

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事録）

（開催要領）

- 1 日時 平成28年6月15日（水）16:27～16:53
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室
- 3 出席

<WG委員>

- 座長 八田 達夫 アジア成長研究所所長
大阪大学社会経済研究所招聘教授
- 委員 原 英史 株式会社政策工房代表取締役社長
- 委員 八代 尚宏 国際基督教大学教養学部客員教授
昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授

<関係省庁>

- 村上 耕司 内閣府子ども・子育て本部
子ども・子育て支援企画担当参事官補佐
- 加藤 正嗣 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長補佐

<事務局>

- 佐々木 基 内閣府地方創生推進事務局長
- 川上 尚貴 内閣府地方創生推進事務局次長
- 杉田 香子 内閣府地方創生推進事務局参事官補佐

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 小規模保育を5歳までにして、待機児童解消のエンジンに！
- 3 閉会

○杉田参事官補佐 それでは、国家戦略特区ワーキンググループを開催させていただきます。

続きまして「小規模保育を5歳までにして、待機児童解消のエンジンに！」ということで、今月9日のワーキングにおきまして、認定NPO法人フローレンスの駒崎代表理事より、待機児童対策として、基本的に0から2歳となっている小規模保育の年齢の制限について緩和してほしいという御提案があったところです。本日は、本件につきまして、厚生労働省と内閣府の方にお越しいただいております。

それでは、八田先生、よろしくお願いたします。

○八田座長 お忙しいところをお越しくださしまして、ありがとうございます。

それでは、早速、御説明をお願いいたします。

○加藤課長補佐 厚生労働省保育課の加藤と申します。本日はよろしく申し上げます。

では、まず私からですけれども、小規模保育について、現状の受け入れの年齢ですとかを御説明させていただきたいと思います。

この駒崎さんのペーパーを読ませていただきましたけれども、おっしゃるとおり、現行、児童福祉法上で小規模保育という事業を定めておりまして、それは原則0から2歳の児童を受け入れるという形にしております。

その根拠は、ペーパーで別でお配りさせていただいておりますけれども、児童福祉法の第6条の3の第10項に小規模保育の事業の定義があるのですが、この1号が原則の3歳未満の乳児・幼児を保育することを目的とする施設ということに定めております。

ただ、駒崎さんのペーパーにはないのですけれども、ここに2号がありまして「満三歳以上の幼児に係る保育の体制の整備の状況その他の地域の事情を勘案して、保育が必要と認められる児童であって満三歳以上のものについて、前号に規定する施設において、保育を行う事業」ということで、原則は0-2歳なのですけれども、3歳以上についても、そういう地域の事情などを勘案して受け入れるということも制度上可能にしております。こういう形で受け入れることができますので、例えば待機児童が多いですとか、受け入れ先でほかの保育所が見つからないですとか、そういう場合にでも、引き続き3歳以上も小規模保育の事業の中で入ることができます。こういう現状の中で、ペーパーを見る限り、駒崎さんのさらなるお考えはわからなかったのですけれども、そのように現行でもできるのではないかと考えております。

○八代委員 それは誰が判断するのですか。

○加藤課長補佐 自治体です。それぞれの市区町村ですね。

○八代委員 だから、そこに問題があって、厚労省がちゃんとした基準を示さないから、極力自治体はそれを抑制するというのが保育のよくあることで、その可能性はありますね。

○村上参事官補佐 続きまして、子ども・子育て支援法につきまして、御説明させていただきたいと思います。内閣府の子ども・子育て本部の村上と申します。よろしく申し上げます。

お手元のペーパーで子ども・子育て支援法の条文の抜粋をお配りしておりますが、児童福祉法の規定を受けまして、子ども・子育て支援法でどういう場合に給付という形で施設の運営費が出るかという形になっております。

第19条でアンダーラインを引いておりますが、満3歳以上の小学校就学前子どもであって、家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの。これは子ども・子育て支援法の世界で2号認定とか言うのですが、いわば児童福祉法第6条の3第10項の第2号に対応している3歳以上の子どもです。こちらは原則、下の地域型保育給付費ということで、小規模保育を利用する場合には、駒崎先生御指摘のとおり満3歳未満というのが原則なの

ですが、2ページの第30条第3号で、たてつけとしては同じでございますが、特定利用地域型保育と銘打っておりますが、地域の実情に応じて、まさに待機児童が多いとか、あるいは3歳になってもそこから先の受け皿がないというような場合については、この特定利用地域型保育という形で小規模保育が受けられる。先ほどの小規模保育の児童福祉法と同様に、運営費も出ますというようなたてつけになっているところでございます。

○加藤課長補佐 では、補足というか、小規模保育がなぜ0-2歳をメインにしているのかというところも改めて御説明させていただきます。

もともと保育所は、0から5歳児の受け入れとしておりますけれども、昨年4月に子ども・子育て支援新制度が始まりまして、ここで正確に事業として位置づけて、給付もされるようになったのですが、やはり保育のニーズとして0-2歳、特に1-2歳児なのですけれども、そこで待機児童が非常に多く見られている状況があります。0-2歳だけでも85%以上です。待機児童が今、2万3,000人近くある中で、待機児童と言われるのは85%が0-2歳児という状況にありますので、特に待機児童の議論を語る上で、1-2歳児の受け皿をいかに確保していくかというところが重要になってきます。

そういう中で、もちろん保育所をつくることも同時並行で自治体で支援しているのですけれども、そういう機動的につくれるような形で、小規模保育というところで0-2歳専用のもも用意したというような制度の現状となっております。

○八代委員 ただ、その0-2歳をもっと駒崎さんが言うように増やすことで、何が問題になるのですか。

○八田座長 0-2歳の上でしょう。3歳児。

○八代委員 上です。

○加藤課長補佐 もちろんできるのですけれども、原則の考え方としては、待機児童解消というのがありますし、3歳以上は集団保育とあって、3歳ぐらいの年齢になると多くの子どもの中で保育や教育をするのが望ましいあり方だということもよく言われております。研究成果が出ておりますので、そういうことで極力大規模というか、保育所のような規模でやるのが必要だという考えで、このようになっております。

○八代委員 大勢で遊んだほうが良いというのは、別に親だって判断できるわけで、ほっといたって親が大規模なところがあればそちらに移すけれども、ないときにやむを得ず小規模保育所を使うわけで、保育所が足りないのに、大規模のほうが良いのだからあくまで我慢しろというのは、ちょっとセカンドベストという考え方なのです。

○村上参事官補佐 補足で御説明させていただきますと、定員の問題がございまして、小規模保育で3歳児以上を受け入れた場合に、言うなれば、0-2歳の定員を食ってしまうというトレードオフの関係になってしまいまして、3歳児以上を多く受け入れれば受け入れられるほど、0-2歳の受け入れ枠、定員枠が下がってしまうという関係にあるわけです。なので、オールジャパンを進めるとかしていくと、かえって、3歳児以上の待機児童は解消しましたと、でも、より深刻な0-2歳の待機児童が増えてしまいますというようなこ

とになりかねないわけなのです。

加えまして、おっしゃったような地域でそもそも子どもの数が減っていたり、場所が足りないという場合には、まさに特定利用地域型保育の枠組みを活用していただいているのは可能であるというのは、現行の仕組み上、児童福祉法上も、子ども・子育て支援法上も可能だということになっております。

○八田座長 今おっしゃった0-2歳をひっくるめた総数を維持するために、3-5歳の保育を増やすとほかのところが減ってしまうというのは地域ごとになるのですか。それとも全国区の話なのですか。地域で3歳から5歳までを増やすと、その地域の0歳から2歳までが減るのですか。

○加藤課長補佐 小規模保育のその地域で、例えば18人とかの定員を定めますので、その市区町村の中の定員で減ってしまうということです。

○八田座長 その裏の問題としては、補助金があるからということですか。数を制限していること理由は、補助金の制約のためなのですか。

○加藤課長補佐 定員の数ということでしょうか。

○八田座長 はい。

○加藤課長補佐 補助金もありますけれども、小規模保育は19人以下で、保育所というのは20人以上だと決まっています。逆に言えば、保育所の規模を保つために20人以上というのが決まっている中で、それ以外のところで小規模保育というものを新たに設けて、小さい規模でもできるようにしたというのが今回の趣旨ですので、その小規模保育をさらに広げるとなるとオーバーラップしてきますので、体系の見直しですとか、そういうものをどう考えていくかという話になります。

○八代委員 ただ、オーバーラップして困るほど保育所は余っていないわけで、大規模が用地の制約等につくれないから小規模をつくっているわけですね。だから、無駄が起きるという心配はまだ先の話ではないかと思うのですが、そうではないのですか。

○加藤課長補佐 おっしゃるとおりだと思います。ただ、人数等だけではなくて面積もありますので、当然、小規模保育を選ぶというのは、場所がないから選ばれるというものなのですけれども、それで児童数を増やすとなると、1人当たりの面積が逆にどんどん減っていくことがありますので、そういう意味で、人数と面積のバランスで、保育所という両方大きいところなのか、それとも小さく機動的にやるかというところの選択ということを用意しております。

○八代委員 だけれども、小規模だと既存のマンションとかを使えるわけですね。大規模だと当然つくれない。だから、確かに1人当たりの面積は減るけれども、しかし、預けられないよりはましなわけで、小規模というのは妥協の産物なわけですね。だから、待機児童がこれだけ深刻なところでは、それでもないよりはましというか、何を優先するかということですね。質と量のトレードオフ。

○八田座長 この6条の3で第2項を自治体が活用するならできるというのだから、それ

は自治体がこれを活用するときは、何か自治体は犠牲にしなければいけないのですか。何かを減らさなければいけないということが含まれているのですか。

○加藤課長補佐　そういうものは考えにくいですが、やはり定員の中で3歳児を増やすということは、0、1、2の受け皿も減ってしまうというところですので、1つの小規模保育では減りますけれども、それ以外で0、1、2の受け皿が用意できるなら問題ないかと思えます。

○八田座長　市なり区が勝手にこの10条の2を使って、3歳以上はやはり必要ですから、うちは小規模保育でそこを増やしますと決めた場合に、それはそのままできるのか、それとも何かほかにその市は犠牲にしなければいけないのか、そこなのです。

○村上参事官補佐　たてつけとしては、どういう形でお金が出るかといいますと、0、1、2歳の定員が19人以下と原則決まっているわけです。その分は、例えば3歳の子どもを3人入れたとしますと、19人定員のうちの3人を使いますので、0-2歳を受け入れられるのが19引く3の16人という関係になるのです。なので、もともと0-2歳を19人受け入れられていたのが16人まで減ってしまう、そういうトレードオフの関係になるわけです。

○八田座長　それは経営者の問題ですね。

○村上参事官補佐　そういうことです。ただ一方で、その分がくっと給付費が減る仕組みになるかというのと、そうでもないような形にしていまして、経営上は大きな支障を来すというようにたてつけにはなっていないと考えています。

○八田座長　経営者が結局、3歳までのところで自分の定員を使い切るつもりなのか、それとも、その数を減らして5歳まで入れるという判断をするのか。それは、もしこういう自由度があるならば、そういう自由度を与えられるならば、経営者が判断すればいいという話ですか。

○村上参事官補佐　あとは市町村の判断はあると思うのです。一体どれぐらいの人数の待機児童がいて、0-2歳が多いのか、それとも3歳以上の子どものほうが待機児童として深刻なのかというのがありますが、オールジャパンでいきますと、先ほど加藤補佐から申し上げたとおり、85%が0-2歳の待機児童となっていますし、あとは保育士1人について見られる子どもの数が決まっております、0-2歳ですと、小さいお子様な分、保育士1人に対して見られる子どもの数は3歳以上に比べて少ないわけです。

○八田座長　駒崎さんの話では、要するに、今のたてつけでは幼稚園で収容してもらえらるだろうというような前提があるのだけれども、幼稚園というのは選ぶことができるから、必ずしも全員入れない場合がある。その制約で親御さんはすごく心配してしまう。だから、最初から、入ったら、幼稚園に出ていくなら出ていってもいいのだけれども、ずっとここにいたいとしたら5歳までいられるという仕組みだと、非常に親御さんは安心して入れられる。今はものすごい不安がそこにあるということなのです。

だから、そういう自由度を与えるということにしておけば、当人にとっても楽だし、預ける人にとってもこの制度を非常にうまく活用できるし、自治体として、もし4歳、5歳

のところは本当に余っているなら、結構外に自発的に出ていくかもしれないわけだから、そこら辺は自由にしてもいいのではないですか。

要するに、余り枠を決めないで、当人の判断でできるよと、自分の保育所の判断でできるよとしてあげておいたほうがいいのではないかと思う。そして、たまたま4歳、5歳のところに残る人が多かったら、次の0歳児の受け入れは確かに減るかもしれないけれども、その分またどこかに小規模保育をつくればいいわけですね。

○加藤課長補佐 そこは経営上の判断と、あとは自治体のニーズがどこにあるかというところで、認可の小規模ですので、利用調整の中で決める話ですので、そちらの声が大きければ、そういう対応をとるのは可能かと思っております。

○八田座長 一般的にずっと聞くのは、先ほど八代先生が言われたみたいに、そんなに簡単にいろいろ変えられるものではなくて、むしろ自由度を与えるのだよというのを上の判断でやってくれると助かるということですね。

○原委員 実際にこの2号で自治体で3歳以上を実施されているケースというのはどれぐらいあるのですか。

○村上参事官補佐 すみません、正確な数はもっていません。

○加藤課長補佐 それぞれの運用の中です。

○原委員 そういう把握はされていない。あることはありますか。

○加藤課長補佐 それはあります。引き続き、やはりいきなり2歳で放り出されるというのは非現実的ですので、3歳になってそのままというのはもちろんあります。

○原委員 わかりました。

實際上、恐らくその2号がそんなには使われない、原則が2歳以下、3歳未満ということになっているので、大体そういう運用がされるというのがありがちなのだと思うのですが、これは八田先生が言われたことと重なると思うのですが、原則3歳未満とする理由がわからないのです。要するに、経営者の判断で3歳以上がこの地域では必要なのですということであれば、それは別にその経営者さんが配分を考えられるわけでしょうから。地域の実情を勘案して3歳以上の場合でも認めますというのですが、それは地域の実情に応じて経営者さんが設定されるわけですね。そこで何か自治体の判断を介在させる必要もないのではないですか。

○八田座長 これが教育上の判断なら、親がすればいいのです。

○原委員 先ほどおっしゃった、年齢が上がったら大人数のところに行けばいいというのは親の判断であって、都心のこの辺の小学校だったら1学年10人いないところは幾らでもありますからね。

○村上参事官補佐 今、どういう仕組みになっているかといいますと、小規模保育とかで0-2歳まで見ますと、連携施設という形でその後の受け皿をつくってもらおうというようなたてつけになっているのです。なので、その連携施設の設定が進めば、2歳以降どこに行くかというのもあらかじめわかって、そこを目指してといいますか、それも期待しながら

ら小規模保育に入ったりしているというのがあります。

○原委員 連携施設とは幼稚園のことですか。

○村上参事官補佐 それが、先ほどの駒崎先生は幼稚園に限っているという御指摘があったのですが、それはそうではなくて、保育所にも連携施設になっていただいて、なので、当然、小規模保育が終わった後に認可保育所に入ってもらおうというような流れを。

○八田座長 それは確実にとってもらえるのですか。

○村上参事官補佐 連携施設の設定がされていれば、要は行くことを前提にして。

○八田座長 そこが難しいのではないですか。そこがもしスムーズなら、こういう要請は出てこないと思います。

○加藤課長補佐 おっしゃるとおりだと思います。自治体もやはりそういうのはかなり苦労されているのです。新制度が昨年4月から始まったのですが、もちろんいきなり連携施設を設定して、3歳以降は保育所へとか幼稚園へというのは酷なので、5年間猶予という形で連携施設を設定してくださいという形で運用しています。ですので、小規模保育であっても、当然、3歳になってもそのまま継続している場合もありますし、保育所に移る場合もありますし、幼稚園もありますしという形で、何とか連携施設の確保を今、国としては自治体に対して促しているところと、あと、当然のことは、そもそもの受け皿の確保です。保育所の整備ですとか、小規模の整備ですとか、そういうものを今、急ピッチで進めているという現状になります。

あと、小規模保育で自治体が介在しなくてもという御意見がありましたけれども、これは認可外の施設だったらそういうものがありますので、当然、4-5歳児を自由に入れたりしているのですけれども、認可の施設ですので、自治体間の保育需要をいかに全体として満たすかという計画をつくって実施しています。そういう中での小規模保育を位置づけているので、特に0-2の待機児童が多いという場合は、その定員をしっかりと確保するという形で経営者等に御理解いただきながら進めているという状況かと思います。

○原委員 まず、連携施設のところは、保育所を連携施設にするというのは、3歳児から急に定員が増えるところは、あることはあるのでしょうけれども、そんなに爆発的には多分増えていなくて、そこの制約ですね。0歳、1歳から入っている人がそのまま上がってしまうのですね。なので、駒崎さんは、幼稚園が主に期待されていたのだけれども、そこがほとんど機能していませんということをごの間、言われていたと思うのです。

なので、少なくとも連携施設が現時点において十分に機能してない状態なので、その3歳以上のところで小規模保育でもっと受け入れるという体制をもう一段考えないといけないのではないかとということだと思います。

○加藤課長補佐 促進する施策という形ですね。

○八田座長 全国区でやってもいいけれども、もし特区に限定して、こういうことが特区においては自由にできますとすれば、まずは実験的にできるのではないかと思います。

○八代委員 だから、そもそもこういう待機児童は大都市に典型的なものなのと、今、お

っしまったように、3歳以上を規制することで0から2歳の待機児童が減るのか、それとも、3歳以上も緩和することによって供給が増えることで、結果的に0から2歳も増えるのかというのは、実験してみないとわからないわけですね。だから、まさに特区でやってみれば、どちらがいいのか。最初から保育所の数を所与としておいて、3歳以上と0から2歳を取り合いするというのは、わかりやすい前提ですけれども、本当にそれがそうなのかというのはやってみないとわからないわけですね。だから、どこか東京都で杉並とか世田谷で実験してみていいほうをとる。

○八田座長 これは必ずしも絶対そうしろというのではなくて、そういうことを特区の中でやろうと思ったらできますよということですから、そういう枠組みにするのはいいのではないかと思うのです。ぜひ御検討をお願いしたいと思います。

○加藤課長補佐 わかりました。制度上の趣旨はお伝えして、多分御理解いただいていると思いますけれども、そことどううまくすみ分けるかを考えないといけないかと思っております。

あと、もう一度お伝えしますと、政府全体としても、待機児童の解消というのは政府の目標になっていますので、しかも、それは来年度末までにということです。その待機児童のシェアはやはり0、1、2歳がありますので、そこで特にニーズがあるだろうということでメインで対応しながら、ただ、3歳以上の人たちにはこのような2号で、絶対できないわけではないので、そういう枠内で対応いただくというのがスタンスかと思っておりますけれども、また引き続き。

○八田座長 だから、もっとそれを活用しやすいように。

それから、これはちょっと話としてずれるかもしれないけれども、0歳のところは随分保育もお金がかかるし、それから自宅で面倒を見たいという人もいっぱいいるのに、0歳のところで保育所に入れないと1歳からのところを見てもらえないから、本当は自分で見たいにもかかわらず無理やり保育所に入れて、そして1歳以降をやってもらおうという話もしょっちゅう聞きますね。それでは最初から0歳をやめて1歳だけの保育所を運営したらどうかといったら、うまみは0歳のところにあるのですよと。お金がいっぱい来るから。ただ制度がゆがんでいるからそうなので、そうすると3歳、4歳のところに保育所がこれを受け皿としていっぱい受けてもらいたいものだけれども、恐らく3歳、4歳のところの補助の制度はそんなにうまみがないのですね。だから余りすつといけない。

将来的にはそういう補助金の仕組みの構造も変えなければいけないのですが、とりあえずそういうゆがみがあるなら、そこから抜け出て、3歳、4歳のところも自分のところでやりたいというところがあるなら、そこでやれるようにしてあげるというのは意味があるのではないかと思います。

では、ぜひ御検討をお願いしたいと思います。どうぞよろしく願いいたします。どうもありがとうございました。