

# 子ども・子育て支援法の一部を改正する法律 (令和元年5月17日法律第7号)

上 林 陽 治

## はじめに

2019年5月10日、198常会において「子ども・子育て支援法の一部を改正する法律」(以下「改正法」という)が成立、同月17日に公布され、一部を除き2019年10月1日に施行した。

改正法は、少子化対策の観点から、子育て世帯の経済的負担を軽減するために幼児教育・保育の無償化を進めるというもので、市町村の確認を受けた保育園・幼稚園等を利用する保護者に対する新たな給付制度を創設するというものである。

## 1. 改正法に至る経緯と背景

### (1) 少子化の現状

日本の年間出生数は、第1次及び第2次ベビーブーム期には年間200万人を超えていたが、2016年には97万6,978人となり、1899年の統計開始以来、初めて100万人を割った。そして2019年には、遂に90万人を割り込み、出生数は86万4,000人と推計されている。

合計特殊出生率をみると、第1次ベビーブーム期には4.3を超えていたが、その後急激に低下し、第2次ベビーブーム期を含め、ほぼ2.1台で推移していたものの、1975年に2.0を下回ってからは低下傾向となり、2005年には過去最低の水準である1.26まで落ち込んでいる。その後は、横ばい若しくは微増傾向となり、2016年は1.44

まで回復したものの、2019年には1.42まで低下すると推計されている<sup>(1)</sup>。

## (2) 少子化対策

少子化と高齢化の同時進行により、社会保障制度を財政的にも制度的にも安定させることが必要となってきたことから、2008年の「社会保障国民会議」における議論を皮切りに社会保障制度の見直しが進められてきた。

2009年の所得税法等の一部を改正する法律附則第104条には、消費税の全額が「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」に充てられることを含め税制の抜本的な改革を行うための法制上の措置を2011年度までに講ずることを明記した。

## (3) 子ども・子育て関連3法の成立と改正経緯

2012年8月、180常会において、社会保障と税の一体改革関連法が成立した。この中で、消費税率引上げによる増収分を含む消費税収（現行の地方消費税収を除く）は、すべて社会保障の財源とされるとともに、消費税率を5%から10%に引き上げた時には、国・地方分を合わせて、社会保障の安定化に約4%分が、社会保障の充実に約1%分が、それぞれ振り向けられることとされた。

社会保障と税の一体改革関連法においては、子ども・子育て支援などを中心に全世代型社会保障制度に改革することを目指して、「子ども・子育て支援法」、「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」、「子ども・子育て支援法及び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の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連3法が成立した<sup>(2)</sup>。

2015年4月1日には、子ども・子育て関連3法に基づき、子ども・子育て支援関連の制度、財源及び給付を一元化するとともに、制度の実施主体を市町村（基礎自治体）とし、国・都道府県が制度の実施を重層的に支える子ども・子育て支援新制度（以下

---

(1) 以上の数値は、厚生労働省「令和元年（2019）人口動態統計の年間推計」

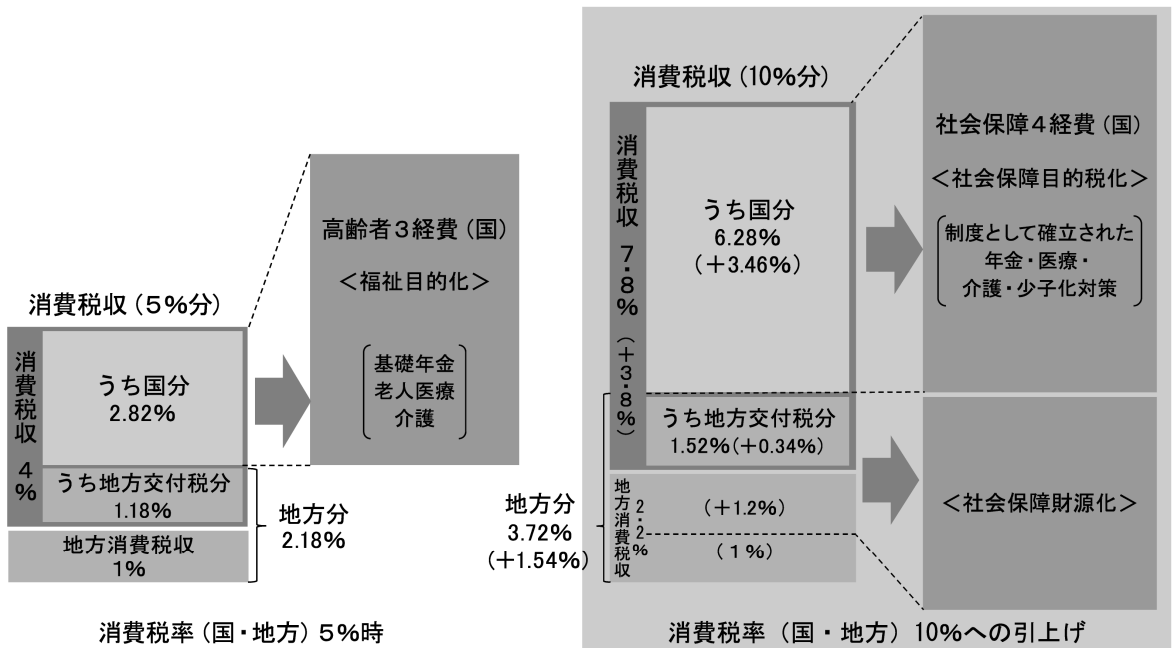
(2) 2012年の消費税法改正で、消費税法1条に次の2項が付加された。「消費税の収入については、地方交付税法（昭和二十五年法律第二百十一号）に定めるところによるほか、毎年度、制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する経費に充てるものとする」

「新制度」という)が本格施行した。新制度では、これまで消費税収の国分の使途について、高齢者3経費(基礎年金、老人医療、介護)のみに充てられることとなっていたものを、使途を拡大し、新たに社会保障4経費(年金、医療、介護、少子化対策)として、子育て分野にも充てることとしたものである。具体的には、消費税率10%への引上げにより社会保障の充実の財源に充てられる2.8兆円のうち0.7兆円程度を子ども・子育て支援に充てることとしたものだが、保育所整備など「量の拡充」と保育士の確保など「質の向上」に1兆円超の財源を必要としており、0.3兆円分については恒久財源が見つからず毎年の予算編成の宿題になってきた。

新制度では、①認定こども園、幼稚園、保育所の施設型給付及び小規模保育・家庭的保育・事業所内保育等(地域型保育給付)の創設、②地域の実情に応じた子ども・子育て支援の充実により、幼児期の学校教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進するとした。このうち認定こども園制度は、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型の4類型に分類され、2018年4月現在、6,160園が開設している。

また、2016年の190常会では、子ども・子育て支援の提供体制の充実を図るため、事業主拠出金を財源とする仕事・子育て両立支援事業(企業主導型保育事業等)が創設されるとともに、同拠出金の率の上限を引き上げること等を内容とする、子ども・子育て支援法の改正が行われた。

図表1 消費税収の国・地方の配分と用途



出典) 財務省「消費税の用途に関する資料」

[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/consumption/d05.htm](https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/consumption/d05.htm) (2020年3月24日閲覧)

#### (4) 無償化に関する2017年衆議院選挙における自民党の突然の公約

子ども・子育て関連3法案に対する附帯決議等に盛り込まれた幼児教育の無償化に関して検討を行うため、2013年3月から、幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議が開催され、同会議で取りまとめられた基本方向<sup>(3)</sup>を踏まえ、生活保護世帯、市町村民税非課税世帯、低所得世帯を中心として、保育料等の軽減措置や無償化が、2014年度から段階的に進められてきた。

そうした中、2017年9月25日、安倍内閣総理大臣は、衆議院の解散を表明した記者会見において、「2020年度までに3～5歳まで、すべての子どもたちの幼稚園や保育園の費用を無償化します。0～2歳児も、所得の低い世帯では全面的に無償化します。」「本年6月に策定した子育て安心プランを前倒しし、2020年度までに32万人分の受皿整備を進めます。」と発表した。そして、子育て世代への投資を拡充するため、その財源として、2019年10月に予定されている消費税率10%への引上げに伴う増収の用途を見直し、2兆円規模の新たな政策を実施し、社会保障制度を全世代型へと大

(3) 「『幼児教育無償化』について」(2013年6月6日幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議)

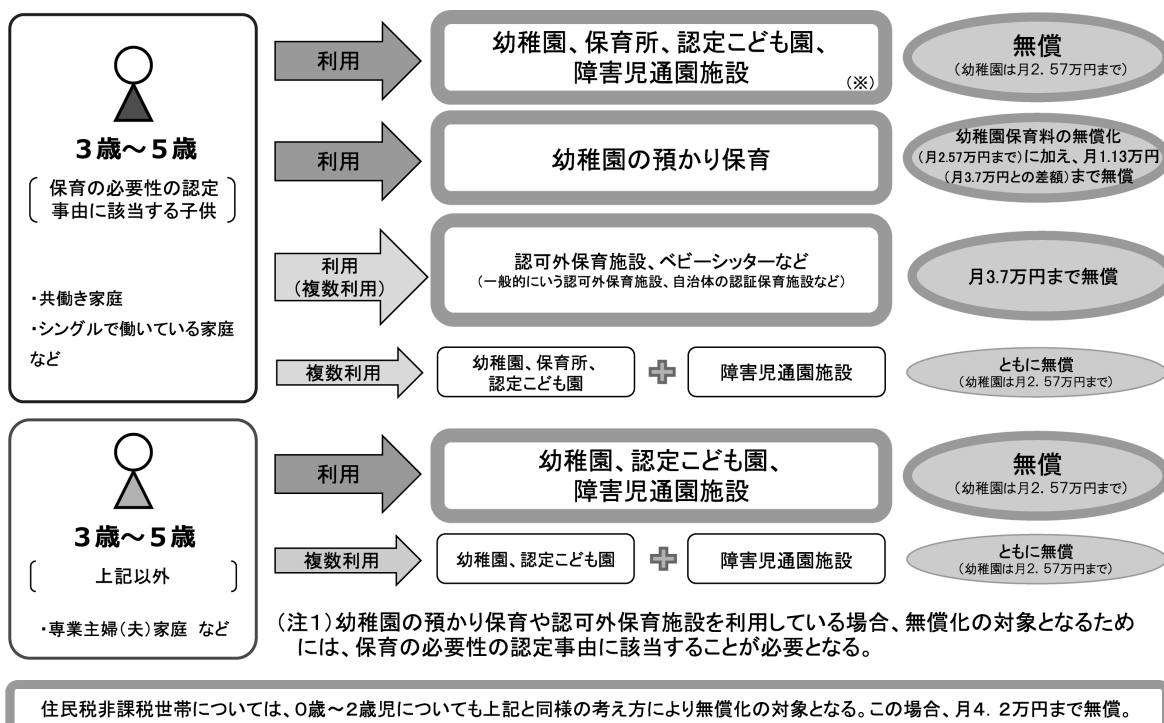
きく転換することを表明した。その後、同年11月1日、安倍内閣総理大臣は、第4次内閣発足後の記者会見において、幼児教育・保育の無償化を進めていく旨を改めて表明した。

#### (5) 幼児教育・保育の無償化措置の具体化

2017年12月8日、政府は「新しい経済政策パッケージ」を閣議決定し、その中で、「保育の受け皿拡大を図りつつ、幼児教育の無償化をはじめとする負担軽減措置を講じることは、重要な少子化対策の一つである」とし、3～5歳のすべての子ども及び0～2歳の住民税非課税世帯の子どもの幼児教育・保育の無償化、待機児童の解消等を内容とする2兆円規模の施策を盛り込んだ。これらの財源については、2019年10月に予定されている消費税率2%引上げにより見込まれる5兆円強の税収の使途を見直し、1.7兆円程度を充てることとした。これに加え、社会全体で子育て世代を応援していくとの方向性の中で、個人と企業が負担を分かち合う観点から、事業主拠出金を0.3兆円増額することとした。

2018年5月31日には、学識経験者による「無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告」がまとめられ、幼稚園の預かり保育事業や認可外保育施設など、認可保育所に入所することのできない子どもも対象範囲とするべきとの提言があり、これを受けた「経済財政運営と改革の基本方針2018」（2018年6月15日閣議決定）で、幼児教育・保育の無償化の方向性が固まった。（**図表2**参照）

図表2 幼児教育・保育の無償化の具体的なイメージ



(注2) 上記のうち認可外保育施設及びベビーシッターについては、認可外保育施設の届出をし、指導監督の基準を満たすものに限る(ただし、5年間の経過措置として、指導監督の基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする猶予期間を設ける)。(※) 地域型保育も対象。また、企業主導型保育事業(標準的な利用料)も対象。

出典) 内閣府ホームページより

## (6) 国・地方の協議

無償化事業における国と地方の負担割合については、2018年末まで国・地方間で協議が行われた。

「経済財政運営と改革の基本方針2018」の閣議決定以降、国と地方の負担割合について、国と地方の協議の場等で検討が進められてきたが、2018年11月14日には、全国市長会が、国が求める新たな費用負担に反対する方針を表明した。市長会側は、「無償化は全額国費で負担するはずであった」「地方に財政負担を突然強いるのは、地方自治法の趣旨から逸脱している」との理由を挙げ、強く反発した。

これに対し、11月21日に内閣府で開催された「教育の無償化に関する国と地方の協議」において、政府から、現行制度があるもの以外(認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター事業等)に係る負担割合については、国3分の1、都道府県3分の1、市町村3分の1とすること等を内容とする「幼児教育無償化に係る国・地方の負担割合の基本的な考え方(案)」が示された。

その後、更なる検討が進められた結果、同年12月3日、「教育の無償化に関する国と地方の協議」において、再び「幼児教育無償化に係る国・地方の負担割合の基本的な考え方（案）」が示され、○認可保育所、幼稚園、認定こども園については、これまでの段階的無償化を加速化することを踏まえ、現行の負担割合通り。ただし、幼稚園（未移行園）に係る負担割合については、国が2分の1、都道府県4分の1、市町村が4分の1、○新たに無償化の対象となる認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター事業等の負担割合について、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1とすることとなった（図表3）。

図表3 幼児教育・保育の無償化に当たっての施設ごとの国・都道府県・市町村の負担割合

法律上の位置付け (予定)	区 分		負担割合		
			国	都道府県	市町村
施設型給付 (地域型保育給付含む)	<新制度>保育所・幼稚園等	私立	1/2	1/4	1/4
		公立	-	-	10/10
子育て支援 施設等利用給付 (仮称)	<旧制度>私立幼稚園		1/3 ⇒1/2	- ⇒1/4	2/3 ⇒1/4
	認可外保育施設		1/3 ⇒1/2	1/3 ⇒1/4	1/3 ⇒1/4
	一時預かり事業、ファミリー・サポート・センター事業、病児保育事業		1/3 ⇒1/2	1/3 ⇒1/4	1/3 ⇒1/4
	預かり保育		1/3 ⇒1/2	1/3 ⇒1/4	1/3 ⇒1/4

出典) 「幼児教育の無償化について」 (2018年12月3日教育の無償化に関する国と地方の協議配付資料)

これに対し全国市長会は、12月10日、年間総額約8千億円の無償化財源のうち、約3千億円を負担する国の案を受け入れると表明、当初案より1,000億円少ない負担とすることで決着した。さらに負担割合については、次のようにまとまることとなった。

- 初年度（2019年度10月～）に要する経費について全額国費による負担
- 初年度及び2年目（2020年度）の導入時に必要な事務費について全額国費による負担
- 幼児教育・保育の無償化に係る地方負担については、地方財政計画の歳出に全額計上し、地方消費税、地方交付税等の一般財源総額を増額確保した上で、地方交付税による財源調整を行い、個々の団体に必要な財源を確保



さらに、国・地方間協議では、認可外保育所を無償化措置の対象とするかも焦点であったが、12月25日に開催された協議会で、市町村の条例で対象の可否を決定できるものとした。

## 2. 改正法の概要

2014年度から生活保護世帯、市町村民税非課税世帯、低所得世帯を中心に進められてきた保育料等の軽減措置や無償化は、法改正を伴わず、同法施行令の改正によって対応してきており、今次の幼稚園、保育園等の無償化措置の具体化も施行令の改正による。

したがって、改正法の主な内容は、改正前において給付制度の対象となっていない幼稚園や認可外保育施設等の利用に関し、保護者に対する新たな給付制度を創設するものである。

改正法の概要は、以下の通りである。

### (1) 基本理念の追加

子ども・子育て支援の内容及び水準について、すべ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あることに加え、子どもの保護者の経済的負担の軽減に適切に配慮されたものとする旨を基本理念に追加した（2条2項）。

※ この具体化は、既に軽減措置や無償化として個人給付の対象となっている認定子ども園、幼稚園、保育所等については、子ども・子育て支援法施行令を改正し、利用者負担を無償化する措置が講じられた。

※ 就学前の障害児の発達支援についても、児童福祉法施行令を改正し、利用者負担を無償化する措置が講じられた。

### (2) 子育てのための施設等利用給付の創設

#### ① 対象施設等を利用した際に要する費用の支給

市町村は、ア対象施設等を、イ支給要件を満たした子どもが利用した際に要する費用を支給する。



## ア 対象施設等

子どものための教育・保育給付の対象外である幼稚園、特別支援学校の幼稚部、認可外保育施設、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であって、市町村の確認を受けたもの（7条10項及び58条の2関係）。

認可外保育施設については、児童福祉法に基づく届出がされ、国が定める基準を満たすものに限るが、5年間は届出のみで足りる経過措置を設ける（経過措置期間内において、市町村が条例により基準を定める場合、対象施設をその基準を満たす施設にできることとする）（改正法附則4条2項関係）。

## イ 支給要件

保護者に対し、以下のいずれかに該当する子どもであって市町村の認定を受けたものを対象に、施設等利用費を支給する（30条の11第2項関係）。

- ・30条の4第1号・第2号認定 3～5歳まで（小学校就学前まで）の子ども
- ・30条の4第3号認定 0～2歳までの住民税非課税世帯の子どもであって、保育の必要性がある子ども

## ウ 施設利用費の支給

保護者に対し支給される施設利用費（副食費、通園送迎費、行事費などの日常生活に要する費用等を除く）を上記イの区分ごとに、政令で定めるところにより算定した額とする（30条の11第2項関係）。（**図表4**参照）

なお、年収360万円を下回る世帯は、副食費月4,500円が免除される。

## ② 費用負担

本給付に要する費用は、原則、国が2分の1、都道府県が4分の1、市町村が4分の1を負担する（65条3～5号、66条2号、66条の2、67条2項及び68条2項関係）

なお、2019年度に限り、地方負担部分について全額国費（＝子ども・子育て支援臨時交付金）により補填し（改正法附則15条、25条関係）、この子ども・子育て支援臨時交付金の額の算定及び交付に関する事務に関しては、都道府県の法定受託事務とする（改正法附則18条及び19条2項後段ならびに改正地方自治法別表第一第一号法定受託事務）。

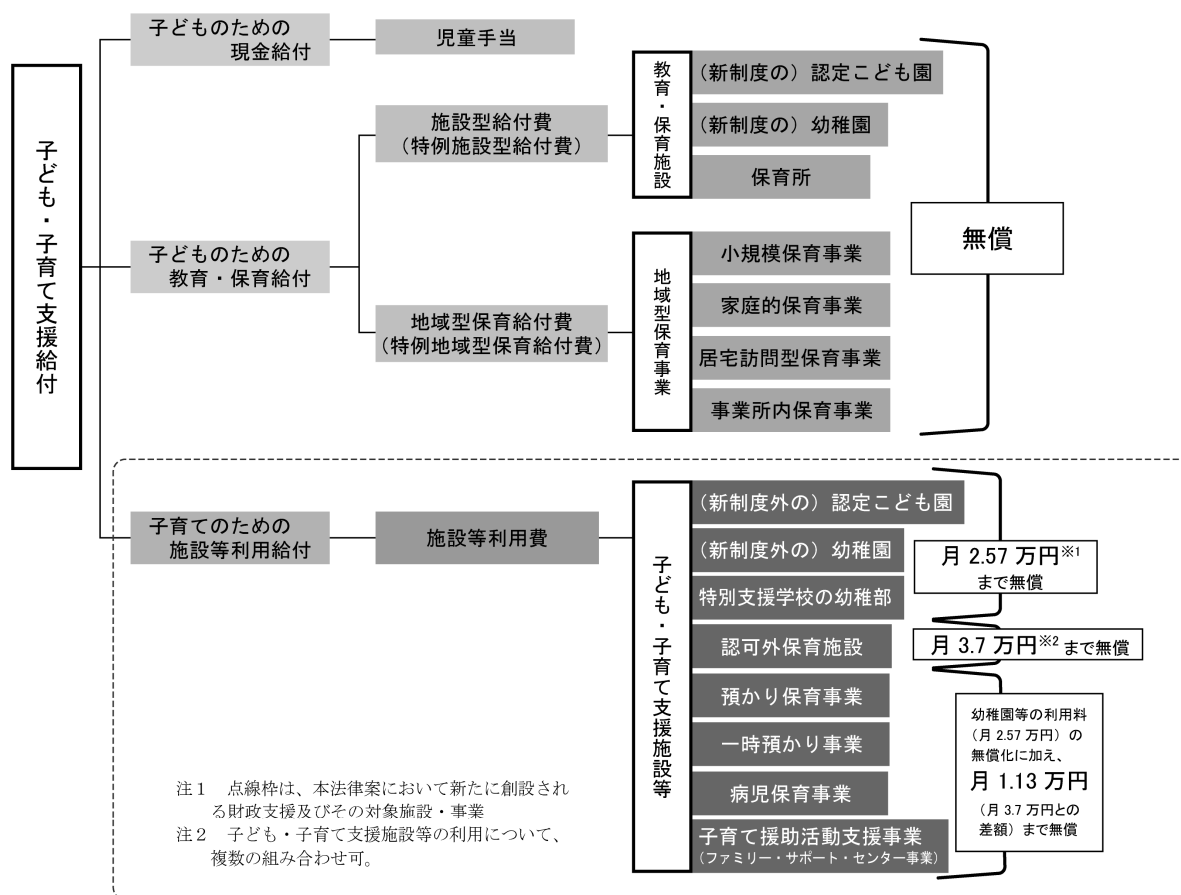
## ③ その他

市町村長は、対象施設等を確認し、必要に応じ報告、公表、命令等を行い、確認

を取り消し、効力を停止することができる（58条の9及び58条の10関係）。

市町村は、偽りその他不正の手段により施設等利用給付を受けた者から、その金額の全部または一部を徴収することができる（30条の3関係）。

図表4 子ども・子育て支援給付の種類



学委員会、厚生労働委員会の連合審査会を開催した。また採決が行われた4月3日には安倍内閣総理大臣出席のもと審議が行われた。同委員会の採決では賛成多数で原案通り可決すべきものと決定された後、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。なお、内閣委員会においては、採決に先立ち、「子ども・子育て支援の量的拡充及び質の向上」「保育等従業者の処遇の改善」「保育士及び保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していないものについて職業紹介を行う体制の整備」等に係る立憲民主党・無所属フォーラム・国民民主党・無所属クラブ共同提案による修正案が提出されたが、賛成少数をもって否決した。また、採決後には、待機児童問題の早急な解消、保育士の配置基準の改善・処遇の改善、保育士資格等を有する者の職業紹介体制の確立、すべての0～2歳児の無償化の検討、幼稚園類似施設等を給付対象とすることの検討を求める附帯決議を議決している。

参議院では、4月12日に内閣委員会に付託され、4月18日～5月9日の間で6回の審議が行われた。4月25日午後には参議院内閣委員会、文教科学委員会、厚生労働委員会の連合審査会が、5月7日には参考人質疑がそれぞれ開催された。5月9日の採決では、賛成多数で原案通り可決すべきものと決定され、翌5月10日に参議院本会議において賛成多数により可決・成立した。

なお、参議院内閣委員会においても、修正案が提出されたが賛成少数で否決され、採決後には附帯決議を議決している。

図表 5 議案審議経過

項 目	内 容
議案種類	閣法
議案提出回次	198
議案番号	15
議案件名	子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案
議案提出者	内閣
衆議院議案受理年月日	2019年 2月12日
衆議院付託年月日／衆議院付託委員会	2019年 3月12日／内閣
委員会審査終了年月日／審査結果	2019年 4月 3日／可決
衆議院審議終了年月日／審議結果	2019年 4月 9日／可決
衆議院審議時党派態度	多数
参議院予備審査議案受理年月日	2019年 2月12日
参議院議案受理年月日	2019年 4月 9日
参議院付託年月日／参議院付託委員会	2019年 4月12日／内閣
委員会審査終了年月日／審査結果	2019年 5月 9日／可決
参議院審議終了年月日／参議院審議結果	2019年 5月10日／可決
公布年月日／法律番号	2019年 5月17日／7

## (2) 主な質疑

改正法案の質疑に関しては、衆参両院において、都合12回にわたり審議が行われた。このため議事録も膨大な量にわたったが、各党・会派をまたがり、同様の質問が出され、かつそれに対する政府側の回答も同様のものが多くみられた。

したがって、以下の質疑の状況については、議員名・所属院・会派等を記述せず、主要な質問とそれに対する政府側の回答のみを掲載することとする。

### 無償化の趣旨・目的

○無償化はどのような趣旨で実施されようとしているのか。

→子育て世代、子どもたちに大胆に政策資源を投入し、社会保障制度を全世代型へと変えていくもの。若い世代が理想の子ども数を持たない理由として、8割前後の方が子育てや教育にお金がかかり過ぎることを挙げている。

### 無償化対象規模

○どれぐらいの子どもたちが恩恵を受けられるのか。施設ごとの対象者数や予算規模は。

→3～5歳までの保育所等に通う子どもが約152万人で約4,630億円、0～2歳までの保育所等に通う住民税非課税世帯の子どもが約15万人で約27億円、幼稚園等に通う子どもが

約140万人で約2,490億円、認可外保育施設等に通う子どもが約9万人で約282億円、預かり保育等に通う子どもが約57万人で約336億円

### **副食費、行事費等の取り扱い**

- これまで保護者の方々にお支払いをいただいている、バス等々の送迎代や給食の食材費、あるいは遠足などの行事に係る費用は従来どおり御負担をいただくのか。  
→引き続き御負担が必要。なお、副食費は、年収360万円未満相当世帯は免除される。
- 保育所では、所得に応じた給食費の徴収という新たな事務作業が発生。現状のままでは、保育士が徴収の事務まで担い、保育の質の低下につながることを危惧。  
→これまでも保護者が負担していた主食費や行事費等に合わせて副食費も徴収するものなので、新たに大きな事務負担が発生するものではない。
- 保育所等は、主食費は実費という扱い。しかし現状は実費で徴収しているところは41%しかない。残り6割は、自分で弁当を持っていくとか、徴収していないか低い額を徴収。この6割は、新たに負担がふえる。これは無償化とは言えない。新たな徴収は、施設には相当負担。給食費は無償化に含めるべき。  
→在宅で子育てする場合でも生じる費用であること、既に無償化されている義務教育でも実費相当の負担をいただいている。在宅で子育てしている方々が負担し、幼稚園、保育園に通う方々は、食費負担なしということは、おかしい。

### **保育の受け皿づくり 無償化よりも全入を優先すべき**

- 今まで、保育の受皿で0～2歳を増やしてきた。結果として、2歳を過ぎた後の行き先を探すのに苦慮しているという実態。これに加え3歳以上無償化とあれば、更に待機児童の増が心配。まずは受皿を整備、そして質を担保、その上で無償化と段階的に取り組むべき。  
→引き続き待機児童解消に向けた取組を推進。子育て安心プランに基づき、2020年度末までに32万人分の保育の受皿確保に取り組む。3歳児の動向についても注視したい。
- 今回の幼児教育無償化を契機に保育ニーズがふえ、待機児童がふえてしまうのではないかという懸念。  
→次の理由から限定的ではないか。
  - 1点目に、既にほとんどの子どもが認可施設を利用できている3～5歳児を対象としていること。2点目に、0～2歳児は、住民税非課税世帯に限定していること。子育て安

心プランによる必要な保育の受皿32万人分は、25歳から44歳までの女性の就業率が2022年度末にほかの先進国並みの8割まで上昇することを想定して整備量推計。

### 保育士の人材確保・処遇改善

- 転職支援会社が現役の保育士、幼稚園教諭に行った幼児教育、保育無償化についてのアンケートによると、回答者の67.1%が反対、反対の理由は業務負担の増加に不安が74.0%、保育の質の低下が69.7%、待機児童増加が51.1%という結果。現場の保育士や幼稚園教諭は、これ以上の負担増と保育の質の低下に大きな懸念。
  - 2013年度以降、月額約38,000円の処遇改善を行ってきた。2017年度からは、技能、経験に応じて月額最大4万円の処遇改善を実施。さらに、2019年度予算案では3,000円相当の処遇改善を実施予定。このほか新規の資格取得の促進、就業継続、離職者の再就職の促進等総合的支援に力を尽くしている。
- （年収水準は）全産業が491万円、保育士の方が342万円、この差は149万円ほどの開きがある。政府としては、縮まってきている、加算をしているからいいんだという考えか。
  - 縮まってはきていると認識。まだ差があるのも事実。
- 人件費は公定価格に基づいて保育園に支払われているが、人件費比率が30%という保育園まである。改善するには、人件費比率を公表させるのが一番手っ取り早いのではないか。
  - 私立保育所の委託費は、保育の質に関する要件を満たすことを前提に、一定の範囲で当該保育所の運営費以外に充てることができるよう弾力的な運用を認めている。ただ、処遇改善等加算一の賃金改善要件分と処遇改善等加算二は、賃金総額がふえることなどを要件として弾力運用は認めておらず、確実な賃上げにつながる仕組み。経営実態調査をしっかりと行う中で、処遇改善に取り組む。
- この10年間で保育士の数が、箇所数としても、あるいは定員としてもふえている。更にふやす考えはあるか。
  - 指定保育士養成施設の入学定員は増加してきており、2014年から2018年にかけて、約5.6万人から約6.1万人に約5,000人分定員増加。

### 認可外施設等の取り扱い

- 認可外保育施設で指導監督基準を満たさない施設が一体どれぐらいあるのか。どのように基準を満たす施設に指導していくのか。



→2017年3月31日時点で、全国の届出対象施設数は7,916カ所。この中で、指導監督基準において都道府県等に年1回以上の立入調査を義務づけていないベビーシッターを除くと7,013カ所。2016年度に立入調査を実施した施設は約68%、4,771カ所。立入調査を実施した施設に占める指導監督基準を満たしていない施設は約43%、2,062カ所。

○立入調査の対象となる認可外施設がおよそ7,000カ所、事業所内保育施設プラスベビーシッターで、7,000カ所が11,700カ所になる。立入調査の対象になる施設は1.7倍。立入調査が全体でも68%といった状況で、本当に大丈夫なのか。

→巡回支援指導員の配置拡充や、指導監督の手法、ルールの明確化等により、児童福祉法に基づく都道府県等による指導監督の徹底を図る。また、基準を満たし、認可施設に移行するための運営費の補助等の支援を行う。待機児童状況が地域で異なることを踏まえ、市町村が、保育の需給状況等を勘案し、条例によって無償化対象施設の範囲を定めることを可能とする仕組みを盛り込んだ。

また、無償化の給付主体である市町村の役割も極めて重要。改正法案では、市町村長に対して、対象となる施設を特定する確認、必要に応じた施設からの報告徴収、勧告、命令、確認の取消し、さらに、都道府県知事に対する必要な協力要請などの権限を与えるための規定を設ける。

○巡回支援指導員の予算上の配置人数と実績は。巡回支援指導員で指導監督に置きかえることはできないのではないかと。

→巡回支援指導員は、2017年度から都道府県等への配置を支援している。予算上の人数は、2017年度は690人、2018年度は706人、2019年度の予算案上は1,221人。実際の配置状況は、2017年度は21自治体97名。2018年度の配置状況は、集計中。巡回支援指導員は、法令上の根拠はなく、予算上の事業。もちろん立入調査に代替できるものではないが、効果的な情報共有により効率的に進めていくことは可能。自治体の指導監督体制の強化は地方財政措置を講じることとしている。

○条例により無償化対象施設が自治体により異なるが。

→今回の仕組みは、ほかの市の施設を越境利用する場合も、通う施設が存在する自治体のルールではなく、利用者が居住する自治体のルールに従うことになる。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のルールが適用、条例制定していない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、5年間の猶予期間中は、認可外保育施設の届出があれば無償化の対象。



○認可外保育施設に関する情報共有のために、国においては、自治体の圏域を越えて直接閲覧できるような情報共有システムを2019年度中に構築して、これを活用して都道府県と市町村の認可外施設を情報共有するとしているが。

→市町村は、都道府県等の認可外保育施設の情報を利用して、認可外保育施設の利用料に関する給付事務を行う。児童福祉法では、都道府県等に提出された認可外保育施設の届出や運営状況の報告等の情報を施設が所在する市町村に通知することとされており、これを徹底するよう促す。さらに、市町村での認可外保育施設の情報を確認可能とする情報共有システムを、2019年度中における運用開始を目指す。

### ベビーシッターの取り扱い

○ベビーシッターの利用も、全国平均額、月額37,000円まで利用ができる。しかし、ベビーシッターに公的な免許制度というものはなく、都道府県への届出制のみ。今後、どのような資格や研修を必要としていくのか。

→地方自治体との協議の場での議論等を通じ自治体の御意見も伺いながら、関係団体の代表者や有識者、自治体関係者をメンバーとする社会保障審議会児童部会のもとに設けられている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議論を行っていく予定。

### 企業主導型保育事業の問題

#### 児童育成協会の体制

○審査開始当初、審査担当の児童育成協会の職員、それから建築士の数、それから審査の責任者というのは、それぞれ何名で児童育成協会は行っていったのか。

→事業が開始した2016年4月1日時点で4名、同年度末で24名、2017年度末で41名。また児童育成協会に所属する建築士は、2016年度末で2名、2017年度末で4名、2018年度末で7名。

○助成決定に当たっての現地確認は約2,600施設のうちわずか6件、審査もたった5人が年3回の会議で行うというもので、とても慎重な審査が行われているとは言えない。

→検討委員会<sup>(4)</sup>の提言を受けて改善に向けた検討をしている。

---

(4) 企業主導型保育事業の様々な問題指摘を受け、2018年12月に厚生労働省が設置した「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会」（座長：前田正子・甲南大学マネジメント創造学部教授、元横浜市副市長）。2019年3月18日に報告書をまとめた。

## パソナと利益相反問題

○パソナフォスターはパソナの関連会社で、パソナが監査をしている。パソナフォスターは12施設の園を運営している。またコンサルをパソナフォスターがたくさんやっている。パソナフォスターがコンサルをしている園がどのくらいあるか把握をしているか。

→パソナフォスターがコンサルをしている園の数は把握していない。コンサルティングを行うことも、指導監査業務に関し、利益相反を排除し、中立性を確保していく上で課題と認識。検討委員会の取りまとめ案を踏まえ、検討してまいりたい。

○パソナとパソナフォスターの関係は連結子会社。企業主導型ではコンサルが全部取りまとめ、保育園事業に入っていく。当然、利益相反。

→今般の検討委員会の取りまとめ案では、「指導監査業務の一部を外部に委託する場合は、中立性・専門性の確保が必要である。」とされ、指導監査を行う者が、施設の顧問を務める場合、資本関係がある場合など「一定の関係性を有する場合は、利益相反が生じないよう必要な措置を講じるべき」としている。

○もともと規制改革会議で、企業主導型はパソナが提案。自分の会社に仕事を持ってくる、そして監査までする。企業主導型保育助成事業の指導監査費は、2018年度7.1億円のうち6.9億はパソナに委託。ほとんどをパソナが監査、育成協会は審査だけ。この年、児童育成協会に17億円支払っているが、そのうち7億円がパソナの委託費。

→パソナのグループ会社であるパソナフォスターが企業主導型保育施設の運営を行うこと、企業主導型保育施設のコンサルティングを行うことは、児童育成協会が指導監査業務の委託先を募集する際の募集要項や委託契約書の規定に抵触するものではないと承知。一方で、パソナフォスターが運営を行っている施設の指導監査は、児童育成協会の判断で、誤解を招くことがないよう協会みずからが監査に入ることとしている。

## 市町村による関与

○企業主導型に自治体、市区町村による指導監査は考えないのか。

→企業主導型保育事業の監査は、事業の実施機関が認可外保育施設の指導監査を行う都道府県と連携を図るよう、都道府県に対して協力を求めている。市町村との連携も非常に重要で、地域枠を設定する場合に、あらかじめ市町村と相談をすることを、今以上に連携を入れ、指導監査の面でも何らかの連携ができないか引き続き検討。

## 保育資格者の配置基準

○長時間労働や深夜労働がある中で、夜間、休日勤務、短時間勤務、一時預かりなど、柔軟にニーズに応えるには、保育者には通常の保育以上に専門性の発揮が要求されている。

このような条件に対応した保育を行うためには、保育士の割合は75%などと言わずに、認可と同様に100%にするのは当然。

→検討委員会から子どもの安全第一の観点から、保育の質の確保、向上を重視し、審査、指導監査のあり方を検証し、見直すといった改善方策が示されている。

### 無償化対象外施設

○森の幼稚園と呼ばれるような無償化の対象から漏れてしまう施設があるが。

→そのような施設、団体の中には、地域や保護者のニーズに応え重要な役割を果たしているものもあると承知。保育の必要性のない子どもの保護者負担軽減のあり方については、まずは各自治体において検討いただきたい。その上で、関係府省と連携しつつ、国と地方が協力して支援を行う方向で検討をしているところ。

○認可外の幼稚園は今回の無償化の対象には加わっていない。その理由は。

→いわゆる幼児教育類似施設は、法令上の定めや基準等はなく、多種多様なものが存在。また、設置形態等も施設によってさまざま。一律に無償化の対象とすることは困難。しかしながら、今般の無償化は、自治体独自の取組と相まって、子育て支援の充実につなげていくことが重要であるため、そのような施設に対して、関係府省とも連携しつつ、国と地方が協力した支援のあり方について検討している。

○インターナショナルスクールの幼稚部やプリスクール、朝鮮初級学校の幼稚班又は幼稚部といった各種学校は適用外か。

→各種学校は、各種学校規程という基準はあるものの、幼児教育を含む個別の教育に関する基準とはなっておらず、法律により幼児教育の質が制度的に担保されているとは言えない。また学校教育法に基づく教育施設は、児童福祉法上、認可外保育施設には該当しないことから、今般の無償化の対象とはならない。

また、インターナショナルスクールは、法令上の定義はなく、設置形態等は施設によってさまざま。今般の無償化の対象となるかどうかは、それぞれの施設の設置形態や子どもの保育の必要性等によって異なってくる。

### 保育料の値上げ

○無償化によって、今後、理由なき保育料の値上げということも考えられる懸念の一つ。どのような対策を取るのか。

→文部科学省、厚生労働省と連携し、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させたり保護者に説明させること、実態を調査、把握することなどを検討。

→認可外保育施設については、年度内をめぐりに児童福祉法施行規則を改正し、認可外保育施設の設置者は、サービス内容や利用料を変更した場合は変更内容及びその理由を掲示することといった措置をとる予定。

### 消費税による措置と高所得者優遇

○消費増税分の無償化予算は4,656億円のうち、年収が640万円以上の世帯の方には2,320億、全体の50%以上が配分。一方で、年収の260万円までの住民税非課税世帯には1%にとどまる。高所得者優遇と言われるゆえん。

→所得の低い方の保育料は既に公費を投じて負担軽減を図っており、これまで低所得者世帯中心に先んじて段階的に無償化の範囲を拡大。生活保護世帯と住民税非課税世帯に対し、4,500億円の公費を投じ負担軽減を図ってきた。今回の公費負担額のみをもって低所得者に恩恵が少ないとの指摘は当たらない。加えて0～2歳までの子どもは、住民税非課税世帯のみを対象として進めることにし、また、低所得者世帯の子どもを対象とした高等教育も無償化。教育の無償化全体として低所得者世帯に手厚いもの。

○保育所の無償化に関しては、年収260～330万の方々への恩恵は年間10万円。年収1,130万円への一年間の恩恵は51万円。5倍違う。幼稚園も、住民税非課税世帯、年収270万円以下は4.6万円の恩恵。しかし、年収680万円以上では228,000円。これも約5倍の恩恵。この法案の成立で格差は拡大する。

→今回の無償化は、第一に少子化対策の観点から、20代から30代の若い世代の8割前後の方が子育てや教育にお金がかかり過ぎることを挙げ、また、どのような支援があれば子どもが欲しいと思うかとの質問に、すべての所得階層で、将来の教育費に対する補助や幼稚園、保育所などの費用の補助との回答が最も多い。

### 国・地方の財源負担

○無償化に係る財源負担7,764億円のうち、国が3,065億円、都道府県が1,532億円、市町村が3,167億円で、市町村の負担が懸念されている。そこで、初年度は経費を全額国費、事務費は初年度と2年目を全額国費負担、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も全額国費負担。自治体によっては財源が浮く。

→昨年末、関係閣僚で合意した方針では、今般の無償化に当たり、自治体独自の取組の財

源を、地域における子育て支援のさらなる充実等に活用することが重要とされている。

### (3) 附帯決議

附帯決議は以下の通り

○2019年4月3日衆議院内閣委員会

#### 子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の諸点について適切に対応すべきである。

- 一 待機児童に関する問題の早急な解消、保育士の配置基準の改善その他の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の見直し等教育・保育その他の子ども・子育て支援の量的拡充及び質の向上を図るための措置を講ずるとともに、これに必要な安定した財源の確保に努めるものとする。
- 二 保育等従業者の職務がその重要性にふさわしい魅力あるものとなるよう、保育等従業者の賃金その他の保育等従業者の処遇の改善について、速やかに、必要な措置を講ずるものとする。
- 三 保育士及び保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していないものについて職業紹介を行う体制の整備及び充実等教育・保育その他の子ども・子育て支援に係る人材確保のための措置について、速やかに、検討を加え、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとする。
- 四 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、零歳から二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講ずるものとする。
- 五 本法の施行後五年を目途として行われる検討に際しては、幼稚園と類似の機能を有する施設・事業であって学校教育法第四条第一項の規定による都道府県知事の認可を受けていないものを子育てのための施設等利用給付の対象とすることを含め、検討を行うこと。



### 子ども・子育て支援法の一部を改正する法律案に対する附帯決議

政府は、本法の施行に当たり、次の事項について適切な措置を講ずるべきである。

- 一 潜在的待機児童を含む待機児童の早急な解消、保育士の負担を軽減する配置基準の改善その他の児童福祉施設の設備及び運営に関する基準の見直し等教育・保育その他の子ども・子育て支援の量的拡充及び子どもの安全確保に係る質の向上を図るための措置を講ずるとともに、これに必要な安定した財源の確保に努めるものとする事。
- 二 保育等従業者の職務がその重要性にふさわしい魅力あるものとなるよう、短時間労働の非常勤職員を含めた保育等従業者の賃金その他の保育等従業者の処遇の改善について、速やかに、必要な措置を講ずるものとする事。
- 三 保育士及び保育士資格を有する者であって現に保育に関する業務に従事していないものについて就職相談や職業紹介を行う体制の整備及び充実、処遇の改善、労働負荷の軽減策等、教育・保育その他の子ども・子育て支援に係る人材確保のための措置について、速やかに、検討を加え、その結果に基づいて予算の確保を含め所要の措置を講ずるものとする事。
- 四 保護者の負担が重く待機児童数が多い零歳から二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する事。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。
- 五 認可外保育施設に対する国の指導監督基準に満たない認可外保育施設は、五年間にわたり無償化の対象となるが、子どもの安全確保のため、特にベビーホテルに重点を置いた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。
- 六 幼児教育の無償化措置に便乗して、質の向上を伴わない保育料の引上げを計画している私立幼稚園が多くあることは、幼児を持つ世帯の負担を軽減すると

いう本法の趣旨に反するものであり、関係団体を通じて便乗値上げをしないよう求めること。

七 企業主導型保育事業者については保育の需給調整が必要なことから、市町村との連携を強化する措置を講ずること。あわせて本年度の実施機関の公募・選定に当たっては、全国の個別の保育事業所を確実に監査指導できる機関を選定するとともに、業務の引継ぎ若しくは継続が円滑に行われるよう、必要な措置を講ずること。

八 本法の施行後五年を目途として行われる検討に際しては、幼稚園と類似の機能を有する施設・事業であって学校教育法第四条第一項の規定による都道府県知事の認可を受けていないものを子育てのための施設等利用給付の対象とすることを含め、検討を行うこと。

右決議する。

## 4. 幼児教育・保育無償化措置の検証

2019年10月1日、保育施設や幼稚園の利用者を対象にした幼児教育・保育の無償化が始まった。2017年9月の安倍内閣総理大臣の突然の発言を契機に、制度設計、財源措置、法制定までわずか1年半。そして法制定から半年に満たない期間で、同制度は始まった。したがって無償化スタート前後から様々な懸念が表明され、あるいは問題を引き起こした。

### (1) 無償化の効果への疑問

政府は改正法の趣旨として、国難ともいえる少子化への対策として子育て世代、子どもたちに大胆に政策資源を投入することを挙げた。

しかし少子化対策になるとのエビデンスはまったく示されていない。一方で、先行して2012年から無償化を実施してきた韓国では出生率は改善せず、0.95にまで落ち込んでいる。

2019年1月27日に東洋大学で講演した白仙姫・韓国国立育児政策研究所長は、「無償化で巨額の保育予算を使っているにもかかわらず、少子化が進んでいるという非難が、韓国社会で出ている」とし、利用者が急増し予算が肥大化する一方、保育の中身



や保育士に投資できなくなったため、保育所内の虐待が社会問題化していると指摘、「無償化の開始は公立の保育園や幼稚園を確保し、質を向上させた後にすればよかった」と発言している。

このように無償化よりも待機児童対策を優先すべきだったとする多くの指摘がある。

日本経済新聞は、2019年9月20日朝刊から3回連載で「幼保無償化の論点」を取り上げたが、登場した識者は3人とも待機児童の解消を最優先で実施すべきことを強調した。

八田達夫（アジア成長研究所所長）は、「中産階級にとっての障害である待機児童数は増えてしまう。認可保育所を無償にすれば認可保育サービスへの需要量は大幅に増えるが、供給量は保育士の数により制限されているからだ」と述べた上で、「今回の無償化はもともと低く設定されている保育料をさらにゼロまで引き下げるのだから、待機児童問題を悪化させる」と指摘する<sup>(5)</sup>。

柴田悠（京都大学准教授）も「最大の課題は主に都市部で待機児童が増えること」とし、その影響として「第1に保育の質が低下し子どもの発達に悪影響」「第2に職場復帰がかなわなかった母親は、孤立育児によるストレスが高まりかねない」「第3に職場復帰できなかった母親の持つスキルが職場で生かされず、人手不足にも拍車がかかり、企業経営や経済成長に悪影響」「第4にそれらが総じて育児環境の悪化につながり少子化が一層進行する」と問題点を列挙した<sup>(6)</sup>。まさしく韓国で起こったことが日本で再現しかねない。

中室牧子（慶応義塾大学教授）は、幼児教育・保育の質が園児の発達に与える影響について、カナダ・ケベック州での保育料引き下げにより保育所利用者が増加したことの影響調査を紹介し、「子供らが20代になった時の非認知能力や健康、社会生活面での安定にマイナスの影響が見られた。……従って今私たちがなすべきことは、幼児教育無償化のような教育需要サイドに働きかける再分配政策ではなく、子供らの将来に好影響をもたらす質の高い幼児教育を実現するための投資」だとした<sup>(7)</sup>。

---

(5) 八田達夫「待機児童の解消 最優先で 幼保無償化の論点・上」『日本経済新聞Analysis』2019年9月20日付朝刊

(6) 柴田悠「上限額設定・所得制限検討を 幼保無償化の論点・中」『日本経済新聞Analysis』2019年9月23日付朝刊

(7) 中室牧子「幼児教育の質向上が急務 幼保無償化の論点・下」『日本経済新聞Analysis』2019年9月24日付朝刊

## (2) 無償化措置による待機児童問題への影響

2018年7月中旬から8月に実施した共同通信社のアンケート調査（回答自治体は計81市区）では、20政令指定都市、54中核市、その他県庁所在地（東京都は新宿区）の計83市区のうち、63市区（78%）が無償化により入所を希望する人が増えると予想し、その結果「待機児童が増えると思う」が49市区（60%）に上っていた。

国に先んじて2016年から保育無償化に取り組んでいた兵庫県明石市の待機児童数は、2018年段階で全国で最も多い571人となっており、国による無償化が入所希望者を惹起し、結果として待機児童を増加させる懸念は杞憂のものではなかった。

2020年4月からの認可保育園の無償化後初の申し込み状況を調べた読売新聞の調査（2～3月に県庁所在市、政令市、東京23区等143市区町村を対象に実施）では、利用申込者は昨年比で0.5%増加し、1次選考では、4人に1人が落選していた。落選者が増えた自治体に要因を尋ねたアンケートには、「駅前保育所などに希望が集中」「保育士不足で受け入れ制限」に加え「無償化の影響で申し込みが増えたと思われる」が続いていた。

このアンケート結果だけでは軽々に判断することは差し控えるべきだが、少なくとも、自治体の側は無償化により申込者が増加したという認識にある。

## (3) 保育士不足・保育士等の処遇改善

保育士不足が待機児童解消の足かせになっている実態も明らかになっている。

2019年1月の保育士の有効求人倍率は前年同月比0.26ポイント上昇し3.64倍、東京都は6.71倍で過去5年間の最高を更新した。独立行政法人福祉医療機構によると、29.4%の保育所が人手不足で、うち8.5%が児童の受け入れを制限せざるを得ない状況となっている。

一方で保育士の給与水準は月額平均23万円で、常用労働者の平均より10万円程度低いままとなっている<sup>(8)</sup>。資格を持っているのに福祉施設などで働いていない「潜在保育士」は70万人以上いる。しかしながら、処遇改善のため国が2016～17年度に支出した保育施設への交付金のうち、職員の勤続年数などに応じて増額される「処遇改善等加算」の7億円が使われていなかったという調査結果を会計検査院が明らかにした。7億円は当該年度に使い切れなかった残額で、翌年度の職員の賃金に上乗せする運用

---

(8) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査（2018年）」より

となっていたが、残額のまま放置され、あるいは他の支出に流用したというのが主な理由であった。

小尾晴美の研究によると、民営保育所の保育士の月当たりの所定内給与は、2000年の22万2,900円をピークに減少し始め、2013年には20万6,900円まで下がり、女性労働者全体の賃金水準からも2000年以降下回り、2016年には3万円の差が開いているという<sup>(9)</sup>。

公営保育所に関しては、従事保育士の半分以上は非正規保育士で、その年収水準は200万円前後となっている<sup>(10)</sup>。

保育士の処遇がこのような扱いのため、無償化措置の施行を前にして、各地の認可保育所で、一斉に退職する事態が相次いだ。2018年11月30日、宮城県名取市の保育園で保育士7人が一斉退職した。残業代未払いやパワハラが横行し経営者に訴えても改善されなかったためである。2018年春に園長を含め11人の保育士が一斉退職した横浜市鶴見区の認可保育園では、2019年3月、運営会社が閉園することを決定した。東京・多摩地区の認可保育園では、同年3月末、正規保育士21人のうち11人が退職、東京都中央区の保育所でも園長含む10人の職員が一斉退職した。2020年3月26日には、東京都三鷹市の認可保育園で、保育士の増員を求めて保育士10人以上がストライキに突入するという事態まで生じた。

認可保育所や企業主導型保育事業などにより受け入れ定員は拡大したものの、保育士数は追いつかず、人手不足感が蔓延する中で、労働環境は急速に悪化、同時に「保育の質」も劣化し、十分な保育ができないという葛藤から離職するという悪循環を招いていた。

離職を招く要因として、幼児教育・保育という職業に対する社会的評価が低いという問題もある。2019年10月25日に公表された経済協力開発機構（OECD）の保育士や幼児教育に携わる幼稚園教諭らを対象にした国際比較調査では、「社会から評価されている」と感じている割合は日本は3割で、調査8か国中最も低く、給与への満足

---

(9) 小尾晴美「子どもの育ちを支える保育士の現状」松本伊智朗他編著『子どもの貧困①生まれ、育つ基盤』明石書店、2019年、111頁

(10) 拙稿「制度適用段階で多発する惨劇」『月刊労働組合』（671）2020・1、27頁

度も低かった<sup>(11)</sup>。

#### (4) 今般の無償化措置による各所得世帯への影響

幼児教育・保育の無償化については、高所得層に偏って恩恵が及ぶとの批判が生じた。

内閣府が、2018年12月に明らかにした試算では、所得階層別の配分割合をみると、年収約260万円までの非課税世帯に全体の1%、330万円までに4%、470万円を超え640万円までの世帯には33%、640万円を超える世帯に50%であった。つまり平均以上の所得階層に無償化措置で必要な財源の88%が配分される。

無償化措置の財源となる消費税は低所得層も負担することから、財政機能の所得再分配機能を見捨てた高額所得者優遇措置であると批判されている。

これらの批判に対し井手英策は、「安倍政権が消費税の用途を変更し、すべての所得階層を対象とした幼稚園や保育所の無償化に踏み切ったのは歴史的な政策転換」との評価を与える。井手の評価の背景には、中高所得層の痛税感による租税抵抗を和らげるために、消費税を財源調達という国庫目的に特化させ、給付の対象を広げつつ、中高所得層を受益者にかえることで、増税への合意と格差縮小を両立させてきた欧州の経験があるからである。

すでに利用料が減免されている低所得層には、制度移行期にはメリットがなく、高所得層ほどメリットが多いという問題に関して井手は、先進国の中で例外的に存在しない住宅手当を制度化して直接低所得層の負担を軽減することを提唱し、その財源として所得・資産課税を強化することを提案する<sup>(12)</sup>。要は、格差是正につながるような一層の税と社会保障の一体改革が要するという事なのであろう。

#### (5) 負担増

保育園の給食費の取り扱いについては、年収360万円以上の世帯では給食費がすべて実費負担となったことから、地方自治体が給食費の減免措置を取らない限り、負担

---

(11) 「OECD（経済協力開発機構）国際幼児教育・保育従事者調査2018 「保育の実践に関する保育者の意識」について（概要）」厚生労働省「保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会（第8回）資料1-2」2020・1・24、<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000587580.pdf> 2020年3月29日閲覧

(12) 井手英策「生活保障・連帯強化の柱に 消費税増税実現後の課題・下」『日本経済新聞 Analysis』2019年9月27日付朝刊

が増えることになった。

従前はおかずなどの副食費（月4,500円）は保育に要する費用として保育の公定価格に含められてきたが、保育無償化に伴い保護者の実費負担となった。これら実費負担分は、各施設が直接保護者から徴収することになるため、相当程度の事務負担が生じる。

ご飯やパンなどの主食費（月3,000円）はこれまでも保護者負担とされてきたので、自治体によっては7,500円の保護者負担となる。内閣府の調査では13自治体で給食費の減免をやめ保育料の無償化措置により負担が増えるとしている。

国会審議でも明らかなように、政府の立場は「在宅で子育てする場合でも生じる費用であること、既に無償化されている義務教育でも実費相当の負担、在宅の子育ては保護者負担で、幼稚園、保育園に通う方々は食費負担なしは公平性に欠ける」という立場（いわゆるホテルコスト）だが、従前は、公定価格に副食費を含めてきたのであるから、ホテルコスト論には論理の飛躍があるといわざるをえない<sup>(13)</sup>。

## （6） 財源不足

2019年10月にスタートした幼児教育・保育の無償化制度は、2019年度分は10月からの半年分で3,882億円を計上、年間の利用者は300万人と見込んでいた。ところが制度開始1月後の11月20日には、財源が数百億円程度不足する見通しとなった。原因は単価の高い保育所利用者のうち中高所得者の利用が想定を上回ったことにある。

## （7） 企業主導型保育所

待機児童対策の切り札として導入された企業主導型保育事業でも、さまざまな問題が露呈していた。

企業主導型保育事業とは、2016年4月に内閣府が主導した制度で、利用者は就労状況に応じて、自治体に保育の必要性を認定してもらうことなく、保育所と直接契約するというもの。設置にあたっては、事業主拠出金を財源とすることから自治体の関与はなく、かつ運営費・整備費について認可保育所と同程度の助成金が国から支給される。定員20人のモデル例だと整備費に1億1,000万円、運営費に年3,300万円程度支払

---

(13) 垣内国光「子育て自己責任としての「保育無償化」」『季刊自治と分権』（78）2020・1、81-82頁



われ、家賃や延長保育の実績に応じた加算額も用意されていた。このため発足後1年で、全国に2,597か所作られ、定員は6万人に上り、2017年度に拡大した保育の受け皿10万7,824人分のうち36%が企業主導型だった。

保育士の配置基準も認可に比べて緩い（有資格者が50%。認可保育所は100%）ことも急増の理由だが、制度開始当初から、「保育の質」についての危惧が表明されていた。

企業主導型保育所の制度運営の実務を担う児童育成協会が2017年度に800カ所を立入調査した結果、76%に当たる600か所で保育計画などに不備があり、指導監督基準を満たしていなかった。

手厚い助成金をあてにした安易な参入も見られた。内閣府が2019年1月21日に公表した調査では、2018年3月現在、定員の充足率は全国平均で61%にとどまり、0～2歳は72%だったものの、3歳以上は22%だった。同年4月23日には、会計検査院がサンプル調査した結果を公表し、全体の約4割で充足率が5割未満、充足率が2割未満は15%を占めるとし、「助成の効果が十分に表れていない」として、内閣府に改善を求めた。

同年4月26日、内閣府は、2016・17年度に開設した企業主導型保育所のうち、約1割の252施設が保育事業を取りやめ、214施設は開始にも至らなかったとの調査結果を明らかにした。取りやめた施設のうち整備費の助成金返還が必要となった57施設中7施設は返還に応じていなかった。このため児童育成協会は、4施設について助成金の返還を求める訴訟を起こした。さらに東京地検特捜部は、7月3日、名古屋市の企業主導型保育所の整備名目で偽の「助成決定通知書」を金融機関に提出し、約1億1千万円をだまし取ったとして、全国で複数の企業主導型保育所の運営に携わる福岡市の経営コンサルタント会社の社長ら3人を詐欺容疑で逮捕した。これらの不正の温床には、ずさんな審査体制が横たわっていた。

2019年12月26日公表の内閣府調査では、水増しなどにより不正に請求された助成金は、2016～18年度の3年間で少なくとも約8億3,000万円にのぼることを明らかにした。

内閣府から委託を受け、企業主導型保育事業を審査・指導し、助成金を支給する公益財団法人「児童育成協会」にも多数の問題があることが指摘されていた。第1に、人員体制が薄いため事務作業が遅れ、助成金のうち家賃や延長保育などの実績に応じて支払われる運営費加算の支払いが大幅に遅れていた。また内閣府でも、助成金がど

の事業者にくら支出されていたのか把握していない実態も明らかになった。

これらの指摘を受け、政府は2018年12月に有識者による「企業主導型保育事業の円滑な実施に向けた検討委員会」を立ち上げた。

2019年3月18日にまとめられた同検討委員会報告書では、企業主導型保育事業の改善策として、①参入要件の厳格化（新設には5年以上の事業実績を要する、保育士比率は50%以上から75%以上に引き上げる）、②指導監査の強化（国が助成審査や指導監査・充足率等の情報公開などの基本ルールを策定する、悪質な施設に対しては国が直接指導する、自治体へ定期報告）、③施設を指導監査する実施機関に対しては、国が毎年度外部評価を行い、透明性の高い事業運営を確保する、④実施機関は改めて公募を実施する、というものであった。この結果、公益財団法人児童育成協会は、いったん実施機関として、外れることとなった。

公益財団法人児童育成協会が委託先として選定された時の公募には6事業者から応募があったが、公募要件に適合しない4事業者は失格となり、残りの2事業者について、委員5人が採点した。同協会の評価点は5割に満たない44%であった。

問題発覚後の実施機関の再公募では、2020年3月6日、内閣府はこれまでと同じ公益財団法人「児童育成協会」を再選定した。再公募には児童育成協会を含む2団体が参加したが、もう一つの団体は企業主導型保育事業を運営し、審査を受ける側にも該当するため、選考されなかった。

## （8） 認可外保育施設を対象にしたことの是非

改正法では、劣悪な施設を排除するために設けられた認可外保育施設の指導監督基準を満たさない施設も、5年の経過措置を置いて、無償化措置の対象とした。

希望したのに認可保育所に入れない待機児童は2018年4月時点で約2万人おり、多くは認可外を利用している。

都道府県が2016年度に立入調査を実施した施設は約68%、4,771か所で、このうち指導監督基準を満たしていない施設は約43%、2,062か所に及んでいた。2017年度調査では、認可外施設9,666か所、ベビーシッターを除くと7,689か所のうち5,362か所の調査（実施率69.3%）で、監督基準を満たしていない施設は約45%、2,407か所に及んでいた。

国は、無償化を契機に質の向上を図っていくと説明し、認可施設に移行するための運営費補助や、巡回支援指導員の配置拡充、指導監督の手法・ルールの明確化等によ



り、児童福祉法に基づく都道府県等による指導監督の徹底を図るとしているが、立入調査権限のない巡回支援指導員の指導にどれほどの効力があるのか、さらにはその巡回指導員自身が不足している中で、認可外保育施設の保育の質の確保は危ぶまれている。

改正法は、市町村が基準を満たさない施設を条例で無償化の対象外にできるとしたが、制度施行時点で17自治体、制定予定を含めると50自治体で無償化の対象外とする条例を制定している。なお、今回の仕組みは、通う施設が存在する自治体のルールではなく、利用者が居住する自治体のルール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のルールが適用され無償化の対象とならず、条例制定していない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、5年間の猶予期間中は、認可外保育施設の届出があれば無償化の対象となる。

また、当初、無償化措置の対象となっていなかった幼稚園類似施設に関しては、無償化の対象とする方向で検討が始まり、2020年度予算案に関連費用として約2億円を計上することとなった。自治体が認証する施設や団体に財政支援する仕組みとしている。

## (9) 便乗値上げ

厚生労働省と文部科学省は、2019年11月7日、前月10月に始まった無償化に伴い、便乗値上げをしたと思われる認可外保育所施設や私立幼稚園が全国で少なくとも計33施設あったとの調査結果を明らかにした。両省が都道府県、政令市、中核市を通じ、同年10月7日時点で約8,000認可外保育施設と約4,000の私立幼稚園の状況を聞いた。

## 5. 地方自治法等への影響

2019年度に限り、地方負担部分について全額国費（＝子ども・子育て支援臨時交付金）により補填される（改正法附則15条、25条関係）。この子ども・子育て支援臨時交付金の額の算定及び交付に関する事務に関しては、都道府県の法定受託事務となった（改正法附則18条及び19条2項後段ならびに改正地方自治法別表第一第一号法定受託事務）。これらの結果、地方自治法別表第一が改定された。

また地方財政法が改定され、その第10条「地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある次に掲げるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する」の第33号に下線部分が追加された。

「子どものための教育・保育給付に要する経費（地方公共団体の設置する教育・保育施設に係るものを除く。）及び子育てのための施設等利用給付に要する経費（地方公共団体又は公立大学法人の設置する認定こども園、幼稚園又は特別支援学校に係るものを除く。）」

## おわりに

無償化措置は、高額所得者にメリットが集中することから、「財政の3機能の一つである所得再分配機能を完全に忘れてしまった政策」といわれる<sup>(14)</sup>。

さらにこれまでの国・地方の保育政策は「失敗の政策」の典型例としてやり玉に挙げられている<sup>(15)</sup>。

すでに2012年には、池本美香・日本総合研究所主任研究員がスウェーデンの経験を踏まえ、「乳幼児期の保育の質が高いほど、その後の成績が良いなどの研究結果を踏まえ、教育政策全体の効果を高めるうえで乳幼児期の保育の質が極めて重要であるとの認識が強まって」「女性の就労のために、保育の質を切り下げて量的拡大のみを図れば、子どもの能力を伸ばすことができず、そのことは子どもの権利との関係にとどまらず、将来的な労働力の質という面でマイナスとなる可能性が高い」との見解を明らかにしていた<sup>(16)</sup>。い

---

(14) 関口浩「保育・教育無償化要求の嵐」『生活経済政策』（265）2019年2月、35頁

(15) たとえば、次のような指摘は的を射ているように思われる。「自治体の保育行政においても公立保育所による直接供給を縮小し、民営化や外部委託化が進められ、実施機能を分離する方向で改革が行われてきた。しかしながら、それは結果として保育士不足を招き、円滑な政策実施を妨げる状況を生み出した。行政改革は公共部門のパフォーマンスの向上を企図しているにもかかわらず、現実には政策失敗の要因と化しているのではないか。」西岡晋「政策実施過程の構造的文脈——NPM型行政改革と政策失敗の因果的連鎖——」『公共政策研究』（17）2017、36頁

(16) 池本美香「保育の質を保障していくために」『都市問題』103(12)、2012・12、75頁

まから8年も前の、保育所等の児童福祉施設の最低基準を「従うべき基準」や「参酌すべき基準」として条例委任とした「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」（第1次一括法）が施行した2012年度時のこの主張に耳を傾けるとするならば、待機児童問題を放置して保育の質を劣化させ、少子化対策にも、将来の社会生活面での安定にも寄与しない幼児教育・保育無償化措置は、早急に見直す必要があるといわざるを得ない。さらに、子育てに関わる政策は、雇用労働政策の一体となった改革が必要である。男女共同社会の実現に際し、男女が共に家庭責任を等分に負うようにするためには、フルタイム雇用者の所定労働時間そのものを短縮することが重要となっている。

（かんばやし ようじ 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

---

#### 【参考文献】

- 脚注に示した文献のほか、以下を参照した。
- 中村文夫『子供の貧困と教育の無償化』明石書店、2017年
- 小尾晴美「公立保育所における非正規保育士の基幹化とその処遇をめぐる問題」『（明治大学経営学部）経営論集』66(2)2019・3、341頁以下
- 菅原敏夫「2019年度自治体施策の行方 — 幼児教育・保育の無償化を中心に」『埼玉自治研』(54)2019・9、60頁以下
- 岡田英幸・宮武佑衣・中村允彦「解説 幼児教育・保育の無償化について — 「子ども・子育て支援法一部改正法」の成立 —」『RESEARCH BUREAU論究』(16)2019・12、279頁以下
- 西山文代「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」『立法と調査』(414)2019・7、33頁以下
- 久本憲夫「働き方における、これからのマジョリティ 再論：共稼ぎ正社員モデル主流化」『労働の科学』75(1)2020・1、4頁以下