

子ども・子育て支援をめぐる課題

～子ども・子育て新システムと子ども手当を中心として～

厚生労働委員会調査室 やまぐち ひでき
山口 秀樹

1. はじめに

平成 22 年 1 月、政権交代後初の常会における鳩山総理（当時）の施政方針演説は、「いのちを守りたい」、「生まれくるいのち、そして育ちゆくいのちを守りたい」との一節より始められた。そこでは、所得制限を設けず 1 人当たり月額 1 万 3 千円を支給する子ども手当の創設は、子育てを社会全体で応援するための大きな第一歩と位置付けられ、また、新たな目標の下、保育所の待機児童の解消や幼保一体化による保育サービスの充実、放課後児童対策の拡充など、子どもの成長を担う家族の負担を社会全体で分かち合う環境づくりに取り組むことが言明された。

そのうち、新政権の目玉政策の一つとされた子ども手当の創設をめぐるのは、平成 22 年度予算編成過程において、その財源確保や制度設計の在り方について様々な議論が行われた。また、国会審議においても、その制度創設の是非を含め激しい論議が戦わされたが、結局、子ども手当に関しては、平成 22 年度限りの立法でその支給を行うこととされるとともに、平成 23 年度以降については、子育て支援に係る全般的な施策の拡充について検討を加える中で、平成 23 年度予算編成過程において改めて検討し、その結果に基づいて必要な措置を講ずることとされたところである¹。

その後、平成 22 年 6 月、新たに就任した菅総理は、その所信表明演説において、「強い経済」、「強い財政」、「強い社会保障」の一体的実現を目指していく旨表明した。そうした中で、子ども手当の今後の増額に対しては財政上の制約が大きいとの認識も強まっていき²、同年 7 月の参議院議員通常選挙における民主党のマニフェストでは、今後の子ども手当の支給額の上積み分については、地域の実情に応じて、保育サービス等の現物サービスにも代えられるようにすると、従来のマニフェストの見直しが行われた。他方、政府では、平成 22 年 1 月以降、子ども手当を含め、子ども・子育て支援のための包括的・一元的な制度の構築（子ども・子育て新システム）に向けた検討が本格化してきたところであり、子ども・子育て支援に関する施策は、今まさに一つの大きなエポックを迎えようとしていると言える。そこで、以下では、そうした子ども・子育て新システムの検討の経緯、状況等について概観するとともに、来年度に向け焦点となる子ども手当をはじめとする子ども・子育て支援に係るいくつかの施策の現状を整理し、その課題を探ってみたい。

¹ 平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律（平成 22 年 3 月 31 日法律第 19 号）附則第 2 条第 2 項及び平成 21 年 12 月 23 日の 4 大臣合意（注 33）参照。なお、前記法律附則の規定は、衆議院修正による。

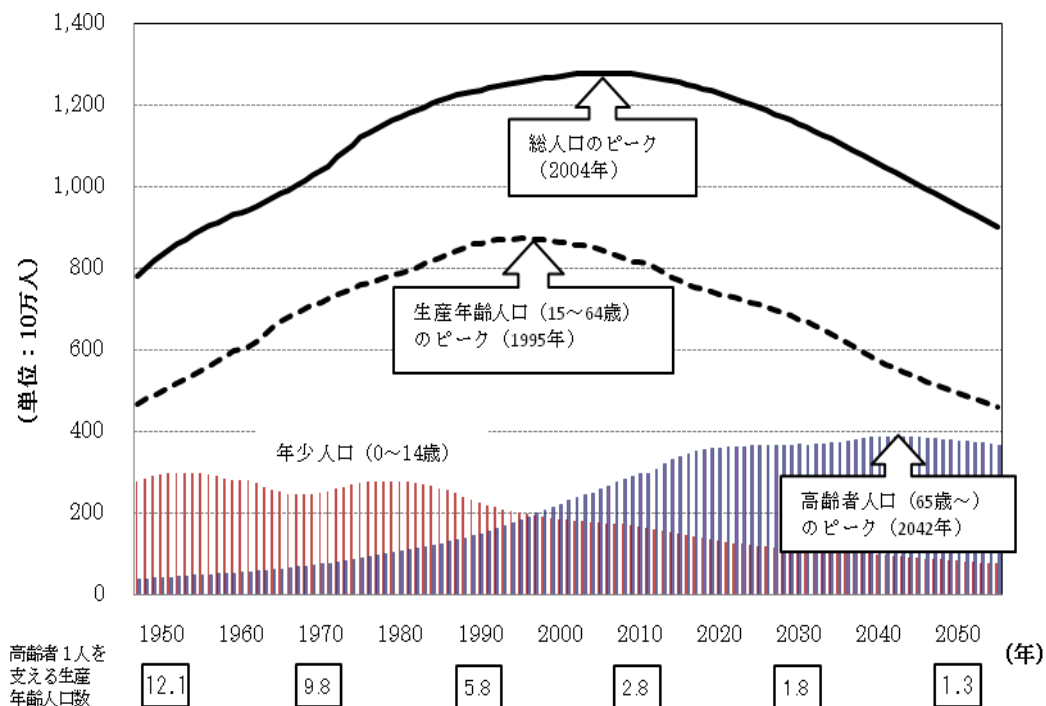
² 『朝日新聞』（平 22. 6. 9）、『読売新聞』（平 22. 6. 13）等

2. 我が国の少子化と今後の人口構造の変化

はじめに、我が国の少子化とそれに伴う今後の人口構造の変化の状況を見ておこう。

我が国の年間出生数の推移を見ると、2009（平成 21）年は約 107 万人であり、第 1 次ベビーブーム期（1947（昭和 22）～1949（昭和 24）年）の約 270 万人、第 2 次ベビーブーム期（1971（昭和 46）～1974（昭和 49）年）の約 200 万人を経て、以後減少傾向が続いている。総人口も、2004（平成 16）年の 1 億 2,779 万人をピークに減少過程に入っており、国立社会保障・人口問題研究所の中位推計によると、今後、2055（平成 67）年には 8,993 万人まで減少すると結果が示されている。この間、年少人口（0～14 歳）及び生産年齢人口（15～64 歳）が減少していく一方で、高齢者人口（65 歳以上）は 2042（平成 54）年に向けて増加を続ける。その影響に関して、高齢者人口と生産年齢人口の比率により、高齢者 1 人を現役世代（生産年齢人口）何人で支えているかの数値の推移を見てみると、1970（昭和 45）年には高齢者 1 人を 9.8 人で支えていたのに対し、2010（平成 22）年には 2.8 人、さらに 2050（平成 62）年には 1.3 人となると見込まれている。また、とりわけ生産年齢人口は、既に 1995（平成 7）年に 8,717 万人でピークを迎え、2055（平成 67）年には 4,595 万人まで減少すると見込まれており、個人消費の縮小、就労人口の減少等により、今後の経済社会に大きなインパクトが生じることが予測される（図表 1 参照）。

図表 1 我が国の人口構造の推移



(注) 2009 年までは実績値（総務省統計局『国勢調査報告』及び『人口推計年報』による）、2010 年以降は推計値（国立社会保障・人口問題研究所『日本の将来推計人口（平成 18 年 12 月推計）』の出生中位・死亡中位仮定による推計結果による）。

3. 子ども・子育て新システムの構築

(1) 検討会議の設置とその検討状況

平成22年1月29日、政権交代後の新たな少子化社会対策大綱として、「子ども・子育てビジョン」が閣議決定された。同ビジョンは、「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」という理念の下、社会全体で子育てを支え、子育てをする親や子どもたちなどの希望がかなえられる社会の実現を目指して、平成26年度までの5年間を目途として講ずべき施策の内容とその数値目標を定めている。その中で、「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・一元的な制度の構築」に関しては、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」（平成21年12月8日閣議決定）及び「新成長戦略（基本方針）」（平成21年12月30日閣議決定）に基づき検討し、平成23年常会までに所要の法案を提出する、また、地域主権を進める観点から、地方が主体的に実施するサービス給付等に係る国と地方の役割分担等の検討を併せて行うこととされている。

この新たな制度（以下「子ども・子育て新システム」という。）の構築に向けた検討のため、同日（平成22年1月29日）の少子化社会対策会議³において、「子ども・子育て新システム検討会議」を設置することが決定された。同検討会議では、同年4月に「子ども・子育て新システムの基本的方向」を、続いて同年6月には「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」（以下「基本制度案要綱」という。）を決定し⁴、これを受けて、平成23年常会での法案提出、平成25年度からの施行に向け、現在、同検討会議の下に、作業グループ及び3つのワーキングチーム⁵が設置され具体的な検討が行われてきている。

(2) 子ども・子育て新システムの枠組み

基本制度案要綱で示された子ども・子育て新システムの枠組みは、以下のとおりである（図表2参照）。

事業ごとに所管や制度、財源が分かれている現在の子ども・子育て支援対策を再編成し、制度・財源・給付について、包括的・一元的な制度を構築する。このため、①実施主体は市町村とし、②国は、子ども・子育て支援対策に関連する国庫負担金・補助金等の財源を一元化し、市町村が自由度を持って必要な給付を行うことができるよう、市町村に対しその費用を包括的に交付する仕組みを導入する。これを資金の流れに沿って整理すると、国は、特別会計の「子ども・子育て勘定（仮称）」において各種財源を一元化し、「子ども・子育て包括交付金（仮称）」として、市町村の「子ども・子育て特別会計（仮称）」に交付する。そして、市町村は、自己及び都道府県からの財源を合わせ、地域の実情に応じた給付を行うという仕組みとなる。

³ 少子化社会対策基本法に基づき、少子化社会対策を総合的に推進するために設置されたものであり、内閣総理大臣を会長とし、全閣僚が委員に任命されている。

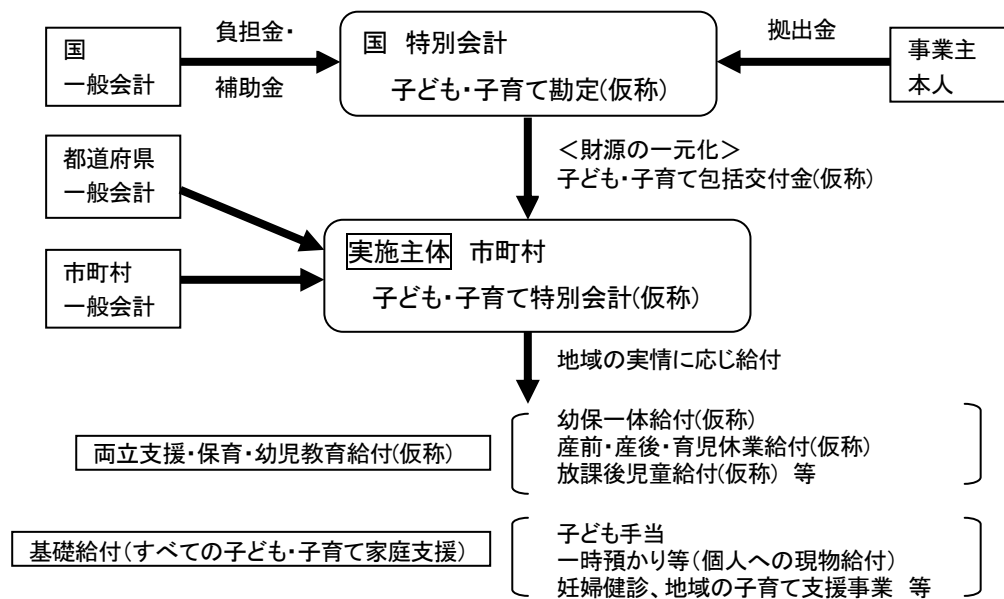
⁴ 基本制度案要綱は、子ども・子育て新システム検討会議の決定を経て、少子化社会対策会議で決定されている。

⁵ 基本制度ワーキングチーム、幼保一体化ワーキングチーム及びこども指針（仮称）ワーキングチームである。

一方、③給付は、(i) 子ども手当や乳幼児の一時預かり等、すべての子ども・子育て家庭を対象にした基礎給付と、(ii) 「幼保一体給付(仮称)」や「産前・産後・育児休業給付(仮称)」等、妊娠・出産から育児休業、保育サービス利用、放課後対策まで切れ目のないサービスを提供する「両立支援・保育・幼児教育給付(仮称)」の二階建てとし、④市町村は、必要な子どもに給付を保障するなど一定の責務の下に、現金給付と現物給付の組合せや給付メニューの設定等、自由度を持って地域の実情に応じた給付を設計し、それを提供・確保する。その際、⑤個人への現金給付及び現物給付の提供については、市町村の決定する枠組みの下で、個人の選択に基づいてそれらを組み合わせることを可能とする仕組みや、市町村の選択により、学校給食費等の支払いに充てたり、子育て・教育サービス等の利用券方式により給付を行うことを可能とする仕組みを検討する。また、⑥前記(ii)の給付に対しては、事業主・個人が拠出することを検討するとともに、⑦地方公共団体、労使代表を含む負担者、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・関与することができるよう、国に「子ども・子育て会議(仮称)」を設置することを検討する。さらに、⑧国においては、新システムを一元的に実施するため、「子ども家庭省(仮称)」の創設に向けて検討する。

そうした中で、現在の幼稚園、保育所、認定こども園⁶は、その垣根を取り払い、幼児教育と保育をともに提供するこども園(仮称)に一体化し、幼保一体給付(仮称)として、

図表2 子ども・子育て新システムの枠組み



※個人の選択により、子ども手当と個人への現物給付を組合せを可能とする等の仕組みを検討(出所)「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」資料を基に作成

⁶ 「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」(平成18年法律第77号)に基づき、幼稚園、保育所等のうち、教育・保育を一体的に提供し、地域における子育て支援を実施する施設を都道府県知事が認定する施設であり、就労の有無に関わらず施設利用を可能とすること、少子化の進む中でも適切な規模の子ども集団を保ちその育ちの場を確保すること等を背景として制度化された。その一方で、文部科学省(幼稚園所管)と厚生労働省(保育所所管)という二重行政の解消(特に財政面)等が課題とされている。

小規模保育サービス、短時間利用者向け保育サービス、早朝・夜間・休日保育サービス等とともに多様なサービスを提供する。また、産前・産後・育児休業給付（仮称）では、現在、出産手当金（健康保険等）と育児休業給付（雇用保険等）とに分かれている現金給付の一体化を、その実施方法とあわせて検討することとされている。

（３）幼保一体給付（仮称）の仕組み

子ども・子育て新システムの枠組みの中で、幼保一体給付（仮称）に係る給付の仕組みも、以下のとおり、従来の保育制度を大きく改革するものとされている。

まず、①求職者等も含めて保護者の様々な就労状況に応じた公的保育サービスを保障するため、客観的基準に基づいて保育の必要性を認定し、それに基づきサービスを利用する地位を保障する。その上で、②利用者がサービスの選択を可能とするため、市町村の関与の下、利用者と事業者の間で公的保育契約を締結する制度を導入する。③サービスの費用については、利用者に対し確実に保障する仕組み（利用者補助方式）とし、一定の利用者負担の下に、公定価格を基本としつつ現物給付する^{7,8}。また、④サービスの提供は、各サービス類型ごとにその質を担保する客観的基準による指定制を導入すること⁹等により、株式会社、NPO等多様な事業者の参入を促進する。なお、現在の幼稚園、保育所、認定こども園を一体化したこども園（仮称）では、新たに創設する子ども指針（仮称）¹⁰に基づいて、幼児教育と保育をともに提供するものとなる。

（４）保育制度改革をめぐるこれまでの経緯

平成21年12月8日に閣議決定された「明日の安心と成長のための緊急経済対策」では、「新たな需要創出に向けて、停滞していた制度・規制改革に正面から取り組む」とし、その課題として、①利用者本位の保育制度に向けた抜本的な改革、②イコールフットィングによる株式会社・NPOの参入促進、③幼保一体化の推進を内容とする保育分野の制度・規制改革の実現が挙げられた。

こうした保育制度改革に関しては、これまでも、とりわけ総合規制改革会議（平成13年4月設置）以降の規制改革の検討の中で、累次の答申が行われその取組が求められてきたものである。そうした中で、子ども・子育て支援のための新たな包括的・一元的制度の構築に関しては、平成19年12月の『「子どもと家族を応援する日本」重点戦略』（少子化社会対策会議決定）でその必要性が指摘され、施策の方向性が示された。その後、これに基づいて、具体的な制度設計を検討してきた社会保障審議会少子化対策特別部会より平成

⁷ その後の検討過程において、幼保一体給付（仮称）は、利用者に対する個人給付を基礎としつつ、確実に幼児教育・保育に要する費用に充てるため、事業者において法定代理受領する仕組みが検討されている。

⁸ サービスの価格設定については、その後の検討過程で、多様なニーズへの対応等の観点から、付加的な幼児教育・保育を行う施設について、その対価として柔軟な価格設定を認めることも検討されている。

⁹ 現行制度では、幼稚園又は保育所の認可とそれに対する財政措置がセットになっているが、新制度案では、サービスの質を担保する客観的基準を満たした施設については認可の有無に関わらず財政措置の対象となる。

¹⁰ 幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保するとされる。

21年2月に「第1次報告」が取りまとめられており、前記の幼保一体給付（仮称）に係る仕組みの検討もその検討内容を基本的に踏まえたものとなっている。

（５）子ども・子育て新システムの主な論点

前述のような制度改革の議論の主要な背景としては、我が国では、出産を機にそれまで就労していた女性の約6割が退職していることに見られるように、出産・子育てと就労が二者択一の状況となっており早急な改善が求められること¹¹、そして、子育て・保育サービスに対しては大きな潜在需要があるにもかかわらず、サービス提供の早期の抜本的拡充が困難と見込まれることが挙げられる。今般の子ども・子育て新システムの検討が、幼保一体化という省庁間の垣根を越える施策を含め、こうした課題にいかに対応したものとなるかに注目しつつ、以下、保育制度改革を中心としてその主要な論点を整理する。

ア 現行保育制度に対する問題指摘

現行の保育制度では、市町村に保育の実施義務が課されており（児童福祉法第24条）、市町村は、「保育に欠ける」と認定された児童に対し、原則として、最低基準¹²を満たした認可保育所において必要な保育を実施しなければならない義務がある¹³。このため、認可保育所の利用方式は、①保護者が市町村に申込みを行い、②市町村は対象児童が「保育に欠ける」児童に該当するか否かを審査した上で、③市町村が入所保育所を決定する仕組みとされ¹⁴、保育に対する需要の増大等やむを得ない事由がある場合には、例外として、家庭的保育その他の適切な保護をしなければならないこととされている¹⁵。また、認可保育所の運営に関しても、市町村は、保護者から所得に応じた利用料の徴収を行うとともに、保育所に対しその運営費を支弁することとされている^{16,17}。

こうした現行制度に対しては、①認可保育所の利用の可否が市町村の判断に大きく委ねられており、利用者に権利としての利用保障が確立されていないのではないか、②特に、保育の需要が供給を上回る都市部の市町村ほど、昼間のフルタイム就労者が

¹¹ 我が国の女性の労働力率は、他の先進諸国と比較していわゆるM字カーブの傾向が顕著である。

¹² 児童福祉施設最低基準（昭和23年厚生省令第63号）において、保育サービスの質を確保する観点から、職員配置、施設設備等の基準が定められている。

¹³ 市町村は、その義務の履行として、公立保育所で保育を行うか、私立（認可）保育所に委託することになる。

¹⁴ 平成10年4月施行の児童福祉法改正により、利用者は入所を希望する保育所を選んで申込みができ、市町村はその希望を勘案して入所決定する制度とされている。

¹⁵ この「適切な保護」には、認可外保育施設のあっせんも含むとされている（社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告（平成21年2月24日））。

¹⁶ 認可外保育施設に対する財政措置は、認可保育所への移行支援に係る補助金や事業所内保育施設に対する助成金のみであり、その外、地方自治体独自の補助を受けている施設がある（東京都認証保育所等）。

¹⁷ 幼稚園では、契約方式は保護者との直接契約、保育料は自由価格で施設により異なる。また、認定こども園では、契約方式は保護者との直接契約、保育料は幼稚園・保育所制度の組合せとなっている。なお、私立に対する財政措置（運営費）は、幼稚園が運営費の一部を公費により助成（機関補助としての私学助成及び保護者に対する個人給付としての幼稚園就園奨励費補助）、保育所が公費による負担（保育所運営費負担金）、認定こども園が幼稚園・保育所制度の組合せ及び安心こども基金による補助となっている。

優先される等、保育の必要性の判断が保護者の就労状況・形態の多様化に対応しておらず、むしろ認可保育所の整備状況によって左右される状況にあるのではないかと、③利用者と認可保育所が直接の契約関係にないため、保育所間の競争が起こりにくく、利用者へのサービス向上のインセンティブが働きにくいのではないかと、④認可保育所を利用できる人とやむなく認可外保育施設を利用する人（あるいは就労継続を断念する人）との間で、利用者負担等で余りにも大きな格差・不公平が生じているのではないかと¹⁸、また、⑤共働き世帯が増加傾向にある中で、ニーズが減少している幼稚園と保育所の統合を進めていく必要があるのではないかと¹⁹、等の問題点が指摘されている。

なお、これまで国が定めている保育所の設備や運営に関する最低基準に関しては、現在衆議院で継続審議とされているいわゆる「地域主権推進一括法案」²⁰では、都道府県等の条例に委任するものとされている。しかし、そのうち保育所の人員配置基準、居室面積基準等が、国の基準に必ず適合しなければならないいわゆる「従うべき基準」とされていることに対しては²¹、全国知事会から地域の実情に合った基準を地方自治体が制定できるよう「参酌すべき基準」とすることを求める構造改革特区の共同提案がなされている²²。

イ 幼保一体給付（仮称）の仕組みに対する問題指摘

他方、基本制度案要綱で示された幼保一体給付（仮称）の仕組みに対しては、①市町村の保育実施義務（現物給付）を事実上保育費用の給付義務（現金給付）に後退させるものではないかと、②利用者と事業者との直接契約方式が導入されると、例えば、生活困窮等のため入所申込みに遅れた保護者の児童が保育ニーズは高いにもかかわらず保育所に入所できなくなる可能性や重度の障害児が受入体制が整わないとの理由で保育所入所を拒否される可能性があるのではないかと、③利用者負担の応益負担化が進められるのではないかと、その結果として保護者に負担能力がなければ十分な保育が受けられなくなる可能性があるのではないかと、④新たな請求事務の発生により保育所運営が不安定化するのではないかと²³、また、利用料滞納の場合の対応が懸念されるのではないかと、⑤一定の客観的基準を満たす事業者を費用給付の対象とする指定制の導入は、新規参入促進との名目で、現在の最低基準の切下げにつながるのではないかと、⑥過疎地域等において指定事業者がない場合にどのような対応になるのか、また、

¹⁸ 認可保育所に対してのみ集中的に財政措置が講じられている結果、利用者負担の格差が大きく、健全な保育サービス市場が育っていないとの指摘がある。

¹⁹ 平成 21 年度の幼稚園の定員充足率は 69.0%となっている（文部科学省『平成 21 年度学校基本調査』）。

²⁰ 地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（第 174 回国会閣法第 56 号）

²¹ なお、東京等に限り、待機児童解消までの一時的措置として、居室面積基準のみ「標準」（通常よるべき基準）とするとされている。

²² 『「義務付け・枠付けの見直し」等のための構造改革特区の共同提案』（平 22.11.15）。なお、同提案では、併せて、基準を定める権限、施設の設置認可等を都道府県等から保育の実施主体である市町村に移譲すべきとされている。

²³ 現行保育制度では、市町村が保育に要する費用を保育所に対し支弁しており、保護者からの保育料も市町村が費用徴収を行っている。

⑦特に幼児教育の振興・充実という観点から、国の将来を担う人づくりとして幼児教育の重要性をしっかりと位置付けるべきであり、保育所制度と幼稚園制度の拙速な一体化には慎重であるべきではないか²⁴、等の指摘がある。

なお、このうち、②の点に関しては、事業者に正当な理由がない限り契約を応諾する義務を課す方向とされており、また、⑤の点は、政府から、子ども・子育て新システムにおいて保育の質、基準は下がることはないとの答弁が行われている²⁵。

ウ 幼保一体化＝こども園（仮称）の制度設計

これまでの検討過程では、幼保一体化の目的については、①世界に誇る質の高い幼児教育・保育を希望するすべての子に、②支援を必要とするすべての親子がすべての地域であらゆる施設において支援を受けられるように、③男女がともにあらゆる場面で活躍できる社会を目指し、女性の就労率向上や多様なニーズに対応する保育の量的拡大を図るために、の三点が示されている²⁶。このために、平成25年度において、幼児教育と保育をともに提供するこども園（仮称）制度を新たに創設するとされるが、その基本的位置付けに関しては、以下の5つの案が提示されている。

まず、当初示されたのは、①現行の幼稚園制度、保育所制度は法律上一定の経過期間（10年程度）後にこども園（仮称）制度に移行するとする案である²⁷。その後、②こども園（仮称）には、幼児教育のみ又は保育のみを提供するものなど多様な類型を設けることとし、現行の幼稚園制度、保育所制度は法律上平成25年度にすべてこども園（仮称）制度に移行するが、個々の施設が幼稚園等の名称を使用することは可能とする案、③こども園（仮称）制度は創設するものの、幼稚園制度、保育所制度も存続させる案、④多様な事業主体の参入促進のため新たに導入される指定制の下で、その指定施設としてこども園（仮称）を創設し、幼稚園制度、保育制度も存続するとする案、⑤現行の保育所制度は法律上一定期間（10年程度）後にすべてこども園（仮称）制度に移行する一方で、幼稚園についてはこども園（仮称）制度に移行するよう政策的に誘導するとする案の4案が示された。

後者の4案は何らかの形で幼稚園制度等の存続に配慮したものと言えるが、5案いずれの案でも財政的インセンティブによりこども園（仮称）への移行を促すこととされている。

しかし、(i) こども園（仮称）の認可基準と指定制上の指定基準の関係をどう考えるのか、(ii) こども園（仮称）の認可は株式会社やNPO等による設施設も認めら

²⁴ この立場からは、幼稚園教育を途絶えさせることにつながる、保護者の多様な選択が認められる制度とすべき、保育制度の改革と幼保一体化の議論は区別すべき等の意見が表明されている。

²⁵ 第176回国会参議院厚生労働委員会会議録第3号32頁（平22.11.16）

²⁶ 過疎地域等では、幼稚園と保育所の選択が事実上できない地域もあり、教育の機会均等との観点からも検討を要するとの指摘もある。

²⁷ 家庭や地域の実情、保護者の多様なニーズ等を踏まえると、すべての施設に直ちに同一の機能を求めることは困難であるとされる。しかし、これに対しては、10年の経過措置は長すぎるとしてよりスピード感を持った政策展開を求める指摘もある（『日本経済新聞』（平22.11.4）等）。

れるのか、(iii)何らかの形で幼稚園制度等の存続を図る場合、それに対する財政措置は包括交付金に含まれない従来の補助金等となるのか、等なお多くの未確定部分が残る。また、5案のいずれも、現行の認定こども園と同様に満3歳未満児の受入れを義務付けていない点に対しては、現実的には待機児童の解消につながらないのではないかとの批判がある。

エ 子ども・子育て新システムに関するその他の課題

子ども・子育て新システムに関しては、この外にも、その枠組みについて、地方の裁量もナショナルミニマムの確保が前提となるのであって、ただ単に地方に任せるとなると地域間格差を拡大させる懸念があるのではないかとの指摘もあり、そうした中で、①包括交付金の配分基準を具体的にどう定めるのか、さらには、②両立支援・保育・幼児教育給付（仮称）に対する事業主・個人の拠出をどう制度設計するのか²⁸、③産前・産後・育児休業給付（仮称）について、出産手当金が法定給付として設けられていない国民健康保険の被保険者（自営業者等）を給付の対象とするのかどうか²⁹、等の課題も残されている。

子ども・子育て新システムについて、これを推進する立場は、利用者のニーズに対応して保育サービスの供給拡大や質の向上を図っていくためには、市場・競争を活用する制度改革が必要ないしは有効であるとの考え方を基礎にするものと考えられる。これに対し、これを批判する立場からは、保育サービスの供給拡大等が進まないのは制度自体の問題ではなく保育に対し十分な公費投入が行われていないからであり、公的責任において子どもに対する保育のナショナルミニマム保障を維持すべきであるとされる。子ども・子育て新システムの詳細は、なお今後の検討に委ねられているが、現実の政策としてその財源確保をどう図っていくのか、また、サービスの質の確保を図りつつ限られた財源を有効に活かしてその供給量をいかに拡充していけるのか、さらには、トータルな子育て支援策として切れ目のないサービス保障をいかに図っていくのか等、その具体策や制度改革の理念・必要性について国民への十分な説明が求められると言える。

(6) 待機児童解消「先取り」プロジェクト

平成22年10月21日、喫緊の課題である保育所待機児童の解消に向け、子ども・子育て新システムの前倒し実施についてスピード感を持って検討するため、岡崎少子化対策担当大臣を主査とする「待機児童ゼロ特命チーム」が設置された。

同年4月1日現在の保育所待機児童数は26,275人とされている。しかし、その背後には、保育サービスが利用できないために就労をあきらめたり、やむを得ず認可外保育施設

²⁸ 規制改革・民間開放推進3か年計画（平成18年3月31日閣議決定）等では、既存の育児支援関連予算等を統合したものと保険料とを財源とする「育児保険」の検討の指摘もされている。

²⁹ 産前・産後・育児休業給付（仮称）は、現在、出産手当金（健康保険等）と育児休業給付（雇用保険等）とに分かれている現金給付の一体化を検討するとされている。

の利用を行っているなど、大きな潜在需要のあることが指摘されている。同年1月に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」では、そうした潜在需要に対応して、待機児童の8割を占める3歳未満児について平成26年度までに35%（平成21年度末は24%）の公的保育サービス提供割合を目指し、認可保育所等の定員を平成21年度見込みの215万人から平成26年度に241万人とする目標を掲げている³⁰。また、平成22年度補正予算では、「子ども・子育てビジョン」の目標達成に向けた保育所整備事業等の実施のため、各都道府県に設けている「安心こども基金」について、平成23年度末までの延長とともに、600億円の積み増しが行われた³¹。

そうした中で、前記特命チームは、同年11月29日、「国と自治体が一体的に取り組む待機児童解消『先取り』プロジェクト」として、①家庭的保育（保育ママ）の拡充や最低基準を満たす認可外保育施設への公的助成³²等により既存の制度に縛られない「多様で柔軟な保育サービス」を確保する、②賃貸物件の活用や土地借料への補助制度創設等により特に都市部において「場所」の確保を図る、③国と自治体が共同で保育を担う潜在的な人材の掘り起こし・再教育を行うこと等により「人材」の確保を図るとし、④これまで対象外であった地方交付税不交付団体にも上乗せの財政支援を行う、また、⑤平成23年度では待機児童解消に先進的に取り組む自治体を対象にモデル的に実施する等を内容とする対策を取りまとめた。同プロジェクトでは、平成23年度において、約200億円の所要経費により、約3.5万人分の保育サービス供給増を促進、保育サービス従事者約1万人の雇用創出、保育サービス利用者の最大約3.5万人が就労可能となるなどの政策効果が見込まれている。また、平成25年度には子ども・子育て新システムが導入予定であるが、同プロジェクトの取組の結果、高い効果が得られるものはその全国展開を検討するとされている。

地方からは、自治体が待機児童対策の充実に取り組むほど転入者の増加などにより財政負担が拡大するとの指摘もなされているが、今回の対策はこうした指摘に実際に応えるものとなるのかどうか、子ども・子育て新システムの前倒し実施としての評価も含め、今後の実施状況が注目される。

4. 子ども手当の増額

（1）子ども手当の創設とその内容

平成22年3月、「平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律」が成立し、中学校修了までの子ども1人につき月額1万3千円を支給する子ども手当制度が創設された。その制度設計をめぐっては、政府・与党内でも様々な議論が行われたが、平成21年12月23日の4大臣合意³³により、同手当は平成22年度単年度の措置とされるとともに、

³⁰ 平成29年度には、公的保育サービスの利用割合は、潜在的需要を含め44%に達すると見込まれている。なお、3歳未満児については、平成21年度75万人から平成26年度には102万人に定員を増加するとされている。

³¹ この外、地域子育て支援の充実等も含め、総額では1,000億円の積み増しとされている。

³² 認可外保育施設の中には、認可の基準は満たしていても、地方自治体の財政状況によってはその認可を受けられないケースもあるとされる。

³³ 国家戦略担当・内閣府特命担当大臣、総務大臣、財務大臣及び厚生労働大臣の4大臣である。

焦点となった費用負担に関しては、子ども手当の一部として児童手当を支給するとの考え方の下、児童手当相当分は児童手当法の規定に基づいて国、地方及び事業主が負担し³⁴、それ以外の費用は全額国が負担する³⁵、また、手当の支給について所得制限は設けないこととされた。その総給付費は2兆2,554億円（10か月分）であり、国の一般会計計上額は1兆7,465億円となっている。

他方、こうした子ども手当実施の財源に関しては、行政刷新会議における事業仕分けの評価結果の反映等により、必要な財源を確保したとされている³⁶。また、子ども手当制度の創設とともに、所得税・個人住民税の年少扶養控除³⁷が廃止され、所得税は平成23年分から、住民税は平成24年度分から適用されることとされた。これによる増収見込額は、所得税5,185億円、個人住民税4,177億円と見込まれている³⁸（いずれも平年度ベース）。

（2）子ども手当の増額をめぐる経緯

民主党は、子ども手当について、平成21年衆議院議員総選挙でのマニフェスト（以下「平成21年マニフェスト」という。）において、1人当たり月額2万6千円（平成22年度のみその半額の月額1万3千円）の支給を掲げた³⁹。このため、平成23年度以降については、その満額支給の実現が課題となった。

しかし、平成22年7月の参議院議員通常選挙に向けたマニフェストの検討過程の中で、平成23年度からの満額支給は財政上の制約もあり難しいとの認識が強まっていき、同通常選挙における民主党のマニフェスト（以下「平成22年マニフェスト」という。）では、①財源を確保しつつ、月額1万3千円から上積みする、②この上積み分については、地域の実情に応じて、保育サービス等の現物サービスにも代えられるようにする、と公約の変更がなされた⁴⁰。これを受けて、子ども手当に関する平成23年度予算概算要求も、現行月額1万3千円の支給分に係る経費のみの計上とされ、上積み分についてはいわゆる「マニフェスト施策財源見合事項」として事項名のみの登録とされた。

他方で、「控除から手当へ」との考え方に立って、子ども手当の創設とともに、所得税・住民税の年少扶養控除の廃止が行われたが、子ども手当の上積みを行わなければ、今後、

³⁴ 地方負担は4,652億円（別に、地方公務員分1,486億円。ただし、地方の負担が実質的に増大しないよう「児童手当及び子ども手当特例交付金」を措置。）及び事業主負担は1,436億円とされた。

³⁵ 国の負担は給付費1兆4,556億円（別に、国家公務員分425億円）、事務費166億円及び児童手当及び子ども手当特例交付金2,337億円とされた。なお、公務員に係る子ども手当は、全額所属庁の負担とされている。

³⁶ マニフェスト工程表の主要事項の財源確保については、子ども手当の実施1.7兆円を含む新規施策に要する費用計3.1兆円に対し、行政刷新会議の事業仕分けの評価結果の反映等による計3.3兆円の財源確保により賄ったとされる。

³⁷ 年少扶養親族（0歳～15歳）1人につき、所得税は38万円、個人住民税は33万円の控除を認める制度。

³⁸ 高校の実質無償化に伴い、特定扶養親族（16歳～18歳）に対する扶養控除の上乗せ部分の廃止も併せて行われた。これによる増収見込額は、所得税957億円、住民税392億円とされている（いずれも平年度ベース）。

³⁹ その背景としては、我が国における家族関係社会支出の水準が他の多くの先進諸国よりも低い状況にあることも指摘される。

⁴⁰ 現物サービスとしては、保育所定員増・保育料軽減、子どもの医療費の負担軽減、給食の無料化、ワクチン接種の公費助成を検討するとされた。

制度創設前より負担増となる世帯が生じることが見込まれた（図表3参照）。

図表3 児童手当制度時と子ども手当制度時の比較（実質手取り額の変化）

[平成25年度以降]

年収	300万円	500万円	800万円	1000万円	1500万円
3歳未満 ※児童手当1万円	▲0.1万円	▲0.2万円	▲0.6万円	+0.4万円	▲0.0万円
3歳～小学生 ※児童手当5千円	+0.4万円	+0.3万円	▲0.1万円	+0.4万円	▲0.0万円
中学生 ※児童手当なし	+0.9万円	+0.8万円	+0.4万円	+0.4万円	▲0.0万円

(注) 子ども手当を1.3万円とし、児童手当の廃止と所得税・住民税の年少扶養控除の廃止による影響を差額（月額）として表したもの（子ども1人家庭を想定）。

(出所) 厚生労働省資料による。

平成23年度以降の子ども手当の取扱いに関しては、前述の4大臣合意により、平成23年度予算編成過程において改めて検討することとされたところであり、平成22年11月4日より、国家戦略担当大臣、厚生労働大臣、財務大臣、総務大臣及び少子化対策担当大臣の5大臣の協議が開始され検討が進められてきた。その結果、同年12月20日の「5大臣合意」において、平成23年度単年度の措置として⁴¹、従来児童手当が手厚く支給されていた3歳未満の子どもに限り現行より7千円上積みして1人当たり月額2万円とし、その外は据置きとする⁴²、また、手当の支給について所得制限は設けないこと等が決定された。このため、引き続き児童手当分について地方及び事業主の負担を求めるとともに⁴³、追加所要財源約2,500億円（10か月分約2,100億円）については、基本的に新たに地方負担を求めないこととされ、平成23年度税制改正における①所得400万円超（年収ベースで568万円）の世帯の成年扶養控除の縮小・廃止⁴⁴及び②給与所得控除の見直し⁴⁵による所得税増収分等を充てる方向とされている^{46,47}。

⁴¹ 細川厚生労働大臣は、こども・子育て新システム導入までの2年間の措置とすることを主張した（平成22年12月7日記者会見）。

⁴² 児童手当制度では、第1・2子は月額5千円、第3子以降は月額1万円の支給とされたが、3歳未満児は第1子から月額1万円の支給とされていた。

⁴³ 5大臣合意では、現行の児童育成事業についても、引き続き事業主拠出金を原資に実施するとされている。

⁴⁴ 成年扶養親族（23～69歳）1人につき、所得税は38万円、個人住民税は33万円の控除を認める制度を段階的に縮小・廃止するものであり、ただし、障害者等、65～69歳の高齢者、学生については引き続き控除の対象とされる。

⁴⁵ 年収1,500万円超の控除額に上限（245万円）を設ける等である。

⁴⁶ 所得税は平成24年分から、個人住民税は平成25年度分から適用するとされている。5大臣合意では、①この平成23年度税制改正による地方財政の増収分は、地方財源として子ども手当には充てないが、「各施策の見直しを行う中で、国、地方の適切な役割分担・経費負担を実現するための検討を行い、その結果と整合的な、一般財源化等の適切な措置を講ずる」とされた。また、②平成22年度税制改正による年少扶養控除の廃止及び特定扶養控除の縮減による地方財政の増収分は、「最終的には子ども手当の財源として活用することが、国民に負担増をお願いする趣旨に合致する。また、児童手当の地方負担分についても、国、地方の負担調整を図る必要がある。」とする平成21年12月23日の4大臣合意の趣旨を踏まえ、「国、地方の適切な負担調整を行う」とされ、①②ともに平成23年度の増収分については、地方特例交付金の減額等、適切な措置を講じることとされた（併せて、平成23年度厚生労働省予算の見直しにより200億円を確保するとされる）。

(3) 子ども手当に関する主な論点

子ども手当制度に対しては、これまでも国会論議等を通じて、様々な指摘がなされてきた。それらを踏まえ、その増額等に関する主な論点を以下に示す。

ア マニフェストとの関係

前述のとおり、民主党の平成21年マニフェストでは、平成23年度より1人当たり月額2万6千円の子ども手当を支給することとされている。このため、現行の1人当たり月額1万3千円から上積みするとした平成22年マニフェストの下で、いわゆる子ども手当の満額支給（1人当たり月額2万6千円）は今後もお公約として実現すべき課題であるかが問題となる。

この点について、菅総理は、「(平成21年)マニフェスト全体を任期中に実現するという基本的な考え方は変わっていない」とし、現在の予算編成過程での検討の結果、「ここまでではできましたがそれ以上はできませんでしたということになった場合には、きちんとその時点で国民の皆さんに御説明をいたしたい」との答弁を行っている⁴⁸。

また、平成22年マニフェストでは、その上積み分について、地域の実情に応じて、保育サービス等の現物サービスにも代えられるようにするとマニフェストの変更がなされた。しかし、現物サービスに代えたものを子ども手当(=現金給付)というのは論理矛盾であり、また、そもそも現物サービスは別途その予算を確保されるべきものであるとして、現金給付である子ども手当の一部を現物サービスに代えられるとするマニフェストの記述は国民に混乱を生じさせるとの問題が指摘された⁴⁹。この点について、以下のような政府の統一見解が示されている⁵⁰。

「子ども手当は本来現金給付を指すものである。一方、参院選マニフェストにおける子ども手当に関する記述は、子育てを社会全体で支援していこうという幅広い意味で記載しており、現金給付だけでなく、現物サービスを充実することも含むものである。これは、今後、子ども・子育て新システムを実現する中で、地方の裁量で現金給付と現物サービスの組み合わせを決められるようにすることを検討していることを踏

なお、子ども手当増額の財源に関しては、その検討過程において、所得制限の導入が主張される一方で、厚生労働省からは配偶者控除の見直しの提案もなされた（これについては、平成24年度税制改正以降に抜本的に見直す方向で検討することとされた）。

⁴⁷ 5大臣合意では、平成24年度以降の子ども手当の支給については、地方財政との関係を含め、平成24年度予算編成過程において改めて検討し、所要の法律案を平成24年常会に提出するとされている。なお、その制度設計に当たっては、関係府省と地方公共団体の代表者による会議の場において、「子ども手当及びそれに関連する現物サービスに係る国と地方の役割分担及び経費負担のあり方を含め、子ども・子育て新システムの検討との整合性を図りつつ、幅広く検討」し、その際、「地方の意見を真摯に受け止め、国と地方が十分な協議を行い、結論を得る」とされている。その外、次世代育成支援対策交付金の改組や平成23年度予算要求における厚生労働省の追加要求等について合意がなされた。

⁴⁸ 第176回国会衆議院予算委員会議録第3号14頁、24頁（平22.10.13）

⁴⁹ 第176回国会衆議院厚生労働委員会議録第2号14頁（平22.10.22）、第176回国会衆議院予算委員会議録第4号11頁（平22.11.1）

⁵⁰ 第176回国会衆議院予算委員会議録第7号41頁（平22.11.9）

まえたものである。なお、実際の制度を検討していく中で、子ども手当は現金給付のみを指すと整理されることも十分考えられるが、まずは、23年度、24年度においても、現物サービスの充実を含めて取扱いを検討したい。」

これに対しては、子ども手当の概念の整理として意味が分からないとの指摘がなされているが、そうした考え方の整理を含め、今回の上積み分の取扱い、検討経緯についても、政府に説明責任があると考えられる⁵¹。

イ 財源、費用負担、手当増額の目的

子ども手当制度について、1人当たり月額2万6千円の満額支給とする場合、所要財源は5.3兆円程度とされている。しかし、今後の財源確保の目途は依然として立っていない。

平成21年12月23日の4大臣合意では、所得税・住民税の年少扶養控除の廃止及び特定扶養控除の縮減に伴う地方財政の増収分について最終的に子ども手当の財源に活用していくとの方向性が示されているものの、これに対しても地方から反発の声がある。この点、その地方増収分ないしは児童手当の地方負担額相当分も含め、これを国庫補助・負担金の一般財源化の財源に充てる案の検討もなされた⁵²。そもそも地方からは、保育サービス等の現物給付は地方の創意工夫を活かすべく地方が担当すべきである一方で、全国一律の現金給付は国が担当し全額負担すべきであるとの主張がなされてきたところであり、地方負担の存続に対しては、子ども手当の事務返上も検討すべきとの強い意見も出されている⁵³。

同様に、事業主負担の存続についてもその在り方が問題となる⁵⁴。また、今回の子ども手当の増額案は、3歳未満の子どもを持つ世帯の実質手取額が従来の児童手当制度時と比較して減少することに対応するものとされるが、それは、すなわちその手当の増加額が、3歳未満の子どもを持つ世帯の子育て費用の実情を基礎として決定されたものでないことを意味するのではないかという指摘も可能である。

ウ 政策目的、効果・有効性、評価・検証の必要性

現行子ども手当の支給については、その政策目的が明確でないと指摘された。すなわち、その目的が、①「子育ての経済的負担の軽減」にあるのであれば、高所得者への給付は不要であるかあるいは低所得者に対する給付をより厚くすべきである、②「少子化対策」にあるのであれば、第2子以降の給付を手厚くすべきであり、また、現金

⁵¹ 第176回国会衆議院厚生労働委員会議録第4号24頁以下（平22.11.12）

なお、5大臣合意では、「次世代育成支援対策交付金を改組し、地方が地域の実情に応じた子育て支援サービス（現物サービス）を拡充することができるよう新たな交付金を設ける。」とされた。

⁵² 子ども手当5大臣会合第2回資料（平成22年12月2日）。なお、現行子ども手当制度の検討過程でも、原口総務大臣（当時）から、児童手当の廃止に伴う地方負担の軽減分を保育所運営費に充当し、保育所運営費への国庫負担を廃止する案が提示されたが（『朝日新聞』（平21.12.5）、『日本経済新聞』（平21.12.5）等）、実現に至らなかった。

⁵³ 全国市長会『子ども手当に関する決議』（平22.11.18）等

⁵⁴ 前述のとおり、子ども・子育て新システムでは、「両立支援・保育・幼児教育給付（仮称）」への事業主・個人の拠出を検討するとされているが、この拠出との関係も今後問題となる。

給付より現物給付の方が効果的である、③「経済対策」であるならば、限られた財源をより経済効果の高い施策に投入すべきであるとの批判がなされてきた。

特に、①の点からは、子ども手当の支給について所得制限の導入の是非が問題となる。これについては、制度創設時の検討においても大きな争点となり、また、今回の予算編成過程における政府・与党内での検討でも、社会保障政策として所得再配分機能を働かせるとの観点、限られた財源の中でより有効な政策手段を求める観点等からその導入論が主張された⁵⁵。しかし、子ども・子育て新システムの検討の中では、子ども手当はすべての子ども・子育て家庭を対象とする基礎給付とされており、その導入に当たっては、子ども・子育て支援政策全体との整合性を図りつつ検討していくことが必要であると考えられる。

また、③の点では、多額の財政支出を行う子ども手当の支給について、その経済全体に及ぼす効果が問題とされてきた。これに対し、現行子ども手当に関しては、これまで、消費性向を7割程度と想定すると、平成22年度のGDPを1兆円程度、成長率では0.2%程度押し上げるとの見通しが示されているところ⁵⁶、菅総理からは、今後その「検証が必要になる」との見解が示されている⁵⁷。

その一方で、子ども手当に関しては、その給付が確実に子ども・子育て関連の費用に充てられるかどうか分からないとの批判があり、その用途を限定するため、子育て・教育サービス等の利用券方式（バウチャー）とすべきとの議論もある。そうした利用券方式を導入する場合には、現物給付との関係をどう整理するかも問題となるが⁵⁸、例えば、子ども手当を保育や教育サービスに限定した利用券方式で厚く支給する一方で、その分だけ各保育所等の運営費への公費補助を減額し、その財源を新たな保育所等の増設に充てるとのアイデアも示されている⁵⁹。

厚生労働省は、平成22年6月に行われた子ども手当の第1回目の支給に関し、その用途等に関する調査結果を同年12月7日に公表した⁶⁰。それによると、「子ども手当の用途（複数回答）」は「子どもの将来のための貯蓄・保険料」が41.6%となっており、「子ども手当の支給により最も増やした支出（択一回答）」も「子どもの将来のための貯蓄・保険料」が34.1%といずれも第1位となっている⁶¹。ただし、従来の定額

⁵⁵ 『毎日新聞』（平22.11.19）等。なお、これに関連して、海江田経済財政担当大臣からは、子ども手当を課税扱いとすれば、高所得者からは税金で戻してもらうことができるとの考えも示された（『毎日新聞』（平22.11.20）等）。

⁵⁶ 第174回国会参議院予算委員会会議録第1号14頁（平22.1.26）、第174回国会衆議院会議録第6号21頁（平22.2.2）

⁵⁷ 第175回国会参議院予算委員会会議録第1号9頁（平22.8.4）

⁵⁸ 現金給付の利用券化は、一部を現物給付に代えるのと同様であり、結局のところ子育て支援の圧縮に他ならないとする批判もある。

⁵⁹ 鈴木亘『社会保障の「不都合な真実」』（日本経済新聞出版社 平22.7）49頁以下

⁶⁰ 中学3年生以下の子どもを持つ保護者（10,183人）を対象とするインターネットアンケート調査である。

⁶¹ 子ども手当実施前の平成21年11月時点での内閣府『インターネットによる子育て費用に関する調査』では、「最も優先したい子ども手当の使い道」（択一回答）は「子どもの将来のための貯蓄」が43.4%等である。

給付金に関する調査のように⁶²、給付金（手当）のうち消費として支出された割合や給付金（手当）がなかった場合と比較した消費増加額の調査は行われておらず、今後更なる実績の評価・検証が求められると考えられる。

エ 児童養護施設等に入所している子どもへの支給

現行子ども手当制度では、児童養護施設等に入所している親のいない子どもや児童虐待で強制入所している子ども等については「親の監護がない」こととなり⁶³、その支給対象とはされていない⁶⁴。これに対しては、平成 22 年度の措置として、安心子ども基金の地域子育て創生事業を活用し、子どもの健やかな育ちの支援のため子ども手当相当額を施設に対して補助する事業が実施されている。しかし、その使途は物品購入や旅行等の経費に限定されており、子供の将来に備えた預貯金も認められないとの問題指摘もある。

平成 23 年度以降の取扱いについては、「平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律」附則において、制度の在り方について検討を加え、必要な措置を講ずることとされたところであり⁶⁵、平成 22 年 12 月 20 日の 5 大臣合意では、来年度、こうした施設等に入所している子どもについても子ども手当の対象とすることとされている。

オ 海外に居住する子どもへの支給

現行子ども手当制度では、また、対象となる子どもについて国内居住要件は課されていない⁶⁴。このため、その子について監護が行われ、かつ生計を同じくしている等の支給要件に該当するときは、例えば在日外国人の子どもが海外に居住する場合にも支給対象となるが、諸外国との所得水準の格差等を背景にその不正受給に対する懸念が指摘された⁶⁶。なお、平成 22 年 9 月末に厚生労働省が公表した「初回(平成 22 年 6 月)の子ども手当の支給状況」調査では、海外に居住する在日外国人の子どもの数は 10,656 人であり、また、これに対する支給額は約 2 億 8 千万円とされている⁶⁷。

この点について、民主党の平成 22 年マニフェストでは、2011（平成 23）年度から「子ども手当」に国内居住要件を課し海外に住んでいる子どもは対象としないとされており、同年 12 月 20 日の 5 大臣合意でも、子どもが留学中の場合等を除きそうした取扱いとすることとされている。しかし、例えば親が海外に赴任中の場合、子どもが日本にいても手当は支給されないとの問題も指摘されている。

⁶² 内閣府政策統括官（経済財政分析担当）『「定額給付金に関連した消費等に関する調査」の結果について』（平成 22 年 1 月）等を参照。

⁶³ 親が同意して児童養護施設に入所している子どもについては、その親に子ども手当が支給される。

⁶⁴ 従来の児童手当制度も同様の取扱いであった。

⁶⁵ 同法附則第 2 条第 1 項。この規定は、衆議院修正によるものである。

⁶⁶ このため、地方公共団体と連携して、年 2 回以上の面会が行われていること、生活費等の送金が概ね 4 か月に 1 度は継続的に行われていること等、支給要件の確認の厳格化等の運用面での強化が図られている（厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）。

⁶⁷ 支給額(2か月分)については、第 176 回国会衆議院予算委員会議録第 3 号 15 頁（平 22. 10. 13）による。

カ 未納の学校給食費、保育料等への充当

現行子ども手当制度においては、子ども手当の受給権は差押禁止債権とされており、仮に子どもに係る学校給食費、保育料等に未納があっても、これを子ども手当と相殺することはできない。この点、「平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律」の施行通知⁶⁸では、学校給食費等を滞納しながら、子ども手当が子どもの健やかな育ちと関係のない用途に用いられることは法の趣旨にそぐわないとしつつも、同手当は子どもの健やかな育ちのために有効に用いていただきたい旨広報に努めていくとされるに止まっている。

この取扱いに関しては、長妻厚生労働大臣（当時）より、平成 23 年度の制度設計で検討する旨の答弁がなされていたが⁶⁹、平成 22 年 12 月 20 日の 5 大臣合意では、来年度、未納給食費等を子ども手当から徴収できる制度を導入することとされている⁷⁰。

5. その他の主な施策の動向

（1）放課後児童クラブ

放課後児童クラブは、いわゆる「小1の壁」に対応して、共働き家庭など保護者が昼間家庭にいないおおむね小学校1～3年生の児童に対し、放課後、学校の余裕教室や児童館等を利用して適切な遊びや生活の場を与えその健全育成を図る事業であり、平成 22 年 5 月現在、全国 1 万 9,946 か所で登録児童数 81 万 4,439 人⁷¹、その一方いわゆる待機児童数⁷²は 8,021 人となっている。同クラブについては、保護者の仕事と家庭の両立支援の観点からも、就学前の保育から切れ目なくサービス利用を可能とすることが不可欠の課題であり、同年 1 月閣議決定された「子ども・子育てビジョン」では、就労希望者の潜在需要にも対応して、平成 26 年度までに 32%のサービス提供割合を目指し 111 万人の利用が目標とされている。そうした中で、基本制度案要綱で示された子ども・子育て新システムの枠組みでは、「放課後児童給付（仮称）」として、これまで市町村の努力義務とされている事業実施に関し個人に対する利用保障を強化する、小4以降も必要な子どもにサービス提供を行う等とされている。

（2）妊娠、出産への支援

妊婦健診は、基本制度案要綱ではすべての子ども・子育て家庭を対象とした基礎給付としての位置付けを検討するとされている。同健診については、妊婦の健康管理の充実とその経済的負担の軽減に向けて、必要な回数（14 回程度）の受診に対する公費負担の継続を

⁶⁸ 平成 22 年度における子ども手当の支給に関する法律等の施行について（厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）

⁶⁹ 第 174 回国会参議院厚生労働委員会会議録第 6 号 9 頁（平 22. 3. 23）

⁷⁰ 5 大臣合意では、①保育料を手当から直接徴収できるようにする、②学校給食費については本人の同意により手当から納付できる仕組みとし、実効性が上がるような取組を行うとされている。

⁷¹ 全国の小学校数 2.2 万校の 90.7%、小学校 1～3 年生の合計約 343 万人の 23.7%である。

⁷² 放課後児童クラブの利用申込みをしながら利用できなかった児童数である。

図るため、平成 22 年度補正予算において、都道府県に造成されている妊婦健康診査支援基金について平成 23 年度までの期限延長とともに 111 億円の積増しが行われた。なお、併せて、成人 T 細胞白血病等の原因となるウイルス「HTLV-1」対策として、同健診にその抗体検査を追加すること等が行われている⁷³。

なお、出産に要する経済的負担の軽減を図るため医療保険から給付される出産育児一時金は、現在、平成 22 年度までの暫定措置としてその支給額を 4 万円引上げ、原則 42 万円とされている⁷⁴。平成 23 年度の実績については、引き続き原則 42 万円を維持する方向とされている⁷⁵。

(3) ヒブワクチン等のワクチン接種への公費助成

ヒブ（インフルエンザ菌 b 型）ワクチン及び小児用肺炎球菌ワクチン⁷⁶は、細菌性髄膜炎等の予防のためのものであり、子宮頸がん予防のための HPV ワクチン⁷⁷とともに、平成 22 年 10 月、厚生科学審議会感染症分科会予防接種部会より厚生労働大臣に対し、予防接種法上の定期接種に位置付ける方向で急ぎ検討すべきとの意見書が提出された。これらについては、平成 22 年度補正予算において、平成 23 年度末までの措置として、地方自治体の接種事業に対し都道府県に基金を設置し財政支援を行うため、約 1,085 億円が計上されている。なお、ワクチン接種の公費助成については、民主党の平成 22 年マニフェストで、子ども手当の 1 万 3 千円からの上積み分について地域の実情に応じて現物サービスにも代えられるようにするとされた中で、その現物サービスの一例として挙げられたが、子ども・子育て新システムでの具体的位置付けに関しては未だ明確にはされていない。

6. おわりに

平成 22 年 12 月、子ども・子育て新システム検討会議作業グループ基本制度ワーキングチーム会合では、今後の新システムによる必要財源は平成 22 年度の約 6.1 兆円から平成 29 年度には約 6.8 兆円に増加するとの試算が示されている⁷⁸。さらに、子ども手当の 2 万 6 千円への引上げには 2 兆円を上回る追加所要額が見込まれる。そうした中で、安心こど

⁷³ 菅総理の指示に基づき HTLV-1 特命チームが設置され、平成 22 年 12 月 20 日、「HTLV-1 総合対策」が取りまとめられている。

⁷⁴ 同一時金について、民主党の平成 21 年マニフェストでは 55 万円までの助成を行うとされている。

⁷⁵ その外、医療保険者への財政支援や、医療機関等の資金繰りへの影響や大きな事務負担を伴う医療機関等への直接支払制度の在り方についても検討がなされている。

⁷⁶ 平成 22 年度補正予算による子宮頸がん等ワクチン接種緊急促進臨時特例交付金に係る事業では、いずれも 0～4 歳の乳幼児が接種対象とされる。

⁷⁷ 平成 22 年度補正予算による子宮頸がん等ワクチン接種緊急促進臨時特例交付金に係る事業では、中学 1 年生（13 歳相当）～高校 1 年生（16 歳相当）の女子が接種対象とされる。

⁷⁸ 子ども手当は現行 1 万 3 千円と仮定。なお、平成 22 年 1 月閣議決定された「子ども・子育てビジョン」では、主要な子育て支援サービス・給付の拡充に必要な追加所要額は、平成 26～29 年度において約 0.7～1.9 兆円との試算が示されていた。

も基金は平成 23 年度までを期限としている等⁷⁹、現在の子ども・子育て支援対策には安定した恒久財源がない状況にある。こうした財源をいかに確保していくか、今後の大きな課題である。

他方で、子ども・子育て支援の充実は、①保育分野等における雇用創出や子ども関連産業の成長に効果をもたらすとともに、②女性の就業継続や能力発揮の機会拡大により新たな労働力を生み出す、さらには、③安心して子育てができることにより長期的な観点から出生率の上昇にもつながることが期待される。この点に関し、平成 22 年 6 月に閣議決定された「新成長戦略」の実行計画では、育児サービスの質の増強や働くことを希望するすべての人が仕事を継続・復帰できる体制整備により、2020（平成 32）年度において、女性の労働力増約 100 万人、女性の就業継続等による収入増約 3.3 兆円以上、2017（平成 29）年度において、保育サービス等での新規雇用者数約 16 万人以上、保育サービス等従事者の増による所得増約 0.5 兆円以上との成果目標が示されている。

前述のとおり、我が国の少子化とそれに伴う人口構造の変化は、今後の経済社会に大きなインパクトを与えることが予想される中、子ども・子育て支援対策の拡充は、まさに喫緊の課題として求められる「未来への投資」であると言える。そのためには、まず政策の目的とその優先順位付けを明確にすること、また、国と地方の役割分担を明確化した上で、限られた財源を最大限に活用していくため、実施主体である市町村の創意工夫が活かされる子ども・子育て新システム（包括交付金等）の制度設計を行うことが必要であり、そして、その政策効果を検証しつつも何よりスピード感を持って合目的な政策展開を図っていくことが求められると考えられる。その意味で、今後の子ども・子育て支援対策への取組は、政府の本気度が問われる課題であると言える。

【参考文献】

- 吉岡成子「求められる次世代育成支援とその課題」『立法と調査』NO. 300（2010. 1）
尼子真央「子ども手当の創設に向けて」『立法と調査』NO. 302（2010. 3）
尼子真央「子ども手当の創設と課題」『立法と調査』NO. 306（2010. 7）
野田亜悠子「幼保一体化議論の経緯と制度設計における課題」『立法と調査』NO. 311（2010. 12）

⁷⁹ 安心こども基金については、市町村の予算編成後に国の交付金の追加配分がなされても、事業の実施期限の存在により、十分な活用が行えないとの指摘もある。