保育のあり方が問われて、きちんと育てている子どもがいる町は元気があって人も集まって、園も栄えます。そうでない町は、人がいなくなって園も店じまいしなければいけなくなります。そういう二極化をするのではないかと思います。今はその入口に入ろうとしているところで、ここ数年が一番大事です。ここで基本に立ち返って、誰のための、何のための保育をしているのか、自分たちはどういう地域にいるのか、どこを目指していくのかを、あらためて確認しなければいけません。自園の保育理念に立ち返って、新制度をうまく取り込みながら、利用するものは利用しながら、足元をしっかりと固めていってもらいたいというのが、私の一番申し上げたいことです。

細かい話はあまりできませんでしたが、何度も言いますが、細かい仕組みを知ったからどういうことではないのです。来年以降、平成31年までの大枠のと



ころを見通して、取り組んでください。そして、今日お話しした基本の部分は保護者に聞かれるので、説明側に回らなければならないことをご理解ください。ご清聴ありがとうございました。(拍手)