

## 第2 行政評価・監視結果

### 1 保育を巡る安全対策の現状等

#### (1) 保育施設等の区分

保護者の労働や疾病等の事由により、家庭において必要な保育を受けることが困難な乳児又は幼児（以下「乳幼児」という。）については、保育機能を有した施設（以下「保育施設」という。）や保育を専門の業として行う者に預けることが可能である。今回、調査対象とした保育施設及び保育を専門の業として行う者（以下「保育施設等」という。）について、大別すると、法律に基づき、都道府県知事又は市町村長の認可又は認定を受けたものと、認可を受けていないものに分類され、具体的には、次のような区分となっている。

#### ア 保育所

保育所は、児童福祉法第39条第1項の規定に基づく、保育を必要とする乳幼児を日々保護者の下から通わせて保育を行うことを目的とする利用定員が20人以上の施設を指し、市町村が設置する場合は同法第35条第3項の規定に基づく都道府県知事への届出が、市町村以外の者が設置する場合は同条第4項の規定に基づく都道府県知事の認可が、それぞれ必要とされている。

#### イ 認定こども園

保護者の多様な保育ニーズに対応するため、平成18年6月に、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律（以下「認定こども園法」という。）が制定され、同年10月から従来の保育所の持つ保育機能と幼稚園の持つ教育機能との両方を併せ持った新たな施設区分（以下「認定こども園」という。）が創設された。

認定こども園には、認定こども園法の規定に基づき、①既存の保育所に幼稚園の持つ教育機能を追加するタイプ（以下「保育所型認定こども園」という。）、②既存の幼稚園に保育所の持つ保育機能を追加するタイプ（以下「幼稚園型認定こども園」という。）、③新規で幼稚園の持つ教育機能と保育所の持つ保育機能の両方の機能を併せ持つ施設を開設するタイプ（以下「幼保連携型認定こども園」という。）、④幼稚園及び保育所のいずれの認可もない地域の教育施設又は保育施設が、認定こども園として必要な機能を果たすタイプ（以下「地方裁量型認定こども園」という。）の4類型<sup>1</sup>があり、いずれも開設する場合は、認定こども園法第3条、第16条又は第17条の規定に基づき、都道府県知事等の認可、認定又は届出が必要とされている。

#### ウ 地域型保育事業

従前は、利用定員が20人未満の小規模施設で保育を行う場合や、保育者の家庭で保育を行う場合は、都道府県知事の認可の対象外となり、児童福祉法第59条の2第1項の規定に基づく、いわゆる認可外保育施設（詳細は後述1-(1)-エ参照）に分類されていたが、平成27年4月に開始された「子ども・子育て支援新制度」<sup>2</sup>により、次図表のとおり、①家庭的保育事業、②小規模保育事業、③居宅訪問型保育事業、④事業所内保育事業（以下、これらの保育事業をまとめて「地域型保育事業」という。）といった新たな事業区分が創設され、これら4事業については、同法第34条の15第1項の規定に基づき、市町村自らが当該事業を行うことができるようになったほか、市町村以外の者が当該事業を行う場合についても、同条第2項の規定に基づき、市町村長の認可を受けることができるようになった。

図表 1-(1) 地域型保育事業の概要

保育事業の区分	概要	根拠条文 (児童福祉法)
①家庭的保育事業	市町村が行う研修を修了した保育士又は保育士と同等以上の知識及び経験を有すると市町村長が認める者（以下「家庭的保育者」という。）の居宅その他の場所（当該保育が必要と認められる乳幼児の居宅を除く。）において、家庭的保育者による保育を行う事業 （※利用定員が5人以下であるものに限る）	第6条の3第9項
②小規模保育事業	当該保育を必要とする乳幼児を保育することを目的とする施設において、保育を行う事業 （※利用定員が6人以上19人以下であるものに限る）	第6条の3第10項
③居宅訪問型保育事業	当該保育を必要とする乳幼児の居宅において家庭的保育者による保育を行う事業	第6条の3第11項
④事業所内保育事業	事業主等が雇用する労働者の監護する乳幼児及びその他の乳幼児を保育するために自ら設置する施設（事業主等から委託を受けて保育を実施する施設を含む。）において、保育を行う事業	第6条の3第12項

(注) 児童福祉法に基づき、当省が作成した。

## エ 認可外保育施設

上記アからウの保育施設等は、都道府県知事等の認可又は認定を受けた保育施設等（以下「認可保育施設等」という。）であるのに対し、これら認可保育施設等に分類されない、いわゆる認可外保育施設については、従前まではその実態の把握が難しかったが、平成14年10月に施行された改正児童福祉法により、1日に6人以上の乳幼児を預かる認可外保育施設を設置した場合は、同法第59条の2第1項の規定に基づき、事業を開始した日から1か月以内に都道府県知事への届出が義務付けられ、28年4月からは、一人以上の乳幼児を預かる場合でも届出が必要となった（以下、届出が必要な認可外保育施設を「届出対象認可外保育施設」という。）。ただし、児童福祉法施行規則（昭和23年厚生省令第11号）第49条の2の規定に基づき、従業員の乳幼児のみを保育する施設や、半年を限度として臨時に設置される施設等については、認可外保育施設としての都道府県知事への届出は不要とされている（以下、届出が不要とされている認可外保育施設を「届出対象外認可外保育施設」という。）。

なお、届出対象認可外保育施設について、届出を怠った場合や虚偽の届出をした場合は、児童福祉法第62条の4の規定に基づき、50万円以下の過料が課せられることとなっている。

### (2) 保育施設等の利用児童数等

厚生労働省では、毎年2回、認可保育施設等<sup>3</sup>における児童の利用状況を取りまとめ、公表している。厚生労働省が平成29年9月1日に公表した取りまとめ結果によると、次図表のとおり、同年4月1日現在で、認可保育施設等は全国で3万2,793か所（前年比1,934か所増）あり、254万6,669人の児童（前年比8万8,062人増）が利用している。

図表 1-(2)-① 認可保育施設等の箇所数及び利用児童数の推移

(単位:箇所、人)

区分	平成25年度		26年度		27年度		28年度		29年度	
	箇所数	利用児童数								
保育所	24,038	2,219,581	24,425	2,266,813	23,533	2,159,357	23,447	2,136,443	23,410	2,116,341
認定こども園	幼保連携型	—	—	—	1,931	171,301	2,790	257,545	3,619	342,523
	幼稚園型	—	—	—	582	19,428	743	24,724	871	30,882
地域型保育事業	—	—	—	—	2,737	23,528	3,879	39,895	4,893	56,923
合計	24,038	2,219,581	24,425	2,266,813	28,783	2,373,614	30,859	2,458,607	32,793	2,546,669

(注) 厚生労働省が公表した「保育所等関連状況取りまとめ（平成29年4月1日）」に基づき、当省が作成した。

また、厚生労働省では、認可外保育施設<sup>4</sup>を利用する児童の状況についても、毎年1回取りまとめ公表しており、同省の取りまとめ結果によると、次図表のとおり、平成28年3月31日現在で、認

可外保育施設は全国に 6,923 か所（前年比 1,115 か所減）あり、17 万 7,877 人の児童（前年比 2 万 3,653 人減）が利用している。

図表 1-(2)-② 認可外保育施設の箇所数及び利用児童数の推移

（単位：箇所、人）

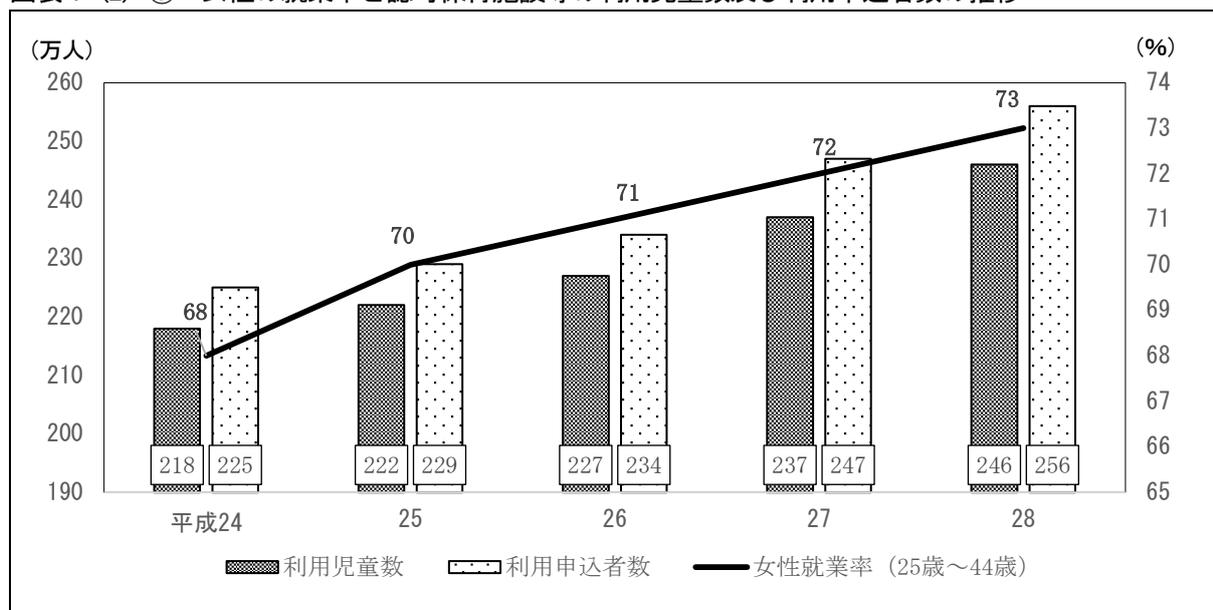
区分	平成23年度		24年度		25年度		26年度		27年度	
	箇所数	利用児童数	箇所数	利用児童数	箇所数	利用児童数	箇所数	利用児童数	箇所数	利用児童数
ベビーホテル	1,830	32,688	1,818	34,511	1,767	32,984	1,749	32,523	1,579	30,121
その他の認可外保育施設	5,909	152,271	6,016	166,210	6,172	170,213	6,289	169,007	5,344	147,756
合計	7,739	184,959	7,834	200,721	7,939	203,197	8,038	201,530	6,923	177,877

（注）1 厚生労働省が毎年公表している「認可外保育施設の現況取りまとめ」（各年度 3 月末現在）に基づき、本省が作成した。

2 「ベビーホテル」とは、認可外保育施設のうち、①夜 8 時以降の保育、②宿泊を伴う保育、③一時預かりの児童が利用児童の半数以上のいずれかを常時運営している施設の総称である。

保育に対する需要は、女性の社会進出の高まりを受けて拡大しており、平成 24 年度以降における女性の就業率と認可保育施設等の利用申込者数を比較してみると、次図表のとおり、就業率の増加とともに、認可保育施設等への利用申込者数も年々増加し、28 年 4 月 1 日現在で認可保育施設等の利用申込者数は約 256 万人に達し、前年度比で約 9 万人増加している。

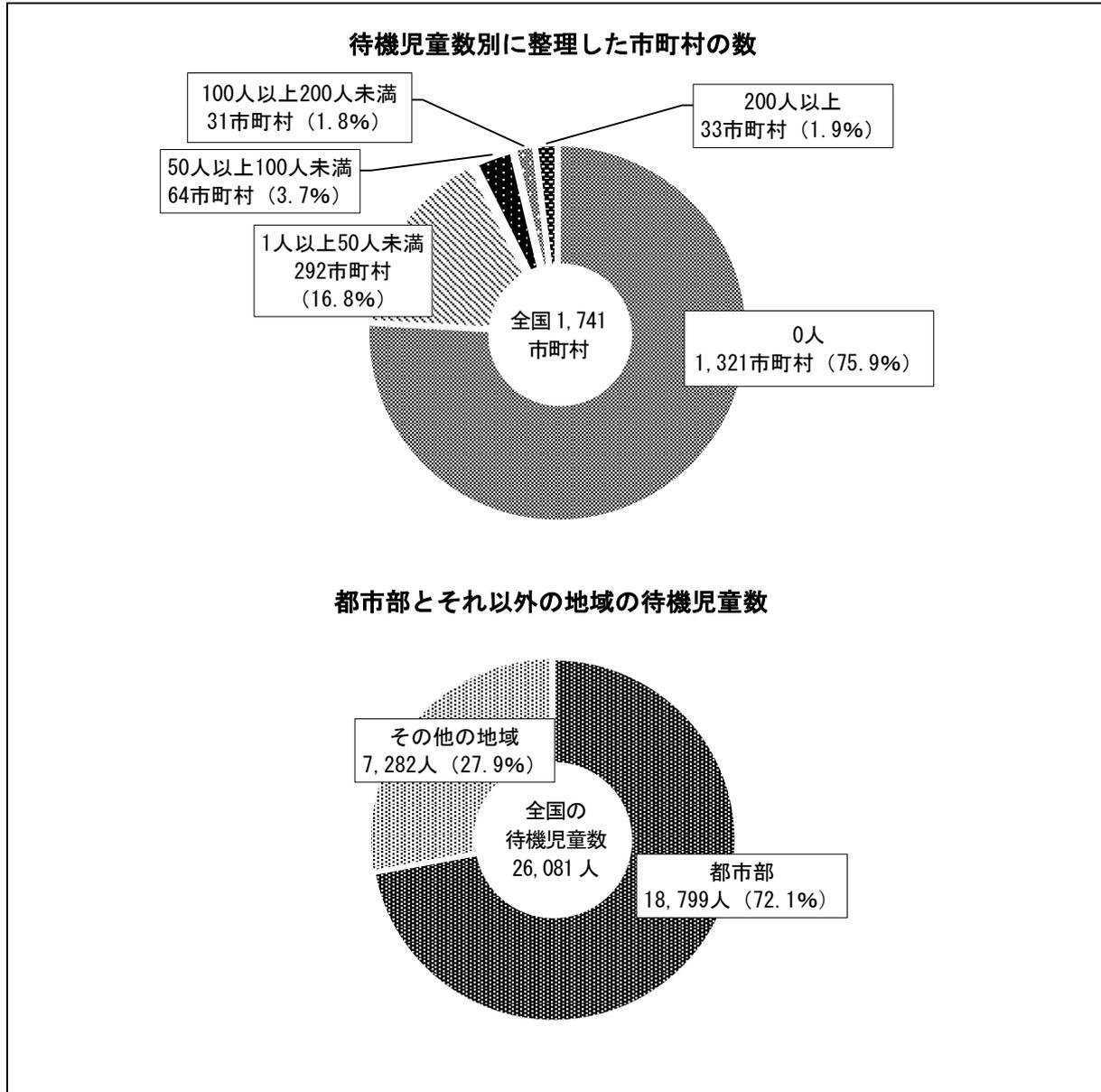
図表 1-(2)-③ 女性の就業率と認可保育施設等の利用児童数及び利用申込者数の推移



（注）平成 29 年 9 月 8 日に開催された「子ども・子育て会議（第 31 回）」の配布資料に基づき、本省が作成した。

一方、認可保育施設等に利用申込みをしているものの、受皿の不足によって、希望する時期に入所できず、入所を待たされている児童、いわゆる待機児童が一部の地域において発生している。厚生労働省が取りまとめた待機児童の状況によると、平成 29 年 4 月 1 日現在で全国の待機児童数は 2 万 6,081 人存在している。これを市町村別にみると、次図表のとおり、全国の市町村（1,741）のうち、約 8 割の市町村（1,321）において待機児童は発生していないが、首都圏等の都市部<sup>5</sup>で多くみられる傾向にあり、全体の 72%（待機児童数 1 万 8,799 人）を占めている。

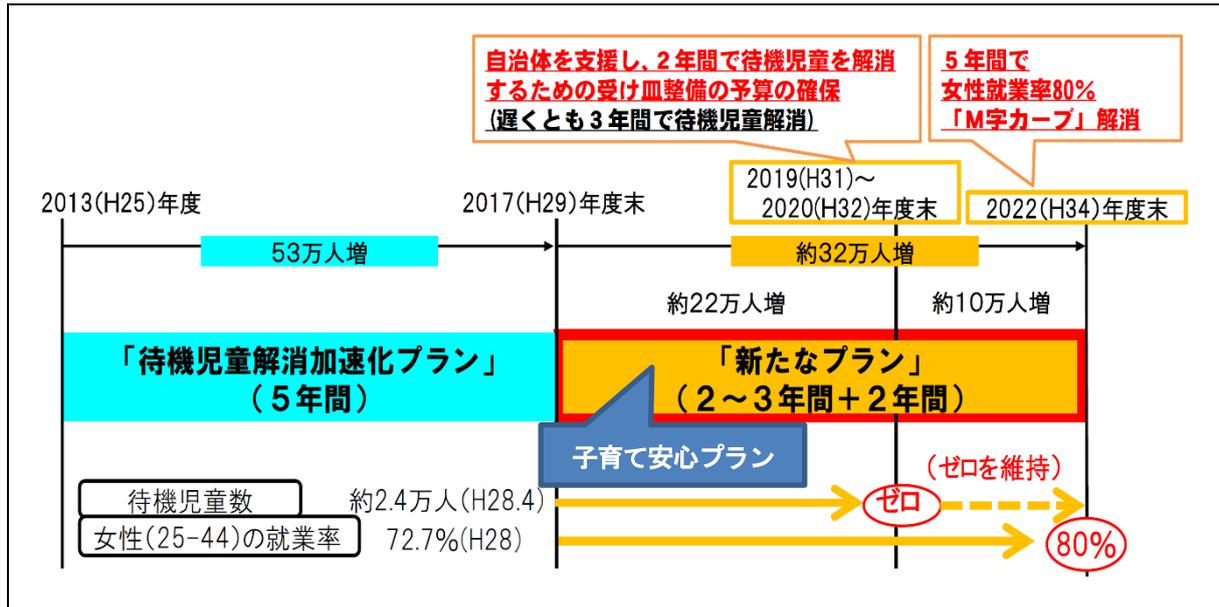
図表 1-(2)-④ 全国の市町村における待機児童数 (平成 29 年 4 月 1 日現在)



(注) 1 厚生労働省が公表した「保育所等関連状況取りまとめ (平成 29 年 4 月 1 日)」に基づき、当省が作成した。  
 2 図表中の構成比は、小数第 2 位を四捨五入しているため、合計が 100 にならない。

国は、待機児童の解消に向け、「待機児童解消加速化プラン」に基づき、平成 25 年度から 29 年度末までの 5 年間で新たに約 53 万人分の受皿を確保する目標を掲げた。さらに、現在、国は、待機児童解消に必要な受皿を整備するため、「子育て安心プラン」を策定し、平成 30 年度以降 5 年間で約 32 万人分の受皿を整備することとし、32 年度末までの待機児童の解消を目指している (図表 1-(2)-⑤参照)。

図表 1-(2)-⑤ 「待機児童解消加速化プラン」及び「子育て安心プラン」に基づく認可保育施設等の受皿量



(注) 平成 29 年 6 月 22 日に開催された「第 7 回 社会保障制度改革推進会議」の配布資料に基づき、当省が作成した。

### (3) 保育に関する安全対策

このように国は、保育の受皿整備に力を入れているが、保育施設等は、そもそも乳幼児を安全で安心して預けることができる環境でなければならず、国は、量的な拡大を進めることと同時に、保育従事者数を確保し、安全管理に関する知識や技術を向上させるなど質的な面を充実させることも重要である。

このため、国は、関連する各種法令・指針等に基づき、受入れた乳幼児の数に応じ、一定数以上の保育従事者を配置する基準を定めているほか、保育施設等に対し、保育事故や災害等に備えた点検、事故防止のための研修や訓練を実施するなどの安全対策を講ずるよう求めている。

また、国は、都道府県や市町村に対し、定期的な立入検査を実施し、保育施設等の運営状況を確認するよう要請している。

国が定めた保育施設等における安全対策等について整理すると、以下のとおりである。

#### ア 保育施設等における安全対策

##### (7) 保育従事者の配置基準

###### a 認可保育施設等

都道府県等は、認可保育施設等の認可等を行うに当たり、認可保育施設等の設備及び運営についての基準を条例で定め、定めた基準に適合しているかどうかの審査を行っているが、国は、都道府県等が条例で基準を策定するに当たって従うべきもの及び参酌すべきものとして、それぞれ主務省令又は告示により、必要な保育従事者の資格や配置数等の基準を示している(図表 1-(3)-①参照)。

###### b 認可外保育施設

認可外保育施設の場合、認可保育施設等のように主務省令又は告示において、必要な保育従事者の資格や配置数等の基準を定めたものはないものの、厚生労働省では、児童福祉法第 59 条の規定に基づく行政庁による報告聴取・立入調査の権限等を通じ、認可外保育施設における一定の保育水準の確保を図っている。

具体的には、厚生労働省が都道府県等宛てに発出した「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」(平成 13 年 3 月 29 日付け雇児発第 177 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知)の中で、認可外保育施設に対して指導監督するために必要な保育従事者数や施設の設備

等の基準（以下「認可外保育施設指導監督基準」という。）について定め、都道府県等に対し、これに基づいた適切な指導を行うよう要請している（図表 1-(3)-①（再掲）参照）。

なお、認可外保育施設の設置者は、児童福祉法第 59 条の 2 の 5 の規定に基づき、毎年、保育している児童や保育従事者数等の運営状況について、都道府県知事に報告しなければならないとされている。

図表 1-(3)-① 保育施設等の類型別の保育従事者の配置基準

施設類型		対象児童年齢	認可等定員	保育従事者の配置基準	保育従事者の資格	
認可	保育所	0～5歳	20人以上	(0歳児)3人に1人 (1・2歳児)6人に1人 (3歳児)20人に1人 (4・5歳児)30人に1人	保育士	
	認定こども園 幼稚園型		最低定員なし	(0歳児)3人に1人 (1・2歳児)6人に1人 (3歳児)20人に1人 (4・5歳児)30人に1人	保育士資格と幼稚園教諭免許の両方を有する者が望ましいが、いずれかでも可	
			20人以上	※満3歳以上の児童を教育する場合は、学級を編成	※ただし、満3歳未満の児童を預かる場合又は満3歳以上の児童を「保育所型」で預かり、教育担当時間以外の保育に従事する場合は保育士資格が必要	
			認可外保育施設と同様			
			20人以上			
幼保連携型	20人以上	(0歳児)3人に1人 (1・2歳児)6人に1人 (3歳児)20人に1人 (4・5歳児)30人に1人	保育教諭(保育士資格と幼稚園教諭免許の両方を有する者)			
地域型保育事業	家庭的保育事業	0～2歳	1～5人	3人に1人 (補助者を置く場合は5人に2人)	家庭的保育者	
			小規模保育事業	A型	6～19人	保育所の職員配置基準+1人
	B型			保育士		
	C型			1/2以上が保育士		
	居宅訪問型保育事業 事業所内保育事業		—	6～10人	3人に1人 (補助者を置く場合は5人に2人)	家庭的保育者
			1人以上	—	1人に1人	保育士
20人以上		20人以上	保育所と同様			
認可外保育施設	0～5歳	20人以上	20人以上	保育所と同様	おおむね1/3以上が保育士又は看護師(准看護師を含む)	
		6人以上 19人以下	6人以上 19人以下	保育所と同様に複数配置されていることが望ましい		
		5人以下	5人以下	①家庭的保育を行う場合は3人に1人(ただし、家庭的保育補助者と共に保育する場合は、5人に1人) ②居宅訪問を行う場合は原則1人に1人		保育士、看護師又は家庭的保育者が配置されることが望ましい

- (注) 1 内閣府、文部科学省及び厚生労働省の「子ども・子育て支援新制度ハンドブック 施設・事業者向け」(平成 27 年 7 月改訂版)等に基づき、当省が作成した。
- 2 「保育教諭」は、保育士資格と幼稚園教諭免許の両方を有している者のことであるが、どちらか一方しか有していない者は、「子ども・子育て支援新制度」施行(平成 27 年度)後、5 年間に限り、保育教諭となることができる。
- 3 小規模保育事業の類型については、「A型」は保育所分園、ミニ保育所に近い類型、「B型」は中間型、「C型」は家庭的保育(グループ型小規模保育)に近い類型である。
- 4 小規模保育事業B型の保育士以外の者には研修を実施することとされている。
- 5 「認可外保育施設」で乳幼児 6 人以上 19 人以下の施設については、保育従事者が一人となる時間帯を必要最小限とすることや他の職員を配置するなど安全面に配慮することにより、保育所と同様の基準を適用しないことができるとされている。

#### (イ) 保育施設等内の安全点検の実施

##### a 認可保育施設等

保育所及び地域型保育事業を行う者に対し、保育設備の安全点検の実施を義務付けた法令の規定はないが、保育所保育指針(平成 20 年厚生労働省告示第 141 号)<sup>6</sup>において、「保育中の事故防止のため、保育所内外の安全点検に努め」、「災害や事故の発生に備え、危険箇所の点検(略)を実施」することとされている。

また、認定こども園のうち、幼稚園型認定こども園及び幼保連携型認定こども園においては、学校保健安全法(昭和 33 年法律第 56 号)第 27 条の規定に基づき、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の施設及び設備の安全点検等に関する事項についての計画(以下「学校

安全計画」という。)を策定し、これを実施しなければならないとされている。

#### b 認可外保育施設

認可外保育施設は、認可外保育施設指導監督基準において、安全点検の実施に関して、「睡眠中の児童の顔色や呼吸の状態をきめ細かく観察すること」及び「乳児を寝かせる場合には、仰向けに寝かせること」とされているほか、「事故防止の観点から、施設内の危険な場所、設備等に対して適切な安全管理を図ること」とされている。

また、内閣府、文部科学省及び厚生労働省（以下「関係3府省」という。）は、平成28年3月、地方公共団体に対し、管内の認可外保育施設を含む教育・保育施設等で広く活用されるよう周知を図りたいとして、乳幼児の死亡事故や重篤な事故への対応方法等を整理した「教育・保育施設等における事故防止及び事故発生時の対応のためのガイドライン」（以下「事故防止等ガイドライン」という。<sup>7)</sup>を発出している。事故防止等ガイドラインによると、認可外保育施設を含む保育施設等は、安全確保のため、設備等に係る年齢別のチェックリストを作成するなどして、定期的に安全点検を実施することとされている。

#### (ウ) 保育事故防止等のための研修の実施

##### a 認可保育施設等

認可保育施設等は、特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の運営に関する基準（平成26年内閣府令第39号。以下「運営基準」という。）第32条第1項第3号又は第50条の規定に基づき、事故の発生又はその再発を防止するため、従業者に対する研修を定期的に行うこととされている。

また、認定こども園のうち、幼稚園型認定こども園及び幼保連携型認定こども園については、学校保健安全法第27条の規定に基づき、児童生徒等の安全の確保を図るため、職員の研修その他学校における安全に関する事項を定めた学校安全計画を策定し、これを実施しなければならないとされている。

なお、事故のみに特化したものではないが、保育所及び地域型保育事業を行う者については、研修全般に係る規定として、次のような基準が定められている。

- ① 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（昭和23年厚生省令第63号。以下「児童福祉施設最低基準」という。）第7条の2第2項及び家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準（平成26年厚生労働省令第61号。以下「地域型保育事業最低基準」という。）第9条第2項の規定において、職員に対し、その資質の向上のための研修の機会を確保しなければならないとされている。
- ② 保育所保育指針において、施設長は「職員及び保育所の課題を踏まえた保育所内外の研修を体系的、計画的に実施するとともに、職員の自己研鑽に対する援助や助言に努める」ことに留意し、必要な環境の確保に努めなければならないとされる一方、職員は保育所内外の研修等を通じて、必要な知識及び技術の修得、維持及び向上に努めなければならないとされている。

##### b 認可外保育施設

事故のみに特化したものではないが、研修全般に係る規定として、認可外保育施設指導監督基準において、認可外保育施設の施設長は、保育所保育指針を理解する機会を設ける等、保育従事者の人間性及び専門性の向上に努めることとされているほか、その考え方として、保育従事者等は都道府県等が実施する研修等への参加が望ましいなどとされている。

また、事故防止等ガイドラインによると、認可外保育施設を含む保育施設等は、「子どもの安全確保に関する研修に参加することを基本とするとともに、全ての職員は、救急対応（心肺蘇生法、気道内異物除去、AED<sup>8)</sup>・エピペン<sup>9)</sup>の使用等）の実技講習、事故発生時の対処方法を身につける実践的な研修を通じて、事故防止に係る職員の資質の向上に努める」こととされている。

## (イ) 保育事故防止等のための訓練の実施

### a 認可保育施設等

保育所及び地域型保育事業を行う者は、児童福祉施設最低基準第 6 条及び地域型保育事業最低基準第 7 条において、非常災害に対する具体的計画を立て、これに対する訓練に努め、うち、消火及び避難に対する訓練は少なくとも毎月 1 回は行わなければならないとされている。このほか、保育所及び地域型保育事業を行う者は、保育所保育指針に基づき、災害や事故の発生に備えた避難訓練や外部からの不審者等の侵入防止のための訓練等の不測の事態に備えて必要な対応を図ることとされている。

また、認定こども園のうち、幼稚園型認定こども園及び幼保連携型認定こども園については、学校保健安全法第 29 条第 1 項の規定に基づき、児童生徒等の安全の確保を図るため、当該学校の実情に応じて、危険等発生時において当該学校の職員がとるべき措置の具体的内容及び手順を定めた対処要領を作成することとされており、同条第 2 項の規定に基づき、当該対処要領の職員に対する周知、訓練の実施その他の危険等発生時において職員が適切に対処するために必要な措置を講ずることとされている。

### b 認可外保育施設

認可外保育施設は、認可外保育施設指導監督基準に基づき、非常災害に対する具体的計画を立て、これに対する定期的な訓練を実施することとされている。

また、厚生労働省では、児童福祉法第 59 条の 2 の 5 第 2 項の規定に基づく情報提供の一環として、「認可外保育施設指導監督基準を満たす旨の証明書交付要領」（「認可外保育施設指導監督基準を満たす旨の証明書の交付について」（平成 17 年 1 月 21 日付け雇児発第 0121002 号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）の別紙。以下「証明書交付要領」という。）を定め、認可外保育施設指導監督基準を満たしている認可外保育施設に対し、都道府県等が証明書を交付し、その旨を公表する仕組みを設けており、証明書交付要領によると、認可外保育施設における避難消火等の訓練の実施状況を調査する際の調査事項として、「訓練は毎月定期的に行われているか。※ 訓練内容は、消火活動、通報連絡及び避難誘導等の実地訓練を原則とする。」という項目がみられる。

他方、認可外保育施設を含む収容人員が 30 人以上の保育施設は、消防法（昭和 23 年法律第 186 号）第 8 条第 1 項等の規定に基づき、消防計画を作成し、消火、通報<sup>10</sup>及び避難訓練（以下「消防訓練」という。）を定期的実施しなければならないとされており、このうち消火及び避難訓練については、消防法施行規則（昭和 36 年自治省令第 6 号）第 3 条第 10 項の規定に基づき、年 2 回以上実施することとされている。

## イ 保育施設等で発生した重大事故の報告

### (7) 国への報告の仕組み

保育施設等のうち、保育所及び認可外保育施設は、従前から、厚生労働省から発出された通知等に基づき、死亡事故等が発生した場合は、国に報告することが求められていたが、平成 27 年以降、認可保育施設等については、運営基準第 32 条第 2 項及び第 50 条の規定に基づき、保育の提供により事故が発生した場合は、市町村に連絡することが義務付けられた。

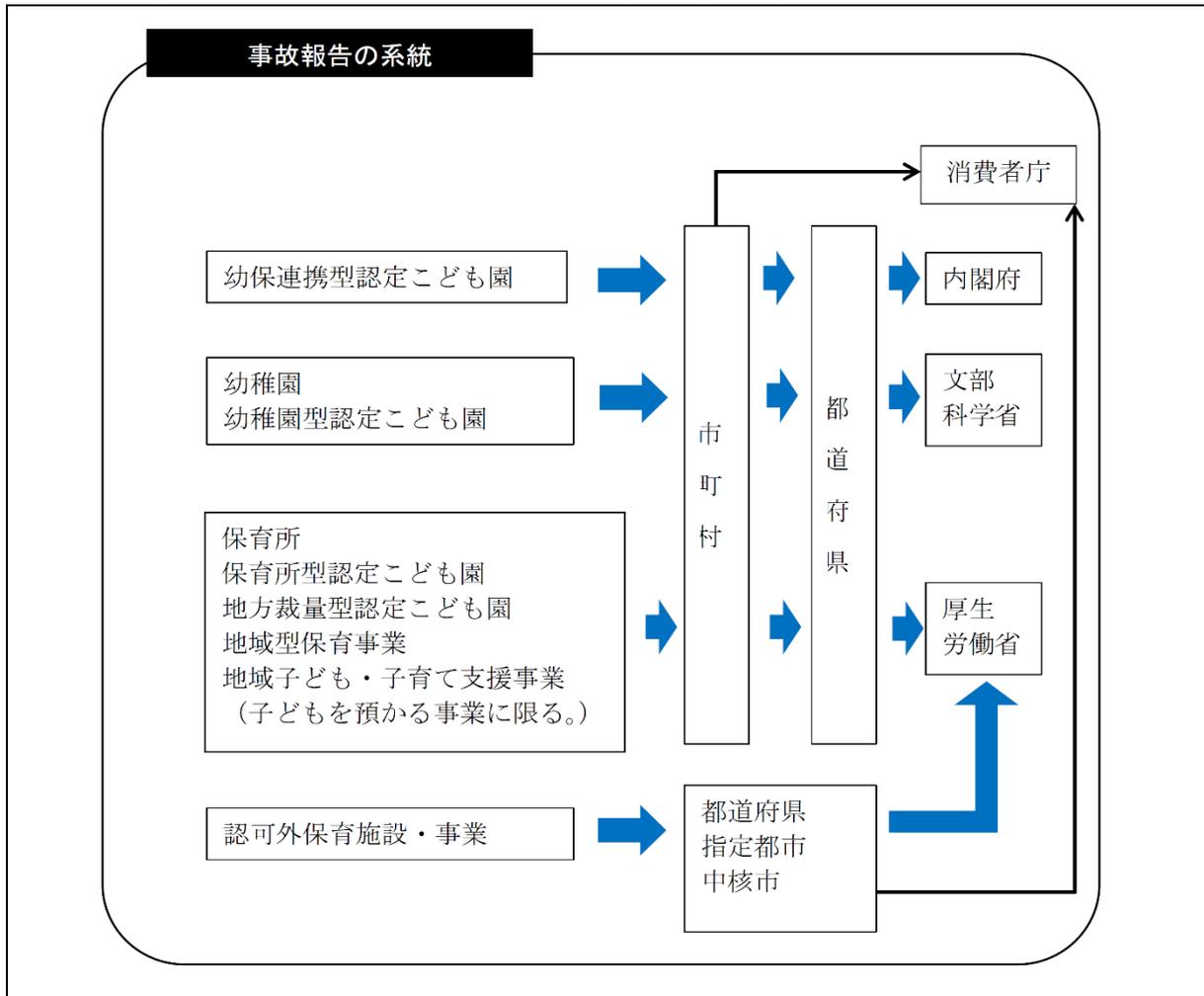
また、認可外保育施設については、従前、認可保育施設等のような法令に基づく行政への事故報告の仕組みはなかったが、平成 29 年 11 月 10 日付けで児童福祉法施行規則が改正され、同日以降は、同規則第 49 条の 7 の 2 第 1 項の規定に基づき、当該施設におけるサービスの提供による事故が発生した場合は、速やかに当該事実を都道府県知事に報告しなければならないこととされている（後述の項目 3 参照）。

このことを踏まえ、関係 3 府省では、「特定教育・保育施設等における事故の報告等について」（平成 29 年 11 月 10 日付け府子本 912 号、29 初幼教第 11 号、子保発 1110 第 1 号、子子発 1110 第 1 号、子家発 1110 第 1 号内閣府子ども・子育て本部参事官（子ども・子育て支援担当）、同本

部参事官（認定こども園担当）、文部科学省初等中等教育局幼児教育課長、同局健康教育・食育課長、厚生労働省子ども家庭局保育課長、同局子育て支援課長、同局家庭福祉課長連名通知。以下「平成 29 年事故報告通知」という。）を発出し、保育施設等で発生した事故のうち、①死亡事故、②治療に要する期間が 30 日以上を負傷や疾病を伴う重篤な事故等（意識不明（人工呼吸器を付ける、ICUに入る等）の事故を含む。以下①、②の事故をまとめて「重大事故」という。）については、市町村又は都道府県を経由して、国に報告するよう要請している（図表 1-(3)-②参照）。

なお、上記②の意識不明の事故については、その後の経過にかかわらず、事案が生じた時点で報告することとされている。

図表 1-(3)-② 特定教育・保育施設等における重大事故の報告系統



(注)「教育・保育施設等における事故防止及び事故発生時の対応のためのガイドライン【事故発生時の対応】～施設・事業者、地方自治体共通～」による。

(イ) 国へ報告された重大事故の件数等

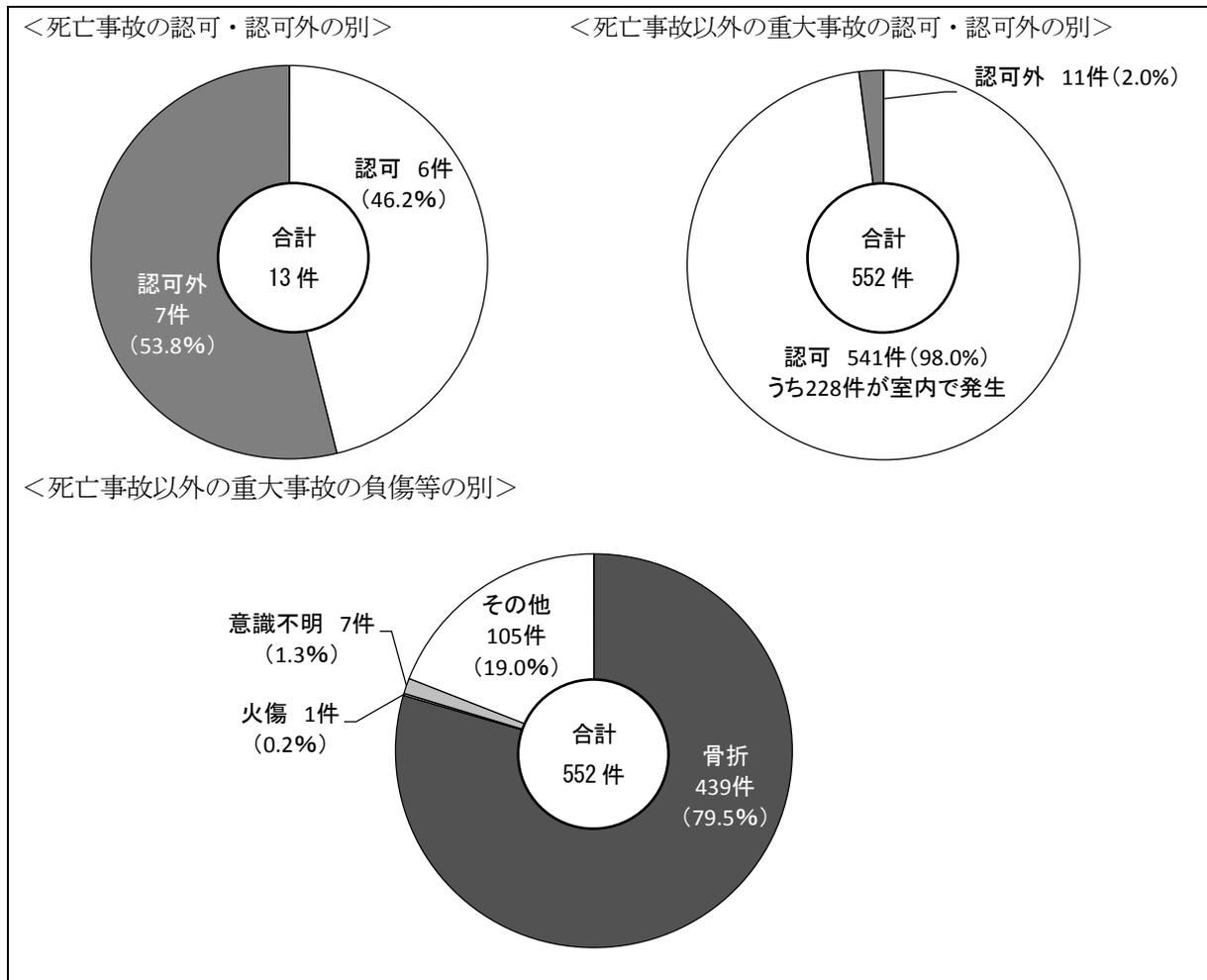
上記通知等に基づき国に報告された重大事故について、平成 26 年までは厚生労働省が、27 年以降は内閣府が、毎年 1 回、年齢・場所別等の事故報告件数等の事故の再発防止に資すると認められる情報について取りまとめ、公表している。

内閣府が平成 29 年 5 月 12 日に公表した「平成 28 年教育・保育施設等における事故報告集計」によると、次図表のとおり、国は、保育施設等から 28 年 1 月 1 日から同年 12 月 31 日までの 1 年間で 565 件の重大事故の報告を受けており、うち 13 件が死亡事故で、552 件は骨折等の負傷等事故となっている。

また、国が報告を受けた 565 件の重大事故の内訳をみると、次図表のとおり、

- i) 死亡事故 13 件のうち 7 件 (53.8%) は、認可外保育施設で起きた事故となっている一方、
- ii) 死亡事故以外の重大事故の負傷等 552 件のうち 541 件 (98.0%) は、認可保育施設等で起きた事故であり、うち 42.1% に当たる 228 件が室内で発生している状況にある。
- iii) 負傷等の内容としては、最も多い事故は骨折の 439 件 (79.5%)、次いで、意識不明の事故が 7 件 (1.3%) で、火傷が 1 件 (0.2%) となっている。

図表 1-(3)-③ 平成 28 年に国が報告を受けた重大事故 565 件の内訳

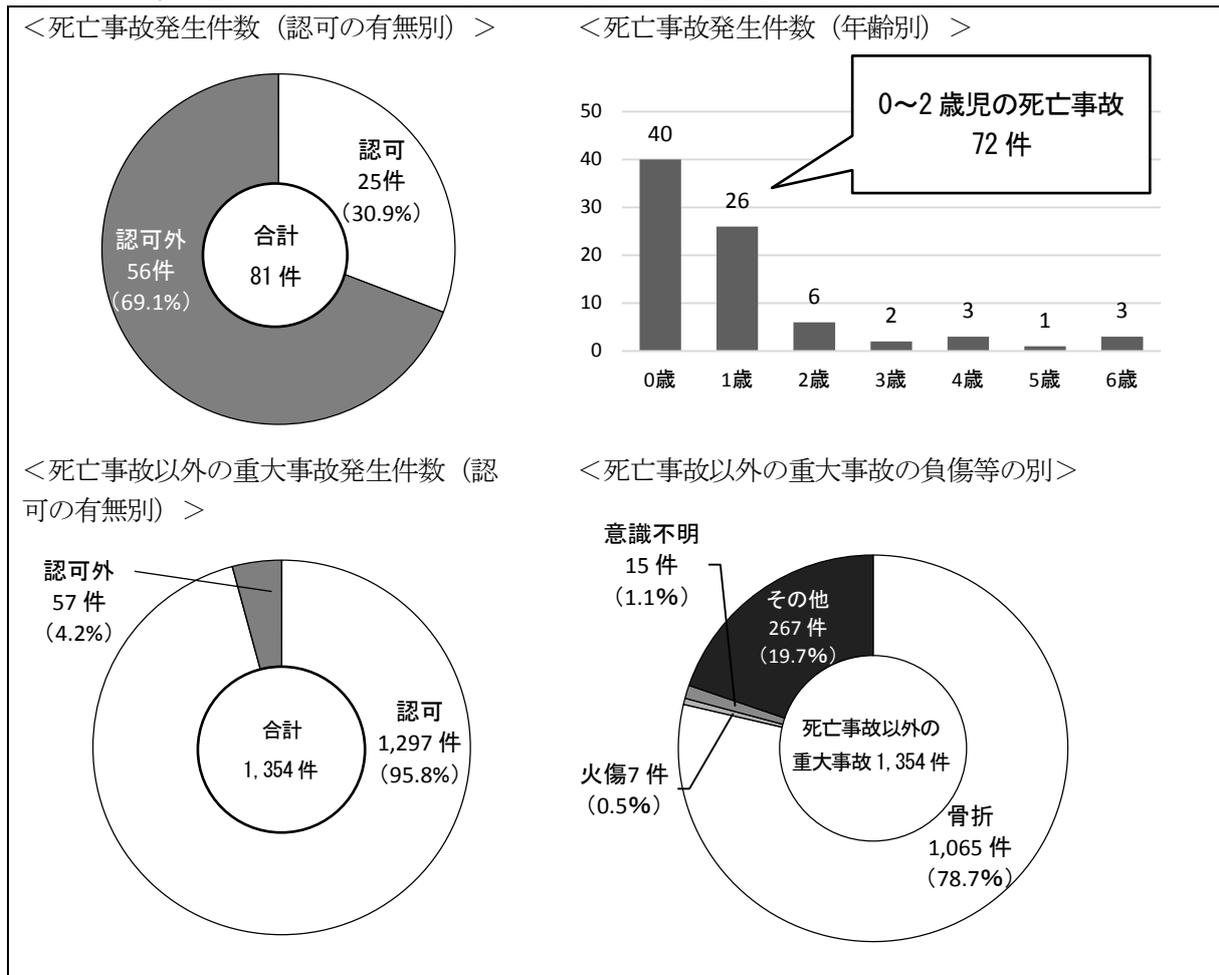


(注) 内閣府の「平成 28 年教育・保育施設等における事故報告集計」の公表及び事故防止対策について」に基づき、当省が作成した。

さらに、保育施設等で発生した死亡事故について、当省が内閣府及び厚生労働省が公表した資料に基づき、過去 5 年間 (平成 24 年から 28 年まで) の事故を集計したところ、次図表のとおり、死亡事故は、81 件発生しており、うち約 7 割の 56 件は、認可外保育施設において発生している。これを死亡時の年齢別にみると、0 歳児から 2 歳児の死亡事故が約 9 割 (72 件) を占めている。

これに対し、死亡事故以外の重大事故を同様に集計したところ、次図表のとおり、死亡事故以外の重大事故は、1,354 件発生しており、うち 9 割以上の 1,297 件は、認可保育施設等において発生しており、認可外保育施設においては、57 件 (4.2%) となっている。

図表 1-(3)-④ 過去 5 年間（平成 24 年から 28 年まで）の重大事故の報告の内訳



(注) 1 内閣府及び厚生労働省の資料に基づき、当省が作成した。

2 平成 27 年及び 28 年の重大事故の報告件数は、内閣府の資料から、保育施設等から報告された事故についてのみ集計している。

加えて、上記 81 件の死亡事故のうち、内閣府及び厚生労働省により、その発生時の状況及び主な死因が公表されている過去 4 年間（平成 25 年から 28 年まで）の死亡事故（63 件）をみると、次図表のとおり、睡眠中の事故が約 7 割（47 件）を占めている。

図表 1-(3)-⑤ 死亡発生時の状況及び主な死因（平成 25 年～28 年）

<死亡発生時の状況>

(単位：件)

	平成 25 年	平成 26 年	平成 27 年	平成 28 年	合計
睡眠中	16 (4) <12>	11 (2) <9>	10 (1) <9>	10 (3) <7>	47 (10) <37>
プール活動・水遊び	3 <3>	6 (3) <3>	0	0	—
食事中			1 (1)	0	—
その他			3 (2) <1>	3 (3)	—
合計	19 (4) <15>	17 (5) <12>	14 (4) <10>	13 (6) <7>	63 (19) <44>

<主な死因>

(単位：件)

	平成 25 年	平成 26 年	平成 27 年	平成 28 年	合計
SIDS	2(1)<1>	1<1>	2<2>	0	5(1)<4>
窒息	1<1>	2(1)<1>	1(1)	0	4(2)<2>
病死	6(1)<5>	1<1>	2(2)	4(3)<1>	13(6)<7>
溺死	10(2)<8>	1(1)	1<1>	0	—
その他		12(3)<9>	8(1)<7>	9(3)<6>	—
合計	19(4)<15>	17(5)<12>	14(4)<10>	13(6)<7>	63(19)<44>

(注) 1 内閣府及び厚生労働省の資料に基づき、本省が作成した。

2 表中の数値は死亡事故件数で、裸数は保育施設等に係る数、( )内の数値は認可保育施設等に係る数、< >内の数値は認可外保育施設に係る数を指す。

3 平成 25 年及び 26 年の死亡発生時の状況については、厚生労働省公表資料において、「プール活動・水遊び」及び「食事中」の別がなく、「睡眠中」及び「その他」の別のみ公表されている。また、平成 25 年の主な死因については、同資料において、「溺死」の別がなく、「SIDS」、「窒息」、「病死」、「その他」の別のみ公表されている。

4 「SIDS」とは、Sudden Infant Death Syndrome（乳幼児突然死症候群）の略語で、「乳幼児突然死症候群（SIDS）診断ガイドライン（第 2 版）」（平成 24 年 10 月）における厚生労働省 SIDS 研究班の定義によると、「それまでの健康状態および既往歴からその死亡が予測できず、しかも死亡状況調査および解剖検査によってもその原因が同定されない、原則として 1 歳未満の児に突然の死をもたらした症候群」とされている。

## ウ 行政における保育施設等に対する指導監督

### (7) 監査の実施根拠

#### a 認可保育施設等

都道府県等は、認可保育施設等のうち、保育所、地域型保育事業を行う者又は幼保連携型認定こども園に対しては、児童福祉法第 46 条第 1 項、同法第 34 条の 17 第 1 項又は認定こども園法第 19 条第 1 項の規定に基づき、必要と認める事項の報告を求め、又は当該職員に関係者に対して質問させ、若しくはその施設に立ち入り、設備、帳簿書類その他の物件を検査させることができることとされている。

#### b 認可外保育施設

都道府県は、認可外保育施設に対して、児童福祉法第 59 条第 1 項の規定に基づき、児童の福祉のため必要があると認めるときは、その施設の設置者若しくは管理者に対し、必要と認める事項の報告を求め、又は当該職員をして、その事務所若しくは施設に立ち入り、その施設の設備若しくは運営について必要な調査若しくは質問をさせることができることとされている

(以下、これら認可保育施設等及び認可外保育施設に対する報告の要求、立入検査等の一連の指導監督権限をまとめて「監査」という。)

### (4) 監査の実施頻度

#### a 認可保育施設等

認可保育施設等のうち、保育所又は地域型保育事業を行う者に対する監査は、児童福祉法施行令（昭和 23 年政令第 74 号）第 38 条又は同施行令第 35 条の 4 の規定に基づき、1 年に 1 回以上、実地に行わなければならないとされている。

また、幼保連携型認定こども園に対する監査については、法令で実施頻度は定められておらず、関係 3 府省の連名通知である「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律に基づく幼保連携型認定こども園に対する指導監督について」（平成 27 年 12 月 7 日付け府子本第 373 号、27 文科初第 1136 号、雇児発 1207 第 1 号内閣府子ども・子育て本部統括官、文部科学省初等中等教育局長、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長連名通知。以下「幼保連携型認定こども園監査通知」という。）において、都道府県等の判断により、定期的かつ計画的に行うこととされているが、保育所等が原則として 1 年に 1 回以上実地に監査

しなければならないとされていることを踏まえ、その均衡に留意することとされている。

#### b 認可外保育施設

厚生労働省は、都道府県等に通知した「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」の中で、認可外保育施設に対する監査を実施するに当たっての留意点等を整理した指針（以下「認可外保育施設指導監督の指針」という。）を示している。認可外保育施設指導監督の指針によると、認可外保育施設に対する監査の実施頻度について、届出対象認可外保育施設に対しては、年1回以上行うことが原則とされており、届出対象外認可外保育施設に対しては、できる限り努力することとされている。

ただし、届出対象認可外保育施設の中でも、施設の種別によっては、次のように規定されている。

- ① 1日に保育する乳幼児の数が5人以下の施設（児童福祉法第6条の3第11項に規定する業務（居宅訪問型保育事業）を目的とする施設を除く。）：できる限り年1回以上行うよう努力
- ② 児童福祉法第6条の3第11項に規定する業務（居宅訪問型保育事業）を目的とする施設：都道府県等が必要と判断する場合に指導
- ③ ベビーホテル<sup>11</sup>：必ず年1回以上行うこと。

#### (ウ) 監査結果の通知方法等

##### a 認可保育施設等

認可保育施設等のうち、保育所及び地域型保育事業を行う者に対して、都道府県等が監査を実施した場合の監査結果の通知方法等については、「児童福祉行政指導監査の実施について（通知）」（平成12年4月25日付け児発第471号厚生省児童家庭局長通知）において、具体的に文書をもって速やかに行うこととされているほか、指示事項に対する是正改善の状況は、期限を付して報告を求め、重要事項は必要に応じてその改善状況等を確認するために、特別指導監査（問題を有する保育施設等を対象に必要に応じて特定の事項について実施する監査のこと）等の措置を採ることとされている。

また、幼保連携型認定こども園に対して、都道府県等が監査を実施した場合の監査結果の通知方法等については、幼保連携型認定こども園監査通知において、文書をもって必要な指導、助言等を行うこととされているほか、指導、助言等を行った事項については、期限を付して対応状況の報告を求め、是正改善の有無を確認することとされている。

なお、地域型保育事業を行う者に対する監査については、「児童福祉法に基づく家庭的保育事業等の指導監査について」（平成27年12月24日付け雇児発1224第2号厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）において、「児童福祉行政指導監査の実施について（通知）」を参考に適切に指導監査を行うこととされている。

##### b 認可外保育施設

認可外保育施設に対して都道府県等が監査を実施した場合の監査結果の通知方法等については、認可外保育施設指導監督の指針において、監査の結果、認可外保育施設指導監督基準に照らして改善を求める必要があると認められる認可外保育施設に対しては、監査実施後、おおむね1か月以内に文書により改善指導を行うこととされている。また、認可外保育施設の改善指導に係る回答又は提出があった場合は、その改善状況を確認するため、必要に応じ、設置者又は管理者に対する出頭要請や施設又は事務所に対する特別の实地監査（乳幼児の処遇上の観点から施設に問題があると認められる場合等に特別に実施する实地監査のこと）を行うこととされている。

## (I) 改善勧告等

### a 認可保育施設等

認可保育施設等のうち、保育所及び地域型保育事業を行う者が、児童福祉法の規定に基づいて都道府県等が定めた設備及び運営に関する基準に適合していない場合には、都道府県等は、同法第46条第3項又は第34条の17第3項の規定に基づき、当該基準に適合するために必要な措置を採るべき旨を勧告することができ、その勧告に従わず、かつ、児童福祉に有害であると認められる場合は、必要な改善を命ずることができるとされている。

また、児童福祉法第46条第4項又は第34条の17第4項の規定に基づき、同法の規定に基づいて都道府県等が定めた設備及び運営に関する基準に適合しておらず、かつ、児童福祉に著しく有害であると認められるときは、その施設の設置者又はその事業を行う者に対し、その事業の停止を命ずることができるとされている。

同様に、幼保連携型認定こども園についても、認定こども園法又は同法に基づく命令若しくは条例の規定に違反した場合は、都道府県等は、認定こども園法第20条の規定に基づき、園の設置者に対し、必要な改善を勧告することができるとされている。そして、当該設置者がその勧告に従わず、かつ、園児の教育上又は保育上有害であると認められるときは、必要な改善を命ずることができ、園児の教育上又は保育上著しく有害であると認められるとき等は、同法第21条の規定に基づいて幼保連携型認定こども園の事業の停止又は施設の閉鎖を命ずることができるとされている。

なお、都道府県知事又は市町村長の認可を受けて設置した保育所又は地域型保育事業を行う者が、児童福祉法若しくは同法に基づいて発する命令又はこれらに基づいてなす処分違反したときは、都道府県知事又は市町村長は、同法第58条第1項又は第2項の規定に基づき、その認可を取り消すことができるとされ、幼保連携型認定こども園についても認定こども園法第22条に同様の規定が設けられている。

### b 認可外保育施設

認可外保育施設については、認可外保育施設指導監督基準に適合しておらず、改善指導を繰り返しているにもかかわらず、改善の見通しが無いなど、児童の福祉のため必要があると認める場合に、都道府県は、児童福祉法第59条第3項の規定に基づき、当該施設の設備又は運営の改善その他の勧告をすることができるとされている。そして、当該施設の設置者がその勧告に従わなかった場合は、児童福祉法第59条第4項の規定に基づき、その旨を公表することができるとされ、児童の福祉のため必要があると認めるときは、同条第5項の規定に基づき、その事業の停止又は施設の閉鎖を命ずることができるとされている。

## (4) 調査の対象とした事項等

本調査は、保育施設等や行政における安全対策への取組状況を把握することを通じ、必要な改善方を提示し、より安全で、より安心できる保育環境の整備を促進するために実施したものである。

また、本調査を実施するに当たっては、保育施設等の安全対策を向上させるために、①児童と直接接する保育施設等自らが行うべき安全対策の視点、②保育施設等の監督官庁としての行政が担うべき安全対策の視点、③保護者が安心して乳幼児を預けられる保育施設等に関する情報の充実に資する視点の3方向からの調査を実施することとし、各調査項目ともに、主に死亡や重篤な事故につながる又はつながりかねない重大事故の発生又は重大事故への発展を防止するために国として何ができるか、何を行うべきかを念頭に置いて調査を実施した。

なお、今回、調査対象とした保育施設の選定に当たっては、調査対象とした15都道府県29市町村<sup>2</sup>(以下「調査対象44地方公共団体」という。)に所在する①保育所、②認定こども園、③地域型保育事業を行う施設(以下「地域型保育施設」という。)のうち、小規模保育事業を行う施設(以下「小規模保育施設」という。)及び事業所内保育事業を行う施設(以下「事業所内保育施設」という。)、④認可外保育施設の中から、死亡事故が比較的多いとされている0歳から1歳までの乳幼児の受入れが可能な施設を選定した上で、認可保育施設と認可外保育施設における運営実態を比較するため、

児童福祉法等に基づき都道府県等の認可を受けた保育施設と認可を受けていない保育施設を都道府県ごとにそれぞれ3から6施設ずつ抽出し、全国で合計149保育施設（認可：87施設、認可外：62施設。以下「調査対象149保育施設」という。）を調査対象とした。さらに、認可外保育施設については、ベビーホテルとベビーホテル以外のその他の認可外保育施設に分類した上で、証明書交付要領に基づき、都道府県等から認可外保育施設指導監督基準を満たす旨の証明書（以下「証明書」という。）を交付された施設と交付されていない施設についても分類し、運営実態の比較検証を行った（図表1-（4）参照）。

図表1-（4） 調査対象44地方公共団体及び調査対象149保育施設の内訳

調査対象44地方公共団体		調査対象149保育施設				
種別		種別		数		
都道府県 a		保育所		47		
市町村	指定都市	認可保育施設	認定こども園	6		
			地域型保育施設	小規模保育	31	
				事業所内保育	3	
	中核市		小計		34	
			計 c			87
	市町村 (指定都市・中核市以外)		認可外保育施設	ベビーホテル	証明書の交付有り	9
					証明書の交付無し	14
その他		証明書の交付有り		23		
		証明書の交付無し		16		
計 b	計 d		62			
合計(a+b)		合計(c+d)		149		

（注）中核市の分類は、平成29年4月1日時点のものである。

- 1 保育所型認定こども園であれば、元来持つ保育所の保育機能、幼稚園型認定こども園であれば、元来持つ幼稚園の教育機能は失われていないため、施設区分としては、それぞれ保育所又は幼稚園としても分類される。また、幼保連携型認定こども園については、児童福祉法第7条の規定に基づき、児童福祉施設に分類されるとともに、認定こども園法第2条第7項等の規定に基づき、学校にも分類される。
- 2 平成24年8月に成立した①子ども・子育て支援法、②就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律、③子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成24年法律第67号）のいわゆる子育て3法等に基づき、新たに地域型保育事業の枠組みが創設されたほか、「保育の必要性」（従前は「保育に欠ける」と表現）の判断基準に、「パートタイム就労」や「求職活動」などが新たに追加されるなど、新制度は従前よりも保育の範囲や選択の幅が拡大している。
- 3 子ども・子育て支援法第19条第1項第1号及び同法第20条第1項の規定に基づき、1号認定を受けた満三歳以上の小学校就学前の子ども（認定こども園又は幼稚園の教育機能のみ利用する子ども）は除く。
- 4 届出対象認可外保育施設のほかに、届出対象外認可外保育施設も含む。
- 5 首都圏（埼玉・千葉・東京・神奈川）、近畿圏（京都・大阪・兵庫）の7都府県（指定都市・中核市含む）とその他指定都市・中核市
- 6 平成30年4月以降は、平成29年厚生労働省告示第117号によって改正された保育所保育指針が適用されている。
- 7 事故防止等ガイドラインには、「事故防止のための取組み～施設・事業者向け～」編、「事故防止のための取組み～自治体向け～」編、「事故発生時の対応～施設・事業者、地方自治体共通～」編の3種類があるが、以降、「事故防止等ガイドライン」というときは、特段の記載がない限り、「事故防止のための取組み～施設・事業者向け～」編のことを指すものとする。
- 8 「AED」とは、Automated External Defibrillator（自動体外式除細動器）の略語で、総務省消防庁の「平成28年版 消防白書」によると、心室細動の際に機器が自動的に解析を行い、必要に応じて電気的なショック（除細動）を与え、心臓の働きを戻すことを試みる医療機器のことである。
- 9 「エビペン®」とは、アナフィラキシー症状の進行を一時的に緩和し、アナフィラキシーショックを防ぐための補助治

---

療剤（アドレナリン自己注射薬）のことであり、正式名称はエピネフリン・オートインジェクターといい、マイラン・インコーポレイテッド社の登録商標である。

- 10 通報訓練とは、火災を想定し、火災の事実を建物内の居住者に周知し、最終的には消防機関に火災の発生を通報する（実際に消防機関には通報せず、模擬通報でも可）訓練のことである。
- 11 認可外保育施設指導監督の指針によると、認可外保育施設（児童福祉法第6条の3第11項に規定する業務（居宅訪問型保育事業）を目的とする施設を除く。）のうち、i) 夜8時以降の保育、ii) 宿泊を伴う保育、iii) 一時預かりのいずれかを常時運営しているものをいうものとされている。ただし、一時預かりについては、都道府県等が確認できた日における利用児童のうち、一時預かりの児童が半数以上を占めている場合をいうものとされている。
- 12 後述する項目4(2)「死亡事故の再発防止に資する事後的な検証の推進」のみで調査対象とした2市町村は含まれていない。