

国が定める基準と地方裁量の関係について(案)

中間とりまとめで示された残された論点のうち、国が定める基準と地方裁量の関係についてのイメージを事務局で整理したもの

平成23年10月18日

第15回 基本制度ワーキングチーム資料

子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ

(平成23年7月27日基本制度ワーキングチームとりまとめ)

<指定基準>

- 指定基準については、こども園(仮称)、指定小規模保育事業、指定家庭的保育事業等の施設・事業ごとの客観的な基準を、全国一律の基準として定める。
- その際、国の基準と地方公共団体の裁量の範囲については、今後、更に検討する(基準の客観性は担保)。
- 指定基準は、施設・事業の内容ごとに、現行の基準を基礎とする。
- 教育・保育の質の確保・向上の観点から、職員配置基準の引上げ等を検討する。

<認可基準>

- 学校としての基準(学級担任制、面積基準等)と児童福祉施設としての基準(人員配置基準、給食の実施等)を併せ持つ基準を適用し、質の高い学校教育・保育を保障する。
※ 満3歳以上の幼児を対象とするもの。満3歳以上の幼児を対象とする保育所については、総合施設(仮称)へ移行する。
- その際、国の基準と地方公共団体の裁量の範囲については、今後、更に検討する(基準の客観性は担保)。

子ども・子育て新システムに関する中間とりまとめ (平成23年7月27日基本制度ワーキングチームとりまとめ)

地域型保育給付(仮称)

○ こども園(仮称)を対象とするこども園給付(仮称)に加え、以下の保育事業を地域型保育給付(仮称)の対象とし、多様な施設や事業の中から利用者が選択できるしくみとする。

- ・小規模保育
- ・家庭的保育
- ・居宅訪問型保育
- ・事業所内保育

○ 待機児童が都市部に集中し、また待機児童の大半が満3歳未満の児童であることを踏まえ、こうした小規模保育や家庭的保育などの量的拡充により、待機児童の解消を図る。

○ 小規模保育、家庭的保育など、事業それぞれの特性に応じた客観的な指定基準を設定し、質の確保を図る。

○ その際、国の基準と地方公共団体の裁量の範囲については、今後、更に検討する(基準の客観性は担保)。

現行の保育所の基準について

○ 認可保育所の基準

< 基準の内容 >

【全国一律の基準】

地域性を問わず、保育の質の確保にとって必要不可欠であり、深刻な悪影響を生じかねないものについては、全国一律で守るべき基準として整理

① 児童福祉施設に配置する従業員及びその員数

② 児童福祉施設に係る居室及び病室の床面積その他児童福祉施設の設備に関する事項であって児童の健全な発達に密接に関連するもの

例) 保育室等の設置・面積基準

③ 児童福祉施設の運営に関する事項であって、児童(助産施設にあつては、妊産婦)の適切な処遇の確保及び秘密の保持、妊産婦の安全の確保並びに児童の健全な発達に密接に関連するもの

例) 虐待等の防止、保育内容(保育指針)等

【それ以外の基準】

上記①～③に該当しない基準は、すべて参酌すべき基準として、十分に参酌した結果、地域の実情に応じた取扱いが可能と整理

・屋外遊戯場の面積基準

・耐火上の上乗せ基準 等

【面積基準の特例】

待機児童数及び地価の状況を勘案し、地域限定・期間限定の特例を設ける。

特例の対象市区町村については、国の基準は「標準」と位置づけるため、都道府県・指定都市・中核市において、国の基準と異なる基準を設定することが可能となる。

現行の幼稚園等の基準について

○ 幼稚園の基準

<基準の内容(主なもの)>

【全国一律の基準】

全国一律の基準

- ・ 一学級の学級数 35人以下を原則
- ・ 園舎、運動場の面積 別表にて規定
- ・ 教育内容 教育課程その他の保育内容に関する事項は文部科学大臣が定める

【それ以外の基準】

地域の特別の事情を勘案するもの

- ・ 他の施設及び設備の使用 教育上及び安全上支障がない場合は他の施設及び設備を使用可能
- ・ 遊戯室、保健室等の設置 特別の事情があるときは、保育室、職員室兼用可能

※幼稚園設置基準については、国が策定する基準となっている。

また、これまで、累次の見直しにより、原則の緩和や規定の大綱化が進められてきている。

(平成7年に改正された事項の例)

- ・ 園舎について、平屋建の原則を2階建以下の原則に緩和。
- ・ 園具及び教具について、規定を大綱化し学級数等に応じて必要な種類・数を備えなければならないこととした。
- ・ 便所について、便器の種類及び数に関する規定を廃止。

現行の認定こども園の基準について

○ 認定こども園の認可部分の基準(保育所制度、幼稚園制度に従う)

<基準の内容 >

それぞれの認可基準と同じ

(参考)認定こども園の認定要件

○ 現在、法定されている入所・入園資格に関する4つの基準を都道府県等の条例に委任した上で、全国一律の基準と整理。

- ①幼稚園 :教育課程に基づく教育に加え、保育に欠ける子どもの保育の実施
- ②保育所等:保育に欠ける子どもの保育に加え、保育に欠けない3歳以上児の受入と3歳以上児に対する学校教育法の目標が達成されるような保育の実施
- ③幼保連携施設:3歳以上児に対する教育の実施と保育の実施
- ④子育て支援事業を保護者の要請に応じ適切に提供し得る体制の下で行うこと
(法第3条第1項第1号、第2号、第3号、法第3条第2項第1号及び第2号)

※上記以外はすべて参酌基準と整理

※地方分権法に基づき、保育所部分については国が「従うべき基準」「参酌すべき基準」と整理した上で条例化、幼稚園部分については国が策定する基準による

こども園(仮称)の指定基準、総合施設(仮称)の認可基準 に関する地方裁量について①

<認可基準・指定基準に関する論点>

- 指定基準については、施設・事業ごとの客観的な基準を全国一律の基準として定め、その際、基準の客観性を担保しつつ、地方公共団体の裁量について検討することとされている。
- 認可基準については、総合施設(仮称)が学校教育法及び児童福祉法上の位置づけが付与されることになるため、学校としての基準及び児童福祉施設としての基準を併せ持つ基準を適用し、質の高い学校教育・保育を保障することとされている。

◆指定基準・認可基準における地方公共団体の裁量の範囲について

【考え方】

- ・幼稚園を含む学校施設、保育所を含む児童福祉施設に関する基準については、地方分権の議論における精査・見直しの結果、別表の通り、質の確保に当たっては地域性を問わず全国一律のものとするべきもの及びそれ以外の地方公共団体の実情を踏まえ裁量を活かしていただくもの、について整理を行ったところ。
- ・また、地方分権法が平成24年度から施行されることを受け、地方公共団体においては、地方分権の議論において整理された国の定める基準と地方の裁量の範囲を前提として、保育所を含めた児童福祉施設の設備、運営等に関する基準に関する条例の策定準備など、本格施行に向けた取組を推進していただいているところ。
- ・現状を踏まえると、新システムにおける指定基準・認可基準のあり方については、地方分権の議論において整理された地方公共団体の裁量の範囲と整合的なものとすることとし、現行の幼保連携型認定こども園の基準を基礎とする。

※指定基準・認可基準の各々の水準については、今後、要検討

※基準の策定形式については、今後、要検討

別表：現行における主な基準の整理表

○新システムにおけるこども園(仮称)の指定基準及び総合施設(仮称)の認可基準については、「指定基準は、施設・事業の内容ごとに、現行の基準を基礎」とし、総合施設(仮称)の認可基準についても、「現行の幼稚園制度及び保育所制度の双方に求められる質の水準を基本とする」ことから、指定基準・認可基準については、現行の幼保連携型認定こども園の基準を基礎とすることとされている。

	幼稚園	保育所	幼保連携型認定こども園
全国一律 の基準	<ul style="list-style-type: none"> ・職員配置 ・園舎の面積 ・教育内容 	<ul style="list-style-type: none"> ・職員配置 ・保育室等の面積 ・保育内容 	
	<ul style="list-style-type: none"> ・運動場の面積 ・耐火上の上乗せ基準 <p style="text-align: right;">等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・虐待の防止 ・自園調理(調理室の設置含む) <p style="text-align: right;">等</p>	
それ以外 の基準	<ul style="list-style-type: none"> ・他の施設及び設備の使用 (教育上及び安全上支障がない場合は他の施設及び設備を使用可能) ・遊戯室、保健室等の設置 (特別の事情があるときは、保育室、職員室兼用可能) <p>※一部大綱化している規定あり。 ※地域の特別の事情を勘案するもの</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・屋外遊戯場の面積 ・耐火上の上乗せ基準 ・保護者との連携 ・保育料以外の利用料 ・必要な用具の備付け <p>※参酌すべきもの</p>	幼稚園、保育所の認可基準の適用が前提

 : 幼稚園、保育所ともに全国一律基準となっている項目
 : 幼稚園、保育所いずれかで全国一律となっている項目

※こども園(仮称)の指定基準、総合施設(仮称)の認可基準を最終的にどのような形式で定めるかは、更に検討が必要。

地域型保育給付の基準の地方裁量について

<地域型保育給付(仮称)の基準について>

- 新システムにおいては、多様な施設や事業の中から利用者が選択できるよう、こども園給付(仮称)に加えて、個人給付として、地域型保育給付(仮称)を設けることとしている。そのため、受給権保護の観点からも、質の確保は必要不可欠。
- その際、小規模保育、家庭的保育等、事業それぞれの特性に応じた客観的な指定基準を設定し、質の確保を図ることとされている。
- 基準の設定に当たっては、家庭的保育のように現行の児童福祉法に位置付けられ、実施に当たっての基準が既にあるものと、小規模保育、居宅訪問型保育のように、現行制度では類型が設けられておらず、実施に当たっての基準がないものが存在することから、それぞれの事業に即した検討が必要。
- なお、指定基準の策定に当たっては、こども園給付(仮称)(※)については、指定・指導監督の主体は都道府県(大都市(指定都市、中核市)特例は別途検討)であるのに対し、地域型保育給付(仮称)については、指定・指導監督の主体は市町村になることに留意。

(※)指定・指導監督の主体を都道府県(特例を設ける場合には特例の対象とする範囲)とするのか、市町村とするのかについては別途議論があることに留意

多様な保育ニーズへの対応 (指定制における取扱)

中間とりまとめ
(抜粋)

	事業名	留意事項
指定制の対象とする事業	<p>こども園(仮称) → (総合施設(仮称)、幼稚園、保育所、指定のみの施設)</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin: 5px;">こども園 給付(仮称)</div> <p>小規模保育 家庭的保育 居宅訪問型保育 事業所内保育施設</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block; margin: 5px;">地域型保育 給付(仮称)</div>	<p>毎日利用が基本であり、個人給付として複数の選択肢を確保する必要のある事業が対象。</p> <p>※ こども園(仮称)は児童数20人以上、小規模保育は児童数19人以下、家庭的保育は児童数9人以下を想定。 ※ 短時間利用については、定員枠を設ける。 ※ 指定基準は現行事業の基準以上を基本とするが、小規模保育、居宅訪問型保育など、新規のメニューについては、質の確保・向上の観点から要検討。 ※ 事業所内保育施設の従業員枠の扱いは要整理。</p>
指定事業者の給付メニューとして対応するもの	<p>早朝・夜間保育(実施加算) 休日保育(実施加算)</p>	<p>こども園(仮称)での実施が基本。(小規模保育等での実施も可。)</p> <p>※ 夜間保育については、指定基準の検討と併せて上乗せ単価を検討。 ※ 休日保育については、延長保育と同様、事業構成とすることが適当か、更に検討。</p>
事業構成と整理する事業	<p>延長保育事業 病児・病後児保育事業</p>	<p>市町村事業として整理。</p>
指定事業者間の調整で対応できるもの	<p>広域利用</p>	<p>保育を必要とする子どもの広域利用について、市町村間の事前調整のルール化を検討。</p>

參考資料

地方分権改革推進委員会第3次勧告(地方要望分)に対する厚生労働省の対応方針

- 地域主権改革の実現に向けて、第3次勧告を最大限尊重し、地方分権を推進。
ただし、保育・介護・福祉の質等に深刻な悪影響が生じかねないもののみ、例外的に、**全国一律の最低基準(規制)を維持**
- 施設等基準については、すべて条例に委任した上で、「人員配置基準」「居室面積基準」「人権に直結する運営基準」に限り「従うべき基準」とする。
⇒全基準の約9割が地方自治体の判断で定められることに
さらに、保育所については、東京等に限る、待機児童解消までの一時的措置として、「居室面積基準」のみ「標準」とする。

	項目数	勧告	対応策	(保育所の取扱い)
①人員配置基準	28	標準	従うべき	東京等に限る、待機児童解消までの一時的措置として、「居室面積基準」のみ「標準」とする
②居室面積基準	22	参酌	従うべき	
③人権に直結する運営基準等 例：サービス内容の説明と同意、サービス提供禁止、虐待・身体拘束禁止、秘密保持、保育指針、保育所運営室(児童相談所)	112	参酌	従うべき	
④上記以外の施設・設備・運営基準 例：居室定員、廊下幅、汚物処理室、事務室、リビーステーションなど 適切な食事の提供、介護の内容(入浴、排泄、茶かん等)、健康保持、地域との連携、娯楽の提供、保護者との連携 など	1200	参酌	参酌	<p>全基準(約1362項目)の約12%</p> <p>全基準(約1362項目)の約88%</p> <p><条例委任を認める前提></p> <p>①「標準」「参酌すべき基準」の場合、国の基準を下回る施設・サービスについては、サービス水準に応じた介護報酬等を設定</p> <p>②「従うべき基準」の場合、条例を制定しない場合やその内容が国の基準に適合しないと認めるときは、総務大臣を通じて是正を求める仕組みを導入</p> <p>○ 一部の「利用定員の基準」については「従うべき基準」</p> <p>○ 水道事業の認可、高齢者医療の確保に関する法律の事前協議、医療計画の策定義務付けについても「参酌」</p>
⑤利用定員	7	標準	標準(5/7)	
⑥協議、認可等/計画の策定等	5	廃止等	廃止等(2/5)	

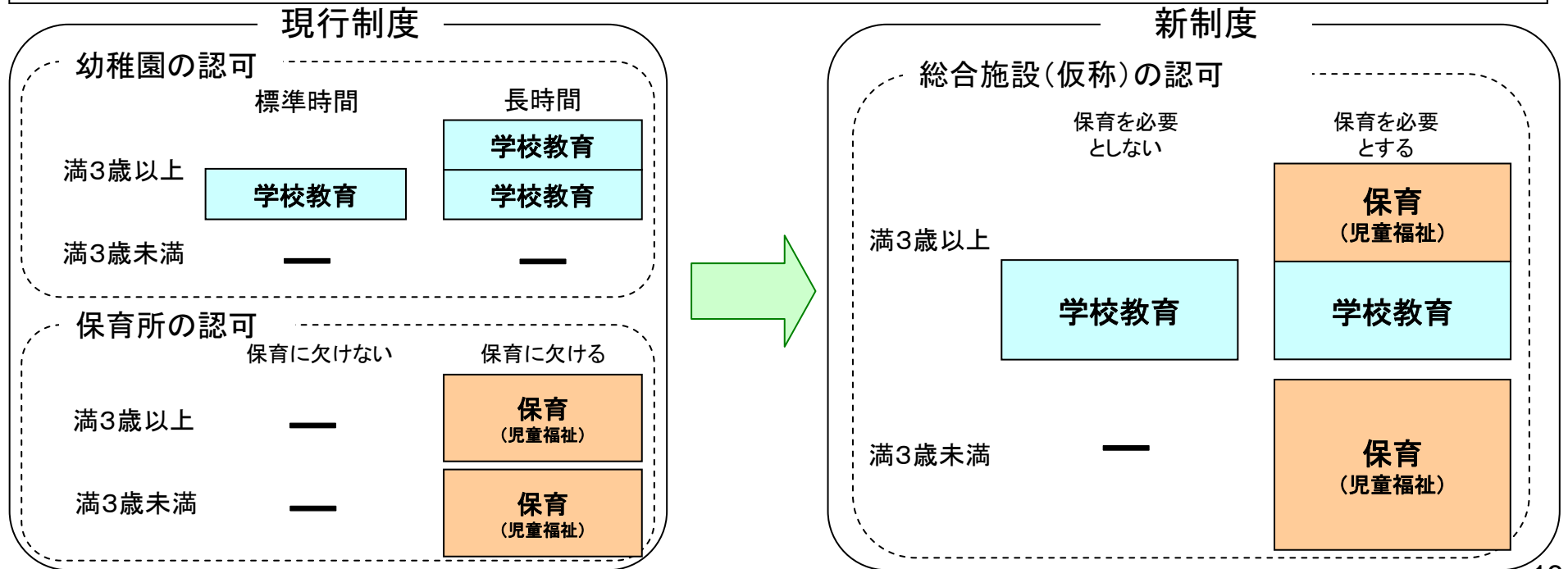
「従うべき基準」：条例の内容は、「全国一律」
「標準」：条例の内容は、地方自治体に「合理的なもの」である旨の説明責任あり
「参酌すべき基準」：基本的には地方自治体の判断で定められる

条例委任する場合の基準設定の類型

	「参酌すべき基準」型	「標準」型	「従うべき基準」型
法的効果	<p>○「参酌すべき基準」とは、十分参照しなければならない基準</p> <p>○条例の制定に当たっては、法令の「参酌すべき基準」を十分参照した上で判断しなければならない</p>	<p>○「標準」とは、通常よるべき基準</p> <p>○条例の内容は、法令の「標準」を標準とする範囲内で行なければならない</p>	<p>○「従うべき基準」とは、必ず適合しなければならない基準</p> <p>○条例の内容は、法令の「従うべき基準」に従わなければならない</p>
異なるものを定めることの許容の程度	法令の「参酌すべき基準」を十分参照した結果としてであれば、地域の実情に応じて、異なる内容を定めることは許容	法令の「標準」を標準としつつ、合理的な理由がある範囲内で、地域の実情に応じた「標準」と異なる内容を定めることは許容	法令の「従うべき基準」と異なる内容を定めることは許容されないが、当該基準に従う範囲内で、地域の実情に応じた内容を定めることは許容
備 考	<p>「参酌する行為」を行ったかどうかについて説明責任（行為規範） ⇒「参酌する行為」を行わなかった場合は違法</p> <p>「参考とすべき基準」「斟酌すべき基準」「勘案すべき基準」「考慮すべき基準」も同じ</p>	<p>「標準」と異なる内容について説明責任 ⇒ 合理的な理由がない場合は違法</p> <p>「準則」も同じ</p>	<p>「従うべき基準」の範囲内であることについて説明責任 ⇒ 基準の範囲を超える場合は違法</p> <p>「定めるべき基準」「遵守すべき基準」「適合すべき基準」「よるべき基準」も同じ</p>

総合施設(仮称)の創設

- 学校教育・保育及び家庭における養育支援を一体的に提供する総合施設(仮称)を創設する。
 - ※ ここで言う「学校教育」とは、学校教育法に位置付けられる小学校就学前の子どもを対象とする教育(幼児期の学校教育)を言い、「保育」とは児童福祉法に位置付けられる乳幼児を対象とした保育を言う。以下同じ。
 - ア 満3歳以上児の受入れを義務付け、標準的な教育時間の学校教育をすべての子どもに保障。
また、保育を必要とする子どもには、学校教育の保障に加え、保護者の就労時間等に応じて保育を保障。
 - イ 保育を必要とする満3歳未満児については、保護者の就労時間等に応じて保育を保障。
- 総合施設(仮称)については、学校教育法、児童福祉法及び社会福祉法における学校(1条学校)、児童福祉施設及び第2種社会福祉事業として位置づける。
- なお、満3歳未満児の受入れは義務付けないが、財政措置の一体化等※により、満3歳未満児の受入れを含め、幼稚園及び保育所等の総合施設(仮称)への移行を促進する。
 - ※ 例えば、現行制度でいえば、幼稚園型認定こども園の保育所機能部分、保育所型認定こども園の幼稚園機能部分についても基準を満たせば財政措置を受けられるようにすることや、調理室等への補助制度を創設すること、保育単価等によるインセンティブを付与することなど。



指定制の概要

【基本的な考え方】

- 質の確保のための客観的な基準を満たすことを要件に、①認可外施設を含めて参入を認め、②株式会社、NPO等、多様な事業主体の参入を認める。これにより、保育の量的拡大を図るとともに、利用者がニーズに応じて多様な施設や事業を選択できる仕組みとする。

【具体的な制度設計】

法人格	こども園(仮称): 安定的・継続的な運営を担保する観点から、法人格を条件 多様な保育事業を行う指定事業者: 法人でない場合でも、一定の条件を満たせば指定の対象	
指定基準	現行の基準を基礎とし、 <u>全国一律の基準として定める</u> ※国の基準と地方の裁量の範囲については、今後検討(基準の客観性は担保) ※質の向上の観点から、職員配置基準の引き上げ等を検討	
撤退規制等	<ul style="list-style-type: none"> ・撤退の際、事前届出、<u>予告期間の設定、利用者の継続的利用のための調整義務等</u>を課す ・質の確保の観点から、<u>数年ごとに指定を更新</u> ・保護者の選択に資する観点から、<u>情報開示の義務化</u>を行う 	
需給調整	指定基準を満たす施設はすべて指定する。ただし、 <u>施設数が過大となっている場合、指定主体の権限において新規の指定や更新を行わないことができる。</u> ※目標供給量を盛り込む市町村の計画に関する策定手続きを含めた国による策定のための指針、事後の点検・評価を含めた必要な情報の開示等適正性・透明性の確保のための仕組みを今後検討	
指定・指導監督	主体	こども園(仮称): 広域調整の観点から、 <u>都道府県とする</u> (大都市特例等は今後検討(市町村主体を含む)) 多様な保育事業を行う指定事業者: <u>地域の実情に応じた供給量の確保の観点から、市町村とする</u>
	権限	指定・指導監督主体に、 <u>立入検査、基準遵守の勧告・措置命令、指定取消等の権限</u> を与える
経過措置	施行の際、現に幼稚園・保育所の認可を有する施設は、 <u>こども園(仮称)の指定があったものとみなす</u> ※施行前に現に認可を受けている施設については、法人格を有しなくても指定を受けられることとする。 ※認定こども園の取扱いについて、今後検討。	

【指定制のイメージ】

事業の開始	総合施設(仮称)、幼稚園又は保育所の認可	その他の施設の届出 【認可施設と同等の基準を満たす施設】 【多様な保育】(小規模保育等)	【基準を満たさない施設】 【ベビーホテル等】
財政措置	こども園(仮称) 指定により、こども園給付(仮称)の対象	多様な保育事業者 指定により、地域型保育給付(仮称)の対象	×