

規制改革の推進のための第2次答申本文（抜粋）

—平成19年12月25日 規制改革会議—

II. 各重点分野における規制改革

1 安心と豊かさの実現

(2) 福祉、保育、介護分野

② 保育分野

ア 「認定こども園」の普及促進のための取組

【問題意識】

当会議では、昨年10月から導入された「認定こども園」を幼保一元化へのステップと位置づけている。しかしながら、現状は、地域における子育て支援の機能が付加された点を除けば、既存の保育所制度と幼稚園制度が併存した制度となっているため、実質的に三元化状態であるとの指摘も多い。

子育て世帯の多様化したニーズに的確に対応していくとともに、各地において問題となっている待機児童の解消を図るため、「認定こども園」の普及を推進しつつ、既存の保育所と幼稚園の行政・制度を融合し、両者の完全一元化を目指すべきである。

【具体的施策】

平成19年4月1日現在の調査結果では、平成19年度中の申請見込件数542件であったのに対し、これまでに「認定こども園」の認定を受けたのは4分の1以下の105件（平成19年8月現在）にとどまっている。

「認定こども園」については、根拠法令や所管省庁が異なることにより、あらゆる手続き上の不便さを訴える声が地方公共団体よりあがっている。運用面の課題解決は、法改正を伴わないものも多い。地方公共団体や事業者にとっての負担の軽減という観点からも、可及的速やかに実態調査を実施し、認定・認可・補助金に係る申請や会計報告、監査等の事務処理にとどまらず、改善のための方策を

講ずるべきである。調査に際しては、「認定こども園」の普及促進の観点から、地方公共団体、施設、利用者の声が反映されるよう工夫すべきである。【平成19年度調査実施、平成20年度から措置】

イ 保育制度改革

【問題意識】

我が国では、昭和40年代後半の第2次ベビーブーム以降、合計特殊出生率が徐々に低下し、平成17年には1.26と過去最低を記録するなど、急速な少子化が進行しており、予想より早く平成17年には人口減少社会に突入した。平成18年の合計特殊出生率は1.32と6年ぶりに上昇に転じたものの、本年は前半の状況を見ると、楽観できない状況である。労働力人口の減少と、現役世代の経済面を始めとする様々な負担の増加により、経済社会の活力の低下が懸念される。

政府においても平成6年の「エンゼルプラン」策定以降、各種の対策が講じられており、さらに平成18年6月には少子化社会対策会議において「新しい少子化対策について」が決定されたが、著しい成果は上がっておらず、平成19年2月からは「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議が立ち上げられ、具体的な措置の検討が進められているところではある。

このような中、人々の子育てに対する経済的・心理的負担は増大しており、活力ある経済社会を構築していくためにも、少子化の流れを食い止める有効な施策を矢継ぎ早に講じていくことが必要である。かかる問題意識の下、当会議としては、これまでも一貫して主張してきたとおり、児童福祉法の改正により保育の実施が保護者からの申込みを前提とすることとなったとは言え、旧態依然とした「措置」の発想の下、官が保育サービスを配給するという実態に変わりはなく、現行の保育制度を抜本的に改革し、多様なニーズに応える様々な子育て支援サービスを多面的に拡充していくことこそが重要であると考えます。

なお、平成14年4月に、待機児童の定義が改定され、大幅に待機児童数が減少した。これは、認可保育所への入所要件を満たしていながらも、認可保育所に入れず、やむなく認可外保育施設に入っている児童等が待機児童としてカウントされなくなったからである。また、保育所へ預けることが難しいという理由等から、就業を継続することを断念している女性が7割近くもいる現状をかんがみると、潜在的な待機児童数は測りしれない。国が出す待機児童数はあくまでも国の施策に資するための行政資料であり、認可外保育施設など地方公共団体独自の施策も含めた数を計上することは統計上の問題がある。そのため、費用について公費で

負担している認可保育所のみには焦点を当てた旧定義による数も把握するのが当然である。したがって、より正しい実態把握の観点から、改定前の旧定義による待機児童数についてもあわせて把握すべきであり、また、統計の連続性を保つため、現行の定義を適用している間の旧定義による待機児童数を遡及して把握し、発表すべきである。

【具体的施策】

(ア) 直接契約・直接補助方式の導入

現行制度では、保育所と利用者が直接利用契約を結ぶのではなく、市町村が施設に入所児童を割り当てているため、施設間で切磋琢磨し、利用者本位でサービスを向上させようというインセンティブが働きにくい構造となっているとの指摘もある。

このため、大きくコンセプトを転換し、利用者が保育所を選択する直接契約方式を導入することにより、施設が選ばれるための創意工夫をし、多様なニーズに応じたきめ細かいサービスの提供が行われるようにすべきである。その際、低所得者層や虐待児等配慮や緊急的対応を要するケースについては、直接契約・直接補助方式のもとでも、補助の金額を変える等して十分に対処可能であると考えられる。

一方、都市部を中心に、地方公共団体独自の取組が少なからず行われている。中でも、直接契約方式を採り入れた先行事例として、平成13年に創設された東京都の認証保育所制度では、既に390箇所近い施設が認証を受けており、保育される児童数は約1万1千人を超えている。その実施期間や規模、運営実績の面から、認可保育所に入れない待機児童の貴重な受け皿として一定の機能を果たし、成果をあげていると言える。このような認証保育所制度の実態を踏まえつつ、直接契約方式の検討を行うべきである。

また、認可保育所の利用料は、保護者の所得に応じた一律の公定料金となっているが、低所得者層への十分な配慮を行なうことを前提に、サービス内容に見合った対価を利用者が支払う負担方式とすることも含め、施設が利用者との契約に基づいて、原則自由に設定できるようにすべきである。そうした直接契約や利用料の自由設定の仕組みの中で、病児保育や夜間・休日保育等の多様なニーズにきめ細かく対応できるサービスの拡充が図られるものとする。

認可保育所とそれ以外の保育サービスとの間で公的補助に大きな開きがあり、運良く認可保育所を利用でき、間接的に多額の補助を受けている世帯と、その他のサービスを利用せざるを得ず、公的補助をほとんど、あるいはまったく受

けられていない世帯とでは、負担に大きな格差があるとの指摘もある。

そこで、利用者への負担の公平化を図るため、運営費等の公的補助を施設に対して行う現行の制度から、利用者に対する直接補助方式へ転換すべきである。その際、児童の年齢や、家庭の状況、保育の緊急性等を元に家庭ごとの「要保育度」を設定し、それに応じた公的補助で賄われる保育サービスの利用量の上限を設定することを提案する。直接補助方式への移行に当たっては、育児バウチャーの導入や、子育てを広く社会全体で支援するという考え方に立って、既存の育児支援関連予算等を統合化したものと保険料とを財源とする社会保険制度（育児保険等）への転換についてもあわせて検討すべきである。

これらについては、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議で議論されている「包括的な次世代育成支援の枠組み」を構築していく中で、検討すべきである。【認定こども園の実施状況等を踏まえ、保育所において一体的に導入することの可否について、包括的な次世代育成支援の枠組みを構築していく中で検討】

(イ) 保育所の入所基準等に係る見直し

a 保育所の入所基準に係る見直し

戦後間もなく制定された児童福祉法にうたわれている「保育に欠ける」という概念や表現については、保護者の就業状況や就労形態の多様化、核家族化の進行など、子どもを取り巻く環境が大きく変化しているにもかかわらず、それに応じた見直しがなされていない。

また、待機児童の多い都市部等では、パートタイム勤務等の保護者の子どもが「保育に欠ける」要件を満たしながら保育所に入所できないとの指摘や、「保育に欠ける」要件を満たさない子どもの保護者の中には、日中のフルタイム勤務をしていない母子世帯や低所得者層も含まれているとの指摘もあり、このような保育所に入所していないが保育の必要性が高いと判断される児童の実態について調査すべきである。【平成20年度早期に実施】

さらに、当該調査の結果や保護者の就労形態の多様化を踏まえ、国の重要課題の一つである「子育て支援」の観点からも、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議で議論されている「包括的な次世代育成支援の枠組み」を構築していく中で、保育所の入所基準の見直しについても、検討すべきである。【認定こども園の実施状況等を踏まえ、保育所の入所基準の見直しの可否について、包括的な次世代育成支援の枠組みを構築していく中で検討】

b 入所選考等に係る情報開示の徹底【平成 19 年度措置】

特に待機児童の多い地方公共団体では、市町村によって行われる保育所の入所選考における公平性や透明性が求められている。ホームページ等で入所基準や選考基準のポイントが明らかにされている地方公共団体もある一方で、依然、申込み手続きと「保育に欠ける」要件を公表しているだけで、利用者には選考上の優先順位等がわからないままとなっている所も少なくないのが実態である。

そのため、利用者の納得性を高める観点から、情報開示をいっそう進め、選考方法・選考基準（ポイント）等を、市町村の窓口において示すにとどまらず、ホームページ等で広く公表すべきことを市町村に対し周知すべきである。

(ウ) 保育所の最低基準等に係る見直し

a 保育所の最低基準の見直し【平成 20 年度調査実施・分析、平成 21 年度措置】

省令によって定められる児童福祉施設最低基準は、昭和 23 年の制定以来ほとんど改正されておらず、中には明確な科学的な根拠がないままに長年適用されてしまっているものも少なくないとの指摘がある。例えば、保育所について、乳児のほふく室の面積基準は 1 人あたり 3.3 m²、保育に従事する者の要件はすべて保育士資格を保有する者と定められているが、一方で、東京都の認証保育所制度では、それぞれ 2.5 m²、資格保有者 6 割までは緩和が認められており、基準の緩和による具体的な問題は必ずしも明らかになっていない。また、「認定こども園」の幼稚園型、地方裁量型の施設では、3 歳以上の長時間利用児（「保育に欠ける」要件を満たす子ども）を保育する職員は、保育士資格の取得に向けた努力など一定の条件つきで幼稚園教諭でも可とされている。

したがって、子どもの安全面のみならず、健康な心身の発達を保障する環境を整えるためには、どこまでの最低基準が必要なのか見直すため、科学的・実証的な検証に早急に着手すべきである。その際、認可保育所との比較対象として、地方公共団体が独自に実施している保育室等を含めるべきである。

b 保育所定員の見直し【平成 20 年度検討・結論、平成 21 年 4 月措置】

待機児童を抱える保育所における定員の弾力化については、段階的に認められてきたところであり、現在は、年度当初（4 月）の定員超過率は 15%、

5月は25%まで、10月以降は職員配置・面積基準の範囲内で25%を超えても構わないとされている。それに対し、市町村からは、定員超過率の更なる弾力化、あるいは超過率の決定権限の市町村への委譲を求める要望があがっている。

一方で、恒常的に定員を超えた数の児童を受け入れている保育所に対しては、3年を以て定員改定を行うよう通知されているが、定員が増加すると補助額の単価が下がってしまうという保育所にとっての阻害要因が存在する。

そのため、保育所が定員を増やすことへの意欲・取組を阻害しないような方策を講じるとともに、現在行われている弾力化の状況を考慮しつつ、定員超過率の設定の見直しについて検討すべきである。

ウ 様々な保育サービスの拡充

(ア) 家庭的保育（保育ママ）の活用促進

【問題意識】

平成12年度に待機児童解消の応急的対策として創設された国の家庭的保育（保育ママ）事業は、6年経過した平成18年度でも利用児童数がわずかに319名にとどまるなど普及が遅れており、目立った成果があがっていない。一方で、昭和35年に創設された東京都の家庭福祉員制度など、家庭的保育（保育ママ）事業と同様の趣旨で行われている地方公共団体独自の取組の中には、かなり大きな規模で展開されているものもあり、待機児童の解消に非常に役立っている。

【具体的施策】

多様で弾力的な保育サービスの1つとして、家庭的保育（保育ママ）のいっそうの活用が重要である。また、保育士資格を持たない子育て経験者等が保育に従事する機会を拡大する観点からも、東京都の家庭福祉員制度など先駆的、先進的な地方公共団体の独自事業を参考にしながら、国の事業を拡大し、保育ママの数を増やすべきである。国の事業の制度化に当たっては、保育士又は看護師の資格を持つ者だけに限定せず、基礎的な研修（安全・衛生、栄養等）の修了を条件に、保育ママと認めるなど、保育ママ要件の緩和を検討すべきである。【平成19年度検討開始、平成20年度結論】

(イ) ベビーシッター育児支援事業の運営の適正化

【問題意識】

子育て支援事業等助成費補助金のベビーシッター育児支援事業は、年金特別会計児童手当勘定において実施されており、財源は児童手当に係る被保険者及び事業主の拠出金から充当されている。その公費分配においては、言うまでもなく、公平性が担保されることが大前提である。これまで、財団法人こども未来財団（以下、財団）が補助を受け、さらに社団法人全国ベビーシッター協会（以下、協会）に事務手続き業務が委託されているが、それぞれの選定に際し、十分な比較検討がなされたのか疑問であり、事業運営の在り方についても検証すべきである。また、公的助成に当たって、提供されるサービスに一定の質の担保が必要であり、その判定の目安としてサービス提供者に適切な要件を課すこと自体は問題ないと考えるが、その要件と、補助事業の一部事務を受託している団体の会員資格を同一とみなす必然性はない。実際、協会会員以外の事業者でも、より高い質を保っているところは多数ある。よって、以下の措置を講ずるべきである。

【具体的施策】

年金特別会計児童手当勘定を財源とし、国が財団法人こども未来財団に補助、さらに社団法人全国ベビーシッター協会に事務手続きを委託しているベビーシッター育児支援事業の運営の在り方を再検証し、その適正化を図るべきである。

また、この事業において、財団と契約した事業主が購入し、従業員に配布するベビーシッター育児支援割引券等が使用できるベビーシッター事業者は、全国ベビーシッター協会の正会員である事業者（平成 19 年 3 月末時点でわずか 112 社）に限定されている。当該割引券等が使用できる事業者の要件は、提供されるサービスの質によって定められるべきであり、協会の会員かどうかに関係するべきではない。

そのため、当該割引券等が使用できる事業者の要件の妥当性を至急検証し、見直すべきである。【平成 19・20 年度検討・結論、平成 21 年度措置】

(ウ) 病児・病後児保育サービスの拡充

【問題意識】

子育て中の就業者にとって最もニーズが高いのが、病児・病後児保育サービスの充実である。子どもの発熱や病気は突発的でほとんど予測のできない事態であるため、一旦保育所に預けた後でも、急遽迎えに行かなければならないなど、保護者が休暇や仕事の調整をあらかじめつけることができないという点で、育児と仕事の両立にとって大きな障害となっている。一方では、柔軟な働き方等が実現・浸透し、保護者自らが病児・病後児をケアすることができるような環境を整えることも必要ではあるが、実際にはまだ難しいというのが現状である。さらに、共働き家庭の増加に伴い、病児・病後児保育の需要は拡大するばかりである。よって、施設型・派遣型を問わず、病児・病後児保育サービスを拡充していくことが目下の緊急課題である。

【具体的施策】

国から次世代育成支援対策交付金を受けた各市町村は、地域の事情に応じて、病児・病後児保育事業者への補助事業を行っており、補助金支給の際に利用料設定に係る規定を設けているが、大半の事業者における利用料は、事実上2,000円/日程度に固定化されてしまっている。一方、業界団体の調査では、病児・病後児保育を実施している施設（医療機関併設型、保育所型等）の9割近くが、採算上赤字という結果が出ている。また、補助金が預かり児童数4名で頭打ちになるケースが多いため、定員が4名以上の場合は、預かれば預かるほど赤字が増えるという構造になっている。これでは、新規参入が増えないばかりでなく、既存事業者の経営存続も危うい状況である。

したがって、国としても、病児・病後児保育事業の実態をきちんと把握し、利用料の設定方法も含め、病児・病後児保育事業が安定的に実施されるよう適切に助言等を行うべきである。【平成20年度措置】

(エ) 「放課後子どもプラン」の見直し

【問題意識】

平成19年度に開始された「放課後子どもプラン」は、文部科学省の放課後子ども教室推進事業と厚生労働省の放課後児童健全育成事業を一体的あるいは

連携して実施する総合的な放課後対策事業とされているが、事業の実施主体である市町村からは、従来の両事業の対象児童の年齢や、保護者負担金、運営経費等の差異により、一体的運用がなされているはずの「放課後子どもプラン」に混乱が生じているとの意見もある。

一方、放課後児童クラブについては、このプランの推進により、既存のサービスの質が低下するのではないかとの懸念が保護者等の中にもある。

【具体的施策】

「放課後子どもプラン」の開始から半年以上が経過したが、文部科学省の放課後子ども教室推進事業と厚生労働省の放課後児童健全育成事業の調整役となるコーディネーターの配置が十分でないなど、プランによる効果はまだ発揮されていない。また、より効果的な事業の推進を図る観点から、早急に実施状況等の調査を行い、実態を把握した上で課題を解決し、2つの事業の連携を深め、1つの事業として展開することの是非も含めて検討し、事業の改善を行うべきである。調査の実施に当たっては、地方公共団体や運営側からの視点だけでなく、保護者・子ども自身等の利用者の声がしっかり反映されるような手法を取るべきである。【平成19年度調査、平成20年検討・結論、平成21年4月措置】

今般、国によって示された放課後児童クラブに関するガイドラインは、放課後児童クラブ数の急増や、大規模化による事故・ケガの発生等を背景に、サービスの質の向上を図る目的で策定されたとのことである。しかしながら、地方公共団体に対してサービス内容の目安を示すことと、補助要件を設けて一定の質を担保することは、本来別の目的であり、特に後者については科学的・実証的な根拠が必要である。ところが、定員の上限（1箇所70名まで）に係るガイドラインは、3年の経過措置期間を経て、補助要件化されることとなっている。一方で、職員の配置や、児童1人あたりの面積基準は目安にとどまっているなど、ガイドラインと補助要件の区別が不明瞭となっている。

したがって、それぞれの目的に応じた数値が科学的な根拠に基づくものとなるよう、適宜見直していくべきである。また、ガイドラインの項目に適合している施設かどうか利用者がわかるよう、情報を公開するシステムを検討すべきである。【平成20年度検討、平成21年4月結論・措置】

放課後児童クラブ事業費に係る障害児加算は1施設あたりの額で決まっており、1人でも受け入れれば加算がつく仕組みとなっている。放課後児童クラブにおける障害児受入の義務はないため、地方公共団体や事業者によっては受入

人数を制限しているところもある。そのため、やむなく学区外の遠いクラブに通わざるを得ない児童もいる。

よって、事業者の積極的な取組に対するインセンティブを働かせ、障害児の受入を促進する観点から、受入人数に応じて加算が増減するようなスライド制を採り入れる等、加算の在り方を見直すべきである。【平成19年度検討・結論、平成20年度措置】

③ 両立支援分野

【問題意識】

人口減少社会が到来する中、男女共に仕事と家庭を両立し、安心して働き続けられる環境の整備は、ますます重要な政策課題となっている。また、労働者の価値観やライフスタイルの多様化も進んでおり、幅広い働き方の選択肢を提供することが求められている。保育・介護サービスの拡充だけでなく、ワークライフバランスの実現に向けた産業界における様々な取組や、子育て世帯や家族の介護を担う従業員に対する支援策、さらに、政府の強力なリーダーシップによる政策の実行が必要である。

平成4年の育児休業法施行以来、順次制度が拡充され、現在では育児休業は子どもが1歳（一定の場合には1歳6ヶ月）になるまで、介護休業は介護を要する家族1人につき、要介護状態ごとに通算93日まで、休業取得が労働者の権利として保障されている。また、労働者が育児休業や介護休業を取得しやすくし、その後の円滑な職業復帰を援助・促進するため、雇用保険制度の中に育児休業給付及び介護休業給付が創設され、育児休業については、社会保険料の免除措置も取られている。さらに、平成17年には次世代育成支援対策推進法が施行され、一定規模以上の一般事業主については、国が定めた行動計画策定指針に即して行動計画を策定し、各都道府県労働局へその旨を届け出ることが義務付けられた。

そのような中、継続就業している女性の育児休業取得率は年々高まってきているものの、依然7割近い女性が第1子出産を機に離職しているという現実がある。また、男性の育児休業の取得率は1%にも満たない状況にあり、継続就業率、休業取得率・期間共にスウェーデンなどの先進諸外国に比べて低水準である。一方、介護休業取得者の割合は、平成17年度で女性が0.08%、男性が0.02%と極めて少なく、人口の高齢化に伴う要介護者数の増加を考慮すると、働きながら家族の介護も行うことの難しさを如実に表していると言える。

国の制度拡充に合わせ、各企業においても、短時間勤務制度やフレックスタイム

制度の導入や事業所内託児施設の設置など従業員支援策が講じられてきているが、そうした企業の取組を後押しするための国からの助成金が、支給を得ようとする企業にとって利用しづらくなっており、有効に活用されていないとの指摘がある。

育児・介護休業制度や各種助成金の更なる活用に向けて、制度の見直しや運用の改善を行うことはもとより、企業における就業環境の改善努力と労働者自身の意識改革のみに頼ることなく、国としていっそうの環境整備を進めることが肝要である。そのためには、企業に対しても積極的な取組を求めると同時に、企業・労働者に対する多面的な支援策を導入し、社会全体で両立支援を実現するための仕組みの充実・強化を図るべきである。

【具体的施策】

ア 両立支援レベルアップ助成金に係る運用の見直し【平成19年度措置】

国の事業主支援策の1つである「両立支援レベルアップ助成金・事業所内託児施設設置・運営コース」につき、指定法人である財団法人21世紀職業財団における申請から支給決定までのプロセスが不透明、かつ各種手続きが煩雑であるとの声が事業主からあがっている。財団のホームページ上では、支給要件の概要のみが公表されており、申請手続きの詳細及び支給要領については、財団本部又は地方事務所に照会する必要がある。

したがって、公平性を確保し、申請者の負担を軽減するため、支給要領等の関連情報をホームページ上で開示すべきである。

また、同様の観点から、支給要領に記載されていない運用上の解釈に関する事項、具体的には、「施設利用者は原則、事業主等が雇用する労働者である必要があり、当該事業所外利用者がある場合においても、当該事業所の雇用労働者の利用者数を上回らないものであること」、「助成金を受けた事業主が、運営を開始した後、他の事業主と共同運営してもよい」等、事業主が施設の設置・運営等を検討する際の判断材料として有益と思われる内容も、すべてホームページ上で開示すべきである。特に、利用料については、支給要領で規定されている支給要件である「適正な額であること」についてわかりやすく補足する参考情報、具体的には「託児時間や給食の有無等、保育サービスの内容に照らして、近隣の保育所等の保育料より低廉であることが望ましい」という運用上の解釈や、近隣の施設や付加サービスを行っている施設の利用料等の情報も入手できるようにすべきである。

イ 事業所内託児施設等の質の担保の徹底【平成19年度より逐次実施】

国の現行制度では、事業所内託児施設等は認可外保育施設として位置づけられており、国の示した基準に沿って、都道府県が指導監督を実施することとなっている。しかしながら、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議にて議論されているように、多様で弾力的な保育サービスが求められている状況に的確に対応していくため、事業所内託児施設を地域で活用していこうとするのであれば、国としても適正な運営による保育の質の担保に責任を持つべきである。

そのため、適切な指導監督が行われるよう周知徹底を図るべきである。