

社会保障審議会少子化対策特別部会

第 23 回 (5/19) ~ 第 29 回 (11/27) における委員等から出された主な議論

(目次)

<u>1 次世代育成支援施策に関する費用について</u>	
○ 次世代育成支援施策に関する費用のあり方	3
○ その他	6
<u>2 社会的養護について</u>	
○ 社会的養護に関する今後の見直し	7
<u>3 子どもの貧困について</u>	
○ 子どもの貧困	9
<u>4 放課後児童クラブについて</u>	
○ 放課後の子ども対策の基本的視点について	11
○ 量的拡大	14
○ 基盤整備	15
○ 提供の保障	17
○ 人員配置基準等	18

○ 担い手の質の確保	2 2
○ 人材確保	2 3
○ 利用方式、利用者負担	2 5
○ 財源・費用負担	2 7
○ 放課後子どもプランの推進	2 8

4-5 病児・病後児保育について

○ 病児・病後児保育の必要性	3 1
○ 病児・病後児のサービスの在り方	3 2
○ 施設型と非施設型の役割	3 2
○ 安定的な運営の確保	
○ 医師との連携	3 3
○ 安定的な運営の確保	3 3
○ 財源確保	3 4
○ その他	3 4

5-6 すべての子育て家庭に対する支援について

○ 一時預かり	3 5
○ すべての子育て家庭への支援	3 6
○ 児童館について	3 6

1 次世代育成支援施策に関する費用について

項目	論点及び意見
<p>○次世代育成支援に関する費用のあり方</p>	<p>◎ 現金給付と現物給付はバランスよく大きく充実することが必要であり、そのためにはスピード感を持って制度改革を進めるべき。</p> <p>◎ 現行のサービス給付ごとに財源構成が組まれている仕組みから、新たな制度体系においては、財源構成を一元的なシステムに見直し、施策間の連携の取れた切れ目のない一体的な制度とすることが必要。</p> <p>◎ 新たな制度体系を実現し、現金給付、現物給付いずれの拡充も行うとした場合においては、約10.1～11.0兆円の財源規模が必要。</p> <p>◎ 国、地方、事業主、本人の社会全体で費用を支え合うことが必要。また、財源構成を考える際は、全体の費用が増える中で、利用者負担も含め、そのあり方を考えることが適当。</p> <p>◎ 例えば、フランスでは、政府から独立した機関である「全国家族手当金庫」が国や事業主、労働者などからの子育て支援に係る財源を一元的に管理し、各県の「家族手当金庫」を通じ、自治体や保育施設、家族に対する各種手当の支給などに資金を給付する仕組みがある。その際、「全国家族手当金庫」及び各県の「家族手当金庫」では、使用者団体の代表や労働団体の代表、有識者など関係者で構成される理事会が給付等に関する意思決定を行っている。</p> <p>◆ 現行の児童・家族関係社会支出は約4.3兆円であるが、それぞれのサービス給付ごとに財源構成が組まれている。新たな制度体系においては、財源構成を一元的なシステムに見直すことが必要。</p> <p>○ 現在の次世代育成支援は、施策ごとに財源構成が異なっている。そのため、施策間の連携が十分に取れず、現金・サービスの給付が一体的に提供できていないのが実態。多様なニーズに的確に対応し、現金給付・現物給付を適切に組み合わせ、切れ目なく体系的に提供できる仕組みが必要。</p> <p>○ 現金給付が増え、ドイツ・フランス・スウェーデン並みになるとのこと、たいへんうれしく思うが、サービス給付を含めた包括的なありようが現時点では見えてこない。</p>

- 制度は、恩恵に預からなくとも負担はする人達への説明責任が必要であり、理解・納得できるものでなければならぬ。
 - 保育所、放課後児童クラブなどの決定的サービス不足、出産機会の不均衡等が問題になっており、給付やサービスの財源がバラバラ。子ども・家庭支援も多様なニーズに対応できる、トータルなパッケージプランが必要。
 - ① サービス地域間格差・不均衡の是正
 - ② きめ細やかで切れ目のない、体系だったサービス提供
 - ③ 子育て家庭や支援団体、企業など多様な関係者（ステークホルダー）の参画
 - ④ 一元的な給付と拠出のシステムづくりのための財源の統合
 - ⑤ 地域の創意工夫と人々の信頼やつながりの再構築
 - 児童手当制度が廃止になったとき、事業主拠出金で運営している事業に関する財源確保が必要。
 - 少子化対策特別部会は、常に最適な財源と負担のあり方を問題意識として持ってきており、次世代育成支援施策に関する費用のあり方を見直すチャンスを生かさなければならない。
 - 次世代育成は日本全体で支えていくべき。
 - 社会的養護を含めて制度設計を考えるべき。
 - 財源の問題と制度の問題は分かち難く結びついており、両者をきちんと議論をすることがあって初めて、具体的な制度のイメージとして提案ができる。
- ◆ 足下で家族関係社会支出が約 4.3 兆円。これに加えて、児童手当から子ども手当への移行により追加所要額が約 4.3 兆円であり、「子どもと家族を応援する日本」重点戦略において試算した追加所要額約 1.5～2.4 兆円を合わせてすべて足してみると、新たな制度体系を実現したとした場合においては約 10.1～11.0 兆円の財源規模が必要と試算される。
- ◆ 利用者負担も含めた事業費全体で考えると足下で約 5.1 兆円の社会支出。これを子ども手当による経済的支援の充実を除いて考え、約 1.5～2.4 兆円の増のみを考慮して機械的に財源構成の変化をみると、国、地方、事業主、本人そ

それぞれ拡大し、また、どの給付をどの程度拡大するかにより、利用者負担も含めたそれぞれの負担割合も変わってくる姿が試算される。

◆ また、フランスの家族関係支出を日本の児童人口規模に換算し、現金給付と現物給付をバランスよく大きく充実するためには、約10.6兆円が必要という試算もある。

○ 子ども手当に5.3兆円という予想していなかった状況で、改めて現金給付と現物給付のバランスをスピード感を持ってやらなければならない中で、どうやってより効果的な施策に持っていかれるかという視点を押さえなければならない。併せて、国や自治体、事業主、利用者の費用負担のバランス、直接税と間接税、保険や拠出金といったことをマクロな視点から押さえておくことが必要。

○ 少子化対策は国の将来のための施策であり、財政的な裏付けを明確化し、重点的に公費投入を行うことが必要。消費税率引き上げにより安定財源を確保すべき。

○ 企業の貢献は法人税で貢献することが最大の貢献。企業が利益を出していれば、自動的に法人税率分の税金が入ってくる。名目成長率を上げていかないと負担割合の議論は片付かない。

○ 現金給付と現物給付のバランスは当部会としていろいろ意見が出ているので、まとめる場合は最初を書くなどの形にすべき。

制度改革の議論を2年間やってきて、「スピード感ある」というところが、現実には出遅れて、その結果、現物給付と現金給付のバランスが議論されるという事態になったことを、当部会としても反省すべき。

○ 子ども手当について、市町村が今までの児童手当で負担していた金額を上回る負担しなければならないことになると、税財源の移譲がない中では大変な危機感を持っている。

また、条例の改正や要綱の改定、コンピューターシステムの改善、新規のシステム構築などがあり、移行期の状況を踏まえた経費負担のあり方を見通していただきたい。

○ 子ども手当について、現行の児童手当で負担している金額分くらいは地方が負担しても良いのではないか。

◆ 例えば、フランスでは、政府から独立した機関である「全国家族手当金庫」が国や事業主、労働者などからの子育

	<p><u>て支援に係る財源を一元的に管理し、各県の「家族手当金庫」を通じ、自治体や保育施設、家族に対する各種手当の支給などに資金を給付する仕組みがある。その際、「全国家族手当金庫」及び各県の「家族手当金庫」では、使用者団体の代表や労働団体の代表、有識者など関係者で構成される理事会が給付等に関する意思決定を行っている。</u></p> <p>○ <u>多様なニーズに的確に対応し、現金給付・現物給付を適切に組み合わせて、切れ目なく体系的に提供できる仕組みを構築するため「子育て基金（仮称）」を提案する。</u> <u>「子育て基金（仮称）」は、政府から独立した第三者機関であり、法律に基づいた公法人として、労使代表等が直接運営に参加することを基本。</u> <u>徴収方法は、独自の機構を設けるものではなく、現行の徴収方法をそのまま活用。</u></p> <p>○ <u>財源の一元化と運用システムの独立化はフランスの「全国家族手当金庫」などの例があり、また多様な関係者の提案のもと、自治体との契約に基づくサービス提供はイギリスの「コンパクト」などに近い考え方。さらに、地域の子育て支援サービスを行政だけではなく地域の多様な市民活動団体との協働で実現したドイツの「家族のための地域同盟」などが参考となる。</u></p> <p>○ <u>連合案の「子育て基金（仮称）」について、例えば、自営業者の扱いはどうするのか、メリット制のようなものを抛出時に考えなくて良いのか、非正規就労の方の分をどうするのか、等について検討していただきたい。子ども手当に変わる中で児童手当抛出金の部分をどのように有効利用していくのかという視点から考えると、思い切った制度を提案しても良いのではないか。</u></p> <p>○ <u>非正規、正規を問わず、給料をもらったらきちんと負担するという社会的な役割を果たさなければならないので、その辺りについても考えていきたい。</u></p>
<p>○その他</p>	<p>○ ・ <u>少子化対策の目標設定を明確に設定すべき。例えば、国民の結婚・出産の希望が実現した場合の合計特殊出生率を目安として、PDCAサイクルで評価していく施策が必要。</u></p> <p>・ <u>5年後にすべてを達成することでは遅い部分もあるので、2, 3年で早くやらなければならないものは重点化すべき。</u></p> <p>・ <u>地域が子育てにとって重要であり、地域住民や自治体が創意工夫できる部分を拡げるべき。</u></p> <p>・ <u>少子化問題への国民理解の醸成が大事。</u></p>

- 保育政策と働き方の政策は車の両輪であるので、「少子化対策は国の責任ですからお手伝い」というスタンスではなく、企業はワーク・ライフ・バランスを改善する鍵であり、責任もある。
- 大企業はワーク・ライフ・バランスをやらないと人材が集まらないという危機感を持っており、かなり積極的に取り組んでいることも認識いただきたい。
- 少子化対策の推進体制について、工程表を明らかにし、それに沿って実際に進んでいるのかチェックすることが必要。また、省庁間の連携、できれば執行機関の一元化まで進んでいただきたい。

⇨2 社会的養護について

項目	論点及び意見
○ 社会的養護に関する今後の見直し	<ul style="list-style-type: none"> ◎ <u>施設機能の見直しについては、平成 20 年度社会的養護に関する実態調査（タイムスタディ）の調査・分析結果等も踏まえながら、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会において具体的な議論を進める。</u> ◎ <u>社会的養護の不十分さや退所後の環境との不適合性に対して制度の充実（担い手、集団養護のあり方、職員配置基準、退所後の支援等）が必要。</u> ◎ <u>社会的養護における地域との連携や社会的養護施設以外の施設等との連携のあり方について検討が必要。</u> ◎ <u>社会的養護経験の当事者の取組み、子どもたちの声の反映も重要。</u> <p>◆ 施設機能の見直しについては、平成 20 年度社会的養護に関する実態調査（タイムスタディ）の調査・分析結果等も踏まえながら、社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会において具体的な議論を進める。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 社会的養護の不十分さや社会的養護を受けた子どもの感じる退所後の環境との不整合は入所児童の努力だけではどうにもならない課題であり、制度的充実が必要。 <ul style="list-style-type: none"> ① 社会的養護の不十分さ

養育面、教育面、精神面での課題を有したままの退所となっている現状を踏まえ、入所児童に十分ケアがされるよう、親に代わる、入所児童と一緒に生きてくれる養育者等の担い手不足の解消

② 退所後の環境との不整合

現代社会で 15~18 歳で自立することの一般とのギャップや親、保証人がいないことによる障壁など、退所後のハンディ、権利擁護の必要性を踏まえた退所後の支えの充実

- 児童養護施設で目立ってきている集団的な連鎖（過去いじめなどの被害を受けた入所児童が加害行為に及んでしまう連鎖）の問題について、中舎制や大舎制を中心とした集団養護のあり方そのものの限界が現れている（セーフティの問題）。

子どもたちには安定した恒久的な特定の大人との関わりが必要だが、若い職員が 3~4 年で辞めてしまう。小学生以上の子ども 6 人に 1 人という職員配置基準を抜本的に早急に解決していただきたい（パーマネンシーの問題）。

社会的養護を出た子どもたちは、退所後に生きづらさを感じており、精神的・技術的なサポートのほか、精神的・技術的なサポートのほか健康、情緒、学歴の保障や保証人の問題など自立支援について幅広くいろいろな部分に手当てしていただきたい（ウェルビーイングの問題）。

- 施設入所児童のうち被虐待児童の割合は児童養護施設でも約 6 割。就労支援や就学支援だけでなく、精神的なケア・支援が大変重要な位置にある。行政による就労支援等とともに、社会的養護を経験した当事者グループによる支援活動も重要。
- 制度や政策、援助を考える際には、子どもたちの声を何より大切にしたい。
- 子どもたちの責任のないところで社会的養護の不十分さ、退所後の環境との不適合性をどのように制度として下支えしていくかということは、この部会でも重く受け止めさせていただきたい。今後とも社会的養護の体制の確立、退所後の環境の整備という点に関しては心を尽くして議論を進めていきたい。
- ①児童相談所や市町村の相談体制は充実しているが、社会的養護の施設の職員配置が追い付いていない。子どもの心を癒すなどの状況に対する職員が十分対応できているとは言えない。また、子どもを家庭にできるだけ帰そうということが求められているが、そこに対する支援、必要な職員がやや弱い。

②社会的養護の最低基準は昭和 20 年代に作られており、特に、中高生などに個室や 2 人部屋などを設置しようにも

	<p>うまくいかず、現在の状況に応じた基準の見直しが必要。</p> <p>③里親やファミリーホームの充実は望ましい現実的な施策。しかし、子どもを5～6人預かると10人弱の生活単位になり、個人で住宅を確保することは難しい。施策化されたことは評価するが、継続してファミリーホームの施策化をフォローしていくことが必要。</p> <p>○虐待された児童の立場に立って対応している要保護児童支援ネットワークによる、平常時の地域での見守り及び早期発見並びに要保護児童に対する取組が、社会的養護と適切に連携し具体的対応を経た後、できる限り家庭で、あるいは一般に普通だと思われる日常環境の中に適合していくための仕組みを考えると、市町村の取組みとともに市民ボランティア等による多様な受け皿の整備が重要となる。少子化対策特別部会において、社会的養護が抱えている課題の中で、地域との連携や社会的養護施設以外の施設や機関等との連携のあり方について提言が出来れば良い。</p>
--	---

2-3 子どもの貧困について

項目	論点及び意見
○ 子どもの貧困	<ul style="list-style-type: none"> ○ ・ 子どもの貧困は1980年代からの構造的な問題。日本の中では母子家庭の子どもの貧困率が突出しているが、母子世帯の子どもではない子どもでも貧困は1割程度。 ・ 子どもの貧困率は年齢が低ければ低いほど高く、この傾向が強まっている。若い世代の親たちの雇用状況の悪化が原因の一つ。 ・ 貧困の世帯に育つことは、学習資源の不足、親のストレス、社会ネットワークの欠如など様々な経路で子どもの成長に悪影響を及ぼしており、その影響は成人となつてからの所得や健康にも響いている。 ・ 子ども期の貧困に対する所得保障及び現物給付という政府の介入は、不利を緩和する効果があることが、欧米では実証的に研究されている。貧困の連鎖を止めようとするならば、不利を積極的に緩和しなければならない。 ・ 所得保障だけでなく、質の高い就学前教育が必要。貧困世帯が集中しているのは保育園であり、保育園の中での質の高い保育と就学前教育が非常に重要。

- ・ 日本の子どもの貧困の特徴は、
 - ① 母子家庭をはじめとする特定の世帯の貧困率が突出して高いが、貧困の子どもを漏れなく対象とするには全ての世帯タイプの子どもの対象とすることが必要。
 - ② 政策による子どもの貧困の削減効果がほとんど認められない(再分配の前後で貧困率の状況があまり変わらない)。再分配前の子どもの貧困率は諸外国に比べて高くなく、貧困ギャップが比較的少ないため、高齢者の貧困を救済することに比べれば財源投入が少なくてもある程度の効果を見ることが出来る。
 - ③ 女性の就労による貧困削減効果が非常に少ない。母親も働きに出なければならない世帯は子どもを保育所などに預けていると思われるため、そこに現物給付の質の高いものを集中的に投入することが効果的。
- ・ 生活の余裕のなさを貧困家庭に共通して感じる。お金だけでなく、時間や精神的な余裕が少ない。
 - ・ ひとり親家庭は、不安定な就労形態が多い。
 - ・ 余裕のなさが子どもの発達面にも大きな影響。低賃金、労働時間単価の低さの問題。ダブルワークや長時間労働の問題は貧困家庭に共通して見られる。(低賃金の問題は、夜間に子どもを放置することにつながったりして、子どもたちの安全を脅かしてしまう場合がある。)
 - ・ 貧困家庭ほど孤立化が激しい。孤立している部分を補うサービスを買うことができない。
 - ・ 貧困家庭ほど居住空間が狭い。居住空間の問題は、思春期の子どもたちに深刻な影響を与えている。
 - ・ 就学援助の制度が市町村により広報の仕方が異なり、受けている率に差が見られる。就学援助の額だけですべて補うのは不可能。学力がついていない子どもは私立高校に行くしかない状況になってきており、私立高校の学費の高さは諦めにつながる。
 - ・ 日本の保育所は豊かな子どもと貧困な家庭の子どもは同じ保育所に行っており、格差や貧困が子どもに与える影響を防ぐことにつながっている。家庭の経済力により保育の質に違いがでないよう、配慮いただきたい。
 - ・ 生活保護が単に経済的な安定をもたらすだけでなく、親子関係が安定に向かう場合が多い。
- イギリスがかなり顕著に貧困率が落ちている。いわゆるシュア・スタート、人生の最初からしっかりスタートしましょうというプランで、保育の国家戦略にも結びついている。例えば、当初はイギリス全土の経済的に貧しい20%の地域から総合施設を置いて、保育や子育て支援だけでなく、就労支援や医療サポートなどトータルなプランを行った。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 貧困率は非常に限定的な一つのデータであり、貧困率の削減のみを政策目標とするのではなく、質の良い保育や義務教育、子どもの医療など包括的な貧困対策を行っていくことが必要。イギリスでは政府が子どもの貧困削減を公約にあげ、さまざまなプログラムを充実させたことにより、貧困率が改善した。日本では、子どもがある貧困家庭の給付が少なく、税・社会保険料等の負担が大きいので、彼らを再分配される側に回すことが必要。 ○ 所得における貧困の家庭だけでなく、虐待などに関しても早期発見・早期対応の機能を強化しており、要支援児童のネットワークとして保育所も位置づけている。 ○ 保育所は徐々に駅前中心に建てられる一方で、家賃の安いアパートは駅前でない郊外の地域に集中し始め、低所得家庭はそうした郊外地域に集中して住み始めているのではないかと。そういった地域には保育所が少なく、保育所に連れて行くだけで大変。保育所が偏在的になっていないか。 ○ <u>母子家庭について就労による相対的貧困率の改善効果があまり見られない。これは所得の再分配の問題よりも、非正規就労の賃金格差や労働条件の問題。「政策による子どもの貧困の削減効果」には、就労支援、労働条件の改善と、所得の再分配、自立支援のための政策の両方の意味を持つ。</u> ○ <u>日本の保育所やイギリスのチルドレンセンターのように、いろいろな家庭、状況の子どもが混ざり合うこと自体に意味があり、子どもを機能的に分断するべきでない。</u>
--	---

3-4 放課後児童クラブについて

項目	論点及び意見
○ 放課後の子ども対策の基本的視点について	<p>◎ <u>新しい制度設計上、子どもの健全育成の観点から、就労家庭の子どもか否かにかかわらず、全ての子どもが身近で利用可能な一定の場所、共通のサービスの提供を充実することを考慮する。</u></p> <p><u>この場合、当該場所において提供されるサービスとしては、安全な居場所づくりに加え、多様な活動メニューの提供、異年齢児や地域住民等との交流、さらには、家庭との連携、親への支援、学校との連携といったものも、地域の実情</u></p>

に応じて充実されていくことが望ましい。

◎ 放課後児童クラブは、保護者が就業継続をする上で大変重要なサービスであり、共働き世帯の増加、潜在需要の高まりに対応し、保育と同様に両立支援サービスとして、放課後児童クラブの機能を量的に拡充していくことが必要。その際、全ての子どもにとって必要とされる身近で利用可能な一定の場所、サービスの内容を踏まえ、放課後児童クラブの内容についても、その充実を図るべき。

◆ **子どもの健全育成の観点から、就労家庭の子どもか否かにかかわらず、全ての子どもが身近で利用可能な一定の場所、共通のサービスの提供を充実し、新しい制度設計上もそうしたことを考慮して制度的な位置づけを行うことが考えられるのではないか。**

この場合、当該場所において提供されるサービスとしては、安全な居場所づくりに加え、多様な活動メニューの提供、異年齢児や地域住民等との交流、さらには、家庭との連携、親への支援、学校との連携といったものも、地域の実情に応じて充実されていくことが望ましいのではないか。

- 諸外国では社会保障政策の一環として教育を重視。かつ、放課後対策が人間形成、学力向上など、人づくりの重要な施策として位置付けられている。日本も学校教育と放課後対策で役割を分担して人づくりの充実を目指すべき。放課後対策の不備は学校教育にも悪影響を及ぼす（子どもが授業に集中できない、家庭の問題が学校に持ち込まれるなど）。
- 諸外国ではより高い年齢まで放課後対策が議論されており、親の不安・負担が少ない。また、親の抱える問題にも放課後対策として対応。乳幼児期同様、小学生以上にも親に対する子育て支援の視点が必要。
- 諸外国では放課後対策において、教育格差の縮小や、社会から取り残される子どもをなくすことを重視している。日本でも子どもの貧困率がOECD平均を上回っており、格差の縮小、社会的統合の観点から、放課後対策を議論すべき。
- 養育基盤の非常に不安定な子どもたちがいることを考えると、ソーシャルワーク的な視点が特に大事になってくるだろう。
- 障害を持った子どもたちの放課後生活を豊かにしていくことが欠かせないことではないか。

- 子どもの健全な育ちを教育と一緒に考えていこうという思い切ったことを、学童期の子どもたちにも必要ではないか。
 - 今の条件、環境の中で、放課後児童クラブを「生活の場」と位置付けることが適切か。子どもの発達段階から言うと学校でも家庭でもない「第3の場」という位置付けがあり得るのではないか。
 - 全ての子どもの健やかな発達への支援を強調することで、社会で子育てを支える必要性や学童保育の役割に関する理解が促進され、学校との連携が強化されるのであれば問題はないが、そのために両立支援といった学童保育本来の目的が薄れることに危惧がある。学童保育は両立支援を柱にしていくべき。
 - 今まで、放課後の子どもはどのようにあるべきか、というようなそもそも論を十分に議論してこなかった。それがあって、全児童対策や学童保育はどうだということに議論がいきけるのではないか。
 - 地域ぐるみの子どもの居場所づくり、子どもが自分から選んで自分で時間をコントロールして、自分で仲間を探し、自分の趣味に合った所にアクセスできるような地域づくりが必要。
 - 親が働いている、働いていないということで子どもの関係性が分断されて良いのだろうか。もう少し幅広い子どもの関係性を許容するような対策であってほしい。
- ◆ 放課後児童クラブは、その量的整備が不十分なことから「小一の壁」といった指摘もある。保護者が就業継続をする上で大変重要なサービスであり、共働き世帯の増加、潜在需要の高まりに対応し、保育と同様に両立支援サービスとして、放課後児童クラブの機能を量的に拡充していくことが必要である。その際、全ての子どもにとって必要とされる身近で利用可能な一定の場所、サービスの内容を踏まえ、放課後児童クラブの内容についても、その充実を図るべきではないか。
- 小学校に入った時点で、母親の6割から7割が働いていることを踏まえておくことが必要。また、今の学童保育に行っている子どもの状況は、非常に悲しい状態で、何とかしなければならないということを経験して欲しい。
 - 働いている親からすると、子どもが来ているのかどうか確認してくれるということを最低限として求めたい。コアとして行ける所がはっきりしていれば、その後は親と子の話し合いで選択肢は広がる。そういったところをまず保障していくことが求められている。