

少子化対策特別部会（第7回）

平成20年4月21日（月）

17:00～19:00

経済産業省別館1020会議室

議 事 次 第

○ 議 事

少子化対策特別部会におけるこれまでの議論の整理

[配付資料]

- 資料1 少子化対策特別部会第4回～第6回における各委員等による主な議論
- 資料2 第6回少子化対策特別部会において各委員からご要望のあった資料
- 参考資料 地方分権改革推進委員会「中間取りまとめ」に対する検討状況 回答
- 資料3-1 駒村委員提出資料（1）
- 資料3-2 駒村委員提出資料（2）
- 資料4 内海委員提出資料
- 資料5 山縣委員提出資料

少子化対策特別部会第4回～第6回における委員等から出された主な議論

1. 基本理念

- 「希望するすべての人が安心して子どもを預けて働くことができる社会」とともに、「すべての子どもの最善の利益を大事にする社会」という理念が重要。
その際には、所得の多寡や、親の就労の有無や、家族形態、障害の有無・程度にかかわらず、すべての子どもの利益を考える必要がある。(第4回・吉田委員、山縣委員)
- 乳幼児期の子どもの育ちが、その後の子どもの成長に大変大きいという視点、乳幼児期への手厚いサポートが子どもや親だけでなく社会のためにもなる、未来への投資という視点を共有することが重要。(第4回・吉田委員)
- 少子化対策、経済成長力の確保対策、子どもや親子を支援する福祉的支援策といったそれぞれの議論の立ち位置を理解しながら議論を進める必要がある。(第4回・山縣委員)
- 利用者本位のシステムを考える上で、サービスの利用者である親とサービスの受け手である子どもの利益が必ずしも一致しない場合があることを考える必要。(第4回・大石委員、山縣委員)
- こどもの成長・発達の保障と親のライフスタイルの保障、量的な拡大と質的な確保、それぞれの視点のバランスの問題を考慮する必要。(第4回・大日向部会長)
- 保育、ファミリーサポートセンター等地域での子育て支援サービス、親の働き方の問題、児童手当、育児休業給付や妊娠・出産に関する手当も含め、トータルに、制度横断的に、子育て支援策のあり方と費用負担のあり方を考えなければならない。(第4回・小島委員)

- 事業主の取組と地方公共団体の取組を連結し、切れ目のない一体的な支援を実現する必要。(重点戦略)
- 第2次ベビーブーム世代が30代半ばを迎えていること、少子化のスピードが速いということを踏まえ、足下3年間の重点的取組、大幅にスピードアップした施策展開が重要。(第4回・岩淵委員)

2. 働き方の見直し…仕事と生活の調和の推進の重要性

- こどもがきちんと育つ環境のため、親が親としての役割を果たすことができるような働き方の見直しが必須。乳幼児期の子育てを企業が応援することは、10年後、20年後を見据えた労働力確保に必ずつながる。特に0歳児の親には残業させないなど、社会的に関心を持つことが重要。(第4回・内海委員)
- 他の先進国と比べても延長保育を必要とせざるを得ない働き方を見直し、ワークライフバランスを進める必要。親とこどもの満足を増し、保育コストの増大を抑制する上でも重要。(第5回・普光院参考人)
- 若年者の非正規雇用の問題、正社員の長時間労働の問題は、少子化対策の上でも非常に重要。(第4回・宮島委員)
- 企業としては、少子化対策の中で、ワーク・ライフ・バランスの自主的な推進が大きな役割。(第4回・今井参考人)
- 病児・病後児保育を充実する一方で、こどもが病気の時には親が仕事を休めるような働き方を整えることが重要。(第6回・大日向部会長、杉山委員、宮島委員、吉田委員)

3. サービスの量的拡大

- 新待機児童ゼロ作戦の展開等により、保育サービス等について、女性の就業率の高まりに応じた潜在需要に対応し、スピード感を持って量的拡大が必要。(第4回・岩渕委員)
- 現在の子育てをめぐる状況下では、現金給付より現物給付の方が緊急性が高く、また、実施や普及に時間がかかることを考慮する必要。(重点戦略)
- 量的拡大には、直接契約か否かよりも参入規制の緩和の効果が大きい。現行の認可保育所制度の枠内で考えるか、発想を転換し多様な主体を前提とするかが重要。(第4回・岩村委員)
- 現在のような公立・社会福祉法人立中心で、果たして新待機児童ゼロ作戦の100万人規模の供給増が実現できるか。施設整備費を株式会社やNPO法人も対象にするなど供給増に向けた仕組み見直しが必要。(第4回・駒村委員、第5回・杉山委員)
- 保育の要件の柔軟化で需要が増える要素と、働き方の多様化により定型的な保育サービスにがちとはまらない多様な利用形態がどの程度見込まれるかという点を考える必要。(第4回・吉田委員)

4. サービスの質の維持・向上

- 量的拡大と質の確保、子どもの発達保障と親のライフスタイルの保障とのバランスを常に考えながら議論する必要がある。(第4回・大日向部会長、第5回・大石委員、吉田委員、杉山委員、普光院参考人)
- 質の高い専門性のある保育サービスを提供することで、子どもの最善の利益を保障することが重要。(第4回・吉田委員)
- 保護者に対する支援、3歳未満児の受け入れ拡大に伴う健康・安全のきめ細かい対応、障害を持つこども受け入れの増加、

食育の推進、幼児教育の充実等、保育所に期待されている役割の拡大に応じ、保育士の資質向上、人材育成等質の確保が求められる。(第4回・杉山委員、坂崎参考人、普光院参考人)

- 多様な主体の参入を検討するときには、質の担保が大変重要。(第4回・大日向部会長)
- 現在の第三者評価は、施設のコンサルティング的機能は果たしているが、保護者の選択に際しての判断材料としては機能していない。親子の、特に子どものための評価ができるようなインセンティブが働くような仕組みづくりが必要。また、指導監督をしっかり行い、透明性を高め公表を徹底することも重要。(第5回・普光院参考人)
- 単にサービス利用者と提供者との関係だけでない、保護者と共に育てる関係といった保護者と保育所との連携が求められている。(第5回・普光院参考人)
- 保育は保育士が担い、質を上げていく必要。子育て経験のある者が少し研修を受ければ保育士の代わりができるというものではない。(第4回・内海委員)
- 保育士の非正規化が進みパートの保育士が多くなりすぎることは、こどもの情緒の安定の観点からも問題。(第5回・普光院参考人)
- 保育士の多忙さや処遇の悪さにより、将来的に優れた人材確保が困難になるのではないかと懸念。(第5回・普光院参考人、坂崎参考人)
- 保育士は、数としては相当数養成されている。介護のような労働条件の悪化の末に外国人労働力を活用せざるを得ないような状況にならないような議論をしたい。(第4回・山縣委員)

- 随分前から変わっていない0～3歳児あたりの保育士の配置基準をどう考えていくか重要。また、看護師、栄養士、障害児対応の方々、子育て支援対応の方々など専門的な職員の配置も重要。(第5回・坂崎参考人)
- 児童福祉法の体系の中で保育時間が8時間とされていても、11時間の開所が求められ、保護者のほとんどは11時間を期待している。11時間開所、週5日稼働を基準とするのであれば、それに見合った職員配置をする必要がある。人格形成期の子どもが、保育士に話しかけても応えてもらえない、泣いても抱っこしてもらえない、口を開ければ給食をどんどん詰め込まれるような状況が発生することがないように、保育現場にきちんとした職員配置が必要。(第5回・普光院参考人、坂崎参考人、内海委員)
- 民間保育所の運営費の積算が、7年程度の在職年数を前提にしており、高い在職年数の職員に対応できない構造になっていることも、民間保育所の経営を圧迫し、また、保育士の非正規化を加速させている要因ではないか。(第5回・吉田委員、山縣委員、清原委員)
- 親の立場からは、認可保育所に入れれば非常に良いが、入れないと良くない、という状況は不安が大きい。無認可も含めて全体の質を上げていくということを前提に考える必要がある。(第5回・宮島委員)
- 東京都の認証保育所にも、人件費や応諾義務など、きちんと手当していけば、認可保育所とあまり変わらないものになっていくのではないか。認証保育所が認可保育所になれるような形を考えていくべき。(第5回・普光院参考人)
- 認可保育所よりも、認証保育所の方に株式会社参入が進んだのは、補助金と利用料をどのように処分しても構わないという点があり、これで適正な保育水準が保たれるかという問題がある。(第5回・普光院参考人)
- 認可外でも質の高いところが参入でき、意欲がなく問題がある既存事業者があった場合は、それと入れ替わるような、認可業務の透明性を高めるべき。(第5回・普光院参考人)

5. 財源・費用負担

《財源投入の必要性》

- 未来への投資という考え方の下、次世代育成支援の分野に対する財源投入のパイそのものの大きな拡大が必要。(第6回吉田委員、第5回、第6回内海委員)
- 次世代育成支援の分野に対する公的支出の対GDP比が先進国に比べて低い現状を踏まえ、社会全体による支え合いを進めることが必要。(第6回杉山委員)

《社会全体による費用負担》

- 次世代育成支援の費用負担について、国、地方自治体、事業主、利用者がどのように負担を分担していくかは重要な議論。まず、次世代育成支援の費用負担に関する基本的考え方について、現状とこれからの方向について整理すべき。その際、国民に開かれた形での議論が重要。(第6回・福島委員、大日向部会長)
- フランスの家族手当金庫などを参考に、「子育て基金」を設け、そこに財源を集中するなど、国・地方・事業主・個人の負担の組み合わせも含め、大胆に考えていかなければならない。(第6回・小島委員)
- どういう位置づけで保育システムを考え、また各サービスに何を期待するのかによって、それと統合的な財源制度を考えなければならない。従来は「保育に欠ける」児童に対する公費の措置ということがセットになっていたが、今後の新しい保育サービスが将来への投資という意味を含んでくるなら、普遍的な意味が出てくるし、両立支援ということなら、最終的な受益者が誰なのかということも異なってくる。(第6回・駒村委員)
- 必要な費用負担のあり方については、政府・与党における税制改革の動向を十分見据えた議論が必要。

事業主負担と公費負担の話に関連して、企業はすでに諸外国より高い法人課税を負担していることも考慮する必要がある。少子化対策の財源を考える際には、現役世代や企業に費用負担が偏る仕組みではなく、高齢者も含めあらゆる世代が広く公平に負担を分かち合うことができ、経済動向にも左右されにくい安定的財源を確保していくという方向性の共通認識を持つべき。(第4回・今井参考人)

- 保育所は、仕事と家庭の両立に貢献するととても大事な機関であり、その運営費には事業主負担が入ってもよいのではないか。(第6回・杉山委員)
- 現在の保育は、「保育に欠ける」子どもの措置からスタートしているので公費で見ているが、事業主負担の投入を考えた場合には、「保育に欠ける」という考え方を検討する必要があるのではないか。(第6回・小島委員)
- 一時預かり、相談事業等のサービスの拡充といった保育所の機能の変化等を踏まえ、費用負担について改めて適正な考え方を整理する時期にある。(第6回・清原委員)
- 保育所に入所できなかった場合に、育児休業は1歳半まで延長ができ、その場合は育児休業給付が行われるが、本来対応すべき保育サービスが提供できていないことによるので、財源面からも整合性を図るべき。(第6回・佐藤委員)
- 単に財源構成の見直しや拡充というだけでは不十分で、どうすれば各地域が自主的に取り組めるようになるのかという視点が欠かせない。
また、各種保育、放課後児童クラブ等の児童育成事業のあり方を見直すべき。(第5回・今井参考人)
- 事業主負担が投入されている給付を見ると、利用者が被用者に限らないものもあり、逆に、事業主負担が全く入っていないものもあるが、考え方も含め整理すべき。(第6回・佐藤委員)

- 次世代育成支援の分野に対して、寄付を促進する仕組みを導入することが考えられる。(第4回・飯泉委員)

《地方財政》

- 保育所をはじめ子育て支援サービスは市町村が担っているが、市町村財政はもはや限界。今後どのように市町村負担の軽減を図りつつ、サービス水準を上げるかを考えなければならない。(第4回・飯泉委員、第5回・坂崎参考人)
- 延長保育、病児保育、在宅の子育て支援等、市町村の行う子育て支援サービスの多様化を保障する総合的で柔軟な財政的措置の拡充が重要。(第5回・清原委員)

《公立保育所の一般財源化》

- 三位一体改革による公立保育園の一般財源化により、保育に財源を確保しにくくなっており、保育材料費削減、職員の非正規化、保育料の引き上げなどにつながっている。公立保育所の一般財源化の影響について、検証が必要。(第5回・杉山委員、普光院参考人)
- 公立保育園の運営経費は義務的経費であり、子育てに必要な公の経費であるという共通認識が必要。次世代育成支援に関しては、他制度に比べ、国の負担割合が低い、税財源の委譲も含め、国が次世代育成支援の分野について適正な配分をしていくべき。(第5回、第6回・清原委員)
- 都市部と地方だけでなく、都市部においても格差が生じている。それらを軽減し、なくしていく検討が必要。障害児保育についても、交付団体と不交付団体とで差が出てきている。(第5回・清原委員)
- 公立保育所の一般財源化により、公設民営化の方向があるが、質の担保に向けた質のガイドラインの共有化が必要。(第5回・清原委員)

- 制度レベルの問題か、運用レベルの問題か、仕分けをする必要がある。公立幼稚園は、もともと一般財源であるが、公立保育所と同じような道を辿っているわけではない。(第5回・吉田委員)
- (公立保育所の施設整備費の一般財源化に関して)今後老朽化・耐震化も考えると、ハード面に関して、全く支援しないということが良いのか。(第5回・清原委員)

《利用者負担》

- 保育で利用者負担が全体のどの程度を構成していくかは重要な課題。(第6回・福島委員)
- 保育料の設定のあり方は、待機児童の解消との関係でも重要な要素である。(第4回・大石委員)
- 所得に応じた保育料等、低所得層、中間層が安心して利用できる利用料体系が重要。(第5回・普光院参考人)

6. 給付・サービス

《保育のサービス提供システムの検討》

- 地域によって、「保育に欠ける」とされる要件が異なるのは、公平性を欠く。(第5回・吉田委員)
- サービスの「普遍的」な提供の検討のためには、「保育に欠ける」要件の見直しについても、踏み込んだ議論が必要。(第4回・今井参考人)
- 直接契約やバウチャー制度の導入の是非を論ずるには、その前提として親が保育を選べるように量的な拡大が必須。(第4回・大日向部会長)

- 保育サービスは、純粋なマーケットメカニズムで良いという議論ではない。供給拡大を現在と違うシステムで考える際には以下のような留意点がある。
 - ①利用者負担のあり方(応益・応能)、②選択を認める場合、情報開示のあり方、③「質」の定義(満足度なのか、資格保有なのか等)、④どの程度自由な価格設定を認めるか、⑤サービス供給者側の人材育成のインセンティブをどのように組み込むか、⑥親と子の利益が相反する場合のセーフティネット(第4回・駒村委員)
- 保育サービスの枠組みについて、公立・私立、幼・保、認可・認可外、施設・非施設、保育・子育て支援、定型・非定型といった図式についてかなり変わってきていることも踏まえ、トータルで考える必要がある。(第5回・吉田委員)
- 虐待の増加等で保育所が親の子育て支援をして行かなくてはならない状況、発達障害やアレルギーのこどもや一人親家庭の支援など、単に保護者のサービスに corres する商業的サービスではカバーできない部分があり、子どもの最善の利益の追求をミッションとした、ある程度公共性を持った事業として位置づける必要。(第5回・普光院参考人)
- 保育料や困難家庭の入園などについて、子どもの平等やセーフティネットのあり方を配慮した制度を維持する必要がある。(第5回・普光院参考人)
- 直接契約等利用者の選択についての議論に際しては、保育の必要性が高い子どもの利用が排除されないことや、財源の確保、需給のバランスの確保、保育環境の改善を前提として、その可否について検討すべき。(第5回・坂崎参考人)
- 契約制の可否の問題は、一番大事なのは、セーフティネットをどうつくるかであり、逆選択が起きないように応諾義務を課す、措置を一部残すなど、制度設計でかなりカバーできる部分がある。現行でも、延長保育は直接契約であり、私的契約児の存在もある。そうしたことも考えて契約制の問題を考えるべき。(第5回吉田委員)

《地域間格差》

- 地域特性に応じた柔軟な取組を市町村が行うことは当然だが、サービスの質や内容に地域格差が生じてはならない。(第5回・清原委員)
- 都市部と地方だけでなく、都市部においても格差が生じている。それらを軽減し、なくしていく検討が必要。障害児保育についても、交付団体と不交付団体とで差が出てきている。(第5回・清原委員)
- 待機児童がいる都市部と、過疎化が進み厳しい財政状況の中保育機能をやっと維持している地域あるいは若者が減る一方で少子化対策が必要な地域とでは、保育の問題の質や取り組む内容そのものが異なる。過疎地域の保育充実のためにも、最低基準の維持、財源の確保が必要。(第5回・坂崎参考人、杉山委員)
- 地方では、保育所の20人定員すら満たせないような所も次々と出てきている。延長保育等も含め過疎地域に関しては、人数以外の基準を例外的に設けざるを得ないのではないか。(第5回・山縣委員)
- 待機児童どころか、基本的な生活基盤自体が失われつつある、限界集落のようなところの子どもや親子への支援も必要。(第4回・山縣委員)

《給付・サービスの具体論》

- 親が子育てに喜びを見出し、親としての役割を果たしていけるためにも、社会や地域全体で子育てを支えるマインドとシステムの整備が大切。就労の有無や就業形態にかかわらず、一時保育を保障し、親の子育てにゆとりを持たせることが重要。(第4回・大日向部会長)
- 育児休業の取得を促進していくことを考えた場合、非常にコストが高く、公費負担が8割もなされている0歳児保育について、

そのお金を、育児休業の給付率の引き上げに充てるなど、利用者負担のあり方を検討する必要。(第6回・杉山委員)

- 育児休業の取得状況等に対して、税制優遇(減税)でインセンティブを持たせることを考えてはどうか。(第4回・飯泉委員)
- 事業所内保育施設の位置付け、インセンティブのあり方などについても、新たな枠組みの中で、併せて検討する必要がある。(第5回・今井参考人)
- 家庭的保育事業について、今後保育の一つの柱として独立させてはどうか。(第5回・杉山委員)
- 認可保育所と保育ママの中間の良質な小規模保育を制度化して、特に低年齢児の待機児童対策に取り入れていけないか。(第5回・普光院参考人)
- ファミリーサポートセンターにおいて、子育てが終わり余力を子育てに向けたいという意欲を持つ高齢者を活用するなど、地域の高齢者の活用を制度の中に取り込むことが重要。(第4回・飯泉委員)
- 子育て支援のサービスをコーディネートする助言者が必要ではないか。(第6回・杉山委員)
- 虐待を受けた子どもなど特別な支援を要する子どもや家庭に対する配慮を包含することが必要。(重点戦略)

《幼保等施策間の連携》

- 教育分野との連携が必要。出産を控える理由の一つに、教育費負担や、「小1の壁」による支援の落差がある。(第4回・宮島委員)

- 幼稚園と保育所の連携、整合性、建設的一本化等、就学前の施策のあり方全般の議論が必要。(第4回山縣委員、第5回・宮島委員、第6回内海委員)
- 幼稚園と保育園の地域偏在がかなりあるので、トレードオフの問題も考える必要。(第5回・吉田委員)
- 認定こども園について、幼稚園型、保育園型、地方裁量型に対する支援のあり方の検討が必要。(第5回・宮島委員)
- 認定こども園について、幼稚園型の3歳未満児保育は、認可外と同じ状態であり、地方裁量型は認定の基準すらない。認定こども園という看板は、保護者や子どもに対して、何を保障しているのか考える必要。(第5回・普光院参考人)
- 認定こども園について、都道府県レベルだけでなく、市町村レベルで関わっていけるよう考えることが必要。(第5回・山縣委員)
- 民間幼稚園は、70～80%が夏休みも17時位まで預かり保育をやっている。この部分の取組の評価を踏まえていくと、認定こども園の進め方も変わってくるのではないか。(第5回・山縣委員)
- 預かり保育には多様な形があり、就労支援に非常に近づいたものもあれば、そうでないものもある。(第6回・山縣委員)
- 預かり保育の内容について、人員配置も含め質の充実を図っていく必要があるのではないか。(第6回・杉山委員、吉田委員)

《病児・病後児保育》

- 子どもが病気になったときにできる限り保護者が仕事を休める働き方の見直しが必要であるが、休みたくても休めないときなど、

病児保育は働く母親にとって本当に重要であり、拡充が必要。

施設型だけでは需要の変動に上手く対応できない側面もあるので、派遣型も組み合わせて考えていけば良いのではないかと。
(第6回・宮島委員)

- 病児・病後児保育や一時預かりなどについては、何を専門職に委ね、何をNPO等の地域の支え合い活動に委ねるか等、質の確保、安全性等の観点から十分な議論が必要ではないかと。(第5回、第6回・杉山委員)

《育児休業給付等》

- 育児休業制度について、とりやすい環境作り、制度の周知が重要。(第6回・佐藤委員、内海委員)
- 育児休業中の所得保障は非常に大事である一方、休業の取得促進と保険原理との関係、短時間勤務の際の所得保障の取扱い等整理が必要な課題もある。(第6回・佐藤委員)
- 育児休業期間中には社会保険料免除があるのに対し、産前・産後休業中に社会保険料免除がないことについて、施策間の整合性の問題があるのではないかと。(第6回・佐藤委員)

《税制と児童手当》

- 児童手当等をもし引き上げるのであれば、扶養控除の見直しを財源として活用することもポイントではないかと。扶養控除については、税額控除とすれば低所得層により効果が出てくるし、さらに現金給付にすれば、もっと効果が出てくるのではないかと。(第6回・小島委員)

7. 多様な主体の参画・協働

- 地域の企業、子育て支援組織等、多様な主体の参画・協働といった視点が重要。(第4回・飯泉委員)
- 協働の事例について情報共有を図り、まだ協働が進められていない地域の呼び水とするような、積極的な情報収集・情報提供を国・地方公共団体でさらに進めていくべき。(第6回・清原委員)
- 地域における子育て支援においては、「親を単なる支援の受け手にしない」、「相互支援・地域の支え合いの視点」が重要。(第5回・杉山委員)
- ある自治体で、病後児保育ゼロを目指すとの発想で、地域の企業とタイアップして親が家庭で面倒を見られるようにする取組があるなど、政策の多様性と組み合わせ等の視点が重要。(第6回・吉田委員)
- 保育等の両立支援だけでなく、地域で子育てをしている人への声掛けなど、育児の不安を緩和するなどの地域での各種取組も重要。(第4回・吉田委員)

8. その他

- 非正規から正規への移行は現実的には困難が多い。非正規カップルでも、家族を持てるような家族政策・所得保障政策が必要。(第4回・駒村委員)
- 少子化対策は、出会いの問題、結婚の問題(若年雇用)、子育て環境の3つのフェーズで捉えるべき。(第4回・飯泉委員)

第6回少子化対策特別部会において 各委員からご要望のあった資料

次世代育成支援に関する主な給付・サービスの
給付費の負担割合と利用者負担

(単位:億円)

※100億単位(100億未満のものは10億単位)で四捨五入している

	給付・サービス 種別	給 付 費					利用者 負担	費用 総額	
		国	地方		事業主	個人			給付費 (合計)
			都道府県	市町村					
I (仕事と子育ての両立を支える給付)	育児休業給付 (※平成20年度予算ベース)	100	—	—	600	600	1300	—	1300
	保育所(公立)(※1) (平成20年度予算ベース)	—	—	3600	—	—	3600	3300	6900
	保育所(私立) (※平成20年度予算ベース)	3300	1600	1600	—	—	6600	4300	10900
	延長保育(私立) (※平成20年度予算ベース)	※次世代育成支援 対策交付金(事業 費750億円)の内 数の1/2	—	※次世代育成支援 対策交付金(事業 費750億円)の内 数の1/2	—	—	※次世代育成 支援対策交付 金(事業費750 億円)の内数	— (※2)	※次世代育成 支援対策交付 金(事業費750 億円)の内数
	病児・病後児保育 (※平成20年度予算ベース)	—	30	30	30	—	80	— (※2)	—
	家庭的保育事業	—	10	10	10	—	20	— (※2)	—
	放課後児童クラブ (※平成20年度予算ベース)	—	200	200	200	—	500	— (※2)	—
	《参考》I 合計 (※上記のほか、 出産手当金等を含む) (平成19年度予算ベース)	25% (3300億円)	54% (7100億円)		11% (1400億円)	10% (1300億円)	100% (1兆3100億円)	—	—
II (すべての子育てで家庭を支える給付)	一時預かり	—	30	30	30	—	80	— (※2)	—
	児童手当	2700	2900	2900	1800	—	10300	—	10300
	《参考》II 合計 (※上記のほか、 児童扶養手当等を含む) (平成19年度予算ベース)	25% (6400億円)	53% (1兆3600億円)		14% (3600億円)	8% (2100億円)	100% (2兆6700億円)	—	—
III (すべての子育てで家庭を支える地域基盤)	全戸訪問 ・育児支援家庭訪問	※次世代育成支援 対策交付金(事業 費750億円)の内 数の1/2	—	※次世代育成支援 対策交付金(事業 費750億円)の内 数の1/2	—	—	※次世代育成 支援対策交付 金(事業費750 億円)の内数	—	※次世代育成 支援対策交付 金(事業費750 億円)の内数
	地域子育て支援拠点	—	100	100	100	—	300	— (※2)	300
	ファミリーサポートセンター	※次世代育成支援 対策交付金(事業 費750億円)の内 数の1/2	—	※次世代育成支援 対策交付金(事業 費750億円)の内 数の1/2	—	—	※次世代育成 支援対策交付 金(事業費750 億円)の内数	— (※3)	※次世代育成 支援対策交付 金(事業費750 億円)の内数
	妊婦健診(公費助成)	—	—	300 (※4)	—	—	—	— (※4)	—
	《参考》III 合計 (※上記のほか、 社会的養護等を含む) (平成19年度予算ベース)	36% (1600億円)	59% (2700億円)		5% (200億円)	0%	100% (4500億円)	—	—

※1)公立保育所運営費(延長保育含む)は一般財源化されているため、私立保育所運営費の単価による推計額。

※2)次世代育成支援に関する給付・サービスについては、保育所については国において利用者負担額の基準を定めているが、その他のサービスについては、特段定められていない。

※3)ファミリーサポートセンターについては、サービスの提供希望者と利用希望者の間の連絡調整に係る費用が次世代育成支援対策交付金の対象とされており、サービス利用自体に係る費用は基本的に利用者負担。

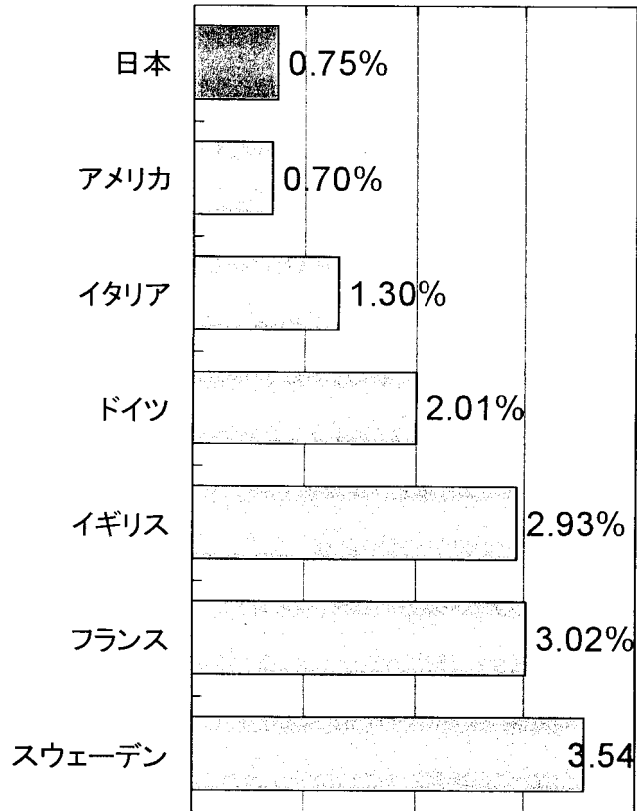
※4)妊婦健診の公費助成は一般財源化されているため、市町村の公費助成の全国平均回数(2.8回/H19.8)による推計額。なお、公費助成分以外は妊婦本人が健診費用を負担。

児童・家族関係の社会支出

○ OECD基準による家族分野への社会支出の対GDP比(2003年)

[家族関係の給付の国民経済全体に対する割合]

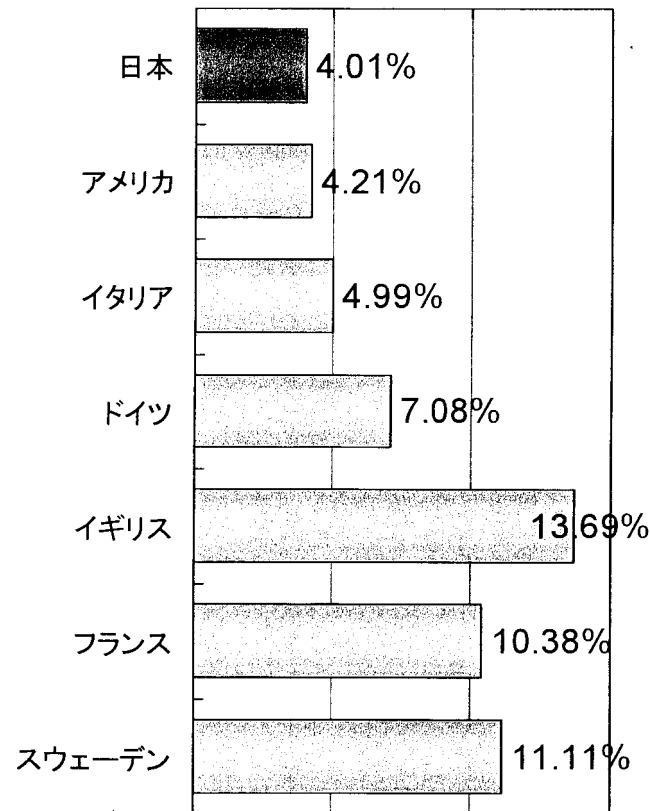
0.0% 1.0% 2.0% 3.0% 4.0%



○ OECD基準による社会支出のうち、家族分野への支出割合(2003年)

[家族関係の給付の社会保障関連給付全体に対する割合]

0.0% 5.0% 10.0% 15.0%

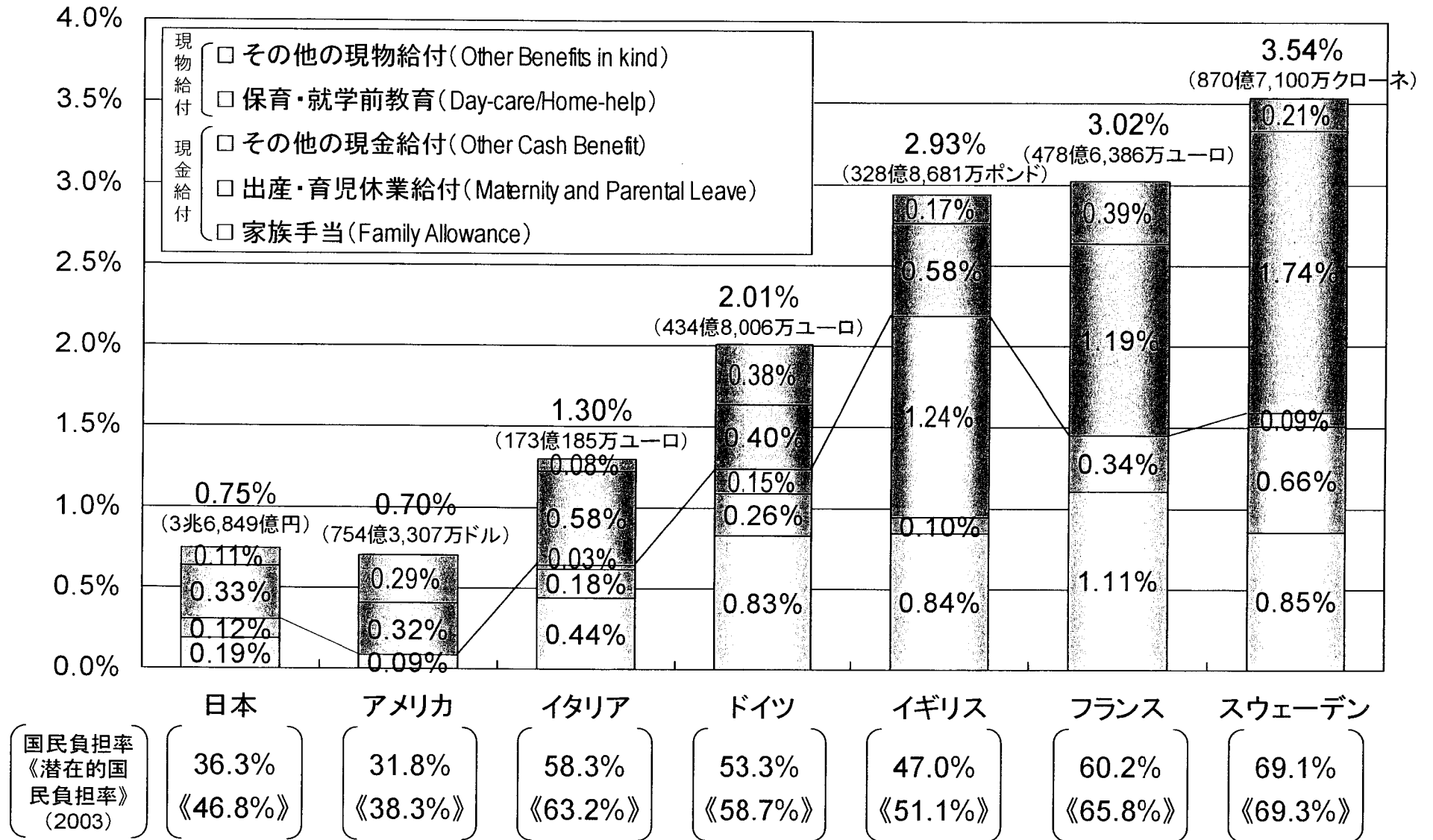


	社会支出全体の対GDP比(2003年)	国民負担率《潜在的国民負担率》(2003年)
日本	18.6%	36.3% 《46.8%》
アメリカ	16.6%	31.8% 《38.3%》
イタリア	26.0%	58.3% 《63.2%》
ドイツ	28.4%	53.3% 《58.7%》
イギリス	21.4%	47.0% 《51.1%》
フランス	29.1%	60.2% 《65.8%》
スウェーデン	31.9%	69.1% 《69.3%》

(注)家族関係の給付とは、出産や育児に伴う給付、児童養育家庭に対する給付(児童手当等)、保育関係給付、支援の必要な児童の保護に要する費用、就学前教育費など

資料: OECD "Social Expenditure Database 2007" (日本のGDPについては内閣府経済社会総合研究所「平成17年度国民経済計算確報」による。)

各国の家族関係社会支出の対GDP比の比較(2003年)



(資料) OECD: Social Expenditure Database 2007 (日本のGDPについては内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算(長期時系列)」による。

次世代育成支援施策の在り方に関する研究会報告書

「社会連帯による次世代育成支援に向けて」(平成15年8月)(抜粋)

3. 費用負担の在り方

(1) 基本的な考え方

- これまでみてきたとおり、次世代育成支援施策の中核的役割を果たす子育て支援施策に関しては、その充実強化を図る必要があり、その費用を支える負担(財源)についても、あわせて強化を図っていくことが必要である。
- この場合、子育て支援施策の財源構成は、現在のところ、施策ごとにそれぞれ異なっているが、効率化を図りつつ全体的に抜本的な強化を図る観点から、選択肢としてこれを総合的に見直し、新たな次世代育成支援システムの下で、財源の統合を図ることが考えられる。
- 子育て支援施策の中には、公費のみを財源としているものもあるが、厳しい財政状況の下で、今後公費のみで各種のニーズに対応していくことは容易ではないと考えられる。このため、国民一人ひとりが次世代育成支援のために拠出するという新たな枠組みを検討するとともに、あわせて、高齢者関係給付の伸びをある程度抑制し、これを支える若い世代の負担の急増を抑えるとともに、子育て支援施策の充実を図るといった給付構造の見直しを推進することが適当である。

(2) 現役世代・高齢者、企業・団体、国・都道府県・市町村の役割

(現役世代・高齢者)

- これまで、児童手当について、制度を拡充する観点から、国民個々人の拠出が検討された経緯があるように、次代を担う子どもたちの健全育成を図る次世代育成支援施策については、その充実を図る観点から、子の有無や年齢を問わず国民皆が費用を分かち合う仕組みとすることが適当ではないかと考えられる。
- この場合、高齢者については、国民皆が連帯して分かち合うという意味でも、また、社会保障制度を支える現役世代の子育ての負担に対する理解を示すためにも、目に見える形でこの連帯の仕組みに加わり、費用の一部を担っていくことが考えられる。

(企業・団体)

- 次世代育成支援施策と企業や団体の関係をみると、
 - ア) 児童手当については、将来の労働力の維持・確保の観点や企業等の扶養手当の代替という性格から、企業等もその費用の一部を負担しているほか、
 - イ) 保育所についてみると、就学前の子を持つ労働者が安心して就業を継続するために必要なサービスであり、その充実は企業等にとつ

ても大きなメリットとなっている。

- 次世代育成支援は、将来の労働力となる子どもの健全な育成を図るという面があるとともに、こうした子どもの育成が、現在そして将来の日本市場の消費の担い手となっていく面があることからすれば、企業等も、個々の国民とともに、次世代育成支援に関する費用の一部を担っていくことが求められる。

とりわけ保育については、現在、事業主からの拠出金の一部が充当されているが、事業主にとってのメリットやゼロ歳児保育と育児休業制度の代替関係も踏まえた両制度の整合性の観点から、企業等の負担の在り方を検討すべきである。

- ただし、実際の負担を考えるに当たっては、他の社会保障分野における企業等の負担の状況も踏まえつつ、社会保障負担全体を見渡す中で、その在り方や水準を検討する必要がある。

(国・都道府県・市町村)

- 子育て支援施策については、これまで国、都道府県、市町村が中心となってその費用を負担してきたところであるが、今後は、地域の実情に応じたきめ細かな取組が積極的に進められる仕組みとするとともに、少子化が急速に進行する中で、国の基本政策としてその充実強化を図っていくことが求められている。

こうした状況を踏まえ、国・都道府県・市町村は、費用負担の面でも、それぞれの役割を踏まえつつ、引き続き重要な役割を果たしていくことが必要である。

- こうした費用については、そのすべてを市町村の一般財源で賄うべきとの議論がみられるが、2の(2)で述べた問題点を踏まえれば、市町村の自主的な取組を最大限尊重しつつも、国民全体で費用を分担するという形で、国・都道府県等が重層的に財政支援を行う仕組み（例えば、国全体で資金をプールし、これを次世代育成支援交付金といった形で児童数や事業量に応じて市町村に交付し、併せて都道府県が公費負担するなど）についてもあわせて検討し、最適な結論を得ていくことを期待したい。

(3) 共助の視点に基づく費用負担

- 次代を担う子どもの育成は、個々の子を持つ家庭のみならず、すべての国民にとって重要な意味を持つ営みである。このため、新たな次世代育成支援システムの費用負担も、親が子育てについての第一義的責任を有することを踏まえつつ、社会連帯の理念に基づき、「共助」の視点からすべての国民が分担していくことを基本とする仕組みが考えられる。

- その際、我が国の社会保障制度において中心的な役割を担っている社会保険の仕組みを活用して、国民が等しく費用を負担する枠組みを検討すべきではないかとの考え方がある。

- 具体的には、構想段階ではあるが、既存の介護保険や年金保険の保険事故に出生や子育てを追加して、新しい保険給付を創設してはどうかといった提案がなされている。一方、出生は、親の選択・裁量の下にあるものであり、いわゆる保険事故とすることにはなじまないのではないかといった意見や、子を持つ意思のない者や高齢者など給付を受けられる可能性が低い者も多数存在することから、リスク分

散を本旨とする社会保険として位置付けることは困難ではないかとの意見もある。

- 新たな次世代育成支援システムの費用負担の在り方を考える際には、国民一人ひとり、子どもを持ち、育てる立場となるかどうかについて、置かれた状況は大きく異なることから、給付の受給可能性のみに着目した制度を構想することについては慎重に考える必要がある。むしろ、次世代の育成がすべての国民にとって重要な意味を持つという事実に着目し、その費用を含め、国民が連帯して支えていくという視点で考えていくことが重要であると思われる。すなわち、直接給付を受ける可能性の多寡にかかわらず、現役世代・高齢者、そして、企業等が一定の費用負担を行う仕組みである。
- こうした仕組みの中には、税を通じた財源確保も含まれよう。しかし、次世代育成支援という大きな目標に対し、国民が自覚的に参加し、これを支えていくという観点からは、国民一人ひとりがこの目的のために拠出するという枠組みの方が、よりその趣旨が明確となる。
- こうした枠組みの具体的な設計を考えるに当たっては、制度の効率的な運営という観点からも、白地に絵を描くことは適当ではない。年金制度を始め既存の社会保険制度は世代間扶養を基本として設計されており、次世代の存在によってその持続可能性が確保されるという宿命を有していることを踏まえると、既存の社会保険の徴収機構の活用を検討することが適当である。また、「拠出なくして給付なし」の原則を採り、拠出した者についてのみ保育や児童手当といった子育て支援給付を行うような制度設計を検討することも重要である。
こうした措置を講じることにより、徴収の確実性を高めるとともに、既存の社会保険制度にとっても、若い世代にとって保険料負担の見返りを実感できる仕組みとなり、保険料の納付意欲の向上を期待できるものと思われる。
- なお、受給可能性の多寡にかかわらず、次世代育成支援のために幅広く拠出を求めるとの考え方については、国民、企業等の理解と納得が得られるかなどの課題もあり、今後、様々な観点からさらに掘り下げた検討が行われることを期待したい。

(4) 社会保障に要する費用の増大

- 次世代育成支援施策の充実を検討するに当たっては、今後とも高齢化の進行が見込まれる中で、社会保障負担の増加を懸念する声が大いことを踏まえ、社会保障費用全体を視野に入れながら考えていくことが必要である。一方、子育て支援施策は、高齢化の進行に伴い費用の増大が予想される高齢者関係施策と異なり、対象者（児童）が減少していくという傾向にあり、将来的に費用が増大していくものではない。
- これらの点を踏まえれば、制度を構想するに当たっては、社会保障全体でみた場合、新たに大幅な負担増とならないよう、高齢者世代の理解を得ながら、高齢者関係給付の伸びをある程度抑制し、これを支える若い世代の負担の急増を抑えるとともに、子育て支援施策の充実を図るといった給付構造の見直しを推進することが適当である。
- こうした給付構造の見直しを通じ、現役世代の実質的な負担水準を軽減することができれば、世代間の公平の確保、ひいては年金制度を始めとする世代間扶養を基本とする社会保障制度に対する若い世代の理解を高めることにつながるほか、結果として、少子化に歯止めがかかり将来の支え手が増えることとなれば、社会保障制度の安定という点でも意義あるものと考えられる。

(参考1)

次世代育成支援施策の在り方に関する研究会委員名簿

(座長) 京極高宣 (日本社会事業大学学長)

柏女霊峰 (淑徳大学教授)

新澤誠治 (東京家政大学教授)

杉山千佳 (子育て環境研究所代表)

鈴木真理子 (岩手県立大学助教授)

武石恵美子 (東京大学社会科学研究所助教授)

柄本一三郎 (上智大学教授)

堀 勝洋 (上智大学教授)

宮武 剛 (埼玉県立大学教授)

山縣文治 (大阪市立大学教授)

山崎泰彦 (神奈川県立保健福祉大学教授)

(参考2)

次世代育成支援施策の在り方に関する研究会検討経緯

第1回 平成15年4月21日(月)

○ 検討項目(案)について

第2回 平成15年5月14日(水)

○ 給付の在り方について

- ・ 地域における子育て支援の在り方
- ・ 保育サービスの在り方
- ・ 経済的支援の在り方

第3回 平成15年5月22日(木)

○ 給付の在り方について

- ・ 経済的支援の在り方

○ 財政枠組み(財源)の在り方について

第4回 平成15年6月 3日(火)

※ 施設視察(江東区子ども家庭支援センター)

※ 保育関係者ヒヤリング

○ これまでの議論の整理について

第5回 平成15年8月 7日(木)

○ 次世代育成支援施策の在り方に関する研究会報告書(案)について

2005年 OECD社会政策担当大臣会合 「機会拡大:積極的な社会政策の貢献」 最終コミュニケ

我々、OECDの社会政策担当大臣は2005年3月31日から4月1日までパリで会合を開き、「機会拡大:積極的な社会政策の貢献」について討議した。議長はアート・ジャン・デ・ゲウス・オランダ社会問題雇用大臣、副議長はベリット・アンドノール・スウェーデン社会問題大臣と金槿泰・韓国保健福祉部長官が務めた。この会合の一環として「政府のみが社会保障を提供しなければならないのか」と題したフォーラムも開かれた。BIAC(経済産業諮問委員会)とTUAC(労働組合諮問委員会)もこのフォーラムに参加し、我々と協議した。

我々は、社会が社会的目標を達成できるかどうかは経済の力強さに左右されるということで意見が一致した。経済成長は、家庭に支援を提供し、政府の援助の必要性を減らす上で極めて重要である。効果的な経済政策は、機会を拡大し、より多くの資産を活用できるようにする上で、効果的な社会政策を補完する。同様に、経済的な活力を生み出すとともに柔軟な労働市場に寄与し、子供時代の経験が成人後の不利な状況を招来しないようにし、労働市場や社会からの疎外を防ぎ、持続可能な高齢者支援システムを確保するには、効果的な社会政策が必要とされる。社会政策は、単に不幸や災難に備えるばかりでなく、人々の能力への投資や潜在的な可能性の実現も重視する、積極的なものでなければならない。

今回会合の主な結論

⇒社会政策や家族政策は、子供や若者が人生の最良のスタートを切れるよう支援し、子供から大人への成長を助けるものでなければならない。すべての親が仕事と家庭生活の両立の面でより良い選択ができるようにすることは、特に女性にとって機会の拡大につながり、経済的利益の創出ももたらす。家族に優しい政策は、出生率が過度に低い国では、出生率の上昇を後押しする可能性もある。

- ・ 子供の発達を促進するために、社会と家族は十分な資源を投資する必要がある。社会と政府機関全てが自らがとる政策が子供に与える影響を考えるべきである。
- ・ 子供が必要とする資源(金銭的および時間的)を与えられないでいる家族については、特に重点的に取り組むべきである。雇用を通じて家族の財政状況を改善し、適切な保育や教育支援を利用できるようにし、子供の貧困を効果的に削減できるように現金その他の給付を設計することが必要である。
- ・ 育児と仕事の両立を支援する幅広い柔軟な家族支援サービス(保育、質の高い育児介助、結婚生活指導など)を整備し、そのための財源を確保すべきである。
- ・ 子供の長期的な発達にとって母親と父親が共に重要であることを認識するとともに、家庭生活上で両者が十分かつ積極的な役割を果たすよう奨励すべきである。
- ・ どこでも、適切な情報に基づいた質と選択によって、手頃な費用で、柔軟に、保育サービスを受けられるようにすべきである。
- ・ 親が働きながら十分な子育てができるように、労働時間の柔軟性、パートタイム労働、適切な育児休暇制度を促進すべきである。

⇒世代間の社会的均衡の改善は、OECD諸国が直面している最も重要な課題の一つであり、今後もずっとそうであり続ける。年金制度の社会的、財政的な持続可能性を改善する必要がある。

- ・ OECD諸国は公共・民間支出の世代間配分と所得・資産配分へのその長期的な影響を分析すべきである。
- ・ 高齢者の貧困を減らすこれまでの取り組みを強化する必要がある。寿命の伸びを反映した勤労生活の長期化は、生活水準の維持に寄与するとともに、世代間の争いが生じるのを未然に防ぐ可能性がある。
- ・ 特定のセクターで働いていたために年金を受けられない人は十分な所得を必要とするが、こうした所得は財政が責任を持って提供すべきである。
- ・ 社会政策はアクティブエイジング(活力ある高齢化)と老後の自立を促進すべきである。

⇒適切な社会的支援が整備されていない限り、家庭の崩壊、家族介護の必要、病気、失業はいずれも長期的な失業状態につながる可能性がある。社会政策は、雇用障壁の削減、自立支援、働けない人への十分な給付の支給などにより、貧困を削減することができる。我々は、シングルペアレント、高齢労働者、障害者、長期間社会扶助を受けている人々は働くことができない、あるいは働くべきではないという誤った前提を捨てるべきである。「OECD雇用戦略」の見直しでは、労働市場からの排除に終止符を打つのに役立つ政策を特定すべきである。

- ・ 政策はそれぞれのニーズに沿ったものにするとともに、政策介入は早期に実施すべきである。
- ・ 政府が就労と社会参加への障害を克服するための資源を提供するとすれば、個人にはその機会を活用する責任がある。
- ・ 給付金受給者にとって就労を割に合うものにならない。これは、税制や給付制度の見直し、十分な賃金を支給するための措置、就労の非金銭的側面の魅力化などにより、実現できる。
- ・ 障害者給付も、雇用を妨げるのではなく、雇用を奨励するように設計すべきである。障害者の就労支援には、追加的なコミットメントと投資が必要となる。

⇒こうした社会政策上の課題については責任を共有しなければならない。経済的活力と社会目標の整合性を高めるには、すべての関係者（雇用主、労働者、雇用主と労働者それぞれの代表組織、あらゆるレベルの政府、個人、地域社会、広範な非政府組織など）間に共通の目的が必要となる。社会的プログラムの個々の受益者には、自身の能力開発に寄与する責任がある。

- ・ 社会政策の利用し易さ、対応性、質、効率性を向上させるには、すべての主要な社会的関係者を政策対話に参加させる必要があるが、政策の実効性を上げるには、明確なプログラム目標を確立・追求しなければならない。
- ・ 民間の方がより多くの選択肢を提供し、適切な対象範囲を確保し、より柔軟で効率的な社会保障を提供できる場合には、営利、非営利を問わず、民間による社会保障の提供を促進してもよい。
- ・ パートナシップや市場、準市場を効果的に活用して社会保障サービスを提供するには、様々な関係者の責任と役割を明確化しなければならない。市民が継続的に利用し易い適切なサービスを受けられるようにするとともに、財政へのアカウンタビリティを確保するためには、公的機関はサービスの提供を効果的に規制できなければならない。
- ・ 必要に応じて勧告、規制、インセンティブなどにより、これまで排除されていたグループや排除の危険にさらされていたグループに対する企業の雇用意欲を高めるべきである。

OECDがさらに取り組むべき分野

我々はOECDに対し、以下の分野におけるさらなる取り組みを求める：

■ 児童福祉と家族支援

OECDは、子供の貧困を軽減し、ひいてはその根絶に寄与する政策、世代間でパイを奪い合うサイクルを絶ち切る政策、順調に人生を歩んでいく子供の力を育む政策などを特定すべきである。OECDは家族への支援で政策の果たすべき役割に目を向けるべきである。

■ 年金政策の将来的な社会・経済的影響

OECDは、年金制度改革が個人の財政的・社会的状況に及ぼす影響やより幅広い経済的影響を分析するとともに、年金制度の一層の近代化への必要性について評価を行うべきである。

■ 労働市場における障害者

OECDは、可能な場合には障害者の就労を維持し、必要な場合には障害者の仕事への復帰を後押しできる社会政策・労働市場政策を特定すべきである。また、若年障害者の特定の問題に対処する適切な政策についても検討すべきである。

■ 社会保障における権利と責任の新たなバランス

OECDは、労働市場から疎外された人々など、様々なグループに対する積極的な社会政策、制裁、財政的インセンティブ間の適切なバランスに注目すべきである。社会政策は所得の再配分で重要な役割を果たすが、給付金受給者の労働復帰を妨げる制度的障害となる可能性もある。社会保障における権利と責任の新たなバランスが必要とされている。

■ 人生のリスク、生涯、社会政策

OECDは、特定の極めて重要な「移行点」での政策介入や人生のある時点から別の時点への所得の再配分など、どうすれば社会的・経済的目標を最もよく実現できるかを特定すべきである。OECDは、生涯にわたる社会政策に資金を供給するための最善の方法についてさらに評価すべきである。

平成20年度 幼稚園就園奨励費補助の概要

平成20年度予算額 19,212百万円
 (平成19年度予算額 18,453百万円)

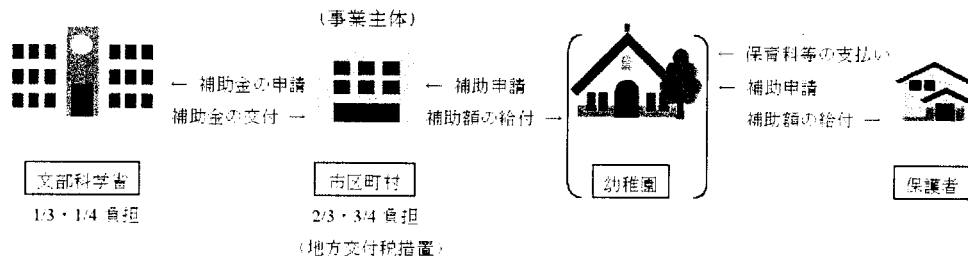
1. 事業の概要

保護者の所得状況に応じて経済的負担を軽減するとともに、公・私立幼稚園間における保護者負担の格差の是正を図ることを目的として、保育料等を軽減する「就園奨励事業」を実施している地方公共団体に対して、国が所要経費の一部を補助する。

【補助率】

- ・一般市町村 1/3以内
- ・東京都特別区 1/4以内（財政力指数1.00超の指定都市 1/4以内）

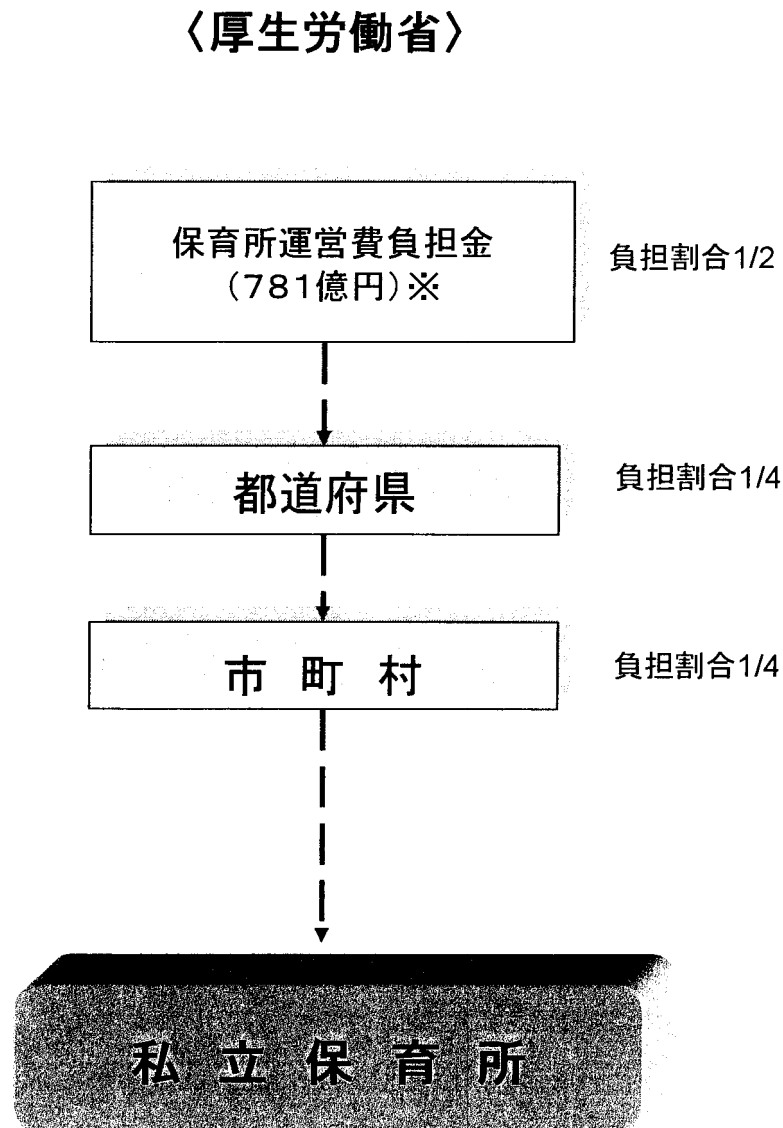
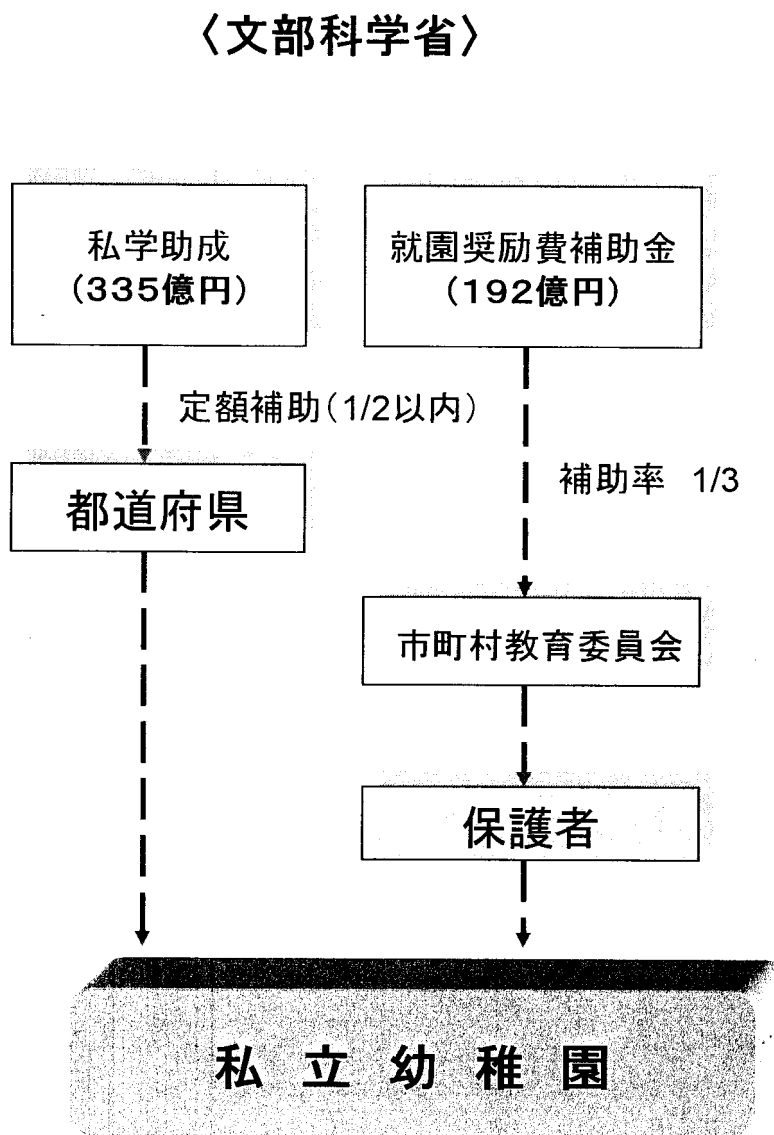
【一般的な事業の流れ】



2. 平成20年度予算のポイント

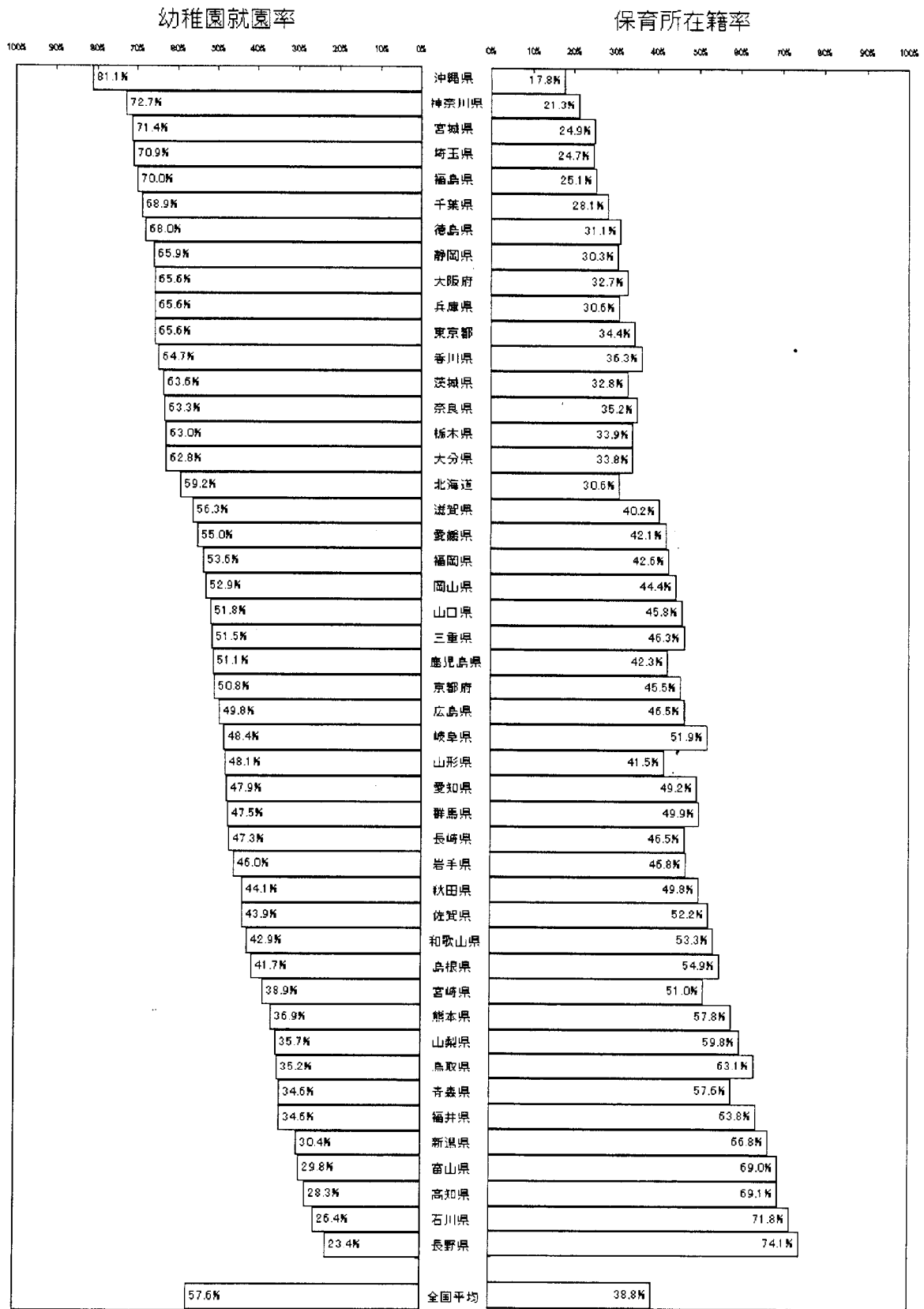
- 対前年度予算額 7億6千万円増額 ⇒ 予算額総額192億円
- 対象園児1人当たりになると 平均3,000円増額 (年額)

私立の幼稚園・保育所(3~5歳児)の経常費(国費) ※平成20年度予算額



※0~5歳児全体では、3,276億円

都道府県別幼児教育の普及状況（5歳児）



(注)保育所在籍率については、「平成17年社会福祉施設等調査」の5歳及び6歳の幼児を学齢に換算し、文部科学省で推計したものである。

(資料)文部科学省「平成17年度学校基本調査報告書」、厚生労働省「平成17年社会福祉施設等調査」

全国市町村の幼稚園・保育所の設置状況

(H18. 5. 1現在)

		市町村の人口規模						計
		5千人未満	5千～1万人	1～2万人	2～5万人	5～10万人	10万人以上	
市 町 村 数	幼稚園・保育所設置	62	159	262	417	275	282	1,457
		3.4%	8.6%	14.2%	22.6%	14.9%	15.3%	79.1%
	幼稚園のみ設置	19	2	6	2	0	1	30
		1.0%	0.1%	0.3%	0.1%	0.0%	0.1%	1.6%
	保育所のみ設置	144	94	64	24	1	0	327
		7.8%	5.1%	3.5%	1.3%	0.1%	0.0%	17.7%
	幼稚園・保育所とも未設置	25	3	0	0	1	0	29
		1.4%	0.2%	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	1.6%
	計	250	258	332	443	277	283	1,843
		13.6%	14.0%	18.0%	24.0%	15.0%	15.4%	100.0%
	幼稚園設置	81	161	268	419	275	283	1,487
		4.4%	8.7%	14.5%	22.7%	14.9%	15.4%	80.7%
	幼稚園未設置	169	97	64	24	2	0	356
		9.2%	5.3%	3.5%	1.3%	0.1%	0.0%	19.3%
保育所設置	206	253	326	441	276	282	1,784	
	11.2%	13.7%	17.7%	23.9%	15.0%	15.3%	96.8%	
保育所未設置	44	5	6	2	1	1	59	
	2.4%	0.3%	0.3%	0.1%	0.1%	0.1%	3.2%	

注)東京23区は、1市町村として扱っている。

文部科学省調べ

預かり保育の実施状況について

平成19年6月1日時点調査

1 預かり保育の実施数について

○ 9,809園（実施率 71.7%）

 うち公立幼稚園 2,502園（実施率 46.5%）

 私立幼稚園 7,307園（実施率 88.1%）

※ 実施率は、幼稚園(平成19年度学校基本調査)に占める預かり保育を行っている割合

2 預かり保育を行う条件について

保護者側の理由	公立		私立		合計	
	園数	割合	園数	割合	園数	割合
ア 保護者の就労	1,429	57.1%	3,843	52.6%	5,272	53.7%
イ 保護者の他の子供の学校行事参加等	1,375	55.0%	3,624	49.6%	4,999	51.0%
ウ 保護者の近親者（高齢者等）の介護等	1,073	42.9%	2,273	31.1%	3,346	34.1%
エ 保護者のボランティア活動等の社会参加	589	23.5%	1,670	22.9%	2,259	23.0%
オ 保護者の育児からのリフレッシュ等	631	25.2%	2,414	33.0%	3,045	31.0%
カ 特に理由は問わない	850	34.0%	5,197	71.1%	6,047	61.6%

※ 割合は、預かり保育実施園数に占める割合

3 預かり保育の実施日数等について

○ 長期休業期間中以外の実施日数等

① 週当たりの実施日数について

(単位:園)

	1日	2日	3日	4日	5日	6日	7日	その他	合計
公立	54	95	53	218	1,327	196	9	536	2,488
	2.2%	3.8%	2.1%	8.7%	53.0%	7.8%	0.4%	21.4%	99.4%
私立	21	45	40	272	5,141	1,650	37	94	7,300
	0.3%	0.6%	0.5%	3.7%	70.4%	22.6%	0.5%	1.3%	99.9%
合計	75	140	93	490	6,468	1,846	46	630	9,788
	0.8%	1.4%	0.9%	5.0%	65.9%	18.8%	0.5%	6.4%	99.8%

※ 割合は、預かり保育実施園数に占める割合

② 預かり保育の終了時間について

(単位:園)

	教育時間 開始前のみ	午後3時以 前	午後3~4 時	午後4~5 時	午後5~6 時	午後6~7 時	午後7時を 超える	計
公立	25	302	891	419	671	178	2	2,488
	1.0%	12.1%	35.6%	16.7%	26.8%	7.1%	0.1%	99.4%
私立	8	30	292	1,937	3,753	1,218	62	7,300
	0.1%	0.4%	4.0%	26.5%	51.4%	16.7%	0.8%	99.9%
計	33	332	1,183	2,356	4,424	1,396	64	9,788
	0.3%	3.4%	12.1%	24.0%	45.1%	14.2%	0.7%	99.8%

※ 割合は、預かり保育実施園数に占める割合

③ 教育課程に係る教育時間開始前に預かり保育を実施する幼稚園数について

公 立	私 立	計
616	2,793	3,409
24.6%	38.2%	34.8%

※ 割合は、預かり保育実施園数に占める割合

4 長期休業期間中の実施状況(平成18年度実績)について

① 長期休業期間における実施状況について

(単位:園)

	公 立		私 立		計	
夏季休業日のみ	259	10.4%	776	10.6%	1,035	10.6%
冬季休業日のみ	0	0.0%	17	0.2%	17	0.2%
春季休業日のみ	2	0.1%	5	0.1%	7	0.1%
夏季及び冬季休業日	188	7.5%	351	4.8%	539	5.5%
夏季及び春季休業日	6	0.2%	130	1.8%	136	1.4%
冬季及び春季休業日	6	0.2%	19	0.3%	25	0.3%
夏季、冬季及び春季休業日	741	29.6%	4,181	57.2%	4,922	50.2%
計	1,202	48.0%	5,479	75.0%	6,681	68.1%

※ 割合は、預かり保育実施園数に占める割合

② 長期休業期間中における預かり保育の実施時間数について

(単位:園)

預かり保育実施時間数	1～3時間	3～4時間	4～5時間	5～6時間	6～7時間	7～8時間	8時間を越える	計
公立	129	41	12	17	71	185	746	1,201
	5.2%	1.6%	0.5%	0.7%	2.8%	7.4%	29.8%	48.0%
私立	111	159	189	283	340	987	3,410	5,479
	1.5%	2.2%	2.6%	3.9%	4.7%	13.5%	46.7%	75.0%
計	240	200	201	300	411	1,172	4,156	6,680
	2.4%	2.0%	2.0%	3.1%	4.2%	11.9%	42.4%	68.1%

※ 割合は、預かり保育実施園数に占める割合

預かり保育の事例について

事例1（東京都）

- 幼稚園は都市部の商業地と住宅地が混在し、地域のつながりが残されている地域にある。この地域では、近年幼児をもつ世帯が増加する傾向にあり、両親とも就労しながら、幼稚園教育を受けさせたいという要望に応えるため、平成13年度から預かり保育を実施している。

1 預かり保育の実施日・時間等について

- 月～金及び第1・3土曜日
教育課程に係る教育時間終了後～18:30
7:30～9:00
- 第2・4土曜日及び長期休業期間中
7:30～18:30
- 原則として、日曜日・祝日・年末年始・園長の定め
た日（運動会などによる振替等）は実施しない。

2 保育担当者の体制について

- 預かり保育専任担当者の加配複数配置（非常勤、
幼稚園教諭免許保有者）
《午前担当2名、午後担当2名》
※ 午前担当者及び午後担当者とも、幼稚園の運営に
必要な業務をする。

3 保育内容等について

- 年間計画、日案を作成している。
- おやつを購入しに行くときなど生活に変化をつける
場合には、必ず管理職に連絡するなど、連絡体制を整
備するとともに、安全確認を行う。

事例2（岡山県）

- 幼稚園は農村地域にあり、両親や祖父母とも就労し
ている場合が多い。また、地域に同年代の幼児が少な
く友達とのかかわりがもちにくいことから、保護者の要
望や地域の活性化を目的として平成5年度から預かり
保育を実施している。

1 預かり保育の実施日・時間等について

- 月～金
14:00～18:00
- 休園日及び長期休業期間中（月～金）
8:00～18:00
- 土曜日・日曜日・祝日・年末年始の休日は実施し
ない。

2 保育担当者の体制について

- 臨時的任用職員（幼稚園教諭免許保有者） 1名
- 補助者（通常の教育課程に係る教育時間の教諭） 1名

3 保育内容等について

- 通常の教育課程に係る教育時間との関連を考慮し、
大まかな生活の流れや遊びの内容を計画している。
- 通常の教育課程に係る教育時間の活動を考慮して、
ゆったりとした時間を過ごせるようにする。

事例3 (徳島県)

○ 幼稚園は農村地域にあり、保護者の多くが農業に従事している。家の周りには田畑が多く、水路がはりめぐされているので、幼児のみで遊ばせるのは危険もある。保護者の要望により、昭和56年度から預かり保育を実施している。

1 預かり保育の実施日・時間等について

- 月～土
教育課程に係る教育時間終了後～17:30
- 長期休業期間中
9:00～17:30

2 保育担当者の体制について

- 臨時幼稚園教員(幼稚園教諭免許保有者)として、他の職員と同様に採用し、1名から2名を預かり保育担当者として配置。

3 保育内容等について

- 自然に恵まれた園庭での活動を多く取り入れる。
- おやつ作りや散歩など、よく家庭で経験する内容を積極的に取り入れる。

事例4 (岩手県)

- 幼稚園は新興住宅地にあり、核家族の家庭が多い。母親が安心して仕事や社会活動に参加しやすくなるよう、子育て支援の一環として、平成11年度から預かり保育を実施している。
- また、保護者の病院への通院などの火事の都合でも利用したいとの要望を受け、平成12年度から一時預かりを実施したことにより、預かり保育の希望者が増加している。

1 預かり保育の実施日・時間等について

- 幼稚園における教育日
教育課程に係る教育時間終了後～18:00
- 長期休業期間中
8:30～18:00
- 土曜日・日曜日・8月13～16日・12月28日～1月5日
・3月29日～4月3日・幼稚園長が指定する日には実施しない。

2 保育担当者の体制について

- 預かり保育専任担当者 1名
- 通常の教育課程に係る教育時間の教諭 1名
- 預かり保育の人数が15人以上となった場合は、非常勤職員を補助者として対応する。

3 保育内容等について

- 園庭などでの好きな遊び、集団遊び、テレビ・ビデオ視聴、絵本、本の読み聞かせ、動植物の世話や観察、昼寝、基本的な生活習慣の定着、季節感を大切に活動(散歩等)

幼稚園の預かり保育に係る関係規定

幼稚園教育要領(抄)

第1章(総則)

第3 教育課程に係る教育時間の終了後に行う教育活動など

幼稚園は、地域の実態や保護者の要請により教育課程に係る教育時間の終了後等に希望する者を対象に行う教育活動について、学校教育法第22条及び第23条並びにこの章の第1に示す幼稚園教育の基本を踏まえ実施すること。また、幼稚園の目的の達成に資するため、幼児の生活全体が豊かなものとなるよう家庭や地域における幼児期の教育の支援に努めること

第3章(指導計画作成上の留意事項)

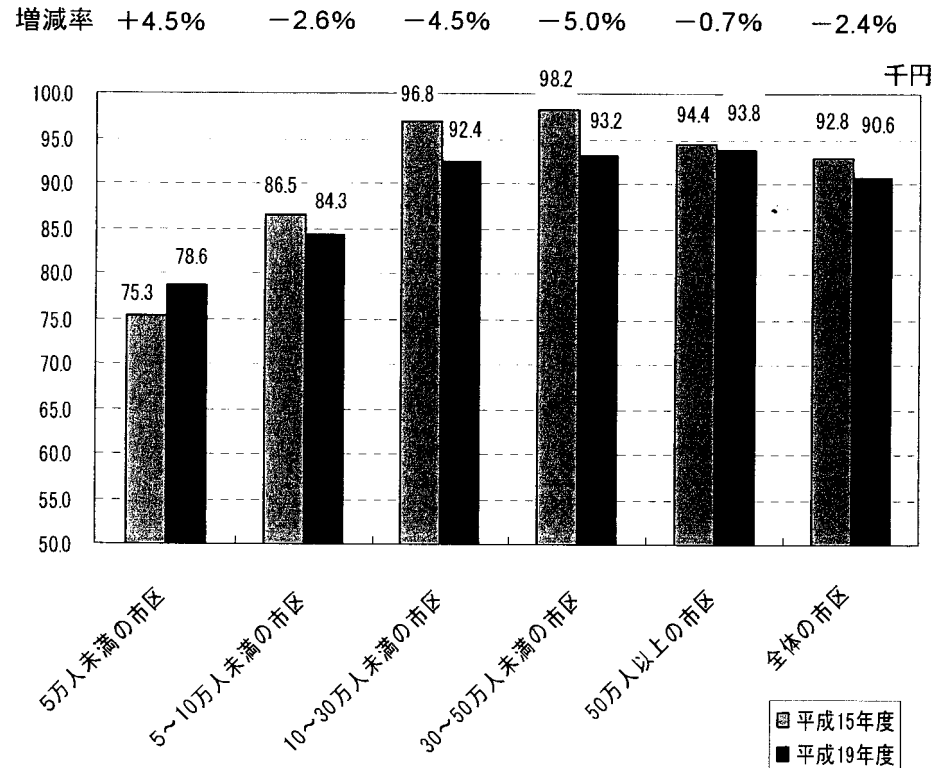
第2 教育課程に係る教育時間の終了後等に行う教育活動などの留意事項

- 1 地域の実態や保護者の要請により、教育課程に係る教育時間の終了後等に希望する者を対象に行う教育活動については、幼児の心身の負担に配慮すること。また、以下の点にも留意すること。
 - (1)教育課程に基づく活動を考慮し、幼児期にふさわしい無理のないものとなるようにすること。その際、教育課程に基づく活動を担当する教師と緊密な連携を図るようにすること。
 - (2)家庭や地域での幼児の生活も考慮し、教育課程に係る教育時間の終了後等に行う教育活動の計画を作成するようにすること。その際、地域の様々な資源を活用しつつ、多様な体験ができるようにすること。
 - (3)家庭との緊密な連携を図るようにすること。その際、情報交換の機会を設けたりするなど、保護者が、幼稚園と共に幼児を育てるという意識が高まるようにすること。
 - (4)地域の実態や保護者の事情とともに幼児の生活リズムを踏まえつつ、例えば実施日数や時間などについて、弾力的な運用に配慮すること。
 - (5)適切な指導体制を整備した上で、幼稚園の教師の責任と指導の下に行うようにすること。

一般財源化による保育所運営費にかかる影響等に関する調査

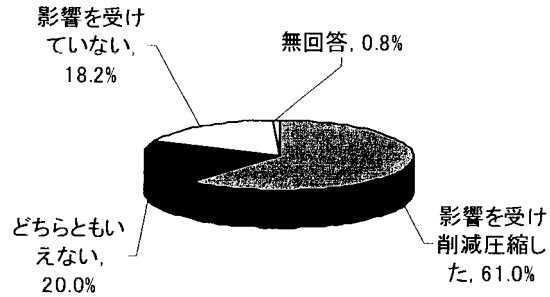
※ 日本保育協会調べ(平成19年4月調査) 593市より回答

一般財源化による保育所運営費の入所児童1人当たり月額経費への影響



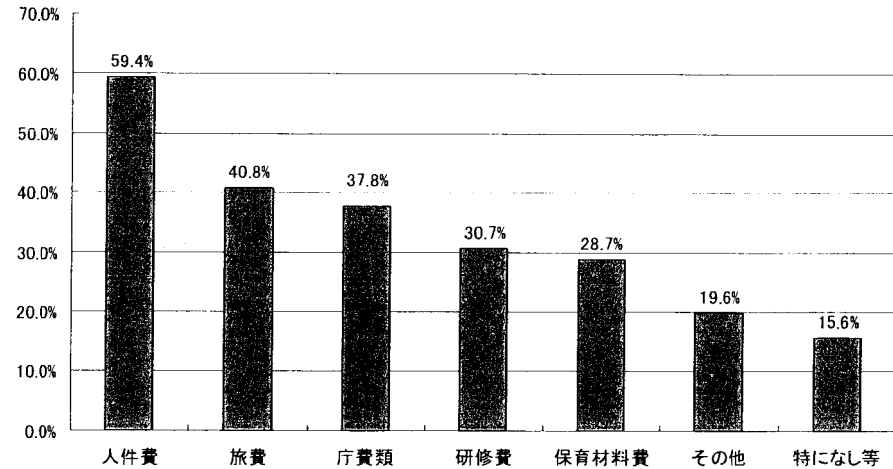
- 公立保育所運営費が一般財源化された前年の平成15年度とその後の平成19年度の保育所運営費の入所児童1人当たりの月額経費を比較してみると、全市平均で2.4%の減額となっている。
- 比較的人口が多い30万人以上50万人未満の市では、5.0%と大幅に減額している。

保育所運営費の予算措置への影響



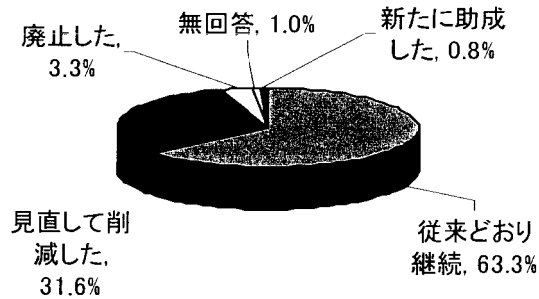
- 一般財源化後に、公立保育所運営費の予算を節減したと答えた市は全体の61.0%に達した。
- 個別に見ると、人口30万人未満の市において節減の影響を受けたと答えた市は62%を超えている一方、人口50万人以上の大都市で節減に影響を受けたと答えた市は25%となっている。

保育所運営費のうち節減された主な経費



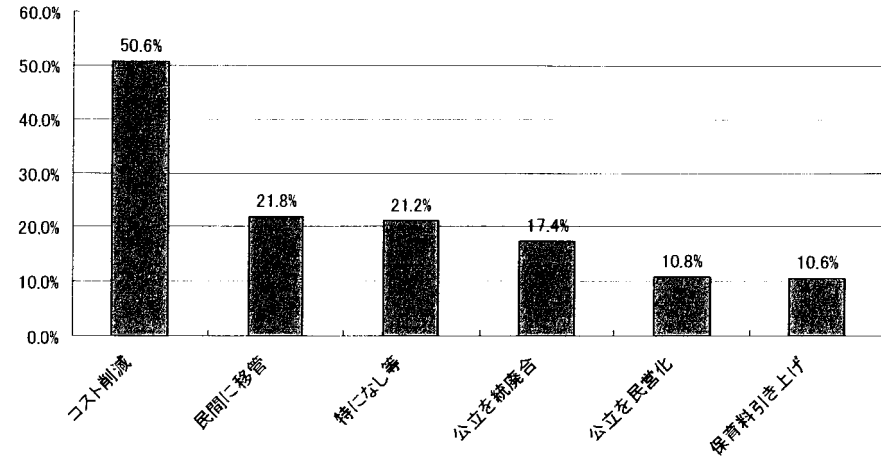
- 保育所運営費のうち節減された主な経費については、人件費を削減した市は59.4%に達している。
- 個別に見ると、地区別では北信越、中国、四国地区では、7割以上の市で人件費を削減したと答えている。

民間保育所に対する市単独助成への影響



○ 平成16年度以降の民間保育所への市単独の運営費助成の状況については、市単独補助を行っていた市のうち、廃止したと答えた市は3.3%となっており、見直して削減したと答えた市は31.6%となっている。

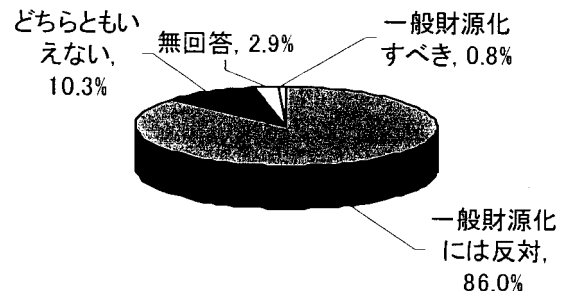
保育所運営費の財源節減のために行った対応



○ 保育所運営費の財源を確保するため、コスト削減したと答えた市は、50.6%に達し、次いで公立保育所の民間移管、統廃合等となっている。

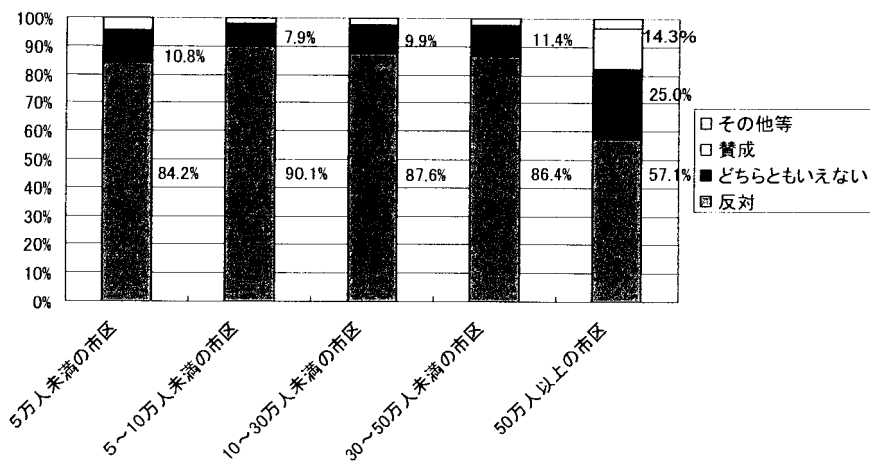
○ また、保育料を引き上げた市も10.6%あり、個別に見ると、地区別では近畿で19.8%、北海道・東北で14.8%、四国で12.0%、関東で11.5%の市が保育料を引き上げたと答えている。

民間保育所運営費の一般財源化



- 国は「保育の質を確保」するため一定水準で負担すべきである（一般財源化反対）と答えた市が86.0%に達した一方で、国の補助は廃止し、市に委ねるべき（一般財源化賛成）であると答えた市は、0.8%であった。

民間保育所運営費の一般財源化（人口規模別）



- 民間保育所運営費の一般財源化については、個別に見ると、一般財源化反対である市の割合が人口5万人以上10万人未満の市で最も多く9割を超え、人口50万人以上の大都市では、57.1%と低くなっている。
- 地区別では北信越、近畿、中国の地区の市では、9割以上の市が一般財源化に反対と答えている。

<重点事項>

地方分権改革推進委員会「中間取りまとめ」に対する検討状況 回答

中間的な取りまとめ 4(2) 個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討	検討結果	検討・措置終了時期 (見込み)
<p>③ 幼保一元化 〔認定こども園制度〕 最近の急速な少子化、男女共同参画、就業構造の変化等のおかげで、幼児教育・保育に対するニーズは多様化している。こうした状況を踏まえ、就学前の子どもの教育・保育及び地域の子育て支援を総合的に提供する施設として、認定こども園制度が平成18年10月からスタートし、本年8月までに全国で105件の認定こども園が誕生している。今後もその数は増える見通しであるが、認定こども園制度については、従来の保育所と幼稚園の二つの制度を前提としているため、認定等に係る事務処理や会計処理などが複雑であるとの指摘がなされている。したがって、現場の実情を踏まえた運用改善に積極的に取り組むべきである。</p> <p>〔幼保一元化に向けた制度改革〕 あわせて、保育所の入所要件は、保護者が仕事により育児ができないなどの「保育に欠ける」場合としているが、保護者の就労状況や家庭状況など児童をめぐる状況は大きく変化している。このため、入所要件としての「保育に欠ける」概念を見直すべきである。さらなる幼保一元化の実現を目指して、幼稚園・保育所について所管省が責任を持って、省の枠組みにとらわれずに抜本的な見直しを行い、地域の実情に応じた子育て施設の設置を可能とすべきである。その際、認定こども園においては、入所要件に当たらない児童の保育が認められていることや、直接契約方式の採用など、柔軟な制度となっていることを踏まえるべきである。 加えて、認定こども園制度についても、法施行後5年経過時点とされている見直しを前倒して行うべきである。</p>	<p>〔認定こども園制度〕 〔幼保一元化に向けた制度改革〕 ○ 認定こども園制度の普及促進を図る取組として、 ① 都道府県、市町村と施設との間の連絡窓口を一つとする、 ② 認定、認可、補助金にかかる申請書類等の共用化を図る など、文部科学省と厚生労働省とが緊密な連携を図りながら、可能な限り現場の負担にならぬよう工夫に努めてきたところ。 制度創設から1年が経過した現在、現場における運用等を把握するため、地方公共団体や施設に対する認定こども園運用上の課題等の実態調査を実施中である。当該調査等を通じて把握した課題に対する改善方策等について、20年度から両省で局長級の検討体制を作り、夏頃を目途に改善方策を取りまとめることとしたい。 認定こども園制度の見直しについては、その改善方策の効果を見極めるべきものと考えているが、制度の運用改善を図っても問題が解決しない場合であって、その解決に緊急を要する事態が生じれば、五年後の見直しにこだわらず制度改革の検討を行うことも考えられる。 (文部科学省、厚生労働省)</p> <p>〔幼保一元化に向けた制度改革〕 ○ 「保育に欠ける」要件の見直しについては、昨年12月に規制改革会議の「規制改革推進のための第2次答申」において、「認定こども園の実施状況等を踏まえ、保育所の入所基準の見直しの可否について、包括的な次世代育成支援の枠組みを構築していく中で検討」することとされたことを受け、3月末には、政府として「規制改革推進のための3か年計画」を改定予定である。 この「包括的な次世代育成支援の枠組み」の部分については、昨年末に取りまとめられた「子どもと家族を応援する日本」重点戦略を踏まえ、社会保障審議会の下に設置された少子化対策特別部会において、3月からその構築に向けての議論を開始し、部会として5月中にも基本的な考え方を整理することとしている。 いずれにしても、「保育に欠ける」要件の見直しについては対象者の大幅な増大が予想されるため、財源を確保し、保育サービス量を増やすことが必要になるため、少子化対策特別部会の議論は税制改正の動向を踏まえつつ進めていくこととしている。(厚生労働省)</p>	<p>認定こども園運用上の課題等の実態調査等を通じて把握した課題に対する改善方策等について、平成20年度から両省で局長級の検討体制を作り、夏頃を目途に改善方策を取りまとめる。</p> <p>「包括的な次世代育成支援の枠組み」の部分については、昨年末に取りまとめられた「子どもと家族を応援する日本」重点戦略を踏まえ、社会保障審議会の下に設置された少子化対策特別部会において、3月からその構築に向けての議論を開始し、部会として5月中にも基本的な考え方を整理することとしている。</p>

<その他の主な事項>

<p>中間的な取りまとめ 4 (2) 個別の行政分野・事務事業の抜本的見直し・検討</p>	<p>検討結果</p>	<p>検討・措置終了時期 (見込み)</p>
<p>① 福祉・保健 〔福祉施設に関する基準〕 各種福祉施設については、一定水準以上の処遇と生活の質を確保する観点から、全国一律の遵守すべき最低基準として、職員の配置や床面積、廊下幅、設けるべき部屋・設備などの施設設備等の基準が定められている。 これらの基準については、例えば特別養護老人ホームの場合には、1人あたり床面積要件の制限により現在政策的に進められている療養病床からの転換がはかりづらい、同様に保育所の場合には、山間地域においては廃校舎等を有効活用した設置が難しい、など地域の実情に応じたサービスの提供が困難となっている、という意見が出されている。 全国一律の基準という位置付けについては、個々の現場における実情が異なるにもかかわらず、画一的に適用し、例外を認めないというのであれば、地域住民の具体的な福祉サービスに対する多様なニーズに応えられない状況が生まれてしまう。これは、地域の知恵と創意工夫を生み出す芽を摘み取ってしまうことにはならない。国は、全国一律の基準を設けて遵守させるのではなく、標準的な基準を設けることにとどめるべきである。 さらに、最低基準という位置付けについても、昭和20年代に定められた保育所の基準については今や科学的な根拠がなく、療養病床の転換にあたって廊下幅等については基準の緩和措置が採られていることなどを見ても、もはや合理性・客観性のある最低基準とはいえない。 したがって、各種福祉施設に関する基準については、国は標準を示し、地域の実情に応じて地方自治体が責任を持って判断を行い、地域ごとに条例により独自の基準を設定することができるようにすべきである。その際、老人福祉施設に関する都道府県の設置認可等の市町村への権限移譲についても検討すべきである。 こうした全国一律の基準設定に関する問題は、福祉施設の設置運営に限らず、介護保険事業者の指定や介護保険の運営に関する基準等についても指摘されているところであり、これらの点もあわせて検討すべきものである。 また、全国一律の基準設定について地方自治体の条例により異なる定めをすることができるようにすることは、福祉分野のみならず他の行政分野も含めて、(1)①の義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大の観点からも極めて重要な課題である。</p>	<p>(保育所の最低基準について) ○ 保育所は、乳幼児が、生涯にわたる人間形成の基礎を培う極めて重要な時期に、その生活時間の大半を過ごすところであることから、児童が健康、安全で情緒の安定した生活ができるよう、職員配置や施設・設備等について国としての一定の基準が必要である。保育所の施設の基準について、科学的根拠がないといった御指摘を受け、どこまでの最低基準が必要なのかについて平成20年度に科学的・実証的な検証に着手することを予定しており、その検証結果を踏まえて適切に対応してまいりたい。</p>	<p>保育所の施設の基準について、科学的根拠がないといった御指摘を受け、どこまでの最低基準が必要なのかについて平成20年度に科学的・実証的な検証に着手することを予定しており、その検証結果を踏まえて適切に対応してまいりたい。</p>

新しい保育サービス制度の構築についての考え方に関するメモ

慶應義塾大学教授 駒村康平

1. 準市場メカニズムの仕組みと課題

1) 準市場メカニズムとは

- ・ 公的主体による公共サービスの供給の非効率性（欧州で拡大）
- ・ Le Grand の knight-knave, Queen-Pawn 論

2) 準市場メカニズムとしての社会福祉基礎構造改革

3) 準市場メカニズムが直面している課題

- ・ 準市場の課題：①準市場メカニズムの不徹底性、②インセンティブ設計の困難さ、③質や成果評価の不在
- ・ 準市場メカニズムは、市場化へ続く道ではなく、それ自体が、公的システムとして確立。官製市場改革の対象ではない。

2. 準市場メカニズムと新しい保育サービスのシステム

1) 次世代育成政策の目標：①両立支援、②子ども達への良好な養育環境を普遍的に保障

2) 財源政策：目標、効果とリンクする財源。公費、目的税、拠出金、保険料

- 3) 良好な養育環境の整備の効果：①両立可能（出生率の上昇、離職減少・労働人口の確保）、②子どもの可能性拡大（教育。人的公共投資としての保育）、③社会政策上の意義（所得再分配）

4) 新待機児童ゼロ作戦とサービス供給確保

- ・ 保育に欠ける＝福祉、措置、税財源
- ・ 普遍的に良好な育成環境の保障＝利用者選択、企業、労働者、税財源
- ・ 利用者選択→十分なサービス量の確保。多様な提供主体、税財源、措置政策

3. 保育所サービスの特性

1) 保育所に求められる保育サービス内容とは

保育所の役割、保育所サービスの目的：幼児専門職（養育）、教育職（教育）、ソーシャルワーカーモデル（親支援）

親支援：相互関与性・相互編集性

2) 質の評価が困難な保育サービス

3) 「隠された行動」の防止

4. 新しいサービス保育システムの向けての検討課題

(1) 保育サービス利用の範囲：保育所サービスの目的、内容が変わり、その財源構成も変化するので、「保育に欠ける」要件を大幅に見直し、なるべく普遍的に両立支援や子どもの発達上の必要性の点から利用必要性を評価する基準を導入。

(2) 供給主体：多様な主体

(3) 補助・利用者負担のあり方

- ・ 保育サービスの外部性を評価

・応益負担と応能負担

応能負担の場合、所得の単位をどのように考えるか。個人単位で考えるのか、世帯単位で考えるのかが課題になる。世帯単位で考えると、妻の就労所得に対する保育料の限界負担が大きくなり、就労意欲を減退させる。保育料負担による所得再分配は避けて、基本的には応益負担とし、低所得世帯については、児童手当の増額か、あるいは公費による保育料負担の減免措置を充実

- ・価格引き下げ競争の防止
- ・付加・上乘サービスの是非

(4) 情報提供・第三者評価について

- ・満足度調査に重きをおくと誤ったインセンティブ
- ・質・アウトカムの評価が困難な場合、インプット評価で質を間接的に測定。評価項目に、インプット（保育プロセス、保育条件）加える。

(5) 保育サービス報酬の設定

- ・クリーム・スキミング、チェリー・ピッキングの防止
- ・プロセス、保育士配置を通じて質の確保を行うように、インセンティブを持たせる報酬体系

(6) 直接契約に対する公的介入の余地

- ・消費者である子どもと選択者・購入者である親が分離し
- ・親の都合による、過度な長時間保育など誤った消費者主権が発生しないように、施設と利用者の契約に公的な介入の余地

現行方式と新しいシステムの比較

	現行制度	準市場メカニズムに基づく新しいシステム(契約、利用者補助方式)
財源	公費	公費・消費税・拠出金
目的	児童福祉	両立支援・良好な育成環境を普遍的に保障する
利用者の範囲	保育に欠ける	幅広く児童に養護・教育・親支援を保障
供給主体	公立・社会福祉法人中心	多様な事業者の参入を促進する
利用者負担	応益負担(低所得者世帯に対する負担減額)	応益負担(低所得者世帯に対する負担減額)
保育価格	固定	固定・上乘サービスあり
第三者評価	あり	あり
施設最低基準	あり	あり
報酬体系	運営費・施設費補助	利用者数と保育士配置に応じた加算した保育サービス報酬
公的介入	措置	あり(過剰な消費者主権や親の誤った選択への対応)

5.その他

- 1) 幼稚園の役割、整合性
- 2) 保育士の賃金体系に関する研究

準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築（未定稿）

（国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究 2008 特集準市場と社会保障掲載予定』）

慶応義塾大学経済学部教授 駒村康平

はじめに

措置制度から脱却し、福祉サービス保障を施設と利用者の対等な契約関係の仕組みに切り替えようとした社会福祉基礎構造改革として、2000年5月に社会福祉事業法他関連7法の改正が行われた。社会福祉基礎構造改革は、まさに措置でも市場でもない準市場メカニズムを志向したものである。措置から契約へのシフトは、介護保険や障害者福祉で制度化されつつあるが、その問題点も明らかになっている。本稿では、準市場メカニズム導入が具体化するなかで、どのような問題が生まれたのか検証し、今後、新たに検討される保育サービスではこうした問題がおきないように工夫すべき点を考察する。

I 準市場メカニズムの仕組みと課題

1. 準市場メカニズムの仕組みと最近の議論

医療や教育といった従来、公的部門によってサービスが提供されると考えられてきた分野に、市場メカニズムを部分的に適用し、効率化を図ろうという準市場メカニズム¹の発想は、1980年代後半に英国で生まれ、90年代から各国で、多くの対人社会サービスの分野で試みられてきた。こうした動きは、サービス生産そのものは公的主体ではなくてもよいという点から民営化や行政の現代化、効率化というNPM（ニューパブリックマネジメント論）の動きと同一視される傾向がある。しかし、準市場メカニズムの考えは、一時的な流行として解釈すべきではない。準市場メカニズムの考えは、第三の道に位置し、情報の非対称性、質やアウトカムの評価が困難である対人社会サービスの特性を考慮しつつ、市場メカニズムの手法を取り入れて、効率的なサービス生産・流通システムをどのように構築するかという政策課題へのアプローチと見るべきであろう。

準市場メカニズムのアプローチが最初に重要になったのが、欧州では医療サービスである。医療サービスのように内容・評価について患者と医師の情報の非対称性の高い分野では、完全な市場メカニズムは機能せず、公的に制御された市場、すなわち「管理された競争」が現実的である²。英国では、NHSによる医療保障制度の不効率が課題となり、部分的に競争メカニズムの導入を行った³。ドイツ、オランダでは、被保険者が保険者選択できる

¹quasi-market については、擬似市場と訳すことができるが、本特集に合わせて本論では準市場と表記する。

² この考えは、医療サービス市場において、医療費の高騰を招いているアメリカや、逆に公的医療制度が整備されている欧州でも共有されることになった。

³英国では、準市場メカニズム導入の一類型として、Purchaser-Provider Split の考えに基づいて、NHS改革とコミュニティケア改革が行われた。NHS改革が、医療サービスに与えた影響についての多くの研究蓄積がある。例えば、GP（家庭医）がGPFH（独立性の高

制度を導入し、保険者間競争を進め、医療保険の効率化を進めている。

準市場メカニズムの発想は、医療に止まらず、教育、介護、保育といった分野にも広がった。こうした準市場メカニズムの考えを整理し、理論的な支柱になったのが、Le Grandである⁴。Le Grand(1991)は、政府が対人社会サービスの独占的な供給者である必要なく、多様な主体が競争的に対人社会サービスを供給する準市場メカニズムの導入を提唱、整理した。その後、主張を補強した Le Grand (2003)は knight-knave,Queen-Pawn の議論を提起した⁵。knight-knave,Queen-Pawn の議論とは、従来の社会民主主義福祉国家 (Social Democracy) が想定する対人社会サービスは、利他性の高い knight (騎士) のような供給者と Pawn (チェスの歩) のような受け身の利用者で構成されていたが、第三の道や新自由主義の下では、利己心が強い knave (ならず者) と利用者として積極的に主張する Queen (女王) のような利用者によって構成されるようになる、というものである (図1)。

い予算管理一般家庭医) になることによって、登録住民数に応じた医療費総予算を預かりことになり、登録住民のために必要な入院サービスを購入することになる。効率的に入院サービスを購入したり、薬剤を使用することによって残った予算を事業の再生産に投入できることになった。GPFH と HAs (Health Authority 地方医療当局) は、ともに NHS トラスト病院からの入院サービスの購入するが、GPFH は低価格の医療サービス購入からの利益は大きい、HAs は年間予算内であれば利益を出す必要はないというインセンティブ設計が異なるため GPFH と HAs との行動は異なり、HAs は GPFH よりも価格弾力性は小さくなる。Propper, Wilson and Soderland(1998)は、GPFH の直面する価格は、病院の独占力や需要の価格弾力性に依存するというモデルを想定し、実証分析を行い、HAs のシェアが大きい病院ほど GPFH への価格引き下げる傾向があることを確認している。このほか、GPFH が医療費のかかる患者の登録を拒否するクリームスキミングが実際に発生したのかどうかという点も研究の注目点おなった。

⁴駒村(1995)が、対人社会サービスの分野における準市場メカニズムを最初に紹介した。その後の準市場の研究展望は、佐橋(2006)を参照せよ。

⁵McMaster, Robert (2002)は、Le Grand の準市場アプローチが制度、現象の記述的な研究にとどまり、情報の経済学などの研究蓄積を十分に生かし切っていないと指摘している。

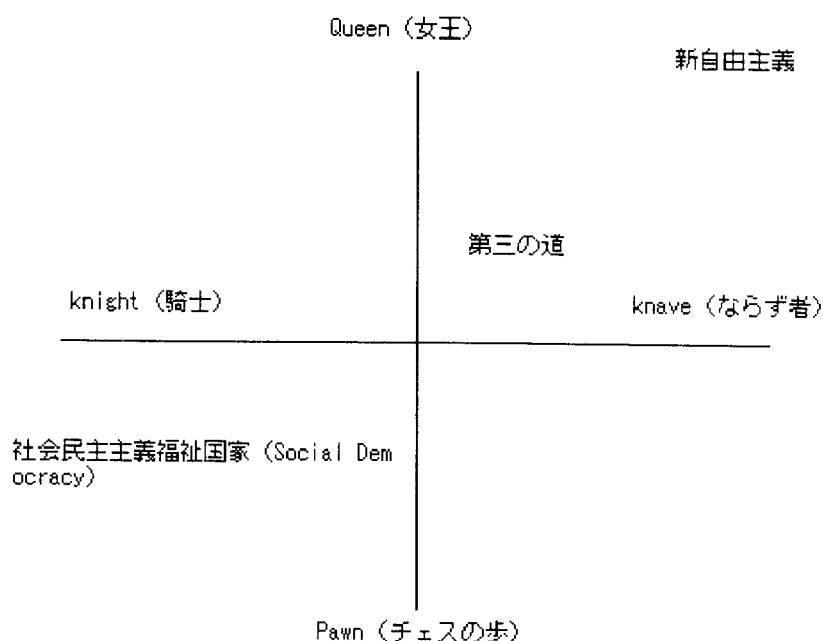


図1 knight-knave, Queen-Pawn アプローチ (出典 Le Grand, Julian(2003))

対人社会サービスのシステムを準市場のもとで、どのような属性の主体が対人社会サービスのシステムに参加するかが大事ではない。適切に機能するためには、参加主体にロバスタなモチベーション、インセンティブを与える、そうした制度設計が重要である。準市場メカニズム論は、経済学から社会政策・福祉国家を解説する標準的なテキストである Barr, Nicholas の *The Economics of the Welfare State* 第4版(2004)でも紹介されており、対人社会サービスにおける一つのアプローチとして確立されている。

2. 準市場メカニズム導入としての社会福祉基礎構造改革

日本の福祉分野も、長期間続いた措置制度のもと、英国の NHS と同様の不効率性という課題を抱えていた。公立機関とその代理である社会福祉法人のみに、福祉サービスの供給を独占させた措置制度は、「福祉の昭和 20 年体制」⁶、「配給システム」とよばれ、統制経済・計画経済の性格を強く引き継ぐものであった。たしかに、利用者の意向を十分に慮ることもなく、一方的なサービスの提供と公共部門の非効率性を内包する措置制度は、前近代的なものであった。そして、3. で検討する保育所もまた長く措置制度のもとで運営されてきた⁷。

しかし、措置制度が継続したのは、福祉サービスをめぐる情報の非対称性や質やアウトカムの評価が困難であるという福祉サービスの特性に内在する。行政は、社会福祉法人が

⁶ 荻島・小山・山崎(1992)

⁷ 福田(2005)は、「保育所の措置制度は、1938年に制定された社会事業法に盛り込まれた託児所への収容委託制度にその原型を求めることができる」としている。また、こうした措置制度が保育に長く残った政治的要因についても福田(2005)を参照せよ。

提供する福祉サービスの質のモニターが困難だったため、その代わり社会福祉法人会計により資源の流れを厳しく制約し、インプットコントロールによって、質の担保をおこなってきた⁸。このため、社会福祉法人は、民間組織であるにもかかわらず、利用者のほうを見ることなく、多様性を失い、非効率化した⁹。

こうしたなか、介護保険導入をきっかけに、従来の公共部門のサービス提供あるいは社会福祉法人の代理提供やサービス割当システムからなる措置制度から脱却し、利用者がサービス提供者を選択し、直接契約する仕組みへの移行が進んだ。こうした動きは、社会福祉基礎構造改革のもと、新しい福祉サービスの提供システムの基盤を整備するため、苦情処理の仕組み、地域福祉権利事業、情報提供・第三者評価の導入を行われた。この動きは、介護に止まらず、障害者福祉、児童福祉に拡大しつつある。

今日、社会福祉基礎構造改革は、福祉の市場化・民営化、規制緩和と評価されているが、むしろ準市場メカニズムという、措置とも市場メカニズムとも別の新しいシステム構築を行おうという試みであったと評価すべきであろう¹⁰。

3. 準市場メカニズムが直面している課題

福祉サービスにおける準市場メカニズムの導入であるが、今日、大きく3つの問題を抱えている。それは、1) 準市場メカニズムの不徹底性、2) インセンティブ設計の困難さ、3) 質や成果評価の不在である。まず、1) 準市場メカニズムの不徹底性とは、社会福祉基礎構造改革が、準市場メカニズム原理に基づく改革であることが理論的に整理されなかったため、準市場メカニズムと規制緩和が混同され、より純粹に市場メカニズム機能するように官製市場改革が求められるようになったことである。準市場メカニズムは、税や公的保険料によって財源調達される社会保障制度の中で市場メカニズムを利用した「公的システム」であり、市場化を目指すものではなく、単純に規制緩和の前段階として位置づけられるものでない。

2) インセンティブ設計の困難さは、在宅介護サービスで発生している。サービス提供者にとっての直接的なインセンティブは、最終サービス市場の価格である介護報酬であるが、これは公定価格であり、3年に一度調整される。一方、要素市場である労働市場と資本市場は競争的に機能しており、資本市場で競争的に資本調達をしている株式会社は、常に利益を最大化することが求められる。しかし、コストカットし、利益を出すと次の介護報酬改定でこの部分についてカットされる。そこで、株式会社は利益を出すために、さらなるコストカット行い、賃金抑制を目指すという「介護のデフレスパイラル」に向かってしまった¹¹。労働条件の悪化と、景気回復に伴い労働市場の需給が逼迫してきたも加わり、介護労

⁸ 千葉(2006) p42

⁹ 坂田(2003)p182

¹⁰ 社会福祉基礎構造改革の推進者が、市場メカニズムでも公的セクターでもない第三の道である準市場メカニズムをどの程度はつきり意識していたか不明である。炭谷(2003) p 27 参照

¹¹ 千葉(2006)

働者の確保は極めて困難になっている。本来は、労働力を確保するために、一定の労働分配を維持し、労働市場の需給が逼迫したときには、介護報酬の引き上げを行うべきである。しかし、本格的な高齢化を迎え、厳しい財政制約と介護保険料の引き上げのコンセンサスを得られない政府は、介護報酬の抑制を余儀なくされる。要素価格の変動が公定価格にフィードバックする機能が内在していない点が制度の持続可能性を揺るがすことになる¹²。

3) 質やアウトカム評価の不在とは、なにが良質のサービスであるか、またアウトカム評価を行うための評価技術の開発が関連研究分野でおこなわれなかったため、サービス質の低下をモニター、防止することができなくなっている点である。要介護度別に設定された介護給付は、介護労働時間という量的な尺度で計算されているが、質的な側面は考慮していない。しかし、認知症高齢者の増加など、高い介護技能が必要な高齢者が増加してくると、介護の質の評価は重要な課題になる。すぐれた介護労働者を確保できず、非正規労働者が中心となり、介護サービスの質の低下が指摘されている。事業者の行動を変化させるインセンティブは適切な報酬の設定であるが、サービスの質やアウトカムが測定できないと供給者に報酬を与えることもできない。介護のように、個別事業者別のアウトカム評価が困難な場合は、インプットやサービスのプロセス評価で代替するしかない。資格や経験のある介護労働者による介護が、要介護者の心身の状態を改善するという実証的な根拠を積み重ねたうえで、インプットやプロセスに連動した介護報酬、たとえば資格のあるスタッフの比率、正規スタッフ比率、転職率、スタッフの技能開発支援と介護報酬をリンクさせる、あるいは加算するような仕組みを導入する必要がある。

II. 準市場メカニズムと新しい保育サービスのシステム

I では、準市場メカニズム導入が先行しておこなわれた介護市場において発生した課題を検討したが、II では、今後、新しいシステムの導入が急務になっている保育サービス制度において、準市場メカニズムを導入する際に検討すべき点を考えていこう。

日本においては、これまで包括的、体系的な家族政策が存在してこなかったが、ようやく、両立支援、包括的な家族支援・次世代育成への取り組みが加速している。2007年12月に取りまとめられた「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議の提言では、包括的な次世代育成支援の枠組みの構築のための検討ポイントが提示された。より具体化するために、政府から新待機児童ゼロ作戦が打ち出されている。社会保障審議会少子化対策特別部会では、これらの提言を取りまとめ、「仕事と生活の調和を推進し、国民の希望する結婚や出産・子育ての実現を支える給付・サービス」のために「包括的な次世代育成支援の枠組み」をめざし、新しい枠組みに向けた議論を進めている。次世代育成のポイントは多岐にわたるが、本論では、保育所サービスに視点を限定して、次世代育成支援の枠組みのなかでどのような保育サービスのシステムが考えられるのか、準市場メカニズムの可能性を検討していくことにする。

¹²下山(2001) p 82 はこうした危険性を指摘している。

1. 次世代育成と安定財源の確保

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議によると、児童・家族関連の社会支出額は4兆3300億円でGDPの0.83%であり、欧州諸国の3分の1から4分の1程度に過ぎない。就業と子育てを両立するためには、1.5兆～2.4兆円が必要であると報告しており、その安定財源確保は急務である。同戦略検討会議が指摘しているように、給付の性質と財源構成は同時に考える必要がある。次世代育成政策の目標、給付の性格、最終的な受益者を考慮しながら、国、地方、企業、家計の負担のあり方について検討すべきであろう。

次世代育成政策の目標は、1) 両立支援、2) 子ども達への良好な養育環境を普遍的に保障することである。このように考えると、仕事と生活・子育ての両立支援のメリットは企業と労働者に及ぶため、これの給付と負担が密接に対応するような財源が望ましい。この仕組みとして候補になるのが、社会保険方式あり、育児保険構想なども提案もある。しかし、子どもを持つことや保育が「リスク」なのか、保険方式にそぐわないという指摘もある。ただし、これは社会保険制度そのものが大きく変質していることを理解していない指摘である。基礎年金拠出金、介護保険拠出金、後期高齢者医療拠出金といったように、すでに日本の社会保険方式におけるリスクと給付の対応関係が弱くなっており、事実上の目的税の性格が強まっている。こうした社会保険制度の変質を追認するならば、社会保険料という事実上の目的税で財源を確保することも可能であろう。あるいは、擬似目的税である児童手当拠出金を改編し、これに財源を求める方法もあろう¹³。

一方、のちの3.でみるように、良好な育成環境の保障が、子どもの成長に望ましい影響を与えることを確認した海外の研究は多く、良質の保育サービスは将来の日本経済社会に貢献する。良好な育成環境の保障は、将来世代の可能性を広げ、すべての世代にメリットが及ぶため、その費用負担を社会保障目的税としての消費税に求めることも可能であろう¹⁴。

また、所得再分配政策としての低所得者や障害をもつ児童にも、普遍的に保育所サービスを保障するためには公費を財源にすることも正当化できる。このように、保育サービスの財源構成は、1) 社会保険料あるいは疑似的目的税としての拠出金、2) 社会保障給付を目的にした消費税、3) 再分配機能を持つ公費負担、の3者によって構成することは、正当化できるであろう。

2. 新待機児童ゼロ作戦と供給確保

¹³ 拠出金は、企業負担であり受益者である労働者が負担しないというのはおかしいという指摘もあろう。しかし、経済学的には、保険料でも拠出金でもその負担の一部あるは全部が賃金調整という形で、労働者に転嫁されている。

¹⁴ これは、次世代育成支援に止まらず、社会保障制度全体に通じた課題であろう。すでに、高齢化社会において、社会保障給付の世代間移転の性格が強まっているため、社会保険料と公費による財源政策の限界に近づいている。特に世代間移転が大きい社会保障制度の新しい主要財源として、社会保障目的税化した消費税導入し、社会保険料、公費に加え、三本目の主要財源にすべきである。

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議では、政策目標を「働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現をめざし、希望するすべての人が安心して子どもを預け働くことができる社会を目指す」とし、社会的基盤整備として、新たな次世代育成支援の枠組みを構築することを求めている。保育所サービスについて見てみると、限定的な「保育に欠ける」子どもへの給付から両立支援、良好な育成環境を普遍的に保障することと言い換えることができる。政府は、質・量共に充実、強化するために、すでに新待機児童ゼロ作戦を打ち出している。新待機児童ゼロ作成は、10年後の目標とし、1) 保育サービス(3歳未満児)提供割合を現在の20%から38%まで増やし、0歳から5歳までの利用児童数を100万人増やす、2) 放課後児童クラブの提供割合を現行の19%から60%まで増やし、登録児童数を145万人増やすという野心的なものである。

保育所サービスは、表1で示すように1997年の改革以来、改革が行われ、保護者の選択が尊重されたが、市町村と施設の委託関係と市町村と保護者の契約関係という点は変化なく、表向きは選択制度導入としつつも、その内実は措置制度が強く残っている¹⁵。

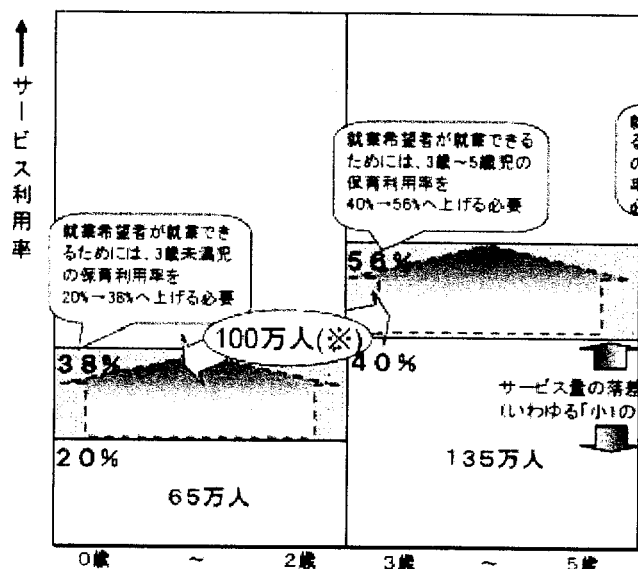


図1 新待機児童ゼロ作戦の概要

出典：厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会 2008年3月21日「次世代育成支援に関するサービス・給付の現状(1)(現物給付)から一部抜粋

¹⁵福田(2005)は、この結果、「双務的な契約がある場合に、明確になる利用者と保育所の権利義務関係は不明確であり、当事者であるはずの保育所が利用者に直接責任を負っているかどうかわからないという制度的欠陥は放置されたままである」と指摘している。

表1 保育所の運営ルールおよびその改革について

	保育所(社会福祉法人)	最近の改革	認定こども園(地方裁量型)	認定こども園(幼保連携型)
利用者資格	保育に欠ける	保育に欠ける	なし	なし
利用者優先	ポイント制	ポイント制	施設の裁量	施設の裁量
応諾義務	あり	あり	なし	あり
参入規制	公立機関、社会福祉法人のみ	民間参入可能	民間参入可能	民間参入可能
料金規制	保育単価上限	8万円上限	自由	自由(低所得者に配慮)
施設費補助	あり	あり(注1)	なし	あり(注1)
運営費補助	あり	あり(注2)	なし	あり(注2)
保護者負担	応能負担	応益原則に基づき負担軽減	施設の裁量	施設の裁量(低所得者に入り)
利益規制	社会福祉法人会計(利益非配分)	会計規則緩和(特定の用途につき積立可能)	なし(条例)	保護者負担分は利益処分可能
サービス水準規制	施設最低基準、保育指針	施設最低基準、保育指針	都道府県の裁量	施設最低基準、保育指針
行政のかかわり	委託	委託	委託関係なし	委託関係なし

注1: 社会福祉法人、日赤、公益法人のみ。認定こども園幼保連携型のみ学校法人を含む
 注2: 公立は市町村の一般財源

措置制度のまま、どのように供給量確保するか、従来の通り、社会福祉法人と公立保育所中心でいくか、多様な組織の参入を認めるかという点が課題になる。

この点について、2003年の厚生労働省「次世代育成支援施策のあり方に関する研究会報告書」(以下、あり方研究会報告書)は、「民でできることは民で」という官民の役割分担の観点を踏まえると、今後とも公設民営形式の推進や公営保育所の民営化など民間活力の導入を進めていくことが適当である」とし、民間組織の参入を認める提案をしている。以降、こうした保育所サービスにおける新しいシステムについて、準市場メカニズムの考えに基づいて考察していく。

3. 保育所サービスの特性

準市場メカニズムが機能する際に、対人社会サービスのアウトカムやサービスの質の評価とインセンティブ設計が重要になる。保育サービスにおいても、準市場メカニズムを導入する際には、保育の質やアウトカムは何なのか、検証する必要がある。

(1) 保育所に求められる保育サービス内容とは

保育所、保育サービスに何を求めるか。保育の目的は多様であろう。ヨーロッパ諸国では、3歳以上と3歳未満では考え方を分けている国が多く、多くの国では3歳以上については就学前教育の普遍化という方向であるが、3歳未満については、親の役割をめぐる国によって考え方が異なっている¹⁶。保育所サービスを実際に提供する保育士に期待される内容は、この保育所の役割、保育所サービスの目的によって異なるが、おおむね、幼児専門職、教育職、社会的ネットワーク職(ソーシャルワーカーモデル)に分類される

日本においては、保育所保育指針改定に関する検討会報告書(平成19年12月21日)で、子どもの生活環境の変化、保護者の子育て環境の変化をうけて、保育所の基本的な機能を、

¹⁶親中心と考えている国は、オランダ、イギリス、ドイツ。施設を中心に考えている国は、フィンランド、スウェーデン、スペイン。パメラ・オーバー・ヒューマ、ミハエラ・ウーリッチ(2004)参照。

①質の高い養護と教育機能、②子どもの保育とともに保護者に対する支援とし、それに対応した指針改定が行われることになった¹⁷。保育所、保育サービスの機能は、単になる親の満足度向上ではなく、養護・教育機能に加え親支援も含めたソーシャルワーク¹⁸の性格を持つことが明確されている

まず、この親支援という点に着目して、保育所サービスの特質について考えてみよう。宮垣(2003)は、ヒューマンサービスとしての特性として、①労働集約的、接触性、個別性、②不可逆性、③相互関与性・相互編集性¹⁹を指摘している。これらは、保育所サービスにも当てはまる。特に③の相互関与性については、親、子どもと保育士の信頼関係が保育の質を左右する²⁰。専門職である保育士の一方的な押し付けだけでも、あるいは消費者としての親の自由気ままな選択でも、この目的は達成されない。この点については、「あり方研究会報告書」でも、「単に親のニーズに迎合するのではなく、その専門性を発揮し、保育所と保護者が「共に育てる」という視点から、保護者への働きかけ、子どもたちの育成に努めることが求められる」と確認されている。

親支援を考慮すると、保育士は、専門知識に基づき効果が確認されたアドバイスを親に提案することになる。保育所サービスに関する契約を、保育所と親の単純な経済取引と考えるべきではない。専門職は利用者と意思決定をともに行う補完者になるという利用者と専門職の新しい関係を構築する必要がある²¹。

(3) 保育の質の測定と情報の非対称性をめぐる問題

養護および教育という点からの保育の質については、1) 質そのものの測定が困難、2) サービス内容に関する情報の非対称性という課題を抱えている。

1) の何が良質の保育サービスであるかは、直接観測は困難である。また、質の低い保育サービスの弊害はただちに明らかになるわけではなく、子どもの将来の発達に影響を与えることになる。保育サービス、プロセスが児童発達に与える影響については研究蓄積の必

¹⁷ 指針改定の具体的な内容は、①保育所の役割として、保育・教育と保護者支援という保育所の役割、保育士の業務、保育所の社会的責任が明確化され、②保育の内容、養護と教育の充実、③小学校との連携、④保護者に対する支援、⑤自己評価、評価結果の公表、職員の資質向上、施設長の責務明確化などである。また質の向上の観点から、保育指針は最低基準としての性格を持つことになる。

¹⁸ 「あり方に関する研究会報告書」では、「家庭や地域の子育て力が低下し、特別な配慮を必要とする家庭が増加している状況も踏まえ、市町村は、地域内の社会資源を適切に活用しながら、いわゆるケース・マネジメント機能をより一層強化する」としている。

¹⁹ サービスの質を高めるためには、利用者とサービス提供者が相互に主体的に参加しなければならない。

²⁰ 大宮(2006) p 171

²¹ すなわち EBSW (根拠に基づくソーシャルワーク) とソーシャルワークにおけるインフォームド・コンセントである。EBSW とは「実証的に検証された文献や論文を体系的に収集し系統立て、そこで得た知識と手順が、援助目的に最も適切で効果的な結果をもたらすように、実践者に介入法の選択と実施を支援するものである」三島亜紀子(2007) P188

要であるが、日本では十分ではない。直接的なアウトカム評価が困難である以上、実証研究で適切と確認されているプロセスを保育の質を評価せざるを得ない。この点については、4. で再論する。

もう一つの課題は、経済学でいう「隠された行動」という情報の非対称性が問題である。保育サービスを選択するのは親であるが、最終的な消費者は子どもである。選択者と消費者が分離されている。このため、親がモニターできないところで保育サービスの質が切り下げられている可能性がある²²。職業倫理性を身につける専門職である保育士の配置を充実することにより、こうした問題を部分的に回避することもできるであろう。

(4) 公共投資としての良好な育成環境の保障

保育サービスは、個々の子どもがその便益を受けるため、私的財であるという指摘もある。しかし、良好な育成環境を保障することにより、子どもの健全発展は、将来の社会政策コストを削減できる可能性がある²³。さらに、良好な保育環境の保障は、経済的にも十分価値のある人的投資となることが知られている²⁴。また、低所得者に対する保育サービスは、貧困防止という点からも所得再分配政策上の意義もあり、保育サービスは、一分に外部性をもった公共財的な性質を持っていると評価できる。

4. 利用者補助システムの設計

2で述べたように、新しい保育サービスのシステムとしては、多様な民間組織の参入と利用者による選択制からなる準市場メカニズムが候補になるであろう。このシステムを費用補助という視点からみれば、施設補助方式から利用者補助方式への転換、すなわち広義のバウチャー方式ということになる。

(1) 利用者補助方式・広義のバウチャー方式とは

対人社会サービスにおける費用補助としては、措置制度に見られる施設補助と利用者補助方式、広義のバウチャー方式がある。いわゆるバウチャー方式は、市場メカニズムの導入の典型例とされ、福祉サービス関係者のなかでは人気がない。しかし、これはバウチャー方式に対する誤解に基づくものである。広義のバウチャー方式とは、補助金は施設ではなく、利用者に対して支給され、そのサービス選択を保障する、利用者補助そのものである。

²² このような場合、利益の分配制約のある非営利法人は、利益最大化を目的としている営利法人よりも手抜きをする動機が低いと親が信じることにより、非営利に需要が集中することを「契約の失敗」という。

²³ 保育所における保育の効果が、子どもの発達に与える研究としてはアメリカ、ミシガン州におけるペリープリスクール研究(Perry Preschool)が有名であり、長期間の観測によって、保育所保育をうけたグループのほうが家庭保育をのみのグループよりも、基礎学力、大学進学率、就職率、犯罪率などの項目において、優れた成績を示していることが確認されている。またスウェーデンでも、学力において同様の傾向が確認されている。Sheila B. Kamerman, Michelle Neuman, Jane Waldfogel and Jeanne Brooks-Gunn(2003)を参考。

²⁴ Schweinhart, L.J., H.V. Barnes, and D.P. Weikart. (1993)を参考。

る。多様なサービス提供主体が参入すると、利用者確保のために、施設はサービスの改善を競うことになる²⁵。保育においても契約制度導入²⁶ということになれば、当然、利用者補助制度、広義のバウチャー方式に切り替わることになる。

バウチャー方式の歴史は古く 1870 年代にフランス議会で導入が検討された歴史もある。利用者補助方式であるバウチャー方式は、その政策目的により様々なバリエーションがあり、「純粹バウチャー、典型的バウチャー方式」というものは存在しない。

ここで注意しておくべきことは、①バウチャー方式においては、政府の財政負担額そのものは、必ずしも引き下がらない、②多額の自己負担がない限り、価格競争が生まれる必然性はなく、供給が増えないと価格が上昇する可能性もある、と帰結を伴う。バウチャー方式にすると費用を抑制できる、サービス供給が拡大するといったことが期待されているが、必ずしもそのような成果がもたらされるわけではない。サービス利用時の自己負担割合が大きければ、価格競争が生まれるだろうし、参入規制緩和が行われれば、サービス供給も増えるが、バウチャー導入単体ではそこまで政策効果はない。逆に、バウチャー方式になると政府の公的サービス責任が低下する、サービスの利用が利用者の経済状況によって左右されるなどの欠点が主張されるが、これもバウチャー方式に必ず伴うものでもない。これらはいずれも、議論しているバウチャー方式がどのような設計になっているのかを明示せず、あるいはバウチャー方式に多様な形態があるということを理解しないで議論しているためである。この点については、「あり方研究会報告書」も十分認識しており、「保育の利用補助券を子育て家庭に配布する、いわゆるバウチャー制度については様々な定義があり、何を持ってバウチャーと呼ぶかは議論があるが、諸外国で導入されたような自由価格制の下で追加的な差額負担が家計に生じる仕組みを我が国に導入することは、ア) 市町村の公的関与が後退するのではないか、イ) 低所得者などの利用が事実上排除・制約されるのではないか」といった懸念などがあり、今日の我が国の現状からすれば慎重に考え

²⁵利用者人数にしたがって、サービス提供機関の収入が変動する仕組みになっている医療保険・医療扶助、介護保険、障害者支援費制度、雇用保険における教育訓練給付もいずれも一種のバウチャー方式とよぶことができる。

²⁶「あり方に関する研究会報告書」では「保育の利用申込みやその受諾が利用世帯と保育所との間で直接行われる仕組みとなれば、利用世帯と保育所の双方で、保育に関する当事者意識がより高まり、子どもの状況に応じた保育の在り方が検討されるようになることが期待される。具体的には、利用者側からみれば、より主体的に保育所の運営方針や保育内容を確認しつつ保育所を選択することができるようになり、一方、保育所としても、広く地域に情報提供するインセンティブが生まれるとともに、利用者のニーズに合ったサービスの提供が期待される。」さらに、「平成9年には、市町村の措置に基づく入所の仕組みを見直し、保護者が希望する保育所を選択して、市町村に利用申込みを行うという改正が行われている。しかし、最近の保育を取り巻く環境の変化や周辺分野における改革動向を踏まえると、新たな次世代育成支援システムの一環として、市町村が自らあるいは委託という形態で行う現行の仕組みを見直し、子の育ちに関する市町村の責任・役割をきちんと確保しつつ、保護者と保育所が直接向き合うような関係を基本とする仕組みを検討することが考えられる。」と契約制度導入を示唆している。

るべきである。」と、バウチャーの種類を限定して、問題点を指摘している。

(2) 多様なバウチャー方式

バウチャー方式を有名にしたのが、ミルトン・フリードマンの教育バウチャー案である。そこでは、公立学校集中する公費による機関補助をやめて、私立学校にも費用補助すべきであるという発想に基づき、自由な教育市場で親がバウチャーを使って学校を選択すべきだと主張した。フリードマン型バウチャーの特徴は、1) 所得に関係なく定額給付、2) 自由価格で、高価な教育サービスを購入できるように自己負担分の上乗せ払いができること、3) 学校側が希望者を選択できるようにする、を特徴にしている。以来、バウチャー方式=競争市場における利用者補助制度として誤解されている。しかし、先に述べたように、フリードマン型バウチャーは一つの変種にすぎない。これに対して、ジェンクス (Jencks) は、1) サービス価格固定、2) 追加自己負担なし、3) 供給者側による選別禁止などの、制限を付けたバウチャーを提案している。Blaug (1987) は、バウチャーを構成するさまざまな要素を整理し、制限なしバウチャーから制限の強いバウチャーまで識別したバウチャーツリー (Voucher tree) 図 1 を考案している。フリードマン型バウチャーはほかのバウチャーと区別するため、「制限のないバウチャー」と呼ばれている²⁷。

表 2 バウチャーの性格付け

	制限なしバウチャー	制限ありバウチャー
①給付水準 (value)	定額	定率
②追加支出 (Supplmentable)	認める	認めない
③価格設定 (fees)	自由 (Cost fees)	制限あり (Uniform fees)
④所得との関係 (Income Related)	なし	あり

(注：別の地域の施設を選択した場合の移動コストを含めるかいないかという制約もある。)

著者作成

教育分野 (初等中等教育) では、アメリカ、カナダの一部、イギリス、オランダ、スウェーデン、ニュージーランド、ポーランドなどでバウチャーが導入されている²⁸。保育分野では、保育市場が発展しているアメリカでは低所得世帯を対象にバウチャーが給付されている²⁹。英国では、1996 年に保守党政権下で就学前教育・保育バウチャー制度の導入が

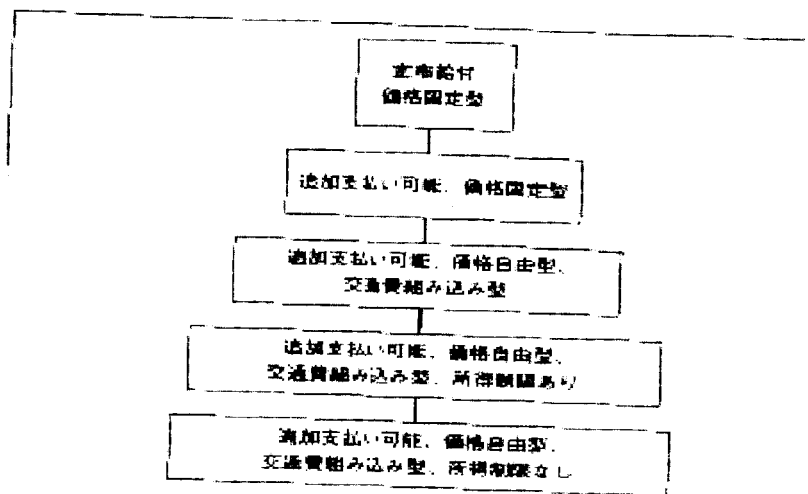
²⁷ サービスの必要度と給付額をリンクしたバウチャーも設計可能である。

²⁸ 内閣府政策統括官 (2001) が詳細な国際比較を行っている。

²⁹ 市場メカニズムで保育サービスが提供されているアメリカでは、保育の経済分析に関する蓄積が多い。特に保育サービスについて包括的に分析している Blau (2001) は、保育の質と費用の間には正の相関関係を確認している。そこでは、児童発達学などの手法で測定される保育サービスの質ポイントを 1 点引き上げためには、保育コストが 5.6% 上昇することが

行われた。この英国のバウチャー制度は、サービス供給の増加につながらなかったため、施設不足が発生し、また一部名門学校付属のプレスクールに希望者集中という問題を引き起こし、労働党政権によっては廃止された。スウェーデンでは、民間市場が福祉供給を一部代替し、一部補完するだけでなく、コスト意識の乏しい福祉部門自体に市場的機能を導入して効率的マネジメントする動きが進み、マルメ市などで、民間供給を含む保育サービスなどにバウチャー制度を導入している。また、フィンランドでも、1997年から民間保育手当制度として導入されたことがある³⁰。

日本においても、教育再生会議などで、学校選択とセットで教育バウチャー制度が議論され、規制改革会議などでも保育バウチャーの議論がある³¹。



図表4 The Voucher tree
Blaug, Mark (1987) 参照

図2 バウチャーツリー

出典：Blaug (1987)

(4) 保育における利用者補助システム

保育サービスにおける契約システム、利用者補助システム（広義のバウチャー方式）の具体的な設計はどのように考えるべきであろうか。利用者補助制度の目的は、1) 各保育所は、それぞれの特徴的な保育サービスを用意し、保育サービスに創意工夫を行うインセンティブを持たせること、2) かりに考えが合わなかった場合でも親は保育所を変更できる選択肢を持っているという意味で、対等の立場で保育の質の向上に取り組むことができるよ

確認されている。

³⁰フィンランドの保育バウチャー導入の効果に関する論文としては Viitanen (2007) が実証的な研究を行っている。

³¹赤林(2007)

うな仕組みを構築することである。専門職である保育士が、子どもの成長にとって必要と判断するサービス内容、「ニーズ」と利用者が望む「需要」を接続する役割を果たす。ただし、保育サービス助成の目標が子どもの健全な発展が目標であるため、利用者補助制度は、親の満足度や親に都合のよい生活を支援するためのものではない。誤った消費者主権のもとで、親に転々と都合のよい保育所を探す手段として利用者補助システムが使われないように、一定の公的介入の仕組みも導入する必要がある。

5.新しいサービス保育システムの向けての検討課題

以上、述べてきたように新しい保育サービスシステムを準市場メカニズムに基づいて機能させるためには、以下の項目について検討する必要がある。

(1) 保育サービス利用の範囲

現在、保育所を利用するためには、「保育に欠ける」という要件を満たしている必要がある。この具体的な要件は、各自治体が政令で定める基準にしたがって条例で定めている³²。さらに待機児童がいる場合の選考基準については、各自治体がポイント制を導入し、優先順位をつけて選考している³³。新しい次世代育成支援のもとで、保育所サービスの目的、内容が変わり、その財源構成も変化するので、「保育に欠ける」要件を大幅に見直し、なるべく普遍的に両立支援や子どもの発達上の必要性の点から評価する基準を導入すべきである。

(2) 供給主体

保育サービスの供給主体については、保育サービスの質を確保できれば、民間企業でも参入を認めるべきであろう。また、措置制度からの脱却のために、保育サービス本体部分については、施設補助は行わず、施設は利用者数に応じて公的主体から支払われるに金額、すなわち保育サービス報酬と利用者負担で保育サービスに必要な費用をまかなう仕組みにすべきである³⁴。

(3) 補助・利用者負担のあり方

利用者の保育料負担は、保育料基準額は、保育単価を上限に、所得階層別に設定されている。1997年の児童福祉法改正により、保育料基準額は、従来の17区分から7区分に変更され、児童福祉法56条も改正前の費用徴収の規定は、「その扶養義務者から、その負担能力に応じて」という規定から「家計に与える影響を考慮して」と変わり、応能負担では

³² 昼間労働を常態にしている、妊娠中・出産直後、疾病・負傷・精神・身体の障害、同居の親族の常時介護、災害などである。

³³ 選考基準は、就労状況、就労時間、就労場所、出産前後にあるか、身体の状況、家族の状況などについてポイントをつけている。地域間で保育に欠ける要件が具体的にどの程度差異があるのか、選考時のポイントにおいてどのような違いがあるのかは明らかではない。

³⁴ 社会福祉法人などが、公益性の高い事業を行い、利用者補助がそぐわない場合は、その部分に限定した施設補助をすればよい。

なく、応益性の性格が強まった³⁵。この点について新しいシステムではどのように考えるか。まず、保育にかかる費用をすべて利用者から徴収するかどうかである。ジャッジ³⁶は、社会福祉サービスの価格設定において、1) 配分効率補助金と外部性補助金の2つの補助金を提案したり、前者については、保育サービスの費用構造を測定してから判断しなければならぬが、後者については、政府が保育サービスを価値財と判断するか、あるいは保育サービスの外部性を評価すれば、価格補助は正当化でき、また新しい財源構成とも整合性がある。保育サービス費用から公的な費用補助の除いた、受益者負担分の費用負担については、2つの考え方があり、応益負担を中心に考え、受益者負担分を利用者人数で割って、一人当たりの費用負担を計算する。その上で、低所得者に限定し、公費を財源にした負担軽減措置を行う方法である。もう一案としては、応能負担として、給付に必要な費用を家計間で再分配する仕組みである。応能負担の場合、所得の単位をどのように考えるか、個人単位で考えるのか、世帯単位で考えるのかが課題になる。世帯単位で考えると、妻の就労所得に対する保育料の限界負担が大きくなり、就労意欲を減退させる可能性もある。保育料負担による所得再分配は避けて、基本的には応益・定額負担とし、低所得世帯については、児童手当の増額か、あるいは公費による保育料負担の減免措置を行うべきであろう。一方、各供給主体が利用者に請求する価格については、公的にコントロールすべきであろう。少なくとも、利用者負担について、質の低下が伴うおそれのある引き下げ競争を認めるべきではない。基本部分については公定価格にしつつ、付加・上乘サービスについては、自由価格を認めるべきと考える。

(5) 情報提供・第三者評価について

医療、教育、対人社会サービスに準市場メカニズムを導入する際は、国はサービスの質の向上を支援するとともに、サービスに対する検査、認定を行い情報の非対称性を取り払う必要がある。すでに、保育所の情報開示、第三者評価については、社会福祉法第78条で定められており、第三者評価の狙いは、「個々の事業者が事業運営における具体的な問題点を把握し、サービスの質の向上に結びつけること」と「利用者が福祉サービスの内容を十分に把握できるようにする」ということになっており、評価対象はソフト面が中心となっている。2002年「児童福祉施設における福祉サービスの第三者評価事業の指針について」、2005年の「保育所版の福祉サービス第三者評価基準ガイドラインにおける各評価項目の判断基準に関するガイドライン及び福祉サービス内容評価基準ガイドライン等について」をうけて、第三者評価のガイドラインは、福祉サービス共通の55評価項目と保育の特性に着目

³⁵ 「あり方に関する研究会報告書」では、「利用者負担については、地方公共団体の上乗せ軽減措置もあって、認可外保育施設や幼稚園の利用者負担との比較、在宅育児家庭とのバランスといった観点から低いとの指摘もあり、待機児童解消に向けた効率的な資源配分の観点から、必要に応じ見直しを行うことを検討すべきである。あわせて、現行の保育所利用の見直しに際しては、負担能力に応じ7段階にも細かく区分されている利用者負担区分の簡素化を図るべきである」と指摘している。

³⁶ ジャッジの価格づけ理論については、坂田(2003) p171

した 34 評価項目³⁷で構成されている。実際に評価する機関は、社団法人保育士養成協議会が評価機関を立ち上げ、評価された保育所許可を得て、財団法人子ども未来財団 i・子育てネットに掲載することになっている。また各都道府県が今後評価体制を整備することになっている。

こうした保育所に関する情報公開、第三者評価は準市場メカニズムが機能するかどうかの鍵になる。先に述べたように、利用者にとって、専門的な保育のサービスの質やアウトカムの測定・評価は困難であろう。また「親の満足度調査」だけをアウトプットの代理指標に使うと、保育所に誤ったインセンティブを与えることになる。

大宮(2006)は、現在の第三者評価を、「欧米での保育の質に関する評価システムが、保育の質に関する研究の一定の集積をふまえて構築されているのに対して、わが国ではその蓄積がほとんどない中で、あまりにも拙速な取り組みではないか。しかも、はじめから、保育条件に関する評価項目は質の要素から除外されている点は重大な問題である」と指摘し、保育プロセス、保育条件を評価項目に加えるべきと指摘している。これは説得力のある指摘である。たしかに、施設の設備、保育士数などの外形的なものについては、施設最低基準（行政監察）でチェックしているが、今後、多様な民間組織の参入を認める際には、保育サービスのプロセスに着目した評価を行うべきであろう³⁸。労働集約的な保育サービスでは、保育士の資格、経験、熟練、スキルが保育の質を左右する重要な要素であろう³⁹。こうした保育士の能力、人員配置が、子どもの発達段階にどのような影響を与えるか、発達心理学などの手法を使って実証的検証し、効果が確認された項目については、その項目をインプット評価⁴⁰にいったインセンティブ設計が必要になる⁴¹。介護サービス市場で起きた質の低下を繰り返さない工夫が必要である。

(6) 保育サービス報酬の設定

国が施設に支払う保育サービスに対する報酬の設定は慎重に行うべきである。障害児を回避し、コスト・手のかからない児童だけを受け入れるようなクリーム・スキミング、チェリー・ピッキングが発生しないような仕組み⁴²や (5) で述べたようにプロセス、保育士

³⁷ 評価項目は、子どもの発達援助項目、保護者の育児支援など子育て支援項目、安全・事故防止から構成されている。

³⁸ 大宮(2006) p 76 は、アメリカにおいても保育の質の測定としては、プロセス評価が行われており、具体的な測定尺度としては、保育条件（グループ人数・比率・経験・専門的訓練等）、保育者の労働環境の指標（賃金・転職率・運営参加度・ストレス）が採用されているとしている。

³⁹ ハード面の整備も当然のことである。また、保育施設の規模性に関する報酬体系の調整は必要になる。

⁴⁰ 具体的には、経験の長い保育士や正規保育士を雇用するほど、あるいは保育士の転職率が低いほど、政府が施設に支払う保育報酬を高くするなどである。

⁴¹ アメリカの研究蓄積については、大宮(2006)p205 参照

⁴² 「あり方に関する研究会報告書」では、その方法としては、障害児や母子家庭などへの適切な配慮を前提としつつ、保育所利用の必要性や優先度の判断に関する新たな仕組み（要保育認定）なども提案している。

配置を通じて質の確保を行うように、インセンティブを持たせる報酬体系を導入すべきである。

(6) 直接契約に対する公的介入の余地

保育サービスの特徴としては、消費者である子どもと選択者・購入者である親が分離している点である。子どもの代理人である親は、当然、子どもの真の福祉のために選択を行うことが期待されるが、親の都合による、過度な長時間保育など誤った消費者主権モデルが発生しないように、施設と利用者の契約に公的な介入の余地を残す必要がある。

これらは、表3のようにまとめることができるであろう。

表3 現行方式と新しいシステムの比較

	現行制度	準市場メカニズムに基づく新しいシステム(契約、利用者補助方式)
財源	公費	公費・消費税・拠出金
目的	児童福祉	両立支援・良好な育成環境を普遍的に保障する
利用者の範囲	保育に欠ける	幅広く児童に養護・教育・親支援を保障
供給主体	公立・社会福祉法人中心	多様な事業者の参入を促進する
利用者負担	応益負担(低所得者世帯に対する負担減額)	応益負担(低所得者世帯に対する負担減額)
保育価格	固定	固定・上乘せサービスあり
第三者評価	あり	あり
施設最低基準	あり	あり
報酬体系	運営費・施設費補助	利用者数と保育士配置に応じた加算した保育サービス報酬
公的介入	措置	あり(過剰な消費者主権や親の誤った選択への対応)

出典：著者作成

III まとめと今後の課題

以上、Iでは、準市場メカニズム導入によって明らかになった課題、IIでは保育サービスに準市場メカニズムを導入する際に検討すべき項目を整理した。もちろん、保育サービスの充実だけでは、就労と子育てが両立可能になるわけではない。現在のような長時間労働をそのままにしていけば、保育サービスの負荷が高まるのは明らかである。

本稿では、いくつか検討課題を残している。一つは、保育所と幼稚園の役割分担である。地域によっては、両者の役割が補完関係ではなく、代替関係になっている場合もある。このため、保育所利用に対する支援と整合性のある幼稚園に対する利用者支援も考える必要があり、3歳以降の幼保一元化も視野に入れる必要がある⁴³。さらに三世代同居家族が多く、保育サービスが必ずしも普遍的に必要ではない地域もあることを考慮する必要がある。また、これと関係するが、保育サービスのための地域負担をどのように考えるかも本稿では検討していない。

本稿では、保育コストに最も影響を与える保育士の労働条件、賃金についても検討していない。民間保育所、社会福祉法人経営の保育所と公立保育所の保育コストの違いは、保育士の年齢構成と賃金構造が年功給であるかによって発生しているとされている。賃金構造が年功給であれば、ベテランの保育士が多くなれば、費用は嵩むことになる。そこで明らかにしなければならないのは、年功給体系が専門職にふさわしい賃金体系であるかどうかである。一般的には、専門職の生産性、賃金は、資格や技能によって左右され、必ずし

⁴³ 就学前教育に対する無償化の動きについても考慮する必要がある。

も年齢効果は強くない。もちろん、経験年数によって技能は向上する可能性が高いが、かならずしも公務員のような年功給である必要はない。一方で、長期にわたり、専門職としての意欲を維持するための賃金体系の工夫は必要となる。福祉専門職の賃金構造をどのように設定するかという点も、今後の実証研究の蓄積を待ちたい⁴⁴。

最後に、1. の準市場メカニズムの展開で述べたように、Knave や Queen も対人社会サービス、保育サービスの参加者になる。準市場メカニズムを機能させるためには、評価とインセンティブが重要になり、そのためには介護、保育などの関連分野の研究蓄積、連携が不可欠である。こうした研究蓄積と情報の経済学、新しい産業組織論やのツールが結びつけば、医療の経済学同様にこの分野は実り多いものになるであろう⁴⁵。

参考文献

欧文文献

- Barr, Nicholas (2004). *The Economics of the Welfare State*. Oxford University Press.
- Blau, David M. (2001). *The Child Care Problem: An Economic Analysis*. Russell Sage Foundation.
- Blaug, Mark (1984). "Education Vouchers: It All Depends on What You Mean." In Julian Le Grand and Ray Robinson, eds., *Privatization and Welfare State*. Allen and Unwin
- Proppera, Carol, Wilson, Deborah and Soderlund, Neil (1998). "The effects of regulation and competition in the NHS Internal market: the case of general practice fund holder prices". *Journal of Health Economics*, 17, 645~673.
- Eugene Steuerle (2000). *Vouchers and the Provision of Public Services*. Brookings Institution Press
- Daniels, Ronald (2005). *Rethinking the Welfare State: Government by Voucher*. Routledge.
- Le Grand, Julian (1991). "Quasi-Markets and Social Policy". *The Economic Journal*, Vol. 101, No. 408 (Sep., 1991), pp. 1256-1267
- Le Grand, Julian (2003). *Motivation, agency, and public policy: of knights and knaves, pawns and queens*. Oxford University Press.
- Le Grand, Julian (2005). "Should citizens of a welfare state be transformed into "queens"? A response to Risse". *Economics and philosophy*, 21 (2), pp. 305-308.
- McMaster, Robert (2002). "The analysis of welfare state reform: why the "Quasi-Markets" narrative is descriptively inadequate and misleading". *Journal of Economic Issues*, 36(3).
- Risse, Mathias (2005). "Should Citizens of a Welfare State be Transformed into 'Queens'? Critical Notice of Julian LeGrand, Motivation, Agency, and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens". *Economics and Philosophy* 21 (2), pp 279-289.

⁴⁴ モデル賃金として、公務員福祉職の俸給体系があるが、これもその賃金体系は実証的な分析に根拠があるものではない。

⁴⁵ 例えば、赤木博文・稲垣秀夫・鎌田繁則・森徹(2008)はこうした試みの一つと評価することができる。

- Sheila B. Kamerman, Michelle Neuman, Jane Waldfogel and Jeanne Brooks-Gunn(2003). *Social Policies, Family Types and Child Outcomes in Selected OECD Countries*.
- Schweinhart, L.J., H.V. Barnes, and D.P. Weikart.(1993). *Significant Benefits: The High/Scope Perry Preschool Study through Age 27. (Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation, 10). Ypsilanti, MI: High/Scope Press.*
- Viitanen, Tarja (2007). Childcare voucher and labour market behaviour: Experimental evidence from Finland, <http://ideas.repec.org/p/shf/wpaper/2007011.html>
- Oberhuemer, Pamela and Ulich, Michaela(1997). *Working with Young Children in Europe: Working with Young Children in Europe*. Paul Chapman Pub.
- (パメラ・オーバー・ヒューマ、ミハエラ・ウーリッチ(2004)『ヨーロッパの保育と保育者養成』大阪公立大学共同出版会 (泉千勢監修・OMEF 日本委員会翻訳) .

日本語文献

- 赤木博文・稲垣秀夫・鎌田繁則・森徹(2008)「介護サービス市場における情報の非対称性とサービスの質－介護サービス供給政策の比較静学分析とその実験経済学的検証－」『医療経済研究』vol.19 No.3
- 赤林英夫(2007)「学校選択と教育ヴァウチャー 政策と研究」市村英彦・伊藤秀史・小川一夫・二神孝一『現代経済学の潮流 2007』東洋経済.
- 大宮勇雄(2006)『保育の質を高める』ひとなる書房.
- 荻島國夫・小山秀夫・山崎泰彦(1992)『年金・医療・福祉政策』社会保険新報社.
- 駒村康平(1995)「英国における社会サービスへの市場メカニズム導入政策の研究体系－Quasi-Markets 研究の紹介」海外社会保障情報 (95 年秋号).
- 坂田周一(2000)『社会福祉政策』有斐閣.
- 坂田周一(2003)『社会福祉における資源配分の研究』有斐閣.
- 佐橋克彦(2006)『福祉サービスの準市場化－保育・介護・支援費制度の比較から』ミネルヴァ書房.
- 下山昭夫(2001)『介護の社会化と福祉・介護マンパワー』学文社.
- 炭谷茂(2003)『社会福祉基礎構造改革の視座』ぎょうせい.
- 千葉正展(2006)『福祉経営論』ヘルス・システム研究所.
- 福田素生(2005)「保育サービスの供給システムとサービス供給の実態」岩村正彦・大村敦志編『個を支えるもの』東大出版会.
- 宮垣元(2003)『ヒューマンサービスと信頼 福祉 NPO の理論と実証』慶応義塾大学出版会.
- 三島亜紀子(2007)『社会福祉学の＜科学＞性 ソーシャルワーカーは専門職か?』勁草書房.

日本小児科学会次世代育成プロジェクト委員会
提言

わが国の社会への「保育環境の整備に関する」提言

日本小児科学会次世代育成プロジェクト委員会

内海 裕美 衛藤 隆 早乙女智子 佐藤 武幸 関口進一郎
野矢 淳子 水口 雅 山中 龍宏
山野 恒一 奥山眞紀子 (学会担当理事)
平岩 幹男 (副委員長) 五十嵐 隆 (委員長)

育児は本来親が行うのが基本であり、それを社会が支えるしくみが必要です。しかしながら、核家族化の進行、男女共同参画の推進、子育てに対する親の意識の変化などにより、低年齢児の保育施設での保育が今強く求められています。一方、核家族化した現在の家庭では他者との関わりの機会が減少しており、保育施設では現代の家庭環境では体験できない他者との関わりの機会が増え、子どもが自律性と社会性を学ぶ場になりうることも事実です。さらに、保育施設は親にとっても職場以外の人間関係を構築できる機会となりえます。しかし、このような社会状況の中で重要なことはできるだけ子どもと親が家庭にて接する時間を増やすことです。この目的を達成するために、子育てを担う保護者への、社会・国からの積極的な支援が必要です。

1. 本来保育は保護者の責任であり楽しみでもあります。また、子育てを通じて、子育てをする側が人間的に成熟することも重要な事実です。但し、子育てをする保護者を社会や国がこれまで以上に積極的に支援することが必要です。

2. 乳幼児期に温かい人間関係を構築することがその後の人生に大きな影響を与えます。幼い子どもたちの育児はその意味で大変に重要な仕事であることを保護者だけでなく社会全体が認識しなくてはなりません。

3. 様々な家族構成の事情や社会へのニーズに対応するため、保育施設には以下の4～10に述べる事項が望まれるべきです。しかしながら子育て、保育の原点に立つとき、子育てを保護者が延長保育、夜間保育、病児保育、病後児保育を利用しなくても済む労働環境の整備や経済的支援について社会をあげて改善することが必要です。

4. 保育施設には小児保健に関する豊富な経験と知識を持つ看護師を導入することが望まれます。さらに、0歳児が入園する保育施設の園医には子どもの病気と保健に関する知識と経験を有する小児科医が就任することが望まれます。

5. 保育施設には保育についての豊かな知識と経験を持つ保育士をこれまで以上に配備することが必要です。

6. 保育施設には6か月までの乳児を他の児から分けて養育することのできる、静かな環境の部屋を確保することが必要です。とりわけ乳児には日中の睡眠時間を十分に確保できる環境整備が不可欠です。

7. 子どもが栄養学的にも適切な、健康的で愛情にあふれた食事をとること、和やかで楽しい雰囲気のもとで保育者と共に食事をする事、子どもが食事のマナーを修得・実践できる環境を整備することなど、食育の観点から見た総合的な対応が重要です。

8. 子どもが病気の時は、保護者やそれに代わる親族が病気の子どものみるのが原則です。しかしながら、病児保育・病後児保育の社会的必要性は今後ますます高くなることが予想され、それらの整備が必要とされます。一方、子どもが病気になった時に保護者が仕事を休んでも、保護者の職場での立場が弱くなったり損になったりしないように、子育てをおこなう保護者への支援制度が整備されていることも必要です。また、家庭内での育児の負担が母親だけに重くならないよう、夫や親族の積極的な協力も必要です。

9. 今後、長時間保育、休日保育、一時保育などの整備が予定されています。このような保育システムの充実は今代の社会にとって意義がありますが、それを利用する保護者のマナーの育成が同時に必要です。

10. 保育時間の長時間化は子どもの成育にとって必ずしも望ましくない面があります。特に、乳幼児にとって温かな母子関係が構築されることがその後の人格形成に不可欠なためです。従って、母親の代わりとして、保育施設では特定の保育士と乳幼児との間の愛情にあふれる人間関係を作るため保育施設では担当制を取ることが望ましい

と考えます。また、保育を利用する側も、保育の長時間化には問題がある点を認識すべきです。

11. 保育所の機能を地域に浸透させ、家庭で子育てをしている保護者をも支援する施設にすることも重要です。
12. 障害児保育は障害児のみならず健常児の成長や発達のために重要な社会資源です。社会全体でこれを支え、さらに広めるためにも人的資源の充実が必要です。

次世代育成プロジェクト委員会答申

日本小児科学会への「保育環境の整備に向けて」の提言

日本小児科学会は子どもの人的物的な保育環境のレベルを向上させるため、以下の目標に向かって行動する。

1. 日本小児科学会は保育関連機関と定期的な会合を持ち、わが国の保育環境に係わる医療・保健面からの情報を常に把握する。
 2. 日本小児科学会は保育関連機関と協力して得た情報を基に、保育環境に関連する問題点やその解決に向けた方策を厚生労働省や文部科学省に提言する。
 3. 日本小児科学会は保育に係わる関係者の小児医療・保健面での知識を深めるために、保育関連機関と協力して保育に係わる関係者への定期的な講習会を行う。
 4. 日本小児科学会は保育関連機関と協力して、育児支援の場とすべき保育所や幼稚園における小児科医の保育研修事業の制度を立ち上げる。保育研修を受けた小児科医には学会参加時と同様に研修点数を与える。
 5. 日本小児科学会は、保育の専門家や保育環境の実態に造詣の深い小児科医に対して、わが国の保育環境の実態や問題点を日本小児科学会学術集会や地方会懇話会などにて定期的に報告し、保育に関する小児科医への啓発を深めるよう働きかける。
 6. 日本小児科学会は障害児保育の重要性を小児科医に啓発し、これを推進する小児科医の育成につとめる。この目的を達成するために、日本小児科学会は障害児保育に関する知識や技術を小児科医に伝授する講習会を開催する。
-