

第4回社会保障審議会 少子化対策特別部会 保育第一専門委員会	資料1-1
平成21年10月19日	

# 保育に関する費用保障(給付)の仕組み ～ 利用者負担のあり方

## 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。

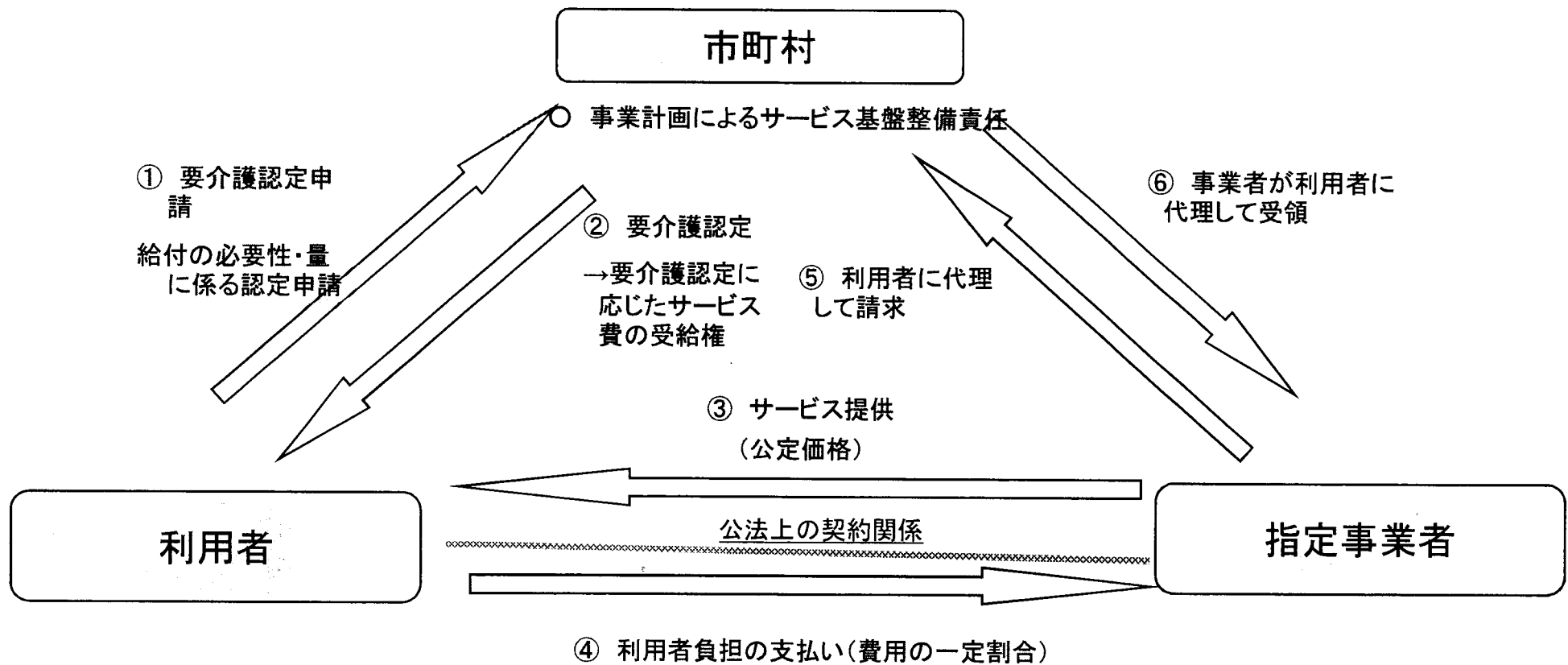
また、市町村に質の確保された公的保育の提供体制確保責務を課すとともに、客観的基準(最低基準)を満たす事業者を費用の支払いの対象とすることにより、保育の質を確保する。

○ 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。



# (参考)他の社会保障制度(介護等)による サービス提供の仕組み



## 行政が果たすべき公的責任

- 要介護認定(給付の必要性・量の認定)(市町村)
- 指定及び指導監督(都道府県、一部市町村)
- 計画的な基盤整備(都道府県、市町村)
- 公定価格の設定(国) 等

	医療（療養の給付）	介護	障害	保育
サービスの価格	<p>公定価格            （※国が診療行為毎等に費用額を定めている。）</p>	<p>公定価格            （※国が地域等に応じサービス毎に費用額を定めている。）</p>	<p>公定価格            （※国が地域等に応じサービス毎に費用額を定めている。）</p>	<p>公定価格            （※国が地域等に応じ市町村へ交付する「保育所運営費負担金」を定めている。）</p>
費用保障（給付）方法（補助方式）	<p>保険者が（現物給付の委託先である）保険医療機関に対し、給付に要する費用を支払い</p> <p>（※なお、医療保険の中には、療養費払い（償還払い）も併存。）</p>	<p>保険者（市町村）は利用者に対し、サービス費用の9割を給付（利用者補助）。</p> <p>（※実際の資金の流れとしては、指定事業者が利用者に代理して保険者（市町村）に請求・受領。（代理受領））</p>	<p>市町村は利用者に対し、サービス費用の9割を給付（利用者補助）。</p> <p>（※実際の資金の流れとしては、指定事業者が利用者に代理して市町村に請求・受領。（代理受領））</p>	<p>市町村が保育所へ、委託費（運営費）を支払い。</p>
利用者負担	<p>保険医療機関が、患者から、一部負担（被用者本人については費用の3割等）を徴収（※所得に応じた負担の上限有り）</p>	<p>指定事業者が、利用者から、サービス費用の1割を徴収（※所得に応じた負担の上限有り）</p>	<p>指定事業者が、利用者からサービス費用の1割を徴収（※所得に応じた負担の上限有り）</p>	<p>市町村が保護者から所得に応じた利用料を徴収</p>

## (2) 保育料の納付について

### 【保育料の納付に係る現状】

- 平成18年度における保育所保育料の徴収状況に関する調査によれば、人数で4.3%、保護者負担額で1.7%が滞納している。
- さらに、同調査によれば、244市区町村において、私営保育所で保育料の現金収納を行っている。また、125市区町村においては、保育料の納付の勧奨を私営保育所に委託している。
- 保育料の滞納については、最終的に、地方税の滞納処分の例により、市町村が徴収できるようになっている。
- 現行制度では、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について、認可保育所が利用料を設定し、徴収を行っている。

### 【保育料の納付に係る検討事項】

- 新たな制度体系においては、市町村が公的責任を果たす三者の枠組みの中で、利用者と保育所等の当事者同士が公的保育契約を結ぶこととなるので、費用は当事者である保育所等に納付されることが基本となる。
- 一方で、上述のように例外的ではあるものの、保育所等において一定程度の発生が見込まれる保育料の滞納について対応する必要がある懸念がある。
- 例えば、医療保険制度では、被保険者が一部負担金を支払わなかった場合には、保険医療機関等が善良なる管理者と同一の注意をもって、支払いの受領に努めたが、なおその支払いがない場合に、保険医療機関等に代わって、保険者が被保険者から徴収する仕組みがある。  
こういった例も参考に、市町村に課された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の一環として、新たな仕組みにおいて、保育料の滞納があった場合に、市町村が利用者からの保育料の納付に関与する仕組みの検討する必要があるのではないか。

## 保育所の保育料の徴収に関する調査の結果(抜粋)(平成19年9月14日厚生労働省発表)

○調査対象

都道府県、指定都市及び中核市を通じ回答を得た1,808市区町村における平成18年度の保育所保育料の徴収状況(平成19年3月末現在の市区町村数 1,827市区町村)

※未回答自治体3、保育所が存在しない自治体16あり

○調査実施期間

平成19年6月～7月

### 1. 保育料の徴収状況

人数			保護者負担額		
保護者数①	滞納者数②	割合 ②/①	保護者負担総額③	滞納額④	割合 ④/③
人	人	%	億円	億円	%
1,976,087	85,120	4.3%	4,819.7	83.7	1.7%

※人数、保護者負担額について一部不明の自治体あり

※人数について保護者数で計上することを原則としている。ただし、自治体によっては保護者数で把握できない場合には児童数で計上している場合がある。

### 2. 保育料の収納方法(複数回答)

区分	実施市区町村数	
現金収納 (納付書による納付)	市役所等の窓口	1,537
	公営保育所	593
	私営保育所	244
	金融機関	1,571
	その他	203
口座振替	1,574	
その他	71	

### 6. 納付の勧奨についての民間委託状況及びその効果(単位:市区町村数)

区分	委託	効果
私営保育所	125	113
それ以外の民間事業者	3	3

## 2 利用者負担のあり方について

### (1) 利用者負担のあり方を検討するに当たっての基本的考え方

#### 【基本的な考え方】

- 第1次報告では、次のように整理している。
  - ・ 所得にかかわらず一定の質の保育を保障するため、保育の価格(公費による補助額+利用者負担額)を公定する。(公定価格)
  - ・ 利用量(実利用量ではなく必要量)に応じた月額単価設定を基本としつつ、安定的運営に配慮する。
  - ・ 利用者負担のあり方については、所得に対する十分な配慮を基本に、今後、具体的なあり方を検討する。また、利用者負担の水準の決定は、国の定める基準の下、所得の把握しうる市町村において行うものとする。
  
- 年齢、規模、地域、時間帯など、単価設定を異ならせるとともに、利用者負担のあり方を変化させるかどうか、検討する必要がある。
  
- さらに、利用者負担のあり方は、次のような類型を検討する必要。
  - ・ 標準的な利用保障の範囲の区分に応じた利用者負担のあり方
  - ・ 標準的な利用保障の範囲を超えて保育サービスを利用する場合の利用者負担のあり方
  - ・ 多様なサービスメニューに応じた利用者負担のあり方

## (2) 類型ごとの利用者負担のあり方

### 【標準的な利用保障の範囲の区分に応じた利用者負担のあり方】

- 3歳未満の子どもの場合は、1日当たりの標準的な利用保障の範囲として、例えば「長時間」と「短時間」とに区分することが考えられ、市町村がその旨の認定を行うこととなる。(第3回保育第一専門委員会資料1-1 7頁参照)
- 当該区分に応じて単価設定を行うこととなるが、管理費や人件費の一部など「長時間」「短時間」の区分を問わず共通して必要な費用が見込まれることから、単に時間数に比例して単価を設定するものではない。単価の違いに応じ、利用者負担も異なる取扱いとするかどうか。それぞれ異なった利用者負担額の中で、単価設定に関わらず所得に対する十分な配慮が必要。

### 【標準的な利用保障の範囲を超えて保育サービスを利用する場合の利用者負担のあり方】

- 標準的な利用保障の範囲内の利用者負担とは別に、当該範囲を超えて保育サービスを利用する場合は、当該範囲を超える分の利用者負担について検討する必要がある。

### 【多様なサービスメニューに応じた利用者負担のあり方】

- 多様なサービスメニューは、それぞれに必要な施設、職員等が異なるものであり、市町村から認定される保育の必要量が同一であったとしても、必要な費用は異なるものである。
- そのため、多様なサービスメニューに応じて、単価は異なってくるものと考えられるが、利用者負担額について異なるようにすることが適当か否か。また、多様なサービスメニューに応じた所得に対する配慮が必要。