

《税・社会保障改革シリーズ No.34》

2018年3月16日
No.2017-040

幼児教育無償化の問題点

— 財源の制約をふまえ教育政策としての制度設計を —

調査部 主任研究員 池本美香

《要 点》

- ◆ 政府は、昨年12月に発表した「新しい経済政策パッケージ」のなかで、幼児教育無償化を一気に加速させる方針を打ち出した。しかし、幼児教育・保育の現場では喫緊の課題として、待機児童の解消、保育の質の確保、保育士不足への対応があり、そうした課題に対して十分な対策が取られないままに無償化が実施されれば、保育需要が喚起され、問題はより一層深刻化する。そうした懸念がありながら、政府は無償化ありきで、今年1月には無償化措置の対象範囲等について検討する会議を設置、今年の夏までに結論が出る見通しである。無償化は2019年4月から一部実施、2020年4月から全面実施される予定である。そこで本稿では、海外と比較したわが国の無償化論議の特異性、無償化とした場合の対象範囲のあり方、および、無償化をする場合に併せて取り組むべき施策について考察した。
- ◆ 海外の「幼児教育の無償化」は、すべての子どもが受けることが望ましい幼児教育内容を明確化したうえで、それを無償化し、小学校入学時点の格差縮小、教育政策全体の効果を高めることに主眼が置かれている。これに対してわが国では、家計の経済的負担軽減ありきで、教育内容についての掘り下げた議論が欠けている。少子化対策をねらいとした「保育の無料化」という側面が強く、それとセットで論じられるべき質の高い幼児教育施設の整備については心許ない。
- ◆ 保育料は既に家庭の所得に応じて減免されているため、無償化の恩恵は高所得層に偏り、政府がねらう少子化対策としての効果も期待しにくい。このように十分な政策効果が期待できない幼児教育無償化に、国の借金返済に充てる予定の財源が使われることに、納税者の支持は得られないであろう。それでもなお無償化を進めるのであれば、財源の制約を強く意識したうえで、教育政策としての効果をねらった制度設計を検討すべきである。
- ◆ 第一に、無償化の対象範囲として、施設類型で線を引くのではなく、時間数で線を引く海外の発想を取り入れるべきである。フルタイムの保育無償化は、保育時間の長時間化を助長するため、時短を掲げる働き方改革との整合性を欠く。財源の制約もふまえ、幼稚園の時間相当分のみ無償化し、それを上回る時間数については応能負担とするなどの対応が妥当である。

- ◆ 第二に、無償化対象施設となるための基準や監査制度を新たに構築し、その基準・監査をクリアした施設を、施設類型にかかわらず無償化の対象とする。「教育の質」のチェック、施設ごとの監査結果の公表、抜き打ち監査の実施、不適切な施設の閉鎖など、無償化が単なるばらまきにならないような仕組みを設ける。さらに、利用者の親が参加する運営委員会の設置義務化、保育者の犯罪歴等のチェック義務化など、海外で普及している質確保策を導入することも検討すべきである。
- ◆ 第三に、幼児教育の充実の観点からは、3歳未満の子どもも親の就労の有無にかかわらず施設を利用できるように制度を改めたうえで、一定時間数まで無償化することが検討されるべきである。
- ◆ 併せて保育制度や保育現場の効率化を早急に進めるべきである。所管省庁の一元化、都道府県と市町村の監査の重複解消など、制度自体を合理化したうえで、ICTを活用して自治体や現場の事務作業の効率化や好事例の共有なども進めるべきである。単なる無償化では、デメリットがメリットを上回る可能性が大きい。幼児教育無償化の検討をきっかけに、本稿で論じるような保育制度の見直しに向けて議論が進むことに期待したい。

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。

はじめに

政府は、昨年12月に発表した「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日閣議決定)のなかで、幼児教育無償化を一気に加速させる方針を打ち出した。2019年4月から一部をスタートし、2020年4月から全面実施するという。その目的は「子育て世帯を応援し、社会保障を全世代型へ抜本的に変えるため」としている。そのうえで、3歳から5歳までの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化¹し、これら以外の無償化措置の対象範囲等については「専門家や現場、関係者の声も反映する検討の場を設け、現場及び関係者の声に丁寧に耳を傾けつつ、保育の必要性及び公平性の観点から、来年(筆者注:2018年)夏までに結論を出す」として、今年1月から検討会²が開催されている。

幼児教育無償化については、池本[2017b]において、政策としての妥当性に欠けると論じたところである。待機児童の解消、保育の質の確保、保育士不足への対応など、無償化より優先すべき課題が多くあること、加えて、そうした課題への対策が取られないまま無償化が先行して実施されれば、保育需要が掘り起こされ、こうした既存の問題がより一層深刻化することが懸念されることなどがその論拠である。

そうした懸念がありながら、政府は幼児教育無償化ありきで、無償化措置の対象範囲の検討に入っている。検討会では、様々な保育施設等の団体のヒアリングがこれまでに3回行われ、無償化の対象範囲を拡大する要望が相次いでいる。認可保育所の不足や質に対する不満を背景に、認可外保育施設や幼稚園の預かり保育などが利用されている実態があるため、無償化の対象を施設類型で線引きすることは難しく、その結果対象施設が拡大し、予算規模が当初の想定よりさらに大きくなる可能性もある。

そこで本稿では、幼児教育無償化が現実味を帯びるなか、①政府が進める幼児教育無償化が海外における無償化と本質的にどこが異なるのか、②無償化するとしてもその対象範囲についてはどのように考えるべきか、また、③無償化と併せて取り組むべき施策にはどのようなものがあるか、について考察する。

2. わが国の幼児教育無償化が海外と本質的にどこか異なるのか

わが国の進める幼児教育無償化は、家計の経済的負担軽減ありきで、教育内容について掘り下げた議論が欠けている。この点が、海外における幼児教育無償化と決定的に異なる点である。海外における幼児教育無償化は、その教育内容がまさに子どもにとって必要不可欠であり、それを全ての子どもに提供するための手段として実施される。家庭の経済的な理由で幼児教育施設に通えない子どもがいたとすれば、小学校入学時点ですでに格差が生じてしまう。そうならないよう、子どもが受けることが望ましい幼児教育内容を明確化したうえで、それを無償化し、小学校就学前の就園率を引き上げることを目的としているのである。このため、無償化は、対象となる幼児教育の質が、子どもにとって相応しいものであることが必須となる。よって、すべての子どもに保障されるべき基準を定め、かつその基準が満たされているか否かを、第三者機関が定期的にチェックする仕組み

¹ 子ども・子育て支援新制度の対象とならない幼稚園(従来の私学助成を受けている幼稚園)については、公平性の観点から、同制度における利用者負担額を上限として無償化としている。

² 内閣官房「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」

が設けられている（ニュージーランド、イギリス、スウェーデン）、もしくは無償の公立施設が整備されている（フランス）。質の高い施設を整備し、それを無償化し、すべての子どもが通えるようにすることで、教育政策全体の効果が高まることに主眼が置かれているのである。

これに対し、わが国で検討されている無償化は、少子化対策の一つとして全世代型社会保障を実現するために、就学前の保育料の負担軽減をねらいとした「保育の無料化」という側面が強く、それとセットで論じられるべき質の高い幼児教育施設の整備については心許ない。政府は**幼児教育の無償化**を、「**新しい政策パッケージ**」の**第2章人づくり革命**で取り上げるが、そこでの説明は、「20代や30代の若い世代が理想の子供数を持たない理由は、『子育てや教育にお金がかかりすぎるから』が最大の理由であり、（中略）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」という文章から始まっている。無償化の目的としては「子育て世帯を応援し、社会保障を全世代型へ抜本的に変えるため」とあり、無償化がどのように人づくりにつながるのか、道筋が見えにくい。

幼稚園は私立が園児数の8割を占め、保育所についても株式会社など新規事業者の参入が増える一方、自治体の監査は施設数の急増などで手薄になる傾向も見られる（池本〔2016〕）。基準についても、わが国では保育者一人が受け持つことが可能な子どもの数の上限が海外と比べて多く³、現状の配置基準では十分な教育効果が期待できない懸念もある。海外では1989年に国連で採択された**子どもの権利条約**の批准に伴い、幼児教育施設における子どもの意向反映を重要な基準として位置づける動き⁴などもあり、様々な角度から質の向上が図られている。

こうした質の確保策の検討が不十分なまま、無償化することには、財政健全化も求められるなか、納税者の支持を得ることも困難であろう。幼児教育無償化を含む「新しい政策パッケージ」は2兆円規模とされ、国の借金返済に充てる予定としていた2019年10月の消費税引き上げによる増収分から1兆7千億円、残りを企業からの拠出金でまかなうとしている。幼児教育無償化には約8千億円を投じる。そもそも**社会保障・税一体改革**では、消費税率を5%引き上げ、1%を基礎年金の国庫負担、1%を社会保障の充実、3%を一般会計の赤字穴埋めに使うことが三党合意で決められていたが、幼児教育無償化はその枠組みを崩し、2020年度のプライマリーバランス黒字化目標の達成も一段と困難となった。

わが国ではすでに家庭の所得に応じた保育料の減免措置があるため、無償化されても、その恩恵は高所得層に偏り、政府がねらう少子化対策としての効果も期待しにくい。それでもなお幼児教育無償化を進めるのであれば、財源の制約を強く意識したうえで、無償化が人づくりにつながるような制度設計を検討すべきである。以下、具体的な制度設計のあり方について見ていきたい。

3. 無償化措置の対象範囲についてどのように考えるべきか

政府は、3歳から5歳までの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化し、これら以外の無償化措置の対象範囲等については、今年1月から政府内で検討が進められている。幼児教育を無償化するとしても、その対象範囲はどのように考えられるべきであろうか。

第一に、施設類型で線を引くのではなく、施設類型にかかわらず時間数で線を引く発想を積極的に採り入れるべきである。保育所が8時間分無償化され、幼稚園は4時間分では不公平だとして、

³ OECD〔2012〕Figure 3.7による。

⁴ OECD〔2011〕p.255による。



幼稚園の預かり保育も無償化の対象に含めるべきとの議論もあるが、海外の無償化では半日程度の教育時間のみ無償化するケースが多い。フランス（公立幼稚園）は3～5歳児に週24時間、ニュージーランドでは3・4歳児に週20時間、イギリスでは3・4歳児に年間570時間（週15時間38週分）、スウェーデンでは3～5歳児に年間525時間が無償化の対象範囲となっている。施設類型にかかわらず、どの施設を利用しても無償化される時間数は同じという考え方である。

わが国の自治体で先行して4・5歳児の幼児教育無償化を行っている**大阪市**も、こうした海外の考え方に近い。大阪市では、保育所の保育料全額を無償化するのではなく、幼稚園の教育費相当額、4時間分を無償化するという考え方を採っており、幼稚園は無料、保育時間が幼稚園の約2倍になる保育所は保育料の約半額が無償となる。大阪市の無償化は、学力底上げの要請や小1プロブレム⁵を背景に、幼児教育の充実が急務だとして、「すべてのこどもが等しく教育を受けられる環境づくりを進める」（傍点は筆者）ことに主眼が置かれている。

現在の政府の検討は、幼児教育の充実というより、子育て世帯の経済的負担軽減、全世代型社会保障の実現に重点が置かれ、フルタイムの保育料すべてを無償にすることが想定されているように見受けられるが、そうなれば保育時間の長時間化を助長し、一層の保育士不足や保育の質低下を招く懸念がある。財源の制約も踏まえれば、まずは幼稚園の時間相当分のみを無償化し、それを上回る時間については応能負担とするといった対応が妥当である。働き方改革で労働時間の短縮を進める一方で、フルタイムの無償化によって長時間保育の需要を掘り起こすことは、政策としての整合性にも欠ける。

第二に、幼稚園、保育所、認定こども園以外の施設類型について無償化の対象とする際、その前提としての十分な質の確保である。施設類型については、認可保育所に入れないために認可外保育施設を利用している実態があり、地域によっては認可外保育施設を利用する割合が高い⁶ことから、認可外保育施設も無償化の対象にする方向で検討されているが、無償化された保育の質が確保されていることは必須条件である。

たとえば、イギリスの無償化は、幼稚園、保育所のほか、家庭的保育（childminder）も対象となっているが、無償化の条件として、国の教育評価機関（Ofsted）への登録が求められている。登録施設は、定期的に評価を受け、その評価結果が施設ごとに公表されている。イギリスでは、施設類型で無償化の線引きをするのではなく、共通の幼児教育指針に沿って運営し、第三者評価機関のチェックを受けていることで、無償化の対象となる。

大阪市でも、2017年度より、認可外保育施設が無償化の対象となったが、認可外保育施設指導監督基準を満たす旨の証明書または通知が交付されている施設で、保育所保育指針等に準拠した「一定の教育の質」（傍点は筆者）が認められることが条件となっている。さらに2018年度からは、保育所保育指針等によらない特色ある教育を行っている認可外保育施設についても、認可外保育施設教育費補助審査部会で選定された場合には無償化の対象とする予定となっている。

こうした取り組みをふまえれば、幼児教育無償化に当たっては、単に施設類型で線引きするので

⁵ 小学校に入学したばかりの1年生が、先生の話聞くことができない、座ってられないなどで、授業が成り立たない状態が続くことをいう。

⁶ たとえば、保育所等利用児童数に占める認可外保育施設利用児童の割合は、全国平均6.5%（厚生労働省「平成27年度認可外保育施設の現況取りまとめ」平成28年3月現在）に対して、東京都世田谷区では11.9%（世田谷区子ども・子育て会議2017年8月4日資料3-2 平成28年度実績）となっている。



はなく、無償化対象施設となるための基準や監査制度を新たに構築することが期待される。現状、わが国では施設類型によって基準や監査の方法が異なり、また同じ施設類型でも自治体によって基準や監査の方法や頻度が異なっている（池本〔2016〕）。幼児教育充実の観点から、幼稚園、保育所共通の基準や監査方法を定め、その基準・監査をクリアした施設を無償化の対象とすべきである。

その際、このほど新たに制度化された企業主導型保育事業の監査手法が参考になる。企業主導型保育事業における監査手法は、認可保育所の監査より数段の改善が見られる。認可保育所について、国は都道府県に対し、年に1度、事前通知したうえで現地を訪問して監査を行うことなどを求めているが、施設数の多さなどを理由に数年に1度の頻度にとどまっている都道府県があったり、事前通知するため悪質な事業者を発見できていないなどの課題が指摘されている。施設ごとの監査結果を公表している自治体もまれである⁷。本来、監査結果は親にとって貴重な情報である。これに対し、企業主導型保育事業においては、年に1度の頻度での立入監査の実施に加え、午睡時の抜き打ち調査が行われ、その監査結果の一部が、施設ごとにホームページ上で公表されている⁸。

現状、自治体や施設類型によって監査方法や結果の公表方法が異なり、質が不十分な施設でも無償化される懸念があるが、この企業主導型の監査手法を参考に、国として、無償化対象施設に共通の監査制度を設け、「教育の質」のチェック、施設ごとの監査結果の公表、抜き打ち監査の実施、不適切な施設の閉鎖など、無償化が単なるばらまきにならないような仕組みを設けるべきである。さらに、外部監査のみで質を確保することは難しいという前提に立ち、親をメンバーに含む運営委員会の設置義務化（池本〔2014〕）、保育者の犯罪歴等のチェック義務化など、海外で普及している質確保の手法の導入も検討すべきである。

第三に、3歳未満児の取り扱いである。政府案では、3歳未満児については、当面、住民税非課税世帯に限って無償化を進めるとしているが、現実には、3歳未満児の保護者こそ経済的負担が重い。手厚い保育士配置が必要な3歳未満の保育料は3歳以上の保育料よりも一般的に高く⁹、また保育料の高い認可外保育施設を利用している割合も3歳未満で高いためである¹⁰。ただし、3歳未満児の保護者の経済的負担軽減を拡充することとなれば、保育施設を利用していない専業主婦（主夫）世帯との公平性については配慮が必要になり、問題は一筋縄ではいかない。

3歳未満児では施設を利用していない子どもの割合も高い¹¹ため、専業主婦（主夫）世帯との公平性の観点から、施設利用者のみは無償化も合意が得にくいと思われる。幼児教育の充実のための無償化であれば、親の就労の有無にかかわらず無償化が検討されるべきだが、わが国では経済的負担軽減に主眼が置かれているため、3歳未満の子どもがいる専業主婦（主夫）世帯は、無償化の対

⁷ たとえば、毎年指導検査報告書を公表している東京都でも、施設ごとの監査結果は公表されていない。

⁸ 2017年度上半期に実施された432か所の立ち入り調査結果が、2018年3月2日に公表された（<http://www.kigyounaihoiku.jp/info/20180302-01>）。

⁹ 保育料徴収単価のうち最も高い階層の単価（標準時間）を見ると、東京都世田谷区では3歳未満79,000円、3歳児43,900円、4歳以上児38,500円、神奈川県横浜市では3歳未満児77,500円、3歳以上児43,500円、千葉県千葉市では3歳未満児70,900円、3歳以上児35,770円などとなっている。

¹⁰ 保育所等利用児童に占める認可外保育施設利用割合は、全国平均では3歳以上の5.1%に対して3歳未満は8.3%、東京都世田谷区では3歳以上の3.6%に対して3歳未満は21.2%と高くなっている（資料は注5と同じ）。

¹¹ 3歳未満の保育所等利用率（認可外保育施設は含まない）は35.1%（2017年4月現在）となっている（厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成29年4月1日）」）。



象として認識されていない。

この点、海外では親の就労の有無にかかわらず、2歳児の幼児教育無償化が一部実施されている例がある。イギリスでは、親の就労の有無にかかわらず、発達の遅れなど特別な教育的ニーズがある子どもや、経済的に不利な家庭の子どもの場合には、2歳から無償で保育が受けられる。フランスでも、自治体によって、2歳半から公立幼稚園に通うことができる。また、海外では近年、3歳未満の子どもでも、親の就労の有無にかかわらず幼児教育施設に通う権利が付与される傾向が見られる。

わが国でも親の就労要件を問わない一時保育の枠組みで、3歳未満児が保育を受けることが可能だが、待機児童の多い自治体などでは、一時保育が待機児童の受け皿となり、専業主婦（主夫）世帯が一時保育をほとんど利用できない実態も報告されている。幼児教育の充実の観点から、3歳未満の子どもが親の就労の有無にかかわらず施設を利用できるように制度を改めたうえで、3歳以上と同様、一定時間数まで無償化することも検討されるべきである。3歳未満の一時保育は、保育料負担軽減の観点からは、無償化の対象範囲とりにくい、質の高い幼児教育へのアクセス拡大の観点からは、無償化も妥当である。

なお、3歳未満では、認可保育所に入れずに認可外保育施設を利用した場合に、保育料が認可と比べて高額になることから、自治体によっては認可外保育施設利用者に対する保育料補助を行っている¹²。認可外保育施設は公的な補助が原則ないため、その分保育料を上げるか、保育者の給与や給食費などの経費を削減することとなり、保育の質を保つことが難しい。幼児教育の充実を目指すのであれば、3歳以上の無償化よりも、3歳未満が多く利用する認可外保育施設に対する保育料補助を、質の確保とあわせて進めることの方が重要である。

4. 無償化と併せて取り組むべき施策

以上みてきたように、幼児教育無償化の政府案は、人づくりの観点から幼児教育の充実を図る施策というより、子育て世帯の経済的負担軽減策の域を出ていない。財源に余裕があれば、そうした大盤振る舞いも検討の余地があろうが、消費税率5%引き上げのうち3%を将来世代への負担先送りの是正に使うという三党合意によって決められた枠組みを崩してまで、取り組むべきことではないだろう。それでも実施するといふのであれば、前述の通り公的財源の有効活用を徹底し、幼児教育の充実につながる制度設計を行うことと併せて、保育制度や保育現場の効率化も早急に進めるべきである。

わが国の保育制度や保育現場には、非効率な点が非常に多い（池本 [2017c]）。海外では、行政事務の合理化の観点から、幼稚園と保育所の所管省庁を教育省で一元化する国が多いが、わが国では内閣府、厚生労働省、文部科学省の3省庁で所管している。保育施設の監査も、国の評価機関が全国の施設を一元的に監査している国が多いが、わが国では監査制度が施設類型ごとに異なる。認可保育所は都道府県と市町村の両方が監査し、さらに福祉サービス第三者評価の受審費用に対しても国の補助がつく。親の就労の有無にかかわらず施設が利用できる国では、わが国のように市町村が保育所入所の優先基準を決める作業や、優先基準に沿って入園者を決める作業も発生しない。そして何よりわが国では、労働時間の短縮や働き方の柔軟化によって、保育ニーズの膨張を抑えるとい

¹² たとえば、東京都千代田区、港区、世田谷区など。



う発想が乏しい。イギリスやニュージーランドでは、子どもの有無にかかわらず、雇用者に柔軟な働き方 (flexible working) を請求する権利が認められている¹³。こうした非効率な制度や慣行を改めたくて、ICT を活用して自治体や保育現場の事務作業の効率化を図ることも期待される¹⁴。

単なる無償化では、デメリットがメリットを上回る可能性があるが、幼児教育無償化の検討をきっかけに、本稿で論じたような保育制度の見直しに向けた議論が進むことに期待したい。

以 上

[参考文献]

- [1] OECD [2011]. 『OECD 保育白書』星美和子・首藤美香子・大和洋子・一見真理子訳、明石書店
- [2] OECD [2012]. *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: JAPAN*
- [3] 池本美香 [2014]. 『親が参画する保育をつくる一国際比較調査をふまえて』(編著) 勁草書房
- [4] 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『JRI レビュー』2016 Vol. 13, No. 32
- [5] 池本美香 [2017a]. 「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『JRI レビュー』2017 Vol. 6, No. 45
- [6] 池本美香 [2017b]. 「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」日本総研『リサーチ・フォーカス』No. 2017-009
- [7] 池本美香 [2017c]. 「日本のアナログ保活は時代遅れ 自治体は手作業で入力、トリプルチェック」AERA dot. 2017年11月14日

¹³ <https://www.employment.govt.nz/workplace-policies/productive-workplaces/flexible-work/> および <https://www.gov.uk/flexible-working> による。

¹⁴ 保育における ICT の活用については、池本 [2017a] でも論じたほか、経済産業省「保育現場の ICT 化・自治体手続等標準化検討会」でも検討が行われている。

