

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4年12月13日（火）14:50～15:30
- 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 | 中川 雅之 | 日本大学経済学部教授 |
| 座長代理 | 落合 孝文 | 渥美坂井法律事務所・外国法共同事業 プロトタイプ政策
研究所所長・シニアパートナー弁護士 |
| 委員 | 阿曾沼 元博 | 順天堂大学客員教授
医療法人社団混志会 社員・理事 |
| 委員 | 安念 潤司 | 中央大学大学院法務研究科教授 |
| 委員 | 菅原 晶子 | 公益社団法人経済同友会常務理事 |
| 委員 | 堀 天子 | 森・濱田松本法律事務所 パートナー弁護士 |

<省庁>

- | | |
|------|-----------------|
| 本後 健 | 厚生労働省子ども家庭局保育課長 |
|------|-----------------|

<事務局>

- | | |
|--------|-----------------|
| 淡野 博久 | 内閣府地方創生推進事務局長 |
| 山根 英一郎 | 内閣府地方創生推進事務局次長 |
| 三浦 聡 | 内閣府地方創生推進事務局審議官 |
| 正田 聡 | 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 小規模保育所における対象年齢拡大措置の全国展開について
- 3 閉会

○正田参事官 それでは「国家戦略特区ワーキンググループヒアリング」を開始いたします。

本日の議題は「小規模保育所における対象年齢拡大措置の全国展開について」ということで、厚生労働省にオンラインで御出席いただいております。

本日の資料は、厚生労働省から御提出いただいております。公開予定でございます。本日の

議事についても、公開予定です。

本日の進め方ですが、まず、厚生労働省から5分程度で御説明をいただき、その後、委員の皆様方によります質疑、意見交換に移りたいと思います。

それでは、中川座長に議事進行をお願いいたします。

○中川座長 お忙しい中、御参加ありがとうございます。

それでは、これから「小規模保育所における対象年齢拡大措置の全国展開について」の国家戦略特区ワーキンググループヒアリングを開催したいと思います。

それでは、早速、厚生労働省のほうから御説明をお願いいたします。

○本後課長 厚生労働省の保育課長でございます。どうぞよろしく申し上げます。

皆さんのお手元に資料がとおりだと思います。この資料で御説明したいと思います。

まず、2ページ目、議論の整理です。前回、私どもから、保育所保育指針においては、3歳児以上に提供する保育は、集団での実施が基本とされているということ、そして、この特例を創設した当時、待機児童が最多ということから、待機児童解消のために、特例を実施したということ、今日では、待機児童をめぐる状況は大きく変わっているということで、政策的な効果、意義は乏しい。そういった観点から、特例措置を全国化すべきではないのではないかということをお申し上げしました。

前回、御意見を様々ないただきました。待機児童に観点のみで結論付けるというのはどうなのかと、そういう観点から、この特例措置で、3歳以上児に拡大した場合の課題というのを、もう一回整理してもらいたいのではないか。

それから、支障がない限りグレーゾーンの児童、集団行動が得意でないケース等もありますので、選択肢として設けていくべきではないか。

それから、保育の集団性、これは、おそらく制度として集団保育を前提とするかどうかというのは、ともかくとして、ただ、集団保育を重視していれば重視するだろうし、そうでない方もいる中で選択を委ねていくべきではないかと、こうした指摘をいただいていたと思います。

これを踏まえまして、2点、今日は資料を新たに用意させていただいております。

3ページですが、まず1点目、特区活用施設に対するヒアリングを、前回のワーキンググループヒアリングの後に実施をいたしました。

具体的には、大阪府堺市、それから西宮市における12の施設に対するヒアリングです。

質問項目は五つございます。一番気になりますのが、就学後に小学校での集団の場ということになりますので、小学校での教育生活に困っているということはないか。あるいはその活動において集団での遊びの種類、機会が限られていると感じていることはないか。

それから、コミュニケーション、職員の目配り、それから、設備環境の面、そういった点について園にアンケートを取っております。

まず、1番目の小学校入学後ということですがけれども、これは、まだ、入学されたお子さんが少ないということで、回答は少ないですが、なしというのが、お二方ということで

ありました。現在のところ、特に不都合を感じていることはないということでありました。

それから、4ページ、毎日の活動について、集団での遊びの種類や機会が限られていると感じていることはあるか。これは、あるというお答え、ないというお答えが二つに分かれています。

人数が少なく大人数での遊びや行事が経験できない。年中、年長児になると大人数でルールのあるゲームを楽しめるように、本来はなるけれども、人数が少ないため成立しなかった。同学年で行いたい集団遊びは限られる。

一方で、遊具なども工夫しながら行っている、運動会等の行事も十分にできている、人数に合った保育を心がけている、そういったお答えもありました。

5ページの3番ですけれども、コミュニケーションについてです。ある、なし、御覧のとおり数字になっています。

多様な意見を知ること、それから言葉の交わし合いの経験から知るやりとりが少ないように感じる。

一方で、異年齢児との合同保育というのもあったり、限られた方の関わりを充実する、そういった御意見もありました。

6ページ、職員が目配りの点、これについても御覧のとおりですが、課題あり、課題なし、それぞれの御意見が出ています。

それから、最後7ページ、設備、環境の観点ということですが、ここは、若干、気にする園が多くありまして、保育室の広さが足りない、生活時間や遊びが異なる子どもを分けて保育することは困難である。壁ではなく柵で仕切っているので、ただ、その柵の安全、固定・移動の手間が大きい、そういった御意見がありました。

課題なしいうところでは、遊び、生活を分ける際は部屋を分けるなど工夫をしているという御意見でありました。

ヒアリングの結果、このような現場の声が出てきております。

それから、2点目です。8ページをご覧ください。現行の制度を改めて整理させていただきたいと思えます。現行、児童福祉法第6条の3第10項第1号という形で、小規模保育事業は、満3歳未満のこどもを保育することを目的とした施設とされております。

ただ、第2号において、これは現在でもそうですが、地域の実情を勘案して、満3歳以上の子どもを保育することができると、法令上は満たしておりますが、この地域の実情、これは、過疎地や僻地など近くに保育施設がない場合などということ、言わば限定的な列挙という形で例示をしております。特例的な取扱いとしています。

それから、9ページですけれども、同じく、これも通知の中で、市町村が特に必要と認めた場合に限り支給することができるという形で、居住する地域に保育所や認定子ども園がない場合等々、極めて限定的な形で給付ができるという、そういった制度になっております。この前提のもとで、特区の仕組みが進んできということかと思えます。

この二つの状況を踏まえまして、少し考えていく上での論点を整理させていただきます

た。10ページです。保育所保育指針において、3歳以上児は集団保育が重要であるということで、児童福祉法上、小規模保育施設の満3歳未満のこどもを保育することを目的とした施設としております。

それで、その前提の中で、全国展開についてどう考えるかということですが、今、御説明したヒアリングの結果を踏まえて、この特例の中でも、やはり集団の遊び、それから機会を気にしている園が実際に多いという、この状況のもとで、全国展開をするということはどういうふうに考えていくのか。

それから、元々の特区の目的が、待機児童の解消ということでありました。そういう立て付けになっていると考えています。

現在、待機児童の状況というものがかなり変わってきている中で、全国展開をする必要性、これは、状況が変わっておりますので、もし考える上では、改めて、なぜ必要なのかということ整理する必要があると考えています。この点をどう考えるか。

それから、3番目ですが、これは、前回も皆様おっしゃっていただいたと思います。集団保育が原則かどうかというのはともかく置いてということだと思います。集団保育を前提としつつも、ただ、保護者のニーズあるいは選択肢としてという形で、本特例措置に限定しない全国的な対応は行う必要があるのではないかという御意見だったと思います。

そういう観点で考えるに当たって、やはり、今、御紹介した児童福祉法第6条の3第10項第2号、この規定、地域の実情としていますが、この取扱いをどう考えていくのかというのは、やはり論点になってくるだろうと思います。

全国展開を考えていくに当たっては、こういったことを整理していく必要があるのではないかと考えております。

説明は、以上です。

○中川座長 厚生労働省、御説明ありがとうございます。

それでは、委員の皆様から御質問、御意見をお伺いできればと思います。いかがでしょうか。

安念委員、お願いします。

○安念委員 安念と申します。

意見ではなくて、単に法令の読み方を教えていただきたいので質問をさせていただきます。

児童福祉法第6条の3第10項第2号の読み方なのですが「満3歳以上の幼児に係る保育の体制の整備の状況、その他の地域の需要を勘案して」とありますけれども、「その他の地域の体制の整備」、「その他の地域の事情を勘案する」というのは、具体的に何を指すのかということが、この法律あるいは政省令のような法規命令それ自体の中で決まっているのでしょうか、それとも、先ほど御説明にあった限定的というのは、8ページ目にありますが、事業者向けFAQの中にあるということなののでしょうか。それとも私が知らないだけで、どこか政省令その他の法規命令の中にあるということなのでしょうか。いずれでございま

しょうか。

○中川座長 厚生労働省、お願いいたします。

○本後課長 ありがとうございます。

今の御質問で言いますと、ここの法律上の第2号に規定されている内容について、他の法令、政省令等で具体的に定めたというものはございません。

それで、地域の実情、この具体的な内容については、今、先生おっしゃられたとおり、この事業者向けFAQの中で、例えば、過疎地や僻地などという場合、こういったものでお示しをしています。

かつ、同時に、この保育施設が給付の対象になるときも、給付の基準として、9ページに記載をしております、特定利用地域型保育というのが、給付上の名称ですが、この中で市町村が必要と認めた場合に限り支給することができるものであること、これも通知であります、そういった形で1、2、3、言わば限定的に列挙をする形でお示ししているということになります。

○安念委員 分かりました。定義というか、それと給付の対象となるかということについての限定が、いずれも法規命令によるものではないということを確認いたしました。ありがとうございます。

○中川座長 それでは、菅原委員、お願いいたします。

○菅原委員 ありがとうございます。

先日に引き続き御説明いただきまして、本後課長、ありがとうございます。

今の質問とも関連しますが、地域の実情というところの法律での読み方が、限定列挙で書かれているというところがあります。一方、子ども・子育て支援法など給付に関わるものを見ても、市町村の役割は非常に大きくなっています。そうした観点から、一番保育現場に身近な市町村が適切に判断していけるような柔軟性を持たせ、より効果的な保育行政ができるように限定列挙の在り方を見直すことは可能ではないかと思えます。確かに御指摘の給付との関係は重要と思えますが、それは別の仕組み、分けて考えればよいと思えますが、そのあたりいかがお考えですか。

○本後課長 ありがとうございます。

まさに、今、おっしゃっていただいたとおり、この通知の中で、かなり限定的に書いてあるということがあります。

それで市町村は、このFAQや給付の在り方をどう考えるかというのはありますが、通知に相当規定されますので、その中で工夫するという余地は、もちろん、今、論点の中で挙げました課題とか、待機児童がない中で何が必要なのかという整理は、当然必要なのですが、その整理をした上で、この列挙の在り方を少し工夫して、自治体がより、今おっしゃっていただいたような柔軟な、まさに地域の実情に応じた解釈ができるというほうに、書き方として工夫するということが可能なのではないかなと考えています。

○菅原委員 ありがとうございます。

多分、待機児童の問題は、釈迦に説法ですが、潜在的な待機児童もいて予測はされても、必ずしも明らかになっていないものもあります。また、例えば、兄弟がいる場合に、同じ保育園に入れられず、自宅や勤務地と全く別のルートの保育園に通わなければいけないというように、マッチングがうまく行われていないという実態もある中で、地域の裁量による柔軟性を持った行政ができるということは、こうした課題の解消にもつながると思いますので、是非そうした観点で御検討いただきたいと思います。

○中川座長 それでは、堀委員と、それから落合委員から手が挙がっていますので、まず、堀委員からお願いいたします。

○堀委員 ありがとうございます。

8 ページ目の児童福祉法第6条の3第10項第1号、第2号の読み方に関しまして、満3歳未満のものというものが第1号で書かれています、第2号につきましては、地域の実情を勘案してと書いてあるだけで、本来、法律としては、その地域の実情から必要性があるものについては、小規模保育も可能と読むこともできるのではないかと、このFAQが限定しているということに関しては、場合によっては、その時代の変化とともに見直しを行っていただいてもいい規定ぶりなのではないかと感じましたというのが1点でございます。

もう一つが、論点のところ記載をいただいておりますが、3歳児以上の集団保育が重要であると、保育所保育指針においても記載されていると書かれている箇所ですが、保育所保育指針を見ますと、確かに集団保育の重要性について触れられておりますが、それは大規模でないといけないと書かれているようには読めず、むしろ、小規模の保育所における集団生活ということでも、各アンケート結果にもありますように、異年齢であるとか、小規模でも団体として、個を尊重しつつグループとしての学びというものができているというアンケート結果にも照らしますと、集団保育ということが、小規模保育施設での集団保育を否定しているのではないのではないかと感じたのですが、ここは、保育所保育指針は、大規模でないといけないということまで含意されて書かれているものなのかをお伺いしたいです。

いずれの論点に関しましても、10ページ目で挙げていただいている集団保育が、大きなところでの保育が原則だと、はっきり読めるということなのか、あるいは地域の実情に応じて、保育所を設置していくという選択肢を増やす方向性で御検討いただけるのであれば、今の法律であるとか、指針には反しないと読めると思うのですが、厚生労働省のお考えをお伺いしたいと思いました。

○本後課長 ありがとうございます。

まず、第6条の3第10項第2号の関係ですが、これは、規定上は、おっしゃるとおり、今でも3歳以上の利用は可能という法律上の規定にはなっています。

ただ、これをつくったときの前提としては、あくまで、これは極めて例外的なものという前提で作っていますので、それが、このFAQですとか、先ほどの給付の対象というところで限定しているというところに反映をしてきたのだらうと思います。

この反映が、この特区の事例を通して、今後どう考えていくかというのは、先ほど菅原委員の御質問にもお答えしましたが、この特区を通して、実施する中で改めて、これからの時代でどう考えていくのかというのは、整理できる余地はあるのだろうとは思っています。ここは少し考えてみたいと思います。

2点目の保育所保育指針は、大規模とは言っていないのではないかという点ですが、これは確かに文言上は大規模とは言っておりません。あくまで集団としての活動の充実を図っていくということですが、これは、色々な考え方があるのですが、保育の現場の感覚からすると、定員が19名、20名という中で、1学年4、5名というところで考えると、もちろん異年齢の中で考えると、3歳、4歳、5歳、15人ぐらいいることは可能なのですが、それでもやはり、同じ年齢の中で、その成長に応じた遊びや体験を通して培ってもらいたいという思いは、やはり幼児教育というか、幼児保育の実践とか、専門家の有識者の方々の考えの中には、やはり強くあります。

それで、実際、そのあたりは、今、御紹介した、実際に特区の中でやっている12の園の取組の中でも、実践していく中で、やはり「同じ学年の中で、こういう遊びをやりたいのだけれども、少し限定されてしまうね」とか、「もう少しダイナミックに人数を集めてやればできるのに」という思いは、やはり現場の中ではあるのだろうと思っています。必ずしも保育所保育指針では、小規模という定義もしておりませんし、では20名だからよくて、19名だからダメということでは、保育所保育指針から、それは直接導かれるわけでは、確かにありませんけれども、現場の捉え方あるいは保育所保育指針の捉え方からすると、なかなか一つの枠内で数名ということが、集団保育ということに、何もなしで、それが大丈夫という状況にはないのかなと思っています。

○中川座長 堀委員、いかがでしょうか。

○堀委員 厚生労働省のお考えについては分かりましたが、昨今、やはり色々な問題、園児の虐待であるとか、移動中の取り残しであるとか、やはり目が届いていないということによる、色々なひずみも出てきているのかなと思っています。

そのときに、保育所の中で、集団生活が大事であるとしても、個が一人一人が尊重された上での保育だと感じておりますので、もし、選択肢が増えることによって、一人一人の子どもたちに目が行き届くような教育がなされる保育がなされるということであれば、是非前向きに、幅広に検討していただきたいと思っています。

○中川座長 ありがとうございます。

それでは、落合委員、お願いします。

○落合座長代理 ありがとうございます。私も何点かお伺いできればと思います。

一つは、そもそものニーズの部分もあるのではないかと考えております。これは、待機児童数が統計上減ってきていることはありますが、完全になくなったわけではないということもあるかとは思っています。また、例えば、空きがないので入所を断念するよりも、空きはないが小規模保育があるから入所をする可能性も出ると思います。よりベストのケース

を見据えていった場合に、より大人数の遊びができるかどうかとか、色々と、こうできたらよりよいことはあると思いますが、なかなかそこまで達さないものを救っていく部分もあるのではないかと思います。ニーズ自体は、やはり、必ずしも今の時点で否定できるものではないと思いますが、いかがでしょうかというのが一つ目です。

もう一点が、全体の法令上の立て付けについては、安念委員や堀委員も御指摘があったように、厚生労働省も認められているように、そもそも既に整理できる規定ぶりだと思います。何らか課題があるので全国展開できないということであれば、その問題については、早めに改善措置を講じていただいて、それでもって弊害を防止することを、まず、行っていただいて、その上で、改めて全国展開等を検討するべきではないかと思います、いかがでしょうか。

以上、2点でございます。

○中川座長 厚生労働省、お願いします。

○本後課長 ありがとうございます。

今、落合委員が言われたとおり、確かに待機児童の問題は、平成29年に比べて極めて小さくなっているというのは確かですが、個別に見てみると、確かに残っているということは残っています。完全になくなったわけではないというのは、御指摘のとおりかと思えます。

そういったことも、当時に比べると、人数は9分の1ですし、小さくはなっていますが、そういった点も、これも考え合わせる必要は、当然あるのかなというのはあります。

それから、法令上はできるけれども、弊害があるならとそれを除くという点があります。今、実施している12の園からヒアリングをして、若干気になるところということ、かなり挙げてもらっています。主に施設の広さ、設備の問題と、それから、ある程度大きな集団であればできることが、なかなかできないということが、実際やっている園の取組の中でも気にされているところがありますので、この法令上できるところを工夫して、選択肢を広げていくという中で、園が感じている難しさ、そういったところにも少し配慮しながら工夫していくということを考えたいと思えます。

○中川座長 落合委員、よろしいですか。

○落合座長代理 分かりました。現状として、特に1点目の御質問で、考慮すべき事情があることは、共通の理解を持てる部分があったかと思いましたので、それは、良かったと思います。

また、弊害の部分については、弊害があるまま展開するということは、適切な進め方ではないことは、特区の方針として決めていることではございますので、また、具体的な状況を見ながら、どういう形であれば整理できるか協議させていただく中で、うまく要件等も整理しながら検討できればと思っております。ありがとうございます。

○中川座長 ありがとうございます。

ほかの委員の方、よろしいでしょうか。

それでは、委員の先生方と厚生労働省の議論をお伺いして、私のほうからも思ったことをお話しさせていただければと思います。基本的に正式な待機児童数というのは、かなり減っているというのは事実だと思いますが、菅原委員からありましたように、やはり潜在的な待機児童というのは、はっきりした形で、必ずしも私どものワーキンググループのメンバーが把握しているわけではありませんが、存在していると言われていて、それなりに社会的にも、そういう自由度が少ないということは問題だと感じていらっしゃる方も、私は相当数いるのだと認識しております。

そういう中で、選択肢というのは、できれば広いほうがいいわけでありまして、そのほうが、やはり、色々な方々の働き方とか人生の在り方みたいなものを選ぶことがおそらくできるし、お子様の保育というような観点での選択肢も増えるというのは、私は良いことなのではないかなと思っています。そういう中で、厚生労働省のほうで御調査いただいたことについては、非常に感謝しております。

子ども国家戦略特区のほうで、やはりこういった特区の制度の評価をしておりますが、特段の問題はないというような評価が、私どもの評価ではありますが、厚生労働省のほうで、より詳細な調査をしていただいて、色々な意見が出てきたと。

それにつきましては、厚生労働省の論点、最後の10ページのところに論点として提示いただいていますように、課題がある中で全国展開することをどう考えるかということにつきましては、基本的に全て理想とするような結果が、全て100点みたいな話ではないけれども、非常に、今日いただいた資料を基にして、だから全国展開をしないという、そういう論拠には全くならないのだと思っています。

そういう意味で、基本的には制度的あるいは技術的に解決できるような問題が、私は多いと思っておりますので、厚生労働省のほうで、保育の観点から問題だと、課題だと考えることがあれば、それについてどのような手立てができるのかということも含めて、少しお考えいただいたほうがよろしいのではないかと思います。

それから、待機児童の解消を目的として行った特例措置であるという立て付けである中で全国展開をする必要性をどう考えるかということですが、これにつきましては、やはり他の委員もおっしゃったように、潜在的な需要はあるだろうということプラス、やはり特区で分かったことというのは、特段、この小規模保育における年齢の拡大を否定するだけの大きなネガティブな要因はなかったということではないかと思えます。

そういう意味で、やはり全国展開をするという方向で、厚生労働省には御検討をいただくことをお願いしたいと思います。

それから、最後の論点で、今の法律の立て付けで児童福祉法第6条の3第10項第2号のところで、極めて限定的に運用していただいているということだったと思います。

これにつきましては、全国展開に当たりまして、どのような形態での全国展開を目指すのかということにつきましては、それは御検討いただければと思っておりますが、菅原委員やほかの委員もおっしゃったように、市町村の判断を少し拡大するような形で考えてい

くというのも、一つの方向性なのかなとも思って聞いておりました。

いずれにしろ、本日いただいた資料あるいは議論の中で、かなり共通認識に立てた部分があるかと、私は認識しましたので、全国展開という方向を目指して、厚生労働省のほうで、更なる検討をいただくことを、私のほうからお願いしたいと思います。

厚生労働省のほうから、何かありますでしょうか。

○本後課長 ありがとうございます。

今、結構共通の認識を持たせていただいているところが多かったかと思います。我々の懸念、課題についても御理解をいただいたと思います。

全国展開については、まさに今の運用をどうしていくかということと密接に関係しますので、それをこれから、どういうふうに整理していくか、具体的に少し考えてみたいと思います。ありがとうございます。

○中川座長 どなたか発言をお求めになる方は、いらっしゃいますでしょうか。

菅原委員、どうぞ。

○菅原委員 すみません、大分認識が埋まったと思うのですが、少し早めに検討いただいて、どういうスケジュールで、どういう形でこれを進めるのかというようなイメージなりスケジュールを、どこかで示していただくことをしていただきたいなと思います。

○中川座長 そのスケジュールにつきまして、今、厚生労働省からお答えいただけるようなことがあるでしょうか。

○本後課長 ちょっと今の時点で、どういうふうにお答えしていいものか分からないのですが、これは、特に事務局ともよく相談して整理をさせていただきたいと思います。ありがとうございます。

○菅原委員 分かりました。では、事務局の方にお任せしますので、もちろん、きっちり検討していただけるようなお話だったので心配はしておりませんが、ある程度目途を付けながら、事情があって延びる場合には仕方ないのだと思いますが、何もスケジュール感なく進めるというのは、あまりよくないと思いましたので、事務局ベースで詰めていただければと思います。よろしくをお願いします。

○中川座長 そのほか、御発言をされる方はいらっしゃいますか。

それでは、今の菅原委員の御指摘を踏まえて、厚生労働省と内閣府の事務局とで調整をいただければと思います。

それでは、これをもちまして「小規模保育所における対象年齢拡大措置の全国展開について」の国家戦略特区ワーキンググループを終わりたいと思います。

どうもありがとうございました。