

デンマークで保育士の人手不足が起こる理由¹

—協調・合意システムと給与待遇の財源保障の関係—

倉地 真太郎

明治大学政治経済学部専任講師

保育行政のための財源保障とは

北欧諸国といえば、充実した地方税財源のもとで、民主主義を実践する場としての「保育」が国内外で注目されている。だが、近年北欧諸国の一つであるデンマークで「保育士の人手不足」が深刻化していることは知っているだろうか。デンマークは地方政府の豊富な自主財源のもと高い水準の対人社会サービスを維持してきた。しかし、デンマークでも日本と異なる文脈で「保育士の人手不足」が問題になっている。

翻って日本では2015年の「子ども・子育て支援新制度」の施行以降、保育サービスの量的拡大が進んだ。その一方で保育士の給与待遇は依然として低く人手不足も深刻であり、それが保育の「質」（事件や事故）の問題の背景にある。昨今では処遇改善加算や保育士の配置基準が見直されてきて

いる。保育の「質」の問題を解消しうる地方自治体への財源保障のあり方はどのようなものか。

そこで本稿は、デンマークの保育制度の財源保障システムを概観することで「保育士の人手不足」がなぜ起こるのかを分析することで、日本との比較から一般財源をベースとする保育財政のあり方について考察を行いたい。

デンマークの保育制度 ：労使協調による給与待遇保障

はじめに、デンマークにおける保育制度を概観しておこう。保育サービスといった対人社会サービスは基礎自治体（コムーネ）の役割であり、自治体は児童を保育所に割り当てなければならない。保育サービスは生後26週間以上から小学校に行く年齢までの期間が対象となる。

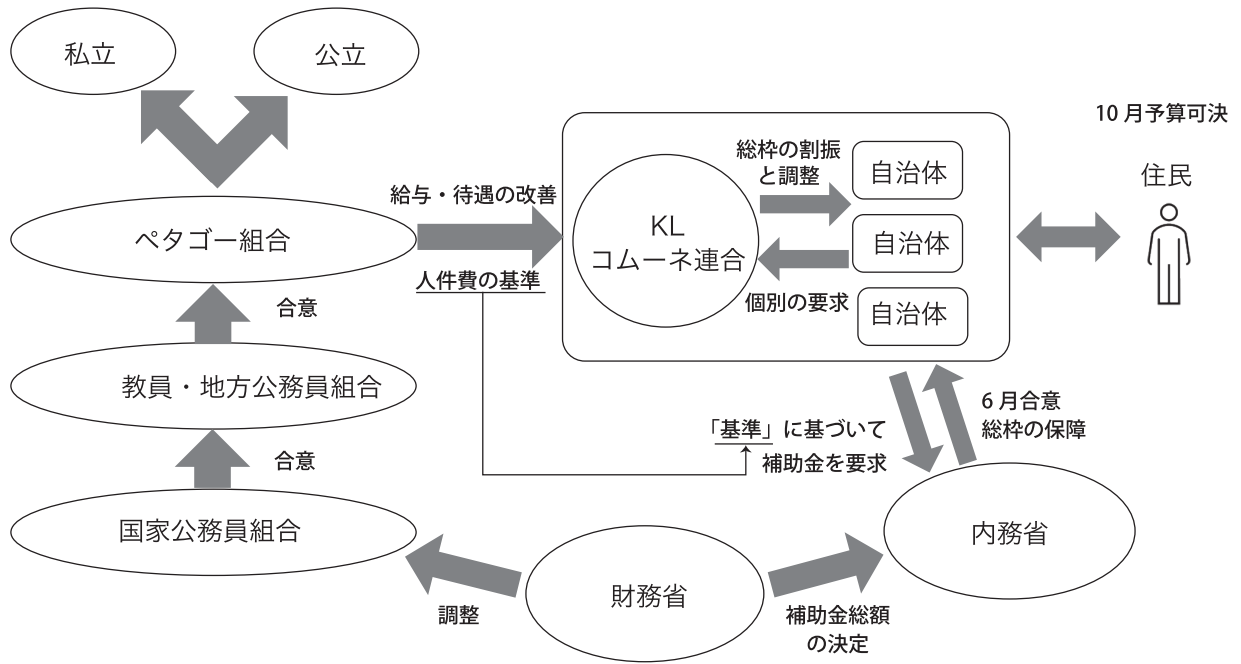
保育サービスは主に在宅保育と保育所に分かれる。在宅保育は3歳未満の子どもで利用することができる²。保育所は、市立保育所、自営型保育所、委託保育所、民間保育所がある。公立保育所は自治体の一般財源がベースであり、民間保育所にも市の認可に基づいて児童一人ごとに補助金が支給される。公立保育所の保育料は運営費の25%以内に収める必要があるが（自治体の補助金は逆に運営費用の平均75%以上でなければならない）、民間保育所の保険料は保育所が自由に決定することができる。市立保育所の保育料や補助金を決定する

くらち しんたろう

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士（経済学）。専門は財政学、財政社会学。慶應義塾大学経済学部助教、後藤・安田記念東京都市研究所研究員を経て2019年より現職。

著書に『多文化共生社会を支える自治体 外国人住民のニーズに向き合う行政体制と財源保障』（共著）旬報社、『財政社会学とは何か—危機の学から分析の学へ—』（共著）有斐閣、『日本の居住保障—定量分析と国際比較から考える—』（共著）慶應義塾大学出版会など。

図表 デンマークの協調・合意システムと給与待遇保障の関係



出所:筆者作成。

のは市議会である³。

次に保育者についてであるが、デンマークにはペタゴーという教育の専門資格がある。ペタゴーには保育士、放課後活動や学校での授業支援、青年教育、障害者支援の仕事など様々な種類が含まれており、大学で資格を得る際にそれぞれのコース(養成には3年半、6ヶ月の実習)に分かれることになる。

意外なことに、デンマークの保育料は完全な無償ではない。保育料は世帯所得などの基準(5段階の軽減措置)に基づいて決定し、一定の所得以下であれば無償となる⁴。保育料の補助に関する期間や年齢区分などは市議会が決定する。最近では保育士を確保する必要性から、保育料負担が過去10年間で最大の伸びを示しており、保護者からの批判が強まってきている⁵。

では保育士の給与・待遇はどのようにして決まるのか。デンマークの場合、給与待遇の保障は労使交渉の結果に大きく左右される。組合と交渉の場に立つのはペタゴーの労働組合組織と自治体側(地方政府代表側)である。デンマークに限らないが欧米諸国の労働組合は企業別組合ではなく産業横断的な組合になっている。代表組織の合意は

様々な組合の交渉に影響を与え、実際の給与待遇は代表組織の合意を参照する形で個別の組合で合意によって決まる⁶。具体的には公立保育園の保育士は教員組合や地方公務員組合での合意の影響も受けるし、地方公務員組合は国家公務員組合の合意の影響も受けている。そのため合意による基準は単一ではなく多層的なものになっている。

保育に関する補助金は基本的に特定補助金ではなく一般財源に依っている。そのため、自治体の人件費に対する国との合意に基づく総枠の財源保障のあり方が、保育士の給与待遇にダイレクトに影響を与える。

このような協調・合意システムの一つの利点は保育士の給与待遇を改善するための「柔軟性」が制度上担保されていることである。ペタゴー組合は現場のニーズを汲み取り、労使協約で反映させるために厳しい交渉を行う。その交渉結果は国側(内務省・財務省)と地方政府代表側との財源保障に関する合意に最終的に結びつくことになるので、自治体への財源保障を裏付けることが制度上担保されているのである(図表参照)。

地方財政制度：協調・合意システム

次に地方財政制度を概観しよう。デンマークでは国や地方政府代表機関(コムーネ連合：KL⁸)との合意によって毎年度決定する協調・合意システムが採用されている。そこで総枠の決定が行われるので総枠自体の調整・制限は存在するが、一方で個別の配分や使い道については自治体に多くの裁量が認められている。

デンマークの地方財政の高い裁量性を可能にするのが豊富な自主財源の存在である。日本はいわゆる「3割自治」といわれるが、デンマークは平均7割を超える自主財源の豊富さから「8割自治」ともいわれる。地方税収はほとんどが地方所得税(比例税率)で占められていて、課税ベースも広い。8割以上の納税者が所得税のうち比例部分の地方所得税を支払っており、国の累進所得税は高所得者しか支払っていない。その意味で地方所得税はデンマーク税制における要のような存在である。地方債については厳しい起債統制が敷かれており、発行額も低い水準に抑えられている。また、すべての地方債は共同発行機関による共同債となっていることも特徴である。財政調整制度については垂直的財政調整制度と狭義の意味での水平的財政調整制度の組み合わせが採用されている。水平的財政調整制度では自治体間の「平均」レベルのニーズと収入の調整が行われるが、それでも不足する財政的なニーズに対して包括的補助金による財政調整が行われる。デンマークは多くが自主財源であるため、日本ほど財政調整制度のインパクトは大きくないが、財政力が低い自治体では自主財源は4割程度なのでやはり個別に補助金等で「見てあげる」必要がある。そのため包括補助金の財源保障をいかに自治体が確保するかという点は日本と同様に重要なポイントとなる。

先述の通り、デンマークにおける地方自治体への財源保障は国と地方政府代表機関間の交渉・合意に基づく協調的なシステムが採用されている⁷。日本でいう地方財政計画に相当するのが、いわ

ゆる6月合意である。デンマークでは国の代表である内務省⁹と地方政府の代表機関が交渉を行い合意して決定をする。6月合意では歳出総額、地方税率の平均変更率、地方債発行上限などのマクロ的な枠組みから、個別の政策方針までカバーされる。6月合意後、基礎自治体の首長から構成される地方政府代表組織が個別自治体と交渉し、税率の変更、歳出総枠、政策の方針について調整を行う。具体的には合意で平均〇〇%税率引き上げ、歳出〇〇万DKKという合意をした場合、A自治体が税率を引き上げた場合、地方政府代表側がB自治体に引き下げをお願いすることもあるし、コペンハーゲン市のような財政が豊かな自治体は歳入が余っていても歳出を制限し、残りを基金に積み立てないといけない場合もある。

このようにデンマークは豊富な自主財源のもとで個別の歳出の中身については基礎自治体の高いレベルの裁量性が認められている。ただし、歳出総枠に関しては地方政府代表機関と国の代表組織による協調的な合意枠組みのもとで調整が行われている。総枠を決める際、例えば人件費の基準は先述したペタゴー組合と地方政府代表機関との交渉で決められ、この合意に基づいて自治体への総枠の財源保障が行われる。この意味で複数の段階による交渉・合意によって保育士の給与待遇が保障されるわけである(図表参照)。

保育士の人手不足

保育士の給与待遇を保障する制度的経路があるにもかかわらず、なぜデンマークでは保育士の人手不足が起こるのか。その理由の一つが2024年度から始まる保育士の配置基準の法定化(最低基準化1:3(0~2歳) / 1:6(3~5歳))である。これまでデンマークは日本のような保育士の配置基準が法律で定められていなかった。そのため、自治体や保育所によって保育士の配置状況が異なっていた。これまで配置基準を設置しないことで問題が表面化しなかったのは豊富な自主財源のもとで児童あたりの保育士数を比較的多く配置することが

できたからである。高い水準でバラツキがあったとしても、それは自治体の「個性」ということになる。

しかし、地域間格差の拡大が目立つようになったことで、このようなバラツキの問題が表面化した。デンマークはもともと再分配前の地域間格差はそれほど大きくなく、以前は都市部への人口一極集中は起こっていなかった。だが、不動産バブル崩壊後の2010年代以降はコペンハーゲンの人口・資本が集中し、都市部の地価が急速に上昇している。近年ではデンマークはEUとの経済政治統合を一層進めており、EU諸国の資本が都市部に集中し、さらなる地域間格差の拡大が見込まれる。一方で地方部では(日本ほどではないが)高齢化が進み、財政状況も悪化していった。

2020年地方財政調整制度改革では拡大する地域間格差に対応して、水平的財政調整機能を強化する、すなわち都市部から地方部への財源移転を強化する改革を行なった。だが、それでも財源が不足する地方部の自治体があり、一方で都市部の自治体は財政調整の結果に対して不満を募らせている。このような理由から以前ではそれほど問題とされなかった配置基準のバラツキが問題視されるようになったと考えられる。

以上のような背景から、政府は2021-2023年度を経過措置として、2024年度から国が定める保育士の配置基準を法律で定めることになり、法制化にあわせて国は包括補助金や財政力が弱い自治体への特別補助金を措置することになった¹⁰。自治体はこの経過期間中に保育士の配置基準の最低基準を満たす保育士数を確保しなければならなくなった。これに付随する問題として生じたのが保育士の人手不足、それに伴う保護者の保育料負担の増加であった。

もちろん保育士の人手不足は給与待遇だけでなく様々な要因が関連している。人手不足は保育士に限らず公立の教員も深刻化しており、デンマークでは教員の社会的地位の低下が度々指摘されてきたからである。不登校や外国にルーツを持つ子どもたちなど教育・保育ニーズが多様化・複雑化していくなかで教育に携わる人たちがより必要になってい

るが、ペタゴー資格課程の所属学生は近年減少傾向にあり、人手の供給がほとんど追いついていない状況である(Denmark Statisticsより)。

配置基準の法定化に向けた経過期間を通して自治体は保育士の配置増を行うことになったわけだが、実際にここ数年で教員一人あたりの児童数は平均レベルでも大きく減少(つまり改善)することができた¹¹。だが、中には近年の財政難から保育士関係の支出を削減し、十分な支出を工面しない自治体もあった。これに対してペタゴー組合は各地方政府の予算編成の状況を監視し、保育士配置に対して必要な予算を割いていない可能性を指摘し、自治体に修正させる取り組みを行なっている¹²。ペタゴー組合は単に賃金待遇の改善のために交渉を行うだけでなく、予算過程まで監視することで適切に保育関連の予算措置がなされているかについてプレッシャーをかけるアクターとしての機能ももっているのである。

日本とデンマークの比較

一般財源(包括補助金)が多くを占めるデンマークの地方財政制度は、自治体に多くの裁量を認めるために、地域によって提供する行政サービスの水準にバラツキができる。だが、豊富な自主財源があるために平均的な水準が高く、低い水準であったとしても最低限の水準を満たすことができた。近年は地域間格差の拡大を背景に、全国的な基準を設けてそれに伴う財源保障を行う必要性がでてきた。その際に保育士の労働組合が給与待遇保障を行うための財源の裏付けを行ってきたのである。対照的に日本は地域間格差が大きく、最低基準をまかなえない自治体が多くあるため、画一的・全国的な基準のもとで緻密な財源保障が行われてきた。そのため、デンマークのような協調的で分権的なシステム、一般財源ベースの保障制度をそのまま模倣することは難しい。豊富な自主財源とコーポラティズムを基盤とした高度な調整機能が必要であろう。

最後にデンマークのシステムが日本の都市部に

おける自治体のような多様で裾野の広い子育てサービスの提供には必ずしも馴染まない可能性も指摘したい。デンマークには日本のような延長保育制度もなく、ベビーシッター利用の直接的補助など、自治体による多様で裾野の広い子育て支援制度があるわけではない。それゆえデンマークはプラスアルファの保育需要に公的な支援を日本ほど行っていない側面もある。実際に夫婦共働きのパワーカップルは通常の保育所だけでは仕事と家事育児の両立が難しく、移民の家事住み込み型労働者、いわゆるオペアに頼らざるを得なくなっている（自国民は給与が高すぎるので雇えない）。移民であるオペアは強固な組合組織による給与待遇保障ができていない不安定な立場であり、保育所と比べて周辺的な位置付けにある。つまり、デンマークの保育システムは中心（公立保育士）と周辺（オペア）にははっきりとした差がみられる。翻って日本は都市部自治体による子育て支援の裾野は確かに広い。だが、多様な保育サービスの担い手はパートタイム・非正規労働で賃金が安い女性の労働力に依存しているのが現状であり、ジェンダー平等が進んだデンマークには逆に適用できない仕組みである。以上の違いを踏まえた形で、保育士の給与待遇を保障するための持続可能な財源保障のあり方を考える必要がある。■

《注》

- 1 本研究は JSPS 科研費 JP23H00901 の助成を受けたものである。
- 2 Borger.dk HP 「Dagpleje og daginstitutioner」

<https://www.borger.dk/familie-og-boern/Boernepasning/Dagpleje-vuggestue-boernehave-og-privat-pasning>

- 3 Børne-og Undervisningsministeriet 「Dagtilbud」 <https://www.uvm.dk/dagtilbud/>
- 4 また、子どもが2人以上の世帯や就労以外でも軽減措置があり、社会的・教育的理由により保育所入所が必要な場合、長期治療が必要な病児の場合も個別の判断で認められる。
- 5 “Kæmpe prishop på daginstitutioner - nødvendigt onde, mener borgmester” *TV 2 Ksmopol*, 27 January 2024.
- 6 また、デンマークは欧州諸国のなかでも労働協約のカヴァー率は極めて高い。
- 7 詳細は倉地真太郎（2019）「デンマークにおける地方税、政府間協議制度、課税自主権に関する研究—分権的システムの再検討のために」『都市問題』2019年12月号、第110巻、pp.84-102を参照。
- 8 コムーネ連合は日本の地方六団体のように複数あるわけではなく、基礎自治体に関しては利害を代表する唯一の組織である。リージョンの代表組織としてはリージョン連合があるが、リージョン連合は自主財源をもっていないため交渉において重要な役割を担うのはコムーネ連合である。
- 9 日本でいう総務省だが、日本と異なり国側にたって交渉を行う。
- 10 Børne-og Undervisningsministeriet 「Minimumsnormeringer」 (<https://www.uvm.dk/dagtilbud/love-og-regler--formaal-og-aftaler/aftale-om-minimumsnormeringer/minimumsnormeringer>)
- 11 保育士一人当たりの児童数は平均レベルで近年低下（改善）してきており、2020年時点で平均水準は基準を達成している。2022年度時点で3.0以下の0-2歳保育の保育所は72%、6.0以下の3-5歳保育の保育所は73%となっていて概ね基準を満たしている状況である（Denmark Statisticsより）
- 12 BUPL 「Kommunale Budgetter」 (<https://bupl.dk/politik-og-presse/kommunale-budgetter>)

