

子ども・子育て支援新制度の見直しと幼児教育・保育の無償化について

新 島 一 彦

はじめに

I 子ども・子育て支援新制度施行後五年の見直しに係る対応方針について

II 幼児教育・保育の無償化について
終わりに

はじめに

平成二七（二〇一五）年に導入された「子ども・子育て支援新制度」は平成三一（二〇一九）年に五年目を迎えた。子ども・子育て支援新制度は、待機児童解消を目指し、「全ての子どもや子育て家庭を対象とし、一人一人の子どもが健やかな育ちを等しく保障することを目指す」（子ども・子育て支援法一条（三）条）ことを目的に平成二七年四月一日から導入された^{〔1〕}。新制度の特徴は、これまで、幼稚園、保育所、認定こども園の就学前の施設の所轄官庁がそれぞれ異なっていたものを、内閣府が統轄して財源を一本化し、「子育てを社会全体で支える」という構想に基づき、

子育て支援の質と量の向上を図ることにあつた。⁽²⁾そして、その財源には、消費税の増額分を充てることになつてい⁽³⁾る。

「子ども・子育て新制度」については、子ども・子育て支援法附則第二条第四項において、「政府は、前三項に定める事項のほか、この法律の施行後五年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律の規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。」と規定している。そこで政府は、施行五年を迎える平成三〇年五月から「子ども・子育て会議」⁽⁴⁾（以下「会議」という）において「見直しに係る検討」を始めた。⁽⁵⁾

検討事項とされた項目は、(1)法律上経過措置の期限が到来するものとして、(ア)新制度施行後五年間で経過措置の期限が到来する項目、(イ)地方からの提案等に関する対応方針に関する項目、および(2)新制度の運営等に関連し検討が必要な事項として、(ア)新しい経済政策パッケージ等閣議決定されている主な項目、(イ)制度の施行状況を勘案し、今後検討が必要と考えられる事項等、であつた。⁽⁶⁾

会議では、まず新制度の導入に伴う経過措置の期限が到来する、幼保連携型認定こども園における保育教諭の資格特例等の事項について検討が行われ、その結果に基づいて政府において特例や延長等の必要な対応が行われた。⁽⁷⁾この対応については、筆者は平成法政研究二三巻二号（平成三二年三月発行）において検討を加えたので、詳細についてはそちらを参照されたい。

その後、第四四回会議（令和元年八月二九日開催）以降、地方分権改革に関する提案事項や、会議におけるこれまでの議論、制度の施行状況等を勘案し、検討を続けてきた。⁽⁸⁾そして、今般、令和元年一二月一〇日に「子ども・子育て支援新制度施行後五年の見直しに係る対応方針」⁽⁹⁾（以下、「対応方針」という）が発表された。この「対応方針」

では、以下に見るように、いくつかの重要な方針が示されている。

本稿では、この「対応方針」に関してその内容の一部を概観し、重要と思われる項目について検討を加えるものである。また、令和元年一〇月一日から、「幼児教育・保育の無償化」が実施されたので、これについても、若干の検討を試みるものである。

I 子ども・子育て支援新制度施行後五年の見直しに係る対応方針について

今回発表された「子ども・子育て支援新制見直しに係る対応方針」は、下記の九項目について対応を示しており、各項目はさらに細かく分かれている。(全文は内閣府ホームページ参照)¹⁾

- 一 制度全般に関する事項
- 二 公定価格全般に関する事項
- 三 処遇改善や事務負担軽減等、教育・保育の現場で働く人材の確保に関する事項
- 四 教育・保育の質の向上に関する事項
- 五 地域の子育て支援等の機能の充実に関する事項
- 六 認定こども園に関する事項
- 七 地域型保育事業に関する事項
- 八 地域子ども・子育て支援事業に関する事項

九 その他の事項

ここでは、上記の項目のうち、項目一、二、三、四、および九に示された内容について検討する。なお、本稿における項目の番号は、「対応方針」に示された番号と異なっている。これは「対応方針」においては、「はじめに」が「一」となっているが、本稿では対応方針の「一」はじめに」をカウントせず、「二、制度全般に関する事項」を「一」としたためである。

一 項目一（一）②の保育標準時間・短時間の区分について

この項目の対応方針は、以下のとおりである。

現行の保育の必要量の区分を統合することについては、認定等に係る市町村の事務負担の軽減が期待される。一方で、保育標準時間に統合した場合に保育所等における保育の長時間化につながるなどの懸念が指摘されている。保護者の就労の実態に応じ、子どもの健全な育成を図る観点から必要な範囲で保育を利用できるようにすることは重要であることから、無償化の施行の状況等も注視しながら、多様な働き方への対応や公費負担への影響等も踏まえつつ、区分の在り方について引き続き検討すべきである。

検討と提案

この項目は、「見直しに係る検討」において「地方からの提案等に関する対応方針に関する項目」(以下「地方からの提案」という)に掲げられていたものである。「地方からの提案」によると、「保育標準時間と保育短時間の利用者負担の差は月額一、〇〇〇円程度とあまり差がなく、二つに分けることの保護者側のメリットは少ない。事業者においても、保護者の支給認定の変更のたびに、状況把握と対応が必要となるなど、負担が大きいの。また、標準時間と短時間認定の利用に明確な区分がなく、短時間就労であっても、例えば勤務時間が午後一時から六時までというケースについて、自治体の判断により標準時間認定となる場合があるなど、個々の判断を行う自治体の負担が大きいの」と指摘し、保護者においても自治体においても利点がない現状を訴えている^③。また、地方からの提案の⑤においても「子ども・子育て支援新制度における保育短時間は、保育標準時間に比べ保育時間が三時間短い^④が、保護者が負担する保育料はほとんど変わらないなど、保護者にとってメリットがない。また、法人・市町村にとつても支給認定の変更事務が負担となっている。」と指摘している。そして③に関する地方からの提案として「子ども・子育て支援法二〇条三項に規定する保育必要量の区分(保育標準時間、保育短時間)を廃止し、保育の利用は、保育標準時間のうち保育を必要とする範囲での利用とする。併せて、法二〇条四項に規定する支給認定証を廃止する。これにより、保護者・施設・自治体の負担が軽減されるもの。」と提案している。また④においても「…保育標準時間と保育短時間を統合することで、実務が簡素化でき、保育の必要量の認定のゆらぎがなくなるため、事業者も安定的な経営計画を立てやすくなる。また、必要な保育士の見通しが立てやすくなり、雇用の安定化につながる。」と提案している。さらに、⑤については、「保育の必要量に係る事務を改善することで、法人、市町村の事務負担が軽減され、特にこの事務の煩雑さを理由として認定子ども園に移行しない幼稚園の移行促進を図ることができ、待機児童対策としても有効。

また、現在短時間認定を受け、想定外の時間外勤務が生じた際、保育料とは別に延長保育料の負担をしている保護者の視点からは、短時間認定が廃止されることで、経済的な負担感や標準時間認定との不公平感が解消される。」と提案していた。¹⁵⁾

「保育標準時間」と「保育短時間」という用語は、新制度において導入された。元来、保育所における保育時間は児童福祉施設最低基準によって八時間とされていたが、いつの間にか一一時間を標準とされてしまった。¹⁶⁾ところが、新制度の審議過程において保育所の開所時間につき一一時間を標準とするという議論がなされ、「保育標準時間」が一一時間、「保育短時間」が八時間ということが法令で示されることになった。¹⁷⁾

旧制度においては、保育所が預かる児童は「保育に欠ける」児童と定義されていたが（改正前児童福祉法三九条）、新制度の導入より、「保育を必要とする」児童と定義が変更された（現行児童福祉法三九条）。旧制度における「保育に欠ける」児童に該当するためには、原則として両親がフルタイムの仕事に就きである必要があった。そのため、例えば、妻が短時間で週二〜三日程度のパートタイムの仕事に従事している場合にはその子どもは該当しなかった。そこで、新制度では要件を緩和し、短時間勤務にも対応できるよう「保育短時間」というカテゴリーを新設した。保育時間の認定にあたっては、「保育必要量の認定」という手続きにより、保育短時間は一か月当たり平均二〇〇時間（一日当たり八時間）、保育標準時間は月平均二七五時間（一日当たり一一時間）とされた。¹⁸⁾そして、保育料については、保育標準時間は、保育短時間の約一・七%増に設定されたのである。¹⁹⁾（実際の保育料は、市町村により異なる）

ここで問題となったのが、保育標準時間と保育短時間の保育時間の長さの差と保育料の差が比例していないことである。一一時間と八時間ではおよそ三八%の差があるのに対し、保育料は一・七%の差があるに過ぎない。具体例として埼玉県北本市を例にとると、三号認定（〇〜二歳児）の場合、D七階層で、標準時間が三三、〇〇〇円、短時間

が三二、四〇〇円となっており、その差額は六〇〇円（約一・八%減）である。

このような問題があるにも関わらず、「対応方針」では、「引き続き検討する」となり、問題は先送りされた。その理由として、保育標準時間に統合した場合に保育所等における保育の長時間化につながるとの懸念が指摘されている。同時に、「無償化」が施行されたことも考慮する必要があるとされている。

保育時間については、これまでも子どもの健全な発達の観点から長時間保育（週六〇時間以上）は好ましくないとされている⁽²²⁾。乳幼児にとつて自分の家庭以外の場所で長時間過ごすことは大きなストレスとなる。わが国の保育制度は、子どもの健全な発達よりも、長時間労働の親の就労支援という観点に立つて構築されており、本来の子育て支援の姿である子どもの健全な発達の支援と働く親への支援にはなっていない⁽²³⁾。

とくに、今回の「無償化」により、三〜五歳児については、標準時間、短時間ともに無償となったため保育料の差がなくなった。そこで、無償であるならば、長時間預けようと考える親も出てくる可能性がある。対応方針はこのことを懸念しているのである。対応方針が示すように、区分の統合は事務負担の軽減が期待されるが、子どもの健全な育成と保護者の労働環境の状況の変化を見ながら引き続き検討されなければならない。とりわけ、労働環境の改善が必須であろう。

二 項目三 公定価格全般に関する事項の(一)

対応方針は以下のとおりである。

(一) 公定価格の算定方法など、公定価格に算定されている経費と実際の運営コストの比較による公定価格の検証の在り方

公定価格の設定方法については、対象となる費目を積み上げて金額を設定する「積み上げ方式」を維持すべきである。

公定価格の見直しを行う際には、公定価格の算定経費と実際の運営に要した費用が乖離しないよう、経営実態調査の結果を考慮し、人件費、管理費及び事業費の水準の見直しを図ることを基本とすべきである。本年一〇月の改定により二号認定子どもに係る公定価格に存置された旧副食費相当額の一部については、経営実態調査において人件費割合が増加し収支差率が悪化している状況に鑑み、その財源分を人件費に上乘せするべきである。

検討と提案

公定価格の設定方法については、「積み上げ方式」を維持することとなった。このことは、一定の評価ができる。

公定価格の設定方法には、「積み上げ方式」と「包括方式」がある。前者は、保育所の運営費で採用されている方式で、給付費の中に積み上げる対象項目(国の算定基準)が明確になることから、他の補助事業との組み合わせが実施しやすく、特に人件費については、経験年数に応じた対応や、配置基準の改善等の政策的な上乘せが実施しやすく

なる、という特徴がある。一方「包括方式」は、介護保険制度で採用されている方式で、実際に事業に要した費用(実態)に対応した給付費を設定しやすい。事業費や管理費等については、物価変動等、実態調査の結果が直接反映される形になる。⁽²⁴⁾ 包括方式は、後払いの形となるため、経営者にとって負担が大きい。

公定価格とは、新制度の施設・事業で保育を受ける場合の児童一人分の保育にかかる費用(月額)で、国が単価を示している。⁽²⁵⁾ 公定価格は、①基本分(人件費、管理費、事業費)と、②加算分(職員の配置状況に応じて設定)で成り立っている。人件費は常勤職員給与(本俸、諸手当、社会保険料など)と非常勤職員給与(嘱託医手当、非常勤職員雇い上げ費用、年休代替要員費、研修代替要員費)、管理費は、旅費、被服費、職員健康管理費、保健衛生費、補修費など、事業費は、子どもの処遇にかかわる一般生活費(給食材料費、保育材料費など)で構成されている。そして、都市部と地方の物価等の差を反映させるため、全国を八つの地域に分類し(百分の二十地域、百分の十六地域、百分の十五地域、百分の十二地域、百分の十地域、百分の六地域、百分の六地域、百分の三地域、その他地域)、施設等の所在地の違いにより異なる単価を設定し(都市部は高額に、地方は低額に設定)、さらに児童の定員数によって異なる額が設定されている。また、受け入れる子どもの状況、認定の区分や年齢ごとにも異なり、特に二・三号認定の子どもは、保育の必要量(保育短時間、保育標準時間)の区分ごとに異なる価格が設定されている。【二号認定子ども、三号認定子ども】の用語の意味については図表1参照】

認定子ども園の保育標準時間と保育短時間の公定価格の基本分を百分の六地域、定員九〇人の場合で比較してみると、二号認定の一・二歳児の標準時間が一〇四、九三〇円/月、短時間が九九、七五〇円/月となっている。標準時間が一一時間で短時間が八時間であるから、金額の差も一・三七五倍になるべきところ、約一・〇五二倍にしかなくていない。実際の金額で計算すると、標準時間は九九、七五〇円×一・三七五＝一三三、一五六円になるはずで、そ

【図表1】 認定の種類

認定区分	認定内容	利用できる施設
1号認定 教育標準時間認定	児童が満3歳以上で、子ども・子育て支援新制度に移行した幼稚園等を希望する場合	幼稚園 認定こども園
2号認定 保育時間認定 満3歳以上	児童が3歳以上で、保育所等を希望する場合	保育所 認定こども園
3号認定 保育時間認定 満3歳未満	児童が満3歳未満で、保育所等を希望する場合	保育所 認定こども園 地域型保育

保育所を利用できる時間(2号、3号認定のみ)

保育必要量区分	就労等の事由で保育を必要とする場合の実労働必要時間数	利用可能な保育時間
保育標準時間	月120時間以上	1日最大11時間 この時間を越えた部分は延長保育料がかかる
保育短時間	1日4時間以上かつ週4日以上 (保育料は標準時間の1.7%減となる)	1日最大8時間 この時間を越えた部分は延長保育料がかかる

【出典】子ども・子育て支援法に基づき筆者作成

の差額は三二、二二六円(一三七、一五六円―一〇四、九三〇円)になる。この数字は実際の運営に当たり大きなものとなる。仮に、一・二歳児の人数が三四人とすると、一か月当たり三二、二二六円×三四人＝一、〇九五、六八四円となり、保育士四人分の人件費に相当する。

一方、保育所の単価で同じ条件で比較すると、二号認定の一・二歳児の標準時間が九八、一二〇円/月、短時間が九二、九四〇円/月となっている(平成三〇年四月一日現在)。標準時間が一時間で短時間が八時間であるから、金額の差も一・三七五倍になるべきところ、約一・〇五六倍にしかならない。実際の金額で計算すると、標準時間は九二、九四〇円×一・三七五＝一二七、七九三円になるはずで、その差額は二九、六七三円(一二七、七九三円―九八、一二〇円)になる。仮に、一・二歳児の人数が三四人とすると、一か月当たり二九、六七三円×三四人＝一、〇〇八、

八八二円となり、保育所においても大きな数字となる。

しかし、現在、保育所等における公定価格について、国は積算の詳細を示していない。特に、人件費に関する積算の全体像が示されておらず、積算根拠と推定される職員の配置基準が実態とかけ離れている。保育所における保育士の配置基準は、〇歳児が三人につき保育士一人、一〜二歳児が六人につき保育士一人、三歳児が二〇人につき保育士一人、四〜五歳児が三〇人につき保育士一人となっている。しかし、実際には一〜二歳児においては六…一での対応は難しく、現場では、多めに配置しているのが現状である。そのため、人件費が不足する事態となっている。しかも、周知の通り保育士の給与が低く抑えられているため、人手不足の原因となっている。後述のとおり、無償化よりも職員の処遇改善が強く求められる所以である。

三 項目三 公定価格全般に関する事項の(三)

対応方針は以下のとおりである。

(三) 地域の給与の状況を反映するための地域区分の在り方

人件費に係る地域区分の在り方については、より広域的な設定を提案する意見もあったが、統一的かつ客観的なルールによることが必要であり、国家公務員及び地方公務員の地域手当の支給割合に係る地域区分に準拠して設定するという基本的な考え方を維持すべきである。

その上で、子ども・子育て支援新制度独自の区分設定について、国家公務員等の地域手当の設定がない地域における現行の補正措置に加えて、介護保険制度における改正の状況を考慮し、国家公務員等の地域手当の設

定がある地域においても、当該地域の地域区分よりも支給割合の高い地域に囲まれている場合には、当該地域を囲んでいる地域のうち支給割合が最も近い地域区分まで引き上げる仕組みの導入を検討すべきである。

また、子ども・子育て支援新制度施行時に令和元年度までの時限措置として設けた地域区分の経過措置については、施設・事業所の運営に与える影響を考慮して継続すべきである。

地域区分の在り方については、経過措置の将来的な取り扱ひも含め、引き続き検討すべきである。

検討と提案

この点に関しては、地域区分の問題が残る。今回の対応方針では、引き続き検討課題とされたが、「支給割合の高い地域に囲まれている場合には、当該地域を囲んでいる地域のうち支給割合が最も近い地域区分まで引き上げる仕組みの導入を検討すべきである。」とされた点は評価できる。隣接する市町村において価格が異なる現状の改善につながるものである。しかしながら、隣接する市町村で物価の違いが大きいことは考えにくいので、公定価格については、地域別の設定を廃止し、全国一律とすることが望まれる。それにより、後に述べるように、保育士不足の解消を促すことになるからである。

四 項目三 公定価格全般に関する事項の(四)

対応方針は以下のとおりである。

(四) 土曜開所に対する公定価格上の評価の在り方

土曜日における保育所等の開所状況について、一部の園において土曜日に閉所しており、また、開所している園について利用児童数や職員数が平日より少ない園が多いという実態がある。一方で、現行制度上、土曜日は月に一日でも開所していれば公定価格の調整がかからない仕組みとなっている。こうした実態や現行制度の積み上げ方式という仕組みも踏まえ、土曜日開所の公定価格上の評価について、「開所日数」、「利用児童が少ない場合の事業費」、「利用児童が少ない場合の人員費」の観点から議論を行った。

「開所日数」に着目する評価については、一部の土曜日だけ閉所した場合も、全て開所した場合と同様に評価することを維持する根拠に乏しく、影響も一部の土曜日に閉所する園に限られるものであり、調整を実施すべきという意見が多かったことを踏まえ、保育所等の安定的な運営にも配慮しつつ、土曜日の開所日数に応じた調整について検討すべきである。一方で、経営実態調査の結果をみても、保育所等の全体の収支差は小さいものとなっており、土曜日の利用児童が少ないことに着目した評価については慎重な検討を求める意見が多数あり、保育所等の運営全体に与える影響を鑑み、慎重に検討すべきものである。特に、人員配置については公定価格での評価以上の人員を配置している実態があり、保育所等の人員費について現在よりも削減することにについては多くの委員から反対意見が示されており、現行以上に人員費を削減することは行うべきではない。

検討と提案

土曜保育については、土曜日の利用人数が少ない実態に合わせて人件費を削減すべきとする「財政制度等審議会」の提案に関する問題である。²⁷⁾ 現行制度では、土曜日は一日でも開所していれば、公定価格の減額はされないことになっている。なお、一ヶ月の土曜日を全部閉所した場合は、公定価格の百分の七を減額することになっている（定員九〇人、百分の六地域の保育所の例）。

対応方針が示すように、元々低く抑えられている保育所の人件費を減らすことはあつてはならない。保育所の経営を脅かす人件費削減という最悪の事態は免れたが、保育所の人件費については、保育士の配置基準を含め、根本的な改善が必要である。²⁸⁾

なお、令和二年一月三十一日に開催された第五回子ども・子育て会議において示された資料によると、当該月の土曜日に閉所した日数に応じて設定する割合により段階的に減算する仕組みに見直す²⁹⁾としている。

五 項目三 処遇改善や事務負担軽減等、教育・保育の現場で働く人材の確保に関する事項の（二）

対応方針は以下のとおりである。

（一）処遇改善等加算の職員給与への反映状況等の実態を踏まえた、処遇改善の着実な実施とそのための方策

① 更なる処遇改善

保育士等の給与の状況については、これまでの処遇改善に向けた取組が一定の効果を上げてきている一方で、依然として全産業平均の賃金月額との間で差があることを強く認識すべきである。これを踏まえ、処遇改善に

関する加算の取得の一層の支援を図るとともに、更なる処遇改善について、必要な財源の確保や改善努力の見える化と併せて引き続き検討すべきである。

② 処遇改善等加算に係る事務負担の軽減や運用の改善

処遇改善等加算について、賃金改善の基準年度の取扱いを含め、地方自治体や事業者の実務への影響を精査しつつ、一定の場合には、計画・実績報告の手続をより簡素に行うことを選択できるようにするなど、事務負担の軽減を図る観点から見直しを検討すべきである。

また、処遇改善等加算の認定権限の移譲については、都道府県と加算の認定の実施を希望する市町村との間で協議が調っていること、広域利用時の事務の重複を回避することを前提として、当該市町村に移譲することを認めるべきである。

処遇改善等加算Ⅱの施設内での配分方法については、加算の取得割合が着実に向上している一方で、未取得の理由に職責と給与の逆転を挙げることが踏まえ、加算の取得のきめ細かな支援や効果の状況を見極めつつ、定額配分者の最低人数の更なる緩和を引き続き検討すべきである。

検討と提案

①の更なる処遇改善は喫緊の課題である。対応方針が指摘するように、保育士の給与は依然として全産業平均の賃金月額との差が大きい。【図表2参照】

消費税の引き上げに伴い増えた税収の一部は、本来処遇改善に充てられることになってきたところ、幼児教育・保育の無償化のために使われてしまったところに問題がある。

【図表2】平成30年度 保育士及び幼稚園教諭の平均賃金と全職種平均との比較

	きまって支給する 現金給与額(月額)①	年間賞与その他 特別給与額(年額)②	年間給与額 (①×12+②)	年齢	勤続年数
保育士	238.0千円	707.9千円	3,563千円	37.1歳	8.2年
幼稚園教諭	281.6千円	695.5千円	4,074千円	33.5歳	7.9年
全職種	336.7千円	931.6千円	4,972千円	42.9歳	12.4年

(出典)平成30年賃金構造基本統計調査
都道府県別第2表 職種・性別きまって支給する現金給与額、所定内給与額及び年間賞与その他の特別給与額に基づき、筆者作成

②に示された処遇改善計算Ⅱについては、事務負担の増加と職員間の不公平をもたらすことになった。そのため、処遇改善Ⅱの支給を行わない保育所が存在している¹⁰⁾。そこで、平成三〇年度に見直しを行い、配分者の範囲を広める改定が実施されたが、不十分である。対応方針が示すとおり配分者の人数の緩和を進めるべきである。しかし、このような小手先の施策ではなく、根本的に保育士給与の底上げを図ることが求められる。

六 項目三 処遇改善や事務負担軽減等、教育・保育の現場で働く人材の確保に関する事項の(六)

対応方針は以下のとおりである。

(六) 土曜日における共同保育の実施、子どもの帰宅後も保育士が閉園まで勤務するという運用の改善など、働きやすい職場づくり、業務負担の軽減による、保育士等の勤務環境の向上のための方策

土曜日の利用児童数が少なくなっている中で、保育士等の働き方改革等の観点からも、土曜日における共同保育の実施は有効であり、取組の在り方等について通知やFAQの発出等により明確化すべきである。

保育士等の業務負担軽減等による働き方改革については、子どもが全員帰宅した後の取扱いに関し、「市町村や保護者から連絡があった場合に備えて確実な連絡手

段や体制が確保されていること」など連絡体制の確保措置を要件にしたうえで、そうした時間については保育士がいなくても可とすることを明確化すべきである。

検討と提案

土曜日における共同保育の実施については、平成二八年三月二十八日に厚生労働省が「待機児童解消に向けて緊急に対応する施策について」において、「土曜日の保育の利用が少ない場合について、保育士の勤務環境改善等に資するため、近隣の保育園等が連携し、一か所の保育園等で共同保育することが、公定価格の減額なく可能であることを明確化する。」⁽³¹⁾としていた。これは、保育士の労働環境改善を目的としたものである。保育所は土曜日も開所する義務があるため、保育士は土曜日も勤務しなければならない。そうすると一週間の労働時間が四八時間となり労働基準法が定める週四〇時間を超すことになる。実際には、シフトを組むなどして制限内におさめる工夫をしているが、現実には土曜日勤務が発生する。土曜日を利用する園児が一人であっても二人以上の保育士を確保しなければならないので、最低二人の保育士と調理員が出勤することになる。土曜保育を一箇所の保育所にまとめ、各保育所から一名の保育士を派遣すれば、各保育所の保育士の土曜勤務の回数を削減することが可能である。子どもが普段と違う場所や保育士と過ごすことは、子どもに負担を強いる恐れがあるが、その子どもが在籍する保育園の先生がいれば、負担の軽減となるであろう。

また、平日の保育においても、子どもが全員帰宅した後は、確実な連絡体制が確保されていれば、勤務時間が終了するまで園に残る必要はない、ということであり、保育士等の負担軽減につながるものと思われる。確実な連絡体制としては、転送電話の活用等が考えられるであろう。

七 項目三 処遇改善や事務負担軽減等、教育・保育の現場で働く人材の確保に関する事項の(二〇)

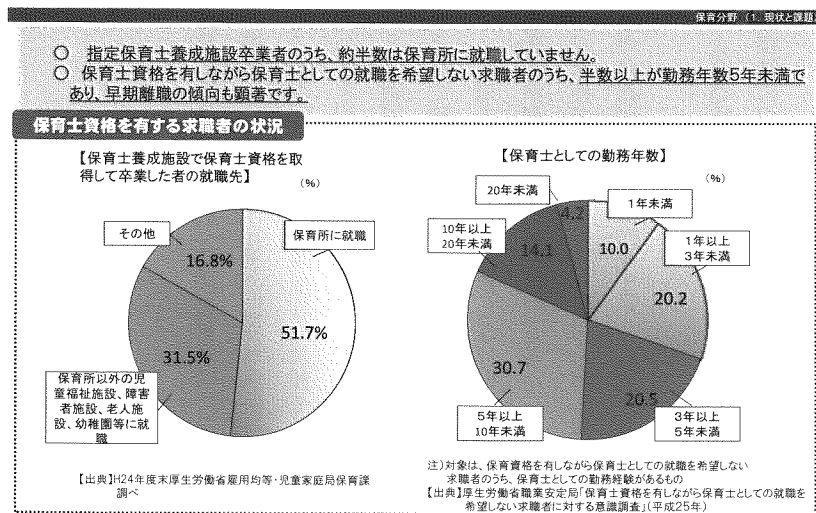
対応方針は以下のとおりである。

(二〇) 保育人材の確保に向けた保育士等の魅力向上のための方策保育人材の確保については、これまで処遇改善や事務負担軽減などの取組を実施してきたが、依然として保育士の求人倍率は全職種平均と比較しても高く、保育人材の確保が困難な状況が続いている。このような状況を踏まえ、保育士等を目指す人や保育士等に復帰しようとする人が増え、保育現場に参加・復帰しやすくなるよう、保育士等という職業や働く場としての保育所等の魅力の向上とその発信に向けた取組等の検討に着手すべきである。

検討と提案

保育士の人材不足については長年の課題となっているが、最も大きな理由は、保育士の仕事内容や責任の重さに対応

【図表3】保育分野における人材不足の現状



(出典) 厚生労働省140804保育キャンペーン資料

【図表4】保育分野における人材不足の原因・理由①

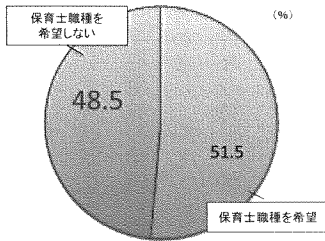
保育分野 (1.現状と課題)

就業希望者が増えない理由

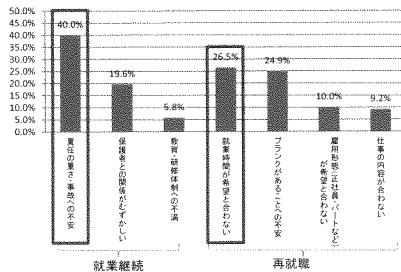
- 保育士資格を有するハローワーク求職者のうち約半数は保育士としての就業を希望していません。
- 保育士職への就業を希望しない理由で、就業継続に関する項目としては「責任の重さ・事故への不安」が最も多く、再就職に関する項目としては「就業時間が希望と合わない」が最も多い。

➡ 入職者を拡大するためには、入職に対する不安を取り除くサポート体制や、家庭の状況などにより就業時間へ配慮等が必要

【保育資格保有求職者における保育士職種への就業を希望する割合】



【保育士としての就業を希望しない理由】(複数回答)



【出典】厚生労働省「主な人手不足職種に関するハローワーク求職者の免許・資格の保有状況(労働市場分析レポート 第3号)」
 厚生労働省職業安定所「保育士資格を有しながら保育士としての就職を希望しない求職者に対する意識調査(平成25年)」

(出典) 厚生労働省140804保育キャンペーン資料

【図表5】保育分野における人材不足の原因・理由②

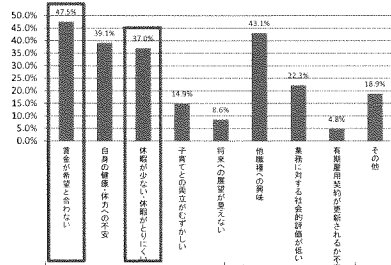
保育分野 (1.現状と課題)

就業希望者が増えない理由

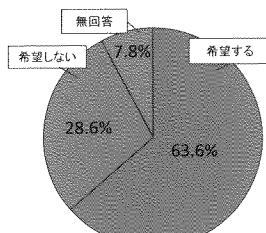
- 保育士職への就業を希望しない理由で、働く職場の環境改善に関する項目としては、「賃金が希望と合わない」が最も多く、「休暇が少ない・休暇がとりにくい」ことなどが挙げられている。
- 保育士職への就業を希望しない理由が解消した場合、63.6%の者が保育士を希望。

➡ 入職者を拡大するためには、処遇改善や勤務環境の改善に取り組み、職場としての魅力高めることが必要。

【保育士としての就業を希望しない理由】(複数回答)



【就業を希望しない理由が解消した場合の保育士への就業希望】



(注)回答者1人当たりの希望しない理由選択数が3.7と多岐に渡っていることに留意が必要。

【出典】厚生労働省「主な人手不足職種に関するハローワーク求職者の免許・資格の保有状況(労働市場分析レポート 第3号)」
 厚生労働省職業安定所「保育士資格を有しながら保育士としての就職を希望しない求職者に対する意識調査(平成25年)」

(出典) 厚生労働省140804保育キャンペーン資料

する賃金が支払われていないため、就職を希望する者が少ないことである。

厚生労働省の調査³³⁾によれば、指定保育士養成施設卒業者のうち約半数は保育の仕事に従事していない。また、保育士資格を有しながら保育士としての就職を希望しない求職者のうち、保育士としての勤務経験がある者の半数以上が五年以内に離職しており、早期離職の傾向が顕著である。また、この調査によると、保育士を希望しない理由で最も多いのは「賃金が希望と合わない(四七・五%)」であり、「他種職への興味(四三・一%)」、「責任の重さ・事故への不安(四〇・〇%)」、「自身の健康・体力への不安(三九・一%)」がこれに次いでいる。また、「休暇が少ない・休暇がとりにくい(三七・〇%)」であり、特に二〇〇〇代では四割を越えている。【図表3―5参照】

今回の対応方針に基づき、厚生労働省は、令和二年一月六日から二月一五日の期間に「保育の現場・職業の魅力向上」に関する提案・意見の募集を行うことになっている。³⁴⁾

八 項目四 教育・保育の質の向上に関する事項の(二)

対応方針は以下のとおりである。

(一) 質の高い教育・保育の実施のため、基準を超えた職員を配置する施設・事業所への対応

「二歳児の職員配置基準の改善」及び「四・五歳児の職員配置基準の改善」を始めとする配置改善については、「〇・三兆円」の安定的な財源の確保と併せて引き続き検討すべきである。

本年一〇月の実施を見送った保育所におけるチーム保育推進加算の充実については、必要となる財源の確保と併せて検討すべきである。

検討と提案

この点も、財源確保が問題となる。新制度に関する財源は消費税の増額分を充てることになっていたが、必要額は一兆円とされていた³⁵⁾。しかし、新制度の発足時点では、〇・七兆円しか確保されておらず、残りの〇・三兆円超は、財源確保に努力するとされていた³⁶⁾。ところが、消費税増額分は今回の無償化に使用されたので、残りの財源確保は未定のままである。

なお、「チーム保育推進加算」および「栄養管理加算」については、令和二年度予算において確保される見通しである³⁷⁾。また、「栄養管理加算」については、〇・三兆円超メニューの一部として実施される模様である³⁸⁾。

II 幼児教育・保育の無償化について

「人づくり革命」や「生産性革命」を主軸とする「新しい経済政策パッケージ」が平成二九年二月八日に閣議決定された³⁹⁾。人づくり革命の項目として「幼児教育の無償化」と「待機児童の解消」が掲げられ、具体的な内容として、「保育の量の拡充・質の向上」、「保育士の処遇改善」、「幼児教育の無償化」、「放課後児童クラブの受け皿拡大」等が挙げられている⁴⁰⁾。

これらのうち「幼児教育・保育の無償化」が、令和元年一月一日から実施された。本章では、無償化の背景と問題点につき検討を加える。

一 幼児教育無償化の経緯

今回の幼児教育無償化の議論の発端は平成一八年に遡る。当時の小泉内閣は、「経済財政改革の基本方針二〇〇六」を平成一八年七月に閣議決定した⁽⁴¹⁾。その中で、「安全・安心の確保と柔軟で多様な社会の実現」として、「総合的な少子化対策の推進」という項目において、「出産前後や乳幼児期において、経済的負担の軽減を含め総合的な対策を講ずる。」という施策を示している⁽⁴²⁾。その後、平成一九年八月の第一次安倍内閣の閣議決定においては、「幼児教育の将来の無償化について、歳入改革にあわせて財源、制度等の問題を総合的に検討しつつ、当面、就学前教育についての保護者負担の軽減策を充実するなど、幼児教育の振興を図る。」として、「幼児教育の無償化」という文言が示された⁽⁴³⁾。その後の歴代内閣においても、同様の方針が示されている⁽⁴⁴⁾。平成二二年五月には、文部科学省が「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」の中間報告を発表し、主に幼稚園、認定こども園を対象に無償化の提案を行っている⁽⁴⁵⁾。

そして、平成二九年二月八日に発表された「新しい経済政策パッケージ」において、突然、幼児教育無償化が「人づくり革命」の重要項目として位置付けられ、一気に無償化への道が突き進められたのである。

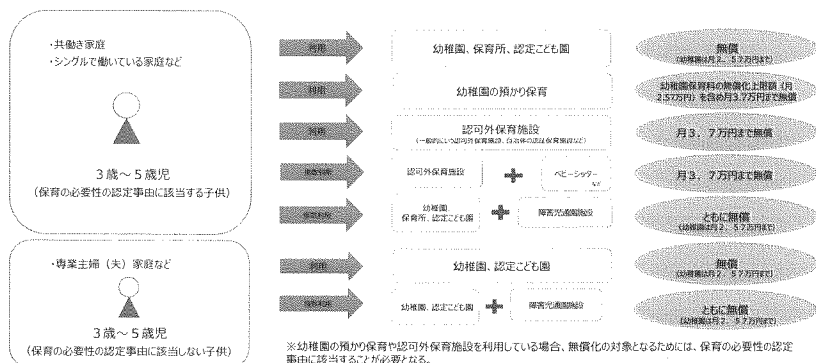
新しい経済政策パッケージにおいて、重要な少子化対策として幼児教育の無償化を示した理由として「二〇代や三〇代の若い世代が理想の子供数を持たない理由は、『子育てや教育にお金がかかりすぎるから』が最大の理由であり、教育費への支援を求める声が多い。子育てと仕事の両立や、子育てや教育にかかる費用の負担が重いことが、子育て世代への大きな負担となり、我が国の少子化問題の一因ともなっている。」と述べている⁽⁴⁶⁾。したがって、幼児教育無償化は少子化対策の一つとして全世代型社会保障を実現するために、就学前の保育料の負担軽減をねらいとした「保

育の無料化」という側面が強く、それとセットで論じられるべき質の高い幼児教育・保育の施設整備や、幼児教育制度全般に関する根本的な制度設計については論じられなかった⁽¹⁷⁾。しかも、無償化の財源を消費税にもとめており、本来国家が担っている教育についてその予算を一般財源に頼っていない点に注目すべきである。もしこのような仕組みを認めると、保育環境の抜本的な改善、保育士の処遇改善などを進めるために消費税を引き上げ続けなければならなくなる恐れがある⁽¹⁸⁾。

二 無償化の内容

無償化の対象となるのは、原則として三歳～五歳児の保育料である。○歳～二歳児は、住民税非課税世帯に限り無償化の対象となる。保育所、認定こども園を利用している者は、保育料が無償となり、幼稚園の場合は月二五、七〇〇円までとなる。認可外保育施設については、月三七、〇〇〇円まで無償となる。このほか幼稚園の預かり保育は月三七、〇〇〇円まで、複数施設を利用してする場合（例えば保育所と障害児通園施設の併用）は、ともに無償となる。（幼稚園は二五、七〇〇円まで）

【図表6】幼児教育無償化の具体的なイメージ



住民税非課税世帯については、0歳～2歳児についても上記と同様の考え方により無償化の対象となる。この場合、月4.2万円まで無償となる。

(注) 上記のうち認可外保育施設及びベビーシッターについては、認可外保育施設の出産を、指導監督の基準を満たすものに限る（ただし、5年間の経過措置として、指導監督の基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする猶予期間を設ける）。

(出典) 幼児教育・保育料、認定こども園以外の無償化対象の計算範囲(1)に対する調査報告書（平成30年5月）

(出典) 幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書（平成30年5月）

【詳細は図表6参照】

三 食材料費（給食費）について

今回の無償化の対象となるのは、保育に要する費用であり、食材料費（以下、給食費という）は無償にはならない。無償化前においては、保育所、認定こども園における保育料は、三号認定こども（〇歳～二歳）では、保育料に食材料費（主食費〔飯等〕と副食費〔おかず等〕が含まれていた。二号認定こども（三歳～五歳）では、副食費のみが含まれており、主食費は保護者負担となっていた。三号認定こどもは、今回の無償化の対象にはならなかった。住民税非課税世帯を除く）、これまでどおり給食費（主食費と副食費）は、保育料に含まれる⁴⁹。

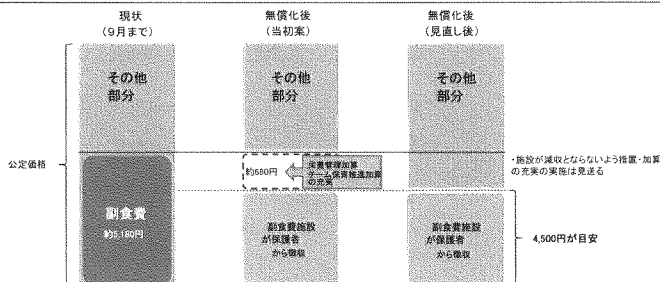
四 無償化に伴う「公定価格減額騒動」

幼児教育・保育の無償化を実施するに当たり、子ども・子育て支援法の改正が成立したのは令和元年五月一日であり、同年一〇月一日の実施まで五ヶ月を切ってい

【図表7】令和元年10月以降の公定価格の副食費の取扱いについて

- 本年10月以降の公定価格については、当初、
 - ・ 2号認定子どもの基本分単価から、副食費相当額として約5,180円を減額するとともに
 - ・ 4,500円との差分約680円を活用し、栄養管理加算及びチーム保育推進加算の充実に使うこととし、公定価格の単価案等を8月22日に提示。
- しかしながら、公定価格の単価案等を示すのが当初の予定より遅れ、その内容について市町村及び事業者に対する十分な説明・周知が行き届かない状況となっていたことから、関係各所との調整も踏まえ、本年10月以降の公定価格については
 - ・ 施設において減収とならないよう、2号認定子どもの公定価格における副食費について、4,500円の減額に止めるとともに、
 - ・ 栄養管理加算及びチーム保育推進加算の充実にについては実施を見送ることとした。

※令和2年度の取扱いについては、公定価格全体の議論の中で改めて検討を行う。



(出典) 事務連絡「令和元年10月以降の公定価格の単価案の見直しについて」
内閣府子ども・子育て本部統括官、厚生労働省子ども家庭局長

た。そして改正内容の詳細が示されたのは、同年五月三〇日に開催された自治体向けの説明会^⑤であり、残された期間は四ヶ月を切り、現場はその対応に混乱した。特に問題となったのは、公定価格減額の具体的数字である。すなわち、食材料費は無償化されないことから、副食費相当額が公定価格から減額されることになっており、平成三〇年一月三〇日に開催された子ども・子育て会議で示された額は月額四、五〇〇円であった^⑥。市町村はこの額に基づき、保護者に対し、無償化後は新たに副食費の負担が発生することの説明を行ってきた。ところが、令和元年八月二二日付で各都道府県宛に発出した「公定価格の単価案」では、月額四、五〇〇円に加え、物価変動に伴う調整額として六八一円を含め合計五、一八一円を減額することが示されたのである^⑦。この物価調整額という言葉は、保育関係者を始め市町村担当者も聞いたことがなく、正に「寝耳に水」であった。無償化の実施まで、二ヶ月足らずに迫り、直前になって保護者に負担増を求めるのは難しく、また保育所や認定こども園に対す

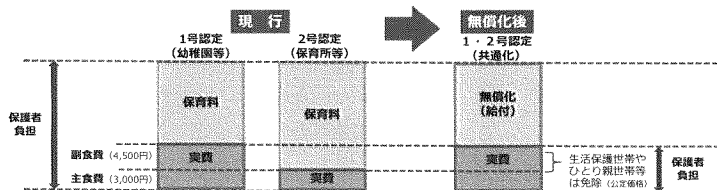
【図表 8】食材料費の見直しについて

1. 幼児教育無償化に伴う食材料費の見直し

(1) 食材料費（副食費）の取扱い

食材料費の取扱いについては、これまでも基本的に、実費徴収又は保育料の一部として保護者が負担してきたことから、幼児教育の無償化に当たっても、この考え方を維持することを基本とし、以下のような取扱いとする。

- 1号認定子ども（幼稚園等）・2号認定子ども（保育所等（3～5歳））は、主食費・副食費ともに、施設による実費徴収（現在の主食費の負担方法）を基本とする。（負担方法は変わるが、保護者が負担することはこれまでと変わらない。）
 - ▶ 生活保護世帯やひとり親世帯等（※）については、引き続き公定価格内で副食費の免除を継続する（現物給付）。
 - ※ 生活保護世帯・里親、市町村民税非課税世帯・ひとり親世帯・在宅障害児がいる世帯の一部の子及び第3子
 - ▶ さらに、副食費の免除対象の拡充等の措置を検討する。
- 3号認定子ども（保育所等（0～2歳））は、無償化が住民税非課税世帯に限定されるため、現行の取扱いを継続する。



(出典) 内閣府、子ども子育て会議（第40回）、平成30年11月30日開催 会議資料1「公定価格の対応の方向性について」より

る説明の時間が十分に取れないことなど、市町村事務の取扱いに大きな混乱をもたらした。⁽⁵³⁾

物価調整額月額六八一円を保護者に負担してもらえないとすると、標準的な定員九〇人の保育園で年間五〇万円以上の減収となり、保育所の運営に打撃を与え、保育の質を低下させかねないことになる。各市町村や保育団体からの問い合わせが殺到し、事案の重大さに気付いた内閣府は、令和元年九月一八日付けの事務連絡において、早々に九月四日付の事務連絡（正式通知）を廃止した。⁽⁵⁴⁾これにより公定価格の減額は四、五〇〇円となった。【図表7参照】

しかしながら、この問題は、単なる金額の問題にとどまらない。まず問題となるのは、二号認定こどもの給食費である。無償化以前は、保育所、認定こども園においては主食費（米やパン代）を保護者から徴収していた。その額は園により異なっており、三〇〇円から二、五〇〇円とその幅にも大きな違いがある。また、東京都二三区などのように全額を自治体が負担して保護者がまったく負担しなくともいいところや、一部を自治体が負担して保護者の負担が軽減されているところもある。公定価格における保育単価に占める給食費の内訳は、主食費が三、〇〇〇円、副食費が四、五〇〇円、合計で七、五〇〇円になる。【図表8参照】もしこの額をそのまま保護者から徴収すると、小中学校の給食費よりも高額になってしまう恐れがある。ちなみに、文部科学省が平成二八年度に実施した学校給食費調査によれば、小学校の平均が四、三三三円、中学校の平均が四、九二九円となっている。

そこで、政府は二号認定こどもについて、給食費の負担が高額になることがないよう方策を検討するとして、生活保護世帯やひとり親世帯等への免除の拡充について分かりやすい周知資料を用意するなど保護者に向けて丁寧な周知を行うこと、食育は保育の重要な要素であることを踏まえ、給食費の「見える化」による保護者の関心の高まりや施設の説明責任の明確化を通じ、アレルギー対応や保護者への栄養に関する助言など、食育の充実につなげる方策等を

検討することとしていた。⁵⁵⁾

実際には、保育料が無償である生活保護世帯やひとり親世帯等について、引き続き公定価格内で副食費の免除を継続し、さらに、免除措置の対象範囲を、年収三六〇万円未満相当の世帯まで拡充した。これにより、年収三六〇万円未満相当の世帯の全ての子供及び全所得階層の第三子以降の子が免除の対象となった。⁵⁶⁾

この案件を審議した子ども・子育て会議の資料によると、委員から出された意見が公表されており、実費徴収については、賛成と反対の意見が対立していることがわかる。賛成意見は、義務教育や医療・介護における給食費の扱いを踏まえ、基本的に自己負担で良いとする。一方、反対意見は、乳幼児の食は教育・保育の一環であり、実費徴収にない、保育所保育料の応能負担原則に反する、保護者の食材料費負担の認識が少ないので（保育料に含まれているという認識・筆者注）、実費徴収化すると、無償化の実感が得られにくくなる、実費徴収化した場合の未納の対応について、保育現場で不安の声がたくさん上がっている、などと指摘している。また、全国保育団体連絡会では、「幼児教育・保育の『無償化』に対する要望」をまとめ、給食食材料費の実費徴収に反対している。

次に問題となるのは、給食費の徴収に関するものである。現在、二号認定子どもについては、保育料に主食費が含まれていないので保護者負担となっていて、各園で徴収している。しかし、もし国が示している給食費を全額負担するとすると、七、五〇〇円という高額になり、免除の対象にならない家庭にとっては負担が大きく、未納者が増える懸念がある。そこで、未納者が発生した場合の対応につき、保育の実施責任を持つ自治体が回収作業を行うことや、自治体が未収分を補填するなど、対応策を明確にしておく必要がある。この点につき、内閣府のF A Qでは、「…利用者副食費を滞納する場合には、経済的な理由のほか、保護者と施設の間での意思疎通や信頼関係が、何らかの理

由で損なわれている等の事情が生じているものと考えられます。このため、利用調整の実施者である市町村は、副食費の滞納がある保護者から事情を聞き、その理由や改善策、利用継続の可否等を検討することが求められます。このプロセスの中で、滞納している副食費についても保育所への支払いを促すこととなります。」と回答しており、市町村の関与が認められている。

また、同一市町村内の保育園の給食費の額を統一する必要がある。特に公立保育所と民間保育所で額が異なるようにすることが望まれる。そうでないと、公立に預ける保護者と民間に預ける保護者との間に不公平が生じ混乱を招くことになる。この点については、政府の考え方が以下のように示された。

◇各施設で設定する徴収額は、各施設において実際に給食の提供に要した材料の費用を勘案して定めることとなる。

◇二号認定こどもについての副食費は、公定価格において積算し、保育料の一部として保護者に月額四、五〇〇円の負担を求めてきた。質の担保された給食を提供する上では一定の費用を要するものであり、各施設で徴収する副食費の額の設定にあたっては、この月額四、五〇〇円を目安とする。

この考え方によれば、副食費の徴収額は施設により異なることが前提となっている。それを裏づける説明として内閣府のFAQにおいて、「副食費について、一律に四、五〇〇円にするなど、統一的な取扱いを市が決めることはできませんか。」という問いに対して、「副食費の徴収額については、それぞれの施設において、実際に給食の提供に要した材料の費用を勘案して定めることとなりますので、献立等の提供内容を勘案せずに単純に一律の金額を決めることはできません。なお、関係団体等も同様に、一律に金額を決めることはできません。」と回答している。この回答により、各施設において異なる額の副食費を徴収することが認められたため、保護者にとっては副食費の額が保育所

の選択における考慮事項の一つとなるが、待機児童がある地域においては、保育所の選択の余地はなく、実質的な不平等が生ずる結果となった。そのため、自治体によっては、民間保育所の副食費の額を四、五〇〇円で統一するように依頼する（強制ではない）市町村も見受けられる^⑧。

終わりに

今回公表された「見直しに係る対応方針」は、全体としては一定の評価ができるものである。特に、公定価格の設定方法については、「積み上げ方式」が維持されたことは好ましい。しかし、前述したとおり、積算の詳細が公表されていない問題は依然として残っている。また、低賃金が問題となっている保育士給与の改善については、その必要性が認識され、改善の方針を打ち出していることも評価できよう。ただし、保育士不足の大きな要因となっている低賃金については、根本的な底上げが必須であることを確認しておきたい。そのためには、財源の確保が必要である。令和二年度の政府予算では、「保育士の処遇改善に係る経費については、予算編成過程で検討」とされており、具体的な内容は決まっていない^⑨。

また、公定価格の地域格差については、公定価格の高い地域では、当然賃金も高く設定することが可能になり、保育士がそこへ流れてしまうという悪循環を招いている。これは、都市部と地方の格差の問題ではなく、都市部に隣接する市町村から都市部への保育士の流出という形で現れている^⑩。

一方、幼児教育・保育の無償化は、問題を残すものとなった。保育料は所得に応じて負担する応能負担となっており、高所得者ほど高い保育料を払っている。ところが、今回の無償化は、所得制限を設けていないため、高所得者に

有利なものとなってしまった。また、三歳児く五歳児の保育料は、〇歳児く二歳児の保育料よりも低くなっているで、無償化の対象となる三歳児く五歳児をもつ低所得者にとってはあまりメリットがない。それどころか、副食費が有料となったため、主食費と合わせると以前よりも負担が増す結果となる家庭も現れることになった(「幼保無償化なのに「一二万円負担増」制度の落とし穴」朝日新聞二〇一九年一〇月二三日付記事)。無償化の問題に対する今後の方策としては、所得制限を設ける必要があると思われる。そうすれば、所得制限により得られる増収を保育士の処遇改善に充てることができるであろう。

近年、乳幼児期の教育・保育の重要性の認識が高まっており、保育所保育指針を始め、幼稚園教育要領、幼保連携型認定こども園教育・保育要領が二〇一八年に改正され施行されている。これらにおいては、乳幼児期の保育・教育の重要さが脳科学の発達により明確になってきたことを示している。⁽⁶⁴⁾ また OECD (経済協力開発機構) が二〇一七年に公表した白書「Starting Strong 2017」⁽⁶⁵⁾によれば、「ECEC (Early Childhood Education and Care: 早期幼児教育・保育、筆者注)の専門職の給与と労働条件を改善することで、若者を引きつけ、長く従事させることができます。しかし、就学前教育の教諭の二五%以上の年齢が三〇歳未満の国は、オーストリア、韓国、日本、ニュージーランド、トルコ、英国のみです。」と、結論づけ、日本の幼児教育・保育に従事する者に対する処遇改善の必要性を提言している。また、質の高い保育をより安価にすることで、幼い子供を抱えて職場復帰する母親の数が増え、ワークライフバランスが改善し、デンマーク、ルクセンブルク、オランダ、ポルトガル、スロベニア、スイスでは、母親の七〇%以上が仕事を持っており、公的保育への子供の参加率が最も高い国々であることを報告している。⁽⁶⁷⁾

二〇二〇年は国連が「子どもの権利条約」⁽⁶⁸⁾を採択してから、三一年が経過し、日本がこの条約を批准してからも二六年が経過する。また、国連の SDGs (持続可能な開発の目的) もようやく認識が高まってきている。SDGs の

ターゲット四、二は乳幼児教育について、「二〇三〇年までに、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。」ことを示し、さらに指標 (indicators) として四、二、一では、「健康、学習及び心理社会的な幸福について、順調に発育している五歳未満の子どもの割合 (性別ごと)」が示されている。^⑧ これらのことから、乳幼児教育の予算を大幅に増額する必要性がわかるであろう。^⑨

追記・本稿は、令和元年度平成国際大学共同研究「子ども・子育て支援新制度の見直しに関する研究」の研究成果の一つとして執筆したものである。共同研究費の配分に対し、ここに記して感謝の意を表する。

【注】

(1) 子ども・子育て支援新制度に関しては、以下の三つの関連法がある。

①子ども・子育て支援法（平成二四年法律第六五号）②就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成二四年法律第六六号）③子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備に関する法律（平成二四年法律第六七号）

「子ども・子育て支援法、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律並びに子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律の公布について（通知）府政共生第六七八号、二四文科初第六一六号、児童発〇八三二第一号 平成二四年八月三一日発出

(2) 子ども・子育て支援新制度の概要については、拙稿「子ども・子育て支援新制度の概要と問題点」『平成法政研究』第一八巻第一号（二〇一三年一〇月）一一一頁以下参照。

なお、子ども・子育て支援新制度の課題については、中野妙子「子どもの保育―子ども・子育て支援新制度の効果と課題―」『論究ジュリスト』No.27（有斐閣、二〇一八年八月）八九頁以下参照。

(3) 「子ども・子育て支援新制度 なるほどBOOK」（平成二八年四月改訂版）内閣府発行を参照。

(4) 子ども・子育て支援法（平成二四年法律第六五号）第七二条に基づき、子育て支援の政策に参画、関与するため、二〇一三年（平成二五）年四月に内閣府に設置された審議会。

(5) 「子ども・子育て支援新制度施行後の動きと見直しの検討について」内閣府 子ども・子育て会議（第三五回）平成三〇年五月二八日開催 会議資料。 https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_35/pdf/s3-1.pdf

(6) 前掲注5の会議資料参照。

(7) 新制度施行後五年間で経過措置の期限が到来する項目として、一項目が掲げられており、保育教諭の資格特例はそのうちの一つである。子ども子育て会議（第三六回）平成三〇年七月三〇日開催 会議資料参照。

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_36/pdf/s1-2.pdf

(8) 子ども・子育て会議（第三七回）平成三〇年一〇月七日 会議資料二一五頁。

(9) 会議の詳細については、内閣府のホームページを参照されたい。

https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate.html

- (10) 「子ども・子育て支援新制度施行後五年の見直しに係る対応方針について」子ども・子育て会議（第五〇回）令和元年二月一日 https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_50/pdf/honbun.pdf
- (11) 前掲注10に掲げたURL参照。
- (12) 「地方からの提案」は以下の八項目である。
- ① 一時預かり事業及び病児保育事業の届出提出先並びに立入検査事務の市町村への移譲
 - ② 幼保連携型認定こども園の設備に関する基準の緩和
 - ③ 子ども・子育て支援法による支給認定手続の簡素化
 - ④ 保育標準時間と保育短時間の統合
 - ⑤ 子ども・子育て支援新制度下における認定こども園の保育短時間制度の廃止について
 - ⑥ 認定こども園等における保育料に対する徴収権限の強化
 - ⑦ 認定こども園等の障害児等支援にかかる補助体系の見直し
 - ⑧ 子ども・子育て支援法における支給認定の職権変更事務の簡素化
- 前掲注5の会議資料一三頁。
- (13) 内閣府、子ども・子育て会議（第三六回）平成三〇年七月三〇日開催 会議資料参照。
https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_36/pdf/s1-2.pdf
- (14) 前掲注13参照。
- (15) 児童福祉施設設最低基準（昭和三十三年二月二十九日厚生省令第六三号）（保育時間）
- 第四条 保育所における保育時間は、一日につき八時間を原則とし、その地方における乳児又は幼児の保護者の労働時間その他家庭の状況等を考慮して、保育所の長がこれを定める。
- (16) 「保育対策等促進事業の実施について（平成二〇年六月九日雇児発第〇六〇九〇〇一号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）（別添六）延長保育促進事業実施要綱」において「一一時間」という文言が現れた。しかし、保育時間を「一一時間」と規定する法令は存在しなかった。
- (17) 子ども・子育て支援法一九条、二〇条、子ども・子育て支援法施行規則四条。
- (18) 子ども・子育て支援法施行規則四条。

- (19) 子ども・子育て支援法施行令。
- (20) 埼玉県北本市ホームページ参照。
- (21) 市民税所得割の額が九七、〇〇〇円～一一五、〇〇〇円未満の世帯。
- (22) 長時間保育の弊害については、下記のURLを参照。
http://www.kodomoinfo.org/hoiku_long_hours.html
- (23) 池本美香「経済成長戦略として注目される幼児教育・保育政策―諸外国の動向を中心に―」四一頁以下。『教育社会学研究』第八八集(二〇一一)日本教育社会学会
- (24) 子ども・子育て会議(第一三回)平成二六年三月二四日開催の資料より。
https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_13/pdf/s2-2.pdf
- (25) 子ども・子育て支援法第二七条。
- (26) 埼玉県では、「安心・元氣!保育サービス支援事業費補助金」の一つとして「一歳児担当保育士雇用費」を導入し、一歳児四人につき一人の保育士を配置できるようにするため、埼玉県単独の補助制度を設けている。
 また、新潟市では、一歳児三人につき一人の保育士を配置できる補助金制度を設けている。(新潟市未満児保育事業実施要綱参照)
- (27) <http://www.city.niigata.jp/kensaku/youkou/files/public/04278.pdf>
 財政制度等審議会「令和時代の財政の在り方に関する建議」令和元年六月一九日。
- (28) https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_43/pdf/s12.pdf
 令和元年度の幼稚園・保育所・認定こども園等の経営実態調査集計結果〈速報値〉(令和元年一〇月一〇日公表、一一月二六日修正版発表、内閣府)によれば、保育所の収支差率は二・三%とかなり低い数値となっており、保育所の経営が困難になっていることを示している。
- (29) https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_49/pdf/ref1-2.pdf
https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_51/pdf/s1-2.pdf
 第五一回子ども・子育て会議 資料一―二参照。 https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_51/pdf/s1-2.pdf
- (30) 平成二九年度における保育所の適用割合は八〇・一%であった。
 平成二九年度処遇改善等加算Ⅱの実施状況について(速報値)平成三〇年七月内閣府子ども・子育て本部

- (31) https://www.cao.go.jp/punken-suishin/kaigi/doc/teianbukai85shiryou04_2.pdf
- (32) <https://www.mhlw.go.jp/file/0+Houdouhappou-11907000-Koyoukinroujifudoukaitekyoku-Hoikaku/0000118006.pdf>
- (33) 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和三十三年厚生省令第六三号）三三条二項。厚生労働省職業安定局「保育資格を有しながら保育士として就職を希望しない求職者に対する意識調査」（平成二五年）
<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000057759.pdf>
- (34) 「保育の現場・職業の魅力向上」に関する提案・意見の募集について（厚生労働省）
https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_08938.html
- (35) 社会保障・税一体改革に関する確認書（社会保障部分）（平成二四年六月一日 自由民主党・公明党・民主党 社会保障・税一体改革（社会保障部分）に関する実務者間会合）
- (36) 「消費税の引き上げにより確保する〇・七兆円程度を含め、追加の恒久財源を確保し、すべての子ども・子育て家庭を対象に、幼児教育、保育、地域の子ども・子育て支援の質・量の拡充を図る。」子ども・子育て支援新制度について 令和元年六月 内閣府子ども・子育て本部の資料より。 <https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumei.pdf>
- (37) 令和元年度 全国厚生労働関係部局長会議（令和二年一月一七日開催）会議資料 子ども家庭局の資料 一三頁参照。前掲注29参照。
- (38) 新しい経済政策パッケージ（平成二九年二月八日）
内閣府ホームページ参照。 <https://www5.cao.go.jp/keizai/package/package.html>
- (39) 前掲注3 会議資料三〇頁。
- (40) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇六について」平成一八年七月七日 閣議決定。
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/060707homehuto.pdf>
- (41) 前掲注4 閣議決定 第四章の三項目目。
- (42) 「経済財政改革の基本方針 二〇〇七 について」平成一九年六月一九日 閣議決定。
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/070619ketei.pdf>
- (43) 「経済財政改革の基本方針 二〇〇八 開かれた国、全員参加の成長、環境との共生」平成二〇年六月二七日 閣議決定（福田内閣）。「教育振興基本計画」平成二〇年七月一日閣議決定（福田内閣）。「経済財政改革の基本方針二〇〇九」平成二二年六月二三日閣議決定（麻生内閣）。

- (45) 「幼児教育の無償化について（中間報告）」平成二二年五月一八日 今後の幼児教育の振興方策に関する研究会
https://www.mext.go.jp/component/b_menu/shingi/toushin/_jcsFiles/afndfhe/2009/05/271267537_2.pdf
- (46) 前掲注2、二一頁。
- (47) 池本美香「幼児教育無償化の問題点 ―財源の制約をふまえ教育政策としての制度設計を―」
 Research Focus 日本総研 一〇一八年三月一六日 No.2017-040、三頁。
- (48) 中山 徹「だれのための保育制度改革―四頁。自治体研究所（二〇一九年五月）
- (49) 「幼児教育・保育の無償化の実施に伴う食材料費の取扱いについて」幼児教育・保育の無償化に関する都道府県等説明会における資料。内閣府 令和元年五月三〇日開催。
<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/seisunekai/010530/index.html>
- (50) 前掲注43参照。
- (51) 内閣府、子ども子育て会議（第四〇回）、平成三〇年一月三〇日開催 会議資料一「公定価格の対応の方向性について」
- (52) 正式通知は、事務連絡「令和元年一〇月以降の二号認定こどもの公定価格における副食費の取扱いについて」内閣府子ども子育て本部参事官、厚生労働省子ども家庭局保育課、令和元年九月四日発出。
 ・子育て本部参事官、厚生労働省子ども家庭局保育課、令和元年九月四日発出。
 なお、この事務連絡では、物価調整額の六八一円は、「栄養管理加算」および「チーム保育推進加算」を拡充し、食育の充実を図り、公定価格全体としては影響がないようにした、との説明があったが、栄養士は配置義務がないこと、チーム保育加算は、職員の平均勤務年数が一二年以上という制約があり、すべての保育所に平等に適用されるものではないため、実質的に不平等が生じる結果となる。
- (53) 二〇一九年九月二三日付の朝日新聞朝刊では「おかず代 実費化めぐりドタバタ」と題する見出しでこの問題を報じている。
- (54) 事務連絡「令和元年一〇月以降の公定価格の単価案の見直しについて」内閣府子ども子育て本部統括官、厚生労働省子ども家庭局長、府子本第五一一号、子発〇九一八代一号 令和元年九月一八日発出。
- (55) 子ども・子育て会議（第三七回）会議資料三「幼児教育の無償化について」参照。
https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_37/pdf/s3.pdf
- (56) 食事の提供に要する費用の徴収に係る特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の運営に関する基準（平成二六年内閣府令第三九号）第一三条第四項の改正。
- (57) 保育所および認定こども園の保育料は、児童福祉法第五六条第七項に基づき、強制徴収することができる。

- (58) 幼児教育・保育の無償化に関する自治体向けFAQ【二〇一九年一〇月一八日版】NO.12-30
前掲注11、説明会資料より。
- (59) 前掲注16、FAQ NO. 12-41。
- (60) 埼玉県北本市では、「四・五〇〇円を目安とすることが望ましい」とした。
- (61) 「令和二年度における子ども・子育て支援新制度に関する概算要求の状況について」内閣府子ども・子育て本部。
https://www.8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_45/pdf/s2.pdf
- (62) NHKおはよう日本 二〇一六年二月二〇日放送「保育士が足りない、過熱する争奪戦」<https://www.nhk.or.jp/ohayou/digest/2016/12/1220.html>
- (63) 「保育士不足、二〇四認可園で定員減 自治体で奮い合いも」朝日新聞デジタル版、二〇一八年七月二日〇五時二二分
<https://digital.asahi.com/articles/ASL6V4D8HL6VUTFL00N.html>
- (64) 厚生労働省告示第一一七号、平成二九年三月三十一日。
なお、「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」内閣府、文部科学省告示第一号、厚生労働省、平成二九年三月三十一日、「幼稚園教育要領」文部科学省告示第六二二、平成二九年三月三十一日、も同時に改定されている。
- (65) 「Starting Strong 2017 Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care」June 2017 OECD
- (66) OECDホームページ（日本語版）
<https://www.oecd.org/tokyo/newroom/improve-early-education-and-care-to-help-more-children-get-ahead-and-boost-social-mobility-says-oecd-japanese-version.htm>
- (67) 前掲注64参照。
- (68) United Nations Convention on the Rights of the Child. 一九八九年十一月二〇日採択。
- (69) 総務省 持続可能な開発目標（SDGs）に関するホームページ参照。
https://www.soumu.go.jp/toukei/toukaisu/index/kokusai/02toukaisu01_04000212.html
- (70) 「子供の貧困に関する新たな指標の開発に向けた調査研究報告書」平成二九年三月 内閣府政策統括官（共生社会政策担当）参照。この報告書では、アメリカにおける「ペリー調査」や「ヘッドスタート」について言及している。なお、ペリー調査とは、経済的に恵まれない三歳から四歳のアフリカ系アメリカ人の子供達を対象に、午前中は学校で教育を施し、午後は教師が家庭訪問を行い指導に当たった。この就学前教育は二年ほど続けられ、終了後、この実験の被験者となった子供たちと、就学

前教育を受けなかった同じような経済的境遇にある子供たちとの間では、その後の経済状況や生活の質にどのような違いが起きるのか、約四〇年にわたって追跡調査が行われた。(出典…ベネッセ教育総合研究所(二〇〇九)「就学前教育の投資効果から見た幼児教育の意義―就学前教育が貧困の連鎖を断つ鍵となる―」大竹文雄「大阪大学社会経済研究所教授」BRED, 16, 30-32.)