

幼児教育・保育の無償化に向けた法整備

— 子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案の成立 —

西山 文代

(内閣委員会調査室)

1. はじめに
2. 本法律案提出の経緯
 - (1) 「社保一体改革」から「新しい経済政策パッケージ」まで
 - (2) 様々な会議体における幼児教育・保育の無償化に向けた検討
 - (3) 幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針
 - (4) 本法律案の提出
3. 本法律案の概要
 - (1) 基本理念の追加
 - (2) 子育てのための施設等利用給付の創設
 - (3) 費用等
 - (4) 施行期日等
4. 審議の経過
 - (1) 衆議院における審議
 - (2) 参議院における審議
5. 主な国会論議
 - (1) 幼児教育・保育の無償化の目的、全体像及び効果
 - (2) 幼児教育・保育の無償化の対象
 - (3) 認可外保育施設等における保育の質の確保
 - (4) 地方公共団体の負担の在り方
 - (5) 待機児童問題への影響
 - (6) 保育士の処遇改善と業務負担軽減
 - (7) 消費税引上げが延期された場合の無償化措置の取扱い
 - (8) 企業主導型保育事業に係る課題
 - (9) 便乗値上げの抑止
6. おわりに

1. はじめに

幼児教育・保育の無償化は、我が国における急速な少子化の進行及び幼児教育・保育の重要性に鑑み、総合的な少子化対策を推進する一環として、子育てを行う家庭の経済的負担の軽減を図るために実施されるものである。政府は、「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」（平成 30 年 12 月 28 日関係閣僚合意）にのっとり、3 歳から 5 歳までの全ての子供及び 0 歳から 2 歳までの住民税非課税世帯の子供を対象に無償化措置を講ずることとした。

「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案」（閣法第 15 号。以下「本法律案」という。）は、無償化措置を講ずるに当たって、現行の子ども・子育て支援新制度の対象とはならない幼稚園、認可外保育施設等の利用者への給付制度を創設する等の措置を規定する必要があることから、平成 31 年 2 月 12 日、第 198 回国会（常会）に内閣から提出されたものであり、令和元年 5 月 10 日、参議院本会議で成立し、5 月 17 日に公布された（令和元年法律第 7 号）。

本法律案の審議においては、幼児教育・保育の無償化の目的や効果、認可外保育施設等における保育の質の確保など幅広い議論が行われた。

本稿では、本法律案の提出の経緯及び概要を整理し、主な国会論議を紹介する。

2. 本法律案提出の経緯

（1）「社保一体改革」から「新しい経済政策パッケージ」まで

平成 24 年、衆議院・参議院の社会保障と税の一体改革に関する特別委員会において、それぞれ「子ども・子育て支援法案、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律案及び子ども・子育て支援法及び総合こども園法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律案に対する附帯決議¹」が行われた。

衆議院の附帯決議では「幼児教育・保育の無償化について、検討を加え、その結果に基づいて所要の施策を講ずるものとする。こと。」、参議院の附帯決議では「新制度により待機児童を解消し、すべての子どもに質の高い学校教育・保育を提供できる体制を確保しつつ、幼児教育・保育の無償化について検討を加え、その結果に基づいて所要の施策を講ずるものとする。こと。当面、幼児教育に係る利用者負担について、その軽減に努めること。」と、それぞれ幼児教育無償化についての言及があり、平成 26 年度以降、毎年度、幼児教育無償化が段階的に実施されていた。

平成 29 年 9 月 25 日の記者会見²において、安倍内閣総理大臣は、平成 31（令和元）年 10 月に予定する消費増税の使途の一部を国の借金返済から少子化対策などに変更することなどを次期衆議院議員総選挙の争点に掲げるとともに、全世代型の社会保障制度の実現に向け、幼児教育の無償化や「子育て安心プラン」の前倒し等による待機児童の解消等を

¹ 衆議院における附帯決議<http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/ittai_k5B8B29EA5D33F66B49257A2C00323ABB.htm>（以下、URL の最終アクセスは、いずれも令和元年 6 月 11 日である。）

参議院における附帯決議<http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/180/f423_081002.pdf>

² 首相官邸ホームページ<https://www.kantei.go.jp/jp/97_abe/statement/2017/0925kaiken.html>

推進するため、2兆円規模の経済政策を取りまとめると発表した。

総選挙後の平成 29 年 12 月 8 日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ³」では「人づくり革命」として、幼児教育の無償化⁴、待機児童の解消、高等教育の無償化などを中心に、2兆円規模の政策を盛り込み、子育て世代、子供たちに大胆に政策資源を投入することで、社会保障制度を全世代型へと改革するとした⁵。

（２）様々な会議体における幼児教育・保育の無償化に向けた検討

幼児教育・保育の無償化の対象施設について、「新しい経済政策パッケージ」は、幼稚園、保育所、認定こども園以外の対象範囲等についての検討の場を設け、平成 30 年夏までに結論を出すとしていた。これを受け、人づくり革命担当大臣の下に開催された「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」は幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の具体的な対象範囲等について、平成 30 年 5 月 31 日に報告書⁶を取りまとめた⁷。また、無償化範囲の具体的な対象範囲のうち、保護者から実費として徴収している通園送迎費、食材料費、行事費などの経費については、内閣府に設置された「子ども・子育て会議」において検討が重ねられた。

幼児教育・保育の無償化の財政負担について、地方 6 団体は、従来から保護者の負担の軽減は求めていたものの、今回の措置に関しては、国と地方の協議の場において、担い手である地方と十分協議すること、国の責任において、地方負担分も含め安定財源をしっかりと確保することを繰り返し求めていた⁸。平成 30 年 11 月 21 日及び 12 月 3 日、「教育の無償化に関する国と地方の協議」が開催され、幼児教育無償化の財源・事務費・システム

³ 『新しい経済政策パッケージ』（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定）〈https://www5.cao.go.jp/keizai/package/20171208_package.pdf〉

⁴ パッケージでは、幼児教育無償化と併せて就学前の障害児の発達支援（いわゆる障害児通園施設）についても、無償化を進めていくとされた。また、安定財源について、「本経済政策パッケージに必要な財源については、社会全体で子育て世代を支援していくとの大きな方向性の中で、個人と企業が負担を分かち合う観点から、消費税率引上げによる増収分の使い道を見直して活用するとともに、経済界に対しても応分の負担を求めることが適当である。このため、子ども・子育て拠出金を 0.3 兆円増額する。法律に定められた拠出金率の上限を 0.25%から 0.45%に変更し、0.3 兆円の増額分は、2018 年度から実施する「子育て安心プラン」の実現に必要な企業主導型保育事業（幼児教育の無償化の実施後は、3 歳～5 歳児及び住民税非課税世帯の 0 歳～2 歳児の企業主導型保育事業の利用者負担助成を含む。）と保育の運営費（0 歳～2 歳児相当分）に充てる」との記載がある。なお、拠出金の上限を 0.25%から 0.45%に引き上げること等については、平成 30 年 4 月 1 日に施行された「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律」（平成 30 年法律第 12 号）において、措置されている。

⁵ その後、閣議決定された「経済財政運営と改革の基本方針 2018」においては「人づくり革命」と「生産性革命」に最優先で取り組むことが明記された。『経済財政運営と改革の基本方針 2018』（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）〈https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2018/2018_basicpolicies_ja.pdf〉

⁶ 『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報告書』（平成 30 年 5 月 31 日取りまとめ）〈https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mushouka/pdf/h300531_houkoku.pdf〉

⁷ 報告書において、障害児通園施設については、「認可外保育サービスの無償化の対象は認可保育所や認定こども園を利用していない者とすべきであるが、幼稚園、保育所及び認定こども園と障害児通園施設の両方を利用する場合は、両方とも無償化の対象とすべきである。」と言及されている。

⁸ 幼児教育無償化をめぐる国と地方の協議の経緯については、岩波祐子「内閣・消費者問題分野における政策課題—国家公務員定年の段階的引上げ、デジタル・ガバメント、食品ロス問題ほか—」『立法と調査』第 408 号（平 31.1）10～11 頁参照。なお、本稿の 5.（４）において、国と地方の協議の経過について参議院内閣委員会での参考人質疑における松本武洋参考人（和光市長）による意見陳述の概要を掲載している。

改修費⁹、幼児教育無償化の実施に係る地方財政計画及び地方交付税の対応¹⁰、認可外保育施設の質の確保・向上、幼児教育の無償化に関する協議の場の設置について協議が重ねられた。

協議の場の設置に関する検討を受けて、平成 30 年 12 月 17 日、認可外保育施設の質の確保・向上を始めとする、幼児教育の無償化に関する様々な課題について、PDCA サイクルを行うため、内閣府、文部科学省及び厚生労働省並びに地方自治体のハイレベルによる「幼児教育の無償化に関する協議の場」が開催されることとなった。協議の場の下には幹事会が開催されており、これまで、居宅訪問型保育事業者（いわゆるベビーシッター）を含む認可外保育施設の質の確保・向上等について検討が行われている。

（３）幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針

様々な会議体での議論を踏まえ、平成 30 年 12 月 28 日、関係閣僚会合において、「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」（以下「方針」という。）が合意された。方針では、幼児教育の無償化については、「新しい経済政策パッケージ」及び「経済財政運営と改革の基本方針 2018」を踏まえ、具体的な制度設計を行うとともに、法制化に向けた検討を進めることとされ、現行の子ども・子育て支援新制度の幼稚園、保育所、認定こども園等の利用者負担額を無償化するとともに、子ども・子育て支援法（平成 24 年法律第 65 号）の改正法案を次期通常国会に提出し、子ども・子育て支援新制度の対象とはならない幼稚園、認可外保育施設等の利用者への給付制度を創設する等の措置を講ずることとした¹¹（概要は図表参照）。

（４）本法律案の提出

政府は、方針を踏まえ、幼児教育無償化に向け、「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案」（閣法第 15 号）を平成 31 年 2 月 12 日に閣議決定し、同日国会に提出した¹²。

⁹ 2.（３）の幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針において、必要な地方財源は、消費税増税分を活用して確保し、無償化の財源の負担割合は国 2 分の 1、都道府県 4 分の 1、市町村 4 分の 1（ただし、公立施設は市町村等が 10 分の 10）とすること（ただし、初年度に要する経費は全額国費による負担とすること）、事務費は初年度と 2 年目を全額国費による負担とすること、システム改修費は平成 30 年度・平成 31（令和元）年度予算を活用すること等と整理された。

¹⁰ 2.（３）の幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針において、地方負担については、地方財政計画の歳出に全額計上し、一般財源総額を増額確保した上で、個別団体の地方交付税の算定に当たっても、地方負担の全額を基準財政需要額に算入するとともに、地方消費税の増収分の全額を基準財政収入額に算入すると整理された。

¹¹ 方針において、就学前の障害児の発達支援についても併せて無償化を進めるとされた。具体的には、満 3 歳になった後の最初の 4 月から小学校入学までの 3 年間を対象に、児童発達支援、医療型児童発達支援、居宅訪問型児童発達支援及び保育所等訪問支援を行う事業並びに福祉型障害児入所施設及び医療型障害児入所施設の利用料を無償化し、幼稚園、保育所又は認定こども園とこれらの発達支援の両方を利用する場合は、共に無償化の対象とするとされている。

¹² 既に現行法に基づく個人給付の対象となっている認定こども園、幼稚園、保育施設等については、子ども・子育て支援法施行令（平成 26 年政令第 213 号）を改正し、利用者負担を無償化する措置が講じられる。また、就学前の障害児の発達支援については、児童福祉法施行令（昭和 23 年政令第 74 号）を改正し、利用者負担を無償化する措置が講じられる。

図表 幼児教育無償化の制度の具体化に向けた方針の概要

幼児教育無償化の制度の具体化に向けた方針の概要	平成30年12月28日 関係閣僚合意
1. 総論 ○ 「新しい経済政策パッケージ」、「骨太の方針2018」を踏まえ、次期通常国会への子ども・子育て支援法改正法案の提出に向けて検討 ○ 幼児教育の無償化の趣旨 → 幼児教育の負担軽減を図る少子化対策、生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児教育の重要性 2. 対象者・対象範囲等 (1) 幼稚園、保育所、認定こども園等 ● 3～5歳：幼稚園、保育所、認定こども園、地域型保育、企業主導型保育（標準的な利用料）の利用料を無償化 ※ 新制度の対象とならない幼稚園については、月額上限2.57万円（注：国立大学附属幼稚園0.87万円、国立特別支援学校幼稚部0.04万円）まで無償化 ※ 開始年齢 … 原則、小学校就学前の3年間を無償化。ただし、幼稚園については、学校教育法の規定等に鑑み、満3歳から無償化 ※ 各種学校については、幼児教育を含む個別の教育に関する基準はなく、多種多様な教育を行っており、また、児童福祉法上、認可外保育施設にも該当しないため、無償化の対象外。上記以外の幼児教育を目的とする施設については、乳幼児が保育されている実態がある場合、認可外保育施設の届出があれば、保育の必要性のある子供については無償化の対象 ※ 保護者から実費で徴収している費用（通園送迎費、食材料費、行事費など）は、無償化の対象外。食材料費については、保護者が負担する考え方を維持。3～5歳は施設による実費徴収を基本。低所得者世帯等の副食費の免除を継続し、免除対象者を拡充（年収360万円未満相当世帯） ● 0～2歳：上記の施設を利用する住民税非課税世帯を対象として無償化 (2) 幼稚園の預かり保育 ● 保育の必要性の認定を受けた場合、幼稚園に加え、利用実態に応じて、月額1.13万円までの範囲で無償化 ※ 保育の必要性の認定 … 2号認定又は2号認定と同等の認定（無償化給付のために新たに法制化） ※ 預かり保育は子ども・子育て支援法の一時的預かり事業（幼稚園型）と同様の基準を満たすよう指導・監督 (3) 認可外保育施設等 ● 3～5歳：保育の必要性の認定を受けた場合、認可保育所における保育料の全国平均額（月額3.7万円）までの利用料を無償化 ※ 認可外保育施設のほか、一時預かり事業、病児保育事業及びファミリー・サポート・センター事業を対象 ※ 上限額の範囲内において、複数サービス利用も可能。また、幼稚園が十分な水準の預かり保育を提供していない場合などには、幼稚園利用者が認可外保育施設等を利用する場合も無償化の対象 ※ 都道府県等に届出を行い、国が定める認可外保育施設の基準を満たすことが必要。ただし、経過措置として5年間の猶予期間を設定 ● 0～2歳：保育の必要性があると認定された住民税非課税世帯の子供たちを対象として、月額4.2万円までの利用料を無償化	
● 認可外保育施設等における質の確保・向上に向けて以下の取組を実施 ・ 児童福祉法に基づく都道府県等の指導監督の充実等 （①届出対象である認可外保育施設の範囲の明確化と周知、②認可施設への移行支援、③ベビーシッターの指導監督基準の創設等） ・ 給付の実施主体となる市町村における対象施設の把握、給付に必要な範囲での施設への関与等について必要な法制上の措置 ・ 都道府県と市町村の間の情報共有等の強化のための方策 ・ 5年間の経過措置について、法施行後2年を目途に見直す旨の検討規定 ・ 6.の協議の場での議論を踏まえ、地方自治体の実情に応じた柔軟な対応を可能とすることも含め、必要な措置を検討	
3. 財源 (1) 負担割合 ● 財源負担の在り方：自治体の負担軽減に配慮しつつ国と地方で適切な役割分担が基本。消費税増収分を活用し必要な地方財源を確保 ● 負担割合：国1/2、都道府県1/4、市町村1/4。ただし、公立施設（幼稚園、保育所及び認定こども園）は市町村等10/10 (2) 財政措置等 ● 初年度の取扱い：初年度（2019年度）に要する経費を全額国費で負担 ● 事務費：初年度と2年目を全額国費。認可外保育施設等の5年間の経過措置期間に係る費用相当額を全額国費で負担するべく措置 ● システム改修費：平成30年度・平成31年度予算を活用して対応	
4. 就学前の障害児の発達支援 ● 就学前の障害児の発達支援を利用する子供たちについて、利用料を無償化 ● 幼稚園、保育所、認定こども園等とこれらの発達支援の両方を利用する場合は、ともに無償化の対象	
5. 実施時期 ○ 2019年10月1日	
6. その他 ○ 国と地方自治体のハイレベルによる協議の場を設置。加えて、引き続き、自治体の事務負担軽減等に向けた検討 ○ 支払方法：新制度の対象施設 … 現物給付を原則。未移行幼稚園 … 市町村が実情に応じて判断（現物給付の取組を支援） 認可外保育施設等 … 償還払いを基本としつつ、市町村が地域の実情に応じて現物給付とすることも可 ○ 今般の無償化を契機に、質の向上を伴わない理由のない保育料の引上げが行われないよう、周知徹底	

（出所）内閣府資料

〈https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/free_ed/child_gaiyo.pdf〉

3. 本法律案の概要

(1) 基本理念の追加

「子ども・子育て支援給付その他の子ども・子育て支援の内容及び水準」について、「全ての子どもが健やかに成長するように支援するものであって、良質かつ適切なものでなければならない。」とされている基本理念に、「子どもの保護者の経済的負担の軽減について適切に配慮されたもの」でなければならない旨を追加する。

(2) 子育てのための施設等利用給付の創設

ア 施設等利用費の支給

市町村は、下記イの認定に係る小学校就学前子どもが、ウ（ア）により市町村長が確認する子ども・子育て支援施設等（以下「特定子ども・子育て支援施設等」という。）から当該確認に係る教育・保育その他の子ども・子育て支援（以下「特定子ども・子育て支援」という。）を受けたときは、当該認定に係る子どもの保護者に対し、当該特定子ども・子育て支援に要した費用（食事の提供に要する費用その他の内閣府令で定める費用を除く。）について、「子育てのための施設等利用給付」として施設等利用費を支給する。

イ 支給要件

次のいずれかに該当する小学校就学前子どもの保護者であって市町村の認定を受けたものを対象とする。

- ・ 3 歳以上の小学校就学前子ども
- ・ 0 歳から 2 歳までの住民税非課税世帯の小学校就学前子どもであって、保育の必要性があるもの¹³

ウ 特定子ども・子育て支援施設等

（ア）特定子ども・子育て支援施設等の確認

施設等利用費の支給に係る子ども・子育て支援施設等（次に掲げる施設又は事業をいう。以下同じ。）の確認は、施設の設置者又は事業を行う者の申請により、市町村長が行うものとする。

- ・ 認定こども園（特定教育・保育施設¹⁴であるものを除く。）
- ・ 幼稚園（特定教育・保育施設であるものを除く。）
- ・ 特別支援学校の幼稚部
- ・ 認可外保育施設（児童福祉法（昭和 22 年法律第 164 号）第 59 条の 2 第 1 項に規定する施設（同項の規定による届出がされたものに限り、認定こども園であるもの等を除く。）のうち内閣府令で定める基準を満たすもの）

¹³ 内閣府令により保育を必要とする事由は、就労（フルタイムのほか、パートタイム、夜間、居宅内の労働など）、妊娠・出産、保護者の疾病・障害、同居又は長期入院等している親族の介護・看護、災害復旧、求職活動（起業準備を含む）、就学（職業訓練校等における職業訓練を含む）、虐待やドメスティック・バイオレンス（DV）のおそれがあること、育児休業取得中に既に保育を利用している子供がいて継続利用が必要であること、その他これらに類する状態として市町村が認める場合と定められている。

¹⁴ 特定教育・保育施設とは、現行の子ども・子育て支援新制度で施設型給付費の支給対象として市町村長が確認した教育・保育施設をいう。

- ・預かり保育事業
- ・一時預かり事業
- ・病児保育事業
- ・子育て援助活動支援事業（いわゆるファミリー・サポート・センター事業¹⁵）

（イ）勧告・命令等

市町村長は、特定子ども・子育て支援施設等である施設の設置者又は事業を行う者が、内閣府令で定める特定子ども・子育て支援施設等の運営に関する基準に従って施設等利用費の支給に係る施設又は事業として適正な特定子ども・子育て支援施設等の運営をしていないと認めるとき等は、勧告、命令、確認の取消し等を行うことができる。

（３）費用等

施設等利用費の支給に要する費用は、原則として、市町村の支弁とし、政令で定めるところにより算定した額の２分の１を国が、４分の１を都道府県が負担する。なお、国は、この法律の施行により地方公共団体の子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業に要する費用についての負担が増大すること、社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律（平成24年法律第69号）附則第1条第3号に掲げる規定の施行による地方公共団体の地方消費税等の増収見込額が平成31年度において過小であること等に対処するため、平成31年度に限り、都道府県及び市町村に対して、子ども・子育て支援臨時交付金を交付する。

（４）施行期日等

ア この法律は、一部の規定を除き、平成31年10月1日から施行する。

イ （２）の子育てのための施設等利用給付については、この法律の施行の日（以下「施行日」という。）から起算して5年を経過する日までの間は、届出がされた認可外保育施設は（内閣府令で定める基準を満たしていなくとも）、子育てのための施設等利用給付の対象施設とみなして、改正後の子ども・子育て支援法（以下「新法」という。）の規定（一部を除く。）を適用する。

ウ 市町村は、施行日から起算して5年を経過する日までの間、当該市町村における保育の需要及び供給の状況その他の事情を勘案して特に必要があると認めるときは、当該市町村の条例で定めるところにより、**イ**により子ども・子育て支援施設等とみなされる施設に係る（２）の**ア**による施設等利用費の支給について、特定子ども・子育て支援施設等である当該施設のうち当該市町村の条例で定める基準を満たすものが提供する特定子ども・子育て支援を受けたときに限り、行うものとする。この場合において、当該市町村の条例で定める基準は、内閣府令で定める基準を超えない範囲内において定めるものとする。

¹⁵ ファミリー・サポート・センター事業とは、乳幼児や小学生等の児童を有する子育て中の労働者や主婦等を会員として、児童の預かりの援助を受けることを希望する者と当該援助を行うことを希望する者との相互援助活動に関する連絡、調整を行うものをいう。

エ 政府は、この法律の施行後2年を目途として、イ及びウの施行の状況について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。また、この法律の施行後5年を目途として、新法の施行の状況を勘案し、新法の規定について検討を加え、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。

4. 審議の経過

(1) 衆議院における審議

本法律案は、平成31年3月12日、衆議院本会議にて趣旨説明の聴取・質疑が行われた。本法律案が付託された衆議院内閣委員会においては、3月13日に提案理由説明を聴取した後、6回にわたり政府に対する質疑（安倍内閣総理大臣に対する質疑を含む。）が行われた。3月27日には参考人¹⁶の意見聴取・質疑が行われ、3月28日には文部科学委員会及び厚生労働委員会との連合審査会が開会された。

また、3月26日には、公益財団法人児童育成協会への視察が行われた¹⁷。

質疑終局後、立憲民主党・無所属フォーラム及び国民民主党・無所属クラブの共同提案により修正案が提出された。その内容は、待機児童に関する問題の早急な解消、児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の見直し、保育等従業者の処遇の改善等の措置を講ずること及びこれらの措置が講ぜられた結果として待機児童に関する問題が解消されるまでの間、無償化のための措置の施行を延期すること等であったが、賛成少数により否決され¹⁸、原案は賛成多数により可決された。なお、附帯決議¹⁹が付されている。

4月9日、衆議院本会議において賛成多数で可決され、参議院に送付された。

(2) 参議院における審議

衆議院から送付された本法律案は、4月12日、参議院本会議にて趣旨説明の聴取・質疑が行われた。本法律案が付託された参議院内閣委員会においては、4月18日に趣旨説明を聴取した後、4回にわたり質疑（安倍内閣総理大臣に対する質疑を含む。）が行われた。4月25日には文教科学委員会及び厚生労働委員会との連合審査会が開会され、令和元年5月7日には参考人²⁰の意見聴取・質疑が行われた。

質疑終局後、国民民主党・新緑風会より修正案が提出された。その内容は、指導監督基準を満たしていない認可外保育施設に対する経過措置期間を5年から3年に短縮すること

¹⁶ 参考人として、中京大学現代社会学部教授 松田茂樹君、元埼玉県教育委員会委員長・元埼玉県児童福祉審議会委員 松居和君、社会福祉法人桑の実会理事長 桑原哲也君、弁護士・社会福祉士・保育士 寺町東子君を招致した。

¹⁷ なお、参議院内閣委員会においても、子ども・子育て支援等に関する実情調査の一環として、平成31年2月21日に、公益財団法人児童育成協会の視察を行っている。

¹⁸ 修正案は否決されたが、その内容の多くが衆議院内閣委員会の附帯決議に反映されている。

¹⁹ 衆議院における附帯決議<http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Futai/naikakuFAB9CEA7C863B2EC492583D90008E558.htm>

²⁰ 参考人として、和光市長 松本武洋君、東京大学大学院教育学研究科長 秋田喜代美君、みらい子育て全国ネットワーク代表・合同会社リスペクトイーチアザー代表 天野妙君、保育の重大事故をなくすネットワーク共同代表・赤ちゃんの急死を考える会事務局長 藤井真希君を招致した。

等であったが、賛成少数により否決され、原案は賛成多数により可決された。なお、附帯決議²¹が付されている。

5月10日、参議院本会議において賛成多数で可決された。

5. 主な国会論議

主な国会論議の内容は、以下のとおりである。

(1) 幼児教育・保育の無償化の目的、全体像及び効果

ア 幼児教育・保育の無償化の目的

幼児教育・保育の無償化の目的について、宮腰国務大臣（内閣府特命担当大臣（少子化対策））は、20代や30代の若い世代が理想の子供の数を持たない理由として8割前後が子育てや教育にお金がかかり過ぎることを挙げており、これが最大の理由であることに触れ、幼児教育・保育の無償化を始めとする教育費の負担軽減は重要な少子化対策の一つである旨答弁した。あわせて、幼児教育は、生涯にわたる人格形成の基礎や義務教育の基礎を培うものであり、3歳から5歳までの全ての子供たちに質の高い幼児教育の機会を保障することは極めて重要と答弁している²²。

また、「幼児教育・保育の無償化」の名称については、「幼児教育の無償化」と一言でくくらずに名称を統一して発信することが重要との指摘があった。これに対し、宮腰大臣は、指摘どおり「幼児教育・保育の無償化」として政府を挙げて周知する旨答弁している²³。

なお、本法律案には、幼児教育・保育の無償化を担保する条文がなく、時の内閣の政策判断や国の財政事情次第で、政令改正で有償化することが可能であるのではないかと、という指摘がされている²⁴。

イ 幼児教育・保育の無償化の全体像

本法律案は、今般の幼児教育・保育の無償化措置を講ずるに当たって、法改正を要する措置、すなわち現行の子ども・子育て支援新制度の対象とはならない幼稚園、認可外保育施設等の利用者への給付制度を創設する等の措置を講ずることを内容としているため、政令改正等による措置を含めた全体像を把握しにくいとの指摘もあった。政府参考人は、政令等の改正による措置も含めた幼児教育・保育の無償化の全体像について、対象は3歳から5歳までの子供たちと住民税非課税世帯（家族構成等にもよるが年収約260万円未満の世帯）の0歳から2歳までの子供たちであること、幼稚園、認可保育施設、認定こども園に通う子供たちは利用料が無料となること、送迎費、食材料費、行事

²¹ 参議院における附帯決議<http://www.sangiin.go.jp/japanese/gianjoho/ketsugi/current/f063_050901.pdf> なお、参議院の附帯決議には、衆議院の附帯決議の内容に加え、認可外保育施設に対し定期的な巡回指導を確実に行うよう地方自治体を指導すること、無償化措置に便乗した保育料の引上げをしないよう関係団体を通じて指導を求めること、企業主導型保育事業者と市町村との連携を強化する措置を講ずること等が盛り込まれている。

²² 第198回国会衆議院内閣委員会会議録第6号1～2頁（平31.3.15）

²³ 第198回国会参議院予算委員会会議録第3号33頁（平31.3.4）

²⁴ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第10号37頁（平31.4.18）

費等は引き続き実費負担（年収が約 360 万円未満の世帯は副食費免除）となること、利用料が自由に定められている幼稚園に通う子供たちについては月額 2 万 5,700 円までが給付されること、幼稚園の預かり保育や認可外保育施設等については市町村が保育の必要性を認めた子供たちが対象となること、認可保育施設との公平性の観点から幼稚園の預かり保育の部分については月額 1 万 1,300 円まで、認可外保育施設等については、3 歳から 5 歳までの子供たちは月額 3 万 7,000 円まで、0 歳から 2 歳までの子供たちは月額 4 万 2,000 円までが給付されること、障害のある子供たちの発達支援についても無償となることを答弁している²⁵。

ウ 幼児教育・保育の無償化の効果

幼児教育・保育の無償化が、どの程度の出生率の向上につながると見込んでいるかについて、安倍内閣総理大臣は直接的な答弁はしていないが、希望出生率 1.8 の実現を目指していく旨答弁している²⁶。また、幼児教育・保育の無償化のみによる少子化への効果を検証することについて、政府参考人は、困難な面もあるが、具体的な把握・検証方法を含め検討していく旨答弁した²⁷。

なお、幼児教育・保育の無償化が子供の教育・成長・子育てにどのような影響があるかを検証することの必要性について、政府参考人は、内閣府と文部科学省が連携しながらアプローチを研究する旨答弁している²⁸。

（２）幼児教育・保育の無償化の対象

ア 0 歳から 2 歳について住民税非課税世帯に限ることの妥当性

幼児教育・保育の無償化の対象となる 0 歳から 2 歳の子供について住民税非課税世帯の子供に限ることとした理由を、宮腰大臣は、0 歳から 2 歳に待機児童が多いことからその解消に最優先で取り組み、無償化は住民税非課税世帯を対象として進めることとし、さらなる支援については、少子化対策や乳幼児期の生育の観点から、安定財源の確保と併せて検討する旨答弁した²⁹。また、宮腰大臣は、「少子化対策や乳幼児期の生育の観点からの議論」とは具体的に何を示すかについて、3 歳から 5 歳までと同様に 0 歳から 2 歳までの無償化措置を充実させることは少子化対策につながる一方で、3 歳から 5 歳と 0 歳から 2 歳では発達の段階が異なり、それぞれに応じた教育・保育を検討する必要があることなどを踏まえた検討である旨答弁している³⁰。

なお、衆議院内閣委員会において、「子どものための教育・保育給付及び子育てのための施設等利用給付について、安定した財源を確保しつつ、0 歳から 2 歳までの保育の必要性がある子ども全てが対象となるよう検討を行い、その結果に基づいて所要の措置を

²⁵ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 10 号 28～29 頁（平 31. 4. 18）

²⁶ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 15 頁（令元. 5. 9）

²⁷ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 25 頁（令元. 5. 9）

²⁸ 同上

²⁹ 第 198 回国会衆議院内閣委員会会議録第 7 号 2 頁（平 31. 3. 20）

³⁰ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 11 号 7 頁（平 31. 4. 23）

講ずるものとする。」との附帯決議が付せられた³¹ことについて、宮腰大臣は、検討に関する具体的な時期や場所について、現段階において確定したものはないが、関係省庁とも連携しながら、衆議院における附帯決議の趣旨を十分に尊重して検討を行うと答弁した³²。

イ 3歳から5歳について所得制限を設けないことの妥当性等

幼児教育・保育の無償化の対象となる3歳から5歳の子供については、所得制限を設けなかったため、無償化に必要なとなる公費が高所得世帯ほど高額であるとして、高所得者優遇であり、格差の拡大を招くといった懸念の声があった。これに対し、政府参考人は、低所得世帯の保育料は既に公費を投じて負担軽減を図っており、さらに、これまで低所得世帯を中心に先んじて段階的に無償化の範囲を拡大してきたとし、例として、生活保護世帯と住民税非課税世帯に対し、これまでに約4,500億円の公費を投じて負担軽減を図ってきたことを挙げている。また、これまでに投じた公費と今般の無償化措置の公費負担を合わせれば、世帯の所得にかかわらず3歳から5歳までの各子供に対して等しい公費が投入されることとなり、認可保育施設に通う3歳から5歳までの子供1人当たりの1年間の公費負担額は等しく66万円程度となる、今回の無償化に併せ、食材料費のうち副食費の免除対象を年収360万円未満相当の世帯の子供に拡充することを踏まえれば、これらの世帯の子供1人当たりの1年間の公費負担額は72万円程度となる旨答弁している³³。

なお、幼稚園に通う場合、3歳の誕生日を迎えた子供が無償化の対象となる³⁴一方、保育施設に通う場合、3歳の誕生日を迎えても翌年度の4月まで無償化の対象とならないことについて、差異をなくすようにするべきではないかとの指摘があった³⁵。

ウ 食材料費等の取扱い

食材料費や通園送迎費は、幼児教育・保育の無償化の対象外となった。その理由について、政府参考人は、食材料費については、これまでも保育料の一部による徴収又は施設による徴収により保護者負担であったが、在宅で子育てをする場合でも生じる費用であること、既に授業料が無償化されている義務教育においても実費相当の負担であることから、この考え方を維持し、通園送迎費などと同様に引き続き保護者負担としたと答弁した。あわせて、食材料費のうち副食費については、保護者負担の免除対象をこれまでの生活保護世帯や一人親世帯から年収360万円未満相当の世帯に拡充することとし、低所得世帯に配慮したと答弁している³⁶。

³¹ 参議院内閣委員会においても、「保護者の負担が重く待機児童数が多い0歳から2歳までの保育については、子どものための教育・保育給付及び子育てのための施設等利用給付について、安定した財源を確保しつつ、保育の必要性がある子ども全てが対象となるよう検討を行い、その結果に基づいて所要の措置を講ずるもの」とのこと。特に待機児童問題が解消するまでの間については、必要な子育て支援策を講ずること。」との附帯決議が付されている。

³² 第198回国会参議院内閣委員会会議録第14号7～8頁（令元.5.9）

³³ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第10号31～32頁（平31.4.18）

³⁴ 認定こども園における1号認定の子どもも同じ。なお、1号認定の子どもとは、保育を必要とする事由に該当しない満3歳以上の子供をいう。

³⁵ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第12号5～6頁（平31.4.25）

³⁶ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第10号29頁（平31.4.18）

なお、食材料費が実費負担になることにより、食材の選択や、給食・おやつの内容が施設の裁量に任されるため、施設によってそれらの質に差が生じることになりかねないとし、公的な関与が必要ではないかとの指摘があった。これに対して、政府参考人は、各施設や保護者の混乱を招かないよう、食材料費の目安となる額や徴収額の算定に当たっての考え方等を示し、徴収に当たっては、これまでの主食費や通園送迎費などと同様に、各施設が保護者に対して書面で説明を行い、同意を得ることを定める方向で検討することとし、これらの内容について、まずは周知徹底を図っていくとともに、今後、副食費の徴収の実態を把握する旨答弁した³⁷。

また、食材料費の徴収に係る保育施設の事務負担の重さについて、指摘があった。これに対し、政府参考人は、公定価格においてこれまでも事務職員を配置するための費用を措置しており、これを活用することにより、徴収事務を配置職員に担わせることや業務委託することが可能な仕組みとなっている旨答弁した。あわせて、これまでも保育料や給食費等を施設で徴収している認定こども園での好事例を周知することなどについて引き続き検討すると答弁している³⁸。

エ 幼稚園類似施設の取扱い

幼稚園類似施設については、正式な定義はないものの、国の定めた幼稚園の設置基準までは基準を満たしていないが、幼児教育を行うことを目的として設置されていて、知事等が認定をしている施設をいうものとされている。

幼稚園類似施設を幼児教育・保育の無償化の対象とすることについて検討すべきとの指摘に対し、安倍内閣総理大臣は、地域や保護者のニーズに合った施設であることを踏まえ、国と地方が協力してどのように支援するか、無償化の対象とできるかについて検討する旨答弁した³⁹。

また、幼稚園類似施設の取扱いについては、政府参考人は、保育の業務を目的とする施設であって認可保育施設等の認可を受けていない施設については、児童福祉法の規定によって、都道府県知事、指定都市の長又は中核市の長に対して認可外保育施設としての届出を行うとされていることを前提に、幼稚園類似施設も含めた幼児教育を目的とする施設のうち、幼稚園など学校教育法に基づく施設以外は、乳幼児が保育されている実態がある場合は届出の対象となると答弁している。なお、乳幼児が保育されている実態があるか否かについては、「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」（平成 13 年 3 月 29 日雇児発第 177 号）に基づき、国から技術的助言として、都道府県知事、指定都市又は中核市の長が、当該施設のプログラムの内容、活動の頻度、サービス提供時間の長さ、対象となる乳幼児の年齢等その他の運営状況に応じて判断すべきだが、幼稚園以外の幼児教育を目的とする施設については、乳幼児が少なくとも 1 日 4 時間以上、週 5 日、年間 39 週以上施設で親と離れることを常態としている場合は保育されているものと考えられるとの旨を示している旨答弁した。これに対し、幼稚園類似施設は 5 年間

³⁷ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 27 頁（令元. 5. 9）

³⁸ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 26 頁（令元. 5. 9）

³⁹ 第 198 回国会衆議院予算委員会会議録第 4 号 14 頁（平 31. 2. 8）

の経過措置期間内においては認可外保育施設の届出を行えば施設等給付の対象になり得るが、1号認定の子どもが幼稚園として利用している場合は無償化の対象とならないなどの幼稚園類似施設の特質を考慮した検討の必要性について指摘がなされている⁴⁰。

オ 未就園児への支援

北里大学が全国から抽出した約4万人の子供を対象とした調査⁴¹（平成31年3月27日報道発表）により3歳以降の未就園児⁴²は、低所得、多子、外国籍など社会経済的に不利な家庭や、発達や健康の問題を抱えた子供で多い傾向が明らかになったことに関し、政府として、特に原因、背景等について未就園児の実態調査を行う必要性が指摘された。これに対し、政府参考人は、調査の実施について、保育施設や幼稚園等に預けるのではなく自宅での子育てを望む保護者がいることや、調査の対象範囲や方法等の課題について、関係府省ともよく相談したい旨答弁している⁴³。

（3）認可外保育施設等における保育の質の確保

ア 指導監督基準を満たさない認可外保育施設の保育の質の確保

5年間の経過措置期間において、指導監督基準を満たさない認可外保育施設が届出により無償化の対象施設とみなされる措置に対し、保護者の信頼を失い淘汰されるはずの劣悪な施設の延命を招くなどの指摘がなされた。これに対し、安倍内閣総理大臣は、待機児童問題によりやむを得ず認可外保育施設を利用せざるを得ない人々についても負担軽減を図る観点から無償化の対象とし、指導監督基準を満たさない施設が基準を満たすために5年間の経過措置期間を設けた旨答弁した。あわせて、この経過措置期間において、子供の安全が確保されるよう、児童福祉法に基づく都道府県等の指導監督の充実を図るとともに、認可施設に移行するための運営費の支援を拡充し、移転費の支援等も行い、無償化を契機に認可外保育施設の質の確保及び向上を図っていく旨答弁した⁴⁴。

5年間の経過措置期間において、市町村が定める条例の基準を満たす施設に限り無償化の対象とすることができることに関し、保護者が居住する自治体とは異なる自治体に設置された認可外保育施設に子供を預ける場合の取扱いについて、政府参考人は、利用する保護者が居住する自治体の条例に従うことになるため、条例を制定した市町村の住民の場合、ほかの自治体にある認可外保育施設の利用も含めて、当該条例が適用される旨答弁している⁴⁵。

認可外保育施設については、都道府県等が原則として年1回以上立入調査を行うこと

⁴⁰ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第10号39頁（平31.4.18）

⁴¹ 北里大学『社会的不利や健康・発達の問題が3、4歳で保育園・幼稚園等に通っていないことと関連—約4万人を対象とした全国調査の分析から—』〈<https://www.kitasato-u.ac.jp/jp/news/20190327-01.html>〉

⁴² 総務省統計局による『人口推計年報』（平成29年10月1日現在）等に基づく政府の資料によれば、3歳児の未就園児は5.1万人（5.2%）、4歳児の未就園児は2.7万人（2.7%）、5歳児の未就園児は1.7万人（1.7%）とのことである（内閣府『幼児教育の無償化に係る参考資料』（平成30年12月28日）14頁参照〈https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/pdf/free_ed/child_sanko.pdf〉）。

⁴³ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第11号32頁（平31.4.23）

⁴⁴ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第14号15頁（令元.5.9）

⁴⁵ 第198回国会衆議院内閣委員会会議録第6号3頁（平31.3.15）

となっているが⁴⁶、平成 28 年度に立入調査をした割合が 68%であった⁴⁷ため、立入調査を徹底させるべきと指摘された。これに対し、政府参考人は、平成 31（令和元）年度からは、認可外保育施設の指導監督の強化を目的とし、都道府県の児童福祉関連事務に従事する職員配置に対する地方交付税措置の算定基礎において、標準団体について担当職員 1 名が増員されていると答弁した。あわせて、現在、都道府県等の認可施設に対する指導監査方法の実態把握を進めており、今後、効果的・効率的な指導監査を行うための方策を検討すると答弁している⁴⁸。なお、大口厚生労働副大臣は、認可外保育施設に対する都道府県等の指導監督の充実を図るため、平成 31（令和元）年度予算において、指導監督基準の内容の説明や事故防止に向けた助言などを行う巡回支援指導員の配置を拡充する旨答弁している⁴⁹。

イ ベビーシッター及びファミリー・サポート・センター事業における保育の質の確保

ベビーシッター及びファミリー・サポート・センター事業については、無償化の対象とするに当たっての保育の質の確保に資する統一した研修カリキュラムの設定と受講の義務付けの必要性等について指摘があった。

ベビーシッターについては、政府参考人は、社会保障審議会の下に設置した「子どもの預かりサービスの在り方に関する専門委員会」で、5 月 8 日、保育士、看護師又は一定の研修を受講した者であることを基準とするとの案が委員会として了承されたところであり、委員会での整理を踏まえて、ベビーシッターを含む認可外保育施設全体の指導監督基準について内閣府令に規定するため、本法律案成立後、パブリックコメント等の手続を進めていく方向で内閣府と調整予定⁵⁰である旨答弁した⁵¹。

また、ファミリー・サポート・センター事業については、政府参考人は、当該事業が地域における育児に係る相互援助活動の推進を行うものであることから、提供会員となるための資格は求めているが、子供を安心して預けられるように、国庫補助の対象となる事業においては、平成 29 年度より提供会員に対して心肺蘇生等の実習を含んだ緊急救命講習受講を必須としており、加えて、令和元年度より事故防止に関する講習の受講も必須とする旨答弁した。さらに、市町村でチェックリストを作成し、定期的な安全点検を行うよう周知するとともに、無償化に当たってファミリー・サポート・センター事業における基準を内閣府令で規定するとし、その内容については、地方公共団体を始め関係者の意見を聴取しながら、子供の安全確保が図られるよう検討する旨答弁してい

⁴⁶ 「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」（平成 13 年 3 月 29 日厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知）の別紙「認可外保育施設指導監督の指針」において定められている。なお、ベビーホテルについては必ず年 1 回以上立入調査を行うこととされている。

⁴⁷ 厚生労働省『平成 28 年度認可外保育施設の現況取りまとめ』（平 30. 7. 19）〈<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/1807190001.pdf>〉

⁴⁸ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 11 号 39 頁（平 31. 4. 23）

⁴⁹ 第 198 回国会衆議院内閣委員会会議録第 6 号 9 頁（平 31. 3. 15）

⁵⁰ 本法律案成立後、「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備等及び経過措置に関する政令（案）」、「子ども・子育て支援法施行規則の一部を改正する内閣府令（案）」、「特定教育・保育施設及び特定地域型保育事業の運営に関する基準の一部を改正する内閣府令（案）」について、受付期間を令和元年 5 月 11 日から 23 日までとして、パブリックコメントが実施された。

⁵¹ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 2 頁（令和元. 5. 9）

る⁵²。

参議院内閣委員会において意見陳述を行った藤井参考人は、大阪府八尾市のファミリー・サポート・センター事業において保育事故に遭い、その後事故に起因して子を亡くした経験から、ファミリー・サポート・センター事業について、保育者となる提供会員の資質にばらつきがあり保育となり得ず、その点について厚生労働省の担当者からも保育の代替という想定はしていないと聞いている旨発言した⁵³。

（４）地方公共団体の負担の在り方

地方消費税を幼児教育・保育の無償化の財源とすることについて、本来、地方消費税の用途は地方公共団体が自由に決めるものであり、団体自治の考え方に反するのではないかと指摘があった。これに対し、宮腰大臣は、消費税率 10% 引上げによる増収分を幼児教育・保育の無償化の財源とすることについて、地方公共団体に対して丁寧な説明が足りていなかったのではないかと声があることは承知しているが、そうしたことも真摯に受け止めながら、自らが関係する市町村長と直接何度も意見交換をし、また、「教育の無償化に関する国と地方の協議」を開催し、当初の国 3 分の 1、県 3 分の 1 あるいは市町村 3 分の 1 といった負担割合について、地方公共団体の要請を踏まえながら、国 2 分の 1、都道府県 4 分の 1、市町村 4 分の 1 とすることについて、地方 3 団体それぞれの所要の手続を経て、組織として了解を得た旨答弁した⁵⁴。これに関連し、参議院内閣委員会において、和光市長であり、全国市長会の子ども・子育て検討会議の座長でもある松本参考人が、国と地方のこれまでの協議の経過と今後の課題について意見陳述を行っている。ここで、松本参考人は、平成 30 年 10 月に至るまでの間、財源論を含む幼児教育・保育の無償化に係る制度の全体像について、市町村には説明等がなかったこと、その後、急遽、「国と地方の協議」が重ねられたが、平成 31（令和元）年度の予算編成期限が迫る中で、明らかになっていく地方公共団体の負担の大きさに全国市長会の中でも非常に大きな戸惑いと強い反発があったことに触れ、最終的にはある程度の地方の意見が取り入れられたという点において一定の評価をしたいが、政府の考える無償化の全体像が確定したのは平成 30 年 12 月末であり、施行まで一年を切った時期となったことについては現場にとって非常に厳しい日程であったと言わざるを得ない旨指摘している。あわせて、地方分権の観点からも、政策形成過程において財源論、方法論共に地方との協議がなかったことは遺憾であり、今後、地方に関する政策立案の際には十分に地方の意見を尊重し、合意形成の上で施策を遂行することについて、強く要望するとの発言があった⁵⁵。

初年度である令和元年 10 月からの幼児教育・保育の無償化に要する費用は国が全額負担するが、翌年度以降に講じられる地方財政措置について、政府参考人は、2 年目以降についても内閣府と総務省が連携し、必要な地方財政措置を講じるとし、具体的には、地方

⁵² 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 3 頁（令元. 5. 9）

⁵³ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 13 号 7 頁（令元. 5. 7）

⁵⁴ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 21～22 頁（令元. 5. 9）

⁵⁵ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 13 号 2 頁（令元. 5. 7）

負担分に関し、公立・私立にかかわらず地方財政計画の歳出に全額計上し、地方消費税、地方交付税などの一般財源総額を増額確保した上で、個別団体の地方交付税の算定に当たっても基準財政需要額に全額算入する旨答弁した⁵⁶。

なお、無償化の実施に際し、これまで市町村が把握していなかった認可外保育施設のうち、無償化の対象となるものの確認や、給付の支払についての地方公共団体の負担軽減の在り方については、宮腰大臣が、地方公共団体向けの説明会の実施や、機会を捉えた効果的な広報に加え、政府が都道府県を回って説明し、意見を聴取することなどを通じて無償化についての丁寧な周知、説明に努めたい旨答弁している⁵⁷。

（５）待機児童問題への影響

幼児教育・保育の無償化よりも、待機児童問題の解消を優先させるべきではないかとの指摘に対し、安倍内閣総理大臣は、待機児童の解消は待ったなしの課題であり、幼児教育・保育の無償化とともに、最優先で取り組むと答弁した⁵⁸。

また、幼児教育・保育の無償化を契機として保育ニーズが高まり、待機児童が増える可能性が高く、子育て安心プランにより整備される保育の受皿の数（32 万人）を見直す必要があるのではないかと指摘に対し、政府参考人は、幼児教育・保育の無償化による保育の潜在ニーズへの影響に関し、全く影響がないというわけではないが、基本的に既にほとんどの子供が認可施設を利用できる 3 歳から 5 歳を対象としていること、0 歳から 2 歳に関しては住民税非課税世帯に限定していることから、この影響は限定的である旨答弁した。また、子育て安心プランによる必要な保育の受皿 32 万人分については、25 歳から 44 歳までの女性の就業率が 2022 年度末までに他の先進国並みの 8 割まで上昇することを想定して必要な整備量を推計しており、今後、様々な要因によって保育ニーズの増大があったとしても十分対応が可能であると答弁している⁵⁹。この答弁に対しては、高齢出産の増加に鑑みて、女性の対象年齢を 44 歳までとすることの妥当性や、3 歳から 5 歳の子供のうち 13 万 2,000 人がいずれの施設も利用しておらず、これらの子供の保護者が無償化を契機に就業することによる保育ニーズの高まりについて指摘されている⁶⁰。

無償化により、幼稚園から保育園への流入が起これ、待機児童問題が悪化する懸念についての指摘もされているが、安倍内閣総理大臣は、幼稚園から保育園への移行希望者の増加については、就労率の増加を想定した受皿整備と、幼稚園が実施する預かり保育の無償化により、十分対応可能と考えていると答弁している⁶¹。

なお、子育て安心プランによる必要な保育の受皿整備に当たっては、根本厚生労働大臣が基本的には、認可保育所を中心に整備を進めていきたいと答弁している⁶²。

⁵⁶ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 4 頁（令元. 5. 9）

⁵⁷ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 22 頁（令元. 5. 9）

⁵⁸ 第 198 回国会参議院本会議録第 12 号（平 31. 4. 12）

⁵⁹ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 23 頁（令元. 5. 9）

⁶⁰ 同上

⁶¹ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 15 頁（令元. 5. 9）

⁶² 第 198 回国会参議院内閣委員会、文教科学委員会、厚生労働委員会連合審査会会議録第 1 号 2 頁（平 31. 4. 25）

（６）保育士の処遇改善と業務負担軽減

ア 保育士の処遇改善

政府が進めてきた保育士の処遇改善の効果について、政府参考人は、平成 30 年賃金構造基本統計調査を基に保育士の年収を算出すると、平成 29 年の 342 万円に対し平成 30 年は 358 万円と約 16 万円増加しており、この要因を、平成 29 年度予算にて実施した技能、経験に応じた月額最大 4 万円の処遇改善のほか、平成 29 年人事院勧告に準拠した 1.1%の処遇改善分である旨答弁している。また、平成 31 年 4 月から、更に 1%の処遇改善も行っている旨答弁した⁶³。

なお、保育士の処遇改善を賃金面から行うばかりでなく、その配置基準を手厚くすることによっても行うべきであるとの指摘がなされている⁶⁴。

また、保育士の処遇改善に関連し、参議院内閣委員会において、東京大学教育学研究科長の秋田参考人が、保育士の給与面での改善や保育士が働き続けられる仕組みの必要性和あわせて、「中学や高校のときから、保育という仕事が尊い仕事であり、小中高の教員と同様に、人を育てる同じような価値を持つ仕事だということをきちっと伝えていくということが非常に重要ではないかというふうに思っております。保育士や幼稚園教諭と小学校以上の給与の格差が OECD で最も大きいのが我が国と言われておりまして、そういう意味でも、やはり保育士に対する、その職業に対する社会的なイメージということをやっぱり広げていくということが重要」と指摘している⁶⁵。

イ ICTを活用した保育士の業務負担軽減

保育士の業務負担軽減や子どもの安全確保のための ICT の活用について、大口厚生労働副大臣は、保育所等業務効率化推進事業として平成 30 年度補正予算において、一施設当たり 100 万円を上限として、保育に関する計画、記録の作成、保護者との連絡、子供の登園あるいは降園の管理等の業務の ICT 化を行うシステムの導入についても支援しており、また、保育園等における事故防止推進事業として平成 30 年度補正予算において、睡眠中の事故防止に資する効果的な ICT 機器⁶⁶の導入を支援している旨答弁している⁶⁷。なお、補助によって導入した機器が実際に業務負担の軽減につながっているかについて、政府参考人は、保育業務における ICT の利用実態に関して、今後、保育士の業務状況の把握のための調査研究を行い、その結果も踏まえて、実際に保育士の業務負担の軽減につながるような対応を図る旨答弁している⁶⁸。

また、手作りの運動会プログラムの作成等、ICT の活用では負担軽減が図れない業務に関しても効率化の必要性についての指摘がされている⁶⁹。

⁶³ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 10 頁（令元. 5. 9）

⁶⁴ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 12 号 4 頁（平 31. 4. 25）

⁶⁵ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 13 号 14 頁（令元. 5. 7）

⁶⁶ 乳幼児の午睡中の体の動きや体の向きをチェック表に自動的に記入するなどの機能を備えた機器。

⁶⁷ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 10 号 26～27 頁（平 31. 4. 18）

⁶⁸ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 11 号 11 頁（平 31. 4. 23）

⁶⁹ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 11 号 27 頁（平 31. 4. 23）

（７）消費税引上げが延期された場合の無償化措置の取扱い

消費税率引上げが予定どおりに行われなかった場合に、幼児教育・保育の無償化の実施に影響が生じるかについて、安倍内閣総理大臣は、明確に答弁をしていないが、消費税率の引上げについては、全世代型社会保障の構築に向けて少子化対策や社会保障に対する安定財源を確保するために必要なものであり、反動減等に対する十二分な対策を講じた上で、リーマン・ショック級の出来事がない限り、法律で定められたとおり 10 月に現行の 8 % から 10% に引き上げる予定であると答弁している。あわせて、幼児教育・保育の無償化は、消費税率の引上げを前提として実施するとしており、政府としては、消費税率の引上げに向け経済財政運営に万全を期していきたいと答弁している⁷⁰。

本法律案の施行期日と消費税率引上げ時期との関係性について、政府参考人は、附則自体は 10 月 1 日であり、当該規定には消費税を参照していないが、当然、今回の財源としては消費税引上げによる増収分を活用するということで地方公共団体とも合意している旨答弁している⁷¹。

なお、本法律案にも現行法にも、財源を消費税とするとの規定がないという指摘がされている⁷²。

（８）企業主導型保育事業に係る課題⁷³

企業主導型保育事業における無償化の内容に関して、政府参考人は、今後、実施要綱等により定めるが、対象となる子供に係る認定は、従業員枠の子供については、全ての保護者を事業実施者が認定することとし、地域枠の子供については、無償化の対象となる保育の必要性の有無を事業者が認定する旨答弁した。なお、従業員枠、地域枠とも、必要に応じ、実施機関が事業実施者に対し確認を行うとし、無償化の対象となる施設は、改めて自治体の確認は求めないとする旨答弁している⁷⁴。

なお、4 月 23 日に会計検査院より、企業主導型保育施設の利用が低調となっている事態や企業主導型保育施設の開設が遅延して児童を受け入れられていないなどの事態に対する、改善の処置の要求⁷⁵があったことに関し、宮腰大臣は、会計検査院に指摘された点については、3 月 18 日に公表された検討委員会⁷⁶報告において、当面、早急に改善すべき事項として改善方策が示されており、これを踏まえ、内閣府としてしっかりと早急に改善を図って

⁷⁰ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 14 号 18 頁（令元. 5. 9）

⁷¹ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 11 号 15 頁（平 31. 4. 23）

⁷² 同上

⁷³ 企業主導型保育事業については、参議院内閣委員会においては令和元年 6 月 11 日に「企業主導型保育事業及び子どもの貧困対策に関する件」について、衆議院内閣委員会においては 6 月 12 日に「企業主導型保育・子どもの貧困対策」について、政府に対し、事業取りやめ等に係る助成金回収や実施機関に係る公募の在り方等の質疑が行われるなど、本法律案の成立後も国会において議論が行われている。

⁷⁴ 第 198 回国会参議院内閣委員会会議録第 12 号 6～7 頁（平 31. 4. 25）

⁷⁵ 『会計検査院法第 36 条の規定による処置要求』（企業主導型保育施設の整備における利用定員の設定等について）（平成 31 年 4 月 23 日）〈<http://www.jbaudit.go.jp/pr/kensa/result/31/h310423.html>〉

⁷⁶ ここにいう検討会とは、企業主導型保育事業実施の状況を検証し、より円滑な事業実施のための改善策を検討するため、内閣府子ども・子育て本部にて開催された「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会」のことである。

まいりたい旨答弁している⁷⁷。

（９）便乗値上げの抑止

子ども・子育て支援新制度に移行していない幼稚園や認可外保育施設において、幼児教育・保育の無償化を契機とする理由なき保育料の値上げについての懸念が示された。これに対し、政府参考人は、質の向上を伴わない、理由なき保育料の引上げが行われることは、公費負担により事業者が利益を得ることにつながるものであり、適切ではないとし、内閣府、文部科学省、厚生労働省が連携し、新制度未移行の幼稚園や認可外保育施設について、関係団体への働きかけを行うこと、保育料の変更の理由を届け出させたり保護者に説明させたりすること、実態を調査・把握することなどを検討するとした⁷⁸。

これに関連し、参議院内閣委員会において、みらい子育て全国ネットワーク代表であり、合同会社リスペクトイーチャザー代表でもある天野参考人が、保育料の変更の理由について、変更が許される理由の内容が不明確であり、説明や議論が不十分である旨の指摘をしている⁷⁹。

6. おわりに

10月の幼児教育・保育の無償化開始に向けて、市町村は、無償化の対象となる施設の確認や子供の保護者の認定等を行うこととなる。5年間の経過措置期間においては、指導監督基準に満たない認可外保育施設も届出のみで無償化の対象となるが、市町村は条例により指導監督基準を超えない範囲内において基準を設け、その基準を満たすもののみを無償化の対象施設とすることができる。

参議院内閣委員会において、和光市長であり、全国市長会の子ども・子育て検討会議の座長でもある松本参考人は、和光市においては指導監督基準に満たない認可外保育施設は無償化の対象と認めないとする条例を制定する準備をしている（ただし人口動態に急激な変化があれば再考する必要がある）旨発言している⁸⁰。指導監督基準に満たない認可外保育施設の取扱いについては、市町村の判断が、保護者や施設に重大な影響を及ぼすこととなるため、今後、市町村における条例案提出の動きが注目される。

とりわけ都市部において待機児童問題が深刻であるが、居住地域や利用する施設にかかわらず、全ての子供が安全で質の高い幼児教育・保育を受けられることが重要であり、無償化と併せて、一日も早い待機児童の解消が望まれる。

（にしやま ふみよ）

⁷⁷ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第12号2頁（平31.4.25）

⁷⁸ 第198回国会衆議院内閣委員会会議録第6号4頁（平31.3.15）

⁷⁹ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第13号5頁（令元.5.7）

⁸⁰ 第198回国会参議院内閣委員会会議録第13号12頁（令元.5.7）