

保育所等の設置・運営に関する提案

2017年5月24日

一般社団法人新経済連盟

Hello, Future!



趣旨・目的

- 本提言書は、少子化対策の一環としての保育所等の量的・質的な充実に向け、保育所等の設置・運営事業者をはじめとする関係各所へのヒアリングに基づきながら、「少子化・人口問題検討プロジェクトチーム（PT）」を中心に、新経済連盟としてとりまとめたものである。
- 政府・自治体はじめ関係各所においては、保育所等の設置・運営に係る諸施策を検討する際は、本提言書の内容をはじめ、現場の声を十分に踏まえた対応をお願いしたい。
- 今後も、新経済連盟「少子化・人口問題検討PT」では、保育所等の設置・運営をはじめ、少子化対策全般について議論を重ね、適宜必要な施策につき具体的な提案を行っていく予定である。

保育をめぐる課題における本提言書の位置付け

- 少子化や待機児童の問題は、働き方なども含め幅広い観点からの対策が必要であり、当然、保育所等の設置・運営に係る課題への対応のみによって、その改善・解決が導かれるわけではない。
- また、保育関連サービスは、保育所等以外にも、家庭的保育（保育ママ）、ベビーシッターなどの公的支援の対象となるもののほか、子育てシェアなど様々なものが存在し、それらが相互に補完し合いながら、全体として、多様な保育ニーズに応えられる社会をつくっていくべきである。
- 本提言書は、こういった認識に立ちつつ、様々な保育関連サービスの中でも、特に中心的な役割を担うものとして、保育所等の設置・運営に焦点を当て、それをめぐる課題の改善・解決を通して、保育環境全体の向上に貢献することを目指すものである。
- 本提言書を基に、上記のような多様な保育ニーズ全体を射程としたより広範な提案の作成に向け、今後も議論を続けていく。

基本的な考え方

- 少子化の要因としては、

産業集約的な経済・社会の発展によって仕事が都市圏に集中
⇒都市への人口流入、それによる核家族化。
⇒家事の分担、子育てのリソース確保の困難。

という社会的な因果関係の連鎖が深く関連。

- これを踏まえると、育児を社会全体でいかに支えるか、が少子化対策の中心的なテーマであり、保育所等の量的な充実と、その中での質の確保・向上は、そこにおける最も一般的かつ重要な課題の一つ。
- これまで、保育所等の量的・質的な向上は主に予算措置によって行われており、これについては今後も続けられるべきだが、予算的な制約もある中、更にその充実を図るには、既存の制度・運用の在り方を大胆に見直していくことも必要。

目指すもの、KPI

【提言が目指すもの】

- 保育所等設置数の増加とそれによる待機児童の解消

【施策を進めるに当たって設定すべきKPIの例】

- 保育所等利用率が50%になった場合でも十分となる受け皿の整備
 - 現在（平成28年4月1日時点）、就学前児童の保育所等利用率は39.9%（保育所等利用児童数：2,458,607／就学前児童数：6,162,300）。
 - 仮に、保育所等利用率が10%上昇すると、増加する保育所等利用児童数は約61万人（616,230人）
 - これを全て受け入れるとすると、現在の保育所等定員数：2,634,510から約23%の増加が必要。



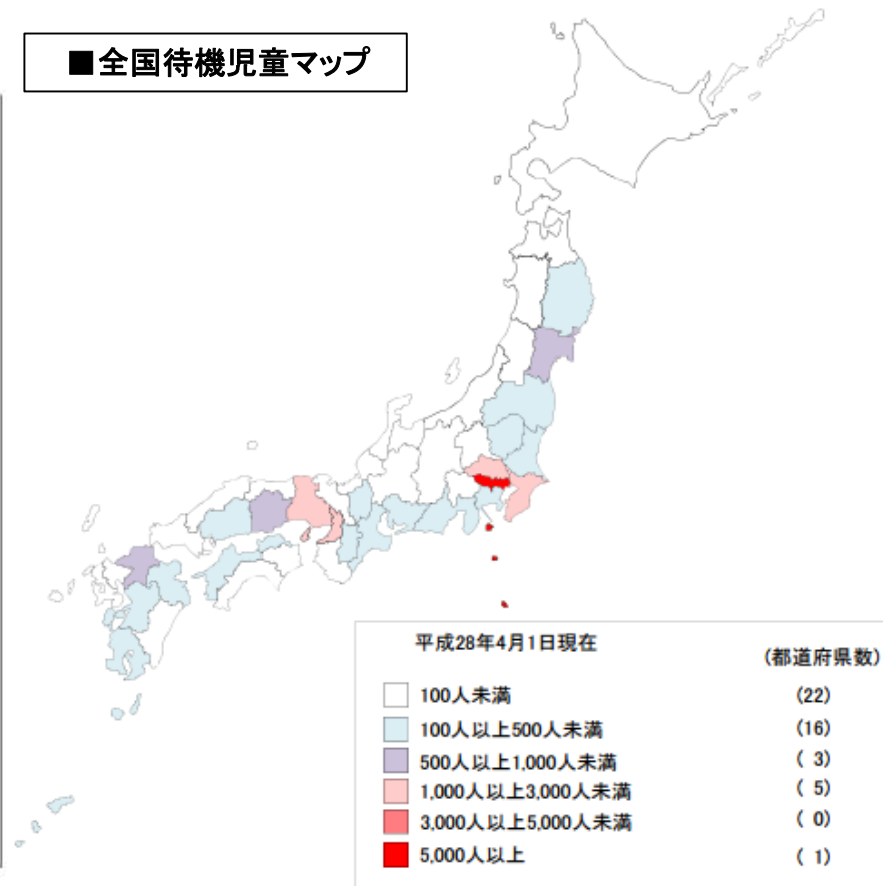
本提言では、特に都市部における保育所等設置を推進することで、これに対する貢献を目指す。

(参考) 待機児童数・保育所等利用率等について

■ 保育所等待機児童数および保育所等利用率の推移



■ 全国待機児童マップ

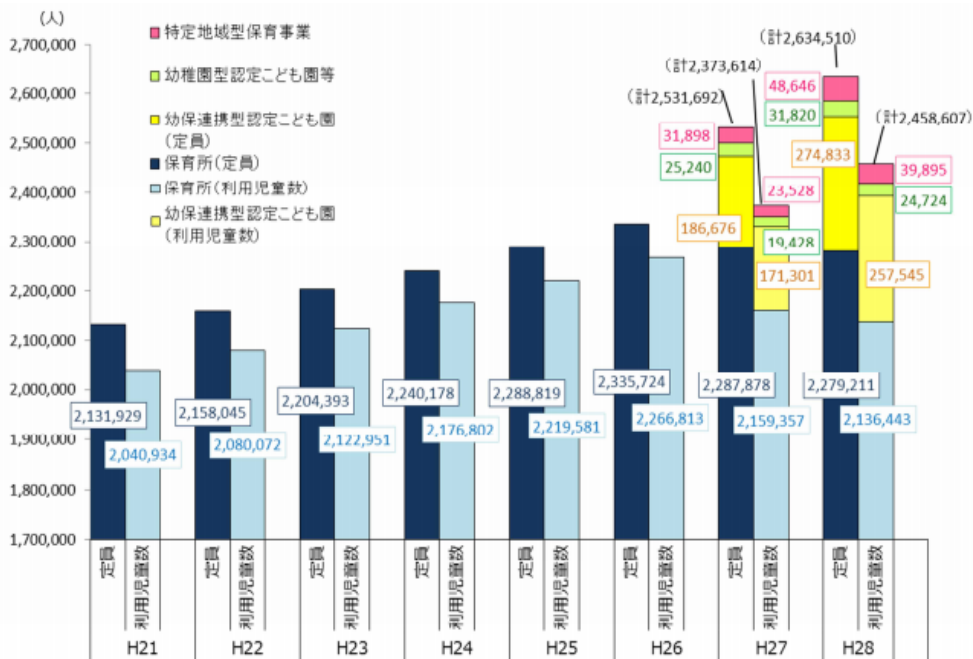


※両図とも、厚生労働省『保育所等関連状況取りまとめ』(2016年4月1日)より

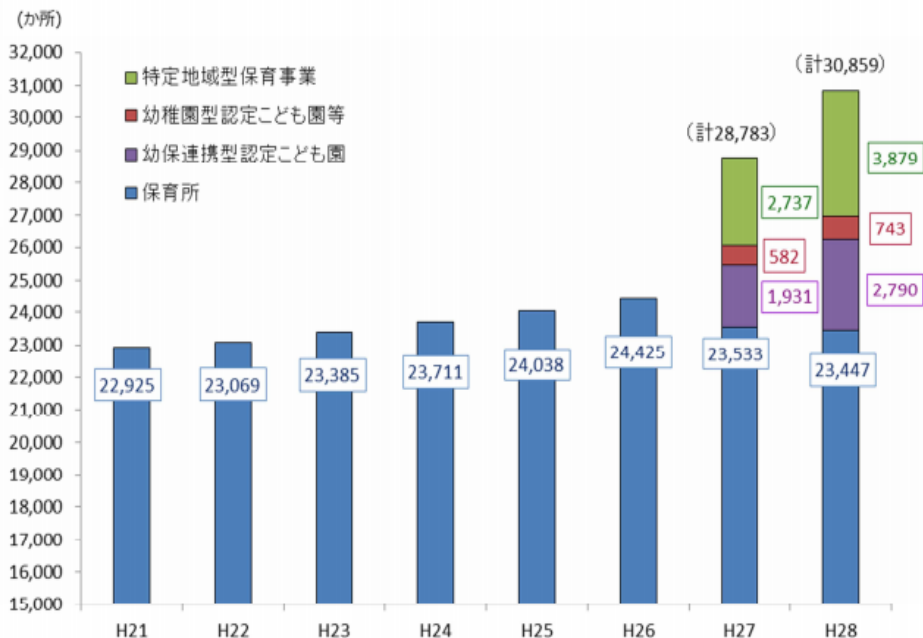
注: 各道府県には政令指定都市・中核市を含む。

(参考) 保育所等の数、定員、利用児童数について

■ 保育所等定員数及び利用児童数の推移



■ 保育所等数の推移



※両図とも、厚生労働省『保育所等関連状況取りまとめ』(2016年4月1日)より

前提となる問題意識

- 保育所等の設置に係る規制は、国が「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」という形で、自治体が拠るべき基準を示した上で、最終的には各自治体が定めることになっており、自治体ごとに規制の具体的内容が異なるのが前提。

- これを踏まえた上で、本提言書においては、
 - ・ 国の基準自体に問題はないか
 - ・ 各自治体の規制が不合理に厳しくなっていないか
 - ・ 自治体間で不合理に解釈が異なっていることはないか

といった観点から現状を精査し、見直しや改善が必要と考えられる点について具体的な提案を行う。

設備・運営に係る規制について

設備・運営について：総論

- 待機児童の問題は、主に都市部における問題であり、保育所等の量的・質的な充実という観点から設備・運営に係る規制を考える際も、都市部における現状を踏まえる必要がある。
- 都市部では、そもそも用地確保が困難なため、保育所等の設置に当たっては既存のビルインを中心に検討せざるを得ない。その際、設備・運営に係る規制が大きな障害になり、設置そのものを断念することが少なくない（政府は都市公園内での保育所開設を認める方針だが、都市公園は駅からも住宅地からも遠いなど不便な場所にある場合が多く、必ずしも使い勝手が良くない）。
- これを踏まえつつ、国においては、そもそも国の基準自体が各自治体を必要以上に縛っていないか今一度精査する作業が必要であろうし、各自治体においては、地域や現場の実態に合った規制となるよう、不断の見直しが行われるべき。
- このような精査・見直しを進める際は、質の確保・向上が為されることが大前提。これを担保しつつ、空家やビルの空テナント等、都市部において遊休空間を柔軟に有効活用できるような環境を整備すべき。

設備・運営について：設備

- 現在、保育所等設置の際に求められる設備については、国の「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」に基づき、各自治体が条例により定めることとなっている。
- 例えば、建物の2階以上に保育所を設ける際、「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」は「避難上有効」な位置に屋内階段・屋外階段等が設置されることを求めており、それに基づいて各自治体が、「2か所2方向避難」の原則等、より具体的な規制を定めている。


(例) 東京都『認証保育所施設基準解説』（平成22年10月）


「1 建物、設備の基準」(5)

「非常口は、火災等非常時に入所児童の避難に有効な位置に2箇所2方向設置されていること。」



設備・運営について：設備（つづき）

- 
- しかし、大型ビルのテナントに保育所が入る場合、「2か所2方向避難」の原則を厳格に適用されると、それをクリアできずに設置自体を諦めざるを得ないなど、各自治体における厳し過ぎる規制が保育所設置の高いハードルになっているケースがある。
 - また、例えば、調理室とそれ以外の部分の防火区画、スプリンクラー・自動消火装置の設置等、国の基準において必要とされているものについても、事業者が経済的に重負担を感じていることが少なくない。


- 
- 国においても、各自治体においても、現場の実態を踏まえた上で、基準が事業者にとって過度に厳しいものになっていないか、今一度精査すべき。
 - その上で、必要な部分については、財政的な補助も検討すべき。

設備・運営について：用途変更

- 現在、建築基準法（第87条）は、既存の建物を改修して床面積が100㎡以上の保育所等を設けようとする場合は、用途変更の届出が必要である旨定めている。
- 例えば、マンション等に保育所等を設けようとする際、100㎡の面積基準を超える場合は、当該マンションは、住居から施設へと上記の用途変更の届出が必要になる。



設備・運営について：用途変更（つづき）

- 
- 都市部においてマンション等に保育所等を設けようとする際、100㎡の面積基準を超えるケースも多い。その場合、上記の用途変更の届出が必要となり、時間的・労力的コストがかかる。
 - 例えば、平成27年度より認可事業として認められた定員20名未満の「小規模保育」は、事業者が機動的に設置を進められるように設けられた制度であるが、上記の面積基準によって用途変更の届出が必要となり、結果として「機動的な設置」という目的を達せられないケースも少なくない。



国においては、


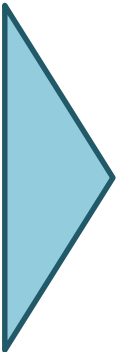
- 100㎡の面積基準を引き上げる等、最低基準の見直しを検討し、事業者が機動的に設置を進められるようにすべき。

設備・運営について：風営法との関わり

- 現在、風俗営業は、風営法に基づき、各自治体が定める条例によって、保育所等を含む保全対象施設からの距離100m程度以内の区域では営業できないこととなっている。また店舗型性風俗関連特殊営業については、風営法により保全対象施設からの距離200メートル以内では営業できず、さらに都道府県がこれに上乘せする形で禁止区域の指定が可能となっている。
- この規制は本来、風俗を営む業者側に課されたものであり、風俗営業・店舗型性風俗関連特殊営業が現に存在する区域に保育事業者が保育所を設置することを妨げるものではない。
- しかし、実際にそういった区域に保育所を設置しようとする場合、風俗営業・店舗型性風俗関連特殊営業側からの反対やクレームがあることが少なくなく、その場合、保育事業者はこれらとの交渉・調整を行わなければならない。



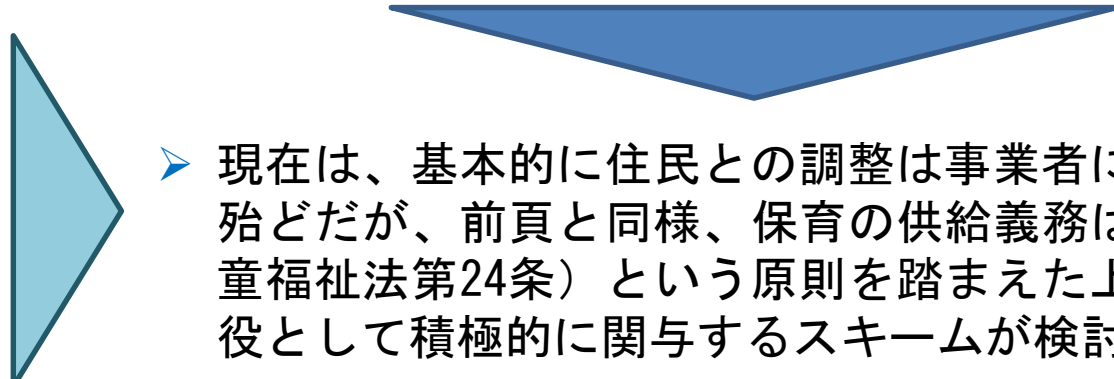
設備・運営について：風営法との関わり（つづき）

- 
- 保育所等を設置しようとする、保育事業者は、当該区域の風俗営業・店舗型性風俗関連特殊営業を営む店舗との交渉・調整を行わねばならないことが多く、時間的・労力的コストがかかる。これによって、結果的に設置そのものを断念するケースも少なくない。
 - 特に駅前地域は利便性が高く、待機児童の解消にも効果的と考えられるため、保育所設置が計画されることが多いが、一方で風営法に係る店舗も多く、上記の交渉・調整を行わねばならないことが、設置にあたる大きな障害となっている。
- 
- 国においては、保育所等の設置と風営法との関係性を明確化した上で、それを自治体に周知するべき。
 - 自治体においては、保育の供給義務は市町村が負う（児童福祉法第24条）という原則を踏まえた上で、保育所等設置に当たっての、保育所と風俗営業・店舗型性風俗関連特殊営業を営む店舗との調整につき、当該自治体がイニシアティブをとるべき（次頁に関連事項）。

設備・運営について：住民との調整

- 最近では、近隣住民の反対により保育所等の建築が困難になるケースも多い。また建築できても、執拗なクレーム等、近隣の反対が長期に渡り園運営の障害になるケースも少なくない。

なお、賃貸物件に保育所等を設けようとする場合、国の補助事業（保育対策総合支援事業費補助金の「賃貸物件による保育所改修費等支援事業」）を用いて整備改修を行おうとすると、複数年交付が認められていないため、住民の反対により思いのほか時間がかかり年度をまたがってしまうと、交付事務手続との関係で問題が生じることもある。

- 
- 現在は、基本的に住民との調整は事業者任せられるケースが殆どだが、前頁と同様、保育の供給義務は市町村が負う（児童福祉法第24条）という原則を踏まえた上で、自治体が調整役として積極的に関与するスキームが検討されるべき。

設備・運営について：学習活動について

- 現在、保育所においては英語・体操・音楽等の様々な学習サービスが行われている。しかし、園や自治体によっては「保育に教育的要素を持ち込むべきではない」という考え方を採り、それに従って保育所が、そのような学習サービス活動、及び、外部事業者等によるその提案を断るという事例が多数見られる。
- 特に、正課外の時間帯（課外）では、学習活動のために保育所内の場所を外部事業者等に貸すことが収益事業とみなされ、行政の指導監査の際に指摘される場合がある。
- また、課外の学習活動においては、保護者の収入により、参加できる子供とできない子供が出てくるため、公平性に欠けるという指摘もある。



設備・運営について：学習活動について（つづき）

- そもそも「保育」とは「養護」と「教育」の双方を内包する概念であり、保育所において教育的活動が為されることは、むしろ当然。
- これを踏まえ、国や各自治体においては、保育所内における学習活動は当然排除されるべきものではないことを今一度明らかにし、保育所側に周知すべき。
- 学習活動のために保育所内の場所を外部事業者等に貸すことが収益事業とみなされたとしても、基本的には実費徴収的なものであり、過度な収益を得るようなものでなければ監査の指摘対象とすることは不相当であると考えられることから、各自治体においては、こうした監査の在り方そのものについての見直しを検討すべき。
- 学習活動は子供の将来にとって確実に役立つものとの基本的な考え方に基づき、親の収入による公平性の問題については、課外の学習活動に参加する収入の低い家庭の子供に対して一定の補助等が行えるような仕組みを検討すべき。

設備・運営について：公定価格

- 現在の公定価格では、事務職員については非常勤職員分しか措置されていない。



- 実際は非常勤職員のみでは足りず、保育士が事務作業に忙殺されて、結果的に十分子供に向き合えなくなる（保育の質の低下につながる）」



- ▶ 国は、公定価格においてフルタイムの事務職員分も措置する等、財政面からも、保育士が保育に専念できるような環境整備を進めるべき。

税・財務について

税・財務について：法人税

- 法人税（法人事業税・法人住民税含む）について、社会福祉法人は、収益事業から生じた所得のみ課税され、社会福祉事業に該当する保育所運営は非課税となっているのに対し、株式会社立保育所の保育事業は課税対象となっている。



- 株式会社立保育所は経営面で大きなハンデを負っている。

税・財務について：法人税（つづき）



- 株式会社立保育所は株主への収益還元のために、保育士給与等、必要な経費を削減している、という批判があるが、株式会社立保育所は保育士の処遇改善等を着実に行的っており、社会福祉法人に劣位しているということはない（次頁参照）。



- 国においては、株式会社立保育所と社会福祉法人である保育所を税制面でイコールフットィングさせ、意欲ある民間会社が躊躇なく保育所事業に参入し得る環境を整えるべき。

(参考) 税・財務について：法人税

■ 設置主体別に見た保育所職員の待遇

	社会福祉法人	学校法人	営利法人
平均入所児童数	106人	52人	98人
平均職員数	22.9人	16.5人	23.9人
職員一人当たり児童数	4.6人	3.2人	4.1人
保育士一人当たり月額給与	258,901円	217,167円	227,781円

※文部科学省幼児教育課・厚生労働省保育課『幼稚園・保育所等の経営実態調査結果』(2015年11月20日)より



営利法人は、社会福祉法人・学校法人と比較して、職員の待遇について大きく劣位している訳ではない。

税・財務について：固定資産税

- 保育所等の用に供する土地については、地方税法の規定により、固定資産税の非課税措置が講じられているが、一方で、その土地から貸付料を得ている所有者については、自治体の判断により課税できるとされている。
- これにより、実際、多くの自治体では、このような所有者に対して課税しており、結果的に、同じ保育所等を設置する際も、所有する土地に設置する場合と土地を貸した上でそこに設置する場合とで、税のかかり方に違いが生じることとなっている。
- この件に関して、政府は2016年9月、土地所有者が保育所等の用地として土地を提供するインセンティブの一つとして、自治体に向けて、このような所有者に課税をしないことも選択肢の一つである旨、通知したところ。



税・財務について：固定資産税（つづき）



- ▶ 自治体においては、政府の通知を踏まえ、土地所有者が土地を提供するインセンティブの一つとして、貸付料を得ている土地所有者に対しても、保育所等の用に供するために貸している場合は課税しないという判断を検討すべき。
- ▶ 東京都(23区)ではH29年度より、土地の貸主に係る固定資産税・都市計画税の減免(民有地を活用した保育所等整備促進税制)を実施しており、国としてもこうした事例を踏まえながら、更に自治体の取り組みを後押しすべき。

ICT化について

ICT化について：行政の指導監査

- 保育所等に対しては、自治体より、定期的に指導監査が行われることとなっているが、この際、多くの自治体では、1園につき入金と出金の最低2つの通帳を用意しなければならない。また現物の提示が必要とされ、ネットバンキングや仮想口座等が使えないケースも多い。
- その他の提出書類についても、電子的に提出することが認められておらず、紙の書類のみ可とされているケースが多い。



ICT化について：行政の指導監査（つづき）



- 物理的に紙の通帳を常に用意しておかなければならず、それだけでも事業者にとっては相当のコストであるし、通帳記帳や領収書・請求書等の管理・提示、書類作成等の事務的作業が膨大となり、大きな負担。



- 各自治体においては、事業者側の負担に配慮し、現物によらない電子的な方法での指導監査への対応を可とすべき。

ICT化について：補助事業

- 保育所等のICT化については「保育所等における業務効率化推進事業」等、国の補助事業があるが、国⇒自治体⇒保育所というスキームの場合、自治体によって希望保育所の募集すら行わないケースがあるなど、関心にバラツキがある。



ICT化について：補助事業（つづき）



- しかし、ICT化により、保育士等のバックオフィス業務の効率化・負担軽減がなされ、結果として保育士が子供により向き合えるようになる。さらに将来的には、ICTの活用により、乳幼児突然死症候群の原因ともなるうつぶせ寝や体温の効果的チェックが可能となることが期待され、事故防止にも資することとなる。（次頁にICT化による成果の具体例）



- 各自治体においては、保育所等のICT化は結果的に保育の質的充実につながるのだという意識を持ち、国の事業の活用を含めて、積極的にこれを推進すべき。（なお、各保育所等も、現在の待機児童問題が一段落した後に生き残っていくのは、こうしたテクノロジーに対応したところであるとの認識を持ちつつ、積極的に対応していくことが求められる。）

ICT化について：民間サービスの事例

ユニファ株式会社：ネット販売システムにより、写真販売における保育士の作業を**大幅**軽減

従来の写真業務の光景

未だに園内での写真販売が壁張り・手書き注文・現金決済にて実施されている園は多く存在し、現場の保育士の方の大きな**業務負担**になっている



インターネット写真・動画サービス 「るくみーフォト」

撮った写真は「るくみー」に自動的にアップ。撮影時にクラスを設定するだけで自動的に仕分けが行われるため、保育士の従来の手間は**1/5以上**に削減

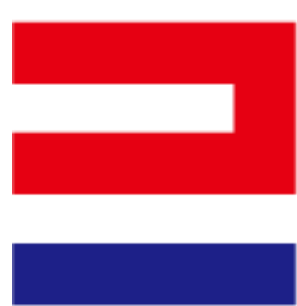
ICT化について：統一フォーム

- 補助金等の申請について、都道府県、市区町村ごとに申請内容にほぼ違いはないにもかかわらず、フォームが相違しており、事務的にかなりの負担。



- 国が統一的なフォームを示す等、煩雑さを軽減する工夫が必要。

Hello, Future!



新經濟連盟

Japan Association of New Economy