

「こども未来戦略方針」の検討と少子化の保育への影響

2023/06/26 経営懇学習会

杉山隆一（大阪保育研究所・(福)あおぼ福祉会理事長）

はじめに

- ・「骨太方針2023」の子ども・保育・子育て関係は「こども未来戦略方針—2023年6月13日」（戦略方針）が詳しく述べているので「戦略方針」の保育・子育て関係の分析と問題点を考察する
- ・「戦略方針」が創設する制度について検討する
- ・「少子化」による保育園経営に及ぼす影響

(1) 「戦略方針」の「基本理念」による保育・子育て支援の方向

① 「少子化対策」として「こども・子育て政策」は有効だったのか

- ・これまでも保育所の整備、幼児教育・保育の無償化など、こども・子育て政策を強化してきたが、この10年間で社会経済情勢は大きく変わるとともに、今後、取り組むべきこども・子育て支援の内容も変化している
- ・具体的には、経済的支援の拡充、社会全体の構造・意識の改革に加え、子育て支援の内容も変化している
- ・こども・子育て政策については、過去30年という流れの中で見れば、その政策領域の拡充や安定財源の確保に伴い、待機児童が大きく減少するなど一定の成果はあったものの、少子化傾向には歯止めがかかっていない状況にある。

<保育所等の整備・無償化などで保育所関係政策は基本的には終了したと述べているのではないかと>

<現物給付を中心にした政策から現金給付を主とした政策への転換を示唆しているのか>

② こども・子育て支援の内容を変える

- ・親が働いていても、家にいても、全ての子育て家庭を等しく支援する
- ・保育の量的拡大から質の向上への政策の重点の移行
- ・妊娠・出産期から0～2歳の支援の強化と伴奏型支援と貧困家庭・医療的ケア・障害児へのプッシュ型支援

<保育の量的拡大から質の向上に切り替えるとどのような影響が出てくるのか。①保育所・認定こども園等の施設新設に係る補助金を削減する方向が出るかもしれない。保育所等整備交付金の令和6年度の取り扱いについて注視する必要がある>

<質の向上が保育士の配置基準改善にとどまる。保育面積・施設設備などの改善を含めた全面的な保育所の設備と運営の基準を求めていくことが課題>

③ こども・子育ての切れ目のない支援のために「総合的な制度体系」の構築

- ・こども・子育て支援に関する現行制度全体を見直し、全てのこども・子育て世帯について、親の働き方やライフスタイル、こどもの年齢に応じて、切れ目なく必要な支援が包括的に提供されるよう、「加速化プラン」で掲げる各種施策に着実に取り組むとともに、「総合的な制度体系」を構築することを目指していく。
- ・また、「総合的な制度体系」を構築する際に重要なことは、伴奏型支援・プッシュ型支援への移行である。従来、当事者からの申請に基づいて提供されてきた様々な支援メニューについて、行政が切れ目なく伴走する、あるいは支援を要する方々に行政からアプローチする形に、可能な限り転換していくことが求められる。

<こども・子育て支援新制度の見直しと新制度の構築が提起されていることから児童福祉法24条1項の取り扱いや保育所の今後の制度的位置づけはどうなるのか。認定こども園との関連で動向を把握し検討しておく必要がある>

<「すべてのこどもの切れ目のない支援」が政策理念として重視されているので「保育を必要の有無」を問わず利用できる施設・支援を具体化できる制度を創設しようとしているのではないかと>

<こども・子育て支援新制度は複雑な制度になってしまった。保育格差が制度が生んでいる。新制度の問題点を洗い出し制度改革の理念と制度イメージを打ち出すことが必要ではないかと>

④ 「こどもDX」の推進

- ・「こども政策DX」を推進し、プッシュ型通知や、デジタル技術を活用した手続等の簡素化、データ連携

などを通じ、子育て世帯等の利便性向上や子育て関連事業者・地方自治体等の手続・事務負担の軽減を図る。なお、こうした「こども政策 DX」に積極的に取り組むとともに、関係データの連携、そのデータの利活用を図ること。

<申請主義から貧困家庭・障害児を持つ家庭・妊娠・出産期から0～2歳の支援のデータが関連事業者・自治体に集まるので情報保護が重要になる。特に関連事業者へのデータ集中による人権侵害が起こることが予測されると思われる>

(2) 加速化プランの具体的な保育・子育て支援施策の検討

①加速化プランの実施の背景

- ・出生数急速な減少（2022年の出生数は77万人）に歯止めがかかっていないこと
- ・2030年代に入るまでのこれからの6～7年が、少子化傾向を反転できるかどうかのラストチャンス
- ・具体的な政策をたて3年間の集中取り組み期間を設けて実施する

②児童手当の拡充？財源は？

- ・児童手当については、次代を担う全てのこどもの育ちを支える基礎的な経済支援としての位置付けを明確化する。
- ・このため、所得制限を撤廃し、支給期間について高校生まで延長する
- ・児童手当の多子加算については、第3子以降3万円とする。
- ・実施主体である地方自治体の事務負担も踏まえつつ、2024年度中に実施できるよう検討する
<児童手当の拡充は必要だが財源が今後の検討を待つことになる。児童手当法の改正審議でどのような結論になるのか見通せない>
<経団連の十倉雅和会長は5日の定例記者会見で、児童手当の所得制限撤廃について、「納得感が少ない」と述べた。「（少子化対策は）財源が少ない中でメリハリをつける必要がある」と指摘した。子どもへの支援で差別があってはならないとも付け加えた（6月5日、日経新聞）>
<4月のこども未来戦略会議で新浪剛史サントリーホールディングス社長が反対意見を述べるなど、経済界からは異論が上がっていた（同上）>

③出産等の経済的負担の軽減

- ・これまで実施してきた幼児教育・保育の無償化に加え、支援が手薄になっている妊娠・出産期から2歳までの支援を強化する。令和4年度第二次補正予算で創設された「出産・子育て応援交付金」（10万円）について、制度化に向けて検討することを含め、妊娠期からの伴走型相談支援とともに着実に実施
- ・本年4月からの出産育児一時金の大幅な引上げ（42万円→50万円）及び低所得の妊婦に対する初回の産科受診料の費用助成を着実に実施するとともに、出産費用の見える化について来年度からの実施に向けた具体化を進める。その上でこれらの効果等の検証を行い、2026年度を目途に、出産費用（正常分娩）の保険適用の導入を含め、出産に関する支援等の更なる強化について検討を進める。あわせて、無痛分娩について、麻酔を実施する医師の確保を進めるなど、妊婦が安全・安心に出産できる環境整備に向けた支援の在り方を検討する。

<財源は後期高齢者の医療費から捻出することになった>

<ことし4月から50万円に引き上げられる出産育児一時金の財源を、現役世代だけでなく、75歳以上の人が加入する後期高齢者医療制度からも捻出するため、保険料の上限額を引き上げることを盛り込んだ健康保険法などの改正案が、10日の閣議で決定されました。ことし4月から50万円に引き上げられる出産育児一時金の財源は、これまで原則、現役世代が負担していましたが、10日に閣議決定された改正案では、75歳以上の人が加入する後期高齢者医療制度からも捻出するとしています。このため、後期高齢者医療制度の加入者が所得などに応じて支払う保険料の上限額を2024年度と25年度に段階的に引き上げます具体的には、今の上限66万円から、▽2024年度には73万円、▽2025年度には80万円に引き上げられます。2023年2月10日NHK>

④75年ぶりの保育士配置基準

- ・「社会保障と税の一体改革」以降積み残された1歳児及び4・5歳児の職員配置基準について1歳児は6：1から5：1へ、4・5歳児は30：1から25：1へと改善
- ・民間給与動向とを踏まえた保育士等のさらなる処遇改善を検討
<配置基準の改善は、職員配置基準の改善ではなくチーム保育加算方式（定員121人以上、平均経過年数12年以上などの条件つき）で実効性のある配置基準の改善となるのか

＜職員配置基準と子どもの面積基準などの具体的な改善提案に基づく運動を＞

＜処遇改善は保育士確保の待ったなしの課題である。検討事項ではない。加速化プランでは「具体的政策」について「前倒しして実施する」ことを明言している。保育等の処遇改善も具体案を示し実施することが加速化プランの政策目的の実現となる＞

⑤すべての子育て家庭を対象にした「こども誰でも通園制度（仮称）」の創設

- ・0～2歳児の約6割を占める未就園児を含め、子育て家庭の多くが「孤立した育児」の中で不安や悩みを抱えており、支援の強化を求める意見がある。全てのこどもの育ちを応援し、こどもの良質な成育環境を整備するとともに、全ての子育て家庭に対して、多様な働き方やライフスタイルにかかわらず形での支援を強化するため、現行の幼児教育・保育給付に加え、月一定時間までの利用可能枠の中で、就労要件を問わず時間単位等で柔軟に利用できる新たな通園給付（「こども誰でも通園制度（仮称）」）を創設する。

- ・速やかに全国的な制度とすべく、本年度中に未就園児のモデル事業を更に拡充させ、2024年度からは制度の本格実施を見据えた形で実施する

＜「こども誰でも通園制度」創設の目的は、孤立した育児・育児不安等の支援強化であるならずすでに制度としてある「一時保育事業」「子育て支援事業」で対応できるのではないかな。なぜ、新制度を創設するのか理由が不明確である＞

＜保育所が受け入れる場合は、児童福祉法の改正が必要。児童福祉法39条1項の改正、子ども・子育て支援法19条の認定などの法改正が必要。この制度が立ち上がると「子ども・子育て支援新制度」はますます複雑・事務煩雑となる。事務の簡素化が課題となっている中でそれと逆行する事態を引き起こし、現場に混乱をもたらす＞

＜この制度は、現行の幼児教育・保育給付に加え、月一定時間までの利用可能枠の中で、就労要件を問わず時間単位で柔軟に利用できる通園給付だと説明。給付を時間で提供し、時間単位の費用を負担する仕組みを想定している。新制度では、月初めの登録児童数により施設型給付・地域型保育給付を交付している。利用時間単位の給付ではない＞

＜この制度は、子ども・子育て支援新制度に組み込んで設計される。制度的統一性を維持しようとする利用時間数による給付費の支給と利用料の徴収となる＞

＜新制度において児童福祉法24条1項に基づく市町村の保育実施義務と市町村による民間保育園への保育の委託・委託費の交付・市町村による保育料の徴収の公的保育の仕組みが崩され、利用者と事業者の直接利用契約となり給付費は保護者への交付（代理受領）となる一認定こども園制度と同じあつかい＞

(3) 財源について

- ①こども家庭庁の下に、こども・子育て支援のための新たな特別会計（こども金庫）を創設する
- ②財源は、2028年までに徹底した歳出改革等を行い・・・追加負担を生じさせない
- ③企業を含め社会・経済への参加者全員が連帯し、公平な立場で、広く負担していく新たな枠組み（支援金制度）を構築する。詳細は年末に結論
- ④③は「歴史的転機における財政」（建議）財政制度等審議会、令和5年5月29日）においては「全世代型社会保障の考え方に立って、医療・介護など社会保障分野の歳出改革を断行するとともに、企業を含め社会・経済の参加者が公平な立場で広く負担する新たな枠組みを検討していかねばならない」を十分に考慮して立論している

- ⑤建議では、社会インフラの維持管理や行政サービスの質の向上に向けて、コンパクト化、広域連携、デジタル等の先端技術の活用、民間委託の推進など多角的な検討が必要

＜財源確保の基本は①歳出改革（削減のこと）による医療・介護等の社会保障の給付の抑制と利用者負担増による＞

＜全世代型社会保障により「能力に応じて負担し、必要に応じて給付する」ことにより国民の負担増を図ることにより財源を確保する考え方＞

＜能力に応じて利用者の所得に応じての意味で所得に応じた負担能力は国が示す＞

＜必要に応じて給付とは、国が定めた給付の必要性に応じた給付である＞

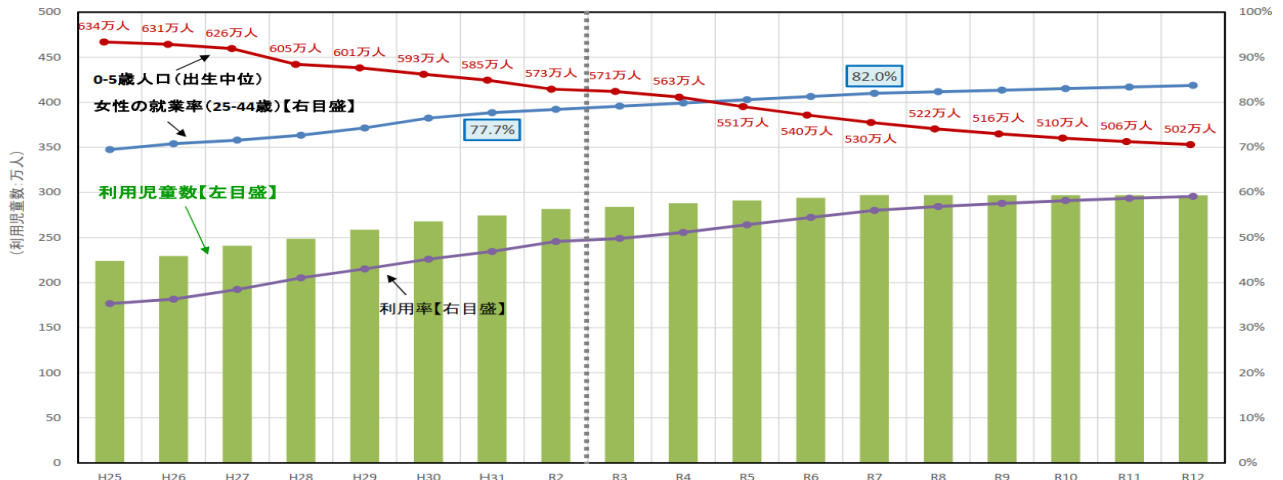
＜累進課税による税制の強化でもなく、法人税制の優遇措置を廃止し財源を確保する道は否定＞

＜社会インフラ・社会サービスの民間委託により歳出削減を図る傾向が強まる

(4) 少子化が保育園経営に及ぼす影響

① 保育所の利用児童数は2025年にピークを迎えると見込まれる。人口減少の影響下にある自治体では、定員割れにより保育所の運営が困難となる

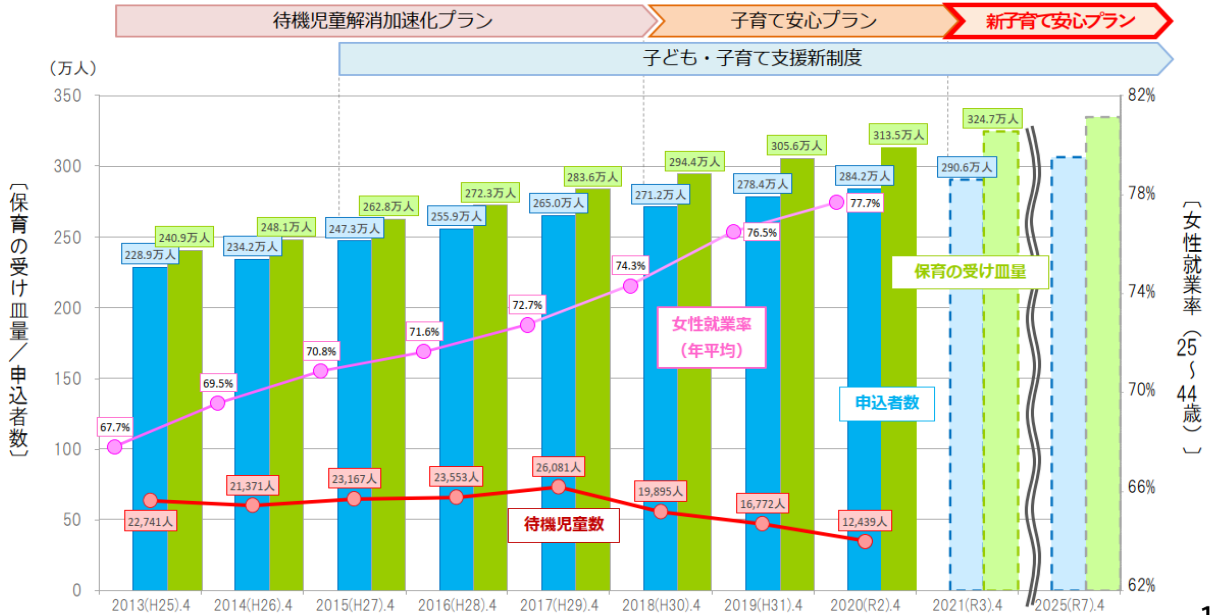
○ 保育所の利用児童数のピークは令和7年となる見込み。



上記の利用児童数は、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。

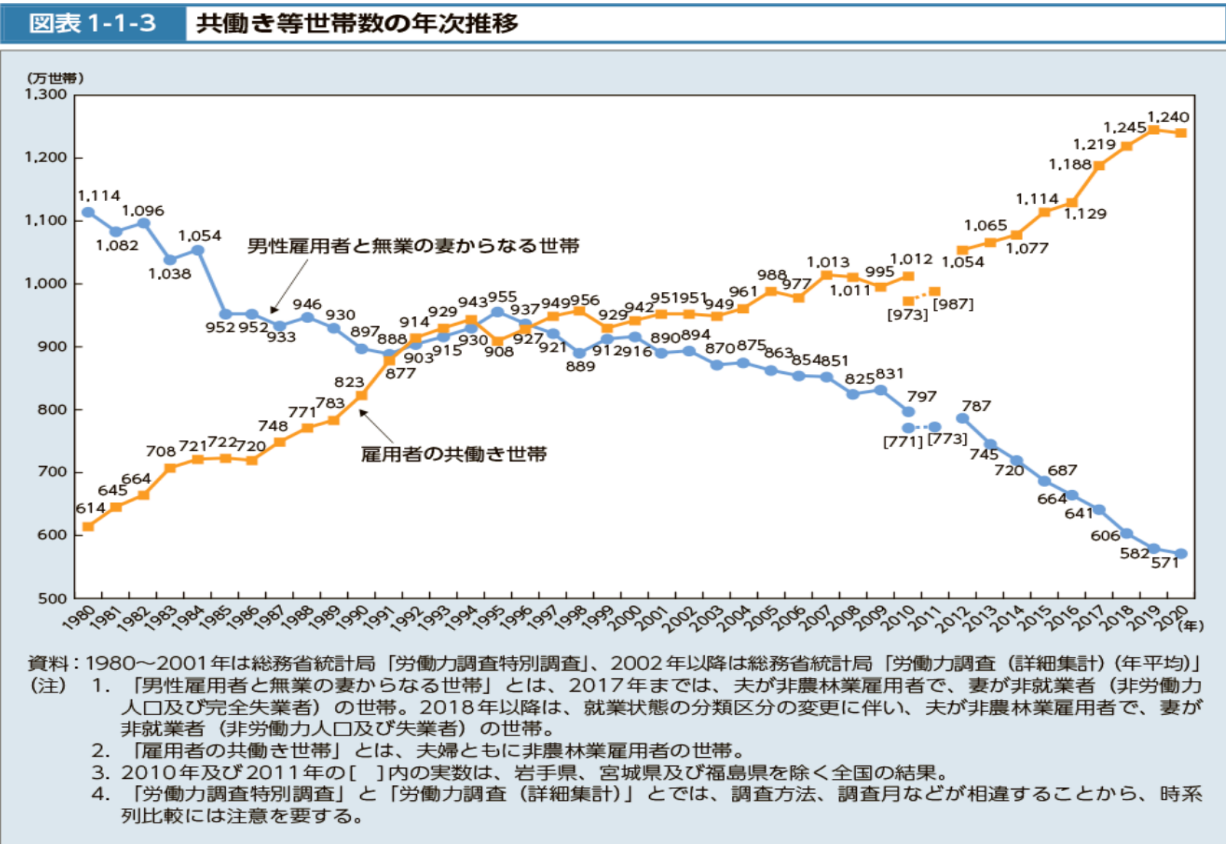
21

○ 女性の就業率の上昇により少子高齢化が進む中でも保育所の利用児童は増加基調にある。



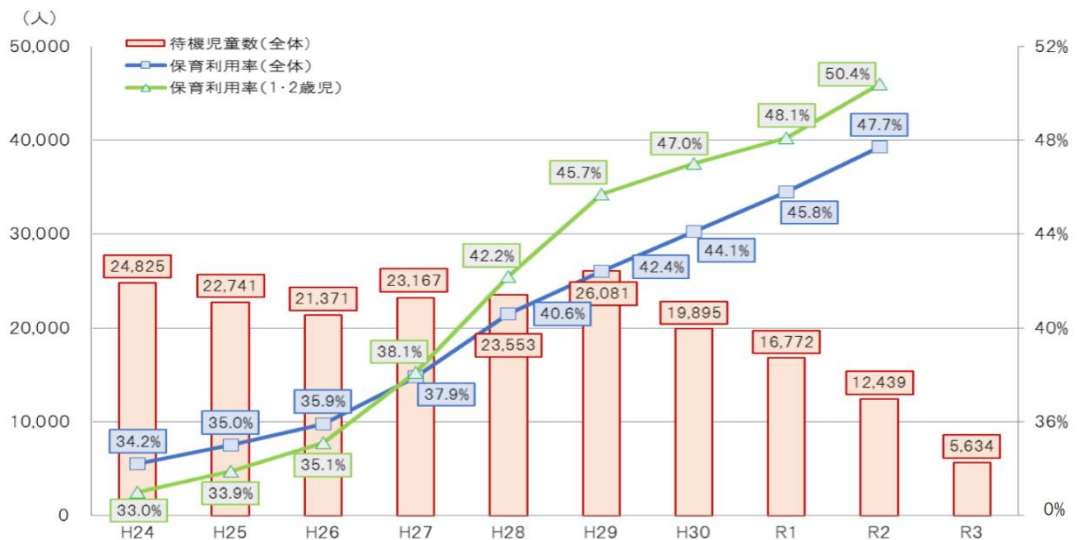
14

②就労人口と保育所と利用率の推移—共働き等世帯数の推移



③保育所利用率の状況

(保育所待機児童数及び保育所等利用率の推移)



(注) 令和3年の保育所利用率については、前年に国勢調査を実施した関係で直近の就学前児童数が今後公表される予定であるため、集計を行っていない。

(5) 2025年問題とは

- ①少子化の進行により保育所の定員割れが地方から都市部へと拡大し、保育園運営に影響を及ぼす
 - ・0歳児の定員割れが広がっている
 - ・育児休業取得の拡大も後押ししている
 - *0歳児保育の定員割れ
 - *1歳児保育の入所困難
 - ・兄弟で別々の保育所に通園により負担が重くなっている人もいる
 - *子育ての負担の増大⇒少子化の要因
 - ・育休明けで保育所入所ができず待機児童になる（年度途中の入所）
- ②定員割れによる公定価格の収入減により経営困難
 - ・定員の変更
 - ・年度途中で定員充足までの「つなぎ資金」の確保
 - *定員充足までの定員通りの運営費の支給（自治体による）
 - ・職員の雇止め
- ③認定こども園化による園児確保・児童福祉法24条1項の形骸化

(6) 国の対応

- ・「地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会 取りまとめ令和3年12月20日」
 - ・公立保育所の民営化
- 公私連携型保育所は、保育所の設置・運営を民間に委託しつつも、市区町村の関与を一定維持するものであり、公立保育所の民営化を進める必要があると判断される場合に、市区町村が地域における保育の提供というインフラ的な役割を担い続けることができることから、市区町村が保育提供体制を構築するに当たっての選択肢の一つとなるものである。
- ①社会福祉連携推進法人の活用による人材核・研修の実施
社会福祉連携推進法人についても、法人間の連携による人材確保や効率的な研修の実施等を図るため地域での活用が期待される仕組みである
 - ②公立保育所の統廃合・民営化の促進支援
統廃合や規模の縮小事例を含め、地域における保育所運営の効率化に向けた取組等に関し、好事例はもちろん、取組に当たっての不安や戸惑いの声も含めて収集し、情報提供を行う
 - ③多機能化の推進・空保育室の活用
保育所に通所していない3歳未満児を週1～2回程度一時預かり事業・子ども食堂などの併設児童発達支援事業の取り込み

(7) 国の対応（続き）

- ①公定価格の検討
公定価格における利用定員の区分については、利用児童が減少している保育所の運営に支障が生じないようにその細分化を検討する必要がある
- ②利用定員の見直し
利用児童が減少した際に利用定員を適切に見直すことが必要
- ③促進すべき事業
 - ・一時預かり事業の利用促進
 - ・発達支援や配慮が必要な児童への支援
 - *医療的ケア児、障害児、外国籍の児童等への保育を提供する
- ④国が描く2025年問題以後の保育施設の状況
 - ・私立認定こども園（私立保育所の認定こども園への移行）の拡大
 - ・私立幼稚園の認定こども園化
 - ・公立保育所の認定こども園化と統廃合⇒残る公立保育所・公立認定こども園は保育の難しい子どもの保育
- ⑤児童福祉法24条1項の廃止と2号への統合⇒保育の委託から直接利用契約へ
 - *子ども・子育て支援法付則6条の廃止（委託、委託費の廃止）

(8) 自治体の対応

① 民営化の推進

- ・ 2000 年の民営化
 - * コストの公民比較⇒公立保育所は民間に比べてコスト高
 - * 自治体のコスト削減としての民営化
 - * 公立保育所の老朽化⇒建替えより民営化して建替え
 - ・ 2023 年ごろから待機児童が解消傾向となる
 - * 保育所定員充足率の低下
 - ・ 民営化の目的
 - * コスト比較は成立しない⇒公立保育所の保育の非正規率の向上⇒人件費の抑制
 - * 公立保育所の老朽化⇒民営化して建替え
 - * 保育需要の調整弁としての民営化
 - 私立保育所の定員充足維持のための民営化⇒公立保育所の定員を削減
 - ・ 公立保育所の認定こども園化⇒民営化
- ② 認定こども園化と民営化と私立保育園の認定こども園化の促進⇒児童福祉法 24 条 1 項の形骸化による市町村の保育実施義務の解体に向かう

(9) 定員割れで保育運営費をどう考えるか

① 最低基準の大幅な改革で職員を維持する

- ・ コロナ調査の結果を生かすと配置基準は現行の基準の半分以上を一人でケアする
- ・ 保育士以外の職員の必置
 - * 看護師、事務職員、研修代替要員、

② 人件費の改善

- ・ 保育士の専門性を反映した賃金
- ・ 福祉俸給表の改善

③ 子どもの保育に係る費用

- ・ 給食に関する食材費などを委託費に参入
- ・ 教材費、遊具費などの費用

④ 定員未充足への対応

- ・ 緊急措置として定員通り財政措置をする（充足までの期間）
- ・ 未充足が継続して続く場合はどうするか
 - * 定員見直しが必要か

おわりに