

子ども・子育て支援新制度における 「量的拡充」と「質の改善」について

平成26年1月29日

1．経緯について

子ども・子育て支援新制度については、平成24年3月2日少子化社会対策会議において決定された「基本制度」等において、潜在ニーズを含む保育等の「量的拡充」と、職員配置の充実などの「質の改善」を実施するため、「税制抜本改革による財源を基本としつつ、必要に応じそれ以外の財源を含め、国・地方を通じた恒久的な財源を確保しながら実施する」とこととされている。

また、子ども・子育て支援新制度は「社会保障と税の一体改革」の一翼を担うものであるが、同改革は「すべての世代に安心感と納得感の得られる全世代型の社会保障への転換を図ること」を目的の1つとしており、従来の「高齢者3経費」（年金、高齢者医療、介護）に加え「少子化対策」（子ども・子育て支援）にも、国・地方の消費税の増収分を充てることとされた。

子ども・子育て分野の追加所要額（公費）については、「社会保障・税一体改革成案について」（平成23年7月1日閣議報告）等において、0.7兆円程度と見込まれている。また「税制抜本改革以外の財源も含めて1兆円超程度の措置を今後検討」する旨併記されている。

- 子ども・子育て関連三法の法案審議においても、安定財源の確保の必要性が指摘され、
- ・ 自公民3党合意において、「幼児教育・保育・子育て支援の質・量の充実を図るため、今回の消費税率の引き上げによる財源を含めて1兆円超程度の財源が必要であり、政府はその確保に最大限努力するものとする」とされ、
 - ・ 国会修正により、子ども・子育て支援法の附則に「政府は、教育・保育その他の子ども・子育て支援の量的拡充及び質の向上を図るための安定した財源の確保に努めるものとする」旨の規定が追加されるとともに、
 - ・ 参議院特別委員会の附帯決議として、「幼児教育・保育・子育て支援の質・量の充実を図るためには、1兆円超程度の財源が必要であり、今回の消費税率の引上げにより確保する0.7兆円程度以外の0.3兆円超について、速やかに確保の道筋を示すとともに、今後の各年度の予算編成において、財源の確保に最大限努力するものとする」と盛り込まれた。

(参考1)平成24年3月2日少子化社会対策会議決定 - 抄 -

費用負担

6 恒久財源の確保

潜在ニーズを含む保育等の量的拡充は、最優先で実施すべき喫緊の課題である。

これと併せて、職員配置の充実など必要な事項 については、子ども・子育て新システムの制度の実施のため、税制抜本改革による財源を基本としつつ、必要に応じそれ以外の財源を含め、国・地方を通じた恒久的な財源を確保しながら実施することとする。

主な内容

- 0～2歳児保育の体制強化による待機児童の解消
 - ・現在の幼稚園の0～2歳児保育への参入の促進
 - ・長時間の保育ニーズへの対応・延長保育の充実等
- 質の高い学校教育・保育の実現(幼保一体化の推進)
 - ・3歳児を中心とした配置基準の改善
 - ・病児・病後児保育(看護師等の施設への配置を含む。)、休日保育の充実
 - ・地域支援や療育支援の充実
 - ・給付の一体化に伴う所要の措置(施設の事務体制を含む。)等
- 総合的な子育て支援の充実
 - ・「子育て支援コーディネーター」(仮称)による利用支援の充実等
- 放課後児童クラブの充実
- 社会的養護の充実

質の改善に直接つながる職員配置の充実、その他の職員の処遇改善、食育の推進等については、順次、優先順位をつけながら、実現を図る。職員の定着・確保を図るため、キャリアアップの仕組みと併せた処遇の仕組みを検討することが必要。その際、職員のキャリアアップに資する観点から、幅広い業務経験を可能とするための運営の在り方についても検討を進める。

そのための追加所要額は、潜在ニーズを含む保育等の量的拡充と、職員配置の充実などの質の改善を合わせて2015年度1兆円超と見込まれる。

(参考2) 社会保障目的税化・社会保障財源化関係条文

消費税法(昭和63年法律第108号)

* 26年4月施行

(趣旨等)

第1条 (略)

2 消費税の収入については、地方交付税法(昭和25年法律第211号)に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする。

地方税法(昭和25年法律第226号)

* 26年4月施行

(地方消費税の用途)

第72条の116 道府県は、前条第2項に規定する合計額から同項の規定により当該道府県内の市町村に交付した額を控除した額に相当する額を、消費税法第1条第2項に規定する経費その他社会保障施策(社会福祉、社会保険及び保健衛生に関する施策をいう。次項において同じ。)に要する経費に充てるものとする。

2 市町村は、前条第2項の規定により道府県から交付を受けた額に相当する額を、消費税法第1条第2項に規定する経費その他社会保障施策に要する経費に充てるものとする。

(参考3) 社会保障・税一体改革成案について(平成23年7月1日閣議報告)

社会保障費用の推計

1 機能強化(充実と重点化・効率化の同時実施)にかかる費用

2015年段階における各分野ごとの追加所要額(公費)は、
子ども・子育て 0.7兆円程度
(税制抜本改革以外の財源も含めて1兆円超程度の措置を今後検討)
医療・介護等 ~1.6兆円弱程度
(総合合算制度~0.4兆円程度を含む)
年金 ~0.6兆円程度
再掲・貧困・格差対策 ~1.4兆円程度
(総合合算制度~0.4兆円程度を含む)

と見込まれる。

(参考4) 社会保障・税一体改革に関する確認書（平成24年6月15日 自公民3党合意）

幼児教育・保育・子育て支援の質・量の充実を図るため、今回の消費税率の引き上げによる財源を含めて1兆円超程度の財源が必要であり、政府はその確保に最大限努力するものとする

(参考5) 子ども・子育て支援法附則

第2条

3 政府は、質の高い教育・保育その他の子ども・子育て支援の提供を推進するため、幼稚園教諭、保育士及び放課後児童健全育成事業に従事する者等の処遇の改善に資するための施策の在り方並びに保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していない者の就業の促進その他の教育・保育その他の子ども・子育て支援に係る人材確保のための方策について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

第3条 政府は、教育・保育その他の子ども・子育て支援の量的拡充及び質の向上を図るための安定した財源の確保に努めるものとする。

(参考6) 子ども・子育て支援法案、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案及び子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案に対する附帯決議（平成24年8月10日 参議院 社会保障と税の一体改革に関する特別委員会）

- 3 施設型給付、地域型保育給付等の設定に当たっては、三歳児を中心とした職員配置等の見直し、保育士・教員等の待遇改善等、幼稚園・小規模保育の〇から二歳保育への参入促進など、幼児教育・保育の質の改善を十分考慮するとともに、幼稚園や保育所から幼保連携型認定こども園への移行が進むよう、特段の配慮を行うものとする。
- 15 幼児教育・保育・子育て支援の質・量の充実を図るためには、一兆円超程度の財源が必要であり、今回の消費税率の引上げにより確保する〇・七兆円程度以外の〇・三兆円超について、速やかに確保の道筋を示すとともに、今後の各年度の予算編成において、財源の確保に最大限努力するものとする。

(参考7)持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律(平成25年法律第112号)

(少子化対策)

第三条 政府は、急速な少子高齢化の進展の下で、社会保障制度を持続させていくためには、その基盤を維持するための少子化対策を総合的かつ着実に実施していく必要があることに鑑み、就労、結婚、妊娠、出産、育児等の各段階に応じた支援を切れ目なく行い、子育てに伴う喜びを実感できる社会を実現するため、子ども・子育て支援(子ども・子育て支援法(平成二十四年法律第六十五号)第七条第一項に規定する子ども・子育て支援をいう。以下この項において同じ。)の量的拡充及び質の向上を図る観点並びに職業生活と家庭生活との両立を推進する観点から、幼児期の教育及び保育その他の子ども・子育て支援の総合的な提供、平成二十五年六月十四日に閣議において決定された経済財政運営と改革の基本方針に記載された待機児童解消加速化プランその他の子ども・子育て支援の実施に当たって必要となる次に掲げる措置その他必要な措置を着実に講ずるものとする。

- 一 子ども・子育て支援法第十一条に規定する子どものための教育・保育給付及び同法第五十九条に規定する地域子ども・子育て支援事業の実施のために必要な措置
- 二 子ども・子育て支援法附則第十条第一項に規定する保育緊急確保事業の実施のために必要な措置
- 三 保育の量的拡充のために必要な都道府県及び市町村(特別区を含む。次条第七項第一号ロにおいて同じ。)以外の者の設置する保育所における保育を行うことに要する保育費用についての児童福祉法(昭和二十二年法律第百六十四号)第五十三条の規定による国庫の負担
- 四 社会的養護の充実に当たって必要となる児童福祉法第三十七条に規定する乳児院、同法第三十八条に規定する母子生活支援施設、同法第四十一条に規定する児童養護施設、同法第四十三条の二に規定する情緒障害児短期治療施設又は同法第四十四条に規定する児童自立支援施設に入所等をする子どもの養育環境等の整備のために必要な措置

２．量的拡充について

子ども・子育て支援新制度においては、市町村が、幼児期の学校教育・保育、地域子ども・子育て支援事業について、

- ・ 潜在ニーズも含めた住民の利用ニーズを把握した上で（量の見込み）、
 - ・ これに対応する提供体制を計画的に整備する（確保方策）
- 仕組みとしている。（市町村子ども・子育て支援事業計画の策定）

このため、量的拡充に係る追加所要額については、全国の市町村計画の「量の見込み」「確保方策」を積み上げて積算することが基本となる。

一方、現在各市町村においては、利用希望把握調査の結果を基に「量の見込み」の算出作業を行っている途上であり、全国的な状況が明らかになるのは、４月以降となる見込み。

このため、現時点では、一定の前提を置いて「量の見込み」を仮置きして積算する必要がある。

「量的拡充」の追加所要額の推計を行うこととなる項目は以下のとおり。

- ・ １号認定に対応する公定価格（認定こども園、幼稚園）
- ・ ２号認定・３号認定に対応する公定価格（認定こども園、保育所、地域型保育事業）

- ・ 以下の地域子ども・子育て支援事業

放課後児童クラブ	一時預かり事業（幼稚園型を含む）	
延長保育事業	病児保育事業	地域子育て支援拠点事業
乳児家庭全戸訪問事業	養育支援訪問事業	要保護児童等に対する支援に資する事業
子育て短期支援事業	ファミリー・サポート・センター事業	

- ・ 社会的養護関係

３．質の改善について

子ども・子育て支援法においては、基本理念の１つとして「子ども・子育て支援給付その他の子ども・子育て支援の内容及び水準は、全ての子どもが健やかに成長するように支援するものであって、良質かつ適切なものでなければならない」（第２条第２項）としており、「量的拡充」のみならず、「質の改善」にも取り組む必要がある。

「質の改善」については、「施設型給付・地域型保育給付等に係る項目」「地域子ども・子育て支援事業に係る項目」「社会的養護に係る項目」が考えられるが、このうち「施設型給付・地域型保育給付等に係る項目」については、公定価格の骨格（基本額又は加算額）に影響。

子ども・子育て支援新制度の立案過程、法案審議・附帯決議、昨年４月以降の子ども・子育て会議・基準検討部会での議論等において、「質の改善」の内容として提案されてきた項目としては、例えば次のとおり。

教育標準時間認定（１号）の施設型給付については、公定価格が初めて導入されるため、その対象範囲についても検討が必要。

【凡例】

- : 子ども・子育て関連三法案に対する附帯決議（平成24年8月10日参議院社会保障と税の一体改革に関する特別委員会）
- : 平成24年3月2日少子化社会対策会議決定
- : その他（ において提案されている事項）

（給付等関係）

3歳児を中心とした職員配置の改善

研修の充実

休日保育等の充実

職員の定着・確保の仕組み(職員給与の改善、キャリアアップの推進)

子ども・子育て支援法附則第2条第3項

保育認定の区分に応じた対応

小規模保育の体制強化

地域の子育て支援・療育支援

小学校との接続の改善

減価償却費、賃借料等への対応

事務負担への対応

施設長、看護師、栄養士、その他の職員の配置

第三者評価等の推進

（地域子ども・子育て支援事業関係）

延長保育の充実

病児保育の充実

一時預かり事業の充実

放課後児童クラブ事業の充実

社会保障審議会児童部会 放課後児童クラブの基準に関する専門委員会

ファミリー・サポート・センター事業の充実

利用者支援事業（法律により新設）

実費徴収に伴う補足給付事業（法律により新設）

多様な主体の参入促進事業（法律により新設）

（社会的養護関係）

社会的養護の充実（職員配置基準の改善等）

「社会的養護の課題と将来像」（平成23年7月児童養護施設等の社会的養護の課題に関する検討委員会・社会保障審議会児童部会社会的養護専門委員会とりまとめ）

上記以外に、「質の改善」として取り組むべき内容はあるか。
これらの項目について、一定の前提を置いた上で追加所要額を推計。
その上で、追加財源を踏まえて優先順位を検討する必要があるのではないか。