

Research Institute

*Discussion Paper Series*

No.24

「こども誰でも通園制度」の何が新しいのか：  
改正子ども子育て支援法と公的保障、ケアに関する一考察

What is new in the system of "day care for all infants" ?  
: A note on the change of care and the withdrawal of public responsibility for childcare  
under the revised Child and Childcare Support Act

萩原久美子 / Hagiwara, Kumiko

hagiwara@andrew.ac.jp

2024年8月



桃山学院大学  
Momoyama Gakuin University

<http://www.andrew.ac.jp/soken/>

## 「こども誰でも通園制度」の何が新しいのか ——改正子ども子育て支援法と公的保障、ケアに関する一考察

萩原久美子

### はじめに

2024年6月4日、「子ども子育て支援法等の一部を改正する法律案」が成立した。これにより、2023年12月22日に閣議決定された「子ども未来戦略～次元の異なる少子化対策」はその実行のための制度的財政的基盤を整えたことになる。異次元の少子化対策に盛り込まれた政策は多岐にわたる。そのため、子ども子育て支援法をはじめとする関連法の改正内容も広範なものとなっているものの<sup>1</sup>、施策、財源、給付の三つに分けてみると、その大要は以下のように整理できる。

まず、経済的支援を中心とする新制度・施策の導入である。①ライフステージを通じた子育てに係る経済的支援の強化（児童手当の拡充等）②全てのこども・子育て世帯を対象とする支援の拡充（乳児等通園支援事業（通称・こども誰でも通園制度の創設）③共働き・子育ての推進（男性育休取得促進、育児時短終業給付の創設等）が柱となっている。

次の財源については「こども・子育て支援金制度」の創設がある。医療保険の仕組みを活用し、医療保険料に上乘せし、支援金として子育て支援施策の財源とする制度である。この新しく徴収する財源および児童手当財源、雇用保険の育児休業給付の財源、各種子育て支援関連財源は新たに創設される「こども・子育て支援特別会計（子ども金庫）」に移行、管理されることになる。

最後の給付については、従来の「子どものための現金給付」（児童手当の給付）、「子どものための教育・保育給付」（就学前教育保育の利用料の給付）に加え、新たに「妊婦のための支援給付」「乳児等のための支援給付」の二つが創設された。「妊婦のための支援給付」の対象は妊婦、「乳児等のための支援給付」は乳児等通園支援事業（通称・こども誰でも通園制度）を利用する子育て世帯で、利用料の補助あるいは全額を給付する。

では、これら施策、財源、給付の三つの制度改正はすべての子どもの生育環境の整備や保育保障につながるのか。「異次元の少子化対策」は子育てという営みをどのように変えることになるのか。本稿の目的は、以上の点を乳児等通園支援事業（通称・こども誰でも通園制度）を事例として考察することにある。

---

<sup>1</sup>今回の子ども・子育て支援法の改正では、第1条（目的）及び第7条（定義）にある「子ども・子育て支援」の定義を「必要な支援を通じて、すべての子供の健やかな成長する環境整備」から「子どもを持つことを希望する者が安心して子どもを生み、育てることができる社会の実現及び環境の整備」へと変更した。下線部分に示されるのは、同法が新たに妊娠・出産の過程も対象としているということである。この定義の変更がいかなる意味での「異次元」の少子化対策なのか。人口戦略への転換を意味するのかどうか。検討が必要となろう。

## 1. 「こども誰でも通園制度」の概要

### (1) 本格実施にむけての工程表

「こども誰でも通園制度（以下、通園制度）」は、保護者の就労条件を問わず、6 か月から 2 歳までの子どもに対し、月一定時間までの利用可能枠の中で、保育等のサービスを提供する制度である。「こども未来戦略方針」（2023 年 6 月閣議決定）によれば、この事業の目的は「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ない形での支援を強化する」ことにある。

また、「こども未来戦略方針」に示された工程表によれば、2023年度からモデル事業として実施、2024年度は「本格的実施を見据えた試行事業」として実施するとしている。この工程表に従って、子ども家庭庁は2023年9月に「こども誰でも通園制度（仮称）の本格実施を見据えた試行的事業実施の在り方に関する検討会（以下、在り方検討会）」（座長・秋田喜代美）を設置した。

在り方検討会では2023年12月に試行的事業の実施方針に関する「中間とりまとめ」を発表し、この議論を土台に、子ども家庭庁は2024年1月に「試行的事業の実施要綱」をまとめている。この時点で、子ども家庭庁は改正子ども子育て支援法案の成立を前提として、2025年度に実施自治体の拡充、2026年度から新たな子ども子育て支援給付制度として全国の自治体で本格実施することを明らかにしている（2024年1月17日に開催された全国子ども政策関係部長会議資料）。政府は改正法の成立、制度運用の整理、自治体の実施体制の整備を待たず、同制度を「速やかに全国的な制度」にする実績づくりを先行させてきたのである。

「子ども子育て支援法等の一部を改正する法律」の成立後、子ども家庭庁は2024年6月26日に、改めて2026年度の本格実施に向けて「こども誰でも通園制度の制度化、本格実施に向けた検討会」を立ち上げた。本格実施の詳細については「こども誰でも通園制度の制度化、本格実施に向けた検討会」で2024年12月に中間とりまとめ、来年2025年3月に最終的な取りまとめが行われる。

### (2) 事業実施の概要と方針

現時点では、同制度の実施の詳細は明らかではない。そこで、「中間とりまとめ」および、本格的実施への橋渡し事業として示された「試行的事業の実施要綱（以下、要綱）」、改正子ども子育て支援法の内容をもとに、制度の概要と方針を確認していきたい。

まず、制度の対象は6 か月から 3 歳未満の子どもである。2026年度からの本格実施では「こども誰でも通園制度」を利用する子どもの保護者は市町村に申請をし、「乳児等のための支援給付」の認定を受けることになる。その際、「保育所、幼稚園、認定こども園、地域型保育事業等」の保育施設に通っていないことを条件としており、「教育・保育認定」を得て、保育所や幼稚園への利用に関する給付を受けている子どもは「乳児等のための支援給付」との重複は認められない。

利用は時間単位で、「定期利用」（利用する曜日等を固定し定期的に利用する方法）と「自

由利用」(固定せずに柔軟に利用)のいずれか、あるいは組み合わせることができるとしている。試行段階では補助の対象となる時間の上限を「月10時間」としたが、2026年度以降の本格実施では「月10時間以上」とし、内閣府令で体制の整備状況やその他の事情を勘案し、利用時間枠を決定するとしている。

費用については、試行的事業の段階では市町村への補助額を子ども一人1時間あたり850円(障がい児は400円加算)、直接的な利用者負担は1時間当たり300円を標準額とした。1時間あたりの単価が本格実施移行後もそのまま適用されるかどうかは未定だが、改正子ども子育て支援法の規定(30条20)によれば「内閣総理大臣が定める基準により算定した費用の額」に月間の「利用時間を乗じた額」を支給するとしている。つまり、認定を受け、誰でも通園制度を利用すれば、一定額が「乳児等のための支援給付」として利用者に支給されることになる。

実施主体については、試行的事業の段階では市町村の補助事業として保育サービスの提供を事業所に委託して実施する形をとっている。しかし、これも本実施となる2026年度以降は利用者と事業所の直接契約に変わる。その結果、市町村の役割も利用者の認定・給付、「誰でも通園制度」を実施する事業所の設備・運営に関する基準の策定、実施事業者の指定(特定乳児等通園支援事業者)、それにかかわる指導・監査へと変更される。

子ども家庭庁は「乳児等のための支援給付」とセットで「誰でも通園制度」を新設するメリットとして「権利性」を挙げている。給付認定を得たら、誰でも通園制度による保育サービス提供を受ける権利が発生するため、自治体は必ず誰でも通園制度を実施しなくてはならないという意味である。認定を受けた子どもの保育を確保、実施するため、「要綱」は利用者の申請があった場合、実施事業所は「利用可能枠の範囲において」受け入れなくてはならないとしている。自治体に対しても「子ども・子育て支援事業計画」において、「必要定員総数や量の見込み等を定める」ことを求めている<sup>2</sup>。

一方、実施場所については、「保育所、認定こども園、小規模保育事業所、家庭的保育事業所、幼稚園、地域子育て支援拠点、児童発達支援センター等」としている。要綱では「駅前の利便性の高い場所や空き店舗などを想定」との明記も見られる。では、利用者は認定を受けたのち、どのように必要な保育サービスを見つけるのか。子ども家庭庁は「子ども政策DXの推進」の一環として、誰でも通園制度に全国的なマッチングシステムを構築することを示している(図1)。構想では、国が予約管理機能、利用者のデータ管理機能<sup>3</sup>、請求書発行機能を持つ。利用者はシステムを通じて、空枠の状況確認や予約ができる。事業者や自治体はそのシステムを通じて利用者情報にアクセスし、事業所が市町村に請求書を発行することとしている。全国規模のシステム案は「こども誰でも通園制度」が今後、利用者が自分

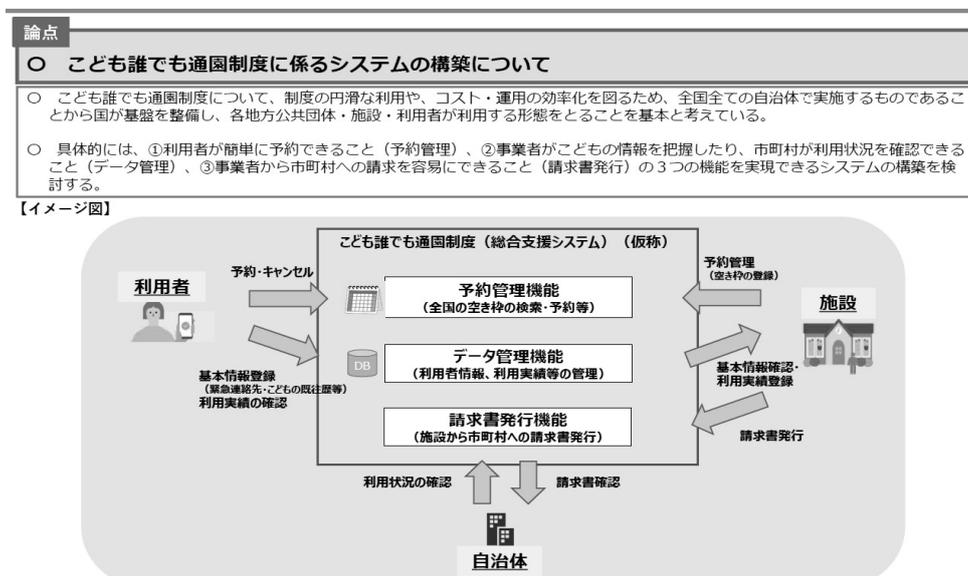
---

<sup>2</sup> 全国子ども政策関係部局長会議(2024年1月17日)資料。

<sup>3</sup> 利用者側の情報として、家族の就労・就学先、生年月日、同居者・別居者の有無、緊急連絡先、子どもに関しては出生歴や発達の状況、病歴、食事の状況、予防接種の状況などが想定されている(全国子ども政策関係部局長会議(2024年1月17日)資料)。

の暮らす市町村を越えて、好きな時に好きな場所で、施設を利用できる制度として展開する可能性を示唆するものとなっている。

図1 「こども誰でも通園制度在り方検討会（第一回 2023年9月21日）」資料2



（出典）「こども誰でも通園制度在り方検討会（第一回 2023年9月21日）」資料2

## 2. こども誰でも通園制度の何が新しいのか

### （1）就労要件をめぐって

「誰でも通園制度」をめぐっては、「保護者の就労要件を問わない」という点がこの制度の新しさとして取り上げられている。だが、厳密に言えば、日本の公的保育制度は保育利用を保護者の就労要件に限定してきたことはない。歴史的にみれば、政策立案側が家族イデオロギーと財政的制約を背景として、保育サービスの供給を抑制すると同時に、「困窮」「経済的必要からの就労」を保育利用にことさら結びつけ、保育ニーズそれ自体をできる限り狭隘なものとして運用するように指導してきた結果である。

そもそもの児童福祉法の成立過程および同法の規定において、保育所は貧困対応であるとか、困窮家庭やその保護者の就労に対応する施設であるといった認識、記述はない（寺脇1997）。にもかかわらず、国は「両親及び同居の親族その他の者」が日中家にいないという状態を保育所入所の基準とし、所得や就労を第一義的な理由とする運用を指示してきたのである<sup>4</sup>。ところが、少子化問題が政策課題になった90年代以降、国の側が既存の公的保

<sup>4</sup> 児童福祉法第5次改正（1951）で「保育に欠ける」の文言挿入が行われ、その後も、度重なる通知によって保育所入所の厳正化をたどった。厚生労働省児童家庭局長通知「保育所への入所措置、および運営の適正実施について」（1977）は、措置基準の実施細目に基づいて具体的な運用基準を定めること、保育所を利用する自営業や内職の世帯への実地調査や、措置期限の際の再調査の実施を指示している。

育制度は貧困への対応など特別な事情を持つ家庭に対する「措置」であり、「制度疲労」を起こしているとしたのである。それは確かに保育所の普遍的な意義を認めたという転換ではあるが、国は市町村の保育実施義務に基づく措置から、保護者と営利企業をも含む事業者との直接契約への制度改革を構想してのことだった。

その後、保育制度改革は2015年、子ども子育て支援新制度の導入で一定の結実を見た。その新たな制度の下での「保育の必要性の事由」（国の基準）は「就労」のみを前提とはしていない。「妊娠・出産」「就学」「求職（起業準備を含む）」「介護・看護」「育児休業中の子どもの通園」「災害」「虐待」も事由として挙げられている。「その他」という項目もあり、「上記要件に類する状態」として市町村長が認めた場合とされ、自治体の状況やケースごとに保育の必要性を判断し、国の基準の周縁部にある事由での保育所利用の裁量は残されている。

保護者が直接、保育所に子どもを委託する私的契約児という仕組みもある。保育提供は保育施設の「定員に空きがある」という一時的で不安定な条件下での対応ではあるが、「保育の必要性の事由」に当てはまらないケースでも子育て家族とその子どもが保育を受けるための柔軟な対応として維持されてきた<sup>5</sup>。「こども誰でも通園制度」の目的として保育施設の空き定員充足の活用が挙げられているが、この点も私的契約児の仕組みから見れば特に目新しいものでもない。

とはいえ、私的契約児は現行保育制度における矛盾であり、「教育・保育給付」の対象となっていないために保育料が実費（最高額）という自治体もある。この私的契約児の矛盾を解消するうえでも、国の「保育の必要性の事由」を増やす、拡張することで解決できる部分もある。たとえば、ドイツでは就学前の子どもに保育を受ける権利があることを明文化している。社会法典第8編（児童青少年援助）は、1999年に3歳以上から就学前の子どもに保育施設への入園請求権を定め、2013年からは1歳以上3歳未満の児童についても、養育者のa)養育権者の就労、求職中、b)職業教育中・学校教育中・大学教育中、c)職業編入給付受給中に加えて、「責任感と公共心を有する人格への発達のために必要」という場合にも、保育を受ける権利（入園請求権）を認めている（齋藤2011、木下2018）。社会性や人格形成の発達という目的での保育が保障されているのである。

「在り方検討会中間とりまとめ」は誰でも通園制度の場合は利用者個人への給付とすることで一定の権利性が生じることを挙げている。しかし、その権利性とは市町村から「認定」を受けなくては発生せず、しかも市町村から乳児等支援給付を受ける権利が保障されているに過ぎない。ドイツのように権利に基づいての保育請求権はない。これに比すれば、誰でも通園制度が「認定」過程において就労等の条件を科さないことによって、すべての子ども

---

<sup>5</sup> 児童福祉法施行後の保育所がすべての子どもに対する保育提供の補完的保育保障として私的契約は戦後による保育提供は施行後から行われてきた。児童福祉法の施行から第5次改正（1951年）までの私的契約による公的保育保障の運用については佐藤（2022）。私的契約児については1998年に、改めて「保育所への入所の円滑化について」（1998年2月13日、児保第3号）において、「既に入所している児童の保育に支障を生じさせない範囲で」差し支えないことを確認している。

への保育の権利性を高めているとは言い難いものがある。

## (2) 一時預かり事業との重複

誰でも通園制度の最大の疑問は、先行する一時預かり事業との重複である（表1）。一時預かり事業も保護者や家族の事情に応じて一時的に保育を利用でき、利用にあたって特別な条件を課してはいない。外形的には両者の違いはほとんど見当たらない。では、通園制度の意義は何なのか。「在り方検討会」設置の目的のひとつは、「こども誰でも通園制度の意義を改めて整理する」ことにあった。そこで、一時預かり事業と通園制度の違いを「在り方検討会・中間とりまとめ」はこう記す。

誰でも通園制度は、月一定時間までの利用可能枠の中で、就労要件を問わず利用できる仕組みとして創設されるものであるが、その意義は、一時預かり事業のように、①家庭において保育を受けることが一時的に困難となった乳児又は幼児、②子育てに係る保護者の負担を軽減するため、保育所等において一時的に預かることが望ましいと思われる乳児又は幼児を対象に、一時的に預かり、必要な保護を行う（児童福祉法（昭和22年法律 164 号）の規定より）、いわば「保護者の立場からの必要性」に対応するものとは異なり、こどもを中心に考え、こどもの成長の観点から、「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」ことを目的としているものである。

ここにみられるのは、やや強引ともいえる「誰でも通園制度」の差異化、優位性の強調である。こども誰でも通園制度は「子ども中心」だが、一時預かり事業は「保護者のため」だと対置し、「突発的な事情」「一時的に家庭での保育が困難」という緊急性と単発性への対応であることを法律の規定を動員して説明する。対する通園制度には、母親の孤立・子育て不安への対応、こども集団を通じた社会性や発達上の意義、「地域に暮らす全てのこども達の育ちの拠点」としての保育施設多機能化といったメリットを列挙する。先行する一時預かり事業の実践の蓄積は見ず、本格的な実施もしていない通園制度に対してはその実践の意義を謳いあげるのである。

こうした対置は、同事業を行っている保育施設や保育士が子どもの成長発達を度外視したスポット的な「預かり」を行っているかのような印象を与えかねない<sup>6</sup>。しかも、一時預かり事業を実施してきた保育現場の実践とこの事業を利用してきた家族の思い、子どもの経験を過小評価する言説構築はいかなる目的があつてのことなのだろうか。

一時預かり事業は1990年、「一時的保育事業」という名称で始まっている<sup>7</sup>。その当時に

---

<sup>6</sup>三菱UFJ リサーチ&コンサルティング（2023）『一時預かり事業の実施状況に関する調査研究報告書』を参照。一時預かり事業を担う保育施設では、多様なニーズを抱えた保護者・子どもへ支援、個別の配慮が必要な子どもを積極的に受け入れるために、様々な実践が積み重ねられていることがわかる。異年齢児保育やアレルギーの把握等をはじめとする複雑な保育業務に対応するため、基準以上の職員配置や経験豊富な保育士を配置する事例もある。

<sup>7</sup>厚生省中央児童福祉審議会「今後の保育対策の推進について」（1988年11月）は、乳児保育対策、延長・夜間保育制度の再検討、保育所機能の地域社会への活用と並んで、「一時的な保育ニーズへの対応策」の検討を意見具申している。

はすでに子育て不安や地域社会の養育機能の弱体化が社会問題化していた。先進地域では保育所を拠点に、一歳半健診との連携による育児教室の開催や体験保育、遊び場づくりが取り生まれ、3歳未満児の子どもを持つ親の育児不安への対応や子育てネットワークの動きも活発化していた。これら動きを受けて、厚生省は地域保育センター活動事業を開始し<sup>8</sup>、母親のパートタイム就労等のライフコースの多様化への対応と子どもが健やかに生まれ育つための環境づくりのための事業のひとつとして「一時的保育事業」を補助事業として位置づけたのである<sup>9</sup>。

このような政策と歴史的経緯のもと、保育所は「保育を必要とする」子どもへの定型的な保育だけでなく、地域の子どもと保護者を対象とする非定型的な保育に取り組んできた。「家族以外の人と関わる機会」「年齢の近いこども同士が触れ合う機会」「保護者の育児・不安、孤立感を解消」のための実践はすでに蓄積されている。その点でも「誰でも通園制度」に新たな意義を見出すことは難しい。

---

<sup>8</sup> 地域保育センター活動事業とは保育所の多機能化であり、「地域に開かれた社会資源として保育所の有する専門的機能を地域住民のために活用する」（1989年5月29日児童家庭局長通知「保育所地域活動事業の実施について」）ことを目的としている。

<sup>9</sup> たとえば厚生省「これからの家庭と子育てに関する懇談会報告書」（1990年1月）。同懇談会は1988年7月に設置され、子どもをとりまく、経済的、社会的、家庭的環境の変化を「縮小化と希薄化」ととらえ、出生率低下にともなう子ども同士の人間関係の構築や子育て不安へ、パート等の就労の多様化への対応を求めた。その後、1.57ショックも加わり、政府は1991年に「健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」を発足、子育て支援対策に取り組むとした。

	一時預かり事業	子ども誰でも通園制度（乳児等通園支援事業）
法律	児童福祉法第6条3 ㉔	児童福祉法第6条3 ㉔（事業の定義） 子ども子育て支援法 第30条（給付）
対象	就学前の乳幼児市町村が認めた者へ委託等を行うことができる	6か月～2歳
	家庭において保育を受けることが一時的に困難になった場合 就労等の条件の定めはない 月あたりの利用時間の定めはない（利用時間等は自治体によって異なる）	条件を問わない 「月10時間以上で内閣府令で定める時間」 * 自由利用、定期利用を検討
制度の目的	国の説明 「保護者の立場からの必要性に対応する制度」	国の説明 「保護者とともに子ども発育を支える制度」
実施主体	市町村（市町村が認めた者へ委託等を行うことができる）	事業者
実施場所	保育所、幼稚園、認定こども園、小規模保育等 * 全1718自治体のうち1269自治体で実施(2023年度)：75%で実施	* 全国的制度（全市町村で実施） * 事業者の申請に基づき、適合度を審査の上、実施事業者として確認。自治体条例で基準を定める。
	利用者と事業者との直接契約 ただし、保育の実施責任は市町村 * 児童福祉法24条1項 * 子ども子育て支援法附則6条	乳児等支援給付で認定された利用者と、事業者との直接契約
財源	国・都道府県・市町村負担	2026年度の本実施以降 支援金と公費（国、地方）
公的資金の流れ	施設給付	個人給付（利用者補助） * 代理受領方式：利用した事業所への償還
その他	* 1990年、一時的保育事業として開始 * 利用者負担：1時間300～400円 * 自治体によって異なる（大阪市：0歳児1日2700円） * 事前面談、事前登録	* 費用（試行的実施段階）：1時間あたり補助850円、実費300円程度 障がい児加算1時間400円 * 2023年度から31自治体50施設でモデル事業開始、2024年度約150自治体で試行的に実施、2025年度拡充、2026年度から全国で本実施 * マッチングシステムによる登録、利用申請、管理を構想

出典：在り方検討会・中間とりまとめ、子ども家庭庁資料から筆者作成

### (3) 新たな財源と給付制度

では、「誰でも通園制度」の何が新しいのか。それは財源構成と給付にある。先行する一時預かり事業は児童福祉法に定められた保育事業のひとつであり、子ども子育て支援法の地域子育て支援事業に位置づけられている。国3分の1、都道府県3分の1、市町村3分の1による補助事業であり、この事業を実施する施設に対して補助金が支給され、不足分を利用料として利用者が支払う仕組みとなっている<sup>10</sup>。

これに対して、「誰でも通園制度」は国4分の1、地方4分の1、支援金2分の1という財源構成になる。医療保険料に上乗せして徴収する支援金を組み込む一方、国および地方の公費負担分は一時預かり事業よりも圧縮される。給付の対象も異なる。2026年度からの本格実施以降、誰でも通園制度の利用者個人に「乳児等支援給付」が支給される。ただし、現行の「教育保育給付」の仕組みと同様、利用者が給付額を直接受け取って事業者に払うのではなく、事業者が市町村から利用料として代理受領する仕組みとなる（利用者個人への給付の影響に関しては後述する）。

<sup>10</sup> 就学前教育保育の無償化（3歳以上、3歳未満の子供を持つ非課税世帯対象）に伴い、保育の必要性の事由によそって一時預かり事業等を利用する場合、「子育てのための施設等利用給付」の認定があれば無償になる。

さて、この支援金制度の導入については賛否含め多くの議論を呼んだ。さかのぼれば、民主党政権下での「社会保障・税一体改革」は、子育て支援ないしは少子化対策のための安定財源として消費税を位置づけたことに始まる。消費税が社会保障の主要財源とされるのは、「現役世代など特定の世代に負担が集中せず、税収が景気などの変化に左右されにくく、企業の経済活動にも中立的であることから、社会保障の安定財源として適している」という見解による<sup>11</sup>。しかし、これは社会保障の充実のための税財源を消費税のみに求める政策であり、消費税率の引き上げが社会保障の充実と連動することになる。しかし、消費税率の引き上げは国民からの反発を引き起こしやすい。その結果、異次元の少子化対策を盛り込んだ「こども未来戦略方針」（2023年6月）では「消費税増税は行わない」とし、新たな安定財源として支援金制度がいよいよ登場することとなったのである。

子ども・子育て支援法改正にあたって、支援金制度は「全世代・全経済主体が、子育て世帯を支える、新しい分かち合い、連帯の仕組み」と説明された<sup>12</sup>。しかし、医療保険料に上乗する徴収月額分は2028年度時点で最大950円（共済組合）、最小の75歳以上の後期高齢者医療制度でも平均350円と試算され<sup>13</sup>、新聞報道、国会質問等では保険料負担のみで給付がない「ステルス増税」との批判が起きた。物価上昇を上回る所得増を掲げる一方で、支援費制度は事業主側にとっては労働費用の上昇となり賃金抑制につながる、労働者側にとっては賃金上昇分が保険料負担で相殺、ないしはマイナスになるといった批判も起きた。

社会保険の賦課・徴収ルートを使用する財源確保に対しては、研究者からの批判が相次いだ（たとえば田中 2023、西沢 2023、北 2024、伊藤 2024）。そもそも厳しい医療保険財政をさらにひっ迫させるだけでなく、社会保障費負担の被保険者抛下が31.2%（2022年度）に達し、事業主抛下（27.6%）よりも多い状態で、追加の引き上げによる財源確保は見込めないとも言われている。保険加入者が抛出した保険料を別の目的に流用することによる加入者の権利侵害や保険の主体性、民主性の棄損、安易な財政調整の繰り返しによる保険機能の後退という点での問題が指摘されている。さらに階層間格差の拡大も予想されている。社会保険料は租税に比べ課税ベースが狭いため高所得者に有利になることに加え、国民健康保険の加入者の世帯に占める保険料負担が企業等に勤める被用者保険での世帯に占める保険料負担よりも重くなるためである。以上の問題がありながらも、社会保険の賦課・徴収ルートを使用する財源確保を所与のものとして議論は展開、制度化された。

支援金は誰でも通園制度を含め、多くの事業への投入が予定されている（2023年12月閣議決定「子ども未来戦略」）。新事業である「妊婦のための支援給付」「育児時短就業給付」「国民年金第一号被保険者の育児期間にかかる保険料免除措置」は支援金10分の10とさ

---

<sup>11</sup>財務省 HP [https://www.mof.go.jp/faq/tax\\_policy/02eb.htm](https://www.mof.go.jp/faq/tax_policy/02eb.htm)

<sup>12</sup> 制度の位置づけ、対象事業、賦課・徴収等の構想・論点については「具体的な支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会（第1回）資料「支援金制度等の具体的設計について（議論のための論点）」（2024年11月9日）。

<sup>13</sup> 徴収額等については、こども家庭庁 支援金制度等準備室「子ども・子育て支援金制度における給付と抛下の試算について」（2024年3月29日）

れている。児童手当（3歳以上養育世帯）に関しては現行の国3分の2、地方3分の1から、支援金9分の3、国9分の4、地方9分の2と大きく支援金を組み込む予定である。さらに、「地域子ども・子育て支援事業」<sup>14</sup>においても、乳児家庭全戸訪問事業、子育て支援拠点事業に支援金を財源として組み入れることが検討されている。

日本の子育て・家族分野の財源構造は、税負担の割合が相対的に高く、保険料拠出が財源に占める割合は小さいという各国共通の特徴から離れ、支援金という被保険者の保険料拠出を中心とする財源構造へと転換する段階に至っている（北 2024:90）。誰でも通園制度にみる財源と給付の「新しさ」は、今後、支援金を媒介として様々な事業をひとつの「個人給付」へと統合する可能性を持つ。事業内容を拡充したければ、支援金（医療保険の保険料上乗せ徴収分）の引き上げを行わざるを得ない、あるいは引き上げができなければ給付抑制という連動を日本の子ども子育て支援ないしは少子化対策が内包することを意味する。

表2 子ども子育て支援給付の種類（子ども子育て支援法）

児童手当	
子どものための教育・保育給付 施設型給付 地域型保育給付	認定こども園、保育所、幼稚園の利用費 小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育の利用費
子育てのための施設等利用給付	幼児教育・保育無償化に伴う給付。特定教育・保育給付施設以外の認可外保育施設等、認定こども園、幼稚園等での預かり保育事業、特別支援学校の利用費
乳児等支援給付	こども誰でも通園制度
妊婦のための支援給付	妊娠時：5万円、妊娠している子ども1人につき5万円

2023年12月閣議決定「子ども未来戦略」、改正子ども子育て支援法より作成

### 3. 通園制度は「すべての子どもの保育保障」となるのか

#### (1) 保育態勢、保育実施上の課題

誰でも通園制度がいかなる意味で、すべての子どもの生育環境の整備や保育保障となりうるのか。まず、同制度の保育条件から見る。

試行的事業段階では誰でも通園制度の保育実施方法を「余裕活用型」「一般型」の二つに分け、それぞれ、現行の一時預かり事業と同じ人員配置の基準を設定している。余裕活用型は施設の利用児童数が定員に達しない場合に、定員の範囲内で子どもを受け入れる方法で、

<sup>14</sup>子ども・子育て支援法での地域子ども・子育て支援事業に位置づけられている事業は以下。「利用者支援事業」「延長保育事業」「実費徴収に係る補足給付を行う事業」「多様な事業者の参入促進・能力活用事業」「放課後児童健全育成事業」「子育て短期支援事業」「乳児家庭全戸訪問事業」「養育支援訪問事業」「子どもを守る地域ネットワーク機能強化事業」「地域子育て支援拠点事業」「一時預かり事業」「病児保育事業」「子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）」「妊婦健診事業」である。これに加え、改正児童福祉法（2022）と改正子ども子育て支援法（2024）により、「子育て世帯訪問支援事業」「児童育成支援拠点事業」「親子関係形成支援事業」が新たに追加され、16事業となった。今後、「産後ケア事業」も位置づける方向で検討が進んでいる。市町村は子ども・子育て支援法に基づき、子ども・子育て支援事業計画を策定、事業を実施することとされている。

児童福祉法の規定に基づく「児童福祉施設の設備運営に関する基準」に定められた保育士を配置するとしている。

一般型は施設等の定員に関係なく、「通園制度」の定員を決める方法で、専用の部屋を設けて保育する専用室独立実施型と、在園児と合同で保育する在園児合同型が想定されている。小規模な施設での実施を考慮した「一般型」では乳幼児の年齢と人数に応じて2名以上の保育従事者を配置し、その二分の一以上は保育士であることとしている。ただし、一日あたりの平均利用児童数が3人以下の場合は、家庭的保育者を保育士とみなすほか、同じく一日当たりの平均利用児童数が3人以下で保育所と一体的に運営しており、保育士の支援が受けられる場合には、子育て支援員の配置が認められるなどとしている。

これら配置基準や設備基準は現行の一時預かり事業と同じ内容である。だが、一時預かり事業の保育条件は子ども子育て支援新制度導入に向けて、大幅に引き下げられてきた経緯がある。1990年の開始時点では、保育士（専任）の配置を求め、1日利用定員10人程度、30平方メートル以上の専用保育室を用意することを条件としていた。在園時間の異なる子どもを受け入れる一時預かり事業は、家族の状況をも理解できる保育経験豊かな保育士の配置が必要であり、常勤保育士1人、非常勤保育士1人の配置への補助も行われた。しかし、1996年には専用保育室の必置がなくなり、子ども子育て支援新制度の導入の前年にあたる2014年には、現在の人員配置の条件までに引き下げられた。新制度の導入後は、一時預かり事業は小規模保育事業での実施が可能となっている。

2026年の本実施にあたっては、人員配置や居住面積等の施設基準を内閣府令で決定することとなっている。しかし、通常の保育にあたる保育士が不足している現状では、人員配置の条件が今以上に引き上げられるとは考えにくい。試行的事業の方針が維持されれば、通園制度の保育条件は通常保育における3歳未満児の保育条件よりも低く設定されることになる。さらに内閣府令の場合、「児童福祉施設の設備運営に関する基準」とは異なり、参酌基準となるため、保育条件に関して自治体のばらつきが生じる可能性もある。

果たして、この条件で、「すべての子どもの育ちを応援」し、「良質な生育環境を整備する」制度になるのだろうか。子ども子育て支援法が施行された2015年4月から、国は自治体に対して教育・保育施設での死亡事故、負傷（30日以上負傷、疾病）を報告するように求めている。2016年からは死亡等の重大事故の検証制度も始まっている。その集計によれば、事故件数は2015年の627件から2022年には2456件へと急増している。この増加の要因を「教育・保育施設等における重大事故防止策を考える有識者会議年次報告（令和5年度）」は「事故報告制度の周知が進んだことが要因の一つだ」と記述するものの、事故の増加は否定し得ない。

2015年から2017年の間に起きた死亡件数35件を分析した「年次報告（平成30年）」は零歳から1歳児が8割を占めること、入園から30日までの事故が3割を占めること、同じく負傷事故610件の分析からは異年齢構成の保育での発生が約半数を占めることを指摘している。その検証から事故の要因として「担当者が明確でない」「保護者からの連絡内容の行き違い」「短時間であっても子どもを観察していない時間での発生」ことを挙げている。

「東京都教育・保育施設等における重大事故の再発防止のための事後的検証委員会報告」（2017年3月8日）もまた、3歳未満の年齢層の子どもにとって、担当制などによる特定の保育従事職員との関わりが重要であること、安全確認をきめ細かく行うこと、適切な人数のグループ構成による保育を提言している。

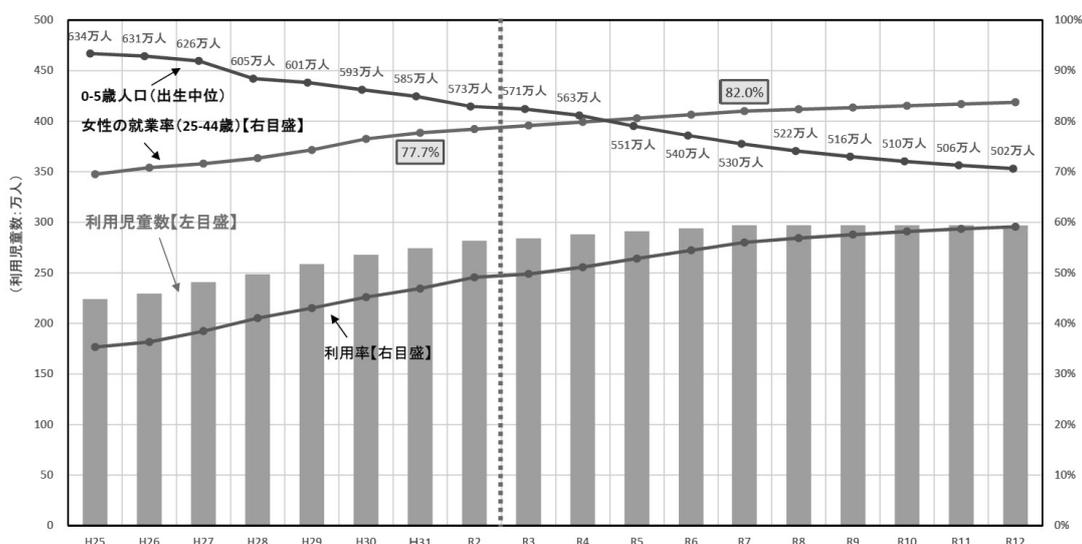
通園制度の検討において、こうした事故分析や提言は活かされているようには見えない。いつでもどこでも時間単位で保育サービスを利用できる「自由利用」を導入することは、リスクの高い年齢層の子どもをリスクの高い生育環境で保育することになりかねない。子ども家庭庁の方針では、認定を受けた子育て世帯に対し、給付を保障しうるだけの事業者の確保を求めている。これでは参入障壁を低くせざるを得ず、一時預かりの経験がない事業者の参入や新規参入も増えるだろう。

これら諸条件から懸念される子どもの安全確保や保育適応の不安に対して、子どもが慣れるまでの「親子通園」を提示するが、「孤立」「不安」を抱える子育て世帯に対して、安全や保育への適応に関して自己責任を課すような発想は理解に苦しむ。しかも、以下で見るように、保育の実施や事故防止、安全確保に対する直接的な責任を市町村は負わない。すべての子どもへの生育環境の整備、保育の保障と言えるのかどうか。疑問を持たざるを得ない。

## (2) 新規保育マーケットの形成と市町村責任の後退

誰でも通園制度とは一体、だれのための制度なのか。矢野総合研究所の試算によれば、保育・幼児教育の市場規模（事業者売上高ベース）は子ども子育て支援新制度が導入された2015年の約3兆6500億円から2020年には約4兆5000億円と急拡大してきた。しかし、2020年代に入ると、施設数の増加と出生数の減少により、市場規模の拡大は鈍化している。さらに厚生労働省の試算では保育所の利用児童数は2025年にピークアウトし、その後は約300万人で横ばいに推移すると見られている（図2）。

図2 出生数と女性の就業率の推計から試算した利用児童数の動向：厚生労働省



出典：厚生労働省「地域における保育所・保育士等の在り方に関する検討会」第1回資料

表3 保育所等の利用児童数、定員と定員充足率の推移

	保育施設	保育所等数	利用児童数	定員	定員充足率
2021	保育所／幼保連携型認定こども園	29985	2592812	2838675	91.3%
	幼稚園型認定こども園等	1339	58807	62990	93.4%
	地域型保育事業	7342	90452	115253	78.5%
2022	保育所／幼保連携型認定こども園	30374	2575402	2860793	90.0%
	幼稚園型認定こども園等	1396	62289	65831	94.6%
	地域型保育事業	7474	92208	117775	78.3%
2023	保育所／幼保連携型認定こども園	30600	2555935	2860739	89.3%
	幼稚園型認定こども園等	1477	66876	71545	93.5%
	地域型保育事業	7512	94524	118644	79.7%

\* 地域型保育事業は：小規模ABC、家庭的保育、事業所内保育所を指す。

出典：「保育所等関連状況取りまとめ」（厚生労働省、子ども家庭庁）各年より作成。

全体としてみれば、保育施設等の定員充足率は年々低下している。2023年時点では保育所等では90%だが、小規模保育事業では80%を切っている（表3）。保育制度改革において主張された市場の論理に基づけば、このような「選ばれない保育」は市場で淘汰されてよい。だが、保育施設における営利企業の割合は2割に近づこうとしており、小規模保育事業では半数を超える。国が規制緩和によって民間に開放した保育分野はすでに相当規模の保育市場を形成しており、市場からの撤退は地域への影響も大きく、保育供給の不安定化を招きかねない。そのような判断に立てば、国が制度改革で保育市場を一定規模で形成した以上、国が保育サービスの新規需要を掘り起こさざるを得ない。

経営と市場の安定化だけが目的ではないにしろ、定員充足率が低い小規模保育事業に対しては、2025年度をめどに、受け入れ年齢を現行の3歳未満児から3歳以上児へと拡大する制度改革を行うこととしている。3歳未満児の保育所等利用児童数の割合は2023年時点で44.6%（うち1・2歳児は57.8%）となっており、民間保育市場における潜在的マーケットになっている。誰でも通園制度は、税と被用者から徴収した保険料を投入しての市場開拓という意義があることは否めない。

一方、この新規市場に対し、市町村の介入・関与は限定的なものとなっている。すでにみたように、「通園制度」における市町村の役割は、利用者側に対しては「幼児等支援給付」に関する審査・資格認定、利用料のうち法律等で定められた額を支給することにある。一方、事業者側に関しては施設基準や人員配置等に関する内閣府令及び市町村の条例、市町村が定めた利用定員に基づいて、制度の実施申請のあった事業者の認定を行うこと、当該事業所に対する指導監査を行う<sup>15</sup>。保育サービスの提供やそのありかたは事業所と利用者との間

<sup>15</sup>総務省(2018)「子育て支援に関する行政評価・監視——保育施設等の安全対策を中心として」によれば、調査対象となった44地方公共団体のうち約6割から7割がすべての保育施設等に対し「年1回以上」の実地監査を実施できていないことを指摘している。同じく会計検査院(2019)「待機児童解消、子どもの貧

の契約に委ねられており、保育実施過程での事故の責任の所在は市町村にはなく、事業所が負うことになる。

現行の「教育・保育給付」も利用者と事業者との契約に基づく利用者への個人給付となっているが、通常の保育利用では定員をオーバーやその他の事情がある場合は、市町村が入所に関して事業者と利用者との間の調整を行う。保育所については児童福祉法第 24 条、直接契約となる認定こども園等については子ども子育て支援法附則 6 条において、市町村が入所のための調整に関与することになっているからである。

これに対して、通園制度では、調整に関する市町村関与は前提とされていない。子育て分野での DX 化である全国システムを通じた事業者と利用者のマッチング構想にみられるように、制度利用の可否は利用者と事業者との間での調整が基本となる。通園制度を利用できるか否かについて市町村は実施義務を負っているわけではない<sup>16</sup>。保育の実施に関する公的責任はここでも後退することになる。

### (3) 利用者への個人給付の意味と保育の商品化

子ども子育て支援新制度は、待機児童解消に向けて、「量」と「質」の両面から子育てを社会全体で支えることを目的に、いくつもの新しい施設や仕組みを導入してきた。たとえば、「教育と保育を一体的に行う」とされる認定こども園がそうであり、3歳未満児の保育支援として位置づけられた地域型保育事業の新設、「教育・保育給付」(施設型給付と地域型保育給付)を通じての多様な保育施設への財政支援が挙げられよう。だが、子ども子育て支援新制度の目的は公的資金の流れを供給側(施設)への補助金から需要側(利用者個人)への給付へと大規模に転換させることにあった。行政用語でいうならば、いわゆる措置から利用者補助・直接契約の転換であり、本稿でいう需要主導型の財政支援への転換が保育制度改革の根幹である。

就学前教育保育に対する公的資金の多寡は、保育の質や利用者のアクセスに決定的な影響を持つ。しかし、公的資金の投入額を増加させても、公的な財政支援のルートが供給主導型か、需要主導型かによって、市場との関係は大きく異なるものとなる(Cleveland and Krashinsky 2003, Loyd and Penn 2007)。

供給主導型の場合、公的資金は直接、保育施設に投入される。そのため、営利目的ではな

---

困対策等の子供・子育て支援施策に関する会計検査の結果について」は保育士の処遇改善加算が一部事業所で支払われていないことを報告、市町村の指導不足を指摘している。市町村による事業者への指導、監査、情報提供に関しては是正、実効性を高める工夫が求められる。

<sup>16</sup> 子ども子育て支援法等の改正にあたって、こども誰でも通園制度に関し、第 213 回国会で以下の付帯決議がつけられている。「こども誰でも通園制度については、こどもの所属園や利用日数の在り方を含め、保育者との愛着形成ができるよう、本法に基づき、全てのこどもの権利として保育を保障する仕組みの検討を進めること。特に、医療的ケア児、障がいがあるこどもなど専門的支援が必要なこどもにとって使いやすいものとなるよう、安全な受入施設や体制整備に取り組むこと」(閣法第 22 号附帯決議・衆議院)。ただし、ここにおいても、付帯決議を実態化するための保育保障の責任の所在や保育実施の公的責任に関する言及は見られない。

い小規模事業所の場合でも経営基盤は安定しやすいが、反面、競争は働きにくい。事前規制も厳しくなるため、参入障壁も高く撤退しづらく、市場の形成は抑制される。ドイツや北欧、制度改革前の日本の公的保育制度もこのパターンにあたる。

一方、需要主導型は、保育サービスを利用する側に公的資金を投入し、利用者側の「選択の自由」を拡大することを目指す。アメリカ、オーストラリア、イギリス、ニュージーランドといった自由主義レジームでは、保育市場を前提に市場価格での保育料に対する補助金、サービスを購入する利用者側の「選択の自由」の拡張として需要主導型を採用する<sup>17</sup>。この場合、保育分野は公的な補助金が保障された市場を形成し、事業者、特に営利企業にとっては利用者を確保すればするだけ事業拡大や利益確保が見込める。市場との親和性が高いモデルであり、新自由主義の立場から主張される教育バウチャーの議論とも重なる。

さて、異次元の少子化対策に向けた今回の法改正で、現行の「教育・保育給付」に加えて、通園制度等のための「乳児等支援給付」と、「妊婦のための支援給付」が新設された。いずれも需要主導型の利用者への個人給付であり、妊娠から出産、教育・保育の一連のプロセスに、利用者への個人給付体制ができあがることになる。いわばバウチャー化である。今後、子ども子育て領域では個人給付を通じた消費の拡大と、それによる産業と市場の拡大が予想される。

すでに「妊婦のための支援給付」として妊婦に支給される「出産・子育て応援交付金」（10万円相当）については、現金での支給だけでなく、出産・育児関連用品や交通費、家事支援サービス等に使用できるクーポンの発行も検討されている。「誰でも通園制度」では利用者数の多寡によって収益が変動する出来高制となるため、会員制の優待や語学、リトミック、幼児教室などの早期教育コースを部分的に組み込む、あるいは支給限度額を超えるサービスとして用意、実費徴収する事業者も出てくるだろう。

現行の教育・保育給付においても支給限度額を超える上乗せの保育プログラムを用意し、利用者から徴収している実態がある。誰でも通園制度の登場で、今後、こうした動きが子育て支援事業全般に広がるのみならず、高所得層をターゲットにした保育サービスの登場も十分予想される<sup>18</sup>。妊娠・出産から就学前教育保育までの一連の過程で生じる子ども間の格差や不公平の問題は解決しがたいものとなることが危惧される。

---

<sup>17</sup>1990年代末から2000年代にかけての英・労働党による保育政策が日本では高い評価を得たが、Pennは需要主導型の財政支援を通じて、保育施設の80%が営利企業が占め、第三者機関による管理監督、監査もフランチャイズ化されていることを指摘している（Penn,2013）

<sup>18</sup> Leeは香港、台湾、韓国における就学前教育保育分野におけるバウチャー型の財政支援について検討し、いずれの国でも保護者が給付額を超える教育サービスを上乗せし、自己負担していることを指摘する（Lee, 2018）。東アジアで共通してみられるバウチャー化の背景には、経済学、発達心理学、脳科学という特定の領域と新自由主義が結びつくことで、就学前教育保育が国家の維持発展のための投資概念へと再構築されたことを挙げる。教育概念の刷新は、経済を軸に、国家の弱体化という不安と国家の維持発展という希望を同時に抱える東アジアの国家観と適合したというのがその説明である。

#### (4) 保育と教育の分断と序列化

子ども子育て支援新制度のもと、ハード面の柱として「教育と保育を一体的に行う」認定子ども園を推進してきた。教育と保育の統合が進んでいるかにみえる。しかし、実際には、保育と教育の分断は維持されており、「誰でも通園制度」もその延長線上にある。

まず、現時点での事業者の参入障壁に違いがある。子ども子育て支援新制度において、幼稚園には企業参入は認められておらず、認定こども園に移行できるのは幼稚園と、3歳以上の子どもを保育する社会福祉法人立の保育所に限定されている。これに対し、保育所と地域型保育事業では、企業をはじめ多様な事業主体の参入が認められている。企業を中心とする事業主体に、児童福祉法の理念<sup>19</sup>に基づく保育をゆだねる建付けになっている。

さらに、認定こども園法および子ども子育て支援法では、教育と保育が明確に区分されている。子ども子育て支援法第7条がいうところの「教育」は「満三歳以上の小学校就学前子どもに対して義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとして教育基本法（平成十八年法律第百二十号）第六条第一項に規定する法律に定める学校において行われる教育」を指す。一方、同じ条文で、「保育」とは「児童福祉法第六条の三第七項第一号に規定する保育」であると定義する。その児童福祉法において指すところは「一時預かり事業」である。

子ども子育て支援新制度は、認定こども園法、子ども子育て支援法にみるように、保育と教育を統合するのではなく、3歳「未満」か「以上」かという年齢によって教育と保育を分断している。さらに、教育に対しては学校教育という狭義の定義に、保育に対しては誤解を招きかねない「一時預かり」という文言での矮小化をもって、教育と保育のイメージに序列化を持ち込んだ。

子ども子育て支援法に位置づけられた誰でも通園制度もこの限りではなく、3歳未満児の「保育」である。極端な表現をすれば、だれでも通園制度は「保育」「通園」という概念を実態として掘り崩していく可能性もある。日本におけるすべての子どもへの保育保障とは、利便性の高い場所で、様々な事業者が3歳未満児の託児サービスを提供することなのだろうか。そして利用者はスマートフォンのアプリで、施設の空き状況を確認し、いつでもどこでも一時託児を利用できる環境を整備することなのだろうか。誰でも通園制度の導入を機に、商業施設や娯楽施設で「自由利用」に特化した保育サービス事業者が出てくることは避けられないとの見方もある。

無論、こうしたサービスを低額で利用できれば便利であることは間違いない。だが、ここにはもはや「通園」に組み込まれた子どもの生活への尊重もなければ、保護者と子どもと保育者とが共同で作り上げる子育ても想定されていない。日本の保育所保育指針には一貫して、保育とは養護と教育の一体的展開であることが記され、その保育概念を多くの先達や研究者、保育者が追究し、実践を重ねてきた（たとえば岡田 1965、大宮 2006、諏訪 2014、川田 2019 を見よ）。しかし、誰でも通園制度はこの「保育」概念をなきものにするに等し

---

<sup>19</sup> 児童福祉法の目的と理念は以下。「第1条（1）すべて国民は、児童が心身ともに健やかに生まれ、且つ、育成されるよう努めなければならない（2）すべて児童は、ひとしくその生活を保障され、愛護されなければならない」

い。保育士の処遇改善を政策課題として挙げながら、保育士が実践、蓄積してきた保育概念を瓦解させるのだとすれば、その政策の根底に保育への軽視、ケア労働への低評価があることを見ざるを得ない。

## まとめ

改正子ども子育て支援法の成立によって、「少子化対策」関連の財源を保険方式による「支援金」で調達し、妊娠・出産から就学前児童の子育てのすべての過程に直接契約を基本とする利用者への個人給付体制ができあがることとなった。「誰でも通園制度」はこの利用者への個人給付体制の柱の一つであり、「乳児等支援給付」を通じて、すべての子どもと子育て世帯に保育サービスへのアクセスを保障しようとする。

しかし、「今、どこかで子どもを見てもらわなければ身動きがつかない」「息が詰まりそうで一人で子どもと向き合えない」「子どもの遊び相手が見つからない」という母親の思いや経験を受け止める上で、誰でも通園制度でなくてはならない必然性は見出せない。ここまで見たように、3歳未満児への保育保障やすべての子どもの「健やかな成長する環境整備」を謳うには、同制度の保育態勢は貧しい。保育保障という点での公的責任の後退や日本において蓄積されてきた「教育と養護の一体化」という保育概念の政策的棄却も指摘した。利用者への個人給付はさらなる保育の市場化を促し、世帯所得による格差の拡大や受け入れにおける新たな子どもの選別化の可能性もある。利用者への個人給付は、利用者側への選択を高めるがそれは親の自己責任を問うこととも同義である。

あまりにも多くの矛盾を内包した制度である。だが、それら矛盾を子ども家庭庁や政策コミュニティが承知していないとは考えにくい。むしろ、これら矛盾を子ども家庭庁や政策コミュニティは子ども子育て支援新制度の議論の過程で頓挫していった様々な構想を実現するための梃子としていくのだろう。

たとえば、一時預かり事業は重複という矛盾を梃子に公費負担の少ない通園制度への発展的解消へと政策誘導されていくことも考えられる。児童福祉法に維持されている「市町村の保育の実施義務」の領域を実態として狭める一方で、小規模な保育所や営利企業が受け入れを拒む可能性の高い家族や子どものために「市町村の保育実施義務」としての一時預かり事業を限定的に残していくかもしれない。こうしたニーズを公立保育施設に集約すれば、「公」の保育は“専門的”あるいは特別な対応が必要な家族や子どもが通園する場としてスティグマ化される恐れもある。

誰でも通園制度によって、保育における利用者間の利害対立も生まれる。いつでもスポット的に利用できる「自由利用」や居住地に限定しない全国規模での利用が増加すれば、生活圏の保育所を定期的に利用する子どもや保護者への影響は避けられない。3歳未満児の通常保育は無償化されていないため、同じ保育所で「保育」を受けていることに違和感を覚える保護者もいるだろう。3歳未満児の「教育・保育給付」と「乳児等支援給付」の支給額に相当の差があれば、利用者への個人給付である限り、3歳未満児を持つ世帯の間での不公平

感は回避しがたい。

この矛盾は現金給付も現物給付もすべて一体化し、一律の利用者への個人給付を解決策とする議論に結びつくかもしれない。保険方式で財源を徴収し、3歳未満児を持つ世帯に対して一律の額を支給し、多様な子育て支援メニューからその世帯が必要な子育て支援サービスを選択して利用する方式に再編・統合するという構想である。こうした構想は古くは1980年代末から「児童年金」、あるいは2000年前後からは厚生省内部では「育児保険」として議論が蓄積されてきた。子育て支援策の財源を再編・統合し、児童手当などの「現金給付」と保育所やベビーシッターなどの「サービス給付」のうちから必要なサービスを利用者が選択できる仕組みが検討されてきたのである<sup>20</sup>。

上記の構想のうち、財源の統合と利用者への個人給付の体制は整備された。「乳児等支援給付」には「等」の文字が用意周到に組み込まれている。今後は教育・保育給付にも支援金が財源として投入されていく可能性はある。2024年改正は保育概念、財政構造を異次元へと転換する大改正なのか。本稿は本格実施を前にした「こども誰でも通園制度」の一考察に過ぎない。現時点では「こども誰でも通園制度」は本格実施に向けた試行段階から本格実施への移行期にあり、本稿の考察にはおのずと限界がある。本格実施以降に改めてこの作業を土台に検討を行うこととしたい。

---

<sup>20</sup> 読売新聞「少子化対策 育児保険創設を検討 年金財政から拠出／政府」「解説」（2002.9.26朝刊）。これによると、厚生省側は保育所、児童手当、育児休業、出産育児一時金がそれぞれ児童福祉、医療保険、雇用保険という別々の制度と財源に分かれていることから、これらを一つの財源に統合、年金保険料の一部などを追加して、予算規模の拡大を図るというものである。この財源と給付のありかたを育児保険として、児童手当や保育サービスなどをメニューとして利用者が選択できる仕組みに再編する構想である。この記事は厚生省「少子化社会を考える懇談会」（2002年－2003年）の中間まとめ（2003年9月）に盛り込まれることを受けたもの。同懇談会委員・山崎泰彦氏（上智大学教授・当時）は保険方式による財源確保と育児保険構想を同懇談会でも提案しており、保険方式による財源徴収と給付による子育て支援を検討する研究では、保育サービスだけでなく、幼児向けの水泳教室などお稽古事も含んで試算し、児童手当と保険方式での財源を合算して現金給付か現物給付かを選べるバウチャーとして給付する案もあった（鈴木：2002）。

【引用文献】

- 伊藤周平 (2024) 「「異次元の少子化対策」の財源問題と課題」『女性労働問題研究』第 68 号
- 川田学 (2019) 『保育的発達論のはじまり』 ひとなる書房
- 北明美 (2024) 「子育て支援策の歪曲とそのゆくえ——「社会保険化」構想批判」『女性労働問題研究』第 68 号
- 木下秀雄 (2018) 「ドイツの「保育」法制」田村和之、伊藤周平、木下秀雄、保育研究所『待機児童ゼロー保育利用の権利』 信山社
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング (2023) 「2022 年度子ども・子育て支援推進調査研究事業・一時預かり事業の実施量用に関する調査研究報告書」
- 西澤和彦 (2023) 「少子化対策は根本的に見直しを」『生活経済政策』 No.320.
- 大宮勇雄 (2006) 『保育の質を高める—21 世紀の保育観、保育条件・専門性』 ひとなる書房
- 岡田正章 (1965) 「厚生省『保育所保育指針』の内容と解説」『幼児と保育』 11 巻 9 号
- 齋藤純子 (2011) 「ドイツの保育制度—拡充の歩みと展望—」『レファレンス』 721 号
- 佐藤光一 (2022) 「児童福祉法施行初期における私的契約による保育の提供」『福祉社会開発研究』
- 鈴木真理子 (2002) 『育児保険構想』 筒井書房
- 諏訪きぬ (2014) 「保育実践の立場から新制度の課題を問う」 櫻井慶一編著 『「保育」の大切さを考える』 新読書社
- 田中秀明 (2023) 「異次元の少子化対策の財源を問う」『社会保険旬報』 2892 号
- 寺脇隆夫 (1997) 「児童福祉法成立過程における保育所規定の検討」『保育の研究』 No.15
- Cleveland, Gordon & Krashinsky, Michael (2003) Financing ECEC Services in OECD Countries, OECD.
- Lee, I-Fang (2018). (Re)Landscaping Early Childhood Education in East Asia: A Neoliberal Economic and Political Imaginary. *Policy Futures in Education*, 16(1), 53–65.
- Lloyd, Eva and Penn, Helen. eds, *Child Care Markets*, The Policy Press.
- Penn, Helen (2013) “Child Care Markets, Do They Work?” in Lloyd, E. and Penn, Helen. eds, *Child Care Markets*, The Policy Press.