

第4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	資料1-1
平成21年10月30日	

参入の仕組みについて

基本的な考え方

- 新制度体系においては、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こととしている。
- 保育の需要の拡大に充分対応するためには、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。

指定の仕組みの必要性

- 新制度においては、多様なサービス類型について、公的保育サービスとして位置づけることを前提となる。
- 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である。
- また、利用者の立場からすると、公的保育サービスの対象となる事業者がどの事業者なのか、区別できる仕組みが必要である。
- 具体的には、他の社会保障制度(医療、介護、障害)においても、一定の基準を満たした事業者を行政が「指定」することにより、一定の基準を満たした事業者の提供したサービスに必要な費用が給付される仕組みがとられている。
- 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ではないか。

指定の法的性質

- 医療保険制度や介護保険制度等における「指定」の仕組みは、都道府県知事等(指定権者)と病院等(事業者等)との間の公法上の契約とされている。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、サービスを利用する者に対して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、市町村長等(保険者)と病院等(事業者等)が利用者のために結ぶ契約について、事務の合理性等の観点から、都道府県知事が、市町村長等(保険者)に代わって、利用者のために契約を締結したものと解されている。

「認可」と「指定」について

- 児童福祉法上の保育所の認可は、社会福祉事業として実施される保育所の事業について規制をするもの。
- 新たな保育の仕組みにおいては、提供するサービスそれぞれに応じた一定の客観的な基準を満たしている場合には費用支払いの対象とすることとしている。「指定」は保育所だけでなく、既に述べたように多様なサービス類型を対象に、共通の仕組みの下で費用の支払いをするものである。
- 現行制度においては、「認可」については、都道府県それぞれにおいて基準を上回った水準を求める取り扱いが存在し、これらの水準を満たしていない場合には、「認可」されないこととなる。
また、そのような取り扱いがない場合であっても、地域の状況によって、都道府県の広い裁量に基づく判断により、「認可」の可否を決定することができる制度であり、最低基準を満たしている場合であっても、認可されない場合が現実に存在している。
- すべての子どもに必要な保育を保障する観点からは、サービス量の確保が必要。一方、上に述べたとおり、基準(国の最低基準)を満たしていて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、新たな保育の仕組みで目指す「一定の客観的な基準を満たしている場合に費用の支払いの対象とする」ということが実現できない。このようなことから、認可保育所の仕組みを存置しつつ、別途「指定」の仕組みを設けることが必要である(基本的には国の最低基準を満たしていない保育所については、「認可」「指定」いずれも対象とならない)。
- 「指定」の基準については、
 - ① 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(通常保育については現在の最低基準以上であること、基準を満たせば指定の対象となること)
 - ② 指定を受けている(=質の確保された)サービス量が十分に確保できること
 - ③ 供給過多による弊害を回避できることなどを考慮することなどが必要である。
- 他方、認可保育所について、引き続き社会福祉事業として果たすべき役割の整理とその評価について検討することが必要。

事業者の適正なサービスを確保するための仕組み

【安易な撤退の防止】

- 公的保育サービスは、必要な子どもに保障されるものであり、安易に事業者が撤退することとなると、子どもの保育サービスが突然受けられなくなることとなり、子どもの健やかな育ちに与える影響はもとより、親の就労にも影響することとなる。

【休廃止時のサービスの確保等】

- 公的保育サービスをやむを得ず休廃止する場合には、提供する事業者について、事業の休廃止に際し、一定の義務を課することが適当である。
- また、事業者が事業を休廃止する場合には、利用している子どもの必要な保育が保障されるよう、当該事業者においてサービス提供を確保するとともに、市町村においても、子どもの保育サービス利用が確保されるように必要な役割を果たすべき。

※ 介護保険制度においては、指定は事業所単位で行われていることから、指導監査も当該事業所に対し行われていたところ。しかしながら、事業所を運営する法人本部が組織的に関与する不正事案が発生したこと等を踏まえ、当該事業所への立入検査等を実施した上で、特に必要だと認められる場合に限っては、当該事業所のみでなく、事業所を運営する法人本部・当該法人の他の指定事業所等に対する立入検査等を認める規定を設ける改正がなされたところ。

運営費の使途制限

【現行制度の仕組み】

○ 現在は、保育所運営費の使途範囲について、認可保育所に対する規制として、以下のような制限が設けられている。

- 〈原則〉・運営費を当該保育所の運営費に充当
・人件費、管理費、事業費に区分

〈弾力化〉・一定の要件を満たす場合に、満たす要件の内容に応じ、使途制限の弾力化が行われる。

最低基準の遵守など適正な運営に関する一定の基準を満たす場合

- (1) 人件費・管理費・事業費の各区分に関わらず、当該保育所のそれぞれの費用に充当可。
(2) 次年度以降の当該保育所の経費に充てるための①人件費積立預金、②修繕積立預金、③備品等購入積立預金に充当可。

さらに、延長保育、一時預かり、低年齢児の積極的受入れ等の一定の事業を行う場合

- 民間施設給与等改善費の加算額に相当する額の範囲内で、同一設置者が設置する保育所の
(1)施設設備の整備、修繕等に要する経費、(2)保育所の土地建物の賃借料、(3)これらのための借入金の償還等のための支出に充当可。

さらに、第三者評価の受審・結果の公表等の一定の質向上に関する要件を満たす場合

- 民間施設給与等改善費の加算額に相当する額の範囲内で、同一設置者が運営する他の社会福祉施設等に係る施設設備の整備、修繕等に要する経費、土地・建物の賃借料、及びこれらのための借入金の償還等のための支出、租税公課
○ 運営費の3か月分の範囲内で、同一設置者が設置する
(1) 保育所に係る施設設備の整備、修繕等に要する経費、土地・建物の賃借料、及びこれらのための借入金の償還等のための支出、租税公課
(2) 他の子育て支援事業(一時預かり等)の施設設備の整備・修繕等に要する経費、及びこれらのための借入金の償還等のための支出

※当該保育所を設置する法人本部の運営経費へ充当するためには、さらに、前期末支払資金残高の取り崩しについて、市町村(社会福祉法人の場合は理事会)の承認を得て、運営に支障が生じない範囲内において行う必要がある。

- 以上のような用途制限の結果、保育所運営費の用途範囲等について、以下のような指摘がある。
- ① 原則、当該保育所の運営費用に充当することを求め、新規の保育所設置費用への充当に一定の制限をかけているため、保育所の運営実績のある法人が、その経験を生かした新規の保育所開設を行うことが難しい。
 - ② 保育所の土地建物の賃借料への充当に一定の制限をかけているため、賃借による保育所運営がしづらい。
 - ③ 配当に充当することが制限されているため、株式会社として参入しづらい。
 - ④ 社会福祉法人以外の者にも、社会福祉法人会計基準による財務諸表の作成が求められ、負担が大きい。
- ※ 他の社会保障制度(医療・介護・障害)において、報酬の用途制限は行っていない。
また、社会福祉法人以外の者に社会福祉法人会計基準による財務諸表の作成は求めている。

【論点】

- 公的保育サービスは、適正な運営を確保できずに突然撤退することとなった場合や劣悪なサービスが提供される場合など、①子どもの健全な発達に影響が大きいこと、②親の就労に即時に影響することから、運営費についての一定の規制が必要ではないか。
- どのような規制の仕組みとするかは、
 - ・ それぞれの事業者の経営努力により、質の高いサービスが提供できるようにすることが適当だという点
 - ・ 一方で、子どもの健全な発達を保障する基本的なサービスとして、従事者の処遇も含めたサービスの質の確保が担保され、事業運営の安定性や適正なサービス提供が確保される必要があるという点
 - ・ 公的なサービスであるとともに、対人サービスであることから、人件費が占める割合が高いという点を踏まえ、検討していく必要がある。

〈使途制限〉

◆使途制限の範囲について

- 適正な運営は、運営費全体の中で図ることが基本であり、現行の人件費・管理費・事業費の区分は改めてよいのではないか。
(現行でも運営費の人件費・管理費・事業費の区分は、適正な運営に関する最低限の基準を満たすことにより緩和されることとなっている。)
- 保育の事業に関する人件費・管理費・事業費がどのように支出されているかを明確にするため、区分経理を行い、また、行政による報告徴収等が必要ではないか。
- 使途制限について、どのような条件で(例えば延長保育等の一定の事業を行うことで範囲を変更することなどが適当か等)、どの範囲について行うのか。

(使途制限の範囲の例)

- ・ 保育所事業
- ・ 社会福祉事業
- ・ 公益事業、非営利事業

※ 当該保育所事業以外(法人本部等)の費用に支出する場合の一定の制限

〈配当〉

- 用途制限をどの範囲まで認めるか(法人本部の運営に要する経費等を認めるか等)により、判断することが基本と考えられる。

〈社会福祉法人会計基準の運用〉

- 現行では、用途制限をかけていることを担保する等のため、社会福祉法人会計基準を他法人にもかけているが、法人の種別に応じた会計処理を求めた上で、それぞれ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ていくということも考えられる。