

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

第1回(8/6)～第6回(11/24)における委員等から出された主な議論

(目次)

1 多様なサービス類型について

○ 必要なすべての子どもに保育を保障するための基本的な考え方	3
・ 公的保育サービスに必要な観点	3
○ 多様なサービス類型の必要性	5
○ 多様なニーズへの対応	
① 家庭的保育サービス	6
② 小規模保育サービス	9
③ 短時間勤務等	10
④ 早朝・夜間・休日保育	10
⑤ 事業所内保育施設	11
⑥ 住所地以外の保育サービス利用	12
⑦ 人口減少地域における対応	13
○ 認定こども園の活用	14
○ 一時預かり	15
○ 訪問系サービス等、他の代替サービスの位置づけ	15
○ その他	16

2 参入の仕組みについて

○ 基本的な考え方	17
○ 指定の仕組みの必要性	18
○ 指定の法的性質	19
○ 指定と認可の関係	19
○ 指定基準の考え方	20
○ 認可保育所が果たすべき役割の整理	22
○ 適正なサービス確保	22
○ 休廃止の際のサービス確保	23
○ 運営費の用途制限	24
○ 運営費の用途制限の範囲	26
○ 配当	27
○ 会計処理	28
○ その他	29

1 多様なサービス類型について

項目	論点及び意見
<p>○ 必要なすべての子どもに保育を保障するための基本的な考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 公的保育サービスの対象の考え方としては、質の確保を図りながら、量的拡大を図ることが必要。そのためには現在の認可外保育施設も含め、客観的基準（最低基準）を満たした事業者を新制度の費用の支払いの対象とすることを基本とする。 ◎ すべての子どもにとって公的保育を保障する観点と、多様なニーズへの対応の観点から、サービスの質を確保しつつ、多様なサービス類型について、公的保育サービスとして位置づける必要があることは共通認識。 ◎ 人口減少地域においても保育サービスが提供できる仕組みが必要。 ◎ 市町村がサービス提供体制の確保を果たす責務があり、国・地方を通じて、そのために必要な財源の安定的確保が必要。
<p>・ 公的保育サービスに必要な観点</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 「新たな保育の仕組み」においては、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（例外ない公的保育の保障） <ul style="list-style-type: none"> ① 子どもに対する保育保障する仕組み → 必要な子どもすべてにサービスが行き届く必要。 ② 潜在ニーズの顕在化にも対応できる仕組み → ニーズに応じたサービス提供事業者の量的拡大が図られることが必要。 ③ 多様な保育ニーズに対応できる仕組み → 多様な給付メニューが必要。 ④ 人口減少地域においても必要な保育サービスが提供できる仕組み → 小規模サービス等について、検討が必要。

◆ 公的保育サービスの対象の考え方としては、質の確保を図りながら、量的拡大を図ることが必要。そのためには現在の認可外保育施設も含め、客観的基準（最低基準）を満たした事業者を新制度の費用の支払いの対象とすることを基本とする。

- 公的保育サービスに必要な観点は、
 - ・ すべての子どもに質・量の確保されたサービスを保障をすること
 - ・ 制度全体として安定的な財源が確保された下で、サービスの質が確保され、サービスの継続利用・提供が安定的に確保されること（事業者による安定的事業運営、サービスの継続利用が保障される仕組み）
 - ・ これらが公的な制度として担保され、国・自治体がそれぞれの役割を果たすこと。
- 市町村がサービス提供体制確保の責務をきちんと果たすことが必要であり、そのために必要な財源の安定的な確保を国・地方を通じて図っていくことが前提となる。
- いわゆる「定型的保育サービス」と「非定型的保育サービス」がかつてほど明確に線引きできない部分がある。定型的保育サービスもいくつかのパターンが必要
非定型的保育サービスも、認可保育所の機能を拡大する方向を考えるとともに、すでにあるインフラの活用、多様な主体によるサービスがあってもよいのでは。

◆ すべての子どもにとって公的保育を保障する観点と、多様なニーズへの対応の観点から、サービスの質を確保しつつ、多様なサービス類型について、公的保育サービスとして位置づける必要があるのではないか。

- 多様なニーズが存在し、それに対応していくことが必要というのは共通認識。
- すべての保育ニーズを認可保育所や現在の保育制度ですべて吸収しようとするのは現実的ではない。
現在の保育要件を満たしていない人も実際には保育のニーズ・子どもを預けたいというニーズはあり、そのような人たちも利用できる、定期的な短時間利用など、多様な保育サービスの受け皿を用意することが必要。

○多様なサービス類型の必要性

- ◎ 公的保育サービスについては、多様なサービス類型が必要。その際、認可保育所を質・量ともに拡充することを基本に置きつつ、既にある社会的資源の活用を図るという考えが大事。
- ◎ 多様なニーズに応えるために、家庭的保育、小規模保育、保育所分園などの活用が必要。
- ◎ 自治体単独施設等について、一定水準以上の施設を計画的に最低基準到達支援が必要。また、基準を下回る施設利用者についての公平性の確保の検討が必要。

- ◆ 一定の客観的基準を満たした施設について、費用支払いの対象とすることが必要。
- ◆ 家庭的保育、小規模保育、保育所分園などの活用が必要。
- ◆ 以下の課題についても検討が必要。
 - ・ 自治体単独施設等について、一定水準以上の施設を経過的に最低基準到達支援をすることが必要。
 - ・ 基準を下回る施設利用者についての公平性の確保が必要。

- 多様なサービスについては、保育所保育を基本に置きながら、認可保育の拡大を最優先の課題として位置づけるべき。その上で「選択しうるサービス」の領域を増やし、子どもの発達・安全性の観点から、それらのサービスの質を高めていくということには賛成。
- 量的拡大ニーズとニーズの多様化は、費用を負担する国民のニーズであり、費用負担の納得が得られるよう、認可保育所を質・量ともに拡充することを基本としつつ、同時に多様な社会資源を排除しないという考えが大事。
- 多様なサービスを考えるにあたり、すでにある事業者・インフラを活用しながら、拡充を行う必要。
- 「公的保育サービス」の対象範囲に基準を下回る施設を入れることは、保育の質を引き下げることにつながるため、容認できない。
- 「基準を下回る施設利用者についての公平性の確保」については、このような施設の利用者・子どもに対して権利擁護が必要。質の低い保育を公が認め、推進していくことはあってはならず、最低基準を確保し認可を取得することを前提とするよう、質の確保と財源確保を図るべき。

<p>○ 多様なニーズへの対応①（家庭的保育サービス）</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> ◎ 家庭的保育については、量的拡大の受け皿として拡充するとともに、多様なニーズとして拡充することが必要。 ◎ 家庭的保育サービスについては、公的保育サービスの一つとして位置づける必要。 ◎ 3歳以上児となる際の集団保育への連携について、配慮が必要。 ◎ 家庭的保育については、 <ul style="list-style-type: none"> ・ 自治体の実施体制の確保、研修体制の確保、家庭的保育の支援者・連携保育所の役割の整理などが課題。 ・ 家庭的保育者が孤立した働き方とならないよう、補助者も含め複数人による体制の確保などにより、安定・安心な事業実施のための仕組みを検討。 </div> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 家庭的保育について、量的拡大の受け皿として拡充するとともに、多様なニーズへの対応として、拡充することが必要。 ◆ 家庭的保育サービスについては、公的保育サービスの一つとして新しい保育の仕組みに位置づける必要。 ◆ 3歳以上児となる際の集団保育への連携について、配慮することが必要。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 分園、家庭的保育など、小規模サービスについて、自治体ごとに差がある現状。普及していないことについての分析が必要。 ○ そもそも家庭的保育がなぜ伸びないのか分析が必要。家庭的保育を提供したいという事業者がいるのか。サービスの提供者側にそのようなニーズがないのでは。そのあたりの精査も必要。
---------------------------------	---

(課題分析したもの(第3回事務局資料))

- 家庭的保育の実施のための体制整備は、自治体の責任で実施すべき。
- 自治体の支援の体制や、費用支払いの仕組みなど、家庭的保育の仕組みは自治体によってまちまちであるのが現状。
- 家庭的保育者個人が利用者の選定、休暇の場合の代替の確保を図る場合など、負担が大きく、自治体の支援体制を確保する必要がある。

- 家庭的保育者の確保のためには、研修体制の充実、環境整備が必要。
- 孤立した不安定な働き方から、支援・連携体制の確保や共同化などで安定・安心な働き方を実施することにより、家庭的保育者を確保
- 月～土をフルで働きたいという希望者は未だに多くなく、空いた時間に働きたいというニーズが多い状況。家庭的保育の補助者から徐々に本格稼働といったモデルも活用が考えられるのではないか。

- 家庭的保育を支援する体制の確保のためには、家庭的保育者を支援する体制として、家庭的保育支援者の養成や、家庭的保育の補助者の確保が必要。
- また、保育所等との連携のために、連携保育所の果たすべき役割、家庭的保育者と保育所の連携の方法を、きちんと整理する必要。

- 家庭的保育については、保育者2人以上の体制(保育者2人で子ども数6人程度、うち保育者1人は有資格者)を確保すべき。
- 家庭的保育については、保育の質の観点から、本来的には資格要件については確保すべき。密室性を回避するため、特に3歳以上児の集団保育の観点からも、認可保育所との連携強化を図る必要。
- 家庭的保育事業において、認可保育所が積極的に関わるためのインセンティブが働く仕組みが必要。また、3歳以上における保育所保育の保障と、希望した場合の保育所への連続性のある移行を図る仕組みが必要。

- 独立した家庭的保育者が集まって行うのは非現実的。保育者に補助者をつけるかたちで横浜では実施している。それが非常に現実的。
 - 家庭的保育を公的保育サービスとして位置づけるならば、一人で保育するのはよくない。一人で保育するのはリスクがあるというということ、保育者の職場として一人親方的な職場はよくない。ファミリー・サポート・センターやベビーシッターは組織が関与しているので、研修や指導を受けることができる。
 - そもそも、家庭的保育が事業としてなりたちうるのか、ということが問題。その上で、家庭的保育の検討会の中でも質の確保のためには保育士であること、フォローアップ研修や連携保育所など、必要との議論があった。
 - 一人でやっているのはすべてダメというのではなく、例えば、NPO 法人が家庭的保育者を複数集めネットワーク化しお互いの補完体制をサポートするような事業に対して助成するモデルなど、いろいろなやり方が考えられるのではないか。
- ◆ 家庭的保育者が複数集まって実施する仕組みも考えられるのではないか。**
- 家庭的保育、分園は、単体ではなく、本園となる保育所が中心となってネットワークのようにつながって実施していくことが必要。
 - 過疎地における家庭的保育の活用としては、例えば公立保育所が閉鎖をする場合に、保育所の職員等がその地域に保育活動を残すために家庭的保育を複数の保育者により実施するというスキームが考えられるのではないか。その場合には、一人の保育者が3人の子どもの保育を行うという形ではなく、保育者がチームを組んで子どもを保育する仕組みがよいのではないか。
 - 保育士が家庭的保育をする際、そのための研修が必要なように、家庭的保育者の連合体のようなものについては、保育士同士の連携等のトレーニングが必要。
 - 家庭的保育事業の保育士が複数集まった形で実施する小規模サービスのモデルは、認可外保育施設を推進することになり、基準の低下を招くことから、容認できない。

○多様なニーズへの対応
②（小規模保育サービス）

- ◎ 量的拡大の受け皿としての拡充と、多様なニーズへの対応としての拡充が必要。
- ◎ 小規模サービスについては、
 - ・ 小規模定員の保育所や、過疎地における多機能型の保育所の導入の仕組みが必要。その際、定員の引き下げや小規模サービスを維持できる財政保障が必要。
 - ・ 複数の保育士等が集まって行う小規模サービスの仕組みも検討。
 - ・ 中心となる保育所が共通機能を持ちつつ、分園を推進する連携する仕組みも検討。

- ◆ 量的拡大の受け皿としての拡充（特に0～2歳児）と多様なニーズへの対応としての拡充が必要。
- ◆ 小規模サービスは、大規模施設と比較して、初期投資費用が軽微であることから、機動的な設置が可能。
- ◆ へき地などの人口減少地域などにおける小規模定員の保育所や、多機能型の保育所の導入が必要。
- ◆ 家庭的保育者が複数集まった形で実施する小規模サービスの仕組みについて検討が必要。
- ◆ 中心となる保育所が共通機能を持ち、分園を複数持つ場合や別の法人が分園を設置する仕組みの検討。

- 小規模保育については、過疎地域対策と待機児童対策の両方に期待されているのではないかと。過疎地域対策としての小規模サービスについては、もう少し定員を引き下げることができないのか。現在認定こども園では10名で保育として認められていることも参考になるのではないかと。
- 保育ニーズへの解決のためには、小規模保育を認めていくということが必要。例えば、最小規模を5名とし、家庭的保育、延長保育、一時預かり、休日保育、相談事業、児童クラブ等の各種事業を多機能に提供する仕組みを積極的に導入可能な仕組みとすべきではないかと。その際、小規模サービスを維持できる財源確保が必要。
- 小規模の認可保育所は、人口減少地域のみではなく、待機児童が発生している都市部でも、有効。最低基準の下に20人未満の定員でも柔軟に運営できる小規模保育所を認めるべき。
- 認可保育所の小規模化は、都市部の待機児童解消に向けた効果があるのではないかと。
- 機能を特化した小規模保育所～乳児、病児・病後児等は、都心部の待機児童対策に有効ではないかと。

<p>○多様なニーズへの対応 ③(多様な働き方:短時間勤務等)</p>	<p>◎ 短時間勤務等の「通常保育」のみでは対応しきれないニーズに対応するサービス類型が必要。 ◎ 量的拡大の受け皿や短時間勤務等の多様なニーズの受け皿として、認定こども園制度の充実が必要。</p> <p>◆ 短時間勤務等の「通常保育」のみでは対応しきれないニーズに対応するサービス類型が必要ではないか。 ◆ 量的拡大の受け皿や短時間勤務等の多様なニーズの受け皿として、認定こども園制度の充実が必要ではないか。</p> <p>○ 現在の保育要件は満たしていない人も、現在の通常保育のような長時間の保育ではなく、定期的に短時間利用できる保育を望むニーズがある。これらの人たちが利用できる保育の受け皿を用意することが必要。(再掲) ○ 例えば、職業訓練や求職期間、あとは短時間勤務からフルタイムへと、結婚や出産を理由に労働市場の外にいた人たちが非就労から就労に移行する経過というのは多様。その意味で、すべての子どもに対する保育サービスを整備することは意義があると思う。 ○ 多様なニーズへの対応のためには、財源をきちんと担保し、短時間利用者・一時預かり利用者のための質の確保された量の整備を行うことが必要。また、認可保育所ですべてのニーズは受け入れられるものではなく、ワークライフバランス等の推進などとともに、包括的な推進が必要。</p>
<p>○多様なニーズへの対応 ④(多様な働き方:早朝・夜間・休日保育)</p>	<p>◎ 個々の子どもに対する保障といった仕組みに十分対応できる認可保育所等の受け皿拡充が必要。 ◎ すべての子どもに公的保育を保障する観点から、現状として認可外保育施設で対応されているものについて公的保育サービスの一類型として位置づけていくことを検討するとともに、子どもの育ち、生活リズムといったことを基本に考えつつ、通常の昼間の保育とは異なる早朝・夜間の特性を踏まえた基準の在り方の検討が必要。 ◎ その際、子どもの視点に立って、夜間保育等の充実だけを前提にせず働き方の見直しを進めることも必要。</p> <p>◆ 個々の子どもに対する保障といった仕組みに十分対応できる認可保育所等の整備による受け皿拡充が必要。 ◆ すべての子どもに公的保育を保障する観点から、以下の課題について検討が必要。</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 現状として認可外保育施設において対応されているものについて、公的保育サービスの一類型としての位置づけが必要。 ・ 昼間の保育とは、異なる早朝・夜間保育の特性（就寝時間を挟むこと等）に合った形の基準の在り方 <ul style="list-style-type: none"> ○ 夜間保育についても、子どもの育ち、生活リズムといったことを基本的に考える必要がある一方、現実ニーズが存在。質の確保を図っていくことが必要。 ○ 多様な就労の仕方といえども、子どもにひずみが来る働き方が果たしてよいのか。小さな子どもを育てている世代ほど、企業は守るべきで、その世代に限っては夜間保育が必要となるような働き方をさせないということもあるはず。その努力をせずに、夜間保育などの保育の形態ばかり用意したら子どもの育ちは守れない。 ○ 早朝・夜間帯保育は昼間の保育よりも、より個別的なケアを必要とするため、手厚い人員配置・環境整備とすることが必要。 ○ 「休日」に働く人がいるのは事実であり、休日保育にも十分配慮すべき。 ○ 病児・病後児はとても重要。いつ起こるか分からない状況において、仕組み方は難しいと思うが、そこは逃げないで真剣に考えてほしい。 ○ 様々なニーズがあるということを受け止めた上で、より質の高いものを用意していく必要。 ○ 休日や病児・病後児はなぜ増えないのか。事業者へのインセンティブ付けが足りないと思う。
<p>○ 多様なニーズへの対応 ⑤（事業所内保育施設）</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> <ul style="list-style-type: none"> ◎ 事業所内保育施設についても、すべての子どもに公的保育を保障する観点から、公的保育サービスの一つとして位置づけるべき。 ◎ その際、事業所内保育施設が福利厚生の一環としての側面を持つことにつき、整理が必要。 </div> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 事業所内保育施設についても、すべての子どもに公的保育を保障する観点から、公的保育サービスの一つとして位置づけるべきではないか。 ◆ その際、事業所内保育施設が従業員への福利厚生という側面を有している点についてどのように整理するか。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 事業所内保育施設は、すべての子どもに公的保育を保障する観点から、公的保育サービスの一つとして位置づけるべき。 ○ 事業所内保育施設が福利厚生の一環としての側面を持つことにつき、何らかの整理が必要。 ○ 福利厚生として始まった事業所内保育施設を公的保育サービスとして位置づけるに当たっては、最低基準に準拠して整備を推進することが必要。
<p>○ 多様なニーズへの対応 ⑥（住所地以外の保育サービス利用）</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> ◎ 住所地市町村以外の保育サービスを利用する子どもへの保障をしていくことが必要。 ◎ 保育サービスは、基本的に利用する保護者の生活圏で提供され、地域との関わりが密接であることも踏まえつつ、住所地以外の保育サービスを考える必要。 </div> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 個々の子どもに対する保障といった仕組みとしていく上で、住所地市町村以外の保育サービスを利用する子どもへの保障をしていく必要性があるか。 ◆ 職場の近くにおける保育ニーズについて、親と子どもの生活を重視する観点も踏まえ、事業所内保育所以外でも保障可能な仕組みを検討する必要があるのではないか。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 住所地以外の保育サービスの利用は特例とすべき。 ○ 市町村合併による施設の統廃合等により住所地以外の市町村の保育サービスの利用ニーズは増加。 ○ 人口減少地域においては職場が住所地以外にしかないこともある。そのような場合には、職場のある自治体の保育所にあずけていることが多い。そのような現状が困ることがないよう配慮してほしい。

○多様なニーズへの対応
⑦（人口減少地域における対応）

- ◎ 児童人口減少地域においても、すべての子どもが必要な保育サービスを受けられるよう、小規模サービス類型が必要。
- ◎ へき地保育所も含め、過疎地における小規模サービスについては、相応の財政支援が必要。
- ◎ 多機能型サービスについては、
 - ・多様な保育・子育て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とするべき
 - ・過疎地対策としての家庭的保育者がチームを組んで子どもをみる仕組みもありうるのではないか
 - ・過疎地においては認定こども園の活用が考えられるが、その際、多機能型とすることが考えられるのではないかなどの意見も踏まえて検討が必要。

- ◆ 児童人口減少地域においても、すべての子どもが必要な保育サービスを受けられるよう、小規模サービス類型の必要性とその場合の基準等の在り方の検討が必要。
 - 過疎地において、小規模施設を考えるときには、経営がなりたつような配慮が必要。
 - 人口減少地域における保育サービスについては今後数年内にクローズアップされる大きな問題。詳細な議論をする必要。
 - 過疎地域対策としての小規模サービスについては、もう少し定員を引き下げることができないのか。現在認定こども園では10名で保育として認められていることも参考になるのではないか。（再掲）
- ◆ 「へき地保育所」における財政支援が一定の水準にとどまっており、こうした地域の厳しい状況と地域の子ども集団の保障の観点から、相応の財政支援が不可欠ではないか。
 - へき地保育所については、過疎地の保育需要を支えているにもかかわらず、財政支援が一定水準にとどまっている。過疎等で子どもが少ない地域に会っては、子どもの育みに厳しい状況と子ども集団の保障の観点から、財政支援を図る必要。

	<p>◆ 多機能型サービスを位置づける場合の対象地域をどう考えるか。また、その基準の在り方をどう考えるか。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 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。 ○ 過疎地における家庭的保育の活用としては、例えば公立保育所が閉鎖をする場合に、保育所の職員等がその地域に保育活動を残すために家庭的保育を複数の保育者により実施するというスキームが考えられるのではないか。その場合には、一人の保育者が3人の子どもがいるという形ではなく、保育者がチームを組んで子どもをみる仕組みがよいのではないか。(再掲) ○ 過疎地においては、小規模型よりも多機能型の認定こども園というのがよいのではないか。 ○ 幼稚園がない地域における保育所の役割は重要で、多機能とすることでより多様な子育てニーズへの対応が可能となる。必ずしも「認定こども園」にする必要はない。 ○ 過疎地においては、一人二人のためのサービスだと、市町村が認めない場合にはできない状況。過疎地であっても、一人の個人が必要であれば、多様なサービスが提供できるようなサービスにしてほしい。
<p>○ 認定こども園の活用</p>	<p>◎ 認定こども園について、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 認可されていない幼稚園機能・保育園機能部分への財政支援、二重行政の事務負担の解消を図り、より積極的な支援をしていくべき ・ 地方の状況からは、幼稚園・認定こども園を含めた就学前施策全体で考えるべき、都市部は待機児童対策として幼稚園側への積極的な支援をしていくべきなどの意見も踏まえて検討が必要。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 地方の状況を考えると、幼稚園、認定こども園を含めた就学前施策全体で考える必要があるのではないか。都市部では待機児童が多く困っているという状況もあり、今でも可能であるが、より積極的な支援を幼稚園側にしていくべきではないか。 ○ 認定こども園について、過疎地についても全国統一の基準とするのか、二重基準とするのか検討が必要。

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 認定こども園については、認可されていない幼稚園機能・保育機能部分について財政支援が不十分であること、二重行政による事務負担が大きいことが要因。解消をすすめるべき。 ○ 「認定こども園」については、質の検証を図るべきである。
○一時預かり	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> ◎ 一時預かりは、すべての子育て家庭への保障として位置づける必要。 ◎ 短時間勤務の受け皿としての機能を踏まえたサービス類型の位置づけを検討する必要。 ◎ ベビーシッターなどの訪問系のサービスなど、他の代替サービスについての位置づけも検討。 </div> <ul style="list-style-type: none"> ◆ 一時預かりは子育ての不安感・負担感を払拭するためにすべての子育て家庭への保障として位置づける必要。 ◆ 充実についての希望も多く、今後、需要が拡大する中、受け皿の拡大が必要。 ◆ 短時間勤務の受け皿としての機能を踏まえたサービス類型の位置づけをどう考えるか。 ◆ 訪問系のサービス等、一時預かりサービスと代替的關係にあるサービスをどう位置づけていくか。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 一時預かりのみでは採算があわない。週2回や週3回の定期利用とも合わせた形での対応を考える必要。
○訪問系サービス等、他の代替サービスの位置づけ	<ul style="list-style-type: none"> ○ 保育所保育は集団保育であり、一定の人数が集まらないとできない。休日保育や夜間保育など保育所保育ではどうしても保障できない地域は過疎地などの特殊な地域だけではない。そういう場合でも、子どもにサービスが保障されるよう、ベビーシッターやファミリー・サポート・センターなどについても多様な給付類型の一類型として位置づけるべき。 ○ ベビーシッターはフルタイムの雇用を支えるのは難しい。認可のフルタイムの代わりにはならないと思う。

<p>○ その他</p>	<p>○ 最低基準ぎりぎりの施設では、保育を実施する上で、現状も厳しい。最低基準を引き下げることには慎重にならざるを得ない。</p> <p>○ 認可による事前規制は必要だが、それだけで質が担保されるわけではなく、質を継続的に維持・向上させるにはそれ以上に事後チェック・質を重視した評価が行われることを考えるべき。それをシステム全体の中に組み込むことを議論すべき。</p> <p>○ 評価というのは、受けることだけに目的があるのではなく、評価を受けたものを通じて、自己変革をし、質を上げていくというところへの支援をもっと強化すべき。</p> <p>○ 認可保育所の時間終了後にさらに別の場所・人に子どもを預ける二重保育については、ファミリー・サポート・センターやベビーシッターは、一対一の間人間関係の中で託し・託されるもの。保育園の中での保育その子ども一人ひとりについて、託し・託される関係が前提となっており、延長保育を別の園に移って受けるような形態は慎重な検討が必要。</p> <p>○ 子どもたちの生活の場であると考えたときには、長時間・夜間保育などについては、より家庭的な雰囲気づくりやそのための人を置いて手厚く対応するなど、いろいろと工夫している。したがって、単純に配置や人数基準で割って対応するということがあってはならないのではないかと。</p>
--------------	---

2 参入の仕組みについて

項目	論点及び意見
<p>○ 基本的な考え方</p>	<div style="border: 1px solid black; padding: 10px; margin-bottom: 10px;"> <p>◎ 新たな保育の仕組みにおいては、公的保育サービスについて、保育を必要なすべての子どもに例外のない保育を保障するとともに、市町村にサービス提供確保の義務を課す。</p> <p>◎ 保育の需要の拡大に十分対応するためには、質の確保された事業者がサービスを担うことができるとともに、安定的にサービスを提供する仕組みを確保することが必要。</p> <p>◎ その際、しっかりとした財源の投入による参入の促進が必要。</p> </div> <p>◆ 新たな保育の仕組みにおいては、公的保育サービスについて、保育を必要とするすべての子どもに例外のない保育を保障するとともに、市町村にサービス提供確保の義務を課す。</p> <p>◆ 保育の需要の拡大に十分に対応するためには、質の確保されたサービスのスピード感ある拡充が図られることが必要。</p> <p style="padding-left: 20px;">そのためには、制度上、多くの質の確保された事業者がサービスを担うことができるとともに、安定的にサービスを提供する仕組みを確保することが必要。</p> <p>○ しっかりとした財源の投入による参入の促進が必要。</p>

○ 指定の仕組みの必要性

- ◎ 新しい制度においては、多様なサービス類型を費用の支払いの対象とするための一定の客観的な基準が必要。
- ◎ 利用者の立場からも、公的保育サービスの対象となることが区別できる仕組みが必要。
- ◎ そのための仕組みとして、客観的な基準を満たしている事業者について、都道府県が指定する仕組みが必要。
- ◎ その指定類型については、サービスの類型ごとにそれぞれの指定要件が必要となる。
- ◎ 指定の仕組みの検討に当たっては、本来の認可制度を形骸化させ、保育の質を低下させるものとならないようにすることが必要。

- ◆ 新しい制度においては、多様なサービス類型について公的保育サービスに位置づけることを前提に議論。これらの多様なサービス類型を費用の支払いの対象とするためには一定の客観的な基準が必要。
- ◆ 利用者の立場からも、公的保育サービスの対象となることが区別できる仕組みが必要。
- ◆ 他の社会保障制度を参考に、新しい保育の仕組みにおいても客観的な基準を満たしている事業者について、都道府県が指定する仕組みとすることが必要。

○ 指定というのはあくまでも公的保育事業を実施する事業所であるということを認めるもの。その指定の仕方については事業類型ごとに色々な指定要件が出てくるということ。これらは確認できたのではないか。どのような指定類型を設けるのかは、今後の検討課題。

- 多様なニーズに対応した公的保育サービスを制度化するのは有意義であり、そのためにも「指定」の仕組みは必要。
- 全体の需要が現行においては隠れているが、そのような中で、指定の仕組みを入れるのは現実的。現行の認可の仕組みでは色々な裁量や、財源によって左右されること等の問題がある。
- 法人主体によって差別されないように、してほしい。
- 事業者指定制度の導入は、本来の認可制度を形骸化させ保育の質を低下させるものであり、導入には反対。
- 基本的には、認可保育所の更なる整備を行うとともに、認可保育所における分園の充実、家庭的保育事業との連携拡大、幼稚園の存在しない地域における認定こども園の一部活用を第一義とすべき。

	<p>その上で、最低基準を遵守した認可外保育施設の認可の促進、企業内保育施設の整備促進のための支援も必要。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 待機児童解消、多様な保育ニーズへの対応の観点から、待機児童がいる地域を中心に、休日・夜間などの多様なニーズや低年齢児童のみを対象とする小規模施設を指定対象として、保育の質の向上を図るべき。 ○ 認可の裁量は、認可することによって自治体の財政を圧迫するという大きな要因の一つ。指定の仕組みとするとしても、財政をきちんと担保できるのか。
○指定の法的性質	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 「指定」の仕組みは、指定権者と事業者等との間の公法上の契約。指定を受けた事業者は、当該指定の条件となっている基準を遵守して、サービスを利用した者に対し、必要なサービスを提供し、必要な費用の支払いを受ける権利を得る契約を締結したこととなる。 ◆ これは本来、市町村長が利用者のために締結する契約につき、事務合理化等の観点から、都道府県が代わって行うものという性格。
○指定と認可の関係	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <ul style="list-style-type: none"> ◎ 認可は都道府県の裁量により、最低基準（国の最低基準）を満たしている場合でも認可されない場合がある。このため、認可の可否のみでは公的サービスの費用の支払いの対象とすることが実現できないことから、認可保育所の仕組みを存置しつつも、「指定」の仕組みが必要。 ◎ 認可保育所以外でも、通常保育といわれる日中の保育の中に、客観的基準を満たした「指定」のみの保育所という類型もありうる。 </div> <ul style="list-style-type: none"> ◆ すべての子どもに必要な保育を保障する観点から、サービス量の確保が必要だが、認可は都道府県の裁量により、最低基準（国の最低基準）を満たしている場合でも、認可されない場合がある。 このため、「認可」の可否だけでは、公的サービスの費用の支払いの対象とすることが実現できないことから、認可保育所の仕組みを存置しつつ、「指定」の仕組みが必要。 ◆ 認可保育所以外でも、通常保育といわれる日中の保育の中に、客観的基準（最低基準）を満たした「指定」のみの

	<p>保育所という類型もありうるのではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 公的保育サービスの担い手のうち、経過的に認可外の施設を認める類型については、認可施設への移行をめざすことが基本。 ○ どのように認可外施設を、最低基準に近づけていくのか。一定の枠組み、規制、条件なりをつけるのか。質の問題、財源の問題をクリアすることが必須だが、きちんと議論をしていく必要。 ○ 最低基準を満たしているところについて、公的保育サービスの対象とするということは賛成。ただし、特例とすべき。認可化を図るためにも、「指定」の仕組みを前提とするのであれば、認可保育所の社会的役割とその評価をする必要。 ○ 現在の認可保育所については、利用者の選択に資するために名称独占とすべき。
<p>○指定基準の考え方</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◎ 指定基準の考え方としては、 <ul style="list-style-type: none"> ・それぞれのサービスについての一定の客観的な基準であること ・指定を受けているサービス量が十分に確保できるものであること ・供給過多による弊害を回避できること を考慮することが必要。 ◎ 指定基準については、 <ul style="list-style-type: none"> ・「過剰に供給されないように」といった視点も含め、都市部・過疎地域それぞれの事情に応じた整備計画を定めることによる対応 ・認可外施設が認可を取っていくためのインセンティブ付けが必要 ・指定施設がない地域が生じないための配慮が必要 などを考慮しながら、検討する必要。

◆ 指定基準の考え方としては、

- ・それぞれのサービスについての一定の客観的な基準であること
 - ・指定を受けているサービス量が十分に確保できるものであること
 - ・供給過多による弊害を回避できること
- を考慮することが必要。

○ 多様なサービスが現在の認可保育所以外でも様々に考えられるということを考えると、指定の仕組みを市町村がきちんとした実態のニーズに基づいて計画を立てて進めていく仕組みとすることが必要。

「過剰に供給されないように」といった視点も含め、都市部・過疎地域それぞれの事情に応じた整備計画を定めることにより、対応が可能となるのではないか。

○ 認可外施設であっても、指定の基準を満たせば公的保育サービスとして必要な費用が支払われるという仕組みとなるならば、認可外施設が認可をとっていくには、インセンティブ付けが必要。

特に、認可が最低基準よりも高い場合があることを考えると、より高い水準を求める仕組みを同時につくっていかなければならない。

○ 指定制度を設けることが、質の切り下げにつながらないようにする必要。

○ 市町村の枠を超えて利用することも考えて、都道府県内では同一の基準としてほしい。

○ 過疎対策として、「指定」された事業者がいない地域ができないよう、公的保育の保障ができる仕組みを考えるべき。

○ 認可保育所の多くは一法人一施設であり、施設数・利用人数によって大きく左右されないような単価設定が必要。

○ 年限（再審査できる仕組み）を定めることが必要。

<p>○認可保育所が果たすべき役割の整理</p>	<p>◎ 社会福祉事業を担う認可保育所が果たすべき役割の整理とその評価を検討することが必要。</p> <p>◆ 社会福祉事業を担う認可保育所が果たすべき役割の整理とその評価を検討する必要。</p> <p>○ 社会福祉事業を担う認可保育所は地域の子育ての核・担い手としての役割がある。その担うべき役割をしっかりと評価しながら、利用者側にも分かる仕組みとする必要。</p>
<p>○適正なサービス確保</p>	<p>◎ 事業者の適正なサービスを確保するための仕組みが必要であり、安易な撤退を防止し、休廃止時の一定の義務（一ヶ月前の届出等）を課することが必要。</p> <p>◎ 適正なサービス確保のためには、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 質の確保のためには、監査、研修制度などについて今まで以上に整備 ・ 株式の譲渡による経営権の移譲などの場合も踏まえ、質の担保のための情報公開 ・ 公立・私立、認可・認可外に関係なく、運営に当たっての情報公開と、丁寧な監査による質の確保が重要といったことを考慮しながら検討する必要。 <p>◆ 事業者の適正なサービスを確保するための仕組みが必要であり、安易な撤退を防止し、事業者に対し、休廃止時に一定の義務（一ヶ月前の届出等）を課することが必要。</p> <p>○ 新規参入ののち、法人が譲渡されたりして、園長はじめ経営者がみなかわっているようなこともあった。質の担保のためには、監査、研修制度などの部分についても今まで以上に整備するということが前提。</p> <p>○ 株式の譲渡によって経営権が移譲され、保育園の名称は変わらないが、経営者が知らないうちにがらりと変わっているということもありうる。質の担保を考える際には、そのようなことも踏まえて情報公開を考える必要。</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 認可であれ、認可外であれ、本来必要なのは運営に当たっての情報公開と、そこに対する丁寧な監査による質の確保をすること。 ○ 市町村が権限を持って迅速に利用者と保育所の契約に関与できる仕組みとすべき。 ○ 公立・私立ともに、多くが監査で指摘される。次の年でも改善されていない現状。 ○ 人件費特に管理職手当が、不当に高いのでは、と思うことも散見されるが、給与は指導基準上「適正」とされているので、指導まではしにくい。 ○ 需要が供給を上回る地域にあつては、市町村が基盤整備責任に基づいて基盤整備を行う場合は、最低基準をクリアしている施設とし、参入の際に財務状況・運営方針・保育内容・保育士等の労働条件等の事前調査を十分に行うこと。 ○ 質の検証が常に図られるよう、情報開示、自己評価・第三者評価を義務づけるべき。 ○ 不適切な保育所経営をしている者（指定・認可の取り消しを受けた者）についての参入規制を設けるべき。
<p>○ 休廃止の際のサービス確保</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◎ サービスの休廃止時には、当該事業者が利用者のサービスの確保を図るとともに、市町村においても子どものサービスが確保されるよう必要な役割を果たすべき。 ◎ 休廃止の際のサービスの確保については、 <ul style="list-style-type: none"> ・ 利用者のサービス確保のために、事業者間の連携の仕組みをつくること ・ 少子化が進んだ地域で事業者が撤退する場合における市町村の公的保育の実施責任を踏まえた対処なども考慮しながら検討する必要。 ◆ サービスの休廃止時には、当該事業者が利用者のサービスの確保を図るとともに、市町村においても子どもの保育サービスが確保されるよう必要な役割を果たすべき。 ○ やむを得ず休廃止する場合、休廃止まで一定の期間がないと市町村も対応ができないことを踏まえて、「一定の義務」を考えるべき。 ○ 撤退する事業所があった場合に、利用者のサービスの確保のために連携できるよう、園長会のような横のつながりの仕組み、地域の中の事業者間の連携・つながりの仕組みを担保しておくことが必要ではないか。

	<p>○ 適正なサービス確保については、都市部での議論が多かったが、少子化が進んだ過疎の地域で事業者が撤退するような場合、公的保育を市町村が実施する責任を負うなかで、どのように対処するのかについても課題。</p> <p>○ 待機児童が多い地域においては、保育サービスの供給確保を市町村にすべてやれといわれても難しいのが現状。</p> <p>○ やむを得ず撤退する際の条件（子どもの保育の継続のために必要な措置等）をあらかじめ明確にかつ具体的に規定することが必要。</p>
<p>○運営費の用途制限</p>	<p>◎ 運営費の用途制限については、保育サービスの特質を考えると、運営費の用途について、一定のルールが必要。</p> <p>※ ルールの考え方としては、</p> <ol style="list-style-type: none"> ① 事業者の経営努力により質の高いサービスが実現できるようにすることが適当 ② 従業員の処遇も含めたサービスの確保が担保され、事業運営の安定性・適正なサービス提供が確保されること ③ 公的なサービスであり、対人サービスであるため、人件費が太宗を占める事業であること <p>といった要素を踏まえる必要。</p> <p>◎ 人件費、管理費、事業費の区分にとらわれず、運営費全体の中で図ることが基本。</p> <p>◎ 保育に関する人件費・事業費・管理費がどのように使われているか明確にするため、区分経理を行い、行政による報告徴収等が必要。</p> <p>◎ ルールを決めていく上での論点として、</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 保育士に対する人件費の切り下げにつながらないようにすることが必要 ・ 公的財源により賄われるサービスについての余剰金が他の営利事業等に流出することは避けるべき ・ 余剰金は経営者の創意工夫・コスト削減により生まれるもの。用途制限をなくせば、より広がりのある経営が可能となる ・ 経営努力・運営努力のインセンティブ付けをし、多様な事業者の参入を促すべき ・ 質を確保しながら、量の確保を図ることや多様なサービスを考えるに当たっては、すでにある事業者・サービスを活用しつつ、事業者の創意工夫が行かせる形とすべき <p>など両論があった。</p>

- ◆ 保育サービスの特性を考えると、運営費の使途について、一定の規制が必要。
- ◆ 規制の考え方としては、
 - ・ 事業者の経営努力により質の高いサービスが実現できるようにすることが適当
 - ・ 従業員の処遇も含めたサービスの確保が担保され、事業運営の安定性・適正なサービス提供が確保されること
 - ・ 公的なサービスであり、対人サービスであるため、人件費が太宗を占める事業であることを踏まえる必要。
- 保育の運営費は、人件費相当が大きなウェートを占め、保育士の賃金や労働条件に大きな影響を与える。
- 公的なお金が入ってくる以上は、何らかの使途制限をすべき。
- 余剰金は経営者の相違工夫やコスト削減の努力で生まれる性質のものであり、株式会社は余剰金の約半分は税金で支払う。

使途制限をなくせば、残りの一定額をリスク対応・事業継続の保険として積み立てた上で、その残りを子どもに関する研究事業に振り向けるなどが可能となる。このようないろいろな広がりを持った運営をするために、使途制限は撤廃すべき。
- 運営費全体として経営努力をしていくべきものであり、それによって生まれる余剰については経営努力・運営努力のインセンティブとすべき。配当も含めた使途制限については、多様なサービス、事業者の参入を阻むものであり、撤廃すべき。
- 多様なサービスを考えるにあたり、すでにある事業者・インフラを活用しながら、行う必要。その際、助成金・補助金は出し切りの形にして、事業者の創意工夫が活かせる形とすべき。

<p>○運営費の用途制限の範囲</p>	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 用途制限の範囲として、運営費、管理費、事業費の区分にとられず、運営費全体の中で図ることが基本。 ◆ 保育に関する人件費・事業費・管理費がどのように使われているのか明確にするために、区分経理を行い、行政による報告徴収等が必要。 ◆ 用途制限の範囲について、どのような条件で、どのような範囲で行うのか検討が必要。 <ul style="list-style-type: none"> ○ 事業ごとに会計区分することについては、それほど異論はない。 ○ 保育は対人サービスであり、人件費が保育運営費の多くを占めるので、経験豊かな保育士が雇われているということを確認するためにも、事業区分の分かる資料は必要。 ○ 仮に代理受領の仕組みを認めたとして、社会福祉法人と同様に公的給付については、「福祉事業」以外にその用途は認めべきではない。 ○ 福祉事業とはどこまでを指すのか。附帯する研究事業のようなものまで含むのか。行政が的確に区分することは困難。 ○ 認可であれ、認可外であれ、本来必要なのは運営に当たっての情報公開と、そこに対する丁寧な監査による質の確保をすること。 その上で、量を拡充しつつ質も高めるためには、アイデアのある方ができるだけ入って来られる仕組みが必要。 ○ 保育士に人件費をきちんとかけるなど、きちんとした運営が行われるかどうかは、社会福祉法人・営利法人の法人種別や規模に関係なく、経営者の力量によって決まる。 ○ 保育士の労働条件を確保するために、サービスの提供に対して支払われる費用のうち、一定割合が人件費として適切に支払われる仕組みであるべき。 ○ 一定割合を人件費にかけることはそのとおりだと思うが、保育士に直接支払われる給与だけではなく、福利厚生、雇用継続のための費用などについても、人件費として捉えるべき。
---------------------	--

○配当

◎ 配当については、

- ・ 福祉事業に入ってくるならば、配当の制限はすべき
- ・ 税金が財源だから、配当はできないという、企業の参入のインセンティブが働かない。しかしながら、株式会社が株式市場・株主から利潤の追求を厳しく求められることを考えると、全く制約しないとすると、それはそれで問題。ルールの内り方については、丁寧に議論をする必要
- ・ 国民の納得するお金の使われ方であることが重要で、借入れに対する利子と同程度の配当を認めてもよいのではないか
- ・ 公的保育の原資は税金であり、非常に利潤があがる事業であるならば単価が高すぎるということであり、税金を基にした適正な利潤はどの程度までかということは考える必要
- ・ 株式会社（特に上場企業）の場合には、社会的インフラである株式の活用はきわめて効率的。配当は銀行の利息の支払いよりもはるかに有利な利払いの仕組み
- ・ 余剰金の用途制限があるので参入するインセンティブが働かない。余剰金といっても最低基準をクリアした上で企業努力により捻出されたものなど、両論があった。

◆ 配当については、用途制限の範囲により判断することが適当。

- 福祉事業に入ってくるならば、配当の制限はすべき。
- 保育サービスのような対人サービスについて、余剰金が出た場合には、国民感情としては「子ども」に返していくということを望むのではないか。余剰金を企業のインセンティブとして多くの事業者の参入を求めるとするのは、本当に国民の期待に沿ったものなのか、議論が必要。
- 今の公的保育に入っているお金は100%税金が原資。現在の保育が非常に利潤が上がる事業ということであれば、現行の措置基準そのものが高すぎるということで切り下げる方向に働く。税金を基にした適正な利潤はどの程度まで

	<p>かということは考える必要があるのではないか。</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 株式会社（特に上場企業）の場合、社会的インフラである株式会社の活用はきわめて効率的であり、配当は、銀行に対する利息の支払いよりもはるかに有利な利払いの仕組み。 ○ 余剰金の使途制限があるため、初期費用の回収もできず、参入するインセンティブも働かない。余剰金といっても、最低基準をクリアした上で企業努力により捻出されたもの。 ○ 運営費全体として経営努力をしていくべきものであり、それによって生まれる余剰については経営努力・運営努力のインセンティブとすべき。配当も含めた使途制限については、多様なサービス、事業者の参入を阻むものであり、撤廃すべき。（再掲） ○ 税金が財源だから、配当はできないというのと、企業の参入のインセンティブが働かない。しかしながら、株式会社が株式市場・株主から利潤の追求を厳しく求められることを考えると、全く制約しないとすると、それはそれで問題。ルールの在り方については、丁寧に議論をする必要。 ○ 国民の納得するお金の使われ方であることが重要で、借入れに対する利子と同程度の配当を認めてもよいのではないか。 ○ 運営費の7割以上は人件費である。使途制限を緩めたり、配当を認めることにより、今以上に保育士等の労働条件が下がったり、子どもに対する保育費用が削減されるようなことがあってはならない。
○会計処理	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;"> <p>◎ 会計処理については、法人種別ごとの会計処理を求めた上で、必要な経費への支出を担保するために必要な書類（キャッシュフローを確認できることが必要）の作成を求める。</p> </div> <p>◆ 会計処理については、法人種別ごとの会計処理を求めた上で、必要な経費への支出を担保するために必要な書類の作成を求める。</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ○ 会計の関係は、キャッシュフローを確認できることが必要ということ。 ○ 企業会計での処理に加え、企業会計とは勘定科目が異なる社会福祉法人会計での処理を求められることについて事務負担が大きい。 ○ 会計基準の適用については、運営費の用途制限を考え、社会福祉法人会計基準の適用を原則とする。
<p>○ その他</p>	<ul style="list-style-type: none"> ○ 育児休業、短時間勤務、看護休暇が進展すれば、乳児保育、延長保育、病児保育の必要性が減少するなど、ワークライフバランスと保育サービスとは基本的にトレードオフの関係にあるが、前者は事業主拠出金、後者は主として税に依存していることにより、両施策の縮小均衡が進んでいる。この是正を図る必要。 ○ 保育の認定、保育サービスの選択、利用調整、サービス計画の策定など、子育てコーディネーター、子育て応援プランの策定に関する議論が必要。 ○ 企業経営（株式会社）については、憲法８９条との関係もあり、初期投資は認めないこととすべき。 ○ 憲法第８９条及び児童福祉法第５６条の遵守が必要。事業者の特性・規制などに基づく本質的な条件を明確にする必要がある。 ○ 集中的整備促進のための補助は残すべき。また、経過期間における改修費用の補助については、数年間では対応しきれないのではないか。 ○ 保育の量を拡充するためには、初期投資費用の補助・融資制度の拡充をすることが必要。