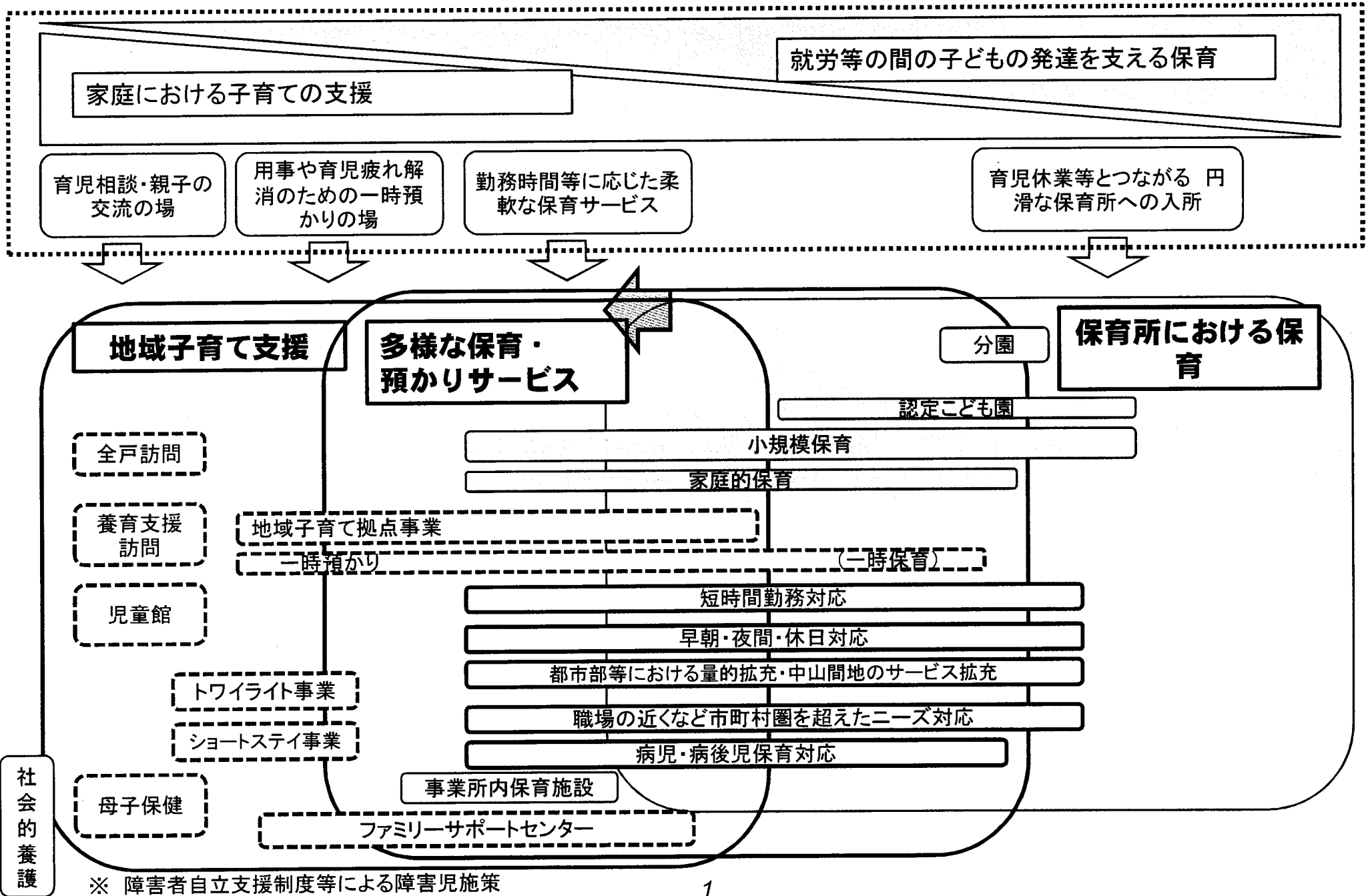


第4回社会保障審議会 少子化対策特別部会 保育第二専門委員会	資料1-2
平成21年10月30日	

参入の仕組みについて (参考資料)

多様な子育て支援のニーズに対応したサービス



社会保障審議会少子化対策特別部会第1次報告(抜粋)

(5) 今後の保育制度の姿 ―新たな保育の仕組み―

〈保育制度のあり方に関する基本的考え方〉

③ 参入の仕組み

i) 参入の基本的仕組み

質の確保された保育所のスピード感ある拡充が図られるよう、市町村が保育の費用の支払い義務を負う対象となる保育所の判断は、最低基準により客観的に行われる仕組みとする。このため、客観的基準(最低基準)による指定制を基本としつつ、検討する。

ii) NPO法人等に対する施設整備補助

施設整備費(減価償却費)については、運営費に相当額の上乗せを検討する。

ただし、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する。

- ・ 憲法第89条の問題や社会福祉法人の特性を考慮。

iii) 運営費の使途制限

他制度の例も参考に見直しを行う。

※ 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、引き続き検討する。

※ 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する。

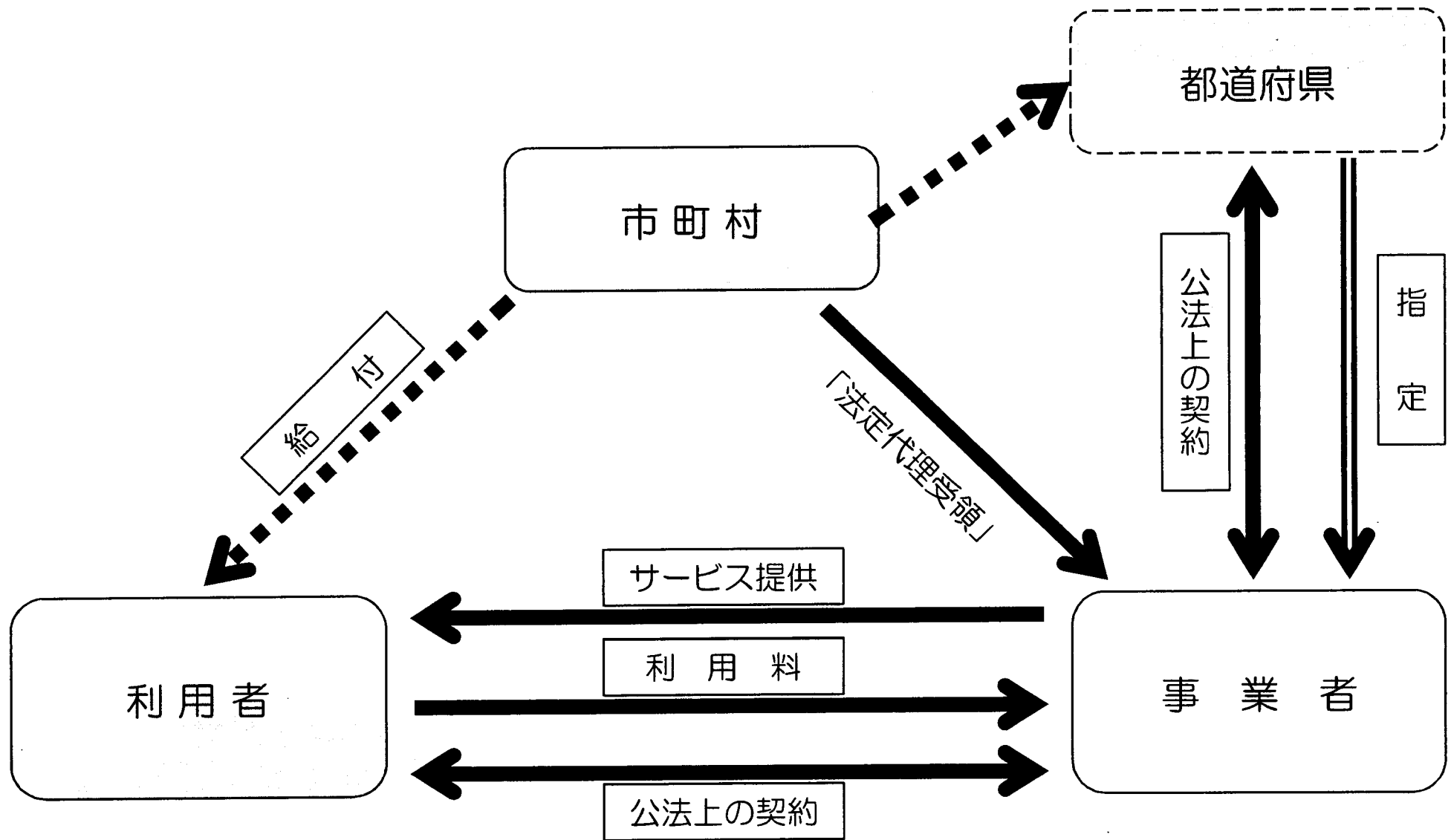
※ 保育士の処遇へ与える影響について、さらに検討が必要である。

iv) 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

○ 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のないような措置(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、さらに検討する。

○ 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。

指定の仕組みのイメージ



保育所設置に関する自治体独自の取り扱いについて

自治体独自の取り扱いの内容		自治体区分	自治体名称	独自の取り扱いに 相応する補助等	国基準	根拠規定
面積	・ 2才未満児 4.95㎡/人以上 ・ 2歳以上児 3.0㎡/人以上	都道府県	千葉県	なし	・ 2歳未満児 乳児室 1.65㎡/人 ほふく室 3.3㎡/人 ・ 2歳以上児 保育室 1.98㎡/人 屋外遊戯場 3.3㎡/人* ※ 国通知上は、同一敷地内で屋外遊戯場が確保できない場合に、 専用遊戯場（又は水遊び等スペース）の確保を条件付ける規定 はない ・ 「乳児の待機が多い地域においては、児童 福祉施設最低基準を満たす限り、積極的 に保育に欠ける乳児を受け入れるよう配慮 されたい。」 ・ 「～保育所入所待機児童数をはじめとして （中略）地域的な現状及び動向（中略）の 分析及び推計を踏まえて、保育所設置認可 申請への対応を検討すること。」	【最低基準】 32Ⅱ、Ⅲ、Ⅵ 【留意事項】 1(1)、(2) 【設置認可】 第1の1 ≪参考≫ 【特別保育】 別添3 3(1)①ア ・ 「乳児室及びほふく室の 面積は、合わせて乳児 1人につき5㎡以上であ ること。」
	・ 2歳未満児 3.3㎡/人以上 （ベビーベッドを使用する場合は4.95㎡以上）		静岡県	なし		
	・ 2歳未満児 2.475㎡/人以上		神奈川県	なし		
	・ 2歳未満児 2.475㎡/人以上	政令市	川崎市	なし		
	・ 2歳未満児 2.475㎡/人以上		横浜市	なし		
	・ 屋外遊戯場を付近の公園等で代替する 場合、専用遊戯場を必要面積の1/2以上 （駅から半径300m以内に設置する場合は、 プール遊び等スペース概ね30㎡以上）を 確保すること。			なし		
職員配置	・ 1歳児 4:1 ・ 2歳児 5:1 ・ 3歳児 15:1 ・ 4歳以上児 24:1	政令市	横浜市	最低基準との人件費差額 を補助	・ 0歳児 3:1 ・ 1・2歳児 6:1 ・ 3歳児 20:1 ・ 4歳以上児 30:1	【最低基準】 33②
	・ 1・2歳児 4.5:1 ・ 3歳児 18:1 ・ 4歳以上児 25:1	都道府県	埼玉県	なし		
その他	【設備】 ・ （乳児を受け入れる場合）調乳室、沐浴室を 設置すること ・ 職員の休憩室、事務室を設置すること	都道府県	神奈川県	なし	・ 2歳未満児 乳児室又はほふく室、医務室、調理室及び便所 ・ 2歳以上児 保育室又は遊戯室、屋外遊戯場、調理室及び 便所	【最低基準】 32Ⅰ、Ⅴ
	【設備】 トイレが備えるべき要件 ・ 多目的トイレにオストメイト用設備を 設置すること。	政令市	横浜市	なし	・ 法令では、保育所は「特定建築物」に該当 し、バリアフリーガイドラインへの適合は 努力義務とされている。	【バリアフリー法】 16① 【バリアフリー令】 4X

※ 略号

【最低基準】 … 『児童福祉施設最低基準』（昭和23年12月29日厚生省令第63号）

【指導監督】 … 『認可外保育施設に対する指導監督の実施について』（平成13年3月29日雇児発第177号 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）別添

【設置認可】 … 『保育所の設置認可等について』（平成12年3月30日雇児第295号 厚生省児童家庭局長通知）

【留意事項】 … 『待機児童解消に向けた児童福祉施設最低基準に係る留意事項等について』（平成13年3月30日雇児保第11号 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知）

【特別保育】 … 『特別保育事業の実施について』（平成10年4月8日雇児第283号 厚生省児童家庭局長通知、平成12年3月30日雇児第295号通知により廃止）

現行の保育所の認可の仕組み

(現行の保育所の認可の仕組み)

- 現行制度では、
 - ・ 市町村が認可保育所を設置しようとする場合は、都道府県知事への届出
 - ・ 市町村以外の者が認可保育所を設置しようとする場合は、都道府県知事による認可を経ることとされている。
- 都道府県知事は、市町村以外の者から認可の申請があった場合、都道府県及び市町村による保育需要に関する現状分析と将来推計を踏まえ、申請への対応を検討すること(「保育所の設置認可等について」平成十二年児発第二九五号通知)とされており、認可の可否に関する裁量が比較的広く認められている。
- なお、主体制限については、平成12年に撤廃されており、株式会社やNPO法人の参入も可能。ただし、施設整備補助は対象外とされている。

(認可の効果)

- 現行制度では、市町村に認可保育所における保育の実施義務を課した上で、認可保育所における保育の実施に要する費用を市町村が支弁するものとされている。
(※ 市町村が支弁した保育所運営費の負担割合は、
 - ・ 公立保育所は市町村10/10、
 - ・ 私立保育所は国1/2、都道府県1/4、市町村1/4。)
- 認可保育所となることの主たる効果は、この市町村による保育所運営費の支弁にある。
- また、認可保育所には、児童福祉施設最低基準の遵守が求められている。

(保育の「実施義務の例外」との関係)

- 一方で、現行制度における市町村の保育の実施義務には、地域の保育所全体を通じて受入能力がない場合を含め、「付近に保育所がない等やむを得ない事由があるとき」は、認可外保育施設のあつせんを含む「その他適切な保護」で足りるものとされていることもあり、待機児童がいる市町村の場合に必要な基準を満たしている場合であっても、認可されないことがあり得る。

(参考)

保育所の設置主体別認可状況等について(平成20年4月現在)

①設置主体別保育所認可の状況(各年4月1日現在)

	市町村	社会福祉法人	社団法人	財団法人	学校法人	宗教法人	NPO	株式会社	個人	その他	計
H19	11,603	10,163	4	227	171	277	54	118	212	19	22,848
H20	11,328	10,417	20	220	227	266	59	149	201	22	22,909

②市町村・社会福祉法人以外の多様な主体による保育所認可の状況(年度別認可数)

	社団・財団	学校法人	宗教法人	NPO	株式会社	個人	その他	計
H12	1	6	6	3	6	5	0	27
H13	4	10	0	5	12	10	2	43
H14	2	10	2	5	12	9	0	40
H15	4	21	0	8	17	12	0	62
H16	3	35	5	12	24	5	4	88
H17	1	27	1	13	21	2	2	67
H18	3	47	0	10	36	4	2	102
H19	3	54	1	7	23	2	2	92

(注)「その他」
 H13年の内訳・・・日赤1件、中小企業協同組合1件
 H16年の内訳・・・医療法人社団3件、国立大学法人1件
 H17年の内訳・・・医療法人社団1件、医療法人財団1件
 H18年の内訳・・・医療法人2件
 H19年の内訳・・・医療法人2件

他の社会保障制度における事業者参入等について

	医療（療養の給付）	介 護	障 害	保 育
事業者参入	<p>・保険医療機関の指定拒否事由は法定されている</p> <p>（指定拒否事由の概要） 医療機関において</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 指定取消から一定期間を経過していない ・ 開設者又は管理者が刑罰に処せられ、執行中である <p>場合等に指定拒否事由に該当。</p> <p>※ なお、病床数(入院ベッド数)については、都道府県が医療計画において定める基準病床数を超えるものとして勧告を受けた場合は、指定の拒否又は病床の一部指定が可能。</p>	<p>・指定事業者の指定拒否事由は法定されている</p> <p>（指定拒否事由の概要） 申請者が</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法人格が無い ・基準に適合しない ・刑罰や不正行為等が認められる <p>場合に指定拒否事由に該当。</p> <p>※ なお、居住系サービスについては、都道府県又は市町村が事業計画において定める必要量を超える場合の指定拒否が可能。</p>	<p>・指定事業者の指定拒否事由は法定されている</p> <p>（指定拒否事由の概要） 申請者が</p> <ul style="list-style-type: none"> ・法人格が無い ・基準に適合しない ・刑罰や不正行為が認められる <p>場合に指定拒否事由に該当。</p> <p>※ なお、居住系サービスと一部通所サービスについては、都道府県又は市町村が事業計画において定める必要量を超える場合の指定拒否が可能。</p>	<p>・保育所の認可拒否には都道府県の裁量性が認められている(既存事業者の分布状況の勘案等)</p>

	医療（療養の給付）	介護	障害	保育
サービスの 休廃止時の 措置	<p>保険医療機関が指定を辞退をする場合には、一月以上の予告期間を設けて、（地方厚生局長に）申し出ることが必要。</p>	<p>指定事業者が当該指定事業を休廃止する場合には一ヶ月以上前の届出が必要。</p> <p>※指定老人福祉施設（特別養護老人ホーム）等は一月以上の予告期間を設けて、指定の辞退</p> <p>※介護事業者が事業の休廃止の届出をする際に利用者への継続的なサービス提供のため、他事業者の連絡調整等の便宜を提供する義務。</p>	<p>指定事業者が当該指定事業を休廃止したときには、10日以内に届出が必要。</p> <p>※指定障害者施設等は、三月以上の予告期間を設けて、指定の辞退</p> <p>※休廃止の届出の際に、当該指定事業者からサービスを受けていた者に対する措置について、届け出ることとされている。</p>	<p>認可保育所については、施設を休廃止するときには、都道府県知事の承認が必要。</p> <p>※休廃止の承認の申請の際に、入所児童の処遇について届け出ることとされている。</p>

	医療（療養の給付）	介護	障害	保育
運営費等の 使途制限、 会計処理	<p>【使途制限】 診療報酬からの収入についての使途制限はなし。</p> <p>【会計処理】 規制はない。 なお、厚生労働省としては、医療機関単位で病院会計準則に則った会計処理を行うことを推奨している。</p>	<p>【使途制限】 給付費からの収入についての使途制限はなし。</p> <p>【会計処理】 各指定事業所ごとの経理を区分するとともに、各指定事業ごとの会計とその他の事業を区分 ※各法人種別ごとの会計基準に基づく処理が基本</p>	<p>【使途制限】 給付費からの収入についての使途制限はなし。</p> <p>【会計処理】 各指定事業所ごとの経理を区分するとともに、各指定事業とその他の事業との会計を区分 ※各法人種別ごとの会計基準に基づく処理が基本</p>	<p>【使途制限】 運営費は原則として、人件費・管理費・事業費の各区分ごとの費用にのみ充てることが可能。 一定の条件を満たした場合には、使途制限を緩和。</p> <p>【会計処理】 社会福祉事業ごとに経理区分。複数施設を経営する場合には、施設ごとに区分を設ける。 ※社会福祉法人以外の法人についても、社会福祉法人会計基準に従った会計処理</p>

1 保育に関する費用保障(給付)の仕組みについて

(1) 保育に関する費用保障(給付)の仕組み

【社会保障制度における仕組み】

○ 社会保障制度における給付の仕組みとしては、「①措置」と「②当事者同士の公法上の契約」の二種類に大別できる。

① 措置

- i) 「福祉に欠ける」状態にある者について、行政が自ら判断し、行政処分の形で利用の決定
- ii) サービスは、行政自ら実施するか、社会福祉法人等に委託することにより義務を果たす
- iii) 行政には措置の実施が義務付けられ、措置に必要な費用は、行政の義務として支弁する
⇒ ただし、基盤整備についての責任は必ずしも明確でなく、運用上できる範囲での措置の実施
- iv) サービスを受ける者には利用に関する権利が不明確で、利用者の主体的なサービスの選択が保障されない
- v) 多様なニーズに柔軟に対応することが難しく、画一的なサービスとなる傾向
- vi) 所得に応じた負担である反面、利用者負担の差が大きい

② 当事者同士の公法上の契約

- i) 利用者が事業者との間で公法上の契約を締結し、サービスを利用。介護等ではその前提で行政による認定
- ii) 事業者は利用者に対して、法令に基づくサービス提供の義務を負う。利用者は事業者に対して費用支払いの義務を有し、行政(あるいは保険者)はサービス費用の一部について給付を行う義務を負う
- iii) 利用者のサービス利用について権利性が明確となり、サービスの選択性が向上
- iv) 行政は円滑にサービス提供されるようにする義務を負う(権利行使が円滑に行われる義務)。行政の基盤整備責任も明確となり、ニーズに応じたサービス量を確保

- 医療は医療保険制度において、従前より「②当事者同士の公法上の契約」の仕組みが採られている。多くの福祉サービスは「①措置」の形態で当初制度設計されてきた(保育も同様)。しかしながら、利用者主体の仕組みや権利性の強化等を進めていく中で、基本的には「②当事者同士の公法上の契約」に移行してきている。「②当事者同士の公法上の契約」に移行した場合には、契約に馴染まない類型について、一部措置の仕組みを併存させている。

【現行制度】

- 現行の保育制度(認可保育所)は、選択性の向上等の観点から、措置制度を見直し、契約制度が導入されている。
- ただし、契約関係は市町村と利用者の中で結ばれるものとなっており、サービス提供が市町村から認可保育所への委託により行われる構造は維持されている。また、「保育に欠ける」児童に対して市町村が保育を実施するという仕組みも維持されている。
 - ⇒ ・ 市町村が保育に欠けると認めた児童個々に関して、自ら保育所における保育を実施し、それに要する費用を支弁する
 - ・ あるいは、市町村から民間保育所に保育に欠ける児童に係る保育を委託し、委託した個々の児童について市町村が費用支弁
 - … 個人についての給付
- なお、認可保育所による通常保育以外の延長保育や一時預かり等の多様なサービスについては、利用者と保育所等の当事者同士による契約を行っている。

【基本的な考え方】

- 第1次報告では、保育の公的性格・特性を踏まえた新たな保育サービスの提供の仕組みとして、市町村が、利用者と保育所等に対し、公的責任を果たす三者の枠組みの中で、利用者が保育所等と公的保育契約を結ぶこととされた。

「公的責任」

- ・ 市町村の認定により例外ない保育保障
- ・ 市町村・都道府県の基盤整備責任の明確化
- ・ 市町村の利用調整、円滑な公的保育契約の締結及び履行に関する支援等の利用支援責務
- ・ 当事者同士による公的保育契約で利用されたサービスの費用については、市町村が義務的に負担(委託を前提とせず、サービス抑制可能な仕組みの見直し)
- ・ 加えて、客観的基準(最低基準)や行政による指導監督、情報公開制度等により、質の確保されたサービスの保障

「公的保育契約」

- ・ 例外ない保育保障により、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が明確化された下での契約
- ・ 当事者同士による契約関係、行政による基盤整備及びサービスメニューの多様化により、多様なニーズに応じたサービス利用の実現

【利用者に対する費用保障(給付)】

- 基本的な考え方を踏まえると、制度の基本的枠組みは、行政による委託を出発点とするのではなく、当事者同士の公的保育契約を出発点としてサービス利用が行われる仕組みとすることが必要である。
- 公的保育契約によって例外なく保障された保育の提供が行われることとなるが、それに伴って必要な費用を公的に保障するために、市町村から利用者に費用保障(給付)が行われることが基本となる。

【保育所等による法定代理受領】

- 上記のように、利用者へ保育の給付が行われ、必要な費用を保障する仕組みとするに当たっては、利用者個人が市町村に費用の支払いを請求し、支払いを受けるといった手続きの煩雑さを無くし、利用者・事業者・市町村すべてにメリットのある仕組みとして、法律に基づき、保育所等が利用者に代わり、市町村に費用を請求し、支払いを受けること(法定代理受領)を可能とすることが必要。
こうすることにより、市町村から保育所等への直接費用保障(給付)することと同等の仕組みとなる(現行と同様に現物給付化)。
- また、この仕組みでは、認定を受けた上で、現場において当事者同士でサービス提供・利用が行われれば、義務的に公的な費用の保障(給付)が行われることとなる。
- なお、介護など他の社会保障制度においても、利用者に費用を給付し、事業者が利用者に代理して請求し、受領する仕組みが設けられている。

【論点】

○ これまでの「子どもの育ちの保障」についての公的責任が後退するのではないか。

⇒ 市町村には、法制度上、引き続き、保育を必要とする子どもに質の確保された公的保育が着実に保障されるための実施責務を課す。「市町村の実施責務」と「事業者の指定制度等(保育第二専門委員会で別途検討)による事業者規制」により、公的責任は以下のように強化され、保障は強化される。

- ・ 保育を必要とする児童には例外なく市町村の認定が行い、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される。したがって、客観的に明らかにされたニーズに応じた基盤整備をしなければならないことが明確になる
- ・ 給付メニューの多様化を行うことにより、多様なニーズに対応した必要なサービスの選択が可能となる
- ・ 利用支援が必要なケースについては、市町村の利用支援責務が課される。
- ・ 当事者同士の公的保育契約によりサービス利用がされれば、サービスの利用実績に応じた保育費用の保障が行われることとなる。
- ・ 客観的基準(最低基準)に基づく指定制度等による事前規制や行政による指導監督、情報公開制度等の事後規制により、全体として質の確保されたサービスの保障が制度的に行われる。

- 利用者に対する費用保障(給付)は現金給付であり、公定価格などの公的関与があるものの、バウチャー制に繋がり、保育の質の低下を招くのではないか。
⇒ 市場主義による「バウチャー制」は、市場原理に基づき、選択性の向上、全体の費用の効率化を図ろうとするもの。
新しい保育の仕組みは、公定価格とするなど、市場主義による「バウチャー制」とは異なるものであり、価格競争による要素は取り入れておらず、保育制度全体の財源確保を図りながら実現しようとするもので、質の低下をもたらすものではない。
また、市町村に質の確保された公的保育の提供体制確保責務を課すとともに、客観的基準(最低基準)を満たす事業者を費用の支払いの対象とすることにより、保育の質を確保する。
- 利用者に対する費用保障(給付)は、法定代理受領があったとしても、保育体制に着目して設定されている定員別保育単価が維持できないのではないか。
⇒ 新しい保育の仕組みにおいて、利用者に対する費用保障(給付)の仕組みを採った場合でも、定員別単価の設定等適切な単価設定は可能。