

大阪府・大阪市の提案について

平成30年4月27日

厚生労働省子ども家庭局保育課

1. 大阪府・大阪市がめざす新たな 保育人材の活用について

新たな保育人材の活用について

○ 国家戦略特区において、大阪府から、所定の研修を修了した「保育支援員」を保育士とみなして、配置基準上、保育士に置き換えて配置できるようにすべきとの提案が出されている。

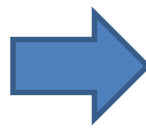
(例) 人員配置基準上、12人の保育士の配置が求められる保育園の場合、保育士のうち3分の1(4人)を保育支援員(1.5人で保育士1人に換算)に代え、保育士8人・保育支援員6人で保育業務を行う。

厚生労働省の見解

○ 大阪府の提案については、以下の理由から受け入れが困難。

① 「保育の質(≡保育士の配置)の確保・向上」を進める政府方針や現場の実態に逆行。
(→p.3-5)

② 保育は、単なる「見守り」ではなく、教育の性格を含むもの。「保育支援員」について保育士みなしを可能にするためには、保育士と同等の養成課程が確保されている必要。
(→p.6-8)

 ③ 大阪府は、配置基準の緩和を求める前に、保育人材の確保策等に取り組むべき。
(→p.9-11)

(① - 1) 保育士の配置基準の確保・向上に関する政府方針

【少子化社会対策大綱(平成27年3月20日閣議決定) (抄)】

平成27年4月から「子ども・子育て支援新制度」を施行し、幼児教育・保育・子育て支援の「量的拡充」(待機児童の解消や身近な子育て支援サービスの提供)及び「質の向上」(職員配置や処遇の改善等)を行う。

(質の向上メニュー (一部))

1歳児の職員配置を改善 (6:1→5:1) 4・5歳児の職員配置を改善 (30:1→25:1)

【子育て安心プラン (平成29年6月2日公表) (抄)】

4 保育の受け皿拡大と車の両輪の「保育の質の確保」

○保育士配置基準の維持及び向上

保育の質を維持するため、引き続き国が定める保育士配置基準を遵守するとともに、「質の向上」メニューの3歳児の職員配置を改善 (20:1→15:1) を引き続き推進する。

(①-2) 平成29年度経営実態調査における保育士の配置状況

職種	私立			公立		
	公定価格基準 のみの配置状況	実際の配置		公定価格基準 のみの配置状況	実際の配置	
	常勤換算 (常勤+非常勤)	常勤	非常勤	常勤換算 (常勤+非常勤)	常勤	非常勤
1 施設長	0.9	1.0	0.0	0.5	1.0	0.0
2 主任保育士	1.0	1.1	0.0	1.0	1.4	0.0
3 保育士	12.3	13.9	2.2	9.0	12.1	2.8
4 保育補助者（資格を有していない者）	-	0.3	0.6	-	0.4	1.2
5 調理員	2.0	1.5	0.6	2.0	1.9	0.7
6 栄養士（5に含まれる者を除く）	-	0.6	0.0	-	0.2	0.1
7 看護師（保健師・助産師）、准看護師	-	0.3	0.1	-	0.2	0.0
8 うち、保育業務従事者	-	0.1	0.0	-	0.1	0.0
9 事務職員	1.0	0.6	0.1	1.0	0.1	0.0
10 その他	-	0.3	0.2	-	0.3	0.2
合計	-	19.5	3.9	-	17.6	5.1
集計施設数	1,754 施設			1,552 施設		
平均利用定員数	92 人			98 人		
平均児童数	94 人			92 人		

16.1

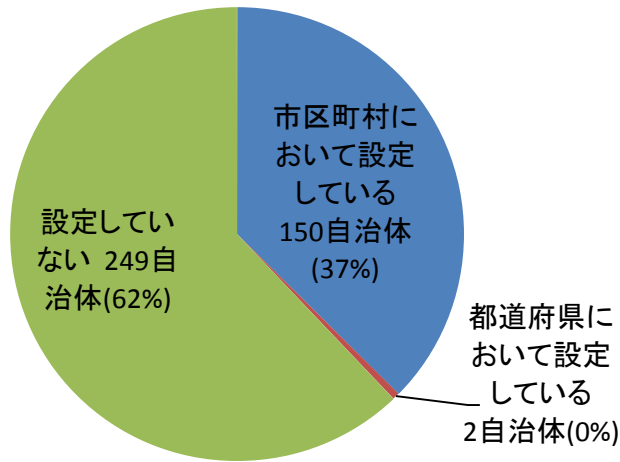
- ※ 「公定価格基準のみの配置状況」・・・公定価格上の職員配置状況。保育士については、年齢別配置基準により配置される数。
ただし、3歳児配置改善加算及び主任保育士専任加算等が適用される場合は、当該加算の適用に必要な保育士等の数。
なお、公立保育園については、回答のあった施設について上記の基準に基づき算定された必要な職員数。
- ※ 「実際の配置状況」・・・公定価格（基本分）や各種加算、地方単独補助等により配置している職員を含めた配置状況。
- ※ 「常勤」・・・施設で定めた勤務時間（所定労働時間）のすべてを勤務する者。ただし、1日6時間以上月20日以上勤務している非常勤職員は「常勤」に含めて計上。
- ※ 「非常勤」・・・常勤職員以外の従事者。
- ※ 表中の人数は、すべて常勤換算後の人数（職員が勤務した1週間の勤務時間を、施設が定める1週間の勤務時間（所定労働時間）で除した数値）。

(①-3) 「待機児童解消に向けて緊急的に対応する施策について」の 市区町村における取組状況について (平成28年10月1日時点)

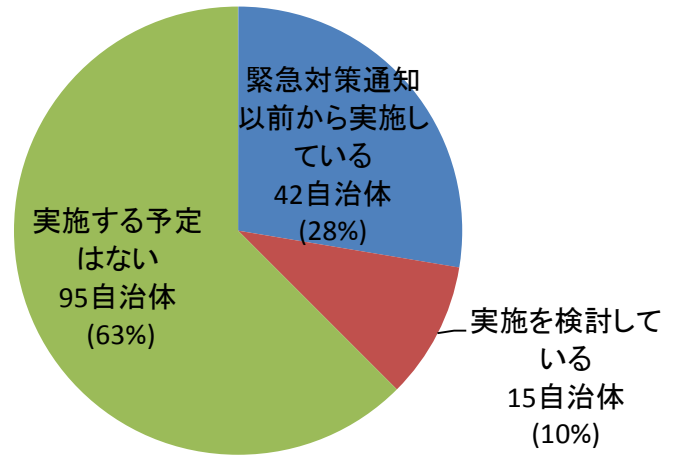
○ 平成28年3月の緊急対策では、国の定める基準を上回る人員配置基準等を設定している市区町村に、国の基準を上回る部分を活用して児童の受け入れ拡大を図るよう要請。

→保育の質への懸念等から、実際に上回る部分を活用した自治体は**なし** (平成28年10月1日時点)。

○国の人員配置基準を上回る人員配置基準を設定している市区町村は**152自治体(38%)**
(n=401)



○左記の152自治体のうち、緊急対策通知以降、国の基準を上回る部分を活用した子どもの受け入れを実施した自治体は**なし**。



○ 大阪府についても、府内43市町村のうち、独自に国の人員配置基準を上回る設定をしている自治体が**22市町(51%)**存在。

【注】大阪府では、「3歳児配置改善加算」(20:1→15:1)等の国の基準を上回る**人員の加配による加算の取得実績も多い**。

(例) 大阪市の保育園の場合 (平成27年度実績 (園ベース))
 3歳児配置改善加算の適用実績 73.0%
 主任保育士専任加算の適用実績 76.6%

(②-1) 大阪府の主張する「24時間の研修」について

- 「保育支援員」の研修内容と保育士の養成課程における履修内容を比較すると、以下のとおりであり、**保育支援員を保育士と同等の存在（保育士と互換可能な存在）として位置づけることは困難。**
 - ・ 保育支援員の研修時間（24時間）は、保育士の養成課程における履修時間（約1,000時間）の**約40分の1**
 - ・ 研修内容も**リスクマネジメントに関する科目に偏っており、各論的にも過少な時間設定** 等
- (※) 大阪府は「教育原理」の科目を研修に追加すると主張するが、具体的な内容が不明であり、かつ、総研修時間も変わらないことから、各プログラムに割かれる時間がより減少し、十分な内容の研修がいつそう受けられなくなると考えられる。

	保育士	保育支援員	(参考)幼稚園教諭
	約1,000時間	24時間	約900時間
研修・履修内容等	①本質・目的に関する科目(約200時間) 保育原理、 教育原理 、児童家庭福祉、社会福祉、 相談援助 、 社会的養護 、保育者論 <small>※青字部分は保育支援員の座学研修に該当するものがないもの(以下同じ)</small>	保育所保育指針等の基本について、人権、保育支援員概論(4.5時間)	○一般教育科目等(約450時間) ○教科に関する科目(60時間) ○教育の基礎理論に関する科目(60時間) ○教育課程及び指導法に関する科目(180時間)
	②対象の理解に関する科目(約200時間) 保育の心理学Ⅰ・Ⅱ、子どもの保健Ⅰ・Ⅱ、子どもの食と栄養、 家庭支援論	乳幼児の生活と遊び、乳幼児の発達と心理、小児保健Ⅰ・Ⅱ、アレルギー対応、心肺蘇生法、乳幼児の食と栄養、安全の確保とリスクマネジメント(12時間)	○教育実習(90時間) ○教職の意義等に関する科目(30時間)
	③内容・方法に関する科目(約200時間) 保育課程論 、保育内容総論、保育内容演習、 乳児保育 、障害児保育、社会的養護内容、保育相談支援	保育のねらい及び内容、特別に配慮を要する子どもへの対応、保護者への対応、虐待(6時間)	○生徒指導、教育相談及び進路指導等に関する科目(30時間) ○教育実践演習(30時間)
	④ 保育の表現技術(60時間)		
	⑤保育実習(90時間)		
	⑥ 実践演習(30時間)	保育の計画と記録(1.5時間)	
	⑦ 教養科目等(255時間)		

(②-2) 大阪府の主張する「OJT研修」について

- 大阪府は、保育支援員に対して約480時間のOJT研修を実施すると主張しているが、以下の理由から、**OJT研修をもって、保育士に求められる専門性が確保されるとは言いがたい。**
 - ・そもそも大阪府の主張する「OJT研修」の**具体的な内容が不明**であること
 - ・不十分な座学研修（24時間）のもと行われる、**土台の伴わない**研修であること
 - ・雇用元となる保育園での研修であり、**客観性・公平性に疑問がある**こと
- また、大阪府は「チェックリストの提出」「巡回支援指導員の活用」等、大阪府による指導を通じて研修状況をチェックすると主張するが、
 - ・ **大阪府の指導監査の実績は極めて低調**（下記参照）
 - ・ **大阪府及び府内市町村は「巡回支援指導員」事業を未実施**（平成29年度実績）。

【注】東京都、神奈川県、愛知県、福島県など、他の待機児童の多い自治体は本事業を実施。

- 児童福祉法施行令に基づき、各都道府県は1年に1回以上、管内の保育園に対して、指導監査を行う義務を負う。
→平成27年度の大阪府の保育園に対する指導監査の実施状況は**46.4%**と、**全国平均（82.7%）をも大きく下回る。**

都道府県	対象保育園数（A）	監査実施保育園数（B）	実施率 (B/A)
全国	23,096	19,104	82.7%
大阪府	425	197	46.4%

(②-3) 大阪府の主張する「保育士業務の2/3の領域での協働」について

- 各保育現場では、保育士の配置基準を満たした上で、園長、主任保育士、保育士、保育補助者などによるチーム保育が行われているところ、大阪府の提案する「チーム保育」は、
 - ・ **保育士数の純減**をもたらすこと
 - ・ 保育士と支援員が一緒に行動しなければならず、**保育士の負担増**につながることから、硬直的な業務実施により、**保育の質の低下**を招きかねない。
- 専門性をもって行うべき保育業務を保育士から切り分けることは**困難**（下記参照）。

大阪府の「保育支援員が協働可能な業務」	履修すべき主な教科目と時間数(注)	①業務の主な内容(必要となる主な基礎的知識・技術等) ②保育支援員が左記業務を担うことの問題点
ア) 指導計画のうち短期的計画案の作成	「保育の心理学Ⅰ・Ⅱ」「教育原理」「保育課程論」(約60h) ※支援員の受講時間:約1.5h	①長期的な子どもの発達等の見通しのもと、具体的な保育のねらい・内容を考案 ②必要な知識なく、子どもの発達を支える保育を構想することは、 「案」でも困難
イ) 保育要録の作成補助	「教育原理」「保育原理」「保育課程論」「保育内容総論」(約60h) ※支援員の受講時間:約0h	①小学校への円滑な引き継ぎのため、保育園での個々の子どもの育ちを記入 ②保育に関する知識に乏しい保育支援員が 補助可能な業務は、想定困難
ウ) 軽微な疾病などへの対応	「子どもの保健Ⅰ・Ⅱ」「子どもの栄養」(約75h) ※支援員の受講時間:約1.5h	①転倒、子どもの喧嘩(かみつき等)の処置、咳等の症状がみられた際の対応 ②「軽微」な疾病か判断するための知識をもたない者が 初動対応を担うのは困難
エ) 虐待の予防・早期発見の対策	「児童家庭福祉」「家庭支援論」「相談援助」「保育相談支援」(約60h) ※支援員の受講時間:約1.5h	①保護者の信頼を得て、育児不安など虐待の兆候や事実を早期に把握し対応 ②知識に乏しい保育支援員が 兆候の段階から察知し、対応することは困難
オ) ヒヤリハット記録・事故ポイントの確認	「子どもの保健Ⅰ・Ⅱ」等(約45h) ※支援員の受講時間:約1.5h	①子どもの発達や保育環境に即して事故発生リスクを予測し対応 ②知識のない保育支援員が 事故の発生を予測し、対策を講じることは困難
カ) 保護者との連絡(連絡ノート等)	「家庭支援論」「相談援助」「保育相談支援」等(約45h) ※支援員の受講時間:約1.5h	①安定した親子関係、養育力向上を目標とする保護者とのコミュニケーション ②知識や保護者理解がない保育支援員に、 保護者との信頼関係は形成困難

(注) 保育士養成課程における教科目は互いに関連性をもっており、単に個別の教科目を断片的に学べばよいわけではない。

(③ - 1) 大阪府の保育人材確保の取組について

○ 保育園の人員配置基準は、保育の質を確保する根幹であり、まずは、基準緩和以外の方法による保育人材の確保に総合的に取り組むことが必要であるが、大阪府の保育人材確保の取組は遅く、また、大阪府には約6万人の潜在保育士が存在。

○大阪府は、「待機児童対策協議会」 (p.10-11) を設置し、率先して保育人材の確保策等に取り組むべき。

【保育人材確保に関する事業（国の補助制度あり）の開始時期等】

事業内容	大阪府	東京都
社会福祉協議会が実施する潜在保育士の職業紹介	平成27年	平成21年
潜在保育士に対する就職準備金の貸付事業	平成29年	平成28年
未就学児を持つ潜在保育士に対する保育料の貸付事業	平成29年	平成28年
保育補助者の雇い上げ支援	未実施	平成28年
保育士の養成校の学生に対する学費の貸付事業	平成28年	平成25年
管内市区町村が実施する保育士に対する家賃補助の実施状況	9自治体で実施 (市町村数：43)	33自治体で実施 (市区町村数：62)

【潜在保育士数について】

※平成28年10月1日時点の数値

	①保育士の登録者数	②保育士の従事者数	③潜在保育士数 (①-②) / ①
大阪府	90,679人	32,239人	58,440人 (約64%)
東京都 (待機児童数 全国1位)	117,367 人	54,361人	63,006人 (約54%)
沖縄県 (待機児童数 全国2位)	20,969人	8,942人	12,027人 (約57%)

(③-2) 改正子ども・子育て支援法における「待機児童対策協議会」の創設について

平成30年4月1日から施行された改正子ども・子育て支援法においては、待機児童解消を促進する方策として、都道府県を中心に、関係者全員参加の下で協議する場を設置できる旨を盛り込んだ。

「待機児童対策協議会」

【主な役割（例）】

○ 都道府県単位での保育の受け皿確保

- ・ 市区町村の整備計画の精査
- ・ 企業主導型保育施設等を含めた整備情報の共有
- ・ 多様な主体の参入促進

○ 保育園等の広域利用の推進

- ・ 市区町村間の利用調整
- ・ 広域利用のための協定の締結支援

○ 保育人材の確保・資質の向上

- ・ **必要保育士数と確保数、確保手段の「見える化」と育成策強化**

○ 監査指導の効率化

- ・ 都道府県の監査指導と市区町村の給付監査の監査項目の調整

○ その他協議会で必要と定める事項 等

【構成員】 都道府県、関係市区町村、保育事業者、有識者が参加する。必要に応じて関係省庁が参加。

【その他】 既に合議制の機関を有している場合は、当該機関が協議会に代わることができる。

協議会での決定事項を受けて、都道府県子ども・子育て支援事業支援計画に反映

（③－３）都道府県が協議会において主体的に担うべき役割について

※施行に当たっての事務連絡の一部を抜粋

【受け皿確保の促進】

- ・ 国有地、都市公園、郵便局、学校等の余裕教室等の活用による保育園等の設置促進
- ・ 地域連携コーディネーターの活用方法を含む保育園等の整備のための民有地のマッチングの好事例の横展開
- ・ 賃借方式等も活用した保育の受け皿整備の検討
- ・ 小規模保育事業等の連携施設の設定の好事例の横展開
- ・ 家庭的保育の地域コンソーシアムの形成の好事例の横展開
- ・ サテライト型小規模保育事業の促進
- ・ 認可外保育施設の認可化移行支援の促進及び好事例の横展開
- ・ 企業と保育事業者のマッチングの好事例の横展開
- ・ 企業主導型保育事業や事業所内保育事業の地域枠の活用の好事例の横展開
- ・ 認定こども園への移行促進及び横展開
- ・ 幼稚園における長時間預かり保育・一時預かり事業の活用や2歳児の受け入れの活用の促進
- ・ 市区町村間において、自治体をまたがる子どもの受入れのための広域利用に係る協定締結の支援
- ・ 広域的保育園等利用事業の活用の好事例の横展開
- ・ 市区町村の保育提供区域ごとの保育園等の整備計画の精査
- ・ 保育園等の土地を有料で貸し付けている所有者に対する固定資産税の減免に関する横展開
- ・ 市区町村が独自で定める人員配置基準等の上乗せ基準について、保育利用者や学識経験者等の多様な視点からの検証
- ・ 多様な保育園等の事業主体の参入促進
- ・ 地域住民との調整に関する好事例の横展開

【多様な就労形態に応じた保育】

- ・ 自治体をまたがる土曜日共同保育、夜間保育、医療的ケア児への保育などの受け皿の確保の協議
- ・ 医療的ケア児への保育に関する医療機関等関係機関との連携等の好事例の横展開

【保育人材の確保及び資質の向上】

- ・ 市区町村での受け皿の整備予定等を踏まえた必要保育士数と予定確保数の推計や広域的な人材確保策の検討
- ・ 保育士養成校の学生の保育園等への就職促進
- ・ 保育人材が不足している地域の求人票の優先的な紹介等による保育士需給の調整
- ・ 保育士の子どもの優先入所の横展開
- ・ 保育士の子どもの優先入所について、勤務地と子どもの入所する保育園の所在地の自治体が異なる場合の取扱いの協議
- ・ 各種保育人材確保策の活用促進
- ・ 幼稚園教諭免許状を有する者の保育士資格取得の促進
- ・ 保育園等従事者の保育士資格取得の促進
- ・ 保育士確保のための広域的な広報活動の推進
- ・ 潜在保育士の把握・復帰促進に関する好事例の横展開
- ・ 保育士・保育園支援センターの活用促進
- ・ 短時間正社員制度の活用に関する好事例の横展開
- ・ 保育補助者等の活用の好事例の横展開
- ・ 保育人材の業務負担軽減のためのICT化に関する好事例の横展開や統一システムの導入
- ・ 保育園等における業務の集約化の好事例の横展開
- ・ 保育人材の雇用管理改善に関する好事例の横展開
- ・ 保育士等キャリアアップ研修についての都道府県研修実施計画の分野別定員数の調整その他の保育士の養成に関すること

【保育に関する情報の共有・調整等】

- ・ 保育事業者の事務負担軽減のための都道府県の指導監査と市区町村の確認監査の監査項目の調整
- ・ 指導監査における必要書類の軽減に関する協議
- ・ 意欲のある事業所の積極的な参入に向けた認可基準を満たす施設の積極的かつ公平・公正な認可のための自治体間の運用の調整
- ・ 広域的な保育園等の利用を進めるための保育の利用申込みに係るシステムや書類の様式、利用調整に係る基準、保育料等の市区町村間の差異の調整

- 待機児童解消のための保育の受け皿拡大と保育の質の確保は「車の両輪」であり、保育園等による保育は、国が定める設備運営基準を満たす保育園等により実施されることが基本。
- 待機児童解消までの期間に限定して、大阪府・大阪市提案も踏まえ、待機児童解消のための取組に積極的に取り組むことができるよう、各自治体による独自の創意工夫に対する支援策を検討。

2. 面積要件の緩和について

保育園の面積要件の緩和について【大阪府地方分権提案に基づき、対応済み】

- 国家戦略特区において、大阪府から、現行の地価要件（下記）を見直すべきとの提案が出されている。

要件	①前々年の4月1日時点の待機児童数が100人以上 ②前々年の1月1日時点で平均地価が3大都市圏（※）の平均を超えている ※居室の面積基準 乳児室1.65㎡、ほふく室3.3㎡、2歳児以上の保育室1.98㎡ ※3大都市圏：東京圏、大阪圏、名古屋圏
----	---

- これについては、**大阪府からの地方分権での提案**を踏まえ**見直し済み**（下記参照）。大阪府は、更なる配置基準の緩和を求める前に、**本見直しによる特例の実施を検討すべき**。

見直し内容	○地価要件について、 3大都市圏のうち最も地価が低い都市圏を超えていれば よいこととする。 ※現行の「3大都市圏の平均以上」では全国1,718市区町村のうち約8%、緩和案に見直した場合には約17%が該当。 ※市区町村が、受け皿整備のための土地確保施策を行ってもなお、当該市区町村における土地確保が困難な場合であって、当該市区町村がそれらの施策を行ってもなお、土地確保が困難であることを説明し、公表していることを要件とする。 ○本特例の期限を3年延長し、 「2023年（平成35年）3月31日」まで とする。
-------	--

（参考：本件に係る経過）

平成29年7月 大阪府より、地方分権提案において、本特例の期間延長及び要件緩和を行うべきとの要望あり。

平成29年12月 大阪府の提案を踏まえ、（子ども・子育て会議に諮問の上、）上記の見直しを行う方針を閣議決定。

平成30年2月 大阪府が再度国家戦略特区WGに居室面積特例の要件緩和を提案。

平成30年4月 見直し内容に基づく改正省令の施行

（※）その上で、今回の大阪府の提案については、以下の観点から**受け入れ困難**。

【①「前々年」→「4月1日若しくは10月1日時点」への見直し提案について】

・「前々年」要件は、自治体の要望に基づき、住民への説明や条例制定の時間を確保するために設けているもの。

【②「待機児童数」→「待機児童割合」への見直し提案について】

・待機児童については、その数をゼロにすることが必要であるため、「数」を要件としているもの。

【③「土地価格が最も高いエリアの価格」「実勢価格（売り手と買い手の間で需要と供給が釣り合う価格）」の考慮について】

・「土地価格が最も高いエリアの価格」「実勢価格」とともに法令に基づく定義が存在せず、客観的指標としては不适当。

3. 代替保育の提供先の緩和について

代替保育の提供先の緩和について【地方分権提案に基づき、対応済み】

○現行制度上、小規模保育事業等は、代替保育の提供先となる連携施設を確保する義務があるが、国家戦略特区において、大阪市より、（コンソーシアムの構築や、法人内の連携体制の構築を前提に）この「代替保育の提供」を努力義務とすべきとの提案がなされている。

○これについては、以下のとおり、**地方分権提案を受けて見直し済み**。
大阪市は、本見直しを踏まえた対処を検討すべき。

【見直し内容】

- 当該小規模保育事業所等以外の事業所で代替保育を提供する場合は、保育園・幼稚園・認定こども園に加え、**小規模保育事業（A型、B型）、事業所内保育事業**から確保することを可能とする。
- 当該小規模保育事業所等で代替保育を提供する場合は、事業の規模等を勘案して**代替保育が提供できるものとして市区町村が適切と認める事業所から確保することを可能**とする。

→大阪市の提案する

- ・「コンソーシアムの構築」（小規模保育事業者同士での代替保育人材の確保）や
- ・「法人内の連携体制の構築」（複数の小規模保育事業を運営する法人内部での代替保育人材の確保）
を**行うことが可能**。

（参考：本件に係る経過）

平成29年7月 越谷市より、地方分権提案において、本特例について見直し提案あり。

平成29年12月4日 大阪市が本特例について国家戦略特区WGで提案。

平成29年12月26日 越谷市の提案を踏まえ、（子ども・子育て会議に諮問の上）上記の見直しを行う方針を閣議決定。

平成30年4月 見直し内容に基づく改正省令の施行