

第2章

子育ちと子育てを
めぐる現状

1 国の動向

(1) 社会保障と税の一体改革のこれまでの経緯

社会保障と税の一体改革は、二度の政権交代を経て、長年にわたって我が国の最重要課題の一つとして議論が重ねられてきたテーマです。

社会保障・税一体改革は、平成20（2008）年に設置された「社会保障国民会議」での議論を皮切りに、平成21（2009）年に設置された「安心社会実現会議」に継承され、平成21（2009）年税制改正法附則第104条には、消費税の全額が「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」に充てられることを含め税制の抜本的な改革を行うための法制上の措置を平成23（2011）年度までに講ずることが明記されました。

こうした規定などを踏まえた議論が続けられ、平成24（2012）年2月には「社会保障・税一体改革大綱」が閣議決定されるに至りました。平成24（2012）年通常国会では、この大綱に定める改革の実現に向け、衆参両院にそれぞれ設置された特別委員会において集中的な審議が行われ、消費税率の引き上げなどを定めた税制抜本改革法、社会保障制度改革国民会議の設置などを定めた社会保障制度改革推進法、子ども・子育て支援関連の3法、年金関連の2法などが成立しました。その後、社会保障制度改革推進法に基づき設置された社会保障制度改革国民会議において、平成24（2012）年11月から平成25（2013）年8月にかけて合計20回に及ぶ議論が行われ、報告書（「確かな社会保障を将来世代に伝えるための道筋」）が取りまとめられました。

(2) 社会保障費の増加と財政状況の逼迫

急速な少子高齢化の進展により、社会保障費が急速に伸びている状況についても注目する必要があります。

平成2（1990）年には、年金、医療、福祉などの社会保障給付費は約47.2兆円でしたが、平成26（2014）年度予算ベースでは約115.2兆円と、この20年あまりの間に2.4倍以上の伸びを示しています。日本の社会保障制度は社会保険方式を基本とするものであり、現在は、保険料で約6割、公費で約4割が賄われている状況ですが、保険料の負担が困難な低所得者などへの公費による支援や、高齢化への対応などのための基礎年金の国庫負担割合の引き上げなどの影響で、近年、公費の負担割合が増加してきています。また、平成24（2012）年度の給付費をベースに推計した将来見通しによると、改革を見込んだ場合、平成37（2025）年度には148.9兆円にのぼるとされています。

社会保障給付費の約4割の43兆円ほどが国と地方の公費負担であり、平成26（2014）年度予算では、初めて国庫負担が30兆円を超えることとなりました。また、平成26（2014）年度における新規国債発行額は約41.3兆円となっています。近年、新規国債発行額が40兆円を超える水準となっている背景としては、社会保障関係費の増加などにより歳出が増加傾向にある一方で、税収が伸び悩んできたことなども挙げられます。

第2章 子育てと子育てをめぐる現状

1 国の動向

(3) 消費税率引き上げによる安定財源の確保と社会保障の充実・安定化

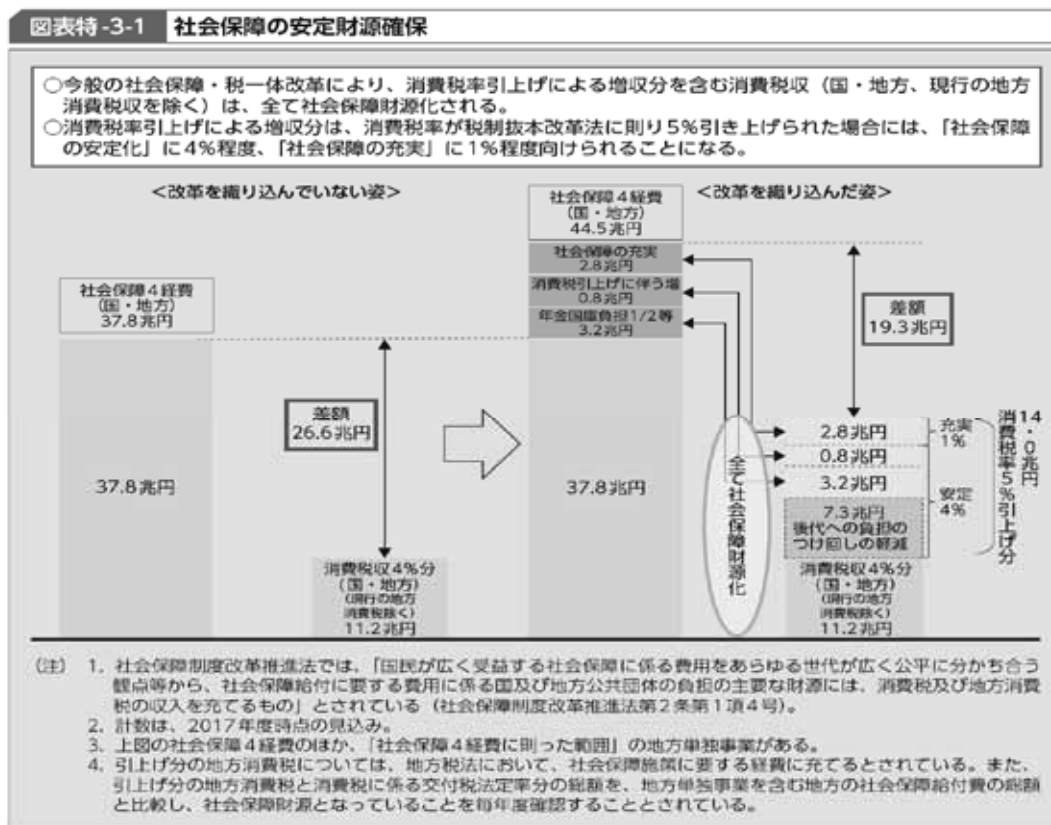
(3) 消費税率引き上げによる安定財源の確保と社会保障の充実・安定化

急速な少子高齢化の進展などにより、前述のとおり社会保障費の増加が避けられない状況にあることを踏まえ、社会保障の安定財源の確保と財政健全化の同時達成に向け、税制抜本改革法に沿って、平成26（2014）年4月には消費税率が8%へ引き上げられました。また、平成11（1999）年以降、消費税込（国分）については、各政府の予算総則において年金、高齢者医療、介護といった「高齢者三経費」に充てることとされていましたが、今回の改革では、子育てや現役世代の医療を加えた「社会保障四経費」に消費税増収分の全てを充てることが消費税法などに明記されました。

税制抜本改革法の規定による、平成27（2015）年10月の消費税率10%への引上げについては、経済状況などを総合的に勘案し平成29（2017）年4月に実施されることになりました。

法に沿って10%に引き上げられた時には、国・地方分を併せて、消費税率5%分に対応するものとして約14兆円の増収が期待されており、社会保障の安定化に約4%分が、社会保障の充実に約1%分が、それぞれ向けられることとされています。

このうち、社会保障の安定化分としては、基礎年金国庫負担割合を恒久的に2分の1とするために約3.2兆円、消費税率の引き上げによる診療報酬、介護報酬、子ども・子育て支援などについての物価上昇への対応として約0.8兆円、また、社会保障の安定のため後世代への負担のつけ回しを軽減するため約7.3兆円が、それぞれ充てられることになっています。一方、社会保障の充実としては2.8兆円分を充てることとしており、そのうち、子ども・子育て支援に約0.7兆円、医療・介護サービスに約1.5兆円、公的年金に約0.6兆円が予定されています。



(4) 待機児童解消に向けた保育の充実と総合的な放課後児童対策の推進

保育所への入所を希望しながら保育所に入所することができない「待機児童」を解消するため、平成24（2012）年度からの「待機児童ゼロ作戦」などに基づき、保育所の受け入れ人数を引き上げるなどの取り組みを進めてきました。しかし、都市部を中心として、待機児童が多く生じており、その数は平成25（2013）年4月現在、2万2,741人となり、3年連続で減少したものの、依然として多くの子どもの受け入れ先が不足しています。

このため、平成25（2013）年4月に策定した「待機児童解消加速化プラン」では、平成27（2015）年度を予定している子ども・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り組みを全面的に支援することとしています。

このプランでは、平成26（2014）年度を「緊急集中取組期間」とし、2年間で約20万人分の保育の受け皿の確保を目指し、平成27（2015）年度から平成29（2017）年度までを「取組加速期間」とし、保育ニーズのピークを迎える平成29（2017）年度末までに、潜在的な保育ニーズも含め、「緊急集中取組期間」の取り組みと合わせて約40万人分の保育の受け皿を確保し、待機児童の解消を目指すこととしています。中でも、平成26（2014）年度の「緊急集中取組期間」では、緊急プロジェクトとして5本の柱からなる支援パッケージにより、意欲のある地方自治体を強力に支援しています。

（支援パッケージ～5本の柱～）

- ①賃貸方式や国有地も活用した保育所整備（「ハコ」）
- ②保育を支える保育士確保（「ヒト」）
- ③小規模保育事業など新制度の先取り
- ④認可を目指す認可外保育施設への支援
- ⑤事業所内保育施設への支援

また、共働き家庭など留守家庭における小学生の児童に対しては、学校の余裕教室などを活用し、放課後に適切な遊びと生活の場を与えて、その健全な育成を図ることを目的とする放課後児童クラブを実施しています。平成25（2013）年5月1日時点では、放課後児童クラブ数は全国で2万1,482か所、登録児童数は88万9,205人になっています。今後とも、保育所の利用者が就学後に引き続き放課後児童クラブを利用できるよう、「子ども・子育てビジョン」に掲げる数値目標（放課後児童クラブの利用児童数を平成26（2014）年度末までに111万人にする目標）の達成などに向けて、取り組んでいくことにしています。また、地域社会の中で、放課後などに子どもたちの安全で健やかな居場所づくりを推進するため、平成26（2014）年度には、「放課後児童クラブ」と「放課後子供教室」を一体的に連携した総合的な放課後対策として「放課後子ども総合プラン」を推進しています。

第2章 子育てと子育てをめぐる現状

1 国の動向

(5) 児童手当制度 (6) 地域における切れ目のない妊娠・出産支援の強化

(5) 児童手当制度

児童手当制度については、平成24（2012）年3月に成立した「児童手当法の一部を改正する法律」（平成24年法律第24号）により、家庭などにおける生活の安定に寄与するとともに、次代の社会を担う児童の健やかな成長に資することを目的として、同年4月から施行されました。

これにより、所得制限額（例：夫婦・児童2人世帯の場合は年収960万円）未満の方に対して、3歳未満と、3歳から小学生の第3子以降については児童1人当たり月額1万5千円、3歳から小学生の第1子・第2子と、中学生については児童1人当たり月額1万円を支給することになりました。なお、所得制限額以上の方に対しては、特例給付として児童1人当たり月額5千円を支給することになっています（所得制限は同年6月分から適用）。

図表 1-8-1 児童手当制度の概要

制度の目的	○家庭等の生活の安定に寄与する ○次代の社会を担う児童の健やかな成長に資する						
支給対象	○中学校修了までの国内に住所を有する児童 (15歳に到達後の最初の年度末まで)		所得制限 (夫婦と児童2人)	○所得限度額（年収ベース） ・960万円未満			
手当月額	○0～3歳未満 一律 15,000円 ○3歳～小学校修了まで ・第1子、第2子：10,000円 (第3子以降：15,000円) ○中学生 一律 10,000円 ○所得制限以上 一律 5,000円 (当分の間の特例給付)		受給資格者	○監護生計要件を満たす父母等 ○児童が施設に入所している場合は施設の設置者等			
			実施主体	○市区町村（法定受託事務） ※公務員は所属庁で実施			
			支払期月	○毎年2月、6月及び10月 (各前月までの分を支払)			
費用負担	○児童手当等の財源については、国、地方（都道府県、市区町村）、事業主拠出金で構成されている。 事業主拠出金の額は、標準報酬月額及び標準賞与額を基準として、拠出金率（1.5/1000）を乗じて得た額。 ※事業主拠出金の一部を財源として児童育成事業（放課後児童クラブ等）を実施。						
		被用者		非被用者		公務員	
	0歳～3歳未満	特例給付 (所得制限以上)	国 2/3	地方 1/3	国 2/3	地方 1/3	所属庁 10/10
		児童手当	事業主 7/15	国 16/45 地方 8/45	国 2/3	地方 1/3	
	3歳～ 中学校修了前	特例給付 (所得制限以上)	国 2/3	地方 1/3	国 2/3	地方 1/3	所属庁 10/10
		児童手当	国 2/3	地方 1/3	国 2/3	地方 1/3	
財源内訳 (26年度予算額)	[給付総額] 2兆366億円 (内訳) 国負担分：1兆2,377億円（1兆2,806億円） (2兆2,356億円) 地方負担分：6,188億円（7,748億円） 事業主負担分：1,801億円 ※（ ）内の数字は公務員を含む						
その他	○保育料は手当から直接徴収が可能、学校給食費等は本人の同意により手当から納付することが可能 (いずれも市町村が実施するかを判断)						

出典：平成26年版 厚生労働白書

(6) 地域における切れ目のない妊娠・出産支援の強化

核家族化、地域のつながりの希薄化などにより、出産直後の心身のケアや妊産婦の孤立感の解消などが必要になっていることから、妊娠・出産支援を強化し、地域において、妊娠期から出産、子育て期へと切れ目なく支援が行われていくようにしていくことが重要です。このため、平成26（2014）年度から、新たに、①妊産婦などの支援ニーズに応じ、必要な支援につなぐ母子保健コーディネーターの配置、②退院直後の母子の心身のケアを行う産後ケア事業、③助産師などによる相談支援を行う産前・産後サポート事業といった切れ目ない支援を行うためのモデル事業を行っています。また、妊娠・出産に関する相談支援を行う「女性健康支援センター」について、平成26（2014）年度に、新たに全国統一の電話番号を設けるなど、その体制の充実を図り、より相談しやすい環境づくりに取り組んでいます。

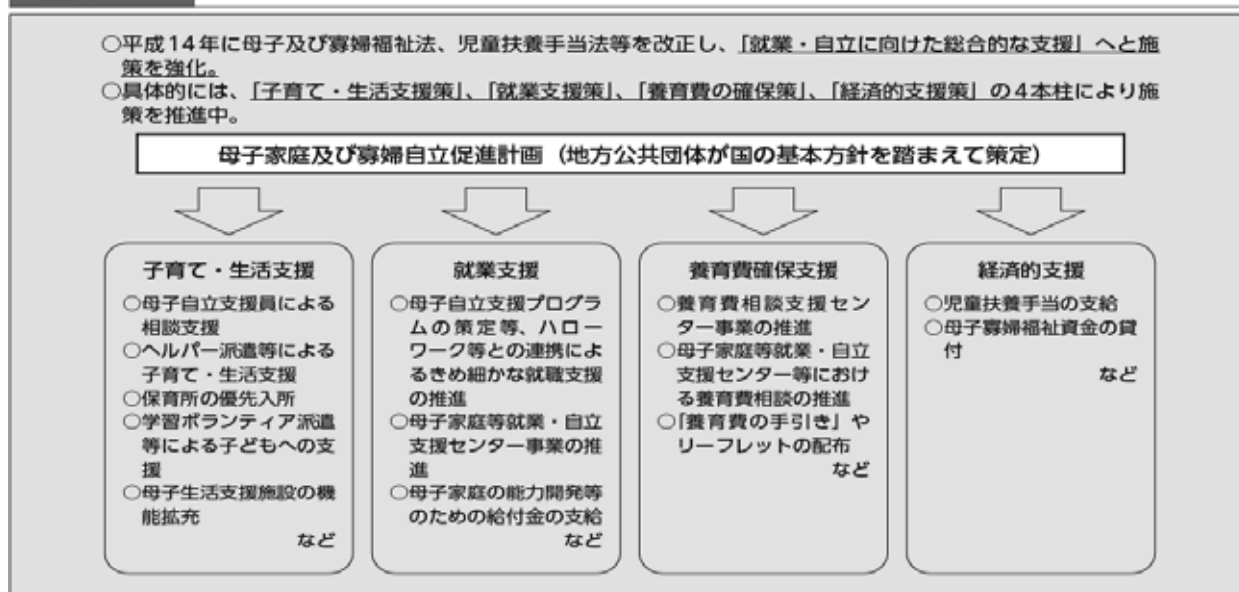
(7) ひとり親家庭を取り巻く状況と自立支援の取り組み

母子世帯数（未婚、死別又は離別の女親と、その未婚の20歳未満の子どものみから成る一般世帯）は、平成22（2010）年で75万5,972世帯になっており、父子世帯数（未婚、死別又は離別の男親と、その未婚の20歳未満の子どものみから成る一般世帯）は、同年で8万8,689世帯になっています。母子世帯になった理由別にみると、死別世帯が7.5%、生別世帯が92.5%になっています。就業の状況については、平成23（2011）年には、母子家庭の母は80.6%が就業しており、このうち、常用雇用者が39.4%、臨時・パートが47.4%になっています。一方、父子家庭の父は91.3%が就業しており、このうち常用雇用者が67.2%、事業主が15.6%、臨時・パートが8.0%になっています。

母子世帯の平均年間収入（平成22年）は291万円で、母自身の平均年間収入は223万円、母自身の平均年間就労収入は181万円となっています。世帯の平均年間収入（291万円）は、国民生活基礎調査による児童のいる世帯の平均所得を100として比較すると、44.2となっています。また、父子世帯の平均年間収入（平成22年）は455万円で、父自身の平均年間収入は380万円、父自身の平均年間就労収入は360万円となっています。世帯の平均年間収入（455万円）は、国民生活基礎調査による児童のいる世帯の平均所得を100として比較すると、69.1となっています。

母子家庭などに対する支援については、「母子及び父子並びに寡婦福祉法」などにに基づき、①保育所の優先入所などの子育て・生活支援策、②母子家庭自立支援給付金などの就業支援策、③養育費相談支援センターの設置などの養育費の確保策、④児童扶養手当の支給などの経済的支援策といった総合的な自立支援策を展開しています。

図表 1-6-1 母子家庭の自立支援策の概要



出典：平成26年版 厚生労働白書

第2章 子育てと子育てをめぐる現状

1 国の動向

(8) 子どもの貧困対策

(8) 子どもの貧困対策

子どもの相対的貧困率(※)は、平成21(2009)年の国民生活基礎調査によると15.7%となっており、OECD34カ国中25位(平成22(2010)年のOECDレポート)でした。平成24(2012)年の国民生活基礎調査では16.3%となっており、上昇傾向は引き続いています。これは、子ども6～7人に1人が貧困家庭に育っている現状を示しています。

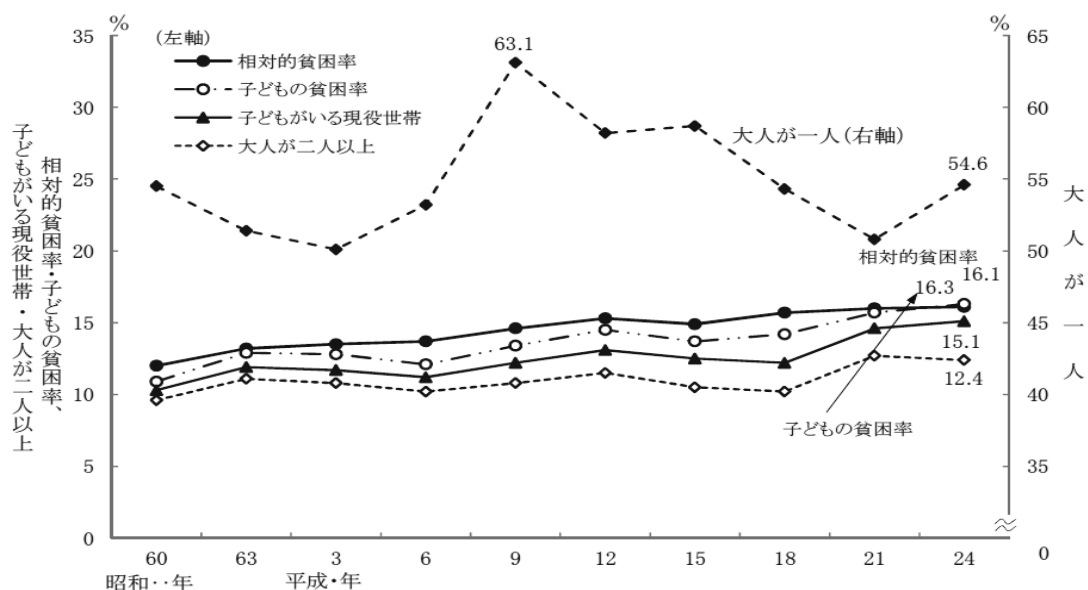
相対的貧困率は可処分所得のみで算定されていることから、この数字だけで貧困の状況全てを測ることはできませんが、子どもの貧困が解決しなくてはならない状況にあることがうかがえます。このため、子どもの将来がその生育環境に左右されることのないよう、貧困の状態にある子どもが健やかに育成される環境を整備するとともに、教育の機会均等を図り、子どもの貧困対策を総合的に推進するため、平成25(2013)年6月に「子どもの貧困対策の推進に関する法律」(平25法64。以下「子どもの貧困対策推進法」という。)が、同年12月に「生活保護法の一部を改正する法律」(平25法104)と「生活困窮者自立支援法」(平25法105)が成立しました。

厚生労働省としては、子どもの貧困対策として、生活保護世帯の親子への養育相談・学習支援、子どもの居場所づくりの推進や、ひとり親家庭への総合的・包括的な支援などを進めているところです。また、本法において、子どもの貧困対策を総合的に推進するため、第8条において基本的な方針などを定める大綱を定めることとされており、平成26(2014)年8月29日に「子どもの貧困対策に関する大綱」が閣議決定されました。

(※) 相対的貧困率・・・所得中央値の一定割合(50%が一般的。いわゆる「貧困線」)以下の所得しか得ていない者の割合。

■ 貧困率の年次推移

図 19 貧困率の年次推移



- 注：1) 平成6年の数値は、兵庫県を除いたものである。
2) 貧困率は、OECDの作成基準に基づいて算出している。
3) 大人とは18歳以上の者、子どもとは17歳以下の者をいい、現役世帯とは世帯主が18歳以上65歳未満の世帯をいう。
4) 等価可処分所得金額不詳の世帯員は除く。

出典：厚生労働省「国民生活基礎調査」(平成25年度)

(9) 発達障害のある子ども・若者の支援

厚生労働省は、「発達障害者支援法」（平16法167）に基づき、地域において医療・保健・福祉・教育・雇用といった分野の関係者と連携し、発達障害者やその家族に対する相談支援を推進しています。具体的には、発達障害者支援体制整備事業により、発達障害者やその家族に対し、ライフステージを通じた一貫した支援体制の強化を図るため、都道府県・指定都市で、ペアレントメンターの養成とその活動を調整する人の配置、アセスメントツールの導入を促進する研修会などを実施しています。

また、地域における発達障害児（者）の支援体制と社会参加を促す観点から、市町村や事業所などにおける支援、医療機関との連携や困難ケースへの対応などについて、地域の中核である発達障害者支援センターの地域支援機能の強化を図っています。加えて、家族の対応力向上を支援するペアレントトレーニングと当事者の適応力向上を支援するソーシャルスキルトレーニング（SST）をメニューに追加し、全国的な普及を図っています。

(10) いじめ問題などへの対応

いじめは、いじめを受けた子どもの教育を受ける権利を著しく侵害し、その心身の健全な成長と人格の形成に重大な影響を与えるのみならず、その生命や身体に重大な危険を生じさせるおそれがあるものです。そして、どの子どもにも、どの学校でも起こり得るものです。

いじめの防止のための対策は、学校の内外を問わずいじめが行われなくなるようにすることや、全ての子どもがいじめを行わず、また、いじめを認識しながら放置することがないよう、いじめの問題に関する子どもの理解を深めることを旨として行われなければなりません。また、いじめを受けた子どもの生命と心身を保護することが特に重要であることを認識しつつ、国、地方公共団体、学校、地域住民、家庭などの関係者が連携することが必要です。

平成24（2012）年7月には、滋賀県大津市における、いじめの問題を背景とした中学生の自殺事案に関する報道をきっかけに、いじめの問題が大きな社会問題となりました。教育再生実行会議の第一次提言「いじめの問題等への対応について」でも、いじめについての基本的理念や体制を整備する法律の必要性が言及され、また、国会でもいじめに対して立法で対応すべきとの議論が行われました。平成25（2013）年6月、議員立法により「いじめ防止対策推進法」が成立し、9月に施行されました。

(1) 法の概要

- ・いじめ防止対策の基本理念、いじめの禁止、関係者の責務
- ・国、地方公共団体、学校による「いじめの防止等のための対策に関する基本的な方針」の策定（国と学校は義務、地方公共団体は努力義務）
- ・地方公共団体は、学校、教育委員会、児童相談所、法務局や地方法務局、警察その他の関係者により構成されるいじめ問題対策連絡協議会を置くことができる
- ・学校は、複数の教職員、心理・福祉等の専門家その他の関係者により構成される組織を置く
- ・学校の基本的施策：①道徳教育等の充実、②早期発見のための措置、③相談体制の整備、④インターネットを通じて行われるいじめに対する対策
- ・国・地方公共団体の基本的施策：①いじめの防止等の対策に従事する人材の確保、②調査研究の推進、③啓発活動 など
- ・個別のいじめに対して、学校は、①いじめの事実確認と設置者への結果報告、②いじめを受けた子どもやその保護者に対する支援、③いじめを行った子どもに対する指導やその保護者に対する助言、④いじめが犯罪行為として取り扱われるべきものであると認めるときの警察との連携 を実施
- ・学校の設置者や学校は、重大事態に対処し、同種の事態の発生の防止に資するため、速やかに、適切な方法により事実関係を明確にするための調査を行う。調査を行ったときは、いじめを受けた子どもとその保護者に対し、必要な情報を適切に提供する。重大事態が発生した旨を地方公共団体の長などに報告し、地方公共団体の長などは、必要と認めるときは、その調査の再調査を行うことができ、また、その結果を踏まえて必要な措置を講ずる

第2章 子育てと子育てをめぐる現状

1 国の動向

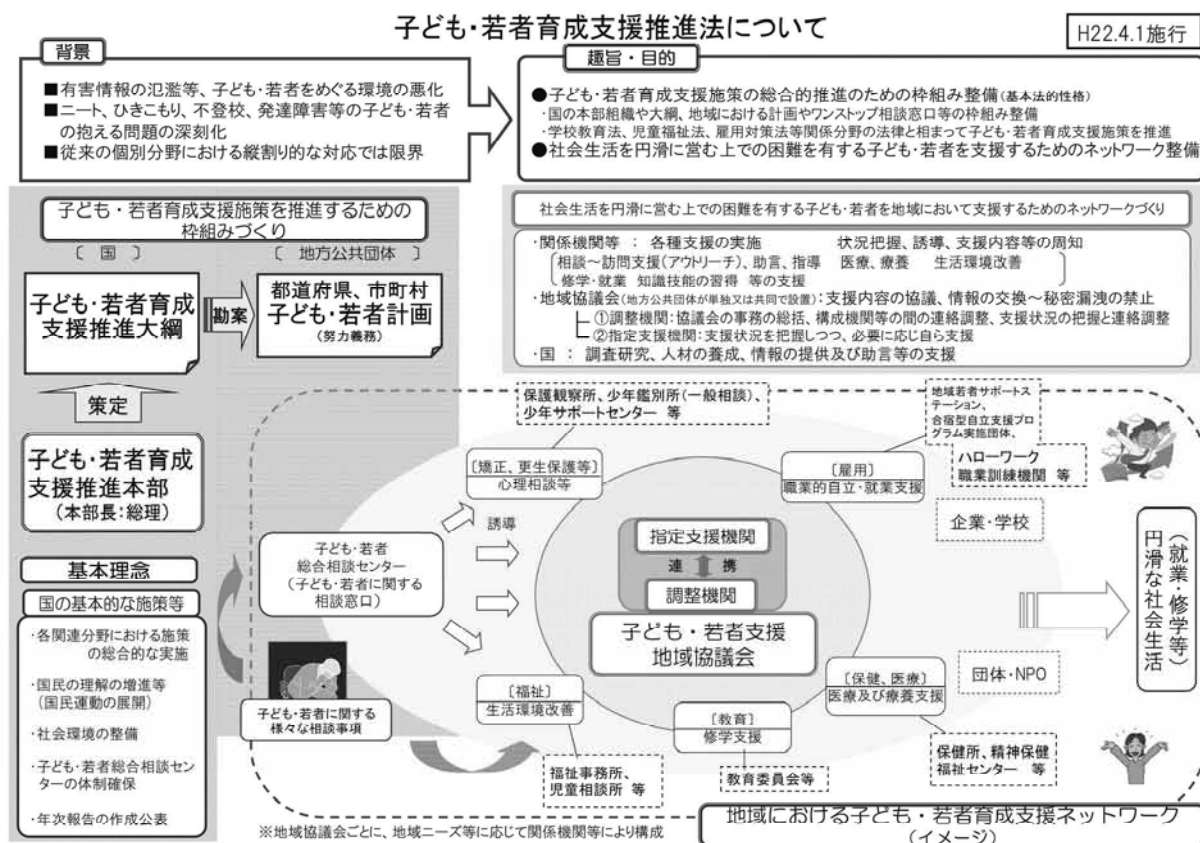
(11)「子ども・若者育成支援推進法」の成立・施行

(11)「子ども・若者育成支援推進法」の成立・施行

平成20（2008）年の「青少年育成施策大綱」策定後も、ニートやひきこもりなど若者の自立をめぐる問題の深刻化や、児童虐待、いじめ、少年による重大事件、有害情報の氾濫など、子どもや若者をめぐる状況は大変厳しいものとなっていました。このため、平成21（2009）年の第171回国会に政府提出法案として青少年総合対策推進法案が提出され、衆議院における修正を経て、平成21（2009）年7月に国の本部組織、子ども・若者育成支援施策の推進を図るための大綱、地域における計画、ワンストップ相談窓口といった枠組みの整備、社会生活を円滑に営む上で困難を有する子どもや若者を支援するための地域ネットワーク整備を主な内容とする「子ども・若者育成支援推進法」（平21法71）が、全会一致で成立し、平成22（2010）年4月1日に施行されました。

「子ども・若者育成支援推進法」に基づき、ニートやひきこもり、不登校といった社会生活を円滑に営む上での困難を有する子ども・若者に対し、教育、福祉、保健、医療、矯正、更生保護、雇用などの様々な分野の関係機関がネットワークを形成し、それぞれの専門性を生かして発達段階に応じた支援を行っていくことや、社会生活を円滑に営むことができるようにするために、関係機関の施設はもとより、子どもや若者の住居その他の適切な場所において、必要な相談や助言、指導を行うことが必要とされています。

東京都においても、0歳から30歳未満までの子供・若者を対象とした5か年計画（平成27年度から平成31年度）を策定する予定となっています。



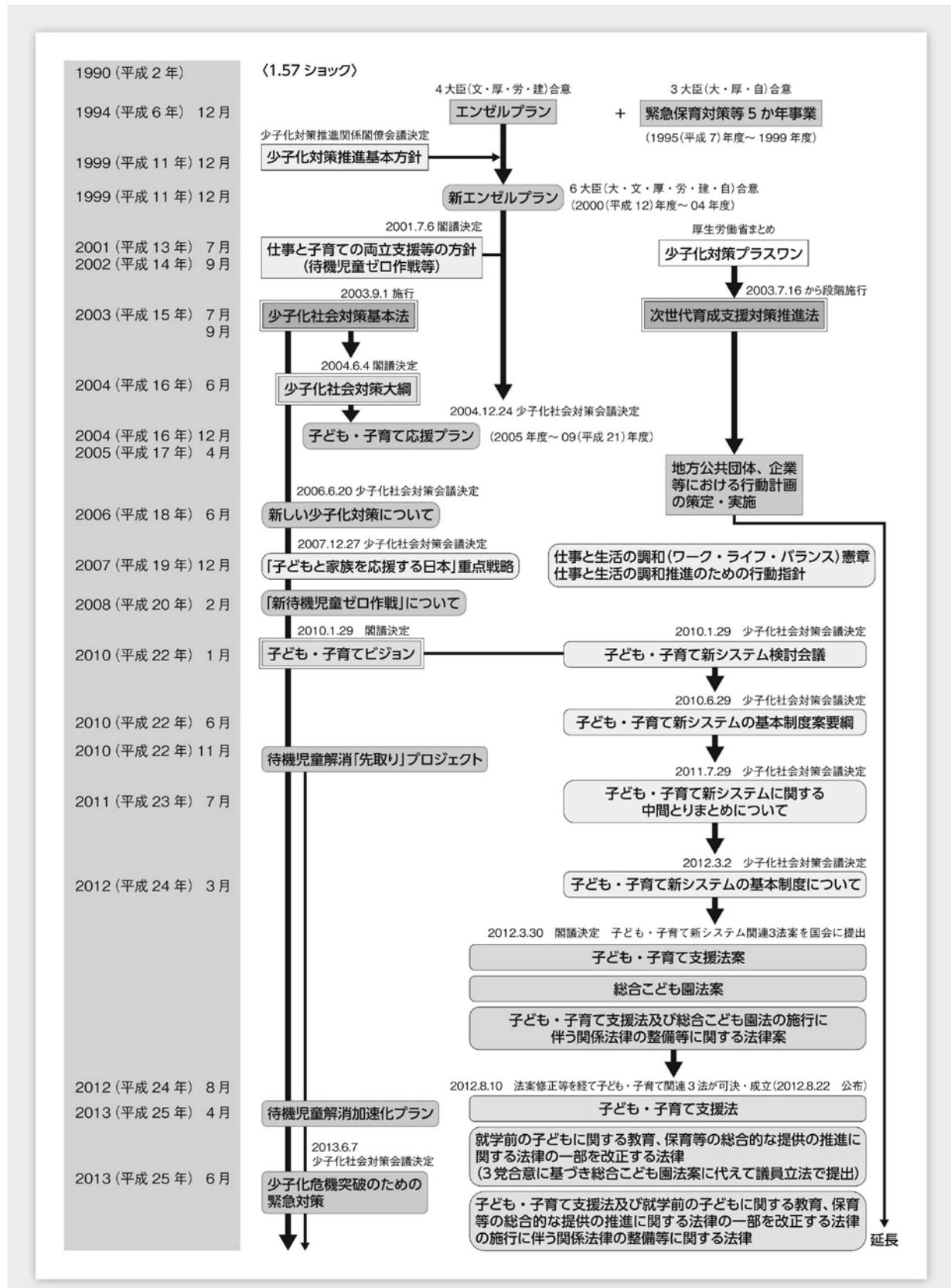
出典：内閣府

第2章 子育てと子育てをめぐる現状

1 国の動向

(12) これまでの取り組み

(12) これまでの取り組み



出典：内閣府資料

第2章 子育てと子育てをめぐる現状

1 国の動向

(13) 各種法令による子ども・若者の年齢区分

(13) 各種法令による子ども・若者の年齢区分

法律の名称	呼称等	年齢区分
児童福祉法	児童	18 歳未満の者
	乳児	1 歳未満の者
	幼児	1 歳から小学校就学の始期に達するまでの者
	少年	小学校就学の始期から 18 歳に達するまでの者
子ども・子育て支援法	子ども	18 歳に達する日以後の最初の 3 月 31 日までの間にある者
児童手当法	児童	18 歳に達する日以後の最初の 3 月 31 日までの間にある者
子ども・若者育成支援推進法	子ども 若者 青少年	〔法律上は規定なし〕「子ども・若者ビジョン」（法第 8 条第 1 項に基づく大綱）に記載 子ども：乳幼児期、学童期、思春期の者 若 者：思春期、青年期の者（施策により、ポスト青年期の者も対象） 青少年：乳幼児期から青年期までの者 ①乳幼児期：義務教育年齢に達するまでの者 ②学童期：小学生の者 ③思春期：中学生からおおむね 18 歳までの者 ④青年期：おおむね 18 歳からおおむね 30 歳未満までの者 ⑤ポスト青年期：青年期を過ぎ、大学等において社会の各分野を支え、発展させていく資質・能力を養う努力を続けている者や円滑な社会生活を営む上で困難を有する、40 歳未満の者
母子及び父子並びに寡婦福祉法	児童	20 歳未満の者
学校教育法	学齢児童	満 6 歳に達した日の翌日以後における最初の学年の初めから満 12 歳に達した日の属する学年の終わりまでの者
	学齢生徒	小学校又は特別支援学校の小学部の課程を終了した日の翌日以降における最初の学年の初めから満 15 歳に達した日の属する学年の終わりまでの者
少年法	少年	20 歳未満の者
刑法	刑事責任年齢	満 14 歳
民法	未成年者	20 歳未満の者
	婚姻適齢	男満 18 歳 女満 16 歳（未成年者は父母の同意）
労働基準法	年少者	18 歳未満の者
	児童	15 歳に達した日以後の最初の 3 月 31 日が終了するまでの者
子どもの読書活動の推進に関する法律	子ども	おおむね 18 歳以下の者
未成年者喫煙禁止法	未成年者	20 歳未満の者
未成年者飲酒禁止法	未成年者	20 歳未満の者
風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律	年少者	18 歳未満の者
児童買春、児童ポルノに係る行為等の処罰及び児童の保護等に関する法律	児童	18 歳未満の者
インターネット異性紹介事業を利用して児童を誘引する行為の規制等に関する法律	児童	18 歳未満の者
青少年が安全に安心してインターネットを利用できる環境の整備等に関する法律	青少年	18 歳未満の者

（参考）

児童の権利に関する条約	児童	18 歳未満の者
日野市子ども条例	子ども	この条例において、「子ども」とは、市にかかわる 18 歳未満の人をいいます。ただし、学校教育法、児童福祉法などに規定する施設、その他子どもが育ち、学ぶために利用する施設に在籍などしている 18 歳以上 20 歳未満の人を対象とします。

出典：平成 26 年版 厚生労働白書ほか