

## 子ども・子育て支援新制度の背景と目的

### ～JAの子育て支援への新たな関与と可能性～

研究員 福田 いずみ

#### 目次

- |                   |           |
|-------------------|-----------|
| 1. はじめに           | 4. JAと新制度 |
| 2. 制度創設の背景と特徴     | 5. おわりに   |
| 3. 新制度の全体像と主なポイント |           |

### 1. はじめに

我が国の子育て支援策は、少子高齢化の進行や子育てに関わる環境、意識が大きく変化する中、女性の仕事と子育ての両立支援からスタートし、男性も含めた働き方の見直し、ワークライフバランスの改善、若者の自立支援、そしてすべての子ども・子育て家庭を社会全体で支えるための支援へと発展してきた。(政府の子育て支援策の経緯については(資料1)を参照)。そして来年の4月から、国全体で子どもを産み育てやすい社会を形成することを目指して、子育て支援の新たな制度がスタートする。

平成24年3月に少子化社会対策会議で決定した「子ども・子育て新システムの基本制度」は、法案修正などを経て自民・公明・民主の3党合意のもと、平成24年8月10日に子ども子育て関連3法<sup>1</sup>として可決・成立した。政府はこの3法の趣旨を「保護者が子育ての第一

義的責任を有するという基本的認識の下に、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進」としている。

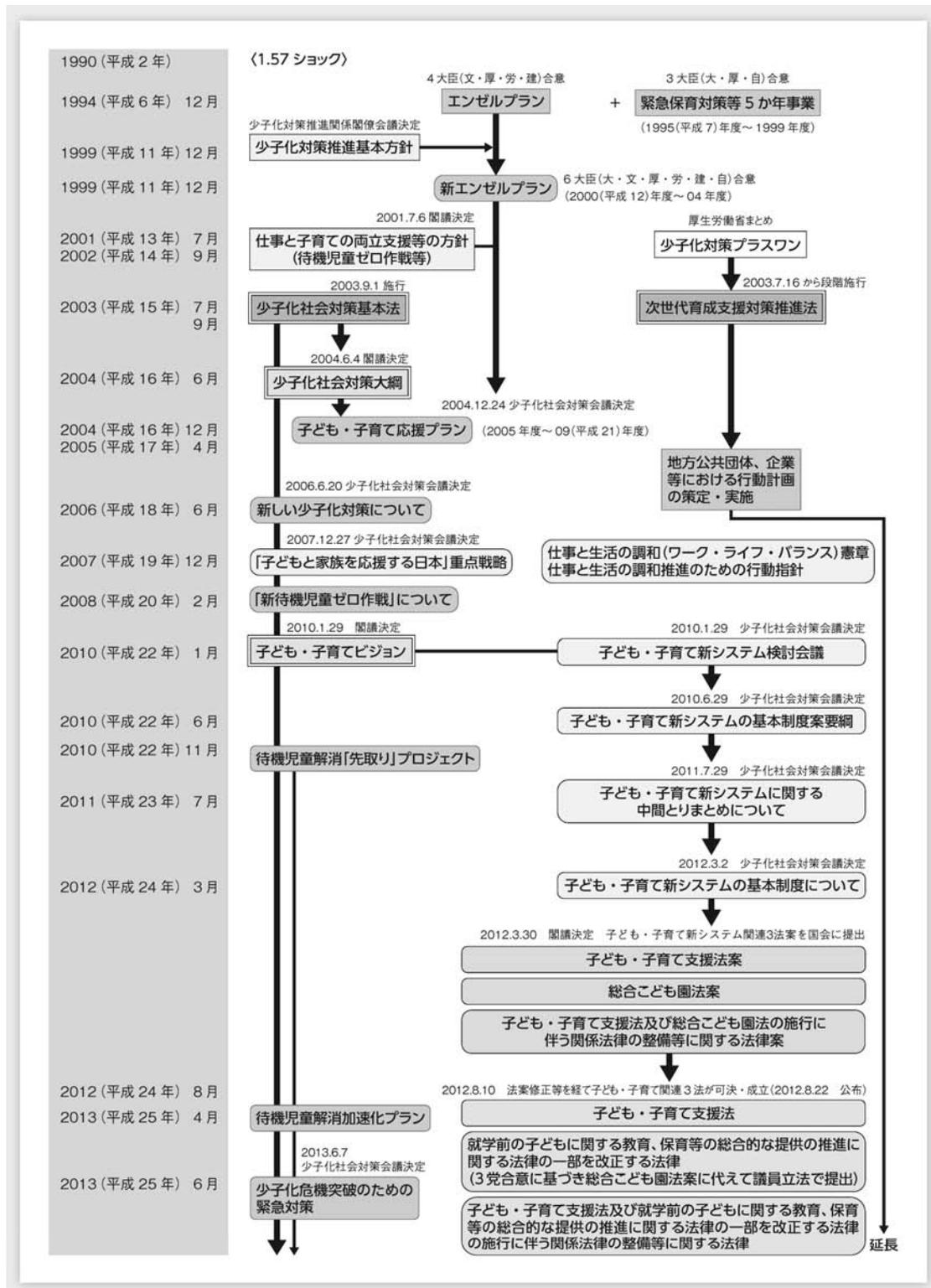
これらの子ども・子育て関連3法に関わる新しい制度のことを、一般的に「子ども・子育て支援新制度」と呼ぶ。施行期日は一部を除いて法令に委ねられているが、ほとんどは消費税が10%に引き上げられる予定の平成27年度以降となっている。

本稿では、子ども・子育て支援新制度の本格施行を前に、新制度創設の背景について述べるとともに、制度の主なポイントを整理し、新制度導入に伴ってJAが地域の子育て支援に今後どう関与できるか、その可能性について考えていきたい。

1 新制度の創設に関する次の3つの法律を合わせて、「子ども・子育て関連3法」という。

- ① 子ども・子育て支援法
- ② 認定こども園法の一部改正法
- ③ 子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律

(資料1) 子育て支援策の経緯



(出所) 内閣府『平成26年版少子化社会対策白書』

## 2. 制度創設の背景と特徴

### (1) 新制度の成り立ち

子ども・子育て支援新制度のこれまでと大きく異なる点は、税源の裏付けとセットになっているところである。「社会保障と税の一体改革」の中で、これまで高齢者が主な対象であった社会保障の枠組みの中に初めて「子育て支援」を位置づけ、年間2兆円程度でまかなってきた子育て支援に対し、消費税を財源として毎年7,000億円が追加的に投じられる予定である。

ここには、高齢者に偏っている社会保障給付を若者世代の支援にも充当し、「高齢者中心型社会保障」から「全世代型社会保障」に転換していくという認識がある。

### (2) 新制度の背景

新制度創設の背景には、少子化対策問題、子育て家庭の孤立、保育所待機児童問題などの子育てに関わる社会的課題がある。新制度はこれらの課題に対応するために、子どもた

ちの健やかな育ちと子育てを社会全体で支えていくための予算を増やし、子育てしやすい環境を整えていくことを目指している。

また、子ども・子育て支援法の趣旨のとおり、地域の子育て支援を総合的に推進していくために、これまで幼稚園と保育園に対し別々に適用してきた制度・財源を一元化する。そして、幼稚園と保育園が一体（幼保一体化）となって地域の子育て支援を進めていく。そして、出産から就学までの切れ目のない支援や地域の事情に合わせた支援を計画的に実施していくとしている。（幼保一体化の考え方については、（資料2）参照）

### (3) 新制度の特徴

この新制度の特徴を2つあげると、まず1つ目はいわば育児の介護保険モデルの適用という点であろう。従来保育所に入所する際の基準として用いられていた「児童福祉法第24条第1項」の定めによる、保護者が児童を保育することができない「保育に欠ける」児童への保育保障という考え方に代わって「保育の必要性」による「認定」、そして認定に応じた保育利用のための給付という考え方が導入される。認定の1号から3号までの考え方、そして認定に応じて利用できる保育内容については、（資料3）、（資料4）を参照。

（資料2）幼保一体化とは？

|        | 幼稚園                         | 幼保連携型認定こども園                                  | 保育所                                     |
|--------|-----------------------------|--|---|
| 対象     | 認定1号の子ども<br>(注1)            | 認定1号の子ども<br>認定2号の子ども<br>認定3号の子ども             | 認定2号の子ども<br>認定3号の子ども                    |
| 内容     | 「幼稚園教育要領」<br>5領域の教育<br>(注2) | 「幼保連携型認定こども園教育・保育要領」<br>5領域の教育要領             | 「保育所保育指針」<br>5領域の教育要領                   |
| 法律上の定義 | 幼児期の学校                      | 幼児期の学校<br>児童福祉施設                             | 児童福祉施設                                  |
| 保育時間   | 教育標準時間<br>4時間<br>+預かり保育     | 教育標準時間4時間<br>保育標準時間11時間<br>保育短時間8時間<br>+延長保育 | 保育標準時間<br>11時間<br>保育短時間<br>8時間<br>+延長保育 |

（出所）内閣府 子ども・子育て支援新制度説明会資料等より筆者作成  
（注1）詳しくは（資料3）参照

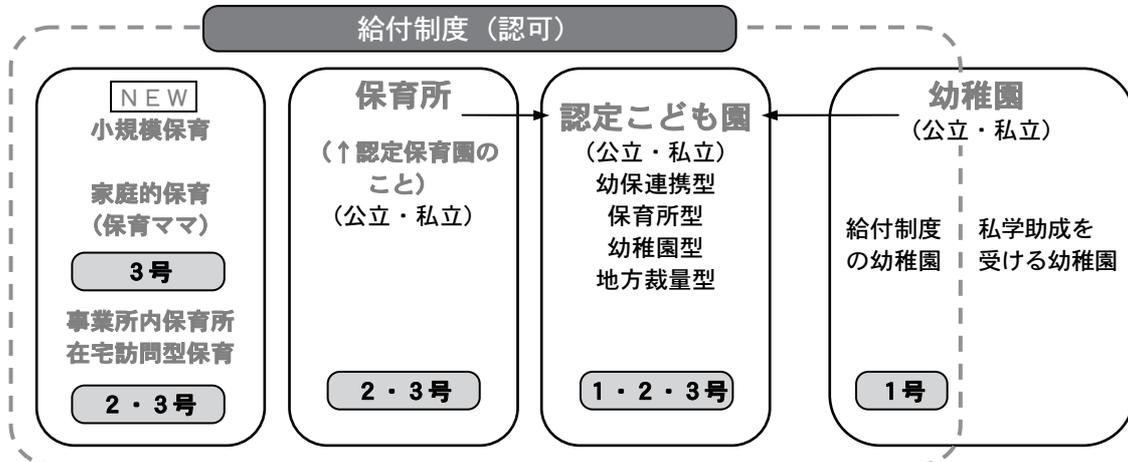
（注2）「健康」、「人間関係」、「環境」、「言葉」、「表現」の5つの領域の教育のことをいう。

（資料3）「保育に欠ける児童への保育保障」から「保育の必要性の認定へ」

|  |  |
|--|--|
| 保育の必要性を認定されない<br>3歳未満児<br>(「ひろば」など在宅支援の利用児童) | 保育の必要性を認定されない<br>3歳以上児<br>(これまでの幼稚園利用児童) |
| < 1号 >                                       |  |
| 保育の必要性を認定される<br>3歳未満児<br>(これまでの保育園利用児童)      | 保育の必要性を認定される<br>3歳以上児<br>(これまでの保育園利用児童)  |
| < 2号 >                                       |  |
| < 3号 >                                       |  |

（出所）内閣府「子ども・子育て支援新制度説明会資料」等より筆者作成

(資料4) 認定に応じて保育所(認可保育園)や認定こども園を利用できる



(出所) 内閣府「子ども・子育て支援新制度説明会資料」等より筆者作成

### 3. 新制度の全体像と主なポイント

新制度の全体像と主なポイントを整理し、まとめた結果が以下のとおりである。

#### (1) 子ども・子育て支援新制度の全体像

新制度の全体像として、「給付」と「事業」についてまとめたものが(資料5)(次頁)である。

上記で述べた内容の他にも、市町村は潜在ニーズも含めた地域での子ども・子育てに係るニーズ調査を行い、給付や事業の見込み量を把握する。そして、見込み量を確保するための方策等を盛り込んだ「市町村事業計画」を策定し、その計画に基づいて実施する。

#### (2) 新制度の主なポイント

- 1) 認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付(「施設型給付」)及び小規模保育等への給付(「地域型保育給付」)の創設

新制度に位置づけられる認定こども園、幼稚園、保育所は共通の給付制度となり、

幼保一体化への条件整備が進められた。また、新制度で新たに創設・法定化された小規模保育、家庭的保育、事業所内保育等は地域型保育給付と位置づけられ、都市部における待機児童解消とともに、子どもの数が減少傾向にある地域における保育機能の確保への対応とされている。

特に、小規模保育は定員が6人以上から19人以下となっており、人口減少にある過疎地域でも、地価が高く場所の確保が困難な都市部でも比較的運営がしやすい保育所として新たに創設された。

#### 2) 認定こども園制度の改善

幼児期の学校教育と保護者の就労等に対応した保育を一体的に提供できる幼保連携型認定子ども園は、認可・指導監督の一本化を行い、学校及び児童福祉施設としての法的位置づけを持つ。この制度の普及によって、待機児童の解消とともに世界的趨勢となっている幼児期の教育振興と3歳児未満の保育の拡充が期待されている。

### 3) 地域の事情に応じた子ども・子育て支援の充実

保育が必要な家庭だけでなく、全ての家庭を対象に地域の事情に応じた多様な子ども・子育て支援を充実させるため、地域子育て拠点事業、一時預かり事業、放課後児童健全育成事業、病児保育事業等の市町村が行う13の事業を「地域子ども・子育て支援事業」として位置づけている（(資料5)参照）。ここには、子どもや保護者が子育て支援事業を円滑に利用できるように、必要な情報提供等を行う「利用者支援事業」が新たに加わっている。

### 4) 基礎自治体（市町村）が実施主体

新制度では、基礎自治体の実施主体となり、地域の子育てのニーズに基づき計画を策定し、給付及び事業を実施する。国と都道府県は、実施主体である市町村を重層的に支える仕組みとなっている。

### 5) 「子ども・子育て会議」の設置と市町村事業計画

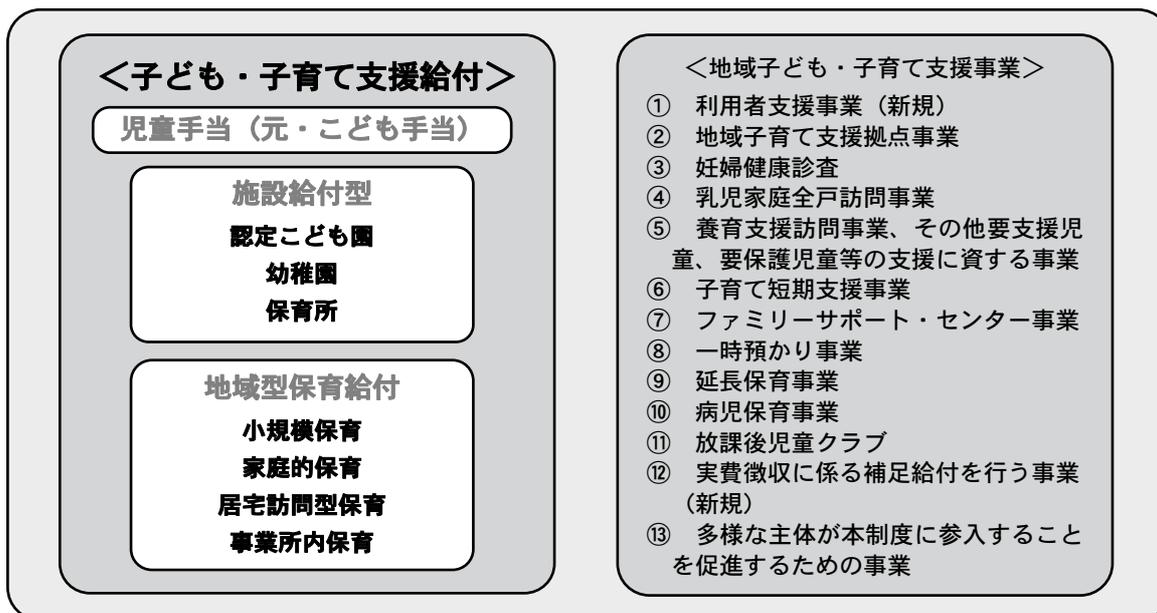
国においては、有識者や地方公共団体、事業主代表、労働者代表、子育て当事者、子育て支援当事者等が、子育て支援の政策プロセス等に参画することができる仕組みとして、「子ども・子育て会議」が設置されている。また、合議制機関として市町村においても地方版「子ども・子育て会議」を設置することが努力義務となっており、現在多くの自治体が設置している。

## 4. JAと新制度

新制度の導入によって、JAは子育て支援にどのように関わっていただけるのだろうか。

ここでは、現在、一部のJAが取り組んでいる「地域子ども・子育て支援事業」について述べるとともに、JAと新制度の下で法定化された「公私連携型保育所」との関わり方について考えていきたい。

(資料5) 子ども・子育て支援新制度の全体像



(出所) 内閣府「子ども・子育て支援新制度説明会資料」等より筆者作成

### (1) JAにおける現在の取り組み

現在、その数は限られるが、(資料5)にある「地域子ども・子育て支援事業」に相当する取り組みを行っているJAがある。代表的なものとしては、近隣の保育所と協働で行政受託の子育て支援センターを運営しているJA秋田ふるさと、そして行政に先駆けて子育て支援センターを開設し、地域貢献としてJAが独自で子育て支援を行っているJA北つくばの取り組みが挙げられる。ここでいう子育て支援センターとは、「地域子育て支援拠点事業」に当たる。また、「放課後児童クラブ」を運営しているJA丹波ささやまでは、行政受託による学童保育を3か所運営している。

いずれのJAも、次世代支援・地域貢献という位置づけのもと、地域の要望に応えるかたちで子育て支援事業に関わっている。施設に関しては、専用施設をはじめから作るのではなく、合併などにより生じた遊休施設(旧店舗等)をそれぞれの事業内容に応じて改装し、JAの資源が再活用されている。

### (2) 新たな可能性「公立保育所の民営化」

新制度の下では、「多様な主体が本制度に参入することを促進するための事業」(資料5⑬)の一環として、改正児童福祉法56条の8に、公私連携型保育所が法定化された。これにより、市町村が特定の法人と協定を結べば、公有財産である公立保育所を時価よりも安く貸付いたり、譲渡したりすることが可能となった。協定を結ぶことができるのは法人であるため、JAは勿論のこと、株式会社などの営利法人でもいいことになる。

今のところ株式会社の保育所経営へ参入は、主に待機児童の多い都市部を中心に徐々に進んでいる状況である。新制度がスタート

し、公私連携型保育所のしくみを使えるようになる、今後は多様な担い手の出現によって公立保育所の民営化が加速していくことが予想される。

このような動きが見られる中、一部のJAにおいても既に保育所運営へ参入しているところがある。JA氷見市では、平成20年度から社会福祉法人(ジェイエイ氷見みどり会)を立ち上げ、地域の公立保育所の運営を引き継ぐかたちで保育所の運営を行っている。その後、平成22年にもう1つ保育所を開園し、現在2つの保育所を運営している。なお、JA氷見市が保育所運営に参入する際は、他にも複数の法人が手をあげる中でJAが選ばれたという。

この2つの保育所は、厳密に言えばJAが社会福祉法人を別に立ち上げて運営しているためJAの直営の保育所ではない。しかし、同JAは保育所の運営を「JAの地域貢献・食育の啓蒙」と位置づけ、農業体験などのプログラムを積極的に取り入れた保育実践によってJAらしさを発揮している。

今後、JAが新制度の下で公私連携型保育所のしくみを利用して保育所運営を行っていく場合、これまでのように社会福祉法人を立ち上げることを必要としない分、保育所運営への参入が容易になる可能性が考えられる。公私連携型保育所の運用の詳細については、これから各自治体を通して示されていくが、市町村が協定を結ぶ相手に一番求めることは、公立保育所が地域の中で果たしてきた役割や培われたポリシーをしっかりと引き継ぐことである。それは、保育所は単に子どもの保育を行う場として機能しているだけでなく、地域の子育て支援の拠点としても大きな

役割を担っているからなのである。

こうした視点で保育所の運営主体としてふさわしい組織というものを見ていくと、地域に根を張り、地域の状況をよく知るJAも十分その対象になり得ると筆者は考える。

### 5. おわりに

「子育て支援」という取り組み自体、制度的には新しいものであるが、子育てを社会で支え合う機能だとすると、それは新しいものではないともいえる。歴史的にもJAは、「子育て支援」という言葉が一般化されるずっと以前から地域の事情に応じた子育て支援を展開していた。

かつて保育所や幼稚園が不足していた時代には、農繁期の季節保育所や農協立の幼稚園等を運営することで、相互扶助による地域の中核的役割を果たしてきた。勿論、その背景には組合員のニーズという大きな理由もあった。

現在、組合員のニーズは、組合員の高齢化を受けて高齢者福祉に対する要望が高まり、全国で300以上のJAが取り組んでいる<sup>2</sup>。その一方で、子育て支援に対する取り組みはわずかな数<sup>3</sup>にとどまっている。JAはこのまま高齢者だけに重点を置いてよいのだろうか。

地域における子育て支援への要望は、持続可能性を模索する少子高齢化が著しい農村地域ほど切実であると考えられる。子どもを中心とした交流から地域のつながりを育むことは、地域の未来を創造することでもある。子育て支援を通して地域の次世代にJAの存在意義を示し、若年層とも関わりを持ち続けていくことが、JA組織の存続をかけた重要な政策

課題のひとつといえるのではないだろうか。

### (参考文献)

- ・内閣府子ども・子育て支援制度施行準備室 (2014)『子ども・子育て支援制度について』
- ・内閣府・文部科学省・厚生労働省『地方自治体において留意頂きたい事項について』
- ・内閣府 (2013)『平成26年版少子化社会対策白書』
- ・内閣府ウェブサイト「制度の概要－子ども・子育て支援新制度－」(URL：<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/>)
- ・JA氷見市『平成25年度ディスクロージャー』平成25年1月1日～平成25年12月31日
- ・伊藤周平 (2013)『子ども・子育て支援法と保育のゆくえ』かもがわ出版
- ・普光院亜紀「子ども・子育て支援新制度説明資料」(平成26年9月6日 自治労富山県本部)
- ・大豆生田啓友・太田光洋・森上史朗編 (2014)『よくわかる子育て支援・家庭支援論』ミネルヴァ書房
- ・大嶽広展 (2013)『保育サービス業界の動向とカラクリがよ～くわかる本』秀和システム
- ・保育研究所 (2014)『これでわかる！子ども・子育て支援新制度』ひとなる書房
- ・北川太一 (2010)『いまJAの存在価値を考える「農協批判」を問う』家の光協会
- ・農林水産省 (2014)『平成24事業年度 総合農協統計表』経営局協同組織課編

2 農林水産省 (2014)『平成24事業年度 総合農協統計表』P.194

3 福田いずみ (2013)「農協における乳幼児支援の現状と課題」『共済総合研究』農協共済総合研究所 (現JA共済総合研究所) Vol. 66