

第8回次世代育成支援のための 新たな制度体系の設計に関 する保育事業者検討会	資料4
平成21年2月24日	

社会保障審議会少子化対策特別部会 第1次報告（案）

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一

平成21年2月●日

【目次】

はじめに	… P 2
<u>1 これからの保育制度のあり方について</u>	
(1) これまでの保育制度が果たしてきた役割	… P 4
(2) 新たな保育サービスの提供の仕組みの検討に際しての前提	… P 5
(3) 保育をとりまく近年の社会環境の変化（保育制度の検討が必要となっている背景）	… P 5
(4) 現行の保育制度の課題	… P 9
(5) 今後の保育制度の姿	… P 20
<u>2 放課後児童クラブについて</u>	
(1) 現行制度の課題	… P 32
(2) 新たな制度体系における方向性	… P 33
<u>3 すべての子育て家庭に対する支援について</u>	
(1) 現行制度の課題	… P 35
(2) 新たな制度体系における方向性	… P 36
<u>4 情報公表・評価の仕組みについて</u>	
(1) 情報公表について	… P 38
(2) 評価の仕組みについて	… P 38
<u>5 財源・費用負担について</u>	… P 39
<u>6 その他</u>	… P 40
<u>終わりに</u>	… P 41

はじめに

社会保障審議会少子化対策特別部会においては、平成19年末の「『子どもと家族を応援する日本』重点戦略」のとりまとめを受け、昨年3月より、6回に渡り議論を行い、昨年5月20日、「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に向けた基本的考え方」（以下「基本的考え方」という。）をとりまとめた。【別紙5】

「基本的考え方」においては、新たな制度体系が目指すものとして、「すべての子どもの健やかな育ちの支援」を基本におくとともに、「国民の希望する結婚・出産・子育てが実現できる社会」としていくこと、また、「未来への投資」として将来の我が国の担い手の育成の基礎を築いていくことを確認した。

また、新たな制度体系に求められる要素として、「包括性・体系性」（様々な考え方に基づいて実施されている各種の次世代育成支援策の包括化・体系化）とともに、「普遍性」（誰もが、どこに住んでいても、必要なサービスを選択・利用できること）、「連続性」（切れ目ない支援が行われること）を備えるべきものと確認した。

さらに、我が国の次世代育成支援に対する財政投入量は、欧州諸国と比較して際だって低水準であることも踏まえれば、今後、一定規模の効果的財政投入が必要であり、そのための負担は、税制改革の動向を踏まえつつ、社会全体（国、地方公共団体、事業主、個人）で重層的に支え合う仕組みが求められることを確認した。

その後も、「保育サービスの規制改革について平成20年内に結論を得る」とこととされた「経済財政改革の基本方針2008」（昨年6月27日閣議決定）をはじめとして、次世代育成支援に関しては、各方面より様々な指摘がなされている。

また、社会保障国民会議最終報告（昨年11月）においては、新たな制度体系の構築に向け、潜在的な保育サービス等の需要に対し、速やかにサービス提供されるシステムとすることや、子どもや親の視点に立った仕組みとすること等に対する期待が寄せられている。また、少子化対策は、社会保障制度全体の持続可能性の根幹にかかわる政策であり、その位置付けを明確にした上で、効果的な財政投入を行うことが必要であり、「未来への投資」として、国・地方・事業主・国民が、それぞれの役割に応じ、費用を負担していくよう、合意形成が必要等とされた。

さらに、その後、「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』」（昨年12月24日閣議決定）において、税制抜本改革により安定財源を確保すべき施策の中に、少子化対策が位置付けられた。また、同プログラムにおいては、改革の諸課題を記載した「社会保障の機能強化の工程表」の中に、少子化対策に関する新たな制度体系の設計の検討が位置づけられた。

本部会においては9月に議論を再開し、これらの各方面の指摘も踏まえ、制度の具体化に向け、保育の提供の新しい仕組みを中心に、●回に渡り、議論を重ね、このたび、今後の新たな制度体系のさらなる検討に向け、議論の中間的とりまとめと

して第1次報告を行うものである。【別紙3】

なお、検討に際しては、

- ・ 日々子育てに向き合っている保護者の支援はもちろんのこと、いかに「子どもの視点」を尊重する仕組みとすることが重要であること
- ・ 都市部と地方部等、地域により子育て支援の課題やニーズに違いがあることを踏まえ、地域にかかわらず保障されるべき共通の施策とともに、地域の特徴に応じた柔軟な施策の展開を促すことのできる仕組みとする必要があること

という認識の下に取り組んできた。これらは今後の詳細設計に際しても重要な視点である。

また、本第1次報告は、仕事と子育ての両立支援、とりわけ保育制度のあり方を中心としたものとなったが、次世代育成支援のためには「すべての子育て家庭への支援」も同様に重要な課題であり、今後十分に議論が深められる必要がある。

さらに、少子化の流れを変えるためには、次世代育成支援のための給付・サービス基盤の拡充のみならず、男女を通じた働き方の見直しによる「仕事と生活の調和」の実現が「車の両輪」として力強く進められることが不可欠である。

「『子どもと家族を応援する日本』重点戦略」（平成19年12月27日少子化社会対策会議決定）においても、「結婚」「出産」「子育て」に関する国民の希望と現実の間には大きな乖離があり、その乖離を生み出している要因としては、「結婚」については若い人々の経済的基盤、雇用・キャリアの将来の見通し、安定性に対する不安が、また、「出産」については子育てしながら仕事を続けられる見通しや仕事と生活の調和の確保度合いの低さ等が指摘されている。

当部会の今後の検討に際しても、常に、この「仕事と生活の調和」の実現の重要性を意識しながら進められる必要がある。

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

- 現行の保育制度は、昭和 20 年代に、未だ核家族化が進んでおらず、また、女性の雇用労働者としての就労が一般的でなかった時代に、特に支援を必要とする家庭（「保育に欠ける」児童）に対する福祉として、その骨格がつけられた。その後、昭和 36 年に「保育に欠ける」旨の判断に関する基準が通知により示されるなどして今日に至っている。
- その後、保育関係者の長年の尽力により、我が国は、家庭の状況や保護者の所得にかかわらず、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障してきた。諸外国に比べ、決して手厚いとは言えない従事者の配置の中で、累次の保育所保育指針の改定に対応し、入所する児童の最善の利益を第一に考え、その福祉を積極的に推進することに最もふさわしい生活の場を目指し、乳幼児の健全な心身の発達を図るための努力が重ねられてきた。保護者からの保育所に対する信頼は一般に厚く、社会から寄せられる期待も非常に大きい。
- また、少子化が進み、地域の中で子ども同士の交わりを通じた成長が保障しづらくなっている中、保育所は、全国を通じ、集団の中で子どもが成長する機会を保障する役割も担っている。我が国では、人口減少が進む過疎地域であったとしても、ほぼすべての子どもに、小学校就学前に集団の中で子どもが成長する機会を保障できるようになっており、このような地域においては、とりわけ保育所が多くの子どもの育ちを担っている。
- さらに、待機児童の多い都市部を中心に、定員を超過しながらの積極的な受入れにも努めるなど、限られた保育資源の中で、可能な限りの受入れの努力がなされてきた。また、近年は、「保育に欠ける」子どもに対する保育のみならず、地域の核として、多様な子育て支援に取り組む場面も多く見られるようになってきている。
- こうした中、平成9年には、従来の措置制度を一部見直し、利用者が入所希望保育所を記載した上で、市町村へ利用申込みをし、市町村が利用者の希望を勘案して入所決定する制度に改めることにより、利用者による選択を可能とする仕組みを目指した。しかしながら、後述するように、利用者に対するサービス保障が弱く、また、事業者の新規参入が行政の広い裁量に委ねられていることから、その範囲内において、より適正な判断を目指し、財政状況との兼ね合いからも厳格にならざるを得ない等により、都市部を中心に待機児童が解消されておらず、真に選択が可能な状況に至っていない。また、人口減少が進む地域において、統廃合を迫られ、地域の保育機能の維持が難しくなっている等、近年の社会環境の変化に対応しきれていない現状がある。

(2) 新たな保育サービスの提供の仕組みの検討に際しての前提

- 本部会は、昨年5月の「基本的考え方」において、質の確保された保育サービスを量的に拡大し、利用者の多様なニーズに応じた選択を可能とするため、保育の公的・私的・社会的な特性を踏まえた新たな保育メカニズム（完全な市場メカニズムとは別個の考え方）として、新たな提供の仕組みを検討していく方向を示したところである。
- こうした「基本的考え方」を踏まえ、新たな保育の提供の仕組みの検討に際しての前提を以下のように整理した。
- ◇ 良好な育成環境の保障を通じたすべての子どもの健やかな育ちの支援が必要であり、所得等によって利用できるサービスの質など子どもの発達保障が左右されない仕組みが必要であること
- ◇ 情報の非対称性や、質や成果の評価に困難が伴うこと、選択者（保護者）と最終利用者（子ども）が異なることといった保育サービスの特性を踏まえ、保護者の利便性等の視点だけでなく、子どもの健全な発達保障の視点が重要であること
- ◇ 親としての成長の支援など保育サービスの提供者と保護者の関係は経済取引関係で捉えきれない相互性があること
- ◇ 急速な児童人口減が現実化している地域の保育機能の維持・向上が図られるような仕組みが必要であること
- ◇ 保育サービスは、利用の態様等から、生活圏で提供されることが基本の地域性の強いサービスであること
- ◇ 新しい仕組みを導入する場合には、保育サービスを選択できるだけの「量」が保障されること、また、それを裏付ける財源の確保がなされることが不可欠であること

(3) 保育をとりまく近年の社会環境の変化（保育制度の検討が必要となっている背景）

こうした検討の前提も踏まえ、保育をとりまく近年の社会環境をみると、以下のような変化が見られる。

① 保育需要の飛躍的増大

i) 共働き世帯の増加(サービスの一般化)

我が国は、1990年代頃まで、被雇用者である夫と専業主婦から構成される世帯が多数を占め、被雇用者の共働き世帯は少数であった。しかしながら、1997年を境に共働き世帯が専業主婦世帯を上回り、その後も、共働き世帯の割合が年々増加し続けている。

このように、女性の雇用労働者としての働き方が一般化した今日、保育は、特別に支援を必要とする家庭に対する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と変化し、多くの子どもの健やかな育ちの基盤としての役割を担うようになってきた。

ii) 大きな潜在需要(未就学児がいる母親の「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)

それでもなお、我が国は、未就学児がいる母親の就業率が相当低い水準にあり、欧州諸国と比較しても際だっている。

しかしながら、これは我が国の女性の就業意欲が低い結果では決していない。現在、働いていない未就学児がいる母親であっても、就業希望を持っている者は非常に多く、「就業希望の高さ」と現実の「就業率の低さ」との間には、大きなギャップが存在する。そして、未就学児がいる母親のうち、実際に働いている者の率(就業率)と、働いていないが就業希望を持っている者の率(潜在的就業率)を足し合わせると、スウェーデンやフランスといった女性の労働市場参加が進んだ欧州諸国に近い水準に到達する。

今後、こうした未就学児がいる母親の就業希望の実現を支え、女性の労働市場参加を進めていく中で、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障していくためには、昨年2月の「新待機児童ゼロ作戦」で示されたように、質の確保された保育サービス量を、スピード感をもって抜本的に拡充することが不可欠となってきている。

② 保育需要の深化・多様化

i) 働き方の多様化(短時間・夜間・休日等)

一方で、我が国の女性の働き方を見ると、依然として第一子出産を機に退職する女性が多く、その後正社員としての復職が必ずしも容易でないこともあり、子育て期である30～40代の女性の相当部分は、パートを中心とする非正規雇用となっている。

また、女性の育児期の働き方に対する希望を見ても、子どもが0歳の間は、育児休業の取得や育児に専念することを希望し、子どもが1歳～小学校就学前の間は、短時間勤務を希望し、小学校就学後には、フルタイムで残業のない働き方を希望する母親が多くを占めている。

また、少数ではあるが、医療現場などの交代制勤務者やサービス業など、夜間・深夜・休日に就労する女性もいる。その一方で、夜間・深夜・休日に保育の受け皿の整備はほとんど進んでいない。このため、夜間・深夜・休日に就労する場合、ベビーホテルなど公費の支援がない認可外保育施設に頼らざるを得ない現状にある。

ii) 親支援の必要性の高まり

核家族化が進んだ今日においては、子育て経験を有する祖父母と同居する者は少なく、日々の子育ての中で支援や助言を受けながら、自然に子育ての力を高めていくことが難しい。

また、現在の母親世代は、自らの兄弟姉妹の数も減少しており、年の離れた兄弟姉妹の育ちを間近で見た経験も少なく、自らの子育て力に自信が持てないと感じる親が増えている。

加えて、地域のつながりも希薄化し、近隣の支援が期待しにくくなっており、孤立感・不安感・負担感も大きい。

さらに、働き方の見直しが進められるべき一方で、現実には、子育てと仕事の両立は様々な局面において容易ではない。

このように子育て環境が変化する中、保育は、子どもを預かり、養護と教育を行うのみならず、一人ひとりの親と向き合い、親としての成長や、仕事をしながら子どもを健やかに育てていくことを支援する役割が求められてきている。

iii) すべての子育て家庭への支援の必要性

核家族化が進み、地域のつながりも希薄化する中で、従来一般的であった親族や近隣の支援が得られにくくなり、親が孤立感・不安感・負担感の中で子育てに向き合う場面が増えている。こうした側面は、保育所等による支援がなされにくい専業主婦家庭により強く見られる。

③ 地域の保育機能の維持の必要性

一方、人口減少が進み、地域の保育機能の維持が困難となっている地域もみられる。

小学校就学前に幼稚園又は保育所を経験した比率(幼児教育経験者比率)を見ると、1970年頃は全国と過疎地域とでは大きな格差があったが、近年はほぼ格差がなくなり、過疎地域においても、ほとんど(97%)の子どもが小学

校就学前に集団の中で成長する機会を得られるようになってきた。

しかしながら、こうした人口減少地域においては、年々児童数が減少し、地域の子どもに、集団の中での成長を保障していくことが困難となってきた。子どもの健やかな育ちのためには、子ども同士の関わりが欠かせない。児童数が減少し、自然には子ども集団が形成されにくい地域にこそ、保育所の機能の維持が大きな意味を持つ。

待機児童の解消という緊急度の高い大きな課題のみならず、こうした児童人口が急速に減少する地域における保育機能の維持という両方の課題に、地域の実態の差を把握しつつ、取り組んでいく必要がある。

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

我が国は、近年の急速な少子高齢化によって、

- ・ 女性が「結婚・出産」のために「就労」を断念すれば、労働市場参加が進まないことにより、中期的（～2030年頃）な労働力人口の減少が避けられず、
- ・ 逆に、「就労」のために「結婚・出産」を断念すれば、出生率の低下を通じた人口減少により、長期的（2030年以降）な労働力確保が困難となるという状況におかれており、女性の労働市場参加の促進と、国民が希望する結婚・出産・子育ての実現という二兎を追わなければならない状況におかれている。

そして、労働力人口の減少は、経済成長を大きく制約し、ひいては年金・医療・介護を含む我が国の社会保障全体の持続可能性に大きな影響を及ぼす。

こうした中で、保育は、現に「保育に欠けている」子どもに対する福祉という従来からの役割を超え、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社会保障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に至っている。

そして、この保育の新たな役割は、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障しながら果たしていかなければならない。

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

近年の保育需要の飛躍的増大に伴い、保育制度は、国・地方を通じ、年間1兆円もの公費投入を受ける制度となっており、様々な次世代育成支援策の中でも、児童手当制度に並び、最も大きな公費が投じられている。

こうした多額の公費投入を受ける制度としての透明性・客観性等の確保が求められるようになってきており、また、財源の公平・公正な配分が重要な

課題となっている。

(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

「待機児童の解消」が重要な政策課題となって久しい。この間、現行制度の下で、各自治体による保育所の整備が続けられてきた。しかしながら、過去5年間（平成15～20年）をみても、13万人の定員増に対し、待機児童は7千人しか減少していない。

これは、行政に入所申込みをすることにより「待機児童」として把握されている数は、顕在化した一部の需要であり、その背後には、保育が利用できないために求職活動もできずに就労を断念するなど、申込み以前に保育の利用を諦めていたり、「待機」する余裕なく認可外保育施設の利用に至っているなどの大きな「潜在需要」があることを示している。

先に述べた女性の就業希望を実現するためには、昨年2月の「新待機児童ゼロ作戦」において示されたとおり、今後10年間で、保育サービスの提供率（その年齢の子どもに占める保育サービス利用児童の割合）を、0～2歳で20%（平成19年度）から38%に引き上げることが必要とされており、従来のペースを遙かに上回る抜本的な拡充が求められている。

一方、待機児童はごく一部の限られた都市の問題であるという認識がなされやすい。しかしながら、既に顕在化している待機児童だけを捉えても、待機児童のいる市町村数は全国の2割を占め、また、当該市町村に居住する子育て世代（20～39歳）の人口は7割近くに達する。

さらに、働く希望を持つすべての女性が保育を利用できるためには、現在、既に待機児童として把握され顕在化している需要を遙かに上回る「潜在需要」が存在していることを踏まえる必要がある。今、既に顕在化している待機児童を解消しても、女性の就業率が上昇すれば、過去においてもそうだったように、次々と潜在需要が出てくると考えられる。人口減少が著しい地域などに対する配慮とともに、全国的な課題として取り組んでいくことが求められる。

このように、保育の量のスピード感ある抜本的拡充は喫緊の課題であるが、他方、現行制度には以下の制度的課題がある。

i) 利用保障の弱さ（市町村が、財政状況との兼合い等で、保育が受けられないことも許容せざるを得ない仕組み）

現行制度では、市町村に対して、「保育の実施義務」（認可保育所において保育する義務）を課しており、市町村による義務履行（＝公立保育所において自ら保育するか、私立保育所へ保育を委託）を通じて、保護者に認可保育所が利用される仕組みとなっている。

ただし、「保育の実施義務」には例外が設けられており、「付近に保育所がない等やむを得ない事由」があるときは、「その他適切な保護」（認可外保育施設のあっせんでも可）もあり得るという制度となっている。

このように、現行制度においては、個人が保育サービスを利用できるか否かが市町村の判断に委ねられており、特に、地域に認可保育所が足りない場合には、「保育に欠ける」と判断された場合であっても、市町村が財政状況との兼合い等で、支援を受けられないことも許容せざるを得ない仕組みとなっている。このように、個人に対しては、権利としての利用保障がなされない上、市町村に対しても、厳しい財政状況との兼合いから認可保育所の基盤整備が困難な仕組みとなっている。

一方、他の社会保障制度（医療・介護・障害）においては、近年の改革もあり、行政による認定等によって客観的にサービスの必要性が認められた者に対しては、例外なく受給権が生じ、受給権に基づくサービス利用に伴う費用の支払いを、保険者又は行政が義務的に行う仕組みとなっている。

ii) 認可の裁量性による新規参入抑制

さらに、現行の保育所の認可制度には、認可権者である都道府県に、認可の可否の判断に対する幅広い裁量が認められている。このため、待機児童がいる市町村で、かつ、客観的な基準を満たしている事業者からの申請であったとしても、地域の直面する状況によっては、必ずしも認可されないこともある制度となっている。

一方、他の社会保障制度（医療・介護・障害）においては、客観的な基準を満たした事業者は、入院・居住系を中心とする一部のサービスを除き、給付対象として指定される仕組みとなっており、指定拒否できる事由が限定的に列挙されている。このように、原則として、行政が供給量を抑制することのない、透明度の高い仕組みとなっている。

とりわけ介護・障害については、従来は、新規の事業者参入に対し、行政が幅広い裁量を有する仕組みを採ってきたが、近年の改革により、i) の利用保障の強化（行政による客観的な認定に基づく受給権の付与）とも併せ、客観的な基準を満たした事業者に対する裁量性のない指定制を導入したことにより、飛躍的なサービス量の拡充が図られた。これらの制度にはそれぞれ

課題があるものの、サービス量の拡充に際しては、制度改革により大きな成果を挙げている。

iii) 主体間の補助格差や運営費の使途制限による新規参入抑制

また、現行制度においては、初期投資費用である施設整備費用については、保育所運営費負担金においては手当せず、「次世代育成支援対策施設整備交付金」（ハード交付金）において手当しているが、同交付金は社会福祉法人や公益法人等のみを対象としており、NPO法人や株式会社に対しては手当されない。このように、公費投入におけるイコールフットリングが図られていないために、NPO法人や株式会社において初期投資費用の回収が難しく、新規参入が活発に進みにくい現状にある。

さらに、保育所運営費負担金の使途制限において、原則として当該保育所の運営費に充当することを求めており、新規の保育所設置費用への充当に一定の制限を設けているため、保育所の運営実績のある法人が、その経験を活かした新規開設を行うことに制約がある。また、保育所の土地建物の賃借料への充当にも一定の制限が設けられているため、賃借による機動的な保育所設置が図られにくい。さらに、株式会社の配当への充当が認められていないため、株式会社として参入しづらいとの指摘がある。

会計基準の適用においても、株式会社であっても、社会福祉法人会計基準の適用を求めており、事務的負担が大きいという指摘もある。

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

さらに、現行制度においては、市町村が、個々人の保育の必要性の判断（「保育に欠ける」か否かの判断）と、受入保育所の決定とを一体的に行っているため、地域の認可保育所に空き定員がなく、受入保育所が決定できない場合には、窓口においてその旨が伝えられることにより、申込みに至るまでもなく諦めざるを得ない事例が指摘されている。

また、行政が、個々人が利用する受け皿まで個別に決定し、委託していく仕組みは、今後の大幅な需要の増加やニーズの多様化を適切に供給主体に伝え、それぞれに対応していくことを困難にさせることにもつながり、円滑な供給増を図っていく上では課題が多い。

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

現行制度においては、市町村が保育の実施義務を負う対象を「保育に欠ける」児童と定義し、「保育に欠ける」か否かの判断基準は、全国的には大枠の基準を示すのみであり、詳細の基準は各市町村の条例に委ねる仕組みを採つ

ている。

各市町村の条例を見ると、需要が供給を上回り、受入保育所の決定が難しい地域であるほど、例えば週4日以上就労でないことを認めないなど、財政状況との兼ね合い等で基準を厳しくせざるを得ない傾向にあり、逆に、供給と需要が均衡した、又は供給が需要を上回る地域では、大括りで緩い基準とする傾向にある。このような傾向は短時間勤務の取扱いのみならず、求職者の取扱い等においても市町村の状況により散見される。

このように、本来であれば、女性の労働市場参加が進む中で、すべての子どもに健やかな育ちを支える環境を保障していくためには、短時間勤務、求職中等を含め、住んでいる地域に関わらず普遍的に保育の必要性が判断されるべきであるが、現行制度では、保育の実施義務の例外規定もあり、市町村の厳しい財政状況との兼ね合い等で、保育の必要性の判断基準の方を、地域の保育の供給基盤の状況に合わせざるを得ない現状がある。

また、母子家庭や虐待事例など、特に優先的に利用確保されるべき子どもについて、優先すべきとする概括的な方針を示してはいるものの、市町村によっては、基本的な優先度を就労量により決定した上で、同一優先ランク内の調整指数として勘案したり、そもそも基準に位置づけられていなかったりする事例も見受けられる。

このような実情を踏まえれば、女性の労働市場参加が進む中で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こと、また、母子家庭や虐待事例など特に優先すべき子どもの利用確保を確実に図ることを国全体で共通的に進めていくためには、居住市町村に関わりなく、保育の必要性が認められるべき範囲や、優先的に利用確保されるべき子どもについて、国が定めることが求められる。

一方で、地域によっては、都市部など多様な就労形態が多く見られたり、農林漁業など被雇用者でない就労者が多い場合など、平均的な週当たりの就労時間で保育の必要量を一律に計ることが難しく、地域の実情に応じたきめ細かな判断基準が求められる場合もある。

また、過疎地域やへき地など、児童人口が著しく少なく生活圏域内に幼稚園がない場合、当該地域における保育所は、小学校就学前に集団の中で子どもが成長することを保障する役割を果たしており、保育の必要性の判断を柔軟に行うことが求められる地域もある。

これらの現状を踏まえれば、国が保育の必要性が認められるべき範囲や、優先的に利用確保されるべき子どもについての基本的事項を定めた上で、さらに地域の実情に応じた対応を可能とする仕組みが求められる。その際には、

地域の柔軟な対応を可能としつつ、地域の財政事情等が判断基準に影響を与えたり、不適切な地域差が生じることがないように配慮すべきである。

ii) 保育の必要性の判断基準の内容

また、国で定めている大枠の基準の内容を見ても、就労に関する基準は、「昼間」の就労を「常態」としていることを求めており、早朝・夜間の就労や、短時間勤務の者、現に就労していない求職者などが保育の必要性を認められにくい基準となっている。こうした現状からは、就労時間帯を問わず、また、短時間であっても、就労量に応じて利用を保障する方向を、また、求職者であったとしても保障される方向を制度的に明確にすることが求められている。

また、政令において、同居親族等が保育できない場合にのみ、補足的・例外的に保育の必要性を認める仕組みとしており、家族形態によって、認められにくくなっている面がある。

iii) 開所日数・開所時間に着目した区分

現行制度においては、基本的に、一定の「開所日数」（日曜・祝日以外の週6日）と、「開所時間」（一日11時間）の範囲内であるか否かによって、保育の提供の仕組みを区分するという、いわば提供者側から捉えた仕組みとなっている。

また、この一定の「開所日数」・「開所時間」を超える休日や早朝・夜間の保育については、実施の要否を市町村の判断に委ねた上で、必要なかかり増し経費を奨励的に補助する仕組みを採っているが、認可保育所においては、現場の環境や体制が抱える課題を克服する困難を伴うこともあり、補助制度の活用と十分な受け皿の整備が進んでいない。このため、休日や早朝・夜間など、働き方により、利用時間が保育所の「開所日数」・「開所時間」とずれている場合には、受け皿自体がなく、事実上、認可外保育施設の利用とならざるを得ない仕組みとなっている。

iv) 保護者と保育所との関係性

現行制度においては、市町村に保育の実施義務が課せられており、保護者は市町村へ保育の利用の申込みを行い、市町村が入所保育所を決定の上、市町村が保育所に対し、個々の子どもの保育を委託する仕組みとなっている。

このような仕組みは、保護者・保育所の保育の利用・提供双方にとって、信頼性・安定性が期待できる仕組みである一方、市町村との関係性に重点が置かれた仕組みとなっている面が否めない。

保育所にとっても、利用の申込みが間接的であることから、需要動向や選ばれている実感が伝わりにくく、保護者にとっても積極的な参画意識等が醸成されにくい面もある。さらに当事者である保護者と保育所の間に法的関係

がない構成であることから、結果的に、保育所においてニーズに即応した対応がしづらいという声もある。

このため、入所前・後を通じ、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が求められている。

v) すべての子育て家庭に対する支援の必要性

現行制度においては、専業主婦家庭については、基本的に保育の必要性が認められておらず、現に、3歳未満の子どもの8割は、家庭内で育てられている。今後、保育の量の抜本的拡充を進め、潜在需要を満たしたとしても、未就学児のいる母親のお半数は、育児に専念する状況と想定される。

しかしながら、前述のとおり、核家族化が進み、地域のつながりも希薄化した今日においては、従来一般的であった親族や近隣の支援が得られにくくなっており、専業主婦家庭の方がより孤立感・不安感・負担感を抱えながら子育てをしている現状がある。孤独で密塞化し、周囲の支援が受けられない状況の中では、児童虐待に至るリスクも相対的に大きい。

また、多額の公費を投入する制度としての公平性の観点からも、専業主婦家庭に対する一定の支援が求められる。

③ 認可保育所の質の向上

i) 最低基準のあり方

現行制度においては、住んでいる地域にかかわらず、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、施設設備や保育士資格者の配置について、児童福祉施設最低基準において、全国共通の最低基準を定めている。このうち、施設設備の基準については、地方分権の観点から、質の確保のための方策を前提としつつ、全国一律の最低基準という位置づけを見直し、国は標準を示すにとどめ、自治体が条例により決定しうるなど、自治体の創意工夫を活かせるような方策を検討すべきと「地方分権改革推進要綱(第1次)」(昨年6月地方分権改革推進本部決定)において指摘されており、最低基準のあり方について検討が求められている。

ii) 最低基準の内容

児童福祉施設最低基準は昭和23年に定められたが、現行の最低基準でも、保育室等の面積については、当時と同じ数値基準を定めている。子どもは、自ら周囲の環境に働きかけ、環境との相互作用により発達していくものであるが、限られた空間では、主体的な活動を促すことが難しく、子ども同士の関わりも少なくならざるを得ない。また、保育室の面積だけでなく、全体の

生活の空間があるかどうかという点も重要である。

また、最低基準においては、保育従事者には保育士資格を有することを求めている。保育は、家庭における子育てと異なり、他人の子どもを責任をもって預かり、集団的に養護・教育(例えば、4歳以上児の配置は30:1)するという特性があり、さらに、親支援や障害のある子どもの受入れなど、保育所の役割の深化・多様化もあり、保育従事者に求められる資質はますます高まっている。また、現行の保育士の配置数は、年長児を中心に、国際的にみても十分な水準と言えず、また、8時間の保育時間を前提とした配置でありながら、実際の利用時間は開所時間の11時間に近づいているとの指摘もあり、さらに、保育所の役割の深化・多様化に伴う保育士の業務の負担の高まりもある。

一方で、保育従事者の要件の緩和を求める指摘もあるが、子どもの将来に向けた発達に悪影響を及ぼす可能性に加え、良質な保育が提供されなければ、やはり女性は働くことを断念せざるを得ず、女性の労働市場参加の促進や、ひいては持続可能な社会保障制度そのものが堅牢なものとならないことに十分留意する必要がある。

iii) 保育士の養成・研修・処遇等

現行制度においては、保育士資格は、指定保育士養成施設(大学、短大、専修学校等)における2年の養成課程を履修するか、都道府県の実施する保育士試験の合格により、取得する仕組みとなっており、年間約5万人の保育士が養成されている。保育の量の抜本的拡充を進めていくためには、その担い手となる保育士の量・質の確保、計画的な養成が欠かせない。

また、いったん資格を取得した後は、各保育所における研修や、地方公共団体、保育団体による研修への任意の参加に委ねられており、制度的な専門性向上に向けた研修の体系は整備されていない。また、研修に参加できるだけの人員の余裕がない等の指摘も聞かれる。

自治体の中には、認可保育所のみならず、認可外保育施設等を含め、自治体内のすべての保育従事者に対する研修や情報共有を積極的に実施しているところもあり、こうした取組も参考にしながら、制度的な研修のあり方を検討していく必要がある。

また、保育士の平均勤続年数・賃金は、女性が7.7年、21.7万円/月、男性が5.0年、22.9万円/月となっており、福祉施設介護員(女性が5.3年、20.6万円/月、男性が4.9年、22.7万円)より若干勤続年数が長く、賃金が高いものの、全産業平均(女性が8.8年、23.9万円/月、男性が13.5年、37.3万円)に比べ、低い現状にある。保育士の頻繁な交代は、子どもの心理

的安定も妨げる。逆に、保育士が安定して長期間子どもの発達を見ることは、子どもの心理的安定に加え、保育士自身の成長にもつながる。保育士が、長期に渡り、自身の資質を向上させていけるような仕組みが求められる。

さらに、退職等により保育現場を離れた保育士の再雇用を視野に入れ、研修を含め保育現場に復帰するためのシステムを構築し、増大する保育需要に対処していく必要がある。

iv) 保育の質に関する科学的・実証的・継続的な検証

現行制度においては、保育の質を支える仕組みとして、保育内容については「保育所保育指針」により、保育の目標や内容、計画等について定め、保育環境については、児童福祉施設最低基準において、施設設備の状況や保育士資格者の配置等を定めている。

一方、こうした保育の質を支える仕組みのそれぞれについて、子どもの健やかな成長に対しどのように影響を与えるかについては、長期に渡る継続的な検証が必要であるが、米国等と異なり、我が国ではほとんど科学的・実証的・継続的な検証がなされていない。

保育の質の定義（何が良質な保育であるか）は難しい。親の利用者満足度も大切ではあるが、それだけでは決して測ることができないものである。

アメリカの研究では、親は保育の質を高めに評価しがちであること、また、質の悪い保育の危険性を親や社会が十分認識していない場合には、質への需要は過小となり、良質な保育に対し、お金を払おうとしないことを意味すると指摘されている。

また、NICHD（アメリカの国立小児保健・人間発達研究所）の大規模な長期縦断研究においては、保育の質について、ポジティブな養育という概念で定義し、具体的要素として、保育者がポジティブな態度を示す、子どもの発声・発話に応答する、子どもに質問する等の要素を示している。さらに、こうした保育の質には、大人と子どもの人数比率、クラス規模、保育者の学歴、専門教育歴が高いほど良質になるという結果が出されている。

こうした先行研究の結果や諸外国の例も踏まえつつ、我が国における科学的・実証的・継続的な検証の枠組みのあり方や、保育の質について検討していく必要がある。

④ 認可外保育施設の質の向上

i) 認可外保育施設数・財政支援

現在、我が国には、約1万箇所の認可外保育施設があり、約23万人の子どもが利用している。これは認可保育所の施設数の2分の1、利用児童数の約1割を占める。中でも、夜間や宿泊を伴う保育を行う「ベビーホテル」に増加傾向が見られる。

一方、現行制度においては、認可保育所の保育の実施費用に対してのみ、市町村の支弁義務がかかっており、認可外保育施設に対しては、認可保育所への移行を支援する一部の補助金や、事業所内保育施設に対する助成金等を除き、制度的な公費投入はなく、各自治体が独自に支援するか否かに委ねられている。

ii) 認可外保育施設の現状

(定員規模・設置主体の状況)

定員規模の状況を見ると、在所児童数が20人以下の施設が半数以上を占めており、認可保育所の原則的な定員である60人を超える施設は1割に満たない。また、設置主体の約6割が個人と、個人立の小規模な施設が多数を占めている。大規模な保育所の設置は相当の初期投資費用を必要とし、機動的な設置が難しく、また、保育は日常生活に密着した地域性の高いサービスであり、広域集約的に設置するよりは、日常生活圏域で配置されていることが望まれるサービスでもある。こうした側面に加え、認可外保育施設の在所児童数の現状を踏まえると、定員規模の要件のあり方については課題があるものと考えられる。

(開所時間の状況)

開所時間は認可保育所に比して長く、認可保育所による提供が進まない早朝や夜間の保育ニーズに対して、主として認可外保育施設が対応している現状にある。

(施設設備の状況)

施設設備の状況を見ると、面積基準は最低基準を満たしている施設が6割以上と推計される一方、調理室に関しては約半数が有していない可能性が伺われる。

(従事者の状況)

保育従事者の状況を見ると、保育士比率の割合が平均的に約6割にとどまっており、認可外保育施設間の格差も大きい。

(利用料の状況)

認可外保育施設の利用料を見ると、所得に関わりなく平均的に約3～5万

円程度の水準となっており、公費投入を受けていないにもかかわらず、このような利用料金水準で運営しているということからは、運営費の大半を占める人件費について相当切りつめざるを得ない運営状況が推察される。

iii) 認可外保育施設の認可移行に関する考え方

認可外保育施設の考え方を見ると、施設の約4割は、認可保育所への移行を希望しており、現状では最低基準に満たない点や、認可保育所への移行手続きが煩雑であること等を理由として、認可外保育施設にとどまっている現状にある。

iv) 認可外保育施設の選択の状況

こうした認可外保育施設の利用者の選択の実情を見ると、約6割の利用者は、認可保育所と比較した上で、認可保育所の供給量不足や、認可保育所がニーズに合わないこと等により、認可外保育施設の利用に至っている。こうした選択の実情を踏まえるならば、待機児童の解消ができていない中、認可保育所に入所できれば、一定水準の質の保育と公費による支援の両方が得られ、認可保育所へ入所できなければ、その両方が得られないという点において、公平性に大きく欠けている現状にある。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観点から、まず最低基準への到達に向けた支援を行い、質の底上げを図るとともに、同じように保育を必要としている子ども・保護者の間の公平性の確保のための方策の検討の必要がある。

⑤ 人口減少地域における保育機能の維持・向上

児童人口が著しく少ない地域を含め、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していくことが必要であるが、現行制度においては、認可保育所として比較的手厚い財政支援が受けられる「小規模保育所」(認可保育所)であるためには、最低定員が20人以上であることが求められている。

また、「へき地保育所」(認可外保育施設)に関しては、最低入所児童数が10人で足りることとされているが、財政支援が一定の水準にとどまっている。

こうした地域は、一般に非常に厳しい財政状況を抱えており、自治体単独で多額の財政投入を行うことは容易でなく、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ためには、地域の実情に応じた設置を可能とするとともに、相応の水準の財政支援が不可欠である。

また、児童人口が著しく少ない地域については、対象となる子どもの年齢に応じ、地域子育て支援拠点や、児童館、放課後児童クラブなどの各種施設を設置することに困難があることも多いが、現行制度においては、こうした異年齢を通じた複合施設としての財政支援の枠組みがなく、保育所の多機能

化が図りにくい。

また、児童人口が著しく少なく生活圏域内に幼稚園がない場合、当該地域における保育所は、小学校就学前に集団の中で子どもが成長することを保障する役割も果たしており、こうした地域の保育所が担ってきた機能について、認定こども園の活用等も含め、柔軟に検討していくことが求められる。

⑥ 多様な保育サービスについて

i) 休日保育・夜間保育等

現行制度においては、上述のとおり、一定の「開所日数」・「開所時間」を超える休日や早朝・夜間の保育については、実施の要否を市町村の判断に委ねた上で、必要な増し経費を奨励的に補助する仕組みを採っているが、認可保育所においては、現場の環境や体制が抱える課題を克服する困難を伴うこともあり、補助制度の活用と十分な受け皿の整備が進んでいない。(休日保育の実施率は認可保育所の3.8%、夜間保育(早朝を含む)の実施率は認可保育所の0.3%にとどまっている。)

このため、休日や早朝・夜間など、働き方により、利用時間が保育所の「開所日数」・「開所時間」とずれている場合には、受け皿自体がなく、事実上、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。

一方で、休日や早朝・夜間に就労する者の中には、母子家庭など所得状況が厳しい者も多く指摘されており、多様なニーズへの対応というだけでなく、むしろ児童福祉の観点からも、財政面・子育て面の支援が求められる。

なお、こうした多様な保育ニーズの受け皿については、認可保育所はもちろんのこと、家庭的保育や、現状の認可外保育施設の質を向上させることなどによって、質の確保された多様な担い手を視野に入れて検討する必要がある。

ii) 病児・病後児保育

現行制度においては、実施の要否を市町村の判断に委ねた上で、裁量的に補助を行う仕組みとなっているが、休日保育・夜間保育と同様に、十分な受け皿の整備が進んでおらず、200万人を超えるすべての保育所利用児童に利用可能性があるサービスであるにもかかわらず、実施箇所数が著しく少ない。(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。)こうした中、NPOによる非施設型の取組等が、受け皿の不足を補っている現状がある。

働き方の見直しにより、子の看護のために仕事を休むことが当たり前のできる社会を目指すべき一方で、現に欠勤することが困難な状況にある親もおり、

病児・病後児保育は、仕事を続けながら子育てをする保護者にとって、いわばセーフティネットとして重要な役割を果たしており、その実施箇所数の拡充は不可欠な課題となっている。また、保護者の抱える多様な状況への対応の視点も求められる。

現行の補助制度を見ると、施設類型ごとの均一な単価設定となっており、施設の受入人数の規模や実績に応じた仕組みとはなっていない。一方で、病児・病後児保育は、子どもが病気の場合に必要となるというサービスの特性上、利用者数の変動が大きく、運営が安定し難い特質も持っている。

こうした事業の特質を踏まえつつ、施設規模や事業実績をより評価する制度的な拡充策が必要となっている。

なお、他の社会保障制度（医療・介護・障害）において課題とされてきている事項と、それに対する対応も参考にしながら、新たな制度体系の検討を進めていく必要がある。

また、認定こども園のあり方については、現在、「認定こども園の在り方に関する検討会」において検討が行われているところであり、当該検討会における検討結果も踏まえ、新たな制度体系のあり方の検討をさらに深めていく必要がある。

認定こども園のあり方をはじめ保育制度について検討していく際には、幼児期における教育の充実という視点を重視していくことも必要である。

(5) 今後の保育制度の姿 ー新たな保育の仕組みー

本部会においては、以上のような保育をとりまく社会環境の変化や、現行の保育制度の課題について、9月以降、議論を深めてきた。また、事業者の立場からの検討を深めるため、「次世代育成支援のための新たな制度体系の設計に関する保育事業者検討会」（以下「保育事業者検討会」という。）を設置し、並行して議論いただくとともに、随時、議論の状況の報告を受け、それも踏まえて検討を進めてきた。

このように、本部会としての議論と、「保育事業者検討会」における議論、また、関係各方面の議論も踏まえ、今後の保育制度の姿について、別添の通り、以下の3通りの考え方に整理したものを12月に提示した。

① 現行制度維持（「運用改善＋財源確保」案）

…量の拡充や、多様なニーズへの対応が進まないのは、制度的問題ではなく、財源が不十分であるためであり、財源確保とともに、運用改善を行うべき（現行制度を基本的に維持）という考え方。

② 新たな保育の仕組み（「サービス保障の強化等＋財源確保」案）

…量の拡充や、多様なニーズへの対応が進まないのは、財源が不十分であるだけでなく、制度に起因する問題もあり、財源確保とともに、現行制度について必要な改革を行うべきという考え方。

③ 市場原理に基づく直接契約・パウチャー方式とした場合

…量の拡充や、多様なニーズへの対応は、市場原理に委ねることにより達成されるべき（価格を通じた需給調整に委ねる）とする考え方。

その結果、本部会においても、「保育事業者検討会」においても、③の市場原理に基づく直接契約・パウチャー方式とすべきという御意見はなかった。

その後、「保育事業者検討会」による議論を経て、以下の案を基本として、今後、制度の詳細設計を進めていくべきという結論に達した。

なお、その実現には、財源確保が欠かせないものであることに留意が必要である。

〈保育制度のあり方に関する基本的考え方〉

今後の保育制度の姿の検討に際しては、良好な育成環境の保障を通じたすべての子どもの健やかな育ちの支援を基本とすべきである。

保育の「量」にはスピード感ある抜本的拡充が必要であるが、「質」の確保された「量」が必要であり、そのため「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』」（平成20年12月閣議決定）を踏まえた財源確保が不可欠であるが、量の拡充や、多様なニーズへの対応が進まないのは、財源が不十分であるだけでなく、制度に起因する問題もある。財源確保とともに、現行制度について必要な改革を行うべきである。

また、保育は、住んでいる地域にかかわらず、我が国の保育を必要とするすべての子どもに保障されるべきものである。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であり、保育の保障のために、行政（とりわけ住民に身近な市町村）が果たす役割・責任は大きく重要である。財源確保とともに、国・地方を通じた公的責任の強化が図られるべきである。

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