

# 認可外保育施設の質の向上に関する議論のまとめ

幼児教育・保育の無償化に関する協議の場

都道府県と市町村に関わる実務ワーキンググループ

令和4年3月1日

# 1. はじめに

- 幼児教育・保育の無償化に関する協議の場（幹事会）においては、幼児教育・保育の無償化に関する様々な課題について、PDCAサイクルを行うこととしており、実務を担う都道府県と市区町村の御意見を伺いながら議論を深めるため、その下に「都道府県と市町村に関わる実務ワーキンググループ」（以下「WG」という。）を設置している。
- 本WGでは、令和3年6月以降、認可外保育施設の質の向上を図るための諸論点について、WGを構成する都道府県、市区町村、国（内閣府子ども・子育て本部、文部科学省、厚生労働省）の間で議論を重ねてきた（全国知事会、全国市長会、全国町村会のそれぞれの事務局もオブザーバーとして参加。）。
- 本資料は、WGにおけるこれまでの議論を踏まえ、今後の認可外保育施設の質の向上に向けた取組の方向性について取りまとめたものである。

## 2. 総論

### (1) 議論の前提

- 認可外保育施設が無償化の対象となるには、**都道府県等に届出を行い、国が定める認可外保育施設指導監督基準を満たすことが必要**。ただし、経過措置として**5年間の猶予期間**を設定（この間は届出さえなされていれば無償化の対象となる）。
  - 5年間の経過措置期間の終了後は、認可外保育施設が無償化措置の対象となるには、国が定める認可外保育施設指導監督基準を満たすことが条件となる。
- この措置については、改正附則において、**無償化施行後2年後を目途に**、認可外保育施設の無償化の**実施状況を検討し、必要があると認めるときは、所要の措置を講ずる**旨が定められている。

#### <認可外保育施設に係る主な状況>

- ・ 認可外保育施設のうち国の指導監督基準を満たせていない施設が**約4割**。
- ・ 認可保育所等への**移行を希望しない施設が約7割**。
- ・ 認可外保育施設の届出**施設数は約19,000か所**。利用児童数は**約24万人**。

#### <参照条文>

○子ども・子育て支援法の一部を改正する法律(令和元年法律第7号) 附 則

(児童福祉法第五十九条の二第一項に規定する施設に関する経過措置)

第四条 新法第八条に規定する子育てのための施設等利用給付については、施行日から起算して五年を経過する日までの間は、児童福祉法(昭和二十二年法律第百六十四号)第五十九条の二第一項に規定する施設(同項の規定による届出がされたものに限り、…(略)…)を同号に掲げる施設とみなして、新法…(略)…の規定を適用する。

2・3 (略)

(検討)

第十八条 政府は、この法律の施行後二年を目途として、附則第四条の規定の施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて**所要の措置を講ずるものとする。**

2 政府は、前項に定める事項のほか、この法律の施行後五年を目途として、新法の施行の状況を勘案し、新法の規定について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて**所要の措置を講ずるものとする。**

## 2. 総論

### (2) 検討の方向性

**前頁の前提や状況を踏まえ、今後、認可外保育施設の質の向上に向けて、速やかに講ずるべき対応策**について、特に、以下の「検討視点」に沿って検討。

#### 検討視点①

指導監督基準を満たすことが無償化措置の条件となることの前提として、都道府県等に対して届出された全施設について、当該都道府県等による基準適合判定が可能な状況になっているか。そうでないとすれば、その状況を実現するため、どのような対応が必要か。

#### 検討視点②

認可外保育施設の質の維持・向上に向けて、指導監督基準の内容、指導監督体制、質の低い施設への対応策、認可外保育施設や都道府県等に対する必要な支援のあり方等といった観点から、どのような対応が必要か。

### 3. 具体的な対応策など（検討視点①）～①地方自治体の体制

#### 現 状

- 多くの自治体において、2～3人を1組として認可外保育施設に立入調査を実施しているところであり、**職員1人あたりの施設数が少ない自治体ほど立入調査の実施率が高い傾向**が見られる。また、多くの自治体で、社会福祉法人や認可保育所等の指導監督も兼務している状況にある。
- **市町村においては、幼児教育・保育の無償化に伴う確認業務等**もあり、政令市・中核市等の場合には、認可外保育施設の業務も重なっている状況。
- **担当職員が指導監督基準の解釈等に悩む場面**も多い。

#### 課 題

- 各地方公共団体の人員体制については、組織全体としての定員管理計画等が定められており、何らかの支援があったとしても、すぐさま認可外保育施設の指導監督等を担当する常勤職員を増員できるとは限らないことから、**限られた人員体制の中で事務を効率的に行えるよう、各地方公共団体の常勤職員の業務負担を軽減する方策**を検討すべきである。
- 認可外保育施設の指導監督を担当する職員の人材育成に関して、**研修の機会も少なく、指導監督基準の解釈等に悩む場面において参考となる資料等がない**との意見もあり、担当職員が、**認可外保育施設に対する指導監督に関する知識等を効率的に習得できる方策**が必要である。

### 3. 具体的な対応策など(検討視点①)～①地方自治体の体制

#### 対応策 ①

- 現在、国庫補助事業として実施している「巡回支援指導員」については、主に事故防止等に関する助言・指導のために配置されているケースが多い。
- また、補助事業の実施要綱上、巡回支援指導員が立入調査等に関与することについては、「事前準備に係る補助」や「指導監査等実施後の保育所等への事後的支援の実施」に限られているところであり、指導監督指針においても、特段、「巡回支援指導員」が立入調査等に関与することについての記載はない。
- そこで、**一定の条件の下、「巡回支援指導員」が、立入調査等に関与できる範囲を明確化することを検討すべき**である。  
(※)「一定の条件」としては、「職員(会計年度任用職員を含む。)として、巡回支援指導員を配置すること」や、「問題が多いと考えられる施設には常勤職員を含む指導監督班において対応すること」などが考えられる。
- また、地方公共団体において「巡回支援指導員」をより活用しやすくなるよう、**活用方法や事例を示すこと**についても合わせて検討するべきである。  
(※)一部の自治体においては、施設に対する指導・助言を担当する部署と、監査を担当する部署を分けることにより、効果的な指導監督を図っている事例もあることに留意が必要。

#### 対応策 ②

- 国において、地方公共団体が指導監督基準等の解釈に迷うケース、地方公共団体ごとに運用が異なるケースなどに関する調査を実施した上で、施設型・居宅訪問型ともに、**指導監督基準等に関するQ & Aを作成**することを検討すべきである。
- 加えて、地方公共団体の担当職員が、指導監督基準等について、より効果的・効率的に知識習得を行うことを可能とし、かつ、多忙な認可外保育施設の職員等も容易に理解できるような、**指導監督基準等についての分かりやすい資料**(映像資料を含む)**を、国において作成**すべきである。

### 3. 具体的な対応策など（検討視点①）～②基準適合判定の在り方

#### 現 状

- 認可外保育施設が、「国の指導監督基準」を満たしていることについて、都道府県等が証明書を交付する仕組みが構築されている（証明書通知）。
- 証明書通知の「証明書交付要領」においては、証明書の交付は、立入調査を実施し、国の指導監督事項の全項目について適合していることを確認した場合に交付することとされている。ただし、ベビーシッターや5人以下の施設の場合には、立入調査に代えて集団指導によることができる例外がある。
- また、**現行の認可外保育施設の指導監督指針**においては、**既に一定程度、立入調査が柔軟化**されている部分がある。（例：前年の立入調査において、適正な運営がされており指導監督基準を満たしていた施設については、次年度において、一部の項目は書面等による確認のみ行うなど（次頁参照））
- また、昨年度は、新型コロナウイルスの影響下という特殊状況の中ではあったものの、前年度優良であった施設について書面での監査等を試みた地方自治体の例がある。

#### 課 題

- 施設数が多いなどの理由により、立入調査の実施率が低い地方自治体においても、今後、基準適合判定を着実に実施できるようにしていく必要があるところ、**現行の指導監督指針において、既に一定程度、立入調査が柔軟化されている部分もあることを念頭に置いた上で、効果的・効率的な基準適合判定が可能となる方策**について検討する必要がある。

### 3. 具体的な対応策など（検討視点①）～②基準適合判定の在り方

#### 対 応 策

- 認可外保育施設の質の維持・向上の観点から、指導監督指針に定める「**年1回以上の立入調査**」の原則については**維持することとすべき**である。
- 現行の指導監督指針において、既に立入調査の頻度、対象施設の絞込み、書面による確認等の調査手法の観点などから柔軟化が図られていることから、**国において、現行の指導監督指針の記載について改めて周知するほか、書面による確認を行う際のチェックシートのひな形などを示すなどの対応を検討すべきである。**

※ なお、WGにおいては、現行の指導監督指針の記載について不十分であるとの意見はなされなかったところだが、国においては、引き続き、地方自治体の状況を注視しつつ、更なる改善の余地がないか検討を行うべきである。

#### （参考）認可外保育施設指導監督の指針 - 抜粋 -

##### 第2 通常の指導監督

##### 3 立入調査

##### (1) 立入調査の対象

##### ① 通常の立入調査の対象

（留意事項15）認可外保育施設が多数設置されている地域等における取扱い

認可外保育施設が多数存在し、届出対象施設に対して年1回以上の立入調査を当面行うことができない都道府県等にあつては、例えば、前回の立入調査の結果や、立入調査の際必要な項目についてあらかじめ自主点検表を提出させその内容等を考慮するなどして、対象施設を絞って重点的に指導監督を行うこともやむを得ないこと。

また、立入調査を行う場合であっても、前年の立入調査において、適正な運営がされており指導監督基準を満たしていた施設については、次年度において、一部の項目は書面等による確認のみ行うなど、項目を絞って実施することもやむを得ないこと。さらに、相当の長期間経営されている認可外保育施設であつて児童の処遇をはじめその運営が優良であるものについては、運営状況報告の徴収は毎年度としつつ立入調査は隔年とする等の取扱いも不適當ではないこと。

しかしながら、これらの場合にあつても、ベビーホテルについては、必ず、年1回以上の立入調査を行うこと。



### 3. 具体的な対応策など（検討視点②）～③指導監督基準適合に向けた支援

#### 現 状

- **指導監督基準への適合状況**については、**全体では59.8%**。内訳としては、ベビーホテルは45.9%、事業所内保育施設は62.5%、その他の認可外保育施設は57.8%となっている。（「令和元年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」より）
- 基準不適合の上位10項目は、施設類型ごとに（項目の順位に多少の違いはあるものの）、ほぼ同一の項目が挙がっている。特に「施設及びサービスに関する内容の掲示」、「非常災害に対する具体的計画（消防計画）の策定・訓練の実施」、「乳幼児の健康診断の実施」が上位となっている。
- 認可への移行状況については、近年、認可化移行運営費支援事業を活用する施設数、認可へ移行する施設数ともに、徐々に減少してきている。また、**認可外保育施設のうち**、約3割が認可保育所等への移行を希望するが、**残りの約7割は認可外保育施設として運営を続ける予定**としている。

#### 課 題

- 認可保育所等への移行を希望している認可外保育施設に対しては、引き続き、各種の支援策を活用し、認可化移行の支援を行っていくことが必要である一方で、**認可化移行を希望していない施設が多いことから、認可外保育施設の質の向上を図るための支援策の充実について、検討が必要**である。
- その際、認可外保育施設の中にも、地域における様々な保育ニーズの受け皿として機能している等の役割を担う施設から、純然たる民間サービス業ともいふべき施設まで様々であることから、**どのような施設に、どのような条件の下で、どのような支援を行うべきか、検討が必要**。

### 3. 具体的な対応策など（検討視点②）～③指導監督基準適合に向けた支援

#### 対 応 策

- **現行の認可外保育施設に対する財政支援施策**の多くは、**認可移行を前提**としていたり、**基準適合の証明書**の交付を受けていることを条件としているが、**それらを要件としない支援策も検討**すべきである。
- ただし、純然たる民間サービスともいえるべき施設を含めて、あらゆる認可外保育施設を公費による支援対象とすることは不適切であることから、支援対象となる施設については、認可外保育施設の指導監督権限を有する**都道府県**と、保育の実施主体である**市区町村**が、その当該**地域の中で様々な保育等のニーズの受け皿としての役割を持つ施設として支援の必要性を認めて支援計画を作成し、かつ、支援を行うことですみやかに指導監督基準を満たすことができる施設に限定**することとした上で（※）、**時限的（無償化の経過措置が終了することを踏まえ、令和6年度まで）に支援を実施**することとすべきである。

（※）例えば、「市区町村が把握する住民の保育等ニーズに照らし、待機児童の状況や保育時間等の地域に特徴的な保育等ニーズを満たすため、認可施設や事業の整備を進めているが、なお時間を要する場合に、それまでの間、域内の認可施設等ではまかなうことができない保育等ニーズの受け皿となることが想定される施設であると認める場合」などの条件が考えられる。
- 支援内容としては、当該支援が時限的なものであることを踏まえ、**人件費など経常的な経費は対象外**とした上で、基準を満たせていない理由や基準不適合の上位項目を踏まえ、**施設の改修費・移転費用、保育士の資格取得等に対する支援**を行うべきである。

### 3. 具体的な対応策など（検討視点②）～④質の低い施設に対する措置

#### 現 状

- 令和元年度のデータでは、「**指導監督基準に適合していないもの**」として把握された施設は、全体で約**4,000施設**。そのうち、**改善勧告まで至ったものは0.2%**であり、文書指導まで至ったものは約6割、口頭指導までのものは約4割弱となっている。
- 現行制度において、改善勧告、事業停止命令、施設廃止命令を行った場合には、施設所在地の市区町村長に通知することとされている（児童福祉法第59条第7項）ほか、都道府県等においては、近隣市区町村等との間で、当該施設が運営を停止した場合に備えた利用児童の受入れ先の確保等について調整を図ることとされている（指導監督指針）。
- 指導監督指針においては、改善指導・改善勧告等を行うに当たっての重点調査事項の例を示しているほか、改善指導を経ることなく緊急に改善勧告を行うべき場合及びその具体例を示しており、また、事務連絡においても、過去に改善勧告等を行った地方自治体の例の共有を行っているところ。

#### 課 題

- 改善勧告等については、**具体的にどのような場合に発出できるのか、事例のようなものが示されておらず発出しにくい**との課題があり、**どのような形で、改善勧告や事業停止命令等の措置について、各地方公共団体間で情報共有を図っていくべきか検討**が必要。

### 3. 具体的な対応策など（検討視点②）～④質の低い施設に対する措置

#### 対 応 策

- 国において、児童福祉法上の改善勧告・事業停止命令・施設閉鎖命令を発出したケース等について調査を実施した上で、今後、各地方公共団体における**指導監督事務の実施にあたり参考となる事例集を作成**することを検討すべきである。
- 現行の児童福祉法においては、改善勧告については「公表することができる」との規定があるが、事業停止命令・施設閉鎖命令についてはそのような規定がなく、また、勧告・命令ともに、地方自治体間での情報共有に関する規定もないことから、今後、**改善勧告や事業停止命令等の措置に係る情報の円滑な共有が図られるよう、国において、情報の公表・共有に係る関連規定を整備**すべきである。

## 4. その他の論点について

- 前述までの事項のほか、WGにおいて、「国家戦略特別区域の区域内に所在する認可外保育施設であって当該施設を**利用する児童の全て又は多くが外国人であるものに係る認可外保育施設指導監督基準の取扱い**について」（平成27年8月7日付け厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知）について、一般化することについても議論を行った。
- しかし、外国人児童の利用が多い施設における保育従事者の有資格者要件については、**国家戦略特区制度において既に特例が置かれているものの、現時点で未だ活用実績がなく**、特区における活用状況を検証・評価した上で、**全国展開を検討するという通常のプロセスを採ることができない**ことから、**現時点で一般化することは困難である**。
- 一方で、地域の状況によっては、外国人児童の利用が多い認可外保育施設が、認可の保育施設等を補完する役割を担っている部分もあると考えられることから、11頁の「指導監督基準適合に向けた支援」の対象に含めることを可能とし、一定条件の下で、当該施設に対する支援を可能とする余地を設けるべきである。

## 5. おわりに

- 本資料において取りまとめられた対応策に沿って、国においては、求められた対応について速やかに実行に移すこととする。地方公共団体においては、国における対応も踏まえながら、各域内の認可外保育施設の質の向上に向けて、経過措置の終了時期を見据え、より効果的・効率的な指導監督及び運営支援を推進していくこととする。
- こうした取組を通じて、幼児教育・保育の無償化の認可外保育施設に関する経過措置が終了した際に、現場において混乱が生ずることのないようにしていく。