

## 子ども・子育て新システムの評価と課題

### —幼保一体化を中心に—

#### 《ポイント》

- 政府は、新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うため、2010年1月に「子ども・子育て新システム検討会議」を設置し、6月に「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を発表した。2011年3月の法律案提出に向け、まもなく幼保一体化検討会等での検討がスタートする。本稿では、諸外国の動向もふまえつつ、幼保一体化を中心に基本制度案要綱の評価と課題を整理した。
- 基本制度案要綱は、幼保一体化の方向性を打ち出したことなど評価できる点もあるが、検討が不十分な点が多い。主な問題点を挙げると、第一に、諸外国では学力向上や教育格差の縮小に当たって、乳幼児期の教育が重要であるとの認識から、近年保育制度を教育制度体系に組み込み、学校担当官庁が保育制度も所管する国が多いが、基本制度案要綱では教育政策との関係がほとんど検討されていない。
- 第二に、諸外国では保育制度を教育制度体系に組み込むことにより、国や自治体の教育予算を投じる傾向が見られるのに対して、基本制度案要綱では企業に対して保育制度への拠出を求めており、財源の企業依存が強く、実現へのハードルが高い。
- 第三に、地方の自由度を尊重するとしているものの、自治体の積極的な取り組みを引き出すために、国がどういう役割を果たすのかの具体案がない。諸外国では、国が自治体の取り組みを評価するなど、地域主権の実効性を上げる仕組みが見られる。
- 第四に、多様な運営主体の参入が検討されていることは、保育所の待機児童解消という面から効果が期待できるものの、一方で質の向上や格差の縮小という観点からの制度的な配慮が必要である。
- 今後の法案化に向けた検討にあたっては、幼保一体化について、単なる待機児童対策にとどまらず、成長戦略の一環として「人づくり」の観点に立ち、保育制度を学校教育体系に組み込む選択肢も含めた議論が期待される。

子ども・子育て支援を重視する民主党政権は、2010年6月25日に、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」（以下、本稿では基本制度案要綱）を発表した。これは、2009年12月に閣議決定された「明日の安心と成長のための緊急経済対策」に基づき、幼保一体化を含む新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うため、2010年1月に設置された「子ども・子育て新システム検討会議」が、基本的な方向性を固めたものである。子ども・子育て新システムの今後の検討体制については、9月に協議会、幼保一体化検討会、こども指針（仮称）検討会を設置し、2011年3月上旬には法律案を提出するというスケジュールが示された。本稿では、諸外国の政策動向もふまえて、基本制度案要綱の評価と今後の検討課題について考察する。

## 1. 「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」の概要

基本制度案要綱で示された子ども・子育て新システムの主なポイントは、①政府の推進体制・財源の一元化、②社会全体（国・地方・事業主・個人）による費用負担、③基礎自治体（市町村）の重視、④幼稚園・保育所の一体化、⑤多様な保育サービスの提供、⑥ワーク・ライフ・バランスの実現、である。具体的には、子ども・子育て関連の国庫補助負担金、労使拠出等からなる財源を一本化し、市町村に対して包括的に交付される仕組み（子ども・子育て包括交付金（仮称））を導入し、市町村が実施主体となり、自由度を持ってサービス・給付を提供できるとしている。新システムを一元的に実施するにあたっては、子ども家庭省（仮称）の創設も検討するとしている。

幼保一体化については、新たな指針に基づき、①幼児教育と保育をともに提供することも園（仮称）に一本化、②幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合して新たな指針（こども指針（仮称））を創設、③こども園（仮称）は学校法人、社会福祉法人、株式会社、NPO等、多様な事業主体の参入を可能とするため、客観的な基準による指定制を導入、④客観的な基準に基づき保育の必要性を認定し、利用する地位を保障し、公定価格を基本として利用者に補助する方式とする、といった内容である。

市町村からの給付は、①すべての子ども・子育て家庭を対象とした基礎給付（子ども手当、地域子育て支援等）と、②こども園（仮称）、病児・病後児保育サービス等の多様な保育サービス、放課後児童クラブ（学童保育）などの両立支援・保育・幼児教育給付の二種類とし、②について事業主・個人が拠出することを検討となっている。

## 2. 基本制度案要綱の評価と課題

基本制度案要綱は、1947年の制度発足当初から議論がありながら実現されていない幼保一体化の方向性を打ち出したことや、財源に関しても具体的に検討していることなど、評価できる点もあるが、諸外国の政策動向と比較すると、検討が不十分であると思われる点が多い。以下、基本制度案要綱の主な問題点を4点指摘したい。

## (1) 教育政策との関係

第一に、幼保一体化に関して、**教育政策の一環としての検討が不十分**である。新システムの検討会議では、文部科学省所管の学校教育法に基づく幼稚園制度と、厚生労働省所管の児童福祉法に基づく保育所制度をどう一体化するかが、議論の中心になるものと予想されていたが、基本制度案要綱では「幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い（保育に欠ける要件の撤廃等）、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供するこども園（仮称）に一体化する」方向と、「学校法人、社会福祉法人、株式会社、NPO 等、多様な事業主体の参入を可能とする」方向が示された程度で、既存の施設がどういう影響を受けるのかがイメージできない。たとえば、こども園（仮称）は学校教育法や児童福祉法とは切り離された独立した法令に基づく制度となるのか、すべての施設がこども園（仮称）になるのか、あるいは学校教育法の幼稚園に関する規定と児童福祉法の保育所に関する規定は残るのかなども不明確である。

なかでも、**幼児教育に関するこれまでの議論が、基本制度案要綱に引き継がれていない**ことは問題である。これまでの議論を確認すると、幼稚園については、2006年の**教育基本法改正**において、**新たに幼児教育に関する規定が創設**され、2007年の学校教育法改正では、学校種の規定順が見直され、幼稚園が最初に規定されるなど、教育政策における幼児期の重要性をふまえた改革が進められてきた。**幼児教育の無償化の検討**も、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」に盛り込まれ、文部科学省は「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」を設置し、2009年5月に中間報告「幼児教育の無償化について」を出している。この中間報告では、幼児教育に関しては近年、①その重要性に関する認識が高まってきていること<sup>1</sup>、②実証研究や脳科学研究から教育的・社会経済的効果が明らかになったこと<sup>2</sup>、③少子化対策としても経済的負担の軽減が求められていること、④諸外国も無償化の取組を進めている<sup>3</sup>とともに、OECD 諸国の中で日本の**幼児教育に対する支出は極めて低い**ことから、**幼児教育の無償化は国家戦略上の喫緊の課題**であると結論づけている。諸外国と比較すると、日本は幼児教育への支出(子ども一人当たり)の水準自体が低い上、そのうちの公費負担割合も非常に低くなっている(図表1)。

同じく2009年5月には、政府の**教育再生懇談会**が「これまでの審議のまとめ—第四次報告—」を発表し、そこでは『「教育安心社会」の実現—「人生前半の社会保障」の充実を—』として、教育費の私費負担が就学前と高等教育期において特に大きく、**格差の固定化・再生産の懸念**があるとして、**幼児教育無償化の早期実現を目指すこと**や、**幼児期における教**

<sup>1</sup> 少子高齢化社会における女性労働力活用の必要性に加え、生涯学習社会における幼児教育の重要性、子どもの貧困の増加や格差拡大に対する対策の必要性などから、1998～2004年にOECDの教育に関する委員会で20カ国が参加して(日本は不参加)、乳幼児期の教育・保育政策に関する共同研究が行われた。

<sup>2</sup> 幼児教育の教育的・社会経済的効果に関する諸外国の研究成果については、拙稿「乳幼児期の子どもにかかわる制度を再構築する」(Business & Economic Review 2007年12月号)で紹介した。概要については、文部科学省「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」第6回配付資料の資料2も参照されたい。

<sup>3</sup> 義務教育開始前の数年間、幼児教育の充実という観点から保育料が無償化されている国としては、フランス(3～5歳)、オランダ(4歳)、スウェーデン(2003年より4～5歳)、イギリス(2004年より3～4歳)、ニュージーランド(2007年から3～4歳)などがある。

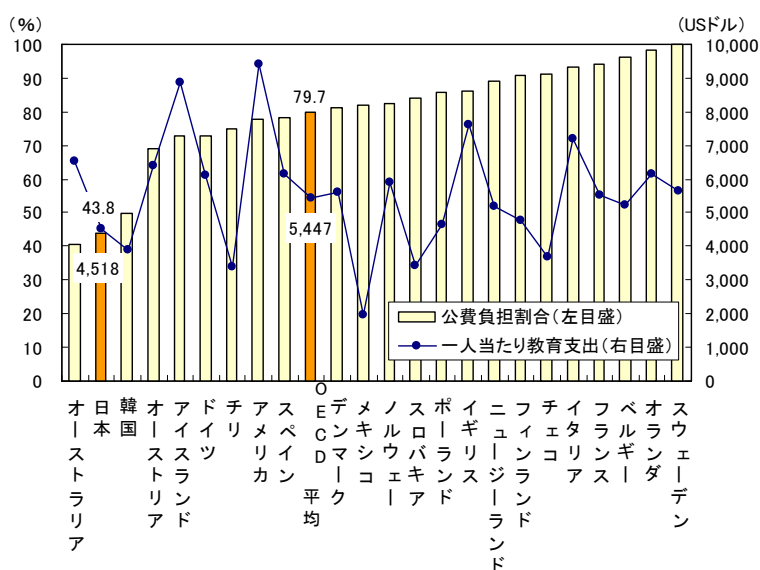
育機能を強化することが取り上げられた。

しかし、基本制度案要綱は、厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会における保育制度のあり方についての議論（2009年12月「これまでの議論の整理」）をほぼ踏襲するかたちで、こうした一連の教育政策の観点からの議論について検討された様子がない。

このため、基本制度案要綱では、新システム実施体制の一元化にあたって、「子ども家庭省（仮称）の創設に向けて検討する」とある。子ども家庭省（仮称）がどのような組織かは明らかでないが、教育政策の観点からは目下、幼小接続が課題となっており、生涯学習の基礎を築く乳幼児時期の重要性も注目されており、諸外国では、乳幼児期の保育制度を教育制度体系に組み込み、義務教育を所管する官庁が幼児教育・保育制度も所管する傾向が見られる<sup>4</sup>。また、小学生の放課後の保育についても、学力向上等、初等教育の充実を図る上で、学校教育と放課後施策の連携が効果的であるとの観点から、学校担当官庁の所管にそろえる国がある<sup>5</sup>。

基本制度案要綱では、学校教育体系に位置づけられている幼稚園をこども園（仮称）に変え、小学生の放課後の保育（放課後児童クラブ）とともに、新たに子ども家庭省（仮称）を作って所管する方向性が示されているが、これは世界の動きとはむしろ逆行している。

（図表 1）就学前教育費（3歳以上）の公費負担割合と一人当たり就学前教育支出（2007年）



（資料）OECD, *Education at a glance 2010* Table B1.1a, B3.2a

<sup>4</sup> たとえば、ニュージーランドとイギリスでは、同じ年齢の子どもに対して、教育を目的とする施設（幼稚園等）と親の就労支援を目的とする施設（保育所等）が並存し、所管官庁がそれぞれ異なる二元体制にあったが、保育所等を教育制度体系に組み込み、学校担当官庁が一元的に所管する改革が80年代と90年代に行われた。スウェーデンとノルウェーでは、社会福祉担当官庁が所管していた幼児教育・保育制度を、学校担当官庁の所管に移す改革が90年代と2000年代に行われた。そのほか、オランダでは4歳と早い時期から小学校に通い、4歳未満の保育制度については保健・雇用関係の官庁が所管していたが、2007年に教育担当官庁に所管が移された。

<sup>5</sup> 学校担当官庁が学童保育も所管している国には、イギリス、スウェーデン、ノルウェーなどがある。諸外国の学童保育の状況については、拙編著『子どもの放課後を考える』（09年・勁草書房）も参照されたい。

## (2) 企業の拠出を前提とした幼保一体化

第二に、基本制度案要綱では、こども園（仮称）、病児・病後児保育サービス等の多様な保育サービス、放課後児童クラブ（学童保育）などの両立支援・保育・幼児教育給付について、企業の拠出を求めているが、企業の合意を得ることは容易ではない。経済団体からは、①すでに企業は子ども手当、育児休業給付金等に 6,000 億円を拠出しており、**企業の公的負担の国際水準と照らしても、追加の負担は企業活力の面で問題がある**、②幼児教育も含む給付に企業負担を求めるのは、拠出目的と給付内容の整合性が図られない、という反対意見が出ている<sup>6</sup>。①については、全額国庫負担が想定されていた子ども手当に企業の拠出が組み込まれたままであり、雇用対策や企業の国際競争力の観点からも、企業に追加の負担を求めにくい状況にあることは確かである。②についても、**幼児教育の費用を企業が負担する根拠は確かに乏しい**。諸外国の状況を見ると、前述の通り、保育制度を学校教育体系に組み込む国が多いため、保育制度には国や自治体の教育予算が投じられる傾向がある。企業が拠出した財源により保育に関する費用を負担する方法は、フランスの家族手当金庫<sup>7</sup>がモデルとなっているが、**フランスでは3歳からの保育制度<sup>8</sup>は学校教育体系に位置づけられ、その費用は国と自治体の教育予算が当てられ、企業が拠出する家族手当金庫が負担するのは3歳未満と3歳以上の放課後の保育に限定されている<sup>9</sup>**。

日本では前述の通り、幼保一体化が教育政策の観点から議論されていないため、**保育制度に教育予算を確保する方向での検討がなされず、安易に企業に負担を求める方向にある**が、企業がどの部分をどの程度負担すべきなのかについては、慎重な議論が必要である。

## (3) 地域主権のあり方

第三に、基本制度案要綱では、地域主権を強く打ち出し、市町村の自由度を尊重するとしているが、どの市町村も積極的に取り組み、財源が有効に活用されるという見通しは楽観的すぎる。市町村が直面する様々な負担を軽減し、市町村の積極的な取り組みを引き出すために、国がどのような役割を果たすのかについての検討が不足している。

たとえば、町村部からは、人口を基準に交付されると規模の利益が得られず、質の維持が難しい可能性があることや、特別会計の管理が負担になるという意見がある。また、**市町村に自由度があるがゆえに、住民の意向をふまえずに制度設計が行われる懸念もある**。

<sup>6</sup> 子ども・子育て新システムの基本的方向に関する意見交換会(第2回)に提出された日本経済団体連合会および日本商工会議所の意見による。

<sup>7</sup> 家族手当金庫とは、企業が支払っていた家族加算を、国が企業に賃金の一定割合を拠出することを義務付け、企業に代わって家族給付を行うようになったもので、その後保育費用の補助等も行われるようになった。たとえば集団保育所の費用は、家族手当金庫が30%、地方自治体が36%、利用者が28%、その他が6%を負担している（神尾真知子「フランスの子育て支援」『海外社会保障研究』No.160）。

<sup>8</sup> フランスでは3～5歳児の99.4%（2007年）が国民教育省所管の保育学校に在籍しているが、この保育学校は8～9時に始まり、16～17時に終わるため、実質的に親の就労支援の機能も果たしている。

<sup>9</sup> そのほかオランダでも2007年より、企業に保育に対する負担金を義務付け、保育費用の負担割合は政府63%、企業19%、利用者18%（Dutch Ministry of Education, Culture and Science, 2009, *Key Figures 2004-2008*）であるが、オランダも4歳と早い時期から学校に通うため、企業の拠出は4歳未満と4歳以上の放課後の保育に限られている。

諸外国においても、自治体の自由度を尊重する傾向にあるが、一方で自治体が効果的な取り組みができるように、国が後押しする仕組みがある。たとえば、イギリスでは2006年の保育法で、自治体を中心となって乳幼児期の教育・福祉の質向上と格差縮小に取り組むことを義務付けた<sup>10</sup>上で、自治体の取り組みを具体的なデータで評価したり<sup>11</sup>、自治体好事例に関する情報を共有できるようなネットワーク<sup>12</sup>を作るなどの取り組みを行っている。スウェーデンでも、国は自治体の取り組み状況に関する情報公開に力を入れ、自治体が住民の目を意識して積極的に取り組まざるを得ない環境をつくったり、保育料の高額化に歯止めをかけるために、保育料の上限を設定する自治体に対する補助制度を設けるなど、自治体の政策を望ましい方向に誘導する役割を国が果たしている。

基本制度案要綱では、「地方公共団体、労使代表を含む負担者、子育て当事者、NPO等の子育て支援当事者等が子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組みとして、国に子ども・子育て会議（仮称）を設置することを検討」とあるが、こうした参画・関与の仕組みはむしろ自治体レベルに必要である。単に自治体に乳幼児期の責任を丸投げするのではなく、住民が自治体の取り組みを評価できるような情報公開、制度設計に住民が参画できる仕組みなど、**地域主権の実効性を上げる工夫を検討すべき**である。

#### （４）多様な運営主体参入のあり方

第四に、基本制度案要綱では、「多様な事業者の参入による基盤整備」の方針を打ち出し、サービスの質を担保する客観的な基準による「指定制」を導入し、「サービスに対する給付については、価格制度を一本化する」という方向性が示されているが、そのことが**保育の質や格差の問題にどのような影響を及ぼすのか、十分な検証がなされていない**。

指定制に関しては、保育所の待機児童がいる自治体の7割で、企業が認可保育所の運営に参入できないとの指摘<sup>13</sup>もあることから、指定制の導入により新規参入が促進され、量的な拡大にはつながるものと考えられる。その一方で、住民にとっては質の低下につながらないか、供給が地域により偏らないか、障がいなど不利な条件の子どもが排除されないか、といった懸念もある。また、価格制度の一本化により、現在の認可保育所のように、どこの園でも保育料が同じになれば、親の所得階層にかかわらず、子どもの保育環境の格差がなくなるというメリットがあるが、一方で高い保育料を払ってでも質のよい保育を求める保護者ニーズに、積極的に対応しようとする私立幼稚園や企業の参入にはマイナスとなり、競争原理が働かないため、保育の質が下がるとの指摘もある。

諸外国の動向を見ると、幼児教育・保育施設の8割が民間団体によって提供されているイギリスでは、①質のよい保育とはどういうものかを指針により明確化<sup>14</sup>、②すべての施設

---

<sup>10</sup> Early Years Outcomes Duty (EYOD)

<sup>11</sup> 評価項目は、①5歳（小学校入学）時点の目標を一定程度達成した子どもの割合が上昇しているか、②目標達成度の低い20%の子どもの平均値と全体の中央値の差が縮まっているか、である。

<sup>12</sup> National Quality Improvement Network

<sup>13</sup> 子ども・子育て新システムの基本的方向に関する意見交換会第一回議事録による。

<sup>14</sup> 2008年に導入された幼児教育指針（Early Years Foundation Stage）は、1997年から2004年にかけて

が定期的に教育水準局（Ofsted）の監査を受けることを義務付け、監査結果を公開、③民間施設の職員の能力向上に向けた予算の確保<sup>15</sup>、④施設に対してコンサルタントを派遣<sup>16</sup>など、施設間の自由競争に任せるだけでなく、政府レベルで質の向上を狙った様々な取り組みがある。また、すべての幼児教育・保育施設が民間団体によって運営されているニュージーランドでは、幼保一体化された当初は、客観的基準を満たすことで認可を得られる指定制と、子どもの利用時間数に応じて支給される補助金のみであったが、その後政府は、質向上の観点から、職員配置等で質の高い保育を提供している施設に補助金を加算する仕組みを導入したり、施設が供給されにくい過疎地等に追加の補助金を出すなどの対応を行っている。そのほか、諸外国では待機児童の解消と質の向上を両立させる観点から、株式会社の参入以外に、保護者が自ら共同運営する保育所や、祖父母が保育する方式を奨励し、政府が補助を行う国もある<sup>17</sup>。また、価格制度の一本化については、前述の通り、スウェーデンで保育料の上限が設定されている。

多様な運営主体の参入については、単に指定制を導入して株式会社の参入を促進して待機児童解消を目指すだけでなく、同時に保育の質の向上や教育格差の縮小に向けた検討が求められる。諸外国の取り組みも参考に、指針のあり方、格差の縮小と新規参入促進のバランスを考えた価格設定のあり方、不利な条件の子どもが排除されない仕組み、地域による供給の偏りを調整する仕組みなど、きめ細かな配慮が求められる。

なお、小学校入学者の4割強は私立幼稚園出身者であり、保育制度における私立幼稚園の存在は大きい。私立幼稚園は、私立学校制度に則り園児を選ぶ自由や保育料を設定する自由があるため、価格制度の一本化や、障がいなど不利な条件の子どもを受け入れる義務などには抵抗も予想される。この点については、私立学校制度自体のあり方の検討も必要となる可能性がある<sup>18</sup>。

### 3. 幼保一体化は「人づくり」の観点から見直しを

---

て政府レベルで効果的な幼児教育のあり方についての研究を行い、それをもとに指針案を作成後、一般および保育関係者の意見聴取も経て最終版となった。さらに政府は新しい指針を周知するためのリーフレット（DCSF, *It's child's play*）や冊子（DCSF, *Early Years Foundation Stage—Everything you need to know*）を発行し、保育関係者と保護者が質のよい保育について、共通の理解を持てるようにしている。

<sup>15</sup>大卒の職員の割合が公立では40%であるのに対して、民間施設では3%にすぎないことから、民間施設に大卒の職員を増やすための予算（Graduate Leader Fund）が計上された。

<sup>16</sup>乳幼児期コンサルタント（Early Years Consultant）が中心となって施設に一元的にアドバイス等を行う仕組みを導入し、政府はコンサルタントのためのハンドブック（DCSF, *Early Years Consultant's Handbook*）を発行している。

<sup>17</sup>フランスには親保育園（crèche parentale）という親が共同で運営する保育所がある。スウェーデンでは待機児童が問題となった時期に、親が協同組合を作って保育士を雇う方式の保育所が増え、現在は民営保育所に通う子どものうち、企業が運営する方式が3分の1強、親の共同運営方式もそれに近い人数となっている。親の共同運営による保育所には、他の保育所と同水準の補助金が投入されている上、親の意向が反映されやすく、保育内容や保育時間などで満足度が高いことから支持されている。オランダでは、孫の面倒を定期的に見ている祖父母を公的なシステムの一部とみなし、他の保育者を雇う場合と同様、登録をして一定の質を確保することを前提に、手当が支給される。

<sup>18</sup>そのほか、社会福祉法人・学校法人と株式会社等のイコールフットィングの問題も、法人制度自体の見直しも視野に入れた検討が求められる。

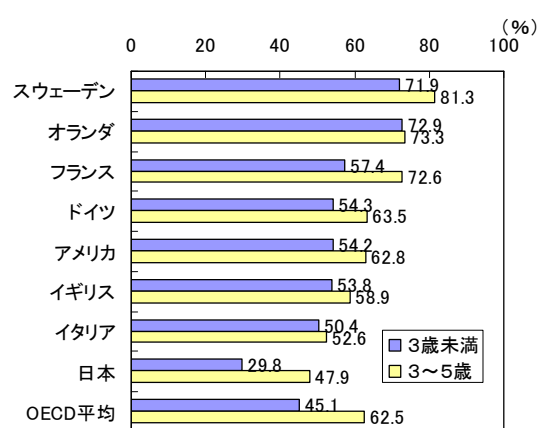
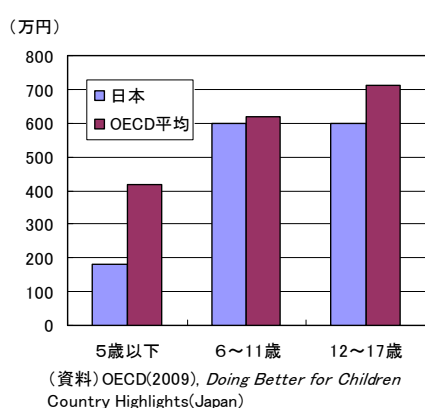


2010年6月に閣議決定された「新成長戦略」では、幼保一体化を21の国家戦略プロジェクトの一つと位置づけ、「すべての子どもたちに質の高い幼児教育と保育を保障することが「人づくり」の起点として必要であり、このため、幼保一体化を含む制度改革と環境整備に全力で取り組む。」と、幼保一体化を人材戦略と位置づける記述も見られるが、**基本制度案要綱では「人づくり」の視点が新システムの目的や方針に含まれていない。**待機児童対策は差し迫った重要課題ではあるが、諸外国では成長戦略の一環として教育の充実に力を入れており、これまで教育政策のなかで重視されていなかった乳幼児期の可能性に注目し、「人づくり」の観点から保育制度改革を進めている。

幼保一体化については、そうした諸外国の動向もふまえ、「人づくり」の観点からの本格的な議論を期待したい。そのなかで、子ども家庭省（仮称）創設の必要があるのか、0歳から、あるいは3歳程度から学校教育体系に組み込む方向も議論すべきである。そして、立ち消えになっている幼児教育無償化の議論を、新システムに組み込む可能性についても検討すべきである。政府レベルで子ども・子育て新システムを打ち出すならば、待機児童や幼保の対立など目先の問題の調整にとどまらず、諸外国との比較で乳幼児期の人的投資が極めて少ない（図表2）ことや乳幼児期の母親の就業率が低い（図表3）という事実もふまえ、よりグローバルな視点で幼保一体化のあり方を検討すべきである。

「チルドレン・ファースト」を掲げる民主党政権には、単に人道的観点から対症療法的に制度づくりをするのではなく、成長戦略の重要なプロジェクトであることを意識し、長期的な視点で戦略的かつ論理的に、関係者の納得のいく新システムづくりを期待したい。

(図表2) 子ども一人当たりの公的支出(2003年) (図表3) 母親の就業率(末子年齢別・2007年)



以上

- ◆ 『日本総研 政策観測』は、政策 이슈に研究員独自の視点で切り込むレポートです。本資料に関するご照会は、下記あてにお願いいたします。  
調査部 ビジネス戦略研究センター 池本美香 (Tel : 03-3288-5312)