

「幼児教育無償化の範囲等に関する検討会」

ヒアリング資料

保育園を考える親の会 代表 普光院 亜紀

[保育園を考える親の会とは]



since 1983
働く親のネットワーク。
首都圏中心に400名弱の会員。
情報交換、交流による支え合い。
調査、意見表明、出版。

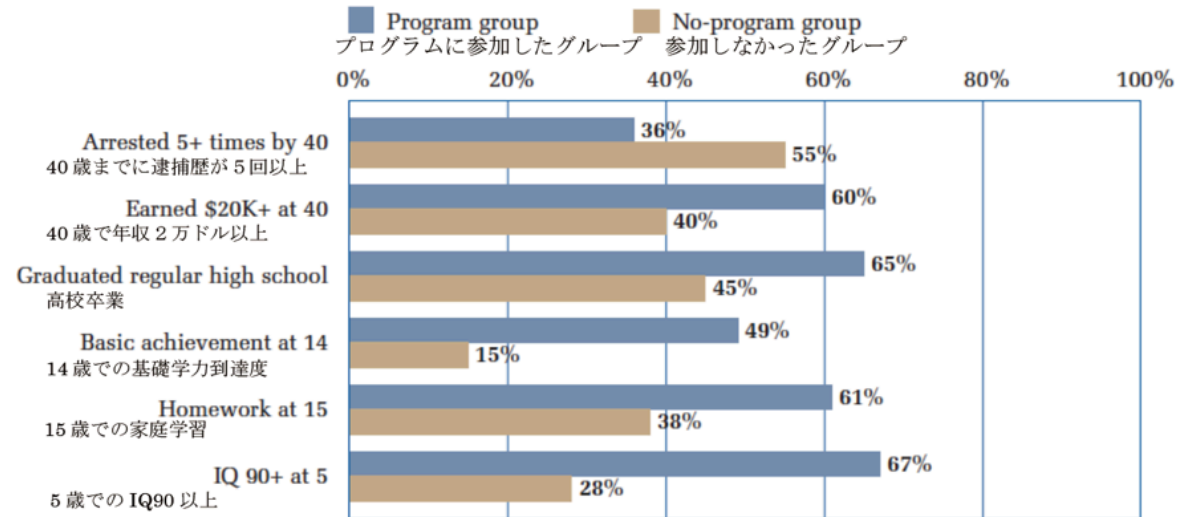
そもそも、になってしまいますが、私たちは
幼児教育無償化に反対です

- 0～2歳児の待機児童対策が切望されているのに、なぜ3～5歳の無償化が先なのか。
- 財源は無限ではない。国の借金を返済するのは、私たちの子ども。
- 幼保は低所得世帯の負担軽減策がすでに実施されており、さらに就園率が高い3～5歳児の無償化の政策的効果はゼロ。（意見書5ページ参照）

幼児教育の無償化は本来、子どものための政策

すべての子どもが質を確保した教育を受けられるという
イコールフットィングを実現するため

ペリー・プリスクールは、アメリカの貧困地域で質の高い幼児教育を実施した社会実験。



〔山口慎太郎氏・労働経済学〕

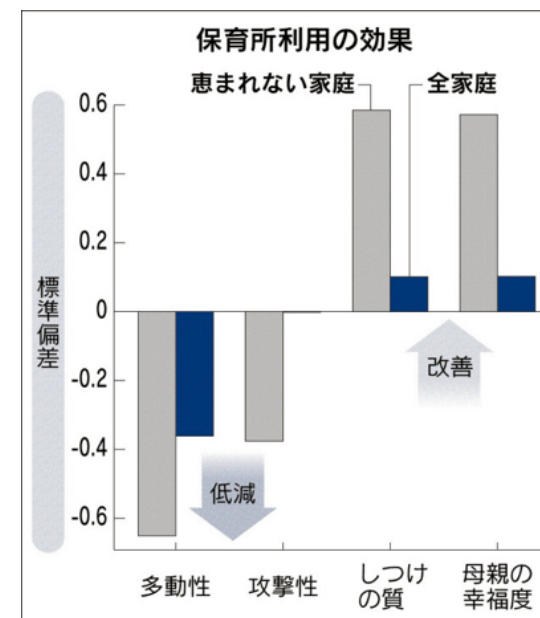
日本でも、社会経済的に恵まれない家庭の子どもが2歳時点で保育所に在籍していたかどうかにより、多動性、攻撃性などに有意な差（在籍児が低い）。



*子育てが苦しい家庭に、3歳未満から保育を提供することに政策的な意義。



待機児童対策＝苦しい家庭が無償あるいは安価で利用できる認可の保育を利用できるようにすることは、本来の「幼児教育の無償化」のねらいに合致する。（意見書4・5ページ参照）



どうしても無償化を実施するなら…

子どもの利益を基準に範囲を設けるべき

[子どもの利益①＝質の確保のために]

- 認可外については、認可同様の基準を満たすことを条件とする。
- **認可・認可外ともに**、年1回の監査を必ず実施し、違反施設は改善しない限り対象としない。

(認可＝幼稚園、保育所、認定こども園、小規模保育、家庭的保育、事業所内保育、居宅訪問型保育)

- 基準の遵守状況（保育士配置・面積・設備）
- 安全・衛生・給食の栄養価等
- 保育士の待遇（保育者人件費比率）
- 保育所保育指針等への準拠

*現行の文書中心の監査を改め、保育内容を見るべき。抜き打ちも必要。

*必要な質の確保を確認できたもののみ「無償化認定施設・事業」とする。

[子どもの利益②＝適正規模の無償化に]

- 無償化する時間を4～5時間分とする。

＊ 先進諸国の無償化は、公的制度のもとの教育（保育）について、**半日程度の時間を対象**としている。

＊ 保育関連事業者からは限りなく無償化要求があるが、**この施策の肥大化により増加する国の借金**は、子どもたちが返済する。

＊ 韓国では、幼児教育の無償化に財源をとられ、保育士の処遇が低迷するなどにより、**保育の質の低下**が問題になっている。（つうしん175参照）

＊ 無償化により保育の**利用時間を助長**することは避けなくてはならない。（費用が浮いた分、長時間保育の利用が促進されるなど）

[子どもの利益③=子どもの平等]

- 無償化の範囲に**所得制限**を設け、その分のお金を、待機児童対策（=幼児教育・児童福祉施策の拡大）、夜間保育の整備、障害児保育の充実などに振り向けてはどうか。

* 認可制度にはすでに、低所得層の保育料を軽減するしくみがあるので、今回の無償化の恩恵を受けるのは、所得の高い層になるため、むしろ子どもの不平等を広げるという指摘もある。

無償化の手法への懸念①

- 都内幼稚園の保護者が、園から「無償化が実施されたら値上げする。実質支払い額は減るので安心して」と言われたという。
- つまり、保育料が公定ではない幼稚園では無償化の一部分が事業者に吸い上げられる可能性があるということ。
- 認可外保育施設についても同様。
- 公定保育料の認可保育も、ほとんどの自治体は国基準の保育料を独自に軽減しているので、その分を値上げする可能性がある。
- これらのお金が、保育の質の向上に使われるのであればよいが、うやむやになり、**8000億円はただ消えて行く**……これを防止する策はあるのか？

無償化の手法への懸念②

- 無償化の費用を自治体に按分するようなことがあれば、**基礎自治体の保育予算が膨張**し、待機児童対策や保育の質に悪影響が及ぶ。
- 基礎自治体に負担をかけるのは、絶対に**×**
- 費用負担が10分の10になっている公立保育所の民営化や職員の非正規化を促進させる恐れ。
 - * 公立保育所は今、障害児や養育困難家庭の保育を率先して担っており、これ以上の減少は児童福祉施策にとって痛手。

そんなことになるなら、そのお金を
保育の質の改善に**直接**役立ててほしい

- 保育士の待遇改善に！

- 保育士不足のために受け入れ減となる保育所もある。
- 大量退職も発生しているが、そもそも経験を積んだリーダーシップをとれる人材の不足も原因している。
- 保育士不足で保育が崩壊する恐れ。
- 保育士の平均賃金をせめて全国女子平均に追いつかせるためには月4万円の賃上げが必要で、追加財源は1378億円。

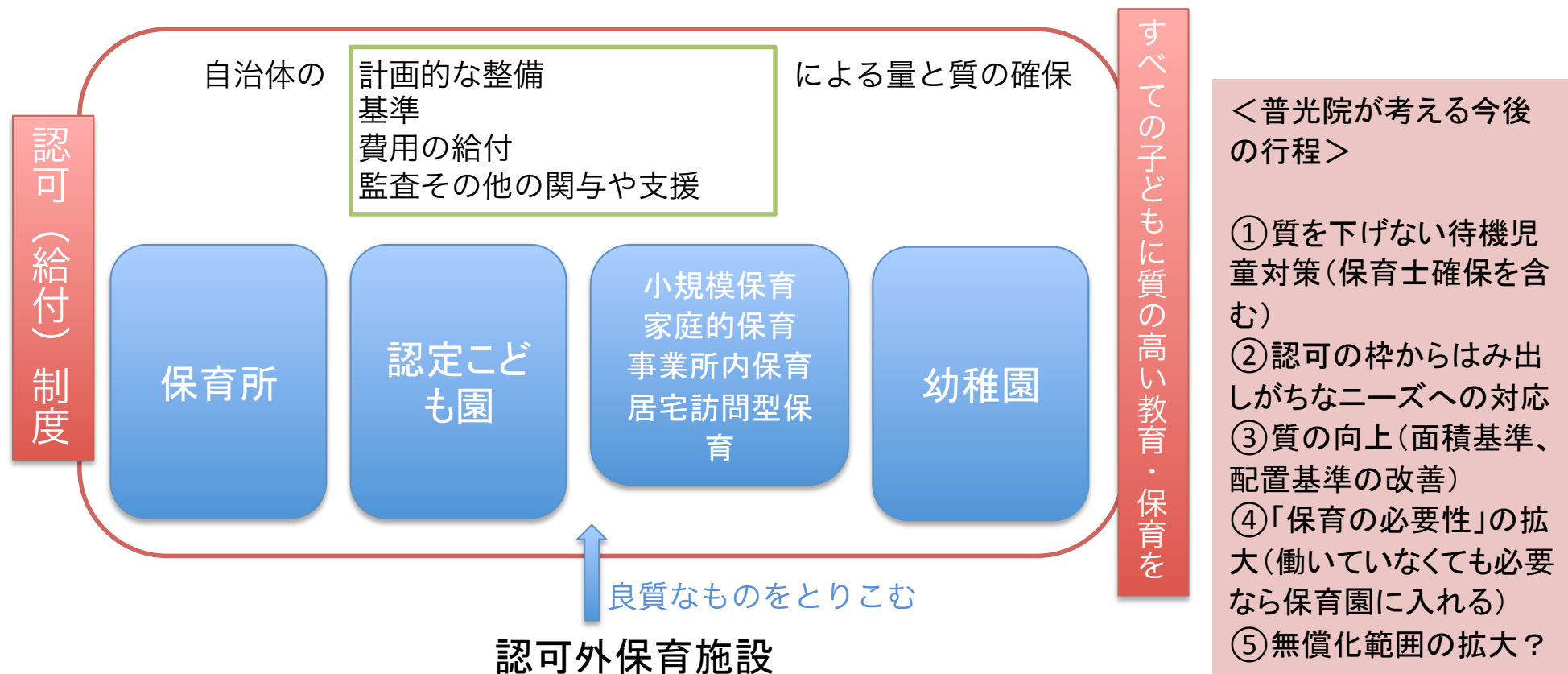
- 保育士の配置基準の改善に！

- 保育士の負担軽減が急務だが、即効薬はこれ。
- 1歳以上の配置基準は諸外国に比べて低すぎる。
- 新制度実施前に予定されていた3歳児15対1の実現を。

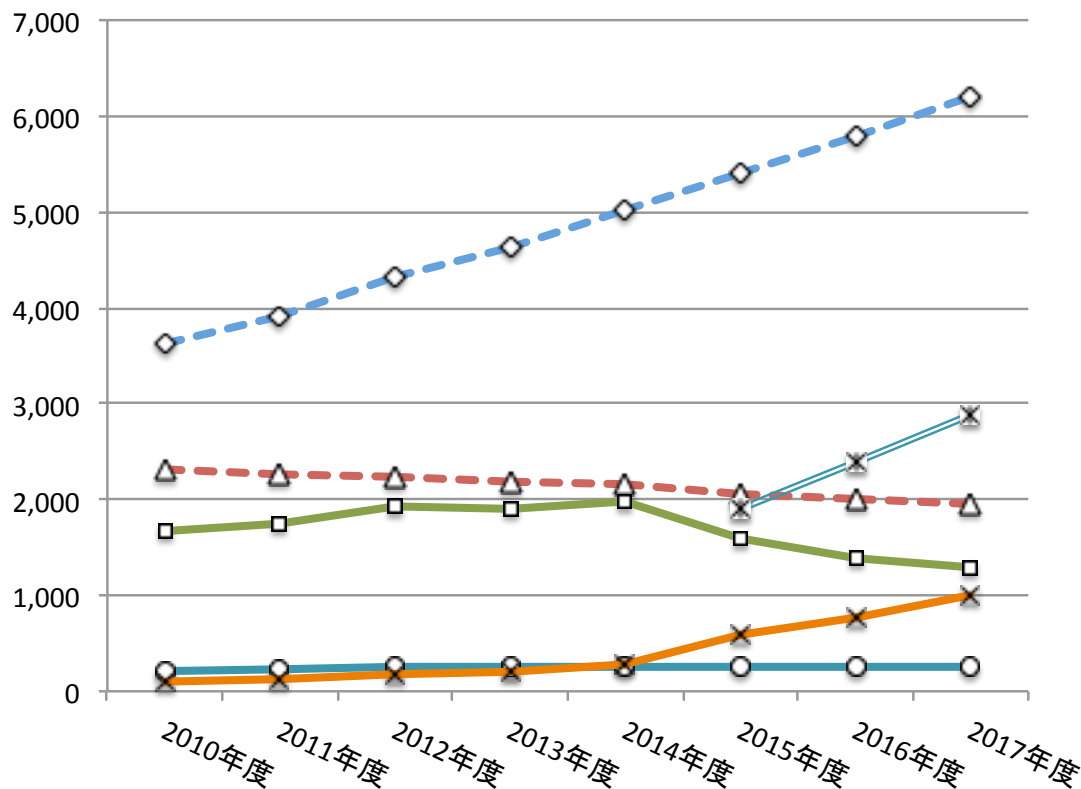
幼児教育（保育）の将来像をどう描くのか？

- 無償化の範囲設定において、**将来像をどう描くか**は非常に重要。
- 子ども・子育て支援新制度は、給付制度（認可）の中にさまざまな保育を取り込み、**量と質の確保をめざしたはず**。

[子ども・子育て支援制度の当初の理念]



100市区の施設数の推移



<参考資料> 施設類型による増減

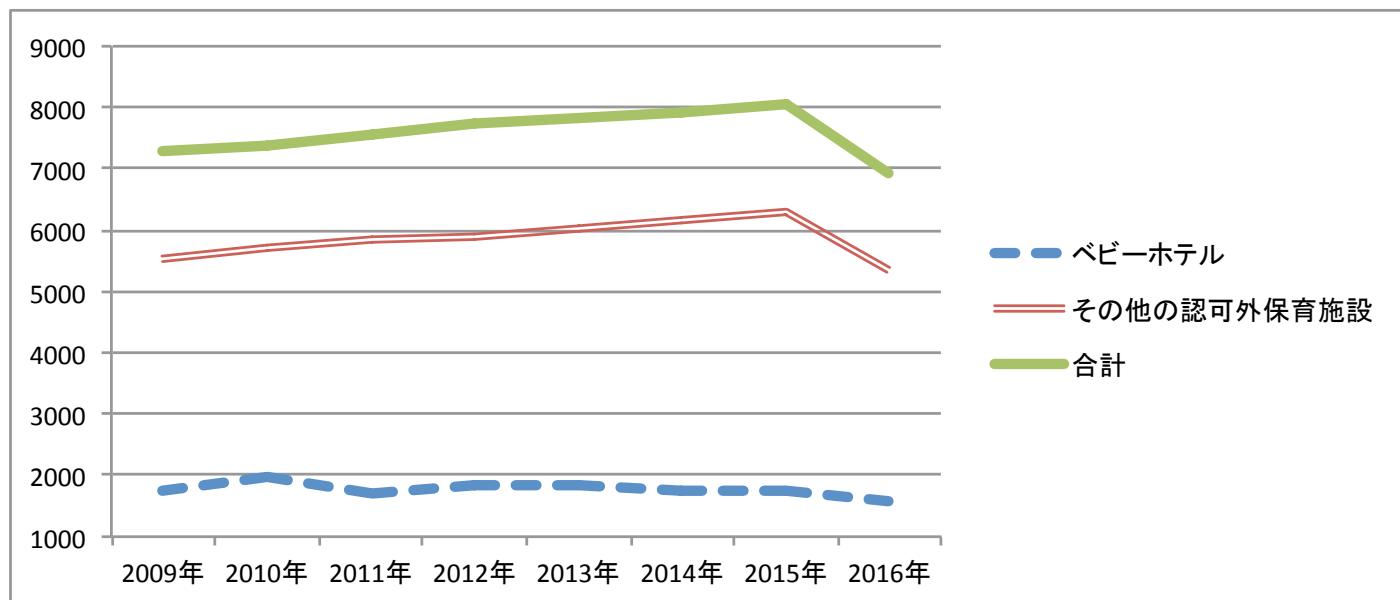
- △ 認可保育所:公設公営
- 認可保育所:公設民営
- ◇ 認可保育所:私立
- × 認定こども園
- ＊ 地域型保育(小規模保育等)
- 認可外助成施設

←保育園を考える親の会
「100都市保育力充実度
チェック」より

2015年からの新制度は、
確かに認可外を取り込んでいる

厚生労働省「認可外保育施設の
現況とりまとめ」より→

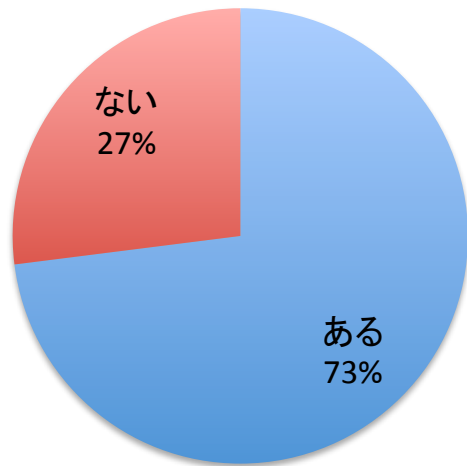
2016年度で1115か所減少。
認可施設・事業への
移行が1081か所。



<参考資料>

自治体の認可外保育施設利用者への補助制度

認可外保育施設利用者への
保育料の補助制度

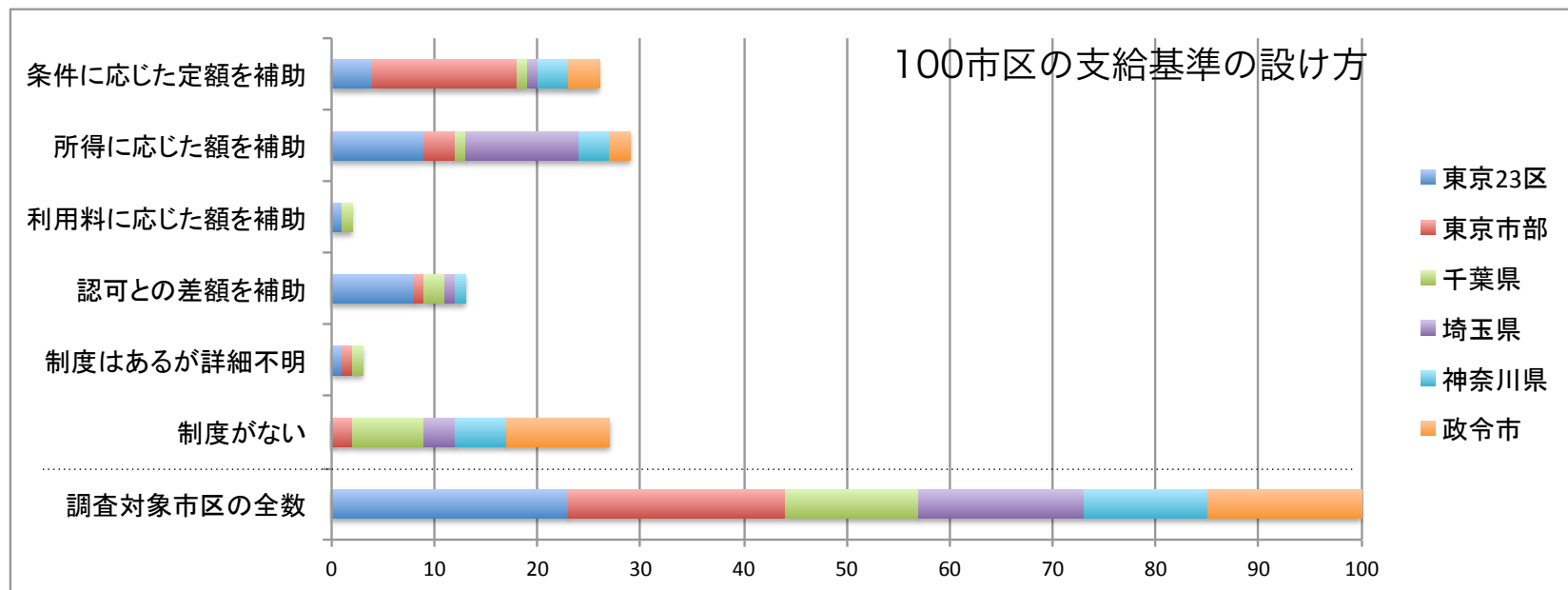


保育園を考える親の会「100都市保育力充実度チェック」より。

制度内容はさまざまだが、下は支給基準をおおまかに分類したもの。
裕福な東京23区は手厚い補助を実施している。

額も自治体によってさまざまだが、1万円～5万円程度の幅の中で
支給しているところが多い（月額、1人当たり）。

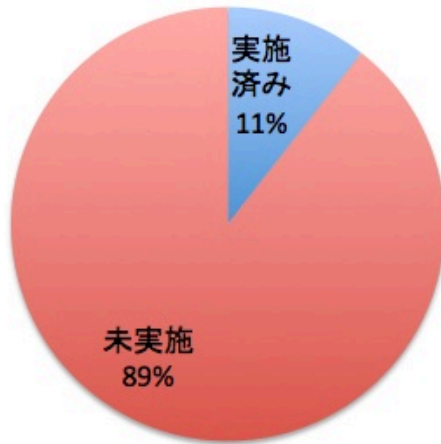
認可（世帯の該当額）との差額の補助では、上限を設けて実差額を
補助しているところがほとんどだが、上限額が非常に低いところ、差
額の2分の1というところもあった。



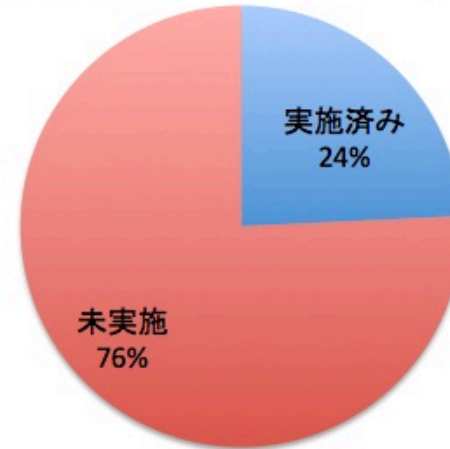
<参考資料>

平成28年度の東京都の監査の実施状況

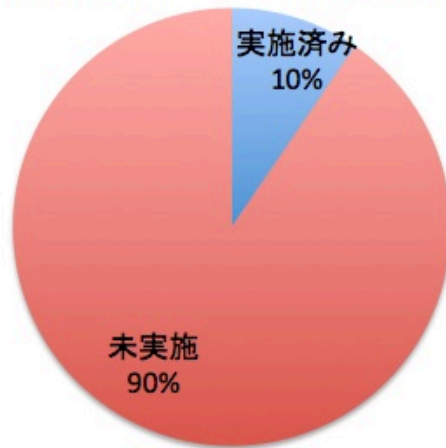
認可保育園（対象2244か所）



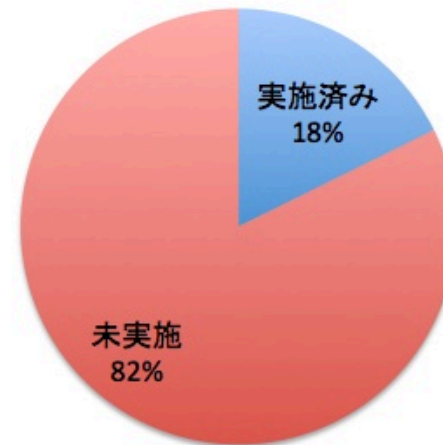
認証保育所（対象672か所）




幼保連携型認定こども園（対象21か所）




ベビーホテルと
その他の認可外（対象1017か所）





だれでも、いつでも入れて、
安心して通える保育園を願うのは、
きっと贅沢なんかじゃない。



大人の都合より、
子どもたちの育ちが
大切にされる社会がいいな。

2017年12月5日

[緊急の意見表明]

待機児童対策を滞らせるような「幼児教育の無償化」は、すべての子どもの育ちを支えるという本来のねらいとは逆の効果をもたらす恐れがあります。まずは、保育の量と質の確保を着実にを行うことを求めます。

保育園を考える親の会

[1] 待機児童ゼロはさらに遠い目標に

2013年からの「待機児童解消加速化プラン」は目標の受け入れ枠を確保したにもかかわらず、待機児童ゼロを達成できませんでした。この間、2015年の子ども・子育て支援新制度のアナウンスが保育ニーズを大きく増加させています。そして、今回の「無償化」のアナウンスは、さらに多くの保育ニーズを呼び起こすこととなります。今このときに、急激なニーズ増を助長することは、切実に保育園を必要としている家庭を、さらに窮地に陥れる懸念があります。(注1)

多くの自治体が、積極的な待機児童対策を講じながらも急激なニーズ増にあえいでいます。その現状をさらに悪化させるような政策を、今、実施することについては十分に慎重であるべきです(注2)

すでに多くの人々が訴えているように、まずは待機児童対策に注力すべきと考えます。

[2] 運営費(公定価格)の切り下げは

待機児童対策を滞らせ、保育の質を低下させます

「幼児教育の無償化」の財源確保に関連して、保育所等の認可の保育施設の運営費(公定価格)を切り下げる検討が行われていますが、これは保育士の待遇改善を妨げ、保育所等の施設整備の余力を奪い、待機児童対策を滞らせるものにほかなりません。(注3)

保育士不足のために定員どおりの園児募集ができない保育施設も現れており、保育士の待遇改善問題は瀬戸際にきています。保育士人材の枯渇は、保育の質にも深刻な影響を与えています。

[3] 「幼児教育の無償化」の政策的効果はマイナス

1962年にアメリカの貧困地域で始められたペリー・プリスクールの社会実験を分析した経済学者ヘックマン教授は、幼児教育への投資は、国家にとって最も費用対効果の大きい教育投資であると述べました(注4)。しかし、現在の日本でのこのような「無償化」は、

本来のねらいとは逆の効果をもつ恐れがあります。

「幼児教育の無償化」の本来のねらいは、貧困など不利な立場にいる子どもが質の高い幼児教育を受けられるようにすることで、子どもにとっての機会の平等を実現できる点、「国益」の観点からは、次世代の健やかな成長を促し、将来の税収を増加させ、福祉や治安のためのコストを低減できる点にあるとされています。

実は、その機能は、すでに現行の認可保育所等の保育料が応能負担（所得に応じた負担）となっていることで、制度的には実現しています。しかし、認可保育所等の数が足りないために、不利な立場にいる子どもがその利益を受けられていません。つまり、「幼児教育の無償化」の観点から今いちばん求められているのは、認可保育所等の保育を必要とするすべての子どもに行き渡らせること、つまり待機児童対策であるはずで

さらに、すでに幼児の就園率が高い（5歳児で96%）日本では、3歳以上児を中心とした無償化策の効果はほとんど期待できません。ここに財源を傾け、切実に求められている0-2歳の保育の量・質の確保が遅れるようなことは避けなくてはなりません。無償化により、中高所得層はその余剰分を教育への支出に回すため、教育支出の格差を広げる可能性も指摘されています。（注5）

〔4〕 質を確保しない無償化は子どもを苦しめる

前述の子どもの機会の平等や、将来の「国益」を実現できるのは、「質の高い幼児教育」であり、「質の低い幼児教育」は逆効果をもたらす恐れがあります。特に、子どもが長い時間を過ごす保育園の人的・物的環境は、子どもの成長発達を左右するものです（注6）。保育士の人材確保も含めた質の改善は、今すぐ実施する必要があります。

認可外保育施設も「無償化」の対象にするという方向性が示されていますが、そうなるのであれば、対象施設には基準の厳守を求め、保育料収入の使途も含めた運営への指導監督を徹底するなど、質の確保策とセットにする必要があります（基準は最低でも小規模保育の基準相当とし、できるかぎり子どもが不適切な環境に誘導されることのないように配慮すべきです）。なお現在、認可外保育施設の認可化が進んでおり、質の向上が期待されていますが、「無償化」が認可化に水をさす懸念もあります。（注7）

〔結論〕 子どものために大きな財源が確保されたことは素晴らしいことです。

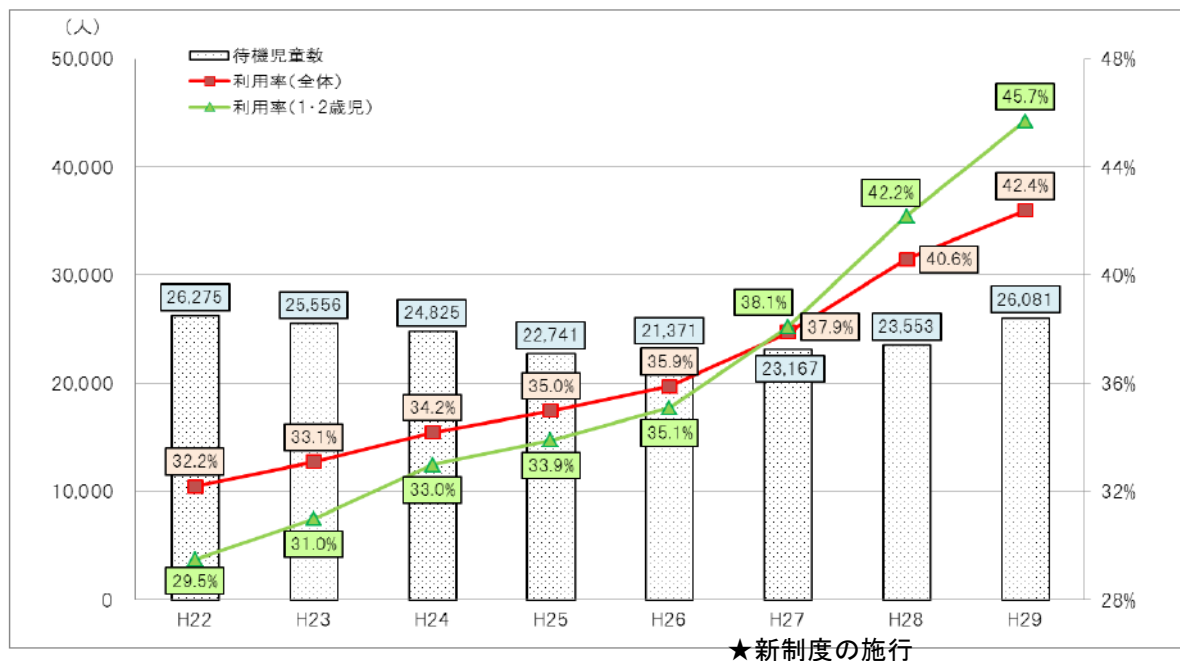
しかし、それはまず保育の量と質の確保に投入していただきたいと思います。（注8）

＜親たちの声から＞

みんなが保育園に入れるようになるためなら、払えるお金は払いたい。
保育の質が下がる「無償化」では、安心して働けない。

注1 「子ども・子育て支援新制度」のアナウンスによる利用率の急増

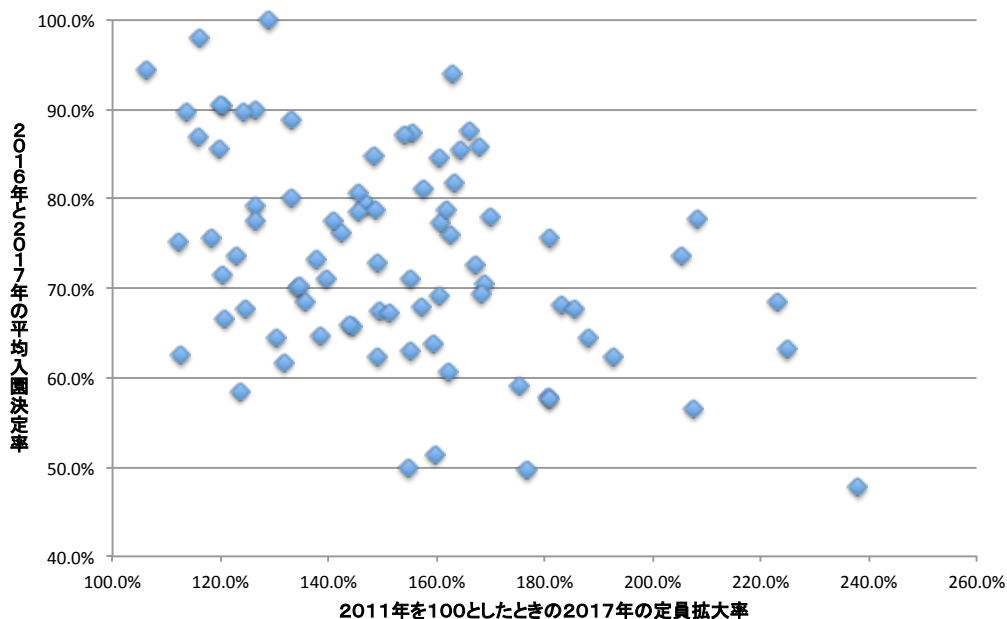
(保育所待機児童数及び保育所等利用率の推移)



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)」より。★は追記。

注2 急激なニーズ増のために、待機児童対策に努力している自治体でも入園事情が改善しない実態

定員拡大率と入園決定率の関係



入園決定率とは、認可の保育所等に新規入園申請した児童のうち入園できた児童の割合。定員拡大率とは、待機児童対策により認可保育所等の定員が拡大した割合。■は首都圏の主要市区および

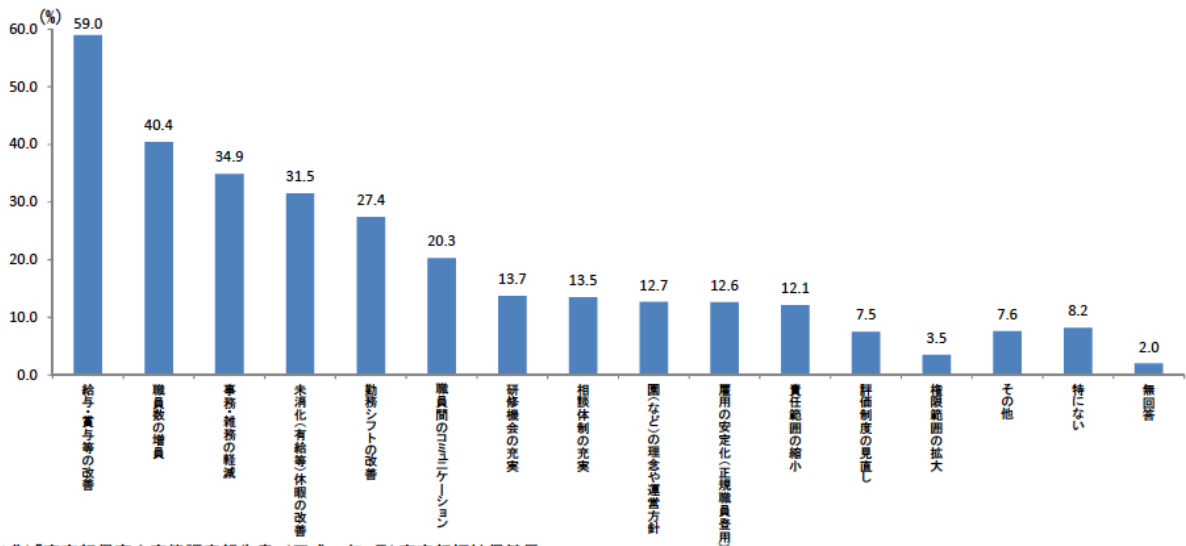
政令市であり、それぞれの入園決定率・定員拡大率を表している。

保育園を考える親の会「100 都市保育力充実度チェック」2011-2017 年度版の数値から作成。

注3 保育士が離職する理由（潜在保育士は 70 万人以上）

保育士における現在の職場の改善希望状況

○ 就業している保育士における現在の職場の改善希望としては、「給与・賞与等の改善」が6割(59.0%)で圧倒的に高い。次いで「職員数の増員」(40.4%)「事務・雑務の軽減」(34.9%)「未消化(有給等)休暇の改善」(31.5%)など、労働条件や職場への不満の高さが見られる。



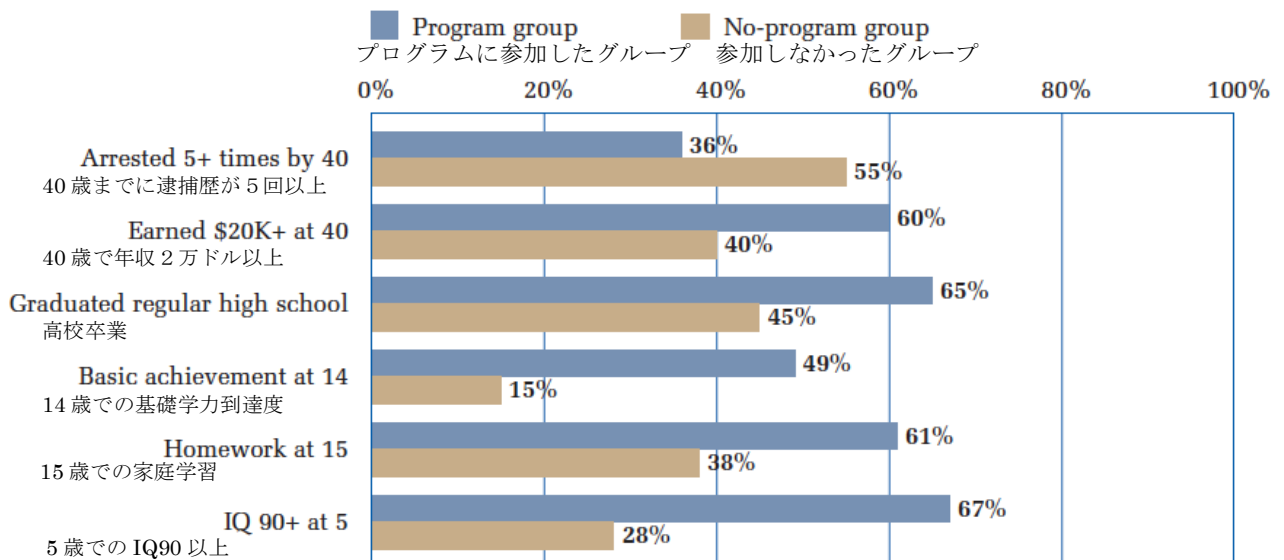
(出典)「東京都保育士実態調査報告書」(平成26年3月)東京都福祉保健局

※ 平成20年4月から平成25年3月までの、東京都保育士登録者で現在保育士として働いている者(正規職員、有期契約職員フルタイム及びパートタイムを含む)を対象

※ 「現在の職場に対して日ごろあなたが改善してほしいと思っている事柄はありますか」(複数回答あり)との質問に対する回答

注4 質の高い幼児教育の効果を 40 歳まで追跡調査したペリー・プリスクールの社会実験

- ・プログラムに従事した教師（保育者）は、公立学校の職員を上回る待遇を受けていた。
- ・3・4歳児5～6人に対して1人の教師が配置されていた。
- ・週1回の家庭訪問による子育て支援が行われていた。



注5 経済学者から「幼児教育無償化」への異論

赤林英夫氏（慶應義塾大学経済学部教授）

「日本で4-5歳の幼児教育を無償化することは、保護者が自発的に行ってきた私的支出を税金で肩代わりするとことに過ぎない。つまり、幼児教育無償化のための公的支出は社会にとっては追加的投資をもたらさず、その結果、社会のリターンはゼロに近い。」

（SYNODOS「幼児教育の無償化はマジックか？——日本の現状から出発した緻密な議論を」）

<https://synodos.jp/education/19911>

山口慎太郎氏（東京大学大学院経済学研究科准教授・労働経済学）

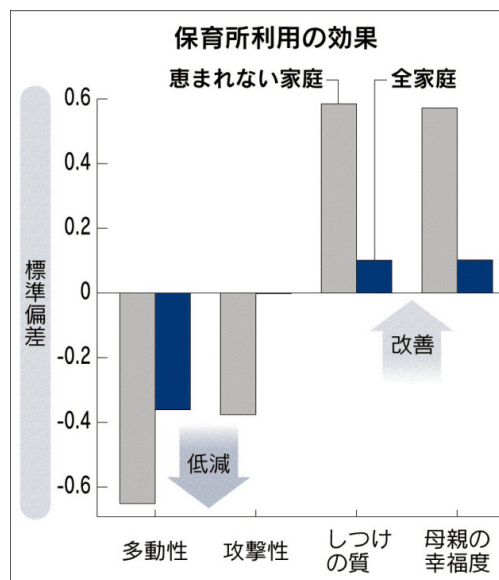
「この研究(*)での最も重要な発見は、社会経済的に恵まれていない家庭の子供の多動性・攻撃性が、保育所に通うことで大きく減少している点だ（図参照）。」

「現在の制度では、保育所の利用料金は世帯収入に応じて低減措置がとられているものの、ひとり親家庭や生活保護世帯を除くと、世帯収入は利用調整の点数にほとんど影響しない。恵まれない家庭といえども、必ずしも保育所利用が優先されているわけではないのだ。これは待機児童が多い地域では特に深刻となりうる。子供の発達への好影響を踏まえると、恵まれない家庭が保育所を利用できるように十分に供給するとともに、優遇措置の拡大を検討すべきである」

（2017年6月22日・日本経済新聞「経済教室 待機児童解消できるか(下) 恵まれない家庭 重点支援」）

<https://www.nikkei.com/article/DGKKZ017926000R20C17A6KE8000/>

*https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2932875



注6 「健康格差」の解消にも「保育の質」が問われる

イチロー・カワチ氏（ハーバード大学大学院・公衆衛生学）

「(日本では所得格差、非正規雇用の増加、子どもの貧困などの問題からくる「健康格差」が広がり、貧困層だけではなく社会全体にネガティブな影響を与えるようになるという予測に続けて)「健康格差」は、自己責任論では解決できません。一見、個人の責任に見える生活習慣、たとえば食生活や運動といったものは、実はさまざまな社会的な決定要因や環境の影響などが入り混じって醸成されることが、公衆衛生学的に十分証明されています。」

「私の考えでは、すでに幼稚園に入学する前から、貧困世帯と富裕世帯では、顕著な格差が生じています。幼少期の生活習慣は人生を左右します。ですので、小学校に入学する時

期には、すでに格差ができてしまっています。」

「早期教育（引用者注：「知育」ではない）は、自己を統制できるセルフレギュレーションに強く関連しています。自己統制は、体力や健康にも強い影響を与えます。なぜかという
と、自己統制力は、健康に悪い生活習慣やタバコなどの有害物質の摂取を避ける、規則正しい食生活をする、といった行動に、すべてつながっているからです。健康状態がよくなる
だけではありません。」

ハフポスト日本版「日本が「長寿大国」と言えなくなる日。ハーバード大教授に聞く、深刻すぎる理由」
http://www.huffingtonpost.jp/2017/12/01/health-disparities-in-japan_a_23292489/?utm_hp_ref=jp-homepage

（引用者注）このためには、専門性を備えた保育士による質の高い保育が必要。望ましい生活環境
の設定、子ども同士の育ち合いも活かした生活習慣づくり、子どもが自ら健康に関心をもつように
促す教育（保育所保育指針には教育の5領域のねらいの1つとして「健康」がある）など。

注7 指導監督基準を満たさない認可外保育施設は多い

（↓指導監督基準は、認可保育施設の最低基準よりも低い。保育士資格者は3分の1以上）

（2）立入調査結果および指導状況

① 平成27年度の立入調査結果

	指導監督基準に適合しているもの	指導監督基準に適合していないもの	計
ベビーホテル	529 か所 (50%)	519 か所 (50%)	1,048 か所 (100%)
その他の認可外保育施設	2,251 か所 (64%)	1,263 か所 (36%)	3,514 か所 (100%)

（↓現在、認可外保育施設は認可に移行する傾向にあり、認可化による質の向上が期待できるが、
無償化がそれを妨げる恐れもある）

<ベビーホテル、その他の認可外保育施設の変動状況、増減理由>

○ベビーホテルの変動状況、増減理由

計 ▲170 か所〔▲18〕

増加理由	●新設・新規把握……………	151 か所〔 179〕
	●移行（※1）……………	45 か所〔 37〕
減少理由	●廃止・休止……………	▲165 か所〔▲161〕
	●転換（※2）……………	▲ 64 か所〔▲ 67〕
	●認可の施設・事業への移行……………	▲137 か所〔▲ 6〕

（認可の施設・事業への移行の内訳）

（単位：か所）

認可保育所（保育所型 認定こども園を含む）	29	小規模保育事業	103
		事業所内保育事業	2
幼保連携型認定こども園	2	家庭的保育事業	1

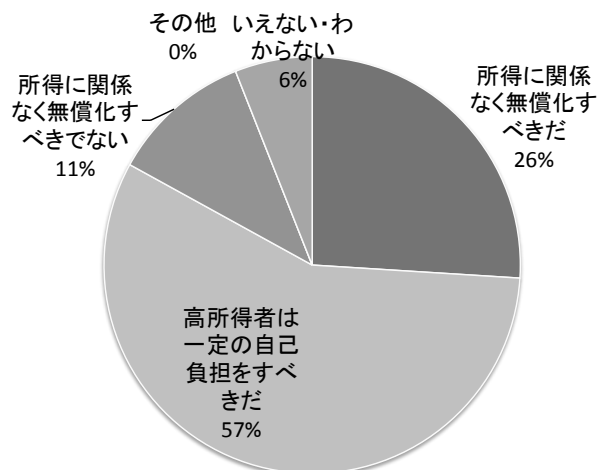
厚生労働省「平成27年度 認可外保育施設の現況取りまとめ」より

注8 「幼児教育無償化」に関する人々の意見

○「#子育て政策おかしくないですか」28,000人分の署名が片山さつき議員に提出された。

○同ハッシュタグでの Twitter 上でのアンケートでは、無償化と待機児童対策のどちらを優先すべきかを尋ね、回答した約6,000人のうち77%が待機児童対策を選んだ。

○日本経済新聞世論調査「政府は3歳から5歳の認可保育所を所得に関係なく無償化する方針です。これについてあなたはどのように考えますか。」



2017年11月26日・日本経済新聞「保育無償化「高所得者は負担を」57% 本社世論調査」より