

幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会（第7回）

議事概要

1 日 時：平成30年5月31日（木） 10:00～11:10

2 場 所：内閣府庁舎3階特別会議室

3 出席者（検討会構成員）：

林 文子	横浜市長
樋口 美雄	独立行政法人労働政策研究・研修機構理事長（座長代理）
増田 寛也	東京大学公共政策大学院客員教授（座長）
無藤 隆	白梅学園大学大学院子ども学研究科特任教授

4 議事概要

○報告書案（資料1）を事務局より説明。

○林委員

これまでのヒアリングを受け、自治体の代表として幼児教育・保育の無償化措置の対象範囲等に関する意見を述べる。一部、報告書案の記載と同じ内容もあるが、全体の考えを話す。

資料2の2ページ。まず前提として、幼児教育・保育の無償化は、子ども・子育て支援新制度の趣旨に沿って実施すべきだと考える。新制度では、一人ひとりの子供が健やかに成長することができる社会、子供の最善の利益が実現される社会を目指しており、この目指すべき姿に沿った幼児教育・保育の無償化を図るべきである。

3ページ。「新しい経済政策パッケージ」に記載されているが、幼児期は能力開発、身体育成、人格の形成等にとって極めて大切な時期であり、この時期における幼児教育・保育の役割は重要。知識などの認知能力だけでなく、根気強さなどの非認知能力を身につけてもらうためにも、幼児教育・保育の質の向上は不可欠である。横浜市では、これまでも質の高い幼児教育・保育の推進に取り組んできたが、今回の無償化の範囲の検討に当たり、認可外保育施設等についても保育の質を確保すべきだと考えている。

4ページ。幼児教育・保育の無償化の範囲について。幼稚園、保育所、認定こども園以外の施設・事業については、原則として子ども・子育て支援法、児童福祉法、学校教育法に基づき、一定の水準を満たした幼児教育・保育を提供している場合のみを無償化の対象にすべきである。また、無償化の対象は、真に保育が必要な方に限るべきだと考える。

5ページ。幼稚園の預かり保育は、認可を受けた幼稚園等において実施している。各自治体の待機児童対策等において認可保育所と同等の重要な役割を担っており、確実に無償化の対象とすべきである。対象者については、2号認定相当の保育の必要性が認定された

方に限定すべきである。

6 ページ。認可外保育施設等については、ヒアリングの中で公平性の観点から全ての施設・事業を対象にした上で指導監督を強化していくべきとの意見があった。しかし、横浜市としては、子供たちにより豊かに育てもらうためにも、質の確保をした上で無償化の対象にすべきだと考える。ヒアリングでは一定の条件を付すべきとの意見もあったため、無償化の対象施設は保育所保育指針等に基づき、一定の水準を満たした教育・保育を提供している施設・事業に限定すべきである。あわせて認可化移行支援もさらに推進していくべきだと考えている。

7 ページ。認可外保育施設は事前の審査がなく、事後の届出のみで開所できるため、全ての施設において保育の質が確保されているとは言えない状況である。横浜市における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割合は、年々増加しているが、平成29年4月1日時点でまだ2割の施設が基準を満たしていない。今回の案は、経過措置として5年間の猶予期間が設けられるが、その間に全ての施設で保育の質が確保できないことも考えられる。認可外を無償化の対象とするのであれば、最低限、認可外の指導監督基準を満たす旨の証明書交付を要件とすべきと考える。

8 ページ。ベビーシッターやファミリー・サポート・センターなどの居宅訪問型の事業については、利用者の実態把握が難しく、立入調査方法も不明確な状況。深夜に勤務されている方などがベビーシッターを必要としていること、そして多くのベビーシッターの方々が質の高い保育を行っていることは承知している。しかし、一方で4年前に横浜市在住のお子様の死亡事故があったように、保育の質に課題のあるベビーシッターがいるのも事実。そのため、1対1の保育や利用者の居宅での保育という特性を踏まえて、まず安全性を確認できる居宅訪問型の認可外保育施設指導監督基準を国で新たに作成し、自治体の立入調査方法を全国的に明確にした上で、無償化のスタート時点からその基準を満たす事業者のみを対象に実施すべきと考える。対象者は、2号認定相当の保育の必要性が認定された方にすべきだと考える。

9 ページ。財政負担及び事務負担についての意見を申し上げる。財政負担については、地方の財政運営や待機児童対策、保育の質の確保に支障をきたさないように、国において所要の財源を確保し、地方の負担軽減を図るべきであり、地方交付税に委ねて一般財源化することなく対応すべきと考える。また、負担割合については、子ども・子育て支援新制度の保育所等の給付対象施設・事業は、国2：県1：市町村1となっているが、無償化の対象となる施設等についても、この負担割合をベースに設定すべきだと考える。

10 ページは、幼稚園の就園奨励補助金の横浜市におけるイメージをグラフ化したものである。現在、国が3分の1の約14億円に対して、市が3分の2の約28億円を補助している。利用者のうち、約半数が所得の高い世帯で、国の就園奨励補助金の対象外になるため、利用者負担が約64億円発生している。同じ負担割合のまま利用者負担の約64億円が無償化されると、市費の負担は約44億円増加となる。各自治体においても同じ状況となることが想

定される。このため、負担割合を国2：県1：市町村1として自治体の負担軽減を図る必要がある。また、その負担割合とした場合でも、認可外の無償化は自治体の負担が原則ゼロの状態からの実施となるため、確実に自治体の負担が増えることになる。

11ページは事務負担について。無償化に当たり、各自治体においては対象者の増に伴う保育の必要性を確認する支給認定業務、二重給付防止のための個人ごとの利用状況の管理、認可外保育施設等の指導監査強化及び情報管理など、相当な業務量の増が見込まれる。そのため、各自治体の業務量増に対する人件費や事務費等への補助が必要である。

12ページ。現在、横浜市における認可外保育施設の利用者数は約5,000人で、3歳から5歳児が無償化になった場合には、約3,000人分の申請受付、審査、支払い等の事務負担が発生する。新たな事務負担の増加は各自治体においても同様。ヒアリングの際の意見にもあったが、例えば、認可外利用者への無償化に関する全国統一の受付窓口を設けたり、給付対象施設・事業に対する給付事務を各自治体の事務から国の委託団体の事務に転換したりするなど、自治体の事務負担軽減につながる制度設計を行っていただきたい。

最後に、スケジュールについて。自治体からのヒアリングにもあったが、13ページにある無償化の施行時期や制度の詳細の決定については、自治体が余裕を持って例規改正やシステム改修、保護者等への周知、対象施設の確認等の準備ができる期間の確保が必要である。法案可決後に国が自治体に対して実施要綱や交付要綱等を示してから、最低でも6か月間の準備期間が必要なため、2019年4月に公平性を担保した上での実施は困難であり、2019年度後半からの実施が現実的である。

14ページ。最後にまとめであるが、横浜市としては、幼稚園預かり保育は確実に無償化の対象にしていただきたい。認可外は、一定の水準を満たした施設に限定して実施していただきたい。対象者は、真に保育が必要な方に限定していただきたい。地方の負担軽減のため、国においてしっかりと財源を確保した上で実施していただきたい。自治体の事務負担軽減を踏まえた制度設計をしていただきたい。自治体が余裕を持って準備できる期間を確保した上で、無償化の実施をしていただきたい。

未来を創る子供たちのために、国と協力して「保育の質の維持・向上」「受入枠の拡大」「保育士等の確保」に一体で取り組んで、しっかりと実施していくことが重要だと思っている。最初の準備が非常に重要であり、無償化によって利用者に負担や混乱が生じるなど、信頼を大きく損なうことにならないよう、しっかりと取り組みたいと考えている。

○樋口委員

私の意見はほぼこの報告書案に織り込んでいただいております、これでよいと思う。

ただ、林市長の御意見にある質の確保、担保というのは非常に重要な問題であり、少なくとも無償化を進めていく上で、この施策が質の向上にもつながっていくことが必要だと思う。どれだけの猶予期間かは、意見がいろいろあるかと思うが、ぜひその点も含めて考慮いただけたらと思う。

報告書に直接かかわることではないが、この会議で感じたことを1点申し上げる。待機児童は重要な問題だが、一方、その数にとられ過ぎた議論が行われているのではないかと思う。申し込んでも入園が難しいと考えて諦めた人たちは、待機児童数に含まれてこないことになる。逆に入園が容易になったということになると、次々に申込みが増え、入園者数が増えると同時に、結果的に待機児童が増えるというようなこともある。無償化で入園希望が増え、待機児童が増えるのではないかと懸念する声も聞く。入園の希望者数を待機児童以外の指標として、保育の本当の必要性などをどこまで数値として表すことができるのか、今後考えていく必要があるのではないかと考えている。

○無藤委員

この報告書案自体は基本的にこれでよいと思う。また、林市長の御指摘も一つ一つがもつともなことである。重なる点はあるが、幾つか感想を申し上げる。

1つは、質の確保のため、認可外の指導監督のあり方が特に大事だと思う。ベビーホテルやベビーシッターについて、質がちゃんとしたものもあるが、ほとんど質を考えていないようなサービスも含んでいるということに対する危惧は非常に大きいように思う。その意味では、指導監督をきちんとすることが重要。指導監督にも2つある。届出をきちんと行うようにさせること。もう一つは、定期的な立入調査を行うこと。立入調査は、報道もあったが、極めて自治体による差が大きいように思う。東京都などは非常に多過ぎるため回り切れないという実情もあるとは思いますが、その辺について少し踏み込む必要があるのではないかと思う。

質について報告書案でも繰り返し強調していただいてありがたいが、質が何を意味するかは、内閣府の子ども・子育て会議でも何度も議論した。厚生労働省、文部科学省それぞれに並行しながら議論を進めているところでもあるが、1つは当然ながら施設等の基準。無認可の場合には、認可の最低基準に近づける試みや、あるいは認可への移行を進めていくことが必要である。施設・設備、特に面積基準と保育士の数や割合については2、3年でどこまでやれるか難しさを感じるため、5年間の猶予期間というのはやむを得ないと思う。ただ、それをできる限り早めるなり、何らかの補助なり支援なりが必要である。

2番目は、保育士の処遇の問題も多少記載されているが、認可と無認可の場合にそれぞれの処遇、収入に格差があるのが実情で、どう補っていくかの検討が必要だと思う。

3番目は、保育の質として、保育士や幼稚園教諭の研修の仕組みが重要であると思う。昨年度から厚生労働省で認可保育所についてはかなりしっかりとした研修を進める仕組みをつくりつつある。幼稚園教諭は以前からある。こうしたものが、無認可で働いている保育士や、保育士の資格を持たないが保育に携わっている方に及んでいない部分がある。

例えば、東京都の認証保育所などは独自の研修をされていると思うが、無認可の施設によっては、研修らしきものはあまりしていないかもしれない。少なくとも自治体などにおける研修にそれらの人が参加する仕組みがない、参加したいけれども、結局、代替の方が

いなければ外に出られない、そのようなことへの補助が必要であると思う。

5年間の猶予期間について、私はやむを得ないと思うが、特にマスコミ関係や現場、あるいは自治体に、その趣旨をきちんと理解してもらうことが重要である。すなわち、5年間という猶予期間は、5年後に何とかすればいいという意味ではなく、5年の間に質をきちんとしたものにしていくのに時間がかかるだろうという趣旨であり、その5年間の質の向上の努力ということが強調されるべきだと思う。

この分野をあまり知らず5年間放っておくというイメージで受けとめる方がいるため、自治体その他の方に十分にその趣旨が伝わるようお願いしたい。

○増田座長

無藤委員からもご意見があったが、5年間の猶予期間において、常に質の向上について関係者が努力をしていくことが不可欠。ぎりぎりになってから慌てて何かするということがないように、届出をさせ、立入検査を必ずそれぞれの施設に入り、質のレベルを常々確認し、指導監督する。毎年どう改善しているかということを確認していった上での最後の到達地点の5年に近づくように、くれぐれもよく事業者や自治体に説明いただきたい。

指導監督する側の自治体もそれだけ業務も増えるため、自治体に対し、十分に事前の準備として説明することと、当然、事務費等をどうするかという話もある。これは全ての自治体というよりは、東京都のように待機児童が非常に多く、認可外の施設も数が多いところでどのように体制を組むかということだと思う。自治体の十分な指導監督の体制がとれないということは許されないことだと思うため、この点も早急に担当する部局の人員等の増強を図った上で、十分な監督がなされるような体制強化をぜひとっていただきたいということをきちんと国から伝えていただきたい。それに伴う財源措置等については、林委員の意見書にもあったが、政府部内でよく調整いただき、必要な財源措置を講じていただきたい。

○樋口委員

皆さんの意見を聞き、5年間は長いのではないかという指摘があるかと感じた。通常あるように、2年経過した段階で中間評価を行い、既に十分に基準をクリアしているのか、していないとすればどこをどう直していくのかという審査方法もあるのではないか。懸念されるのは、まさに5年間は何もせず、そして、5年後の段階でというようなことでは、その間の質も向上・担保されないことになるため、そのような仕組みを検討いただきたい。

○林委員

最も心配なのはベビーシッターである。保育のニーズに対応する上で必要な方たちだが、無償化のスタート時から指導監督基準を要件にすべきと考えるがどうか。

○無藤委員

ベビーシッターについて、子ども・子育て支援制度の中における居宅訪問型保育については一定の基準があることはある。ただ、ベビーシッターという仕事全体としては規制がないため、無償化の範囲をどう広げ得るかということが問題である。一定の会社というか組織に制限するという考えもある。

ただ、ベビーシッターの基準の詳細は覚えていないが、緩やかではあるというのが1つの問題。具体的にどう保育しているかまでチェックする仕組みがない。そのあたりをどうすればいいか、立ち入るわけにもいかないため、なかなか難しい問題。

○事務局

認可外のベビーシッターについては、平成26年に社会保障審議会に設置された専門委員会で議論され、ベビーシッターの指導監督基準が設けられた。先ほども議論があったように、ベビーシッターについては居宅で実施されており、これは他の保育所とか小規模保育とかと全く違う形態である。例えば、ベビーシッターの立入調査については、個人宅への調査となるため、普通の種類の保育では原則年1回となっているが、ベビーシッターの場合は、都道府県知事が必要と判断する場合となっている。

一方、実際にベビーシッターへの立入調査を実施している自治体は若干ある。例えば、登録業者の帳簿を見たり、実際のベビーシッターにヒアリングを行ったりする自治体もあれば、居宅での保育という事情から、未実施の自治体も結構ある。そのようなことも含め、今般の無償化に当たっては、保育の質の確保の観点から指導監督基準の見直しも含め、どういった対応が必要なのかということ、厚生労働省としても考えていきたいと思っている。

○増田座長

指導監督基準自身は、より強化する方向で見直しをしていくということによいか。

○事務局

その通り。

○増田座長

検査等を行っている自治体もあるということだが、さすがに居宅に行って検査や帳簿を見るなどはないということか。

○事務局

その通り。人に対する指導監督、あるいはそこでの管理や研修などの形での指導監督基準となってくると思う。

○樋口委員

現在、ベビーシッターと事業者との関係は雇用関係か。それとも派遣や委託か。また、指導監督の基準は、ベビーシッター個人に対するものか、事業者などに対するものか。

○事務局

事業者とベビーシッターとの関係については、特に法的な規制はなく、派遣や委託など、実際にはいろいろある。

無認可のベビーシッターの基準の適用は、事業者になる場合もあり、個人になる場合もある。

○樋口委員

例えば、領収書を発行する場合、雇用関係があるベビーシッターであれば、その会社が出すのだろうが、個人に委託する場合はどうか。個人の領収書も、公的なものとして扱えるのか。例えば、私がベビーシッターとして子供を預かり、お金をもらい、それに対して領収書を出せば、無償化の償還払いの手続上、認められることになるのか。

○事務局

個人であれば、個人の経営者として領収書を発行するという形になると思う。ベビーシッターとして預かりを行うことについて、1人以上を預かる場合は児童福祉法上届出が必要となっているため、認可外保育施設の届出を行っていただいた上で、無償化の対象になってくる。

○増田座長

完全に個人がベビーシッターを行っている場合の領収書を、自治体への請求に使う場合に、どのように認めていくかについてきちんと対応することが必要ということかと思う。

○無藤委員

ベビーシッターを行う事業所や個人が届出を行うという形で無償化の対象に組み入れるというのはいいことだと思う。欧米やシンガポール、台湾など幾つかの国では、乳児や1歳児のベビーシッター利用率が非常に高く、日本のように、施設である保育所で預かるのがほとんどというのは、世界的に見ると例外的。日本の乳児に関する保育施策について、どちらに動くかいろいろある。育児休業というやり方もあるが、ベビーシッターというのは1つのオプションであり得るし、それが一部無償化対象に入るということであれば、そのオプションが広がる可能性がある。例えば、自治体によってはベビーシッターを活用していくことも十分考えられる。東京のような大都会もあるし、地方に行くと逆の意味でベビーシッターのほうが便利というところもある。例えば、私の知っているある町はタクシ

一で乳児の送り迎えをしているが、ベビーシッターを派遣したほうがよいとも思う。そういうことを含めていろいろ発展し得る部分だと思うので、ちょうどいい機会ではないか。一方で、この際、届出における基準や研修義務などのある程度つくっておかないと、無制限に広がる危険がある。

○樋口委員

ベビーシッターについては、まだいろいろ解決しておかないといけない問題があるのではないかと今の話でも感じた。すぐに無償化の対象として認めるということになると、それはどういう方法でやろうとして解決していくのかどうかというのが見えない。この点、慎重に取り扱った方がよいのではないかと私は思う。

○林委員

横浜市の例であるが、届出をしているベビーシッターは、平成28年度末時点で約80件。そのうち法人が14件で、個人が69件。ベビーシッターは、個人でやっていることが圧倒的に多い。

最低限、各自治体が実施している子育て支援員研修の受講や、全国保育サービス協会が実施しているベビーシッター資格の認定を規定することが大切ではないかと思う。個人について、届出はいただくが、現状ではその後のチェックはできない。ベビーシッターは必要だが、こういう基準を設けてしっかりやっていくことを考えないといけない。

○増田座長

ベビーシッターの指導監督について、実際には、かなりの自治体で今のところはほとんど手が回っていないのではないかと思う。一方で、いろいろとできることをやっている自治体があるという話があったが、横浜市以外の他の自治体はどのようなことをしているか聞いているか。

○事務局

直接ベビーシッターにヒアリングを行ったり、登録の帳簿を見たりということを行っている自治体もあると伺っている。ただ、政令市でも未実施のところが多い。また、ベビーシッター協会や子育て支援員研修などを取り入れて質を確保しているようなところもある。ベビーシッターの場合、普通の集団保育を行っている認可保育所と違うのは、一対一で、居宅という密室で実施するという特殊性がある。どのように見える化をするのか、あるいはプロセスの質をどう確保するのか。そういうことで検討していくことになると思う。

○増田座長

ベビーシッターについて、認可外の指導監督を行う都道府県、政令市、中核市などの自

治体の実務担当者も含めて、どういうことが現実に可能なのかを考えることも必要である。いずれにしても、質の向上は各委員が発言されたように非常に重要であり、従来から望まれていたと思うが、今回、さらに一段踏み込んで、早急にどういう対応が自治体として現実的などころまで踏み込めるかを明らかにした上で、全体的には5年間の猶予というトーンになっているが、ベビーシッターについては、できるだけ早目に具体化していく必要がある。

○事務局

速やかに検討したいと思う。

○増田座長

報告書案の5ページの(3)に質の確保・向上の内容がまとめて書いている。この内容が非常に重要である。委員の議論をまとめると、5年間の間にでも常に質の改善は必要で、毎年高めていくような取組が重要だということと、特にベビーシッターなどについて指導監督基準があるが、それを見直し、真の意味での質の確保を図るべきというようなことをここできちんと書く必要があると思う。修文が必要と思うが、何か意見あれば。

○林委員

(3)の冒頭に、「認可外保育サービスの質の確保・向上を図ることは重要な課題である。上述のとおり、無償化の対象要件である指導監督の基準を満たすことについては、5年間の猶予期間を設けるのが適当と考えているが、この間においても継続的に質の向上が図られることが重要である」という文章を入れてはどうか。

また、「幼稚園の預かり保育については」という段落の後に、「また、ベビーシッターやファミリー・サポートなど、居宅での保育を中心としたサービスについては、居宅において1対1の保育が行われているという特性を踏まえ、指導監督基準を見直すなどにより質の確保を図るべきである。」という一文を入れていただきたい。

○樋口委員

「この間においても継続的に質の向上が図られることが重要である」という点について、検証が必要。「この間においても継続的に質の向上を検証していくことが重要である」としてはいかがか。

○無藤委員

「継続的に」は大事な言葉。

○増田座長

質の向上を図るのは事業者で、検証をするのは自治体ということになるか。では、「この間においても継続的に質の向上が図られるようにするとともに、その内容を検証していくことが重要である」と、書くことでどうか。無藤委員が発言されたように「継続的に」のフレーズは必ず残す。

林委員から提案のあった「幼稚園の預かり保育」の後に付け加える案文は、提案のとおりでよいか。なかなか実際にどのように質の確保を図るか大変だと思うが、早急に検討会を立ち上げて、実務的な検討、効果的な検討をお願いしたいと思う。

○無藤委員

これは質問であるが、横浜市長の林委員の指摘の中で、国と県と市の負担割合の話があった。これは今後決めていくということか。非常に大変な問題だと思う。

○事務局

国と地方の費用負担については、これから政府の予算編成過程の中で検討されるものであり、今の段階で決まっているものはない。本年末に向けて、消費税全体の使い道として幼児教育の無償化だけでなく、高等教育の無償化や他の部分も含めて、全体として調整が行われるものと考えている。

○増田座長

報告書の「その他」の中に「地方自治体の意見を十分に聞くことが必要」とある。実務でいろいろ調整を行うことになるが、財源や国と地方の負担の話も必ずそこで出てくると思う。地方の意見にしっかり耳を傾けて、知事会、市長会、町村会などの団体とも十分協議していただきたい。

○林委員

その点がまさに今、基礎自治体の懸念となっており、自治体に負担が一気に来るのは大変困ると言われている。地方交付税では国からの支援が見えにくいので、無償化措置に対する費用をきちんと国から支出していただくことを強くお願いしたい。財政的に豊かな自治体はほとんどなく、常に危機的な状況の中で、いろいろと努力している。幼児教育の無償化は良いことだが、自治体にとって相当の負担になってしまうため、国も大変だが、ぜひお願いしたい。

○増田座長

政府部内、総務省も含めていろいろ検討されると思うが、各自治体を代表する団体の意見を聞くことが今の点では重要になると思う。もっと具体的な意見、強い声が出てくると

思うが、しっかりとやってほしい。

○事務局

この報告書の取りまとめに当たり、事前に全国知事会、市長会、町村会の事務局には説明をさせていただき、引き続きよく協議して対応していきましょうという話をしている。この報告書案にもあるが、地方自治体で実際に現場を預かっている皆様方に混乱が生じないようにと考えており、これからの制度化に当たって、地方自治体の意見を十分にお聞きしながら進めていく必要があると思っている。

○増田座長

報告書については、5ページ（3）の質の確保・向上の部分について、先ほど議論いただいた表現を追加する。