

「保育の論点整理」等に対する考え方

平成25年5月2日
厚生労働省

1. 「保育環境の格差を是正するためのガイドライン策定」について

自治体によって株式会社・NPO法人の認可保育所への参入状況が異なり、保育環境の格差につながっている。自治体の裁量により、設置主体が株式会社等であることを理由に認可しないことがないよう、政府がガイドラインを策定し、もっとも成果をあげている自治体（横浜市）並みの水準を目指すべきではないか。

(考え方)

1. 子ども・子育て支援新制度では、都道府県等は、地域の保育需要が満たされていない場合には、適格性・認可基準等を満たしている保育所等であれば原則認可するものとする仕組みとされている。
2. 待機児童が多くいる地域では、例えば、都道府県等の裁量により、設置主体が株式会社であることだけを理由に認可しないといった取扱いが許されなくなる。
3. こうした点を踏まえ、保育需要が充足されていない地域では、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ことが望まれる。
4. そのような中で、4月2日の日本経済再生本部における総理指示を踏まえ、地方自治体の理解と協力を得つつ、待機児童の解消に向けてスピード感をもって強力な取組を進めていくために、「待機児童解消加速化プラン」を策定し、取組を進めることとしている。
5. 御提示の点については、こうした点を見据えて、各地方自治体において、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、認可権者である都道府県等に対し、先般の法改正を踏まえた国の考え方を明確にお示しするとともに、市区町村に対して当該通知の趣旨を周知徹底していただくよう、通知したいと考えている。

2. 「保育の質を確保するための第三者評価の充実」について

保育の質についての第三者評価を大幅に拡充すべきではないか。現在の評価のあり方を早急に見直し、この2年間の実施率目標を掲げるべきではないか。

(考え方)

1. 保育の質の向上を確保する上で、第三者評価とそれに関わる情報開示は重要であり、その方向性において認識は共通していると承知している。第三者評価を実効性あるものとして進めていくためには、評価機関の質の向上等について、見直しを持って取組を進めていく必要があると考えている。
2. この点について、既に、昨年3月、全国社会福祉協議会から「福祉サービス第三者評価事業に関する評価基準等委員会」報告書が出され、
 - ・ 評価実績が不十分な評価機関等の退出ルールの整備等、評価機関等の質の向上を目指すこと
 - ・ より質の高いサービスを目指すため、第三者評価基準を定期的に更新することといった提言がなされており、現在、福祉に関する第三者評価全体についての取組の検討を進めているところ。
3. こうした中で、保育所において第三者評価を推進していくに当たっては、ご提示のように一定期間の実施率目標を定めて推進するという考え方は重要である。
4. このため、第三者評価に関する現状を踏まえ、評価の在り方を見直し、目標数値の設定を可能とする次のような条件整備を進めていきたい。
 - ① 保育所は全国で2万3千ヶ所と社会福祉施設の中でも極めて数が多いことから、これに対する評価を的確に実施できる評価機関を確保していくこと。
 - ② 特に評価を実施する保育現場を熟知した人材確保が重要であり、そうした人材確保と保育現場における保育士の人材確保を両立する形で進めていくこと。
 - ③ 受審に当たってのコスト(経費)の評価と負担の在り方について、子ども・子育て会議などの場において検討を進め、関係者の合意を形成すること。
5. 第三者評価を推進していく、という方向性の下、これらの点について着実に取組を進めてまいりたい。

3. 「待機児童が多い地域での特例的・時限的な規制緩和」について

待機児童が一定数を超える都市部の保育所については、緊急措置として、できる限りの特例的・時限的な規制緩和を認めるべきではないか。

＜具体的な提案＞…待機児童が50人を超える自治体においては、特例的・時限的措置として次の方策を講じてはどうか。

(1) 保育士数の制約と認可保育所整備の緊急性に鑑み、最終的には10割を維持することとしても、当面の間、保育士数は基準の8～9割程度とし、残りの職員を保育ママや幼稚園教諭等の免許保持者等を充てて、質を確保する方途を可能としてはどうか。

また、早朝・夕方の時間帯は、配置基準が通常保育の基準を満たしていない状況が各方面から指摘されている。この特別保育部分については、まず、厚生労働省が早急にその状況を実態調査を行って公表し、その上で、現実に即した配置基準を設け、質を確保するべきではないか。

(考え方)

1. 待機児童の解消に向けては、

- ① 多様な主体の参入を含めた保育の量拡大に向けた必要な取組と
- ② 保育の質の確保を強く願う保護者の声への対応

の両立を図りながら、スピード感をもって強力に取り組を進めていく必要があると考えている。

2. 保育の量拡大を支える保育士の確保は重要な課題であるが、一方で、保育所における保育士の配置基準自体を見直すことは、こうした保護者の声に応えることにはならないと考えている。

3. 一方で、新制度では、保育（委託費又は施設型給付）や小規模保育（地域型給付）などを組み合わせて地域の実情に即した保育の確保ができる仕組みが用意されている。現在の認可外保育施設は、こうした仕組みを活用することにより、新制度上の給付対象となることが想定される。

特に、今回の「待機児童解消加速化プラン」では、認可保育所への移行を目指す認可外保育施設への支援として、改修費や運営費等の支援、保育士資格取得の支援を盛り込んだところ。こうした支援を活用することにより、例えば、現在地方自治体が単独施策で進めている認可外保育施設についても、5年の移行期間内に、段階的に有資格者率を高め、最終的には認可保育所を目指していただくことを可能としている。

(特別保育部分の配置基準について)

4. 保育所は、その設置・運営に当たって、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」、いわゆる「最低基準」を満たす必要があり、その中で配置基準を満たす職員は全て保育士であることが求められ、これは保育所を開所している時間中は常に適用される。

保育所の運営費、延長保育の事業費は、保育所を開所する際に、最低基準を満たすための経費を対象としている。すなわち、運営費などにおいて「最低限これだけは置かなければならないという配置」は最低基準の配置基準であり、これを満たすためには、全て保育士であることが求められる。

5. なお、最低基準を満たした上で、さらに追加的に職員を置く場合、必ずしも保育士である必要はなく、保育士資格を持たない方がサポートすること自体は問題ない。

(2)「児童福祉施設最低基準」上の定数の一部にパートタイムの保育士を充てることのできる条件を柔軟化すべきではないか（例えば、パートタイム保育士2名で常勤保育士1名とカウントすることを容易にするなど）。

(考え方)

1. 保育士不足が課題となっている状況の下で、ニーズに即して保育を確保していくためには、短時間勤務の保育士の活用を図ることが必要であり、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」（いわゆる最低基準）では、常勤の保育士に代えて、短時間勤務の保育士を充てることのできるようになっている。
2. この場合、同時に、保育の内容面や安全面との両立を確保していくことが必要であり、
 - ① 1人1人の子どもの発達に応じた保育・教育を継続的に行うこと、
 - ② その日の体調を継続的に把握している保育士がおり、かつ、交代する保育士に確実に引き継ぎがなされることなど、安全面や事故のリスクへの対応体制が確保されていることが必要である。
3. こうした観点から、最低基準においては、
 - ① 常勤の保育士が各組や各グループに1名以上(*)配置されていること、
(* 乳児を含む各組や各グループであって当該組・グループに係る保育士定数が2名以上の場合は、2名以上)
 - ② 短時間勤務の保育士を充てる場合の勤務時間数は、常勤の保育士を充てる場合の勤務時間数を上回ることとされている。
このような対応によって、短時間勤務の保育士の活用を図りながら、常勤保育士と短時間勤務の保育士が協力し、安定的に保育が行われるようにしていきたい。

(3) 潜在保育士の活用のために、保育士の現況を自治体が確認できる仕組み（保育士リストの更新など）を導入してはどうか。

（考え方）

1. 保育の量拡大を支える保育士の確保は重要な課題であり、潜在保育士の活用は有効な方策の一つと考えている。
2. その際、現況を把握しながら潜在保育士の活用を積極的に図ろうとする地方自治体の取組を支援していくことが重要。
3. このため、平成24年度補正予算において、安心こども基金を積み増し（438億円）、その中で、保育士確保施策の拡充として、
 - ① 潜在保育士の就職や保育所の潜在保育士活用支援等を行う「保育士・保育所支援センター」の設置に対する助成、
 - ② 保育士養成施設から卒業生に対し、再就職支援機関や再就職支援研修を周知する費用の助成を盛り込んだところであり、これらの助成を活用していただくことにより、御指摘のような取組を推進していきたい。

(4) パート労働者も保育所を利用しやすくするよう、一定時間や週に数日の預かりの仕組みを充実すべきではないか。

（考え方）

1. 現行制度の下で、パート労働者であっても「保育に欠ける」要件に該当する場合、保育所の利用が可能であり、保育時間についても施設ごとに柔軟に対応しているものと考えている。
2. また、就労時間が極めて短いなど、「保育に欠ける」要件に該当しない場合であっても、一時預かり事業の対象として、週に数日間、保育所などに預けることは可能である。
3. これらの取組について、引き続き拡充に努めていくとともに、新制度においては、保育の必要性の認定においてパート労働者に対応した「短時間認定」も設けることとしており、従来より、保育を利用しやすい仕組みとなる。
4. いずれにしても、こうしたニーズに的確に応えていくためには、まずは、現段階で絶対的に不足している保育の量的確保を図っていくことが必要であり、「待機児童解消加速化プラン」等により、地方自治体の取組を強力に支援してまいりたい。

- (5) 都市部の保育士不足を少しでも緩和する観点から、保育士資格の水準を変更することなく、認証保育所で働く保育士以外の方が働きながら保育士資格の取得が容易になるような措置を講ずるべきではないか。例えば、保育士資格の取得について次の改善策を講ずべきではないか。
- ① 試験回数を現行の年 1 回から年 2 回にする
 - ② 合格した科目についての免除期間を現行の 3 年から 5 年程度に伸張する

(考え方)

1. 保育士確保策の観点から、資格取得を促進していく工夫が重要と考えている。
このため、平成 24 年度においては、保育士試験の受験要件を緩和し、認可外保育施設での実務経験でも受験可能としたところ。

※ 高卒者の場合、保育士試験の受験要件として、2 年間の実務経験が必要。

2. また、平成 24 年度補正予算では、認可外保育施設で保育に従事している無資格者の保育士資格の取得支援として、
 - ① 通信制保育士養成施設の受講料の 1 / 2 の助成、
 - ② 通信制の下でも一定期間必要となる受講に伴う代替要員確保に係る費用の助成を行い、保育士の人材を確保するとともに、認可保育所への移行を後押ししている。「待機児童解消加速化プラン」においても、こうした取組により、質の向上を図りながら保育の量拡大に取り組んでまいりたい。

(試験回数を年 2 回にすることについて)

3. 年 2 回の試験実施となった場合、現在の 2 倍の体制で試験事務を行うために試験実施経費が 2 倍になるが、受験者数は 2 倍にはならないため、受験料（現在 12,700 円）が相当程度引き上げられることが避けられず、受験者の負担増となり、結果的に保育士試験による資格取得者の増加に必ずしもつながらないのではないかと考える。

(注) 保育士試験は、1 次試験として筆記試験 2 日間（8 月）、2 次試験として実技試験 1 日間（10 月）を実施しているが、合格通知を発行した 12 月以降は、翌年度の試験問題作成が始まるため、現在の試験実施体制では、年 1 回の試験の実施が限界。

同種の対人サービスを行う介護福祉士や看護師等の試験も年 1 回実施である。

(免除期間の伸張について)

4. また、合格した科目の免除期間を現行の3年から5年程度に伸張することについては、保育士としての資質の観点からどのような問題があるか、どの程度の資格取得促進効果があるか、などについて専門家から御意見を伺ってまいりたい。

(6) 保育士登録の申請から保育士登録証の交付まで現在は約2ヶ月を要するが、緊急性に鑑み、大幅に短縮する方策を検討すべきではないか。

(考え方)

1. 保育士登録証の交付については、各都道府県の委託を受けて事務を実施している登録事務処理センターにおいて、申請書類の受付、点検・確認、電算入力を行い、申請書類と手数料を各都道府県に送付・送金している。各都道府県では、毎月1回、申請書類の審査・登録決定がなされ、それを受けて、登録事務処理センターで保育士証を交付している。
2. ご指摘のとおり、事務処理が迅速になされることが望ましいと考えているが、一方で、登録事務処理センターの体制強化が必要となり、手数料などのコストに跳ね返るという問題もある。
3. このため、これらの諸点について、登録事務処理センター等に実情を確認しながら、検討してまいりたい。

(7) 待機児童が多いにもかかわらず、「児童福祉施設最低基準」を上回って配置基準や施設基準を設定する自治体が少なくない。保育の質を最低基準で維持しつつ、保育の量の確保に重点を置いた方向を目指すべきではないか。この旨、厚労省はガイドラインを示すべきではないか。

(考え方)

1. 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」(平成23年法律第37号)により、保育所の保育士の配置基準や施設基準については、地方自治体の条例によって定めることとされた。
2. これにより、各地方自治体は、それぞれ地域の実情に応じた保育所の設置基準を条例で定めているものと承知している。
3. もとより条例は、各地方自治体が住民の代表からなる地方議会の議決を経て制定したものであり、また、各市区町村においては、条例の基準について、保育の質の確保・向上と保育需要にどう応えていくかを勘案しながら、判断し、運用されているものと理解している。
こうした中で、地方分権の趣旨にかんがみれば、国が何らかの優越的な立場から一定の方向性を示すことは、差し控えるべきものであると考えている。

(8) 同等の安全性と合理的な代替手段を前提として、避難用外階段等の設置義務を緩和するよう、自治体に働きかけるべきではないか。

(考え方)

1. 保育所については、避難設備に関する建築基準法の上乗せ規制が設けられているが、これは、建築基準法において避難弱者として位置付けられている児童、特に乳幼児を多く含む施設である点にかんがみ、安全性を担保すべく設けられているものである。
2. この点については、避難設備に関する基準を地方分権改革の中で参酌基準化した際、国会審議等において、子どもの生命・安全の確保という観点から厳しく精査された経緯がある。
3. しかしながら、一般論として、規制については、技術の進歩、状況の変化等に対応して見直していく必要があると考えている。
仮に避難設備に関する基準が過剰な規制となっているのであれば、必要な見直しを行うことも考えられる。
4. したがって、避難設備に関する基準の見直しについて、専門家の御意見や研究結果などを伺うなど、必要な手順を踏みながら、予断なく検討していきたい。

4. 「保育料の適正な水準の確保」について

一般に、認可外保育所の保育料は認可保育所よりはるかに高い。認可保育所に子どもを預けられない場合、経済的にもより大きなダメージを受けることになる。横浜市の取組みを参考に、認可保育所における所得階層ごとの保育料の見直しや認可外保育所の保育料引き下げの工夫を検討し、保育料格差を是正するためのガイドラインを示すべきではないか。

(考え方)

1. 各地方自治体においては、保育の費用に関し、保護者にどの程度の負担を求めるべきか、保育需要の増大に対しどのように保育の量拡大を図っていくのかといった点について、住民の代表からなる地方議会における議論を経て、財源を確保した上で保育に係る利用者負担の水準を決定しているものと考えている。
2. こうした中で、地方分権の趣旨にかんがみれば、国として、何らかの優越的な立場から、認可保育所の保育料の引上げと地方単独事業である認可外保育施設の利用者負担の引下げを求めるといったことは、差し控えるべきものであると考えている。
3. なお、横浜市では、保育に係る利用者負担などの在り方について、市議会等において幅広く議論を行い、その結果、地方単独事業により軽減措置を講じていた認可保育所の保育料を一部引き上げる一方で、地方単独事業である横浜保育室の利用者負担への助成を拡充することにより、負担のバランスの確保を図っているものと承知している。

5. 「社会福祉法人の会計情報を公開すべきとの意見」について

(考え方)

1. 現行の社会福祉法上は、社会福祉法人の財務諸表については、福祉サービスの利用を希望する者その他の利害関係人から請求があった場合には、正当な理由がある場合を除いて、閲覧に供しなければならないこととしている。
2. また、社会福祉法人の認可基準（通知）上は、法人の業務及び財務等に関する情報については、法人の広報やインターネットを活用すること等により自主的に公表することが適当としている。
3. 財務諸表等の情報を公表することは、経営の透明性を確保するために重要なことと認識しており、ご指摘を踏まえ、全ての法人において何らかの形で財務諸表の公表が行われるよう、更なる指導を行っていくとともに、これをより効果的に進めるための具体的な方策について検討し、取り組んでまいりたい。

6. 「事業所内保育施設の助成要件の緩和」について

事業所内保育施設の設置を容易にする観点から、多くの事業所で保育施設が整備されるように、避難用外階段等の設置を求めている点について、同等の安全性と合理的な代替手段を前提として、緩和すべき。

(考え方)

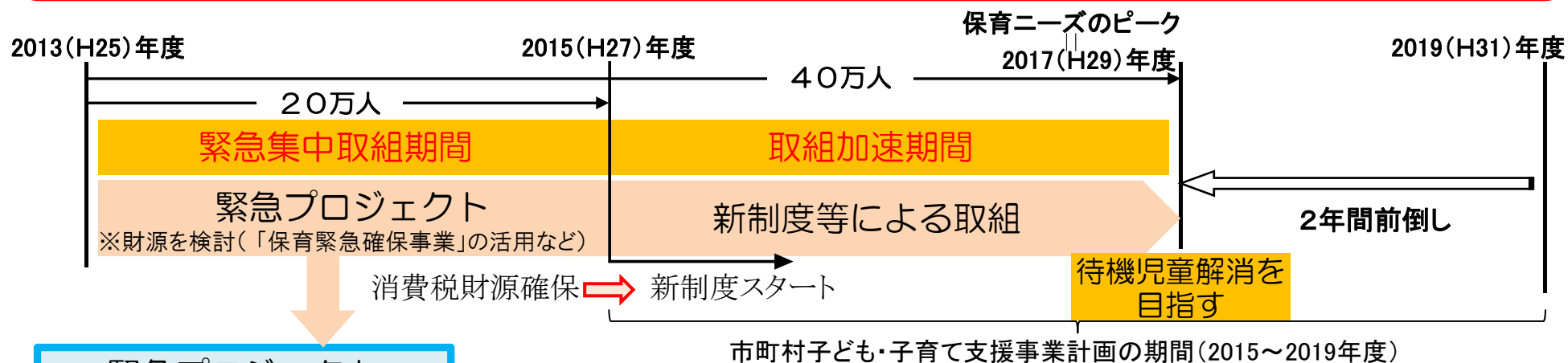
1. 事業所内保育施設設置・運営等支援助成金における支給対象施設の要件については、児童の安全確保等の観点から、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（最低基準）に準じて定めており、保育室を4階以上に設置する場合は、避難用として屋外避難階段を設けることとしている。
2. 現行の最低基準においては、避難階段等に関する規定は参酌基準として位置づけられ、都道府県等が条例を制定する際に、地域の実情に応じた基準を設定することが可能とされている。
3. 本助成金については、雇用保険を財源として、全国一律の助成金として運営していること等にかんがみ、参酌基準を踏まえた基準を設定している。
4. 今般、待機児童対策に資するものとして事業所内保育施設の設置を支援するに当たり、避難用の屋外避難階段について、施設を設置する地域の地方自治体の定める基準を満たせばよいこととする方向で取り組んでまいりたい。

(なお、3の(8)のとおり、避難設備に関する基準の見直しについて、専門家の御意見や研究結果などを伺うなど、必要な手順を踏みながら予断なく検討することとしており、事業所内保育施設の助成要件についても当該検討結果が反映されることとなる。)

待機児童解消加速化プラン

- ◆ 待機児童の解消に向け、2年後の子ども・子育て支援新制度の施行を待たずに、地方自治体に対し、できる限りの支援策を講じる。
- ◆ 足下2年間の「緊急集中取組期間」と、新制度で弾みをつける「取組加速期間」で、待機児童の解消を図る。

- ▶ 「**緊急集中取組期間**」(平成25・26年度)で**約20万人分の保育を集中的に整備できるよう、国として万全な支援**を用意。
※地方自治体が更にペースアップする場合にも対応。
- ▶ 「**取組加速期間**」(平成27～29年度)で更に整備を進め、**上記と合わせて、潜在的なニーズを含め、約40万人分の保育の受け皿を確保**。
- ▶ 保育ニーズのピークを迎える**平成29年度末までに待機児童解消を目指す**。



緊急プロジェクト

支援パッケージ ～5本の柱～

- ① 賃貸方式や国有地も活用した保育所整備(「ハコ」)
- ② 保育の量拡大を支える保育士確保(「ヒト」)
- ③ 小規模保育事業など新制度の先取り
- ④ 認可を目指す認可外保育施設への支援
- ⑤ 事業所内保育施設への支援

取組自治体

※保育緊急確保事業その他の消費税財源を用いた施策として行うほか、所要の財源を検討。

緊急プロジェクト（平成25・26年度）

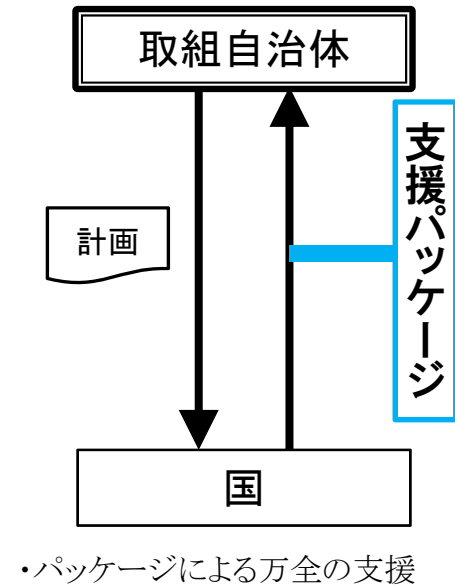
コンセプト

- 意欲のある地方自治体を強力に支援（市町村の手上げ方式）
- 今後2年間でできる限りの保育の量拡大と待機児童解消を図る。
- 参加市町村は、待機児童の減少目標人数、保育の整備目標量を設定。

支援パッケージ～5本の柱～

< 計画の策定 >

- ・待機児童の減少目標人数
- ・保育の整備目標量



① 賃貸方式や国有地も活用した保育所整備（「ハコ」）

- 施設整備費の積み増し。中でも都市部に適した賃貸方式を活用し、株式会社を含む多様な主体でスピード感をもった施設整備を推進。
- 用地の確保が難しい都市部の事情に対応し、国有地等を積極的に活用。
- 民有地のマッチング事業を導入（地主と整備事業者の結び付けによる整備促進）。

② 保育の量拡大を支える保育士確保（「ヒト」）

- 潜在保育士の復帰を促進し、他業種への移転を防ぐための処遇改善。
- 認可外保育施設で働く無資格者の保育士資格取得支援。

③ 小規模保育事業など新制度の先取り

- 小規模保育（運営費、改修費、賃借料等を支援）、幼稚園での長時間預かり保育など、新制度を先取りして実施（即効性のある受け皿確保）。
- 利用者支援の先取り実施（保護者と適切な施設・事業の結び付け）。

④ 認可を目指す認可外保育施設への支援

- 認可保育所に移行する意欲のある認可外保育施設について、改修費、賃借料、移転費、資格取得費、運営費等を国が支援し、質の確保された認可保育所へ5年間で計画的に移行できるようにする。

⑤ 事業所内保育施設への支援

- 企業からの強い要望を踏まえ、「自社労働者の子を半数以上」とする助成要件を緩和する。