

2. 事業等の在り方

- 子育て支援施策については、1で述べた5つの基本的方向に沿って施策の量的・質的拡充を図ることが適当であるが、その際、それぞれの事業等の在り方について、以下のような視点から検討していくべきである。

(1) 地域子育て支援

(すべての子育て家庭を対象とする施策への転換)

- 専業主婦家庭を含むすべての子育て家庭を対象とする地域子育て支援については、平成2年度に初めて一時保育促進事業が開始され、以後、累次、対象事業が拡大されてきたものの、その取組は未だ緒にいたばかりである。
- そうした中で、現在、地域や家庭における子育て力が低下し、「育児の自信がなくなることがある」とする母親は、平成9年度現在で共働き家庭の46.7%に対し、専業主婦家庭では70.0%となっており、共働き家庭よりも専業主婦家庭に育児不安が多くみられる。
- こうした在宅育児家庭のニーズに応えるためにも、また、虐待など深刻な事態を未然に予防する観点からも、地域子育て支援事業の一層の充実を図っていくことが重要である。なお、このような取組は、専業主婦家庭や育児休業中の家庭、さらには働く父親や母親の育児などすべての子育て家庭の育児を支援することにつながるものであり、「子どもの育ち」という観点からも、地域全体の「子育て力」を高める上でも、有効な施策と考えられる。

(身近に利用できる体制の整備)

- 専業主婦家庭において母親の育児不安がより大きくなっている背景として、共働きの母親に比べ、専業主婦の場合には、地域ネットワークが弱体化する中で、孤立した形で24時間子どもと向き合っているような状況が増えているとの指摘がある。
とりわけ、多くの母親が保育以外に充実してほしいサービスとして「子どもを遊ばせる場や機会の提供」を求めていることを踏まえると、「子育てサロン」、「子育てひろば」等、地域の中に親子の居場所が

必要である。特に、対象が低年齢児であることを考えると、そうした場合は、「コンビニエンス・ストア」のように親子が歩いて行ける身近な範囲に存在することが望ましい。

- 児童館、学校の余裕教室、公的施設等において実施されている放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）については、小学校就学期の子どもを持つ家庭の子育てと仕事の両立を支援するという観点からも、また、遊びを通じた異年齢児との交流等により、子どもたちの健全な育成を図るという観点からも、有意義な取組であると考えられる。さらに、近年、小学校就学期の子どもを持つ親の共働きが進んでいることや、子どもたちの遊び場が減少していることなどから、その役割がますます重要となっている。このため、今後、一層その普及を図り、「放課後の子どもたちの居場所」として定着させていくことが期待される。
- 地域子育て支援事業には、上記のほか、地域子育て支援センター事業、児童ふれあい事業、一時保育、ファミリー・サポート・センター事業、さらには、幼稚園の預かり保育等がある。これらについては、その取組がスタートして間もないこともあって、今後、その充実が期待される場所である。今般の児童福祉法の改正や次世代育成支援対策推進法の制定を契機として、計画的に、地域の実情に合わせた取組が行われ、ゴールドプラン等の下で高齢者介護サービス、とりわけ在宅サービスの充実が飛躍的に進んだように、親子が身近かに安心して利用できる体制が整備されることを期待したい。

（家庭と地域の「子育て力」を高める視点）

- 親の子育て力が低下していると言われる中で、親も、子どもとともに学び、成長していくことが必要である。
こうした中で、例えば、親子が一緒に集まる「つどいの広場」は、専業主婦家庭のみならず育児休業中の親などを含め様々な親子と一緒に過ごし、学び合うものであり、親子の絆を深め、親の子育て力を高める効果が期待される。また、地域子育て支援センターにおいては、育児サークルの育成なども行われており、親による主体的な取組を支援している。今後、これらを始めとした「親同士が参加する場、互いに育ち合う場」を作っていくことが重要である。

- 近年、普及が進んでいる「つどいの広場」事業などでは、親子が集い、その場でスタッフが一緒に関わる中で、子育て支援のための相談・援助などが行われている。こうしたスタッフには、親の話をよく聴くことなど様々なコミュニケーション上の能力も必要とされる。こうした子育て支援者の養成や資質の向上に向けた取組を進めていくことが必要である。
- 今日、兄弟姉妹が少なくなり、中高生と乳幼児が接する機会も減少しているほか、朝食の欠食等の食習慣の乱れや、思春期やせに見られるような心と体の健康問題も生じている。一部の地域で行われている中高生と赤ちゃんとのふれあい事業や調理などの体験的活動を取り入れた食育推進事業などは、次世代の親づくりの視点からも有効であり、その普及が期待される。さらに、高齢者と赤ちゃんがともに過ごす場を増やすなど様々な世代の交流の機会を設けるといった取組や商店街の空き店舗を活用した各種の子育て支援サービスの提供も重要である。
- こうした取組は、多様な主体によって展開されることが望ましい。子育てサークルやNPOなどによる自主的・主体的な取組が進められることは、地域の子育て力の強化や地域の実情に合致した効率的なサービス提供に資するという点だけでなく、地域において失われつつあるつながりとぬくもりと信頼の再生にもつながり、地域の活性化という観点からも意義深いものと思われる。

(多様な地域のニーズへの対応)

- 地域子育て支援事業には、様々なものがあるが、地方公共団体からは、
 - ア) 補助メニューが細分化されていることから、個々の事業評価が困難であり、広範な取組が望めない状況にある、
 - イ) 各補助事業については、補助目的がそれぞれ決まっているため、市町村における地域の実情に応じた多様なサービスをカバーできないものとなっている、といった意見も聞かれる。このため、多様な地域のニーズに応じたサービスの充実を図りつつ、補助の仕組みを交付金化するなど、地方公共団体にとって地域の実情に応じた創意工夫を行いやすい仕組みとすることが求められる。

(2) 保育

(利用者の普遍化への対応)

- これまで保育は、福祉の考え方にに基づき、市町村が自らあるいは社会福祉法人等に委託するという形で「保育に欠ける」児童を対象に提供されてきた。利用世帯は市町村に申請するとともに、国の基準では、所得に応じ7段階を基準として設定された利用者負担を市町村に対し支払う仕組みとなっている。
- 一方、女性就業の増加などに伴って、近年、保育所を利用する世帯は急速に増加しており、利用世帯の経済状況をみると、昭和35年度には所得税課税世帯が2割に満たなかったのに対し、平成9年度には4分の3が課税世帯となるなど、今日、保育所の利用は一般化しているといえる。
- こうした状況は、高齢者介護や障害児・障害者福祉施策などの分野においてもみられるが、これらの分野では、介護保険制度の創設や社会福祉基礎構造改革の際に、市町村の役割を確保しながら利用者と事業者が直接契約を行うという方向で改革が行われている。
- 保育についても、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。
- 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。

- こうした見直しに伴い、保育所にとっても、市町村からの委託費としての資金の性格上、用途が厳しく限定され、新しい事業などに充当できない現在の仕組みが見直され、弾力的な財務運営が可能となるなどの利点もある。
- 他方、保護者と保育所が相対で契約する仕組みとなることに伴い、親の都合ばかりが優先されることとなるのではないか、あるいは障害児や母子家庭などの利用が排除されるといったケースが出るのではないかと懸念もある。
- こうした中で市町村は、保育を必要とする児童・家庭に対するサービスを確実に提供する観点から、住民の意見を踏まえて保育の計画的な供給体制の整備やその質の向上を図る必要がある。さらに、子どもの育ちに関し、市町村が引き続き負うべき責任と役割として、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）を導入し、市町村が自ら又は適切な第三者に委託して実施に当たることが必要である。
- 加えて、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など、新たな状況への対応を進めていくことが必要である。
- また、保育所においては、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。
- なお、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るべきである。

- また、パートタイム労働者の増加など就労形態の多様化等と相まって保育に対するニーズも多様化する中で、これまで特定保育の実施などを進めてきたところであるが、今後多様な働き方が増えていくことが見込まれる中で、さらに柔軟な対応を図っていくことが適当である。

(待機児童の解消・多様な保育ニーズへの対応)

- 保育については、これまで新エンゼルプランや「待機児童ゼロ作戦」等により、供給体制の整備が進められてきたが、都市部を中心として依然として待機者が存在することや今後とも女性の就労が増加すると考えられることから、さらにその充実を図ることが必要である。また、多様な保育ニーズを踏まえ、延長保育、夜間保育、休日保育や病児保育などについて、子どもの育ちに十分配慮しながら必要なサービスを確保することが必要である。
- 国の定める最低基準を満たし財政基盤が制度化されている認可保育所と比べ、基準を満たしていない認可外保育所については、一般に、保育料が高くなる場合が多い。こうした認可外保育所を利用しなければならない家庭の中には、認可保育所利用世帯と同様又はそれ以上に保育を必要とする家庭も存在すると考えられる。
- 認可外保育所の中には、東京都の認証保育所や横浜保育室など、地方公共団体においてその独自の判断によって補助が行われているケースもある。児童福祉法の改正によって保育計画（待機児童解消計画）を策定することとなる市町村においては、待機児童の解消に向けた緊急の取組として、市町村が地域の実情に応じ必要と判断した保育サービスについて、これを保育計画に組み込んでいくことが適当である。
- 認可保育所の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。

（運営の効率化）

- 認可保育所の公営・私営別の推移をみると、私営保育所の割合が次第に上昇しており、平成14年では施設数で約44%、児童数では約49%に達している。公営・私営の保育所は、それぞれが他方にな長所を有しているが、私営保育所の方が延長保育等の特別保育の実施率が高いなど利用世帯の多様なニーズに Corresponding している一方で、公営保育所は、多様なニーズへの対応が不十分で、かつ、保育士の年齢が高いこともあって費用がかかるなど費用対効果という面で問題がある。「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。
- 公営保育所は、障害児など特に配慮が必要な子どもたちへの対応など、公営としてふさわしい特色ある取組を地域の拠点施設として進めるほか、経験のある保育士が地域子育て支援事業や、さらには近年増加しているソーシャルワーク的支援を必要とする家庭の子育て支援など、今日新たな対応に迫られている。

（保育の質の確保）

- 保育所利用児童が増加するとともに、家庭の子育て力が低下している中で、保育士が有する保育についての専門的な知識やノウハウは、子どもの健やかな育ちを支える上で重要な資源ともいえるべきものである。このため、今後とも、教育や研修等による施設長や保育士の資質の向上を通じて、保育の質を確保・向上させていくことが必要である。また、保育所が地域子育て支援センターとして、家庭の子育て力の低下を踏まえ、ソーシャルワーク能力など専門性を高めていくことが求められる。
- さらに、地域の実情に応じ保育所がその役割を適切に果たすことができるよう、引き続き規制改革や認可外保育所の認可保育所への移行などを進めるとともに、第三者評価の推進などにより、保育の質の向上を図ることが必要である。

(地域社会における保育所の役割)

- 保育所は、子育てについて高度な専門的ノウハウを有し、保育が必要な子どもに対するサービスのみならず、地域における子育て拠点として、子どもの健全育成のために重要な役割を果たすことが期待されているが、その取組はなお十分ではなく、子育て家庭からは敷居が高い存在となり、その子育ての専門性が広く活用される状況には至っていないとの指摘がある。このため、今後、保育所が地域や子育て家庭に身近で親しまれる存在となり、地域の子育てを共に支え、助ける子育てのひろばとして、地域に開かれた存在となっていくことが必要である。その際、地域のNPO、民生・児童委員等との連携を図っていくことが求められる。
- なお、地域社会の中ですべての子育て家庭を対象としたサービス提供が重要となる中で、近年、親の子育て力が低下していることを踏まえ、特別な配慮が必要な家庭へのきめの細かい支援という面でも、保育所の専門的なノウハウが十分に活用されることが期待される。

(保育と育児休業の関係)

- 本年3月に決定された「次世代育成支援に関する当面の取組方針」では、育児休業の取得率について社会全体の目標値が定められるなど、子育てと仕事の両立に向けた取組の強化が求められているところである。一方、実際の取得状況をみると、近年、女性の取得率が急速に上昇しつつあるものの、なお、取得できない者や取得しても短期間しか取得しない者も多い。また、男性の取得率に至っては平成14年度で0.3%と極めて低い水準にとどまっている。
- こうした状況の下で、ゼロ歳児保育のニーズは急速に拡大しており、他の年齢と比べても高い伸びを示している。その利用児童数は、平成14年4月現在において約7.1万人と利用児童総数の約3.8%に過ぎないのに対し、ゼロ歳児保育は手厚い人員配置を要することもあり他の年齢と比べて費用がかかることから、保育予算全体の20%以上を占める状況となっている。なお、こうしたゼロ歳児保育は、北欧諸国ではほとんどみられない。

- 育児休業の取得ないし長期間の取得を阻んでいる要因にはさまざまなものがあるが、その一つとして、育児休業を取得し、子どもが1歳となった後に保育所入所を申し込んでも、年度途中からの入所が困難であるなど、育児休業後の保育所への入所不安が存在することが考えられる。この結果、育児休業を取得しない、あるいは短期間しか取得しないという事態が生じており、ゼロ歳児保育が増加している一つの要因ともなっている。
- これまで、ともすると親の就労支援を目的とする育児休業制度と保育に欠ける児童の健全育成を目的とする保育制度とは、それぞれ別個の観点から、その在り方が検討されてきた面があるが、実際には相互に関連する施策であり、両者を総合的に捉え、整合性の取れた取組へと変えていくことが必要である。
- 育児休業をさらに促進する観点から、例えば、1歳児保育の受け入れの推進を図ることにより、育児休業取得後に確実に保育所を利用できるようにしたり、育児休業制度においても、取得期間について子どもが1歳に達するまでとされている取扱いを弾力化し、育児休業取得後、円滑に保育所に預けることができるようにするなどの見直しを行うことが期待される。
- こうした施策は、あくまでも育児休業による就業継続を望む者がその希望どおりに取得できるようにするためのものであり、ゼロ歳児保育の重要性を否定するものであってはならない。また、ゼロ歳児等の保育については、保育所のみならず、保育ママのような家庭的保育事業を含む代替的事業の活用について柔軟な対応を検討することが望まれる。
- また、あわせて、育児休業取得後において、希望する者は必ず元の職に戻ることができるようにするとともに、子育てのために離職した者が円滑に再就職できるような支援を充実していくことが望まれる。

(保育所利用世帯と非利用世帯との支援の格差)

- 現在、保育所利用世帯に対する支援がある程度進んでいる一方で、在宅育児世帯に対しては、教育施策や児童手当、母子保健などを除き公的支援は少ない状況にあり、保育所利用世帯と非利用世帯との間で利用できるサービス、投入されている公費についての格差がある。とりわけ幼稚園通園前の3歳未満児において、その格差は大きい。

- 保育所を利用する世帯も、利用せずに在宅で育てる世帯も等しく公的支援を行うという観点から、一部の北欧諸国においては、1～2歳児を養育する保育所非利用世帯に対し、児童手当とは別に「在宅育児手当」が支給されている。
- このような在宅育児手当については、子育て支援給付を総合的に捉えた場合に保育所利用世帯と在宅育児家庭との支援のバランス、育児という社会的な意義を有するアンペイドワークを評価する観点から、施策の選択肢として考えられるのではないかとの意見があった一方で、ア) 育児費用のかなりの部分を公的に賄うというのは今日の日本の実情にはなじまないのではないかといった意見や、イ) このような手当は女性の社会進出を阻害する方向で作用するのではないかといった意見、ウ) 北欧諸国における在宅育児手当の金額は、保育所への公費支出に見合った相当高い水準であり、これを我が国に適用すると、費用がかかりすぎるのではないかといった意見もあった。
- また、保育所非利用世帯に対する公的なサービスが母子保健サービスを除きわずかであることもあり、まずは、在宅育児家庭のための地域子育て支援など現物サービスを充実することが重要ではないかといった意見や在宅育児手当という新規の給付よりはむしろ児童手当との関係を整理していくことが必要ではないかといった意見もあり、今後、さらに議論を深めていくべき課題と考えられる。

(幼稚園との連携)

- 保育所と幼稚園については、前者が親の就労等の事情により家庭における保育を受けられない児童に対し、家庭に代わり保育を行う福祉施設である一方、後者は親の希望により就学前教育を行う教育施設であり、その機能を異にしている。また、近年、保育所においては、女性の就業形態の多様化等に対応し、休日を含めた多様な時間帯のニーズが増加するとともに、0～2歳児の受入れが増えるなど、保育所と幼稚園との間ではその差異が拡大している面もある。
- 一方、少子化や過疎化の進行により、地域によっては、施設運営の効率化などの観点から、保育所と幼稚園について、一体的な設置・運営が求められているところがあるほか、子育て家庭の多様なニーズに

対応し、預かり保育を実施する幼稚園が増加しているという新たな状況もみられている。さらに、地域子育て支援サービスを含め、子育て支援サービスの総合的な提供を図る観点からも、保育所と幼稚園の連携を図ることが重要な課題となっている。

- こうした状況を踏まえ、これまで、施設の共用化、資格の相互取得の促進等が図られてきたほか、さらに、構造改革特区においては、幼児数の減少等の事情にある地域において合同保育等が認められたところである。

また、去る6月27日の閣議において決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」では、「地域のニーズに応じ、就学前の教育・保育を一体として捉えた一貫した総合施設の設置を検討する」とされたところであり、今後、子どもの幸せを第一に考え、保育所と幼稚園それぞれの役割と機能の発揮を基本としつつ、共用施設や合同保育の実施状況も評価しながら、その具体的な姿について検討が進められるべきである。

- なお、保育所等の就学前の子どもの育ちを支える施設については、次世代の育成という点で中核的な役割を果たすことを期待されていることを踏まえ、その費用については、施設ごとの機能・役割に応じた適切な形で、公的支援を行っていくことを基本に考えるべきである。

- 保育所運営費について、その公的支援のすべてを市町村が負う、いわゆる一般財源化等に関する議論については、
 - ア) 次世代育成支援は、国の基本政策であり、地域の自主的、自立的な取組を前提としつつ、国としてどのように具体的に取り組むのか、
 - イ) 地方公共団体の財政状況等によって取組に格差が生じるおそれがあること、特に、過疎地域においては、一般的に担税力が弱く、仮に税源移譲等がなされた場合でも、十分な財源保障がなされないことにより現在の保育サービスの水準が維持できないおそれがあるなどの課題があり、慎重な検討が必要である。

むしろ、高齢者介護における介護保険制度のように、国と地方公共団体を含め国民皆で支える中で地方分権を進めるという考え方についても選択肢として検討することが考えられる。