

保育サービスの質について (2)

(認可外保育施設の質の向上)

(※第14回少子化対策特別部会 資料2)

「基本的考え方」を踏まえた具体化が必要な検討事項

包括性・体系性、普遍性、連続性の実現

《保育サービスの提供の新しい仕組み (公的性格や特性も踏まえた新しい保育メカニズム)》

- ・ 保育サービスの必要性の判断基準 (「保育に欠ける」要件の見直し)
- ・ 契約などの利用方式のあり方
- ・ 市町村等の適切な関与の仕組み (保育の必要度が高い子どもの利用確保等)
- ・ 情報公表や第三者評価の仕組み
- ・ 地域の保育機能の維持向上

(※ 就学前保育・教育施策のあり方全般に関する検討 → 新たな検討の場)

《放課後児童対策の仕組み》

《すべての子育て家庭に対する支援の仕組み》

妊婦健診、一時預かり、地域子育て支援拠点事業、全戸訪問事業等の

- ・ 量的拡充
- ・ 質の維持・向上
- ・ 財源のあり方

多様な提供主体の参入に際しての透明性・客観性

質の高いサービスによる子どもの最善の利益の保障

《保育サービスの「質」の維持・向上》

- ・ 保育の役割拡大に応じた検討
- ・ 認可保育所を基本としつつ認可外も含めた全体の質の向上

質の向上に向けた取組の促進方策

社会全体での重層的負担・「目的・受益」と連動した費用負担

- ・ 地方負担のあり方 (不適切な地域格差が生じない)
- ・ 事業主負担 (給付・サービスの目的等を考慮)
- ・ 利用者負担のあり方 (低所得者に配慮)

特別な支援を必要とする子供や家庭に対する配慮を包含

働き方の見直しの必要性

認可外保育施設に関する現行制度

(認可外保育施設の類型)

- 認可外保育施設とは、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全般をさしており、以下のような類型に区分することがある。
 - (1) 事業所内保育施設 (ex:院内保育施設等)
 - (2) ベビーホテル(※①夜8時以降の保育、②宿泊を伴う保育、③利用児童の半数以上が一時的利用、のいずれかに該当する施設)
 - (3) その他
- こうした認可外保育施設の中には、自治体独自の基準による補助を受けている施設もある。
(ex:東京都認証保育所や横浜保育室等のいわゆる「自治体単独保育室」)
- また、認定こども園の中には、保育所部分について認可を受けていない類型(幼稚園型又は地方裁量型)があり、これらの保育所部分についても、認可外保育施設の一類型である。

(認可基準・定員規模)

- 現行制度においては、認可保育所に対して児童福祉施設最低基準の遵守を求めており、同基準を満たさなければ、認可は行われぬ。(※児童福祉施設最低基準 → P4)
 - ※ 一方で、保育所認可には、都道府県知事の裁量が比較的広く認められており、必要な客観基準を満たす場合であっても、認可されないことはあり得る。(→※第13回(10/6)の課題)
- また、認可保育所の定員規模は、60人以上を原則。都市部の要保育児童が多い地区で低年齢時を一定割合以上受け入れる場合や、過疎地域など一定の要件を満たす場合に、例外的に20人まで定員規模を引き下げ。

(認可外保育施設に対する指導監督)

- 認可外保育施設に対しても、制度上、設置の(事後)届出義務が課せられており(※)、都道府県知事による指導監督・勧告・公表・事業停止命令の対象となる。(※認可外保育施設指導監督基準 → P4)

※事業所内保育施設など一部、届出対象外の施設有り。

(認可外保育施設に対する財政措置)

- 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一部の補助金や、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否かに委ねられている。(※認可保育所への移行支援に係る補助制度・事業所内保育施設に対する助成制度 → P5)

(参考)

児童福祉施設最低基準と認可外保育施設指導監督基準

項目	児童福祉施設最低基準 (保育所)	認可外保育施設指導監督基準
職員	<ul style="list-style-type: none"> ・ 配置基準 (児童) : (保育士) 0歳児 3 : 1 1・2歳児 6 : 1 3歳児 20 : 1 4歳以上児 30 : 1 ・ 保育士のみ 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 主たる保育時間11時間については、最低基準に規定する数以上、11時間を超える時間帯については、現に保育されている児童が1人である場合を除き、常時2人以上の配置が必要 ・ 保育者の3分の1以上が保育士又は看護婦資格が必要
設備	<ul style="list-style-type: none"> ○2歳未満 <ul style="list-style-type: none"> ・ 乳児室 1.65㎡/人 ・ ほふく室 3.3㎡/人 ・ 医務室、調理室、便所 ○2歳以上 <ul style="list-style-type: none"> ・ 保育室又は遊戯室 1.98㎡/人 ・ 屋外遊戯場 3.3㎡/人 ・ 調理室、便所 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保育室 1.65㎡/人 ・ 調理室、便所
非常災害に対する処置	<ul style="list-style-type: none"> ・ 消火用具、非常口等の設置 ・ 定期的な訓練の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 消火用具、非常口等の設置 ・ 定期的な訓練の実施
保育室等を2階以上に設ける場合の条件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 転落防止装置 ○保育室等を2階に設ける場合 <ul style="list-style-type: none"> ・ 耐火建築物又は準耐火建築物 ・ 屋外階段、屋内特別避難階段 (建築基準法施行令第123条第3項) 等による2方向避難経路 ○保育室等を3階以上に設ける場合 <ul style="list-style-type: none"> ・ 耐火建築物 ・ 屋外階段、特別避難階段等による2方向避難経路 (4階以上の場合は屋外避難階段を必置) ・ 調理室の防火区画 (自動消火装置等が設置されている場合の特例あり) ・ 非常警報器具 ・ カーテン等の防災処理 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 転落防止設備 ○保育室等を2階に設ける場合 <ul style="list-style-type: none"> ・ 耐火建築物又は準耐火建築物 ・ 屋外階段、屋内特別避難階段 (建築基準法施行令第123条第3項) 等による2方向避難経路 ○保育室等を3階以上に設ける場合 <ul style="list-style-type: none"> ・ 耐火建築物 ・ 屋外階段、特別避難階段等による2方向避難経路 (4階以上の場合は屋外避難階段を必置) ・ 調理室の防火区画 (自動消火装置等が設置されている場合の特例あり) ・ 非常警報器具 ・ カーテン等の防災処理
児童の処遇	<ul style="list-style-type: none"> ○保育の内容 <ul style="list-style-type: none"> ・ 健康状態の観察、服装等の異常の有無についての検査、自由遊び、昼寝 ・ 保護者との連絡 ○給食 <ul style="list-style-type: none"> ・ 必要な栄養量を含有 ・ 献立の作成 ○健康診断の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ※ 保育所保育指針に準じる。

(参考)

認可外保育施設の認可化移行支援に係る補助制度

- 認可化移行促進事業 (19年度予算額 20百万円 → 20年度予算案 13百万円) (20年度)

・ 移行促進事業 20か所 @200万円 補助率1/3

〔一定水準の質のサービスを提供する認可外保育施設の認可化に当たり、市町村が保育士を当該施設に派遣して、保育内容の指導を行うなど、認可保育所への移行準備を支援する。平成17年度より環境改善事業は保育環境改善事業へ統合。〕

- 認可外保育施設の衛生・安全対策 (19年度予算額 23百万円 → 20年度予算案 23百万円)

〔認可外保育施設に従事する職員に対しても健康診断を行うことにより、受診の促進を図る。平成19年度より放課後児童等衛生事業からの認可外保育施設分を分離予定。〕

- 保育所体験特別事業 (19年度予算額 300百万円 → 20年度予算案 300百万円)

(19年度) (20年度)
900事業 → 900事業 補助率1/3

〔ベビーホテル等を利用する親子等に保育所を開放し、児童の発達状況のチェック、親への相談、助言などを実施。〕

- 保育従事者研修事業 (19年度予算額 53百万円 → 20年度予算案 49百万円)

(19年度) (20年度)
開催回数 98回 → 99回
補助率 定額

〔認可外保育施設の施設長や保育従事者を対象とした研修の実施。〕

注) 認可外保育施設指導監督基準は、劣悪な認可外保育施設を排除するためのものであり、当該基準に適合する認可外保育施設であっても保育所の児童福祉施設最低基準を満たすことが望ましい。

(参考)

事業所内保育施設に係る助成制度について

平成20年度

平成21年度(予算要求中)

利用者は、原則として、その雇用する労働者

事業所外利用者がある場合、事業所の雇用労働者の利用者数を上回らないこと。

利用者要件の緩和を検討。

・設置費

対象費用: 建築費等

助成限度額: 2,300万円

助成率: 大企業1/2 中小企業2/3

・増築費

対象費用: 増築費等

助成限度額:

増築 1,150万円 建替え 2,300万円

助成率: 1/2

・保育遊具等購入費

助成限度額: 40万円

・運営費

対象費用: 運営に係る費用(人件費等)

助成率: 大企業1/2 中小企業2/3

支給期間: 5年間

・設置費

20年度と同様

・増築費

20年度と同様

・保育遊具等購入費

20年度と同様

・運営費

対象費用: 運営に係る費用(人件費等)

助成率:

5年目まで 大企業1/2 中小企業2/3

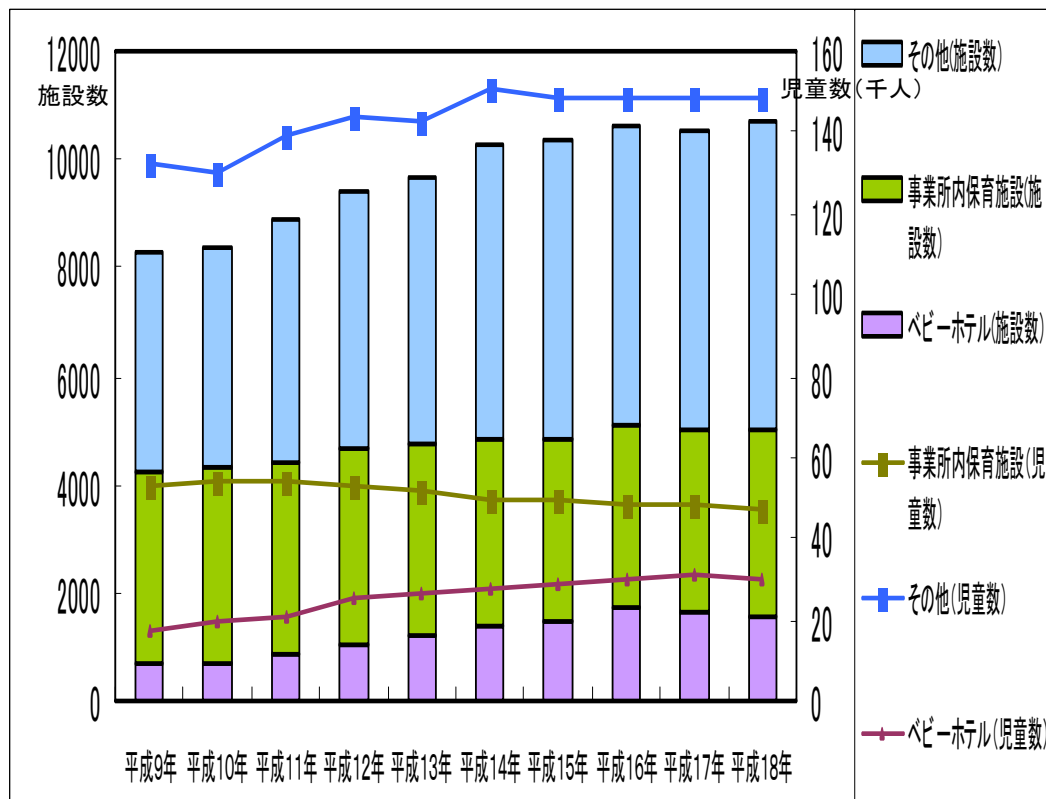
6年目以降 1/3

支給期間: 10年間

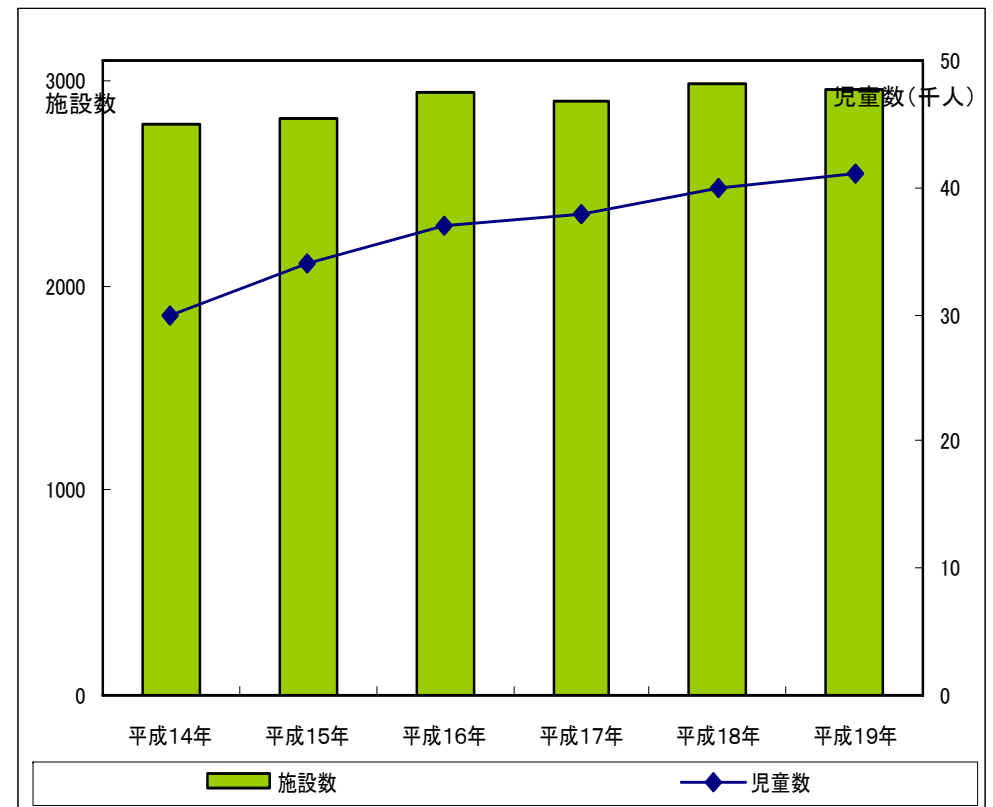
認可外保育施設数・利用児童数の推移

- 認可外保育施設数は約1万箇所、利用児童数は約23万人。認可保育所数の約1/2、利用児童数で約1割を占める。
- 利用児童数の近年の推移をみると、事業所内保育施設は減少傾向、ベビーホテルは増加傾向にあるが、全体としては横ばい傾向にある。
- そのうち、自治体独自の補助を受けるいわゆる「自治体単独保育室」の利用児童数は増加傾向にある。

認可外保育施設・利用児童数の推移



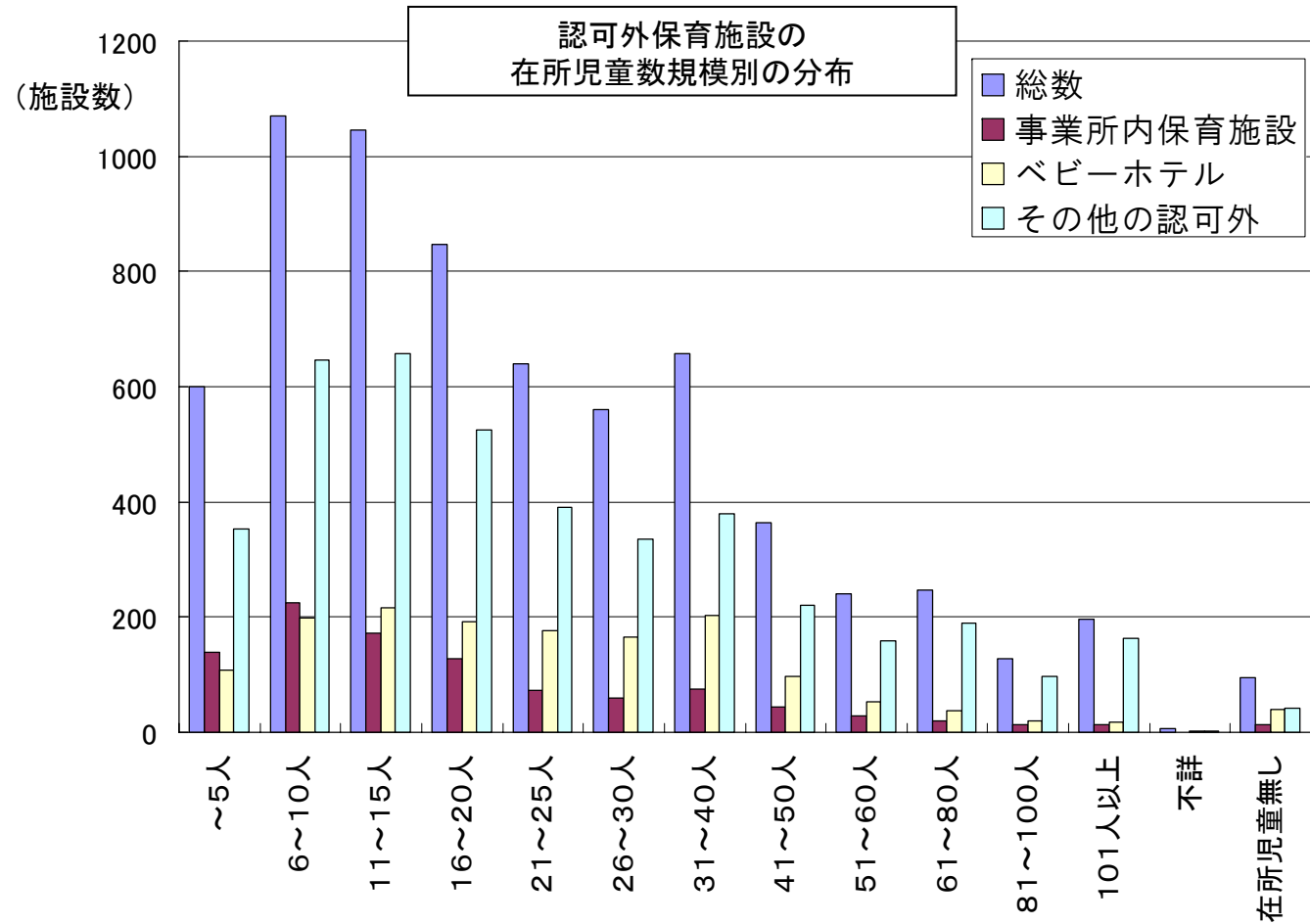
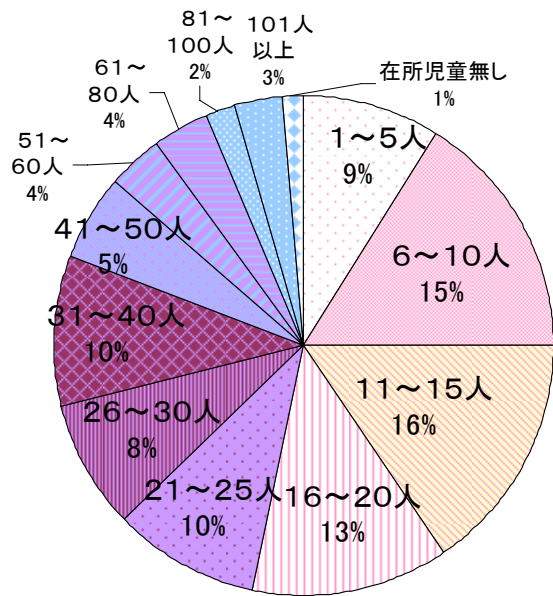
うち自治体単独保育室の推移



認可外保育施設の規模

- 認可外保育施設の在所児童数を見ると、20人以下が53%を占めている。
- 認可保育所の原則的な定員である60人超の規模は1割に満たない。

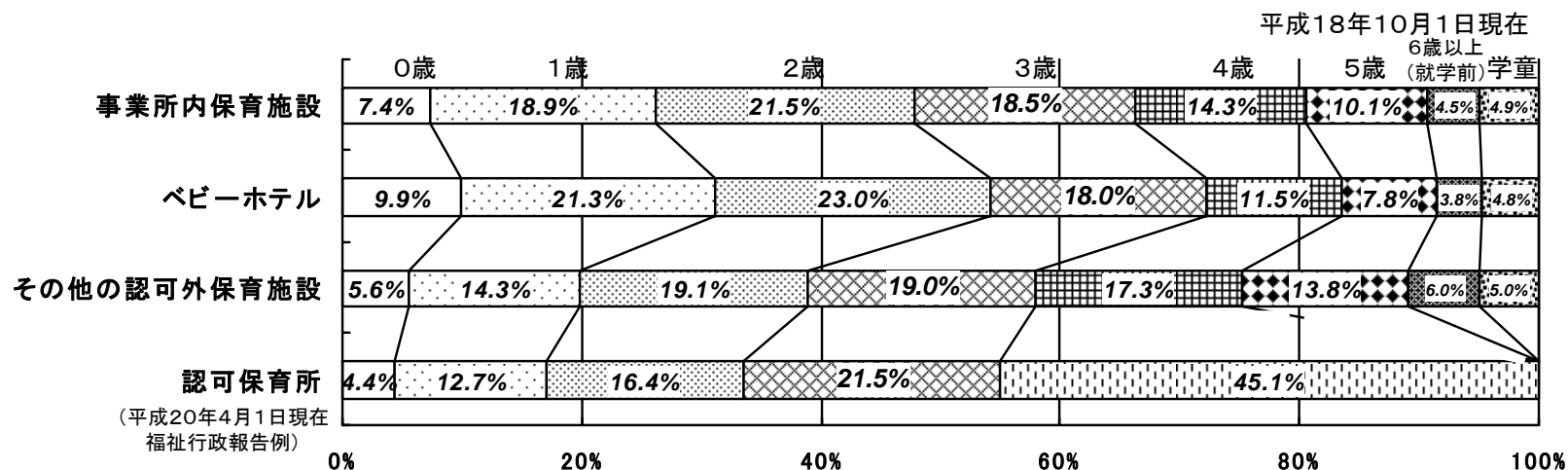
認可外保育施設の
在所児童数規模別の構成比



(資料)平成18年地域児童福祉事業等調査報告を特別に集計したもの

認可外保育施設の年齢別入所児童数

○ 認可外保育施設の年齢別入所児童数を見ると、認可保育所に比べ、ベビーホテルを中心に低年齢時の割合が高い。



認可外保育施設の設置主体

○ 認可外保育施設の設置主体を見ると、全体としては、約6割が個人、約2割が企業となっている。

施設の類型別設置主体の状況

(単位：%、ポイント)

各年10月1日現在

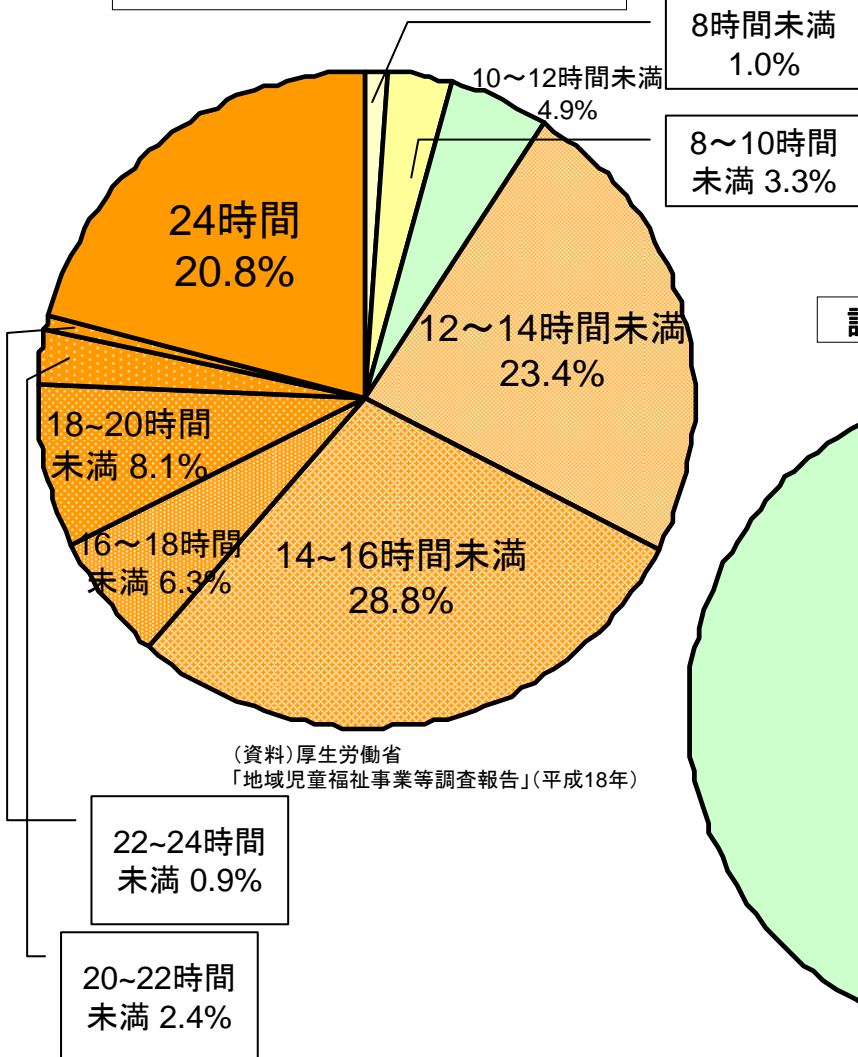
	総数			事業所内保育施設			ベビーホテル			その他の認可外保育施設		
	平成18年	平成15年	増減	平成18年	平成15年	増減	平成18年	平成15年	増減	平成18年	平成15年	増減
総数	100.0	100.0	...	100.0	100.0	...	100.0	100.0	...	100.0	100.0	...
個人	56.3	58.1	△ 1.7	22.7	4.0	18.8	46.4	53.9	△ 7.5	68.1	71.3	△ 3.2
会社	26.1	23.5	2.5	40.2	51.1	△ 10.9	45.8	37.3	8.5	15.4	13.0	2.4
任意団体	3.7	5.4	△ 1.7	2.3	2.5	△ 0.2	1.6	2.9	△ 1.3	4.8	6.8	△ 2.0
その他	13.9	13.1	0.9	34.8	42.5	△ 7.7	6.2	5.8	0.4	11.7	8.9	2.8

(資料)厚生労働省「地域児童福祉事業等調査報告」(平成18年)

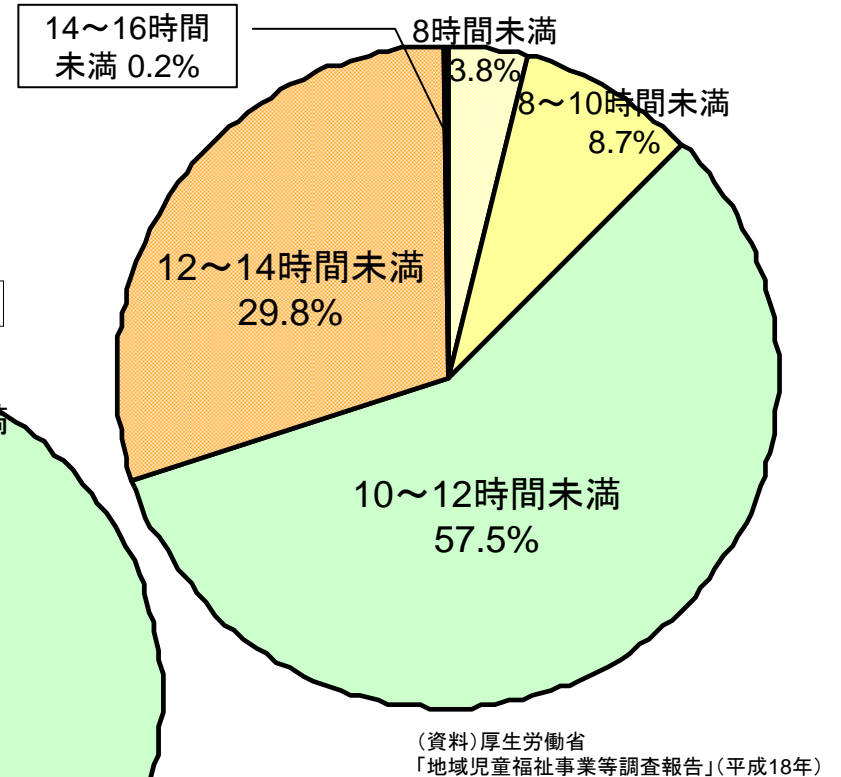
認可外保育施設の開所時間

○ 開所時間は、ベビーホテルのみならず、その他認可外保育施設であっても、認可保育所に比して長く、早朝や夜間の保育ニーズに認可外保育施設が対応している状況が伺える。

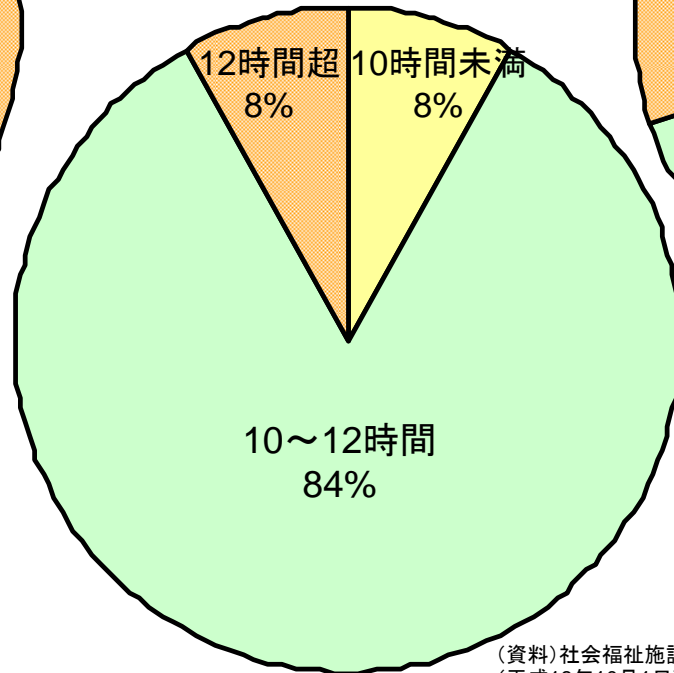
ベビーホテルの平日の開所時間



その他認可外保育施設の平日の開所時間



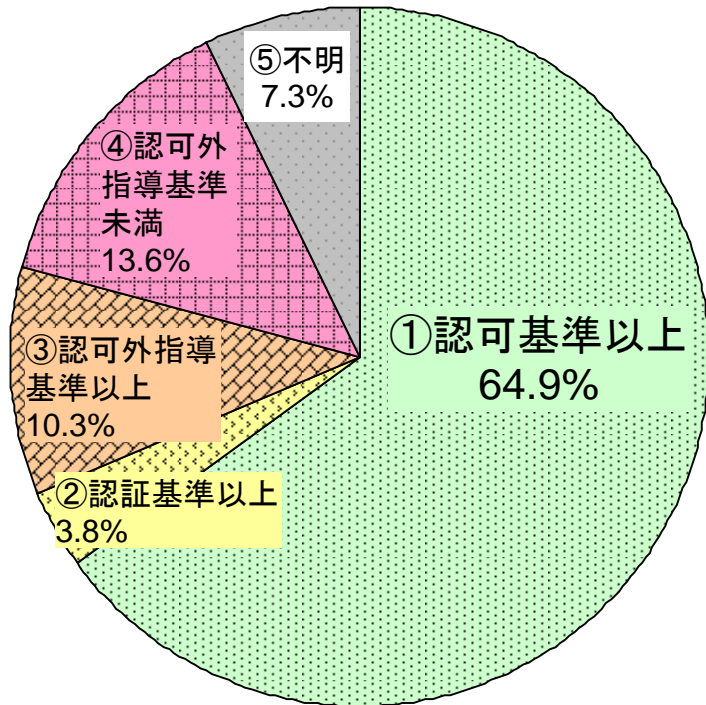
認可保育所の開所時間



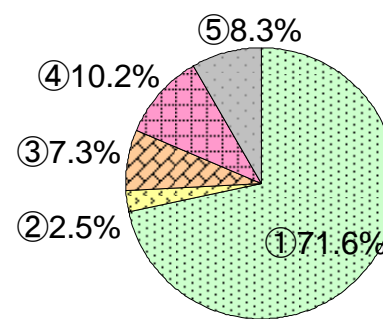
認可外保育施設の水準（面積(保育室)）

○ 認可外保育施設の保育室の面積を見ると、認可基準以上相当(推計)の施設が6割以上となっている。

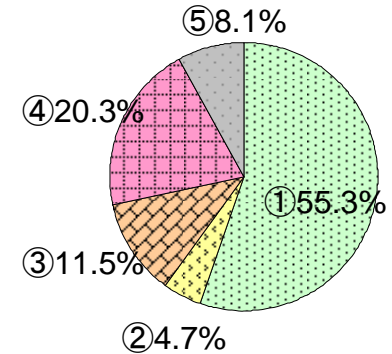
認可外保育施設全体



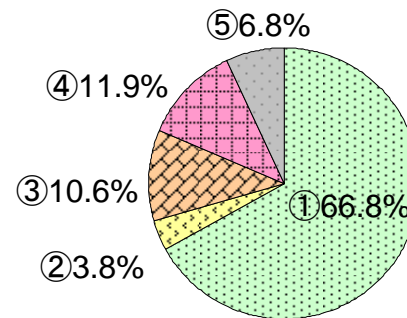
事業所内保育施設



ベビーホテル



その他の認可外



【推計の前提】

- 「①認可基準以上」…1歳児数×3.3㎡ + 2歳以上児×1.98㎡以上の事業所
- 「②認証基準以上」…①未満で、1歳児数×2.5㎡ + 2歳以上児×1.98㎡以上(=おおむね東京都認証保育所や横浜保育室の基準)の施設
- 「③認可外指導基準以上」…②未満で、1歳以上児童数×1.65㎡以上の事業所
- 「④ その他」…③未満
- 「⑤ 不明」…保育室面積の回答がなかった施設

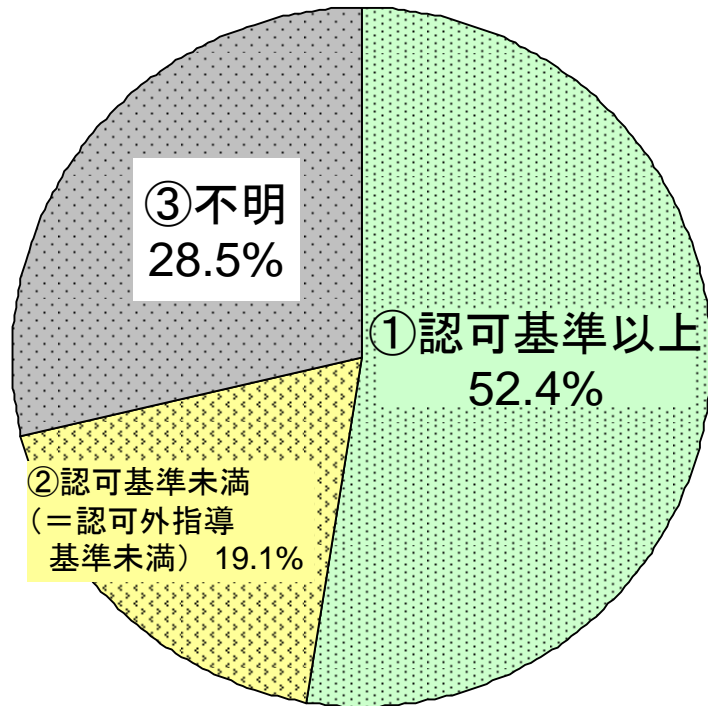
※ なお、最低基準上は、0歳児又は1歳児を入所させる場合は、乳児室(1.65㎡)又はほふく室(3.3㎡)を設けることとしており、実際上は、個々の乳幼児のほふくを始める段階に応じて面積基準を適用することとなるが、計算の便宜上、0歳児は乳児室、1歳児はほふく室として計算。

(資料)平成18年地域児童福祉事業等調査報告を特別に集計したもの₁₀

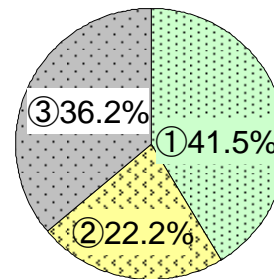
認可外保育施設の水準（面積(乳児室)）

○ 認可外保育施設の乳児室の面積を見ると、認可基準以上相当(推計)の施設が5割以上となっている。

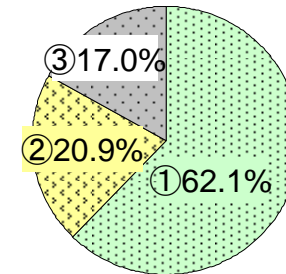
認可外保育施設全体



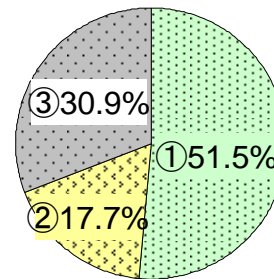
事業所内保育施設



ベビーホテル



その他の認可外



【推計の前提】

「①認可基準以上」…0歳児数×1.65㎡以上の施設

「②認可基準未満」…①未満の事業所

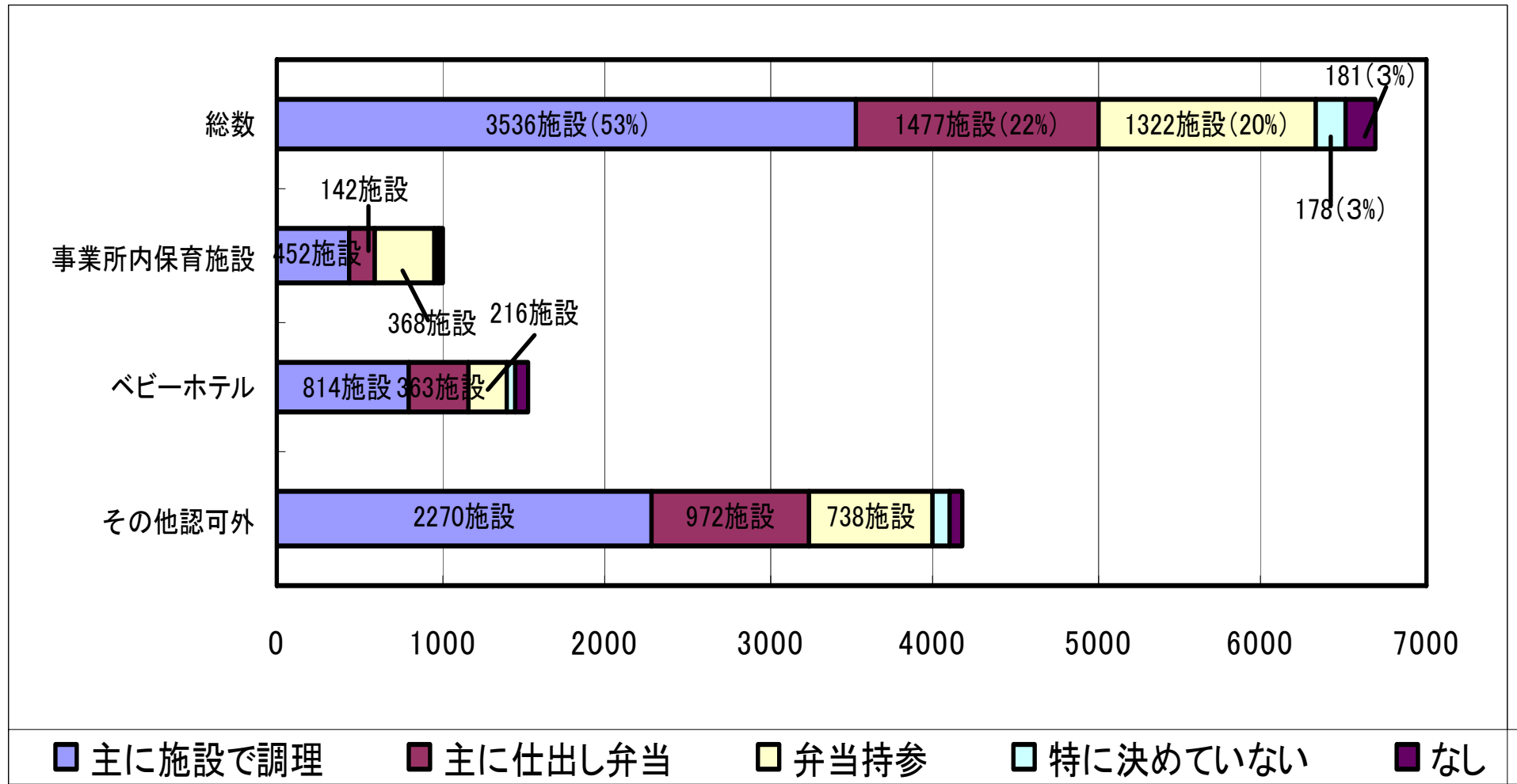
「③ 不明」…保育室面積の回答がなかった施設

※ なお、最低基準上は、0歳児又は1歳児を入所させる場合は、乳児室(1.65㎡)又はほふく室(3.3㎡)を設けることとしており、実際上は、個々の乳幼児のほふくを始める段階に応じて面積基準を適用することとなるが、計算の便宜上、0歳児は乳児室、1歳児はほふく室として計算。

(資料)平成18年地域児童福祉事業等調査報告を特別に集計したもの

認可外保育施設の水準（調理室）

○ 認可外保育施設の給食(昼食)の状況を見ると、半数は自園調理を行っているが、2割は外部搬入、2割は弁当持参となっており、認可外保育施設の半数は調理室を有していない可能性が高い。



(資料)厚生労働省「地域児童福祉事業等調査報告」(平成18年)

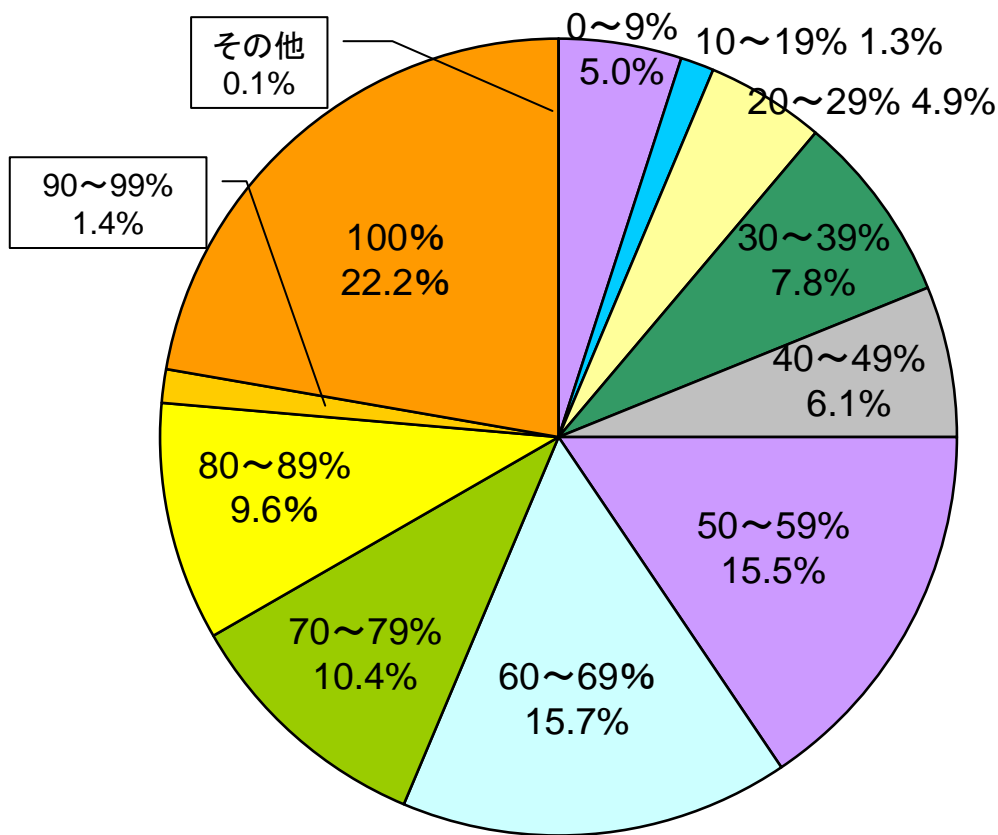
認可外保育施設の水準(保育士比率)① (全体)

- 認可外保育施設全体の保育従事者に占める保育士比率の割合は、平均的には約6割にとどまっている。
- 施設別に見ると、保育士比率100%(全員保育士)という施設も多い一方、50%を下回る施設も1/4見られ、認可外保育施設間の差が大きい。

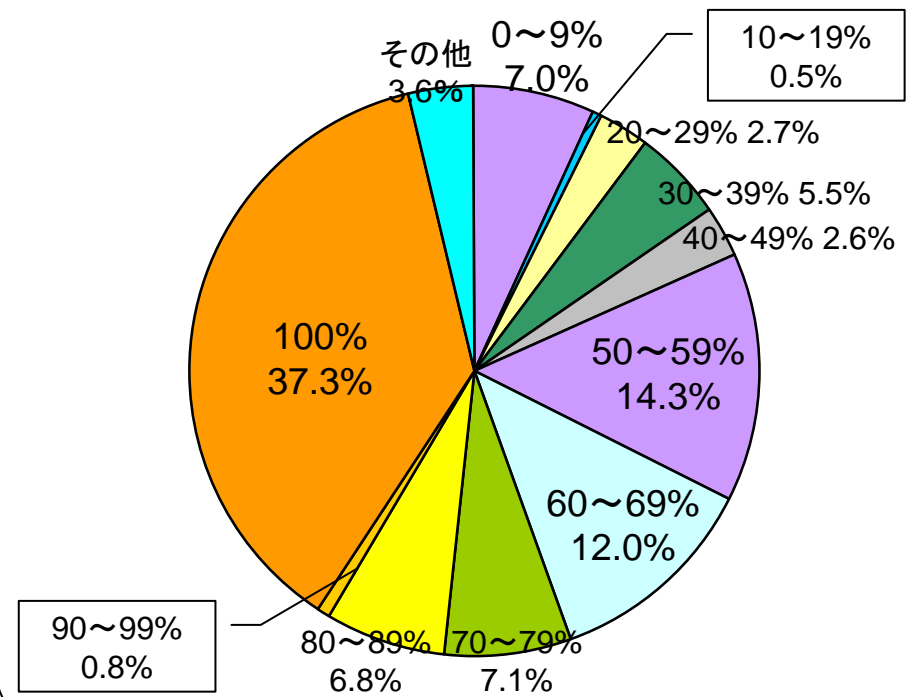
保育従事者に占める保育士比率別にみた認可外保育施設割合

認可外保育施設全体 (6,694カ所)

常勤職員・非常勤職員の合算



うち常勤職員

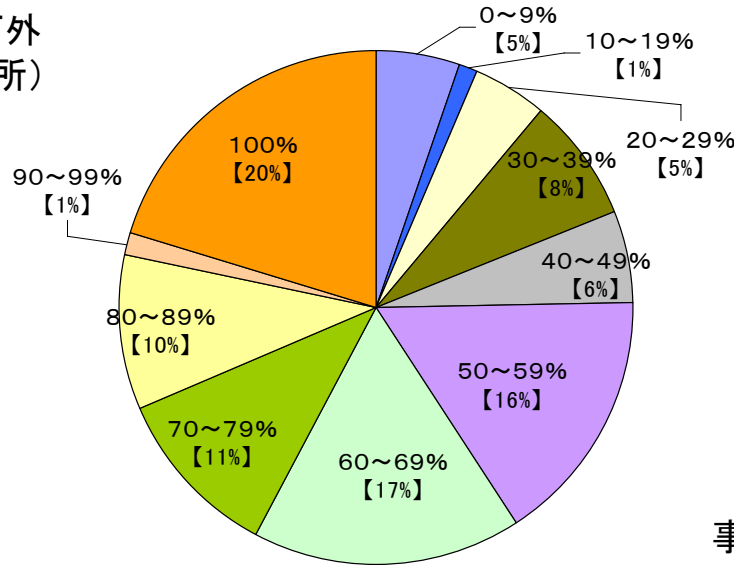


(資料)平成18年地域児童福祉事業等調査報告を特別に集計したもの

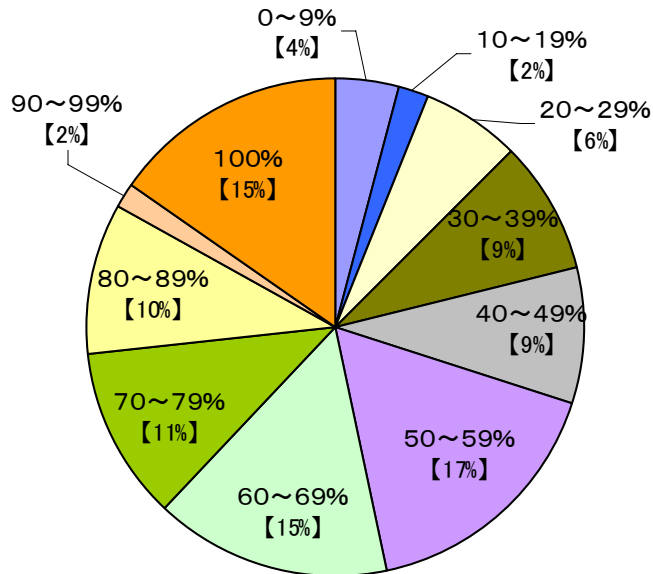
認可外保育施設の水準(保育士比率)② (施設種類別)

○ 施設種類別に見ると、事業所内保育施設は保育士100%である割合が高い。

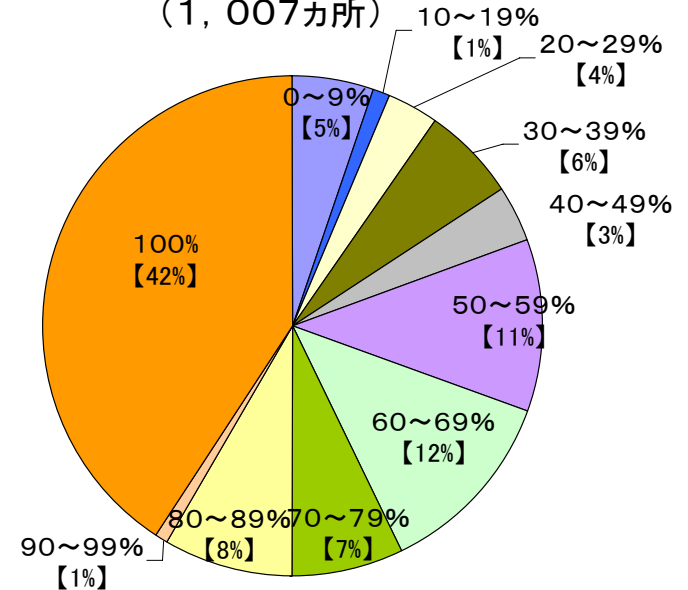
その他認可外
(4, 162カ所)



ベビーホテル
(1, 525カ所)



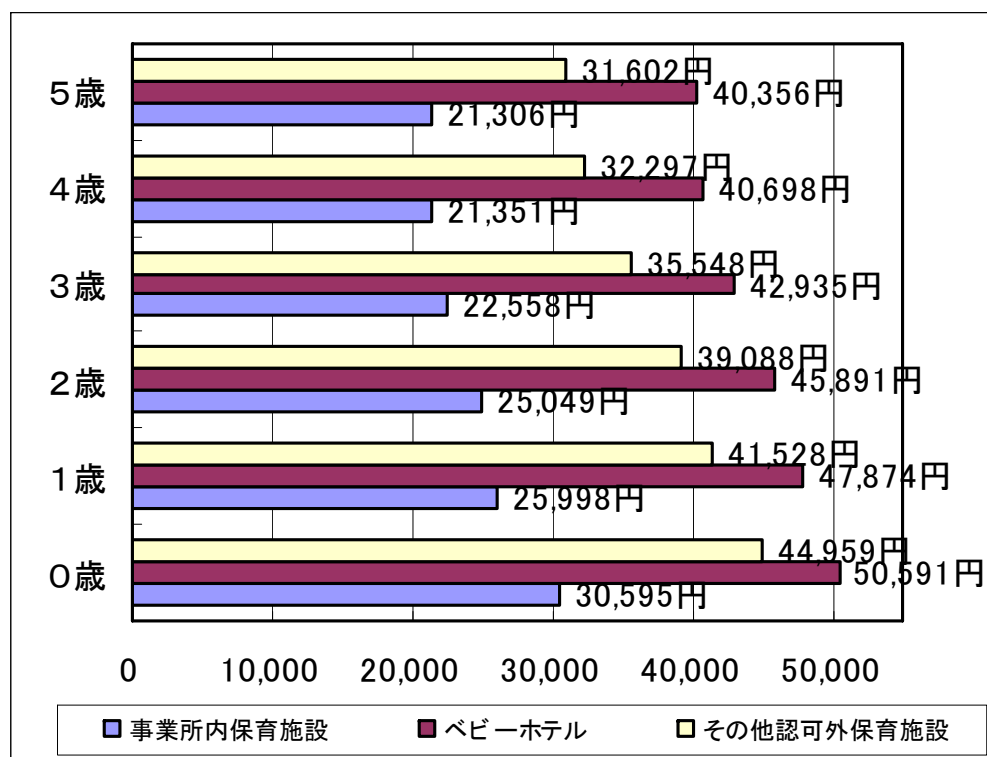
事業者内保育施設
(1, 007カ所)



(資料)平成18年地域児童福祉事業等調査報告を特別に集計したもの₁₄

認可外保育施設の利用料

○ 認可外保育施設の利用料をみると、企業からの補助等のある事業所内保育施設に比べ、他の種類の施設の利用料が高い傾向にあるが、平均的におおむね約3～5万程度の水準となっている。



(参考) 認可保育所の利用料

保育サービスに係る年齢別保育単価と費用徴収基準額

			0歳	1歳	2歳	3歳	4歳～6歳
			15.1万円	8.9万円		4.3万円	3.7万円
第1階層	生活保護法による被保護世帯(単給世帯を含む)及び中国残留法人等の円滑な帰国の促進及び永住帰国後の自立の支援に関する法律による支援給付受給世帯		0円		0円		
第2階層	第1階層及び第4～第7階層を除き、前年度分の市町村民税の額の区分が次の区分に該当する世帯	市町村民税非課税世帯	9,000円		6,000円		
第3階層		市町村民税課税世帯	19,500円		16,500円		
第4階層	第1階層を除き、前年分の所得税課税世帯であって、その所得税の額の区分が次の区分に該当する世帯	40,000円未満	30,000円		27,000円		
第5階層		40,000円以上 103,000円未満	44,500円		41,500円		
第6階層		103,000円以上 413,000円未満	61,000円		58,000円		
第7階層		413,000円以上	80,000円		77,000円		

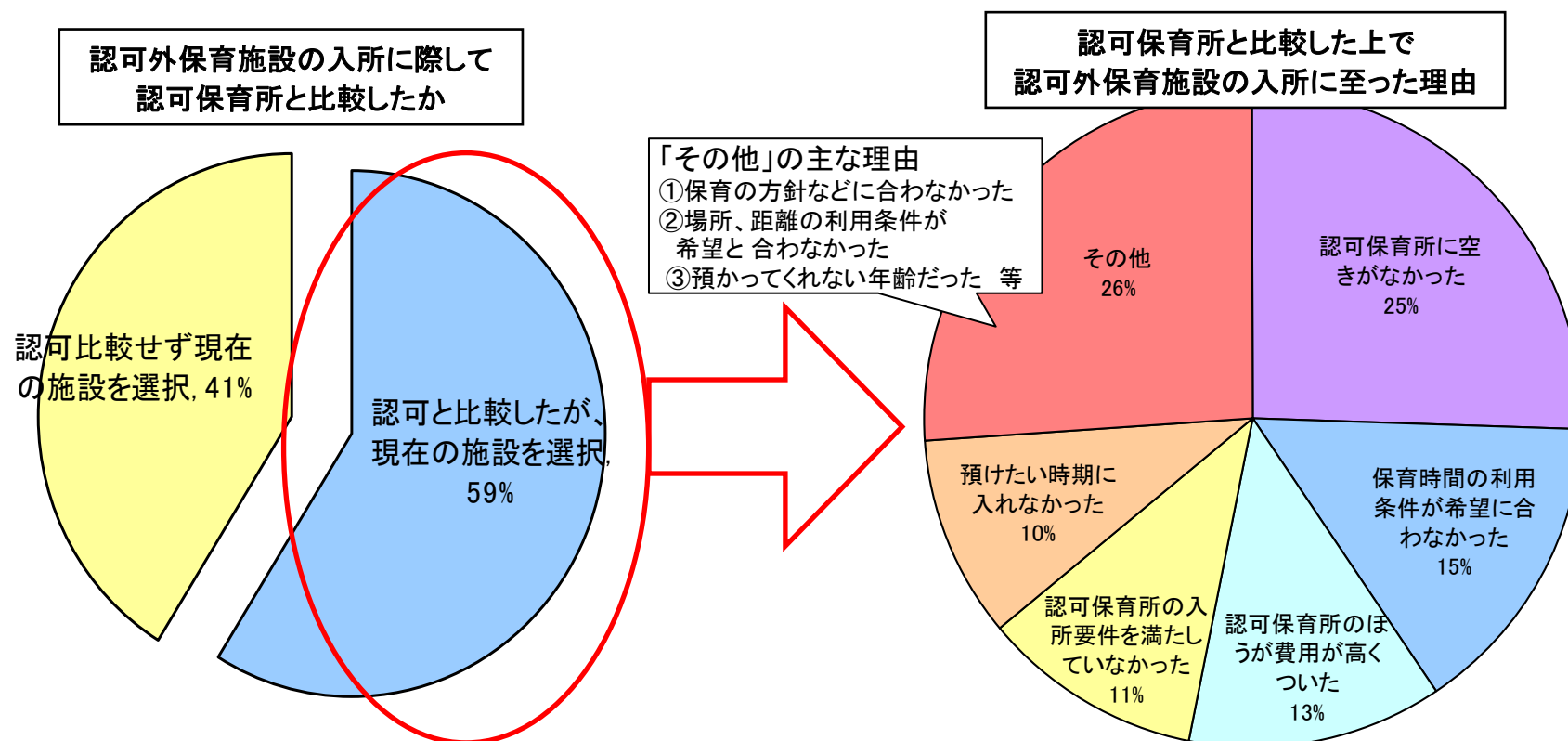
保育単価
(月額)

※ 保育単価は平成20年度の定員90人、その他地域区分。

※ 上記の費用徴収基準額より、各地域区分ごとの保育単価が下回る場合は、その保育単価を限度とする。

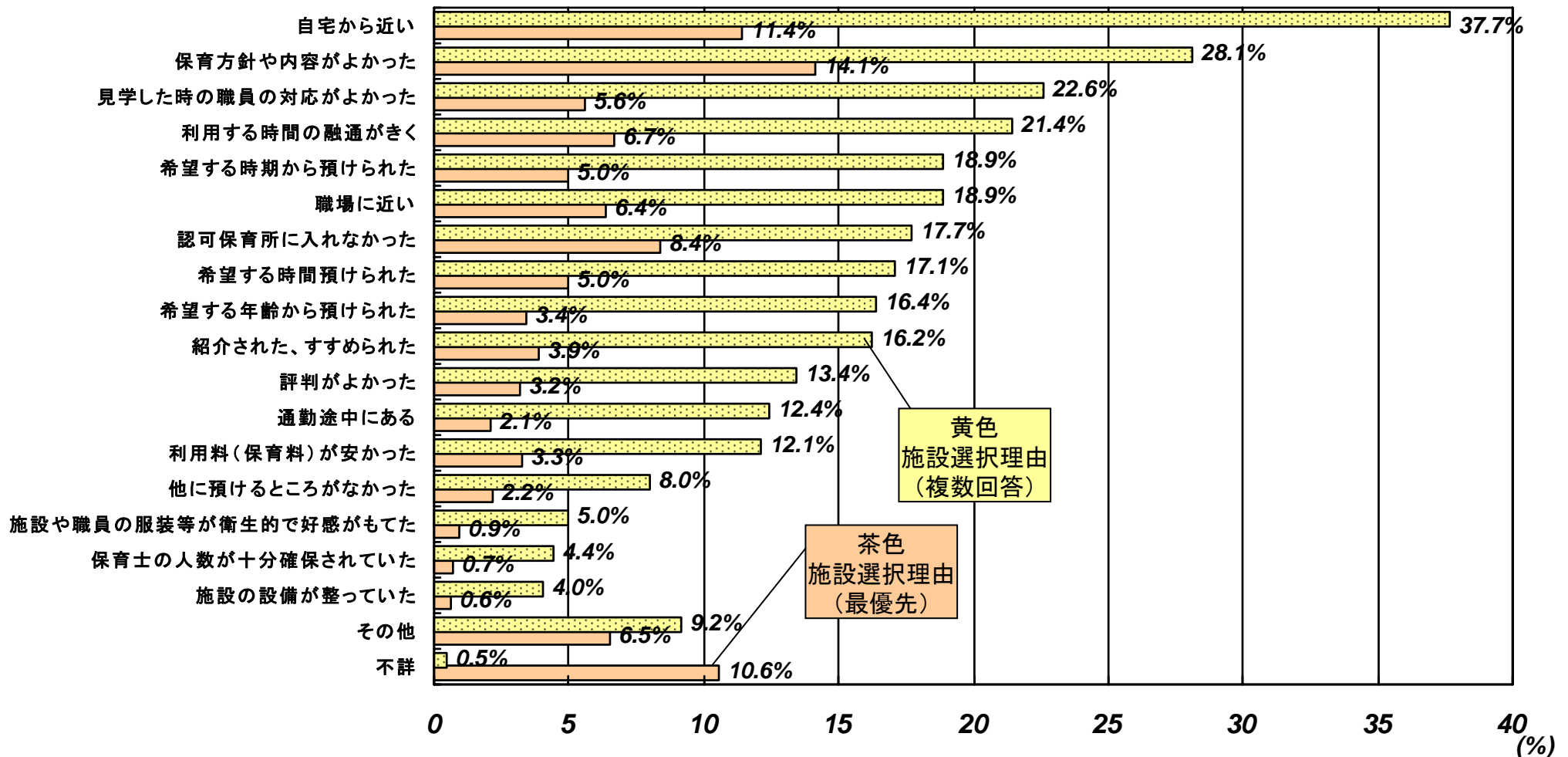
認可外保育施設の利用者の選択の現状①（認可保育所と比較した者）

- 認可外保育施設の利用者の約6割は、認可保育所と比較した上で、認可外保育施設の利用に至っている。
- 「認可保育所に空きがなかった」「預けたい時期に入れなかった」などの認可保育所の供給量不足に起因するものが4割を占める。



認可外保育施設の利用者の選択の現状 ② (全体)

○ 認可外保育施設の利用者全体(※認可保育所と比較したかどうかを問わず、認可外保育施設を積極的に選択した者を含む)の選択理由を見ると、「自宅から近い」が多く、地理的要素が保育所選択において重視されている。また、「保育方針や内容」で認可外保育施設を選択しているケースも多い。



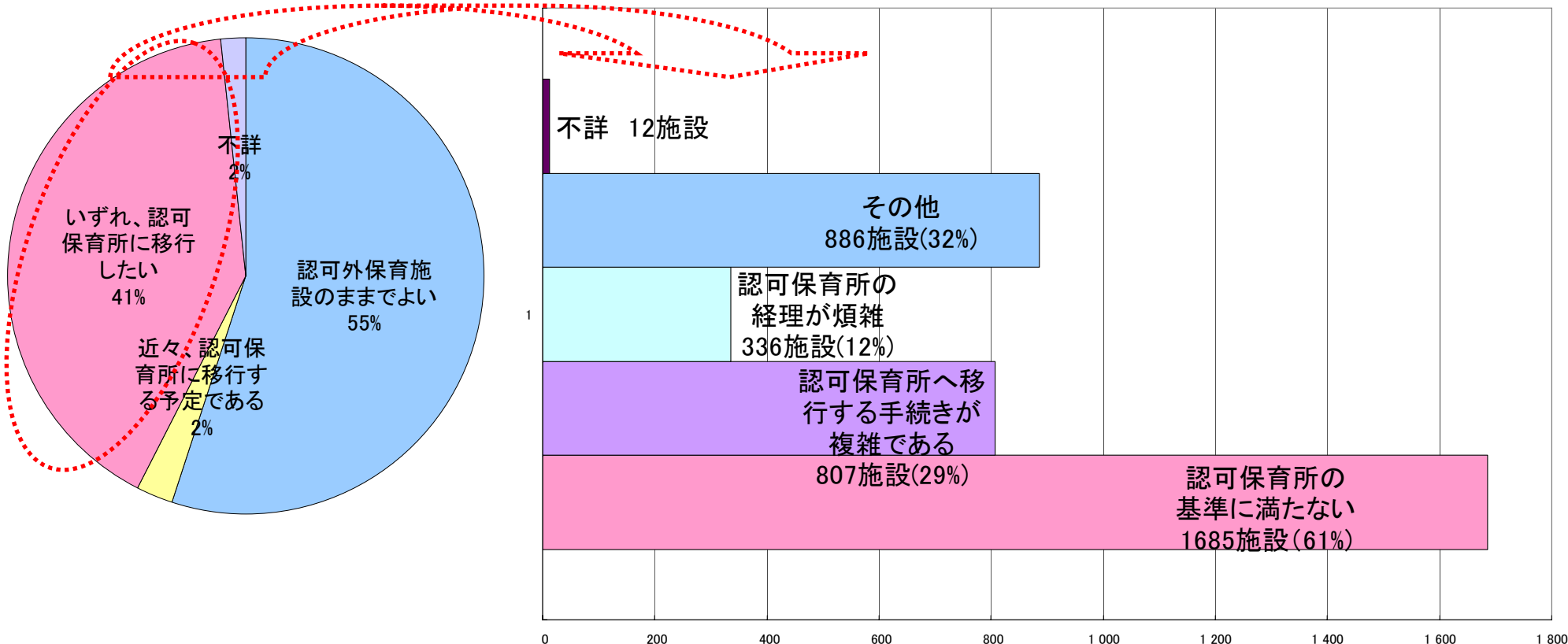
(出典) 厚生労働省「地域児童福祉事業等調査報告」(平成16年)

認可外保育施設の認可保育所への移行希望・移行上の問題点①

- 認可外保育施設の約4割は、認可保育所への移行希望を有している。
- 認可保育所への移行希望のある施設にとっての問題点は、「基準に満たない」ケースが約6割を占めるほか、手続や経理の煩雑さを挙げる施設も多く見られる。

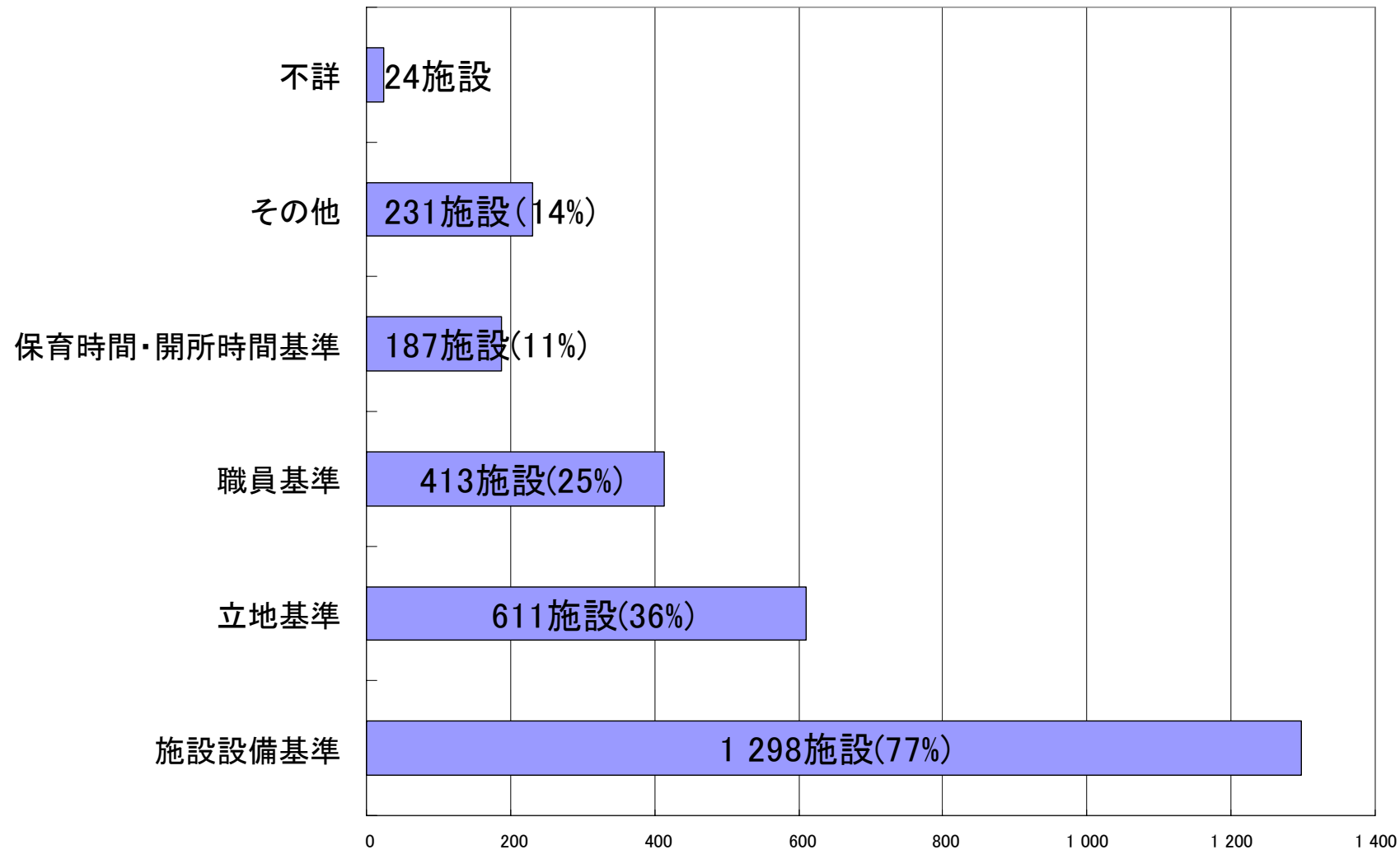
認可外保育施設の移行希望

移行希望のある保育所における認可移行上の問題点



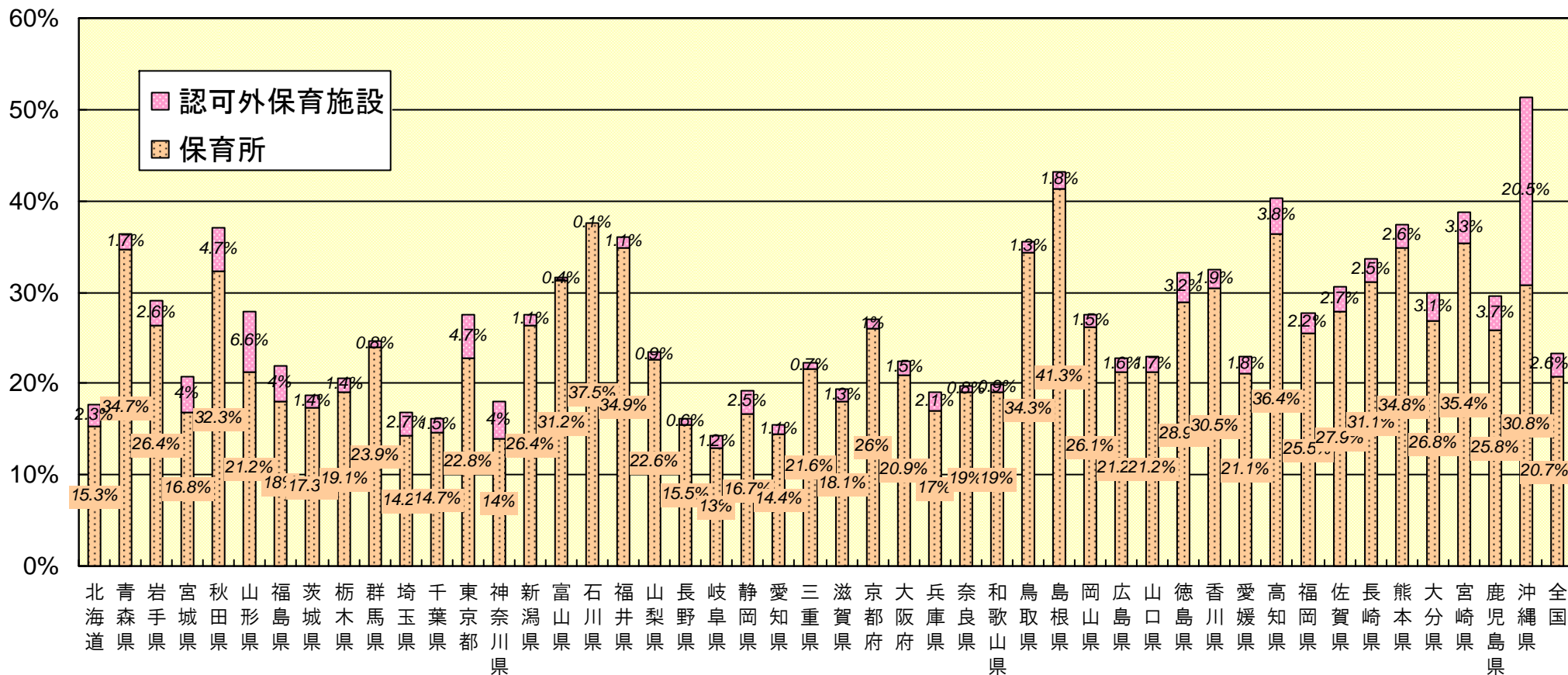
認可外保育施設の認可保育所への移行上の問題点②

○ 認可保育所への移行を希望する施設であって認可基準を満たせない施設のうち、約8割が施設設備基準を挙げている。



(参考)

3歳未満児における保育所・認可外保育施設利用率【都道府県別】



※【保育サービス利用率】＝【保育所利用児童数（3歳未満児）】÷【3歳未満人口】

※【認可外保育施設利用率】＝【認可外保育施設利用児童数（3歳未満児）】÷【3歳未満人口】

※「保育所利用児童（3歳未満児）」：福祉行政報告例【厚生労働省（平成20年4月1日現在）】

※「認可外保育施設利用児童数（3歳未満児）」：厚生労働省保育課調べ（平成19年3月31日現在）

「3歳未満人口」：平成17年国勢調査【総務省統計局（平成17年10月1日現在）】

検討の視点

- すべての子どもの健やかな育ちを支援する観点からは、認可外保育施設に入所している子どもに対しても、認可保育所に入所している子どもと同様に、良好な育成環境が保障されることを目指すべきであり、認可基準の到達に向け、認可外保育施設の質の向上に対する支援を強化すべきではないか。
- 待機児童が解消できていない中、認可保育所に入所できれば、一定水準の質と公費投入が得られ、認可保育所へ入所できなければ、質の保障も公費投入も得られないというのは、公平性に欠けるのではないか。
- 従来の認可保育所では対応しづらい夜間の保育など多様なニーズへ対応するサービスの位置付けや質の確保をどう考えるべきか。

○ 国の定める最低基準のあり方について、全国どこでも最低限の保育の質を確保した上で、利用者の意見や地域性、地方公共団体やサービス提供者の創意工夫を発揮できるようにするにはどうすれば良いか。
(第13回(10/6)の検討の視点)

- 待機児童の多い都市部に着目して、面積基準や保育従事者の資格要件の緩和を求める考え方もあるが、すべての子どもに対する良好な育成環境の保障の観点から、地域によって基準を異ならせることをどう考えるか。

※ なお、施設基準については、現行の構造基準による設備基準(数値基準)の科学的検証のほか、乳幼児の生活・活動を支える機能面に着目した保育環境・空間の基準(定性的基準)としてどのようなものが考えられるか、研究事業が進められているところ。
(「機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業」(全国社会福祉協議会への委託研究事業))

- 現行制度においては、認可保育所の最低定員を原則60人以上とした上で、一定の要件を見たす場合に20人まで定員を引き下げることが可能としているが、
- ・ 定員60人以上の保育所の設置は、相当の初期投資費用を必要し、機動的な設置が難しいこと
 - ・ 卒園後の就学などを含め子どもが地域で育っていくことや、サービス利用形態からも、日常生活圏域に密着したサービスであることが求められていること
 - ・ 小規模で家庭に近い環境の中で保育が行われる形態として家庭的保育事業があるが、同事業は、家庭的保育者と補助者が、5人までの乳幼児を保育することを念頭においていること等を踏まえ、定員規模の要件のあり方、小規模なサービス形態をどう考えるか。

○ 一人ひとりの子どものニーズなどに応えるためには、人員配置(小集団化など)や専門職の配置などの保育所職員の配置基準は、どのようにあるべきか。(第13回(10/6)の検討の視点)

- 保育従事者の保育士資格要件について、家庭における子育てとは異なり、他人の子どもを責任をもって預かり、集団的に養護・教育するという保育の特性(例えば4歳以上児の配置は30:1)や、親支援や障害のある子どもの受入れなど保育所の役割の深化・多様化も踏まえ、どう考えるか。
- 認可外保育施設において、現に保育に従事している者の約4割は保育士資格を有していない現状を踏まえ、業務に従事しながらの資格取得を含め、従事者の質の向上をどのように図っていくべきか。

○ 認可外保育施設の質の向上に対する支援を強化し、必要な基準を満たすサービスへ移行を進めるとともに、基準を満たすサービスの量の拡充を進めたとしてもなお、給付対象となるサービスのみでは、需要を満たし得ない地域が生じる場合、公平性の観点及びサービスの質の確保の両面から、どう考えるか。