

2016年7月8日 全20頁

経済構造分析レポート - No.46 -

待機児童問題が解消しない理由

海外との比較で見る日本の保育政策の課題

経済調査部 研究員
石橋 未来

[要約]

- 本稿では、待機児童問題が解消しない理由について、指摘されている保育士不足や高コストで増設が難しい認可保育所に関する議論を、海外の事例に触れながら整理する。保育サービスを市場に任せた運営によって行ってきた米国、公立保育所を中心に就学前教育を普及させてきたスウェーデン、そして民間を中心に保育・教育環境を整備してきた英国の改革を比較することで、日本の保育政策における課題を探りたい。
- 諸外国においても、短期間で保育の量的な拡大を実現するにあたり、民間セクターが果たした役割は大きく、保育サービスの量については、民間を中心に拡充を図ることが必要と思われる。ただし、単に利用者を市場に放り出すのではない、質を保証するような仕組みを整備していくことがポイントとなろう。また、民間中心に保育サービスの整備が行われる場合、保育料の上昇が子育て世帯に過度な負担とならないよう、所得比例と上限価格を組み合わせた負担上限の設定や、税額控除の創設なども併せて検討すべきだろう。
- さらに、諸外国では保育を、将来的な人材育成という意味合いから、全ての子どもにとって必要な教育の一環と捉えており、幼保一元化の動きが見られる。保育を担う人材に対しても、一定の教育を修めた専門家であることが要求されるため、職業的地位の向上や、処遇の改善が見られる。国内でも、保育と教育の一体化や、就学前教育・保育の専門家としての人材供給の在り方について議論すべきだろう。
- 日本では待機児童問題を、女性の就労促進という観点から検討する傾向が強く、子どもをどう育てるかという長期的な視点が乏しい。待機児童問題を解消するには、将来の貴重な労働力に対して、国がどう育成しようとしているのか、明確に示すことが重要と思われる。

1. 深刻化する待機児童問題

2015年4月時点の全国の待機児童数は23,167人（前年から1,796人増加）に上るなど待機児童問題が深刻化している¹。労働力人口の減少を背景に、女性の労働市場での活躍を期待する政府は、「待機児童ゼロ」の目標を掲げ、保育の受け皿拡大を実施してきた²。しかし待機児童数は一向に減少する気配を見せず、政治的な問題にまで発展している。こうした事態を受け、政府は2016年3月末に「待機児童解消に向けて緊急的に対応する施策について」を発表した。けれどもその中身は、受け入れ定数を増やすなど既存施設の弾力的運用にとどまり、根本的な解決策とは言い難い。

本稿では、待機児童問題が解消しない理由について、指摘されている保育士不足や高コストで増設が難しい認可保育所に関する議論を、海外の事例にも触れながら整理する。諸外国では、女性労働力の必要性に応じて民間の保育サービスを増やすことで受け皿を拡充させてきた。さらに、社会福祉としての保育から、全ての子どもを対象とした教育へと普遍化することで、将来的な人材育成を見据えた就学前教育を実践し、専門的に関わる人材の社会的地位を向上させてきた国もある。これらの点について、保育サービスを市場に任せた運営によって行ってきた米国、公立保育所を中心に就学前教育を普及させてきたスウェーデン、そして民間を中心に保育・教育環境を整備してきた英国の改革を比較することで、日本の保育政策における課題を探りたい。

2. 日本の待機児童問題の現状

(1) 保育士不足

深刻化する待機児童は潜在的³なものも含めると7.2万人⁴とも推計されている。政府の「待機児童解消加速化プラン」の取組加速期間（2015～17年度）の初年度にあたる2015年度からは「子ども・子育て支援新制度」が導入された。そこでは、これまで国の財政支援の対象となっていなかった認可外保育施設（認可を目指すものが対象）や小規模保育（利用定員6人以上19人以下）、家庭的保育（利用定員5人以下）、居宅訪問型保育、事業所内保育などを新たに「地域型保育事業」として認可の対象とするなど、認可対象施設の「量」の拡充が図られた。しかし、受け皿を増やしても、潜在的待機児童が待機児童として顕現化するばかりで、保育需要の高まりには追い付いていないのが現状である。

¹ 年度途中からの入所は難しいため、2015年10月の待機児童は45,315人に増加している。（厚生労働省「平成27年4月の保育園等の待機児童数とその後（平成27年10月時点）の状況について」）

² 2013年度から2017年度末までに確保するとしていた40万人分の保育の受け皿を50万人分に拡大するなど、「待機児童解消加速化プラン」に基づく整備目標を上積みしてきた。

³ 認可外保育施設などに入所しながら認可保育所への入所を希望している児童や、認可保育所への申し込み自体をあきらめている児童。

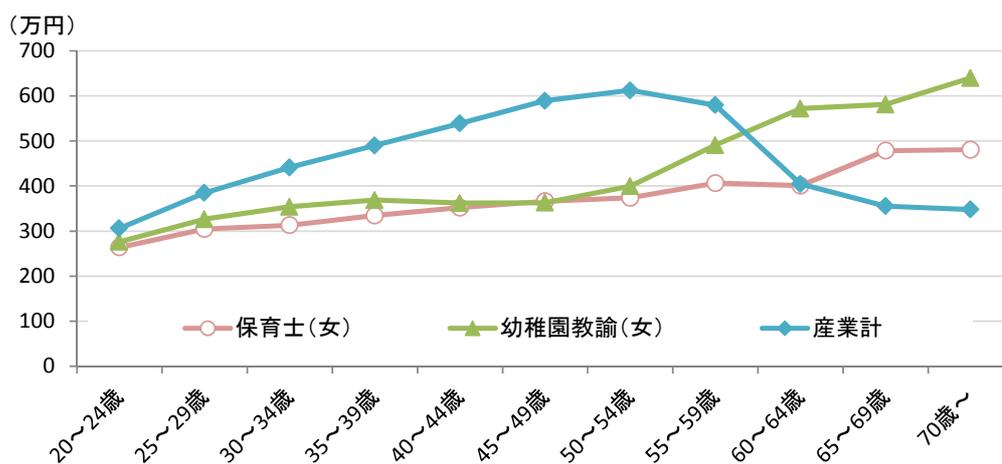
⁴ 地方単独事業の保育園入所者17,047人と、特定の園のみ希望したため入所できなかった32,106人を2015年4月時点の23,167人に加えた数字。（衆議院厚生労働委員会 会議録議事情報 平成28年3月18日 第7号）

さらに、保育士不足のため受け皿拡大にも限界がある。厚生労働省の推計によると、2013年度から2017年度末までに全体で新たに6.9万人の保育士確保が必要(全体では46.3万人必要)との見通しが示されている⁵。実際、取得可能な直近の数字⁶によると、全国の保育士の有効求人倍率は1.93倍(2015年10月、前年同月1.50倍)、全国で最も保育士の有効求人倍率が高い東京都では同5.39倍(同、前年同月4.11倍)となるなど、保育士の不足感は高まる傾向にある。自治体向け調査結果でも、「非常に不足している(10.8%)」「不足している(26.2%)」「やや不足している(39.2%)」を合わせると、全体の4分の3以上の自治体が保育士不足と回答している⁷。

保育士が不足する一方で、保育士資格を保有・登録していても社会福祉施設等での仕事を希望しない潜在保育士の数は多い。保育士養成施設卒業者(平成26年度末)が保育所に就職する割合が約半数(2.2万人)にとどまるなど、取得した保育士資格が十分に活用されていない⁸。

図表1 保育士の賃金水準(上)と年齢階級別年収(下)(2015年)

職種別		年齢	勤続年数	所定内	超過	きまって	所定内	賞与 その他 特別給与額
				実労働 時間数	実労働 時間数	支給する 現金給与額	給与額	
		歳	年	時間/月	時間/月	千円/月	千円/月	千円/年
職 種 別	産業計(民間事業所)	42	12	164	13	333	304	893
	産業計(男性・学歴計)	43	14	165	16	370	335	1,033
	産業計(女性・学歴計)	41	9	162	8	260	242	612
	保育士(保母・保父)	35	8	171	4	219	213	603
	幼稚園教諭	32	8	175	3	230	226	644
短 時 間	実労働日数							
		歳	年	時間/日	日/月	円/時間		千円/年
	保育士(保母・保父)	46	5	6	17	1,017		66
	幼稚園教諭	44	6	5	18	1,109		35



(出所) 厚生労働省「平成27年賃金構造基本統計調査」より大和総研作成

⁵ 厚生労働省「保育士確保プラン」(平成27年1月14日)

⁶ 厚生労働省 第3回保育士等確保対策検討会「保育士等に関する関係資料」(平成27年12月4日)

⁷ 株式会社ポピンズ「平成23年度厚生労働省委託事業 保育士の再就職支援に関する報告書」(平成23年12月)。なお、本調査での対象となる自治体には、都道府県、政令指定都市と中核市だけでなく、待機児童数50人以上の保育計画を策定している市区町村(全74市区町村)も含む。

⁸ 脚注6と同じ。

2013年時点の保育士登録者数は約119万人だが、そのうち勤務者数は約43万人にすぎず、潜在保育士は約76万人にも上る⁹。資格を保有しながら保育士を希望しない理由（複数回答可）¹⁰として、「賃金が希望と合わない（47.5%）」「他職種への興味（43.1%）」「責任の重さ・事故への不安（40.0%）」などが多く挙げられている。

上述の理由について具体的に見ていくと、経験年数、平均年齢等の違いがあるため、単純な比較はできないが、民間事業所全体と比較して保育士の賃金水準は11万円/月ほど低く（図表1上）、また、年功序列賃金の傾向があまり見られない（図表1下）¹¹。さらに、スキルに応じた資格区分がないなどキャリアパスが不透明なことを背景に、多くの保育士が早い段階で離職している。2012年の厚生労働省「社会福祉施設等調査」では、常勤保育士の約半数が経験年数8年以下という比較的経験の浅い層で占められている様子が示されている。こうした事態を受け、待機児童の解消を目指す政府は、2017年度から保育士の賃金を約2%引き上げるほか、定期昇給制度を導入する保育所への助成金制度も新設するなど、保育士の処遇を改善することで保育人材の確保を急いでいるが、持続性のある対策と言えるのかは疑問だろう。

（2）増設が難しい高コスト体質な認可保育所

保育所には、大きく分けて認可保育所と認可外保育施設¹²があるが、国内では保育所の4分の3が認可保育所である（図表2）。認可保育所とは、設置・経営主体が自治体や社会福祉法人であることが多く、国が定めた基準（施設の広さ、保育士等の職員数、給食設備、防災管理、衛生管理等）をクリアし、国や自治体に認可された保育施設である。一方、認可外保育施設とは、基準を満たしていないために国や自治体から認可されていない保育施設のことであり、民間団体・民間事業所によって運営されていることが多い。十分な施設の広さの確保が難しい東京都などは、国の基準よりも独自に緩和した設置基準を設け、その基準をクリアした保育施設を認証保育所としているが、この認証保育所も認可外保育施設に含まれる。

図表2 施設数と入所児童数（2015年3月1日時点）

	認可保育所	認可外保育施設
施設数	24,540か所 (前年比1.8%増)	8,038か所 (前年比1.2%増)
入所児童数	2,409,492人 (前年比1.9%増)	201,530人 (前年比0.8%減)

（出所）厚生労働省「平成26年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」より大和総研作成

⁹ 脚注6と同じ。

¹⁰ 厚生労働省職業安定局「保育士資格を有しながら保育士としての就職を希望しない求職者に対する意識調査」（2013年5月7日～5月31日実施）待機児童が50名以上存在する市及び特別区を管轄する19労働局80安定所において、保育士の資格保有者を無作為抽出の上アンケートを送付。回収率47.1%。

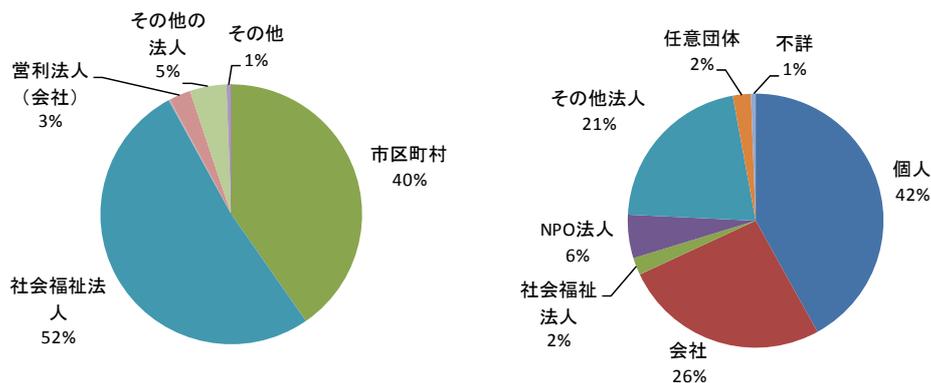
¹¹ ただし、公立保育所で正規保育士として働く場合、地方公務員となるため、地方公務員の給与規定に従い、給与水準は上昇する。例えば、東京都練馬区の保育士の平均年齢は44歳であり、平均給料月額は31万円、年間平均給与支給額は646万円となる。（平成26年度実績、練馬区総務部職員課「平成27年度 練馬区人事行政の運営等の状況の公表」）

¹² 事業所や病院が従業員のために設置する「事業所内保育施設」を除く。

待機児童が問題化する要因は、認可保育所にばかり入所希望が集中してしまうことにある。認可保育所を希望する背景には、国の基準をクリアしていることが利用者の安心感につながっている点もあるだろうが、保育料が低く設定されている点も大きい。認可保育所の運営費の大半は補助金であるために（半分を国、さらに残りを都道府県と市町村が半分ずつ。指定都市・中核市の市域に設置されている場合は、国が 1/2、指定都市・中核市が 1/2）、利用者の負担が大幅に軽減されている。一方、認可外保育施設の場合は、一部の補助対象施設（東京都認証保育所、区市町村の実施する保育室、家庭福祉員等）を除き、原則として運営費のほとんどを利用者からの保育料収入で賄っているため、必然的に認可保育園と比べて保育料が高い¹³。

厚生労働省は待機児童対策として、2016 年 4 月、認可外保育施設が認可への移行を計画している場合に限り、子ども 1 人あたりの運営費補助金を手厚くし、利用者負担を月 5,000 円程度下げの方針を示した。しかし、月 5,000 円程度の値下げでは認可保育所と認可外保育施設利用者が負担する保育料の差は十分には埋まらず、また、認可外のまま運営を続ける保育施設はそもそも対象外であるため、認可外保育施設利用者の負担が軽減され、入所希望が分散するとは考え難い。

図表 3 認可保育所（左、平成 26 年度）と認可外保育施設（右、平成 24 年度）の設置主体



(出所) 厚生労働省「平成 26 年度 社会福祉施設等調査」、「平成 24 年度 地域児童福祉事業等調査」より大和総研作成

図表 3 が示すように、認可保育所の設置主体は社会福祉法人や自治体であることが多く、公益性と事業の継続性・安定性等が求められる。そのため、前述の運営費のほか施設整備費についても、基準額の 1/2 を国、1/4 を都道府県（指定都市・中核市を含む）が補助している。それに対して、個人や会社などが設置主体であるケースが多い認可外保育施設には、原則、そうした補助金は交付されていない。その結果、利用者が負担する保育料の差が両者間で大きく開き、認可保育所ばかりに入所希望が集中してしまう状況にある。さらに、認可保育所の増設は自治体の財政圧迫要因とも言え、容易に増やすことができなくなっている。

¹³ 1 世帯における児童 1 人あたりの公立保育所の保育料（平均値）は 20,491 円。認可外保育施設利用者の場合は、「ベビーホテル」では「3~4 万円」が最も多く、次いで「4~5 万円」、「その他の認可外保育施設」では、「3~4 万円」が最も多く、次いで「2~3 万円」となっているが、中には 7 万円を超える施設もある。（厚生労働省「平成 25 年 地域児童福祉事業等調査の概要」）

(3) 普遍化する保育ニーズ

本来、保育所は、低所得者向け救貧対策としての「託児所」からスタートしている。1947年の児童福祉法により、「保育に欠ける」という生活上のニーズに対応する児童福祉施設として「保育所」が位置づけられるようになったものの、当時の入所対象はまだ所得水準の低い階級を中心としていた¹⁴。しかし、高度成長期以降は、保育サービス需要者の所得水準は比較的高い階級にまで及ぶようになった¹⁵。林[1996]は、保育所が経済的要件によってサービスの受給対象を決定する「選別主義」的福祉施設とは言えなくなり、多様なニーズに対応する「普遍主義」的福祉の様相を呈してきたと指摘している。

「普遍主義」的な保育ニーズを満たす「量」を提供するには、多額の補助金を必要とする認可保育所だけでなく、新規事業者の参入を促すよう競争環境を整えるとともに、認可保育所の運営を効率化することが考えられる。鈴木[2014]¹⁶によると、安易に公費投入を増やすのではなく、規制改革によって現在の非効率を解消すれば、その分保育施設を増加させることができ、待機児童解消につながるという¹⁷。

ただし、多様なサービスを展開する民間事業者の参入を促すにあたり、国内では主に2つの点が懸念されている。1つ目は、保育の自由化に伴う価格の高騰。2つ目は、保育サービスの質の低下である。これらについて、諸外国がたどってきた保育制度の改革を以下で簡単に紹介し、日本の保育政策における課題を探りたい。

まず始めに、市場に任せた運営が一般的な米国の保育サービスを見ていく。

3. 諸外国の保育政策

(1) 市場化が進む米国の保育サービス

米国では、1970年代ごろから働く母親の増加によって保育サービスの需要が大きくなり、徐々に保育問題への関心が高まってきたものの、一般的に、子どもの保育についてはプライベートな問題と認識されている。そのため、保育施設およびそこで行われるプログラムの内容に関する全国的な基準は存在しない。連邦政府による介入は少なく、保育サービスは基本的に市場によって供給されている。

主な保育サービス提供者は、個人や営利団体、非営利団体（NPO）、教会などであり、提供しているサービスの種類は、在宅保育（Family Day Care）と施設保育（Day Care Center）がメ

¹⁴ 林宜嗣 [1996] 「保育サービス事業の現状と課題」 国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究 第32巻第2号』

¹⁵ 注釈14と同じ。

¹⁶ 鈴木亘[2014]『社会保障亡国論』講談社現代新書、2014年3月

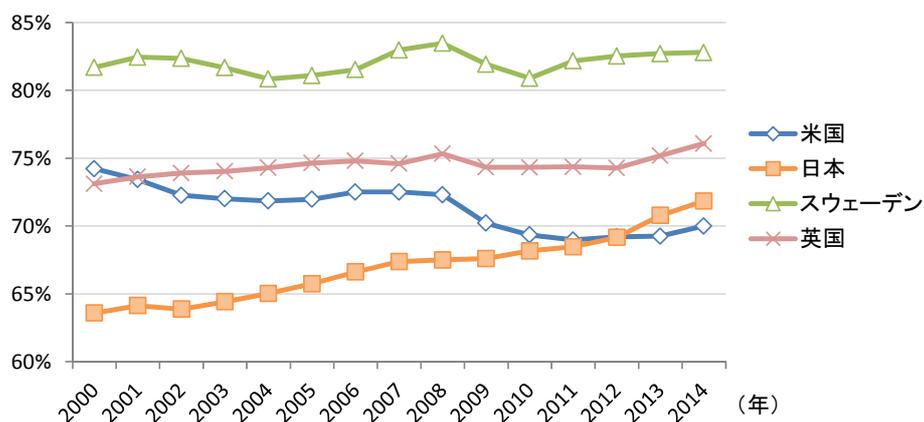
¹⁷ 2001年12月の政府の「規制改革に関する第1次答申」において、すでに公立保育所の民間への運営委託等の促進、保育所への株式会社等の参入の促進の提言が行われ、順次実施されるなど、国内でも徐々に規制緩和の動きは見られ始めている。

インになっている。在宅保育とは、個人の自宅で数人の乳幼児を預かる家庭内保育のことである。一方、施設保育とは、日本の一般的な保育サービスにあたるもので、施設内で保育士が乳幼児の保育を行うが、職員の資格や配置基準、設備に対しての全国的な基準はない。2007年時点の保育施設数は、全米で766,401施設に上るが、そのうち9割は個人が行う在宅保育である。個人の経営する在宅保育は、営利企業が経営する保育施設よりも少ない資金で開設することができ、市場の需要に応じた参入・撤退が容易である。これらにベビーシッター等の個別的なサービスが加わる。高所得世帯では、ベビーシッターを雇い入れるケースもあるが、全体としては少なく、白波瀬[2003]¹⁸によると、2002年時点で未就学児のいる働く母親の5.5%と少数派である。

米国では、これらの民間保育サービスに対する政府からの補助は基本的には行われておらず、近年は子育て関連費用の高騰が問題となっている¹⁹。15歳以下の子どもがいる母親が就業している世帯の保育費用の平均は1985年の週84ドルから2011年には週143ドルに上昇している(2011年価格)²⁰。特に子どもが小さい世帯の保育料負担は大きく、2歳の子どもがいる母親が就業する世帯の保育料等の費用は世帯収入の28.7%(2012年時点)に達する²¹。

そうした状況を受け、米国では、5歳以下の子どもについては、祖父母などの親族に預けるといったインフォーマルな子育て支援に頼る世帯が一般的である。特に1歳未満の乳児の場合は、祖父母が保育を担うケース(働く母親の1歳未満の乳児の35%)が保育所利用(同16%)の2倍と多い(複数回答)²²。

図表4 25-54歳の女性就業率



(出所) OECD. Stat より大和総研作成

¹⁸ 白波瀬佐和子 [2003] 「日米の働く母親と子育て支援」 国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究 No. 143』

¹⁹ 保育産業の売上はリーマン・ショック後の2008年～12年も前年比約6～7%増加し、2013年は前年比10.2%の伸びであった。(Mary Ellen Biery[2014], “Growth In U.S. Day Care Businesses” Forbes, Jun 15, 2014)

²⁰ Lynda Laughlin[2013], “Who’s Minding the Kids? Child Care Arrangements: Spring 2011”, U.S. CENSUS BUREAU “Household Economic Studies” April 2013

²¹ 共働き世帯の収入を、2012年の平均収入の150%(100%×1.5人)とした場合。(OECD Family Database)

²² 祖父母や施設保育以外には、母親5.5%、父親31.0%、親戚10.0%、在宅保育20.3%など(複数回答)となっており、家族や親族に乳児を預けるケースが多い。(Lynda Laughlin[2013])

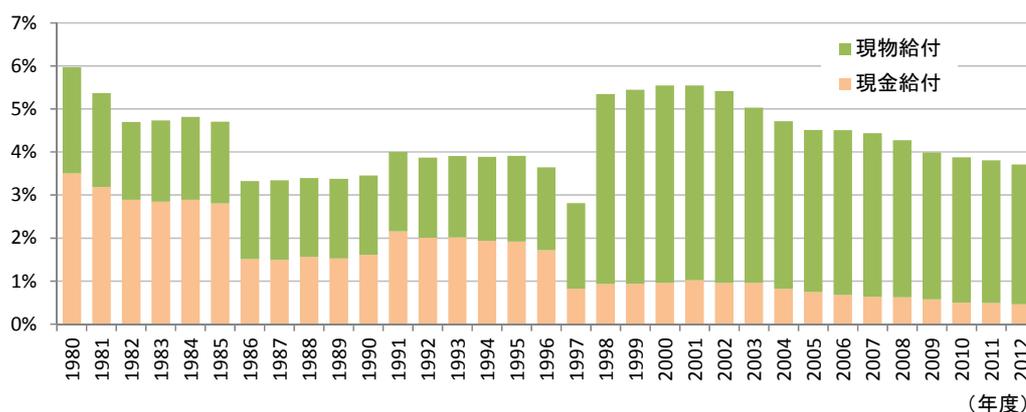
さらに、育児のために母親が労働市場から一時的に退出するケースも少なくないようだ。育児休暇制度が普及する欧州諸国と異なる米国では、12週間の無給休暇の付与が企業に義務付けられているにすぎないこともあり、出産を機に退職を選択する母親が近年増加している²³。もちろん、雇用の流動性が高いことから再就職は比較的容易だが、諸外国で上昇傾向にある25-54歳の女性就業率が、米国ではリーマン・ショック前の水準にまで回復しておらず、2013年には日本と逆転している（図表4）。

日本では、両親が共働きであることが「保育に欠ける」ため福祉の対象となるが、米国では、共働き世帯であっても問題が認められなければ福祉給付の対象とはならない。福祉政策としての子育て支援の対象は、原則として社会的な問題を抱える貧困世帯が中心となっている。

従来、プライベートな問題とされてきた保育が、貧困世帯を中心に支援が行われるようになった背景には、1980年代ごろから膨張を続けていた福祉費用があったようだ²⁴。福祉受給世帯の中でも特に、子どもがいるために働きに出られないシングルマザーたちの就労を保育サービスの利用により促進することで、福祉受給世帯から抜け出させることが福祉費用抑制策として掲げられた。

しかし、民間保育サービスが高額なため、低廉で質の低い保育サービスを利用するしかなかった貧困世帯の子どもたちは、十分な能力発達の機会が与えられず、結局は貧困の連鎖から抜け出せない状況に置かれている点が問題視された。そうした点を踏まえ、米国では、貧困世帯を対象とした子育て支援として、現金扶助²⁵や税額控除²⁶の制度を、就労と結び付ける形で整備してきた（図表5）。近年では、質の向上など使途を規定した補助金制度が創設されるといった、全体的な保育サービスの質の改善を図る動きも見られつつある。

図表5 米国の社会保障費に占める家族支出の割合



（注）米国では1996年に福祉改革を行っており、保育サービスやフードスタンプといった現物給付を充実させることで福祉受給世帯（貧困児童のいる母子世帯等）が受ける現金給付額を減少させている。

（出所）OECD. Stat より大和総研作成

²³ The New York Times “Why U.S. Women Are Leaving Jobs Behind” December 12, 2014

²⁴ 常森裕介[2010]「貧困児童をめぐるアメリカの育児支援制度」早稲田大学『比較法学』第43巻第3号

²⁵ Temporary Assistance for Needy Families (TANF, 貧困家庭一時扶助)

²⁶ Earned Income Tax Credit (EITC, 勤労所得税額控除)

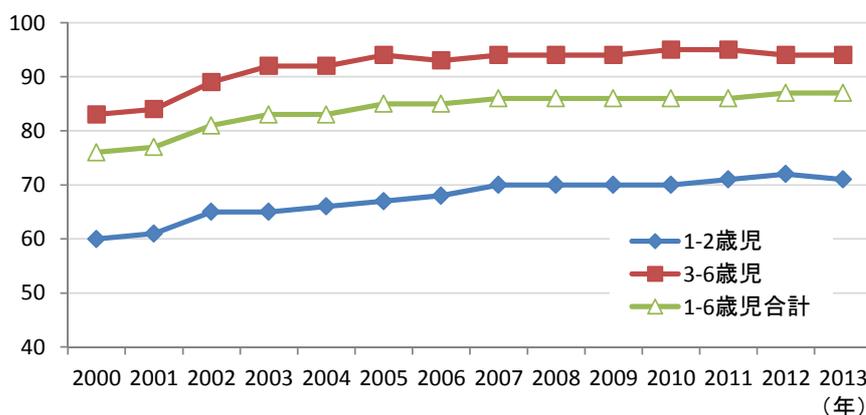
保育を個々の問題と捉え、市場に任せた保育サービスを展開してきた米国では、公的補助による保育支援の対象を貧困世帯に限定することで、必要以上の保育関連費用の増加を抑制してきた。しかしながら、保育サービスの価格が高騰し、市場で購入できる高所得世帯以外には、サービスへのアクセスが困難となっている。また、価格の差に由来する保育サービスの質のばらつきも小さくない。そうした状況を親族によるインフォーマルサポートが補ってきたが、近年では女性就業率が低迷するなど、保育サービスだけでなく、企業中心に提供される育児休暇制度などの子育て支援策の不備も目立っているようだ。

次に、保育を教育と一体化し、就学前教育という視点を重視するようになったスウェーデンについて見ていく。

(2) 全ての子どもが対象のスウェーデンの就学前教育

スウェーデンの保育制度は、「エデュケア」と表現されるように、教育と一体化している。1996年に保育の管轄が社会庁から教育庁に移管されて以降、就学前の保育は就学前教育として位置づけられ、従来の保育所は全て「就学前学校」と称されるようになった。現在では、0歳児保育は、育児休暇制度が普及しているためほとんど行われていないが、1-5歳が就学前学校²⁷、6歳児が就学前学級（7歳からの義務教育へスムーズに移行するための選択制のクラスだが、ほとんどの子どもが参加している）で保育が行われている（図表6）。1歳児からの保育制度が整備されているため、出産・育児が女性の就労を妨げる要因にはなっておらず、2014年時点で6歳以下の子どもがいる母親の79.2%が就労している²⁸。

図表6 スウェーデンの就学前学校・学級へ通学する児童の割合（％）



(出所) Statistiska centralbyrån “Utbildningsstatistisk årsbok”より大和総研作成

²⁷ 施設保育の「就学前学校」の他にも、「家庭保育室」や、前出の2つの保育施設に入所していない児童が自由に参加できる「公開保育室」を合わせた計3種類がある。

²⁸ European Union “Sweden: successful reconciliation of work and family life”

経済成長を支える労働力として女性を重視してきたスウェーデンでは、1970年代にはすでに共働き世帯が標準になっていた。しかし、当時の保育施設はまだ一部の需要にしか対応できないほど不足しており、子どもを持つ親たちが保育拡大を求めて国会に押し掛ける事態も発生していた²⁹。そこで、コミューン（地方自治体）は従来の国庫補助に加えて、雇用主から特別税などを徴収して公立保育所を増設したほか、無認可保育所や、親たちが設立した保育の協同組合に対しても補助を行い、公立化することで保育所を整備した。当時の保育所運営費用は、45%が国の負担、コミューンの負担もほぼ同額で、親による負担がおよそ10%であった。

1980年代半ば、保育所入所は「全ての子どもが享受すべき権利」との認識が広がったことを背景に、コミューンは保育所整備の一層の必要性に迫られた。国庫補助金が再度増額されたほか、両親保険の期間延長³⁰、保育士・就学前学校教員などの人材養成教育の柔軟化と拡大などが相次いで提言されたほか、保育の民営化を進めるコミューンが現れ始めた。保育分野に民間事業者を参入させることで競争原理が働き、費用抑制に結び付くと期待したのである。

当初は、民営化による質の低下や価格の高騰による保育格差が生じることを懸念した政府の方針により、営利団体の参入は認められず、期待したほどの民営化は進展しなかった。しかし、1995年に、保育サービスの利用を希望する1-5歳児に対して遅れることなく保育を提供することが法律でコミューンに義務付けられると、コミューンが規定する質や安全性の基準をクリアすることを条件に、営利団体を含む全ての民間団体・民間事業者の参入が認められるようになった。この頃、国から保育サービスの充実を図るために交付されていた特定補助金が一般財源化され、保育の量や質についてはコミューンが責任を負うことになるなど、コミューンの裁量が増している³¹。コミューンが認可した民間保育所には、公立保育所と同額の助成金が交付されるようになり、結果、民間保育所が増加している³²。

民間保育所の増加により待機児童問題は解消に向かいつつあったが、スウェーデンは改革の手を緩めなかった。就労を可能とするための保育環境の整備にとどまらず、保育を教育体系の中に組み込む動きを進めたのである。1996年、保育の管轄が社会庁から教育庁に移管され、いわゆる幼保一元化を実現。1998年にはナショナルカリキュラムが導入され、就学前学校における保育を公教育の一環と位置づけた生涯学習の基礎が定められている。さらに、教育政策的な面が強調された就学前学校に、経済的負担を理由に通えない子どもがいてはならないとの考えから、2002年、保育料自己負担額の上限を設定したマックス・タクサが導入された³³。マックス・

²⁹ バルバーラ・マルティン＝コルビ[2010]『政治のなかの保育 スウェーデンの保育制度はこうしてつくられた』太田美幸訳 かもがわ出版（2010年4月）

³⁰ 1974年に世界で初めて導入された両親どちらも取得できる育児休暇の収入補填制度。当初12か月だった休暇期間は現在では最大480日間に延ばされ、最初の390日までは所得の80%が補償される。残りの90日間は日額180クローナ（最低保証）が支払われる。全額受給するには、父親・母親それぞれが60日間ずつ受給する必要があり、譲渡はできない。

³¹ 地方自治法が改正（1993年実施）され、国から地方への財政移転における一般財源比率が高まるなど、スウェーデンでは地方分権が進展していった。

³² 2013年にはスウェーデン全体で、28%が自治体（公立）以外の団体によって設立・運営されている。（Utbildningsstatistisk årsbok 2015）

³³ マックス・タクサ導入によるコミューンの歳入減は、国庫補助金で補われることとなった。（秋朝礼恵[2010]「スウェーデンの就学前学校におけるマックス・タクサ制度に関する一考察 ―その成立の背景と思想―」早稲

タクサで価格の上限が決められているため、営利企業による就学前学校であっても高額な保育料を設定することはできない。2016年1月からのマックス・タクサでは、1人目の子どもの保育料が世帯収入の3%、さらに1,313クローナ（約16,977円）を超えてはならないことになっている（図表7）。

図表7 マックス・タクサによる月額保育料の上限（2016年1月以降）

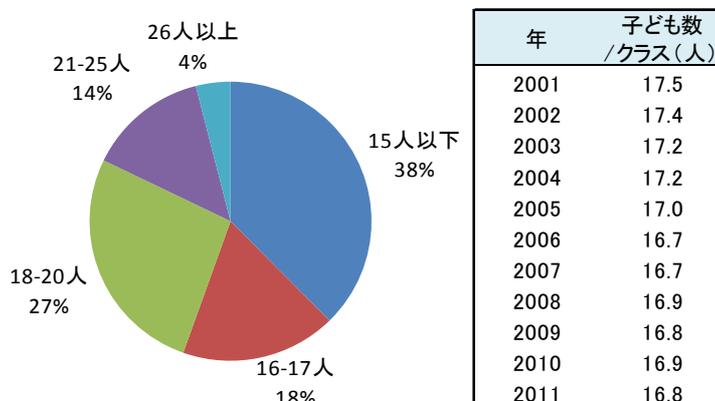
	対世帯収入 (所得比例)	クローナ (上限価格)	日本円
1人目	3%	1,313	16,977
2人目	2%	875	11,314
3人目	1%	438	5,663

(注) 1クローナ=12.93円（2016年5月末時点）

(出所) Swedish National Agency for Education より大和総研作成

マックス・タクサの導入によって、民営化による保育料の上昇や、コミューンごとの保育料のばらつきが解消されただけでなく、子どものいる家庭のマージナル効果³⁴を減少させることができたという（秋朝[2010]）。

図表8 スウェーデンにおける就学前学校の1クラスの平均子ども数（左：2011年）



(出所) Swedish National Agency for Education “Facts and figures 2012 Pre-school activities, schools and adult education in Sweden”より大和総研作成

加えて近年は、保育の質向上を目指した動きが加速している。政府は職員を増やすための特別補助金³⁵をコミューンへ分配することで1クラスあたりの児童数を減少させた³⁶ほか（図表8）、

田大学 大学院社会科学部研究科『社会学研論集 Vol.16』2010年9月）

³⁴ マージナル効果とは、子どものいる家庭で所得が増えても、値上がりする保育料や所得税、所得によって決まる手当額（生活保護手当、住宅手当等）の減少により所得が相殺されるので、むしろ可処分所得が減るケースがあることを指す。子どものいる家庭の経済状態が相対的に悪化していた背景には、このマージナル効果が強く働いていたとされる。

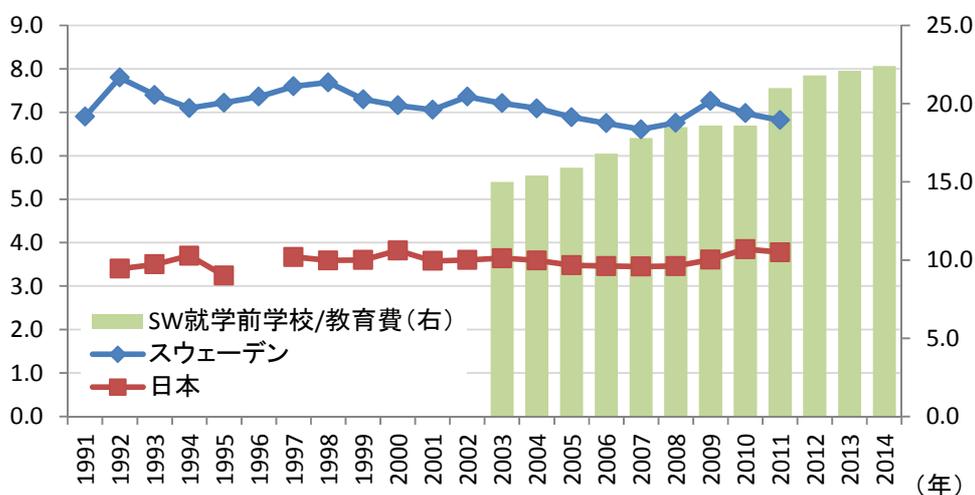
³⁵ 2005年に導入。2005年には総額10億クローナ、2006年、2007年には年間20億クローナが割り当てられた。これにより就学前学校の職員は10%増加した。これは約15人の子どもに対してフルタイム職員を3人配置することに相当する数。

³⁶ 1クラスの子どもの人数やスタッフの割合が、保育の質を左右するということを調査研究が明らかにしている。

教育庁が「就学前学校の質のための一般的アドバイス (Skolverkets allmänna råd för kvalitet i förskolan)」というガイドラインを作成し(2005年)、質を評価する複数の方法を示している。また、就学前学校についても学校監査機関 (Swedish Schools Inspectorate) が国の基準を満たしているか定期的なチェックを行っている。

就学前学校が教育体系の一環に組み込まれたことで、子どもに関する専門家として保育士の職業的地位も向上したという。前出のガイドラインでも、高等教育を受けた保育職員が質を支える要素の一つであると示すなど、専門教育を受けた保育士の重要性が強調されている。給与水準も一般的な職業の水準に引き上げられ、スウェーデンでは保育士不足はほぼ解消したと見られている。

図表9 スウェーデンの教育費対GDP比(%、左軸)と就学前学校費の占める割合(%、右軸)



(出所) Eurostat, Statistiska centralbyrån より大和総研作成

図表9が示すように、人的資本の育成を重視するスウェーデンの教育費がGDPに占める割合は、一貫して7%前後と、日本と比較して高い水準で推移してきた。その中でも、就学前教育が教育費全体に占める割合は2003年の15.0%から2014年には22.4%に増えており³⁷、生涯教育の基礎となる就学前教育を重視してきた様子がうかがえる。

スウェーデンにおける公的保育制度は、親の就労促進という面だけでなく、教育政策の面からも重要と捉えられている。就学前教育は、将来の労働力の質の向上だけでなく、スウェーデン社会を支える自立した個人の形成に大きく影響すると考えられている。そのため、経済的理由でアクセスできない子どもが生じないように、平等性を重視した取り組みが徹底されている。良質の保育・就学前教育を提供することはコミュニティの義務であり、その質を監督することはコミュニティと共に国の責任である。そして「保育・就学前教育を受けることは子どもの権利である」との認識が浸透するスウェーデンでは、待機児童は過去の問題になりつつあるようだ。

(学校庁[教育庁]) 白石淑江[2009]『スウェーデン 保育から幼児教育へ —就学前学校の実践と新しい保育制度—』かもがわ出版(2009年3月)

³⁷ Statistiska centralbyrån

最後に、スウェーデンと同じように保育と教育の一元化を行いつつも、民間を中心に保育環境を整備してきた英国の様子を説明する。

(3) 幼保一体型保育を民間主導で進める英国

英国では、近年に至るまで保育は家庭で行われるべきとの考えが強く、公費による保育サービスが利用できる機会は非常に限られていた。女性の社会進出や離婚による一人親世帯の増加など家族形態の多様化に伴い、保育ニーズが増加してきたものの、公的な保育サービスは、米国同様、特別な対応が必要な家庭の子どもを対象にしており、それ以外の子どもの保育は民間に任されてきた。そのため現在も、保育サービスは主に民間によって展開されている。

実質的に「男性稼ぎ主モデル」が一般的だった英国では、離婚の増加による母子世帯の貧困や福祉依存が家庭政策上の大きな問題となっていた。民間サービスが主流だった英国では、貧困のために良質の保育・教育サービスへアクセスできないことから貧困の再生産というサイクルが生じていた。そうした母子世帯を中心とした一人親世帯の貧困や社会的排除を断ち切るため、ブレア労働党政権（1997～2007年）は、特に母親の就労を促進するための保育サービスの充実が重要と考えた。

1998年には「全国チャイルドケア戦略（The National Childcare Strategy）」を策定し、①保育サービスの質の改善、②経済的な利用可能性、③アクセスのしやすさ、が目指された。主な内容は、幼児教育と保育サービスの統合、チャイルドケアに関わる職員に対する訓練機会の増加、児童税額控除（Child Tax Credit）など税制を通じた子育て支援や児童手当の増額、4歳児³⁸への幼児教育の保障³⁹、親（特に母親）が働きやすい労働条件の改革⁴⁰、などとなっている。

続く2004年の政策文書「両親の選択、児童のための最善の出発：児童ケアのための10年戦略（Choice for parents, the best start for children: a ten year strategy for childcare）」においても、①全ての子どもが最良の人生のスタートを切れるようにすること、②就労形態の変化に対応し、特に母親が就労してキャリアを積めるようにすること、③就労と家庭生活の両立を図る際に、家族の希望する選択を尊重する、という原則が示された。就労と家庭生活の両立を可能とする選択肢の拡大や、保育サービスの量的拡大、質的改善、経済的な利用可能性、などが再度強調されている。

それらの結果、景気の改善に伴う労働力需要の増加も追い風となり、母親の就業率は1996年の60.7%から2014年には69.6%に上昇。さらに柔軟な働き方を可能とする制度が整備されたことで、子どものいる母親であっても、フルタイムの就労を選択する割合が増えている。就業する母親のうち、フルタイム勤務の割合が1996年の38%から2014年には46%に伸び、短時間

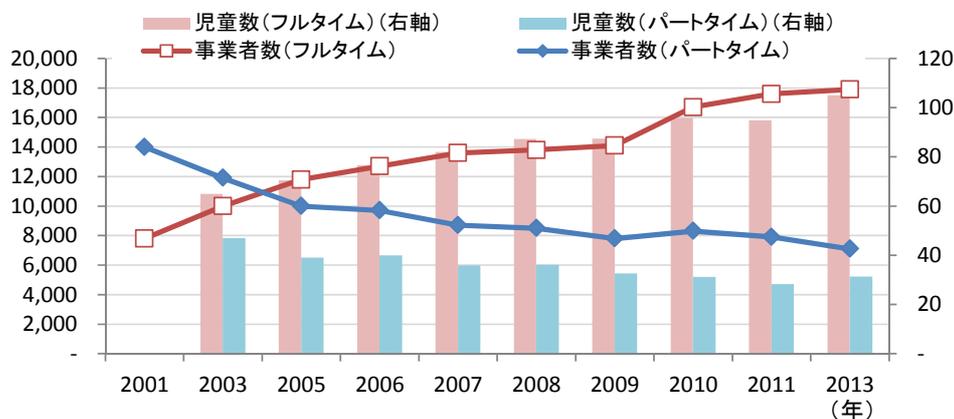
³⁸ 両親が望む場合には3歳児も対象。

³⁹ 困窮地域を中心に、幼保施設の統合や、親への支援サービスを含む、総合的な政府プログラムを実施するモデルセンターが並行して開設されている。

⁴⁰ 親休暇の導入、弾力的な勤務制度の導入等。

の利用が中心だった保育サービスについても、親の就労に対応したフルタイム保育中心へとシフトしていった。児童数もフルタイム保育の利用者が2013年には105万人と、パートタイム保育利用者（31万人）の3倍以上に増えている（図表10）。

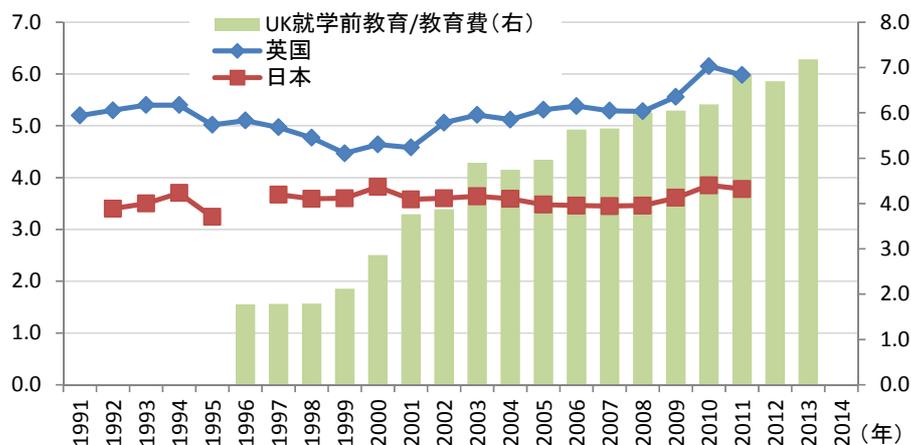
図表10 英国の保育サービス提供事業者数（左）と、利用児童数（右、万人）



(出所) Office for National Statistics より大和総研作成

また、スウェーデンの場合と同様に、1998年に就学前教育と保育（元は保健省の管轄）の行政組織が教育省に一元化され、2000年には就学前教育を行う保育施設が全て教育水準局（Office for Standards in Education、Ofsted）の監督対象となっている⁴¹。さらに、認可施設で行われる教育活動については政府が定めたナショナルカリキュラムを採用するなど、幼保一体の取り組みが進展するとともに、質を保证する制度が整えられていった。2004年から全ての3-4歳児へ週12.5時間提供されていた無償の就学前教育が、2010年には週15時間（年間38週間）に延ばされ、2013年からは低所得世帯の2歳児に対しても提供が開始されている⁴²。

図表11 英国の教育費対GDP比（%、左軸）と就学前教育費の占める割合（%、右軸）



(出所) Eurostat、Office for National Statistics より大和総研作成

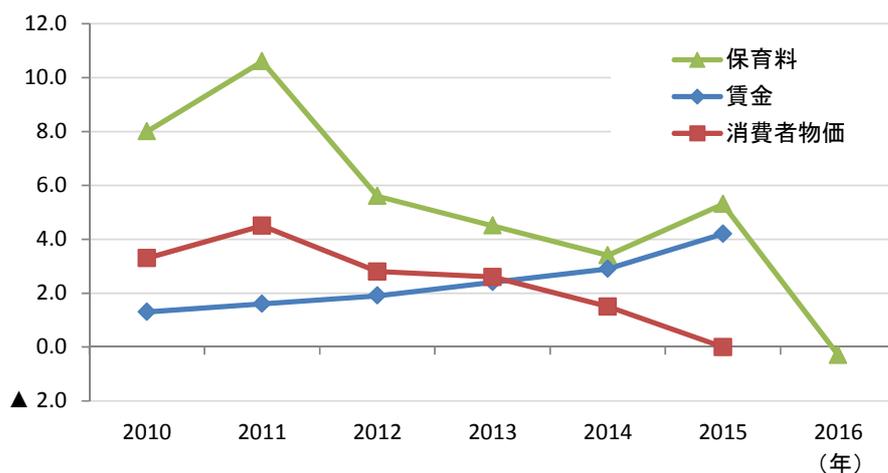
⁴¹ 就学前教育を実施する保育施設の認可・登録、監査、認可施設の改善促進などの責任が、教育水準局の下に一元化された。

⁴² National Audit Office “Entitlement to free early education and childcare” Department for Education

英国の教育費は対 GDP で 1990 年代後半の 5%弱から 2011 年には同 6%に増加。中でも就学前教育が教育費全体に占める割合が 2%弱（1996 年）から 7%（2013 年）に上昇するなど、スウェーデンだけでなく、英国でも就学前教育を重視する考えが広がりつつある様子がうかがえる（図表 11）。

しかしながら近年、「経済的な利用可能性」や、就学前教育を受ける子どもの「機会の平等」という視点からは、限界が指摘され始めている。市場化によって民間を中心に整備してきた保育サービス⁴³の平均価格は、週 217.57 ポンド（2013 年の 2 歳児フルタイム保育、約 36,935 円⁴⁴）に達するなど高騰している⁴⁵。2 歳以下の子どもがパートタイム保育（週 25 時間）を利用した場合の保育料の伸び率は、直近 2016 年は前年比 0.3%のマイナスとなったものの、毎年、物価や賃金の伸びを上回って推移してきた（図表 12）。英国の 2 歳児に対する保育料等の費用は、児童手当や児童税額控除を活用した場合でも、共働き世帯の収入の 34%を占めるなど、OECD 諸国の中でも最も高い負担率となっており（2012 年）⁴⁶、両親のどちらかが就労をあきらめる方が安く済む事態も生じているようだ⁴⁷。

図表 12 英国の保育料、賃金、消費者物価の伸び率（前年比、%）



（注）保育料は 2 歳以下の子どもに対するパートタイム保育の料金。

（出所）Family and Childcare Trust “2016 Childcare Survey”, Office for National Statistics より大和総研作成

また、2006 年に就労世帯に対する保育サービスの提供が自治体に義務付けられたにもかかわらず、2016 年の調査でも 55%の自治体が達成できていない状況であることが指摘されている⁴⁸。

⁴³ 現在、英国の保育サービスの 9 割以上がボランティアセクターを含む民間団体・民間事業者によって提供されており（2013 年、Department for Education “Childcare and Early Years Providers Survey 2013”）、3-4 歳児全体の 38%、2 歳児全体の 56%が、民間が提供する就学前教育を受けている（2015 年、Department for Education “Education provision: children under 5 years of age, January 2015”）。

⁴⁴ 1 ポンド=169.76 円（2013 年度末）

⁴⁵ 保育と教育を一元化しながらも、教育活動に対してのみ無償化を実施しており、無償の範囲（1 日 3 時間程度）以上の保育サービスや教育費については親が負担する。

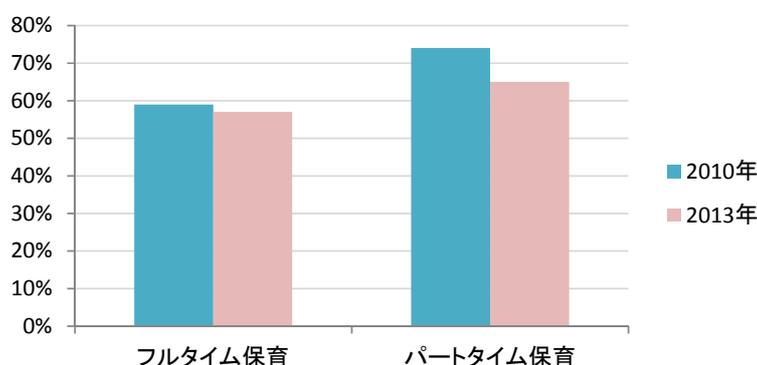
⁴⁶ OECD Family Database

⁴⁷ The guardian “Cost of childcare so high that it does not pay UK families to work” 19 February, 2015

⁴⁸ The Family and Childcare Trust “2016 Childcare Survey”

背景には、フルタイム保育の約半分（2013 年は 57%⁴⁹）、またパートタイム保育の 7 割（2013 年は 65%）の運営費を負担する地方自治体の財政上の問題があるようだ⁵⁰。英国の地方財政は、財源の多くを中央政府に依存している。2010 年の総選挙後に発足したキャメロン政権では、2011 年 1 月に付加価値税率を 17.5%から 20.0%に引き上げたほか、年金支給開始年齢の引き上げ⁵¹、福祉予算の削減⁵²など、増税以上に歳出削減を中心とした財政整理を断行してきた。英国政府は、目標としていた 2019/20 年度の財政黒字化については断念する意向を示しているものの⁵³、一層の歳出削減が進められた場合、中央政府からの地方交付金が減額し、提供する保育サービスに影響することも考えられる（図表 13）。サービスの縮小や利用者負担の増加⁵⁴も懸念されよう。

図表 13 英国の保育事業者の運営費に占める補助金割合



（出所）Department for Education “Childcare and early years providers survey”より大和総研作成

ブレア政権が掲げた就学前教育と一体化を図った保育の充実は、子どもの貧困状況の改善など「多くの面で成果を挙げていると評価する意見は多く見られる」⁵⁵という。また、女性の就労機会の増大という面からの保育環境の整備についても、母親の就業率が上昇するなど、一定の効果が出ているようにも見える⁵⁶。特に、一人親世帯における児童手当と税制上の措置の影響は大きく、保育サービスを含む子育て費用の負担が、世帯収入の 8%（2012 年）に抑制される⁵⁷など、母子世帯の貧困や社会的排除を軽減する仕組みが機能しているようだ。

⁴⁹ Department for Education “Childcare and Early Years Providers Survey 2013”

⁵⁰ 英国では、設置形態や種類に関係なく、教育水準局に認可された施設で就学前教育を提供している場合には、在籍する子どもの数に応じて決められた予算額が、教育省から地方自治体を通して配分される。

⁵¹ 現在はその移行期にあり、2018 年まで男性は現行の 65 歳で据え置かれる一方、女性は 61 歳から 65 歳に引き上げられる。さらに、2020 年までには男女ともに 66 歳へ引き上げられ、2046 年ごろまでには 68 歳にまでに引き上げられる見通し。

⁵² 児童手当、住宅手当、障害手当等の福祉予算に対して名目歳出にシーリングを設定。

⁵³ BBC NEWS web site “Osborne abandons 2020 budget surplus target” 1 July, 2016

⁵⁴ The guardian “Free childcare: Nurseries warn Cameron’s pledge may cost parents more” 1 June, 2015

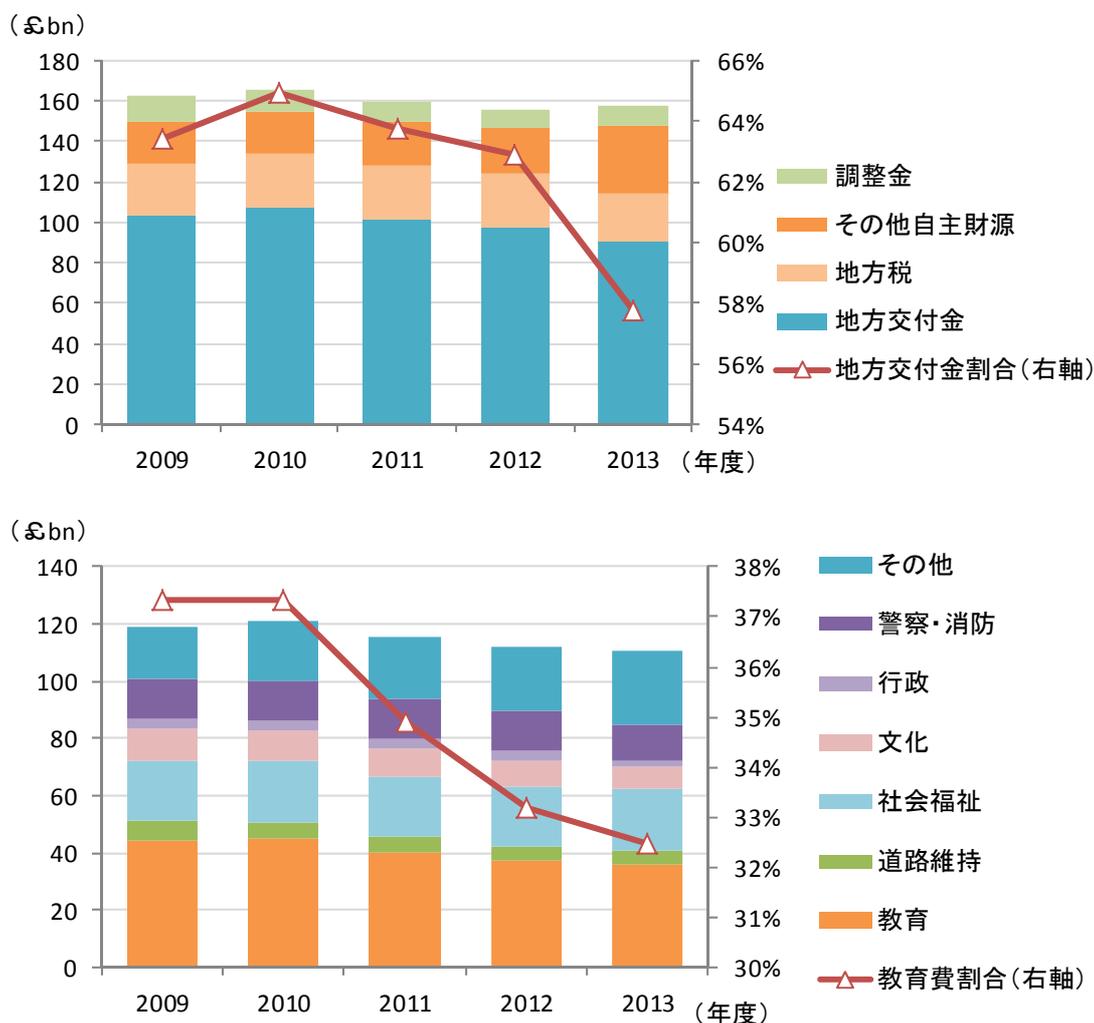
⁵⁵ 所道彦[2007]「ブレア政権の子育て支援策の展開と到達点」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究 No.160』2007 年

⁵⁶ ただし、これらの改善がブレア政権の政策イニシアチブによる成果なのか、単に景気回復による雇用の拡大が影響したのか切り離して議論することは難しいとの慎重な意見もある。また、雇用につながるものが、安定した雇用への定着や生活の安定を意味するわけではない点についても指摘されている。（所[2007]）

⁵⁷ OECD Family Database

その一方、就学前教育の充実に伴う費用の増加が今後も予想される中⁵⁸、政府の方針次第で保育サービスの運用資金が減額される可能性があるなど、中央政府からの交付金で左右される保育サービス提供体制の脆弱さが今後の課題であろう（図表 14）。補助金の削減に対して、営利企業を中心とする民間事業者は、保育料を上げることで対応してきたが、物価や賃金の上昇が限定される中、現状以上の価格の引き上げは現実的でなくなっている。近年では、職員一人あたりの子ども数を増やすことによる対応も検討され始めている⁵⁹が、保育の質を低下させる懸念もあり、将来的な人材育成を期待する保育政策にとっては本末転倒と言えるかもしれない。

図表 14 英国の地方財政：歳入（上）と目的別の経常支出（下）



(出所) Department for Communities and Local Government “Local Government Financial Statistics England No. 25 2015 ”より大和総研作成

⁵⁸ 2016年9月から3-4歳児の無償の就学前教育が週15時間から30時間に倍増されることが計画されている。しかし、3-4歳児の無償教育の時間数が30時間になった場合、保育サービス提供事業者の49%は閉鎖のリスクがあると回答している。(Pre-school Learning Alliance “Childcare providers fear closure over 30-hour offer, survey reveals” 20 April, 2016)

⁵⁹ 2013年1月時点で職員一人あたりの子ども数は1歳以下に対して3人、2歳児に対して4人、3歳以上に対しては8~13人と規定されている。(BBC NEWS web site “Nursery ratios raised ‘to improve standards’ ” 29 January, 2013)

4. 日本の待機児童問題解消への示唆

(1) 量の拡充：規制緩和による民間の参入

諸外国においても、短時間で保育の量的な拡大を実現するにあたり、民間セクターが果たした役割は大きい。圧倒的に不足する保育サービスの量については、フットワークが軽く、柔軟に供給量を増やすことが可能な株式会社や NPO 法人など民間を中心に、拡充を図ることが考えられよう。それには、民間事業者に対する実質的な参入規制⁶⁰を取り除く必要があるだろう。ただし、スウェーデンの取り組みに見られるように、民間の保育サービスに対しても、公立保育所（認可保育所）と同様に、自治体（市町村）による認可・登録や定期的なチェック等を実施する体制を整備することがポイントであろう。自治体が保育の量や質を保証するほか、最終的な実施責任を負うなど、単に利用者を市場に放り出すのではない仕組みを整備していくことが重要と思われる。また、民間中心に保育サービスの整備が行われる場合、保育料の上昇が子育て世帯に過度な負担とならないよう、所得比例と上限価格を組み合わせた負担上限の設定や、税額控除の創設なども併せて検討すべきだろう。

共働き世帯が主流になった現在では、民間の参入を促進することによって保育施設を増加させる必要は当然あるが、スウェーデンのように、ほぼ全ての両親がそれぞれ育児休暇を取得することで、高額な 0 歳児保育を原則行わない国もある。労働時間の短縮や働き方の柔軟化、休暇取得の拡大など、働き方の改革で対応できる部分についても並行して議論を進めるべきであろう。

(2) 質の改善：幼保一元化と保育士確保

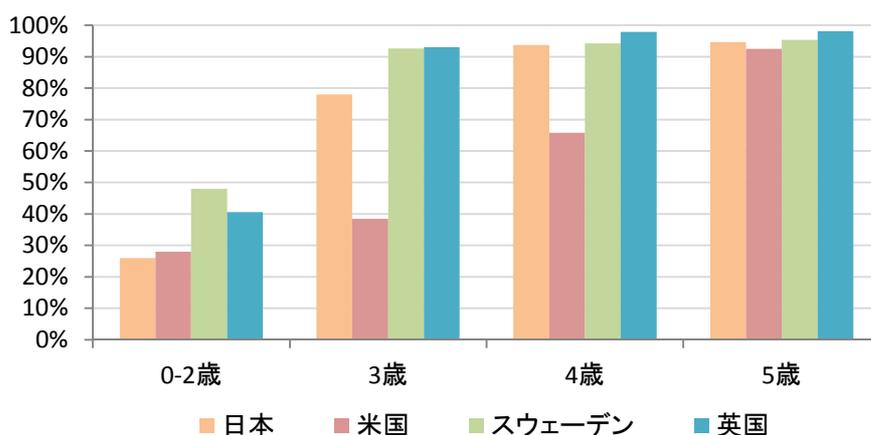
国内ではいまだに、保育所は厚生労働省、幼稚園は文部科学省、また認定こども園（2015 年度から）は内閣府、とそれぞれの所轄が異なり複雑である。2015 年度からスタートした「子ども・子育て支援新制度」では、教育的な側面を強調した幼保の一体的な運営が目指されていたが、行政機関の一元化はおろか、運営自体の統合も実現されていない。保育士と幼稚園教員免許の資格制度についても、統合・互換の動きは乏しいようだ。

諸外国では保育を、親の就労のためだけでなく、将来的な人材育成という意味合いから全ての子どもが享受すべき教育の一環と捉え、就学前教育を提供する保育施設を教育行政官庁で所轄する動きが見られる。そうした国では、親の就労の有無にかかわらず、全ての子どもが保育サービスにアクセスできる権利を保障する方向にシフトしているほか、スウェーデンや英国のように、就学前教育の開始時期を 3 歳以前に設定するなど早期化させている（図表 15）。

⁶⁰ 配当の禁止や内部留保の用途制限、社会福祉法人会計の作成が求められるなど、実質的に株式会社や NPO 法人の参入が阻害されている。（鈴木[2014]）

さらに、保育を担う人材についても、一定の教育を修めた専門家であることが要求されるため、職業的地位の向上や処遇の改善が見られる。池本[2015]⁶¹でも指摘されているように、国内の保育士確保策では、一時的な予算や助成金で賃金上昇や昇給制度の整備を促すなど、即効性を求めた対策が中心であり、持続性のあるものとは必ずしもなっていない。国内でも、就学前教育・保育の専門家として将来のキャリアパスや処遇改善が示されるような、人材供給の在り方を検討する必要があるだろう⁶²。

図表 15 未就学児教育・保育を受けている子どもの割合（2012年）



(注) 0-2歳児について、日本は2010年、米国と英国は2011年の数字。
(出所) OECD Family Database より大和総研作成

日本では待機児童問題について、労働力不足を補うため、また先進国の中で依然残るM字カーブを解消するため、女性の就労促進という観点から検討する傾向が強いが、諸外国では、子どもをどう育てるかという長期的な視点から保育政策を実施する方向に移行している。待機児童問題を解消するには、既存施設の受け入れ定数を増加させるなど小手先の対策に終始するのではなく、将来の貴重な労働力に対して、国がどう育成しようとしているのか、明確に示すことが重要だろう。

⁶¹ 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―」『JRI レビュー 2015 Vol.9, No.28』(2015年9月9日)

⁶² 注釈 61 と同じ。

【経済構造分析レポート】

- ・ No. 45 山口茜「高齢者は都市が好き？－高齢者移住の現状」2016年6月30日
- ・ No. 44 溝端幹雄「所得分配の現状と成長戦略への示唆－若年世代の所得格差の是正が持続的成長のカギ」2016年5月11日
- ・ No. 43 山口茜「労働市場から消えた25～44歳男性－地域間で広がる格差、抱える問題はそれぞれ異なる」2016年4月8日
- ・ No. 42 石橋未来「同一労働同一賃金の議論に不足するもの－「人」重視の戦略で生産性向上を図るスウェーデンを参考に」2016年4月4日
- ・ No. 41 溝端幹雄「生産性を高める新しい雇用慣行－慣行が変化していく条件」2016年3月29日
- ・ No. 40 溝端幹雄「超少子高齢社会で消費を増やすには？－効率的に所得を生み出す経済構造の構築と世代間分配の適正化を」2016年2月29日
- ・ No. 39 山口茜・溝端幹雄「賃金が上昇しない原因－労働需給、雇用形態の変化から考える」2016年2月23日
- ・ 近藤智也・溝端幹雄・石橋未来・濱田真也・山口茜「日本経済中期予測（2015年2月）－世界の不透明感が増す中、成長と分配の好循環を探る」2016年2月3日
- ・ No. 38 石橋未来「人材不足が課題の「介護離職ゼロ」－スウェーデンの取り組みを参考に」2016年1月28日
- ・ No. 37 濱田真也「長期化の様相を呈する世界貿易の停滞－構造的要因の分析と将来の見通し」2016年1月28日
- ・ No. 36 溝端幹雄「設備投資が伸び悩む原因（2）－高まる研究開発リスクを社会全体で分散する仕組みを」2016年1月27日
- ・ No. 35 溝端幹雄「設備投資が伸び悩む原因（1）－業種間の資本蓄積の歪みと製造業が直面する不確実性」2016年1月27日
- ・ No. 34 溝端幹雄「今後10年間の消費市場の展望－コーホート＝データと人口推計を用いた消費の予測」2015年11月20日
- ・ No. 33 溝端幹雄「「人材力」を活かした生産性向上を目指せ－高度人材の育成、雇用流動化、地域人口の集約化による成長戦略」2015年8月21日
- ・ No. 32 石橋未来「高齢者の移住で地方は創生するか－米国のCCRCとの比較でみる日本版CCRCの課題」2015年8月14日

その他のレポートも含め、弊社ウェブサイトにてご覧頂けます。

URL : <http://www.dir.co.jp/>