

社会保障改革推進懇談会報告

社会保障改革推進懇談会 報告

平成21年6月18日
社会保障改革推進懇談会

社会保障改革推進懇談会 報告

目次

平成21年6月18日
社会保障改革推進懇談会

1 はじめに	1
2 社会保障国民会議報告の実現に向けた成果	1
1 「中期プログラム」における「社会保障の機能強化の工程表」	1
2 雇用分野における改革の進捗	3
3 さらなる改革の前進に向けて	4
1 新しい子育て支援制度の下での給付・サービスの抜本的拡充	4
(1) 守るべき基本姿勢	4
(2) 新たな制度体系の構築に向けて	5
2 職業能力開発の機能強化	6
(1) 職業能力開発の投資効果の改善	6
(2) 地方における人材育成体制の整備	7
3 介護人材育成戦略	8
(1) 介護報酬引き上げと処遇改善について	8
(2) 介護施設等におけるマネジメント改善について	9
(3) 介護労働者の処遇向上と介護サービスの質の向上	9
(4) サービスの質の向上と連動した職業訓練の強化	10
4 子どもを守るセーフティネット機能の強化	10
(1) 児童虐待相談対応件数の大幅な増加	10
(2) 不十分なセーフティネット機能	11
(3) 児童相談所の機能強化等児童虐待防止対策の強化	11
5 社会保障制度への信頼醸成と国民合意の形成	14
4 おわりに	15

社会保障改革推進懇談会 報告

平成21年6月18日
社会保障改革推進懇談会

1 はじめに

社会保障改革推進懇談会は、社会保障改革の推進を国民的な議論の下で進めるとともに、社会保障国民会議の提言のフォローアップを行うため、昨年末に設置された。以来、半年間で4回の議論を行い、社会保障国民会議における議論を更に発展させるとともに、中間報告・最終報告が提言した社会保障制度改革の進捗状況について関係府省から報告を受けた。

本報告は、社会保障国民会議報告の実現に向けた成果を総括するとともに、急速な雇用情勢の悪化等を受け、専門家のヒアリングを含め、さらなる改革の前進に向けて最終報告後に行った議論を併せ、とりまとめたものである。

2 社会保障国民会議報告の実現に向けた成果

1 「中期プログラム」における「社会保障の機能強化の工程表」

昨年12月に閣議決定された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」」において、社会保障国民会議の中間報告・最終報告に描かれた姿を基に作成された「社会保障の機能強化の工程表」が今後の社会保障制度改革の検討の「軸」と位置付けられた。この「社会保障の機能強化の工程表」は、年金、医療・介護、少子化対策等の分野における機能強化の課題を2025年まで時系列でまとめたものである。この工程表に従い、平成21年度補正予算等により、次のような社会保障制度改革が実施されるとともに、「経済財政改革の基本方針2009(原案)」において、この工程表で示された諸課題に関し、2011年度までに実施する重要事項、2010年代半ばに向けた取組の方向等が示された。

(1) 共通

「経済財政改革の基本方針2009(原案)」において、社会保障番号・カード(仮称)を2011年度中を目途に導入すること、それに向け、省庁横断的な検討や実証実験の結果を踏まえた制度設計を行うこと、あわせて、番号・カードを活用した社会保障サービスの向上・創設の検討を行うこととされている。

(2) 年金

基礎年金国庫負担割合2分の1法案(国会審議中)の附則において、基礎年金の最低保障機能強化等についての検討規定を盛り込んだ。

(3) 医療・介護

① 医療

- ・ 地域医療再生のため、5年間程度の基金を都道府県に設置し、地域全体での連携の下、計画に従って、以下の事業を地域の実情に応じて実施して、地域医療再生・強化を図る。(平成21年度補正予算)
 - － 医療機能連携のための施設・IT基盤の整備
 - － 医療機関の役割分担・機能分化の推進
 - － 大学病院等と連携した医師派遣機能の強化
 - － 医師事務作業補助者の配置 等
- ・ 医療新技術に対応するための革新的医薬品等の開発支援を行う。(平成21年度補正予算)
 - － がん、小児等の未承認薬等の開発支援、審査の迅速化を図る。
 - － 新型インフルエンザ対策のため、全国民分のワクチン開発・生産期間を大幅に短縮する体制(現在1年半～2年→約半年)を5年以内に整備する。

② 介護

- ・ 特別養護老人ホーム、老人保健施設、認知症高齢者グループホーム等の緊急整備を進める。(平成21年度補正予算)
- ・ 2009年度のプラス3.0%の介護報酬改定による介護従事者の処遇改善を図る。
- ・ 介護職員の処遇改善に取り組む事業者に対し助成を行う。(平成21年度補正予算)
- ・ 介護経験のない離職者等に対する職業訓練、潜在的有資格者の再就職支援、現に働く介護人材の資格取得等のキャリアアップ支援などを行う。(平成21年度補正予算)

(4) 少子化対策

- ・ 「安心こども基金」(2010年度まで)等により、保育所・放課後児童クラブの整備、家庭的保育、小規模保育など保育サービスの提供手段の多様化・供給拡大を進める。
- ・ 一時預かりサービスの利用助成と普及、地域子育て支援拠点等の基盤整備など、すべての子ども・家庭を対象とする子育て支援サービスの整備を進める。(平成21年度補正予算)
- ・ 社会的養護等の特別の支援を必要とする子ども達等へのサービスを拡充する。(平成21年度補正予算)
- ・ 妊婦健診への公費負担を通常必要とされる14回程度まで拡充する。(平成20年度第2次補正予算)
- ・ 男女ともに子育て等をしながら働き続けることができる雇用環境を整備し、仕事と子育ての両立支援等を一層進めるため、育児・介護休業法の一部改正法案を国会に提出。

2 雇用分野における改革の進捗

1で述べた「社会保障の機能強化の工程表」に示されなかった分野においても、社会保障国民会議が求めた機能強化の取組は、例えば次のとおり、着実に実施されている。

(1) 非正規雇用者への雇用保険の適用拡大

社会保障国民会議の中間報告において、社会保障制度のセーフティネット機能の強化のため、非正規労働者への社会保険の適用拡大を早急に進めるべきとしたことを踏まえ、雇用保険法の一部を改正し、雇用保険について、受給資格要件の緩和、給付日数の暫定的な充実、適用基準の見直し等を図った。

(2) 職業能力開発施策の充実に向けた工程表

社会保障国民会議の最終報告において、能力開発政策に関し、具体的な推進体制の整備と工程表の作成を求めたことを踏まえ、厚生労働省は「職業能力開発施策の充実に向けた工程表」を公表した。

3 さらなる改革の前進に向けて

2で総括したように、社会保障国民会議が提言した制度改革は着実に進捗している。社会保障改革推進懇談会は、こうした提言のフォローアップを行うと同時に、急速な雇用情勢の悪化等を受け、次の論点に関し、さらなる改革の前進に向けた議論を行った。

まず、少子化・次世代育成支援対策について、経済対策等により子育て支援サービスの整備は進んでいるものの、なお利用者のニーズには十分に応えられていない現状を踏まえ、新しい子育て支援制度の検討を急ぐ必要があるとの認識に基づき、制度改革に当たっての基本的な考え方について再度検討した。

次に、昨年来の急激な雇用情勢の悪化の中で、就業促進策として特に期待のかかる職業能力開発政策を取り上げ、職業能力開発の投資効果の分析、新たな体制についての検討を行った。また、急速な雇用情勢の悪化にもかかわらず慢性的な人員不足が続いている介護分野における人材育成の在り方について議論を深めた。

更に、深刻な児童虐待事件が繰り返し発生していることを問題視し、子どもを守るセーフティネット機能の強化という観点から、児童虐待防止対策全般について議論した。

1 新しい子育て支援制度の下での給付・サービスの抜本的拡充

社会保障国民会議の最終報告は、「少子化問題は、将来の我が国の経済成長や、年金をはじめとする社会保障全体の持続可能性の根幹にかかわるという点で、最優先で取り組むべき「待ったなし」の課題である」とした。同会議第三分科会の中間とりまとめでは、少子化対策を、将来の我が国の担い手を育成する「未来への投資」として位置付け、我が国の家族政策関係支出が諸外国に比べて非常に小さいことから、「国が責任をもって国・地方を通じた財源の確保を行った上で、大胆かつ効果的な財政投入を行い、サービスの質・量の抜本的な拡充を図るための新たな制度体系を構築することが不可欠」と指摘した。

社会保障改革推進懇談会においては、こうした考え方に沿って、子どもは将来の日本社会の担い手であり、少子化対策は未来の日本に対する先行投資に他ならないという観点から、新しい子育て支援制度の在り方と、給付・サービスを可及的速やかに、抜本的に拡充するための方策について議論した。

(1) 守るべき基本姿勢

社会経済構造の変化に伴い、家族や地域社会の姿も大きく変容を遂げ、社会保障制度が特定の家族・地域社会モデルを前提とすることが難しくなっている。いま、政府に求められているのは、これから子どもを産み育てる世代等の多様な価値観・需要(ニーズ)に対応するサー

ビスを抜本的に拡充することである。

すべての女性・男性のための新しい子育て支援制度の構築に当たっては、これから子どもを産み育てることを望むあらゆる世帯に対応し、「利用者目線」に徹してサービスを抜本拡充するため、次の3つの基本姿勢を守る必要がある。

《その1》 サービス提供者中心の行政からサービス利用者中心の行政へ

《その2》 サービス利用者のニーズに十分に答えるサービス提供体制へ

《その3》 これから子どもを産み育てる世代のニーズの正確な把握に基づく政策へ

(2) 新たな制度体系の構築に向けて

新しい子育て支援制度の目標は、すべての子どもが支援サービスを受けられること、利用者のニーズ(夜間・休日保育、病児保育、保育と教育の同時提供、各種先進支援事業、小学生への拡大等)に合ったサービスを提供すること、女性でも男性でもひとりで子育てできること(子どもを持つすべての家庭への支援の強化)である。

この点、サービスの良否や適否を判断するのは、最終的には行政ではなく利用者であること、また、国・地方公共団体は利用者のニーズに合ったサービスを提供できる者を支援育成することが重要である。このため、利用者がサービスを選択しサービス提供者と直接契約すること、サービス提供者の多様化と提供主体ごとのイコールフットイング(支援条件の均等化)の確保、利用者が判断できるよう、サービス内容、経理内容等の情報公開と第三者による評価の徹底、地域の実情に応じた規制緩和、について制度的担保が必要である。また、サービス利用者を守るためのサービス提供者の廃業規制・破綻処理制度についても検討すべきである。

なお、既に述べたとおり、少子化・次世代育成支援対策は、将来の日本社会の担い手である子どもたちの健全な成長を目的とした、未来の日本に対する先行投資に他ならない。

年金・医療・介護といった高齢者関連施策にかかる給付が、特段の制度改革を行わなくても高齢化の進行とともにいわば機械的・不可避的に大きくなっていく性格を持つのに対して、少子化・次世代育成支援にかかる給付の規模は、まさにこの分野にどれだけの資源を投入するかという国民合意・政策選択によって決まる。その意味で、少子化・次世代育成支援対策は、高齢化を背景とする他の社会保障制度改革とは性格が異なる。「中期プログラム」において述べられている社会保障の費用の区分経理や、安心社会実現会議において提言されている「社会保障勘定」の中でも、少子化対策部分については、更に区分することも考えられるのではない。

2 職業能力開発の機能強化

昨年来の世界的な不況により、我が国においても製造業を中心とする雇用情勢の急激な悪化が深刻化する中で、若年・非正規労働者の不安定な地位が改めて浮き彫りとなっている。失業・離職等による生活環境の激変を緩和し、早期の就業復帰を促進するための「セーフティネット」策としての職業能力開発施策の真価が今ほど問われている時はなかろう。こうした情勢を背景に、職業能力開発施策について、現状の政策効果を検証すると共に、あるべき提供体制と今後の機能強化についての議論を行った。

(1) 職業能力開発の投資効果の改善

職業能力開発、特に若年層に対する職業能力開発は、雇用を通じた所得確保を各人に可能にする点で、社会保障制度の持続可能性、ひいては、日本経済全体の持続可能性を高める上で重要な意義を有しており、その旨、社会保障国民会議でも指摘されている。

この意味で、職業能力開発は、将来への投資とも考えられる。今後、こうした投資を強化していくに当たっては、最大限の投資効果を実現することが求められる。そのためには、様々な能力開発の費用と効果を客観的なデータにより検証し、その結果を政策の実施に反映させることが重要である。

例えば、短期的に離職を余儀なくされた者や非正規雇用であることを理由に職業能力の向上が十分に望めない職場で働いている者、特に若年層に、公的に職業能力開発を実施する必要性は高いが、こうした場合に能力開発に要する一定の社会的コストに比して、どれだけの社会的便益が得られているのか、投資効果を可能な限り詳細に把握することの意味は大きい。

本懇談会では、こうした検証に向けた新たな取組として、厚生労働省による推計作業の結果が示された。これによれば、平成20年度、国(独立行政法人 雇用・能力開発機構)実施分で、約1430億円(施設内訓練175億円、委託訓練1254億円)、都道府県実施分で約240億円(施設内訓練39億円、委託訓練199億円)との社会的効果が示された。一定の仮定を置いた定量的な検証において、国及び都道府県の実施する公共職業訓練(離職者訓練)の実施により、我が国全体として約1670億円のネットでの社会効果が生み出されているとの結果となっており、一般的な推計であるが、正確な投資効果把握に向けた第一歩であると言える。若者を中心に提供される公的職業能力開発が、社会全体で負担するコストに見合う便益がもたらされているという点で、将来への投資として必要かつ有効な政策であることを示唆していると言えよう。

今後は、職業訓練を受けた者のフォローアップ調査(就職の有無だけでなく職種や賃金などを強化するなど、効果把握のためのデータ収集を充実させつつ、離職者訓練のみならず在職者訓練や新卒者訓練を含め、データに基づく、できるだけきめ細かな検証がさらに進められるべきである。さらに、こうした成果を踏まえ、人的資本投資という視点から費用対効果分析を進め、PDCAサイクルにつなげていくことにより、投資効果を絶え間なく改善させ、戦略的な職業能力開発行政を展開すべきである。また、介護分野など、雇用吸収が期待される個別分

野についても同様の定量的な検証が進められるべきである。

(2) 地方における人材育成体制の整備

公的職業能力開発を含む人材育成政策は、国と都道府県が、役割分担を決め、地方の現場で様々な関係機関が教育訓練を実施している。国は、全国的な雇用対策の観点から、地域を越えたセーフティネットとしての離転職者の早期再就職のための職業訓練と高度・先進的な職業訓練の開発普及を担っている。一方、都道府県は、地域産業の人材ニーズや職業訓練ニーズをきめ細かく把握しつつ、地域の実情に応じた職業能力開発の推進、地方公共団体としての産業政策、福祉政策との連携を通じた雇用の創出・安定の取組を実施している。また、各種教育機関も教育を通じて人材育成への関わりは深い。

こうした国と都道府県の役割分担については、二重行政の弊害を避ける点で重要な意義を有するが、形式的な役割分担に拘泥しすぎて実体面での必要な連携がなされないことがないよう十分な留意が必要である。人材育成という大きな政策目的の達成に向けて、対等・協力の観点から各現場における連携の実をあげることが重要になる。

実際に、公的職業能力開発の各種サービスが提供されている地方の現場では、それぞれの実情に応じた形で柔軟な対応が取られている事例も多い。本懇談会では、職業訓練が実際に行われる「現場」の実情について、複数の都道府県の実態調査を行い、あるべき、地方における人材育成の体制について検討を進めた。

その結果、国と都道府県の役割分担の姿については、地方の現場で興味深い新たな動きが伺われた。

まず、大半の都道府県の現状を見ると、上記の役割分担の考え方に沿って、国と都道府県が相互に重複を避けるよう調整が進められている。その限りにおいて両者の調整は進められているが、例えば、産業政策、教育政策などの職業能力開発と密接に関連する隣接分野との連携などは、必要性は認識されつつも、具体的な動きにはつながっていないといった状況がある。

一方で、一部の都道府県においては、産業誘致を支えるための産業人材育成や雇用吸収力の高い地場産業への人材供給の促進など、産業政策と連携し、戦略的な職業能力開発の体制作りが進められていた。産業政策と連携した人材育成ニーズの見極めと、教育機関との連携などを通じた人材育成体制の双方において、戦略的な連携の端緒が見られる。

さらに進んだ都道府県では、人材育成に関係する一連の関係者、すなわち、国(独立行政法人)、都道府県、教育界、民間職業訓練機関、産業界等の代表者が参集し、産業政策と連動した地方独自の人材育成計画の策定、地域での能力開発リソースの棚卸し、関係機関の連携の取れた計画実施体制の構築等を進めるなどの、地方における人材育成プラットフォームを形成し、一層の戦略的な対応への動きがみられる。

全国的観点からの能力開発の実施の一方で、人材ニーズやそれにふさわしい人材供給体制の構築は地域の特性に根ざした部分もあり、これに向けた関係機関の連携の仕方も地域ごとに特色があつて然るべきである。今後は、参集の代表者のレベルを、例えば、都道府県知事

のリーダーシップのもとでの枠組とするなど、関係機関の連携を一層強化したり、人材育成サービスのワンストップ化や利用者の目線からのポータルサイトの設置、様々な育成プログラムの相互調整など、地域における人材育成ニーズを客観的データに基づいて見極めた上で、地域の人材育成機関が相互に連携を図りながら、総力を挙げて人材育成ニーズを充足していく様々な取組が各地域において進められるよう、国としてもその環境整備に努めていくべきである。

3 介護人材育成戦略

高齢化が急速に進展する中で、老後の安心を支える介護サービスの充実が急務であり、社会保障国民会議の最終報告ではその供給体制の将来像が費用の見込みとともに示された。

しかし、介護分野は身体的に厳しい労働を余儀なくされる上に、処遇面等の問題ともあいまって人材の定着率の低迷が指摘されている。行政・民間ともに、急拡大する介護ニーズを満たす人材供給の絵姿を描き切れていないといえる。

昨今の厳しい経済情勢の下で、製造業を中心に失業・離職が大量に発生し、いわば「職を求める」人が労働市場に大量に存在する一方で、雇用吸収力が高く、老後の生活を支える重要産業としての介護分野での人材不足が継続するというミスマッチが生じている。今こそ、政策的な対応を効果的に実施し、介護分野の魅力を高め、介護分野で職が得られる若者を増やすことを通じて量・質ともに拡大する介護ニーズを充足し、国民の老後の安心を確保することが必要である。特に、マクロ的に見て、必要な介護労働を新卒者だけで充足することは極めて困難であることから、転職者が介護分野に定着するための方策が必要とされている。

現在提供されている介護サービスは、サービス提供事業者の経営の在り方により、介護サービスの質や従事する労働者の意欲、満足度にバラツキが見られることが各種の分析によって明らかにされている。従って、介護分野における人材定着には、単なる金銭的な処遇改善にとどまらず、介護サービスにおける供給主体の経営の在り方にも遡った対策も必要である。また、経営努力で処遇が総合的に改善され、人材の定着率を高めていくことが、同時に人材を介して提供される介護サービスの質の向上につながっていくという点にも留意すべきである。

(1) 介護報酬引き上げと処遇改善について

介護労働者の現状をみると、他産業と比して、平均賃金が低く、特に男性において格差が顕著である。「男性が長く勤められない職場である」と言われる状況がデータでも裏付けられている。介護労働者の離職理由の上位には「待遇に不満」が挙げられており、介護労働における処遇・待遇への不満の解消は急務である。

特に、その中心をなす金銭面での処遇・待遇改善については、平成21年の介護報酬改定において実施されるプラス3%改定の効果が期待されるが、介護報酬水準と現場の従事者の賃金水準の間には、サービス提供事業者の経営など様々な要因が介在しており、その関係は

必ずしも直接的ではない。従って、過去の事例も含め、介護報酬水準と賃金水準の相関関係についての定量的なデータを分析し、介護報酬引き上げを賃金水準の具体的な向上につなげていく上での課題を明確化するとともに、必要な政策的対応を講ずることが求められる。

また、平成21年度補正予算で講じられる「介護職員処遇改善交付金(仮称)」も介護労働者の平均賃金の上昇につながっていくことが期待されるが、上記と同様の政策効果の検証と改善へのフィードバックを図ることが有益である。

(2) 介護施設等におけるマネジメント改善について

介護分野における人材定着に向けた処遇改善策は、単に賃金水準の引上げにとどまらない。介護労働者の離職傾向には、事業者の人的資源管理、つまりは経営問題が大きく影響している。例えば、各介護事業所において、介護労働者の介護への取組意識(「考えながら実践することができるか」、「自ら働きかけ、介護される者との関わりを実感できるか」など)が、介護労働に従事したいという意欲(内発的動機づけ)と密接に関係していることがデータにより示されている。こうした内発的動機づけを高め、離職傾向を減少させていくことは、経営(マネジメント)の問題にほかならない。

各介護事業者のマネジメントの不断の改善を促すためには、近年徐々に進みつつある介護事業者の会計等の経営透明化を一層進めることも有効であろう。経理面等の透明化を進めることにより、(1)で述べた賃金上昇の具体的な検証作業も一層促進される。また、こうした透明化措置は単にガバナンスの強化による人材重視の経営への転換のみならず、サービス利用者の選択の幅を広げ、介護サービスの質の向上にもつながることが期待される。

(3) 介護労働者の処遇向上と介護サービスの質の向上

介護労働者の処遇向上は、それ自体が目的ではなく、利用者にとっての介護サービスの質の向上に結びつかねばならないことは当然である。しかし、処遇向上をサービスの質の向上にどのように結びつけていくか、必ずしも明確な道筋が明らかになっていないとはいえない。ここでも客観的なデータの蓄積と課題の抽出、それに裏打ちされた政策展開が求められる。現時点で取り組むべき課題としては、少なくとも以下が考えられる。

- ① 介護サービスにおける「質」の意義の明確化と標準化の推進
- ② そのために必要な介護労働者の資質の明確化
- ③ 介護労働者の資質の向上に向けた教育・訓練体系の確立と教育訓練の実施
- ④ 利用者による介護サービスの質の評価と労働者の処遇への反映

上記の4項目は、同時に進められて初めて、介護労働者の処遇改善、介護労働者の資質向上、介護サービスの質の向上が好循環として実現できるものと考えられ、総合的な取組が求められる。

(4) サービスの質の向上と連動した職業訓練の強化

上記の処遇改善を通じた人材定着、サービスの質の向上への介護行政領域の取組と有機的に連携して、昨今の労働市場の状況にも即した効果的な職業訓練を実施することが重要であり、様々な面での施策強化が求められる。例えば、

- ① 製造業を中心とする離職者の職業経験を活かし、介護分野に参入してもらえるような能力開発・資格制度の枠組を検討すべきである。新卒者同様にキャリアパスの第一歩から歩ませるだけでなく、多様な活用を検討すべきである。
- ② 在職者が専門性を高めるためには、サービスの質の評価と結合した体系的な研修・資格制度の確立など、教育訓練の強化が図られるべきである。
- ③ さらに、大学や大学院などによる、質の高いサービスに向けた科学的・体系的な調査研究活動も強化すべきである。

4 子どもを守るセーフティネット機能の強化

社会保障国民会議の中間報告は、「現在様々に指摘されている社会保障のセーフティネット機能の低下をめぐる指摘について分析すると、現在の社会保障制度の体系や制度を支える基本的考え方それ自体が、雇用の流動化・就労形態の多様化、女性・高齢者の社会参画の拡大、ライフスタイルの多様化といった社会経済状況の変化、私たちの暮らし方の変化に対応できていないことに大きな背景・要因があるのではないかと考えられる」とし、「社会保障制度全体について、社会経済の実態に即した制度の再点検・見直しを早急に行い、具体的な対応策を講じることが強く望まれる」と、セーフティネット機能の強化を強く求めた。

社会保障改革推進懇談会においては、繰り返される児童虐待の問題に着目し、児童虐待が子どもの人権を著しく侵害し、その心身の成長・人格の形成に重大な影響を与えるとともに、我が国における将来の世代の育成にも懸念を及ぼす重大な問題であるとの認識のもと、「国及び地方公共団体は、児童の保護者とともに、児童を心身ともに健やかに育成する責任を負う」とする児童福祉法の原理に立ち返り、国・地方公共団体が責任を持って整備・維持すべき「子どもを守るセーフティネット機能」について、制度の再点検を行った。

(1) 児童虐待相談対応件数の大幅な増加

児童虐待防止法が施行された平成12年以降、全国の児童相談所における児童虐待に関する相談件数は大幅に増加し、平成19年には4万件を超えた。また、平成17年4月から市区町村も児童虐待の通告窓口となったが、全国の市区町村における児童虐待に関する相談受付件数は平成19年には5万件を超えた。これら相談件数はなお増加傾向にあり、虐待相談の大部分を占める12歳未満の児童の数が全国で約1,400万人であることを考えれば、もはや児童虐待は希な例外的事件ではなく、身近に起き得るものとして捉え、十分な対策を講じる必要がある。

(2) 不十分なセーフティネット機能

児童相談所に関しては、厚生労働省の検討会等の場において、その職員配置が担当区域の人口を基本的な基準(保護を要する児童の数、交通事情等を考慮し、人口おおむね5万から8万までを標準)としており、急増する虐待相談を含む相談件数を反映していないことや、都道府県における頻繁な人事異動のため職員の専門性が必ずしも確保されていないことなど、繰り返しその職員の数・専門性に関する課題が指摘されている。

平成17年4月から、市区町村は第一義的な児童家庭相談窓口となったところであり、努力義務とされている子どもを守る地域ネットワーク(要保護児童対策地域協議会)については、平成20年4月1日現在、全市区町村の94.1%(法律上の要件を満たさないものを含む。)が設置し、制度改正が予定した枠組みの構築は進んでいる。しかしながら、主たる相談窓口に従事する相談担当職員のうち、専任職員の割合は39.4%であり、児童福祉司と同様の資格を有する者は12.3%にすぎず、夜間・休日に対応している市区町村は72.0%にとどまるなど、実際には十分な相談・対応体制が取られているとはいえない。

(3) 児童相談所の機能強化等児童虐待防止対策の強化

① 虐待を受けた子どもの早期発見・適切な養護

すべての子どもが安心して暮らせる環境は育児に不可欠な社会基盤であり、その実現に必要なセーフティネットを構築することは少子化対策の一環でもある。児童相談所等による児童虐待防止対策に加え、児童養護施設等による社会的養護体制についても、1で述べた新しい子育て支援制度の一部として明確に位置付け、次のとおり、量的・質的な拡充を進める必要がある。

イ 児童相談所・市町村の相談体制の強化

児童相談所について、相談件数の増加や相談内容の困難化から、虐待事例について、初期の緊急対応で手一杯となり、本来行うべき子どもの自立支援や家族再統合に向けた親子の支援まで手が回らない状況にある。現状を放置すれば、いずれ虐待から児童を保護する最後のセーフティネットとしての機能を十分に果たせなくなるとの指摘もある。国は、児童福祉司1人当たりの担当事例件数といった実効的な最低基準を示すなど、児童相談所の必要な職員体制の確保のため必要な措置を講じる必要がある。

脆弱とも言える市区町村の相談体制の抜本的強化は焦眉の課題である。小規模な市区町村においては、人事ローテーションの関係上、相談窓口の専門性の確保が難しい現状もあり、例えば、児童相談所の職員を市区町村に出向させることにより、都道府県単位での専門職の採用・人事配置を行う、民間の専門家を任期付職員として配置する、といった工夫が求められる。

この点、児童相談所・市区町村の相談窓口職員の人件費は地方自治体の一般財源に依拠しており、このことが全国一律の体制強化を難しくしているとの指摘もある。しかしながら、こうしたセーフティネット機能の整備が地域や自治体の事情で左右されるべきではない。1

で述べた子育て支援対策の抜本的拡充の際には、既述の児童福祉法の原理に立ち返り、児童虐待防止対策もその一部に組み込むことにより、児童相談所・市町村の相談体制の抜本的強化を図るべきである。

ロ 教育機関との連携強化

虐待を受ける児童が通学する幼稚園、小中学校等の教育機関において、虐待をうかがわせる兆候が発見される場合もある。しかしながら、教員の児童虐待に対する認識が十分ではなく、対応が遅れたために痛ましい事件を未然に防げない、という事例が散見される。

この点、児童虐待防止法は、国及び地方公共団体は、学校の教職員が児童虐待を早期に発見し、その他児童虐待の防止に寄与することができるよう、研修等必要な措置を講ずるものとする、と定めている。既に述べたとおり、もはや児童虐待は希な例外的事件ではなく、学校単位では発生する可能性が十分にあることを前提として、教育機関におけるより積極的な取組が求められる。既に文部科学省では、本問題に適切な対応がなされるよう、教育関係者への周知・研修に取り組んでいるところであるが、さらに、児童虐待事件が発生した場合、学校等の教育機関における不適切な対応が疑われるときには、教育委員会が調査しその結果を公表する、児童虐待の早期発見・早期対応のため、一般教員に対して毎年の児童虐待防止に関する研修を義務化する、スクールソーシャルワーカーの配置を推進する、といった取組が必要である。

ハ 児童養護施設等の社会的養護体制の拡充

児童福祉施設に入所している子どものうち、虐待を受けた子どもの割合は高く(乳児院で34.6%、児童養護施設で59.2%等)、これらの施設は児童虐待の事後的対応の受け皿となっている。こうした社会的養護体制は、様々な原因で親とともに暮らすことのできない子どもの健全な成長・安全な生活のため不可欠であり、1で述べた子育て支援対策の抜本的拡充の一環として、量的拡充を進めるとともに現行の最低基準の改善を図る必要がある。特に、一時保護所について、緊急対応時における処遇の複雑性・困難性を踏まえ、現在準用している児童養護施設の最低基準とは別に、新たに独自の最低基準を設けることを検討すべきである。また、里親制度の普及に必要な措置についても更に検討を進める必要がある。

また、虐待を受けた子どもには、長期にわたり、様々な困難が形を変えて持続するため、関係機関が連携して長期的・継続的な支援を行う必要がある。子どもを守る地域ネットワークの機能強化を図ることを通じ、こうした長期的・継続的ケアマネジメントの確立を急ぐ必要がある。

② 虐待を予防するための子ども・家族に対する包括的な支援

イ 発生予防施策の在り方の検証

「子ども虐待対応の手引き」(厚生労働省通知)は、「子ども虐待が生じる家族は、保護者の性格、経済、就労、夫婦関係、住居、近隣関係、医療的課題、子どもの特性等々、実に多様な問題が複合、連鎖的に作用し、構造的背景を伴っているという理解が大切である。…放置すれば循環的に事態が悪化・膠着化するのが通常であり、積極的介入型の援助を展開していくことが重要との認識が必要である。」と、児童虐待を家族の複合的・構造的課題としてとらえ、積極的介入型の援助が必要としている。この点、児童虐待の発生予防のため行われている現行施策を見ると、地域子育て支援拠点事業は保護者への情報提供サービスの側面が強く、訪問型の乳児家庭全戸訪問事業・養育支援訪問事業は実施率が低水準にとどまっている。

児童虐待の要因として、保護者の幼少時の体験や、現在の経済問題、夫婦問題等の生活上のストレス・家族の機能不全が挙げられることが多いが、こうした問題は現行の発生予防施策では解決されない。また、虐待問題を抱える家族は自ら援助を求めようとしない場合が多いため、来所型相談機関の整備では児童虐待を予防できないとの指摘もあり、様々な子育て支援サービスを提供する過程で家族の構造的課題を早期に発見し、積極介入型の援助を行うという包括的な支援施策が求められている。児童虐待を未然に防ぎ、子どもの人権を守るからこそが真の虐待「防止」対策であり、1で述べた子育て支援対策の抜本的拡充の一環として、現行の発生予防施策を検証するとともに、こうした子どもと家族を包括的に支援するサービスの在り方について検討する必要がある。

ロ 地域住民全体を支える地域包括ケアシステム

地域包括ケアシステムとは、ニーズに応じた住宅が提供されることを基本とした上で、生活上の安全・安心・健康を確保するために、医療や介護のみならず、福祉サービスを含めた様々な生活支援サービスが日常生活の場(日常生活圏域)で適切に提供できるような地域での体制をいう(地域包括ケア研究会報告書)。地域包括支援センターは、こうした地域包括ケアシステムの中核拠点として設置され、現在、全国に約4,000カ所整備されている。

本来、地域包括ケアシステムは地域住民全体に対して保健医療・福祉サービスを包括的に提供するという概念であるが、現実には、地域包括支援センターは高齢者を対象とした施設であり、児童、障害者、生活困窮者等を包摂したシステムは未だ構築されていないといっている。

保健医療・福祉サービスの体系は複雑であり、利用者がこれらのサービスを十分に活用するためには、日常生活圏域において、これらのサービスを適切にマネジメントするサービスの提供が不可欠である。例えば、特定の市区町村において、地域包括支援センターの機能を強化し、児童や生活困窮家庭に関するケースワークを担当する職員を配置するなど、モデル事業等を活用し、子どもや子育て家庭を含めた地域住民全体を支える地域包括ケアシステムの在り方について、早急に検討すべきである。

5 社会保障制度への信頼醸成と国民合意の形成

安心社会実現会議報告には、「安心社会のための信頼醸成と国民合意の形成」として、次のとおり書かれている。

負担とは、そもそも国民に還元されるべきものである。大事なことは、税負担が国民の安心を高める、その具体的なプロセスが示されることである。

各種の世論調査によれば、多くの国民は、社会保障を重視した安心社会を望んでいる。しかし、他方で政治や行政への不信が強いために、税負担が見返りのあるかたちで使われるという見通しをもてず、社会保障強化への合意形成が難しくなる。結果的に各種の私的負担が増大し、資産の有効活用も阻まれている。この不信の連鎖を断つことが必要である。

政治と行政は、まず国民の不信に真正面から向き合い、国民の安心にかかわる現状と課題を率直かつ明確に語ると同時に、制度の透明性を高め、信頼回復に努めなければならない。この点で、「安心保障番号／カード」(社会保障番号／カード)の導入が検討されてよい。もとより、個人情報流出などがなく、万全の措置が採られなければならないが、制度をめぐる信頼醸成のための効果は大きい。

また、制度への信頼を高めるときに常に念頭に置くべきは、社会保障の制度がたいへん複雑で分かりにくい、ということである。社会保障がどのように国民の安心と関わっているのか、国民がその義務と負担の見返りに得ている安心の一覧を分かりやすく示していくことも大事である。学び、働き、子どもを産み育てるなどのライフサイクルの具体的な場面で、いかなる給付やサービスを受けられるのかを具体的に解説した「社会保障ハンドブック」が作成され、配布されるべきである。また、初等中等教育において、支え合いとしての社会保障の意義・役割についての理解を深める教育を行うことが検討されてよい。

昭和36(1961)年に確立された我が国の皆年金・皆保険制度が50年という節目の年を迎えようとする今、社会保障の機能強化に向け、私たちは強い意志を持って社会的な合意を形成しなければならない。新たな合意形成のためには現行の社会保障制度への信頼回復が不可欠であり、国は、社会保障番号・カード(仮称)、「社会保障ハンドブック」等による国民への説明・広報に尽力すべきである。

既に述べたとおり、社会保障番号・カード(仮称)については、「経済財政改革の基本方針2009(原案)」において2011年度中を目途に導入することとしており、引き続き着実な検討と実施を求める。「社会保障ハンドブック」についても、2010年までに試行的に作成し、国民皆年金・皆保険制度50周年に当たる2011年までに全国民に配布すべきと考える。さらに、社会保障制度に関する教科書を作成し、初等中等教育において、われわれ自身の社会がこうした支え合いにより成り立っていることを教えることも検討されてよい。

4 おわりに

社会保障改革推進懇談会は、社会保障国民会議の提言を実現するため、内閣府、厚生労働省等における制度改革の進捗状況についてフォローアップを行ってきた。「中期プログラム」の閣議決定を受け、平成21年度予算、補正予算等を通じ、社会保障国民会議報告が提言した制度改革は着実に進捗しており、同会議の中間報告・最終報告は、今後の社会保障制度改革の基礎として広く認知されたと言えよう。

しかし、社会保障国民会議の最終報告でも述べたように、社会保障制度は国民生活に不可欠の社会基盤であり、社会保障と国民のかかわりに終わりはない。当事者である国民の声をより広く取り入れ、運用面での改善や制度改革への取組について、不断に見直していくことが必要である。この点、安心社会実現会議は、その報告において、「安心社会実現本部」を設置し、社会保障制度改革を含め、安心社会を実現していくための改革の行程を監視することを求めている。厚生労働省の積極的な取組はもとより、同本部が社会保障制度改革についての推進役となることにより、引き続き、社会保障国民会議の提言が速やかに実現されていくことを期待する。

社会保障国民会議は、社会保障のあるべき姿と、その中で、政府にどのような役割を期待し、どのような負担を分かち合うかを、国民が具体的に思い描くことができるような議論を行うために開催された。この点、安心社会実現会議報告が述べているように、社会保障制度改革のための討議と合意形成は、まさに政治の役割である。与野党がいかなる基本原則を共有し、どのような政策で対立するかが共に明らかになったときに、国民は社会保障制度改革についても具体的な判断基準を得ることができる。同報告が「優先課題」として掲げる、基本原則についての合意形成の場としての、超党派による「安心社会実現円卓会議」が設置され、国民の選択を通じて社会保障制度改革が進められていくことこそ、社会保障国民会議が希求した姿である。