

# 国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau  
National Diet Library

|                                  |   |
|----------------------------------|---|
| 論題<br>Title                      | 待機児童対策の20年と現在の課題  |
| 他言語論題<br>Title in other language | 20 Years of Wait-listed Children Countermeasures, and the Current Issues              |
| 著者 / 所属<br>Author(s)             | 福士 輝美 (Fukushi, Terumi) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 議会官庁資料調査室主任                           |
| 雑誌名<br>Journal                   | レファレンス (The Reference)  |
| 編集<br>Editor                     | 国立国会図書館 調査及び立法考査局   |
| 発行<br>Publisher                  | 国立国会図書館   |
| 通号<br>Number                     | 794   |
| 刊行日<br>Issue Date                | 2017-03-20  |
| ページ<br>Pages                     | 1-28  |
| ISSN                             | 0034-2912   |
| 本文の言語<br>Language                | 日本語 (Japanese)  |
| 摘要<br>Abstract                   | 保育所入所待機児童の調査が始まった平成6年度からの待機児童対策と動向を振り返るとともに、平成27年度から施行されている子ども・子育て新制度に基づく対策と課題等を整理する。 |

\*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

# 待機児童対策の20年と現在の課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
専門調査員 議会官庁資料調査室主任 福士 輝美

## 目次

はじめに

### I 待機児童の定義と待機児童数の推移

- 1 待機児童の定義
- 2 待機児童数の推移

### II 待機児童対策の20年—平成6～26年度—

- 1 少子化社会の到来—エンゼルプランの策定まで—
- 2 エンゼルプラン期（平成7～11年度）
- 3 新エンゼルプラン期（平成12～16年度）
- 4 子ども・子育て応援プラン期（平成17～21年度）
- 5 子ども・子育てビジョン期（平成22～26年度）
- 6 待機児童対策の20年

### III 子ども・子育て支援新制度の施行

- 1 待機児童対策の概況
- 2 受入児童数の拡大—小規模保育事業・企業主導型保育事業—
- 3 保育士の確保
- 4 育児休業の延長
- 5 保育需要の見通し

おわりに

別表 主な保育施設と事業内容

## 要 旨

- ① 子育てをしながら働き続けるための保育需要の拡大に伴い、増加してきた待機児童（認可保育所（以下「保育所」）に入所申請を行っているが、入所していない児童）の調査を厚生省（当時）が開始したのは平成6年である。その後、20年余りが経過しても、待機児童は解消されていない。平成27年度に子ども・子育て支援新制度が施行されてから、一層の取組強化がなされ、平成29年度末の解消が目指されている。
- ② 待機児童数の把握の根拠となる待機児童の定義は時期により異なるが、現時点の定義では、市町村ごとに基準が異なっている部分があるとの指摘があり、厚生労働省では平成28年度中を目途に定義の再検討を行っている。
- ③ 待機児童は都市部に集中する傾向にあり、年齢的には低年齢児（3歳未満児）が圧倒的に多い。この傾向は調査開始以来、一貫している。
- ④ 待機児童対策は少子化社会対策の諸計画に含められ、子育て支援の一環として進められた。厳しい財政状況を反映し、多様な事業主体の参入による民営保育所の増設や既存保育所の規制緩和による定員増等が図られた。しかし、目標どおりの受入れ増がなされても女性の社会進出の傾向ともあいまって、更に潜在的な需要を呼び起こし、待機児童が解消されることはなかった。
- ④ 子ども・子育て支援新制度の検討段階から、保育需要を予測し、先取りしていくという考え方にに基づき、保育所等の増設、3歳未満児を対象とした特定地域型保育事業の創設等の受皿整備が行われるようになった。しかし、保育士の確保等の課題もあり、計画の遂行には困難な状況も見られる。保育所への入所ができず、職場復帰が困難な場合の育児休業延長や0歳児期の育児休業終了後の「入園予約制」の導入支援も今後、行われる予定である。
- ⑤ 待機児童のピークは平成29年度末とされているが、女性の活躍が進み母親の就業率が高まることによる保育需要の更なる拡大も想定される。一方、保育需要のピークを迎えた後の保育施策も課題となっており、今後の状況を注視していく必要があるだろう。

## はじめに

我が国では、高度成長期後の1970年代後半から女性の就業率が上昇に転じ、就業意欲の高まりとともに、結婚後も就業継続を希望する女性が増加した。さらに、子育てをしながら働き続けるための保育需要が都市部の低年齢児（3歳未満児）を中心に増加し、認可保育所（以下「保育所」。また、主な保育事業の分類とその事業内容については文末の別表参照<sup>(1)</sup>）の受皿が需要に追いつかなくなるなど、保育所への入所を希望しても入所できない「保育所入所待機児童」（以下「待機児童」）が課題となってきた<sup>(2)</sup>。こうした中で、平成6年から厚生省は待機児童数の調査を開始、同年12月には、当時、我が国が直面していた急速な少子化に対応した子育て支援対策に、待機児童等、保育所への入所を希望する3歳未満児の全てが入所できる受皿の確保等の目標が掲げられ、待機児童解消のための取組が行われるようになった<sup>(3)</sup>。その後20年余りにわたって、様々な施策が取られてきたにもかかわらず、保育需要は整備された受皿の数を超えて増加しており、待機児童は未だ解消されていない。

政府は平成25年に女性の活躍推進を掲げ<sup>(4)</sup>、保育の受皿の整備等の一層の推進をすることとし、平成27年度からは子ども・子育て支援新制度を施行した。平成28年2月に、待機児童問題が社会的に大きく注目された<sup>(5)</sup>後には、更なる緊急対策を加え、平成29年度末の待機児童解消を目指している。

本稿では、子ども・子育て支援新制度が施行されるまでの20年間の待機児童対策を、関連する施策とともに概観し、その後、子ども・子育て支援新制度に基づく新しい対策の状況を整理する。

## I 待機児童の定義と待機児童数の推移

### 1 待機児童の定義

待機児童数は年に2回（4月、10月）、厚生労働省が調査を行っている。数の把握の根拠となる待機児童の定義は、大きく3期に分けられる。

\* 本稿におけるインターネット情報は平成29年2月14日現在、肩書と組織名は当時のものである。

(1) 「児童福祉法」（昭和22年法律第164号）第35条第3項に基づき市町村、又は同条第4項に基づき民間事業者等が都道府県知事の認可を受けて設置した0～5歳児を対象とする児童福祉施設。一般的には「保育園」とも呼称されている。

(2) 平成3年の行政監察結果報告書では、平成元年の調査において、保育所が全体的には定員割れの状況にあるにもかかわらず、人口急増地域等の一部市町村で、低年齢児を多く含む待機児童が発生していることが示され、定員割れや待機児童への対処等が厚生省に勧告されている（総務庁行政監察局『保育所に関する行政監察結果報告書』1991, pp.17, 22-23.）。なお、「保育所入所待機児童」の呼称は平成27年度からは「保育所等利用待機児童」となっている。

(3) 厚生省編『厚生白書 平成7年版』ぎょうせい、1995, pp.212-213.

(4) 「日本再興戦略—JAPAN is BACK—」（平成25年6月14日閣議決定）pp.4-5, 33-34. 首相官邸ウェブサイト <[https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou\\_jpn.pdf](https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/saikou_jpn.pdf)>

(5) 子どもが保育所に入れず、働き続けることができないとして、待機児童問題に対する政府の取組を批判する匿名のブログがツイッター等で広まり、国会でも取り上げられた（第190回国会衆議院予算委員会議録第17号 平成28年2月29日 pp.26-27; 「待機児童問題 広がる共感 首相交えた国会論戦も ブログ「保育園落ちた日本死ね」」『朝日新聞』2016.3.4, 夕刊; 「待機児童 政権に危機感 ブログ発端、野党が攻撃 首相、緊急対策を指示」『日本経済新聞』2016.3.11.）。

## (1) 平成12年度まで

調査日時点で保育所への入所申込みが提出されており、入所要件に該当している（保護者の日中の就労等により、保育に欠ける児童がいる）が、入所していない児童が待機児童とされた（以下「旧定義」）<sup>(6)</sup>。認可外保育施設（家庭的保育（いわゆる「保育ママ」）、ベビーホテル、事業所内保育所等）等で保育を受けていても保育所に入所希望があれば待機児童とされるが、育児休業中の入所予約（入所希望日が調査日より後のもの）は待機児童とされない。<sup>(7)</sup>

## (2) 平成13～26年度

旧定義から、待機児童に含めない場合が拡大され、保育所に入所できなくても地方単独保育事業施設に入所している場合や、他に入所可能な保育所があるにもかかわらず、特定の保育所を希望し、待機している場合には待機児童に含めないことに変更された。なお、平成13、14年度は旧定義による待機児童数も集計されている。平成13年度では、新しい定義による待機児童数は、旧定義による数と比較し約1万4千人減少している。<sup>(8)</sup>

## (3) 平成27年度～

子ども・子育て支援新制度施行に伴い、更に定義が変更された。保育サービスの対象者がそれまでの「保育に欠ける児童」から「保育の必要な児童」に拡大され、待機児童の定義は、調査日時点で、保育の必要性の認定（2号又は3号）がなされ<sup>(9)</sup>、特定教育・保育施設（認定こども園、幼稚園、保育所）又は特定地域型保育事業（小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育）の利用の申込みがされているが、利用していないもの<sup>(10)</sup>とされた。また、育児休業中は地方自治体の判断で、待機児童数に含めないことができるとされた。<sup>(11)</sup>

しかし、現行の定義では、特定の保育所等を希望する者などの取扱いについて市町村（特別区

(6) 平成11年にそれまで市町村が独自に把握し、報告していた方法から、厚生省が定めた定義によって報告する方法になった（「厚生省・保育所入所待機児童の定義」『保育情報』266号, 1999.4, p.16.）。

(7) 「待機児童の定義の変遷」（第1回保育所等利用待機児童数調査に関する検討会資料4）2016.9.15. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000137591.pdf>>; 「速報 保育制度・政策の動向 待機児カウント方式変更・PFI保育所整備手法提起 全国児童福祉主管課長会議開く（2001.12.26）」『保育情報』300号, 2002.2, p.10; 「全国児童福祉主管課長会議資料（2001.12.26）I 保育所の状況【2001（平成13）年4月1日】等について」同, p.20.

(8) 「待機児童の定義の変遷」同上; 「資料6 保育所入所待機児童数調査の依頼について（平成14年1月31日雇児発第0131001号）」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2002年版』草土文化, 2002, p.178; 「全国児童福祉主管課長会議資料（2001.12.26）I 保育所の状況【2001（平成13）年4月1日】等について」同上, p.11. 厚生労働省は、単なる無認可保育施設と異なり、地方自治体が基準等を定め、一定の関与をしている地方単独保育事業施設の入所者や、特定の保育所を希望し、しかもそれが保護者の私的な理由であるというようなものについては待機児童から除外したと国会で説明している（第161回国会衆議院厚生労働委員会議録第7号 平成16年11月12日 p.12.）。

(9) 「子ども・子育て支援法」（平成24年法律第65号）第19条第1項第2号（満3歳以上）及び第3号（満3歳未満）に該当する場合。さらに保育の必要量に応じて保育短時間（8時間まで）、保育標準時間（11時間まで）に区分される。同項第1号による1号認定（教育標準時間認定）は、満3歳以上で保育の必要がない場合である。

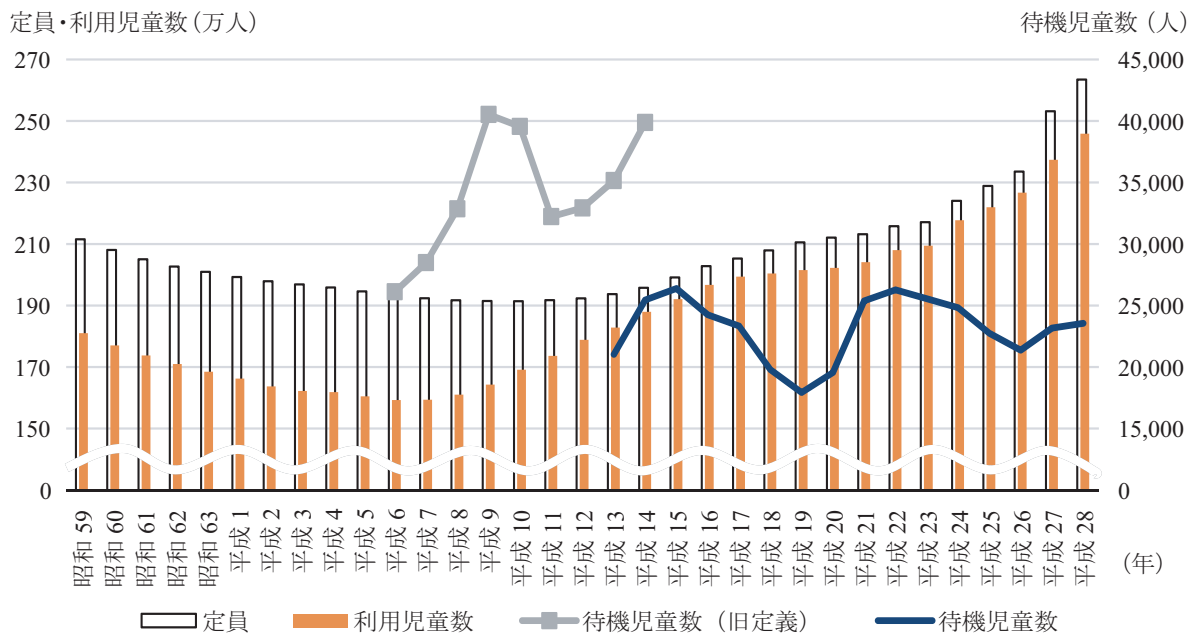
(10) 「特定教育・保育施設（認定こども園の幼稚園機能部分及び幼稚園を除く。）又は特定地域型保育事業」の利用を希望していたが、「特定教育・保育施設（幼稚園を除く）、特定地域型保育事業、国庫補助事業対象施設、地方単独保育施策対象施設、又は一時預かり事業（幼稚園型）又は預かり保育の補助を受けている幼稚園」を利用していないもの（「保育課・幼保連携推進室関係」厚生労働省雇用均等・児童家庭局『全国児童福祉主管課長会議説明資料』2015.3.17, p.484. <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000078218.pdf>>）である。また、平成28年度からは企業主導型保育事業で保育されている児童も待機児童数に含めないこととされている。

を含む。以下同じ。)ごとに基準が異なっていると指摘があったことを踏まえ、厚生労働省は、「保育所等利用待機児童数調査に関する検討会」を平成28年9月に立ち上げ、待機児童数調査について平成28年度中を目途に、今後の取扱い等を検討している<sup>(12)</sup>。

## 2 待機児童数の推移

これまでの待機児童数の推移は図1のとおりである。平成6年の調査開始以来<sup>(13)</sup>、平成19年の17,926人を底に増減しながら、待機児童数は高止まり状態にある。

図1 保育所等の定員・利用児童数・待機児童数の推移



(注1) 各年4月1日時点。

(注2) 平成27年以降の定員及び利用児童数は認可保育所、特定地域型保育事業、幼保連携型認定こども園、幼稚園型認定こども園等の合計である。

(注3) 東日本大震災の影響により、定員・利用児童数については、平成23年は、宮城県(仙台市以外)及び福島県(郡山市及びいわき市以外)を除いて集計、平成24年は福島県(郡山市及びいわき市以外)の一部を除いて集計。待機児童数については、平成23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、富岡町の8市町を除いて集計、平成24年からは全市町村から結果を得ている。

(出典) 定員・利用児童数：厚生省『社会福祉行政業務報告(厚生省報告例)』(昭和59～平成11年度)；厚生労働省『社会福祉行政業務報告(福祉行政報告例)』(平成12～20年度)；同『福祉行政報告例』(平成21～26年度)；「保育所等関連状況取りまとめ」(平成27～28年)、待機児童数：『保育情報』掲載の厚生省発表資料(平成6～10年)；「保育所の入所待機児童数(11年4月)等について」；「保育サービスの需給・待機の状況(平成12年4月1日)」；「保育所の状況等について」(平成13～21年)；「保育所関連状況取りまとめ」(平成22～26年)；「保育所等関連状況取りまとめ」(平成27～28年)(平成11～28年は厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/>>)を基に筆者作成。

(11) 「資料 厚労省保育課長通知「保育所等利用待機児童数調査について」(雇児保発0114第1号—2015.1.14)」『保育情報』460号, 2015.3, p.3; 「保育所等利用待機児童数調査について」(平成28年4月26日雇児保発0426第3号)(第1回保育所等利用待機児童数調査に関する検討会資料3) 2016.9.15. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000137590.pdf>>; 「待機児童の定義の変遷」前掲注(7)

(12) 「保育所等利用待機児童数調査に関する検討会の設置について」(第1回保育所等利用待機児童数調査に関する検討会資料1) 2016.9.15. 同上 <<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000137588.pdf>>

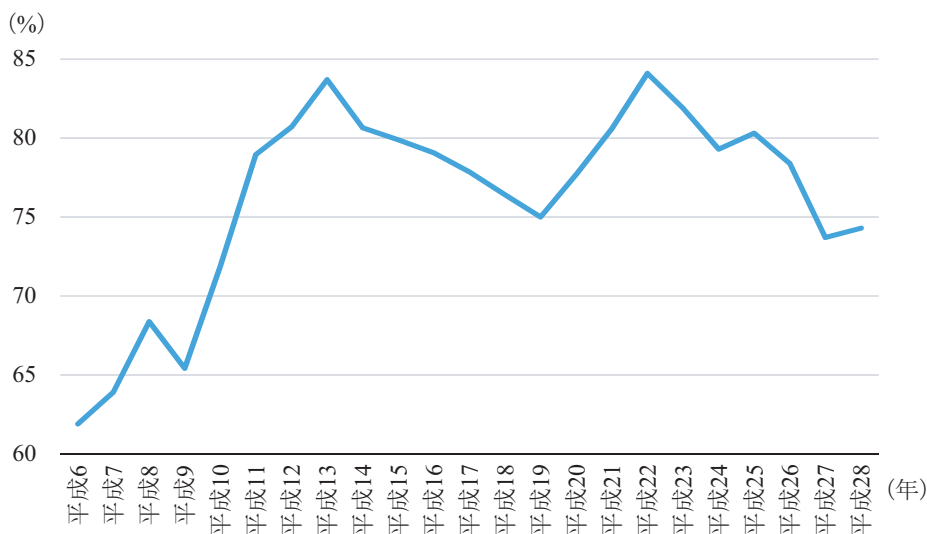
(13) 平成6年の調査については、厚生省は実態を正確に反映した数値とはいえないとしているが、傾向を把握する参考にはなるため、図1～3には掲載した(「全国に待機児は26,114人!?—不十分ながらも厚生省の実態調査で—」『保育情報』218号, 1995.4, p.31; 「都道府県政令都市別待機児童調べ」『保育情報』221号, 1995.7, pp.16-17.)。

昭和59年以降、保育所の定員に対しての利用児童数の割合（定員充足率）は平成6年が最も低く、利用児童数も減少傾向にあったにもかかわらず待機児童が発生していた。これは、利用児童の地域的集中が原因と考えられる。全国の待機児童数に占める都市圏（首都圏（埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県）、近畿圏（京都府・大阪府・兵庫県）、政令指定都市、中核市）の待機児童数の割合は高く、特にこの15年間は75～80%程度である（図2）。さらに待機児童を年齢別に見ると3歳未満児、特に1、2歳児の待機児童が高い率を占めている（図3）。近年特に顕著であるとはいえ、「待機児童問題は、大都市の低年齢児の問題」<sup>(14)</sup>であるという傾向は、調査開始当初から変わっていないといえる。

平成28年4月1日時点の状況を見ると、保育所等定員は前年比10万3千人増の263万人、利用児童数は前年比8万5千人増の246万人であったが、待機児童数は23,553人であり、前年に比べ386人増加した。下がり始めていた待機児童数が平成27年度から再び上昇した背景には、女性活躍推進政策ともあいまあった女性の就業率の上昇や、子ども・子育て支援新制度が施行されたことに伴い、サービスの選択肢が増えるなど保育サービスが受けやすくなったことなどにより、潜在的な需要が顕在化したことがあると考えられている<sup>(15)</sup>。

また、待機児童が存在する市町村数は386で、全市町村数の22.2%である。待機児童数が最も多い都道府県は東京都で8,466人（待機児童数全体の35.9%）、次いで沖縄県2,536人（同10.8%）<sup>(16)</sup>、千葉県1,460人（同6.2%）、大阪府1,434人（同6.1%）であった。<sup>(17)</sup>

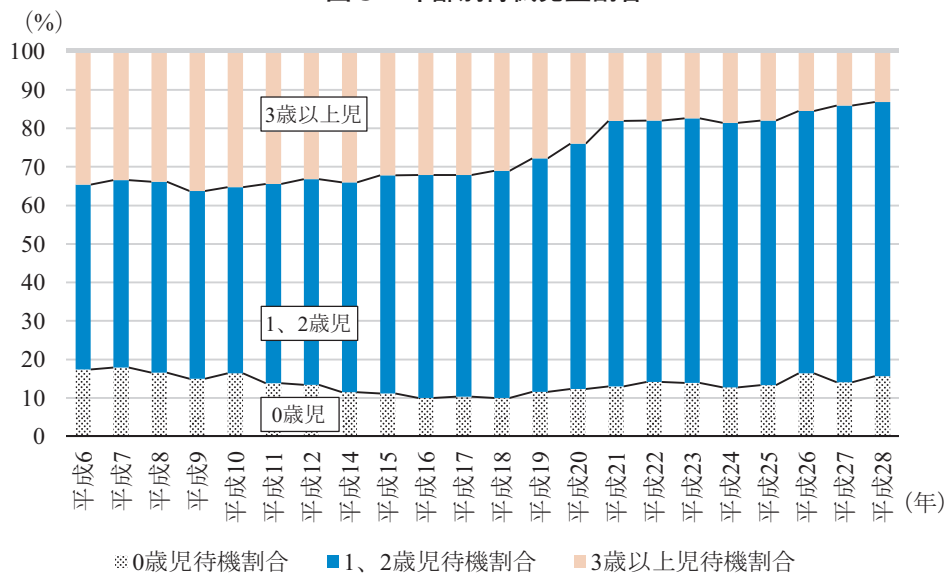
図2 全国の待機児童数に占める都市圏待機児童の割合



(注1) 各年4月1日時点。都市圏とは、首都圏（埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県）、近畿圏（京都府・大阪府・兵庫県）、政令指定都市、中核市。  
 (注2) 東日本大震災の影響により、平成23年は、全市町村から岩手県陸前高田市・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、富岡町の8市町を除いて集計。  
 (出典) 『保育情報』掲載の厚生省発表資料（平成6～10年）；「保育所の入所待機児童数（11年4月）等について」；「保育サービスの需給・待機の状況（平成12年4月1日）」；「保育所の状況等について」（平成13～21年）；「保育所関連状況取りまとめ」（平成22～26年）；「保育所等関連状況取りまとめ」（平成27～28年）（平成11～28年は厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/>>）を基に筆者作成。

(14) 内閣府国民生活局物価政策課「保育サービス市場の現状と課題—「保育サービス価格に関する研究会」報告書—」2003.3.28, p.4. 消費者庁（旧国民生活政策）ウェブサイト <<http://www.caa.go.jp/seikatsu/price/hoiku/honbun.pdf>>  
 (15) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局「全国厚生労働関係部局長会議（厚生分科会）詳細版資料」2016.1.19, p.4. <<http://www.mhlw.go.jp/topics/2016/01/dl/tp0115-1-05-00d.pdf>>

図3 年齢別待機児童割合



(注1) 各年4月1日時点。

(注2) 平成13年は「保育所の状況（平成13年4月1日）等について」にデータが公表されていない。

(注3) 東日本大震災の影響により、平成23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、富岡町の8市町を除いて集計。

(出典) 『保育情報』掲載の厚生省発表資料（平成6～10年）；「保育所の入所待機児童数（11年4月）等について」；「保育サービスの需給・待機の状況（平成12年4月1日）」；「保育所の状況等について」（平成14～21年）；「保育所関連状況取りまとめ」（平成22～26年）；「保育所等関連状況取りまとめ」（平成27～28年）（平成11～28年は厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/>>）を基に筆者作成。

## Ⅱ 待機児童対策の20年—平成6～26年度—

### 1 少子化社会の到来—エンゼルプランの策定まで—

昭和60年に、「勤労婦人福祉法」（昭和47年法律第113号）が全面改正され、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等女子労働者の福祉の増進に関する法律」（現題名「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」（いわゆる「男女雇用機会均等法」）が成立、昭和61年4月から施行された。女性の高学歴化や就労意欲の高まり<sup>(18)</sup>に加え、1990年頃から始まった長引く不況による世帯の収入減により、働く女性は増え続け、1990年代（平成2～11年）に共働き世帯と男性雇用者と無業の妻から成る世帯（いわゆる「専業主婦世帯」）の数が拮抗・逆転した（図4）。また、第2次ベビーブーム（昭和46～49年）以降の合計特殊出生率の下降傾向が止まらず、特に「1.57ショック」<sup>(19)</sup>以降、少子化社会が我が国の課題として広く認識されるようになった。

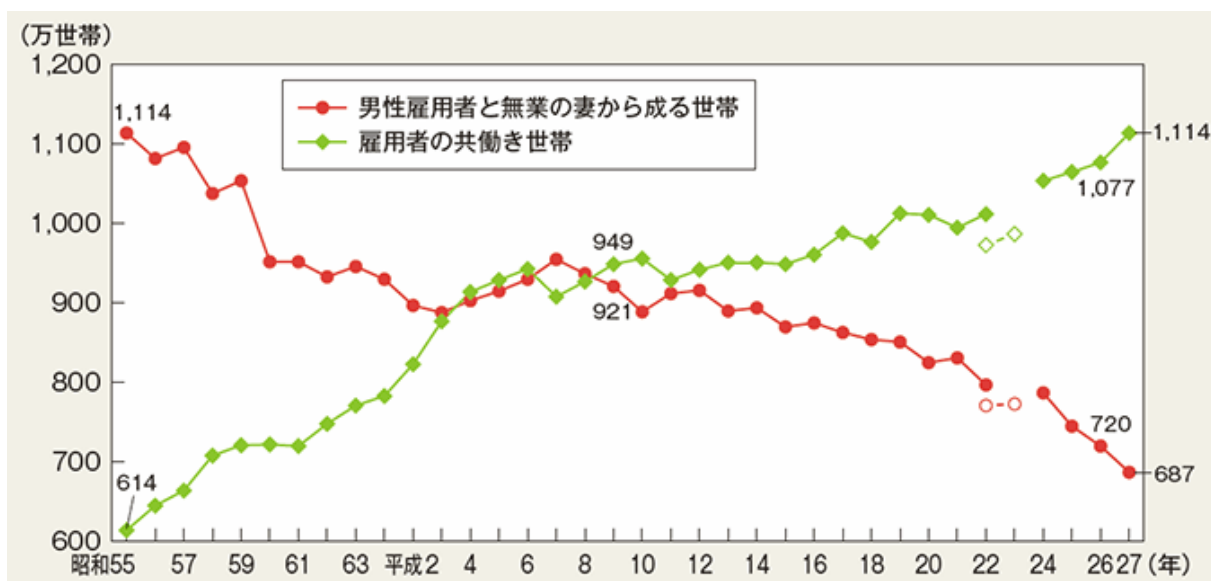
(16) 沖縄県に待機児童が多い理由は、県民所得が全国的に見て低く、働く女性が多いが、米国統治時代及び本土復帰後でも県の保育所整備対策の立ち遅れがあったためと指摘されている（「沖縄県における待機児童解消の諸施策と認可外保育施設の対策に関する質問主意書」（提出者 赤嶺政賢衆議院議員）（平成17年3月3日提出 第162回国会質問第26号）衆議院ウェブサイト <[http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_shitsumon\\_pdf\\_s.nsf/html/shitsumon/pdfS/a162026.pdf/\\$File/a162026.pdf](http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon_pdf_s.nsf/html/shitsumon/pdfS/a162026.pdf/$File/a162026.pdf)>; 神里博武「認可外保育施設の利用者調査を通して沖縄県の保育所整備を考える—「保育に欠ける児童」把握と保育所整備の提言—」『長崎ウエスレヤン大学地域総合研究所研究紀要』1巻1号, 2003.3, pp.47-48.）。

(17) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課「保育所等関連状況取りまとめ（平成28年4月1日）」を公表します」2016.9.2, pp.5, 15. <[http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000098603\\_2.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000098603_2.pdf)>

(18) 厚生省編『厚生白書 平成5年版』ぎょうせい, 1994, pp.74-75.



図4 共働き等世帯数の推移



(備考) 1. 昭和55年から平成13年までは総務庁「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)、平成14年以降は総務省「労働力調査(詳細集計)」より作成。「労働力調査特別調査」と「労働力調査(詳細集計)」とでは、調査方法、調査月等が相違することから、時系列比較には注意を要する。  
 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、夫婦共に非農林業雇用者(非正規の職員・従業員を含む。)の世帯。  
 4. 平成22年及び23年の値(白抜き表示)は、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。  
 (出典) 内閣府編『男女共同参画白書 平成28年版』2016.6, p.47, I-3-1図。<[http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/h28/zentai/html/zuhyo/zuhyo01-03-01.html](http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h28/zentai/html/zuhyo/zuhyo01-03-01.html)>

合計特殊出生率の低下を踏まえ、平成2年8月に内閣官房に関係14省庁から成る「健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」が設置され<sup>(20)</sup>、政府として取り組むべき対策の基本的方向及び具体的な対応等について、平成3年1月に取りまとめを行った。職業・家庭生活の両立支援策としては、育児休業制度の確立、乳児保育、延長保育等の一層の普及、夜間に及ぶ長時間保育の新設、深夜・休日に対応する企業内保育サービスの推進、企業等に対する育児期間中における柔軟な勤務体制(短時間勤務、フレックスタイム制等)の要請等が挙げられた<sup>(21)</sup>。同年5月、男女を問わず、子どもが1歳に達するまでの間、育児休業ができること等を内容とする「育児休業等に関する法律」(平成3年法律第76号。現題名「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」(以下「育児・介護休業法」))が成立、平成4年4月1日から施行された。厚生省は、平成6年度において、子育て支援のための基金の創設、乳児保育や障害児保育などの対象人員の拡大、年度途中入所対策<sup>(22)</sup>や時間延長型保育サービス事業の拡充、駅型保育モデル事業の創設等を内容とするエンゼルプランプレリユード

(19) 平成2年にその前年(平成元年)の合計特殊出生率が1.57と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった昭和41年の合計特殊出生率1.58を下回ったことが判明したときの衝撃を指す(内閣府編『少子化社会白書 平成21年版』佐伯印刷, 2009, p.28.)。

(20) 厚生省編 前掲注(3), p.209。

(21) 健やかに子どもを生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議「健やかに子どもを生み育てる環境づくり 平成3年1月」『月刊福祉』75巻3号(社会福祉関係施策資料集 10)1992.2, pp.123-124。その後、同連絡会議は、更に4省庁を加えて18省庁で検討を続け、平成4年と平成5年に施策の推進状況と今後の方向の取りまとめを行っている。

(22) 育児休業明けの年度途中でも保育所に入所できるための受入対策(定員緩和、非常勤保育士の雇用費用の補助等)。

と銘打った総合的な児童家庭対策<sup>(23)</sup>を開始した。これらの流れが、国としての本格的な少子化対策である「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)へと結び付き、その後、5年ごとに策定される諸計画により推進されていくこととなった。

## 2 エンゼルプラン期(平成7～11年度)

平成6年12月16日、「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)が策定された<sup>(24)</sup>。策定後10年間に取り組むべき基本的方向と重点施策が定められ、仕事と育児の両立のための雇用環境の整備、多様な保育サービスの充実、子育て支援の基盤整備等が盛り込まれた。さらに、同月18日にエンゼルプランの具体化の一環として、平成7年度を初年度とする5か年事業である「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」(緊急保育対策等5か年事業)<sup>(25)</sup>が策定され、ニーズの高い3歳未満児保育、時間延長型保育、一時的保育<sup>(26)</sup>の拡充等を行うこととし、その数値目標が掲げられた。

また、平成9年度からは文部省が幼稚園の「預かり保育推進事業」を開始し、待機児童解消策の一環として推進されていった<sup>(27)</sup>。財政状況が厳しく社会福祉施設設置が抑制される中での保育所新設の抑制や、定員割れ保育所の整理等により、保育所の数は全体的には減少したが(図5参照)、待機児童への対応や育児休業後の保育所への入所の円滑化のために、定員の一層の弾力化が図られることとなった。平成10年2月には、「児童福祉施設最低基準」(昭和23年厚生省令第63号)を満たしていることを条件に、これまでの年度途中での10%弾力化を、年度当初において10%、年度途中では15%(育児休業に関係した入所があれば20%)の一時的な超過受入れを認めたほか、同年4月には保育所の設置が困難な地域での保育の実施を図るために、本体となる保育所の分園方式による小規模保育所(定員30人未満)の導入が行われた<sup>(28)</sup>。

エンゼルプランの最終的な進捗状況は表1のとおりであり、特に待機児童が多い年齢層の保育の整備を行った3歳未満児保育対策以外は、目標をかなり下回る結果となった。

(23) 厚生省編 前掲注(18), pp.69-71.

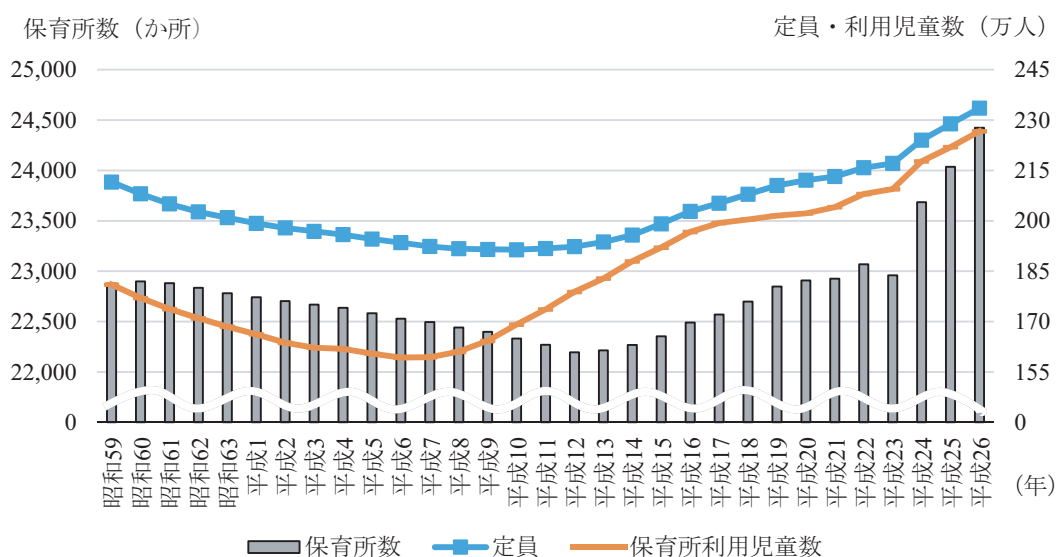
(24) 文部省・厚生省・労働省・建設省「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」1994.12.16. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/angelplan.html>>

(25) 「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」(大蔵・厚生・自治3大臣合意)1994.12.18. 同上 <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/hoiku-taisaku.html>>

(26) パートタイム等の就労形態の多様化に伴う一時保育、保護者の傷病等による緊急時に対応する保育。平成2年度から厚生省による「一時的保育事業」が開始されていた。(「資料・厚生省通達「一時的保育事業の実施について」90/6/15」『保育情報』161号, 1990.8, pp.27-32.)

(27) 家庭の要請や地域の実情に応じて、通常の教育時間(4時間)終了後、希望する幼児を対象として引き続き教育活動を行う預かり保育の一層の推進を図るため、預かり保育を実施する私立幼稚園に助成を行う推進事業が開始された。預かり時間、長期休業中の対応等、個々の幼稚園の判断で実施されてきたが、平成12年4月から施行された「幼稚園教育要領」(平成10年12月14日文部省告示第174号)により、「教育課程に係る教育時間の終了後に希望する者を対象に行う教育活動」として、位置付けられた。(文部省編『我が国の文教施策 平成9年度』大蔵省印刷局, 1997, p.285; 「預かり保育について」(第4回中央教育審議会初等中等教育分科会教育課程部会幼稚園教育専門部会資料4)2006.6.5. 文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo3/026/siryo/06063011/004/003.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo3/026/siryo/06063011/004/003.htm)>) 預かり保育の平成26年6月1日時点の実施率は全体の82.5%(公立60.9%、私立95.0%)である(文部科学省初等中等教育局幼児教育課「平成26年度幼児教育実態調査」2015.10, p.23. <[http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/27/10/\\_icsFiles/afidfile/2015/10/28/1363377\\_01\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/27/10/_icsFiles/afidfile/2015/10/28/1363377_01_1.pdf)>).

図5 保育所数と定員・保育所利用児童数の推移（昭和59～平成26年）



(注1) 各年4月1日時点。  
 (注2) 平成23年は東日本大震災の影響により、宮城県（仙台市以外）及び福島県（郡山市及びいわき市以外）を除いて集計、平成24年は、福島県（郡山市及びいわき市以外）の一部を除いて集計。  
 (出典) 厚生省『社会福祉行政業務報告（厚生省報告例）』（昭和59～平成11年度）；厚生労働省『社会福祉行政業務報告（福祉行政報告例）』（平成12～20年度）；同『福祉行政報告例』（平成21～26年度）を基に筆者作成。

表1 「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」（エンゼルプラン）の主な進捗状況

| 項目       | 平成6年度実績 | 平成11年度目標 | 平成11年度実績  | 達成率 |
|----------|---------|----------|-----------|-----|
| 3歳未満児受入れ | 45.1万人  | 60万人     | 56.4万人(注) | 94% |
| 延長保育     | 1,649か所 | 7,000か所  | 5,125か所   | 73% |
| 一時保育     | 387か所   | 3,000か所  | 685か所     | 23% |

(注) 年度内各月平均。一部推計。  
 (出典) 「緊急保育対策等5か年事業の実績」厚生労働省ウェブサイト <[http://www1.mhlw.go.jp/topics/hoiku/tp0807-1\\_18.html](http://www1.mhlw.go.jp/topics/hoiku/tp0807-1_18.html)> を基に筆者作成。

### 3 新エンゼルプラン期（平成12～16年度）

#### (1) 新エンゼルプランの策定

緊急保育対策等5か年事業の最終年度に当たる平成11年12月17日、少子化対策推進関係閣僚会議において、「少子化対策推進基本方針」<sup>(29)</sup>が決定され、同月19日にこの方針に基づく重点施策の具体的実施計画として、エンゼルプラン及び緊急保育対策等5か年事業を見直した

(28) 「保育所への入所の円滑化について 平成10年2月13日 厚生省児童家庭局長、児発第73号」『月刊福祉』82巻5号（社会福祉関係施策資料集 17）1999.4, p.180; 「保育所への入所の円滑化について 平成10年2月13日 厚生省児童家庭局保育課長、児福第3号」同, p.181; 「保育所分園の設置運営について 平成10年4月9日 厚生省児童家庭局長、児発第302号」同, pp.204-205. 定員の弾力化はこの後も進められ、児童福祉施設最低基準の範囲内で、平成11年度からは年度当初15%、年度途中では25%、平成13年度からは年度後半（10月以降）は25%を超えても差し支えないとされ、年度後半の上限が撤廃された（「保育所への入所の円滑化について」の一部改正について（平成11年2月10日児保第5号）」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 1999年版』草土文化, 1999, p.258; 「待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等について」（平成13年3月30日雇児保第11号）厚生労働省法令等データベースサービスウェブサイト <<http://www.hourei.mhlw.go.jp/hourei/>>。

(29) 少子化対策推進関係閣僚会議「少子化対策推進基本方針」1999.12.17. 厚生労働省ウェブサイト <[http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-2\\_18.html](http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-2_18.html)>

「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）が策定された<sup>(30)</sup>。新エンゼルプランは、平成 12 年度を初年度とする 5 か年計画で、エンゼルプランを更に推進する目標が設定され、待機児童対策として需要の多い 3 歳未満児の保育所受入れの拡大のほか、育児休業制度の充実<sup>(31)</sup>、少子化対策臨時特例交付金<sup>(32)</sup>の活用、市町村と社会福祉法人に限定していた保育所の設置主体制限の撤廃等の規制緩和、応急策として家庭的保育<sup>(33)</sup>の導入等が掲げられた。

## (2) 待機児童ゼロ作戦とその後の施策

平成 13 年 5 月、小泉純一郎首相は、所信表明演説で仕事と子育ての両立の積極的支援として、保育所の待機児童ゼロ作戦の推進を掲げた<sup>(34)</sup>。同年 7 月の「仕事と子育ての両立支援策の方針について」には、「待機児童ゼロ作戦—最小コストで最良・最大のサービスを—」が盛り込まれ、平成 14～16 年度に待機児童の多い都市部を中心に 15 万人分の受入児童の拡大が目標とされた<sup>(35)</sup>。具体的には、保育所、家庭的保育、地方単独保育事業、幼稚園における預かり保育等の活用に加え、施設の運営は民間を極力活用し、新設保育所も学校の空き教室等の既存の公的施設や民間施設を活用して企業、NPO 等をはじめ民営で行うことを基本とするなど、規制緩和が一層進められた施策であった。平成 13 年 4 月には既に、児童福祉施設最低基準の緩和（公園などによる園庭の代替、部屋面積基準の引下げ）も行われている<sup>(36)</sup>。

平成 14 年 9 月には、従来の取組に加え、もう一段の少子化対策を講じる必要があるとして、「少子化対策プラスワン」を厚生労働省が策定した<sup>(37)</sup>。この計画では、待機児童ゼロ作戦を推進する保育サービスの充実のほか、緊急保育対策 5 か年事業後、保育所の拡充を中心に展開してきた子育て支援策に対し、専業主婦にも子育て支援が必要であるという観点から地域における子育て支援、男性も含めた働き方の見直し、社会保障制度における次世代育成支援等、総合的な少子化対策とすることが目指された。

平成 15 年 7 月には、地方自治体（都道府県及び市町村）及び大企業の事業主に、行動計画の策

<sup>(30)</sup> 「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」（大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治 6 大臣合意）1999.12.19. 同上 <<http://www2.mhlw.go.jp/topics/topics/syousika/angel03.htm>>; 「新エンゼルプランについて」1999.12.19. 同 <[http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-3\\_18.html](http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-3_18.html)>

<sup>(31)</sup> 育児休業を取りやすく、職場復帰をしやすい環境整備として、育児休業給付の給付水準引上げ、事業主に対する助成金制度の創設（代替要員の確保等）等が計画された。

<sup>(32)</sup> 少子化対策の呼び水として、地域における少子化対策の一層の普及促進を図るとともに、雇用・就業機会の創出に資することを目的として、全国の市町村及び都道府県における少子化対策に対し、総額 2000 億円の交付金を交付するもの（「平成 11 年度少子化対策臨時特例交付金について」厚生労働省ウェブサイト <[http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-1\\_18.html](http://www1.mhlw.go.jp/topics/syousika/tp0816-1_18.html)>）。

<sup>(33)</sup> 保育所との連携又は保育所での一体的な実施（定期的な保育所での保育の参加）により、保育者の居宅において少人数（3 人以下）の 3 歳未満児を保育すること（「家庭的保育等事業の実施について（平成 12 年 3 月 29 日児発第 239 号）」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2000 年版』草土文化, 2000, pp.264-267; 「家庭的保育等事業の実施について」の取扱いについて（平成 12 年 3 月 29 日児保第 8 号）」同, pp.267-268.）。地方自治体では以前から独自に補助を出しており、地方自治体独自の家庭的保育事業も併存している。

<sup>(34)</sup> 第 151 回国会衆議院会議録第 27 号 平成 13 年 5 月 7 日 p.2.

<sup>(35)</sup> 「仕事と子育ての両立支援策の方針について」（平成 13 年 7 月 6 日閣議決定）内閣府男女共同参画局ウェブサイト <[http://www.gender.go.jp/kaigi/danjo\\_kaigi/kosodate/130706.html](http://www.gender.go.jp/kaigi/danjo_kaigi/kosodate/130706.html)>

<sup>(36)</sup> 「待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等について」前掲注<sup>(28)</sup>

<sup>(37)</sup> 厚生労働省「少子化対策プラスワン—少子化対策の一層の充実に関する提案—」2002.9.20. <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2002/09/dl/h0920-1b.pdf>>

定を義務付けること等を盛り込んだ「次世代育成支援対策推進法」(平成15年法律第120号)の成立とともに、児童福祉法も改正され、平成16年4月1日における待機児童が50人以上の市町村等は平成17年度を始期とする保育計画(待機児童解消計画)を策定することとなった<sup>(38)</sup>。

### (3) 地方自治体独自の取組

待機児童を多く抱える地方自治体では、国の施策によるだけでなく、それぞれの地方自治体が独自に設けた基準を満たした無認可保育施設に対し、認定・補助を行う地方単独保育事業が行われ、保育所のみでは対応できない待機児童の解消が図られた。認証保育所(東京都)、横浜保育室(神奈川県横浜市)、おなかま保育室(同県川崎市)、せんだい保育室(宮城県仙台市)等である。これらは、待機児童の多い3歳未満児を中心とした受入れ、延長保育、駅前の設置、園庭を必須としないことなど、各地方自治体の実情に応じた柔軟な基準で運営された。また、地方自治体からの補助により、保育の利用料金には上限が設けられ、一般的には補助のない無認可保育施設より安価な料金で利用でき、保育所に入れなかった児童の受皿となる役割を果たした。

### (4) 新エンゼルプランの進捗状況

新エンゼルプランの期間は、厳しい財政状況の中で、新規施設設置の抑制等、経費削減の必要を背景に、エンゼルプランの後半期から始められた規制緩和策が一層進められた時期だといえる。この時期は、定員弾力化、設置基準の緩和等により既存保育所における受入児童数を増やす施策が取られ、他方では、公営保育所の民営化の動きが活発化し、民営保育所を中心に延長保育等のサービスの充実が図られた<sup>(39)</sup>。

新エンゼルプランの主な進捗状況は表2のとおりである。結果的に目標以上の整備は達成されたが、保育需要の増加により、待機児童は解消しなかったとされている<sup>(40)</sup>。

表2 新エンゼルプランの主な進捗状況

| 項目       | 平成12年度実績 | 平成16年度目標 | 平成16年度実績 | 達成率  |
|----------|----------|----------|----------|------|
| 3歳未満児受入れ | 59.3万人   | 68万人     | 69.4万人   | 102% |
| 延長保育     | 8,052か所  | 10,000か所 | 13,086か所 | 131% |
| 一時保育     | 1,700か所  | 3,000か所  | 5,651か所  | 188% |
| 休日保育     | 152か所    | 300か所    | 618か所    | 206% |

(出典) 内閣府編『少子化社会白書 平成17年版』ぎょうせい、2005、p.148を基に筆者作成。

<sup>(38)</sup> 「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日雇児発第0822008号)厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/030819/dl/4.pdf>>

<sup>(39)</sup> 平成12年の公営保育所数は12,707か所、民営保育所数は9,492か所、平成16年の公営保育所数は12,013か所、民営保育所数は10,481か所であり、公営保育所が694か所減、民営保育所が989か所増である。また、延長保育実施率は、平成12年が公営保育所22.0%、民営保育所64.7%、平成16年が公営保育所39.5%、民営保育所80.4%である。(厚生労働省「表6 公営-私営別にみた保育所の開所時刻・閉所時刻・開所時間別施設数及び構成割合の年次推移」『平成16年社会福祉施設等調査』2004.10.1. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <<http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL02020101.do?method=csvDownload&fileId=000002965054&releaseCount=3>>)

<sup>(40)</sup> 度山徹「『子ども・子育て応援プラン』について」『母子保健情報』52号、2005.11、p.9。

## 4 子ども・子育て応援プラン期（平成17～21年度）

### (1) 子ども・子育て応援プランの策定

「少子化社会対策大綱」が平成16年6月に閣議決定され<sup>(41)</sup>、この大綱に基づき、同年12月に少子化社会対策会議において平成17年度から平成21年度を対象とする「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）が決定された。子ども・子育て応援プランは、これまでの保育事業中心の施策から若者の自立・教育、働き方の見直し等を含めた幅広いプランへの転換を掲げている<sup>(42)</sup>。待機児童問題については、子育て家庭が必要となき時に利用できる保育サービス等の充実を目指し、待機児童ゼロ作戦の更なる展開を行うこととした。待機児童50人以上の市町村を中心に、平成19年度までの3年間で集中的な保育所受入児童数の拡大を図ったが、さらに、幼稚園と保育所の連携を進め、就学前の教育・保育を一体として捉えた総合施設（認定こども園）の本格実施を平成18年度に目指すこととされた<sup>(43)</sup>。

### (2) 認定こども園制度の創設

平成18年6月に「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」（いわゆる「認定こども園法」。平成18年法律第77号）が成立し、平成18年10月から認定こども園制度が創設された。少子化が進行する中、地方では、幼稚園・保育所とも園児が減り、都市部では保育所が不足していること等から、幼稚園と保育所の一元化の要求が地方自治体から強まっていた。また、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（いわゆる「骨太の方針2003」）<sup>(44)</sup>で、「就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置」が挙げられたこと等を踏まえ、検討されてきたものである<sup>(45)</sup>。認定こども園は、保護者の就業の有無にかかわらず、就学前児童に教育・保育を一体的に提供する機能と地域における子育て支援を行う機能を備える総合施設<sup>(46)</sup>であり、待機児童対策の「目玉」との期待も見られた<sup>(47)</sup>。しかし、認定こども園を利用している保護者の8割、認定を受けた施設の9割以上が認定こども園制度を評価しているにもかかわらず、財政支援の不十分さ、省庁間、地方自治体間の連携の不十分さ、会計処理・申請手続の煩雑さ等の課題が指摘され、改善が試みられたものの普及は進まず<sup>(48)</sup>、制度開始後7年半を経た平成26年4月1日時点でも認定こども園の認定件数は1,359件<sup>(49)</sup>にとどまった。

(41) 「少子化社会対策大綱」（平成16年6月4日閣議決定）厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/shousika-daimou.pdf>> 大綱を定めることや少子化社会対策を総合的に推進するための少子化社会対策会議の設置を規定した「少子化社会対策基本法」（平成15年法律第133号）に基づくものである。なお、少子化社会対策会議は、内閣府に置かれ、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。

(42) 「子ども・子育て応援プランの特徴」2014.12.24. 同上 <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/h1224-4a.html>>

(43) 「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」（平成16年12月24日少子化社会対策会議決定）同上 <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/12/h1224-4c.html>>

(44) 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」（平成15年6月27日閣議決定）pp.6, 36. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizai/kakugi/030627f.pdf>>

(45) この間の状況については次を参照。高木浩子「少子化時代の就学前保育施設のあり方」『少子化・高齢化とその対策—総合調査報告書—』（調査資料2004-2）国立国会図書館調査及び立法考査局，2005，pp.84-89. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_999536\\_po\\_4.pdf?contentNo=7](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999536_po_4.pdf?contentNo=7)>

(46) 文部科学省編『文部科学白書 平成18年度』国立印刷局，p.88.

(47) 逆井直紀「保育所の現状・制度の仕組みと課題 保育所の待機児童 抜本的な対策強化を」全国保育団体連絡会・保育研究所編『保育白書 2007年版』ちいさななかま社，2007，p.43.

### (3) 新待機児童ゼロ作戦

明治32(1899)年に人口統計を取り始めて以来、我が国の総人口は平成17年に初めて減少に転じ、合計特殊出生率が1.26、出生数106万人と過去最低を記録し、少子高齢化の一層厳しい見通しがなされるようになった。平成19年12月、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、この重点戦略を踏まえ、平成20年2月に「新待機児童ゼロ作戦」が策定された<sup>(50)</sup>。待機児童対策としては、女性の就業希望を実現するために、20%であった3歳未満児の保育利用率を10年後に20%から38%へ、また、0～5歳児の受入れを100万人増加させるという目標が設定され、平成20～22年度を集中重点期間として、取組が進められた。平成20年度第2次補正予算では、新待機児童ゼロ作戦の前倒し実施として、集中重点期間における15万人分の受入態勢整備、認定こども園の整備等を推進することなどを目的とする子育て支援対策臨時特例交付金(安心こども基金)<sup>(51)</sup>が都道府県に創設された<sup>(52)</sup>。

### (4) 子ども・子育て応援プランの進捗状況

子ども・子育て応援プランの待機児童関連の主な進捗状況は表3のとおりである。保育所受入児童数や延長保育はほぼ目標を達成したが、一時・特定保育<sup>(53)</sup>、休日保育は目標を下回っている。特に休日保育については、保育士の確保等が困難であったためと考えられている<sup>(54)</sup>。待機児童数は一時的に減少したものの、平成20年度から再び増加に転じた。利用が伸び悩んでいた家庭的保育事業の整備・強化も図られ、平成20年の児童福祉法改正による法律上の明確な位置付け、実施基準やガイドラインの策定、安心こども基金による拡充策によって、一定の増加は見られたものの効果は限定的であった<sup>(55)</sup>。

待機児童がなかなか減らない理由については、厚生労働省の実績評価書では、地方自治体に

(48) 「認定こども園について」(子ども・子育て支援新制度説明会資料3-1)2014.9.11, pp.6-8. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h260911/pdf/s3-1.pdf>> 内閣府は、制度創設2年を経過した平成20年10月、認定こども園の更なる普及促進の必要から、改革の方向性を検討する「認定こども園の在り方に関する検討会」を立ち上げ、平成21年3月に報告書が取りまとめられた。そこでは、平成23年度に認定件数を2,000件以上にするを旨とされている。「今後の認定こども園制度の在り方について(認定こども園制度の在り方に関する検討会報告書)」2009.3.31, p.4. 同 <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomoen/pdf/sh-2.pdf>>

(49) 「認定こども園の認定件数(平成26年4月1日現在)」『都道府県別の認定こども園の数の推移(平成19年～28年)』同上 <[http://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomoen/pdf/ensuu\\_suii.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/kodomoen/pdf/ensuu_suii.pdf)>

(50) 厚生労働省「「新待機児童ゼロ作戦」について～希望するすべての人が安心して子どもを預けて働ける社会を目指して～」2008.2.27, pp.1-3. <<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/02/dl/h0227-1b.pdf>> なお、3歳以上児の10年後の保育利用率は40%から56%へ増加させると設定している(内閣府編 前掲注(49), p.48.)。

(51) 平成20～22年を実施期間とした1000億円の基金が創設されたが、その後も基金の積増し、期限延長がなされ、平成28年度も継続している。「平成20年度子育て支援対策臨時特例交付金(安心こども基金)の運営について」(平成28年6月15日28文科初第443号雇児発0615第1号)

(52) 「平成20年度厚生労働省第2次補正予算(案)」p.5. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/08hosei/dl/02index01.pdf>>

(53) 一時・特定保育は専業主婦を含め、保護者の育児疲れや急病、冠婚葬祭など一時的な場合にも、パート就労などあらかじめ日時を特定する場合にも、必要な時に子どもを預けられる保育である(「実績評価書 VI-2-3」『平成21年度実績評価書』2009.8, p.8. 同上 <[http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyuu/09jisseki/dl/09jis\\_vib04.pdf](http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyuu/09jisseki/dl/09jis_vib04.pdf)>。

(54) 「平成22年度総合評価書「子ども・子育て応援プラン」について」2011.3, pp.6-8. 同上 <<http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyuu/10sougou/dl/b.pdf>>

(55) 総務省「ワーク・ライフ・バランスの推進に関する政策評価書」2013.6, p.120. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000233774.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000233774.pdf)>; 「実績評価書 VI-2-3」前掲注(53), pp.4-5.

よって事情が異なるため一概にはいえないとしながらも、保育サービスが整うに連れて、潜在的な保育需要が顕在化していくこと、経済状況の悪化などによる女性の就業率の伸びなどに伴う保育需要の増大に対して地方自治体の財政状況や保育所に適した土地の確保の困難性などから、短期的に多くの保育所を整備することが難しいことを挙げている<sup>(56)</sup>。

表3 子ども・子育て応援プランの主な進捗状況

| 項目       | 平成17年度実績 | 平成21年度目標 | 平成21年度実績 | 達成率    |
|----------|----------|----------|----------|--------|
| 保育所受入児童数 | 203万人    | 215万人    | 216万人    | 100.5% |
| 延長保育     | 12,783か所 | 16,200か所 | 15,901か所 | 98.2%  |
| 一時・特定保育  | 5,935か所  | 9,500か所  | 7,729か所  | 81.4%  |
| 休日保育     | 666か所    | 2,200か所  | 978か所    | 44.5%  |

(注) 平成21年度実績は、保育所受入児童数は平成22年4月1日時点、その他は平成21年度交付決定ベース。  
(出典) 「平成22年度総合評価書「子ども・子育て応援プラン」について」2011.3, pp.6-8. 厚生労働省ウェブサイト  
<<http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyoku/10sougou/dl/b.pdf>> を基に筆者作成。

## 5 子ども・子育てビジョン期（平成22～26年度）

### (1) 子ども・子育てビジョンの策定

平成16年に策定された「少子化社会対策大綱」を引き継ぐ新たな少子化社会対策大綱である「子ども・子育てビジョン」<sup>(57)</sup>が、平成21年9月の民主党への政権交代を経た平成22年1月に閣議決定された。この大綱は、「子どもが主人公（チルドレン・ファースト）」という考え方の下、社会全体で子育てを支えることを基本とし、平成22年度から平成26年度までの5年間の数値目標を掲げている。待機児童対策については、潜在的な保育需要にも対応するため、平日昼間の保育サービスの受皿を215万人から241万人にし、3歳未満児の保育サービス量の割合を対象年齢児童数の24%（75万人）から35%（102万人）にすることや大幅な認定こども園の増加等を挙げている<sup>(58)</sup>。

### (2) 子ども・子育て支援新制度に向けた検討

子ども・子育てビジョンが閣議決定された平成22年1月29日、少子化社会対策会議で、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・一元的なシステムの構築についての検討を行うことを目的とする「子ども・子育て新システム検討会議」の設置が決定され<sup>(59)</sup>、平成25年度からの新たな制度の実施を目指して検討が開始された。検討を踏まえて、平成24年3月に「子ども・子育て新システムに関する基本制度」及びこれに基づく「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<sup>(60)</sup>、同月、政府は、第180回国会に

<sup>(56)</sup> 「実績評価書 VI-2-3」同上, p.2.

<sup>(57)</sup> 「子ども・子育てビジョン～子どもの笑顔があふれる社会のために～」(平成22年1月29日閣議決定) 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/vision-zenbun.pdf>>

<sup>(58)</sup> 「子ども・子育てビジョンの概要」同上 <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/vision-gaiyou.pdf>>

<sup>(59)</sup> 国家戦略担当大臣、内閣府特命担当大臣（行政刷新）、内閣府特命担当大臣（少子化対策）を共同議長、総務大臣、財務大臣、文部科学大臣、厚生労働大臣、経済産業大臣等を構成員とし、会議の下に作業グループが設置された（「子ども・子育て新システム検討会議」について）(平成22年1月29日少子化社会対策会議決定) 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/index.html>>。



3 法案<sup>(61)</sup>を提出した。国会では、幼稚園と保育所機能を一体化した総合こども園<sup>(62)</sup>の創設を図った総合こども園法案を従来の認定こども園を拡充する内容の法案に代えるなどの修正がなされ<sup>(63)</sup>、平成24年8月にいわゆる「子ども・子育て関連3法」<sup>(64)</sup>が成立した。同年12月に自民党・公明党連立政権への交代を経て、これらの法に基づいた幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援の総合的な推進を図る子ども・子育て支援新制度が、平成27年4月に施行されることとなった。

### (3) 待機児童解消のための更なる取組

子ども・子育て新システムの検討を進める間も待機児童問題は都市部を中心に深刻な課題となっており、新システムの実施を待たずに速やかな対応が求められることとなった。平成22年10月に内閣総理大臣指示により、内閣府特命担当大臣（少子化対策）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11月に同チームは、「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」（以下「先取り」プロジェクト）を取りまとめ、子ども・子育て新システムの施行に先立ち、平成23年度から実施できるものは前倒しで実施することとした。「先取り」プロジェクトは、待機児童の数を見て「後追い」で保育を提供していくのではなく、潜在的な保育需要量を見通しながら、「先取り」で計画的に進めていくとし、既存の制度に縛られない「多様で柔軟な保育サービス」（家庭的保育の拡充、児童福祉施設最低基準を満たす認可外保育サービスの支援等）を確保することなどを施策として挙げている<sup>(65)</sup>。また、待機児童問題が特に深刻な地域や保育所のための土地等の確保が困難である地域を対象に、平成24年度から平成26年度までの時限措置として、保育所の居室面積基準の緩和も行われた<sup>(66)</sup>。

さらに、平成25年4月19日、安倍晋三首相は「成長戦略スピーチ」において、「待機児童解消加速化プラン」を発表した<sup>(67)</sup>。これは、保育需要のピークを平成29年度末とし、平成27年

(60) 「子ども・子育て新システムの基本制度について」（平成24年3月2日少子化社会対策会議決定）同上 <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/pdf/kihonseido/s1.pdf>>; 「子ども・子育て新システムに関する基本制度」（別添1）同 <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/pdf/kihonseido/s1-b1.pdf>>; 「子ども・子育て新システム法案骨子」（別添2）同 <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/review/pdf/kihonseido/s1-b2.pdf>>

(61) 「子ども・子育て支援法案」（第180回国会閣法第75号）；「総合こども園法案」（第180回国会閣法第76号）；「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」（第180回国会閣法第77号）

(62) 総合こども園は、3歳未満児の受入れが義務付けられていないため、総合こども園が創設されたとしても3歳未満児が多くを占める待機児童対策にはならない等の懸念も出されていた（「子育て法案 厳しい船出「総合こども園」に批判集中」『朝日新聞』2012.5.11；増田雅暢「総合こども園構想撤回」の背景」『週刊社会保障』66巻2684号、2012.7.2, p.37；「総合こども園」『キーワード・用語解説』日本女性学習財団ウェブサイト <<http://www.jawe2011.jp/cgi/keyword/keyword.cgi?num=n000206&mode=detail&catlist=1&onlist=1&shlist=1>>）。

(63) 「社会保障・税一体改革に関する確認書（社会保障部分）」（民主党・自由民主党・公明党 社会保障・税一体改革（社会保障部分）に関する実務者間会合）2012.6.15, pp.2-4. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/s-kakuninsyo.pdf>> この間の経緯については、東弘子「新しい子育て支援制度の検討状況—就学前施設を中心に—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』788号、2013.4.30, pp.1-4. <[http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo\\_8201579\\_po\\_0788.pdf?contentNo=1](http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8201579_po_0788.pdf?contentNo=1)> を参照。

(64) 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」（平成24年法律第66号）；「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」（平成24年法律第67号）

(65) 「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」首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/taikijidou/kettei/kihon.pdf>>; 内閣府編『子ども・子育て白書 平成24年版』勝美印刷、2012, pp.14-15.

度からの子ども・子育て支援新制度の施行を待たずに、待機児童解消に意欲的に取り組む地方自治体に対してはその取組を全面的に支援し、平成25～26年度を緊急集中取組期間として約20万人分の受皿を整備、続く平成29年度末までの3年間を取組加速期間として5年間で40万人分を確保するというものである<sup>(68)</sup>。平成25～26年度で目標を上回る21.9万人分の整備を達成し<sup>(69)</sup>、平成27年11月には、今後の女性の就業が更に進むことを念頭に、最終目標が50万人に上積みされた<sup>(70)</sup>。

平成26年度には、新制度への円滑な移行を図るため、消費税引上げ(5→8%)による税収増を活用した「保育緊急確保事業」が実施され<sup>(71)</sup>、小規模保育支援等、新制度で実施される事業に対する先行的支援が行われた<sup>(72)</sup>。

地方自治体の対策では、横浜市が注目された。横浜市は、全国で有数の待機児童が存在する地方自治体であったが、平成22年度から集中的な予算の投入<sup>(73)</sup>等を行い、平成25年4月に待機児童ゼロを達成、その後、入所申込者数の高まりにより、ゼロは継続できなかったが、大幅な削減<sup>(74)</sup>を実現した。保育所整備に加え、横浜保育室(Ⅱ3(3)参照)、家庭的保育、幼稚園預

(66) 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律(地方分権一括法)について」(第36回社会保障審議会児童部会資料4)2011.10.31, pp.1-3. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000001to11-att/2r9852000001tokf.pdf>> この緩和については、保育の質の低下のおそれ等を理由に、実施しない地方自治体も多かったとされている(「保育所面積基準緩和に関する自治体の対応」『保育情報』422号, 2012.1, pp.54-55; 「待機児多い地域 面積基準緩和 保育所「分権」自治体そっぽ(メガロリポート)」『日本経済新聞』2011.10.22.)が、待機児童対策に一定の効果を認める地方自治体もあり、平成31年度末までの延長がされている(内閣府地方分権改革推進室「保育所の居室の床面積基準に係る特例について」(第16回地方分権改革有識者会議提案募集検討専門部会参考資料2)2014.10.27. <[http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/teianbukai16shiryu\\_s02.pdf](http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/teianbukai16shiryu_s02.pdf)>; 「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」(平成27年1月30日閣議決定) p.45. 内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/doc/k-tb26-honbun.pdf>>。

(67) 「安倍総理「成長戦略スピーチ」」2013.4.19. 首相官邸ウェブサイト <[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2013/0419speech.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0419speech.html)>

(68) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課「待機児童解消加速化プランの支援パッケージについて」2013.5.10. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000031nsm-att/2r98520000031nwa.pdf>>; 「待機児童解消加速化プラン(平成25年度補正予算・平成26年度予算ベース版)」厚生労働省ウェブサイト <[http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/taikijidokaisho\\_01.pdf](http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/taikijidokaisho_01.pdf)>

(69) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課「「待機児童解消加速化プラン」集計結果を公表します～2年間で約21.9万人分の保育の受け入れ枠拡大を達成～」2015.9.29, p.1. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000098605.pdf>>

(70) 一億総活躍国民会議「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策—成長と分配の好循環の形成に向けて—」2015.11.26, p.8. 首相官邸ウェブサイト <[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/kinkyu\\_taisaku/hontai.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/kinkyu_taisaku/hontai.pdf)>

(71) 内閣府編『少子化社会対策白書 平成28年版』日経印刷, 2016, p.33.

(72) 「子ども・子育て支援法附則第10条第1項に規定する保育緊急確保事業を定める内閣府令」(平成26年内閣府令第34号)電子政府の総合窓口ウェブサイト <<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H26/H26F10001000034.html>>; 「保育緊急確保事業について」(子ども・子育て支援新制度説明会資料9)2014.6.4, pp.2, 9. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/administer/setsumeikai/h260604/pdf/s9.pdf>>

(73) 横浜市一般会計予算に占める待機児童対策予算及び保育所運営費予算の割合は、平成22年度の4.9%に対し、平成26年度は6.8%、金額ベースでは、668億円から965億円に増加している(横浜市子ども青少年局「横浜市の保育所待機児童の状況と対策について」2014.7. <<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/kinkyu/file/taikijidouleafflet26.7.pdf>>)。

(74) 平成26年4月20人、平成27年4月8人、平成28年4月7人。ただし、希望どおりの保育所等を利用できていないケース(保留児童)は、平成28年4月で3,117人であり、そのうち3歳未満児が約9割である(横浜市子ども青少年局保育対策課「平成28年4月1日現在の保育所等利用待機児童数について」(横浜市記者発表資料)2016.4.26, pp.1, 2. <<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/kinkyu/file/280426taikijidou.pdf>>)。

かり保育を拡充した多様な保育サービスの展開、保育サービスに関する相談を専門とした「保育コンシェルジュ」の配置、料金設定の見直し等によるいわゆる「横浜方式」は、安倍首相にも評価された<sup>(75)</sup>。

#### (4) 子ども・子育てビジョンの進捗状況

子ども・子育てビジョンの対象時期は、深刻化する待機児童対策のために上積み目標設定・対策がなされたこともあり、保育の受皿確保を中心に進められ、全体の受皿数は大幅に増加した<sup>(76)</sup>（表4参照）。

表4 子ども・子育てビジョンの主な進捗状況

| 項目  | 策定時点直近値 <sup>(注1)</sup> | 平成26年度目標                | 平成26年度実績 <sup>(注2)</sup>                             |
|---|-------------------------|-------------------------|--|
| 平日昼間の保育サービス<br>(うち、3歳未満児提供人数)<br>(3歳未満児の保育提供割合) | 215万人<br>75万人<br>24%    | 241万人<br>102万人<br>35%   | 253万人<br>92万人<br>29.7%                               |
| 認定こども園  | 358か所                   | (平成24年度目標)<br>2,000か所以上 | (平成25年4月1日時点)<br>1,099か所<br>(平成27年4月1日時点)<br>2,836か所 |

(注1) 平日昼間の保育サービスは、平成21年度見込み数。認定こども園数は平成21年4月1日時点。  
 (注2) 平日昼間の保育サービスは、平成27年4月1日時点(幼稚園型認定こども園等、特定地域型保育事業を含む)、3歳未満児提供人数及び保育提供割合は、保育所等利用児童数及び保育所等利用率である。  
 (出典) 「子ども・子育てビジョン～子どもの笑顔があふれる社会のために～」(平成22年1月29日閣議決定) 別添1 p.5, 別添2 p.1. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/pdf/vision-zenbun.pdf>>; 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課「保育所等関連状況取りまとめ(平成27年4月1日)」を公表します」2015.9.29, pp.3-4. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000098603.pdf>>; 内閣府子ども子育て本部「認定こども園の数について(平成27年4月1日現在)～認定こども園数、およそ倍増の2,836件～」2015.5.8. <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/links/pdf/kodomoen27.pdf>> を基に筆者作成。

## 6 待機児童対策の20年

平成6年度から子ども・子育て支援新制度施行前の平成26年度までの約20年間、様々な待機児童対策が策定されたにもかかわらず、解消の目途が立たない理由に、育児休業制度の普及等により、子育てをしながら継続して働く女性が増えてきたこととともに、保育所を作れば作るほど、保育所があるなら預けて働きたいという新たな需要を掘り起こしたということが繰り返し指摘されている<sup>(77)</sup>。

一方で、待機児童が問題になった当初は、厳しい財政状況を反映し、保育所の増設を柱にせず、規制緩和による既存保育所への入所増などを対策の中心とした。また、株式会社等多様な事業主体の参入による保育所の増加を図った規制緩和策も、保育の質や突然の撤退を懸念する地方自治体による慎重な姿勢や、従来、民営保育所の主体を担っていた社会福祉法人よりも課税や補助金の面で制約があることなど<sup>(78)</sup>により株式会社等が参入を見合わせ、期待されたほどは進まなかった<sup>(79)</sup>。そのため、整備できる数に限界があり、増大する需要に即応できず、根本

(75) 「安倍総理「成長戦略スピーチ」前掲注(67)

(76) 「実績評価書(厚生労働省26(VI-2-3))」『平成27年度実績評価書』厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyou/15jisseki/dl/VI-2-3.pdf>>

(77) 度山 前掲注(40); 「実績評価書 IV-2-3」前掲注(53), p.2; 前田正子「子育て支援策のゆくえ—少子化対策から次世代育成へ—(NOTES)」『Life Design REPORT』2003.6, p.19. <<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/ldi/note/notes0306.pdf>> 等。

的な解決にはならなかった。

この背景には、昭和50年代に保育所の定員割れ問題が起こり始めてから一転して、都市部を中心に待機児童が問題になり始めた状況が、当時の少子化傾向とも併せて一時的な現象と捉えられ、対策が後手に回ったということ<sup>(80)</sup>や、待機児童は子どもがいる共働き家庭の問題とみなされ、「そこだけ手厚くすると「不公平だ」という声が挙がるため、政治がアクセルを踏みきれない状況があった」のではないかと<sup>(81)</sup>との指摘などもされている。全国的に見れば、都市部の待機児童問題と対照的に、少子化による定員割れが深刻になる地域への対応の必要があり、保育需要問題は二極化の様相を呈していた<sup>(82)</sup>。

保育所等の数や定員が顕著な増加を見るようになったのは、平成23年度から実施された「先取り」プロジェクト以降であり、更に本格的な増加は、子ども・子育て支援新制度以降となる。

### Ⅲ 子ども・子育て支援新制度の施行

平成27年度から施行された子ども・子育て支援新制度（以下「新制度」）は、社会保障と税の一体改革として、消費税率10%への引上げによる増収分から毎年7000億円程度を新制度に充てることとし、①認定こども園、幼稚園、保育所への財政支援（給付）を一本化（施設型給付の創設）、②小規模保育、家庭的保育等への給付である地域型保育給付の創設、③認定こども園制度の改善、④地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実（一時預かり、延長保育、病児保育、地域子育て支援拠点事業等13の事業を「地域子ども・子育て支援事業」として、財政支援を強化）、⑤客観性・透明性の高い認可制度への改善（特に大都市部での保育需要の増大に機動的に対応）、⑥市町村が実施主体となり、5年を一期とする「市町村子ども・子育て支援事業計画」策定による地域のニーズに応じた計画的な体制の確保、⑦制度ごとにばらばらな政府の推進体制整備として内閣府に子ども・子育て会議<sup>(83)</sup>を設置、などを主な内容としたものである<sup>(84)</sup>。平成27年度を初年度とする少子化社会政策大綱も平成27年3月に閣議決定され、新制度の円滑な実施が重点課題とされている<sup>(85)</sup>。

新制度では、これまで認可外保育施設であった小規模保育、家庭的保育、事業所内保育等を「特定地域型保育事業」<sup>(86)</sup>とし、「認可保育所等」のカテゴリーに組み入れ、3歳未満児受入れの拡充を図るなど、新たな待機児童対策が展開された。平成29年度の政府予算案では、新制度

(78) 公正取引委員会「保育分野に関する調査報告書」2014.6, pp.97-100. <<http://www.jftc.go.jp/houdou/pressrelease/h26/jun/140625.files/hontai.pdf>>; 池本美香「幼児教育・保育分野への株式会社参入を考える—諸外国の動向をふまえて—」『JRI レビュー』Vol.4 No.5, 2013.4.3, pp.68-71. <<https://www.jri.co.jp/file/report/jrireview/pdf/6702.pdf>>

(79) 平成26年10月1日時点の経営主体が営利法人（会社）の保育所は全保育所数24,509のうち、723であった（厚生労働省「第5表（基本票）保育所数、都道府県—指定都市—中核市、経営主体別」『平成26年社会福祉施設等調査』2014.10.1. 政府統計の総合窓口ウェブサイト <[https://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?\\_csvDownload\\_&fileId=000007503375&releaseCount=1](https://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_csvDownload_&fileId=000007503375&releaseCount=1)>）。

(80) 普光院亜紀「待機児童対策と子どもの環境」『私たちの21世紀』75号, 2013.9, p.26; 日本保育協会『保育所運営の実態とあり方に関する調査研究報告書』2014, pp.10-12.

(81) 「「保育園作れよ」実現するには 専門家に聞く 自治体に義務づけを 池本美香さん」『朝日新聞』2016.3.10.

(82) 日本保育協会 前掲注<sup>(80)</sup>, p.17.

(83) 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などに参画・関与することができる仕組みとして設置され、第1回会議が平成25年4月に開催された（「子ども・子育て会議」内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/index.html>>）。

における保育サービス量の拡大等に6958億円（平成28年度：6006億円）、保育所、認定こども園、小規模保育事業の施設整備等に564億円（同：534億円）等が計上され、拡充が図られている<sup>(87)</sup>。本章では、新制度以降の待機児童対策の主な状況について、概観する。

## 1 待機児童対策の概況

新制度が施行された平成27年度に待機児童数は5年ぶりに上昇し、平成28年度に更に上昇した。平成28年3月、厚生労働省は実態把握・緊急対策体制の強化、規制の弾力化・人材確保、施設整備の促進等を内容とする「待機児童解消に向けて緊急に対応する施策について」<sup>(88)</sup>を取りまとめ、これを受けて幼稚園においても積極的に待機児童を受け入れる<sup>(89)</sup>こととした。

また、平成28年度からは、「仕事・子育て両立支援事業」を創設し、企業主導型保育事業、企業主導型ベビーシッター利用者支援事業が開始された<sup>(90)</sup>。同年9月には待機児童解消に向けた取組を更に進めていくため、「切れ目のない保育のための対策」が取りまとめられた<sup>(91)</sup>。

## 2 受入児童数の拡大—小規模保育事業・企業主導型保育事業—

都市部での保育所の新設は、用地確保の難しさや開所までに一定の工期が必要なことに加え、騒音問題、送迎の車による交通問題等を懸念する周辺住民の反対等により、開設の遅れや設置そのものが困難になっているケースも見られ<sup>(92)</sup>、計画どおりには進められていない。また、平

84) 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」2017.1, pp.3-15. <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsume.pdf>>; 長田浩志「子ども・子育て支援新制度の概要と施行に向けた課題」『週刊社会保障』67巻2739号, 2013.8.12・19, pp.131-134. なお、幼児教育・保育・子育て支援の質・量の拡充を図るためには、7000億円を含めて1兆円超の財源が必要とされている（内閣府子ども・子育て本部 同, p.5.）。内閣府子ども・子育て本部は、内閣府特命担当大臣（少子化対策）を本部長とする、子ども・子育て支援のための基本的な政策や少子化の進展への対処に係る企画立案・総合調整、少子化に対処するための施策の大綱の作成及び推進、子ども・子育て支援給付等の子ども・子育て支援法に基づく事務、認定こども園に関する制度に関することを所管する機関である（「子ども・子育て本部について」内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/about.html>>）。

85) 「少子化社会対策大綱～結婚、妊娠、子供・子育てに温かい社会の実現をめざして～」(平成27年3月20日閣議決定) p.5. 内閣府ウェブサイト <[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/shoushika\\_taikou2.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/law/pdf/shoushika_taikou2.pdf)> 平成16、22年に続く3回目となる大綱である。

86) この事業は、都市部では認定こども園等を小規模保育等の連携施設として、小規模保育等を増やすことによつて、待機児童の解消を図り、人口減少地域では、隣接自治体の認定こども園等と連携しながら、小規模保育等の拠点によつて、地域の子育て支援機能を維持・確保することを目指したものである（内閣府子ども・子育て本部 前掲注84, p.36.）。

87) 阿久澤主計官・廣光主計官「平成29年度社会保障関係予算のポイント」2016.12, p.7. 財務省ウェブサイト <[http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2017/seifuan29/13.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2017/seifuan29/13.pdf)>

88) 厚生労働省「待機児童解消に向けて緊急に対応する施策について」2016.3.28. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000118006.pdf>>; 「待機児童解消に向けて緊急に対応する施策について」の対応方針について（平成28年4月7日雇児発0407第2号）文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/youchien/\\_icsFiles/afiedfile/2016/04/26/1370164\\_02\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/youchien/_icsFiles/afiedfile/2016/04/26/1370164_02_1.pdf)>

89) 「幼稚園における待機児童の受入れについて」（平成28年4月22日事務連絡）文部科学省ウェブサイト <[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shotou/youchien/\\_icsFiles/afiedfile/2016/04/26/1370164\\_01\\_1.pdf](http://www.mext.go.jp/a_menu/shotou/youchien/_icsFiles/afiedfile/2016/04/26/1370164_01_1.pdf)>

90) 内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て支援新制度なるほどBOOK 平成28年4月改訂版」pp.1-2. 内閣府ウェブサイト <[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/event/publicity/pdf/naruhodo\\_book\\_2804/a4\\_print.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/event/publicity/pdf/naruhodo_book_2804/a4_print.pdf)> 企業主導型ベビーシッター利用者支援事業は、残業や夜勤等でベビーシッターを利用した際に、費用の補助を受けられることができる制度。

91) 「切れ目のない保育のための対策について」2016.9.2. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000135503.html>>

成27年7月に「国家戦略特別区域法」(平成25年法律第107号)が改正され(「国家戦略特別区域法及び構造改革特別区域法の一部を改正する法律」(平成27年法律第56号))、国家戦略特別区域の都市公園に保育所等の設置が認められるようになった<sup>(93)</sup>が、公園がなくなることに対する住民の反対など、調整が難航した地域もある<sup>(94)</sup>。

他方、施設数増が期待されるのが特定地域型保育事業に含まれる小規模保育事業と、平成28年度に創設された企業主導型保育事業である(表6)。

小規模保育事業は新制度施行以来、数の伸びが著しい(表7)。利用定員が6~19人で、マンションの一室や空き家等を利用して開設することもでき、認可基準が一部緩和されているため、保育所よりも開設が比較的容易であることがその理由として考えられている。A型(保育所分園に近い類型)、C型(家庭的保育に近い類型)、B型(中間型)の3類型がある。また、3歳未満児を対象とするため、3歳児以降は、受皿の役割を担う連携施設の設定が求められているが、必ずしも確保できておらず、3歳以降の行く先が確定していない、いわゆる「3歳の壁」<sup>(95)</sup>が課題となっている。平成29年度政府予算案では、「サテライト型小規模保育事業」の創設が認められた<sup>(96)</sup>ほか、国家戦略特別区域諮問会議において、小規模保育の対象年齢の拡大を含めた国家戦略特別区域法改正案を平成29年通常国会に提出することが決定されており<sup>(97)</sup>、「3歳の壁」が解消されることで、更に利便性が増すことが期待される。

平成28年度から創設された企業主導型保育事業は、企業のニーズに応じた柔軟な設置・運営を支援するもので、複数の企業が共同で設置でき、地域住民の受入れ(総定員の50%以内)もできる。認可外保育施設であるが、運営費・整備費について認可施設並みの助成が受けられ<sup>(98)</sup>、最大で5万人の受皿整備<sup>(99)</sup>が計画されている。特定地域型保育の事業所内保育事業が原則3歳未満児を対象とするのに対して、0~5歳児を対象とし、幅広い対応が可能である。平成28

92) 「住民反対 保育所断念 11件 自治体本紙調査 開設遅れ 15件 12年度以降」『毎日新聞』2016.4.24; 「保育所開園 住民反対で断念 中川区の住宅街 「騒音」心配の声多く」『朝日新聞』(名古屋版) 2016.10.5; 「保育園計画を業者断念 白井、「総合的に判断」」『朝日新聞』(ちば首都圏版) 2016.11.6.

93) 国土交通省は、都市部で不足気味の保育所用地を確保するため、都市公園での保育所等設置を全国に広げる法案を第193回国会に提出した(「公園に保育所 特区外も 国交省が改正案 都市部で用地確保」『日本経済新聞』2016.11.16; 「都市緑地法等の一部を改正する法律案」(第193回国会閣法第24号))。

94) 「区長と住民、平行線 杉並 公園の保育所転用」『朝日新聞』(東京都心版) 2016.6.4.

95) 「小規模保育所「3歳の壁」 卒園後、認可保育所・幼稚園と連携なく…」『朝日新聞』2016.2.26. 平成27年10~11月にかけてNPO法人全国小規模保育協議会が小規模保育事業者に対して行ったアンケートでは、32%の施設が「まだ連携施設を設定できていない」と回答した(全国小規模保育協議会編「小規模保育白書 2016年版」2016, p.52.)。

96) 厚生労働省「平成29年度予算案の概要」pp.16, 29. <<http://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/yosan/17syokanyosan/dl/index-01.pdf>> 保育所等が3歳児以降の子どもの受入れを重点的に行い、小規模保育事業所等と積極的に接続を行った場合に要する費用の一部を補助する事業(厚生労働省雇用均等・児童家庭局「全国厚生労働関係部局長会議(厚生分科会) 詳細版資料」2017.1.20, p.96. <<http://www.mhlw.go.jp/topics/2017/01/dl/tp0117-k02-01s.pdf>>.)。

97) 国家戦略特別区域諮問会議「国家戦略特区における追加の規制改革事項について(案)」(第26回資料3) 2016.12.12. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai26/shiryous3.pdf>>; 「第26回国家戦略特別区域諮問会議(議事要旨)」2016.12.12, p.5. 同 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai26/gijiyoushi.pdf>>

98) 「企業主導型保育事業の概要」内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/gaiyo.html>> 企業主導型保育助成事業の実施団体は、公益財団法人児童育成協会である。

99) 50万人分の受皿整備が必要とされているところ、市町村等による平成29年度末までの整備計画として45.6万人分が取りまとめられており、その差である5万人分程度を企業主導型保育による対応を図るとされている(第190回国会参議院内閣委員会会議録第6号 平成28年3月29日 p.6.)。

年度は4万人分の予算措置がされ、順次、助成決定がされている<sup>(100)</sup>。また、平成29年度政府予算案では、企業主導型保育施設の整備・運営費として平成28年度の797億円を上回る1309億円が計上されている<sup>(101)</sup>。このような拡大が期待される反面、保育所より職員資格等の面で緩和されていることや、設置や運営に市町村の関与が少ない認可外保育施設の一類型であることから、短期間のうちに大量に供給されることで保育の質の確保への懸念も指摘<sup>(102)</sup>もされている。

表6 小規模保育事業・企業主導型保育事業の類型

| 事業類型          |         | 職員数 <sup>(注1)</sup>                            | 職員資格                      | 保育室等   | 給食  |
|---------------|---------|--|---------------------------|--|---|
| 小規模<br>保育事業   | A型      | 保育所の配置基準+1名                                    | 保育士 <sup>(注2)</sup>       | 0、1歳児：3.3㎡/人<br>2歳児：1.98㎡/人                                  | ・自園調理 <sup>(注4)</sup><br>・調理設備の設置<br>・調理員の配置      |
|               | B型      | 保育所の配置基準+1名                                    | 1/2以上が保育士 <sup>(注2)</sup> |  |   |
|               | C型      | 0～2歳児 3:1（補助者を置く場合 5:2）                        | 家庭的保育者 <sup>(注3)</sup>    | 0～2歳児：3.3㎡/人   |   |
| 企業主導<br>型保育事業 | 定員19人以下 | 保育所の配置基準+1名                                    | 1/2以上が保育士 <sup>(注2)</sup> | 小規模保育事業A・B型と同様   | ・自園調理 <sup>(注4)</sup><br>・調理設備の設置<br>・調理員の配置      |
|               | 定員20人以上 | 保育所の配置基準+1名                                    | 1/2以上が保育士 <sup>(注2)</sup> | 保育所と同様   |   |
| (参考)          | 保育所     | 0歳児 3:1<br>1、2歳児 6:1<br>3歳児 20:1<br>4歳児以上 30:1 | 保育士 <sup>(注2)</sup>       | 0、1歳児<br>乳児室：1.65㎡/人<br>ほふく室：3.3㎡/人<br>2歳児以上<br>保育室等：1.98㎡/人 | ・自園調理（国家戦略特別区域の公立施設では外部搬入可）<br>・調理室の設置<br>・調理員の配置 |

(注1) 比で表示している部分は、児童数：職員数。  
 (注2) 保健師、看護師又は准看護師の特例あり。保育士以外には研修を実施。  
 (注3) 市町村長が行う研修を修了した保育士、保育士と同等以上の知識及び経験を有すると市町村長が認める者。  
 (注4) 連携施設等からの搬入は可。  
 (出典) 内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て支援新制度ハンドブック 施設・事業者向け 平成27年7月改訂版」p.12. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/faq/pdf/jigyousya/handbook.pdf>>; 「企業主導型保育事業実施要綱の概要」pp.1-2, 7. 同 <[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/ryouritsu/pdf/jisshi\\_gaiyou.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/ryouritsu/pdf/jisshi_gaiyou.pdf)> 等を基に筆者作成。

表7 特定地域型保育事業数 (単位：件)

| 年 <sup>(注)</sup> | 家庭的<br>保育事業 | 小規模保育事業 |         |       | 居宅訪問型<br>保育事業 | 事業所内<br>保育事業 | 計   |       |
|------------------|-------------|---------|---------|-------|---------------|--------------|-----|-------|
|                  |             | A型      | B型      | C型    |               |              |     |       |
| 平成27             | 931         | 1,655   | (962)   | (572) | (121)         | 4            | 150 | 2,740 |
| 平成28             | 958         | 2,429   | (1,711) | (595) | (123)         | 9            | 323 | 3,719 |

(注) 各年4月1日時点。  
 (出典) 「地域型保育事業の件数について(平成28年4月1日現在)」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/tiiki.ninkakensu.20160401.pdf>>

<sup>(100)</sup> 同上, p.8. 平成28年度は4回の募集が行われ、平成29年2月8日までに492件11,825人分(定員数の合計)の助成決定がされている(児童育成協会「平成28年度企業主導型保育事業助成決定一覧(12回目まで)」2017.2.8. <[http://www.kigyounaihoiku.jp/wp/wp-content/uploads/2017/02/josei\\_kettei\\_12-04.pdf](http://www.kigyounaihoiku.jp/wp/wp-content/uploads/2017/02/josei_kettei_12-04.pdf)> )。

<sup>(101)</sup> 阿久澤・廣光 前掲注<sup>(87)</sup>

<sup>(102)</sup> 的場康子「企業主導型保育事業に期待すること(WATCHING)」『Life Design REPORT』2016.10, pp.43-44. <<http://group.dai-ichi-life.co.jp/dlri/pdf/ldi/2016/wt1607.pdf>>; 池本美香「企業主導型保育事業創設の背景と課題(社会トピックス)」『マンスリー・レビュー』2016年10月号, 2016.10.1, p.5. <[http://www.smbc.co.jp/hojin/report/monthlyreview/resources/pdf/4\\_00\\_MR1610.pdf](http://www.smbc.co.jp/hojin/report/monthlyreview/resources/pdf/4_00_MR1610.pdf)>

### 3 保育士の確保

保育の受皿拡大により、保育士の確保が課題となっている。平成27年の保育士の有効求人倍率は12月が最も高く、全国平均で2.34、最高値は東京都で、6.00であった<sup>(103)</sup>。

保育士は、給与の低さ、労働条件の厳しさ等のため、資格を持ちながらも就職に際して保育士を選択しない、あるいは離職するケースが多い<sup>(104)</sup>。厚生労働省は平成27年1月に平成29年度末までに新たに必要となる6.9万人の保育士を確保するため、保育士試験の年2回実施、保育士処遇改善、保育士養成施設を卒業する学生への就職促進支援、離職保育士に対する再就職支援強化等を内容とする「保育士確保プラン」<sup>(105)</sup>を策定した。また、平成27年7月の国家戦略特別区域法改正により、国家戦略特別区域の都道府県で、通常保育士試験とは別に実施される保育士試験による資格取得後、3年間は当該自治体内のみで保育士として働くことができ、4年目以降は全国で働くことができる国家戦略特別区域限定保育士（通称：地域限定保育士）の試験実施制度が新たに創設された。この試験は平成27年度から実施され、平成28年度からは2回目の通常保育士試験と同じ日程で行われるようになった<sup>(106)</sup>。

処遇の改善では、保育士修学資金貸付けの拡充、再就職準備金の貸付けの拡充（一定期間勤務により返還免除）、研修の推進、未就学児を持つ保育士の子どもの預かり支援等が実施されている<sup>(107)</sup>が、平成29年度政府予算案では、更に2%（月額6,000円程度）の処遇改善に加え、経験年数等に応じた月額加算が認められている<sup>(108)</sup>。

しかし、保育の受皿整備の目標が40万人から50万人に増加されたことに伴い、保育人材の数も2万人程度の追加を見込み、平成29年度末には約9万人が必要となるとされ<sup>(109)</sup>、保育士の確保は一層、厳しさを増している<sup>(110)</sup>。数の不足に対しては、平成28年度から当分の間、一定の要件の下で、幼稚園教諭、小学校教諭、養護教諭、都道府県知事が保育士と同等の知識及び経験を有すると認める者<sup>(111)</sup>を保育士とみなして配置することができるとする弾力化も行わ

<sup>(103)</sup> 「保育課関係」厚生労働省雇用均等・児童家庭局『全国児童福祉主管課長会議説明資料』2016.2.23, pp.388-390.  
<<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000113640.pdf>>

<sup>(104)</sup> 平成26年の厚生労働省による調査では、保育士の平均給与月額は約22万円で、幼稚園教諭より約1万円、全職種平均より約11万円低い。また、保育士登録者数約119万人に対し、勤務者数は約43万人であり、潜在保育士数は約76万人であると算定されている。雇用状況では、常勤職員年間採用数約4.9万人に対し、年間離職者数は約3.3万人、平均勤続年数は8年弱である。（「保育士等に関する関係資料」（第3回保育士等確保対策検討会参考資料1）2015.12.4, pp.5, 7, 11. 厚生労働省ウェブサイト <[http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/s.1\\_1.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/s.1_1.pdf)>

<sup>(105)</sup> 厚生労働省「「保育士確保プラン」の公表」2015.1.14. <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000070942.pdf>>

<sup>(106)</sup> 「保育士試験」厚生労働省ウェブサイト <[http://www.mhlw.go.jp/kouseiroudoushou/shikaku\\_shiken/hoikushi/](http://www.mhlw.go.jp/kouseiroudoushou/shikaku_shiken/hoikushi/)>

<sup>(107)</sup> 「「切れ目のない保育のための対策」として実施する主な取組」pp.7-9. 同上 <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000135501.pdf>>

<sup>(108)</sup> 厚生労働省 前掲注<sup>(96)</sup>, pp.16, 18, 19; 阿久澤・廣光 前掲注<sup>(87)</sup> 経験年数が概ね7年以上で都道府県等が行う研修を経た中堅職員に月額4万円プラス、経験年数が概ね3年以上で都道府県等が行う研修を経た職員に月額5千円プラスとされている。

<sup>(109)</sup> 「保育課関係」前掲注<sup>(103)</sup>, pp.354-355.

<sup>(110)</sup> 国家戦略特別区域諮問会議では、試験問題作成主体の多様化を前提とした「年3回目の保育士試験」の実施も提案された（秋池玲子ほか「国家戦略特区 追加の規制改革事項などについて」（第26回国家戦略特別区域諮問会議資料4）2016.12.12, p.1. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai26/shiryou4.pdf>>; 黒岩祐治「岩盤規制を突破する神奈川の挑戦！」（第26回国家戦略特別区域諮問会議配布資料）2016.12.12, p.4. 同 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai26/haihu2.pdf>>。



れている<sup>(112)</sup>が、平成29年度に新規に開園する民間保育施設での保育士不足が深刻化しているとの報道もある<sup>(113)</sup>。

#### 4 育児休業の延長

安倍首相は、前述(Ⅱ5(3))の成長戦略スピーチにおいて、育児休業を3年に延長し、「3年間抱っこし放題での職場復帰」を総合的に支援すると述べ、経済界に法的な義務でなく自主的な3年間の育児休業推進を要請した<sup>(114)</sup>。しかし、長すぎる育児休業は女性のキャリア形成にとって問題がある、男性の育児シェアが重要である等の意見が広まり、3年間の延長の動きが大きく広まることはなかった<sup>(115)</sup>。結局、法制度的には育児休業は1年(「パパ・ママ育休プラス」の場合は子が1歳2か月に達するまで、また、保育所に入所できないなどの特別の理由がある場合は子が1歳6か月に達するまで)<sup>(116)</sup>となっていたが、平成28年8月に政府は育児休業期間の延長等を含めた両立支援策を議論する<sup>(117)</sup>こととし、同年9月から厚生労働省労働政策審議会雇用均等分科会で検討が始められた。

待機児童の多い都市部では、事実上空きが多く発生する4月にしか保育所への入所のチャンスがなく<sup>(118)</sup>、その時点で保育所に入所できないために退職せざるを得なかった女性にとっては、育児休業が延長されることにより、就業継続への道が開かれることになる。また、地方自治体にとっては3歳未満児の保育コストは高く、特に0歳児は保育士の配置基準は児童3人に

(111) 保育所で保育業務に従事した期間が十分にある者、家庭的保育者、子育て支援員研修修了者のうち、地域型保育コースを修了した者等が想定されている(「保育所等における保育士配置に係る特例について(通知)」(平成28年2月18日雇児発0218第2号)p.2。内閣府ウェブサイト<[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/h280218/haichi\\_tokurei.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/law/kodomo3houan/pdf/h280218/haichi_tokurei.pdf)>)。

(112) 同上, pp.1-4。これに対し、淑徳大学総合福祉学部柏女霊峰教授は、この特例は、保育士の資格がなくても保育士と同等の処遇となり、保育士の専門性と保育士希望者の熱意を崩していくことになりかねず、地域・期限を限定して実施すべきと指摘した(「委員提出資料」(第27回子ども・子育て会議、第30回子ども・子育て会議基準検討部会合同会議参考資料)2016.1.26, pp.1-2。同上<[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo\\_kosodate/k\\_27/pdf/ss.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/meeting/kodomo_kosodate/k_27/pdf/ss.pdf)>)。

(113) 「来春開園、保育士確保へ必死「人集まらない」都・区が補助も」『朝日新聞』(東京4域版)2016.12.5;「柏市が保育士募集PR 来年度、新設分だけで50~60人必要」『朝日新聞』(ちば東葛版)2016.12.18。

(114) 「安倍総理「成長戦略スピーチ」前掲注67;「経済界との意見交換会」2013.4.19。首相官邸ウェブサイト<[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/actions/201304/19keizaikai.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201304/19keizaikai.html)>

(115) 岩田喜美枝「育児休業3年案 女性のキャリアも考慮して(私の視点)」『朝日新聞』2013.5.10;池本美香「安倍政権の女性活躍支援の評価と課題—男性の育児支援が今後の鍵—」(税・社会保障改革シリーズNo.12)『Research Focus』No.2013-013, 2013.7.19, pp.5-8。<<https://www.jri.co.jp/file/report/researchfocus/pdf/6904.pdf>>

(116) 「パパ・ママ育休プラス」は、平成21年6月に育児・介護休業法が改正され、平成22年6月に施行された制度。父母ともに育児休業を取得する場合は、子が1歳2か月に達するまでの間、休業できるが、父母1人ずつが取得できる期間の上限は1年間である。(厚生労働省編『厚生労働白書 平成22年版』日経印刷, 2010, pp.191-192。)一定の理由による1歳6か月に達するまでの間の延長は、平成16年12月の育児・介護休業法改正によるもので、平成17年4月から施行された。

(117) 「「未来への投資を実現する経済対策」について」(平成28年8月2日閣議決定)p.5。内閣府ウェブサイト<[http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2016/20160802\\_taisaku.pdf](http://www5.cao.go.jp/keizai1/keizaitaisaku/2016/20160802_taisaku.pdf)>

(118) 年度途中にも育児休業明け等による保育の申込みが行われるが、保育の受皿拡大はその多くが4月に向けて行われ、年度途中には少ないため、申込みに対して入園できない数は増加する。例えば、平成27年4月1日時点の待機児童数は23,167人であるのに対し、同年10月1日時点では45,315人であり、待機児童の92.1%が3歳未満児である(厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課「平成27年4月の保育園等の待機児童数とその後(平成27年10月時点)の状況について」2016.3.28。<<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000078425.pdf>>)。

つき1人と、1、2歳児の6人につき1人という基準の倍になる。厚生労働省と地方自治体の意見交換においては、育児休業期間を2～3歳まで延長することによる保育需要の減少を通じて必要な保育士数に余裕が出るとの意見が出た<sup>(119)</sup>。小池百合子東京都知事も、平成28年9月9日の国家戦略特別区域諮問会議で、育児休業期間の2歳までの延長を要望した<sup>(120)</sup>。

しかし、女性のキャリアアップの視点からは、育児休業期間の長期化や短時間勤務には責任がある仕事を任せづらくなるという問題があるため慎重であるべきとの指摘や、企業側でも早期に普通の働き方に復帰することを女性に促す取組が行われているとの指摘<sup>(121)</sup>がされており、労働政策審議会雇用均等分科会でも一律延長・単純延長には反対する意見が多数を占めた<sup>(122)</sup>。

厚生労働省労働政策審議会は、雇用均等分科会の報告を受け、保育所に入れない等の場合に限り、育児休業の2歳までの延長ができるとすることが適当であるとの建議を厚生労働大臣に行った。平成29年1月、厚生労働省はこの内容を踏まえた法案を第193回国会に提出した<sup>(123)</sup>。

なお、育児休業の延長のほか、厚生労働省は4月期に合わせて育児休業の切上げをすることなく復帰できるように、0歳児期の育児休業終了後の「入園予約制」の導入支援経費を平成29年度政府予算案に計上している<sup>(124)</sup>。計画的に職場復帰ができ、働く人にも雇用主にもメリットがあるが、育児休業を取れない自営業者の不公平感や、早期に予約できた人よりも保育の必要性が高い家庭の児童が待機児童になる「逆転現象」が生ずる懸念なども指摘されている<sup>(125)</sup>。

## 5 保育需要の見通し

平成28年9月、厚生労働省は、保育の受皿拡大は平成25～27年度の3年間で合計31.4万人を達成し、各地方自治体の整備推進により、平成25～29年度までの受皿拡大量の合計は48.3万人に達する見込みと公表した。待機児童の多い1、2歳児については、平成28年4月の利用児童数は83.8万人、当該年齢児全体に対する保育所等利用率は41.1%であるが、平成29年度末に保育所等

(119) 厚生労働省が平成28年4月18日に開催した「待機児解消に向けた緊急対策会議」（待機児童が100人以上いる地方自治体から60市区町の長等が出席）の意見交換のほか、同年9月27日に開催した「待機児童対策会議」（15市区が参加）でも育児休業延長の要望が出たと報道されている（「2016年4月18日 待機児解消に向けた緊急対策会議（議事要旨）」厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000123031.html>>;「自治体「育休期間延長を」、待機児童解消、厚労省と意見交換」『日本経済新聞』2016.4.19;「育休期間延長 あり？ 待機児童対策「最長1年半→2年」議論」『朝日新聞』2016.10.26.)。

(120) 「第23回国家戦略特別区域諮問会議（議事要旨）」2016.9.9, p.3. 首相官邸ウェブサイト <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/kokusentoc/dai23/gijiyoushi.pdf>>

(121) 岩田喜美枝「育児休業2年に延長 女性活躍の観点から慎重に（私の視点）」『朝日新聞』2016.10.8;「急浮上育休延長の波紋（上）早期復職、企業は舵、「女性活躍と逆行」懸念も（くらし）」『日本経済新聞』2016.9.5, 夕刊。

(122) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局職業家庭両立課「2016年10月6日 第175回労働政策審議会雇用均等分科会」（議事録）2016.10.6. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi2/0000147172.html>>

(123) 「経済対策を踏まえた仕事と育児の両立支援について（建議）」（平成28年12月12日労審発第883号）p.2. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11903000-Koyoukintoujoudokateikyoku-Shokugyoukateiryouritsuka/0000145575.pdf>>; 厚生労働省「労働政策審議会建議「経済対策を踏まえた仕事と育児の両立支援について」を公表します」2016.12.12. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000145578.html>>; 同「「雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱」の諮問及び答申について」2017.1.6. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000147044.html>>;「雇用保険法等の一部を改正する法律案」（第193回国会閣法第3号）

(124) 厚生労働省 前掲注(96), pp.16, 29; 厚生労働省雇用均等・児童家庭局 前掲注(96), p.97. ①育児休業明けから保育園に入園することを予約している翌4月までの間の代替サービス（一時預かり等）の利用料を支援、②保育所等が予約制を導入するために必要な人件費の加算等を内容とする。

(125) 「「予約制」で保活は改善するか 親も企業も歓迎 秋冬生まれ救済」『アエラ』29巻39号, 2016.9.12, pp.58-59; 「入園予約制 運用に課題 「保活」負担緩和／不公平感の恐れ」『朝日新聞』2016.8.25.

利用率を48.0%とすることが目指されており、引き続き、重点的な整備が必要と考えられる。<sup>(126)</sup>

また、出産を契機とした女性の就業継続率の変化も注目される。平成22～26年では、第1子出産前の妻の72.2%が有職者であったが、出産後の就業率は38.3%となり、有職者のみを見ると、出産前有職女性に対する出産後の継続就業率は53.1%であった。昭和60～平成21年の調査では、有職女性の継続就業率は40%前後で推移<sup>(127)</sup>しているもので、この数年で大幅に上昇しているものの、現在でも就業していた女性の半数弱が出産を機に仕事から離れている<sup>(128)</sup>。平成27年度の厚生労働省委託調査では、末子の妊娠・出産を機に退職した女性正社員がその理由（複数回答）に「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」を挙げている割合は25.2%であり<sup>(129)</sup>、女性の就業継続・活躍の拡大には長時間労働を改める働き方改革も必要である<sup>(130)</sup>という意見もある。

OECD諸国の2014年頃のデータでは、3歳未満の末子を持つ女性（15～64歳）の就業率は、デンマーク（75.8%）、オランダ（73.5%）等、ヨーロッパ諸国で70%を超える国も見られる中で、日本は47.4%であり、OECD29か国の平均53.2%と比べても、高いとはいえない<sup>(131)</sup>。政府が女性の活躍を成長戦略の中核と位置付けるならば、3歳未満児の母親の就業率を引き上げることも考えられ、その場合、保育需要は更に高まることが想定される<sup>(132)</sup>との見方もある。

日本経済新聞社等が地方自治体に対して行った調査では、保育需要のピークを平成29年度とする回答が20%で最多ではあったが、平成31年度以降とする回答も合計で24%となっている<sup>(133)</sup>。また、平成28年12月に総務省が、子ども・子育て支援に関する計画の作成状況や施設の整備等を調査した報告書とともに、必要な改善措置についての勧告を公表した<sup>(134)</sup>。その報告書では、保育の受皿の目標達成ができていても待機児童削減目標は達成できなかった地方自治体が多く見られ、当該市町村が未達成の理由として、想定以上の潜在的需要の顕在化や保護者の

(126) 厚生労働省「『待機児童解消加速化プラン』集計結果を公表します～平成27年度までの3年間で約31.4万人分の保育の受け入れ枠拡大を達成～」2016.9.2, pp.1, 3. <[http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000098605\\_2.pdf](http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11907000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Hoikuka/0000098605_2.pdf)>

(127) 「Ⅲ 男女雇用均等法成立30年を迎えて」厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成27年版働く女性の实情』（雇用均等・児童家庭局一般資料No.1）p.106. <<http://www.mhlw.go.jp/bunya/koyoukintou/josei-jitsujo/dl/15d.pdf>>

(128) 国立社会保障・人口問題研究所「2015年社会保障・人口問題基本調査＜結婚と出産に関する全国調査＞第15回出生動向基本調査 結果の概要」2016.9.15, p.28. <[http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou15/NFS15\\_gaiyou.pdf](http://www.ipss.go.jp/ps-doukou/j/doukou15/NFS15_gaiyou.pdf)>

(129) 三菱UFJリサーチ&コンサルティング「平成27年度仕事と家庭の両立支援に関する実態把握のための調査研究事業報告書 労働者アンケート調査結果」（厚生労働省委託調査）2015.7, pp.26-27. 厚生労働省ウェブサイト <<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000103116.pdf>> 最も多かった理由は、「家事・育児に専念するため、自発的にやめた」で29.0%である。

(130) 筒井淳也「少子化対策に何が必要か（中）長時間労働是正こそ王道 米・北欧型の解決策は困難」『日本経済新聞』2016.8.17.

(131) OECD, “Data for Chart LMF1.2.C. Maternal employment rates by age of youngest child, 2014 or latest available year,” *OECD Family Database*. <[http://www.oecd.org/els/soc/LMF\\_1\\_2\\_Maternal\\_Employment.xlsx](http://www.oecd.org/els/soc/LMF_1_2_Maternal_Employment.xlsx)> ただし、日本のデータは、国民生活基礎調査を典拠とし、女性の年齢制限がなく、また、女性そのものの数でなく、世帯が基準となっているため、他国と基準が異なっている。なお、OECD29か国平均値は、統計がない5か国及び日本が除かれたものである。

(132) 池本美香「子ども・子育て支援新制度の課題」（税・社会保障改革シリーズNo.16）『Research Focus』No.2014-001, 2014.4.3, p.6. <<https://www.jri.co.jp/file/report/researchfocus/pdf/7332.pdf>>

(133) 「自治体の子育て支援 本社など調査 保育施設、どこまで増やす 少子化と就労希望増 需要予測難しく」『日本経済新聞』2016.12.5.

(134) 総務省行政評価局「子育て支援に関する行政評価・監視—子どもの預かり施設を中心として—結果報告書」2016.12. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000452634.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000452634.pdf)>; 総務省「子育て支援に関する行政評価・監視—子どもの預かり施設を中心として—結果に基づく勧告」2016.12. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000452627.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000452627.pdf)>

期待感の高まりなどによる新たな需要等を挙げている<sup>(135)</sup>。今後の母親の就業率の高まりの可能性等を考慮すると、平成29年度末で保育需要がピークを迎えるかどうかについては、更に動向を注視する必要があるだろう。

一方で、平成29年度以降、いずれはピークを迎え、保育需要の減少が見込まれる中、それまでに投入・確保した資源をどのように生かしていくかという視点も必要との指摘もある<sup>(136)</sup>。待機児童対策は、これまで、当面の必要量の確保策に注力する傾向にあり、保育の質の向上への取組が十分でないこととされ、保育所の第三者評価の推進<sup>(137)</sup>による質の向上や、手薄な体制になりがちな無認可保育施設に目立つ児童の事故の防止等、地方自治体の指導監督の徹底も求められている<sup>(138)</sup>。諸外国で行われているような親の就労の有無にかかわらず、3歳未満の子どもに質の高い保育を受ける権利を保障していく方向性も視野に入れ、国は中長期的な視点で保育制度や保育人材の供給の在り方について検討する必要があるのではないかと意見もある<sup>(139)</sup>。

## おわりに

20年以上にわたって取り組まれながらも解消に至っていない待機児童問題は、平成27年度から施行された新制度以降、これまで以上に取組が強化されてきている。しかし、保育需要を先取りしたとされる受皿整備目標も、地方自治体の動向を見ると、潜在的な需要を完全には把握しきれていない様子もうかがえ、50万人分の受皿の更なる増加や待機児童解消時期の後ろ倒し<sup>(140)</sup>が行われる可能性も考えられる。また、十分でない指摘される保育の質の向上への取組も必要になるであろう。

早期の待機児童解消を目指し、保育所等の受皿の適正な数の把握と整備に喫緊の課題として取り組みつつ、親が安心して子どもを預けられ、また、子どもの健やかな成長を担う役割を保育所等が果たし続けるために、待機児童解消後を視野に入れた新たな保育施策の検討と充実が今後、期待される。

(ふくし てるみ)

<sup>(135)</sup> 総務省行政評価局 同上, pp.55, 74-75.

<sup>(136)</sup> 「「需要ピーク」後見据えた保育戦略を 中央大学教授 宮本太郎 (経済観測)」『毎日新聞』2016.4.9.

<sup>(137)</sup> 「保育所における第三者評価の実施について」(平成28年3月1日雇児発0301第3号・社援発0301第2号)

<sup>(138)</sup> 「「保育の質向上」3割どまり 自治体を調査 新制度で「量」に重点」『日本経済新聞』2016.9.23, 夕刊; 「認可外保育 監督に差 14年度立ち入り調査 東京13%」『朝日新聞』2016.12.5. 平成16年4月から平成27年12月に保育施設等で発生した死亡事故の174件中、120件が認可外保育施設(地方単独保育施設を含む)である(内閣府 子ども・子育て本部 「教育・保育施設等における事故報告集計」の公表及び事故防止対策について」2016.4.18, p.6. <[http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/jiko\\_taisaku.pdf](http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/jiko_taisaku.pdf)>).

<sup>(139)</sup> 池本美香「保育士不足を考える一幼児期の教育・保育の提供を担う人材供給の在り方」『JRIレビュー』Vol.9 No.28, 2015.9.9, pp.18, 28-29. <<https://www.jri.co.jp/file/report/jrireview/pdf/8162.pdf>> 例えば、ニュージーランド、スウェーデン、英国等では、保育施設を学校教育の一環として位置付け、希望すれば保育施設を利用できる。

<sup>(140)</sup> 既に東京都は、平成29年度予算案で、平成31年度末までに待機児童解消を目指すとしている(「小池知事「知事の部屋」／記者会見(平成29年1月25日)」2017.1.25. 東京都ウェブサイト <<http://www.metro.tokyo.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/2017/01/25.html>>; 「平成29年度東京都予算案」同 <<http://www.metro.tokyo.jp/tosei/hodohappyo/press/2017/01/25/documents/09-12.pdf>>). また、平成29年4月の入所を目指した認可保育所の「落選」についても報道がされている(「「保育園落ちた日本死ね」また今年も? 4月入所、落選ラッシュに悲鳴 SNSで怒り共有」『毎日新聞』2017.2.6.)。

別表 主な保育施設と事業内容

| 名称              |           | 事業内容   |  |
|-----------------|-----------|--|--|
| 認可保育所等<br>(注1)  | 認可保育所     | 児童福祉法第35条第3項に基づき市町村が設置した、又は同条第4項に基づき、民間事業者等が都道府県知事の認可を受け設置した保育所。対象は0～5歳児。                  |  |
|                 | 特定地域型保育事業 | 保育所より少人数の単位で、原則3歳未満児を保育。市町村長等の認可を受ける。子ども・子育て支援新制度施行(平成27年度)に伴い創設。                          |  |
|                 | 家庭的保育事業   | 実施場所：家庭的保育者の居宅等。利用定員5人以下(補助者を設置した場合。1人では児童3人まで)。いわゆる「保育ママ」。                                |  |
|                 | 小規模保育事業   | 実施場所：ビルの一室等、多様なスペース。利用定員6人以上19人以下(平成28年度から22人までの定員弾力化)。                                    |  |
|                 | 事業所内保育事業  | 実施場所：事業所内等。事業主等が、従業員の子どものほか一定割合以上の地域の子どもにも保育を提供。利用定員の規制なし。                                 |  |
|                 | 居宅訪問型保育事業 | 保育を必要とする子どもの居宅での家庭的保育者による保育。   |  |
| 特定教育・保育施設       |           | 国が基準を定めた幼稚園機能と保育所的機能を併せ持つ幼保連携型認定こども園ほか、幼稚園型認定こども園、地方裁量型認定こども園。子ども・子育て支援新制度施行(平成27年度)に伴い開始。 |  |
| 認可外保育施設<br>(注2) | 公的補助あり    | 地方単独保育事業   | 東京都の認証保育所、横浜市の横浜保育室等、市町村等が独自に設けた基準を満たした保育室等。地方自治体の補助がある。   |
|                 |           | 企業主導型保育事業  | 平成28年度から開始。企業の負担により、従業員の多様な働き方に応じた柔軟な認可外事業所内保育。総定員の50%以内で地域枠(地域住民が活用)を設けることも可能。一定の基準を満たせば認可保育所並みの国からの助成金が支給。 |
|                 | 公的補助なし    | ベビーホテル   | ①夜8時以降の保育、②宿泊を伴う保育、③一時預かりの子どもが利用児童の半数以上、のいずれかを常時運営している施設。  |
|                 |           | その他  | 公的補助を受けない事業所内保育事業、保育室等。  |

(注1) 都道府県知事などの認可等を受けて運営する保育所。条例・規則に基づく設置・運営基準を満たす必要がある。国等からの補助があり、利用者負担が低い。なお、平成26年度までは、認可保育所のみが都道府県知事などの認可等を受けて運営する保育所であった。

(注2) 都道府県知事などの認可を受けずに(届出は義務付けられている)運営する保育施設。「認可外保育施設に対する指導監督要綱」の定める必要事項を満たす必要がある。全ての施設が、都道府県が行う指導監督の対象となる。公的補助のない施設は、利用者からの保育料で運営されており、比較的利用料金が高くなる傾向がある。

(出典) 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」2016.11, pp.36-38. <<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/setsumei.pdf>>; 「認可外保育施設に関するQ&A」東京都福祉保健局ウェブサイト <<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/ninkagai/qa.html>>; 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課「平成26年度 認可外保育施設の現況取りまとめ～施設は増加、入所児童数は減少、ベビーホテルはともに減少～」2016.2.19. <<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000112878.html>> 等を基に筆者作成。