

《税・社会保障改革シリーズ No.31》

2017年6月12日
No.2017-009

幼児教育・保育の現場からみた 「こども保険」の問題点と改革の方向性

調査部 主任研究員 池本美香

《要 点》

- ◆ 自民党内で3月にまとめられた「こども保険」構想については、財源確保の方法論に議論が集中し、それにより実現が目指されている幼児教育無償化のそもそもの是非や、無償化がもたらす影響などについての検討が不十分である。本稿では、こうした重要でありながら抜け落ちている論点について考察する。
- ◆ 「こども保険」は幼児教育無償化を前面に出すが、幼児教育・保育の現場から見れば、より優先度の高い政策課題が多くある。第一に、保育所の待機児童解消である。国は2017年度末までに待機児童をゼロにするという目標を、2020年度末までに3年先送りしたが、子どもの貧困対策、少子化対策、女性の活躍推進を掲げる政府としては、最優先に取り組むべき課題のはずである。
- ◆ 第二に、幼児教育・保育の質の確保である。保育所が急増するなか、経験の浅い保育士の増加や自治体の監査が手薄になるなど、質の低下が懸念されており、質確保の方策を早急に検討する必要がある。
- ◆ 第三に、保育者の処遇改善である。保育の量および質を確保するためには、保育者の賃金引上げに加え、業務負担の軽減、研修時間の確保、保育の長時間化に歯止めをかけるための働き方改革、ICTの積極的活用など、保育者の処遇の在り方を総合的に見直す必要がある。
- ◆ 幼児教育無償化は、これらと比較して政策としての優先度が低だけでなく、実現した場合にはデメリットも予想される。一つは、幼稚園・保育所サービスの需給が歪みかねないことである。「こども保険」が実現すれば、家庭の保育料負担がなくなる。すると、保育事業者の側は追加的な有料サービスを提供しやすい環境となり、親の側はより長時間の保育を希望する可能性が考えられる。その結果、待機児童問題、保育士不足、保育の質の低下などは、むしろ深刻化することが懸念される。
- ◆ もう一つは、保育の提供体制に改革が求められているにもかかわらず、それが遅れかねないことである。今後は子どもの数の一段の減少と女性の就労率の上昇により、とりわけ幼稚園需要の大幅な減少が必至である。幼稚園の認定こども園への移

行促進、幼稚園・保育所を合わせた統廃合など、提供体制の大胆な改革が求められている。そうしたなか、幼児教育無償化が、幼稚園・保育所の救済補助金として機能してしまえば、本来なされるべき改革が停滞しかねない。

- ◆ こうしてみると、使途の妥当性の観点からみて、幼児教育無償化のための「こども保険」導入は、政策としての妥当性に欠ける。「こども保険」構想では、現状の縦割り行政の問題を解決する必要があるとして「子ども・子育て省」の創設も提案されているが、一元化については文部科学省で行うことが検討されるべきである。文部科学省での一元化は、保育所も教育機関であるという国民の理解を促し、待機児童解消、保育の質確保、保育者の処遇改善といった一連の改革の推進力になることが期待できる。
- ◆ 質の確保に向けた改革の前に、「こども保険」で幼児教育を無償化すれば、少子化で園児が減少している幼稚園・保育所の救済策、選挙対策との批判を免れない。子育て支援の強化に向けては、文部科学省での一元化など、新しい保育の在り方を大胆に打ち出すことを期待したい。

本件に関するご照会は、調査部・主任研究員・池本美香宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-0477

Mail: ikemoto.mika@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. はじめに

2017年3月に自民党「2020年以降の経済財政構想小委員会」から「こども保険」の創設が提言され、注目を集めている¹。この「こども保険」は、高齢者偏重の社会保障を変え、全世代型社会保障を実現するために、社会保険のしくみで財源を確保し、就学前の幼児教育・保育の負担を軽減するものとされている。具体的には、当面、年金保険料に付加して徴収した約3,400億円（厚生年金の場合、事業主0.1%、勤労者0.1%）で、小学校就学前の児童全員（約600万人）に、現行の児童手当に加え、こども保険給付金として月5千円（年間6万円）を上乗せ支給する。保険料率を1%（事業主0.5%、勤労者0.5%）まで引き上げれば、財源規模は約1.7兆円となり、こども保険給付金は月2万5千円（年間30万円）、現在の月当たりの平均保育料1～3万円を実質的に無償化することができるという。

こうした「こども保険」を巡っては、財源確保の方法論に議論が集中し、それにより実現が目指されている幼児教育無償化のそもそもの是非や、無償化が幼児教育現場にもたらす影響などといったより本質的な部分についての検討が不十分である。こども保険の概要資料²では、消費税や教育国債と比較して、保険を提案する理由について詳しく論じているが、子育て支援のなかで幼児教育無償化を前面に出す理由は説明されていない。以下では、こうした重要でありながら抜け落ちている論点について考察する。

2. 幼児教育無償化は優先度の低い政策課題

子育て支援を強化するという「こども保険」の根本の理念自体に異論はない。ただし、幼児教育・保育の現場から見れば、幼児教育無償化よりも優先度の高い政策課題が多くある。

第一に、保育所の待機児童解消である。国は2017年度末までに待機児童をゼロにするという目標を、2020年度末までに3年先送りしたが、国が最初に「待機児童ゼロ作戦」を打ち出したのは2001年と20年近くも前のことである。待機児童問題は、母親が働くことができないという問題にとどまらず、世帯収入の減少が子どもの貧困につながるリスクを生むほか、待機児童となって仕事が続けられなくなるリスクは出産を躊躇させ、企業の女性登用意欲も削ぐことになる。子どもの貧困対策、少子化対策、女性の活躍推進を掲げる政府としては、最優先に取り組むべき課題のはずである。

第二に、幼児教育・保育の質の確保である。保育所が急増するなか、経験の浅い保育士の増加や自治体の監査が手薄になるなど、質の低下が懸念されている（池本〔2016〕）。待機児童対策を急ぐ東京都では、2013年から2016年の3年間で認可保育所の数が427か所増えた。保育所の質確保に関して、国は都道府県に対して、年一回以上の実地検査を行うことを求めているが、2015年度、東京都の実地検査率は11%にとどまっている。全国の実地検査率での死亡事故件数は、過去3年間で44件に上り、十分な食事が与えられていなかったケースなど、不適切な保育の実態があることも報じられている³。保育の質が確保されていない状況は、そもそも子どもの福祉の観点からみて大きな

¹ 2020年以降の経済財政構想小委員会『「こども保険」の導入～世代間公平のための新たなフレームワークの構築～』平成29年3月（<https://fumiaki-kobayashi.jp/wp-content/uploads/こども保険提言本文.pdf>）

² <https://fumiaki-kobayashi.jp/wp-content/uploads/こども保険概要資料.pdf>

³ 小林美希『ルポ保育崩壊』、脇貴志『事故と事件が多発するブラック保育園のリアル』など。



問題だが、経済的な観点から見ても、子どもを安心して預けることができないことで女性の就労抑制につながったり、子どもが能力を十分に伸ばすことができないことなど、人材供給の制約を強めるという意味で大きな問題である。質確保の方策を早急に検討する必要がある。

第三に、保育者の処遇改善である。待機児童解消にあたって保育士不足が深刻化しているが、その背景には、保育士の賃金が一般労働者の約4分の3⁴と低いことがある（池本〔2015〕）。一方で、保育の長時間化、支援を必要とする子どもの増加、保護者とのトラブルの増加などで、保育者の業務負担は増している。事務的な負担を軽減するためのICTの活用も遅れている（池本〔2017〕）。保育の量および質を確保するためには、保育者の業務負担の軽減、研修時間の確保、賃金の引き上げ、保育時間の長時間化に歯止めをかけるための働き方改革、ICTの積極的活用など、保育者の処遇の在り方を総合的に見直す必要がある。

こうした喫緊の課題と比べて、幼児教育無償化は政策としての優先順位が明らかに低い。そもそも保育料については、すでに家庭の負担能力に応じた減免措置があり、一定の所得以下の家庭では保育料が免除されている。幼児教育無償化の前に、幼児教育・保育の現場から見て納得感のある制度へと改革を行うことこそ重要であり、質が確保されていない保育の無償化には、財源確保の方法が税であれ保険であれ、国民の支持は得られない。

同様のことを、高等教育の無償化について、「こども保険」提案者が述べている。提案者の一人である小泉進次郎衆議院議員は「国内の大学改革をせずにタダにしたら、形を変えた大学への救済補助金だ。それはやるべきではない。高等教育が大事なのはみんな同感だが、国民の税金を使ったりさらなる国債発行をしたりして無償化を行うというなら、まずは順番として国民から理解されるような大学の質の強化や改革を行わなければならない。それもせずにみんな大学に行くというのは、日本はそんな社会でいいのかと思う。順番が違う。」と述べ、同じく提案者の村井秀樹議員は「みなさんの大学生生活を振り返っていただいたときに、本当に政府がおカネを出してみんなに大学に行ってもらわなければならないのかと思う。それより先に数の削減も含めて大学そのものを筋肉質に変えていくことが大事だ。」と語っている（東洋経済オンライン 2017年5月1日「小泉進次郎氏が『こども保険』を強く推す理由」）。

この言葉を借りれば、幼児教育の無償化より先に、「保育そのものを筋肉質に変えていくことが大事」であり、そうでなければ「こども保険」は、幼稚園・保育所への救済補助金になりかねない。増税は実効性に乏しいとして、保険という代替案を打ち出すのではなく、幼児教育・保育の現場から見て納得感のある保育制度へと改革を進めたいうえで、財源確保に向けた合意形成をめざすことこそ本筋である。

3. 幼児教育無償化のデメリット

「こども保険」による幼児教育無償化は、政策としての優先度が低だけでなく、実現した場合にはデメリットも予想される。

一つは、幼稚園・保育所サービスの需給が歪みかねないことである。仮に「こども保険」が実現すると、幼稚園・保育所を利用している家庭にとっては、これまで支払っていた保育料負担がなくなる。すると、保育事業者の側は追加的な有料サービスを提供しやすい環境となり、親の側はより

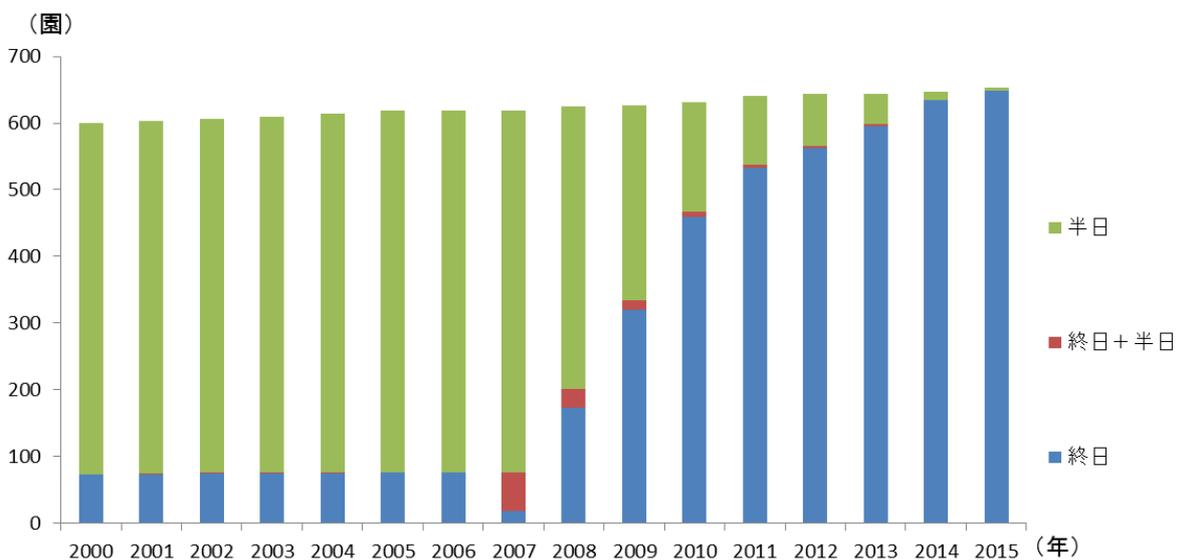
⁴ 所定内賃金（月額・男女計）は一般労働者 304.0 千円に対して、保育士（民間）は 223.3 千円（平成 28 年賃金構造基本統計調査）。



長時間の保育を希望する可能性が考えられる。その結果、保育現場が抱える待機児童問題、保育士不足、保育の質の低下などは、改善するどころか、むしろ深刻化することも懸念される。

幼児教育無償化は、1973年の老人医療費無料化の幼児教育版ともなりかねない。老人医療費無料化は、「コスト意識を喪失させ過剰診療や社会的入院の増大をはじめ数々の弊害を招いた」とされている（島崎 [2011]）。実際に、幼児教育を無償化した国では、利用率の上昇や保育時間の長時間化が確認できる。ニュージーランドでは、2007年に3～5歳児の保育料が週20時間まで無償化されたが、無償化をはさんだ2000年から2015年の間に、小学校就学前に保育を利用していた子どもの割合は90.0%から96.2%に上昇し、子ども一人一週間の保育施設利用時間の平均も、2000年の13.5時間から2014年には20.7時間に大幅に増加した。とりわけ、幼児教育を目的に半日の保育を行ってきた幼稚園では、2007年の無償化を境に終日保育の施設が急増した（図表1）。

図表1 保育時間別に見たニュージーランドの幼稚園数の推移



(資料) Education Counts

(注) 半日は、毎日すべての子どもが一日4時間未満の利用、終日は毎日すべての子どもが一日4時間以上利用可能。

もう一つは、提供体制に改革が求められているにもかかわらず、それが遅れかねないことである。現時点、特に都市部では待機児童問題が注目を集めているが、全国的に見れば定員割れの施設が増えており、今後は子どもの数の一段の減少と女性の就労率の上昇により、とりわけ幼稚園需要の大幅な減少が見込まれる（池本・立岡 [2017]）。最もあり得べきケースでの試算では⁵、2040年の幼稚園ニーズは2015年実績の半分以下となり、幼稚園と保育所を合わせた保育ニーズも、2040年には2015年実績から15%程度減少する。幼稚園の認定こども園への移行、さらには幼稚園・保育所をあわせた統廃合や小規模化など、提供体制の大胆な改革が求められている。その際、各施設が園児確保に向けて、質の改善に積極的に取り組むことも期待されている。そうしたなかで「こども保険」が導入されれば、現行の幼稚園・保育所の救済補助金として機能してしまい、本来必要とされる改革が停滞しかねない。

⁵ 出生率は中位推計、乳幼児を持つ妻の就業率が過去10年と同様のペースで上昇するケース。

4. 子育て支援強化の方向性

こうしてみると、使途の妥当性の観点からみて、幼児教育無償化のための「こども保険」導入は、政策としての妥当性に欠ける。子育て支援の強化を目指すのであれば、前述のとおり、当事者の立場に立って、保育の量および質の確保、そのための保育者の処遇改善などを優先すべきである。そして、それらを進めるにあたっては、対症療法的に対策を講じ、それぞれに予算を確保するのではなく、財源の制約をふまえて、制度の効率性も重視すべきである。

待機児童解消については、ニーズに応じて整備してだけでなく、働き方改革で男女ともに労働時間を短縮して保育ニーズの膨張を抑制することや、定員に余裕のある郊外や地方の保育施設の活用を促すこと、保育所が見つからない親たちが自ら小規模保育を立ち上げることを支援するなど、従来の待機児童対策の枠組みを超えた検討も期待される。

保育の質確保については、国として全国共通の第三者評価の仕組みを設けて、すべての施設に評価受審を義務づけ、その結果を公表することが検討されるべきである（池本〔2016〕）。とりわけ、今後少子化により施設の統廃合も必要になってくることを考えれば、質の良い施設を残すべきであり、質の現状を把握する必要がある。加えて、保育の質に最も関心が高く、また質を日常的にチェックすることが可能な親の声を活かす意味で、親の代表と施設の代表とで定期的に協議する運営委員会の設置を、すべての施設に義務付けることも検討されるべきである。

保育者の処遇改善については、働き方改革により保育時間の短縮を目指し、保育者のワークライフバランスや研修時間を確保することが重要である。あるいはICTの活用で、事務作業を効率化したり、ウェブ上で研修を受けられるようにする。さらに保育者の資格にも更新制を導入する。こうした取り組みにより、保育者の仕事に対する信頼性が高まれば、おのずと賃金の引き上げも可能となる。

制度の効率性については、「こども保険」構想のなかで、現状の縦割り行政の問題を解決する必要があるとして「子ども・子育て省」を創設すべきとしている。現行の厚生労働省、文部科学省、内閣府のいわば3元体制がもたらす非効率を考えると、担当省庁の一元化は是非とも成し遂げられるべきである。ただし、一元化は「子ども・子育て省」を創設するよりも、文部科学省で行うことが妥当である。

その理由は、文部科学省による一元化は、保育所も教育機関であるという国民の理解を促すうえで、重要な転換点となり、前述の改革の推進力になることが期待できるからである。現状、保育が教育を含むという意識が国民の間に共有されているとは言い難く、そのことが保育士の処遇改善や保育の質確保に向けた取り組みを遅らせてもいる。保育とは、経済的理由から母親がやむにやまらず働きに出る場合、子どもを預かるものに過ぎない—そのような旧態依然とした保育観からは、質の確保や保育者の処遇改善の検討は進みにくい。

同様の問題意識から、海外でも、幼児教育・保育施設の所管を教育省で一元化する動きが注目されている⁶。たとえばニュージーランド⁷は、財政難の時期に行政事務の合理化が求められていたこ

⁶ 1996年にスウェーデン、1998年にイギリス、2006年にノルウェー、2007年にオーストラリア、2011年にデンマークが、すべての施設を教育施設と位置づける改革を行っている。ユネスコも、保育を教育施策として一元化する国が増えているとして、ニュージーランドを含む5カ国1地域の動向をレポートで紹介している

(<http://www.unesco.org/new/en/education/themes/strengthening-education-systems/early-child>)

と、保育の量だけでなく質の確保が重要だと考えられたことなどから、1986年、社会福祉省が所管していた保育所等を、幼稚園等を所管する教育省に移した。以降、1989年に成立した新しい教育法（Education Act 1989）をベースに、次のような改革が進められた。

第一に、すべての教育機関の質を評価する国の機関（ERO(Education Review Office)）が1989年に設置され、幼児教育・保育施設にも同じ枠組みで評価受審が義務付けられた。

第二に、1996年には、すべての幼児教育・保育施設に共通の幼児教育指針が策定され、2008年からはこの指針に沿うことが義務化された。

第三に、教員資格の基準を定め、教員養成機関の質を管理し、教員の登録を行う機関（NZTC(New Zealand Teachers' Council)）が1989年に設置され、保育者養成もその枠組みに置かれることとなった。

第四に、保育者の組合が小学校教員の組合と1994年に統合し、教育分野における最大の組合となった⁸。その後、2002年には幼稚園の教員、2004年には非営利の保育所の保育者の給与水準が、小学校教員並みに引き上げられた。

第五に、教育分野におけるICT活用の議論の一環として、2005年に保育におけるICT活用の在り方についての指針が策定され、事務作業の効率化や保育者の研修の充実などに活用していく方向が示された。

このようにニュージーランドでは、保育を教育省で一元化したことを起点に、保育の質確保と、公的財源の有効活用を強く意識した、国民に信頼される効果的な制度づくりが進められた。そして、無償化はこれら一連の改革の後の2007年に実施されたのである。よって、前述のとおり、無償化は利用率の上昇や保育時間の増加を促したが、それは質の高い幼児教育の恩恵をより多くの子どもが、より長い時間享受できるしくみとして支持され、予算が確保されている。無償化は約20年にわたる幼児教育改革のいわば仕上げとしての位置づけだったのである。

質の確保に向けた改革より前に、「こども保険」によって幼児教育を無償化すれば、少子化で園児が減少している幼稚園・保育所の救済策、選挙対策との批判を免れないであろう。子育て支援の強化に向けて、文部科学省での一元化など、新しい保育の在り方を大胆に打ち出すことを期待したい。

以上

[参考文献]

[1] 池本美香 [2014]. 『親が参画する保育をつくる—国際比較調査をふまえて』(編著) 勁草書房

[2] 池本美香 [2015]. 「保育士不足を考える—幼児期の教育・保育の提供を担う人材供給の在り方」
日本総研『JRIレビュー』2015 Vol.9, No.28

hood/coordination-and-integration/study-on-the-integration-of-ecce/)

⁷ ニュージーランドの一連の改革については、UNESCO Education Sector, Early Childhood and Family Policy Series N° 16-2010, *Caring and Learning Together: A Case Study of New Zealand* を参照した。

⁸ Early Childhood Union of Aotearoa と NZEI/Te Riu Roa が統合して、保育者と小学校教員が加入する組合（NZEI/Te Riu Roa）となった。



- [3] 池本美香 [2016]. 「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」日本総研『J R I レビュー』
2016 Vol. 13, No. 32
- [4] 池本美香・立岡健二郎 [2017]. 「保育ニーズの将来展望と対応の在り方」日本総研『J R I レ
ビュー』2017 Vol. 3, No. 42
- [5] 池本美香 [2017]. 「ニュージーランドの保育における ICT の活用とわが国への示唆」日本総研
『J R I レビュー』2017 Vol. 6, No. 45
- [6] 島崎謙治 [2011]. 『日本の医療 制度と政策』東京大学出版会