

第2回社会保障審議会 少子化対策特別部会 保育第二専門委員会	資料1-1
平成21年9月11日	

# 多様な保育関連給付メニューについて

## 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

○ 「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することとしている。(例外ない公的保育の保障)

- ① 子どもに対する保育保障をする仕組み → 必要な子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重要。

→ 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施設とすることを基本とする。

○ 加えて、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。

# 新制度における公的保育サービスの類型についての検討

## 1 保育の量的拡充

### ○ 共働き家庭の増加(サービスの一般化)

- ・ 1997年以降専業主婦世帯数を上回り、その後も増加  
(共働き世帯:1013万世帯、専業主婦世帯:851万世帯)

### ○ 大きな潜在需要(未就学児がいる母親の「就業希望の高さ」と現実の「就業率の低さ」との大きなギャップ)

- ・ 母親が非就業世帯のうち、子どもが0~3歳児では約25%、4~6歳児では、約20%の母親が、就業希望を持っている。
- ・ 未就学児がいる母親の「現実の就業率」 0~3歳児 28.5% 4~6歳児 48.2%

### 現状

### ○ 保育の利用児童数 227万人

- ・ うち認可保育所 204万人(施設数22,925カ所)(H21.4)
- ・ うち認可外保育施設 23万人(施設数10,965カ所)(H20.3)  
→うち事業所内保育施設 5.1万人(施設数3,617カ所)

#### →うち自治体単独施策の状況

- ・ いわゆる保育室に類するもの 利用児童数:46,062人(2,176カ所)
- ・ いわゆる家庭的保育事業に類するもの 利用児童数:1,573人(877カ所)
- ・ 家庭的保育事業(国の補助事業)  
実施自治体数 19 家庭的保育者数 130 利用児童数 491人(H20交付決定ベース)

### ○ 待機児童数 2.5万人(H21.4)

### 視点

- 量的ニーズに対する受け皿として拡大
- 多様な働き方などの多様なニーズへの対応として拡大
- 人口減少地域における核としての機能維持・充実

## 課題

- 客観的基準(最低基準)を満たした施設について、費用支払いの対象化
- 自治体単独施設(特に3歳児未満)等、一定水準以上の施設を、経過的に最低基準到達支援
- 家庭的保育、小規模保育、保育所分園の活用
- 基準を下回る施設利用者についての公平性の確保

## 第1次報告におけるとりまとめ内容

### ⑧ 認可外保育施設の質の引上げ

#### i) 認可外保育施設の質の引上げ

- 最低基準を満たした施設を費用の支払いの対象とすることを基本とする。
- 認可外保育施設を現に利用している子どもを含め、すべての子どもに健やかな育ちを保障する観点から、最低基準への到達に向け、一定水準以上の施設に対して、一定期間の経過的な財政支援(最低基準到達支援)が必要である。
  - ※ どの水準の施設まで経過的な最低基準到達支援の対象とするかはさらに検討する。
  - ※ 無資格の従事者が業務に従事しながら資格取得を図れる仕組みを含め、認可外保育施設の従事者に対する研修のあり方等をさらに検討する。
  - ※ 最低基準を満たす保育の量の拡充や、認可外保育施設の経過的な最低基準到達支援を行ってもなお、給付対象サービスのみでは需要を満たし得ない地域における利用者間の公平性の確保の方法については、さらに検討する。

## 2 多様なニーズへの対応①:小規模サービスへのニーズ

- 認可外保育施設の定員規模の状況を見ると、在所児童数が20人以下の施設が半数以上を占めている。
- 認可外保育施設において、認可保育所に比べ、低年齢児の割合が高い。
- 低年齢児(0~2歳)の待機児童数が全体の約81%となっている。
- 家庭的保育の利用者のうち、約5割の人が家庭的保育を選択した理由として、「年齢的に少人数で保育を受けることがよいと思った」としている。

### (1)家庭的保育サービス

#### 現状

- 家庭的保育事業は、児童福祉法の改正により、平成22年4月から法定化。(予算補助事業から、保育所保育を補完するものとして、家庭的保育を位置付け。)
- 市町村事業とした上で、家庭的保育者による家庭的保育を支援する体制確保(研修及び連携保育所、家庭的保育支援者等)
- 保育士に加え、一定の研修を経た保育士資格を持たない者についても、保育の質を確保した上で家庭的保育者として認める。
- 3歳未満児を中心としつつ、3歳以上児も対象。
  - (平成21年3月からの改善点)
  - ・ 個人実施型の対象児童の年齢を3歳未満から就学前までに引き上げ
  - ・ 家庭的保育者自身に養育する児童がいないこととする要件を撤廃
  - ・ 連携保育所に最低基準を満たす認可外保育施設を追加
  - ・ 家庭的保育支援者の支援対象の拡大
- 家庭的保育の認知度は低く、実施市町村、家庭的保育者数、利用者数いずれも少ない状況。市町村によって利用方法は統一されていない。

## 【家庭的保育の現状】

### ①家庭的保育事業

- ・ 実施自治体数 19 家庭的保育者数 130 利用児童数 491人(H20交付決定ベース)

### ②自治体単独保育事業

- ・ いわゆる家庭的保育事業に類するもの 877カ所 利用児童数1,573人(H20.3)

## 視点・課題

- 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
- 公的保育サービスの一つとしての新制度へ位置付ける方法
- 家庭的保育者と市町村の関係の整理
- 3歳以上児となる際の集団保育への連携
- 家庭的保育を拡充していくにあたっての課題及びその解消方法

## (2) 小規模保育サービス

### 現状

- 5人超～20人未満について、単独である場合は、公的支援の対象外。
- ただし、現在でも認可保育所の一部である分園として、支援を受けている施設もある。
  - ※ しかしながら、賃貸形式の場合に、賃料補助が制度化されていない。
    - ・ 安心こども基金では、時限的に対応
    - ・ 自治体によっては、賃料補助を単独補助
- 認可外保育施設は、定員20人未満の小規模な施設が多数を占めている。

### 【小規模保育サービスの状況】

- 認可外保育施設の在所児童数
  - ・ 施設数 7,348カ所
  - ・ 利用児童数 18万人
  - ※約5割が20人以下の施設に入所
- 自治体単独保育室
  - ・ 2,176カ所 利用児童数:46,062人(H20. 4. 1)
- 財政支援の状況
  - ・ 現行制度においては、認可保育所における保育の実施費用のみ、市町村の支弁義務がかかっており、認可外保育施設に対しては、認可保育所への移行を支援する補助金や、事業所内保育施設に対する助成金を除き、制度的な公費投入はなく、各自治体が独自に支援するかどうかによだねられる。
- 保育所分園の状況
  - ・ 施設数 433(H20年度)

## 視点・課題

- 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
- 大規模な保育所の設置と異なり、初期投資費用が軽微であるので、機動的な設置が可能。
- 保育は日常生活に密着した地域性の高いサービスであり、日常生活圏域で配置されていることのニーズ対応が求められる。
- 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モデルの仕組みの検討
- 複数の保育所の連携による「分園型」保育と「本園」との連携のあり方
- 3歳以上児となる際の集団保育への連携

## 第1次報告におけるとりまとめ内容

### ⑧認可外保育施設の質の引き上げ

#### ii)小規模サービス類型の創設

家庭的保育(保育ママ)事業に加え、新たな小規模保育サービス類型を創設する。

※ 必要な基準等については、さらに検討する。

### ⑨地域の保育機能の維持・向上

人口減少地域における生活圏域での保育機能の継続的維持を図るため、以下が必要である。

#### i)小規模サービス類型の創設

家庭的保育(保育ママ)事業に加え、新たな小規模保育サービス類型を創設する。

※ 必要な基準等については、さらに検討する。



### 3 多様なニーズへの対応②: 多様な働き方

#### (1) 短時間勤務等

- 育児期の母親が希望する働き方は、1歳～小学校就学までは「短時間勤務を希望する人がもっとも多く、次いで「残業のない働き方」となっている。
- 女性の年齢別にみた雇用形態は、30歳以降、正規職員の割合は下がり、パートが多い。

#### 現状

- 自治体の条例等により、たとえば週4日以上を「保育に欠ける」と判断とする例。
- 需要の増えている地域を中心に、フルタイム中心の受け入れの実態。
- 短時間勤務への受け皿として、特定保育(※)。
  - ※ 週2, 3回程度又は午前のみ・午後のみ必要に応じて柔軟に保育を行う事業  
1, 057カ所(平成20年度交付決定ベース)
- 保育所における一時預かり(一時保育)において、受け入れている施設もある。
  - ※ 一時預かり事業 7, 651カ所(平成20年度交付決定ベース)
- 幼稚園における預かり保育による対応。
  - ※ 預かり保育を実施している幼稚園 9, 846園(全体の72. 5%)(平成20年度実績)
  - ※ 週あたり 実施日数は約7割が週5日、延長時間は約6割が午後5時以降まで実施

#### 視点・課題

- 今後需要が大きく拡大することが見込まれる中、受け皿も大きく拡大する必要。
- 「通常保育」のみで対応しきれないニーズに対応するサービス種類の検討の必要性。
- 保障上限量の具体的設計。
- 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と活用促進。

## (2) 早朝・夜間・休日保育

- 延長保育は、保育所の約6割以上が提供しているが、延長時間が1時間以上であるのは、そのうちの約1割にすぎない。  
また、受け皿となる夜間保育所の整備は十分進んでいない状況(77カ所)一方、認可外のベビーホテルは増加傾向にあり、主に夜間保育されている子どもがベビーホテル入所児童の約2割を占める。
- 深夜(22時～5時)に就労する女性は少数であるが、交代制勤務者を中心に約4%存在。

### 現状

- 現行制度においては、一定の「開所日数」(日祝日以外の週6日)と、「開所時間」(一日11時間)の範囲内であるか否かによって、保育の提供の仕組みを区分するという提供者側からみた仕組み。
- 一定の「開所日数」「開所時間」を超える休日や早朝・夜間保育については、実施の可否を市町村の判断にゆだね、経費を奨励的に補助。しかしながら、認可保育所では十分な受け皿が整っていない。
- 事実上、多くの認可外保育施設(ベビーホテル)がこれらのニーズを担っている現状にある。

### 【早朝・夜間保育の状況】

- 延長保育(認可保育所が11時間の開所時間を超えて保育を行う事業)
  - ・ 実施箇所数 15, 076カ所 (平成20年度交付決定ベース)
  - ※民間保育所 9, 903カ所のうち約9割は、延長時間1時間以内
- 休日・夜間保育(日祝日、夜間(午後10時頃まで))の保育を行う事業)
  - ・ 休日: 927カ所(平成20年度交付決定ベース)
  - ・ 夜間: 77カ所(平成20年度交付決定ベース)

## 視点・課題

- 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基盤整備による受け皿拡充。
- 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付け。
- 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あり方。

## 第1次報告におけるとりまとめ内容

### iii 開所日数・開所時間に着目した区分

一定の「開所日数」「開所時間」を超える休日や早朝・夜間の保育については、実施の可否を市町村の判断にゆだねた上で、必要なかかり増し費用を奨励的に補助する仕組みをとっているが、認可保育所においては、現場の環境や体制が抱える課題を克服する困難を伴うこともあり、補助制度の活用と十分な受け皿の整備が進んでいない。このため、休日や早朝・夜間など、働き方により、利用時間が保育所の「開所日数」「開所時間」とずれている場合には、受け皿自体がなく、事実上、認可外保育施設の利用とならざるをえない仕組みとなっている。

### ⑧認可外保育施設の質の引き上げ

#### iii) 早朝・夜間保育

早朝・夜間帯の保育については、その特性を踏まえ、必要な基準等について、さらに検討する。

## ⑩ 多様な保育サービス

### i) 休日保育・早朝・夜間保育(一部再掲)

- 保育のサービス保障の基本的な仕組みが② i)のとおりとなることにより、曜日や時間帯を問わず、個人に必要な保育量が認められ、また、市町村が保育の費用の支払い義務を負う対象となる保育所の判断は、③ i)のとおり最低基準により客観的に行われる仕組みとする。
- 早朝・夜間帯の保育については、その特性を踏まえ、必要な基準等について、さらに検討する。

- ※ 利用者が限られ、需要が分散しているために、各保育所単位でニーズに対応することには限界があることから、市町村において、質の確保された公的保育の保障の責務の一環として、計画的な基盤整備を行う仕組みをさらに検討する。
- ※ 児童人口が少ない等により、市町村単位では需要がまとまらない地域における実施方法について、さらに検討する。

### ii) 延長保育・特定保育(一部再掲)

- 休日・早朝・夜間保育と同じく、就労量に応じ、保育の必要量が認められることに伴い、連続的にサービス保障がなされることとなる。
- 延長保育については、利用者ごとに、保障上限量(時間)を、例えば週当たり2～3区分程度を月単位で判断する。
- 働き方の見直しが同時に進められるべきであることを踏まえ、就労時間と通勤に要する時間、また、子どもの生活の連続性等に配慮した適切な保育を行う観点を考慮し、さらに検討する。
- ※ 当該時間を超える利用(超過勤務等に伴う利用)に対する財政支援のあり方についてはさらに検討する。
- ※ 延長保育利用者が少ない場合に、ファミリーサポートセンター等を含め、子どもにどのように最適な保育を提供していくか、さらに検討する。
- ※ 保障上限量を超える利用に一定の支援を行う場合、働き方の見直しの観点も踏まえ、負担のあり方を併せて検討する。

## 4 多様なニーズへの対応③ 職場との近さ・広域需要

- 就学前の子どもがいる雇用者のうち、約30%の人が、企業が行う育児支援制度で利用している・利用したいものとして、託児施設をあげている。
- 職場から近い、通勤途上にある等地理的な要因で、認可外保育施設を選択した利用者は多い。

### (1) 事業所内保育施設

#### 現状

- 現行制度においては、認可外保育施設として位置付け
- 事業所内保育施設に対する支援としては、雇用保険二事業からの助成金と、病院内保育所に対する補助がある。
- 事業所内保育施設に入所している児童数は、5万人超。

#### 【事業所内保育施設の現状】

##### ○ 事業所内保育施設の現状

- ・ 施設数 3,617カ所（院内保育施設 2,221カ所、その他事業所内 1,396カ所）
- ・ 入所児童数 5.1万人（院内保育施設 3.7万人、その他事業所内 1.4万人）

##### ○ 雇用保険二事業からの助成金

- ・ 事業所内保育施設設置・運営等助成金（雇用保険二事業）
  - 労働者のために事業所内保育施設を設置・運営等行う事業主に対し、その費用の一部を助成。
  - 助成基準は、基本的に認可保育所並び（ただし、定員は10名以上）

##### ○ 病院内保育所事業の補助金

- ・ 病院内保育所事業
  - 医療機関に勤務する職員のために院内保育所の設置、運営を行う事業に対し、その費用の一部を助成

### 視点・課題

- 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も有しているが、どのように整理するか。

## (2) その他広域需要への対応

### 現状

- 住所地市町村と保育所所在地市町村とで調整することにより、利用可能  
…住所地の住民が優先される

### 視点と課題

- 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の検討。
- 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の検討。

## 5 多様なニーズへの対応④:人口減少地域等

- 児童人口が著しく少ない地域において、身近な場所で保育サービスを受けられることが必要。
- このような地域においては、対象となる子どもの年齢に応じたサービス(地域子育て支援拠点、児童館、放課後児童クラブ等)をそれぞれ独立して提供することが困難であるが、サービスを確保することが必要。

### 現状

- 児童減少により利用児童数が減少する地域においても、認可保育所が地域の保育機能を維持している現状。
- 認可保育所がない地域においては、へき地保育所(認可外保育施設)がその機能を担っている状況。※へき地保育所 605カ所(平成19年交付決定ベース)
- 幼稚園がない地域において保育所が幅広いニーズに対応している現状
- 現行制度においては、保育所は保育に関する情報提供にあわせて、その保育に支障がない限りにおいて、保育に欠ける児童以外も含めた地域の児童及び家庭に対し相談・援助を行うこととされている(児童福祉法第48条の3・保育所保育指針4(2))

(具体的な活動)

- ① 地域の子育て支援活動への支援(保育所機能解放、子育て相談 等)
  - ② 保健師との連携
  - ③ 障害ある子どもの保護者との連携(障害児親の会との交流等)
  - ④ 高齢者との交流・支援
  - ⑤ 外国人の子どもの保育支援
- 保育所において、放課後児童クラブ、地域子育て拠点、一時預かり等の個別の事業をあわせて行っている場合には、当該事業の実施に際し、必要となる補助を受けることが可能。
  - 認定こども園制度の活用。

※「認定こども園」とは、幼稚園、保育所等のうち、以下の機能を備えるものを都道府県が認定

- ① 教育及び保育を一体的に提供(保育に欠ける子どもにも、欠けない子どもにも対応)
- ② 地域における子育て支援の実施(子育て相談や親子の集いの場の提供)

※現在 358カ所

(幼保連携型:158カ所、幼稚園型:125カ所、保育所型:55カ所、地方裁量型:20カ所)

## 視点・課題

- 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ることができるよう、小規模サービス類型の必要性とその場合の基準等のあり方を検討。
- 「へき地保育所」において財政支援は一定水準にとどまり、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は、相応の財政支援が不可欠。
- 幼稚園がない地域等における保育所の役割のあり方の検討と認定こども園の充実と活用促進。
- 多機能型サービスを実施する施設における基準のあり方。
- 多機能型サービスを位置づける場合の対象地域。

## 第1次報告におけるとりまとめ内容

### ⑨ 地域の保育機能の維持・向上

人口減少地域における生活圏での保育機能の継続的維持を図るため、以下が必要である。

#### ii) 多機能型の支援

人口減少地域において、保育所が、地域子育て支援拠点や児童館、放課後児童クラブなどの役割を併せて担う「多機能型」を支援することにより、地域の子育て支援の拠点として、また地域社会の核としての機能を果たすことを支援する。

※ 必要な基準等については、さらに検討する。

#### iii) 人口減少地域における保育機能のあり方

人口減少地域の実情に応じ、保育所が担ってきた機能のあり方について、認定こども園の活用も含め、さらに検討する。



# 新制度における公的保育サービス類型のイメージ

【量的・多様なニーズ】

【現行】

【多様なサービス類型】

