

# 保育制度「改革」と 幼児教育・保育の「無償化」

逆井 直紀

保育研究所常務理事

我が国では、1980年をピークに子ども数は減少し続けている。それともなあって保育所入所児童数、幼稚園児数も減少を続けていたが、保育所については、子どもを持つ世帯でも共働き化がすすむ中で、1990年代後半以降入所児童数が増大し始めた。保育所への入所希望をしたものの、入所できない待機児童問題が、0～2歳児を中心に深刻化している。

図表1は、年齢階層ごとに施設別の保育利用割合を2007年と2017年で比較したものだ。この10年間で保育所・幼稚園等を利用する児童の割合が高まっている。4歳児以上では、ほぼすべての子どもが幼稚園や保育所等で保育を受けている状況がつけられている。さらに、1・2歳児と3歳児における利用率の伸張が顕著である。

こうした状況の中で、国による幼児教育・保育の「無償化」が、2019年10月から実施された。無償化は、すべての子どもに質の高い保育を格差なく平等に保障するためにも、推進すべき事項である。

例えば、低所得世帯の保育所等の就園率が、高所得世帯より低くなる傾向<sup>1</sup>などをみれば、その意義がよく理解できる。

しかし一方で、保育をめぐる制度・政策状況をみると、施設種間の条件面などで格差があるなど、さまざまな問題を抱えている。特に、待機児童問題が未解決の状況で<sup>2</sup>、無償化を実施すれば、幸運にも保育を受けられた世帯でその負担がゼロないし軽減される一方で、保育そのものを受けられない世帯が放置されるとの批判が生じたのもうなずける。そうした批判を含めこの「無償化」を論じるが、本稿では、これまでの幼稚園・保育所制度の基本的な事項と、この間の制度「改革」の動向を整理したうえで、その概要と問題点を整理したい。

なお、今回実施された無償化が、後述するように限定的なものなので、本稿では「無償化」と表記する。

## 幼稚園・保育所制度

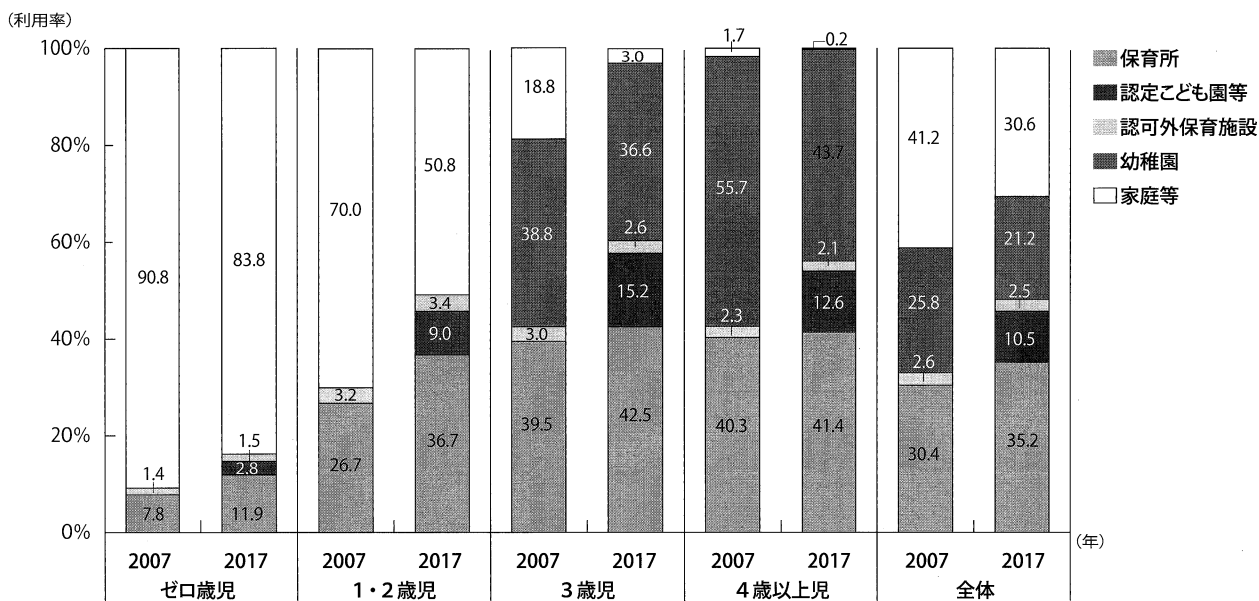
保育所・幼稚園は、就学前の保育施設として一括されがちだが、福祉と教育の制度的な違いが運用にも反映されているので、保育所と幼稚園の違いをごく簡単に整理する。

日本の幼児教育・保育に関わる制度(以下 幼保制度)は、新憲法発足以降、福祉制度の範疇にある保育所制度と学校制度に位置づく幼稚園制度とが並立する二元的なものであった。2015年度か

### さかさい なおき

東京農工大学大学院(修士課程)修了。修士。専門は児童福祉・保育制度論。保育研究所所員を経て、現職。著作に「保育所の最低基準と規制緩和政策」(日本保育学会『保育学講座』第2巻、東京大学出版会、2016年刊)、「幼児教育・保育「無償化」の概要と問題点」(『保育白書』2019年版、ひとなる書房、2019年刊)、「待機児童解消と規制緩和」(月刊『住民と自治』2019年5月号 <https://www.jichiken.jp/article/> 掲載)など。

図表1 就学前児童の保育状況



(注1) 保育所利用児童数は「福祉行政報告例（厚生労働省〈各年4月1日現在〉）」（概数）による。  
 (注2) 認定こども園等の利用児童数は全年齢において、幼保連携型認定こども園のほか、地方裁量型の在園児数を含む。3歳未満児については、さらに、幼稚園型認定こども園、地域型保育事業の利用児童数も含む。認定こども園および地域型保育事業の利用児童数は内閣府「認定こども園に関する状況について〈2017年4月1日現在〉」と厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ〈2017年4月1日現在〉」の数値から算出。  
 (注3) 認可外保育施設利用者数は厚生労働省「認可外保育施設の現況取りまとめ（各年3月31日現在）」による。  
 (注4) 幼稚園利用児童数は「学校基本調査（文部科学省〈各年5月1日現在〉）」による。  
 (注5) 就学前児童数（0～5歳児人口）は人口推計（総務省統計局〈各年10月1日現在〉）をもとに、以下のような修正を加え4月1日現在の人口を推計した。A歳児人口＝10月1日現在のA歳児人口×6/12＋10月1日現在の（A＋1）歳児人口×6/12  
 (注6) 合計は100%にならない場合がある。  
 (出所)『保育白書』2019年版（保育研究所・全国保育団体連絡会編集 ひとなる書房刊）12頁。

ら、後述の新制度によって大きく変更が加えられたが、既存制度の根元を維持したまま便宜的に新たな補助金の給付制度を覆いかぶせたような構造になり、よほど精通した者以外にとってはにわかには理解しがたい複雑な制度になっている。

### 1) 保育所制度

保育所は、児童福祉施設として児童福祉法に基づき、共働きなどで保育を必要とする子どもは、市（区）町村（以下市町村）が保育所で保育する責任を負うことが制度の基本だ。保育所の対象児は、保育を必要とする要件に該当する子どもに限定され、0歳から就学前までが対象となる。

市町村は、利用世帯の所得額に応じた段階的な保育料額を決定し徴収する（生活保護世帯は0円であるが、高所得世帯は当該児の保育費用全額を負担させるような設定がなされてきた）。利用者側からすれば、保育料は保育所ではなく、保育の実施責任を負っている市町村に支払う。一部、写真代など実

費費用等の徴収が園ごとに行われることがあるが、配慮を必要とする世帯をも包含する福祉制度であることや、市町村が入所先を決定する仕組みゆえに、後述する幼稚園に比べそうした保育料以外の徴収は抑制的である。

保育所は保育を必要とする子どもを放置しないという理念のもと制度化されており、たとえ保護者が保育料を滞納したとしても、それを理由に市町村は保育実施責任を解除できない。かといって、子どもの入所について権利性が高いかといえば、待機児童問題が長年解決できないままであるように、それが確立しているとはいいがたい<sup>3</sup>。

その保護者が私立保育所を利用している場合、保育料滞納は当該世帯と市町村間での問題であるが、保育の委託費は市町村と私立保育所との関係で支出されるので、たとえ保育料の滞納があつたとしても園が受け取る委託費が減額されることはない。このような仕組みの中で、子どもの保育が確保される<sup>4</sup>。

## 2) 幼稚園制度

一方、幼稚園は、学校教育法に基づく学校制度の始点に位置づけられ、3歳から就学前までの期間の子どもの保育を行う。ただし、幼稚園に通うかどうかは任意である。入園にあたっては、私立園の場合、当該園と利用者との直接契約である。保護者が各施設の設置者に申請を行い、園側の選考等を経て入園を許可され保育を受けることができる。対象児童に年齢以外に要件は課せられていないが、希望すればすべて入園ができるわけでもない。保育料は私立園の場合、施設ごとに異なる額が設定され、各園が徴収する。利用世帯の所得に関わらず一律の負担額である。公立園は、市町村が額を設定し徴収する。

保育料は、一部名門幼稚園のように大学並みの保育料設定の園もあれば、ごく一般的な園までそのあり様は多様であるが、平均的には月約2.3万円程度である(公立園の場合、月約0.7万円といわれていた)<sup>5</sup>。また、こうした通常の保育料以外に、入園金、各種教材費、制服代、任意の通園バス代や体操教室代等が別途設定され徴収されるのが一般的である。よって、利用者負担の問題を論ずるなら、保育料以外の負担にも目を向ける必要がある。保育料等の滞納は、園収入減を意味し、退園につながる可能性は高い。いうまでもないことだが、保育料や実費徴収等の利用者負担の問題は、子どもの保育を受ける権利保障に直結する問題として捉えることが重要と考える<sup>6</sup>。

## 新制度という制度「改革」

### 1) 導入経緯

深刻化する待機児童問題に対応するために、政府は、2000年代以降数々の対策を打ちつけてきた。しかし、そのあり様は、保育の質向上といった視点が希薄で、経済政策として少子化のもとでの女性労働力の確保策を安価な形で進めるために、既存施設への子どもの詰め込みや、保育施設の条件切り下げにつながる規制緩和による多様な受け

皿の拡大に偏っている。

政府内では、同時並行的に1990年代以降、保育所制度の「改革」論が繰り返し提示されてきた。2015年から実施された、子ども・子育て支援新制度(以下 新制度)も、この待機児童対策の延長線上にある<sup>7</sup>。

### 2) 新制度の特徴

新制度の特徴は以下の通り。

①私立幼稚園については、新制度への移行は任意である。先述した従前の制度(公費助成としては、私学助成による施設補助を受ける)にとどまる私立幼稚園が全体の過半を占める<sup>8</sup>。

②保育所は、新制度発足以降、この仕組の中に組み込まれたが、廃止されるはずだった児童福祉法24条1項の復活により、新制度では例外的に、保育所における保育の実施主体は市町村のままである。私立保育所については、市町村からの委託関係が維持された。

③従前の制度では、保育の必要性のある子の受け皿は保育所に限定されていたが、新制度では、児童福祉法などの法令上の位置づけや入所の仕組みが異なる認定こども園、地域型保育事業(家庭的保育事業、小規模保育事業、事業所内保育事業、居宅訪問型保育事業)といった多様な施設・事業が創設され、保育所と同列に位置づけられるようになった。

小規模保育事業は、19人以下の定員規模のもので、従事する保育士資格者の割合によって、A型(保育所と同様、基準上必要とされる保育者はすべて資格者)、B型(資格者5割で可)、C型(資格要件なし)に区分されている。

さらに、2016年の子ども・子育て支援法改正によって、児童手当などの財源である事業主拠出金を活用する企業主導型保育事業が創設された。この事業は、国が外郭団体を通じて、事業所内保育施設を運営する企業に保育所並みの補助を直接支給する仕組みだ。市町村の関与もなく、認可などの手続きも不要で(よって、児童福祉法上は認可外施設として扱われる)、小規模保育B型のように保育所の認可基準を緩めた要件をクリアすれば、補助を

受けられる。従業員の子どもを受入れる保育施設の普及を目指しているが、地域の子どもを受入れる枠があり、当該枠の子どもは、自治体の待機児童数のカウントから外することができる。

こうした新たな保育の受け皿の創設に象徴されるように、新制度は規制緩和（保育条件の切り下げ）によって、政治課題化した待機児童問題の解消を図ることを直接的な動機として導入されたといえる。

政府は待機児童解消のために、資格者の配置等で認可保育所の基準を緩和して適用する小規模保育事業や、企業主導型保育事業等を政策的に拡大しているが、実際に、そうした保育施設を利用する保護者の多くは、そうした施設を積極的に望んでいるわけではなく、認可保育所に代わる次善の施設として利用を余儀なくされている状況にある。

いずれにせよ、こうした政策のもとで、認可保育所においても保育環境の劣化が進んでいる。例えば、東京都では、2017年度に新設された認可保育所約270か所のうち、園庭を備えている施設は2割にとどまっている。また、東京都文京区では全認可保育所78か所のうち6割に園庭がない状況である<sup>9</sup>。

こうした事態は、待機児童を抱えた自治体だけの問題ではない。保育施設における規制緩和の影響は、全国に波及し、全体的な保育条件引き下げ圧力となるのだ。

④保育の提供を受けるには、保育所以外は直接契約方式となり、利用希望者は各施設に申込む。一方、保育所は実施主体の市町村に申込むことになったのだが、「当面の間」として、保育の必要性の認定を受けた子どもの利用は、保育所以外もすべて市町村が受付けるという変則的な取り扱いが実施され、現在まで継続している。

⑤0～2歳児からの保育、3歳以上児の8時間以上の保育を受けるには、両親が働いているなどの保育の必要性の要件が課せられる。保護者の求職活動や就学についても認めることが省令に明文化されたが、従前から運用上拡大がなされており、実態として新制度によってその範囲が増したとはいいがたい<sup>10</sup>。

⑥新制度における保育料のあり方は、従前の保育所制度が引き継がれ、応能的な負担とされた。その負担額は、これから述べる国基準を限度として、市町村が定めるとされている。

新制度は、介護保険の要介護度認定と同様に、認定された子どもに給付を支給する仕組みなので、認定の区分（1号認定—保育を必要としない3歳以上児が対象（従前からの幼稚園対象児）、2号認定—3歳以上児で保育の必要性あり、3号認定—3歳未満児で保育の必要性あり（2・3号が従前からの保育所対象児））ごとに、国基準の利用者負担額が設定される。

新制度における利用者負担額は、国が世帯の所得階層に応じた段階的な利用者負担額を定め、これを上限に市町村が保育料を決定するとされている。その額は、幼保制度のそれまでの負担水準を引き継いだものとされている。これまで、保育所制度では、国基準の負担額があまり高額であるため、多くの自治体で独自財政が投入されて保育料の軽減がはかられてきている。新制度でもそれが引き継がれたので、その負担は自治体ごとに多様といえる。

『保育白書』2018年版<sup>11</sup>から一例を示すと、神奈川県横浜市では、3歳未満児が、住民税非課税世帯の月額3,200円から最高77,500円、3歳以上児のそれは2,100～43,500円と幅があった。

保育料の徴収は、保育所は従来通り保育の実施主体である市町村が徴収する。それ以外の幼稚園や地域型保育事業の場合は、直接契約の当事者である施設・事業者が徴収する。滞納ができればそれは経営問題に直結し、即契約解除（退園）につながる恐れがある。

⑦新制度に入る幼稚園はじめ地域型保育事業における公費助成である給付は、利用者向け補助であるが施設側が代理受領する。私立保育所については、市町村との委託関係があるので、その保育に関わる費用を積算した額（これを公定価格という）を委託費として市町村から支弁するものである。その額は、公費助成である給付額に、市町村が規定した利用者負担額を加えた額となる。

## 「無償化」導入までの経過

政府として幼児教育の無償化は「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(2006年)に、「豊かで活力ある社会の形成に向けた人材育成のため、幼稚園・保育所の教育機能を強化するとともに、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」と盛り込まれたことで、具体的な動きが始まったといえるが、その間に政権交代もあり、継続した課題として掲げつづけられたものの、その歩みは遅々としていた<sup>12</sup>。

ところが、2017年の衆議院選挙にあたって、この問題が急浮上した。その方針の具体化については、閣議決定文書「新しい政策パッケージ」(2017年12月)、「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の範囲の検討会」報告書(2018年5月)、さらには、2018年6月に閣議決定された2018年のいわゆる骨太方針にも盛り込まれた。より詳細な内容が示されたのが、2018年12月28日に示された、関係閣僚合意「幼児教育無償化の制度の具体化に向けた方針」(以下 具体化方針)である。

そこで政府は、全世代型の社会保障制度への転換を掲げ、「幼児教育の負担軽減を図る少子化対策」としての意義と、「生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児教育の重要性」を踏まえ、無償化を実施するとした<sup>13</sup>。

その後、子ども・子育て支援法の改正案が国会で審議され、2019年5月10日に成立をみた。今回の「無償化」は、消費税10%増税反対の声をかわすための選挙対策との批判もあった。

## 「無償化」の概要

具体化方針に沿いながら、「無償化」の概要を整理する。

### 1) 対象者・対象範囲、「無償化」の上限額

3歳以上児については、すべての子どもの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を「無償化」する。負担額が大きい0～2歳児の保育については、住民税非課税世帯のみが対象であり、ごく限定された。

「無償化」の手法だが、新制度内の保育所や小規模保育事業、認定こども園、幼稚園については、先に示した国が設定する利用者負担額がゼロになり、施設等が代理受領する給付額が子どもの保育のための費用額である公定価格と同額になる。市町村は、国が設定する利用者負担額を上限に保育料額を決めるとされているので、国の基準額がゼロになれば、市町村の保育料もゼロになるという理屈だ。

新制度に入っていない私学助成を受ける私立幼稚園のほか、認可外保育施設、一時預かり事業、病児保育事業及びファミリー・サポート・センター事業なども対象となる。

新制度外の幼稚園・認可外保育施設等は、保育料を各園が自由に設定しているが、全額が無償になるわけではなく、保育の必要性のない子ども(1号認定)の場合は、公定価格における利用者負担額の上限額月2.57万円、同じく保育の必要性のある子ども(2号認定)は、3.7万円までが無償化の対象となる。0～2歳児の場合は、住民税非課税世帯限定で4.2万円までの費用が免じられる。

この上限額の範囲内ならば、複数サービスの利用も可能とされる。幼稚園の預かり保育も対象になる。また、就学前の発達支援事業を利用する子どもは、保育所等を併用する場合を含め両者を対象とする。

新制度内の施設等については、従前の制度内の設定変更で対応可能だが、新制度外の幼稚園や、認可外保育施設等の「無償化」を実施するためには新たな仕組みが必要となり、そのために子ども・子育て支援法に新しい給付が位置づけられた。今回の支援法改正は、「無償化」のためといわれているが、実際はこの新たな子育てのための施設等利用給付を新制度に位置づけるためになされたものである。なお、前述したように、たとえ新たな給付が

これらの施設の利用のために支出されたとしても、必ずしも無償にはなるわけでない。正確には、負担軽減のための給付である。

無償化とはいいいながら、負担増になるケースすらある<sup>15</sup>し、「無償化」の給付額をふまえた便乗値上げの動きもおきている<sup>15</sup>。

## 2) 実費徴収は対象外

保護者から実費で徴収している費用（通園送迎費、行事費など）は、無償化の対象外だが、これまで保育料の中に含まれているとされた保育所等の2号認定の子どもの副食費も同じ扱いとされた。「無償化」後は施設による実費徴収が基本となる<sup>16</sup>。

ただし、低所得者世帯等の副食費の免除の対象者が拡充（年収360万円未満相当世帯）される。なお、0～2歳の食材料費（主・副）については、「無償化」が限定的なので扱いに変更はない。

今後、保育条件の改善等がすすまなければ、さらなる充実を実現することが各施設まかせとなり、保育料以外の実費徴収等の負担が拡大する恐れがある。そうなると、追加的費用を払える層と払えない層が分断され保育保障内容の格差が広がってしまう。子どもの平等性を確保する観点からも、「無償化」にとどまらない、制度の拡充が課題といえる<sup>17</sup>。

また、現にある実費負担については、義務教育段階の就学援助にも似た補足給付事業を拡充することが求められる。

## 3) 財源、負担割合

「無償化」に関わる財源負担は、地域型保育給付を除く公立施設については市区町村が10/10負担として地方交付税で措置され、それ以外の私立施設（認可外含む）に関わる費用の負担は、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4の割合である。ただし、初（2019）年度の半年分は、公立分の負担も含め全額が国費で賄われる。

しかし、2020年以降は、前述のような割合で自治体にも負担が課される。2020年度政府予算によれば、「無償化」のための総費用は8,858億円、その内訳は、国負担は3,410億円、市町村負担

は3,743億円である。総額は、当初見込みより約1,000億円も増大し、国や自治体における他施策へのしわ寄せが懸念されている。

## 「無償化」の問題点とその対応

### 1) 認可外施設の問題

今回の「無償化」は、条件を整えていない認可外保育施設の利用さえも、その対象としており、すべての子どもに格差なく良質の保育を保障するという観点から大いに問題ありと指摘せざるを得ない。

認可外施設を対象にする理由として、政府は待機児童問題の存在を指摘しているが、認可外施設を対象にすることを待機児童のいる地域に限定しているわけでもない。詳しくは別稿に譲るが、待機児童が多い地域では、認定を受けながらも非正規雇用や保護者の健康上の理由から、就労時間が短くなることで、入所選考・利用調整において順位が低く扱われ、結果として低所得者層が認可保育所に入所できない事態が生じている。認可外保育施設は公費補助がなく高額な保育料になりがちで、以前なら利用をあきらめた層が、今回の「無償化」措置によって、認可外利用を促進させる可能性がある。そうした事態をどうみるかだ。低所得層の子どもが条件のよくない認可外施設に固定化される恐れも指摘できる。

また、無償化の対象になった「ファミリー・サポート・センター」は、これまでも通常の保育ではなく、ご近所の助け合い、預かり合いを制度化したものである。預かる側の資格要件も問われておらず、子どもの生命の安全を確保する点から、多くの疑問が示されている<sup>18</sup>。

すべての子どもに平等に、質の高い保育を保障するための有効な措置として無償化を歓迎する立場からすれば、真逆の事態といえる。

子どもの権利としての保育を保障するためにも、認可外施設を利用せざるを得ない状況を改善し、どの子どもも条件を整えた保育を利用できるように、施策の改善が求められている。

## 2)消費増税と「無償化」

今回の「無償化」は、その内容や、消費増税に財源を求めたことでさまざまな論点が示されている。

一般的に保護者は、負担軽減となる「無償化」を歓迎しているといわれるが、その評価は、所得の高低によっても分かれる可能性がある。新制度では、保育料負担は、所得の高い層ほど重いので、「無償化」による軽減額は、所得が高い層ほど高額となる。「無償化」のためには公費が投入されるので、その点に関して政策の是非が国会等でも指摘された。所得の低い層は、もともと保育料額が比較的低額であったので、当然に軽減額も相応のものになる。

一方消費増税は、逆進性が強く低所得者ほど家計における負担は高い。「無償化」は子ども一人当たり約3年間限定だが、増税の影響は、税率が軽減されないかぎり永続する。こうした事情を知れば、「無償化」の評価が分かれるのもうなずける。

しかも、保育分野に限っても、保育士の処遇改善などその充実のためにさらなる公費投入が求められているが、その財源を消費増税に求める政策判断が変えられず、根強い国民的批判があるなかでさらなる税率引き上げが困難となれば、保育の充実は立ち往生してしまう。

## 3)公立施設再編促進への懸念

公立施設については地方財政上の手当てがあるとしても、地方財政の総額が抑制傾向になる中で、その運営や「無償化」にかかわる国庫補助がないことから、統廃合、民営化が加速することが懸念されている<sup>19</sup>。

公立の保育施設は、地域全体を視野にいたした視点をもつ経験を蓄積した公務員としての保育士等が、その実践を通じて得られた児童福祉や幼児教育、子育て家庭への支援にかかわる知見や観点を、行政としての計画や施策に直接反映するためにも必要な施設であると考え。現実には、様々な困難を抱えた世帯を、公立施設が受け入れている地域は多い。

地域における幼保施設をどのように整備するのか、「無償化」による表面的な財政圧力だけでなく、総合的な判断が自治体に問われている。

## さいごに

現行制度は、施設種間の条件面などで格差があるなど、さまざまな問題を抱えている。

保育士の処遇改善がすすまず、保育士不足が深刻化し、その解決策として資格要件の緩和が広がっていることも、実は格差の存在と密接に関わっている。

そうした状況下で実施された今回の「無償化」は、子どもの格差是正・平等実現という点で重大な問題点をはらんでいる。条件の整わない認可外施設を対象にするなど、条件引き下げにつながる規制緩和策をさらに拡大・推進するものといわざるを得ない。

すべての子どもに質の高い保育を格差なく平等に保障することを目指すのであれば、現状はあまりにかけ離れた状況である。「無償化」を現状のままでもとどめ、また財源がないと保育の充実を遅滞させ、格差是正や制度全体のレベルアップを停滞させてしまえば、格差はどんどん広がってしまうだろう。

例えば、現状の「無償化」された保育のレベルでは満足できない経済的に余裕のある層が、それに対応する施設を選択し、実費負担等の追加負担を支払い、より高い質の保育を求めていけば、置き去りにされる層や施設との格差はさらに広がっていく。それは子どもにとっての不平等の拡大である。

一方で、保育の質の維持・向上を求める声は大きくなっている。今こそ、一層の利用者負担の軽減も含め、すべての子どもに質の高い保育を格差なく平等に保障することを、制度全体の課題とすべきである<sup>20</sup>。言い方を変えれば、保育料の軽減などの制度の入り口・表面的な問題のみならず、利用者負担全体や、制度の全体に目を向けてそのあり様を検討すること抜きに、子どもの権利性の前進は勝ち取れないと考える。■



《注》

- 1 北里大学の可知悠子氏によれば、3歳以降の保育所・幼稚園・認定こども園への未就園は、低所得等の社会経済的に不利な家庭や、発達や健康の問題（早産、先天性疾患）を抱えた子どもで多い傾向があるという。<https://www.kitasato.ac.jp/jp/news/20190327-01.html>
- 2 厚生労働省は2019年4月1日現在の、認可保育所等の待機児童が1万6772人であると公表した。1994年の調査開始以来、過去最低とされているが、待機児童の定義など集計のあり方が複数回変更されていることに留意すべきである。政府は待機児童数を2020年末までにゼロにしているが、①2019年10月から実施された幼児教育・保育の「無償化」によって、ニーズがさらに高まると予測されていること、②「特定の施設だけを希望している」などの理由で、待機児童の集計から外されている潜在的待機児童は前年よりも増え7万人を超えており、公表された待機児童数と合わせると、9万人にもなることから、待機児童解消の実現は困難と考えられる。  
なお、待機児童問題については拙文「待機児童解消と規制緩和」月刊『住民と自治』（自治体研究所）2019年5月号 <https://www.jichiken.jp/article/> 掲載 を参照されたい。
- 3 権利性については、田村和之ら『待機児童ゼロー保育利用の権利』信山社2018年7月刊を参照のこと
- 4 保育を実施する主体は市町村である。よって、保育を求める保護者は、市町村に希望する保育所を示しつつ入所（利用）申請を行い、市町村が保護者の就労状況など確認したうえで、入所先を決定する。入所先が私立保育所の場合は、入所児の保育に必要な経費を委託費として施設に支弁する。保育に関わる費用については、国庫負担制度がつくられており、保育所が守るべきものとして定められた基準を守った運営がなされるに足る費用を、国が算定し、その額に基づいて国・都道府県・市町村が応分の負担をし、市町村が各施設に委託費を支弁する。私立保育所はその委託費をもって、保育士を雇用するなどして保育を提供する。
- 5 全日本私立幼稚園連合会「私立幼稚園経営実態調査報告」2017（平成29）年度版 8頁
- 6 なお国庫補助事業として、施設には、私学助成制度に基づく補助制度があり、保護者の保育料負担に対しては、所得に応じて補助金を支給する幼稚園就園奨励費補助があった。後者の補助は家庭の負担能力に応じて補助額が設定されているが、私立園の場合、子ども1人あたり年平均5万円程度の負担軽減がなされていた。
- 7 この改革のねらいは、福祉供給の多元化を志向した市場原理の導入・規制緩和にある。具体的には、福祉提供に対する公費投入のあり方を、施設への直接補助から利用者への補助（給付）に切り替え、行政による福祉提供責任を解除したうえで、利用者と施設・事業者による直接契約方式の導入を柱とするものである。2000年から実施された高齢者分

野における介護保険がその典型である。

新制度でも、保育を求める保護者が施設を利用した場合、その経費への公費補助として給付金が保護者に支給されるが、実際には施設・事業者が代理受領する。給付金は、施設補助でないため、その費用をどのように使用するかについて、原則的には国・自治体が規制をかけることはない。言い方を変えれば、制限をかけないからこそ営利企業をはじめ多様な主体が参入することを期待した制度といえる。

また、給付対象者を限定するために認定という仕組みがつくられた。認定基準は国がつくり、実務は市町村が担う。施設等への入所は、利用者と施設・事業者による直接契約によって決まる。

これは、先述した従前の保育所制度を否定するものがあった。公的責任の後退によって、さまざまな困難を抱えた世帯や子どもが排除される恐れがあると、その是非をめくって制度導入時に大きな論議となった。結果として、新制度導入のため民主党政権下で与党が提出した関連法がかけられた2012年の国会論議の中で、法案に大幅修正がほどこされ成立し、2015年度からの実施をみたものである。

同様の指摘として、伊藤周平「子ども・子育て支援新制度の概要と保育関係者の課題」『保育白書』2014年版 130～135頁 等がある。

- 8 2019年4月1日現在の新制度移行私立幼稚園は全数の47%である。内閣府/第49回子ども・子育て会議資料（2019.11.26）「令和元年度私立幼稚園の子ども・子育て支援新制度への移行状況等調査の結果」[https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo\\_kosodate/k\\_49/pdf/s3.pdf](https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_49/pdf/s3.pdf)
- 9 2019年5月11日『東京新聞』、
- 10 なにより問題なのは、保育の必要性が就労など保護者側の状況でしか判断されないことだ。障がいや発達上の課題など子どもの側の状況によって、保育の必要性を認めるといった抜本的変更はなされていない。新制度は、認定こども園に関して、保護者の就労の有無に関わりなく保育を受けられると宣伝されているが、実態は単純ではない。保育の必要性の判断については旧態依然のままであり、子どもの権利保障の観点からの改善が今後も課題である。拙文『保育白書』2019年版 63～64頁
- 11 2018年度県庁所在地・政令市・中核市保育料表（2018年4月1日現在）2018年8月刊
- 12 導入前の経緯については、村山祐一「幼児教育・保育『無償化』の問題と改善課題」『経済』2019年12月号No.291（新日本出版社）110～119頁に詳しいので、参照されたい。
- 13 「幼児教育無償化の制度の具体化に向けた方針」と「その概要」2018.12.28 関係閣僚合意
- 14 2019年10月23日『朝日新聞』
- 15 2019年11月8日『東京新聞』、月刊『保育情報』（保育研究所編、全国保育団体連絡会発行）2019年12月号 52頁に関連通知掲載。
- 16 3歳以上児の副食料費の実費徴収化問題である。保育所では制度発足時から一貫して、保育時間の



長さもあって、給食は必須のものとして取り扱われてきた。副食材費も他の経費とともに子どもの保育のために必要な費用として国が定める公定価格の中に積算されてきた。現行制度では、基本的にはその公定価格の一部または全額を保護者の所得に応じて保育料として負担することを求めてきた。つまり、2号認定子どもについては、保護者はこれまでも副食材費を保育料の一部として応能的に負担してきたのである。主食は、保育所制度成立当時配給制度で手当てされてきたこともあって、家庭から持参するか、園で提供する場合は実費徴収がなされてきた。しかし、保育の一環としての給食の重要性から、主食費も公定価格に含めて公費負担の対象にすることが、保育所関係者の長年の要望であった。一方幼稚園は、午前中の保育が基本であり、給食は必須ではなく、弁当持参も奨励されるなどそのあり方は多様であったため、1号認定の子どもの食材費は主食・副食に関わりなく、実費徴収とされてきた。

今回「無償化」実施にあたって、幼稚園に合わせるとして、2号認定の子どもの副食材費の実費徴収化が、国レベルでは確定した。

その内容を整理すると、①実費徴収化した場合、各施設での徴収となり、その額は月額4,500円が「目安」となる。この額が2号認定子どもの公定価格から減額されることになる。実費徴収となると、登園者が減る土曜日などの取り扱いで対応が複雑化することが予測されるが、保育所側の実務負担の増に対する手当は何もない。②国は、副食材費の免除者を年収360万円相当世帯まで拡充としている。これまで自治体が地方単独事業で保育料減免を行っていた場合、世帯によって「負担増となる可能性がある」としており、自治体での対応を求めている。③食材料費の徴収を園で行うとなれば、滞納への対応が課題となる。新制度導入に際しても児童福祉法24条1項の市町村の保育の実施責任が維持され、また子ども・子育て支援法附則6条で市町村と私立保育所とは委託関係にあることが明示されたことから、副食材費を保育所での実費徴収にしているのかとの疑義もある。副食提供を委託しておきながら、その食材費の実費徴収を園に押し付けて、しかも滞納がでても関知せずでは済まないだろうということだ。

滞納の問題は、学校給食においても、依然悩ましい課題とされている。滞納が生じた場合でも、その世帯の子どもに給食を提供しないわけにはいかない。ではその滞納分を園で補填すればいいのだろうか、園・職員は滞納している保護者とどう向き合っていくのか、どう支払ってもらえばいいのか、ダメなら退園してもらえばいいのか、仮にそうなった時、ないがしろにされるのは、子どもの権利である。福祉の視点を貫くために、市町村は何をすべきか、が問われている。たかが月4,500円と軽視すべき問題ではない。

- 17 いくら「無償化」されても、実費徴収等の額が多い施設を選択できない層が生じる可能性がある。現時点でも各施設における保育料以外の負担額は、大きな開きがあるが、実費徴収等に関わる全国的

な調査はなく、京都市の状況を示した論文に以下ものがある。田中智子・丸山啓史・森田洋「保育施設の利用にかかる費用負担」(上・下)月刊『保育情報』2017年10月号No.491 7～11頁・11月号No.492 13～17頁

- 18 その問題状況を指摘したものとして、岩狭匡志『「無償化」に伴うファミサポ・認可外保育施設の安全対策』月刊『保育情報』2020年1月号 No.518 12～19頁がある。
- 19 2000年において2万2195か所あった保育所は、2017年には2万3410か所に増加したが、公立施設は1万2723か所から8637か所に減少した。これは、2000年代に実施された保育所の運営費や施設整備費に対する国庫補助制度から公立施設を除外したことの影響が大きい(運営費の国庫補助外しは2004年度から、施設整備費補助のそれは2006年度から)。さらに政府は、公務員数の削減、公共施設の縮減を自治体に促していることも、民営化と統廃合の流れを助長している。

その影響は、施設数の減少にとどまらず、公立保育所における職員の非正規化としても具現化している。ベネッセ次世代研究所(『第1回幼児教育・保育についての基本調査報告書(幼稚園編・保育園編)』株式会社ベネッセコーポレーション、2012年、35頁)によれば、各保育所の全保育士数に占める非正規保育士の割合は公立保育所では、54.2%、私立認可保育所が40.2%となっている。「公立保育所において、非正規雇用の職員の人数が正規保育士を上回るようなケースは」一部例外を除き「もはやスタンダードになっている。」小尾晴美「公立保育所職員の処遇の現状と課題」『保育白書』2018年版 157～165頁

- 20 格差の是正のためにも、幼稚園・保育所制度の一元化が必要である。当面、一元化には至らずとも、子ども・子育て支援新制度内で併存している、幼稚園対象児(1号認定児)と保育所対象児(2号認定児)間にある種々の格差の解消が課題といえる。これは待機児童解消を進めるためにも必要な視点である。

格差とは、例えば4歳児36人、5歳児36人の子どもがいた場合、幼稚園では、学級編成の考え方が適用され、4・5歳児で各2クラスの編成が求められ、担任となる資格者4人が配置される。一方、保育所の場合は、4・5歳児合わせて72人の子どもに対して、子ども30人に対し保育士1人という配置基準が適用されるので、ここで必要とされ財政上の手当てがされる資格者は2人(計算上は2.4人だが、四捨五入される)にすぎない。保育時間の短い幼稚園の方が2倍も多い。これに加え、人員を手厚く配置する種々の加配項目が、幼稚園の方が多いという制度的な状況にある。こうした格差は、ほんの一例に過ぎない。