

《税・社会保障改革シリーズ No.43》

2020年3月4日
No.2019-029

幼児教育無償化後の保育の現状と 政策のあり方

調査部 主任研究員 池本美香

《要 点》

- ◆ 2019年10月より幼児教育無償化が予定通り実施された。本稿では、幼児教育無償化後の保育の現状を確認し、今後政府として取り組むべき課題について考察する。
- ◆ 幼児教育無償化の問題として、筆者はこれまでに、新たな利用希望や長時間保育が増え、待機児童問題や保育士不足が一層深刻化し、保育の質低下が懸念されること、高所得層に恩恵が偏り、教育格差の拡大につながり得ることなどを指摘してきた。さらに、無償化実施後、次のような問題が伝えられている。①保育料を自由に設定できる私立幼稚園や認可外保育施設における便乗値上げ、②想定より利用者が増えたことによる国の財源不足、③認可外保育施設を無償化の対象外とする自治体独自の措置、④無償化の対象外とされた幼稚園類似施設の存続危機、⑤3歳児の無償化の扱いが幼稚園と保育所で異なることによる幼稚園希望者の増加。これらはいずれも事前に指摘されていた問題であり、国は質の高い教育をすべての子どもに保障するという無償化の趣旨に沿って、制度設計の見直しを検討すべきである。
- ◆ 見直しの方向としては、まず長時間保育を助長しないよう、無償化の対象を幼稚園の教育課程に係る教育時間に限定し、財源を質の確保に振り向ける。保育士の配置基準を改善すること、保育の質の評価を行いその結果を公表する評価機関を国レベルで設置し、すべての施設に評価の受審と結果の公表を義務付けること、保育者の不祥事等による子どもの被害を防ぐ方策について検討することなどが期待される。
- ◆ すべての子どもへの保障という観点からは、親の就労の有無や施設類型によって、無償化の対象になるか否かが左右されないようにすべきである。幼稚園類似施設も無償化の対象とし、3歳児の幼稚園と保育所の無償化開始年齢の差も是正する。

- ◆ 無償化による長時間保育の増加に対して、保育士確保に向けた取り組みを強化する必要もある。OECD の調査によれば、わが国の保育者は仕事に対する満足度が低く、親からの信頼も低いことなどが明らかになっている。働き方改革により保育時間の短縮を目指すことや、保育者と親との関係改善に向けた取り組みが期待される。
- ◆ 財源の制約が一層強まることを考えれば、データをもとに政策の効果を検証しつつ、限られた財源を無駄なく有効に使うことも求められる。国は無償化が保育時間、保育士不足、教育格差、保育の質などに与えた影響を調査し、その上で、必要な対策や制度の見直しを行うべきである。財源の有効活用の観点からは、改めて所管省庁の一元化や ICT の効果的な活用の推進なども検討が期待される。

日本総研『Viewpoint』は、各種時論について研究員独自の見解を示したものです。

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

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

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

本稿では、2019年10月にスタートした幼児教育無償化について、制度実施後に生じている問題について確認するとともに、今後取り組むべき保育政策の課題について考察する。今般の幼児教育無償化に関しては、すでに拙稿（池本〔2018a〕、池本〔2018b〕、池本〔2017b〕）でその問題点について論じてきたところだが、制度実施後に生じている問題も踏まえ、改めて保育政策の今後の在り方について考察する。

幼児教育無償化の対象範囲は、3歳以上児の幼稚園・保育所・認定こども園等の費用が主体で、3歳未満児については住民税非課税世帯に限って無償化された。無償化の財源は、消費税率引き上げによる税収が充てられ、2019年10月から2020年3月までの半年分として約4,000億円が2019年度予算に計上されている。

2. これまでに指摘してきた幼児教育無償化の問題点

幼児教育無償化については、主に次の二つの問題点を指摘してきた。

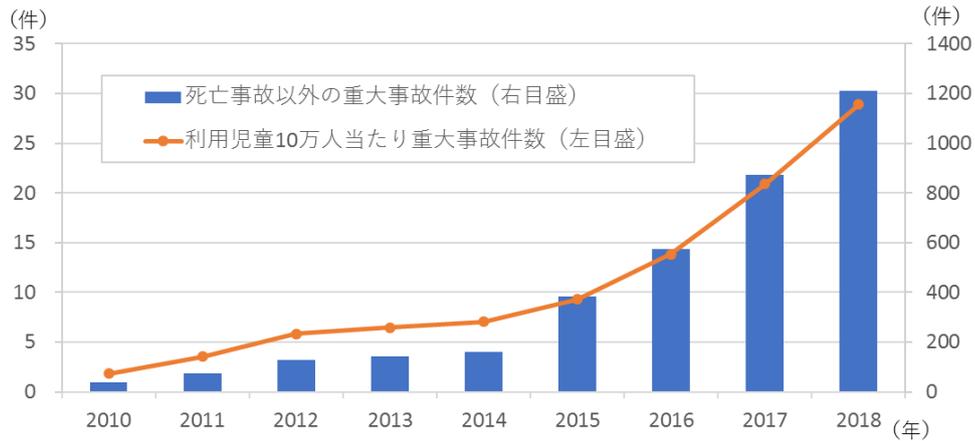
一つは、新たな利用希望や長時間保育が増え、待機児童問題、保育士不足、保育の質の低下などが一層深刻化する可能性である。1日11時間までの保育料が無償化されたため、長時間預ける費用負担のハードルが一気に下がった。保育所の待機児童数は減少傾向にあるものの、いまだ16,772人（2019年4月1日現在）の高水準となっている。保育士の有効求人倍率（最も高い月である1月時点）も、2016年の2.44から2019年には3.64に上昇している。

保育士不足で経験の浅い保育者が増えるなか、保育の質に対する不安が高まっている。2015年の子ども・子育て支援新制度のスタートに当たって目指されていた1歳児および4～5歳児の保育士の配置基準の改善はまだまだ実現しておらず、保育施設における重大事故件数が急増している（図表1）。男性の保育士も増えているが、2019年6月には、わいせつ行為などの犯罪で刑事罰を受けた保育士の登録が、3県で4名が取り消されず保育士として働ける状況にあったことが報じられた¹。無償化によって、保育の質が低下し、かつ保育時間が延びることになれば、子どもにとって良いことは何もない。

もう一つは、無償化の恩恵が高所得層に偏るという問題である。無償化される前、大半の保育施設では、家庭の所得に応じた保育料の減免措置が設けられていたため、所得の少ない世帯では無償化で月数千円の負担軽減となるのに対し、所得の多い世帯では月数万円の負担軽減となる。わが国と同じような無償化を実施した韓国では、無償化により高所得層の早期教育が増え、教育格差拡大につながったことも指摘されている。財源の制約が強まるなかで、経済的な負担感が少ない高所得層に多額の財源を投じることの正当性も見出しにくい。

¹ 日本経済新聞「保育士登録取り消し漏れ 刑事罰で愛知など」2019年6月19日など。

図表 1 保育施設における死亡事故以外の重大事故件数



(資料) 内閣府子ども・子育て本部「教育・保育施設等における事故報告集計」等
 (注) 重大事故は治療期間が30日以上で重篤な事故等。2015年以降の事故件数には幼稚園、認定こども園、地域型保育事業、認可外保育施設を含む。2015年以降の利用児童数は保育所、幼稚園、幼保連携型認定こども園、地域型保育事業、認可外保育施設の合計。

3. 無償化実施後に生じている問題

(1) 便乗値上げ

無償化実施後に注目された問題としては、まず便乗値上げがある。認可保育所や認定こども園、新制度に移行した幼稚園などの保育料は、公定価格となっているが、新制度に移行していない私立幼稚園や認可外保育施設は、保育料を自由に設定できる。このため、無償化の上限(幼稚園は月 2.57 万円、認可外保育施設は月 3.7 万円)までであれば保育料を値上げしても、親の保育料負担が増えないことから、国の調査によると「便乗値上げ」が 33 施設あったことが明らかになっている。

ただし、無償化のタイミングでの保育料値上げが「便乗値上げ」であるか否かは慎重な見極めも必要である。私立幼稚園の利用料変更のうち、無償化のタイミングで利用料を変更した 619 園のうち、478 園は職員の増員など質の向上に伴う引き上げで、便乗値上げが疑われるケースが 5 園、残る 136 園は確認中という²。これまで保育の質を上げるための予算が確保できなかった施設が、無償化の財源を活用して、親の負担を増やすことなく、質向上に予算を投じることは極めて合理的である。もっとも、質向上に予算が使われないケースは問題であり、保育料の値上げ分をどのように使うのか、便乗値上げを疑われないように施設側は説明責任を果たすべきであり、行政も必要な指導を行っていく必要がある。

(2) 国の財源不足

無償化実施後の問題の二つめは、無償化に必要な予算が、当初の想定には収まりきらない見通しが明らかになったことである³。中・高所得層の保育ニーズが高まったり、幼稚園より保育所の利用者が増えたことによるとされる。これは、今回の無償化の対象が、幼稚園の教育時間相当分⁴ではな

² 東京新聞「幼保 33 施設 便乗値上げ 無償化、制度不備浮き彫り」2019年11月8日など。

³ 朝日新聞デジタル「幼保無償化、財源 300 億円不足か 想定より利用者多く」2019年11月21日など。

⁴ 幼稚園教育要領では、「幼稚園の1日の教育課程に係る教育時間は、4時間を標準とすること」となっている。

く、保育所の場合は1日11時間までとなっているため、幼稚園利用者の保育所利用を促すことは実施前から想定されたことである。また、もともと保育所を11時間利用しても保育料の負担がほとんどない低所得世帯にとっては、無償化後に幼稚園から保育所に切り替えるインセンティブは小さいが、高所得世帯は無償化により、追加的な負担を伴わずに幼稚園から保育所へ切り替え、保育時間を延ばすことが可能になった。無償化は、これまで高い保育料を払っていた高所得層に恩恵が偏る制度だが、幼稚園から保育所への切り替えを促すことで、結果としてさらに高所得層に財源が投入されることとなっている。

（3）認可外保育施設に対する自治体独自の措置

三つめの問題としては、認可外保育施設は無償化の対象範囲をめぐる動きである。国は認可外保育施設のうち、指導監督基準を満たしていない施設は無償化の対象外とする考えであったが、現状、認可外保育施設のうち指導監督基準を満たしていない施設が4割を超えており、認可に入れずにやむなく認可外保育施設を利用している実態があることから、5年間の経過措置が設けられた。もともと、これは強制力を伴うものではなく、一部の自治体では、独自に指導監督基準を満たしていない認可外保育施設を、無償化の対象外とする動きが報じられている⁵。内閣府の調査によれば、無償化の対象外にできる条例を定める自治体が、無償化スタート時点で17、制定予定も含めると50となっている。例えば、東京都世田谷区では、指導監督基準を満たさない認可外保育施設を無償化の対象外とする条例を2021年4月までに制定するとしており、5年を待たずに無償化の対象から外れる施設が出てくる。

こうした自治体の動きは、保育の質を重視する方向性については評価できるが、指導監督基準という外形的な物差しで良し悪しを決めるのではなく、多様で先進的な保育も積極的に評価できるように、個々の施設を実地調査し判断すべきである。一方、国としては、自治体任せにせず、認可外保育施設の質の確保に向けた検討が求められる。認可外保育施設は無償化の上限は、認可保育所保育料の全国平均額である月3.7万円となっているが、認可外保育施設の利用者は認可保育所に対する補助金分を負担しなければならない、という問題もある。5年後に対象外となる施設が大量に出ることがないように、認可外への補助の在り方、多様な取り組みを評価する手法などについて、踏み込んだ検討が必要である。

（4）幼稚園類似施設の存続危機

4つめの問題は、幼稚園類似施設が無償化の対象外とされたことにより、存続の危機に立たされていることである。幼稚園類似施設とは、1970年代の幼稚園不足の時代に幼稚園に入れない子どもを受け入れていた施設が現在に至っているものや、幼稚園の基準を満たしていない多様な特色を持った施設・活動がある。特色のある活動の例としては、自然体験を重視する保育、少人数教育、異年齢クラス、英語教育、特別な教育理念⁶、親が運営に深くかかわり親にとっても貴重な学び・支援の場となっているものなどがある。幼稚園に通う選択肢もありながら、あえてこうした施設を親が選択して子どもを通わせている実態があるにもかかわらず、無償化の対象とはならなかった。

⁵ 朝日新聞デジタル「認可外保育園「劣悪でも無償化」 除外する自治体わずか」2019年7月8日、「50自治体が認可外制限」2020年2月1日など。

⁶ 例えばモンテッソーリ、シュタイナーなど。

幼稚園類似施設は無償化の前から、幼稚園と比べて公的補助が限られ、親の経済的負担が大きかったが、無償化によりその負担感がさらに高まり、存続が難しくなっている。このことは、多様な先進的な幼児教育の試みが衰退し、保育の画一化が進むという重大な問題である。また、幼稚園類似施設は、言葉の発達が遅い、障害がある、重度のアレルギーがあるなどで、幼稚園で受け入れてもらえない子どもの受け皿となっている実態もあり、そうした子どもの行き場がなくなるという問題ともなっている⁷。

幼稚園類似施設は全国に100か所以上、園児の数も2,000人を超えるとされる（NHK調べ）。幼稚園類似施設の一つで、自然体験活動を基軸にした幼児教育を推進する「森のようちえん全国ネットワーク連盟」からは、無償化の対象とするよう要望書が出されており、鳥取県、長野県、広島県など森のようちえんを推進する自治体も、国に要望してきた。鳥取県では、国が幼稚園類似施設を無償化の対象外としたため、独自に森のようちえんを支援する制度をスタートさせている⁸。一定の安全対策や基準を求め、大学とも連携してその活動内容の子どもへの効果を調査したうえでの無償化である。萩生田文部科学大臣も、幼稚園類似施設について、新年度までに新しい方針が示せるよう努力したいと発言しており、多様な質の高い教育実践を促進する方向での検討が期待される。

（５）３歳児の幼稚園希望者の増加

5つ目の問題は、3歳児の無償化の扱いが、保育所と幼稚園で異なることによる、3歳児の幼稚園希望者の増加である⁹。前述の通り、幼稚園は幼稚園教育時間、保育所は1日11時間までが無償化の対象となったことから、基本的には幼稚園より保育所の利用が促進される。しかし、3歳児については、幼稚園は満3歳になった日から、保育所は3歳になった次の4月からが無償化の対象となることから、例えば保育所を利用している5月生まれの子どもにとって、5月から幼稚園を利用すれば少なくとも幼稚園教育時間相当分の保育料は無償になるため、幼稚園に移って預かり保育を利用することで、保育料負担が大きく軽減される。2歳児クラス（4月1日時点で2歳）の保育料は3～5歳児クラスより高いことから、5月生まれだと年30～40万円もの差が生じることもあり、幼稚園に移るメリットが大きい。

こうした無償化開始年齢の幼保の差は、幼稚園籍と保育所籍の子どもが混在する認定こども園では、同じクラス内で同じ月齢で無償化されている子どもとそうでない子どもが混在する状況をもたらし、親の間の不公平感を生む。年度途中での変更は施設や自治体の事務負担ともなる。すべての子どもに等しく質の高い幼児教育を保障することが無償化の趣旨だとすれば、幼稚園と保育所で無償化開始年齢に差を設けることに合理的な理由は見出せない。保育所の基準にあわせ、就学前の3年間で統一すべきと考えられる。

4. すべての子どもに質の高い幼児教育を保障する無償化に向けて

⁷ 小酒部さやか「幼保無償化で江戸川区「きのみ」が廃園の危機！増税の上に預け先を失う、無償化対象外の保護者が悲鳴」Yahoo ニュース 2019年10月31日。

⁸ 前屋毅「幼保無償化の「欠陥」を放っておかなかった鳥取県」Yahoo ニュース 2019年10月7日、「幼保無償化からの森のようちえん排除は多様性の否定でしかない、だから鳥取県は決断した」Yahoo ニュース 2019年10月9日。

⁹ 日本経済新聞電子版「幼保無償化に「3歳児格差」 こども園、年数十万円差も」2019年11月30日。

以上、無償化の制度設計には、保育施設、自治体、親、あるいは納税者の立場から見ても、様々な問題がある。幼児教育無償化の目的は、もともと「すべての子どもに質の高い幼児教育の機会を保障する」ためであったものが、さしたる議論もみられないまま、「子育て世帯の経済的負担感を軽減する」ことへと変質した。そして、以前から問題となっている保育士不足や保育の質の低下については、対策が未検討のまま、1日11時間の保育料を無償化するという大盤振る舞いとなって、保育ニーズが膨張し、保育士不足や保育の質の低下が一層深刻化している。無償化の制度設計を「すべての子どもに質の高い幼児教育の機会を保障する」という本来の目的に沿って見直すことが必要であり、特に保育の質の低下を防ぎ、子どものためになる無償化への転換を急ぐべきである。

（1）無償化を幼稚園教育時間に限定し、財源を質の確保に振り向ける

見直しの方向としては、まず長時間保育を助長しないよう、無償化の対象を幼稚園教育時間に限定し、それを超える部分については応能負担とする。それにより、高所得層に恩恵が偏る状況も改善される。幼稚園教育時間に無償化を限定することで浮く財源は、質の確保に振り向ける。

第1に、保育士の配置基準を改善し、事故予防をはじめとする保育の質向上につなげる。政府の試算によれば、1歳児を園児6:保育士1から5:1にするのに670億円、同様に4~5歳児を30:1から25:1にするのに591億円が必要とされ¹⁰、無償化の時間を減らすことで捻出できるものと思われる。

第2に、保育の質を評価しその結果を公表する評価機関を国レベルで設置し、すべての施設に評価の受審と結果の公表を義務付ける（池本〔2016〕）。それにより、現行の指導監督基準という外形的評価ではなく、認可外保育施設や幼稚園類似施設も含め、無償化に値する質が確保された施設であるか否かが実績に基づいてチェックできる。

第3に、保育士の登録取り消し漏れについて、保育者による子どもの被害を防ぐ方策について、諸外国の取り組みも参照し検討を急ぐ必要がある。

（2）親の就労要件や施設類型で線引きせず、すべての子ども、多様な活動を無償化

すべての子どもへの保障という観点からは、質が確保されている施設は、親の就労の有無にかかわらず、無償化の対象とするとともに、3歳児の幼稚園と保育所の無償化開始年齢の差も是正する。さらには、認可と認可外の補助格差の是正も検討すべきである。認可外が認可にならない理由は、人数や施設の基準を満たしていないほかに、あえて保育の質確保のために親との直接契約を重視していることもある。直接契約の場合は、施設が保育の理念や活動方針を親に説明し、それに十分納得して参加してもらうことで、施設と親の協力関係を築くことができる。他方、認可保育所の場合、施設に応諾義務が生じるため、親との関係が難しいケースも想定される。質確保の観点からは、こうした直接契約も積極的に評価していくべきである。

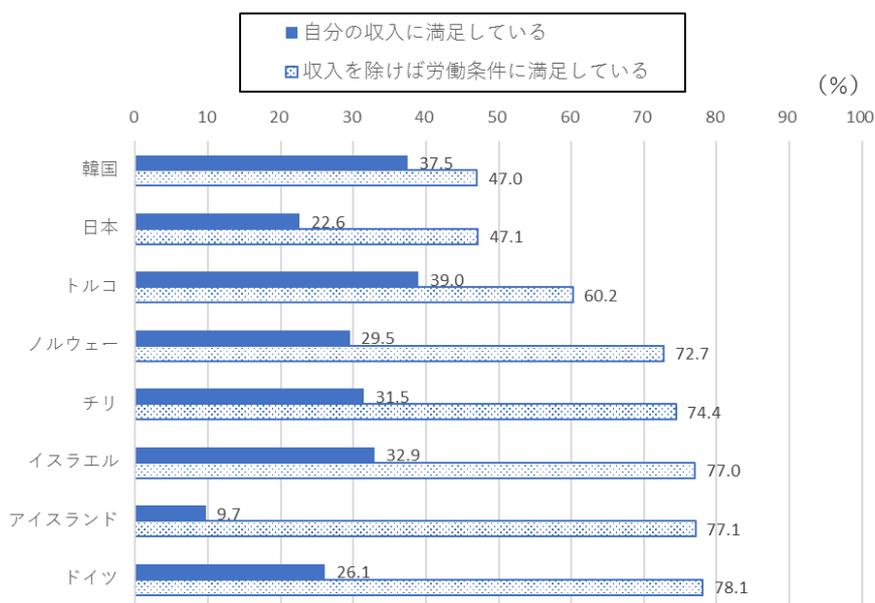
（3）無償化による保育士の負担増への対応

無償化で長時間保育が増えることに対して、保育士確保の取り組みを一層強化する必要もある。国は保育士不足に対して、賃金の引き上げに力を入れているが、最近公表されたOECDの保育者に

¹⁰ 「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」（第13回子ども・子育て会議（2014年3月24日）資料1

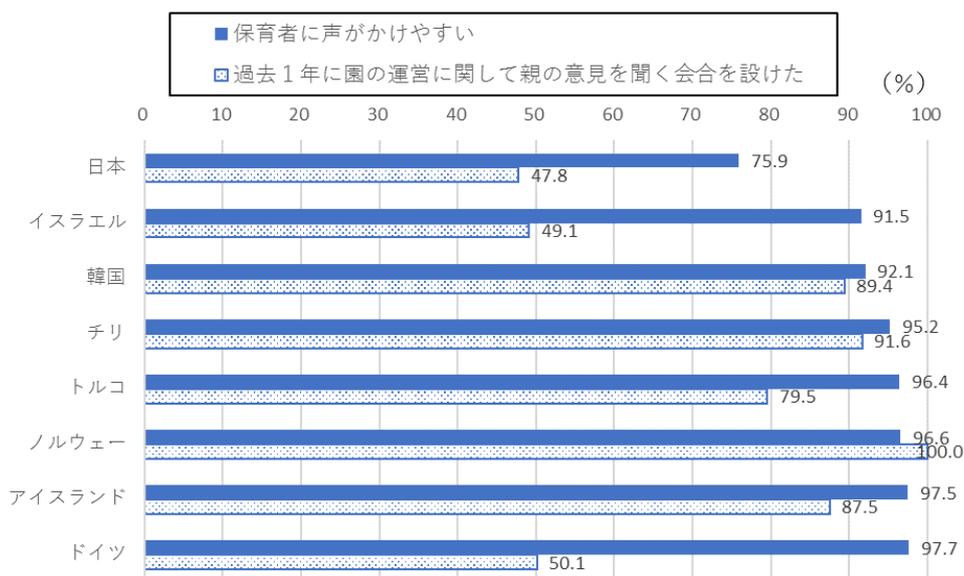
関する8か国の調査¹¹によれば、わが国の保育者は賃金以外の労働条件に対する満足度も低くなっている（図表2）。「職場としてこの園を推薦する」や「親は保育者として私を大切にしてくれる」と答えた割合も、調査対象国でもっとも低い。日常的に親が保育者に声をかけやすい環境ではなく、かつ別途親の意見を聞く会合を設けている保育者の割合も低い（図表3）。

図表2 保育者の満足度



(資料) OECD, TALIS: Providing Quality Early Childhood Education and Care (Results from the Starting Strong Survey 2018) Table D 3.18

図表3 保育者からみた親との関係



(資料) OECD, TALIS: Providing Quality Early Childhood Education and Care (Results from the Starting Strong Survey 2018) Table D 2.3,2.4

¹¹ OECD, TALIS: Providing Quality Early Childhood Education and Care (Results from the Starting Strong Survey 2018)

無償化で膨張する保育ニーズに対して、働き方改革により保育時間の短縮を目指すことが期待され、無償化でできた親の経済的余裕は、保育時間の延長ではなく、労働時間の短縮のために使い、保育者の負担を軽減しようというキャンペーンを行ってはどうだろうか。

韓国ではすべての幼稚園、保育所に、親の代表と施設とで運営の在り方について話し合う運営委員会の設置が 2012 年に義務化されている。わが国でも同様に、親の意見を聞く機会を設けることを求めるなど、保育者と親の関係改善に向けた取り組みも検討すべきである。

5. 求められる無償化の影響調査

すでに無償化の財源が想定以上に膨らんでいるが、新型コロナウイルスの影響もあって今後財源の制約が一層強まることを考えれば、データをもとに政策の効果を検証しつつ、限られた財源を無駄なく有効に使うことが求められる。国は無償化で、恩恵を受けた子どもの数や投じた予算の額をアピールするが、それだけではなく、保育時間、保育士不足、教育格差、保育の質などに無償化が与えた影響を調査することが求められる。その上で、必要な対策や制度設計の見直しを行うべきである。

財源の有効活用の観点からは、改めて所管省庁の一元化も視野に置くべきである。1980 年代に大規模な保育制度改革に取り組んだニュージーランドでは、財源の制約が強まるなか、行政の事務コスト削減の観点から、幼稚園と保育所の所管省庁を教育省で一元化するところからスタートした。わが国に 3 つの省庁（厚生労働省、文部科学省、内閣府）で幼児教育を所管する財政的な余裕があるのか、改めて問うべきである。

加えて、政策の優先順位を考える必要があり、高所得層へ財源を振り向けるより、産後うつ、児童虐待など、むしろ問題が深刻な 3 歳未満児への支援や、小学校入学後の放課後児童クラブの量・質両面の改善などが優先されるべきではないか。

さらには、ICT の活用についても、子ども・子育て支援新制度のスタートに合わせ、多額の予算を投じて国と自治体の間に構築したシステムが、実際には役立っていないという問題¹²や、ICT 化補助金で各施設に導入されたシステムが、現場の役に立っていないといった問題¹³も指摘されている。予算をつけた事業が実際に効果を発揮できているのか、検証が求められる。

政策の検討にあたっては、データの収集が極めて重要である。ニュージーランドでは、すべての保育施設の質に関する情報が、国の評価機関に集まることで、それを分析し、政策改善に役立てられている。子どもの保育時間の変化も統計で把握されている。

わが国では全国的な保育の質の現状は不透明で、統計も保育施設の開所時間は把握できるが、一人の子どもの保育時間がどの程度なのか、実態の把握が難しい。国に対しては、無償化の影響や保育現場の実態についての調査や統計の充実も求めていく必要がある。

以上

¹² 会計検査院「子ども・子育て支援全国総合システムの運用状況について」（平成 29 年 10 月 24 日）

¹³ 大川えみる「保育園「補助金 100 万円」にたかる業者の実態」東京経済オンライン 2017 年 5 月 16 日など。

〔参考文献〕

- [1] 池本美香〔2018a〕.「保育の費用負担の在り方—幼児教育無償化を考える」日本総研『JRI レビュー』Vol.10, No.61
- [2] 池本美香〔2018b〕.「幼児教育無償化の問題点—財源の制約をふまえて教育政策としての制度設計を」日本総研『リサーチ・フォーカス』No.2017-040
- [3] 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
- [4] 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』Vol.3, No42
- [5] 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』Vol.4, No.34
- [6] 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』Vol.9, No.28
- [7] 池本美香（編著）〔2014〕.『親が参画する保育をつくる—国際比較調査をふまえて』勁草書房