



「保育分野に関する調査報告書」について

平成26年12月

公正取引委員会事務総局
経済取引局調整課

▶平成24年8月 「子ども・子育て関連三法」成立（→平成27年4月には同法に基づく新制度が施行予定）

▶平成25年4月 「待機児童解消加速化プラン」公表

➡ 待機児童の解消等は喫緊の政策課題

▶平成25年6月 「日本再興戦略」閣議決定

…保育分野は、「制度の設計次第で巨大な新市場として成長の原動力になり得る分野」

➡ 保育分野は、我が国の成長分野となることが期待されている分野

競争政策の観点から保育分野の調査・検討を行い、競争政策上の考え方を整理
＜平成26年6月25日「保育分野に関する調査報告書」公表＞

競争政策は、事業者の新規参入や創意工夫の発揮のための環境を整備することにより、事業者間の競争を促進し、これによって、消費者に良質な商品・サービスが提供されることを確保するとともに、消費者がそれを比較・選択することを通して、事業者の商品・サービスの質の更なる改善を促すことを目指すもの

書面アンケート調査

平成25年12月に以下の者に対するアンケート調査を実施

- ・保育所を設置している社会福祉法人
有効回答数: 563法人/1,002法人(有効回収率56.2%)
- ・保育所を設置している株式会社等*
有効回答数: 170社/337社(有効回収率52.8%)
- ・自治体(市町村)
有効回答数: 430団体/600団体(有効回収率71.7%)

* 株式会社及び有限会社。認可保育所を設置していない事業者も含む。

ウェブアンケート調査

平成25年12月に以下の者に対するアンケート調査を実施

- ・保育所利用者 回答数: 417人
- ・保育所非利用者* 回答数: 419人

* 0～3歳児の保護者のうち、保育所・認定こども園・幼稚園を利用していない者

ヒアリング調査

以下の者に対するヒアリング調査を実施

- ・自治体 5団体
- ・社会福祉法人 3法人
- ・株式会社 4社
- ・学識経験者等 6者

意見交換会の開催

有識者を構成員とする意見交換会を開催(全3回)

- ・第1回 平成26年2月17日
 「保育所の情報公開・第三者評価について」
- ・第2回 平成26年2月28日
 「株式会社に対する参入規制について」
- ・第3回 平成26年3月17日
 「社会福祉法人と株式会社のイコールフットイングについて」

以下の4つの視点から調査・検討

①多様な事業者の新規参入が可能となる環境が整っているか

→ *新規参入*

②事業者が公平な条件の下で競争できる環境が整っているか

→ *補助制度・税制*

③利用者の選択が適切に行われ得る環境が整っているか

→ *情報公開・第三者評価*

④事業者の創意工夫が発揮され得る環境が整っているか

→ *付加的なサービス*

- 意欲ある事業者の参入が排除されないよう、法人形態を問わず多様な事業者の新規参入を認めることが必要。
- 制度上、保育所の設置主体には既に制限はないが、一部の自治体で、株式会社等の参入を認めない等の運用が行われており、多様な事業者の参入が十分に確保されていない。
- このような運用を行う理由として、株式会社等が提供する保育の質や、倒産などの理由による撤退への懸念等が挙げられているが、これらを理由に、株式会社等であることをもって参入を排除する合理性・必要性は乏しい。
- 保護者についてみると、株式会社の参入について賛成の旨の意見を持つ者が大半を占めている。
- 新制度では、現行制度に比べ、認可に係る自治体の恣意的な運用を避けるための措置が講じられた。

多様な事業者の参入促進

- 自治体は、新制度において講じられた措置を踏まえ、現行制度下でも、法人形態を問わず多様な事業者の参入が可能となるような運用を行うべき。
- 自治体は、新制度下において、株式会社等の参入抑止を目的とする条件や規制を設けるなど、特定の法人形態の事業者を不利に取り扱うような不公平な運用を行うことのないようにすべき。
- 自治体は、法律上の認可要件の充足がなされていることを前提に、具体的な事業者の選定は、客観的な指標に基づいて行うなど、恣意性の排除に努めるべき。

等

- 多様な事業者の参入を促進するとともに、保育所の利用者が公平かつ十分に便益を享受することを可能とするためには、補助制度や税制のイコールフッティングを確保することが必要。
- 自治体独自の補助制度の中には、補助対象を社会福祉法人に限定しているなど、法人形態による差のあるものが存在し、このような自治体の地域に株式会社が参入しない、保育士の処遇や事業の新規展開に影響が生じる等の弊害を指摘する意見があった。
- 保育所の創設・増築・増改築等に要する費用に対する補助は、新制度では、法人形態による差は小さくなる方向にある。
- 社会福祉法人の場合は、原則として法人税等が非課税であり、現時点では、新制度においても変更はない。課税の有無により、次の保育所の設置のしやすさに違いが出る、保育サービスに差が生じる等の意見があった。

補助制度・税制におけるイコールフッティングの確保

- 自治体は、自治体独自の補助制度について、事業者が公平な条件で保育サービスが提供できるよう、法人形態を問わず公平な補助制度とすべき。
- 税制措置については、課税の有無が事業者の提供する保育サービスの内容等に与える影響や、社会福祉法人に対する税制上の優遇措置の趣旨・効果等を総合的に勘案し、その在り方について、十分な検討を行うことが求められる。

- 保護者による保育所の選択が、事業者に保育の内容や質の更なる改善を促すと考えられ、そのためには、保護者にとって有用な情報が広く提供されるとともに、これを保護者が容易に入手できることが必要。
- この点、保護者が公開を求める情報と実際に公開されている情報の間にはギャップが生じているなど、保護者にとって有用な情報が、保護者の入手しやすい方法で公開されているとは言い難い。
- 専門的な見地から行われる第三者評価の定期的な受審とその結果の公表を推進することは、保育の質を改善・向上させる有用な手段になるとともに、保護者が保育所を比較検討することにも資する。
- この点、第三者評価が全国的に広く受審されているとは言い難く、保護者における制度の認知度や受審結果の利用率は低く、保育所の選択にはいかされていない。

情報公開・第三者評価の充実

- 事業者は、保護者が公開を求める情報を把握し、多くの保護者が情報入手手段として利用しているインターネット上での公開など、保護者が入手しやすい方法により、更に積極的な情報公開を行っていくべき。
- 国や自治体は、保護者の比較検討に資するよう、第三者評価の結果が具体的かつ分かりやすい形で公表されるようにすべき。
- 自治体は、第三者評価の受審率の向上に努めるべき。
- 事業者は、積極的な受審や評価結果の公表に努めるべき。

- 利用者の多様な保育サービスに対する需要に応えていくためには、子供の健康や安全を確保するためのルールの遵守を前提に、低所得者に対する必要な保育の提供が確保されることに配慮した上で、事業者による付加的なサービスの実施を広く認め、競争を通じて事業者の創意工夫の発揮を促すことで、保育サービスの内容の多様化を図り、利用者の選択肢が増えるようにすることが必要。
- 付加的なサービスの実施とその費用の徴収は、制度上は可能であるものの、一部の自治体で、費用の徴収や利用者が利用するか否かを選択できるサービスの実施を認めない運用が行われており、事業者が保護者の需要に十分に応えることを困難にし、また、事業者の創意工夫の発揮を妨げている。
- 保護者についてみると、付加的なサービスに対する一定のニーズや、保育料以外の追加費用の負担を許容する態度が見受けられる。

付加的なサービスの拡大

- 自治体は、子供の健康や安全を確保するためのルールの遵守を前提に、低所得者に対する必要な保育の提供が確保されることに配慮した上で、付加的なサービスの実施とそれに要する費用の徴収を認め、事業者の創意工夫の発揮を促すことで、保育サービスの多様化を可能な限り確保すべき。

以上のとおり,

①多様な事業者の新規参入

②公平な条件の下での競争

③利用者の適切な選択

④各事業者の創意工夫の発揮

が可能となる環境を整備していくことが重要

上記の結果, 多様な事業者の新規参入が進み, 保育サービスの供給量が増加するとともに, 事業者間の競争の促進や利用者の適切な選択を通して, 利用者に提供される保育サービスの質の向上が図られ, ひいては, 保育分野が我が国の成長分野となることにも資する

保育分野に関する調査報告書

平成26年6月

公正取引委員会

保育分野に関する調査報告書

目次

第 1	調査・検討の趣旨	
1	経緯	1
2	調査・検討の対象	2
3	調査方法	2
第 2	保育分野の現状等	
1	社会的背景	5
2	制度の変遷	9
3	制度の概要	14
4	海外の動向	22
第 3	実態及び意見交換会における議論等	
1	新規参入	26
2	補助制度・税制	41
3	情報公開・第三者評価	52
4	付加的なサービス	78
第 4	保育分野に対する競争政策上の考え方	
1	基本的な考え方	96
2	競争政策の観点からの検討及び考え方	97
3	結語	104
別添		
1	保育分野に関する意見交換会の概要	
2	アンケート調査の集計結果	

第1 調査・検討の趣旨

1 経緯

我が国の少子化の要因の一つとして、仕事と子育ての両立の難しさが挙げられている。特に都市部では、保育の需要に対して子供を預かる保育施設が不足しており、待機児童の発生が大きな問題となっている。

保育分野については、幼児期の学校教育・保育、地域の子供・子育て支援を総合的に推進するため、平成24年8月10日に子ども・子育て関連三法¹が成立し、平成27年4月に予定されている同法に基づく子ども・子育て支援新制度（以下「新制度」という。）の施行に向けた準備が国・自治体双方で行われているほか、「待機児童解消加速化プラン」（平成25年4月19日内閣総理大臣公表）に基づき、保育の需要のピークを迎えると思込まれている平成29年度末までに待機児童を解消することを目指して種々の取組が強化されてきている。

また、「日本再興戦略」（平成25年6月14日閣議決定）では、保育分野は、「制度の設計次第で巨大な新市場として成長の原動力になり得る分野」、「良質で低コストのサービス（中略）を国民に効率的に提供できる大きな余地が残された分野」とされており、同分野における取組は我が国の成長戦略の一つとして位置付けられている。さらに、国の成長・発展、国民生活の安定・向上及び経済活動活性化への貢献を目的に、規制改革の観点からも同分野について議論が行われ、「規制改革実施計画」（平成25年6月14日閣議決定）においては、保育の質を確保しつつ、待機児童の解消を目指し、改革に取り組むこととされている。

このように、保育分野は、需要の充足が求められているだけでなく、我が国の成長分野となることが期待されている分野である。

公正取引委員会では、事業者の公正かつ自由な競争を促進し、もって消費者の利益を確保することを目的とする競争政策の観点から、保育分野の現状について調査・検討を行い、競争政策上の考え方を整理することとした。

競争政策は、事業者の新規参入や創意工夫の発揮のための環境を整備することにより、事業者間の競争を促進し、これによって、消費者に良質な商品・サービスが提供されることを確保するとともに、消費者がそれを比較・選択することを通して、事業者の商品・サービスの質の更なる改善を促すことを目指すものである。

このような競争政策の観点から保育分野について考え方を整理することは、保育サービスの供給量の増加や質の向上が図られることにつながるとともに、ひいては、同分野を我が国の成長分野とすることにも資すると考えられる。

公正取引委員会としては、上記のような競争政策の観点から保育分野について検討

¹ 子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号）、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成24年法律第66号）、子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成24年法律第67号）

を行うに当たっては、①多様な事業者の新規参入が可能となる環境、②事業者が公平な条件の下で競争できる環境、③利用者の選択が適切に行われ得る環境、④事業者の創意工夫が発揮され得る環境が整っているかといった点が重要であると考えられることから、主にこれらの点について検討を行った。

2 調査・検討の対象

保育分野については、現在、子ども・子育て会議等において、新制度の詳細について検討が行われている最中であることから、新制度の枠組を前提に、その議論の動向を踏まえて調査・検討を行った。

また、保護者に代わり保育を提供するものとして、保育所のほか、認定こども園や認可外保育施設等がある²が、今回は、就業している保護者にとって最も一般的な選択肢であろう保育所について調査・検討を行った。

3 調査方法

調査は次の方法により実施した。

(1) 書面アンケート調査

保育所の実態等を把握するため、平成25年12月5日から27日の間、次の社会福祉法人等を対象に、郵送で調査票を配付・回収（希望者にはE-mailで調査票の電子データを送付・回収）するアンケート調査を実施した。

ア 保育所を設置している社会福祉法人 送付先1,002法人
(回収数563, 有効回答数563, 有効回収率56.2%)

イ 保育施設を設置している株式会社等³ 送付先337社
(回収数185, 有効回答数170, 有効回収率52.8%)

ウ 自治体（市町村） 送付先600団体
〔送付団体の内訳：政令指定都市及び中核市並びに特別区85団体、平成25年4月1日時点で保育計画⁴を策定した市町村52団体（政令指定都市及び中核市並びに特別区を除く。）、上記以外の市区町村から無作為に抽出した市町村463団体〕
(回収数430, 有効回答数430, 有効回収率71.7%)

² 認定こども園や認可外保育施設等の保育所以外の保育施設等については、20ページから22ページ参照

³ ここでいう「株式会社等」とは、株式会社及び有限会社を指し、認可外保育施設のみを設置している事業者も含まれる。有効回答数170のうち、保育所を設置しているのは55社、保育所を設置していない（認可外保育施設のみを設置している）のは115社であった。

⁴ 保育計画については、9ページ参照

(2) ウェブアンケート調査

保育に関する保護者の意識等を把握するため、ウェブ調査会社に調査を委託し、平成25年12月13日から18日の間、次の保育所利用者等を対象に、ウェブサイト上でアンケート調査を実施した。

ア 保育所利用者

(私立保育所を利用している0歳児から6歳児の保護者) 回答者数417人

イ 保育所非利用者

(0歳児から3歳児の保護者のうち、保育所・認定こ

ども園・幼稚園を利用していない者) 回答者数419人

[保育所非利用者の内訳：認可外保育施設利用者(認可外保育施設を利用している者)100人、保育施設非利用者(いずれの保育施設も利用していない者)319人]

(3) ヒアリング調査

次の自治体等に対するヒアリング調査を実施した。

ア 自治体	5 団体
イ 社会福祉法人	3 法人
ウ 株式会社	4 社
エ 学識経験者等	6 者

(4) 意見交換会の開催

有識者から保育分野の実態等に関する意見を聴取するため、全3回の意見交換会を開催した。

ア 開催日

第1回 平成26年2月17日

議題「保育所の情報公開・第三者評価について」

第2回 平成26年2月28日

議題「株式会社に対する参入規制について」

第3回 平成26年3月17日

議題「社会福祉法人と株式会社のイコールフットイングについて」

イ 座長・委員

(座長)井手 秀樹 慶應義塾大学商学部教授

(委 員) 安藤 至大 日本大学大学院総合科学研究科准教授
池本 美香 (株)日本総合研究所調査部主任研究員
桑戸 真二 (一財)総合福祉研究会執行専務
後藤 憲子 (株)ベネッセコーポレーション
ベネッセ教育総合研究所次世代育成研究室室長
〔五十音順，敬称略，役職は開催日時点のもの〕

第2 保育分野の現状等

1 社会的背景

(1) 保育ニーズの高まり

我が国の年間の出生数は、平成3年以降、増加と減少を繰り返しながら、緩やかな減少傾向となっており、平成23年は約105万人となっている。合計特殊出生率⁵をみると、昭和50年に2.0を下回ってから低下傾向が続き、平成17年には過去最低である1.26まで落ち込んだ。平成23年はその前年に引き続き1.39となっており微増傾向ではあるものの、欧米諸国と比較するとなお低い水準にとどまっている⁶。また、0から5歳児の数は、平成25年10月時点の推計で約631万2千人となっている⁷。

一方、女性の社会進出に対する意識変化や経済情勢の変化等を背景に、共働き世帯数は増加傾向にあり、平成9年以降は共働き世帯数が男性雇用者と無業の妻からなる世帯数（いわゆる「専業主婦世帯」）を上回り、平成24年の共働き世帯は1054万世帯、専業主婦世帯は787万世帯となっている⁸。ただし、小学校就学前の児童を持つ母親の就業率は、欧米諸国と比較すると低い水準にとどまっており⁹、経済成長や男女共同参画社会の推進の観点からも、女性の就業率の向上が期待されている。

また、共働き世帯の増加に加え、三世代世帯¹⁰の減少やひとり親家庭¹¹の増加など、子供を取り巻く状況は数十年前のそれに比べて大きく変化している。

上記の現状から、社会において保育を提供することに対するニーズが、より一層高まってきているといえる。

⁵ その年次の15歳から49歳の女性の年齢別出生率を合計したものであり、一人の女性がその年齢別出生率で一生の間に生むとしたときの子供の数に相当する。

⁶ 内閣府「平成25年版少子化社会対策白書」

⁷ 総務省「人口推計」（平成25年10月1日現在）における0歳から5歳人口の合計

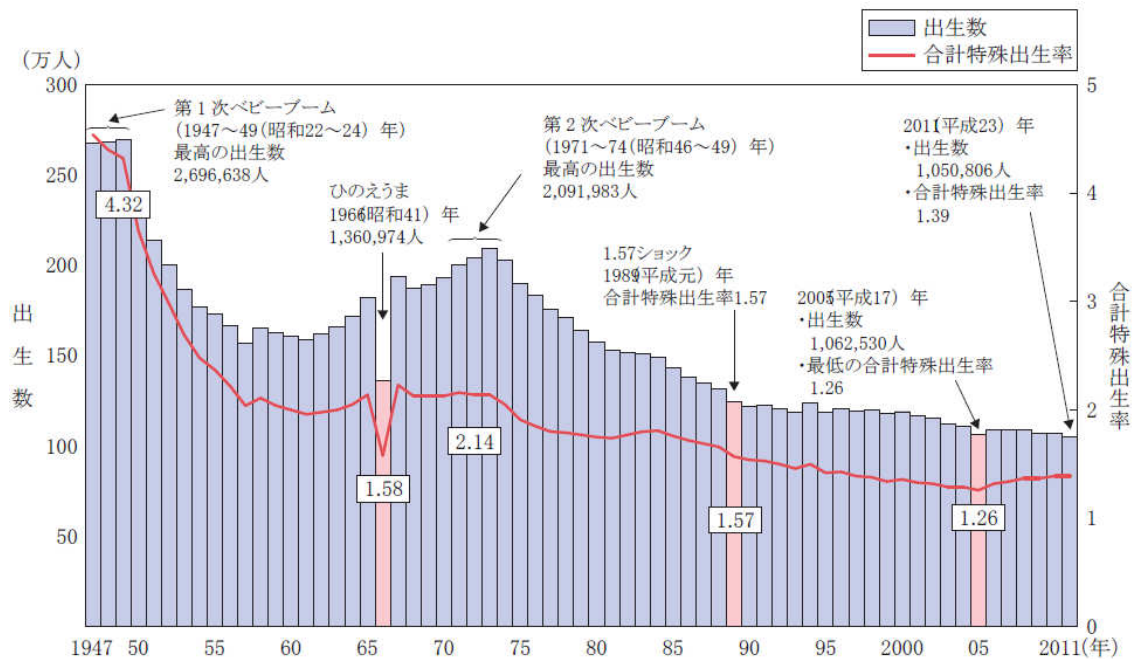
⁸ 内閣府「平成25年版男女共同参画白書」

⁹ OECD Family database

¹⁰ 世帯主を中心とした直系三世以上の世帯をいう。

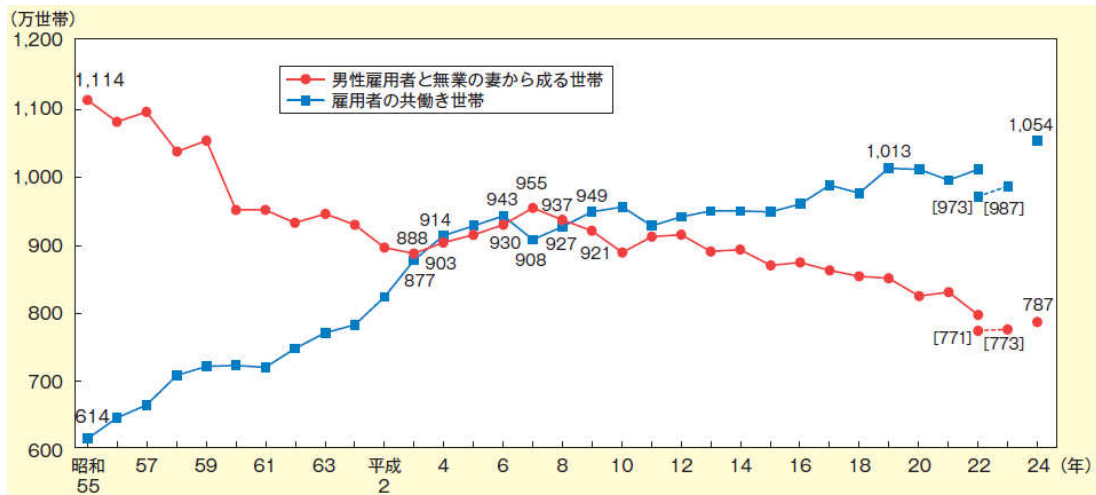
¹¹ 母子家庭又は父子家庭をいう。

図表 1 出生数・合計特殊出生率の推移



【出所】内閣府「平成25年版少子化社会対策白書」

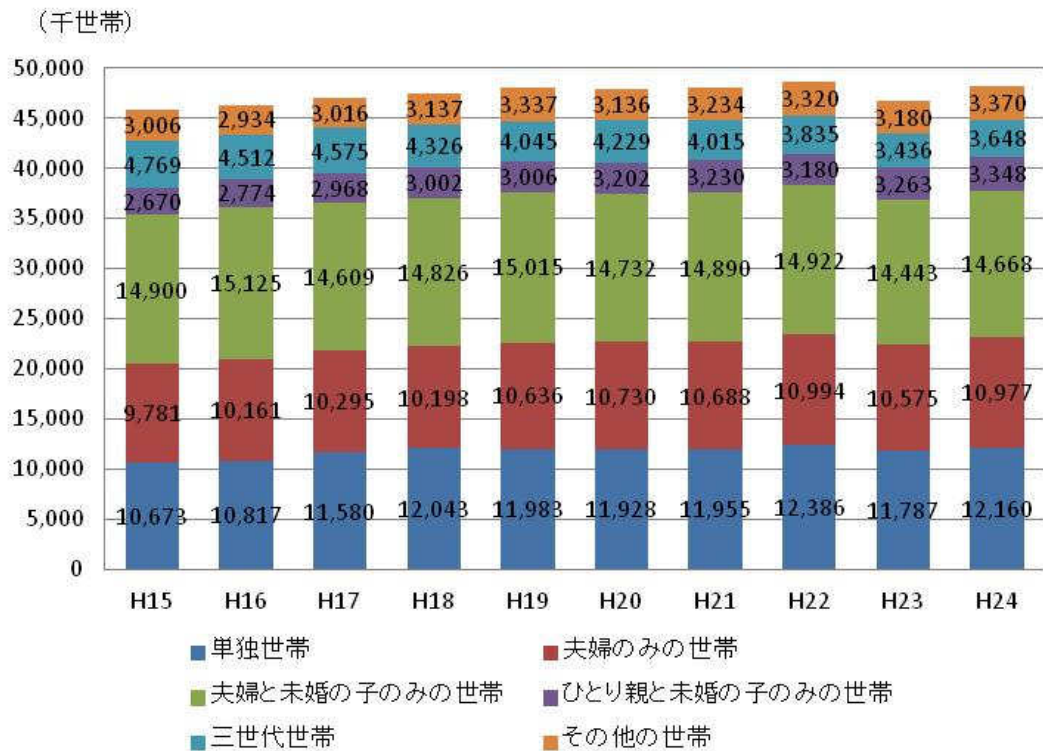
図表 2 共働き世帯数の推移



(備考) 1. 昭和55年から平成13年までは総務庁「労働力調査特別調査」(各年2月。ただし、昭和55年から57年は各年3月)、14年以降は総務省「労働力調査(詳細集計)」(年平均)より作成。
2. 「男性雇用者と無業の妻から成る世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就業者(非労働力人口及び完全失業者)の世帯。
3. 「雇用者の共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯。
4. 平成22年及び23年の〔 〕内の実数は、岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。

【出所】内閣府「男女共同参画白書 平成25年版」

図表 3 世帯構造別にみた世帯数の推移



(注) 平成23年は、岩手県・宮城県・福島県を除いた数値。また、平成24年は、福島県を除いた数値。

【出所】厚生労働省「国民生活基礎調査の概況」より作成

(2) 待機児童問題

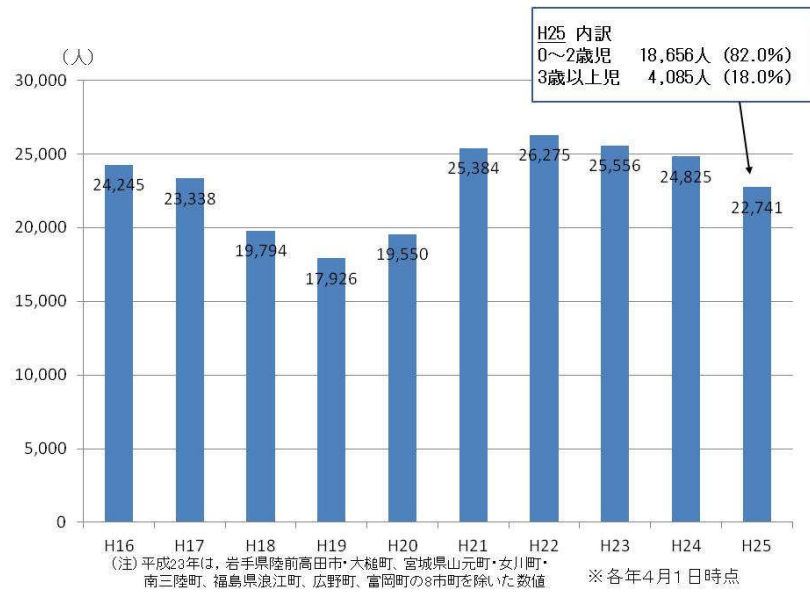
現在、都市部を中心に、保育所の受入枠が足りず、子供の預け先が確保できない、さらには保育所に子供を預けられなかった保護者が行政不服審査法（昭和37年法律第160号）に基づく異議申立てを行う事態が見受けられるなど、いわゆる待機児童の発生が大きな社会問題になっている。

待機児童とは、「保育の実施の申込みを行つた保護者の当該申込みに係る児童であつて保育の実施が行われていないもの」をいう¹²。平成25年4月1日時点で、全国で22,741人存在するとされている。このうち、0歳児が3,035人、1・2歳児が15,621人、3歳以上児が4,085人となっており、0歳から2歳の低年齢児が全体の82.0%を占めている¹³。直近10年の待機児童数の推移をみると、増減はあるものの、概ね2万人台で推移している。

¹² 児童福祉法施行規則（昭和23年厚生省令第11号）第40条。なお、待機児童に該当するか否かの判断について、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「児童福祉法に基づく市町村保育計画等について」（平成15年8月22日雇児発0822008号）に留意事項が記載されている。

¹³ 厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」

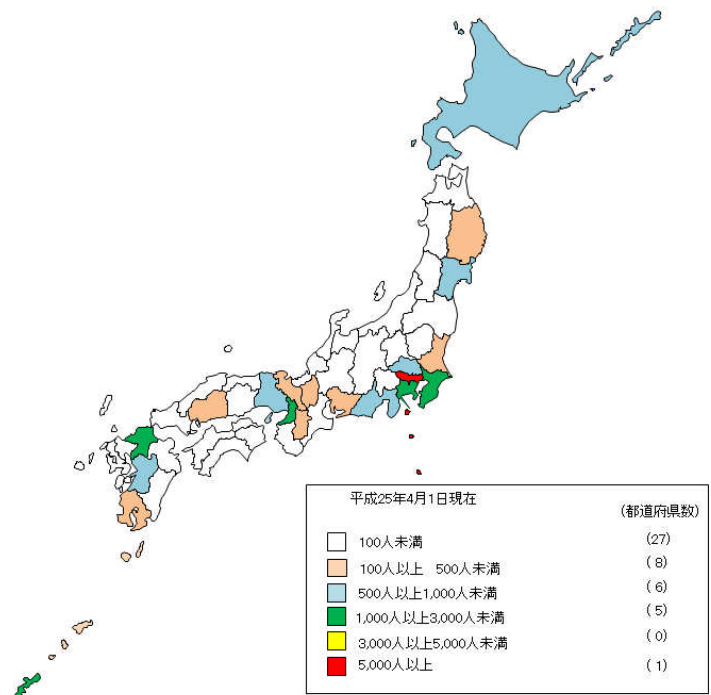
図表 4 待機児童数の推移



【出所】厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」等より作成

図表 5 都道府県別待機児童数

平成25年4月1日 全国待機児童マップ（都道府県別）



注：各道府県には政令指定都市・中核市を含む。

都道府県	待機児童数 人
北海道	532
青森県	0
岩手県	168
宮城県	966
秋田県	38
山形県	77
福島県	97
茨城県	215
栃木県	23
群馬県	8
埼玉県	902
千葉県	1,340
東京都	8,117
神奈川県	1,462
新潟県	0
富山県	0
石川県	0
福井県	0
山梨県	0
長野県	0
岐阜県	8
静岡県	519
愛知県	452
三重県	27
滋賀県	415
京都府	109
大阪府	1,399
兵庫県	802
奈良県	205
和歌山県	13
鳥取県	0
島根県	14
岡山県	68
広島県	372
山口県	33
徳島県	41
香川県	0
愛媛県	40
高知県	19
福岡県	1,055
佐賀県	11
長崎県	97
熊本県	582
大分県	95
宮崎県	0
鹿児島県	213
沖縄県	2,216
計	22,741

【出所】厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」

待機児童が50人以上いる等の場合、市町村は、保育計画を定めることとされている（児童福祉法（昭和22年法律第164号）第56条の8第1項、児童福祉法施行規則第40条）¹⁴。保育計画とは、保育の実施事業等の供給体制の確保に関する計画であり、保育サービスの量的及び質的なニーズを把握し、民間の活用を含めた供給基盤等を勘案し、待機児童の解消に向けた具体的な目標設定を行うことが求められている¹⁵。市町村により計画の内容は異なるものの、例えば、保育所定員目標数や保育所整備目標数等が定められている。平成25年4月時点で、保育計画を策定している市町村、つまり待機児童が50人以上いる市町村は、101市町村となっている¹⁶。

なお、待機児童については、自治体の単独保育施策¹⁷により保育されている場合や、保育所への入所申込みをすること自体を断念している場合を含んでおらず、また、育児休業中の家庭や自宅で求職活動中の家庭の児童等を待機児童に含むか否か等について、自治体によって取扱いに差異が見られ、保育所への入所に対する本当の需要量を示していないとの指摘もある。

2 制度の変遷¹⁸

保育分野に係る現行制度を把握するに当たり、まず、現在に至るまでの制度の変遷を概括する。

(1) 第二次世界大戦前後

ア 第二次世界大戦以前における社会福祉

第二次世界大戦以前においては、児童に対する保育の主な担い手は、慈善事業家や篤志家などが運営する多数の民間社会事業団体であった。これは、当時、行政が行う福祉の提供は、身寄りのない者や低所得者がその対象の中心となっており、このような状態を補う役割を民間社会事業団体が担っていたためである。そのような中で、昭和13年には、救貧事業や養老院、育児院など私設社会事業に優遇税制や補助金支出を行うことを可能とし、施設の乱立や不良施設防止を目的とした社会事業法（昭和13年法律第59号）が制定された。

¹⁴ 急速な少子化の進行等に伴い、全ての子育て家庭における児童の養育を支援し、子育てをしやすい環境を整備することが喫緊の課題となっていることを踏まえ、地域における子育て支援の強化を図るとの観点から、平成15年の法令改正で追加された。

¹⁵ 注12の通知

¹⁶ 注13と同じ。

¹⁷ ここでは、自治体が設備や職員配置等に関する基準を設定し、当該基準を満たすことを条件として、その運営費に対する補助等を行う認可外保育施設を指す。

¹⁸ 本項目は、「厚生省五十年史」、「児童福祉五十年の歩み」、「平成11年版厚生白書」、「平成12年版厚生白書」、「平成13年版厚生労働白書」、「平成25年版厚生労働白書」、「平成25年版少子化社会対策白書」を基に記述した。

イ 児童福祉法の成立

第二次世界大戦後、我が国では、戦災その他の原因で両親を失った児童の数が多数に上り、当時の社会情勢も反映して不良児童が著しく増加していた。また、劣悪な衛生環境や妊産婦、乳幼児の栄養不足のため乳児死亡率が高く、働く女性のための保育所も不足していた。このため、児童等の保護の徹底を図り、児童の福祉を積極的に拡大することを目的とした児童福祉法が昭和22年に制定された。これにより、国と自治体には、要保護児童の保護だけでなく、次の社会の担い手たる児童一般の健全育成と積極的福祉増進を目的とした、児童保護や福祉の制度・施設等の整備が求められた。そして、市町村が乳幼児に対し、保育所への入所措置（行政処分）を採り、公費負担の対象とするものとされた。

ウ 社会福祉事業法の成立

昭和13年に制定された社会事業法は、戦後の社会情勢の激変に対応できなかったことや児童福祉法など個別の法律で社会福祉行政の基本的方向が整備されたことにより、ほとんど死文化していた。そのため、社会事業法に替わり、社会福祉事業の全分野にわたる共通基本事項を規定する法律を制定し、社会福祉諸立法を体系化しようとする要望が高まったことから、昭和26年に社会福祉事業法（昭和26年法律第45号）が制定された。これにより、社会福祉を目的とする事業の全分野における共通的基本事項が定められるとともに、社会福祉法人制度が創設された。その後、この社会福祉法人は、保育所の設置・運営主体として、中心的な役割を担うこととなっていった。

社会福祉事業法では、社会福祉事業は、第一種社会福祉事業と第二種社会福祉事業の二種類に区分された。第一種社会福祉事業は、「経営適性を欠いた場合、利用者の人権擁護の観点から問題が大きいため、确实公正な運営確保の必要性が高い事業」であり、その経営主体は、原則として行政と社会福祉法人に限定された。また、第二種社会福祉事業は、「事業の実施に伴い、弊害のおそれが比較的少なく、自主性と創意工夫を助長するため、公的規制の必要性が低い事業」として、同法上は、経営主体に制限はないこととされた¹⁹。保育所については、第二種社会福祉事業に位置付けられた²⁰。

(2) 経済成長期における社会情勢の変化

昭和30年代には、工業化に伴う都市への人口集中が進む中で、核家族化の進行、

¹⁹ 厚生労働省「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」第1回会合（平成25年9月27日）資料参照。ただし、第二種社会福祉事業については、個別法等により経営主体が制限される場合があり、保育所は、後述する(3)ウの平成12年の通知の改正までは、経営主体が行政と社会福祉法人に限定されていた。

²⁰ 現在、第一種社会福祉事業には、乳児院や児童養護施設、特別養護老人ホームを経営する事業等がある。また、第二種社会福祉事業には、保育所を経営する事業のほか、老人居宅介護等事業や老人デイサービス事業を経営する事業等がある。

共働き世帯の増加等により家庭の養育機能の弱体化が指摘されるようになり、昭和40年代から50年代前半には、高度経済成長に伴い既婚女性の職場進出が更に進んだほか、第二次ベビーブーム²¹が到来したため、保育所に対する需要が高まった。この間にも、子育て支援の強化や柔軟な保育所運営を求める声が強まるといったことはあったものの、児童福祉法の抜本的な改正による対応が行われることはなかった。

(3) 平成以降の制度改革

ア 平成9年の児童福祉法の改正（選択利用方式の導入）

平成8年12月に公表された「少子社会にふさわしい保育システムについて（中間報告）」（平成8年12月3日中央児童福祉審議会基本問題部会）では、「夫婦共働きが一般的になり、（中略）保育ニーズの多様化が進むとともに、放課後保護者のいない児童の健全育成のニーズなども高まっている」ことなどが指摘され、保育に係る制度について、「新しい時代にふさわしい質の高い子育ての環境づくりを目指した制度として再構築」を図ることとされた。また、保育所については、「子どもの成長にとって保育所の与える影響は大きい。子どもの最善の利益の確保という観点からは、利用者が保育所の保育内容、保育サービスの種類等の情報が十分に提供され、これらに基づいて利用者が保育所、保育サービスを選択する仕組みとすべきである」といった提言がなされた。

これを踏まえ、平成9年に児童福祉法制定以来、初めての抜本的な法改正が行われた。この法改正により、保育所への入所について、市町村が入所希望者に対して措置（行政処分）することにより決定していた方式をやめ、保護者が希望する保育所を複数選択して市町村に申し込むという現在の方式（選択利用方式）にされるとともに、市町村には、利用者の保育所選択等に資する情報の提供を行うことが同法上義務化されるなどした。また、保育所に対しては、当該保育所が利用される地域の住民に対してその保育に関する情報提供を行う努力義務が課された。

イ 平成12年の社会福祉事業法の改正

平成10年6月に公表された「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」（平成10年6月17日中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会）では、社会福祉制度について、少子・高齢化の進展、家庭機能の変化などに伴い、国民全体を対象として、その生活の安定を支える役割を期待されたものの、現状ではこのような要請に十分対応していくことは困難として、社会福祉の基礎構造全般について抜本的な改革を実行し、強化を図っていく必要があるとされた。そして、改革の理

²¹ 昭和46年から昭和49年に、昭和22年から昭和24年に生まれたいわゆる「団塊世代」や戦時中生まれが出産適齢期に達したことで生じた。

念として、「利用者の幅広い需要に応えるためには様々なサービスが必要であることから、それぞれの主体の性格、役割等に配慮しつつ、多様なサービス提供主体の参入を促進する」ことや「サービスの内容や費用負担について、国民の信頼と納得が得られるよう、政府による規制を強化するのではなく、社会福祉従事者の専門性の向上や、サービスに関する情報の公開などを進めるとともに、利用者の選択を通じた適正な競争を促進するなど、市場原理を活用することにより、サービスの質と効率性の向上を促す」ことなどが掲げられた。

このような考えに沿って、今後、増大・多様化が見込まれる国民の福祉への要求に対応するため、社会福祉事業や社会福祉法人など社会福祉の共通基盤制度を改革することとなり、平成12年6月、社会福祉事業法が改正され、社会福祉法とされた。これにより、様々な福祉事業において、自治体が行政処分によりサービス内容を決定する措置制度から利用者が事業者と対等な関係に基づきサービスを選択し、利用する制度への転換が図られた。また、社会福祉法人には、サービスの質の自己評価などによる質の向上が求められたことを踏まえ、公正・中立な第三者機関が専門的かつ客観的な立場でサービスの質を評価する第三者評価事業が様々な福祉事業において実施されることとなった。

ウ 平成12年の通知の改正（保育所設置主体の拡大）

従来、保育所の設置は、厚生省児童局長通知²²により、私人が行う場合には、社会福祉法人しか認められていなかった²³が、この時期、規制改革の観点から、社会福祉事業の在り方の見直しの一環として、児童の保育に係る福祉サービスにおける民間企業の参入について検討することが求められた。具体的には、「規制緩和推進3か年計画」（平成10年3月31日閣議決定）、「規制緩和推進3か年計画（改定）」（平成11年3月30日閣議決定）、「規制改革に関する論点」（平成11年7月30日行政改革推進本部規制改革委員会）などの中で指摘が行われた。

この点については、平成11年12月17日に少子化対策推進関係閣僚会議で取りまとめられた「少子化対策推進基本方針」において、21世紀の我が国を、家庭や子育てに夢や希望を持つことができる社会にするため、例えば、「利用者の多様な需要に対応した保育サービスの整備」等の施策を行うこととされた。また、「少子化対策推進基本方針」の中で重点的に実施すべきとされた施策について、具体的、計画的に推進するため、平成11年12月19日、「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」（新エンゼルプラン）（大蔵・文部・厚生・労働・建設・自治6大臣合意）が策定され、「保育所の設置主体制限の撤廃等の規制緩和」など

²² 厚生省児童局長通知「保育所の設置認可等について」（昭和38年3月19日児発第271号）

²³ 同通知では、「私人の行う保育所の設置運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。」などとされていた。

を行い、待機児童対策を図っていくことが明記された。

これを受け、平成12年3月、「最低基準を満たす認可保育所をつくりやすくし、待機児童の解消等の課題に各地方公共団体が柔軟に対応できるようにする観点」から、前述の保育所の設置主体を制限する通知が廃止され、保育所の設置主体として多様な主体を認める新たな通知²⁴が発出された。これにより、株式会社等を始めとする多様な主体が保育所を設置することが可能となった²⁵。

(4) 子ども・子育て関連三法の成立（新制度の創設）

以上の施策等を含め、これまで子供・子育て支援策が講じられてきたが、家族構成の変化や地域のつながりの希薄化による子育てへの不安や孤立感、都市部を中心とした待機児童の発生など、子供や子育てをめぐる環境は依然として厳しく、本格的な人口減少社会が到来する中で、子供を生み、育てたいという個人の希望が叶うよう、社会全体で子供・子育てを支援する新しい支え合いの仕組みを構築することが求められていた。また、幼児教育や保育は、生涯にわたる人格形成の基礎を培う上で重要なものであり、質の高い幼児教育や保育を地域のニーズに応じて総合的に提供することが重要であるといわれていた。

こうした社会的要請を受けて、平成22年1月、総合的な子育て支援の推進を目指し、少子化社会対策基本法に基づく少子化社会対策大綱（「子ども・子育てビジョン」）（平成22年1月29日閣議決定）が策定され、子供と子育てを応援する社会の実現に向けて、平成22年度から26年度までの5年間で目指すべき施策内容と数値目標が決められた。この中では、「子どもが主人公」と確認した上で、「少子化対策」から「子ども・子育て支援」を進めること、「生活と仕事と子育ての調和」を行っていく必要がある旨が述べられている。また、社会保障・税一体改革においては、社会保障に要する費用の主な財源となる消費税の充当先が、高齢者向けの3経費（基礎年金、老人医療、介護）から子育てを含む社会保障4経費（年金、医療、介護、子育て）に拡大されることとなった。この子育て分野のニーズの受け皿となる新たな次世代育成支援のための包括的・一元的な制度として、平成24年8月、子ども・子育て関連三法が成立した。

新制度では、保護者が子育てについて一義的責任を有するという基本的な認識の下に、幼児期の学校教育・保育、地域の子供・子育て支援を総合的に推進することとされた。具体的には、①これまで学校教育の体系と福祉の体系とで別々になされてきた財政措置について、認定こども園、幼稚園、保育所に共通の給付である「施

²⁴ 厚生省児童家庭局長通知「保育所の設置認可等について」（平成12年3月30日児発第295号）

²⁵ なお、待機児童の解消等を目的として、平成13年の児童福祉法の改正において、「保育の実施への需要が増大している市町村は、公有財産（地方自治法第二百三十八条第一項に規定する公有財産をいう。）の貸付けその他の必要な措置を積極的に講ずることにより、社会福祉法人その他の多様な事業者の能力を活用した保育所の設置又は運営を促進し、保育の実施に係る供給を効率的かつ計画的に増大させるものとする。」（第56条の7）との規定が追加された。

設型給付」を創設し、財政支援を一本化すること、②地域が直面する多様なニーズに応じた保育を財政支援の対象とする「地域型保育給付」を創設すること、③保育所などの認可制度を改善し、透明性の高い仕組みとすること、④保育が必要な子供のいる家庭だけでなく、全ての家庭を対象に地域のニーズに応じた多様な子育て支援を充実させるため、市町村は「市町村子ども・子育て支援事業計画」を策定し、その計画に基づき、保護者が地域の教育・保育、子育て支援事業等を円滑に利用できるよう情報提供・助言等を行う利用者支援等への財政支援を強化すること等の内容が盛り込まれた。

3 制度の概要

次に、保育所を中心に、現行制度及び新制度の概要について述べる。

(1) 保育所

ア 現行制度における保育所の概要

(7) 保育所の位置付け

児童福祉法では、保護者が労働や疾病等により児童の監護を行うことができない場合（「保育に欠ける」場合）、保護者の申込みにより、市町村は、当該児童を保育所において保育しなければならないこととされている（同法第24条第1項）。市町村は、保育所を自ら設置して実施するか²⁶、社会福祉法人や株式会社等が都道府県知事の認可を得て設置する²⁷保育所（私立保育所）に委託するかして、保育を実施しなければならない。

保育所は「日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児²⁸を保育することを目的とする施設」であり（児童福祉法第39条第1項）、施設面積、保育士数、調理室の設置等の基準を満たさなければならない。保育所の定員は、原則60人以上とされている²⁹が、一定の場合には、定員20人以上の小規模保育所の設置が認められている³⁰。保育の対象は0歳から小学校就学前の児童であり、保育時間は原則8時間／日、開所時間は原則11時間／日とされている³¹。

²⁶ 設立は市町村が行うが、運営は、地方自治法（昭和22年法律第67号）における指定管理者制度に基づき、社会福祉法人や株式会社等が担うという、いわゆる「公設民営」方式の保育所も存在する。

²⁷ 保育所の設置認可については、注24の通知。社会福祉法人以外の者による設置認可申請があった場合の審査の基準や、認可に当たって付すべき条件が示されている。

²⁸ 児童福祉法上、乳児とは、満1歳に満たない者（第4条第1項第1号）をいい、幼児とは、満1歳から、小学校就学の始期に達するまでの者（同項第2号）をいう。

²⁹ 注24の通知

³⁰ 厚生省児童家庭局長通知「小規模保育所の設置認可等について」（平成12年3月30日児発第296号）

³¹ 「保育所保育指針」（平成20年3月28日厚生労働省告示第141号）

(イ) 保育所の利用手続等

保育所を利用するためには、保護者は、その就労状況や入所希望保育所等を示した上で、市町村へ申込みを行う。これを受けて、市町村は、対象児童が「保育に欠ける」か否かを判断し、保護者の希望を踏まえて保育所への入所を承諾し、保護者と契約する。保育所定員数に対して入所希望者数が上回る場合、当該児童の兄弟姉妹の有無や、親族から保育について協力が得られるか否か等を点数化するなどして選考を行う市町村が一般的であり³²、この選考で入所不承諾とされた場合は、保留（入所待機）として扱われる。このとき、保護者は、認可外保育施設や家庭的保育事業（いわゆる「保育ママ」）³³を利用したり、育児休業を延長したりするなどして、保育所の空きを待つこととなる³⁴。

保護者は、市町村に対して保育料（利用者負担）を支払う。保育料の額は、保護者の世帯収入等に応じた基準額が国から示されており、これを基に市町村が決定する。市町村によっては、国の基準額よりも少ない額を設定し、保護者の負担軽減を図っているところもある。

市町村が保育の実施を私立保育所へ委託する場合、市町村は、私立保育所に対し、当該保育所の児童数等に応じて、委託費として保育所運営費を支払う。保育所運営費は、保護者が市町村に支払う保育料と公費負担とにより賄われており、全体で見ると、利用者負担と公費負担の比率は、概ね4対6となっている。公費は、国（1／2）、都道府県（1／4）、市町村（1／4）がそれぞれ負担する³⁵。

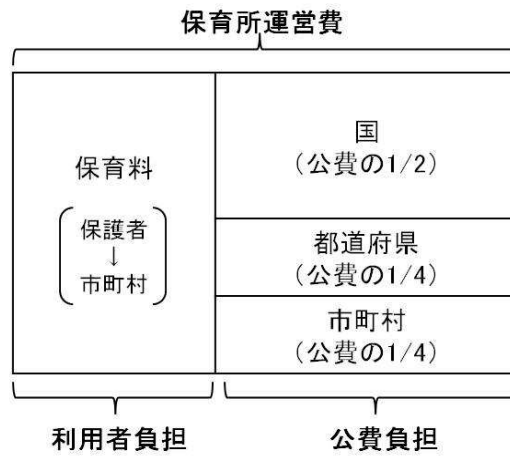
³² 内閣府「子ども・子育て会議」第11回会合、「子ども・子育て会議基準検討部会」第12回会合 合同会議（平成26年1月15日）資料参照

³³ これらについては、21ページから22ページ参照

³⁴ 9ページで述べたとおり、一部の認可外保育施設や家庭的保育事業を利用して待機している場合には、厚生労働省の通知（注12の通知）上、待機児童の定義からは外れることになる。

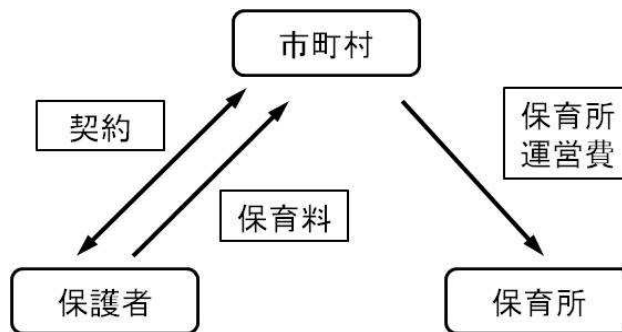
³⁵ 保育料基準額及び保育所運営費の公費負担については、厚生事務次官通知「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」（昭和51年4月16日発児第59号の2）に示されている。

図表 6 保育所運営費の財源構成



【出所】子ども・子育て会議資料を基に作成

図表 7 現行制度における費用負担の仕組み

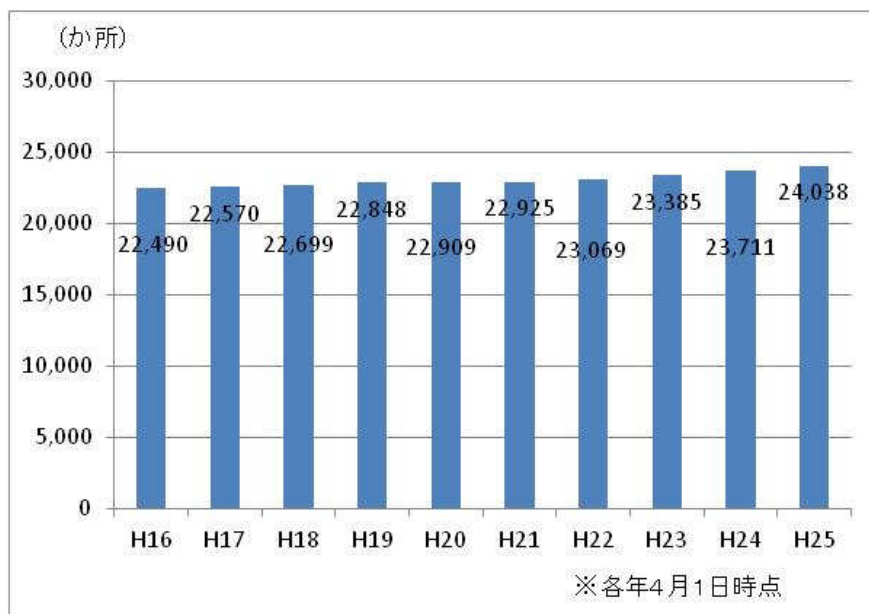


【出所】子ども・子育て会議資料を基に作成

平成25年4月時点で、保育所数は24,038施設、利用児童数は2,219,581人（全未就学児に占める割合35.0%）となっている³⁶。少子化傾向であるにもかかわらず、共働き世帯数の増加等に伴い、保育所の利用者数は増加傾向にあるといえる。

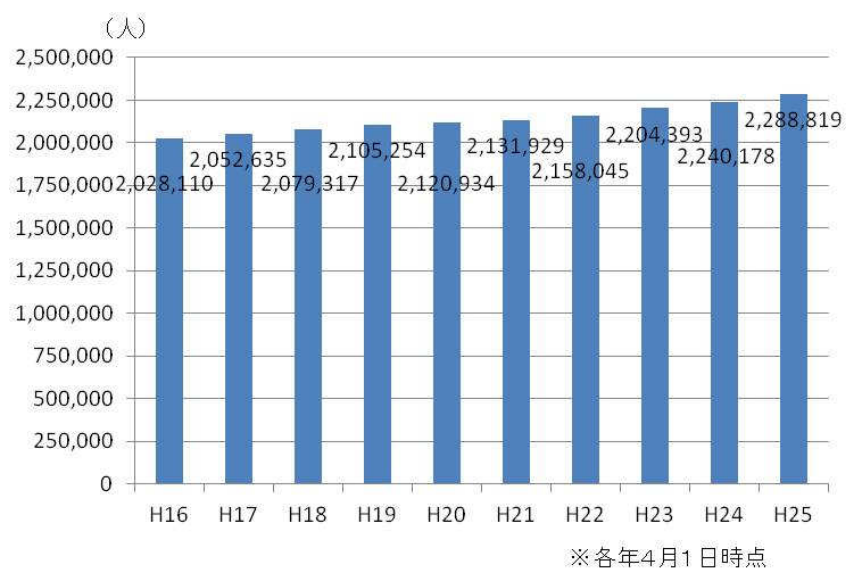
³⁶ 注13と同じ。

図表 8 保育所数の推移



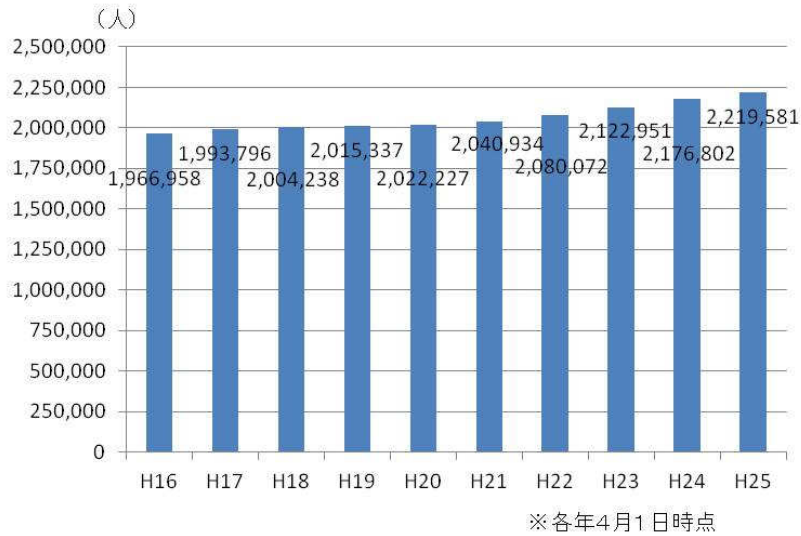
【出所】厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」等より作成

図表 9 保育所定員数の推移



【出所】厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」等より作成

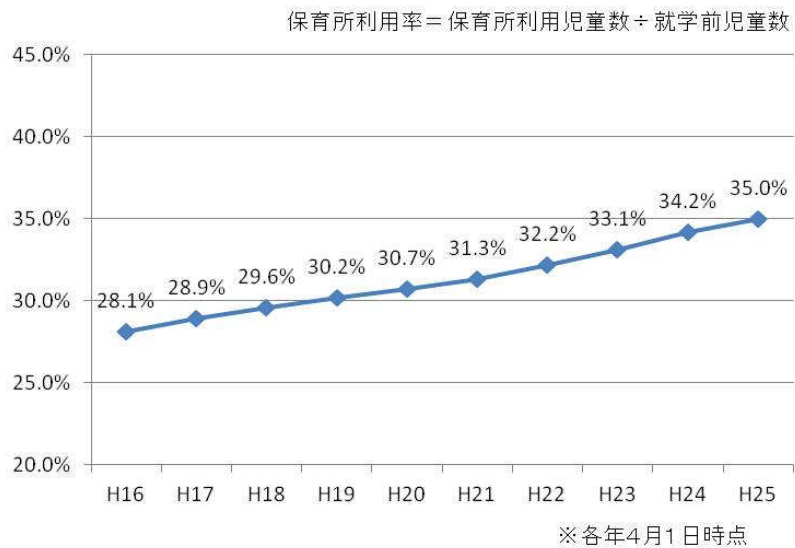
図表10 保育所利用児童数の推移



(注) 平成23年の保育所利用児童数は、岩手県陸前高田市・大槌町、宮城県山元町・女川町・南三陸町、福島県浪江町、広野町、富岡町の8市町を除いた数値

【出所】厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」等より作成

図表11 保育所利用率の推移



【出所】厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」等より作成

イ 新制度における保育所の概要

(7) 保育所の位置付け

新制度では、保護者の労働又は疾病等の事由により、監護すべき児童について保育を必要とする場合、当該児童を保育所において保育しなければならないとされた。また、保育を必要とする児童に対し、認定こども園や家庭的保育事

業等により必要な保育を確保するための措置を講じなければならないとされた（子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律による改正後の児童福祉法（以下「改正児童福祉法」という。）第24条）。このように、全ての児童に保育を受けることを保障しているが、これを実現するため、全市町村に市町村子ども・子育て支援事業計画の策定を義務付け、計画的な保育施設の整備等を求めている（子ども・子育て支援法第61条第1項）³⁷。

なお、保育所の定義については、「保育を必要とする乳児・幼児を日々保護者の下から通わせて保育を行うことを目的とする施設」と改められており、また、利用定員は20人以上と法律上位置付けられた（改正児童福祉法第39条第1項）。

(イ) 保育所の利用手続等³⁸

a 公立保育所

保育所を利用するためには、保護者は、まず、保護者の就労状況等を基に対象児童の保育の必要性について市町村の認定を受け、その上で、入所希望保育所を示し、市町村へ申込みを行う³⁹。その後、市町村は、保護者の希望を踏まえて保育所の利用調整を行う。これを受けて、公立保育所の場合、保護者と保育所とで直接契約をし、入所することとなる。この際、保育所には、定員超過等の正当な理由がある場合を除き、応諾義務が課される。保護者は、保育所に対して直接保育料を支払う。また、保育所に対しては、保育の実施に充てるための費用として、市町村から施設型給付が支払われる。これは、本来は保護者に対する個人給付として位置付けられているが、確実に保育の実施に用いられるよう、保育所が保護者の代理として受領するという仕組み（法定代理受領）が採られている⁴⁰。

b 私立保育所

私立保育所については、申込手続は公立保育所と同様であるが、保育所と直接契約をするのではなく、現行制度と同様、保護者と市町村とで契約をし、

³⁷ 同計画には、地理的条件、人口、交通事業、その他の社会的条件、教育・保育を提供するための施設の整備の状況その他の条件を総合的に勘案して定める区域（以下「教育・保育提供区域」という。）ごとの当該教育・保育提供区域における各年度の特定教育・保育施設に係る必要利用定員総数、これに対応した提供体制の確保の内容等を定めるものとされている。

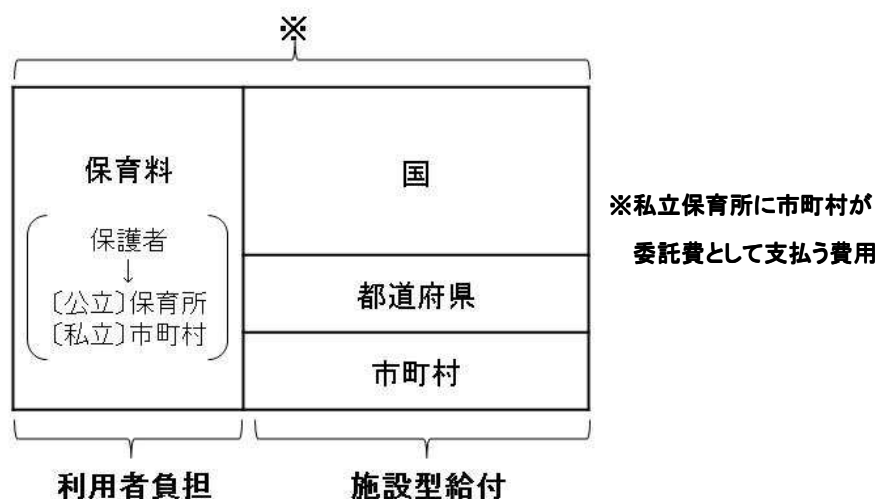
³⁸ ここでは保育所に限定して記述しているが、実際には、認定こども園や家庭的保育事業など、保育を必要とする子供に係る全ての施設・事業を対象に利用調整が行われ、契約方式や給付費に関する記述（公立保育所に係るものに限る。）は、全ての施設・事業について当てはまる。

³⁹ 保育の必要性の認定の申請と保育所の入所申込みを同時に行うことも可能とされている。

⁴⁰ 内閣府「子ども・子育て会議」第14回会合、「子ども・子育て会議基準検討部会」第18回会合 合同会議（平成26年3月28日）資料参照

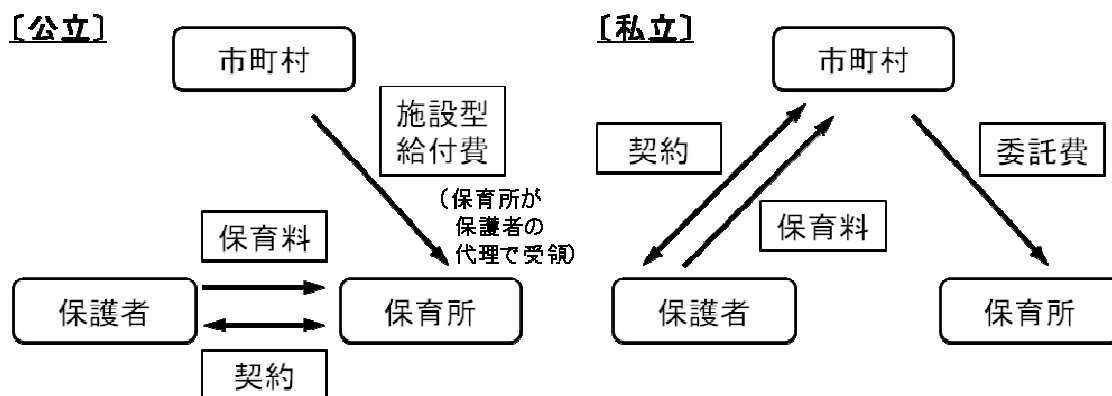
市町村に対して保育料を支払う。また、保育の実施に充てるための費用は、施設型給付ではなく、現行制度と同様、市町村が私立保育所に対して委託費として支払う仕組みとなっている。

図表12 新制度における保育料と施設型給付



【出所】子ども・子育て会議資料を基に作成

図表13 新制度における費用負担の仕組み



【出所】子ども・子育て会議資料を基に作成

(2) 保育所以外の保育施設等

ア 認定こども園

認定こども園は、平成18年10月に施行された就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（平成18年法律第77号。以下「認定こども園法」という。）に基づき、幼稚園・保育所等のうち、幼児教育・保育を提供する機能と地域における子育て支援を行う機能とを有する施設で、都道府県知事の

認定を受けたものである。認定こども園には、幼保連携型、幼稚園型、保育所型及び地方裁量型がある。認定こども園の利用者は、認定こども園と直接契約し、園が設定する料金を支払う。平成26年4月時点で、施設数は1,359施設となっている⁴¹。

幼保連携型の認定こども園について、現行制度では、幼稚園部分と保育所部分とで、認可の根拠法、指導監督権者及び財政措置等が異なっている⁴²が、新制度においては、認定こども園法に基づく単一の認可制度となり、指導監督及び財政措置（施設型給付）が一本化された。他類型の認定こども園については、施設体系は現行のままだが、財政措置は施設型給付に一本化される。

イ 認可外保育施設

児童の保育を目的としつつも、児童福祉法に基づく都道府県知事の認可を受けていない保育施設を認可外保育施設と総称しており、都道府県知事に一定の事項を届け出ることが求められている（同法第59条の2第1項）。認可外保育施設は、利用者と直接契約し、保育料は施設が独自に設定している。認可外保育施設は、サービス内容や公費助成の有無・多寡等により様々な形態のものがあり、自治体が独自に設けた認定等の基準を満たし、運営費等の補助を受けている施設、事業主等がその雇用する労働者の児童を保育するために設置する事業所内保育施設、夜間保育等を行うベビーホテルなど、多岐にわたっている。主に、保育所に入所できなかった児童や保育所では対応できない時間帯に仕事をしている保護者の児童などを保育している。

新制度においては、一部の認可外保育施設について、市町村が認可する地域型保育事業に位置付けられ、公費による給付の対象となる⁴³。

なお、認可外保育施設ではないが、保護者の居宅等で保育を行う在宅サービスとして、ベビーシッターが存在する。

ウ 家庭的保育事業

家庭的保育者の居宅等において、主として低年齢児を対象に小規模に行われる異年齢保育である家庭的保育事業（いわゆる「保育ママ」）がある。家庭的保育事業は、昭和35年頃から自治体により始められたとされ、平成22年からは児童福祉

⁴¹ 文部科学省・厚生労働省幼保連携推進室「認定こども園の平成26年4月1日現在の認定件数について」

⁴² 幼稚園部分は学校教育法、保育所部分は児童福祉法に基づき、それぞれ認可を受ける必要がある。指導監督や財政措置等についても、それぞれの制度体系に則り実施される。

⁴³ 例えば、事業所内保育施設は、改正児童福祉法第6条の3第12項に新たに規定され（事業所内保育事業）、市町村が認可する地域型保育事業の一つとして、地域型保育給付の対象となる（改正児童福祉法第34条の15、子ども・子育て支援法第7条第5項及び第9項並びに第29条）。なお、新制度では、地域型保育事業の認可及び認定こども園法に基づく認可を受けた保育施設は、都道府県知事への届出の対象外とされている（改正児童福祉法第59条の2）。

法に定められた保育事業として行われている（同法第6条の3第9項）。家庭的保育者は、保育士又は保育士と同等の知識及び経験を有すると市町村長が認めた者で、市町村が行う研修を終了したものである。保育する児童の人数は、家庭的保育者1人につき3人以下であるが、家庭的保育補助者がいる場合には5名まで可能である。保育時間は、原則8時間／日となっている⁴⁴。

新制度においては、地域型保育事業の一つに位置付けられ、地域型保育給付の対象となる⁴⁵。

エ 幼稚園

幼稚園は、学校教育法（昭和22年法律第26号）に基づくもので、学校の一つに位置付けられる。国や自治体が設立する公立幼稚園と学校法人等が設立する私立幼稚園とがある。私立幼稚園の設立時には、都道府県知事の認可を要する（同法第4条第1項第3号）。幼稚園を利用する場合、利用者は、幼稚園と直接契約し、園が設定する保育料を支払う。保育料の一部を補助するため、就園奨励費補助が保護者に支給されている。また、施設に対しては私学助成（運営費補助）が行われている。幼稚園の対象は3歳から小学校就学前の児童であり、教育・保育時間は原則4時間／日となっている⁴⁶。平成25年5月現在、施設数は13,043施設、利用児童数は1,583,610人となっている⁴⁷。

新制度では、幼稚園は、①認定こども園となり施設型給付を受ける、②幼稚園のままで施設型給付を受ける、③幼稚園のままで現行の私学助成を受けるという3つの選択肢がある⁴⁸。①と②の場合、これまでの就園奨励費補助と私学助成に替わって施設型給付が行われる。

4 海外の動向⁴⁹

海外の保育分野に係る制度について、その動向を概括する。

⁴⁴ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「家庭的保育事業の実施について」（平成21年10月30日雇児発1030第2号）

⁴⁵ 改正児童福祉法第34条の15、子ども・子育て支援法第7条第5項及び第6項並びに第29条

⁴⁶ 文部科学省「平成24年度幼児教育実態調査」によれば、幼稚園の81.4%（公立59.7%、私立94.2%）が預かり保育を実施している。ただし、週4日以上利用する幼児数の割合は10.6%であるなど、利用は一部にとどまる。

⁴⁷ 文部科学省「平成25年度学校基本調査」

⁴⁸ 現行の私立幼稚園は、特段の申出を行わない限り、施設型給付を受ける幼稚園となる。

⁴⁹ 本項目は、OECD 編著、星三和子・首藤美香子・大和洋子・一見真理子 訳「OECD 保育白書—人生の始まりこそ力強く：乳幼児期の教育とケア（ECEC）の国際比較—」、株式会社日本総合研究所「諸外国における幼児教育・保育の現状や動向に関する調査研究報告書」、池本美香「幼児教育・保育分野への株式会社参入を考える—諸外国の動向をふまえて—」，“CHILDCARE MARKETS” Edited by Eva Lloyd and Helen Penn を基に記述した。

(1) スウェーデン

スウェーデンでは、元々は公立保育所が中心的な位置を占めていたが、1992年（平成4年）に、私立保育所にも公的な補助金を交付する制度が導入され、株式会社を含む私立保育所の数が増加した。2010年（平成22年）時点で、私立保育所は、利用者ベースで19%に上り、そのうち、営利企業によるものが最も多くを占めており、近年の保育所の量的な拡大は、営利企業に支えられている形となっている。私立保育所は自治体から資金提供を受け、契約によって、公立保育所の基本基準を満たすことが期待されているが、国のカリキュラム基準に従う義務はない。また、全ての保育所は、定期的に政府機関から質の監査・モニタリング・評価を受ける仕組みとなっている。

(2) デンマーク

デンマークでは、デイケア施設の約70%は公立の地域サービスが運営しており、残りは民間の非営利事業者等によるもので、営利事業者のサービスを利用する人はほとんどいない。営利事業については、待機児童問題に対し、自治体が保育所を整備していくのでは限界があるため、より柔軟な方法として、保育サービス自体で利益を出すことは認められない（付加サービス等でのみ利益を出すことが認められる）という制限下で営利企業の参入が認められた。その後も、営利企業の参入を促進するため、法人の保育サービスから利益を出すことを認める、保育料等を事業者が自由に決めることを認める等の制度改正が行われている。2007年（平成19年）以降、全ての施設について児童の環境評価（保育所の物理的な環境、心理的な環境等）が義務付けられており、その評価結果はウェブサイト上で公表されなければならないこととなっている。

(3) オーストラリア

オーストラリアでは、従来、非営利組織により保育が担われてきたが、現在は、市場原理を通じて提供されるサービスとして捉えられるようになっている。1991年（平成3年）に補助金の対象が営利企業にも拡大され、その後も市場原理の導入が進められた。1997年（平成9年）には非営利サービスに対する運営費の補助金がなくなり、現在は、政府の財政支出の性格は、事業者に対するものではなく、保護者に対するものとされている⁵⁰。

(4) ニュージーランド

ニュージーランドでは、1980年代後半に、一定の基準を満たした施設に対して設置主体に関わらず補助金を交付する仕組みを導入したことによって、株式会社等に

⁵⁰ ただし、補助金そのものは、保護者ではなく、直接施設に交付される。

よる私立保育所が増加した。2011年（平成23年）時点で、株式会社等による私立保育所が1,940施設、非営利の保育所が2,543施設存在する。これらの施設に対する評価は、3年に1回、教育評価として実施される。その結果が芳しくない場合、教育省が介入することとなる。最終報告書は、全てウェブサイト上に公開される。

(5) ノルウェー

ノルウェーでは、営利法人の参入が認められており、私立保育所は近年の保育所数の増加に大きく貢献している。2004年（平成16年）に、株式会社を含む私立保育所に対して、公立保育所と同水準の補助金を支給することが法制化された。保育の質に関する調査データによれば、公立か私立かによる大きな相違はなかったとされている⁵¹。

(6) イギリス

イギリスでは、1990年代に、女性の就業率向上等のために政府が保育所の増加に力を入れた際に、私立を中心に保育所の定員が増加した。2011年（平成23年）時点で、私立が91%、公立が8%となっている⁵²。政府機関が指針に沿って保育所の監査を行うこととなっており、その監査レポートはウェブサイト上で公開される。また、就学前教育・保育サービスを提供する者は一部の条件に当てはまらないものを除き、教育基準局に登録し、その監査を受けることがChildcare Act2006で義務付けられている。また、その評価の結果は、全てウェブサイト上で公表されている。

(7) アメリカ

アメリカでは、家庭は私的部門と考えられており、公的な関与は限定的であることがほとんどである。子供や家庭に関する国全体で統一した政策は存在せず、個々の州の政策に委ねられている。国全体では、施設型保育サービスの3分の2が非営利、3分の1が営利の施設であり、3歳までの子供を対象とした家庭外サービスの最も一般的な形は民営で、子供の年齢が上がるにつれて次第に公的財源による施設に移っていく。保育施設（childcare centre）の開設には、全ての州で健康や安全等に関するライセンスが求められるものの、保育市場の参入障壁は極めて低いといわれている。ウィスコンシン州などほとんどの州においては、株式会社の参入が認められており、上場企業など多くの株式会社の参入が確認できる。

⁵¹ “Undersøkelse om foreldres tilfredshet med barnehage tilbudet” TNS Gallup (2008) (Survey concerning parents' satisfaction with kindergartens)

⁵² “Childcare and Early Years Providers Survey 2011” UK The Department for Education

(8) フランス

フランスでは、営利企業の参入は認められているが、ほとんどは市町村と非営利法人により運営されている。営利法人によるものは、ごく一部に限られている。2003年（平成15年）には、営利企業へも政府の補助金を支給することが決定された。また、保育施設については、保育・教育の内容について各施設が計画を作成することが定められている。

(9) ドイツ

ドイツでは、社会サービスにおいてはできるだけ最小の社会単位（家庭等）が履行するものとされていることから、保育分野においても、民間事業者が存在するため公的なサービスは介在しない。保育所の利用児童数を設置主体別にみると、営利企業は約10%であり、多くは公益法人（主に宗教系）により担われている。

(10) まとめ

主要国の中では、現在、保育分野への営利法人の参入を認めていない国はほとんど見受けられず、過去には保育所の設置主体を非営利法人に限定していた国であっても、営利法人に門戸を開いてきたところが多い。また、保育の質や安全性を確保するため、第三者評価等により、保育内容や質のチェックに力を入れるなどの工夫がみられる国もある。一部、営利法人の提供する保育の質が低い等の問題点が指摘されている国であっても、営利法人の参入そのものについて問題視するというよりは、各保育所の質や安全性をどのように確保していくかという点について議論が行われているように見受けられる。

第3 実態及び意見交換会における議論等

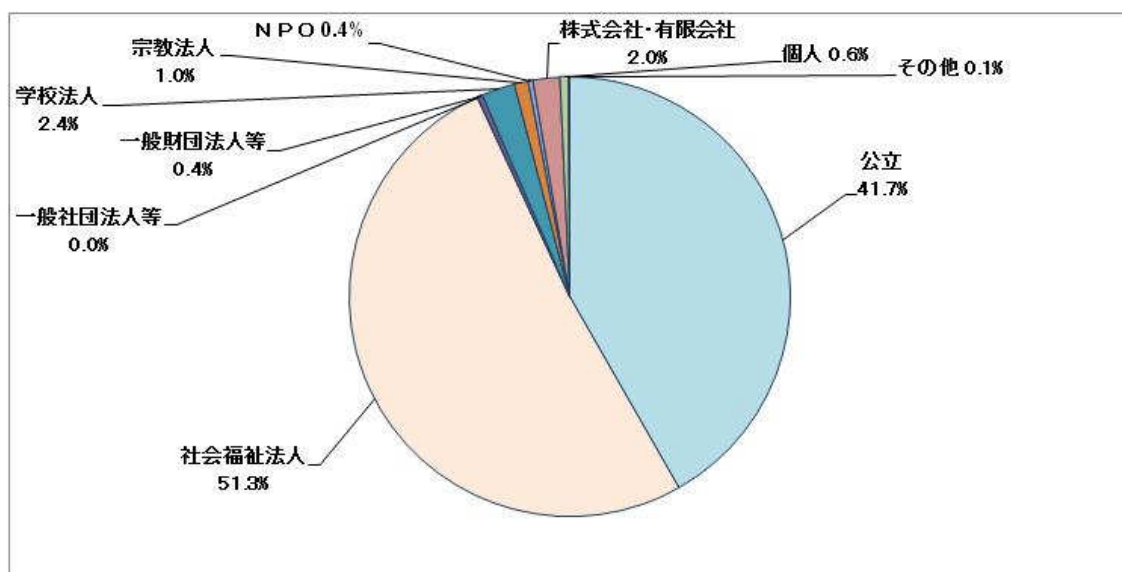
1 新規参入

多様な事業者の参入が可能となる環境が整っているかとの視点から、新規参入に係る制度とその実態等について調査を行った。

(1) 現行制度の概要・実態

私立保育所の設置に当たっては、都道府県知事の認可を得る必要がある（児童福祉法第35条第4項）。同法上、保育所の設置主体に制限はないが、かつては、厚生省児童局長通知⁵³において、設置主体が社会福祉法人に限定されていた。この通知は、平成12年3月に廃止され⁵⁴、以降は、株式会社等を始めとする多様な主体の参入が可能となっている。平成25年4月時点で、株式会社又は有限会社により設置された保育所は、全体の2.0%である⁵⁵。

図表14 保育所設置主体別割合（平成25年4月1日時点）



【出所】内閣府「規制改革会議 健康・医療WG」第21回会合（平成26年5月1日）厚生労働省提出資料より作成

（注）四捨五入の関係で、合計が100%にならない場合がある。以下同じ。

認可に当たっては、児童福祉法上は市町村の関与は明記されていない。しかし、実際には、同法第24条第1項により市町村が保育の実施主体とされていること等を背景に、認可申請に係る保育所が所在する市町村を関与させ、実質的にその市町村

⁵³ 注22の通知

⁵⁴ 注24の通知による。

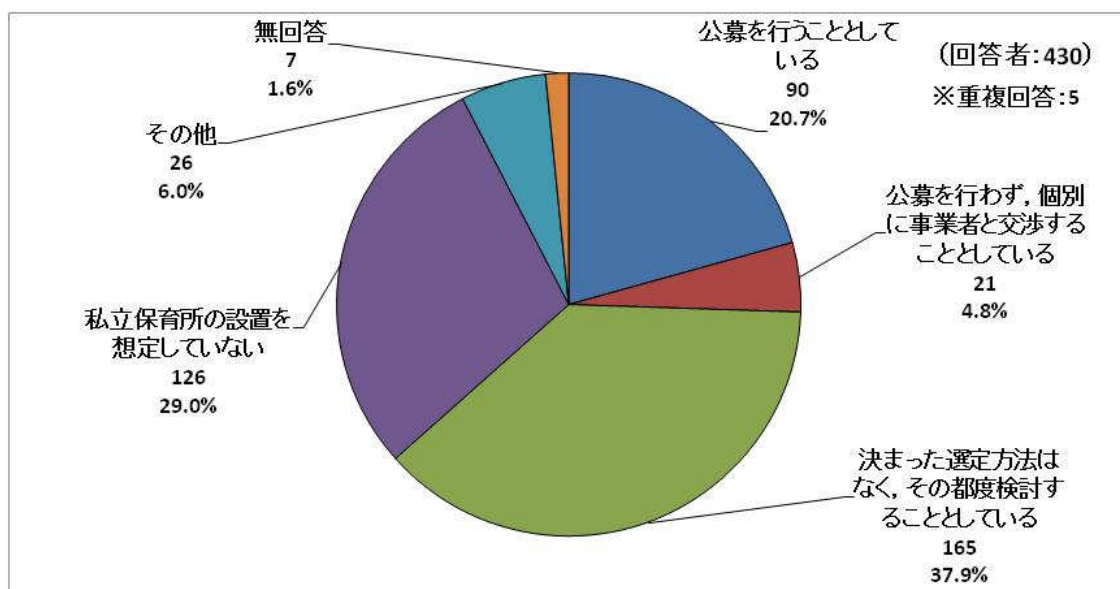
⁵⁵ 内閣府「規制改革会議 健康・医療WG」第21回会合（平成26年5月1日）厚生労働省提出資料参照

が認可の可否を判断している実態が多く見られる。具体的には、都道府県知事への認可申請に係る提出書類に市町村長の意見書を添付させること、認可申請に当たって市町村との十分な協議を経るようさせること、市町村を経由して認可申請させ、市町村長にその申請内容の審査を行わせた上で都道府県知事に送付させることなどが、都道府県の設置認可要綱に定められている事例が見受けられる。

また、保育所設置の認可の前提として、市町村において保育所の設置主体となる事業者の公募を行い、そこで選定された者が認可申請をする方式を採る場合がある。この場合、認可の前の公募過程において事実上事業者が決まる。

保育所の設置主体となる事業者の選定方法について、市町村に対するアンケートでは、回答者の20.7%が、「公募を行うこととしている」と回答している。

図表15 私立保育所の設置主体となる事業者の選定方法



【出所】公正取引委員会調べ

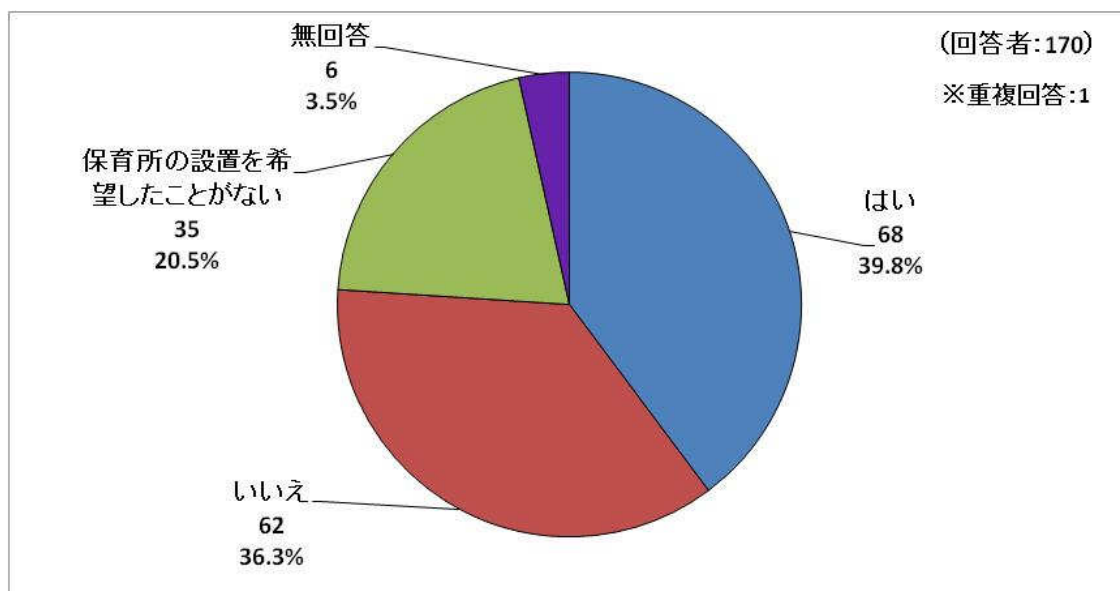
市町村の中には、株式会社等を参入させることに消極的なところもあり、例えば、市町村が保育所の設置主体となる事業者の応募要綱等を定める際、事業者の応募資格を社会福祉法人に限定するなどの事例が見受けられる。市町村が株式会社等を参入させることに消極的な場合には、事実上、株式会社等は都道府県に設置認可申請をすることができなくなる。

(2) 現行制度・実態に係る意見

株式会社等に対するアンケートでは、回答者の39.8%（保育所の設置を希望したことがない者を除くと、回答者の50.0%）が、「株式会社等の営利法人であることを

理由に自治体から認可を拒否されたり、事実上、株式会社等が参入不可能な条件を設定されたりすることで、参入を諦めたことがある」と回答している。具体的には、「既存の社会福祉法人の参入しか認めない自治体がある」、「社会福祉法人のみを認可しており、株式会社は認めない自治体がある」、「既存の保育所の3か所のハンコを取ることを求められた」、「地域の既存の保育所の理事長全てから新規参入の同意を得ることを求められた」等の認可に係る慣行についての回答があったほか、過去の実績に関して、「認可外保育施設の運営実績が1年以上ないと認可されない」、「他の市町村での保育所の運営実績がないと認可されない」等の回答が、選定手続に関して、「表向きは株式会社も含めて公募しているが、結果的には社会福祉法人だけが選考される」、「表面上は株式会社の参入を認めているが、事業者の選定を行う委員に、株式会社の参入に批判的な人物を配置し、株式会社の参入を実質的に制限している」等の回答があった。なお、意見交換会では、「自治体の中には、株式会社を参入させることに消極的なため、新設事業者を公募しても、株式会社が最初から参入を諦め、その結果、必要な事業者数が集まらないところがある」等の弊害を指摘する意見もあった。

図表16 株式会社等であることを理由に認可を拒否されたり、株式会社等が参入不可能な条件を設定されたりすることで参入を諦めた事例の有無



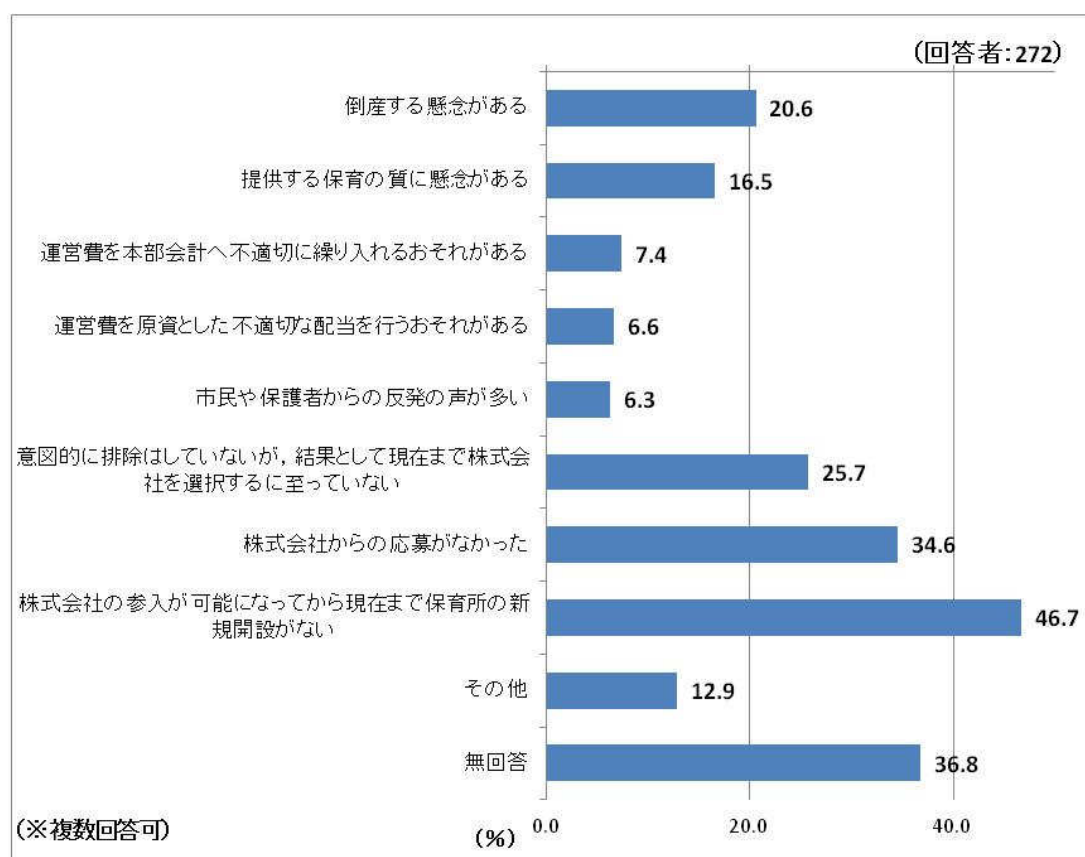
【出所】公正取引委員会調べ

また、意見交換会では、「自治体の判断において、事業の継続性等の観点から、株式会社に優先して、社会福祉法人を保育所の運営主体として選択することがあると思われる」、「自治体の中には、社会福祉法人であれば、撤退時に施設等が他の社会

福祉法人又は国庫に帰属する⁵⁶ため、撤退する保育所に入所する子供に継続して保育を提供することが比較的容易であり、利用者の保護が図られることから、社会福祉法人しか参入させたくないとの意見を持つところがある」、「株式会社による保育所の設置を認可しない自治体が存在する背景には、株式会社の参入を認めないよう自治体に圧力をかける既存事業者のロビー活動等があると思われる」、「株式会社の参入が進むか否かは、自治体の待機児童解消にかけるやる気次第ではないか」との意見が、株式会社に対するヒアリングでは、「保育が福祉であるという発想が参入障壁となっている。多くの公費が注入されている中で、株式会社は公費を他事業に流用しているのではないかという懸念が根強い」との意見があった。

株式会社により設置された保育所がない市町村に対するアンケートでは、その理由として、「意図的に排除はしていないが、結果として現在まで株式会社を選択するに至っていない」（25.7%）との回答がある一方、「倒産する懸念がある」（20.6%）、「提供する保育の質に懸念がある」（16.5%）との回答もみられた。

図表17 保育所の設置主体として株式会社を選択していない理由



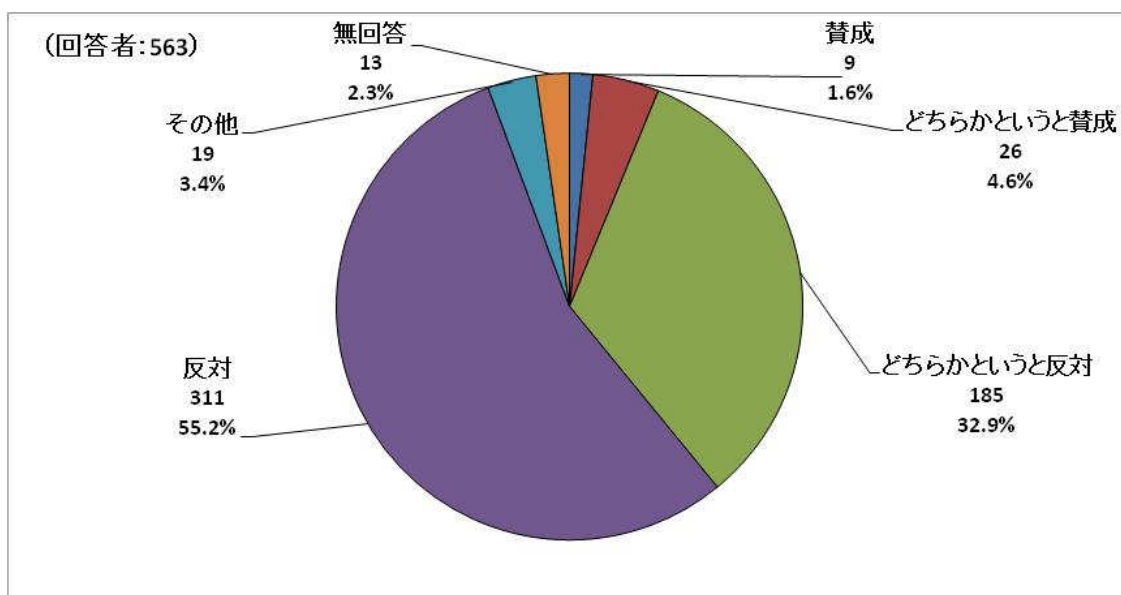
【出所】公正取引委員会調べ

⁵⁶ 社会福祉法では、社会福祉法人が解散した場合の残余財産の帰属については、定款で定める場合はその定款の定めるところにより他の社会福祉法人に、定款で定めない場合は国庫に帰属する旨が規定されている（同法第31条第3項、第47条）。

なお、社会福祉法人に対するアンケートでは、株式会社等の営利法人が保育所を設置することについて、回答者の88.1%が、「反対」(55.2%)又は「どちらかという」と反対」(32.9%)と回答しており、その理由として、「営利法人は利潤を追求し、コスト優先であるため、保育の質が低くなるから」、「営利法人は倒産・撤退するリスクが高く、安定的・継続的な保育を提供できないから」、「児童福祉や教育の分野を営利法人が担うのはそもそも馴染まないから」等が挙げられている。また、社会福祉法人に対するヒアリングでは、「保育は利益を目指すものではなく、子供の成長のために、株式会社が有益なものなのかという根本的なところで疑問」、「株式会社は利潤を追求するため、儲かるか否かという視点で保育が実施される。お金を出さない人は最低ラインのサービスしか受けられなくなる」、「安定的な社会福祉法人に対して、株式会社はいつつぶれるか分からない」との意見があった。

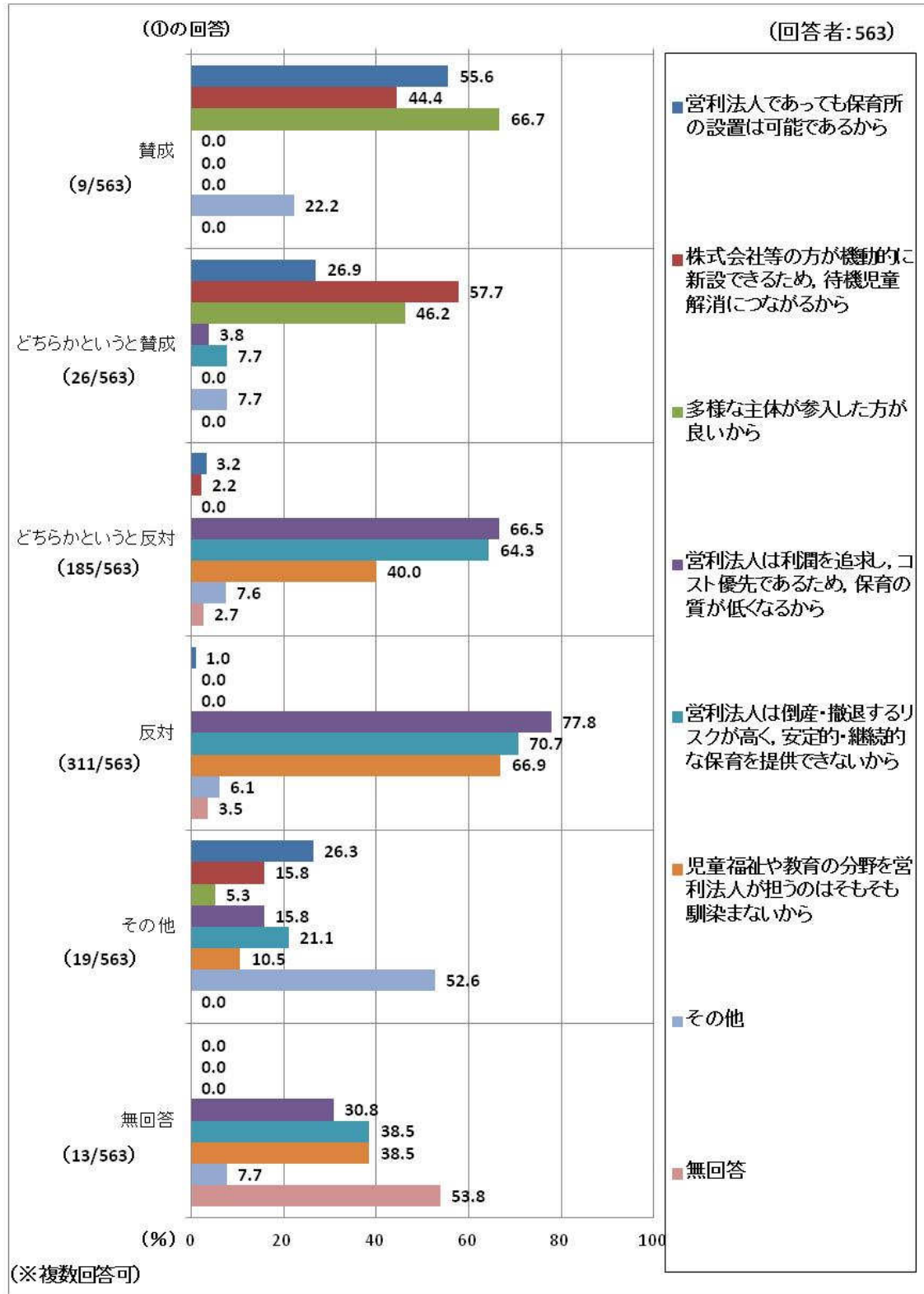
図表18 株式会社等が保育所を設置することに対する社会福祉法人の意見及びその理由

① 株式会社等が保育所を設置することに対する社会福祉法人の意見



【出所】公正取引委員会調べ

② ①の回答の理由



ただし、上記のような株式会社等に対する懸念については、次のような反論があった。

保育の質の低下への懸念に関して、意見交換会では、「株式会社でも社会福祉法人でも、法人形態による大きな違いはなく、結局、個々の事業者の問題である」との意見が、社会福祉法人に対するヒアリングでは、「良い保育とは何かが大事であって、法人形態による本質的な差はない」との意見が、株式会社等に対するアンケートでは、「法令による基準を遵守しなければならないため、質の切下げは不可能である」、「保育の質は、職員の意識やレベルによるところが大きく、法人形態の違いだけで質が決まるものではない」、「保育の質は、法人形態の如何ではなく、個々の事業者次第である」、「利益を上げるためには顧客を集めねばならず、保育の質が向上する。競争がないところではサービスが低下する」、「市場のニーズに応えることで、保育の質は担保できる」等の意見があった。

また、保育所の撤退への懸念に関して、意見交換会では、「株式会社は、倒産・廃業の懸念があると批判されるが、社会福祉法人であっても、事業の存続ができなくなった例がある」、「今は、賃貸物件により保育所を運営する社会福祉法人も多く存在し、撤退時の残余財産に係る規制がないことを根拠に株式会社等の参入を認めないとの理屈の妥当性は小さくなっていると思われる」との意見が、自治体に対するヒアリングでは、「事業者の撤退事例がないため推測になるが、撤退時の自治体の対応は、社会福祉法人と株式会社とで異なることはない考える」との意見が、株式会社等に対するアンケートでは、「倒産は一部の企業の事案であって、株式会社だからこそ競争による質の高い保育が提供できる」等の意見があった。市町村に対するアンケートでは、社会福祉法人であっても倒産や解散、経営難により保育所の運営をやめた事例があることが確認された。

図表19 倒産・解散・経営難により保育所の運営をやめた事例の有無

		過去10年間の 累計件数の 合計	該当あり 自治体数	該当あり自治体 における保育所数の 合計
社会福祉法人が設置	設置主体が運営をやめた保育所数	51	27	1367
	うち倒産や解散、経営難により 運営をやめた保育所	15	9	596
株式会社が設置	設置主体が運営をやめた保育所数	12	6	229
	うち倒産や解散、経営難により 運営をやめた保育所	10	5	226
その他主体が設置	設置主体が運営をやめた保育所数	49	22	180
	うち倒産や解散、経営難により 運営をやめた保育所	9	8	19

【出所】公正取引委員会調べ

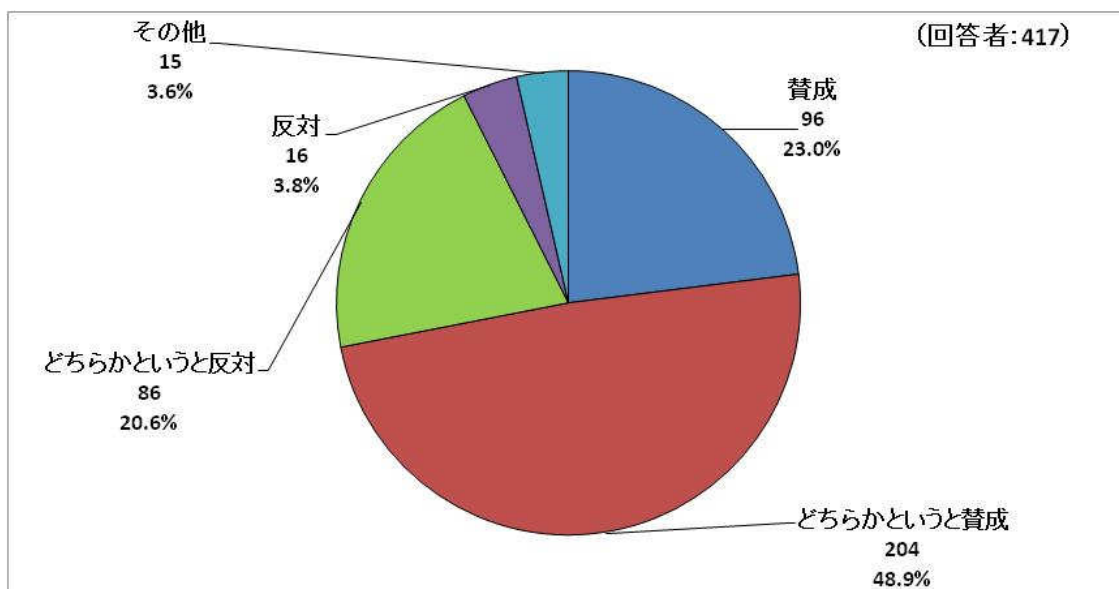
以上から、株式会社等に対する懸念は、必ずしも全ての株式会社等に当てはまるものではなく、保育所を運営し、保育サービスを提供するという点においては、法人形態による本質的な違いはないことがうかがえる。

保護者に対するアンケートでは、株式会社の参入について、保育所利用者の71.9%が「賛成」(23.0%)又は「どちらかという賛成」(48.9%)と回答しており、また、認可外保育施設利用者の80.0%が「賛成」(40.0%)又は「どちらかという賛成」(40.0%)、保育施設非利用者の83.1%が「賛成」(28.2%)又は「どちらかという賛成」(54.9%)と回答している。その理由としては、「株式会社の方が対応が柔軟で良いサービスを導入してくれそうだから」、「待機児童解消に役立つから」、「保育所間でサービスを競い合うことで保育の質の向上が期待できるから」等が挙げられている。

図表20 株式会社の参入が進むことに対する保護者の意見及びその理由

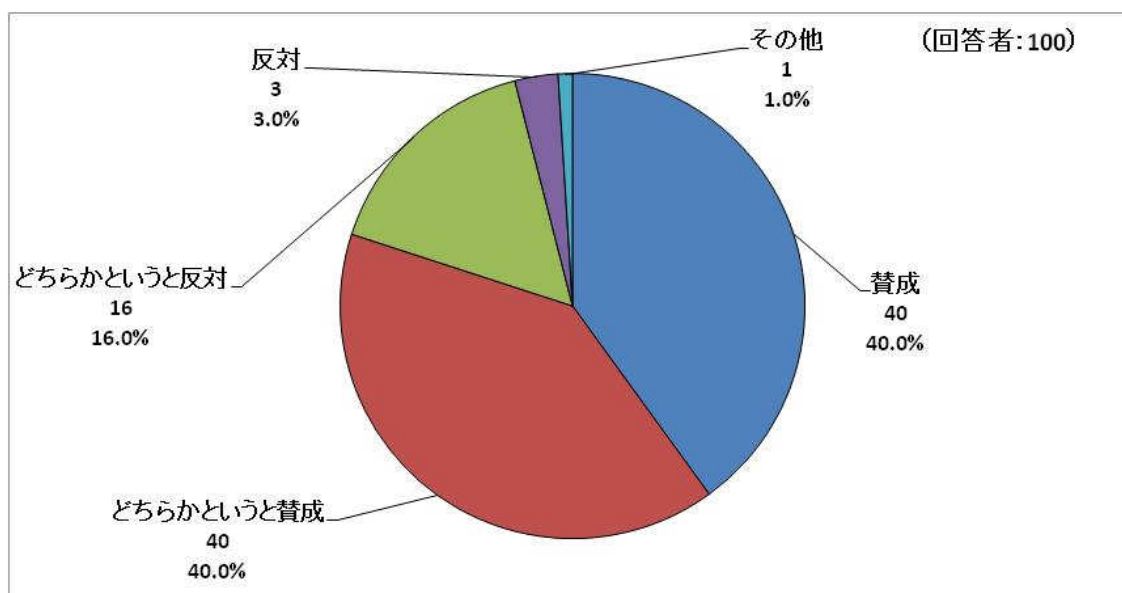
① 株式会社の参入が進むことに対する保護者の意見

〔保育所利用者〕



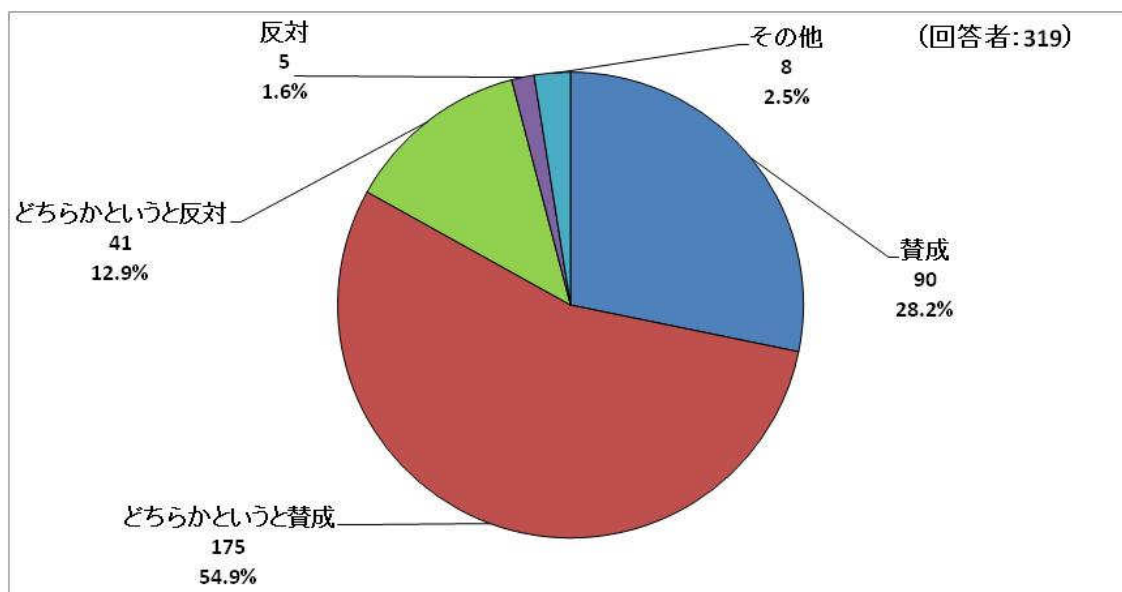
【出所】公正取引委員会調べ

〔認可外保育施設利用者〕



【出所】公正取引委員会調べ

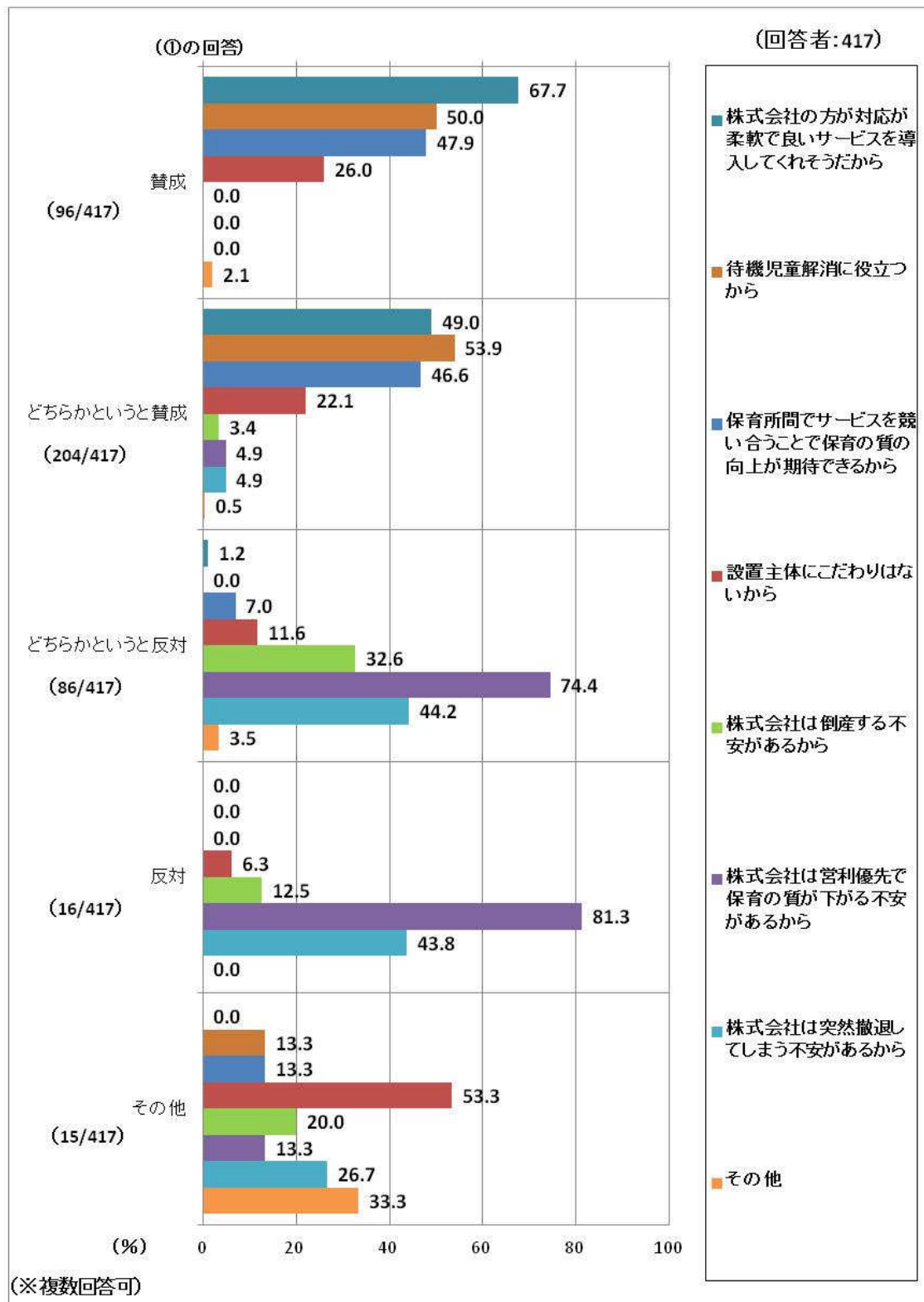
〔保育施設非利用者〕



【出所】公正取引委員会調べ

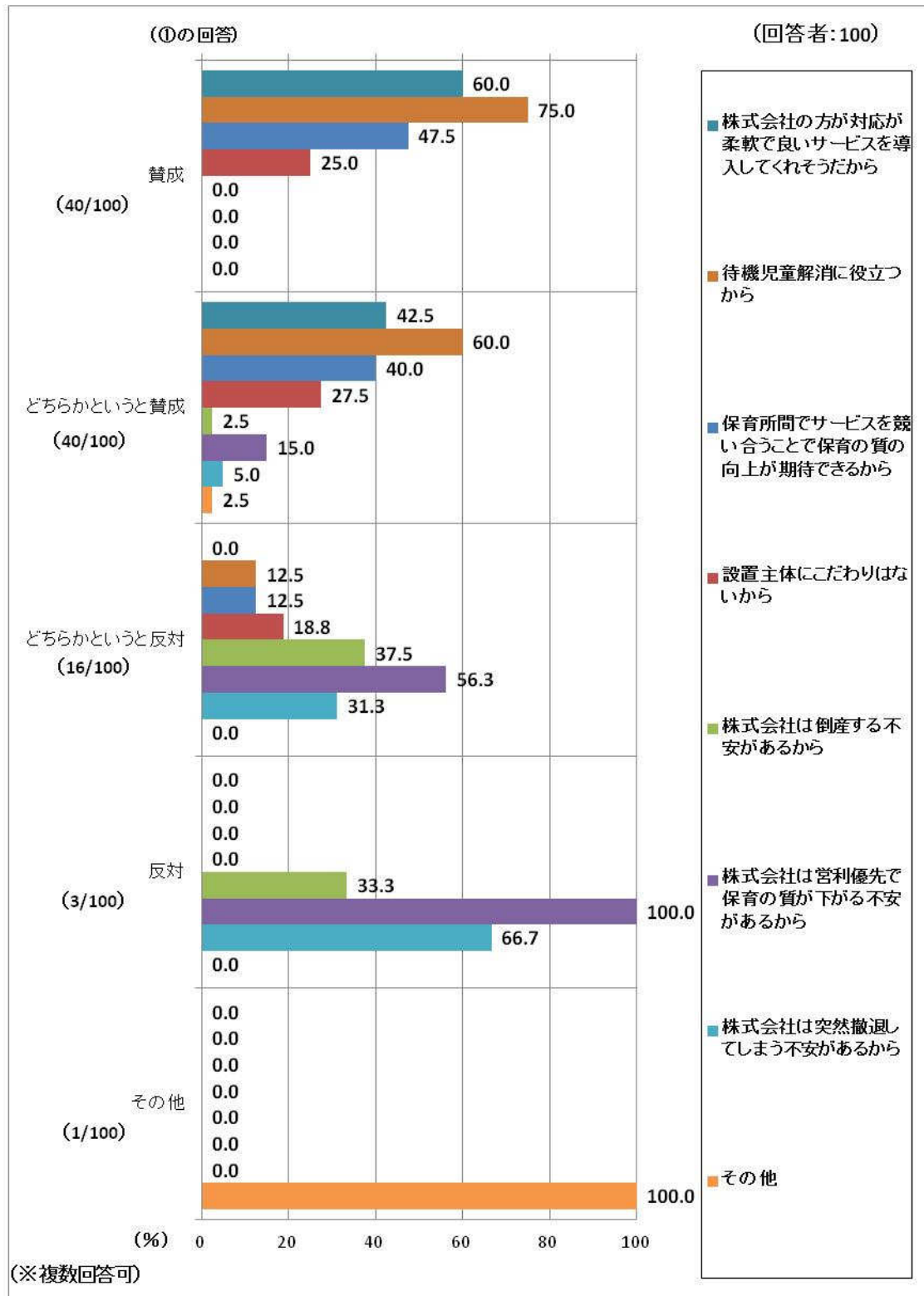
② ①の回答の理由

〔保育所利用者〕



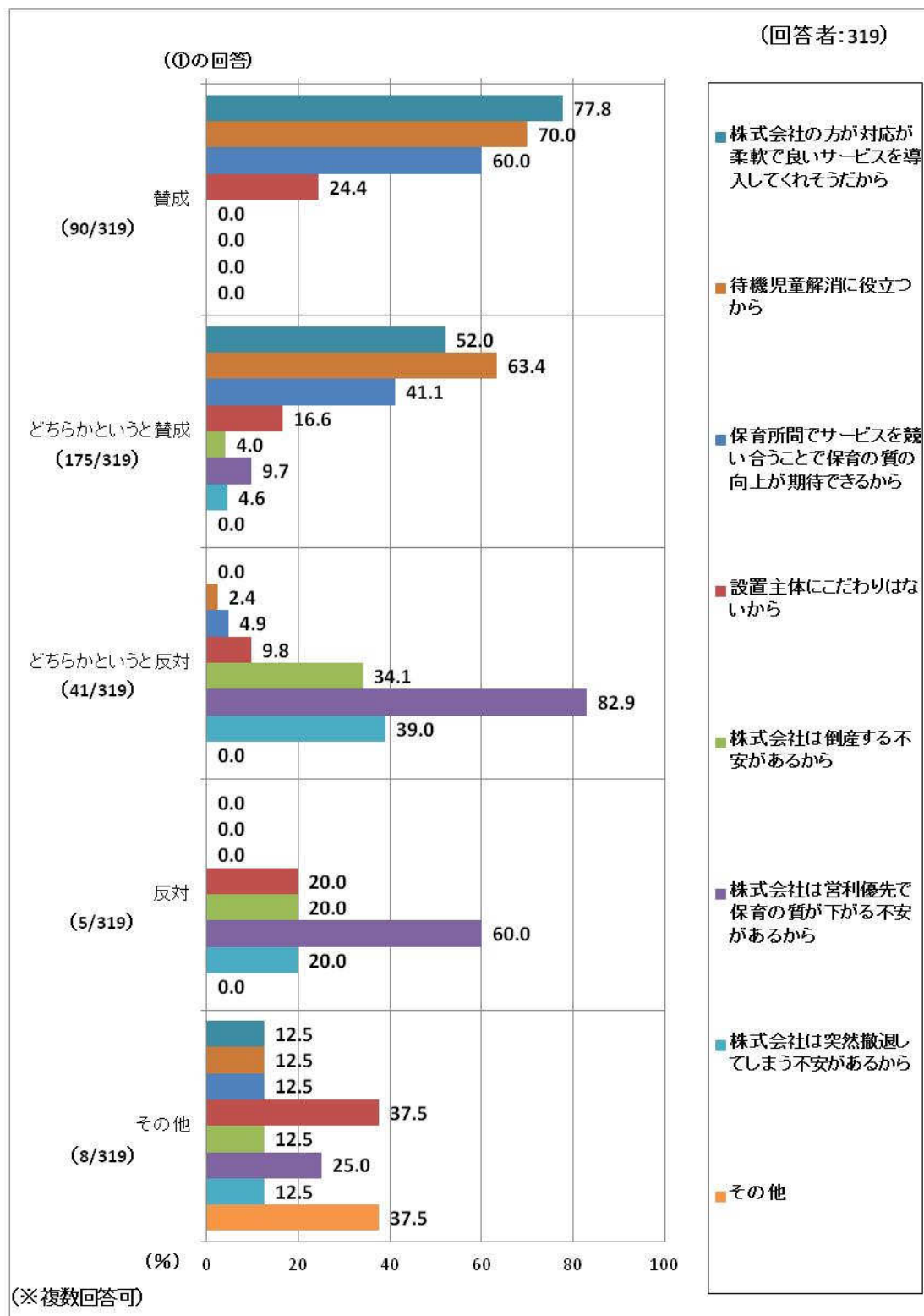
【出所】公正取引委員会調べ

〔認可外保育施設利用者〕



【出所】公正取引委員会調べ

〔保育施設非利用者〕



【出所】公正取引委員会調べ

(3) 新制度の概要等

保育所の設置認可に係る具体的な基準について、現行制度では、児童福祉法上は規定されておらず、厚生省児童家庭局長通知⁵⁷によっているが、新制度においては、保育所の設置認可申請に係る審査の基準が改正児童福祉法に規定され、都道府県知事は、客観的な認可基準への適合に加えて、経済的基礎、社会的信望及び社会福祉事業の知識経験に関する要件を満たした上で、欠格事由に該当する場合や供給過剰による需給調整が必要な場合を除き、認可するものとする仕組みとされた（同法第35条第5項及び第8項）⁵⁸。このように、保育所の設置認可申請に係る審査の基準が法律上明記されたことにより、都道府県知事は、株式会社等という法人形態だけを理由に、株式会社等からの保育所の設置認可申請を拒否することはできなくなった。また、都道府県知事は、当該認可をしようとするときは、あらかじめ、当該認可申請に係る保育所が所在する市町村の長と協議しなければならないと規定された（同法第35条第7項）。

上記の制度改正を踏まえ、平成25年5月、規制改革会議は、「経営形態にかかわらず、公平・公正な認可制度の運用がなされるよう、厚生労働省は都道府県に通知する。併せて、当該通知の趣旨が市区町村に周知徹底されるよう、都道府県に通知する」ことを提言した。これを受け、同月15日に、厚生労働省は、都道府県知事等宛てに、「新制度（中略）においては、（中略）当該地域で保育需要が充足されていない場合には、設置主体を問わず、審査基準に適合している者から保育所の設置に係る申請があった場合には、認可するものとされた。／（中略）このため、保育需要が充足されていない地域においては、新制度施行前の現時点においても、新制度施行後を見据え、積極的かつ公平・公正な認可制度の運用をしていただくようお願いする。／また、併せて、保育の実施主体である管内市町村（特別区を含む。）に対しても、本通知の趣旨を周知していただくようお願いする」との厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知⁵⁹を発出した。

⁵⁷ 注24の通知

⁵⁸ 認可申請をした者が社会福祉法人又は学校法人である場合は、経済的基礎、社会的信望及び社会福祉事業の知識経験に関する要件については問われない（改正児童福祉法第35条第5項）。

⁵⁹ 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「新制度を見据えた保育所の設置認可等について」（平成25年5月15日雇児発0515第12号）

参考 1 規制改革会議「保育に関する規制改革会議の見解」（平成25年 5 月 2 日）（抜粋）

保育所の設置主体については、2000年の規制緩和によって制限が撤廃されている。さらに、子ども・子育て支援新制度への移行により、設置主体が株式会社等であることを理由に自治体の裁量で認可しないといった取扱いが許されなくなることが明文化される。経営形態にかかわらず、公平・公正な認可制度の運用がなされるよう、厚生労働省は都道府県に通知する。併せて、当該通知の趣旨が市区町村に周知徹底されるよう、都道府県に通知する

（下線は公正取引委員会）

参考 2 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「新制度を見据えた保育所の設置認可等について」（平成25年 5 月15日雇児発0515第12号）（抜粋）

（略）新制度（略）においては、保育所の設置認可に係る取扱いが別添のように改められ、当該地域で保育需要が充足されていない場合には、設置主体を問わず、審査基準に適合している者から保育所の設置に係る申請があった場合には、認可するものとされた。

待機児童の解消は、喫緊の課題であって、本年4月19日に内閣総理大臣から公表された「待機児童解消加速化プラン」においても国と地方公共団体が、ともに全力を挙げて取り組むこととされており、保育需要が充足されていない地域において、その解決のための積極的な対応が求められている。

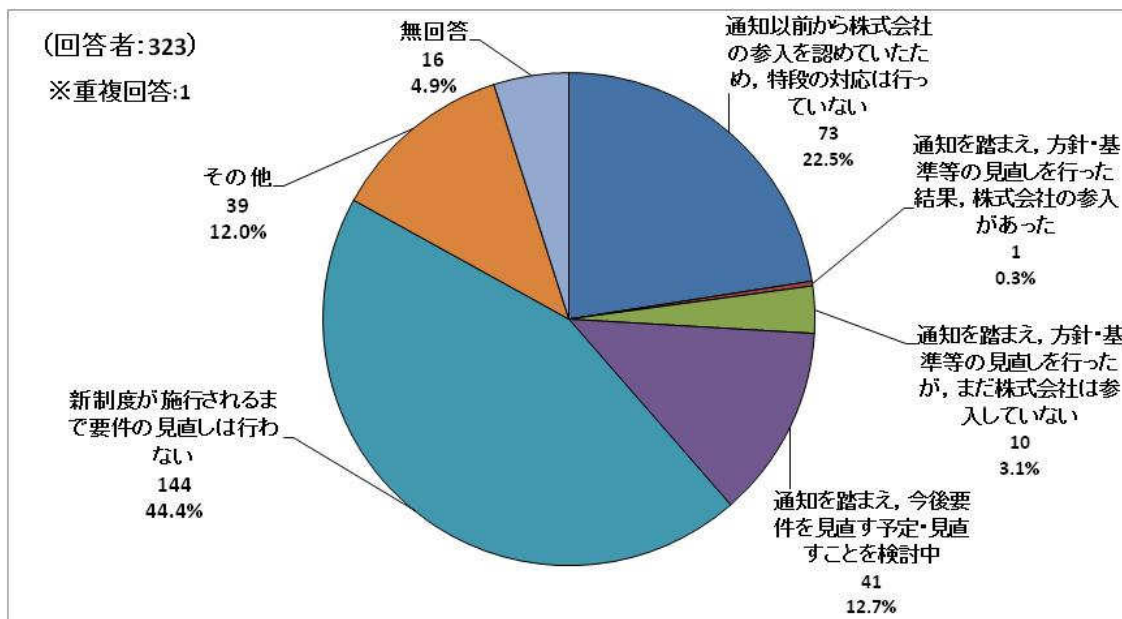
このため、保育需要が充足されていない地域においては、新制度施行前の現時点においても、新制度施行後を見据え、積極的かつ公平・公正な認可制度の運用をしていただくようお願いする。

また、併せて、保育の実施主体である管内市町村（特別区を含む。）に対しても、本通知の趣旨を周知していただくようお願いする。

（下線は公正取引委員会）

この点について、市町村に対するアンケートでは、回答者のうち、「通知を踏まえ、方針・基準等の見直しを行った結果、株式会社の参入があった」又は「通知を踏まえ、方針・基準等の見直しを行ったが、まだ株式会社は参入していない」が計3.4%、「通知を踏まえ、今後要件を見直す予定・見直すことを検討中」が12.7%、「新制度が施行されるまで要件の見直しは行わない」が44.4%となっている。

図表21 市町村における厚生労働省の通知を踏まえた方針等の見直しの状況



【出所】公正取引委員会調べ

厚生労働省の調査によれば、平成25年10月現在で、指定都市、中核市及び保育計画を策定している市区町（計180団体）のうち、保育所の設置・運営を担う事業者の募集等において、社会福祉法人等に限定している、事業主体等に応じて一定の実績を求めるなどしている自治体は、77団体存在するとされている⁶⁰。

(4) 新制度に係る意見

新制度について、意見交換会では、「法律上は、現行制度、子ども・子育て支援に係る新制度共に、株式会社の参入に障壁があるとは思っていない」との意見があった一方、「保育所設置事業者の選定において、選定委員に株式会社の参入に批判的な人物が任命されるなどといった、株式会社に不利な運用が行われることへの懸念は残るし、こういったものは表面化しないことが多い」といった自治体の制度運用に対する懸念を示す意見もあった。また、ヒアリングでも、株式会社から、「新制度では、自治体は今までのような恣意的な運用はできないのではないか」との意見があった一方、「新制度でも、事実上、株式会社を排除する運用を行う自治体があるのではないか」との懸念を示す意見もあった。

2 補助制度・税制

事業者が公平な条件の下で競争できる環境が整っているかとの視点から、補助制

⁶⁰ 内閣府「規制改革会議 健康・医療WG」第21回会合（平成26年5月1日）厚生労働省提出資料の別添2において、「該当あり」と回答した自治体数（重複除く）。なお、重複を含めた場合は92自治体

度・税制とその実態等について調査を行った。

(1) 補助制度

ア 現行制度の概要・実態

事業者が私立保育所を設置する際には、高額な施設整備費が必要となる。これに関し、現行制度では、保育所の創設・増築・増改築等に要する費用に対する補助制度があり、社会福祉法人⁶¹が保育所を創設・増築・増改築等する場合に、原則として、その費用の4分の3が補助される⁶²。一方、株式会社等は、当該補助制度の対象とされていない。

また、都道府県や市町村が、地方単独事業として、私立保育所に対する自治体独自の補助制度を設けている場合がある。補助金額や交付対象は、それぞれの自治体の判断において決定されているが、その中には、対象を社会福祉法人に限定していたり、社会福祉法人とそれ以外の法人とで、補助金額や交付条件等に差を設けていたりする事例が見受けられる。

市町村に対するアンケートでは、回答者の85.4%が、地方単独事業として私立保育所に対する補助金の交付を行っており、地方単独事業を実施する市町村の22.8%が、補助対象を社会福祉法人等の特定の法人に限定していたり、社会福祉法人とそれ以外の法人とで補助金額や交付条件等に差を設けていたりするものがあると回答している。このような補助制度の具体例としては、保育所整備費に対する補助、土地・建物の賃貸料に対する補助、保育所運営費に対する補助、障害児・病後児の受入れに対する補助、金融機関からの借入に係る利子に対する補助等が挙げられている。法人形態により差を設けている理由としては、「社会福祉法人以外の設置主体から参入に係る相談等がない・僅少であるので、対象とする必要がないから」、「社会福祉法人であれば、事業を廃止した場合でも、財産が個人に帰属しない等、事業の継続性が担保できる一方、他の設置主体ではそれが期待できないから」、「社会福祉法人以外の設置主体の資産形成に該当するから」、「営利目的の設置主体は、提供する保育の質に懸念があるから」等が挙げられている。

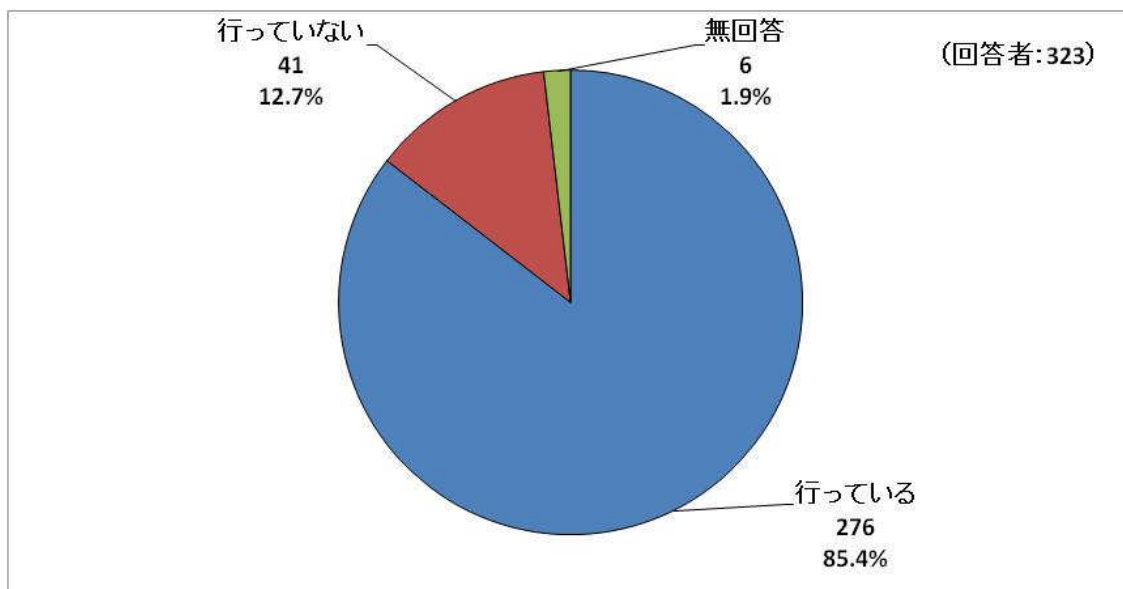
なお、各私立保育所に交付される保育所運営費の算定に当たっては、公私施設間の職員給与格差是正等を目的に、民間施設給与等改善費が加算される。これに関して、保育所を設置している株式会社が配当を行うことは、法律上は制限され

⁶¹ 社会福祉法人のほか、学校法人（幼保連携型認定こども園を構成する幼稚園及び保育所の設置者が同一の学校法人である場合において当該保育所の施設整備を行う場合に限る。）、日本赤十字社又は公益社団法人、公益財団法人、特例社団法人若しくは特例財団法人は当該補助制度の対象となる。

⁶² 文部科学省初等中等教育局長・厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「平成20年度子育て支援対策臨時特例交付金（安心こども基金）の運営について」（平成21年3月5日20文科初第1279号・雇児発第0305005号）の別紙「安心こども基金管理運営要領」における「保育所緊急整備事業」。費用の負担割合は、原則として、国1/2・市町村1/4・設置者1/4又は国2/3・市町村1/12・設置者1/4

ていないものの、厚生省児童家庭局長通知⁶³では、配当を行った場合には、民間施設給与等改善費が加算されないこととされている。

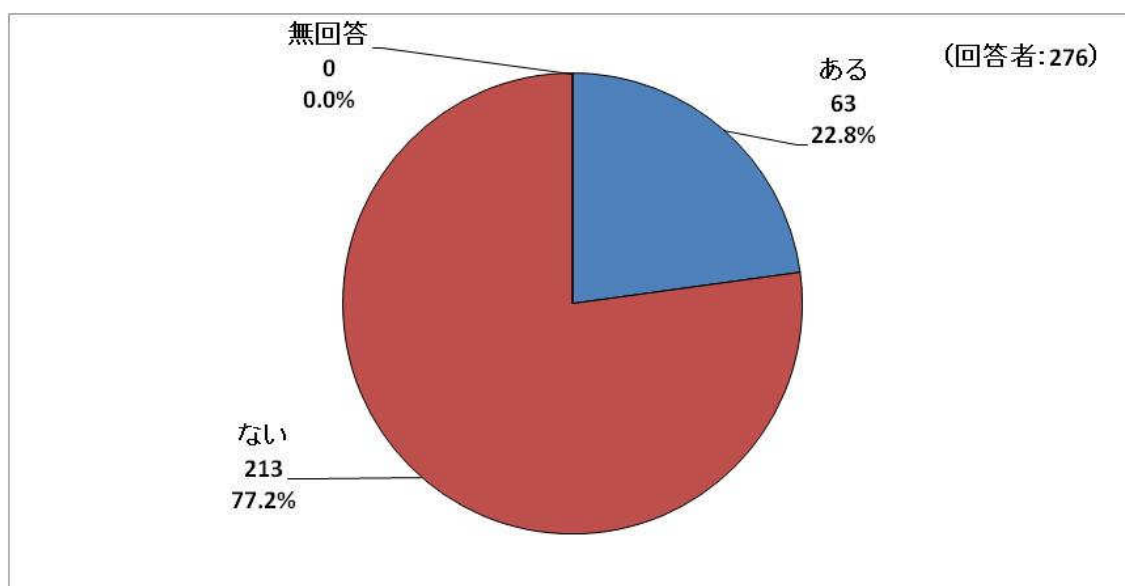
図表22 地方単独事業として私立保育所に対する補助金の交付を行っている市町村の割合



【出所】公正取引委員会調べ

⁶³ 厚生省児童家庭局長通知「「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」通知の施行について」(昭和51年4月16日厚生省発児第59号の5)

図表23 図表22で「行っている」と回答した市町村のうち、法人形態により差を設けている補助制度を有する市町村の割合



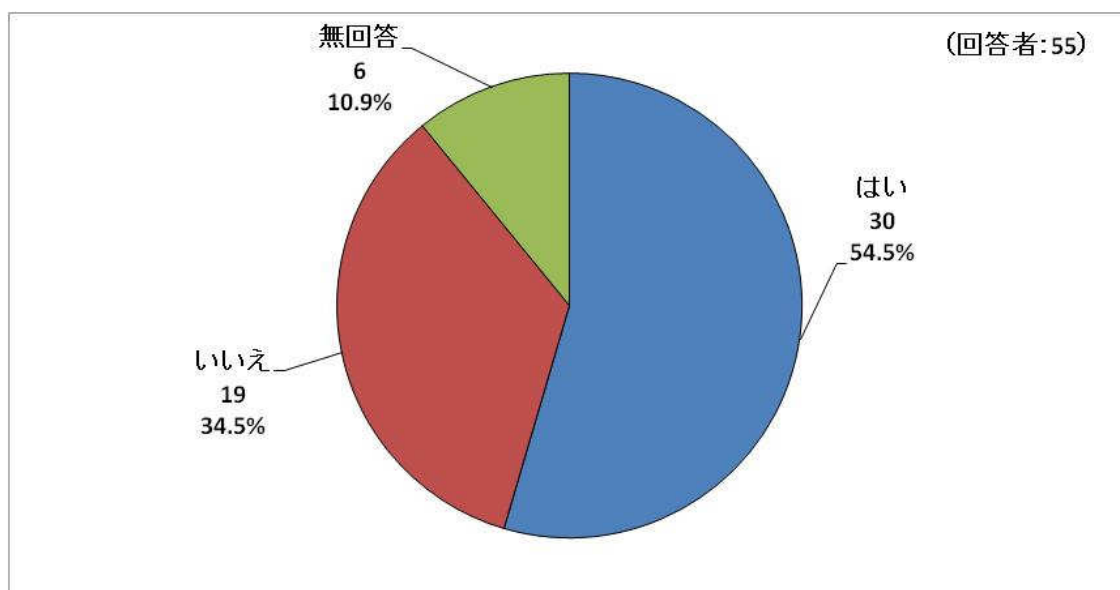
【出所】公正取引委員会調べ

イ 現行制度・実態に係る意見

法人形態により補助制度に差があることについて、意見交換会では、「地方単独事業として行っている補助制度において、株式会社を対象としていない場合、当該自治体の地域には、そもそも株式会社は参入しない」、「社会福祉法人と株式会社とで補助等に差があるため、収入に差が生じ、保育士の処遇や事業の新規展開に影響が生じる」との弊害を指摘する意見が、ヒアリングでは、「社会福祉法人であっても株式会社であっても、保育士の配置基準は同じであるため、補助金の少ない株式会社は、人件費を低くせざるを得なくなる」との弊害を指摘する意見があった。

また、地方単独事業である補助制度について、保育所を設置している株式会社等に対するアンケートでは、回答者の54.5%が、「地方単独事業において、株式会社等が不利になっていると考えられるものがある」と回答している。

図表24 地方単独事業である補助制度で株式会社等に不利なものと認識している株式会社等の割合



【出所】公正取引委員会調べ

株式会社による施設整備に対する補助がないことに関し、意見交換会では、「株式会社は施設整備に対する補助がないため、地方単独事業で行われる補助制度がなければ、事業を継続していくことは難しい」、「いわゆる『公設民営』方式⁶⁴で、自治体が施設を用意するのであれば、事業者は施設の建築に係る大きな初期投資が不要になるため、株式会社であっても、地方単独事業で行われる補助制度がない地域において事業を行うことが可能であると思われる」、「『公設民営』方式は、新規参入を増やすための一つの方策となるのではないか」との意見があった。ただし、これに対しては、自治体に対するヒアリングで、「既存の公立保育所の改築等のタイミングを捉えて民営化することはあり得るが、財政的な制約から、保育所を新設する際に『公設民営』方式を採用することは考え難い」との意見があった。

株式会社が配当を行った場合に民間施設給与等改善費の加算対象としないとの取扱いに関し、意見交換会では、「保育所を運営する株式会社が配当を行うことについて批判されるが、株主に対する配当は、銀行等からの借入れに対する利子の支払と同じ性格のものであり、批判は当たらないのではないか」との意見があった。株式会社に対するアンケートでは、上記と同様の意見に加え、「株式会社の参入を認めているにもかかわらず配当に制限を設けることは、大きな参入障壁となる」、「配当ができなければ、株式会社のメリットである資金調達力が発揮できな

⁶⁴ 既存の公立保育所を民間移管・移譲する場合や、自治体が設置した保育所の運営を社会福祉法人や株式会社等に担わせる方式

い」、「利益追求に傾かないように監査等でコントロールした上で、配当が認められれば、参入する事業者が増え、競争原理によって全体の質が向上する」等の意見のほか、一部では、「保育所が得る収入は、職員や利用者に使われるべきで、配当は適当でない」、「配当に回すお金があるならば民間施設給与等改善費は必要ない」等の意見もあった。

ウ 新制度の概要等

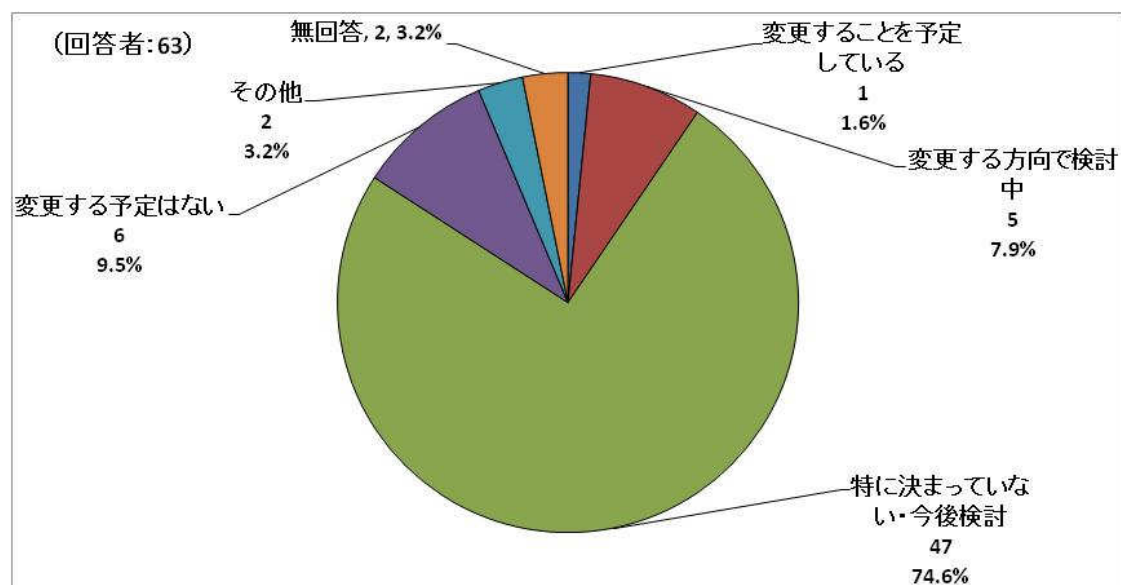
新制度における施設整備に対する補助制度については、現在、子ども・子育て会議で議論されており、現時点で詳細は未定であるものの、現行の施設整備費補助の対象外法人や賃貸方式の施設に対して、減価償却費の一部を給付費⁶⁵に加算することで、長期間に平準化した形で施設の設置コストに対する支援を行うことが検討されており⁶⁶、現行制度のような法人形態ごとの差は小さくなる方向にある。

また、このような制度改正の方向性を踏まえ、地方単独事業として行われる補助制度についても変更するか否かについて、地方単独事業として私立保育所に対する補助金の交付を行っている市町村に対するアンケートでは、当該補助制度について、「変更することを予定している」が1.6%、「変更する方向で検討中」が7.9%、「変更する予定はない」が9.5%、「特に決まっていない・今後検討」が74.6%となっている。自治体に対するヒアリングでは、「新制度へ移行する際に併せて検討する」との意見があった。

⁶⁵ 保育の実施に充てるための費用として、国の基準により算定されるもの。私立保育所に対しては、市町村から「委託費」として支払われる。20ページ参照

⁶⁶ 内閣府「子ども・子育て会議」第14回会合、「子ども・子育て会議基準検討部会」第18回会合 合同会議（平成26年3月28日）資料参照

図表25 法人形態により差を設けている補助制度の見直しの予定

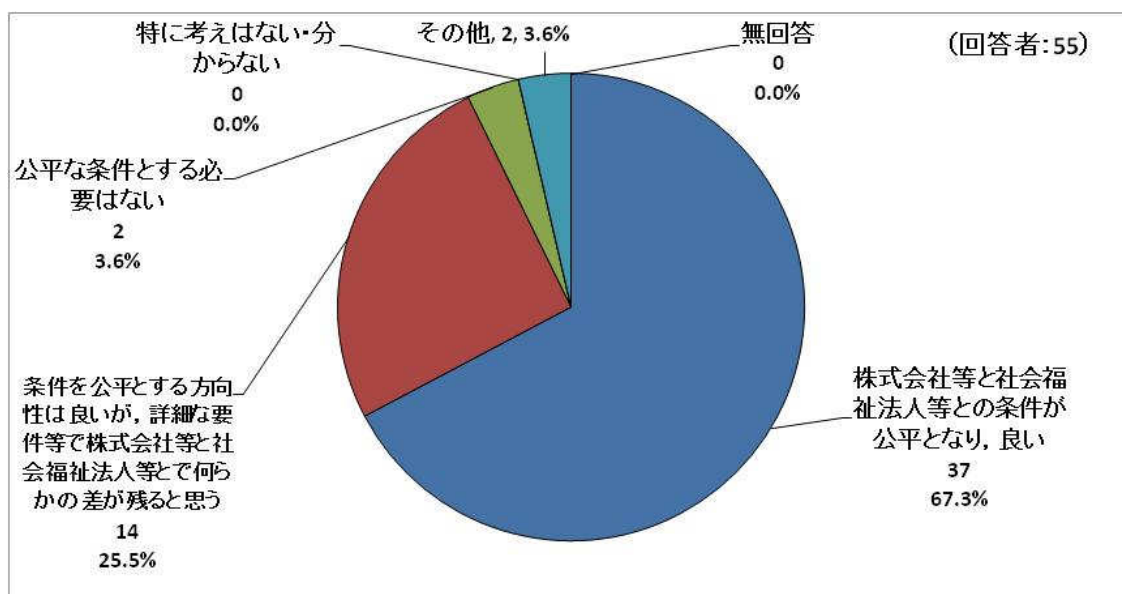


【出所】公正取引委員会調べ

エ 新制度に係る意見

新制度における施設整備費の取扱いについて、保育所を設置している株式会社等に対するアンケートでは、回答者の67.3%が、「株式会社等と社会福祉法人等との条件が公平となり、良い」と回答している一方、25.5%が、「条件を公平とする方向性は良いが、詳細な要件等で株式会社等と社会福祉法人等で何らかの差が残ると思う」と回答しており、新制度を評価するものの、一部には、何らかの差が残ることに対する懸念を持つ者が存在することがうかがえる。意見交換会においても、「新制度においては、社会福祉法人と株式会社で制度上の取扱いの差は小さくなる方向にある。しかし、地方単独事業で行われる補助制度の取扱いなど、個別にみていくと取扱いの差は残ると考えられる」との意見があった。仮に、新制度においても、法人形態により補助制度に大きな差が残るとすれば、イで述べたような弊害が引き続き生じる可能性がある。

図表26 新制度における施設整備費の取扱いに対する株式会社等の意見



【出所】公正取引委員会調べ

(2) 税制

ア 制度の概要

社会福祉法人と株式会社等では、同様に保育所事業を行っていても、税制上の取扱いに差があり、社会福祉法人の場合は、原則として、法人税、住民税及び事業税が非課税となっている。新制度においても、現時点では、これらの取扱いに変更はない。社会福祉法人に対する税制優遇の根拠については、「社会福祉法人は、公益性を有する社会福祉事業を主たる事業とする非営利法人として、低所得者や生活困窮者の対応など、一定の規制の下で事業を実施することや、地域の福祉ニーズに対応することが求められるため、補助金や税制優遇等を受けている」と説明されている⁶⁷。

⁶⁷ 内閣府「規制改革会議」第25回会合（平成26年2月4日）厚生労働省提出資料参照

図表27 法人形態別の税制の概要

	社会福祉法人	学校法人	公益社団法人・公益財団法人	特定非営利活動法人(認定NPO等)	医療法人	社会医療法人	株式会社
法人税	○原則非課税 ※収益事業により生じた所得に限り、19%課税 (平成24年4月1日から平成27年3月31日までの間に開始する事業年度の場合は所得の800万円まで15%)	○原則非課税 ※収益事業により生じた所得に限り、19%課税 (平成24年4月1日から平成27年3月31日までの間に開始する事業年度の場合は所得の800万円まで15%)	○原則非課税 ※収益事業により生じた所得に限り、19%課税 (平成24年4月1日から平成27年3月31日までの間に開始する事業年度の場合は15%) ※ただし、公益目的事業に該当するものは、収益事業であっても非課税	○原則非課税 ※収益事業により生じた所得に限り、25.5%課税 (平成24年4月1日から平成27年3月31日までの間に開始する事業年度の場合は所得の800万円まで15%)	○課税 ・所得の25.5% (ただし、所得の800万円まで19% (平成24年4月1日から平成27年3月31日までの間に開始する事業年度の場合は15%) ・持分ありの医療法人は資本金が1億円以下の場合に限る。)	○原則非課税 ※医療保険業以外の業務により生じた所得に限り、19%課税 (平成24年4月1日から平成27年3月31日までの間に開始する事業年度の場合は所得の800万円まで15%)	○課税 ・所得の25.5% (ただし、所得の800万円まで19% (平成24年4月1日から平成27年3月31日までの間に開始する事業年度の場合は15%) ・資本金が1億円以下の場合に限る。)
道府県民税	○原則非課税 ※収益事業を行う場合は、 ・均等割 2万円 ・法人税割 法人税の5% ※ただし、収益の90%以上を社会福祉事業の経営に充てるならば、収益事業としては取り扱われない。	○原則非課税 ※収益事業を行う場合は、 ・均等割 2万円 ・法人税割 法人税の5% ※ただし、収益の90%以上を私立学校の経営に充てるならば、収益事業としては取り扱われない。	○原則課税 ※博物館の設置又は学術的研究を目的とする法人は非課税 ・均等割 2万円 ・法人税割 収益事業により生じた所得に限り、法人税の5% (ただし、公益目的事業に該当するものは、収益事業であっても非課税)	○課税 ・均等割 2万円 ・法人税割 収益事業により生じた所得に限り、法人税の5%	○課税 ・均等割 2～80万円 ・法人税割 法人税の5%	○課税 ・均等割 2万円 ・法人税割 医療保険業以外の業務により生じた所得に限り、法人税の5%	○課税 ・均等割 2～80万円 ・法人税割 法人税の5%
市町村民税	○原則非課税 ※収益事業を行う場合は、 ・均等割 5万円 ・法人税割 法人税の12.3% ※ただし、収益の90%以上を社会福祉事業の経営に充てるならば、収益事業としては取り扱われない。	○原則非課税 ※収益事業を行う場合は、 ・均等割 5万円 ・法人税割 法人税の12.3% ※ただし、収益の90%以上を私立学校の経営に充てるならば、収益事業としては取り扱われない。	○原則課税 ※博物館の設置又は学術的研究を目的とする法人は非課税 ・均等割 5万円 ・法人税割 収益事業により生じた所得に限り、法人税の12.3% (ただし、公益目的事業に該当するものは、収益事業であっても非課税)	○課税 ・均等割 5万円 ・法人税割 収益事業により生じた所得に限り、法人税の12.3%	○課税 ・均等割 5～300万円 ・法人税割 法人税の12.3%	○課税 ・均等割 5万円 ・法人税割 医療保険業以外の業務により生じた所得に限り、法人税の12.3%	○課税 ・均等割 5～300万円 ・法人税割 法人税の12.3%
事業税	○原則非課税 ※収益事業により生じた所得に限り課税 ・所得のうち、 400万円以下 5% 400万円超800万円以下 7.3% 800万円超 9.6%	○原則非課税 ※収益事業により生じた所得に限り課税 ・所得のうち、 400万円以下 5% 400万円超800万円以下 7.3% 800万円超 9.6%	○原則非課税 ※収益事業により生じた所得に限り課税 ・所得のうち、 400万円以下 5% 400万円超800万円以下 7.3% 800万円超 9.6% (ただし、公益目的事業に該当するものは、収益事業であっても非課税)	○原則非課税 ※収益事業により生じた所得に限り課税 ・所得のうち、 400万円以下 5% 400万円超800万円以下 7.3% 800万円超 9.6%	○社会保険診療に係る収入は基金に不算入、経費は損金に不算入となり、非課税 ※社会保険診療以外の業務により生じた所得に限り課税 ・所得のうち、 400万円以下 5% 400万円超 6.6%	○原則非課税 ※医療保険業以外の業務により生じた所得に限り課税 ・所得のうち、 400万円以下 5% 400万円超 6.6%	○課税 ・所得のうち、 400万円以下 5% 400万円超 800万円以下 7.3% 800万円超 9.6%
固定資産税	○社会福祉事業の用に供する固定資産については原則非課税	○学校において直接保育又は教育の用に供する固定資産は非課税 ○学校又は専修学校に係る寄宿舎の用に直接供する固定資産については非課税	○原則非課税 ※社会福祉事業用、学術研究用固定資産、図書館、博物館等は非課税 (収益事業は課税) ○所有する電線形文化財の公衆利用のための施設に供する土地及び家屋について課税標準を1/2とする(平成23年度分から平成28年度分までについて適用) ・税率 1.4%	○課税 ・税率 1.4%	○課税 ※一部の社会福祉事業又は特定医療法人による看護師等医療関係者養成所の用に供する固定資産は非課税	○課税 ※一部の社会福祉事業又は特定医療法人による看護師等医療関係者養成所の用に供する固定資産は非課税 ※救急医療等確保事業に係る業務の用に供する固定資産は非課税	○課税 ・税率 1.4%

【出所】厚生労働省「社会福祉法人の在り方等に関する検討会」第1回会合(平成25年9月27日)資料

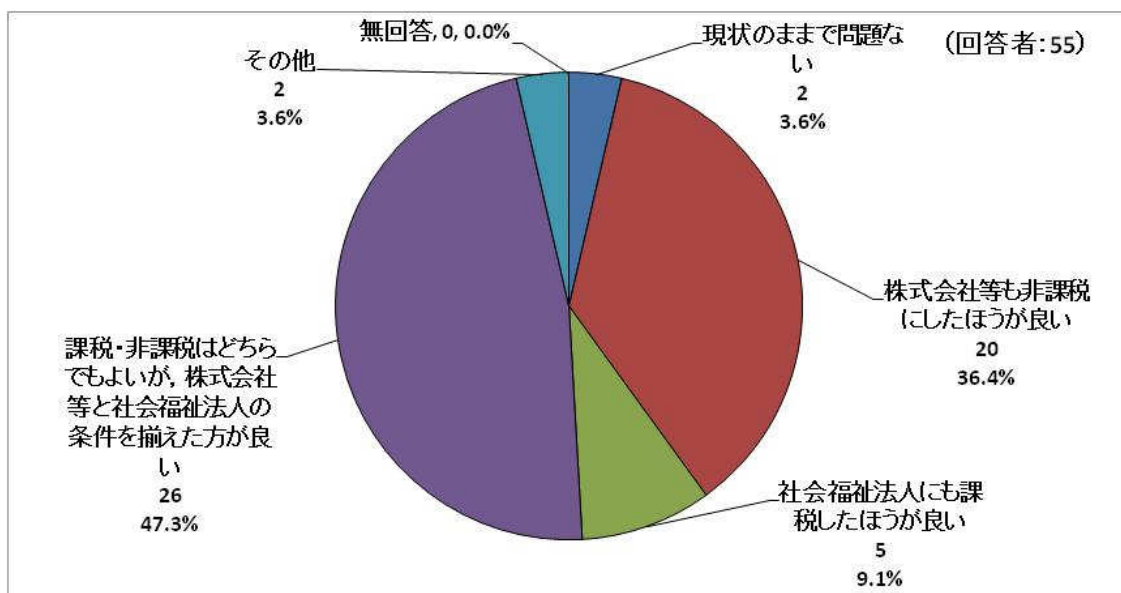
イ 制度に係る意見

意見交換会では、「課税の有無により、余剰金として残せる金額が異なるため、次の保育所の設置のしやすさに違いが出る」との意見が、株式会社等に対するアンケートでは、「運営費の収入は、基本的に株式会社と社会福祉法人とで違いはないため、課税の有無により、保育サービスに差が生じる」との意見が、株式会社に対するヒアリングでは、「納税による社会貢献をしているという意識があるため、非課税にしてほしいとは言わないが、保育所事業は元々利益が薄く、課税の有無が経営に与える影響は大きい」、「株式会社にとって、個々の保育所では法人税を意識することは少ないが、法人全体でみると大きな影響がある。投資・回収を考えると、法人税の存在は大きい」、「株式会社には法人税が課税されるため、社会福祉法人と実質的に同じだけの利益を出そうとすると、何らかの方法でより多くの利益を上げなくてはならない」、「良い保育を提供するには、サービス向上のための投資が必要であるが、投資を行うための資金の借入に当たり、銀行は会社の利益率を審査するため、課税による収益の大小は、保育のための投資に影響が生じる」との意見があった。

なお、保育所を設置している株式会社等に対するアンケートでは、回答者のうち、「株式会社等も非課税にしたほうが良い」が36.4%、「社会福祉法人にも課税したほうが良い」が9.1%、「課税・非課税はどちらでも良いが、株式会社等と社

会福祉法人の条件を揃えたほうが良い」が47.3%となっており、回答者の9割超が、保育所を設置する事業者間の税制上の条件を揃えることを望んでいるものと考えられる。意見交換会では、「株式会社が非課税とされれば、その分を次の施設の建設資金に充てることができる」、「株式会社は、事業として行っている以上、課税されるべきだと思うが、社会福祉法人について、非課税とされているのであれば、余剰金が生じた場合にはその余剰金を福祉事業に充てさせるなど、余剰金の用途に関するルールがあってしかるべきではないか」との意見が、株式会社に対するヒアリングでは、「課税・非課税は問わないが、社会福祉法人と条件を同一にすべきではないか」との意見があった。

図表28 税制に対する株式会社等の意見



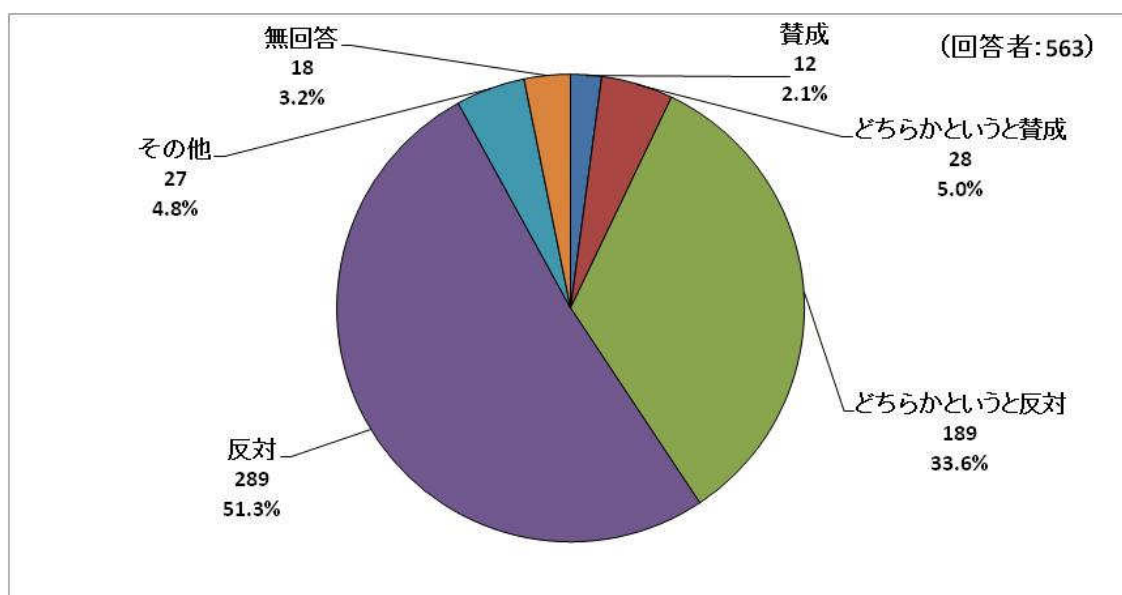
【出所】公正取引委員会調べ

(3) 補助制度・税制のイコールフティングに係る意見

保育所を設置する事業者間における事業を実施するための条件を公平なものとすること、すなわちイコールフティングについて、意見交換会では、「イコールフティングは、社会福祉法人以外の主体も含めた撤退時のルールの整備について議論がなされた上で検討されるべきではないか」、「撤退時のルールの整備について議論がなされない間は、イコールフティングを求めるのであれば、社会福祉法人を設立した上で保育所事業に参入するのがよいのではないか」、「社会福祉法人と株式会社のイコールフティングが図られていないことから、株式会社の中には、わざわざ社会福祉法人を設立して保育所事業に参入する者もあるが、社会福祉法人の設立には、手続等に2年近くの時間が掛かるなど手間も多い」、「イコールフティング

が図られることになっても、大きな問題は生じないのではないか」、「社会福祉法人には、株式会社等よりも厳しい規制が課されている部分もあることから、完全にイコールでなくてもよく、補助制度等に差が生じるのは仕方がない面もあるのではないか。ただし、そのような取扱いの根拠となる制度の理念を越えて、恣意的に差を設けるべきではない」との意見が、ヒアリングでは、「現在では、社会福祉法人だけではなく、株式会社も保育所事業を担っており、社会福祉法人のみを優遇するのはおかしい」との意見があった。社会福祉法人に対するアンケートでは、株式会社等とのイコールフットイングについて、回答者の84.9%が、「反対」(51.3%)又は「どちらかという反対」(33.6%)と回答している。ただし、この結果については、意見交換会において、「イコールフットイングそのものではなく、補助が現行の株式会社並みに引き下げられることを懸念しての反対意見ではないか」、「制度の是非ではなく、福祉は社会福祉法人固有の領域だという情緒的な思いが背景にあるのではないか」との指摘があった。

図表29 補助制度・税制のイコールフットイングに対する社会福祉法人の意見



【出所】公正取引委員会調べ

なお、イコールフットイングについては、規制改革会議においても、「介護・保育分野は、営利法人と非営利法人が同種のサービスを提供する特殊な市場であり、多様な経営主体がそれぞれの特質を生かしてサービスの質を競い、利用者の利便を高める必要がある」との観点から、経営主体間のイコールフットイングの確立について検討が行われ、平成26年6月、規制改革会議は、「厚生労働省は、地方公共団体が独自に実施している助成・補助制度において、経営主体による差異を設けないよう、

地方公共団体に要請する」ことなどを規制改革項目として答申している。

参考３ 規制改革会議「規制改革に関する第２次答申」（平成26年６月13日）（抜粋）

Ⅱ 各分野における規制改革

１ 健康・医療分野

（１）規制改革の目的と検討の視点

②介護・保育事業等における経営管理の強化とイコールフットィング確立

（略）

また、介護・保育分野は、営利法人と非営利法人が同種のサービスを提供する特殊な市場であり、多様な経営主体がそれぞれの特質を生かしてサービスの質を競い、利用者の利便を高める必要がある。

このため、経営主体間のイコールフットィングを確立するよう、地方公共団体の助成・補助制度などにおける経営主体による差異の是正、すべての社会福祉法人に対する社会貢献活動の義務化や違反した場合の役員解職勧告などの制度的な措置を行う。

（２）具体的な規制改革項目

②介護・保育事業等における経営管理の強化とイコールフットィング確立

イ 補助金等の情報開示【開示の義務付けは平成26年度措置。
国民への分かりやすい開示は電子開示システムの構築に合わせて措置。地方公共団体への要請は平成27年度措置】

（略）

さらに、厚生労働省は、地方公共団体が独自に実施している助成・補助制度において、経営主体による差異を設けないよう、地方公共団体に要請する。

（本文の下線は公正取引委員会）

３ 情報公開・第三者評価

利用者の選択が適切に行われ得る環境が整っているかとの視点から、利用者の選択の基礎となる情報公開・第三者評価に係る制度とその実態等について調査を行った。

(1) 情報公開

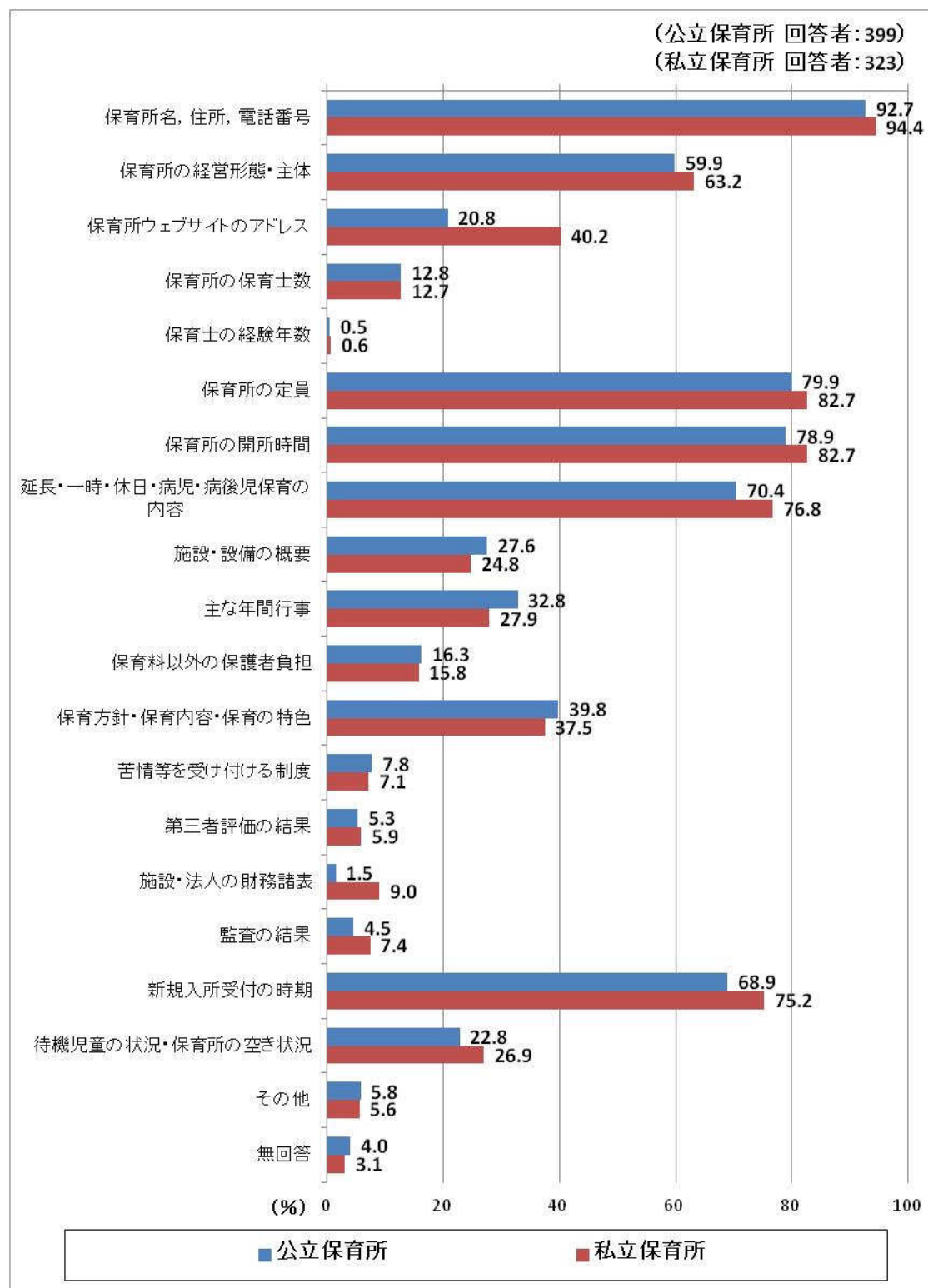
ア 現行制度の概要・実態

現行制度では、児童福祉法において、市町村に対し、保育所の運営状況等に関する情報提供義務が課されている（同法第24条第5項）。また、保育所に対し、当該保育所が利用される地域の住民に対して保育に関する情報提供を行う努力義務が課されている（同法第48条の3第1項）。

自治体に対するヒアリングでは、情報公開に積極的に取り組んでいるとする自治体がある一方で、保護者がどのような情報を必要としているのかを把握する仕組みを有していない自治体が見受けられた。

市町村がウェブサイト上で提供している情報について、アンケート結果は以下のとおりとなっている。

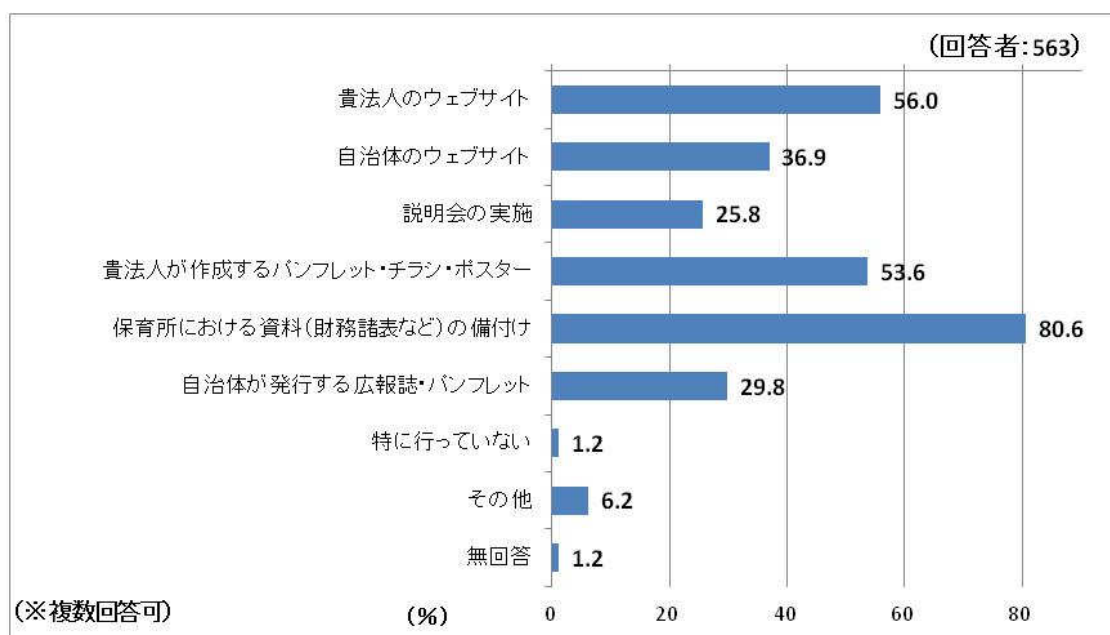
図表30 市町村がウェブサイト上で提供している情報



【出所】公正取引委員会調べ

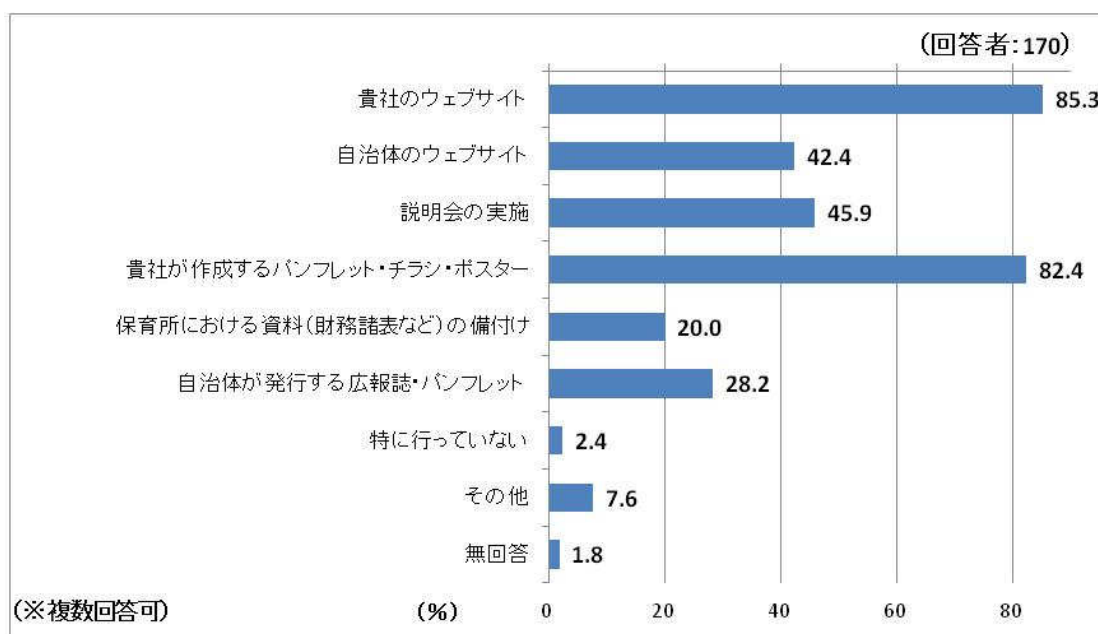
事業者の情報公開手段及び公開している情報について、アンケート結果は以下のとおりとなっている。

図表31 事業者の情報公開手段
〔社会福祉法人〕



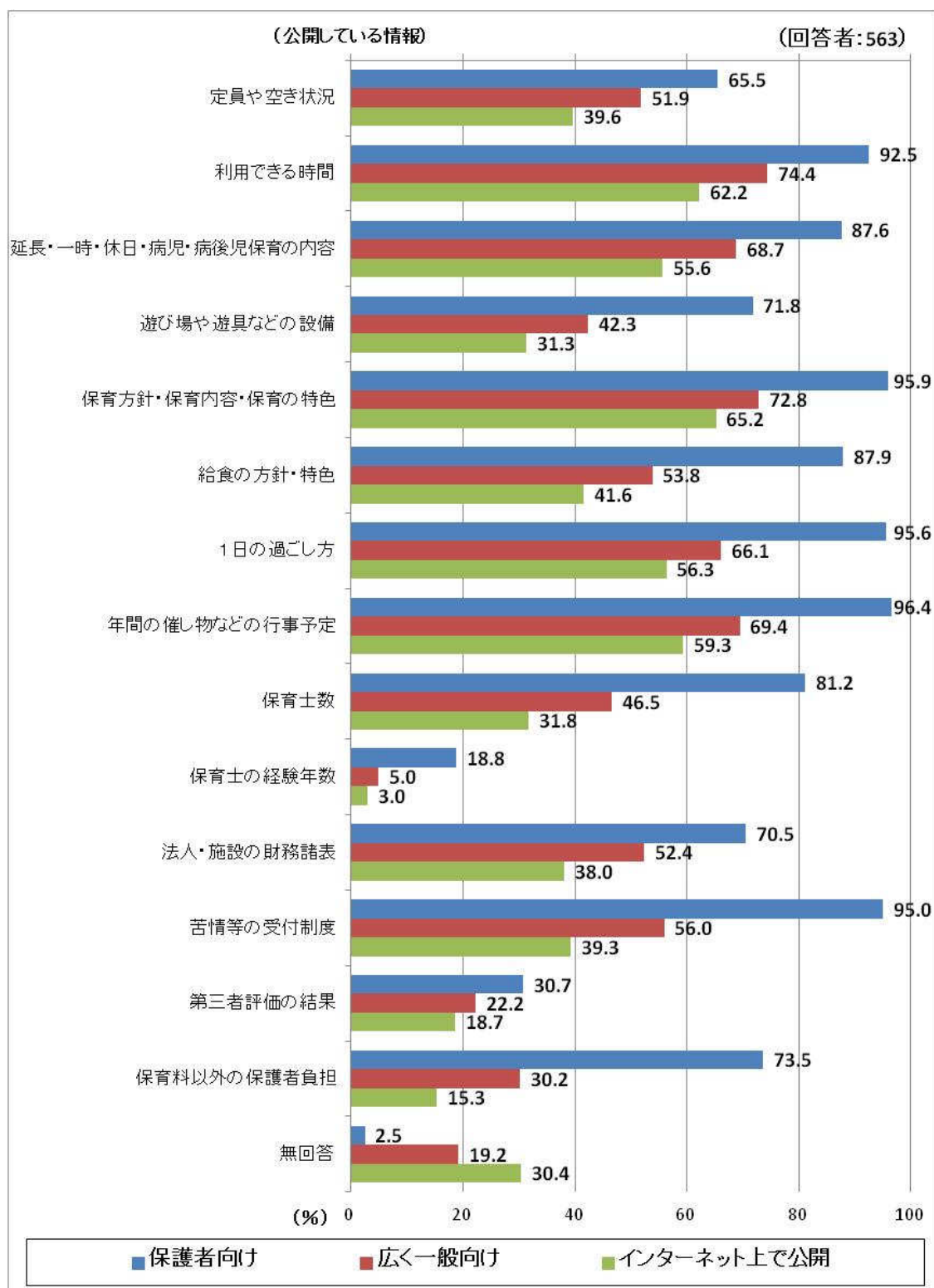
【出所】公正取引委員会調べ

〔株式会社等〕



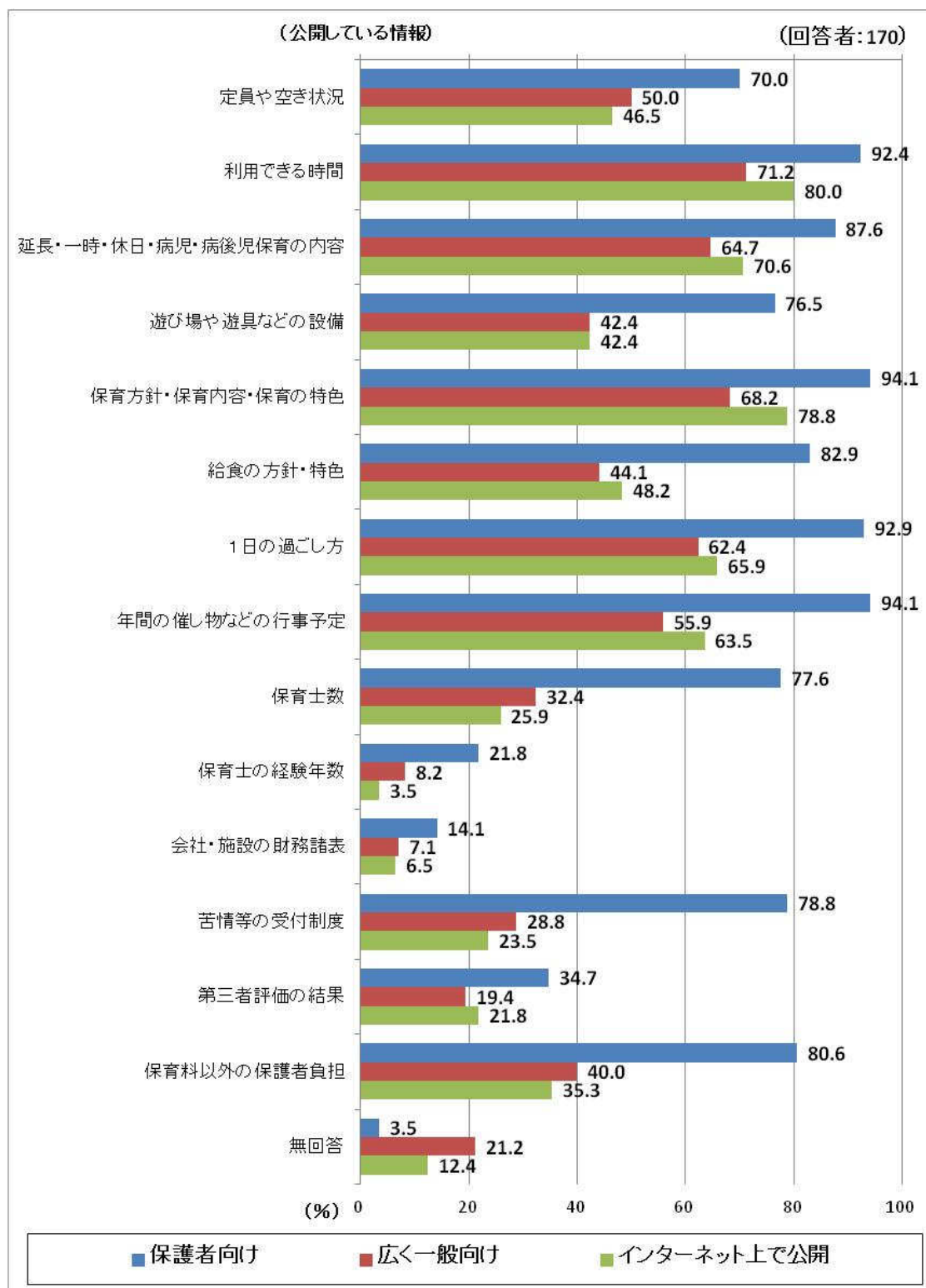
【出所】公正取引委員会調べ

図表32 事業者が公開している情報
〔社会福祉法人〕



【出所】公正取引委員会調べ

〔株式会社等〕

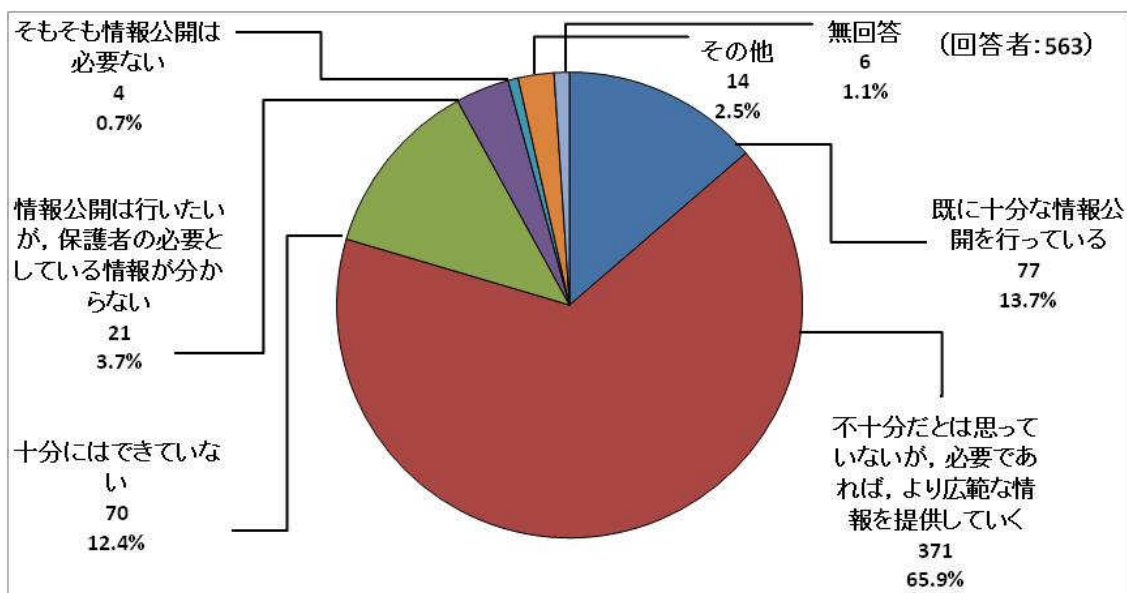


【出所】公正取引委員会調べ

情報公開に対する事業者の認識について、アンケートでは、社会福祉法人、株式会社等共に、「不十分だとは思っていないが、必要であれば、より広範な情報を提供していく」（社会福祉法人65.9%，株式会社等62.4%）との回答が多く、「情報公開は行いたい、保護者の必要としている情報が分からない」（社会福祉法人3.7%，株式会社等2.9%）との回答もみられた。また、意見交換会では、「保育所への資料の備付けや役所への報告で足りると思っているところが多いように見受けられる」との意見があった。

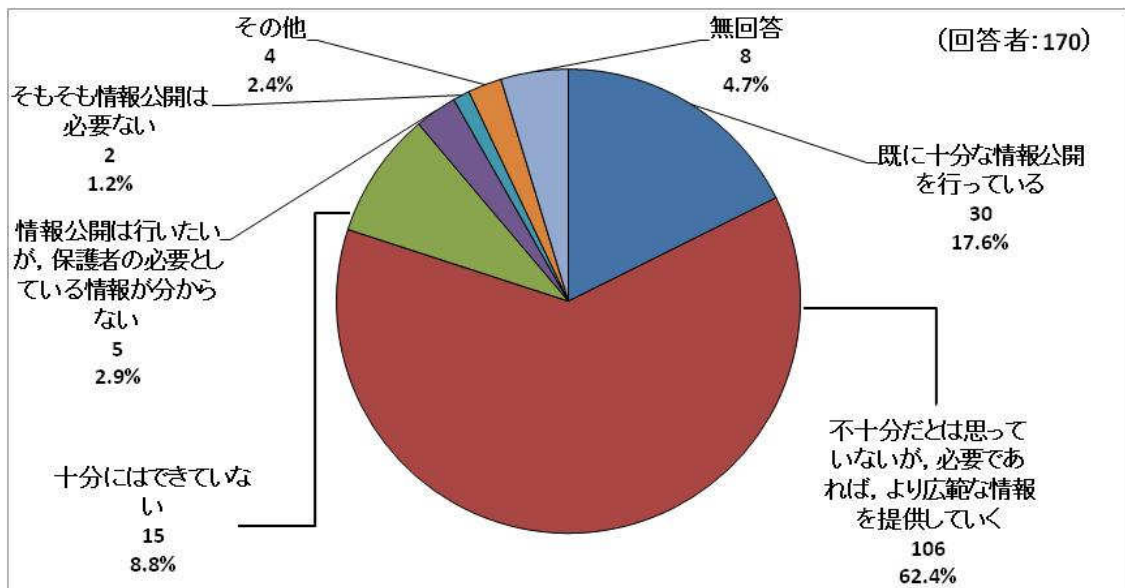
図表33 情報公開に対する事業者の認識

〔社会福祉法人〕



【出所】公正取引委員会調べ

〔株式会社等〕



【出所】公正取引委員会調べ

一方、情報公開に対する保護者の認識について、保育所利用者に対するアンケートでは、保育所を選択する際の情報入手手段として、上位から順に、「周囲・知人等」(34.5%)、「説明会への参加」(30.2%)、「保育園のウェブサイト」(28.8%)、「自治体のウェブサイト」(21.1%)となっている。また、回答者の34.3%が、「ウェブサイトで入手困難な情報があった」と回答している。その内容としては、「定員や空き状況」(62.9%)、「クラス編成」(29.0%)、「遊び場や遊具などの設備」、「保育士の経験年数」、「保育料以外の追加費用」(いずれも27.4%)等が挙げられている。

認可外保育施設利用者に対するアンケートでは、保育施設等の利用を検討する際の情報入手手段として、上位から順に、「保育施設等のウェブサイト」(50.0%)、「自治体のウェブサイト」(43.0%)、「周囲・知人等」(28.0%)、「説明会への参加」(22.0%)となっている。また、回答者の56.5%が、「ウェブサイトで入手困難な情報があった」と回答している。その内容としては、「定員や空き状況」(54.3%)、「遊び場や遊具などの設備」、「給食内容」、「保育料以外の追加費用」(いずれも25.7%)等が挙げられている。

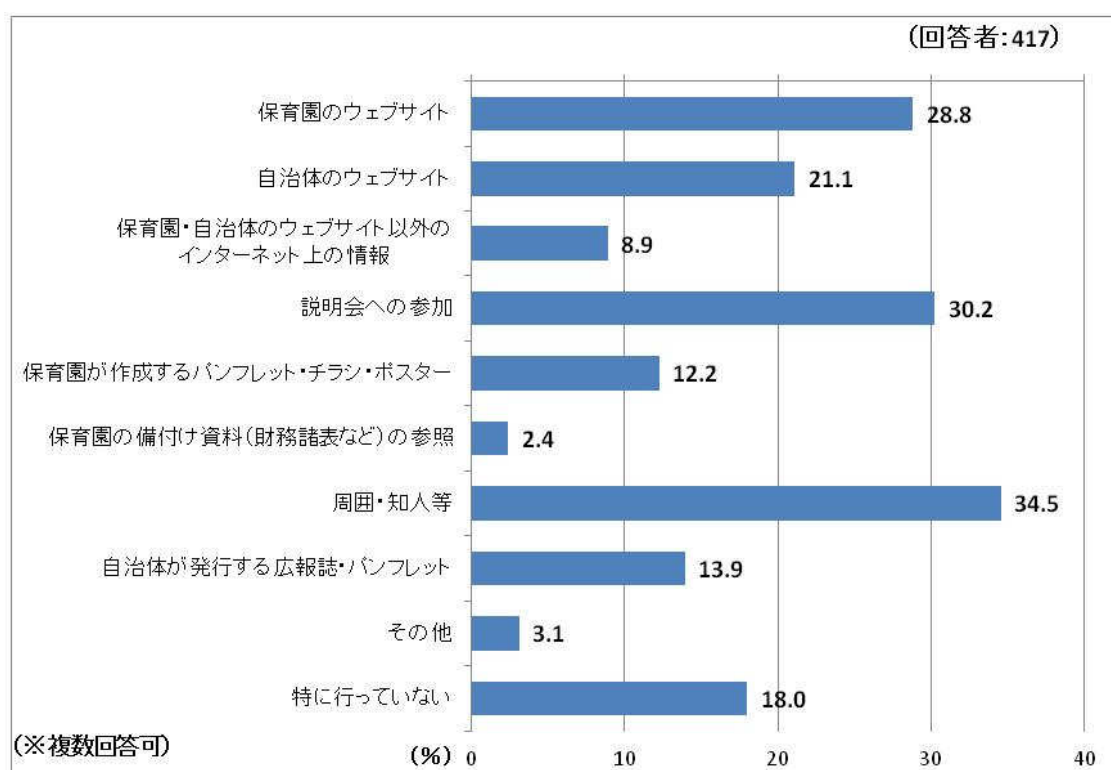
保育施設非利用者に対するアンケートでは、保育施設等の利用を検討する際の情報入手手段として、上位から順に、「保育施設等のウェブサイト」(34.8%)、「周囲・知人等」(33.5%)、「自治体のウェブサイト」(32.0%)となっている。また、回答者の48.2%が、「ウェブサイトで入手困難な情報がある」と回答している。その内容としては、「定員や空き状況」(78.5%)、「保育料以外の追加費用」(45.6%)、

「保育士の経験年数」(43.0%)、「給食内容」(38.0%)等が挙げられている。

これらのアンケートからは、保護者が公開を求める情報と実際に市町村や事業者から公開されている情報の間にはギャップが生じている実態が見受けられる。また、社会福祉法人に対するアンケートで、情報公開手段として最も回答が多かった「保育所における資料の備付け」(80.6%)については、保護者に対するアンケートでは、備付け資料の閲覧により情報を入手した者は2.4%(保育所利用者)となっている。

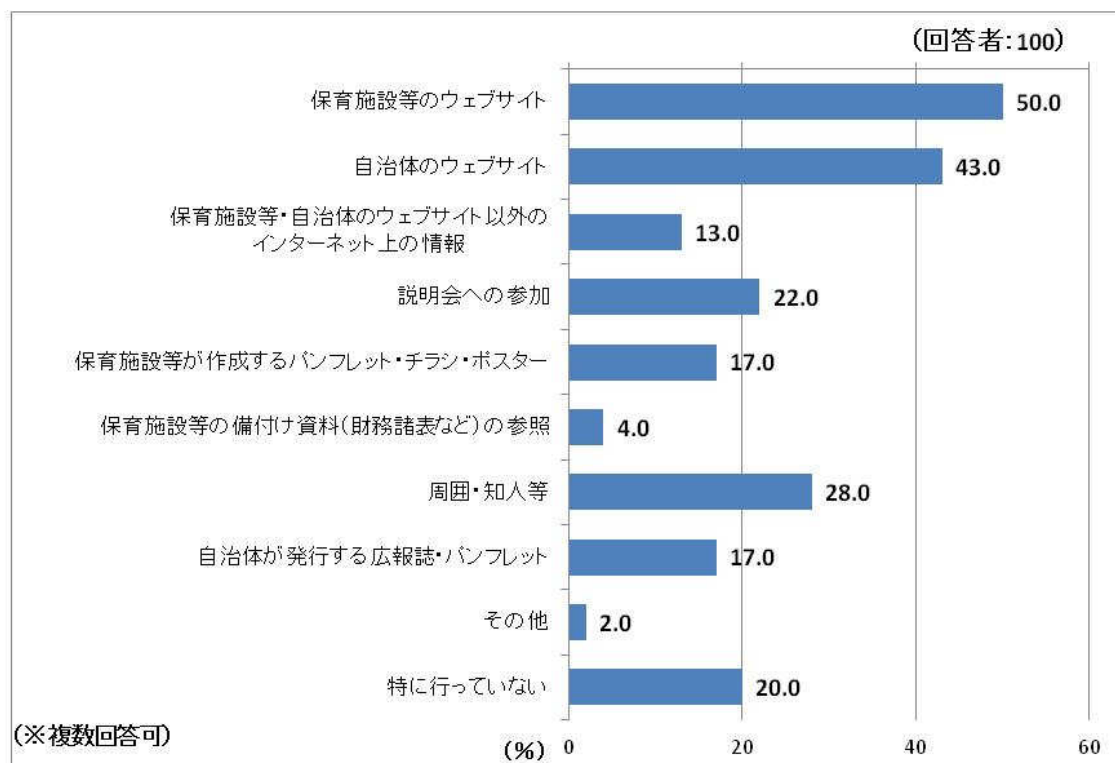
図表34 保護者の情報入手手段

〔保育所利用者〕



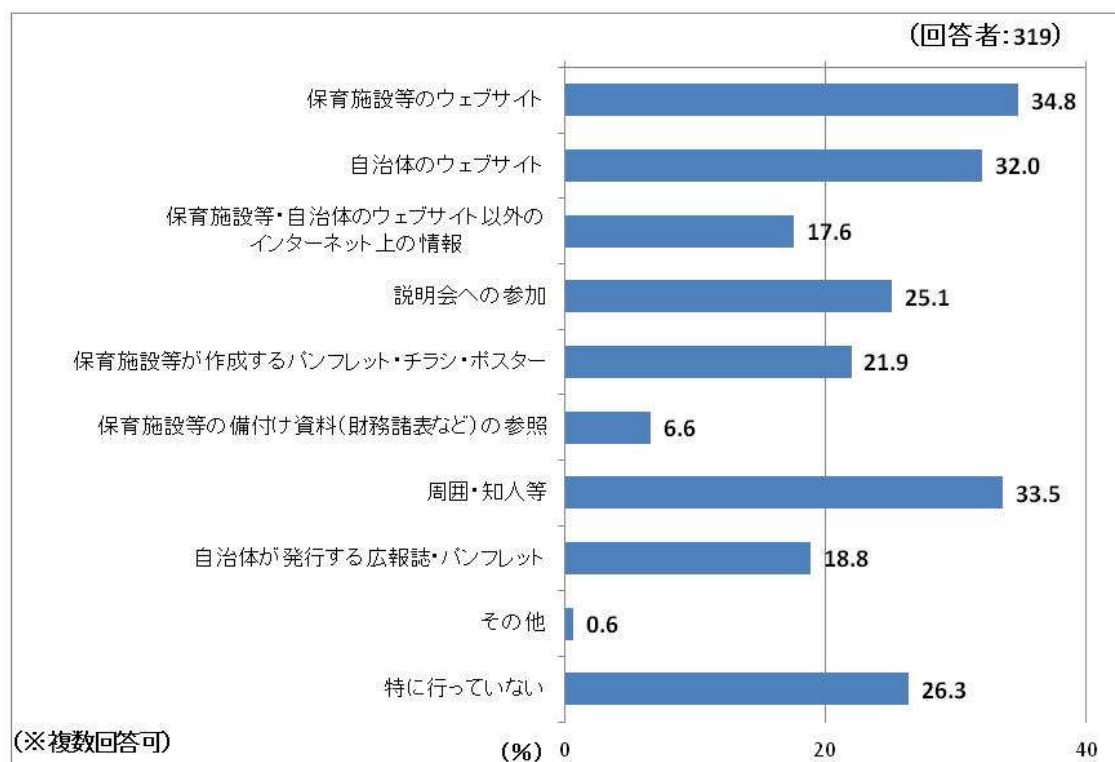
【出所】公正取引委員会調べ

〔認可外保育施設利用者〕



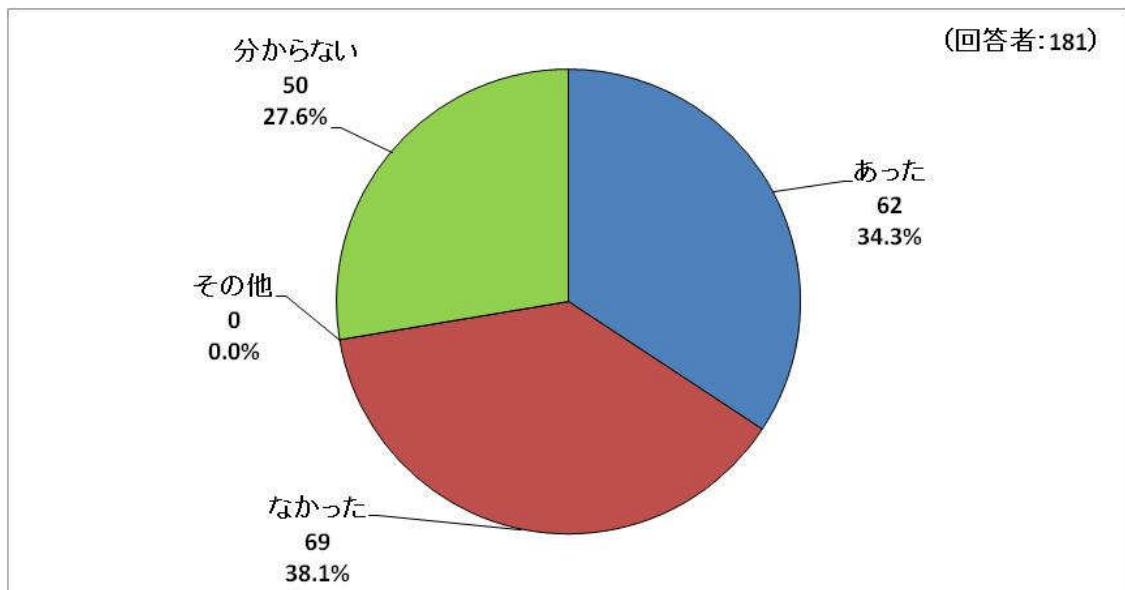
【出所】公正取引委員会調べ

〔保育施設非利用者〕



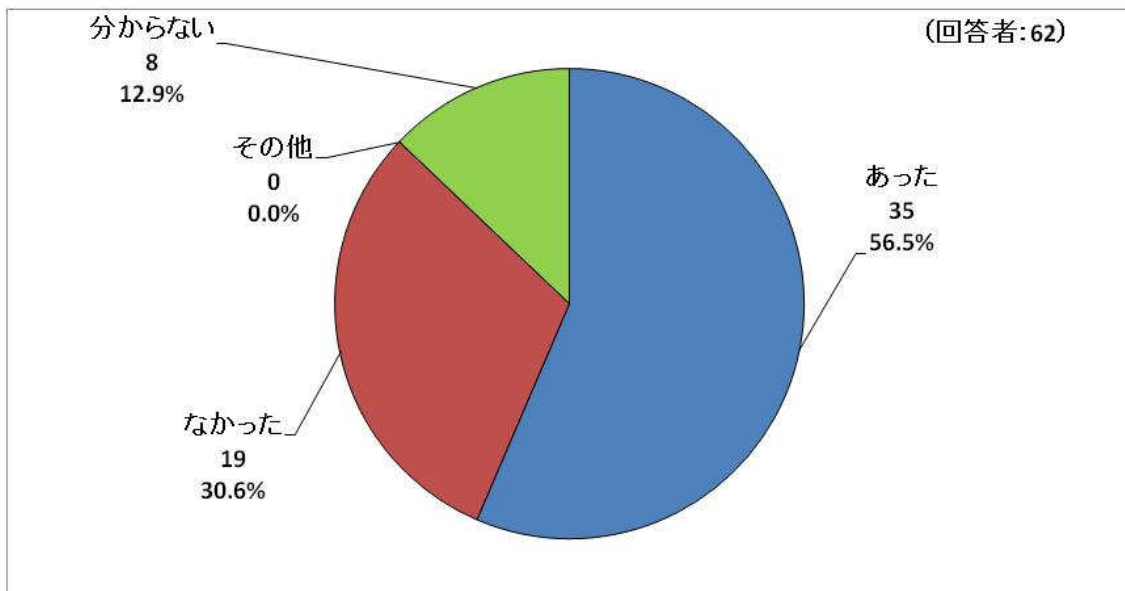
【出所】公正取引委員会調べ

図表35 保護者がウェブサイトで入手困難な情報の有無
〔保育所利用者〕



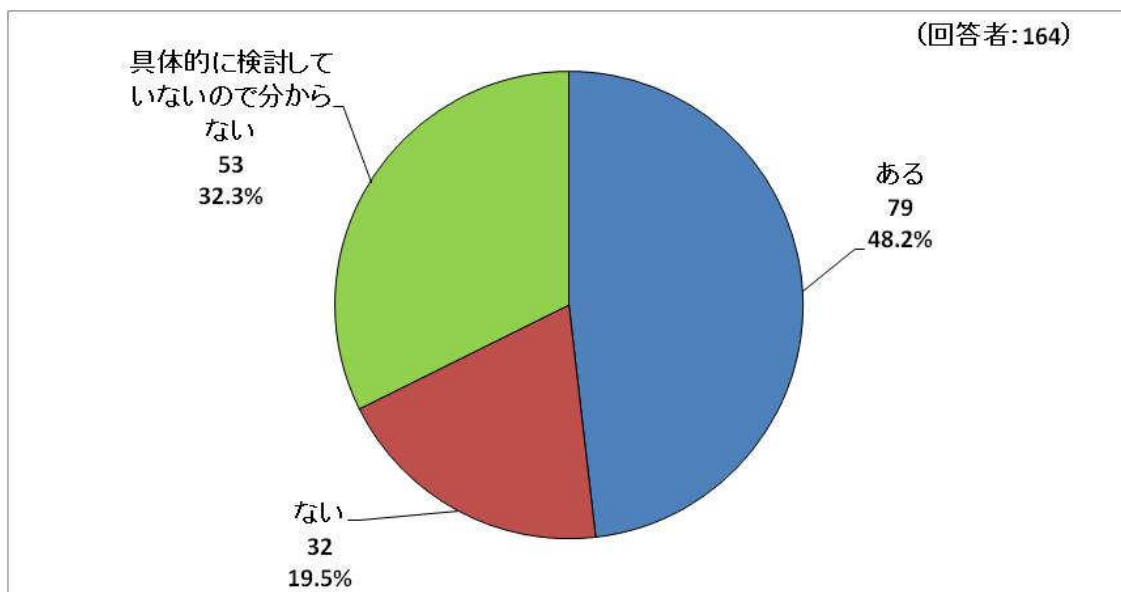
【出所】公正取引委員会調べ

〔認可外保育施設利用者〕



【出所】公正取引委員会調べ

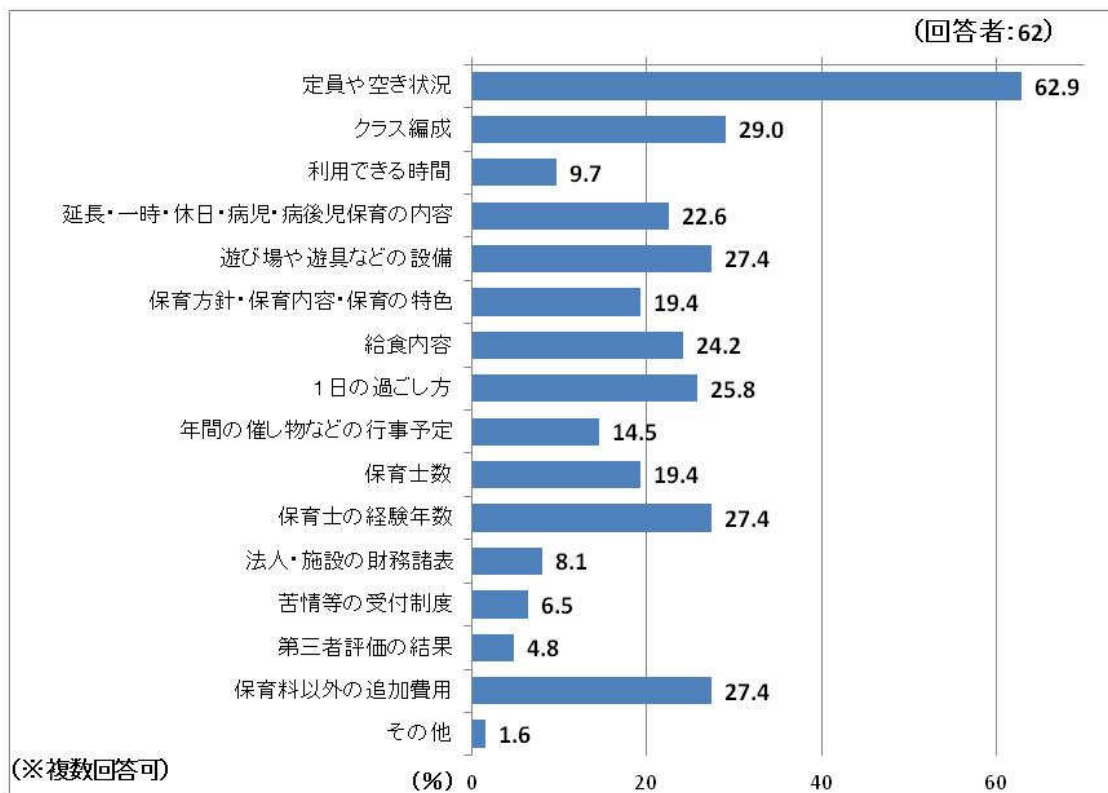
〔保育施設非利用者〕



【出所】公正取引委員会調べ

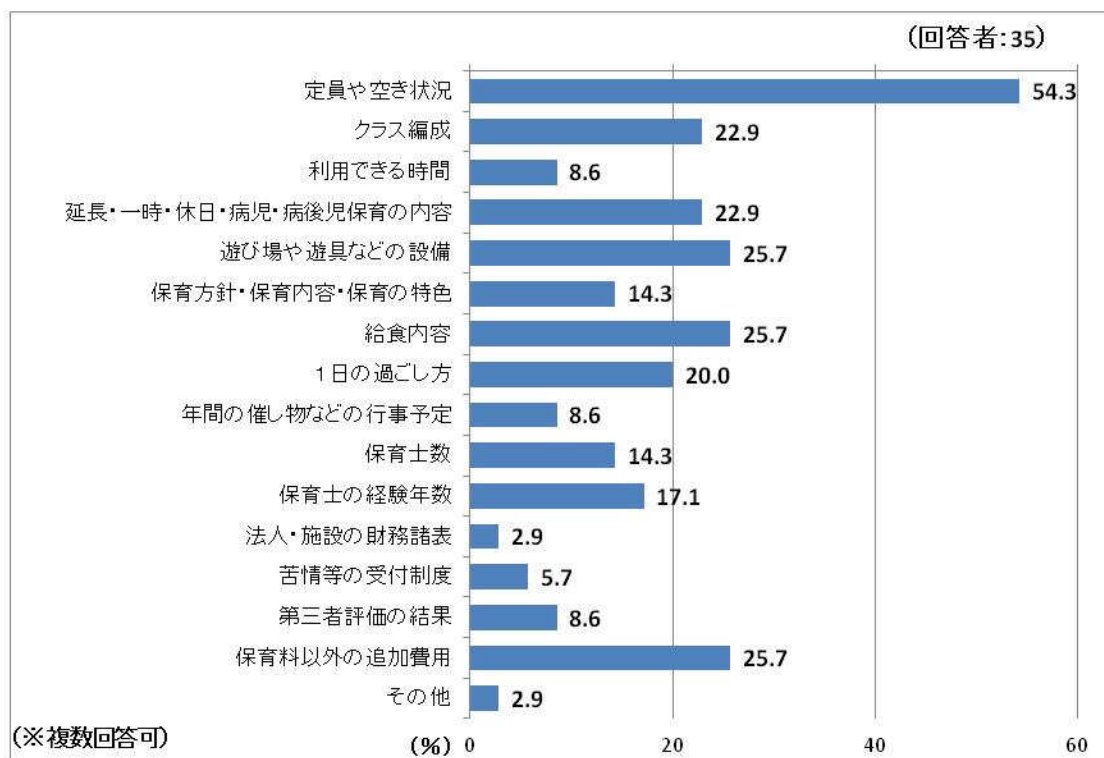
図表36 保護者がウェブサイトで入手困難だった情報の内容

〔保育所利用者〕



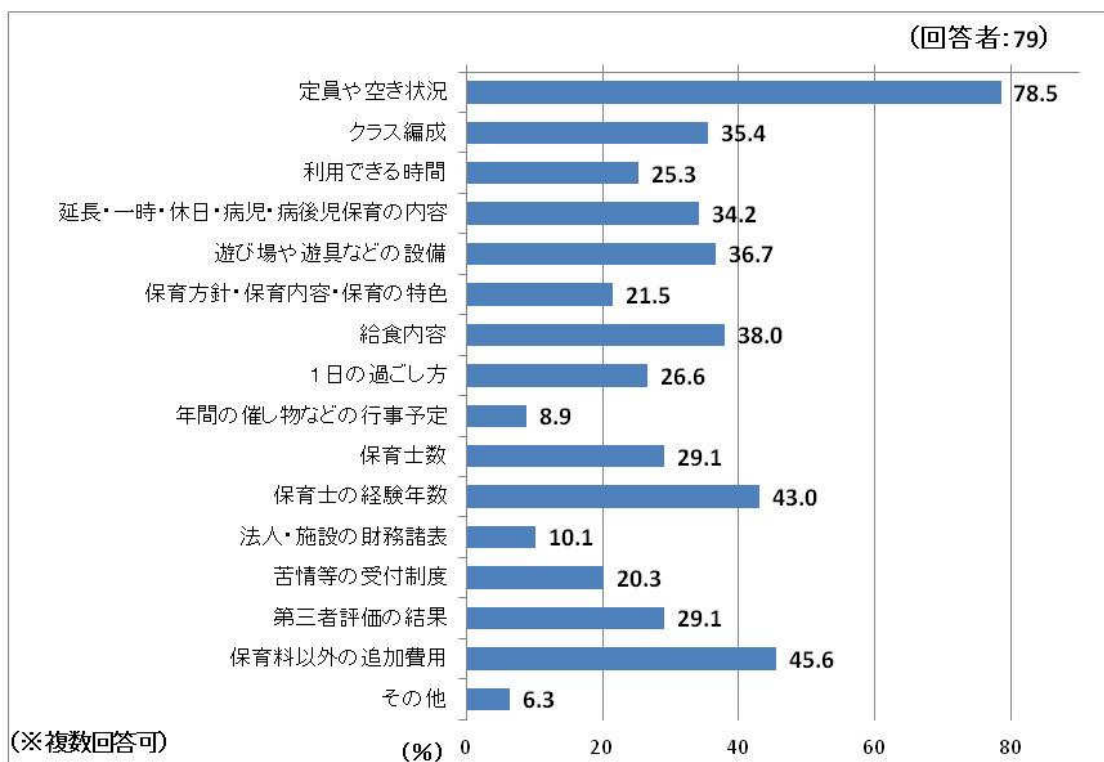
【出所】公正取引委員会調べ

〔認可外保育施設利用者〕



【出所】公正取引委員会調べ

〔保育施設非利用者〕



【出所】公正取引委員会調べ

イ 新制度の概要

新制度では、子ども・子育て支援法において、施設・事業の透明性を高め、教育・保育の質の向上を促していくため、保育所等の設置者に対して、教育・保育の提供を開始しようとする際などに、提供する教育・保育に係る情報を都道府県知事に報告することを求めている（同法第58条第1項）。都道府県知事は、上記の報告を受けた後、その報告の内容を公表しなければならないこととされている（同条第2項）。

なお、この報告・公表される情報の具体的な項目については、以下の内容が考えられている。保育所に課されている児童福祉法に基づく情報提供の努力義務は、現行制度からの変更はない。

図表37 報告・公表される情報の具体的な項目

分類		主な事項
基本情報	法人	・名称、所在地、代表者の氏名等
	施設	・施設の種類(幼稚園、保育所、認定こども園)、地域型保育事業の種類(小規模保育、家庭的保育、事業所内保育、居宅訪問型保育) ・名称、所在地等 ・施設設備の状況(居室面積、定員、園舎面積、園庭等の状況) ・職員の状況(職種ごとの職員数、免許の有無、常勤・非常勤、勤続年数・経験年数等) ・職員1人当たりの子ども数 ・利用定員、学級数、在籍子ども数 ・開所時間等 など
運営情報		・施設、事業の運営方針 ・教育・保育の内容・特徴 ・選考基準 ・給食の実施状況 ・相談、苦情等の対応のための取組状況 ・自己評価等の結果 ・事故発生時の対応 など

【出所】内閣府子ども・子育て支援新制度施行準備室「子ども・子育て支援新制度について」

ウ 情報公開に係る意見

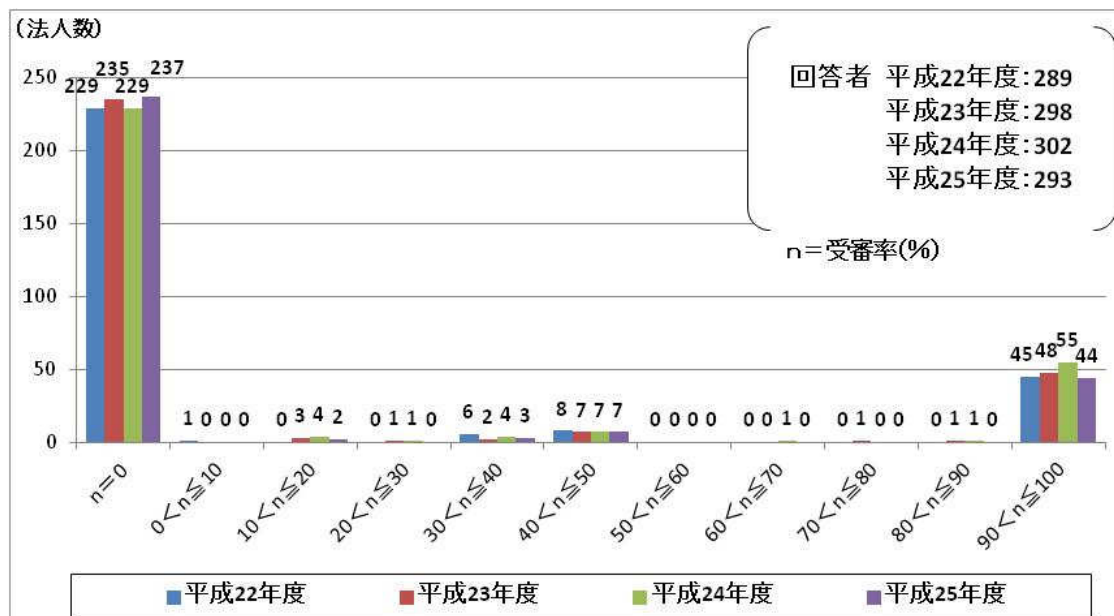
情報公開の意義について、ヒアリングでは、「保育所は密室であるため、情報は公開されるべきであり、外からの目が必要」、「情報公開は、利用者の選択に資するために必要なものであり、有用かつ選択の指標となり得る情報は公表されることが望ましい」、「社会に表明したことは自ずとその実施・遵守の責務が生じること、情報が具体的であるほど他の保育所との優劣が鮮明になり、自ずと事業者の向上努力が促されることから、具体的な情報の開示を行うことは、恒常的な保育の質の向上を促す」、「保護者の支払う保育料はどの保育所でも同一であるため、各保育所の違いが示されないと、保護者は選択できない。各保育所の違いを自ら開示することが重要」、「情報公開は、不当な批判から保育所を守ることにもなる

保育所における第三者評価の受審は事業者の任意となっており⁷⁰、受審率は、平成24年度で4.34%となっている⁷¹。また、受審数は、地域によって大きく偏りがあることが推測される⁷²。

事業者に対するアンケートでも、社会福祉法人、株式会社等共に、受審していない事業者が多い。

図表39 第三者評価の受審状況
〔社会福祉法人〕

(注) グラフは、社会福祉法人の受審率(各年度の第三者評価を受審した保育所数／当該社会福祉法人の年度末時点の保育所数)の分布状況。



【出所】公正取引委員会調べ

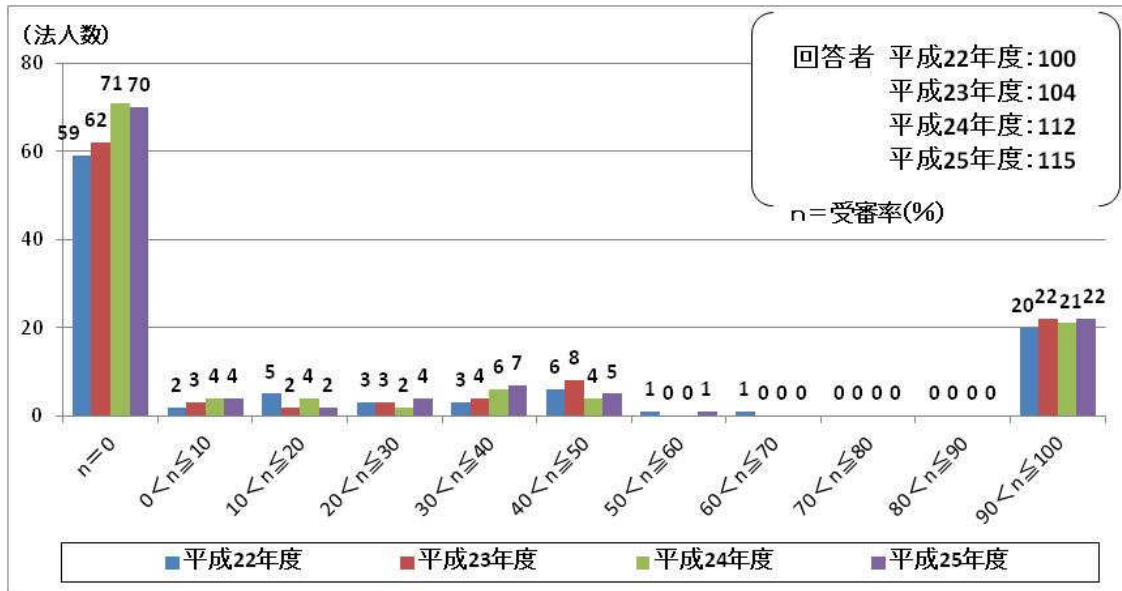
⁷⁰ なお、平成24年度から、社会的養護関係施設のうち、児童養護施設、乳児院、情緒障害児短期治療施設、児童自立支援施設、母子生活支援施設については、3年に1度の第三者評価の受審と結果の公表が義務付けられている（「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（昭和23年厚生省令第63号）第24条の3等）。上記の施設に、義務化の対象とはなっていないファミリーホーム（小規模住居型児童養育事業）及び自立援助ホーム（児童自立生活援助事業）を加えた7種の社会的養護関係施設については、質の高い評価を効果的に行えるよう、全国共通（一部の都道府県を除く）の仕組みで第三者評価を行うこととされている。

⁷¹ 全国社会福祉協議会調べ。URL（<http://www.shakyo-hyouka.net/appraisal/sys-b34a.pdf>）

⁷² 平成24年度の介護施設等を含む福祉施設全般における都道府県別受審数をみると、上位3都府県（東京都、京都府、神奈川県）で、全体の受審数の83.7%を占める（出所：全国社会福祉協議会調べ）。URL（<http://www.shakyo-hyouka.net/appraisal/sys-b32a.pdf>）

〔株式会社等〕

(注) グラフは、株式会社等の受審率(各年度の第三者評価を受審した保育所数／当該株式会社等の年度末時点の保育所数)の分布状況。

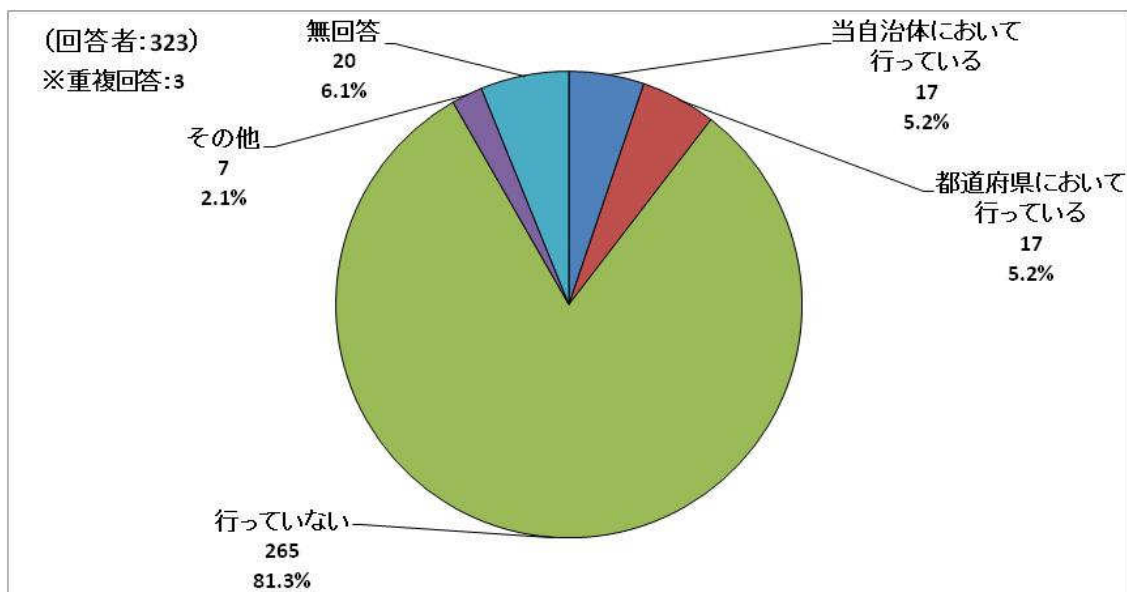


【出所】公正取引委員会調べ

市町村に対するアンケートでは、受審を義務付けたり補助金の交付条件としていたりしている、又は受審を奨励している自治体は少なく、回答者の73.4%が、「特に何もしていない」と回答している。意見交換会でも、「地方では、第三者評価の受審に対する補助がないところがほとんどであり、公立保育所も第三者評価を受審しておらず、行政からの指導もない」との意見があった。

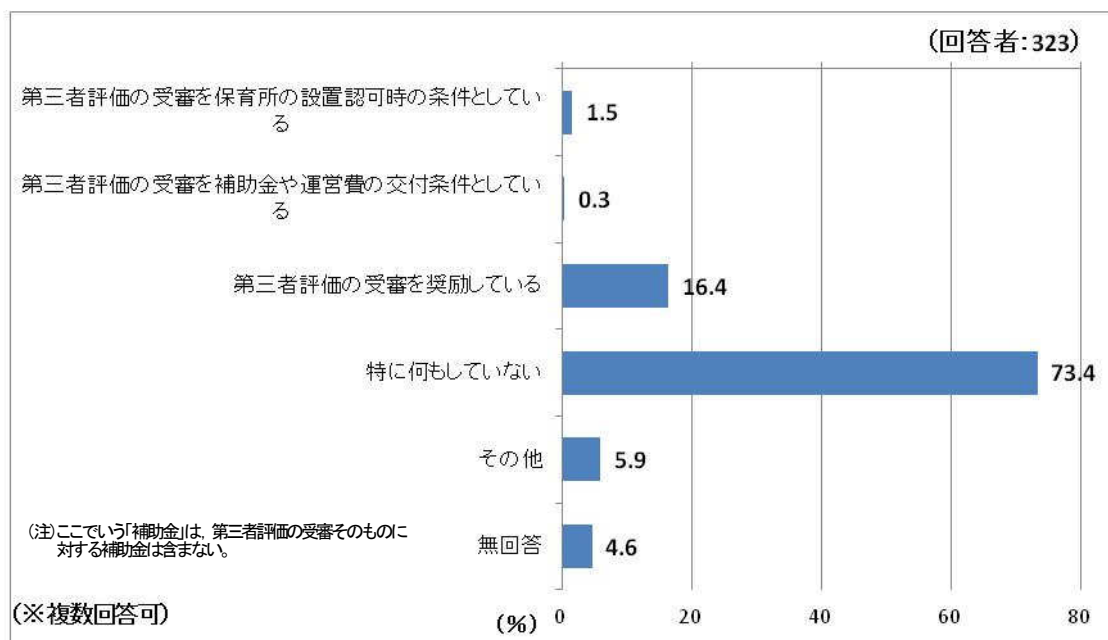
また、自治体に対するヒアリングでは、第三者評価でどのような指摘がなされているか、評価の結果を保護者がどう活用しているか、事業者が質の改善につなげているかなどを把握していない自治体が見受けられた。

図表40 市町村における第三者評価の受審費に対する補助制度の有無



【出所】公正取引委員会調べ

図表41 市町村における第三者評価の受審に係る施策の状況



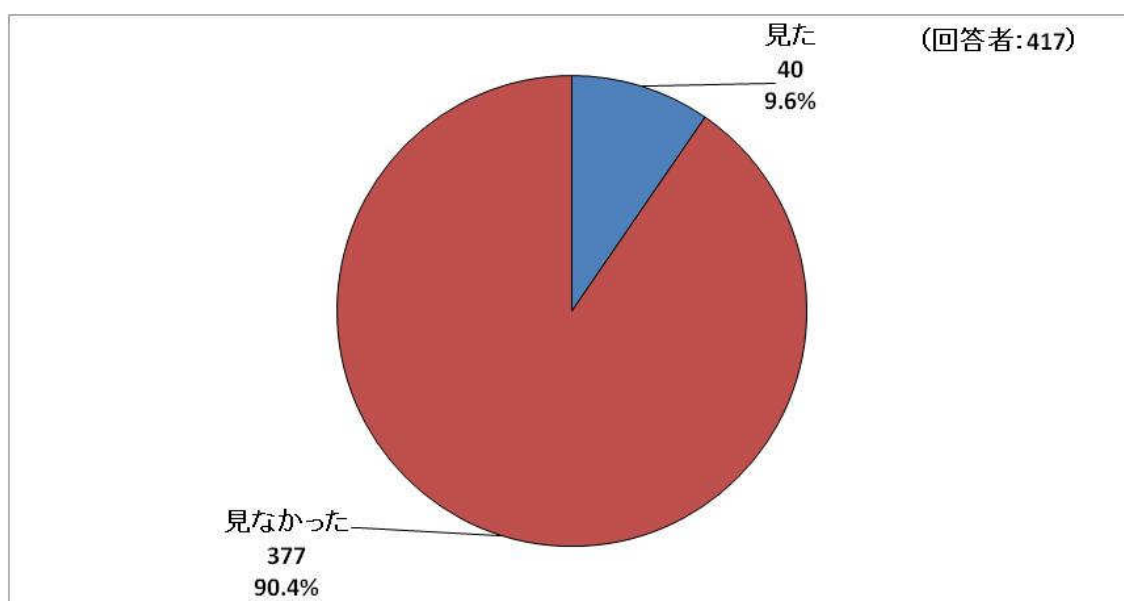
【出所】公正取引委員会調べ

保護者に対するアンケートでは、保育所利用者のうち、第三者評価の結果を参照した者は、回答者の9.6%にとどまっている。第三者評価の結果を参照しなかつ

た保育所利用者（90.4%）のうち63.7%は、参照しなかった理由として第三者評価制度の存在を知らなかったことを挙げている。一方、第三者評価の結果を参照した保育所利用者の92.5%が、「参考になった」（25.0%）又は「どちらかという
と参考になった」（67.5%）と回答している。

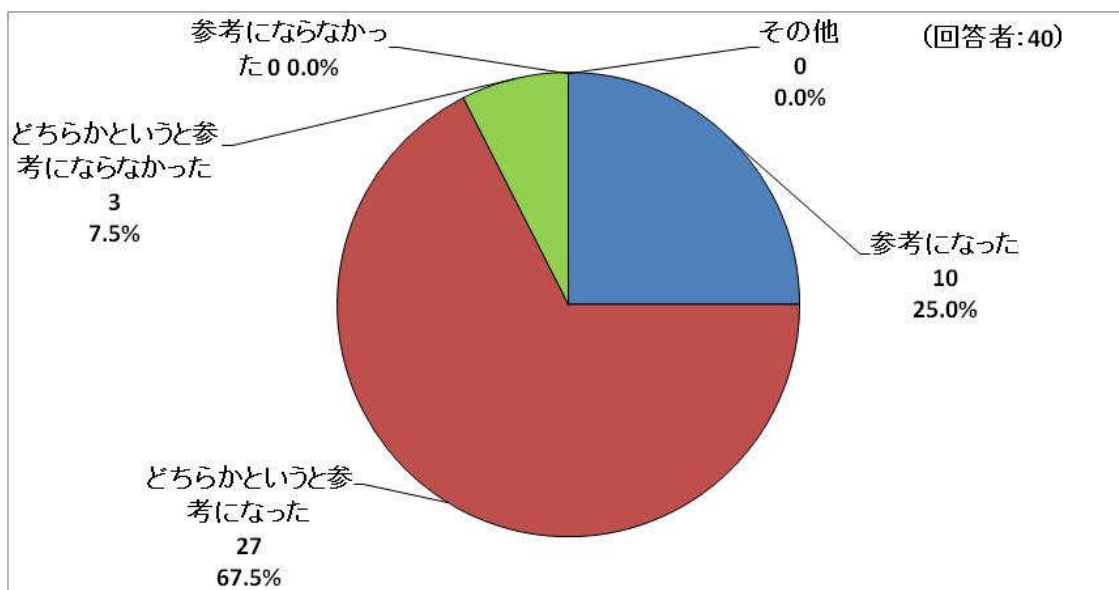
また、認可外保育施設利用者の74.0%、保育施設非利用者の92.8%が第三者評価制度の存在を知らなかったと回答しており、上記と併せて考えると、全体的に制度の認知度はまだ低いといえる。他方で、認可外保育施設利用者の67.0%、保育施設非利用者の58.0%が、第三者評価の結果を参照したいと回答しており、第三者評価への期待が見受けられる。

図表42 保育所利用者における第三者評価の利用状況



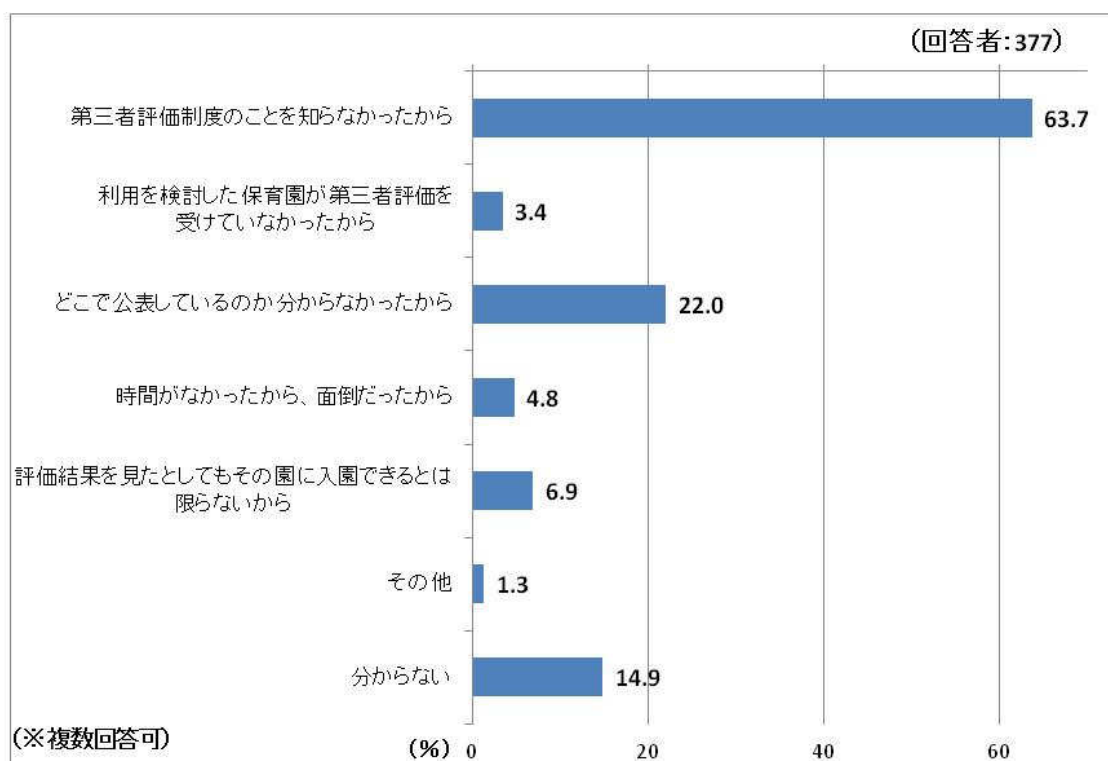
【出所】公正取引委員会調べ

図表43 第三者評価の結果を参照した保育所利用者の感想



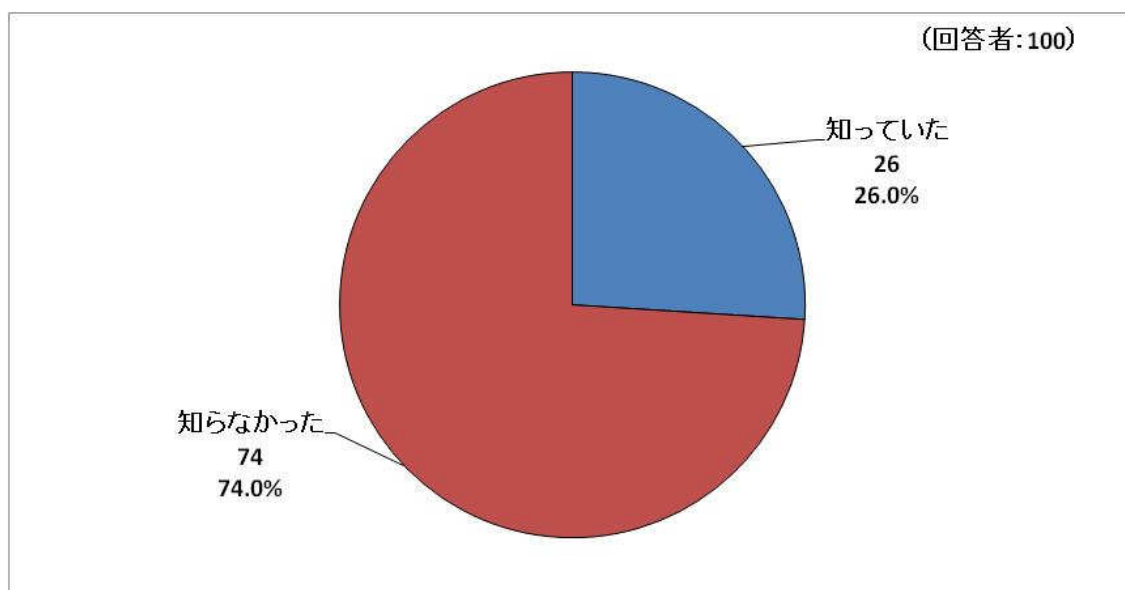
【出所】公正取引委員会調べ

図表44 保育所利用者が評価結果を参照しなかった理由



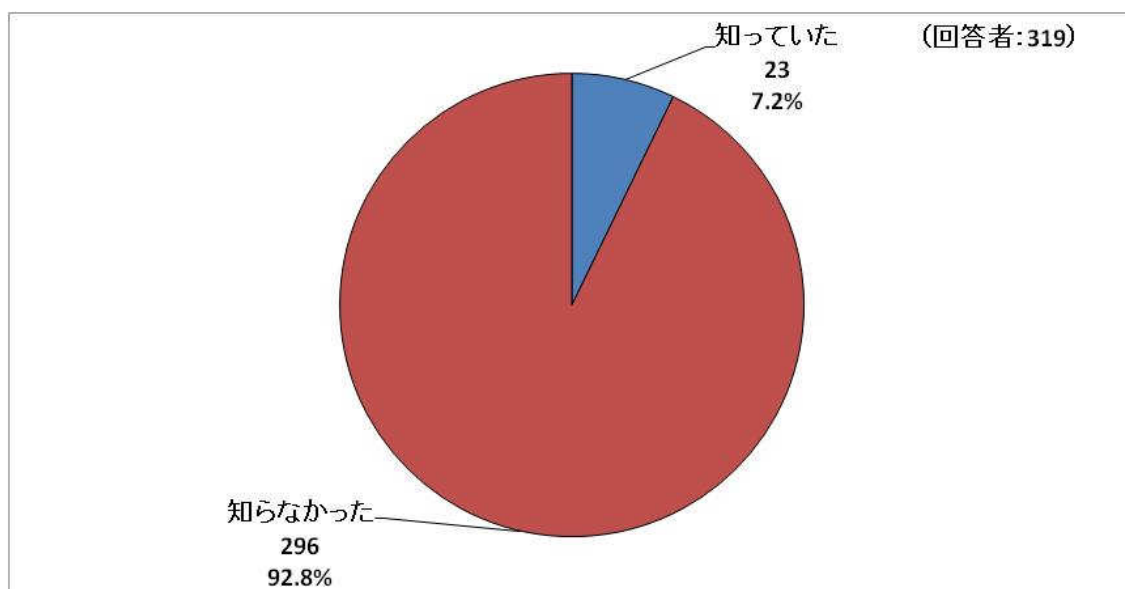
【出所】公正取引委員会調べ

図表45 認可外保育施設利用者及び保育施設非利用者における第三者評価制度の認知度
〔認可外保育施設利用者〕



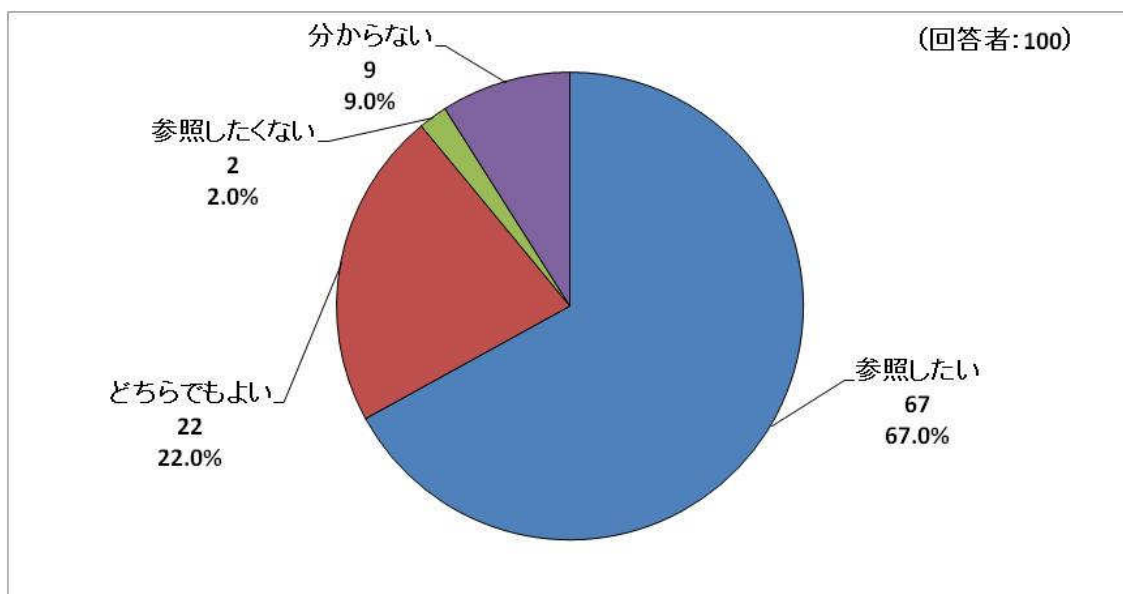
【出所】公正取引委員会調べ

〔保育施設非利用者〕



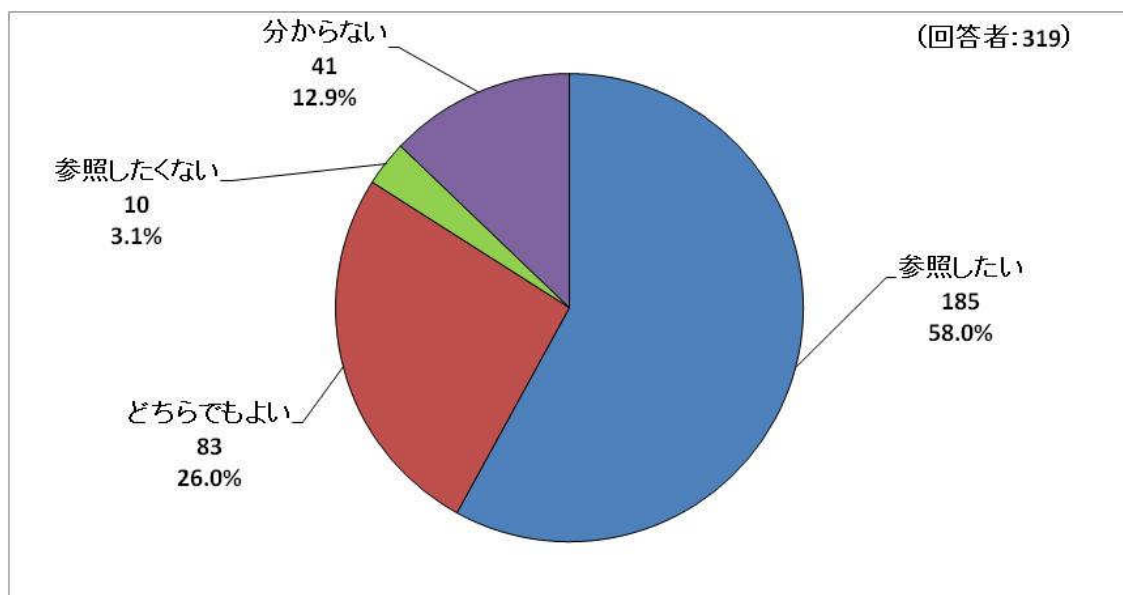
【出所】公正取引委員会調べ

図表46 認可外保育施設利用者及び保育施設非利用者における評価結果の参照希望の有無
〔認可外保育施設利用者〕



【出所】公正取引委員会調べ

〔保育施設非利用者〕



【出所】公正取引委員会調べ

イ 新制度の概要等

新制度においては、全ての保育所が第三者評価の受審及び結果の公表に努める

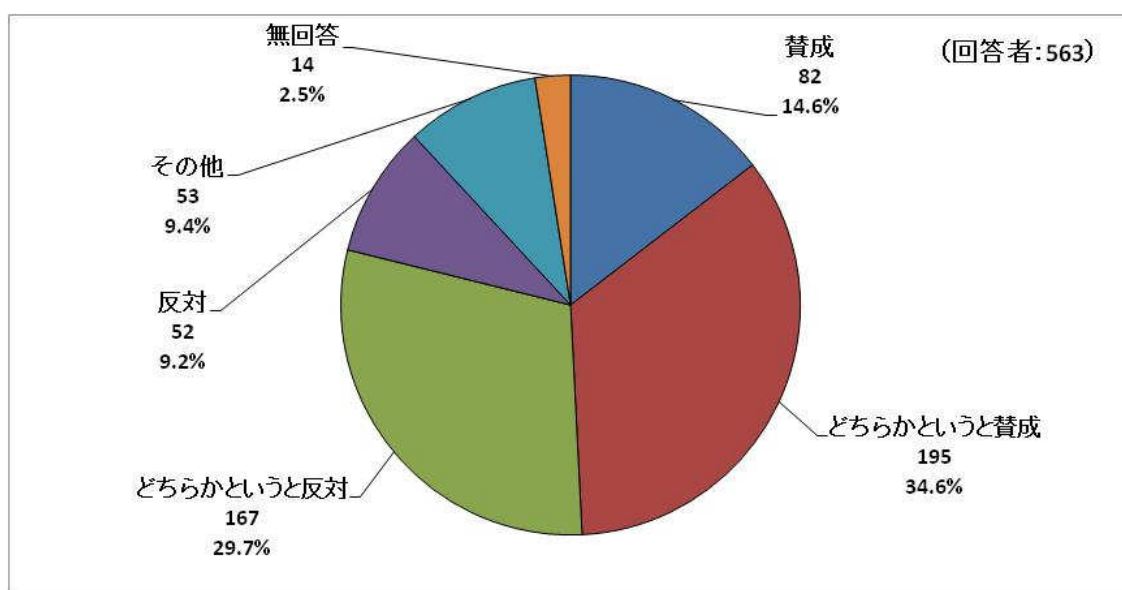
こととされており⁷³、また、5年に1度の受審が可能となるよう、受審及び評価結果の公表を行った事業者に対して受審料の半額程度を措置すること等が検討されている⁷⁴。

なお、アンケートでは、第三者評価の受審を義務付けることについて、社会福祉法人では回答者の49.2%、株式会社等では回答者の68.8%が、「賛成」又は「どちらか」として賛成と回答している。その理由としては、「保育士・職員が自らの保育を振り返る機会になるから」、「保護者のためになるから」、「保育所間で保育が比較されることで質の向上につながるから」等が挙げられている。一方、「反対」又は「どちらか」として反対の回答の理由としては、「受審費用が高いから」、「受審には多くの手間がかかるから」が挙げられているほか、「自己評価や自治体の指導・監査で十分に対応可能であるから」との意見もあり、第三者評価の必要性や意義を十分に認識していないと思われる事業者も見受けられた。

図表47 第三者評価の義務付けに対する事業者の意見及びその理由

① 第三者評価の義務付けに対する事業者の意見

〔社会福祉法人〕

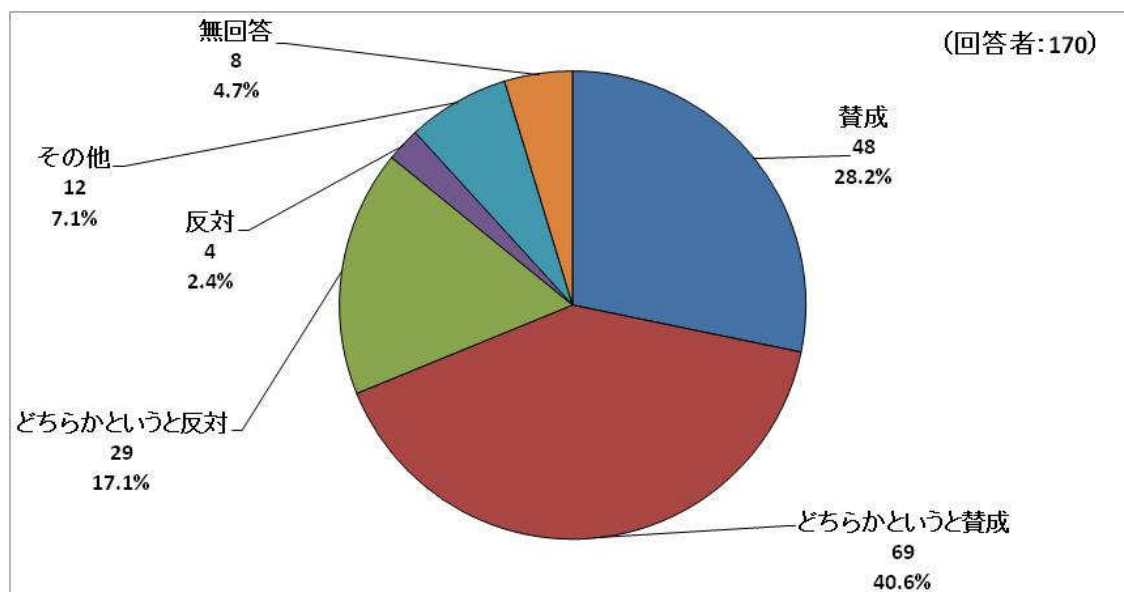


【出所】公正取引委員会調べ

⁷³ 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の一部を改正する省令（平成26年厚生労働省令第62号）（未施行）による改正後の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準第36条の2第2項

⁷⁴ 内閣府「子ども・子育て会議」第14回会合、「子ども・子育て会議基準検討部会」第18回会合 合同会議（平成26年3月28日）資料参照

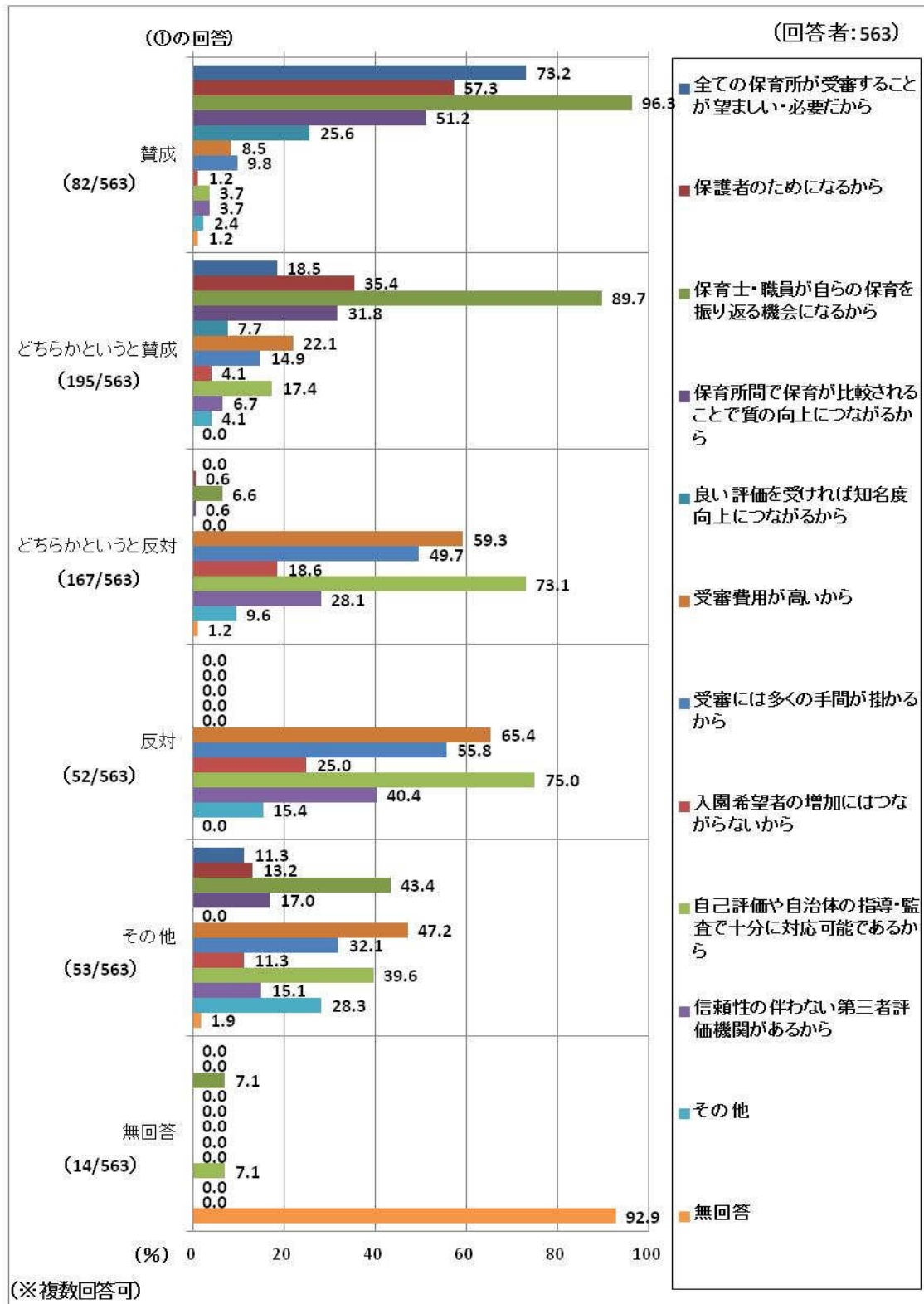
〔株式会社等〕



【出所】公正取引委員会調べ

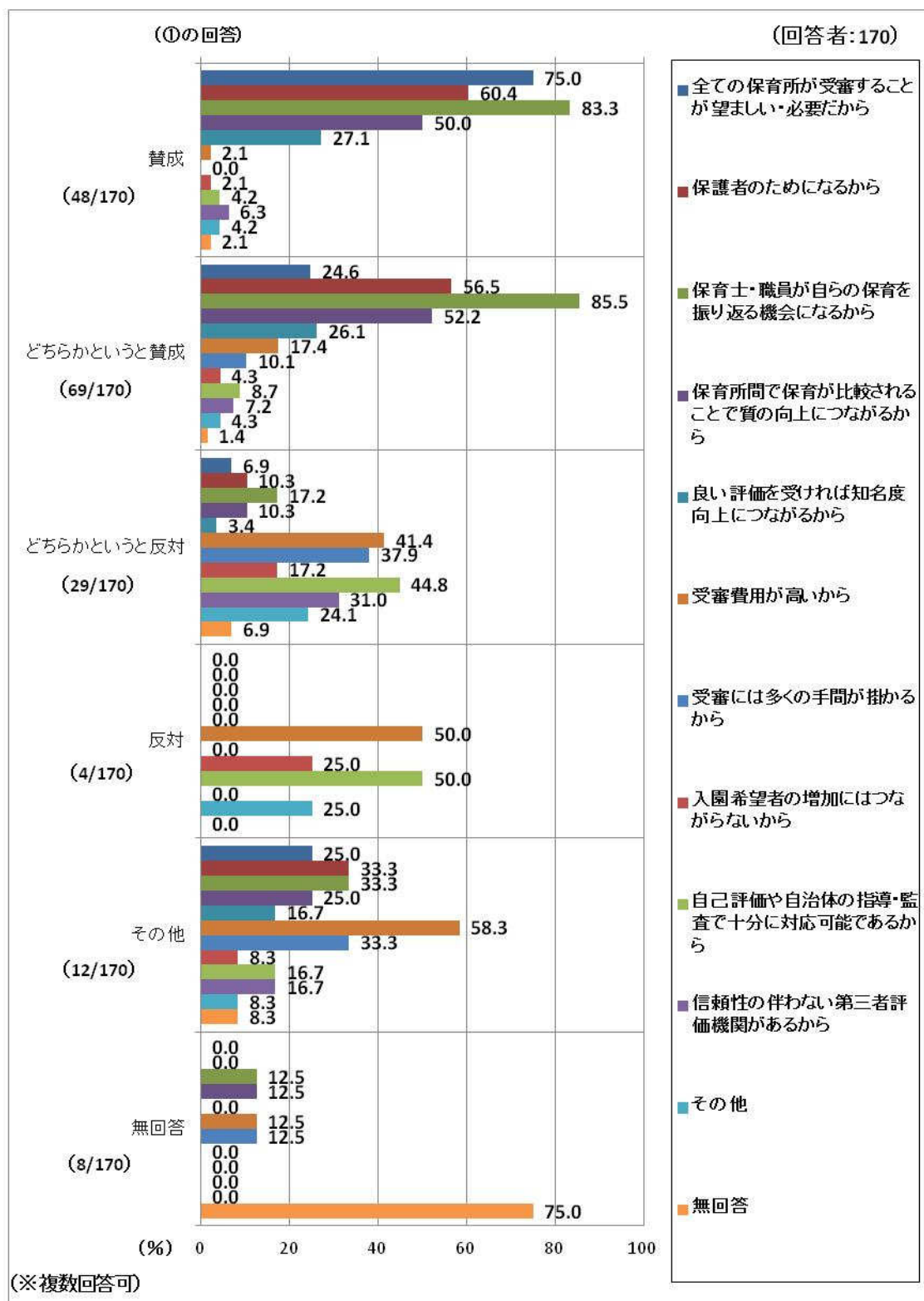
② ①の回答の理由

〔社会福祉法人〕



【出所】公正取引委員会調べ

〔株式会社等〕



【出所】公正取引委員会調べ

ウ 第三者評価に係る意見

第三者評価の意義について、意見交換会では、「第三者評価は、PDCAサイクル⁷⁵の『C』の部分を担当しており、事業者に改善を促すことにより、保育の質の向上につながる」との意見が、ヒアリングでは、「保育所は閉鎖的な空間であるが、第三者評価は、聞き取れない声を拾ったり、職員の自己評価や気付きの機会になったりするなど、質の向上の契機になるものであると考える」、「子供は意見を言えないため、独り善がりな保育になりがちであり、第三者評価はメリットがある」、「第三者評価は、『見える化』する意義や、保育の質が低い事業者に対して質を高めることを促す機能がある」、「保護者アンケートだけでは他の保育所との比較が難しいため、外部からの評価も重要だと考える」、「第三者評価は、保育所が公表している情報の適正性を一定程度確認する点検装置となり得る」との意見があった。

また、第三者評価の現状や受審率が低い理由について、意見交換会では、「受審費用が高いことが受審率の低い原因ではないか」、「第三者評価の受審率がまだ低く、評価結果が利用者の保育所選択にいかされていないのが現状ではないか」、「事業者は自らの保育の質を上げるために受審しており、利用者から選択してもらうために受審している事業者は少ないのではないか」との意見が、ヒアリングでは、「第三者評価は手間が掛かるため、広がっていない」との意見があった。

社会福祉事業の第三者評価を行う評価機関については、平成24年3月時点で446機関が存在している⁷⁶。ただし、ヒアリングでは、「評価機関にもそれぞれ専門があり、保育所を評価できる機関はそれほど多くなく、全国の保育所を評価するには数が足りない」との意見があった。また、意見交換会では、「評価項目が各都道府県で異なるため、全国でみたときに評価の質にばらつきがある」、「評価者の質に差がある」、「評価機関の公平性、信頼性について疑義がある」との意見もあった。

4 付加的なサービス

事業者の創意工夫が発揮され得る環境が整っているかとの視点から、事業者の発意により実施する付加的なサービスに係る制度とその実態等について調査を行った。

(1) 現行制度の概要・実態

現行制度では、保育所における付加的なサービスの実施とそれに要する費用の徴収が可能とされており、文部科学省初等中等教育局幼児教育課長・厚生労働省雇用

⁷⁵ Plan（計画）、Do（実施）、Check（評価）、Action（改善）のサイクルのことをいう。

⁷⁶ 全国社会福祉協議会調べ

均等・児童家庭局保育課長通知⁷⁷において、適切な内容であること、強制的にサービスを提供することがないこと等に留意することが必要とされている。付加的なサービスのうち、利用者がその利用を選択できるもの（選択的サービス）については、サービスの提供に際して、選択できる旨や利用料額の説明をあらかじめ行うなどにより、利用者の了解を得ることとされている。また、選択的サービス以外のサービスに関する利用料の徴収については、家計に与える影響を考慮し、低所得者の利用が排除されないようにするとともに、あらかじめサービスの内容と利用料額について市町村と協議することとされている。

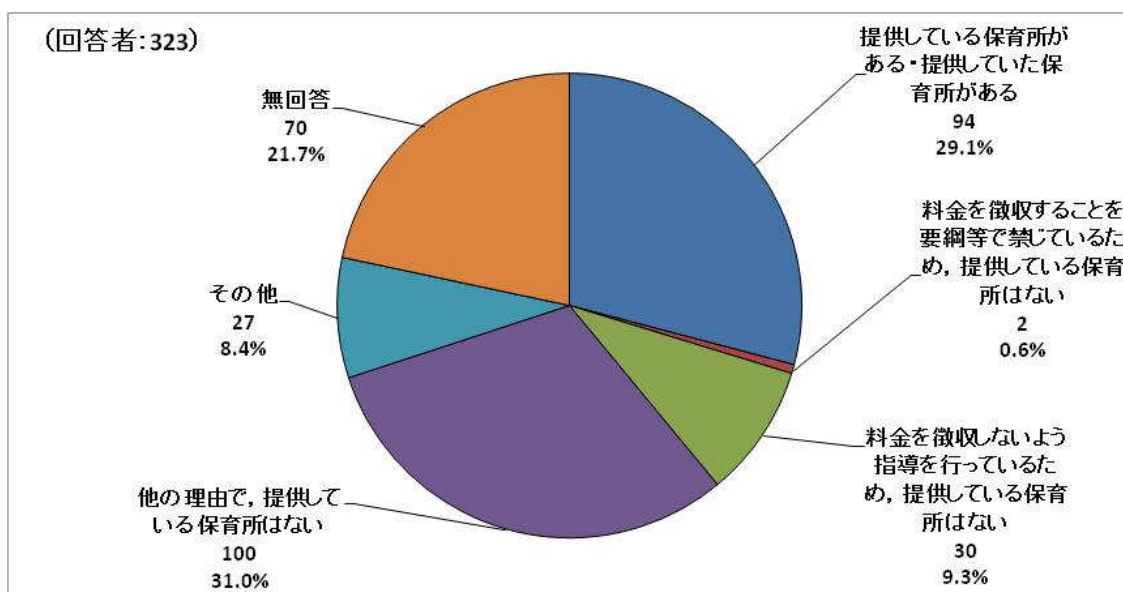
この点について、市町村に対するアンケートでは、「各保育所の創意工夫が可能となり、特色ある保育を提供しやすくなるから」、「多様な保護者のニーズに応えることができるようになるから」等の理由により、付加的なサービスの提供を認めており、実際に提供している保育所が存在している一方で、「料金を徴収することを要綱等で禁じている」、「料金を徴収しないよう指導を行っている」との回答が一部でみられた。後者の回答の理由としては、「保護者の金銭的な負担が大きくなるから」、「費用を負担できる保護者とできない保護者が出てくることにより、子供によって受ける保育に差が生じるのは望ましくないから」、「保育所によって保育に差が生じるのは望ましくないから」等が挙げられている。

また、自治体に対するヒアリングでは、「選択的サービスは、各保育所が任意で行うものであるため広く認めており、自治体として各保育所の状況を網羅的に把握することもしていない」と回答する自治体がある一方、「選択的サービスは基本的に認めていないが、例外的に実施する場合も、必ず市町村との協議を求めることとしている」、「付加的なサービスに係る追加料金の徴収は基本的に認めていないが、保育サービスに付随する最低限のもののみ認めている」との回答もあり、付加的なサービスに係る自治体の考え方や運用には、様々な態様が見受けられる。

⁷⁷ 文部科学省初等中等教育局幼児教育課長・厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律等の施行に際しての留意事項について」（平成18年9月15日18初幼教第6号・雇児保発第0915001号）

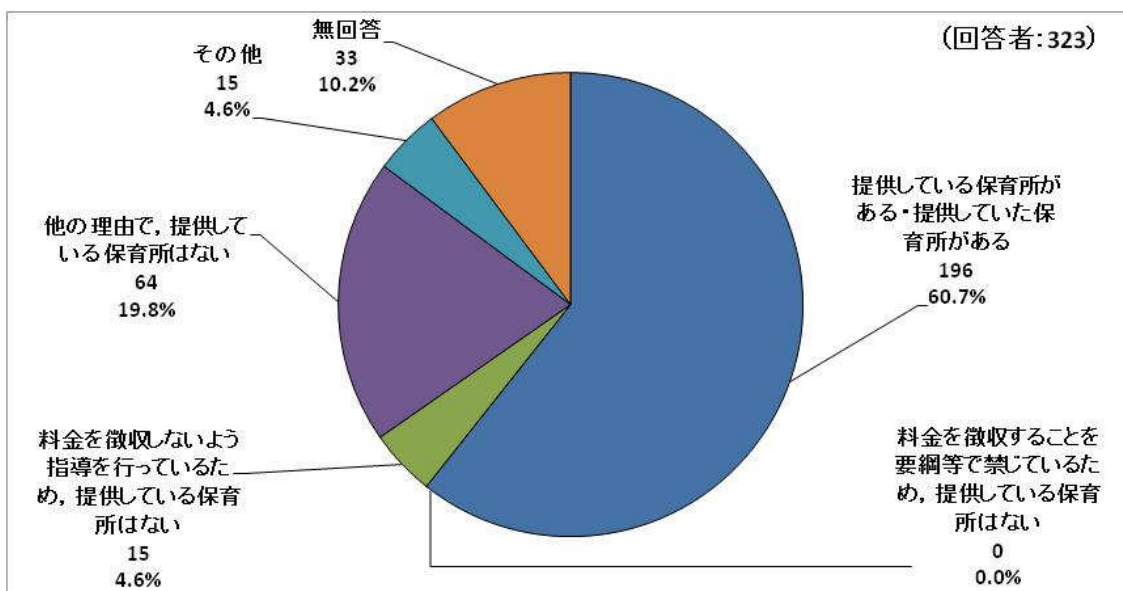
図表48 付加的なサービスの実施状況（自治体ベース）

〔保護者全員が別途料金を支払うもの〕



【出所】公正取引委員会調べ

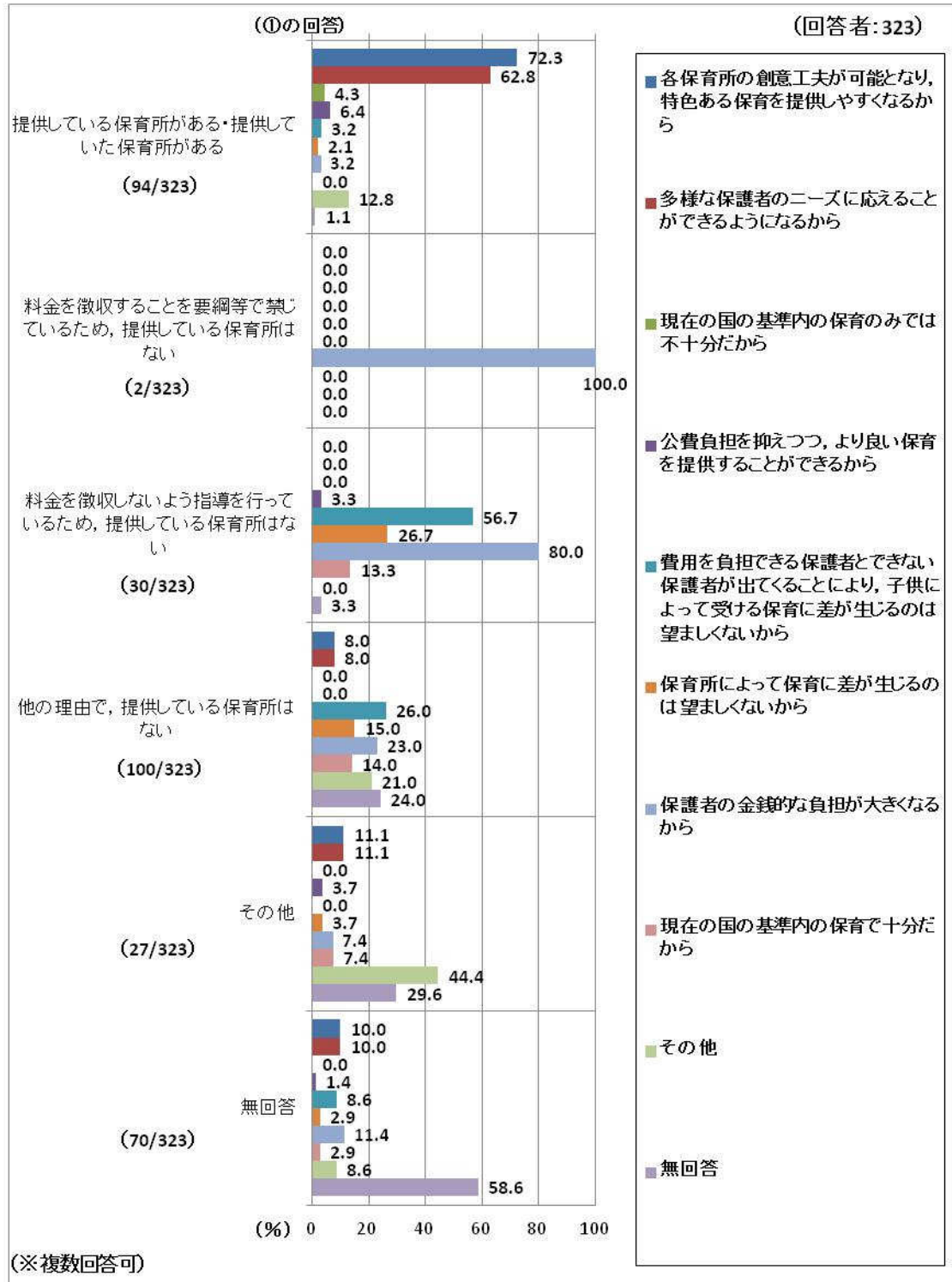
〔希望する保護者のみが別途料金を支払うもの〕



【出所】公正取引委員会調べ

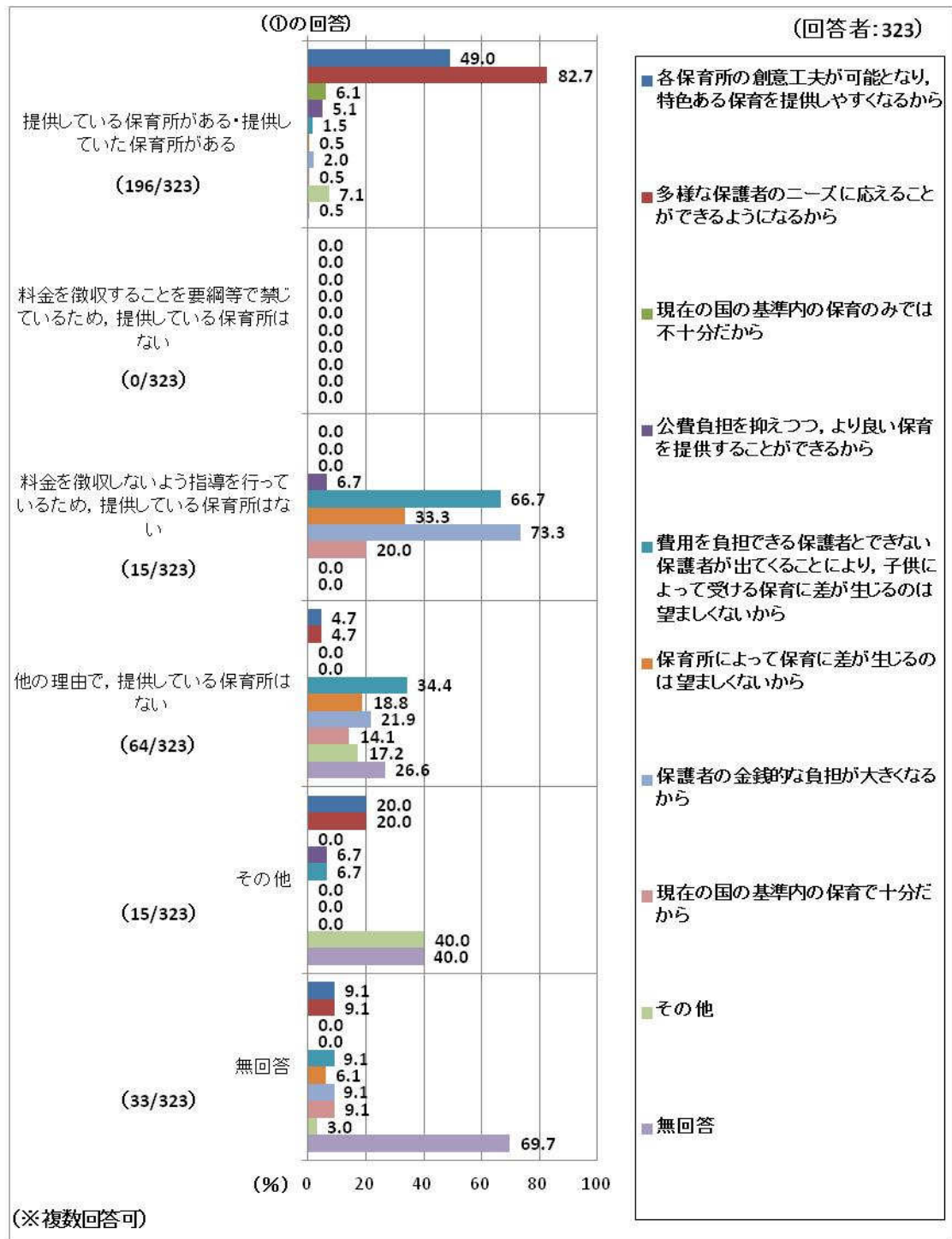
図表49 市町村が付加的なサービスを認める、又は認めない理由

〔保護者全員が別途料金を支払うもの〕



【出所】公正取引委員会調べ

〔希望する保護者のみが別途料金を支払うもの〕

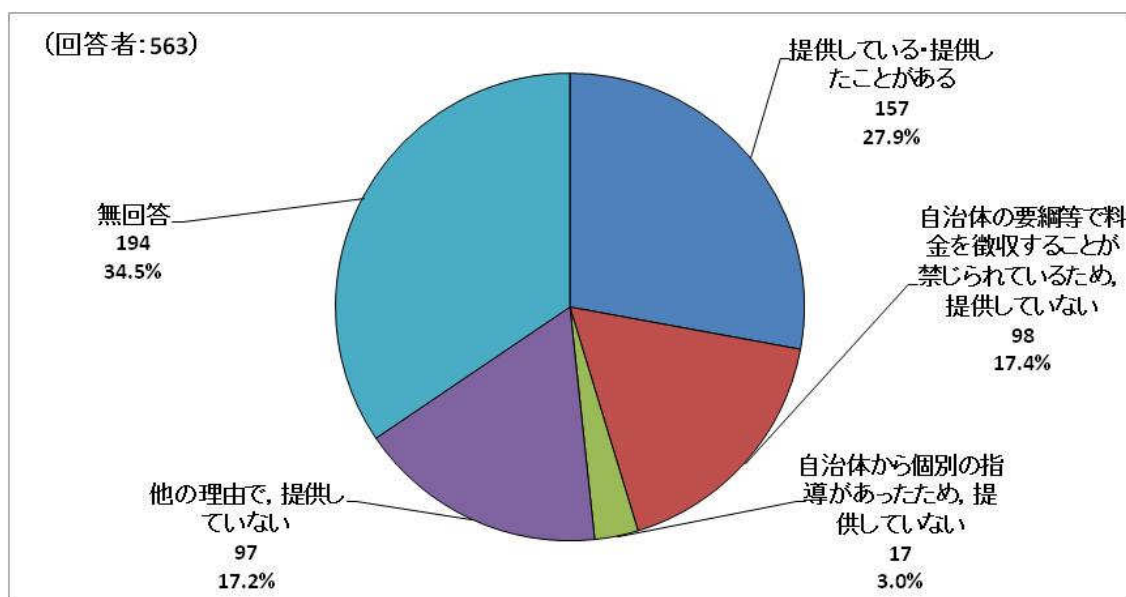


【出所】公正取引委員会調べ

社会福祉法人及び株式会社等に対するアンケートでも、付加的なサービスの提供について、「自治体の要綱等で料金を徴収することが禁じられているため、提供していない」、「自治体から個別の指導があったため、提供していない」との回答が一部でみられた。また、事業者に対するヒアリングでは、「別料金を取らないサービスですら、他の保育所と横並びにするように自治体から指導されることがある」、「自治体は公平性を過度に意識し、周囲の保育所との差が生じることを嫌い、最低水準のサービスに揃えるよう指導され、保護者のニーズに対応できない」、「保育所と認可外保育施設を両方運営しているが、保育所は認可外保育施設と比べて保護者からのクレームが多い。それは、保育所は、自治体から様々な指導があり、保育サービスを提供する上で制約があるため、保護者のニーズに合わせることができないからである」との意見があった。

図表50 付加的なサービスの実施状況（事業者ベース）

〔社会福祉法人〕〔保護者全員が別途料金を支払うもの〕

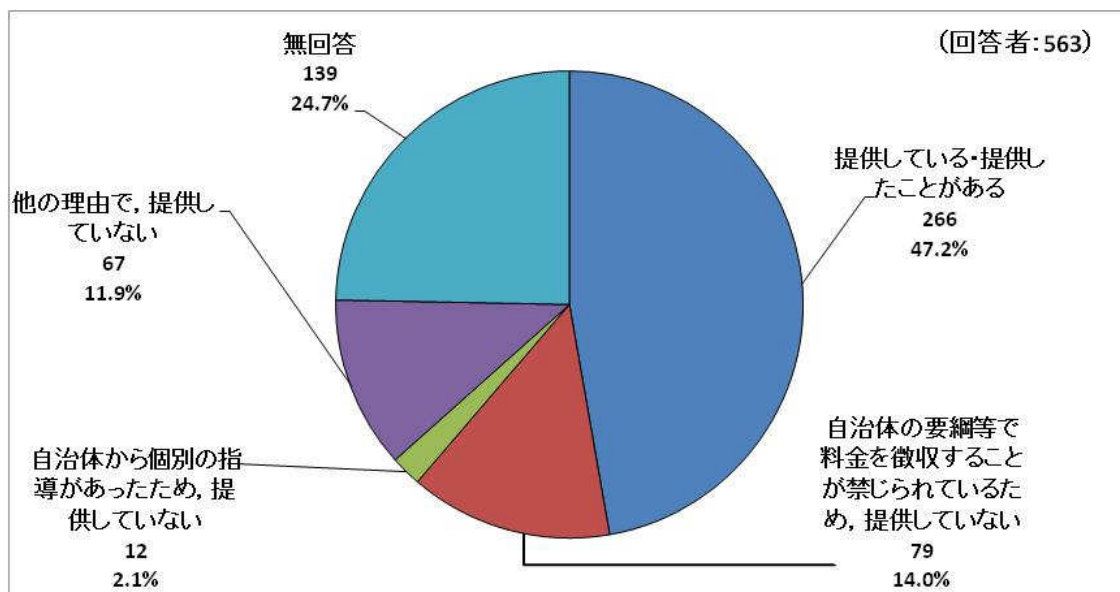


【付加的なサービスの具体例】(回答者:154, 複数回答可)

・給食費, 主食費	60	・延長保育, 一時保育等	15
・体操着, 園服, 保育用品(ハブラシ, おむつなど)	39	・アルバム, 写真	9
・園外保育, 行事	34	・共済等掛金	5
・習い事(スイミング, 音楽, 体操, 英会話など)	32	・布団リース・クリーニング, ベッド	4
・保護者会, 保護者負担	32	・送迎バス	2
・絵本, 保育教材	26	・その他	3

【出所】公正取引委員会調べ

〔社会福祉法人〕〔希望する保護者のみが別途料金を支払うもの〕

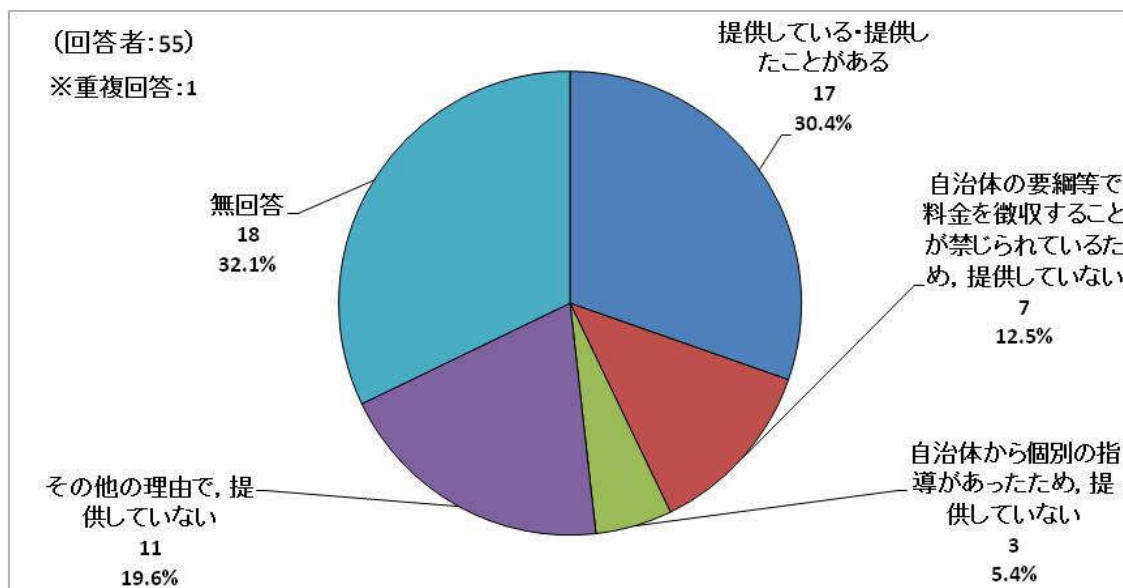


【付加的なサービスの具体例】(回答者:252, 複数回答可)

・延長保育, 一時保育等	168	・絵本, 保育教材	18
・習い事(スイミング, 音楽, 体操, 英会話など)	92	・給食費, 主食費	11
・送迎バス	34	・おやつ, 捕食(延長保育時等含む)	10
・園外保育, 行事	21	・布団リース・クリーニング, ベッド	8
・アルバム, 写真	20	・保護者会, 保護者負担	7
・体操着, 園服, 保育用品(ハブラシ, おむつなど)	18	・その他	7

【出所】公正取引委員会調べ

〔株式会社等〕〔保護者全員が別途料金を支払うもの〕

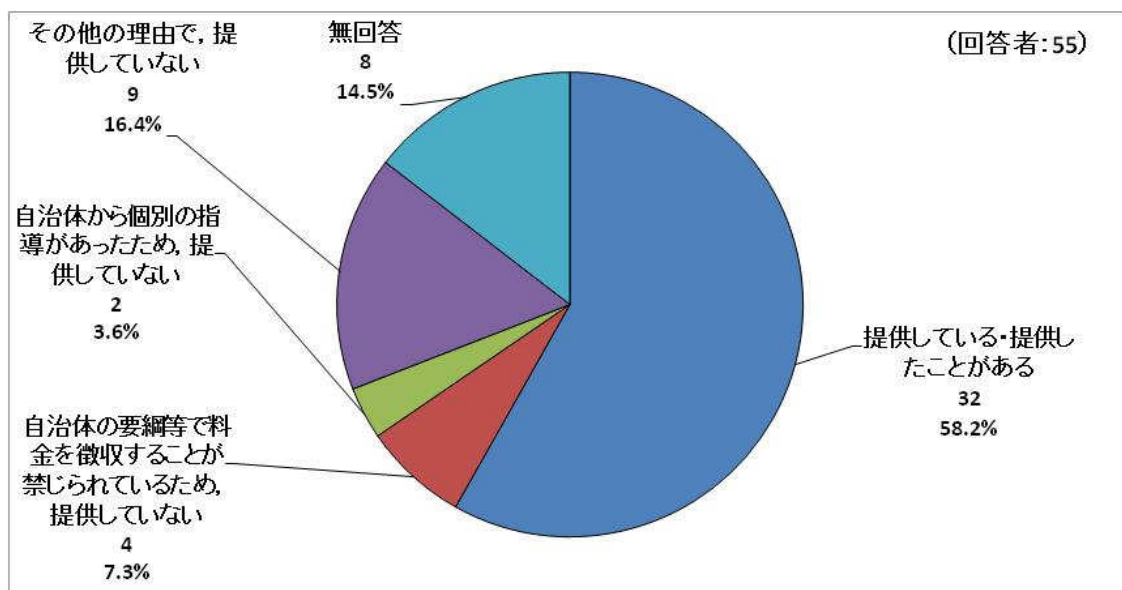


【付加的なサービスの具体例】(回答者:18, 複数回答可)

・習い事(スイミング, 音楽, 体操, 英会話など)	10	・布団リース・クリーニング, ベッド	2
・園外保育, 行事	7	・共済等掛金	2
・体操着, 園服, 保育用品(ハブラシ, おむつなど)	7	・延長保育, 一時保育等	1
・給食費, 主食費	6	・保護者会, 保護者負担	1
・絵本, 保育教材	2		

【出所】公正取引委員会調べ

〔株式会社等〕〔希望する保護者のみが別途料金を支払うもの〕



【付加的なサービスの具体例】(回答者:33, 複数回答可)

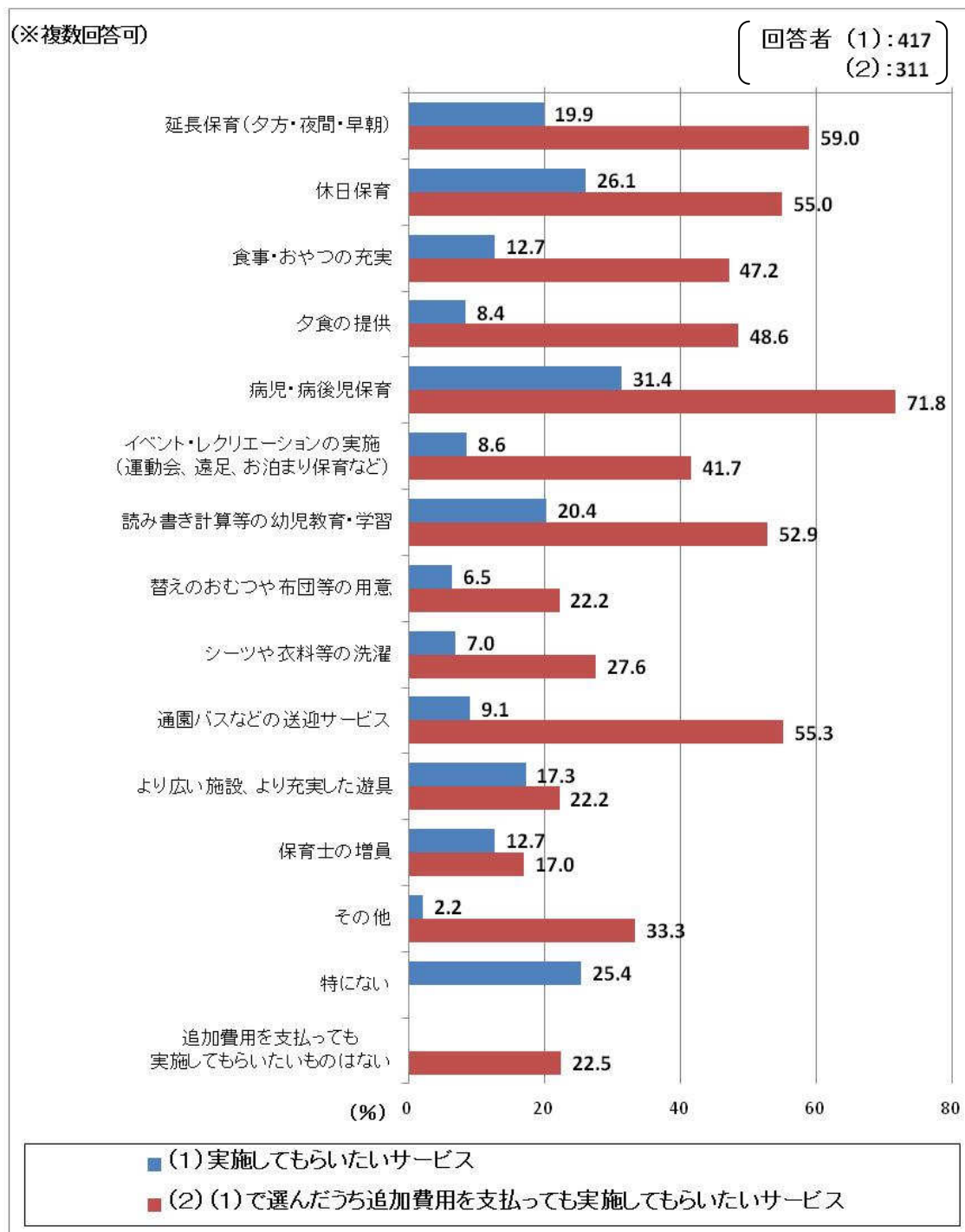
・延長保育, 一時保育等	29	・給食費, 主食費	2
・習い事(スイミング, 音楽, 体操, 英会話など)	10	・絵本, 保育教材	2
・園外保育, 行事	10	・布団リース・クリーニング, ベッド	1
・アルバム, 写真	5	・保護者会, 保護者負担	1
・体操着, 園服, 保育用品(ハブラシ, おむつなど)	4	・ベビーシッターサービス	1

【出所】公正取引委員会調べ

保護者に対するアンケートでは、以下のとおり、保育料のほかに追加費用を支払っても実施してほしいサービスがあると回答した者が一定程度存在し、付加的なサービスに対する一定のニーズや、追加費用の負担を許容する態度が見受けられる。

図表51 保育所で実施してほしいサービスの内容及び追加費用の負担があっても実施してほしいサービスの内容

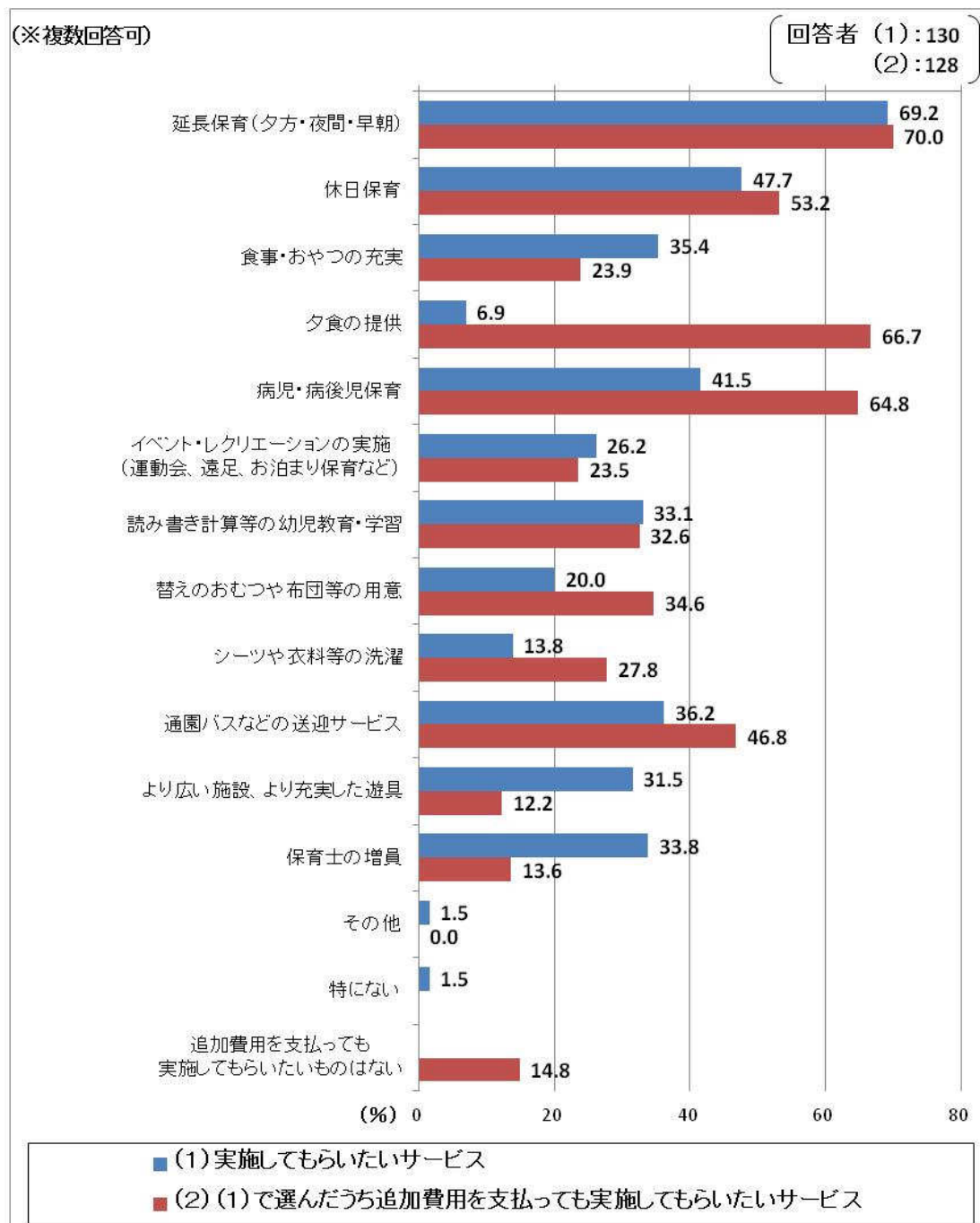
〔保育所利用者〕



(注) (2)は、(1)で選択した各項目に対して、追加費用を支払っても実施してもらいたいと回答した者の割合。また、「追加費用を支払っても実施してもらいたいものはない」の割合は、(2)の回答者全体(311人)に対するもの。

【出所】公正取引委員会調べ

〔今後保育所利用を希望している保護者〕



(注) (2) は、(1) で選択した各項目に対して、追加費用を支払っても実施してもらいたいと回答した者の割合。また、「追加費用を支払っても実施してもらいたいものはない」の割合は、(2) の回答者全体(311人)に対するもの。

【出所】公正取引委員会調べ

(2) 新制度の概要

新制度においても、付加的なサービスの実施とその費用の徴収について、引き続き認めることとなっており、①事業者の判断で行うか否かを決定する、②額や徴収理由をあらかじめ開示し、保護者に説明・同意を得ることを求める、③市町村の同意を得ることを求めるなど、現行制度と概ね同様に扱うこととされている⁷⁸。

(3) 付加的なサービスに係る意見

市町村及び事業者に対するアンケートでは、「各保育所が創意工夫を凝らし、特色ある保育を行うため、国が定める基準外の保育を認めるとともに、その費用について実費徴収を認めることが必要」との意見に対する考えについて問うた。

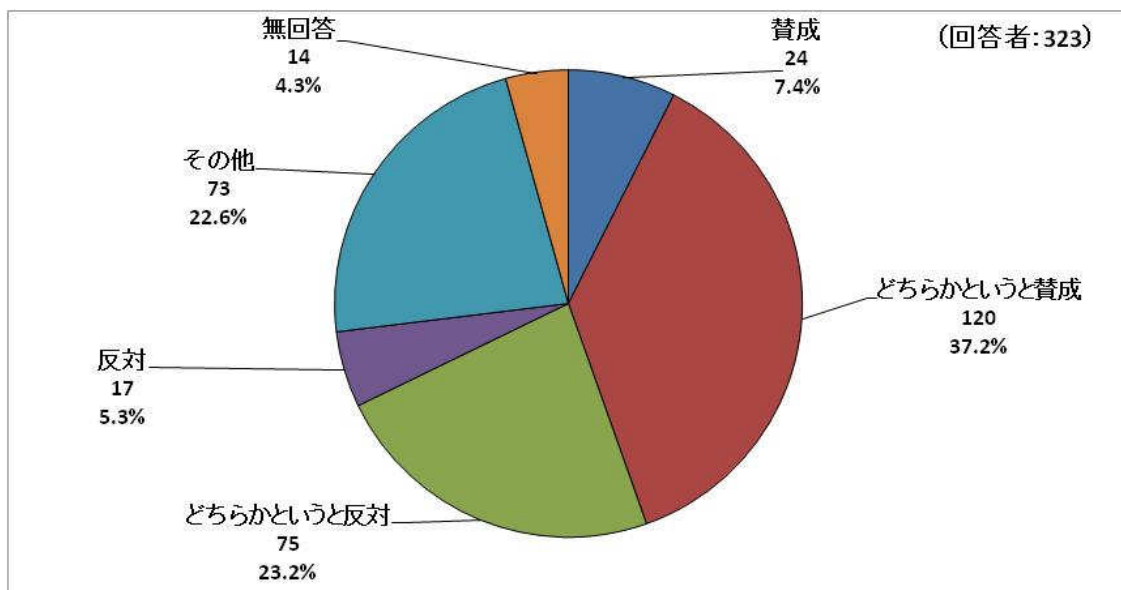
市町村は、回答者の44.6%が、「賛成」(7.4%)又は「どちらかという賛成」(37.2%)と回答しており、その理由として、「各保育所の創意工夫が可能となり、特色ある保育を提供しやすくなるから」、「多様な保護者のニーズに応えることができるようになるから」、「公費負担を抑えつつ、より良い保育を提供することができるから」等が挙げられている。一方、回答者の28.5%が、「反対」(5.3%)又は「どちらかという反対」(23.2%)と回答しており、その理由として、「費用を負担できる保護者とできない保護者が出てくることにより、子供によって差が生じるのは望ましくないから」、「保護者の金銭的な負担が大きくなるから」、「保育所によって保育に差が生じるのは望ましくないから」等が挙げられている。

ヒアリングでは、「保育内容は一定の型が決められてしまっており、事業者が創意工夫を凝らす余地が小さい」、「付加価値を付けて保育料に上乗せして料金を取ることができないと、何もしないことが一番利益を出すことになってしまう」、「多様な保育ニーズに対応して、多様な保育サービスがあっても良いのではないかな」、「子供は差別したくないが、サービス内容に一定の弾力化はあっても良いのではないかな」、「例えば、保育所での夕食の提供について、保護者の負担軽減のために要望に応じて実施しても良いという考えもあれば、子供のために夕食は家庭で食べるべきという考えもある。保育内容は、個人の価値判断により評価が分かれるものがあるため、多様な保育所が存在し、それを保護者が選択できることが大事ではないか」との意見があった。

⁷⁸ 内閣府「子ども・子育て会議」第14回会合、「子ども・子育て会議基準検討部会」第18回会合 合同会議（平成26年3月28日）資料、特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の運営に関する基準（平成26年内閣府令第39号）（未施行）第13条等参照

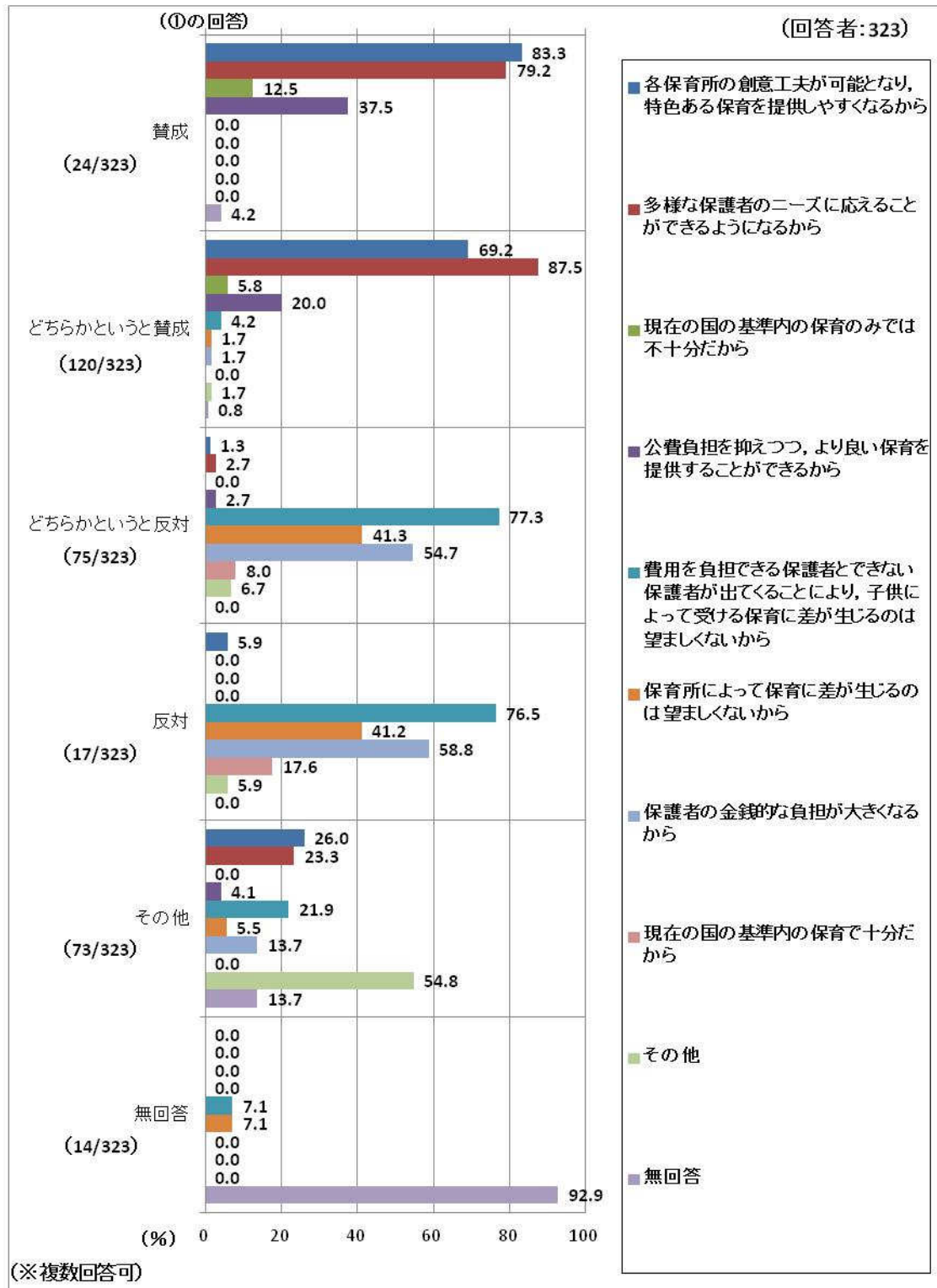
図表52 付加的なサービスを認めることに対する自治体の意見及びその理由

① 付加的なサービスを認めることに対する自治体の意見



【出所】公正取引委員会調べ

② ①の回答の理由



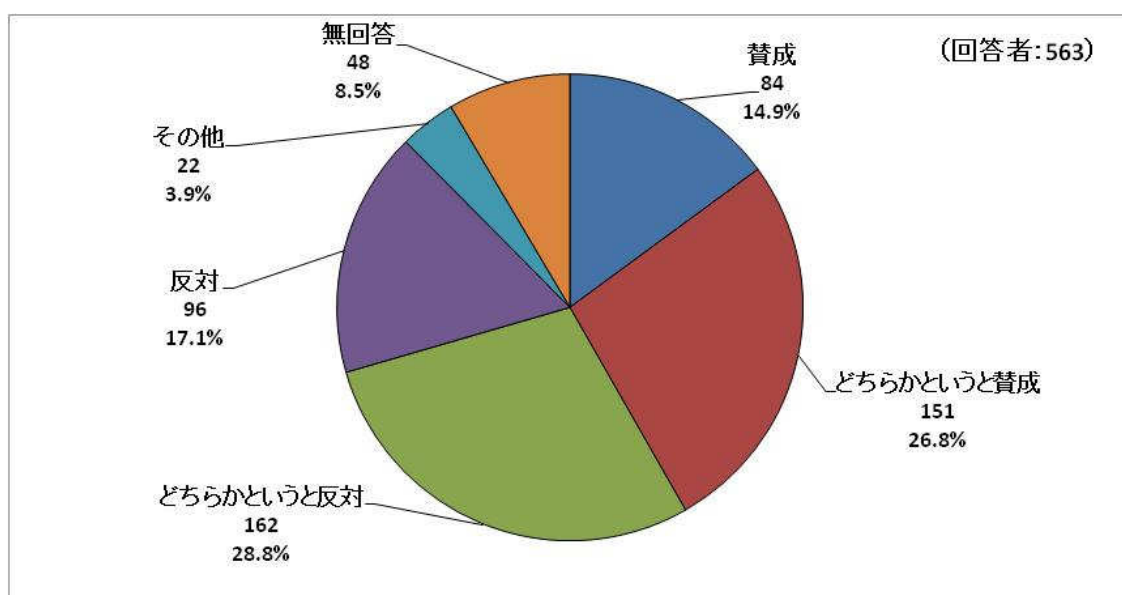
【出所】公正取引委員会調べ

社会福祉法人は、回答者の41.7%が、「賛成」(14.9%)又は「どちらかという賛成」(26.8%)と回答している。株式会社等は、回答者の69.1%が、「賛成」(32.7%)又は「どちらかという賛成」(36.4%)と回答している。その理由としては、いずれも、「各保育所の創意工夫が可能となり、特色ある保育を提供しやすくなるから」、「多様な保護者のニーズに応えることができるようになるから」、「望ましい保育を市区町村からの運営費のみで実施するのは困難だから」等が挙げられている。一方、「反対」(社会福祉法人17.1%, 株式会社等1.8%)又は「どちらかという反対」(社会福祉法人28.8%, 株式会社等14.5%)との回答の理由としては、「費用を負担できる保護者とできない保護者が出てくることにより、子供によって差が生じるのは望ましくないから」、「保護者の金銭的な負担が大きくなるから」、「保育所によって保育に差が生じるのは望ましくないから」等が挙げられている。

図表53 付加的なサービスを認めることに対する事業者の意見及びその理由

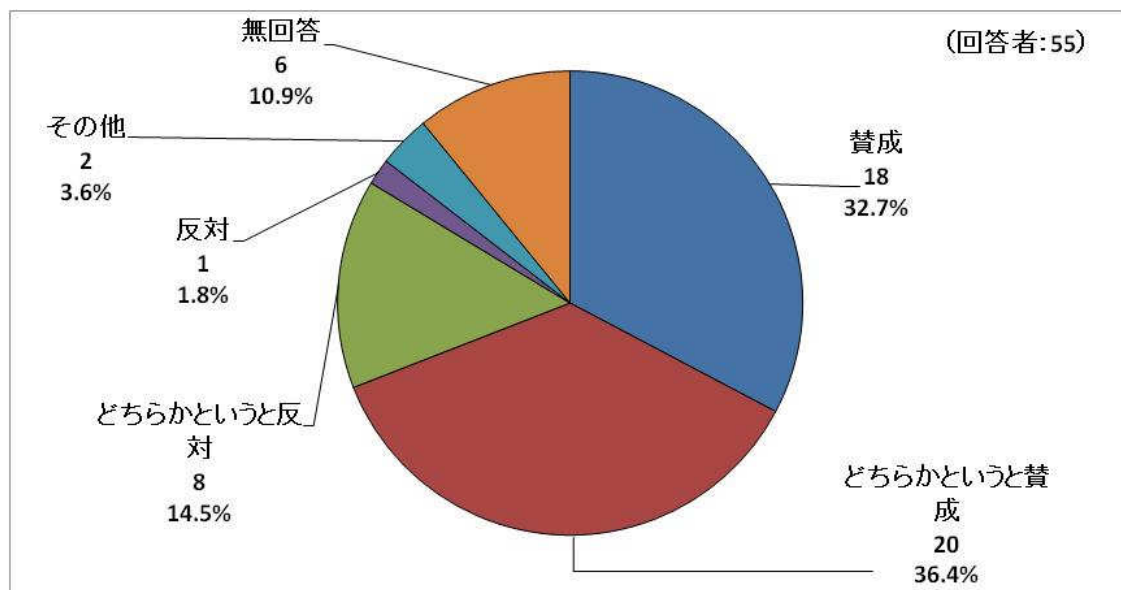
① 付加的なサービスを認めることに対する事業者の意見

〔社会福祉法人〕



【出所】公正取引委員会調べ

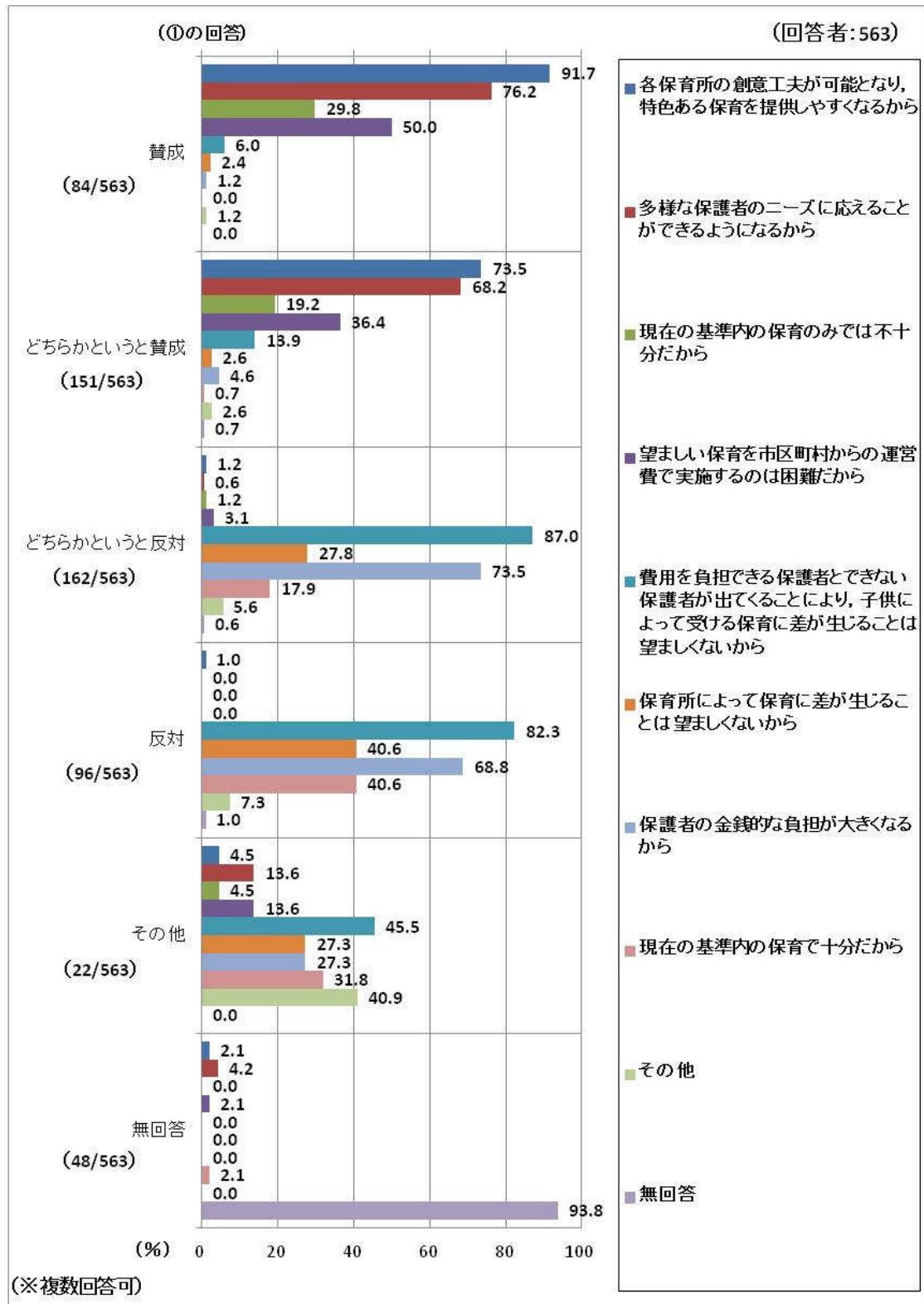
〔株式会社等〕



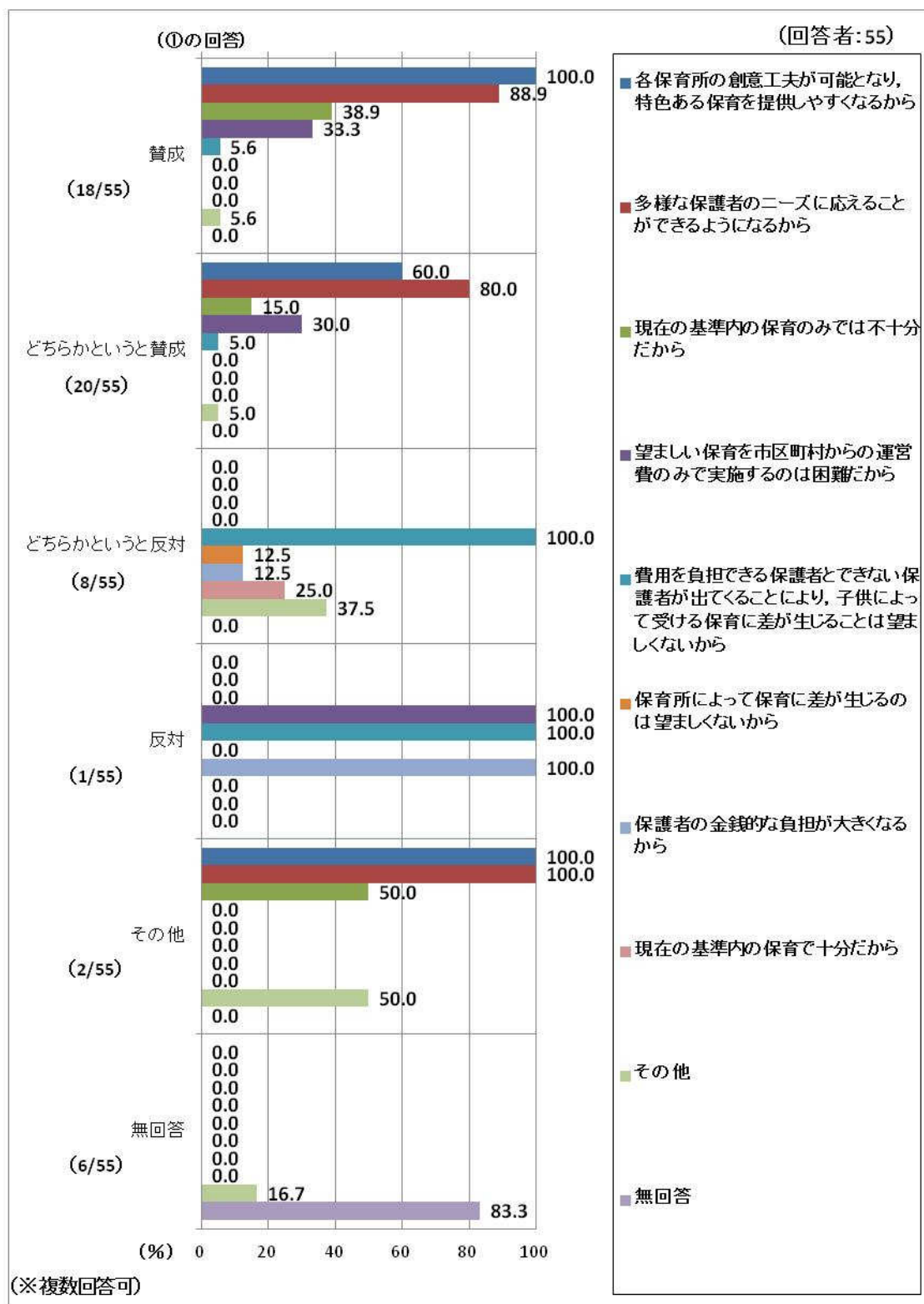
【出所】公正取引委員会調べ

② ①の回答の理由

〔社会福祉法人〕



〔株式会社等〕



【出所】公正取引委員会調べ

第4 保育分野に対する競争政策上の考え方

1 基本的な考え方

社会福祉分野においては、低所得者等を含め、福祉サービスを必要とする者に対し、適正な水準のサービスを提供するとの観点から、公的な関与が行われてきた。

しかし、社会福祉分野の中でも、保育所を経営する事業は、社会福祉法において、老人居宅介護等事業や老人デイサービス事業を経営する事業等と共に、「自主性と創意工夫を助長するため、公的規制の必要性が低い事業」として⁷⁹、経営主体に制限のない「第二種社会福祉事業」に位置付けられている。

また、保育所における保育の提供は、長年、児童福祉法において、行政の義務として位置付けられているものの、社会経済情勢の変化に伴い、「保育所の保育内容、保育サービスの種類等の情報が十分に提供され、これらに基づいて利用者が保育所、保育サービスを選択する仕組みとすべき」等の考え方⁸⁰の下、選択利用方式が導入され、他の社会福祉事業よりも早く、措置制度から利用者が希望する施設等を選択し、利用する制度への転換が図られた。さらに、「利用者の幅広い需要に応えるためには様々なサービスが必要であることから（中略）多様なサービス提供主体の参入を促進する」、「利用者の選択を通じた適正な競争を促進するなど、市場原理を活用することにより、サービスの質と効率性の向上を促す」等の考え方⁸¹の下、保育所設置主体が株式会社等の多様な事業者拡大された。

このように、保育分野は、本来、社会福祉事業の中でも、市場原理を活用した保育サービスの質の向上等が期待されている分野であり、多様な事業者による創意工夫の発揮や活発な競争を促すことによって消費者の利益を確保することを目指す競争政策との親和性が相対的に高い分野であると考えられる。

このため、競争政策の観点から保育分野についての考え方を整理することは、多様な事業者の新規参入や事業者による創意工夫の発揮などを通じ同分野における活発な競争を促すことによって、保育サービスの供給量の増加や質の向上につながるとともに、ひいては、同分野を成長分野とすることにも資すると考えられる。

今回、保育分野について、①多様な事業者の新規参入が可能となる環境、②事業者が公平な条件の下で競争できる環境、③利用者の選択が適切に行われ得る環境、④事業者の創意工夫が発揮され得る環境が整っているかといった点について検討を行った。

なお、保育分野においては、子供の健康や安全を確保する観点から、保育所を運営する事業者が遵守しなければならない一定のルールが必要であることはいうまでもない。当該ルールは、保育所を運営する全ての事業者に対し、その法人形態の如何を問

⁷⁹ 注19の資料

⁸⁰ 中央児童福祉審議会基本問題部会「少子社会にふさわしい保育システムについて（中間報告）」（平成8年12月3日）

⁸¹ 中央社会福祉審議会社会福祉構造改革分科会「社会福祉基礎構造改革について（中間まとめ）」（平成10年6月17日）

わず等しく課されるべきものであり、また、事業者間における競争や切磋琢磨も当該ルール遵守を前提として行われなければならないことは当然である。

2 競争政策の観点からの検討及び考え方

(1) 新規参入

競争政策の観点からは、多様な事業者の新規参入が可能となる環境の整備が重要であると考えられる。この視点から、新規参入について検討を行い、競争政策上の考え方を整理した。

ア 検討

都市部を中心として多くの待機児童が発生しており、保育所を設置する事業者を増やして供給量を充実させることが喫緊の課題となっているが、自治体の中には、株式会社を参入させることに消極的なために、必要とする保育所新設数に見合うだけの事業者の応募が得られないものも見受けられることや、諸外国の例をみても、株式会社を参入させることにより保育所数が増加していること、また、第3の1(2)のとおり、保護者から株式会社の参入に対する期待も大きいことを踏まえると、意欲ある事業者の参入が排除されないよう、法人形態を問わず多様な事業者の新規参入を認めることが必要であると考えられる。このことは、保育サービスの供給量が増加することにつながり、待機児童問題の解消にも資すると考えられる。さらに、多様な事業者が切磋琢磨することにより、保育の質の向上が図られると考えられる。

この点、現行制度においては、平成12年4月から法人形態を問わず株式会社等の多様な事業者の参入が認められ、制度的な対応は既に行われているものの、第3の1(1)のとおり、一部の自治体において、株式会社等の参入を認めない、株式会社等が参入不可能な条件を設定するといった運用が行われており、このために、多様な事業者の参入が十分に確保されていないと考えられる。

一部の自治体がこのような運用を行う理由として、株式会社等が提供する保育の質に懸念があることが挙げられているが、①保育の質の高低は、法人形態により決まるものではなく、個々の事業者次第であると考えられること、②そもそも、保育士の人数や施設の面積等に係る基準により、法人形態を問わず必要な質は確保されており、むしろ、法人形態を問わず多様な事業者の参入を認め、これら事業者が切磋琢磨することにより、更なる質の向上が図られると考えられることから、保育の質を理由に、株式会社等であることをもって参入を排除する運用は、合理性に乏しいと考えられる。

また、このような運用を行う別の理由として、株式会社等は倒産などの理由により撤退する懸念があることや、撤退時の残余財産に係る規制が存するために保

育所の運営を他事業者を引き継ぐのが容易な社会福祉法人と比べ、株式会社等の場合は撤退時の利用者保護が図られにくいことが挙げられているが、①社会福祉法人であっても撤退事例が少なからずあること、②撤退時の利用者保護については、例えば、撤退前に自治体との協議や予告期間を設ける、撤退前に事業を引き継ぐ他法人を確保させるようにするなど、撤退時の残余財産に係る規制より具体的・実効的な利用者保護策も十分に考えられることから、撤退する懸念があることや撤退時の規制がないことを理由に、株式会社等であることをもって参入を排除する必要があるとはいえないと考えられる。

新制度においては、保育所の設置認可の要件等が法律に明記されるなど、保育所の設置認可申請に係る審査の基準がより明確にされ、現行制度に比べ、設置認可申請に係る審査の透明性の向上が企図されており、保育所の認可に係る恣意的な運用を避けるための措置が講じられたと考えられる。

現行制度下においても、新制度を見据え、厚生労働省から、積極的かつ公平・公正な認可制度の運用を求める通知が発出された⁸²。これを踏まえ、一部の自治体においては株式会社等の参入を認める動きがみられつつある。

イ 考え方

自治体においては、新制度において講じられた措置を踏まえ、現行制度下でも、法人形態を問わず多様な事業者の参入が可能となるような運用を行うべきである。

当然のことながら、新制度下においては、株式会社等の参入抑止を目的とする条件や規制を設けるなど、特定の法人形態の事業者を不利に取り扱うような不公平な運用を行うことのないようにすべきである。

また、新規事業者の参入に当たり、既存事業者の同意を得ることを求めるなど、新規参入を困難にするような運用を行うことのないようにし、併せて、事業者の選定は公募によることとするなど、意欲ある多様な事業者に広く参入の機会が与えられるようにするとともに、法律上の認可要件の充足がなされていることを前提に、具体的な事業者の選定は、客観的な指標に基づいて行うなど、恣意性の排除に努めるべきである。加えて、「公設民営」方式を採る場合の事業者の選定においても、上記と同様の対応を行うべきである。

なお、新規事業者の参入に当たり、例えば、自治体が既存事業者の同意を得ることを求めたり、参入の条件について既存事業者と調整するように指導したりすることは、独占禁止法との関係においても問題を生じさせるおそれがある⁸³。

⁸² 注59の通知

⁸³ 「行政指導に関する独占禁止法上の考え方」（平成6年6月30日公正取引委員会）の2(1)では、例えば、「参入に当たり、当該事業分野の既存事業者若しくは事業者団体の同意を得ることを求め、又は参入の条件についてこれらのものと調整するよう指導すること」は、「当該既存事業者が共同して、又は事業者団体が、参入の同意を拒否することにより新規参入を断念させ、当該事業分野の事業者の数を制限し、又は参

(2) 補助制度・税制

競争政策の観点からは、事業者が公平な条件の下で競争できる環境の整備が重要であると考えられる。この視点から、補助制度・税制について検討を行い、競争政策上の考え方を整理した。

ア 検討

株式会社が、補助金の交付対象とされていないために、参入そのものをあきらめる事例が見受けられる。また、法人形態により、事業者が得られる補助金額等に差があると、補助金額等が少ない事業者は、相対的に不利な条件で保育サービスを提供せざるを得なくなり、その結果、利用者が公平に便益を享受することができなくなる。これらを踏まえれば、多様な事業者の参入を促進するとともに、利用者が公平かつ十分に便益を享受することを可能とするためには、補助制度や税制のイコールフットィングを確保し、事業者が公平な条件で保育サービスを提供できるようにすることが必要であると考えられる。公平な条件の下で事業者が切磋琢磨し、互いにサービスを競い合うことによって、より競争が活発化し、全体としての保育の質を更に向上させることにもつながると考えられる。

また、少子化の中で、将来的に需要がピークアウトした際には、結果的に保育分野から退出する事業者が生じる状態となる可能性がある。その際に、質の高いサービスを提供する事業者が保護者から選択され、事業を継続していくこととなる仕組みを整備するとの観点からも、イコールフットィングを確保することは重要であると考えられる。

補助制度については、これまで株式会社等は対象とされてこなかった保育所の施設整備費補助についてみると、新制度においては、現行の施設整備費補助の対象外法人や賃貸方式の施設に対して、減価償却費の一部を給付費に加算することで、長期間に平準化した形で施設の設置コストに対する支援を行うことが検討されており、現行制度に比べ、法人形態による差は小さくなる方向にあると考えられる。

自治体が地方単独事業として行う補助制度は、現在、法人形態による差のあるものが存在するが、新制度施行後の取扱いについては、今後検討するとしている自治体が多い。待機児童が発生している中、多様な事業者の参入を促進し、保育サービスの供給量を増やすことが喫緊の課題となっていることや、保育サービスの供給量の増加に伴う女性の労働参加率の向上等が社会全体にプラスの効果をもたらすことを踏まえれば、保育サービスの需給をマッチングさせる手段として補助金を交付すること自体の合理性は十分認められるところ、例えば、社会福祉法人以外の法人形態の事業者を補助対象としない、又は社会福祉法人以外の法人形

入しようとする事業者の事業活動を不当に制限する条件を付すことになるおそれ」があるとしている。

態の事業者にのみ追加的要件を課すなど、法人形態を理由にした不利な取扱い、補助金額が少ない事業者がより良い保育を提供する機会を減少させ、ひいては利用者が得られる便益を損なうことになる。

税制については、社会福祉法人の場合は、原則として法人税等が非課税となっており、現時点では、新制度においても変更はない。

イ 考え方

自治体においては、利用者が公平に便益を享受することを可能とするため、自治体が地方単独事業として行う補助制度について、事業者が公平な条件で保育サービスが提供できるよう、法人形態を問わず公平な補助制度とすべきである。

他方、保育所を設置する事業者に対する税制措置については、現在、株式会社等の多様な事業者の参入が可能となっており、また、今後参入する事業者の増加が見込まれる中で、第3の2(2)イで述べたような、課税の有無が事業者の提供する保育サービスの内容等に与える影響に鑑みれば、今後、当該影響や社会福祉法人に対する税制上の優遇を行うことの趣旨・効果等を総合的に勘案し、その在り方について、十分な検討を行うことが求められる。

(3) 情報公開・第三者評価

競争政策の観点からは、利用者の選択が適切に行われ得る環境の整備が重要であると考えられる。この視点から、情報公開・第三者評価について検討を行い、競争政策上の考え方を整理した。

ア 情報公開

(7) 検討

保育所を選択するのは保護者である一方、実際に保育所で保育を受けるのは子供であり、保育所は、選択を行う者とサービスの提供を受ける者が一致しないという特性がある。しかし、子供に対して、保育の内容や質について十分な評価を行うことを期待することは難しい上、保育の実態は外部からは見えにくい。そのため、サービスの利用者からの要望や選択によって、サービスの内容や質を事業者自ら改善する取組が十分に図られることが期待しにくい。また、特に、待機児童が多く発生している地域では、別の保育所に空きがなく、移ることが容易ではないという特性もある。

これらを踏まえると、入所前の保育所を選択する時点で、どのような保育が行われるのかについて、保護者が十分に評価・判断し、適切な選択を行えるようにすることが重要である。この保護者の選択により、事業者間の競争が促進され、事業者に保育の内容や質の更なる改善を促すことが期待されるほか、保

護者に対して情報を広く公開すること自体により、事業者間の比較が可能となり、事業者自ら保育の内容や質を向上させる取組を促すことにつながると考えられる。そして、このような情報公開の機能が発揮されるためには、保護者にとって有用な情報が事業者や自治体から広く提供されるとともに、これを保護者が容易に入手できることが必要である。

平成9年以降、児童福祉法により、市町村には保育所の運営状況等に関する情報提供義務が、事業者にはその保育所の保育に関する情報提供の努力義務が課され、運用が重ねられてきたところであるが、現状では、第3の3(1)アのとおり、保護者が公開を求める情報と実際に市町村や事業者から公開されている情報の間には、ギャップが生じている。また、事業者の情報公開手段について、保育所における資料の備付けだけでは、実際には保護者が情報を入手できていないと考えられ、保護者にとって有用な情報が、保護者の入手しやすい方法で公開されているとは言い難いものとなっている。さらに、保護者がどのような情報を必要としているのかを把握する仕組みを有していない自治体も見受けられる。

新制度においては、保育所は都道府県知事に対して保育に係る情報を報告することが求められており、都道府県知事はその内容を公表することとなっている。さらに、子ども・子育て支援法では、「子ども及びその保護者が置かれている環境に応じて、子どもの保護者の選択に基づき、多様な施設又は事業者から、良質かつ適切な教育及び保育その他の子ども・子育て支援が総合かつ効率的に提供されるよう、その提供体制を確保すること」が市町村の責務として規定されており（同法第3条第1項第3号）、保護者による保育所の選択に関して、都道府県及び市町村に一定の役割が求められている。全ての保育所について同じ項目で情報が公表されることは、事業者間の比較が行いやすくなり、保護者の利便に資すると考えられる。

(4) 考え方

事業者においては、保護者が公開を求める情報を把握し、多くの保護者が情報入手手段として利用している保育所のウェブサイトを始めとするインターネット上での公開など、保護者が入手しやすい方法により、更に積極的な情報公開を行っていくべきである。この点については、「必要であればより広範な情報を提供していく」という肯定的な意見を持つ事業者も多く、今後の取組に期待したい。

自治体においては、保護者の保育所の選択に資するよう、保護者が求める情報を把握し、公開されている情報とのギャップをなくす仕組みを構築したり、保護者が入手しやすい方法により情報を公開したりすることを検討すべきであ

る。

イ 第三者評価

(7) 検討

アで指摘した保育所の特性に鑑みると、情報公開に加えて、専門的な見地から行われる第三者評価の定期的な受審とその結果の公表を推進することは、事業者が、自己が提供する保育について振り返ることや、他の事業者が提供する保育と比較することを可能とし、保育の質を改善・向上させる有用な手段になるとともに、保護者が保育所を比較検討することにも資する。とりわけ、新制度の下で保育所の量的拡大が見込まれる中では、保護者の選択肢が増加することが予想され、第三者評価に期待される役割は、従来よりも高まるものと考えられる。なお、第三者評価の受審を通じて、事業者が自ら公開している情報の適正性を検証・確認する効果もあると考えられる。

平成12年に、第三者評価制度が確立し、保育所の第三者評価が実施されてきたが、平成24年度の受審率は4.34%にとどまっており、全国的に広く受審されているとは言い難いものとなっている。そのため、現状では、保護者における制度の認知度や受審結果の利用率は低く、保育所の選択にはいかされていないと考えられる。

(4) 考え方

国や自治体は、保護者に対し、第三者評価制度の周知を図り、認知度向上に努めるとともに、事業者が制度の必要性や意義を十分に認識できるようにし、併せて、保護者の比較検討に資するよう、第三者評価の結果が具体的かつ分かりやすい形で公表されるようにすべきである。さらに、自治体は、保育の質を高めていくため、第三者評価の中で確認された問題点や保護者の要望等を確実に把握し、自治体の保育施策に役立てていくべきである。

加えて、自治体の中には、第三者評価の受審を促進するための積極的な施策を講じ、受審が比較的進んでいる地域も見受けられるところ、自治体は、このような先進的な取組も参考にしつつ、受審率の向上に努めるべきである。

なお、受審料の負担が第三者評価の受審率の低さの一因であると指摘されているが、新制度では、第三者評価の受審及び評価結果の公表を行った事業者に対して、その受審料の半額程度を措置することが検討されており、各事業者においても、積極的な受審や評価結果の公表に努めるべきである。

また、第三者評価については、その信頼性を疑問視する指摘もあるところ、第三者評価の精度をより高めるとともに、信頼性を確保するため、例えば、①第三者評価制度の公益性に鑑み、評価機関に対して一定の規制を設ける、②評

価項目・方法は統一的な基準に基づくものとするなど、第三者評価機関の資質向上や評価の公平性の確保等が図られる制度が構築されるべきである。

これらの情報公開や第三者評価といった取組が多く事業者において進められることは、利用者の選択に資するだけでなく、より良いサービスを提供する事業者がモデルとなり、他の事業者により良いサービスが広がると考えられるため、保育の質の向上を促すことにも資するものであると考えられる。

(4) 付加的なサービス

競争政策の観点からは、事業者の創意工夫が発揮され得る環境の整備が重要であると考えられる。この視点から、付加的なサービスについて検討を行い、競争政策上の考え方を整理した。

ア 検討

保育に対する需要が高まり、多様な保育サービスが求められるようになっていく中で、この需要に応えていくためには、子供の健康や安全を確保するためのルールの遵守を前提に、低所得者に対する必要な保育の提供が確保されることに配慮した上で、事業者による付加的なサービスの実施を広く認め、競争を通じて事業者の創意工夫の発揮を促すことで、保育サービスの内容の多様化を図り、利用者の選択肢が増えるようにする必要があると考えられる。

また、付加的なサービスの実施とともに、その費用を徴収することを認めることは、利用者のニーズに沿った多様な保育が提供されるようになるだけでなく、補助金額等の差により収入面で不利な条件下に置かれた事業者にとっては、更に質の高い保育サービスを提供するための補助金等に代替する原資を得る手段ともなり得ると考えられることから、法人形態による補助金額等の差を実質的に小さくする効果も期待できると考えられる。

加えて、このようにすることは、意欲ある事業者の参入の可能性を拡大するとともに、多様な事業者が切磋琢磨することにより、保育の質が向上することにも資すると考えられる。

この点、保育サービスについて、付加的なサービスに対する保護者の需要が存在し、また、事業者の中には、付加的なサービスの実施に意欲があると考えられる者も存在することを踏まえれば、付加的なサービスの実施を広く認めるべきと考えられるところ、新制度では、引き続き、付加的なサービスの実施とその費用の徴収を認める方向で検討されている。

しかし、第3の4(1)で述べたように、一部の自治体においては、制度上は認められている付加的なサービスに要する費用の徴収や選択的サービスの実施につい

て、これらを認めない運用を行っている事例が見受けられた。これらの運用は、事業者が保護者の需要に十分に応えることを困難にし、また、事業者の創意工夫の発揮を妨げていると考えられる。

なお、保育所によって保育に差が生じることを否定的に捉える意見もみられる。しかし、付加的なサービスに対する需要がある中で、保育所によって利用者のニーズに沿った多様で質の高い保育が提供されることを排除する合理性は低いと考えられ、むしろ事業者が創意工夫を発揮するためには、子供の健康や安全を確保するためのルールの遵守を前提に、低所得者に対する必要な保育の提供が確保されることに配慮した上で、各保育所がそれぞれの特長を持ち、多様な保育を提供することを推奨し、それにより、利用者がより良い保育を受けられるようにしていく必要があると考えられる。

イ 考え方

自治体においては、子供の健康や安全を確保するためのルールの遵守を前提に、低所得者に対する必要な保育の提供が確保されることに配慮した上で、付加的なサービスの実施とそれに要する費用の徴収を認め、事業者の創意工夫を促すことで、保育サービスの多様化を可能な限り確保すべきである。

3 結語

以上、競争政策の観点から、保育分野についての考え方を整理した。前記2において示した考え方に基づき、多様な事業者の新規参入や、公平な条件の下での競争、利用者の適切な選択、各事業者の創意工夫の発揮が可能となる環境を整備していくことが重要である。その結果、多様な事業者の新規参入が進み、保育サービスの供給量が増加するとともに、事業者間の競争の促進や利用者の適切な選択を通して、利用者に提供される保育サービスの質の向上が図られ、ひいては、同分野が我が国の成長分野となることにも資すると考えられる。