

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 令和3年10月21日（木）14:30～15:03
- 2 場所 永田町合同庁舎7階特別会議室等（オンライン会議）
- 3 出席

<WG委員>

座長	八田 達夫	アジア成長研究所理事長 大阪大学名誉教授
座長代理	原 英史	株式会社政策工房代表取締役社長
委員	阿曾沼 元博	医療法人社団混志会社員・理事
委員	安藤 至大	日本大学経済学部教授
委員	安念 潤司	中央大学大学院法務研究科教授
委員	落合 孝文	渥美坂井法律事務所・外国法共同事業 パートナー弁護士
委員	菅原 晶子	公益社団法人経済同友会常務理事委員
委員	中川 雅之	日本大学経済学部教授
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

<関係省庁>

林 俊宏	厚生労働省子ども家庭局保育課長
神森 雄樹	厚生労働省子ども家庭局保育課課長補佐
山本 大作	厚生労働省子ども家庭局保育課運営指導専門官

<事務局>

山西 雅一郎	内閣府地方創生推進事務局次長
黒田 紀幸	内閣府地方創生推進事務局参事官
小山内 司	内閣府地方創生推進事務局参事官

（議事次第）

- 1 開会
- 2 議事 地域限定保育士（多様な主体による地域限定保育士試験の実施含む）の全国展開について
- 3 閉会

○黒田参事官 それでは、定刻になりましたので、これから国家戦略特区ワーキンググループヒアリングを開始したいと思います。

今回のテーマは「地域限定保育士（多様な主体による地域限定保育士試験の実施含む）の全国展開について」ということでございます。

本日はオンラインで厚生労働省に御出席をいただいております。

資料につきましては、厚生労働省から御提出いただいております、扱いは公開ということでございます。また、議事要旨につきましても公開ということでございます。

本日の進め方でございますが、冒頭、厚生労働省から5分間程度御説明をいただきまして、その後、先生方に質疑応答をしていただくというようなことでお願いできればと思います。

それでは、よろしければ、八田先生から議事進行をよろしくお願ひしたいと思います。

○八田座長 それでは、お忙しいところお越しくださいませありがとうございます。

最初に厚生労働省から御説明をお願いいたします。

○林課長 厚生労働省保育課の林でございます。

お手元の資料の1ページ目に基きまして、厚生労働省としての方向性を御説明したいと思います。前回、この件については4月28日にワーキンググループヒアリングを開いていただきまして、その議論なども踏まえてこの間検討を行ってまいりました。前回はなかなか全国展開そのもの自体に課題が多いという説明を申し上げましたけれども、改めて検討いたしまして、結論として、我々は上のところに書いてございますように全国展開を進めたいと。ただ、実際に今、地域限定保育士試験を行って7年ほどたっているかと思えますけれども、こういった積み重ねの中で我々も実績等を再度確認しました。当時、保育士の量的な不足が議論されていて、量的な確保というのはかなり効果があったし、一部自治体でも活用されているということであると認識しております。加えて、現在、地域限定保育士という形で試験を合格して活躍されている方も多数おられます。そういう意味では、地域限定保育士という形で試験合格された方でも、通常の保育士と特に質的な違いはないのだろうなということは確認をしているところでございます。

そういった中で、現在、地域限定保育士試験、神奈川県と大阪府が直近では実施しているかと思えますけれども、こういったところで、現状この地域限定保育士試験というのは国家戦略特区の中で規制緩和の手法というか特例措置を活用して実施していただいております。具体的には、通常の都道府県が実施する試験に加えてその年度の3回目の試験として実施されておりますけれども、この試験事務については通常の公益法人と異なりまして、民間の企業を活用して実施しております。また、通常は実技試験ですけれども、これに代えて講習という形で実施していただいているわけです。現状では国家戦略特区が認められている地域のみ、いわゆる規制緩和措置が使えるという状況になってございますので、これを取っ払って全国の都道府県で試験事務の民間委託、実技に代えて講習の実施という形で実施できるようにしてはどうかと考えております。

一方で、そういう意味では、今の国家戦略特区制度をそのまま持っていくということではなくて、いわゆる今やっている保育士の就業地の限定、分かりやすく言うと囲い込み、

こういった形については全国制度化に当たってはなかなか難しいのではないかと考えております。その趣旨といたしましては、当時、7年前と比較しますとそれなりに待機児童の解消も進んでいて、保育士の確保も進んでおります。こういった状況の中で、全国展開、一般制度化するのはかえって保育人材の確保を硬直化させてしまう恐れがあるのではないかとということで、なかなか国民の理解を得ることは難しいのではないかと考えております。

少しその下にも書いていることに基づきまして、補足的に説明をいたします。待機児童解消の状況でございますけれども、当時は現実、各都道府県でほとんど年1回しか実施されておりました。この措置によってかなり実施回数も増やしてきていただいているところでございます。そういう意味では初期のこの制度の目的はかなり達成に近い状況かと思っております。

そういった中で、保育士の業務は地域性があるのかということを考えますと、他の制度でもそういったことを導入しておりますので大分議論しましたけれども、やはり保育というものに都道府県間の質の違いというのはなかなか難しいのではないかと考えております。そうしますと、どの都道府県でも今の仕組みと全く同じ形で導入するとした場合については、都道府県を超えて就業しようとする保育士の就業抑制にもなりますし、保育士の確保が実は地方でも今、問題になりつつありまして、そういった状況の中で、かえって保育士の人材確保が全国的に難しくなってしまうのではないかと。端的に規制緩和措置を実施できるようにしたほうがむしろいいのではないかとというのが我々の考え方でございます。

2点目に書いているところについては、必要性和許容性と書いていますけれども、繰り返しですが、保育内容や保育士の資質に地域性というのはなかなか難しいなど。旅行業等の例もございましたけれども、ちょっとそういうのとは違うのかなということでございます。保育士資格は都道府県で試験を実施しておりますけれども国家資格でございますので、そういった観点からしますと、子どもの保育内容の質的保障、あるいは就業地の限定といった点において、なかなか地域限定の形を全国制度化するのは難しいというのが我々の考えでございます。

以上が我々の考えでございます。

○八田座長　ありがとうございました。

それでは、委員の方から御意見をお願いしたいと思います。

八代委員、どうぞ。

○八代委員　今、厚生労働省から地域限定保育士というのが保育士の囲い込みのための制度だというようなお話があったのですが、それは全国の試験がなければそうだけれども、全国で既に2回やっておられるわけで、それに加えて行っただけの話なので、これを囲い込みというのはおかしいのではないかと。全国で年に2回しかしないということで、もっと急いで保育士になりたい人の数を抑制していたのを2回プラス3回目という形で、むしろ保育士の選択肢を広げるための制度なのであり、保育士の特性は全国で地域性がないからといって排除することはおかしいのではないかと思います。ですから、色々な事由によっ

て、もっと保育士を確保したいと考える都道府県が独自に今の特区の枠組みでやるということがなぜいけないのか。それはやはり弁護士等と同じように、できるだけ保育士の数を抑制したいというほうからの理屈ではないだろうかと思うのですけれども、いかがでしょうか。

○八田座長 それでは、もう少し他の委員の方の意見を伺って、まとめてお返事いただきたいと思います。あと他に御発言ありませんか。

それから、今の八代委員の御意見に付け加えると、これは地元に対して3回目の試験をするインセンティブを与えますね。たしかに3年たつと普通の全国の保育士になるのだけれども、当座、東京も神奈川も不足しているというときに、例えば神奈川県がそれをやったら、東京から大勢受けに来て合格者が神奈川では働かないということになると、せっかくこの試験の準備をしたのに地元が報われないということもあります。やはりこれは八代委員が言われたのと同じように、自治体が試験の回数を増やそうというインセンティブを作る機能もあると思うのです。それについて併せてお答えをお願いしたいと思います。

厚生労働省、お願いします。

○林課長 ありがとうございます。

まず前提として、当然ですが、確認ですが、我々は国家戦略特区の形で引き続き実施することについては全く異論ございません。全国制度化するに当たっての課題ということで申し上げております。

その上で、試験の回数について御指摘いただいております。実は試験の回数について、我々は、1回は必ずやってくれと言っているのですけれども、何回しかやってはいけないということは全く申し上げておりません。ただ、制度を作る当時は、実は保育士試験を実施する期間のことを実態も含めて申し上げますと、保育士の試験センターが請け負ってやっているわけですが、そちらにおける現実的な試験問題の準備とか採点等の業務の面などもございまして、当時は確かに1回しかやられておりませんでした。ただ、この間、やはり保育士確保は必要だという流れもありますし、まさに地域限定保育士という制度がある意味きっかけになって、保育士の試験回数を増やさなければならないという流れになったところ、現状では全ての都道府県が年2回実施している状況でございます。

ただ、現実、試験センターの実施が、試験問題等に対応するのに3回目となりますと、御案内のように試験は違う問題を用意しなければいけないですし、スケジューリングを含めてその対応に限界があるということもありまして、3回目を実施するに当たっては、なかなか公益法人の実施だけではブレークスルーできないという実態があります。これも地域限定保育士をやったから明らかになったことだと思いますし、逆に民間法人がやっても試験の実施ができるということが確認できたということかと思います。

そういう意味で、3回目の選択肢を、今の仕組みでも事実上は別に、法制度上はできるわけですが、やろうとしますと試験事務の民間法人への開放という規制緩和措置をやらなければなかなか現実難しいということもございしますので、我々としては全国制度化

するのであれば、この国家戦略特区地域以外の都道府県も実施する、それを実質的に担保するためには民間法人も試験実施事務をできるようにしないと、3回目の選択肢を作ることとはできないのではないかと考えているところでございます。

一方で、八田先生の御指摘ですが、地元自治体が3回目をやると、色々準備も含めてやっていることに対するインセンティブを与える面があるのではないかとということ。それはある意味、そのとおりかなと正直思います。そういう意味で、国家戦略特区という枠組みで3回目までやるというところで、ある意味、地元での就業に限るということで実施に対するインセンティブが与えられているという面はあるのかと思います。

ただ、我々はこれを全国の制度として実施する場合のことを考えますと、インセンティブを与えるために通常の保育士と別の地域限定保育士制度を児童福祉法の枠組みの中で設けることについて、子どもに対する保育の質の保障とかいう観点も含めて説明するのがなかなか難しいかなと考えているというのが正直なところでして、特区というような形で実施するというのであれば、そこは説明がつくのかなと思いつつも、全国制度化する、恒久制度化するに当たっては、ちょっと課題が多いかなというのが現状の我々の考えでございます。

以上でございます。

○八田座長 八代委員、いかがでしょうか。

○八代委員 ありがとうございます。ちょっと私も誤解していたかもしれませんが、厚生労働省のおっしゃるのは、むしろ試験をやる主体の規制緩和であって、民間法人でもできるようにするという、それは結構なことだと思うのです。ただ、八田先生がおっしゃったような従来の全国型の試験は、今の全国法律では3回やっても4回やってもいいわけですね。ただ、それをやるに当たって何か全国と加えて、自分の自治体だけでやるのが特区がなくなってしまうと、もうその手段がなくなってしまうわけですね。そこがちょっと心配で、両方やればいいのではないかとということで、これは選択肢の拡大なわけですね。ですから、全国ベースで何回もやる。しかし、地域限定でプラスアルファやるというのを併用するということです。これが特区ならいいけれども、特区でなければダメだということのももう一つよく分からない理由なのですが、そこをちょっと補足していただけますか。

○林課長 ありがとうございます。全国制度化する際に、我々とすれば児童福祉法という法律に規定することになると思います。その際、色々中でも議論したのですが、資料の1ページの下にも少し書いていますので御覧いただきながらと思いますが、児童福祉法に基づく保育士国家資格制度は何のために設けているかと改めて考えますと、当然、子どもの健全育成、福祉の保障ということで、名称独占の資格でありますけれども、この方であれば一定程度の保育内容が保障されているという制度で作っているわけです。もし仮に保育内容について地域による差があるのであれば、同じ法律の中で活動地域を限定したような資格制度を作る道はあり得るのかなという議論はありました。確かに前回のヒアリングの際にも御教示いただきました旅行案内業でしたか。そういったものは必要な知識、備えて

いただく知識の範囲を地域性で限って地域限定にしてということで行われているということも大分考慮したのですけれども、子どもの育ちに係る保育士の業務に地域性というのはなかなか難しいなというのが現実のところでございます。

また、色々と今、世の中でも保育士の処遇改善なども言われている中において、なかなか児童福祉法の中で2種類の資格レベルの水準の違う制度を設けることは難しいのかなと考えておまして、そういう意味では、児童福祉法の中でユニバーサルな恒久的な仕組みとして入れていくのは難しいということがあります。

ただ、特区制度として存続することについては、我々は何ら問題だと思っておりません。一方で、今御指摘のように児童福祉法の規制緩和をしつつ、国家戦略特区も併存するという両者併存みたいなことがあり得るかということについて、可能かどうかは少し様々な角度で検討が要るかなと考えております。

以上です。

○八代委員 ありがとうございます。私は結構です。

○八田座長 では、中川委員。

○中川委員 今の御説明で、すごく進めていただいているとは思いますが、八代先生も八田先生の議論も、おそらく児童福祉法の要請に基づく保育士に求められる資質とかクオリティについて差がないというのは、別にそういうことを申し上げているつもりは多分ないと思うのです。ただ、それは保育士の需給関係と言いますか、必要度については多分地域差が存在すると思うのです。そういう非常に困っている特区の地域において、すごく困っているから全国の回数に縛られないで、それで追加的にやることができるようにしようというのが特区の実験で、それはうまく行ったということだと思うのです。

厚生労働省がおっしゃるように、全国の回数を増やしていただける道を開いたというのは、私は非常にありがたいことだと思うのですけれども、それは基本的に全国の平均的な需給度合いに応じて、あるいは試験の準備のコストなどを踏まえて、全国でこれぐらいの回数というような縛りが出てくると思うのです。それよりもものすごく逼迫している地域というのは多分存在すると思うので、そういう逼迫する地域において追加的な試験を行うことが求められるのではないかと。それは特区で今までやってきましたけれども、特区に限らずそういうことはあり得るので、できれば全国の回数を増やすとともに、すごく逼迫している地域においては追加的なものをやれるようなことを考えていただけないかという指摘だと思うのですけれども、その点についてはいかがでしょうか。

○八田座長 厚生労働省、どうぞ。

○林課長 中川先生、ありがとうございます。ちょっと私の説明がうまくないのかと思いますが、考えていることはまさにそのとおりなのです。まさに3回目、4回目をやろうという都道府県が全都道府県出るとは思っておりません。むしろおっしゃるとおり保育士が足りないような地域でこういったことをやっていただけると。ただ、現状では、3回目、4回目をやろうとした場合に、現実的には試験実施主体が公益法人に限られているところ

がネックになります。もう一つは、実技ではなくて講習でいいというのは、少しこれは試験内容の見直しがあるのですけれども、法人格の緩和ということをするれば、現在やられているような株式会社でも実際に試験をこれまで5回程度問題なくやっていますので、他の都道府県も、この法人に限らないと思いますけれども、一定の質が確保できているところであればできるようにすると。それを国家戦略特区でない都道府県でも実施できるようにしたい、そのためにこういった御提案しているような内容をしたいということです。

ただ、そこで、例えば神奈川が3回目を追加的にやった試験に合格した方、この保育士の方が、神奈川が実施した試験ですので、神奈川で就業することになる可能性がかなり高いとは思いますが、それを制度的に絶対3年間神奈川でないと保育士としての業務に従事してはならないということを法的に縛ることは、保育士制度の考え方からしても難しいし、むしろ政策的にも、神奈川で最初は就業しても、何年かたって色々家庭の事情で都内で働きたいとかそういった方も出てくるとは思います、それを法的に規制するという制度にするのはいささか難しいのではないかと。こういった考え方で規制緩和部分は実施しようというのが我々の考えでございます。

○中川委員 都道府県のイニシアチブで試験回数を増やすことができ、それは地域限定ではないけれどもというようなお話ですね。分かりました。

○八田座長 原委員、どうぞ。

○原座長代理 申し訳ないですけれども、厚生労働省が言われていることは全く理解不能です。今、何か法的に地域でしか働けないようにすることはできないんだということを言われたのですが、それだったら特区でそういう制度を作ってはいけなかったのです。特区制度は何のためにあるかという、うまく行ったら全国に広げる。やってみてこれはよろしくないということであればやらないという、結論はどちらかしかありません。だから、今、厚生労働省が言われている、特区では引き続きやってもらった方がいいと思いますが、全国には広げられません、この答えはないので、もう1回考え直していただけたらと思います。よろしくお願いします。

○八田座長 他に御意見ございませんでしょうか。

先ほどの「地域に依存させる」ことの意味は、保育士の能力に関するものではないという厚生労働省の御主張はそのとおりだと思います。しかし、中川委員も指摘されたように地域によって需給の差はものすごくある。それで、もしこれは手間がかかるから3回目の試験はしないということになってしまうと、その分、地域も困るし子どもたちも困るわけです。むしろ、いずれは全国共通の保育士になる人を一定の期間だけその地区で働いてもらうことによって数を増やすことができるインセンティブを与えることは、元々の福祉法精神にも何ら反することではないと思うのです。何もないよりはあるほうがいいですから、そういうインセンティブを与えるということは、むしろ法の精神に沿うことなのではないでしょうか。

○林課長 ありがとうございます。そういう意味では、政策的に現状、保育士の確保がど

ういうフェーズの状況になっているか、もしお手元に資料がございましたら御覧いただければと思うのですが、実は、保育士のなり手がなかなかないと言われてございますけれども、5ページ目の資料を御覧いただきますと、実は資格を持っている方が161万人いる中で、保育士としての業務に従事している人は63万人ということでございます。この差を埋めるのが重要だと考えている面がございます。

そのため、新規資格取得者をそれなりの数確保することも引き続き必要なのですが、この辺の格差を埋めるために処遇を改善したり、マッチングの取組を進めるということが保育士の政策としては今、大きな課題になっているということです。

繰り返しですけれども、都道府県が3回目、4回目というか数多く試験をやろうとした場合に、今の国家戦略特区の枠組みを全国で実際的には試験法人の緩和をしないと現実的に難しいところがございますので、そこは緩めて実施ができるようにしたいというのが我々の考えの一つです。あとは、地域限定の勤務という形での保育士資格制度を設けることについて、保育の質ということも言われている中で、現状では理解が得られないのではないかと。むしろ、繰り返しですが、地域限定保育士をこれまで養成して活躍していただいていますけれども、最初から地域限定なく活用できる形にし、質的には全く問題ないと考えておりますので、そういう形で全国制度化をするということで、我々としてはある程度、保育士不足に苦しんでいる地域も引き続き対応できると考えております。

○八田座長 これについて他に御意見はないですか。

落合委員、どうぞ。

○落合委員 ありがとうございます。今日議論している中では、実際に今おっしゃっていただいたような、既に資格があるけれども働かれていない方もおられるというお話があります。ただ、資格を持たれても、例えばライフステージとかが変わったりすると、そもそも待遇の問題ではなく継続できないこともあると思いますので、既に保有されている方だけではなく、やはり新規参入のところで両軸ちゃんと考えていくのが重要なのだと思っております。それを今日は議論させていただいているのだと思っております。

そのときに質の問題というよりは、やはり試験の回数というところに新規参入の大きなハードルが生じる場合があるので、その回数をいかに確保するかということだと考えます。自治体が主体になって動いてもらわないといけないというときに、インセンティブがないと活動しないのではないかと、ここに最大の問題があるのだと思っております。その部分が今回のお答えの中だと十分に議論としてかみ合っていないのではないかと感じましたので、その部分の都道府県側においてインセンティブを持てるような、試験回数を増やせるような施策も酌んでいただくべきではないかというのが全体の議論と思いますが、この点はどうお考えになられますでしょうか。

○林課長 ありがとうございます。

制度として、今のような保育士の活動地域を限定する形でのインセンティブと言いますか、自治体としてはそういった形でやれるから特にやりましょうという意味では制度化は

難しいと考えております。ただ、実際、3回目をやろうというところは従来の2回の試験でも十分その地域での保育士が確保できないという判断をしてされることになるので、実質的には特別の他の県で受けられない3回目の試験を受けて合格した都道府県が地元でしょうし、そういったところで就業される保育士が多いのだと思います。そういう意味では、制度的に就業地を限定するという形でのインセンティブは設けなくても、実際は今までやっている2府県、あるいはその他の県でも、それだったらやろうというところが手を挙げてくれるところもあり得るのではないかと思います。実際、確かに事務の手間はかかりますけれども、試験自体は民間法人が受託して、手数料等で実施することになるかと思えますので、そういう意味では広がっていくことは、まさに国家戦略特区で風穴を開けていただいたことが全国制度化することにほかならないというふうに私どもとしては認識をしております。

○八田座長 先ほど原委員が指摘されたことと同じなのですが、ここで厚生労働省が1ページで説明されていることは、保育士の業務には提供する保育内容や保育士に求められる資質に地域性は存在しない、このことを強調していらっしゃる。これは、私どもは全員が賛成しているのですね。それから、下の「児童福祉法に基づき全国展開した場合、育児内容や資質に地域性が存在することを容認することとなり、国民の理解を得ることが困難である」とおっしゃるけれども、資質に地域性があることなんて全然容認することには全くなならない。むしろ足りないところをもっと作れるようにインセンティブを与えようではないかということに関して国民の理解は十分得られると思います。そこに関する検討がこの1ページには何もないということが問題なのではないでしょうか。それを我々は問題にしているのだと思います。

○林課長 分かりました。そうすると、実施する際のインセンティブが都道府県にとってどういうことが考えられるのかということは、今日色々御指摘いただいたので、改めて少し整理をしたいと思います。ただ一方で、我々の現状の考え方として、そのインセンティブを作るために、3回目の試験で合格した保育士の就業できる地域、保育士として活躍できる地域を限定するという形でやるのは、これまでの積み重ねた地域限定保育士として実施してきた内容で特に質に違いもないし、そういったことを考えると、そういった手法で作るのは難しいのではないかと考えておりますが、その点が課題ではないかという御指摘でありますので、少し頭を整理していきたいと思っております。

○八田座長 どうもありがとうございます。今の御提案も随分前進した御提案だと思いますので、そのところを是非御検討いただきたいと思います。その際には、インセンティブを与えないために3回目の試験ができなかったという状況を防ぎたいということが目的ですので、まさに保育士を増やしたいということです。それから、既存の資格を持っている人になるべく働いてもらうという努力も当然並行してなさったらいいいと思うので、これは決して矛盾する話ではないと思います。是非御検討をお願いしたいと思います。

どうもありがとうございました。よろしく願いいたします。