

社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告(案)

第20回社会保障審議会
少子化対策特別部会

資料1

平成20年12月9日

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— (議論のたたき台・概要)

- 本部会は、次世代育成支援のための新たな制度体系の設計のため、本年3月に検討開始、5月に「基本的考え方」をとりまとめ。
- その後「経済財政改革の基本方針2008」の「保育サービスの規制改革について平成20年内に結論」等、各方面より様々な指摘。
- 「基本的考え方」やこうした指摘も踏まえ、本部会は9月に検討を再開、制度の具体化に向け、保育を中心に、●回に渡り議論。今後の新たな制度体系の詳細設計に向け、保育を中心に議論の中間的なとりまとめを行うもの。

1 これからの保育制度のあり方について

(1) これまでの保育制度が果たしてきた役割

- 現在の保育制度は、昭和22年、女性の雇用労働者としての就労が一般的でなかった当時、特に支援を要する「保育に欠ける」子どものために骨格がつけられた。その後、関係者の尽力により、家庭の状況等に関わらず子どもの健やかな育ちを支援。
- 平成9年に、従来の措置制度を一部見直し、市町村が利用者の希望を勘案して入所決定する制度へ。しかしながら、待機児童の解消や地域の保育機能の維持など、近年の社会環境の変化による課題に対応しきれない現状。

(2) 検討に際しての前提

- 「基本的考え方」に基づき、すべての子どもの健やかな育ちの支援を基本に置くこと、保育の公的性格・特性を踏まえること、人口減少地域等を含めた保育機能の維持、選択できるだけの「質」の確保された「量」の保障・財源確保が不可欠であること等を前提。

(3) 保育をとりまく近年の社会環境の変化（検討の背景）

① 保育需要の飛躍的増大

- i) 共働き世帯の増加…特に支援を要する子どもの措置としての性格から、多くの子育て家庭が広く一般的に利用するサービスへ
- ii) 大きな潜在需要…未就学児のいる母親の「就業希望の高さ」と現実の「就業率の低さ」との大きなギャップ
→女性の就業率の高まりに対応し、子どもに健やかな育ちを支える環境を保障するためには、スピード感ある抜本的拡充が不可欠。

② 保育需要の深化・多様化

- i) 働き方の多様化…子育て期の女性の相当部分はパート等非正規雇用、母親の多くも子どもが小さい間、短時間勤務を希望
- ii) 親支援の必要性の高まり…子育て環境が変化中、一人ひとりの親と向き合い、成長を支援する必要性
- iii) すべての子育て家庭への支援の必要性…核家族化・地域のつながりの希薄化の中、子育ての孤立感・不安感・負担感が増大

- ③ 地域の保育機能の維持…待機児童がいる都市部等の一方、人口減少が進み、地域の保育機能の維持が困難となる地域も。

③ 保育をとりまく近年の社会環境の変化（検討の背景）（続き）

④ 急速な少子高齢化への対応－社会経済の変化に伴う役割の深化

…女性が「就労」を断念せずに「結婚・出産・子育て」ができる社会の実現を通じ、我が国の社会経済や、年金・医療・介護を含む社会保障制度全体の持続可能性を確保していくという緊急的・国家的課題に関わる新たな役割が期待されるように。

⑤ 多額の公費投入を受ける制度としての透明性・客観性等の要請…年間1兆円の公費投入がある制度となったことに伴う要請

④ 現行の保育制度の課題

① スピード感あるサービス量の抜本的拡充が困難

i) 利用保障の弱さ（市町村の財政制約等の中、保育が受けられないことも制度上許容される仕組み）

現行制度は、市町村に「保育の実施義務」を課し、市町村の義務履行を通じ、保護者に保育所が利用される仕組み。ただし、「保育の実施義務」には「例外」が有り、保育所が足りなければ、「その他適切な保護」で足りる(認可外のあつせんでも可)。このように、個人に対する利用保障が弱い上、厳しい財政状況下での市町村に対する基盤整備の動機付けも弱い。

* 他の社会保障制度(医療・介護・障害)では、認定等でサービスの必要性が客観的に認められれば、例外なく受給権が生じ、保険者又は行政が、義務的にサービス利用に伴う費用を支払う仕組み。

ii) 認可の裁量性による新規参入抑制

保育所の認可権者である都道府県に広い裁量有り。待機児童がいる市町村で客観的基準を満たしていても、必ずしも認可されず。

* 他の社会保障制度(医療・介護・障害)では、客観的基準を満たした事業者は、原則として給付対象として指定される仕組み。

iii) 主体間の補助格差や運営費の用途制限等による新規参入抑制

NPOや株式会社は施設整備補助の対象外。また、運営費収入の用途制限により、既存施設による経験を活かした新規開設に制約。

iv) 保育の必要性の判断と受入保育所決定の一体実施に伴う需要の潜在化

市町村が保育の必要性の判断と受入保育所決定を一体的に実施。定員より過剰になると、窓口等で需要を潜在化させやすい側面。

② 深化・多様化したニーズへの対応

i) 保育の必要性の判断基準のあり方

「保育に欠ける」か否かの判断基準が条例に委ねられており、保育所が足りないと短時間就労は認めないなど判断を厳しくする傾向。また、地域により、母子家庭や虐待事例等の十分な利用確保がなされていない。

ii) 保育の必要性の判断基準の内容

夜間や短時間、求職者だと認められにくい、同居親族がいると認められない等。

iii) 保護者と保育所との関係性

当事者である保護者と保育所の上に法的関係がなく、親のニーズへのきめ細かな対応、親の積極的参加意識など、より向き合った関係が求められる。

(4) 現行の保育制度の課題（続き）

③ 認可保育所の質の向上

- i) 最低基準のあり方（居住地域にかかわらず子どもに健やかな育ちを支援する環境を保障しつつ、地域の創意工夫を活かせる仕組みの要請）
- ii) 最低基準の内容（子どもの発達保障のための施設設備・従事者の資質・配置のあり方）
- iii) 保育士の養成・研修・処遇等（保育の量の抜本的拡充に向けた計画的養成、専門性向上に向けた研修、処遇改善等）

等

④ 認可外保育施設の質の向上

- ・ 現在、約1万箇所の認可外保育施設を約23万人の子どもが利用（認可保育所の施設数の1/2、利用児童数の約1割）。一部の補助・助成を除き、制度的な公費投入はない。
- ・ 個人立の小規模施設が多く、面積基準を満たしているのは6割以上、調理室は約半数、保育士比率は約6割という現状。
- ・ 利用者の6割は、認可保育所と比較の上で、空がない等の理由で認可外保育施設を利用しており、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障するため、最低基準の到達に向けた支援が必要。また、公平性確保のための方策も要検討。

⑤ 人口減少地域における保育機能の維持・向上

- ・ 現行制度では、過疎地域等のための「小規模保育所」(認可保育所)の制度があるが、定員20人以上が求められる。また、「へき地保育所」(認可外保育施設)であれば10人で足りるものの、財政支援が一定水準にとどまる。一方、人口減少地域では、一般に非常に厳しい財政状況を抱えている中、すべての子どもに地域の子ども集団の中での成長を保障する必要性。

⑥ 多様な保育サービスについて

i) 休日保育・夜間保育等

- ・ 現行制度では、実施の要否を市町村の判断に委ねているが、整備が進まず(認可保育所に占める実施率は休日保育3.8%、夜間保育0.3%)。事実上、休日・夜間は認可外保育施設の利用とならざるを得ない場合が多く見られる。

ii) 病児・病後児保育

- ・ 現行制度では、実施の要否を市町村の判断に委ねているが、整備が進まず(認可保育所の利用児童約2700人に1箇所、1市町村当たり0.4箇所)。
- ・ 一方、病児・病後児保育は、利用者数の変動が大きく、運営が安定し難い特質。こうした特質と事業実績の双方に配慮した拡充方策が必要。

(5) 今後の保育制度の姿

→ 別添

2 放課後児童クラブについて

(1) 現行制度の課題

- 保育と同様に、大きな潜在需要に対応した量の抜本的拡充に向け、場所・人材の確保が大きな課題。
- 制度上の位置づけも、市町村の努力義務にとどまっており、利用保障が弱い。質の確保はガイドライン等で対応している。
- 財源面についても、裁量的補助であり、国庫補助基準額と運営費用の実態の乖離が指摘。従事者の処遇も厳しい状況。

(2) 新たな制度体系における方向性

- 質の確保を図りつつ、量的拡充を図ることが重要。小学校の活用とともに、財源確保と併せ人材確保のための処遇改善が必要。
- 基準の必要性やあり方等、制度上の位置づけ(実施責任、利用・給付方式等)、財源面の強化について、さらに検討が必要。

3 すべての子育て家庭に対する支援について

(1) 現行制度の課題

- 各種の子育て支援事業は、市町村の努力義務にとどまっており、実施状況に大きな地域格差。
- とりわけ、一時預かりについては、保育との公費投入の公平性の観点からも、一定の利用保障が求められる。

(2) 新たな制度体系における方向性

- すべての子育て家庭に対し、子育ての孤立感・不安感・負担感の解消に向け、支援を強化する必要性。
- 一時預かりの保障強化に向け、制度上の位置づけ(実施責任、利用・給付方式等)・財源面の強化について、さらに検討が必要。
- 相談援助やサービス利用調整等を含む子育て支援のコーディネート機能の位置づけ、地域子育て支援拠点事業の量的拡充や機能充実、各種事業の担い手の育成等についてさらに検討が必要。制度上の位置づけ、財源のあり方についてもさらに検討。

4 情報公表・評価の仕組みについて

- 利用者のより良い選択、サービスの質の確保・向上等に向け、公的主体による情報公表制度の具体化に向けさらに検討。
- 第三者評価制度については、評価機関の質の向上、受審促進の方策等についてさらに検討。

5 財源・費用負担・新たな制度体系について

- 社会保障国民会議最終報告において指摘されているとおり、少子化対策は社会保障全体の持続可能性の根幹に関わるもの。新たな制度体系の実現には財源確保が不可欠であるが、必要な負担を次世代に先送りすることはあってはならない。社会全体(国・地方・事業主・個人)で重層的に支え合う仕組みが必要であることを前提に、新たな制度体系の全体像を検討する中で、以下の点について、引き続き検討。
 - ・ 地方負担については、不適切な地域差が生じないような仕組み、また、公立保育所一般財源化の影響を踏まえた議論
 - ・ 事業主負担については、働き方と関連の深いサービスなど受益と負担の連動、働き方の見直しを促進するような仕組み
 - ・ 新たな制度体系に求められる「包括性・体系性」「普遍性」「連続性」の要素の制度設計上の具体化等

- 今後、本報告を踏まえ、新たな制度体系のさらなる詳細設計に向け、税制改革の動向も踏まえながら、検討を続けていく。