

第5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	参考資料1-1
平成21年11月17日	

改めて、今回の「新しい制度設計」の目的・意義と論点
そして待機児童の緊急解消をめざす「7つの提言」

(一部加筆修正)

平成21年11月17日
全私保連常務理事 菅原 良次

1. すべての子どもたちの育ちと子育て支援を対象とした量の拡大

- 1) 3歳未満児を中心とする300万人の子どもたちを支援する制度
- 2) 多様化するすべての保育ニーズに応える制度
- 3) 事業所(団体含む)の安定的な運営と経営が可能となる制度

2. 保育の質の向上と子どもたちの保育園(施設)における生活と遊び環境の改善

- 1) 自然環境・・・地域、公園等
- 2) 保育園の環境
 - (1) 園庭の重要性
 - (2) クラス・室内の面積基準
 - (3) 職員数と処遇

3. 「新しい仕組み」とあるべき制度

- 1) 上記の「1)と2)」を保障しうる制度
- 2) 同 を保障しうる財源の確保
- 3) そのための「公」の関与と責任を法的・制度的に明確化する必要性和社会的連帯の確立
すべての子どもたちの育ち、利用を希望するすべてのニーズ、子どもたちを対象とする「公」と「社会」の責任を制度的に明確にする

●新しい仕組み(制度)作りの中での論点について

- 1) 利用者本人の申請に基づく保育の「必要性の認定」は「公」の関与した基準に基づき差別されないこと。
- 2) 利用料は「公」の関与のもとでの応能負担を基本とし応益的考えも一定含めたものとする(現行も同じ)。
- 3) 保育料の納入
- 4) 利用者への給付について

- ① 定型保育の利用者への給付（補助）は、上記の「保育の質」と「事業所の運営の安定化」を担保できることを前提に「11時間保育」と職員配置基準は現行の基準をより充実したものとする（例：3歳20対1から10対1、4,5歳30対1から15対1等）。
- ② 同時に現行と同じように「月単価」「規模（定員）、職員のキャリア、子どもの年齢、地域」を基本とすると共に新たに「管理費・事務費」等を給付単価に組み込む考え方を基本に制度化する。

・とくに現在、議論されている小規模保育所の場合は、このような制度にしないと運営が成り立たないと考えられる。

（注）なお本稿では下記の各内容について以下のような定義付けとする。

- ・利用者への補助（負担軽減）＝利用者給付
- ・建物、管理費・事務費（一部人件費含む）＝現物給付
- ・公的に定められた個人負担＝保育料

5) 三者（公・利用者・事業者）による「公的契約」について

（1）「公」と「利用者」との契約内容

- ① 利用を申請したすべての者に対して認定基準に基づいて入所認定行う。
- ② 「上記」の公的給付内容を明記する。
- ③ 「上記」の利用料（公定価格）を明示し、事業者を支払うよう義務づける。
- ④ 利用者への給付額を通知するが「代理受領」として入所が決定した事業所に支払うことを明記する。

（2）「公」と「事業者」との契約内容

- ① 利用者に給付する内容（補助金）を示し、その給付額を代理受領として、事業者を指定し支払うことを明記する。
- ② 運営に係わる費用「管理費・事務費（一部人件費を含む）」（現物給付）等を事業者に明記する。
- ③ 利用者が事業者を利用料を支払う義務があることを明記する。
- ④ 利用者が利用料を滞納した場合「公」が責任をもって代理を務めることを明記する。

（3）「利用者」と「事業者」との契約内容

- ① 事業者は認定基準で認定された利用者に対して、合理的理由なしに入所を拒むことは出来ない。
- ② 利用者が「公」の関与のもと決定された公定利用料を事業者を支払う義務があることを明記する。
- ③ 事業者は「公」の関与の基で決定された保育の質・条件に関わる内容の遵守を明記する（職員配置、面積、給食、保育指針等）。
- ④ 事業者は「公」の関与のもと決定された公定利用料以外徴収しないことを明記する。
- ⑤ 利用者が「公」から受ける給付（補助金）を代理受領者として入所が認められた事業者として承認することを認める。

4. 新しい「参入の仕組み」づくりの論点

1) 都市部と人口減少地域の事情と状況に対応し「分園、小規模保育所（5名から10名）」の設置を可能とする制度設計。

(注) ① 多機能型と組み合わせることも可能 ② 待機児童対策にも有効

2) 指定制について・・・認可保育所への移行を基本とし、最低基準の遵守を前提とする

3) 認可外施設において「上記」を前提に考える

4) 多様な保育・子育て支援ニーズに対応するシステムとして多機能型を積極的に導入可能な制度にする。

5) 企業経営（株式会社）の取り扱い

(1) 初期投資は認めない（憲法89条）

(2) 仮に代理受領を受け入れたとしても、社会福祉法人と同様に公的給付（余剰分含め）については「福祉事業」以外にその用途は認めない。

※（制度的条件を付ける）なお、余剰金を例えば研究調査、研究事業等公益性の高い事業については規定・条件をつくり認める。

(3) 併せて余剰部分の法人への繰り入れの一定程度の制限は前提としつつ、場合によっては、公的給付と企業事業における剰余金との経理区分を行う。

(4) 減価償却については「社会福祉法人、企業」とも認める。

5. 待機児童を早期に解消するための「7つの提言」

深刻な待機児童地域には、例えば緊急5か年の時限的な待機児童解消のための重点施策を企画・立案・実行する。

1) 基準の弾力的運用で「指定制」を時限的に活用・推進する。基準の遵守を基本にNPO法人等の認可外施設等の事業所を活用する。

※ 待機児童がいない地域には適用しない。

2) 「安心子ども基金」を増やし初期投資資金3,000万円を社会福祉法人を中心に補助。

※ 貸借する空部屋等の改修工事費、備品等事業負担の軽減を図ること。また現状では医療・福祉機構からの借り入れ不可能であるため。

※ 東京都の認証保育所が短期間に増加した主な理由については面積基準を3.3平方から2.5平方に0.8平方に少なくしたことが直接的理由ではなく、初期投資として「改修費用」（上限3,000万円）の補助がなされることが大きい。

3) 「安心子ども基金」を大幅に増額し、対象事業によっては恒久的な補助したり、公立保育園にも活用できるよう対象を広げる等の改善を行う。

4) 待機児童の多い地域に限定して、園庭に保育室を建設する際の要件緩和と建築費の補助の増額をする。また社会福祉法人に限定して新設認可保育園設置のための土地取得費を補助対象とする。

※ 例として1階は園庭のまま、2階部分に保育室を建設するなどの知恵と工夫が必要。

また、将来園児が少なくなった時に取り壊しが認められるなど柔軟な対応が求められる。

- 5) 待機児童解消のため新園開設や分園の設置等、努力している社会福祉法人を国が積極的に評価しながら、開設などに係った借入金の軽減策を講じる。また、貸借する分園の家賃補助を恒久化する。
- 6) 市町村の負担を軽減するため保育所運営費にあてられる国補助金を時限的に 50%から「70%~80%」に引き上げる。合わせて各市町村に、社会福祉法人を対象とした融資制度を設ける。
※ 市町村が運営費等の負担が増えることを理由に消極的になることを防ぐ。
- 7) 待機児童の解消に向けて、努力し、結果を出した市町村には、翌年度の地方交付税交付金を増額する。

代理受領制度と個人給付の関係について(補 足)

平成 21 年 11 月 17 日
全私保連常務理事 菅原 良次

● 今回の制度改革の基本理念

「全て（すべて）の子どもが対象」 「全て（すべて）の多様なニーズに対応」

◇ これまで保育制度は、過去の「措置制度」から平成 10 年改正以降、利用者主体を軸にした新たな保育制度となり今日まで至っている。この度の制度改革は、こうしたこれまでの理念である利用者個人の基本的な権利をより明確に位置付けたしくみにしていくための制度改革であり、「公」と「社会」としての権利保障が前提となる。

- ・ そのための保育を保障するためには、「質が担保」された量の保障が不可欠であり、「公」としての「提供責任と整備責任」が重要と考える。
- ・ もう一つは、その為の財源確保が必要である。

「今回、それらの権利を保障する制度として 3 者（利用者・事業者・行政）で行う公的契約制度が考えられたといえる（内容については別紙）。

(1) 福祉と社会保障に関する基本的考えと位置づけについて— 代理受領問題を論じる前に —
以下の視点から法定代理受理制度について考える。

- ① 憲法（規定）を持ち出すまでもなく、社会福祉関係の法律で定められている「基本的人権」「生存権」、「最低生活保障」「生命の保障」等に関する基本的な考えは国を構成する“国民一人ひとり”を対象にしたものであると考える。
- ② 同時に「国民一人ひとり」とは「すべての国民が対象である」ということであるが「介護を必要とする人や障害者（児）、要看護にある人、生活困窮者、子ども、母子家庭」等のいわゆる社会的「弱者」は、まさに上記の①の具体的対象者となる。
- ③ 上記の社会保障や福祉の対象者・利用者等について国・地方自治体が「公」としての責任を政策化・制度化したのが「社会保障制度」や「福祉制度（システム）」であり、財政的な保障制度（システム）と捉えることが出来る。例として介護保険制度、障害者自立支援法、児童福祉法。
- ④ そうした視点に立てば、児童家庭福祉におけるその対象は「子どもを含む国民一人ひとり」であり、あるいはその家族である。具体的には上記の②人々である。
- ⑤ こうした考えの下で憲法論、社会福祉論を解釈することが正しいとするなら利用者の「認定」「指定」は「公的基準」（制度）で行われるべきであり、現物、人的、財政的「給付」（補助）は、個々人（利用者一人一人）に対して行われるのが「公的制度」と考える。

○ しかしながら、そうした利用者を受け入れる事業所（保育所）を運営するための諸経費があり、そうした部分については“利用者個人”に給付とは別に、例えば建物、管理費・事務費（一部人件費を含む）等の運営にかかる基礎的・共通費用部分とする“算定の考え方”でよいのではないかと考える。その際、以前から私保連としても主張している、いわゆる二階建て方式の提案が有効であると考ええる。

⑥ 以上の「国および自治体の制度」が、対象者（利用者）一人ひとりにとってその目的である公的システムとして有効に働き、生きた制度＝「生存、人権、生命、生活」の保障するためにシステム化した一つが「法定代理受領」等の制度設計である。

（注）なお「措置制度」、「利用者が申請、選択」「機関委任事務」「機関補助」「個人給付」「法定代理受領」等に関わる「理念と目的」について、もっと本質的論議と検討がなされる必要があると考える。

(2) 利用者個人への給付と代理受領制度との関係

◇ この二者の関係は直接的なものではなく、正しく捉える必要がある。

- ・代理受領は、給付したお金が、その目的である「保育」以外に使用しないようにするための制度であると考ええる。
- ・機関（施設）補助であってもその目的は子どもたちの「保育」のための補助である。
- ・また、個人への給付（報酬）という名称に変わっても「保育」（福祉）に使用するという本来の使用目的は変わらない。それ以外の使用は認められないと考えるのが普通である。

仮に、利用者に個人給付として直接（お金が）渡れば、保育以外に使用する恐れがある。この代理受領制度は、それを防ぐための制度でもある。

- ・そのことを前提とし基本とすれば「事業者、利用者」とも目的以外の使用は、基本的に認められないし、必然的に社会的責任を負う立場からも許されないと考えるのが常識といえる。
- ・その為にも目的以外に使用できないよう制度設計（規制・条件）を行うことが重要となる。

(3) 代理受領と最低基準との関係

◇ この二者の制度としての直接的関連はないと考える。

- ・給付（補助）内容と最低基準は、保育の質、条件を子どもと保育士の処遇に、どのように保障するかについての問題であるとともに事業所運営との関係であると考え必要がある。
- ・それは最低基準の内容（給付）が高く（良く）なるか、低く（悪く）なるかの問題である。

(4) 代理受領と運営の安定化との関係

- ・代理受領とは直接関係してくる問題ではないと考える。
- ・子どもと保育士の処遇を向上させ事業所運営の安定と運営に必要な費用は前述のように「最低基準」と「給付内容」の関係である。
- ・また、運営の安定にとって、大切なことは給付内容の善し悪しを決定付ける保育単価の計算の基礎に何を加えるかであり、計算式の中に「月単価」「規模（定員）、職員のキャリア、子どもの年齢、地域」等の要素をしっかりと制度として盛り込むかである。