

幼児教育・保育の無償化とは ～無償化政策の動向と課題～

保育システム研究所 吉田正幸

《プロローグ》

○少子化対策と無償化の関係

- * 少子高齢・人口減少社会と社会保障制度の持続可能性 ⇒ 世代間扶養と少子化対策
- * 社会保障制度の見直し ⇒ 年金・高齢者医療・介護＋子ども・子育て支援新制度
- * 求められる総合的な少子化対策 ⇒ 量的対応と質的対応
- * 政策目的が異なる2つの無償化 ⇒ 幼児教育の無償化と保育の無償化
- * 少子化対策としての“幼児教育”無償化 ⇒ 保育の無償化？
- * 問われる区市町村における無償化の運用

【人口変動と幼児教育・保育、子育て支援の行方】

* 少子高齢・人口減少社会の到来

- ・少子化の加速と地域格差の拡大

Ex. 子ども人口の減少と偏在（二極化） ⇒ マクロとミクロの二極化への対応、地域の存続可能性

- ・構造的な人材不足と質の低下

Ex. 人材の流動化と需給ミスマッチ ⇒ 人材ニーズの三極化と需給ミスマッチ

* 身近な子ども環境の劣化

- ・家庭や地域社会の養育力の低下

Ex. 多様な関係性の喪失（消えるなまはげ？） ⇒ 家庭養育の補完を超えて、閉じた教育・保育からの脱却を

- ・女性就労の増加と非正規化

Ex. 専業主婦家庭モデルの崩壊、不十分なWLB ⇒ 多様な保育ニーズ、要支援家庭への支援、貧困問題への対応

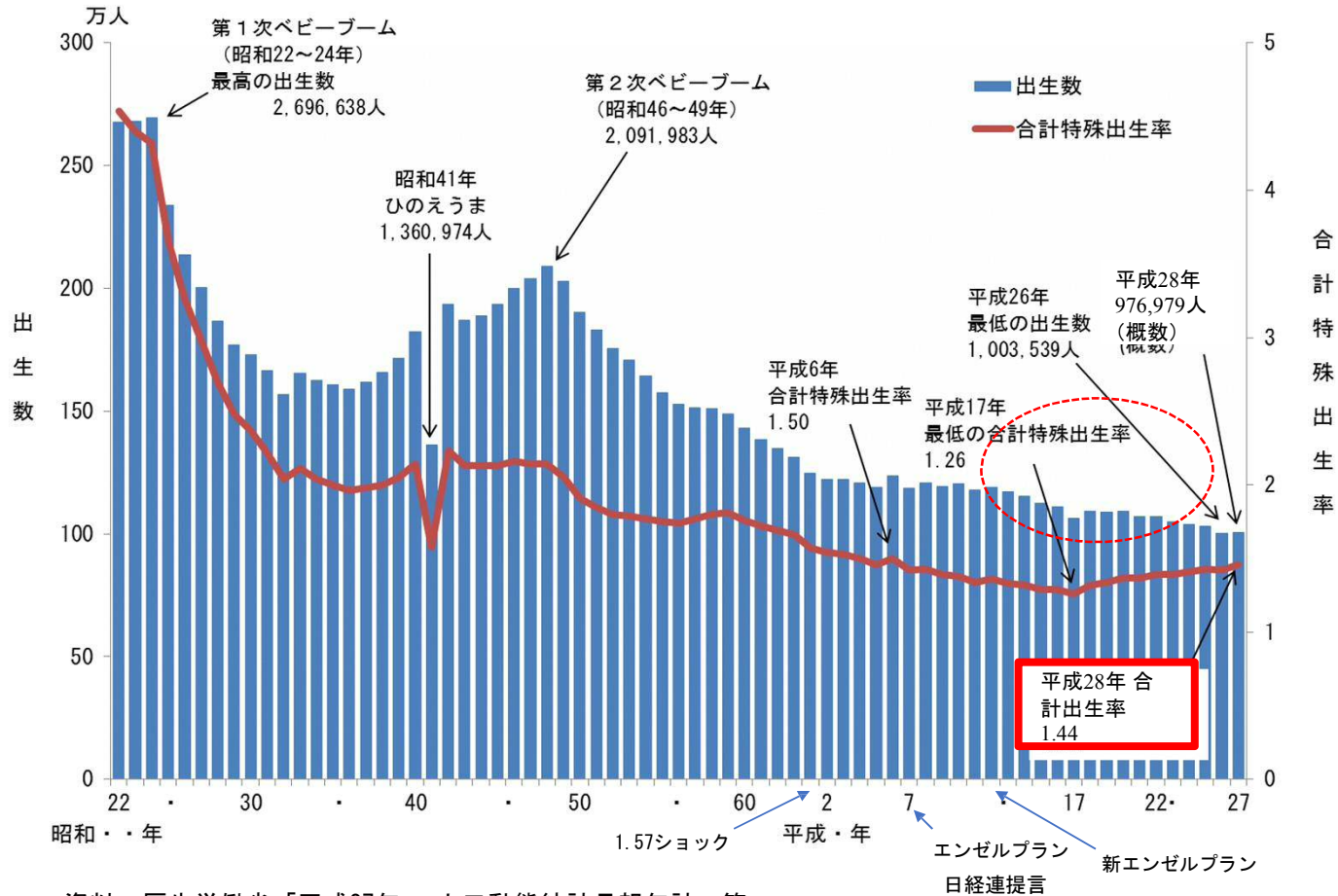
* 子ども・子育て支援に関わる政策の変化

- ・児童福祉政策の変化：児童福祉 ⇒ 子ども家庭福祉（狭い救貧対策からの脱却）

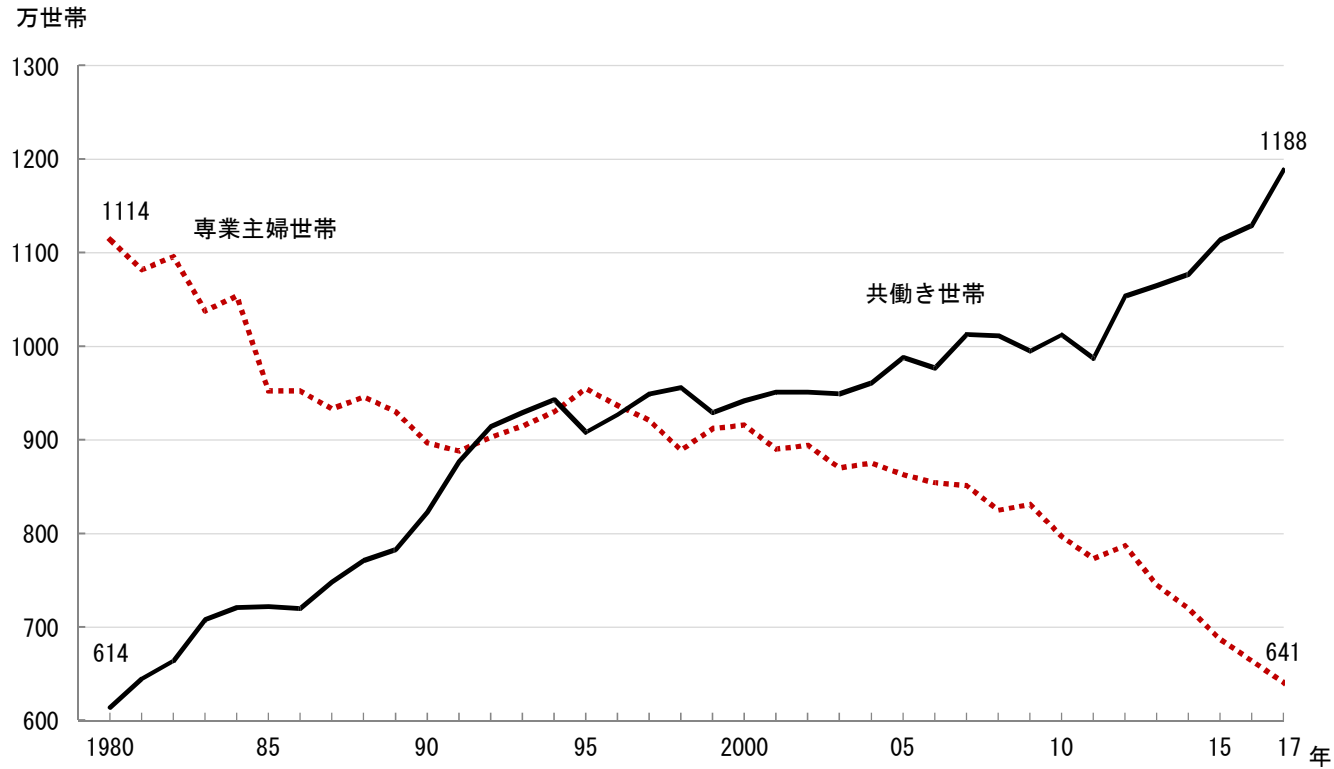
- ・幼児教育政策の変化：幼稚園教育 ⇒ 幼児教育（平成18年教育基本法改正、幼児教育の普遍化・一般化）

- ・新制度の創設：幼保に共通の給付、量的拡大と質の充実 ⇒ 不十分な理念と運用のバラツキ

出生数及び合計特殊出生率の推移



専業主婦世帯と共働き世帯 1980～2017年



資料出所 厚生労働省「厚生労働白書」、内閣府「男女共同参画白書」、
総務省「労働力調査特別調査」、総務省「労働力調査（詳細集計）」

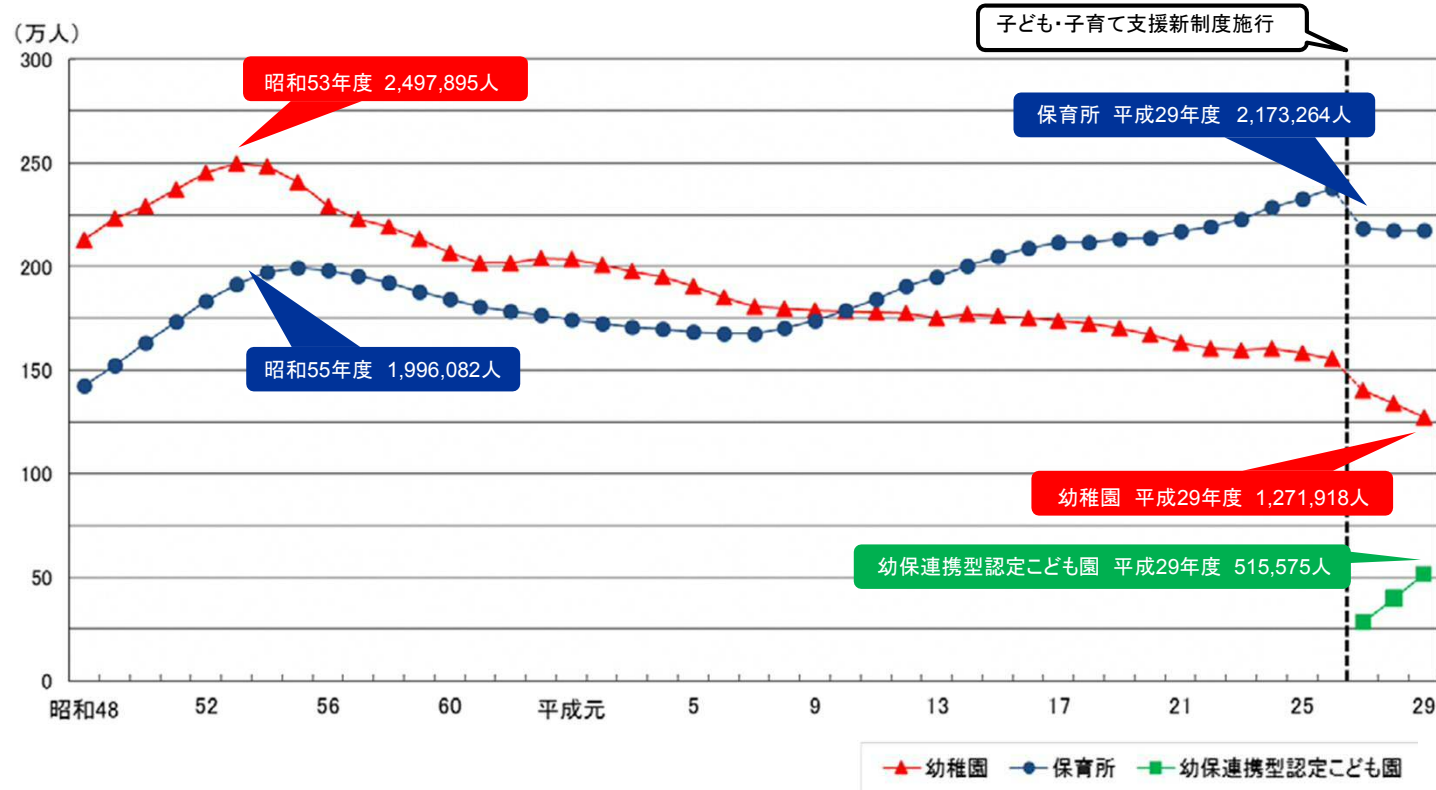
注1 「専業主婦世帯」は、夫が非農林業雇用者で妻が非就業者（非労働力人口及び完全失業者）の世帯。

注2 「共働き世帯」は、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯。

注3 2011年は岩手県、宮城県及び福島県を除く全国の結果。

幼稚園・幼保連携型認定こども園・保育所

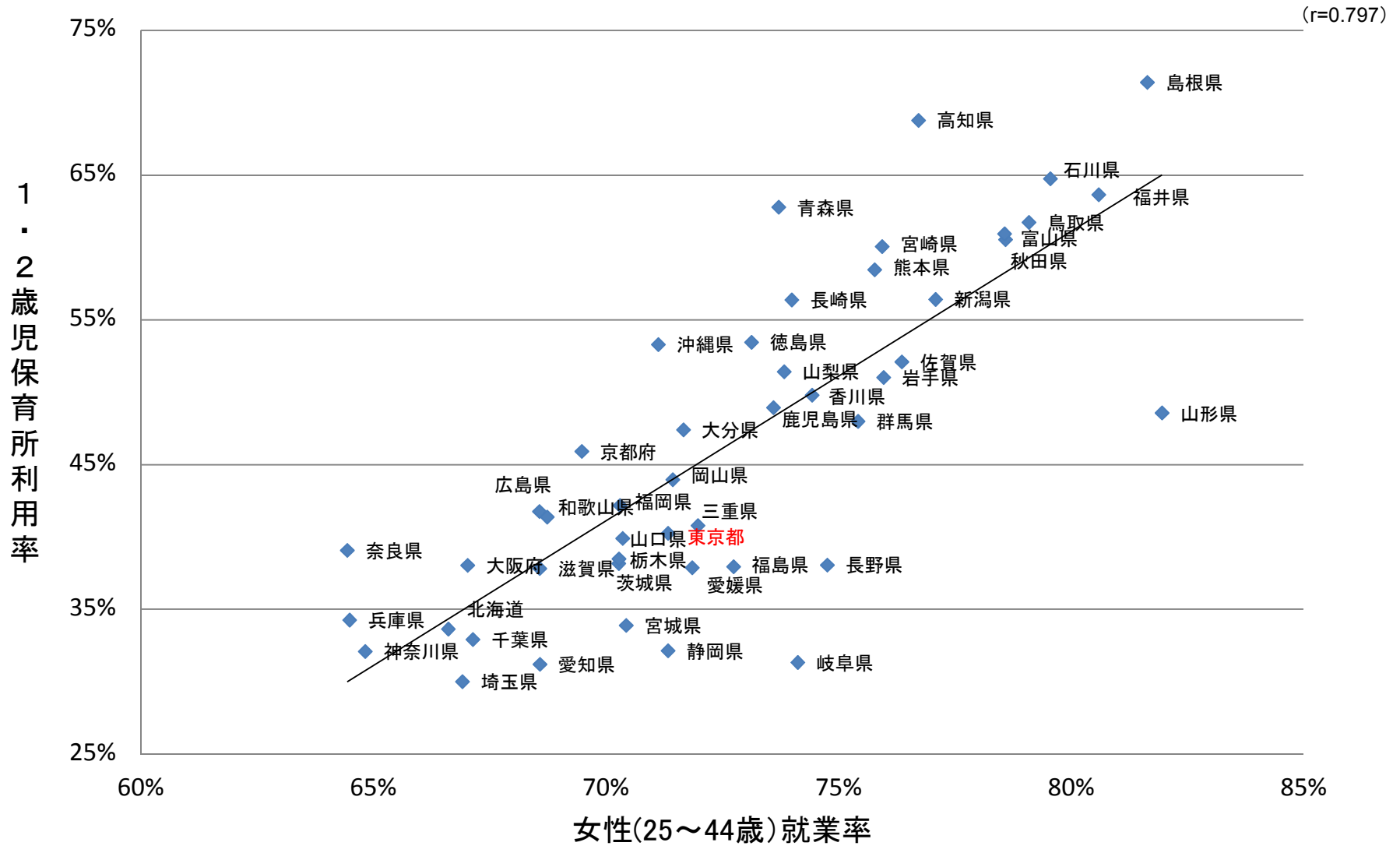
在園者数年次比較



- (注) ・幼稚園には幼稚園型認定こども園を、幼保連携型認定こども園には地方裁量型認定こども園を、保育所には保育所型認定こども園、特定地域型保育事業(平成27年度以降)を含む。
- ・幼稚園の数値は「学校基本調査」(各年5月1日現在)より。
 - ・幼保連携型認定こども園の数値は「認定こども園調査」(各年4月1日現在)より(平成27年度以降)。平成26年度以前は幼稚園及び保育所の両方に算入。
 - ・保育所の数値は「待機児童数調査」(各年4月1日現在)より(平成27年度以降)。(平成26年度以前は「社会福祉施設等調査」(各年10月1日現在)より推計。)

女性就業率と1・2歳児保育利用率の都道府県別状況

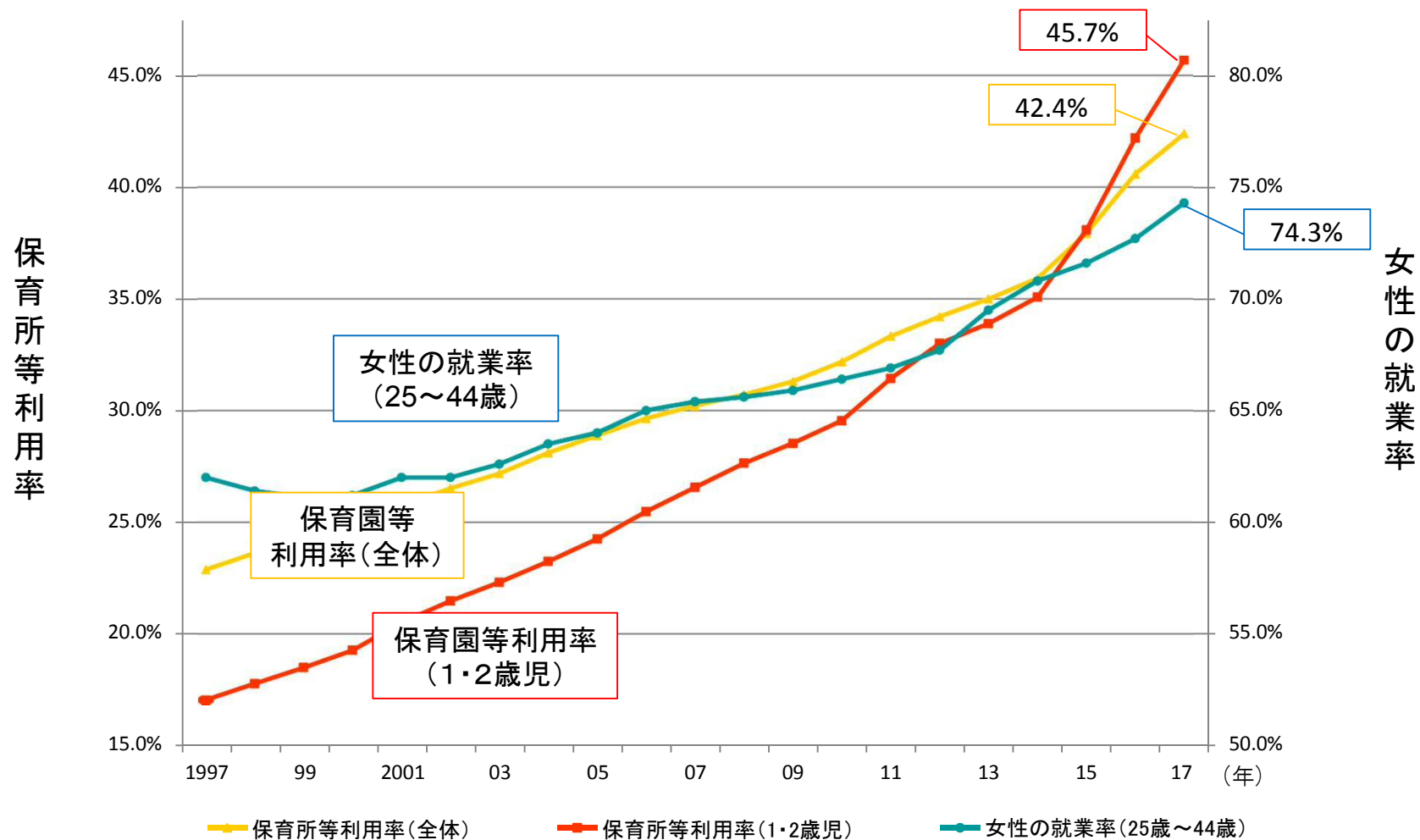
○ 女性の就業率(25~44歳)と1・2歳児保育利用率には、正の相関がある。



出典：総務省「労働力調査」等を基に厚生労働省保育課で作成

女性就業率(25~44歳)と保育園等の利用率の推移

○ 女性の就業率(25~44歳)と1・2歳児保育利用率ともに、年々上昇傾向にある。



出典:総務省「労働力調査」等を基に厚生労働省保育課で作成

【無償化をはじめとする制度・政策面の動向】

* 国や都の主な動向

- ・ 社会保障制度に位置づけられた少子化対策 Ex. 量的拡大と質的充実、施策の総合化・包括化
- ・ 待機児童解消に向けた取り組み Ex. 子育て安心プラン、待機児童対策協議会
- ・ 幼児教育・保育の無償化 Ex. 今年10月から実施
- ・ 子ども・子育て支援新制度の見直し Ex. 2020年度からの次期5か年事業計画の策定（区、都）

* 幼児教育の無償化と保育の無償化

- ・ 政策目的が異なる2つの無償化
- ・ 幼児教育の無償化とは ⇒ 幼児期の子どもの健やかな成長のために、すべての幼児に質の高い幼児教育を保障
- ・ 保育の無償化とは ⇒ 子育て家庭の経済的負担の軽減を図り、少子化対策につなげる

* 政府が目指す“幼児教育”無償化の概要と課題

- ・ 3歳以上児の基本保育料を無償化 Cf. 新制度外の私立幼稚園（私学助成園）や認可外保育施設等は上限額内で無償化
新制度外の施設は保護者に対して償還払い
1号子どもは満3歳児から無償化（私学助成園も同様）
- ・ 基本保育料以外の実費徴収や上乗せ徴収は従来通り＋新たに給食材料費も実費負担に Cf. 低所得家庭には減免措置
- ・ 懸念される問題 Ex. 保育時間の長時間化、保育ニーズの増大、保護者のコスト意識の希薄化、新たな上乗せ徴収の心配など
- ・ 今後の課題 Ex. 保育の質の担保（認可外保育施設の取り扱い、幼稚園の預かり保育の質的整備）、保育利用の運用面

幼児教育の無償化に関して（論点と課題）

〔無償化の意義・目的〕

- 幼児教育の重要性 ⇒ 実証的研究などによって教育的・社会経済的な効果が明らかに
Ex. 子どもの貧困問題、家庭の教育力の低下
- 無償化の意義 ⇒ 無償化により教育の機会均等を保障（公教育としての幼児教育政策）
子育て家庭の経済的負担の軽減により少子化対策に資する

〔無償化の効果〕

- 家庭の経済力によって異なる ⇒ より低所得家庭ほど有効
- 幼児教育の質によって異なる ⇒ より質の高い幼児教育ほど有効

〔諸外国の例〕

- イギリス：3・4歳児に週15時間、年38週の無償化を実施（3・4歳児の97%）
 - 低所得家庭等の2歳児にまで拡大する方向
 - シュア・スタートがベース Cf. E P P E 調査で幼児教育の効果を検証
 - ナショナル・カリキュラムの策定（E Y F S）
 - O F S T E Dによる査察・評価、E L Gに基づくアセスメント
 - 教育省による一元的体制
 - 地方自治体に就学前教育の提供義務
 - 無償時間を超える利用は保護者の追加負担（税制控除あり）

〔無償化の現状〕

- 就園奨励費補助 ⇒ 私学助成による私立幼稚園の保護者に補助
- 新制度の公定価格 ⇒ 就園奨励費と同様の軽減を利用者負担額で実施
- 無償化の現状 ⇒ 生活保護世帯及び市町村民税非課税世帯のひとり親家庭
市町村民税非課税世帯の第2子以降及び年収360万円未満の第2子以降
全ての世帯の第3子

〔無償化の課題〕

- 幼児教育の質の担保 ⇒ 教育環境の整備（職員配置、資質向上）や質の評価
統一的なナショナル・カリキュラムの整備
- 幼児教育の機会保障 ⇒ 3歳児の利用率87% Ex. 公立幼稚園に多い1・2年保育
幼児教育の需要を喚起した場合の供給確保方策
在宅子育て家庭への配慮
- 無償化の対象施設 ⇒ 待機児童問題で認可外保育施設しか行けない利用者への配慮
- 無償部分以外の費用 ⇒ 追加負担の可能性と対応策 Ex. 低所得家庭への配慮
- 財源の効果的な活用 ⇒ 財源のプライオリティと政策効果の測定

保育の無償化に関して（論点と課題）

〔無償化の意義・目的〕

- 少子化対策の重要性 ⇒ 育児・子育て費用の負担が少子化の一因に
Ex. 子どもの貧困問題、ひとり親家庭の増加
- 無償化の意義 ⇒ 子育て家庭の経済的負担軽減による少子化対策（社会保障政策）
働く母親への支援

〔無償化の効果〕

- 家庭の経済力によって異なる ⇒ より低所得家庭ほど有効
- 追加負担の有無によって異なる ⇒ 追加負担をどこまで抑制できるか

〔無償化の課題〕

- 保育の量的確保 ⇒ 保育の量的整備＝待機児童の解消
需要を喚起した場合の供給確保方策
保育の長時間化への歯止め
- 保育の質的充実 ⇒ 質的な環境整備（処遇改善、職員配置、資質向上）や質の評価
認可外保育施設の取り扱い
在宅子育て家庭への配慮

1. 総論

- 「新しい経済政策パッケージ」、「骨太の方針2018」を踏まえ、次期通常国会への子ども・子育て支援法改正法案の提出に向けて検討
- 幼児教育の無償化の趣旨 → 幼児教育の負担軽減を図る少子化対策、生涯にわたる人格形成の基礎を培う幼児教育の重要性

2. 対象者・対象範囲等

(1) 幼稚園、保育所、認定こども園等

- 3～5歳：幼稚園、保育所、認定こども園、地域型保育、企業主導型保育（標準的な利用料）の利用料を無償化
 - ※ 新制度の対象とならない幼稚園については、月額上限2.57万円（注：国立大学附属幼稚園0.87万円、国立特別支援学校幼稚部0.04万円）まで無償化
 - ※ 開始年齢…原則、小学校就学前の3年間を無償化。ただし、幼稚園については、学校教育法の規定等に鑑み、満3歳から無償化
 - ※ 各種学校については、幼児教育を含む個別の教育に関する基準はなく、多種多様な教育を行っており、また、児童福祉法上、認可外保育施設にも該当しないため、無償化の対象外。上記以外の幼児教育を目的とする施設については、乳幼児が保育されている実態がある場合、認可外保育施設の届出があれば、保育の必要性のある子供については無償化の対象
 - ※ 保護者から実費で徴収している費用（通園送迎費、食材料費、行事費など）は、無償化の対象外。食材料費については、保護者が負担する考え方を維持。3～5歳は施設による実費徴収を基本。低所得者世帯等の副食費の免除を継続し、免除対象者を拡充（年収360万円未満相当世帯）
- 0～2歳：上記の施設を利用する住民税非課税世帯を対象として無償化

(2) 幼稚園の預かり保育

- 保育の必要性の認定を受けた場合、幼稚園に加え、利用実態に応じて、月額1.13万円までの範囲で無償化
 - ※ 保育の必要性の認定…2号認定又は2号認定と同等の認定（無償化給付のために新たに法制化）
 - ※ 預かり保育は子ども・子育て支援法の一時的預かり事業（幼稚園型）と同様の基準を満たすよう指導・監督

(3) 認可外保育施設等

- 3～5歳：保育の必要性の認定を受けた場合、認可保育所における保育料の全国平均額（月額3.7万円）までの利用料を無償化
 - ※ 認可外保育施設のほか、一時的預かり事業、病児保育事業及びファミリー・サポート・センター事業を対象
 - ※ 上限額の範囲内において、複数サービス利用も可能。また、幼稚園が十分な水準の預かり保育を提供していない場合などには、幼稚園利用者が認可外保育施設等を利用する場合も無償化の対象
 - ※ 都道府県等に届出を行い、国が定める認可外保育施設の基準を満たすことが必要。ただし、経過措置として5年間の猶予期間を設定
- 0～2歳：保育の必要性があると認定された住民税非課税世帯の子供たちを対象として、月額4.2万円までの利用料を無償化

- 認可外保育施設等における質の確保・向上に向けて以下の取組を実施
 - ・ 児童福祉法に基づく都道府県等の指導監督の充実等
 - (①届出対象である認可外保育施設の範囲の明確化と周知、②認可施設への移行支援、③ベビーシッターの指導監督基準の創設等)
 - ・ 給付の実施主体となる市町村における対象施設の把握、給付に必要な範囲での施設への関与等について必要な法制上の措置
 - ・ 都道府県と市町村間の情報共有等の強化のための方策
 - ・ 5年間の経過措置について、法施行後2年を目途に見直す旨の検討規定
 - ・ 6. の協議の場での議論を踏まえ、地方自治体の実情に応じた柔軟な対応を可能とすることも含め、必要な措置を検討

3. 財源

(1) 負担割合

- 財源負担の在り方：自治体の負担軽減に配慮しつつ国と地方で適切な役割分担が基本。消費税増収分を活用し必要な地方財源を確保
- 負担割合：国1/2、都道府県1/4、市町村1/4。ただし、公立施設（幼稚園、保育所及び認定こども園）は市町村等10/10

(2) 財政措置等

- 初年度の取扱い：初年度（2019年度）に要する経費を全額国費で負担
- 事務費：初年度と2年目を全額国費。認可外保育施設等の5年間の経過措置期間に係る費用相当額を全額国費で負担するべく措置
- システム改修費：平成30年度・平成31年度予算を活用して対応

4. 就学前の障害児の発達支援

- 就学前の障害児の発達支援を利用する子供たちについて、利用料を無償化
- 幼稚園、保育所、認定こども園等とこれらの発達支援の両方を利用する場合は、ともに無償化の対象

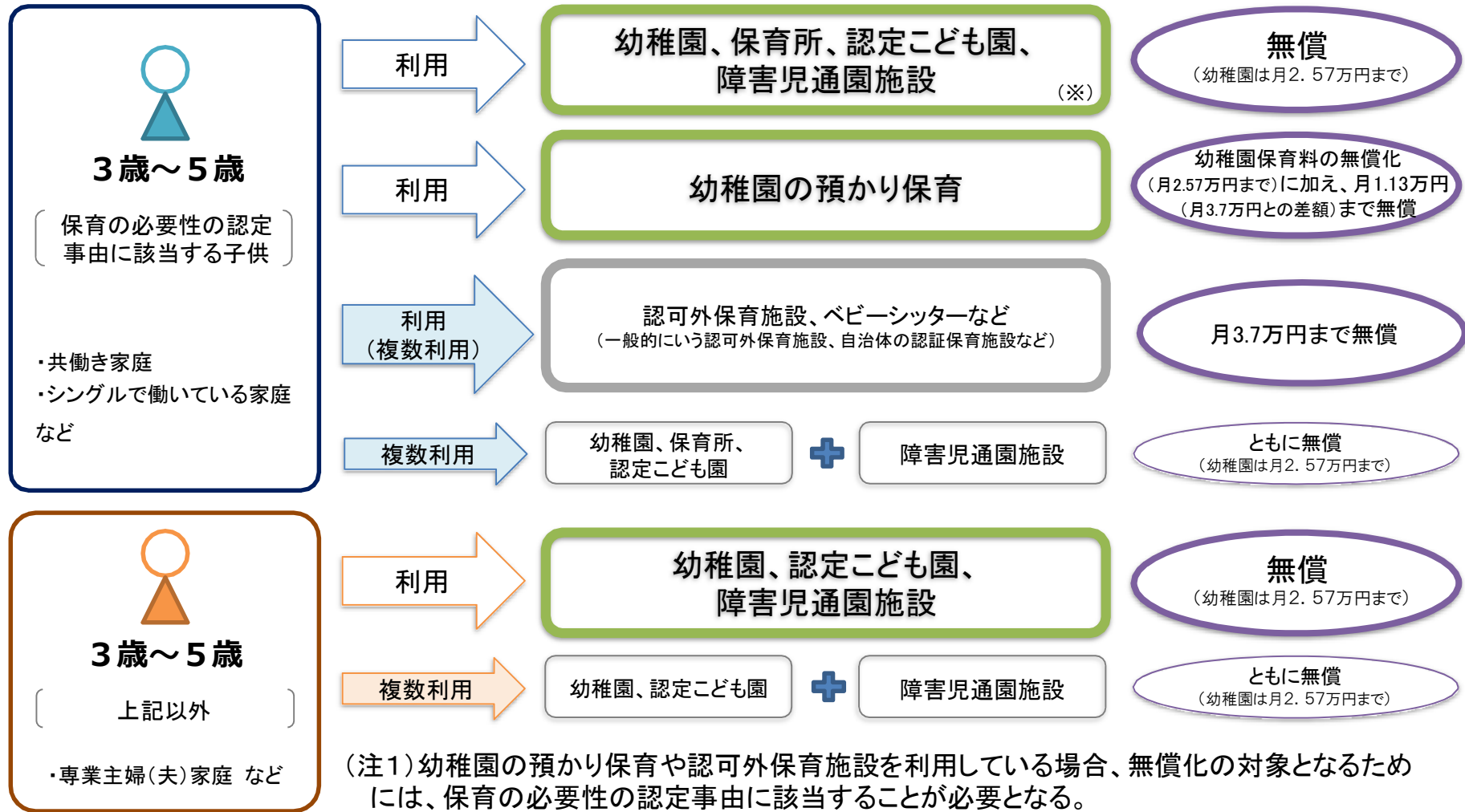
5. 実施時期

- 2019年10月1日

6. その他

- 国と地方自治体のハイレベルによる協議の場を設置。加えて、引き続き、自治体の事務負担軽減等に向けた検討
- 支払方法：新制度の対象施設 … 現物給付を原則。未移行幼稚園 … 市町村が実情に応じて判断（現物給付の取組を支援）
認可外保育施設等 … 償還払いを基本としつつ、市町村が地域の実情に応じて現物給付とすることも可
- 今般の無償化を契機に、質の向上を伴わない理由のない保育料の上げが行われないよう、周知徹底

幼児教育の無償化の具体的なイメージ（例）



住民税非課税世帯については、0歳～2歳児についても上記と同様の考え方により無償化の対象となる。この場合、月4.2万円まで無償。

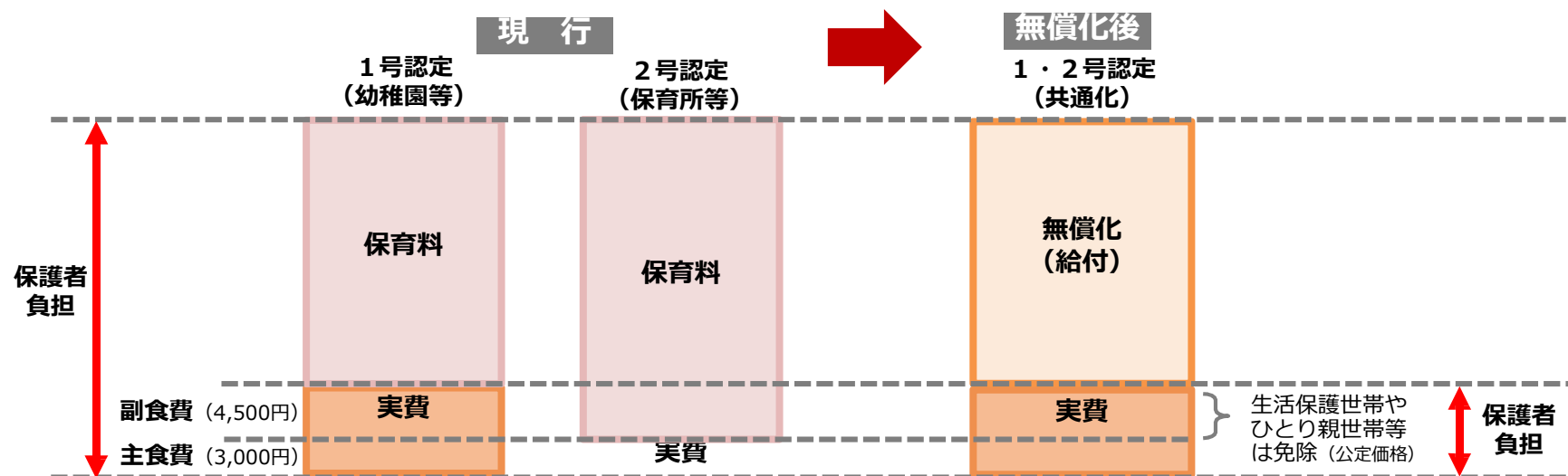
(注2) 上記のうち認可外保育施設及びベビーシッターについては、認可外保育施設の届出をし、指導監督の基準を満たすものに限る(ただし、5年間の経過措置として、指導監督の基準を満たしていない場合でも無償化の対象とする猶予期間を設ける)。 (※) 地域型保育も対象。また、企業主導型保育事業(標準的な利用料)も対象。

1. 幼児教育無償化に伴う食材料費の見直し

(1) 食材料費 (副食費) の取扱いに関する方向性 (案)

食材料費の取扱いについては、これまでも基本的に、実費徴収又は保育料の一部として保護者が負担してきたことから、幼児教育の無償化に当たっても、この考え方を維持することを基本とし、以下のような取扱いとする。

- 1号認定子ども（幼稚園等）・2号認定子ども（保育所等（3～5歳））は、主食費・副食費ともに、施設による実費徴収（現在の主食費の負担方法）を基本とする。（負担方法は変わるが、保護者が負担することはこれまでと変わらない。）
 - 生活保護世帯やひとり親世帯等（※）については、引き続き公定価格内で副食費の免除を継続する（現物給付）。
 - ※ 生活保護世帯・里親、市町村民税非課税世帯・ひとり親世帯・在宅障害児がいる世帯の一部の子及び第3子
 - さらに、副食費の免除対象の拡充等の措置を検討する。
- 3号認定子ども（保育所等（0～2歳））は、無償化が住民税非課税世帯に限定されるため、現行の取扱いを継続する。



(2) 取扱いの見直しに関する周知等

- 特に利用調整により利用施設が決まる2号認定子ども（保育所等（3～5歳））について、食材料費の負担が著しく高額になることなどが無いよう方策を検討する。
- 食材料費の取扱いの見直しや、生活保護世帯やひとり親世帯等への免除の拡充について、わかりやすい周知用資料を作成するなどして、保護者に向けて丁寧な周知を行う。
- 食育は保育の重要な要素であることを踏まえ、食材料費の「見える化」による保護者の関心の高まりや施設の説明責任の明確化を通じ、アレルギー対応や保護者への栄養に関する助言など、食育の充実につなげる方策を検討する。
- 新制度未移行幼稚園における食材料費（副食費）についても、低所得者への負担軽減措置を検討する。

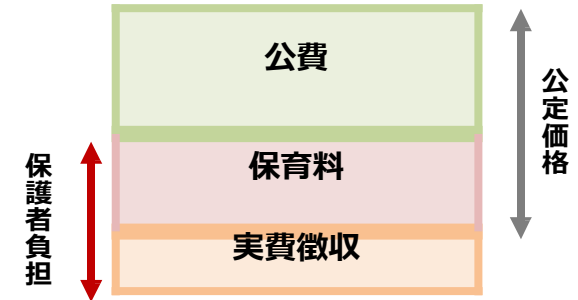
(参考) 「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書」(平成30年5月)(抜粋)

保護者から実費として徴収している通園送迎費、食材料費、行事費などの経費については、無償化の対象から除くことを原則とすべきである。なお、そもそも認可施設における食材料費の取扱いが保育の必要性の認定種別間で異なっている現状があり、上記原則を踏まえた対応について早急に検討すべきである。

(参考) 現行制度における食材料費の取扱い (概要)

(1) 保護者の自己負担の方法

- ① **保育料** 保護者が施設（保育所は市町村）に支払う（子ども・子育て支援法）。
- ② **実費徴収** 保護者が施設に実コストに応じて支払う（運営基準）。
 - ・ 日用品・文房具等、行事参加費用、食事提供費用、通園送迎費用 等
 - ・ 事前の明示、同意

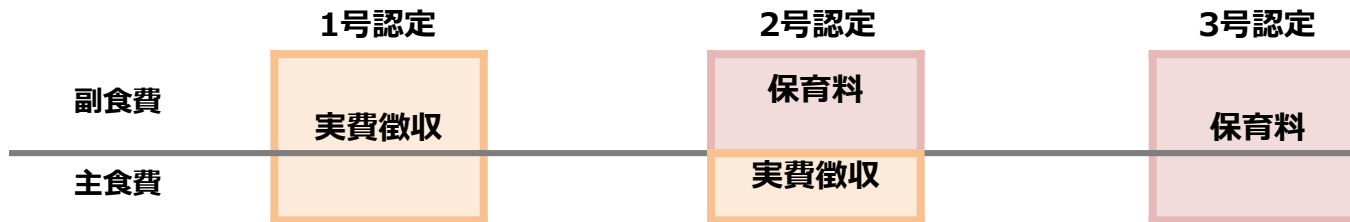


(2) 低所得者等の負担減免 (地方単独事業による軽減を除く。)

- ① **保育料** 生活保護世帯等を減免、世帯所得に応じた金額設定（子ども・子育て支援法施行令）。
- ② **実費徴収** 生活保護世帯等に市町村が助成（子ども・子育て支援法に基づく補足給付事業）。

(3) 支給認定区分による食材料費の負担方法の違い (地方単独事業による軽減を除く。)

給食費のうち食材料費は、生活保護世帯等を除き、保護者の自己負担が原則。新制度の認可施設・事業所では、1号～3号認定の支給認定区分により負担方法が異なっている。



- ※ 1 2・3号認定については、昭和24年の保育所給食制度の開始当初から、措置費に給食費を追加し、その措置費を負担能力のある者から徴収していた。
- ※ 2 1～3号認定のいずれについても、人件費は公費負担。
- ※ 3 食材料費に係る月額保育料の内訳は、主食費3,000円、副食費4,500円。

幼児教育無償化に係る国・地方の負担割合の基本的な考え方（案）

※ 幼児教育無償化の財源は、消費税率引上げに伴い国と地方へ配分される増収分を活用。

【国・地方の負担割合】

1：現行制度があるもの

今回の無償化の実現に当たっては、現行制度の負担割合と同じ負担割合とする。ただし、幼稚園（未移行園）に係る負担割合については、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4とする。

2：それ以外

今般の幼児教育無償化の実施により、新たに無償化の対象となる認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター事業等の負担割合について、子ども・子育て支援は全ての構成員が各々の役割を果たすことが求められるという子ども・子育て支援法の基本理念を踏まえ、国1/2、都道府県1/4、市町村1/4とする。

法律上の位置付け (予定)	区分		負担割合		
			国	都道府県	市町村
施設型給付 (地域型保育給付含む)	<新制度> 保育所・幼稚園等	私立	1/2	1/4	1/4
		公立	-	-	10/10
子育て支援施設等利用給付 (仮称)	<旧制度> 私立幼稚園		1/3 ⇒1/2	- ⇒1/4	2/3 ⇒1/4
	認可外保育施設		1/3 ⇒1/2	1/3 ⇒1/4	1/3 ⇒1/4
	一時預かり事業、ファミリー・サポート・センター事業、病児保育事業		1/3 ⇒1/2	1/3 ⇒1/4	1/3 ⇒1/4
	預かり保育		1/3 ⇒1/2	1/3 ⇒1/4	1/3 ⇒1/4