

# 新たな子ども・子育て支援制度の創設

## — 子ども・子育て関連3法案 —

こばやし たかあき  
内閣委員会調査室 小林 孝明

「子ども・子育て支援法案」「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案」「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」（以下「子ども・子育て関連3法案」という。）は、平成24年8月10日の参議院本会議において可決、成立した。

子ども・子育て関連3法案は、全ての子ども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ることを目的として、子ども・子育て支援関連の制度、財源を一元化して、学校教育・保育の一体的な提供、保育の量的拡充、家庭における養育支援の充実を図るものである。

本稿では、子ども・子育て関連3法案と衆議院で審査未了となった「総合こども園法案」の提出の経緯及び概要、衆議院における修正の概要並びに国会における主な議論を紹介する。

### 1. 「子ども・子育て支援法案」「総合こども園法案」「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」提出の経緯

民主党は、子育て支援を重要政策と位置付け、マニフェスト2009（平成21年7月27日発行）に、子どもに関する施策の一本化、認可保育所の増設、「子ども家庭省（仮称）」の設置の検討を盛り込んだ<sup>1</sup>。

平成22年1月29日に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」においては、「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」の考えが掲げられ、誰もが希望する幼児教育と保育サービスが受けられるよう、待機児童<sup>2</sup>の解消を図ること、幼児教育、保育の総合的な提供（幼保一体化）の検討が明記された。

これを受け、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について検討を行う「子ども・子育て新システム検討会議」及びその下部組織である「作業グループ」が設置された。6月25日に、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が検討会議において取りまとめられ、29日には少子化社会対策会議（会長：内閣総理大臣）において決定された。これに基づき、9月に「作業グループ」の下に3つのワーキングチームが設置され、「基本制度」、「幼保一体化」、「こども指針（仮称）」に関する制度の具体的な内容についての検討が行われ、平成23年7月29日の「中間とりまとめ」を経て、平成24年2月13日に「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」が公表された。

「子ども・子育て新システムに関する基本制度とりまとめ」には、全ての子どもに良質

な生育環境を保障するための子ども及び子育て支援のための給付の創設、幼保一体化の施設として総合こども園（仮称）の設置などの具体的な制度設計が盛り込まれ、3月2日に、「子ども・子育て新システムに関する基本制度」及び「子ども・子育て新システム法案骨子」が少子化社会対策会議において決定された。

これを踏まえて、政府は、3月30日、消費税関連法案<sup>3</sup>とともに、子ども・子育て新システム関連3法案（子ども・子育て支援法案、総合こども園法案、子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案（以下「整備法案」という。))を国会（衆議院）に提出した。

## 2. 子ども・子育て新システム関連3法案の概要

子ども・子育て新システム関連3法案の概要は、以下のとおりである。

### (1) 子ども・子育て支援法案

#### ア 市町村等の責務

市町村は、子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業を総合的かつ計画的に行うこと等の責務を有する。国及び都道府県は、当該給付及び当該事業が適正かつ円滑に行われるよう必要な各般の措置を講じなければならない。

#### イ 子ども・子育て支援給付

子ども・子育て支援給付は、子どものための現金給付及び子どものための教育・保育給付とし、子どものための現金給付は児童手当の支給と、子どものための教育・保育給付はこども園給付費、地域型保育給付費等の支給とする。

小学校就学前子どもの保護者は、子どものための教育・保育給付を受けようとするときは、市町村に対し、当該給付を受ける資格を有すること及び当該小学校就学前子どもの区分についての認定を申請し、その認定を受けなければならない。

#### ウ 地域子ども・子育て支援事業

市町村は、市町村の定める子ども・子育て支援事業計画に従って、地域子ども・子育て支援事業として、時間外保育の費用の助成を行うことにより必要な保育を確保する事業等を行うものとする。

#### エ 子ども・子育て支援事業計画

内閣総理大臣は、教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の提供体制を整備し、子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業の円滑な実施の確保その他子ども・子育て支援のための施策を総合的に推進するための基本的な指針（以下「基本指針」という。）を定めるものとする。

市町村及び都道府県は、基本指針に即して、5年を1期とする教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の提供体制の確保その他この法律に基づく業務の円滑な実施に関する計画を定めるものとする。

## オ 費用

子どものための教育・保育給付及び地域子ども・子育て支援事業に要する費用は、市町村が支弁することを基本とし、国及び都道府県は、都道府県及び市町村以外の者が設置する指定こども園（市町村長が指定するこども園をいう。）に係るこども園給付費等の支給に要する費用の一部を負担するとともに、市町村に対し、地域子ども・子育て支援事業に要する費用に充てるため、交付金を交付することができる。

## カ 子ども・子育て会議等

内閣府に、この法律又はその他の法律によりその権限に属させられた事項を処理するほか、内閣総理大臣の諮問に応じ、この法律の施行に関する重要事項を調査審議するため、子ども・子育て会議を置く。

市町村は、こども園の指定について意見を聴く等のため、都道府県は、都道府県子ども・子育て支援事業支援計画に関し意見を聴く等のため、条例で定めるところにより、審議会その他の合議制の機関を置くことができる。

## キ 施行期日

この法律は、一部を除き、社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律附則第1条第3号に掲げる規定の施行の日（平成27年10月1日）の属する年の翌年の4月1日までの間において政令で定める日から施行する。

## （2）総合こども園法案

### ア 総合こども園の定義

この法律において「総合こども園」とは、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満3歳以上の子どもに対する教育並びに保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行い、これらの子どもの健やかな成長が図られるよう適当な環境を与えて、その心身の発達を助長するとともに、保護者に対する子育ての支援を行うことを目的として、この法律の定めるところにより設置される施設をいう。

### イ 総合こども園の設置等

- ① 総合こども園は、国（国立大学法人を含む。以下同じ。）、地方公共団体、学校法人及び社会福祉法人のほか、公共性等を担保するための一定の要件に適合する法人（以下「適合法人」という。）のみが設置することができる。
- ② 適合法人であって総合こども園を設置した者は、その設置する総合こども園の経営に関する会計を他の会計から区分し、総合こども園ごとに特別の会計として経理しなければならない。
- ③ 都道府県（指定都市又は中核市（以下「指定都市等」という。）の区域内に所在する総合こども園（都道府県が設置するものを除く。）については、当該指定都市等。以下同じ。）は、総合こども園の設備及び運営について、条例で基準を定めなければならない。この場合において、その基準は、子どもの身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な教育及び保育の水準を確保するものでなければならない。

- ④ 総合こども園には、園長及び保育教諭を置かなければならない。このほかに副園長その他必要な職員を置くことができる。保育教諭等は、幼稚園教諭の普通免許状を有し、かつ、児童福祉法の登録を受けた者でなければならない。
- ⑤ 市町村（特別区を含み、指定都市等を除く。）は、総合こども園を設置しようとするとき、又はその設置した総合こども園の廃止、休止若しくは設置者の変更その他政令で定める事項（以下「廃止等」という。）を行おうとするときは、あらかじめ、都道府県知事に届け出なければならない。
- ⑥ 国及び地方公共団体以外の者は、総合こども園を設置しようとするとき、又はその設置した総合こども園の廃止等を行おうとするときは、都道府県知事（指定都市等の区域内に所在する総合こども園については、当該指定都市等の長。）の認可を受けなければならない。指定都市等の長は、当該認可をしようとするときは、あらかじめ、都道府県知事に協議しなければならない。
- ⑦ 都道府県知事（指定都市等の区域内に所在する総合こども園（都道府県が設置するものを除く。）については、当該指定都市等の長。）は、この法律を施行するため必要があると認めるときは、総合こども園の設置者又は園長に対する報告の徴収等ができるほか、総合こども園の設置者が、この法律等に違反したときは、改善勧告及び改善命令ができるとともに、事業停止命令、設置等の認可の取消しができる。

#### ウ 施行期日

この法律は、一部を除き、子ども・子育て支援法の施行の日から施行する。

### (3) 「子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案」

#### ア 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廃止

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を廃止する。

#### イ 児童福祉法の一部改正

- ① 小規模保育事業、居宅訪問型保育事業、病児保育事業及び子育て援助活動支援事業を定義する。
- ② 市町村は、保育を必要とする児童に対し、必要な保育を確保するための措置を講じなければならない。保育の需要に応ずるに足りる保育に係る施設又は家庭的保育事業等が不足し、又は不足するおそれがある場合には、当該施設又は事業の利用について調整及び要請を行うものとする。また市町村は、優先的に保育を行う必要がある児童がいる場合には、その保護者に対し、保育所等において保育を受けること等の申込みを勧奨し、及び保育を受けることができるよう支援しなければならない。当該勧奨及び支援を行っても、なおやむを得ない事由により保育を受けることが著しく困難である場合には、当該児童を当該市町村の設置する保育所等に入所させ、又は当該市町村以外の者の設置する保育所等に入所を委託して、保育を行わなければならない。
- ③ 保育所の設置者等が、乳児又は幼児の保護者から、善良な管理者と同一の注意を

もって、当該保護者が当該保育所等に支払うべき金額に相当する金額の支払を受けることに努めたにもかかわらず、なお当該保護者が当該金額の全部又は一部を支払わない場合において、当該保育所等における保育に支障が生じ、又は生ずるおそれがあり、かつ、市町村が当該保育所等における保育を確保するため必要であると認めるときは、市町村は、当該設置者等の請求に基づき、地方税の滞納処分の例によりこれを処分することができる。

- ④ 市町村は、保育を必要とする乳児・幼児に対し、必要な保育を確保するために必要があると認めるときは、当該市町村における保育所等の整備に関する計画を作成することができる。

#### ウ 内閣府設置法の一部改正

- ① 子ども・子育て支援法の定めるところにより、内閣府に審議会等として、子ども・子育て会議を置く。
- ② 内閣府の所掌事務に、子ども及び子どもを養育している者に必要な支援をするための基本的な政策並びに少子化の進展への対処に関する事項等を規定する。
- ③ ②の事務を所掌する特命担当大臣を置く。
- ④ 内閣府に特別の機関として、②の事務をつかさどる子ども・子育て本部を置く。

#### エ 施行期日

この法律は、一部を除き、子ども・子育て支援法の施行の日から施行する。

### 3. 衆議院における主な議論

子ども・子育て新システム関連3法案は、平成24年5月10日の衆議院本会議における趣旨説明及び質疑の後、年金関連法案及び消費税関連法案とともに、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会に付託され、対政府質疑のほか、地方公聴会、参考人質疑及び中央公聴会が行われた。

衆議院における主な議論は、以下のとおりである。

#### (1) 待機児童解消への効果

新システムの待機児童解消への効果については、「都市部では保育園に入りたくても入れない待機児童がいっぱいいる一方で、幼稚園は全国平均3割あきがある。そのところで、今、多くの幼稚園が、少子化の中で預かり保育を75%の幼稚園がやっている。そういうところで、今回、基準を満たしてきちんと指定をしたところには財政支援を厚くしようとしているので、今預かり保育をしているところは総合子ども園になった方がやりやすい。ただ、0から2歳を、そこができないというところは、今回、都市部の方では、この総合子ども園だけではなくて、小規模保育あるいは保育ママさんがやる家庭的保育と連携をして幼稚園がやることもできるような形にしているので、いろいろな形の中で、今回、認可だけではなくて、指定をすることによって財政支援を厚くすることで多様な預かれる施設ができる。そのことによって、待機児童の解消にはつながると考えている」旨の答弁

がなされた<sup>4</sup>。

また、待機児童の約8割が満3歳未満児童であるにもかかわらず、総合こども園に満3歳未満児童の受入れを義務付けなかったため、待機児童解消には効果がないとの指摘については、「地域によってさまざまニーズが違うので、全ての総合こども園に0から2歳の受け入れを全国一律に義務付けるということは、実態に合わせてしなかった。一方で、調理室の整備とか、0から2歳の人手がかかるところへの単価設定など、待機児童が多い地域ではその解消に貢献できるようなインセンティブを設けている。(満3歳未満児の受入れについては、)市町村で0から2歳の子供を含む保育需要の正確な把握をして、それに対応した保育の計画的な整備をすること。また、0から2歳の子供への保育を重点的に担う小規模保育とか家庭的保育など、多様な保育のメニューを創設すること。そして、指定制度の導入によって、小規模保育、家庭的保育などを含めて、質の確保された保育を機動的に拡充させていくことで対応したいと思っている」旨の答弁がなされた<sup>5</sup>。

## (2) 総合こども園創設の理由

幼保一体化施設である総合こども園の創設理由については、「一つは、就学前の全ての子供に質の高い学校教育、保育を受けてもらいたい。幼児教育をしっかりと就学前に受けるということは、これは学力の面からも先進国全体が取り組んでいることである。そのことに加えて、親が(働いているか働いていないか) どういう状況にあっても質の高い学校教育、保育を就学前に受けさせることがまず第一にある。それから、都市部では待機児童の対策ということもある。地方においては、単独では幼稚園、保育園が成り立たなくなっている中で、そこを市町村の境を越えて総合的にできるようにすること。また、小規模なものとか家庭的保育と連携をとって、いろいろな選択肢の中から受け皿をふやした中で、多様なメニューの中から全ての子供にそういうものをつくりたいということが趣旨である」旨の答弁がなされた<sup>6</sup>。

## (3) 市町村の保育の責務

新システムにおいては、児童福祉法第24条に規定のある市町村の保育の責務が後退するとの指摘がなされたが、これに対しては、「児童福祉法第24条の関係で(市町村の保育の)責任が弱まるというような話があるが、今回も、児童福祉法と子ども・子育て支援法できちんと市町村の責務を盛り込んでいるので、今までの、保育に欠ける子に対して義務をかけるということではなくて、今回は、保育を必要とする全ての子供たちに対して責務をかけるという形に仕組みを変えているので、決して市町村の責務が弱まっているとは考えていない」旨の答弁がなされた<sup>7</sup>。

## (4) 指定制度導入の理由

指定制度を導入する理由については、「今の認可というのは裁量制で、キャパシティーがいっぱいになったら認可の申請を受けない市町村があり、地域のニーズに機動的に対応することには限界がある。また、潜在的なニーズを含む、地域の保育ニーズを正確に把握

する仕組みになっていない。入れないと諦めて、申し出もしないということがある。また、公費による支援先が限定的なので、ニーズへの対応が不十分。このようなことがあるので、現在の保育をめぐるさまざまな課題に対応することが今の仕組みでは困難だと考えている。そのため、指定制によって、質を担保する客観的な面積基準とか人員の基準など、客観的な要件に合うものは指定をするとの考えをとっている。この指定制のもとで、株式会社、NPOなど、多様な事業の主体も含めて、質の確保されたものは認可外保育施設も指定対象とすることにより、需要があるところで機動的に質が確保された保育が量的にも拡充できる仕組みにしたいと考えている」旨の答弁がなされた<sup>8</sup>。

#### (5) 保育の質の確保の必要性

新システムにおける保育の質の確保策については、「保育の質を上げるため、(保育士の) 処遇改善及びキャリアアップにしっかり取り組みたい。」旨の答弁がなされた<sup>9</sup>。

また、株式会社の保育への参入拡大により、保育の質が低下するおそれがあるとの指摘に対しては、「まず客観的な基準で指定をする。その際にいろいろと欠格条項、要件を課す。そこできちんと認めた上で、5年ごとの更新制でチェックもかける。また、その実施主体である市町村が監督する権限、場合によってはいろいろな勧告などもして、うまくいかないときにはもっと強硬な手段をとることもできるようにし、撤退する場合には3カ月事前に申し出をして、その撤退することの認可を受けないといけない形にしており、その際にそこにいた子供たちが困らないように、次に行くところを用意しなければいけない責務を課しており、株式会社がきちんと(保育の) 質を確保する手だては考えている」旨の答弁がなされた<sup>10</sup>。

#### (6) 新制度における体制

新システムでは、幼稚園を所管する文部科学省、保育所を所管する厚生労働省に内閣府が入ってきて、三元行政で複雑な体制になるとの指摘については、「例えば認定こども園で(教育と保育の) 両方やったときに、幼稚園型の子供の分の費用は文部科学省に、そして保育所型の子供の費用は厚生労働省にという二重行政が、全体の割合からすると、幼稚園、保育所合わせて3万以上ある中の911にしかならない、その原因であり、そのところを何とか解消するために、内閣府に当面(子ども・子育て) 本部を置いて、ここで一元的にやるので、認定こども園の方はここで全部受けられるようになる、総合こども園の形をやっていくところは全部ここで受けられるようになるということで、将来はその部分をかなり広げていきたい、そして、できれば子ども家庭省につなげたいと思っている。そういう意味では、地方の窓口も含めて一元化する方向でやっていく。移行の過程としては、3つが並立するときもあるが、将来的には内閣府の(子ども・子育て) 本部へ、そして子ども家庭省へ一元化する方向にやっていきたい」旨の答弁がなされた<sup>11</sup>。

#### 4. 衆議院における修正及び「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案」の提出

衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会における審査と平行して、民主、自民及び公明の3党の実務者による子ども・子育て新システム関連3法案の修正協議が行われ、6月15日に、総合こども園創設を取り下げ、認定こども園の拡充を図ること、市町村の保育の実施義務を明記すること、指定制度の代わりに、現行の認可制度の拡充を図ること等を内容とする修正協議が整った。

これを受けて、6月20日、民主、自民及び公明は、上記修正協議を踏まえた「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案」（以下「認定こども園法の一部改正案」という。）（衆法）を衆議院に提出し、また、22日、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会に、子ども・子育て支援法案及び整備法案の修正案を提出した。そして、26日の特別委員会及び本会議において、採決が行われ、子ども・子育て支援法案及び整備法案は修正議決、認定こども園法の一部改正案は可決された（総合こども園法案は審査未了）。

認定こども園法の一部改正案の概要並びに子ども・子育て支援法案及び整備法案の修正の概要は、以下のとおりである。

##### （1）認定こども園法の一部改正案の概要

###### ア 目的規定の改正

幼児期の教育及び保育が生涯にわたる人格形成の基礎を培う重要なものであることを明記する。

###### イ 幼保連携型認定こども園以外の認定こども園（図表1参照）の充実

- ① 都道府県知事は、都道府県の条例で定める要件を満たした施設について、その設置者が欠格事由に該当する場合及び供給過剰による需給調整が必要な場合を除き、認定するものとする。当該認定に当たっては、都道府県知事は、当該認定の申請に係る施設が所在する市町村の長に協議しなければならない。
- ② 認定こども園において教育又は保育を行うに当たっては、幼保連携型認定こども園の教育課程その他の教育及び保育の内容に関する事項を踏まえて行わなければならない。

###### ウ 幼保連携型認定こども園

- ① 幼保連携型認定こども園は、義務教育及びその後の教育の基礎を培うものとしての満3歳以上の子どもに対する教育並びに保育を必要とする子どもに対する保育を一体的に行い、これらの子どもの健やかな成長が図られるよう適当な環境を与えて、その心身の発達を助長するとともに、保護者に対する子育ての支援を行うことを目的として、この法律の定めるところにより設置される施設をいう。
- ② 幼保連携型認定こども園においては、①の目的を実現するため、子どもに対する学校としての教育及び児童福祉施設としての保育並びにその実施する保護者に対す

る子育て支援事業の相互の有機的な連携を図りつつ、幼保連携型認定こども園の教育及び保育の目標を達成するよう教育及び保育を行うものとする。

- ③ 幼保連携型認定こども園の教育課程その他の教育及び保育の内容に関する事項は、①の目的及び②の目標に従い、主務大臣が定める。当該事項を定めるに当たっては、幼稚園教育要領及び保育所保育指針との整合性の確保並びに小学校における教育との円滑な接続に配慮しなければならない。
- ④ 幼保連携型認定こども園に入園することのできる者は、満3歳以上の子ども及び満3歳未満の保育を必要とする子どもとする。
- ⑤ 幼保連携型認定こども園は、国、地方公共団体、学校法人及び社会福祉法人のみが設置することができる。
- ⑥ 都道府県は、幼保連携型認定こども園の設備及び運営について、条例で基準を定めなければならない。
- ⑦ 幼保連携型認定こども園には、園長及び保育教諭を置かなければならないものとし、副園長その他必要な職員を置くことができる。
- ⑧ 保育教諭等は、幼稚園の教諭の普通免許状を有し、かつ、保育士の資格の登録を受けた者でなければならない。ただし、施行日から起算して5年間は、幼稚園の教諭の普通免許状を有する者又は保育士資格の登録を受けた者は、保育教諭等になることができる。
- ⑨ 市町村は、幼保連携型認定こども園の設置又は廃止等を行おうとするときは、あらかじめ、都道府県知事に届け出なければならない。
- ⑩ 国及び地方公共団体以外の者は、幼保連携型認定こども園の設置又は廃止等を行おうとするときは、都道府県知事の認可を受けなければならない。

都道府県知事は、都道府県の条例で定める基準を満たした施設について、その設置者が欠格事由に該当する場合及び供給過剰による需給調整が必要な場合を除き、設置の認可をするものとし、当該認可に当たっては、市町村の長に協議しなければならない。

## エ 主務大臣

本法律における主務大臣は、内閣総理大臣、文部科学大臣及び厚生労働大臣とする。

## オ 検討

- ① 政府は、幼稚園教諭の免許及び保育士の資格について、一体化を含め、そ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。
- ② 政府は、①の事項のほか、この法律の施行後5年を目途として、この法律の施行の状況を勘案し、必要があると認めるときは、この法律による改正後の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規定について検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

## カ 施行期日

この法律は、一部を除き、子ども・子育て支援法の施行の日から施行する。

## (2) 子ども・子育て支援法案に対する修正案の概要

### ア 定義

「こども園」に代わり、「教育・保育施設」の定義を置き、教育・保育施設とは、認定こども園、幼稚園及び保育所をいうものとする。

### イ 施設型給付費

市町村は、支給認定に係る小学校就学前子ども（以下「支給認定子ども」という。）が、市町村長が施設型給付費の支給に係る施設として確認する教育・保育施設（以下「特定教育・保育施設」という。）から当該確認に係る教育・保育を受けたときは、当該支給認定子どもに係る保護者に対し、施設型給付費を支給する。

### ウ 教育・保育施設

- ① 教育・保育施設の確認は、設置者の申請により、教育・保育施設の区分に応じ、小学校就学前子どもの区分ごとの利用定員を定めて、市町村長が行う。
- ② 確認を受けた教育・保育施設の設置者は、認定こども園の認定基準又は幼稚園若しくは保育所の認可基準を遵守しなければならない。

### エ 地域子ども・子育て支援事業に関する修正

地域子ども・子育て支援事業に、子ども及びその保護者の身近な場所において、地域の子ども・子育て支援に関する各般の問題につき、子ども又は子どもの保護者からの相談に応じ、必要な情報の提供及び助言を行うとともに、関係機関との連絡調整その他の内閣府令で定める便宜の提供を総合的に行う事業を追加する。

### オ 「地方の子ども・子育て会議」の設置の努力義務化

市町村は、特定教育・保育施設の利用定員の設定について意見を聴く等のため、都道府県は、都道府県子ども・子育て支援事業支援計画に関し意見を聴く等のため、条例で定めるところにより、審議会その他の合議制の機関を置くよう努めるものとする。

### カ 検討規定の追加

- ① 政府は、平成 27 年度以降の次世代育成支援対策推進法<sup>12</sup>の延長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必要な措置を講ずるものとする。
- ② 政府は、幼稚園教諭、保育士及び放課後児童健全育成事業に従事する者等の処遇の改善に資するための施策の在り方並びに保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していない者の就業の促進その他の教育・保育その他の子ども・子育て支援に係る人材確保のための方策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。
- ③ 政府は、この法律の公布後 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。

### キ 財源の確保

政府は、教育・保育その他の子ども・子育て支援の量的拡充及び質の向上を図るための安定した財源の確保に努めるものとする。

## ク 保育所に係る委託費の支払

市町村は、保育所における保育を行うため、当分の間、保育を必要とする子どもが、確認を受けた教育・保育施設（私立の保育所に限る。）から保育を受けた場合は、当該保育に要した費用について、内閣総理大臣が定める基準により算定した費用の額に相当する額（以下「保育費用」という。）を、当該保育所に委託費として支払うものとともに、当該市町村の長は、保護者又は扶養義務者から、当該保育費用をこれらの者から徴収した場合における家計に与える影響等を考慮して定める額を徴収する。

図表 1 子ども・子育て支援法における財政支援の仕組み



(出所)「子ども・子育て関連3法案について（平成24年8月内閣府・文部科学省・厚生労働省）7頁」

### (3) 整備法案に対する修正案の概要

#### ア 法律名の修正

「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」とする。

#### イ 児童福祉法の一部改正の修正

- ① 事業所内保育事業を、児童福祉法に規定するよう改正規定の整備を行う。
- ② 国、都道府県又は市町村以外の者が家庭的保育事業等を行う際、市町村による認可制とする。

- ③ 保育所及び家庭的保育事業等の認可について、社会福祉法人、学校法人以外の多様な主体が参入する際の基準を規定し、欠格事由を設けること等の所要の整備を行う。
- ④ 保育所及び家庭的保育事業等の認可について、都道府県等が条例で定める基準を満たした施設については、その設置者が欠格事由に該当する場合及び供給過剰による需給調整が必要な場合を除き、認可するものとし、その際、保育所の認可に当たっては、都道府県は、児童福祉審議会の意見を聴くとともに市町村に協議しなければならないとするほか、家庭的保育事業等の認可に当たっては、市町村は児童福祉審議会その他児童福祉に係る当事者の意見を聴かなければならない。
- ⑤ 市町村は、保護者の労働等の事由により、児童が保育を必要とする場合は、⑥に定めるところによるほか、当該児童を保育所において保育しなければならない。
- ⑥ 市町村は、認定こども園又は家庭的保育事業等により必要な保育を確保するための措置を講じなければならない。
- ⑦ 市町村が行う保育の措置について、対象範囲を拡大し、あつせん、要請による円滑な利用が出来ない場合にも対応することで、保育の実施に関する市町村の権限と義務を強化する。
- ⑧ 市町村が、待機児童が発生している場合に実施することとされている利用の調整、要請の事務を、当分の間、待機児童の有無にかかわらず実施することとする。

図表 2 政府案と修正案の比較

	政府案	修正案
幼保一体化施設の創設	総合こども園の創設	幼保連携型認定こども園の拡充 (単一の施設として認可・指導監督等を一本化)
幼保一体化施設への移行	幼稚園には移行を義務付けないが、保育所は一定期間(私立は3年間、公立は10年間)後に移行を義務付け	幼稚園及び保育所からの幼保連携型認定こども園への移行は義務付けない
幼保一体化施設の設置者への株式会社の参入	総合こども園への株式会社の参入を認める	幼保連携型認定こども園への株式会社の参入を認めない
保育の量的拡大を図る方法	認可の有無に関わらず、質の確保のための客観的基準を満たす施設を給付の対象とする「指定制度」の導入	現行の認可制度を拡充 (欠格事由に該当する場合等を除き原則認可する)
市町村の保育の責務	保育の措置義務	保育の実施義務(現行どおり)

(出所) 法律案関係資料に基づき筆者作成

## 5. 参議院における主な議論

参議院においては、平成24年7月11日の本会議において趣旨説明及び質疑が行われ、13日から、社会保障と税の一体改革に関する特別委員会での審査が行われた。参議院では、政府、衆法及び修正案提出者に対する質疑や参考人質疑を行うとともに、地方公聴会(名古屋市及び宇都宮市)及び中央公聴会を開催し、地方の保育関係者及び有識者等から

意見を聴取した。

参議院における主な議論は、以下のとおりである。

#### (1) 幼保連携型認定こども園と総合こども園の相違点

単一の施設として認可・指導監督等を一本化した幼保連携型認定こども園と総合こども園の違いについては、「1つは、幼保連携型認定こども園の設置者として、株式会社、NPO法人の参入を認めなかった。もう1つは、保育所からの幼保連携型認定こども園への移行を義務付けなかったことである」旨の答弁がなされた<sup>13</sup>。

#### (2) 幼保連携型認定こども園への移行の支援

既存の施設が幼保連携型認定こども園へ移行するに際しての具体的支援策については、「幼稚園が幼保連携型認定こども園になるためには、調理室が必要だったり保育士資格を持つ職員の配置が必要になるので、調理室の設置の支援とか保育教諭の資格の経過措置を講じること、またあわせて、保育単価の設定などによって幼保連携型になってもらえるようにインセンティブの工夫をして、少しでも多くの幼稚園に幼保連携型認定こども園に移行してもらえるように努めていきたい」旨の答弁がなされた<sup>14</sup>。

#### (3) 子ども・子育て支援のための財源確保

民主、自民、公明の3党合意により、子ども・子育て支援のための財源については、「幼児教育・保育・子育て支援の質・量の充実を図るため、今回の消費税率の引き上げによる財源を含めて1兆円超程度の財源が必要であり、政府はその確保に最大限努力するものとする。」ことが盛り込まれた。政府は、量的拡大に0.4兆円、質の改善に0.3兆円の合わせて0.7兆円については、今回の消費税引上げにより確保するとしている。しかし、それ以外の残りの0.3兆円をどのように確保するのかとの指摘に対しては、「最大限努力する」との答弁にとどまっており<sup>15</sup>、具体的な財源確保策は明らかにされなかった。

#### (4) 幼稚園教諭及び保育士の処遇改善の必要性

幼稚園教諭及び保育士の処遇改善については、「保育士の給与は全業種の平均からするとかなり低い。これは勤務の期間が短い等の理由からそうになっている。今回の法案では、子ども・子育て支援の財源として消費税を上げたかなりの部分を入れたいと思っているので、その中で配置基準を上げたり処遇を改善したり、キャリアアップをしていく仕組みを創っていく。保育の質を上げるには、給与改善をして、長くいい人たちがキャリアアップをしながら勤め続けることが大事であるので、可能な限り、優先順位を付けてやっていけるようにしていきたい。」旨の答弁がなされた<sup>16</sup>。

#### (5) 就学前の子どもに対する教育の質の向上策

就学前の子どもに対する教育の質をどのように充実させるかについては、「幼保連携型認定こども園における教育では、幼稚園教育要領に合わせる形で中身を詰めたいと思って

いる。一方で、保育所も保育の中で幼児教育をやっており、保育所保育指針は、幼稚園教育要領とほぼ一緒になっている。小学校との連携という意味では、保育所における幼児教育を強化していかなければならない」旨の答弁がなされた<sup>17</sup>。

また、幼児教育の無償化及び国家戦略として幼児教育を充実させることの必要性についても議論がなされた。

#### (6) ワーク・ライフ・バランスを推進する施策の必要性

ワーク・ライフ・バランスを今後どのように推進していくかについては、「ワーク・ライフ・バランスは少子化、子育てのことからも働き方のことから非常に大切なので、今、改正の育児・介護休業法で短時間勤務の義務化、パパ・ママ育休プラス<sup>18</sup>など盛り込んでいるものを徹底をしていくこと、それから、くるみんマークという、一定の成果を上げたところは認可をして税制の優遇をすることも企業に対して行っているの、これを更に周知徹底をするということ、また、イクメンプロジェクト<sup>19</sup>なども今推進をしているので、男女で協力して子育てをする、そうしたことをしっかりともしっかりと力を入れながら、ワーク・ライフ・バランスはこれから非常に力を入れなければいけない柱だと認識している」旨の答弁がなされた<sup>20</sup>。

平成24年8月10日、参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会は、子ども・子育て関連3法案を可決するとともに、19項目からなる附帯決議を付した。参議院の附帯決議には、衆議院における項目に加え、職員配置基準の見直し等による幼児教育・保育の質の改善、施設整備に対する支援の現行水準の維持、大都市部の保育所等の認可につき地方自治体が特例的・臨時的な対応ができるよう配慮すること等が盛り込まれた。

同日、子ども・子育て関連3法案は、参議院本会議に緊急上程され、可決、成立した。

## 6. おわりに

子ども・子育て関連3法案については、「子育てが社会保障の重要な柱と位置づけられ、財源が明示されたのは、歴史的に見ても画期的なこと<sup>21</sup>」、「認定こども園への移行に伴う財政的な手当をしっかりとすれば、幼保一体化や待機児童の解消は相当程度進む可能性がある<sup>22</sup>」などの新制度を評価する声がある。

一方で、新制度は、既存の施設に幼保連携型認定こども園への移行を義務付けていないため、現場からは、「移行が任意である以上とどまる園もある、『移行するかは支援の中身次第』と様子見の幼稚園は少なくない<sup>23</sup>」といった意見があがっており、どれだけの施設が幼保連携型認定こども園へ移行するかは未知数である。

待機児童の解消についても、幼保連携型認定こども園に待機児童の約8割を占める満3歳未満児の受入れを義務付けていないことから、「待機児童解消のスピードを上げるには、認定こども園への移行を待つより、現行の保育所を増やすことが必要<sup>24</sup>」との指摘もあり、待機児童の解消が順調に進むのか懸念される。

今後、政府においては、幼児教育・保育の質の向上を図りながら、多くの幼稚園・保育所が幼保連携型認定こども園へ移行できるよう配慮すること、また、幼保連携型認定こども園における満3歳未満児の受入れを促進するとともに、小規模保育、家庭的保育の普及に取り組むことにより、待機児童の解消を進めることが期待される。

幼児教育・保育は、生涯にわたる人格形成において極めて重要である。家庭の経済状況や成育環境に左右されることなく、全ての子どもにとって最善の利益となるよう、今般の子ども・子育て関連3法案の成立を契機とし、幼児教育・保育の質・量の更なる充実を目指し、子ども・子育て支援に係る施策を推進していく必要がある。

- 
- 1 『民主党マニフェスト2009』17～18頁。また、『民主党マニフェスト2010』においても、就学前の子どもの保育・教育の一体的提供を進める旨が明記されている。
  - 2 待機児童とは、保育の実施の申込みを行った保護者の当該申込みに係る児童であって保育の実施が行われていないものをいう。ただし、地域の保育の需要に対するために地方公共団体が実施している単独施策を利用している児童は待機児童には含めない（厚生労働省『児童福祉法に基づく市町村保育計画等について（平成15年8月22日）』）。なお、平成23年4月1日の全国の待機児童数は、25,556人である（厚生労働省『保育所関連状況取りまとめ（平成23年4月1日）』）。
  - 3 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律案」及び「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律案」の2法案。
  - 4 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第5号18頁（平24.5.22）
  - 5 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第8号20頁（平24.5.25）
  - 6 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第5号17～18頁（平24.5.22）
  - 7 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第8号29頁（平24.5.25）
  - 8 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第8号20頁（平24.5.25）
  - 9 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第6号36～37頁（平24.5.23）
  - 10 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第8号28頁（平24.5.25）
  - 11 第180回国会衆議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第8号13頁（平24.5.25）
  - 12 我が国における急速な少子化の進行並びに家庭及び地域を取り巻く環境の変化にかんがみ、次世代育成支援対策に関し、基本理念を定め、並びに国、地方公共団体、事業主及び国民の責務を明らかにするとともに、行動計画策定指針並びに地方公共団体及び事業主の行動計画の策定その他の次世代育成支援対策を推進するために必要な事項を定めることにより、次世代育成支援対策を迅速かつ重点的に推進し、もって次代の社会を担う子どもが健やかに生まれ、かつ、育成される社会の形成に資することを目的とする（次世代育成支援対策推進法第1条）。平成27年3月31日までの時限立法。
  - 13 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第4号21頁（平24.7.19）
  - 14 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第12号（その1）10頁（平24.8.2）
  - 15 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第4号21頁（平24.7.19）
  - 16 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第13号38～39頁（平24.8.3）
  - 17 第180回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会議録第6号10頁（平24.7.23）
  - 18 父母ともに育児休業を取得する場合に、育児休業取得可能期間を延長する制度のこと。男女ともに子育てしながら働き続けることができる環境整備を支援するため、平成22年6月施行の改正育児・介護休業法に盛り込まれた（内閣府『平成24年版子ども・子育て白書』）。
  - 19 平成22年6月の改正育児・介護休業法の施行と合わせ、育児を積極的にする男性（「イクメン」）を広める

ため「イクメンプロジェクト」(<http://ikumen-project.jp/>)を開始した。本プロジェクトでは、男性が育児をより積極的に楽しみ、また、育児休業を取得しやすい社会の実現を目指し参加型の公式サイト運営やシンポジウムの開催、ハンドブックの配布等を行っている（内閣府『平成 24 年版子ども・子育て白書』）。

20 第 180 回国会参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会会議録第 8 号 7 頁（平 24. 7. 26）

21 『読売新聞』（平 24. 8. 20）

22 『読売新聞』（平 24. 7. 14）

23 『朝日新聞』（平 24. 7. 20）

24 『東京新聞』（平 24. 7. 5）