

規制改革に関する論点公開 (保育関連抜粋)

平成11年7月30日

行政改革推進本部規制改革委員会

42. 少子化対策の推進

【概要】

少子化対策については、都市部を中心とする保育所入所待機児童の解消及び多様な保育サービスのニーズに応えていくという観点から、多様な保育サービスの提供のための見直しと保育所の設置、運営、利用に係る制度の見直しについて検討していく。

42 - 1. 需要に応える多様な保育サービスの提供

1 規制の現状と進捗状況

制度の概要

【児童保育】

保育所は、児童福祉法にいう児童福祉施設である。(児童福祉法第7条)

国、都道府県及び市町村以外の者は、命令の定めるところにより、都道府県知事の認可を得て、児童福祉施設を設置することができる。(同法第35条第4項)

児童福祉施設の設置の認可の申請をしようとする者は、次に掲げる書類を提出しなければならない。

○設置する者の履歴及び資産状況を明らかにする書類(保育所を設置しようとする者においては社会福祉法人であることを証する書類を添付するものとする)(児童福祉法施行規則第37条第3項第1号)

私人の行う保育所の設置経営は社会福祉法人の行うものであることとし、保育事業の公共性、純粋性及び持続性を確保し事業の健全なる進展を図るものとする。なお、社会福祉法人とすることが著しく困難であるものについては、少なくとも民法法人である財団法人とするよう行政指導を行うこと。すでに当省の内議承認を受けた保育所で社会福祉法人とすべき旨の条件を附して承認されたものでいまだこれが履行されていないもの、又は従来から認可されている社会福祉法人又は財団法人以外の私人の設置する保育所については、極力行政指導を行い、社会福祉法人とするようにすること。(保育所の設置認可等について：昭和38年3月19日厚生省児童局長通知)

政府の対応(規制緩和推進3か年計画)

社会福祉基礎構造改革の検討状況を踏まえながら、一層の女性の社会進出等が進む中で、都市部を中心とした待機児童の解消を図る観点から、認可保育所の設置主体について、民間企業の参入を認めることについて検討を行い、早急に結論を得る。(平成10年度検討、平成11年度早期結論)

進捗状況、検討状況

平成11年7月13日に政府の産業構造転換・雇用対策本部において決定された「雇用創出・産業競争力強化のための規制改革」において、以下の措置を平成11年度中に講じることとされた。

- 待機児童の解消を図るため、認可保育所との連携の下で、家庭的保育を行う者(ホーム保育)が児童を保育する仕組みに対し、支援を行う。
- 認可保育所の設置を促進するため、民間法人(企業、農協、NPO等)も認可保育所の設置主体として認める。

(注)社会福祉法人とは、社会福祉事業法(昭和26年法律第45号)による社会福祉事業を行うことを目的として、設立される法人であり、その公共性から、民法上の公益法人に比べてその設立運営に厳格な規制が加えられている。社会福祉法人の設立等の認可は、都道府県知事(指定都市市長、中核市市長)又は厚生大臣(事業が2以上の都道府県にまたがる場合)が行うこととされている。

2 論点整理

【総論】

論点1：需要に応える多様な保育サービスを提供するため、保育所の設置主体に民間企業の参入を認める等実施主体の多様化を図るとともに、保育ママ、ベビーシッター等の在宅保育サービスを推進すべきではないか。

【児童の保育に係る福祉サービスへの民間企業の参入】

論点2：保育所の設置主体については、社会福祉法人、財団法人のみならず、児童の保育サービスについての多様な需要に的確に対応するとともに待機児童の解消にも資する観点から、民間企業等様々な事業者の参入を積極的に認めるべきではないか。

私人が保育所を設置経営する場合の主体については、厚生省令の規定により、原則として社会福祉法人とされ、例外的に財団法人が認められているにすぎない。現在でも、延長保育、夜間保育等においては、保護者のニーズに主に対応している認可保育所はこれら行政主体以外の者の設置した保育所であるが、今後、女性の社会進出の一層の進展及び少子化の定着が予想される中で、児童の保育サービスについて保護者の様々なニーズに的確に対応していくとともに、都市部を中心とする待機児童の解消にも資する観点から、社会福祉法人、財団法人のみならず、民間企業等様々な事業者の参入を積極的に認めるべきであると考えます。

保育事業の公益性や安定性をどのように確保していくかといった点に配慮しつつ、都市部を中心とした待機児童の解消を図る観点から、認可保育所の設置主体について民間企業等の参入を認めることについて検討を行っている。

【保育ママ、ベビーシッター等の推進】

論点3：児童の保育サービスについての多様な需要に的確に対応するとともに待機児童の解消にも資する観点から、自分の家庭で他人の子供の保育を行う者（いわゆる保育ママ）、ベビーシッター等の在宅保育サービスの充実を図っていくことが必要ではないか。

保育所の新設が難しい都市部等の状況を踏まえつつ、児童の保育サービスについての多様な需要に的確に対応するとともに待機児童の解消にも資する観点から、特別の施設を不要とする自分の家庭で他人の子供の保育を行う者（いわゆる保育ママ）、ベビーシッター（主として他人の家庭で直接子供の保育をする者）等在宅保育サービスの充実を図っていくことが必要ではないか。

全国的に見れば認可保育所の定員に空きがある中で、保育サービスの安定的確保、質の確保の観点からは、今後とも認可保育所が保育サービス提供の基本であると考えており、子供や親の立場に立った保育所制度の見直しや緊急保育対策等5か年事業の着実な実施を図ることにより、多様な保育需要に適切に対応していくことがまず重要と考えている。

なお、自分の家庭で他人の子供の保育を行う者（いわゆる保育ママ）については、既に、地方公共団体独自の判断で実施しているところもあり、

施設における保育サービスに比べ、より家庭的な環境の中で主として低年齢児の保育を行うという利点を有していること、

施設整備を必要としないことから、保育所入所待機児童の緊急かつ一時的な受け皿になりうること

から、地域の実情に応じた取組として、今回の少子化対策臨時特例交付金の助成対象事業としたところである。

また、ベビーシッターについては、保護者の多様な保育需要に対応していることから、（社）全国ベビーシッター協会を通じ、就労のために住宅保育サービスを利用する場合に、利用料の一部を助成している。

3 参考資料

参考1 制度の沿革

【児童保育】（保育所）

昭和22（1947）年	児童福祉法が制定され、同法に基づく「児童福祉施設」として規定される。
昭和26（1951）年	社会福祉事業法が制定され、同法に基づく「第2種社会福祉事業」として規定される。
昭和38（1963）年	保育所の設置認可等について（厚生省児童家庭局長通知）の発出

＜参考2

○社会福祉法人数（平成10年3月31日現在）：16,005（厚生大臣所管132、都道府県知事所管15,873）

○認可保育所数（平成10年4月1日現在）・総数：22,334か所（うち公営12,963か所、私営9,371軸所）

○私営認可保育所数（平成9年10月1日現在）9,336か所

設置主体 社会福祉法人8,271か所 社団・財団及び日赤327か所 その他の法人341か所 その他397か所

○認可外保育施設数（平成11年1月10日現在）・総数：9,691か所（うち、へき地保育所1,359か所、

事業所内保育施設3,549か所、その他認可外保育施設4,783か所）

42 - 2 . 保育所の設置、運営、利用に係る制度の見直し

1 規制の現状と進捗状況

制度の概要

【児童福祉施設の最低基準】

厚生大臣は、児童福祉施設の設備及び運営等について、最低基準を定めなければならない。児童福祉施設の設置者等は、最低基準を遵守しなければならない。(児童福祉法第45条)

児童福祉施設最低基準

(昭和23年厚生省令第63号)(抜粋)

- ・乳児又は満2歳に満たない幼児を入所させる保育所には、乳児室又はほふく室、医務室、調理室及び便所を設けること。(第32条第1号)
- ・満2歳以上の幼児を入所させる保育所には、保育室又は遊戯室、野外遊戯場、調理室及び便所を設けること。(第32条第5号)

夜間保育所の入所定員は、原則として30名以上とすること。調理員を1人配置すること。(夜間保育所の設置認可等について：平成7年6月28日厚生省児童家庭局長通知)

夜間保育を行う保育所は、夜間保育のみを行う夜間保育専門の保育所及び既存の施設(保育所、乳児院、母子寮等)に併設された保育所を原則とするが、これ以外に例えば既設保育所において、当該施設の認可定員の範囲内で、通常の保育と夜間保育とを行うもの等であっても差し支えないこと。既存の保育所に夜間保育所を併設する場合に、医務室、調理室等については既存の施設との兼用でも差し支えない。(夜間保育所の設置認可等の取扱いについて：平成7年6月28日厚生省保育課長通知)

児童について保育所における保育を行うことを希望す

る保護者は、厚生省令の定めるところにより、入所を希望する保育所その他厚生省令に定める事項を記載した申込書を市町村に提出しなければならない。この場合において、保育所は、厚生省令の定めるところにより、当該保護者の依頼を受けて、当該申込書の提出を代わって行うことができる。(児童福祉法第24条第2項)政府の対応(規制緩和推進3か年計画等)

保育所における調理室の必置規制について、平成10年の児童福祉施設最低基準の見直しの実施状況も踏まえながら、引き続き緩和を検討する。

規制緩和委員会第1次見解を踏まえ、一層の夜間保育所の設置の促進に向けた対策を講ずる。(平成11年度結論)

速やかに保育の可否を審査・決定するよう市町村を指導するなど、保育所への速やかな入所決定が行われるような仕組みを早急に検討し、改善措置を講ずる(平成11年中)

長期的には、多様な事業者間の対等な競争の促進等を通じ、保育所の利用者の選択を広げる観点から、利用者への直接補助も加える方式の導入ができないか、その可否について検討する。

進捗状況、検討状況

平成11年7月13日に政府の産業構造転換・雇用対策本部において決定された「雇用創出・産業競争力強化のための規制改革」において、以下の措置を平成11年度中に講ずることとされた。

○認可保育所の定員要件について、夜間保育所も含め緩和を図る。

○賃貸方式を許容し、保育所の施設に関する要件の緩和を図る。

2 論点整理

【調理室の必置規制】

論点1：保育所設置者の負担を軽減する観点から、調理室の必置規制を廃止すべきではないか。

保育所の調理関係規制については、平成10年度の児童福祉施設最低基準の見直しにおいて、1)保育所内の調理室を使用すること、栄養士による配慮が払われていること等の要件を満たしていれば調理の業務委託を行うことができ、2)調理業務の全部を委託する施設にあっては調理員を置かないことができることとされた。さらに、規制緩和推進3か年計画において、保育所における調理室の必置規制について、平成10年の児童福祉施設最低基準の見直しの実施状況も踏まえながら、引き続き緩和を検討するとされたところであり、早急に検討を行い、新規参入に当たっての保育所設置者の負担を軽減する観点から、調理室の必置規制を廃止することとすべきではないか。平成10年4月から、中央児童福祉審議会保育部会の意見等を踏まえ、調理業務に関する規制緩和を図ったところであり、まず、こうした見直しの実施状況等について十分検討した上で対応する必要がある釘

【土地・建物等の賃貸方式】

論点2：保育所待機児童の解消に資するため、保育所に必要な土地・建物等について賃貸方式を認めるべきではないか。

社会福祉法人が設置する保育所については、原則として事業を行うために直接必要な土地・建物等すべての物件について所有権を有しなければならないとされているが、賃貸方式を許容し、その設立を促進すべきではないか。認可保育所の賃貸方式については、社会福祉基礎構造改革の動向も踏まえつつ、保育事業の継続性の確保といった点に配慮しながら検討を行っている。なお、認可保育所の分園については、既に賃貸方式を認めている。

【夜間保育所の入所定員】

論点3：夜間保育所の入所定員について、地域のニーズにきめ細かく対応する観点から、引き下げること検討すべきではないか。

夜間保育所の入所定員は原則として30名以上とされているが、地域によっては定数を満たすことが難しいため、夜間保育のニーズがありながら、認可夜間保育所が設置されていない地域があると考えられる。したがって、少子社会における地域のニーズにきめ細かく対応していく観点から、夜間保育所の定員を引き下げることが必要であると考えられる。夜間保育所の定員要件については、30人以上から20人以上とする方向で検討を行っている。

【夜間保育所に係る調理員】

論点4：夜間保育サービスの提供を促進していく観点から、既設の保育所が夜間保育を行うために夜間保育所としての設置認可を申請する場合に、夜間保育に係る調理員の必置規制を廃止すべきではないか。

夜間保育に対するニーズに対応するに当たっては、新規の夜間保育所だけでなく、既存の保育所の活用を推進していく必要がある。しかし、昼間の保育定員に余裕があり、夜間保育を始めようとして、当該保育所において夜間保育を行うために夜間保育所の設置認可を申請する場合、保育室、遊戯室等を別に区分することはやむを得ないとしても、同じ保育所の中でありながら、昼間の保育と夜間保育とは別々に調理員を手当てしなくてはならない。この規制が既設の保育所が夜間保育所の設置認可を受けようとするに当たって負担となっている場合もあると考えられることから、夜間保育に係る調理員の必置規制は廃止すべきであると考えられる。調理員の必置規制の廃止については、平成10年4月から、児童福祉施設最低基準の見直しにより、一定の基準を満たし調理業務の全部を委託する保育所においては、調理員を置かないことができることとしたところである。

【休日保育の推進】

論点5：利用者のニーズに的確に対応する観点から、休日保育を更に推進すべきではないか。

平成11年度において、保育所で休日保育を実施する場合に、どのような実施体制が実態にあった効果的なものかを検討するため、全国100か所で試行的に休日保育事業が実施されているが、早急に検討を進め、休日保育を推進するための体制整備を図るべきではないか。休日保育試行事業は、平成11年度からモデル的に実施しているところであり、今後は、その実施状況、利用状況等を踏まえ検討していく。

【利用の申込み】

論点6：保育所の利用に当たって、速やかに保育の可否を決定する観点から、例えば、保護者が、市町村ではなく、利用を希望する保育所に直接保育の申込みを行い、保育所が保育の可否の審査等を行えるようにすべきではないか。

現在、子供の保育を希望する保護者は、入所希望の申込みを市町村に対して提出することとなっている。法改正により、保育所は、保護者の依頼を受けて、申込書の提出を代わって行うこととされたところであるが、この場合であっても、保育所は取次を行っているにすぎず、市町村が審査事務を行い最終調整の上保育の決定を行う仕組みは変わっていない。また、市町村が審査・最終調整の上保育の決定を行うため、決定の時期が遅くなるなどの指摘もある。このため、速やかに保育の可否を決定する観点から、例えば、保護者が直接保育を希望する保育所に申し込み、当該保育所が保育の可否の審査・決定を行うことができるようにすべきであると考えられる。平成9年の児童福祉法改正により、市町村の措置（行政処分）に基づく入所の仕組みを、保育所に関する情報に基づき、保護者が希望する保育所を選択して利用できる仕組みに改めたところである。保護者が直接保育所に入所の申込みを行い、保育所が入所の可否の審査・決定を行うことは、施設側の逆選択の心配、利用料の未納の問題、待機児童の多い都市部では保育所の事務負担増、必要に応じた優先入所が困難等の問題が多くあり、中央社会福祉審議会における社会福祉基礎構造改革についての議論も踏まえながら、今後慎重に検討していく。また、市町村が審査等を行うことにより、入所決定の時期が遅くなるなどの指摘については、できる限りの事務の簡素化・迅速化に努めるよう、全国児童福祉主管課長会議、児童家庭局長通知により指導したところである。

【入所決定の弾力化のための仕組み】

論点7：利用者の利便性の観点から、年間を通じて発生する保育ニーズに的確に対応するため、非常勤の保育士の最低基準へのカウントを更に認めるなどにより、保育所の入所決定が更に弾力的・機動的に行われるような仕組みを検討すべきではないか。

保育ニーズは年間を通じて発生しているが、ニーズに応じた弾力的な入所決定がなされない傾向にあることから、利用者の利便性の観点から、非常勤の保育士の最低基準へのカウントを更に認める、保育士以外の幼稚園教諭等についても配置基準にカウントすることを認める等を通じて、保育所の入所決定が更に弾力的・機動的に行われるような仕組みを検討すべきではないか。

保育の質を確保する上では、小児保健や児童心理など専門的知識や技術を取得した保育士をもって保育することが必要であり重要である。

また、保育士の需給が供給過剰の状況にある中で、保育業務を行う者として、幼稚園教諭等を保育所に配置する必要性は非常に不明確である。

平成9年度養成施設卒業業者3.4万人のうち、保育所等への就職者は1.5万人（45.5%）

昭和40年以降の保育士資格取得者数は119万人

最低基準上の保育士必要数（12.2万人）を大幅に上回る保育者（21.5万人）が保育所に勤務

なお、平成10年度より、最低基準上の保育士定数の2割までは非常勤の保育士でも可能としたところである。

さらに、平成10年度・11年度において、待機児の解消を図る観点から、保育所の入所定員を一層弾力化し、きめ細かな施策を講じている。

【利用者に対する直接補助方式】

論点8：利用者の選択肢拡大の観点から、保育サービスの利用に当たって、利用者に対する直接補助方式を導入すべきではないか。

保育サービスをどこでも受けられるという保護者の利便性の向上、保育に係る公的補助の平準化を図る観点から、一定期間の継続利用等を前提とするなど一定の条件の下での保育サービスの利用に対する保育料の支払いに関し、パウチャー制度等利用者に対する直接補助方式の導入の検討に早期に着手すべきではないか。

規制緩和3か年計画においても、「長期的には、多様な事業者間の対等な競争の促進等を通じ、保育所の利用者の選択を広げる観点から、利用者への直接補助も加える方式の導入ができないか、その可否について検討する。」とあり、引き続き検討を行う必要がある。

平成9年の児童福祉法改正により、市町村の措置（行政処分）に基づく仕組みを、保育所に関する情報に基づき、保護者が希望する保育所を選択して利用できる仕組みに改めたところであり、仮に、一定期間の継続利用等を前提としたパウチャー制度を導入したとしても、利用者の選択が可能という点では何ら変更がない。

さらに、保育所にパウチャー制度を導入することは、

直接利用方式に見直すことについての問題：パウチャー制度を導入するためには、基本的には、利用者と事業者が直接契約を締結し、事業者による利用料徴収が前提。

利用者が直接保育所に入所の申し込みを行うことについては、1) 施設側の逆選択、2) 利用料未納の問題、3)

待機児童の多い都市部では保育所の事務負担増、4) 必要度に応じた優先入所が困難、等の問題がある。

多額の利用者負担を求められるおそれ：パウチャー制度は差額徴収が基本的に自由な仕組みであり、多額の利用者負担を徴収されるおそれがある。特に、待機児の多い都市部においては、売手市場であり、価格の高騰を招くおそれがある。

市町村や保育所の事務負担の問題：市町村において、多量の発券事務やパウチャーの有効期間の管理事務等の膨大な事務が新たに必要となる。また、施設側も利用券の管理や換金事務が新たに必要となる。

利用者の状況に応じたきめ細かな負担軽減が困難：市町村の事務負担を考慮すれば、利用者の状況に関係なく均等に利用券を発行することとなるが、これでは、保護者の所得や入所児童の年齢に応じた負担軽減を講じにくくなる。

未利用の利用券への対応：使い残された利用券を利用者が不必要な場合にも使い切ろうとして財政負担増につながることや、こうした利用券が不正換金されるおそれがある。

等の様々な問題があり、慎重に検討する必要がある。

3 参考資料

参考1 保育所関係の最低基準に関する主な改正経緯（別紙のとおり）

参考2 夜間保育所数（平成11年4月1日）：43（30市区町村）、保育時間はおおむね13：00～22：00

参考3 少子化に関連する諸外国の取組（平成11年6月厚生省・人口問題審議会資料から）（別紙のとおり）