

平成21年8月31日

報道機関各位



保育サービス研究会 提言
「新しい次世代育成支援の仕組みに向けて」
～新しい保育の仕組みとその課題～
財団法人 日本生産性本部

産業界労使、学識者等で構成される財団法人 日本生産性本部（理事長 谷口恒明）の「保育サービス研究会（座長 駒村康平・慶応義塾大学教授）」は、「新しい次世代育成支援の仕組みに向けて」について、提言を取りまとめた。

保育サービスの現状と問題点を指摘するとともに、厚生労働省が提示した新しい保育制度の仕組みが成立するための条件や行政の役割を整理し、さらなる検討課題を示している。

「新しい次世代育成支援の仕組みに向けて」
～新しい保育の仕組みとその課題～

少子高齢化は、社会保障制度の持続可能性のみならず、日本社会の持続可能性を揺るがす現在日本が直面している最大の問題の一つである。少子化の原因は、様々あるが、仕事と生活の両立が困難であることが重要な要因となっている。

少子化と既婚女性の労働力率の動向は、子育て世代だけの問題ではなく、高齢者を含んだ広くすべての世代に関わる問題であり、その対応のための子ども・家族福祉に関する政策は、他の社会保障制度に優先される緊急かつ最優先の課題である。

I. 保育サービスの現状と問題点

- ・ 待機児童は4万人と言われているが、これは顕在化した保育需要にすぎず、潜在需要がどの程度あるのかについては明らかになっていない。
- ・ 日本の既婚女性の労働力率は、ここ10年間ほとんど上昇していない。
- ・ 日本では、GDPの0.8%しか家族・子育て政策に投入されていない。

II. 新しい保育制度の仕組みとその成立条件

- ・ 保育制度改革が有効になるために、保育のための安定財源確保が「必要条件」であり、緊急かつ柔軟な保育サービスの供給拡大が「十分条件」である。
- ・ 政府は、子どもを育てながら働く親を応援し、ワーク・ライフ・バランスを進めるよう企業を応援する仕組みを導入すべきである。
- ・ 市町村には、利用者に対して公的保育サービスが受けられる地位の付与、利用調整、保育サービスの整備計画作りなどの役割を果たすことが求められる。

III. 新しい仕組みとその課題

- ・ 契約制度への切り替えによって、必要な児童に保育サービスが届かなくなることはないか、新規参入により、介護で起きたような不正や保育サービスの質の低下につながらないか、などの問題を考えていく必要がある。
- ・ 母子・父子家庭や虐待児童が取り残されないようなセーフティネット、利用料が高くなることにより低所得者が保育サービスを利用できなくなることを防ぐ仕組み、サービスの質を下げたり、保育士の賃金を下げたりしないように、収入、費用、利益といった会計データを公表する仕組みなど、さらに検討していくことが今後の課題である。

担当：社会労働部 有泉 TEL. 03-3409-1122 FAX. 03-3409-1007

はじめに

少子高齢化は、社会保障制度の持続可能性のみならず、日本社会の持続可能性を揺るがす現在日本が直面している最大の問題の一つである。少子化の原因は、様々あるが、仕事と生活の両立が困難であることが重要な要因となっている。

少子化と既婚女性の労働力率の動向は、子育て世代だけの問題ではなく、高齢者を含んだ広くすべての世代に関わる問題であり、その対応のための子ども・家族福祉に関する政策は、他の社会保障制度に優先される緊急かつ最優先の課題である。

I. 保育サービスの現状と問題点

- 待機児童は4万人と言われているが、そもそも保育サービスへの需要がどの程度あるのか、現在の仕組みの下では明らかになっていない（注1）。その理由として、保育を希望する親が、市町村に利用を申請しても、認可保育所が定員一杯すなわち「満席」になっていれば、利用申請を取り下げ、認可外保育所を利用してしまふ、あるいは保育所利用自体を断念してしまう場合が多いという実情がある。こうした児童も待機児童と考えるべきである。
- 日本の既婚女性の労働力率はここ10年ほとんど変化していない。子育てをしながら就業できる条件が満たされていないからである。1980年代までは、欧州の先進国でも、出生率が上昇すると女性の就業率が低下するという関係があったが、80年代中頃から、そうした関係は変化し、現在では、出生率が高い国ほど、女性の労働力率が高いという関係になっている。
- 保育に関する政府の財政支援、保育所整備、企業の協力が不可欠であり、欧州各国ではGDPの2~3%もの費用が家族・子育て政策に投入されている。これに対し、日本は0.8%に過ぎない。このように現在の労働・保育政策は量的にもワーク・ライフ・バランスを達成するためには不十分である。

II. 新しい保育制度の仕組みとその成立条件

- 利用者と保育所との間での「契約」に基づいた新しい保育制度（注2）への改革が有効になるためには、保育のための安定財源確保が「必要条件」であり、緊急かつ柔軟な保育サービスの供給拡大が「十分条件」である。
- 厚生労働省の新待機児童ゼロ作戦によれば、2兆円程度の追加財源が必要であり、この費用をすべての世代の国民が協力して負担すれば、社会保障制度の持続可能性は高まり、安心は確保できる。その際、女性が働き続けるためには企業の協力が不可欠であり、企業も従業員を通して間接的に保育所サービスを利用していることを考慮して、制度維持のために協力していくことが不可欠である。この場合政府は、子どもを育てながら働く親を応援し、ワーク・ライフ・バランスを進めるよう企業を応援する仕組み

みを導入すべきである。

- ・ これまでとは違い、保育需要に合わせて、保育サービスの供給を柔軟に対応させる必要がある。就労などにより保育を「必要とする」子ども・家族には、質の高い保育サービスを利用する「権利」を与え、市町村にはその需要に対応させることを義務づけるという考え方に立つべきである。速やかなサービス供給の増大と変動する地域別需要への対応が重要である。
- 新たな保育の仕組みでは、市町村が重要な役割を果たす。市町村の主な役割を整理すると次の通りである。
 - 1) 市町村－利用者間としては、利用者に対して公的保育サービスが受けられる地位の付与とその利用の調整を行う。
 - 2) 市町村－保育所間としては、地域の提供体制に関する整備計画を義務づけるとともに、保育所に対する費用を保育報酬として支払う。
 - 3) 利用者－保育所間についても公的契約を実効性のあるものとする。
- ・ 市町村は、保育サービスの需要を予測し、保育所の整備計画を進め、超過需要が予測されれば、多様な事業主体による参入を進めることになる。
- ・ 保育サービスの整備計画作りを進めるに当たっては、政府や市町村に加えて、さらに住民の参加により、利用者にとって保育サービスへのアクセスが煩雑にならないような利用者支援のワンストップの仕組みや保育マネジメントなどの工夫が必要である。
- ・ 質の高い保育を提供できるように市町村を通じて保育所に保育報酬を支払う財政システム、質の悪い保育サービスが提供されていないか評価する役割、基盤整備に関する費用を国、都道府県、市町村でどのように分担するのも課題である。

Ⅲ. 新しい仕組みとその課題

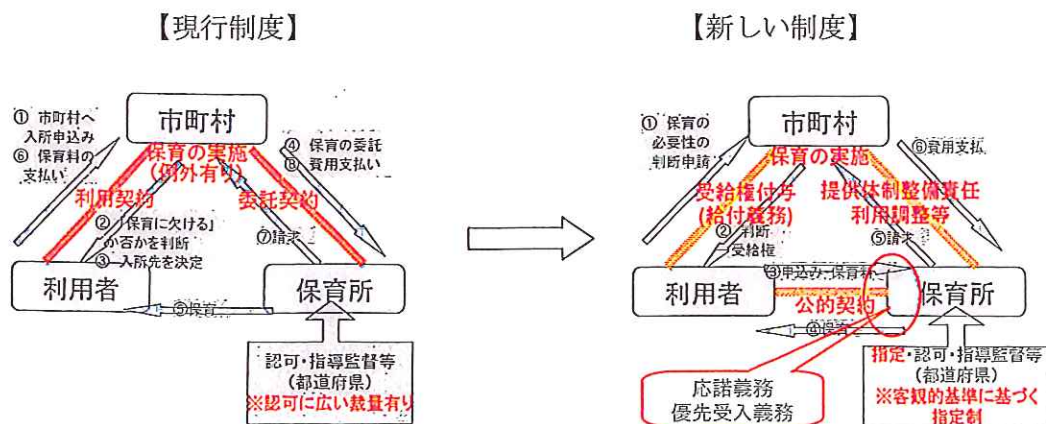
- 新しい仕組みの問題点として、以下のようなことが考えられる。
 - 1) 契約制度への切り替えによって、必要な児童に保育サービスが届かなくなることはないか。
 - 2) 民間企業の参入により、介護で起きたような不正や保育サービスの質の低下につながらないか。
 - 3) 簡単に保育サービスから退出する事業者も出てくるのではないか。
 - 4) 利益目的のために保育士の賃金が引き下げられるのではないか。
 - 5) 新しいシステムの下では、子どもの福祉よりも、親の「消費者」としての都合が強く出されるのではないか。
- 上記の問題意識に立って、以下の点についてさらに検討していくことが今後の課題である。
 - 1) 安易な形で保育サービスへの参入や退出を認めない仕組み。

- 2) 親が見えないところで、サービスの質を下げたり、保育士の賃金を下げたりしないように、収入、費用、利益といった会計データを公表し、あるいは利益配分に制限を加える仕組み。
- 3) 一時的には超過需要になることは確実であるため、利用について公正な優先順位を決めるルール。
- 4) 利用手続きが複雑にならないようなワンストップサービスの仕組み。
- 5) 認可外保育施設の質の改善の支援。
- 6) 障害を持つ子どもなどが、保育所から拒否されない仕組み。
- 7) 母子・父子家庭や虐待児童が取り残されないようなセーフティネット。
- 8) 市町村が保育所に支払う報酬は公定価格にして、保育所が安定経営できる仕組み。
- 9) 親が自己負担する利用料が高くなり、低所得者が保育サービスを利用できなくなることを防ぐ仕組み。
- 10) 親の保育料の未納により、保育所経営が不安定になることを防ぐ仕組み。
- 11) 保育サービスの内容を専門家が評価し、親がサービスの質を理解して、保育所を選択できる仕組み。
- 12) 保育士の待遇改善・能力開発・保育サービスの質の改善の仕組み。

(注1) 出生率を下げないで労働力率が上昇するために必要な保育所定員数を考慮すれば、現行の保育所定員数にさらに100万人分追加する必要があるという試算である（新待機児童ゼロ作戦より）。

(注2) 少子化対策特別部会が提示した「新たな保育制度」の仕組み

現行の保育制度では、市町村と利用者の間には利用に関する契約があるが、保育所と利用者の間には契約関係が存在せず、保育料は市町村に支払う仕組みとなっている。一方、少子化対策特別部会で採用された新しい仕組みでは、利用者と保育所の間に契約関係が存在するが、その契約内容に関する公的な規制が強く、保育所が利用者に一方的に条件を押し付けることや、逆に利用者が保育所に不適切に要求することはできない。保育料も公的に決められた価格しか要求できず、利用者はその保育料の一部を自己負担することになる。



【参考】

本書は、(財)日本生産性本部「生産性労働情報センター」(TEL. 03-3409-2508)より発刊。

<目次>

第1部 総論と提言

新しい保育の仕組みとその課題

第2部 各論

第1章 現行の保育施策の課題と改革の方向性

第2章 社会福祉法人の立場から見た保育制度

第3章 家族政策の立場から見た保育政策

第4章 次世代育成をめぐる諸課題

－「次世代育成」「ワーク・ライフ・バランス」「仕事と家庭の両立」の関係－

各論の骨子は次の通りである。

第1章 現行の保育施策の課題と改革の方向性

現行の保育制度は、都市部を中心とした待機児童問題に見られるように、顕在化した保育ニーズにさえ十分に答えきれていないと同時に、潜在的な保育ニーズに対してはほとんど機能していない。少子高齢・人口減少社会に対応するためには、この保育システムを大幅に見直し、保育サービスの量的拡大と質的充実を図る必要がある。

具体的には、①入所要件を現行の「保育に欠ける」から、市町村が保育の必要性・量を判断する「要保育」に変更する、②「要保育」認定に基づいて利用者が保育所に入所を申し込む公的契約制を導入する、ことを柱とした制度改革が求められる。さらに、保育士の処遇や職員配置の改善などを含む保育の質の維持・向上も重要になる。

特に、公的な保育システムとして、利用者や事業者の不安を払拭し、デメリットをもたらさないようなセーフティネットの構築が課題と言える。

第2章 社会福祉法人の立場から見た保育制度

保育制度は「保育」だけでなく国民生活に関わる多くの目的を持っている。そして、保育制度改革議論の背景には、ニーズ、制度、サービスのミスマッチがあり、そのことは歴史的に批判されてきた。

1992年から94年にかけて「これからの保育所懇談会」に続き「保育問題検討会」が設置され、初めて保育制度見直しの議論がされたが、2つの考え方を示すに止まり、「制度の改善・見直しの必要がある」としつつ、具体的な改革には至らなかった。その後も各方面で見直しの議論はあったが、大きく進展するには至っていない。

認定こども園の制度ができ、制度の不備等で予定の箇所数には程遠いが、今後、保育所は機能的には認定こども園を目指すべきである。

遅すぎた保育制度改革であるが、これまで保育所が抱えてきた、利用者負担、保育単価、最低基準、行政関与の在り方、運営費の弾力化等の課題が、一定の配慮の下に解消されることが期待される。

第3章 家族政策の立場から見た保育政策

家族政策は20世紀半ばの戦争を境として社会規範が大きく変化したことに伴い、子どもを労働力、生産力とみなす人口政策を脱却し、新たな家族関係を作るようになった。

また、急速な経済発展、技術革新など激しく変容する社会の中で保育政策も対応せざるを得なかった。

特に日本版エンクロージャーともいべき若手労働力の都市部への囲い込みは、その後の人口偏在化の大きな要因の一つとなっており、その際にとられた住宅政策は、保育を含んだ生活文化の継承の断絶を生み、保育にも影響を与えた。

これらの結果として地域コミュニティの崩壊という環境変化をもたらし、保育政策の実効性を阻害した。さらに、保育・育児、出産など子どもについての考え方も、子どもを中心に置くのではなく、労働力としての親の立場に考慮した観が強く、保育や育児の本質から乖離している。

こうしたことを踏まえれば、家族政策の立場から保育政策に実効性をもたらすためには地域コミュニティの再構築が必要である。

第4章 次世代育成をめぐる諸課題

－「次世代育成」「ワーク・ライフ・バランス」「仕事と家庭の両立」の関係－

企業が従業員の家族生活に介入することができないことは言うまでもない。それでも、企業が子育て支援に関する施策を充実させてきたのは、それによって従業員の生活への安心感と安定性を確保することにより満足度を高め、経営に対するプラスの寄与を引き出すことができるとの確信があったからである。その一方で、CSRの観点から、企業が社会的な要請と無縁では存在し得ないことが強調されるようになり、この子育て支援の問題も重要なテーマとして、多くの企業で取り上げられるようになってきた。さらに、次世代育成支援対策法などの法制面での整備が進むことによって、社会共同体の一員として、企業もこの「少子化」や「子育て支援」の課題に取り組むことが一つの責務という位置づけになってきた。

ワーク・ライフ・バランスも、そうした社会的な要請と企業自身の経営的必要性との双方から推進が求められている。ただ、現状では、「次世代育成」「ワーク・ライフ・バランス」「仕事と家庭の両立」などの概念が、それ自体の定義も曖昧であるとともに、並列的に論じられるため、これらの関係が分かりにくいものとなっている。それぞれの概念の意味合いを整理しながら、子育て支援に関わる企業の施策の方向付けを考えていく必要がある。

過去の関連報告：「子育て支援政策の今日的意義と課題」

福祉政策特別委員会 専門委員会「子育て支援政策研究会」編
(2002年11月)

以 上