

**第6回社会保障審議会少子化対策特別部会
保育第二専門委員会**

1 日時 平成21年11月24日(火) 10:00~12:00

2 場所 中央合同庁舎第4号館1階 共用108会議室

3 議題 新たな次世代育成支援のための保育制度について 等

4 配付資料

資料1 第1回(8/6)~第5回(11/17)における委員等から出された主な議論

参考資料1 菅原委員提出資料

社会保障審議会少子化対策特別部会保育専門第二委員会 (第1回～第5回)における委員等から出された主な議論

(目次)

1 多様なサービス類型について

○ 必要な子どもに保育を保障するための基本的な考え方	3
・ 公的保育サービスに必要な観点	3
○ 多様なサービス類型の必要性	5
○ 多様なニーズへの対応	
① 家庭的保育サービス	6
② 小規模保育サービス	9
③ 短時間勤務等	10
④ 早朝・夜間・休日保育	10
⑤ 事業所内保育施設	11
⑥ 住所地以外の保育サービス利用	12
⑦ 人口減少地域における対応	13
○ 認定こども園の活用	14
○ 一時預かり	15
○ 訪問系サービス等、他の代替サービスの位置づけ	15
○ その他	15

2 参入の仕組みについて

○ 基本的な考え方	17
○ 指定の仕組みの必要性	18
○ 指定の法的性質	19
○ 指定と認可の関係	19
○ 指定基準の考え方	20
○ 認可保育所が果たすべき役割の整理	22
○ 適正なサービス確保	22
○ 休廃止の際のサービス確保	23
○ 運営費の用途制限	24
○ 運営費の用途制限の範囲	26
○ 配当	27
○ 会計処理	28
○ その他	29

1 多様なサービス類型について

項目	論点及び意見
<p>○ 必要なすべての子どもに保育を保障するための基本的な考え方</p>	<p>◎ <u>公的保育サービスの対象の考え方としては、質の確保を図りながら、量的拡大を図ることが必要。そのためには現在の認可外保育施設も含め、客観的基準（最低基準）を満たした事業者を新制度の費用の支払いの対象とすることを基本とする。</u></p> <p>◎ <u>すべての子どもにとって公的保育を保障する観点と、多様なニーズへの対応の観点から、サービスの質を確保しつつ、多様なサービス類型について、公的保育サービスとして位置づける必要があることは共通認識。</u></p> <p>◎ <u>人口減少地域においても保育サービスが提供できる仕組みが必要。</u></p> <p>◎ <u>市町村がサービス提供体制の確保を果たす責務があり、国・地方を通じて、そのために必要な財源の安定的確保が必要。</u></p>
<p>・ 公的保育サービスに必要な観点</p>	<p>◆ 「新たな保育の仕組み」においては、客観的に必要性が判断された子どもについて、公的保育を受けることができる地位を付与（例外ない公的保育の保障）</p> <p>① 子どもに対する保育保障する仕組み → 必要な子どもすべてにサービスが行き届く必要。</p> <p>② 潜在ニーズの顕在化にも対応できる仕組み → ニーズに応じたサービス提供事業者の量的拡大が図られることが必要。</p> <p>③ 多様な保育ニーズに対応できる仕組み → 多様な給付メニューが必要。</p> <p>④ 人口減少地域においても必要な保育サービスが提供できる仕組み → 小規模サービス等について、検討が必要。</p>

◆ 公的保育サービスの対象の考え方としては、質の確保を図りながら、量的拡大を図ることが必要。そのためには現在の認可外保育施設も含め、客観的基準（最低基準）を満たした事業者を新制度の費用の支払いの対象とすることを基本とする。

○ 公的保育サービスに必要な観点とは、

- ・ すべての子どもに質・量の確保されたサービスを保障すること
- ・ 制度全体として安定的な財源が確保された下で、サービスの質が確保され、サービスの継続利用・提供が安定的に確保されること（事業者による安定的事業運営、サービスの継続利用が保障される仕組み）
- ・ これらが公的な制度として担保され、国・自治体がそれぞれの役割を果たすこと。

○ 市町村がサービス提供体制確保の責務をきちんと果たすことが必要であり、そのために必要な財源の安定的な確保を国・地方を通じて図っていくことが前提となる。

○ いわゆる「定型的保育サービス」と「非定型的保育サービス」がかつてほど明確に線引きできない部分がある。定型的保育サービスもいくつかのパターンが必要

非定型的保育サービスも、認可保育所の機能を拡大する方向を考えるとともに、すでにあるインフラの活用、多様な主体によるサービスがあってもよいのでは。

◆ すべての子どもにとって公的保育を保障する観点と、多様なニーズへの対応の観点から、サービスの質を確保しつつ、多様なサービス類型について、公的保育サービスとして位置づける必要があるのではないか。

○ 多様なニーズが存在し、それに対応していくことが必要というのは共通認識。

○ すべての保育ニーズを認可保育所や現在の保育制度ですべて吸収しようとするのは現実的ではない。

現在の保育要件を満たしていない人も実際には保育のニーズ・子どもを預けたいというニーズはあり、そのような人たちも利用できる、定期的な短時間利用など、多様な保育サービスの受け皿を用意することが必要。

○多様なサービス類型の必要性

- ◎ 公的保育サービスについては、多様なサービス類型が必要。その際、認可保育所を質・量ともに拡充することを基本に置きつつ、既にある社会的資源の活用を図るという考えが大事。
- ◎ 多様なニーズに応えるために、家庭的保育、小規模保育、保育所分園などの活用が必要。
- ◎ 自治体単独施設等について、一定水準以上の施設を計画的に最低基準到達支援が必要。また、基準を下回る施設利用者についての公平性の確保の検討が必要。

- ◆ 一定の客観的基準を満たした施設について、費用支払いの対象とすることが必要。
 - ◆ 家庭的保育、小規模保育、保育所分園などの活用が必要。
 - ◆ 以下の課題についても検討が必要。
 - ・ 自治体単独施設等について、一定水準以上の施設を経過的に最低基準到達支援をすることが必要。
 - ・ 基準を下回る施設利用者についての公平性の確保が必要。
- 多様なサービスについては、保育所保育を基本に置きながら、認可保育の拡大を最優先の課題として位置づけるべき。その上で「選択しうるサービス」の領域を増やし、子どもの発達・安全性の観点から、それらのサービスの質を高めていくということには賛成。
- 量的拡大ニーズとニーズの多様化は、費用を負担する国民のニーズであり、費用負担の納得が得られるよう、認可保育所を質・量ともに拡充することを基本としつつ、同時に多様な社会資源を排除しないという考えが大事。
- 多様なサービスを考えるにあたり、すでにある事業者・インフラを活用しながら、拡充を行う必要。
- 「公的保育サービス」の対象範囲に基準を下回る施設を入れることは、保育の質を引き下げることにつながるため、容認できない。
- 「基準を下回る施設利用者についての公平性の確保」については、このような施設の利用者・子どもに対して権利擁護が必要。質の低い保育を公が認め、推進していくことはあってはならず、最低基準を確保し認可を取得することを前提とするよう、質の確保と財源確保を図るべき。

○ 多様なニーズへの対応①(家庭的保育サービス)

- ◎ 家庭的保育については、量的拡大の受け皿として拡充するとともに、多様なニーズとして拡充することが必要。
- ◎ 家庭的保育サービスについては、公的保育サービスの一つとして位置づける必要。
- ◎ 3歳以上児となる際の集団保育への連携について、配慮が必要。
- ◎ 家庭的保育については、
 - ・ 自治体の実施体制の確保、研修体制の確保、家庭的保育の支援者・連携保育所の役割の整理などが課題。
 - ・ 家庭的保育者が孤立した働き方とならないよう、補助者も含め複数人による体制の確保などにより、安定・安心な事業実施のための仕組みを検討。

- ◆ 家庭的保育について、量的拡大の受け皿として拡充するとともに、多様なニーズへの対応として、拡充することが必要。
- ◆ 家庭的保育サービスについては、公的保育サービスの一つとして新しい保育の仕組みに位置づける必要。
- ◆ 3歳以上児となる際の集団保育への連携について、配慮することが必要。
- 分園、家庭的保育など、小規模サービスについて、自治体ごとに差がある現状。普及していないことについての分析が必要。
- そもそも家庭的保育がなぜ伸びないのか分析が必要。家庭的保育を提供したいという事業者がいるのか。サービスの提供者側にそのようなニーズがないのでは。そのあたりの精査も必要。

(課題分析したもの(第3回事務局資料))

- 家庭的保育の実施のための体制整備は、自治体の責任で実施すべき。
- 自治体の支援の体制や、費用支払いの仕組みなど、家庭的保育の仕組みは自治体によってまちまちであるのが現状。
- 家庭的保育者個人が利用者の選定、休暇の場合の代替の確保を図る場合など、負担が大きく、自治体の支援体制を確保する必要がある。

- 家庭的保育者の確保のためには、研修体制の充実、環境整備が必要。
- 孤立した不安定な働き方から、支援・連携体制の確保や共同化などで安定・安心な働き方を実施することにより、家庭的保育者を確保
- 月～土をフルで働きたいという希望者は未だに多くなく、空いた時間に働きたいというニーズが多い状況。家庭的保育の補助者から徐々に本格稼働といったモデルも活用が考えられるのではないか。

- 家庭的保育を支援する体制の確保のためには、家庭的保育者を支援する体制として、家庭的保育支援者の養成や、家庭的保育の補助者の確保が必要。
- また、保育所等との連携のために、連携保育所の果たすべき役割、家庭的保育者と保育所の連携の方法を、きちんと整理する必要。

- 家庭的保育については、保育者2人以上の体制(保育者2人で子ども数6人程度、うち保育者1人は有資格者)を確保すべき。
- 家庭的保育については、保育の質の観点から、本来的には資格要件については確保すべき。密室性を回避するため、特に3歳以上児の集団保育の観点からも、認可保育所との連携強化を図る必要。
- 家庭的保育事業において、認可保育所が積極的に関わるためのインセンティブが働く仕組みが必要。また、3歳以上における保育所保育の保障と、希望した場合の保育所への連続性のある移行を図る仕組みが必要。

- 独立した家庭的保育者が集まって行うのは非現実的。保育者に補助者をつけるかたちで横浜では実施している。それが非常に現実的。
- 家庭的保育を公的保育サービスとして位置づけるならば、一人で保育するのはよくない。一人で保育するのはリスクがあるというということと、保育者の職場として一人親方的な職場はよくない。ファミリー・サポート・センターやベビーシッターは組織が関与しているので、研修や指導を受けることができる。
- そもそも、家庭的保育が事業としてなりたちうるのか、ということが問題。その上で、家庭的保育の検討会の中でも質の確保のためには保育士であること、フォローアップ研修や連携保育所など、必要との議論があった。
- 一人でやっているのはすべてダメというのではなく、例えば、NPO 法人が家庭的保育者を複数集めネットワーク化しお互いの補完体制をサポートするような事業に対して助成するモデルなど、いろいろなやり方が考えられるのではないか。

◆ **家庭的保育者が複数集まって実施する仕組みも考えられるのではないか。**

- 家庭的保育、分園は、単体ではなく、本園となる保育所が中心となってネットワークのようにつながって実施していくことが必要。
- 過疎地においての家庭的保育の活用としては、例えば公立保育所が閉鎖をする場合に、保育所の職員等がその地域に保育活動を残すために家庭的保育を複数の保育者により実施するというスキームが考えられるのではないか。その場合には、一人の保育者が3人の子どもの保育を行うという形ではなく、保育者がチームを組んで子どもを保育する仕組みがよいのではないか。
- 保育士が家庭的保育をする際、そのための研修が必要なように、家庭的保育者の連合体のようなものについては、保育士同士の連携等のトレーニングが必要。
- 家庭的保育事業の保育士が複数集まった形で実施する小規模サービスのモデルは、認可外保育施設を推進することになり、基準の低下を招くことから、容認できない。

○ 多様なニーズへの対応
② (小規模保育サービス)

◎ 量的拡大の受け皿としての拡充と、多様なニーズへの対応としての拡充が必要。

◎ 小規模サービスについては、

- ・ 小規模定員の保育所や、過疎地における多機能型の保育所の導入の仕組みが必要。その際、定員の引き下げや小規模サービスを維持できる財政保障が必要。
- ・ 複数の保育士等が集まって行う小規模サービスの仕組みも検討。
- ・ 中心となる保育所が共通機能を持ちつつ、分園を推進する連携する仕組みも検討。

- ◆ 量的拡大の受け皿としての拡充（特に0～2歳児）と多様なニーズへの対応としての拡充が必要。
- ◆ 小規模サービスは、大規模施設と比較して、初期投資費用が軽微であることから、機動的な設置が可能。
- ◆ へき地などの人口減少地域などにおける小規模定員の保育所や、多機能型の保育所の導入が必要。
- ◆ 家庭的保育者が複数集まった形で実施する小規模サービスの仕組みについて検討が必要。
- ◆ 中心となる保育所が共通機能を持ち、分園を複数持つ場合や別の法人が分園を設置する仕組みの検討。

- 小規模保育については、過疎地域対策と待機児童対策の両方に期待されているのではないかと。
過疎地域対策としての小規模サービスについては、もう少し定員を引き下げることができないのか。現在認定こども園では10名で保育として認められていることも参考になるのではないかと。
- 保育ニーズへの解決のためには、小規模保育を認めていくということが必要。例えば、最小規模を5名とし、家庭的保育、延長保育、一時預かり、休日保育、相談事業、児童クラブ等の各種事業を多機能に提供する仕組みを積極的に導入可能な仕組みとすべきではないか。その際、小規模サービスを維持できる財源確保が必要。
- 小規模の認可保育所は、人口減少地域のみではなく、待機児童が発生している都市部でも、有効。最低基準の下に20人未満の定員でも柔軟に運営できる小規模保育所を認めるべき。
- 認可保育所の小規模化は、都市部の待機児解消に向けた効果があるのではないかと。
- 機能を特化した小規模保育所～乳児、病児・病後児等は、都市部の待機児童対策に有効ではないかと。

○多様なニーズへの対応
③(多様な働き方:短時間勤務等)

- ◎ 短時間勤務等の「通常保育」のみでは対応しきれないニーズに対応するサービス類型が必要。
- ◎ 量的拡大の受け皿や短時間勤務等の多様なニーズの受け皿として、認定こども園制度の充実が必要。

- ◆ 短時間勤務等の「通常保育」のみでは対応しきれないニーズに対応するサービス類型が必要ではないか。
- ◆ 量的拡大の受け皿や短時間勤務等の多様なニーズの受け皿として、認定こども園制度の充実が必要ではないか。
- 現在の保育要件は満たしていない人も、現在の通常保育のような長時間の保育ではなく、定期的に短時間利用できる保育を望むニーズがある。これらの人たちが利用できる保育の受け皿を用意することが必要。(再掲)
- 例えば、職業訓練や求職期間、あとは短時間勤務からフルタイムへと、結婚や出産を理由に労働市場の外にいた人たちが非就労から就労に移行する経過というのは多様。その意味で、すべての子どもに対する保育サービスを整備することは意義があると思う。
- 多様なニーズへの対応のためには、財源をきちんと担保し、短時間利用者・一時預かり利用者のための質の確保された量の整備を行うことが必要。また、認可保育所ですべてのニーズは受け入れられるものではなく、ワークライフバランス等の推進などとともに、包括的な推進が必要。

○多様なニーズへの対応
④(多様な働き方:早朝・夜間・休日保育)

- ◎ 個々の子どもに対する保障といった仕組みに十分対応できる認可保育所等の受け皿拡充が必要。
- ◎ すべての子どもに公的保育を保障する観点から、現状として認可外保育施設で対応されているものについて公的保育サービスの一類型として位置づけていくことを検討するとともに、子どもの育ち、生活リズムといったことを基本に考えつつ、通常の昼間の保育とは異なる早朝・夜間の特性を踏まえた基準の在り方の検討が必要。
- ◎ その際、子どもの視点に立って、夜間保育等の充実だけを前提にせずに働き方の見直しを進めることも必要。

- ◆ 個々の子どもに対する保障といった仕組みに十分対応できる認可保育所等の整備による受け皿拡充が必要。
- ◆ すべての子どもに公的保育を保障する観点から、以下の課題について検討が必要。

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現状として認可外保育施設において対応されているものについて、公的保育サービスの一類型としての位置づけが必要。 ・ 昼間の保育とは、異なる早朝・夜間保育の特性（就寝時間を挟むこと等）に合った形の基準の在り方 <ul style="list-style-type: none"> ○ 夜間保育についても、子どもの育ち、生活リズムといったことを基本的に考える必要がある一方、現実にはニーズが存在。質の確保を図っていくことが必要。 ○ 多様な就労の仕方といえども、子どもにひずみが来る働き方が果たしてよいのか。小さな子どもを育てている世代ほど、企業は守るべきで、その世代に限っては夜間保育が必要となるような働き方をさせないということもあるはず。その努力をせずに、夜間保育などの保育の形態ばかり用意したら子どもの育ちは守れない。 ○ 早朝・夜間帯保育は昼間の保育よりも、より個別的なケアを必要とするため、手厚い人員配置・環境整備とすることが必要。 ○ 「休日」に働く人がいるのは事実であり、休日保育にも十分配慮すべき。 ○ <u>病児・病後児はとても重要。いつ起こるか分からない状況において、仕組み方は難しいと思うが、そこは逃げないで真剣に考えていってほしい。</u> ○ <u>様々なニーズがあるということを受け止めた上で、より質の高いものを用意していく必要。</u> ○ <u>休日や病児・病後児はなぜ増えないのか。事業者へのインセンティブ付けが足りないと思う。</u>
<p>○多様なニーズへの対応 ⑤（事業所内保育施設）</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◎ <u>事業所内保育施設についても、すべての子どもに公的保育を保障する観点から、公的保育サービスの一つとして位置づけるべき。</u> ◎ <u>その際、事業所内保育施設が福利厚生の一環としての側面を持つことにつき、整理が必要。</u> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 事業所内保育施設についても、すべての子どもに公的保育を保障する観点から、公的保育サービスの一つとして位置づけるべきではないか。 ◆ その際、事業所内保育施設が従業員への福利厚生という側面を有している点についてどのように整理するか。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 事業所内保育施設は、すべての子どもに公的保育を保障する観点から、公的保育サービスの一つとして位置づけるべき。 ○ 事業所内保育施設が福利厚生の一環としての側面を持つことにつき、何らかの整理が必要。 ○ 福利厚生として始まった事業所内保育施設を公的保育サービスとして位置づけるに当たっては、最低基準に準拠して整備を推進することが必要。
<p>○ 多様なニーズへの対応 ⑥（住所地以外の保育サービス利用）</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> ◎ <u>住所地市町村以外の保育サービスを利用する子どもへの保障をしていくことが必要。</u> ◎ <u>保育サービスは、基本的に利用する保護者の生活圏で提供され、地域との関わりが密接であることも踏まえつつ、住所地以外の保育サービスを考える必要。</u> </div> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 個々の子どもに対する保障といった仕組みとしていく上で、住所地市町村以外の保育サービスを利用する子どもへの保障をしていく必要性があるか。 ◆ 職場の近くにおける保育ニーズについて、親と子どもの生活を重視する観点も踏まえ、事業所内保育所以外でも保障可能な仕組みを検討する必要があるのではないか。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 住所地以外の保育サービスの利用は特例とすべき。 ○ 市町村合併による施設の統廃合等により住所地以外の市町村の保育サービスの利用ニーズは増加。 ○ <u>人口減少地域においては職場が住所地以外にしかないこともある。そのような場合には、職場のある自治体の保育所にあずけていることが多い。そのような現状が困ることがないように配慮してほしい。</u>

○多様なニーズへの対応
⑦(人口減少地域における対応)

- ◎ 児童人口減少地域においても、すべての子どもが必要な保育サービスを受けることができるよう、小規模サービス類型が必要。
- ◎ へき地保育所も含め、過疎地における小規模サービスについては、相応の財政支援が必要。
- ◎ 多機能型サービスについては、
 - ・ 多様な保育・子育てニーズに対応するシステムとして、多機能型を積極的に導入可能な制度とするべき
 - ・ 過疎地対策としての家庭的保育者がチームを組んで子どもをみる仕組みもありうるのではない
 - ・ 過疎地においては認定こども園の活用が考えられるが、その際、多機能型とすることが考えられるのではないかななどの意見も踏まえて検討が必要。

- ◆ 児童人口減少地域においても、すべての子どもが必要な保育サービスを受けることができるよう、小規模サービス類型の必要性とその場合の基準等の在り方の検討が必要。
 - 過疎地において、小規模施設を考えるとときには、経営がなりたつような配慮が必要。
 - 人口減少地域における保育サービスについては今後数年内にクローズアップされる大きな問題。詳細な議論をする必要。
 - 過疎地域対策としての小規模サービスについては、もう少し定員を引き下げることができないのか。現在認定こども園では10名で保育として認められていることも参考になるのではないか。(再掲)
- ◆ 「へき地保育所」における財政支援が一定の水準にとどまっており、こうした地域の厳しい状況と地域の子ども集団の保障の観点から、相応の財政支援が不可欠ではないか。
 - へき地保育所については、過疎地の保育需要を支えているにもかかわらず、財政支援が一定水準にとどまっている。過疎等で子どもが少ない地域に会っては、子どもの育みに厳しい状況と子ども集団の保障の観点から、財政支援を図る必要。

	<p>◆ 多機能型サービスを位置づける場合の対象地域をどう考えるか。また、その基準の在り方をどう考えるか。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 多様な保育・子育て支援ニーズに対応するシステムとして、多機能型を積極的に導入可能な制度にする。 ○ 過疎地における家庭的保育の活用としては、例えば公立保育所が閉鎖をする場合に、保育所の職員等がその地域に保育活動を残すために家庭的保育を複数の保育者により実施するというスキームが考えられるのではないか。その場合には、一人の保育者が3人の子どもがいるという形ではなく、保育者がチームを組んで子どもをみる仕組みがよいのではないか。(再掲) ○ 過疎地においては、小規模型よりも多機能型の認定こども園というのがよいのではないか。 ○ 幼稚園がない地域における保育所の役割は重要で、多機能とすることでより多様な子育てニーズへの対応が可能となる。必ずしも「認定こども園」にする必要はない。
<p>○ 認定こども園の活用</p>	<p>◎ <u>認定こども園について、</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>認可されていない幼稚園機能・保育園機能部分への財政支援、二重行政の事務負担の解消を図り、より積極的な支援をしていくべき</u> ・ <u>地方の状況からは、幼稚園・認定こども園を含めた就学前施策全体で考えるべき、都市部は待機児童対策として幼稚園側への積極的な支援をしていくべき</u> <p><u>などの意見も踏まえて検討が必要。</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 地方の状況を考えると、幼稚園、認定こども園を含めた就学前施策全体で考える必要があるのではないか。都市部では待機児童が多く困っているという状況もあり、今でも可能であるが、より積極的な支援を幼稚園側にしていくべきではないか。 ○ 認定こども園について、過疎地についても全国統一の基準とするのか、二重基準とするのか検討が必要。 ○ 認定こども園については、認可されていない幼稚園機能・保育機能部分について財政支援が不十分であること、二重行政による事務負担が大きいことが要因。解消をすすめるべき。 ○ <u>「認定こども園」については、質の検証を図るべきである。</u>

<p>○一時預かり</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>◎ <u>一時預かりは、すべての子育て家庭への保障として位置づける必要。</u></p> <p>◎ <u>短時間勤務の受け皿としての機能を踏まえたサービス類型の位置づけを検討する必要。</u></p> <p>◎ <u>ベビーシッターなどの訪問系のサービスなど、他の代替サービスについての位置づけも検討。</u></p> </div> <p>◆ 一時預かりは子育ての不安感・負担感を払拭するためにすべての子育て家庭への保障として位置づける必要。</p> <p>◆ 充実についての希望も多く、今後、需要が拡大する中、受け皿の拡大が必要。</p> <p>◆ 短時間勤務の受け皿としての機能を踏まえたサービス類型の位置づけをどう考えるか。</p> <p>◆ 訪問系のサービス等、一時預かりサービスと代替的關係にあるサービスをどう位置づけていくか。</p> <p>○ 一時預かりのみでは採算があわない。週2回や週3回の定期利用とも合わせた形での対応を考える必要。</p>
<p>○訪問系サービス等、他の代替サービスの位置づけ</p>	<p>○ 保育所保育は集団保育であり、一定の人数が集まらないとできない。休日保育や夜間保育など保育所保育ではどうしても保障できない地域は過疎地などの特殊な地域だけではない。そういう場合でも、子どもにサービスが保障されるよう、ベビーシッターやファミリー・サポート・センターなどについても多様な給付類型の一類型として位置づけるべき。</p> <p>○ ベビーシッターはフルタイムの雇用を支えるのは難しい。認可のフルタイムの代わりにはならないと思う。</p>
<p>○ その他</p>	<p>○ 最低基準ぎりぎりの施設では、保育を実施する上で、現状も厳しい。最低基準を引き下げることは慎重にならざるを得ない。</p> <p>○ 認可による事前規制は必要だが、それだけで質が担保されるわけではなく、質を継続的に維持・向上させるにはそれ以上に事後チェック・質を重視した評価が行われることを考えるべき。それをシステム全体の中に組み込むことを議論すべき。</p>

- 評価というのは、受けることだけに目的があるのではなく、評価を受けたものを通じて、自己変革をし、質を上げていくというところへの支援をもっと強化すべき。
- 認可保育所の時間終了後にさらに別の場所・人に子どもを預ける二重保育については、ファミリー・サポート・センターやベビーシッターは、一対一の人間関係の中で託し・託されるもの。保育園の中での保育その子ども一人ひとりについて、託し・託される関係が前提となっており、延長保育を別の園に移って受けるような形態は慎重な検討が必要。
- 子どもたちの生活の場であると考えたときには、長時間・夜間保育などについては、より家庭的な雰囲気づくりやそのための人を置いて手厚く対応するなど、いろいろと工夫している。したがって、単純に配置や人数基準で割って対応するということがあってはならないのではないか。

2 参入の仕組みについて

項目	論点及び意見
<p>○ 基本的な考え方</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>◎ <u>新たな保育の仕組みにおいては、公的保育サービスについて、保育を必要なすべての子どもに例外のない保育を保障するとともに、市町村にサービス提供確保の義務を課す。</u></p> <p>◎ <u>保育の需要の拡大に十分対応するためには、質の確保された事業者がサービスを担うことができるとともに、安定的にサービスを提供する仕組みを確保することが必要。</u></p> <p>◎ <u>その際、しっかりとした財源の投入による参入の促進が必要。</u></p> </div> <p>◆ 新たな保育の仕組みにおいては、公的保育サービスについて、保育を必要とするすべての子どもに例外のない保育を保障するとともに、市町村にサービス提供確保の義務を課す。</p> <p>◆ 保育の需要の拡大に十分に対応するためには、質の確保されたサービスのスピード感ある拡充が図られることが必要。 そのためには、制度上、多くの質の確保された事業者がサービスを担うことができるとともに、安定的にサービスを提供する仕組みを確保することが必要。</p> <p>○ しっかりとした財源の投入による参入の促進が必要。</p>

○ 指定の仕組みの必要性

- ◎ 新しい制度においては、多様なサービス類型を費用の支払いの対象とするための一定の客観的な基準が必要。
- ◎ 利用者の立場からも、公的保育サービスの対象となることが区別できる仕組みが必要。
- ◎ そのための仕組みとして、客観的な基準を満たしている事業者について、都道府県が指定する仕組みが必要。
- ◎ その指定類型については、サービスの類型ごとにそれぞれの指定要件が必要となる。
- ◎ 指定の仕組みの検討に当たっては、本来の認可制度を形骸化させ、保育の質を低下させるものとならないようにすることが必要。

- ◆ 新しい制度においては、多様なサービス類型について公的保育サービスに位置づけることを前提に議論。これらの多様なサービス類型を費用の支払いの対象とするためには一定の客観的な基準が必要。
- ◆ 利用者の立場からも、公的保育サービスの対象となることが区別できる仕組みが必要。
- ◆ 他の社会保障制度を参考に、新しい保育の仕組みにおいても客観的な基準を満たしている事業者について、都道府県が指定する仕組みとすることが必要。

- 指定というのはあくまでも公的保育事業を実施する事業所であることを認めるもの。その指定の仕方については事業類型ごとに色々な指定要件が出てくるということ。これらは確認できたのではないか。どのような指定類型を設けるのかは、今後の検討課題。
- 多様なニーズに対応した公的保育サービスを制度化するのは有意義であり、そのためにも「指定」の仕組みは必要。
- 全体の需要が現行においては隠れているが、そのような中で、指定の仕組みを入れるのは現実的。現行の認可の仕組みでは色々な裁量や、財源によって左右されること等の問題がある。
- 法人主体によって差別されないように、してほしい。
- 事業者指定制度の導入は、本来の認可制度を形骸化させ保育の質を低下させるものであり、導入には反対。
- 基本的には、認可保育所の更なる整備を行うとともに、認可保育所における分園の充実、家庭的保育事業との連携拡大、幼稚園の存在しない地域における認定こども園の一部活用を第一義とすべき。

	<p>その上で、最低基準を遵守した認可外保育施設の認可の促進、企業内保育施設の整備促進のための支援も必要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 待機児童解消、多様な保育ニーズへの対応の観点から、待機児童がいる地域を中心に、休日・夜間などの多様なニーズや低年齢児童のみを対象とする小規模施設を指定対象として、保育の質の向上を図るべき。 ○ 認可の裁量は、認可することによって自治体の財政を圧迫するということも大きな要因の一つ。指定の仕組みとするとしても、財政をきちんと担保できるのか。
○指定の法的性質	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 「指定」の仕組みは、指定権者と事業者等との間の公法上の契約。指定を受けた事業者は、当該指定の条件となっている基準を遵守して、サービスを利用した者に対し、必要なサービスを提供し、必要な費用の支払いを受ける権利を得る契約を締結したこととなる。 ◆ これは本来、市町村長が利用者のために締結する契約につき、事務合理化等の観点から、都道府県が代わって行うものという性格。
○指定と認可の関係	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>◎ <u>認可は都道府県の裁量により、最低基準（国の最低基準）を満たしている場合でも認可されない場合がある。</u> <u>このため、認可の可否のみでは公的サービスの費用の支払いの対象とすることが実現できないことから、認可保育所の仕組みを存置しつつも、「指定」の仕組みが必要。</u></p> <p>◎ <u>認可保育所以外でも、通常保育といわれる日中の保育の中に、客観的基準を満たした「指定」のみの保育所という類型もありうる。</u></p> </div> <ul style="list-style-type: none"> ◆ すべての子どもに必要な保育を保障する観点から、サービス量の確保が必要だが、認可は都道府県の裁量により、最低基準（国の最低基準）を満たしている場合でも、認可されない場合がある。 このため、「認可」の可否だけでは、公的サービスの費用の支払いの対象とすることが実現できないことから、認可保育所の仕組みを存置しつつ、「指定」の仕組みが必要。 ◆ 認可保育所以外でも、通常保育といわれる日中の保育の中に、客観的基準（最低基準）を満たした「指定」のみの

	<p>保育所という類型もありうるのではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 公的保育サービスの担い手のうち、経過的に認可外の施設を認める類型については、認可施設への移行をめざすことが基本。 ○ どのように認可外施設を、最低基準に近づけていくのか。一定の枠組み、規制、条件なりをつけるのか。質の問題、財源の問題をクリアすることが必須だが、きちんと議論をしていく必要。 ○ 最低基準を満たしているところについて、公的保育サービスの対象とするということは賛成。ただし、特例とすべき。認可化を図るためにも、「指定」の仕組みを前提とするのであれば、認可保育所の社会的役割とその評価をする必要。 ○ 現在の認可保育所については、利用者の選択に資するために名称独占とすべき。
<p>○指定基準の考え方</p>	<p>◎ <u>指定基準の考え方としては、</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>それぞれのサービスについての一定の客観的な基準であること</u> ・ <u>指定を受けているサービス量が十分に確保できるものであること</u> ・ <u>供給過多による弊害を回避できること</u> <p><u>を考慮することが必要。</u></p> <p>◎ <u>指定基準については、</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>「過剰に供給されないように」といった視点も含め、都市部・過疎地域それぞれの事情に応じた整備計画を定めることによる対応</u> ・ <u>認可外施設が認可を取っていくためのインセンティブ付けが必要</u> ・ <u>指定施設がない地域が生じないための配慮が必要</u> <p><u>などを考慮しながら、検討する必要。</u></p>

- ◆ 指定基準の考え方としては、
- ・それぞれのサービスについての一定の客観的な基準であること
 - ・指定を受けているサービス量が十分に確保できるものであること
 - ・供給過多による弊害を回避できることを考慮することが必要。
- 多様なサービスが現在の認可保育所以外でも様々に考えられるということを考えると、指定の仕組みを市町村がきちんとした実態のニーズに基づいて計画を立てて進めていく仕組みとすることが必要。
「過剰に供給されないように」といった視点も含め、都市部・過疎地域それぞれの事情に応じた整備計画を定めることにより、対応が可能となるのではないかと。
- 認可外施設であっても、指定の基準を満たせば公的保育サービスとして必要な費用が支払われるという仕組みとなるならば、認可外施設が認可をとっていくには、インセンティブ付けが必要。
特に、認可が最低基準よりも高い場合があることを考えると、より高い水準を求める仕組みを同時につくっていかなければならない。
- 指定制度を設けることが、質の切り下げにつながらないようにする必要。
- 市町村の枠を超えて利用することも考えて、都道府県内では同一の基準としてほしい。
- 過疎対策として、「指定」された事業者がいない地域ができないよう、公的保育の保障ができる仕組みを考えるべき。
- 認可保育所の多くは一法人一施設であり、施設数・利用人数によって大きく左右されないような単価設定が必要。
- 年限（再審査できる仕組み）を定めることが必要。

○認可保育所が
果たすべき
役割の整理

◎ 社会福祉事業を担う認可保育所が果たすべき役割の整理とその評価を検討することが必要。

◆ 社会福祉事業を担う認可保育所が果たすべき役割の整理とその評価を検討する必要。

○ 社会福祉事業を担う認可保育所は地域の子育ての核・担い手としての役割がある。その担うべき役割をしっかりと評価しながら、利用者側にも分かる仕組みとする必要。

○適正なサービ
ス確保

◎ 事業者の適正なサービスを確保するための仕組みが必要であり、安易な撤退を防止し、休廃止時の一定の義務（一ヶ月前の届出等）を課することが必要。

◎ 適正なサービス確保のためには、

- ・ 質の確保のためには、監査、研修制度などについて今まで以上に整備
- ・ 株式の譲渡による経営権の移譲などの場合も踏まえ、質の担保のための情報公開
- ・ 公立・私立、認可・認可外に関係なく、運営に当たっての情報公開と、丁寧な監査による質の確保が重要
といったことを考慮しながら検討する必要。

◆ 事業者の適正なサービスを確保するための仕組みが必要であり、安易な撤退を防止し、事業者に対し、休廃止時に一定の義務（一ヶ月前の届出等）を課することが必要。

○ 新規参入ののち、法人が譲渡されたりして、園長はじめ経営者がみなかわっているようなこともあった。質の担保のためには、監査、研修制度などの部分についても今まで以上に整備するということが前提。

○ 株式の譲渡によって経営権が移譲され、保育園の名称は変わらないが、経営者が知らないうちにがらりと変わっているということもありうる。質の担保を考える際には、そのようなことも踏まえて情報公開を考える必要。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 認可であれ、認可外であれ、本来必要なのは運営に当たっての情報公開と、そこに対する丁寧な監査による質の確保をすること。 ○ 公立・私立ともに、多くが監査で指摘される。次の年でも改善されていない現状。 ○ 人件費特に管理職手当が、不当に高いのでは、と思うことも散見されるが、給与は指導基準上「適正」とされているので、指導まではしにくい。 ○ <u>需要が供給を上回る地域にあっては、市町村が基盤整備責任に基づいて基盤整備を行う場合は、最低基準をクリアしている施設とし、参入の際に財務状況・運営方針・保育内容・保育士等の労働条件等の事前調査を十分に行うこと。</u> ○ <u>質の検証が常に図られるよう、情報開示、自己評価・第三者評価を義務づけるべき。</u> ○ <u>不適切な保育所経営をしている者（指定・認可の取り消しを受けた者）についての参入規制を設けるべき。</u>
<p>○ 休廃止の際のサービス確保</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> ◎ <u>サービスの休廃止時には、当該事業者が利用者のサービスの確保を図るとともに、市町村においても子どものサービスが確保されるよう必要な役割を果たすべき。</u> ◎ <u>休廃止の際のサービスの確保については、</u> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>利用者のサービス確保のために、事業者間の連携の仕組みをつくること</u> ・ <u>少子化が進んだ地域で事業者が撤退する場合における市町村の公的保育の実施責任を踏まえた対処なども考慮しながら検討する必要。</u> </div> <ul style="list-style-type: none"> ◆ サービスの休廃止時には、当該事業者が利用者のサービスの確保を図るとともに、市町村においても子どもの保育サービスが確保されるよう必要な役割を果たすべき。 ○ やむを得ず休廃止する場合、休廃止まで一定の期間がないと市町村も対応ができないことを踏まえて、「一定の義務」を考えるべき。 ○ 撤退する事業所があった場合に、利用者のサービスの確保のために連携できるよう、園長会のような横のつながりの仕組み、地域の中の事業者間の連携・つながりの仕組みを担保しておくことが必要ではないか。

	<p>○ 適正なサービス確保については、都市部での議論が多かったが、少子化が進んだ過疎の地域で事業者が撤退するような場合、公的保育を市町村が実施する責任を負うなかで、どのように対処するのかについても課題。</p> <p>○ 待機児童が多い地域においては、保育サービスの供給確保を市町村にすべてやれといわれても難しいのが現状。</p> <p>○ <u>やむを得ず撤退する際の条件（子どもの保育の継続のために必要な措置等）をあらかじめ規定することが必要。</u></p>
<p>○運営費の使途制限</p>	<p>◎ <u>運営費の使途制限については、保育サービスの特質を考えると、運営費の使途について、一定のルールが必要。</u></p> <p>※ ルールの考え方としては、</p> <p>① <u>事業者の経営努力により質の高いサービスが実現できるようにすることが適当</u></p> <p>② <u>従業員の処遇も含めたサービスの確保が担保され、事業運営の安定性・適正なサービス提供が確保されること</u></p> <p>③ <u>公的なサービスであり、対人サービスであるため、人件費が太宗を占める事業であること</u></p> <p><u>といった要素を踏まえる必要。</u></p> <p>◎ <u>人件費、管理費、事業費の区分にとらわれず、運営費全体の中で図ることが基本。</u></p> <p>◎ <u>保育に関する人件費・事業費・管理費がどのように使われているか明確にするため、区分経理を行い、行政による報告徴収等が必要。</u></p> <p>◎ <u>ルールを決めていく上での論点として、</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ・ <u>保育士に対する人件費の切り下げにつながらないようにすることが必要</u> ・ <u>公的財源により賄われるサービスについての余剰金が他の営利事業等に流出することは避けるべき</u> ・ <u>余剰金は経営者の創意工夫・コスト削減により生まれるもの。使途制限をなくせば、より広がりのある経営が可能となる</u> ・ <u>経営努力・運営努力のインセンティブ付けをし、多様な事業者の参入を促すべき</u> ・ <u>質を確保しながら、量の確保を図ることや多様なサービスを考えるに当たっては、すでにある事業者・サービスを活用しつつ、事業者の創意工夫が行かせる形とすべき</u> <p><u>など両論があった。</u></p>

- ◆ 保育サービスの特性を考えると、運営費の使途について、一定の規制が必要。
- ◆ 規制の考え方としては、
 - ・ 事業者の経営努力により質の高いサービスが実現できるようにすることが適当
 - ・ 従業員の処遇も含めたサービスの確保が担保され、事業運営の安定性・適正なサービス提供が確保されること
 - ・ 公的なサービスであり、対人サービスであるため、人件費が太宗を占める事業であることを踏まえる必要。
- 保育の運営費は、人件費相当が大きなウェートを占め、保育士の賃金や労働条件に大きな影響を与える。
- 公的なお金が入ってくる以上は、何らかの使途制限をすべき。
- 余剰金は経営者の相違工夫やコスト削減の努力で生まれる性質のものであり、株式会社は余剰金の約半分は税金で支払う。

使途制限をなくせば、残りの一定額をリスク対応・事業継続の保険として積み立てた上で、その残りを子どもに関する研究事業に振り向けるなどが可能となる。このようないろいろな広がりを持った運営をするために、使途制限は撤廃すべき。
- 運営費全体として経営努力をしていくべきものであり、それによって生まれる余剰については経営努力・運営努力のインセンティブとすべき。配当も含めた使途制限については、多様なサービス、事業者の参入を阻むものであり、撤廃すべき。
- 多様なサービスを考えるにあたり、すでにある事業者・インフラを活用しながら、行う必要。その際、助成金・補助金は出し切りの形にして、事業者の創意工夫が生かせる形とすべき。

○運営費の使途
制限の範囲

- ◆ 使途制限の範囲として、運営費、管理費、事業費の区分にとられず、運営費全体の中で図ることが基本。
 - ◆ 保育に関する人件費・事業費・管理費がどのように使われているのか明確にするために、区分経理を行い、行政による報告徴収等が必要。
 - ◆ 使途制限の範囲について、どのような条件で、どのような範囲で行うのか検討が必要。
-
- 事業ごとに会計区分することについては、それほど異論はない。
 - 保育は対人サービスであり、人件費が保育運営費の多くを占めるので、経験豊かな保育士が雇われているということを確認するためにも、事業区分の分かる資料は必要。
 - 仮に代理受領の仕組みを認めたとして、社会福祉法人と同様に公的給付については、「福祉事業」以外にその使途は認めるべきではない。
 - 福祉事業とはどこまでを指すのか。附帯する研究事業のようなものまで含むのか。行政が的確に区分することは困難。
 - 認可であれ、認可外であれ、本来必要なのは運営に当たっての情報公開と、そこに対する丁寧な監査による質の確保をすること。
その上で、量を拡充しつつ質も高めるためには、アイデアのある方ができるだけ入って来られる仕組みが必要。
 - 保育士に人件費をきちんとかけるなど、きちんとした運営が行われるかどうかは、社会福祉法人・営利法人の法人種別や規模に関係なく、経営者の力量によって決まる。

○配当

◎ 配当については、

- ・ 福祉事業に入ってくるならば、配当の制限はすべき
- ・ 税金が財源だから、配当はできないという、企業の参入のインセンティブが働かない。しかしながら、株式会社が株式市場・株主から利潤の追求を厳しく求められることを考えると、全く制約しないとなると、それはそれで問題。ルール_{の在り方}については、丁寧に議論をする必要
- ・ 国民の納得するお金の使われ方であることが重要で、借入れに対する利子と同程度の配当を認めてもよいのではないか
- ・ 公的保育の原資は税金であり、非常に利潤があがる事業であるならば単価が高すぎるということであり、税金を基にした適正な利潤はどの程度までかということは考える必要
- ・ 株式会社（特に上場企業）の場合には、社会的インフラである株式の活用はきわめて効率的。配当は銀行の利息の支払いよりもはるかに有利な利払いの仕組み
- ・ 余剰金の使途制限があるので参入するインセンティブが働かない。余剰金といっても最低基準をクリアした上で企業努力により捻出されたもの
など、両論があった。

- 福祉事業に入ってくるならば、配当の制限はすべき。
- 今の公的保育に入っているお金は100%税金が原資。現在の保育が非常に利潤が上がる事業ということであれば、現行の措置基準そのものが高すぎるということで切り下げる方向に働く。税金を基にした適正な利潤はどの程度までかということは考える必要があるのではないか。
- 株式会社（特に上場企業）の場合、社会的インフラである株式会社の活用はきわめて効率的であり、配当は、銀行に対する利息の支払いよりもはるかに有利な利払いの仕組み。
- 余剰金の使途制限があるため、初期費用の回収もできず、参入するインセンティブも働かない。余剰金といっても、最低基準をクリアした上で企業努力により捻出されたもの。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 運営費全体として経営努力をしていくべきものであり、それによって生まれる余剰については経営努力・運営努力のインセンティブとすべき。配当も含めた使途制限については、多様なサービス、事業者の参入を阻むものであり、撤廃すべき。(再掲) ○ <u>税金が財源だから、配当はできないという、企業の参入のインセンティブが働かない。しかしながら、株式会社が株式市場・株主から利潤の追求を厳しく求められることを考えると、全く制約しないとなると、それはそれで問題。ルール_{の在り方}については、丁寧に議論をする必要。</u> ○ <u>国民の納得するお金の使われ方であることが重要で、借入れに対する利子と同程度の配当を認めてもよいのではないか。</u> ○ <u>運営費の7割以上は人件費である。使途制限を緩めたり、配当を認めることにより、今以上に保育士等の労働条件が下がったり、子どもに対する保育費用が削減されるようなことがあってはならない。</u>
○会計処理	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>◎ <u>会計処理については、法人種別ごとの会計処理を求めた上で、必要な経費への支出を担保するために必要な書類(キャッシュフローを確認できることが必要)の作成を求める。</u></p> </div> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 会計処理については、法人種別ごとの会計処理を求めた上で、必要な経費への支出を担保するために必要な書類の作成を求める。 ○ 会計の関係は、キャッシュフローを確認できることが必要ということ。 ○ 企業会計での処理に加え、企業会計とは勘定科目が異なる社会福祉法人会計での処理を求められることについて事務負担が大きい。 ○ <u>会計基準の適用については、運営費の使途制限を考え、社会福祉法人会計基準の適用を原則とする。</u>

<p>○ その他</p>	<p>○ 育児休業、短時間勤務、看護休暇が進展すれば、乳児保育、延長保育、病児保育の必要性が減少するなど、ワークライフバランスと保育サービスとは基本的にトレードオフの関係にあるが、前者は事業主拠出金、後者は主として税に依存していることにより、両施策の縮小均衡が進んでいる。この是正を図る必要。</p> <p>○ 保育の認定、保育サービスの選択、利用調整、サービス計画の策定など、子育てコーディネーター、子育て応援プランの策定に関する議論が必要。</p> <p>○ 企業経営（株式会社）については、憲法８９条との関係もあり、初期投資は認めないこととすべき。</p> <p>○ <u>憲法第８９条及び児童福祉法第５６条の遵守が必要。事業者の特性・規制などに基づく本質的な条件を明確にする必要がある。</u></p>
--------------	---

第6回社会保障審議会 少子化対策特別部会 保育第二専門委員会	参考資料1
平成21年11月24日	

(前回提出資料)

改めて、今回の「新しい制度設計」の目的・意義と論点
そして待機児童の緊急解消をめざす「7つの提言」

平成21年11月17日
全私保連常務理事 菅原 良次

1. すべての子どもたちの育ちと子育て支援を対象とした量の拡大

- 1) 3歳未満児を中心とする300万人の子どもたちを支援する制度
- 2) 多様化するすべての保育ニーズに応える制度
- 3) 事業所(団体含む)の安定的な運営と経営が可能となる制度

2. 保育の質の向上と子どもたちの保育園(施設)における生活と遊び環境の改善

- 1) 自然環境・・・地域、公園等
- 2) 保育園の環境
 - (1) 園庭の重要性
 - (2) クラス・室内の面積基準
 - (3) 職員数と処遇

3. 「新しい仕組み」とあるべき制度

- 1) 上記の「1)と2)」を保障しうる制度
- 2) 同 を保障しうる財源の確保
- 3) そのための「公」の関与と責任を法的・制度的に明確化する必要性と社会的連帯の確立
すべての子どもたちの育ち、利用を希望するすべてのニーズ、子どもたちを対象とする
「公」と「社会」の責任を制度的に明確にする

●新しい仕組み(制度)作りの中での論点について

- 1) 利用者本人の申請に基づく保育の「必要性の認定」は「公」の関与した基準に基づき差別されないこと。
- 2) 利用料は「公」の関与のもとでの応能負担を基本とし応益的考えも一定含めたものとする(現行も同じ)。
- 3) 保育料の納入
- 4) 利用者への給付について

- ① 定型保育の利用者への給付（補助）は、上記の「保育の質」と「事業所の運営の安定化」を担保できることを前提に「11時間保育」と職員配置基準は現行の基準をより充実したものとする（例：3歳20対1から10対1、4,5歳30対1から15対1等）。
- ② 同時に現行と同じように「月単価」「規模（定員）、職員のキャリア、子どもの年齢、地域」を基本とすると共に新たに「管理費・事務費」等を給付単価に組み込む考え方を基本に制度化する。

・とくに現在、議論されている小規模保育所の場合は、このような制度にしないと運営が成り立たないと考えられる。

（注）なお本稿では下記の各内容について以下のような定義付けとする。

- ・利用者への補助（負担軽減）＝利用者給付
- ・建物、管理費・事務費（一部人件費含む）＝現物給付
- ・公的に定められた個人負担＝保育料

5) 3者（公・利用者・事業者）による「公的契約」について

（1）「公」と「利用者」との契約内容

- ① 利用を申請したすべての者に対して認定基準に基づいて入所認定行う。
- ② 「上記」の公的給付内容を明記する。
- ③ 「上記」の利用料（公定価格）を明示し、事業者に支払うよう義務づける。
- ④ 利用者への給付額を通知するが「代理受領」として入所が決定した事業所に支払うことを明記する。

（2）「公」と「事業者」との契約内容

- ① 利用者へ給付する内容（補助金）を示し、その給付額を代理受領として、事業者を指定し支払うことを明記する。
- ② 運営に係わる費用「管理費・事務費（一部人件費を含む）」（現物給付）等を事業者へ明記する。
- ③ 利用者が事業者へ利用料を支払う義務があることを明記する。
- ④ 利用者が利用料を滞納した場合「公」が責任をもって代理を務めることを明記する。

（3）「利用者」と「事業者」との契約内容

- ① 事業者は認定基準で認定された利用者に対して、合理的理由なしに入所を拒むことは出来ない。
- ② 利用者が「公」の関与のもと決定された公定利用料を事業者へ支払う義務があることを明記する。
- ③ 事業者は「公」の関与の基で決定された保育の質・条件に関わる内容の遵守を明記する（職員配置、面積、給食、保育指針等）。
- ④ 事業者は「公」の関与のもと決定された公定利用料以外徴収しないことを明記する。
- ⑤ 利用者が「公」から受ける給付（補助金）を代理受領者として入所が認められた事業者として承認することを認める。

4. 新しい「参入の仕組み」づくりの論点

- 1) 都市部と人口減少地域の事情と状況に対応し「分園、小規模保育所（5名から10名）」の設置を可能とする制度設計。
(注) ① 多機能型と組み合わせることも可能 ② 待機児童対策にも有効
- 2) 指定制について・・・認可保育所への移行を基本とし、最低基準の遵守を前提とする
- 3) 認可外施設において「上記」を前提に考える
- 4) 多様な保育・子育て支援ニーズに対応するシステムとして多機能型を積極的に導入可能な制度にする。
- 5) 企業経営（株式会社）の取り扱い
 - (1) 初期投資は認めない（憲法89条）
 - (2) 仮に代理受領を受け入れたとしても、社会福祉法人と同様に公的給付（余剰分含め）については「福祉事業」以外にその用途は認めない。
※（制度的条件を付ける）なお、余剰金を例えば研究調査、研究事業等公益性の高い事業については規定・条件をつくり認める。
 - (3) 併せて余剰部分の法人への繰り入れの一定程度の制限は前提としつつ、場合によっては、公的給付と企業事業における剰余金との経理区分を行う。
 - (4) 減価償却については「社会福祉法人、企業」とも認める。

5. 待機児童を早期に解消するための「7つの提言」

深刻な待機児童地域には、例えば緊急5か年の時限的な待機児童解消のための重点施策を企画・立案・実行する。

- 1) 基準の弾力的運用で「指定制」を時限的に活用・推進する。基準の遵守を基本にNPO法人等の認可外施設等の事業所を活用する。
※ 待機児童がいない地域には適用しない。
- 2) 「安心子ども基金」を増やし初期投資資金3,000万円を社会福祉法人を中心に補助。
※ 貸借する空部屋等の改修工事費、備品等事業負担の軽減を図ること。また現状では医療・福祉機構からの借り入れ不可能であるため。
※ 東京都の認証保育所が短期間に増加した主な理由については面積基準を3.3平方から2.5平方に0.8平方に少なくしたことが直接的理由ではなく、初期投資として「改修費用」（上限3,000万円）の補助がなされることが大きい。
- 3) 「安心子ども基金」を大幅に増額し、対象事業によっては恒久的な補助したり、公立保育園にも活用できるよう対象を広げる等の改善を行う。
- 4) 待機児童の多い地域に限定して、園庭に保育室を建設する際の要件緩和と建築費の補助の増額をする。また社会福祉法人に限定して新設認可保育園設置のための土地取得費を補助対象とする。
※ 例として1階は園庭のまま、2階部分に保育室を建設するなどの知恵と工夫が必要。
また、将来園児が少なくなった時に取り壊しが認められるなど柔軟な対応が求められる。

- 5) 待機児童解消のため新園開設や分園の設置等、努力している社会福祉法人を国が積極的に評価しながら、開設などに係った借入金の軽減策を講じる。また、貸借する分園の家賃補助を恒久化する。
- 6) 市町村の負担を軽減するため保育所運営費にあてられる国補助金を時限的に50%から「70%~80%」に引き上げる。合わせて各市町村に、社会福祉法人を対象とした融資制度を設ける。
※ 市町村が運営費等の負担が増えることを理由に消極的になることを防ぐ。
- 7) 待機児童の解消に向けて、努力し、結果を出した市町村には、翌年度の地方交付税交付金を増額する。

代理受領制度と個人給付の関係について(補足)

平成21年 11月 17日
全私保連常務理事 菅原 良次

● 今回の制度改革の基本理念

「全て(すべて)の子どもが対象」 「全て(すべて)の多様なニーズに対応」

◇ これまで保育制度は、過去の「措置制度」から平成10年改正以降、利用者主体を軸にした新たな保育制度となり今日まで至っている。この度の制度改革は、こうしたこれまでの理念である利用者個人の基本的な権利をより明確に位置付けたしくみにしていくための制度改革であり、「公」と「社会」としての権利保障が前提となる。

・ そのための保育を保障するためには、「質が担保」された量の保障が不可欠であり、「公」としての「提供責任と整備責任」が重要と考える。

・ もう一つは、その為の財源確保が必要である。

「今回、それらの権利を保障する制度として3者(利用者・事業者・行政)で行う公的契約制度が考えられたといえる(内容については別紙)。

(1) 福祉と社会保障に関する基本的考えと位置づけについて— 代理受領問題を論じる前に —
以下の視点から法定代理受領制度について考える。

① 憲法(規定)を持ち出すまでもなく、社会福祉関係の法律で定められている「基本的人権」「生存権」、「最低生活保障」「生命の保障」等に関する基本的な考えは国を構成する“国民一人ひとり”を対象にしたものであると考える。

② 同時に「国民一人ひとり」とは「すべての国民が対象である」ということであるが「介護を必要とする人や障害者(児)、要看護にある人、生活困窮者、子ども、母子家庭」等のいわゆる社会的「弱者」は、まさに上記の①の具体的対象者となる。

③ 上記の社会保障や福祉の対象者・利用者等について国・地方自治体が「公」としての責任を政策化・制度化したのが「社会保障制度」や「福祉制度(システム)」であり、財政的な保障制度(システム)と捉えることが出来る。例として介護保険制度、障害者自立支援法、児童福祉法。

④ そうした視点に立てば、児童家庭福祉におけるその対象は「子どもを含む国民一人ひとり」であり、あるいはその家族である。具体的には上記の②人々である。

⑤ こうした考えの下で憲法論、社会福祉論を解釈することが正しいとするなら利用者の「認定」「指定」は「公的基準」(制度)で行われるべきであり、現物、人的、財政的「給付」(補助)は、個々人(利用者一人一人)に対して行われるのが「公的制度」と考える。

○ しかしながら、そうした利用者を受け入れる事業所(保育所)を運営するための諸経費があり、そうした部分については“利用者個人”に給付とは別に、例えば建物、管理費・事務費(一部人件費を含む)等の運営にかかる基礎的・共通費用部分とする“算定の考え方”でよいのではないかと考える。その際、以前から私保連としても主張している、いわゆる二階建て方式の提案が有効であると考ええる。

⑥ 以上の「国および自治体の制度」が、対象者（利用者）一人ひとりにとってその目的である公的システムとして有効に働き、生きた制度＝「生存、人権、生命、生活」の保障するためにシステム化した一つが「法定代理受領」等の制度設計である。

(注) なお「措置制度」、「利用者が申請、選択」「機関委任事務」「機関補助」「個人給付」「法定代理受領」等に関わる「理念と目的」について、もっと本質的論議と検討がなされる必要があると考える。

(2) 利用者個人への給付と代理受領制度との関係

◇ この二者の関係は直接的なものではなく、正しく捉える必要がある。

- ・代理受領は、給付したお金が、その目的である「保育」以外に使用しないようにするための制度であると考ええる。
- ・機関（施設）補助であってもその目的は子どもたちの「保育」のための補助である。
- ・また、個人への給付（報酬）という名称に変わっても「保育」（福祉）に使用するという本来の使用目的は変わらない。それ以外の使用は認められないと考えるのが普通である。
仮に、利用者に個人給付として直接（お金が）渡れば、保育以外に使用する恐れがある。この代理受領制度は、それを防ぐための制度でもある。
- ・そのことを前提とし基本とすれば「事業者、利用者」とも目的以外の使用は、基本的に認められないし、必然的に社会的責任を負う立場からも許されないと考えるのが常識といえる。
- ・その為にも目的以外に使用ができないよう制度設計（規制・条件）を行うことが重要となる。

(3) 代理受領と最低基準との関係

◇ この二者の制度としての直接的関連はないと考える。

- ・給付（補助）内容と最低基準は、保育の質、条件を子どもと保育士の処遇に、どのように保障するかについての問題であるとともに事業所運営との関係であると考え必要がある。
- ・それは最低基準の内容（給付）が高く（良く）なるか、低く（悪く）なるかの問題である。

(4) 代理受領と運営の安定化との関係

- ・代理受領とは直接関係してくる問題ではないと考える。
- ・子どもと保育士の処遇を向上させ事業所運営の安定と運営に必要な費用は前述のように「最低基準」と「給付内容」の関係である。
- ・また、運営の安定にとって、大切なことは給付内容の善し悪しを決定付ける保育単価の計算の基礎に何を加えるかであり、計算式の中に「月単価」「規模（定員）、職員のキャリア、子どもの年齢、地域」等の要素をしっかり制度として盛り込むかである。