

少子化対策特別部会（第20回）

平成20年12月9日（火）

17:00～19:00

厚生労働省 省議室（9階）

議 事 次 第

○ 議 事

次世代育成支援のための新たな制度体系の設計について

社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告（案）

（議論のたたき台）について

[配付資料]

- 資料1 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－
（議論のたたき台）（概要）
- 資料2 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－
（議論のたたき台）
- 資料3 今後の保育制度の姿（案）（事務局の整理による考え方の比較表）
（概要）
- 資料4 今後の保育制度の姿（案）（事務局の整理による考え方の比較表）
- 参考資料1 社会保障審議会少子化対策特別部会 第10回（9／5）～
第19回（12／3）における委員等から出された主な議論
- 参考資料2 委員よりお求めのあった資料

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っていない現状。

(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…子育て環境が変化する中、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。

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

（議論のたたき台）

社会保障審議会少子化対策特別部会においては、昨年末の『子どもと家族を応援する日本』重点戦略のとりまとめを受け、本年3月より、6回に渡り議論を行い、本年5月20日、「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」（以下「基本的考え方」という。）をとりまとめた。【別紙5】

「基本的考え方」においては、新たな制度体系が目指すものとして、「すべての子どもの健やかな育ちの支援」を基本におくとともに、「国民の希望する結婚・出産・子育てが実現できる社会」としていくこと、また、「未来への投資」として将来の我が国の担い手の育成の基礎を築いていくことを確認した。

また、新たな制度体系に求められる要素として、「包括性・体系性」（様々な考え方に基づいて実施されている各種の次世代育成支援策の包括化・体系化）とともに、「普遍性」（誰もが、どこに住んでいても、必要なサービスを選択・利用できること）、「連続性」（切れ目ない支援が行われること）を備えるべきものと確認した。

さらに、我が国の次世代育成支援に対する財政投入量は、欧州諸国と比較して際だって低水準であることも踏まえれば、今後、一定規模の効果的財政投入が必要であり、そのための負担は、税制改革の動向を踏まえつつ、社会全体（国、地方公共団体、事業主、個人）で重層的に支え合う仕組みが求められることを確認した。

その後も、「保育サービスの規制改革について平成20年内に結論を得る」とこととされた「経済財政改革の基本方針2008」（本年6月27日閣議決定）をはじめとして、次世代育成支援に関しては、各方面より様々な指摘がなされている。

また、社会保障国民会議最終報告（本年11月）においては、新たな制度体系の構築に向け、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や、子どもや親の視点に立った仕組みとすること等に対する期待が寄せられている。また、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、効果的な財政投入を行うことが必要であり、「未来への投資」として、国・地方・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、合意形成が必要等とされた。

これらの各方面の指摘も踏まえ、本部会においては9月に議論を再開し、制度の具体化に向け、保育の提供の新しい仕組みを中心に、以下の項目について、●回に渡り、議論を重ねてきた。【別紙3】

- 1 これからの保育制度のあり方について
 - ・ 保育制度の検討が必要となっている背景
 - ・ 保育の必要性等の判断基準
 - ・ 保育の提供の仕組み
 - ・ 保育に対する多様な提供主体の参入の仕組み
 - ・ 保育の質（認可外保育施設の質の向上を含む）
 - ・ 地域の保育機能の維持向上
 - ・ 多様な保育（夜間保育・休日保育・病児・病後児保育等）の仕組み
- 2 放課後児童クラブの仕組み
- 3 すべての子育て家庭に対する支援の仕組み
- 4 情報公表・第三者評価の仕組み
- 5 財政方式・費用負担・新たな制度体系について

以下、今後の新たな制度体系の詳細設計に向け、議論の中間的なとりまとめを行う。

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

- 現行の保育制度は、昭和 22 年、未だ核家族化が進んでおらず、また、女性の雇用労働者としての就労が一般的でなかった時代に、特に支援を必要とする家庭（「保育に欠ける」児童）に対する福祉として、その骨格がつけられた。
- その後、保育関係者の長年の尽力により、我が国は、家庭の状況や保護者の所得にかかわらず、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障してきた。諸外国に比べ、決して手厚いとは言えない従事者の配置の中で、累次の保育所保育指針の改定に対応し、入所する児童の最善の利益を考慮し、その福祉を積極的に推進することに最もふさわしい生活の場であることを目指し、乳幼児の健全な心身の発達を図るための努力が重ねられてきた。保護者からの保育所に対する信頼は一般に厚く、社会から寄せられる期待も非常に大きい。
- また、少子化が進み、地域の中で子ども同士の交わりを通じた成長が保障しづらくなっている中、保育所は、全国を通じ、子ども集団の中で育まれる機会を保障する役割も担っている。我が国では、人口減少が進む過疎地域であったとしても、ほぼすべての子どもに、小学校就学前にこうした子ども集団の中で育まれる機会を保障できるようになっており、こうした地域においては、とりわけ保育所が多くの子どもの育ちを担っている。

- さらに、待機児童の多い都市部を中心に、定員を超過しながらの積極的な受入れにも努めるなど、限られた保育資源の中で、可能な限りの受入れの努力がなされてきた。また、近年は、「保育に欠ける」子どもに対する保育のみならず、地域の核として、多様な子育て支援に取り組む場面も多く見られるようになってきている。
- こうした中、平成9年には、従来の措置制度を一部見直し、利用者が入所希望保育所を記載した上で、市町村へ利用申込みをし、市町村が利用者の希望を勘案して入所決定する制度に改めることにより、利用者による選択を可能とする仕組みを目指した。しかしながら、後述するように、利用者に対するサービス保障が弱く、また、事業者の新規参入に対する行政の広い裁量が残っていること等から、都市部を中心に待機児童が解消されておらず、真に選択が可能な状況に至っていないことや、人口減少が進む地域において、統廃合を迫られ、地域の保育機能が難しくなっている等、近年の社会環境の変化に対応しきれていない現状がある。

(2) 新たな保育サービスの提供の仕組みの検討に際しての前提

- 本年5月の「基本的考え方」においては、質の確保された保育サービスを量的に拡大し、利用者の多様なニーズに応じた選択を可能とするため、保育の公的性格・特性を踏まえた新たな保育メカニズム（完全な市場メカニズムとは別個の考え方）として、新たな提供の仕組みを検討していくこととされた。
- こうした「基本的考え方」を踏まえ、新たな保育の提供の仕組みの検討に際しての前提を以下のように整理した。
 - ◇ 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

(3) 保育をとりまく近年の社会環境の変化(保育制度の検討が必要となっている背景)

こうした検討の前提も踏まえ、保育をとりまく近年の社会環境をみると、以下のような変化が見られる。

① 保育需要の飛躍的増大

i) 共働き世帯の増加(サービスの一般化)

我が国は、1990年代頃まで、雇用者である夫と専業主婦から構成される世帯が多数を占め、雇用者の共働き世帯はごく少数であった。しかしながら、1997年を境に共働き世帯が専業主婦世帯を上回り、その後も、共働き世帯の割合が年々増加し続けている。

このように、女性の雇用労働者としての働き方が一般化した今日、保育は、特別に支援を必要とする家庭に対する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と変化し、多くの子どもの健やかな育ちの基盤としての役割を担うようになってきた。

ii) 大きな潜在需要(未就学児がいる母親の「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)

それでもなお、我が国は、未就学児がいる母親の就業率が相当低い水準にあり、欧州諸国と比較しても際だっている。

しかしながら、これは我が国の女性の就業意欲が低い結果では決してない。現在、働いていない未就学児がいる母親であっても、就業希望を持っている者は非常に多く、「就業希望の高さ」と現実の「就業率の低さ」との間には、大きなギャップが存在する。そして、未就学児がいる母親のうち、実際に働いている者の率(就業率)と、働いていないが就業希望を持っている者の率(潜在的就業率)を足し合わせると、スウェーデンやフランスといった女性の労働市場参加が進んだ欧州諸国と同程度の水準に到達する。

今後、こうした未就学児がいる母親の就業希望の実現を支え、女性の労働

市場参加を進めていく中で、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障していくためには、本年 2 月の「新待機児童ゼロ作戦」で示されたように、質の確保された保育サービス量を、スピード感をもって抜本的に拡充することが不可欠となってきた。

② 保育需要の深化・多様化

i) 働き方の多様化(短時間・夜間・休日等)

一方で、我が国の女性の働き方を見ると、依然として第一子出産を機に退職する女性が多く、その後正社員としての復職が必ずしも容易でないこともあり、子育て期である 30～40 代の女性の相当部分は、パートを中心とする非正規雇用となっている。

また、女性の育児期の働き方に対する希望を見ても、子どもが 0 歳の間は、育児休業の取得や育児に専念することを希望し、子どもが 1 歳～小学校就学前の間は、短時間勤務を希望し、小学校就学後には、フルタイムで残業のない働き方を希望する母親が多くを占めている。

また、少数ではあるが、医療現場などの交代制勤務者を中心に、夜間・深夜に就労せざるを得ない女性もいる。その一方で、夜間・深夜の保育の受け皿の整備はほとんど進んでいない。このため、夜間・深夜の就労が避けられない場合、ベビーホテルなど公費の支援がない認可外保育施設に頼らざるを得ない現状にある。

ii) 親支援の必要性の高まり

核家族化が進んだ今日においては、子育て経験を有する祖父母と同居する者は少なく、日々の子育ての中で支援や助言を受けながら、自然に子育ての力を高めていくことが難しい。

また、現在の母親世代は、自らのきょうだい数も減少しており、年の離れたきょうだいの育ちを間近で見た経験も少なく、自らの子育て力に自信が持てないと感じる親が増えている。

加えて、地域のつながりも希薄化し、近隣の支援が期待しにくくなっており、孤立感・不安感・負担感も大きい。

さらに、働き方の見直しが進められるべき一方で、現実には、子育てと仕事の両立は様々な局面において容易ではない。

このように子育て環境が変化する中、保育は、子どもを預かり、養護と教育を行うのみならず、一人ひとりの親と向き合い、親としての成長や、仕事をしながら子どもを健やかに育てていくことを支援する役割が求められてきている。

iii)すべての子育て家庭への支援の必要性

核家族化が進み、地域のつながりも希薄化する中で、従来当たり前であった親族や近隣の支援が得られにくくなり、親が孤立感・不安感・負担感の中で子育てに向き合う場面が増えている。こうした側面は、保育所等による支援がなされにくい専業主婦家庭により強く見られる。

③ 地域の保育機能の維持の必要性

一方、人口減少が進み、地域の保育機能の維持が困難となっている地域もみられる。

小学校就学前に幼稚園又は保育所を経験した比率（幼児教育経験者比率）を見ると、1970年頃は全国と過疎地域とでは大きな格差があったが、近年はほぼ格差がなくなり、過疎地域においても、ほとんど（97%）の子どもが小学校就学前に子ども集団の中で育まれる機会を得られるようになってきた。

しかしながら、こうした人口減少地域においても、年々児童数が減少し、地域の子どもに、集団の中での成長を保障していくことが困難となってきた。子どもの健やかな育ちのためには、子ども同士の関わりが欠かせない。児童数が減少し、自然には子ども集団が形成されにくい地域にこそ、保育所の機能の維持が大きな意味を持つ。

待機児童の解消という緊急度の高い大きな課題のみならず、こうした児童人口が急速に減少する地域における保育機能の維持という両方の課題を、地域の実態の差を把握しつつ、取り組んでいく必要がある。

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

我が国は、近年の急速な少子高齢化によって、

- ・ 女性が「結婚・出産」のために「就労」を断念すれば、労働市場参加が進まないことにより、中期的（～2030年頃）な労働力人口の減少が避けられず、
- ・ 逆に、「就労」のために「結婚・出産」を断念すれば、出生率の低下を通じた人口減少により、長期的（2030年以降）な労働力確保が困難となるという状況におかれており、女性の労働市場参加の促進と、国民が希望する結婚・出産・子育ての実現という二兎を追わなければならない状況におかれている。

そして、労働力人口の減少は、経済成長を大きく制約し、ひいては年金・医療・介護を含む我が国の社会保障全体の持続可能性に大きな影響を及ぼす。

こうした中で、保育は、現に「保育に欠けている」子どもに対する福祉と

いう従来からの役割を超え、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社会保障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に至っている。

そして、この保育の新たな役割は、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障しながら果たしていかなければならない。

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

近年の保育需要の飛躍的増大に伴い、保育制度は、国・地方を通じ、年間1兆円もの公費投入を受ける制度となっており、様々な次世代育成支援策の中でも、児童手当制度に並び、最も大きな公費が投じられている。

こうした多額の公費投入を受ける制度としての透明性・客観性等の確保が求められるようになってきており、また、財源の公平・公正な配分が重要な課題となっている。

(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

「待機児童の解消」が重要な政策課題となって久しい。この間、現行制度の下で、各自治体による整備が続けられてきた。しかしながら、過去5年間（平成15～20年）をみても、13万人の定員増に対し、待機児童は7千人しか減少していない。

これは、行政に入所申込みをすることにより「待機児童」として把握されている数は、顕在化した一部の需要であり、その背後には、保育が利用できないために求職活動もできずに就労を断念するなど、申込み以前に保育の利用を諦めていたり、「待機」する余裕なく認可外保育施設の利用に至っているなどの大きな「潜在需要」があることを示している。

先に述べた女性の就業希望を実現するためには、本年2月の「新待機児童ゼロ作戦」において示されたとおり、今後10年間で、保育サービスの利用率（その年齢の子どもに占める保育サービス利用者の割合）を、0～2歳で現行の20%から38%に引き上げることが必要とされており、従来のペースを遙かに上回る抜本的な拡充が求められている。

一方、待機児童はごく一部の限られた都市の問題であるという認識がなされやすい。しかしながら、既に顕在化している待機児童だけを捉えても、待機児童のいる市町村数は全国の2割を占め、また、当該市町村に居住する子育て世代（20～39歳）の人口は7割近くに達する。

さらに、働く希望を持つすべての女性が保育を利用できるためには、現在、既に待機児童として把握され顕在化している需要を遙かに上回る「潜在需要」が存在していることを踏まえる必要がある。今、既に顕在化している待機児童を解消しても、女性の就業率が上昇すれば、過去においてもそうだったように、次々と潜在需要が出てくると考えられる。人口減少が著しい地域などに対する配慮とともに、全国的な課題として取り組んでいくことが求められる。

このようなサービス量のスピード感ある抜本的拡充に向けて、現行制度には以下の制度的課題がある。

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）

現行制度では、市町村に対して、「保育の実施義務」（認可保育所において保育する義務）を課しており、市町村による義務履行（＝公立保育所において自ら保育するか、私立保育所へ保育を委託）を通じて、保護者に認可保育所が利用される仕組みとなっている。

ただし、「保育の実施義務」には例外が設けられており、「付近に保育所がない等やむを得ない事由」があるときは、「その他適切な保護」（認可外保育施設のあっせんでも可）で足りるという制度となっている。

このように、現行制度においては、個人が保育サービスを利用できるか否かが市町村の判断に委ねられており、特に、地域に認可保育所が足りない場合には、「保育に欠ける」と判断された場合であっても、保護者が支援を受けられないことが制度上許容される仕組みとなっている。このように、個人に対しては、権利としての利用保障がなされない上、市町村に対しても、厳しい財政状況下で認可保育所の基盤整備をしようという動機付けが弱い仕組みとなっている。

一方、他の社会保障制度（医療・介護・障害）においては、近年の改革もあり、行政による認定等によって客観的にサービスの必要性が認められた者に対しては、例外なく受給権が生じ、受給権に基づくサービス利用に伴う費用の支払いを、保険者又は行政が義務的に行う仕組みとなっている。

ii) 認可の裁量性による新規参入抑制

さらに、現行の保育所の認可制度には、認可権者である都道府県に、認可の可否の判断に対する幅広い裁量が認められている。このため、待機児童がいる市町村で、かつ、客観的な基準を満たしている事業者からの申請であったとしても、必ずしも認可されない。

一方、他の社会保障制度（医療・介護・障害）においては、客観的な基準を満たした事業者は、入院・居住系を中心とする一部のサービスを除き、給付対象として指定される仕組みとなっており、指定拒否できる事由が限定的に列挙されている。このように、原則として、行政が供給量を抑制することのない、透明度の高い仕組みとなっている。

とりわけ介護・障害については、従来は、新規の事業者参入に対し、行政が幅広い裁量を有する仕組みを採ってきたが、近年の改革により、i)の利用保障の強化（行政による客観的な認定に基づく受給権の付与）とも併せ、客観的な基準を満たした事業者に対する裁量性のない指定制を導入したことにより、飛躍的なサービス量の拡充が図られた。これらの制度にはそれぞれ課題があるものの、サービス量の拡充に際しては、制度改革により大きな成果を挙げている。

iii) 主体間の補助格差や運営費の使途制限による新規参入抑制

また、現行制度においては、初期投資費用である施設整備費用については、保育所運営費負担金においては手当せず、「次世代育成支援対策施設整備交付金」（ハード交付金）において手当しているが、同交付金は社会福祉法人や公益法人等のみを対象としており、NPO法人や株式会社に対しては手当されない。このように、公費投入におけるイコールフットィングが図られていないために、NPO法人や株式会社において初期投資費用の回収が難しく、新規参入が活発に進みにくい現状にある。

さらに、保育所運営費負担金の使途制限において、原則として当該保育所の運営費に充当することを求めており、新規の保育所設置費用への充当に一定の制限を設けているため、保育所の運営実績のある法人が、その経験を活かした新規開設を行うことに制約がある。また、保育所の土地建物の賃借料への充当にも一定の制限が設けられているため、賃借による機動的な保育所設置が図られにくい。さらに、株式会社の配当への充当が認められていないため、株式会社として参入しづらいとの指摘がある。

会計基準の適用においても、株式会社であっても、社会福祉法人会計基準の適用を求めており、事務的負担が大きいという指摘もある。

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

さらに、現行制度においては、市町村が、個々人の保育サービスの必要性の判断（「保育に欠ける」か否かの判断）と、受入保育所の決定とを一体的に行っているため、地域の認可保育所に空き定員がなく、受入保育所が決定できない場合には、窓口においてその旨が伝えられ、申込みに至るまでもなく諦めてしまうといった実態が指摘されている。

また、行政が、個々人が利用する受け皿まで個別に決定し、委託していく仕組みは、今後の大幅な需要の増加やニーズの多様化を供給主体につたわりにくくさせる等、供給増が適切になされにくい。

② 深化・多様化したニーズへの対応

i) 保育サービスの必要性の判断基準のあり方

現行制度においては、市町村が保育の実施義務を負う対象を「保育に欠ける」児童と定義し、「保育に欠ける」か否かの判断基準は、全国的には大枠の基準を示すのみであり、詳細の基準は各市町村の条例に委ねる仕組みを採っている。

各市町村の条例を見ると、需要が供給を上回り、受入保育所の決定が難しい地域であるほど、例えば週4日以上就労でないと認めないなど基準を厳しくする傾向にあり、逆に、供給と需要が均衡した、又は供給が需要を上回る地域では、大括りで緩い基準とする傾向にある。このような傾向は短時間勤務の取扱いのみならず、求職者の取扱い等においても顕著に見られる。

このように、本来であれば、女性の労働市場参加が進む中で、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障していくためには、短時間勤務、求職中等を含め、住んでいる地域に関わらず普遍的に保育サービスの必要性が判断されるべきであるが、現行制度では、地域の保育サービスの供給基盤の状況に合わせて、保育サービスの必要性の判断基準の方を伸縮させている現状がある。

また、母子家庭や虐待事例など、特に優先的に利用確保されるべき子どもについて、優先すべきとする概括的な方針を示してはいるものの、多くの市町村においては、基本的な優先度を就労量により決定した上で、同一優先ランク内の調整指数として勘案したり、そもそも基準に位置づけられていなかったりする実情にある。

このような実情を踏まえれば、女性の労働市場参加が進む中で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こと、また、母子家庭や虐待事例など特に優先すべき子どもの利用確保を確実に図ることを国全体で共通的に進めていくためには、居住市町村に関わりなく、保育の必要性が認められるべき範囲や、優先的に利用確保されるべき子どもについて、国が定めることが求められる。

一方で、地域によっては、農林漁業など雇用者でない就労者が多い場合など、平均的な週当たりの就労時間で保育の必要量を計ることが難しく、地域の実情に応じたきめ細かな判断基準が求められる場合もある。

また、過疎地域やへき地など、児童人口が著しく少なく生活圏域内に幼稚園がない場合、当該地域における保育所は、小学校就学前に子ども集団において育まれることを保障する役割を果たしており、保育の必要性の判断を柔軟に行うことが求められる地域もある。

これらの現状を踏まえれば、国が保育の必要性が認められるべき範囲や、優先的に利用確保されるべき子どもについての基本的事項を定めた上で、さらに地域の実情に応じた対応を可能とする仕組みが求められる。

ii) 保育の必要性の判断基準の内容

また、国で定めている大枠の基準の内容を見ても、就労に関する基準は、「昼間」の就労を「常態」としていることを求めており、早朝・夜間の就労や、短時間勤務の者、現に就労していない求職者などが保育の必要性を認められにくい基準となっている。こうした現状からは、就労時間帯を問わず、また、短時間であっても、就労量に応じて利用を保障する方向を、また、求職者であったとしても保障される方向を制度的に明確にすることが求められている。

また、同居親族等が保育できない場合にのみ、補足的・例外的にサービスの利用を認める仕組みとなっており、家族形態によって、保育が利用しにくくなっている面がある。

iii) 開所日数・開所時間に着目したサービス区分

現行制度においては、基本的に、一定の「開所日数」（日曜・祝日以外の週6日）と、「開所時間」（一日11時間）の範囲内であるか否かによって、サービスを区分するという、いわば提供者側から捉えた仕組みとなっている。

また、この一定の「開所日数」・「開所時間」を超える休日や早朝・夜間の保育については、実施の要否を市町村の判断に委ねた上で、必要なかかり増し経費を奨励的に補助する仕組みを採っているが、認可保育所においては十分な受け皿の整備が進んでいない。このため、休日や早朝・夜間など、働き方により、利用時間が保育所の「開所日数」・「開所時間」とずれている場合には、受け皿自体がなく、事実上、認可外保育施設の利用とならざるを得ない仕組みとなっている。

iv) 保護者と保育所との関係性

現行制度においては、市町村に保育の実施義務が課せられており、保護者は市町村へ保育の利用の申込みを行い、市町村が入所保育所を決定の上、市町村が保育所に対し、個々の子どもの保育を委託する仕組みとなっている。

このように、市町村を介する仕組みであることから、保護者・保育所の保育の利用・提供双方にとって、信頼性・安定性が期待できる仕組みである一

方、市町村との関係性に重点が置かれた仕組みとなっている面が否めない。

入所前の段階から、保護者と保育所がコミュニケーションを取り合い、保育所の保育方針や親の状況等について相互理解を深めながら、入所先を決めたり、ニーズを汲み取っていくような過程は、制度的には十分保障されていない。また、保育所にとって、選ばれている実感が得られにくく、また、①ivで述べたように、需要動向が個別の保育所に伝わりにくく、供給増が適切になされにくい側面もある。

入所後も、当事者である保護者と保育所の間には法的関係がなく、保護者・保育所の間で、親のニーズへのきめ細かな対応などに向けた1対1の向かい合った会話が必ずしもできず、また、親の積極的参加意識なども醸成されにくく、子どもにとってどのような保育が良いのか、利用者と保育所が協働して機動的により良い保育を目指していく関係性が仕組みとして構築しづらい、また、保護者の意見について、保育所が対応しようとした場合においても、市町村の決定が必要となり、保護者・保育所の関係の中で、完結しないといった声も聞かれる。

このため、より、実情を最も良く理解している当事者間でのサービスの向上に向けた努力や、ニーズに即したサービス提供がなされるインセンティブを制度上担保できるようなより向き合った仕組みが求められている。

v)すべての子育て家庭に対する支援の必要性

現行制度においては、専業主婦家庭については、基本的に保育の必要性が認められておらず、現に、3歳未満の子どもの8割は保育所による支援を受けずに、家庭内で育てられている。今後、保育の量の抜本的拡充を進め、潜在需要を満たしたとしても、未就学児のいる母親のなお半数は、育児に専念する状況と想定される。

しかしながら、前述のとおり、核家族化が進み、地域のつながりも希薄化した今日においては、従来当たり前であった親族や近隣の支援が得られにくくなっており、専業主婦家庭の方がより孤立感・不安感・負担感を抱えながら子育てをしている現状がある。孤独で密室化し、周囲の支援が受けられない状況の中では、児童虐待に至るリスクも相対的に大きい。

また、多額の公費を投入する制度としての公平性の観点からも、専業主婦家庭に対する一定の支援が求められる。

③ 認可保育所の質の向上

i)最低基準のあり方

現行制度においては、住んでいる地域にかかわらず、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、施設設備や保育士資格者の配置について、児童福祉施設最低基準において、全国共通の最低基準を定めている。このうち、施設設備の基準については、地方分権の観点から、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づけを見直し、国は標準を示すにとどめ、自治体が条例により決定しうるなど、自治体の創意工夫を活かせるような方策を検討すべきとされており、最低基準のあり方について検討が求められている。

ii)最低基準の内容

現行の最低基準においては、保育室等の面積について、客観的な数値基準を定めている。子どもは、自ら周囲の環境に働きかけ、環境との相互作用により発達していくものであるが、限られた空間では、主体的な活動を促すことが難しく、子ども同士の関わりも少なくならざるを得ない。また、保育室の面積だけでなく、全体の生活の空間があるかどうかという点も重要である。

また、現行の最低基準においては、保育従事者には保育士資格を有することを求めている。保育は、家庭における子育てと異なり、他人の子どもを責任をもって預かり、集団的に養護・教育（例えば、4歳以上児の配置は30：1）するという特性があり、さらに、親支援や障害のある子どもの受入れなど、保育所の役割の深化・多様化もあり、保育従事者に求められる資質はますます高まっている。また、保育士の配置数についても定めているが、年長児を中心に、国際的にみても十分な水準と言えず、また、8時間の保育時間を前提とした配置でありながら、実際の利用時間は開所時間の11時間に近づいているとの指摘もあり、さらに、保育所の役割の深化・多様化に伴う保育士の業務の負担の高まりもある。

一方で、保育従事者の要件の緩和を求める指摘もあるが、子どもの将来に向けた発達に悪影響を及ぼす可能性に加え、良質な保育が提供されなければ、やはり女性は働くことを断念せざるを得ず、女性の労働市場参加の促進や、ひいては持続可能な社会保障制度そのものが堅牢なものとならないことに十分留意する必要がある。

iii)保育士の養成・研修・処遇等

現行制度においては、保育士資格は、指定保育士養成施設（大学、短大、専修学校等）における2年の養成課程を履修するか、都道府県の実施する保育士試験の合格により、取得する仕組みとなっており、年間約5万人の保育士が養成されている。保育の量の抜本的拡充を進めていくためには、その担い手となる保育士の量・質の確保、計画的な養成が欠かせない。

また、いったん資格を取得した後は、各保育所における研修や、地方公共団体、保育団体による研修への任意の参加に委ねられており、制度的な専門性向上に向けた研修の体系は整備されていない。また、研修に参加できるだけの人員の余裕がない等の指摘も聞かれる。

自治体の中には、認可保育所のみならず、認可外保育施設等を含め、自治体内のすべての保育従事者に対する研修や情報共有を積極的に実施しているところもあり、こうした取組も参考にしながら、制度的な研修のあり方を検討していく必要がある。

また、保育士の平均勤続年数・賃金は、女性が7.7年、21.7万円/月、男性が5.0年、22.9万円/月となっており、福祉施設介護員（女性が5.3年、20.6万円/月、男性が4.9年、22.7万円）より若干勤続年数が長く、賃金が高いものの、全産業平均（女性が8.8年、23.9万円/月、男性が13.5年、37.3万円）に比べ、低い現状にある。保育士の頻繁な交代は、子どもの心理的安定も妨げられる。逆に、保育士が安定して長期間子どもの発達を見ることは、子どもの心理的安定に加え、保育士自身の成長にもつながる。保育士が、長期に渡り、自身の資質を向上させていけるような仕組みが求められる。

iv) 保育の質に関する科学的・実証的・継続的な検証

現行制度においては、保育の質を支える仕組みとして、保育内容については「保育所保育指針」により、保育の目標や内容、計画等について定め、保育環境については、児童福祉施設最低基準において、施設設備の状況や保育士資格者の配置等を定めている。

一方、こうした保育の質を支える仕組みのそれぞれについて、子どもの健やかな成長に対しどのように影響を与えるかについては、長期に渡る継続的な検証が必要であるが、米国等と異なり、我が国ではほとんど科学的・実証的・継続的な検証がなされていない。

保育の質の定義（何が良質な保育であるか）は難しい。親の利用者満足度も大切ではあるが、それだけでは決して測ることができないものである。

アメリカの研究では、親は保育の質を高めに評価しがちであること、また、質の悪い保育の危険性を親や社会が十分認識していない場合には、質への需要は過小となり、良質な保育に対し、お金を払おうとしないことを意味すると指摘されている。

また、NICHD（アメリカの国立小児保健・人間発達研究所）の大規模な長期縦断研究においては、保育の質について、ポジティブな養育という概念で定義し、具体的要素として、保育者がポジティブな態度を示す、子どもの

発声・発話に応答する、子どもに質問する等の要素を示している。さらに、こうした保育の質には、大人と子どもの人数比率、クラス規模、保育者の学歴、専門教育歴が高いほど良質になるという結果が出されている。

こうした先行研究の結果も踏まえつつ、我が国における科学的・実証的・継続的な検証の枠組みのあり方や、保育の質について検討していく必要がある。

④ 認可外保育施設の質の向上

i) 認可外保育施設数・財政支援

現在、我が国には、約1万箇所の認可外保育施設があり、約23万人の子どもが利用している。これは認可保育所の施設数の2分の1、利用児童数の約1割を占める。中でも、夜間や宿泊を伴う保育を行う「ベビーホテル」に増加傾向が見られる。

一方、現行制度においては、認可保育所の保育の実施費用に対してのみ、市町村の支弁義務がかかっており、認可外保育施設に対しては、認可保育所への移行を支援する一部の補助金や、事業所内保育施設に対する助成金を除き、制度的な公費投入はなく、各自治体が独自に支援するか否かに委ねられている。

ii) 認可外保育施設の現状

(定員規模・設置主体の状況)

定員規模の状況を見ると、在所児童数が20人以下の施設が半数以上を占めており、認可保育所の原則的な定員である60人を超える施設は1割に満たない。また、設置主体の約6割が個人と、個人立の小規模な施設が多数を占めている。大規模な保育所の設置は相当の初期投資費用を必要とし、機動的な設置が難しく、また、保育は日常生活に密着した地域性の高いサービスであり、広域集約的に設置するよりは、日常生活圏域で配置されていることが望まれるサービスでもある。こうした側面に加え、認可外保育施設の在所児童数の現状を踏まえると、定員規模の要件のあり方については課題があるものと考えられる。

(開所時間の状況)

開所時間は認可保育所に比して長く、認可保育所による提供が進まない早朝や夜間の保育ニーズに対して、主として認可外保育施設が対応している現状にある。

(施設設備の状況)

施設設備の状況を見ると、面積基準は最低基準を満たしている施設が6割

以上と推計される一方、調理室に関しては約半数が有していない可能性が伺われる。

(従事者の状況)

保育従事者の状況を見ると、保育士比率の割合が平均的に約6割にとどまっており、認可外保育施設間の格差も大きい。

(利用料の状況)

認可外保育施設の利用料を見ると、所得に関わりなく平均的に約3～5万程度の水準となっており、公費投入を受けていないにもかかわらず、このような利用料水準で運営しているということからは、運営費の大半を占める人件費について相当切りつめざるを得ない運営状況が推察される。

iv) 認可外保育施設の認可移行に関する考え方

認可外保育施設の考え方を見ると、施設の約4割は、認可保育所への移行を希望しており、現状では最低基準に満たない点や、認可保育所への移行手続きが煩雑であること等を理由として、認可外保育施設にとどまっている現状にある。

v) 認可外保育施設の選択の状況

こうした認可外保育施設の利用者の選択の実情を見ると、約6割の利用者は、認可保育所と比較した上で、認可保育所の供給量不足や、認可保育所がニーズに合わないこと等により、認可外保育施設の利用に至っている。こうした選択の実情を踏まえるならば、待機児童の解消ができていない中、認可保育所に入所できれば、一定水準の質のサービスと公費投入の両方が得られ、認可保育所へ入所できなければ、その両方が得られないという点において、公平性に大きく欠けている現状にある。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観点から、まず最低基準への到達に向けた支援を行い、質の底上げと図るとともに、公平性の確保のために、どのような方策が考えられるか、検討の必要がある。

⑤ 人口減少地域における保育機能の維持・向上

児童人口が著しく少ない地域を含め、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していくことが必要であるが、現行制度においては、認可保育所として比較的手厚い財政支援が受けられる「小規模保育所」(認可保育所)であるためには、最低定員が20人以上であることが求められている。

また、「へき地保育所」(認可外保育施設)に関しては、最低入所児童数が10人で足りることとされているが、財政支援が一定の水準にとどまっている。

こうした地域は、一般に非常に厳しい財政状況を抱えており、自治体単独で多額の財政投入を行うことは容易でなく、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ためには、相応の水準の財政支援が不可欠である。

また、児童人口が著しく少ない地域については、対象となる子どもの年齢に応じ、地域子育て支援拠点や、児童館、放課後児童クラブなどの各種施設を設置することに困難があることも多いが、現行制度においては、こうした異年齢を通じた複合施設としての財政支援の枠組みがなく、保育所の多機能化が図りにくい。

また、児童人口が著しく少なく生活圏域内に幼稚園がない場合、当該地域における保育所は、小学校就学前に子ども集団において育まれることを保障する役割も果たしており、こうした地域の保育所が担うべき機能について、柔軟に検討していくことが求められる。

⑥ 多様な保育サービスについて

i) 休日保育・夜間保育等

現行制度においては、上述のとおり、一定の「開所日数」・「開所時間」を超える休日や早朝・夜間の保育については、実施の要否を市町村の判断に委ねた上で、必要なかかり増し経費を奨励的に補助する仕組みを採っているが、認可保育所においては十分な受け皿の整備が進んでいない。(休日保育の実施率は認可保育所の 3.8%、夜間保育(早朝を含む)の実施率は認可保育所の 0.3%にとどまっている。)

このため、休日や早朝・夜間など、働き方により、利用時間が保育所の「開所日数」・「開所時間」とずれている場合には、受け皿自体がなく、事実上、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。

一方で、休日や早朝・夜間に働かざるを得ない者の中には、母子家庭など所得状況が厳しい者も多いと指摘されており、多様なニーズへの対応というだけでなく、むしろ児童福祉の観点からも、財政面・子育て面の支援が求められる。

なお、こうした多様な保育ニーズの受け皿については、認可保育所はもちろんのこと、家庭的保育など質の確保された多様な担い手を視野に入れて検討する必要がある。

ii) 病児・病後児保育

現行制度においては、実施の要否を市町村の判断に委ねた上で、裁量的に補助を行う仕組みとなっているが、休日保育・夜間保育と同様に、十分な受け皿の整備が進んでおらず、200万人を超えるすべての保育所利用児童に利用可能性のあるサービスであるにもかかわらず、実施箇所数が著しく少ない。(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。)

働き方の見直しにより、子の看護のために仕事を休むことが当たり前になる社会を目指すべき一方で、現に欠勤することが困難な状況にある親もあり、その実施箇所数の拡充は不可欠な課題となっている。

一方で、病児・病後児保育は、子どもが病気の場合に必要となるというサービスの特性上、利用者数の変動が大きく、運営が安定し難い特質を持っている。

こうした事業の特質と事業実績の双方に配慮した拡充方策が必要となっている。

なお、他の社会保障制度(医療・介護・障害)において課題とされてきている事項と、それに対する対応も参考にしながら、新たな制度体系の検討を進めていく必要がある。

また、認定こども園のあり方については、現在、「認定こども園の在り方に関する検討会」において検討が行われているところであり、当該検討会における検討結果も踏まえ、新たな制度体系のあり方の検討をさらに深めていく必要がある。

(5) 今後の保育制度の姿 (P)

本部会においては、以上のような保育をとりまく社会環境の変化や、現行の保育制度の課題について、9月以降、議論を深めてきた。また、事業者の立場からの検討を深めるため、「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会」(以下「保育事業者検討会」という。)を設置し、並行して議論いただくとともに、随時、議論の状況の報告を受け、それも踏まえて検討を進めてきた。

このように、本部会としての議論と、「保育事業者検討会」における議論、また、関係各方面の議論も踏まえ、今後の保育制度の姿について、別添の通り、3通りの考え方に整理した。

① 現行制度維持(「運用改善+財源確保」案)

…量の拡充や、多様なニーズへの対応が進まないのは、制度的問題ではなく、財源が不十分であるためであり、財源確保とともに、運用改善を行うべき(現

行制度を基本的に維持) という考え方。

- ② 新たな保育の仕組み(「サービス保障の強化等+財源確保」案)
 - …量の拡充や、多様なニーズへの対応が進まないのは、財源が不十分であるだけでなく、制度に起因する問題もあり、財源確保とともに、現行制度について必要な改革を行うべきという考え方。
- ③ 市場原理に基づく直接契約・バウチャー方式とした場合
 - …量の拡充や、多様なニーズへの対応は、市場原理に委ねることにより達成されるべき(価格を通じた需給調整に委ねる)とする考え方。

(今後の保育制度の姿(比較表)に対する部会としての考え方について(P))

2 放課後児童クラブについて

(1) 現行制度の課題

○ 放課後児童クラブについては、保育所を利用していた子ども等に対し、小学生になった後においても、切れ目なく、保護者が働いている間、子どもが安全に安心して過ごせる生活の場を提供する基盤となっている。したがって、放課後児童クラブについては、次世代育成支援のための新たな制度体系においても、両立支援系のサービスとして不可欠なものの一つと考えられるが、現状については、関係者の意見を踏まえると、以下のような点が課題となっている。

① 保育と同様に、女性の就業率の高まりに応じて必要となる大きな潜在需要に対応した放課後児童クラブの量的拡大を抜本的に図っていく上で、場所の確保の問題、人材の確保の問題をどうしていくか。

② 放課後児童クラブについては、現行法制度上、市町村の事業として実施されており、また、その実施については市町村の努力義務として位置づけられており、その実施状況には地域格差が見られ、利用保障が弱い。そして、利用方式については、地域によって、市町村がサービス決定しているケースと、実施事業者に直接利用申し込みを行うケースが混在している。

このように、同じ両立支援系のサービスである保育とは大きく異なった法制度上の位置づけとなっているが、新たな制度体系において、法制度上の位置づけの強化について、どのような対応策が考えられるか。

③ 対象年齢について、現行制度は小学校3年生までを主な対象としているが、小学校高学年も現に一部利用がされている現状があり、制度の対象年齢についてどう考えるか。

④ 質の確保については、「ガイドライン」を発出しており、望ましい規模、開所時間等について示し、また、国庫補助基準上、一定の条件を課しているが、保育所のような法令に基づく最低基準は設けられていない。放課後児童クラブの質の確保について、新たな制度体系において、どのような基準の内容をどのような方法で担保していくべきか。

⑤ 国からの補助の財源は、児童手当制度における事業主拠出金を財源とした、裁量的な補助金と位置づけられている。また、現在の国の補助基準額とクラブ運営に係る費用の実態とに乖離があり、指導員の処遇が厳しい状況にあるという指摘もある。サービスの利用保障を強化し、また、抜本的な量的拡大を図っていく上で、財源面についてどのような仕組みとすることが適当か。

⑥ 放課後こどもプラン（留守家庭の子どもの健全育成を目的とした「放課後

児童クラブ」と、すべての子どもを対象として安全・安心な子どもの活動拠点（居場所）を設け、様々な体験活動や交流活動等の取組みを推進する「放課後こども教室」を、一体的あるいは連携して実施する総合的な放課後対策）を推進していく上で、両事業の一体的な運営を行っている場合の制度上の位置づけ（人員配置や専用スペースの基準等）をどうしていくか。

(2) 新たな制度体系における方向性

- 放課後児童クラブについては、保護者が働いている間、子どもが安全に安心して過ごせる生活の場として、子どもを預かり、健全な育成を図る事業であり、就学前の保育と並んで、両立支援系のサービスとして不可欠なものである。都市部に限らず地方も含め、就学前の保育から切れ目のないサービス利用が可能となるよう、質の確保を図りつつ、量的拡大を図っていくことが重要であり、このような観点から、新たな制度体系において位置づけていく必要がある。
- 量的拡大を図っていく上では、まず、場所の確保が欠かせない。特に、小学校は、移動時の事故等の問題もなく安全・安心であり、校庭などで他の子どもたちなどと触れあうこともでき、引き続き、その積極的活用を図っていく必要がある。
- 大幅な量的拡大を図っていくためには、人材確保が重要な課題である。現在、従事者の勤続年数が短い、指導員の処遇が厳しい状況にあるという指摘も踏まえ、財源の確保と併せ、人材確保のための職員の処遇改善等を図っていく必要がある。
その際、地域ボランティア、定年退職者など、多様な人材の参画を求めていくという視点、一方で、指導員と子ども、保護者との間で安定した人間関係が築けることがサービスの性格上望ましいという視点に配慮することが必要である。
- 子どもが良好な環境の下、放課後の時間を過ごせるようにしていくべきこと、障害児の利用にも積極的に対応していく必要が高まってきていること、現在の国の補助基準額とクラブ運営に係る費用の実態との乖離があるという指摘などを踏まえ、サービスの質の維持・向上を図っていく必要があり、財源の確保と併せ、そのための基準の要否、そのあり方、担保の方法を検討していくべきである。
その際、大幅な量的拡充を図っていく過程であることや事業実施の柔軟性といった観点も併せ考える必要がある。
また、指導員の養成、研修の強化を図っていく必要があるとともに、事業に関わる者すべてについて障害児を含めた子どもとの関わりについての研修機

会の確保など条件整備をしていくことが重要である。

- 以上のような量・質両面からの充実を図っていくため、必要となる制度上の位置づけ（市町村の実施責任、サービス利用方式、給付方式等）及び財源のあり方を、さらに検討していくべきである。

その際、サービス利用保障を強化するための財源保障を強化をする場合には、財政規律の観点からの一定のルール（※）が必要となると考えられることに留意が必要である。

※ 他の制度例では、サービスの利用の要否に係る認定の制度（保育の場合は保育にかけるか否かの判断）、給付の限度額の設定、サービスの利用量に応じた利用者負担などがある。

- 放課後児童クラブと放課後こども教室との関係については、連携を一層進めていく必要があるが、一体的運営については、放課後児童クラブを利用する子どもは保護者が働いている間は家に帰るという選択がないことに十分配慮する必要があり、一方で、いろいろな子どもとの遊びの機会、サービス利用の自由度、効率的な事業実施といった観点から一体的運営に利点がある場合も考えられ、放課後こどもプランの実施状況などを十分踏まえながら、対応すべきである。

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

- 現行制度では、すべての子育て家庭を対象とした各種の子育て支援事業の実施は、市町村の努力義務にとどまっており、その実施状況には大きな地域格差が見られる。一方で、核家族化や、地域のつながりが希薄化する中、3歳未満の乳幼児を持つ家庭ではその約8割の母親が子育てに専念している現状にあり、とりわけ専業主婦の子育ての負担感・孤立感が高まっていることも踏まえ、これらの事業の充実を図っていくことが求められているが、新たな制度体系に位置づけて行くに当たり、以下のような課題がある。

- ① 保育サービスの必要性の判断基準（「保育に欠ける」要件）の検討において、公費による給付の公平性の観点からも、専業主婦家庭に対する保育あるいは一時預かりの一定の利用保障が行われるべきという議論への対応の必要がある。

また、育児疲れの親の一時的なリフレッシュ、子どもにとって友達や親以外の大人とふれあえる機会となるなど、一時預かりに寄せる子育て家庭の期待は高く、また、子育てに専念する親が一時預かりを通じて保育への理解を深めることにより仕事と子育ての両立の途に踏み出していくという意義もあり、これらの需要に積極的に対応していく必要がある。

一方で、保育所における一時保育は、待機児童の問題の影響もあり、短時間労働者の規則的な利用の受け皿となっている場合が多く、一時預かりの場の広がりが必要がある。

② 一時預かり事業に対する国からの補助は、児童手当制度における事業主拠出金を財源とした、裁量的な補助金と位置付けられている。サービスの利用保障を充実し、量的拡大を図っていく上で、財源面につきどのような仕組みとすることが適当か、検討の必要がある。

③ 乳児家庭全戸訪問事業・養育支援訪問事業や、地域子育て支援拠点事業は、子育ての負担感・孤立感を軽減し、虐待の防止にもつながる重要な意義を有しているが、こうした事業の取組の促進をどう図るか、検討の必要がある。

④ その他多様な子育て支援事業があるが、地域特性に応じた柔軟な取組を尊重しつつ、積極的な取組を促すために、どのように支援していくか、検討の必要がある。

⑤ 一時預かり事業や地域子育て支援拠点事業等、各種の子育て支援事業の量の拡充に向けた担い手の育成をどう図っていくか、また、質の向上に向けた担い手の研修やバックアップといった取組の強化が必要ではないか、その他、各種の子育て支援事業の質の向上をどう図っていくかといった点について、検討の必要がある。

⑥ 保育の利用に際してのコーディネーター的役割の必要性も踏まえ、親の子育てを支援するコーディネーター的役割について検討の必要がある。

(2) 新たな制度体系における方向性

○ 乳幼児のいる専業主婦をはじめとする子育て家庭の子育ての負担感・孤立感を解消していくため、保育、放課後児童クラブといった仕事と子育ての両立に関わるサービスの充実とバランスよく、すべての子育て家庭を対象とした各種の子育て支援事業の充実を図っていくことを基本に、これらの事業を新たな制度体系に位置づけていく必要がある。

○ (1) ①で整理されるような課題に対応した一時預かりサービスの保障充実の必要性にかんがみ、必要となる制度上の位置づけ（市町村の実施責任、サービス利用方式、給付方式等）及び財源のあり方を、さらに検討していくべきである。

また、地域子育て支援拠点事業とともに一時預かり事業を行うことの意義、事業運営の安定性の確保、近接するサービス（ファミリーサポートセンター、

ベビーシッター等)との関係の整理、地域の実情に応じた柔軟な取組の支援などを考えていく必要がある。

- 地域の中で子育てが孤立せず、子育ての楽しさを実感できるようにしていくためには、乳幼児を持つ親の成長の支援も含め、子育ての情報提供や相談援助機能がまず重要である。先進的な取組として、すべての子育て家庭が、希望する保育所へ登録し、相談援助機能等の多様な支援を受けることができる取組もなされている。

また、子育てや子育て支援するサービスについての理解を助け、実際の地域の子育て支援サービスにつなげていく機能、さらには、保育をはじめ具体的なサービスの利用調整機能などを包含した、子育て支援の「コーディネート機能」を実質あるものとして位置づけていく必要がある。

その際、市町村、保育所、地域子育て支援拠点など、地域の実情に応じた担い手、関係機関の連携といったことに留意しつつ、さらに検討していくべきである。

- 在宅子育て家庭を支援する地域子育て支援拠点事業は、身近で気軽に利用できるよう量的拡充を図っていく必要がある。また、子育て家庭のリスクにもきめ細やかに対応できるよう、全戸訪問事業をはじめとして地域の様々な子育て支援の資源と連携しながら、地域全体が子育てに関われるような支援となるよう、ネットワーク化をはじめとした機能の充実を図っていくことが必要である。
- その他多様な子育て支援事業に関しては、地域特性に応じた柔軟な取組を尊重しつつ、積極的な取組を促す支援、各種の子育て支援事業の量の拡充に向けた担い手の育成、親がやがて支援者側に回れるような循環を生む環境作り、質の向上に向けた担い手の研修やバックアップといった取組の強化など、さらに検討していくべきである。
- 以上のようなすべての子育て家庭を対象とする子育て支援事業を充実していくため、必要となる制度上の位置づけ及び財源のあり方を、介護や障害といった他の社会保障制度の例（一部の事業について市町村の必須事業としての位置づけ、市町村が事業実施しやすい費用負担のあり方など）を参考にしつつ、それぞれの事業の子育て支援事業全体の中における意義や位置づけを整理しながら、さらに検討していくべきである。

(3) 経済的支援について

- 「基本的考え方」や社会保障国民会議の最終報告における指摘も踏まえ、緊急性の高さや実施の普及に時間がかかることを考慮し、とりわけサービス（現

物給付)の拡充に優先的に取り組む必要があることに留意しつつ、育児休業の取得促進にとって重要な育児休業給付、児童手当や税制上の配慮も含め、子育てに関する経済的支援の充実も、引き続き検討していくべきである。

4 情報公表・評価の仕組みについて

(1)情報公表について

- 乳幼児全戸訪問事業等を通じ、すべての子育て家庭に、早期に、市町村内の子育て支援の取組みが概観できるわかりやすい情報が着実に提供されるよう、市町村の取組みを促進していく必要がある。またその上で、情報が必要なときに容易に入手できる環境整備を、子育て支援のコーディネート機能の仕組みの検討と併せ、検討していく必要がある。
- 利用者のより良い選択、情報の公表を通じたサービスの質の確保・向上等に向け、職員の雇用形態や経験年数等を含め、サービスの質に関する一定の情報について、事業者自身による情報公表の仕組みとともに、公的主体が事業者からの情報を集約して、客観的にわかりやすく情報提供する仕組みを制度的に位置づけ、具体化していくことを検討していくべきである。

(2)評価の仕組みについて

- 質の向上に向けた取組としては第三者評価があり、個々の事業者が、サービス提供における問題点を把握し、質の向上を図っていくために重要な仕組みである。また、対人社会サービスは情報に非対称性があることも踏まえ、評価結果の公表等により、利用者の適切なサービス選択にも資するものとしても、一層の充実が図られることが望まれる。第三者評価のあり方、受審の促進方策等について、さらに検討していく必要がある。
- その際、子どもの健やかな育ちの視点に立った評価方法を考えていく必要があること、自己評価なども含め保育の質の評価のプロセスを日常的な保育の取組みの中に取り込んでいくことが望ましいこと、評価機関自身の質の確保を図っていく必要があること、認可外保育施設も含めた受審促進が適当であることなどに留意が必要である。

5 財源・費用負担・新たな制度体系について

- 「基本的考え方」においても確認したとおり、また、社会保障国民会議の最終報告における指摘も踏まえ、以下のような点について、引き続き検討していく必要がある。

- ・ 少子化対策は社会保障制度全体の持続可能性の根幹に関わる政策であること、我が国の次世代育成支援に対する財政投入が諸外国に比べ規模が小さいこと、新たな制度体系の実現には財源確保が欠かせないことなどを踏まえ、一定規模の効果的財政投入が必要であること。そのために、必要な負担を次世代に先送りするようなことがないよう、税制改革の動向を踏まえつつ検討を行う必要があること。
 - ・ 新たな制度体系の費用負担のあり方については、社会全体（国、地方公共団体、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。
 - ・ 自治体間でのサービス内容・水準の不適切な地域差が生じることがないように、厳しさを増す地方財政への配慮が必要であること。また、公立保育所の一般財源化による影響を踏まえた議論が必要であること。
 - ・ 事業主の費用負担については、事業主にとって次世代育成支援が持つ意義を考慮するとともに、働き方と関連の深いサービスなど、個別の給付・サービスの目的・性格に照らし、受益と負担の連動を考慮すべきこと。
 - ・ 利用者負担の負担水準、設定方法について、低所得者が安心して利用できるようにすることに配慮しながら、今後、具体的な議論が必要であること。
 - ・ 多様な主体による寄付の促進方策についても検討すべきであること。
- また、財源の程度と政策のプライオリティ付けは相関関係にあり、給付設計を考えていく上でも、財源についての議論を深めることが必要である。
- さらに、働き方の見直しと新たな制度体系の関係性の深さにかんがみ、例えば、事業主拠出を求める場合に事業主の働き方の見直しを促進するような仕組みの検討なども引き続き進めるべきである。
- 新たな制度体系には、
- ・「包括性・体系性」（様々な考え方に基づく次世代育成支援策の包括化・体系化）、
 - ・「普遍性」（誰もが、どこに住んでいても、必要なサービスを選択・利用できる）、
 - ・「連続性」（育児休業明けや小学校就学など、切れ目無く支援されること）
- が求められるところであり、こうした要素の制度設計上の具体化についてさらに検討を進める必要がある。

6 その他

- 「多様な主体の参画・協働」、母子家庭や、障害のある子ども、社会的養護を必要とする子どもなど「特別な支援を必要とする子どもや家庭に対する配慮」のテーマについては、「基本的考え方」を踏まえつつ、新たな制度体系の詳細設計に向け今後さらなる検討を進めるべきである。
- また、「基本的考え方」でも指摘したとおり、少子化の流れを変えるため、子育て支援に関する社会的基盤の拡充とともに、車の両輪として取り組むべき「仕事と生活の調和」の実現に向けた取組を引き続き進めるとともに、新たな制度体系の詳細設計に当たっても、その両者が密接に関わる点を十分に意識しながら検討を進めるべきである。

終わりに

以上、保育を中心に、議論の中間的なとりまとめを行ったが、新たな制度体系としては、未だ検討しなければならない課題が多く残っている。

本報告を踏まえ、税制改革の動向も踏まえながら、引き続き、速やかに検討を進めていく。

社会保障審議会少子化対策特別部会委員名簿

氏名	所属・役割
○ 岩 淵 勝 好	東北福祉大学教授
岩 村 正 彦	東京大学大学院法学政治学研究科教授
内 海 裕 美	吉村小児科院長
大 石 亜希子	千葉大学法経学部准教授
◎ 大日向 雅 美	恵泉女学園大学大学院教授
清 原 慶 子	三鷹市長
駒 村 康 平	慶應義塾大学経済学部教授
佐 藤 博 樹	東京大学社会科学研究所教授
篠 原 淳 子	日本労働組合総連合会総合政策局生活福祉局局长
庄 司 洋 子	立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科教授
杉 山 千 佳	有限会社セレーノ代表取締役
野 呂 昭 彦	三重県知事
福 島 伸 一	日本経済団体連合会少子化対策委員会企画部会長
宮 島 香 澄	日本テレビ報道局解説委員
山 縣 文 治	大阪市立大学生活科学部教授
山 本 文 男	福岡県添田町長
吉 田 正 幸	有限会社遊育代表取締役

(注) ◎は部会長、○は部会長代理

(五十音順 敬称略)

次世代育成支援のための新たな制度体系の検討について

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略(平成19年12月少子化社会対策会議決定)

- 国民の結婚・出産・子育てに関する希望と現実の乖離を解決するためには、「就労」と「結婚・出産・子育て」の二者択一構造の解決が不可欠であり、①働き方の改革による「仕事と生活の調和」の実現と、②仕事と子育ての両立、家庭における子育てを支援する社会的基盤の構築の2つの取組を「車の両輪」として取り組むことが必要。
- このため、仕事と生活の調和の実現と、希望する結婚・出産・子育ての実現を支える給付・サービスを、体系的・普遍的に提供し、必要な費用について、次世代の負担とすることなく、国・地方公共団体・事業主・個人の負担・拠出の組合わせによって支える具体的な制度設計の検討に直ちに着手の上、税制改革の動向を踏まえつつ速やかに進めるべき。

社会保障審議会 少子化対策特別部会における検討

- 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略を踏まえ、社会保障審議会に少子化対策特別部会を設置(平成19年12月)。平成20年3月より新たな制度設計に向けた検討を開始。(※3月までは重点戦略で示された「先行して取り組むべき課題」について検討。)

《検討経過》

- 3/14(第4回)ーこれまでの議論の紹介とフリーディスカッション
- 3/21(第5回)ー現物サービスの現状と課題/サービス利用者・提供者のヒアリング
- 4/9(第6回)ー現金給付の現状と課題/費用負担の現状と課題
- 4/21(第7回)ー第4回～第6回を踏まえた議論
- 5/9(第8回)・5/19(第9回) 一次世代育成支援のための新たな制度設計に向けた基本的考え方

- 平成20年5月20日に新たな制度設計に向けた基本的考え方をとりまとめ。
(※平成20年3月までは、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略において同時に示された「先行して取り組むべき課題」についての議論を実施。)
- その後も、税制改革の動向を踏まえつつ、速やかに検討を進める(9月5日より議論を再開)。

(社会保障審議会 少子化対策特別部会 委員構成)

岩 淵 勝 好 東北福祉大学教授
岩 村 正 彦 東京大学大学院法学政治学研究科教授
内 海 裕 美 吉村小児科院長
大 石 亜希子 千葉大学法経学部准教授
大日向 雅 美 恵泉女学園大学大学院教授
清 原 慶 子 三鷹市長
駒 村 康 平 慶應義塾大学経済学部教授
佐 藤 博 樹 東京大学社会科学研究所教授
篠 原 淳 子 日本労働組合総連合会総合政策局生活福祉局局长

庄 司 洋 子 立教大学大学院21世紀社会デザイン研究科教授
杉 山 千 佳 有限会社セレーノ代表取締役
野 呂 昭 彦 三重県知事
福 島 伸 一 日本経済団体連合会少子化対策委員会企画部会長
宮 島 香 澄 日本テレビ報道局記者
山 縣 文 治 大阪市立大学生活科学部教授
山 本 文 男 福岡県添田町長
吉 田 正 幸 有限会社遊育代表取締役

(五十音順 敬称略)

少子化対策特別部会の経過

- 第10回 9月5日(金) 15:00~17:00
 - ・最近の動きの報告
 - ・ヒアリング(全国私立保育園連盟、全国保育協議会、日本保育協会)
- 第11回 9月18日(木) 17:00~19:00
 - ・次世代育成支援施策の全体像の確認、「基本的考え方」を踏まえた具体化が必要な検討事項の確認
 - ・ヒアリング(横浜市・保育園を考える親の会 普光院亜紀氏・全国学童保育連絡協議会 真田祐氏)
- 第12回 9月30日(火) 17:00~19:00
 - ・保育サービスの提供の新しい仕組みについて①
(保育サービスの必要性の判断基準・利用方式等について①)
- 第13回 10月6日(月) 17:00~19:00
 - ・保育サービスの提供の新しい仕組みについて②
(保育サービスの必要性の判断基準・利用方式等について②、事業者参入について①、保育サービスの質の向上について①)
- 第14回 10月14日(火) 17:00~19:00
 - ・保育サービスの提供の新しい仕組みについて③
(事業者参入について②、認可外保育施設について①)
 - ・ヒアリング(東京都)
- 第15回 10月22日(水) 15:00~17:00
 - ・保育サービスの提供の新しい仕組みについて④
(認可外保育施設について②、保育サービスの質の向上について②)
 - ・ヒアリング(東京大学名誉教授 小林登氏、新宿せいが保育園園長 藤森平司氏)
- 第16回 10月29日(水) 15:00~17:00
 - ・放課後児童クラブについて①
 - ・すべての子育て家庭に対する支援について
 - ・ヒアリング(バオバブ保育園ちいさな家園長 遠山洋一氏、特定非営利活動法人びーのびーの事務局長 原美紀氏)
- 第17回 11月11日(火) 17:00~19:00
 - ・放課後児童クラブについて②
 - ・地域の保育機能の維持・向上について
 - ・情報公表、第三者評価等について
 - ・これまでの議論の項目と保育サービス全体について①
- 第18回 11月21日(金) 10:00~12:00
 - ・これまでの議論の項目と保育サービス全体について②
 - ・経済的支援について①
 - ・社会全体での重層的負担・「目的・受益」と連動した費用負担について①
- 第19回 12月3日(水) 15:00~17:00
 - ・経済的支援について②
 - ・社会全体での重層的負担・「目的・受益」と連動した費用負担について②
 - ・これまでの議論の整理

保育事業者検討会の経過

- 第1回 9月29日(月) 17:00~19:00
 - ・最近の動きの報告
 - ・少子化対策特別部会の議論について
- 第2回 10月21日(火) 17:00~19:00
 - ・保育サービスの提供の新しい仕組みについて
(保育サービスの必要性の判断基準・利用方式について、事業者参入について)
 - ・少子化対策特別部会の議論について
- 第3回 10月27日(月) 13:00~15:00
 - ・保育サービスの質の向上について
 - ・認可外保育施設について
 - ・少子化対策特別部会の議論について
- 第4回 11月17日(月) 13:00~15:00
 - ・すべての子育て家庭に対する支援について
 - ・地域の保育機能の維持・向上について
 - ・情報公表、第三者評価等について
 - ・保育サービス全般について
 - ・少子化対策特別部会の議論について
- 第5回 12月3日(水) 17:30~19:30
 - ・保育サービス全般について
 - ・少子化対策特別部会の議論について

次世代育成支援のための新たな制度体系の設計
に関する保育事業者検討会
開催要綱

1 目的

現在、地方自治体関係者や労使関係者などからなる社会保障審議会少子化対策特別部会において、『「子どもと家族を応援する日本」重点戦略』等に基づき、国・地方・事業主・個人の負担の組み合わせによって支える包括的な次世代育成支援のための具体的な制度設計について、税制改革の動向を踏まえつつ検討が進められているところであり、本年5月に「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」がとりまとめられたところである。

「経済財政改革の基本方針 2008」等において、「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 年以内に結論を出す」こととされており、今後、これに基づき、少子化対策特別部会においてさらに議論を進めることとしているが、この議論に資するため、雇用均等・児童家庭局長が、保育事業者等の参集を求め、次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関して議論を行うため、本検討会を開催することとする。

2 構成

- (1) 検討会の構成員は別紙のとおりとする。
- (2) 検討会に座長を置く。

3 検討事項

次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する検討等

4 運営

検討会の庶務は、雇用均等・児童家庭局保育課が行う。

5 その他

この要綱に定めるもののほか、検討会の運営に関し必要な事項は、座長が雇用均等・児童家庭局長と協議の上、定める。

(別紙)

次世代育成支援のための新たな制度体系の設計
に関する保育事業者検討会 名簿

伊東 安男	全国保育協議会副会長・建昌保育園園長
岩渕 勝好	東北福祉大学教授
岡 健	大妻女子大学家政学部准教授
木原 克美	全国私立保育園連盟常務理事・御池保育所園長
坂崎 隆浩	日本保育協会保育問題検討委員会委員長・野木保育園 理事長
佐久間貴子	株式会社ベネッセスタイルケア チャイルドケア事業部長
庄司 洋子	立教大学大学院 21 世紀社会デザイン研究科教授
菅原 良次	全国私立保育園連盟常務理事・たんぽぽ保育園園長
永野 繁登	日本保育協会理事・玉川保育園園長
西田 泰明	全国保育協議会副会長・わかば保育園園長
西村 重稀	仁愛女子短期大学教授
宮島 香澄	日本テレビ報道局解説委員
棕野 美智子	大分大学教授
山口 洋	株式会社 JP ホールディングス代表取締役

(五十音順 敬称略)

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 概要

〔平成20年5月20日 社会保障審議会 少子化対策特別部会とりまとめ〕

- 「子どもと家族を応援する日本重点戦略」を受け、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をとりまとめたもの。
- 引き続き、税制改革の動向を踏まえつつ、以下の基本的考え方に基づき、具体的制度設計を速やかに進めていく必要がある。

1 基本認識

～新制度体系が目指すもの～

- ① すべての子どもの健やかな育ちの支援
- ② 結婚・出産・子育てに対する国民の希望の実現
- ③ 未来への投資(将来の我が国の担い手の育成の基礎等)

～新制度体系に求められる要素～

- ① 包括性・体系性 (様々な考え方に基づく次世代育成支援策の包括化・体系化)
- ② 普遍性 (誰もが、どこに住んでいても、必要なサービスを選択・利用できる)
- ③ 連続性 (育児休業から小学校就学後まで切れ目がない)

効果的な財政投入 ・ そのために必要な財源確保 ・ 社会全体による重層的な負担

2 サービスの量的拡大

- ・ 子育て支援サービスは、一般的に「量」が不足(必要な人が必要な時に利用できていない)。大きな潜在需要を抱えている。
- ・ 限られた財源の中、「質」の確保と「量」の拡充のバランスを常に勘案し、「質」の確保された「量」の拡充を目指す必要。
- ・ 「量」の抜本的拡充のためには、多様な主体の多様なサービスが必要であり、参入の透明性・客観性と質の担保策が必要。

3 サービスの質の維持・向上

《全体的事項》

- ・ 質の高いサービスによる子どもの最善の利益の保障が重要。質の向上に向けた取組の促進方策を検討すべき。

《保育サービス》

- ・ 役割の拡大に応じた保育の担い手の専門性の向上、職員配置や保育環境の在り方の検討が必要。
- ・ 保育サービスの「質」を考えるに際しては、認可保育所を基本としつつ、保育サービス全体の「質」の向上を考える必要。

4 財源・費用負担

- ・ 次世代育成支援は、「未来への投資」や「仕事と子育ての両立支援」の側面も有し、社会全体(国、地方公共団体、事業主、個人)の重層的負担が求められる。
- ・ 給付・サービスの「目的・受益」と「費用負担」は連動すべきことを踏まえ、関係者の費用負担に踏み込んだ議論が必要。
- ・ 地方負担については、地域特性に応じた柔軟な取組を尊重しつつ、不適切な地域差が生じないように仕組みが必要。
- ・ 事業主負担については、「仕事と子育ての両立支援」や「将来の労働力の育成」の側面、給付・サービスの目的等を考慮。
- ・ 利用者負担については、負担水準、設定方法等は重要な課題。低所得者に配慮しつつ、今後、具体的議論が必要。

5 保育サービスの提供の仕組みの検討

- ・今日のニーズの変化に対応し、利用者の多様な選択を可能とするため、良好な子どもの育成環境と親の成長を支援する対人社会サービスとしての公的性格や特性も踏まえた新しい保育メカニズム(完全な市場メカニズムとは別個の考え方)を基本に、新しい保育サービスの提供の仕組みを検討していくことが必要。
- ・「保育に欠ける」要件については、より普遍的な両立支援、また全国どこでも必要なサービスが保障されるよう、客観的にサービスの必要性を判断する新たな基準等の検討が必要。
- ・契約など利用方式の在り方についても、新しい保育メカニズムの考え方を踏まえ、利用者の選択を可能とする方向で検討。
- ・その際、必要度の高い子どもの利用の確保等、市町村等の適切な関与や、保護者の選択の判断材料として機能しうる情報公表や第三者評価の仕組み等の検討が併せて必要。また、地方公共団体が、地域の保育機能の維持向上や質の向上に適切に権限を発揮できる仕組みが必要。
- ・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」の保障と財源確保が不可欠。
- ・幼稚園と保育園については、認定こども園の制度運用の検証等も踏まえた就学前保育・教育の在り方全般の検討が必要。

6 すべての子育て家庭に対する支援等

- ・新制度体系における対象サービスを考えるに際しては、仕事と子育ての両立支援のみならず、すべての子育て家庭に対する支援も同時に重要。その量的拡充、質の維持・向上、財源の在り方を考えていくことが必要。

7 多様な主体の参画・協働

- ・保護者、祖父母、地域住民、NPO、企業など、多様な主体の参画・協働により、地域の力を引き出して支援を行うべき。
- ・親を一方的なサービスの受け手とするのではなく、相互支援など積極的な親の参画を得る方策を探るべき。

8 特別な支援を必要とする子どもや家庭に対する配慮

- ・新制度体系の設計に当たっては、虐待を受けた子ども、社会的養護を必要とする子ども、障害児など特別な支援を必要とする子どもや家庭に対する配慮を包含することが必要。

9 働き方の見直しの必要性…仕事と生活の調和の実現

- ・少子化の流れを変えるためには、子育て支援サービスの拡充と同時に、父親も母親も、ともに子育ての役割を果たしうるような働き方の見直しが不可欠。仕事と子育てを両立できる環境に向けた制度的対応を含め検討すべき。

以上の基本的考え方を推進していくため、今後、サービスの利用者(将来の利用者含む)、提供者、地方公共団体、事業主等、多くの関係者の意見を聴くとともに、国民的議論を喚起し、次世代育成支援に対する社会的資源の投入についての合意を速やかに得ていくことが必要である。その上で、投入される財源の規模に応じた進め方に留意しつつ、その具体的制度設計について、国民的な理解・合意を得ていく必要がある。

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

平成20年5月20日
社会保障審議会
少子化対策特別部会

昨年末の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略(以下「重点戦略」という。)のとりまとめを受け、社会保障審議会少子化対策特別部会においては、本年3月より、6回に渡り、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議論を行い、今後の具体的な制度体系設計の検討に向け、以下のとおり基本的考え方をとりまとめた。

我が国の少子化の現状は猶予を許さないものであり、また、国民の高い関心もある。こうしたことを念頭に、経済財政諮問会議や地方分権改革推進委員会などから様々な指摘が出されていることも踏まえながら、引き続き、税制改革の動向を踏まえつつ、必要な財源の手当を前提として、以下の基本的考え方に基づき、速やかに議論を進めていく必要がある。その際、社会保障国民会議においても関連する議論が行われており、連携を図りながら議論を進めていく必要がある。

1 基本認識

(1) 新制度体系が目指すもの

(すべての子どもの健やかな育ちの支援)

- 次世代育成支援のための新たな制度体系(以下「新制度体系」という。)においては、「すべての子どもの健やかな育ちの支援」という考えを基本におくことが重要である。

(結婚・出産・子育てに対する国民の希望の実現)

- 重点戦略で示されたとおり、我が国においては、結婚・出産・子育てに対する国民の希望と現実が大きく乖離している現状がある。この乖離を生み出している社会的要因を取り除くことを通じ、国民の希望する結婚・出産・子育てが実現できる社会としていくことが求められている。

(働き方の改革と子育て支援の社会的基盤の構築)

- また、人口減少下における持続的な経済発展の基盤としても、「若者や女性、高齢者の労働市場参加の実現」と「国民の希望する結婚や出産・子育ての実現」の二点を同時達成することが必要であり、就労と出産・子育ての二者択一構造を解決する必要がある。

そのためには、「働き方の改革による仕事と生活の調和の実現」という考え方と、「親の仕事と子育ての両立や家庭における子育てを支援する社会的基盤の構築」という考え方の両面を基本におくことが必要である。

(未来への投資)

- 新制度体系においては、次世代育成支援が、良好な育成環境の実現により、子どもの成長に大きな意義を有するとともに、社会問題の減少など長期的な社会的コストの低減も期待され、また、将来の我が国の担い手の育成の基礎となるものであり、「未来への投資」であるという視点を共有する必要がある。

(2)新制度体系に求められる要素

(包括性・体系性)

- 新制度体系においては、給付内容や費用負担がそれぞれの考え方にに基づき行われている次世代育成支援に関する給付・サービス(※)を、広く包括的に捉えた上で、関係府省間において連携を図りつつ、体系的に整理していくことが必要である。

※ 次世代育成支援に関する給付・サービスについては、

- ・ 現物給付として、保育・放課後児童クラブといった仕事と子育ての両立を支えるサービスの他、地域子育て支援拠点事業などの子育て支援サービス、妊婦健診・乳幼児健診等の母子保健サービス、児童虐待防止や社会的養護など
- ・ 現金給付として、児童手当・育児休業給付など

が含まれる。

これらサービス・給付が、市町村や都道府県の連携等により、総合的に行われることが必要。

(普遍性)

- 新制度体系においては、地方公共団体の適切な関与の下で、誰もが、どこに住んでいても、必要なサービスを選択し、利用できるようにすることが必要である。

(連続性)

- 新制度体系においては、事業主の取組と地方公共団体の取組の連結や十分なサービス量の確保等を通じ、育児休業明けの保育所入所、就学後の放課後児童クラブの利用等、切れ目ない支援が行われるようにすることが必要である。

(3) 効果的な財政投入、そのために必要となる財源確保と社会全体による重層的な負担

- 我が国の次世代育成支援に対する財政投入は、諸外国に比べ規模が小さい(※)。今後、サービス量の拡大を行っていくためには、一定規模の効果的財政投入が必要である。そのために、税制改革の動向を踏まえつつ検討を行い、必要な負担を次世代に先送りするようなことはあってはならない。

※児童・家族関係社会支出の対GDP比を見ると、欧州諸国が2～3%であるのに対し、日本は1%未満となっている。また、日本の社会保障全体に占める児童・家族関係社会支出は4%に過ぎず、欧州諸国と比較しても、とりわけ人生前半期に対する社会支出が際だって低い。

- 新制度体系において必要な費用の負担のあり方を考えるに際しては、次世代育成支援が、将来の我が国の担い手の育成を通じた社会経済の発展の礎(未来への投資)という側面を有することを踏まえ、社会全体(国、地方公共団体、事業主、個人)で重層的に支え合う仕組みが求められる。
- 今後、国民的議論を喚起し、次世代育成支援に対する社会全体での負担の合意を得る努力を行うことが必要である。

2 サービスの量的拡大

(1) 「質」が確保された「量」の拡充

- 次世代育成支援に対する財政投入全体の規模の拡充が必要であるが、緊急性の高さや実施や普及に時間がかかることを考慮し、とりわけサービス(現物給付)の拡充に優先的に取り組む必要がある。
- 我が国の子育て支援サービスは、全般的に「量」が不十分であり、保育サービス、放課後児童クラブや、地域子育て支援拠点、一時預かり、社会的養護など、様々なサービスにおいて、必要な人が必要な時に利用可能な状態にはなっていない。特に、保育サービスや放課後児童クラブなど、仕事と子育ての両立を支えるサービスについては、サービス基盤の整備と、女性の就業希望の実現が相互に関連するため、大きな潜在需要を抱えている。
- 保育サービス等については、「仕事と生活の調和推進のための行動指針」において10年後(2017年)の目標として掲げられたサービス量の実現に向け、「新待機児童ゼロ作戦」の展開等により、待機児童の多い地域への重点的取組とともに、女性の就業率の高まりに応じた潜在需要にも対応し、スピード感を持って量的拡大をすることが必要である。
- その際には、限られた財源の中で、子どもの健やかな育成のために必要な「質」の確保と、「量」の拡充の必要性のバランスを常に勘案することが求められる。

(2) 「量」の拡充に向けた視点・留意点

- 保育サービス等の抜本的な「量」の拡充を実現するためには、認可保育所の拡充を基本としつつ、多様な主体が、働き方やニーズの多様化に対応した多様なサービスを提供する仕組みとしていくことが必要である。その際、多様な提供主体の参入に際しての透明性・客観性を高めるとともに、「質」の担保の方策を考えていく必要がある。
- また、従事者の中長期的な需給を見通しながら、その確保のための方策を検討していく必要がある。その際には、仕事と生活の調和や働き甲斐、キャリアパスなど、人材の定着に向けた働き方や処遇のあり方についても、併せて検討する必要がある。

3 サービスの質の維持・向上

(1) 全体的事項

- 質の高い専門性のあるサービスを提供することで、子どもの最善の利益を保障し、子どもの健やかな育ちを支援することが重要である。
- 保育サービス、放課後児童クラブ、その他各種子育て支援サービス、社会的養護などについて、子の年齢、家庭の状況、サービス利用時間、サービスへの親の関わり方、サービス提供方法などに応じたサービスの質の確保やその検証を行っていくことが重要である。
- 将来的に優れた人材確保を行っていくためには、保育士等の従事者の処遇のあり方は重要であり、サービスの質の向上に向けた取組が促進されるような方策を併せて検討すべきである。

(2) 保育サービス

- 子どもの健やかな成長に大きな影響を及ぼす保育サービスに関しては、担い手に相応の専門性が必要である。また、多様化する家族問題への対応、親に対する支援、障害をもつ子どもの受入れなど、保育サービスの担う役割が拡大しており、それに対応した専門性の向上も求められる。
- 保育所に期待されている役割の拡大に応じ、人格形成期のすべての子どもに対する適切な保育が確保されるよう、保育士や専門職等の職員配置や、子どもの生活空間等の保育環境の在り方を検討する必要がある。
- 保育環境等のあり方については、利用者の意見や地域性、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫の発揮に十分配慮しながら、その維持・向上を図ることが必要であり、科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みを検討していく必要がある。
- 保育サービスの「質」を考えるに際しては、認可保育所を基本としつつ、その他の認可保育所以外の多様なサービスを視野に入れ、地域のすべての子どもの健やかな育ちを支援するため、保育サービス全体を念頭においた「質」の向上を考える必要がある。
- 保育サービスは、行政、サービス提供主体及び保護者が、連携・協力してサービスを改善していくという視点が重要である。

4 財源・費用負担

(1) 社会全体による費用負担

- 次世代育成支援は、「現在の子育て家庭に対する福祉」としての側面のみならず、将来の我が国の担い手の育成を通じた社会経済の発展の礎(未来への投資)という側面や、仕事と子育ての両立支援としての側面を有し、我が国の重要な政策課題である。新制度体系において必要な費用負担のあり方を考えるに際しては、次世代育成支援が、こうした側面を有することを踏まえ、1(3)に示す基本認識の下、社会全体で重層的に支え合う仕組みが求められる。
- また、次世代育成支援に関する給付・サービスの目的や受益とそれらに対する費用負担のあり方が連動すべきものであることを踏まえ、国・地方自治体・事業主・個人が、それぞれの役割に応じどのように費用を負担していくか、さらに踏み込んだ議論が必要である。

(2)地方財政への配慮

- 保育所をはじめ子育て支援サービスの主たる実施主体である市町村の厳しい財政事情に配慮し、新制度体系への地方負担について財源の確保を図るなどにより、サービス水準を維持・向上させていくことを検討する必要がある。
- その際、地域特性に応じた柔軟な取組を最大限尊重しつつ、不適切な地域差が生じないように仕組みを考える必要がある。
- 公立保育所の一般財源化による影響を踏まえた議論が必要である。

(3)事業主の費用負担

- 事業主の費用負担を考えるに際しては、次世代育成支援の現在の労働者の両立支援としての側面、将来の労働力の育成の基礎としての側面などを考慮するとともに、働き方と関連の深いサービスなど、個別の給付・サービスの目的・性格も考慮すべきである。

(4)利用者負担

- 利用者負担について、給付費に対する負担水準をどうするか、その設定方法をどうするか等は重要な課題であり、低所得層が安心して利用できるようにすることに配慮しつつ、今後、具体的な議論が必要である。

(5)その他

- また、給付に対する社会全体(国・地方自治体・事業主・個人)の重層的負担、利用者負担に加え、多様な主体による寄付の促進方策についても検討すべきである。

5 保育サービス提供の仕組みの検討

(基本的考え方)

- 希望するすべての人が安心して子どもを育てながら働くことができるように、全国どこにおいても一定水準の保育機能が確保され、かつその質の向上が図られるとともに、保育の機会がそれぞれの事情に応じて選択できることを基本に考える必要がある。

- 保育サービス提供の仕組みについては、保育サービスを量的に拡大し、利用者の多様なニーズに応じた選択を可能としていくために、効率化を図っていく必要がある。

併せて、保育サービスには、対人社会サービスとして、以下のような公的性格・特性があり、これらを踏まえる必要がある。

- ・ 良好な育成環境の保障という公的性格
- ・ 情報の非対称性
- ・ 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
- ・ 子育て中の親が親としての役割を果たすための支援など保育サービス提供者と保護者の関係は単なる経済的取引で捉えきれない相互性を有すること

- 従って、今日のニーズに対応し、利用者の多様な選択を可能とするため、保育サービス提供の仕組みについては、こうした対人社会サービスとしての公的性格や特性も踏まえた新しい保育メカニズム(完全な市場メカニズムとは別個の考え方に基づく。)を基本に、新しい仕組みを検討していくことが考えられる。

(保育サービスの必要性の判断基準)

- 保育サービスの必要性については、現状では、各市町村が条例に基づき「保育に欠ける」旨の判断を行っているが、より普遍的に仕事と子育ての両立を支援する観点から、また、全国どこでも必要な保育サービスが保障されるよう、客観的にサービスの必要性を各地域で適切に判断できる新たな基準を導入するなど、保育サービスの利用要件のあり方を検討する必要がある。

(利用方式のあり方)

- 保護者とサービス提供者の契約など利用方式のあり方についても、新しい保育メカニズムの考え方を踏まえつつ、利用者の多様なニーズに応じた選択を可能とする方向で、保育をめぐる需給バランスの改善とも並行して、さらに検討していく必要がある。
- その際、保護者は基本的に子どものために選択を行うと期待されるが、保護者と子どもの利益が一致しない場合に子どもの利益を配慮すること、保育支援の必要度が高い子どもの利用が損なわれないこと、サービス提供者による不適切な選別がなされないこと等、保育サービスの提供の責任を有する市町村等が適切に関与する仕組みや、保護者が情報を適切に入手、理解できるような支援、選択に際しての判断材料として機能しうる情報公表や第三者評価の仕組み等を併せて検討することが必要である。
- また、これらの新しい仕組みを導入する場合には、新たな基準により保育サービスの必要性が認められた保護者が、それぞれの事情に応じて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。

(地域特性への配慮)

- さらに、保育サービスが、基本的に利用する保護者の生活圏で提供され、地域との関わりが密接であることにかんがみ、地方公共団体が、地域の保育機能の維持向上や質の向上に適切に権限を発揮できる仕組みが必要である。
- また、待機児童がいる都市部と、過疎化が進み厳しい財政状況の中でやっと保育機能を維持している地域とでは、問題の質や、取り組むべき内容が異なることに留意した対応が必要である。とりわけ、少子化が進行している過疎地域においては、地域の保育機能や子育て支援機能の維持向上が図られるように、実情に合わせた柔軟かつ質を担保した適切な支援を行う必要がある。

(幼保連携)

- 幼稚園と保育所については、現行の幼稚園による預かり保育の実施状況や、認定こども園の制度運用の検証も踏まえ、関係府省間において連携を図りながら、就学前保育・教育施策のあり方全般に関する検討が必要である。

6 すべての子育て家庭に対する支援等

- 新制度体系における対象サービスを考えるに際しては、保育サービス等の仕事と子育ての両立に関わるもののみならず、妊婦健診、一時預かり、地域子育て支援拠点事業、生後4ヶ月までの全戸訪問事業等、すべての子育て家庭に対する支援も同時に重要であり、その量的拡充、質の維持・向上、財源のあり方を考えていく必要がある。
- 子どもが病気になったときにできる限り保護者が仕事を休める働き方の見直しが必要であるが、病児・病後児保育については、現状では、箇所数が限られており、誰もがどこに住んでいても必要な時に利用できる実情にはないため、就業継続に関して非常に重要な意義を有していることにかんがみ、保護者、事業主等の理解・協力の下、その拡充が必要である。
- 認定こども園や、放課後子どもプラン等についても、地域に実情に応じた事業の取組の実態を踏まえ、関係府省や地方公共団体とも連携して、保護者や子ども本位のサービスを行えるよう、柔軟な支援を行っていくことが重要である。
- 親の成長の支援の必要性等も踏まえ、地域の様々な次世代育成支援の取組を把握し、親の子育てを支援するコーディネーター的役割を果たす体制についても検討すべきである。
- 育児休業の取得促進には育児休業給付が重要であるなど、現金給付についても議論が必要である。

7 多様な主体の参画・協働

- 利用者の視点に立った制度の見直し、運用改善を継続的に行い、制度の弾力性、持続可能性を図っていく仕組みを検討すべきである。
- 新制度体系に基づく次世代育成支援は、保護者、祖父母、高齢者をはじめとする地域住民、NPO、企業など、多様な主体の参画・協働により、地域の力を引き出して行っていくべきである。
- サービスの担い手としては、依然として行政や社会福祉協議会などの半公的な主体が大半を占めているものもあり、新規参入のNPO等が参入しづらい現状がある。今後、多様な主体の参画に向けた検討がなされるべきである。
- 地方公共団体における施策の決定過程やサービスの現場等においても、親を一方的なサービスの受け手としてではなく、相互支援や、サービスの質の向上に関する取組などに積極的に参画を得る方策を探るべきである。

8 特別な支援を必要とする子どもや家庭に対する配慮

- 新制度体系の設計に当たっては、虐待を受けた子どもや社会的養護を必要とする子ども、障害児など特別な支援を要する子どもや家庭に対する配慮を包含することが必要である。
- 社会的養護を必要とする子どもたちが、家庭的環境や地域社会とのつながりの中で生活ができるよう、サービスの小規模化や地域化が必要とされる。また、新制度体系下における子育て支援サービスと社会的養護との連結に配慮した仕組みとすることが必要である。
- 新制度体系におけるサービスを考えるに際しては、障害を有する子どもやその保護者が地域の中で共に生活ができるよう、それらの親子が利用しやすいものとする配慮が必要とされる。

9 働き方の見直しの必要性・・・仕事と生活の調和の実現

- 少子化の流れを変えるためには、子育て支援に関する社会的基盤の拡充だけでなく、働き方の見直しによる「仕事と生活の調和」の実現を車の両輪として進めていくことが必要である。
- その際、仕事と生活の調和の実現と子育て支援に関する社会的基盤の拡充の両者が相互補完的な役割を有することを踏まえることが重要である。特に、0歳児保育、延長保

育や病児・病後児保育など、働き方の見直しが不十分であるが故に、本来的なニーズ以上に必要とされているものもあり、サービスの拡充と同時に、父親も母親も家庭における子育ての役割を果たしうるような働き方の見直しが不可欠である。また、仕事と生活の調和の実現に取り組む企業に対する支援についても検討していくべきである。

- このため、昨年末に策定された「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」に基づき、仕事と生活の調和の実現に向けた取組を進めるとともに、仕事と子育てを両立できる環境整備に向けた制度的対応を含めた検討を進めるべきである。
- また、出産・子育て期の女性が、長時間の正社員か、短時間の非正規かといった働き方の二極化を余儀なくされないようにしていくためにも、育児期の短時間勤務等の個人の置かれた状況に応じた多様で柔軟な働き方を選択できるようにするとともに、公正な処遇を確保することが重要である。
- 地方公共団体が見直し予定の後期行動計画等においても、働き方の見直しに関する検討を深め、実効性ある計画にすることが求められる。

終わりに

当部会の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は以上である。こうした基本的考え方を推進していくために、今後、サービスの利用者(子育て当事者をはじめとして、広く将来の利用者も含む)、提供者、地方公共団体、事業主など多くの関係者の意見を聞くとともに、国民的な議論を喚起し、次世代育成支援に対する社会的資源の投入についての合意を速やかに得ていくことが必要である。

その上で、投入される財源の規模に応じた進め方に留意しつつ、その具体的制度設計について、国民的な理解・合意を得ていく必要がある。

(別添1)

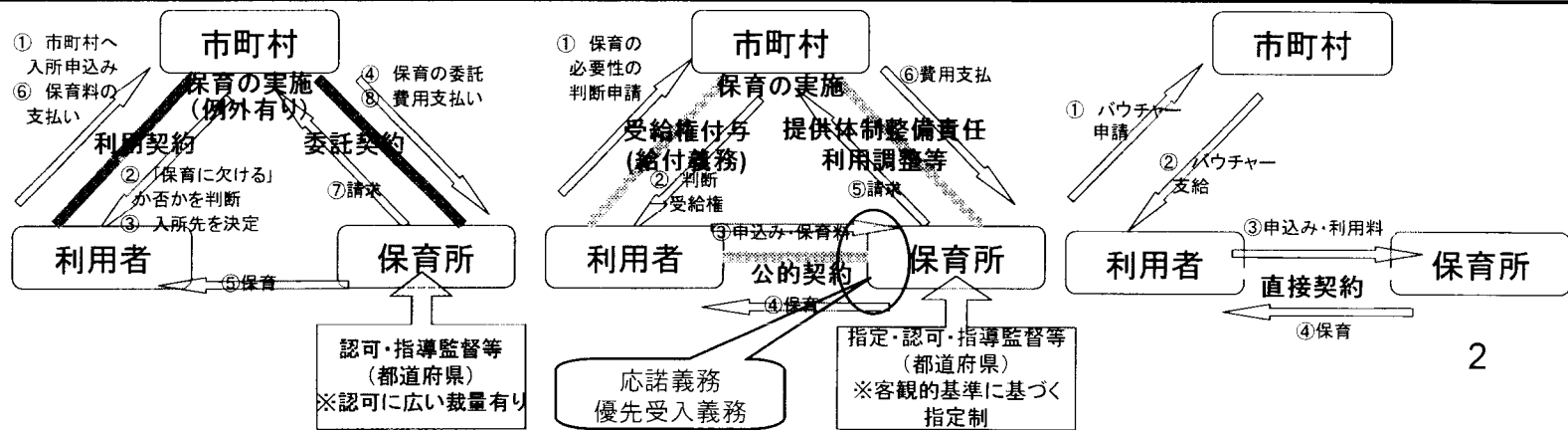
今後の保育制度の姿(案) (事務局の整理による考え方の比較表)〈概要〉

第20回社会保障審議会
少子化対策特別部会
平成20年12月9日
資料3

※関係者の多様な考え方の中から典型的なものを事務局において整理したもの。

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
保育制度のあり方に関する基本的考え方	<ul style="list-style-type: none"> ○ 量の拡充や、多様なニーズへの対応が進まないのは、制度的問題ではなく、財源が不十分であるため。 ○ 財源確保とともに、運用改善を行うべき(現行制度を基本的に維持)。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 量の拡充や、多様なニーズへの対応が進まないのは、財源が不十分であるだけでなく、制度に起因する問題もある。 ○ 財源確保とともに、現行制度について必要な改革を行うべき。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 量の拡充や、多様なニーズへの対応は、市場原理に委ねることにより達成されるべき。(価格を通じた需給調整に委ねる)
1 保育の必要性等の判断 (1) 基本的仕組み (2) 判断基準の設定 (3) 判断基準の内容(給付対象範囲)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村が、 <ul style="list-style-type: none"> ① 保育の必要性・量 ② (需要が供給を上回る場合)利用希望者間の優先度 ③ 受入先保育所の決定 を一体として判断。 ※ 受入先保育所が足りない場合は、<u>保育の必要性・量について、独立した判断はなされず</u> 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村が、 <ul style="list-style-type: none"> ① 保育の必要性・量 ② 優先的に利用確保されるべき子ども(母子家庭、虐待等)かどうかを判断。 ※ 保育の必要性・量について、受入先保育所の決定とは独立して判断を実施。 → 客観的に必要性が判断された者に対する例外ない受給権付与により、需要も明確化。 ※ 保育所に<u>応諾義務(正当な理由なく拒んではならない)</u>と、優先的に利用確保されるべき子どもの優先受入義務 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村が、就労家庭か専業主婦家庭等の粗い確認の下にバウチャー額を決定。 ○ 利用確保されにくい者には、<u>バウチャー額を上乗せ</u>。 ○ すべての子育て家庭を対象。(既存の財源を、就労家庭か専業主婦家庭か等の粗い区分により、均等にバウチャー等で配分。)
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 給付対象範囲(短時間就労者、求職者等)、優先的に利用確保すべき子ども(母子家庭・虐待事例等)の基本的事項については国が基準を設定。(その上で、<u>地域の実情に応じた基準の設定を可能に(人口減少地域での子ども集団の保障、きめ細かな判断基準等)</u>) 		
	<ul style="list-style-type: none"> ○ 就労を理由とするものについては、以下のとおり整理。 <ul style="list-style-type: none"> ・短時間就労者に対しても就労量に応じた必要量を判断。 ・昼間の保育を基本としつつ、早朝・夜間など時間帯にかかわらず必要量を判断。 ・求職者に対しても必要性を認める。 ○ 就労以外の事由(同居親族の介護、保護者の疾病・障害等、虐待事例等)についても保障。 ○ 同居親族の有無を問わず必要性を認める。 ○ 専業主婦家庭に対しても一定量の一時預かりを保障。 		

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
2 保育の提供の 仕組み (1)利用保障の 基本的仕組み (2) 利用方式	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行制度維持(市町村による「保育の実施義務」の履行を通じた保障) ○ 現行の「保育の実施義務」に関する例外規定(付近に保育所がない等やむを得ない場合は、その他適切な措置で足りる)については、より厳格な運用を行うよう市町村に周知徹底。 ※ 過去、市町村の事業で同化・定着したものは、一般財源化される傾向 ○ 市町村-利用者、市町村-保育所間に契約関係があり、利用者-保育所間には利用契約なし) 【現行制度維持】 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 客観的に必要性が判断された者に、受給権を例外なく付与。 ○ 市町村に保育の費用の給付義務や、地域の提供基盤の整備計画等を通じた提供体制整備責任や利用調整等の支援からなる実施責任を課す。 ○ 市町村-利用者、市町村-保育所間の関係・適切な関与に加え、利用者が保育所と受給権に基づく公的契約を結び、より向合う関係に。【新たな三者関係】 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 個人に一定額のバウチャーの受給権を付与。 【バウチャー制】 ○ 利用者が、一定額のバウチャーに自己負担を上乗せし、市中の事業者と直接契約。 【市場原理の直接契約】
3 参入の仕組	<ul style="list-style-type: none"> ○ 将来の児童数減少等を勘案し、裁量性ある現行の都道府県の認可制度を存置(待機児童がいても認可拒否が可能) 【現行制度維持】 ○ 施設整備費や運営費の国庫負担引上げ等で参入を期待。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 客観的基準を満たす事業者は、給付対象とする仕組みとする。【客観的基準による指定制】 ※ 施設整備費(減価償却費)については、運営費に相当額を上乗せを検討。 ※ 突然の撤退等により子どもの保育の確保が困難とならないような措置(公的関与のあり方、事業者に対する監査のあり方等)について、さらに検討。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 幅広く利用者が選択した事業者のサービスにバウチャーの充当を可能とする。(市町村と保育所の間には 給付等に関する関係性なし) 【自由市場】
4 最低基準	○ 客観的基準を満たす事業者を給付対象とし、保育の質を確保。		○ 幅広く利用者が選択した事業者のサービスにバウチャーを充当。



	現行制度維持 （「運用改善＋財源確保」案）	新たな保育の仕組み （「サービス保障の強化等＋財源確保」案）	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
5 費用設定	○ 所得にかかわらず一定の質の保育を保障するため、保育の価格（公費による補助額＋利用者負担額）を公定。【公定価格】		○ 事業者が自由に価格を設定。
6 給付方法 （補助方式）	○ 現行制度を維持。 （市町村が保育所に月単位で運営費を支払い、市町村が利用者から保育料徴収。）	○ 市町村が利用者に対する給付義務を負うが、実務上は市町村が保育所に対して支払い（代理受領）。利用量に応じた単価設定を基本としつつ、安定的運営に配慮。 ○ 保育料徴収は、保育所が行うことを基本としつつ、未納があっても子どもの保育が確保されるための方策をさらに検討。	○ 市町村が利用者へバウチャーを支給（直接補助）。 ○ 利用者が、一定額のバウチャーに自己負担を上乗せし、市中の事業者を支払い。
7 認可保育所の質の向上	○ 子どもの最善の利益を保障し、子どもの健やかな育ちを支援するため、保育を直接受ける子どもの視点をいかに担保できるかという視点に立って、保育の質の維持・向上を図っていくことが必要。 その上で、保育の質を考える上では、子どもとともに親が成長することの支援、子どもと親が地域社会とのつながりを強める場としての機能、保護者と保育所がともに子どものことを考える環境、保護者の満足感等の視点も重要。 ○ 親支援の必要性、障害児の受け入れの増加、一人親家庭の増加等、家庭環境の変化等に伴って保育所に求められる役割や、専門性の高まり等に対応した保育の質の向上（職員配置、保育士の処遇、専門性の確保等）について、財源確保と併せさらに検討。 ○ 施設長や保育士に対する研修の制度的保障の強化や、実務経験と研修受講を通じてステップアップが図れる仕組み（専門性ある保育士や、現場の保育士を指導助言する役割など）について、また、研修の受講を可能とするためにも配置基準の見直しについて、財源確保と併せさらに検討。 ○ さらに、実務経験と研修受講を通じステップアップした者の配置に関しては、給付において評価する等により、処遇改善を併せて進めていくことについて、財源確保と併せさらに検討。		○ 競争（市場において選択されない事業者の撤退）により、質の確保を図る。
8 認可外保育施設の質の引上げ	○ 最低基準を満たした施設を給付対象とすることを基本。 ○ 認可外保育施設に対しては、指導強化により対応すべき。	○ 認可外保育施設を現に利用している子どもを含め、すべての子どもに健やかな育ちを保障する観点から、最低基準への到達に向け、一定水準以上の施設に対して、一定期間の経過的な財政支援が必要。	○ 認可・認可外を問わず、バウチャーを充当可。
9 地域の保育機能の維持・向上	○ 小規模サービス類型の創設、多機能型の支援などによる地域の核としての役割を支援。 ○ 人口減少地域の実情に応じた保育所の機能のあり方について、さらに検討。		○ 需要に見合った最適なサービス提供が市場を通じてなされることに期待 ³

(別添2)

第20回社会保障審議会 少子化対策特別部会	資料4
平成20年12月9日	

今後の保育制度の姿(案)

(事務局の整理による考え方の比較表)

※関係者の多様な考え方の中から典型的なものを事務局において整理したものの。

1 保育の必要性等の判断

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(1) 基本的仕組	<p>○ 市町村が、</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 保育の必要性・量 ② (需要が供給を上回る場合)利用希望者間の優先度 ③ 受入先保育所の決定 <p>を一体として判断。</p> <p>※ 受入先保育所が足りない場合は、保育の必要性・量について、独立した判断はなされず</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保育の必要性・量の判断が独立してなされないため、需要が明確にならない。 ● 保育の実施義務の例外ともあいまって、十分なサービス量の拡充が進まない。 </div>	<p>○ 市町村が、</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 保育の必要性・量 ② 優先的に利用確保されるべき子ども(母子家庭、虐待等)かどうか <p>を判断。</p> <p>※ 保育の必要性・量について、受入先保育所の決定とは独立して判断を実施。 → 客観的に必要性が判断された者に対する例外ない受給権付与により、需要も明確化。</p> <p>※ 保育所に応諾義務(正当な理由なく拒んではならない)と、優先的に利用確保されるべき子どもの優先受入義務</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● これまで抑制されてきた潜在的な保育需要が顕在化するため、財源確保が必要。 </div>	<p>○ 市町村が、就労家庭か専業主婦家庭か等の粗い確認の下にバウチャー額を決定。</p> <p>○ 利用確保されにくい者には、バウチャー額を上乗せ。</p> <p>◇ 保育所が保育の必要性・量について確認する方法も考えられる。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 実際の保育の利用の可否・量・質等は、事業者の設定する価格の支払いの可否により決まるため、所得による階層化が避けがたい。 ● 優先的に利用確保されるべき子どもについて、バウチャー額の上乗せでは、確実な利用確保が図られないおそれ。 ◆ 保育所が確認する方法の場合、確実な確認が難しく、財政膨張のおそれ。 </div>
(2) 判断基準の設定	<p>○ 給付対象範囲(短時間就労者、求職者等)、優先的に利用確保されるべき子ども(母子家庭・虐待事例等)の基本的事項については国が基準を設定。</p> <p>○ その上で、地域の実情に応じた基準の設定を可能に(人口減少地域での子ども集団の保障、きめ細かな判断基準等)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● これまで抑制されてきた潜在的な保育需要が顕在化するため、財源確保が必要。 </div>	<p>○ すべての子育て家庭を対象。 (既存の財源を、就労家庭か専業主婦家庭か等の粗い区分により、均等にバウチャー等で配分。)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● バウチャー額が不十分であれば、多額の自己負担を上乗せしなければ利用できず、女性の労働市場参加が十分進まない(いわば価格により需給調整が図られる)。 ● 一方、十分なバウチャーを支給するためには、財源確保が必要。 </div>	

1 保育の必要性等の判断 (続き)

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(3) 判断基準の内容 (給付対象範囲)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 就労を理由とするものについては、以下のとおり整理。 <ul style="list-style-type: none"> ・短時間就労者に対しても就労量に応じた必要量を判断。 ・昼間の保育を基本としつつ、早朝・夜間など時間帯にかかわらず必要量を判断。 ・求職者に対しても必要性を認める。 ○ 就労以外の事由(同居親族の介護、保護者の疾病・障害等、虐待事例等)についても保障。 ○ 同居親族の有無を問わず必要性を認める。 ○ 専業主婦家庭に対しても一定量の一時預かりを保障。 <ul style="list-style-type: none"> ※ 優先的に利用確保すべき子ども(母子家庭、虐待事例等)に加え、需要が供給を上回る地域における対象者間(例：フルタイム勤務者と短時間勤務者)の優先度の判断の必要性の有無・方法等についてさらに検討。 ※ 短時間勤務者など定期的・短時間利用について、フルタイム利用と受け皿を別とするかどうかは、基本的に個々の事業者の判断と考えられるが、新たな給付類型を設けるかどうかさらに検討。 ※ 専業主婦家庭など不定期・一時的利用については、就労者など定期的利用とは、別の受け皿とすることを基本とし、一時預かりとして保障。 ※ 保護者が非就労である障害児については、障害者施策との関係も含め、さらに検討。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● これまで抑制されてきた潜在的な保育需要が顕在化するため、財源確保が必要。 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ すべての子育て家庭を対象とする。 (既存の財源を、就労家庭か専業主婦家庭か等の粗い区分により、均等にバウチャーで配分。) <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● バウチャー額が不十分であれば、多額の自己負担を上乗せしなければ利用できず、女性の労働市場参加が十分進まない(いわば価格により需給調整が図られる)。 ● 一方、十分な額のバウチャーを支給しようとするれば、財源確保が必要。 </div>	
(4) 給付上限量	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行制度を維持。 (11時間の開所時間内における8時間の利用を基本。11時間の開所時間を超える利用(延長保育)については、実施の有無・保育料の設定ともに、各市町村又は保育所の判断による。) <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 当該市町村又は保育所の設定する開所時間(例:7時~18時)に利用時間帯が合致するか否かで、利用できる量や保育料が決まり、不公平な側面(早朝・夜間にまたがった利用者等)。 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 利用者ごとに、給付上限量(時間)を、例えば週当たり2~3区分程度で判断。 ○ 働き方の見直しと同時に進められるべきであることを踏まえ、就労時間と通勤に要する時間を考慮し、さらに検討。 ※ 当該時間を超える利用(超過勤務等に伴う利用)に対する財政支援のあり方についてはさらに検討。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 給付上限量を超える利用に一定の支援を行う場合、働き方の見直しに積極的な事業主の負担軽減措置等も併せて検討。 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村が、就労家庭か専業主婦家庭か等の粗い確認の下にバウチャー額を決定。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 上記と同様。 </div>

1 保育の必要性等の判断（続き）

	現行制度維持 （「運用改善+財源確保」案）	新たな保育の仕組み （「サービス保障の強化等+財源確保」案）	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(5)優先的に利用確保されるべき子どものための仕組み	<p>○ 優先的に利用確保されるべき子ども（母子家庭・虐待事例等）については、市町村が保育の必要性・量の判断と併せ、優先度を判断。</p> <p>○ 市町村が、入所保育所を決定。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 優先的に利用確保されるべき子どもについて、選択権が十分保障されない場合があり得る。 </div> <p>○ 虐待事例など、保護者の自発的な利用申込みが期待できないケースについては、市町村が保育の利用申込みの勧奨等により意思決定を補佐するとともに、必要な場合は児童養護施設等への措置を実施。 （こうした市町村としての公的関与の中で、虐待事例等について、関係機関が連携する市町村の支援のネットワークに適切につないでいく仕組みが必要。）</p> <p>※ 低所得者、障害などを理由に、事業者の不適切な選別により、サービス利用ができなくなることはないよう、公正な選考を保障する仕組みについて、さらに検討。</p>	<p>○ 保育所に、応諾義務（正当な理由なく利用を拒んではならない）を課すとともに、優先的に利用確保されるべき子どもから、受入れを行う優先受入義務を課す。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 優先的に利用確保されるべき子どもが緊急的に生じた場合の受け皿の確保策についてさらに検討。 </div>	<p>○ 保育の必要性が高い子どもについては、バウチャー額を上乗せ。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px auto; width: fit-content;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 優先的に利用確保されるべき子どもについて、確実な受入れが担保されず、選択権も保障されない。 ● 保護者の自発的な利用申込みが期待できないケースの解決が困難。 </div>

2 保育の提供の仕組み

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(1)利用保障の 基本的仕組み	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行制度維持(市町村による「保育の実施義務」の履行を通じた保障) ○ 現行の「保育の実施義務」に関する例外規定(付近に保育所がない等やむを得ない場合は、その他適切な措置で足りる)については、より厳格な運用を行うよう市町村に周知徹底。 ※ 過去、市町村の事業で同化・定着したものは、一般財源化される傾向 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 市町村の判断に委ねる仕組みを維持する以上、より厳格な運用を求めても、厳しい市町村財政の中、自ずと限界がある。(長期にわたり、市町村の努力が続けられてきた結果として、待機児童の解消に至らない現状) </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 客観的に必要性が判断された者に、受給権を例外なく付与。 ○ 市町村に保育の費用の給付義務や、地域の提供基盤の整備計画等を通じた提供体制整備責任や利用調整等の支援からなる実施責任を課す。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● これまで抑制されてきた潜在的な保育需要が顕在化するため、財源確保が必要。 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 個人に一定額のバウチャーの受給権を付与。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● バウチャー額が不十分であれば、多額の自己負担を上乗せしなければ利用できず、女性の労働市場参加が十分進まない(いわば価格により需給調整が図られる)。 ● 一方、十分な額のバウチャーを支給しようとするれば、財源確保が必要。 </div>
(2)利用方式	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村-利用者、市町村-保育所との間に契約関係があり、利用者と保育所との間には契約関係なし 【現行制度維持】 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 利用者と保育所が協働して機動的により良い保育を目指していく関係になりにくい(その都度、市町村の判断が必要となり、保育所側にとっても利用者の声に応えづらい)。 ● 今後の需要動向が個別の保育所に伝わりにくいなど、供給増が適切になされにくい。 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 市町村-利用者、市町村-保育所との関係・適切な関与に加え、利用者が保育所と受給権に基づく公的契約を結び、より向合う関係に。【新たな三者関係】 ※ 利用者の保育所への申込み手続や、保育所の募集・選考等の円滑・公平な実施のため、市町村の一定の関与や、第三者によるコーディネート等の仕組みについてさらに検討。 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 利用者が、一定額のバウチャーに自己負担を上乗せし、市中の事業者と直接契約。【市場原理の直接契約】 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保育の必要性が高い子どもの利用が確保されないおそれ ● 需要が供給を上回る地域において、利用者の申込みや、事業者の募集・選考における混乱が生じるおそれ </div>
(3) 利用者の手続負担や保育所の事務負担に対する配慮	(現行制度を維持)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 利用者の申込み手続や、事業者の募集・選考等の円滑・公平な実施のため、市町村の一定の関与(利用調整等)や、第三者によるコーディネートの仕組みについて、さらに検討。 	5

3 参入の仕組み

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(1)参入の基本的 仕組み	<ul style="list-style-type: none"> ○ 将来の児童数減少等を勘案し、裁量性ある現行の都道府県の認可制度を存置(待機児童がいても認可拒否が可能) 【現行制度維持】 ○ 施設整備費や運営費の国庫負担引上げ等で参入を期待。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 必要な保育量の拡充が図られず、女性の労働市場参加が進まないことにより、我が国の社会経済が縮小均衡に陥り、ひいては社会保障全体の持続可能性にかかわる。 ● 税源委譲・地方分権の強い流れの中で、国庫負担割合の大幅な引き上げは非現実的。 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 客観的基準を満たす事業者は、給付対象とする仕組みとする。【客観的基準による指定制】 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● これまで抑制されてきた保育需要が顕在化するため、財源確保が必要。 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 幅広く利用者が選択した事業者のサービスにバウチャーの充当を可能とする。(市町村と保育所の間には 給付等に関する関係性なし) 【自由市場】 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保育の質が担保されず、子どもの良好な育成環境が保障できない。 </div>
(2) NPO法人 等に対する 施設整備補助	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行制度を維持。 (施設整備費補助は、解散時に財産を国庫返納することとなっている社会福祉法人に限定すべき。) <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 初期投資費用が回収できないため、多様な主体の参入が図られず、必要な保育量の拡充が進まない。 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 施設整備費(減価償却費)については、運営費に相当額を上乗せを検討。 ○ 集中的な整備を促進するための補助や、経過期間における改修費用等の補助は維持。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● これまで抑制されてきた供給が顕在化するため、財源確保が必要。 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 事業者が、自由に設定する利用料において、施設整備費用も回収。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 事業者の設定する価格の支払いの可否により決まるため、所得による階層化が避けがたい。 </div>
(3)運営費の 使途制限	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行制度を維持。 (保育所運営費の当該保育所以外の充当を制限する現行の仕組みを維持。) <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 運営実績を有する法人による新規の保育所開設が行いにくく、必要な保育量の拡充が進まない。 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 他制度の例も参考に見直し。 ※ 社会福祉法人会計基準の適用については、指導監督の適切性が確保できるかどうか等の観点も含め、引き続き検討。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 株式配当の可否等について、事業運営の安定性確保、保育事業以外への資金の流出の妥当性等の観点も含めさらに慎重に検討。 </div>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 株式配当等を含め、自由。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 不適切な水準の株式配当等が行われるおそれ。 </div>

3 参入の仕組み（続き）

	現行制度維持 （「運用改善+財源確保」案）	新たな保育の仕組み （「サービス保障の強化等+財源確保」案）	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(4)多様な提供主体の参入や、量の抜本的拡充に際しての「質」の担保・指導監督	○ 突然の撤退等により子どもの保育の確保が困難となることがないように措置（公的関与のあり方、事業者に対する監査のあり方等）について、さらに検討。		○ 競争（市場において選択されない事業者の撤退）により、質の確保を図る。 <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> 【想定される課題】 ● 市場を通じた淘汰には時間を必要とし、悪質な事業者によるサービス提供を受けた子どもの不利益は撤回が困難。 </div>

4 最低基準、5 費用設定、6 給付方式

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
4 最低基準	<p>○ 客観的基準を満たす事業者を給付対象とし、保育の質を確保。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● ただちに基準を満たすことが困難な認可外保育施設の質の引き上げ ● 給付対象となるサービスのみでは需要を満たし得ない地域における公平性の確保 </div>		<p>○ 幅広く利用者が選択した事業者のサービスにバウチャーを充当。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保育の質が担保されず、子どもの良好な育成環境が保障できない。 </div>
5 費用設定	<p>○ 所得にかかわらず一定の質の保育を保障するため、保育の価格(公費による補助額+利用者負担額)を公定。【公定価格】</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 付加的サービスについての価格設定等の取扱いについて、さらに検討。 </div>		<p>○ 事業者が自由に価格を設定。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保育の利用の可否・量・質等は、支払い能力により決まるため、所得によるサービスの階層化が避け難い。 ● 需要が供給を上回る地域における価格の高騰が避けられず、価格により需給が調整される結果として、女性の労働市場参加が十分進まない。 ● 低所得層の負担軽減が十分でない。 </div>
6 給付方法 (補助方式)	<p>○ 現行制度を維持。 (市町村が保育所に月単位で運営費を支払い、市町村が利用者から保育料徴収。)</p>	<p>○ 市町村が利用者に対する給付義務を負うが、実務上は市町村が保育所に対して支払い(代理受領)。利用量に応じた単価設定を基本としつつ、安定的運営に配慮。</p> <p>○ 保育料徴収は、保育所が行うことを基本としつつ、未納があっても子どもの保育が確保されるための方策をさらに検討。</p>	<p>○ 市町村が利用者へバウチャーを支給(直接補助)。</p> <p>○ 利用者が、一定額のバウチャーに自己負担を上乘せし、市中の事業者支払い。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 上欄に同じ。 ● 保育料未納の場合に、子どもの保育が確保されない可能性。 </div>

7 認可保育所の質の向上

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
最低基準のあり方	○ 地域によって子どもに保障される保育の質が異なることはあってはならず、最低限の水準を確保すべき。		○ 幅広く利用者が選択した事業者のサービスにバウチャーの充当を可能とする。 【想定される課題】
保育の質の具体的な向上	○ 子どもの最善の利益を保障し、子どもの健やかな育ちを支援するため、保育を直接受ける子どもの視点をいかに担保できるかという視点に立って、保育の質の維持・向上を図っていくことが必要。 その上で、保育の質を考える上では、子どもとともに親が成長することの支援、子どもと親が地域社会とのつながりを強める場としての機能、保護者と保育所がともに子どものことを考える環境、保護者の満足感等の視点も重要。 ○ 親支援の必要性、障害児の受け入れの増加、一人親家庭の増加等、家庭環境の変化等に伴って保育所に求められる役割や、専門性の高まり等に対応した保育の質の向上(職員配置、保育士の処遇、専門性の確保等)について、財源確保と併せさらに検討。 ※ 保育の実施に責任を有する市町村が保育所の質の確保のために取り組むことや第三者評価も含めた各保育所の運営の検証・評価の取組を進めることなども重要。 ※ 保育の質の維持・向上のためには、行政による監査の徹底・強化、保育士と子どもとの間の安定的関係の観点から離職率といった点を把握・点検できる仕組み、保育士の職場環境が変わる中実際の保育現場で実践できる保育士の育成・研修、保育士の特性と能力を最大限発揮するための職場のマネジメントなども重要。 ○ 施設長や保育士に対する研修の制度的保障の強化や、実務経験と研修受講を通じてステップアップが図れる仕組み(専門性ある保育士や、現場の保育士を指導助言する役割など)について、また、研修の受講を可能とするためにも配置基準の見直しについて、財源確保と併せさらに検討。 ○ さらに、実務経験と研修受講を通じステップアップした者の配置に関しては、給付において評価する等により、処遇改善を併せて進めていくことについて、財源確保と併せさらに検討。 ※ 量の抜本的拡充を進めるに当たり必要な保育士の計画的養成につき、さらに検討。 ※ 研修の制度的保障の強化に当たっては、認可保育所のみならず、認可外保育施設まで含め、地域内のすべての保育従事者に対して行うものとする方向で、さらに検討。 【想定される課題】 ● 財源確保と併せてさらに検討。		● 保育の質が担保されず、子どもの良好な育成環境が保障できない。 ○ 競争(市場において選択されない事業者の撤退)により、質の確保を図る。 【想定される課題】 ● 市場を通じた淘汰には時間を必要とし、悪質な事業者によるサービス提供を受けた子どもの不利益は撤回が困難。
保育の質に関する継続的な検証の仕組みの構築	○ 保育の質が子どもの育ちに与える影響等について、科学的・実証的な調査・研究により、継続的に検証を行っていく仕組みを構築する。		9

8 認可外保育施設の質の引上げ

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
認可外保育施設の質の引き上げ	<p>○ 最低基準を満たした施設を給付対象とすることを基本。</p> <p>○ 認可外保育施設に対しては、指導強化により対応すべき。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 財政支援なしに指導強化のみで質の引き上げを図るのは困難と考えられる。 </div>	<p>○ 認可外保育施設を現に利用している子どもを含め、すべての子どもに健やかな育ちを保障する観点から、最低基準への到達に向け、一定水準以上の施設に対して、一定期間の経過的な財政支援（最低基準到達支援）が必要。</p> <p>※ どの水準の施設まで経過的な最低基準到達支援の対象とするかはさらに検討。</p> <p>※ 無資格の従事者が業務に従事しながら資格取得を図れる仕組みを含め、認可外保育施設の従事者に対する研修のあり方等をさらに検討。</p> <p>※ 最低基準を満たす保育の量の拡充や、認可外保育施設の経過的な最低基準到達支援を行ってもなお、給付対象サービスのみでは需要を満たし得ない地域における利用者間の公平性の確保の方法については、さらに検討。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 一定期間経過後も移行できない施設をどうするかさらに検討。 </div>	<p>○ 認可・認可外を問わず、バウチャーを充当可。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保育の質が担保されず、子どもの良好な育成環境が保障できない。 </div>
	○ 認可外保育施設の質の確保・向上に向けて、都道府県の指導監督の強化とともに、市町村と連携した取組をさらに検討。		
小規模サービス類型の創設	<p>○ 家庭的保育（保育ママ）事業に加え、新たな小規模保育サービス類型を創設。（※必要な基準等については、さらに検討。）</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 財源確保と併せてさらに検討。 </div>		<p>○ 認可・認可外を問わず、バウチャーを充当可。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保育の質が担保されず、子どもの良好な育成環境が保障できない。 </div>
早朝・夜間保育	<p>○ 早朝・夜間帯の保育については、その特性を踏まえ、必要な基準等について、さらに検討。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 財源確保と併せてさらに検討。 </div>		<p>○ 認可・認可外を問わず、バウチャーを充当可。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保育の質が担保されず、子どもの良好な育成環境が保障できない。 </div>

9 地域の保育機能の維持・向上

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
小規模サービス 類型の創設	<p>○ 家庭的保育(保育ママ)事業に加え、新たな小規模保育サービス類型を創設することにより、人口減少地域における生活圏域での保育機能の維持を図る。(※必要な基準等については、さらに検討。)</p> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 財源確保と併せてさらに検討。 		<p>○ 需要に見合った最適なサービス提供が市場を通じてなされることに期待。</p> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保育基盤が維持されないおそれ。
多機能型の支援	<p>○ 人口減少地域において、保育所が、地域子育て支援拠点や児童館、放課後児童クラブなどの役割を併せて担う「多機能型」を支援することにより、地域の子育て支援の拠点として、また、地域社会の核としての役割を果たすことを支援する。(※必要な基準等については、さらに検討。)</p> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 財源確保と併せてさらに検討。 		<p>○ 需要に見合った最適なサービス提供が市場を通じてなされることに期待。</p> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 保育基盤が維持されないおそれ。
地域の実情に応じた保育の必要性の判断	<p>○ 人口減少地域の実情に応じた保育所の機能のあり方について、さらに検討。</p>		—

10 多様な保育サービス

	<p>現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)</p>	<p>新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)</p>	<p>市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式</p>
<p>休日保育 夜間保育</p>	<p>○ 保育のサービス保障の基本的な仕組みが以下のとおり。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>現行制度を維持。(市町村による「保育の実施義務」の履行を通じた保障)</p> <p>ただし、現行の「保育の実施義務」に関する例外規定(付近に保育所がない等やむを得ない場合は、その他適切な措置で足りる)については、より厳格な運用を行うよう市町村に周知徹底。</p> </div> <p>○ 認可保育所の中での実施の可否を市町村の判断に委ねた上で、必要なかき増し経費を奨励的に補助する仕組み。実施保育所数は抑制可(認可に裁量性。また補助対象も裁量的判断。)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 20px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 量の拡充が十分に進まない。 </div>	<p>○ 保育のサービス保障の基本的な仕組みが以下のとおり。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>客観的に必要性が判断された者に、受給権を例外なく付与(保育の給付義務)</p> <p>市町村に保育の費用の給付義務や、地域の提供基盤の整備計画等を通じた提供体制整備責任や利用調整等の支援からなる実施責任を課す。</p> </div> <p>○ 曜日や時間帯を問わず、個人に必要な保育量が認められ、受給権が付与される仕組み。(裁量性のない指定制。)</p> <p>※ 利用者が限られ、需要が分散していることにかんがみ、市町村による計画的な基盤整備の仕組みをさらに検討。</p> <p>※ 児童人口が少ない等により、市町村単位では需要がまとまらない地域における実施方法について、さらに検討。</p> <p>※ 夜間保育については、その特性を踏まえ、必要な基準等について、さらに検討。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 20px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● これまで抑制されてきた潜在的な保育需要が顕在化するため、財源確保が必要。 </div>	<p>○ 保育のサービス保障の基本的な仕組みが以下のとおり。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>個人に一定額のバウチャーの受給権を付与。(市町村にバウチャーの給付義務)</p> </div> <p>○ 利用者が一定額のバウチャーに自己負担を上乗せし、市中の事業者と直接契約。実施保育所数は、市場に委ねられる。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 20px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● バウチャーの額が不十分であれば、多額の自己負担を上乗せしなければ利用できず、女性の労働市場参加が十分進まない(いわば価格により需給調整が図られる)。 ● 一方、十分な額のバウチャーを支給するためには、財源確保が必要。 </div>

10 多様な保育サービス（続き）

	<p>現行制度維持 （「運用改善＋財源確保」案）</p>	<p>新たな保育の仕組み （「サービス保障の強化等＋財源確保」案）</p>	<p>市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式</p>
<p>延長保育 特定保育</p>	<p>○ 基本的に休日・夜間保育と同じ。</p>	<p>○ 基本的枠組みは休日・夜間保育と同じ。 （就労量に応じ、保育の必要量が認められることに伴い、連続的にサービス保障がなされる。）</p> <p>○ 延長保育については、利用者ごとに、給付上限量（時間）を、例えば週当たり2～3区分程度で判断。働き方の見直しが同時に進められるべきであることを踏まえ、就労時間と通勤に要する時間を考慮し、さらに検討。</p> <p>※ 当該時間を超える利用（超過勤務等に伴う利用）に対する財政支援のあり方についてはさらに検討。</p> <p>※ 延長保育利用者が少ない場合に、ファミリーサポートセンター等を含め、子どもにどのように最適な保育を提供していくか、さらに検討。</p> <div data-bbox="965 820 1496 963" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● 給付上限量を超える利用に一定の支援を行う場合、働き方の見直しに積極的な事業主の負担軽減措置等も併せて検討。 </div>	<p>○ 基本的に休日・夜間保育と同じ。</p>
<p>小規模なサービス類型の創設</p>	<p>○ 家庭的保育（保育ママ）事業に加え、新たな小規模保育サービス類型を創設。（※必要な基準等については、さらに検討。）</p>		<p>○ 基本的に休日・夜間保育と同じ。</p>
<p>病児・病後児保育</p>	<p>—</p>	<p>○ 事業者参入に関し、裁量性のない指定制を導入。</p> <p>○ 実績を評価しつつ、安定的運営も配慮した給付設定をさらに検討。</p> <p>※ 働き方の見直しを同時に進めていく必要。</p> <p>※ 子どもの健康・安全が確保される水準の保障とともに、利用しやすい多様なサービスの量の拡充に向けた仕組みをさらに検討。</p> <div data-bbox="981 1358 1480 1485" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● これまで抑制されてきた潜在的な保育需要が顕在化するため、財源確保が必要。 </div>	<p>○ 利用者が一定額のバウチャーに自己負担を上乗せし、市中の事業者と直接契約。実施保育所数は、市場に委ねられる。</p> <div data-bbox="1529 1219 2007 1474" style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> ● バウチャーの額が不十分であれば、多額の自己負担を上乗せしなければ利用できず、女性の労働市場参加が十分進まない（いわば価格により需給調整が図られる）。 ● 一方、十分な額のバウチャー¹³を支給しようとするれば、財源確保が必要。 </div>

11 情報公表・評価の仕組み

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
情報公表・評価 の仕組み	<ul style="list-style-type: none"> ○ 利用者のより良い選択、情報の公表を通じたサービスの質の確保・向上等に向け、職員の雇用形態や経験年数等を含め、サービスの質に関する一定の情報について、事業者自身による情報公表の仕組みとともに、公的主体が事業者からの情報を集約して、客観的にわかりやすく情報提供する仕組みを制度的に位置づけ、具体化していくことを検討 ○ 第三者評価については、評価機関の水準の向上や評価項目のあり方、受審促進の方策等、より実効ある制度となるよう、さらに検討。 		

社会保障審議会少子化対策特別部会 第10回(9/5)～第19回(12/3)における 委員等から出された主な議論

第20回社会保障審議会 少子化対策特別部会	参考資料1
平成20年12月9日	

(目次)

1	制度改革の検討が必要となっている背景について	1
2	保育サービスの必要性の判断基準	7
3	利用方式のあり方を中心とする保育サービスの提供の仕組みについて	14
4	多様な提供主体の参入について	21
5	保育サービスの質(1)	23
6	保育サービスの質(2)(認可外保育施設の質の向上)	30
7	地域の保育機能の維持向上	38
8	多様な保育サービス(延長保育・休日保育・夜間保育・病児病後児保育等)	40
9	放課後児童クラブ	43
10	すべての子育て家庭に対する支援の仕組み	47
11	経済的支援	52
12	情報公表・第三者評価等について	53
13	財政方式・費用負担	56
14	その他	58

1 制度改革の検討が必要となっている背景について

<p>○ 女性の就業率上昇や働き方の多様化等の変化への対応の必要性</p>	<p>○ 待機児童は現に認可保育所に申し込んで待っている人。最初から申し込むことを諦めてしまっている人たちがたくさんいる。他の社会保障制度に比べニーズが潜在化している。〔第12回・宮島委員〕</p> <p>○ 今いる待機児童を解消しても、労働力率と出生率を上げれば、もっと潜在需要が出てくる。それを解決しなければ社会保障の持続可能性は危うい。〔第12回・駒村委員〕</p>
---------------------------------------	--

<p>○ 女性の就業率上昇や働き方の多様化等の変化への対応の必要性</p> <p>(続き)</p>	<p>○ 日本の若い子どもがいる母親の就業率の低さ・就業希望の大きさは国際比較でも際だっており、待機児童は、こうした人たちを外してカウントされているもの。出生率が上がればさらに需要が増えるのであり、それを確認した上で、大きな政策転換が必要。〔第12回・庄司委員〕</p> <p>○ 現行制度のままでは、都市部と地方部に課題が二極化した状況に対応できない。運用上で解決できない制度的な課題をクリアにする必要。〔第12回・吉田委員〕</p>
<p>○ 就労支援の役割に対する期待の高まり、多くの家庭が利用するサービスとなってきたことへの対応の必要性</p> <p>○ 保育サービスの利用保障や公的責任の強化の必要性</p>	<p>○ <u>少子化対策は、緊急課題として国を挙げて取り組むべき課題。この部会は、持続可能な社会保障を目指して今後の地平を開くという使命がある。現行制度の維持にこだわりすぎて、結果として待機児童や地方の保育機能の維持の問題が解決しないままでは、公立保育所に起きた一般財源化が、私立保育所にも起こる危険があるということを重々考えて、議論を踏み込まねばならない。</u> <u>財源投入の流れに乗り、公的関与がしっかりと入った、質の確保された良い仕組みを構築する必要がある。〔第19回・大日向部会長〕</u></p> <p>○ 従来の児童福祉の枠組みから一步踏み込んで、両立支援という新しい使命が緊急的・国家的課題になっていることを強く認識すべき。〔第12回・駒村委員〕</p> <p>○ 出生率の回復と女性の労働市場参加のどちらか一方しか成立しない場合、社会保障全体の持続可能性が極めて厳しくなる状況にあり、二兎を追わなければいけない。しかも早急に。社会保障に占める新しいシステムの重要性の認識をあらためて関係者が共有する必要。〔第12回・駒村委員〕</p> <p>○ 子ども家族政策の視点をベースにしながらかつ、労働政策的なスピード感の視点も入れなければならないという両方の構造。〔第12回・吉田委員〕</p> <p>○ 少子化・人口減少は、国家の競争力・国力に直結する問題であり、国家戦略的な視点でのアプローチが必要。〔第12回・福島委員〕</p> <p>○ 全体の仕組みの中で、過渡期対策を行うのが良いのか、待機児童が多い地域のみで考えるのかという議論がある。〔第12回・山縣委員〕</p>

○ 就労支援の役割に対する期待の高まり、多くの家庭が利用するサービスとなってきたことへの対応の必要性

○ 保育サービスの利用保障や公的責任の強化の必要性

(続き)

○ 待機児童のいる市町村に、20～30代の女性の3分の2が居住しているということだが、そのことをもって、認可制度を柔軟にして認可外の活用というのではなく、冷静な議論が必要。保育の実施義務の例外規定について、きちんと市町村に理解してもらうことが必要。〔第18回・山縣委員〕

○ 今いる待機児童を解消しても、労働力率と出生率を上げれば、もっと潜在需要が出てくる。今の待機児童を解消すれば良いという問題でシステムを考えるのではない。〔第12回・駒村委員〕

○ 今いる待機児童の解消のためだけにこの議論をしているのではなく、まさに両立支援が極めて緊急課題であり、質を下げずにいかに拡大していくかということ。今いる待機児童の解消の話から、一歩も二歩も進まなければならない話。〔第18回・駒村委員〕

○ 今いる待機児童も、市町村がかなり抑制的に押さえているもの。また、待機児童が少数であっても、大幅な定員超過で吸収しているところもかなりある。〔第18回・吉田委員〕

○ 認可保育所をあきらめた人たちが、公の本来の支援から外れていることについて、不公平という声がある。〔第12回・宮島委員〕

○ 保育サービスを受けられる人たちと受けられない人たちの公平性の確保を、量が不足している中では過渡的に考えなければならない。〔第12回・佐藤委員〕

○ 保育所の選択制といっても、産後休む間もなく、入園に対して努力しなければならず、切羽詰まっている。どれだけ自分の困窮度をアピールしていくか等、ノウハウに走りがち。目の前の子どもに向きあえず、子育てする権利が保障されていないようなところがある。さらに、祖母や夫から「預けてまで仕事をしたいのか」と反対からスタートする方も結構いて、厳しいというのが実感。〔第16回・原参考人〕

○ いろいろなメニューをやっているかどうかだけで選んでいかざるを得ないようなことは避けて欲しいと思うが、やはり期限があって入れるか入れないかという瀬戸際にいるので、100%³納得しなくても入所を決める人がとても多い。〔第16回・原参考人〕

○ 働き方の多様化等を踏まえ利用者視点にたった仕組みとする必要性、選択性の向上

- 今の認可保育所は、必ずしも様々な働き方のニーズに合っていない部分がある。〔第12回・宮島委員〕
- 今までの認可保育所は、朝から夕方まで、毎日来ることを前提にした保育を行ってきたが、やはり短時間就労者にも保育は必要。これを認可保育所とは別の対応とするのか、それとも認可保育所が今までとは違った保育のあり方を考えていくのか。〔第12回・庄司委員〕
- 時間外、夜間・休日、求職者の対応等多様なニーズに対して、すべて今の認可保育所で対応しなければならないのかどうか。提供の仕方を変える方法もある。〔第12回・大石委員〕
- サービスとして、保育所に限定するより、家庭的保育など範囲をもう少し緩やかに捉えて良いのではないか。〔第13回・山縣委員〕
- パートを含めた不規則勤務の多様な働き方については、一時預かりや幼稚園の延長保育なども総合的に考えながら保育のニーズを精査していく必要がある〔第16回・原参考人〕
- いろいろな形の就労があり、例えば週1～3日、定期的に保育を利用する一時保育・特定保育のような場を拡充することが有効であり、効率的でもあると思う。ただし、こうした非定型的な保育と恒常的な保育を同じ仕組みの中に収めることは、必ずしも良いとは思えない。〔第16回・遠山参考人〕
- 認可保育所以外にも多様な受け皿がある一方、全く経済的支援がないが、すべて認可保育所だけでフォローするのは現実的に無理であり、様々なサービスに対して支援が行われることが大事。適用の仕方は慎重にしつつも、一定の基準を満たした多様なサービスに利用券が使える仕組みとすることも一つの検討課題。〔第13回・宮島委員〕
- 今の日本は、非常に多様な働き方をしており、定型的な認可保育所による保育サービスだけでニーズに応じきれしていない。〔第13回・内海委員〕
- 多様な働き方に対応していく公的責任をどう果たすかを考えるべき。〔第15回・内海委員〕
- 「多様なニーズに応える」というよりはむしろ、「児童福祉的な観点」から、早朝・夜間⁴保育を専門に扱うような認可保育所を積極的に作る必要があるでは。〔第15回・杉山委員〕

<p>○ 保育所と利用者が向き合いながら、質の向上を促す仕組みの要請</p>	<p>○ 認可保育所は、利用者と保育所の間で、なかなか1対1の向かい合った会話が必ずしもできていないところがあると感じている。子どもにとってどのような保育が良いのか一緒に考えていきたいのに、今は仕組みとして必ずしもそうになっていない。意見を言っても、市区町村の決定だからということで、利用者と保育所の関係の中で完結しない。〔第12回・宮島委員〕</p> <p>○ 保育園は、選択のところに行き行政が入るので、声がなかなか届きづらい。利用者と保育所が乖離しては保育園が保育園たる機能というのがもっていないというか、そこがつながってこそというような部分もある。〔第16回・原参考人〕</p> <p>○ 保育の質について、行政や保育所だけが考えるのではなく、保護者を巻き込みながら考える、親の選ぶ目を尊重できるような仕組みもできたらよい。〔第16回・原参考人〕</p>
<p>○ すべての子育て家庭への支援の必要性</p>	<p>○ 専業主婦の方々の負担感・孤立感の大きさを見ると、これでは出産希望の実現は無理。〔第12回・庄司委員〕</p> <p>○ 第三者の人と遊んでくれる姿を見るだけでもうれしいと思う。それぐらい子育ては逼迫しており、純粹に誰かとつながっていることが感じられる場として地域子育て支援拠点事業は有意義。〔第16回・原参考人〕</p> <p>○ 就労支援としての保育所が潜在ニーズを満たしたとしても、なお半数近い女性が子育てに専念する状況。一時預かりも導入した親子育ちの場をつくる必要。全戸訪問事業から連続した地域の子育て支援が必要。虐待は孤独で密室化した家庭で多く起こっている。〔第13回・内海委員〕</p> <p>○ 専業主婦家庭も含め、地域の子育ての相談的な機能が非常に求められている。〔第12回・清原委員〕</p> <p>○ 少子化対策という視点からすると、もっと地域子育て支援事業や一時預かりのような⁵在宅子育て家庭に支援を入れる必要があり、バランスを欠いている。〔第16回・杉山委員〕</p>

<p>○ 地域の保育機能維持の必要性</p>	<p>○ 待機児童解消と、児童が急速に減少する地域での保育機能の維持・向上という両方の課題を、地域の実態の差を把握しながら考えていくことが必要。〔第12回・清原委員〕</p> <p>○ 少子化になると、仲間遊びが確保されず、大人の目が行き届きすぎ、子どもの育ちが貧弱・窮屈になってしまう。子ども自身の発達のために、子どもの数が必要。〔第12回・内海委員〕</p> <p>○ 地域の保育機能の維持が問題となる自治体が今後とも増えていくと感じる。〔第12回・山縣委員〕</p> <p>○ 現行制度のままでは、都市部と地方部に課題が二極化した状況に対応できない。運用上で解決できない制度的な課題をクリアにする必要。〔第12回・吉田委員〕(再掲)</p> <p>○ 都市部の問題と地方の問題を分けて議論した方が良い。〔第12回・大石委員〕</p> <p>○ 子どもの発達には、子ども同士の関わりが欠かせない。過疎の子どもが少なくなった地域にこそ保育所を残さなければならない。〔第15回・藤森参考人〕</p>
<p>○ 多額の公費投入を受けるとしての透明性・客観性・効率性・公的役割の明確化の要請</p>	<p>○ 財源問題は前面に出すべき重要なポイントであり、だからこそ、こうした仕組みの再検討が重要になっている。保育サービスを提供しているところへの財源の公正・公平な配分も重要。〔第12回・清原委員〕</p> <p>○ 財源の程度と政策のプライオリティ付けは相関関係にあるので、財源についての議論が必要。〔第12回・福島委員〕</p>

2 保育サービスの必要性の判断基準

<p>○ 女性の労働市場参加の進展、働き方の多様化等、近年の諸課題への対応</p> <p>・ 就労時間帯を問わない保障の方向性</p> <p>・ 就労量に応じた保障の方向性</p> <p>・ 求職中の取扱い</p>	<p>○ 多様な働き方を前提とした保育サービスの提供を考えるべきであり、昼間に限定すべきでない。また、短時間就労者の必要度とフルタイム就労者の必要度は同じであるべき。〔第12回・佐藤委員〕</p> <p>○ 短時間の保育サービスも利用できるようにすべきだが、保育所以外の形態での提供も考慮されるべき。〔第12回・大石委員〕</p> <p>○ 短時間就労に対して対応することは当然。〔第12回・小島委員〕</p> <p>○ 今までの認可保育所は、朝から夕方まで、毎日来ることを前提にした保育を行ってきたが、やはり短時間就労者にも保育は必要。〔第12回・庄司委員〕（再掲）</p> <p>○ <u>就労時間を目安にして保育を必要と判断するという転換によって、労働政策との連携が高まっている。財源の問題と企業の役割について絡んでくる問題。</u>〔第19回・駒村委員〕</p> <p>○ <u>単に託児的なものだけでない、健やかな子どもの育ちを保障するという要素を入れて、保育の必要性を市町村が丁寧に見る、場合によっては、専門的なケアマネージャー的、ソーシャルワーカー的な人材が関与するということも必要。</u>（第19回・吉田委員）</p>
---	--

○ 利用者の必要量に
応じたサービス量の認
定の仕組みの必要
性・保障すべき上限量

- 現在の基準はall or nothingに近く、保育所を利用できるかできないかという答えしかない。もっとこまめに考えるべき。〔第12回・山縣委員〕
- 一時保育を始めて分かったことは、これまでは保育を利用する人たちと利用しない人たちは、いわばオール・オア・ナッシングの関係になっており、フルに預けてフルに働くか、あるいは子育てに専念するかのどちらかの型しか選べないが、その中間には非定型的に保育を必要とする人たちが潜在的に多数いるということ。〔第16回・遠山参考人〕
- 多様な働き方を前提とした保育サービスの提供を考えるべきであり、昼間に限定すべきでない。また、短時間就労者の必要度とフルタイム就労者の必要度は同じであるべき。〔第12回・佐藤委員〕(再掲)
- 就労時間を最優先した判断基準でよいのか。〔第12回・小島委員〕
- 自治体の立場からは、短時間就労者であっても、求職者にも、必要な方にはサービス提供したい思いだが、実際に定員の制約がある中で、どのような優先順位を付けていくか。そのときの重み付けの基準は何なのか整理が必要。私立の保育所からは公共性をもって自治体が引き続き判断して欲しいという声があるように、難しい問題。〔第12回・清原委員〕
- サービスの必要性の判断は、具体的な入所の判断とは分けて、必要性があるかないかで判断されるべき。必要性がある人の中でどの人を優先させるべきかは別の基準としなければニーズが潜在化してしまう。〔第12回・佐藤委員〕

<p>○ 同居親族要件のあり方</p>	<p>○ 近年、出産年齢が上がり、親(祖父母)世代が乳幼児を育てるのは無理な場合もある。また、親(祖父母)のライフスタイルを自分が子どもを産んだということによって左右するものではなく、三世代同居なら、保育の必要性を認められないというのは、もはや時代と違う。また、三世代同居の良さが見直されている中、三世代同居だと保育が必要と認められないのでは、三世代同居を思いとどまる人も出てくる。自治体における優先順位の判断で考慮されることはあるかもしれないが、まず絶対的要件から外すべき。〔第19回・宮島委員〕</p>
<p>○ 専業主婦を含めたすべての子育て家庭への支援の必要性と内容</p>	<p>○ 専業主婦の方々の負担感・孤立感の大きさを見ると、これでは出産希望の実現は無理。〔第12回・庄司委員〕（再掲）</p> <p>○ 専業主婦に対する保育サービスの保障も今後考えていく必要がある。（第12回・小島委員）</p> <p>○ 就労支援としての保育所が潜在ニーズを満たしたとしても、なお半数近い女性が子育てに専念する状況。一時預かりも導入した親子育ちの場をつくる必要。全戸訪問事業から連続した地域の子育て支援が必要。虐待は孤独で密室化した家庭で多く起きている。〔第13回・内海委員〕（再掲）</p> <p>○ 専業主婦家庭も含め、地域の子育ての相談的な機能が非常に求められている。〔第12回・清原委員〕（再掲）</p> <p>○ 地方の場合、定員の余裕があれば、私的契約児として入所しているケースがあるが、何らかの必要性を感じて入所しているのに、公的にはノータッチとなっている。〔第12回・吉田委員〕</p>

○ 専業主婦を含めたすべての子育て家庭への支援の必要性と内容

(続き)

○ 小さいうちは自分の手で育てたいが家に閉じこもりたくはない親が、一時保育を経験し、保育の場が決して子どもに対してマイナスではなくてむしろプラスだということがわかっていき、そして仕事と子育ての両立の道に踏み出していくという意義もある
これまでのようにオール・オア・ナッシングではない生き方を保障するような、中間的な保育ニーズに応える場が重要。〔第16回・遠山参考人〕

<p>○ 国による最低限保障されるべき範囲の明確化と、その上で地域の実情に応じた対応を可能とする仕組み</p> <ul style="list-style-type: none">・ 地域の供給基盤に応じて判断基準を決められる現行の仕組みの課題・ 母子家庭・父子家庭・虐待ケースなど特に保障の必要性の高い子どもの利用保障	<p>○ 同じ自治体であっても、今日と明日で「保育に欠ける」旨の判断基準が変わってしまう事例もある。〔第12回・吉田委員〕</p> <p>○ 最低限保障すべき範囲と、自治体に合わせた独自の判断基準の問題をどのように成立させていくかが課題。〔第12回・小島委員〕</p>
---	--

○ 必要性が高い子どもの利用確保のための仕組み(事業者による選別が起こらない仕組み)

- どのような利用方式をとった場合でも、優先度の判断と、優先度の高い子どもから優先的に受け入れがなされる仕組み、例えば直接契約とする場合には応諾義務のような仕組みが必要。〔第12回・第13回・小島委員〕
- 市町村にサービス提供基盤の整備責任をきちんと課すことが必要。後は、仮に直接契約であっても、応答の責任があれば問題ないのではないか。〔第13回・山縣委員〕
- 事業者の応諾義務は医療も介護もかかっており、当然に必要。〔第13回・小島委員〕
- 従来、市町村が保護者と保育所の間に行ったことのメリットとして、母子家庭・父子家庭、虐待ケースや障害児について、市町村が支援のネットワークを形成しており、各機関が連携して保育サービスへつなげてきた。契約関係の新たな形を考える際も、こうした支援のネットワークに必ずつながることが重要。〔第13回・清原委員〕
- 保護者が十分に判断ができない場合に、介護保険のケアマネジメントのような意思決定を補佐する仕組みが必要。〔第12回・第13回山縣委員〕
- コーディネーターのような人がいて、子どもを見て、親と話し合いながら、認定、利用申込みとつなげていく等、利用しやすい流れができると有り難い。〔第13回・杉山委員〕
- 保育は最終受益者である子どもと、選択者である親が一致しないが、第三者的立場でコーディネートやアドバイスができる役割を、市町村が設置するような仕組みが必要。〔第13回・駒村委員〕
- いろいろな問題を調整したり、コーディネートをするファミリーソーシャルワーカー的な存在が必要。〔第13回・吉田委員〕

○ 必要性が高い子どもの利用確保のための仕組み(事業者による選別が起こらない仕組み)

(続き)

- 現行の民法などの大原則は、子どもの利益は基本的に親権者や後見人が考えることになっている。その上で、子どもの利益と親の利益が一致しないも出てくるので、そこは何らかの形で子どもの利益を守る仕組みが必要。〔第13回・岩村委員〕
- 保育が必要であるのに親が契約する意思がない場合は、応諾義務は機能しない。社会的養護なのか保育の措置なのか、制度設計を考える必要。〔第13回・岩村委員〕
- 保育が必要であるのに利用の申込み自体をしない親に対しては、現行制度では、社会的養護と、保育の勧奨の2つの仕組みがあり、次々に新たな制度を設けるより、これらの仕組みを有効に機能させることではないか。〔第13回・山縣委員〕
- 直接契約を考えた場合には、利用手続について公正な審査を保障する仕組みが重要な課題。〔第13回・清原委員〕
- 必要性の高さについては、発達障害を含めた障害児に対する視点も明確に入れておく必要があるのではないか。〔第13回・清原委員〕

3 利用方式のあり方を中心とする保育サービスの提供の仕組みについて

○ 現行の市町村の保育実施義務の例外規定の課題、サービス・給付の保障の強化の仕組み

- 判例上も、保育の実施義務の例外である「その他適切な保護」としての措置の選択については、市町村の広い裁量に委ねられており、認可保育所と同等のレベルのサービスの提供や、補助が求められているものではない。〔第13回・岩村委員〕
- 障害者自立支援法の例では、行政がサービスの必要量を個別的に判断し、その判定があれば、自分の選んだ事業者からサービスを受けられ、市町村から給付が支払われるというメカニズムになっている。契約だけで自由に利用ということになるとコントロールが効かないので誰に受給権があるか行政による判定があることがポイントの一つ。〔第13回・岩村委員〕
- 地域ごとに保育サービスが違ったとしても基本的に全員にサービス提供するというのが、一つの公平性。〔第12回・佐藤委員〕
- 保育実施義務の例外規定の問題は、行き着く先は量の問題、財源の問題があるが、やはり考えていかなければならない。〔第12回・小島委員〕
- 待機児童が存在する、又は、潜在的な待機児童が見込まれる市町村においては、保育の実施義務に例外を認めるべきでない。〔第14回・吉田委員〕
- 必ずしも契約方式ではなく、供給量が足りない中で、どうやって質を担保して量を増やすか、受給権をどう保障し、市町村が果たすべき責任は何かを御議論いただいた。〔第13回・大日向部会長〕
- スウェーデンでは、保護者の希望があれば保育を用意することを市町村の義務とし、待機児童が大幅に減ったと聞いている。〔第13回・内海委員〕
- まず受給権をきちんと発生させ、現在抑制的になっているところを掘り起こしていく。一方で、本当に保育が必要な子どもや家庭の利用確保や、保育事業者の安定的経営も大事であり、公的関与が非常に重要。契約は、利用者と保育事業者が向き合う取り決めと理解。〔第19回・大日向部会長〕

<p>○ 必要性が高い子どもの利用確保のための仕組み(事業者による選別が起こらない仕組み)(再掲)</p>	<p>(前ページに同じ)</p>
<p>○ サービスの必要性・必要量の判断と受入保育所の決定が一体的に実施されている現行の仕組みの課題</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 待機児童は現に認可保育所に申込んで待っている人。最初から申込むことを諦めてしまっている人たちがたくさんいる。他の社会保障制度に比べニーズが潜在化している。〔第12回・宮島委員〕(再掲) ○ 待機児童を発生させないために、入所申込み時点で、いわば窓口規制をしてしまう例が少なくない。現在の仕組みは、保育が必要な場合も、ワンストップで断りができてしまうリスクがある。〔第12回・吉田委員〕 ○ 保育所に実際入れるかどうかとは別に、まずは、保育の必要がある子どもであるということ、きちんと見る制度にするべきである。〔第12回・宮島委員〕 ○ 利用者が市町村に対する認定の手續と、保育所への利用申込みの二段階の手續が必要となるとしても、やはり認定により受給権が発生するということはとても大事。〔第13回・杉山委員〕 ○ 介護保険や障害者の給付は、サービスの必要性・必要量の判断が独立して行われ、それに基づいて受給権が発生し、サービス提供基盤の整備責任も明確にされているが、行政としてのサービス整備責任の明確化という面で保育においても必要。〔第12回・小島委員〕 ○ サービスの必要性の判断は、具体的な入所の判断とは分けて、必要性があるかないかで判断されるべき。必要性がある人の中でどの人を優先させるべきかは別の基準としなければ潜在化してしまう。〔第12回・佐藤委員〕(再掲) ○ 市町村と利用者の中に、利用認定、要保育認定のようなものが置かれ、その利用権を基に、保育所と利用者で、こういうサービスを受け、かかる費用はいくらという契約をし、事業者には必要なサービスを提供する責任が課せられる、といった関係ではないか。その上で、不服申立てや第三者評価の仕組みで全体のバランスを担保する。〔第13回・山縣委員〕

<p>○ サービスの必要性・必要量の判断と受入保育所の決定が一体的に実施されている 現行の仕組みの課題 (続き)</p>	<p>○ サービスの必要性の判断に際して、当該市町村の保育サービスの供給状況を考慮に入れられる仕組みとしてしまったら、現行制度と変わらなくなってしまう。〔第13回・岩村委員〕</p> <p>○ 保育サービスの供給者を拡大すると、現行のようなサービスの必要性だけでなく、受入保育所を行政が決定する仕組みは、事務量の増大のため、コスト増と非効率化をもたらす。〔第14回・岩村委員〕</p>
<p>○ サービス提供基盤の整備責任の明確化</p>	<p>○ 家庭的保育なども含め保育サービスの範囲は少し緩やかで良いが、サービスの整備責任と、要件を満たす人に対応する責任を、法律に明示すべき。〔第13回・山縣委員〕</p> <p>○ 量が足りないときに、市町村に保育所をどんどんつくる責任があると考えられるのか。それはあまり現実的でないとすると、むしろ、一定の基準をかけて、多様な主体の参入を促すという形がある。介護保険などは、市町村が直接つくるという形ではなく、整備計画を立て、それに従って努力させる行政手法。〔第13回・岩村委員〕</p>
<p>○ 認可基準など一定の基準によるサービスの質の確保の仕組みの必要性</p>	<p>○ サービスの質の確保の観点からは、一定の基準をクリアした事業者を指定し、その中で選択することは当然必要。医療も介護もまさにそういう仕組みになっている。〔第13回・小島委員〕</p> <p>○ 事業者と利用者との間の契約方式にすると、需要を掘り起こし、供給が足りなくなるおそれがあるので、様々なサービスについて、質の確保との関係でどこで基準を設定するのが一番のポイント。〔第13回・岩村委員〕</p> <p>○ 基準により、保育サービスを直接受ける子ども達の視点をいかに担保できるかが重要。〔第13回・清原委員〕</p>

○ 保育所と利用者の当事者間でサービスの向上等に取り組むことを促す仕組み

○ 認可保育所は、利用者と保育所の間で、なかなか1対1の向かい合った会話が必ずしもできていないところがあると感じている。子どもにとってどのような保育が良いのか一緒に考えていきたいのに、今は仕組みとして必ずしもそうになっていない。意見を言っても、市区町村の決定だからということで、利用者と保育所の関係の中で完結しない。〔第12回・宮島委員〕（再掲）

○ 質を考える上では、ソフト面の親の満足感や、園と一緒に子どものことを考えられるかといったことも考慮すべき。〔第12回・宮島委員〕

○ 利用者のニーズに応じた利用を保障する仕組みの構築が急がれる。そのため、利用者と事業者が直接契約を結び、事業者側がニーズに即した良質なサービスを追求できる体制が必要。〔第13回・今井参考人〕

○ 必要な供給量の保障の下では、サービスを提供者と利用者が向かい合うのがごく普通のことであり、セーフティーネットの整備や行政が必要な関与をするという制度設計が普通。〔第13回・吉田委員〕

○ 保育所と利用者の中に市町村が入ることにより、当事者意識が削がれるという点は、市町村関係者としてはやや不適切と考えるが、市町村が質の高いサービスのために一定の役割を果たす必要がある。〔第13回・清原委員〕

○ 利用者や保育所と、契約関係を発生させることが必要ではないかと思うが、そのことで、市町村と保育所、市町村と利用者との関係について、中身が変わることがあっても、関係が消えるというようなことではないのではないか。〔第13回・山縣委員〕

○ 必ずしも契約方式ではなく、供給量が足りない中で、どうやって質を担保して量を増やすか、受給権をどう保障し、市町村が果たすべき責任は何かを御議論いただいた。〔第13回・大日向部会長〕（再掲）

○ 利用者の手続負担
や保育所の事務負担
に対する配慮

- 選択が可能なのかという状況の中、親たちにそれを100%投げたときに、家庭自体が孤立してしまうのではないかとこの危惧がある。
選択が可能となったときには、選ぶための情報提供や相談支援、その後の苦情処理の仕組み等の、間接的な支援をどのように確立するか。中間をつなぐケアマネジメントのような体制が必要ではないか。〔第16回・原参考人〕
- コーディネーターのような人がいて、子どもを見て、親と話し合いながら、認定、利用申込みとつなげていく等、利用しやすい流れができるとうり難い。〔第13回・杉山委員〕(再掲)
- 保育は最終受益者である子どもと、選択者である親が一致しないが、第三者的立場でコーディネートやアドバイスができる役割を、市町村が設置するような仕組みが必要。〔第13回・駒村委員〕(再掲)
- いろいろな問題を調整したり、コーディネートをするファミリーソーシャルワーカー的な存在が必要。〔第13回・吉田委員〕(再掲)
- 認証保育所の場合、入所の可否がスピーディーにわかり、また働き方の変化に応じて柔軟に利用形態を変えられる。〔第13回・吉田委員〕
- 利用者の手続負担については、利用者の選択権とどちらに重点を置いて考えるかの問題。〔第13回・小島委員〕

<p>○ 所得にかかわらず一定の質の保育サービスを保障するための公定価格の必要性</p>	<p>○ 従来、公定価格により、価格の信頼性、安定性、公正さといったものが担保されてきた。しかし、自由価格となった場合、良さもあるかもしれないが、質ではなく需給関係で価格が上昇傾向になってしまうのではないかと。 また、現行制度では、所得に応じた配慮がなされているが、自由価格となれば、多様な価格帯が生じ、選択範囲が広がるメリットがある一方、大変不安定な状況が生じるのではないかと。価格については保護者は敏感。〔第13回・清原委員〕</p> <p>○ 公定価格の範囲が全部にかかるのか、オプションにはかからないのかについても、いずれ考える必要がある。〔第13回・駒村委員〕</p> <p>○ 付加価値的に提供するサービスについては、事業者の裁量で決められる仕組みで良いのではないかと。そうすることにより、より良いサービス提供ができる。〔第18回・中村参考人〕</p> <p>○ 価格については、定型的保育サービスをどう捉えるかによって変わってくる。 基本的に公定価格が必要と思うが、もう少しきめ細かな議論が必要。〔第13回・吉田委員〕</p> <p>○ 認証保育所の利用者で認可保育所に入りたい人の多くは、契約方式などではなく、保育料の問題。利用料の水準は大きな問題。〔第13回・吉田委員〕</p>
<p>○ 給付費の支払い方式</p>	<p>○ <u>介護保険のように、認定により、これだけのサービスが使えるとした上で、その人を受け入れた事業所の方にお金を付けるというやり方が公平。</u>〔第19回・佐藤委員〕</p> <p>○ <u>公的な支援、本人負担を併せて、公平性を確保する必要。</u>〔第19回・佐藤委員〕</p> <p>○ <u>日払い・実績払いのような形は、安定的保育が担保されない。その辺りを十分配慮した方式にすべき。</u>〔第19回・吉田委員〕</p>

○ 利用者負担の徴収方法

- 利用料を事業者が徴収する方法だと、滞納がちな利用者をどうしても避ける傾向が出てきて、それで子供が排除されるのは避けるべき。〔第19回・山形委員〕
- 利用者負担が利用者と提供者が向き合うきっかけになる可能性もある。しかし、排除が起こるならそこは問題。〔第19回・駒村委員〕
- 利用者の方が、利用料を事業者側に払うのが自然。
問題は2つあり、一つは、事業者側が支払ってくれそうにないということで敬遠することは、介護保険でも、法制上、契約締結拒否の正当な理由にはならず、行政の監督がきちんとやる問題。もう一つは、払えない人をどうするかで、利用料の所得に応じた減免をきちんと入れることで、ある程度解決できていくと考えられる。〔第19回・岩村委員〕
- 受給権を発生させて契約ということであれば、利用者が保育所に支払うのが当然。ただし、事情があれば、市町村がそこに積極的に関わる余地を残せば良いのではないか。〔第19回・吉田委員〕
- 払えるのに払わない人は、契約締結拒否できるという点がある。払える人と、払えない人を分けて議論する必要。〔第19回・岩村委員〕
- 払えるのに払わない人について、督促して払わなければ後は公費を投入して補填することであれば、保育所が徴収することでそんなに問題はないと思う。そういう仕組みを作っていないと、事業者として厳しい経営になる。〔第19回・山縣委員〕
- 払えるのに払わない人の中には、ネグレクト傾向の保護者がいることがあり、行政として強制徴収できたとしても、強制徴収すれば退所につながりかねない。保育サービスの対象である子どもをどうするかという現場の悩みがある。〔第19回・大堀参考人〕

4 多様な提供主体の参入について

<ul style="list-style-type: none"> ○ 保育所認可に裁量性が認められ、基盤整備に抑制的働くことの課題 ○ 必要な客観基準を満たしたサービスを給付対象とすることについて 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 介護保険でも障害者自立支援法でも、事業運営基準があり、その基準を満たした事業者には指定がなされ、利用者は指定事業者の中から選べる仕組みになっている。〔第13回・岩村委員〕 ○ 認可の仕組みについて都道府県が大きな裁量権を持つという説明がなされたが、三重県においては、市町村の意見を無視して県の裁量で認可を拒むといったことは全くない。都道府県が関わらない形で市町村がやるという方法もあるのではないか。〔第18回・野呂委員〕 ○ 待機児童がいる、又は、潜在的な待機児童が見込まれる地域では、一定の要件を満たした施設から申請があった場合、特段の事情がない限り、認可すべき。〔第14回・吉田委員〕 ○ 自治体によっては、最低基準だけでなく、設置主体が社会福祉法人であるかどうか大きく影響する。〔第14回・吉田委員〕 ○ 多様な事業者が参入し、柔軟なサービス提供を行える仕組みをつくるのが非常に重要な課題。〔第14回・今井参考人〕 ○ 保育サービスの量的拡大を測るためには、まず基準を満たす施設については速やかに給付対象とすることが必要。〔第15回・中村参考人〕 ○ 最低基準を満たしたところは認可し、支援していくことが必要。早急に是正する必要がある。〔第15回・小島委員〕
<ul style="list-style-type: none"> ○ 多様な提供主体の参入に際しての地域の保育機能維持のための視点 	<p style="text-align: right;">21</p>

<p>○ 株式会社・NPO法人等に対する初期投資費用(施設整備費用)の手当方法</p>	<p>○ 事業者の法人種別に応じて差を設ける積極的理由が見いだせないのではないかと。特に、施設整備費用については大きな負担要素。減価償却の反映等の配慮が必要。〔第14回・今井参考人〕</p> <p>○ 多様な事業者の参入を促進するためには、初期投資費用の負担軽減が必要。〔第18回・中村参考人〕</p> <p>○ 株式会社やNPO法人に対して初期投資費用の補助がない点については、公平な事業参入という意味で見直しが必要。〔第14回・杉山委員〕</p>
<p>○ 運営費の使途範囲制限、会計基準の適用に係る課題</p>	<p>○ 保育所運営費の使途範囲制限についても、新規保育所設置や、保育所の土地建物の賃借料への充当制限、社会福祉法人会計の問題は検討する必要があると思うが、配当への充当については、懸念がある。〔第14回・杉山委員〕</p> <p>○ 多様な事業者の参入を促進するためには、運営費の使途の柔軟性を高めることが必要。〔第18回・中村参考人〕</p> <p>○ 保育所設置にはかなりの資金が必要であり、資金調達を行うに当たり、株式会社の場合には、出資者に対する適正な配当で応じなければならない。この点について配慮が必要。〔第18回・中村参考人〕</p>
<p>○ 多様な提供主体の参入や量の抜本的拡充に際しての「質」の担保・指導監督</p>	<p>○ <u>多様な主体の参入の上では、参入のときの質の担保と、その後の監督が非常に重要。主体によって参入させないということではなく、きちんと見ていくことが大事。</u> <u>情報公開も必要。現在は、認可されなかった場合も、保育所側が何故なのか理解できていなかったり、保護者も、認可されたところと、そうでないところの違いを十分理解できなかったりするが、事業者も利用者も、皆が理解できることが重要。〔第19回・宮島委員〕</u></p> <p>○ <u>多様な主体の参入の上では、施設長や、保育にリーダーシップを持つ人材は、一層大事になってくる。施設長のための資格など、今後の課題。〔第19回・庄司委員〕</u></p>

5 保育サービスの質(1)

<p>○ 保育内容や保育環境等についての科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みの構築</p>	<p>○ 予算をつけて、長期的に子どもの育ちを考えていく仕組みを作らなければならない。〔第15回・山縣委員〕</p> <p>○ NICHD(アメリカの国立小児保健・人間発達研究所)のような研究をするには、膨大なお金がかかる。もう少しお金をかけてちゃんと検討しないといけない。〔第15回・小林参考人〕</p> <p>○ 建物や空間といったハード面の子どもへの影響の研究についても、日本は甘い。〔第15回・藤森参考人〕</p>
<p>○ 最低限の保育の質を保障しつつ、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫等が発揮しやすい最低基準のあり方</p>	<p>○ 地域によって異なる基準を設定するのではなく、ナショナルミニマムとしての最低基準を適用すべき。〔第14回・吉田委員〕</p> <p>○ 最低基準は国の基準として必要。自治体毎となると、基準が違うものに国が支援することになり、地域によって、低い水準でも国の支援が入ったり、高い水準でも入らなかったりする矛盾、問題点が出てくる。最低基準を据えた上で、各自治体がどう創意工夫するか。〔第15回・小島委員〕</p> <p>○ <u>量的拡大や、柔軟なサービス提供、保護者の利便のために、保育の質を犠牲にしてはならない。最低基準は改善することはあっても、下げるべきではない。</u>〔第19回・篠原委員〕</p> <p>○ すべての子どもに一定水準の保育を保障することが最も重要であり、その中で、国と地方公共団体の役割を議論すべき。〔第18回・野呂委員〕</p> <p>○ 保育所の設置運営の環境は、地域間で大きく異なる。実施主体である市町村が地域の実情に応じて実施できるよう、基準設定を市町村に委ねるべき。その際、子どもの最善の利益を図る、子どもの視点に立ったより良い保育の実現を目指し、質が低下しないよう、保育関係者の理解を得て進めていくことが大事。〔第18回・野呂委員〕</p> <p>○ 認可外保育所にはいろいろな種類があるので、地域の実情を踏まえ、認可基準について柔軟性を持たせるべき。〔第15回・中村参考人〕</p>

<p>○ 最低限の保育の質を保障しつつ、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫等が発揮しやすい最低基準のあり方 (続き)</p>	<p>○ 現行の最低基準、特に施設設備関係については、科学的・実証的な調査・研究の成果を踏まえて見直しを行うべき。〔第14回・吉田委員〕</p> <p>○ 0歳児・1歳児は、園庭がなくてもできるというのはあると思う。〔第14回・清原委員〕</p> <p>○ 最近、良くわかっている保護者は、乳児の間は園庭がなくても家庭的な雰囲気、3歳になったら公立保育園へという方も増えてきている。〔第16回・原参考人〕</p> <p>○ ある認証保育所で、安全・清潔・保育士数がきちんと確保されているが、面積が非常に狭いところがあった。子どもは自立し、知識も十分で、保護者は高く評価するかもしれない。しかしながら、次世代を担う子どもたちに今求められる学力は何かというと、コミュニケーション能力、問題解決能力であり、こうした力は、子ども集団が培っていく。子ども自ら環境に働きかけ、環境との相互作用により、子どもは発達していく。 にもかかわらず、主体的な活動を促すことは限られた空間ではできず、子ども同士の関わりも少なくなる。自ら環境に働きかけるには、やはりある広さが必要。〔第15回・藤森参考人〕</p> <p>○ 家には、トイレがあって、向こうに台所があってと、いろいろな生活の空間がある。一方、認証保育所は保育室の一部屋しか空間がなかったりする。最低基準としては、保育室の広さと園庭しか基準がないが、全体の生活の空間があるかどうかという点もある。〔第15回・藤森参考人〕</p>
<p>○ 保育所職員の配置基準のあり方</p>	<p>○ もっと子ども一人ひとりに手をかけられるような人の配置が望まれる。〔第15回・内海委員〕</p>

○ 保育士の養成・研修のあり方

- 保育サービスの供給量を増やすためには、担い手である保育士の確保は大変重要。今後ますます保育士の需要が高まると思われるが、既に首都圏を中心に、保育士不足のために保育サービスの提供が難しくなっているという声も聞く。多様な人材が保育に従事できるような仕組みが必要だ。
例えば、認可外保育施設の勤務実績を評価して、試験を経て、保育士資格につなげるような仕組みを導入することも考えるべき。〔第18回・中村参考人〕
- 三鷹市においては、公立保育所の保育士に、キャリア・ビジョンの確立に向けた人事制度と専門研修受講システムを設け、また、公立保育園の研修に際しては全認可保育所、認証保育所、家庭福祉員の参加を受け入れている。〔第14回・清原委員〕
- 東京では、保育士の確保が非常に難しくなっており、サービス量を拡充していくためには、担い手である保育士の量・質の確保が大きな課題。〔第14回・吉岡参考人〕
- 資格や研修はとても大事だが、ミニマムであり、研修をすればサービスの質が上がるとは一概に言えない。やはり実務経験がメイン。
勤続年数も、長く務めればサービスの質が上がるとは一概に言えない。経験を積むことでスキルが上がるような仕組みがあって初めて意味がある。
研修を実務に生かすような仕組みをどう作るかということも議論が必要。〔第16回・佐藤委員〕
- ソーシャルワーク的なより専門性の高い保育・子育て支援を行う場合はさらにレベルの高い保育士資格を設けることも考えられる。〔第16回・杉山委員〕

<p>○ 保育士の労働条件の整備・改善</p>	<p>○ 離職率は質に関わる大事な点。保育士がくるくる変わると、子どもの心理的安定が妨げられるし、保育士にとっても安定して長期間きちんと子どもの発達を見てこそ、初めて良い保育ができる。保育の根幹に関わる場所。きちんと把握すべき。〔第14回・大日向部会長〕</p> <p>○ 保育士の職場環境がどのように変化したか、調べる必要がある。保育にこれが必要、あれが必要と、どんどんプラスしていくことには限界があるのではないか。保育士への負荷が高まり、現場ではそれができなくて疲弊している。実際の保育現場で実践できる保育士の育成が必要。</p> <p>保育士の特性と能力を最大限発揮するための職場のマネジメントも重要。</p> <p>保育所・保育士だけでは限界があり、地域のつながりの中で子どもを育てるために、保育所や保育士がどのような役割を果たせば良いのか、改めて検討する必要。〔第15回・杉山委員〕</p> <p>○ 市町村には、働く保育士の環境整備支援がますます求められる。〔第15回・清原委員〕</p>
<p>○ 都道府県の指導監督や第三者評価のあり方</p>	<p>○ 保育の質の維持・向上のためには、監査の強化徹底は外せない項目。〔第18回・大日向部会長〕</p> <p>○ 三鷹市においては、「保育のガイドライン」を策定し、市としての保育の基本的考え方、保育の質の最低ラインを示しており、認可保育所だけでなく、認証保育所等にも適用して、情報共有化と共通理解を恒常的に図っている。</p> <p>私立認可保育所・認証保育所に対し、公立保育所と同様に、第三者評価の受審に加え、保護者満足度調査の実施を勧奨している。</p> <p>公設民営保育所については、各園ごとに運営委員会を設置し、検証を行っている。検証評価の仕組みは、第三者評価を含め、非常に重要で、保育の質を語るときに不可欠な取組。〔第14回・清原委員〕</p> <p>○ 保育の機能に着目した新たな評価指標を開発し、認可・認可外を問わず、機能評価を行うべき。〔第14回・吉田委員〕</p>

○ その他

- 少子化への対応は、持続可能な社会保障システムという観点ばかりでなく、現在の子どもの発達環境への影響という観点をきちんと入れておく必要がある。〔第13回・庄司委員〕
- 良質な保育が提供されなければ、女性は働くことを断念せざるを得ず、持続可能な社会保障システムそのものが堅牢なものとならない。〔第13回・大日向部会長〕
- 子どもの健全な発達保障のために、どのような保育サービスが望ましいかという視点は共通認識。「質」というポイントに、保育サービスを直接受ける子どもたちの視点をいかに担保できるかが重要。〔第13回・第15回清原委員〕
- 一定の質に裏打ちされた保育サービスの量を確保することが必要。〔第15回・中村参考人〕
- 質の定義・構成要素が明確になっていない。親の利用満足度と引き換えに、子どもの育ちが劣化すれば質が上がったとは言えない。議論の中で質は注意深く扱わないと、空中戦になってしまう。〔第15回・駒村委員〕
- NICHD(アメリカの国立小児保健・人間発達研究所)の大規模な長期縦断研究では、母親による保育の価値が絶対的ではないという点が示された。子どもの育ちへの影響は、どちらかという保育よりも家庭の方が強い。〔第15回・小林参考人〕
- 家庭環境によって、将来の成長発達に影響があるとなると、家庭環境の違いを超えて、すべての子どもが健やかに成長するためには、質の高い幼児教育や保育が必要。〔第15回・吉田委員〕
- NICHD(アメリカの国立小児保健・人間発達研究所)の大規模な長期縦断研究では、保育の質を、ポジティブな養育という概念で定義している。具体的要素として、保育者がポジティブな態度を示す、身体接触をする、子どもの発生や発話に応答する、子どもに質問する等々の要素を示している。
こうした保育の質には、大人と子どもの人数比率、クラス規模、保育者の学歴、専門教育歴が高いほど、良質となるとされている。〔第15回・小林参考人〕

○ その他

- 子どもの発達を保障する環境は非常に複合的で、家庭的要因もちろんあるが、保育をいかに子どもの最善の利益と発達を保障できる環境とできるか。〔第15回・大日向部会長〕
- 親にとってのサービスの質は、夜間保育や休日保育の有無、通勤の利便性など、消費者の観点から評価しやすいが、子どもにとってのサービスの質をどう測るかは難しい問題。質が子どもの成長に影響することは想像に難くないが、評価に要するタイムスパンが長い。このため、質の悪い保育の危険性を親や社会が十分認識していない場合、近視眼的な行動をとる場合は、質への需要は過小になる。〔第14回・大石委員〕
- アメリカの研究によると、親は保育の質を高めめに評価しがちである。つまり質の高い保育のために親がお金を払おうとしないことを意味しており、その傾向は低所得世帯ほど強いとみられる。〔第14回・大石委員〕
- 子どもの育ちは、保育だけでなく家庭要因に強く影響を受けることに改めて着目すると、かなり多くの親は、子どもの幸せを考え、一緒に成長したいと思っているのであり、親が子どもと余裕をもって接することができる環境を整えるためにも、親の希望に配慮することを、わがままと考えないで欲しいと思う。〔第15回・宮島委員〕
- この20年間位で、少子化や、親の就労形態の変化、地域環境の変化によって、子育て・子育ての環境にどのような変化が起きたのか、調べる必要がある。〔第15回・杉山委員〕
- 「質」か「量」という議論については、「質」を下げずに価格を上げるという方法もあるが、そうすると、一部の人は働かないという選択をするかもしれない。「質」を下げると、子どもの発達上マイナスになるかもしれない。プラス・マイナスをしっかりと考えていく必要がある。〔第12回・大石委員〕
- 保育の質について、行政や保育所だけが考えるのではなく、保護者を巻き込みながら考える、親の選ぶ目を尊重できるような仕組みもできたらよい。〔第16回・原参考人〕(再掲)

<p>○ その他</p>	<p>○ 質を考える上では、ソフト面の親の満足感や、園と一緒に子どものことを考えられるかといったことも考慮すべき。〔第12回・宮島委員〕</p> <p>○ 三鷹市では、公設民営の結果として、コストの削減に対する市民の理解を求めるためにも質を落としてはならないと、保育の質に対する保育士など市全体の認識が高まった。一方で、人件費の点から、若い保育士が多い構成とならざるを得ず、いかに指導をきちんとできるかということで園長が重要になった。市の責任が大変重要で、経験の継承、ガイドラインの徹底などが必要。〔第14回・清原委員〕</p> <p>○ 公設公営の保育園には、民間ではできない大切な役割がある〔第16回・杉山委員〕</p> <p>○ 公設の保育園を一定程度は残す、それに対して、国としてなんらかの支援を行うということはないか〔第16回・杉山委員〕</p>
--------------	--

6 保育サービスの質(2)(認可外保育施設の質の向上)

○ 認可外保育施設の認可基準到達に向けた質の向上の支援強化

- 所得が低く、夜間の仕事しか見つからなかったような場合、十分なフォローが必要な人であっても、現状は認可外保育施設となるが、そういう人こそバックアップが必要。〔第14回・宮島委員〕
- ベビーホテルなど認可外保育施設は、ともすると、最も児童福祉的な対応が必要な親子も少なくない。早急に対応が必要であり、認可保育所等の質の維持改善と並行して、認可外保育施設の認可化のための対応が必要。〔第15回・杉山委員〕
- 大人の都合で子どもに不利益・格差が生じないよう、公的な役割を果たす必要がある。〔第15回・内海委員〕
- 認可外については、基本的には最低基準のクリアを目指すべき。〔第15回・小島委員〕
- 質の確保の観点からは、認可保育所を中心としたサービス供給を基本とすべきだが、待機児童の多い地域では、認可外保育施設の認可化を促進する必要がある。
認可化を志向する施設については、例えば1年以内に認可化することを条件に、施設整備費や運営費を補助することを検討すべき。〔第14回・吉田委員〕
- 認可外保育施設の認可化移行支援に係る補助制度をもっと手厚く、利用しやすくできないか。〔第16回・杉山委員〕
- いきなり厳しい条件を求めるのではなく、段階を経て、最終的には理想の園に整備されていくという道筋を示すのが実効的。〔第15回・杉山委員〕
- 三鷹市においては、「保育のガイドライン」を策定し、市としての保育の基本的考え方、保育の質の最低ラインを示しており、認可保育所だけでなく、認証保育所等にも適用して、情報共有化と共通理解を恒常的に図っている。〔第14回・清原委員〕(再掲)

○ 認可外保育施設の認可基準到達に向けた質の向上の支援強化

(続き)

- 認可外保育施設について、都道府県が指導監督等を行っているが、市町村も連携して対応できるようにすべき。また、市町村の子育て支援情報が、認可外保育施設にも十分行き渡るよう、配慮が必要。〔第16回・杉山委員〕
- 認可外保育施設のなかでも、もっとも行政の目の届いていない施設に対しては、早急に何らかの対策を打ち、少しでも良い環境のなかで子どもが過ごせるよう、取組むべき。〔第16回・杉山委員〕
- 認証保育所に対する厳しい意見もあるが、認可保育所に入れず認証で救われた家庭も多い。既に存在している認証保育所を否定するのではなく、一緒に協力の輪の中で質もアップしていくという形で進めて欲しい。〔第15回・宮島委員〕
- 三鷹市においては、私立認可保育所・認証保育所に対し、公立保育所と同様に、第三者評価の受審に加え、保護者満足度調査の実施を勧奨している。〔第14回・清原委員〕(再掲)
- 保育の機能に着目した新たな評価指標を開発し、認可・認可外を問わず、機能評価を行うべき。〔第14回・吉田委員〕(再掲)
- 多角的な保育サービスが地域で存在する上で、基軸となる保育の質の基準を、公立保育園がしっかりと示していかなばならないと考えており、三鷹市では、コミュニティー住区に1箇所はできる限り公立公営保育所を確保し、認可外保育施設に働きかけながら、保育内容や保育士同士の交流を進めていきたいと考えている。〔第15回・清原委員〕
- 認可保育園の経験豊富な保育士が、一定期間、認可外保育施設にかかわり、実地を通して、様々なアドバイスを行ってはどうか。また、認可保育園との保育士間の人事交流をしてはどうか。〔第16回・杉山委員〕

○ 待機児童が解消できていない中での、認可保育所の入所の可否による質の保障・公費投入の公平性の課題

○ 保育サービスを受けられる人と受けられない人の公平性の確保を過渡期は考えざるを得ない。受けられていない人がいる中で、受けている人達の質を下げるなどというのは、公平性の確保の点で、議論として通らない。量を拡大していき、最終的には質も維持するということはあるが、過渡期については、公平性の確保の観点が必要。〔第12回・佐藤委員〕

○ 地域ごとに保育サービスが違ったとしても基本的に全員にサービス提供するというのが、一つの公平性。〔第12回・佐藤委員〕（再掲）

○ 全体の仕組みの中で、過渡期対策を行うのが良いのか、待機児童が多い地域のみで考えるのかという議論がある。〔第12回・山縣委員〕（再掲）

○ 認可保育所で対応しづらい夜間保育など多様なニーズへ対応するサービスとしての位置付け・質の確保

- 認可保育所をあきらめた人たちが、公の本来の支援から外れていることについて、不公平という声がある。〔第12回・宮島委員〕(再掲)
- 認可保育所だけが指定事業者になれるような指定基準を設定すると、需要が掘り起こされた結果、供給が全く足りないという可能性がある。認可保育所、認証保育所など幾つかの種類がある中で、どこに基準を設定するのか。供給量を伸ばすことと、質を維持することの兼ね合いを考えなくてはならない。〔第13回・岩村委員〕
- 今の認可保育所は、必ずしも様々な働き方のニーズに合っていない部分がある。待機児童は現に認可保育所に申し込んで待っている人。最初から申し込むことを諦めてしまっている人たちがたくさんいる。〔第12回・宮島委員〕(再掲)
- 所得が低く夜間の仕事しか見つからなかったような場合は、本来十分なフォローが必要なのに認可外保育施設ということに現状はなっている。〔第14回・宮島委員〕
- 認可保育所は一生懸命やってくれていると思うが、認可を諦めてしまった人たちの声は届かなくなっている。〔第12回・宮島委員〕
- 認可保育所以外にも多様な受け皿がある一方、全く経済的支援がないが、すべて認可保育所だけでフォローするのは現実的に無理であり、様々なサービスに対して支援が行われることが大事。適用の仕方は慎重にしつつも、一定の基準を満たした多様なサービスに利用券が使える仕組みとすることも一つの検討課題。〔第13回・宮島委員〕(再掲)
- 認可保育所で開所時間延長や0歳児保育など大都市ニーズへの対応が進まない点について、特に公立で進んでいない。それは区市の中で関係者との話し合いが整わない結果。〔第14回・吉岡参考人〕
- 認可保育所の改革の遅れを、認証保育所で解決しようとしているのではないか。大原則に戻るべき。〔第14回・山縣委員〕
- 特定保育や一時保育、休日保育、夜間保育など非定型的な保育サービスについては、認可外保育施設であっても、一定の要件を満たすことを条件に補助対象とすることを検討すべき。〔第14回・吉田委員〕

<p>○ 待機児童の多い都市部に着目した面積基準・保育士資格要件の緩和の問題点</p>	<p>○ 地域によって異なる基準を設定するのではなく、ナショナルミニマムとしての最低基準を適用すべき。〔第14回・吉田委員〕（再掲）</p> <p>○ 最低基準は国の基準として必要。自治体毎となると、基準が違うものに国が支援することになり、地域によって、低い水準でも国の支援が入ったり、高い水準でも入らなかったりする矛盾、問題点が出てくる。最低基準を据えた上で、各自治外がどう創意工夫するか。〔第15回・小島委員〕（再掲）</p> <p>○ 地域の実情を踏まえ、認可基準について若干の柔軟性を持たせるべき。〔第15回・中村参考人〕（再掲）</p>
<p>○ 定員要件のあり方（小規模なサービス形態）</p>	<p>○ 5～20人の間に、家庭的保育の延長のような形の保育ができれば、大きな施設や調理室を必要とせずに良い形の保育を考えられるのではないか。〔第14回・宮島委員〕</p> <p>○ 5～20人の間の基準を設けて、支援するようなことも必要。〔第15回・小島委員〕</p> <p>○ 家庭的保育と認可保育所の間を補う、小規模型の保育施設の設定が、多様な働き方の対応には向いている。〔第15回・杉山委員〕</p> <p>○ 3歳以上児の受け入れが可能な認可保育所が近隣に存在し、連携できるなど、一定の要件を課した上で、3歳未満児に限り、20人以下の定員を認めるべき。〔第14回・吉田委員〕</p> <p>○ 小規模で良いサービスをしている施設について、新たな類型を作るべき。〔第15回・中村参考人〕</p>

<p>○ 保育士資格要件の必要性</p>	<p>○ 保育に携わる人は保育士でなければいけない。各家庭での養育とは異なり、保育は有資格者が行うことが、質を担保する最低条件。〔第15回・内海委員〕</p>
<p>○ 認可外保育施設の保育従事者についての業務に従事しながらの資格取得を含めた質の向上</p>	<p>○ 質の確保の観点からは、認可保育所を中心としたサービス供給を基本とすべきだが、待機児童の多い地域では、認可外保育施設の認可化を促進する必要がある。 認可化を志向する施設については、例えば1年以内に認可化することを条件に、施設整備費や運営費を補助することを検討すべき。〔第14回・吉田委員〕</p> <p>○ 公費の支援が明らかに少ない認可外保育施設が、これだけの開所時間があり、その割に保育料がすごく高いわけではないことを考えると、大変な努力の上で、人件費にしわ寄せがいつている可能性がある。〔第14回・宮島委員〕</p> <p>○ 人の面にバックアップが必要。保育士を増やし、そこにお金をつけていけば、認可外保育施設の質はかなり良くなるはず。〔第14回・宮島委員〕</p> <p>○ 認可基準を満たすよう引き上げていく過程において、経過的に、保育士を段階制にしてい くことも検討していく必要があるのではないか。〔第16回・杉山委員〕</p> <p>○ 例えば、認可外保育施設の勤務実績を評価して、試験を経て、保育士資格につなげるよ うな仕組みを導入することも考えるべき。〔第18回・中村参考人〕(再掲)</p> <p>○ 三鷹市においては、公立保育所の保育士に、キャリア・ビジョンの確立に向けた人事制度 と専門研修受講システムを設け、また、全認可保育所、認証保育所、家庭福祉員参加に よる保育士研修を実施している。〔第14回・清原委員〕</p> <p>○ <u>多様な主体の参入の上では、施設長や、保育にリーダーシップを持つ人材は、一層大事 になってくる。施設長のための資格など、今後の課題。</u>〔第19回・庄司委員〕(再掲)</p>

○ 認可化移行やサービス量拡充を進めたとしてもなお、給付対象サービスのみでは、需要を満たし得ない地域の取扱い

○ 認可が困難な認可外保育施設に関しては、非定型保育や家庭的保育などの活用を促すことが考えられる。

〔第14回・吉田委員〕

○ 給付対象となる保育サービスのみでは、保育の需要を満たし得ない地域では、公平性の観点からも、柔軟な対応が必要となってくる。〔第15回・中村参考人〕

○ 認可保育所の待機者を対象に、利用者の保育料負担の軽減策を検討する必要。〔第14回・吉田委員〕

○ 保育サービスの利用者へ受給権を与えることによって、認可保育所へ入れない認可外保育施設の利用者に対して、保育料負担軽減を行うことが可能になるのではないか。〔第14回・吉田委員〕

○ 入所希望は公的に責任もって保障されるべきであり、やむなく公的受け皿がないために私的施設を利用せざるを得ない場合は、保護者の負担は公的な場合と同等にすべき。〔第15回・内海委員〕

○ 認可保育所以外にも多様な受け皿がある一方、全く経済的支援がないが、すべて認可保育所だけでフォローするのは現実的に無理であり、様々なサービスに対して支援が行われることが大事。適用の仕方は慎重にしつつも、一定の基準を満たした多様なサービスに利用券が使える仕組みとすることも一つの検討課題。〔第13回・宮島委員〕

<p>○ その他</p>	<p>○ 認可外保育施設を探す場合、就業の緊急度が高い低所得者ほど、長期的に見た子どもの利益追求よりも、目前の所得機会を確保するために、サーチを辞めざるを得ない。そのため、質に問題があっても、手近な保育所を選択しがちになり、本来は市場から淘汰されるべき業者が残ってしまうことになる。〔第14回・大石委員〕</p> <p>○ 認可外保育施設の指導監督は、市町村にも一定の責任を持たせ、地域の子育て情報や、子育て支援の取組の「蚊帳の外」に置かれないような配慮が必要。〔第15回・杉山委員〕</p> <p>○ ベビーホテル等について、これまでは市町村が関わるのに制度的限界があったが、制度的な壁を越える取組を進め、認可・認可外ともに一定水準の保育サービスの質を保っていくことが重要。〔第15回・清原委員〕</p> <p>○ 認証保育所の急増等を考えると、一つの有力なモデルになる可能性もあるが、危惧するところはないのか。引き続き把握する必要。〔第15回・庄司委員〕</p> <p>○ <u>認証保育所などの自治体の独自施策による保育施設は、一般的な認可外とは別の、半ば認可された認可外というような議論になる傾向があるが、あくまで認可外であり、認可化できるような支援を考えるべき。</u>〔第19回・山縣委員〕</p>
--------------	---

7 地域の保育機能の維持向上

<p>○ 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観点からみた地域の保育機能の維持向上の意義</p>	<p>○ 保育所は、保育を提供するだけでなく、子ども同士の絆や社会性を身につけさせるスタートとなるもの。また、若い親にとっても、主体的に地域社会に参画する第一歩となる。地域社会ではこの機能を大事にすべきであり、切り捨てれば、家庭の孤立化を助長する。〔第18回・野呂委員〕</p> <p>○ 過疎化が進んだ地域であっても、子どもたちに基礎的な社会サービスは提供しなければいけない。過疎化の中では効率性はどうしても維持できなくなるが、そういう中でもいかにして基礎的な社会保障、対人サービスの提供をするのか。その工夫を考えなければならない。〔第17回・駒村委員〕</p>
<p>○ 児童人口が著しく少ない地域における保育の定員規模の要件・事業運営方式・財政支援のあり方</p>	<p>○ 5、6人の保育所、場合によっては、3人、4人という所もある。子どもを健やかに育むための機能をどうするかという視点から、小規模保育所での対応、あるいは家庭的保育での対応といったように発想を変えるべき。〔第17回・吉田委員〕</p>
<p>○ 児童人口が著しく少ない地域における保育所の多機能化を支援する仕組み</p>	<p>○ 保育所を多機能化して、地域の子育ての拠点にする取組を、是非具体的にモデル事業として進めていってはどうか。〔第17回・福島委員〕</p>

<p>○ 児童人口が著しく少なく、周辺に幼稚園がない地域における保育所の機能、保育の必要性の判断基準のあり方</p>	<p>○ 幼稚園未設置の自治体は相当数ある。へき地保育所がたとえ「保育に欠ける」要件を強制していないとはいえ、過疎地については幼稚園との関係を含めた議論をきちんとすべきではないか。〔第17回・山縣委員〕</p>
<p>○ 児童人口が減少した地域における認定こども園制度の活用、新制度における位置付け</p>	<p>○ 認定こども園制度の活用も、もう少し積極的に踏み込んだ議論があって良い。〔第17回・庄司委員〕</p> <p>○ 小規模型の認定こども園を可能にしていくとか、家庭的保育をファミリーホーム的に組合せてカバーできるようにするといった発想が必要ではないか。〔第17回・吉田委員〕</p>

8 多様な保育サービス(延長保育・休日保育・夜間保育・病児病後児保育等)

<p>◆ 延長保育関係</p> <p>○ 就労量に応じた利用を保障する場合における保障すべき上限量</p> <p>○ 上限量を超えた利用についての支援のあり方(全額利用者負担か、利用者負担割合を高めた上での一定の支援か等)</p>	<p>○ 都市部は通勤時間の問題があり、企業が努力して残業をなくしても、その部分が解消しないと、延長が必要になる。〔第19回・佐藤委員〕</p> <p>○ 必要なものは用意した上で、働き方の見直しを当然進めていく必要。〔第19回・佐藤委員〕</p> <p>○ 働き方により必要となる延長保育が、公費と利用者負担で賄われているのは、基本的に納得がいかない。ある程度事業主にも負担していただく必要があるのではないか。その場合、働き方の見直しに取り組む事業主に対しては、負担を軽減する措置(メリット制等)等を検討すべきではないか。〔第18回・篠原委員〕</p>
---	---

◆ 休日保育・夜間保育・特定保育関係

○ 開所日数(週6日)・開所時間(11時間)に着目した保育サービス区分から、利用者の必要量に応じて保障するサービス量を認定する仕組みとすることによる連続的なサービス保障

○ 休日保育や夜間保育等、利用者が限られ需要が分散しているサービスに関する市町村の計画的基盤整備の仕組み

○ 今の保育所の仕組みでは、同じ8時間労働でも、朝8時から夕方4時までであれば、そのまま通常の定型的保育サービスでカバーできるが、昼12時から夜8時までだと、夕方6時以降が2時間延長保育となり、延長保育料を払わなければならない。連続性を含め、どう担保するかを議論する必要がある。〔第18回・吉田委員〕

○ 子育て支援のニーズの連続は、①家のなかにサービスが入っていく(すべての家庭)(ニーズ発見等を目的)、②親子で気軽に行くことができる(親子の仲間づくり等が目的)、③必要に応じて一時的に保育を依頼(リフレッシュ等が目的)、④周期的・定期的に短時間保育を依頼(非定型就労、パート就労等を目的)、⑤一定時間継続的に保育を依頼(就労対応が目的)と考えるのも一つの方法。〔第17回・山縣委員〕

○ 地方においては、休日保育や一時保育は、需要が少ないために事業実施ができない。地域性を考慮した制度設計を検討して欲しい。〔第18回・野呂委員〕

○ 休日保育や夜間保育は、認可保育所で行うには、都市の一部を除き非常になじみにくい形になってしまうのではないかと。最低定員の20人を集めるとなると、市町村単位で見たときに非常に難しい。保育所以外で対応するサービスを検討しないと、市町村で計画的にと言われても、ニーズがないということになってしまう。〔第18回・山縣委員〕

○ 都市部においても、延長保育が必要な人数が少ない場合、相対的に多い保育所へ子どもを移して実施することも現実的には行われている。子ども本位で、負担にならないよう考えなくてはならない一方、実際にはごく少人数の子どもの延長保育のために職員を配置することは難しく、実態としてこうした取組が行われている場合に、どう評価するか、また、子どもの視点から、どのように最適なものとしていくかという点も検討が必要。〔第18回・清原委員〕

○ 延長保育や、休日保育、夜間保育について、認可保育所に対応する以外に、例えばファミリー・サポート・センターで取り組んでいただいている例があり、そうした取組についても、視野を広げて検討する必要がある。〔第18回・清原委員〕

<p>◆ 病児・病後児保育 関係</p> <p>○ 実績を評価しつつ 安定的運営にも配慮 した補助のあり方、事 業の促進方策</p>	<p>○ 実績を評価するということは、どのような場合でも当然。〔第18回・杉山委員〕</p>
--	--

9 放課後児童クラブ

- | | |
|--|---|
| <p>○ 放課後児童クラブの抜本的拡充に向けた場所・人材の確保の方策(小学校の活用、担い手のあり方、処遇改善等)</p> | <p>○ 子どもが小学生になっても、保護者が働いている間は大人の目が行き届いた、安全に安心してすごせる生活の場を確保することが喫緊の課題。〔第17回・篠原委員〕</p> <p>○ 教育委員会や小学校長の考え方等もあり、なかなか小学校内に場所を確保しにくい所もあるが、安全性等も考えると、積極的な小学校の活用ができるような条件整備が有用。〔第17回・清原委員〕</p> <p>○ 小学校だと非常に安心なのは、移動がないということと、校庭を開放している時間に他の子どもたちとも接触が持てることが非常に良い。小学校の活用に何かハードルがあるのであれば、何とかそこを解決して欲しい。〔第17回・宮島委員〕</p> <p>○ 指導員と子ども、保育者との間で安定した人間関係が築けることが、サービスの性格上望ましい。〔第11回・真田参考人〕</p> <p>○ 指導員が、しっかり子どもに丁寧に関われる仕事ができる処遇の確保、人員配置、常勤職員を安定的に確保できる仕組みが必要。〔第11回・真田参考人〕</p> <p>○ NPO法人や地域住民のボランティア、定年退職者等も含め、いろいろな人が参画できるような仕組みをつくっていくことが大事。〔第17回・福島委員〕</p> <p>○ 人手が明らかに足りない中では、地域の人たちと一緒にやっていける、大人の手を借りられるというシステムを構築するのがよいのでは。〔第17回・宮島委員〕</p> |
|--|---|

<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行制度では市町村の努力義務にとどまっている放課後児童クラブの法制度上の位置付けの強化 ・ 市町村の実施責任の位置付け ・ サービス利用(提供)方式 ・ 給付(補助)方式 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 現行制度は市町村の努力義務となっているが、やはり、確実に受け皿が必要。 子どもが6歳で小学校に上がって、そこで突然状況が変わってしまうということがないようにすることは、まず大前提。〔第17回・宮島委員〕 ○ 都市と地方で随分と事情が違う。地方では土日は需要が少なく、町によっては幾つかの放課後児童クラブを集めて、一つの所にまとめて土曜日に開設するといったこともしているが、国の基準に達しない場合があり、独自の補助で補っている。〔第17回・速水参考人〕
<ul style="list-style-type: none"> ○ 対象年齢のあり方 	
<ul style="list-style-type: none"> ○ 質の確保に向けた基準の内容、担保方策 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 低学年で、大人や周りの友達に依存しつつ自立していく子どもの発達保障を考えると、自分が受け止めてもらえる、他の子どもと一緒に仲良く遊べる環境である必要がある。〔第11回・真田参考人〕 ○ 保育と同様に、放課後児童クラブの質を確保するためには、やはり質の高い人材を確保することが必要。 どこに住んでいても必要なサービスを受けられるということが必要であり、そのためには国民の負担も含めて、公費負担を大幅に増大する必要がある。〔第17回・篠原委員〕 ○ 施設基準等で、子どもが安心して生活できる場を保障する基準が必要。〔第11回・真田参考人〕 ○ 厳格な基準を設けると、人材確保や設置が困難となる場合も出てこないとは限らない。やはりまずきちんと量を確保することが必要。基準を設ける場合も、今の実態に即した柔軟性が必要。〔第17回・福島委員〕

<p>○ 質の確保に向けた基準の内容、担保方策</p>	<p>○ 指導員と保護者が、一緒にどういう放課後児童クラブにしたら子どもにとって良いか、絶えず考えていく必要がある。〔第11回・真田参考人〕</p> <p>○ ADHDやLDなどの障害のある児童もおり、職員研修だけではなくて、市民ボランティアにも、研修機会を整備することが大変有用。〔第17回・清原委員〕</p>
<p>○ 財政的支援の仕組みのあり方</p>	<p>○ 東京都の市町村の放課後児童クラブ事業予算に占める補助金の割合は、平均約21%で、約79%が市町村の負担。実態に見合った補助基準額となっていない現状にある。国の負担と都道府県の負担、そして市町村の負担の適正化が必要。〔第17回・清原委員〕</p> <p>○ 民間の父母会運営のクラブでも、年間1000万円はかかり、都内では2000万円、3000万円はかかる。実態とかけ離れている低い補助単価を改善すべき。〔第11回・真田参考人〕</p> <p>○ 伸ばしていきたい気持ちは非常に強く持っているが、財政的になかなか耐え難いところまでできている。〔第17回・速水参考人〕</p> <p>○ 人口が減っている所であっても、放課後児童クラブへ入所する児童の割合は増加傾向が見られる。入所希望者の増加に伴い、大規模学童クラブが増加している実情。一方、国は71人以上の大規模学童クラブに対しては、補助を平成21年度をもって打ち切ることを明確にしている。大規模放課後児童クラブがある地域にとっては、これからかなり厳しい運営が懸念される。〔第17回・清原委員〕</p> <p>○ 消費税を財源として公費を投入すべき。〔第17回・福島委員〕</p>

○ 放課後児童クラブと放課後こども教室の一体的運営を行っている場合の制度上の位置付け(人員配置、専用スペースの基準等)

○ 「放課後児童クラブ」と「放課後子ども教室」の一体化を進めるべき。〔第17回・福島委員〕

○ 「放課後児童クラブ」と「放課後子ども教室」のどちらが合うかは子どもによる。少人数の方が安心する子どももいるが、いろいろな子どもたちと遊びたい、自由にしたいという気持ちが芽生え、縛りを嫌がる側面が出てくる子どももいる。両方の良い面をうまく活用して一体化していく必要。〔第17回・宮島委員〕

○ 「放課後子ども教室」は、もともとのスタートが違い、必ずしも共働きの家庭を前提としていない。〔第17回・宮島委員〕

○ 放課後児童クラブを利用する子どもは、保護者が働いている間は、家に帰るという選択肢がなく、全児童対策では代わりにはならない。〔第11回・真田参考人〕

○ 児童館がない横浜市と、東京都のように児童館が多数設置されてきた自治体とではかなり事情がちがう。〔第16回・庄司委員〕

○ 全児童対策の展開によって、放課後児童クラブにどのような影響が生じているかを明らかにしたうえで、全児童対策と留守家庭児童対策との関係を議論する必要がある〔第16回・庄司委員〕

10 すべての子育て家庭に対する支援の仕組み

<ul style="list-style-type: none">○ 現行制度では市町村の努力義務にとどまっている各種子育て支援事業の制度上の位置付けの強化	<ul style="list-style-type: none">○ 現行制度においては、各種の子育て支援事業が市町村の努力義務にとどまっているが、在宅子育て家庭への支援についても明確に位置付けた制度設計にすべきということについては、自治体の現場の実感からその通りだと感じている。〔第16回・清原委員〕○ 努力義務であっても、法律で実施を規定している事業でこれだけ都道府県によってばらつきがあるというのは非常に驚き。地方によって少子化対策に取り組む覚悟が大分違う。一定程度の事業は実施を義務付け、財源も含めた補助金の出し方についても検討すべき。〔第16回・吉田参考人〕○ 介護保険事業と比べると、各種の子育て支援事業は、事業間の整理が体系的になっておらず、各事業単体が並んでいる現状なので、よく整理した上で、必須事業化も考えていくべき。〔第16回・杉山委員〕
<ul style="list-style-type: none">○ 一時預かりの保障の充実(とりわけ3才未満児)や、市町村の実施責任の位置付け、サービス利用(提供)方式、給付(補助)方式、財政的支援の仕組みのあり方	<ul style="list-style-type: none">○ 一時預かりは優先されるべき事業。〔第16回・吉田参考人〕○ 育児疲れの親の一時的なりフレッシュ、子どもにとって友達と触れ合える機会など、一時保育に寄せる期待がある。〔第16回・遠山参考人〕○ 小さいうちは自分の手で育てたいが家に閉じこもりたくない親が、一時保育を経験し、保育の場が決して子どもに対してマイナスではなくてむしろプラスだということがわかっていき、そして仕事と子育ての両立の道に踏み出していくという意義もある これまでのようにオール・オア・ナッシングではない生き方を保障するような、中間的な保育ニーズに応える場が重要。〔第16回・遠山参考人〕(再掲)○ 在宅家庭の人は、第三者に子どもを預けることの意識のハードルが高いが、子育て負担感の軽減から一時的に預けたい気持ちも強く、一時預かりの場の広がりが大事。 47 〔第16回・原参考人〕

○ 一時預かりの保障の充実(とりわけ3才未満児)や、市町村の実施責任の位置付け、サービス利用(提供)方式、給付(補助)方式、財政的支援の仕組みのあり方

(続き)

○ 地域子育て支援拠点事業とともに、幼稚園・保育所に入る前の子どもたちを、少人数のグループで、週1回預かるサービスも、地域子育て支援拠点事業で気づいた信頼関係を元に預けることができ、また、在宅家庭の親のリフレッシュや子どもの集団遊び等の観点から有意義。〔第16回・原参考人〕

○ 一時保育が短時間就労者等の規則的利用の受け皿として機能している反面、気軽な預け場所としてはあまり機能していないことは事実。そのようなニーズに対しては別の一時預かりの場を用意する必要がある。その場合は地域子育て支援拠点に付設するなど、日ごろから馴染んでいる場所であるのが望ましいと思う。〔第16回・遠山参考人〕

○ 恒常的な保育を安定して運営できる保育所の基盤があった上で、その上に一時保育が安定して実施できている。〔第16回・遠山参考人〕

○ 利用する子どもの数によらず一定の体制は用意する必要がある。理想的には定額部分に実績に応じた補助を加えるのが望ましい補助形態。〔第16回・遠山参考人〕

○ 乳児家庭全戸訪問事業・養育支援家庭訪問事業・地域子育て支援拠点事業の取組の促進方策

○ 専業主婦の方々の負担感・孤立感の大きさを見ると、これでは出産希望の実現は無理。〔第12回・庄司委員〕(再掲)

○ 就労支援としての保育所が潜在ニーズを満たしたとしても、なお半数近い女性が子育てに専念する状況。一時預かりも導入した親子育ちの場をつくる必要。全戸訪問事業から連続した地域の子育て支援が必要。虐待は孤独で密室化した家庭で多く起きている。〔第13回・内海委員〕(再掲)

○ 専業主婦家庭も含め、地域の子育ての相談的な機能が非常に求められている。〔第12回・清原委員〕(再掲)

<p>○ 乳児家庭全戸訪問事業・養育支援家庭訪問事業・地域子育て支援拠点事業の取組の促進方策</p> <p>(続き)</p>	<p>○ 第三者の人と遊んでくれる姿を見るだけでもうれしいと思う。それぐらい子育ては逼迫しており、純粹に誰かとつながっていることが感じられる場として地域子育て支援拠点事業は有意義。〔第16回・原参考人〕</p> <p>○ 親だけでなく、子ども同士の触れ合いと遊びの場を保障するという観点からも、地域子育て支援拠点や一時保育など、在宅子育て家庭への支援に力を入れる必要がある。〔第16回・遠山参考人〕</p>
<p>○ その他多様な子育て支援事業についての財政支援のあり方</p>	<p>○ 市町村が身近なサービスの担い手として責任を担っていく場合、いうまでもなく財源の拡充や適正な配分が必要になる。ソフト交付金の柔軟性は大変ありがたいが、例えば一斉に全自治体を実施すべきというものが出来た場合を考えると、地域格差をなくすためにもきちんとした財源確保が併せて必要。〔第16回・清原委員〕</p> <p>○ 一般的にいろいろな事業をするときに、交付税措置ということで手当されるケースがあるが、不交付団体についても配慮される柔軟な枠組みにして欲しい。〔第16回・清原委員〕</p>
<p>○ 各種子育て支援事業の量の拡充に向けた担い手の育成、質の向上に向けた研修やバックアップ支援の取組強化方策</p>	

○ 親の子育てを支援するコーディネーター的機能に関する仕組み

○ 子育てを支援するコーディネーター的役割が必要だということはもう何年も前から皆が言っていること。〔第16回・杉山委員〕

○ コーディネートを誰がどう担っていくのかが親を孤立させないための制度につながっていく。〔第16回・原参考人〕

○ コーディネーターの役割は非常に重要。これも必須事業の中に組み入れるべき。幹旋だとか調整までするとすると、一定程度の行政の関与、または行政内でやっていく必要性がある。〔第16回・吉田参考人〕

○ コーディネーターを誰が担うのか。要支援家庭もある中、その判断は、ある程度行政の措置の中で考えざるを得ない部分もある。一方、地域子育て拠点事業の場を地域に常設で構えているので、入園前、入園後のつなぎや、第2子が産まれて戻ってこられる場であることなど、保護者の気持ちをフォローでき、ペアでやっていくことが望ましい。〔第16回・原参考人〕

○ 子育て支援のコーディネーターには、相当の専門的能力や時間が求められ、それに見合った報酬も必要。行政機関だけでなく、NPOや民間の人材がなれるよう配慮して欲しい。仕事としては、子育てにとどまらず家族の支援が必要であり、地域のあらゆる子育て資源に関する情報提供を行うことが求められる。また、多様な選択肢を用意し、最終的には保護者自身が判断し、責任をもって選べるように支援することが必要。専門的なケアを必要とする家族を早期に発見し、適当な援助機関へスムーズにつなげる役割を担う必要もある。さらに、「声なき声」を拾いあげ、代弁者として社会に向けて発信する機会も期待したい。〔第18回・杉山委員〕

○ 「コーディネーター」が複数の異なる意味で使われているが、虐待を受けている子ども等、包括的なセーフティネットが必要。〔第19回・駒村委員〕

○ 地域全体がかかわっていけるような子育て支援、子育て支援関係者のネットワーク化、親自身がやがて支援者に回れるような循環を生み出せる地域の構築といった取組の強化方策

○ 担い手が多様であるということは非常に重要な宝であり、NPOであれ、社会福祉法人であれ、あるいは株式会社であれ、連携を強めていく必要。〔第16回・原参考人〕

○ 三鷹市の場合、地域子育て支援事業をしている11か所の参加により、情報交換を行う連絡会をスタートさせている。〔第16回・清原委員〕

11 経済的支援

- 全体としては、現物給付優先で、必要に応じて経済的支援という考え方で良い。(第19回・佐藤委員)
- 日本の多くの企業の賃金体系にある扶養手当や家族手当も見て議論する必要がある。〔第19回・岩村委員〕
- 日本の多くの企業の賃金体系にある扶養手当や家族手当が縮小傾向にある現実があるならば、また違う議論になる。〔第19回・駒村委員〕
- 働き方にかかわらず、ユニバーサルに経済的支援をすることが大事。社会保険料免除は、実質的には所得保障だが、期間雇用者で要件に満たないと、育児休業が取れない上、所得保障もなく、社会保険料免除もない。社会保険料免除が、次世代で支える人を育てる期間を免除するという趣旨なのであれば、働き方にかかわらず、一律にやるべきではないか。
また、産前産後休業中、社会保険料免除がなく、事業主が保険料を払い続けることは、育児休業期間中はノーワーク・ノーペイとして免除されていることと比較して、制度の一貫性がない。〔第19回・佐藤委員〕
- 乳幼児医療費の助成等は、医師不足を一方で見ながら進めていく必要がある。〔第19回・杉山委員〕
- 所得税制における保育料控除についても議論が必要ではないか。〔第19回・大堀参考人〕

12 情報公表・第三者評価等について

<p>○ すべての子育て家庭に、早期に、市町村内の子育て支援の取組が概観できる解りやすい情報が着実に提供される取組の促進</p>	<p>○ 市町村には、すべての子育て家庭に早期に市内の情報を届ける責務があるが、その方法がより一層標準化していければ望ましい。〔第17回・清原委員〕</p>
<p>○ 地域の子育て支援事業に関する情報を、必要な時に、容易に入手できる環境整備</p>	
<p>○ 利用者のより良い選択、サービスの質の確保・向上に向けた</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 事業者自身による情報公表の仕組み ・ 公的主体が、事業者からの情報を集約し、一括して客観的に解りやすく情報提供する仕組み <p>の制度的位置付けや内容</p>	<p>○ <u>情報公開も必要。現在は、認可されなかった場合も、保育所側が何故なのか理解できていなかったり、保護者も、認可されたところと、そうでないところの違いを十分理解できなかったりするが、事業者も利用者も、皆が理解できることが重要。</u>〔第19回・宮島委員〕(再掲)</p> <p>○ 例えば、認可保育所の情報と、認可外保育施設の情報を、同じような取扱いで並べて情報提供することが適切か。情報の中立性というのとは一体何か。問題を含めて出すのが中立なのではないかといったことを子どもの視点で考えていく必要がある。〔第17回・山縣委員〕</p> <p>○ きちんとした調査・評価ができるかという点が心配。介護の情報公表でも、次世代育成支援で行う場合でも、調査員の養成・研修はどうしても必要。ある程度公費負担を入れることによって、厳密性や正確性を担保する必要がある。〔第18回・岩渕部会長代理〕</p> <p>○ 介護の情報公表の場合、都道府県単位で情報公開をしているが、量が膨大になり紙媒体では対応できないという話になったが、市町村単位で行えば、もう少しきちんと詳しくできるのではないか。〔第18回・岩渕部会長代理〕</p>

○ 保育における第三者評価のあり方、受審促進方策

- 保育に限らず対人社会サービスの質は非常に情報が不完全であり、仕組みがなぜ十分機能しないのかはきちんと議論する必要がある。〔第18回・駒村委員〕
- 保護者は自分が選択している保育をどうしても良い方に評価しがちだというバイアスがある。子どもの視点に立った保育の評価方法を考えていく必要がある。〔第17回・大石委員〕
- 子どもの視点から見た評価を、どのようにすればできるかという点では、未だ混乱がある。(第17回・清原委員)
- 評価機関の質を高めていくような仕組みを考えていかなければいけない。〔第17回・駒村委員〕
- 実際にはかなりサーベイヤーの質にばらつきがあり、第三者評価機関そのものが本来評価を受けなければいけないぐらいのところがある。〔第17回・吉田委員〕
- 評価者を評価するシステムがきちんとできていれば機能するはずだが、どうもきちんと回っているかどうか。〔第18回・駒村委員〕
- 現行制度は、どの機関に評価してもらうかということ、自分で選択し、しかもいつ調査を受けるかも事前に分かる仕組み。自分達の能力を上げていこう、透明化していこうという仕組みとしては中途半端。イギリスのオフステッドは抜き打ちで評価機関が指名した人にアンケート調査する等、きちんとやっている仕組み。〔第18回・駒村委員〕
- 厳しい評価機関の方が高く評価されるという仕組みがあれば良い。〔第17回・駒村委員〕

○ 保育における第三者評価のあり方、受審促進方策

- 現状では受審する事業所が少なすぎるが、第三者評価という情報の生産に、何らかの公的補助を行っていくことにより、機能させていく必要がある。〔第17回・駒村委員〕
- イギリスでは、幼児教育の無償化をしているが、オフステッドによる第三者評価の受審をその要件としている。〔第18回・吉田委員〕
- 第三者評価が最も必要なのは、実は認可保育所ではなく認可外保育施設ではないか。必要な経費等をどのようにして保障し、認可外保育施設が率先して受けるような仕組みをつくっていけば良いか。〔第17回・大石委員〕
- 第三者評価の受審には経費が掛かり、毎年受審するのは難しいが、三鷹市においては、第三者評価の経験を踏まえ、自己点検・自己評価や保護者のアンケート調査を毎年行うようにしている。第三者評価の取組プロセスをどう日常化していくか、常に保育の質を評価する仕組みを日常的な保育の取組の中に落とし込んでいくかということが重要。
また、第三者評価結果は公表し、改善していくという、PDCAサイクルを保育所にも取り入れていくことが極めて重要であり、実際のサービスの質の向上・改善に反映することを共有して進めていくことが大事。〔第17回・清原委員〕

13 財政方式・費用負担

- 欧米諸国と比べ、財政投入が極めて小さい。そのことが、今日のサービスの遅れを生じさせている。〔第18回・野呂委員〕
- 財源確保がしっかりとないと、子どもたちに関する議論は空論に終わってしまう。〔第18回・野呂委員〕
- 重点戦略の試算で含まれていないもの(社会的養護、質の向上、施設整備等)も入れたらマックスでどのくらいなのか。また、財源規模に応じたプライオリティを検討していく必要がある。〔第19回・福島委員〕
- 少子化対策への公費投入の拡充が必要であり、安定財源として消費税をあてるべき。保育の仕組みの議論も、財源なくしては実現できない。また、少子化対策の改革を踏まえたトータルの費用規模を示すことが必要。〔第18回・中村参考人〕
- 保育でも、公立認可保育所と、私立認可保育所と、認証保育所とでは、それぞれ負担割合が異なる現状にある。国の役割、都道府県の役割、市町村の役割を財源部分で明確化するとともに、監督責任等についても、それぞれの役割分担が国民本位で最適化されるよう考えていければ。〔第18回・清原委員〕
- 自治体の財政事情はますます厳しさを増しており、自治体間でサービス内容や水準に開きが生じてきている。現状のままでは、保育や放課後児童クラブの伸びに対し、必要な財源確保は難しく、新たな需要に対応できない自治体が多く生じ、財政力に起因するサービス格差が容認できないほど広がっていくおそれがある。〔第18回・野呂委員〕

- 公立保育所運営費の一般財源化などにより、人件費の圧縮や、保育所の確保、質の確保といったところで様々な問題が生じてきている。〔第18回・野呂委員〕
- 公立保育所運営費については、一般財源化以降、市の単独支出額が増加し、決算額の1割弱を占めるに至っている。〔第18回・清原委員〕
- 雇用を含めた様々な中で、事業主の負担がやや軽減されているのではないか。もう少し社会的責任を感じていただき、将来的には国内市場あるいは労働力の面で非常に重要な制度であることを理解いただき、前向きに取り組んでいただきたい。〔第19回・岩渕委員〕
- 少子化対策は国家の問題であり、企業も一定の役割を担うが、まずは国の財政投入が前提となる。〔第19回・福島委員〕
- 働き方により必要となる延長保育が、公費と利用者負担で賄われているのは、基本的に納得がいかない。ある程度事業主にも負担していただく必要があるのではないか。その場合、働き方の見直しに取り組む事業主に対しては、負担を軽減する措置(メリット制等)等を検討するべきではないか。〔第18回・篠原委員〕(再掲)
- 延長保育にかかわらず、両立支援に積極的な企業に対しては、メリット制があってもよく、全般的に工夫できるのではないか。〔第19回・駒村委員〕
- 延長保育にこだわらず、メリット制のような何らかの措置ができれば、企業も積極的になれるのではないか。〔第19回・篠原委員〕

14 その他

<p>○ その他</p>	<p>○ 実態として、保育所と幼稚園の預かり保育は、相互補完関係に立っている。 〔第12回・清原委員〕</p> <p>○ 待機児童対策を保育制度の中でのみ考えるかどうか。幼稚園や家庭的保育など、質を落とさずに量を確保する方法が議論できるのではないか。〔第12回・山縣委員〕</p> <p>○ 3歳未満は保育所しかない一方、3歳以上は幼稚園や認定こども園があり、待機児童のことを考えても、自ずと違う部分がある。〔第12回・吉田委員〕</p>
--------------	---

第20回社会保障審議会
少子化対策特別部会

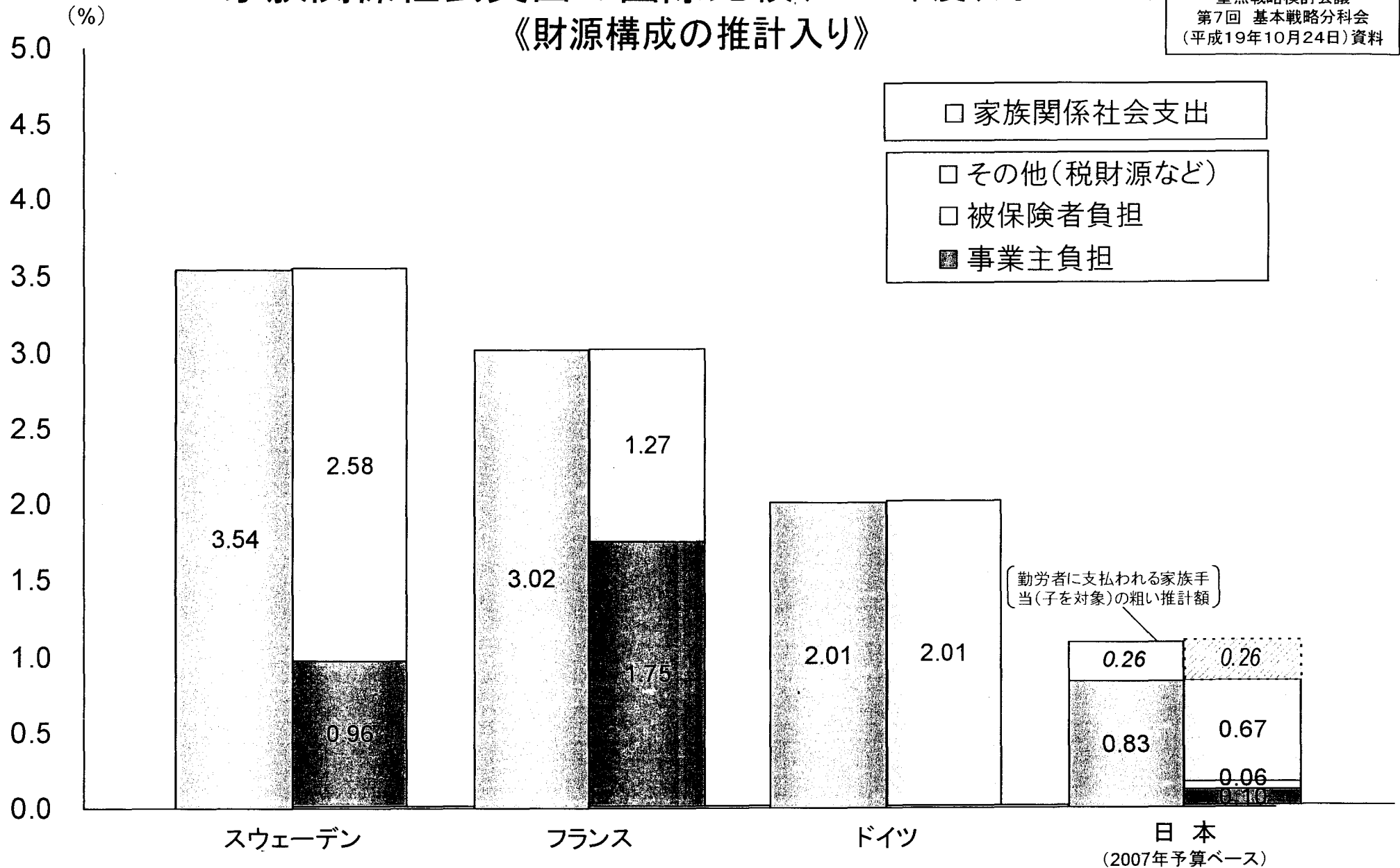
参考資料2

平成20年12月9日

委員からお求めのあった資料

家族関係社会支出の国際比較(2003年度、対GDP比) 《財源構成の推計入り》

「子どもと家族を応援する日本」
重点戦略検討会議
第7回 基本戦略分科会
(平成19年10月24日)資料



(注)「勤労者に支払われる家族手当(子を対象)の粗い推計額」は、「就労条件総合調査」(厚生労働省)、「国家公務員給与等実態調査」(人事院)などから厚生労働省において粗い試算を行ったもの(子を対象とした家族手当の総額:推計で1.24兆円)

委員 (三鷹市長) 清原 慶子

「これからの保育制度のあり方について」

○「保育サービス」は、「仕事と生活の調和」をはかることなど他の施策との関連性が大きいという認識を明示したうえで、有力な子育て支援策であるから、その制度の改善が不可欠であることを示すことが有用

現代社会が求めている有効な少子化対策、子育て支援施策について検討するにあたって、「保育サービス」について検討することの意義は大きい。しかしながら、それだけでは十分ではなく、基本的には「仕事と生活の調和」の実現に向けた労働政策、雇用制度や、地域の多様な子育て支援サービスとの連携が必要であることを明記しておくことが大切であると考えます。

○新たな保育サービスの提供の仕組みの検討に際しての前提として、「子どもの視点」の重視と「すべての子育て家庭支援」の方向性を示すことが有用

少子化対策特別部会では、「子どもの視点」「子どもにとってのサービスの必要性とその質」を重視して議論を重ねてきた。サービスの構築、実施、評価、改善等の過程において、いかに「保護者の視点」にとどまらず、「子どもの視点」を尊重する仕組みとするかが重要との共通認識で検討してきたことを早い段階で明示することが有用である。

そして、保護者が両立支援を必要としている子どもだけでなく、「すべての子育て家庭への支援」の必要性も視野に入れて検討してきたことも早い段階で明示することが大切である。

○前提としての部分で「地域」による特徴に応じたあり方を強調する必要性

「すべての子育て家庭への支援」を目指し、望ましい保育サービスのあり方を検討する際には、生活圏である各市町村の子育て支援をめぐる状況の特徴を考慮した施策が必要である。

子育て家庭のニーズは多様化しており、また必要とする施策の内容や量は市町村によって異なっている。市町村は、それぞれ都市と農村、人口増加傾向のある地域と人口減少傾向のある地域、ベッドタウンと大きな商工業のある地域などによって、地域における子育て支援ニーズの特徴による相違がある。そこで、認可保育園等に関する全国共通の施策とともに、認可外保育園、NPO、ボランティア団体などの多様な担い手の存在をはじめ、各々の地域の特徴に応じた柔軟な施策の展開を促す必要がある。

また、地域的な特性にもとづく多様なニーズに対応する施策は、必要に応じて国の「技術的な助言」を得ながら、基礎自治体である市町村が制度設計及び当該施策を遂行し、財源についてはソフト交付金等を活用することで、地域の実態を反映した即応性の高い子育て支援策の展開が可能とされるべきである。

○地域の保育機能を維持するとともに、柔軟な施策展開を支援するための財源の確保と運用の必要性

国や都道府県にあっては、基礎自治体が柔軟な施策展開を支援するための財源の確保と運用についての拡充が必要である。全国に共通する基幹的な子育て支援策については、国が基本的な設計を行うとともにその施策ごとの費用を国と地方自治体によって最適に負担しあうにはどうあるべきかが検

討される必要がある。関連して、妊婦検診の充実、認可保育園の運営のみならず耐震化補強を含む施設整備等などについての財源措置のありかたについても検討が必要である。

○多額の公費を投入する制度としての透明性・客観性の要請の重要性

この間、保育の質の確保から第三者評価の重要性とあり方を検討してきたが、同様に、保育サービスに関する運営の客観的な評価のガイドラインや手法が示されることも有用であり、その実績が公表されることが必要。

○現行の保育制度の課題における市町村の役割についての議論は特に重要である。

「利用保障の弱さ」として現行の市町村の問題が指摘されているが、保育サービスの利用に際して市町村の判断によることの弱点が強調されすぎることには懸念がある。多様なニーズに即して、「保育に欠ける要件」の見直し等を進めるとともに、公正で公平な判断をするための市町村の役割は引き続き有意義であると考ええる。

また、高額所得者が保育サービスを利用する際には保育料の適正さに配慮した料金設定や「直接契約」等の検討も課題になると考える。しかしながら、低所得者や要保護児童、障がい児等、個別的な処遇が必要な場合をはじめ、広範な対象者の個別的な事情にきめ細かく対応して保育サービスの摘要を判断するためには従来のような市町村の果たす判断機能が不可欠であると考ええる。そこで、現状で市町村が関わるために、保育所と保護者の間にあることで相互のコミュニケーションが不十分となるとの認識は実態とは必ずしも一致しない。市町村の役割について、ネガティブな面が強調されすぎないとりまとめを期待したい。

改めて、現行の待機児問題を解決するための量的な保障のスピーディな取組みが急務であり、その上で、現行の制度の良い面を残しつつ、新たなあり方を検討する必要がある。

○保育サービスの質の自己評価及び第三者評価のあり方の重要性

公設公営、公設民営、認証保育園を含む認可外、保育ママ等多様な担い手全体において、特に「子どもの視点」に立った自己評価や第三者評価の手法について科学的に研究し、実践することが有用。

保育サービスについての評価システムの確立は多様な子育て支援施策の評価のあり方にも貢献する可能性がある。

○保育サービスと多様な子育て支援サービス及び関係機関との協働、連携、ネットワーク化のあり方

保育サービスそのものの多様化、要保護児童や発達障がい児等への適切な処遇のために、他の関係サービスや関係機関との協働、連携、ネットワーク化を検討することにより、保育サービスが「すべての子ども」へのサービスとなる可能性が高まる。

○保育士の養成と採用、研修と就労継続の確保、地域での子育て支援コーディネータの重要性

多様化する保育サービスへのニーズ、すべての子育て家庭への支援を充実するためには、資質のある保育士の養成、継続的な就労を支援する仕組み作りが不可欠。そのうえで、保護者支援、ネットワークを生かせるコーディネータの必要性も検討課題となる。