

次世代育成支援に関する各種提言等

「経済財政改革の基本方針2008」 (平成20年6月27日閣議決定) (抜粋)

第2章 成長力の強化

1. 経済成長戦略

【具体的手段】

I 全員参加経済戦略

① 新雇用戦略 (P5～6)

- ・待機児童ゼロに向け、保育サービスの充実を目指し(2010年に保育サービス利用率を20.3%から26%へ)、その財源の在り方について、社会保障国民会議の議論も踏まえ、抜本的税制改革において検討する。保育サービスに係る規制改革については、子どもの福祉への配慮を前提に、利用者の立場に立って、平成20年内に結論を出す。

経済財政諮問会議

(平成20年第3回平成20年2月15日)

配布資料「成長戦略I:『新雇用戦略』の全体像」(抜粋)

I : 対象別に講ずべき対策

1. 女性=「新待機児童ゼロ作戦」の策定等

② 利用者が選択できる仕組みへの転換

市町村が利用者を割り当てる現行の仕組み(措置制度)を改め、子育てを行うすべての人が保育サービスを自ら選択できるようにする。そのための制度体系について早急に具体的検討を行う

「中間とりまとめ 一年末答申に向けての問題提起」
(平成20年7月2日 規制改革会議) (抜粋)

Ⅱ. 各重点分野における規制改革

1 社会保障・少子化対策

(2) 福祉、保育、介護分野

① 保育分野

ア 抜本的な保育制度改革

(ア) 直接契約方式の導入

児童福祉法改正により、平成10年以降、利用者が複数の保育所を選択し、申込みができるようにはなったものの、最終的には保育の実施主体である市町村が入所判定を行い、児童を各保育所に割り振る仕組みが現在でも続いている。そのため、利用者の視点に立ったサービス向上へのインセンティブが働きにくくなっている。

こうした状況下、利用者自らが施設に直接申込みを行い、契約を結ぶ方式を導入すれば、住居地に縛られずに、自宅のある市町村以外、つまり、最寄り駅、親の職場、児童の祖父母の家等に近い保育所に預けることや、必要なサービスを提供している保育所を選択することが可能となる。また、保育所の側では、他の保育所との競争が起こり、利用者から選ばれる保育所となるための努力が促されるというメリットもある。

一方、都市部を中心に行われている地方公共団体独自の取組の中で、直接契約方式を採用している東京都の認証保育所制度は、待機児童の貴重な受け皿として機能しているのみならず、認可保育所の施設最低基準とほぼ同等の水準を維持しながら都市型ニーズに応えるサービスを提供し、利用者から好評を得ている。

そうした地方公共団体独自の取組を参考にし、直接契約方式を導入すべきである。なお、直接契約方式では、サービス供給量が需要を下回る場合、本来、利用者を選択されるはずの施設が、逆に利用者を選択する形となり、障害児や低所得世帯の児童の受入れを拒否するのではないかとといった懸念が持ち上がるが、そうした状況を回避するには、セーフティネットとして公立保育所の位置づけを明確化し、障害児保育の実施や低所得者層の優先入所等、受入体制の整備・強化を進めるなど、新たな仕組みを設けることで十分に対応可能となる。

(イ) 直接補助方式（バウチャー等）の導入

現行制度では、国の補助は利用者ではなく、保育所に対して運営費という形で機関補助が行われている。利用者側の視点では、待機児童の発生している都市部や児童数の減少から保育所の閉所を余儀なくされている地域においては、必要なサービスを自由に選択し利用したいという希望が叶わないだけでなく、認可保育所への入所可否によって様々な不公平が生じていることが問題視される。質の面で安心感を得られやすい認可保育所に預けられる人と、認可保育所に預けられず、やむなく認可外のサービスを利用する人や就労継続そのものを断念せざるを得ない人との間には、負担する保育料や就業機会・利益の得失において大きな格差が生じる。こうした利用者間の不公平は、手厚い公的補助が広く子育て世帯に行き渡らずに、認可保育所に対して集中的に行われていることに起因する。加えて、実際に認可保育所と認可外施設における保育の質の実証的な比較検証は行われていないにもかかわらず、認可保育所の不足感・待望感にもつながってしまっている。

こうした問題意識から、投入されている公的補助を機関補助ではなく、保育の必要度（要介護認定のような公的な基準）に応じて、バウチャー等で子育て世帯に配分する、利用者への直接補助方式に転換すべきと考える。価格（利用者の費用負担分）を設定する際には、原則、サービス利用量・内容に応じた応益負担とすべきである。また、現在、認可保育所の保育料は月額で決まっているが、フルタイム勤務以外の共働き世帯や在宅保育世帯による利用も増えると予想されることから、日割り・時間単位等に見直す必要もある。なお、公費によるバウチャー等が利用可能なサービスの対象は保育所に限定せず、認定こども園や、家庭的保育（保育ママ）やベビーシッター等の在宅保育サービス等にも拡大すべきである。

こうした見直しにより、利用者間の公平が保たれ、受け取る補助額を分割使用したり、個人で上乗せしたりすることが可能となり、利用者のサービス選択の幅が広がる。また、事業者側には、一律の公定価格ではなく、自由な価格設定が可能な仕組みを採り入れることで、病児・病後児保育や夜間・休日保育など付加的なサービスの提供に向けたインセンティブが働く。さらには、利用者が認可外サービスを選ぶことで、利用者の潜在的ニーズに応える新たな事業者の参入も期待できる。もちろん、公費を使用する対象サービスとして、一定の基準を設けることは必要であり、事業者による適切な情報公開の徹底や質の確保を図ることは、公の責任において行われるべきである。

なお、低所得世帯や障害児を持つ世帯をどのように扱うかについては、補助額で調整する策、すなわち保育の必要度の判定基準の1つに世帯所得や障害の程度、保育の緊急度を加え、受け取るバウチャー等を増額する方式を採

用すべきと考える。

(ウ)「保育に欠ける」要件の見直し

戦後間もなく制定された児童福祉法では、保育の実施対象を「保育に欠ける」児童と定めており、現在もなお、認可保育所に入所できる、あるいは国の家庭的保育サービスを受けられるのは「保育に欠ける」児童に限定されている。この「保育に欠ける」要件は、保護者の就業状況や就労形態の多様化、核家族化の進行や子育てに困難を抱える家庭の増加など、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、長年見直しがなされていない。そのため、認可保育所への入所の可否と個々の家庭における保育や子育て支援の必要度合いが必ずしも一致していない。特に都市部等では、「保護者が昼間就労を常態とする」という1つめの要件に最も高い優先度が設定されている地方公共団体が多く、早朝・深夜シフトや、パートタイム勤務を掛け持ちする保護者等の児童は入所に難しいという指摘もある。

したがって、「保育に欠ける」要件を近年の実態に照らして見直し、共働き世帯のみならず、専業主婦（夫）世帯でも、保育所において保育・子育て支援サービスを利用できるような基準に改めるべきである。なお、入所希望者数が定員数を超える場合、2)で述べた補助額の設定に必要な「要保育度」と同様の概念で、その必要度に応じて優先順位付けされるような仕組みを導入する必要がある。

子育てに優しい社会づくりに向けて
～地域の多様なニーズを踏まえた子育て環境整備に関する提言～
(2007年11月20日 (社)日本経済団体連合会) (抜粋)

2. 地域の多様なニーズを踏まえた子育て環境整備に向けて

(2) 全国各地域における効果的な子育て環境整備について

1. 既存の保育所・幼稚園の有効活用

保育所の役割について、現行の認可保育所で言う「保育に欠ける児童の保育」のための施設との位置付けに加え、「専業主婦や育児休業中の家庭を含め、保育を希望するすべての人の多様なニーズに応える」ための施設とし、利用者が直接契約できるようにすべきである。

「少子化対策予算の拡充と両立支援策の推進について」
(平成20年7月10日 東京商工会議所) (抜粋)

2. 両立支援策の推進

(略)。また、基本問題として、③「保育に欠ける」乳幼児のみを対象としている現行の保育制度を抜本的に見直して、保育を必要とする子どもがだれでも保育を受けられるよう、児童福祉法の改正が急務である。

3. 具体的な保育における制度の見直しとサービスの多様化の推進

(多様なサービスの提供)

- ⑥ 認可保育所については、直接契約制度を導入し、保育料設定を原則自由化するとともに、その他の保育サービスについては、バウチャー形式（杉並区等が実施している利用券方式による助成）による補助の公平化・多様化を図るべきである。
- ⑦ 子育てをめぐる社会背景や就業構造の変化等により、保育に対するニーズが多様化しているため、認可外保育所やベビーシッター・保育ママ・一時預かり事業・病児病後児保育など多様な保育サービスに対する補助制度の導入及び拡充が必要である。なお、病児病後児保育はとりわけ強いニーズがあり、早急な対応が求められるとともに、保育ママについては、中小企業の遊休スペースを使い、従業員だけでなく地域の子どもたちも受け入れ、場所を提供した中小企業への助成がされるような枠組みを構築すべきである。

「2009年度 連合の重点施策」(平成20年6月16日)
(抜粋)

I. 重点政策

1. 「現状と課題」 ～格差社会の是正に向けて～

- ◆ 働き方の見直しと子育て支援等によるワーク・ライフ・バランス社会の実現
(略)、保育サービスの質・量の充実など子育て支援の抜本的な強化と社会的な取り組みの拡大が、今後の課題である。

2. 各論

(2) ワーク・ライフ・バランス社会の実現

④ 多様な働き方・生活の選択を可能とする社会基盤の整備

- c) 総合的な次世代育成支援を確立するため、児童手当、育児休業給付等の財源を統合し「子育て基金」(仮称)を創設する。
- d) 「保育を希望する」すべての子を受け入れるよう保育サービスを拡充するとともに、介護保険制度の拡充、地域医療(母子保健、小児医療等)の整備等、生活インフラの公的整備を促進する。

2008～2009年度(2007年7月～2009年6月)
「政策・制度要求と提言」
(平成19年6月4日 日本労働組合総連合会)
(抜粋)

3. 安心の福祉・社会保障の確立

福祉・社会保障政策

- (6) 深刻化する児童虐待、低迷する子育て世帯の所得水準、一向に解消されない保育所の待機児童数など、子どもを取り巻く環境は依然厳しく、子育て支援への切実なニーズは高まるばかりである。政府は、引き続き少子化対策を最重点政策課題としているが、06年6月に発表した「新しい少子化対策について」は、個々の施策を総合的に推進する道筋を示すことなく、経済的支援の拡大については財源の裏打ちを欠いたものとなっている。一方、規制改革・民間開放推進会議の第3次答申(06年12月)は、保育の質の切り下げ、保育格差の拡大につながりかねない「保育所の市場化」を前提とする「育児保険(仮称)」の検討を提起している。今こそ、社会全体で子育てを支援するという国民的合意を形成したうえで、政策と財源を一体的に議論し、持続可能で総合的な次世代育成支援を早急に構築する必要がある。

「都市型保育サービスへの転換と福祉改革」（東京都） （平成16年5月）（抜粋）

第3 都が実施すべきこと

1 国に求める認可保育所改革

（1）「保育に欠ける」要件の見直し

○認可保育所は、保育を必要とするすべての子育て家庭が利用できる子育て支援施設の一つとなることが望ましい。しかし、既に述べたように、現行の法制下では、児童福祉法に定める「保育に欠ける」という入所要件を満たさなければ、子どもを認可保育所に入所させることができない。

○「保育に欠ける」要件の具体的内容は、「昼間勤務を常態とする」ことなど6項目が児童福祉法施行令に基準として列挙されている。この基準を基に各区市町村が入所申込者の「保育に欠ける」度合いを判断し、その度合いが高い順から優先的に子どもの入所を決定するシステムになっている。

○しかし、このシステムでは、入所決定の判断が画一的になされがちであり、また、認可保育所の開所時間は「昼間労働を常態とする」ことを前提にしているために、長時間勤務や不規則勤務、夜間勤務の人などは利用することが難しい。

○このように、認可保育所の供給量が十分ではないという問題以前に、二重保育を余儀なくされたり、親の働き方が「保育に欠ける」要件に該当しないという理由だけのために、保育料の負担が大きく環境も必ずしも十分ではないベビーホテルしか利用できない子育て家庭がある。

○また、在宅で子育て中の家庭においても、子育てに行き詰っている人や、現在は就労していないが、仕事を探したり、資格を取るために子どもを預けたい人、冠婚葬祭の際や育児疲れのレスパイトを目的に一時的に預けたい人など、保育を必要とする様々なニーズがある。

○家庭環境などの理由から養育困難の度合いが高く、保育を必要としている子どももいる。こうした福祉的保育ニーズを有する子どもの健全な発達を保障することも行政の責任である。

○すべての子育て家庭が、保育サービスとその他の子育て支援サービスを適切に組み合わせながら支援を受けられるようにするためには、児童福祉法におけ

る「保育に欠ける」要件を見直し、サービス対象を広げていくことが必要である。

○一方、認可保育所への入所希望が直接的に担保されず、最終的に区市町村が入所を決定する仕組みは、特段の努力をしなくても入所児童が確保されることから、利用者本位のサービス向上や経営改善の意欲を十分に育てることができなかった面もある。

○こうしたことを踏まえ、親の就労の有無や就労形態にかかわらず、保育を必要と考えるすべての親が、自ら選択して利用できるものにするよう、また、保育を必要とするすべての子どもが認可保育所を利用できるよう、「保育に欠ける」要件の見直しを国に提案要求していくことが重要である。

○同時に、都としては「保育に欠ける」要件の見直しを待つだけではなく、保育を必要としているが、現行制度では認可保育所への入所が困難な子どもを受け入れるため、引き続き認証保育所の拡充を進めるべきである。

(2) 直接契約制度の導入

○認可保育所においても、利用者が自らサービスを選択し、利用できるようにするためには、区市町村が「保育に欠ける」度合いを判断して入所を決定する仕組みを見直し、直接契約制度を導入することが必要である。

○その実施にあたっては、入所基準の公開などの公平・公正な入所が確保されるための仕組みづくりや、利用者が施設のサービス内容の情報を十分に得た上で選択できる仕組みづくりを、行政が責任を持って進めることが必要である。

○直接契約制度の導入について最初に求めるべきことは、既に保育サービスを必要とする利用者が直接施設と契約をすることとなっている、認証保育所の仕組みを国に認知させることである。

○さらに、認可保育所の利用についても、一般的保育ニーズに対しては、利用者が自らサービスを選択できるよう、またサービスの向上に努める保育所が利用者に選んでもらえるようにするため、現行の区市町村への利用申込方法を改め、希望する利用者がニーズに応じて直接契約することが可能な制度を導入することである。

○もちろん、福祉的保育ニーズに対しては、これまでどおり区市町村の関与のもとに、行政が責任を持って優先入所をさせていくべきである。

(3) 多様な運営主体の参入に向けた規制緩和

○認可保育所の待機児童が急増し、多様な保育サービスが求められている中、「選択」と「競い合い」を通じて保育サービスの向上を図っていくため、また待機児童解消に向け保育の総量を増やすため、認可保育所へ多様な運営主体が参入しやすい仕組みづくりが必要となっている。

○そのためには、「中間のまとめ」でも述べたように、事業者間の対等な競争条件を整えられるよう、現行のシステムにおける補助制度、税制面等の見直しが必要であり、都は国に対し、強くその改革を働きかけていくべきである。

○また、大都市においては土地を自己所有することが難しく、賃借物件での保育所の設置が現実的である。既に賃借方式は平成12年度から規制緩和により認められているが、開設時における施設改修費や家賃の負担が重く、実際には普及していない。施設改修費への補助や、運営費の用途制限を一層緩和し、柔軟に活用できるよう、国に提案要求していくべきである。