

特集：子ども・子育て支援新制度の成果と課題

新制度施行後の就学前教育・保育支出
——2015年度ベースの試算と国際比較——¹⁾

竹沢 純子*

抄 録

本稿では、新制度施行前後における就学前教育・保育支出（以下、ECEC支出）の変化を社会保障費用統計（OECD基準社会支出）より確認した上で、現集計における作成上の問題を改善した試算を行い、施行後のECEC支出の水準と就学前教育・保育の量的・質的指標の関係について国際比較を手がかりに考察した。

試算によればECEC支出（2015年度）は対GDP比0.60%でありドイツに近い規模となるが北欧・フランスの半分程度である。今後予定される幼児教育無償化等により0.8%を越える可能性が高い。

ECEC支出と就学前教育・保育の量的・質的指標の国際比較によれば、わが国の0-2歳児の在園率は4割、週平均在園時間は最長である。その結果、フルタイム換算在園率はフランスと同等の6割となるが、対GDP比ECEC支出は同国の半分である。少ないECEC支出により多量のサービスを提供することが教育・保育の質の低下をもたらしていないか十分な検証が必要である。

キーワード：就学前教育・保育（ECEC）支出，社会保障費用統計，地方単独事業，国際比較

社会保障研究 2018, vol.3, no.2, pp.206-221.

はじめに

子ども子育て支援新制度が施行された2015年度において、就学前教育・保育に係る量的及び質的拡充の実施分として計4,844億円（国：2,195億円、地方：2,649億円）の予算が計上された²⁾。上記措

置の範囲と一致するものではないが³⁾、近い範囲で施行前後の就学前教育・保育支出の変化を把握しうる統計として社会保障費用統計（以下、費用統計）がある。同統計はOECD基準に従い就学前教育・保育支出（以下ECEC支出）として保育所、幼稚園、認定こども園等の施設におけるサービス提供に係る人件費や施設整備費、利用者負担の軽

* 国立社会保障・人口問題研究所 企画部第3室長

¹⁾ 本稿は筆者の個人的見解であり、所属機関・プロジェクトとしての見解ではない。

²⁾ 内閣府子ども子育て本部「平成27年度予算の概要」。本稿では就学前教育・保育に焦点を当てるため、社会的養護に係る措置分（283億円）は扱わない。

³⁾ 施行前後の変化は国及び地方公共団体の決算に基づき検証される必要があるが、施行に伴い項目の組み替えが生じており、項目間の対応関係を突合し変化を検証することは容易ではない。

減等にかかる政府支出をとりまとめている⁴⁾。

新制度施行後のECEC支出は、厚生労働省、文部科学省、内閣府、地方自治体の地方単独事業（以下、単独事業と略）⁵⁾分は総務省を通じてデータを入手することにより過不足なく把握される。しかしながら、現集計において新制度施行に伴い幼稚園関係費の一部に二重計上が生じ、かつ従来からの単独事業の過少推計問題〔山重（2018）〕も解消されず、統計の信頼性が十分とは言い難い。後者については、単独事業として厚労省の推計により私立幼稚園単価に基づく公立保育所等運営費相当を計上してきたが、山重（2018）の試算によれば大幅な過少推計の可能性がある。また、公立保育所以外の単独事業も無視できない規模で存在するが、統計の制約により計上されていない。総務省「地方財政状況調査」第90表において子ども子育て分野の地方単独事業は把握されているが、国際基準に沿った計上に必要な現金給付、現物給付の区分がない等の理由により、費用統計への利用ができない。社会保障分野における地方政府（都道府県、市町村）の役割は大きく、特に子ども子育て分野において政府支出のうち単独事業の比率が高い〔別所（2012）〕。総務省（2011）によれば2010年度の社会保障分野の地方単独事業は総額6.2兆円、うち子ども・子育ては1.7兆円の規模であり、同年のOECD基準家族支出6.1兆円の3割に相当する。子ども子育て分野うちECEC支出はおおむね「社会保障4経費」の範疇であり、消費税引き上げにより国と地方に配分された財源が充たさ

れる。充たを検証するには、国庫補助事業として国と地方が負担する額だけでなく、地方単独事業を含め総合的に把握する必要がある。しかしながら、現状において、総合的に把握が可能な統計は存在しない。

税・社会保障一体改革大綱（2012）を受けて総務省は、従来の地方財政状況調査よりも詳細に社会保障分野の支出を把握する必要性から、2016年度（2014会計年度）より「社会保障に要する経費に関する調査」（以下、社会保障費調査）を本格的に開始した⁶⁾。国立社会保障・人口問題研究所社会保障費用プロジェクトは同調査を利用し単独事業の総合的計上を目指しており、厚労科研研究費補助金研究において具体的方法の検討を進め2015年度ベースの試算を行った〔竹沢（2018a）〕。

本稿は現在の費用統計より新制度施行前後のECEC支出の変化を確認した上で、現集計における二重計上及び過少推計の問題を指摘し、その改善に向けた試算（2015年度）を行い、新制度施行後のECEC支出の規模等について国際比較を交えて考察することを目的とする。

構成は次の通りである。まずⅠでECEC支出の推移を確認し、二重計上と過少推計問題について述べ、Ⅱでその改善案としてデータ源を差し替える方法を示し、試算の結果を示す。続くⅢでは試算結果を利用し、国際比較から見た日本のECECの規模等について考察する。最後の結びにおいて議論をまとめ今後の課題等について述べる。

⁴⁾ 社会保障費用統計では、OECD基準に加えて、ILO基準による集計を行っているが、本稿では国際比較を行うため、OECD基準のみ取り上げる。ILO基準は国際比較が不可能である。

⁵⁾ 総務省「地方財政の状況（地方財政白書）平成30年3月」巻末用語解説によれば「地方公共団体が国の補助等を受けずに自主的・主体的に地域の実情等に応じて実施する事業」と定義される。試算で利用する総務省「社会保障に要する経費に関する調査」においては、地方のみの財源で行う単独事業に加えて国庫補助事業の超過負担も含む。

⁶⁾ 税・社会保障一体改革大綱（2012）において消費税引き上げ分の国と地方の配分を決める基礎データとして社会保障分野の単独事業を含め総合的な把握の必要性が認識され、「地方単独事業を含めた社会保障給付の全体像及び費用推計の総合的な整理」として「地方単独事業を含め財源構成に関わりなくその事業の機能・性格に着目した社会保障給付の全体像を整理する」ことが盛り込まれた。これを受けて総務省では一体改革の議論の資料として2011年に全自治体を対象に実施（総務省2011）、その後も調査は継続実施され単独事業の総額は総務省の地方財政白書に引用されている。その後、改善を図った上で、現在の調査様式により本格開始されたのは2016年度（2014会計年度）である。引き続き白書には引用されているが、分野別、自治体別集計等の詳細な結果は公表されていない。今後の公表が期待される。

I 現費用統計にみる新制度施行前後のECEC支出の規模と二重計上・過少推計の問題

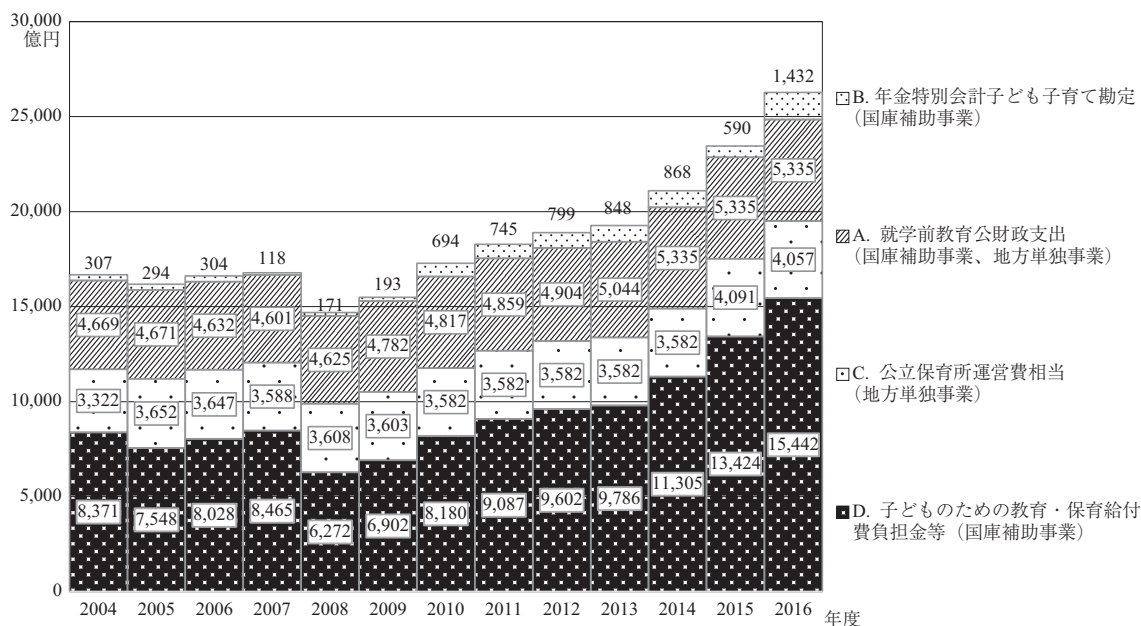
1 現費用統計にみる新制度施行前後のECEC支出の規模

新制度施行前後のECEC支出の変化を費用統計より確認する。図1は公立保育所が一般財源化した2004年度以降の支出額の推移を4分類（表1）により示している。

新制度施行前後のECEC支出総額の推移をみると、2014年度は2兆1,089億円、2015年度2兆3,439億円、2016年度2兆6,265億円であり、2014年度から2015年度は2,350億円増、対前年度比は11.1%増、2015年度から2016年度は2,826億円、12.1%増加している。

次に支出の4分類別にみると、まず「D. 子どものための教育・保育給付費負担金等」が施行後最

も大きく増加しているが、施行に伴い措置された質的・量的拡充分に加えて、新たに施設型給付へ移行した幼稚園分等が含まれたこと等により増加した⁷⁾。一方、「B. 年金特別会計子ども子育て勘定」は2014年度から2015年度にかけて減少しているが、これは無認可保育所等への助成が新制度施行に伴い「D. 子どものための教育・保育給付費負担金等」へ移行した結果と考えられる。2016年度には大幅に増加したが、これは事業主拠出金の引き上げ分を財源とする新たな企業主導型保育の導入等による。「A. 就学前教育公財政支出」は公私立幼稚園及び認定こども園の幼稚園型1-3号認定児、同幼保連携型の1号認定児への支出を含むが後述の理由により2014年度、2015年度は2013年度値が据え置かれていたため施行後の変化が反映されていない。「C. 公立保育所運営費相当」については、2015年度は施行に伴い措置された質的・量的拡充分を反映し増加、2016年度は単価の



出所：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計データベース」より作成。

図1 ECEC支出額の推移

⁷⁾ ただし、後述の通り、新たに施設型給付へ移行した幼稚園分は分類Aの就学前教育公財政支出と二重計上になっている。

表1 費用統計におけるECEC支出の項目：4分類

支出項目	所管・データ提供部局	内容
A 就学前教育公財政支出 (国庫補助事業、地方単独事業)	文部科学省	OECDEducation Databaseより公財政支出をデータソースとする。公立私立幼稚園及び認定こども園に対し、国と地方が国庫補助事業として負担する子ども子育て支援給付費、私学助成（私立学校経常費補助金）、幼稚園園奨励費、及び地方単独事業を含む。
B 年金特別会計子ども子育て勘定 (国庫補助事業)	内閣府、 厚生労働省	新制度施行前は事業主拠出金及び児童育成事業費補助金を財源とする児童育成支援事業の一環として保育対策等促進事業（延長保育等への補助）、事業所内保育所やベビーシッター等への補助を実施。新制度施行後は子ども子育て支援交付金及び事業主拠出金を財源として延長保育、病児保育、企業主導型保育事業（2016年度～）等の事業が実施される。
C 公立保育所運営費相当 (地方単独事業)	厚生労働省	公立保育所及び公立認定こども園2、3号認定分の運営費を計上。2003年以前は児童保護費負担金として国の補助があったが、2004年以降は一般財源化し、地方単独事業として実施されている。それに伴い厚労省が決算値を把握できなくなったため、厚労省による私立保育所の単価に基づく推計を計上している。
D 子どものための教育・保育給付 費負担金等（国庫補助事業）	内閣府及び 厚生労働省	上記A-C以外をDとする。新制度施行前は児童保護費負担金（私立保育所分）、子ども子育て支援臨時特例交付金（厚労、文科分）等を計上。新制度施行後は内閣府の子どものための教育・保育給付費負担金、子ども子育て臨時特例交付金等を計上している。

据え置きと在園児数の減少により微減となった⁸⁾。

2 現費用統計における二重計上・過少推計の問題

図1に新制度施行後のECEC支出を示したが、政府がECECのために支出した額を過不足なく集計できておらず、以下の点について、利用の際には留意が必要であるとともに、作成上の改善を要する⁹⁾。表2に新制度施行後の現費用統計におけるデータ源について、認定種別、施設・事業類型ごとに整理しており、以下では表2と対応させながら説明する。

(1) 幼稚園関係費の二重計上

① 私立幼稚園・認定こども園（表2：太線囲み部分、データ源A&Dとして表記）

私立幼稚園は新制度施行前においては私学助成及び就園奨励費補助金を受けていたが、新制度施行を機に、①施設型給付（D. 子どものための教育・保育給付費負担金等）を受ける幼稚園・認定こども園と、②従来の私学助成等を受ける幼稚園に分かれた。その結果、①施設型給付を受ける私

立幼稚園、及び幼稚園型認定こども園1-3号分、同幼保連携型1号分については、「A. 就学前教育公財政支出」と、「D. 子どものための教育・保育給付費負担金等」において二重計上が生じ過大となっている。A、Dともに、重複する上記費用分の内訳が得られないため、いずれかから除き二重計上を解消することができない。

② 公立認定こども園（表2：太線囲み部分、データ源A&Cとして表記）

公立認定こども園うち幼稚園型の2、3号について、「A. 文科省推計」と「C. 厚労省推計」が二重計上となっている。A、Cともに、重複部分の内訳が得られないため、いずれかから除き、二重計上を解消することができない。

(2) 地方単独事業の過少推計

地方単独事業として地方が独自の財源で実施、あるいは国庫補助事業の超過負担として地方が支出を行うものについては、データの制約によりこれまで費用統計において公立保育所等運営費は厚生労働省による推計値（表2：データ源C）、公立幼稚園及び認定こども園の幼稚園型、同幼保連携型

⁸⁾ 厚生労働省担当課のヒアリングによる。

⁹⁾ 列挙した問題点のうち（1）のみが新制度施行以降に新たに生じた問題であり、（2）（3）は施行以前にも生じていた問題である。

表2 施設類型・認定種別のECEC支出データ源－新制度施行後の現集計及び改善案

新制度施行後の施設類型			データ源 ※注1						
			現集計			改善案			
			認定種別			認定種別			
			1号	2号	3号	1号	2号	3号	
認可施設 (国と自治体 が公費支援)	公立	認定 こども園	幼保連携型	A	C	C	F	F	F
			幼稚園型	A	A&C	A&C	F	F	F
			保育所型	G	C	C	F	F	F
			地方裁量型	G	C	C	F	F	F
		保育所 (地域型保育事業含む)		C	C		F	F	
	幼稚園	A			F				
	私立 ※注2	認定 こども園	幼保連携型	A&D	D	D	D F	D F	D F
			幼稚園型	A&D	A&D	A&D	D F	D F	D F
			保育所型	D	D	D	D F	D F	D F
			地方裁量型	D	D	D	D F	D F	D F
保育所 (地域型保育事業含む)			D	D		D F	D F		
幼稚園	新制度へ移行 (施設型給付を受ける)	A&D			D F				
	新制度へ移行しない (従前通りの私学助成等)	A			E ※注3	F			
認可外 施設等	東京都認証保育所等の自治体独自の保育施設等への公費支援		G			F			
	地域子ども・子育て支援事業 病児・延長保育, 一時預かり※注4, ファミリーサポートセンター, 企業主導型保育・ベビーシッター事業 (2016年度新規) 等		B			B F			

【上記表の記号に対応するデータ源】

	国庫補助事業		地方単独事業
	国庫負担	地方負担	
A. 文科省推計値 (OECD Education Databaseより就学前教育公財政支出)	○	○	○
B. 内閣府・厚労省決算値 (年金特別会計子ども子育て勘定より地域子ども・子育て支援事業費)	○	○	
C. 厚労省推計値 (公立保育所・認定こども園保育所型運営費, 私立保育所単価等に基づく推計)			○
D. 内閣府決算値 (子どものための教育・保育給付費負担金等)	○	○	
E. 文科省決算値 (私学助成, 幼稚園就園奨励費等)	○	○	
F. 総務省決算値 (社会保障に要する経費に関する調査)			○
G. 計上漏れ			

注1: 表においては各施設に対する運営費相当の補助金あるいは利用料減免等を念頭にデータ源を表記している。施設整備費等への補助金 (保育所整備交付金, 認定こども園施設整備費交付金等) もOECD基準の集計対象であり, 国庫補助事業の国庫負担, 地方負担は各府省決算より計上しているが, 地方単独事業はデータ源Fの制約により非計上となっている。

2: 私立施設は総務省決算値より地方単独事業を計上しているが, 施設型給付へ移行した幼稚園, 及び認定こども園幼稚園型・幼保連携型については, 移行の経過措置として従前の私学助成との差額が地方単独事業により充当されるものを含む。そのほか, 各施設に対する国庫補助事業の超過負担分, 地方が独自に行う事業を含む。

3: 新制度へ移行しない幼稚園については文科省決算額が現時点で利用出来ないため予算等に基づく推計を使用 (表4参照)。

4: 一時預かり事業については, 公立施設は地方単独事業 (F) として実施, 施設型給付を受ける私立施設は年金特別会計子ども子育て勘定より地域子ども・子育て支援事業費 (B), 施設型給付を受けない私立幼稚園は私学助成 (E) より実施。

出所: 国立社会保障・人口問題研究所 社会保障費用統計プロジェクト調べ等に基づき筆者作成。

については文科省のEducation Database公財政支出 (表2: データ源A) の内数として計上されてきた。公立保育所は2004年以降一般財源化¹⁰⁾により

国庫負担がなくなり, 従来の補助率に基づく国と地方の負担額が算出不能となったことから, 厚労省担当課において私立保育所運営費単価等に基づ

¹⁰⁾ 一般財源化とは, 国庫補助をなくす代わりに当該補助で交付されていた金額を地方交付税の基準財政需要額に加算する措置を指す (林2017, p.696)。

く推計値が作成され、費用統計へ提供がなされている。しかしながら、保育士人件費は私立保育所より公立保育所の方が上回る事等から、私立保育所単価に基づく公立保育所の推計は実際の支出よりも大幅に過少推計となっている可能性が高い〔山重（2018）〕。

（3） OECD Education Database公財政支出の更新が遅いことに伴う過少推計の恐れ

公立・私立幼稚園等への支出額はOECD基準マニュアルに従い各国ともにOECD Education Database公財政支出（表2：データ源A）を利用するルールとなっているが、2018年3月時点で最新2014年度までしか利用できず、2015、2016年は2014年度値が据え置かれている。公財政支出は文部科学省「地方教育費調査」等に基づき同省において作成される。2015年度調査（2014会計年度）は2015年11月に実施、翌2016年12月に確定値が公表され、2017年秋のOECD Education Database更新時に登録される¹¹⁾。そのため現時点で利用可能な最新データは2014会計年度となる。近年、公財政支出は増加傾向にあり、直近2年が据え置かれている結果、2015、2016年度は過少となっている可能性が高い。

II 二重計上と過少推計の改善案—試算とその方法・データ源

1 二重計上と過少推計の改善案

前節で述べた二重計上及び過小推計の問題を改善する一案として、データ源を変更する方法が考えられる。表2は「現集計」と二重計上及び過少推計の「改善案」についてA～G各記号により各データ源を示している（表2の注参照）。以下では、「改善案」の通りデータ源を変更した場合の試算を2015年度について行う。

試算の基本方針は次の通りである（表2「現集

計」〔改善案〕参照）。まず、認可施設の公立分及び認可外施設分（東京都認証保育所等）については総務省決算値（F）に全面的に置き換える。次に認可施設私立分については、内閣府決算値（D）はそのまま使用する一方で、二重計上となっていた施設型給付を受ける私立幼稚園、幼保連携型1号分、及び幼稚園型認定こども園1-3号分は内閣府決算値（D）と総務省決算値（F）、新制度へ移行しない私立幼稚園については文科省推計値（A）から同省の決算値（E）及び総務省決算値（F）へ差し替える¹²⁾。そのほかとして年金特別会計子ども子育て・勘定地域子ども・子育て支援事業（子ども・子育て支援交付金と事業主拠出を財源）は現集計において計上されるが（B）、地方単独事業実施分を総務省決算値（F）より補足する。

2 改善案に沿った試算—新たに使用するデータについて

試算において使用する具体的費目は表3の通りである。参考として現集計に計上する費目も掲載している。費目名のA～Fの記号は表2と対応している。現集計、試算の列の丸印は計上しているものである。◎印の公立保育所等運営費負担金相当は、現集計の厚労省推計から試算では総務省決算値へ、●印の就学前教育公財政支出は、現集計の文科省推計値から文科省及び総務省決算値へデータ源の移動、●◎印は二つのデータ源から移行したことを示している。データ源Eの括弧付き項目は後述の通り決算値が得られないため推計値を利用することを表す。

（1） E. 文科省決算値にかわる推計値（幼稚園就園奨励費、私立大学等経常費補助金等）

表3（●）印の文科省決算値は試算を行った当時（2018年3月時点）、該当の決算値を入手できなかったため、筆者による予算額等に基づく推計を計上している。推計方法は表4の通りで、文部科

¹¹⁾ OECD Education Databaseデータベース上は2015年度欄に2014会計年度値が登録されている。利用の際は留意が必要である。

¹²⁾ 施設型給付へ移行した私立認定こども園、幼稚園については、従来の私学助成との差分を地方単独事業として実施する経過措置分を総務省調査より計上する。

表3 ECEC支出のデータ源と具体的費目

データ源と費目名	現集計	試算
A. 文科省推計値 (OECD Education Databaseより就学前教育公財政支出)		
○ 就学前教育公財政支出	●	-
B. 内閣府・厚労省決算値 (年金特別会計子ども子育て勘定より地域子ども・子育て支援事業費)		
○ 地域子ども・子育て支援事業費 (子ども・子育て支援交付金)		
・延長保育事業	○	○
・多様な主体が本制度に参入することを促進するための事業	○	○
・一時預かり事業	○	○
C. 厚労省推計値 (公立保育所・認定こども園保育所型運営費, 私立保育所単価等に基づく推計)		
○ 公立保育所運営費負担金相当額	◎	-
D. 内閣府決算値 (子どものための教育・保育給付費負担金等)		
○ 子どものための教育・保育給付		
・子どものための教育・保育給付費補助金	○	○
・子どものための教育・保育事業費補助金	○	○
・子どものための教育・保育給付費負担金	○	○
E. 文科省決算値 (私学助成, 幼稚園就園奨励費等)		
○ 初等中等教育等振興費		
・認定こども園施設整備費交付金	○	○
・子育て支援対策臨時特例交付金	○	○
・幼稚園就園奨励費補助金	-	●
○ 私立幼稚園施設整備費補助	-	●
○ 私立学校振興費		
・私立大学等経常費補助金 (一般補助, 特別補助)	-	●
F. 総務省決算値 (社会保障に要する経費に関する調査)		
○ 子ども・子育て		
・公立保育所 (地方単独事業分) うち職員人件費	-	◎
・公立幼稚園 (地方単独事業分) うち職員人件費	-	●
・公立認定こども園 (地方単独事業分) うち職員人件費	-	●◎
・保育料等軽減	-	○
・幼稚園就園奨励費助成 (地方単独事業分)	-	●
・幼稚園就園奨励費助成 (超過負担分)	-	●
・私立保育所 (地方単独事業分)	-	○
・認可外保育所・家庭的保育事業・小規模保育事業 (待機児童解消含む)	-	○
・私立幼稚園 (地方単独事業分)	-	●
・私立認定こども園 (地方単独事業)	-	●
・病児・病後児保育事業	-	○

出所：国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計データベース」より作成。

学省「平成27年度幼児教育関係予算(案)の概要」の国庫負担額(予算ベース)及び補助率等を参考に作成し、計3,285億円である。

(2) F. 総務省決算値(社会保障に要する経費に関する調査)

総務省「社会保障に要する経費に関する調査」(以下、社保費調査)は、2010年に税・社会保障一体改革における消費税引き上げ分の国と地方の配

分が議論となった際、社会保障関係の地単事業の詳細データがなかったため、総務省自治財政局調整課が全都道府県、自治体を対象に調査を行い、当該年度に限って公表(2011年11月公表, 2010会計年度調査結果)がなされた〔総務省(2011)〕。その後、消費増税分が社会保障に使われているか、そのフォローアップのために調査が継続されている。2016年度調査(2014会計年度調査結果)より総務省調整課から財務調査課へ所管が移り、

表4 文科省決算値に代わる推計値（私立幼稚園うち施設型給付へ移行しない施設分）

(単位：億円)		
○ 幼稚園就園奨励費	国庫 (2/7)	323 ※注1
	地方 (5/7)	1,132
	小計	1,455
○ 私立幼稚園施設整備費	国庫 (1/3)	15
	地方 (2/3)	30 ※注2
	小計	45
○ 私立高等学校等経常費助成費補助	・一般補助	
	国 (定額補助)	207
	地方	1,386 ※注3
	小計	1,593
		0
・特別補助		
国 (1/2)	96	
地方 (1/2)	96	
小計	191	
	0	
計		3,285

注1：本来の国庫負担割合は1/3であるが、予算案概要によれば、実質は約2/7負担と記載があることから、本試算では2/7として推計した。

2：予算案概要によれば、耐震化の場合の補助率は1/2とあるが、本試算では原則の1/3補助率として推計した。

3：私立高等学校等経常費助成費補助うち一般補助については定額補助（補助基準、補助率等が明確に定められていない）のため、一般補助の平成27年度園児一人あたり単価の国（23,235円）と地方交付税における単価（155,200円）の比率を上記資料の国庫負担額（予算）に乗じる方法により推計した。

出所：文部科学省「平成27年度幼児教育関係予算（案）の概要」の国庫負担額（予算ベース）及び補助率等を参考に筆者作成（www.mext.go.jp/a_menu/shotou/youchien/_icsFiles/afeldfile/2015/01/21/1336129_01.pdf（2018年8月1日最終確認））。

現在の仕様による調査が継続され現在に至る。今回の試算では2015会計年度調査うち様式1を利用する。様式1は総務省地方財政状況調査決算統計第90表（その1単独事業費）の経費のうち社会保障関係の費用を対象としている。様式1で単独事業として計上されるのは、地方が独自に実施する事業に加えて、国庫補助事業の超過負担分である。同調査では様式3において国庫補助事業への地方負担を把握しており、各自治体では国庫補助事業の国庫補助分、地方負担分を補助率に基づき推計し、うち地方負担分を様式3へ、総事業費から国庫補助、地方負担を控除した残額を単独事業として様式1へ計上する方法がとられている〔竹沢

（2018b）〕。

様式1は①都道府県回答用、②市区町村回答用、から成り、本集計では、①都道府県回答の決算額うちその他特定財源を除く一般財源等、と②市区町村回答用の決算額うち都道府県支出金及びその他特定財源を除く一般財源等、の単純計を使用する。なお、人件費について現業職員と事務職員の区分がある項目については、国際基準に従い事務職員分は除き現業職員分のみ計上とする。

3 試算結果

表3のデータ源に基づく試算と現費用統計の集計額のECEC支出（2015年度）の比較は表5の通りである。支出額は試算の方が8,378億円上回り3兆1,817億円、対GDP比では試算の方が0.16%ポイント上回り0.60%となる。

試算により、現集計の問題である二重計上、過少推計ともに解決される。しかしながら、試算においてデータの制約により以下の点について十分な精度を確保できておらず、今後の課題として残されている。第一に、データ源E文科省決算値（文部科学省から新制度に移行しない幼稚園への幼稚園就園奨励費、私学助成）について、今回は決算値が入手できず予算等に基づき推計を行ったが、本来は決算値を利用することが望ましい。第二に、データ源G総務省決算値として社会保障費調査様式1より単独事業を計上するが、加えて様式4の投資的経費より単独事業分を追加計上すべきである。国際基準に従えば保育所等の施設整備費等の資本形成にかかる費用も集計対象であるが、現在の様式4においては国庫補助事業、単独事業が一括計上のため、単独事業のみを切り出すこ

表5 ECEC支出：試算額と現集計額の比較（2015）

就学前教育・保育支出額（億円）			対GDP比（%）		
現集計	試算	差額	現集計	試算	差（%ポイント）
23,439	31,817	8,378	0.44	0.60	0.16

注：竹沢（2018a）は表4の幼稚園関係費の推計等を除外していたが、本稿では追加、及び分類区分の見直しを行ったため金額、対GDP比は一致しない。

出所：竹沢（2018a）表1及び国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計データベース」、本稿表4より作成。

とができない。この結果、単独事業のうち施設整備費分について試算は過少推計となっている点に留意が必要である。第三に、同じくデータ源G総務省決算値について、調査要項の指示が徹底されておらず、自治体ヒアリング〔竹沢(2018b)〕によれば、国庫補助事業の超過負担分を様式1ではなく様式3に含めているケースがあり、その場合単独事業は過少推計となる。要項のみならず調査票上にも注意喚起するなど、正確な記載となるようさらなる工夫が求められる。

Ⅲ 国際比較にみるECEC支出及び家族支出の規模—試算に基づく比較

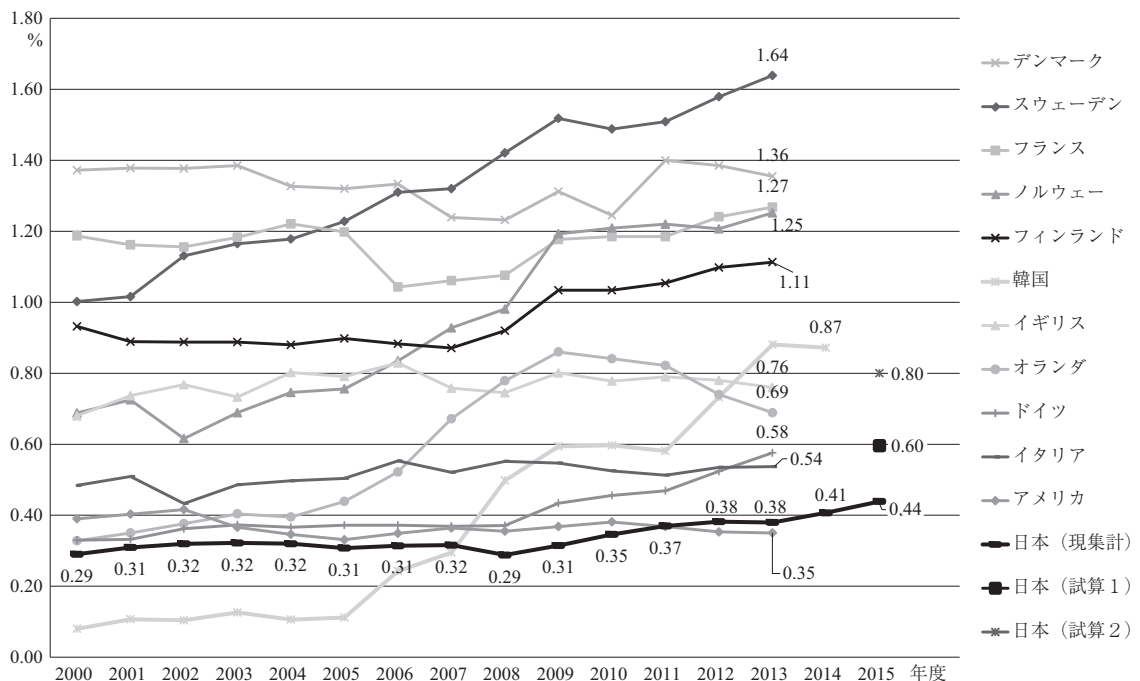
前節の試算結果に基づき国際比較を行い、わが国のECEC支出の水準や特徴について考察する。

1 対GDP比ECEC支出

図2は日本及びOECD加盟の主要12カ国について2000年以降の対GDP比ECEC支出の推移を示している¹³⁾。日本の時系列推移は現費用統計のデータに基づくが、2015年度に関しては現集計の0.44%に加えて、前節で行った試算(図2、試算1と表記)の0.60%、さらに2016年以降の支出増を見込んだ新たな試算2を加えている。

わが国では近年、待機児童対策として受け皿の拡大を図ってきたが、対GDP比でみると横ばいで推移し大きな変化はみられない。現集計によれば、2008年までは対GDP比で0.3%前後、その後微増傾向にあるものの新制度施行年の2015年度においても0.4%半ばに留まる。しかし同年の単独事業を含む試算によれば0.60%へ上昇する。

一方、12カ国の比較によれば、①対GDP比1%



出所：日本は国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計データベース」等、諸外国はOECD Social Expenditure Database (2016edition) より作成。

図2 日本及びOECD主要国の対GDP比ECECの推移

¹³⁾ 他国については直近年が2013年前後であり、2015年での比較は次期OECD社会支出データベース更新(2018年秋)により可能となる。

を超える北欧・フランス、②0.7-0.8%台の韓国、イギリス、オランダ、③0.5%台のドイツ、イタリア、日本(試算1)④0.4%前後の米国、日本(現集計)のグループに分かれる。現集計では新制度施行後も米国並みの低位グループに位置するが、試算1による0.60%はドイツに匹敵する水準である。これは単独事業の過少推計が改善された結果であるが、計上有無によって、日本の位置づけは米国並みからドイツ並みという評価に変わるようになる。

今回の試算は2015年のみであるが、ECEC支出は今後も増加し、対GDP比もさらに上昇が見込まれる。施行翌年の2016年度は新制度実施分として5,593億円の予算が計上され¹⁴⁾、新たに企業主導型保育の導入がなされ、さらに2019年度からは幼児教育無償化が予定されている。

政府の「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日閣議決定)によれば、総額2兆円の内訳は、幼児教育・保育の無償化(約0.8兆円)、待機児童対策(約0.3兆円)とされ、幼児教育の無償化は3~5歳児ではすべての子どもの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化、0~2歳児については、当面、住民税非課税世帯を対象に無償化することが明記された。待機児童対策の財源として、年金特別会計子ども・子育て勘定において事業主が拠出する「子ども・子育て拠出金」の料率上限を0.25%から0.45%に引き上げ、0.3兆円が2018年度から実施の「子育て安心プラン」における企業主導型保育事業と保育の運営費に充当される。

そこで、粗い試算であるが、今回の2015年度の試算額(試算1)をベースに上記の0.8兆円と0.3兆円を加え、GDPは2015年度と同じと仮定して、パッケージ実施後の対GDP比ECEC支出を試算すると0.80%となり(図2, 日本試算2)、試算1の

0.60%より0.2%ポイント上昇する。これは2018年度以降のパッケージ実施に伴う増のみを反映し、ここで考慮していない2016年度以降のほかの給付増¹⁵⁾を考慮すると、0.8%を上回る可能性が濃厚である。図2の諸外国は2013年前後の数値であり、パッケージ実施の2018年度以降には諸外国も上昇している可能性もあるが、わが国において、単独事業を加えた上で、さらに2016年度以降の政策の拡充を反映すると、わが国のECEC支出は北欧諸国に次ぐ水準に達する可能性がある¹⁶⁾。

2 対GDP比ECEC支出とECECの量的・質的指標の関係

近年、先進諸国では保育の質への関心が高まっている。OECDではStarting Strong(人生の始まりこそ力強く)をスローガンとする乳幼児期の教育とケアに関する国際比較調査を継続して行い、世界の保育政策への提言が行われており〔一見(2017), p.119〕、OECDのStarting Strongシリーズ報告書では「保育の質となにか」「それをどう高めるか」がその中核的な問題として取り組まれている〔一見(2017), p.134〕。

アメリカ国立小児保健・人間発達研究所(NICHHD)における、保育の質と量(インプット)が子どもの行動・発達(アウトカム)に及ぼす影響についての研究枠組みによれば〔日本子ども学会編(2009)〕、保育の質は二つの要素から構成される。第一の要素は「規定的特徴(regulable feature)」であり、保育者と子どもの人数比率、一クラスの子どもの数、保育者の教育水準が該当する。第二の要素は「プロセス的特徴(process feature)」と呼ばれ、子どもの保育施設での実際の日々の体験そのものに関するもので、保育者の子どもへの接し方などが含まれる。「規定的特徴」

¹⁴⁾ 内閣府・厚生労働省・文部科学省「平成28年度予算案における子ども・子育て支援新制度の状況について」。

¹⁵⁾ 例えばパッケージ実施に先駆けて2016年度より企業主導型保育が開始され、2016年度796億円(年金特別会計子ども・子育て勘定うち仕事・子育て両立支援事業)が計上されている。試算2はパッケージにより2018年度から拠出を引き上げ同事業の財源拡大分を考慮するものであり、2017年以前の拡充は反映されていない。

¹⁶⁾ ECEC支出の増加により、わが国の家族政策支出(現金給付として児童手当、育児休業給付、現物給付としてECECのほかに見守り、放課後児童対策等を含む)も上昇が見込まれる。上記の試算2(試算1+パッケージ実施後)にECEC以外の支出(2015年度)を含めて対GDP比家族支出を試算すると1.66%となる。ちなみに現集計(2015年度)は1.23%である。

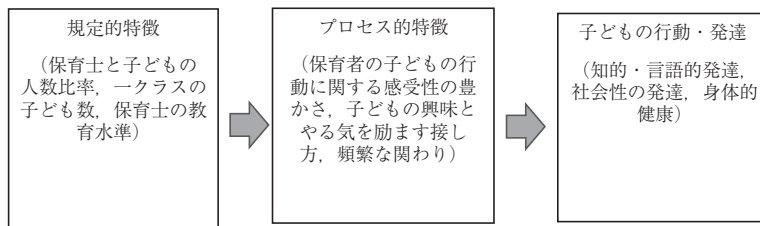
によって特徴づけられる保育の構造は、そこで経験する保育の「プロセス的特徴」に影響し、それが「子どもの行動・発達」に影響を及ぼす(図3)。つまり公的に定められる規準を満たすほど、日々の保育の質が高まり、子どもの行動と発達に好影響をもたらすという。

同書では、子どもの行動・発達に与える要因として、保育の質に加えて、保育の量として週あたり在園時間、家族属性が挙げられている。以下で

は、図3の枠組みを参考に、子ども子育て新制度後のECEC支出の投入規模と保育の質と量に関する指標との関係について、国際比較を試み、わが国の特徴を探る。

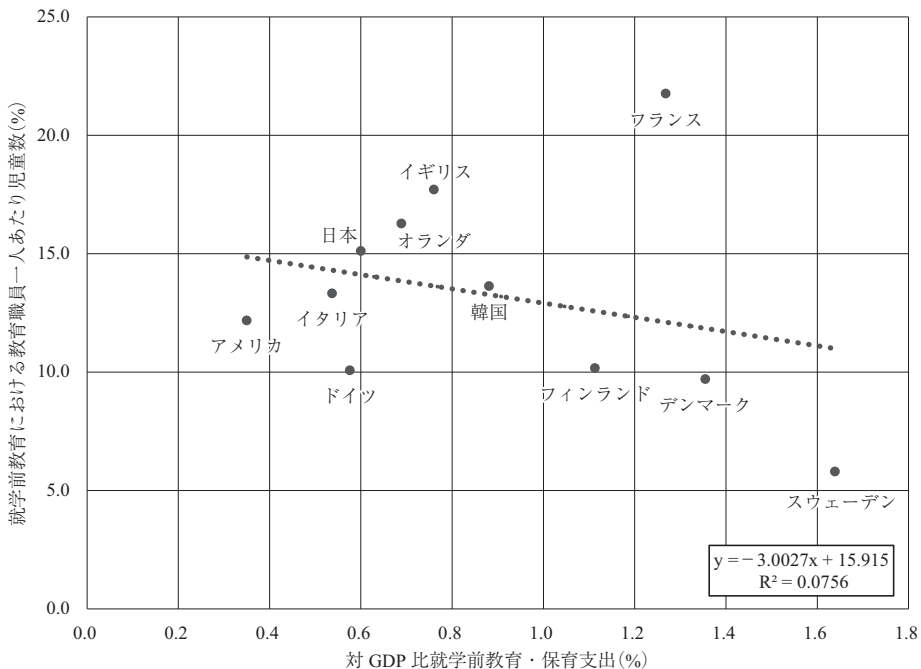
(1) 教育・保育の質(3-5歳児就学前教育における教育職員一人あたり児童比率)

ここでは保育の質にかかわる「規定的特徴」の一指標として、OECD家族データベースにおいて



出所：日本子ども学会編(2009) p.26。

図3 保育の質に関する二つの要素と子どもの行動・発達の関連



出所：日本の就学前教育・保育支出は国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計データベース」、諸外国はOECD Social Expenditure Database (2016edition)、3-5歳児就学前教育における教育職員一人あたり児童比率はOECD Family Databaseより作成。

図4 対GDP比ECEC支出と3-5歳児就学前教育における教育職員一人あたり児童比率

収集される「3-5歳児就学前教育における教育職員一人あたり児童比率¹⁷⁾」とECEC支出の関係をみる(図4)。アメリカの研究によれば、保育士と子どもの人数比率、一クラスあたりの人数、保育者のトレーニングと教育レベルに関する「保育ガイドライン」の規準を満たす施設に預けられた子どもは、規準を満たさない施設に預けられた子どもより就学への準備状態や言語理解能力においていくらか優れており、また問題行動も少ないとの結果が得られている〔日本子ども学会編(2009)〕。

図3は対GDP比ECEC支出と3-5歳児就学前教育における教育職員一人あたり児童比率をプロットしており、対GDP比ECEC支出が大きいほど、教員一人あたり児童数は少ないという関係が確認される。日本はフランス、イギリスに次いで職員一人あたり児童数が多い。フランスはECEC支出の水準が高いにも関わらず、一人あたり児童数が多い。その理由は不明であるが、外れ値のフランスを除くと決定係数は0.4253へ改善する。

子ども子育て新制度における質の拡充のうち0.7兆円の範囲で実施される事項として、3歳児を中心とした職員配置の改善(20対1から15対1へ)が盛り込まれたが、ほかの年齢児については財源確保が難しく実施が見送られた¹⁸⁾。ECEC支出の規模が大きい国は、職員一人あたり児童数が少なく、質の高い教育・保育につながっている可能性が国際比較より確認されたことは、わが国における質の拡充への示唆といえよう。

(2) 保育の量(0-2歳週あたり在園時間、在園率)

上述のアメリカNICHDの研究枠組みにおいて、子どもの行動・発達に影響を及ぼす量的指標として週当たり在園時間が取り上げられている。同書によれば、在園時間と就学前の知的能力の間には関係が見られなかったが、問題行動が幾分多く見

られる傾向があり、またさほど深刻ではない炎症性の病気にかかるリスクが少し高まること、母親と子ども関係性についてもある程度関連するとの結果が得られ、在園時間が子どもの行動・発達に影響を及ぼすことが明らかになっている。以下ではECEC支出と保育の量の関係を確認するため、保育量の指標として在園時間と在園率に着目する。まず、0-2歳在園率及び週あたり在園時間について国際比較から日本の位置を確認し、その後ECEC支出と在園時間をフルタイム換算した在園率との関係について確認する。

0-2歳児の在園時間は公的統計として把握されていない。かなり古い2005年の調査〔ベネッセ教育研究所(2005)〕を利用し、保育園児の一日平均在園時間9時間22分で週5日登園と仮定し週あたり在園時間46.8時間と推計した。直近の調査〔ベネッセ教育総合研究所(2016)〕においては階級値の結果しか得られないが、最も多いのは10時間ぐらい(25.5%)であり、2005年の結果と大差ないものと考えられる。ただし、ベネッセ調査のサンプルは首都圏近郊に限定され、通勤時間が長く預ける時間が長い層に偏りがあると考えられ、地方都市のサンプルを含めるならば平均在園時間は短くなる可能性はある。

図5上段のパネルAは23カ国(2014年)における0-2歳児の週平均在園時間、パネルBは在園率と、フルタイム換算(在園率×週平均在園時間÷30時間)した在園率の二つを各国について示している。パネルAにおいて、わが国の週平均在園時間46.8時間は突出している。ほかの国はおおむね30-35時間に位置し、オランダやイギリスは17時間前後と短い。日本の値は2005年であり、それ以降に短時間勤務制度の普及等により、在園時間は減少している可能性はある。在園時間は、育児休業制度等による労働時間の調整可否、及び保育利用可能時間に関する各国の制度設計の違いを反映し

¹⁷⁾ ISCED(国際標準教育分類)02に該当する就学前教育・保育(日本では3-5歳の幼稚園、認定こども園幼稚園型及び幼保連携型、保育所)における教育職員一人あたり児童比率である。OECDではISCED01(0-2歳に対する就学前教育)にかかる保育職員一人あたり児童数も収集しているが、多くの国が無回答となっているため、本稿では使用しない。

¹⁸⁾ 内閣府「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」(2014年3月12日)。

ている。わが国が長時間である理由は、通勤時間が長いことが一因であろう。

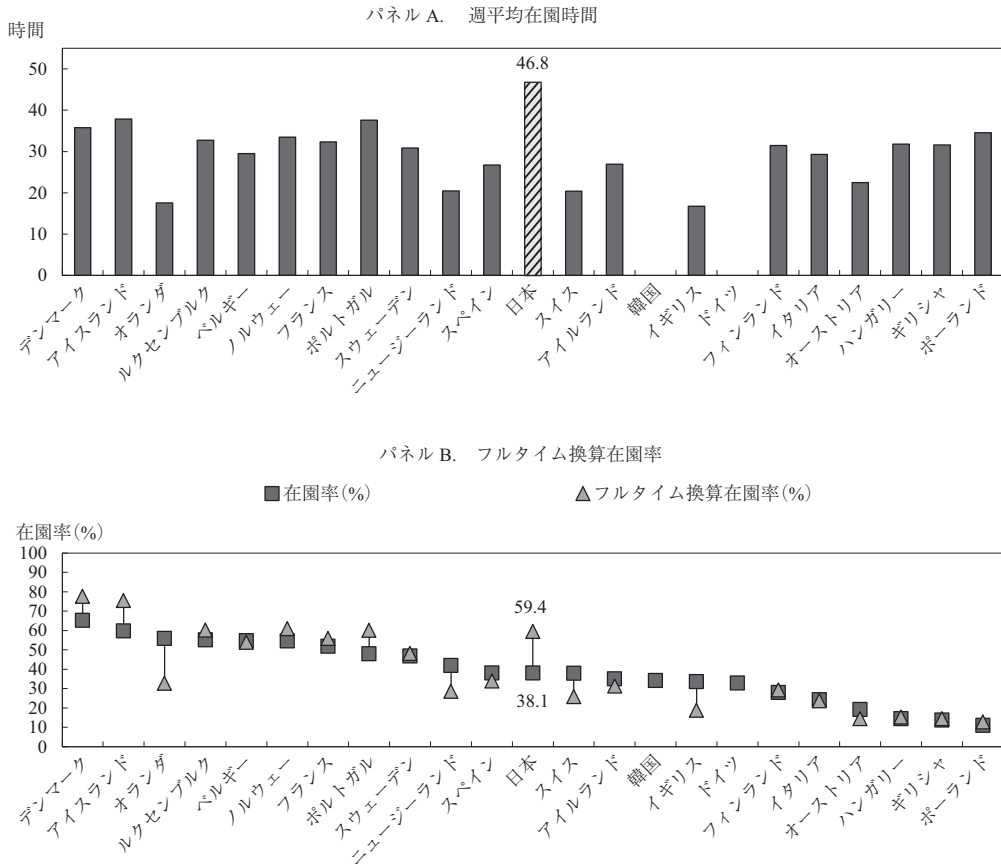
パネルBにおいて日本の在園率は38.1%で中下位に位置するが、在園時間の長さでフルタイム換算在園率では59.4%へ大きく上昇する。一方、オランダの在園率は5割を超え高いが、在園時間が短い結果、フルタイム換算在園率は32.8%と大幅に低下している。

図6より対GDP比ECEC支出とフルタイム換算在園率をみると、日本の在園率は対GDP比ECEC支出の規模が日本の倍であるノルウェー、フランスと同等の水準にある。

(3) 小括

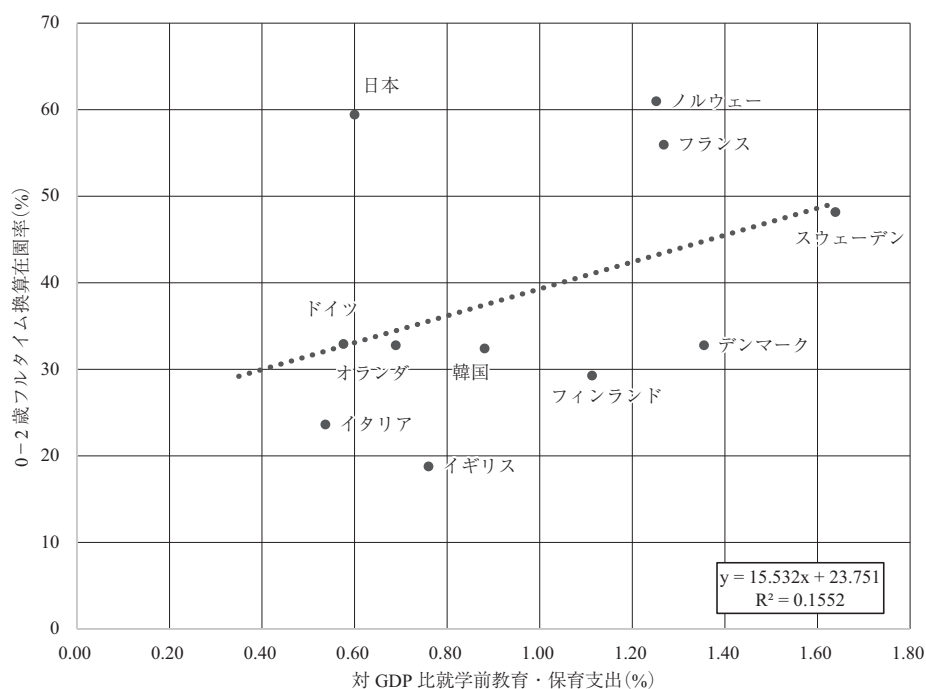
取り上げた指標は、ECEC支出は0-5歳児、職員一人当たり児童数は3-5歳児、在園率・在園時間は0-2歳児と対象年齢の整合性が図れておらず、解釈は留保付きであるが、国際比較から、わが国は国際的にみても少ない投入規模で、職員一人当たり児童数は多めであるが、受け皿を0-2歳児で4割まで増やし、極めて長時間の保育を提供していることが明らかとなった。

わが国はフランス、ノルウェーと同等のフルタイム換算在園率を半分の対GDP比ECEC支出投入により実現している点が注目される。人件費の抑制や配置基準の緩和等により比較的少ない投入で



出所：日本は厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成28年4月1日）」及び国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」より、諸外国はOECD Family Databaseより作成。

図5 0-2歳の週平均在園時間、在園率とフルタイム換算在園率



出所：日本の就学前教育・保育支出は国立社会保障・人口問題研究所「社会保障費用統計データベース」、諸外国はOECD Social Expenditure Database (2016edition)、日本の在園率は厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成28年4月1日）」及び国立社会保障・人口問題研究所「人口統計資料集」より、諸外国はOECD Family Databaseより作成。

図6 対GDP比ECEC支出と0-2歳フルタイム換算在園率

多量のサービス提供を行うことは一般的に質の低下を招くと予想されるが、質の低下しいては子どもの発達への悪影響を招いておらず、効率的かつ効果的なサービスの提供が行われているのだろうか。わが国は近年、待機児童の増加を背景に「量的拡充」に注力してきたが、国際比較によれば、新制度で掲げられた「質の拡充」がわが国にとっては課題であることが浮かび上がった。

おわりに

本稿では、現費用統計より新制度施行前後のECEC支出の変化を確認した上で、現集計における二重計上及び過少推計の問題を指摘し、その改善に向けた試算（2015年度）を行い、新制度施行後のわが国のECEC支出の水準と量的・質的指標との関係について国際比較を手がかりに考察し

た。試算によればECEC支出（2015年度）は3兆1,817億円、対GDP比0.60%であり、現統計よりも8,378億円、対GDP比0.16%ポイント増加となる。国際比較でみると、従来ベースの集計による対GDP比0.44%はアメリカをやや越え低位グループに位置するが、試算額0.60%はドイツに並ぶ水準となる。さらに今後予定される幼児教育無償化（約0.8兆円）及び事業主による子ども子育て拠出金の増（約0.3兆円）により0.8%を越える可能性が高い。

今回の試算に関してはデータの制約により改善を要する点がいくつか残されている。また、今回は2015年度のみで試算を行ったが、2014年以前の総務省社会保障費調査のデータが利用可能となれば、新制度施行前後の変化を正しく捉えることが可能となるだろう。費用統計では、公的統計基本計画（第三期）¹⁹⁾の指摘を受けて今後5年以内に地

方単独事業の総合的計上の実施が予定される。そのタイミングに合わせて、ECEC支出集計の改善を実施することが望ましい。OECD基準社会支出データは家族政策の国際比較の基礎資料として国内外で広く利用されており、できる限り早期に二重計上と過少推計を改善し、わが国の政策努力を正確に把握可能とすべきである。

ECEC支出と就学前教育・保育の量、質の関係について、国際比較からみわたわが国の特徴として、3-5歳児の職員一人あたり児童比率は高めである。0-2歳児の在園率は4割で中位であり、週平均在園時間は最も長く、フルタイム換算在園率はフランスと同等の6割となるが、対GDP比ECEC支出は同国の半分の規模であった。わが国において少ない投入にも関わらず多量のサービス提供がされ、そのことが質の低下につながっていないか、十分な検証が必要である。

付記

本論は厚生労働科学研究費補助金研究「社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究」(平成27-29年度, 研究代表者: 竹沢純子)を受けて実施されたものである。

参考文献

- 一見真理子(2016)「OECDの保育(ECEC)政策へのインパクト」『保育学講座②保育を支えるしくみ 制度と行政』第5章, pp.119-144。
 総務省(2011)「社会保障関係の地方単独事業に関する調査結果」(2011年11月23日)。

竹沢純子(2018a)「『社会保障に要する経費に関する調査』を利用した試算」厚生労働科学研究費補助金 社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究 平成29年度総括研究報告書, pp.17-24。

———(2018b)「総務省及び自治体ヒアリング調査」厚生労働科学研究費補助金 社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究 平成29年度総括研究報告書, pp.103-116。

日本子ども学会編(菅原ますみ・松本聡子訳)(2009)『保育の質と子どもの発達 アメリカ国立小児保健・人間発達研究所の長期追跡研究から』赤ちゃんとママ社。

林正義(2016)「社会保障分野における地方単独事業-2013年度決算統計を用いた簡単な分析-」『地方財政』Vol.55, No.4, pp.4-14。

———(2017)「社会保障分野における地方公共団体の役割」『社会保障研究』Vol.1, No.4, pp.680-709。

別所俊一郎(2012)「子育て支援の地域差と地方分権」『経済のプリズム』No.99。

ベネッセ教育研究所(2005)「幼児の生活アンケート・東アジア5都市調査2005速報版」。

ベネッセ教育総合研究所(2016)「第5回 幼児の生活アンケートレポート」。

山重慎二(2018)「子育て支援に関わる地方歳出の実態把握と社会保障費用統計」厚生労働科学研究費補助金 社会保障費用をマクロ的に把握する統計の向上に関する研究 平成29年度総括研究報告書, pp.43-52。

Adema, W., Fron, P. and Ladaique, M. (2011) "Is the European Welfare States Really More Expensive?: Indicators on Social Spending, 1980-2012; and a Manual to the OECD Social Expenditure Database (SOCX)," *Social, Employment and Migration Working Papers*, 124, OECD.

(たけざわ・じゅんこ)

¹⁹⁾ 別表今後5年間に講ずる具体的施策「第2公的統計の整備に関する事項」うち「3グローバル化に対応した統計整備・国際協力等の推進」において「社会保障費用統計について、国際基準に準拠した地方公共団体の社会保障支出の総合的な把握に向け、社会保障関係費用に関する調査結果の活用や、単価に基づく推計等を検討し、改善を図る。」と記載されている。

Public Expenditure on Early Childhood Education and Care of Japan before and after the Implementation of the Comprehensive Support System for Children and Child-Rearing :Trial Estimation as of FY 2015 and International Comparison

Junko TAKEZAWA*

Abstract

In this paper, firstly, the change in early childhood education and childcare expenditure (hereinafter referred to as “ECEC expenditure”) before and after the implementation of the new Comprehensive Support System for Children and Child-rearing was confirmed from the Financial Statistics of Social Security (OECD Social expenditure), and discussed the under-reporting and double-counting problems regarding the Statistics then estimated ECEC expenditure of FY2015 in order to solve the technical problems . Secondly, the relationship between the level of ECEC expenditure and quantitative and qualitative indicators was examined after the implementation by international comparison.

According to estimates, the ECEC expenditure (FY 2015) of Japan was 0.60% of GDP, which was the same level as Germany but half level as Nordic countries and France. It will exceed 0.8% due to future plans for free of charge for early childhood education and childcare.

Based on international comparison, the full-time equivalent participation rate for 0-to2-years-olds in childcare of Japan, taking into consideration average hours during a usual week was 60% equivalent to France, but the ECEC expenditure ratio to GDP of Japan was half of that of the country. It is necessary to verify whether the quality of childcare, which is essential to healthy development of children, is not sacrificed by providing a large amount of services with small inputs.

Keywords : Early Childhood Education and Care (ECEC), Financial Statistics of Social Security in Japan, Local Government Independent Project, International Comparison

* Senior Researcher, National Institute of Population and Social Security Research