

## 第29回社会保障審議会児童部会 提出資料

( ※ 今回の議題と関係する資料のみ )

- 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書 (概要) : P 1
- 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告 : P 7
- 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略のポイント : P 17
- 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略 : P 19



**「社会的養護体制の充実を図るための方策について」  
社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書（概要）**

## **基本的考え方**

我が国の社会的養護は、社会的養護を必要とする子どもの数の増加、虐待等子どもの抱える背景の多様化等の中で大きな転換期を迎えており、現行の社会的養護体制では、その状況に十分に対応できるだけの質・量を備えているとは言い難いと言わざるを得ず、その拡充は緊急の課題であると言える。本専門委員会においては、その体制整備のため、早急に対応を行うことが可能となるよう、できるだけ具体的な対応策について提案することとした。

## **社会的養護体制の拡充のための具体的施策**

### **1. 子どもの状態に応じた支援体制の見直し**

#### **(1) 家庭的養護の拡充**

##### **① 里親制度の拡充**

里親委託を促進し、里親を支援するための体制を拡充する観点から、以下のような制度の充実・整備を進める。

- ・ 「養育里親」と「養子縁組里親」を区別し、養育里親の社会的養護体制における位置付けを明確化する。
- ・ 養育里親となる者の要件について、都道府県が行う研修を修めた者とするほか、欠格事由や取消要件の明確化を図る等里親認定登録制度を見直す。
- ・ 養育里親による養育を社会的に評価する額へと里親手当を引き上げる。
- ・ 養育里親の研修、子どもを受託した後の相談等の業務を都道府県の役割として明確化するとともに、当該業務等の委託先として里親支援機関を創設する。

##### **② 小規模グループ形態の住居による新たな養育制度の創設**

小規模グループ形態の住居において、家庭的な養育環境の下、適切な支援の質の担保を図りつつ、一定人数の子どもをより適切に養育する事業の制度化を図る。

制度化を図るに当たっては、当該事業を社会福祉事業とし、里親、施設と並ぶ子どもの養育の委託先として位置付ける。

また、適切な養育の質を確保するため、同事業を実施する者について、子どもの養育に関する一定の経験を有する等の要件を課すこと、里親に加えて家事等の援助を行う人員を確保することや地域での適切な連携体制を確保すること等を定める。

##### **③ 施設におけるケア単位の小規模化等家庭的養護の推進**

(2) においても言及するようにケア単位の小規模化をさらに推進する必要がある。

#### **(2) 施設機能の見直し**

子どもの抱える背景が多様化・複雑化する中、心理的ケアや治療を必要とする子どもに対す

る専門的なケアや自立支援に向けた取組、継続的・安定的な環境での支援の確保、ケア単位の小規模化とそこにおける家庭的な養護を推進する必要がある。

このため、施設種別にかかわらず子どもの状態や年齢に応じた適切なケアを実施できるよう、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設及び児童自立支援施設に分類された現行の施設類型のあり方の見直しを検討すべきである。また、母子生活支援施設についても、その特性を活かしつつ、ケアの改善に向けた検討を行う必要がある。

これらの見直しについては、子どもにとって必要なケアの質を確保するための人員配置基準の引き上げや措置費の算定基準の見直し等を含めたケアの改善に向けた方策を検討するものとする。

ただし、このような見直しを具体的に進めるためには、必要な財源の確保が不可欠であるとともに、現在施設内で行われているケアの現状を詳細に調査・分析し、その結果を十分に踏まえて、ケアのあり方とこれに必要な人員配置や措置費の算定のあり方について検討する必要がある。

したがって、厚生労働省が来年度にかけて行うことを予定している「施設ケアに関する実態調査」の結果を中心にその他の調査研究の状況もあわせて踏まえながら、本専門委員会において、その具体化に向けた検討をさらに進めていくこととする。

上記のような検討を進めるとともに、施設における専門機能や自立支援策の強化を図るため、以下のような対応を進める。

- ・ 基幹的職員（スーパーバイザー）の配置等により、自立支援計画の見直しとその進行管理を適切に行うとともに、チームケアを行うことができる体制を整備する。
- ・ 心理的ケアや治療を必要とする子ども及びその保護者に対し、特に医療機関等との連携を強化するため、それぞれの施設における専門職種強化等体制整備を図る。
- ・ 施設入所中から自立支援に資するケアを計画的に実施する必要があるほか、子どもの自立支援の観点からも、ケア単位の小規模化について早急に検討を行う。
- ・ 地域の中における施設の役割の充実を図り、入所中や退所後の家庭や子どもに対する施設からの支援を強化する。

なお、児童自立支援施設における学校教育の実施については、未だ多くの自治体で実現されていない。このため、各自治体の福祉部局から教育委員会に積極的に働きかけるほか、国においても厚生労働省と文部科学省で連携を図り、児童自立支援施設に入所する子どもが学校教育を受けられる体制を早急に整えるべきである。

## 2. 社会的養護に関する関係機関等の役割分担と機能強化及び地域ネットワークの確立

### (1) 児童相談所のアセスメント機能等の強化

一時保護（委託して行う場合を含む。）を含めた児童相談所におけるアセスメント機能の充実強化、里親・施設に措置された後の継続的なアセスメントとこれに基づくケアを提供することを目的として、一時保護から措置解除までの各段階における必要な事項について標準化を図るため、指針を作成する。

## (2) 家庭支援機能の強化

家庭における子どもの健やかな育ちを支援し、地域における家庭支援の推進を図るため、以下のような施策を講じる必要がある。

- ・ 児童福祉司等の人員の確保やその質の向上など児童相談所自体の体制を充実する。これに加え、児童相談所が関係機関等と役割分担を図りつつ、保護者指導を行う体制として、児童家庭支援センターを積極的に活用するとともに、他の一定の要件を満たす機関に対しても保護者指導の委託を可能とする。
- ・ 施設に附置される場合だけではなく、一定の要件を満たす医療機関やNPO等、地域で相談支援等を行っている機関が児童家庭支援センターになることを可能とする。
- ・ 住民に身近な市町村の体制整備を図るため、生後4か月までの全戸訪問事業や育児支援家庭訪問事業等の子育て支援事業を推進し、虐待等の予防にも資する取組を進める。
- ・ 要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）について、調整機関に一定の専門性を有する者を配置する等の機能強化を進め、都道府県による市町村職員に対する研修等の支援を行う等市町村の体制強化を図る。

## 3. 自立援助ホームの見直し等自立支援策の拡充

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、その結果様々な困難に突き当たることが多い。このような子どもたちに対する支援を充実するため、以下のような見直しを進める必要がある。

- ・ 児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）については、子どもが自立する年齢が上がってきている現状を踏まえ、施設退所者等のうち、高校卒業後の者も一定期間自立に向けた支援を行うことが可能となるよう、満20歳未満の者まで対象を広げることが検討される。

また、子どもの主体性を尊重する観点からも子どもが都道府県に対し申込みを行う仕組みとするほか、児童自立生活援助事業の提供（委託）を都道府県に義務づけることも検討される。さらに、現在の補助金による財政的支援ではなく、国や県による財政的負担により、より確実な財政支援を行うことができる方策を検討する。

- ・ 施設を退所した子ども等に対し自立生活や就労を継続するための支援を行うため、生活や就労に関する相談や自助グループによる相互の意見交換等を行う拠点事業を創設する。

## 4. 人材確保のための仕組みの拡充

### (1) 施設長・施設職員の要件の明確化

施設長・施設職員の任用要件を明確化・適正化するべきである。

### (2) 基幹的職員（スーパーバイザー）の配置、養成のあり方

施設において組織だったケアを行い得るようにするとともに、人材育成が可能となるよう、自立支援計画等の作成・進行管理、職員の指導等を行う基幹的職員の配置を義務づける必要がある。

基幹的職員については、施設における一定の経験を有する者等のうち、一定の研修を受け専門性を習得した者とするべきである。

### (3) 国及び都道府県の研修体制の拡充

都道府県において作成する整備計画に必要な人材を確保するための方策を記載し、これに基づき計画的に人材育成を進めることが重要である。

国において作成する指針（都道府県計画の作成のための指針）にも人材育成に関する事項を盛り込むほか、国は、人材育成のためのカリキュラムの作成や都道府県で人材育成を担う指導者に対する研修を実施する必要がある。

## 5. 措置された子どもの権利擁護の強化とケアの質の確保のための方策

### (1) 措置された子どもの権利擁護を図るための体制整備

子どもの措置に関する一定の権限を有する機関である都道府県児童福祉審議会について措置された子どもの権利擁護に関する役割を明確化し、措置された子どもが都道府県児童福祉審議会に対し意見を述べるができること、同審議会が調査のため必要に応じて子どもも含め関係者に対し資料の提出及び説明を求めることができることとするほか、同審議会が都道府県に対し、子どもの権利擁護に関し講じるべき措置について意見を述べるができること等の仕組みを整備する。

### (2) 監査体制の強化等ケアの質の向上のための取組の拡充

都道府県において、第三者を加えた監査チームを編成する等により、ケアの質について監査できる体制を整備するとともに、国においても、監査マニュアルの見直し、標準化を進めるべきである。

### (3) 施設内虐待等に対する対応

被措置児童に対する児童養護施設等職員や里親による虐待等に対応するため、施設長、施設職員、一時保護所の職員、小規模グループ形態の住居による養育事業を行う者及び里親が行う暴行、わいせつな行為、ネグレクト及び心理的外傷を与える行為等を施設内虐待等と位置づけ、以下のような対策を講じる必要がある。

また、子ども同士の上記のような行為についても、これを施設職員等が放置した場合は、虐待（ネグレクト）として位置づけ、これに適切に対応することが重要である。

- ・ 施設内虐待等を受けた子どもが、都道府県及び（1）に記載した都道府県児童福祉審議会に対して届け出ることができるようにすること
- ・ 施設内虐待等を発見した場合に職員等に都道府県への通告義務を課すこと及び第三者に通告に関する義務を課すこと並びに（1）に記載した都道府県児童福祉審議会に対し通告できるようにすること
- ・ 都道府県及び都道府県児童福祉審議会に対し届出をした子ども及び通告した職員等に関する

る秘密の保持義務を課すこと

- ・ 通告した職員等に対する施設による不利益取扱いを禁止すること
- ・ 届出、通告があった施設等に対する立入調査、質問、勧告、指導、業務停止等の処分及び子どもの保護等都道府県が講じるべき措置を明確化すること
- ・ 国が施設内虐待等に関する検証・調査研究を実施すること及び都道府県が施設内虐待等の状況等について公表すること

また、具体的な対応方法について、国において各都道府県における施設内虐待等の事例や具体的な取組等を収集・分析し、ガイドラインを作成する必要がある。

## 6. 社会的養護体制の計画的な整備

要保護児童に対し適切な支援を行い得るような社会的養護の提供量及びその質を確保するという観点から、以下のような仕組みを整備する必要がある。

- ・ 里親や小規模住居における養育事業、施設、自立援助ホーム、児童家庭支援センター、一時保護所等の供給体制や質の確保策、人材確保・人材育成のための方策及び子どもの権利擁護のために講じる措置等について計画的な整備とその質の向上が図られるよう、都道府県においてこれらに関する計画を作成し、これを公表する。
- ・ 国においては、都道府県が計画を策定するに当たって、地方自治体間の格差の解消を図るため、計画的な整備や質の向上を図るための基本指針を作成する必要がある。その際、都道府県計画に盛り込まれるべき具体的な社会的養護の必要提供量の算定方法に関する考え方を示すことが有用である。





# 「社会的養護体制の充実を図るための方策について」 社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会報告書

## 基本的考え方

社会的養護を必要とする子どもの数の増加、虐待等子どもの抱える背景の多様化等が指摘される中、社会的養護体制はこのような状況に適切に対応することが強く求められている。

このため、現在の社会的養護の課題を整理し、今後目指すべき社会的養護体制のあり方とそれを実現するための具体的方策を検討するため、本年2月に厚生労働省雇用均等・児童家庭局家庭福祉課に「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会」が設置され、5月に中間とりまとめがなされた。

また、本年6月には、「児童虐待の防止等に関する法律及び児童福祉法の一部を改正する法律」（平成19年法律第73号）の附則において、「政府は、児童虐待を受けた児童の社会的養護に関し、里親及び児童養護施設等の量的拡充に係る方策、児童養護施設等における虐待の防止を含む児童養護施設等の運営の質的向上に係る方策、児童養護施設等に入所した児童に対する教育及び自立の支援の更なる充実に係る方策その他必要な事項について速やかに検討を行い、その結果に基づいて必要な措置を講ずるものとする」とされ、社会的養護体制について見直しを進めることが求められている。

このような状況の下、児童の社会的養護体制の拡充に向けた具体的な方策を検討するため、本年8月に社会保障審議会児童部会に本専門委員会が設置された。

本専門委員会は、「今後目指すべき児童の社会的養護体制に関する構想検討会」中間とりまとめにも述べられた里親委託の推進等家庭的養護の拡充、子どもの状態に応じた専門的なケアの充実等施設機能の見直し、関係機関の適切な連携による家庭支援機能の強化、自立支援策の強化、社会的養護を担う人材の確保と質の向上、施設内虐待等の防止等子どもの権利擁護の拡充及び社会的養護の資源の提供体制の計画的な整備の推進といった課題について、その基本的方向を踏まえながら、さらに具体的施策の検討を進め、その内容を以下にとりまとめた。

施設や里親、行政機関などにおいて社会的養護に携わっている方々は、戦後の孤児対策の時代から、社会的養護を必要とする子どもに対し適切な養護を提供するため、日々、子どもや地域の状況に応じて、また、その時代の特性に応じて様々な取組を進めてこられた。その努力とそれを通じた社会への貢献に対し、本専門委員会として改めて敬意と感謝を表す。

しかしながら、我が国の社会的養護は、現在、上記のような社会的養護を必要とする子どもの数の増加、虐待等子どもの抱える背景の多様化等の中で大きな転換期を迎えており、現行の社会的養護体制では、その状況に十分に対応できるだけの質・量を備えているとは言い難いと言わざるを得ず、その拡充は緊急の課題であると言える。

また、我が国の家族政策関連支出の規模は、GDP比0.75%(2003年)であり、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン等では概ねGDP比の2～3%が投入されていることと比して低く、未来を担う子どもたちの健やかな育成を支援する次世代育成という観点から、

社会的養護体制の拡充についても、より多くの社会的資源を投入することが求められている。

本専門委員会においては、上記のような認識の下、その体制整備のため、早急に対応を行うことが可能となるよう、できるだけ具体的な対応策について提案することとした。

なお、社会的養護体制については、この報告書を踏まえた対応を進めることに加え、今後とも少子化対策全体の財源に関する議論の動向も踏まえながら、必要な見直しを進めるべきである。また、社会的養護に関するケアのあり方や子どもの置かれた状況についての中長期的な調査・研究の手法等についても検討を進める必要がある。

## **社会的養護体制の拡充のための具体的施策**

### **1. 子どもの状態に応じた支援体制の見直し**

家庭的な環境における養護を一層推進するほか、子どもの年齢やその状態に応じた自立支援・生活支援や、心理的なケア等を行う観点から、以下のような項目について施策を推進する必要がある。

#### **(1) 家庭的養護の拡充**

家庭的な環境の下、愛着関係を形成し、地域の中でその個別性を確保しながら養育を行い、子どもが社会へ巣立っていくことができるよう支援することが求められているが、現行の社会的養護体制においては、最も家庭的な環境の下で養育を行っている里親への委託が増加していない。また、施設においても個別的なケアや一定の安定した人間関係の下での養育を基本とすべきであるが、ケア単位が大規模であること等から十分なケア体制が整備できていない等の問題点がある。

このような問題を解決するため、以下に記載するように、里親委託を促進するとともに、家庭的な環境の下で養育を行う新たな形態として、小規模グループ形態の住居において子どもをより適切に養育する新たな仕組みを創設する必要がある。

#### **① 里親制度の拡充**

里親委託を促進し、里親を支援するための体制を拡充する観点から、以下のような制度の充実・整備を進める。また、併せて、様々な手法によるPR等により里親制度の普及啓発活動を国民運動として展開するべきである。

- ・ 「養育里親」と「養子縁組里親」を区別し、養育里親の社会的養護体制における位置付けを明確化する。
- ・ 養育里親となる者の要件について、都道府県が行う研修を修めた者とするほか、欠格事由や取消要件の明確化を図る等里親認定登録制度を見直す。
- ・ 養育里親による養育を社会的に評価する額へと里親手当を引き上げる。
- ・ 養育里親の研修、養育里親に関する普及啓発活動、子どもを受託した後の相談等の業務を都道府県の役割として明確化するとともに、子どもに最も適合する里親を選定するための調整等も含め当該業務の委託先として里親支援機関を創設する。里親支援機関については、乳児院や児童養護施設、児童家庭支援センター、

NPO、都道府県里親会等地域で里親に対する支援を行うことができる機関を幅広く活用する。

- ・ 専門里親についても、委託可能な子どもの範囲に障害児を含める等の拡大や研修システムの充実を図る。
- ・ 施設に措置されている子どもを週末や長期休暇等に養育里親等の家庭に短期間、定期的に預かるいわゆる「週末里親」や「季節里親」の仕組みを拡充する。

なお、里親委託を推進するに当たっては、上記里親支援機関や児童家庭支援センター、施設などの地域の資源を十分に活用するほか、特に実親との交流の時期や方法等実親との関わりについては、児童相談所が里親と適切に連携を図りつつ、対応することが重要である。

## ② 小規模グループ形態の住居による新たな養育制度の創設

小規模グループ形態の住居における養育に関する以下の指摘を踏まえ、小規模グループ形態の住居において、家庭的な養育環境の下、適切な支援の質の担保を図りつつ、一定人数の子どもをより適切に養育する事業の制度化を図る。

- ・ 現在、いくつかの地方自治体において里親が5～6人の子どもを受託して行っているいわゆる「里親ファミリーホーム」については、里親だけでは養育や家事等の手が十分ではないとの指摘がある。
- ・ また、こうした多人数を委託される里親は委託された子ども同士の相互作用を活かしつつ養育を行うことができることから、里親との1対1の関係を作ることが困難である子どもの場合でも、家庭的養護が可能となるとの指摘もある。

なお、制度化を図るに当たっては、当該事業を社会福祉事業とし、里親、施設と並ぶ子どもの養育の委託先として位置付ける。

また、適切な養育の質を確保するため、同事業を実施する者について、子どもの養育に関する一定の経験を有する等の要件を課すこと、必要な人員配置として、概ね6人程度子どもが委託されることを想定し、里親に加えて家事等の援助を行う人員を確保することや地域での適切な連携体制を確保すること等を定めるほか、他の施設や里親等と同様に、5. に記載するような権利擁護の仕組みを導入する。

さらに、当該事業の創設に当たっては、円滑に新たな事業を実施できるよう、現在既に子どもを受託している「里親ファミリーホーム」等に配慮した経過措置を設けることが重要である。

## ③ 施設におけるケア単位の小規模化等家庭的養護の推進

施設においても、可能な限り家庭的な環境において一定の安定した人間関係の下での個別的なケアを実現するため、(2)においても言及するようにケア単位の小規模化をさらに推進する必要がある。その際、必要なケアモデルや方法論についても検討を進める。

## (2) 施設機能の見直し

子どもの抱える背景が多様化・複雑化する中、心理的ケアや治療を必要とする子どもに対する専門的なケアや自立支援に向けた取組、継続的・安定的な環境での支援の確保、ケア単位の小規模化とそこにおける家庭的な養護を推進する必要がある。その際、後述の実態調査・分析の結果を踏まえ、子どもが必要とする心理的ケア等と組み合わせながら、個別的なケアや継続的・安定的な環境の下でのケアを受けることができるよう、子どもの状態や年齢に応じたケアが提供できるような体制とするべきである。

このため、施設種別にかかわらず子どもの状態や年齢に応じた適切なケアを実施できるよう、乳児院、児童養護施設、情緒障害児短期治療施設及び児童自立支援施設に分類された現行の施設類型のあり方を見直しを検討するべきである。また、母子生活支援施設についても、母子の関係性に着目しつつ生活の場面において母子双方に支援を行うことができるという特性を活かしつつ、ケアの改善に向けた検討を行う必要がある。

これらの見直しについては、子どもにとって必要なケアの質を確保するための人員配置基準の引き上げや措置費の算定基準の見直し等を含めたケアの改善に向けた方策を検討するものとする。その際、施設で生活を送る主体である子どもにとって、より暮らしやすい生活となるようにするという視点に立って、検討を進める必要がある。

ただし、このような見直しを具体的に進めるためには、必要な財源の確保が不可欠であるとともに、現在施設内で行われているケアの現状を詳細に調査・分析し、その結果を十分に踏まえて、ケアのあり方とこれに必要な人員配置や措置費の算定のあり方について検討する必要がある。

したがって、厚生労働省が来年度にかけて行うことを予定している「施設ケアに関する実態調査」の結果を中心にその他の調査研究の状況もあわせて踏まえながら、本専門委員会において、その具体化に向けた検討をさらに進めていくこととする。

なお、当該調査の実施に当たっては、対象となる施設、関係団体や研究者等の全面的な協力が不可欠である。施設ケアの質的な向上につながる重要な調査であることにかんがみ、施設におけるケアの現状が十分明らかになるよう、本専門委員会としても各関係者の協力を強く期待する。

また、施設類型の見直しに当たっては、障害者自立支援法附則第3条の規定に基づく見直しが障害児施設について行われることを踏まえ、その動向に十分留意しながら検討を進める必要がある。

上記のような検討を進めるとともに、施設における専門機能や自立支援策の強化を図るため、以下のような対応を進める。

- ・ 基幹的職員（スーパーバイザー）の配置等により、自立支援計画の見直しとその進行管理を適切に行うとともに、関係機関との連携を図りつつ、児童指導員・保育士や心理療法を担当する職員等の専門スタッフによるチームケアを行うことができる体制を整備する。

- ・ 心理的ケアや治療を必要とする子ども及びその保護者に対し、特に医療機関等との連携を強化するため、それぞれの施設における専門職種の強化等体制整備を図る。
- ・ 施設入所中から、施設退所後までを見据えた自立支援に資するケアを計画的に実施する必要があるほか、ケア単位の小規模化については、子どもの自立支援の観点からも有効な手段であることを念頭におき、早急に検討を行う。
- ・ 地域の中における施設の役割の充実を図り、入所中や退所後の家庭や子どもに対する施設からの支援を強化する。また、里親に対する支援を強化するため、養育里親の研修、子どもを委託する養育里親へのレスパイト・相談等の支援等を担う里親支援機関について、乳児院、児童養護施設が自ら受託することや、同機関との連携を図ることを、積極的に検討する。

なお、児童自立支援施設における学校教育の実施については、既に平成9年の児童福祉法の改正により、児童自立支援施設に入所する子どもにも学校教育を実施することを義務づけられたところであるが、未だ多くの自治体で実現されていない。このため、各自治体の福祉部局から教育委員会に積極的に働きかけるほか、国においても厚生労働省と文部科学省で連携を図り、児童自立支援施設に入所する子どもが学校教育を受けられる体制を早急に整えるべきである。また、その際には、入所する子どもの学力や状態に十分配慮した内容とすることが必要である。

## 2. 社会的養護に関する関係機関等の役割分担と機能強化及び地域ネットワークの確立

子どもに対する適切かつ継続的なケアを行うためには、施設や里親、児童相談所、その他の関係機関の連携を図ることが必要であるほか、親子分離まで至らないケースや家庭復帰後の支援など、地域において家庭を支援することのできる体制を整備することが求められる。しかしながら、現段階ではこのような体制は十分ではないと考えられる。

このため、関係機関の適切な役割分担と連携強化を図るとともに、地域において家庭支援を行う体制を強化するため、以下の施策を推進する必要がある。

### (1) 児童相談所のアセスメント機能等の強化

一時保護（委託して行う場合を含む。）を含めた児童相談所におけるアセスメント機能の充実強化、里親・施設に措置された後の継続的なアセスメントとこれに基づくケアを提供することを目的として以下の事項についてその標準化を図るため、指針を作成するほか、すでに開発されたアセスメント方法等をより有効なものへ改訂し、その普及を図る必要がある。

- ・ 一時保護（委託して行う場合を含む。）の際のアセスメントのあり方
- ・ 措置する際の施設・里親に対する情報提供のあり方
- ・ 施設や里親への入所・委託中の援助方針の策定、自立支援計画の作成とそれらの見直しの時期やその手法及びその際の施設等との役割分担
- ・ 措置解除を検討する際の子ども及び保護者や地域の支援体制に関する適切な評価方法並びに施設等との役割分担

また、継続的なアセスメントとこれに基づくケアの提供に当たっては、児童福祉司や児童心理司の質の向上等も含め児童相談所の体制を強化するとともに、児童相談所や施設、里親等の関係機関が十分に協力し、適切な役割分担をしつつ進めることが求められる。

さらに一時保護（委託して行う場合を含む。）については、生活環境の改善や適切なケアを行うことができる体制について検討するとともに、5.に記載する権利擁護の仕組みを導入するべきである。

## (2) 家庭支援機能の強化

在宅で生活を続ける場合や親子分離を行った場合における家庭復帰後の子どもの健やかな育ちを支援するためには、保護者指導を含め地域における家庭支援が重要であり、その推進を図るため、以下のような施策を講じる必要がある。また、このような家庭支援策の実施に際しては、それぞれの地域の実情を踏まえた取組を促進することが求められる。

- ・ 児童福祉司等の人員の確保やその質の向上など児童相談所自体の体制を充実する。これに加え、児童相談所が市町村や関係機関と役割分担を図りつつ、保護者指導を行う体制として、児童家庭支援センターを積極的に活用するとともに、NPO等他の一定の要件を満たす機関に対しても保護者指導の委託を可能とする措置を講じる。
- ・ 児童相談所との役割分担・連携を担い、家庭支援を行う拠点を増加させるため、施設に附置される場合だけではなく、一定の要件を満たす医療機関やNPO等、地域で相談支援等を行っている機関が児童家庭支援センターになることを可能とすることも有益である。
- ・ 地域において治療的なケアを提供することができる機関の活用や、親子双方に支援を行うプログラムを実施している機関による支援の強化・活用等地域における様々な資源を活用しながら、家庭支援を行うことが重要である。
- ・ 母子生活支援施設については、その特性を活かし、母親と子どもの関係性に着目した支援プログラムの研究を進める等の機能強化を図るほか、入所する子どもの状態に応じて児童相談所への適切な連絡を行う等入所時や入所中の福祉事務所と児童相談所・婦人相談所との連携を強化する。
- ・ 地域における家庭を支援するためには、住民に身近な市町村の体制整備を図る必要があることから、子育てに関する情報提供や育児に関する必要な助言等を行うための生後4か月までの全戸訪問事業や育児支援家庭訪問事業等の子育て支援事業を幅広く推進し、虐待等の予防にも資する取組を進める。
- ・ 要保護児童対策地域協議会（子どもを守る地域ネットワーク）について、調整機関に一定の専門性を有する者を配置する等の機能強化を進め、併せて都道府県においても市町村職員に対する研修等の支援を行うなど、市町村の体制強化を図るための措置を講じることが重要である。

### 3. 自立援助ホームの見直し等自立支援策の拡充

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、その結果様々な困難に突き当たることが多い。このような子どもたちが他の子どもたちと公平なスタートを切れるように自立への支援を進めるとともに、自立した後も引き続き子どもを受け止め、支えとなるような支援の充実を図り、より適切な養育を実施するため、以下のような事業の見直し等を進める必要がある。

なお、ここでは年長児の自立支援策を中心に記述しているが、自立支援については、在宅支援の段階及び施設等に措置されている間から、退所後の社会的自立までを見据えて、関係機関がそれぞれ連携し、継続的なケアを行い得る体制の構築が求められるものである。

また、年長児の自立支援策と青少年施策との連携を進めるほか、現行制度における満20歳に達するまで措置を継続する仕組みについて、子どもの状況を踏まえつつ、より積極的な活用を図るべきである。その際、子どもが高等教育機関へ進学する場合も含めてその活用を図ることが重要である。

- ・ 児童自立生活援助事業（自立援助ホーム）については、児童養護施設における高校進学率が9割となる等により、子どもが自立する年齢が上がってきている現状を踏まえ、施設退所者等のうち、高校卒業後の者であっても一定期間自立に向けた支援を行うことが可能となるよう、満20歳未満の者まで対象を広げることを検討する。

また、年長児の自立支援は社会的養護における最も重要な課題の一つであるため、子どもの主体性を尊重する観点からも子どもが都道府県に対し申込みを行う仕組みとするほか、児童自立生活援助事業の提供（委託）を都道府県に義務づけることも検討する。さらに、現在の補助金による財政的支援ではなく、国や県による財政的負担により、より確実な財政支援を行うことができる方策を検討する。

- ・ 施設を退所した子ども等に対し自立生活や就労を継続するための支援を行うため、生活や就労に関する相談や自助グループによる相互の意見交換等を行う拠点事業を創設し、自立援助ホームや児童家庭支援センター、NPO等の様々な地域資源を当該拠点として活用することにより、それぞれの地域の事情に応じた積極的な取組を進める。

### 4. 人材確保のための仕組みの拡充

社会的養護の質を確保するため、以下のような施策を推進することにより、その担い手となる職員及びその専門性を確保するとともに、計画的に育成するための体制を整備する必要がある。なお、社会的養護に関する資格のあり方については、今後、国において保育士の専門性や質の向上等のあり方を検討する際に併せて検討する必要がある。

#### (1) 施設長・施設職員の要件の明確化

施設長・施設職員の任用要件を明確化・適正化するべきである。

## (2) 基幹的職員（スーパーバイザー）の配置、養成のあり方

施設において組織だったケアを行い得るようにするとともに、人材育成が可能となるよう、自立支援計画等の作成・進行管理、職員の指導等を行う基幹的職員の配置を義務づける必要がある。基幹的職員については、施設における一定の経験を有する者等のうち、一定の研修を受け専門性を習得した者とするべきである。

## (3) 国及び都道府県の研修体制の拡充

都道府県において作成する整備計画に必要な人材を確保するための方策を記載し、これに基づき施設等機関相互間の人材交流ができるシステムや研修体制を整備することを含め、計画的に人材育成を進めることが重要である。

国において作成する指針（都道府県計画の作成のための指針）にも人材育成に関する事項を盛り込むほか、国は、人材育成のためのカリキュラムの作成や都道府県で人材育成を担う指導者に対する研修を実施する必要がある。この際、カリキュラムについては、5.にあるような子どもの権利擁護の観点に十分配慮したものとする。

## 5. 措置された子どもの権利擁護の強化とケアの質の確保のための方策

社会的養護の下にいる子どもたちは、措置によりその生活が決定されること等を踏まえ、また、近年起こっている施設内虐待等を予防するとともに、これに対応するため、下記のような施策を講じることにより、子どもの権利擁護の強化、ケアの質の確保を図る必要がある。

### (1) 措置された子どもの権利擁護を図るための体制整備

客観性・専門性を有し、子どもの措置に関する一定の権限を有する機関である都道府県児童福祉審議会の調査審議事項として、措置された子どもの権利擁護に関する事項を明確化するべきである。

具体的には、措置された子どもが都道府県児童福祉審議会に意見を述べるができること、同審議会が調査のため必要に応じて子どもも含め関係者に対し資料の提出及び説明を求めることができることとするほか、同審議会が都道府県に対し、子どもの権利擁護に関し講じるべき措置について意見を述べるができること等の仕組みを整備する。

この際、都道府県児童福祉審議会が都道府県に対し述べた意見や、子どもから述べられた意見について、都道府県において適切に対応できるような体制を整備するべきである。また、子どもが意見を述べやすい仕組みとするとともに、安心して子どもが意見を述べるができるよう、意見を述べた後も子どもの権利が守られるような仕組みとすることが求められる。

さらに、都道府県児童福祉審議会の運用については、すでに設置されている部会等を活用するほかにも子どもの権利擁護に関する専門の部会を設置する等、各地域において、より同審議会がその役割を効果的に果たすことができるような工夫を行う必要がある。



このほか、苦情解決の仕組みとして、施設における第三者委員の設置の推進や社会福祉法に基づき都道府県社会福祉協議会に設置された運営適正化委員会の活用等を図る必要がある。

さらに、自立支援計画の作成や見直しの際に子どもの意見を聞くほか、子どもが自分の置かれた状況を可能な限り理解できるように説明をする等、子どもの意向を踏まえた支援となるよう、さらに運用面での改善を進めるべきである。併せて、子どもが自分の意向を表現しやすくするという観点から子どもの置かれた状況や子どもの権利などを記したいいわゆる「子どもの権利ノート」等を活用し、施設入所時や施設入所中に子どもが自らの権利について理解するための学習を進めることが重要である。

## (2) 監査体制の強化等ケアの質の向上のための取組の拡充

都道府県において、第三者を加えた監査チームを編成する等により、ケアの質について監査できる体制を整備するとともに、国においても、監査マニュアルの見直し、標準化を進めるべきである。

また、養育に関する都道府県、施設、里親の責任の明確化を図る必要がある。

このほか、各施設における自己点検・自己評価やその結果の公表等の仕組みの導入について検討するほか、第三者評価の受審について引き続き推進することが重要である。

## (3) 施設内虐待等に対する対応

被措置児童に対する児童養護施設等職員や里親による虐待等に対応するため、施設長、施設職員、一時保護所の職員、小規模グループ形態の住居による養育事業を行う者及び里親が行う暴行、わいせつな行為、ネグレクト及び心理的外傷を与える行為等を施設内虐待等と位置づけ、以下のような対策を講じる必要がある。

また、子ども同士の上記のような行為についても、これを施設職員等が放置した場合は、虐待（ネグレクト）として位置づけ、これに適切に対応することが重要である。

- ・ 施設内虐待等を受けた子どもが、都道府県及び（1）に記載した都道府県児童福祉審議会に対して届け出ることができるようにすること
- ・ 施設内虐待等を発見した場合に職員等に都道府県への通告義務を課すこと及び第三者に通告に関する義務を課すこと並びに（1）に記載した都道府県児童福祉審議会に対し通告できるようにすること
- ・ 都道府県及び都道府県児童福祉審議会に対し届出をした子ども及び通告した職員等に関する秘密の保持義務を課すこと
- ・ 通告した職員等に対する施設による不利益取扱いを禁止すること
- ・ 届出、通告があった施設等に対する立入調査、質問、勧告、指導、業務停止等の処分及び子どもの保護等都道府県が講じるべき措置を明確化すること
- ・ 国が施設内虐待等に関する検証・調査研究を実施すること及び都道府県が施設内虐

待等の状況等について公表すること

さらに、都道府県は、施設内虐待等を受けた子どもについて、一時保護などの必要な対応を速やかに行うとともに、当該施設等に入所する他の子どもについての適切なケアを確保すべきである。

また、都道府県は、施設の運営改善に向け、第三者を含めた対策チームを設置して施設内虐待等が再び起こることがないように助言、指導を継続して行う等の対応をする必要がある。その際、運営改善の取組が着実に進むよう当該施設やその法人はもとより、都道府県、児童相談所、関係団体のそれぞれが、その求められる役割を確実に果たすべきである。

また、具体的な対応方法について、その全国的な共有化を図るため、国において各都道府県における施設内虐待等の事例や具体的な取組等を収集・分析し、その結果を踏まえて、各都道府県における対応方法や予防策について検討するとともに、そのガイドラインを作成する必要がある。

## 6. 社会的養護体制の計画的な整備

要保護児童に対し適切な支援を行い得るような社会的養護の提供量及びその質を確保するという観点から、以下のような仕組みを整備する必要がある。

- ・ 里親や小規模住居における養育事業、施設、自立援助ホーム、児童家庭支援センター、一時保護所等の供給体制や質の確保策、人材確保・人材育成のための方策及び子どもの権利擁護のために講じる措置等について計画的な整備とその質の向上を図られるよう、都道府県において社会的養護体制の整備やその質の向上のための計画を作成し、これを公表する。

また、この計画においては単に既存の事業を機械的に羅列するだけでなく、地域の実情に応じ、真にその地域において必要な支援のあり方を検討し、これに応じた新たな取組や工夫等も盛り込んで、その地域の特性を活かしたものとするべきである。

さらに、虐待予防に資する事業や子育て支援事業等、市町村が実施する事業との関連性も十分に考慮し、市町村と連携を図りつつ作成することが重要である。

- ・ 国においては、都道府県が計画を策定するに当たって、地方自治体間の格差の解消を図るため、計画的な整備や質の向上を図るための基本指針を作成する必要がある。その際、都道府県計画に盛り込まれるべき具体的な社会的養護の必要提供量の算定方法に関する考え方を示すことが有用である。

上記に加え、関係団体や施設においても、人材育成等ケアの質の向上を図るための計画を立て、これを実施することが求められる。

# 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略のポイント

## I 重点戦略策定の視点

- 今後の労働力人口の急速な減少と、結婚や出産・子育てに関する希望と現実の乖離の拡大
- 人口減少下で、持続的な経済発展の基盤として必要なこと
  - ・ 「若者や女性、高齢者の労働市場参加の実現」
  - ・ 「国民の希望する結婚や出産・子育ての実現」の2点の同時達成

その鍵は「就労と結婚・出産・子育ての二者択一構造」の解決に

「二者択一構造」解消のための「車の両輪」→ 速やかに軌道に乗せる必要

働き方の改革による  
仕事と生活の調和の実現

「親の就労と子どもの育成の両立」  
「家庭における子育て」を包括的に  
支援する枠組み（社会的基盤）の構築

## II 仕事と生活の調和の実現

「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」（国民的な取組の大きな方向性の提示）  
「仕事と生活の調和推進のための行動指針」（企業や働く者等の効果的取組、国や地方公共団体の  
を策定 施策の方針）

### 仕事と生活の調和が実現した社会の姿

国民一人ひとりがやりがいや充実感を感じながら働き、仕事上の責任を果たすとともに、  
家庭や地域生活などにおいても、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多  
様な生き方が選択・実現できる社会

① 就労による経済的自立が  
可能な社会

② 健康で豊かな生活のため  
の時間が確保できる社会

③ 多様な働き方・生き方が  
選択できる社会

### 各主体の取組を推進するための社会全体の目標を設定

（代表例）

○ 就業率（②、③にも関連）

< 女性（25～44才） >  
64.9% → 69～72%

< 高齢者（60～64才） >  
52.6% → 60～61%

○ フリーターの数  
187万人 → 144.7万人以下

（いずれも 現状 → 10年後）

○ 週労働時間60時間以上の雇用  
者の割合  
10.8% → 半減

○ 年次有給休暇取得率  
46.6% → 完全取得

○ 第1子出産前後の女性の継続  
就業率  
38.0% → 55%

○ 育児休業取得率  
（女性）72.3% → 80%  
（男性）0.50% → 10%

○ 男性の育児・家事関連時間  
（6歳未満児のいる家庭）  
60分/日 → 2.5時間/日

社会全体としての進捗状況を把握・評価し、政策に反映

### 関係者が果たすべき役割

#### 企業と働く者

協調して生産性の向上に努めつつ、職  
場の意識や職場風土の改革とあわせ働  
き方の改革に自主的に取り組む

#### 国・地方公共団体

国民運動を通じた気運の醸成、制度的  
枠組みの構築や環境整備などの促進・  
支援策への積極的な取組、地域の実情  
に応じた展開

### Ⅲ 包括的な次世代育成支援の枠組みの構築

仕事と生活の調和を推進し、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

#### ①親の就労と子どもの育成の両立を支える支援

- 就業希望者を育児休業と保育（あるいはその組合せ）で切れ目なくカバーできる体制、仕組みの構築
- そのための制度の弾力化（短時間勤務を含めた育児期の休業取得方法の弾力化、家庭的保育など保育サービスの提供手段の多様化）
- 保育所から放課後児童クラブへの切れ目のない移行

#### ②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

- 一時預かりをすべての子ども・子育て家庭に対するサービスとして再構築（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

#### ③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

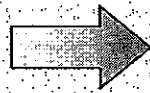
- 妊婦健診の望ましい受診回数確保のための支援の充実
- 各種地域子育て支援の面的な展開（全戸訪問の実施、地域子育て支援拠点の整備）
- 安全・安心な子どもの放課後の居場所の設置
- 家庭的な環境における養護の充実など、適切な養育を受けられる体制の整備

（社会的コストの試算）

効果的な財政投入の必要性

児童・家族関連社会支出額  
（19年度推計）約4兆3,300億円  
（対GDP比0.83% 欧州諸国では2～3%）

※現在の費用構成は、国・地方公共団体の公費が約8割、企業・個人の保険料等が約2割



推計追加所要額 1.5～2.4兆円

（希望者すべてが就業した場合や就業率等がフランス並みとなった場合等を仮定した試算）

※フランスの家族関係支出を日本の人口規模に換算すると約10.6兆円

- 上記の考え方に示した給付・サービスの充実、とりわけ仕事と家庭の両立や家庭における子育てを支える社会的基盤となる現物給付の実現に優先的に取り組む必要
- これは単なるコストではなく「未来への投資」として、効果的な財政投入が必要
- 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

#### 《具体的な制度設計の検討》

- 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
- 《先行して取り組むべき課題》
- 制度設計の検討とともに、家庭的保育の制度化や一時預かり事業等の法律的な位置づけの明確化、地方公共団体や事業主が策定する次世代育成支援の行動計画に基づく取組の推進のための制度的な対応、社会的養護体制の充実などの課題について20年度において先行実施すべき

### Ⅳ 利用者の視点に立った点検・評価とその反映

- 利用者の視点に立った点検・評価手法を構築
- 平成21年度までの現行のプラン（「子ども・子育て応援プラン」、地方公共団体の次世代育成支援のための行動計画）の見直しに当たって、利用者の視点に立った指標等を盛り込んで、定期的に点検評価を行い、その結果を毎年度の予算編成、事業実施に反映（PDCAサイクルを確立）

### Ⅴ おわりに ～支援策が十分に効果を発揮するための国民の理解と意識改革～

- 施策の必要性と有効性について十分に国民に説明し、理解を浸透
- 自然に子育ての喜びや大切さを感じられるよう社会全体の意識改革のための国民運動

# 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略

(「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議とりまとめ)

平成 19 年 12 月

## 1 重点戦略策定の視点

(人口構造の変化と社会経済への影響)

- 「日本の将来推計人口(平成 18 年 12 月推計)」は、我が国では、今後一層少子化・高齢化が進行し、本格的な人口減少社会が到来するとの見通しを示している。人口減少社会は単純な人口規模の縮小ではなく、高齢者数の増加と生産年齢人口の減少という「人口構造の変化」を伴うものであり、我が国の経済社会に大きな影響を与えることが懸念される。
- また、労働力人口は、若者や女性、高齢者の労働市場参加が進まず、現状の労働力率のまま推移した場合、総人口の減少を上回る速度で減少する見通しである。この場合、2030 年までに労働力人口は 1,000 万人以上減少することが見込まれ、2030 年以降も生産年齢人口の減少速度の加速により、さらに急速な労働力人口の減少が予想される。

(結婚や出産・子育てに関する国民の希望と現実の乖離)

- 他方、新人口推計の前提となっている今後の結婚や出産の動向(生涯未婚率 23.6%、夫婦完結出生児数 1.69 人、2055 年の合計特殊出生率は 1.26。)と、国民の希望する結婚や出産(約 9 割が結婚を希望、希望子ども数 2 人以上)には大きな乖離が存在する。
- この乖離を生み出している要因は、各種の調査や研究が示唆するところによれば、
  - (結婚) 経済的基盤、雇用・キャリアの将来の見通しや安定性
  - (出産) 子育てしながら就業継続できる見通し、仕事と生活の調和の確保度合い
  - (特に第 2 子以降) 夫婦間の家事・育児の分担度合い、育児不安の度合い
  - (特に第 3 子以降) 教育費の負担感(ただし 1970 年代以降生まれの世代では 1 人目、2 人目からについても負担感が強く意識される傾向)などがあげられる。
- 国民の希望する結婚や出産・子育てが実現したと仮定して出生率を計算すると、1.75 程度となる。結婚や出産は言うまでもなく個人の決定に委ねられるものであるが、国民の希望の実現を妨げる社会的な要因が存在し、それが将来の社会経済に大きな影響を及ぼすことを考えると、この乖離を生み出している要因を除去し、国民の希望が実現できる社会経済環境を整備することは、我が国にとって不可欠な政策課題である。

(今後の人口構造の変化を展望した二つの課題)

- 以上の点を考慮すると、我が国経済社会が今後とも持続的に発展していくためには、

- ① 今後生まれる子どもたちが労働市場に参加することが可能となるまでの間(2030年頃まで)における労働力人口の減少を緩和するために、「若者、女性、高齢者等の労働市場参加」を実現すること
- ② 2030年以降に予想されるより急速な生産年齢人口及び労働力人口の減少を緩和するためにも、「国民の希望する結婚や出産・子育て」をできる限り早く実現することの二つを同時に成し遂げることが不可欠である。

(「車の両輪」となる二つの取組み — 「仕事と生活の調和の実現」と「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」)

- しかしながら、今日なお、妊娠・出産を機にこれまで就労していた女性の7割が離職することにみられるように、とりわけ女性にとっては、就労と出産・子育ては二者択一の状況となっており、この状況を抜本的に変えない限り、これらの二つの課題の同時達成は不可能である。
- 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ためには、
  - ・ 「働き方の見直しによる仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)の実現」とともに、
  - ・ その社会的基盤となる「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」(「親の就労と子どもの育成の両立」と「家庭における子育て」を包括的に支援する仕組み)を「車の両輪」として、同時並行的に取り組んでいくことが必要不可欠である。
- 今日、第2次ベビーブーム世代(昭和46～49年生まれ)が30代半ばを迎え、子育て世代の年齢層の人口は既に減少に転じている。また、就労と出産・子育ての二者択一状況が続いた場合には、結婚や出産・子育てに関して、国民が希望を持つことさえ難しくなり、希望水準自体の低下も危惧される。
- 子育て世代の年齢層の人口が大幅に減少する前に、あるいは、結婚や出産・子育てに関する国民の希望水準が低下し、それが一層の少子化を招くという悪循環に陥らないように、これら「車の両輪」となる二つの取組みを、できる限り速やかに軌道に乗せることが緊要である。この努力が、我が国の社会経済を持続可能で確かなものとするにつながり、また、そうした社会経済の確かな発展の見通しが、家庭を築き子どもを生き育てる国民の希望と安心につながるものと考えられる。
- もとより少子化対策の外延は広範にわたり、産科・小児科医の確保、奨学金や就学前教育費の保護者負担の軽減については、他の会議等でも検討が進められている。また、重点戦略策定に向けた議論の過程においては、職住近接などの住環境の問題、子育て家庭が移動しやすい交通の問題等についても課題として指摘された。

このように少子化対策として取り組むべき様々な課題がある中で、人口減少、とりわけ労働力人口の急速な減少に対応し、我が国の経済社会の持続的な発展を図るには、就労と出産・子育ての二者択一構造の解消という点に戦略的な対応が必要との認識から、「働き方の見直しによる仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)の実現」及びその社会的基盤となる「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」について重点的に検討を行い、本重点戦略をとりまとめた。

## 2 仕事と生活の調和の推進

「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」に沿って、個々の企業の実情に合った効果的な進め方を労使で話し合い、自主的に取り組んでいくことが基本であるが、我が国の社会を持続可能で確かなものとするに関わるものであることから、国と地方公共団体も、企業や働く者、国民の取組を積極的に支援するとともに、多様な働き方に対応した子育て支援や介護などのための社会的基盤づくりを積極的に行う。

### (「憲章」及び「行動指針」の策定)

- 仕事と生活の調和の推進に関しては、19年12月に
  - ・ 国民的な取組の大きな方向性を示すものとして、仕事と生活の調和の必要性、仕事と生活の調和が実現した場合の社会の姿とその実現に向けた関係者が果たすべき役割を示した「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」
  - ・ 企業や働く者、国民の効果的取組、国や地方公共団体の施策の方針を示した「仕事と生活の調和推進のための行動指針」を策定した。

### (仕事と生活の調和が実現した社会の姿)

- 仕事と生活の調和が実現した社会とは、「憲章」に明示されているように、「国民一人ひとりがやりがいや充実感を感じながら働き、仕事上の責任を果たすとともに、家庭や地域生活などにおいても、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様な生き方が選択・実現できる社会」である。
- より具体的には、
  - ① 就労による経済的自立が可能な社会 — 経済的自立を必要とする者とりわけ若者がいきいきと働くことができ、かつ、経済的に自立可能な働き方ができ、結婚や子育てに関する希望の実現などに向けて、暮らしの経済的基盤が確保できる
  - ② 健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会 — 働く人々の健康が保持され、家族・友人などとの充実した時間、自己啓発や地域活動への参加のための時間などを持てる豊かな生活ができる
  - ③ 多様な働き方・生き方が選択できる社会 — 性や年齢などにかかわらず、誰もが自らの意欲と能力を持って様々な働き方や生き方に挑戦できる機会が提供されており、子育てや親の介護が必要な時期など個人の置かれた状況に応じて多様で柔軟な働き方が選択でき、しかも公正な処遇が確保されている社会を目指すべきである。

(関係者が果たすべき役割)

- 仕事と生活の調和の実現のため、それぞれの関係者が「憲章」に明示された以下のような果たすべき役割に沿って、「行動指針」に定める具体的取組を推進する。
  - ・ 企業と働く者 — 協調して生産性の向上に努めつつ、職場の意識や職場風土の改革とあわせ働き方の改革に自主的に取り組む。
  - ・ 国民 — 一人ひとりが自らの仕事と生活の調和の在り方を考え、家庭や地域の中で積極的な役割を果たす。また、消費者として、求めようとするサービスの背後にある働き方に配慮する。
  - ・ 国 — 国民全体の仕事と生活の調和の実現は、我が国社会を持続可能で確かなものとする上で不可欠であることから、国民運動を通じた気運の醸成、制度的枠組みの構築や環境整備などの促進、支援策に積極的に取り組む。
  - ・ 地方公共団体 — 仕事と生活の調和の現状や必要性は地域によって異なることから、その推進に際しては、自らの創意工夫の下に、地域の実情に応じた展開を図る。

(数値目標の設定と進捗状況の把握・評価、政策への反映)

- 仕事と生活の調和した社会の実現に向けた各主体の取組を推進するための社会全体の目標として、取組が進んだ場合に達成される水準として①～③について 10 年後の数値目標(及び中間的な目標値として 5 年後の数値目標)を設定するとともに、数値目標を含む関連指標を合成して実現度指標を作成する。これらにより、仕事と生活の調和した社会の実現に向けた全体としての進捗状況を把握・評価し、政策への反映を図る。
    - ① 就労による経済的自立が可能な社会 — 就業率(②、③にも関わる)、時間当たり労働生産性の伸び率(②、③にも関わる)、フリーターの数
    - ② 健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会 — 労働時間等の課題について労使が話し合いの機会を設けている割合、週労働時間 60 時間以上の雇用者の割合、年次有給休暇取得率、メンタルヘルスケアに取り組んでいる事業所割合
    - ③ 多様な働き方・生き方が選択できる社会 — テレワーカー比率、短時間勤務を選択できる事業所の割合(短時間正社員制度等)、自己啓発を行っている労働者の割合、第 1 子出産前後の女性の継続就業率、保育等の子育てサービスを提供している割合、男女の育児休業取得率、6 歳未満の子どもをもつ男性の育児・家事関連時間
- ※ (参考)「仕事と生活の調和推進のための行動指針」で設定された数値目標



### 3 包括的な次世代育成支援の枠組みの構築

今後の人口構造の変化に対応して、仕事と生活の調和を推進し、かつ、国民が希望する結婚や出産・子育ての実現を支えることに早急かつ戦略的な対応が必要であることにかんがみ、

- ・ 次世代育成支援に関連する給付・サービス、とりわけ仕事と子育ての両立や家庭における子育てを支える社会的基盤となる現物給付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。

#### (現行の給付・サービスの制度的な課題)

- 現行の次世代育成支援に関連する給付・サービス全体を通じた制度的な課題としては、医療保険、雇用保険、児童福祉、母子保健等の各制度において、それぞれの制度の考え方に基づいて給付内容や費用負担の方法等が定められ、どのような支援ニーズに対して、どのような給付が保障されるか体系立った制度となっていないこと、欧州諸国に比べて現金給付、現物給付を通じて家族政策全体の財政的な規模が小さく、家族政策を支える負担についての明確な国民的合意も形成されているとは言い難い状況であることなどがあげられる。
- 欧州諸国の経験に照らせば、現金給付、現物給付のバランスをとった家族政策の充実が必要であるが、
  - ・ 今後、我が国が急速な人口減少、労働力人口の減少に直面する中で、誰もが意欲と能力に応じて働くことのできる環境整備を進め、就業率の向上を図ることが必要であり、
  - ・ また、出生率の回復したフランスなどでは、近年、保育サービスの充実など仕事と家庭の両立支援を軸とした家族政策が展開されている

ことにかんがみると、とりわけ現物給付の充実を図り、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と国民の希望する結婚・出産・子育てを可能にする社会的基盤を構築することが喫緊の課題である。

#### (新たな枠組みの構築の必要性)

- 仕事と生活の調和を推進し、国民の希望する結婚や出産・子育ての実現を支える社会的な基盤を構築するためには、以下のような考え方で給付・サービスを再構築するとともに、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

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。

① 親の就労と子どもの育成の両立を支える支援

- ・ 出産前から 3 歳未満の時期 — この時期の支援への重点的な取組、就業希望者を育児休業と保育、あるいはその組合せでカバーできる体制・仕組みの構築、それぞれの制度における弾力化による多様な選択を支える切れ目のない支援
- ・ 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
- ・ 学齢期の放課後対策 — 全小学校区での「放課後子どもプラン」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への切れ目のない移行と適正な環境の確保

② 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

- ・ すべての子育て家庭に対する一時預かり制度の再構築 — 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し、一定水準のサービス利用を普遍化
- ・ 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

③ 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

- ・ 妊婦健診の支援の充実 — 望ましい受診回数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 — 全市町村で生後 4 か月までの全戸訪問を実施、小学校区すべてに地域子育て支援拠点を面的に整備
- ・ 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 — 家庭的な環境における養護の充実、施設機能の見直し など

（現物給付を優先した家族政策の充実と効果的な財政投入の必要性）

- 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。
- 次世代育成支援に関する給付・サービスは多岐にわたるが、今後の人口構造の変化に対応して、仕事と生活の調和を推進し、かつ、国民が希望する結婚や出産・子育ての実現を支えることに早急かつ戦略的な対応が必要であることにかんがみると、先述した考え方に示した給付・サービスの充実、とりわけ仕事と子育ての両立や家庭における子育てを

支える社会的基盤となる現物給付の実現に優先的に取り組む必要があり、これを支える効果的な財政投入が必要である。

※（参考）本重点戦略の策定に向けた議論の過程で示された社会的コストの推計

（次世代育成支援の社会的コストは「未来への投資」）

- 次世代育成支援の社会的コストは、これを単に社会的コストの増加としてとらえるのではなく、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」と認識すべきものである。
- 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ほか、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。
- 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。
- 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。

（具体的な制度設計の検討）

- 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おり、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。

※（参考）現行の次世代育成支援の給付・サービスの費用構成

- 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。
- 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下、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

#### (具体的な制度設計の検討とともに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、
  - ・ 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のための家庭的保育の制度化、
  - ・ 一時預かり事業や地域子育て支援事業の法律的な位置付けの明確化、
  - ・ 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に基づく取組の推進のための制度的な対応
  - ・ 家庭的養護の充実や社会的養護体制の計画的整備など社会的養護体制の充実などの課題について、20 年度において先行して実施すべきである。

## 4 利用者の視点に立った点検・評価とその反映

利用者の視点に立った点検・評価手法を構築するとともに、それを施策の改善につなげていくため、平成 21 年度までの現行のプラン※の見直しに当たって、利用者の視点に立った指標等を盛り込んで、定期的に点検・評価を行い、その結果を毎年度の予算編成、事業実施に反映させる PDCA サイクルを確立する。

※「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

### (点検・評価の現状と今後の在り方)

- これまでの少子化対策の評価は、プランに掲げられた施策が計画どおり進捗しているかどうかを把握することが中心であり、利用者の視点に立脚した恒常的かつ持続的な点検・評価は行われてこなかった。
- 少子化対策の推進の実効性を担保するためには、以下のような利用者の視点に立った点検・評価の導入を図る必要がある。
  - ① 結婚や出産・子育てに対する希望の実現度  
妊娠・出産後の継続就業率を政策目標に関わる指標として導入するなど、結婚や出産・子育ての各ステージにおいて国民の希望がどの程度実現したかという点に着目した点検・評価
  - ② 利用者の多様性  
利用者の多様性といった観点も考慮に入れ、幅広い層の利用者の声を聞くよう努めるなど、利用者の多様性に即した、きめ細かな点検・評価
  - ③ 地域差  
地域によるニーズの違いを前提にしつつ、利用者がそれぞれの生活圏で真に必要なサービスを受けられているかという視点に立った点検・評価
  - ④ 支援策相互の連携  
利用者が出産、子育て、あるいは子どもの成長の各ステージに応じて各支援策のメニューに容易にアクセスでき、これらを切れ目なく選択することができるかといった点に着目した点検・評価
  - ⑤ 質と量の評価  
サービスの量が確保されているかはもちろんサービスの質が十分に確保されているかという点にも着目した点検・評価
  - ⑥ 支援策の周知と利用しやすさ  
支援策の存在が十分に知られているか、利用者が気軽に利用できる状態になっているか等、制度の運用面に着目した点検・評価

- 具体的には、以下のとおり、利用者の視点に立った点検・評価を導入する。
  - ・ 結婚や出生行動に影響を及ぼしていると考えられる要素(経済的基盤、継続就業見通し、夫婦間の家事・育児分担等)に各種施策を対応させて施策体系を整理するとともに、現行プランの見直しに向け利用者の視点に立った新たな指標を導入する。
  - ・ そのために、既存統計の改善・工夫、利用者意向調査等の実施等、点検・評価手法の充実を図るとともに、これを実際の施策の改善につなげていくために、プランの目標を設定する段階から利用者の視点に立った指標等を盛り込み、定期的にこれらに基づいた点検・評価を実施し、その結果を毎年度の予算編成や事業実施、中期的なプランの策定という一連の過程に反映させる、PDCA サイクルの定着が重要である。
- 利用者の視点に立った点検・評価の導入は、実施可能なものから着手し、より良い方法へ漸進させていくという柔軟な姿勢が必要であり、進捗状況を見守るための枠組みを設け、フォローアップを行うことが必要である。

## おわりに ～ 支援策が十分に効果を発揮するための国民の理解と意識改革 ～

- 次世代育成支援に係る施策の必要性やその効果について、一般に、また、施策の対象となる子育て世代においてさえも疑問視する声がある。各種の施策の効果的な展開に努めるとともに、将来に向けた「未来への投資」としての施策の必要性と有効性について、十分に国民に説明し、理解の浸透を図ることが必要である。
- さらに、各種施策が効果を発揮するには、施策の着実な実施とあわせて、生命を次代に伝え育んでいくことや、家族の大切さ、家族を支える地域の力が、これから子どもを生き育てていく若い世代や子どもたち自身に受け継がれ、自然に子育ての喜びや大切さを感じることができるよう、社会全体の意識改革のための国民運動を展開していく必要がある。

(参考) 「仕事と生活の調和推進のための行動指針」で設定された数値目標

	数値目標設定指標	現状	目標値	
			5年後(2012年)	10年後(2017年)
Ⅰ 就労による経済的自立が可能な社会	① 就業率 (Ⅱ、Ⅲにも関わるものである)	25~34歳 男性 90.3%	93~94%	93~94%
		25~44歳 女性 64.9%	67~70%	69~72%
		60~64歳 男女計 52.6%	56~57%	60~61%
		65~69歳 男女計 34.6%	37%	38~39%
	② 時間当たり労働生産性の伸び率 (Ⅱ、Ⅲにも関わるものである)	1.6% (1996年~2005年度の10年間平均)	2.4% (5割増) (2011年度)	-
	③ フリーターの数	187万人 (平成15年にピークの217万人)	ピーク時の3/4に減少 (162.8万人以下)	ピーク時の2/3に減少 (144.7万人以下)
Ⅱ 健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会	④ 労働時間等の課題について労使が話し合いの機会を設けている割合	41.5%	60%	全ての企業で実施
	⑤ 週労働時間60時間以上の雇用の割合	10.8%	2割減	半減
	⑥ 年次有給休暇取得率	46.6%	60%	完全取得
	⑦ メンタルヘルスクエアに取り組んでいる事業所割合	23.5%	50%	80%
Ⅲ 多様な働き方・生き方が選択できる社会	⑧ テレワーカー比率	10.4%	20% (2010年まで)	-
	⑨ 短時間勤務を選択できる事業所の割合 (短時間正社員制度等)	(参考) 8.6%以下	10%	25%
	⑩ 自己啓発を行っている労働者の割合	46.2% (正社員) 23.4% (非正社員)	60% (正社員) 40% (非正社員)	70% (正社員) 50% (非正社員)
	⑪ 第1子出産前後の女性の継続就業率	38.0%	45%	55%
	⑫ 保育等の子育てサービスを提供している割合	保育サービス (3歳未満児) 20.3%	29%	38%
		放課後児童クラブ (小学1年~3年) 19.0%	40%	60%
	⑬ 男女の育児休業取得率	女性: 72.3% 男性: 0.50%	女性: 80% 男性: 5%	女性: 80% 男性: 10%
⑭ 6歳未満の子どもをもつ男性の育児・家事関連時間	1日当たり 60分	1時間45分	2時間30分	

指標（現状値）の算定方法等

- ③ フリーターの数  
 【総務省「労働力調査（詳細結果）」（平成18年平均）】15歳から34歳までで、男性は卒業者、女性は卒業で未婚の者のうち、①雇用者のうち「パート・アルバイト」の者、②完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、③非労働力人口のうち希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」で家事も通学も就業内定もしていない「その他」の者の合計
- ④ 労働時間等の課題について労使が話し合いの機会を設けている割合  
 【厚生労働省「平成19年労働時間等の設定の改善を通じた仕事と生活の調和に関する意識調査」】企業規模30人以上の農林漁業を除く全業種から無作為に抽出した企業における、「労働時間等設定改善委員会をはじめとする労使間の話し合いの機会」を「設けている」と回答した企業の割合  
 注）労働時間等設定改善委員会での話し合い以外にも、例えば、プロジェクトチームの組織化、労働組合との定期協議の実施、労使懇談会の開催等が含まれる。
- ⑤ 週労働時間60時間以上の雇用者の割合  
 【総務省「労働力調査」（平成18年）】非農林業雇用者（休業者を除く）総数に占める週間就業時間（年平均結果）が60時間以上の者の割合
- ⑥ 年次有給休暇取得率  
 【厚生労働省「就労条件総合調査」（平成19年）】企業規模30人以上の企業における、全取得日数／全付与日数（繰越日数を含まない）  
 注）10年後の目標値としての「完全取得」とは、労働者が自ら希望する留保分を考慮したものである。
- ⑦ メンタルヘルスケアに取り組んでいる事業所割合  
 【厚生労働省「労働者健康状況調査」（平成14年）】10人以上規模事業所における「心の健康対策（メンタルヘルスケア）に取り組んでいる」と回答した事業所割合  
 注）「心の健康対策（メンタルヘルスケア）」の取組内容としては、「相談（カウンセリング）の実施」、「定期健康診断における問診」、「職場環境の改善」のほか、「労働者に対する教育研修、情報提供」、「労働者の日常的に接する管理監督者に対する教育研修、情報提供」、「事業所内の産業保健スタッフ、人事労務担当者に対する教育研修、情報提供」なども含まれる。
- ⑧ テレワーカー比率  
 【国土交通省「テレワーク実態調査」（平成17年度）】就業者人口（総務省「就業構造基本調査」（平成14年）の有業者総数）に占めるテレワーカー（注）の割合  
 注）テレワーク実態調査におけるテレワーカーの定義  
 ○以下のA、B、C、D、の4つの条件をすべて満たす人  
 A. ふだん収入を伴う仕事を行っている  
 B. 仕事で電子メールなどのIT（ネットワーク）を使用している  
 C. IT を利用する仕事場所が複数ある、又は1ヶ所だけの場合は自分の所属する部署のある場所以外である  
 D. 自分の所属する部署以外で仕事を行う時間が、1週間あたり8時間以上である
- ⑨ 短時間勤務を選択できる事業所の割合（短時間正社員制度等）  
 「短時間正社員」の定義：フルタイム正社員より一週間の所定労働時間が短い正社員をいい、①フルタイム正社員が育児・介護に加え、地域活動、自己啓発その他何らかの理由により短時間・短日勤務を一定期間行う場合と、②正社員の所定労働時間を恒常的に短くする場合の双方を含む。  
 「短時間勤務を選択できる事業所の割合」としては、短時間正社員制度を就業規則に明文化している場合に加え、そのような働き方が選択できる状態になっている場合も含まれるように調査を実施する予定。  
 （参考）  
 人事院「平成17年民間企業の勤務条件制度等調査の結果について」によれば、100人以上の企業における育児・介護以外の事由を認める短時間勤務制がある企業数割合は8.6%以下 → 自己啓発（1.9%）、地域活動（1.6%）、高齢者の退職準備（1.7%）、その他の事由（2.3%）（以上複数回答）、事由を問わず認める（1.1%）
- ⑩ 自己啓発を行っている労働者の割合  
 【厚生労働省「職業能力開発基本調査」（平成18年度）】従業員規模30人以上の企業から無作為に抽出した事業所の従業員における「自己啓発を行った」と回答した者の割合  
 注）職業能力開発基本調査における用語の定義  
 正社員：常用労働者のうち、一般に「正社員」、「正職員」などと呼ばれている人をいう。  
 非正社員：常用労働者のうち、一般に「正社員」、「正職員」などと呼ばれている人以外の人をいう（「嘱託」、「パートタイマー」、「アルバイト」又はそれに近い名称で呼ばれている人など）  
 自己啓発：労働者が職業生活を継続するために行う、職業に関する能力を自発的に開発し、向上させるための活動（職業に関係ない趣味、娯楽、スポーツ、健康増進等のためのものは含まない）。
- ⑪ 第1子出産前後の女性の継続就業率  
 【国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」（平成17年）】2000年から2004年の間に第1子を出産した女性について、第1子妊娠前に就業していた者に占める第1子1歳時にも就業していた者の割合
- ⑫ 保育等の子育てサービスを提供している割合－保育サービス（3歳未満児）－  
 【厚生労働省「福祉行政報告例」（平成19年4月）、総務省「人口推計年報」（平成18年）】保育所利用児童数／3歳未満人口  
 保育等の子育てサービスを提供している割合－放課後児童クラブ（小学1年～小学3年）－  
 【文部科学省「学校基本調査」（平成19年）、厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課調査（平成19年）】放課後児童クラブ登録児童数 / 小学校1～3年生の就学児童数  
 注）保育等の子育てサービスを提供している割合は、他の目標の進捗状況によって目標の達成が左右される。
- ⑬ 男女の育児休業取得率  
 【厚生労働省「女性雇用管理基本調査」（平成17年度）】5人以上規模事業所における2004年4月1日から2005年3月31日までの1年間の出産者又は配偶者が出産した者に占める育児休業取得者（2005年10月1日までに育児休業を開始した者）の割合
- ⑭ 6歳未満の子どもをもつ男性の育児・家事関連時間  
 【総務省「社会生活基本調査」（平成18年）】6歳未満の子どもをもつ男性の1日当たりの「家事」、「介護・看護」、「育児」、「買い物」の合計の時間



## (参考) フランスの家族関係支出(2003)の日本の人口規模への換算

- ・フランスの家族関係社会支出を機械的に日本の人口に当てはめて算出したもの。
- ・( )内の円表示の金額は、為替レートの変動を受けることに留意が必要。
- ※ 為替レートは、1ユーロ=149円 (平成19年1~6月の裁定外国為替相場)

	フランス(2003)			日本の人口規模に換算(2005)		(参考) 日本の家族関係 社会支出(2003)
	家族関係 社会支出 ①	支出の対象となる 年齢階級人口 ②	1人当たり家族関 係社会支出 ③=①÷②	支出の対象となる 年齢階級人口 ④	家族関係 社会支出 ③×④	
家族手当 (Family Allowance)	17,569百万ユーロ (2兆6,178億円)	20歳未満 1,566万人 [25.4%]	1,122ユーロ (16.7万円)	20歳未満 2,418万人 [18.9%]	(4.0兆円程度)	9,242億円 ⇒ 《H19予算》 1.6兆円程度
出産・育児休業 (Maternity and parental leave)	5,382百万ユーロ (8,019億円)	3歳未満 239万人 [3.9%]	2,250ユーロ (33.5万円)	3歳未満 328万人 [2.6%]	(1.1兆円程度)	5,755億円
保育・就学前教育 (Day care / home-help services)	18,782百万ユーロ (2兆7,985億円)	6歳未満 467万人 [7.6%]	4,022ユーロ (59.9万円)	6歳未満 679万人 [5.3%]	(4.1兆円程度)	1兆6,276億円
その他	6,131百万ユーロ (9,135億円)	20歳未満 1,566万人[25.4%]	391ユーロ (5.8万円)	20歳未満 2,418万人 [18.9%]	(1.4兆円程度)	5,576億円
家族関係社会支出計 《対GDP比》	47,864百万ユーロ (7兆1,317億円) 《3.02%》	—	—	—	(10.6兆円程度)	3兆6,849億円 《0.75%》

### 参考指標

	総人口(2003) ①	GDP(2003) ②	1人当たりGDP ②÷①
日本	1億2,769万人	493.7兆円	387万円
フランス	6,173万人	1兆5,852億ユーロ (236.2兆円)	2.57万ユーロ (383万円)

(資料) OECD : Social Expenditure Database 2007

Eurostat : Demographic statistics

(日本のGDPは国民経済計算(内閣府)、人口は平成17年国勢調査(総務省)、平成15年10月1日現在人口推計(総務省))

## (参考)仕事と生活の調和の実現と希望する結婚や出産・子育ての実現を支える給付・サービスの社会的なコストの推計

児童・家族関連社会支出額(19年度推計)  
約4兆3,300億円  
(対GDP比0.83% 欧州諸国では2~3%)



推計追加所要額 1.5~2.4兆円  
(Ⅰ 約1兆800億円~2兆円 Ⅱ 2,600億円 Ⅲ 1,800億円)

### I 親の就労と子どもの育成の両立を支える支援

関連社会支出額(19年度推計) 約1兆3,100億円 → 追加的に必要となる社会的コスト +1兆800億円~2兆円

#### ○ 未就学児のいる就業希望の親を育児休業制度と保育制度で切れ目なく支援(特に3歳未満の時期)

- ・第1子出産前後の継続就業率の上昇(現在38%→55%)に対応した育児休業取得の増加
- ・0~3歳児の母の就業率の上昇(現在31%→56%)に対応した保育サービスの充実(3歳未満児のカバー率20%→38%、年間5日の病児・病後児保育利用)
- ・スウェーデン並みに女性の就業率(80%)、保育(3歳未満児)のカバー率(44%)が上昇、育児休業や保育の給付水準を充実した場合も推計

#### ○ 学齢期の子を持つ就業希望の親を放課後児童クラブで支援

- ・放課後児童クラブの利用率の上昇(現在小1~3年生の19.0% → 60%)

### 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

関連社会支出額(19年度推計) 約2兆5,700億円 → 追加的に必要となる社会的コスト +2,600億円

#### ○ 働いているいないにかかわらず一定の一時預かりサービスの利用を支援

- ・未就学児について月20時間(保育所利用家庭には月10時間)の一時預かり利用に対して助成

### 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

関連社会支出額(19年度推計) 約4,500億円 → 追加的に必要となる社会的コスト +1,800億円

#### ○ 地域の子育て基盤となる取組の面的な推進

- ・望ましい受診回数(14回)を確保するための妊婦健診の支援の充実
- ・全市町村で生後4か月までの全戸訪問が実施
- ・全小学校区に面的に地域子育て支援拠点が整備
- ・全小学校区で放課後子ども教室が実施(「放課後子どもプラン」)

- ※ 「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。

○ 支給額、支給対象年齢について各種の前提をおいた児童手当給付額の機械的試算

(支給対象年齢の児童に対する支給率をおおむね90%として試算)

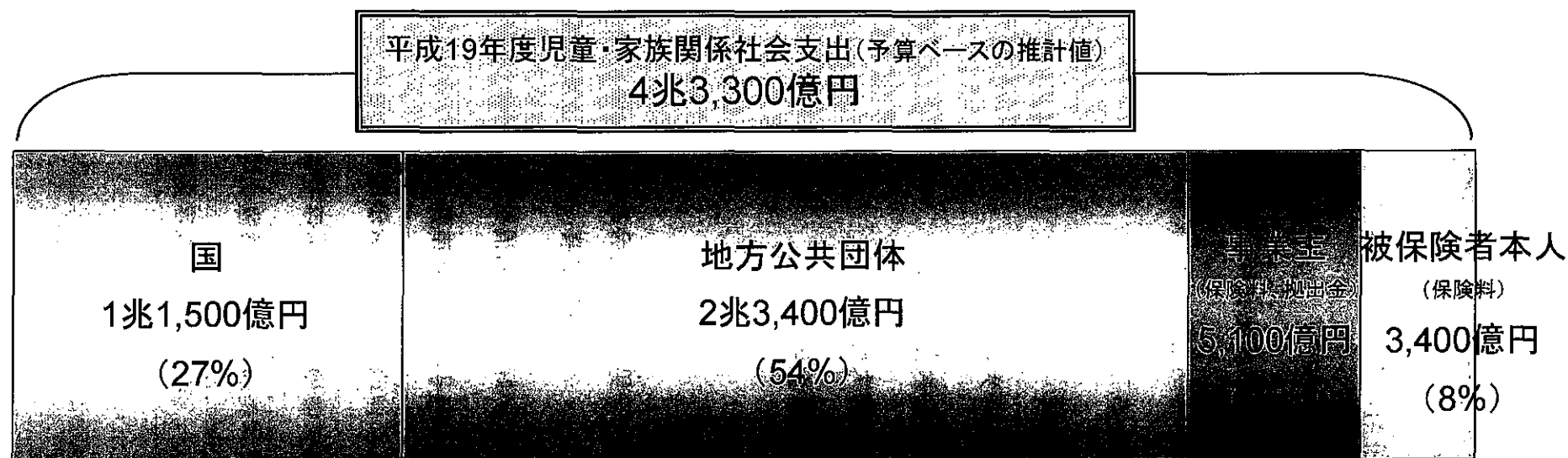
		支 給 額			
		現行 (第1子、第2子 5,000円 第3子以降 10,000円 3歳未満児 一律10,000円)	一律1万円	一律2万円	一律3万円
支給対象年齢	(現行) 小学校卒業まで	1兆500億円	1兆5,400億円 《+4,900億円》	3兆800億円 《+2兆300億円》	4兆6,200億円 《+3兆5,700億円》
	中学校卒業まで	1兆2,700億円 《+2,200億円》	1兆9,300億円 《+8,800億円》	3兆8,500億円 《+2兆8,000億円》	5兆7,800億円 《+4兆7,300億円》

(参考 — 支給対象年齢の児童全員に支給した場合)

支給対象年齢	(現行) 小学校卒業まで	1兆1,600億円 《+1,100億円》	1兆7,100億円 《+6,600億円》	3兆4,200億円 《+2兆3,700億円》	5兆1,400億円 《+4兆900億円》
	中学校卒業まで	1兆4,000億円 《+3,500億円》	2兆1,500億円 《+1兆1,000億円》	4兆2,900億円 《+3兆2,400億円》	6兆4,400億円 《+5兆3,900億円》

## (参考) 現行の次世代育成支援の給付・サービスの費用構成

- 平成19年度児童・家族関係社会支出(予算ベースの推計値4兆3,300億円)に関して、国、地方公共団体、事業主(保険料事業主負担及び拠出金)、被保険者本人(保険料)に分けて、費用負担の状況を推計したもの。したがって、「推計所要額」に関して、直接この負担割合が適用されるものではない。
- 今後、少子化対策のための給付の充実に当たっては、次世代の負担によって賄うことが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。また、費用負担の在り方については、給付の性格や施策間の整合・連携を考慮した負担のあり方の検討が必要である。



## 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議構成員名簿

### (少子化社会対策会議委員)

内閣官房長官

内閣府特命担当大臣(少子化対策)

内閣府特命担当大臣(経済財政政策)

総務大臣

財務大臣

文部科学大臣

厚生労働大臣

経済産業大臣

国土交通大臣

### (有識者)

いけだ もりお 池田 守男 株式会社資生堂相談役(日本経済団体連合会少子化対策委員会  
委員長、日本商工会議所特別顧問)

いわぶち かつよし 岩渕 勝好 東北福祉大学教授、産業経済新聞客員論説委員

きよはら けいこ 清原 慶子 三鷹市長

こが のぶあき 古賀 伸明 日本労働組合総連合会事務局長

さとう ひるき 佐藤 博樹 東京大学社会科学研究所教授

ひぐち よしお 樋口 美雄 慶應義塾大学商学部教授

よしかわ ひろし 吉川 洋 東京大学大学院経済学研究科教授

〔有識者については五十音順・敬称略〕

## 基本戦略分科会における議論の整理

平成 19 年 11 月

### 1 重点戦略策定に向けての基本認識

#### (人口構造の変化と社会経済への影響)

- 「日本の将来推計人口(平成 18 年 12 月推計)」は、我が国では、今後一層少子化・高齢化が進行し、本格的な人口減少社会が到来するとの見通しを示している。人口減少社会は単純な人口規模の縮小ではなく、高齢者数の増加と生産年齢人口の減少という「人口構造の変化」を伴うものであり、我が国の経済社会に大きな影響を与えることが懸念される。
- また、労働力人口は、若者や女性、高齢者の労働市場参加が進まず、現状の労働力率のままで推移した場合、総人口の減少を上回る速度で減少する見通しである。この場合、2030 年までに労働力人口は 1,000 万人以上減少することが見込まれ、2030 年以降も生産年齢人口の減少速度の加速により、さらに急速な労働力人口の減少が予想される。

#### (結婚や出産・子育てに関する国民の希望と現実の乖離)

- 他方、新人口推計の前提となっている今後の結婚や出産の動向(生涯未婚率 23.6%、夫婦完結出生児数 1.69 人、2055 年の合計特殊出生率は 1.26。)と、国民の希望する結婚や出産(約 9 割が結婚を希望、希望子ども数 2 人以上)には大きな乖離が存在する。
- この乖離を生み出している要因は、各種の調査や研究が示唆するところによれば、
  - (結婚) 経済的基盤、雇用・キャリアの将来の見通しや安定性
  - (出産) 子育てしながら就業継続できる見通し、仕事と生活の調和の確保度合い
  - (特に第 2 子以降) 夫婦間の家事・育児の分担度合い、育児不安の度合い
  - (特に第 3 子以降) 教育費の負担感(ただし 1970 年代以降生まれの世代では 1 人目、2 人目からについても負担感が強く意識される傾向)などがあげられる。
- 国民の希望する結婚や出産・子育てが実現したと仮定して出生率を計算すると、1.75 程度となる。結婚や出産は言うまでもなく個人の決定に委ねられるものであるが、国民の希望の実現を妨げる社会的な要因が存在し、それが将来の社会経済に大きな影響を及ぼすことを考えると、この乖離を生み出している要因を除去し、国民の希望が実現できる社会経済環境を整備することは、我が国にとって不可欠な政策課題である。

#### (今後の人口構造の変化を展望した二つの課題)

- 以上の点を考慮すると、我が国経済社会が今後とも持続的に発展していくためには、

- ① 今後生まれる子どもたちが労働市場に参加することが可能となるまでの間(2030年頃まで)における労働力人口の減少を緩和するために、「若者、女性、高齢者等の労働市場参加」を実現すること
- ② 2030年以降に予想されるより急速な生産年齢人口及び労働力人口の減少を緩和するためにも、「国民の希望する結婚や出産・子育て」をできる限り早く実現することの二つを同時に成し遂げることが不可欠である。

(「車の両輪」となる二つの取組み — 「仕事と生活の調和の実現」と「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」)

- しかしながら、今日なお、妊娠・出産を機にそれまで就労していた女性の7割が離職することにみられるように、とりわけ女性にとっては、就労と出産・子育ては二者択一の状況となっており、この状況を抜本的に変えない限り、これらの二つの課題の同時達成は不可能である。
- 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ためには、
  - ・ 「働き方の見直しによる仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)の実現」とともに、
  - ・ その社会的基盤となる「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」(「親の就労と子どもの育成の両立」と「家庭における子育て」を包括的に支援する仕組み)を「車の両輪」として、同時並行的に取り組んでいくことが必要不可欠である。
- 今日、第2次ベビーブーム世代(昭和46～49年生まれ)が30代半ばを迎え、子育て世代の年齢層の人口は既に減少に転じている。また、就労と出産・子育ての二者択一状況が続いた場合には、結婚や出産・子育てに関して、国民が希望を持つことさえ難しくなり、希望水準自体の低下も危惧される。
- 子育て世代の年齢層の人口が大幅に減少する前に、あるいは、結婚や出産・子育てに関する国民の希望水準が低下し、それが一層の少子化を招くという悪循環に陥らないように、これら「車の両輪」となる二つの取組みを、できる限り速やかに軌道に乗せなければならない。

(当分科会における検討)

- 当分科会では、9月以降、他の3分科会の主査等が参加し、「車の両輪」となる二つの取組のうち、「包括的な次世代育成支援の枠組みの構築」に関して集中的に議論を行った。

※ 前者の「仕事と生活の調和の実現」に関わる課題については、労働市場改革や男女共同参画の観点からも議論され、「ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議」及びそのもとに設けられた「働き方を変える、日本を変える行動指針」(仮称)策定作業部会において議論が行われているため、これらの議論を「子どもと家族を応援する日本」重点戦略に反映していくこととなっている。



○ 19年6月にとりまとめた中間報告では、

- ・ 家族政策関連支出の規模は、我が国が GDP 比 0.75% (2003 年度。なお、2007 年度予算ベースの推計では 0.83%) であるのに対し、イギリス、ドイツ、フランス、スウェーデン等では、概ね GDP の 2 ~ 3% を投入していること
- ・ 近年出生率が回復しているフランスを例に、給付の規模を我が国の人口構造に機械的に当てはめると約 10.6 兆円 (GDP 比では約 2%) に相当すること

を踏まえ、人口政策や家族政策に対する考え方、制度の経緯・変遷、労働時間や男性の育児参加の状況、人口構造、国民負担の水準及び構造等が異なることに留意が必要とした上で、

- ① 有効な少子化対策の実施のためには一定規模の効果的財政投入の検討を行うことも必要ではないか、
- ② 個別施策の実効性の検証、現金給付と現物給付とのバランス等にも配慮した上で、実効ある家族政策を持続的に展開するための財源規模やその負担のあり方について議論が必要との指摘を行った。

○ 中間報告を踏まえて、当分科会では、9月以降、施策の拡充と財源投入の必要性に関して、多くの国民の理解を得ることのできる少子化対策の在り方を提案するために、

- ・ 現在我が国で進められている次世代育成に関連する施策にはどのような問題点があるのか、
- ・ 問題点を克服するために必要不可欠な給付・サービス体系、政策枠組みはどのようなものか、
- ・ その給付・サービス体系、政策枠組みを実現するために必要となる社会的なコストはどの程度か、

などに関して、我が国の実情を踏まえて、検討を重ね、議論を整理した。

○ もとより少子化対策の外延は広範にわたり、産科・小児科医の確保、奨学金や就学前教育費の保護者負担の軽減については、他の会議等でも検討が進められている。また、当分科会の議論においては、職住近接などの住環境の問題、子育て家庭が移動しやすい交通の問題等についても課題として指摘された。

このように少子化対策として取り組むべき様々な課題がある中で、当分科会においては、就労と出産・子育ての二者択一構造の解消という点に戦略的な対応が必要との認識から、いわゆる諸外国において家族政策として議論されている分野について検討した。

※ 家族政策・・・一般的に、子どもを扶養する家族の機能を支援する給付・サービスの総称として用いられる。OECD の社会支出 (Social Expenditure) では、「家族」(Family) 部門の支出について、家族手当 (Family Allowance)、出産・育児休業給付 (Maternity and Parental Leave)、その他の現金給付 (Other Cash Benefit)、保育 (就学前教育を含む) (Day-care / Home-help)、その他の現物給付 (Other Benefit in kind) の 5 分類に分けて集計している。

## 2 次世代育成支援に係る現行の給付・サービスの制度的な課題

### (1) 現行の給付・サービスの体系的整理

(機能に着目した次世代育成支援に係る給付・サービスの3分類)

- 現行の次世代育成支援に関連する給付・サービスについて、体系的に問題点や課題を整理するため、通常用いられるような分野別の分類とは異なるが、それぞれの給付・サービスが担っている機能に着目して、以下の3分類に整理した。

#### **I 親の就労と子どもの育成の両立を支える支援**

- ・ 出産手当金、育児休業給付
- ・ 保育サービス、放課後児童クラブ
- (・ 給付・サービスではないが関連する制度として、母性健康管理、産前・産後休業、育児休業、勤務時間短縮等の措置) など

#### **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**

- ・ 出産育児一時金、児童手当、児童扶養手当、特別児童扶養手当
- ・ 一時預かり
- ・ 幼稚園 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**

- ・ 母子保健サービス
- ・ 各種の地域子育て支援(全戸訪問、地域子育て支援拠点、ファミリー・サポート・センターなど)
- ・ 児童館、放課後子ども教室
- ・ 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 など

※ なお、幼児教育が幼稚園と保育所で実施されていたり、放課後児童クラブと放課後子ども教室が「放課後子どもプラン」として連携・一体化して実施されていたり、実際の取組においては完全に1つの分類に収まりきらないものも存在する。

## (2) 次世代育成支援に係る給付・サービスの制度的な課題の整理

### (全体を通じた制度的な課題)

- これら現行の次世代育成支援に関連する給付・サービス全体を通じた制度的な課題としては、以下の点が指摘できる。

### (施策の総合性、体系性の欠如)

- ・ 次世代育成支援に関しては、医療保険、雇用保険、児童福祉、母子保健等の各制度において、それぞれの制度の考え方に基づいて、給付内容、費用負担の方法等が定められており、どのような支援ニーズに対して、どのような給付が保障されるか体系立った制度となっていない。
- ・ 育児休業と保育を例に挙げれば、ともに親の就労と子どもの育成を支援する機能を持つが、育児休業給付は主に労使折半の保険料だが、保育は主に公費による負担となっている。このため、育児休業が取得しにくい場合 0 歳児の保育のコスト( 1 歳児に比べて高額)は市町村が負担。逆に、市町村の保育サービス不足により育児休業を延長(保育所入所できない場合 1 歳 6 か月まで可能)するコストは労使が負担している。

### (家族政策の施策の規模の拡大と財源確保)

- ・ 国民負担等の違いにも留意が必要だが、欧州諸国に比べて、現金給付、現物給付を通じて家族政策全体の財政的な規模が小さい。家族政策を支える負担についての明確な国民的合意も形成されているとは言い難い状況である。
- ・ 地域によって問題状況に違いがあり、大都市圏では、待機児童、出生率の低さ、就業率の低さが問題となる一方、都市部以外の地域では、子育て支援の拡充の努力がみられるが財源確保が困難となっている。

### (現物給付の優先度の高さや現金給付・現物給付の的確な組合せ(バランスとタイミング)についての考慮)

- ・ 欧州諸国の経験に照らせば、現金給付、現物給付のバランスをとった家族政策の充実が必要であるが、
    - \* 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、誰もが意欲と能力に応じて働くことのできる環境整備を進め、就業率の向上を図ることが必要であり、
    - \* また、出生率の回復したフランスなどでは、近年、保育サービスの充実など仕事と家庭の両立支援を軸とした家族政策が展開されている
- ことにかんがみると、とりわけ現物給付の充実を図り、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と国民の希望する結婚・出産・子育てを可能にする社会的基盤を構築することが喫緊の課題である。

- ・ しかしながら、ここ数年の家族関係社会支出の充実の大半は児童手当の拡充に振り向けられてきている。
- ・ 就業継続できる体制整備が子育ての経済的な負担感を緩和するという考え方が不十分である(低年齢期の子のいる家庭の家計をみると、女性の就労中断による所得喪失の影響が大きく、その経済状況を改善するためには、親の就労継続と子どもの育成の両立を支える支援が重要であるが、経済的負担の軽減策としては児童手当を中心に対応がとられてきた。)
- ・ また、低年齢児童を養育する家庭の子育ての負担感としては、経済的な負担感のほかに肉体的・精神的な負担感が強いが、児童手当の拡充だけでは、このような負担感に対する支援ニーズに対して十分応えられていない。

(それぞれの分類ごとにみた制度的な課題)

○ また、Ⅰ、Ⅱ、Ⅲそれぞれの分類ごとに制度的な課題を整理すると、以下のとおりである。

#### **「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**

(出産前から低年齢期(3歳未満の時期)の支援の充実の必要性)

- ・ 子どもを育てながら働き続ける希望を持っていても、現実には多くの者が出産を境に離職しており、働き方の問題とともに保育サービスが利用できないことも原因となっている。
- ・ 3歳を超えると幼稚園、保育所含めて未就学児童のかなりの割合をカバーしているが、3歳未満の時期の保育所利用率は2割にとどまる。

(育児休業と保育の切れ目ない支援が提供できていない)

- ・ 子どもを育てながら雇用を継続することを支援する観点からは「育児休業」と「保育」は裏表の関係にあるが、休業明けの円滑な入所や、子育てする時間を持ちながら就労できる短時間勤務制度の利用とそれに対応した保育の提供など、「出産・子育て」と「就労」との間で多様な選択を可能とする切れ目のない支援が提供できていない。
- ・ 保育所入所の大部分は年度替わりの時期で、待機児童の多い地域では年度途中(特に年度後半)の入所が困難となっている。このため、保育所入所のために育児休業利用が長期化したり、逆に、育児休業を十分に取得できないケースが存在している。

(就労希望を十分に反映できていない保育サービス・放課後対策の量的な不足)

- ・ 「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待機児童が存在する。特に、大都市圏、1～2歳児(育児休業明け)では、希望の時期に入所できないケースも少なくなく、待機期間も長期化している。
- ・ 「待機児童の解消」という目標設定の方法では、就労希望の増加に対応した必要なサービスの整備という観点が十分に反映されない。

- ・ 少子化が進行し将来の児童数が減少する見込みのある中で、行政や事業者が施設整備を伴う保育所の増設に必ずしも積極的でないケースが存在する。
- ・ 学齢期の放課後対策についても、待機児童やサービス空白地域が存在している。利用希望は年々増加し、クラブの大規模化に伴う質の確保も課題となっている。
- ・ 3～5歳の保育所利用率は約4割だが、小学校1～3年生の放課後児童クラブ利用率は2割弱にとどまり、保育所から放課後児童クラブへの切れ目のない移行ができていない。

#### (質の確保された弾力的な保育サービスの多様化の必要性)

- ・ 自らサービスを選択できない子どもの発達保障のためには、一定以上の保育の質の確保が必要だが、現在の仕組みでは、保育所に入れない場合、質の確保された保育を受けることが困難である。
- ・ 一定の質を確保した上で、必要な保育サービスの供給量を確保し、多様な地域の事情やニーズへの対応を図っていくためには、保育所の提供する保育サービスに加え、弾力的なサービス提供ができるよう家庭的保育など提供方法を多様化しなければ対応が困難である。

#### (多様な働き方への対応が不十分)

- ・ 短時間勤務制度は、事業主がとるべき措置の一つとしての位置付けにとどまり、希望しても利用できないケースが存在する。
- ・ また、待機児童の多い大都市圏や地方中核都市では、パートタイム就労や在宅就労などフルタイム就労以外の働き方では保育所入所が難しい場合が存在する。

## 「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

### (働いているいないにかかわらず、すべての子育て家庭に生ずる一時預かりのニーズへの不十分な対応)

- ・ 働いているいないにかかわらず、一時的に子どもを預ける需要は誰にでも発生するが、このような需要に対する事業(一時保育)については、市町村の取組状況に差が大きく、事業の実施箇所数も限定されている。
- ・ 利用する親に対してではなく、実施する施設に対する助成又は委託事業となっているため、親にとって保障される水準や費用負担が明らかな形となっておらず、権利性が弱い。
- ・ 近年、NPO やシルバー人材センター、ファミリー・サポート・センターなどでも一時預かりに対応したサービスが提供されているが、利用料に対する助成がなく、制度的な位置付けもなされていない。

- ・ 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見ると、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(法律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の一つにまとめられ、
  - ・ 「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)

- ◎岩淵 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<sup>1</sup>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）

一方、これまでの少子化対策の点検・評価は、現行の「子ども・子育て応援プラン」等に掲げられた施策が計画通り進捗しているかどうかを把握することが中心とされ、個別的な取組として、必要の都度、利用者の声を聞き、施策の参考とすることはあっても、利用者の視点に立脚した恒常的かつ持続的な点検・評価は行われてこなかった。

少子化対策の真の有効性を確かめるためには、施策を利用者の視点に立って点検・評価することが重要であり、そのための手法を構築する必要がある。

なお、ここで利用者とは親や子ども自身、家族であり、これらの者にとって施策が利用しやすい環境にあるかが重要であること、また、利用者の視点というとき、子ども自身の発達保障や親の成長という観点も含めたものであることを常に念頭に置く必要がある。

## (2) PDCA サイクル<sup>2</sup>の確立

利用者の視点に立って行われた点検・評価を実際の施策の改善につなげていくためには、その結果を国や地方公共団体における施策の企画立案、実施に確実に活かすことができる仕組みが構築されていることが大前提となる。

そのためには、プランの目標を設定する段階から利用者の視点に立った指標等を盛り込み、定期的にこれらに基づいた点検・評価を実施する、そして、その結果を毎年度の予算編成や事業実施、中期的なプランの策定という行政の一連の過程の中に反映させる、といった PDCA サイクルの確立が必要である。

## 3 利用者の視点からみた点検・評価の現状・課題と今後のあり方

これまでの本分科会の検討や中間報告において示された他の分科会の指摘から、利用者の視点からみた施策の問題点を抽出するとともに、今後の点検・評価のあり方を検討した。その結果は、以下の通りである。

### (1) 結婚や出産・子育てに対する希望の実現度

#### ① 現状・課題

各種調査結果・研究結果をみると、出産をためらわせる要因は様々であるが、出産後も継続して働き続けることができるかどうかの見通しに対する不安もその一つである。

意識調査によると、子どもが欲しいと考えている女性の約 6 割が出産後も継続して働きたいと希望している。しかしながら、現実には、出産 1 年前に働いていた女性のうち、半年後に育児休業取得中も含めて就業を継続している女性は約 3 割となっており、出産後

2 PDCA サイクルとは、計画( Plan )—実施( Do )—点検・評価( Check )—施策の改善( Action )のサイクルのことをいう。

も継続して働きたいと希望しているにもかかわらず、その希望を実現することが難しく、就業継続と子育てとが二者択一となっている状況がみられる。

## ② 点検・評価のあり方

現行の「子ども・子育て応援プラン」の政策目標は、両立支援策の普及度合いや育児休業の取得率等が中心となっており、女性が希望どおりに出産後も仕事を辞めずに働き続けることができたかどうかという点に着目した政策目標が設定されていない。

また、職場でのワーク・ライフ・バランスが実現しているとはいえない現状や地域の保育や子育て支援機能が働く親のニーズに対して必ずしも十分応えきれていない現状もあって、仕事と子育ての両立が困難といった様々な事情により仕事を辞める者が多い中、子育てが一段落した段階で再び職に就きたいと考えている女性の希望がどの程度実現したかに着目することも重要である。

今後は、妊娠・出産後の継続就業率を政策目標に関わる指標として導入するなど、結婚や出産・子育ての各ステージにおいて国民の希望がどの程度実現したかという点に着目した点検・評価を行う必要がある。その際、ある特定の世代が出産、子育てなどの各ステージにおいてどのような希望を持ち、実際にどのような行動をしたかを継続的にフォローしていくという取組も重要である。

## (2) 利用者の多様性

### ① 現状・課題

一言で利用者といっても、共働き家庭や片働き家庭、妊娠期・子育て期の家庭、母子家庭・父子家庭、あるいは虐待や障害など困難な状況にある者(家庭)というように、各種施策の対象層も多岐にわたっている。また、同じサービスの利用者であっても、中には貧困や親の病気など、家庭に困難な事情を抱えている場合もあり、対象層の違いによって施策の効果に差異があったり、施策の実施に配慮を要することも想定される。このように、各種施策の実施に当たっては、こうした様々な子育て家庭の存在を視野に入れる必要がある。

### ② 点検・評価のあり方

現在行われている点検・評価は、各施策の対象層が多岐にわたり、中には家庭に困難な事情を抱えている場合もあるなどの利用者の多様性を念頭にすべての子育て家庭に着目するといった視点が乏しい。

今後は、すべての子どもの健やかな育成を支える観点から、利用者の意向等を把握するにあたって、利用者の多様性といった観点も考慮に入れ、幅広い層の利用者の声を聞くよう努めるなど、利用者の多様性に即した、きめ細かな点検・評価を行うことが重要である。

### (3) 地域差

#### ① 現状・課題

利用者の居住地域によって、求められる支援策や政策の実現状況が異なっている。

例えば、保育所待機児童の問題は大都市圏に顕著にみられる課題である一方、地方においては保育所の定員割れが進んでいるところもみられる。また、各種の子育て支援事業については、各地方公共団体で次世代育成支援行動計画が策定され、計画的な整備が進められつつあるが、各市町村における整備状況には地域差も大きく、国全体で打ち出されている各種の支援策のメニューが、利用者の生活圏の単位では必ずしも利用可能な状態にはなっていない。

#### ② 点検・評価のあり方

現在行われている点検・評価は、各施策が国全体でどこまで進捗しているかの把握が中心であり、地域差に着目するといった視点が乏しい。

今後、各地域それぞれの特徴が活かされつつ、全国のどこに住んでいても人々が安心して子どもを生み育てることができる基盤が整備されるよう、地域によるニーズの違いを前提にしつつ、利用者がそれぞれの生活圏で真に必要なサービスを受けられているかという視点に立って、点検・評価を行うことが重要である。

### (4) 支援策相互の連携

#### ① 現状・課題

妊娠・出産・子育ての各ステージに応じ、利用していた支援策から次に必要な支援策に移行する場合など、支援策相互の連携の問題点として、以下のような点が指摘されている。

《例》

- ・ 保育所の年度途中の入所が難しいため、育児休業を途中で切り上げざるを得ない。
- ・ 妊娠期の母子保健施策から出産後の訪問事業などの地域における子育て支援への連携が十分に図られていないとの指摘がある。
- ・ 産前産後の休業期間中は、多くの場合給与が支払われていないが、社会保険料が賦課されており、これは育児休業期間中の社会保険料は免除されているということから比較しても、継続就業環境整備の観点から政策の不整合があるという指摘がある。

#### ② 点検・評価のあり方

現在行われている点検・評価は、各支援策ごとの進捗状況の把握が中心であり、支援策相互の連携がとれているか、行政の組織体制の連携はとれているかといった視点が乏しい。

今後は、例えば、保育所の待機児童の問題について、希望する時期より保育所の入所が遅れた児童の割合等の指標を用いるなど、利用者が出産、子育て、あるいは子どもの成長の各ステージに応じて各支援策のメニューに容易にアクセスでき、これらを切れ目なく選択することができるかといった点に着目した点検・評価を行うことが重要である。

## (5) 質と量の評価

### ① 現状・課題

例えば、妊産婦健診については、地方財政措置による無料措置の拡充など受診機会の増加が図られているが、今後、健診の質の確保といった面にも着目する必要がある。

また、保育所等におけるサービスについては、量的な整備が年々図られているが、いまだ十分とはいえず、また、質の面においても、今後、子ども自身の発達といった面にも着目する必要がある。

さらに、実際に支援策を利用した者だけでなく、その支援策を必要としているにもかかわらず、支援策が行き渡らず、利用できない者の存在を常に念頭に置く必要がある。

### ② 点検・評価のあり方

現在行われている点検・評価は、サービスの量的な整備状況の把握が中心であって、提供されているサービスの質を評価するといった視点が乏しい。

サービスの量が確保されているかはもちろん重要であるが、今後、サービスの質が十分に確保されているかという点にも着目する必要がある。保育所等におけるサービスについては、今後の課題として、サービスの利用者である親の視点だけでなく、子ども自身の立場、子どもの発達保障という視点に立って点検・評価することが求められている。

また、量的な評価に当たり、各種の支援策がそれぞれ対象者のどの程度の割合をカバーしているのか、どの程度不足しているのかということ把握しておく必要がある。

## (6) 支援策の周知と利用しやすさ

### ① 現状・課題

各種支援策の周知度合いや使いやすさにかかわる問題点として以下のような指摘がなされている。

《例》

- ・ 企業への各種アンケート調査によると、以下のような結果がみられる。
- ・ 両立支援策が導入されても、それらを利用しやすい職場環境ではない。
- ・ 企業内における両立支援制度の中でも短時間勤務制度は社員にとってニーズが高

いものである一方、短時間勤務を導入していない企業に対してその理由を尋ねると、「ニーズがない」と回答する企業が多い。

- ・ 企業のトップと一般社員とでは両立支援策についての周知度合いについて認識のギャップがみられ、企業トップや管理職が認識するほど一般の社員は両立支援策に関する周知が図られているとは認識していない。
- ・ 地域子育て支援拠点については、制度的な位置づけがなされていないほか、地域ないしは事業の運営主体によっては、気軽につどい、相談・交流しやすい場になっていないなどの理由により、利用が進まないところがあるという指摘がある。

また、国の施策は地方公共団体や企業、社会福祉法人、NPO法人等の主体を通じて利用者に届くものであるが、これらの主体にとって施策の内容が明確に理解しやすいものになっていなかったり、運用しにくかったりすると、こうした施策の効果が十分に発揮されず、利用者が施策から十分なメリットが受けられないといったことが生じることになる。

## ② 点検・評価のあり方

現在行われている点検・評価は、制度や事業の量的な整備状況の把握が中心であり、それらの支援策が周知されているか、使いやすいものになっているかといった運用面に着目するといった視点が乏しい。

今後は、支援策の量的な整備状況とあわせ、支援策を必要としている層に、支援策の存在が十分に知られているか、利用者が気軽に利用できる状態になっているか、利用してみて不便はなかったかなどといった点を把握するための指標、例えば、制度の利用率、企業内の従業員や地域の子育て支援サービスの利用者への意向調査から得られる利用者の意識・満足度等に関する指標を導入することなどにより、制度の運用面に着目した点検・評価を行うことが重要である。

また、国の施策の担い手である地方公共団体や企業、社会福祉法人、NPO法人等の主体が、施策の内容を十分理解しているか、運用しやすいものになっているかといった点にも着目した点検・評価が重要であり、これらの主体に対して、施策の運用面に関するヒアリング等を実施することも効果的であると考えられる。

## 4 利用者の視点に立った点検・評価の導入に向けて

以上述べてきたような点検・評価の現状・課題、今後のあり方を踏まえ、2 に述べた基本的視座に立って、以下の通り、利用者の視点に立った点検・評価の導入を図る必要がある。

### (1) 利用者の視点に立った施策の再構築

#### ① 結婚や出産・子育てに対する希望の実現という観点からの施策体系の整理

各種の施策は、結婚や出産・子育てそれぞれについて、国民の希望の実現を阻んでいる要因を取り除くことを目的として講じられるものであり、経済的基盤の確立や継続就業の見通し等に与える効果を通じ、少子化に歯止めをかけることにつながっていくと考えられる。したがって、施策の体系も、結婚や出産・子育てそれぞれの段階における希望と現実の乖離の要因に着目し、それらへの対策別に再構築する方が施策の有効性を検証するという点からはわかりやすいといえよう。

このため、結婚や出生行動に影響を及ぼしていると考えられる要素(経済的基盤、子育てしながら継続就業できる見通し、夫婦間の家事・育児分担等)<sup>3</sup> に各種施策を対応させて施策体系を整理することなどが考えられる。

#### ② 利用者の視点に立った点検・評価のための指標の導入

今後、プランの見直しに向け、①のような整理に沿って、3 に述べたような利用者の視点に立った新たな指標を導入することが重要である。すなわち、利用者の生活圏域の違いにも着目しつつ、各種支援策の利用率、周知の度合いや支援策相互の連携、結婚や出産・子育てという各ステージに応じた国民の希望の実現度など、利用者の視点に立って各種支援策の進捗状況を点検・評価できるような指標を盛り込むなど、少子化対策の有効性を検証する手段としてのプランの機能を充実させる必要がある。

なお、地方公共団体が調査を実施する場合、国の同種の調査を参考にすれば、全国との比較がしやすいなどのメリットがあることから、国が実施する調査に関する情報を地方公共団体に積極的に情報提供を行うことも重要である。

### (2) 点検・評価手法の充実

#### ① 既存統計の改善・工夫

利用者の視点に立った各種指標をプランの新しい目標として導入する前提として、既存統計の改善・工夫が必要である。

3 これらは、社会保障審議会人口構造の変化に関する特別部会「出生等に対する希望を反映した人口試算」の公表に当たっての人口構造の変化に関する議論の整理(平成19年1月26日)で示されている。

例えば、女性の妊娠・出産後の継続就業率や出産を機に仕事を辞めた理由などについては、子育てしながら継続就業できる見通しについての極めて重要なデータであることから、「出生動向基本調査」の活用等を図ることにより、継続的に把握していくことが必要と考えられる。また、ある特定の世代が出産や子育ての各ステージにおいてどのような希望を持ち、実際にどのような行動をしたかを追跡するパネル調査の実施・充実も有用である。

また、ワーク・ライフ・バランスの実現度を図るものとして、夫の帰宅時間や男女の家事・育児時間などは重要なデータであるが、それらについても継続的に把握する必要がある。

このほか、男女共同参画会議「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)専門調査会」において検討しているワーク・ライフ・バランス社会の実現度指標の活用も有効と考えられる。

## ② 利用者意向調査等の実施

「安全」、「安心」、「気軽さ」、「楽しさ」、「満足」などといった意識的なもの、あるいは感覚的な評価指標も、サービスが利用者にとって有効であったかどうかに影響する重要な要素である。具体的には、配偶者の家事・育児分担に対する満足度、地域における保育サービスや子育て支援拠点の利用しやすさや満足度などがあげられるが、こうした統計等によって把握することが難しい利用者の意識等については、グループインタビューや利用者意向調査を行うなどの方法によって把握することが考えられる。

また、企業内の両立支援策の周知度や利用しやすさなどについては、企業の従業員や管理職を対象とした意識調査で把握することなどが有効であろう。

なお、利用者意向調査等は、大規模なサンプルで網羅的な事項を調査することが望ましいが、そのような調査を毎年実施することは難しいことから、アクセス層の偏りにも留意しつつ、インターネット等によって利用者の意向を随時把握する方法なども検討に値する。さらに、大規模なサンプルによる調査では把握しきれない地域差や個別の事情などの把握にあたっては、事例研究の活用なども有効である。

なお、これらの調査は、その実施に要するコストや手間に配慮し、必要な限度において効率的に行うことが重要である。子育て支援に関する地域の諸機関が既に蓄積しているデータを有効活用することも検討されるべきであろう。

## ③ 点検・評価結果の施策への適切な反映、質の評価のあり方など点検・評価手法の更なる検討

2 の基本的視座でも述べた通り、プランの目標を設定する段階から利用者の視点に立った指標等を盛り込み、定期的にこれらに基づいた点検・評価を実施し、その結果を毎年度の予算編成や事業実施、中期的なプランの策定という行政の一連の過程の中に反映させる、といった PDCA サイクルの定着が重要である。点検・評価に際しては、既存のプランの点検・評価と同時に、既存のプランでは充足できていない利用ニーズを把握し、それを次のプランに反映することも重要である。



これらのサイクルが住民に開かれた形で行われることにより、情報発信や共有化が図られやすくなるとともに、点検・評価の結果がどのように改善に結びついたのかが明確になり、住民の意思が施策などに適切に反映されやすくなる。

こうした PDCA サイクルを定着させるためには、利用者の視点に立った新たな指標を導入した上で、毎年度、点検・評価できるものは、その結果を翌々年度の予算に反映し、実施に手間やコストがかかる利用者意向調査等は、プランの計画期間に実施、次のプランの策定に反映させていくなど、実行可能な形で柔軟に進めていく必要がある。また、妊産婦救急など差し迫った問題への対応にあたっては、機動的に点検・評価を行い、その結果を全国各地に情報提供していくこと等を通じて同種の事案の再発防止につなげていくとともに、恒常的かつ持続的な点検・評価の取組として PDCA サイクルの中に組み込んでいくことが重要である。

さらに、利用者の視点からみれば、サービスの質が十分に確保されているかという点も重要な要素であり、健診の質が担保されているかどうかという観点、子どもの発達保障という観点も、利用者の視点に立った点検・評価の中に取り入れていくことが重要である。また、施策への反映にあたっては、自助、共助、公助の役割分担を意識して利用者のニーズそのものを評価することが望ましい。今後、これらの手法等について専門的な見地からの検討がなされることが重要であると考えられる。

## 5 おわりに

利用者の視点に立った点検・評価は、それほど実施が難しくないものもあれば、かなりの検討や準備を要するものまで様々であると考えられる。既に述べた通り、こうした観点からの点検・評価は、これまで本格的に行われたことはなかったことから、まずは実施が可能なものから着手し、実際に試していく中で改善を加え、より良い方法へ漸進させていくという柔軟な姿勢が必要である。また、その導入にあたっては、進捗状況を見守る枠組みを設けて、フォローアップを行っていくことも必要である。

各種施策の実施が、結婚したい、子どもを持ちたいと希望する人たちにとっての真の手助けとなり、各人がそれぞれのライフスタイルを選択する中で自らの希望が実現できるようにするためには、利用者の視点に立って施策の実施状況を見直す不断の努力が必要である。すなわち、本分科会の検討結果を踏まえて、今後、利用者の視点に立った点検・評価の手法が具体化され、これがプランに反映されるとともに、毎年度の施策の実施状況の点検・評価に活かしていくことが求められる。少子化の歯止めへの道筋も、そうした取組が重ねられることによって必ずや見出すことができるものと確信する。

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議  
点検・評価分科会構成員

- ◎佐藤 博樹 東京大学社会科学研究所教授  
渥美 由喜 株式会社富士通総研主任研究員  
案田 陽治 日本サービス・流通労働組合連合副会長  
大日向 雅美 恵泉女学園大学・大学院教授  
大矢 和子 株式会社資生堂監査役  
奥山 千鶴子 特定非営利活動法人びーのびーの理事長  
藤本 保 大分こども病院長  
前田 正子 (財)横浜市国際交流協会理事長

(注) ◎は分科会主査

## 仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章

### 〔いま何故仕事と生活の調和が必要なのか〕

#### （仕事と生活が両立しにくい現実）

仕事は、暮らしを支え、生きがいや喜びをもたらす。同時に、家事・育児、近隣との付き合いなどの生活も暮らしには欠かすことはできないものであり、その充実があつてこそ、人生の生きがい、喜びは倍増する。

しかし、現実の社会には、

- ・ 安定した仕事に就けず、経済的に自立することができない、
  - ・ 仕事に追われ、心身の疲労から健康を害しかねない、
  - ・ 仕事と子育てや老親の介護との両立に悩む
- など仕事と生活の間で問題を抱える人が多く見られる。

#### （働き方の二極化等）

その背景としては、国内外における企業間競争の激化、長期的な経済の低迷や産業構造の変化により、生活の不安を抱える正社員以外の労働者が大幅に増加する一方で、正社員の労働時間は高止まりしたままであることが挙げられる。他方、利益の低迷や生産性向上が困難などの理由から、働き方の見直しに取り組むことが難しい企業も存在する。

#### （共働き世帯の増加と変わらない働き方・役割分担意識）

さらに、人々の生き方も変化している。かつては夫が働き、妻が専業主婦として家庭や地域で役割を担うという姿が一般的であり、現在の働き方は、このような世帯の姿を前提としたものが多く残っている。

しかしながら、今日では、女性の社会参加等が進み、勤労者世帯の過半数が、共働き世帯になる等人々の生き方が多様化している一方で働き方や子育て支援などの社会的基盤は必ずしもこうした変化に対応したものとなっていない。また、職場や家庭、地域では、男女の固定的な役割分担意識が残っている。

#### （仕事と生活の相克と家族と地域・社会の変貌）

このような社会では、結婚や子育てに関する人々の希望が実現しにくいものになるとともに、「家族団らんの時間」や「地域で過ごす時間」

を持つことも難しくなっている。こうした個人、家族、地域が抱える諸問題が少子化の大きな要因の1つであり、それが人口減少にも繋がっているといえる。

また、人口減少時代にあっては、社会全体として女性や高齢者の就業参加が不可欠であるが、働き方や生き方の選択肢が限られている現状では、多様な人材を活かすことができない。

### **(多様な働き方の模索)**

一方で働く人々においても、様々な職業経験を通して積極的に自らの職業能力を向上させようとする人や、仕事と生活の双方を充実させようとする人、地域活動への参加等をより重視する人などもおり、多様な働き方が模索されている。

### **(多様な選択肢を可能とする仕事と生活の調和の必要性)**

いま、我々に求められているのは、国民一人ひとりの仕事と生活を調和させたいという願いを実現するとともに、少子化の流れを変え、人口減少下でも多様な人材が仕事に就けるようにし、我が国の社会を持続可能で確かなものとする取組である。

働き方や生き方に関するこれまでの考え方や制度の改革に挑戦し、個々人の生き方や子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様な働き方の選択を可能とする仕事と生活の調和を実現しなければならない。

個人の持つ時間は有限である。仕事と生活の調和の実現は、個人の時間の価値を高め、安心と希望を実現できる社会づくりに寄与するものである。

### **(明日への投資)**

仕事と生活の調和の実現に向けた取組は、人口減少時代において、企業の活力や競争力の源泉である有能な人材の確保・育成・定着の可能性を高めるものである。とりわけ現状でも人材確保が困難な中小企業において、その取組の利点は大きく、これを契機とした業務の見直し等により生産性向上につなげることも可能である。こうした取組は、企業にとって「コスト」としてではなく、「明日への投資」として積極的にとら

えるべきである。

以上のような共通認識のもと、仕事と生活の調和の実現に官民一体となって取り組んでいくため、本憲章を定める。

### **【仕事と生活の調和が実現した社会の姿】**

- 1 仕事と生活の調和が実現した社会とは、「国民一人ひとりがやりがいや充実感を感じながら働き、仕事上の責任を果たすとともに、家庭や地域生活などにおいても、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様な生き方が選択・実現できる社会」である。

具体的には、以下のような社会を目指すべきである。

#### **① 就労による経済的自立が可能な社会**

経済的自立を必要とする者とりわけ若者がいきいきと働くことができ、かつ、経済的に自立可能な働き方ができ、結婚や子育てに関する希望の実現などに向けて、暮らしの経済的基盤が確保できる。

#### **② 健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会**

働く人々の健康が保持され、家族・友人などとの充実した時間、自己啓発や地域活動への参加のための時間などを持てる豊かな生活ができる。

#### **③ 多様な働き方・生き方が選択できる社会**

性や年齢などにかかわらず、誰もが自らの意欲と能力を持って様々な働き方や生き方に挑戦できる機会が提供されており、子育てや親の介護が必要な時期など個人の置かれた状況に応じて多様で柔軟な働き方が選択でき、しかも公正な処遇が確保されている。

### **【関係者が果たすべき役割】**

- 2 このような社会の実現のためには、まず労使を始め国民が積極的に取り組むことはもとより、国や地方公共団体が支援することが重要で

ある。既に仕事と生活の調和の促進に積極的に取り組む企業もあり、今後はそうした企業における取組をさらに進め、社会全体の運動として広げていく必要がある。

そのための主な関係者の役割は以下のとおりである。また、各主体の具体的取組については別途、「仕事と生活の調和推進のための行動指針」で定めることとする。

#### **(企業と働く者)**

- (1) 企業とそこで働く者は、協調して生産性の向上に努めつつ、職場の意識や職場風土の改革とあわせ働き方の改革に自主的に取り組む。

#### **(国民)**

- (2) 国民の一人ひとりが自らの仕事と生活の調和の在り方を考え、家庭や地域の中で積極的な役割を果たす。また、消費者として、求めようとするサービスの背後にある働き方に配慮する。

#### **(国)**

- (3) 国民全体の仕事と生活の調和の実現は、我が国社会を持続可能で確かなものとする上で不可欠であることから、国は、国民運動を通じた気運の醸成、制度的枠組みの構築や環境整備などの促進・支援策に積極的に取り組む。

#### **(地方公共団体)**

- (4) 仕事と生活の調和の現状や必要性は地域によって異なることから、その推進に際しては、地方公共団体が自らの創意工夫のもとに、地域の実情に応じた展開を図る。

## 仕事と生活の調和推進のための行動指針

### 1 行動指針の性格

本行動指針は、「仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）憲章」（以下「憲章」という。）で示す「仕事と生活の調和が実現した社会」を実現するため、企業や働く者、国民の効果的な取組、国や地方公共団体の施策の方針を定める。

### 2 「仕事と生活の調和が実現した社会」に必要とされる諸条件

憲章で示した「仕事と生活の調和が実現した社会の姿」の具体的な3つの社会が実現するために必要な条件はそれぞれ以下のとおりである。

#### ① 就労による経済的自立が可能な社会

- ・ 若者が学校から職業に円滑に移行できること。
- ・ 若者や母子家庭の母等が、就業を通じて経済的自立を図ることができること。
- ・ 意欲と能力に応じ、非正規雇用から正規雇用へ移行できること。
- ・ 就業形態に関わらず、公正な処遇や能力開発機会が確保されること。

#### ② 健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会

- ・ 企業や社会において、健康で豊かな生活ができるための時間を確保することの重要性が認識されていること。
- ・ 労働時間関係法令が遵守されていること。
- ・ 健康を害するような長時間労働がなく、年次有給休暇の取得が促進されていること。
- ・ メリハリのきいた業務の進め方などにより時間当たり生産性も向上していること。
- ・ 取引先との契約や消費など職場以外のあらゆる場面で仕事と生活の調和が考慮されていること。

#### ③ 多様な働き方・生き方が選択できる社会

- ・ 子育て中の親、働く意欲のある女性や高齢者などが、子育て期、中高年期といった人生の各段階に応じて多様で柔軟な働き方が可能となる制度があり、実際に利用できること。
- ・ 多様な働き方に対応した育児、介護、地域活動、職業能力の形成等を支える社会的基盤が整備されていること。

- ・ 就業形態に関わらず、公正な処遇や能力開発機会が確保されること（再掲）。

### 3 各主体の取組

仕事と生活の調和の実現の取組は、個々の企業の実情に合った効果的な進め方を労使で話し合い、自主的に取り組んでいくことが基本であるが、我が国の社会を持続可能で確かなものとするに関わるものであることから、国と地方公共団体も、企業や働く者、国民の取組を積極的に支援するとともに、多様な働き方に対応した子育て支援や介護などのための社会的基盤づくりを積極的に行う。

#### (1) 企業、働く者の取組

##### (総論)

- ・ 経営トップがリーダーシップを発揮し、職場風土改革のための意識改革、柔軟な働き方の実現等に取り組む。
- ・ 労使で仕事と生活の調和の実現に向けた目標を定めて、これに計画的に取り組む、点検する仕組みを作り、着実に実行する。
- ・ 労使で働き方を見直し、業務の進め方・内容の見直しや個人の能力向上等によって、時間当たり生産性の向上に努める。企業は、雇用管理制度や人事評価制度の改革に努める。働く者も、職場の一員として、自らの働き方を見直し、時間制約の中でメリハリのある働き方に努める。
- ・ 管理職は率先して職場風土改革に取り組み、働く者も職場の一員としてこれに努める。
- ・ 経営者、管理職、働く者は、自らの企業内のみならず、関連企業や取引先の仕事と生活の調和にも配慮する。
- ・ 働く者は、将来を見据えた自己啓発・能力開発に取り組む、企業はその取組を支援する。
- ・ 労使団体等は連携して、民間主導の仕事と生活の調和に向けた気運の醸成などを行う。
- ・ 労使は、就業の実態に応じて、均衡を考慮しつつ、労働契約を締結し、又は変更すべきものとする。

##### (就労による経済的自立)

- ・ 就職困難者等を一定期間試用雇用するトライアル雇用などを活用しつつ、人物本位による正当な評価に基づく採用を行う。



- ・ パート労働者等については正規雇用へ移行しうる制度づくり等を行う。
- ・ 就業形態に関わらず、公正な処遇や積極的な能力開発を行う。

(健康で豊かな生活のための時間の確保)

- ・ 時間外指導基準を含め、労働時間関連法令の遵守を徹底する。
- ・ 労使で長時間労働の抑制、年次有給休暇の取得促進など、労働時間等の設定改善のための業務の見直しや要員確保に取り組む。
- ・ 社会全体の仕事と生活の調和に資するため、取引先への計画的な発注、納期設定に努める。

(多様な働き方の選択)

- ・ 育児・介護休業、短時間勤務、短時間正社員制度、テレワーク、在宅就業など個人の置かれた状況に応じた柔軟な働き方を支える制度の整備、それらを利用しやすい職場風土づくりを進める。
- ・ 女性や高齢者等が再就職や継続就業できる機会を提供する。
- ・ 就業形態に関わらず、公正な処遇や積極的な能力開発を行う。

(2) 国民の取組

- ・ 国民一人ひとりが、個々人の多様性を理解し、互いに尊重し合う。
- ・ 自らの仕事と生活の調和の在り方について考え、周囲の理解を得ながらその実現を目指す。
- ・ 家庭や地域の中での自らの役割を認識し、積極的な役割を果たす。
- ・ 消費者の一人として、サービスを提供する労働者の働き方に配慮する。

(3) 国の取組

(総論)

- ・ 全国や地域での国民の理解や政労使の合意形成を促進する。
- ・ 次世代育成に対する企業の取組促進のための対策の検討等を進め、生活の時間の確保や多様な働き方を可能とする雇用環境整備を目指した制度的枠組みを構築する。
- ・ 働き方に中立的な税・社会保障制度の在り方を検討する。
- ・ 経済全体の生産性の向上を図っていく観点から、中小企業等の生産性向上（地域資源活用促進プログラムによる新事業創出支援、ITを活用した財務会計の整備、下請適正取引等の推進や資金供給の円滑化

等)など包括的な取組を引き続き着実に推進する。

- ・ 先進企業の好事例等の情報の収集・提供・助言、中小企業等が行う労働時間等設定改善の支援等、仕事と生活の調和の実現に取り組む企業を支援する。
- ・ 労働基準法、労働契約法、パートタイム労働法等関係法令の周知を図るとともに、法令遵守のための監督指導を強化する。
- ・ 顕彰制度や企業の取組の診断・点検を支援すること等により、積極的取組企業の社会的な評価を推進する。
- ・ 働く者等の自己啓発や能力開発の取組を支援する。

(就労による経済的自立)

- ・ 一人ひとりの勤労観、職業観を育てるキャリア教育を学齢期から行う。
- ・ フリーターの常用雇用化を支援する。
- ・ 若者や母子家庭の母等、経済的自立が困難な者の就労を支援する。

(健康で豊かな生活のための時間の確保)

- ・ 労使による長時間労働の抑制、年次有給休暇の取得促進など、労働時間等の設定改善の取組を支援する。
- ・ 家事サービス等についての情報提供に対する支援をする。

(多様な働き方の選択)

- ・ 育児・介護休業、短時間勤務、短時間正社員制度、テレワークといった多様な働き方を推進するとともに、パート労働者の均衡待遇の推進、働く意欲と能力のある女性や高齢者の再就職や就業継続の支援、促進等、その多様な働き方を推進するための条件を整備する。
- ・ 在宅就業の環境整備のための枠組みを検討する。
- ・ 男性の育児休業の取得促進方策の検討等を進め、男性の子育て参加の支援・促進を図る。
- ・ 多様な働き方に対応した保育サービスの充実等多様な子育て支援を推進する。
- ・ 地方公共団体等による育児・介護の社会的基盤づくりを支援する。
- ・ 多様な教育訓練システムの充実等、職業能力の形成支援に係る労働市場の社会的基盤を整備する。

(4) 地方公共団体の取組

- ・ 地方の実情に即した、仕事と生活の調和の実現に向けた住民の理解や合意形成を促進する。NPO等の活動を通じて中小企業経営者等の取組の促進を図る。
- ・ 仕事と生活の調和を実現している企業を社会的に評価する。
- ・ 多様な働き方に対応した保育サービスの充実等多様な子育て支援を展開する。
- ・ 地域の実情に応じて、育児・介護等を行う家族を支える社会的基盤を形成する。

#### 4 仕事と生活の調和の実現の進捗状況の点検・評価

数値目標の設定や「仕事と生活の調和」実現度指標の活用により、仕事と生活の調和した社会の実現に向けた全体としての進捗状況を把握・評価し、政策への反映を図る。また、憲章、本行動指針の点検・評価を行うため、学識経験者、労使の代表で構成される検討の場を設け、数値目標や「仕事と生活の調和」実現度指標についても必要に応じて見直すこととする。

#### 5 数値目標（別紙1）

仕事と生活の調和した社会の実現に向けた企業、働く者、国民、国及び地方公共団体の取組を推進するための社会全体の目標として、政策によって一定の影響を及ぼすことができる項目について数値目標を設定する。この数値目標は、社会全体として達成することを目指す目標であり、個々の個人や企業に課されるものではない。10年後の目標値は、取組が進んだ場合に達成される水準（①個人の希望が実現した場合を想定して推計した水準、又は、②施策の推進によって現状値や過去の傾向を押し上げた場合を想定して推計した水準等）を設定することを基本とし、また、その実現に向けての中間的な目標値として5年後の数値目標を設定する。

#### 6 「仕事と生活の調和」実現度指標の在り方（別紙2）

「仕事と生活の調和」実現度指標とは、我が国の社会全体でみた①個人の暮らし全般に渡る仕事と生活の調和の実現状況（個人の実現度指標）と、②それを促進するための環境の整備状況（環境整備指標）を数量的に把握するものである。個人の実現度指標については、「Ⅰ 仕事・働き方」、「Ⅱ 家庭生活」、「Ⅲ 地域・社会活動」、「Ⅳ 学習や趣味・娯楽等」、「Ⅴ 健康・休養」の5分野ごとに中項目、小項目を設け、環境整備指標については分野

を設けず1つの指標とする。「仕事と生活の調和」実現度指標では、本行動指針で数値目標とされた指標を含む別紙2の構成要素に掲げられた指標を合成して作成する。この「仕事と生活の調和」実現度指標は、目標として設定するものではなく、仕事と生活の調和の進展度合いを測るものである。なお、憲章で定める「就労による経済的自立が可能な社会」、「健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会」、「多様な働き方・生き方が選択できる社会」の3つの社会の姿の実現状況も本指標により把握することができる。

数値目標

別紙1

	数値目標設定指標	現状	目標値	
			5年後(2012年)	10年後(2017年)
Ⅰ 就労による経済的自立が可能な社会	① 就業率 (Ⅱ、Ⅲにも関わるものである)	25～34歳 男性 90.3%	93～94%	93～94%
		25～44歳 女性 64.9%	67～70%	69～72%
		60～64歳 男女計 52.6%	56～57%	60～61%
		65～69歳 男女計 34.6%	37%	38～39%
Ⅱ 健康で豊かな生活のための時間が確保できる社会	② 時間当たり労働生産性の伸び率 (Ⅱ、Ⅲにも関わるものである)	1.6% (1996年～2005年度の10年間平均)	2.4% (5割増) (2011年度)	—
	③ フリーターの数	187万人 (平成15年にピークの217万人)	ピーク時の3/4に減少 (162.8万人以下)	ピーク時の2/3に減少 (144.7万人以下)
	④ 労働時間等の課題について労使が話し合いの機会を設けている割合	41.5%	60%	全ての企業で実施
Ⅲ 多様な働き方・生き方が選択できる社会	⑤ 週労働時間60時間以上の雇用者の割合	10.8%	2割減	半減
	⑥ 年次有給休暇取得率	46.6%	60%	完全取得
	⑦ メンタルヘルスクアに取り組んでいる事業所割合	23.5%	50%	80%
	⑧ テレワーカー比率	10.4%	20% (2010年まで)	—
	⑨ 短時間勤務を選択できる事業所の割合 (短時間正社員制度等)	(参考) 8.6%以下	10%	25%
	⑩ 自己啓発を行っている労働者の割合	46.2% (正社員) 23.4% (非正社員)	60% (正社員) 40% (非正社員)	70% (正社員) 50% (非正社員)
	⑪ 第1子出産前後の女性の継続就業率	38.0%	45%	55%
⑫ 保育等の子育てサービスを提供している割合	保育サービス (3歳未満児) 20.3%	29%	38%	
	放課後児童クラブ (小学1年～3年) 19.0%	40%	60%	
⑬ 男女の育児休業取得率	女性: 72.3% 男性: 0.50%	女性: 80% 男性: 5%	女性: 80% 男性: 10%	
⑭ 6歳未満の子どもをもつ男性の育児・家事関連時間	1日当たり 60分	1時間45分	2時間30分	

指標（現状値）の算定方法等

- ③ フリーターの数  
 【総務省「労働力調査（詳細結果）」（平成18年平均）】15歳から34歳までで、男性は卒業者、女性は卒業で未婚の者のうち、①雇用のうち「パート・アルバイト」の者、②完全失業者のうち探している仕事の形態が「パート・アルバイト」の者、③非労働力人口のうち希望する仕事の形態が「パート・アルバイト」で家事も通学も就業内定もしていない「その他」の者の合計
- ④ 労働時間等の課題について労使が話し合いの機会を設けている割合  
 【厚生労働省「平成19年労働時間等の設定の改善の促進を通じた仕事と生活の調和に関する意識調査」】企業規模30人以上の農林漁業を除く全業種から無作為に抽出した企業における、「労働時間等設定改善委員会をはじめとする労使間の話し合いの機会」を「設けている」と回答した企業の割合  
 注）労働時間等設定改善委員会での話し合い以外にも、例えば、プロジェクトチームの組織化、労働組合との定期協議の実施、労使懇談会の開催等が含まれる。
- ⑤ 週労働時間60時間以上の雇用の割合  
 【総務省「労働力調査」（平成18年）】非農林業雇用人（休業者を除く）総数に占める週間就業時間（年平均結果）が60時間以上の者の割合
- ⑥ 年次有給休暇取得率  
 【厚生労働省「就労条件総合調査」（平成19年）】企業規模30人以上の企業における、全取得日数／全付与日数（繰越日数を含まない）  
 注）10年後の目標値としての「完全取得」とは、労働者が自ら希望する留保分を考慮したものである。
- ⑦ メンタルヘルスクエアに取り組んでいる事業所割合  
 【厚生労働省「労働者健康状況調査」（平成14年）】10人以上規模事業所における「心の健康対策（メンタルヘルスクエア）に取り組んでいる」と回答した事業所割合  
 注）心の健康対策（メンタルヘルスクエア）の取組内容としては、「相談（カウンセリング）の実施」、「定期健康診断における問診」、「職場環境の改善」のほか、「労働者に対する教育研修、情報提供」、「労働者の日常的に接する管理監督者に対する教育研修、情報提供」、「事業所内の産業保健スタッフ、人事労務担当者に対する教育研修、情報提供」なども含まれる。
- ⑧ テレワーカー比率  
 【国土交通省「テレワーク実態調査」（平成17年度）】就業者人口（総務省「就業構造基本調査」（平成14年）の有業者総数）に占めるテレワーカー（注）の割合  
 注）テレワーク実態調査におけるテレワーカーの定義  
 ○以下のA、B、C、D、の4つの条件をすべて満たす人  
 A. 収入を伴う仕事を行っている  
 B. 仕事で電子メールなどのIT（ネットワーク）を使用している  
 C. IT を利用する仕事場が複数ある、又は1ヶ所だけの場合は自分の所属する部署のある場所以外である  
 D. 自分の所属する部署以外で仕事を行う時間が、1週間あたり8時間以上である
- ⑨ 短時間勤務を選択できる事業所の割合（短時間正社員制度等）  
 「短時間正社員」の定義：フルタイム正社員より一週間の所定労働時間が短い正社員をいい、①フルタイム正社員が育児・介護に加え、地域活動、自己啓発その他何らかの理由により短時間・短日勤務を一定期間行う場合と、②正社員の所定労働時間を恒常的に短くする場合の双方を含む。  
 「短時間勤務を選択できる事業所の割合」としては、短時間正社員制度を就業規則に明文化している場合に加え、そのような働き方が選択できる状態になっている場合も含まれるように調査を実施する予定。  
 （参考）人事院「平成17年民間企業の勤務条件制度等調査の結果について」によれば、100人以上の企業における育児・介護以外の事由を認める短時間勤務制がある企業数割合は8.6%以下 → 自己啓発（1.9%）、地域活動（1.6%）、高齢者の退職準備（1.7%）、その他の事由（2.3%）（以上複数回答）、事由を問わず認める（1.1%）
- ⑩ 自己啓発を行っている労働者の割合  
 【厚生労働省「職業能力開発基本調査」（平成18年度）】従業員規模30人以上の企業から無作為に抽出した事業所の従業員における「自己啓発を行った」と回答した者の割合  
 注）職業能力開発基本調査における用語の定義  
 正社員：常用労働者のうち、一般に「正社員」、「正職員」などと呼ばれている人をいう。  
 非正社員：常用労働者のうち、一般に「正社員」、「正職員」などと呼ばれている人以外の人をいう（嘱託、「パートタイマー」、「アルバイト」又はそれに近い名称と呼ばれている人など）。  
 自己啓発：労働者が職業生活を継続するために行う、職業に関する能力を自発的に開発し、向上させるための活動（職業に関係ない趣味、娯楽、スポーツ、健康増進等のためのものは含まない）。
- ⑪ 第1子出産前後の女性の継続就業率  
 【国立社会保障・人口問題研究所「出生動向基本調査」（平成17年）】2000年から2004年の間に第1子を出産した女性について、第1子妊娠前に就業していた者に占める第1子1歳時にも就業していた者の割合
- ⑫ 保育等の子育てサービスを提供している割合－保育サービス（3歳未満児）－  
 【厚生労働省「福祉行政報告例」（平成19年4月）、総務省「人口推計年報」（平成18年）】保育所利用児童数／3歳未満人口  
 保育等の子育てサービスを提供している割合－放課後児童クラブ（小学1年～小学3年）－  
 【文部科学省「学校基本調査」（平成19年）、厚生労働省雇用均等・児童家庭局育成環境課調査（平成19年）】放課後児童クラブ登録児童数 / 小学校1～3年生の就学児童数  
 注）保育等の子育てサービスを提供している割合は、他の目標の進捗状況によって目標の達成が左右される。
- ⑬ 男女の育児休業取得率  
 【厚生労働省「女性雇用管理基本調査」（平成17年度）】5人以上規模事業所における2004年4月1日から2005年3月31日までの1年間の出産者又は配偶者が出産した者に占める育児休業取得者（2005年10月1日までに育児休業を開始した者）の割合
- ⑭ 6歳未満の子どもをもつ男性の育児・家事関連時間  
 【総務省「社会生活基本調査」（平成18年）】6歳未満の子どもをもつ男性の1日当たりの「家事」、「介護・看護」、「育児」、「買い物」の合計の時間

# 「仕事と生活の調和」実現度指標について

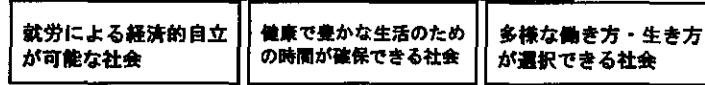
別紙2

「仕事と生活の調和」実現度指標は、我が国の社会全体でみた①個人の暮らし全般に渡る仕事と生活の調和の実現状況と、②それを促進するための環境の整備状況を数値的に把握し、その進展度合いを測定するものである。

## I. 個人の実現度指標

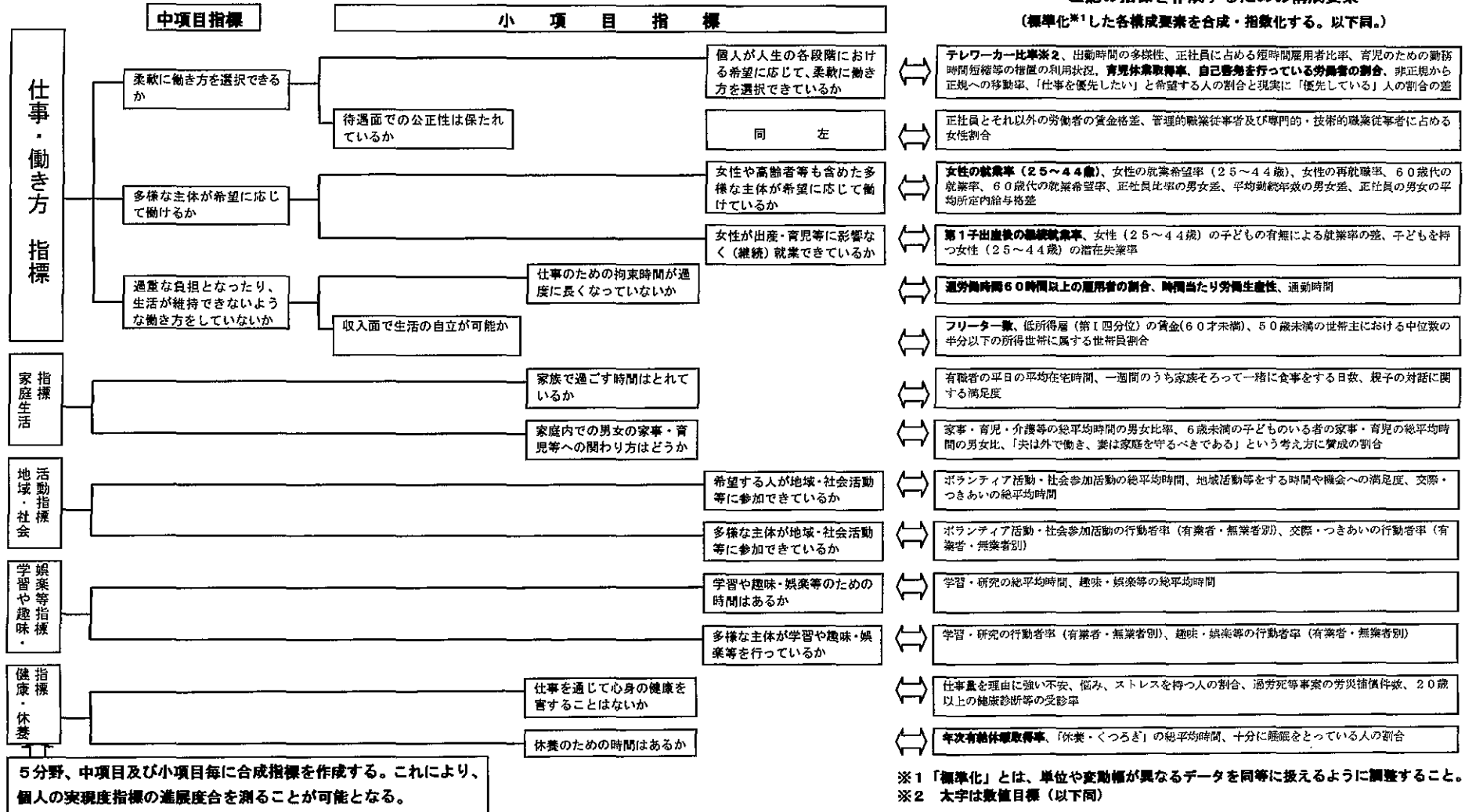
「個人の実現度指標」は、5分野毎に指標を測定する。各5分野別の指標は更に、中項目、小項目指標に分かれる。小項目指標を行動指針における「仕事と生活の調和が実現した社会の姿」で整理することにより、その状況を把握することが可能となる。なお、各指標は、本行動指針で定める数値目標のほか、仕事と生活の調和に関連する統計（構成要素）を合成することにより作成する。

### 仕事と生活の調和が実現した社会の姿



### 左記の指標を作成するための構成要素

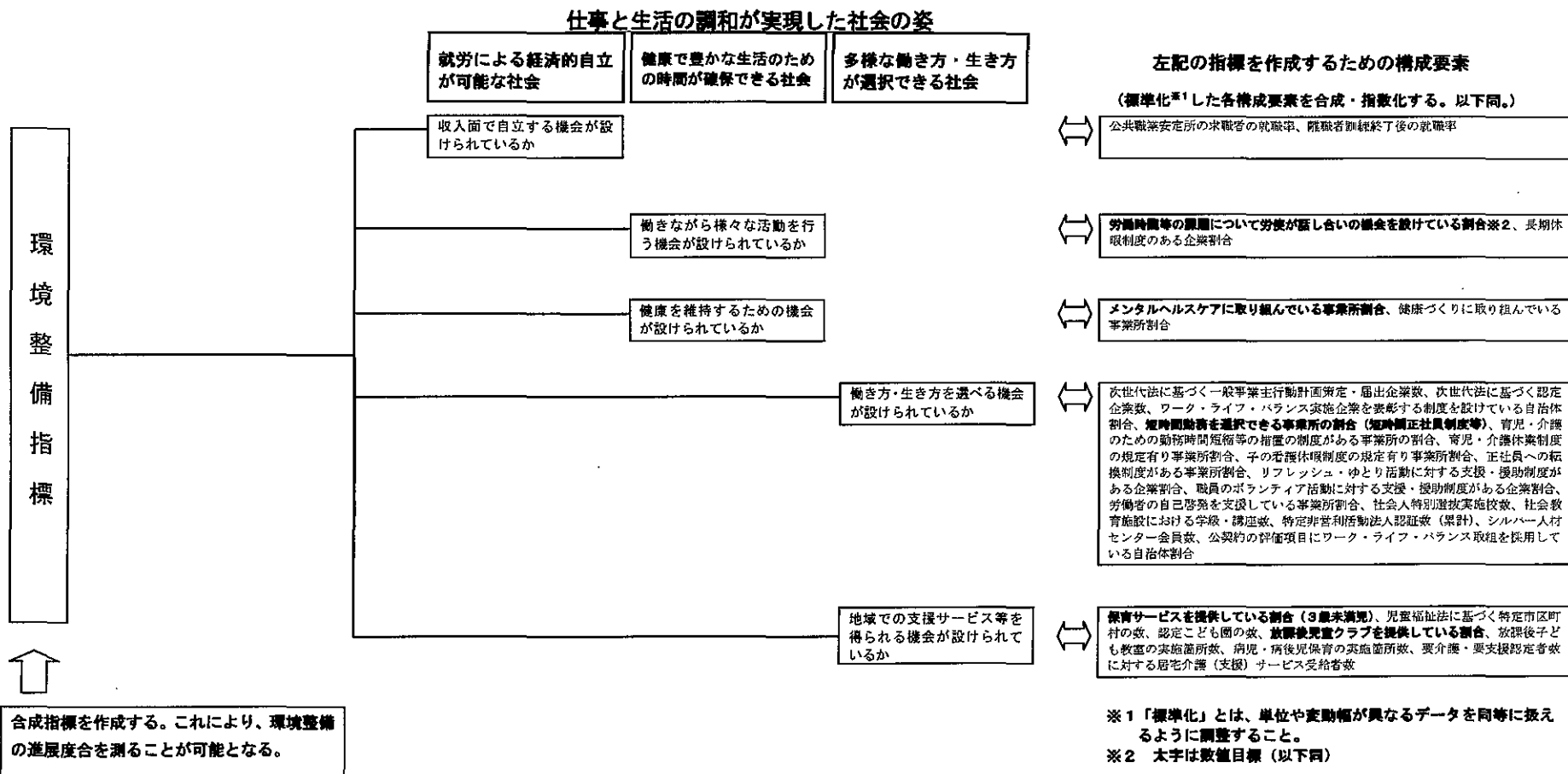
(標準化\*1した各構成要素を合成・指数化する。以下同。)



\*1 「標準化」とは、単位や変動幅が異なるデータを同等に扱えるように調整すること。  
 ※2 太字は数値目標(以下同)

## II. 環境整備指標

環境整備指標については、分野を設けず一つの指標として測定する。なお、同指標は、本行動指針で定める数値目標のほか、仕事と生活の調和に関連する統計（構成要素）を合成することにより作成する。



※1「標準化」とは、単位や変動幅が異なるデータを同等に扱えるように調整すること。

※2 太字は数値目標(以下同)



## ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議構成員名簿

### (関係閣僚)

内閣官房長官

内閣府特命担当大臣（少子化・男女共同参画）

内閣府特命担当大臣（経済財政政策）

総務大臣

厚生労働大臣

経済産業大臣

### (団体の代表者)

みたらい 御手洗	ふじお 富士夫	(社)日本経済団体連合会会長
おかむら 岡村	ただし 正	日本商工会議所会頭
たかぎ 高木	つよし 剛	日本労働組合総連合会会長
おかもと 岡本	なおみ 直美	NHK関連労働組合連合会議長
あそう 麻生	わたる 渡	全国知事会会長

### (有識者)

おおさわ 大沢	まちこ 真知子	日本女子大学人間社会学部教授
さとう 佐藤	ひろき 博樹	東京大学社会科学研究所教授
ひぐち 樋口	よしお 美雄	慶應義塾大学商学部教授
やしる 八代	なおひろ 尚宏	国際基督教大学教養学部教授

[有識者については五十音順・敬称略]

「働き方を変える、日本を変える行動指針」(仮称)

策定作業部会名簿

(有識者)

内永 ゆか子	特定非営利活動法人J-Win理事長
大沢 真知子	日本女子大学人間社会学部教授
佐藤 博樹	東京大学社会科学研究所教授
武石 恵美子	法政大学キャリアデザイン学部教授
樋口 美雄	慶應義塾大学商学部教授
八代 尚宏	国際基督教大学教養学部教授
山川 隆一	慶應義塾大学大学院法務研究科教授

(団体の代表者)

使用者代表

紀陸 孝	(社)日本経済団体連合会専務理事
田中 常雅	東京商工会議所人口問題委員会副委員長 (醍醐建設株式会社代表取締役社長)
坂田 甲一	(社)日本経済団体連合会労働法規委員会 労務管理問題検討部会長

労働代表

古賀 伸明	日本労働組合総連合会事務局長
横山 陽子	日本サービス・流通労働組合連合中央執行役員
杉山 豊治	情報産業労働組合連合会政策局長