

国が幼児教育・保育の 無償化を進める背景と課題

植 木 信 一

1、幼児教育・保育の無償化の仕組み

幼児教育・保育の無償化が、2019（平成31）年10月から始まることになった。

政府は、6月13日、いわゆる「人づくり革命」の具体化に向けた「人生100年時代構想会議」（議長・安倍内閣総理大臣）を開き、最終報告に当たる「基本構想」を取りまとめた。大学など高等教育の無償化のほか、幼児教育・保育の無償化では、認可外保育施設も対象に含める一方、補助に上限を設けた。

「幼児教育・保育」とは、幼稚園（Ⅱ幼児教育）と保育所（Ⅱ保育）および認定こども園（Ⅱ幼児教育・保育の両方）の利用を想定しているための表現であり、

その対象は、原則3～5歳となっている。

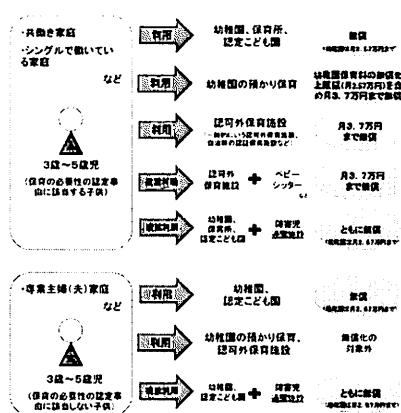
共働き家庭やひとり親家庭の場合、幼稚園、保育所認定こども園などの認可施設については、3～5歳児かつ保育の必要性の認定事由に「該当する子ども」が、無償化の対象（幼稚園の場合は月2・57万円が上限）となる（図1参照）。

認可外保育施設を利用する場合や、認可外保育施設とベビーシッターなどを組み合わせて複数利用する場合は、月3・7万円を上限に無償化される。

また、住民税非課税世帯の0～2歳児も無償化の対象となる。ただし、認可施設、無認可保育施設とも月4・2万円が上限となる。

(参考資料)

幼児教育無償化の具体的なイメージ(例)



往後幼児教育無償化については、0歳～2歳児についても上記と同様の考え方により無償化の対象となる。この場合、月4 2万円まで無償となる。

※ 上記のうち認可外保育施設及びベビーシッターについては、認可外保育施設の認定を、指導監督の基準を満たすために認め(ただし、5年間の経過措置として、指導監督の基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする臨時措置を設ける)。

(図1) 幼児教育無償化のイメージ

さらに、専業主婦(主夫)家庭などについても、3歳以下幼児かつ保育の必要性の認定事由に「該当しない子ども」が、無償化の対象とされるが、利用においては、一定の条件がある。

無償化の時期に関しては、2019(平成31)年10月からの全面実施を目指すとしている。しかしなぜ、いまになって突然、幼児教育・保育無償化なのだろうか。次に、国際的な背景から、その理由を探る。

2、幼児教育・保育への公的資金の投入

E N E E (European expert network on economics

or education : 教育経済学ヨーロッパ専門家ネットワーク)によればii、同じ1ドルを幼児期に投資した場合とおとなになってから投資した場合とでは、前者の方がリターンが大きく、1ドルの投資につき、約6ドルのリターンがあるという(フーベル経済学賞受賞者ジェームズ・J・ヘックマンの理論モデル)。

つまり、公的支出による子どもへの投資効果は、子どもの年齢の低い時期のときに最も高く、年齢が高くなるにつれて投資効果は低くなるという。

さらに、OECD(経済開発協力機構)は、報告書

iii「Doing Better for Children(子どもの福祉の改善)」18および報告書「Doing Better for Families

(家族政策の改善)」において、幼児教育・保育に関する公的支出への提言を行っている。具体的には、早期

の子ども期から公的資金を投入することや、子ども期

を通じて公的資金の投入を維持・強化していくことな

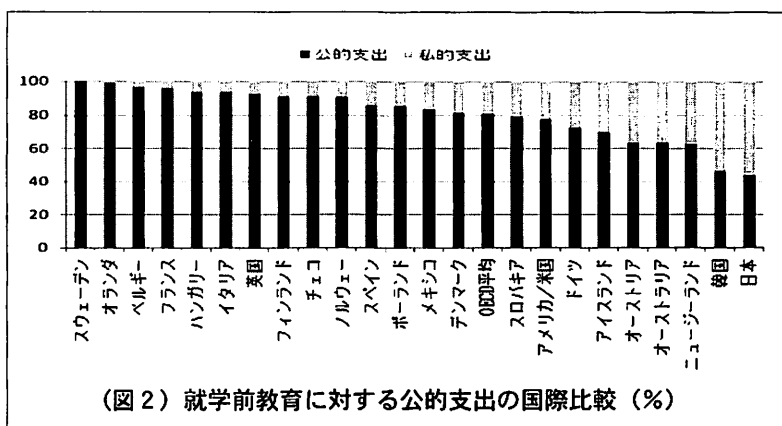
どが提言され、こと日本における「子ども一人あたりの公的支出」は、OECD加盟国のなかでも最低水準

にあると指摘されている(図2参照iv)。

OECD加盟国間の就学前教育(3歳以上の子ども)

に対する公的支出の国際比較(図2)でみると、日本

日本では子どもの就学前までは、家庭責任において私的支出に基づく子育てが行われるのである。



(図2) 就学前教育に対する公的支出の国際比較 (%)

の公的支出の割合は国際的にみても最低レベルであることがわかる。これは、子育て家庭の私的支出の割合が増すことを意味しており、日本では、幼児教育・保育が私的支出を基盤とする家庭責任によって果たされていることを裏付けるデータとなっている。

これらの公的支出への国際的な批判を受けたタイミングで登場したのが、今回の日本政府における幼児教育・保育の無償化の議論ということになる。しかし、これで、国際的な幼児教育・保育の水準に達したかといえは必ずしもそうではない。日本の無償化には多くの問題点があるからである。

3、無償化の課題

(1) 3歳以上を無償化すること

先に説明したように、幼児教育・保育の無償化は、原則3歳以上となっている。しかし極めて不可解と言わざるをえない。なぜなら、保育所等の待機児童は、むしろ0～2歳児が圧倒的に多く国家的課題となっているからである。ならば無償化は0～2歳児を対象にしなければならいだろう。対象となる年齢が逆なのである。

安倍内閣総理大臣は、2013(平成25)年に、当時1歳半までに認められていた育児休業の期間を3年に延長する旨の表明をしたことがある。これは、待機児童の解消をねらいとした方針だったが、批判を受けて実現していない(現時点では、育児休業期間は最大2

歳までである。)

つまり、現政権は、子どもが3歳に達するまでは家庭での子育てを推奨していると考えられる。専業主婦であっても、あるいは労働者であっても、子どもが3歳になるまでは家庭で子育てをすべきとの意図が伝わってくるのである。これは、保守の家族観・子育て観と重なるものがあり、いわゆる「3歳児神話」が政治にも介入していることを意味する。ちなみに「3歳児神話」は科学的根拠に欠けることから、現在は否定されている。

幼児教育・保育の無償化は、逆に原則2歳児までは「有償」であることを意味し、むしろ、子どもが3歳に達するまでは子育てにお金がかかるしくみになっている。

これでは、保育所の利用を阻むことにもなりかねないし、少子化対策にとつても逆効果となる。国の統計によれば、夫婦が望む子どもの数には乖離があることがわかつている(理想3人、実際2人未満)。また、理想の子どもの数を持たない理由の第1位は、「子育てや教育にお金がかかりすぎるから」である。

このような現状を顧みず、子どもが小さいころは家

庭で子育てし、大きくなったら保育所に預けるという構図へ制度的に導くしくみになっているのである。

(2) 認可外保育施設を対象にすること

無償化の対象施設は、国の認可を受けている幼稚園・保育所・認定こども園のほかに、国の認可を受けていない認可外保育施設が含まれている。ちなみに、「保育所」という表記は、国の認可を受けたもののしか使用できない。一般的な「保育園」とは「保育所」の通称として使用されることが多い。一方、国の認可をうけていないものは、「認可外」保育施設と表記される。

したがって、今回の無償化によって、認可と無認可が混在することになる。このうち保育所は、「児童福祉施設の設定及び運営に関する基準」や「保育所保育指針」によって、量的・質的な最低基準が厳格に定められている。たとえば、保育に従事する者は保育士資格が必須条件になっている。

一方、認可外保育施設は、「認可外保育施設指導監督基準」によって、その内容が定められている。しかし、保育に従事する者の保育士配置は、おおむね3分の1の有資格者でよいことになっているため、全員有

資格者の保育所に比べて、保育の質に差が出ることが懸念されるのである。当然のことだが、子どもを預ける施設の種類によって保育の質に差があつてはならない。

このような課題が明らかになっているにもかかわらず、認可外保育施設を対象にする背景には、保育所不足や待機児童の解消対策に対する安価な補完のために、とりあえず量的に幅広く取り込みたい意向があるためと考えられる。

本来は、国の認可を受けた保育所を増やしていかなければならない。優先すべきは、「無償化」ではなく、子どもの育ちを支える「保育の質」の向上である。

【注】

- i 内閣官房「幼稚園、保育園、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報告書」（2018）より。
- ii ENEE(2009), *Efficiency and Equity in European Education and Training Systems*(EENEE Analytical Report No. 1), p11-12 参照。
- iii OECD(2006), *Doing Better for Children* およ

び OECD(2011), *Doing Better for Families*, による。また、タイトル等の翻訳は OECD 広報局版權・翻訳部による。

iv OECD(2010)「包括的な子ども政策に向けて: OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの」www.oecd.org/dataoecd/2/1/47812342.pdf 参照。図1は、OECD(2006), *Education at a Glance*, から引用されている。

v 「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律」によれば、育児休業は、原則1歳に達するまでの間に取得することができる（第5条第1項）。また、事情がある場合は、1歳6か月に達するまでの子について取得することができる（第5条第3項）。さらに、1歳6か月の時点で同様の事情がある場合は、2歳まで取得することができる（第5条第4項）。

vi 国立社会保障・人口問題研究所「第14回出生動向基本調査」（2010）より。

（うえき しんいち・新潟県立大学子ども学科教授）