

第12回社会保障審議会 少子化対策特別部会	資料2
平成20年9月30日	

保育サービスの提供の新しい仕組みについて

「基本的考え方」を踏まえた具体化が必要な検討事項

包括性・体系性、普遍性、連続性の実現

《保育サービスの提供の新しい仕組み (公的性格や特性も踏まえた新しい保育メカニズム)》

- ・ 保育サービスの必要性の判断基準 (「保育に欠ける」要件の見直し)
- ・ 契約などの利用方式のあり方
- ・ 市町村等の適切な関与の仕組み (保育の必要度が高い子どもの利用確保等)
- ・ 情報公表や第三者評価の仕組み
- ・ 地域の保育機能の維持向上

(※ 就学前保育・教育施策のあり方全般に関する検討 → 新たな検討の場)

《放課後児童対策の仕組み》

《すべての子育て家庭に対する支援の仕組み》

妊婦健診、一時預かり、地域子育て支援拠点事業、全戸訪問事業等の

- ・ 量的拡充
- ・ 質の維持・向上
- ・ 財源のあり方

多様な提供主体の参入に際しての透明性・客観性

質の高いサービスによる子どもたちの最善の利益の保障
《保育サービスの「質」の維持・向上》
・ 保育の役割拡大に応じた検討
・ 認可保育所を基本としつつ認可外も含めた全体の質の向上

質の向上に向けた
取組の促進方策

社会全体での重層的負担・「目的・受益」と連動した費用負担
・ 地方負担のあり方 (不適切な地域格差が生じない)
・ 事業主負担 (給付・サービスの目的等を考慮)
・ 利用者負担のあり方 (低所得者に配慮)

特別な支援を必要とする子供や家庭に対する配慮を包含

働き方の見直しの必要性

保育サービスの提供の新しい仕組みの検討に際しての前提

- 良好な育成環境の保障を通じたすべての子どもの健やかな育ちの支援が必要であり、所得等によって利用できるサービスの質など子どもの発達保障が左右されない仕組みが必要であること
- 情報の非対称性や、質や成果の評価に困難が伴うこと、選択者（保護者）と最終利用者（子ども）が異なることといった保育サービスの特性を踏まえ、保護者の利便性等の視点だけでなく、子どもの健全な発達保障の視点が重要であること
- 親としての成長の支援など保育サービスの提供者と保護者の関係は経済取引関係で捉えきれない相互性があること
- 急速な児童人口減が現実化している地域の保育機能の維持・向上が図られるような仕組みが必要であること
- 保育サービスは、利用の態様等から、生活圏で提供されることが基本の地域性の強いサービスであること
- 新しい仕組みを導入する場合には、保育サービスを選択できるだけの「量」が保障されること、また、それを裏付ける財源の確保がなされることが不可欠であること

保育に係る制度改革の検討が必要となっている背景について

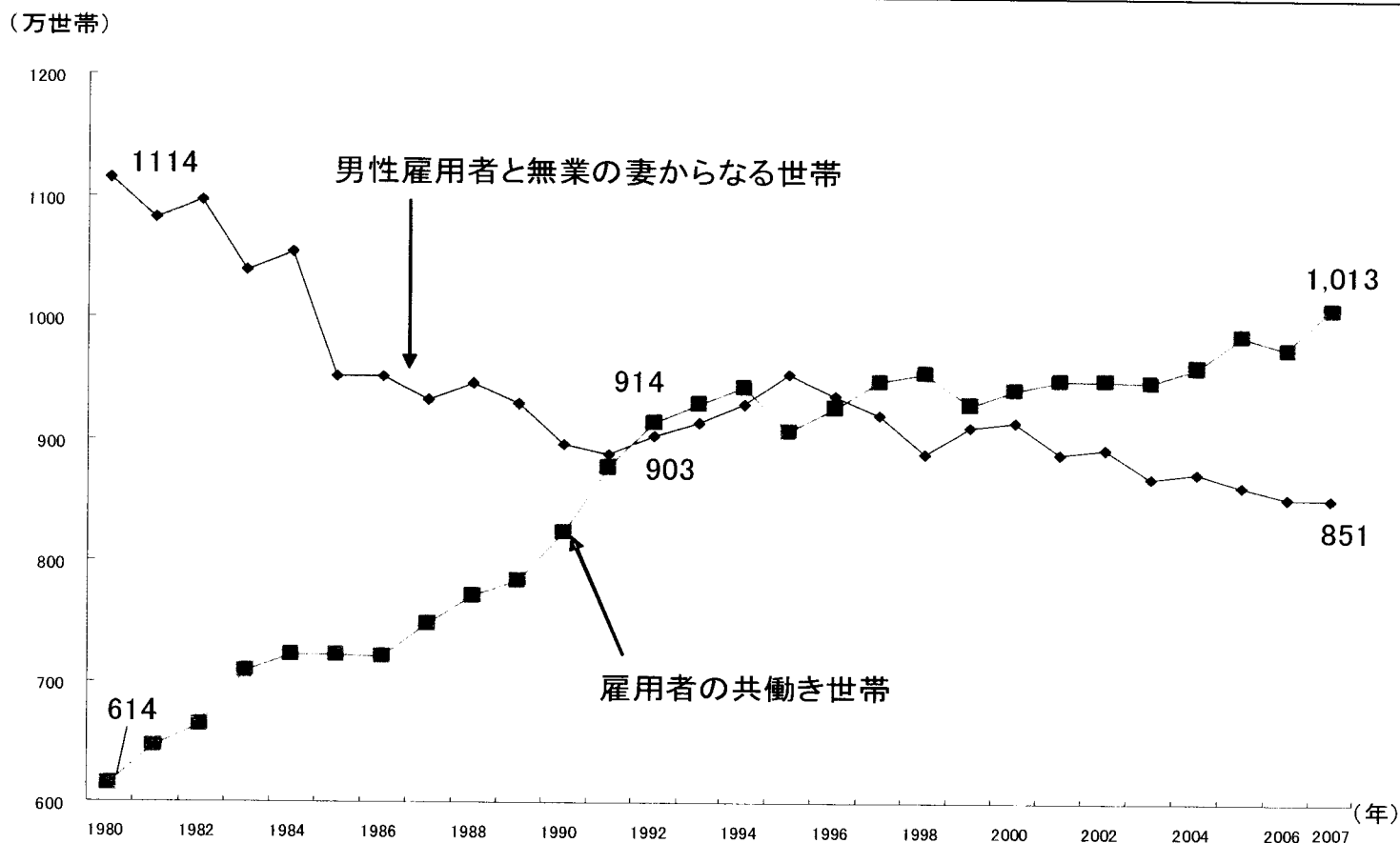
保育に係る制度改革の検討が必要となっている背景には、以下のような点があるのではないかと考えられます。

- 女性の就業率上昇や働き方の多様化を背景に、保育需要が増大かつ多様化してきており、こうした変化に対応できる仕組みへの見直しの必要性
- 就労支援としての役割に対する期待の高まりと、サービスがより多くの子育て家庭に利用されるものとなってきたことに対応したシステムの見直しの要請
- 待機児童の解消が進まない現状からの保育サービスの利用保障や公的責任の強化の要請
 - ・ 現行制度の「保育の実施義務」は、地域の受け入れ能力がない場合には、公費の投入を伴わない「適切な保護」でもよいとする「実施義務の例外」が認められており、保育の実施を受けられるものとそうでないものとの公平性の確保が課題となっている。
- 働き方の多様化、子育て支援ニーズの深化・多様化を踏まえ、利用者視点に立った仕組みとする必要性、選択性の向上
 - ・ 提供側の視点からの時間帯による保育の区分ではなく、利用者の視点から、時間帯に関わりなく必要な時間（量）利用できる柔軟な仕組み
 - ・ 夜間勤務や不規則勤務など保護者の働き方によっては認可保育所を利用できないという状況が生じない仕組み

- 保護者・子どもと直接関わり、ニーズをきめ細やかに把握可能な立場にある認可保育所が利用者と向き合いながら、柔軟なサービス提供等サービスの質の向上を促す仕組みの要請
 - ・ 保育所入所の申請から利用開始までの迅速な対応
 - ・ 保護者とともに保育内容の充実、質の向上を図っていく仕組み
- 核家族化や地域のつながりの希薄化等に伴うすべての子育て家庭への支援の必要性
- 過疎化が進み、地域の子どもが著しく減少している地域において、地域の保育機能を維持し、子どもが集団の中で育まれる環境を保障する必要性
- 保育サービスの需要の増大に伴い、多額の公費を投入する制度となってきた中、制度の透明性・客観性の確保や、効率的な保育システムに向けた行政が公的役割を果たすべき部分の明確化の要請

共働き世帯の増加

○ 従来は、共働き家庭は少なかったが、1997年以降、専業主婦世帯数を上回り、その後も増加を続けている。

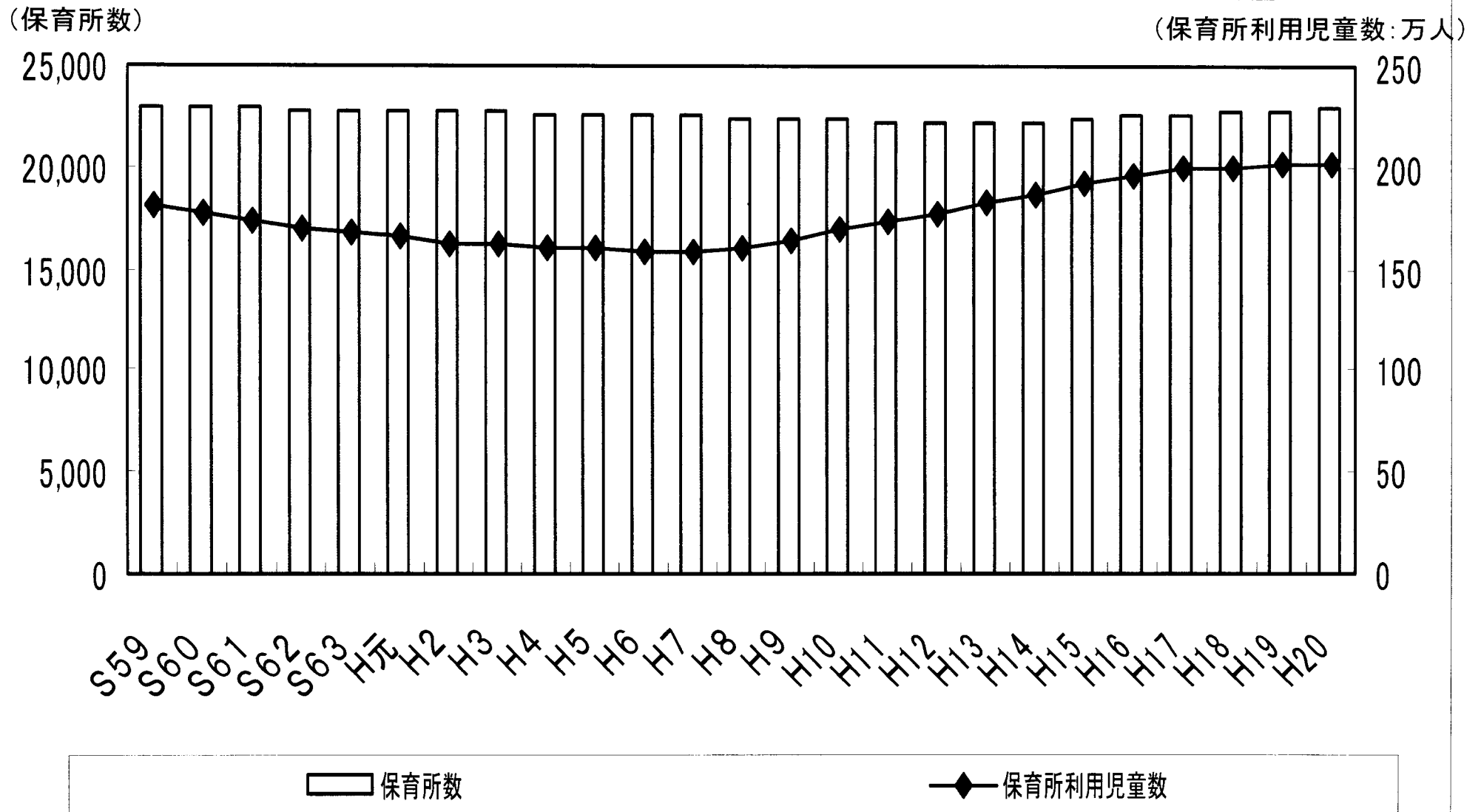


(備考)

1. 平成13年までは総務省「労働力調査特別調査」、平成14年以降は「労働力調査(詳細結果)」(年平均)より作成。
2. 「男性雇用者と無業の妻からなる世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就業者(非労働力人口及び完全失業者)の世帯。
3. 「雇用者の共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯。
4. 昭和60年以降は「夫婦のみの世帯」、「夫婦と親から成る世帯」、「夫婦と子供から成る世帯」及び「夫婦、子供と親から成る世帯」のみの世帯数。
5. 「労働力調査特別調査」と「労働力調査(詳細結果)」とは、調査方法、調査月などが相違することから、時系列比較には注意を要する。

保育所数及び保育所利用児童数の推移

- 保育所利用児童数は平成6年まで若干減少していたが、その後、一貫して増加。
 - 保育所運営費も、国・地方負担分を合計すると、1兆円超(平成20年度)の公費が投入されている。
- (※国庫負担金の基準額を用いた推計。地方単独負担分を含まず。)



(資料)保育課調べ

子どものいる女性の就業希望

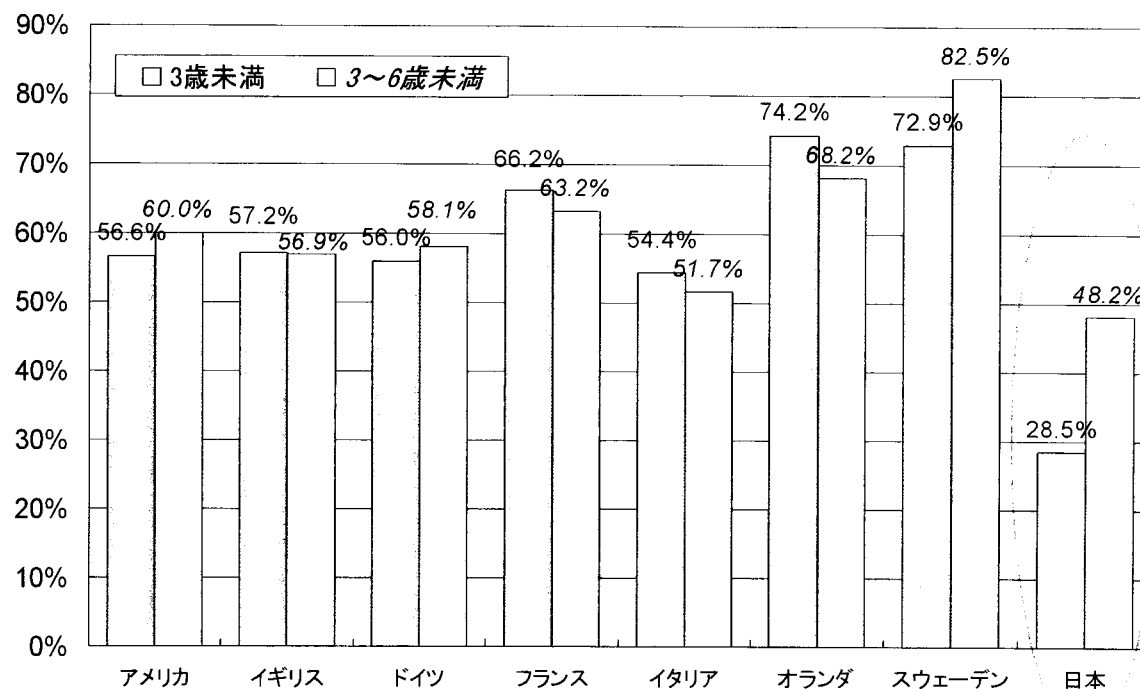
○ 我が国では、諸外国に比べ、若い子どものいる母親の就業率が相当低い水準にあるが、現在、働いていない母親であっても就業希望のある者は多い。

末子の年齢別子どものいる世帯における母の就業状態(平成18年)

	末子の年齢			
	0～3歳	4～6歳	7～9歳	10～12歳
子どものいる世帯総数	100.0	100.0	100.0	100.0
労働力人口	32.5	51.4	62.9	71.2
就業者	31.0	50.3	61.6	70.5
完全失業者	1.2	1.7	1.3	1.4
非労働力人口	67.5	47.4	36.5	28.1
就業希望者	24.9	19.7	13.2	9.4

出典：総務省「労働力調査詳細調査」(平成18年、年平均)

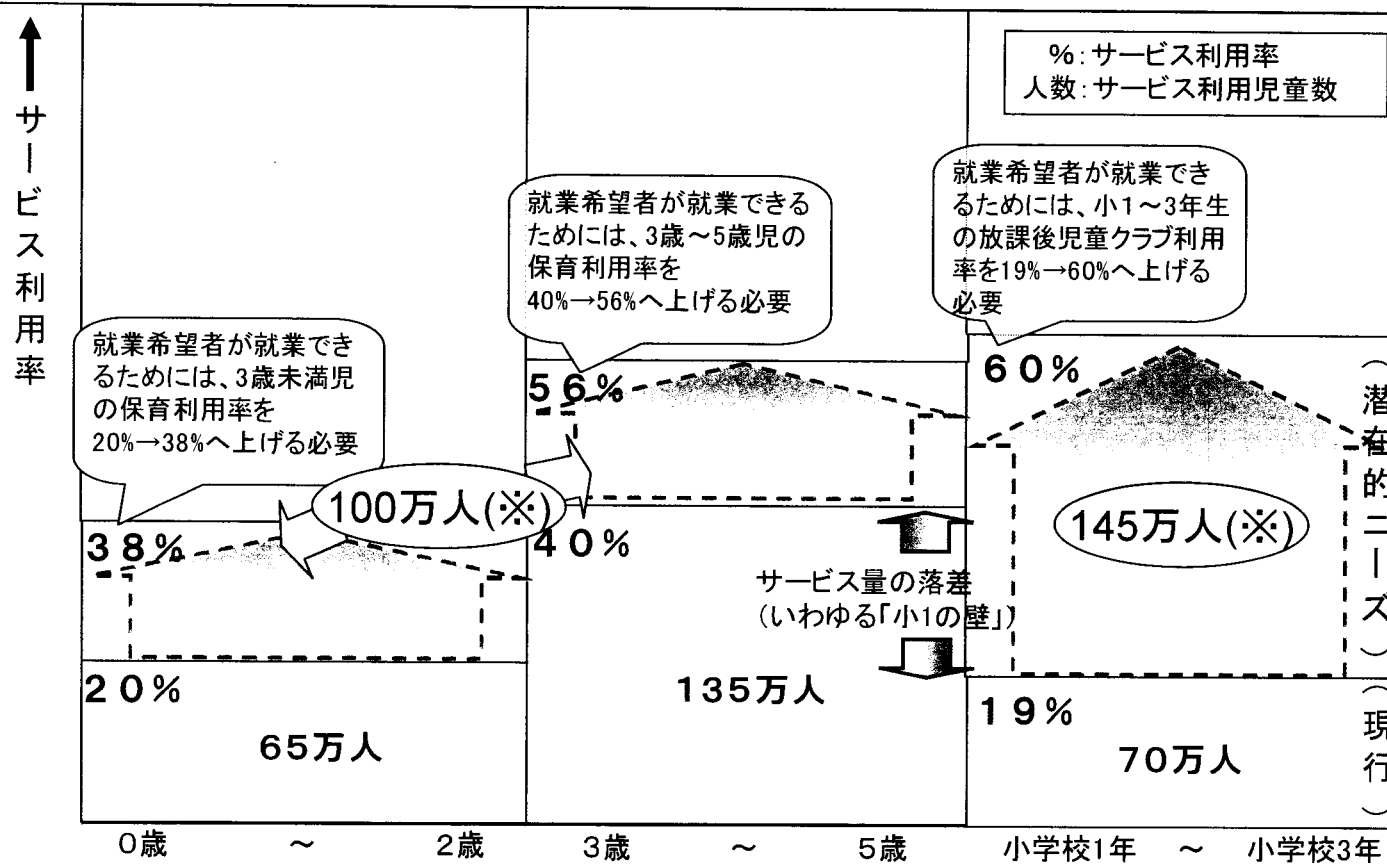
6歳未満の子を持つ母の就業率の比較(2002年)



出典：OECD: Society at a Glance 2005

女性の就業希望を実現するために必要なサービス量 (新待機児童ゼロ作戦)

○ 現在働いていない幼い子どものいる母親の就業希望を実現するためには、相当量のサービス基盤が必要。
(「新待機児童ゼロ作戦」では、これらの就業希望を実現するための抜本的なサービス基盤の拡充の必要性を提示。)



※潜在的ニーズの量は、現在の児童人口にサービス利用率を乗じたものであり、将来の児童数により変動があり得る。

(参考)

児童数 (2006年)	0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳	小1	小2	小3
	108万人	105万人	109万人	112万人	115万人	117万人	118万人	118万人	119万人

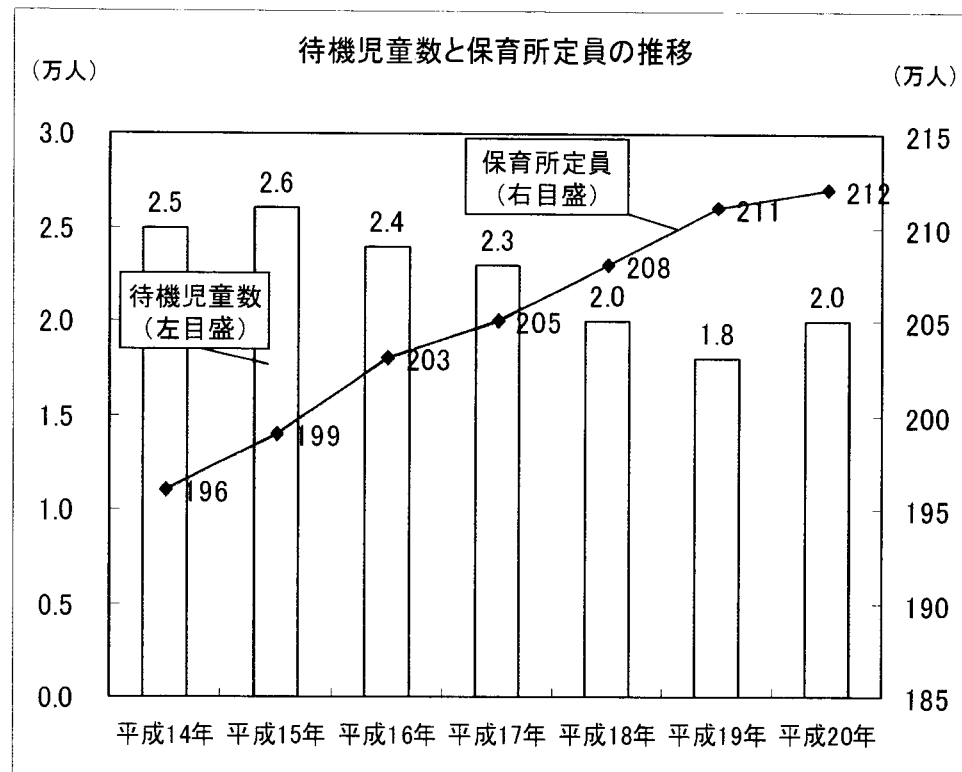
【保育所、放課後児童クラブ単価(円)】

単価(事業費ベース・月額)	171,250円	101,417円	101,417円	49,417円	42,417円	42,417円	10,000円	10,000円	10,000円
単価(公費負担ベース・月額)	136,833円	67,000円	67,000円	22,000円	17,250円	17,250円	5,000円	5,000円	5,000円

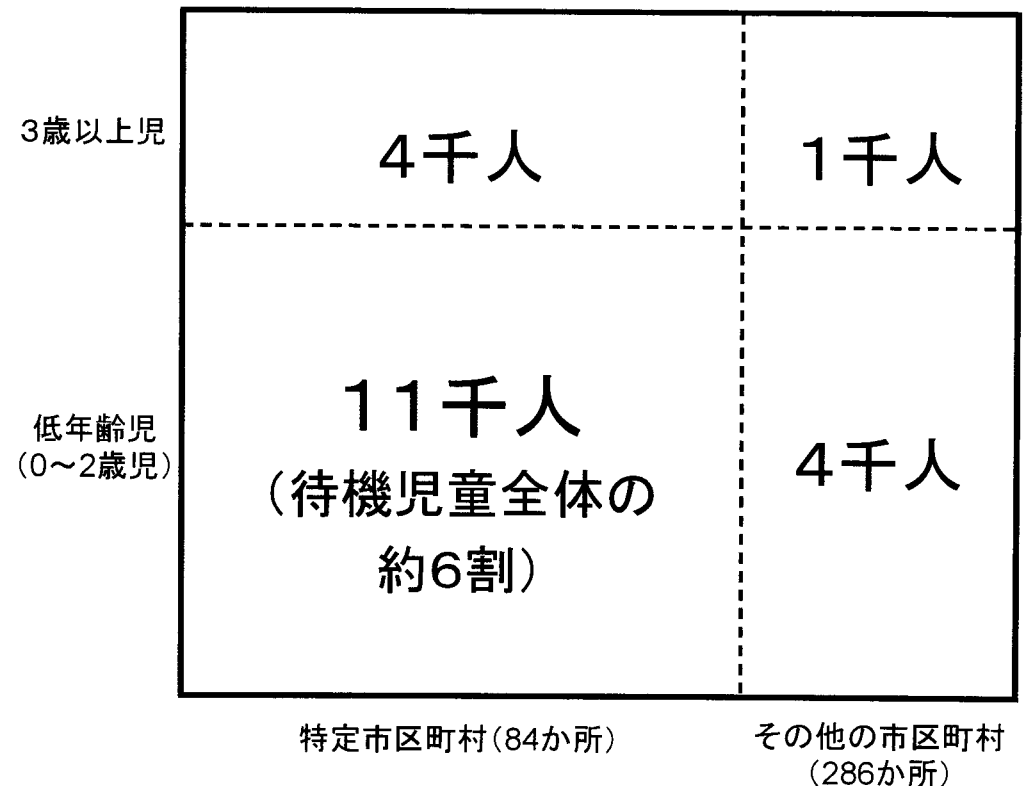
保育所待機児童の現状

- 平成20年4月1日現在の待機児童数は1万9,550人(5年ぶりに増加)。
- 過去5年間(H15→20年)で13万人分の保育所定員を整備したが、待機児童数は7千人しか減少していない。
(保育所定員が整備されても、潜在需要の顕在化が続き、待機児童が解消されない状況。)
- 待機児童が多い地域は固定化(待機児童50人以上の特定市区町村(84市区町村)で待機児童総数の約76%)。
- 低年齢児(0~2歳)の待機児童数が全体の約76%。

【保育所待機児童数と保育所定員の推移】



【保育所入所待機児童 2万人の内訳】

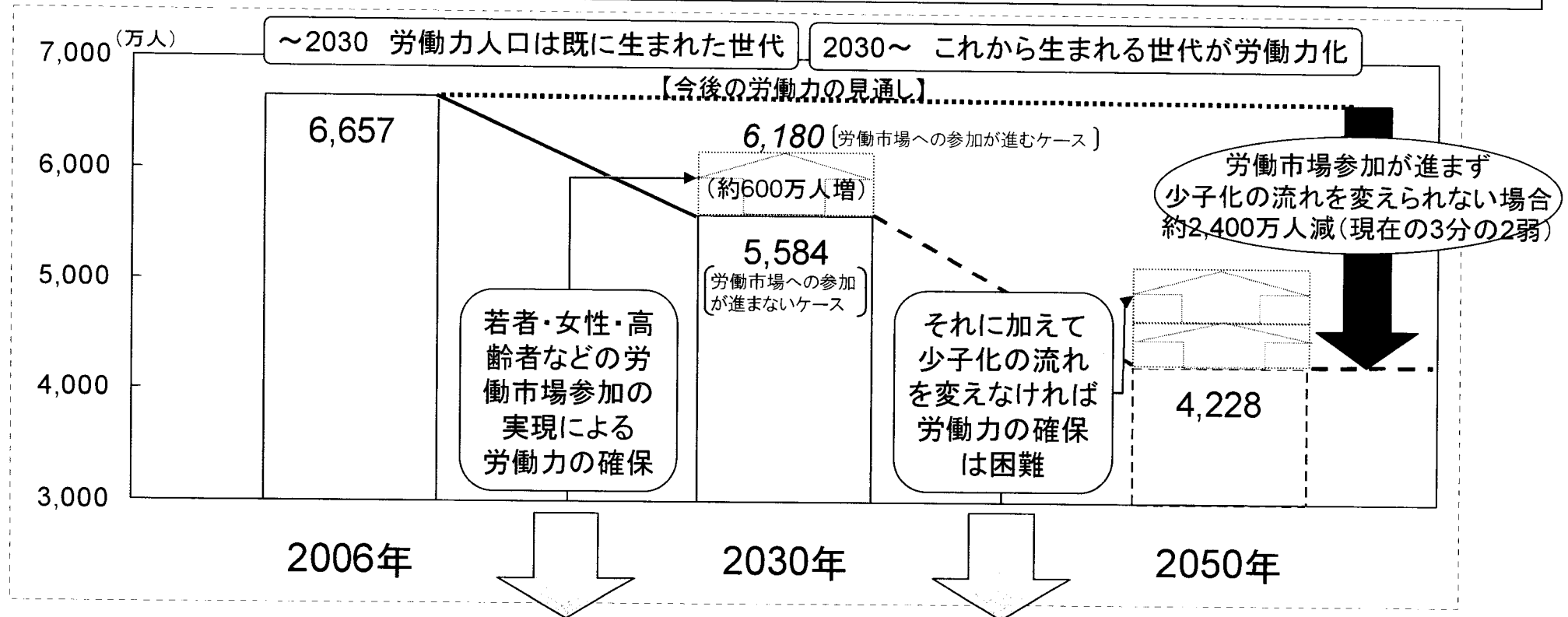


※ 特定市区町村の待機児童数は、全待機児童数のうち約8割。

※ 低年齢児の待機児童数は、全待機児童数のうち約7割。

労働市場参加が進まない場合の労働力の推移

- 「就業」と「結婚や出産・子育て」の「二者択一構造」が解決されないなど労働市場への参加が進まない場合、日本の労働力人口は今後大きく減少(特に、2030年以降の減少は急速)。
- 若者や女性、高齢者の労働市場参加の実現と、希望する結婚や出産・子育ての実現を同時に達成できなければ、中長期的な経済発展を支える労働力確保は困難に。その鍵は仕事と子育ての「二者択一構造」の解決。



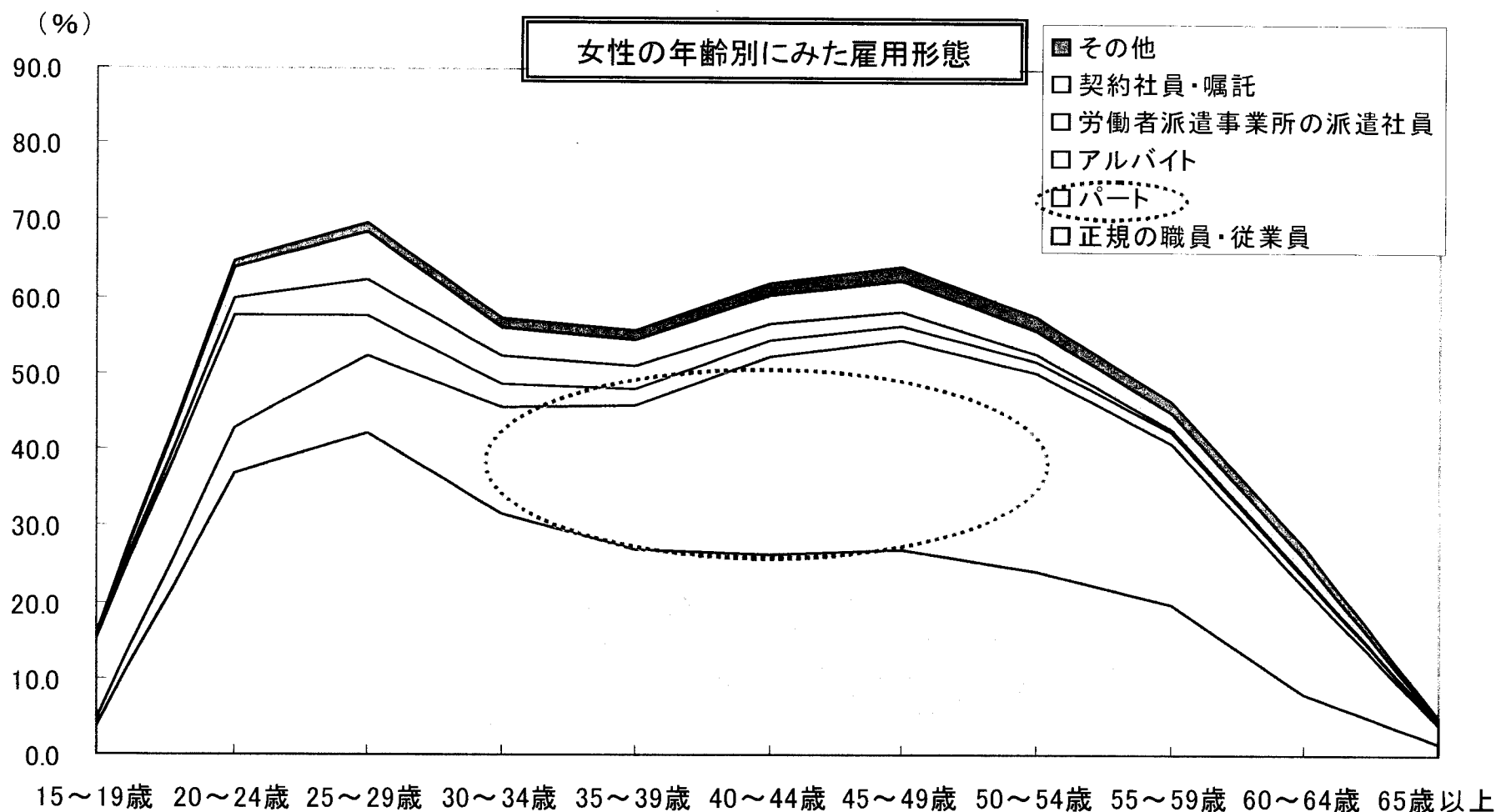
この2つの要請を同時に達成する必要 → 「二者択一構造」の解決が不可欠

- ① 「結婚・出産」のために「就業」を断念すれば、女性の労働市場参加が実現せず、中期的(~2030年頃)な労働力人口減少の要因となり、
- ② 「就業」のために「結婚・出産」を断念すれば、生産年齢人口の急激な縮小により、長期的(2030年頃以降)な労働力確保が困難に。

(注)2030年までの労働力人口は雇用政策研究会報告(平成19年12月)。ただし、2050年の労働力人口は、2030年以降の性・年齢階級別労働力率が変わらないと仮定して、平成18年将来推計人口(中位推計)に基づき、厚生労働省社会保障担当参事官室において推計。

女性の年齢別にみた働き方

- 女性の就業率自体は、25～29歳層をピークに、出産を契機とした退職等によって30～39歳層で下がり、その後、40～49歳層まで緩やかに上昇(M字カーブ)。
- ただし、雇用形態としては、20～29歳層は正規職員が主であるが、30歳以降、正規職員の割合は下がり続け、パートが増加。

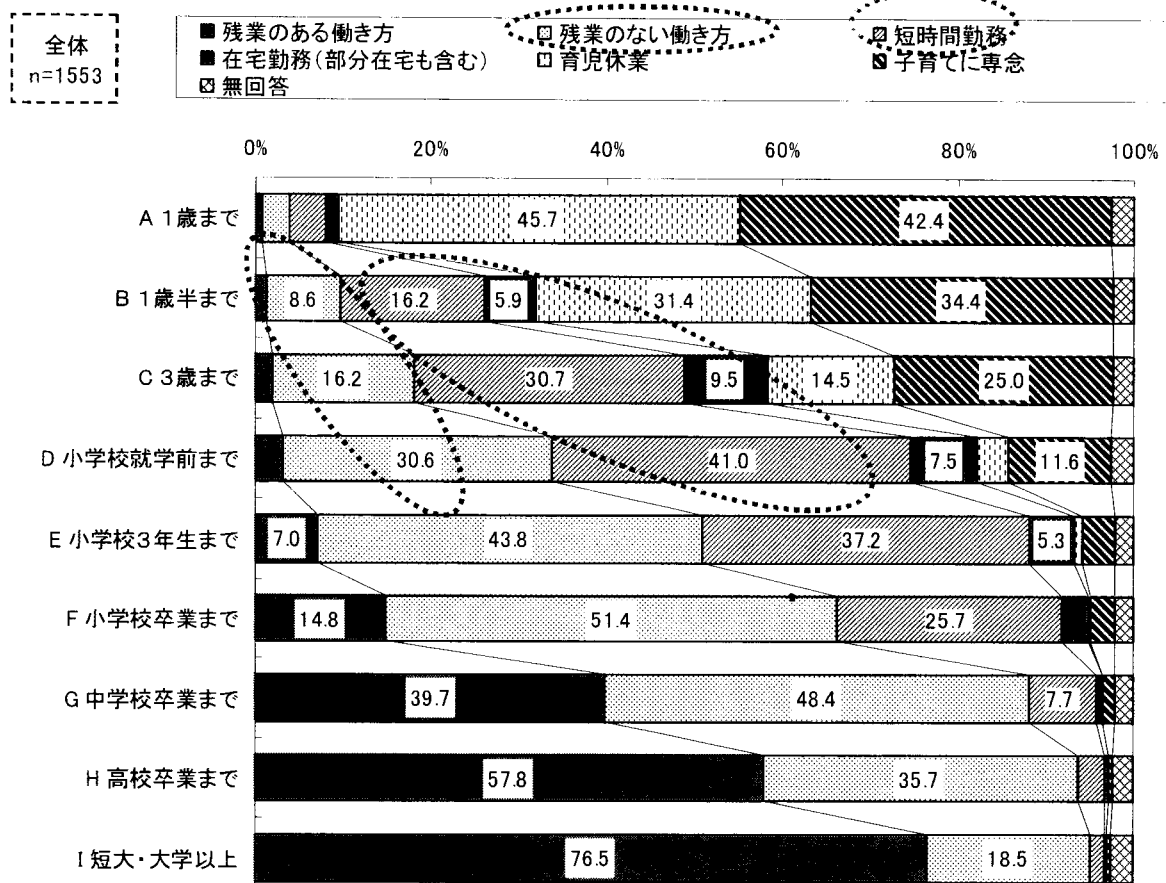


出典：総務省統計局「平成19年労働力調査」(詳細結果)

育児期の母親が希望する働き方(短時間勤務・残業免除)

○ 育児期の母親が希望する働き方を見ると、1歳～小学校就学までは「短時間勤務」を希望する人が最も多く、次いで「残業のない働き方」となっている。

子の年齢別にみた、子を持つ母親として望ましい働き方(従業員調査)



注: 図表を見やすくするために、5.0%未満はデータを表示していない。

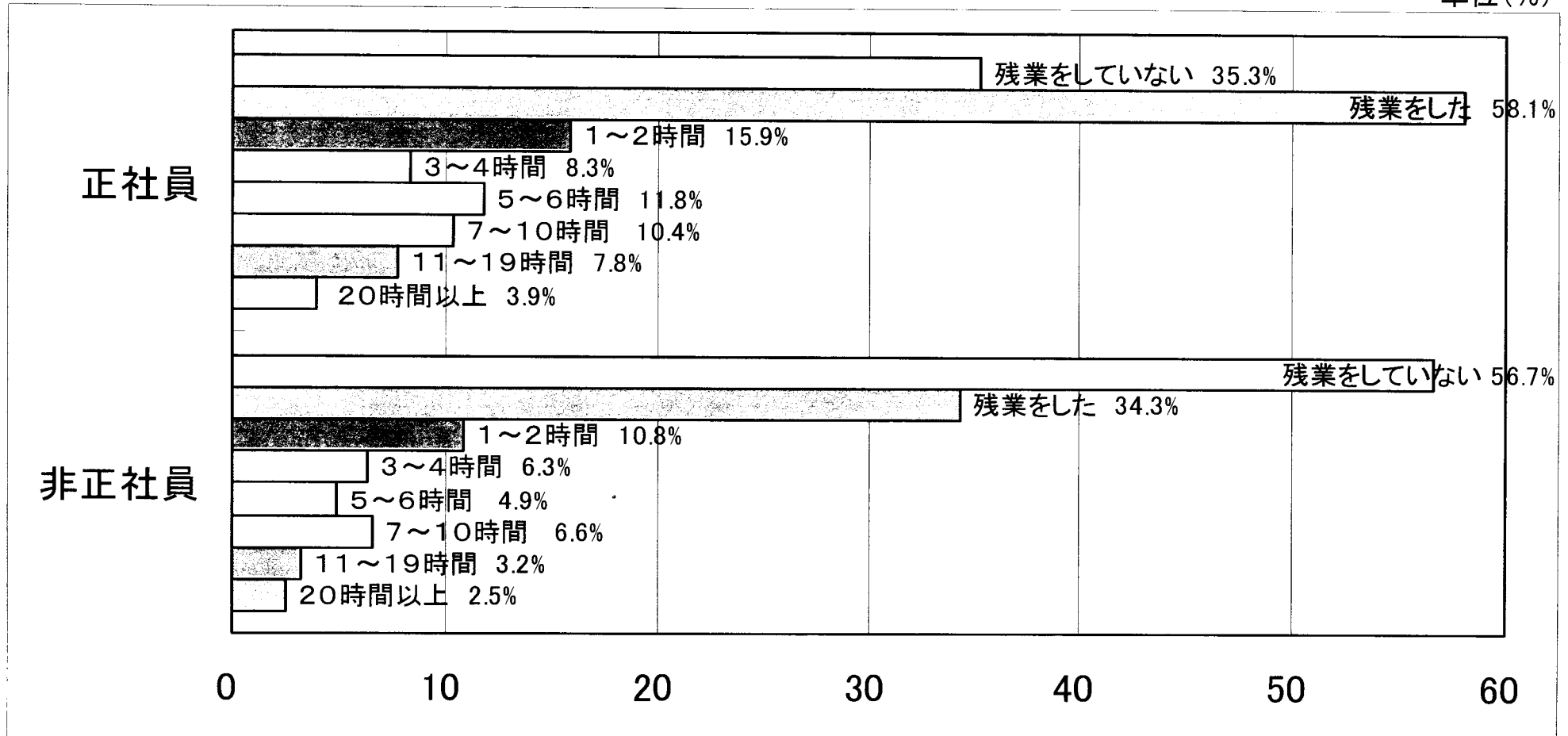
出典: ニッセイ基礎研究所「今後の仕事と家庭の両立支援に関する調査」(平成20年)

女性の残業実態

○ 女性の残業実態をみると、「週5～6時間」(≒毎日1時間)以上の残業をしている者が、正社員の約3割、非正社員でも約2割を占める。

女性雇用労働者の残業時間 (※育児期の女性に限らない)

単位(%)

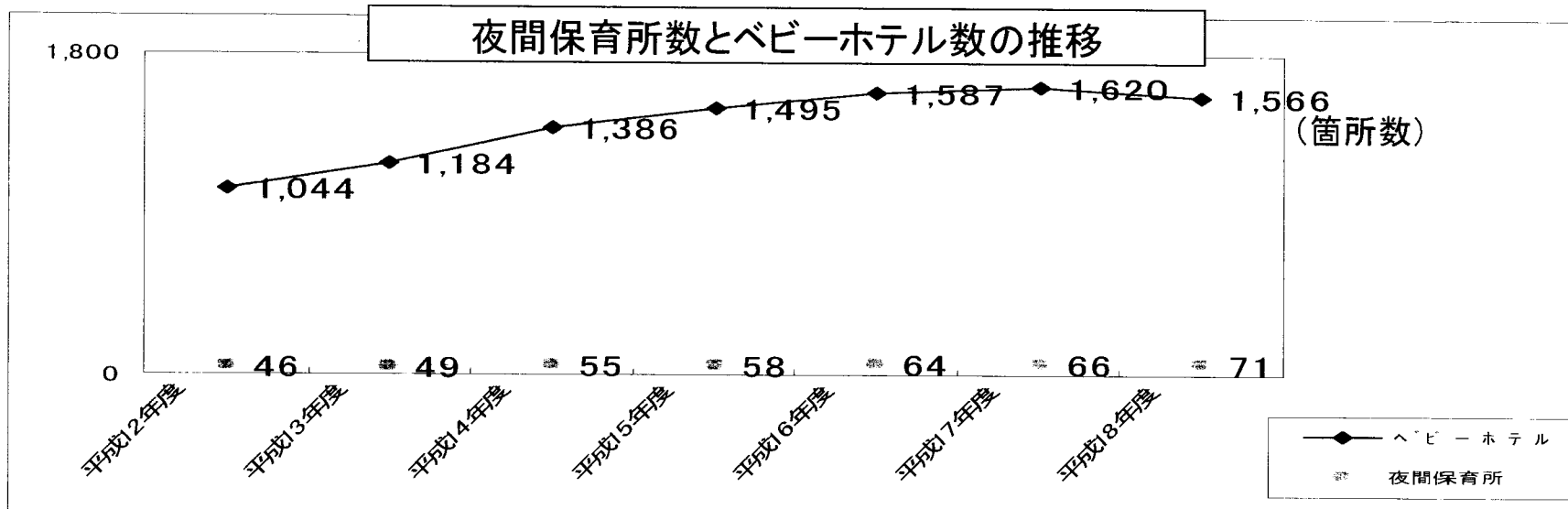


女性の夜間の就労と受け皿の状況

- 深夜(22時～5時)に就労する女性は少数であるが、交代制勤務者を中心に約4%存在する。
- 受け皿となる夜間保育所の整備は十分進んでいない一方、認可外のベビーホテルは増加傾向にあり、主に夜間保育されている子どもがベビーホテル入所児童の2割を占めている。

3.6%	うち交代制勤務者	うち交代制勤務でない者
	2.9%	0.6%

(資料)平成13年女性雇用管理基本調査

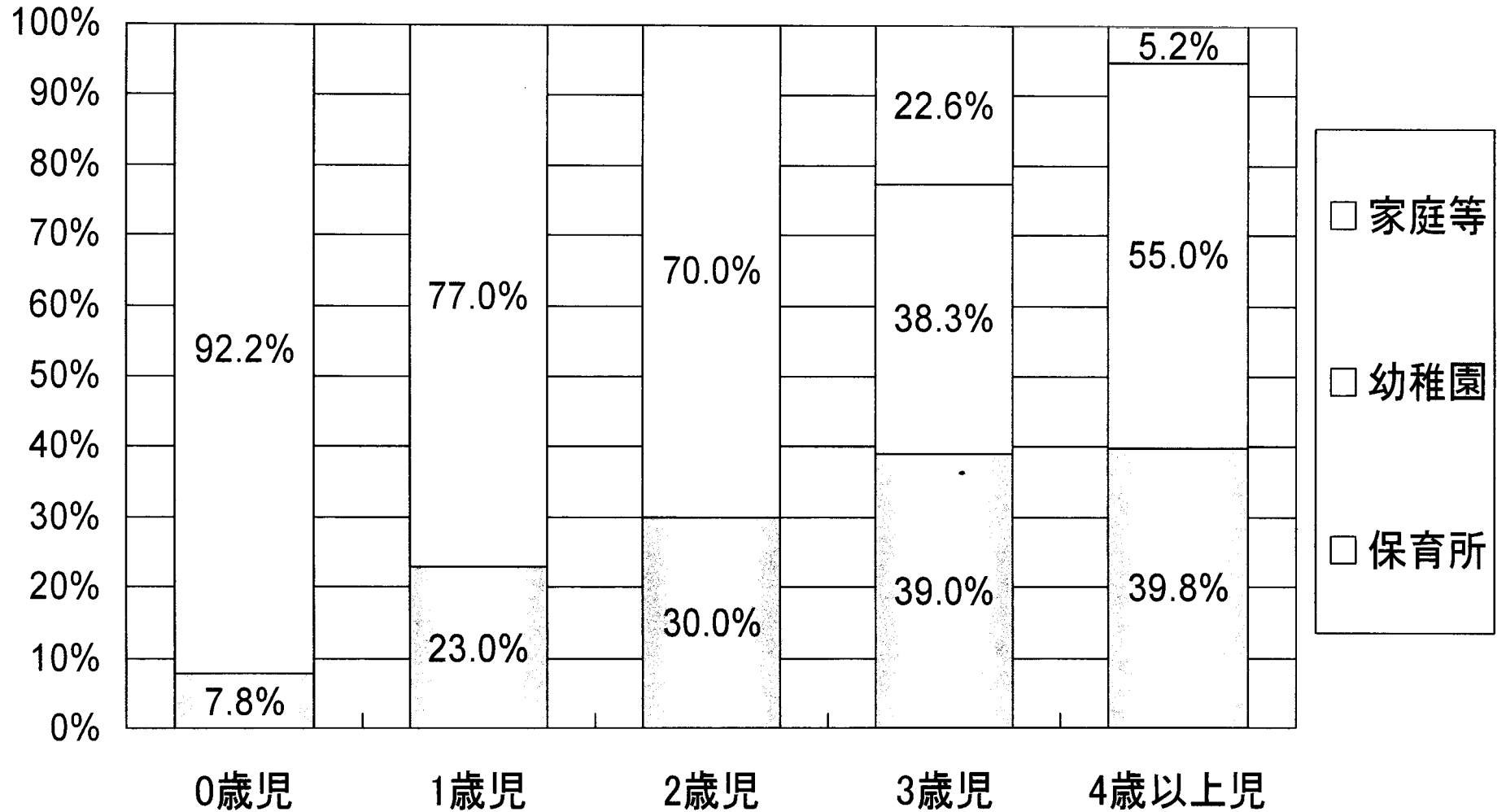


区分	24時間保育されている者	主に夜間に保育されている者	主に昼間に保育されている者	保育時間帯が不明な者	入所児童総数
児童数(割合)	257(1%)	6,338(21%)	22,285(75%)	668(2%)	29,548(100%)
(前年児童数)	(440)	(5,734)	(23,721)	(745)	(30,640)

(資料)保育課調べ

就学前児童が育つ場所

- 3歳以上児は、かなりの部分(4歳以上児はほとんど)が保育所又は幼稚園に入所
- 一方、3歳未満児のうち保育所入所は2割にとどまり、8割の家庭に対する支援の必要性が伺われる。



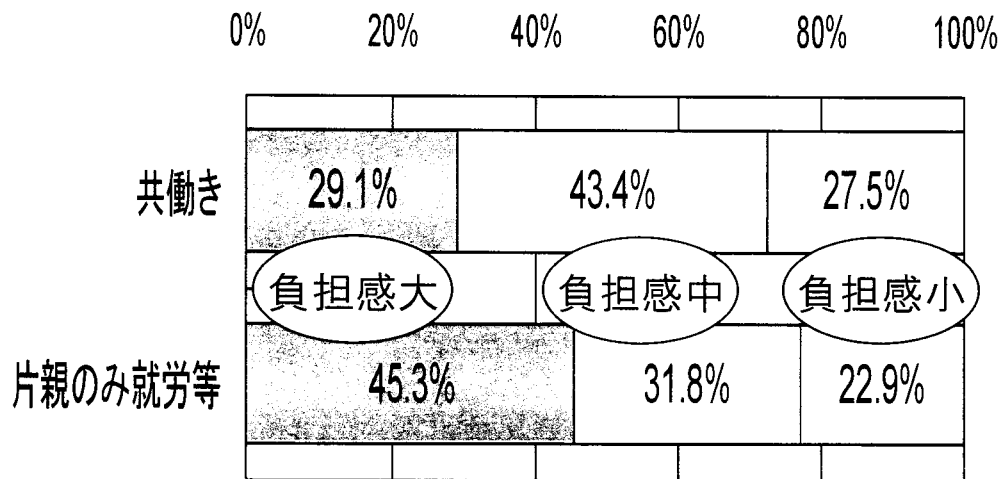
出典) 就学前児童数：平成18年人口推計年報【総務省統計局（平成18年10月1日現在）】
 幼稚園就園児童数：学校基本調査（速報）【文部科学省（平成19年5月1日現在）】
 保育所利用児童数：福祉行政報告例（概数）【厚生労働省（平成19年4月1日現在）】

子育ての負担感

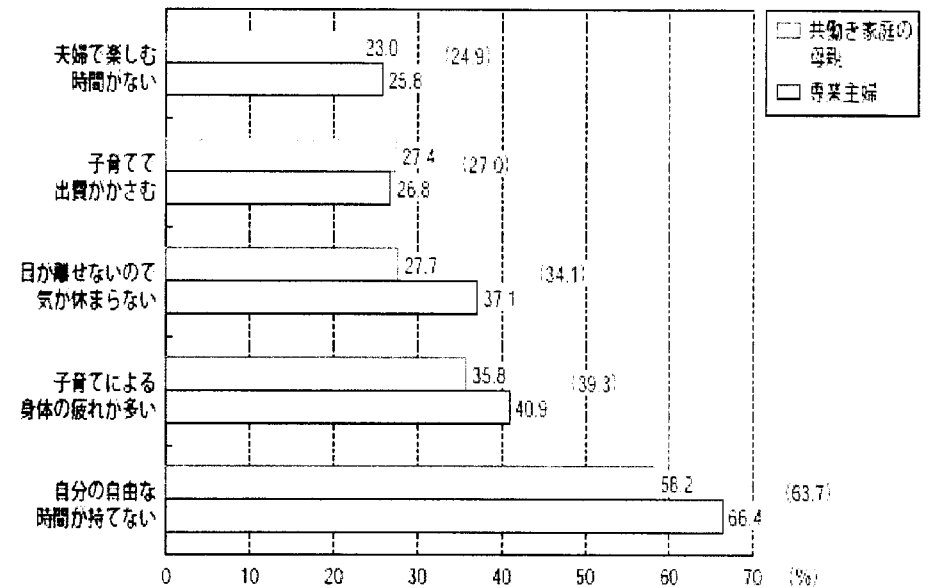
- 専業主婦家庭の方が、子育ての負担が大きいと感じる者の割合が高い。
- 負担感の内容を見ると、「自由な時間が持てない」「身体の疲れ」「気が休まらない」が上位を占める。

第1-2-35図 子育ての負担感の状況

女性の子育ての負担感



(資料)(財)子ども未来財団「平成12年度子育てに関する意識調査事業調査報告書」(平成13年3月)



資料：厚生労働省「第2回21世紀出生産産産調査」(2002(平成14)年度)
注：この内は、共働き家庭の母親、専業主婦の数値を加重平均したものである。

保育サービスの提供の新しい仕組みの検討の留意点

- サービスの提供の仕組みは、給付対象であるか否かの判断、優先度の高い者の利用確保、多様な提供主体の参入のあり方、地域の保育機能の維持など、様々な要素の組み合わせで成り立っており、それぞれの要素に分解して検討を進めるべきではないか。
- また、それぞれの要素は、密接に結びついているものもあり、関連する給付設計全体を視野に入れつつ、サービスの提供の仕組みのあり方の検討を進めるべきではないか。

現行の保育サービスの必要性の判断基準

（「保育に欠ける」判断の仕組み①－政令による基準）

○ 市町村が、保育の実施義務を負う対象である「保育に欠ける」児童であるか否かの判断については、「政令で定める基準」に従い、「条例で定める事由」によることとされている。

○ 「政令で定める基準」としては、

以下のいずれかに該当

+

保護者と同居親族等が児童の保育ができない場合とされている。

《保護者の置かれている状況に関する要件》

- ① 昼間労働することを常態
- ② 同居親族の介護

《保護者の心身の状況に関する要件》

- ③ 妊娠中又は出産直後
- ④ 疾病、負傷、又は心身の障害

《その他》

- ⑤ 災害復旧時
- ⑥ その他（「前各号に類する状態」）

◎ 児童福祉法施行令(昭和22年法律第164号)

第二十七条 法第二十四条第一項の規定による保育の実施は、児童の保護者のいずれもが次の各号のいずれかに該当することにより当該児童を保育することができないと認められる場合であつて、かつ、同居の親族その他の者が当該児童を保育することができないと認められる場合に行うものとする。

- 一 昼間労働することを常態としていること。
- 二 妊娠中であるか又は出産後間がないこと。
- 三 疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。
- 四 同居の親族を常時介護していること。
- 五 震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。
- 六 前各号に類する状態にあること。