

## 第3回次世代育成支援のための 新たな制度体系の設計に関する 保育事業者検討会資料(抜粋)

- 少子化対策特別部会における保育サービスの質に  
関するこれまでの議論について(議論の項目)…………… 1
- 前回委員よりお求めのあった資料…………… 7
- 椋野委員提出資料…………… 10
- 佐久間委員提出資料…………… 12
- 山口委員提出資料…………… 14

# 少子化対策特別部会における 保育サービスの質に関するこれまでの議論について (議論の項目)

## 5 保育サービスの質(1) (議論の項目)

- 保育内容や保育環境等についての科学的・実証的な調査・研究により継続的な検証を行っていく仕組みの構築
- 最低限の保育の質を保障しつつ、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫等が発揮しやすい最低基準のあり方
- 保育所職員の配置基準のあり方
- 保育士の養成・研修のあり方
- 保育士の労働条件の整備・改善
- 都道府県の指導監督や第三者評価のあり方
- その他

## 6 保育サービスの質(2)(認可外保育施設の質の向上) (議論の項目)

- 認可外保育施設の認可基準到達に向けた質の向上の支援強化
- 待機児童が解消できていない中での、認可保育所の入所の可否による質の保障・公費投入の公平性の課題
- 認可保育所で対応しづらい夜間保育など多様なニーズへ対応するサービスとしての位置付け・質の確保
- 待機児童の多い都市部に着目した面積基準・保育士資格要件の緩和の問題点
- 定員要件のあり方(小規模なサービス形態)
- 保育士資格要件の必要性
- 認可外保育施設の保育従事者についての業務に従事しながらの資格取得を含めた質の向上
- 認可化移行やサービス量拡充を進めたとしてもなお、給付対象サービスのみでは、需要を満たし得ない地域の取扱い
- その他

(参考)

## 1 制度改革の検討が必要となっている背景について(議論の項目)

- 女性の就業率上昇や働き方の多様化等の変化への対応の必要性
- 就労支援の役割に対する期待の高まり、多くの家庭が利用するサービスとなってきたことへの対応の必要性
- 保育サービスの利用保障や公的責任の強化の必要性
- 働き方の多様化等を踏まえ利用者視点にたった仕組みとする必要性、選択性の向上
- 保育所と利用者が向き合いながら、質の向上を促す仕組みの要請
- すべての子育て家庭への支援の必要性
- 地域の保育機能維持の必要性
- 多額の公費投入を受ける制度としての透明性・客観性・効率性・公的役割の明確化の要請
- その他

## 2 保育サービスの必要性の判断基準(議論の項目)

- 女性の労働市場参加の進展、働き方の多様化等、近年の諸課題への対応
  - ・ 就労時間帯を問わない保障の方向性
  - ・ 就労量に応じた保障の方向性
  - ・ 求職中の取扱い
- 利用者の必要量に応じたサービス量の認定の仕組みの必要性・保障すべき上限量
- 同居親族要件のあり方
- 専業主婦を含めたすべての子育て家庭への支援の必要性と内容
- 国による最低限保障されるべき範囲の明確化と、その上での地域の実情に応じた対応を可能とする仕組み
  - ・ 地域の供給基盤に応じて判断基準を決められる現行の仕組みの課題
  - ・ 母子家庭・父子家庭・虐待ケースなど特に保障の必要性の高い子どもの利用保障
- 必要性が高い子どもの利用確保のための仕組み(事業者による選別が起こらない仕組み)
- その他

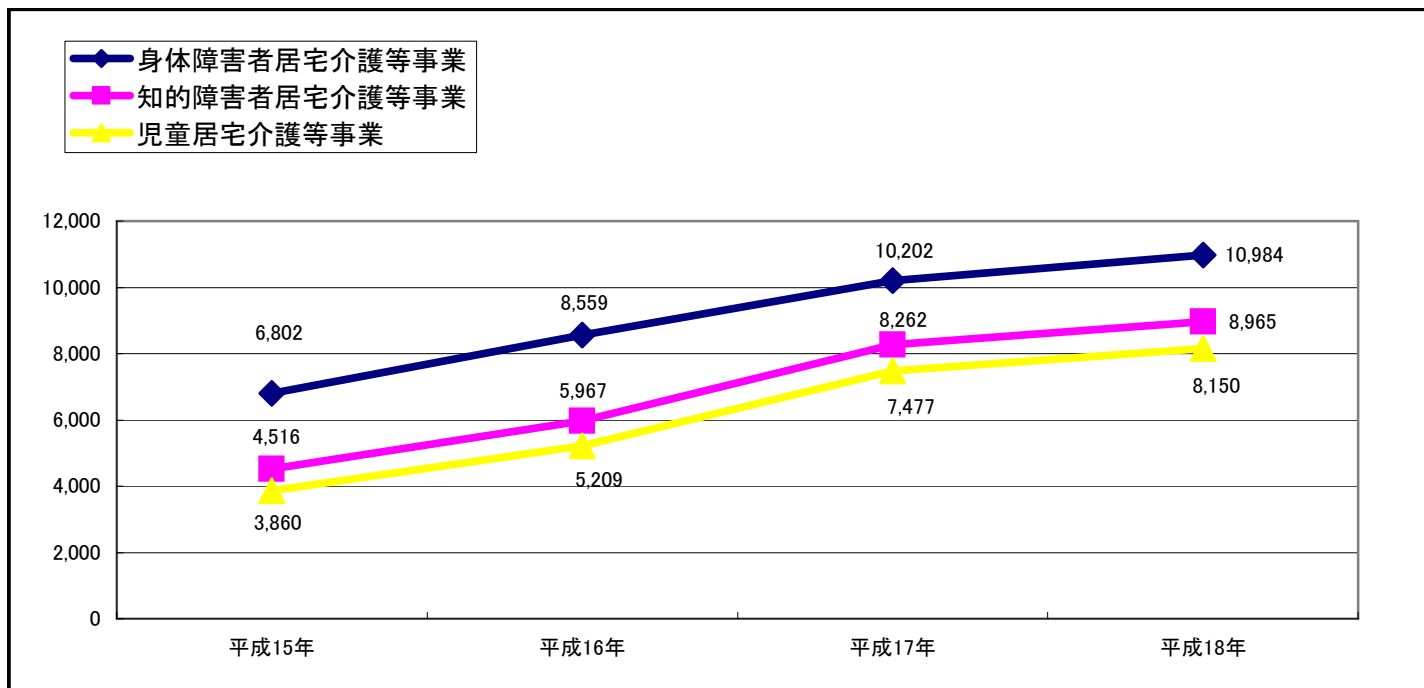
### 3 利用方式のあり方を中心とする保育サービスの提供の仕組みについて(議論の項目)

- 現行の市町村の保育実施義務の例外規定の課題、サービス・給付の保障の強化の仕組み
- 必要性が高い子どもの利用確保のための仕組み(事業者による選別が起こらない仕組み) (再掲)
- サービスの必要性・必要量の判断と受入保育所の決定が一体的に実施されている現行の仕組みの課題
- サービス提供基盤の整備責任の明確化
- 認可基準など一定の基準によるサービスの質の確保の仕組みの必要性
- 保育所と利用者の当事者間でサービスの向上等に取り組むことを促す仕組み
- 利用者の手続負担や保育所の事務負担に対する配慮
- 所得にかかわらず一定の質の保育サービスを保障するための公定価格の必要性
- 給付費の支払い方式
- 利用者負担の徴収方法
- その他

#### 4 多様な提供主体の参入について(議論の項目)

- 保育所認可に裁量性が認められ、基盤整備に抑制的働くことの課題
- 必要な客観基準を満たしたサービスを給付対象とすることについて
- 地域の保育機能維持のための視点
- 株式会社・NPO法人等に対する初期投資費用(施設整備費用)に係る課題
- 運営費の使途範囲制限、会計基準の適用に係る課題
- 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
- その他

○ 平成15年の支援費制度施行後の身体障害者居宅介護等事業所等の数の推移について



|              | 平成15年 | 平成16年 | 平成17年  | 平成18年  | H15→H18 | 年平均伸び率 |
|--------------|-------|-------|--------|--------|---------|--------|
| 身体障害者居宅介護等事業 | 6,802 | 8,559 | 10,202 | 10,984 | 161.5%  | 約20.5% |
| 知的障害者居宅介護等事業 | 4,516 | 5,967 | 8,262  | 8,965  | 198.5%  | 約32.8% |
| 児童居宅介護等事業    | 3,860 | 5,209 | 7,477  | 8,150  | 211.1%  | 約37.0% |

資料出所:社会福祉施設等調査



|                  | 370市区町村<br>(待機児童が1名以上) |          | 84市区町村<br>(待機児童が50名以上) |          | 全国          |           |
|------------------|------------------------|----------|------------------------|----------|-------------|-----------|
|                  |                        | 全国に占める割合 |                        | 全国に占める割合 |             |           |
| 全人口              | 74,081,777             | 58.0%    | 42,300,133             | 33.1%    | 127,771,000 |           |
| うち20～39歳全人口      | 22,983,052             | 68.0%    | 12,440,022             | 36.8%    | 33,823,000  |           |
| 女性人口             | 37,653,244             | 57.5%    | 21,520,308             | 32.9%    | 65,461,000  |           |
| うち20～39歳女性人口     | 11,285,776             | 65.6%    | 6,118,221              | 35.6%    | 17,193,000  |           |
| 利用児童数<br>(認可保育所) | 0歳                     | 53,395   | 60.5%                  | 32,719   | 37.1%       | 88,189    |
|                  | 1歳                     | 138,950  | 53.9%                  | 77,207   | 30.0%       | 257,757   |
|                  | 2歳                     | 170,286  | 51.5%                  | 93,297   | 28.2%       | 330,644   |
|                  | 3歳未満児                  | 362,631  | 53.6%                  | 203,223  | 30.0%       | 676,590   |
|                  | 全年齢児                   | 991,395  | 49.0%                  | 532,073  | 26.3%       | 2,022,173 |
| 待機児童数            | 19,550                 | 100.0%   | 14,784                 | 75.6%    | 19,550      |           |
| 認可保育所数           | 9,453                  | 41.6%    | 4,952                  | 21.8%    | 22,720      |           |
| うち社会福祉法人営        | 4,722                  | 46.7%    | 2,509                  | 24.8%    | 10,117      |           |
| うち営利法人営          | 110                    | -        | 86                     | -        | -           |           |
| 認可外保育施設数         | 6,240                  | 86.1%    | 3,623                  | 50.0%    | 7,249       |           |

※1 「全人口」「女性人口」のうち、「全国」の数値は総務省「人口推計年報」(H19.10.1)。

※2 「全人口」「女性人口」のうち※1以外、「利用児童数」及び「待機児童数」は厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調べ(原則H20.4.1)。

※3 「全人口」「女性人口」のうち「370市区町村」「84市区町村」それぞれの内数である20～39歳人口には、広島県府中市、庄原市及び安芸高田市の数値は集計中のため含んでいない。

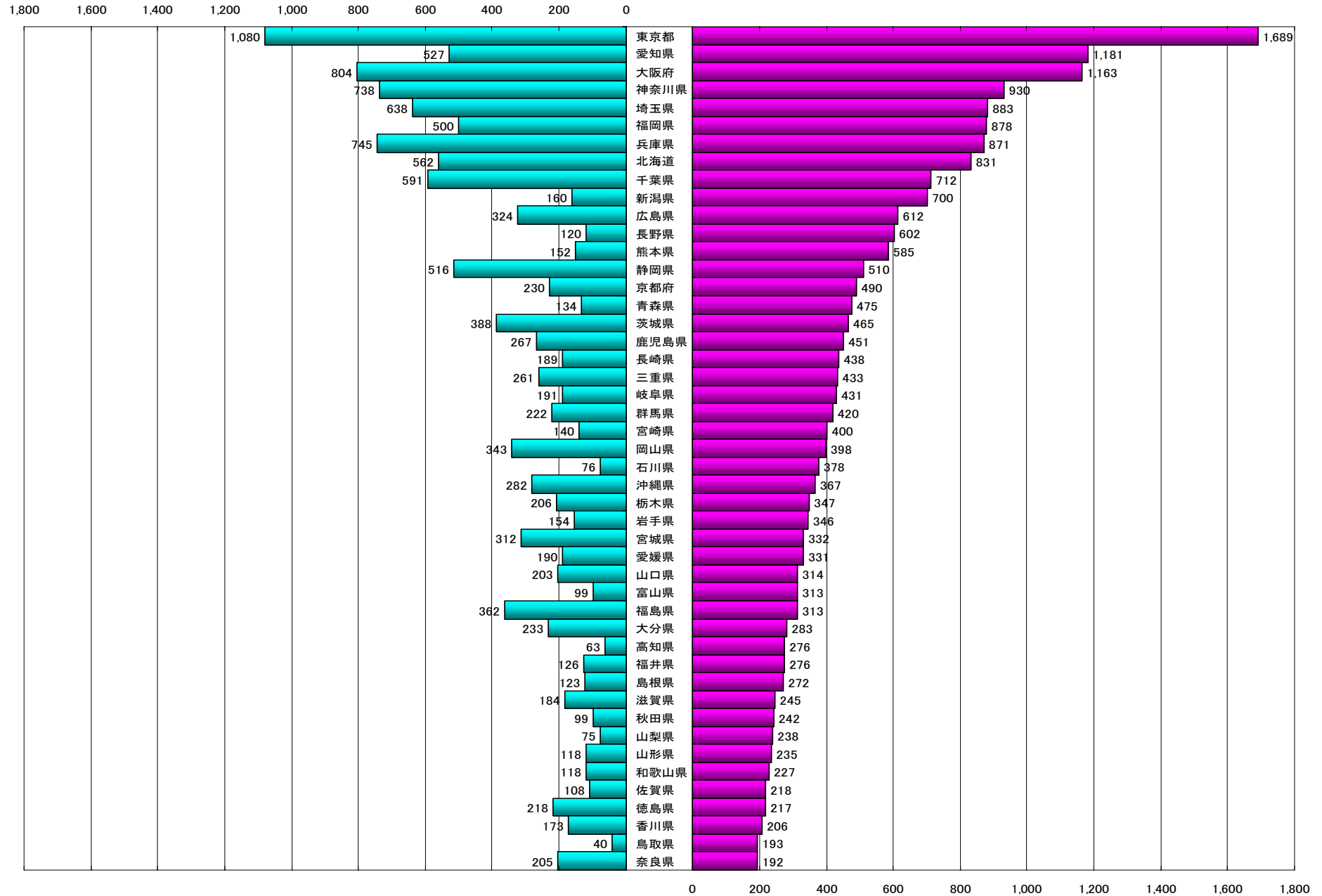
※4 「認可保育所数」のうち、「370市区町村」及び「84市区町村」は厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調べ(原則H18.10.1)。

※5 「認可保育所数」のうち、「全国」は厚生労働省統計情報部「社会福祉施設等調査」(H18.10.1)。

※6 「認可外保育施設数」は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調べ(原則H19.3.31)。

# 都道府県別幼稚園数、保育所数

■ 幼稚園数 ■ 保育所数



## 量的拡大と質の確保についての意見と事業者委員へのご質問

平成20年10月23日

椋野美智子

### 1 保育所の保育サービスの質の確保について

家庭的保育、ファミリーサポート・ベビーシッターのような、形態の異なるサービスは別として、保育所については、質の確保のためには認可保育所であることが必要です。親の所得状況によって差があってはならないのと同様、親の働き方によっても子どもが受ける保育の質に差があってはならないと考えます。したがって、認可保育所と認可外保育所の2階建てという意見には反対です。質の確保のためにも、都市部における認可保育所のスピード感を持った量的拡大が必須です。

ただ、ニーズに供給が追いつかない間、やむをえず、認可外保育所を利用する子どものために、その質を底上げするための公費助成は必要と考えます。また、私保連がご提案されているホーム保育も代替措置として有効であろうと考えます。

### 2 量的確保のためのシステム改革について

都市部における多様なニーズに、認可外保育所が対応できて、認可保育所が対応しにくい理由は何でしょうか？また、認可保育所について、社会福祉法人だけでは対応しにくい理由は何でしょうか？

これは、社会福祉法人の認可保育所の努力不足というような問題ではなく、システムの問題だと考えます。

|            | 認可（社福）              | 認可（企業）                        | 認可外                |
|------------|---------------------|-------------------------------|--------------------|
| ① 入所受け入れ   | 市町村を通さないと受け入れられない   | 同左                            | ニーズに対応して直接受け入れができる |
| ② 施設の新増設   | 寄付、市町村、国の補助がないとできない | 自由な資金調達でできる<br>(ただし、国等の補助はない) | 同左                 |
| ③ サービス基準   | ある                  | ある                            | ない                 |
| ④ 運営費の公的助成 | ある                  | ある                            | ない                 |

③のサービス基準は、ない方が量的拡大には効果的だとしても、質の確保のためになくすわけにはいきません。④の運営費の公的助成はあった方が量的拡大にはプラスのはずです。

したがって、①の入所受け入れについて、直接契約・個人給付にし、②の施設の新増設について、運営費に減価償却分を上乗せすることにより、補助や寄付に頼らないで施設整備ができ、また賃貸もできるようになることで、社会福祉法人立認可保育所の量的拡大も進むと考えます。

もし、この他にも、認可外保育所は対応できて認可保育所がニーズに対応できない理由や認可保育所について社会福祉法人だけではニーズに対応しにくい理由及びそれらの改善提案がありましたらお聞かせ願いたく、よろしく願い申し上げます。

### 3 認可保育所の保育の質の改善について

全国保育協会の指摘される「待機児童対策を優先して、定員の弾力化運用を行うことによる保育環境の劣化の防止」のためにも、スピード感をもって都市部における認可保育所定員の量的拡大を進めることが最優先だと考えます。

また、職員の処遇改善のために必要な運営費の増額を検討するには、保育士の報酬なども含めた、経営実態のデータが必要になると考えます。併せて、その時々々の財政状況・政治状況に左右されない、財源の確保と安定化につながるような制度改革を考える必要があります。

## 認可外保育所の認可保育所化について

平成20年10月27日  
株式会社ベネッセスタイルケア  
佐久間 貴子

弊社で運営している認可外保育所は、東京都認証保育所1園、横浜保育室2園（ほか事業所内保育施設1園）とわずかですが、いずれも同じ保育方針で運営しており、常勤職員はすべて有資格者とするなど保育の質を確保しています。（一般的に言っても、東京都認証保育所や横浜保育室など地方自治体が補助している認可外保育所は、いずれも国が定める児童福祉施設最低基準に準じた地方自治体の基準を満たしています。）

これらが認可保育所（給付対象となるサービス）となることができない理由、なるばあいの課題には、次のようなものがあります。

### ■ 地方自治体独自の認可基準の廃止・緩和について

弊社で運営している認可外保育所の1園は、国が定める児童福祉施設最低基準は満たすものの、地方自治体が上乗せしている次のような基準を満たさないため、認可を受けることができないものがあります。

- ① 屋外遊戯場（園庭）を付近の公園、広場等で代替する場合には、専用の屋外遊戯場を基準面積の1/2以上、又は、プール遊び等のできる場所を確保すること
- ② 福祉のまちづくり条例に基づき、児童福祉施設を新設する場合には、車いすで利用できるエレベーターや障害者用のトイレを設置すること

こうした基準を廃止・緩和し、国が定める基準を満たせば認可保育所となることができれば、一部の認可外保育所の認可保育所化が進むことと考えます。

### ■ 都市部における運営費額の増額について

弊社で運営している認可外保育所の別の1園は、国が定める児童福祉施設最低基準は満たすことができるものの、当該地方自治体では、株式会社は認可保育所に対する地方自治体独自加算が受けられないことから認可を受けていません。

前回、「保育所運営費用に対する補助について、保育所を設置する法人の類型にかかわらず、できるだけ同様の補助をいただきたい」と申し上げましたが、そもそも地方自治体独自加算がないと都市部では保育所が運営できないこと自体が問題と考えています。

つきましては、保育所の経営実態の調査を行い、都市部における保育所運営費額を国が適正に定めていただきますよう、要望いたします。

### ■ 認可外保育所の利用者の利用継続について

弊社で運営している認可外保育所では、週に2～3日就労する保護者も利用されています。認可外保育所を認可保育所にするを進めると同時に、「保育に欠ける要件」を見直し、その家庭が保育を必要とする時間に応じて保育を提供することが可能になるよ

う、要望いたします。

|                | 認可保育所                        |                                      | 認可外保育所              |                    |
|----------------|------------------------------|--------------------------------------|---------------------|--------------------|
|                | 社会福祉法人                       | 株式会社                                 | 東京都認証保育所<br>横浜保育室 等 | その他                |
| ① 入所<br>受け入れ   | 市町村を通さないと受け入れられない            | 市町村を通さないと受け入れられない                    | ニーズに対応して直接受け入れができる  | ニーズに対応して直接受け入れができる |
| ② 施設整備<br>補助   | ハード交付金あり                     | ハード交付金なし                             | ハード交付金なし            | ハード交付金なし           |
| ③ サービス<br>基準   | 国が定める基準                      | 国が定める基準                              | 地方自治体が定める基準         | なし                 |
| ④ 運営費の<br>公的助成 | 国が定める補助あり<br>都市部地方自治体によっては加算 | 国が定める補助あり<br>都市部地方自治体によっては加算<br>(一部) | 地方自治体による補助あり        | なし                 |

## 棕野委員への回答及び株式会社立認可保育所の促進について

平成 20 年 10 月 27 日

株式会社 J P ホールディングス

代表取締役 山口 洋

### I. 棕野委員への回答

#### 1. 保育所の保育サービスの質の確保について

必ずしも認可保育所という形態でなければ質の確保ができないというわけではない。

例えば、東京都の認証保育所では施設整備基準は認可保育所と同じであり、施設長の基準に至っては必置で、その要件も児童福祉施設で 1 年以上の経験がある有資格者とされ、さらに一般職員も派遣を認めない等認可基準より高度に設定されている。職員の基準は有資格者 60%以上としているが、実際には 85%は有資格者であり、更に残りも幼稚園教諭の資格を持っている等実質的には認可保育所と変らない制度でもある。

また、東京都内では第三者評価の受審率は認可保育所より認証保育所の方が高い等、質の向上に努力していると考えられる。東京都による指導監査での指摘事項については認可保育所と認証保育所では同数程度であり、設備や態勢上の遜色はない。

離職率の問題について現状ではデータがないが、開園後経過年数が同じ認可保育所と比較した場合、有意の差は感じられない。但し、東京都認証保育所制度が出来て 7 年目であるため、それより長いケースでは比較出来ない。また、民改費等の制度がない事を考えると長期の間同じ施設で労働するインセンティブが働きにくいと言える。それゆえに、認可外施設で高い質で運営されている施設には、補助金を付与する事により職員の待遇を向上する事が必要である。また、補助金を交付する事により公の監理の下に、置き指導を徹底することが出来る。これは実証済みである。

#### 2. 量的確保のためのシステム改革について

認可保育所が多様なニーズに対応出来にくい理由の第一は、認可制度にある運営費の硬直性にある。運営費の使用にあたっては、あらかじめ決められた費目にしか認められず、仮に経営努力（工夫）によって経費を少なく抑えたとしても他に流用することが出来ない。また、自治体によって事業に制限が行われている現状もある。

第二に、都市部において認可保育所は他施設との競争がないため、経営者が硬直的思考（保育はかくあるべき等）をしている場合や、利用者ニーズを理解していない場合、あえて面倒なサービスを行うインセンティブがないと判断される場合が多いからである。

### 3. 認可保育所の保育の質の改善について

都市部での量的拡大をした場合の問題は、保育の質をどのように担保するかである。

現在、東京や神奈川での保育所定員拡大は深刻な保育士不足を生じさせている。このことは経験の浅い保育士の増加を意味するため質の低下を招くことになる。

加えて保育士資格の緩和等の議論があるが、資格基準の緩和は保育の専門家としての誇りと地位を低下させ、専門性の研究や専門家としての知識や技術を向上させる努力を減少させることに繋がる。むしろ資格取得の際、学校での単位にとどまらず、他の資格と同じように国家試験を課すことにより、専門性を向上させ、保育士資格への誇りを意識することができる。また、高度な資格が保護者を含めた社会からの尊敬の念を惹起することになり、保育士の社会的地位を向上させ保育の質を改善することになると考えられる。

よって、国家試験を前提とするのであれば、保育士の不足分を准保育士制度等の二段階にすることで対応しても良いと考える。

## I. 株式会社立の認可の促進について

現状の制度では種々の規制のため株式会社の参入に制約がある。保育サービスを行う場合、社会福祉法人と株式会社の間には保育の質に何ら理論的、科学的差異がないにもかかわらず、一方にだけ制約が多いのは不公平である。同時に、株式会社という社会資源を活用しないのは保育サービスにおける日本の損失であると考えられる。よって、イコールフットイングを実現することで、特に都市部で、質の向上をさせながら、量的拡大が出来ると思われる。

●株式会社の中にはすでに膨大なインフラを持っている会社が多数ある。

1. 巨大な資本を蓄えた株式会社が参入することによって、資本的な問題では保育所設立の制約がなくなる。
2. 保育所開園は多くの職員を募集し教育しなければならないが、すでに人事システムが構築されているため大量採用や集合研修が可能である。
3. 認可保育所の運営には膨大な事務作業を強いられるが、本部の管理システムが既に構築されている。
4. 事業を拡大する場合、経営者並びに何らかのモチベーションアップが必要であるが、インセンティブを含め態勢づくりに長けている。



● 配当について

配当は公的資金の福祉事業以外への流出との批判があるが、配当は金利と同じ性格である。社会福祉法人では（独）医療福祉機構や銀行より資金を調達し金利を支払うが、株式会社では間接金融（銀行）と直接金融（資本市場）のどちらか安い方から資金調達できる分、合理的である。しかも直接金融の場合、返済しない事や利払い（配当）しない事も可能で、大変リスクの少ない資金調達となる。

● 営利主義ではないか？

本来、理論的には利益は手段であって目的ではないと信じる。その目的は企業毎に異なるが、本来は社会への貢献であり、企業活動そのものが社会貢献となり、反社会的企業は結局は淘汰される。

また、利益だけを目的とし質の低い保育を行っている事業者では認可保育所の場合、自治体からの認可は得られることはない。少なくとも多数の施設経営を受託することはない。