

No. 1318 (2025. 4. 1)

保育政策の転換 —量的拡大から質の向上へ—

はじめに

I 従来の政策

- 1 内容
- 2 成果

II 現状と課題

- 1 職員配置
- 2 定員
- 3 人材

III 今後の政策

- 1 配置基準改善
- 2 未就園児支援の強化
- 3 処遇改善と経営情報公開

おわりに

キーワード：保育政策、保育の質、配置基準、待機児童、保育事故、潜在保育士

- 待機児童対策を中心とする保育政策は少子化対策の一環として実施され、およそ30年にわたる量的拡大により、待機児童数はピーク時から大きく減少した。
- 量的拡大の一方で質向上のための改革は停滞し、また近年は施設の定員割れや人材不足といった課題が指摘され、制度の持続可能性が問われている。
- 保育をめぐる状況の変化及び諸課題に対応するため、政府は量的拡大から質の向上及び制度の持続可能性確保のための政策への転換をうたい、新たな方向性を示した。

国立国会図書館 調査及び立法考査局

社会労働課 おおくぼ れい 大久保 玲

第1318号

はじめに

2024年12月、こども家庭庁は「保育政策の新たな方向性—持続可能で質の高い保育を通じたこどもまんなか社会の実現へ—」（以下「新たな方向性」）を公表した。これは、従来の待機児童対策を中心とした保育政策から、質向上等を目指す政策への転換をうたうものである。本稿では、この政策転換の背景及び内容を理解する一助となるよう、第Ⅰ章において従来の政策を概観し、第Ⅱ章において保育をめぐる現状と課題をまとめ、第Ⅲ章において「新たな方向性」の中心的な施策を紹介する。

Ⅰ 従来の政策

従来の待機児童対策を中心とする保育政策は、1990年の「1.57ショック」¹を契機に、少子化が社会問題として広く認識されたことを受けて開始された。本章では、その今日に至るまでの流れを概観するとともに、受皿増加及び待機児童数減少の状況等の成果を示す。

1 内容

保育は少子化対策の1つに位置付けられ、およそ30年にわたって量的拡大が進められてきた。女性就業率の上昇に対応すべく、政府は1994年の「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）策定以降、2020年の第4次少子化社会対策大綱に至るまで、少子化対策の指針となる計画を切れ目なく策定してきた。保育の受皿確保や延長・夜間保育等の拡充はこうした諸計画に含まれ、具体的な数値目標を掲げた上で推進された（表1）。

量的拡大策と並んで進められたのが定員、運営主体、施設設備及び職員配置²に係る規制緩和である（表2）。財政状況が厳しく施設の新設には抑制的な状況下で増大する保育需要に対応するため、定員弾力化³が図られたほか、施設運営への民間活用や新設に当たっての既存施設の活用を進めるべく、関連規制の撤廃及び引下げが行われた。さらに、延長保育等の拡充に伴う施設開所の長時間化に伴い、常勤保育士に代えた短時間勤務保育士の配置容認枠拡大が進んだ。

また、2015年の子ども・子育て支援制度施行によって、特に3歳未満児の待機児童解消のための制度的基盤が整えられた。同制度においては保育等に係る施設及び事業に対する共通の給付制度が創設されるとともに、従来は認可外施設であった小規模保育、家庭的保育及び事業所内保育等（いずれも3歳未満児を対象とした事業）は「特定地域型保育事業」として認可施設のカテゴリーに組み入れられ、給付の対象とされた。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2025年3月24日である。

¹ 1990年に、その前年（1989年）の合計特殊出生率が1.57と、「丙午（ひのえうま）」という特殊要因により過去最低であった1966年の値（1.58）を下回ったことが判明した際の社会的衝撃を指す。内閣府『少子化社会対策白書 令和4年版』2022, p.33.

² ただし、保育士の配置基準については、子供の数と保育士の数の比が、1998年に0歳児は6対1から3対1に、2024年に3歳児は20対1から15対1に、4歳以上児は30対1から25対1に引き上げられた（3歳児及び4歳以上児についてはⅡの1及びⅢの1において後述）。

³ 定員弾力化とは、待機児童解消のため、児童福祉施設最低基準を満たしていることを条件に、定員を超過した員数での保育の実施を認めるものである。

表1 1994年以降の保育政策に係る主な計画等

年	名称（通称、期間）	主な内容
1994	今後の子育て支援のための施策の基本的方向について（エンゼルプラン）	子育て支援施策の基本的方向及び重点施策。保育についてはシステムの多様化・弾力化を進める。
	緊急保育対策等5か年事業	エンゼルプランの具体化のため、3歳未満児保育及び延長保育等に係る目標値を設定。
1999	重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について（新エンゼルプラン）	エンゼルプランを見直し、子育て支援に係る幅広い目標値を新たに設定。保育については3歳未満児保育の拡充等を目指す。
2001	待機児童ゼロ作戦	「最小コストで最良・最大のサービスを」との標語の下、受入児童数15万人増を目標に設定。
2004	少子化社会対策大綱	少子化の流れを変えるための施策。保育については規制緩和等により質の高い認可外施設の認可施設への転換を促進する。
	少子化社会対策大綱に基づく重点施策の具体的実施計画について（子ども・子育て応援プラン）	少子化社会対策大綱に盛り込まれた施策の目標値を設定。保育については待機児童ゼロ作戦の更なる展開により受入児童数12万人増を目指すほか、延長保育等を推進する。
2008	新待機児童ゼロ作戦	希望する全ての人の子供を預けて働くことができるよう、利用児童数100万人増を目標に設定。
2010	少子化社会対策大綱（第2次、子ども・子育てビジョン）	「子どもと子育てを応援する社会」のための施策。保育については既存の社会資源の活用により待機児童解消を図る。
	待機児童解消「先取り」プロジェクト	モデル的な待機児童対策を自治体と共同で行う。
2013	待機児童解消加速化プラン	40万人分の受皿確保のための自治体支援
2015	少子化社会対策大綱（第3次）	総合的かつ長期的な少子化に対処するための施策。保育については待機児童解消加速化プランを推進する。
	子ども・子育て支援制度	保育等に係る施設及び事業に対する共通の給付制度を創設。
2017	子育て安心プラン	女性就業率80%に対応可能な約32万人分の受皿整備を行う。
2020	少子化社会対策大綱（第4次）	「希望出生率1.8」実現のための施策。保育については子育て安心プラン等に基づき受皿整備を行う。
	新子育て安心プラン	約14万人分の受皿を整備し、待機児童の解消を目指すとともに女性（25～44歳）の就業率上昇に対応する。

（出典）内閣府『少子化社会白書』；同『少子化社会対策白書』；こども家庭庁『こども白書』等を基に筆者作成。

表2 1994年以降の保育に係る主な規制緩和

年	事項
1998	短時間勤務保育士の導入容認、給食調理の業務委託容認、定員超過入所の規制緩和（年度途中のみ10%まで超過可→年度当初10%、年度途中15%（育児休業に関係した入所があれば20%）まで超過可）
1999	定員超過入所の規制緩和と拡大（年度当初15%、年度途中25%まで超過可）
2000	保育所設置主体の制限撤廃（株式会社及びNPO等による設置の容認）
2001	短時間勤務保育士の配置割合拡大（年度途中の児童の入退所に伴う定数増分は短時間勤務保育士でも可）、定員超過入所の規制緩和と拡大（10月以降は25%を超過可）、園庭の条件緩和（付近の広場等で代用可）
2002	保育所分園の条件（定員規制及び分園数規制）緩和、短時間勤務保育士を最低基準上の保育士定数2割未満とする規制撤廃（組又はグループに1人は常勤保育士配置が条件）
2003	児童福祉施設最低基準緩和（保育所の防火・避難基準緩和）
2010	定員超過入所の規制緩和と拡大（定員比の割合上限撤廃）、3歳以上児の給食の外部搬入容認
2011	最低基準の地方条例化に係る第1次地方分権一括法の成立
2016	最低基準における保育士配置に係る規制緩和（最低2人配置原則の適用除外、小学校教諭等による代替容認、認可定員上必要とされる人員を上回って常時基準を満たすために配置されるべき人員について、知事等が認める者でも容認）。なお、特例実施とされるが期限はなし。
2019	無償化対象に認可外施設等を追加、地域型保育事業（除く居宅訪問型）の連携施設の確保に係る規制緩和
2021	待機児童の存在等の要件を満たす自治体に限り、組又はグループに常勤保育士1名必置の規制を撤廃。
2023	自治体の児童福祉施設に対する一般指導監査義務の緩和（条件を満たせば実地によらない方法も可）

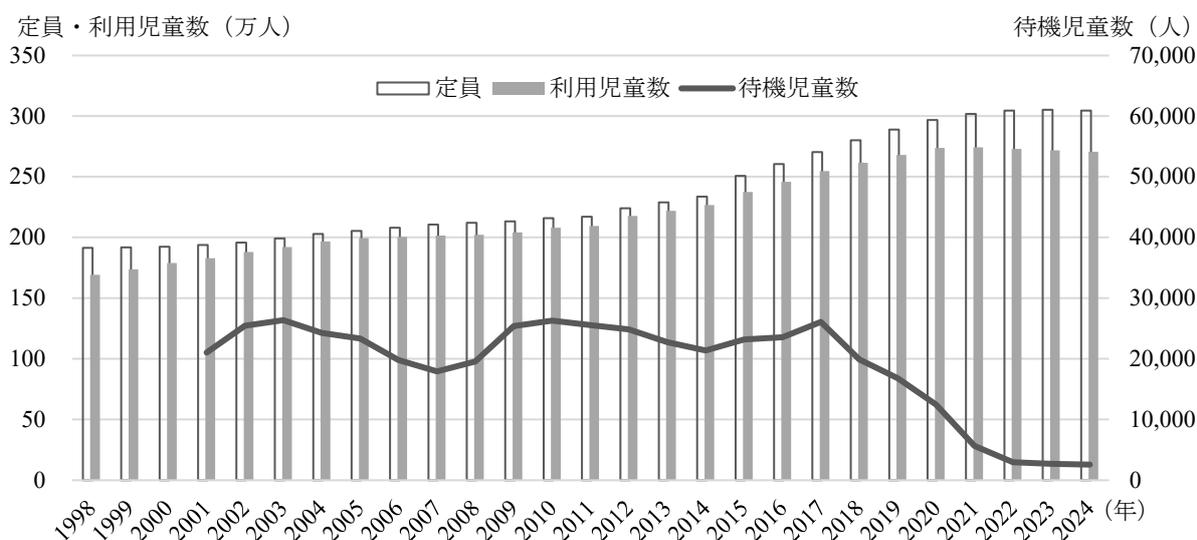
（注）定員超過入所が認められるのは児童福祉施設最低基準を満たす範囲である。

（出典）「図表1-7E1 保育所に関わる規制緩和と事項」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2024年版』ちいさいなかま社、2024、p.146等を基に筆者作成。

2 成果

保育所等⁴の定員数は、1998年から2024年にかけて約191万人から約304万人まで増加した⁵。利用児童数は1998年から2021年にかけて約169万人から約274万人まで増加し、その後は微減傾向にある。待機児童数は受皿拡大による潜在需要の顕在化等を背景に2017年までは増減を繰り返したが、以降は7年連続で減少し、2024年には2,567人と、2017年（26,081人）の10分の1以下となった（図1）。待機児童問題はいまだに解消されてはいないが、これまでの量的拡大策と少子化により、全国的な受皿の数という意味における保育ニーズは一定程度充足されたといえる⁶。

図1 保育所等の定員、利用児童数及び箇所数の推移



(注1) 各年4月1日時点。

(注2) 定員及び利用児童数は、2014年以前は保育所、2015年以降は保育所、特定地域型保育事業、幼保連携型認定こども園及び幼稚園型認定こども園等の合計である。

(注3) 待機児童数は2001年に定義の変更があったため、それ以降の値を掲載している。

(注4) 東日本大震災の影響により、2011年は岩手県陸前高田市・大槌町、宮城県山元町・女川町・南三陸町、福島県浪江町、広野町、富岡町を除いて集計された値である。

(出典) 定員・利用児童数は厚生省『社会福祉行政業務報告—厚生省報告例—』（1998～1999年度）；厚生労働省『社会福祉行政業務報告—福祉行政報告例—』（2000～2008年度）；同『福祉行政報告例』（2009～2011年度）；同「保育所関連状況取りまとめ」（2012～2014年）；同「保育所等関連状況取りまとめ」（2015～2022年）；こども家庭庁「保育所等関連状況取りまとめ」（2023～2024年）、待機児童数は厚生労働省「保育所の状況等について」（2001～2009年）；同「保育所関連状況取りまとめ」（2010～2014年）；同「保育所等関連状況取りまとめ」（2015～2022年）；こども家庭庁「保育所等関連状況取りまとめ」（2023～2024年）を基に筆者作成。

⁴ 保育に係る施設の類型等については次の資料を参照されたい。内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度について」2022.7, pp.1-55. 子ども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/file_ref_resources/59cb59b3-ce0e-4a4f-9369-2c25f96ad376/0a86ca26/20230929_policies_kokoseido_outline_01.pdf>

⁵ 2023年から2024年にかけては6千人分減少した。また、1998年から2010年にかけての保育所の施設数はほぼ横ばいであり、この間の定員増は、その多くが定員弾力化等の規制緩和による既存保育所への入所増によるものといえる。施設数（箇所数）及び定員の顕著な増加が見られるようになるのは潜在的な保育ニーズをも考慮（先取り）した待機児童解消「先取り」プロジェクト（2010年取りまとめ）以降であり、更に本格的な増加は2015年の子ども・子育て支援制度導入以降のことである。福土輝美「待機児童対策の20年と現在の課題」『レファレンス』794号, 2017.3, pp.18-19. <<https://dl.ndl.go.jp/pid/10315717>>

⁶ ただし、上述の待機児童数には地方単独施策による補助金等を受けている認可外施設や企業主導型保育事業による認可外施設の入所児童数等は含まれないため、実際の認可施設の利用難易度とは乖離しているとの指摘がある。普光院亜紀「港区「待機児童0」も頼みの綱は「認可外」保育園—ビル内保育園の増加で園庭保有率は2割届かず—」『東洋経済オンライン』2021.4.16. <<https://toyokeizai.net/articles/-/422446>>

II 現状と課題

保育の量的拡大及び少子化により待機児童数は減少したが、他方では質向上の必要性、空き定員の発生による施設の経営難、人材不足といった課題が指摘されている。本章では、保育をめぐる現状とともに、政策転換の背景にある諸課題について、その概要をまとめる。

1 職員配置

量的拡大と並行して規制緩和が進められた一方で、保育士の配置基準（以下「配置基準」）改善等の質向上のための改革は滞っていた。2012年8月に「子ども・子育て支援法」（平成24年法律第65号）等関連8法が成立した「社会保障・税一体改革」⁷においては、保育等の質・量の充実のため、消費税率の引上げにより確保する0.7兆円程度に加えて0.3兆円超の財源を確保し、後者は主に保育の質向上のための施策に充てるものとされた（「0.3兆円超の事項」）⁸。この「0.3兆円超の事項」には配置基準の改善が含まれていたが、財源不足により実施までには年数を要し、目途が立ったのはこども未来戦略（2023年12月閣議決定）の「加速化プラン」においてである。同プランを受け、2024年には、配置基準は子供の数と保育士の数の比が、4歳以上児については30対1から25対1に、3歳児については20対1から15対1に引き上げられた⁹（表3）。

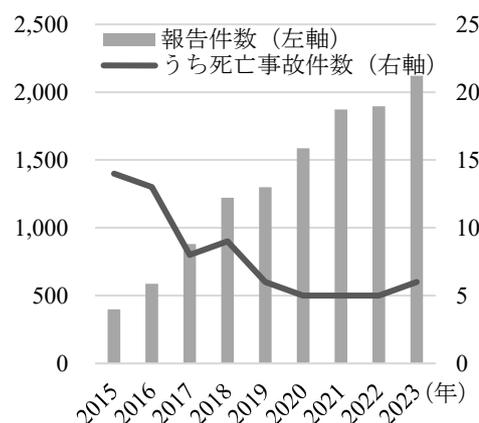
配置基準改善の必要性が指摘される背景には、保育事故の発生がある。死亡事故を含む保育所等における重大な事故の報告件数は2023年には2,121件と、報告制度の見直しが行われた2015年以来最多となった（図2）。この件数増の背景には報告義務の浸透があると考えられるため¹⁰、実際に生じている事故件数の推移の実態は明らかでないが、こうした事故の顕在化等¹¹により、保育の質をめぐる課題に注目が集まっている。

表3 保育所の保育士配置基準(2024年)

区分	子供の数：保育士の数
0歳児	3：1
1・2歳児	6：1
3歳児	15：1
4歳以上児	25：1

（出典）「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（昭和23年厚生省令第63号）を基に筆者作成。

図2 保育事故報告件数の推移



（注）保育所、認定こども園、幼稚園等の保育等に係る施設及び事業のうち、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）を除いた値である。

（出典）「教育・保育施設等における事故報告集計」こども家庭庁ウェブサイト <<https://www.cfa.go.jp/policies/child-safety/effort/shukei>> を基に筆者作成。

⁷ 社会保障の充実・安定化と、そのための安定財源確保と財政健全化の同時達成を目指した一連の改革。内閣官房「社会保障と税の一体改革」<<https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/syakaihosyou/index.html>>; 「社会保障・税一体改革」厚生労働省ウェブサイト <https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_21484.html>

⁸ 内閣府子ども・子育て本部 前掲注(4), p.235. <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resource/s/59cb59b3-cc0e-4a4f-9369-2c25f96ad376/69613ec5/20230929_policies_kokoseido_outline_02.pdf>

⁹ ただし、当分の間は従前の基準により運営することも妨げないとする経過措置が設けられている。

¹⁰ 田淵紫織「記者解説 保育事故 繰り返さぬため」『朝日新聞』2022.10.24.

¹¹ 保育の質に関する問題のうち職員の配置基準が充分でないこととの関連が指摘されるものには、このほか、不適切な保育（虐待等、子どもの人権・人格の尊重の観点に照らし、改善を要すると判断される行為）がある。

なお、配置基準どおりの保育士数¹²では現場で必要とされる人数には不足するため、実際にはそれよりも多くの職員が配置されている。2024年度のこども家庭庁調査によると、私立施設における①公定価格¹³上の配置職員数（配置基準上の必要職員数）と②実際の配置数は、保育所が①11.3人と②15.4人、認定こども園が①13.5人と②19.0人である¹⁴。

2 定員

想定以上の速度で少子化が進行する中、地方を中心に施設の定員割れが深刻化している（表4）。都市部と過疎地域を比較すると、2024年4月時点の保育所等の定員充足率は都市部が91.6%と全国平均（88.8%）より高い一方で、過疎地域においては76.2%となっている。2020年以降の4年間の推移は都市部が2.9ポイント減、過疎地域が6.8ポイント減と、後者における減少幅は大きい¹⁵。

表4 保育所等の定員充足率（全国、都市部、過疎地域、2020～2024年、各年4月時点）

	2020年	2021年	2022年	2023年	2024年
全国	92.2%	90.9%	89.7%	89.1%	88.8%
都市部	94.5%	93.0%	92.0%	91.6%	91.6%
過疎地域	83.0%	81.3%	79.5%	77.5%	76.2%

（注）都市部は首都圏（埼玉・千葉・東京・神奈川）、近畿圏（京都・大阪・兵庫）の7都府県（指定都市・中核市含む。）とその他の指定都市・中核市（334自治体）、過疎地域は「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」（令和3年法律第19号）に基づく「全部過疎市町村」（713自治体）を指す。なお、都市部と全部過疎の両方の定義に該当する自治体は都市部には含めず、過疎地域に計上（43自治体）されている。

（出典）こども家庭庁「令和6年4月の待機児童数調査のポイント」pp.9-10。<https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/4ddf7d00-3f9a-4435-93a4-8e6c204db16c/490e7d02/20240830_policies_hoiku_torimatome_r6_06.pdf> を基に筆者作成。

保育所等の運営費は利用する子供の実人員に基づいて算出されるため¹⁶、定員割れは施設の収入減に直結する¹⁷。今後、過疎地域においては定員の縮小や施設の統廃合の進行が予想されており、地域インフラとしての施設の維持が課題となる。

¹² 年齢別に子供の数を配置基準で除して小数第1位まで求め（小数第2位以下切捨て）、各々を合計した後に小数点以下を四捨五入した数が配置すべき職員の数となる。ただし、「保育所保育指針」（平成29年厚生労働省告示第117号）に従い子供の発達過程に応じた保育を行うためには、職員数を計算する際には年齢ごとに小数点以下を切り上げ又は四捨五入して計算すべきとの意見もある。全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2023年版』ちいさいなかま社、2023、p.214。

¹³ 認可保育所等における子供一人の保育に必要とされる費用であり、一人当たりの単価である基本分単価（人件費・事業費・管理費を積み上げて算定）と、各施設や地域の実情に合わせた調整のための各種加算等から構成される。

¹⁴ ただし、公定価格上の配置職員数は、3歳児配置改善加算及び主任保育士専任加算等が適用される場合は、当該加算の適用に必要な保育士等の数である。こども家庭庁「令和6年度幼稚園・保育所・認定こども園等の経営実態調査 集計結果<速報>」（第8回子ども・子育て支援等分科会 参考資料4）2024.12.19。<https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/443197f1-8796-458c-b5c8-27bb782a77d5/a24882bd/20241218_councils_shingikai_kodomo_kosodate_443197f1_18.pdf>

¹⁵ 都市部とは首都圏（埼玉・千葉・東京・神奈川）及び近畿圏（京都・大阪・兵庫）の7都府県並びにその他の指定都市及び中核市を、過疎地域とは「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」（令和3年法律第19号）に基づく「全部過疎市町村」を指す。こども家庭庁「令和6年4月の待機児童数調査のポイント」p.10。<https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/4ddf7d00-3f9a-4435-93a4-8e6c204db16c/490e7d02/20240830_policies_hoiku_torimatome_r6_06.pdf>

¹⁶ 「特定教育・保育等に要する費用の額の算定に関する基準等の実施上の留意事項について」（令和6年3月29日こ成保192、5文科初第2588号）こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/3a1576c7-071d-4325-8be8-edced6d12ee1/4e5c03b9/20240329_policies_kokoseido_57.pdf>

¹⁷ 全国私立保育連盟予算対策会議正副議長会議編『人口減少社会の保育を議論する3つの視点—人口減少に向かう社会の中で地域と保育の関係・これからのありようを考える—』2022、pp.12、19-21。

3 人材

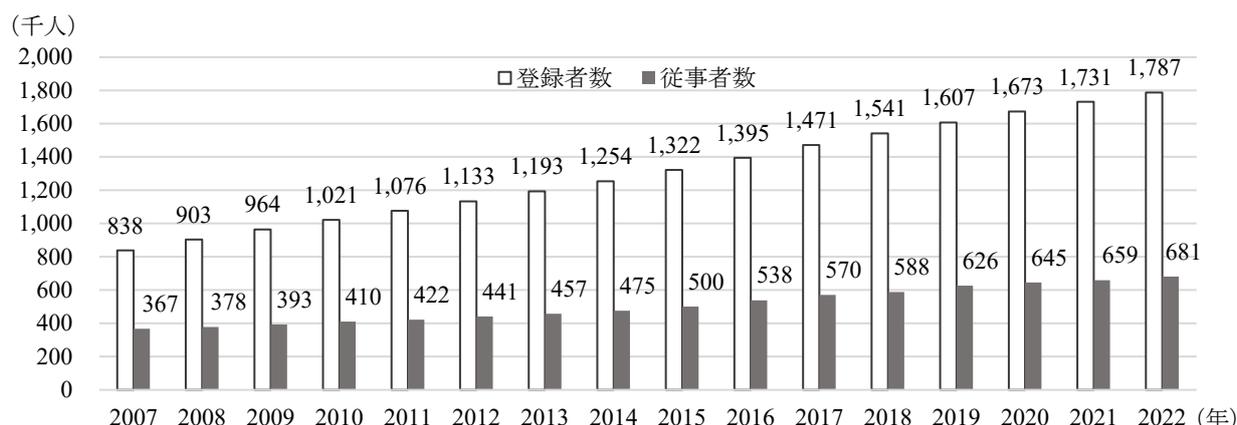
受皿整備が進んだ一方で、人材の確保はそれに追いついていない。これは需要増のほか、保育以外の仕事に従事する有資格者が増加しているためであり、背景には制度的諸課題がある。

(1) 不足状況

施設数の増加、配置職員を多く必要とする3歳未満児の入所増及び保育時間の長時間化などによる需要増のため、保育人材は全国的に不足している。2024年1月の保育士の有効求人倍率は3.54倍（対前年同月比で0.42ポイント上昇）と、全職種平均の1.35倍（対前年同月比で0.09ポイント下落）と比較して高水準であった¹⁸。なお、いまだに待機児童が解消されていない自治体のうち、46.1%がその要因として「保育人材の確保が困難だったため、利用定員数の見込みを達成できなかった」ことを挙げている¹⁹。

人材が不足する一方で、潜在保育士（保育士資格を有する者であって、社会福祉施設等で従事していない者）は増加している（図3）。こども家庭庁の調査によると、2022年時点での保育士登録者数は約179万人だが、そのうち従事者数は約68万人であり、潜在保育士数は約111万人と従事者数を上回っている。

図3 保育士の登録者数と従事者数の推移



(注1) 各年10月1日時点の値。

(注2) 従事者数には、常勤保育士のほか、常勤ではない短時間勤務の保育士も1名として計上されており、保育所のほか、児童養護施設等の社会福祉施設で従事している者も含まれている。

(注3) 2011年の従事者数については、東日本大震災の影響で宮城県と福島県の28市町村で調査未実施。

(注4) 社会福祉施設等で従事していない保育士数には、認可外保育施設や幼稚園に勤務する者、保育士が死亡した場合の保育士資格の喪失に係る届出を行っていない者を含む。

(出典) こども家庭庁成育局保育政策課・成育基盤企画課「保育士・保育の現場の魅力発信に関する取組について」（第2回保育人材確保懇談会 資料4）2024.11.29, p.2. <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/6615aa32-376c-41c7-aba3-85eaaebead0d/40259406/20241202-councils-hoikujinzai-6615aa32-05.pdf> を基に筆者作成。

(2) 課題

潜在保育士等の保育所等への就職を促進し必要な人材を確保するためには労働条件の改善が不可欠であるが、そのためには次のような課題がある。

¹⁸ こども家庭庁「保育士の有効求人倍率の推移」 <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/e4b817c9-5282-4ccc-b0d5-ce15d7b5018c/0c26b1be/20240424_policies_hoiku_109.pdf>

¹⁹ こども家庭庁 前掲注(15), p.4.

(i) 保育士等の給与改善

保育士等の給与は公定価格の影響を受けるため、超過需要が発生しても上昇しづらく、引上げのためには基本的に公定価格が改善されなければならない。近年は処遇改善等加算の積み上げ及び基本単価等の引上げにより給与が上昇しているが、2024年の保育士の平均給与は約27万円と、全産業平均（約33万円）や小・中学校教員（約44万8千円）よりも低い²⁰。また、2022年度の東京都による調査においては、保育士として就業中の者からの回答のうち、処遇改善に対する実感について「改善されていない」とするものが約8割に上った²¹。こうした状況については、給与が仕事上の責任の重さや求められる専門性に見合わないとの批判がある²²。

(ii) 施設会計情報の公開

私立保育所の運営費として市町村から支弁される委託費（人件費、管理費及び事業費）は、使途制限が課されてはいるものの、一定の要件を満たせば各区分にかかわらず弾力運用が認められている²³。これは適切な施設運営が確保されていることを前提とした取扱いではあるが、人件費の施設整備費や他事業への流用を許すものとして問題視される場合がある²⁴。

2019年度の厚生労働省調査によれば、私立保育所の人件費率（75.1%）は、公立保育所のそれ（82.2%）よりも低い²⁵。また、2024年度のこども家庭庁調査によれば、主任保育士（常勤）の給与月額が私立保育所が約47万3500円、公立保育所が約56万4400円と、その差額は約9万1千円に上る²⁶。このような状況を受け、委託費の人件費への適正な配分のため、施設経営に関する情報公開の必要性が指摘されている²⁷。

(iii) 業務負担の適正化

業務負担の見直しも人材確保のための課題である。2022年度の東京都による調査において、保育士就業中の者の退職検討理由や潜在保育士の復職（又は就業）時の希望条件として賃金に関する事項と並んで多く挙げられたのは、労働時間や業務量に関する事項であった²⁸。施設開

²⁰ 厚生労働省「令和6年賃金構造基本統計調査」2025.3.17. e-Stat 政府統計の窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00450091&tstat=000001011429>>

²¹ 回答の内訳は、「十分改善されている」が1.6%、「かなり改善されている」が21.0%、「あまり改善されていない」が57.7%、「全く改善されていない」が19.7%である。東京都福祉保健局「令和4年度東京都保育士実態調査報告書」2023.3, p.80. <https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/documents/d/fukushi/4r4chosakekkashosai_syusei>

²² 澤村直「保育労働者の処遇改善は国民的課題」『女性労働研究』67号, 2023, pp.51-63.

²³ 「子ども・子育て支援法附則第6条の規定による私立保育所に対する委託費の経理等について」（平成30年4月16日府子本第367号/子発0416第3号）こども家庭庁ウェブサイト <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/0e073405-9b93-46cd-a5c5-2a84767be741/91c0b9db/20230929_policies_kokoseido_law_tsuuchi_tsuuchi-h30-r04_338.pdf>

²⁴ 小林美希「時代を読む「弾力運用」で保育士の給与が他事業に消える 給与が上がらず保育の質低下」『Aera』1925号, 2022.8.8, pp.29-31; 「保育士・介護職賃上げ 問われる本気度」『東京新聞』2021.11.16.

²⁵ 私立保育所については主な収入に占める割合、公立保育所については支出に占める割合である。『令和元年度幼稚園・保育所・認定こども園等の経営実態調査』2021.7.21. e-Stat 政府統計の窓口ウェブサイト <<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=001001110&tstat=000001156146>>

²⁶ 賞与込みの額、かつ速報値である。ただし、主任でない保育士については私立保育所が約34万8100円、公立保育所が約36万5500円と、その差額は約1万7千円にとどまる。こども家庭庁 前掲注(14), p.11.

²⁷ 普光院亜紀『保育園は誰のもの—子どもの権利から考える—』岩波書店, 2018, p.44.

²⁸ 保育士就業中の者が現在の保育所等を退職したいと考える理由としては「給料が安い」（61.6%）が最も多く、次いで「仕事量が多い」（54.0%）、「労働時間が長い」（35.4%）、過去に保育士就業経験がある者が復職する場合の希望条件としては「勤務時間」（73.8%）が最も多く、次いで「給与等」（69.0%）、保育士としての就業経験がない者が保育士として就業する場合の希望条件としては「給与等」（74.6%）が最も多く、次いで「勤務時間」（70.5%）が挙げられている（いずれも複数回答）。東京都福祉保健局 前掲注(21), pp.94, 118, 132.

所の長時間化は進んでおり、保育所等のうち 11 時間を超えて開所している施設は、2000 年時点では約 38.2%であったが、2023 年には約 84.1%を占める（表 5）。職員はシフト制などにより交代で保育を行いながら、指導計画の作成、教材の準備、保育記録の作成及び会議等のための時間を確保する必要があるが、現場に余裕はなく、休憩時間の不足、サービス残業の常態化及び休暇の取りにくさなどが問題視されている²⁹。

表 5 保育所等の開所時間別割合

開所時間	9 時間以下	9 時間超～ 10 時間以下	10 時間超～ 11 時間以下	11 時間超～ 12 時間以下	12 時間超～
2000 年	8.8%	14.2%	38.8%	35.0%	3.2%
2023 年	0.3%	0.7%	14.9%	62.2%	21.9%

（注）施設の内訳は、2000 年は保育所及びへき地保育所、2023 年は保育所及び保育所型認定こども園。

（出典）厚生労働省「社会福祉施設等調査」を基に筆者作成。

III 今後の政策

保育をめぐる状況の変化及び諸課題に対応するため、政府は従来の「保育の量の拡大」からの転換をうたい、2025 年度から 2028 年度末を見据えて「新たな方向性」を示した。その 3 つの柱は①「地域のニーズに対応した質の高い保育の確保・充実」、②「全てのこどもの育ちと子育て家庭を支援する取組の推進」及び③「保育人材の確保・テクノロジーの活用等による業務改善」である。本章では、「新たな方向性」において掲げられた政策のうち主なものを取り上げ、概要等を示す。

1 配置基準改善

保育の質の確保・向上を目指し、配置基準改善が進められることとなった。2024 年には 4 歳以上児及び 3 歳児について配置基準が引き上げられた（II の 1 において上述）。なお、4 歳以上児については、基準制定以来 76 年ぶりの改善であった。ただし、これには「当分の間は従前の基準により運営することも妨げない」との経過措置が付されている。2025 年度以降は、当該経過措置の取扱いを検討するとともに、1 歳児についても加速化プラン期間中（2024 年度からの 3 年間）の早期に改善を行うこととされる。

ただし、人材確保が困難な現状において、それがどの程度の実効性を持つかは見通せない。2024 年 2～4 月に日本経済新聞が全国 815 市区（792 市及び東京 23 区）を対象に行った調査によると、2024 年度の配置基準改善を受けた定数見直しを「実施しない」と回答した割合は、4 歳児については 60%、5 歳児については 61%と、いずれも実施しない自治体が多数であった。また、「その他」を選んだ自治体についても、自由記述欄には「実施したいと考えているが、保育士が不足している」、「慢性的な保育士不足により上乗せ配置は難しい」等の回答が見られ、人材不足のために保育士の増員が困難な状況が明らかとなった³⁰。

²⁹ 川村雅則「第 2 章 北海道保育者調査に見る現代の保育労働者状態」垣内国光ほか『日本の保育労働者—せめぎあう処遇改善と専門性—』ひとなる書房、2015、pp.111-119；全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2024 年版』ちいさいなかま社、2024、p.102。

³⁰ そのほかの回答割合は、4 歳児については「実施する」が 8%、「すでに実施している」が 18%、「その他」が 13%、

2 未就園児支援の強化

保育所等に通っていない子供（未就園児）への支援を強化する観点から、新たに「こども誰でも通園制度」が創設される。対象は0歳6か月から2歳までの未就園児であり、時間単位での保育所等の利用が可能となる³¹。本制度は保育の必要性に関する要件を設けておらず、利用に当たり就労要件等が課されることがない。また、従来の一時預かり事業の実施状況や対象が自治体により様々であるのに対し、本制度は全ての自治体において共通の給付制度となる（表6）。これにより、未就園児のいる家庭等の育児不安を軽減させるとともに、施設の空き定員の活用と経営の安定化にもつながることが期待されている³²。

既に試行的事業が実施されており³³、2024年6月には制度創設のための改正法³⁴が成立した。改正法成立を受けて、2025年4月には「児童福祉法」（昭和22年法律第164号）上の「乳児等通園支援事業」として制度化された。子ども・子育て支援法上では2025年度の経過措置として地域子ども・子育て支援事業として各自治体の判断により実施可能となり、さらに、2026年度からは新たな給付制度として全国の自治体で実施予定である。

なお、本格実施を前にした現段階では、限られた定員に応募が殺到して多数のキャンセル待ちが生じている自治体があるほか、集団生活に慣れない未就園児の受入れにより職員の負担が増大するなど、課題も上がっている³⁵。

表6 一時預かり事業とこども誰でも通園制度の違い

	一時預かり事業	こども誰でも通園制度
根拠法	児童福祉法第6条の3第7項	子ども・子育て支援法第8条及び第30条の12（2026年4月施行予定）
位置付け	市町村が実施主体となる補助事業	乳児等のための支援給付
実施自治体	地域の実情に応じて実施する。	全ての自治体が実施する。
対象	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等。対象年齢は自治体・施設等により異なる。	0歳6か月から2歳までの保育所等に通っていない全ての子供。

（出典）こども家庭庁「保育政策の新たな方向性—持続可能で質の高い保育を通じたこどもまんなか社会の実現へ—参考資料」p.6. <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/ea318fce-0a5a-4095-9de9-4a3ac11321f9/16028e1a/20241223-policies-hoiku-new_direction-06.pdf>; 出口貴史「すべてのこどもと保護者のための、「こども誰でも通園制度」」『保育の友』72(8), 2024.6, pp.8-13 を基に筆者作成。

5歳児については「実施する」が8%、「すでに実施している」が17%、「その他」が13%である。小山隆司「特集 保育士の新配置基準、過半数「実施せず」—本誌市区調査 人材不足響き、確保難しく—」『日経グローバル』485号, 2024.6.3, pp.6-25.

³¹ 国は月当たり10時間分を上限として補助を行う方針である。ただし、同制度は試行過程にあり、上限時間を含む給付内容や運用方法等の制度詳細には今後変更が加えられる可能性がある。常森裕介「保育の必要性の認定と子育て支援の要保障性—「こども誰でも通園制度」を素材として—」『週刊社会保障』79(3301), 2025.1.20, pp.42-47.

³² 榊原智子「「こども誰でも通園制度」がもたらす変化と残る課題—全ての子どもへの保育の保障は実現するのカー—」『共済新報』65(6), 2024.6, pp.2-5.

³³ 実施を予定している118自治体のうち、2024年9月30日現在で111自治体が入入りを開始している。こども家庭庁「こども誰でも通園制度の本格実施を見据えた試行的事業 実施状況速報 2024/9/30現在」<https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/0afde15f-8760-4477-806a-ed72b6916696/c597861d/20241115_policies_hoiku_daredemo-tsuen_01.pdf>

³⁴ 「子ども・子育て支援法等の一部を改正する法律」（令和6年法律第47号）

³⁵ 「「こども誰でも通園制度」に期待と不安 保育現場の8割強が負担増懸念 自治体はモデル事業で試行錯誤」『日経グローバル』477号, 2024.2.5, pp.24-27.

3 処遇改善と経営情報公開

保育士等の給与引上げのため、更なる処遇改善と施設及び事業者の経営情報の継続的な見える化（以下「見える化」）が並行して進められる。「見える化」は2025年4月から施行予定であり³⁶、これにより、保育所等の設置者³⁷には毎事業年度の経営情報（収益及び費用、このうち、人件費等についてはその内訳を、職員配置・給与の状況等についてはその詳細を把握できる情報を含む。）を都道府県知事に報告することが求められる。報告された情報のうち、人件費比率（総収入に占める人件費の割合）、モデル給与及び職員配置状況といった情報利用者（子供の保護者や保育士等）からのニーズの高い情報については、個別の施設及び事業者単位で公表される³⁸。なお、報告、確認及び公表等は「ここ de サーチ」³⁹において行われる⁴⁰。

「見える化」の主たる目的は、施設及び事業者の経営情報の公表やデータベース化等を進め、処遇改善や配置改善等の検証を踏まえた公定価格の改善を図ることとされる。これは、「処遇改善を行うに当たっては、…（中略）…国民の保険料や税金が効率的に使用され、一部の職種や事業者だけでなく、現場で働く方々に広く行き渡るようになっているかどうか、費用の使途の見える化を通じた透明性の向上が必要」⁴¹という考えに基づく。

施設情報が比較可能になれば、保育士等にとっては各施設のモデル給与等を考慮しながらの求職活動が、保護者にとっては職員の配置状況等を踏まえてより手厚い保育が行われている施設を選択することが可能となる。つまり、「見える化」による保育に係る職場・保育環境の可視化は、客観的な数字に基づいて良質な施設が選択されることにつながり⁴²、ひいては保育の質向上のための取組を促進することにもなる。

おわりに

保育政策は少子化対策の一環として展開されてきたが、現在までのところ少子化に歯止めはかからず、保育ニーズはそのピークを既に過ぎ、今後は縮小していくことが見込まれる。このような状況の変化を受け、従来は積み残されてきた質向上に係る取組が開始され、同時に、人口減少社会における制度の全国的な持続可能性確保のため、施設経営の安定化や人材確保等の対応をも必要とされている。「新たな方向性」はこうした取組の方向性を示すものであり、子供の福祉をかなえるための持続可能な保育制度の構築に向けて、今後の動向が注目される。

³⁶ 2024年度以降の事業年度を報告対象とする。

³⁷ 施設型給付費又は地域型保育給付費の支給を受ける全ての施設及び事業者が対象。

³⁸ その他の詳細な経営情報（各職員の勤続年数及び賃金等）については個別の公表は行わず、属性（施設及び事業者の類型、経営主体の類型及び定員規模等）に応じたグルーピングによる集計と分析の結果が示される。

³⁹ 全国の保育所等の情報が閲覧可能な子ども・子育て支援情報公表システム。

⁴⁰ こども家庭庁成育局保育政策課「保育所等における継続的な経営情報の見える化について」2024.9, pp.1-7. <https://www.cfa.go.jp/assets/contents/node/basic_page/field_ref_resources/d47e249d-e99b-4bfc-b964-0368ac07cb2a/699196f8/20240910_councils_kokoseido-keizokutekimieruka_01.pdf>

⁴¹ 公的価格評価検討委員会「費用の継続的な見える化について」（第7回公的価格評価検討委員会 資料6）2022.12.2. 内閣官房ウェブサイト <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kouteki_kakaku_hyouka/dai7/siryou6b.pdf>

⁴² 菊地加奈子「のびのび、いきいき、私の園—働きやすい環境をつくる（第44回）保育所等における継続的な経営情報の見える化—」『保育の友』72(14), 2024.12, pp.27-29.