

第2章 力強い経済成長の実現に向けた重点的な取組

1. 人づくり革命の実現と拡大

我が国は、健康寿命が世界一の長寿社会を迎えており、今後の更なる健康寿命の延伸も期待される。こうした人生100年時代には、高齢者から若者まで、全ての国民に活躍の場があり、全ての人々が元気に活躍し続けられる社会、安心して暮らすことのできる社会をつくる必要があり、その重要な鍵を握るのが「人づくり革命」、人材への投資である。

「人づくり革命」では、第一に、幼児教育無償化を一気に加速する。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。加えて、幼稚園、保育所、認定こども園以外についても、保育の必要性があると認定された子供を対象として無償化する。0歳から2歳児については、待機児童解消の取組と併せて、住民税非課税世帯を対象として無償化を進める。

第二に、最優先の課題である待機児童問題を解消し、女性就業率80%¹³に対応できる「子育て安心プラン」¹⁴を前倒しし、2020年度末までに32万人分の受け皿整備を進めるとともに、保育士の更なる処遇改善に取り組む。

(1) 人材への投資

① 幼児教育の無償化

待機児童問題が最優先の課題であることに鑑み、「子育て安心プラン」による受け皿の整備を着実に進めるとともに、「新しい経済政策パッケージ」での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の幼稚園、保育所、認定こども園の費用の無償化措置¹⁶(子ども・子育て支援新制度の対象とならない幼稚園については、同制度における利用者負担額を上限)に加え、幼稚園、保育所、認定こども園以外(以下「認可外保育施設」という。)の無償化措置の対象範囲等について、以下のとおりとする。

¹³ 25歳～44歳の女性就業率は、日本72.8%、アメリカ71.1%、イギリス75.5%、ドイツ77.8%、フランス74.6%、スウェーデン82.5%となっている。

¹⁴ 平成29年6月2日公表

¹⁶ 「子ども・子育て支援法」(平成24年法律第65号)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)は、認可保育所と同様に無償化の対象とする。

(認可外保育施設の無償化の対象者・対象サービス)

対象者は、今般の認可外保育施設に対する無償化措置が、待機児童問題により認可保育所に入ることができない子供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る。すなわち、保育の必要性があると認定された子供であって、認可保育所や認定こども園を利用できていない者とする。

対象となるサービスは、以下のとおりとする¹⁷。

- ・幼稚園の預かり保育¹⁸
- ・一般的にいう認可外保育施設、地方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¹⁹のうち、指導監督の基準を満たすもの。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。

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、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、両方とも無償化の対象とする。

(認可外保育施設の無償化の上限額)

無償化の上限額は、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²⁰とする。幼稚園の預かり保育については、幼稚園保育料の無償化上限額²¹を含めて、上述の上限額²²まで無償とする²³。

¹⁷ このほか、子ども・子育て支援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る。

¹⁸ 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。

¹⁹ 「児童福祉法」(昭和22年法律第164号)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。

^{20,22} 月額3.7万円(0歳から2歳児については月額4.2万円)。

²¹ 月額2.57万円。

²³ 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。

(実施時期)

無償化措置の対象を認可外保育施設にも広げることにより、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の利用者に対する保育の必要性の認定に関する事務などが新たに生じることになることを踏まえ、無償化措置の実施時期については、2019年4月と2020年4月の段階的な実施ではなく、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月からの全面的な無償化措置の実施を目指す。

(認可施設への移行の促進)

今後、保育の質の確保が重要であることに鑑み、認可外保育施設の認可施設への移行促進策の強化を検討し、指導監督基準を満たさない認可外保育施設も含め、認可施設への移行を加速化する。

(放課後子ども総合プラン)

女性の就業率の上昇や保育ニーズの高まりを踏まえ、2023年度末までに放課後児童クラブの約30万人分の更なる受け皿拡大や育成支援の内容の質の向上などを内容とする新たなプランを今夏に策定する。

7. 安全で安心な暮らしの実現

(5) 少子化対策、子ども・子育て支援

少子化という我が国の社会経済の根幹を揺るがしかねない国難を克服する。このため、個々人が希望する時期に結婚でき、かつ、希望する子供の数と生まれる子供の数との乖離をなくしていくための環境を整備し、「希望出生率1.8」の実現を目指す。

子育てに対して一人ひとりが温かい手を差し伸べ、共に応援していくという社会的気運を醸成しながら、地域社会において活力・意欲あるシニア層の参画を促進するなど、子育ての支え手の多様化を図るとともに、結婚、妊娠、出産段階からの切れ目のない支援に取り組む。また、男女ともに希望すれば働き続けながら子育てができる多様なライフスタイルが選択可能な環境をつくる。

子ども・子育て支援の更なる「質の向上」を図るため、消費税分以外も含め、適切に財源を確保していく。

また、世代を超えた貧困の連鎖を断ち切るため、ひとり親家庭の支援や子供の学習支援、スクールカウンセラー等による教育相談の充実、配偶者暴力被害等困難を抱えた女性への支援、無戸籍者を生じさせないための施策を推進する。また、離婚に伴う養育費の確実な支払いや安全な面会交流の実現に向けて取り組む。こうした取組を通じ、子供の貧困の解消に向けて社会全体で取り組む。

子供の命が失われる痛ましい事件が繰り返されないよう、市町村、児童相談所の職員体制及び専門性の強化、適切な情報共有など地方自治体間等関係機関との連携体制の強化や適切な一時保護の実施などによる児童虐待防止対策¹⁶²、家庭養育優先原則に基づく特別養子縁組、里親養育支援体制の整備、児童養護施設等の小規模・地域分散化、職員配置基準の強化を含む高機能化及び家庭養育支援への機能転換などの社会的養育を迅速かつ強力で推進する¹⁶³。

不妊治療に対する支援を行う。また、ハイリスクな妊婦が、早期に必要な支援を受けつつ、産婦人科を受診できるよう検討を進める。

¹⁶² 2016年・2017年の児童福祉法(昭和22年法律第164号)改正により、児童福祉法の理念の明確化等や、児童虐待について発生予防から自立支援まで一連の対策の更なる強化を実施。

¹⁶³ 2017年8月、厚生労働大臣に、児童福祉法の理念を具体化する「新しい社会的養育ビジョン」が提言されている。

第3章 「経済・財政一体改革」の推進

2. 2019年10月1日の消費税率引上げと需要変動の平準化

(1) 消費税率引上げ分の使い道の見直し

社会保障の充実と財政健全化のバランスを取りつつ、人づくり革命の安定財源を確保するために、2019年10月1日に予定している消費税率引上げ分の使い道の見直しを行った。具体的には、消費税率の2%の引上げによる5兆円強の税収のうち、従来は5分の1を社会保障の充実に使い、残り5分の4を財政再建¹⁶⁷に使うこととしていたが、これを変更し、教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保等¹⁶⁸と、財政再建¹⁶⁹とに、それぞれ概ね半分ずつ充当する。このうち、介護人材の処遇改善について消費税率引上げ日の2019年10月1日に合わせて実施するとともに、幼児教育の無償化についてもこれを目指し、消費税率引上げによる経済的な悪影響を緩和することとする。

3. 新経済・財政再生計画の策定

(2) 財政健全化目標と実現に向けた取組

(財政健全化目標と毎年度の予算編成を結び付けるための仕組み)

① 社会保障関係費については、再生計画において、2020年度に向けてその実質的な増加を高齢化による増加分に相当する伸びにおさめることを目指す方針とされていること、経済・物価動向等を踏まえ、2019年度以降、その方針を2021年度まで継続する¹⁷⁵。

消費税率引上げとあわせ行う増(これまで定められていた社会保障の充実、「新しい経済政策パッケージ」¹⁷⁶で示された「教育負担の軽減・子育て層支援・介護人材の確保」及び社会保障4経費に係る公経済負担)については、別途考慮する。

なお、2022年度以降については、団塊世代が75歳に入り始め、社会保障関係費が急増することを踏まえ、こうした高齢化要因を反映するとともに、人口減少要因、経済・物価動向、社会保障を取り巻く状況等を総合的に勘案して検討する。

4. 主要分野ごとの計画の基本方針と重要課題

(1) 社会保障

(生涯現役、在宅での看取り等)

子ども・子育てについて、全世代型社会保障の実現に向けて充実・強化を図る中においても、効果的・効率的な支援としていくことが重要であり、優先順位付けも含めた見直しを行う。

^{167,169} 後代への負担の付け回しの軽減及び社会保障4経費に係る消費税率引上げに伴う支出の増。

¹⁶⁸ 「等」は、従前より消費税率10%引上げ時に実施することとされていた年金生活者支援給付金などの社会保障の充実策(1.1兆円程度)。

¹⁷⁵ 高齢化による増加分は人口構造の変化に伴う変動分及び年金スライド分からなることとされており、人口構造の変化に伴う変動分については当該年度における高齢者数の伸びの見込みを踏まえた増加分、年金スライド分については実績をそれぞれ反映することとする。これにより、これまで3年間と同様の歳出改革努力を継続する。

¹⁷⁶ 「新しい経済政策パッケージ」(平成29年12月8日閣議決定)

参考資料 2

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

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、両方と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。

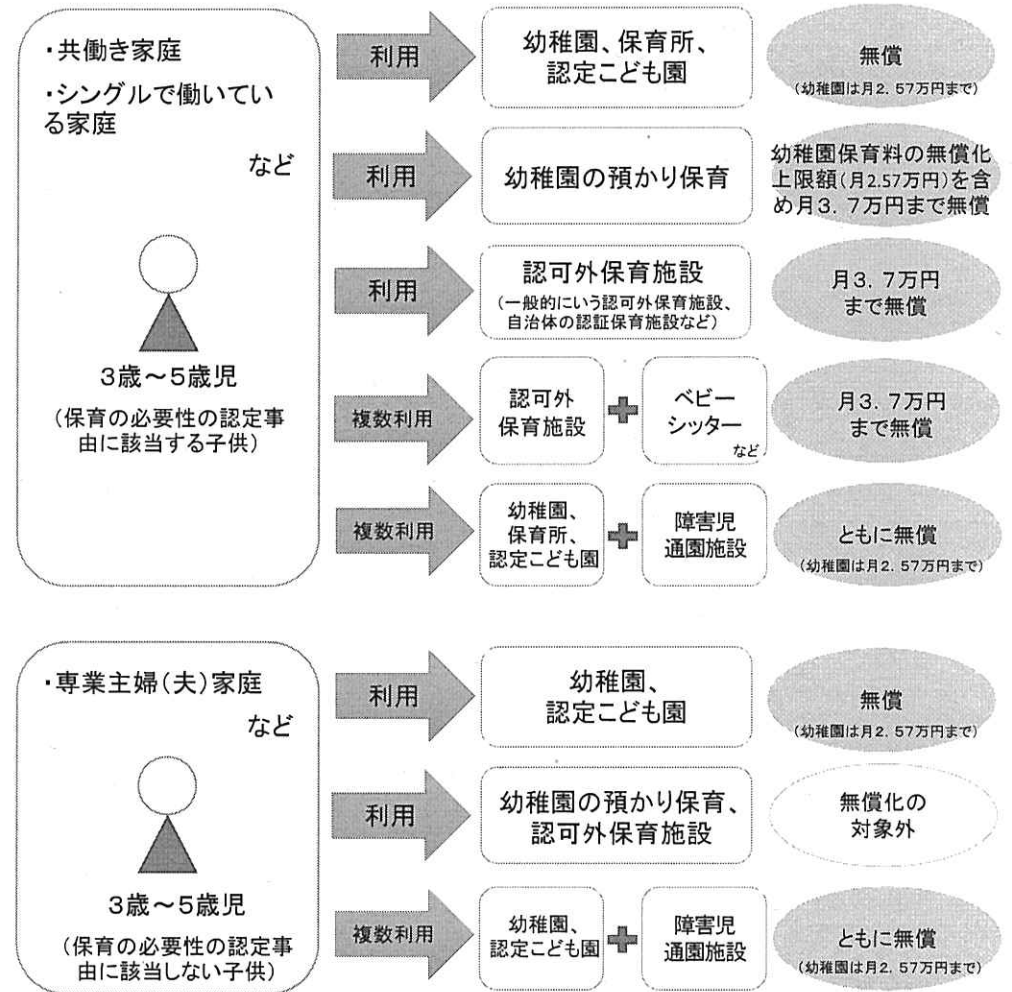
地方自治体によっては、既に独自の取り組みにより無償化や負担軽減を行っているところがある。今回の無償化措置が、こうした自治体独自の取り組みと相まって子育て支援の充実につながるようすべきである。このため、今般の無償化により自治体の予算に余剰が生じる場合は、その財源を他の分野に回すことな

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)



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)