

第17回社会保障審議会
少子化対策特別部会

資料3

平成20年11月11日

地域の保育機能の維持向上について

「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・体系的、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

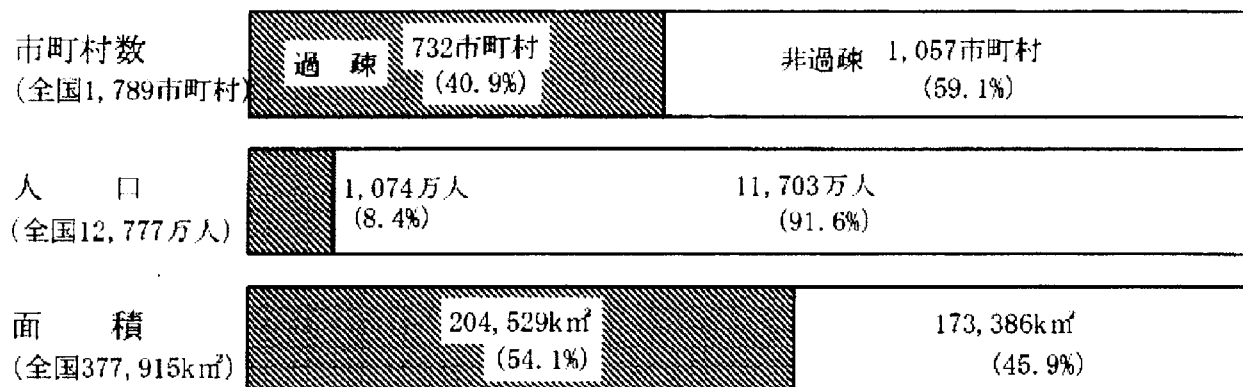
働き方の見直しの必要性

過疎地域の現状①

(過疎地域の現状)

○ 過疎地域は、人口では全国の約8%であるが、過疎地域を含む市町村数では全国の4割を占める。

図表2 過疎地域が全国に占める割合



(備考) 1 市町村数は平成20年4月1日現在。過疎地域の市町村数は過疎関係市町村数による。

人口及び面積は平成17年国勢調査による。

2 東京都特別区は1団体とみなす。

《過疎地域の要件》3 () は構成割合である。

○ 「過疎地域」とは、以下の「人口要件」と「財政力要件」に該当する地域。

(1) 人口要件：以下のいずれかに該当すること

- 1) 昭和35年～平成7年の人口減少率が30%以上
- 2) 昭和35年～平成7年の人口減少率が25%以上、高齢者比率(65歳以上)24%以上
- 3) 昭和35年～平成7年の人口減少率が25%以上、若年者比率(15歳以上30歳未満)15%以下
- 4) 昭和45年～平成7年の人口減少率が19%以上

*ただし、1)2)3)の場合、昭和45年～平成7年の25年間で10%以上人口増加している団体は除く。

(2) 財政力要件：平成8年度～平成10年度の3ヶ年平均の財政力指数が0.42以下、かつ公営競技収益が13億円以下であること(施行令第1条)。

【追加公示】 平成12年の国勢調査の確定人口に基づき、追加公示を行う(法第32条)。

(1) 人口要件：上記要件中、各対象年次を5年ずつずらして適用。

(2) 財政力要件：上記要件を、平成10年度～平成12年度の3ヶ年平均の財政力指数として適用。

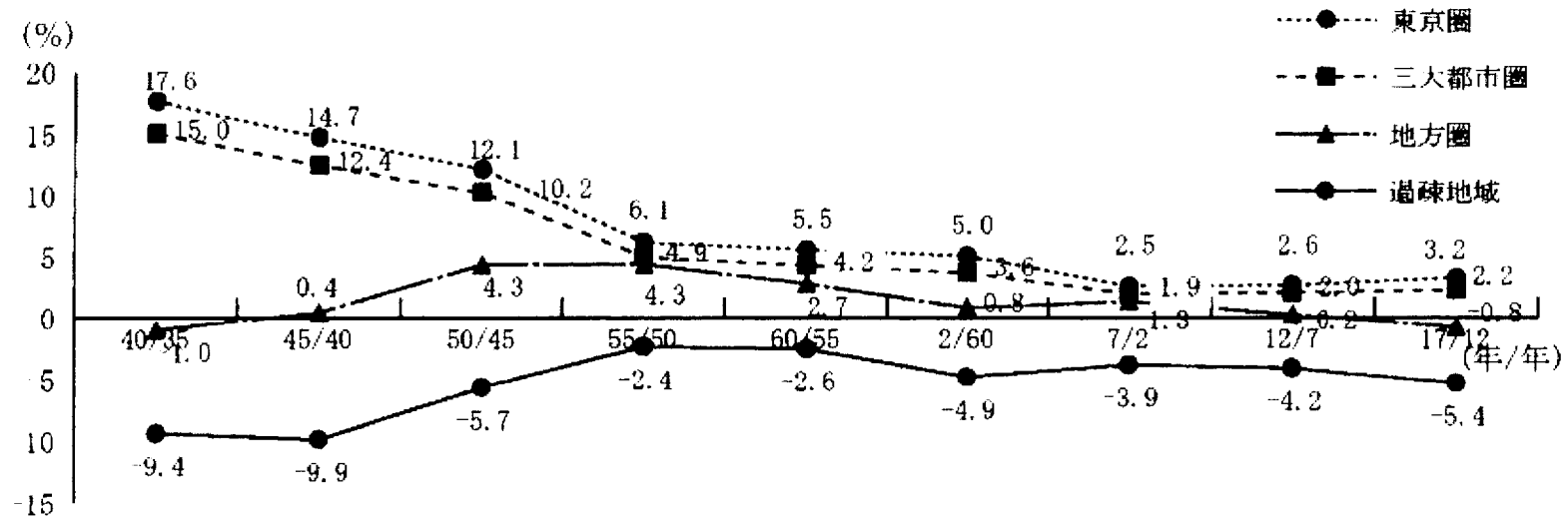
【出典：総務省『「過疎対策の現況」について』(平成20年9月)2

過疎地域の現状②(人口の動向)

(過疎地域の人口の動向)

○ 過疎地域の人口減少率は、昭和35～45年には10%程度と著しく人口が減少していたが、その後人口減少率は低下し、平成12～17年の減少率は5.4%となっているものの、平成7年以降の減少率は緩やかに拡大。

図表4 過疎地域、三大都市圏、地方圏等の人口増減率の推移



(備考) 1 国勢調査による。

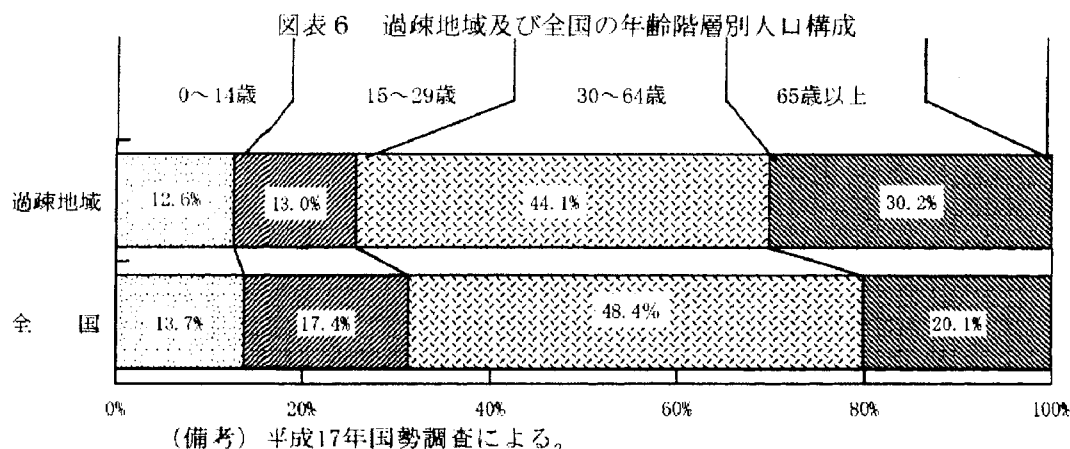
2 過疎地域は、平成20年4月1日現在。

3 三大都市圏とは、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県の一部）、大阪圏（京都府、大阪府及び兵庫県の一部）、名古屋圏（岐阜県、愛知県及び三重県の一部）をいい、地方圏とは三大都市圏以外の区域をいう。

過疎地域の現状③(人口構成)

(過疎地域の人口構成)

- 過疎地域における年少人口(0~14歳)の割合は、全国と大きな差は見られない。
- 年少人口(0~14歳)の推移は、全国に比べ緩やかではあるが、一貫して減少傾向にある。

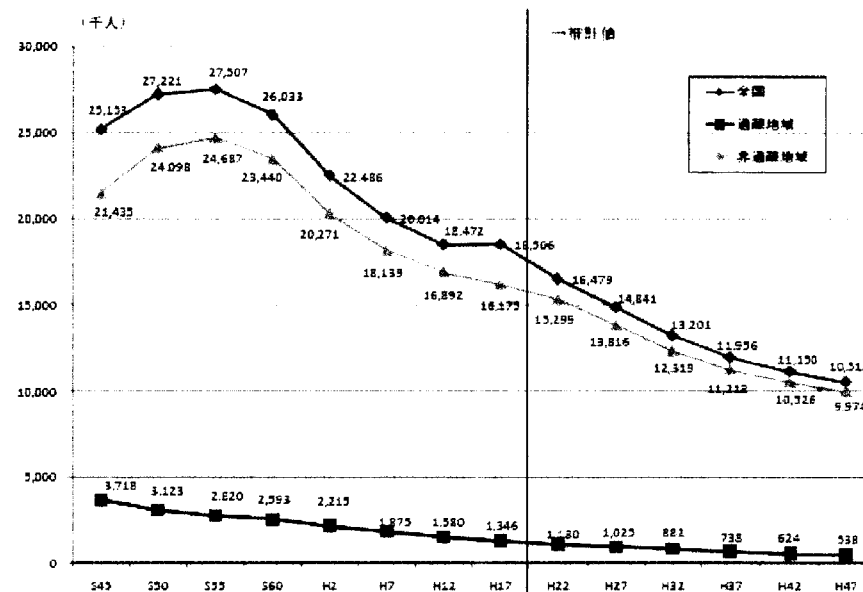


<参考>

圏域	年少人口(0~14歳) (単位:千人)	全国の年少人口に占める 各圏域の割合
全 国	17,521	
三大都市圏	8,407	48.0%
地方圏	9,114	52.0%
(うち過疎地域)	(1,346)	(7.7%)

H17国勢調査より

【図表17 0~14歳人口の推移について】



※備考

- 1 過疎地域は平成19年4月1日時点。
- 2 平成17年までの人口は国勢調査による。
- 3 全国の推計値は「日本の将来推計人口(平成18年12月推計)」の中間推計による(国立社会保障・人口問題研究所)による。
- 4 非過疎地域の推計値は、全国の推計値から過疎地域の推計値(総務省過疎対策室試算)を引いて算出した。

【出典:総務省『「過疎対策の現況」について』(平成20年9月)】

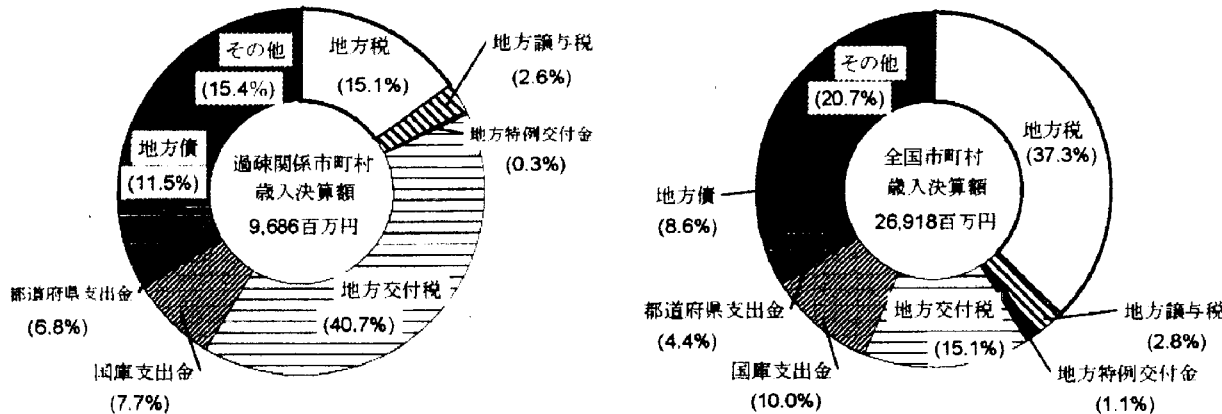
【出典:総務省「時代に対応した新たな過疎対策に向けて(これまでの議論の中間的整理)(平成20年4月)】₄

過疎地域の現状④(財政状況)

(財政構造と財政力指数)

- 過疎関係市町村の1市町村当たりの歳入に占める地方税収割合は約15%(全国約37%)に過ぎない。
- 市町村に財政力を示す指標である財政力指数をみると、過疎関係市町村の平均は0.25(全国平均0.53)。

図表8 平成18年度 市町村歳入決算の状況



- (備考) 1 総務省「平成18年度地方財政状況調査」による。
 2 過疎地域は、平成20年4月1日現在。
 3 一部過疎地域のうち、データを取得できない278区域について過疎関係市町村から除いている。

(備考)

- 1 総務省「地方財政状況調査」及び「地方交付税等関係計数資料」による。
- 2 過疎地域は、平成20年4月1日現在。
- 3 財政力指数は、平成16年度から平成18年度までの各年度ごとに地方交付税の算定に用いた基準財政収入額を基準財政需要額で除して求めた数値(小数点第3位を四捨五入)を平均したものである。なお、一部過疎地域については、合併前の旧市町村の数値(合併算定替)に基づく。
- 4 () は団体数合計に対する構成比である。
- 5 平均値は単純平均であり、全国平均値においては一部過疎地域を有する市町村も一本算定を用いている。
- 6 分村合併した山梨県旧上九一色村については、1団体として算出する。

図表9 財政力指数段階別過疎関係市町村数

(単位: 団体、%)

区分	平成18年度	
	市町村	
過疎地域	0.1未満	9 (1.2)
	0.1以上0.2未満	233 (31.9)
	0.2以上0.3未満	291 (39.8)
	0.3以上0.42以下	165 (22.6)
	0.42超	33 (4.5)
	計	731 (100.0)
平均値 A	0.25	
全国平均値 B	0.53	
B-A	0.28	

人口減少地域に関連する保育制度の概要①

(小規模保育所(認可保育所))

○ 認可保育所の定員は、原則60人以上とされているが、定員60人以上とすることが困難であり、20人以上の保育需要が継続することが見込まれ、他に適切な方法がない場合、以下の要件を満たせば、小規模保育所を設置することが可能。認可保育所として地域・定員規模等に応じた保育所運営費を支弁。

- (1) 設備・運営について児童福祉施設最低基準に適合
- (2) 次のいずれかに該当
 - ① 要保育児童が多い地域に所在し、入所児童の概ね4割以上が3歳未満児
 - ② 過疎地域をその区域とする市町村内に所在
 - ③ 入所児童の概ね8割以上が3歳未満児、1割以上が乳児
- (3) 定員20人以上
- (4) 施設長は保育士を配置するよう努め、保育士その他の職員については最低基準等に定める所定数を配置

保育所の定員規模、設置、運営主体別施設数

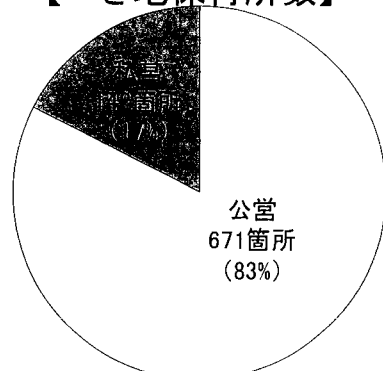
経営 主体 定員 規模別	公 営		私 営		計	
	実 数 (か所)	構成比 (%)	実 数 (か所)	構成比 (%)	実 数 (か所)	構成比 (%)
人 ～30	(613) 569	(5.2) 4.9	(631) 642	(5.8) 5.7	(1,244) 1,211	(5.5) 5.3
31～45	(1,215) 1,190	(10.3) 10.3	(842) 874	(7.7) 7.8	(2,057) 2,064	(9.1) 9.1
46～60	(2,155) 2,073	(18.3) 18.0	(2,635) 2,676	(24.2) 23.9	(4,790) 4,749	(21.2) 20.9
61～	(7,769) 7,678	(66.1) 66.6	(6,764) 7,018	(62.3) 62.6	(14,533) 14,696	(64.2) 64.6
計	(11,752) 11,510 (50.7)	(100.0) 100.0	(10,872) 11,210 (49.3)	(100.0) 100.0	(22,624) 22,720 (100.0)	(100.0) 100.0

資料 : 社会福祉施設調査報告(平成18年10月1日現在)
上段括弧書きは、前年10月1日現在

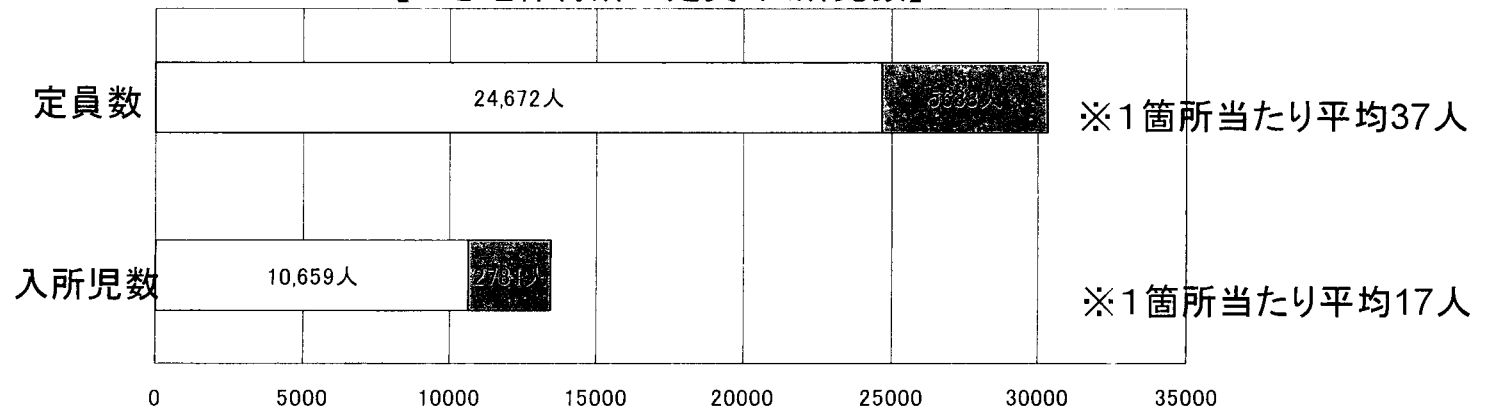
人口減少地域に関連する保育制度の概要② (へき地保育所(認可外保育施設))

- へき地保育所(認可保育所の設置が著しく困難な地域に設置される保育施設であって、市町村長が以下の基準に適合するものと認め、指定した認可外保育施設)に対して、次世代育成支援対策交付金(ソフト交付金)において補助(※20ポイント)。
- (1) 設置場所が、以下の①～④にあること
- ① へき地教育振興法の規定によるへき地手当の支給の指定を受けているへき地学校の通学区域内、
 - ② 一般職の職員の給与に関する法律の規定による特勤手当の支給の指定を受けている公官署の4キロメートル以内、
 - ③ ①・②を受けることとなる地域内
 - ④ ①～③に準ずるものとして市町村長が認める地域内
- (2) 設備・運営が以下の基準に合致すること
- ① 平均入所児童数が10人以上(※10人を下回る場合2年間は経過的に対象)であること
 - ② 既存建物(学校等)の一部に設置する場合、設備をへき地保育所のために常時使用できること
 - ③ 保育室・便所・屋外遊戯場(付近にある代わるべき場合含む)その他必要な設備を設けること
 - ④ 必要な用具(医療器具、医薬品、机、椅子等)を備えること
 - ⑤ 保育士を2人以上配置すること(※やむを得ない事情があるときは、うち1人は保育士以外の者で代えることができる)
 - ⑥ 保育時間等については、地方の実情に応じて定めること
- 入所決定は、市町村長が、保育を要する児童のほか、特に必要があるときはその他の児童につき実施。

【へき地保育所数】



【へき地保育所の定員・入所児数】

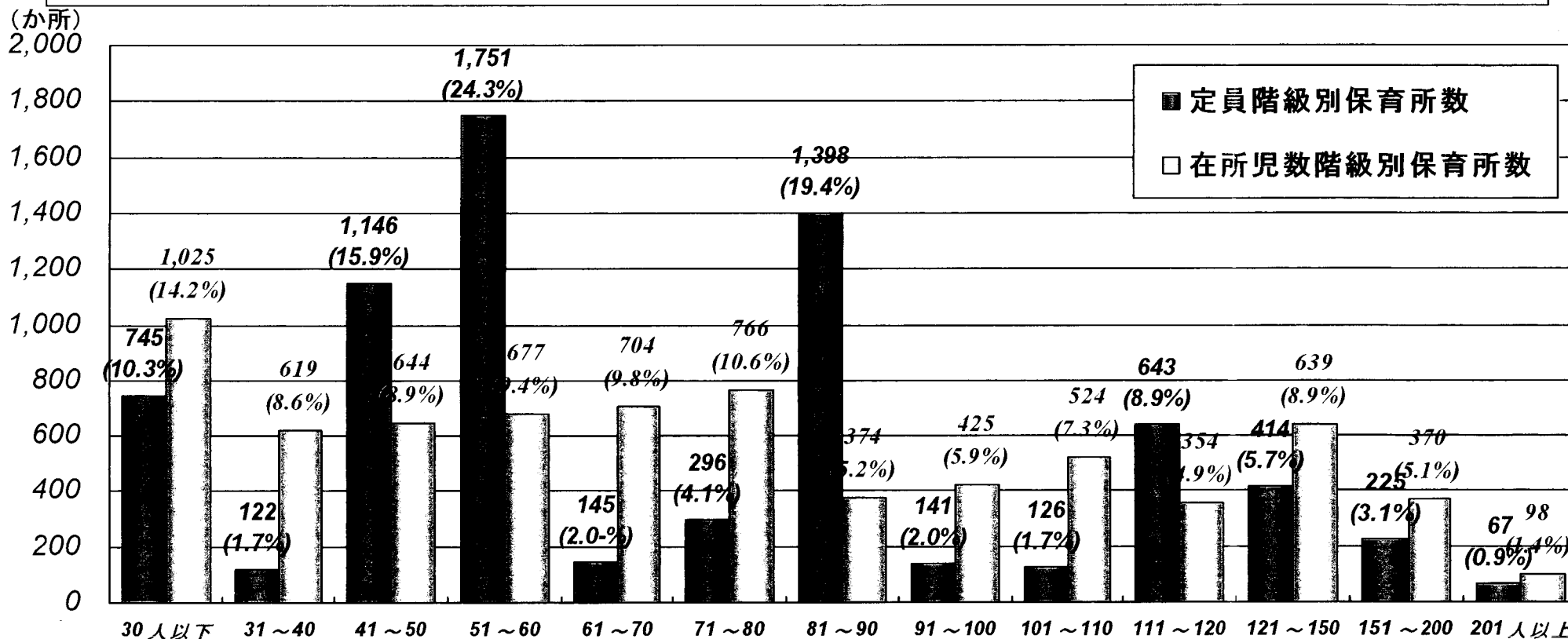


※なお、次世代育成支援対策交付金の平成18年度交付決定数は676箇所

【出典：平成18年社会福祉施設等調査】

過疎地域を含む市町村における認可保育所の現状 (定員・在所児数規模別の分布)

○ 過疎地域を含む市町村にある認可保育所の規模をみると、定員規模では51～60人の規模が多いが、在所児数規模では、30人以下が多い。



(出典)厚生労働省「平成18年 社会福祉施設等調査」における認可保育所の定員階級・在所児数階級ごとの保育所数につき、過疎地域を含む市町村(平成20年11月時点:731市町村)に係る数を特別集計したもの。
※なお、「過疎地域を含む市町村」には、過疎地域以外の地域を含む市町村が約3割ある。

(参考)
全国の定員
規模別分布

定員60人以下：35.3%

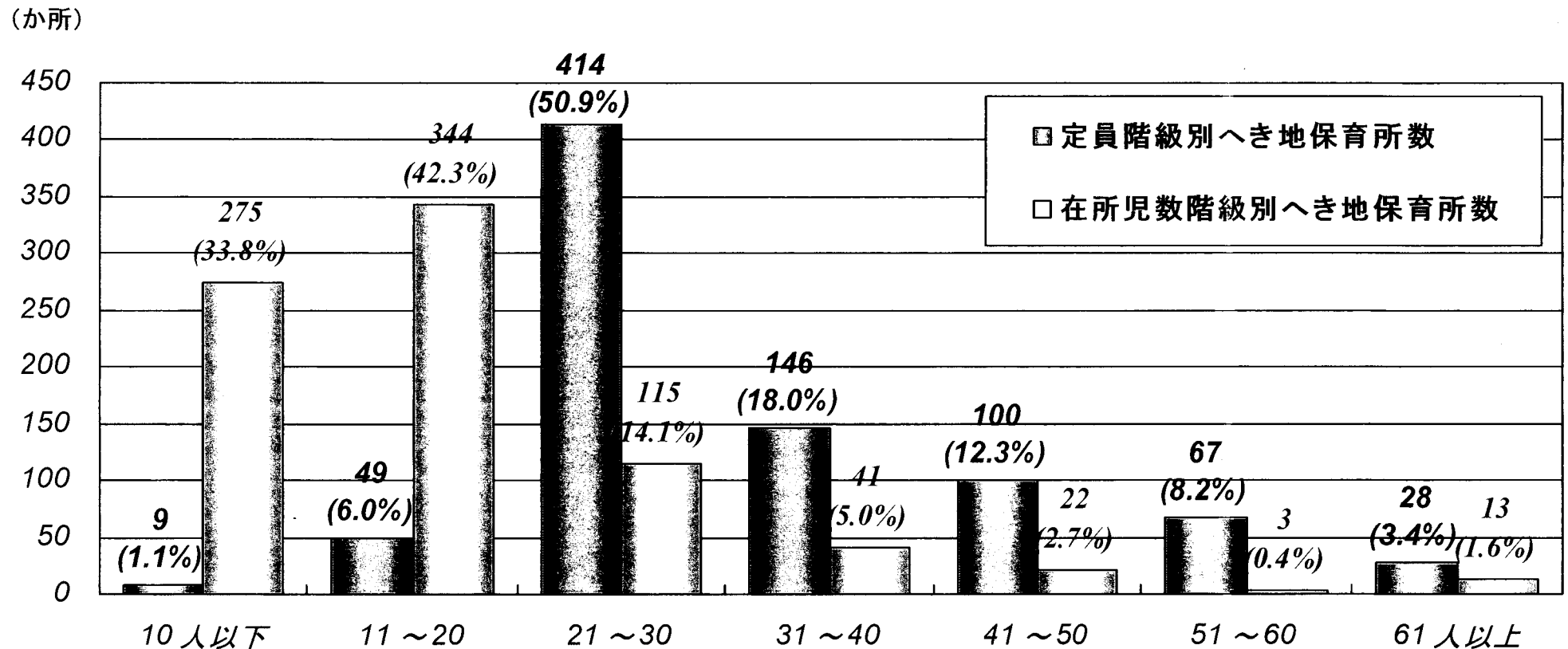
定員61～90人以下：27.6%

定員91～120人以下：22%

定員120人超：15%

へき地保育所の現状② (定員・在所児数規模別の分布)

○ へき地保育所の規模をみると、定員規模は21～30人が多いが、在所児数規模は20人以下が約8割を占める。



(出典)厚生労働省「平成18年 社会福祉施設等調査」におけるへき地保育所数を定員階級・在所児数階級ごとに特別集計したもの

過疎地域における幼児教育経験者比率

- 小学校就学前に幼稚園又は保育所(へき地保育所含む)を経験した比率を見ると、1970年頃は過疎地域と全国とで大きな格差があったが、近年はほぼ格差がなくなっている。
- 過疎地域においては、全国と比べ、幼稚園就園率が低く、保育所在籍比率が高い。

図表21 幼児教育経験者比率

区分	昭和45年度		昭和55年度		平成2年度		平成7年度		平成14年度		平成18年度	
	過疎	全国	過疎	全国	過疎	全国	過疎	全国	過疎	全国	過疎	全国
幼児教育経験者比率	57.4	76.1	87.6	91.2	95.0	95.6	95.5	95.0	98.3	96.7	97.1	96.5
幼稚園就園率	18.3	53.8	35.4	64.4	34.9	64.0	34.2	62.8	34.9	59.9	36.1	57.7
保育所在籍率	39.1	22.4	52.2	26.8	60.1	31.5	61.3	32.2	63.4	36.8	61.0	38.8

(備考) 1 全国は文部科学省「学校基本調査」及び「社会福祉施設等調査」による。

2 過疎地域は総務省調べ。

※備考

＜幼児教育経験者比率＞

①全国は、各年度の文部科学省「学校基本調査」(数値は各年度5月1日)及び前年度の厚生労働省「社会福祉施設調査」による。

②過疎地域は総務省調べ。

③それぞれの数値は、次の算式による、なお、保育所にはへき地保育所を含む。

幼児教育経験者比率＝幼稚園就園率＋保育所在籍率

$$\text{幼稚園就園率} = \frac{\text{幼稚園修了者数}}{\text{小学校第1学年児童数}}$$

$$\text{保育所在籍率} = \frac{\text{前年度保育所在所児数(5歳/2+6歳)}}{\text{小学校第1学年児童数}}$$

【出典：総務省『「過疎対策の現況」について』(平成20年9月)】

【出典：総務省「時代に対応した新たな過疎対策に向けて(これまでの議論の中間的整理)(平成20年4月)】

(第2回・第3回 保育事業者検討会 委員提出資料(抜粋))

(参 考) ※下記は(社)全国私立保育園連盟として全国の保育園に向けて呼びかけている提案事項です。

ホーム保育(=家庭的保育)とマイ保育園(=かかりつけ保育園)制度について

【課題意識】(考え方)

待機児童が集中している地域などにおいて、認可保育園の拡大が困難な状況の場合、家庭等のスペースを活用して、ニーズに対し柔軟に対応していく仕組みを構築する。この場合、一定の質を確保するため、認可保育園との連携を図った制度とし、市町村事業とに連携を密にしながら、乳児家庭全戸訪問事業のフォローアップのためにも、保育園が個々の家庭と連絡できるようにし、家庭支援の核となっていく。

【具体的提案】

1) 「ホーム保育」(家庭的保育)

○中心になる認可保育園と連携することを基本とし、3歳未満児の保育の受け皿として近隣家庭や、地域の公民館などの空きスペースを開放し、(仮)「ホーム保育」として拡大を図る。

○中心保育園には「ホーム保育」をバックアップするため「保育コーディネーター」を配置し、中心園との園児の交流や保育実施に伴う保育者の研修、保育相談等を行う。

○認可の要件

- ・対象 3歳未満児 3～6名
- ・保育室 (家庭などの空きスペースを活かして、最低基準に照らして、広さに応じて受け入れ定数の拡大は可能とする。ただし6人まで)
- ・保育体制 保育士または看護師の有資格者
職員定数は年齢別最低基準定数の配置(最低2名)
- ・調理体制 中心保育園からの支援体制をとる。
- ・行事等 中心保育園の行事等可能な活動に参加する。
- ・職員研修・休暇等の体制 中心園から支援体制などにより研修や休暇などを実施する。

*なお資格要件については、将来ファミリーサポートセンター、在宅支援サークル活動などの子育て支援者養成と同様に、独自資格を検討していくことも考えられる。

2) マイ保育園(かかりつけ保育園)

認可保育園が蓄積してきた保育に関する技術と能力を、地域の在宅子育て家庭に生かす。

○妊娠から幼児までの子どもを、最寄りの保育園に登録する

登録園の役割

- ・妊娠から誕生、幼児までの育児不安や離乳食などの相談
- ・「保育コーディネーター」を中心に在宅の親子の支援活動
(親子ひろば開設、育児講座の開催、親子サークル支援など)

3) 実施主体：市町村

4) 補助対象・補助内容

- ・「ホーム保育」「かかりつけ保育園」を採用する中心保育園に対して保育コーディネーター1名配置
- ・「ホーム保育」の園児には年齢別保育単価/保育料が適用される。(要検討)
- ・スペース料 等

5) 事業の展開、その他

①既存の市町村が行っている同種の事業について、整合を図るとともに、本制度に活用していく。

②全国私立保育園連盟がルネッサンス運動の一環として主催し、地方組織や会員園が地域に対して公募し、呼びかける。

例：ポスター貼付 「ホーム保育を開設しませんか」

「赤ちゃんが誕生したら、登録してください『かかりつけ保育園』」

検討の視点

- 児童人口が著しく減少した地域を含め、すべての子どもに、地域の子ども集団の中での成長を保障する観点から、地域の保育機能の維持向上の意義を考える必要があるのではないか。
- 認可保育所(小規模保育所)として保育所運営費が支弁されるためには、過疎地域であっても定員20人以上が必要とされている。一方、別の枠組みとして、へき地保育所(認可外保育施設)が平均入所児童数が10人以上で足りるものとして一定の支援対象となっている。また、家庭的保育事業については、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。

こうした現行制度と、子ども集団の中での成長を保障する観点を踏まえ、児童人口が著しく減少した地域における定員規模の要件・事業運営方式・財政支援のあり方をどう考えるか。
- 児童人口が著しく少ない地域については、対象となる子どもの年齢に応じ、地域子育て支援拠点や児童館、放課後児童クラブなどの各種施設を設置することに困難があることも多く、関係者からも、保育所が地域の幅広い子育て支援の中核的な役割を果たしていくことに大きな意義があると指摘されている。

こうした指摘も踏まえ、地域の子育て支援の拠点として、また、地域社会の核としての保育所の多機能化を支援する仕組みをどうしていくか。
- 現に過疎地域における保育利用率は全国に比べ高いこと、現行のへき地保育所の入所決定は、市町村長が、保育を要する児童のほか、特に必要があるときはその他の児童についても可能とされていることも踏まえ、児童人口が著しく減少した地域、また周辺に幼稚園がない地域における保育所の機能と、保育の必要性の判断基準をどう考えるべきか。
- 児童人口が減少した地域において、保育を必要とするか否かにかかわらず、子ども集団を保障することが可能な仕組みとして認定こども園制度の活用も考えられるが、新制度における位置付けをどう考えるか。