

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 概要

[平成20年5月20日 社会保障審議会 少子化対策特別部会とりまとめ]

- 「子どもと家族を応援する日本重点戦略」を受け、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をとりまとめたもの。
- 引き続き、税制改革の動向を踏まえつつ、以下の基本的考え方に基づき、具体的制度設計を速やかに進めていく必要がある。

1 基本認識

～新制度体系が目指すもの～

- ① すべての子どもの健やかな育ちの支援
- ② 結婚・出産・子育てに対する国民の希望の実現
- ③ 未来への投資(将来の我が国の担い手の育成の基礎等)

～新制度体系に求められる要素～

- ① 包括性・体系性 (様々な考え方に基づく次世代育成支援策の包括化・体系化)
- ② 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)
- ③ 連続性 (育児休業から小学校就学後まで切れ目がない)

効果的な財政投入 ・ そのために必要な財源確保 ・ 社会全体による重層的な負担

2 サービスの量的拡大

- ・ 子育て支援サービスは、全般的に「量」が不足(必要な人が必要な時に利用できていない)。大きな潜在需要を抱えている。
- ・ 限られた財源の中、「質」の確保と「量」の拡充のバランスを常に勘案し、「質」の確保された「量」の拡充を目指す必要。
- ・ 「量」の抜本的拡充のためには、多様な主体の多様なサービスが必要であり、参入の透明性・客観性と質の担保策が必要。

3 サービスの質の維持・向上

《全体的事項》

- ・ 質の高いサービスによる子どもの最善の利益の保障が重要。質の向上に向けた取組の促進方策を検討すべき。

《保育サービス》

- ・ 役割の拡大に応じた保育の担い手の専門性の向上、職員配置や保育環境の在り方の検討が必要。
- ・ 保育サービスの「質」を考えるに際しては、認可保育所を基本としつつ、保育サービス全体の「質」の向上を考える必要。

4 財源・費用負担

- ・ 次世代育成支援は、「未来への投資」や「仕事と子育ての両立支援」の側面も有し、社会全体(国、地方公共団体、事業主、個人)の重層的負担が求められる。
- ・ 給付・サービスの「目的・受益」と「費用負担」は連動すべきことを踏まえ、関係者の費用負担に踏み込んだ議論が必要。
- ・ 地方負担については、地域特性に応じた柔軟な取組を尊重しつつ、不適切な地域差が生じないような仕組みが必要。
- ・ 事業主負担については、「仕事と子育ての両立支援」や「将来の労働力の育成」の側面、給付・サービスの目的等を考慮。
- ・ 利用者負担については、負担水準、設定方法等は重要な課題。低所得者に配慮しつつ、今後、具体的議論が必要。

5 保育サービスの提供の仕組みの検討

- ・今日のニーズの変化に対応し、利用者の多様な選択を可能とするため、良好な子どもの育成環境と親の成長を支援する対人社会サービスとしての公的性格や特性も踏まえた新しい保育メカニズム(完全な市場メカニズムとは別個の考え方)を基本に、新しい保育サービスの提供の仕組みを検討していくことが必要。
- ・「保育に欠ける」要件については、より普遍的な両立支援、また全国どこでも必要なサービスが保障されるよう、客観的にサービスの必要性を判断する新たな基準等の検討が必要。
- ・契約など利用方式の在り方についても、新しい保育メカニズムの考え方を踏まえ、利用者の選択を可能とする方向で検討。
- ・その際、必要度の高い子どもの利用の確保等、市町村等の適切な関与や、保護者の選択の判断材料として機能しうる情報公表や第三者評価の仕組み等の検討が併せて必要。また、地方公共団体が、地域の保育機能の維持向上や質の向上に適切に権限を発揮できる仕組みが必要。
- ・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」の保障と財源確保が不可欠。
- ・幼稚園と保育園については、認定こども園の制度運用の検証等も踏まえた就学前保育・教育の在り方全般の検討が必要。

6 すべての子育て家庭に対する支援等

- ・新制度体系における対象サービスを考えるに際しては、仕事と子育ての両立支援のみならず、すべての子育て家庭に対する支援も同時に重要。その量的拡充、質の維持・向上、財源の在り方を考えていくことが必要。

7 多様な主体の参画・協働

- ・保護者、祖父母、地域住民、NPO、企業など、多様な主体の参画・協働により、地域の力を引き出して支援を行うべき。
- ・親を一方的なサービスの受け手とするのではなく、相互支援など積極的な親の参画を得る方策を探るべき。

8 特別な支援を必要とする子どもや家庭に対する配慮

- ・新制度体系の設計に当たっては、虐待を受けた子ども、社会的養護を必要とする子ども、障害児など特別な支援を必要とする子どもや家庭に対する配慮を包含することが必要。

9 働き方の見直しの必要性・・・仕事と生活の調和の実現

- ・少子化の流れを変えるためには、子育て支援サービスの拡充と同時に、父親も母親も、ともに子育ての役割を果たしうるような働き方の見直しが不可欠。仕事と子育てを両立できる環境に向けた制度的対応を含め検討すべき。

以上の基本的考え方を推進していくため、今後、サービスの利用者(将来の利用者含む)、提供者、地方公共団体、事業主等、多くの関係者の意見を聴くとともに、国民的議論を喚起し、次世代育成支援に対する社会的資源の投入についての合意を速やかに得ていくことが必要である。その上で、投入される財源の規模に応じた進め方に留意しつつ、その具体的制度設計について、国民的な理解・合意を得ていく必要がある。

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

平成20年5月20日
社会保障審議会
少子化対策特別部会

昨年末の「子どもと家族を応援する日本」重点戦略(以下「重点戦略」という。)のとりまとめを受け、社会保障審議会少子化対策特別部会においては、本年3月より、6回に渡り、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議論を行い、今後の具体的な制度体系設計の検討に向け、以下のとおり基本的考え方をとりまとめた。

我が国の少子化の現状は猶予を許さないものであり、また、国民の高い関心もある。こうしたことを念頭に、経済財政諮問会議や地方分権改革推進委員会などから様々な指摘が出されていることも踏まえながら、引き続き、税制改革の動向を踏まえつつ、必要な財源の手当を前提として、以下の基本的考え方に基づき、速やかに議論を進めていく必要がある。その際、社会保障国民会議においても関連する議論が行われており、連携を図りながら議論を進めていく必要がある。

1 基本認識

(1) 新制度体系が目指すもの

(すべての子どもの健やかな育ちの支援)

- 次世代育成支援のための新たな制度体系(以下「新制度体系」という。)においては、「すべての子どもの健やかな育ちの支援」という考えを基本におくことが重要である。

(結婚・出産・子育てに対する国民の希望の実現)

- 重点戦略で示されたとおり、我が国においては、結婚・出産・子育てに対する国民の希望と現実が大きく乖離している現状がある。この乖離を生み出している社会的要因を取り除くことを通じ、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が求められている。

(働き方の改革と子育て支援の社会的基盤の構築)

- また、人口減少下における持続的な経済発展の基盤としても、「若者や女性、高齢者の労働市場参加の実現」と「国民の希望する結婚や出産・子育ての実現」の二点を同時達成することが必要であり、就労と出産・子育ての二者択一構造を解決する必要がある。

そのためには、「働き方の改革による仕事と生活の調和の実現」という考え方と、「親の仕事と子育ての両立や家庭における子育てを支援する社会的基盤の構築」という考え方の両面を基本におくことが必要である。

(未来への投資)

- 新制度体系においては、次世代育成支援が、良好な育成環境の実現により、子どもの成長に大きな意義を有するとともに、社会問題の減少など長期的な社会的コストの低減も期待され、また、将来の我が国の担い手の育成の基礎となるものであり、「未来への投資」であるという視点を共有する必要がある。

(2)新制度体系に求められる要素

(包括性・体系性)

- 新制度体系においては、給付内容や費用負担がそれぞれの考え方にに基づき行われている次世代育成支援に関する給付・サービス(※)を、広く包括的に捉えた上で、関係府省間において連携を図りつつ、体系的に整理していくことが必要である。

※ 次世代育成支援に関する給付・サービスについては、

- ・ 現物給付として、保育・放課後児童クラブといった仕事と子育ての両立を支えるサービスの他、地域子育て支援拠点事業などの子育て支援サービス、妊婦健診・乳幼児健診等の母子保健サービス、児童虐待防止や社会的養護など
- ・ 現金給付として、児童手当・育児休業給付などが含まれる。

これらサービス・給付が、市町村や都道府県の連携等により、総合的に行われることが必要。

(普遍性)

- 新制度体系においては、地方公共団体の適切な関与の下で、誰もが、どこに住んでいても、必要なサービスを選択し、利用できるようにすることが必要である。

(連続性)

- 新制度体系においては、事業主の取組と地方公共団体の取組の連結や十分なサービス量の確保等を通じ、育児休業明けの保育所入所、就学後の放課後児童クラブの利用等、切れ目ない支援が行われるようにすることが必要である。

(3) 効果的な財政投入、そのために必要となる財源確保と社会全体による重層的な負担

- 我が国の次世代育成支援に対する財政投入は、諸外国に比べ規模が小さい(※)。今後、サービス量の拡大を行っていくためには、一定規模の効果的財政投入が必要である。そのために、税制改革の動向を踏まえつつ検討を行い、必要な負担を次世代に先送りするようなことはあってはならない。

※児童・家族関係社会支出の対GDP比を見ると、欧州諸国が2～3%であるのに対し、日本は1%未満となっている。また、日本の社会保障全体に占める児童・家族関係社会支出は4%に過ぎず、欧州諸国と比較しても、とりわけ人生前半期に対する社会支出が際だって低い。

- 新制度体系において必要な費用の負担のあり方を考えるに際しては、次世代育成支援が、将来の我が国の担い手の育成を通じた社会経済の発展の礎(未来への投資)という側面を有することを踏まえ、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。
- 今後、国民的議論を喚起し、次世代育成支援に対する社会全体での負担の合意を得る努力を行うことが必要である。

2 サービスの量的拡大

(1) 「質」が確保された「量」の拡充

- 次世代育成支援に対する財政投入全体の規模の拡充が必要であるが、緊急性の高さや実施や普及に時間がかかることを考慮し、とりわけサービス(現物給付)の拡充に優先的に取り組む必要がある。
- 我が国の子育て支援サービスは、全般的に「量」が不十分であり、保育サービス、放課後児童クラブや、地域子育て支援拠点、一時預かり、社会的養護など、様々なサービスにおいて、必要な人が必要な時に利用可能な状態にはなっていない。特に、保育サービスや放課後児童クラブなど、仕事と子育ての両立を支えるサービスについては、サービス基盤の整備と、女性の就業希望の実現が相互に関連するため、大きな潜在需要を抱えている。
- 保育サービス等については、「仕事と生活の調和推進のための行動指針」において10年後(2017年)の目標として掲げられたサービス量の実現に向け、「新待機児童ゼロ作戦」の展開等により、待機児童の多い地域への重点的取組とともに、女性の就業率の高まりに応じた潜在需要にも対応し、スピード感を持って量的拡大をすることが必要である。
- その際には、限られた財源の中で、子どもの健やかな育成のために必要な「質」の確保と、「量」の拡充の必要性のバランスを常に勘案することが求められる。

(2) 「量」の拡充に向けた視点・留意点

- 保育サービス等の抜本的な「量」の拡充を実現するためには、認可保育所の拡充を基本としつつ、多様な主体が、働き方やニーズの多様化に対応した多様なサービスを提供する仕組みとしていくことが必要である。その際、多様な提供主体の参入に際しての透明性・客観性を高めるとともに、「質」の担保の方策を考えていく必要がある。
- また、従事者の中長期的な需給を見通しながら、その確保のための方策を検討していく必要がある。その際には、仕事と生活の調和や働き甲斐、キャリアパスなど、人材の定着に向けた働き方や処遇のあり方についても、併せて検討する必要がある。

3 サービスの質の維持・向上

(1) 全体的事項

- 質の高い専門性のあるサービスを提供することで、子どもの最善の利益を保障し、子どもの健やかな育ちを支援することが重要である。
- 保育サービス、放課後児童クラブ、その他各種子育て支援サービス、社会的養護などについて、子の年齢、家庭の状況、サービス利用時間、サービスへの親の関わり方、サービス提供方法などに応じたサービスの質の確保やその検証を行っていくことが重要である。
- 将来的に優れた人材確保を行っていくためには、保育士等の従事者の処遇のあり方は重要であり、サービスの質の向上に向けた取組が促進されるような方策を併せて検討すべきである。

(2) 保育サービス

- 子どもの健やかな成長に大きな影響を及ぼす保育サービスに関しては、担い手に相応の専門性が必要である。また、多様化する家族問題への対応、親に対する支援、障害をもつ子どもの受入れなど、保育サービスの担う役割が拡大しており、それに対応した専門性の向上も求められる。
- 保育所に期待されている役割の拡大に応じ、人格形成期のすべての子どもに対する適切な保育が確保されるよう、保育士や専門職等の職員配置や、子どもの生活空間等の保育環境の在り方を検討する必要がある。
- 保育環境等のあり方については、利用者の意見や地域性、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫の発揮に十分配慮しながら、その維持・向上を図ることが必要であり、科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みを検討していく必要がある。
- 保育サービスの「質」を考えるに際しては、認可保育所を基本としつつ、その他の認可保育所以外の多様なサービスを視野に入れ、地域のすべての子どもの健やかな育ちを支援するため、保育サービス全体を念頭においた「質」の向上を考える必要がある。
- 保育サービスは、行政、サービス提供主体及び保護者が、連携・協力してサービスを改善していくという視点が重要である。

4 財源・費用負担

(1) 社会全体による費用負担

- 次世代育成支援は、「現在の子育て家庭に対する福祉」としての側面のみならず、将来の我が国の担い手の育成を通じた社会経済の発展の礎(未来への投資)という側面や、仕事と子育ての両立支援としての側面を有し、我が国の重要な政策課題である。新制度体系において必要な費用負担のあり方を考えるに際しては、次世代育成支援が、こうした側面を有することを踏まえ、1(3)に示す基本認識の下、社会全体で重層的に支え合う仕組みが求められる。
- また、次世代育成支援に関する給付・サービスの目的や受益とそれらに対する費用負担のあり方が連動すべきものであることを踏まえ、国・地方自治体・事業主・個人が、それぞれの役割に応じどのように費用を負担していくか、さらに踏み込んだ議論が必要である。

(2)地方財政への配慮

- 保育所をはじめ子育て支援サービスの主たる実施主体である市町村の厳しい財政事情に配慮し、新制度体系への地方負担について財源の確保を図るなどにより、サービス水準を維持・向上させていくことを検討する必要がある。
- その際、地域特性に応じた柔軟な取組を最大限尊重しつつ、不適切な地域差が生じないような仕組みを考える必要がある。
- 公立保育所の一般財源化による影響を踏まえた議論が必要である。

(3)事業主の費用負担

- 事業主の費用負担を考えるに際しては、次世代育成支援の現在の労働者の両立支援としての側面、将来の労働力の育成の基礎としての側面などを考慮するとともに、働き方と関連の深いサービスなど、個別の給付・サービスの目的・性格も考慮すべきである。

(4)利用者負担

- 利用者負担について、給付費に対する負担水準をどうするか、その設定方法をどうするか等は重要な課題であり、低所得層が安心して利用できるようにすることに配慮しつつ、今後、具体的な議論が必要である。

(5)その他

- また、給付に対する社会全体(国・地方自治体・事業主・個人)の重層的負担、利用者負担に加え、多様な主体による寄付の促進方策についても検討すべきである。

5 保育サービス提供の仕組みの検討

(基本的考え方)

- 希望するすべての人が安心して子どもを育てながら働くことができるように、全国どこにおいても一定水準の保育機能が確保され、かつその質の向上が図られるとともに、保育の機会がそれぞれの事情に応じて選択できることを基本に考える必要がある。

○ 保育サービス提供の仕組みについては、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していくために、効率化を図っていく必要がある。

併せて、保育サービスには、対人社会サービスとして、以下のような公的性格・特性があり、これらを踏まえる必要がある。

- ・ 良好な育成環境の保障という公的性格
- ・ 情報の非対称性
- ・ 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
- ・ 子育て中の親が親としての役割を果たすための支援など保育サービス提供者と保護者の関係は単なる経済的取引で捉えきれない相互性を有すること

○ 従って、今日のニーズに対応し、利用者の多様な選択を可能とするため、保育サービス提供の仕組みについては、こうした対人社会サービスとしての公的性格や特性も踏まえた新しい保育メカニズム(完全な市場メカニズムとは別個の考え方に基づく。)を基本に、新しい仕組みを検討していくことが考えられる。

(保育サービスの必要性の判断基準)

○ 保育サービスの必要性については、現状では、各市町村が条例に基づき「保育に欠ける」旨の判断を行っているが、より普遍的に仕事と子育ての両立を支援する観点から、また、全国どこでも必要な保育サービスが保障されるよう、客観的にサービスの必要性を各地域で適切に判断できる新たな基準を導入するなど、保育サービスの利用要件のあり方を検討する必要がある。

(利用方式のあり方)

○ 保護者とサービス提供者の契約など利用方式のあり方についても、新しい保育メカニズムの考え方を踏まえつつ、利用者の多様なニーズに応じた選択を可能とする方向で、保育をめぐる需給バランスの改善とも並行して、さらに検討していく必要がある。

○ その際、保護者は基本的に子どものために選択を行うと期待されるが、保護者と子どもの利益が一致しない場合に子どもの利益を配慮すること、保育支援の必要度が高い子どもの利用が損なわれないこと、サービス提供者による不適切な選別がなされないこと等、保育サービスの提供の責任を有する市町村等が適切に関与する仕組みや、保護者が情報を適切に入手、理解できるような支援、選択に際しての判断材料として機能する情報公表や第三者評価の仕組み等を併せて検討することが必要である。

○ また、これらの新しい仕組みを導入する場合には、新たな基準により保育サービスの必要性が認められた保護者が、それぞれの事情に応じて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。

(地域特性への配慮)

- さらに、保育サービスが、基本的に利用する保護者の生活圏で提供され、地域との関わりが密接であることにかんがみ、地方公共団体が、地域の保育機能の維持向上や質の向上に適切に権限を発揮できる仕組みが必要である。
- また、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でやっと保育機能を維持している地域とでは、問題の質や、取り組むべき内容が異なることに留意した対応が必要である。とりわけ、少子化が進行している過疎地域においては、地域の保育機能や子育て支援機能の維持向上が図られるように、実情に合わせた柔軟かつ質を担保した適切な支援を行う必要がある。

(幼保連携)

- 幼稚園と保育所については、現行の幼稚園による預かり保育の実施状況や、認定こども園の制度運用の検証も踏まえ、関係府省間において連携を図りながら、就学前保育・教育施策のあり方全般に関する検討が必要である。

6 すべての子育て家庭に対する支援等

- 新制度体系における対象サービスを考えるに際しては、保育サービス等の仕事と子育ての両立に関わるもののみならず、妊婦健診、一時預かり、地域子育て支援拠点事業、生後4ヶ月までの全戸訪問事業等、すべての子育て家庭に対する支援も同時に重要であり、その量的拡充、質の維持・向上、財源のあり方を考えていく必要がある。
- 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、病児・病後児保育については、現状では、箇所数が限られており、誰もがどこに住んでいても必要な時に利用できる実情にはないため、就業継続に関して非常に重要な意義を有していることにかんがみ、保護者、事業主等の理解・協力の下、その拡充が必要である。
- 認定こども園や、放課後子どもプラン等についても、地域に実情に応じた事業の取組の実態を踏まえ、関係府省や地方公共団体とも連携して、保護者や子ども本位のサービスを行えるよう、柔軟な支援を行っていくことが重要である。
- 親の成長の支援の必要性等も踏まえ、地域の様々な次世代育成支援の取組を把握し、親の子育てを支援するコーディネーター的役割を果たす体制についても検討すべきである。
- 育児休業の取得促進には育児休業給付が重要であるなど、現金給付についても議論が必要である。

7 多様な主体の参画・協働

- 利用者の視点に立った制度の見直し、運用改善を継続的に行い、制度の弾力性、持続可能性を図っていく仕組みを検討すべきである。
- 新制度体系に基づく次世代育成支援は、保護者、祖父母、高齢者をはじめとする地域住民、NPO、企業など、多様な主体の参画・協働により、地域の力を引き出して行っていくべきである。
- サービスの担い手としては、依然として行政や社会福祉協議会などの半公的な主体が大半を占めているものもあり、新規参入のNPO等が参入しづらい現状がある。今後、多様な主体の参画に向けた検討がなされるべきである。
- 地方公共団体における施策の決定過程やサービスの現場等においても、親を一方的なサービスの受け手としてではなく、相互支援や、サービスの質の向上に関する取組などに積極的に参画を得る方策を探るべきである。

8 特別な支援を必要とする子どもや家庭に対する配慮

- 新制度体系の設計に当たっては、虐待を受けた子どもや社会的養護を必要とする子ども、障害児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である。
- 社会的養護を必要とする子どもたちが、家庭的環境や地域社会とのつながりの中で生活ができるよう、サービスの小規模化や地域化が必要とされる。また、新制度体系下における子育て支援サービスと社会的養護との連結に配慮した仕組みとすることが必要である。
- 新制度体系におけるサービスを考えるに際しては、障害を有する子どもやその保護者が地域の中で共に生活ができるよう、それらの親子が利用しやすいものとする配慮が必要とされる。

9 働き方の見直しの必要性・・・仕事と生活の調和の実現

- 少子化の流れを変えるためには、子育て支援に関する社会的基盤の拡充だけでなく、働き方の見直しによる「仕事と生活の調和」の実現を車の両輪として進めていくことが必要である。
- その際、仕事と生活の調和の実現と子育て支援に関する社会的基盤の拡充の両者が相互補完的な役割を有することを踏まえることが重要である。特に、0歳児保育、延長保

育や病児・病後児保育など、働き方の見直しが不十分であるが故に、本来的なニーズ以上に必要とされているものもあり、サービスの拡充と同時に、父親も母親も家庭における子育ての役割を果たしうるような働き方の見直しが不可欠である。また、仕事と生活の調和の実現に取り組む企業に対する支援についても検討していくべきである。

- このため、昨年末に策定された「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」及び「仕事と生活の調和推進のための行動指針」に基づき、仕事と生活の調和の実現に向けた取組を進めるとともに、仕事と子育てを両立できる環境整備に向けた制度的対応を含めた検討を進めるべきである。
- また、出産・子育て期の女性が、長時間の正社員か、短時間の非正規かといった働き方の二極化を余儀なくされないようにしていくためにも、育児期の短時間勤務等の個人の置かれた状況に応じた多様で柔軟な働き方を選択できるようにするとともに、公正な処遇を確保することが重要である。
- 地方公共団体が見直し予定の後期行動計画等においても、働き方の見直しに関する検討を深め、実効性ある計画にすることが求められる。

終わりに

当部会の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は以上である。こうした基本的考え方を推進していくために、今後、サービスの利用者(子育て当事者をはじめとして、広く将来の利用者も含む)、提供者、地方公共団体、事業主など多くの関係者の意見を聞くとともに、国民的な議論を喚起し、次世代育成支援に対する社会的資源の投入についての合意を速やかに得ていくことが必要である。

その上で、投入される財源の規模に応じた進め方に留意しつつ、その具体的制度設計について、国民的な理解・合意を得ていく必要がある。