



特集

「社会保障と税の一体改革」で大きく前進

消費税の増収財源で 動き出す 「子ども・子育て支援の充実」

消費税増税の増収分は社会保障の充実に充てることが決まっているが、特に「待機児童解消」には世の中の注目が集まっている。国としても、その取り組みを強力に推し進めており、平成27年度予定の「子ども・子育て支援新制度」の施行を待たずに、平成25年度より「待機児童解消加速プラン」等を実施しており、平成26年度においても消費税の増収分を活用して、本格的に支援することとしている。今特集では、消費税の増収分の使いみちはどうなっているのか、なかでも注目を集める待機児童対策はどう進められるかを解説する。

取材・文：向山勇（株ウイット）／風間立信（株表参道総合研究所）

平成26年度における「社会保障の充実」の概要

社会保障・税の一体改革で 社会保障の安定化を図る

日本の社会保障は、その費用を保険料によってまかなう「社会保険方式」が採用されている。ところが、保険料だけでまかなうことはできず、実際には不足分を公費で補っているのが現状だ。

その公費は基本的に税金をまかなうべきものであるが、税収だけではまかなえないため、借金によって補っている。

このように財源の裏付けが不安定な現状では、社会保障を持続させていくことが難しい。そこで、社会保障の安定化を図るために進められているのが社会保障・税の一体改革だ。

今回の消費税率引上げは、社会保障のうち年金、

医療、介護、子育ての4つの分野について安定財源を確保するのが大きな目的となっている。

具体的には、消費税はこの4月に3%引き上げられ、平成27年10月には、さらに2%の引き上げが検討されている。これら合計5%の引き上げによって14兆円程度の増収を見込んでおり、そのすべてが社会保障の財源として活用される。

内訳は、5%の増税のうち4%に当たる11.3兆円程度を「社会保障の安定化」、1%に当たる2.8兆円程度を「社会保障の充実」に活用する。

社会保障の安定化とは、基本的に現状の社会保障の水準を持続的に維持するためのものであり、その中には借金による将来世代への負担の先送りを軽減することのみならず、基礎年金の国庫負担の2分の1への引上げを恒久化させるために財源

平成26年度における「社会保障の充実」（概要）

厚生労働省作成

（単位：億円）

事 項		事業内容	計（注1）	国分	地方分
子ども・子育て支援の充実		待機児童解消の推進と地域の子ども・子育て支援の充実 （「待機児童解消加速化プラン」の推進、保育緊急確保事業の実施）	2,915	1348（注3）	1,568
		社会的養護の充実	80	40	40
		育児休業中の経済的支援の強化	64	56	8
医療・介護 の充実	医療・介護サービスの 提供体制改革	病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等 （1）消費税財源の活用による診療報酬の改定 （2）新たな財政支援制度の創設（※）	353 544	249 362	105 181
		地域包括ケアシステムの構築 （認知症に係る地域支援事業の充実等）	43	22	22
	医療保険制度の 改革	国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充	612	0	612
		高額療養費制度の見直し	42	37	5
	難病・小児慢性 特定疾患への対応	難病・小児慢性特定疾患に係る公平かつ安定的な 制度の確立 等	298	126	172
年金制度の改善		遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	10	10	0
合 計			4,962	2,249	2,713

※医療提供体制改革のための新たな財政支援制度（基金）については、上記に加え、公費360億円の上乗せ措置を別途実施。その結果、基金規模は合計904億円。

（注1）金額は公費（国及び地方の合計額）である。

（注2）計数は、それぞれ四捨五入の関係により、端数において合計と合致しないものがある。

（注3）「保育緊急確保事業」の国分（1,043億円）は内閣府、保育所運営費の国分（304億円）は厚生労働省に計上。

を確保することや消費税率引上げによって自動的に負担増となる費用、たとえば医療機関が購入する医療機器などの税負担の上昇分への手当も含まれる。

平成26年度は0.5兆円程度を「社会保障の充実」に配分

次に「社会保障の充実」に振り向けられる2.8兆円程度について詳しく見ていこう。

その内訳は「子ども・子育て支援の充実」に0.7兆円程度、「医療・介護の充実」に1.5兆円程度、「年金制度の改善」に0.6兆円程度となっている。

これまで消費税の税収は、高齢者の年金・医療・介護に使われていたが、今回は子ども・子育て支援に使途に加えて、全世代型の給付への転換を図っているのが特徴となっている。

以上は消費税が5%引き上げられた場合の予算配分だが、3%の増税が実施された平成26年度予算においては、増収分が社会保障の充実にどのように振り向けられるのかを見てみよう。

平成26年度予算では、増税による増収分のうち、0.5兆円程度を「社会保障の充実」に配分している。その内容は図表(P3)の通りで、とくに「子ども・子育て支援の充実」に重点的な配分が行われている。

具体的には「社会保障の充実」全体では、5%増税時の2.8兆円程度の2割弱に当たる0.5兆円程度が平成26年度に配分されるが、「子ども・子育て支援の充実」については、5%増税時の0.7兆円程度のうち、4割強に当たる0.3兆円程度が平成26年度に配分されている。

医療・介護分野では低所得者の負担軽減などを推進

一方で「医療・介護の充実」分野では、平成26年度予算において①医療・介護サービスの提供体制改革、②医療保険制度の改革、③難病・小

児慢性特定疾患への対応などに配分される。

このうち配分が大きいのは②の国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充だ。これは、国民健康保険、後期高齢者医療の保険料の軽減を受ける際の判定所得の基準を見直すもの。

現在、国民健康保険の保険料は所得水準によって7割軽減、5割軽減、2割軽減の3段階がある。5割軽減や2割軽減の対象となる所得基準額をそれぞれ引き上げる。後期高齢者医療制度でも同様の見直しを行い、両制度合わせて保険料の軽減対象を約500万人拡大する。

高額療養費制度においても低所得者の負担を軽減する。この制度は、医療費の負担が過重なものとなるのを避けるため、医療の自己負担額に一定の歯止めを設けるもの。今回は、負担能力に応じた負担という観点から70歳未満の所得区分を細分化して自己負担限度額をきめ細かく設定する。

現在、70歳未満の所得区分は上位所得者、一般所得者、低所得者の3つに区分されているが、これを所得に応じて5つに区分とし、低所得者に対しては自己負担限度額を引き下げる充実を行う。

また、難病・小児慢性特定疾患への対応にも配分が行われる。難病について言えば、医療費助成の対象疾患が現行の56疾患から約300疾患に拡充される予定である。

以上が平成26年度に実施される社会保障の充実の主な内容だが、子ども・子育て支援の充実、その中でも重点的に配分が行われている待機児童の解消について、次ページ以降で詳しく紹介しよう。

平成26年度における 「子ども・子育て支援の充実」の内容

「待機児童解消加速化プラン」を 強力に推進

厚生労働省発表によると、平成25年4月1日現在の待機児童数は2万2,741人で、3年連続の減少となっている。そのうち、低年齢児（0～2歳）の待機児童数は1万8,656人で、全体の約82.0%を占めている。

平成25年4月1日現在の保育所の定員は前年比48,641人増加し、利用児童は前年比42,779人増加している。

待機児童がいる市区町村数は、340自治体（全市区町村（1,742自治体）の約19.5%）、待機児童が50人以上の市区町村は101自治体、100人以上の市区町村は64自治体である。そのうち、都市部の待機児童は1万8,267人で、全体の約80.3%を占めている。（首都圏（埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県）、近畿圏（京都府・大阪府・兵庫県）の7都府県、政令指定都市及び中核市の合計）

こうした現状を踏まえ、「待機児童解消加速化プラン」を実施し、その取り組みを強力に推し進

めている。

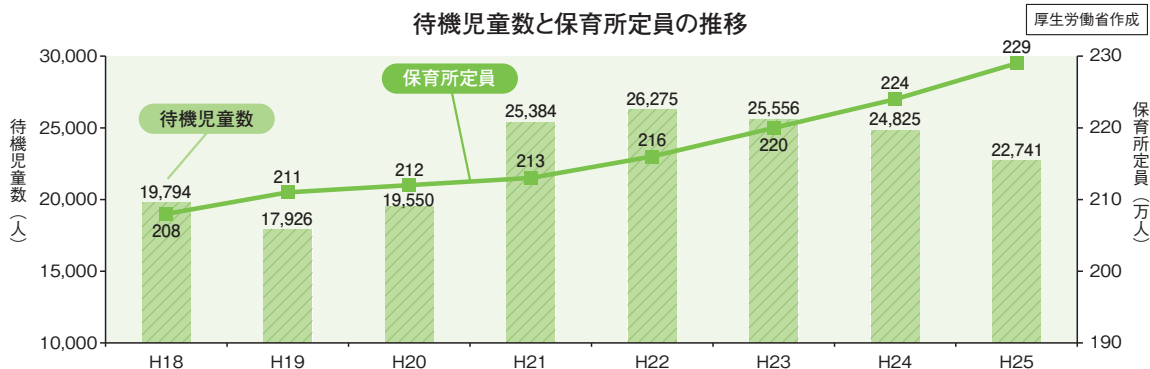
同プランでは、平成27年度に予定している「子ども・子育て支援新制度」の施行を待たずに、「緊急集中取組期間」（平成25・26年度）で約20万人分、潜在ニーズを含め、保育ニーズのピークを迎える平成29年度末までに、合わせて約40万人分の保育の受け皿を確保し、待機児童の解消を目指す。

具体的には、保育所の受入児童数の拡大を図るとともに、小規模保育、幼稚園における長時間預かり保育等新制度の先取り、認可を目指す認可外保育施設への支援等を実施する。

待機児童解消施策の多くは、「保育緊急確保事業」として実施される。同事業は、子ども・子育て支援新制度への円滑な移行を図るため、小規模保育支援などの新制度における施設型給付・地域型保育給付に関する事業や、地域子育て支援拠点事業など、新制度における地域子ども・子育て支援事業等を先行的に支援するものであり、待機児童解消施策以外の新制度の子ども・子育て支援も「先取り」の対象とされている。

また、「子ども・子育て支援の充実」では、「社会的養護の充実」も講じている。具体的には、児

待機児童数と保育所定員の推移



児童養護施設等の受入児童数の拡大や、児童養護施設等での家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）を推進する。また、「育児休業期間中の経済的支援の強化」として、男女ともに育児休業を取得することをさらに促進するため、育児休業給付の給付率を、休業最初の6月間につき50%→67%に引き上げることとしている。

以上の事業を施行するために、平成26年度において「子ども・子育て支援の充実」には3,059億円を配分することとしている。内訳は、待機児

童解消関連「待機児童解消加速化プラン」の推進と「保育緊急確保事業」が2,915億円、「社会的養護の充実」が80億円、「育児休業期間中の経済的支援の強化」が64億円となっている。

なお、消費税は平成27年10月には、さらに2%の引き上げが検討されており、実施された場合は、その増収分を利用して、「子ども・子育て支援新制度」の施行に必要な「子ども・子育て支援」の一層の充実が図られる予定である。

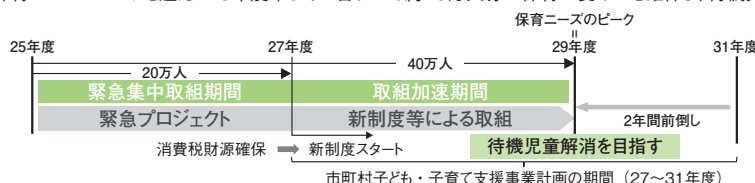
子ども・子育て支援の充実

厚生労働省作成

I. 「待機児童解消加速化プラン」の推進

所要額（公費）1,841億円

- 子ども・子育て支援新制度の施行（27年度予定）を待たずに、「緊急集中取組期間」（25・26年度）で約20万人分、潜在ニーズを含め、保育ニーズのピークを迎える29年度末までに合わせて約40万人分の保育の受け皿を確保し、待機児童の解消を目指す。



- 消費税財源を活用して以下を実施し、意欲ある地方自治体を強力に支援。（☆はⅡ. 保育緊急確保事業として実施）

- 小規模保育、家庭的保育、幼稚園の長時間預かり保育や、認可を目指す認可外保育施設への支援☆
- 保育の量拡大に対応した保育所運営費の確保 ■ 保育士確保対策（処遇改善）☆ ■ 利用者支援☆ 等

※加速化プランの推進に必要な保育所整備費等についても、別途適切に確保

Ⅱ. 保育緊急確保事業

所要額（公費）2,307億円（一部再掲：上記Ⅰ以外の事業分1,074億円）

- 子ども・子育て支援新制度への円滑な移行を図るため、待機児童の多い市町村等が取り組む保育その他の子ども・子育て支援に関する事業を支援（子ども・子育て支援法附則第10条）

1 「待機児童解消加速化プラン」の推進（上記Ⅰ）

2 新制度に基づく事業の先行的な支援

新制度の下で市町村が実施する、地域子育て支援拠点事業など、地域子ども・子育て支援事業等を先行的に支援。

- 地域子育て支援拠点事業 ■ 一時預かり事業 ■ ファミリー・サポート・センター事業
- 放課後児童クラブの充実（開所時間の延長の促進（小1の壁の解消）） 等

Ⅲ. 社会的養護の充実

所要額（公費）80億円

- 児童養護施設等の受入児童数の拡大（虐待を受けた子どもなど社会的養護が必要な子どもの増加への対応）
- 児童養護施設等での家庭的な養育環境（小規模グループケア、グループホーム）の推進

Ⅳ. 育児休業期間中の経済的支援の強化

所要額（公費）64億円

- 男女ともに育児休業を取得することを更に促進するため、育児休業給付の給付率を引上げ（休業最初の6月間につき50%→67%）

「待機児童解消加速化プラン」及び「保育緊急確保事業」 (新制度に基づく事業の先行的な支援)の主な事業

「待機児童解消加速化プラン」 の主な事業

①保育所運営費

(受入児童数の拡大に必要な経費)

保育所運営費について、26年度の受入児童数の拡大に必要な経費を消費税の増収分により確保する。

②小規模保育運営支援関連事業

小規模保育、幼稚園における長時間預かり保育など新制度を先取りした事業の運営費を確保するとともに、利用者の身近な場所で、教育・保育施設や地域の子育て支援事業等の利用に当たっての支援を行う事業を実施する。

- ・小規模保育運営支援事業
- ・グループ型小規模保育事業
- ・幼稚園における長時間預かり保育支援事業
- ・認定こども園事業
- ・家庭的保育事業
- ・利用者支援事業

③保育を支える保育士の確保

保育士の処遇改善や潜在保育士の再就職支援等を推進するとともに、保育士の業務負担軽減を図る事業や、新制度の円滑な実施に向けた資格取得支援等を新たに実施し、保育士確保対策の強化を図る。

- ・保育士等処遇改善臨時特例事業
- ・保育体制の強化

④認可化移行総合支援事業

認可保育所または認定こども園への移行を希望する認可外保育施設が、設備運営基準を満たす見込みのある施設に対して、認可基準を満たすために必要な運営費、調査費、移転費等の支援費等を補助する。

「新制度に基づく事業の 先行的な支援」の主な事業

①放課後児童クラブの充実

保育所との開所時間の乖離を縮小し、保育所の利用者が就学後も引き続き円滑に利用できるように、18時半を超えて開所する放課後児童クラブに対して、追加的な費用を補助する。

②地域子育て支援拠点事業

家庭や地域における子育て機能の低下や、子育て中の親の孤独感や負担感の増大等に対応するため、子育て支援拠点施設において、地域の子育て中の親子の交流促進や育児相談等を行うための費用を補助する。

③一時預かり事業

家庭において一時的に保育を受けることが困難になった乳幼児について、保育所その他の場所で一時的に預かり、必要な保護を行う事業に対する補助を行う。

④ファミリー・サポートセンター事業

乳幼児や小学生等の児童を有する子育て中の労働者や主婦等を会員として、児童の預かり等の援助を受けることを希望する者と当該援助を行うことを希望する者との相互援助活動に関する連絡、調整を行う。

⑤乳児家庭全戸訪問事業

生後4カ月までの乳児のいるすべての過程を訪問し、子育て支援に関する情報提供や養育環境等の把握を行うのに要する費用の補助を行う。

有識者インタビュー 待機児童解消に求められる政策とは

日本総合研究所 主任研究員 池本 美香氏

認可外施設の質の向上に期待

——「子ども・子育て支援の充実」では、待機児童の解消に注目が集まっています。待機児童の現状について、どのように考えていますか。

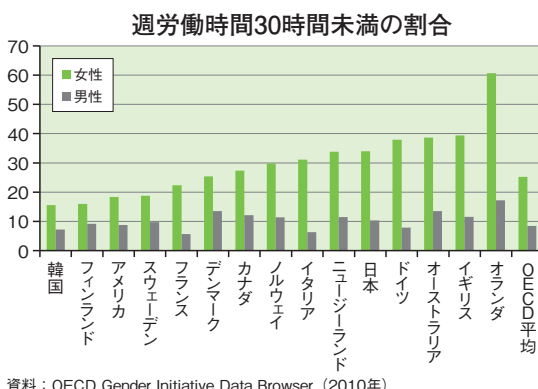
池本 私自身、8歳と3歳の子どもの持つ母親として通算7年間、保育所を利用しています。今は母親が働くことで生活が成り立っているという家庭が少なくありませんから、保育所に入れないという状況はとても深刻です。

認可保育所に入れなければ認可外に頼らざるをえませんが、施設や体制面などで不安なところもあります。今回の待機児童対策では、小規模保育なども認可し、補助する方向が打ち出されていますので期待しています。

保育の需要は今後ますます高まると思います。末子3歳未満の母親の就業率は日本で約4割ですが、OECD平均では5割を超えています。待機児童解消は必須です。

一方で財源の制約もあり、子ども一人当たりの保育時間を適正化することも必要です。ワーク・ライフ・バランスの進んでいるオランダでは、末子3歳未満の母親の就業率は8割に近い状況ですが、週5日保育所に通う子どもは多くないそうです。週3日働き、休みの日は家で子どもの面倒を見るなどで子ども一人当たりの保育時間は短くなります。

韓国では国の政策として短時間正社員の拡大を目指しています。通常、短時間だけ働こうとするとパート勤務になってしまい、公的な健康保険や



年金の対象外となってしまう。そこで、国が短時間勤務の正社員という仕組みを作り、政府や大企業も積極的に採用を行っています。

このように日本でも働き方に多様性が出てくれば、保育時間の減少分の予算でより多くの子どもに保育を提供できます。

——保育の質の改善も注目されていますが、いかがでしょうか。

池本 質の改善には第三者評価が大きな役割を果たすと思いますが、日本では保育所、幼稚園、認定こども園のいずれにも受審が義務付けられていません。受審費用が高いことなどもあり、受審率は保育所で3.52%（全国社会福祉協議会調べ、平成23年度実績）と低い水準にとどまっています。今回、質の改善の項目に「第三者評価の推進」が挙げられ、3年に1度、全額補助での受審に42億円が計上されたことは積極的に評価できるでしょう。

海外でも第三者評価は積極的に取り入れられています。たとえばイギリスでは、すべての施設の評価が公表されていて、評価が高かった保育所の

消費税の増収財源で動き出す「子ども・子育て支援の充実」

取り組みがインターネットで閲覧できます。他の保育所でもそれを参考に改善ができますし、親も自分の子どもが通う保育所の現状が把握でき、改善の提案もしやすくなります。

海外では親の代表が参加する運営委員会の設置により、質の改善を図る動きもあります。親の代表が施設に意見やアイデアを伝える場があることで利用者の要望が反映されやすくなります。

子ども自身の意見も尊重されています。保育法の中に「子どもが保育所の運営の在り方について意見を出せるようにする」と明記されている国もあります。幼児期の子どもが意見を言うのは難しい面もありますが、保育所の子どもたちであっても「自分たちの意見やアイデアを言うことが望ましい」とされているのです。

スウェーデンの保育所では、まだうまく話せない1歳程度の子ども一人ひとりに「あなたは何を歌いたい？」と保育士が希望を聞いていました。こんな早い時期から意見を言うことが重視され、子どもの満足度も高いと感じました。

親が保育に参加することで 質の向上は実現できる

——質の改善には財源が必要だという議論もあります。

池本 もちろん財源は必要ですが、財源がなくてもできることも多いと思います。たとえば、海外には親が運営する保育所も多くあります。事務作業から園児の募集まで親がすべてこなしています。週に半日は保育所の運営を行うなど、働く親も積極的に参加しています。日本では労働時間が長く、実現は難しいかもしれませんが、親がもっと保育に参加することによって、お金をかけずに質を向上させることが可能だと考えています。

海外では「保育は保育士が提供するもの」ではなく、「親と保育士が共同で作り上げるサービスである」という考え方があります。たとえば、親

がいつでも保育所を訪れ子どもと一緒に遊んだり、おやつと一緒に食べたりできるという国もあります。

親と保育士の関係が深まれば、保育士の手の回らないところを親がカバーすることもできます。親によって得意分野は異なりますから、楽器演奏、スポーツ指導、読み聞かせ、手作り活動、園芸など、それを生かせる関わり方ができれば、サービスの質の向上に貢献できると思います。

——親の安心感や満足度も高まりそうですね。

池本 日本では親の参加というと、負担感ばかりがイメージされますが、それは公平性にこだわり、全員に同じように仕事が割り振られるからではないでしょうか。

海外では、家庭の事情が大きく異なることを前提に、意欲や余裕のある人の力を保育の資源として生かしていこうという考え方になっています。

また施設の掃除の日を設けて、作業が終わった後に食事やお酒の場を設けるなど、堅苦しくならない、参加したくなるような工夫も見られます。

保育の質に不安がある国では、親が運営する施設の方が、保育の質を日常的に親がチェックでき、改善もすぐにできるので、むしろ人気があるという話もありました。

限られた財源で保育の充実を図るのは難しいと思いますが、アイデア次第で量や質を向上させることもできるのではないのでしょうか。

Profile

いけもと みか
池本 美香

三井銀総研、さくら総研などを
経て、2001年から日本総合
研究所調査部主任研究員。
少子化にかかわる保育・教育
政策、労働政策、社会保障等
を専門分野としている。著書
に『失われる子育ての時間』、
編著書に『子どもの放課後を
考える』（いずれも勁草書房刊）。

