

# 子ども・子育て支援に関する施策について

Measures to Support Children and Child Rearing

民主党政権下において、子育て支援に関しては、「安心して子どもを産み、育てられる社会を作る」というテーマを掲げ、生まれてから社会に出るまでの子育て支援策の充実を図ってきた。子育てに関わる経済的負担の軽減を目的とした子ども手当については、当初通りの支給とはならなかったが、「出産から成長段階までの切れ目のないサービスの実施」、特に「就学前の子どもの保育・教育の一体的提供を推進」については、新しい仕組みとして、「子ども・子育て支援システム」が導入されることとなった。すべての子ども・子育て家庭を社会全体で支援していくという目的のもと、子育て支援に関する制度や財源、給付が一体化された新しい仕組みの構築が行われた。

法律や給付、体制の整備が大きく進んだ一方で、従来型のシステムも混在している状況にあり、本システムは過渡期にある。今後、ここで共有された理念のもと、子どもの視点に立ったさまざまなニーズに応える総合的な子育て支援が提供される体制のさらなる推進が期待される。特に、子育て支援や教育に対するニーズ、地域特性、保育・教育サービスが多様化する中、子育て家庭が、自らに合った支援・サービスを選択し、利用できるようにバックアップする仕組みの構築、保育者が自身の子育てとも両立しながら働くことのできる就労環境の整備、より高度な対応を行う保育者を目指す等キャリアアップしていくための仕組みや支援等も重要となってくる。



In Japan, the Democratic administration pursued measures to provide greater support for child rearing from birth to entry into the workforce under the slogan of “creating a society where parents can give birth to and raise children without worry.” Although the child allowance that aimed at reducing the economic burden associated with child rearing was not provided as initially planned, it was decided that a new system called the “Support System for Children and Child Rearing” would be introduced to provide seamless services from birth through the various stages of development and, particularly, to promote unified services of child care and education for preschool children. With the goal that society as a whole would support families with children, a new mechanism was created that encompassed programs for supporting child rearing, their financial sources, and allowance payments. While significant progress was made in terms of laws, allowance payments, and systemic improvement, the new system is in a transitional phase, with parts of the traditional system still remaining. It is hoped that the system will provide comprehensive child-rearing support services in order to meet various needs from the child’s perspective and will develop further under the principles shared by the concerned parties during its creation. As child care and education services, relevant regional characteristics, and the needs for child-rearing support and education become diverse, it is especially important to (1) build a mechanism that enables families with children to choose and utilize support programs and services suited to them, (2) create a work environment that enables caregivers to work and raise children in a balanced manner, and (3) provide a mechanism or support that encourages people to become highly skilled caregivers or pursue career development in other relevant fields.

# 1 | はじめに

民主党政権下において、子育て支援に関しては、「安心して子どもを産み、育てられる社会を作る」というテーマを掲げ、生まれてから社会に出るまでの子育て支援策の充実を図ってきた。子育てに関わる経済的負担の軽減を目的とした「子ども手当」については、中学生までのすべての子どもを対象に、月額2万6,000円を支給するとしていたが、自公政権時代の「児童手当」と比較して、支給対象は「小学生まで」から「中学生まで」と拡大されたものの、財源確保が困難なことから、支給額は変更された。所得制限額未満である者については、「0歳～3歳未満」「3歳以上小学校修了前（第3子以降）」が1万5,000円、「3歳以上小学校修了前（第1子・第2子）」「中学生」が1万円、所得制限額以上である者については、当分の間の特例給付とし、5,000円が支給されることとなった。また、法律名も「児童手当」となった。

一方、「出産から成長段階までの切れ目のないサービスの実施」、特に「就学前の子どもの保育・教育の一体的提供を推進」については、新しい仕組みとして、「子ども・子育て支援システム」が導入されることとなった。すべての子ども・子育て家庭を社会全体で支援していくとい

う目的のもと、子育て支援に関する制度や財源、給付が一体化された新しい仕組みの構築が行われた。

この新しい仕組み「子ども・子育て支援システム」が構築されるに至るまでの背景を、まず、民主党政権以前よりみていく。

# 2 | 子ども・子育て支援システム導入に向けた背景

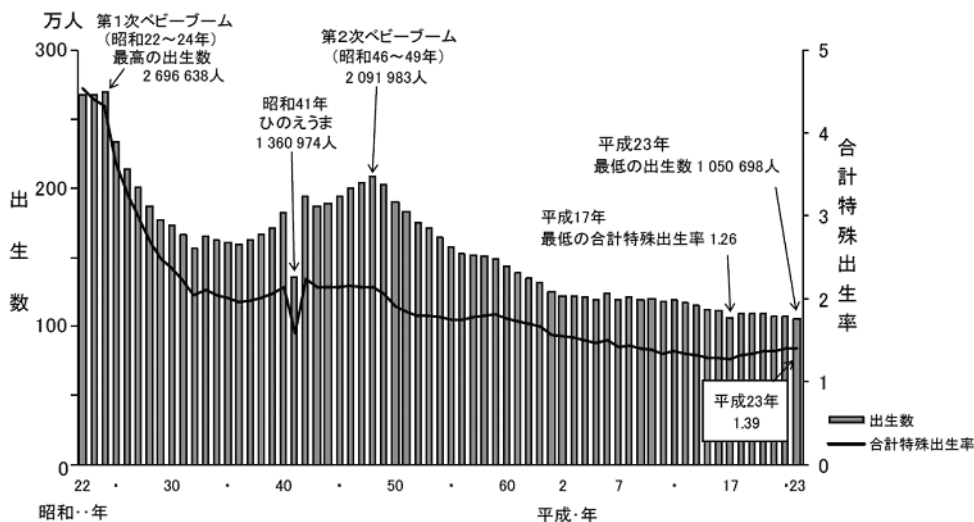
## (1) 急速な少子化の進展と人口の減少

昭和40年代、2.1台で推移していた合計特殊出生率は、昭和50年代になると2.00を下回るようになり、2005（平成17）年には1.26と最低の数値となった。その後、若干増加傾向にあり、2011（平成23）年には1.39まで増えたが、依然2.00を下回る状況が続いている。

合計特殊出生率の低下にともない、今後、人口が減少していくことが予測されており、2010（平成22）年には約1億2,800万人だったものが、2020年には1億2,410万人と約400万人減少し、2030年には1億1,661万人と約1,100万人減少することが予測されている。

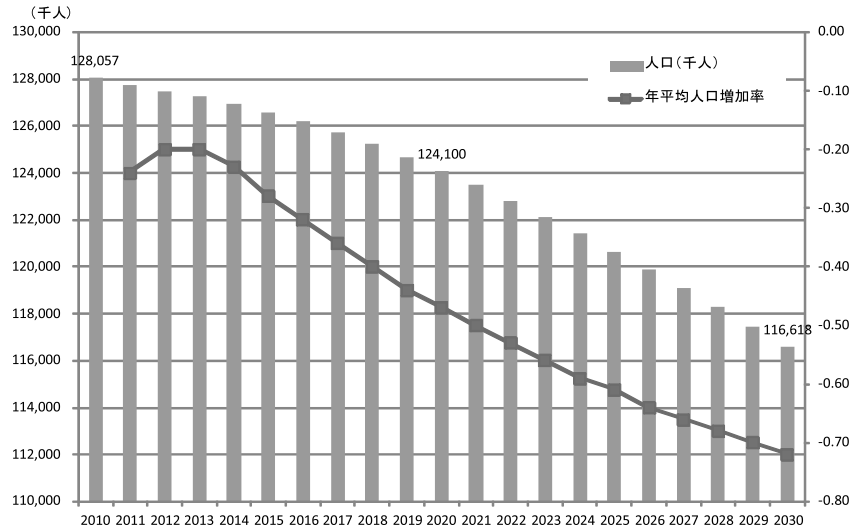
また、人口に占める子どもの割合（0～14歳）も年々低くなっており、1950（昭和25）年には総人口の3分の1を超えていたが、1965（昭和40）年には総人口の約4分の1にまで低下した。昭和40年代後半の第2次ベビ

図表1 出生数と合計特殊出生率の年次推移



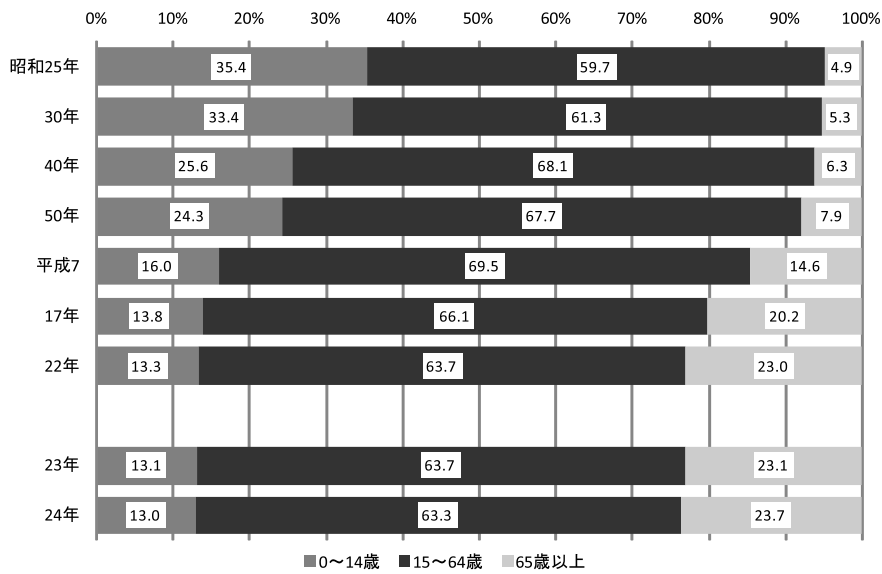
資料：厚生労働省「平成23年人口動態統計月報年計（概数）の概況」

図表2 総人口と年平均人口増加率の推移



資料：国立社会保障・人口問題研究所「2010年版 人口統計資料集」

図表3 子どもの割合の推移



資料：総務省「我が国のこどもの数」平成24年5月4日

ーブームにより、若干割合は高くなったものの、再び低下し、1997（平成9）年には、65歳以上の高齢者人口の割合を下回るようになった。2012（平成24）年の子どもの割合は13.0%、65歳以上の高齢者の割合は23.7%となり、子どもの割合についての将来推計をみると、2060年には9.1%へと1割を切ることが予測されている。

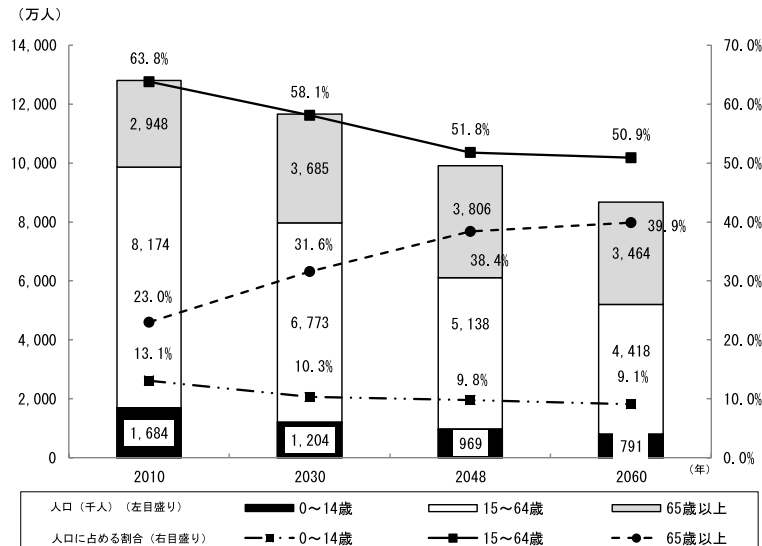
また、15～64歳の生産年齢人口の比率について、将来推計をみると、2010（平成22）年の63.8%から、

2060年には50.9%へと10%以上の減少、人口数をみても、8,174万人から約半数の4,418万人にまで減少することが予測され、労働力不足や各種制度への影響などが懸念されている。

(2) 女性の働き方の変化

女性の年齢階級別の労働力率について、2011（平成23）年のデータをみると、「35～39歳」を底とするM字型カーブを描いており、「25～29歳」の77.2%、

図表4 将来推計人口および構成比の推移



資料出所：国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成24年1月推計）」（出生中位、死亡中位の場合）  
 資料：厚生労働省「平成23年版 働く女性の実情」平成24年7月6日

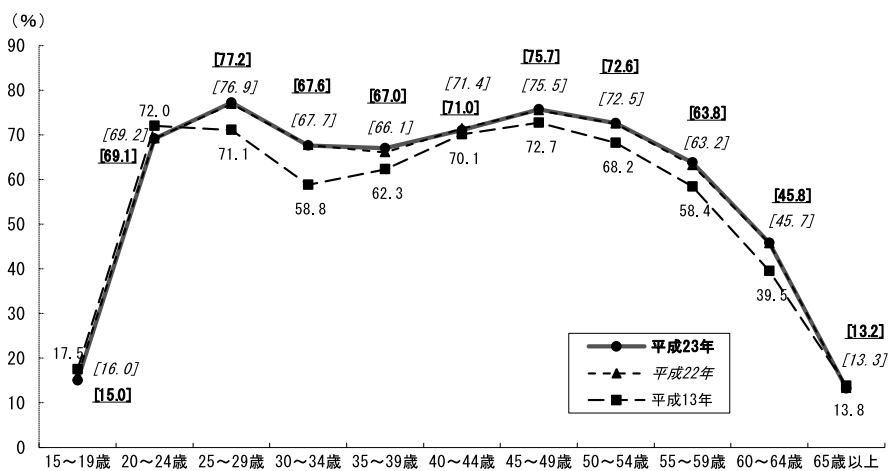
「45～49歳」の75.7%の山と比較して10ポイントほど低い67.0%となっているが、10年前の2001（平成13）年と比較すると5.3ポイント高くなっている。徐々にM字の形はなだらかになってきている。また、10年前と比較して最も上昇している年代は「30～34歳」で、8.8

ポイント高くなっている。

配偶関係別にみると、特に「25～29歳」「30～34歳」の有配偶者で10年前と比較して割合が大きく変化しており、10ポイントほど高くなっている。

このように、20代後半から30代にかけての女性にお

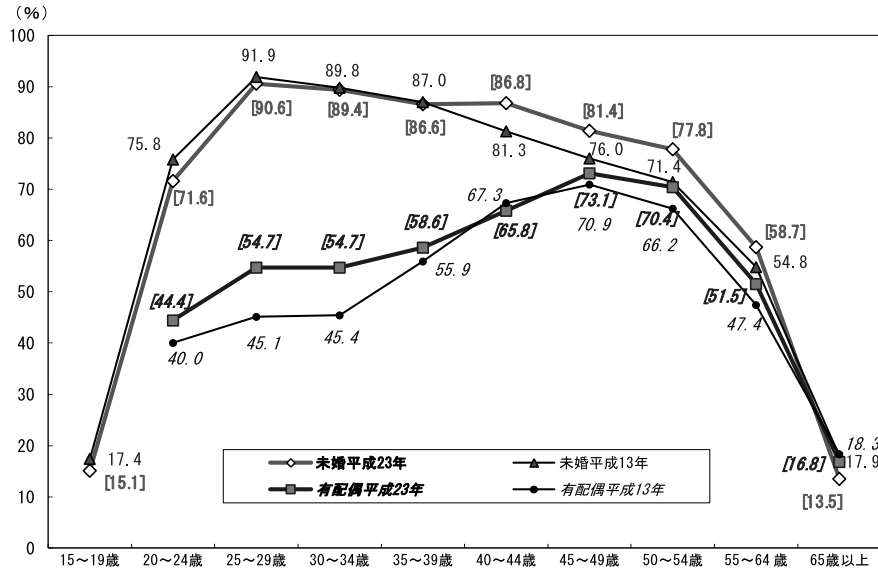
図表5 女性の年齢階級別労働力率



資料出所：総務省統計局「労働力調査」（平成13、22、23年）  
 注）平成22年及び23年の比率は、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。  
 ※総務省統計局「労働力調査」の平成23年統計については、平成23年3月11日に発生した東日本大震災の影響により岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果である。平成22年との比較の際には、前年の値として、遡及集計した当該3県を除く全国の平成22年の数値を用いた。

資料：厚生労働省「平成23年版 働く女性の実情」平成24年7月6日

図表6 女性の配偶関係、年齢階級別労働力率

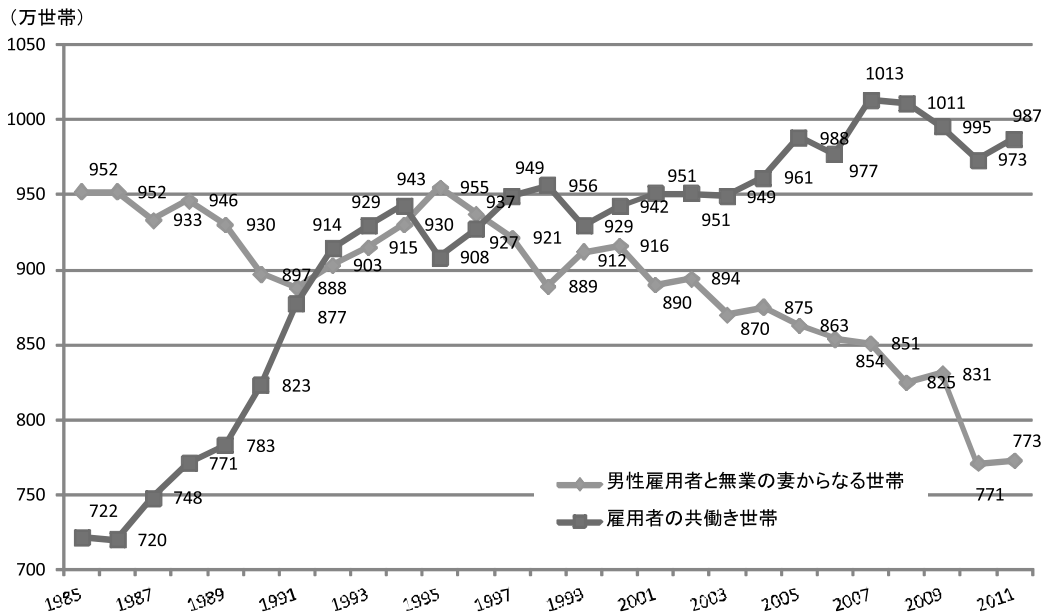


資料出所：総務省統計局「労働力調査」(平成13、23年)

注)平成22年及び23年の比率は、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。

資料：厚生労働省「平成23年版 働く女性の実情」平成24年7月6日

図表7 共働き世帯数の推移



(注)

資料出所：内閣府「平成24年版男女共同参画白書」

1. 昭和55年から平成13年は総務庁「労働力調査特別調査」(各年2月。ただし、昭和55年から57年は各年3月)、14年以降は総務省「労働力調査(詳細集計)」(年平均)より作成。

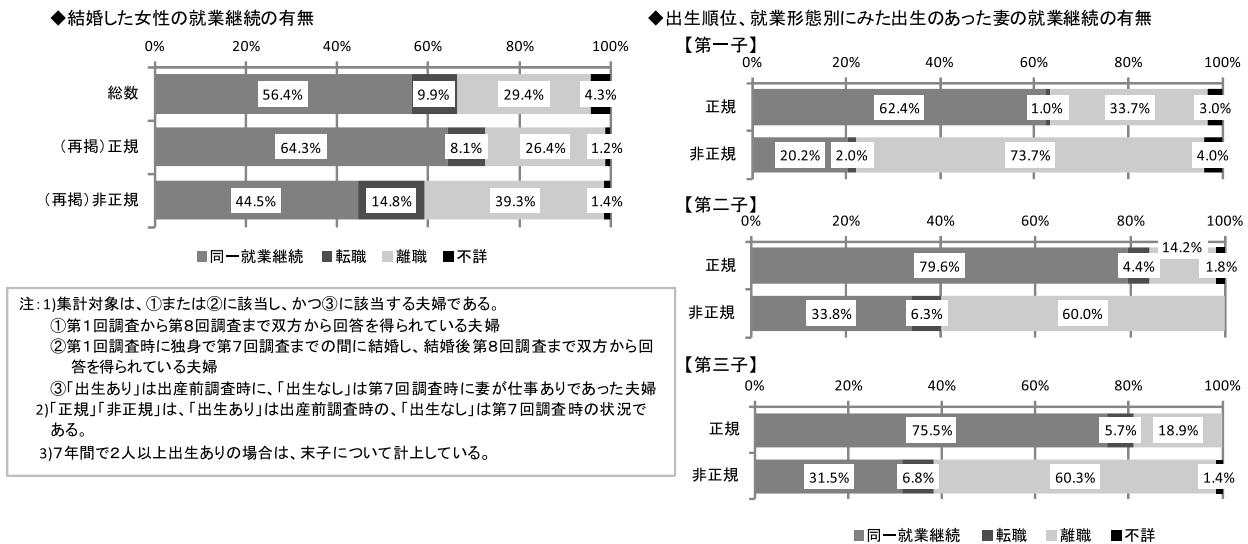
2. 「男性雇用者と無業の妻から成る世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就業者(非労働力人口及び完全失業者)の世帯。

3. 「雇用者の共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯。

4. 平成22年及び23年は、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。

資料：平成24年度厚生労働白書

図表8 結婚、出産時の女性の就業継続の状況



資料：厚生労働省「第8回21世紀成年者縦断調査（国民の生活に関する継続調査）結果の概況」平成23年3月16日

いて、以前と比較して結婚しても辞めずに働く女性が増えており、共働き世帯数の推移をみても、1980年後半から急速に増加し、1997（平成9）年より専業主婦世帯の数を上回り、その差はますます広がっている。

厚生労働省が実施した「21世紀成年者縦断調査」より、第1回調査時の独身者のうち、この7年間に結婚し、結婚前に仕事をしていた女性について結婚後の就業継続の状況をみると、「同一就業継続」は56.4%、「転職」は9.9%、「離職」は29.4%となっており、離職者は約3割だが、正規・非正規別にみると、「非正規」の方が離職している割合が高く4割にのぼる。また、出産時の離職状況をみても、第1子の出産時、正規の離職者は33.7%であるのに対し、非正規では73.7%にのぼる。第2子以降をみると、正規については約7～8割が同一の仕事を継続しているが、非正規は、いずれも約6割が離職している。結婚や出産時の就業継続状況は、正規と非正規で大きな違いがあることが分かる。

### （3）子育てや就業に関する意識

「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」（厚生労働省委託調査：三菱UFJリサーチ&コンサルティング）より、未就学の子どもを持つ正社員について、仕事と家事・子育ての優先度の希望と現実をみると、男女と

ともに、希望としては「仕事と家事・子育てを両立」させたいと考えている人の割合が高いが、現実には、男女ともに「仕事優先」の割合が高く、特に、男性で「仕事と家事・子育てを両立」させたいと希望する割合が約6割であるのに対し、現実には約2割とギャップが大きくなっている。また、女性は、「どちらかという家事・子育てを優先」「家事・子育てに専念」を合わせた、家事・子育てを重視したい人が約4割であるのに対し、現実には2割強となっており、仕事優先になりがちなのがうかがえる。

妊娠・出産前後に退職した経験のある女性について、妊娠・出産前後の時期に仕事を辞めた一番の理由をみると、正社員・非正社員ともに、「家事、育児に専念するため、自発的にやめた」の割合が高くなっているが、正社員では、「仕事を続けたかったが、仕事と育児の両立の難しさでやめた」との回答割合も高くなっている。

こうした状況の中、結婚、出産、子育て時の働き方の希望と現実の一致度と選択への満足度をみると（内閣府「女性のライフプランニング支援に関する調査」）、希望と現実が一致した人の満足度は高く、特に「これまでどおり働くことを希望し、実現した」人の満足度が高くなっている。

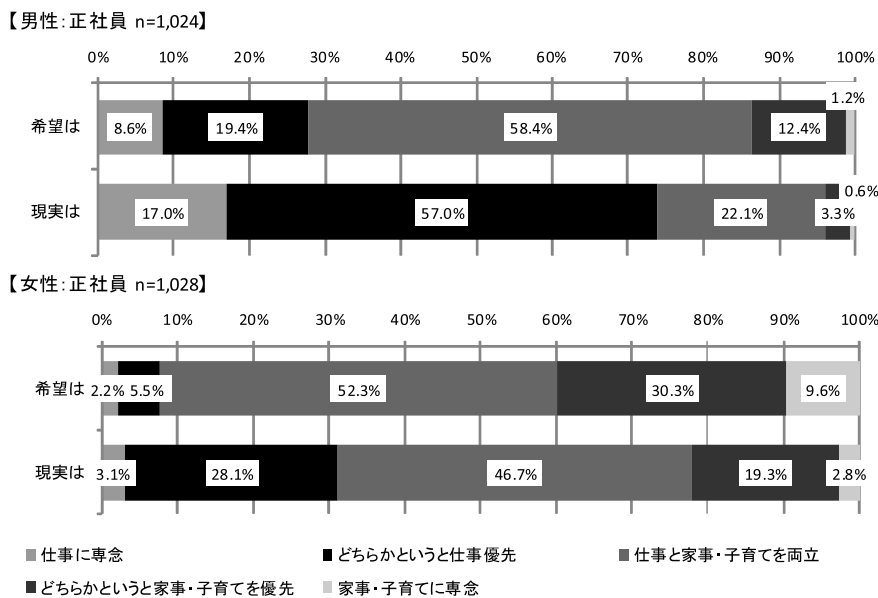
働き方について、希望と現実を一致させることは難し

い状況にあることがうかがえるが、「これまで通り働く」「負担を減らして働く」「仕事を辞める」など、いずれの選択も、自分自身が希望した選択を実現できた人の満足度は高く、結婚や出産時などに、どのような働き方をしたいのかを十分に考えて選択することが重要となる。そのことが、さらに将来、どうしていきたいかを考える際

にも生きてくる。

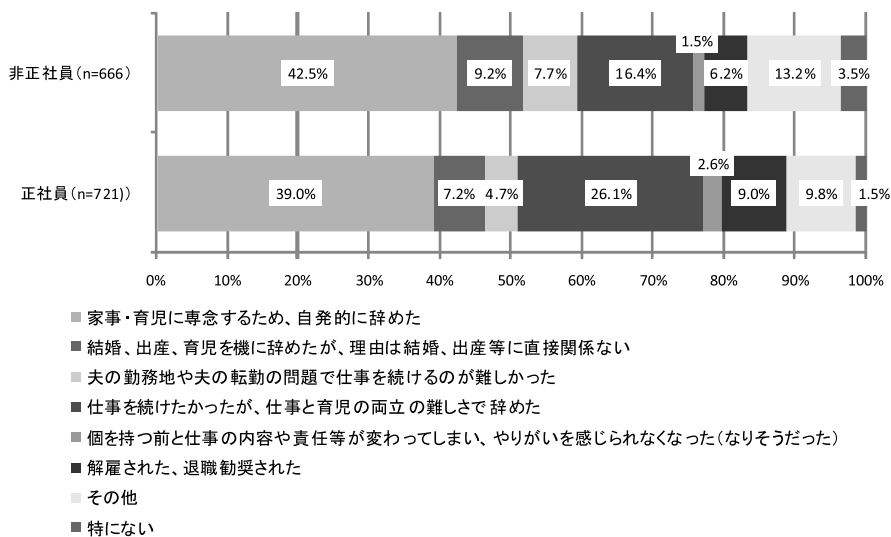
未就学の子を持つ女性で、現在、仕事をしていない人や、1年以上の就労中断のある人の中断時の就労意向をみると、全体では約7割が仕事に就きたいと「思う（思っていた）」と回答している。就労状況別にみると、すでに再就職を実現している人の方が、現在中断中の人より

図表9 仕事と家事・子育ての優先度：希望と現実



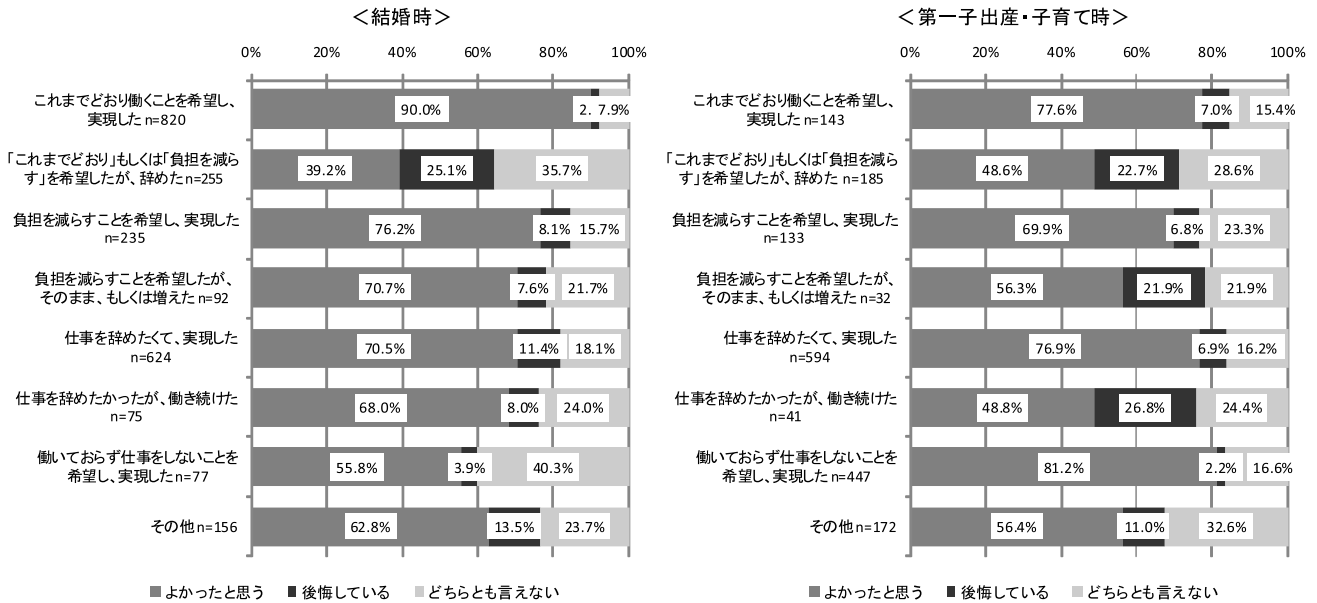
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」平成21年3月

図表10 【女性】子を持つ直前の就労形態別 妊娠・出産前後に退職した理由



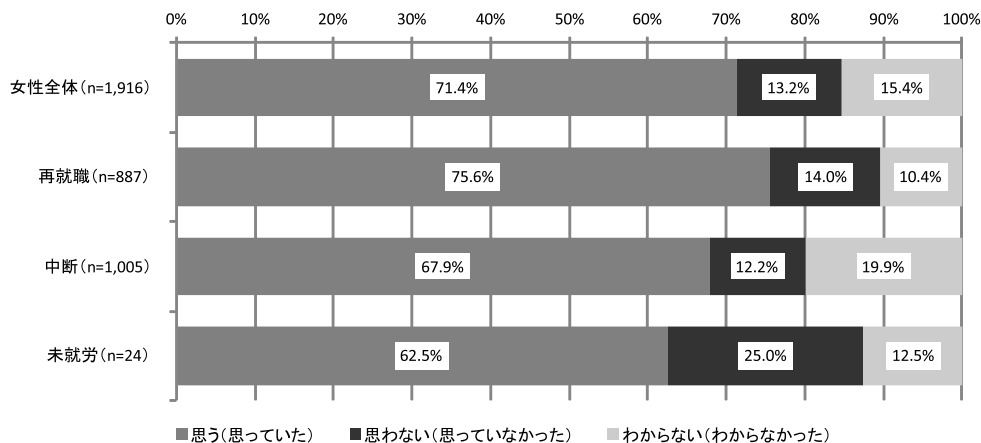
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」平成21年3月

図表11 結婚、出産・子育て時の働き方の希望と現実の一致度と選択への満足度



資料：内閣府男女共同参画局「女性のライフプランニング支援に関する調査」平成19年3月

図表12 【女性】就労状況別 就労中断時の就労意向



資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」平成21年3月

も、やや就労意向が強くなっている。

再就職の際に期待する公的な支援をみると、現在働いていない女性は、「両立支援に関する地域の保育サービス情報」「子育てや家庭との両立のことなどを、気軽に相談できる窓口」「資格取得支援」「今すぐ働くわけでも、将来に備えて受講できる研修、講座」が上位を占めている。

子どもが小さいなどの理由で働いていない女性の就労意欲は高く、多くの人はいずれ働きたいと考えているこ

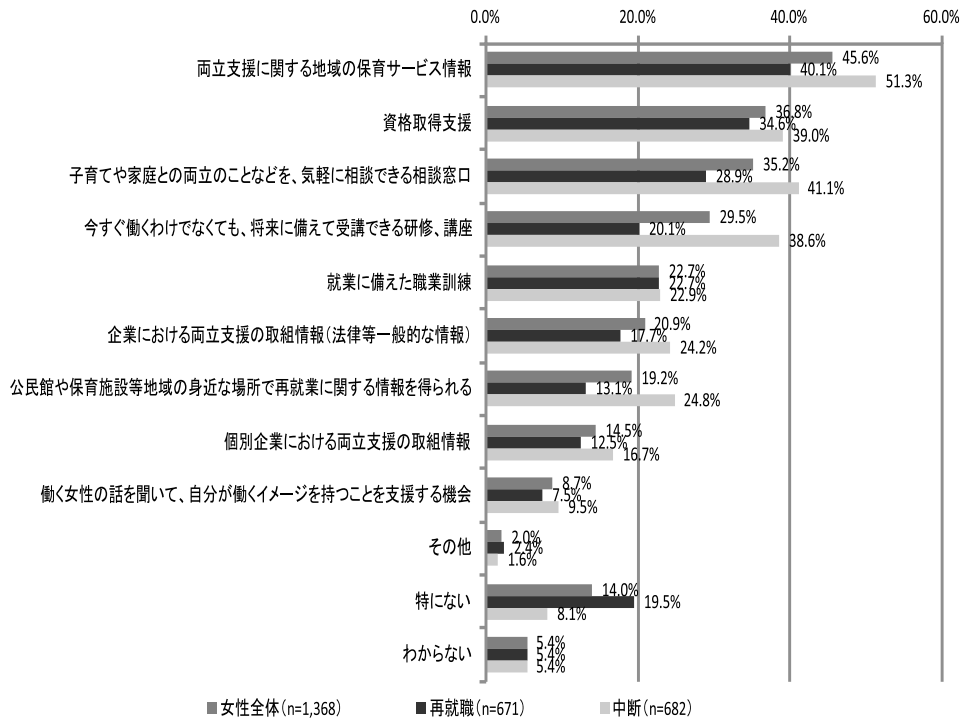
とがうかがえる。仕事の再開に備えて、情報収集や研修・講座の受講、気軽に相談したいといった要望は強く、それらに応えるための支援が充実することで、再就職を実現する女性が増えていくことが期待される。

#### (4) 保育サービスの整備状況

2012（平成24）年4月1日時点の保育所定員数は2,240,178人で、前年と比較して、約3万6,000人増加している。それにともない、保育所を利用する児童数も増加しており、前年と比較して約5万4,000人多い、



図表13 【女性】就労状況別 再就職に際して期待する公的支援



資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」平成21年3月

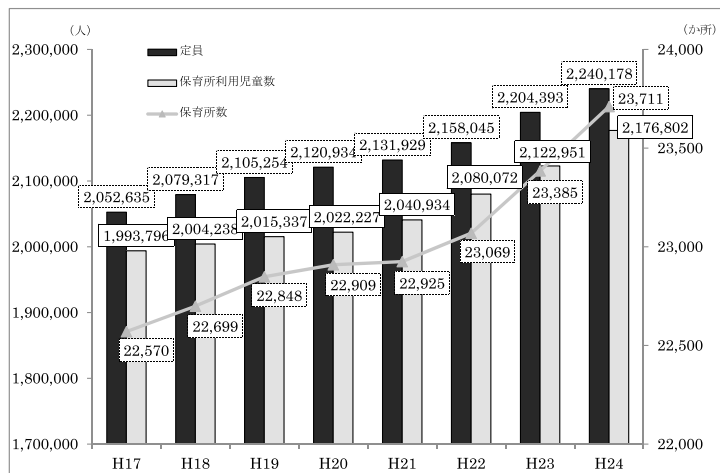
2,176,802人となっている。

保育所を利用する児童数の伸びは、1994（平成6）年に保育所入所待機児童数調査が開始されて以降、最も高くなっており、待機児童への対応のため、急速な保育所整備が進められている中、潜在的な需要が顕在化して

いることがうかがえる。

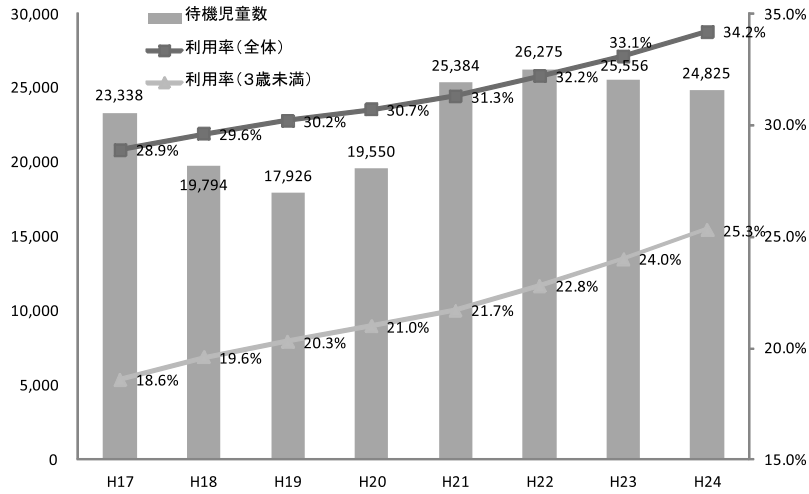
保育所利用率をみると、2012（平成24）年は34.2%と未就学の子どもの3割強が保育所を利用しており、年々比率は高くなっている。一方で、保育所の整備が進んでいることにより、保育所待機児童数は、2010

図表14 保育所定員数、利用児童数および保育所数の推移



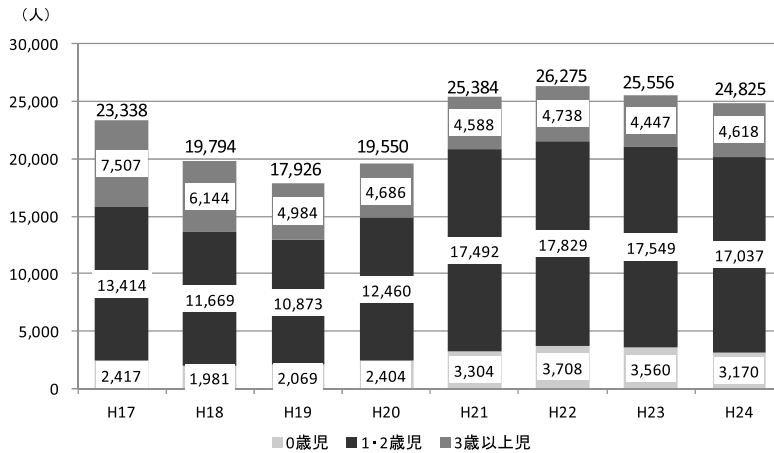
資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成24年4月1日）」平成24年9月28日

図表15 保育所待機児童数および保育所利用率の推移



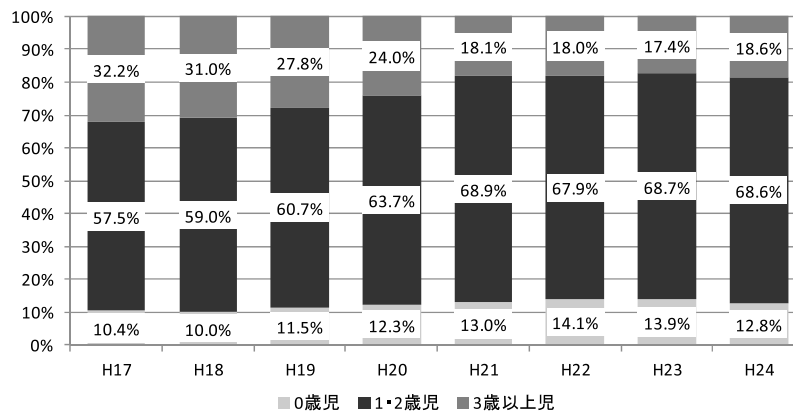
資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成24年4月1日）」平成24年9月28日

図表16 年齢階層別 保育所待機児童数の推移



資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」より

図表17 保育所待機児童数の年齢階層別の比率の推移



資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」より

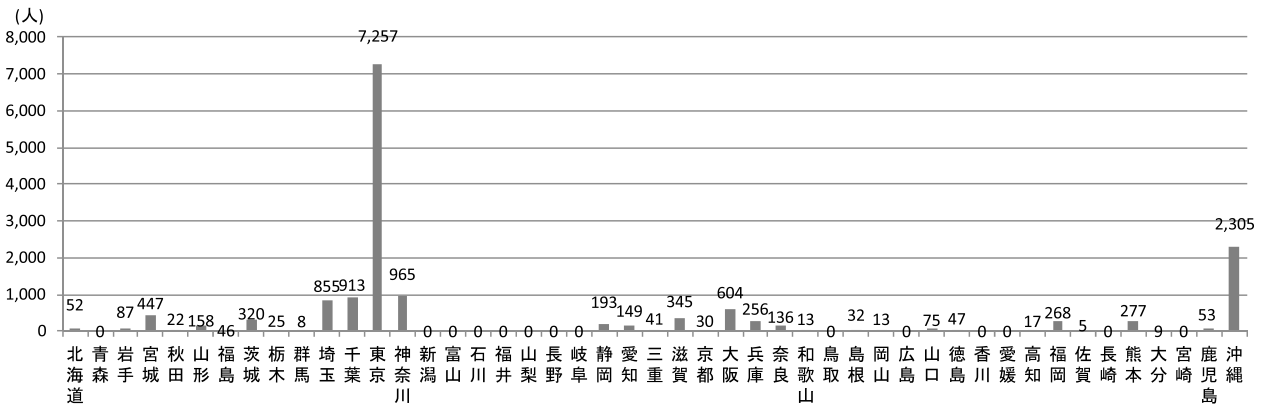
(平成22)年をピークに減少しており、2012(平成24)年の保育所待機児数は、前年と比較して731人減少し24,825人となっている。

保育所待機児童数について、年齢階層別に比率をみると、0～2歳までの低年齢児の割合が高く、81.4%を占めており、ほとんどは低年齢児である。

また、保育所待機児数は都市部でほぼ8割を占めてお

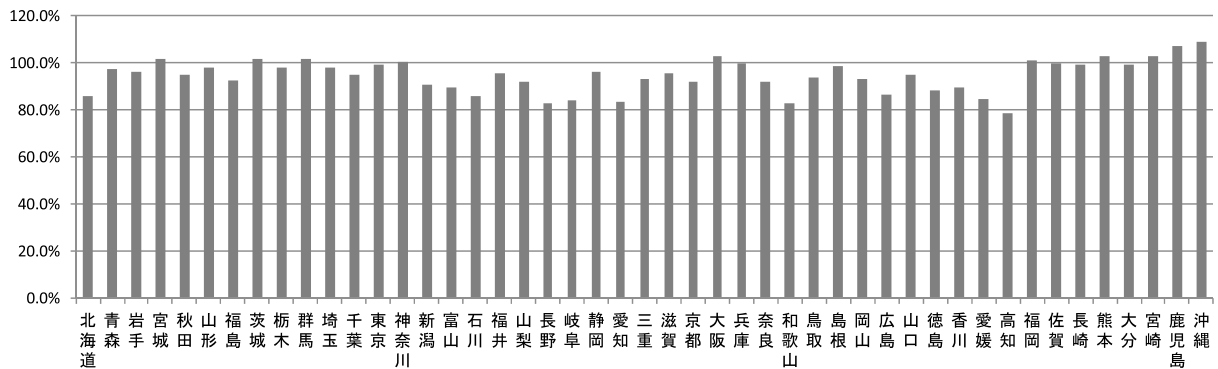
り、地方では定員割れが課題になる等、地域によって状況が大きく異なることも特徴としてあげられる。同じ市町村の中でも、たとえば大規模マンションが建てられた地域や新興住宅地と古くからある地域等で、その状況は異なってくる。保育サービスの整備は、地域の実情に応じて対応していくことが求められている。さらに、保育所待機児が徐々に解消されつつある中、今後、子ども数

図表18 都道府県別 待機児数



資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ(平成24年4月1日)」平成24年9月28日

図表19 都道府県別 保育所の定員充足率



資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ(平成24年4月1日)」平成24年9月28日

図表20 都市部とそれ以外の地域の待機児童数

	利用児童数(%)	待機児童数(%)
7都府県・指定都市・中核市	1,158,839人(53.2%)	19,682人(79.3%)
その他の道県	1,017,963人(46.8%)	5,143人(20.7%)
全国計	2,176,802人(100.0%)	24,825人(100.0%)

資料：厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ(平成24年4月1日)」平成24年9月28日

が大きく減少していくことを踏まえると、現在、保育所整備を推進している都市部においても、将来、利用者の確保が難しくなり、施設の転用等が課題になる時期がくると懸念される。

### 3 子ども・子育て新システム導入までの取り組み経緯

2. でみてきたように、急速な少子化の進展と人口減少へと転じた社会、生産人口の減少、働く女性・共働き世帯の増加、仕事と子育ての両立やワーク・ライフ・バランスをとることの難しさ、結婚や出産で辞めたのち、多くの女性が再就職を希望していること、子どもが0~2歳の低年齢のうちから保育所へ預けて働く人の増加、子

どもの数が大きく減少した後の保育所整備の在り方等、子育て支援を取り巻く環境や働くことへの意識は変化している。

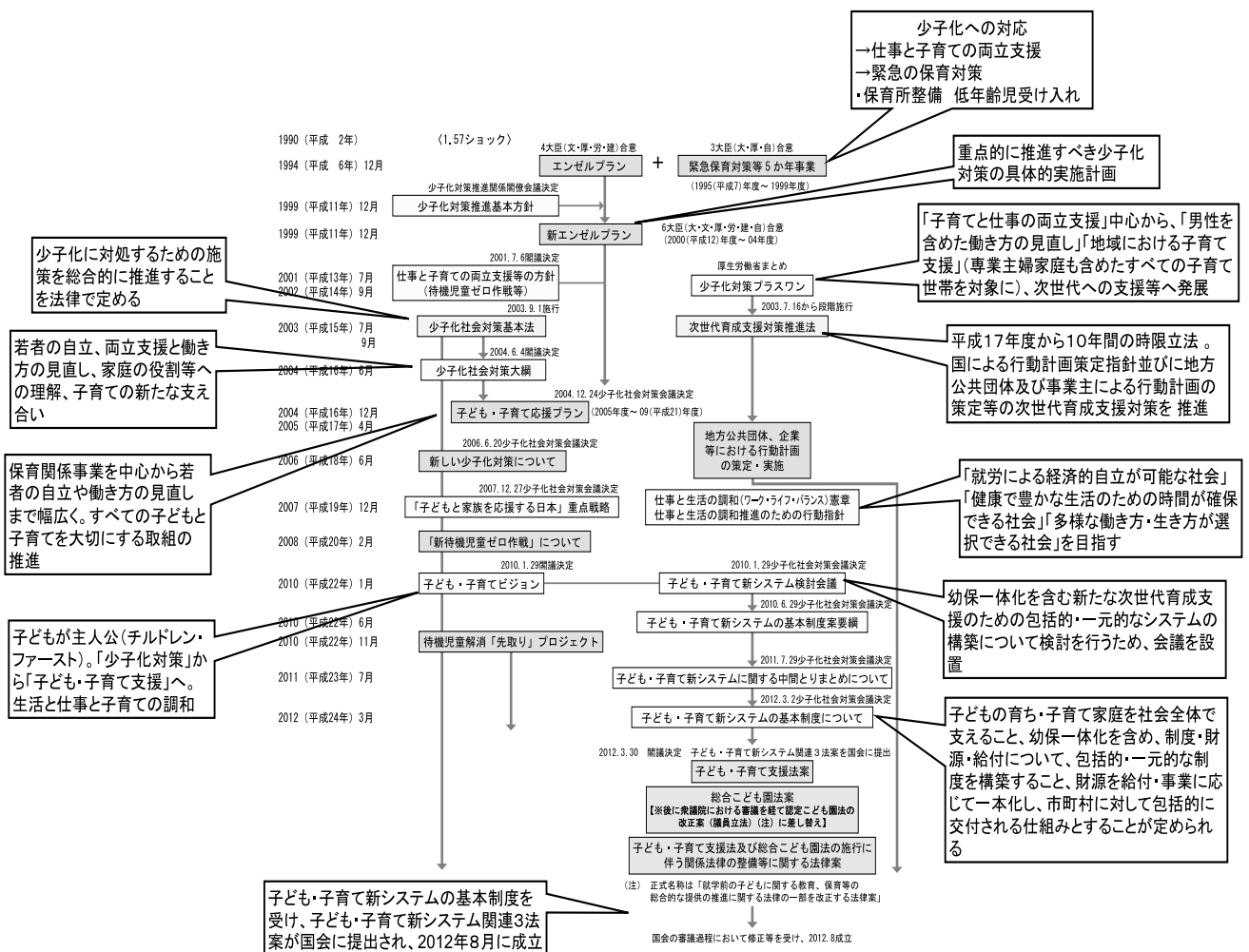
こうした変化に子育てに関する施策も対応してきたが、抜本的な改革が求められるようになってきた。

次に、子ども・子育て新システムが導入されるまでの、子育て支援策の取り組みの経緯をみていく。

#### (1) 女性の仕事と子育ての両立支援の推進

1990（平成7）年に合計特殊出生率が1.57となったことを契機に、政府では『仕事と子育ての両立が難しいこと』が、出生率の低下に影響していると受け止め、1994（平成6）年12月、少子化対策として「エンゼル

図表21 子ども・子育て支援システム導入までの取り組み経緯



資料：厚生労働省「平成24年版 厚生労働白書」より作成

プラン」と、プランを実施するための「緊急保育対策等5か年事業」が策定された。女性の仕事と子育ての両立支援を中心に、保育所整備や低年齢児の受け入れ等が推進された。

1999（平成11）年12月には、「少子化対策推進基本方針」と、この方針に基づく重点施策の実施計画として「新エンゼルプラン」が策定された。この計画では、働いていない子育て家庭の子育て支援についても目標が定められたが、主は女性の仕事と子育ての両立支援に置かれていた。

## （2）男性の働き方も専業主婦家庭も含めた総合的な子育て支援へ

新エンゼルプランを推進していくも、少子化の進行が止まらない中、2002（平成14）年9月に「少子化対策プラスワン」が打ち出された。女性の仕事と子育ての両立支援を中心としているだけでは少子化を止めることができないことから、男性を含めた働き方の見直し、専業主婦家庭も含めたすべての子育て世帯を対象とした施策へと発展した。

## （3）若者自立から働き方の見直しまで幅広く展開

2003（平成15）年7月には、少子化に対処するための施策を総合的に推進することを定めた「少子化社会対策基本法」、9月には地方公共団体と一定規模の事業主に対して、次世代育成支援を推進するための行動計画策定を義務づけた「次世代育成支援対策推進法」が制定された。少子化に対する自治体や企業における計画的な取り組みの推進が図られた。

2004（平成16）年6月には、少子化社会対策基本法に基づき、「少子化社会対策大綱」が閣議決定された。子育て家庭が安心と喜びをもって子育てにあたれるよう、社会全体で応援するとの基本的考え方に立って、少子化の流れを変えるための施策を、国を挙げて取り組むべき極めて重要なものと位置づけ、「(1) 自立への希望と力『若者の自立が難しくなっている状況を変えていく』」「(2) 不安と障壁の除去『子育ての不安や負担を軽減し、職場優先の風土を変えていく。』」「(3) 子育ての新たな

支え合いと連帯 一 家族のきずなと地域のきずな 一 『生命を次代に伝えはぐくんでいくことや家庭を築くことの大切さの理解を深めていく。』の3つの視点を掲げている。不況により、若者の就労環境が厳しくなる中、少子化対策において、若者の自立支援が重要な柱として位置づけられた。

そして2004（平成16）年12月には、大綱に盛り込まれた施策を推進するため「子ども・子育て応援プラン」が決定され、保育関係事業を中心とした施策から、若者の自立や働き方の見直しまで幅広く、すべての子どもと子育てを大切にするための取り組みを推進していくこととなった。

## （4）ワーク・ライフ・バランスの実現へ

2007（平成19）年12月には、少子化社会対策会議において「子どもと家族を応援する日本」重点戦略が取りまとめられ、就労と出産・子育ての二者択一ではなく、働き方の見直しによってワーク・ライフ・バランスを実現することが重要であるとされ、さらに「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」と「仕事と生活の調和推進のための行動指針」が決定された。

行動指針では、ワーク・ライフ・バランスが実現した社会に必要なとされる諸条件として、「就労による経済的自立が可能な社会」「健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会」「多様な働き方・生き方が選択できる社会」があげられ、数値目標等も設定された。

## （5）少子化対策から社会全体で子育てを支える子ども・子育て支援へ

2010（平成22）年1月には、「子ども・子育てビジョン」が閣議決定され、社会全体で子どもと子育てを支えるため、「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」『『少子化対策』から『子ども・子育て支援』へ』「生活と仕事と子育ての調和」の3つの視点があげられた。また、ビジョンの基本的な考え方として、「社会全体で子育てを支える」「『希望』がかなえられる」を掲げ、3つの大切な姿勢として、「生命（いのち）と育ちを大切に」「困っている声に応える」「生活（くらし）を支える」を

あげている。

これらの考え方、姿勢に基づき、政策の4本柱「1. 子どもの育ちを支え、若者が安心して成長できる社会へ」「2. 妊娠、出産、子育ての希望が実現できる社会へ」「3. 多様なネットワークで子育て力のある地域社会へ」「4. 男性も女性も仕事と生活が調和する社会へ（ワーク・ライフ・バランスの実現）」と12の主要施策が策定された（図表22参照）。

子ども・子育てでビジョンに基づき、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築を行うため、「子ども・子育て新システム検討会議」が設置され、2012（平成24）年3月に「子ども・子育て新システムの基本制度について」が発表された。この基本制度では、子どもの育ち・子育て家庭を社会全体で支えること、幼保一体化を進め、制度・財源・給付

について、包括的・一元的な制度を構築すること、財源を給付・事業に応じて一本化し、市町村に対しても包括的に交付される仕組みとすることが定められた。

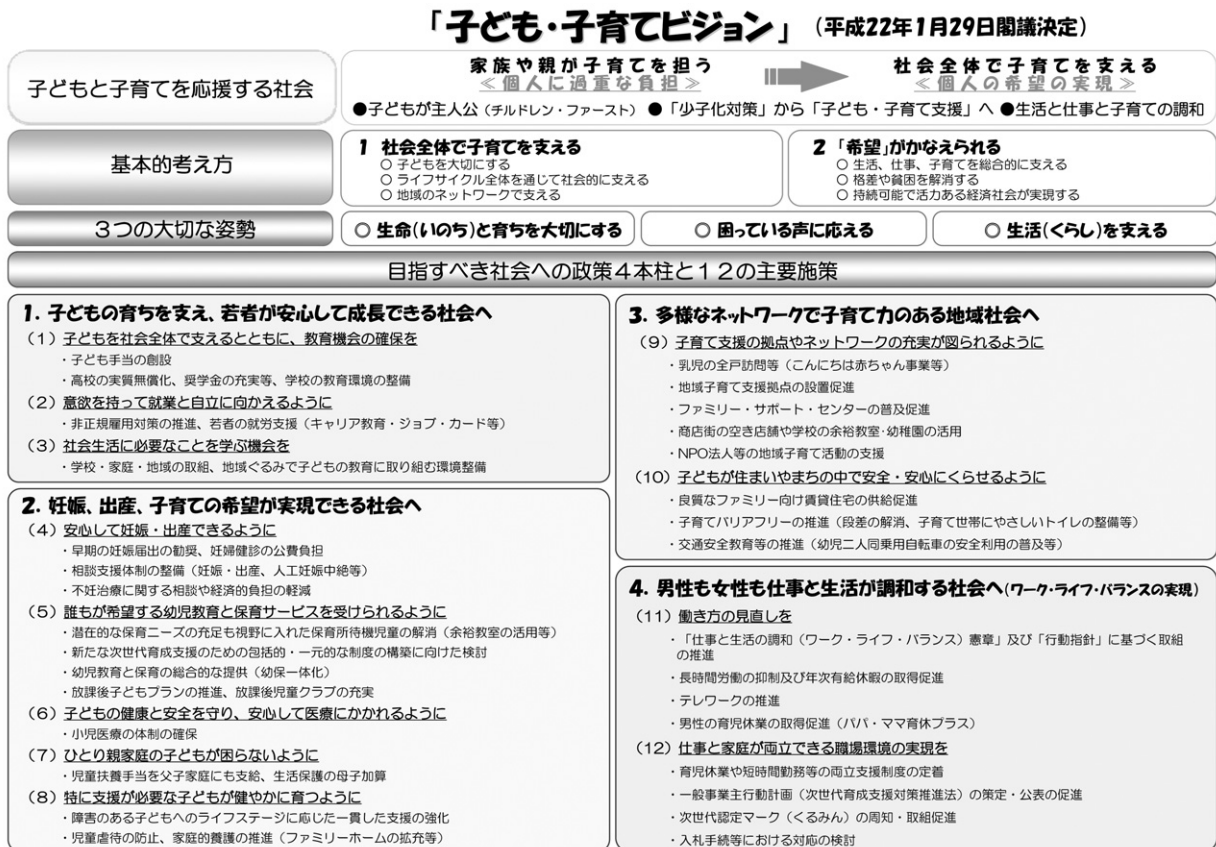
## 4 | 子ども・子育て新システムによる子育て支援について

### （1）「子ども・子育て新システム」の特徴

前述の通り、「子ども・子育て新システム」では、「子どもは社会の希望であり、未来をつくる力」であるとし、すべての子どもへの良質な育成環境を保障し、子ども・子育て家庭を社会全体で支援していくこと、施策を推進するために新たな一元的システムを構築することを掲げている。

これまで、幼稚園は文部科学省、保育所は厚生労働省、また各省庁の中でも施策内容によっては担当部署が分かれていたり、財源も異なる中、従来の体制や法律の中で、

図表22 子ども・子育てビジョン



資料：厚生労働省

図表23 子ども・子育て新システムの具体的内容（ポイント）

■すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子ども・子育て家庭を社会全体で支援

- すべての子ども・子育て家庭への支援  
（児童手当、地域子育て支援など）
- 幼保一体化（こども園の創設など）
  - ・給付システムの一体化（こども園の創設）
  - ・施設の一体化（総合こども園の創設）



- ・質の高い幼児期の学校教育、保育の一体的提供
- ・保育の量的拡大
- ・家庭での養育支援の充実

を達成

■新たな一元的システムの構築

- 基礎自治体（市町村）が実施主体
  - ・市町村は地域のニーズに基づき計画を策定、給付・事業を実施
  - ・国・都道府県は実施主体の市町村を重層的に支える
- 社会全体による費用負担
  - ・国及び地方の恒久財源の確保を前提
- 政府の推進体制・財源を一元化
  - ・制度ごとにバラバラな政府の推進体制を一元化、財源を給付・事業に応じて一元化
- 子ども・子育て会議の設置
  - ・有識者、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（子ども・子育て支援に関する事業に従事する者）が、子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組みとして子ども・子育て会議を設置



資料：内閣府「平成24年版子ども・子育て白書」

どうしても縦割りにならざるを得ない状況にあったが、「子ども・子育て新システム」では、財源や給付も含め、一元的に行うことができる新たな体制整備を行うことで、これからの子ども・子育て支援に求められる新たなシステムを構築していくことが目指されていることに大きな特徴がある。このシステムにより、質の高い幼児期の学校教育・保育の一体的提供、保育の量的拡大、家庭における養育支援の充実を図っていくこととしている。

「子ども・子育て新システム」は、社会保障・税一体改革の柱のひとつともなっており、全世代に対応した社会保障制度改革を推進して行くにあたっての一角を担って

いる。

また、「子ども・子育て新システム」では、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援について共通の仕組みを設定しており、実施主体は市町村とすること、消費税率の引き上げによる恒久財源の確保、政府の推進体制の整備のほか、子育てに関するさまざまな関係者が集まって開催する「子ども・子育て会議」の設置を定めている。これは、国だけでなく、市町村等に対しても設置を努力義務として課している。

このように、子ども・子育て新システムは、恒久財源を確保し、市町村が主体となってさまざまな関係者と

図表24 幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援に共通の仕組み

- 基礎自治体（市町村）が実施主体
  - ・市町村は地域のニーズに基づき計画を策定、給付・事業を実施
  - ・国・都道府県は実施主体の市町村を重層的に支える
- 社会全体による費用負担
  - ・消費税率の引き上げによる、国及び地方の恒久財源の確保を前提
- 政府の推進体制
  - ・制度ごとにバラバラな政府の推進体制を整備
- 子ども・子育て会議の設置
  - ・国に有識者、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（子ども・子育て支援に関する事業に従事する者）が、子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組みとして子ども・子育て会議を設置
  - ・市町村等の合議制機関の設置努力義務

資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

もに子育て支援策について検討していく仕組みを定めているところにも特徴がある。

## (2) 子ども・子育て関連3法の成立

「子ども・子育て新システム」の推進にあたり、子ども・子育て関連3法<sup>1</sup>（「子ども・子育て支援法」「総合こども園法」「関係法律の関係整備法」）が、平成24（2012）年8月10日、参議院社会保障の税の一体改革に関する特別委員会および参議院本会議で可決・成立した。

子ども・子育て関連3法は、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することを目的としており、これまで幼稚園は学校教育法、保育所は児童福祉法に基づいており、根拠となる法律が異なっている点も融合が困難な大きな要因となっていた。そのため、認定こども園の整備も進んでいなかったが、この法律により、認定こども園制度が改善され、認可・指導監督の一本化が図られるとともに、学校および児童福祉施設として法的に位置づけられることとなった。給付についても、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）を位置づけるとともに、小規模保育等への給付（地域型保育給付）を創設し、待機児童数を解消するための保育量の拡大が図られている。さらに、すべての子どもを対象とした支援を推進するために、地域の子ども・子育て支援の充実について、利用者支援や地域子育て支援拠点の設置についても定められている。

## (3) 認定こども園の一元化は一部のみ

子ども・子育て新システムの給付・事業は、「子ども・子育て支援給付」「地域子ども・子育て支援事業」に整理されており、「子ども・子育て支援給付」の中に、指定を受けたこども園（認定こども園、幼稚園、保育所、客観的な基準を満たした施設）の利用者に対する「施設型給付」が位置づけられている。

このうちの「認定こども園」について、「学校及び児童福祉施設としての法的位置付けを持つ単一の施設」となったのは「幼保連携型」のみで、「幼稚園型」「保育所型」「地方裁量型」の3つの施設は、財源措置のみ「施設型給付」で一本化されたが、現行のまま引き継がれる形とな

った。

一方、「地域型保育給付」によって、多様な施設・事業から、利用者が選択できる仕組みも創設された。事業の種類として、「小規模保育（利用定員6人以上19人以下）」「家庭的保育（利用定員5人以下）」「居宅訪問型保育」「事業所内保育（その事業所の従業員の子どもに保育を提供するほか、地域において保育を必要とする子どもにも保育を提供）」の4つがある。

こうした小規模保育や家庭的保育等は、待機児童が都市部に集中しており、その大半が3歳未満の児童であることを踏まえ、大都市の保育需要に機動的に対応できる仕組みとして掲げられている。待機児童の解消も大きな目的ではあるが、それぞれの保育に特色があり、集団保育よりも少人数の家庭的な環境の中での保育を望む利用者がこれらのサービスを積極的に選択できるよう、利用者への情報提供、周知が求められる。さらに、さまざまな特色を持った良質な事業所が開設されることで、多様なニーズへの対応が可能となることから、事業者育成や開設支援、開設後のバックアップ体制等も重要となってくる。

また、待機児解消のための保育需要への対応は主に都市部の課題であるが、子どもの数が減少している地方においては、地域子育ての支援拠点として、預かりだけでなく、子育て相談、多世代交流等、多様な機能を持たせたり、地域住民の参加も得ることで、子育てを中心とした地域コミュニティの拠点としての機能も期待される。

## (4) 国の体制整備と実施主体としての市町村

国の所管および組織体制についてみると、「子ども・子育て支援法」における事務は、企画立案から執行までを一元的に内閣府において所管することとされている。民主党では「こども家庭省」の設立を目指していたが、その実現はならず、内閣府が担当することとなった。

内閣府には「子ども・子育て本部」を設置し、認定こども園に関する一元的な窓口が設けられる。これまで、厚生労働省と文部科学省とに分かれ、それぞれの理念のもと、運営されてきた保育所と幼稚園の統合が困難だっ

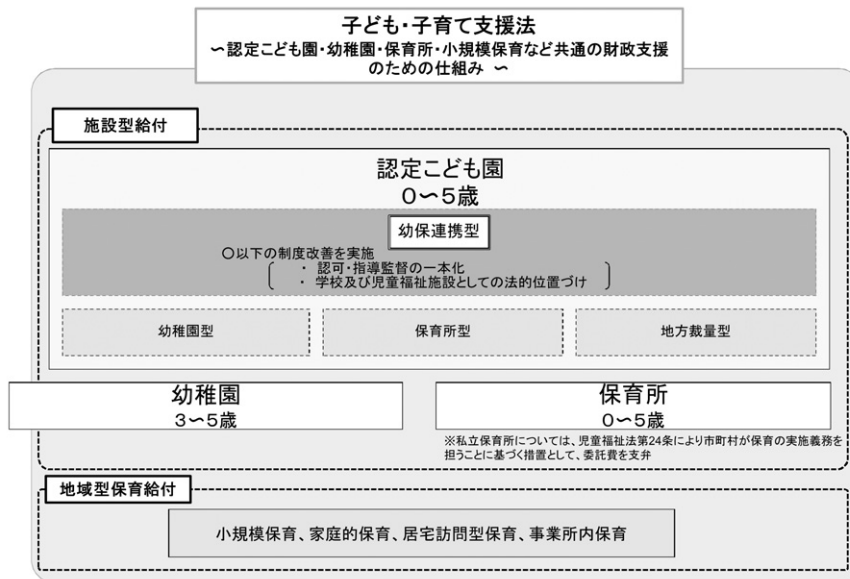


図表25 給付・事業の全体像

子ども・子育て支援給付	地域子ども・子育て支援事業
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 施設型給付                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付</li> <li>※私立保育所については、現行どおり、市町村が保育所に委託費を支払い、利用者負担の徴収も市町村が行うものとする</li> </ul> </li> <li>■ 地域型保育給付                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育</li> <li>※ 施設型給付・地域型保育給付は、早朝・夜間・休日保育にも対応</li> </ul> </li> <li>■ 児童手当</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 利用者支援、地域子育て支援拠点事業、一時預かり、乳児家庭全戸訪問事業等 (対象事業の範囲は法定)</li> <li>※ 都道府県が実施する社会的養護等の事業と連携して実施</li> <li>■ 延長保育事業、病児・病後児保育事業</li> <li>■ 放課後児童クラブ</li> <li>■ 妊婦健診</li> </ul>

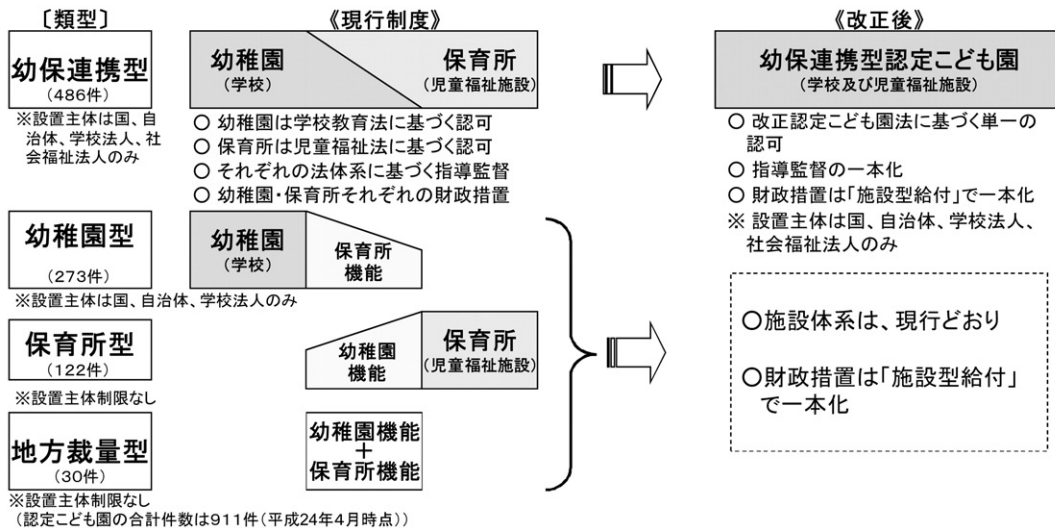
資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

図表26 認定こども園・幼稚園・保育所・小規模保育等、共通の財政支援のための仕組み



資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

図表27 認定こども園法の改正について



資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

たことを踏まえると、内閣府を中心とした一元的な体制が作られることで、既存の法律や制度に縛られない、これからの社会に求められる新たな子育て施設・サービスの推進が期待される。

また、子ども・子育て新システムの実施主体は市町村となる。市町村では地域の学校教育や保育、その他子ども・子育てに関わる需要の見込みや、それらの需要に対応する提供体制の確保について「市町村子ども・子育て支援事業計画」を策定し、計画的に整備していくこととされている。

子ども・子育て新システムを検討・推進していくにあたり、国においては、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（子ども・子育て支援に関する事業に従事する者）、有識者が子育て支援の政策プロセス等に参画・関与できる仕組みとして、「子ども・子育て会議」を設置することとされているが、市町村においても同様の事務を掌握する合議体を設置できることとしており、地域関係者が皆で検討していく体制の整備が期待される。これまで以上に多様な地域の子育てニーズに対応していくことが求められるようになる

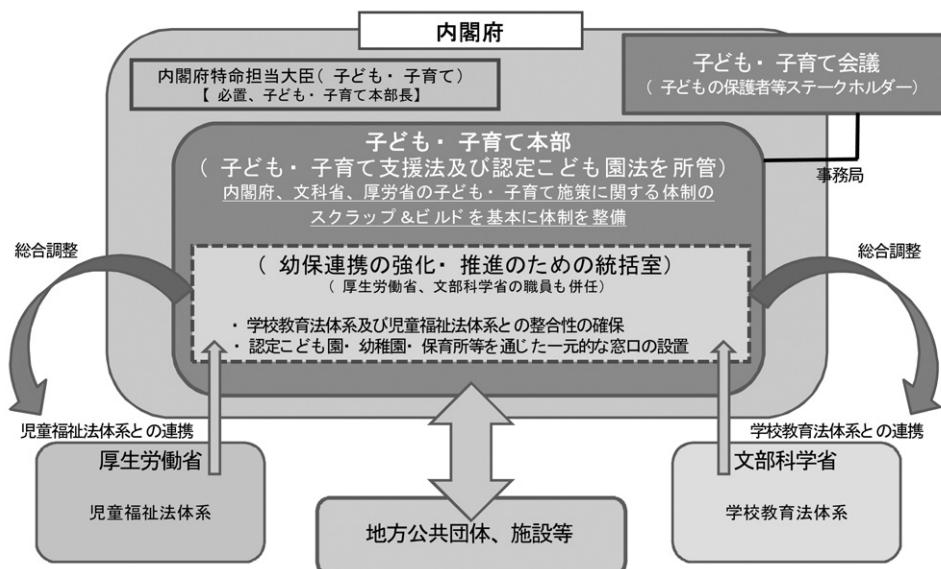
ことから、関係機関間での連携した支援が重要となってくる。

### （５）保育士の育成・確保

現在、保育士不足が課題となる中、今後、子ども・子育て新システムに応じた保育士の育成・確保に向けた取り組みも重要となってくる。

三菱UFJリサーチ&コンサルティングが厚生労働省より委託を受けて実施した「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」より、現在、保育士として就業している人の保育士の仕事の継続意向をみると、約7割は保育士の仕事を続けたいと回答している。また、保育士の仕事を離職した人について、離職したことに対する意識をみると、約3割はできれば辞めたくなかったと回答している。離職への意識別に保育士の仕事を離職したことに対する意識をみると、他と比較して、できれば辞めたくなかったと回答している人は「妊娠・出産」、自分で辞めたいと思って辞めた人は、「職場の人間関係に不安があり、精神的に持たなかった」「他に就きたい仕事、目指したいことができた」の割合が高くなっており、保育士の仕事を続けたかった人の中には、子育てとの両立

図表28 内閣府を中心とした一元的体制（イメージ）



※子ども・子育て支援法公布後2年を目途として、総合的な子ども・子育て支援を実施するための行政組織の在り方について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

が難しいと感じて離職を選択した人の多いことがうかがえる。

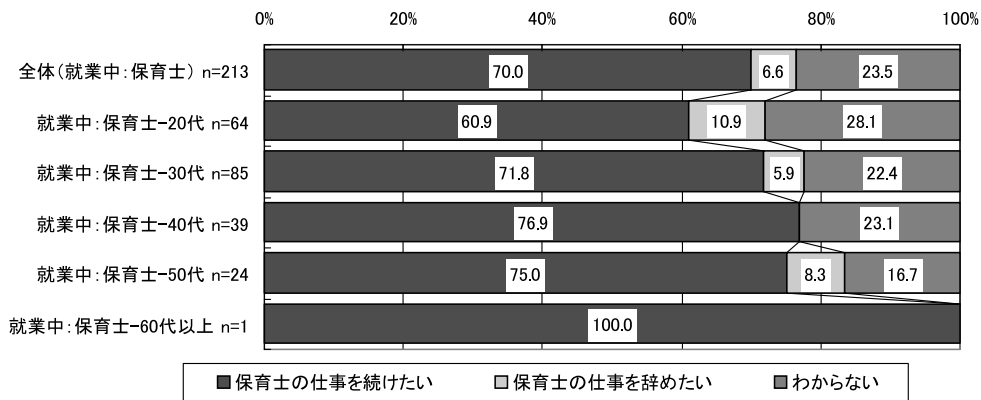
現在、保育士として就業している人について、継続就業にあたって不安に感じていることをみると、「体力が持たない」「家庭や子育てとの両立など、ワーク・ライフ・バランスを取ることが難しい」「十分な報酬が得られず、生計を立てることがきつい」が上位3位を占めていることから、家庭や子育てと両立できる働き方が可能な環境整備が求められている。

一方、同調査より、保育士資格を取得しているが、現在、保育士に就業していない人の就業意向をみると、約4割が保育士として働きたいと回答しており、過去に保育士として働いた経験のある人で、現在、未就業の人は、さらに割合が高く約半数にのぼる。一方、こうした保育

士として働きたいという就業意向があっても、約6割弱は、保育士として就業するための準備を何も行っていないと回答している。再就職のために必要な支援や課題として、「労働条件、待遇の向上」「子育てや家庭との両立、ワーク・ライフ・バランス」のほか、「知識や技術の習得、再就職のための研修の機会」についても多数の意見があげられており、ブランク期間に最新の保育に関する法律や制度、ピアノや絵本の読み聞かせ、遊びに関する実技習得、施設実習等、再就職への不安を払拭するための支援が求められている。

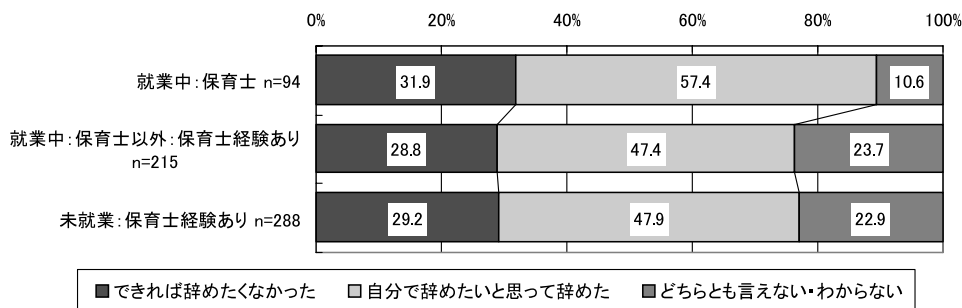
今後、幼保の一元化、すべての子ども・子育て家庭に対する支援を目的とする子ども・子育て新システムに対応した子育て支援サービスに対応できる人材の育成・確保が推進される中、新規養成とともに、こうした働く意

図表29 保育士の仕事の継続意向：単数回答



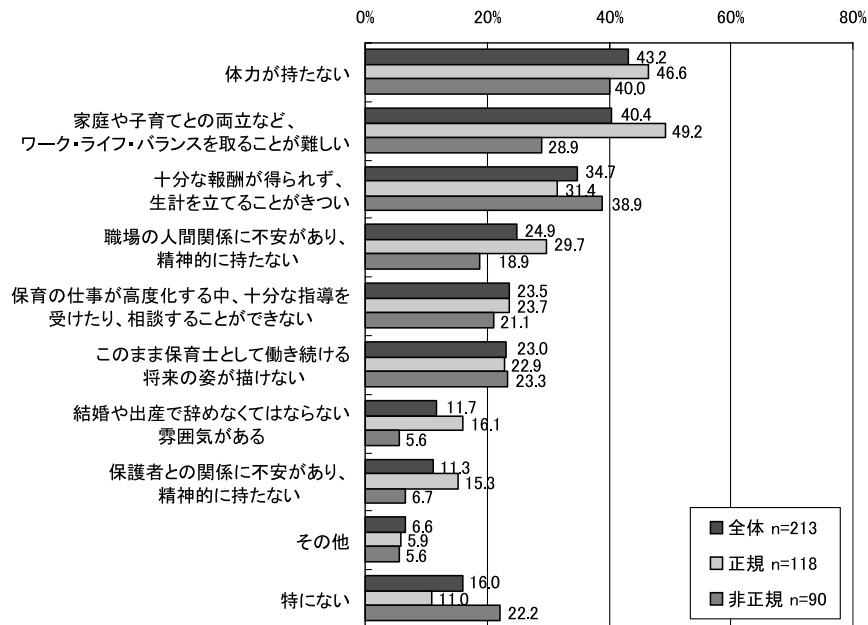
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表30 直近の保育士の仕事を離職したことに対する意識：単数回答



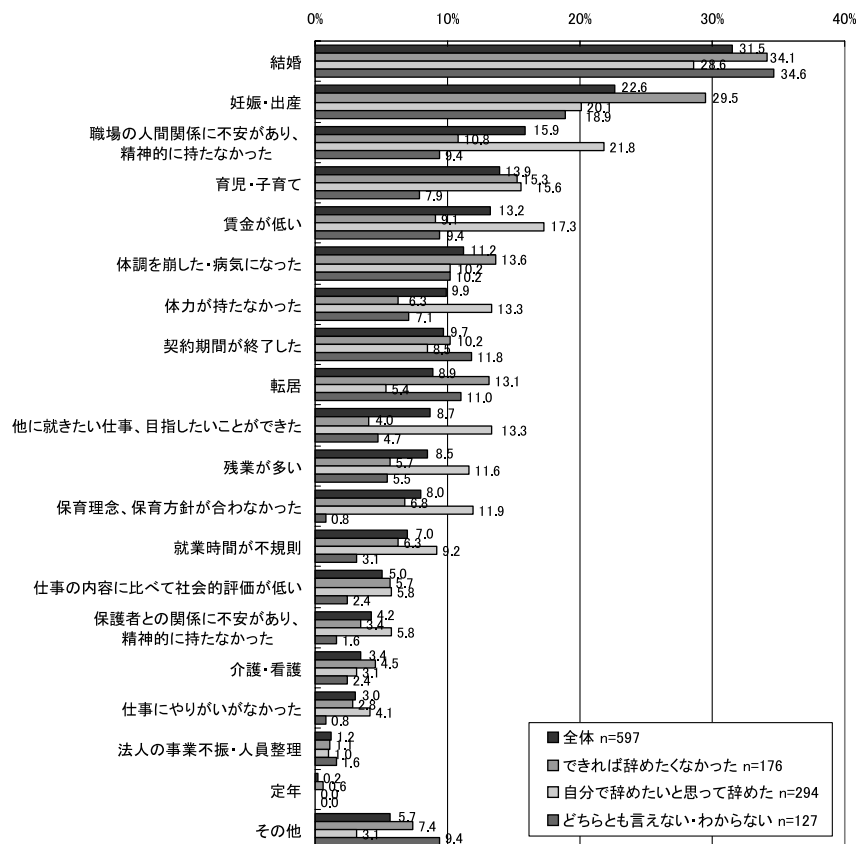
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表31 正規・非正規別 保育士の仕事を続けるにあたって、不安に感じていること：複数回答



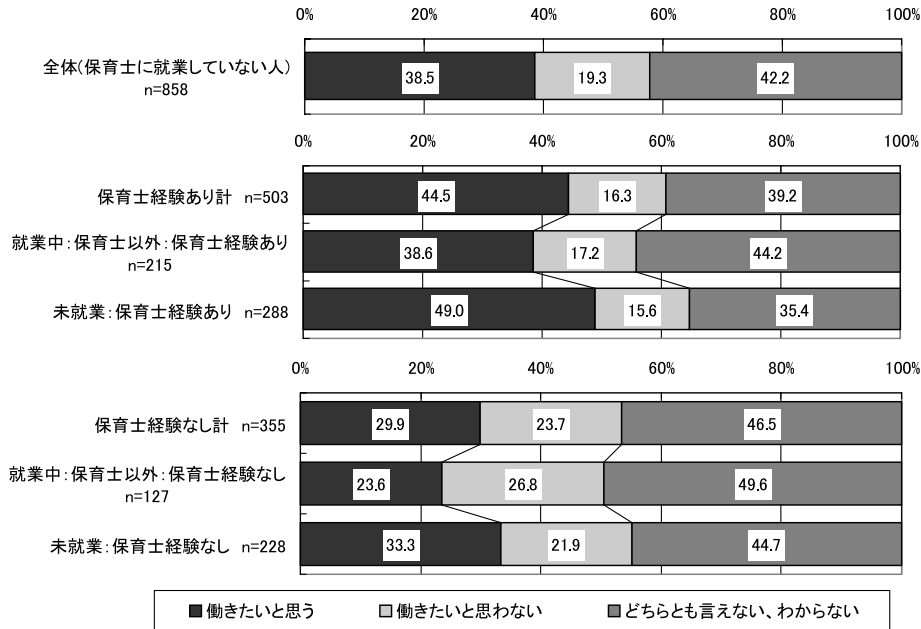
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表32 離職への意識別 直近の保育士の仕事を離職した理由：複数回答



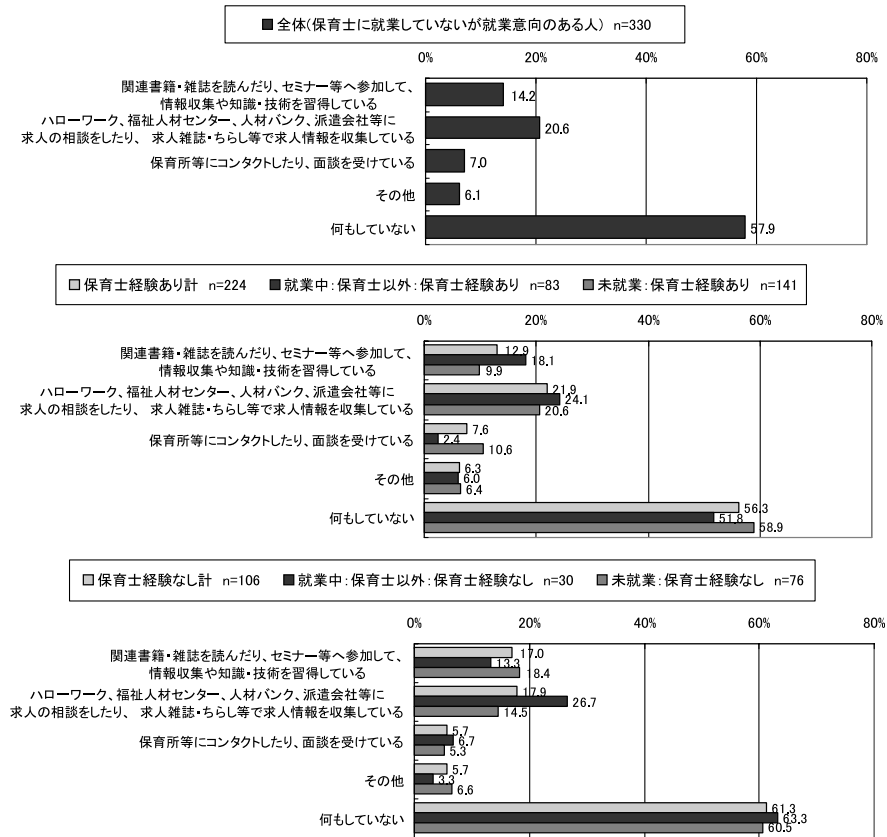
資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表33 今後の保育士の仕事の就業意向：単数回答



資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表34 保育士として就業するために準備していること：複数回答



資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

図表35 保育士として再就職するために必要な支援や課題：自由記入（100件以上回答のあったもの）

<p>○労働条件、賃金、待遇の向上（205件）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*とにかく全体的に賃金を上げて、一般企業並みにしてもらわないと、保育士資格を持っていても一般企業に人材が流れてしまうと思う。（30代__男性__配偶者無__子無__就業中：保育士）</li> <li>*個人的には、勤務時間がネックになっている。子ども相手の仕事なので、担当の保育士が目まぐるしく変わるのは好ましくないが、早番遅番とか、朝・日中・夕方など、1クラスで3人ぐらいまでなら担任になるなど、保育士も時間的な融通がきくようにしてほしい。（40代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験なし）</li> </ul> <p>○子育てや家庭との両立、ワーク・ライフ・バランス（165件）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*子どもが小さいと、預けて働いても保育料が高いので、パートだと何のために働いているのかわからない。預け先がない。（30代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験あり）</li> <li>*正職員で働くなら、自分の子を早朝から遅くまで預けられる保育所や学童が必要だし、でもできるなら家事や子育てでも大事にしたいので早朝や遅い勤務のない園があると理想的だと思う。そうすると、短時間保育士が必要になると思う。その人の生活リズムにあった働き方ができるようになるといいと思う。（20代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験あり）</li> <li>*自分に子どもがいても働くことができる勤務体制にしてほしい。自分の子どもを犠牲にして働くということを、ものすごく感じる職なだけに、既婚者や子持ちの人への配慮が必要だと感じた。（20代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験あり）</li> </ul> <p>○知識や技術の習得、再就職のための研修の機会（164件）</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>*何年も職場から離れていると再就職に踏み切れないので、講座とかに参加できる環境がほしい。（30代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験あり）</li> <li>*ブランク期間に新しく変わった保育に関する法律や制度、また現状などが学べると、再就職したい側も受け入れる側も、少なからず安心なのではないか。（20代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験なし）</li> <li>*ピアノや絵本の読み聞かせ、いろいろな遊びなど、すでに忘れてしまっているので、もっと練習が必要だと思う。（30代__女性__配偶者有__子無__未就業：保育士経験なし）</li> <li>*再就職のための講習会を机上ではなく、施設で実習してもらえたらよい。（30代__女性__配偶者無__子無__未就業：保育士経験あり）</li> <li>*ブランクを感じないように、仕事から離れている間も、現場にかかわる情報を提供して欲しい。（30代__女性__配偶者有__子有__未就業：保育士経験なし）</li> </ul>
--

資料：厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月

欲を持ちながら、現在、働いていない保育士や幼稚園教諭の資格取得者に対しての、再就職支援プログラムや再就職に向けての相談窓口、情報提供支援等が求められる。

### （6）保護者への支援

当面の間、保育を必要とする子どものすべての施設・事業の利用について、市町村が利用の調整を行うが、認定こども園・公立保育所・地域型保育は、市町村の調整のもとで施設・事業者と利用者との間の契約となる（私立保育所は市町村と利用者との間の契約とし、保育料の徴収は市町村が実施）。直接契約となることで、契約にあたって保護者から要望等を聞く機会が増えたり、選択してもらうためにより質の高いサービスを目指す等、保護者によりよい保育・教育を検討していくための新たな関係構築が求められてくる。

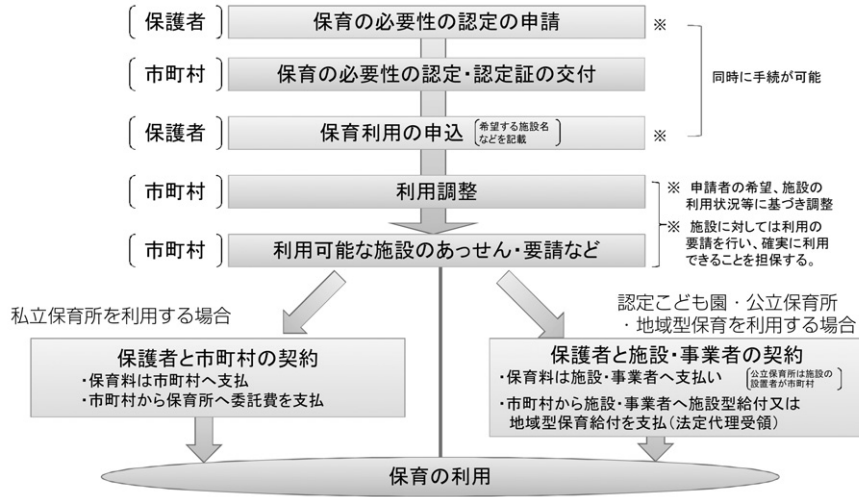
また、保護者が選択するにあたって、現状では、多様な形態が混在し、利用する側からは、それぞれの特徴が分かりにくい状況にある。さらに、地域型保育として、多様な主体による多様なサービスが提供されるようにな

ると、保護者がその中から自分の家庭にあったサービスを選択することが難しくなる。特に、どのようなサービスが自分に必要なのか、どのような子育て課題を抱えているのか明確になっていない保護者も多くいると思われる。就労の有無に関わらず、子育てについてどのような課題を抱えているのか、それに対してどのようなサービスを組み合わせればよいのか、施設・事業者等はどこを利用すればよいのか等、総合的に相談に応じる機能も求められてくる。また、選択にあたって、施設・事業所の教育・保育の内容や質について、定期的にチェックされ、情報開示されることも重要となる。情報開示は、提供されるサービスの質の向上につながる。

## 5 | おわりに

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、若者の自立支援、そし

図表36 保育を必要とする場合の利用調整の手順（イメージ）



資料：内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月

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。

すべての子ども・子育て家庭を対象とした支援を一元的に行うために、法律や給付、体制の整備は大きく進んだが、現状は従来型のシステムも混在している過渡期にある。今後、ここで共有された理念のもと、子どもの視点に立ったさまざまなニーズに応える総合的な子育て支援が提供される体制のさらなる推進が期待される。

特に、子育て支援や教育に対するニーズ、地域特性、保育・教育サービスが多様化する中、子育て家庭が、自らに合った支援・サービスを選択し、利用できるようにバックアップする仕組みの構築、保育者が自身の子育てとも両立しながら働くことができる就労環境の整備、より高度な対応を行う保育士を目指す等、キャリアアップしていくための仕組みや支援等も重要となってくる。

【注】

- <sup>1</sup> 子ども・子育て新システム関連3法の正式名称は以下の通り。
- ・「子ども・子育て支援法」
  - ・「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律」
  - ・「子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」

【参考文献】

- ・厚生労働省「平成23年人口動態統計月報年計（概況）の概況」
- ・国立社会保障・人口問題研究所「2010年版 人口統計資料集」
- ・総務省「我が国のこどもの数」平成24年5月4日
- ・厚生労働省「平成23年版 働く女性の実情」平成24年7月6日
- ・厚生労働省「平成24年版 厚生労働白書」
- ・厚生労働省「第8回21世紀成年者縦断調査（国民の生活に関する継続調査）結果の概況」平成23年3月16日
- ・厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「両立支援に係る諸問題に関する総合的調査研究」平成21年3月
- ・内閣府男女共同参画局「女性のライフプランニング支援に関する調査」平成19年3月
- ・厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成24年4月1日）」平成24年9月28日
- ・内閣府「平成24年版子ども・子育て白書」
- ・内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て関連3法について」平成24年9月
- ・厚生労働省委託調査 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成21年度 保育士の需給状況に関する調査研究報告書」平成22年2月