

社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告

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－
(平成21年2月24日) 【概要・詳細版】

第1回社会保障審議会
少子化対策特別部会
保育第二専門委員会

参考資料2

平成21年8月6日

- 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、昨年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、13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20年代、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くられた。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

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」もあり得る（認可外のあっせんでも可）。このように、個人に対する利用保障が弱い上、厳しい財政状況との兼合いから市町村の基盤整備も困難な仕組み。

＊ 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、財政状況との兼合い等で基準を厳しくせざるを得ない傾向。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

実情を最も良く理解している保護者・保育所の当事者間で、より良い保育に向けた相互理解や協働をより深めていけるような、より向き合った仕組みの制度的な保障

等

(4) 現行の保育制度の課題（続き）

③ 認可保育所の質の向上

i) 最低基準のあり方（居住地域にかかわらず子どもに健やかな育ちを支援する環境を保障しつつ、地域の創意工夫を活かせる仕組みの要請）

ii) 最低基準の内容（子どもの発達保障のための施設設備・従事者の資質・配置のあり方）

iii) 保育士の養成・研修・処遇等（保育の量の抜本的拡充に向けた計画的養成、専門性向上に向けた研修、処遇改善等）

等

④ 認可外保育施設の質の向上

- ・ 現在、約1万箇所の認可外保育施設を約23万人の子どもが利用（認可保育所の施設数の1/2、利用児童数の約1割）。一部の補助・助成を除き、制度的な公費投入はない。
- ・ 個人立の小規模施設が多く、面積基準を満たしているのは6割以上、調理室は約半数、保育士比率は約6割という現状。
- ・ 利用者の6割は、認可保育所と比較の上で、空きがない等の理由で認可外保育施設を利用しており、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障するため、最低基準の到達に向けた支援が必要。また、公平性確保のための方策も要検討。

⑤ 人口減少地域における保育機能の維持・向上

- ・ 現行制度では、過疎地域等のための「小規模保育所」（認可保育所）の制度があるが、定員20人以上が求められる。また、「へき地保育所」（認可外保育施設）であれば10人で足りるものの、財政支援が一定水準にとどまる。一方、人口減少地域では、一般に非常に厳しい財政状況を抱えている中、すべての子どもに地域の子ども集団の中での成長を保障する必要性。

⑥ 多様な保育サービスについて

i) 休日保育・夜間保育等

- ・ 現行制度では、実施の可否を市町村の判断に委ねているが、整備が進まず（認可保育所に占める実施率は休日保育3.8%、夜間保育0.3%）。事実上、休日・夜間は認可外保育施設の利用とならざるを得ない場合が多く見られる。

ii) 病児・病後児保育

- ・ 現行制度では、実施の可否を市町村の判断に委ねているが、整備が進まず（認可保育所の利用児童約2700人に1箇所、1市町村当たり0.4箇所）。また、現行の補助制度は、施設類型毎の単一な単価設定で、受入人数規模や実績に対応せず。
- ・ 一方、病児・病後児保育は、利用者数の変動が大きく、運営が安定し難い特質。こうした特質と事業実績の双方に配慮した拡充方策が必要。

(5) 今後の保育制度の姿 ―新たな保育の仕組み― (※その実現には財源確保が不可欠であることに留意が必要)

〈保育制度のあり方に関する基本的考え方〉：すべての子どもの健やかな育ちの支援が基本。「質」の確保された「量」の拡充が必要。中期プログラムを踏まえた財源確保とともに必要な改革を行うべき。また、子どもの健やかな育成は「未来への投資」として国が責任をもって取り組むべきもの。国・地方を通じた公的責任の強化が必要。

① 保育の必要性等の判断

i) 基本的仕組み

- 市町村が保育の必要性・量、優先的に利用確保されるべき子ども(母子家庭、虐待等)について、受入保育所の決定とは独立して判断を実施。その旨の認定証明書の交付、認定者の登録管理、待機児童の情報開示を行う。
- 需要を明確化し、客観的に必要性が判断された子どもに公的保育を受けることができる地位を付与(例外ない保育保障)
- ※ 保育所には、応諾義務(正当な理由なく拒んではならない)と、優先受入義務(母子家庭、虐待等の場合の優先受入)を課す。

ii) 判断基準の設定

- 保育対象範囲、優先的に利用確保されるべき子ども(母子家庭、虐待等)の基本的事項は、国が基準を設定。その上で地域の実情に応じた基準の設定を可能に(人口減少地域での子ども集団の保障、きめ細かな判断基準等)

iii) 判断基準の内容

- パートタイム、早朝・夜間の就労、求職者、同居親族がいる場合でも必要性を認定。
- 専業主婦家庭に対しても、一定量の一時預かりを保障。

iv) 保障上限量

- 利用者ごとに、保障上限量(時間)を、例えば週当たり2～3区分程度を月単位で判断。(就労・通勤時間と子どもの生活の連続性等に配慮した適切な保育を行う観点を検討し、さらに検討。)

v) 優先的に利用確保されるべき子ども(母子家庭、虐待等)のための仕組み

- 市町村が優先を判断した子どもについては、保育所に優先受入義務を課す。

vi) 「欠ける」という用語の見直し

- 「保育に欠ける」という用語について、例えば「保育を必要とする」など、ふさわしいものに見直す。

② 保育の提供の仕組み

i) 利用保障の基本的仕組み

- 市町村に、保育を必要とする子どもに質の確保された公的保育が着実に保障されるための以下の実施責務を法制度上課す。
 - ア) 保育の必要性が判断された子どもに、質の確保された公的保育を受けることができる地位を付与(公的保育の保障)
 - イ) 質の確保された公的保育の提供体制確保責務(地域の提供基盤整備責務、最低基準・保育指針等の指導監督、研修実施等)
 - ウ) 利用支援責務(利用調整、公的保育契約の締結・履行支援)
 - エ) 保育の費用の支払い義務

ii) 利用方式

- 市町村がア)～エ)の公的責任を果たす三者の枠組みの中で、利用者が保育所と公的保育契約を締結。(新たな三者関係)

iii) 利用者の手続き負担や保育所の事務負担に対する配慮

- 利用者の申込手続や、事業者の募集・選考等の円滑・公平な実施のため、市町村の関与やコーディネートの仕組みを検討。

③ 参入の仕組み

- i) 基本的仕組み : 「質」の確保されたスピード感ある拡充のため、最低基準により客観的に判断。指定制を基本としつつ、検討。
- ii) NPO法人等に対する施設整備補助 : 施設整備費(減価償却費)相当額の運営費上乗せを検討。ただし、集中的整備促進のための補助や、経過期間における改修費用等の補助は維持。(社会福祉法人の特性を考慮)
- iii) 運営費の使途制限 : 他制度の例も参考に見直し。会計基準の適用は引続き検討。株式配当の可否も引続き慎重に検討。
- iv) 多様な提供主体の参入や「量」の抜本的拡充に際しての「質」の担保・指導監督
突然の撤退等により、子どもの保育確保が困難とならないような措置(指定基準のあり方等)について、さらに検討。

④ 最低基準 : 客観的基準(最低基準)を満たす事業者を費用の支払いの対象とし、質を確保。

⑤ 費用設定

- 所得にかかわらず一定の質の保育を保障するため、公定価格(公費による補助額+利用者負担額)。
- 利用量(※実利用量ではなく必要量)に応じた月額単価設定を基本としつつ、安定的運営に配慮。
- 保育料(利用者負担)のあり方については、所得に対する十分な配慮を基本に、今後、具体的あり方を検討。

⑥ 費用の支払い方法

- 市町村が、保育の費用の支払い義務を負う。
- 保育料の決定は、国の定める基準の下、市町村が行う。保育料徴収は、具体的方策(市町村と保育所の役割等)をさらに検討。

⑦ 認可保育所の質の向上 : 以下について、保育所保育指針に示された保育を進めるため、財源確保とともに、さらに詳細を検討。

- 保育所に求められる役割、専門性の高まり等に対応した職員配置、保育士の処遇、専門性確保等
- 施設長や保育士の研修の制度的保障、実務経験と研修受講を通じてステップアップが図れる仕組み
- ステップアップした者の配置に対する費用支払い上の評価等による処遇改善
- 保育の質が子どもの育ちに与える影響等について、科学的・実証的な調査・研究により、継続的に検証を行う仕組みを構築 等

⑧ 認可外保育施設の質の引上げ

- 最低基準を満たした施設を費用支払いの対象とすることを基本とする。
- 最低基準到達支援(最低基準への到達に向けた一定水準以上の施設に対する一定期間の経過的財政支援)が必要。
- 小規模サービス類型の創設

⑨ 地域の保育機能の維持・向上

- 小規模サービス類型の創設、多機能型の支援、人口減少地域において保育所が担ってきた機能のあり方をさらに検討。

⑩ 多様な保育サービス

- 休日保育・早朝・夜間保育 : 早朝・夜間帯の保育の基準について、その特性を踏まえ、さらに検討。
- 延長保育・特定保育 : 保障上限量を超える利用に対する財政支援、働き方の見直しを踏まえた負担のあり方を併せて検討。
- 病児・病後児保育 : 事業者参入を促進し、実績を評価しつつ安定的運営も配慮した給付設定。

⑪ 情報公表・評価の仕組み : 職員の雇用形態や経験年数等を含め、質に関わる一定の情報を保育所自身と公的主体が公表。

⑫ 今後の検討 : 今後の検討において、定員別保育単価の維持等、保育関係者からの意見も考慮しながら検討を進める。

2 放課後児童クラブについて

(1) 現行制度の課題

- 保育と同様に、大きな潜在需要に対応した量の抜本的拡充に向け、場所・人材の確保が大きな課題。
- 制度上の位置づけも、市町村の努力義務にとどまっており、利用保障が弱い。質の確保はガイドライン等に対応している。
- 財源面についても、裁量的補助であり、国庫補助基準額と運営費用の実態の乖離が指摘。従事者の処遇も厳しい状況。

(2) 新たな制度体系における方向性

- 質の確保を図りつつ、量的拡充を図ることが重要。小学校の活用とともに、財源確保と併せ人材確保のための処遇改善が必要。
- 基準の必要性やあり方等、制度上の位置づけ(実施責任、利用・給付方式等)、財源面の強化について、さらに検討が必要。

3 すべての子育て家庭に対する支援について

(1) 現行制度の課題

- 各種の子育て支援事業は、市町村の努力義務にとどまっており、実施状況に大きな地域格差。
- とりわけ、一時預かりについては、保育との公費投入の公平性の観点からも、一定の利用保障が求められる。

(2) 新たな制度体系における方向性

- すべての子育て家庭に対し、子育ての孤立感・不安感・負担感の解消に向け、支援を強化する必要性。
- 一時預かりの保障強化に向け、制度上の位置づけ(実施責任、利用・給付方式等)・財源面の強化について、さらに検討が必要。
- 相談援助やサービス利用調整等を含む子育て支援のコーディネート機能の位置づけ、地域子育て支援拠点事業の量的拡充や機能充実、各種事業の担い手の育成等についてさらに検討が必要。制度上の位置づけ、財源のあり方についてもさらに検討。

4 情報公表・評価の仕組みについて

- 利用者のより良い選択、サービスの質の確保・向上等に向け、職員の雇用形態や経験年数等を含め、サービスの質に関する一定の情報につき、公的主体による情報公表制度の具体化に向けさらに検討。
- 第三者評価制度については、評価機関の質の向上、受審促進の方策等についてさらに検討。

5 財源・費用負担について

- 社会保障国民会議最終報告の指摘のとおり、少子化対策は国の社会経済や社会保障全体の持続可能性の根幹に関わるもの。新たな制度体系の実現には財源確保が不可欠であるが、必要な負担を次世代に先送りすることはあってはならない。社会全体(国・地方・事業主・個人)で重層的に支え合う仕組みが必要であることを前提に、新たな制度体系の全体像を検討する中で、以下の点について、引き続き検討。
 - ・ 地方負担については、不適切な地域差が生じないような仕組み、また、公立保育所一般財源化の影響を踏まえた議論
 - ・ 事業主負担については、働き方と関連の深いサービスなど受益と負担の連動、働き方の見直しを促進するような仕組み 等

- 今後、本報告を踏まえ、「包括性・体系性」「普遍性」「連続性」を備えた新たな制度体系の具体化に向け、税制改革の動向も踏まえながら、検討を続けていく。