

社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告(案)
一次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて一
参考資料集

目 次

・ 経済財政改革の基本方針2008(平成20年6月27日閣議決定)〈抜粋〉	…	1
・ 「地方分権改革推進要綱(第1次)」(平成20年6月20日地方分権改革推進本部決定)(抜粋)	…	2
・ 社会保障国民会議 最終報告(平成20年11月4日)(抜粋)	…	3
・ 次世代育成支援に係る制度の現状	…	5
・ 「基本的考え方」を踏まえた具体化が必要な検討事項(平成20年9月18日少子化対策特別部 会資料)	…	6

「1(3)保育をとりまく近年の社会環境の変化(検討の背景)」関係

・ 共働き世帯の増加	…	7
・ 保育所数及び保育所利用児童数の推移	…	8
・ 子どものいる女性の就業希望	…	9
・ 労働市場参加が進まない場合の労働力の推移	…	10
・ 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)	…	11
・ 保育所待機児童の現状	…	12
・ 保育所待機児童のいる市区町村の出産・育児期の女性人口等	…	13
・ 女性の年齢別にみた働き方	…	14
・ 育児期の母親が希望する働き方(短時間勤務・残業免除)	…	15
・ 女性の夜間の就労と受け皿の状況	…	16
・ 家庭環境の変化(核家族世帯の増加、ひとり親家庭の増加)	…	17
・ 保育所が取り組む家庭への支援	…	19
・ 保育所における障害児の増加	…	20
・ 子育ての孤立感・負担感	…	21

「1(4)現行の保育制度の課題」関係

• 現行の認可保育所のサービス提供の仕組み	…	23
• 他の社会保障制度(医療・介護・障害)によるサービス提供の仕組み・規制を極力少なくしたサービス提供の仕組みの例	…	25
• 現行の保育所の認可の仕組み	…	33
• 現行の保育所に対する施設整備費補助の仕組み	…	35
• 現行の保育所運営費の仕組み	…	36
• 現行の保育所運営費の使途範囲	…	37
• 現行の保育サービスの必要性の判断基準	…	38
• 入所基準(条例)の実例(横浜市、山口市、小浜市)	…	40
• 保育の質を支える仕組み	…	43
• 保育の質の向上のための取組について	…	44
• 児童福祉法最低基準・戦後からの保育士の配置基準の推移・各国との比較	…	45
• 保育所保育士の養成、研修等の現状	…	48
• 保育士の平均年齢、勤続年数及び平均賃金等について	…	49
• 認可外保育施設に関連する現行制度・指導監督基準・認可化移行支援補助制度	…	50
• 事業所内保育施設に係る助成制度	…	53
• 認可外保育施設数・利用児童数の推移	…	54
• 認可外保育施設の現状 (規模、年齢別入所児童数、設置主体、開所時間、水準(面積、調理室、保育士比率)、利用料、利用者の選択の現状、認可外保育施設の認可保育所への移行希望・移行上の問題点)	…	55
• 3歳児未満における保育所・認可外保育施設利用率(都道府県別)	…	69
• 過疎地域の現状(全体、人口の動向、人口構成、財政状況)	…	70
• 人口減少地域に関連する保育制度の概要・現状 (小規模保育所、へき地保育所、定員・在所児数規模別の分布)	…	74

- 過疎地域における幼児教育経験者比率 … 78
- 保育サービスの全体像 … 79
- 多様な保育の取組の現状 … 80

「2 放課後児童クラブについて」関係

- 放課後児童クラブについて … 81
- 放課後児童クラブ数及び登録児童数等の推移 … 83
- 放課後児童クラブに係る補助要件について … 84
- 放課後児童クラブガイドラインについて … 85
- 放課後児童クラブの実施状況 … 86
- 放課後児童クラブの国庫補助について … 96
- 指導員の処遇について … 97
- 放課後子ども教室との関係について … 99
- 放課後児童クラブと放課後子ども教室について … 100
- 「放課後子どもプラン」の基本的考え方【要旨】 … 101

「3 すべての子育て家庭に対する支援について」関係

- 就学前児童が育つ場所 … 102
- 各種の子育て支援事業(制度的な位置付け、財政措置) … 103
- 他の社会保障制度における市町村事業の仕組み … 105
- 各種の子育て支援事業の取組の現状 … 106
- 各種の子育て支援事業の都道府県別・取組状況 … 107
 (生後4か月までの全戸訪問事業、育児支援家庭訪問事業、一時預かり、
 地域子育て支援拠点事業、ファミリーサポートセンター事業)
- 各種子育て支援サービス・制度の利用状況 … 113

- 各自治体における多様な取組(事例) ……114
- 社会保障国民会議 第3分科会 中間とりまとめ(平成20年6月19日)(すべての子育て家庭に対する支援関係抜粋) ……116

「4 情報公表・第三者評価について」関係

- 現行の情報公表・情報提供の仕組み (認可保育所に関する情報、認可外保育施設に関する情報、認定こども園、子育て支援事業) ……117
- 他の社会保障制度における情報提供制度の例(医療、介護) ……122
- 社会福祉事業の評価に関する仕組み ……131
- 保育所の自己評価に関する仕組み ……132
- 福祉サービス第三者評価事業(概要、推進体制、保育所における受審の状況) ……133

「5 財源・費用負担・新制度体系について」関係

- 次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方(給付のバランス関係抜粋) ……136
- 社会保障国民会議 最終報告(給付のバランス関係抜粋)(平成20年11月4日社会保障国民会議) ……136
- 妊娠・出産・子育てに関連した経済的支援 ……137
- 妊婦健診の公費負担の拡充について ……138
- 子育てしながら働くことが普通にできる社会の実現に向けて(今後の仕事と家庭の両立支援に関する研究会報告書 平成20年7月1日) ……139
- 主要国の児童手当、税制による子育て支援の比較 ……141
- 次世代育成支援の社会的コストの推計(給付の種類及び現金給付・現物給付別分類)(「子どもと家族を応援する日本」重点戦略) ……142
- 支給額、支給対象年齢について各種の前提をおいた児童手当給付額の機械的試算(「子どもと家族を応援する日本」重点戦略) ……143

- 少子化対策に関する優先課題(性別／年代別) ……144
- 次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方(費用負担関係抜粋) ……145
(平成20年5月20日社会保障審議会少子化対策特別部会)
- 社会保障国民会議 最終報告(費用負担関係抜粋)(平成20年11月4日社会保障国民会議) ……146
- 仕事と生活の調和の実現と希望する結婚や出産・子育ての実現を支える給付・サービスの社会的なコストの推計(「子どもと家族を応援する日本」重点戦略) ……148
- 次世代育成支援に関する給付・サービス(費用構成、児童・家族関係社会支出の財源構成(推計)の国際比較) ……150
- 少子化対策の負担に関する国民意識 ……152
- 社会保険による次世代育成支援に関する主な議論 ……154
- 社会保険以外の社会連帯による次世代育成支援の例 ……155
(フランスの全国家族手当金庫による家族政策の展開)
- フランスの全国家族手当金庫による家族政策の流れ ……157
- 『子どもと家族を応援する日本』重点戦略』における次世代育成支援関連給付・サービスの体系的整理 ……158
- 現状の主な次世代育成支援施策に関する費用負担と考え方 ……159
- 次世代育成支援に関する主な給付・サービスの給付費の負担割合と利用者負担 ……160
- 各制度の費用負担の現状(事業主負担の考え方、市町村に対する財政支援の状況) ……161
- 次世代育成支援に関する利用者負担の現状(保育所の場合) ……164
- 持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」 ……165

経済財政改革の基本方針2008(平成20年6月27日閣議決定)

<抜粋>

第2章 成長力の強化

1. 経済成長戦略

【具体的手段】

I 全員参加経済戦略

① 新雇用戦略 (p5~6)

- ・ 待機児童ゼロに向け、保育サービスの充実を目指し(2010年に保育サービス利用率を20.3%から26%へ)、その財源の在り方について、社会保障国民会議の議論も踏まえ、抜本的税制改革において検討する。保育サービスに係る規制改革については、子どもの福祉への配慮を前提に、利用者の立場に立って、平成20年内に結論を出す。
- ・ 「こども交付金」(仮称)の導入など、認定こども園に関する補助金の一本化による「二重行政」の解消策を検討し、平成20年夏を目途に取りまとめ、平成20年度中に制度改革についての結論を得る。

第4章 国民本位の行財政改革

1. 国民本位の行財政への転換

(2)生活者重視の行政システム(消費者行政、規制改革)

【具体的手段】

(3)消費者・生活者のための規制改革 (p19)

- ・ 診療報酬の審査・支払業務の抜本的効率化、質の確保された保育サービスの充実を含む幅広い分野について取り組み、平成20年末までに結論を得る。

第5章 安心できる社会保障制度、質の高い国民生活の構築

1. 国民生活を支える社会保障制度の在り方等

【具体的手段】

(2)重要課題への対応

③ 総合的な少子化対策の推進 (p25)

- ・ 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略等に基づき、保育サービスや放課後対策等の子育て支援の拡充及び仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)の実現を車の両輪として、少子化対策を行う。
- ・ 税制の抜本的な改革と併せ、保育サービスの提供の仕組みを含む包括的な次世代育成支援の枠組みを構築する。

「地方分権改革推進要綱(第1次)」

(平成20年6月20日 地方分権改革推進本部決定)

(抜粋)

第2 地方分権のための制度・運営の改革の推進

1 重点行政分野の抜本的見直し

(1) 暮らしづくり分野関係

【幼保・子ども】

○ 認定こども園制度については、当面、認定等に係る事務手続や会計処理が複雑であるなどの課題に対する抜本的な運用改善方策について平成20年度中に実施に着手する。あわせて、認定こども園制度の一本化に向けた制度改革について平成20年度中に結論を得る。〔文部科学省・厚生労働省〕

○ 保育所について、「保育に欠ける」という入所要件の見直し、保護者と保育サービス提供者との直接契約方式について、包括的な次世代育成支援の枠組みを構築していく中で総合的な検討を行い、平成20年中に結論を得る。〔厚生労働省〕

○ 文部科学省の「放課後子ども教室推進事業」と厚生労働省の「放課後児童健全育成事業」について、両事業の統合も含めた更なる一本化の方向で改善方策を検討し、平成21年度から実施する。〔文部科学省・厚生労働省〕

【福祉施設の最低基準】

○ 保育所や老人福祉施設等についての施設設備に関する基準については、保育の質や、高齢者の生活の一定の質の確保のための方策を前提としつつ、全国一律の最低基準という位置付けを見直し、国は標準を示すにとどめ地方公共団体が条例により決定し得るなど、地方公共団体が創意工夫を生かせるような方策を検討し、計画の策定までに結論を得る。〔厚生労働省〕

社会保障国民会議 最終報告(平成20年11月4日)(抜粋)

2 これからの社会保障～中間報告が示す道筋～

3 社会保障の機能強化のための改革

(5) 少子化・次世代育成支援対策

① 未来への投資としての少子化対策

少子化は日本が直面する最大の課題。基本は、就労と結婚・出産・子育ての「二者択一構造」の解決を通じた「希望と現実の乖離」の解消。「仕事と生活の調和の実現」と「子育て支援の社会的基盤の拡充」を車の両輪として取り組むことが重要である。

② 仕事と生活の調和の推進

「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」、「仕事と生活の調和推進のための行動指針」に基づき、全ての働く者について社会全体で働き方の見直しに取り組んでいくことが必要である。

③ 子育て支援サービスの充実

1歳の壁、4歳の壁、小1の壁、小4の壁の解消など利用者視点に立ったきめ細かな運用面での改善が必要。また、施策の担い手となっている市町村レベルでの取組の充実、省庁間の連携の強化を図るべきである。

④ 地域における子育て環境の整備

地域の多様な主体が担い手となり、子ども自身の視点に立つとともに、親を一方的なサービスの受け手とせずその主体性とニーズを尊重し、子育てが孤立化しないように、子ども自身と親の成長に寄り添う形で支援することが重要である。

⑤ 少子化対策に対する思い切った財源投入と新たな制度体系の構築

大胆かつ効果的な財政投入を行ってサービスの質・量の抜本的拡充を図るべき。同時に、現在様々な制度に分かれている子育て支援関係サービスを再構成し、一元的に提供することのできる新たな制度体系の構築が不可欠である。

3 中間報告後の議論

(4) 少子化対策の意義と課題

少子化問題は、将来の我が国の経済成長や、年金をはじめとする社会保障全体の持続可能性の根幹にかかわるという点で、最優先で取り組むべき「待ったなし」の課題である。

本年6月の中間とりまとめでは、少子化対策は、将来の担い手を育成する「未来への投資」として位置付け、就労と結婚・出産・育児の「二者択一構造」の解決を通じた「希望と現実の乖離」の解消を目指し、①仕事と生活の調和、②子育て支援の社会的基盤の拡充を「車の両輪」として取り組むことが重要としている。

あわせて、我が国の家族政策関係支出が諸外国に比べて非常に小さいことから、「国が責任をもって国・地方を通じた財源の確保を図った上で、大胆かつ効率的な財政投入を行い、サービスの質・量の抜本的な拡充を図るための新たな制度体系を構築することが必要不可欠」とされている。

(5) 新たな制度体系構築に向けた基本的視点

中間とりまとめで指摘した「新たな制度体系の構築」に関して、保育サービスのあり方や育児休業制度の見直しについては、すでに専門の審議会において、年末に向けて議論が始まっているところであるが、今後の議論に反映させていくため、以下のように課題を整理した。

① 仕事と子育ての両立を支えるサービスの質と量の確保等

新たな制度体系構築に際しては、潜在的な保育サービス等の需要に対し、速やかにサービス提供されるシステムとすることが必要。

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、提供者視点ではなく、子どもや親の視点に立った仕組とすることが重要であり、良質なサービスをきちんと選べる仕組とする必要がある。また、病児保育などの多様なニーズへの対応も課題。

サービス量の抜本的拡充のためにも、

- ・ ニーズの多様化に対応した保育の必要性の判断の仕組（「保育に欠ける」という要件の見直し）
- ・ サービスが必要な人が安心して利用できるような保障の強化（権利性の明確化）を図り、保育所と利用者が向き合いながら、良質で柔軟なサービス提供を行う仕組
- ・ 民間活力を活用する観点からの多様な提供主体の参入
- ・ 一定の質が保たれるための公的責任のあり方

といった見直しの視点を踏まえつつ、専門の審議会において議論を深めていく必要がある。

放課後児童対策について、制度面・予算面とも拡充する必要。

身近な地域における社会的な子育て支援機能の強化が必要。

育児休業制度については、短時間勤務制度など柔軟な働き方を支援することが重要。あわせて、男性（父親）の長時間労働の是正や育児休業の取得促進などの働き方の見直しが必要。その際、企業経営者の意識改革とともに、企業内保育施設設置に対する支援も含め、企業にインセンティブを与えるような仕組も重要。

縦割り行政を廃し、サービスを実施する市町村における柔軟な取組を可能とすることが必要。

② すべての家庭の子育て支援のあり方

新たな制度体系の構築に当たっては、育児不安を抱える者への対応など、すべての子育て家庭に対する支援をより拡充することが必要。安心して子どもを産むことができるための妊娠・出産期の支援の拡充が必要。

母子家庭への支援、社会的養護を必要とする子どもや障害児など特別な支援を必要とする子どもに対する配慮が必要。

地域住民、NPO、企業など、多様な主体の参画・協働により、地域の力を引き出すことが必要。

③ 国民負担についての合意形成

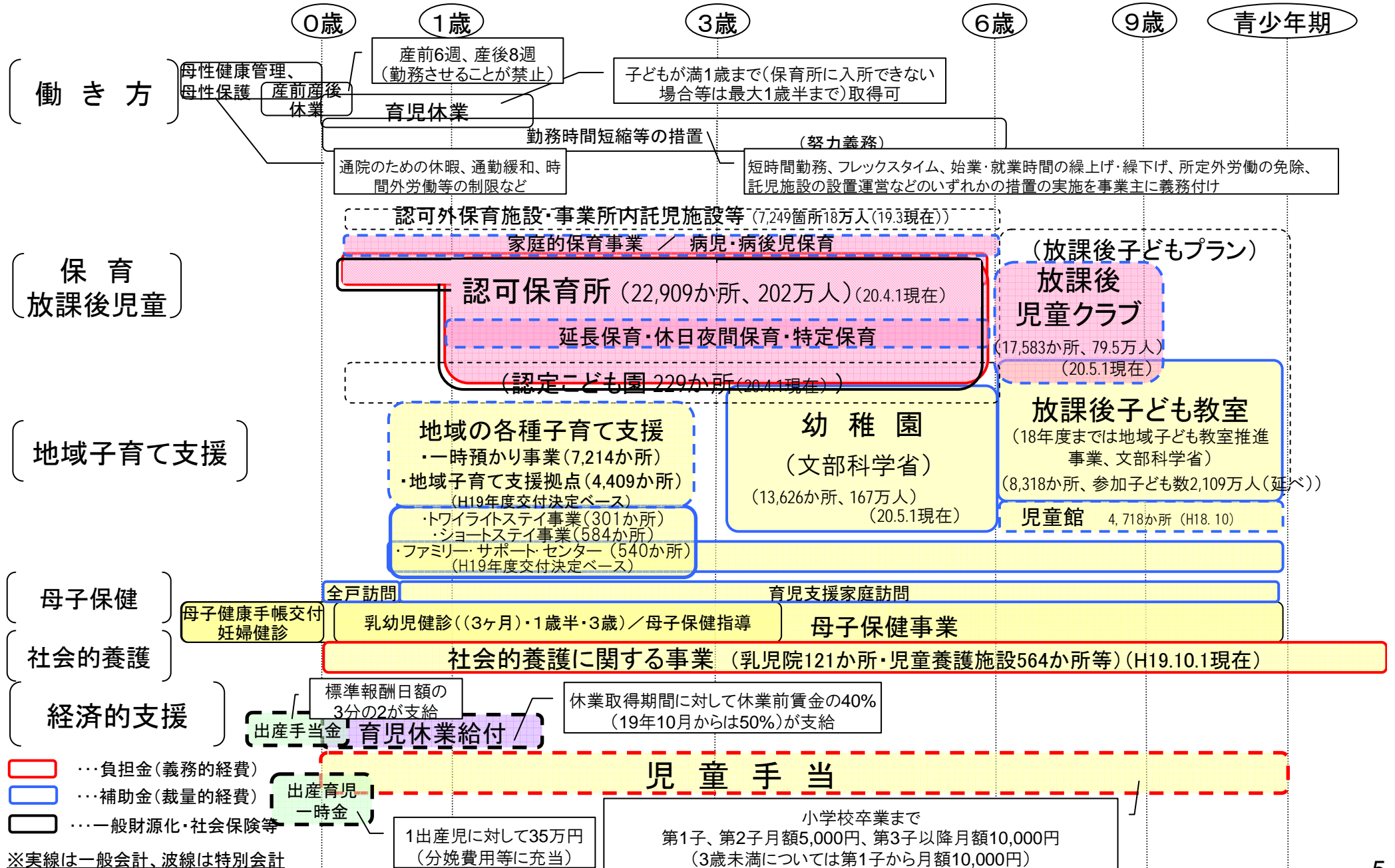
少子化対策は社会保障制度全体の持続可能性の根幹にかかわる政策であり、その位置付けを明確にした上で、効果的な財源投入を行うことが必要。

国民の希望する結婚、出産・子育てを実現した場合の社会的コストの追加所要額は、昨年末、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略会議報告において、1.5兆円～2.4兆円と推計されているところ。

また、同試算には含まれていないが、施設整備やサービスの質の維持・向上のためのコスト、社会的養護など特別な支援を必要とする子ども達に対するサービスの充実に必要なコスト、さらには児童手当をはじめとする子育てに関する経済的支援の充実も、緊急性の高い保育をはじめとするサービスの充実の優先の必要性にも留意しつつ併せて検討すべき。

少子化対策は「未来への投資」として、国、地方公共団体、事業主、国民が、それぞれの役割に応じ、費用を負担していくよう、合意形成が必要。

次世代育成支援に関する制度の現状



「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

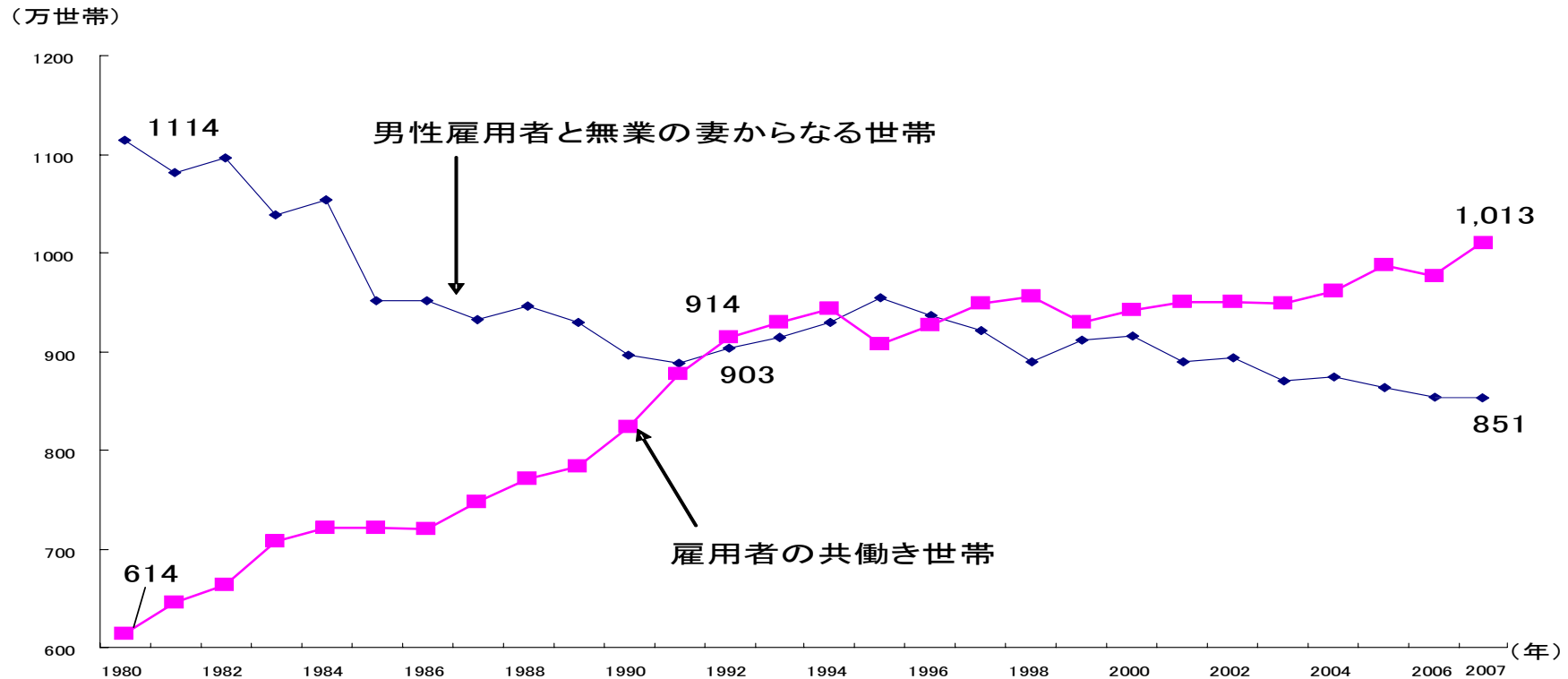
- ・ 地方負担のあり方（不適切な地域格差が生じない）
- ・ 事業主負担（給付・サービスの目的等を考慮）
- ・ 利用者負担のあり方（低所得者に配慮）

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

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。

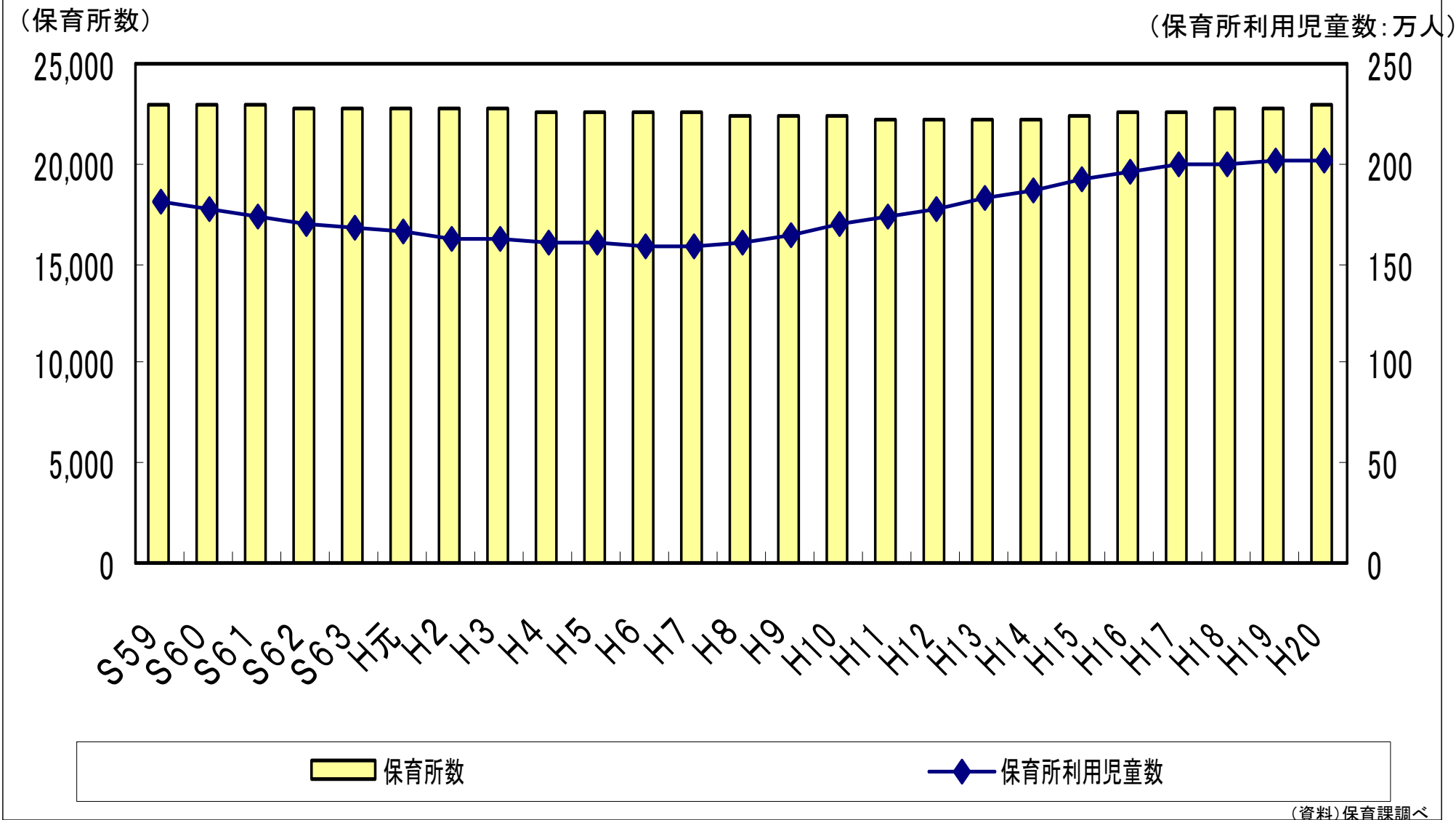


(備考)

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。)



子どものいる女性の就業希望

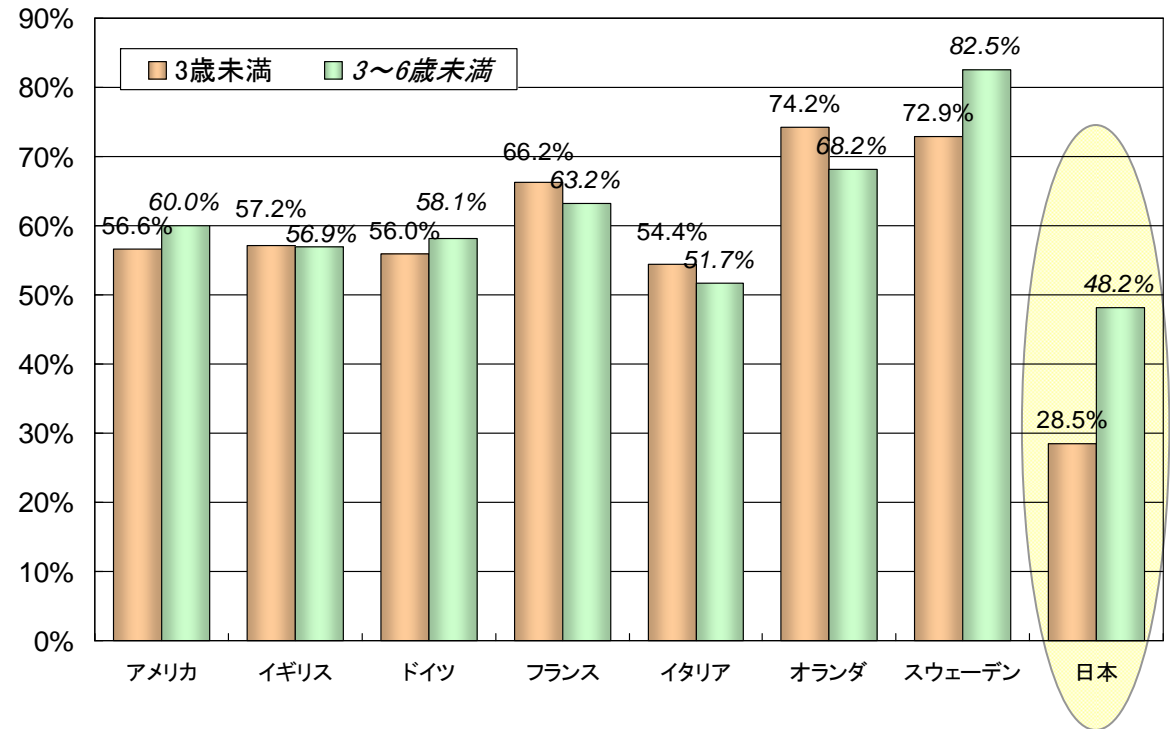
○ 我が国では、諸外国に比べ、幼い子どものいる母親の就業率が相当低い水準にあるが、現在、働いていない母親であっても就業希望のある者は多い。

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)

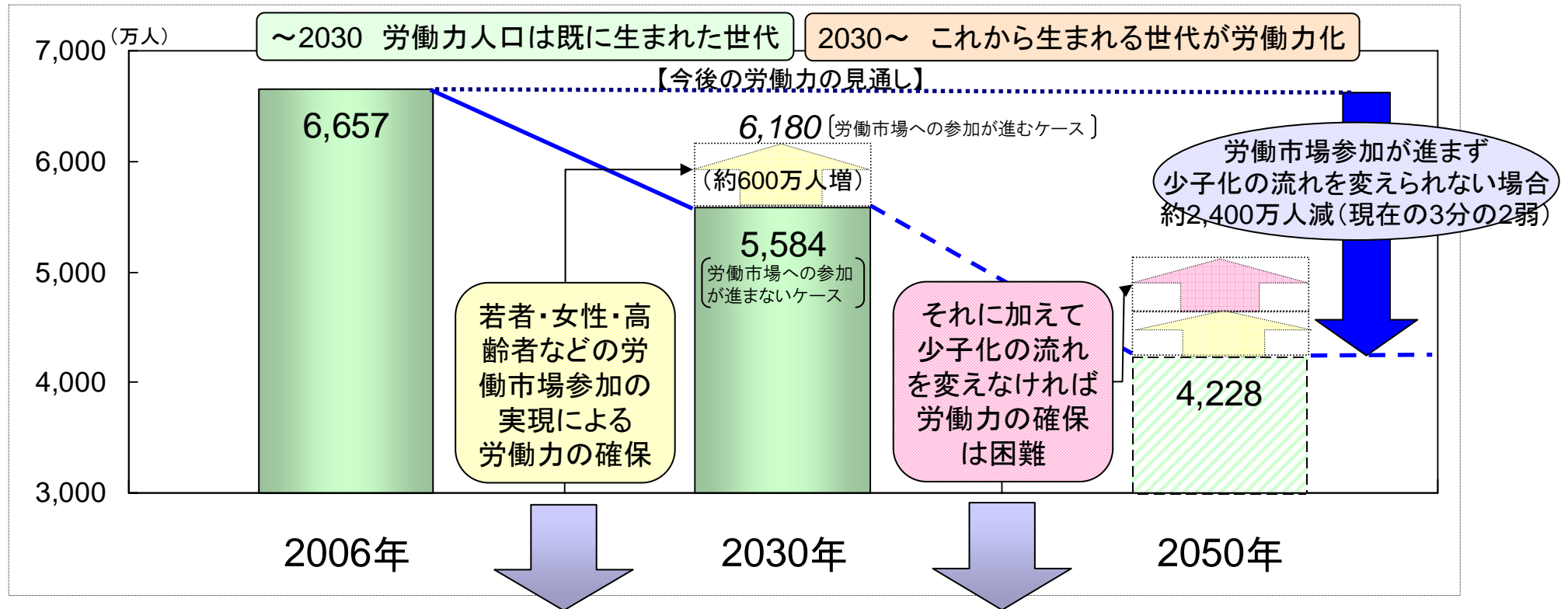
6歳未満の子を持つ母の就業率の比較(2002年)



出典: OECD: Society at a Glance 2005

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。



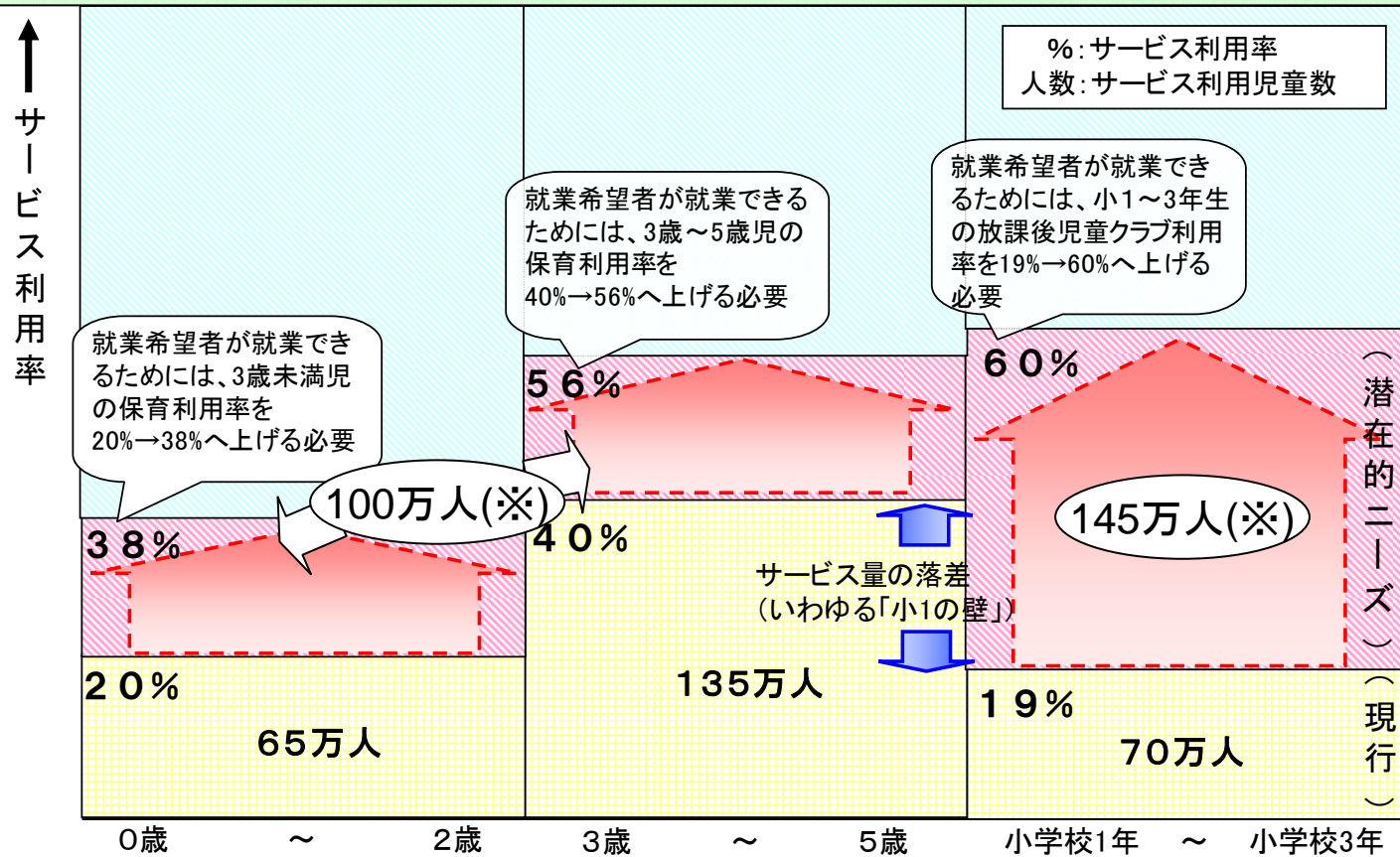
この2つの要請を同時に達成する必要 → 「二者択一構造」の解決が不可欠

- 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

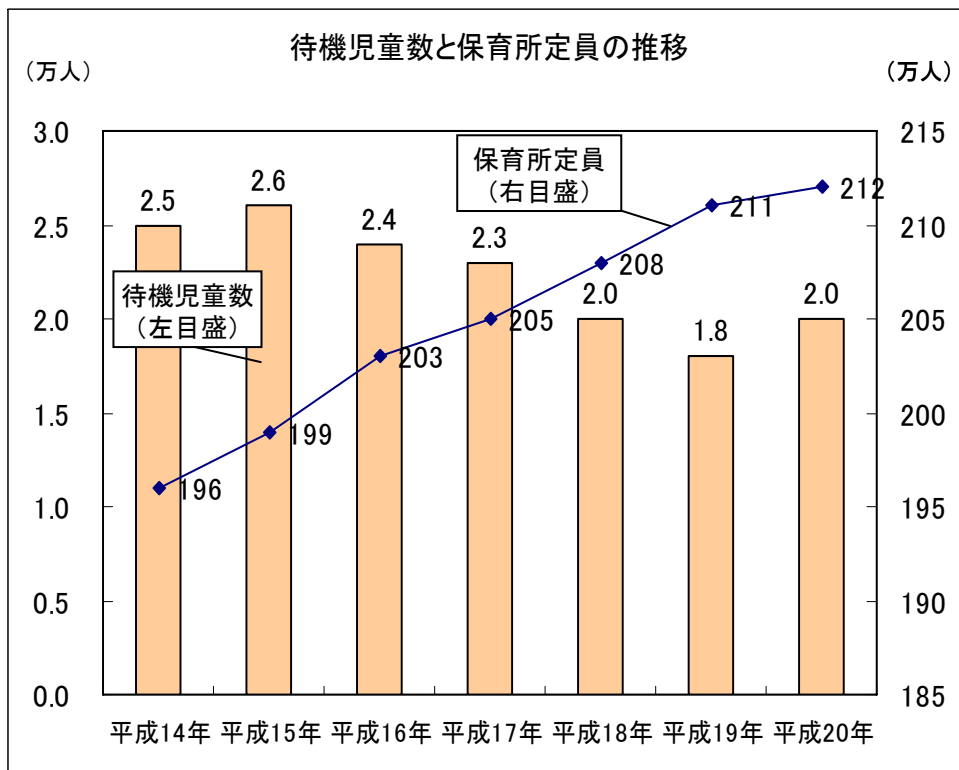
【保育所、放課後児童クラブ単価(円)】

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

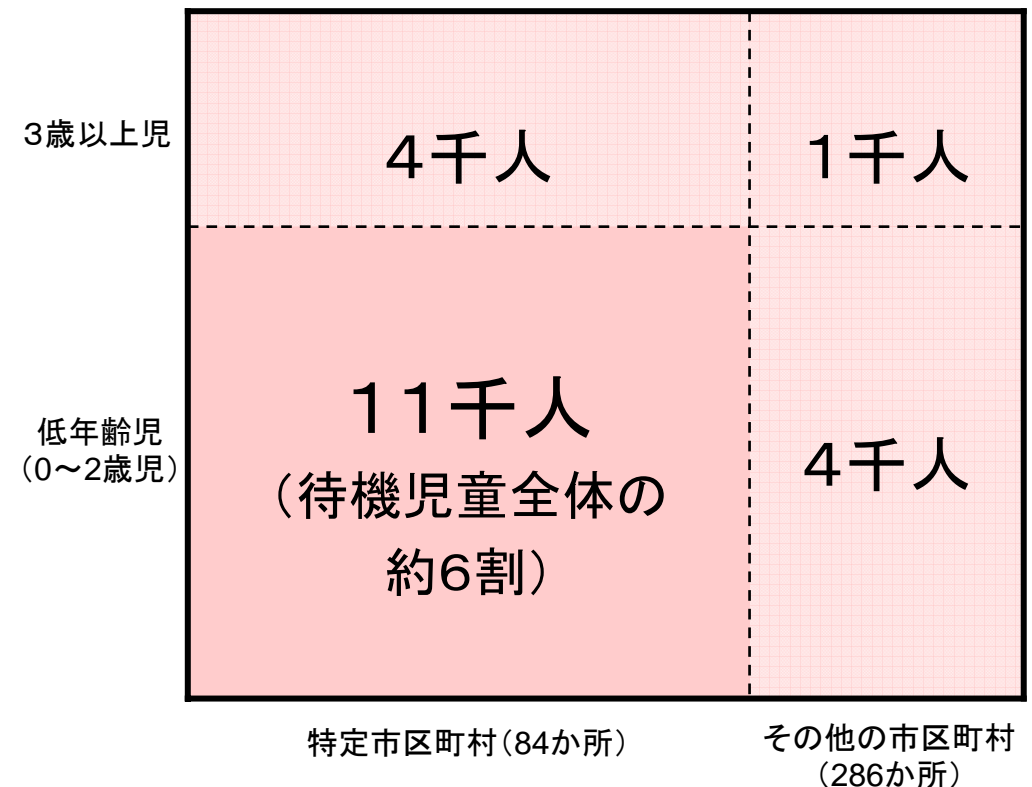
保育所待機児童の現状

- 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。