

(別添2)

第21回社会保障審議会 少子化対策特別部会	資料4
平成20年12月16日	

## 今後の保育制度の姿(案)

(事務局の整理による考え方の比較表)

※関係者の多様な考え方の中から典型的なものを事務局において整理したもの。

# 1 保育の必要性等の判断

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(1) 基本的仕組	<p>○ 市町村が、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 保育の必要性・量</li> <li>② (需要が供給を上回る場合)利用希望者間の優先度</li> <li>③ 受入先保育所の決定</li> </ul> <p>を一体として判断。</p> <p>※ 受入先保育所が足りない場合は、保育の必要性・量について、独立した判断はなされず</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 保育の必要性・量の判断が独立してなされないため、需要が明確にならない。</li> <li>● 保育の実施義務の例外ともあいまって、十分なサービス量の拡充が進まない。</li> </ul> </div>	<p>○ 市町村が、</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① 保育の必要性・量</li> <li>② 優先的に利用確保されるべき子ども(母子家庭、虐待等)かどうかを判断。</li> </ul> <p>※ 保育の必要性・量について、受入先保育所の決定とは独立して判断を実施。 → 客観的に必要性が判断された者に対する例外ない受給権付与により、需要も明確化。</p> <p>※ 保育所に応諾義務(正当な理由なく拒んではならない)と、優先的に利用確保されるべき子どもの優先受入義務</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● これまで抑制されてきた潜在的な保育需要が顕在化するため、財源確保が必要。</li> </ul> </div>	<p>○ 市町村が、就労家庭か専業主婦家庭か等の粗い確認の下にバウチャー額を決定。</p> <p>○ 利用確保されにくい者には、バウチャー額を上乗せ。</p> <p>◇ 保育所が保育の必要性・量について確認する方法も考えられる。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 実際の保育の利用の可否・量・質等は、事業者の設定する価格の支払いの可否により決まるため、所得による階層化が避けがたい。</li> <li>● 優先的に利用確保されるべき子どもについて、バウチャー額の上乗せでは、確実な利用確保が図られないおそれ。</li> <li>● 保育所が確認する方法の場合、確実な確認が難しく、財政膨張のおそれ。</li> </ul> </div>
(2) 判断基準の設定	<p>○ 給付対象範囲(短時間就労者、求職者等)、優先的に利用確保されるべき子ども(母子家庭・虐待事例等)の基本的事項については国が基準を設定。</p> <p>○ その上で、地域の実情に応じた基準の設定を可能に(人口減少地域での子ども集団の保障、きめ細かな判断基準等)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● これまで抑制されてきた潜在的な保育需要が顕在化するため、財源確保が必要。</li> </ul> </div>		<p>○ すべての子育て家庭を対象。 (既存の財源を、就労家庭か専業主婦家庭か等の粗い区分により、均等にバウチャー等で配分。)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● バウチャー額が不十分であれば、多額の自己負担を上乗せしなければ利用できず、女性の労働市場参加が十分進まない(いわば価格により需給調整が図られる)。</li> <li>● 一方、十分なバウチャーを支給するためには、財源確保が必要。</li> </ul> </div>

# 1 保育の必要性等の判断 (続き)

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(3) 判断基準の内容 (給付対象範囲)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 就労を理由とするものについては、以下のとおり整理。                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・短時間就労者に対しても就労量に応じた必要量を判断。</li> <li>・昼間の保育を基本としつつ、早朝・夜間など時間帯にかかわらず必要量を判断。</li> <li>・求職者に対しても必要性を認める。</li> </ul> </li> <li>○ 就労以外の事由(同居親族の介護、保護者の疾病・障害等、虐待事例等)についても保障。</li> <li>○ 同居親族の有無を問わず必要性を認める。</li> <li>○ 専業主婦家庭に対しても一定量の一時預かりを保障。                             <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 優先的に利用確保すべき子ども(母子家庭、虐待事例等)に加え、需要が供給を上回る地域における対象者間(例：フルタイム勤務者と短時間勤務者)の優先度の判断の必要性の有無・方法等についてさらに検討。</li> <li>※ 短時間勤務者など定期的・短時間利用や、不定期勤務者について、フルタイム利用と受け皿を別とするかどうかは、基本的に個々の事業者の判断と考えられるが、新たな給付類型を設けるかどうかさらに検討。</li> <li>※ 専業主婦家庭など不定期・一時的利用については、就労者など定期的利用とは、別の受け皿とすることを基本とし、一時預かりとして保障。</li> <li>※ 保護者が非就労である障害児については、障害者施策との関係も含め、さらに検討。</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 就労を理由とするものについては、以下のとおり整理。                             <ul style="list-style-type: none"> <li>・短時間就労者に対しても就労量に応じた必要量を判断。</li> <li>・昼間の保育を基本としつつ、早朝・夜間など時間帯にかかわらず必要量を判断。</li> <li>・求職者に対しても必要性を認める。</li> </ul> </li> <li>○ 就労以外の事由(同居親族の介護、保護者の疾病・障害等、虐待事例等)についても保障。</li> <li>○ 同居親族の有無を問わず必要性を認める。</li> <li>○ 専業主婦家庭に対しても一定量の一時預かりを保障。                             <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 優先的に利用確保すべき子ども(母子家庭、虐待事例等)に加え、需要が供給を上回る地域における対象者間(例：フルタイム勤務者と短時間勤務者)の優先度の判断の必要性の有無・方法等についてさらに検討。</li> <li>※ 短時間勤務者など定期的・短時間利用や、不定期勤務者について、フルタイム利用と受け皿を別とするかどうかは、基本的に個々の事業者の判断と考えられるが、新たな給付類型を設けるかどうかさらに検討。</li> <li>※ 専業主婦家庭など不定期・一時的利用については、就労者など定期的利用とは、別の受け皿とすることを基本とし、一時預かりとして保障。</li> <li>※ 保護者が非就労である障害児については、障害者施策との関係も含め、さらに検討。</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ すべての子育て家庭を対象とする。                      (既存の財源を、就労家庭か専業主婦家庭か等の粗い区分により、均等にバウチャーで配分。)</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● バウチャー額が不十分であれば、多額の自己負担を上乘せなければ利用できず、女性の労働市場参加が十分進まない(いわば価格により需給調整が図られる)。</li> <li>● 一方、十分な額のバウチャーを支給しようとするれば、財源確保が必要。</li> </ul> </div>
(4) 給付上限量	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 現行制度を維持。                      (11時間の開所時間内における8時間の利用を基本。11時間の開所時間を超える利用(延長保育)については、実施の有無・保育料の設定ともに、各市町村又は保育所の判断による。)</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 当該市町村又は保育所の設定する開所時間(例:7時~18時)に利用時間帯が合致するか否かで、利用できる量や保育料が決まり、不公平な側面(早朝・夜間にまたがった利用者等)。</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 利用者ごとに、給付上限量(時間)を、例えば週当たり2~3区分程度で判断。</li> <li>○ 働き方の見直しが同時に進められるべきであることを踏まえ、就労時間と通勤に要する時間を考慮し、さらに検討。</li> <li>※ 当該時間を超える利用(超過勤務等に伴う利用)に対する財政支援のあり方についてはさらに検討。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 給付上限量を超える利用に一定の支援を行う場合、働き方の見直しの観点も踏まえ、負担のあり方を併せて検討。</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 市町村が、就労家庭か専業主婦家庭か等の粗い確認の下にバウチャー額を決定。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 上記と同様。</li> </ul> </div>

# 1 保育の必要性等の判断（続き）

	現行制度維持 （「運用改善+財源確保」案）	新たな保育の仕組み （「サービス保障の強化等+財源確保」案）	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(5)優先的に利用確保されるべき子どものための仕組み	<p>○ 優先的に利用確保されるべき子ども（母子家庭・虐待事例等）については、市町村が保育の必要性・量の判断と併せ、優先度を判断。</p> <p>○ 市町村が、入所保育所を決定。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 優先的に利用確保されるべき子どもについて、選択権が十分保障されない場合があり得る。</li> </ul> </div> <p>○ 虐待事例など、保護者の自発的な利用申込みが期待できないケースについては、市町村が保育の利用申込みの勧奨等により意思決定を補佐するとともに、必要な場合は児童養護施設等への措置を実施。</p> <p>（こうした市町村としての公的関与の中で、虐待事例等について、関係機関が連携する市町村の支援のネットワークに適切につないでいく仕組みが必要。）</p> <p>※ 低所得者、障害などを理由に、事業者の不適切な選別により、サービス利用ができなくなることはないよう、公正な選考を保障する仕組みについて、さらに検討。</p>	<p>○ 保育所に、応諾義務（正当な理由なく利用を拒んではならない）を課すとともに、優先的に利用確保されるべき子どもから、受入れを行う優先受入義務を課す。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 優先的に利用確保されるべき子どもが緊急的に生じた場合の受け皿の確保策についてさらに検討。</li> </ul> </div>	<p>○ 保育の必要性が高い子どもについては、バウチャー額を上乗せ。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 10px 0;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 優先的に利用確保されるべき子どもについて、確実な受入れが担保されず、選択権も保障されない。</li> <li>● 保護者の自発的な利用申込みが期待できないケースの解決が困難。</li> </ul> </div>
(6)「欠ける」という用語の見直し	<p>○ 「保育に欠ける」という用語について、例えば「保育を必要とする」など、今後の保育制度の姿にふさわしいものに見直すこととする。</p>		

## 2 保育の提供の仕組み

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(1)利用保障の 基本的仕組み	<p>○ 現行制度維持(市町村による「保育の実施義務」の履行を通じた保障)</p> <p>○ 現行の「保育の実施義務」に関する例外規定(付近に保育所がない等やむを得ない場合は、その他適切な措置で足りる)については、より厳格な運用を行うよう市町村に周知徹底。</p> <p>※ 過去、市町村の事業で同化・定着したものは、一般財源化される傾向</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 市町村の判断に委ねる仕組みを維持する以上、より厳格な運用を求めても、厳しい市町村財政の中、自ずと限界がある。(長期にわたり、市町村の努力が続けられてきた結果として、待機児童の解消に至らない現状)</li> </ul> </div>	<p>○ 客観的に必要性が判断された者に、受給権を例外なく付与。</p> <p>○ 市町村に保育の費用の給付義務や、地域の提供基盤の整備計画等を通じた提供体制整備責任や利用支援(利用調整等)からなる実施責任を課す。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● これまで抑制されてきた潜在的な保育需要が顕在化するため、財源確保が必要。</li> </ul> </div>	<p>○ 個人に一定額のバウチャーの受給権を付与。</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● バウチャー額が不十分であれば、多額の自己負担を上乘せしなければ利用できず、女性の労働市場参加が十分進まない(いわば価格により需給調整が図られる)。</li> <li>● 一方、十分な額のバウチャーを支給しようとするれば、財源確保が必要。</li> </ul> </div>
(2)利用方式	<p>○ 市町村-利用者、市町村-保育所間に契約関係があり、利用者とは契約関係なし)【現行制度維持】</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 保護者と保育所が協働して機動的により良い保育を目指していく関係になりにくい(保育所においてニーズに即応した対応がしづらいという声もある。)</li> <li>● 今後の需要動向が個別の保育所に伝わりにくいなど、供給増が適切になされにくい。</li> </ul> </div>	<p>○ 市町村-利用者、市町村-保育所間の関係・適切に関与に加え、利用者が保育所と受給権に基づく公的契約を結び、より向合う関係に。【新たな三者関係】</p> <p>※ 利用者の保育所への申込み手続や、保育所の募集・選考等の円滑・公平な実施のため、市町村の関与や、第三者も含めたコーディネート等の仕組みについてさらに検討。</p>	<p>○ 利用者が、一定額のバウチャーに自己負担を上乘せし、市中の事業者と直接契約。【市場原理の直接契約】</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 保育の必要性が高い子どもの利用が確保されないおそれ</li> <li>● 需要が供給を上回る地域において、利用者の申込みや、事業者の募集・選考における混乱が生じるおそれ</li> </ul> </div>
(3) 利用者の手続負担や保育所の事務負担に対する配慮	<p>—</p> <p>(現行制度を維持)</p>	<p>○ 利用者の申込み手続や、事業者の募集・選考等の円滑・公平な実施のため、市町村の一定の関与(利用調整等)や、第三者によるコーディネートの仕組みについて、さらに検討。</p>	<p>—</p> <p>5</p>

### 3 参入の仕組み

	現行制度維持 (「運用改善+財源確保」案)	新たな保育の仕組み (「サービス保障の強化等+財源確保」案)	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(1)参入の基本的 仕組み	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 将来の児童数減少等を勘案し、裁量性ある現行の都道府県の認可制度を存置(待機児童がいても認可拒否が可能) 【現行制度維持】</li> <li>○ 施設整備費や運営費の国庫負担引上げ等で参入を期待。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 必要な保育量の拡充が図られず、女性の労働市場参加が進まないことにより、我が国の社会経済が縮小均衡に陥り、ひいては社会保障全体の持続可能性にかかわる。</li> <li>● 税源委譲・地方分権の強い流れの中で、国庫負担割合の大幅な引き上げは非現実的。</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 客観的基準を満たす事業者は、給付対象とする仕組みとする。【客観的基準による指定制】</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● これまで抑制されてきた保育需要が顕在化するため、財源確保が必要。</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 幅広く利用者が選択した事業者のサービスにバウチャーの充当を可能とする。(市町村と保育所の間には 給付等に関する関係性なし) 【自由市場】</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 保育の質が担保されず、子どもの良好な育成環境が保障できない。</li> </ul> </div>
(2) NPO法人 等に対する 施設整備補助	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 現行制度を維持。 (施設整備費補助は、解散時に財産を国庫返納することとなっている社会福祉法人に限定すべき。)</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 初期投資費用が回収できないため、多様な主体の参入が図られず、必要な保育量の拡充が進まない。</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 施設整備費(減価償却費)については、運営費に相当額を上乗せを検討。</li> <li>○ 集中的な整備を促進するための補助や、経過期間における改修費用等の補助は維持。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● これまで抑制されてきた供給が顕在化するため、財源確保が必要。</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 事業者が、自由に設定する利用料において、施設整備費用も回収。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 事業者の設定する価格の支払いの可否により決まるため、所得による階層化が避けがたい。</li> </ul> </div>
(3)運営費の 使途制限	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 現行制度を維持。 (保育所運営費の当該保育所以外の充当を制限する現行の仕組みを維持。)</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 運営実績を有する法人による新規の保育所開設が行いにくく、必要な保育量の拡充が進まない。</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 他制度の例も参考に見直し。</li> <li>※ 社会福祉法人会計基準の適用については、指導監督の適切性が確保できるかどうか等の観点も含め、引き続き検討。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 株式配当の可否等について、事業運営の安定性確保、保育事業以外への資金の流出の妥当性等の観点も含めさらに慎重に検討。</li> <li>● 保育士の処遇へ与える影響について、さらに検討が必要。</li> </ul> </div>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 株式配当等を含め、自由。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 不適切な水準の株式配当等が行われるおそれ。</li> </ul> </div>

### 3 参入の仕組み（続き）

	現行制度維持 （「運用改善+財源確保」案）	新たな保育の仕組み （「サービス保障の強化等+財源確保」案）	市場原理に基づく 直接契約・バウチャー方式
(4)多様な提供主体の参入や、量の抜本的拡充に際しての「質」の担保・指導監督	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 突然の撤退等により子どもの保育の確保が困難となることがないような措置（指定の際の基準のあり方、公的関与のあり方、事業者に対する監査のあり方等）について、さらに検討。</li> <li>○ また、公費による給付の適正性を確保するための方策のあり方についても、併せて、さらに検討する必要がある。</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 競争（市場において選択されない事業者の撤退）により、質の確保を図る。</li> </ul> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 10px;"> <p>【想定される課題】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 市場を通じた淘汰には時間を必要とし、悪質な事業者によるサービス提供を受けた子どもの不利益は撤回が困難。</li> </ul> </div>