

《税・社会保障改革シリーズ No.16》

2014年4月3日

No.2014-001

子ども・子育て支援新制度の課題

調査部 主任研究員 池本 美香

《要 点》

- ◆ 2015年度から子ども・子育て支援新制度の本格施行が予定されている。このほど政府は新制度の所要額を1.1兆円と推計した上で、消費税増収分で確保される見通しの0.7兆円で優先的に取り組む内容を明らかにした。これによると、量的拡充に必要とされる0.4兆円は優先的に確保されるが、質の改善については、消費税増収分だけでは所要額の半分も確保できない見通しとなっており、今後一段の議論が必要な状況にある。本レポートでは、政府の取り組みについて確認した上で、それを評価し、今後の課題を整理した。
- ◆ その評価としては、第一に、1.1兆円の妥当性である。保育必要量は利用者のニーズ調査の積み上げとなるが、長時間労働や硬直的な勤務形態など現在の働き方を変えることで、延長保育などの需要そのものを減らし、費用を抑制することが可能なはずである。
- ◆ 第二に、量的拡充の前提となる40万人の妥当性である。政府が女性の活躍を成長戦略の中核と位置付けるのであれば、3歳未満の母親の就業率を先進諸外国並みに引き上げることも考えられ、その場合、保育需要はさらに高まると想定される。
- ◆ 第三に、質の改善の項目には、保育者の処遇改善などの量的拡充の色彩が強い項目が含まれており、質の改善の財源が確保されないことで、量的拡充の実現が阻まれる懸念がある。
- ◆ 第四に、質の改善の項目に挙げられた「第三者評価の推進」には財源が優先的に確保されておらず、利用者から見た保育の質の改善が不透明である。
- ◆ 第五に、質の改善のための財源が十分に確保できる見通しがないため、私立幼稚園の新制度への移行が進まない懸念がある。
- ◆ 今後の課題としては、第一に、政府は新制度の本格施行に向けて、引き続き1兆円超の財源の確保に向けて最大限努力するとしているが、その鍵を握るのは、利用者

にとって受益が実感できることである。今後、自治体において、第三者評価の受審支援や義務化、当事者である親の意向を施設や自治体の施策に反映する運営委員会、親協議会等の設置支援や義務化などが期待される。

- ◆ 第二に、新制度の本格施行後の国の役割として、確保された財源が有効に使われるように、全国の動向に関する情報収集、評価分析、情報公開、保育の質と子どもの発達の関係の研究など、より戦略的な取り組みが求められる。

本件に関するご照会は、調査部・池本 美香宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0477

Mail: ikemoto.mika@jri.co.jp



1. はじめに

2014年3月12日に開催された内閣府の子ども・子育て会議では、2015年度から本格施行が予定されている子ども・子育て支援新制度の所要額1.1兆円のうち、消費税増税で確保される0.7兆円で優先的に実現すべき内容の案が示された。それによると、量的拡充の財源は確保されつつ、質の改善のための財源は、所要額の半分も確保されない見通しであり、今後一段の議論が必要な状況にある。

そこで、本レポートでは、保育の量的拡充および質の改善に向けた政府の取り組みについて確認した上で、それを評価し、課題を整理した。なお、子ども・子育て支援新制度は、学童保育や病児保育などの地域子ども・子育て支援事業および児童養護施設等の社会的養護関係を含むが、本レポートでは乳幼児期の教育・保育に焦点を絞る。

2. 保育の量的拡充および質の改善に向けた政府の取り組みの現状

(1) 消費税増税による0.7兆円では質の改善に向けた財源が0.4兆円不足

「社会保障・税一体改革成案について」（2011年7月1日閣議報告）では、子ども・子育て分野の追加所要額（公費）は0.7兆円程度と見込まれ、「税制抜本改革以外の財源も含めて1兆円程度の措置を今後検討」する旨併記された。子ども・子育て関連三法の審議においても、2012年6月の自公民3党合意で「幼児教育・保育・子育て支援の質・量の充実を図るため、今回の消費税率の引き上げによる財源を含めて1兆円超程度の財源が必要であり、政府はその確保に最大限努力するものとする」とされた。しかし、消費税増税分から充当される0.7兆円を超える部分については、いまのところ財源が確保できる目途は立っていない。

政府は2014年3月12日の子ども・子育て会議基準検討部会において、2015年度からの子ども・子育て支援新制度の本格施行に向けて、1兆円超の財源の確保に「最大限努力することが大前提である」とした上で、質の改善の項目を事業者等に情報提供するにあたり、1兆円超ベースのもの0.7兆円超ベースのもの二つを示した（図表）。これによると、1兆円超ベースの推計では、量的拡充に0.4兆円、質の改善に0.7兆円、合計1.1兆円であるが、消費税増収分のみの0.7兆円ベースの推計では、量的拡充に0.4兆円、質の改善に0.3兆円となっており、消費税増収分のみでは、質の改善に求められる財源が0.4兆円不足している。

(2) 「量的拡充」に挙げられた項目

教育・保育の量的拡充として、まず、保育量の拡充のため3,018億円が挙げられている。これは、保育量の拡充に伴い必要となる人件費、事業費、管理費といった費用の公費負担である。その内訳は、年齢・保育の要否などによって、1号から3号まで分かれている。1号認定の子ども（認定こども園、幼稚園の満3歳以上の学校教育のみの就学前の子ども）が2013年度の145万人から2017年度の157万人に増加する所要額として78億円、2号認定の子ども（認定こども園、保育所、地域型保育事業の満3歳以上の保育を必要とする子ども）と3号認定の子ども（同満3歳未満）が同じく225万人から265万人に増加する所要額として2,940億円である（図表）。所要額は本来、市町村子ども・子育て支援事業計画の「量の見込み」の積み上げにより計算されるものであるが、現

時点では計画がまだ策定されていないため、物価変動や質の改善の要素は勘案せず、児童人口の変動を反映させ、幼稚園は90%が新制度に移行するものと仮置きして計算されている。

1号認定については、満3歳児の就園率が毎年0.3%増と仮定して算出しており、2号・3号認定については、「待機児童解消加速化プラン」に基づき、2017年度までに約40万人の受入児童数の増加を図るという前提になっている。

次に、地域子ども・子育て支援事業として929億円が挙げられている。これは、延長保育、病児保育、一時預かり、地域子育て支援拠点、放課後児童クラブ（学童保育）などである。さらに、社会的擁護関係として121億円が挙げられている。

(図表)子ども・子育て支援新制度における量的拡充と質の改善に必要な費用(政府推計)

(単位:億円)

		所要額(1兆円超ベース)A	消費税増収分0.7兆円で実施する事項B	A-B(不足額)
量的 拡充	教育・保育	3,018	3,018	0
	1号認定(認定こども園、幼稚園)	78	78	0
	2号認定・3号認定(認定こども園、保育所、地域型保育事業)	2,940	2,940	0
	地域子ども・子育て支援事業	929	929	0
	社会的養護関係	121	121	0
	小計	4,068	4,068	0
質の 改善	教育・保育	4,680	1,969	2,711
	3歳児を中心とした職員配置の改善	1,961	700	1,261
	職員の定着・確保の仕組み(職員給与の改善、キャリアアップの推進)	952	571	381
	研修の充実	94	38	56
	施設長、栄養士、その他の職員の配置	362	22	340
	保育認定の2区分に応じた対応	363	363	0
	地域の子育て支援・療育支援	597	150	447
	休日保育の充実	32	28	4
	小学校との接続の改善	86	14	72
	小規模保育の体制強化	165	165	0
	減価償却費、賃貸料等への対応	58	58	0
	事務負担への対応	194	45	149
	第三者評価等の推進	42	12	30
	低所得世帯の負担軽減拡充	-	-	-
	保育単価の引き上げに伴う利用者負担の増加による影響額等	-226	-197	-29
地域子ども・子育て支援事業	1,361	719	642	
社会的養護関係	464	315	149	
	小計	6,505	3,003	3,502
	合計	10,573	7,071	3,502

(資料)内閣府子ども・子育て会議基準検討部会2014年3月12日配布資料「子ども・子育て支援新制度における『量的拡充』と『質の改善』について」をもとに日本総合研究所作成。

(3)「質の改善」に挙げられた項目

質の改善に挙げられた項目は、次の通りである(1兆円超ベース)。第1に、職員配置の改善、職員給与の改善、研修の充実など、保育者の処遇改善を図るものである。

職員配置の改善については、現行の保育士の配置数は、年長児を中心に国際的にみてもわが国は十分な水準ではないと指摘されている(少子化対策特別部会第1次報告)。このため、3歳児の職員配置の20:1から15:1への改善(所要額700億円)、1歳児の6:1から5:1への改善(同670億円)、4・5歳児の30:1から25:1への改善(同591億円)、計1,961億円が示されている。

職員給与については、一般に保育者の賃金は低く、一か月当たり 26.2 万円、幼稚園教諭は 27.9 万円で、全職種平均の 39.4 万円の 7 割程度の水準にとどまることから（平成 24 年賃金構造基本統計調査）、職員給与を 5%改善する所要額として 952 億円が示されている。

保育士の研修については、現在、研修参加は任意であり、専門性向上に向けた研修の体系が整備されておらず、他方、そもそも研修に参加できるだけの人員の余裕がない等の指摘もある。このため、保育教諭・保育士等 1 人年間 5 日の研修機会を確保するための代替職員の配置に 94 億円を充てるとしている。

そのほか、施設長の配置義務化に 135 億円、栄養士の配置にかかる費用として 73 億円、保育士の負担軽減のために保育の周辺業務を行う保育支援者の配置に 154 億円、計 362 億円となっている。

第 2 に、保育所に新たに求められる役割（長時間保育、地域の子育て支援、休日保育、小学校との接続の改善など）に対する補助を行い、事業者および保育者の負担を軽減する取り組みがある。保育認定が標準時間（月 212 時間超 292 時間以下）と短時間（月 212 時間以下）の 2 区分となることに対応して、標準時間認定の 1 日 11 時間の保育必要量に対応する職員配置分などとして 363 億円、地域の子育て支援のための主幹教諭・主任保育士の専任化に 307 億円などが挙げられている。

第 3 に、イコルフットィングの観点からの質の改善がある。小規模保育の体制強化として、定員 19 人以下の小規模保育事業、事業所内保育事業について、認可保育所の配置基準上の定数のほかに、保育士 1 人を配置するとして 134 億円、連携施設（保育内容の支援および 3 歳で卒園後の受け皿の役割を担う他の保育施設）に係る経費として 8 億円が示されている。小規模保育は、小規模かつ 0～2 歳を対象とする施設が中心であり、死亡事故の発生確率が高いことなど、その安全性に不安があるため、新制度では保育士の配置を増やし、連携施設の設定が求められている。

そのほか、株式会社等、施設整備費補助金の対象外の法人や賃貸方式の施設・事業に、減価償却費等の一部を給付に上乗せするための 58 億円、直接契約施設である私立幼稚園、認定こども園に保育料の徴収等を行う事務職員を配置するための 194 億円が示されている。株式会社の参入が進まない背景には、自治体が参入を認めないケースだけでなく、参入が認められても、社会福祉法人にある施設整備費補助が受けられないため、実質的に参入が困難であるという状況があった。そこで、イコルフットィングの観点から、新制度では株式会社等にその分が給付として上乗せされる。

第 4 に、利用者にとって質の改善につながる事項として、第三者評価の推進が挙げられている。3 年に 1 度の受審に全額補助するとして 42 億円が示されている。

3. その評価

（1）所要額 1.1 兆円は妥当か

では、こうした政府の取り組みはどのように評価されるだろうか。

第一に、1.1 兆円の妥当性である。量的拡充の所要額は、今後、市町村子ども・子育て支援事業計画の「量の見込み」の積み上げとして算出される。自治体が利用者のニーズ調査の結果をふまえて必要量を整備するこうした方法は、現在の働き方や保育サービス提供体制が所与のものとされる。

しかし、長時間労働や硬直的な勤務形態など現在の働き方を変えることで、延長保育や病児保育

¹ 厚生労働省によれば、保育所における死亡事故が、2004 年～2012 年の 9 年間で 124 件報告されているが、その内訳を見ると、223 万人（2013 年 4 月現在）の子どもが利用する認可保育所の 41 件に対して、23 万人しか利用していない認可外保育施設で 83 件となっている。

といった高コストの保育サービスへの需要そのものを減らすことが可能なはずであり、それは、親や子どもにとっても親子で共に過ごす時間の確保など好ましい結果が期待できる。

さらに、現在、親は保育サービスの「消費者」とみなされる傾向があるが、親自身が保育サービスの「提供者」となる可能性もあるはずである。それによって、所要額を減らすことも可能である。実際、先進諸外国を見渡せば、親が運営する施設が広く見られ、親が保育補助や施設の修繕などで運営に協力することで、同じ予算で質の高い保育が実現できると評価されている。

(2) 量的拡充の前提となる 40 万人の妥当性

第二に、量的拡充の推計の前提となっている追加的な保育需要 40 万人の妥当性である。政府が目指す 40 万人分の受け皿確保は、潜在的な保育需要が顕在化し、2017 年度に 3 歳未満児の 44% が保育所を利用するという前提に立っている。現在、末子 3 歳未満の母親の就業率はわが国では現状約 4 割であるが、OECD 平均では約 5 割、ワーク・ライフ・バランスの進むオランダでは 8 割近い。政府が女性の活躍を成長戦略の中核と位置づけるのであれば、3 歳未満の母親の就業率を 5~7 割程度に引き上げることも考えられ、その場合、保育需要はさらに高まることが想定される。今一度、40 万人の妥当性に立ち返って所要額を検証する必要がある。

(3) 量的拡充は実現できるのか

第三に、質の改善が標榜されつつ、実際は、量的拡充の色彩が強い項目が含まれ、質の改善の財源が確保されないことで、量的拡充の実現が阻まれる懸念がある。

現在、保育士不足は深刻である。処遇の低さや就業環境の悪さなどが保育士の主たる供給制約になっており、有効求人倍率が 1.55 倍（2012 年度）の高水準にありながら、保育士資格を有しつつ保育所に勤務していない潜在保育士の人数は 60 万人以上と言われている。政府の調べによれば、その背景は、「賃金が希望と合わない」が 47.5%と最多であり、そのほか「自身の健康・体力への不安」が 39.1%、「休暇が少ない・とりにくい」が 37.0%、「就業時間が希望と合わない」が 26.5% などとなっている²。かつては 1 日 8 時間保育が標準であった保育所が、今では 11 時間開所となっているなど、勤務環境は厳しい。保育者の就労条件としても、パートタイムでの就労を希望する人が多い一方で、求人がフルタイム中心であるというミスマッチも指摘されている³。

こうしたなか、質の改善の項目において、保育者の処遇改善を図る項目に財源が多く配分されているものの、0.7 兆円ベースでは、「3 歳児を中心とした職員配置の改善」は、所要額 1,961 億円に対して、消費税増収分で確保されるのは 700 億円にとどまり、「職員の定着・確保の仕組み（職員給与の改善、キャリアアップの推進）」は、所要額 952 億円に対して、571 億円しか確保の目途が立っていない。こうした状況のままでは、保育士不足が量的拡充の実現を阻む懸念がある。

(4) 利用者から見た保育の質は改善されるのか

第四に、質の改善の項目に挙げられた「第三者評価の推進」に十分な予算が確保されておらず、利用者から見た保育の質の改善が不透明である。第三者評価とは、最低基準の充足チェックにとどまる行政監査とは異なり、公正・中立な第三者機関が、専門的かつ客観的な立場から評価する事業

² 厚生労働省職業安定局実施「保育士資格を有しながら保育士としての就職を希望しない求職者に対する意識調査」（厚生労働省「保育を支える保育士の確保に向けた総合的取組」2013 年 10 月）による。

³ 厚生労働省「保育士人材を確保する上での課題について」労働市場分析レポート第 30 号

である。そのねらいは、第三者評価を受けて、事業者が問題点を把握しサービスの質向上を図ること、および、結果の公表により利用者の適切なサービス選択に資することにある。

例えば、国際的に広く用いられている第三者評価の保育環境評価スケール（ECERS/ECERS-R）では、保育者と子どものかかわりを観察して評価し、「保育者が子どもに応答をしなかったり、関わろうとしなかったりする」「保育者は子どもといることが楽しそうである」などが評価項目になっている⁴。これらは、保育者の賃金や研修回数といった外形的基準で必ずしも決まるものではない。そのほか、保育所へのアクセスのしやすさ、子どもの体調やアレルギーへの対応、食事の内容、衛生面、安全面、言葉使い、行事の内容、設備・備品なども利用者の視点からみて極めて重要である。

現在、わが国では、第三者評価は、保育所、幼稚園、認定こども園のいずれにも義務付けられていない。第三者評価受審率は、保育所で 3.52%（全国社会福祉協議会調べ、平成 23 年度実績）、幼稚園で 4.2%（文部科学省「学校評価等実施状況調査（平成 23 年度間）」）と極めて低い水準にとどまる。受審費用が受審側の全額自己負担であることや、そもそも第三者評価の重要性に関する認識の欠如などが背景として指摘できる。

今回、質の改善の項目に「第三者評価の推進」が挙げられ、3年に1度、全額補助での受審に42億円が計上されたことは積極的に評価できる。もっとも、0.7兆円ベースでは、5年に1度の半額補助に12億円と大幅に減額された状況を見ると、保育の供給者側に向けて財源を確保する一方で、それを利用者である親や子どもにとっての質の改善にまでつなげることに、政府の関心が希薄なようにも映る。今後、利用者側の視点に立った質の改善に関し、一段の議論が不可欠である。

（5）新制度に幼稚園の参加が得られるか

第五に、質の改善のための財源が十分に確保できる見通しがないため、私立幼稚園から新制度への移行が進まない懸念がある。幼稚園については、新制度の導入後、施設運営に2つの選択肢ができる。1つは、新制度による施設型給付を受ける幼稚園もしくは認定こども園に移行する方法であり、もう1つは、私立学校の制度の下で私学助成を受ける幼稚園もしくは幼稚園型認定こども園として残る方法である⁶。政府は量的拡充の所要額の算定にあたり、新制度へ移行する幼稚園が90%と仮置きしているが、幼稚園の大半を占める私立幼稚園が新制度にどの程度移行するか現段階では不明である。

現行の私学助成を受ける幼稚園では、運営経費は保育料と私学助成の水準によって決まり、保育料は園が自由に設定することができる。これに対して、施設型給付の幼稚園となった場合には、市町村が所得に応じて定めた保育料となり、運営経費は公定価格によって決まってくる。公定価格に一定の要件の下で上乗せ徴収が可能とされているが、公定価格が低い水準になると、新制度への移行で運営経費が少なくなる幼稚園が多くなり、新制度への移行が抑制される。

新制度の所要額について、職員給与の改善として5%アップが期待されているが、0.7兆円ベース

⁴ 秋田喜代美・佐川早季子「保育の質に関する縦断研究の展望」東京大学大学院教育学研究科紀要第51巻

⁵ 東京都福祉保健局「平成24年度指導検査報告書」によれば、立ち入り調査を受けた施設のうち、問題点を指摘された施設の割合は、認可保育所でも55%に上り、構造・設備等に危険な箇所がある、保育士が適正に配置されていない、調乳担当者の健康チェックが実施されていないなどの指摘が見られる。認可保育所で男性保育士が園児に対する強制わいせつの疑いで逮捕されたとの報道もある。

⁶ 新制度の施設型給付を受ける場合、幼稚園では、原則2号認定の子ども（満3歳以上の保育を必要とする子ども）は受け入れることができず、認定こども園では、2号認定の子どもの保育を行った実績に応じて施設型給付を受ける。私学助成を受ける場合、保育認定は必要なく、教育時間外の保育については、国の預かり保育補助を受ける。

では3%アップにとどまる見通しであり、4、5歳児の職員配置の改善の所要額591億円は、消費税増収分から財源が確保されない見通しとなっている。保育料の徴収等を行う事務職員を幼稚園・認定こども園に配置する所要額194億円のうち、優先的に確保されるのは45億円にとどまった。財源が確保できなければ、その分、公定価格の水準は低くなる。

新制度のねらいの一つは、幼保連携型認定こども園制度を創設することで、幼稚園の認定こども園化を促進し、保育の量的拡充と質の高い教育の実現を図ることにあるが、財源が十分確保されなければ、そのねらい通りに進まない可能性がある。

4. 今後の課題

このように、子ども・子育て支援新制度における政府の保育分野への取り組みについては、これまでのような待機児童対策一辺倒ではなく、保育の質が議論の視野に入ってきたことは歓迎すべきことであるが、なお課題は多い。最後に、新制度の本格施行に向けて期待されることを2点指摘しておきたい。

第一に、利用者側の負担と受益の関係をより透明にしていくことである。現在、政府は引き続き1兆円超の財源の確保に向け最大限努力するとしているが、その目途は立っていない。今後、その鍵を握るのは、負担が受益に直結すると理解されることにある。受益が実感されて負担にも納得感が伴う。

とりわけ利用者側の視点に立つ第三者評価はその有効なツールの一つであり、そのほか、先進諸外国や一部わが国においても、親代表が運営に関して意見を述べることのできる運営委員会設置の施設への義務付け⁷、自治体レベルで保育施策への親の意向反映を目的とする親協議会を置く動き⁸などが見られる。あるいは、子どもオンブズマン⁹の活動の一環として、保育の質改善が提案される。

わが国においても、子ども・子育て支援新制度において、国および自治体の政策プロセス等に、子育て当事者や子育て支援当事者が参画・関与できる仕組みとして、子ども・子育て会議が設置されたことは高く評価できる。しかし、実態としては、例えば国の会議も事業者側の委員がメンバーの大半を占め、保育の利用者である親および子どもの意向を十分に反映できる組織とは言い難い。

今後、自治体において新たな認可基準等の条例づくりが始まるが、その際、第三者評価の受審支援や義務化、親をメンバーに含む施設レベルでの運営委員会の設置支援や義務化、施設を利用して

⁷ ノルウェーでは1995年より、デンマークでも1998年よりすべての保育所に親をメンバーに含む運営委員会の設置が義務付けられており、韓国でも2012年に、すべての保育所に、園長、保育者代表、親代表、地域代表によって構成される運営委員会の設置、すべての幼稚園に、親および教職員で構成される幼稚園運営委員会の設置が義務付けられた。イギリスでは、公立幼稚園には親をメンバーに含む学校理事会が置かれ、日本の認定こども園に相当する子どもセンターには、学校理事会のような運営の決定権はないものの、施設、自治体、その地域の親とこれから親になる人を代表するアドバイザー・ボードの設置が義務付けられている。そのほか、オランダ、ドイツ、カナダの一部の州などでも同様の委員会の設置が義務付けられている。ノルウェーでは、親だけでなく子どもに対しても、園の活動計画の作成や評価に関与する機会を与えるべきとされている。諸外国の動向については、拙稿「諸外国の幼児教育・保育施設における親の参画」生協総合研究所『生協総研レポート』No.73（2013年12月）でも一部紹介した。

⁸ こうした親協議会の設置の動きは、ノルウェー、スウェーデンなどで見られる。

⁹ 諸外国の子どもオンブズマン設置の動向については、拙稿「安倍新政権の子ども・子育て支援政策への期待」日本総研『リサーチ・フォーカス』No.2012-016で紹介した。たとえば、スウェーデンは、保育所等の子ども関連施設での保育者・教員などによる性的虐待の問題を子どもオンブズマンが指摘し、現在は保育者や教員の採用の際に、性犯罪歴等の確認が義務付けられるようになってきている。採用の際に性犯罪歴の確認を義務付ける制度は、アメリカ、イギリス、カナダ、オーストラリア、韓国などでも導入されている。

いる親の代表が集まって自治体の施策のあり方に意見を述べる親協議会の設置など、自治体には積極的な取り組みが期待される。

第2に、子ども・子育て新システムにおいて、国に求められる役割の明確化とその遂行である。現在、この点、十分に認識されているとは言い難い。2015年度から内閣府に子ども・子育て本部を設置し、制度ごとにばらばらな政府の推進体制を一元化する予定となっている。国としては、予算の確保も重要だが、今後は全国の動向に関する情報収集、評価分析、情報公開、保育の質と子どもの発達の関係の研究などを通じて、限られた予算でいかに保育の量的拡充と質の改善を図るのか、より戦略的な取り組みが求められよう。

以 上

◆『日本総研 Research Focus』は、『政策観測』を引き継ぐ形で、政策 이슈、経済動向に研究員独自の視点で切り込むレポートです。