

子どもの安心・安全に成長発達する権利を保障するため、保  
育施設・事業での死亡事故への対策を求める意見書

2013年（平成25年）11月21日

日本弁護士連合会

はじめに

現在、政府は、待機児童対策としての保育施設の量的拡大のため、待機児童解消加速化プランの実施を進めるとともに、内閣府の設置する子ども・子育て会議の基準検討部会において、2015年に実施される子ども・子育て支援新制度における、認可保育所等の保育施設・事業の最低基準の在り方についての議論が行われている。

保育施設・事業の最低基準は、子どもが安心・安全に成長発達する権利を保障する重要な基準であり、最低基準の緩和は、死亡事故等に繋がる危険もあるため、当連合会はこれまで、保育施設・事業の最低基準の緩和を行わないように求め、また、全ての保育施設・事業で同じ基準とすべきことを求めてきた。

当連合会は、上記最低基準の重要性に鑑み、改めて基準の緩和に反対しつつ、その基準が緩和されることにより増加が懸念される保育施設・事業での死亡事故への対策について、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

- 1 国は、認可外を含む全ての保育施設・事業での死亡事案について、次のような制度を構築すべきである。
  - (1) 各保育施設・事業者は、認可外を含む全ての保育施設・事業での死亡事案が発生したときは、各地方公共団体に報告する（法律上の義務とする。 ）。
  - (2) 前項の報告を受けた各地方公共団体は、国に報告する（法律上の義務とする。 ）。
  - (3) 各保育施設・事業者からの報告を受けた各地方公共団体において、公正な第三者が調査・検証を行い、その調査結果を国に報告する（二度目の報告。これも法律上の義務とする。 ）。
  - (4) 国において、各地方公共団体から報告を受けた前項の調査結果を公表する。
- 2 国は、各地方公共団体が実施する保育施設・事業への立入り調査ないし検査等について、抜き打ちの方法を導入するとともに、その回数を増加させるよう、制度化すべきである。
- 3 国は、前項の立入り調査ないし検査等の結果とそれに基づく指導結果を公表すべきである。

- 4 国は、認可外を含む全ての保育施設・事業について、事故の際の最低補償として、独立行政法人日本スポーツ振興センターの災害共済への加入が可能となるように法改正すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 保育施設での死亡事故数

平成24年1月1日から平成24年12月31日までに厚生労働省に報告のあった保育施設における事故報告集計（平成25年1月18日厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課 報道発表資料，以下「厚生労働省平成25年1月18日報道発表資料」という。）によると，報告件数は145件（認可保育所116件，認可外保育施設29件，145件のうち平成23年以前に発生した事故件数は51件）である。死亡事例は18件であり，そのうち0歳が10名と最も多く，18件の死亡事例のうち，認可保育所の死亡事例が6件，認可外保育施設の死亡事例が12件とされている。

この厚生労働省の保育施設における事故報告集計については，平成22年から平成24年までの3年間では，認可保育所で死亡した子どもは13人であるのに対し，認可外保育施設で死亡した子どもは31人となっている。

### 2 保育事故報告の現状

保育事故情報については，3年前から，厚生労働省が各都道府県に対して書式を定めて事故を報告するように求めているに過ぎず，法律上の報告義務はない。

保育施設で子どもが亡くなくても，各都道府県が保育施設側の言い分のみで過失なしと判断すれば，事故との取扱いがなされず，厚生労働省に報告すらされないケースもある。

さらに，各都道府県から厚生労働省への報告の内容については，保育施設側のみの報告をそのまま提出しているものも多く，その後，遺族が保育士など関係者から聴取した結果，施設側の申告が正しくないことが明らかになるケースもある。

### 3 認可保育所と認可外保育施設の死亡率の比較

厚生労働省平成25年1月18日報道発表資料によると，認可保育所の施設数は2万3,711か所，利用児童数は217万6,802人であるのに対し（平成24年4月1日現在），認可外保育施設（事業所内保育施設を除く。）の施設数は7,579か所，利用児童数は18万6,107人（平成23年3月

3 1日現在)である。

認可保育所を利用する子どもは200万人を超えているのに対し、認可外保育施設を利用する子どもは20万人前後で推移していることをベースとして、平成22年から平成24年までの死亡数を10万人当たり換算すると、認可外保育施設の方が20倍以上、死亡事故率が高いこととなる。

#### 4 認可外保育施設の死亡率が高い要因

認可外保育施設は、児童福祉法上の基準を満たしていない認可保育所以外の保育施設である。国は、認可外保育施設にも、おおむね認可の基準に沿って職員等を置くように求めているが、義務ではなく、努力目標とされている。

預かる子どもの人数に対する保育士の配置基準を満たしていない施設があること、認可保育所に比較して、保育士の資格を有する職員の比率に関する基準が緩やかで、無資格の者が保育に従事する割合が高いこと、公的資金が入っていない又は少ないことなどにより、保育従事者の給料が低く、保育従事者の入れ替わりが激しいこと、すなわち、保育従事者の専門性が蓄積されにくいことが、死亡率が高率である要因と推認される。

#### 5 保育死亡事故の概要

平成22年から平成24年までに厚生労働省へ報告のあった死亡事故によると、最も多いのは0歳児の23人、続いて1歳児の14人であって、併せて37人となり、0歳児と1歳児で8割以上を占めている。死亡状況では、睡眠中の死亡が34件と8割近くにのぼる。

乳幼児突然死症候群(通称「SIDS」)の予防のため、厚生労働省の認可保育所の保育所保育指針や認可外保育施設を指導・監督する基準では、乳幼児を寝かせる時は、仰向け寝にすること、睡眠時の顔色や呼吸状態をきめ細かく確認するように規定されている。ところが、未だに、保育施設ではうつぶせ寝で寝かせ、心肺停止の状態で見られるケースが後を絶たない。

おやつ等を喉に詰まらせての窒息も3件あり、保育士が目を離している間に誤嚥して窒息した事例もある。

#### 6 保育施設・事業での死亡事案について法律上の報告義務を定める必要性

前記のとおり、現状では、保育中の死亡事案について法律上の報告義務がないため、詳しい死亡事案の状況やその原因、死亡事案の数は正確に把握すらされていない。そのため、保育死亡事案の原因そのものも正確に検証ができておらず、国として有効な再発防止策が講じられている状況ではない。

子どもの安心・安全に成長発達する権利を保障し、保育施設・事業で子ども

の命が犠牲になる悲惨な死亡事故を繰り返さないためには、発生した保育中の死亡事案については、過失の有無、病死・外因死の別を問わず、各保育施設・事業者に対し、各地方公共団体への法律上の報告義務を定めて報告させ、さらに各地方公共団体から国に報告させることが必要である。

#### 7 公正な第三者が調査・検証する制度構築の必要性

子どもの安心・安全が本来第一に守られるべき保育施設・事業で、子どもが命を落とすという悲惨な事故を防止するためには、不幸にして起きた死亡事案の状況を公正な第三者が調査・検証し、事故を繰り返さないための教訓を導き出し、対策を立てていくことが必要である。よって、国に対し、各保育施設・事業者からの報告を受けた各地方公共団体において、公正な第三者が死亡事案を調査・検証し、国がその結果を公表する制度の構築を求める。

#### 8 保育施設・事業の立入り調査等の方法の改善

認可外保育施設の指導・監督については、現状、年1回の立入り調査が義務付けられているが、施設に予告して訪問する予告調査が原則とされており、抜き打ちの方法はほとんど行われていない。しかし、睡眠中の死亡を防ぐための仰向け寝や、睡眠中の観察などは、抜き打ちの方法でなければ徹底できない。

よって、認可外保育施設を含む全ての保育施設・事業の立入り調査ないし検査等については抜き打ちの方法を導入するとともに、立入り調査ないし検査等はこれを年1回以上行うよう求め、その後の指導や監督の在り方についても改善を求める。

この点、2015年からの施行が予定されている子ども・子育て支援法56条及び改正児童福祉法59条1項には、市町村長等による保育施設・事業に対する立入り調査ないし検査等の規定が設けられている。これらの規定を前記の抜き打ち調査ないし検査等、年1回以上の立入り調査ないし検査等の根拠規定として位置付けることを求める。

#### 9 事故情報や指導・監督の結果の公表の必要性

この3年間に保育施設で睡眠中に子どもが亡くなった34件中、少なくとも2件は、過去にも死亡事故が起きていた施設での再発事故である。親が安心して子どもを預けられるかどうか判断できるようにするため、事故情報や立入り検査ないし検査等の結果や指導・監督結果等の情報開示のシステムも構築すべきである。

この点、子ども・子育て支援法58条には、保育施設・事業者が教育・保育に関する情報を都道府県知事に報告すべき義務と、報告された内容について都

道府県知事が公表すべき義務が規定されている。これらの規定において制定が予定されている政令等を的確に整備することなどによって、これらの規定を、前記の情報開示のシステム構築のための根拠規定として位置付けることを求める。

#### 1 0 保育事故による補償制度の必要性

不幸にして保育事故により子どもの命や身体が犠牲になった場合には、相応の補償がなされることが必要である。子ども・子育て支援新制度においては、保育施設・事業の運営に株式会社等を含めた民間組織が広く参入することが予定されているが、保育事故の損害賠償の負担に耐えられず、運営する民間組織が破たんした場合には、保育事故の被害者は補償すらなされないこととなる。

この点、小・中学校、高等学校、幼稚園、児童福祉法39条に規定する保育所は、独立行政法人日本スポーツ振興センター法に基づく災害共済制度の加入対象となる学校種とされているが、認可外保育施設は加入対象とされておらず、子ども・子育て支援法による新たな保育事業についても、今後、加入対象とされない可能性がある。子どもが保育を受けている保育施設・事業の種別によって、子どもの事故の補償について格差が生じることはあってはならない。よって、保育事故が不幸にして起こってしまった際、事後的に最低限の補償が格差なく受けられるよう、認可外を含む全ての保育施設・事業について、独立行政法人日本スポーツ振興センターの災害共済制度への加入が可能となるように法改正すべきである。

#### 1 1 当連合会の最低基準に関するこれまでの意見

現在、政府は、待機児童の解消に向け、2年後の子ども・子育て支援新制度の施行を待たずに、地方公共団体に対し、できる限りの支援策を講じるとして待機児童解消加速化プランの実施を呼びかけている。また、2年後の新制度の実施に向けて、内閣府の子ども・子育て会議基準検討部会において、様々な保育施設・事業の設備・運営基準（いわゆる最低基準）が議論されている。

本年8月29日に開催された基準検討部会では、「小規模保育」の認可基準について、認可保育所では全職員に必要とされる保育士資格を小規模保育の中間型施設では「半数以上」に緩和するとの事務局案が承認され、政府は本年10月18日、各都道府県にその認可基準を通知した。

これまで、当連合会は「改正児童福祉法の運用等に関する意見書」(1996年9月17日)等で児童福祉施設最低基準の見直しを求めてきた。

また、「地域主権改革に関し、保育、教育の保障の観点から、慎重かつ徹底し

た審議等を求める意見書」(2010年12月17日)においては、保育所最低基準、中でも、保育所における子どもの居室(保育室)の床面積にかかる基準が子どもの成長発達権保障に果たす極めて大きな役割を具体的に明らかにした上で、条例等で例外を認めて国の統一基準に反する状況を是認するとすれば、子どもの健全な成長発達や安全を犠牲にし、保育の質を無視して単に量的に受入れ児童を増やすことになり、子どもが安心・安全に成長発達する権利を侵害するものといわざるを得ないと指摘し、懸念を表明した。

さらに、2012年4月4日には「子どもの成長発達権を侵害する保育所面積基準の緩和を行わないように求める会長声明」において、子どもの成長発達権を保障する観点から、指定地域を含む都道府県もしくは指定地域の市町村に対し、子どもの成長発達権を侵害する保育所面積基準を緩和する条例の制定を行わないこと、また、たとえ緩和することを求める条例が制定されてもそれに沿った保育所面積基準の緩和を現実に行わないことを求めた。加えて、本年3月14日には、「子どもの保育を受ける権利を実質的に保障する観点から子ども・子育て関連三法(子ども・子育て新システム)が施行されることを求める意見書」において、最低基準は、子どもの保育を受ける権利を実質的に保障しうるレベル以上のものとし、かつ、子どもが保育を受ける全ての保育施設・事業で、少なくとも重要な点については同じ基準とすべきことを求めた。

国連子どもの権利委員会も、2010年5月に行われた日本政府の報告書について同年6月に取りまとめた最終見解で、子どもに関わる「多くの機関が、特に、職員数及びその適性並びに監督及びサービスの質において適切な基準を満たしていないこと」に懸念を表明し、「これらの機関によって提供されるサービスの質と量について、公的及び民間セクターいずれにも適用可能なサービスの基準を作成・定義するための効果的な措置を講じること」として、適切な基準を実現し維持するために効果的な措置をとることを勧告しており、当連合会の意見はその効果的な措置として、この勧告に応えるものである。

最低基準は、保育の質を下支えし、子どもの保育を受ける権利のミニマムスタンダードたる役割を有するものである。

認可外保育施設における死亡率が、認可保育所より20倍以上高いことからすると、最低基準は、子どもの安心・安全に成長する権利の確保と子どもの命に密接に関わる基準である。

本意見書は、上記の当連合会の従前の意見及び国連子どもの権利委員会の勧告を踏まえて、子どもの生命・身体の安全確保に直結する保育施設・事業の基

準が緩和されようとしている現状に対し，保育の死亡事故防止の観点から，子どもの安心・安全に成長発達する権利を保障するため，保育施設・事業での死亡事故への対策を求めるものである。

当連合会は，国に対し，その実効性確保のため必要かつ十分な人的，財政的支援態勢を早急に整えるよう求める。

以 上