

2018年11月7日 全11頁

幼児教育無償化による家計への影響試算

280万世帯に対し、1世帯平均年21万円の負担軽減となる見込み

調査本部 田中 大介
金融調査部 研究員 是枝 俊悟

[要約]

- 2019年10月の消費税の増税に合わせて実施予定である幼児教育の無償化による家計への影響を試算した。3～5歳児の児童を持つ約280万世帯にとって、1世帯平均年21万円、合計年約5,700億円の負担減となると考えられる。
- 負担軽減総額が大きいのは保育所の就園児を持つ世帯であり、中でも高所得者層における影響が大きい。児童1人あたりの負担軽減額で見ると、認可外保育施設が大きい場合がほとんどであるが、その通園割合（3～5歳児）は1.5%～2%ほどに留まる。
- 現状、財政の厳しい市においては、世帯年収の低い世帯からもある程度の保育料を徴収している。特に認可保育所の保育料は地域によって差があるが、幼児教育の無償化により、この差は解消される。

はじめに

法律上、2019年10月に、消費税率が8%から10%に引き上げられる予定となっている。消費税率の8%から10%への引上げによる国民の家計負担は増加すると見込まれるが、同時に社会保障の機能強化、子育て支援や人材育成に向けた「人づくり革命」を目指した政策パッケージも実施されるため、ネットの国民負担は抑えられる見込みである。

うち、政策パッケージにおける「幼児教育の無償化」については消費税率引上げと合わせて2019年10月から実施される予定であり¹、家計への影響も大きい。本稿では、2019年10月に実施される「3歳以上の幼児教育の無償化」により負担が軽減される対象世帯数、1世帯あたりの負担軽減額、および日本の家計全体での負担軽減総額を求めた。また、代表的な自治体をモデルケースに、所得の違いによる「3歳以上の幼児教育の無償化」による1世帯あたりの負担軽減額の違いについても分析した。

¹ 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2018」（2018年6月15日閣議決定）

1. 幼児教育の無償化とは

新しい経済政策パッケージの中の一つである幼児教育の無償化とは、3歳未満の住民税非課税世帯の児童および3歳以上の全ての児童につき、幼稚園・保育所等の費用を原則無償化するものである。

ただし、認可外保育施設が無償化の対象となるのは、共働き世帯やひとり親世帯など「保育の必要性」につき市町村から認定を受けた世帯に限られ、無償化措置に上限額が設定されているものもある。幼児教育無償化措置の具体的内容を、「保育の必要性」の有無、児童の年齢、対象施設ごとに整理すると図表1の通りとなる。

図表1 「新しい経済政策パッケージ」による幼児教育無償化措置の具体的内容

対象区分		幼稚園	認可保育所	認定こども園	認可外保育施設
保育の 必要性あり (共働き世帯など)	3歳以上	月2.57万円を 上限に無償化 (注1)	無償化	無償化	月3.7万円を上 限に無償化(注2)
	3歳未満		住民税非課税 世帯に限り無 償化	住民税非課税 世帯に限り無 償化	住民税非課税世 帯に限り、 月4.2万円を上 限に無償化(注2)
保育の 必要性なし (専業主婦 世帯など)	3歳以上	月2.57万円を 上限に無償化 (注1)		無償化	(利用したとし ても無償化の対 象外)(注2)
	3歳未満				

(注1) 幼稚園の預かり保育については、保育の必要性の認定がされている場合のみ、幼稚園の保育料の無償化上限額(月2.57万円)を含め月3.7万円まで無償となる。

(注2) 認可外保育施設については、都道府県等に認可外保育施設の届け出を提出し、運営等の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としている。

(出所) 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」より大和総研作成

3歳未満については、住民税非課税世帯で「保育の必要性」があり、認可保育所、認定こども園、認可外保育施設を利用する場合に「新しい経済政策パッケージ」による無償化の対象となる。もっとも、住民税非課税世帯における認可保育所の保育料は、第2子以降である場合および、ひとり親世帯である場合は既に無償化されている²。このため、3歳未満につき「新しい経

² 内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度について」(平成30年5月)

「経済政策パッケージ」によって新たに無償化の対象となるのは、住民税非課税世帯で認可外保育施設を利用している場合と、共働きの住民税非課税世帯が第1子につき認可保育所を利用している場合に限られ、対象世帯数および予算規模は3歳以上に比べて限定的であると考えられる。このため、本稿では、以後、3歳以上の児童を対象とする幼児教育無償化について分析を行う。

2. 3～5歳の幼児教育による家計負担の現状

2. では幼児教育の無償化の対象となる各施設に通園している3～5歳児の人数、および各施設の現状の保育料（家計負担額）につき解説する。

◆各施設の通園状況

3～5歳児の通園状況を示したものが次の図表2である。保育園と幼稚園がそれぞれ約4割、認定こども園が約1割であるのに対し、認可外保育施設に通園している児童は1.5%～2%ほどに留まる。

いずれの施設にも通園していない者（未就園児）の割合は、3歳時点では7.3%と推定されるが、これは幼稚園の一部が2年保育（4歳児から通園）であり、2年保育の幼稚園への入園を待っているためと考えられる。未就園児は4歳時点で推定0.8%に低下し、5歳時点ではほぼゼロと推定されるため、4歳と5歳の児童のほぼ全員が「新しい経済政策パッケージ」による無償化の対象となると思われる。

図表2 各歳における児童の通園割合

年齢	幼稚園	保育園	幼保連携型 認定こども園	認可外保育施設	推計未就園児
3歳	36.7%	42.7%	11.8%	1.5%	7.3%
4歳	42.8%	42.3%	12.1%	2.0%	0.8%
5歳	44.6%	40.7%	12.8%	1.9%	0%

（注1）幼稚園、保育園、幼保連携型認定こども園への通園割合は内閣府・文部科学省・厚生労働省「認可外保育施設・幼稚園預かり保育の現状について」による2017年現在の値。

（注2）認可外保育施設への通園割合は、「平成27年 地域児童福祉事業等調査結果の概況」による2015年現在の値をもとに、認可外保育施設に通園する者は、幼稚園・保育園・幼保連携型認定こども園のいずれにも通園していないと仮定して算出した（5歳児では、幼稚園・保育園・幼保連携型認定こども園のいずれにも通園していない者より、認可外保育施設に通園する者の数が上回ったため、全員がいずれかの施設に通園しているものとした）。

（出所）内閣府・文部科学省・厚生労働省「認可外保育施設・幼稚園預かり保育の現状について」（2018年）、厚生労働省「平成27年 地域児童福祉事業等調査結果の概況」より大和総研作成

◆幼稚園の保育料

公立幼稚園および施設型給付³等を受給している私立幼稚園の保育料は、2015年度以後、国基準による世帯所得に応じた上限金額の範囲で、市区町村が設定している。国基準は図表3の通り、最大月25,700円である。

私立幼稚園のうち新制度に移行していない園については園が自由に価格を設定できるが、幼児教育無償化措置によって補助が与えられるのは、国基準の幼稚園保育料の上限である月25,700円までである。

図表3 国基準における幼稚園の保育料上限額（2018年度）

区分	保育料上限額（月額・円）
① 生活保護世帯	0
② 市町村民税 非課税世帯（年収：約270万円以下）	3,000
③ 市町村民税所得割課税額 77,100円以下（年収：約360万円以下）	10,100
④ 市町村民税所得割課税額 211,200円以下（年収：約680万円以下）	20,500
⑤ 市町村民税所得割課税額 211,201円以上（年収：約680万円以上）	25,700

（注）市町村民税所得割課税額に相当する年収は、下記出所資料にて示された、目安の金額である。ひとり親世帯である場合や第2子以後である場合は、上記の金額より負担の上限額が軽減される場合がある。

（出所）内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度について」（平成30年5月）

実際の幼稚園の保育料の平均値は、2018年9月時点で、公立幼稚園で月7,500円前後、私立幼稚園で同8,000円前後となっており、私立と公立との保育料（利用者負担）の差はあまり見受けられない（図表4）。

図表4 各歳における公立、私立幼稚園の月額保育料の平均値（2018年9月）

年齢	保育料（月額・円）	
	公立	私立
3歳		8,613
4歳	7,642	8,013
5歳	7,317	7,941

（注）私立幼稚園の保育料の算定には、保育料が無料である場合も含めて計算を行っている。

（出所）総務省統計局「小売物価統計調査」

³ 子ども・子育て支援新制度（内閣府）によって、私立幼稚園のうちこの制度によって「一時預かり事業（幼稚園型）」に移行した幼稚園が施設型給付を受給することができる。

◆認可保育園の保育料

認可保育園の保育料は、公立か私立かを問わず、国基準による世帯所得に応じた上限金額の範囲で、市町村が設定する。国基準は図表5の通り、3歳以上の場合、最大月101,000円である。

国の基準による認可保育料の上限が最大月101,000円であることをもって、幼児教育無償化により高所得者に多くの恩恵が与えられる旨の報道が行われたこともある⁴が、実際に各自治体が定めている世帯所得に応じた保育料上限は国基準の上限を大きく下回る。例えば、2018年度現在、東京都世田谷区は月43,900円（4歳以上は38,500円）、大阪府は月36,800円（4歳以上は13,700円）、名古屋市は月28,900円である⁵。主要自治体に比べて財政に余力のない自治体は、上限保育料を高め設定する傾向にあるが、最も財政力指数⁶の低い市においても上限保育料は月60,000円であり、国基準の上限月101,000円とは大きな開きがある。

図表5 国基準における認可保育所(3歳以上・保育標準時間)の保育料上限額(2018年度)

区分	保育料上限額(月額・円)
① 生活保護世帯	0
② 市町村民税非課税世帯 (年収:約260万円以下)	6,000
③ 所得割課税額48,600円未満 (年収:約330万円以下)	16,500
④ 所得割課税額97,000円未満 (年収:約470万円以下)	27,000
⑤ 所得割課税額169,000円未満 (年収:約640万円以下)	41,500
⑥ 所得割課税額301,000円未満 (年収:約930万円以下)	58,000
⑦ 所得割課税額397,000円未満 (年収:約1,130万円以下)	77,000
⑧ 所得割課税額397,000円以上 (年収:約1,130万円以上)	101,000

(注) 市町村民税所得割課税額に相当する年収は、下記出所資料にて示された、目安の金額である。ひとり親世帯である場合や第2子以後である場合は、上記の金額より負担の上限額が軽減される場合がある。

(出所) 内閣府子ども・子育て本部「子ども・子育て支援新制度について」(平成30年5月)

⁴ 例えば、日本経済新聞2017年11月22日朝刊2面など。

⁵ 各自治体のウェブサイトによる。

⁶ 基準財政収入額を基準財政需要額で除した数値であり、数値が低いほど必要な財源を自らの税収で賄っていないことを示す。

実際に世帯が負担している認可保育所の保育料は、図表 6 の通りで、児童 1 人あたり平均月 21,138 円である。認可保育所を利用している児童が 1 人である世帯では、保育料は児童 1 人あたり月 22,970 円であるが、第 2 子以後については、保育料が半額、もしくは無料となることがあるため、2 人の場合は同 17,555 円、3 人の場合は同 10,406 円に下がっている⁷。

児童数	利用料（月額・円）
1 人	22,970
2 人	17,555
3 人	10,406
上記の総平均	21,138

（注）3 歳未満も含む認可保育所利用者全体の統計である。

（出所）厚生労働省「平成 27 年地域児童福祉事業等調査結果の概況」

◆認定こども園の保育料

認定こども園には、幼保連携型、幼稚園型、保育所型、地方裁量型の主に 4 種が存在する⁸。そのため、幼稚園型であれば、認定こども園の保育料も幼稚園に準ずる形となり、他も同様である。後述する試算では、認定こども園の保育料を 4 種のうち保育料が一番高い保育所型と仮定しており、保育所における月額保育料を用いている。

◆認可外保育施設の保育料

認可外保育施設の月額利用料は、各施設が自由に価格を設定できる。「平成 27 年地域児童福祉事業等調査結果の概況」による認可外保育施設の月利用料の平均は、図表 7 に示され、事業所内保育施設を除くと、幼児教育無償化措置によって補助が与えられる上限額である月 37,000 円を上回っている。認可外保育施設の利用者の多くは、上限である月 37,000 円の負担軽減を受けられるものと考えられる。

⁷ 例えば、東京都港区の場合、第 2 子以降はすべて無料となっている。ただし、第 1 子の年齢等により各自治体の減額措置が異なる場合があるため留意する必要がある。

⁸ 内閣府「認定こども園概要」

図表7 各歳における認可外保育施設ごとの月平均利用料

施設名		利用料（円）		
		3歳	4歳	5歳
認可外保育施設	事業所内保育施設	27,752	26,559	26,641
	ベビーホテル	44,680	42,455	41,099
	ベビーシッター事業者	41,115	38,968	39,911
	その他の認可外保育施設	40,888	38,189	38,012

（出所）厚生労働省「平成27年地域児童福祉事業等調査結果の概況」

3. 試算結果

◆家計負担軽減額の総額および1世帯あたりの平均額の試算

図表6に示した通り、現状の認可保育所の1人あたりの月額保育料は、世帯の保育所利用人数により大きく異なる。このため、本稿では、3～5歳児の幼児教育無償化による家計の負担軽減額を試算するため、まず、各世帯にいる3～5歳児の数を推計した。

3～5歳児のいる世帯の世帯数は、次の図表8に示される通り約280万世帯と推計され、そのうちほとんどは3～5歳児が1人いる世帯であり（約255万世帯）、3～5歳児が2人いる世帯は約21万世帯、同3人いる世帯は約700世帯に留まる。

図表8 3～5歳児のいる世帯の世帯数

3～5歳児の人数		推計世帯数（千世帯）	
1人	5歳児のみ	827	計 2,546
	4歳児のみ	927	
	3歳児のみ	792	
2人	5歳児と4歳児	36	計 211
	5歳児と3歳児	140	
	4歳児と3歳児	35	
3人	5歳児と4歳児と3歳児	0.7	
3～5歳児が1人以上いる世帯		計 2,758	

（注）現時点における3～5歳児の総数は、厚生労働省「平成29年度人口動態推計」出生数から逆算し、子を持つ世帯数は、同学年の子は1人まで（双子等は考慮しない）と仮定し、国立社会保障・人口問題研究所「第15回出生動向基本調査」における出生間隔をもとに推計した。

（出所）各種統計をもとに大和総研推計

図表 3～図表 7 に示した保育料と、幼児教育無償化措置の上限額を踏まえて、3～5 歳児の人数と通園している施設別の幼児教育無償化措置による 1 世帯あたりの負担軽減額を推計すると、図表 9 の通りとなった。認可外保育施設における負担軽減額が大きいことがわかるが、先述の通り完全無償化ではなく、支給額は月 3.7 万円を上限額としている。そのため、利用料の高い施設を利用している場合も支給上限は同様であり、「得をする」金額が大きいわけではない。

図表 9 3～5 歳児の人数・通園する施設別の 1 世帯あたりの負担軽減額

3～5 歳児の人数	1 世帯あたり負担軽減額(月額・万円)			
	幼稚園(注1)	認可保育所(注2)	認定こども園(注3)	認可外保育施設(注4)
1 人	0.81	2.30	2.30	3.60
2 人	1.63	3.50	3.50	7.20
3 人	2.43	3.12	3.12	10.80

(注1) 幼稚園の保育料は、図表 4 に示した私立幼稚園の平均保育料が無償化上限の範囲内であったため、公立・私立ともに無償化されるものとし、図表 4 に示した保育料を園児数で加重平均し負担軽減額を求めた。

(注2) 認可保育所の保育料は、現状の保育料を図表 6 による児童数別の平均値とし、その額だけ負担軽減されるものとした。

(注3) 認定こども園の保育料は、図表 6 に示した認可保育所の保育料と同じと仮定した。

(注4) 認可外保育施設における負担軽減額の算定において、事業所内保育施設のみ無償化措置の上限額である月 3.7 万円以下となっているため、事業内保育施設における負担軽減額は図表 7 の平均利用料を用いた。その他の認可外保育施設については無償化上限の月 3.7 万円を負担軽減額として用い、利用者数で加重平均し負担軽減額を求めた。

(注5) 同一世帯の児童は全て同じ種類の施設に通園するものと仮定した。

(出所) 各種統計をもとに大和総研推計

図表 8 に示した 3～5 歳の児童のいる世帯数と、前掲図表 2 に示した施設別の通園率、図表 9 に示した施設別の 1 世帯あたりの軽減額をもとに、日本全体での 3～5 歳児の幼児教育無償化による負担軽減総額を試算したものが、図表 10 である。認可保育所、幼稚園、認定こども園、認可外保育施設の順に負担軽減総額が大きいことがわかる。特に幼稚園と認可保育所においては、双方の通園割合があまり変わらないことから(図表 2)、1 世帯あたりの保育料の差が反映されたと考えられる。

また、無償化措置による負担軽減額の総額は 1 ヶ月で約 480 億円、年額換算すると約 5,700 億円となった。無償化措置の対象世帯数は計約 280 万世帯であることから、1 世帯平均月約 1.73 万円、年約 21 万円の負担軽減となる見込みである。

図表 10 3～5 歳児の幼児教育無償化による施設別の家計負担軽減総額(月額・億円)

幼稚園	認可保育所	認定こども園	認可外保育施設	総額
100	276	80	22	478

(出所) 各種統計をもとに大和総研試算

また、新しい経済政策パッケージのうち約 8,000 億円を幼児教育の無償化措置（3～5 歳児）に充てると報じられており⁹、本稿の試算結果（年約 5,700 億円）とは乖離がある。これは幼稚園や保育所の保育料が自治体により大きく異なることに関係する。現状、国基準の保育料と実際に自治体が定める保育料の差は自治体の自主財源により賄われているため¹⁰、この乖離は現状の保育料における自治体負担分を指していると言える。よって、この差額分はこれまでの自治体負担分の解消や制度運営コスト等に充当されることを意味する。

◆世帯所得別の認可保育所の保育料の試算

現状、認可保育所の 1 人あたりの平均保育料は図表 6 に示した通りであるが、実際の保育料は所得に応じて自治体が定めることとされており、世帯所得や自治体による差が大きい。

本稿では、世帯所得や自治体の違いによる現状の保育料の差を大まかにつかむため、代表的な自治体におけるモデル世帯の保育料の分布を調査した。なお、認可保育所における保育料は、幼児教育の無償化措置による家計の負担軽減額と同額である。

モデル世帯は、最も世帯数の多い世帯構成である「夫婦と子供から成る世帯、世帯人員が 3 人」¹¹（3 歳の児童が 1 人）とし、分析対象としたのは、主要自治体から東京都世田谷区（東京都で人口最多の自治体）、大阪市、名古屋市、財政力指数が低い自治体の中から都道府県の異なる 3 市の計 6 自治体を選定し、世帯年収は 300 万円、500 万円、800 万円、1,000 万円、1,500 万円の計 5 パターンを設定した。

ほとんどの自治体において、世帯年収の高い世帯ほど、保育料は増加するが、その増加幅は世帯年収が高くなるほど小さくなる傾向があった。これは、市町村民税の所得割課税額¹²によって月額保育料を各自治体が定めており、一定以上の所得割課税金額となると保育料が変わらないためである。A 市のように、世帯年収 1,000 万円であっても保育料上限に達しない自治体もあり、自治体ごとに保育料を決める所得割課税額の区分や保育料上限額が異なる。

また、主要自治体（世田谷区、大阪市、名古屋市）と財政力指数の低い市（A 市、B 市、C 市）では、低所得世帯における保育料に大きな差がある。例えば、世帯年収 300 万円の世帯における主要 3 都市の月額保育料は平均 0.67 万円で、財政力指数の低い 3 市の平均は月額 1.19 万円であったため、保育料に約 1.8 倍の差があり、世帯収入に比してこの差は小さくないものと考えられる。他方、世帯年収 1,000 万円の世帯においては、主要 3 都市の平均が月 3.17 万円、財政力指数の低い 3 市の平均が月 3.47 万円となっており、世帯年収 300 万円の場合と比較して地域差は大きくない。ただし、大なり小なり地域によって、保育料に差が生じていることは確かである。

⁹ 例えば、日本経済新聞 2017 年 12 月 9 日朝刊 5 面など。

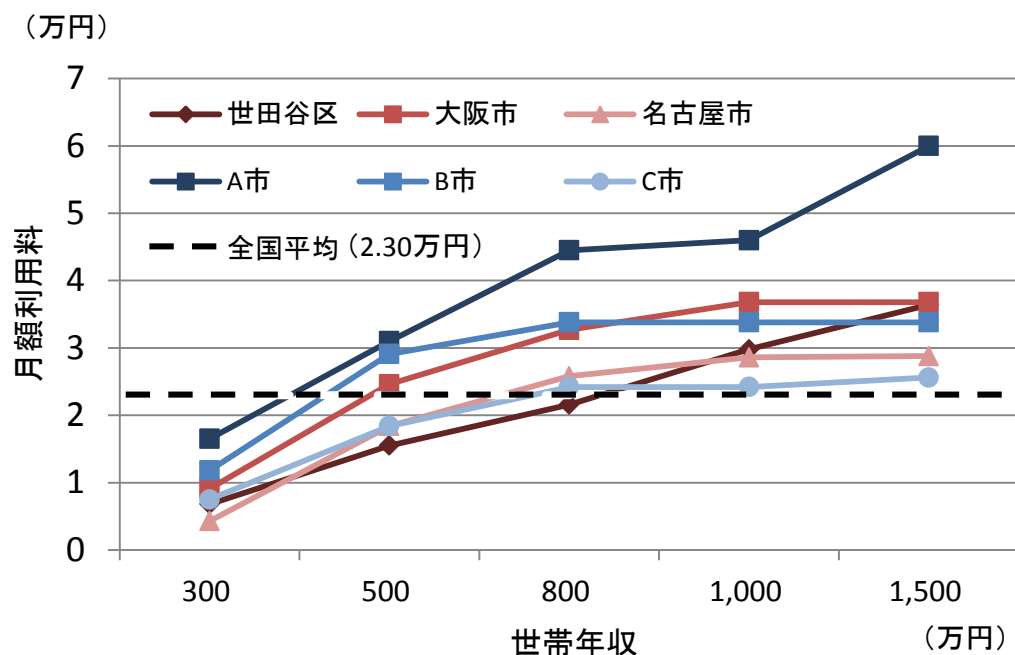
¹⁰ 「幼稚園、保育所、認定こども園以外の無償化措置の対象範囲等に関する検討会報告書」では、「今回の無償化措置により自治体の予算に余剰が生じる場合は、その財源をほかの分野に回すことなく、地域における子育て支援のさらなる充実や次世代へのつけ回し軽減に活用することを求める」としている。

¹¹ 平成 27 年国勢調査より

¹² 住民税のうち、市区町村分として所得に課税される金額を指す。

したがって、幼児教育の無償化により、保育料の地域差が是正され、幼児教育そのものが小中学校教育等と同様のナショナル・ミニマムとして位置づけられることは、世帯年収に依らず、地域にも依らない子育て環境の構築に少なからず寄与するだろう。

図表 11 各自治体における世帯年収別の保育所の月額利用料（2018年度）



(注1) 対象世帯は共働き世帯であるとし、保育の必要量は保育標準時間に準ずるものとする。

(注2) 対象児童は保育所に就園する3歳児とし、保育の必要性の認定における2号認定とした。

(注3) 所得割課税額の計算に用いた世帯が負担する社会保険料率は、厚生年金9.15%、健康保険5%、雇用保険0.3%とし、所得割課税額における市町村税率は6%とした。

(注4) 全国平均とは、図表6で示した保育所に通園する児童1人の世帯における月額保育料の総平均(月2.30万円)を指す。

(出所) 各種資料より大和総研作成

4. おわりに

2019年10月より行われる予定である幼児教育の無償化により、3～5歳の児童については幼稚園や認可保育所、認定こども園の保育料は無料となり、認可外保育施設については上限額を月3.7万円とした支援を受けることができる。加えて、これまであった地域間における保育料の差が是正されることから、この無償化措置はより良い子育て環境の構築に寄与することになるだろう。

一方で、幼児教育においては、「ハード」の側面も考えなければならない。近年、待機児童数が問題視されていることからわかるように、保育を必要とする児童の数に対して認可保育所の施設数が不足している。幼児教育の無償化により、認可外保育施設のみ利用者が金銭的負担を負うことになるため、その不公平感や経済的事情等から、従来の認可外保育施設の利用者層が少なからず認可保育所の利用を希望することは十分に考えられる。加えて、少数ではあるが未就園児についても同様のことが想定され得る。よって、幼児教育の無償化が待機児童数を増加させ、ハード不足による待機児童問題を深刻化させるおそれがあることが懸念される。

ただし、これに関して、新しい経済政策パッケージの中では、「子育て安心プラン」¹³を前倒しすることで2020年度末までに32万人分の受け皿整備を行うとしている。これまでの受け入れ人数を想定した施設数やその規模では不足する可能性があるため、認可保育施設の増加や幼稚園の預かり保育の促進等を図ることにより、無償化による需要の増加や従来の待機児童問題に適応し得るだけの「ハード」の構築を急ぐ必要があるだろう。

¹³ 「経済財政運営と改革の基本方針」（2017年6月閣議決定）において、待機児童問題やM字カーブの解消を目的とした子育て支援政策である。文中で述べている受け皿の拡大以外にも、保育人材確保等も行うとしている。