

国家戦略特区ワーキンググループ ヒアリング（議事要旨）

（開催要領）

- 1 日時 平成28年9月16日（金）15:54～16:20
- 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 本間 正義 東京大学大学院農学生命科学研究科教授
- 委員 八代 尚宏 昭和女子大学グローバルビジネス学部特命教授

<提案者>

- 駒崎 弘樹 認定NPO法人フローレンス代表理事

<関係省庁>

- 巽 慎一 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長
- 加藤 正嗣 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長補佐
- 村上 耕司 内閣府子ども・子育て本部参事官補佐
- 小田 裕 内閣府子ども・子育て本部企画第二係長

<事務局>

- 藤原 豊 内閣府地方創生推進事務局審議官

（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

○藤原審議官 すみません。ちょっと時間が押しておりますので、よろしくお願ひしたいと思ひます。

今日は、フローレンスの駒崎さんにもまた来ていただきまして、例の小規模保育を5歳までにとひうこととござひますが、御提案を受けての議論とひうこととござひます。

先週の金曜日の国家戦略特区諮問会議でも、これはこのほかにも総合的な御提案がありましたが、小池知事からもお話とござひました。今日は厚労省さんの見解をまたお聞きしたいとひうこととござひます。

それでは、八田座長、よろしく願いいたします。

○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。

早速、御説明をお願いいたします。

○異課長 時間もありませんが、質問も含めてやったほうがよろしいですか。

○八田座長 そうですね。

○異課長 では、簡単に。

1の本文のところですが、自治体の判断によらずに0～5歳児の受入れを可能とする小規模認可保育所を設置する選択肢を設置主体に与えるものとするところでございます。

これにつきましては、同じページの下ですが、新制度では、地域のニーズや実情を踏まえて、市区町村が保育を実施すると規定されております。平成28年度に新設した企業主導型保育事業では企業の実情に合わせた柔軟な保育を行うことができますけれども、これは従業員の福利厚生の実現のために事業主拠出金を財源として行うものであるためでございます。

税を財源とする小規模保育事業の利用に当たっては、行政の関与がないことは適当ではないと考えております。整備計画を策定している市区町村が関与を不要とすることは、当該市区町村内の保育ニーズを把握困難にし、児童福祉法で保育の実施責任は市区町村と決められているところでございますけれども、その役割が十分に機能できないという問題がございます。

次は、①のところですが、企業主導型保育所においても保育の質は担保されているはずであるから、小規模保育所につきましては、3～5歳児を受け入れても保育の質の観点からは何ら問題がないのではないかと考えてございます。これにつきましては、「①について」というところですが、これまでのワーキンググループでも御説明しておりますように、企業主導型保育事業につきましては、従業員に対する福利厚生の実現のために設置されたものでございまして、補助の財源は事業主拠出金でございます。入所児童の年齢を制限せず、事業主の判断に基づく柔軟な保育を認めているところでございます。

一方、小規模保育事業につきましては、0～2歳児の待機児童を解消することを目的の1つとしているため、また、運営費につきましては税財源で賄っているため、企業主導型保育とは法的な性格はやはり異なる、財政責任を負う市区町村の関与は必須であるということと考えております。

次は、集団的保育の話でございますけれども、科学的なエビデンスに基づくものであるとは認められないと。それにつきましては、海外ではいろいろなエビデンス等が示されている、3～5歳の小規模保育を積極的に認めるほうがむしろ上記の海外における研究成果からも望ましいと言うべきであるというエビデンスの話でございます。

これにつきましては、3～5歳児期の教育におきましては、生活や遊びを通じて社会性とか共同性という非認知能力を獲得することが重要であるので、認知能力である学力への影響を中心的に分析を示された「グラス＝スミス曲線」だけでは十分なエビデンスとは考

えていません。なお、保育所の平均入所児童数は、3歳以上では1クラス当たり20名前後でございますので、むしろ「グラス＝スミス曲線」が示す結果は保育所のクラス規模が適切である証明になっているのではいかと思っております。

前回のワーキンググループにおきましても、当省よりお示しした資料がございますけれども、確かに定量的な研究ではございませんが、幼児教育の現場をよく知る教員の多くが、3～5歳児の集団的にかわりを確保するためには、20～25人が望ましいという回答でございましたので、意味のあるものではないかと考えているところでございます。

③は、先ほどもちょっと重複しているところでございますけれども、3～5歳よりも0～2歳のほうが施設が不足しているにしても、3～5歳児の待機児童がある限りは、設置主体のみの判断で3～5歳児のみを対象とする小規模あるいは0～5歳を対象とする小規模事業を国が禁ずる理由はないということでございます。

これにつきましては、我々は設置主体のみの判断でというところがやはり問題だと思っております。財政責任を負う市区町村の関与なく、税を財源とする小規模保育事業において3歳以上児を保育することは認められません。

また、これまでも御説明していますように、小規模保育事業で3歳以上児を保育することは可能でございます。3歳以上児の受け皿が不足している場合まで、国として一律に小規模保育事業の対象年齢を0～2歳に限定しているものではございませんので、現状においても小規模保育事業で0～5歳児を保育することは妨げていないということでございます。

御提案の目的につきましては、待機児童解消のためだと承知をしておりますけれども、待機児童の約87%が3歳未満児であることや、3歳以上児の約94%が保育所とか幼稚園を既に利用していることに鑑みれば、喫緊の課題は0～2歳の待機児童問題でございまして、3～5歳のみ的小規模保育事業は必要でないと考えております。

次は、国家戦略特区会議は、保育ニーズを把握し対応する市区町村以外の者であるから0～5歳児を受け入れる判断を行う主体として不適者としている。しかし、区域会議は市区町村長は必ず構成員とするものであり、特区において本件を措置すべきであるという質問でございます。

保育の実施につきましては、市区町村に課せられた児童福祉法上の義務がございますことから、対象地域の市区町村の意見の反映が保証されない国家戦略特区会議のみの決定をもって、当該市区町村の保育のあり方を決定するのは不相当であると思っております。ただ、当該会議の決定が常に当該市区町村長の意見に従って行われるのであれば、特段問題はないと考えております。

⑤でございます。小規模保育所が3～5歳児を受け入れることは、現行制度でも自治体の判断で可能とのことだが、多くの自治体が受け入れ可能とは認識していないのが現状であり、3歳以降の受け皿がないことを理由に施設が大幅に不足している0～2歳を対象とする小規模認可保育所すら認めないとする自治体があるほどであるという御質問でござい

ます。

これは平成27年度から始まった制度でございます。そうしたことから、市区町村や保育現場に混乱が生じないよう配慮しながら、制度の趣旨を改めて周知していきたいと思っております。

○八田座長 実は駒崎さんが15分に出なければいけないということなので、まず、駒崎さんに質問していただきましょうか。

○駒崎代表理事 ありがとうございます。

この返ってきた答えが本当に不毛なものなので、とてもがっかりしています。

3～5歳児を預かれますよと国は言っているけれども、自治体がしていないのですとかという言い方ですけれども、ここに書いていらっしゃるように、3～5歳児の定員数は承知していないのですね。実際にはないのです。3～5歳児を受け入れている小規模保育は日本には存在していなくて、自治体もそれは認めていません。だから、3歳児の壁というものができているわけなのです。

現場の声に虚心坦懐に耳を傾けてください。小規模保育に通わせている親御さんは、このまま3歳児もずっといられたらいいのと言っているのです。そういったところをきちんと行けるようにしていきましょう。それが親や子供たちのためにもなると思うのです。

自治体に何度も何度も何度も言っていますけれども、東京都の江東区とか品川区では、小規模保育は0～2歳しか受け入れないから、3歳児でどうせ待機児童になるから、小規模保育はつくらせないと言っているのです。法律上はそんなことは許されないのですけれども、実際にはそうなっているわけなのです。なので、この制度自体が自治体の動きを規定してしまっているということなので、せっかく小規模保育をどんどんつくれるのに、それを自治体が阻害している状況があるのです。だから、原則0～5歳にして、選べるようにしてほしいということを何度も何度も言っているわけなのです。

国家戦略特区は、基本的には東京を初めとした都市部の話ですので、待機児童に悩んでいる地域ですね。ここで3歳児の壁は発生していますから、それを解決できる。お出しいただいた資料は、全国なのです。全国の平均値をとっても意味がないのです。待機児童は基本的には全国の平均ではないですから。待機児童がいる地域は、基本的には都市部になっているというのは御案内のとおりですので、こうしたあまり意味のないデータを出されて3歳児以降は必要ないとかということは不毛以外の何物でもないので、ぜひ前向きに生産的にこの課題を解決していく、一緒に解決していくという姿勢になっていただけませんか。

例えば、A型の認証保育所は5歳まで預かれるようになっているのです。もう御案内だと思いますけれども、東京都が行っている認証保育所は5歳まで預かれます。異課長や課長補佐の方は、認証保育所が何カ所あるか御存じですか。きっと知っていると思いますけれども、一応言いますが、認証保育所は東京都で664カ所です。認可保育所は、それに対して2,300カ所なのです。既に認可保育所の3割まで来ているのです。これはつくりやすいか

らです。0～5歳のニーズもあるということではないですか。だったら、小規模保育を0～2歳にさせておく理由はないではないですか。0～5歳児までできれば、より幅が広がるでしょう。0～2歳でやりたいというところは0～2歳でできるわけですし、実際、0～2歳のほうが、公定価格、単価は高いわけですから、それで0～2歳の枠がどんどん減るということではないですね。基本的には単価が高いから0～2歳でやろう、0～2歳でやるほうが楽なのだからとなりますね。ただ、3～5歳も受け入れたいというところが出てきたら、その選択肢は与えることはできるわけで、実際に0～5歳対応になったからといって、今の0～2歳の対応をしている小規模保育が0～5歳にコンバートするわけではないのです。だって、物理的に場所がないのだから。新しくつくるところが0～5歳になっていくというわけではないですか。選択肢が広がって追加されていくということだから、今の0～2歳の枠が減るわけでもないわけなのです。

さらに言うと、例えば、過疎地で保育園がこれからどんどん成り立たなくなってきました。そうなったときに、認可保育園という枠組みしかなかったらどうですか。潰さなくてはならないし、その地域に保育園の0～5歳まで預かれるところがなくなってしまうでしょう。だったら、0～5歳の小規模保育という選択肢を残しておくことは、地方にとってもいいですね。だから、これらの不毛な回答にいちいち反論しませんが、日本のために、待機児童問題解消のために、悪い話ではないし、効果があると、きっと心のどこかでは思っているのではないかと思うので、もうそろそろ前に進める議論ができたらと思うのですけれども、どうですか。

○八田座長 どうぞ。

○巽課長 駒崎さんがおっしゃるように、3歳の壁があることは全く否定しませんし、4歳、5歳で待機がないかといったら、待機はあるということは我々も否定しないところでございます。

15分までということなので、今日は全国ベースというものではあるのですが、特にこの提出資料3のところをちょっと見ていただいたらいいのですが、実際に3歳のところの13パーセントというところが恐らく3歳の壁だということだと思われま。4～5歳というところにつきましては、やはり幼稚園と保育園である程度カバーされている状況でございます。ですから、そもそもこの小規模保育ができた経緯は、この0～2歳の待機児童が8割を占めているというところがあって、そのためにつくったというところがあります。あるいは、都市部において、特に小規模でないとなかなか土地とかが確保できないという問題があってつくったという経緯もありますので、そういう中で、今の児童福祉法の規定の中でも、3歳以上については、地域の実情に応じてできる。我々も、先ほど認可をしないという話がありましたけれども、これにつきましても、その地域のニーズに足らないような場合については、基本的にはちゃんと認可しろということでもかなり行政から市区町村長には指示しているところでございます。

実態はされていないということですが、我々も、そういう実態もあるので、再三

認可をするようにということで指導したり、あるいは、書面で通知をしたりということをしている状況でございます。

我々は今日は提出資料4を出させていただいたのですけれども、要は、これは拡大した場合の検討に当たっての課題ということで、これは特区室が考えるべきとかというわけではなくて、我々として、拡大した場合にこういう課題がありますということでまとめたものでございます。

1つは、小規模保育を含めた地域型保育事業につきまして、待機児童対策として、特に0～2歳を対象として創設した制度でございます。そういったことから、先ほども言いましたように、8割が0～2歳という現状を踏まえると、御提案の3～5歳の小規模保育を認めることで、逆に、特に0～2歳の待機児童の解消は難しくなるのではないかと。

○八田座長 それがないということを、今、駒崎さんが言われましたね。

○異課長 ただ、実際は、19名の定員の中で0～2歳の定員である部分を3～5歳で食うわけですので。

○八田座長 だから、旧来のものではそういうことをやりようがないと。新設についてだと、先ほどおっしゃったではないですか。

○駒崎代表理事 今、私たちも10人定員でやっていますけれども、それは0～2歳児を預かるための物件なので、狭いから3～5歳児を預かれないのです。面積基準とかもあるのですね。だから、これからつくるものに関して、そして、3～5歳のニーズが見込めたりするところにおいて、それをやってみようということなので、今の0～2歳のキャパシティが減るわけではないのです。今、既に0～5歳で対応していないから自治体からつくるなど言われているので、既にキャパシティは抑制されているのです。それが0～5歳対応になったらいいよとなれば、小規模保育のブレーキは外されて増えていくわけだから、結果として0～2歳のキャパも増えるのです。だから、今のところを全部コンバートしようなどいう話はしていません。さらに、公定価格でインセンティブはしているから、0～2歳のほうがお金は来るのだから、そっちのほうやりやすい。だから、全部が全部0～5歳になるわけではないのです。

さらに言うと、結局、連携してくれないのです。3～5歳で幼稚園も保育園も連携していない状況ですね。そうしたら、連携減算されるのです。連携加算がつかないから、減算されるのです。そういう制度にしていますね。私たちのせいではないのに、私たちは減算されているのです。それを連携するのは自治体の義務なのに、自治体がやってくれるはずなのに、それは民間で勝手にやってよと言われていて、減算をされているのです。だから、小規模保育の広がりが抑制されているのです。それはすごくもったいないと思いませんか。だって、1,600カ所が2,400カ所になって、40%成長をしているのですから、これは可能性があるということなのです。待機児童解消の重要なツールのだから、そういうブレーキをとっていけば、どんどん広がっていくのですから、それをやりましょう。

○八田座長 お願いします。

○加藤課長補佐 事実だけですけれども、まず、連携減算の話は、連携施設設定に必要な事務費を見ているのです。その場合、連携していない場合はその事務費はかかっていないだろうということで減算をされている。

○駒崎代表理事 そんなわけではないではないですか。

○加藤課長補佐 もう1つ、東京都も3歳以上の待機児童は全体5%、全国よりも低いのです。ですから、東京都ほど0～2歳の枠をどうするかという話になるのです。そのキャパをより増やさないといけないというのはそうなのですけれども、19人以下定員で0～2歳の部分がどれだけ増えるかということは、効果をしっかり見てみないといけないと考えております。

○駒崎代表理事 効果はないとどうやって言えるのですか。私たちはあると思います。なぜなら、小規模保育のみんなは、それはあったらいいね、ぜひやりたいねと言っている。ニーズがあるのです。ニーズがないということを証明してくださいよ。

○加藤課長補佐 逆に、0～2歳でつくることが重要なのですけれども、0～5歳の小規模でどれだけ増えるのかということは、しっかり見てみないといけないので。

○駒崎代表理事 では、やってみましょうよ。そしたら、やってみて私たちが証明しますよ。いい保育できたね、増えたねと。だから、やらせてくださいよ。

○八田座長 これは、要するに、テニスボールだけは簡単につくれるけれども、テニスラケットをつくらせないというような、コンビネーションでやれるようにやらせてちょうだという話です。補完的なのです。だから、一緒にやるようになったら両方ともできますということだと思えます。

○駒崎代表理事 結局、通知を出してくださっているのはありがたいのですが、通知なんて自治体はまともに聞いていないのですよ。もし基礎自治体が厚労省の言うことをちゃんと聞いてくれていたら、そんなふうになっていないのです。いろいろなことがそんなふうにはなっていない。皆さんの思うほど基礎自治体は皆さんのことをきちんと聞かない。だから、今、実際にあの手この手で抑制してかかっているのです。

そういうものを外せる意味もあって、そしたら、もっと小規模保育をつくれるから、もっと0～2歳の枠も広がりますよ。それがもしできないというのだったら、できない理由を定量的に出してください。私たちはできると思っています。できると思っているからこんなに頑張ってお願ひしているのです。お互いに待機児童は解消したいではないですか。同じ山を登ろうとしているのだから。

○巽課長 実際にここの③でも書きましたけれども、現行の法規定でも市町村判断で3歳以上を対象とすることは可能なわけですし、実際に0～5歳と規定することによって、本常に市町村が「するものとする」まで書いてある条文なわけなのです。そういう中で、本常にどれぐらいやるのか。

我々は法改正の必要性を全く否定しているわけではなくて、それはどうして必要なのかということは、特に特区法改正しているということはめったにない話なので、御助言いた

できればありがたいと思っております。

○原委員 これは区は呼べないのですか。

○藤原審議官 検討いたします。

○原委員 0～2歳をとめている区の方に、ぜひ来ていただいてお話ししたいです。

○駒崎代表理事 結局、彼らとしてみたら、厚労省が0～2歳と言っているし、この資料にもそう書いてあるしということなのです。だから、無理でしょうと言っているのも、まずは特区みたいなところで0～5歳ができましたという認識にしないと、そうなのだとしないわけなのです。だから、別に全国でやらなくてもいいので、東京でちょっと実験させてください。それで、これはいいねとなったら全国でやってもらえばいいわけですし、そのチャンスさえ奪われている状況はやはり何とかしたいわけです。

3～5歳で調べたのですね。とめていないよと言っているけれども、3～5歳でやっているところは結局出せないではないですか。ないのでしょうか。聞いたことがないです。小規模で3～5歳もやっているところは何市でやっているのですか。

○巽課長 その資料の2のところを書いてありますけれども、27年4月時点で3歳以上児を小規模保育事業で保育している市区町村は76団体ということですので、少なくとも76の施設はあるということだと思います。

○駒崎代表理事 これは特例給付でしょう。特例給付で3～5歳に行っているというだけですね。それは0～5歳の小規模保育をやっていますではないですね。

○加藤課長補佐 0～2歳で、3歳以上も使えるという。

○駒崎代表理事 つまり、0～2歳で行けなくなったから3歳児で預かるという特例給付の話なのですけれども、私たちが言っているのは、0～5歳の小規模保育というものをつくりたいと言っているのです。それは違うことなのです。

○加藤課長補佐 現行制度は、0～2歳が基本で、3歳以上もできると。だから、こういう実態なのです。

○駒崎代表理事 だから、今は0～5歳の小規模保育をやろうとしてもできないではないですか。それを言ったら、0～2歳でどうしてもだめだったら3歳まで行っていいけれども、可及的速やかに認可保育園に行けよという仕組みになっているから、そうではなくて、0～5歳の保育という形でやりたいということを言っているわけなのです。

○八田座長 この③で、現行法規でも市町村判断で3歳以上を対象とすることも可能と書いているけれども、0～5歳を市町村判断で可能とは書いていないのですね。そういうことではないということですね。

○巽課長 でも、3歳児以上ですから。

○八田座長 最初から0～5歳は可能なのですか。

○巽課長 でも、それは可能だと思います。

○原委員 それはずっと可能だという説明をされてきたのです。

○駒崎代表理事 だけれども、そのように可能だということを自治体に出してみてください

い。

○八田座長 だから、今の質問は、実際に最初から0～5歳の例がありますかということです。

○異課長 そこはちょっとデータがないですね。

○加藤課長補佐 3歳以上を受け入れているデータがこれです。

○駒崎代表理事 だから、それはどうしても仕方なくて、保育園難民になってしまうからここにいていいよという、いわゆる特例給付の話であって、0～5歳とやっているところはないから。

○八田座長 やはり駒崎さんの主張は非常に説得的で、これはどっちがいい悪いの問題ではなくて、本当に待機児童を解決しようと思ったら、やはり今の線は、やったとして、0～2歳が減ることはないというのは非常に説得的だと思うのです。だから、これでやったらどうですか。

○加藤課長補佐 もしやられるのなら、地方のほうがいいのかもしれないですけどもね。なぜかという、東京都の待機児童は3歳以上児の割合は5%ということは、むしろ0～2歳ニーズが結構ありますから、全体のパイが増えるのなら、それが東京都に。

○八田座長 今、さんざん言ったではないですか。このわずかなところを膨らますことによって、0～2歳のところが大幅にやりやすくなると。肝心なところは0～2歳なのです。だけれども、3～5歳を増やすことによって、その肝心のところが増えるのだと。それが駒崎さんの議論の中核でしょう。だから、やはり待機児童対策になるのです。東京でやらなければいけないのです。

○異課長 今のお話に出ていた、0～5歳の新規でできるということをもう一回通知でお知らせするということのほうが、速やかに施行もできるのではないですか。

○駒崎代表理事 だから、それだと今の繰り返しになります。今の制度で3歳以降も見られますよということを言うにすぎないので、今の自治体としては、3歳以降はどうしてもだめだというときには特例給付だねとはなりますね。わかりますか。彼ら自治体は、基本的には0～5歳の小規模保育というものはないという認識で、なぜならば0～2歳だからで、例外的に3歳以降を入れますよとなっていて、今、実際の制度としてもそうですね。違うのですか。

○異課長 例外というか、地域の実情に応じて3歳以上の定員をつくれることになっているのです。

○駒崎代表理事 そうなのですけれども、はっきり小規模保育は原則0～5歳なのですとしてほしいのです。そのぐらひははっきりしていないと、自治体は乗ってこないのです。今ですら皆さんの言うことを聞いていないのですから。それで、別に小規模保育つくってもいいけれども、初期の補助は出さないよみたいなことを言っているわけですから。それで事実上、小規模保育をつくるのが抑制されているという現状があるので、全員が皆さん厚労官僚だったらいいのですけれども、そうではないという状況があるので、そこはぜひ

お願いしたいと思います。

○八田座長 今のようなことですので、ぜひ御検討をまたお願いしたいと思います。

あと、委員の方で御意見はありますか。

よろしくお願いいたします。