- ・ 一時保育事業の利用の実態をみると、特に待機児童の多い地域などでは、パートタイム就労等を理由とする定期的な利用が多く、緊急に生ずる一時預かりのニーズへの対応が十分にできていない。

(児童手当の果たす役割・性格が不明確)

- ・ わが国の児童手当は、数次の改正を経て 1 兆円を超える給付規模となったが、欧州諸国と比較すると支給額や支給期間に差があり、親の年齢が低く所得水準が相対的に低い、児童が低年齢の時期に特化した給付となっている。
- ・ 我が国においては、児童手当と税制における措置が、それぞれ別々に講じられている。
- ・ さらに、子どものいる世帯の全体的な状況をみると、子どもが成長するにつれて子育て費用が増加しており、全体として、児童手当制度の果たす役割や位置付けが不明確となっている。

「Ⅲ すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組」に関する課題

(妊婦健診への支援)

- ・ 乳幼児期の健康診査システムの整備や受診率の高さなど、母子保健サービスに関しては世界の最高水準にあるが、妊婦健診に関しては、望ましい受診回数(13 ~ 14 回)に比べて、公費負担でカバーされている回数(今年度より 5 回程度実施が可能となるよう措置)が少ない。

(子育て家庭を支える基盤的な取組の不十分さ)

- ・ 育児の孤立化に伴う育児不安の増大や児童虐待の増加等に対応するため、子育て家庭を支える基盤となる地域の取組の強化、すべての子育て家庭を対象としたアプローチの充実が求められている状況にある。
 - ： 生後 4 か月までの全戸訪問「こんにちは赤ちゃん事業」を今年度から実施。初年度は約 7 割の市町村で実施されているが、全市町村での展開が必要である。
 - ： 親子の交流や相談、親子関係の構築を支援する「地域子育て支援拠点」の普及度が低く、すべての子育て家庭が利用できる(支援が受けられる)状況に至っていない。
- ・ 安心して親子で過ごせる場所、子どもが自由に遊べる公園、安心できる放課後の居場所など、個人にとってお金で買えない社会的な子育て基盤がないことが、子育ての不安感を深刻化させている。
- ・ NPO など民間主体による保育以外の周辺的な子育て支援サービスの展開がみられるが、このような取組の制度的な位置付けがなされていない。

(学齢期の子どもの安全・安心な居場所の確保の必要性)

- ・ 「放課後子どもプラン」として、留守家庭児童対策である放課後児童クラブと一体的あるいは連携しながら、地域の方々の参画を得て、全児童対策として放課後子ども教室推進事業が実施されているが、平成 19 年度に創設されたばかりであり、取組が十分に進んでいない。

(虐待を受けた児童など特別な支援を必要とする児童に対する支援の質・量を充実する必要性)

- ・ 社会的養護を必要とする子ども数の増加、虐待等子どもの抱える背景の多様化という近年の状況に現行の社会的養護体制は質・量ともに十分に対応できていない。
- ・ 特に、家庭的な環境の下、地域の中でその個別性を確保しながら養育を行い、子どもが社会に巣立っていくことができるよう支援することが必要だが、里親への委託が増加しておらず、施設においてもケア単位が大規模であること等により子どもに対する個別的な対応が十分にできていない。
- ・ 社会的養護の下で育った子どもは、施設等を退所し自立するに当たって、保護者等から支援を受けられない場合も多く、様々な困難に突き当たることが多い。

3 包括的な次世代育成支援の枠組みに求められる給付・サービスの考え方

(包括的な次世代育成支援の枠組みの構築の考え方)

- 以上のような制度的な課題を踏まえ、包括的な次世代育成支援の枠組み全体を通じて重要となる考え方を指摘すると、以下のとおりである。

(効果的な財政投入による家族政策全体の充実)

- ・ 必要な財源を次世代の負担とすることなく、社会全体で分担することを前提とした効果的な財政投入による家族政策全体の充実

(支援ニーズへの的確な対応と給付・サービスの一体的な提供)

- ・ 子どもの年齢や家族の形態など家族の状況により変化する支援ニーズに的確に対応し、現金給付、現物給付を適切に組み合わせて、切れ目なく一体的に提供できる仕組みの構築

(現物給付の実現の優先)

- ・ 女性をはじめ働く意欲を持つすべての人の労働市場参加を実現しつつ、国民の希望する結婚・出産・子育てを可能にすることが我が国の今後の持続的な社会経済の発展に不可欠であることにかんがみ、その社会的基盤となる仕事と子育ての両立や家庭における子育てを支える現物給付の実現に優先的に取り組む必要性

(早急な実現)

- ・ 今後、我が国が急速な生産年齢人口の減少、労働力人口の減少に直面する中で、我が国社会経済の持続的な発展に不可欠なこれらの施策を早急に実現する必要

(求められる給付・サービスの考え方)

- また、Ⅰ、Ⅱ、Ⅲの分類ごとに、仕事と生活の調和の推進及び国民の希望する結婚や出産・子育ての実現を支える給付・サービスの考え方を整理すると、以下のとおりである。
- これらはどれも全く新しいものではないが、国全体として、このような給付・サービスが全国どの地域でも体系的に整備され、すべての子どもや子育て家庭に普遍的に提供される枠組みを構築するとともに、それぞれの地域においては、地域の実情を踏まえて、給付・サービスの整備に積極的に取り組んでいく必要がある。

「Ⅰ 親の就労と子どもの育成の両立を支える支援」に関する考え方

(出産前後から3歳未満の支援……重点的取組、切れ目のない支援)

- ・ この時期の対応が最も弱く、重点的に取り組む必要
- ・ 就業希望者を育児休業制度と保育でカバーできる体制・仕組みの構築(現在、0～3歳児のいる母の31%が就業しているが、仕事と生活の調和の実現により、就業希望者がすべて就業した場合には就業率は56%まで上昇)
- ・ それぞれの制度における弾力化、多様な選択を支える切れ目のない支援
 - ： 育児期の働き方・休み方 — 短時間勤務を含めた育児期の休業取得方法の弾力化、男性が取得しやすい制度上の工夫
 - ： 保育 — 保育の質を担保しつつ必要量の確保と多様なニーズに対応できる提供手段の多様化(家庭的保育の制度化や事業所内保育施設の活用)、病児・病後児の対応の充実

(3歳から小学校就学前の時期の支援……認定こども園と短時間勤務の普及・促進)

- ・ 就労率の上昇に伴う幼児期の教育と保育のニーズの変化に対して、認定こども園の活用、短時間勤務の普及・促進の両面から対応

(学齢期の放課後対策の強化)

- ・ 「放課後児童クラブ」と「放課後子ども教室」を一体化あるいは連携して行う「放課後子どもプラン」の全小学校区での実施による空白地区の解消
- ・ 対象児童の増加に対応した1学校区当たりのクラブ数の増加による、保育所から放課後児童クラブの切れ目のない移行と適正な環境の確保

「Ⅱ すべての子どもの健やかな育成を支える対個人給付・サービス」に関する考え方

(すべての子育て家庭に対する一時預かり制度の再構築)

- ・ 働いていてもいなくてもすべての家庭に発生する一時預かりに対する需要は、都市部のみならず地方においても必要性が高まっており、すべての子ども・子育て家庭に対するサービスとして機能するよう、事業を再構築(法的な位置付けの明確化、事業主体の拡大と質の確保、一定のサービス水準の普遍化)

(子育て世帯の支援ニーズに対応した経済的支援の実施)

- ・ 子育て世帯の支援ニーズに対応し、現金給付と税制を通じて総合的に経済的支援を実施

「Ⅲ すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組」に関する考え方

（妊婦健診の支援の充実）

- ・ 望ましい受診回数（14回）を確保するための支援の充実

（各種の地域子育て支援の面的な展開と当事者主体の取組の重視）

- ・ 全市町村での生後4か月までの全戸訪問の実施と事業の法律的な位置付けの明確化
- ・ 地域子育て支援拠点の小学校区すべてへの面的な整備と事業の法律的な位置付けの明確化

（安全・安心な子どもの居場所の設置）

- ・ 全小学校区における放課後子ども教室の実施（「放課後子どもプラン」）

（家庭的な環境における養護の充実など適切な養育を受けられる体制の整備）

- ・ 社会的養護を必要とする子どもに対する支援の充実を図るため、家庭的な環境における養護の充実、施設機能の見直し等、どのような状況にある子どもであっても、適切な養育を受けられるような体制を整備

4 次世代育成支援の社会的なコストと費用負担

(1) 次世代育成支援の社会的なコストの推計

(現在の児童・家族関係の社会支出額)

- 現在、OECD の社会支出の「家族」部門に準拠して、我が国の児童・家族関係の社会支出額を推計すると、およそ 4 兆 3,300 億円 (GDP の 0.83% に相当) となっている。

(仕事と生活の調和を推進し、国民が希望する結婚や出産・子育ての実現を支えるための追加的な社会的コスト)

- これには、出産関係の費用や育児休業給付、児童を対象とした各種の手当、各種の児童福祉サービスなどが含まれているが、このうち、仕事と生活の調和を推進し、国民が希望する結婚や出産・子育ての実現を支えるための、3に掲げた給付・サービスについて、一定の整備水準を仮定して、社会的なコスト(追加所要額)を推計すると、

I (親の就労と子どもの育成の両立を支える支援) 1 兆 800 億円～ 2 兆円

II (すべての子どもの健やかな育成を支える対個人給付・サービス) 2,600 億円

III (すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組) 1,800 億円

となる。

※ 「仕事と生活の調和推進のための行動指針」において、取組が進んだ場合に達成される水準として設定される 10 年後の数値目標と整合をとって試算している。

※ これは、現行の給付・サービス単価(利用者負担分を含まない)をベースにした試算であり、質の向上、事業実施主体の運営モデル・採算ベース、保育所や幼稚園の保育料等利用者負担などの関係者の費用負担のあり方等については勘案していない。

※ 児童虐待対応、社会的養護や障害児へのサービスなど、特別な支援を必要とする子どもたちに対するサービスの費用の変化に関しては、この推計には含まれていない。

※ これは、毎年ランニングコストとして恒常的に必要となる額を推計したものであるが、これらのサービス提供のためには、この恒常的な費用のほかに、別途施設整備や人材育成等に関してのコストを要する。

※ 現在の児童数、出生数をベースにした推計であり、この費用は児童数、出生数の増減により変化する。なお、3 歳未満児数で見ると、平成 19 年中位推計では現在と比べて 10 年後で 8 割弱、20 年後で約 3 分の 2 の規模に減少するが、国民の結婚や出産に関する希望を反映した試算では 10 年後で 95%、20 年後でも 93% の規模を維持する。

※ 児童手当については、別途機械的に試算。

(2) 「未来への投資」としての認識の重要性

(単なる社会的コストではなく「未来への投資」)

- 次世代育成支援のコストは、単なる社会的コストの増加ではない。このコストを負担することにより、仕事と出産・子育ての両立が可能になることによる女性の労働市場参加の実現や、国民の希望する結婚や出産・子育ての実現を通じた将来の労働力人口の減少の緩和により大きなベネフィットが生まれるものであり、「未来への投資」と認識すべきである。
- 逆に、今、この社会的コストを負担しなければ、持続的な経済発展を支える労働力の確保ができず、結果的には国民経済の成長の制約という形で、将来、より大きな社会的なコストを負担することになる。
- さらに、子どもの健やかな育成の社会的基盤が十分に整備されなければ、例えば、育児の孤立化がさらに進み、児童虐待のリスクが増加するなど、より大きな問題につながることも懸念される。

(各種の見通しの前提に組み込まれている女性の労働市場参加と組み込まれていない次世代育成支援の社会的コスト)

- 経済財政運営の見通しや社会保障の給付と負担の見通し、公的年金の財政検証などでは、女性の労働市場参加が実現することを前提として組み込んでいるが、その一方で、女性の労働市場参加と国民の希望する結婚・出産・子育ての実現を支えるための次世代育成支援の社会的コストの負担は各種の見通しには組み込まれていない。
- 冒頭に述べたように、この社会的コストを負担し、結婚・出産と就業の二者択一状況の解消を行うことなく、女性の労働市場参加だけを実現することは不可能である。
- 女性の労働市場参加の実現を前提に、今後の経済財政運営や社会保障を考えていくのであれば、働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現に向けた取組とあわせて、社会全体でこの次世代育成支援のためのコストを負担していくことが必要であり、女性の労働市場参加と未来の社会の担い手となる子どもの健やかな育成の基盤を整えることは、まさに「未来への投資」である。

(3) 次世代育成支援の社会的なコストの費用負担の考え方

(現行の次世代育成支援の費用負担)

- 現行の次世代育成支援制度の費用は、国、地方公共団体の公費、企業の拠出金、労使折半の保険料により賄われている。現行の費用負担の構成は、おおむね公費 8 に対して労使の保険料等が 2 の割合となっている。

(財源を次世代に先送りせず手当てする必要性)

- 今後、少子化対策の給付の充実に当たっては、諸外国と比較しても特に厳しい財政状況の下で、その費用を次世代の負担によって賄うことのないよう、必要な財源をその時点で手当てして行うことが必要である。

(費用負担の考え方)

- 費用負担の在り方については、具体的な制度設計と合わせて検討することが必要だが、現段階で給付の性格や施策間の整合、連携を考慮すると、以下のような考え方が指摘できる。

《国と地方の役割に関する考え方》

- ・ 全国どの地域においても確実に給付・サービスが受けられることが求められる「基本的な給付・サービス」については、利用者負担との関係も整理した上で公的に費用を負担するものについて、包括的な制度枠組みの中で、国が一定の費用を負担し、事業を実施する地方公共団体を支援する。また、給付・サービスを展開する上で地方の実情に応じた対応が求められる部分については、地方公共団体の負担で実施する。

《事業主や個人の子育て支援に対する拠出・負担、税財源との関係に関する考え方》

- ・ 「親の就労と子どもの育成の両立を支える支援」については、働き方とも密接に関係することから、企業と働く者の仕事と生活の調和の実現に向けた自主的な取組の状況を踏まえつつ事業主負担も含めて費用負担のあり方を検討し、一方、「すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組」については国と地方が役割を明確にして責任を持つ、という考え方が整理しやすい。
- ・ 児童の健全育成や多様な保育ニーズへの対応などを目的として、事業主の拠出金を財源に実施している児童育成事業について、その考え方の整理が必要である。
- ・ 今後の負担増を考えた場合、自営業者の負担の在り方が課題となる。自営業者も拠出する仕組みができれば、被用者、非被用者の区別の問題はなくなる。
- ・ 例えば、フランスの一般社会拠出金(ほとんどすべての個人所得を対象に賦課される社会保障目的税で、税率 7.5%のうち 1,1%が家族政策に充当され、家族政策全体の約 2 割を賄う)のように、家族政策目的で拠出するという形は、給付と負担の関係がわかりやすい。
- ・ 働き方・働かせ方の選択にできる限り中立的な費用負担のあり方を考えるべきである。

5 給付体系や費用負担等包括的な次世代育成支援を図る制度設計の検討の必要性

(フランスにおける「家族手当金庫」による包括的な家族政策の展開)

○ 出生率が回復しているフランスでは、

- ・ 家族政策のための事業主や個人の拠出と税財源が家族手当金庫に一つにまとめられ、
- ・ 「子ども契約」という形で、自治体等の展開するサービス提供とそれに対する家族手当金庫の支援が住民に明らかにされることを含めて、現物給付と現金給付を総合的に提供する

という家族政策の枠組みが構築されている。

(具体的な制度設計の検討への着手)

○ 上記の例を含め、諸外国の取組なども参考に、これまでの議論を踏まえ、以下に示すポイントも考慮して、

- ・ 仕事と生活の調和の実現と希望する結婚や出産・子育ての実現を支える給付・サービスを体系的かつ普遍的に提供し、
- ・ 必要な費用についてはこれを次世代の負担とすることなく、給付の性格や施策間の整合、連携を考慮しつつ、国、地方公共団体の公費負担、事業主や個人の子育て支援に対する負担・拠出の組合せにより支える

具体的な制度設計の検討について、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である。

《制度設計に当たって考慮すべきポイント》

- ・ 子どもの健やかな育成の観点から一定のサービスの質を担保すること
- ・ 子育て家庭の支援ニーズに対応して、現金給付と現物給付を適切に組み合わせ、きめ細かな対応を図ること
- ・ 事業主の取組と地方公共団体の取組を連結し、切れ目のない一体的な支援を実現すること
- ・ 現在の子育てをめぐる状況下では、現金給付よりも現物給付の方が、緊急性が高く、また、実施や普及に時間がかかることを考慮すること
- ・ 国が示す基本的な考え方のもと、地方公共団体が地域の実情に応じて責任を持って事業を展開できるよう配慮すること
- ・ 子育ての当事者をはじめとする多様な主体の参画、行政とこれらの主体との協働を図ること
- ・ 関連する諸制度(税制等)との関係も総合的に考慮すること
- ・ 虐待を受けた子ども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

6 包括的な次世代育成支援を図る制度設計の検討とともに先行して実施すべき課題

(先行して実施すべき課題)

- 包括的な次世代育成支援を図る制度設計の検討とともに、平成 21 年度までの現行の「子ども・子育て応援プラン」及び地方公共団体の次世代育成支援のための行動計画の見直しも視野に入れ、以下に掲げる課題について先行して実施すべきである。

「Ⅰ 親の就労と子どもの育成の両立を支える支援」に関する課題

- ・ 一定の質の確保された保育サービスの量的な拡大を可能にする提供手段の多様化
： 家庭的保育の制度化、質を確保するための研修体系の構築、必要な基準の設定
： 事業所内保育施設の地域における活用
- ・ 保育士の資質の向上を図る人材養成の強化（資格や養成のあり方の見直し等を含む）
- ・ 短時間勤務を含めた育児休業取得方法の弾力化など
- ・ 「放課後子どもプラン」の推進 — 保育所から放課後児童クラブへの円滑な移行の確保

「Ⅱ すべての子どもの健やかな育成を支える対個人給付・サービス」に関する課題

- ・ 一時預かりサービスの提供主体の多様化
： 一時預かり事業の法律的な位置付けの明確化、質を確保するための方策、必要な基準の設定など

「Ⅲ すべての子どもの健やかな育成の基盤となる地域の取組」に関する課題

- ・ 多様な主体による地域子育て支援活動の展開
： 生後 4 か月までの全戸訪問事業やこれに続く訪問支援、地域子育て支援拠点事業の法律的な位置付けの明確化
- ・ 「放課後子どもプラン」の推進 — 安全・安心な子どもの居場所の設置
- ・ 社会的養護体制の充実
： 里親制度の充実等家庭的養護の充実、自立支援策の充実、社会的養護体制の計画的整備 など
- ・ 地方公共団体や事業主が策定する次世代育成支援のための行動計画改定等に向けた取組推進のための制度的な対応

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議
基本戦略分科会構成員

- ◎吉川 洋 東京大学大学院経済学研究科教授
阿藤 誠 早稲田大学人間科学学術院特任教授
逢見 直人 日本労働組合総連合会副事務局長
駒村 康平 慶應義塾大学経済学部教授
杉山 千佳 有限会社セレーノ代表取締役、子育て環境研究所代表
高橋 秀夫 (社)日本経済団体連合会参与
土居 丈朗 慶應義塾大学経済学部准教授
西川 一誠 福井県知事

(働き方の改革分科会)

- ◎樋口 美雄 慶應義塾大学商学部教授
北浦 正行 (財)社会経済生産性本部事務局次長

(地域・家族の再生分科会)

- ◎岩渕 勝好 東北福祉大学教授
森 貞述 高浜市長

(点検・評価分科会)

- ◎佐藤 博樹 東京大学社会科学研究所教授
大日向 雅美 恵泉女学園大学・大学院教授
前田 正子 (財)横浜市国際交流協会理事長

(注) ◎は分科会主査、他分科会主査等は平成 19 年 9 月より参加

点検・評価分科会における議論の整理

平成 19 年 11 月

1 はじめに

本分科会は、本年 3 月以降、継続就業環境整備、保育環境の整備、育児不安の解消という 3 つの重点テーマを設定し、個々の施策の進捗状況や運用改善のほか、施策間の連携にも着目しつつ、これまでの施策の点検・評価を行ってきた。その結果は、他の分科会における検討結果とあわせ、本年 6 月、重点戦略の中間報告¹として取りまとめたところである。

中間報告以降の本分科会においては、これまでの本分科会の検討結果はもとより、中間報告において示された他の分科会の指摘等も踏まえ、少子化対策を利用者の視点に立って点検・評価するための手法を中心に議論を行った。

2 点検・評価の基本的視座

中間報告で整理したとおり、「仕事と子育ての両立が困難な現在の構造」を、「女性が安心して結婚、出産し、男女ともに仕事も家庭も大事にしながら働き続けることができるシステム」へと変革するためには、今後、ワーク・ライフ・バランスの実現を目指した働き方の改革を最優先課題とし、様々な働き方、ライフスタイルの選択に対応した子育て支援サービスの実現を図っていく必要がある。

そして、これらの施策の推進の実効性を担保するためには、利用者の視点に立って施策の有効性を点検・評価し、施策の改善につなげていく不断の取組が不可欠であり、以下のような基本的な視座を踏まえてこれを行う必要がある。

(1) 利用者の視点に立った点検・評価手法の必要性

少子化対策の目的は、結婚や出産・子育てに関する国民の希望を阻害している要因を取り除くための各種施策を講じることにより、安心して結婚し、子どもを生き育てることができる環境を整備し、人々が希望どおり行動できるようにすることによって、少子化の進行に歯止めをかけることにある。その意味において、各種施策の運用面に着目し、利用者がどのようにアクセスし、どのように利用したのか、また、施策の内容が利用者の直面している困難や課題の解消に役立ったか、その結果が満足できるものであったかを把握することが、施策の効果の点検・評価そのものといえる。

1 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議各分科会における「議論の整理」及びこれを踏まえた「重点戦略策定に向けての基本的考え方」について（平成 19 年 6 月 1 日）