

保育の費用負担の在り方

—幼児教育無償化を考える—

調査部 主任研究員 池本 美香

目 次

1. はじめに
2. 国が予定している幼児教育無償化の内容
 - (1) 検討会報告書で示された無償化の概要
 - (2) 無償化の一般的問題点
3. 国の幼児教育無償化案の問題点
 - (1) 認可保育所利用者と認可外保育施設利用者との不公平
 - (2) 「保育の必要性」の認定による線引き
 - (3) 手薄な3歳未満への支援
 - (4) 国・地方・企業の費用負担が不明瞭
 - (5) 費用負担の地域差への配慮が不十分
4. 望ましい保育の費用負担の在り方
 - (1) 施設類型による線引きから質による線引きへの転換
 - (2) 一定時間数に限定した無償化
 - (3) 3歳未満の費用負担の在り方
 - (4) 国・地方・企業の負担の在り方
 - (5) 費用負担に関する情報開示
5. おわりに

要 約

1. 2017年12月8日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」で、幼児教育の無償化が掲げられ、2018年5月には、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ついて、検討会の報告書が公表された。幼児教育無償化の一般的な問題点については、すでに別稿で指摘したところだが、本稿では、具体的な無償化の方向性が固まったことを受け、その問題点と望ましい保育の費用負担の在り方について考察を深めた。
2. 無償化の一般的な問題としては、第1に、新たな利用希望や長時間保育が増え、待機児童問題、保育士不足、保育の質の低下などが一層深刻化することがある。第2に、「幼児教育の無償化」と言いながら、実質的には金銭的負担の有無ばかりが論点となり、無償化によって質の高い幼児教育が受けられるようになるという展望が見えないことである。第3に、無償化の恩恵が高所得層に偏るという問題である。すでに大半の保育施設には、家庭の所得に応じた保育料の減免措置が設けられている。
3. 次に、今般示された国の無償化案の問題点として、次の五つが指摘できる。

第1に、認可保育所利用者と認可外保育施設利用者との間で公平性が保たれていないことである。国は「認可保育所の利用者との公平性の観点から」、価格を自由に設定できる認可外保育施設（3歳以上）の無償化を「月額3.7万円まで」としたが、これでは真の公平性は確保されない。
4. 第2に、保育は親の就業状況等にかかわらず、普遍的に必要であるが、今般の無償化では、もっぱら親の就業の有無など「保育の必要性」で線引きしているという問題である。その結果、高所得の共働き世帯の保育料が全額無償となる一方で、低所得の専業主婦（夫）世帯の一時預かり、認可外保育施設、幼稚園終了後の預かり保育は無償化の対象外とされる。しかも、就労等の「保育の必要性」で線引きすれば、幼稚園は無償化の対象にはならないはずだが、幼稚園は当初から対象とされ、線引きの基準が一貫していない。
5. 第3に、より多くの幼児教育上の課題を抱えている3歳未満への支援が手薄なことである。3歳未満の無償化は住民税非課税世帯に限定されている。住民税課税世帯にとっては、3歳未満の方が3歳以上より保育料が高いが、3歳未満の保育料は全く軽減されない。3歳未満児の在宅育児家庭の密室化・孤立・育児不安が問題となるなか、理由を問わない一時預かりの利用を促し、親のリフレッシュ、虐待の予防、その他必要な支援につなぐことが期待されるが、専業主婦（夫）家庭の一時預かりは無償化の対象外としている。
6. 第4に、無償化に必要な財源の規模、調達方法が明確になっておらず、地方自治体などから不安視する声が上がっていることである。企業の負担については、法律に定められた拠出金率の上限を0.25%から0.45%に変更することで、0.3兆円増額するとしているが、なぜ企業の拠出金を拡充するのかなど、明確な論拠が見当たらない。

-
7. 第5に、無償化の上限額が全国一律で設定されるなど、費用負担の地域差への配慮が不十分といえる。保育に投入されている補助金や保育料は自治体によって大きく異なるが、国からは各自治体の保育の費用負担や質に関する情報が公表されていない。
 8. 以上の問題点を踏まえ、望ましい保育の費用負担の在り方として、次の五つを提案する。
 - 第1に、施設類型ではなく質を重視した、線引き基準の根本的な転換が求められる。すべての施設が共通で満たすべき質に関する基準を作成したうえで、その基準に照らして客観的に評価する制度を設け、その基準を満たした施設を国の補助および無償化の対象とする。
 9. 第2に、無償化の対象をおおむね幼稚園の教育時間部分に限定する。それを超える部分は所得に応じて保育料の負担を求めることで、効率的な働き方を促す。
 10. 第3に、3歳未満についても、親の就労の有無にかかわらず、すべての子どもに保育施設に通う権利を付与することが検討されるべきである。
 11. 第4に、国は無償化が実施された場合にどの程度の費用がかかるのか、自治体の負担がどうなるのか、試算などで見通しを示すべきである。
 12. 第5に、費用負担に関する情報開示である。子育て世帯が全国の自治体の費用負担や保育料、それによって提供されている保育の質に関する情報をポータルサイトで簡単に入手できるように、国がデータベースを構築する。そうなれば、自治体に一段と費用対効果の高い制度設計を促すことにもつながる。あわせて、省庁や施設類型ごとでばらばらになっている国の負担に関する情報を統合し、国全体の保育の費用負担の現状や将来の見通しについても情報開示すべきである。
 13. 国の無償化案は、今ある制度を前提にして、全国一律に、保育の必要性がある、もしくは幼稚園に通っているという基準だけで保育料を無償化するという大雑把な議論になっている。2016年には児童福祉法第一条が1947年の制定以来初めて改正され、保育制度も従来の救済的な発想ではなく、子どもの権利としての保育観への転換が求められている。保育の質が確保されるような仕組みを設けることを優先し、質の高い保育をすべての子どもが享受できるようにするために無償化するというのが本来あるべき姿であろう。2015年度にスタートした子ども・子育て支援新制度は、施行後5年の見直しに向けて今後検討される予定であり、本稿で論じたように、費用負担の在り方についても抜本的な見直しを期待したい。

1. はじめに

2017年12月8日に閣議決定された「新しい経済政策パッケージ」では、「人づくり革命」の一環として「幼児教育の無償化」が掲げられた。そこでは3歳以上児の幼稚園・保育所・認定こども園の費用を無償化すること、および3歳未満児についても、当面、住民税非課税世帯を対象に無償化を進めることが柱とされた。幼児教育無償化の一般的な問題点については、すでに別稿（池本 [2017b]、池本 [2018a]）で指摘したところである。

本稿は、2018年5月に、「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」の報告書（以下、報告書）が公表され、無償化の具体的な方向性が固まったことを受け、保育の費用負担の実態を明らかにしながら、国が実施を目指している幼児教育無償化の問題点と望ましい費用負担の在り方について考察を深める。なお、本稿における「保育」とは、「乳幼児の心身の正常な発達のために、幼稚園・保育所などで行われる養護を含んだ教育作用」（傍点は筆者、注1）という意味で使用し、「保育施設」には保育所以外の幼稚園、認定こども園等を含むものとする。「保育料」は、そうした施設における自己負担を指すものとする。

続く2章では、検討会の報告書で示された無償化の概要を紹介するとともに、これまで筆者が指摘してきた無償化の一般的な問題点について再確認する。3章では、報告書で示された幼児教育無償化の具体的な内容について、その問題点を考察し、4章で保育の費用負担の在り方について論じる。

（注1）小学館「デジタル大辞泉」の解説による。

2. 国が予定している幼児教育無償化の内容

(1) 検討会報告書で示された無償化の概要

まず、無償化措置の対象範囲等に関する検討会の報告書（内閣官房 [2018]）における、国の幼児教育無償化の考え方と予定される具体的な内容を確認しておきたい。この検討会では、幼稚園・保育所・認定こども園以外の保育施設について、どこまでを無償化措置の対象範囲とするかが論点となり、方向性が示された。

そもそも幼稚園・保育所・認定こども園以外の保育施設にはどのようなものがあるのか、保育施設・サービスの種類とその利用児童数を図表1に整理した。このうち、国が当初から無償化の対象としていた施設は、図表1の網掛け部分であり、幼稚園・認可保育所・認定こども園のほか、企業主導型保育事業（注2）と障害児通園施設（注3）がある。

報告書のポイントは、大きく2点ある。1点目は、無償化の対象となるサービスとして、幼稚園の預かり保育（注4）、認可外保育施設全般、子ども・子育て支援法に基づく地域型保育（家庭的保育、小規模保育、居宅訪問型保育、事業所内保育）ならびに同法に基づく一時預かり事業、ファミリー・サポート・センター事業、病児保育事業など、認可外保育サービスも広く無償化の範囲に含められたものの、二つの制限が設けられたことである。

報告書では、「認可外保育施設・サービスは、認可保育所に入れない人の受け皿になっており無償化の対象に含めるべき、夜間の保育を必要とするため認可外保育施設を利用せざるを得ない、との意見が

(図表1) 保育施設・サービスの種類

施設名		所管省庁	利用児童数	備考
幼稚園	施設型給付を受ける幼稚園(新制度)	文部科学省	127万人(幼稚園型認定こども園を含む)	「学校基本調査」2017年5月1日現在
	私学助成を受ける幼稚園(旧制度)	文部科学省		
	預かり保育	文部科学省	私立幼稚園児の4～6割	全日本私立幼稚園連合会調べ
幼稚園類似施設(就園奨励費補助対象の施設等)		文部科学省	東京都15カ所等	2018年7月現在
保育所	認可保育所	厚生労働省	212万人	「保育所等関連状況取りまとめ」2017年4月現在
	企業主導型保育事業	内閣府	6万人(助成決定分)	2018年3月31日現在
認可外保育施設	地方単独施策(東京都認証保育所等)	厚生労働省	東京都認証保育所2万人等	2018年4月現在
	認可外の事業所内保育	厚生労働省	7万人	
	認可外の居宅訪問型保育事業	厚生労働省	3千人	
	その他認可外保育施設	厚生労働省	16万人	「認可外保育施設の現況取りまとめ」2017年3月31日現在
	幼保連携型認定こども園	内閣府	51万人	
認定こども園	幼稚園型認定こども園	文部科学省	12万人	
	保育所型認定こども園	厚生労働省	6万人	「認定こども園に関する状況について」2017年4月1日現在
	地方裁量型認定こども園	厚生労働省	4千人	
地域型保育事業	家庭的保育(利用定員5人以下)	厚生労働省	6万人	「保育所等関連状況取りまとめ」2017年4月現在
	小規模保育(利用定員6人以上19人以下)	厚生労働省		
	居宅訪問型保育(子どもの居宅での保育)	厚生労働省		
	事業所内保育(従業員の子+地域枠)	厚生労働省		
地域子ども・子育て支援事業	一時預かり(未就園児+在園児)	厚生労働省	518万人(延べ利用者数)	2015年度交付決定
	ファミリー・サポート・センター	厚生労働省	依頼会員49万人	2014年度実績
	病児保育	厚生労働省	61万人(延べ利用者数)	2015年度交付決定
	延長保育	厚生労働省	88万人	2014年度実績
	障害児通園施設	児童発達支援センター(福祉型)	厚生労働省	2万人
児童発達支援センター(医療型)		厚生労働省	2千人	

(資料) 各種資料をもとに日本総合研究所作成

(注) 網掛け部分は当初から無償化の対象とされていた施設。一時預かりは家庭において保育を受けることが一時的に困難になった乳幼児を認定こども園、幼稚園、保育所等で預かる事業。病児保育は病児を病院・保育所等の専用スペース等において看護師等が一時的に保育する事業。

多く聞かれた」ことなどから、「認可施設の利用者との公平性の観点から、認可外保育サービスの利用者についても、無償化の対象とすることが適当であると判断」(下線は筆者)された。

そのうえで、認可外保育サービスの無償化について二つの制限が設けられた。一つは、就労要件である。報告書では「一般の措置が、認可保育所に入ることができない者に対する代替的な措置であることを踏まえ、保育の必要性の要件を満たしていることとすべきである」(下線は筆者)とされた。ここでの保育の必要性とは、後に詳述するように、主に保護者の就労を指している。

たとえば、認可外保育施設を利用する場合、共働き家庭で保育の必要性があると認定された子どもは無償化の対象となる一方、専業主婦(夫)家庭で保育の必要性の認定が受けられない子どもは無償化の対象外となる。

現在、3歳未満で保育の必要性の認定事由に該当しない子どもであっても、保育所、幼稚園、認定こども園、地域子育て支援拠点などで行われている一時預かりを利用することができ、子育てで孤立しがちな専業主婦(夫)へのリフレッシュの機会提供や育児相談など子育て支援として有効に機能しているが、これらは無償化の対象外になる。

二つ目の制限は、認可外保育サービスにおける無償化の金額の上限設定である。報告書では、「認可外保育サービスは、基本的に自由価格となっていることを踏まえ、無償化措置に一定の上限を設けることとすべきである」との方向性が示された。具体的に、認可外保育サービスの無償化の上限は、認可保

育所の月額保育料の全国平均額とされ、3歳以上児では月3.7万円まで、3歳未満児では月4.2万円までとなり、上限額を超える部分については保護者の負担となる。

報告書のポイントの2点目は、3歳未満児における親の所得制限である。報告書においても「新しい経済政策パッケージ」の考えが踏襲され、3歳以上児については親の所得にかかわらず全世帯を無償化の対象としているのに対し、3歳未満児については住民税非課税世帯に限定された。

その他金額等について概略すれば、以下の通りである。まず、無償化の対象となる経費は、基本保育分であり、幼稚園は4時間、保育所は8時間もしくは11時間分で、延長保育部分は対象とならない。また、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、行事費なども無償化の対象から除くことを原則とすべきとなっている。なお、延長保育部分については、別途、市町村が実施する延長保育事業に対して、国が補助する仕組みが設けられている（注5）。

複数の認可外サービスを利用する場合については、上限額の範囲内であれば、無償化の対象となる。その際、利用者の申請に基づき一括して清算することができる償還払いを原則とすべきとしている。質確保の観点から、認可外保育施設については、指導監督基準（注6）を満たすものに限定する方向が示されているが、5年間の経過措置として、基準を満たしていない施設も無償化の対象とする。これは、2016年度に立入調査を行った認可外保育施設4,338カ所のうち、44.6%が国の指導監督基準を満たしていない（注7）という実態を踏まえたものといえる。

こうした基本的な考え方に基づいて設計された、無償化の具体的な内容は、図表2の通りである。無

（図表2）無償化の具体的な内容

年 齢	保育の必要性	世帯所得	利用施設	無償化措置の内容
3歳以上児	保育の必要性の認定事由に該当する子供（共働き家庭、シングルで働いている家庭など）	全世帯	幼稚園、保育所、認定こども園、企業主導型保育事業、地域型保育事業、障害児通園施設	無償（幼稚園は月2.57万円まで）
			幼稚園の預かり保育	幼稚園保育料の無償化上限（月2.57万円）を含め月3.7万円まで無償
			認可外保育施設、幼稚園類似施設	月3.7万円まで無償
			一時預かり、病児保育、ファミリー・サポート・センター	月3.7万円まで無償
			認可外保育施設＋ベビーシッターなど	月3.7万円まで無償
	幼稚園、保育所、認定こども園＋障害児通園施設	ともに無償（幼稚園は月2.57万円まで）		
保育の必要性の認定事由に該当しない子供（専業主婦（夫）家庭など）	全世帯	幼稚園、認定こども園	無償（幼稚園は月2.57万円まで）	
		幼稚園の預かり保育、保育所等の一時預かり	無償化の対象外	
		認可外保育施設、幼稚園類似施設	無償化の対象外	
3歳未満児	保育の必要性の認定事由に該当する子供（共働き家庭、シングルで働いている家庭など）	住民税非課税世帯	保育所、認定こども園、企業主導型保育事業、地域型保育事業、障害児通園施設（注）	無償
		住民税非課税世帯	認可外保育施設、一時預かり、病児保育、ファミリー・サポート・センター、ベビーシッターなど	月4.2万円まで無償
		住民税課税世帯	保育所、認定こども園、企業主導型保育事業、地域型保育事業、障害児通園施設、認可外保育施設、一時預かり、病児保育、ファミリー・サポート・センター、ベビーシッターなど	無償化の対象外
	保育の必要性の認定事由に該当しない子供（専業主婦（夫）家庭など）	全世帯	障害児通園施設（注）、認可外保育施設、一時預かり、ファミリー・サポート・センター、ベビーシッターなど	無償化の対象外

（資料）内閣官房「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」（2018年5月）参考資料等をもとに日本総合研究所作成

（注）障害児通園施設の住民税非課税世帯の利用料はすでに無償化されている。

償化は、消費税率引き上げによる増収分を財源として、2019年10月から全面的に実施される。

(2) 無償化の一般的問題点

幼児教育の無償化の一般的な問題点については、これまでに別稿で主に三つ指摘してきた。改めて整理すれば、以下の通りである。

第一に、保育料負担が軽減されると、親はこれまで負担していた保育料でより長時間の保育を利用することが可能になり、その結果、待機児童問題、保育士不足、保育の質の低下などが、改善するどころか、むしろ悪化する懸念が生じることである（池本〔2017b〕）。1973年の老人医療費無料化は、「コスト意識を喪失させ過剰診療や社会的入院の増大をはじめ数々の弊害を招いた」（島崎〔2011〕）とされているが、幼児教育無償化は、老人医療費無料化の幼児教育版ともなりかねない。

実際、諸外国および国に先駆けて無償化を進めるわが国の自治体のなかにそうした事例を見ることができる。2013年に0～5歳児に対する保育無償化を実施した韓国では、2012年の大統領選で朴元大統領が掲げた公約の通り、所得や就労状況にかかわらず無条件で一律無償としたため、現場は深刻な受け皿不足となり、質の低下を招いたとも報告されている（注8）。

守口市（大阪府）では、経済的な負担軽減を通じた子育て世帯の定住促進を目的に、2017年度から0～5歳児の認定こども園・保育所・幼稚園・小規模保育等の利用者負担が無償化され、新制度に移行していない私立幼稚園については、年額30.8万円を上限に無償化された。守口市の保育所の月額保育料（標準時間）は、無償化前、最も所得が多い階層に属する世帯では、3歳未満児で6.4万円、4・5歳児で24,100円であった。こうした軽減により、働き始める保護者も増えたものの、他方、待機児童が増加したと指摘されているほか、それまでは認可保育所の保育料と比べて、幼稚園の預かり保育や給食の費用を負担する方が安くすむ世帯も多かったが、認可保育所の保育料が完全に無償化されたことで、幼稚園から保育所に移る人が増えるなどの混乱も生じているという（注9）。

南相馬市（福島県）では、保育士確保の目途が立たないなかで無償化が実施され、待機児童が問題視されている。震災からの復興に向けて安心して子育てできる環境を充実するため、原発事故後から幼稚園、保育所、認定こども園、小規模保育事業に在園する乳幼児を対象に、保育料が無償化され、私立幼稚園については入園料も無償化され、納付した入園料・授業料が年度末に補助される。しかし、保育士の避難などに伴って休園している施設も多く、待機児童数は県内で2番目に多くなっている（2017年10月）。

一般的問題点の第2は、とりわけわが国の「幼児教育の無償化」は、家計の経済的負担軽減が先行し、より優先されるべき幼児教育の質確保が後順位に置かれがちなことである（池本〔2018a〕）。海外に目を向ければ、まず質の確保が優先されている。例えば、ニュージーランドでは無償化に先立ち、すべての施設類型に共通の保育指針が策定されたうえで、その指針に基づき保育施設の質を評価する国の機関ERO（Education Review Office）を設置し、すべての保育施設に定期的な評価の受審と評価結果の公表を義務付けた。保育教員に関しても、教員登録を行う国の機関NZTC（New Zealand Teachers' Council）を設置し、3年ごとの免許更新制を導入するとともに、小学校教員並みに給与水準が引き上げられた。加えて、保育の充実に向けたICT活用策の検討も国レベルで行われた（池本〔2017a〕）。こ

うした質確保に向けた様々な制度改革を行った後、無償化が実施されることで、質の高い幼児教育を、すべての子どもに保障するという政策目標の実現が目指された。

翻ってわが国では、施設数の急激な増加で、質確保の要となる自治体の監査が手薄になる傾向も見られる（池本 [2016]）。保育士の免許も更新制となっておらず、小学校教員と幼児期の保育者の給与格差はOECD諸国で最も大きいとされる（池本 [2015]）。その他質の確保に有効な種々の仕組み、すなわち、保護者をメンバーに含む運営委員会の設置、毎年の実地監査と指摘事項の園名入り公表、午睡時の抜き打ち監査なども一部の施設での実施にとどまり、大半の施設では実施されていない。子ども・子育て支援新制度への移行にあたって、保育者の配置基準を手厚くすることが目指されていたが、いまだ実現していない（注10）。保育におけるICT活用の検討も緒に就いたばかりである（経済産業省 [2018]）。

一般的問題点の第3は、無償化の恩恵は高所得層に偏るという問題である（池本 [2018a]）。わが国ではすでに、幼稚園、認可保育所、認定こども園など大半の施設には、家庭の所得に応じた保育料の減免措置が設けられている。このため、無償化した場合のメリットは高所得層ほど多くなる。この点について、具体的な数字で補足しておきたい。

保育所、認定こども園、子ども・子育て支援法に基づく地域型保育事業および新制度に移行した幼稚園の利用者負担額については、国が所得階層別の保育料負担額の上限を設定している（図表3）。これをもとに、所得階層により保育料負担がどう異なるかを見たのが図表4である。最も高い所得階層に属する世帯の利用者負担額の上限（月額）は、3歳以上の教育標準時間（4時間）では2.57万円、3歳以上の保育標準時間（11時間まで）では10.1万円、3歳未満の保育標準時間（11時間まで）では10.4万円である一方、生活保護世帯はすでに保育料は無償化されている。

（図表3） 国が定める利用者負担額の上限額の基準（月額）

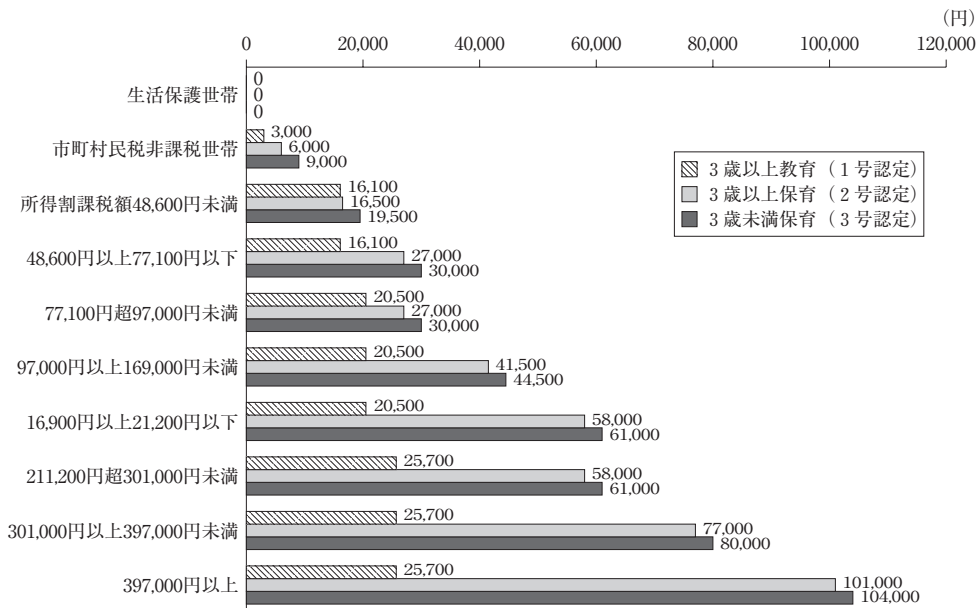
教育標準時間認定の子ども (1号認定)		保育認定の子ども			
		(2号認定:満3歳以上)		(3号認定:満3歳未満)	
階層区分	利用者負担	利用者負担		利用者負担	
		保育標準時間	保育短時間	保育標準時間	保育短時間
①生活保護世帯	0円	0円	0円	0円	0円
②市町村民税 非課税世帯 (所得割非課税世帯含む)	3,000円	6,000円	6,000円	9,000円	9,000円
③市町村民税 所得割課税額 77,100円以下	16,100円	16,500円	16,300円	19,500円	19,300円
④市町村民税 所得割課税額 211,200円以下	20,500円	27,000円	26,600円	30,000円	29,600円
⑤市町村民税 所得割課税額 211,201円以上	25,700円	41,500円	40,900円	44,500円	43,900円
		58,000円	57,100円	61,000円	60,100円
		77,000円	75,800円	80,000円	78,800円
		101,000円	99,400円	104,000円	102,400円

※給付単価を限度とします。
 ※新制度移行時点の保育料等の額が市町村が定める利用者負担よりも低い私立幼稚園・認定こども園については、従前の水準を基に各施設で定める額とすることも認められます（経過措置）。

※給付単価を限度とします。
 ※満3歳に到達した日の属する年度中の2号認定の利用者負担は、3号認定の額を適用します。

（資料）内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て支援新制度ハンドブック（施設・事業者向け）」平成27年7月改訂版 P.7

(図表4) 国基準の保育料負担額の上限



(資料) 内閣府・文部科学省・厚生労働省「子ども・子育て支援新制度ハンドブック」(施設・事業者向け、平成27年7月版)をもとに日本総合研究所作成
 (注) 保育は標準時間(11時間まで)。

新制度に移行していない私立幼稚園についても、保護者の経済的負担の軽減を目的として、所得に応じて保育料の一部を保護者に補助する幼稚園就園奨励費補助制度がある(図表5)。これは、就園奨励事業を実施している地方公共団体に対し、国が所要経費の一部(3分の1以内)を補助するもので、ほぼすべての自治体で実施されている。第1子の場合、補助単価は世帯の所得階層で異なり、生活保護世帯では保護者負担額0円となるよう、30.8万円(私立幼稚園保育料の全国平均)まで補助される一方、所得が多い世帯には補助がなく、保育料は全額自己負担となる。

こうした負担構造のもとで無償化が実施されると、その恩恵は高所得層に偏ることになる。仮に保育料を国が定める上限額とすれば、所得階層が最も高い世帯では、幼稚園の場合は月額2.57万円、年額約

(図表5) 新制度に移行していない幼稚園の保護者に対する就園奨励費補助の内容

階層区分	補助単価			保護者が負担する月額保育料の目安		
	第1子	第2子	第3子	第1子	第2子	第3子
第I階層：生活保護世帯	308,000円	308,000円	308,000円	0円	0円	0円
第II階層：市町村民税非課税世帯	272,000円	308,000円	308,000円	3,000円	0円	0円
(年収約270万円未満相当) ひとり親世帯等の特例	308,000円	308,000円	308,000円	0円	0円	0円
第III階層：市町村民税所得割課税額77,100円以下の世帯	187,200円	247,000円	308,000円	10,100円	5,050円	0円
(年収約360万円未満相当) ひとり親世帯等の特例	272,000円	308,000円	308,000円	3,000円	0円	0円
第IV階層：市町村民税所得割課税額211,200円以下の世帯	62,200円	185,000円	308,000円	20,500円	10,250円	0円
(年収約680万円未満相当)						
第V階層：市町村民税所得割課税額221,201円以上の世帯	0円	154,000円	308,000円	25,700円	12,850円	0円
(年収約680万円以上)						

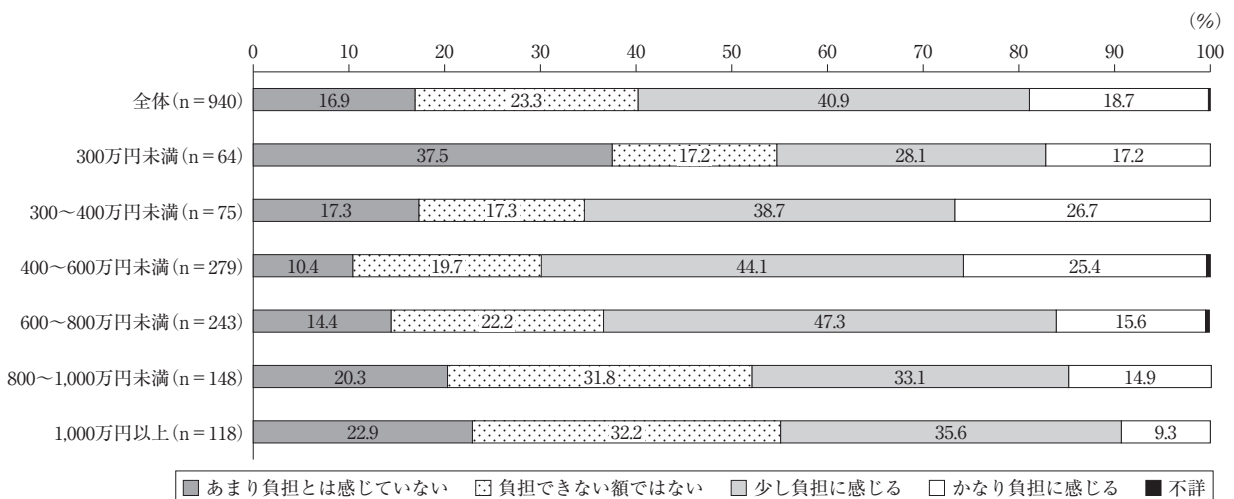
(資料) 文部科学省

(注) 課税額および年収は夫婦(片働き)と子供二世帯の場合のおおまかな目安。実際の補助額は市町村により異なる。

30万円の負担軽減、満3歳以上の保育所（標準時間）の場合は月額10.1万円、年額約120万円もの負担軽減となる一方、住民税非課税世帯では、幼稚園の場合は月額3,000円、年額3.6万円の負担軽減、満3歳以上の保育所（標準時間）の場合は月額6,000円、年額7.2万円の負担軽減にとどまる。

所得の最も高い階層の世帯は、住民税非課税世帯と同じサービスを受けながら、保育料を相当多く負担していることになるが、実際の経済的負担感は強くないとの声も聞かれる。東京都町田市の市民意識調査によれば、現在支払っている保育料に対する負担感について、高所得世帯は、「かなり負担に感じる」と答えた割合は最も少なく、「あまり負担とは感じていない」「負担できない額ではない」との回答割合が多い（図表6）。同調査では、全体として保育料の増額を容認する回答が59.9%で、むしろ減額すべきは27.5%となっており、増額を容認すると答えた人の平均許容額は、年収400万円未満の世帯で約1,000円であったのに対して、800万円以上の世帯では約5,000円となっている（注11）。

（図表6）現在支払っている保育料に対する負担感（所得階層別・町田市）



（資料）町田市子ども・子育て会議「保育料等に関する意識調査報告書」2016年11月

（注）「保育所や幼稚園等に支払う合計金額（月額）の負担感について、どのように感じていますか」に対する回答。

そもそも国は幼児教育の無償化について、「子育てや教育にかかる費用の負担が重いことが、子育て世代への大きな負担となり、わが国の少子化問題の一因ともなっている」（注12）として、負担感の軽減を重要視していながら、負担感の最も少ない高所得世帯が一番恩恵を受ける制度設計となっている（注13）。

（注2）企業が設置するケースと保育事業者が設置し企業と契約するケースがあり、働き方に応じた多様で柔軟な保育サービスの提供が可能。他企業との共同利用や地域住民の子どもの受け入れもできる。認可外保育施設の一つであるが、認可保育所並みの補助が受けられる。

（注3）集団療育および個別療育を行う必要があると認められる未就学の障害児を対象に、必要な支援や治療を行う施設で、児童発達支援センターと呼ばれる。福祉型と医療型に分かれる。

（注4）幼稚園教育要領において「地域の実態や保護者の要請により教育課程に係る教育時間の終了後等に希望する者を対象に行う教育活動」（第1章総則第3、傍点は筆者）と説明されている。

-
- (注5) 費用負担は国・都道府県・市町村が3分の1ずつで、利用者負担は市町村が設定する。
- (注6) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局長通知「認可外保育施設に対する指導監督の実施について」(別添) 認可外保育施設指導監督基準。
- (注7) 厚生労働省「平成28年度認可外保育施設の現況取りまとめ」
- (注8) 高月靖「朴大統領、福祉政策“大失敗”無償保育制度が「園児虐待」遠因に」(<http://www.zakzak.co.jp/society/foreign/news/20150302/frn1503021140001-n1.htm> 2018年7月30日取得)
- (注9) 「大阪府守口市の幼児教育・保育の無償化を検証する」『遊育』2017年12月11日、No.23 p.4-6による。
- (注10) 保育者一人が見ることができる子どもの数の上限が、3歳児については20人から15人に改善されたものの、1歳児を6人から5人にすることや、4・5歳児を30人から25人にするについては、実現していない。
- (注11) 町田市子ども・子育て会議「町田市保育料及び育成料のあり方検討報告書」(2016年11月) p.12、表1-2-2。「保育サービスの公平性の観点から、月額保育料の改定を行う場合、あなたはどの程度なら妥当だと思いますか。」に対する回答。
- (注12) 「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日閣議決定)。
- (注13) この点、過去には自民党自ら、民主党の高校授業料無償化について、「所得制限も行わず無償化するのは過度の平等主義・均一主義」「所得の多い家庭の子供の授業料まで国が支援する必要があるのか」と問題提起していた(「高校授業料無償化の問題点!」2010年3月16日 [<https://www.jimin.jp/news/policy/recapture/130395.html> 2018年6月29日取得]、「自民党ならこうする—高校授業料無償化について—」機関紙「自由民主」第2498号 [<https://www.jimin.jp/activity/colum/115753.html> 2018年6月29日取得])。

3. 国の幼児教育無償化案の問題点

以上、見てきたように、幼児教育無償化には、待機児童問題や保育士不足が一層深刻化すること、保育料負担が軽減されるだけで、幼児教育の質が向上するという展望が見えないこと、無償化の恩恵が高所得層に偏ることなど構造的な問題がある。加えて、今回の報告書で示された国の幼児教育無償化の具体的な制度設計について、次の5点を指摘することができる。

(1) 認可保育所利用者と認可外保育施設利用者との不公平

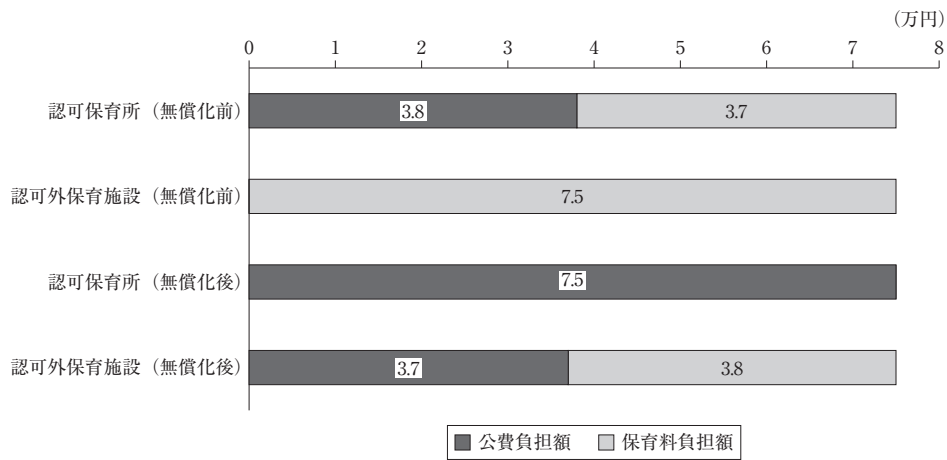
第1に、認可保育所の利用者と認可外保育施設の利用者との間で公平性が保たれていないことである。報告書では、3歳以上の認可外保育施設の利用について「月額3.7万円まで」という無償化の上限額が設定された。この3.7万円は、認可保育所の月額保育料の全国平均額、すなわち、平均的な無償化の額である。それを受けて、報告書では「認可保育所の利用者との公平性の観点から」(傍点は筆者)認可外保育施設についても、それと同じ保育料分を無償化としているのである。これは一見公平のようにも見えるが、実際はそうではない。理由は二つあり、いずれも制度の構造に起因する。

一つは、認可外保育施設の保育料は、認可保育所と比べ総じて高い傾向にあり、3.7万円の上限設定のデメリットが認可外保育施設利用者に顕著に現れることである。それは認可保育所には多額の公費が投入されているのに対し、認可外保育施設には原則公費が入っていないためである。

一定の前提条件(4歳児保育標準時間、20/100地域、21~30人)を置いて、国の公定価格で運営する場合、認可保育所と認可外保育施設の費用負担構造を見ると、7.5万円の経費のうち、認可保育所では約3.8万円が公費で負担されることで、利用者負担額が3.7万円ですんでいる。他方、認可外保育施設では、経費全額の7.5万円を利用者が負担している(図表7)。

こうした費用負担構造のもとで無償化されると、認可保育所利用者は保育料が無料となるが、認可外保育施設利用者は3.7万円が無償化されても、まだ3.8万円の保育料を負担しなければならない。運営にかかる経費が同じサービスを利用しながら、保育料負担額に大きな差が生じる状況は公平とはいえない。

(図表7) 無償化による利用者負担額の変化(認可保育所および認可外保育施設)



(資料) 各種資料をもとに日本総合研究所作成

(注) 4歳児保育標準時間認定、20/100地域、定員区分21人から30人までの基本分単価で運営すると仮定。認可保育所(無償化前)保護者負担額は、3歳以上児の認可保育所月額保育料の全国平均額。

実際、そうした声は出ている。例えば、前出の町田市の調査では、認可保育所と認可外保育施設の一つである認証保育所の利用者負担額の差について、「負担額の格差を解消することは妥当」が58.0%を占め、「むしろ認証より認可の負担額を高くする方が妥当」との意見も4.5%ある(注14)。公平性の観点からは、無償化の前に施設類型による補助格差を解消することが重要であり、公的補助を受けていない認可外保育施設の無償化の上限額は、認可保育所の平均保育料分ではなく、認可保育所の運営経費分、すなわち国が定める公定価格分とすべきであろう。

もう一つは、認可保育所の保育料負担は所得比例(応能負担)であるのに対し、認可外保育施設の保育料負担には所得に応じた減免がないため(応益負担)、無償化の上限額を設けると、低所得者にも自己負担が残ってしまうという問題である。認可保育所では高所得者の保育料が全額無償になる一方で、認可外保育施設を利用する低所得者の保育料が無償にならないことも、公平性を欠いている。

(2) 「保育の必要性」の認定による線引き

第2に、政府が無償化の線引きに用いる「保育の必要性」の今日的な要請とのミスマッチである。政府のいう「必要性」の根底には、両親とも経済的理由から就労せざるを得ず、子どもを預ける必要があるという救貧的な発想がある。保育の必要性があると認定されるためには、現状、月64時間以上(例えば、1日4時間以上かつ週4日以上)の就労が求められている。就労以外で必要性があると認められるケースは、妊娠・出産、保護者の疾病・障害、親族の看護、災害復旧に従事、求職活動、就学、その他市町村長が認める場合であり、要は特別な事情で保護者が子どもの面倒を見ることができないケースに限定して保育を提供するという考え方になっている(注15)。このため、幼稚園の預かり保育、認可外保育施設、幼稚園類似施設の保育料は、共働き家庭など保育の必要性があると認定された場合は無償化の対象となるのに対して、専業主婦(夫)家庭など、保育の必要性の認定事由に該当しない子どもについては、無償化の対象外となる。

しかし、本来、保育は親の就労状況にかかわらず、普遍的に必要なものである。保育を通じ、すべての子どもに対し、他の子どもと遊ぶ機会や、成長発達に必要な様々な体験の機会が保障されるべきであり、親に対しては、子育て支援が提供されるべきである。とくに、近年、親に対する支援は重要性を増している。専業主婦（夫）家庭であるからこそその母子の孤立、児童虐待の増加が報告されている。経済的に働く必要があっても、親に就労意欲がない、あるいは条件に合う仕事が見つからずに、子どもが貧困に陥るリスクもある。

親の就労の有無を「必要性」の判断基準とすることで二つの問題が生じる。一つは、本来、すべての子どもと親にとって必要である保育が行きわたりにくくなることである。例えば、先進的な保育が提供されている幼稚園類似施設などは、すべての子どもに機会が保障されてよいはずであるが、無償化の対象外となるケースが生じる。幼稚園類似施設には、1970年代の幼稚園不足の時代に、幼稚園に入れない子どもを受け入れていた施設に由来するもの（注16）と、自然保育、少人数教育、英語教育、特別な教育理念など、幼稚園の基準を満たしていない施設活動を自治体が認定して補助するケースがある（注17）。報告書には、幼稚園類似施設の扱いについて明記されていないものの、認可外保育施設と同様の措置となるものと考えられる（注18）。すると、これらの幼稚園類似施設を、保育の必要性のない子どもが利用する場合には、無償化の対象外になる。

もう一つは、一般的な問題点としてすでに指摘したが、恩恵が高所得層に偏る傾向があることである。親の就労の有無による線引きの結果、高所得の共働き世帯の保育料が全額無償となる一方で、低所得の専業主婦（夫）世帯の一時預かり、認可外保育施設、幼稚園終了後の預かり保育は無償化の対象外となっている。これも公平性を欠く。

しかも、国の検討において、無償化の対象となるかどうかの線引きの基準が一貫していない。国がいうところの「必要性」で線引きすれば、幼稚園を専業主婦（夫）家庭の子どもが利用した場合、無償化の対象にはならないはずだが、幼稚園は当初から無償化の対象となっている。

(3) 手薄な3歳未満への支援

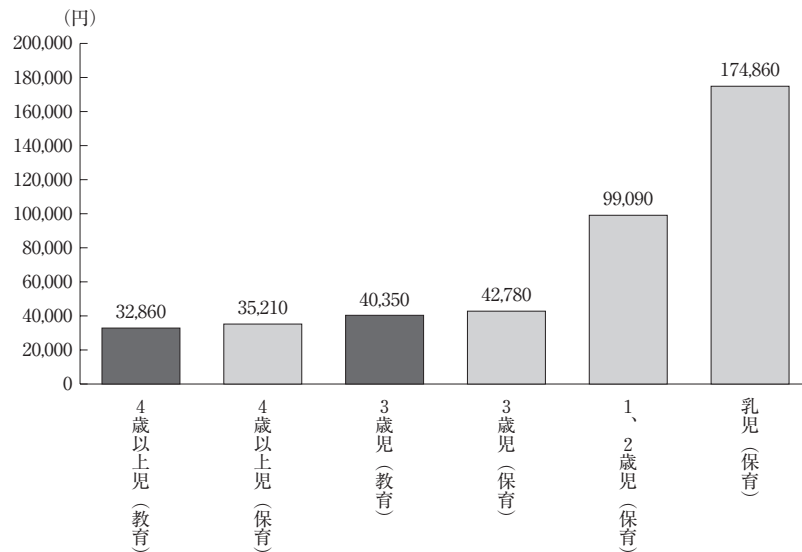
第3に、保育を3歳未満と3歳以上に分けた場合、国の無償化案は、より多くの幼児教育上の課題を抱えている3歳未満への支援が手薄なことである。

一つは、すでに述べたように、3歳未満児については、住民税非課税世帯という所得制限がかかっていることである。住民税非課税世帯でなければ無償化の対象とならない。

二つ目は、住民税課税世帯にとって、3歳未満の方が3歳以上より保育料が高く、経済的な負担が重いかかわらず、3歳未満では保育料が全く軽減されないことである。3歳未満児については、保育者を多く配置しなければならず、一人当たりの保育コストは高くなる。国の基本分単価（定員120人、20/100地域）を見ると、保育認定（標準時間）の場合、乳児の単価は4歳以上児の約5倍、10万円以上の差がある（図表8）。1・2歳児の単価も、4歳以上児の2.8倍である。

このため、認可保育所の保育料は一般的に3歳以上児より3歳未満児の方が高く設定されている（前掲図表4）。報告書でも、月額保育料の全国平均として、3歳以上3.7万円、3歳未満4.2万円という数字が示されている。加えて、3歳未満では、認可保育所に入れずに、保育料の高い認可外保育施設を利用

(図表 8) 年齢別・支給認定別に見た施設型給付の公定価格



(資料) 内閣府

(注) 20/100地域(東京都特別区)、定員120人の基本分単価。月額。

している人が多いという状況もある。保育所の待機児童の約9割は3歳未満児で(注19)、認可外保育施設の入所児童数の54%を3歳未満児が占める(2017年3月現在、注20)。

三つ目は、保育の必要性の基準を親の就労としていることにより、専業主婦(夫)家庭が保育の枠組みから外れてしまう弊害が、3歳未満に特にあらわれやすいことである。国が2015年度に把握した18歳未満の心中以外の虐待死事例52件のうち、0歳児が30人と57.7%を占め、3歳未満児は37人と7割を超える状態であり、3歳未満児の在宅育児家庭の密室化・孤立・育児不安が問題となっている。

本来、国がいうところの「保育の必要性」がない専業主婦(夫)家庭に対しても、理由を問わずに子どもを預けることができ、親がリフレッシュできたり、虐待の予防、その他必要な支援につなぐことが期待される。子ども・子育て支援新制度で事業の一つに位置付けられた「一時預かり」は、一時的に家庭での保育が困難となった乳幼児が対象とされているが、自治体レベルでは理由を問わない利用を認める動きがある。ただし、幼稚園にあるような所得に応じた保育料の減免はないため、費用面で利用に制約が生じる。

(4) 国・地方・企業の費用負担が不明瞭

第4に、無償化の財源規模、調達方法が明確になっておらず、地方自治体などから不安視する声が上がっていることである。「新しい経済政策パッケージ」では、2019年10月に予定される消費税率10%への引き上げにより5兆円強の増収となり、それを「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等と、財政再建とに、それぞれ概ね半分ずつ充当する」とされている。

5兆円強の増収のうち1兆7,000億円程度を、幼児教育の無償化、「子育て安心プラン」の前倒しによる待機児童の解消、保育士の処遇改善、高等教育の無償化、介護人材の処遇改善に充て、事業者が拠出

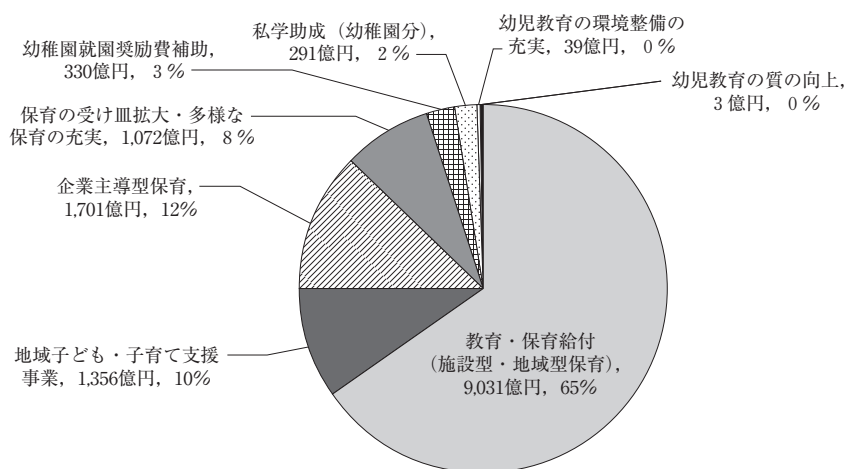
する子ども・子育て拠出金を3,000億円程度増額し、それを企業主導型保育事業（幼児教育の無償化の実施後は、3歳～5歳児および住民税非課税世帯の0歳～2歳児の企業主導型保育事業の利用者負担助成を含む。）と保育の運営費（0歳～2歳児相当分）に充てるとしている。

ただし、1兆7,000億円の上記用途への具体的な配分は不明であり、幼児教育の無償化に一体いくら充てられるのか、国による試算などの数字が見当たらない。報告書で示された無償化が実施された場合に、どのくらい費用がかかるのか、さらに無償化によって保育ニーズが膨張した場合に、この消費税による増収分で足りるのかなど、ある程度の試算が示されなければ、無償化の是非も判断しにくい。

さらには、無償化に必要な費用を国と地方でどのように分担するのかについても、国は言及していない。消費税の一部は地方税であり、かつ、地方交付税として地方に配分されることや、これまで保育への補助は国と地方で分担してきたことなどを考えれば、地方にも一定の負担が求められる可能性がある。保育所の場合、施設型給付の財源負担は、国：都道府県：市町村が2：1：1であり、無償化をこの負担割合で進めるとすれば、地方の負担額は増えることになる。このため、すでに保育関連予算が膨張している自治体の側からは、無償化について、国において所要の財源を確保し、地方の負担軽減を図るべきとの要望が出されている（注21）。自治体にとっては、無償化が実施されると、新規就労や求職活動などの理由で保育の必要性の認定を受ける人が急増し、事務に多大な負荷がかかることも懸念されている。

3,000億円の追加的な企業負担についても、改めて検証が必要である。現状、保育の国の予算の内訳をみると、企業の拠出金による企業主導型保育の予算が約1割を占めている（図表9）。「新しい経済政策パッケージ」では、法律に定められた拠出金率の上限を0.25%から0.45%に変更することで得られる3,000億円を、企業主導型保育の無償化と、3歳未満児の保育の運営に充てるとしている。もっとも、なぜ税とも社会保険料ともつかない曖昧な財源調達手段である企業の拠出金を拡充するのか、なぜ3歳未満児の保育に充てるのかなど、明確な論拠は見当たらない。

（図表9）国の保育関連予算の内訳



（資料）各種資料をもとに日本総合研究所作成

（注）2018年度予算案。地域子ども・子育て支援事業は放課後児童健全育成事業を含む。企業主導型保育には、企業主導型ベビーシッター利用者支援事業を含む。

(5) 費用負担の地域差への配慮が不十分

国の無償化案では、無償化の上限額が全国一律で設定されるなど、費用負担の地域差への配慮が不十分といえる。実態として、保育に投入されている補助金は、自治体によって大きく異なっている。前述の通り自治体が独自に保育料を無償化する例もあれば、保育料の軽減、東京都認証保育所制度などの認可外保育施設に対する補助、保育者の配置を手厚くするための補助など、自治体による上乗せ補助が広く行われている（注22）。自治体に財政的余裕があり、上乗せ補助がなされると、その分、保育料が安くなったり、保育の質・量が向上する。上乗せ補助がない自治体では、相対的に保育料は高く、質・量は貧弱になる。

しかし、現状、国からは各自治体の保育の費用負担や質に関する情報が公表されておらず、自治体間格差の実態が明らかになっていない。認可外保育施設の無償化の上限額として、認可保育所の月額保育料の全国平均額（3歳以上3.7万円、3歳未満4.2万円）の数字のみが示され、地域別の保育料平均額は公表されていない。報告書では、「今般の無償化により自治体の予算に余剰が生じる場合は、その財源を他の分野に回すことなく、地域における子育て支援の更なる充実や次世代へのつけ回し軽減に活用することを求める」としているものの、実際に報告書の意図する通りとなるかは甚だ不透明である。

幼児期の教育の重要性や子育て世帯の経済的負担感軽減の観点から無償化を進めるのであれば、まず市町村間で保育の費用負担や質にどの程度格差があるのか、他の自治体と比べて保育料負担が重い自治体や、保育の質が低い自治体を把握し、次に、それに対する支援の在り方を検討するといった手順が不可欠である。

（注14）町田市子ども・子育て会議は市に対して認可と認可外の保育料の格差解消を提言している（「町田市保育料及び育成料のあり方検討報告書」2016年11月）。町田市では、0～2歳児の月額の利用者負担額（平均）が、認可保育所は21,801円に対して、認証保育所が51,596円、3～5歳児では、認可18,618円に対して、認証が43,420円となっている。実際に自治体レベルで格差を縮小する動きもある。千代田区では、認可保育所の入園要件を備えた世帯が認証保育所を利用する場合、認可保育所の保育料と比較して2割程度安い保育料となり、さらに認可保育所の申し込みをしていない単願の場合には、保育料が認可保育所の半額となるよう区が補助している。最も所得が多い階層の世帯が0歳児を預ける場合の保育料は、認可保育所では57,500円、認証保育所では46,000円、認証保育所単願の場合は28,750円となる。世田谷区では、認証保育所利用者に対して、所得に応じて月額最大40,000円の補助があるほか、東京都に届出を行い、認可外保育施設指導監督基準を満たし、その旨の証明書を東京都より発行されている施設を、認可保育園等の入園待機となっている3歳未満児が利用する場合にも、所得に応じて最大月額40,000円の補助を、2016年度から31年度まで限定的に実施している。毎日新聞の調査によれば、東京23区と20政令指定都市の計43自治体のうち、26自治体は東京都認証保育所など自治体独自の制度利用者を対象に限定して補助を行っており、7自治体はベビーホテルなど幅広い認可外保育施設を対象に保育料負担を軽減している（毎日新聞「認可外保育施設 利用者補助広がる 43自治体中33で実施」2016年6月11日）。

（注15）子ども・子育て支援新制度の「自治体向けFAQ（第16版）」（2018年3月30日）では、求職活動による認定の有効期間については、雇用保険の失業給付日数（基本手当）の支給日数である90日を上限に市町村が定め、その期間を経過後も求職活動により保育が必要な状況にある場合には、再度認定することも「可能」となっている。自治体によっては求職活動を理由に保育所に入所後、2カ月以内に月64時間以上の就労ができない場合には、保育施設の利用ができなくなったり、就学のケースについても、大学・専門学校・職業訓練校は認定が受けられるが、通信制・定時制の学校では認定が受けられないなどの例（神奈川県藤沢市）もある。

（注16）東京都ではピーク時に145カ所あったが、現在は15カ所となっている。全国の施設数は把握されていないが、1973年より国の幼稚園就園奨励費補助の対象となっている。

（注17）鳥取県と長野県が自然保育を行う園を独自に認定しており、東京都西東京市や武蔵野市では一定の基準を満たした無認可幼児施設を利用する保護者に対して、市独自に補助を行っている。

（注18）認可外保育施設には「幼稚園以外の幼児教育を目的とする施設のうち乳幼児が保育されている実態があるもの（1日4時間以上、週5日、年間39週以上施設で親と離れることを常態としている場合）を含む」との注がある。

(注19) 2018年4月1日現在の待機児童19,895人中、3歳未満児は88.6%を占めている（厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成30年4月1日）」）。

(注20) 待機児童が最も多い東京都世田谷区では、保育所を利用している子どものうち、認可外保育施設利用者の割合が、0歳児では35%、1、2歳児では24%、3歳以上では4%と、3歳未満で認可外保育施設の利用率が高くなっている（2015年度実績）。

(注21) 内閣官房「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」第7回（2018年5月31日）資料2。

(注22) たとえば、東京都世田谷区では、区独自に認可保育所の保育料を軽減しており、国基準の保育料徴収額の半分程度が軽減されているほか、質向上のために区独自で上乗せ補助を行っており、認可保育園の運営経費は、国基準の運営経費の1.7倍となっている（世田谷区「認可保育園等保育料見直しに関する説明会資料」http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/103/129/1809/d00148461_d/fil/setsumeikashiryō.pdf 2018年6月19日取得）。私立幼稚園に対する私学助成の一人当たり補助額も、都道府県によってかなりの差があり、最も少ない神奈川県は、最も多い京都府の4分の3を下回っている（全日本私立幼稚園連合会「私立幼稚園振興資料（2016.3）」）。保護者が負担する保育料も、地域による差が大きく、私立幼稚園の3年保育の保育料の総額（含む入園料）を見ると、最も多い川崎市は92万円と、最も少ない郡山市38万円の2.4倍となっている（総務省統計局「小売物価統計年報」2015年）。

4. 望ましい保育の費用負担の在り方

(1) 施設類型による線引きから質による線引きへの転換

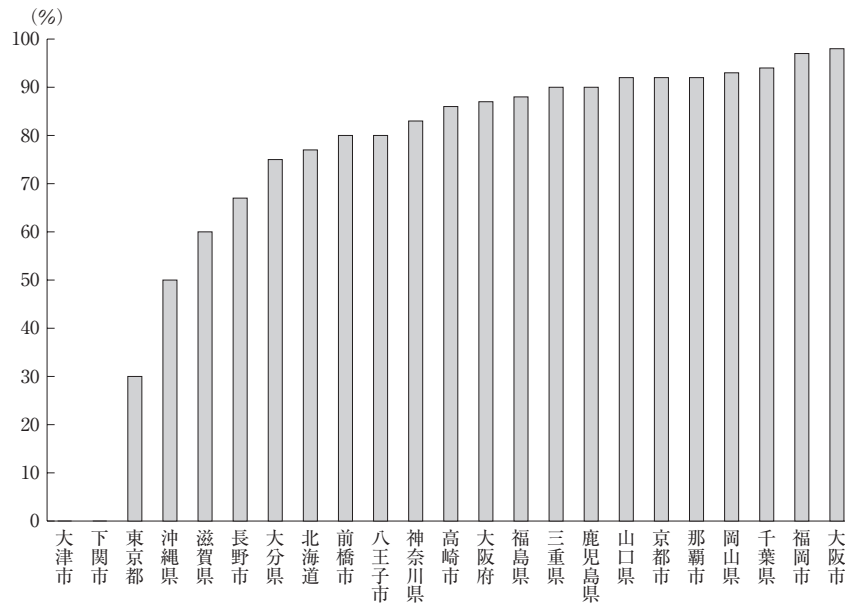
では、保育の費用負担はどのようにあるべきだろうか。第一に、線引きの基準の根本的な転換である。今回の無償化の線引き基準の一つが施設類型であり、もともと国による補助も施設類型によって格差がある。それにより、仮に無償化された後も、認可外保育施設を利用せざるを得ない世帯の保育料負担が高止まるなどの問題点は指摘した通りである。さらには、保育の質改善の観点からも、施設類型による線引きは効率的ではない。いかなる施設形態をとろうとも、提供される保育の質こそが重要なはずである。

そこで、施設類型にかかわらず、すべての施設が共通で満たすべき質に関する基準を作成したうえで、その基準を満たしているかどうか、客観的に評価する制度を設ける。そのうえで、基準を満たした施設を国からの補助および無償化の対象とし、そうでない施設は対象外とするよう線引きの基準に関する発想を根本的に転換すべきである。評価の受審と結果の公表を義務化すれば、施設の側に質改善のインセンティブが期待できる。

現状、質の確保に向けて、自治体の指導監査とあわせて、保育所に対しては福祉サービス第三者評価制度も都道府県ごとに設けられているが、施設類型、地域によって監査・評価がばらばらに行われていることで、効率的・効果的な評価制度となっていない（池本〔2016〕）。国は認可外保育施設のうち、ベビーホテル（注23）については、年1回以上の立入調査を必ず行うこと、その他の施設については、年1回以上行うことを原則とすることと定めているが、自治体によっては立入調査の実施率が低いことも明らかになっている（図表10、11）。

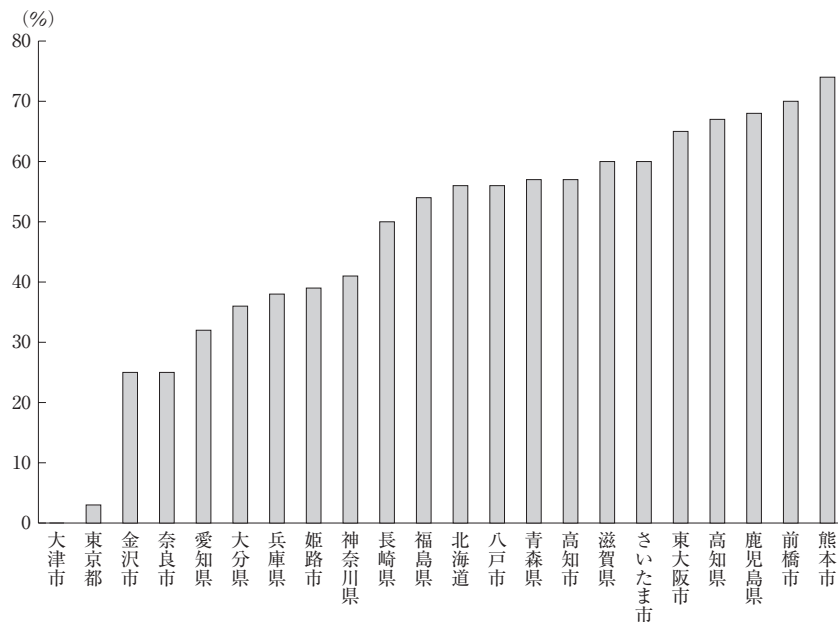
こうした現状を改め、国で一元的な評価制度を設け、そこで一定の評価を得た施設に対しては、補助金を出すとともに、保育料の上限を設けたうえで、保育料の設定は自由化する。その際、その評価基準を、既存の幼稚園、認定こども園、認可保育所を前提とするのではなく、小規模な施設や、特別な教育理念や活動内容を重視する施設など、多様な形態のものも積極的に評価できるものとするのが肝要である。

(図表10) ベビーホテルの立入調査実施率



(資料) 厚生労働省「認可外保育施設に対する指導監督の徹底について」(2018年7月19日)
 (注) 100%未満の都道府県、指定都市、中核市。

(図表11) ベビーホテル以外の届出対象施設の立入調査実施率



(資料) 厚生労働省「認可外保育施設に対する指導監督の徹底について」(2018年7月19日)
 (注) 75%未満の都道府県、指定都市、中核市。

(2) 一定時間数に限定した無償化

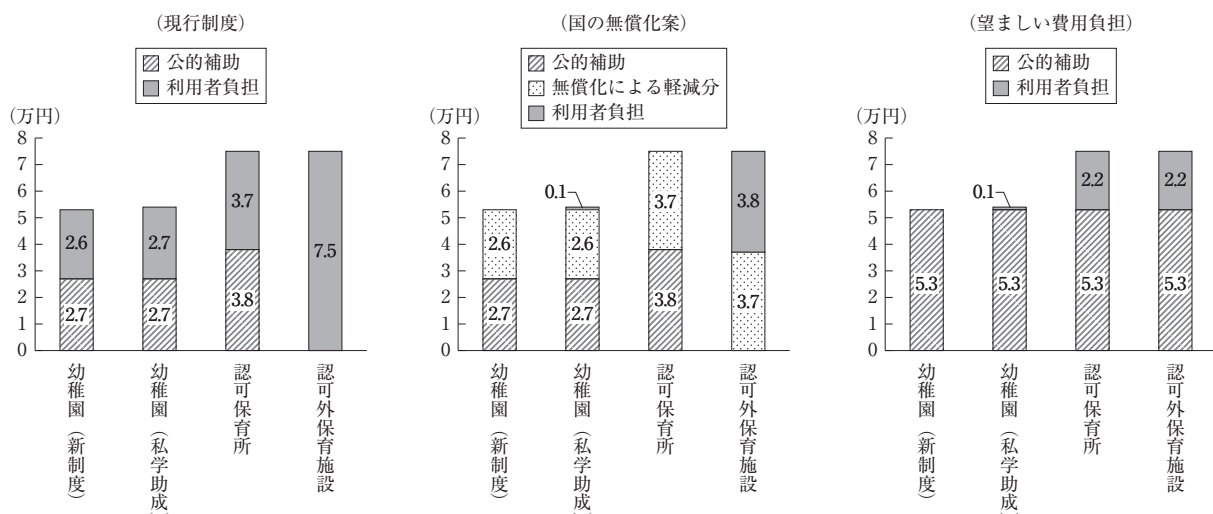
第2に、無償化の対象とする時間の上限設定である。国は、認可保育所を1日11時間まで利用できる基本保育料をすべて無償化しているが、こうした長時間の保育まで無償化する弊害は大きい。長

時間保育が経済的に利用しやすくなることで、保育時間が長時間化し、子どもの心身にマイナスの影響が及びかねず、保育ニーズが増えれば、待機児童問題が深刻化しかねない。長時間労働の是正や夫婦間での家事・育児シェアも進みにくくなる。

そこで、無償化の対象時間をより短い一定時間に限定する。その一定時間とは、諸外国の例（注24）などをみても、おおむね幼稚園教育時間部分とするのが合理的であろう。子どもにとって、集団のなかで他の子どもと触れ合うなど家庭ではできない経験を重ねることなどは重要であるが、1日のうちそれに充てる時間にも自ずと限界がある。それを超える部分は所得に応じて保育料の負担を求めることとすれば、負担を軽減するために、効率的な働き方につながることも期待できる。

実際、大阪市が独自に行っている無償化でも、教育費相当額を無料にするという考え方がとられており、幼稚園の保育料は無料、保育所の保育料については、世帯の所得等に応じた保育料のうち、教育費相当額を無料としている。施設類型にかかわらず、幼稚園教育部分に限定した無償化が、現行制度や国の無償化案とどう異なるのか、望ましい費用負担のイメージは図表12の通りである。

（図表12）保育の望ましい費用負担のイメージ



（資料）各種資料をもとに日本総合研究所作成

（注）一人当たり運営経費（月額）を20/100地域、定員30人、4歳児の基本分単価と仮定し、保育料負担を除いた部分を公的補助としたイメージ。基本分単価は子ども・子育て支援新制度における公定価格の試算ソフト（幼稚園はVer.3.1.4、保育所はVer.3.1.3）に基づく。私学助成を受ける幼稚園の公的補助は、新制度移行園と同額、利用者負担額は、新制度移行前の文部科学省「平成26年度子供の学習費調査」の私立幼稚園の学校教育費とした。一定の仮定を置いた平均額のイメージ図であり、公的補助は地域や定員により、利用者負担は世帯所得、利用時間、施設により実態は異なる。

幼児教育の機会保障の観点から、すべての子どもを対象に一定時間無償化するという方向は、経済的負担軽減の観点からみても妥当である。海外では子どもの貧困対策として、親が仕事に就いていない子どもを積極的に保育施設で受け入れ、あわせて親に対して職業訓練など就労に向けた支援を行い、親の就業率を高めることに力を入れる傾向が見られる。経済的な負担軽減を図るのであれば、仕事に就いていて保育が必要な人の保育料を無償化するだけでなく、仕事に就いていない親の就労を促進し、子どものいる世帯の収入を増やすことにも力を入れる必要がある。

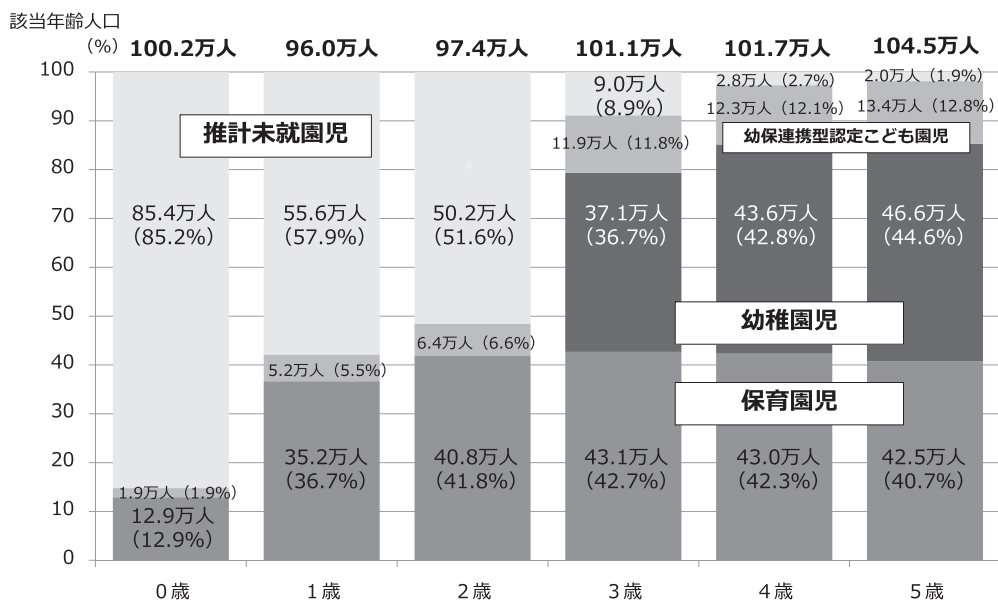
わが国の子育て世帯の研究でも、低所得世帯への生活再建支援を強化することが最重要課題とされており、良質な職業訓練、再就職を目指す主婦のためのインターン制度の充実など、子育て世帯の「稼ぎ力」を高める施策の重要性が指摘されている（労働政策研究・研修機構 [2017]）。OECDの調査によれば、わが国では子どものいる女性の教育参加率が低いことも確認できる（池本 [2018b]）。よって、無償化とあわせて、保育施設において親の就労支援を行うことを検討すべきである（注25）。

(3) 3歳未満の費用負担の在り方

わが国の学校教育は制度上、3歳から通う幼稚園から始まる。このため、「教育」の無償化を額面通りに解釈すれば、3歳未満の無償化は必要ないように見え、実際、国の無償化も3歳未満は住民税非課税世帯に限った検討となっている。しかし、子どもの成長は連続的である。現状、3歳になる前に虐待や貧困、あるいは少子化や地域における人間関係の希薄化などで子どもの発達に必要な環境や経験が得られず、3歳からの教育が困難になっているケースが報告されている。海外では、子どもの脳の可塑性が最も高い妊娠前から3歳未満の時期の政策の在り方が検討され、3歳未満についても親の就労の有無にかかわらず、すべての子どもに保育施設に通う権利を付与する傾向が見られる。わが国も、こうした海外の取り組みに倣うべきであろう。

ただし、現状、3歳未満児は在宅育児家庭の割合が高く（図表13）、待機児童問題も解消されていない地域では、3歳未満児を受け入れる施設が確保しにくい可能性がある。その場合、将来的には通園施

（図表13）年齢別にみた保育施設の利用状況



※保育園の数は平成29年度の「待機児童数調査」（平成29年4月1日現在）より。なお、「保育園」には地方数量型認定こども園、保育所型認定こども園、特定地域型保育事業も含む。4歳と5歳の数値については、「待機児童数調査」の4歳以上の数値を「社会福祉施設等調査」（平成28年10月1日現在）の年齢別の保育所、保育所型認定こども園、小規模保育所の利用者数比により按分したもの。
 ※幼稚園の数は平成29年度「学校基本調査」（確定値、平成29年5月1日現在）より。なお、「幼稚園」には特別支援学校幼稚園、幼稚園型認定こども園も含む。
 ※幼保連携型認定こども園の人数は平成29年度「認定こども園に関する状況調査」（平成29年4月1日現在）より。
 ※該当年齢人口は総務省統計局による人口推計年報（平成28年10月1日現在）より。
 ※「推計未就園児数」は、該当年齢人口から幼稚園在園者数及び保育園在園者数を差し引いて推計したものである。
 ※四捨五入の関係により、合計が合わない場合がある。

（資料）内閣官房「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」第1回（2018年1月23日）配布資料3

設の確保を目指しつつ、当面は在宅育児に対する支援の在り方もあわせた検討が必要である。もっぱら継続的な保育施設利用者のみを対象としている国の考え方のいわば盲点ともいえる。この点、鳥取県の取り組みが参考になる。

鳥取県では、2017年度から、保育所を利用せず、育児休業給付金も受給していない世帯の1歳未満の子どもに、市町村が一人当たり月額3万円を上限に支給した場合、県が半額を補助している。この「おうちで子育てサポート事業」で注目すべきは、市町村に対する補助要件として、現金を給付する場合、定期的な訪問、面談、ネウボラ事業（注26）の取り組みなどの一体的な実施を求めていることである。単に現金を配るのではなく、手当の支給とセットで家庭の状況を行政が把握することで、3歳未満の子育て家庭の孤立を防ぎ、必要な支援につなげることが可能である。この取り組みは、当初は3町のみであったが、2018年度は19市町村中16市町村で実施され、自治体によっては対象年齢を拡大したり、育児休業給付金受給者も対象としたり、一時預かりの利用料の軽減としているところもある（注27）。3歳未満の一時預かりは、その重要性が一般に認識され難いが、虐待のリスクのある子どもを発見できたり、子どもにとって貴重な教育の場となる面もある。

無償化の対象を幼稚園教育時間部分に限定することで浮く財源を活用して、3歳未満の支援を充実させることが期待される。3歳未満にある親の所得制限をなくし、親の就労状況にかかわらず、認可保育所のほか、認可外保育施設、一時預かりなどの保育料を一定時間数無償化することや、鳥取県のような在宅育児手当を通じて支援していくことなどを検討すべきである。

前述の通り、3歳未満においては0歳児の保育のコストがとくに高いが、国の保育料負担額は1・2歳児と同額が想定されており、0歳児保育の利用者には多額の公費が投入されている。0歳児保育が増えることは、財政にとって負担であるとともに、より多くの保育者を必要とするため、保育士不足を深刻化させる要因ともなり、自治体によっては、0歳の保育料を1・2歳児より高く設定する例（注28）もある。国としても、0歳児の保育料を高く設定することで、育児休業の取得や労働時間の短縮を促すことも検討すべきである。

(4) 国・地方・企業の負担の在り方

国の無償化の検討において、無償化で地方自治体の負担がどうなるのかについてはほとんど言及されておらず、現在の保育コストの負担区分が適用されれば、自治体にとって相当の負担増となることが懸念される。国は無償化が実施された場合にどの程度の費用がかかるのか、早期に試算などでその規模を示すとともに、自治体の負担がどうなるのかの見通しを示すべきである。その際、現在は国の補助の対象外となっている公立園や自治体が独自に認定し補助している施設についても、共通の評価基準を満たした場合に国の補助対象とすることも検討すべきである（注29）。

企業の負担については、拠出金を増やし、現在負担している企業主導型保育の運営費、病児保育、延長保育に加え、企業主導型保育の無償化や3歳未満の保育の運営費に充てる方向が示されている。0歳児については、保育所の利用が増えると、国や自治体の負担が増え、企業が負担している育児休業給付が減るという関係がある。高コストの0歳児保育の利用を抑制していくためには、0歳児保育の費用を企業の負担とする方向は評価できる。

(5) 費用負担に関する情報開示

費用負担の地域差については、国が想定していないニーズに自治体が独自で対応していたり、住民の意向、自治体の戦略などで補助が上乗せされている。しかし現状、どの自治体でどの程度上乗せされているのか、自治体ごとの費用負担の情報を把握することは極めて困難である。

子ども・子育て支援新制度の実施主体が市町村とされたことで、国は市町村の取り組みに対して関与しない傾向が強まっているようにも思えるが、国には市町村が円滑に制度を実施できるように支援する役割が期待される。そこで、自治体ごとの費用負担の実態についても、それを国が把握して他の自治体と比較できるように情報公開すべきである。

国が保育の費用負担とその結果どの程度の質が確保されているのかに関する全国のデータベースを構築し、子育て世帯が全国の自治体の費用負担や保育料、それによって提供されている保育の質に関する情報をポータルサイトで入手できるようにする。そうなれば、親はより費用対効果の高い保育施策の自治体を選ぶことができたり、他の自治体との比較で自らの自治体に改善を迫ることが容易になる。自治体にとっては、一段と費用対効果の高い制度設計を促すことにもつながり、予算の有効活用、保育の質の向上が期待できる。保育の質については、前述の評価制度により把握された情報が活用できる。

さらに、このポータルサイトでは、地域別の情報だけでなく、国全体で保育の費用がどのように負担されているのかの全体像を示すことも期待される。保育施設の所管が3省庁に分かれており、さらにそれぞれの省庁が複数の施設類型を所管しており、それぞれの施設類型で費用負担の仕組みが異なり、誰がどれだけ負担しているのか、全体像が見えない。国の幼児教育無償化で、誰がどの程度無償化されるかの見通しは示されたが、その結果どれだけ国の負担が増えるのか、それは現在の負担からどの程度増えることになるのか、そうした数字が示されないまま、無償化が実施されることは問題である。

まず省庁や施設類型ごとでばらばらになっている国の負担に関する情報を統合し、国全体の保育の費用負担の現状を明らかにしたうえで、今後の保育需要の見通しや無償化された場合に、その費用負担の規模がどうなるのかの予測など、具体的な数字を示すことが求められる。

(注23) ①夜8時以降の保育、②宿泊を伴う保育、③一時預かりの子どもが利用児童の半数以上、のいずれかを常時運営している施設をいう。

(注24) フランス（公立幼稚園）は3～5歳児に週24時間、ニュージーランドでは3・4歳児に週20時間、イギリスでは3・4歳児に年間570時間（週15時間38週分）、スウェーデンでは3～5歳児に年間525時間が無償化の対象範囲となっている（池本[2018a]）。

(注25) 群馬県高崎市の子育てなんでもセンターでは、乳幼児が遊べるプレイルームや託児ルームのそばに、就労相談のスペースが設けられており、子育て世代の就職相談や求人情報の提供、再就職支援、キャリアアップの相談などを行っている。

(注26) ネウボラ事業とは、母子保健法の改正により、妊産婦・乳幼児に対する包括的な支援を行うセンターの設置が2017年4月から市区町村の努力義務となり、「ニッポン一億総活躍プラン」（2016年6月2日閣議決定）において、2020年度末までに全国展開を目指すこととされたものである。この子育て世代包括支援センターは、2015年度からスタートした子ども・子育て支援新制度の利用者支援や子育て支援なども包括的に運営する機能を担う。

(注27) たとえば、若桜町、日南町、江府町などでは育児休業給付金受給者も対象となっており、日南町では保育所等に通っていない4歳未満児に対して月額3万円を支給する。

(注28) 大田区の保育料の上限は0歳児クラス7.18万円、1、2歳児クラス6.98万円となっている。

(注29) 注21の資料において、林文字横浜市長は「必要な財源措置を国の責任において行うべきであり、地方交付税にゆだね一般財源化することなく対応すべき」「公立保育所等自治体が100%の負担で実施している認可施設・事業も同様の設定（国2：県1：市1をベースに設定）にすべき」としている。公立保育所・公立幼稚園の運営費は自治体が100%負担するしくみで、国の給付がない。国の保育ICT化の補助金や延長保育の補助金も、対象は民間の施設に限られる。公立保育所の数は、1990年に

は13,000を超えていたが、2016年には9,000を下回っており、公立幼稚園の数も、1980年代には6,000を超えていたが、4,000を割るまでに減少している。公立園を廃園とする自治体もあり、たとえば東京都大田区では、2008年度末で区立幼稚園を全廃している。公立保育所では非常勤職員が増加しており、7割が臨時保育士で、クラス担任業務など正規と変わらない保育を担っている自治体もあるという（坂井雅博『「会計年度任用職員」導入による公務員制度の大転換』自治体問題研究所『住民と自治』2018年5月号）。

5. おわりに

国の無償化の検討においては、今ある制度を前提にして、全国一律に、保育の必要性がある、もしくは幼稚園に通っているという基準だけで、保育料を無償化するという大雑把な議論になっている。しかし、保育については、待機児童問題をはじめ、保育の量的拡大や保育現場の多忙化などに伴う保育士不足、新規事業者の参入、自治体の立入調査実施率の低下、家庭の問題としての貧困や虐待など、課題が山積している。本来、そうした一つ一つの課題について現場や当事者の声を丁寧に拾い、国内外の好事例に学びつつ、より有効な解決策を打ち出し、そこに予算をつけることが国の役割であろう。そうなれば、経済的負担感の少ない高所得世帯の保育料を無償化する予算は、保育の質の評価制度の構築、保育者の配置基準の改善、保育現場の負担軽減や質の向上のためのICT活用の推進、孤立化や育児不安が問題となっている専業主婦（夫）世帯の支援などに充てることとなろう。

2016年、児童福祉法は、1947年の制定以来初めて、理念に関する部分が改正され、その第1条で「すべて児童は、児童の権利に関する条約の精神にのっとり（中略）その心身の健やかな成長及び発達（中略）を等しく保障される権利を有する」と定められた。理念が反映されるべき実際の保育制度も、従来の救済的な発想ではなく、子どもの権利としての保育観への転換が求められている。親が働いていて子どもの面倒をみられない場合に限り、保育を保障するという考え方ではなく、専業主婦（夫）家庭も含め、すべての子どもに保育が必要であるという認識をまず共有する必要がある。

そのうえで、国としてその保育の質に基準を設け、その質が確保されるような仕組みを設け、質の高い保育をすべての子どもが享受できるようにするために無償化する。無償化が優先されるのではなく、質の確保が優先されるべきであり、それを普遍的に届けるための手段が無償化なのである。表層的な政治・行政の人気取り、業界支援であってはならない。

2015年度にスタートした子ども・子育て支援新制度は、施行後5年の見直しに向け、今後子ども・子育て会議で制度の見直しの方向性について検討される予定となっている。その際、本稿で論じたように、費用負担の在り方についても抜本的な見直しを期待したい。

(2018. 9. 13)

参考文献

- [1] 池本美香 [2015]. 「保育士不足を考える一幼児期の教育・保育の提供を担う人材供給の在り方」日本総合研究所『JRIレビュー』2015 Vol.9, No.28
- [2] 池本美香 [2016]. 「保育の質の向上に向けた監査・評価の在り方」日本総合研究所『JRIレビュー』2016 Vol.4, No.34

-
- [3] 池本美香 [2017a]. 「ニュージーランドの保育におけるICTの活用とわが国への示唆」 日本総合研究所『JRIレビュー』2017 Vol.6, No.45
 - [4] 池本美香 [2017b]. 「幼児教育・保育の現場からみた『こども保険』の問題点と改革の方向性」 日本総合研究所『リサーチ・フォーカス』No.2017-009
 - [5] 池本美香 [2018a]. 「幼児教育無償化の問題点—財源の制約をふまえて教育政策としての制度設計を—」 日本総合研究所『リサーチ・フォーカス』No.2017-040
 - [6] 池本美香 [2018b]. 「女性の活躍推進に向けた高等教育の課題」 日本総合研究所『JRIレビュー』2018 Vol.5, No.56
 - [7] 経済産業省 [2018]. 「保育現場のICT化・自治体手続等標準化検討会報告書」
 - [8] 島崎謙治 [2011]. 『日本の医療 制度と政策』 東京大学出版会
 - [9] 内閣官房 [2018]. 「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」
 - [10] 労働政策研究・研修機構 [2017]. 「子育て世帯のディストレス」 (労働政策研究報告書No.189)