

2026年9月24日
2026年度・秋の大運動スタート集会

保育政策の現状と課題

奈良女子大学
中山 徹

目次

I	人口減少時代における保育所の展望・・・・・・・・・・	3
II	少子化は長期間続く、少子化の保育所に与える影響・・・	
15		
III	少子化対策のポイント、保育、学童にとって重要なこと・	
24		
IV	高市内閣の保育政策・・・・・・・・・・	
32		
V	保育・学童に影響を与える二つの政策・・・・・・・・	
42		
VI	これからの保育のあり方・・・・・・・・	
48		

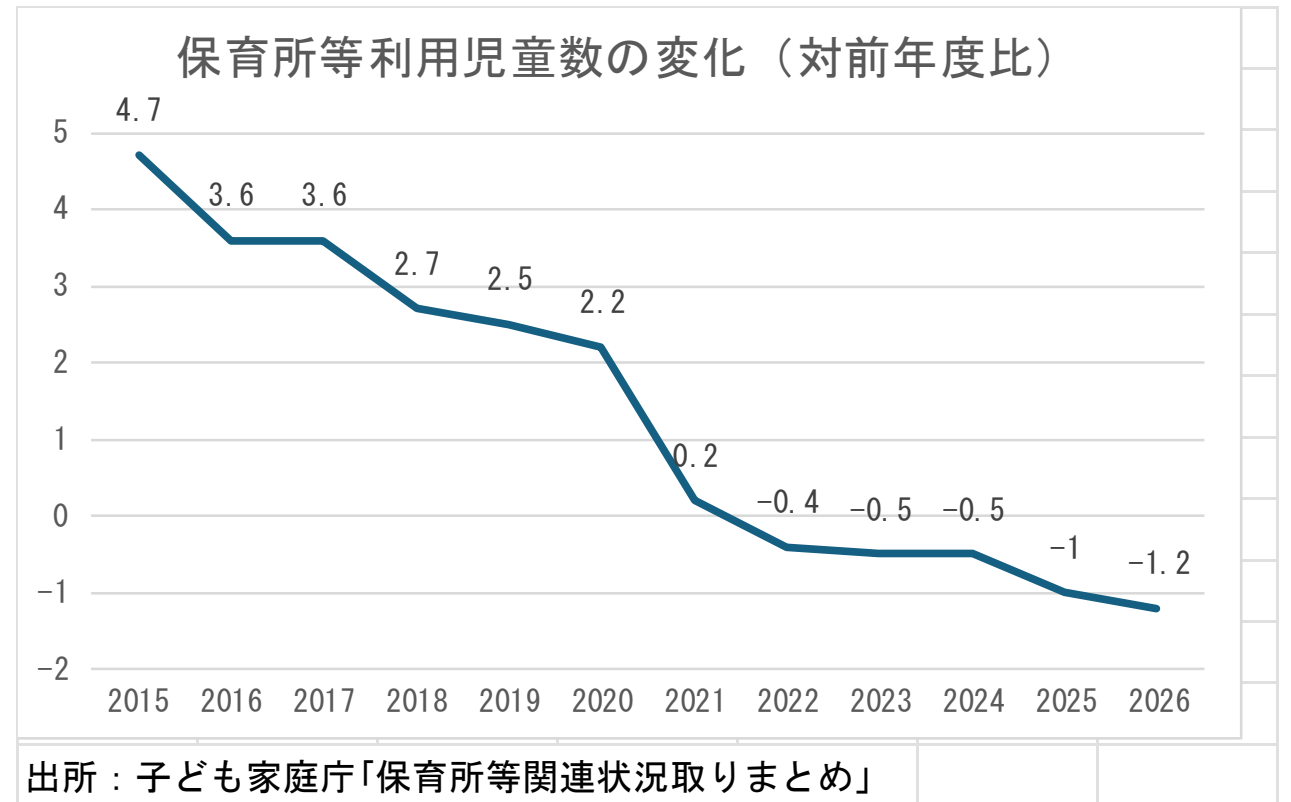
I 人口減少時代における 保育所の展望

①保育所利用者減少の時代

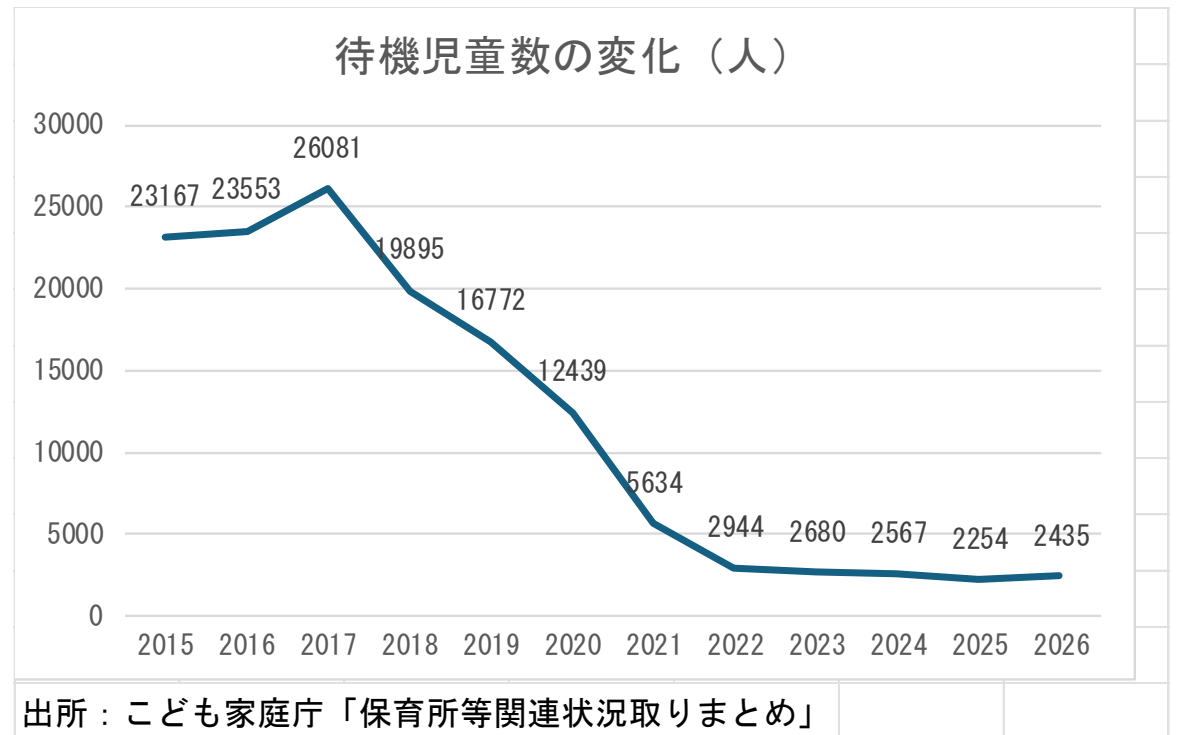
- 保育所の利用者 = 子どもの数 × 保育所の利用率
- 子どもの数は減り続けている
- 2000年：591万人→2020年：468万人（0～4歳）
- 年間で約1%減少
- 保育所の利用率が年間1%以上増えたため、保育所の利用者は増え続けた

- 共働き家庭、シングルの増加により、保育所等の利用率は今後
も増え続ける。
- しかし、出生率は回復するどころか、急速に低下している。
- 保育所利用者数 = 子ども数 × 保育所利用率
- 利用率の増加よりも、子どもの減少率が大きくなり、保育所利
用者数が減っている

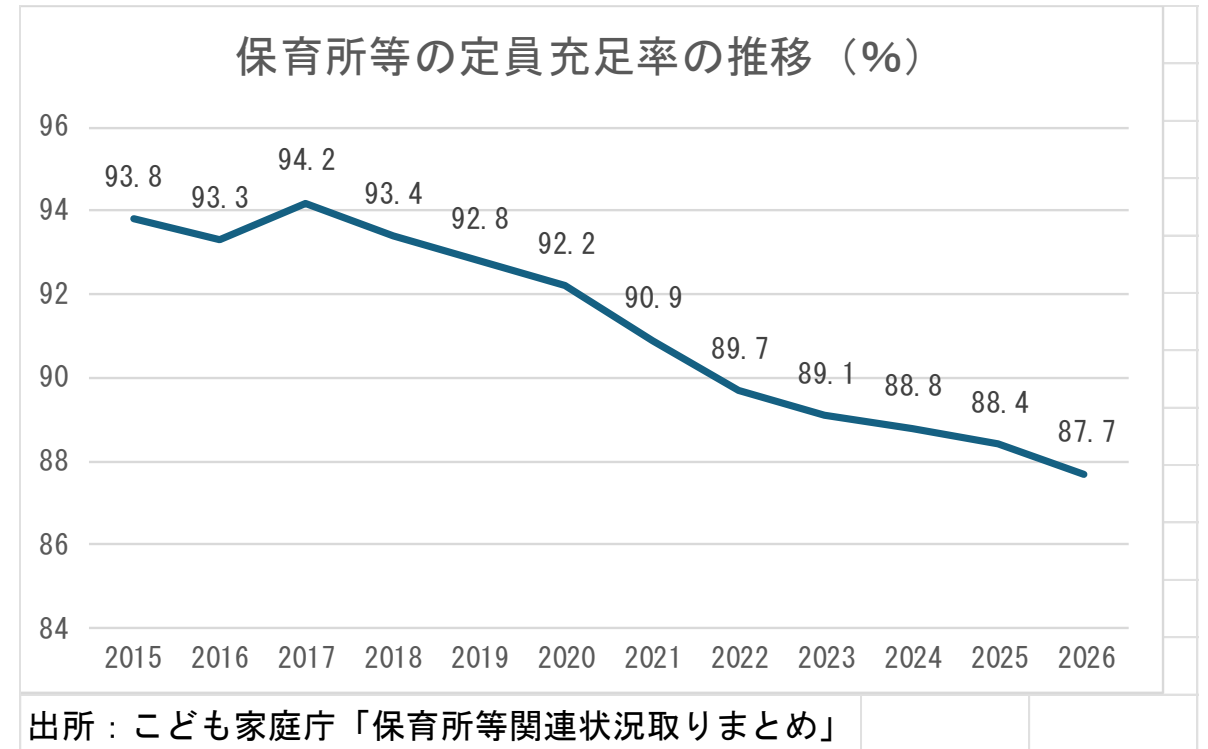
- 2022年、はじめて保育所利用者が前年を下回る
- 2023年、2024年、2025年、2026年も利用者が前年を下回る
- 2026年は-1.2%、3万1661人の減少



- 待機児童数は2017年をピークに減少
- 2026年は2435人で、ピーク時の1割以下
- 東京都が1113人、25年より774人増
- 政府が定める待機児童の定義は実態に合っていない



- 2022年に保育所等利用者が減少に転じ、定員充足率も着実に低下
- 都市部でも定員が埋まっている
- 保育所利用者が減少するという未だかつて経験したことがないことが生じている
- 今後もこの傾向は続く



②「統廃合か、最低基準の改善か」

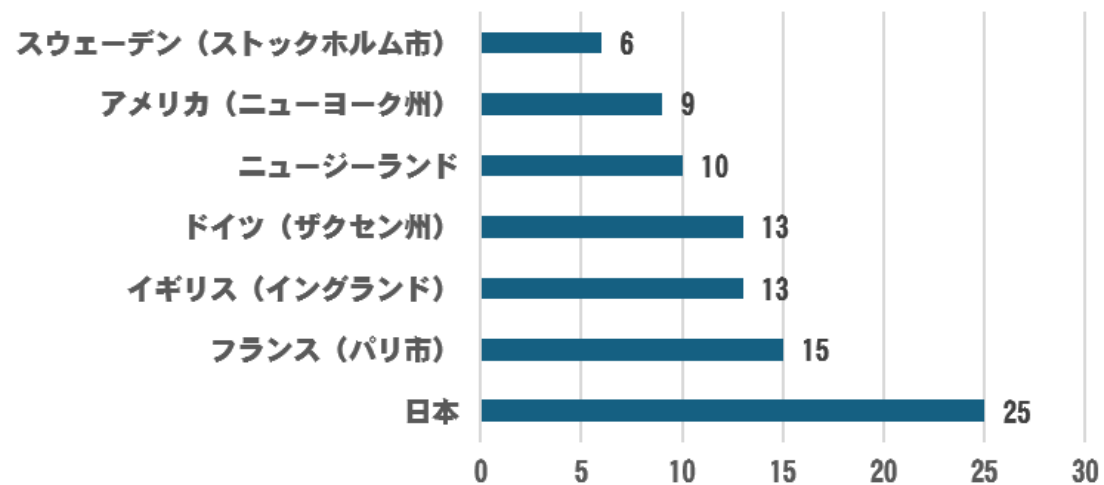
- 保育所等の利用者が減少し出す
- 政府の考え「利用者の減少→公立保育所の統廃合、民営化」
- 目指すべき方向「利用者の減少→最低基準の改善」
- 保育環境を改善、地域に保育所を残す、労働条件の改善、これらすべてを同時に実現する唯一の方法

- 100人定員の保育所 × 3箇所（利用者300人）
- 利用者が30%減少（300人→210人）
- 行政の考え：統廃合し、105人定員の保育所 × 2箇所
- 基準の改善：定員を100人→70人

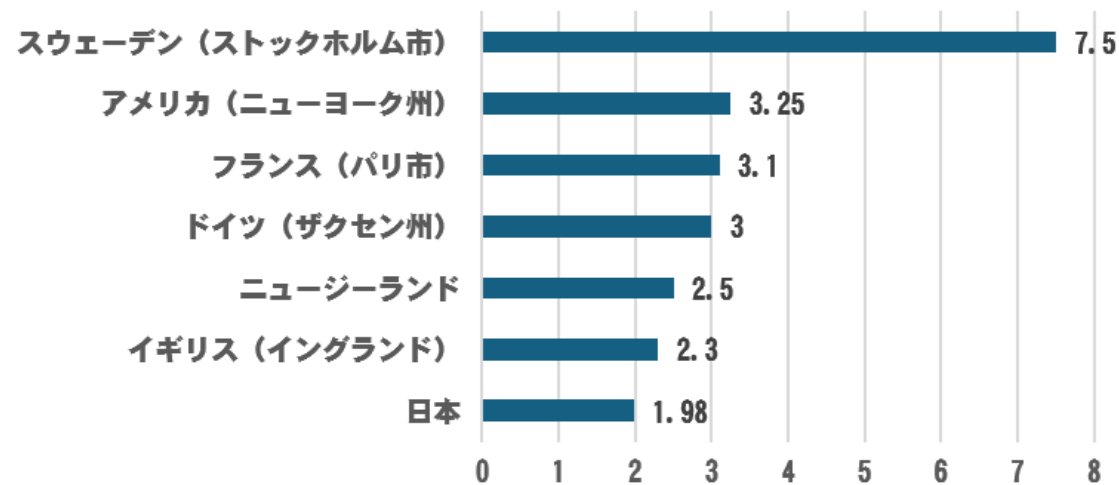
70人定員の保育所 × 3箇所

- 最低基準を変えるため、70人定員に変えても保育士数は同じ、建物面積も同じ、運営費も同じ
- 私立保育所は子ども確保の競争に走るのではなく、最低基準の改善を求めるべき

一人の保育士が担当する子どもの最大人数 (5歳児、人)



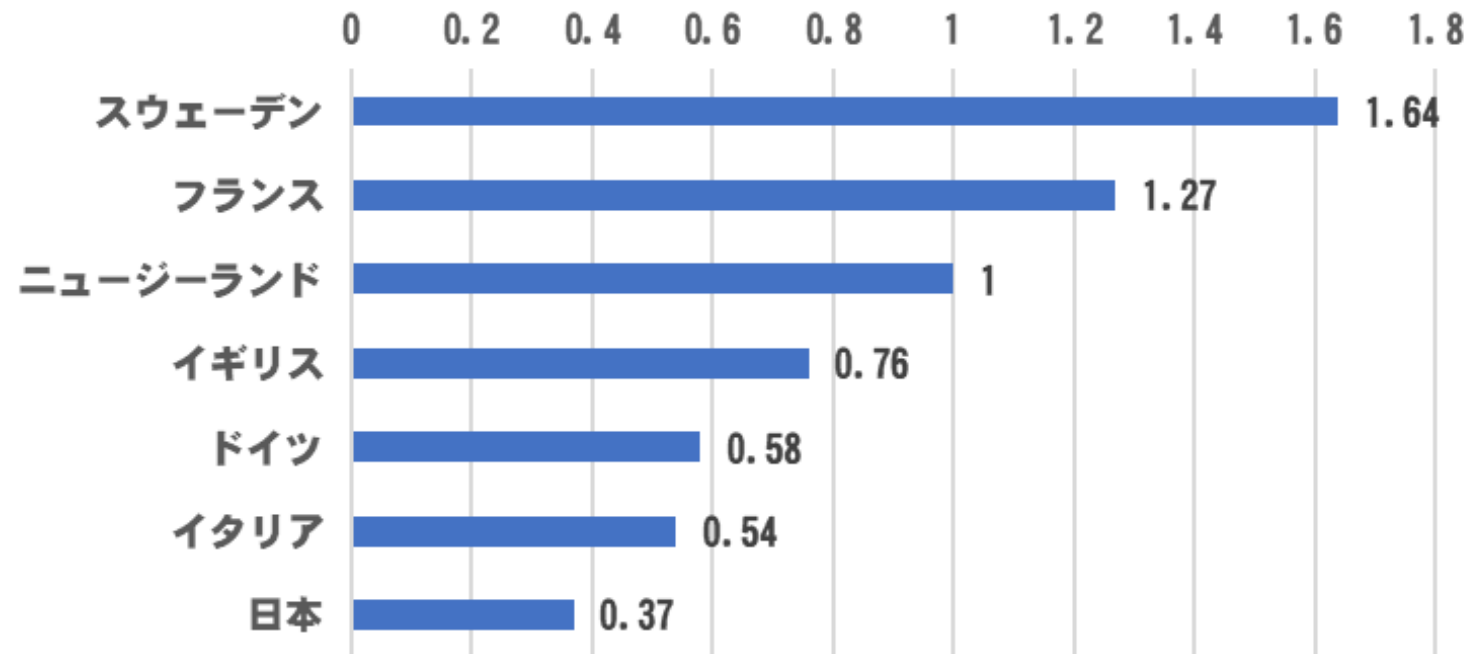
子ども一人当たり最低の床面積 (5歳児、m²)



③追加予算はほとんど不要

- 保育所利用者の減少に対応して進めれば、追加の財政負担なし
- 利用者が15%減れば、25：1→21：1
- 利用者が30%減れば、25：1→18：1
- 今の予算を維持すれば実現可能（一部財政負担が増えるがわずか）
- 統廃合は、利用者が減っても基準を改善せず、財政負担を削減する考え

幼児教育・保育に対する公的支出の 割合（対GDP比（％））



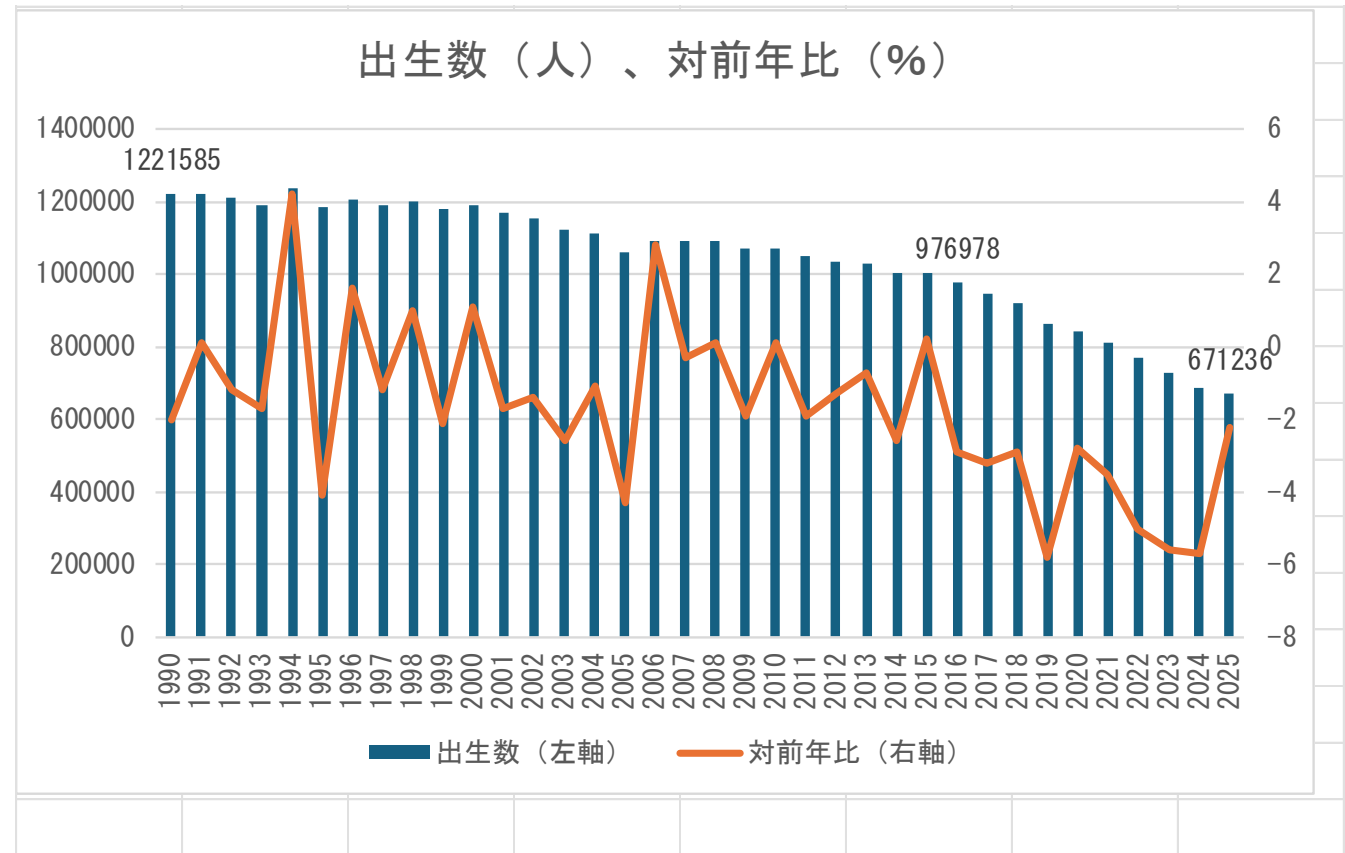
- 利用者の減少に対応した最低基準の改善
- 保育環境の改善、私立保育所の経営安定、働き方改革、地域に保育所を残す、すべてを同時に解決する唯一の方法

統合と基準改善の比較					
	現状	園児数50%減少	効果		
	(園児数合計50人、5歳児)	(園児数合計25人、5歳児)	コスト削減	保育環境改善	保育所存続
統廃合	A保育所：5歳児25人	C保育所：5歳児25人	○	×	×
	B保育所：5歳児25人				
基準改善	A保育所：5歳児25人	A保育所：5歳児13人	×	○	○
	B保育所：5歳児25人	B保育所：5歳児12人			

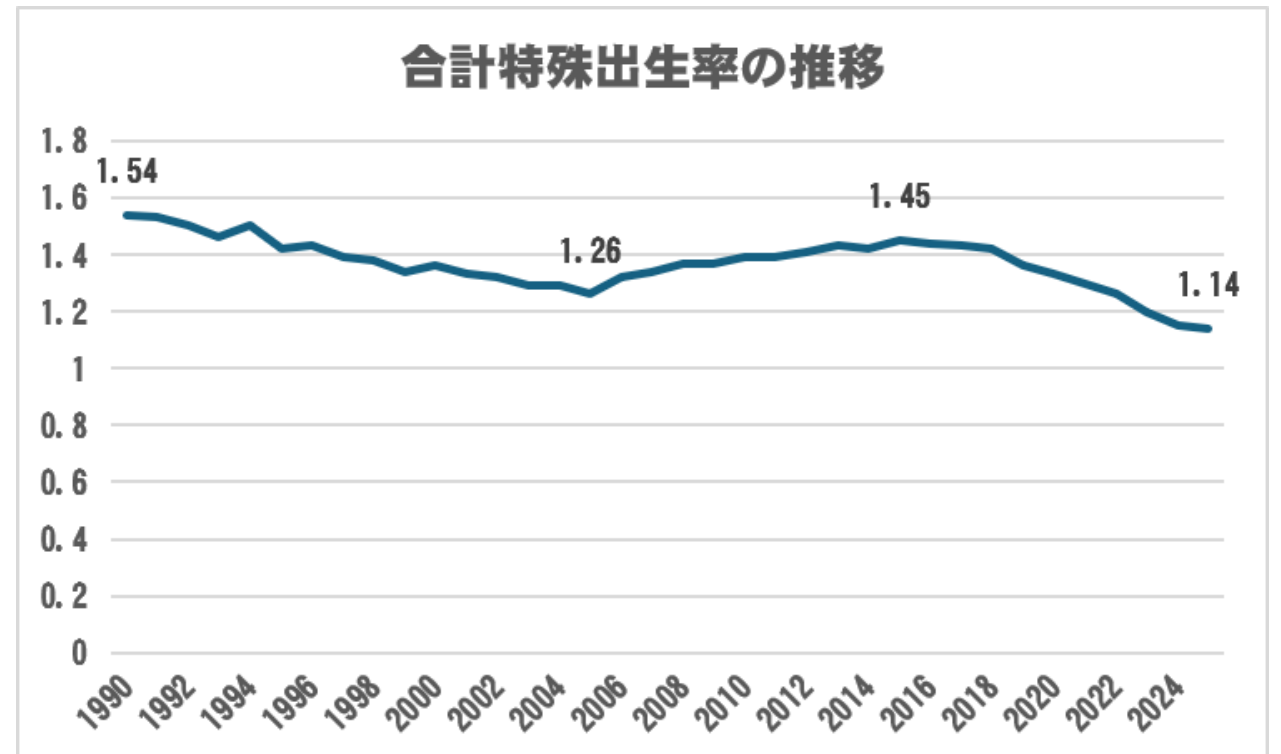
II 少子化は長期間続く、 少子化の保育所に与える影響

①想定以上に進む少子化

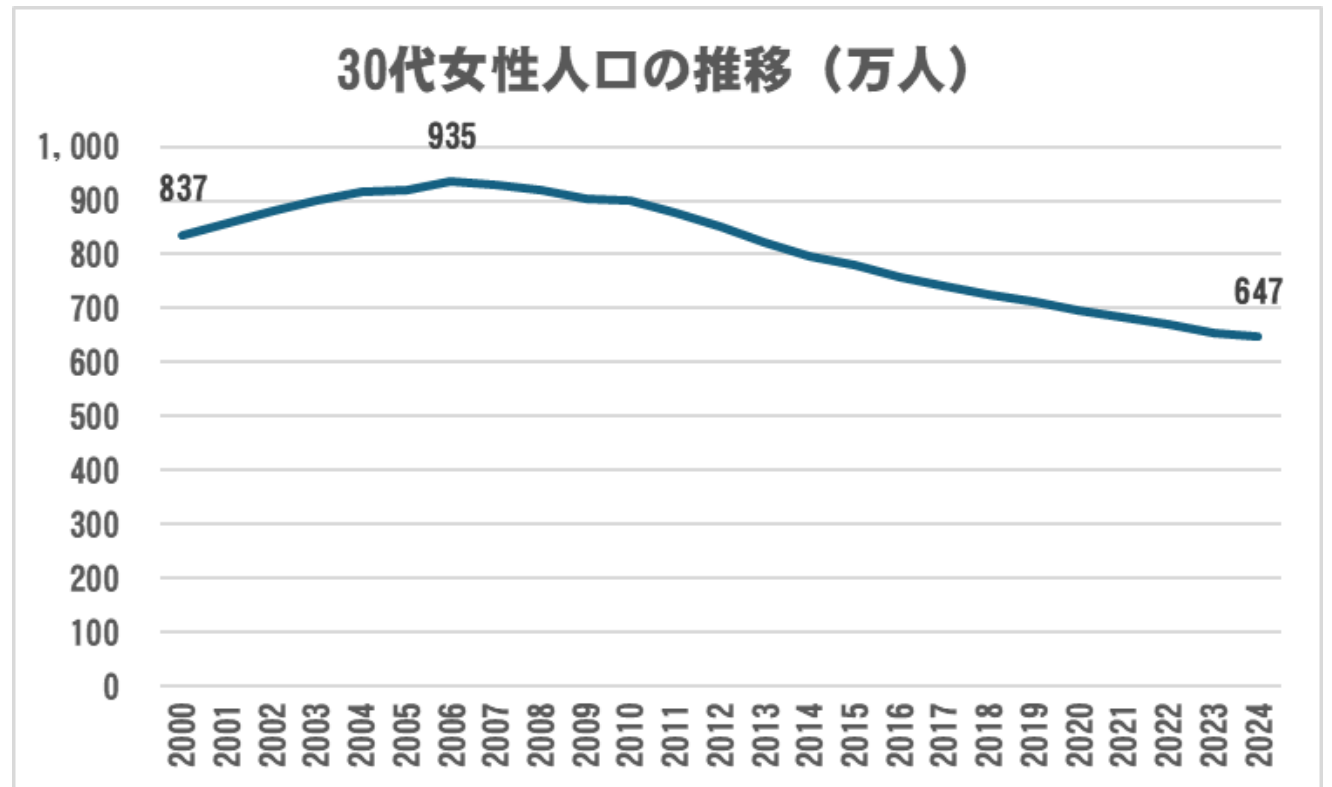
- 2016年以降、出生数の大幅な落ち込み
- 1990年→2015年：25年間で22万人の減少
- 2015年→2025年：10年間で33万人の減少
- 2025年の出生数：67万1236人、社人研の将来推計だと2040年で67万5000人、15年ほど少子化のペースが速い



- 少子化が進む原因
- 2010年代後半以降、合計特殊出生率の急減
- 2025年は1.14
- 統計を取り始めて最低の値
- 人口置換水準：2.07

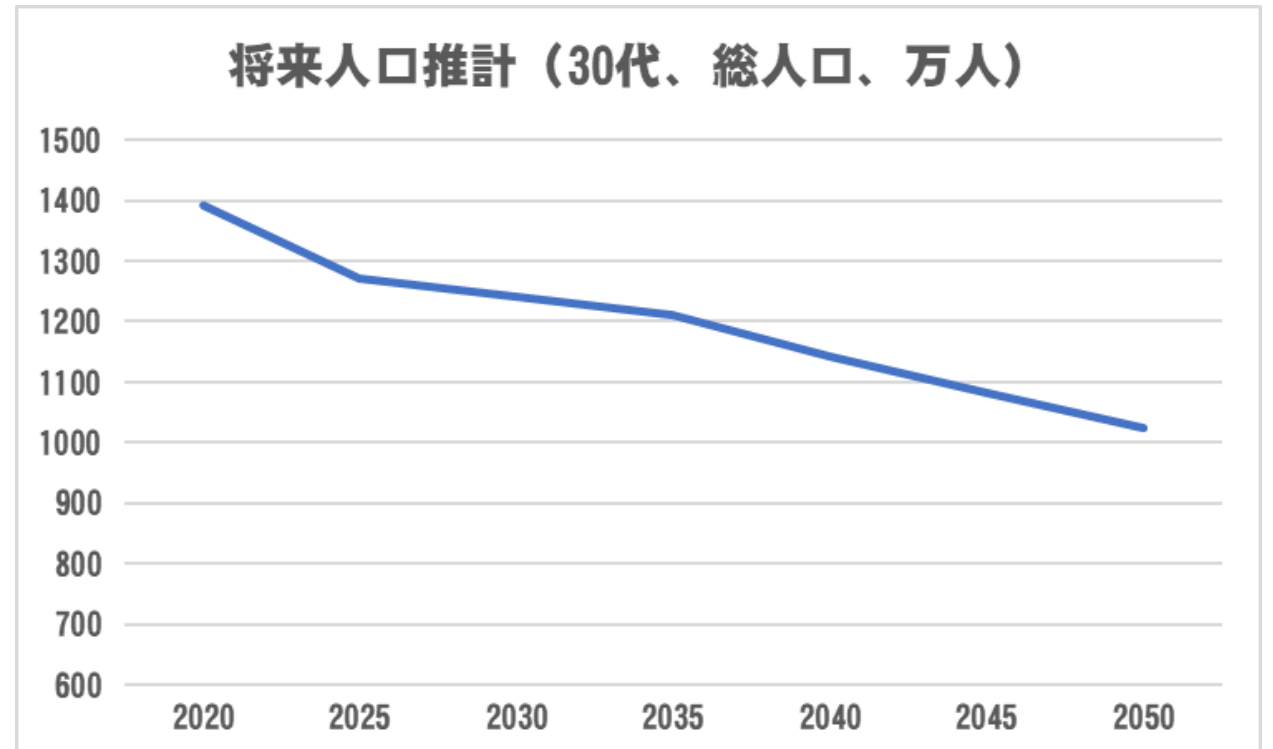


- 少子化が進む原因
- 子どもを産む女性の減少
- ピーク時の2/3まで減少
- 2000年半ばが30代女性人口のピーク（第2次ベビーブーム）



②今後も出生数は減り続ける

- 30代の女性は今後も長期的に減り続ける
- 合計特殊出生率が2.07になったとしても、人口が安定するのはさらにその30年ほど先



- 日本の少子化対策は30年間、失敗の連続
- 事態がこのまま進むと、出生率の減少は止まらない
- 少子化を正面からとらえ、子育て支援に直接かかわっている保育所として、行政に対して少子化対策の抜本的改善を要求しつつ、保育所として少子化対策にどうかかわることができるのかを考え、取り組まなければならない

③少子化対策を速やかに進める必要性

- 2030年代後半から30代の人口の減少率が拡大
- 2030年代後半までに合計特殊出生率を上昇傾向にしなければ、事態はさらに悪化する
- 今、失敗しても10年先にもう一度すればいいのではないか、という考え方は成り立たない
- 時期が遅くなるほど解決に要するエネルギーが多く必要になる

- 人口減少＝悪ではない
- 日本の場合、人口減少のスピードが非常に速い
- 少子化が急速に進んでいるため、高齢化も急速に進んでいる、高齢化率は29%（現時点で世界最高、今後40%近くまで上がる）、日本の平均年齢：47歳
- 若者の希望で少子化になっているのではない、子どもを産みたいけど産めない状況、社会的問題、経済的問題が解決すると出生率は1.8まで上がる
- 少子化対策は子どもを産み育てたいという若者の希望（もっとも本質的な希望）にこたえる施策

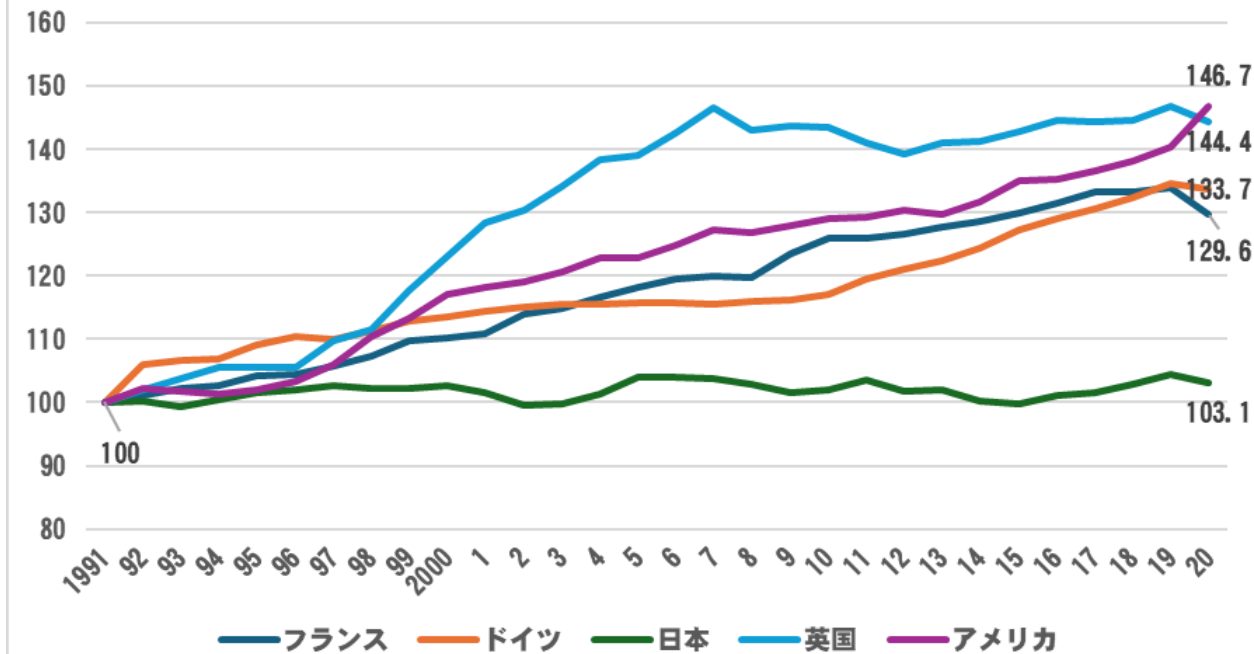
④少子化が保育所に与える影響

- 2025年の出生数：67万1236人、社人研予測：2040年で67万5000人
- 少子化のペースが15年速いとする、2040年には、2055年の予測値52万人まで出生数が減ることになる
- 2025年の保育所利用率は55.7%（全年齢）、保育所等利用者数は267万8417人、就学前児童数は480万人
- 2040年の出生数が52万人だとすると就学前児童数は327万人程度、保育所利用率が60%になったとしたら、保育所等利用者数は196万人、現在よりも利用者数が27%程度減ることになる

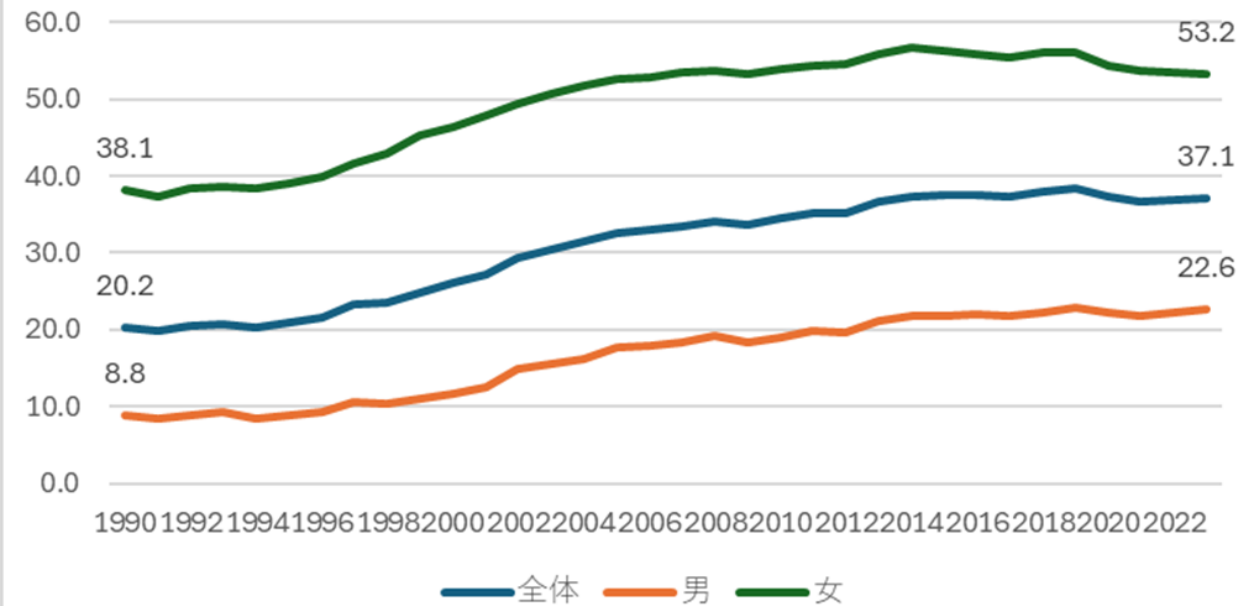
Ⅲ 少子化対策のポイント、保育、 学童にとって重要なこと

①雇用の安定と実質賃金の上昇（若者が将来展望を持てるように）

一人当たり実質賃金の推移（1991年=100）

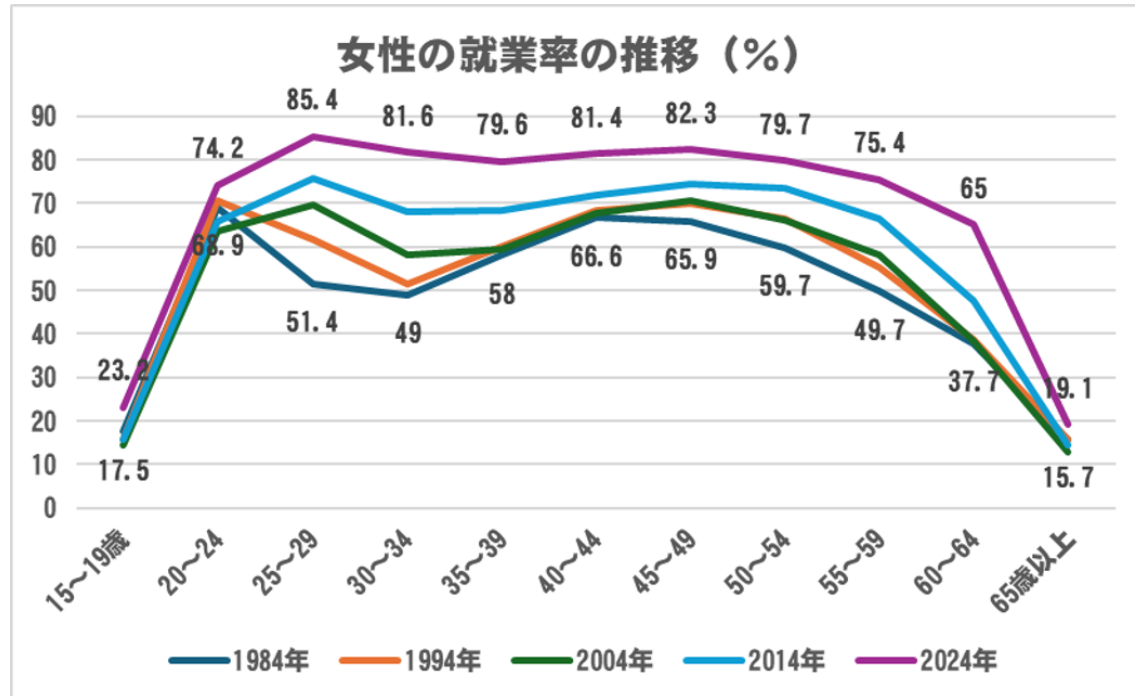


図表2-1 非正規職員の比率（%）

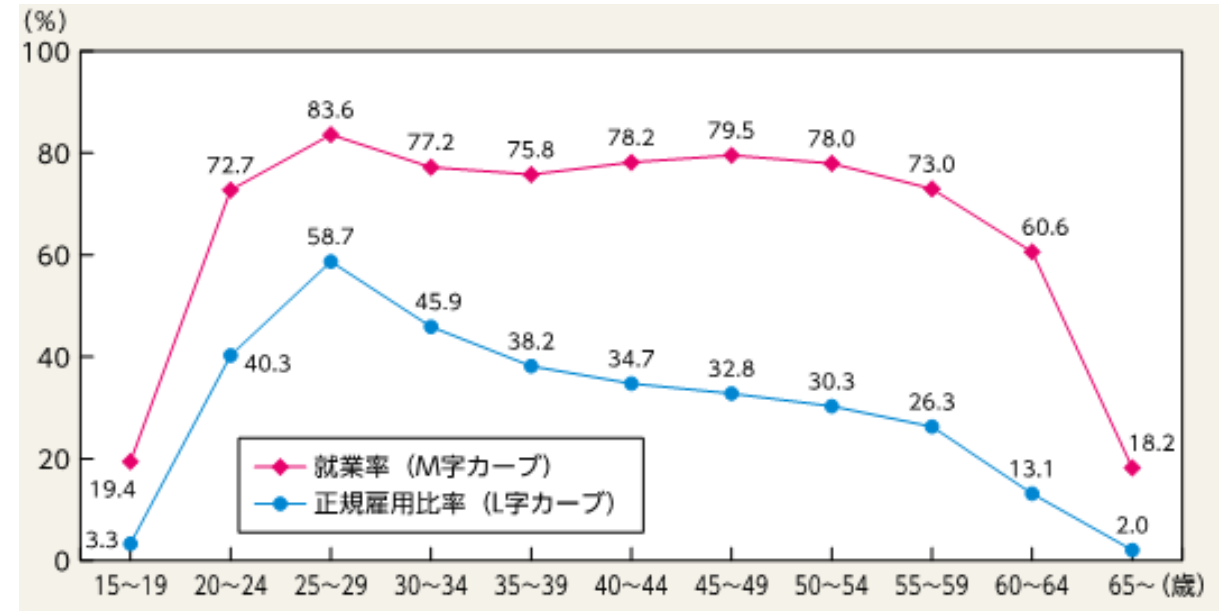


②女性の就労と育児の両立（柔軟な働き方の保障、男性の長時間労働の是正）

- 女性の年齢別就業率

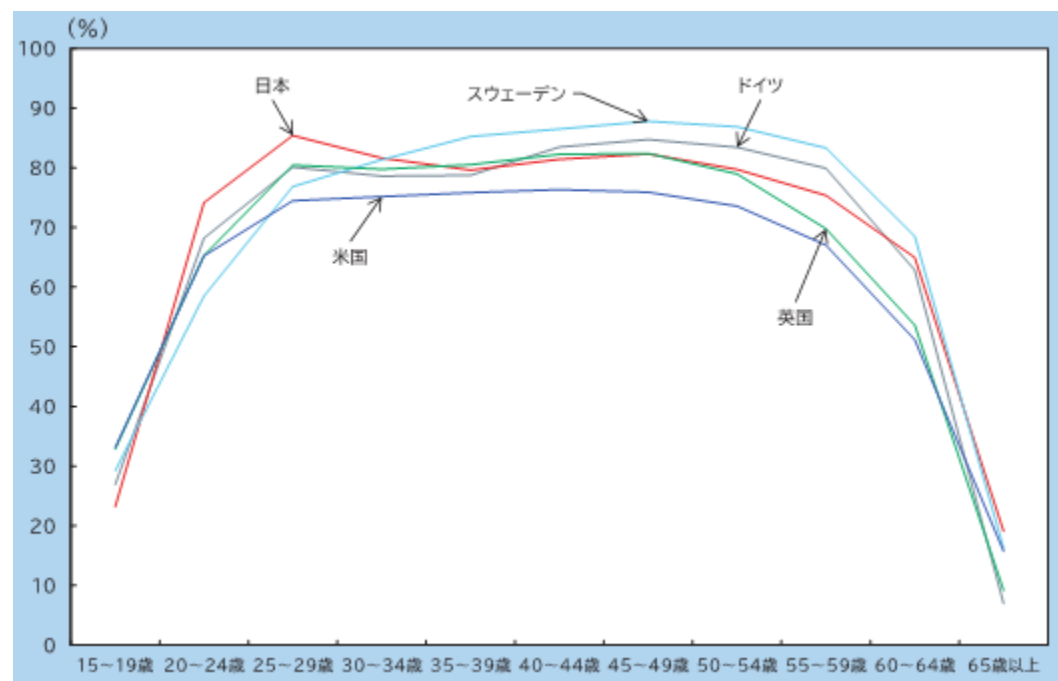


- 女性の年齢別正規雇用の比率



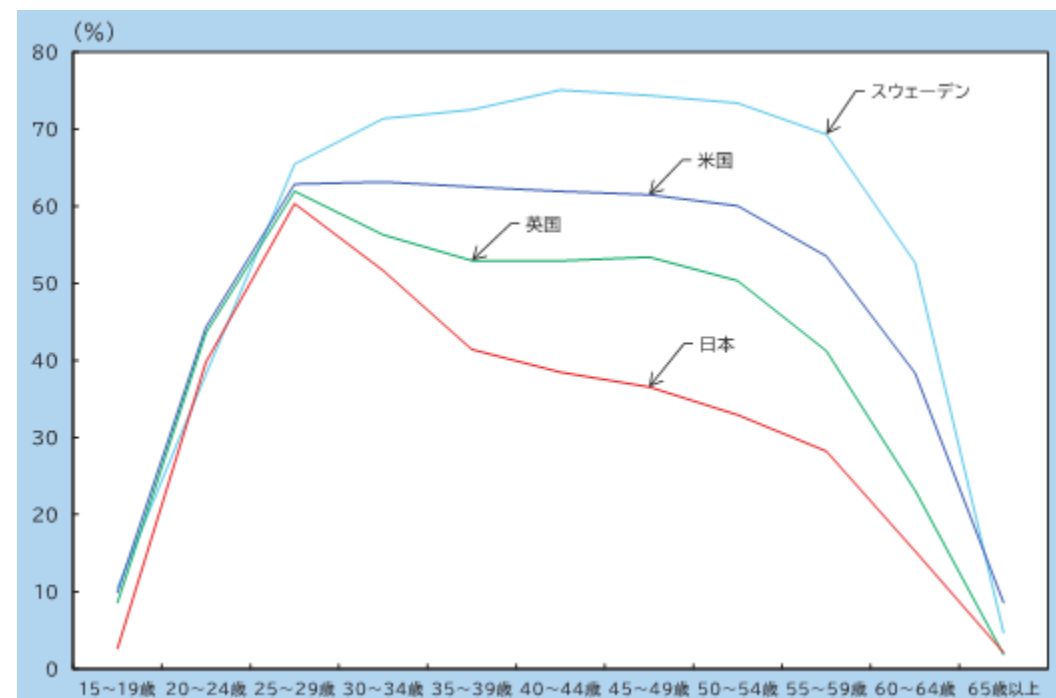
- 内閣府「男女共同参画白書（令和4年版）」

- 年齢別女性の就業率国際比較



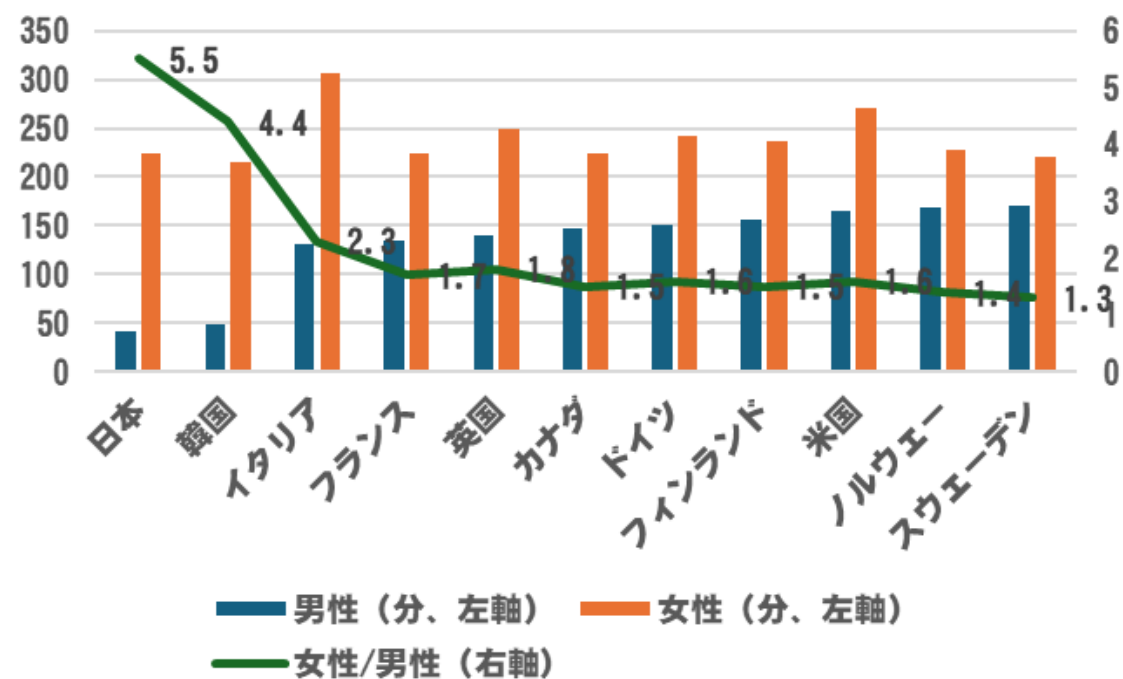
- 厚生労働省「令和7年版労働経済の分析」

- 年齢別女性正規雇用比率

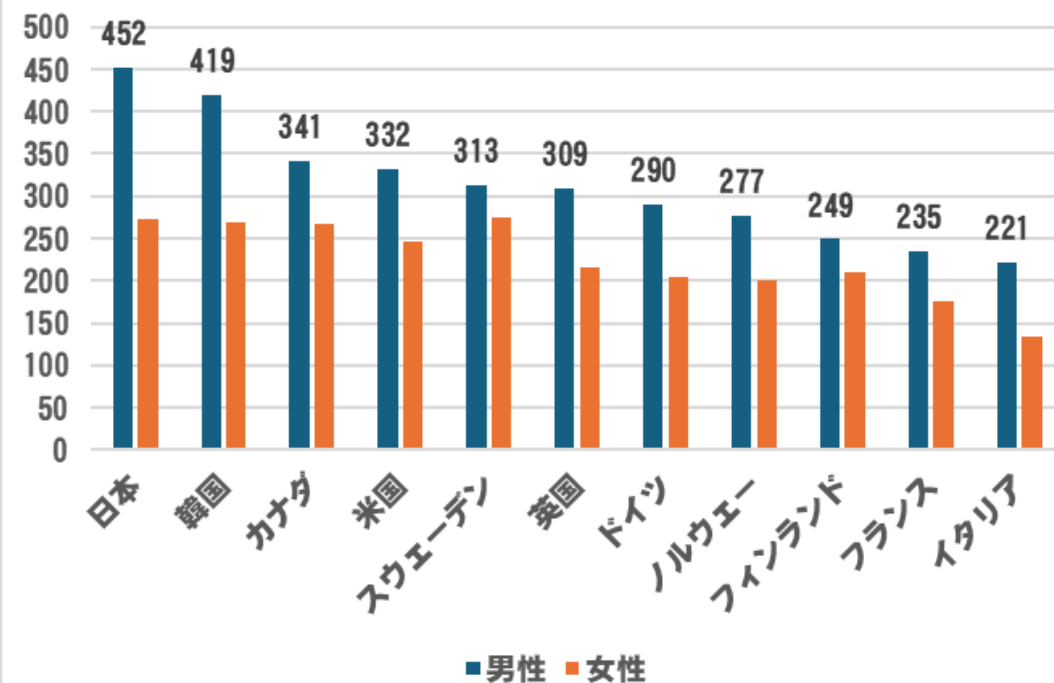


- 厚生労働省「令和7年版労働経済の分析」

無償労働時間（1日）と男女比



有償労働時間の比較（1日、分）



③子育てに関する個人負担の軽減

- 2019年10月～：3～5歳児の保育料無償化、0～2歳児住民税非課税世帯の無償化
- 2026年4月～：高校授業料の無償化に関する所得制限を撤廃、私立高校生に対する支援を45万7000円に引き上げ
- 東京都は都の独自施策として、2025年9月から0～2歳児の保育料を無償化
- 大阪市は市の独自施策として、2026年9月から0～2歳児の保育料を無償化

④0～2歳児の保育料無償化、子育て支援の抜本的改善を目指すべき

- 次の課題は、0～2歳児保育料・学童保育料の無償化と大学授業料無償化
- 0～2歳児保育料無償化の効果
- 1歳、2歳児の保育所等利用率：60.9％（2025年）
- 保育所利用者の負担軽減、保育所の利用率引き上げに大きく寄与できる

- 2026年度からこども誰でも通園制度がスタート
- 利用できるのは月10時間、1時間300円の本人負担
- 月30時間程度（7時間×4日、4時間×8日）、無料を目標にすべき
- 保育関係者が中心となって0～2歳児の保育料、子育て支援（こども誰でも通園制度等）の抜本的な改善に関する全国的な運動を展開すべき
- 0～2歳児の無償化、子育て支援の抜本的改善（こども誰でも通園制度等）は少子化対策として子育て世帯のニーズに合致かつ私立保育所の経営安定にとっても重要

IV 高市内閣の保育政策

①岸田、石破、高市内閣の保育政策

- 岸田総理所信表明演説（2021年10月）
- 新しい資本主義、分配戦略
- 第2の柱、少子化対策「保育の受け皿整備、幼保小連携の強化、学童保育制度の拡充や利用環境の整備など、子育て支援を促進します。こども目線での行政の在り方を検討し、実現していきます」
- 第3の柱、「看護、介護、保育などの現場で働いている方々の収入を増やしていくこと」「少子高齢化への対応の最前線にいる皆さんの収入を増やしていきます」

- こども基本法・こども家庭庁設置法成立（2022年6月）、検討を始めたのは菅内閣時の2021年1月頃
- こども未来戦略加速化プラン（2023年12月）、3.6兆円規模の子育て支援政策
- 児童手当の拡充
- こども誰でも通園制度
- 保育士配置基準の改善
- 菅内閣の延長線上で保育政策を展開してきた

- 石破総理所信表明演説（2024年10月）
- 少子化対策、「少子化とその結果生じる人口減少は、国の根幹にかかわる課題、いわば「静かな有事」」
- 「こども未来戦略を着実に実施するとともに、社会の意識改革を含め、短時間勤務の活用や生活時間・睡眠時間を確保する勤務間インターバル制度の導入促進など、働き方改革を強力に押し進めます。さらに、少子化の原因を分析し、子育て世帯に寄り添った適切な対策を実施します。」
- 岸田内閣時に策定したこども未来戦略を実施、処遇改善などは独自に検討

「保育政策の新たな方向性」 （2024年12月）

(1)地域のニーズに対応した質の高い保育の確保・充実

- 地域の課題に応じたきめ細やかな待機児童対策
- 職員配置基準の改善等

(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

- こども誰でも通園制度の推進

(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

- 保育DXの推進による業務改善

- 高市総理所信表明演説（2025年10月）
- 人口政策・外国人政策、「日本の最大の問題は人口減少であるとの認識に立ち、子供・子育て政策を含む人口減少対策を検討していく体制を構築します」
- 自維連立政権合意書（2025年10月）
- 人口政策・外国人政策、「わが国最大の問題は人口減少という認識に立ち、25年臨時国会中に、政府に人口減少対策本部（仮称）を立ち上げ、子ども子育て政策を含む抜本的かつ強力な人口減少対策を検討、実行する」

- 人口戦略本部
- こども・子育て政策を含む人口減少対策を総合的に推進するため、内閣に人口戦略本部を設置
- 第1回、2025年11月18日、8時35分～8時40分
- 第2回、2026年6月29日、持ち回り開催
- 人口減少対策に関する意見聴取プロジェクトチームにおける有識者等ヒアリングの報告

(1) 「こどもまんなか実行計画2026」 (2026年6月)

- こども基本法→こども大綱 (2023年12月) →こどもまんなか実行計画 (毎年作成)
- 保育所における虐待防止、性暴力防止
- 「こども誰でも通園制度」の制度改善
- 「地域における障害児支援体制の強化とインクルージョン推進のための取組」
- 「保育士・幼稚園教諭等の処遇改善」

- 「公定価格の見直しや事業所の運営の支援等を検討」
- 保育士などの人材確保
- 「保育DXの一層の推進」

(2) 「骨太方針2026」 （2027年7月）

- 「仕事と家庭の両立支援のため、質の高いベビーシッター・家事支援サービスの利用促進、企業等の活力も活かした放課後の居場所や病児保育などの充実、子育て世帯向けの住宅供給の促進」

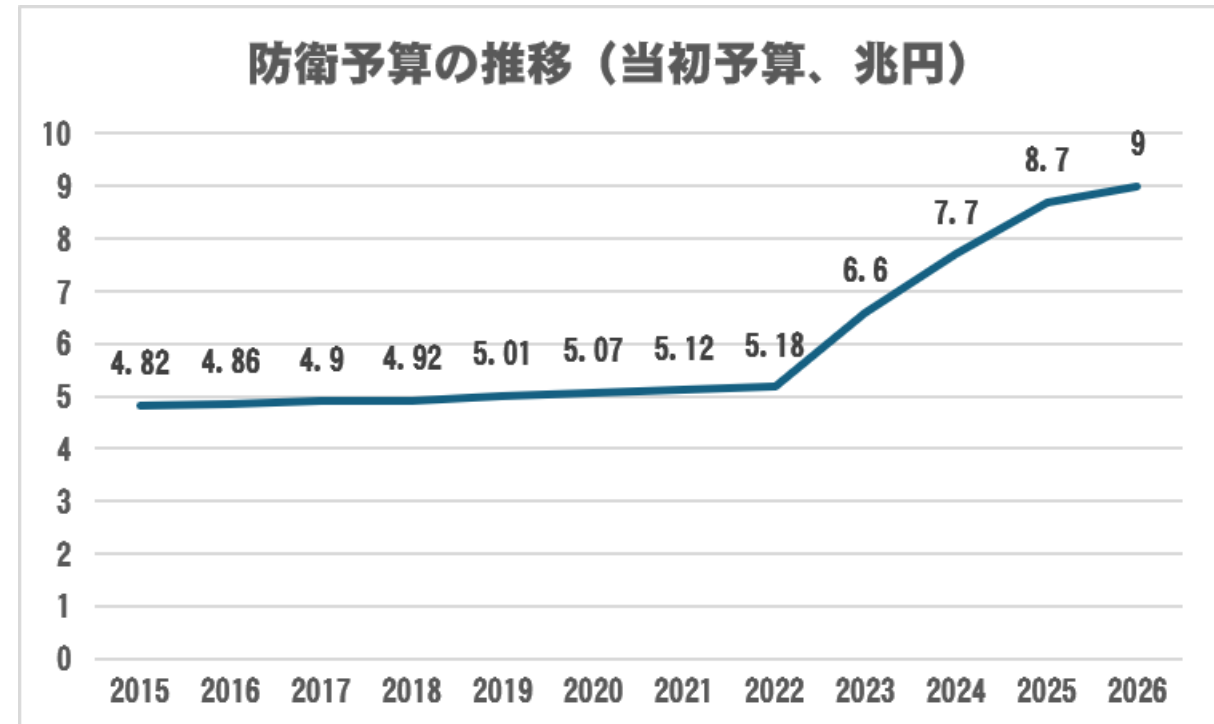
②高市内閣の保育政策はまだ見えない？

- 菅、岸田内閣では、評価はともかく、保育政策に関する新たな展開が見られた、それが石破内閣における「保育政策の新たな方向性」に繋がっている
- 高市内閣については、今のところ保育政策の新たな展開は見られない
- これから出てくるのか、もしくは保育に興味がないのか、よくわからない、当面は従来の保育政策を延長する形で進めるのではないか
- ただし、保育DX、AIの導入は従来以上に進むと思われる

V 保育・学童に影響を与える 二つの政策

①戦争できる国づくりと保育の拡充は両立しない

- 2027年度、防衛費を対GDP比2%→2025年度で2%を達成
- 2026年度当初予算、9兆353億円（予算全体の7.4%）
- 安保三文書の見直し（今年度中）、防衛費3.5%を明記するかどうか（23.5兆円、予算全体の19.2%）
- 防衛費を急増させると保育予算の拡充は不可能になる



- 2026年度、防衛関係予算：10兆6000億円
 - 無人アセット：1001億円
 - 12式地对艦誘導弾能力向上型：1770億円
 - 10式戦車8両：158億円
 - 潜水艦の建造1隻：1208億円
- 2026年度、保育関係予算：2兆5731億円
 - 就学前教育・保育施設整備交付金：230億円
 - こども誰でも通園制度：349億円

②経済的動機による保育DX・AIの推進が保育にどのような影響をもたらすのか

- 「骨太方針2026」（2026年7月）で「政府が一步前に出て」「責任ある積極財政」を進め「戦略分野への投資」を進める
- 17戦略分野の筆頭はAI・半導体
- 2040年度に官民両方で250兆円の国内投資を実現

(1)保育へのAI導入がどのような影響をもたらすのか

- 「「A Iを前提」として社会や産業、教育の在り方を再構築する時代に入っている」という認識の下で、戦略分野へ投資を集中させようとしている
- 経済成長を実現させるために、AIの導入を急速に進めようとしているが、それが保育にどのような影響を与えるかを慎重に検討しないと、深刻な問題がもたらされる

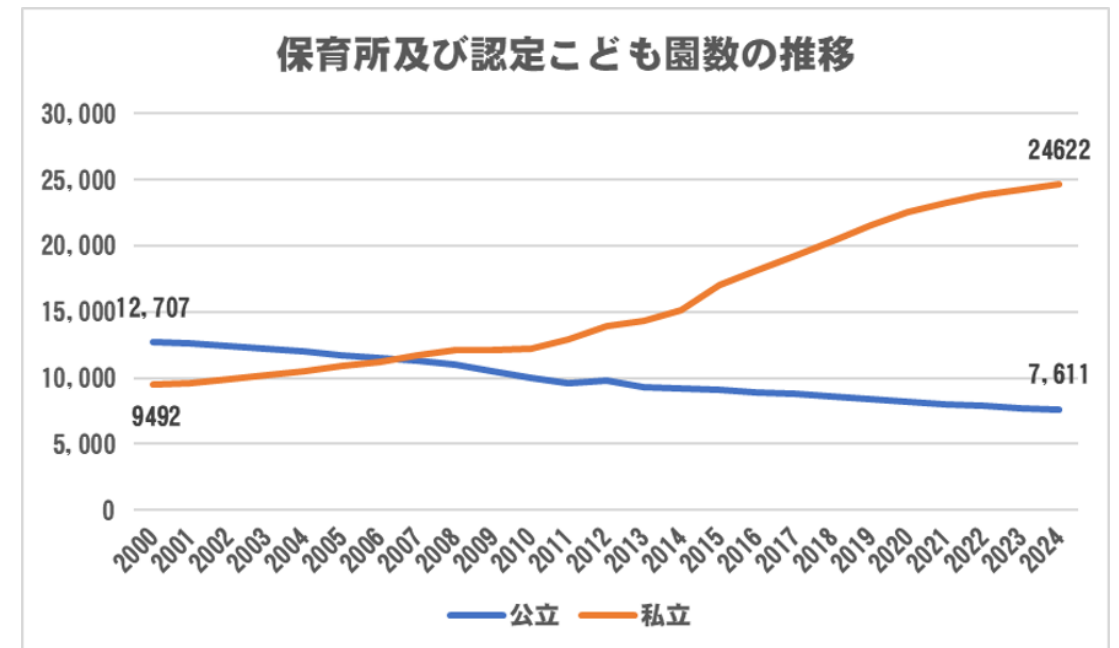
(2)戦略分野への投資によって、保育予算の削減が生じないか

- 戦略分野への投資を進めるにあたって公共投資を先行させる
- その予算額がどの程度になるかはわからないが、限られた予算を戦略分野の投資に充てると、保育予算の削減が懸念される
- 高市内閣では、保育政策によって保育に大きな影響が出るとよりも、戦争できる国づくり、戦略分野への投資という国政の根幹に関わる政策によって、保育・学童保育予算、保育内容に大きな影響が出るのではないかとと思われる

VI これからの保育のあり方

①公立保育所の統廃合か、公立・私立の共同か

- 「保育所利用者数の減少→公立保育所の統廃合・民営化」を進めるのか
- 利用者減少が進むと、私立保育所は「こども確保競争→保育所・法人の統廃合」になる
- 「利用者減少→最低基準の改善」を進めつつ、公立、私立が共同して地域の保育環境改善を進め、少子化の解決を目指す



②保育DXか、最低基準・処遇の改善か

- 「保育DXの一層の推進により、保育士等の業務負担を軽減し、こどもと向き合う時間を確保するとともに、保育施設等における人材確保や働き続けやすい職場環境づくり、保育の安全性や質の確保・向上を支援」（こどもまんなか実行計画2026）
- 保育DXを進めれば、保育所の抱える様々な問題が解決するように描かれている、保育DXは魔法の杖か？
- 保育所の改善を進めるためには、最低基準の改善、処遇の改善が最大のポイント
- 保育DXは必要に応じて導入し、AIは慎重に検討すべき

③安上がりの子育て支援か、子育て支援の本格的拡充か

- こども誰でも通園制度、国民受けを狙った安上がりの子育て支援
- 本来は、新たな制度を作るのではなく、一時預かり事業を改善・拡充し、0～2歳で保育を必要としていない家庭への支援を強化すべきであった
- 保育所は保育を必要とするこども、家庭だけを対象にするのではなく、地域の全てのこどもの発達、子育て家庭への支援を進めるべき、そのためには新たな制度を作るよりも、既存制度の改善、安上がりではない政策が重要

VII 都構想、副首都が保育・ 学童に与える影響

①大阪都構想とは

- 大阪都構想は大阪市を廃止し、特別区を設置するもの
- 都構想を進める理由は、大阪市の財源、権限を大阪府に移し、大阪府の考えでカジノ誘致、都心部の開発など大型開発を進めるため
- 大阪市から大阪府に移る主な財源：固定資産税、法人市民税、都市計画税など
- 大阪市の財源のうち6～7割が大阪府に移り、その8割ぐらいが特別区に戻される（未確定）
- ただし、どの程度を戻すかは、大阪府が判断する

- 大阪市は現在、政令指定都市
- 市区町村の権限の強さは、政令市→中核市→一般市→町村→特別区の順
- 都構想で大阪市を廃止し特別区に替えることは、最も権限の強い基礎自治体から、最も権限の弱い基礎自治体に替えること
- 市町村と異なり、特別区に入る税金は大幅に減り、大阪府から再配分してもらわないと、特別区の運営ができないが、その配分額は府が決定する
- まともに考えると、都構想に賛成する市民は存在しないはず

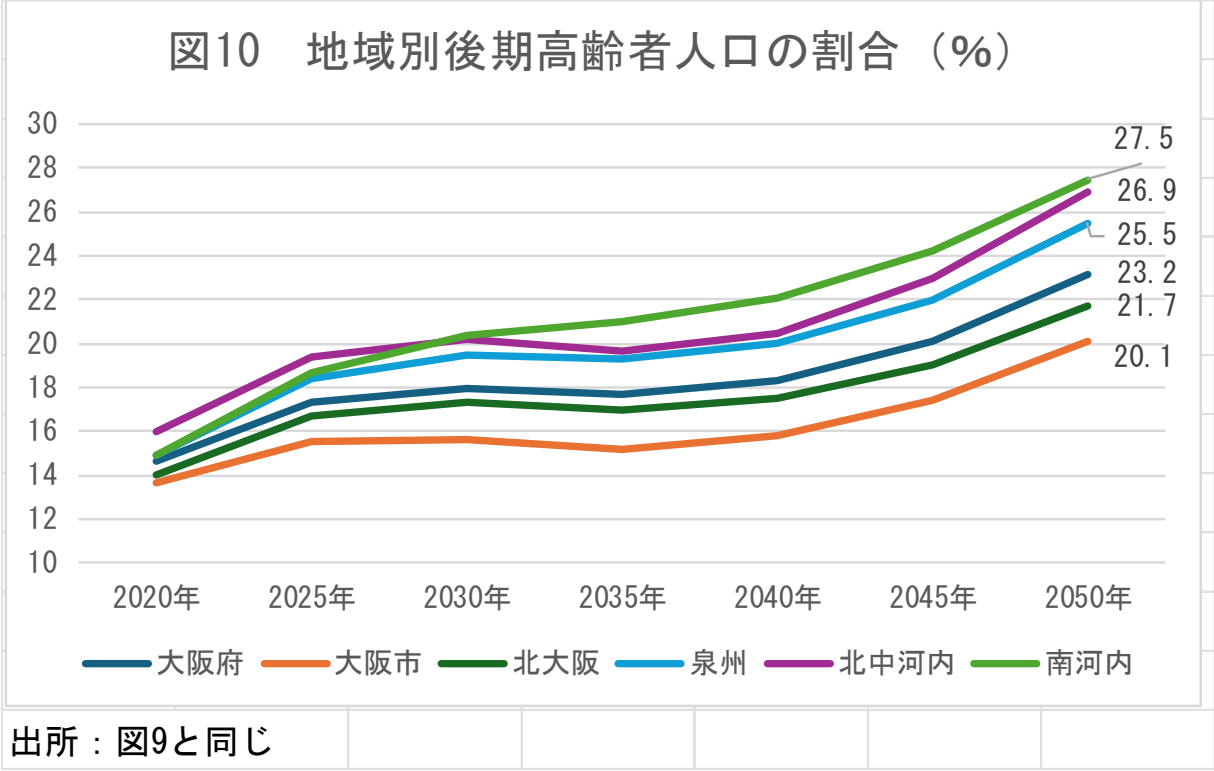
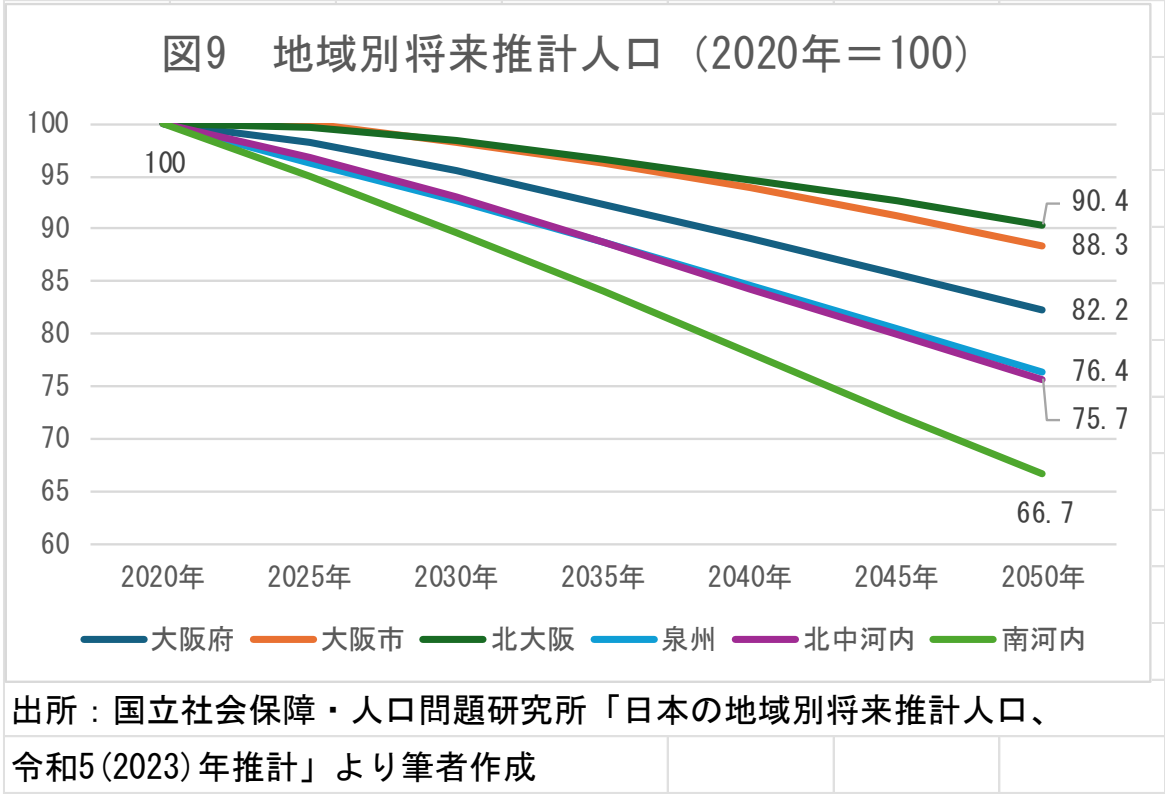
- 大阪市のこれまでの行政水準を維持できるかどうかは、大阪府の考え次第、財政的制約から基礎自治体では維持できなくなる可能性あり
- 0～2歳児の保育料無償化、子ども医療費無償化などは特別区が担当、無償化を継続しない、もしくはできない特別区が発生する可能性あり

②衛星都市民は都構想に賛成すべきか

- 大阪市が解体され、大阪市の財源が府に入ると、衛星都市に対する府の予算措置が増えるのではないか
- 大阪都構想、副首都構想は衛星都市民にとっては有利ではないか→妄想
- 大阪市を解体し、大阪府が得た財源は、カジノ誘致や都心部で行う大型開発に充てる予定
- 大阪市が解体され、副首都になると、大阪市への集中政策が加速し、衛星都市の衰退に拍車がかかる
- 南河内、泉南では市町村合併へと突き進む危険性が大きい

- 副首都に関連して大阪府市が国に求める具体的措置（2026年2月）
- 関西国際空港・阪神港の機能強化
- 阪神高速道路・鉄道整備に対する財政支援
- 国際会議場や展示場・アリーナ整備・強化に対する財政支援
- 金融系外国企業に対する法人税の軽減
- データーセンターの集積を促すための税制優遇措置、データーセンターに関する建築規制の緩和
- カジノに対するさらなる規制緩和
- 市町村合併に対する財政支援

- 大阪市中心部、臨海部では新たな鉄道整備、道路整備
- その一方で、富田林市を中心に、太子町、河南町、千早赤坂村でバス事業を営んでいた民間事業者が、路線の縮小や減便ではなく、バス事業そのものから撤退（2023年12月）
- 原則として3年連続定員割れになった府立高校は廃校
- 府立高校が市町村内に存在しない市町村が11、そのうち南河内が4市町村、泉州が4市町



- 大阪市に公共投資、民間投資を集中させているため、河内、泉州では「人口減少→公共サービス・民間サービスの縮小→人口減少」という悪循環が発生
- 都構想、副首都構想は、この動きを加速化させる
- 河内、泉州では少子化がさらに進み、保育所の統廃合、学校統廃合が大きく進む可能性大
- 私立保育所の経営困難が拡大
- さらに市町村合併が強行されると、周辺部ではそもそも住み続けることが困難に

VIII おわりに

- 少子化対策を本格的に進めなければ、保育所はもちろんだが、地域、そして日本が衰退する
- ただし少子化対策によって出生率が回復するのには時間がかかり、当面、子どもが減るのは避けられない
- そこで少子化を逆手にとって、今こそ最低基準の改善を進めるべき
- 最低基準の改善が、保育環境の改善、保育所の経営安定、地域に保育所を残す、これらを同時に進める唯一の方法

- 高市内閣が保育をどのように替えようとしているかはわからない
- 戦争できる国づくり、経済政策によって、保育・学童保育・子育て・教育予算の削減が進みかねない
- 保育士不足などの問題を、DX、AIによって解決しようとする可能性が高い
- DXは必要に応じて、適切に導入すればいいが、AIについては慎重に検討すべき

- 大阪は2027年4月の統一地方選挙に向けて、大阪都構想、副首都構想を進めようとしている
- しかし、大阪都構想で大阪市を廃止して特別区にすると、保育・学童保育・子育て予算を確保できない可能性があり、現行のサービス水準を保てない危険性がある
- 大阪都構想、副首都構想で、大型開発、規制緩和を大阪市中心部、臨海部に集中させると、大阪府東部、南部の衰退に拍車がかかる
- 特にそれらの地域では、保育環境の悪化、保育所の経営難が顕著になると思われる

ご清聴ありがとうございました

- 本日の話の内容は、「少子化に立ち向かう自治体の子育て政策」、「今、核のない世界を築くために」を参照してください
- 本日は話しませんでした、「こども誰でも通園制度にどう対応するか」、「学校統廃合に学童保育はどう対応すべきか」も参照してください
- すべて自治体研究社刊

