

幼児教育の無償化に関する提言・要望について(案)

1 大阪市の基本的なスタンスについて

(1) 幼児教育の無償化の意義

人間形成の基礎を培う幼児期に良質な教育を行うことが、その後の学力の向上、将来の所得の向上や犯罪率の低下など、将来に及ぼす影響を含めて、効果が高いことは海外の研究によっても立証されているところである。

大阪市では、幼児教育を未来への投資と位置付け、国に先駆けて、4・5歳児の幼児教育の無償化を開始した。この時期にこそ、家庭の経済状況にかかわらず、質の高い幼児教育を受けることが必要であり、すべてのこどもの権利であるという考えのもと、所得制限は設けていない。

大阪市の無償化の考え方は、教育を重視する立場から、1号認定児童(幼稚園等)では、一時預かりを除いて学校教育の時間帯の保育料を無料としている。2号認定児童(保育所等)では、延長保育を除いて通常保育(教育及び養護)の時間帯の保育料のうち教育費相当額を無料とすることで、保育料を実質約半額としている(資料1)。また、私学助成の幼稚園を利用する場合、就園奨励費補助金の制度を活用し、国基準の補助額に市費を上積みし、所得に関わらず支払った保育料等に対して308,000円を上限に補助金を支給している。

(2) 提言・要望を行う趣旨

実務を担う自治体として、これまでの取組みによって明らかとなった課題をふまえ、制度設計の参考となる提言・要望を行うことができればと考えている。

また、幼児教育無償化には、財源として多額の税が必要であることから、実施に当たっては、保育・幼児教育の質の向上につながることを重要であるとの観点に立ち、提言・要望を行いたい。

2 無償化の対象となる認可外保育施設の選定について

(1) 認可外保育施設

認可外保育施設を無償化の対象外とすることは、もともと不公平感があるところに、さらに格差が広がるとの強い批判があることから、国においても、認可外保育施設の無償化対象範囲について、検討が進められている。

大阪市では、増大する保育ニーズに対応し、待機児童を解消するために、認可保育所等の整備を進めることを基本としている。児童にとっても、認可基準を満たし、安定した給付のもと運営されている認可保育所等で保育の提供を受けることが望ましい。したがって、幼児教育の無償化と同時に、認可保育所等の整備を進め、待機児童解消に取り組んでいくことが重要であると考えている。

(2) 大阪市の選定方法

大阪市では、平成 28 年度から幼児教育の無償化を実施しており、当初は、認可保育所のみを対象として開始したが、認可外保育施設の取扱いについては、施設及び利用者双方からアンケート調査を実施するなど、実態把握に努めながら、慎重に検討を行い、平成 29 年度から一部の認可外保育施設について無償化を実施した（資料 2 - 1・2 - 2）。

第一に、認可保育所を利用できず、やむを得ず認可外保育施設を利用している児童に対しては、その施設が現行の国の認可外保育施設指導監督基準を満たしている限り、大阪市こども・子育て支援会議認可外保育施設教育費補助審査部会（以下「審査部会」という。（資料 3））の審査なしで、無償化の対象としており、そのことは公平性の観点から有効な方策であると考えている。

次に、認可外保育施設の質の向上を促すために、認可保育所の利用保留児童以外であっても、一定の教育の質が認められる認可外保育施設の利用児童については、審査部会の審査を経て、無償化の対象とする仕組みとしている。

公平性の観点も重要であるが、大阪市では「教育の質と安全性の確保」が重要であると考え、制度設計を行った。そのため、認可保育所の利用保留児童でない児童が利用する認可外保育施設の選定において、とりわけ安全性については、認可外保育施設指導監督基準を満たすだけでなく、「保育従事者と調理員を兼務させないこと」や「安全マニュアルを整備すること」等、さらに厳しい基準を設けている（資料 4・5）。

大阪市の現行の仕組みは、すべてのこどもに質の高い幼児教育を提供するという理念を実現するために、認可保育所等の整備を推進するという施策方針をふまえつつ、認可外保育施設に対しても保育・幼児教育の質の向上と安全性の確保を求める立場など、様々な角度から検討を重ね、議会でのご審議もいただきながら、段階的に実施を進めてきたものである。

(3) 対象施設の選定に当たっての提言

無償化の対象施設の考え方であるが、審査部会の委員である有識者に、幼児教育無償化に関して、意見を聴取したところ、保育所保育指針さえ理解していない施設もあるので、すべての認可外保育施設を無条件で無償化の対象とすることには反対する意見が多かった（資料 6）。また、全国の事故報告の統計からは、認可外保育施設の死亡事故の発生率が高いことや、0～1 歳児の割合が高いことが分かる（資料 7）。今後、0～2 歳児も無償化の対象となることが予定されているが、大阪市においても、多くの認可外保育施設では利用児童の大半が 3 歳未満児であるという実態を鑑み、安全性が懸念される施設が無償化の対象となることのないよう、慎重な検討が必要である。

このため、まず第一に公平性の観点から、本市と同様に、認可保育所を利用

きず、やむを得ず認可外保育施設を利用する場合は、認可外保育施設指導監督基準を満たすことを条件として、無償化の対象とすることを原則とするよう提言する。また、この場合の補助の上限額の設定については、全額補助を行う認可保育施設との均衡にも留意が必要である。

次に、認可保育所の保留児童ではなく、利用者が自ら希望して認可外保育施設を選択する場合については、施設の形態・運営状況は様々であることから、無償化の対象施設の選定については、各自治体の判断に任せたい。また、各自治体の判断に任せるのではなく、国において対象施設の選定基準を設定されるのであれば、保育の安全や質の向上を図る観点から、現行の認可外保育施設指導監督基準より厳しい基準を設定されることを提言する。

(4) 保育の質の向上等のための対策についての提言

多額の税を投入して、無償化を実施する以上、無償化の対象となる認可外保育施設に対して、保育の質の維持・向上、安全性の確保のために、実効性のある対策を講じるべきである。

そのためには、国の認可外保育施設指導監督基準による自治体の立入調査に加え、例えば、自治体職員による巡回指導、研修・講習会への参加などの対策が考えられる。審査部会の有識者からは、とりわけ施設に対して直接助言・指導を行う巡回指導が有効であるとの意見をいただいている。大阪市では、審査部会での審査により無償化の対象となった認可外保育施設に対し、審査の際に実地調査を行った職員(保育士)が巡回し、保育内容等に関する助言を行っている。国においては、無償化に伴い必要となる質の確保について、各認可外保育施設への立入調査や、巡回指導員の配置などの取組み(資料8)に対して、財政面での支援をお願いしたい。

また、審査部会の有識者から、認可外保育施設に対しても、外部のチェックが入ることが必要であり、第三者評価の仕組みを活用することも有効であるとの意見をいただいている。現在、福祉サービス第三者評価については、認可外保育施設にかかる評価のためのガイドラインが示されておらず、制度の活用ができない状況であるため、認可外保育施設に対する第三者評価の方針を示していただくとともに、認可外保育施設に対しても受審を促すよう提言する。

(5) 自治体の事務負担及び財政負担に関する要望

大阪市では、就学前児童のうち、幼稚園・保育所等の認可施設の利用者については、状況を把握しているが、認可外保育施設の利用者については、基本情報を把握しておらず、他の自治体も同様であると考える。無償化の実施に伴う、利用者からの申請・給付に伴う事務負担について、ご配慮いただき、都道府県・市町村と十分に協議の上、制度設計をお願いしたい。今後予定される0～2歳児につ

いては、所得制限が導入されることから、自治体において、利用者の所得を把握し、補助対象者を認定する作業など、一層の事務負担が想定される。

また、上記(4)で要望する保育の質の向上等のための対策経費とともに、これら補助金給付事務に対する自治体の財政負担についても、格別の配慮をお願いしたい。

3 認可保育所等の質の向上等について

認可保育所や小規模保育施設等は、認可を受ける際に、自治体の審査を受け、保育室の面積や保育士の配置など、一定の基準を満たしている施設である。

とは言え、待機児童解消策の推進により、多様な事業主体が数多く参入する現状においては、これまで以上にしっかりと監査・指導できる体制を整備するなど、認可保育所等で安全で安心できる環境を継続して提供することも重要な課題となっている。

国においては、多額の税を投入し、無償化が実施されることを契機として、認可保育所等においても、これまでの取組みに加えた支援の充実、特に第三者評価の受審促進のための財政的支援については、早期実現を要望する。

4 幼稚園保育料について

幼稚園には、子ども・子育て支援新制度に移行した幼稚園と、新制度に移行しおらず旧来どおり私学助成を受けている幼稚園がある。新制度の幼稚園については、保育料と、給食費など保育料以外の費用が明確に分かれているが、私学助成の幼稚園は、保育料を園則で決めており、給食費等が含まれている場合がある。

また、私学助成の幼稚園に対する就園奨励費補助では、入園料、保育料が「保育料」として補助対象とされており、また、給食費、教材費等が費用の区分なく単一の保育料として園則に定められている場合は、それらを含めて「保育料」とすることが認められている(資料9)。これらをふまえ、無償化を検討するには対象とする範囲の整理が必要である。

5 適正な保育料を担保する仕組みについて

大阪市が幼児教育無償化を実施して以降、私学助成の幼稚園の中には、保育料の中に新たに給食費等を含むように園則の改正を行い、無償化の上限度程度まで保育料を改定している園が見られた(資料10・11・12)。認可外保育施設においても、無償化に伴い保育料の値上げを行う事業者が出ることが懸念される。認

可外保育施設の利用は、施設と利用者の直接契約であり、保育料について行政が関与できるものではないが、適正な保育料を担保する仕組みについて、検討しておく必要がある。例えば、保育料を値上げする場合には、自治体への事前協議が必要であるなど法令に規定していただければ、一定の抑止力につながるものと思料する。

6 児童発達支援事業所について

児童発達支援事業所は、個々の障がい特性に応じて、就学前期間に療育を行い、幼稚園・保育所等と同様の支援を実施している。大阪市では、平成 28 年度に幼児教育の無償化を開始した当初から、児童発達支援事業所の利用料についても、無料としている。

今回の幼児教育の無償化の対象施設には、児童発達支援事業所を含めて、制度設計されるよう要望する。