

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

【はじめに】

平成29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、広く国民が利用している3歳から5歳までの全ての子どもたちの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化することとし、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は、専門家の声も反映する検討の場を設け、現場及び関係者の声に丁寧に耳を傾けつつ、保育の必要性及び公平性の観点から、翌年夏までに結論を出すことが決定された。

本検討会は、こうした検討の場として設置されたものであり、平成30年1月以降、以下のとおり現場及び関係者からのヒアリングを含め7回にわたって議論を重ねてきた。

- ・第1回（平成30年1月23日）ヒアリングその1
 - ①認可外保育施設の利用者
 - ②幼稚園の預かり保育の利用者
 - ③希望するみんなが保育園に入れる社会をめざす会 よりヒアリング
- ・第2回（平成30年3月1日）ヒアリングその2
 - ①全日本私立幼稚園連合会、全国国公立幼稚園・こども園長会
 - ②日本こども育成協議会、全国夜間保育連盟、沖縄県認可外保育園連絡協議会
 - ③日本医師会、東京都認証保育所協会 よりヒアリング
- ・第3回（平成30年3月9日）ヒアリングその3
 - ①日本保育協会、全国保育協議会、全国私立保育園連盟
 - ②全国認定こども園協会、全国認定こども園連絡協議会
 - ③全国小規模保育協議会、家庭的保育全国連絡協議会
 - ④全国病児保育協議会、全国保育サービス協会、株式会社キッズライン、女性労働協会 よりヒアリング
- ・第4回（平成30年4月5日）ヒアリングその4
 - ①千葉県
 - ②東京都練馬区
 - ③宮城県蔵王町
 - ④香川県高松市、東京都西東京市 よりヒアリング
- ・第5回（平成30年4月13日）ヒアリングその5
 - ①全国児童発達支援協議会
 - ②障害児通園施設の利用者
 - ③希望するみんなが保育園に入れる社会をめざす会、保育園を考える親の会
 - ④認定NPO法人フローレンス
 - ⑤森のようちえん全国ネットワーク連盟 よりヒアリング

・ 第6回（平成30年4月25日）ヒアリングその6（三重県で開催）

①幼稚園の預かり保育の利用者

②認可外保育施設の利用者

③幼稚園

④認可外保育施設

⑤三重県、三重県津市、三重県志摩市

よりヒアリング

・ 第7回（平成30年5月31日）

取りまとめに向けた議論

【基本的考え方】

本検討会において幼児教育の無償化措置の対象範囲を検討する背景には、待機児童の問題があり、ヒアリングでもその解消を求める強い声があった。言うまでもなく、待機児童の解消は待ったなしの課題である。政府は「子育て安心プラン」を前倒しし、2020年度末までに32万人分の保育の受け皿整備を行うとしており、無償化に先立って2017年度補正予算から取り組みを始めている。待機児童の解消に当たっては、保育の実施主体である市区町村が待機児童の状況や潜在ニーズを踏まえながら保育の受け皿整備を行うことが重要であり、引き続き取り組みを加速していく必要がある。

また、質の向上も重要である。特に、保育士の処遇改善については、これまで月3万円相当の改善に加え、昨年度には、技能・経験に応じた月最大4万円の処遇改善と月3千円の引上げが行われた。2019年度も月3千円の引上げが予定されているが、引き続き質の向上に向けた取り組みを推進すべきである。

こうした待機児童解消や質の向上に向けた取り組みを着実に進めつつ、併せて幼児教育の無償化を実施することが重要である。「新しい経済政策パッケージ」では、「3歳から5歳までの全ての子供たちの幼稚園、保育所、認定こども園の費用を無償化する」、「0歳～2歳児についても、当面、住民税非課税世帯を対象として無償化を進める」とされる一方、それ以外の認可外保育施設・サービス（以下「認可外保育サービス」という。）については、保育の必要性及び公平性の観点から検討することが決定された。

公平性の観点については、ヒアリングでは、園の保育の方針に共感して今の認可外保育施設を利用している、という声があった一方で、好んで認可外を利用しているのではなく認可外が無償化の対象外となれば心外である、認可外保育施設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、との意見が多く聞かれた。認可保育所に入る要件を満たし、かつ、入る希望があるにもかかわらず、認可保育

所に入ることができない認可外保育の利用者が存在している。

また、保育の必要性の観点については、ヒアリングにおいて、無償化の対象は社会的に必要な者に限定すべきであり、対象範囲は保育の必要性の認定（2号認定）と同等にすべきである、との意見があった。

このため、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される。この際、無償化の対象となる利用者の要件については、今般の措置が、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。

ただし、認可外保育サービスであっても「質の確保が重要」という意見が多くあった。質の確保の観点から、認可外保育施設の届出を無償化の要件とし、都道府県、政令指定都市及び中核市（以下「都道府県等」という。）の指導監督の対象とするなど、一定の質の担保措置を講ずるべきである。

無償化の金額については、補助に上限を設けるべきであるという意見が多数であった。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、認可と認可外とのサービス利用者間の公平性の観点から、無償化措置に一定の上限を設けることとすべきである。

認可外保育サービスは、認可保育所と比べ、例えば保育士の数が少ないなど質の面が十分でない場合がある。無償化が単に利用者負担を軽減するのみならず、これを契機として認可外保育サービスの質の向上につなげていくことが重要であり、そのための確認、検証や情報公開の仕組みを考える必要がある。あわせて、国は認可を目指す認可外保育施設に対する運営費の補助など、必要な支援に引き続き取り組むべきである。

こうした基本的考え方のもと、幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の具体的な対象範囲等については、以下のとおり考える。

【措置の内容】

（1）対象者・対象サービス

対象者は、今般の措置が、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、認可保育所への入所要件と同一とすべきである。すなわち、市町村において保育の必要性があると認定された子供（0歳から2歳児については住民税非課税世帯に限る）であって、認可保育所や認定こども園を利用していない者とすべきである。幼稚園の預かり保育の利用者については、幼稚園の教育を受けさせたいというニーズから、保護者の就労等により保育の必要性

があるにもかかわらず、保育の認定を受けていない実態がみられた。この場合においても、改めて保育の必要性がある旨の認定を受けることにより、無償化の対象となるようにすべきである。

対象となるサービスは、質の確保が重要であるとの意見を踏まえ、

- ① 幼稚園の預かり保育¹
- ② 一般的にいう認可外保育施設、自治体独自の認証保育施設、ベビーホテル、ベビーシッター及び認可外の事業所内保育等²のうち、指導監督の基準を満たすもの。ただし、利用者の公平性の確保及び質の向上を促進する観点から、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ことが適当であるとすべきである³。

このほか、就学前の障害児の発達支援（いわゆる障害児通園施設）については、既に「新しい経済政策パッケージ」において、幼児教育の無償化と併せて無償化することが決定されている。上述のとおり、認可外保育サービスの無償化の対象は認可保育所や認定こども園を利用していない者とすべきであるが、幼稚園、保育所及び認定こども園と障害児通園施設の両方を利用する場合は、両方も無償化の対象とすべきである。

なお、企業主導型保育については、既に「新しい経済政策パッケージ」において無償化することが決定されている。

（2）無償化の上限・対象経費

認可外保育サービスの価格は自由に設定できることとなっているため、無償化の対象とする金額については、一定の上限を設けることが必要である。その上限額は、認可保育所の利用者との公平性の観点から、認可保育所における月額保育料の全国平均額⁴とすべきである。幼稚園の預かり保育については、利用量に応じ

¹ 幼稚園の預かり保育、幼稚園及び認定こども園が1号認定（子ども・子育て支援法第19条第1項第1号に該当することの認定）の子供に対して行う預かり事業並びに同法に基づく幼稚園の長時間預かりをいう。以下同じ。

² 児童福祉法第59条の2第1項に規定する施設をいう。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を含む。なお、厚生労働省の通知によれば、乳幼児が保育されている実態があるか否かについてはその運営状況に応じ判断すべきであるが、少なくとも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は保育されているものと考えられる、とされている。

³ このほか、子ども・子育て支援法に基づく地域型保育（小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育及び事業所内保育）並びに同法に基づく一時預かり事業、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とすべきである。

⁴ 月額3.7万円（0歳から2歳児については月額4.2万円）。

て支給することとし、幼稚園保育料の無償化上限額⁵を含めて、上述の上限額⁴まで無償とすべきである⁶。

認可外保育サービスに係る無償化の実施方法については、利用者の利便性や事務の効率性の観点から、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である。

ヒアリングでは、自治体の認証保育施設を主に利用しつつ、補完的にファミリー・サポートを利用するなど、複数の認可外保育サービスを組み合わせる実態がみられた。こうした場合については、上限額の範囲の中であれば、複数サービスを利用していても無償化すべきである。

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。

(3) 質の確保・向上

認可外保育サービスの質の確保・向上を図ることは重要な課題である。上述のとおり、無償化の対象要件である指導監督の基準を満たすことについては5年間の猶予期間を設けることが適当と考えているが、この間においても継続的に質の向上が図られるようにするとともに、その内容を検証していくことが重要である。

認可外保育サービスの無償化と併せ、これまで届出義務の対象外とされていた事業所内保育を新たに届出義務の対象とすることを含め、認可外保育施設の届出を促進し、都道府県等による指導監督を通じた質の確保・向上を図るべきである。

幼稚園の預かり保育については、人員配置や面積に関する基準が定められていないことから、認定こども園で実施されている一時預かり事業⁷と同様の基準を設けることにより、質の確保を図るべきである。また、ベビーシッターやファミリー・サポートなど、居宅での保育を中心としたサービスについては、居宅において1対1の保育が行われるという特性を踏まえ、指導監督基準を見直すなどにより、質の確保を図るべきである。

⁵ 月額2.57万円。

⁶ 例えば、一般的にいう認可外保育施設の利用者負担額は平均で月4.0万円（3歳の場合）であるが、この平均額の場合は月3千円の利用者負担となる。

⁷ 子ども・子育て支援法に基づく幼稚園型の一時預かり事業。

都道府県等が認可外保育施設に対する指導監督を着実に実施できるような体制整備が必要である。ヒアリングでは、自治体の指導体制強化対策への国の支援が必要、との意見もあり、巡回指導を行う職員の配置に対する補助など、国は必要な支援に引き続き取り組むべきである。また、認可を目指す認可外保育施設を支援するため、今般の子ども・子育て支援法の改正によりこうした支援が法定化されたことも踏まえ、国は、認可基準を満たすために必要となる運営費や改修費などに対する補助に引き続き取り組むべきである。

(4) 実施時期

幼児教育の無償化については、当初、2019年4月から一部をスタートし、2020年4月から全面的に実施することとされていた。しかし、本報告書の整理に従えば、無償化措置の対象が認可外保育サービスにも広がることになる。

これにより、無償化措置の実施に当たり、地方自治体において、幼稚園の預かり保育や認可外保育施設利用者に対する保育の必要性の認定に関する事務、無償化の対象となる認可外保育サービスを把握する事務などが新たに生じることとなる。こうした事務が円滑に行われるためには、制度の具体的内容が決まってから半年程度の準備期間が必要であると考えられる。

他方、無償化措置の財源は、消費税率引上げによる増収分を活用することとされていることを踏まえれば、無償化による恩恵は消費税率引上げとあわせ同時に受けられるようにすることが望ましい。このため、政府においては、2019年4月と2020年4月の段階的な実施ではなく、消費税率引上げの時期との関係で増収額に合わせて、認可、認可外を問わず、3歳から5歳までの全ての子供及び0歳から2歳までの住民税非課税世帯の子供について、2019年10月から全面的に無償化措置を実施することを検討すべきである。

(5) その他

無償化の実施に当たっては、実務を担う地方自治体において混乱が生じないようにすることが重要である。地方自治体からは、地方の意見にしっかり耳を傾け、十分協議を重ねるべき、との意見があった。このため、今後の具体的な制度設計において、地方自治体の意見を十分に聞くことが必要である。

地方自治体によっては、既に独自の取り組みにより無償化や負担軽減を行っているところがある。今回の無償化措置が、こうした自治体独自の取り組みと相まって子育て支援の充実につながるようにすべきである。このため、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。

今般の無償化を契機として、質の向上を伴わない理由のない保育料の上げが行われることにより、結果として国等の財政負担により事業者の利益を賄うことにならないようにすべきである。

今般の無償化措置によって、これまで地方自治体が必ずしも把握していない認可外保育サービスの利用者に対する支援が行われることとなる。このため、こうした利用者への新たな制度の周知が重要となる。地方自治体の広報誌や認可外保育サービスの提供者を通じて十分な広報を行うべきである。あわせて、認可外保育施設の届出義務が着実に履行されるよう、施設に対して届出を勧奨すべきである。

幼児教育無償化の具体的なイメージ(例)

- ・共働き家庭
- ・シングルで働いている家庭

など



3歳～5歳児

(保育の必要性の認定事由に該当する子供)

利用

幼稚園、保育所、
認定こども園

無償

(幼稚園は月2.57万円まで)

利用

幼稚園の預かり保育

幼稚園保育料の無償化
上限額(月2.57万円)を含
め月3.7万円まで無償

利用

認可外保育施設
(一般的にいう認可外保育施設、
自治体の認証保育施設など)

月3.7万円
まで無償

複数利用

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

複数利用

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)

- ・専業主婦(夫)家庭

など



3歳～5歳児

(保育の必要性の認定事由に該当しない子供)

利用

幼稚園、
認定こども園

無償

(幼稚園は月2.57万円まで)

利用

幼稚園の預かり保育、
認可外保育施設

無償化の
対象外

複数利用

幼稚園、
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)

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4.2万円まで無償となる。

※ 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)。

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 構成員

林 文子 横浜市長

(座長代理) 樋口 美雄 独立行政法人労働政策研究・研修機構理事長

(座 長) 増田 寛也 東京大学公共政策大学院客員教授

無藤 隆 白梅学園大学大学院子ども学研究科特任教授

(五十音順、敬称略)