

区が提案する「杉並子育て応援券」事業見直しへの意見

杉並子育て応援券推進懇談会検討報告 平成22年1月

検討にあたって

「杉並子育て応援券事業」は、子育て支援サービスに利用できるチケットである子育て応援券（0～2歳児は年額6万円分、3～5歳児は年額3万円分）を就学前児童の家庭に無償交付することで、親の子育てを支援するとともに、地域の団体、事業者等の子育て支援サービスや活動への参入を促し、子育てを応援するまちをつくることを目指して、区が独自に開始した事業です。

応援券事業は平成19年6月に開始され、現在、事業開始から3年目に入っていますが、サービスを提供する登録事業者数は大きく増加しています。特に、応援券事業は、団体やグループでも登録事業者となることができる仕組みであることから、地域の様々な主体が子育て支援に参加する動きが広がってきました。

応援券事業は、他の自治体に先駆けて、かつてない規模で実施されている事業であり、随時、評価・見直しを行うことが必要です。当懇談会は、21年度の事業の見直しとして、21年5月に、「杉並子育て応援券」への提案」を取りまとめました。

転入等による新規支給対象者について、3ヶ月の居住要件を設定することや、鍼灸マッサージ・民間療法の応援券の利用限度額を5千円から3千円に引き下げること、各サービス提供事業者がサービスの質の向上のため自己評価を実施すること等について、提言を行いました。

一方、国においては、21年9月に政権交代がありました。そして、22年度から、「子ども手当」を子ども一人当たり年額31万2千円（22年度は、年額15万6千円）で支給し、子育て家庭に対する経済的支援を大幅に拡充する動きがあります。

こうした動きを受け、区は、子育て家庭を取り巻く施策の環境が、応援券導入時から大きく変化しようとする中での応援券事業の在り方について改めて検討し、「子ども手当」と連携した応援券事業の抜本的な見直し案として、別紙資料の「杉並子育て応援券」の見直しについて」を提案しました。

見直し案の内容は、現行の応援券を無償交付する仕組みから、「子ども手当」を原資として応援券を購入する仕組みに移行するという大きな柱とするものですが、その概要は、次のようになっています。

区提案の内容

【見直しの概要】

1 「子ども手当」からの口座振替による購入制の採用

- ・「子ども手当」を原資として、「新応援券」を口座振替により「購入」する仕組みに移行する。
- ・「新応援券」は、「子ども手当」の年3回の支払期に合わせて購入する。
- ・「新応援券」には、公費による割増金（交付額の7割）を設定する。

2 新応援券の購入価格及び交付額・交付限度額

- ・3千円で1万円分の「新応援券」を購入することを1単位とする。
- ・0～2歳児の場合、1回の購入につき2単位まで、年間で6単位(6万円分)までの購入を可能とする。
- ・3～5歳児の場合、1回の購入につき1単位まで、年間で3単位(3万円分)までの購入を可能とする。

3 出生時の新応援券の無償交付

- ・出生時に、1万円分の「新応援券」を無償交付する。

4 国家資格者による施術・民間療法の廃止

- ・施術・民間療法是、対象サービスから除外する（23年4月廃止）。ただし、子供に対する小児鍼・小児の健康相談については、対象サービスとして継続。

5 実施時期

- ・新制度は、22年10月から実施。
- ・現行応援券の22年度分は、22年9月までの分として、現行の半額の支給額で交付。

当懇談会は、この区の提案する応援券事業の見直し案に対して、事業の目的である、「子育ての不安感や負担感を解消し、親の子育て力を高める」、「子育てを応援するまちをつくり、地域の子育て力を高める」を堅持するという視点のもと、大きく次の6つの視点からの意見を取りまとめました。

当懇談会としては、区に対し、この意見を踏まえ、応援券事業の見直し案を適切に策定するとともに、見直し後の応援券事業を適切に運営・検証することを求めます。

- 1 見直しの考え方について
- 2 購入制の採用について
- 3 新応援券の交付限度額について
- 4 出生時の無償交付について
- 5 サービスの見直しについて
- 6 利用者や事業者の支援について

見直しの考え方について

区提案の内容

22 年度応援券見直しの背景

1 「子ども手当」の導入

国においては、平成 22 年度から、「子ども手当」(子ども1人当たり年額 31 万 2 千円。22 年度は年額 15 万 6 千円)を支給し、子育て家庭に対する経済的支援を大幅に拡充する動きがあり、子育て家庭を取り巻く施策の環境が、応援券導入時から大きく変化しようとしている。

こうした中で、新たな施策の環境下での応援券事業の在り方について、改めて検討することが必要となっている。

2 「子ども手当」の導入により応援券事業の見直しを検討する理由

次の理由から、「子ども手当」の導入に当たり、これに的確に対応した仕組みに応援券事業を見直すことについて、検討していくことが必要。

応援券事業は、「子ども手当」と同様に子育てにかかわる施策であり、また、子育て家庭に所定の金額のチケットを交付するもので、それにより子育て家庭が経済的利益を享受するという意味で機能が現金給付と共通している部分がある。

実態として、応援券が余っているからサービスに使用しているといった状況がある。

・有効期限直前にサービスをまとめて申し込んだり、簡単にキャンセルしたりする事例も見られる。

一方、本年 3 月集計した一般区民へのアンケート調査結果では、「自己負担を導入すべき」との回答が 62.4%となっており、多くの一般区民の方が、利用者が自己負担に基づいて真に必要なサービスを選択して利用すべきと考えている。

こうした中で、「子ども手当」の支給により、公費による子育て家庭に対する経済的支援が大幅に拡充されることとされており、応援券事業にかかわる公費の使い方に対する一般区民の見方も十分に考慮し、適正なサービス利用・利用者支援が図られる仕組みとしていく必要がある。

「子ども手当」の導入に当たり、用途が限定されていない「子ども手当」が子育てに有効に使われるようにする必要がある。

「子ども手当」の導入のほか、最近の保育需要の増大に対応するため、保育施設の整備などで、子育て支援施策全体の予算総額が増加していくことが見込まれる。

こうした情勢に対応する観点からも、施策全体の効率化が求められており、応援券事業についても、効果的な事業運営を行っていく必要性が高まっている。

3 応援券事業の意義

区では、平成 19 年 6 月から、子育て支援サービスに用途を限定した 6 万円又は 3 万円のチケットを交付する応援券事業を実施。

応援券によってサービスの利用を誘導することで、子育て家庭を応援し「親の子育て力を高める」とともに、子育て家庭を応援する人を地域に増やし「地域の子育て力を高める」ことにより、子育てを応援する地域づくりを目指してきた。

事業の開始以後、子育て支援サービスを提供する地域の団体、事業者などが大きく増加しており、子育てを応援する地域づくりが進んできている。

・登録事業者数 19 年 5 月末 131 21 年 10 月末 952

【参考】利用者へのアンケート調査結果

・「応援券が子育てに役立っている」 83.9%

・「地域の様々な人と関わったり、外に出るきっかけになっている」81.6%

見直しに当たっての視点

「子ども手当」の導入に伴う応援券事業の見直しに当たっては、応援券事業の意義を十分に踏まえつつ、主として次のような視点から、「子ども手当」の導入に的確に対応した事業の在り方について検討していくこととする。

子育て支援サービスの整備が図られるようにする。
「子ども手当」が子育て支援サービスに有効に使われるようにする。

懇談会の意見

1 見直しを検討する理由

国においては、22年度から「子ども手当」を子ども1人当たり年額31万2千円(22年度は、年額15万6千円)で支給することにより、公費による子育て家庭への経済的支援を大幅に拡充しようとしています。

今回の応援券事業の見直しは、「子ども手当」の導入を受けてのものということですが、「子ども手当」と応援券は、それぞれの政策目標のために実施されるものですので、「子ども手当」の導入により応援券の見直しを行う理由を、十分に説明することが必要です。

「子ども手当」の導入により応援券の見直しを行う理由について、区の提案においては、前ページの「区提案の内容」の中の2で示されているように、4つの点に整理して説明されています。こうした理由の整理については、妥当性があるものと考えられます。

このうち、として4番目に掲げている点については、区の子育て支援施策全体の中での調整を行うものと捉えられる一方、保育サービスだけでなく、応援券による子育て支援の地域づくりも重要であり、区は応援券事業を推進していく姿勢も維持すべきです。今後も、子育てを応援する地域づくりを担う区の主要施策として、応援券事業を継続していくことが大切です。

区においては、「子ども手当」の導入のほか、保育ニーズの増大にも的確に対応することが求められている中で、応援券事業については、「全廃」したり「単純に縮減」(例えば、単純に支給額を1/2や1/3、あるいは1/6にすること)したりするという選択肢も考えられます。

応援券を「全廃」したり「単純に縮減」したりするということは、後は「子ども手当」などから自由にサービスを選択すればいいということになります。しかし、それでは今まで応援券が用途を限定して行ってきたサービスの整備が図られ

なくなります。これまで、0～2歳児は年額6万円まで、3～5歳児は年額3万円までという幅で行ってきたサービス利用の誘導や、利用者へのサービス利用の支援がとり得なくなるということになります。

今回の区の提案は、応援券事業を取り巻く情勢が大きく変化する中で、応援券の「全廃」や「単純に縮減」は採用せず、こうした変化を的確に捉えて、引き続き子育て支援サービスの整備が図られるよう、「子ども手当」とサービス利用を結び付ける新たな仕組みに積極的に組み替えることを選択したものとと言えます。

こうした新たな仕組みに移行することにより、応援券事業の事業としての持続性が高められるとの見方も成り立ち得ます。

このような意味で、今回の応援券の見直しは、区が応援券事業の意義や重要性を十分に踏まえる中で、引き続き子育て支援サービスの整備が図られることを目指して提案したものとして、一定の評価を与えることができます。

2 見直しにあたっての視点

応援券事業は、親の子育てを支援するとともに、地域の団体・事業者等の子育て支援サービスや活動への参入を促し、子育てを応援する地域の文化をつくる制度です。平成19年6月に事業が開始された後、子育てを応援する地域づくりを目指して事業が運営されてきました。今回の抜本的な見直しにおいても、こうした応援券の趣旨・目的は、崩すべきではなく、これまでの応援券事業の趣旨・目的を堅持することを前提として、新たな購入制の仕組みに移行するものであるべきと考えます。

今回の応援券の見直しは、現行の無償交付の仕組みを改め、「子ども手当」からの購入制を採用するという抜本的な見直しを行うものですが、区は、「子ども手当」からの応援券の購入を促すために、応援券の交付額に対して7割という設定で引き続き高率の公費負担を行うこととしています。

このように、区の姿勢は、引き続き公費負担によってサービス利用を誘導し、また、サービスの整備を図るというものですので、見直し後においても、事業の目的は継承されるものとなっています。

また、応援券は、単に保護者に経済的メリットを与えるものでなく、子育てを応援する地域の文化をつくることを目指した制度ですので、対象となる保護者に対しては、応援券の購入に是非参加してほしいということを積極的に伝えていくべきです。さらに、一般区民に対しても、制度への理解が十分に得られるように、事業の趣旨・目的をアピールしていくべきです。

なお、当懇談会で区の提案を検討する中で、現行応援券を単純に縮減した上で、購入制の応援券を併存させる仕組み(例えば、3万円分を無償交付とし、残りの3万円を購入制とする仕組み)についても議論がなされました。

しかしながら、そのような仕組みについては、制度が煩雑となり、分かりにくくなる、購入制の応援券の部分については、制度の実効性が乏しくなる、等の多くの課題があります。

購入制に組み合わせるべき無償交付の応援券としては、区の提案にあるように、出生時にサービスを体験するための無償交付の応援券が妥当なものと考えます。

購入制の採用について

区提案の内容

「子ども手当」からの口座振替による「購入制」の採用

「新応援券」の原資の中には、「子ども手当」が含まれるべき。

このため、利用者が、「子ども手当」を原資として、「新応援券」を「購入」する仕組みに移行する。

【参考】自己負担に対する一般区民のアンケート調査結果

「本当に必要なサービスを選択して利用してもらえよう、自己負担を導入すべき」62.4%

購入方法としては、一旦受領された「子ども手当」からの支出を効果的に誘導するため、

「子ども手当」の支払期(6月、10月、2月の年3回)と同時期に、

「子ども手当」が振り込まれる銀行口座等からの口座振替により、

購入することとする。

これにより、「子ども手当」を原資とする購入と、利用者のお金手続の負担軽減が図られる。

また、「子ども手当」からの「新応援券」の購入を促すため、「新応援券」には、公費による割増金(交付額の7割)を設定する。

3千円で1万円分の「新応援券」を購入することを1単位とする仕組み

「子ども手当」の導入による増収分のうちの一部から無理なく「新応援券」を購入できるよう、「1単位3千円」から購入価格を設定する。

0~2歳児については、3千円で1万円分の「新応援券」を購入することを1単位として、1回の購入につき2単位までの購入を可能とし、年間で6単位(6万円分)までの購入を可能とする。

3~5歳児については、3千円で1万円分の「新応援券」を購入することを1単位として、1回の購入につき1単位までの購入を可能とし、年間で3単位(3万円分)までの購入を可能とする。

1 サービスへの影響

応援券の購入価格・交付額については、今回の区の提案では、3千円で1万円分の応援券を購入することを1単位とする仕組みとされています。応援券の交付額1万円と購入価格3千円の差額の7千円の部分については、区が公費負担を行います。この「1単位3千円」からの購入価格は、「子ども手当」の導入による増収分のうちの一部から無理なく応援券を購入できるよう、設定されたものとされています。

現行の無償交付から購入制への移行により、利用者においては、本当に必要なサービスかどうか意識を持ってサービスを利用することになると考えられます。また、事業者においても、利用者に必要とされるサービスとなるように、サービスの質の向上を図ることが期待できます。

一方、購入制とすることで、現行のように応援券の支給対象者に一律に交付されるのではなく、任意に応援券を購入してサービスを利用することとなるため、交付額に対して7割の公費負担が行われたとしても、サービスの利用が大きく減少するという可能性も考えられます。

また、小さな事業者にとっては、購入制への移行により競争が強化されると、サービスの継続が難しくなるのではないかと考えられます。応援券事業は、事業者になる基準を緩やかに設定し、団体やグループなど小さな事業者も含め、地域の様々な主体が子育て支援に参加できることを特徴としています。

そこで、今回の購入制への移行によって、子育てを応援する地域のムードが後退することがないように、見直し実施後の検証が必要です。

その際、状況によっては、応援券の交付額と購入価格の差額部分である割増金の比率を引き上げることや、小さな事業者の支援の必要性なども検討すべきと考えます。

2 低所得者のサービス利用

「1単位3千円」からの購入価格の設定は、1で述べたように、「子ども手当」の導入による増収分のうちの一部から無理なく応援券を購入できるように行われたもので、交付額1万円との差額の7千円の部分は、区が公費負担を行います。

「子ども手当」の導入による増収分とは、「子ども手当」の導入に伴い、現行の児童手当の廃止と所得税・住民税の扶養控除の廃止があることから、これらによる減収額を「子ども手当」の支給額から差し引いたものです。

所得税・住民税がかからない低所得者の場合には、扶養控除の廃止による増税がなく、その分「子ども手当」の導入による増収分は大きくなります。

区の提案では、こうしたことなどを通じて、低所得者の応援券の購入・サービス利用に配慮がなれていると説明されています。

しかしながら、実際に購入制に移行してみて、低所得者が応援券の購入・サービスの利用をしないという実態が広がっていった場合には、何らかの対応を行うことを考える必要があります。このため、低所得者がサービスにアクセスできているかどうか、購入制実施後の検証が必要です。

また、低所得者も含めて、応援券を購入して利用したいと考えるようなサービスのプログラムを事業者が提供していくことも課題です。例えば、そのようなプログラムづくりを、「利用者や事業者の支援について」で後述する事業者ネットワークなどをお願いすることも一案と考えられます。

3 購入手続き

区の提案では、応援券の購入は、「子ども手当」の支払期（6月、10月、2月の年3回）と同時期に、年3回、「子ども手当」が振り込まれる銀行口座等からの口座振替により行われるとされています。

年度当初に年間の購入希望額を申し込み、「子ども手当」の支払期（6月、10月、2月）に口座引落としが行われた後、応援券が交付されるとしています。

口座振替により利用者の入金手続きの負担軽減が図られるものと考えられますが、さらに応援券が購入しやすくなるよう、応援券ができる限り速やかに交付される等の手続き上の利便が図られることが望まれます。

新応援券の交付限度額について

区提案の内容

3千円で1万円分の「新応援券」を購入することを1単位とする仕組み

「子ども手当」の導入による増収分のうちの一部から無理なく「新応援券」を購入できるよう、「1単位3千円」から購入価格を設定する。

0～2歳児については、3千円で1万円分の「新応援券」を購入することを1単位として、1回の購入につき2単位までの購入を可能とし、年間で6単位（6万円分）までの購入を可能とする。

3～5歳児については、3千円で1万円分の「新応援券」を購入することを1単位として、1回の購入につき1単位までの購入を可能とし、年間で3単位（3万円分）までの購入を可能とする。

懇談会の意見

区の提案では、1年間に購入によって交付を受けることのできる応援券の交付限度額は、現行の応援券の支給額と同額で、0～2歳児の場合は6万円、3～5歳児の場合は3万円とされています。

一方、応援券事業が目指すサービス利用への誘導をさらに推進する観点から、現行の支給額と同額に設定されている新応援券の交付限度額を引き上げるという考え方があります。

当懇談会としても、こうした観点に立ち、交付限度額を引き上げることにより、利用者が現行制度よりもサービスを使える余地を広げることができる選択肢を用意することが適切と考えます。

具体的に引き上げる金額の設定については、区の検討に委ねることとします。

出生時の無償交付について

区提案の内容

出生時における1万円分の「新応援券」の無償交付

親子リトミック、ベビーマッサージ、ひととき保育などの低年齢児に多く利用されているサービスは、多くの保護者が「応援券がなかったら利用しなかった」と回答

【参考】利用者（0～2歳児（未就園））へのアンケート調査結果

	「利用したことがある」 の回答	「応援券がなかったら利 用しなかった」の回答
親子リトミック	2位（38.4%）	1位（16.8%）
ベビーマッサージ・母乳 相談	4位（31.6%）	5位（14.7%）
ひととき保育	3位（34.3%）	10位（11.2%）

（注）上記の順位は、29種類のサービス中のもの。

現行の応援券の支給対象者と異なり、新制度実施後に出産した家庭は、応援券の利用経験がない。

最初から「新応援券」を任意に購入することによりサービスを利用することを期待するのではなく、

「新応援券」の支給対象となる最初の出生時に、サービスを試行的に利用できる機会を一律に付与し、サービス利用の効果について利用者の理解を得る

その上で、その後の「新応援券」を任意に購入することによるサービス利用をも促すことが、新制度が目指す「サービス利用への誘導」の実効性を高めるために必要。

また、「子ども手当」は出生時に直ちに支給されない。「新応援券」を購入して交付を受けるまでの待機期間が生ずる。

このため、出生時（0～2歳児の転入時も含む。）に、サービス利用のきっかけづくりとして、1万円分の「新応援券」を無償交付する。

懇談会の意見

出生時等の応援券の無償交付については、サービス利用のきっかけづくりや、購入制の利用促進という視点から、当懇談会としても必要不可欠なものと考えます。

また、1万円の金額の設定についても、妥当なものと考えます。

サービスの見直しについて

区提案の内容

対象サービスの見直し（国家資格者による施術・民間療法の廃止）

新制度における対象サービスは、基本的には、現行の対象サービスと同様とし、現行と同様のサービスの整備を目指す。

一方、「子ども手当」の支給により公費による経済的支援が大幅に拡充される中で、国家資格者による施術・民間療法については、対象サービスとしていることへの一般区民の評価をも踏まえ、対象サービスから除外する。

（注）22年4月から利用限度額を5千円から3千円に引き下げた後、23年4月から廃止。

【参考1】自己負担を検討すべきサービスについての一般区民へのアンケート調査結果
国家資格者による施術・民間療法 20.1%（1位）

【参考2】国家資格者による施術・民間療法の利用額のサービス全体に占める割合が高くなっており（20年度で全体の2割超）、21年度においても利用額がさらに増加すると見込まれる。

ただし、子供に対するサービスである小児鍼・小児の健康相談は、対象サービスとして継続。

懇談会の意見

応援券事業は、親の経済的支援のみを目的としているのではなく、地域の団体・事業者等に子育て支援への参加を促し、地域で子供を育てていこうという文化をつくることを目的としています。こうした事業の目的に照らして考えると、これまで、親への個人的メリットが大きい鍼灸マッサージ・民間療法を対象サービスとしてきたことで、かえって事業の性格が曖昧になったと考えられます。

また、鍼灸マッサージ・民間療法の事業者登録数は引き続き増加しており、その利用額は平成20年度でサービス全体の2割を超え、バランスが悪くなっています。

これらのことも含めて考えると、今回、「子ども手当」の導入を受けて応援券事業の抜本的な見直しを行うに当たり、鍼灸マッサージ・民間療法については、区の提案にあるように、対象サービスから除外することが適当と考えます。

利用者や事業者の支援について

懇談会の意見

1 利用者が利用しやすいように

今回の応援券事業の抜本的な見直しに際して、応援券の購入を促進する観点からも、サービスの選び方が分からない方への相談対応などの利用者を支援する仕組みについて、検討することを要望します。

なお、その仕組みは、応援券事業が地域の団体との協働による仕組みであることを踏まえ、できる限り地域の団体が主体となって運営するものであることが望まれます。

また、今回の購入制への移行により、サービスの内容がより重要となります。前述の「購入制の採用について」では、低所得者も含めて、応援券を購入して利用したくなるプログラムの提供が課題であると述べましたが、さらに、孤立しがちな親のためのプログラムづくりや、共働き家庭も参加しやすいプログラムづくり、そうしたプログラムの親への情報提供など、子育て家庭の状況をきめ細かく踏まえた取組が行われることが望ましいと考えます。行政においては、他の自治体での取組を事業者を紹介するなど、サービスの企画を支援することも考えられます。

こうしたプログラムづくりなどの利用促進の取組について、今後、検討が進められることを望みます。

2 事業者ネットワーク

サービス事業者については、事業者や地域の団体への情報提供や相談対応を行うなど、その活動を支援する仕組みについて、検討することを要望します。その仕組みの受け皿としては、サービス事業者のネットワークが考えられます。

応援券の登録事業者数は大きく増加しましたが、各事業者がそれぞれ単独で活動していることが現状と見受けられます。このため、今後、事業者の横のつながりとして、自主的なネットワークをつくることを提案します。

事業者のネットワークでは、利益を追求するだけの事業者の参加が消極的であるなどで、ネットワークへのかかわり方により事業者のサービス提供への姿勢が明らかになると考えられます。

また、小さな事業者は、情報量、活動の幅などを広げるに当たり、いろいろな形で他の事業者と繋がることが重要と考えられます。

今回の見直しにより購入制になることで、応援券の購入を促進する観点からも、サービスを提供している事業者自身が制度の趣旨をきちんと説明できることが望まれます。その際、事業者が集まって制度の趣旨についての理解を確認し合い、その上でそれぞれの事業者が制度をPRするという取り組み方が考えられます。

これを進めるためにも、事業者のネットワークが必要となってくると考えられます。

最後に

区が提案する、今回の購入制の導入を中心とした応援券事業の見直しは、応援券事業が平成19年6月に開始して以来、初めての抜本的な見直しとなるものです。

応援券事業は、杉並区の独自事業であり、他の自治体に先駆けて実施されてきたことについては、先に述べたとおりですが、今回の見直しも、これまでの応援券事業の枠組みを抜本的に変えるもので、前例のない新たな取組と言えます。

そのため、実際に平成22年度に「子ども手当」が支給された状況の中で、見直し後の新応援券が、その目的である子育てしやすく、地域のみんなで子育てを応援するまちづくりの役割を果たしているか、適切に検証を行っていくことが重要です。

今回のこの抜本的な見直し後においても、応援券事業が、住民として、行政として、地域として、みんなで子育てを応援していくという杉並区の子育ての文化を創るかけはしとなる事業として、その役割を十分に果たし続けてほしいと願います。