



**次世代育成システム研究会 提言**  
**「仕事と子育てを両立させる新しい仕組みづくり」**  
**～子ども・子育て応援基金構想～**  
公益財団法人 日本生産性本部

公益財団法人 日本生産性本部（理事長 谷口恒明）の「次世代育成システム研究会（座長 駒村康平・慶応義塾大学教授）」は、「仕事と子育てを両立させる新しい仕組みづくり～子ども・子育て応援基金構想～」について、提言を取りまとめた。

両立支援のための新しい仕組みづくりに向けた、財源構成、自治体の役割、サービス提供について現状の課題整理を行ない、その新しい保育の仕組みを実現するための財源確保、サービス提供のあり方についての方向性を提案したものである。

**「仕事と子育てを両立させる新しい仕組みづくり」**  
**～子ども・子育て応援基金構想～**

子ども・子育て応援基金は次の4点に主眼を置いている。1) これまでばらばらだった子ども向けサービス、家族向け給付の統合、2) 安定した財源の確保、3) 地域の創意工夫、住民参加、選択と多様性の促進、4) 正社員、非正社員、自営業などの世帯のすべての子どもたちに保育と就学前教育を中心とした良好な育成環境の保障である。

**1. 子ども・子育て応援基金の内容**

- ・ 子ども子育て応援基金は、1) 就学前のすべての子どもが利用できる良好な育成環境を整備するための「地域支援サービス」と2) 就業形態にかかわらず親が働くすべての世帯に対する就業支援のための「両立支援サービス」の二階建てモデルである。
- ・ 具体的には、地域支援サービスとは、現金給付（新子ども手当）、子育て相談および子ども広場事業、一次預かりなどであり、両立支援サービスとは、育児休業給付、出産手当金、両立支援保育サービスである。
- ・ 基金に必要な財源は制度完成時で約8～9兆円であり、国負担、企業拠出、国民拠出を中核としてその財源を構成する。
- ・ 基金は、国の特別基金（子ども・子育て応援基金）に一度集約され、その後、各市町村に対して交付金として配分される。

**2. 基金運営における自治体の役割**

- ・ 市町村はサービス提供整備責任者、保育サービス需給調整主体、保育サービス受給権の認定・制度運営主体となる。都道府県は新こども園の指定、指定事業者の決定および監査・立ち入り調査、保育サービス提供人材育成、指定事業者の基準作りなど、市町村による制度運営支援および代行を行なう。

**3. 基金におけるサービスの考え方**

- ・ 具体的なサービスの設計にあたっては、地域支援サービスと福祉的給付のあり方、障害のある子どもに対するサービス提供について留意する必要がある。

**【お問合せ先】** 公益財団法人 日本生産性本部 社会労働部 担当：新井  
〒150-8307 東京都渋谷区渋谷 3-1-1  
TEL:03-3409-1122 FAX:03-3409-1007

**次世代育成システム研究会 提言**  
**「仕事と子育てを両立させる新しい仕組みづくり」**  
**～子ども・子育て応援基金構想～**

## はじめに

先進国の多くが、この20年の間に仕事と子育ての両立が可能な社会を達成しているにもかかわらず、我が国は依然として、人々に仕事か子育てかという選択を強いる社会システムになっている。仕事と子育ての両立を支援することは、すべての子どもたちに良好な育成環境を保障し、日本社会の持続性を高めるための政策として、現在、もっとも優先されるべき課題である。

このため、日本生産性本部においては、2009年8月に保育サービス研究会（座長 駒村康平）から提言「新しい次世代育成支援の仕組みに向けて」として、新しい保育サービスの仕組みの提案を行なった。今回の研究会においては、この新しい保育サービスの仕組みについて、さらにその財源構成および提供されるべきサービスとの組み合わせも含めた考え方を整理した。

具体的には、以下の点に主眼を置いた制度設計が必要であり、それを実現するものとして、仕事と子育てを両立するための新しい社会システム「子ども・子育て応援基金」を提案する<sup>1</sup>（子ども・子育て応援基金の全体像については、別添資料の概念図を参照）。

- 1) これまでばらばらだった子ども向けサービス、家族向け給付の統合
- 2) 安定した財源の確保
- 3) 地域の創意工夫、住民の参加、選択と多様性の促進
- 4) 正社員、非正社員、自営業などの世帯のすべての子どもたちに保育と就学前教育を中心にした良好な育成環境を保障

## I 基本的な考え方

新しい次世代育成支援の仕組みについては、これまでの諸制度の問題点を踏まえ、次のような方向で設計していく必要がある。

### （1）子ども向けサービスと家族向け給付の統合

現在、子育ておよび家族向け給付の制度・政策は、複雑に分立しており、財政支出・効果もわかりにくく、国民にとって利用しにくいものとなっている。これら制度・政策を統合、パッケージ化して、すべての子どもの健やかな成長と家族の仕事と子育ての両立を支援する制度とし、国民、自治体にとってわかりやすく、選択しやすい形にすべきである。

---

<sup>1</sup> 本構想は、労働政策として女性の労働力率を引き上げ、経済の支え手を増やし、持続可能な社会保障制度を確立する効果もある。

## **(2) 安定した財源の確保**

(1) にも関連するが、現在、子ども向けサービスや家族向け給付政策の財源は、国、地方自治体、企業、利用者負担から構成されており、その財源の流れが複雑であることに加え、増加する政策需要をまかなうだけの安定した財源が確保できていない。現在の財政構造を整理し、消費税などで安定財源を確保する必要がある。

## **(3) 地域の創意工夫と参加・選択による多様性の促進**

子育て環境は、地域によって異なる点も多いことから、全国一律の基準、整備・サービス内容ではなく、地域の創意工夫を生かすべきである。また、地域の住民、労働者、企業などといった当事者が多様な両立支援サービスを選択できるよう、これらステークホルダーの参加を強化すべきである。

ただし、地域の多様性は認めるものの、子育て、とりわけ長時間子どもが過ごす保育所、幼稚園、認定こども園といった現物サービスの質の低下を是認するわけではない。現に保育所サービスをみても、国の現行の面積基準、職員配置基準は、先進国最低のレベルであり、これ以上の基準の引き下げは、保育サービスの質の劣化につながるおそれがある<sup>2</sup>。この新しいシステムで財政的支援する保育サービスはこうした現行の最低基準を上回るものでなければならない<sup>3</sup>。

## **(4) すべての子どもたちに対する良好な育成環境の保障**

保育と就学前教育を中心にして、すべての子どもたちが利用できるようサービスが提供されるものでなければならない。このため、子ども・子育て応援基金は、

- 1) 就学前のすべての子どもが利用できる良好な育成環境を整備するための「地域支援サービス」
  - 2) 就業形態にかかわらず親が働くすべての世帯に対する就業支援のための保育サービスおよび育児休業給付金の支給といった「両立支援サービス」
- の二階建てモデルとする。

## **II. 「子ども・子育て応援基金」の内容**

### **(1) 地域支援サービスと両立支援サービス**

子ども・子育て応援基金による具体的なサービスは以下のとおりである。なお、保育サービスの提供主体は、経営形態は問わず指定事業者制として、面積、人員といった基準を満たしていれば、サービス提供主体になることができる。公立保育所、公立幼稚園もこの提供主体になる。

---

<sup>2</sup> 都市部における国の設置基準が、都市部地価の高さなどを考慮していない非現実的なものであるという指摘もあるが、これは他の先進国の現実を考えれば全く的外れな指摘である。多くの先進国の大都市部における設置基準は日本の最低基準以上になっている。設置基準の高低はその基準が子どもの発育に与える影響を考慮したものでなければならず、一定以下はナショナルミニマムに達していないと評価すべきである。国はナショナルミニマムの基準を定め、この子ども・子育て応援基金の保育サービスがその基準を超えるように財政上の確保に努めるべきである。

<sup>3</sup> 諸外国においては、保育サービスの多くを民間事業者にゆだねている国もあれば公的主体で行なっている国もあるが、多くの国でその費用補助への公費負担の条件として、国などが定める基準に達していることとしている。

### ①地域支援サービス

市町村が政府の提示するサービス大枠に応じて、創意工夫した子ども向けサービスを提供する仕組みである。具体的なサービスの多くは、1) 現金給付(15歳までの新子ども手当(国の想定する金額は2万円とする))、2) 子育て相談および子どもひろば事業、3) 一時預かり、4) その他である。国の基準以上の給付の場合の費用は地方が負担する。

### ②両立支援サービス

0歳から5歳までの子どもを持つ世帯に対し、保育所、幼稚園、認定こども園、家庭的保育といった施設・事業者から保育サービスを受ける権利を保障する仕組みである。具体的には、1) 育児休業給付、2) 出産手当金、3) 両立支援保育サービスである。

### ③幼保一体サービス

地域支援サービスと両立支援サービスの両者の機能を併せ持つものとして、3歳以上のすべての子どもたちに提供する(具体的な内容は(6)を参照)。

## (2) 財源構成

子ども・子育て応援基金に必要な財源は制度完成時で約8~9兆円とし、国負担、企業拠出、国民拠出を中核としてその財源を構成する。地方自治体が、国が定める基準以上の上乗せ給付を行なう場合など、地域独自の上乗せサービスについては、地方負担で行なうこととする。また、両立支援のための保育サービスの利用者負担については、原則1割負担(9割給付)の応益による負担とする<sup>4</sup>。

国負担については、制度の長期的な安定性を確保するために消費税に財源を求めることを検討すべきである。この際に問題となる消費税の逆進性については、新しいシステムのなかで給付される定額の新子ども手当や給付つき税額控除によって解消できるものと考えられる。

企業拠出については、児童手当同様に年金保険料の徴収の際に一括徴収できる仕組みを考えるべきである。国民拠出は年金と一括徴収すべきである<sup>5</sup>。このほかに、企業拠出部分については、総賃金を外形標準にした定率の社会保障目的税という徴収方法やさらに企業のワーク・ライフ・バランスの取り組みによって、この社会保障目的税の増減を行なう仕組みも検討すべきである。

## (3) 地方への財源配分(子ども向け政策限定の交付金)

子ども・子育て応援基金は、国の特別基金(子ども・子育て応援基金)に一度集約され、その後、各市町村に対し、子ども・子育て応援費として配分される。この資金は、地域支援サービスと両立支援サービスにのみ使用できる。この意味で、子ども向け政策に限定されたものである。

資金の配分は、地域支援サービス分については、子ども数比例と自治体が行なう地域のニーズ調査に応じて配分される。一方、両立支援サービス分については、保育サービスの利用状況と育児給付費用の実績をまかなうよう配分される。

<sup>4</sup> 低所得者に対しては、別途、軽減措置を考慮する必要がある。

<sup>5</sup> 自営業者負担については、将来の年金一元化を考慮した上で検討が必要である。

#### **（４）保育サービスの受給権**

実際に、１）子どもに対する保育、２）親に対する保育サポートという保育サービスを利用できるかどうかは、就業状況によって判断する「保育サービスの受給権の認定」の手続きで決定される。この場合、親の就業時間を基準として、保育サービスの必要度の有無と利用時間が決定され、このことにより保育サービスの受給権が付与されることになる。なお、その際、正社員、非正社員、自営業といった就業形態による区別はない。

保育サービス受給権の認定を受けた親は、指定事業者である保育サービス提供者から自由に保育サービスを選択できる。また、この保育サービスの費用は、国の基準を参酌し市町村で一律とする公定価格である。その際の親の負担割合は公定価格で計算された保育費用の１割の応益方式とする。

#### **（５）市町村と国の役割**

市町村は、認定された保育サービス需要に見合うように保育サービス供給を整備する義務を負い、国はその際の財源を子ども・子育て応援基金でまかなう責任を負う。

この場合、国は、保育サービス提供者が保育サービス提供に応じて受け取る保育報酬を、保育サービスに関する経済実態に基づいて決定する責任を負う。この際、人口減少地域においても、サービス確保ができるように、小規模多機能型保育施設が整備できるように加算を行なう必要がある。こうして決定された保育サービス費用は子ども・子育て応援基金から市町村に配分される。

これにより、市町村は、各保育サービス提供者が提供した保育サービス量に応じて、親が支払った保育費用１割以外の９割の費用を保育サービス提供者に支払う。

#### **（６）幼保一体サービスの確立**

国はすべての子どもに対し、共通した就学前教育とそのプログラムの提供、開発を行なうよう、幼保一体サービスの確立を図る。具体的には０歳から２歳に対する保育サービスおよび３歳から５歳に対する就学前教育と保育サービスの双方を提供する施設を「新こども園」として整備する。

また、幼稚園教育要領・保育所保育指針を統合し、幼稚園教諭・保育士資格の統合も行なう。

#### **（７）ステークホルダーによる制度運営**

子ども・子育て応援基金の制度運営は、国レベルでも地方レベルでも、利用者、労働者、企業の代表などのステークホルダーの直接参加によって、その基本が決定される。

### **Ⅲ．基金運営における自治体の役割**

以上のように、「子ども・子育て応援基金」の運営においては、市町村を中心に自治体の果たす役割は大きい。基金運営の観点から自治体の役割を整理すれば、以下のとおりである。

### **（１）サービス提供整備責任者としての市町村**

市町村は、地域支援サービスと両立支援サービスのサービス提供計画を作成し、サービス提供の整備の責任を負う。

### **（２）保育サービス需給調整主体としての市町村**

保育サービスの需給状態によって状況は異なる。保育サービスの需給が１）均衡している地域、２）過剰供給となっている地域、３）過少供給となっている地域がある。

市町村は、サービス整備計画に基づいて、保育サービス供給をコントロールする必要があるが、過剰供給している地域については新規参入を制限する。このほか、市町村は、親の保育サービスの選択をサポートするための保育サービスマネージャーをおく責任を負う。

### **（３）保育サービスの受給権の認定、制度運営主体としての市町村**

市町村は国から配分された子ども・子育て応援基金の財政運営の責任を負う。市町村は、住民の申請に基づいて保育サービスの受給権の認定を行なう<sup>6</sup>。（利用保障、費用給付、公的保育契約の枠組みの中で保育の実施水準の監査）

### **（４）市町村と都道府県の役割分担**

都道府県は、新こども園の指定、指定事業者の決定および監査・立ち入り調査、保育サービス提供人材育成、指定基準づくりを行ない、町村部の運営支援・代行の責任を負う。

### **（５）地域におけるステークホルダーの参加**

市町村、都道府県における子ども・子育て応援基金の運営においても、住民、利用者、労働者、企業、サービス提供者の代表が参画し、運営の基本設計、地域独自サービスを決定する。

## **IV. 基金におけるサービスの考え方**

「子ども・子育て応援基金」においては、地域支援サービスと両立支援サービスが提供されるサービスの二本柱となる。その具体的な設計にあたっては、以下のような点に留意する必要がある。

### **（１）地域支援サービスと福祉的給付について**

サービス（一時預かり、親支援・ひろば事業など）と現金給付のどちらに重点を乗せるかという点は、地域の段階で、そのステークホルダーが決定する。

また、児童養護、里親といった社会的養護や障害児向けサービス、一人親世帯向けの保育サービスについては、福祉的性格が強いことを考慮し、この子ども・子育て応援基金のなかでも特に優先されるべきものである。

---

<sup>6</sup> 基金は、あくまでも国と地方の間の財政項目に過ぎず、新たな行政組織などを創設するものではなく、行政の肥大化にはつながらない。

これらのサービスは、特に社会福祉法人が担うことが期待されることから、こうした福祉向けサービスを提供する社会福祉法人に対して税制上の優遇を行なうことで、その社会的貢献に配慮する必要がある。

## **(2) 両立支援サービスについて**

両立支援サービスは、就労している世帯が選択できるタイプであり、育児休業、出産手当金、保育サービスを中核にする。出産手当金は全就労者共通で賃金の一定割合とする。育児休業給付は出産手当金の給付水準との均衡を考慮し、就業前賃金の3分の2程度とする。就労者が希望する限りゼロ歳児への育児休業へ応じることをすべての事業者が義務化させ、出産を契機にした退職を減少させ、高コストのゼロ歳児保育サービスを抑制すべきである。

保育サービスは、前述の幼保一体サービスに加え、学童向けサービス、病児・病後児保育も対象にする。サービス内容については、評価制度を導入し、日常的な立ち入り調査による質のチェックを行なう。

## **(3) 障害のある子どもに対するサービスについて**

障害のある子どもを抱える世帯の幼保一体サービスにおいては、特にコストがかかるため、サービス提供者に負担がかからないように、サービス提供者に対し報酬の加算を行なう。具体的には、保育所における定期健診で障害のある子どもに対する保育サービスを確認した場合、保育士加算を申請することができる。

## **【過去の関連報告】**

「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～」  
労使関係特別委員会 専門委員会「保育サービス研究会」編  
(2009年8月)

「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

別添資料 <子ども・子育て応援基金構想の概念図>

