

RIETI政策シンポジウム

# 保育所と幼稚園への選択と競争の導入 —準市場とサードセクターの再構築

プレゼンテーション資料

2015年2月19日

池本 美香

株式会社日本総合研究所主任研究員

独立行政法人 経済産業研究所 (RIETI)

<http://www.rieti.go.jp/jp/index.html>

# 子ども・子育て支援新制度における国の役割 ～所期の目的実現に向けた課題～

2015年2月19日

RIETI政策シンポジウム

「保育所と幼稚園への選択と競争の導入  
～準市場とサードセクターの再構築」

株式会社日本総合研究所

池本 美香

## ●目次

### 1. 新制度への移行で懸念される問題

- (1) 保育の量的整備の遅れ
- (2) 保育の質確保に関する認識の不足
- (3) 当事者の意向が十分には反映されず
- (4) 自治体・事業者・利用者の事務負担の増大

### 2. 国として取り組むべき課題

- (1) 保育サービス需要そのものの抑制と財源調達
- (2) 統計と調査研究の充実
- (3) 複雑な制度の簡素化と三重行政の是正
- (4) 保育の質向上に向けた制度の一段の改善
- (5) 事務負担軽減に向けた取り組み

## ●参考文献

池本美香「子ども・子育て支援新制度における国の役割」日本総研『JRレビュー』2015 Vol.3, No.22

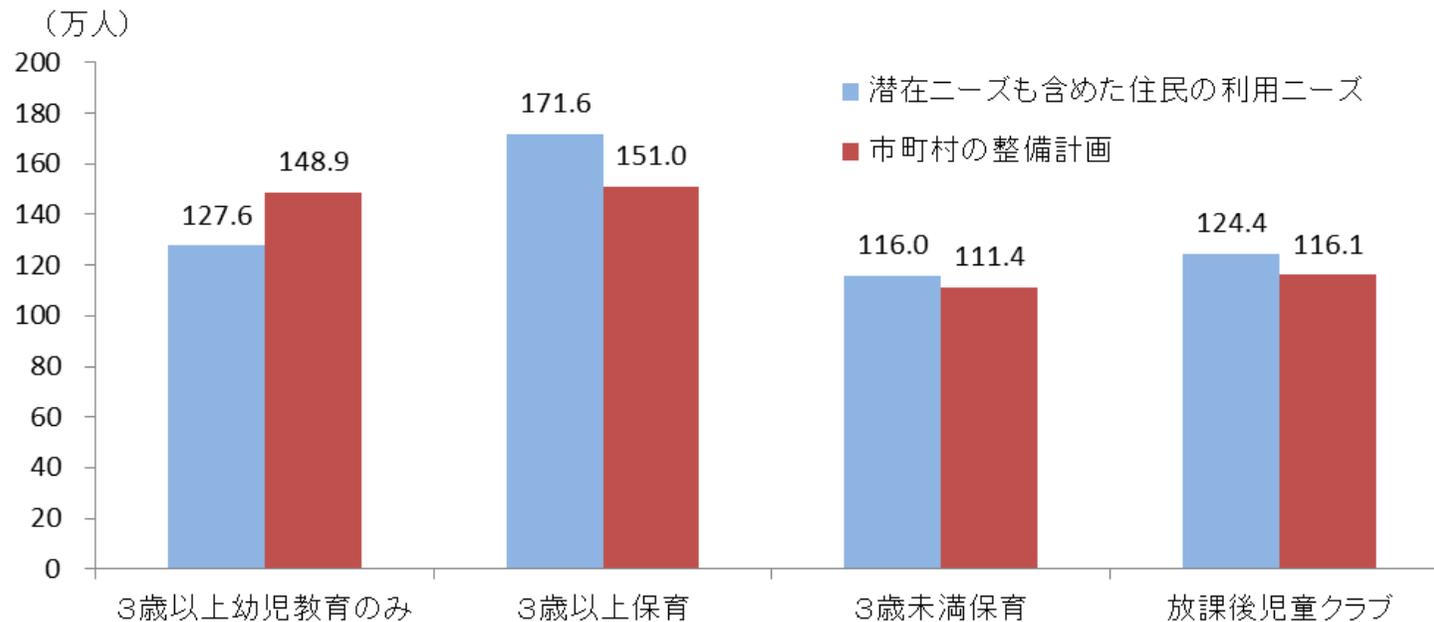
池本美香(編著)『親が参画する保育をつくる—国際比較調査をふまえて』勁草書房、2014年(公益財団法人生協総合研究所2013年度プロジェクト成果物)

池本美香「幼児教育・保育分野への株式会社参入を考える—諸外国の動向をふまえて」日本総研『JRレビュー』2013 Vol.4, No.5

# 1. 新制度への移行で懸念される問題

## (1) 保育の量的整備の遅れ

潜在ニーズも含めた利用ニーズと市町村の整備計画(2017年度)



(資料) 内閣府「子ども・子育て会議」(2014年11月28日)資料1参考資料「市町村子ども・子育て支援事業計画『量の見込み』『確保方策』調査集計結果」

■ 株式会社の参入制限の原則禁止は守られるか

■ 幼稚園の認定こども園化への懸念

幼保連携型は所管が一元化されたが、補助金面でのインセンティブ不足  
保育の長時間化に対する懸念(保育認定で11時間が「保育標準時間」に)  
私立学校としての自由度の制約(応諾義務)

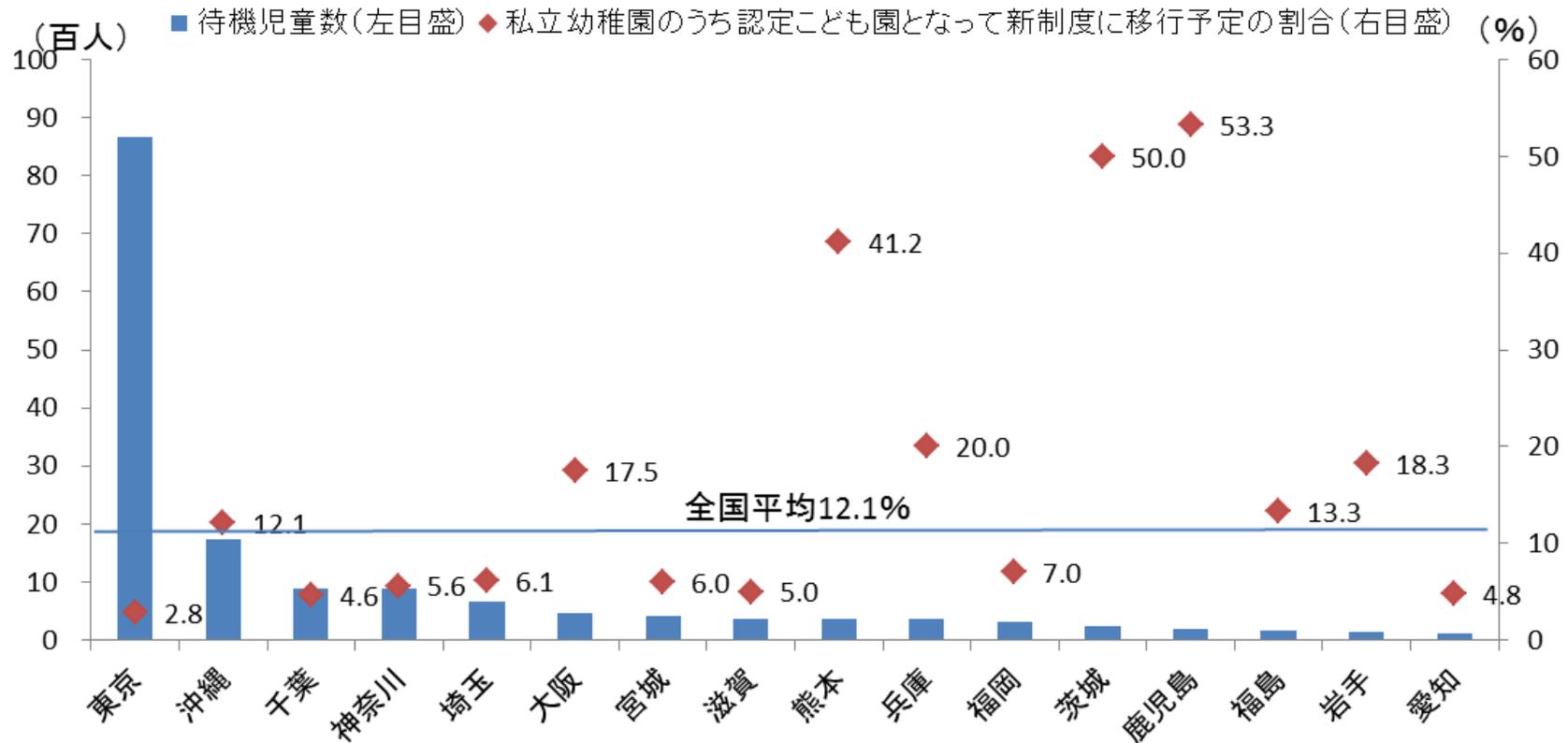
■ 小規模保育への参入インセンティブ不足

補助金面でのインセンティブ不足  
連携施設の確保困難  
継続利用ができなくなるケース(保育認定、応諾義務)  
認可を目指す認可外保育施設への支援の効果

■ 学童保育のニーズ充足は市町村に依存

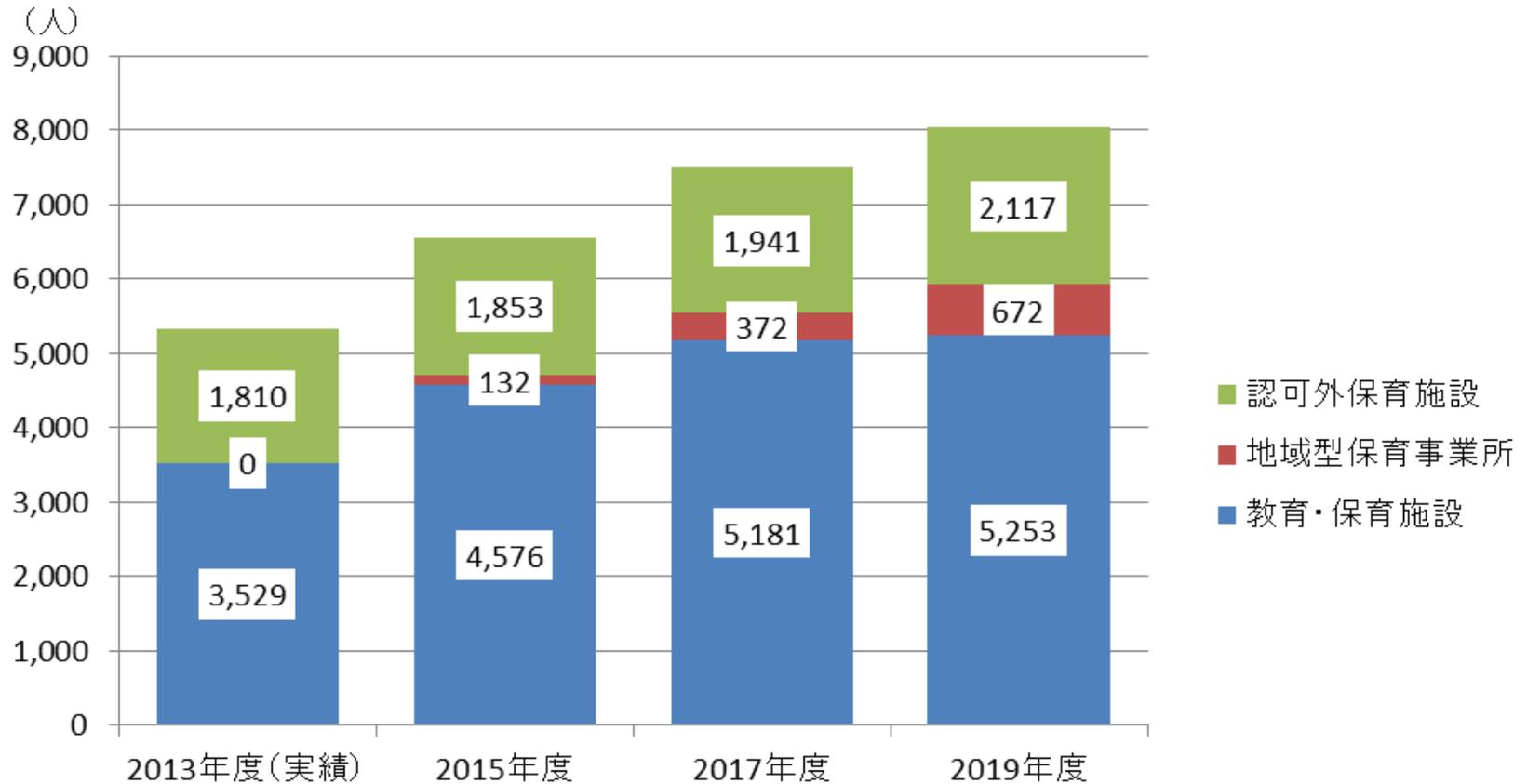
利用ニーズと確保量のギャップ  
高学年のニーズにどう対応するか  
全児童対策による質低下の懸念

## 保育所待機児童数と私立幼稚園の認定こども園への移行予定割合 (待機児童数100人以上の都道府県)



(資料) 文部科学省「私立幼稚園(認定こども園を含む)の子ども・子育て支援新制度への移行に関する意向調査(2014年9月29日)、厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ(平成26年4月1日)」

## 東京都世田谷区における1～2歳児保育の確保方策



(資料)世田谷区「世田谷区子ども計画(第2期)答申(案)(たたき台)」2014年10月  
 (第1回子ども・子育て会議資料)

## (2)保育の質確保に関する認識の不足

### ■第三者評価の費用補助・義務化は自治体により異なる

全国の受審率は4.3%だが、費用補助のある東京都では33.1%(2014年度)  
海外では受審と結果の公表を義務付ける動き(イギリス、ニュージーランドなど)

### ■学童保育の質の議論が必要

「放課後子ども総合プラン」により学校施設を活用する方向  
大規模集団、おやつのない全児童対象の放課後対策の問題

## (3)当事者の意向が十分には反映されず

### ■子ども・子育て会議の自治体間格差

メンバーの選定に偏り

### ■施設レベルでの意向反映の仕組みが不在

社会福祉法人保育所に対する評議員会設置義務付けの動き  
海外では親代表と運営側が協議する親協議会等の設置義務化の動き

#### (4)自治体・事業者・利用者の事務負担の増大

##### ■制度は複雑化し三重行政に

当初はこども園に一本化、財政および認可の二重行政の解消、公平性確保の方向

結果は内閣府も加わった三重行政

さらに新制度の枠外に幼稚園や認証保育所等がかなりの数に

複雑な制度ゆえに利用者支援事業も追加

##### ■参照可能な基本的統計の不足

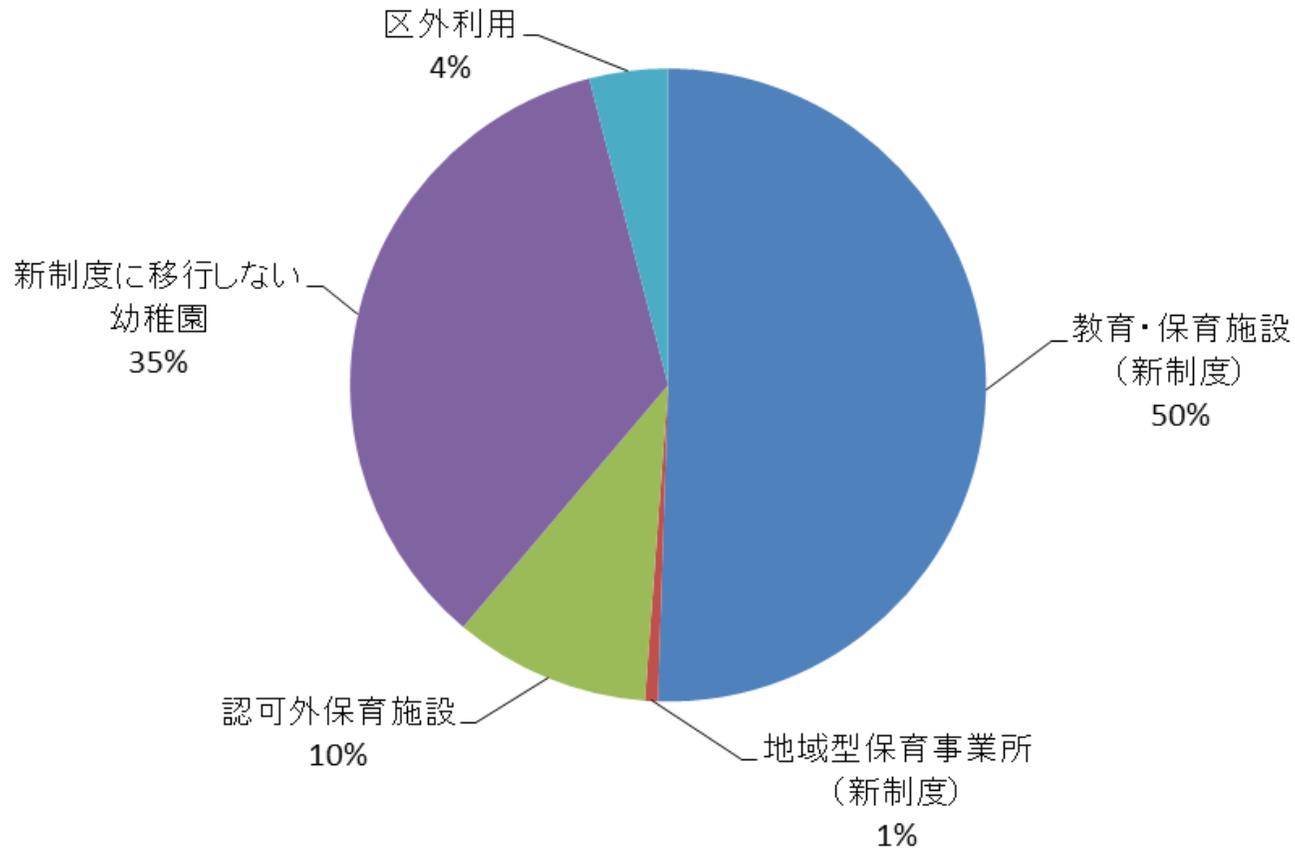
実施主体は市町村だが、市町村の状況を把握する統計が不十分

(保育料、保育時間、園庭のない保育園割合、高学年の学童保育利用率、保育者の収入、市町村の保育所に対する財政支援措置、指定管理者の導入状況など)

##### ■書式やシステムにおけるデフォルト不在

申請書類の書式等のひな型が国から示されないなど、自治体の事務負担が増大

## 世田谷区の保育確保の内容(2015年度)



(資料)世田谷区「世田谷区子ども計画(第2期)答申(案)(たたき台)」2014年10月  
(第1回子ども・子育て会議資料)

## 2. 国として取り組むべき課題

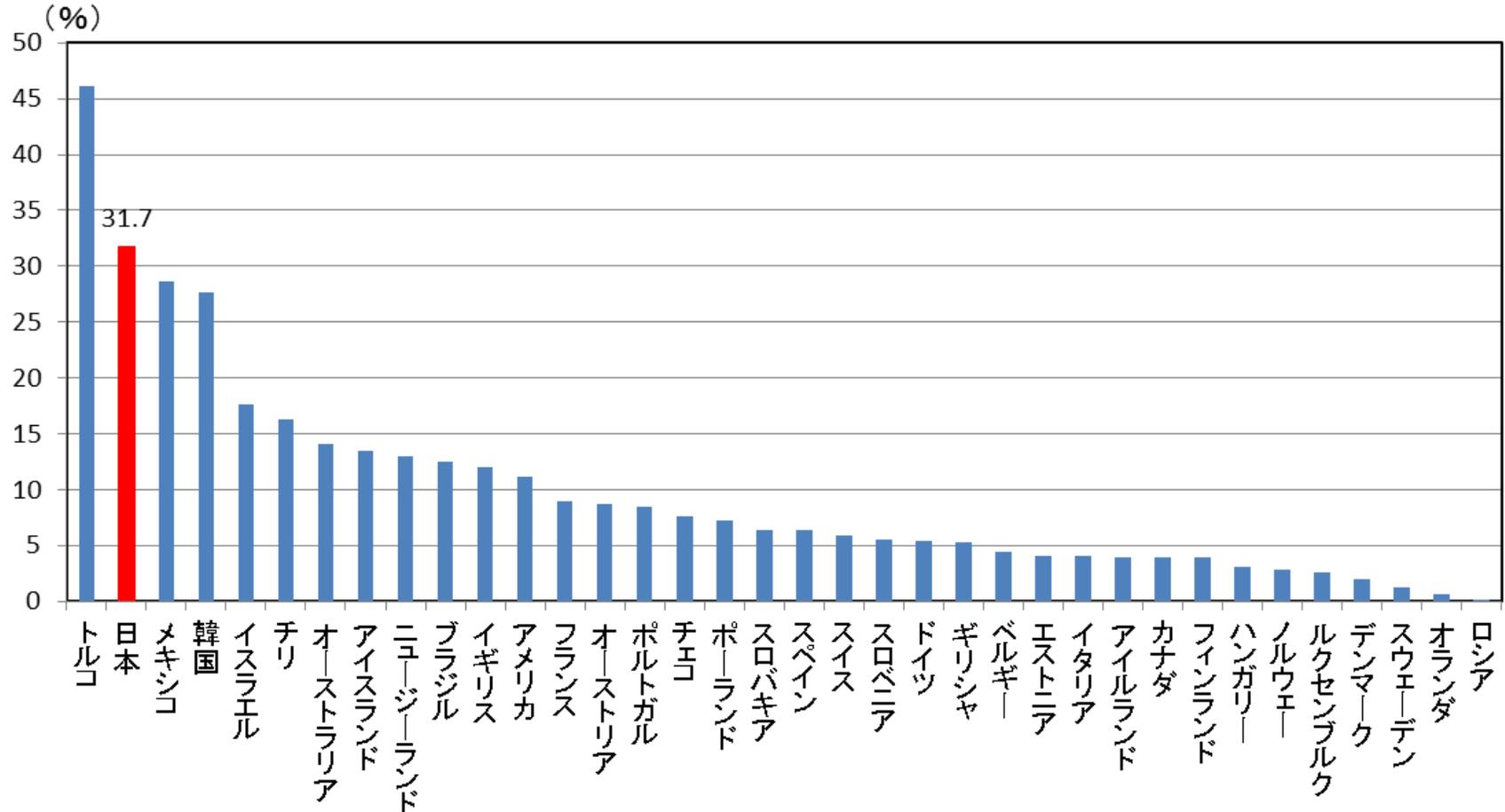
### (1) 保育サービス需要そのものの抑制と財源調達

日本は長時間労働の割合が高く、働き方の柔軟性も乏しいという問題  
子ども一人当たりの保育時間を短くして、保育の質向上に財源を回すべき

### (2) 統計と調査研究の充実

国は自治体間格差の状況や全国的な動向を把握し、新制度の効果を証明する必要  
海外では自治体間格差をデータで国が示すことで、自治体の積極的な取り組みを期待  
海外では保育への予算投入が、その後の子どもの能力向上につながることを調査研究で証明  
財源確保に向けた合意形成につなげる(ニュージーランドの国の縦断調査Competent Childrenなど)  
自治体、保育施設、親向けに統計や調査研究にもとづく情報提供の充実が必要  
【イギリス】国の評価機関で得た情報をもとに「優れた取り組み」の施設を毎年認定。その評価レポートを親や保育者がウェブ上で閲覧できる。  
【ドイツ・バイエルン州】州立の幼児教育研究所が、言葉の教育や異文化間教育などについて研究し、保育施設や親向けの冊子を配布。優れた革新的な実践例を収集整理してホームページで紹介。

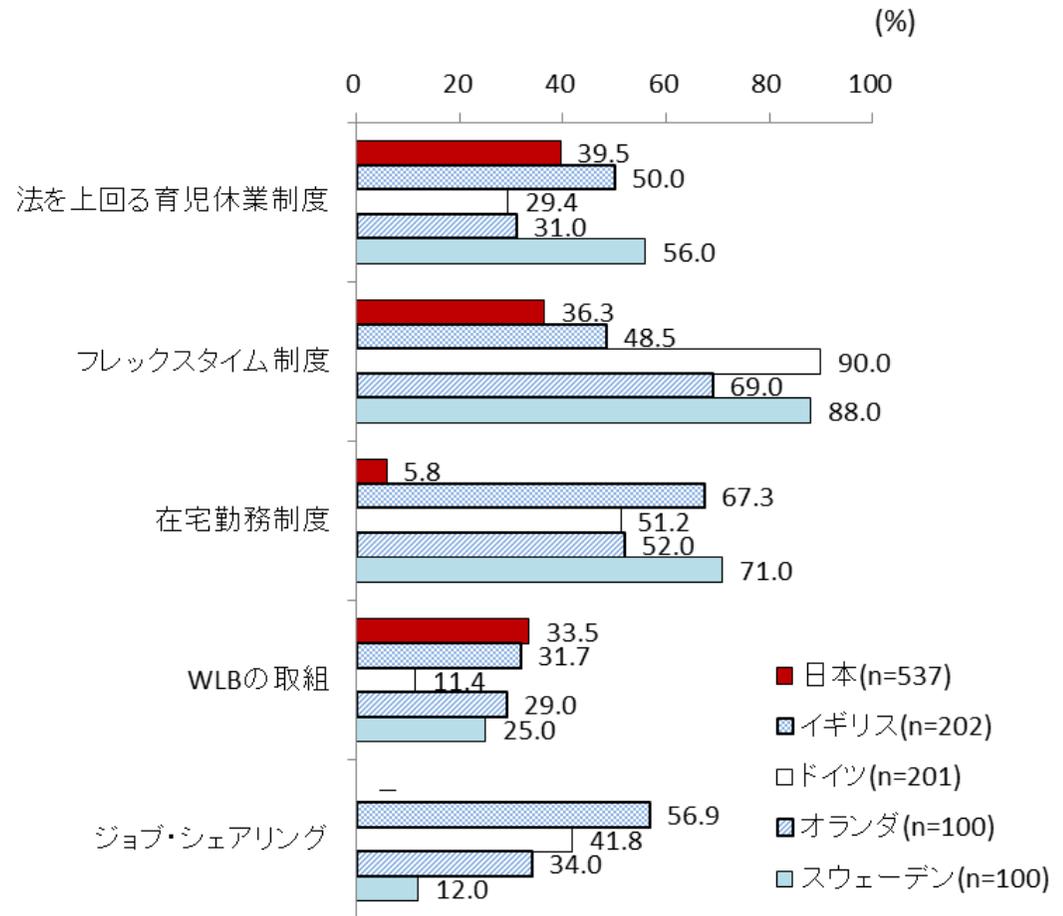
## 長時間労働（週50時間以上）の割合



(注) 2011年もしくは最新のデータ。

(資料) OECD Better Life Index

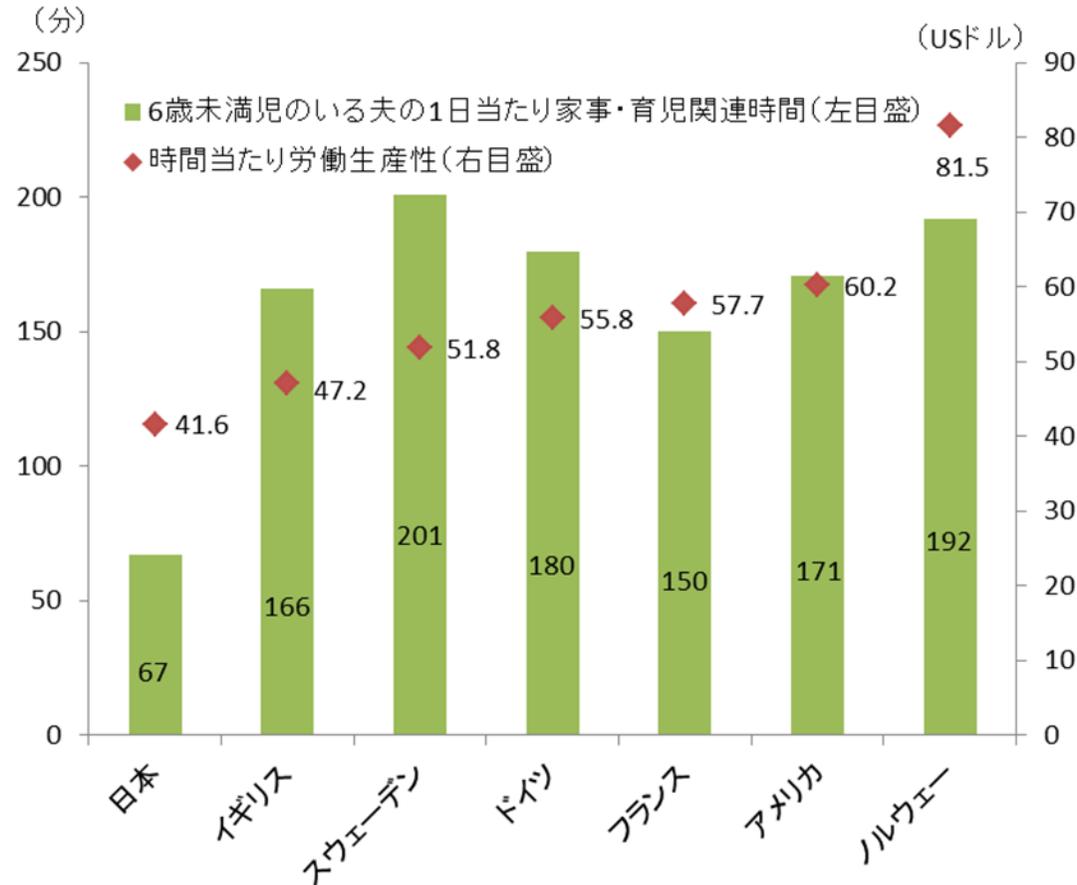
## 働き方の柔軟性につながる制度の実施状況



(注) 調査対象は従業員数250人以上の企業。「WLBの取組」とはワークライフバランスを推進するための方針の明確化や推進組織の設置をさす。「ジョブ・シェアリング」とはフルタイム勤務者1人で担当する職務を2人以上で分担し、評価・処遇もセットで受ける働き方だが、日本ではケースが極めて少ないため質問していない。

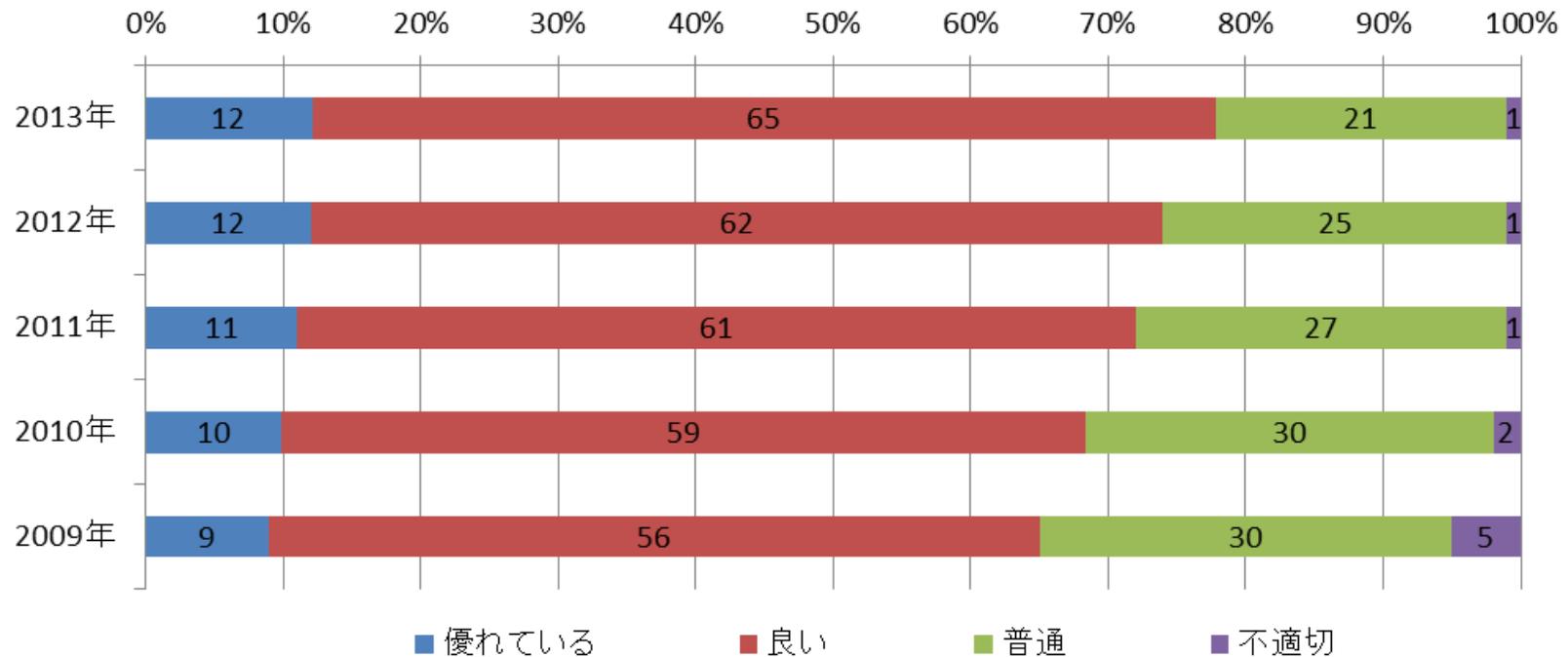
(資料) 経済産業研究所・内閣府経済社会総合研究所「仕事と生活の調和に関する国際比較調査」

## 父親の家事・育児時間と時間当たり労働生産性



(注) 家事・育児関連時間は平成25年版男女共同参画白書、労働生産性は日本生産性本部「日本の生産性の動向2012年版」による。

## 国の評価機関(Ofsted)による保育施設の評価結果(イングランド)



(資料)Ofsted(2014) Figure 2  
 (注)各年8月31日までのデータ。

### (3)複雑な制度の簡素化と三重行政の是正

海外では保育制度改革において「行政の合理化」を重視(ニュージーランドなど)

日本も三重行政の無駄をなくすことで、予算を有効活用すべき

利用の権利を限定して保育認定を行うことは得策か

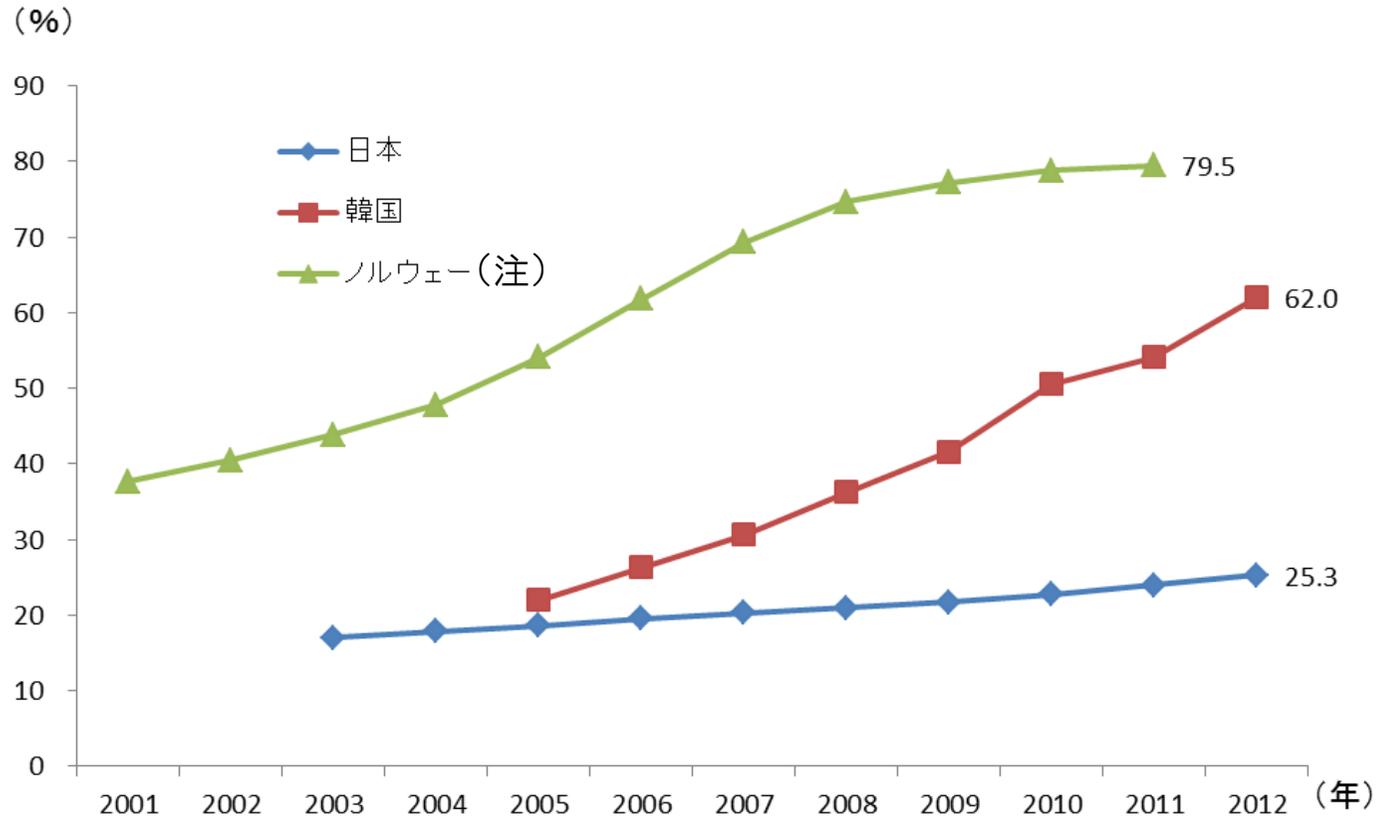
海外ではすべての子どもに保育所に通う権利を保障する動き

入園のポイント計算の行政事務や、ポイント稼ぎのための0歳児保育利用の無駄

教育制度の一環として保育を捉えることで、保育の質向上の議論も活発化するメリット

学校担当省庁が乳幼児の保育を所管する国が増加

### 3歳未満の保育所利用率の推移



(注) 日本・韓国は3歳未満、ノルウェーは1, 2歳。日本の利用率には認可外保育施設が含まれていない。  
 (資料) 厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」、韓国保健福祉部『保育統計』、韓国安全行政部『住民登録人口統計』、Statistics Norway, Facts about Education in Norway 2013

## (4) 保育の質向上に向けた制度の一段の改善

### ■ 提供形態の一段の多様化

海外では保育の質向上に関して、保育者だけに頼らない

親を保育の「消費者」でなく「生産者」と位置付ける新しい保育のかたち

海外では親がボランティアで保育参加や掃除・修繕等を行うことで、限られた予算で保育の質向上を図る動き。さらに、親に保育の質をチェックしてもらい、親からの情報を質の維持・向上に生かす。保育者の負担軽減の観点から、親同士の交流を促進し、親の助け合いによる問題解決をねらう。

【日本の共同保育所(ごたごた荘)】定期的に子育てについて話し合う会議。連絡帳は誰でも読め、誰でも書き込めるしくみ。新しい園舎の場所探しにも親が協力。

### 学童保育の多様化

家庭的学童保育、事業所内学童保育、子連れ出勤の促進、ボランティアによる放課後支援(とやまっ子さんさん広場事業など)、小屋付の公園(フィンランドのLeikkipuisto)、道路を放課後に遊び場として活用(イギリスのPlay streets)、卒園後も放課後に利用できる保育園、長期休暇限定の大学内学童保育、親の預かり合いの促進など

### ■ 第三者評価の義務付け

保育の質に関する評価と情報公開が不可欠

ただし現行の第三者評価制度は、評価機関の質、評価結果の信憑性の問題

## ■当事者の意向反映の仕組みづくり

### 親の意向反映

親の代表を含む親協議会等の設置義務化、親の代表に意見を伝える親の会の設置義務化など  
親や住民からの苦情・要望・提案を積極的に受け付け、改善につなげるしくみが必要  
海外では、親が自ら運営する施設も一定の割合を占め、利用者の満足度が高い傾向

### 保育者の意向反映

保育者のワークライフバランス、養成・研修のあり方の議論

### 子どもの意向反映

【ノルウェー】保育園における子どもの意向反映の必要性を保育園法で明記

【イギリスの学童保育】子どもの意見でおやつを改善、子ども会議で運営のあり方を見直すなどの事例

## (5)事務負担軽減に向けた取り組み

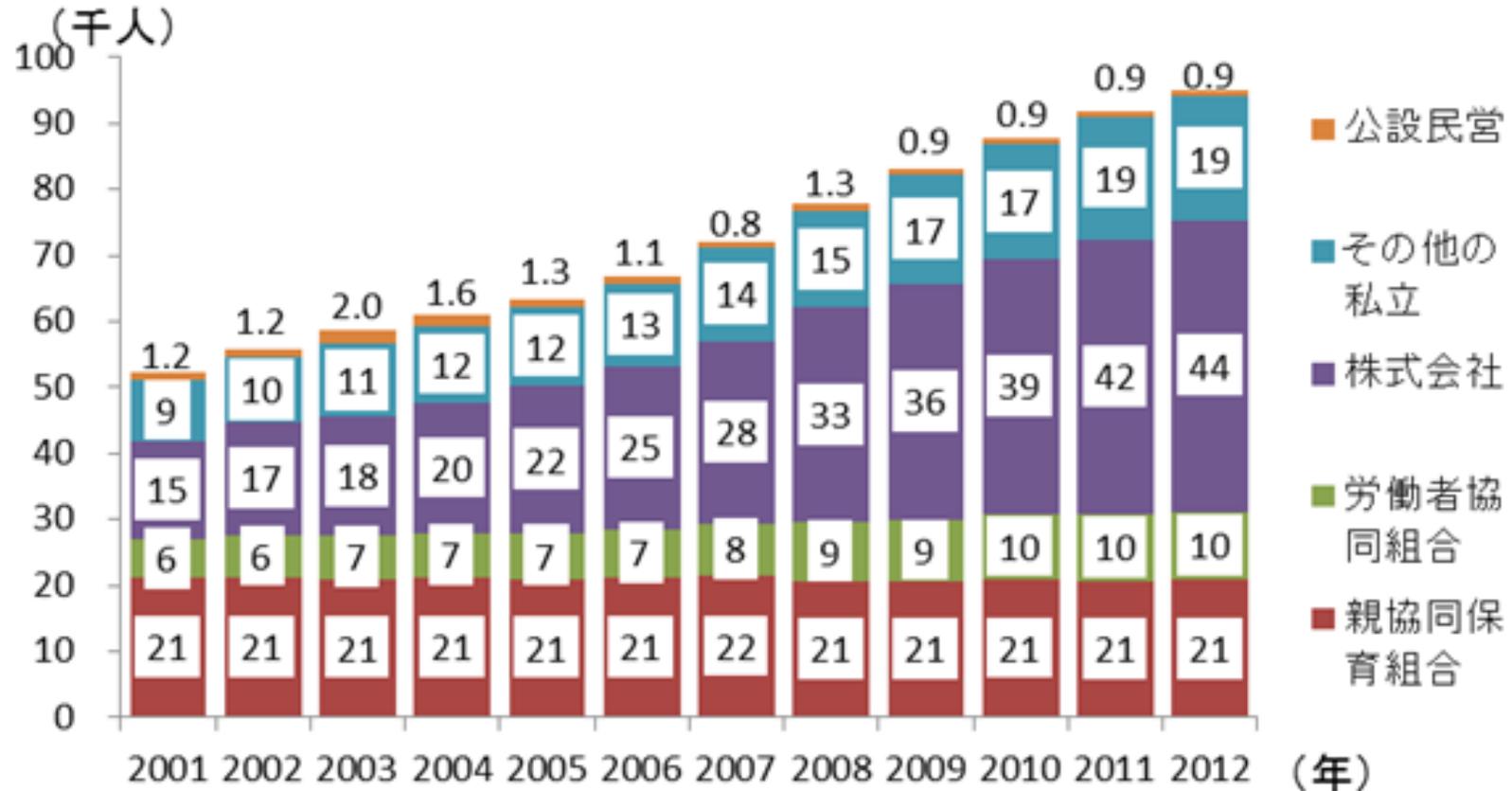
ICTの活用 親の情報収集の負担軽減が重要 外国人向けの情報提供の充実も

【韓国】保育所・幼稚園に保育料決済のための電子カードシステムを国が導入

【イギリス】親への効果的な情報提供のあり方を国レベルで議論

【スウェーデン】(ヨーテボリ市、ウプサラ市)保育の利用申し込みが市のホームページから可能

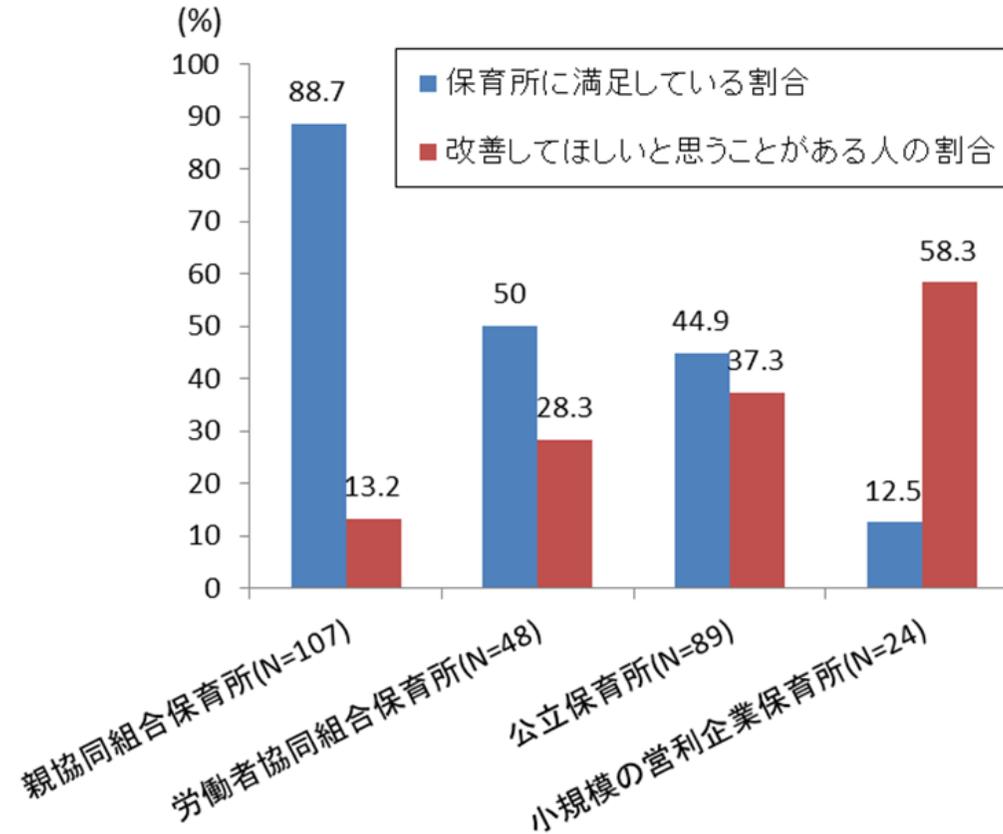
## スウェーデンの民営の就学前学校利用者数の推移



(資料)統計局「教育統計」

(出所)浅野由子「スウェーデン：親子と保育者の『共同生産』」池本美香(編著)『親が参画する保育をつくる』p.101

## スウェーデンの保育所の親の満足度（運営形態別）



(注) 満足度は7段階のうち「どちらかといえば満足」「満足」「とても満足」の合計。

(資料) Vamstad, J. (2007) Governing Welfare. The Third Sector and the Challenges to the Swedish Welfare State; Östersund: Mid-Sweden University, Doctoral Thesis 37

(出所) 浅野由子「スウェーデン：親子と保育者の『共同生産』」池本美香(編著)『親が参画する保育をつくる』p.102

## 海外事例：保育に関する親への情報提供

### ●イギリス ブライトン・アンド・ホヴ市

HPの地図から施設を探すことができ、場所・料金・空き状況・利用時間等も掲載。条件検索も可能。施設がすべて国の評価レポートにリンクしている。

保育を選ぶための親向けの冊子(Brighton & Hove City Council, *Childcare Choices*)では、施設は定期的に国の機関の評価を受けていて、その評価レポートを親が施設に要求できること、職員の配置基準や職員の資格についての説明(犯罪歴等のチェックを経て採用されていること)「優れている」「不適切」などと国に評価された市内の施設の割合、保育施設の種類、障害のある子ども、学校の入学準備に関する情報等、コンパクトに包括的に整理されている。

### ●カナダ ブリティッシュコロンビア州 *Parents' Guide to Selecting and Monitoring Child Care in BC*

——保育所の選択に関する情報提供に加え、保育所を利用し始めた後に、親が保育施設をモニタリングすることの重要性についても説明。州が認可している施設は定期的に監査されているが、監査する人は親ほど頻繁にその施設を訪問しているわけではなく、無認可の施設は親以外にその質をチェックできる人はいないため、日常的に保育者と話す時間を取り、疑問を感じたことはすぐに質問すること、子どもから保育所の話をよく聞くようにして、保育所に行きたがらない、傷があるなど、子どもの様子にも十分注意することが必要だとしている。保育所での虐待などの疑いがある場合には、自治体へ報告すべきとして、無料で相談できる電話番号も記載。

——親が保育の質をモニタリングするためには、親が質のよい保育とはどういうものかを知っていることが必要。これについては、保育に関する調査や情報提供を行う非営利団体(CRRU)が、ウェブサイト「質の良い保育を見つける」(Finding Quality Child Care)を設置し、なぜ質が重要なのか、質とは何かについて情報を提供。情報提供は文字情報に加え、親向けにビデオを作成し、それをウェブ上で見られる。ビデオは英語・フランス語・英語手話(ASL)・フランス語手話(LSQ)の4バージョン。

## まとめ:新制度が十分機能するための課題

施設に関する情報の開示＋効果的な情報提供＋公平な補助金制度

→ 選択ができ、競争が働く

ただし、幼児が通える距離には限界があり、一度入った施設を変えることも容易ではない

→ 施設レベルで親と子どもの意向が反映されるしくみをつくり、質および満足度の向上を図る必要

質の悪い保育、行政事務の非効率は無駄遣い

→ 公的投資の効果最大化の検討が必要

財源調達に納得が得られるような制度設計が不可欠