

社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告(案)

第20回社会保障審議会
少子化対策特別部会

資料1

平成20年12月9日

一次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けて— (議論のたたき台・概要)

- 本部会は、次世代育成支援のための新たな制度体系の設計のため、本年3月に検討開始、5月に「基本的考え方」をとりまとめ。
- その後「経済財政改革の基本方針2008」の「保育サービスの規制改革について平成20年内に結論」等、各方面より様々な指摘。
- 「基本的考え方」やこうした指摘も踏まえ、本部会は9月に検討を再開、制度の具体化に向け、保育を中心に、●回に渡り議論。今後の新たな制度体系の詳細設計に向け、保育を中心に議論の中間的などとりまとめを行うもの。

1 これからの保育制度のあり方について

(1) これまでの保育制度が果たしてきた役割

- 現在の保育制度は、昭和22年、女性の雇用労働者としての就労が一般的でなかった当時、特に支援を要する「保育に欠ける」子どものために骨格がつけられた。その後、関係者の尽力により、家庭の状況等に関わらず子どもの健やかな育ちを支援。
- 平成9年に、従来の措置制度を一部見直し、市町村が利用者の希望を勘案して入所決定する制度へ。しかしながら、待機児童の解消や地域の保育機能の維持など、近年の社会環境の変化による課題に対応しきれていない現状。

(2) 検討に際しての前提

- 「基本的考え方」に基づき、すべての子どもの健やかな育ちの支援を基本に置くこと、保育の公的性格・特性を踏まえること、人口減少地域等を含めた保育機能の維持、選択できるだけ「質」の確保された「量」の保障・財源確保が不可欠であること等を前提。

(3) 保育をとりまく近年の社会環境の変化 (検討の背景)

① 保育需要の飛躍的増大

- i) 共働き世帯の増加…特に支援を要する子どもの措置としての性格から、多くの子育て家庭が広く一般的に利用するサービスへ
- ii) 大きな潜在需要…未就学児のいる母親の「就業希望の高さ」と現実の「就業率の低さ」との大きなギャップ
→女性の就業率の高まりに対応し、子どもに健やかな育ちを支える環境を保障するためには、スピード感ある抜本的拡充が不可欠。

② 保育需要の深化・多様化

- i) 働き方の多様化…子育て期の女性の相当部分はパート等非正規雇用、母親の多くも子どもが小さい間、短時間勤務を希望
- ii) 親支援の必要性の高まり…子育て環境が変化する中、一人ひとりの親と向き合い、成長を支援する必要性
- iii) すべての子育て家庭への支援の必要性…核家族化・地域のつながりの希薄化の中、子育ての孤立感・不安感・負担感が増大

- ③ 地域の保育機能の維持…待機児童がいる都市部等の一方、人口減少が進み、地域の保育機能の維持が困難となる地域も。

(3) 保育をとりまく近年の社会環境の変化（検討の背景）（続き）

④ 急速な少子高齢化への対応－社会経済の変化に伴う役割の深化

…女性が「就労」を断念せずに「結婚・出産・子育て」ができる社会の実現を通じ、我が国の社会経済や、年金・医療・介護を含む社会保障制度全体の持続可能性を確保していくという緊急的・国家的課題に関わる新たな役割が期待されるように。

⑤ 多額の公費投入を受ける制度としての透明性・客観性等の要請…年間1兆円の公費投入がある制度となったことに伴う要請

(4) 現行の保育制度の課題

① スピード感あるサービス量の抜本的拡充が困難

i) 利用保障の弱さ（市町村の財政制約等の中、保育が受けられないことも制度上許容される仕組み）

現行制度は、市町村に「保育の実施義務」を課し、市町村の義務履行を通じ、保護者に保育所が利用される仕組み。ただし、「保育の実施義務」には「例外」が有り、保育所が足りなければ、「その他適切な保護」で足りる（認可外のあつせんでも可）。このように、個人に対する利用保障が弱い上、厳しい財政状況下での市町村に対する基盤整備の動機付けも弱い。

* 他の社会保障制度(医療・介護・障害)では、認定等でサービスの必要性が客観的に認められれば、例外なく受給権が生じ、保険者又は行政が、義務的にサービス利用に伴う費用を支払う仕組み。

ii) 認可の裁量性による新規参入抑制

保育所の認可権者である都道府県に広い裁量有り。待機児童がいる市町村で客観的基準を満たしていても、必ずしも認可されず。

* 他の社会保障制度(医療・介護・障害)では、客観的基準を満たした事業者は、原則として給付対象として指定される仕組み。

iii) 主体間の補助格差や運営費の使途制限等による新規参入抑制

NPOや株式会社は施設整備補助の対象外。また、運営費収入の使途制限により、既存施設による経験を活かした新規開設に制約。

iv) 保育の必要性の判断と受入保育所決定の一体実施に伴う需要の潜在化

市町村が保育の必要性の判断と受入保育所決定を一体的に実施。定員より過剰になると、窓口等で需要を潜在化させやすい側面。

② 深化・多様化したニーズへの対応

i) 保育の必要性の判断基準のあり方

「保育に欠ける」か否かの判断基準が条例に委ねられており、保育所が足りないと短時間就労は認めないなど判断を厳しくする傾向。また、地域により、母子家庭や虐待事例等の十分な利用確保がなされていない。

ii) 保育の必要性の判断基準の内容

夜間や短時間、求職者だと認められにくい、同居親族がいると認められない等。

iii) 保護者と保育所との関係性

当事者である保護者と保育所の上に法的関係がなく、親のニーズへのきめ細かな対応、親の積極的参加意識など、より向き合った関係が求められる。