

子育て支援に関する行政評価・監視
—子どもの預かり施設を中心として—
結果に基づく勧告

平成28年12月

総務省

前 書 き

近年、共働き世帯の増加や3世代世帯の減少、地域のつながりの希薄化、女性の社会進出など、子育てをめぐる地域や家庭の状況は大きく変化している。

また、就労の継続を希望しながらも、仕事と子育ての両立が困難であるとの理由により、出産・子育てを機に退職する女性が少なからず存在しているなど、女性の就労継続も依然として厳しい状況にある。

「日本再興戦略」改訂2014（平成26年6月24日閣議決定）や「少子化社会対策大綱」（平成27年3月20日閣議決定）では、女性の力を最大限発揮し、「女性が輝く社会」を実現する観点や少子化対策の観点から、安心して子どもを預けることができる環境の整備等が求められている。

子どもの預かり施設の整備状況等についてみると、平成28年4月1日時点で、保育所等数は3万859か所、保育所等定員は約263万人、保育所等利用児童数は約246万人となっている。また、平成27年5月1日時点で、放課後児童クラブ数は2万2,608か所、登録児童数は約102万人となっている。しかし、その一方で、平成28年4月1日時点の保育所等利用待機児童数は2万3,553人となっており、8年連続で2万人を超えている。また、平成27年5月1日時点の放課後児童クラブの利用待機児童数は1万6,941人であり、4年連続の増加となっている。

このような中、全ての子育て家庭を対象に、幼児期の教育・保育、地域の子ども・子育て支援の拡充を図る「子ども・子育て支援新制度」が、平成27年4月から本格的に実施されている。新制度では、市町村（特別区を含む。）は、子ども・子育て支援に係る利用希望等を把握した上で、教育・保育等の量の見込みや提供体制の確保の内容等を盛り込んだ市町村子ども・子育て支援事業計画を作成し、当該計画を基に、子どもの預かり施設の整備等を進めることとされている。また、国及び都道府県は、これらの取組を支える仕組みとなっている。

この行政評価・監視は、以上のような状況を踏まえ、待機児童の解消につながる子どもの預かり施設の効果的な整備等を図る観点から、子ども・子育て支援に関する計画の作成状況や施設の整備等の状況を調査し、関係行政の改善に資するために実施したものである。

目 次

1	子育て支援制度の概要	1
(1)	保育所等の待機児童数の現状等	1
(2)	これまでの子育て支援の取組	1
(3)	新制度における取組	3
(4)	今回の調査の内容等	7
2	子育て支援に関する計画の作成	9
(1)	地域の実情に即した計画作成の推進	9
(2)	広域的な施設利用状況の把握の推進	18
3	小規模保育施設等の整備の推進	27
(1)	連携施設の確保の推進	28
(2)	連携内容の実行性の確保に向けた取組の推進	30
4	保護者の施設選択等に資する情報公表の推進	33

1 子育て支援制度の概要

(1) 保育所等の待機児童数の現状等

厚生労働省の「人口動態統計」によると、我が国の年間の出生数は、第2次ベビーブーム期（約210万人）以降、毎年減少し続け、平成3年以降は増加と減少を繰り返しながら、緩やかな減少傾向となっている。また、合計特殊出生率も平成17年に過去最低である1.26まで落ち込んで以降、微増傾向が続いているものの、27年は1.46と依然として低い水準にある。このような背景の下、子どもの人口も減少傾向にあり、総務省の「人口推計」によると平成26年の人口は、0歳から5歳までの未就学児で約626万人、6歳から12歳までの小学生で約760万人となっている。

一方で、共働き世帯や出産後の継続就職率が増加傾向にあり、また、3世代世帯の減少という家族構成の変化がみられるなど、就業を希望する子育て世帯にとって子どもを預けることのできる施設や事業等の利用需要は増えている。

このため、国は、平成25年4月に「待機児童解消加速化プラン」（以下「加速化プラン」という。）を策定し、保育所の待機児童解消に取り組む市町村（特別区を含む。以下同じ。）を支援しており、保育所等の施設数、利用者数共に近年増加傾向がみられ、その保育の受入枠の増加分である保育拡大量については目標を上回って推移している。しかし、保育所等の平成28年4月時点での待機児童数は2万3,553人と8年連続で2万人を超えており、地域別にみると、都市部である7都府県・指定都市・中核市の待機児童が全体の約7割を占めている現状にある。

(2) これまでの子育て支援の取組

平成15年7月に、少子化社会において講じられる施策の基本理念を明らかにし、少子化に的確に対処するための施策を総合的に推進するために少子化社会対策基本法（平成15年法律第133号）が制定され、16年6月には同法に基づく少子化社会対策大綱が閣議決定されている。

少子化社会対策大綱では、少子化の流れを変えるための施策を、国を挙げて取り組むべき極めて重要なものと位置付け、「3つの視点」と「4つの重点

課題」及び就学前の子どもの教育・保育や放課後対策の充実といった内容を含む「28の具体的行動」を提示し、これに基づく対策がとられてきた(注1)。

また、平成22年1月の新たな少子化社会対策大綱である「子ども・子育てビジョン」の閣議決定以降、新たな子育て支援の制度について検討が進められ、24年8月には、幼児期の教育・保育、地域の子ども・子育て支援を総合的に推進するため、子ども・子育て関連3法(注2)が成立し、これに基づく子ども・子育て支援新制度(以下「新制度」という。)が27年4月から同法の施行に併せて開始されている。

さらに、平成25年4月には、待機児童の解消を図るために加速化プランが策定され、29年度末までに潜在的な需要を含め、約40万人分の保育の受皿を確保し、待機児童を解消することが目標に掲げられた。加速化プランでは、新制度の取組を先取りするものとして、賃貸方式や国有地も活用した保育所整備や認可を目指す認可外保育施設への支援などの支援内容が示され、新制度の開始を待たずに、これらを活用して待機児童の解消に取り組む市町村を対象に支援がなされている。

なお、加速化プランの平成29年度末までの保育拡大量については、待機児童数が27年4月1日時点で5年ぶりに増加したことや、今後、女性の就業が更に進むことを想定し、内閣総理大臣を含む閣僚13人と有識者15人から成る「1億総活躍国民会議」が27年11月に発表した「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策―成長と分配の好循環の形成に向けて―」の中で、40万人から50万人に拡大することが盛り込まれている。

新制度では、保護者に対する個人給付を基礎として、認定こども園、幼稚園及び保育所を通じた共通の給付である「施設型給付」と6人以上19人以下の子どもを保育する小規模保育事業者、5人以下の子どもを保育する家庭的保育事業者等を通じた給付である「地域型保育給付」が創設されている。

また、平成18年に創設された認定こども園は、保護者の就労状況等にかかわらず、その需要に合わせて子どもを受け入れ、幼児期の教育・保育を一体的に行う、幼稚園と保育所の両方の機能を併せ持った施設であり、これまでは、学校教育法(昭和22年法律第26号)に基づく幼稚園と児童福祉法(昭和22年法律第164号)に基づく保育所という二つの制度が前提にされてい

たが、新制度では、認定こども園の類型の一つである「幼保連携型認定こども園」を、学校及び児童福祉施設の両方の法的位置付けを持つ単一の認可施設とし、認可や指導監督を一本化することなどにより、二重行政の課題などの解消を図ることとしている。

なお、既存の幼稚園及び保育所から幼保連携型認定こども園への移行は義務付けられておらず、従来の制度と新制度とが並立するかたちとなっている。

さらに、新制度では、地域の子ども・子育て支援の充実が図られており、保育が必要な子どものいる家庭だけでなく、全ての子育て家庭を対象に地域の需要に応じた多様な子育て支援を充実させるため、保護者が地域の教育・保育、子育て支援事業等を円滑に利用できるよう情報提供・助言等を行う利用者支援事業や、子育ての相談や親子同士の交流ができる地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、放課後児童健全育成事業など、市町村が行う事業を「地域子ども・子育て支援事業」として法律上に位置付け、財政支援を強化して、その拡充を図ることとしている。

新制度は、これらの取組等により、質の高い幼児期の教育・保育を総合的に提供し、地域の子ども・子育て支援を充実させ、全ての子どもが健やかに成長できる社会の実現を目指すものとなっている。

(注1) 「少子化社会対策大綱」は、平成16年6月に閣議決定されて以降、約5年おきに見直され、直近では27年3月に閣議決定されている。

(注2) 子ども・子育て関連3法とは、子ども・子育て支援法（平成24年法律第65号。以下「支援法」という。）、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成24年法律第66号）及び子ども・子育て支援法及び就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律（平成24年法律第67号）を指す。

(3) 新制度における取組

新制度では、基礎自治体である市町村が実施主体となり、保護者の申請を受け新たな基準に基づき保育の必要性を認定した上で、施設型給付及び新たに認可事業となった地域型保育給付の支給を着実に行うこととされ、地域子ども・子育て支援事業を「市町村子ども・子育て支援事業計画」（以下「市

町村計画」という。)に従って実施することとされている。また、国と都道府県はこれらの市町村の取組を支えることとされている。

これら新制度における取組として主なものを挙げると以下のとおりである。

ア 計画を踏まえた教育・保育施設の整備

市町村は、支援法及び国が策定した「教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の提供体制の整備並びに子ども・子育て支援給付及び地域子ども・子育て支援事業の円滑な実施を確保するための基本的な指針」（平成26年7月2日付け内閣府告示第159号。以下「基本指針」という。）(注)を踏まえ、地域での子育てに係る需要を潜在的なものも含めて把握した上で、管内における新制度の給付や事業の需要見込量、提供体制の確保の内容、その実施時期等を盛り込んだ5年を一期とする市町村計画を新たに作成し、これを基に、給付や事業を実施することとされている。また、市町村計画を定め、又は変更しようとするときは、あらかじめ、都道府県への協議が必要とされている。

都道府県は、教育・保育施設（認定こども園、幼稚園及び保育所）の認可等を行うとともに、広域自治体として、国の基本指針を踏まえて5年を一期とする「都道府県子ども・子育て支援事業支援計画」（以下「都道府県計画」という。）を新たに作成し、市町村に対し、必要な助言や援助、広域的な対応が必要な事業等を実施することとされている。また、都道府県計画の作成に当たっては、区域設定を行った上で、当該区域ごとに市町村計画における数値を集計することが基本とされている。

なお、都道府県計画及び市町村計画の作成に当たっては、大半の都道府県及び市町村が地方版子ども・子育て会議を設置し、子育て支援当事者等の関係当事者の意見等を反映している。

(注) 国は、新制度の給付や事業が健全かつ円滑に運営されるよう、制度の根幹に関する必要な措置を講ずることとされ、子ども・子育て会議の意見を聴き、都道府県計画及び市町村計画の作成に関する事項を含む基本指針を平成26年7月に策定している。

イ 地域型保育事業

新制度では、教育・保育施設を対象とする施設型給付や委託費に加え、新たに6人以上19人以下の子どもを保育する小規模保育や5人以下の子どもを保育する家庭的保育等を市町村による認可事業（以下「地域型保育事業」という。）として児童福祉法に位置付けた上で、地域型保育給付の対象となる施設の整備を進めることで従来よりも多様な施設や事業の中から利用者が選択できる仕組みとなっている。

ウ 地域子ども・子育て支援事業

市町村は、支援法第59条により、子育て家庭等を対象とする事業として、市町村計画に従って、13の事業を実施することとされている。これら13事業の中で子どもを預かることを内容とするものとして主なものを挙げると次のとおりである。

① 一時預かり事業

一時預かり事業は、家庭において保育を受けることが一時的に困難となった乳幼児について、主として昼間において、新制度における認定こども園、幼稚園、保育所、地域子育て支援拠点その他の場所において、一時的に預かり、必要な保護を行うもので、中でも幼稚園の在園児を主な対象として実施するものを「幼稚園型」の一時預かり事業という。

なお、新制度に移行していない幼稚園が通常教育時間の前後や長期休業期間中などに、地域の実態や保護者の要請に応じて、子どもを預かる「預かり保育」については、従来、私学助成の対象となっており、新制度における一時預かり事業の「幼稚園型」は、幼稚園の「預かり保育」に当たる事業となっている。

② 病児保育事業

病児保育事業は、保護者が就労している場合等において、子どもが病気の際や病気の回復期で自宅での保育が困難な場合に、病院や保育所等に付設された専用スペース等において、看護師等が一時的に保育等する事業をいい、乳幼児又は小学校に就学している子どもを対象としている。

③ 放課後児童健全育成事業

保育所を利用する共働き世帯等においては、子どもの小学校入学後も、放課後等の居場所の確保という問題に直面することとなり、このいわゆる「小1の壁」の問題を打破するために、小学校に就学している子どもが放課後等を安全・安心に過ごすことができる放課後児童クラブ等の居場所についても整備が進められている。新制度が開始された平成27年4月からは、放課後児童クラブは、放課後児童健全育成事業として実施され、利用する子どもの対象がそれまでの「おおむね10歳未満」から「小学校に就学している」に変更されている。

エ 教育・保育の必要性の認定等

新制度においては、施設型給付の対象となる認定こども園、幼稚園及び保育所や、地域型保育給付の対象となる施設（以下、施設型給付及び地域型保育給付の対象となる施設を併せて「特定教育・保育施設等」という。）を利用するに当たっては、保護者は市町村に対して、子どもの年齢（満3歳以上又は未満の別）や保育の必要性の有無により分類される区分（注1）に該当することの認定の申請を行い、市町村から当該認定（以下「必要性の認定」といい、うち、2号認定及び3号認定の必要性の認定を「保育の必要性の認定」という。）を受けることとされている。保育の必要性の認定では、その認定要件が従来の「保育に欠ける」事由から「保育の必要性」の事由に変更され、「保育に欠ける」事由にはなかった「パートタイム就労」、「求職活動」、「就学」、「虐待やDVのおそれがある場合」等が保育の必要性の事由には含まれており、新制度では従来よりも保育の利用者として認められる者の範囲が広がっている。

保育の必要性の認定を受けた保護者は、施設を選択し、事業等の提供者と契約を行うこととなるが、児童福祉法第24条第1項により、市町村は新制度の下でも保育所での保育の実施義務を負い、保育所以外の認定こども園や小規模保育等についても必要な保育を確保する義務を負うことから、保育の必要性の認定を受けた子どもについては、同条第3項に基づき、市町村が利用調整（注2）を行い、利用可能な施設・事業者のあっせん等を行うほか、施設・事業者に対して、その子どもが利用できるよう要請を行

うこととなる。

(注1) 保育の必要性の有無により分類される区分は、支援法第19条により、次の1から3号までの認定に区分されている。

1号認定：満3歳以上の小学校就学前子ども(2号認定子どもに該当するものを除く。)

2号認定：満3歳以上の小学校就学前子どもであって、保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの

3号認定：満3歳未満の小学校就学前子どもであって、保護者の労働又は疾病その他の内閣府令で定める事由により家庭において必要な保育を受けることが困難であるもの

(注2) 新制度においては、保育の必要性の認定を受けた子どもが特定教育・保育施設等を利用するに当たって、利用定員(新制度において、施設・事業者が給付の対象となることの確認を受ける際に設定される定員であり、給付費(委託費)の単価水準を決めるもの)を利用申込者が上回る場合、特定教育・保育施設等は保育の必要度の高い順に受け入れることが求められ、全ての市町村がその調整を行うこととされている。

(4) 今回の調査の内容等

本調査は、幼児期の教育・保育や地域の子ども・子育て支援に総合的に取り組む新制度が平成27年4月に始まった一方で、施設整備を進めつつも待機児童数が一定規模生じていることを踏まえ、待機児童の解消につながる子どもの預かり施設の整備や事業の効果的な実施等の観点から実施した。

具体的には、新制度の開始に当たって全ての市町村等が5か年の市町村計画等を作成していることから、市町村計画等の作成に当たって実施した子育て支援の需要の把握状況や把握した需要の市町村計画等への反映状況等を調査し、今後の市町村計画等の見直しの際に改善すべき点を提供する観点から、潜在的需要や施設の広域的な利用の把握状況も含め、実態に即した需要の把握や市町村計画等の作成ができていないかについて検証した。

また、小規模保育事業の下で運営されている施設の整備の推進や活用を図る観点から、市町村等の支援の状況や関係機関の連携の状況等を調査した。

さらに、保護者の施設選択等に資する情報の提供を推進する観点から、待

機児童数の公表の在り方について調査した。

2 子育て支援に関する計画の作成

(1) 地域の実情に即した計画作成の推進

平成 25 年 4 月に策定された加速化プランでは、27 年 4 月からの新制度の取組を先取りするものとして、賃貸方式や国有地も活用した保育所整備や認可を目指す認可外保育施設への支援などが示されている。加速化プランでは、待機児童の解消に取り組む市町村（注1）のうち、加速化プランに参加して支援の活用を希望する市町村が対象となっている。加速化プランに参加する市町村は、「待機児童解消加速化プランの実施方針」に基づく「待機児童解消加速化計画」及び「保育拡大計画」の提出について（第 4 次依頼）（平成 27 年 4 月 3 日雇児保発 0403 第 1 号）等（注2）に基づき、緊急集中取組期間（25 年度及び 26 年度）及び取組加速期間（27 年度から 29 年度まで）における「待機児童解消加速化計画」（以下「加速化計画」という。）を作成することとされており、保育拡大量及び待機児童数について、27 年度当初までに整備した施設及び採択した事業ごとの実績と 30 年度当初までの見込みを記載することとされている。

平成 27 年 4 月から開始された新制度では、支援法第 61 条第 4 項及び第 5 項により、市町村は、1(3)で述べた市町村計画を作成するに当たっては、子どもの保護者の特定教育・保育施設等及び地域子ども・子育て支援事業の利用に関する意向などを勘案することとされ、また、子ども及びその保護者の置かれている環境その他の事情の正確な把握に努めることとされている。また、基本指針では、市町村計画を作成するに当たって、教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の現在の利用状況を把握するとともに、子育て支援に係る潜在的な利用希望も含めて把握するために保護者に対する調査（以下「需要把握調査」という。）を行うよう求めており、国は、市町村向けに「調査票のイメージ」を示している。

また、基本指針では、市町村は、地理的条件、人口、交通事情その他の社会的条件、現在の教育・保育の利用状況、教育・保育を提供するための施設の整備の状況その他の条件を総合的に勘案して、小学校区単位、中学校区単位、行政区単位等、地域の実情に応じて、保護者や子どもが居宅より容易に移動することが可能な区域（以下「教育・保育提供区域」という。）を定め

る必要があるとされている。市町村は、教育・保育提供区域ごとに、需要把握調査により把握した需要を基に、市町村計画期間における年度別の教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の「量の見込み」並びに当該「量の見込み」に対応する提供体制の確保の内容及びその実施時期を示した「確保方策」を市町村計画に盛り込むこととされている。

国は、市町村が「量の見込み」を算出するに当たって参考にできるよう、「市町村子ども・子育て支援事業計画における「量の見込み」の算出等のための手引き」（平成26年1月20日付け内閣府事務連絡。以下「手引き」という。）を示している。手引きは、市町村計画における「量の見込み」の標準的な算出方法を示すものであり、地方版子ども・子育て会議等の議論等を踏まえた上で、より効果的、効率的な方法により算出することを妨げるものではないとされている。ただし、この場合においても、「潜在ニーズを含めて量の見込みを把握し、それに対応する確保方策を定める」という新制度の基本的考え方を踏まえる必要があるとされている。

今回、各市町村における加速化計画の達成状況、新制度における市町村計画を作成するに当たっての需要の把握状況並びに「量の見込み」及び「確保方策」の設定状況について調査したところ、以下の実態がみられた。

(注1) 原則として待機児童数が1人以上であり、加速化計画を提出し、実施方針に定める事業を1事業以上実施する市町村を対象としている。ただし、待機児童がいない場合であっても、市町村において、今後、潜在的な需要も含め、保育の需要の増大が見込まれる場合は対象となる。また、財政力指数が1.0以上の市町村にあっては、待機児童数が10人以上、かつ、保育拡大量が90人以上の場合のみ対象となる。

(注2) 平成25年度及び26年度の加速化計画の作成は、「待機児童解消加速化プラン」の実施方針に基づく「待機児童解消加速化計画」について」の第1次から第3次までの依頼に基づく。なお、「保育拡大計画」の提出については、第3次依頼からである。

ア 加速化計画の進捗状況

今回、調査対象である66市町村のうち、加速化計画の平成27年度当初における目標達成状況が確認できた50市町村について、その達成状況を調査したところ、次のとおり、整備箇所数や利用定員数の目標は達成しつ

つも、待機児童削減目標は達成できていない傾向がみられた。

- ① 整備箇所数については28市町村（56.0%）が、利用定員数についても28市町村（56.0%）が目標を達成している。
- ② 上記①の市町村のうち、整備箇所数又は人数のどちらか一方のみ目標を達成しているのは10市町村あるが、このうち、9市町村（90.0%）は待機児童削減目標が達成できていない。また、整備箇所数及び利用定員数のいずれの目標も達成できている23市町村においても、このうち、17市町村（73.9%）は待機児童削減目標が達成できていない。

上記の待機児童削減目標を達成できていない26市町村からは、達成できなかった理由として、新制度の開始による保護者の期待感の高まりや施設整備による新たな需要が掘り起こされたとする意見のほか、保育施設の入所要件の緩和や大型マンションの建設等による転入者の増加に伴う保育需要の増加など、潜在的需要を勘案した需要予測の見込みの不十分さを挙げるものがあった。

加速化計画は、新制度開始前から作成されてきたものであるが、潜在的な需要も含めた需要の適切な把握が効果的な保育施設の整備及び事業の実施にとって重要であることがうかがえる。

イ 需要の把握対象の適切な選定

今回、調査対象である66市町村における需要の把握状況について調査したところ、次のような状況がみられた。

- ① 需要把握調査については、全ての市町村で「調査票のイメージ」を基にアンケート形式により実施されているが、独自に質問項目を追加したり、対象者の抽出方法を工夫したりするなど市町村独自の方法で実施しているところもみられた。
- ② 教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業（病児保育事業、放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）及び一時預かり事業（幼稚園型）に限る。以下、本項目において同じ。）の需要の把握対象については、各市町村で事業の対象となる年齢（学年）全てに需要把握調査を行っている市町村が37市町村あり、中には現在の事業の直接の対象ではない

が、将来的な保育の需要となる妊婦や2、3年後に放課後児童クラブの対象となる3歳児及び4歳児を需要把握調査の対象とするなど工夫している市町村がある一方、教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の対象者について、事業を利用する実績が少ないなどの理由で未把握又は一部の者のみを対象としている市町村が29市町村みられた。

需要把握調査の対象を工夫している市町村の中には、母子健康手帳被交付者を対象に調査することで、現在の就労状況や出産後の育児休業の取得予定等を把握し、0歳児から2歳児の保護者のうち保育を必要とする者の割合を算出するなど「量の見込み」の算出のためのデータとして活用できているものがみられた。一方、上記の29市町村の中には、次のとおり、潜在的な需要を十分に把握した上で「量の見込み」を算出できていないと思われる事例がみられた。

- ① 平成27年度から放課後児童クラブの利用者の範囲は、従来のおおむね10歳未満とされていたものから小学校在学中まで拡大することになっていたが、当該拡大部分についての需要把握調査を行う際、調査時点で小学4年生及び5年生だった者は、翌年以降、放課後児童クラブを利用しないと判断し、その対象範囲を放課後児童クラブに在籍する小学3年生に限定していた。しかし、実際には、利用しないと見込んだ対象の学年の約50人から利用申込みがなされるなど、将来的に利用を希望している保護者などの潜在的な需要を十分に把握できていたとはいえないもの（1市町村）
- ② 放課後児童クラブの需要把握調査は5歳児のみを対象とし、小学2年生以上は過去の利用実績で「量の見込み」を算出したため、将来的に利用を希望している保護者などの潜在的な需要を十分に把握できていなかったおそれがあり、結果として、平成27年度の利用実績よりも少ない「量の見込み」となっているもの（1市町村）

ウ 保育の必要性の認定基準の緩和による新たな需要の把握状況

支援法第20条により、保護者が保育施設を利用するには、市町村から保育の必要性の認定を受ける必要がある。保育の必要性の認定基準につい

ては、子ども・子育て支援法施行規則（平成 26 年内閣府令第 44 号。以下「支援法施行規則」という。）第 1 条に保護者の労働又は疾病その他の事由（以下「保育の必要性の事由」という。）が規定されており、その該当の有無は市町村が判断することとされている。

保育の必要性の事由のうちの一つである保護者の就労時間の基準については、「1 月において、48 時間から 64 時間までの範囲内で月を単位に市町村が（中略）定める時間以上労働することを常態とすること」（注）とされている。また、求職活動については「求職活動（起業の準備を含む。）を継続的に行っていること」とされている。

平成 25 年 12 月に行われた厚生労働省の調査によると、保育を実施している全国の 1,719 市町村における就労時間の下限の設定状況については、月 64 時間を超える就労時間の下限を設定している市町村が 198 市町村（11.5%）みられ、今後、国の新基準を踏まえた見直しが必要となる市町村が多数みられる。実際、これまでの保育の必要性の認定基準を変更（緩和）した、又はする予定の市町村もあり、この場合、従来は保育の必要性の認定対象でなかった者が対象となる。

今回、調査対象である 66 市町村のうち、平成 27 年度から保育の必要性の認定基準を変更（緩和）する予定であった 2 市町村の市町村計画における「量の見込み」への反映状況について調査したところ、就労時間の緩和を予定していたため、教育・保育提供区域別に算出した「量の見込み」に就労要件の緩和による影響を反映した補正係数を乗じて算出した結果、実態に近い数値の算出となっているものが 1 市町村ある一方、保育の必要性の認定基準（保護者の就労時間及び求職要件）の緩和を予定していたが、それによる需要の大幅な増加を市町村計画に見込んでおらず、27 年度の施設の利用申込者数が「量の見込み」を上回っているものが 1 市町村みられた。

以上のことから、正確な需要の把握のために、市町村計画期間内において保育の必要性の認定基準の変更（緩和）を予定している場合は、需要把握調査で把握した現在の就労状況及び就労予定を加味し、また、基準の変更（緩和）によって新たに生ずる保育需要を可能な限り見込んだ上で「量

の見込み」を算出する必要があると考えられる。

(注) 保護者の就労時間の基準については、支援法施行規則附則第2条において、支援法の施行日（平成27年4月1日）から起算して10年を経過する日までの間は、48時間から64時間までの範囲に限定しないとする経過措置が規定されている。

エ 推計児童数の変動に係る情報共有の推進

基本指針第三の二の2の（一）では、「量の見込み」の算出の際、必要に応じて社会的流出入の動向等を勘案することができるとされている。アで述べたとおり、加速化計画で整備箇所数や人数の目標は達成されているが待機児童削減目標を達成できていない理由として、大型マンションの建設等による転入者の増加に伴う保育需要の増加を挙げている市町村もあり、将来における特殊な人口変動、例えば、大規模な住宅開発や鉄道新設等の都市開発による人口流入などを勘案した上で算出することは教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の対象となる子どもの数を適切に推計するに当たって重要なものとなってくる。

国土交通省が公表した平成27年度の「住宅経済関連データ」及び「住宅市場動向調査」によると、待機児童が多く生じている首都圏及び近畿圏では、マンションの販売戸数は、22年以降毎年約6万戸から約8万戸の水準を保っており、マンション購入世代も子育て世代である30歳代から40歳代までで約7割を占めるなど、マンション等の住宅の大規模開発による人口流入は、就学前児童の推計に大きな影響を与える要素になると考えられる。

今回、調査対象である66市町村における住宅の大規模開発等による社会的流出入の動向等の市町村計画への反映状況を調査したところ、i) 需要把握調査結果と実際の利用児童数・待機児童数等を比較した結果、現状との差が大きかった教育・保育提供区域において、事業所数などの就業の要素の分析を行い、就労による他の地域からの流入が多い地域への流入分を当該地域の需要に上乘せしたり、ii) 住宅の大規模開発等を加味した推計児童人口を見込むなど工夫している市町村が6市町村で見られ、この中には子育て支援担当部局がその他の関係部局等から住宅の大規模開発等

による社会的流出入の動向等の情報収集などを行っている市町村もみられた。一方で、市町村内における子育て支援担当部局とその他の関係部局等間の住宅開発情報等の共有状況について確認できた19市町村のうち、7市町村ではその他の関係部局等との間で情報を共有することとなっていなかった。また、このうち2市町村では、次のとおり実際に市町村計画の作成前後に住宅の大規模開発等が行われたが、市町村計画には反映されていない事例がみられた。

- ① 住宅の大規模開発により今後200人から300人の子どもが増えることが見込まれたが、子育て支援担当部局は、当該開発について、住宅開発担当部局から部内決裁の合議が回送されて初めて把握しており、市町村計画の完成直前でもあったため「量の見込み」には反映できていない。なお、実態として当該宅地造成が行われた教育・保育提供区域では平成27年度に3人の待機児童が生じている。
- ② 都道府県が施設の仕様や子育て支援サービスの提供等、ハードやソフトの両面において子育てに配慮したマンション等であることを認定する制度を導入しており、当該市町村内の複数の地域において、平成24年度から27年度の当省の調査日時点までに、計1,179戸が認定されているが、子育て支援担当部局及び住宅開発担当部局には、このような子育て世代を主な対象としたマンション等の開発情報は、当該都道府県から提供されておらず、また、従来から両担当部局との間で情報共有する仕組みとなっていなかったため、市町村計画の「量の見込み」及び今後どこに保育所等を整備するかなどの整備方針には反映されていない。なお、実態として、当該市町村では、平成27年度に95人の待機児童が生じている。

教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の対象となる子どもの数を推計するに当たっては、大規模な住宅開発等の都市開発の要素を市町村計画に反映するかどうか検討できるようにするために、関係部局間で情報共有することは重要である。

オ 「量の見込み」の算出に当たっての適切な補正の実施

手引きは、市町村計画における「量の見込み」の標準的な算出方法を示すものであり、地方版子ども・子育て会議等の議論等を踏まえた上で、より効果的、効率的な方法による算出を妨げるものではないとされている。このため、市町村は、手引きの活用に加え、需要把握調査の結果や過去の利用実績などの地域の実情を考慮し、市町村計画として実効性を持たせるために様々な方法で補正を行っている。

今回、補正状況が確認できた 64 市町村における補正状況を調査したところ、60 市町村で何らかの補正を行っている状況であった。これらの補正内容をみると、①市町村計画期間中の子どもの数の推計値は減少傾向であるが、保育需要の増加といった実情から潜在的な需要が一定数顕在化するものと仮定し、市町村計画期間中は平均的に「量の見込み」が増加するよう算出したり、②手引きでは 2 号認定の「量の見込み」について 3 歳児から 5 歳児までの保育の需要を算出するものとなっているが、3 歳児の就園率と 4 歳児及び 5 歳児の就園率に差があったため別々に算出したりするなど地域の実情に応じて補正している市町村がみられた。

一方、過去の利用実績よりも少ない「量の見込み」が算出されるも、利用実態に合った補正がなされておらず、平成 27 年度の入所者数と市町村計画上の「量の見込み」に 462 人の違いが生じているものが 1 市町村みられた。基本指針では、「量の見込み」は、現在の利用状況や過去の利用実績のみならず、保護者の利用意向といった潜在的需要を加えて算出することとされている。このため、利用実績より少ない「量の見込み」が算出された場合は、利用実績から推定される需要のみならず潜在的な需要が「量の見込み」に反映されているか検討し、実際の利用申込数に可能な限り近い「量の見込み」となるよう必要に応じて補正を行うなどの措置を講ずる必要があると考えられる。

また、「量の見込み」の算出の基礎となる児童人口の推計に当たって、他部局が過去に算出した人口推計を基礎としたが、当該人口推計値が実際の住民基本台帳人口を下回っていることを市町村計画の作成段階で把握したにもかかわらず、他部局の人口推計との一致を優先させたため、必要

な補正を行っていないものが1市町村みられた。当該市町村は、過去の行動計画等でも他部局の児童人口の推計を用いた結果、実際の住民基本台帳人口と差が生じており、保育所入所児童数の目標値を上方修正している。当該市町村は、過去の結果及び市町村計画作成時の住民基本台帳の人口を踏まえて、推計児童人口を見直す余地があったと考えられる。

一方で、66市町村の中には補正の方法が分からない、他の市町村の方法を参考としたいが情報がないといった「量の見込み」の算出及び補正事例の情報提供について国に対して意見を有するものが7市町村あった。市町村によって人口規模や待機児童の発生状況等の地域の実情は異なるため、国が一律にその方法を示すことは困難と思われるが、各市町村が今後の市町村計画の作成及び見直しの際に参考となるよう、市町村における補正事例を取りまとめ、情報を提供することが有用であると考えられる。

カ 市町村における適切な「確保方策」の設定

市町村は、市町村計画に教育・保育提供区域ごとの「量の見込み」に対する「確保方策」を設定することとされており、基本指針では、平成29年度末までに各年度の「量の見込み」に対応する特定教育・保育施設等を整備することを目指すこととされている。

「確保方策」を設定するに当たっては、需要把握調査の結果の内容、既存の施設・サービス等の提供状況、今後整備を予定する施設・サービス等の見込みや土地の確保状況、今後の整備方針等、様々な要素を考慮することが効果的、効率的な施設整備の観点から重要であると考えられる。

今回、66市町村の中には、i) 教育・保育提供区域ごとの待機児童数や教育・保育提供区域をまたいだ利用状況等の実情を分析した上で「確保方策」を設定、ii) 平成27年度以降の利用定員について、既存の施設にヒアリングし、実態に即した「確保方策」を設定するなど、地域の実情に応じた設定をしているものがそれぞれ1市町村みられた。

一方、中には、次のとおり、実態に即していない「確保方策」が設定されることで、的確な需給の判断ができずに適切な施設等の整備が進まないおそれのあるものがみられた。

- ① 保育所の面積に対し、基準上入所させることができる最大の受入可能児童数（限界数値）を「確保方策」として用いているが、当該「確保方策」は、実際の受入可能上限である認可定員の合計数よりも多くなっており、市町村計画上、過剰な定員の確保ができていると判断を誤るおそれがあるもの（1市町村）
- ② 「量の見込み」の数値と「確保方策」の数値に差がないように設定することとしており、「確保方策」の設定が需要把握調査の結果を踏まえたものとなっていないため、実態に合った「確保方策」とはいえず、平成27年度の「確保方策」の人数が28年4月1日時点の保育所等の定員よりも約2千人多く計上されているもの（1市町村）

(2) 広域的な施設利用状況の把握の推進

広域的な施設利用とは、市町村域を超えて教育・保育施設等を利用すること（以下「広域利用」という。）をいう。特に、施設利用に当たって保護者と施設が直接契約を行う認定こども園及び幼稚園については、地域によっては、広域利用の実態が恒常的にみられる。

教育・保育施設等の広域利用については、基本指針第三の二の2の(二)において、「当該市町村に居住する子どもについて、他の市町村の教育・保育施設又は地域型保育事業により教育・保育の利用を確保する必要があると見込まれる場合には、あらかじめ、当該他の市町村と調整を行うとともに、必要に応じて、都道府県が広域的な観点から市町村間の調整を行うこと」とされており、当該調整が整った場合は、手引きを参考に、市町村計画に反映させるよう求めている。

また、基本指針第三の一の2の(三)では「市町村が市町村子ども・子育て支援事業計画を作成するに当たって、私立幼稚園の運営の状況等を円滑に把握することができるよう、都道府県は、市町村に必要な支援を行うこと」とされている。

新制度では、都道府県及び市町村は、特定教育・保育施設等から認可・認定の申請があった場合には、基準を満たし、かつ、都道府県計画や市町村計画で定めた教育・保育提供区域における「利用定員の総数」（供給）が、「必

要利用定員総数」(需要)に既に達しているか、これを上回る場合を除き、原則として認可・認定を行わなければならない(基本指針第三の二の2の(二)の(2)、就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律第3条第7項及び第17条第6項並びに児童福祉法第34条の15第5項及び第35条第8項。以下、需要と供給を踏まえた認可・認定を行うことを「需給調整」という。)とされている。

新制度に移行していない私立幼稚園の認可制度には、需給調整の仕組みは導入されていないが、都道府県計画の作成に当たって、当該私立幼稚園の広域利用の状況を反映させているか否かは、1号認定者等が入園の対象となる認定こども園の整備に当たっての需給調整の判断に大きな影響を与えることになる。

また、都道府県計画の作成に当たっては、基本指針において、市町村計画における数値を都道府県設定区域ごとに集計することが基本とされているため、市町村計画にも施設の広域利用の状況が反映されていることが重要となる。

一方、地域子ども・子育て支援事業に係る施設には、広域利用の調整や需給調整に関する取決めは示されていない。

ア 教育・保育施設等における広域的な施設利用状況の把握の推進

(市町村計画における広域利用の反映状況)

今回、調査対象である66市町村における市町村計画への教育・保育の広域利用の反映状況について調査したところ、17市町村が広域利用の状況を反映しており、うち10市町村は教育部分(認定こども園及び幼稚園)のみの状況を反映していた。当該17市町村の中には、「量の見込み」又は「確保方策」において数百人もの広域利用者数を計上しているものがみられた。

また、市町村計画に教育・保育の広域利用を反映していない理由が把握できた49市町村では、市町村間の相互の広域利用の実態がほぼ同数であり相殺される等、自市町村内の施設整備に影響が生じないと判断したためとするものが12市町村ある一方、自市町村民が他市町村の施設を利用す

る方が大幅に多く、自市町村内の施設整備に影響がないためとするものも1市町村みられた。しかし、自市町村民の需要を他市町村の施設も含めて満たしている場合、関係市町村と調整して市町村計画に反映しないと、本来は他市町村の施設を利用している需要が自市町村の需要として反映され、また、他市町村には自市町村民の需要が反映されないことになる。このことは、両市町村における施設の広域利用状況の把握に差が生じることとなり、都道府県の需給調整にも影響が生じるおそれが出てくる。

また、市町村計画に広域利用を反映している17市町村の中には、次のとおり、他市町村との調整不足により市町村計画間の整合性が取れていないこと、また、市町村計画及び都道府県計画の間の整合性が取れていないことから、都道府県の需給調整に影響が出るおそれがある事例がみられた。

- ① 他市町村と調整をした上で、市町村計画に広域利用の数値（「量の見込み」が8人、「確保方策」が6人）を反映しているが、他市町村の市町村計画には数値が反映されていないもの（1市町村）
 - ② 市町村計画において、他市町村と調整をしていないにもかかわらず、市町村外における「確保方策」（最多で221人）を設定しているもの（2市町村）
 - ③ 市町村計画には広域利用の数値（「量の見込み」が40人、「確保方策」が50人）を反映したものの、都道府県には反映前の数値が伝えられていたため、都道府県計画には当該数値が反映されておらず、市町村計画と都道府県計画とで整合性が取れていないもの（1都道府県、1市町村）
- このように、市町村計画と都道府県計画とで広域利用の整合性が取れていない場合はもとより、市町村計画間で広域利用の調整を行わず、その利用状況が反映されていない場合についても、都道府県計画は、市町村計画における数値を都道府県設定区域ごとに集計したものを基本として作成されていることから、需給調整に影響を与えるおそれがある。

（施設の広域利用の把握状況）

特に広域利用が恒常的にみられる認定こども園、私立幼稚園等の広域利用については、その利用状況を把握し、市町村計画に反映するか十分に検

討する必要があると考えられる。

しかし、私立の認定こども園の幼稚園部分及び新制度に移行している私立幼稚園における他市町村からの広域利用については、他市町村から施設に施設型給付が直接支給されることから、市町村はその状況を把握することが難しい背景がある。今回の調査で、これらの施設の他市町村からの広域利用の状況を市町村別に把握していたのは、該当する施設を有し、その状況を把握できた 49 市町村のうち、33 市町村（67.3%）であった。

また、新制度に移行していない私立幼稚園における他市町村からの広域利用及び他市町村への広域利用の双方についても、保護者から施設に直接申込みが行われ、入所者の選考も施設が行うため、市町村は事務手続上の関与がないことなどから把握することが難しい背景がある。今回の調査で、これらの施設の双方の広域利用の状況を市町村別に把握していたのは、該当する施設を有し、その状況を把握できた 32 市町村のうち、22 市町村（68.7%）であった。

一方、市町村計画に幼稚園の広域利用の状況を反映していた 16 市町村について、その方法を調査したところ、都道府県が市町村からの要望等を通じ、施設の広域利用の状況を把握し、その情報を提供しているものが 4 都道府県で見られ、この情報を活用して市町村計画に反映しているものが当該 4 都道府県内に 6 市町村あった。また、当該 6 市町村の中には、市町村単独による広域利用の状況の把握が困難であることから、都道府県主導による市町村間の調整、広域利用の情報提供等の支援が必要であるとの意見があり、都道府県が私立幼稚園の利用状況を把握し、市町村に対して情報提供することは、市町村が市町村計画における広域利用について検討する上で、重要であると考えられる。

さらに、市町村間及び市町村と都道府県との間における計画の整合性や市町村間の調整について、都道府県が確認・助言等を行うことも重要な役割であると考えられる。広域利用の調整に関する都道府県の取組内容を聴取したところ、市町村計画に幼稚園の広域利用を盛り込むべきと考えられる市町村に対し、都道府県が、直接、調整を行う等の取組をしているものが 10 都道府県みられ、この中には、広域利用について、市町村計画間の

整合性が取られていない場合に、都道府県が調整を行うことで、関係市町村の市町村計画への反映に至っている事例がみられた。一方、新制度の実施主体が市町村であることから市町村に対して積極的に関与する立場にない等の意見も3都道府県でみられた。都道府県は市町村の主体性を尊重しつつも、市町村計画の整合性の確認や必要に応じて助言等の支援をすることが望ましいと考えられる。

イ 病児保育事業に係る施設における広域的な施設利用状況の把握の推進

病児保育事業は、保護者が就労している場合等において、子どもが病気の際や病気の回復期で自宅での保育が困難な場合に、病院や保育所等に付設された専用スペース等において、看護師等が一時的に保育等する事業をいい、乳幼児又は小学校に就学している子どもを対象としている。

また、児童福祉法第21条の8及び第21条の9により、市町村は、その区域内において、病児保育事業が着実に実施されるよう、必要な措置の実施に努めなければならないとされ、支援法第59条第11号及び第61条第2項第2号においても、病児保育事業を新制度における地域子ども・子育て支援事業に位置付け、市町村計画に「量の見込み」及び「確保方策」を設定した上で、市町村が主体となって病児保育事業を行うこととされている。

内閣府の公表資料によると、病児保育事業を実施する施設（以下「病児保育施設」という。）は、平成26年度で1,839か所となっている。また、病児保育事業は、平成27年度で792市町村において実施され、延べ約61万人が利用している。

今回、調査対象である66市町村に設置されている221病児保育施設における稼働状況についてみると、次のとおり、稼働率が低い施設が多い状況等がみられた。

- ① 病児保育施設を1施設のみ設置しているものが23市町村（34.8%）あり、未設置のものも4市町村（6.1%）あった。
- ② 稼働率が把握できた205施設の年間平均稼働率をみると、最頻値は20%以上30%未満の34施設（16.6%）で、年間平均稼働率が1%未満

の施設も5施設(2.4%)あった。

- ③ 稼働率が全国平均(45.0%)よりも低くなっている12施設では、その理由として、病児保育事業自体の周知不足とする4施設(33.3%)のほか、インフルエンザ等が流行する時期には利用者が多いものの、それ以外の時期には利用者が定員に満たないため、全期間で見ると稼働率が低くなるとする3施設(25.0%)などがみられた。

市町村に病児保育施設が設置されていない場合や設置されていてもその稼働率が低い場合は、隣接する市町村の既存の病児保育施設を他市町村の住民が広域的に利用できるようにすれば、既存の施設の利用者が増えることで運営の安定化につながり、病児保育施設のない市町村の住民にとっては施設利用の利便性が高まることになると考えられる。この場合、必要に応じて、隣接する市町村間で協定等を結び、費用負担等について決定しておくことが望ましい。

一方、病児保育施設が所在する市町村(以下「所在地市町村」という。)以外の住民が施設を広域利用すること等について市町村計画への反映やその調整に関する取決めは、基本指針等では示されていない。

今回、病児保育施設における広域利用者の受入状況や市町村間の調整の有無による利用状況の違いについてみたところ、以下のような状況であった。

(病児保育施設における広域利用者の受入状況)

今回、66市町村に設置されている221病児保育施設の広域利用の状況等について調査したところ、次のような状況がみられた。

- ① 広域利用の認否が確認できた209施設のうち、広域利用を認めているものが108施設(51.7%)、認めていないものが101施設(48.3%)あった。
- ② 上記①の広域利用を認めている108施設のうち、市町村が施設の年間延べ広域利用者数を把握している62施設の利用状況についてみると、全体の7.0%(3,755人/5万4,007人)が広域利用者となっていた。

- ③ 上記①の 209 施設のうち、年間平均稼働率が確認できた 205 施設の同稼働率は、広域利用を認めている施設では平均 51.7%であるのに対し、広域利用を認めていない施設では平均 36.7%であった。

このように、広域利用を認めている施設では、実際に広域利用者が確認できるとともに、広域利用を認めていない施設と比較し、施設の稼働率が高い傾向がみられた。

また、今回、調査対象である 21 病児保育施設のうち、広域利用を認めていない 11 施設からは、次のような理由が挙げられた。

- ① 市町村間における広域利用の調整が未実施等であることにより、広域利用者が市町村から補助を受けられないことを理由とするものが 3 施設あった。
- ② 市町村から委託を受けて事業を実施しており、市町村の方針によることを理由としているものが 5 施設あり、このうち、市町村が広域利用を認めるのであれば広域利用の実施を前向きに検討したいとするものが 3 施設あった。

(広域利用の調整の有無による病児保育施設の稼働状況等の違い)

病児保育施設の広域利用に関して、費用負担等を含む市町村間の調整が行われていない場合は、病児保育施設の広域利用者は、その居住する市町村から補助を受けられないことが想定される。

今回、調査対象のうち、病児保育施設を設置し、関係市町村との病児保育施設の広域利用の調整の状況が確認できた 60 市町村におけるその調整の有無及び当該 60 市町村内で広域利用を認めていることが確認できた 103 病児保育施設における施設の稼働状況等の違いについて調査したところ、次のとおり、市町村間の調整により、稼働率の改善に効果を上げた事例や、利用者の負担額が区々となっている状況がみられた。

- ① 市町村間で病児保育施設の広域利用の調整を行っているものは 7 市町村 (11.7%) あった。
- ② 平成 27 年度の広域利用者数は、年間延べ利用者数 815 人に対して 20 人 (2.5%) だったが、近隣 8 市町村で病児保育施設の広域利用に関する

る協定を締結し、28年度当初から適用したところ、28年4月から7月までの4か月間で、広域利用者数は、延べ利用者数378人に対して42人（11.1%）となり、稼働率も70.5%から94.5%に向上したものが1施設あった。

- ③ 市町村間の調整がなく、広域利用者が補助を受けていないことにより、広域利用者の施設利用料金が所在地市町村の利用者と比較して高額となっているものが21施設あった。

市町村における特定教育・保育施設等の整備や地域子ども・子育て支援事業の実施は、市町村計画に基づき進められている。このため、住民の教育・保育の需要を可能な限り正確に把握し、それに即した施設整備や事業等を効果的かつ計画的に実施していくことが望ましい。また、病児保育施設では、広域利用に向けた市町村間の調整が施設の稼働率向上に寄与しているものがみられることから、施設の活用を図る観点からは、必要に応じて、病児保育施設の広域利用の状況について市町村計画への反映を検討するとともに、市町村間での調整を図られることが望ましい。

しかし、前述してきたように、市町村計画の「量の見込み」や「確保方策」の算出方法が実態を捉えていないと思われる事例や都道府県及び市町村間の連携、市町村における関係部局間の連携が不十分な事例がみられた。

【所見】

したがって、内閣府は、地域の実情に即した実効性のある内容の都道府県計画及び市町村計画を作成する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 市町村に対し、次の点を要請すること。
 - i) 需要把握調査における調査対象の適切な選定や保育の必要性の認定基準の緩和等の潜在的需要の把握に努めた上で「量の見込み」を算出するとともに、その結果に基づき、実態に即した「確保方策」を設定すること。
 - ii) 将来の需要が見込まれるような都市開発等の情報を関係部局間で共有すること。

- iii) 広域利用の状況の市町村計画への反映に当たっては、教育・保育施設等に加えて、必要に応じて病児保育施設を対象にすることを検討するとともに、両者の反映に当たっては、関係市町村と調整をすること。
- ② 都道府県に対し、次の点を要請すること。
- i) 市町村が市町村計画に広域利用を反映するための検討に資するよう、市町村からの要望がある場合など、必要に応じ、都道府県内の私立幼稚園及び私立の認定こども園の幼稚園部分の利用状況を把握し、情報提供すること。
 - ii) 市町村との間の市町村計画の協議等を通じ、市町村計画の広域利用状況の反映の必要性について確認するとともに、必要に応じて市町村計画に反映することについて助言等すること。
- ③ 今後の市町村計画の作成及び見直しに当たって「量の見込み」の算出に資する補正事例を把握、整理し、市町村に情報提供すること。

3 小規模保育施設等の整備の推進

小規模保育事業は、児童福祉法第6条の3第10項において、保育を必要とする乳児・幼児であって満3歳未満のものについて、当該保育を必要とする乳児・幼児を保育することを目的とする施設（利用定員が6人以上19人以下であるものに限る。以下「小規模保育施設」という。）で保育を行う事業とされている。

また、家庭的保育事業は、同法第6条の3第9項等において、保育を必要とする乳児・幼児であって満3歳未満のものについて、市町村長が行う研修を修了した保育士又は保育士と同等以上の知識及び経験を有すると認められる者（以下「家庭的保育者」という。）の居宅その他の場所（利用定員が5人以下であるものに限る。以下「家庭的保育施設」という。）で家庭的保育者による保育を行う事業とされている。

厚生労働省の「保育所等関連状況取りまとめ（平成28年4月1日）」によると、平成28年4月1日時点の保育所待機児童数は、満3歳未満の子どもが86.8%を占めているが、小規模保育施設等（本項目3においては、小規模保育施設及び家庭的保育施設を指す。）は、この3歳未満の3号認定者を対象とした小規模な保育の類型として新制度において新設されたもので、都市部では、小規模保育施設等を増やすことによって、待機児童の解消を図り、人口減少地域では、隣接する市町村の認定こども園等と連携しながら、小規模保育施設等の拠点によって、地域の子育て支援機能を維持・確保することを目指すものとなっている。

加速化プランにより、待機児童の大部分を占めている3歳未満の子どもについて、重点的に受入れを増加させるため、新制度の取組を先取りするかたちで小規模保育施設等の整備が進められてきたところであり、厚生労働省の「地域型保育事業の件数について（平成28年4月1日現在）」によると平成28年4月1日時点で3,387の小規模保育施設等が設置されている。

「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策」（平成27年11月26日一億総活躍国民会議）では、新たに小規模保育施設等の整備を支援するなど多様なサービスの受皿の整備を進めることとされており、今後更に整備が進むことで待機児童の解消が期待される。

しかし、小規模保育施設等は0歳から2歳までを対象とした施設であることから、3歳以降は、保護者は新たな預け先を探す必要が出てくるといふ、いわゆる「3歳の壁」問題が生じることとなる（注）。

こうした背景もあり、小規模保育施設等は、家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準（平成26年厚生労働省令第61号）により、施設を利用する子どもに対する保育が適正かつ確実に行われ、小規模保育施設等による保育の提供の終了後も満3歳以上の子どもに対して、必要な教育・保育が継続的に提供されるよう連携協力を行う保育所、幼稚園又は認定こども園（以下「連携施設」という。）を適切に確保することとされている。この3歳以降の受皿の確保のほか、連携施設には、小規模保育施設等に対する相談、助言その他の保育の内容に関する支援や代替保育の提供（以下、これら三つの要件をそれぞれ「卒園後の受皿」、「保育内容の支援」及び「代替保育の提供」といい、三つの要件を合わせて「連携3要件」という。）が求められている。

また、小規模保育施設等には国が定める基準により算定した費用（以下「公定価格」という。）から利用者負担額を控除した額が支給されており、当該公定価格には「連携施設との連携に係る費用」が含まれている。当該公定価格に関して内閣府が公表している「公定価格に関するFAQ（よくある質問）」（平成27年9月18日時点版）において、「連携施設との連携に係る費用」の支給を受けるには、連携3要件全てを満たす連携施設を確保することが必要であるとされている。

なお、連携施設の確保に関しては経過措置があり、同基準の施行の日から起算して5年間（平成31年度末まで）は、連携施設を確保しないことができるとされており、期間経過までに連携3要件全てを設定しておく必要がある。

（注）厚生労働省が平成28年3月28日に公表した「待機児童解消に向けて緊急的に対応する施策について」では、待機児童が生じている市町村の小規模保育施設を対象として、例外として認められている3歳以降の継続入園をやすくすることを考慮して、定員弾力化により、19人を超えた受入れの拡大（22人まで）を推進することとされている。ただし、人員基準や面積基準を満たすことが条件とされている。

（1）連携施設の確保の推進

(連携施設の確保状況)

今回、調査対象である 66 市町村のうち、小規模保育施設等の認可実績のある 44 市町村が認可した 931 小規模保育施設等における連携施設の確保状況を調査したところ、近隣の全ての保育所等に連携施設になることを断られるなどして、253 施設 (27.2%) で連携施設が確保できていなかった (注)。

また、調査対象である 37 小規模保育施設等のうち、8 施設は連携施設が確保できておらず、このうち 5 施設は、経過措置期間中に連携施設が確保できるとの見込みが立っていないとしており、市町村からの支援が得られなければ、今後も連携施設は確保できないという意見も聴かれた。

(注) 連携 3 要件のうち、1 要件以上設定できていれば連携施設を確保済みとして整理している。

(連携施設の確保に向けた市町村の支援の推進)

今回、連携施設の確保に係る制度の理解の状況について調査対象である 37 小規模保育施設等のうち 2 小規模保育施設等からは、小規模保育施設等が連携施設の候補先である保育所等に連携施設の設定の依頼をしたが、保育所等が制度の内容を十分に承知しておらず、説明に苦勞したとする意見が聴かれた。また、今回、調査対象である 82 保育所等のうち、18 保育所等では、小規模保育施設等から連携要請があつて初めて制度を認識した、制度の理解不足により、直ちに連携施設となることに抵抗を感じる等としており、制度の理解が進んでいなかった。

「家庭的保育事業等の設備及び運営に関する基準の運用上の取扱いについて」(平成 26 年 9 月 5 日付け雇児発 0905 第 2 号) では、小規模保育施設等自らが連携施設を確保することを基本とした上で、公立施設を連携施設として設定することや、小規模保育施設等に連携施設をあっせん・調整するなど、市町村が積極的な関与・役割を果たすことが望ましいとされている。

そこで、37 小規模保育施設等及び小規模保育施設等の認可実績のある 44 市町村における、連携施設の確保に当たっての市町村の支援の状況を調査したところ、小規模保育施設等と連携施設の候補先双方の関係事業者を集め、双方の理解を深めるための懇談の場を開催することで、連携施設の確保に向

けた話を進めやすくしている等の支援を行っている市町村がある一方で、次のように市町村による支援が十分でないと思われる状況がみられた。

- ① 近隣の連携施設の候補先から連携施設の設定を断られ、市町村に支援を求めたが、特段の支援を受けられなかったとするもの（4 小規模保育施設等）
- ② 連携施設の確保は5年間の経過措置があることから、その期間の状況を確認してから対策を検討するとするもの（11 市町村）
- ③ 連携施設の確保について、まずは、小規模保育施設等自らが連携先を探すべきとする立場のもの（6 市町村）

また、調査対象である82保育所等のうち、連携施設となっている3保育所等を含む4保育所等からは、制度の理解が十分でないため、市町村で制度の説明会を開催してほしい等の意見が聴かれた。

前述したように、小規模保育施設等による連携施設の確保は、平成31年度末まで経過措置が設けられているが、小規模保育施設等によっては連携施設の確保の見通しが立っていないところもあり、また、この経過措置期間中にも、小規模保育施設等を卒園している子どもがいることを踏まえると、経過措置期間に関係なく、市町村による速やかな支援の開始が必要である。

これらの支援を効果的に推進する観点から、国は、連携施設の候補先の制度の理解を深める場を設けることなど、支援方策に係る情報を市町村に提供することが必要である。

(2) 連携内容の実行性の確保に向けた取組の推進

連携施設の確保の趣旨が、小規模保育施設等を利用する子どもに対する保育が適正かつ確実に行われることを目的としていることを踏まえると、連携内容が小規模保育施設等と連携施設の双方で明確になっていることや、連携内容がより実行されやすく、保護者にとって利用しやすい施設を確保することが重要である。

今回、小規模保育施設等の認可実績のある44市町村ごとに連携施設と距離が離れている上位5小規模保育施設等を抽出し、その距離をみたところ、

5 km以上離れているものが 34 施設、うち 10 km以上離れているものが 10 施設あった。

また、調査対象である 37 小規模保育施設等のうち、卒園後の受皿を設定しており、平成 27 年度に卒園児がいた 11 小規模保育施設等の卒園児の行き先を確認したところ、連携施設の受入枠があるにもかかわらず、連携施設との距離が離れていることを理由として、連携施設以外に入所している卒園児が 3 施設で存在していた。

こうした小規模保育施設等と連携施設との距離等といった、連携内容の実行が担保されるかどうかといった点を市町村が確認することは、より連携内容が実行されやすい施設を確保する観点からは重要である。

今回、小規模保育施設等の認可実績のある 44 市町村について、連携内容が実行されやすいものとなっているかどうか等の確認の実施状況を調査したところ、次のとおり、連携内容を確認しているものがみられた。

- ① 協定書、連携施設確保に関する報告書、ヒアリング等で卒園後の受入可能人数を把握するなど、小規模保育施設等を認可する際に、連携施設が卒園後の受皿として十分な人数等が確保されているか確認しているとするもの（10 市町村）
 - ② 小規模保育施設等の認可後に、電話や施設への訪問により実際に連携内容が実行されているか確認しているとするもの（6 市町村）
- 一方、次のとおり、連携内容の実行性を確認していないものがみられた。
- ① 連携内容が担保されているかどうかの確認は各施設に任せており、認可時に市町村では確認していないとするもの（10 市町村）
 - ② 現状では、連携内容を書面により定めておくことは必須とされていないため、協定書等がない場合は、市町村として連携内容の詳細を確認できないとするもの（2 市町村）

また、連携施設との連携内容の取決めの状況が確認できた 27 小規模保育施設等について、その状況を確認したところ、連携内容について、協定書等の書面の形式によらず口頭で確認しているものが 7 施設あった。

小規模保育施設等における保育が適正かつ確実に行われるようにするた

めにも、連携内容を小規模保育施設等と連携施設の双方で明確にしておくことに加え、その連携実績等を踏まえて、必要に応じて、小規模保育施設等において連携施設を確保した後もより連携内容が実行されやすく、保護者にとって利用しやすい連携施設を探す努力を続ける必要がある。

また、これらの取組を効果的に推進する観点から、国は、小規模保育施設等と連携施設との距離の確認など連携内容の実行性を確保する方策に係る情報を市町村に提供することが必要である。

【所見】

したがって、厚生労働省は、小規模保育施設等の整備を円滑かつ効果的に推進する観点から、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 市町村に対し、次の点を要請すること。
 - i) 市町村自ら連携施設の候補先に連携施設の制度内容を説明することや、関係者間の接触を図るような懇談の場を設定するなど小規模保育施設等における連携施設の確保に向けて必要な支援を行うこと。
 - ii) 小規模保育施設等に対し、連携施設を確保する際には、書面によりその連携内容を定めておくよう要請すること。
 - iii) 小規模保育施設等の認可時やその後の運営状況の確認等を通じて、連携内容が担保されないおそれや担保されていない状況を確認した場合には、必要に応じ、引き続き、連携内容が実行されやすく、保護者にとって利用しやすい連携施設の確保に向けて取り組むこと。
- ② 上記①の市町村の取組を効果的に推進する観点から、小規模保育施設等における連携施設の確保に向けた効果的な支援方策や連携内容の実行性を確保する方策に係る情報を把握・分析し、市町村に提供すること。

4 保護者の施設選択等に資する情報公表の推進

現在、加速化プランに基づき、待機児童の解消に向け、市町村による保育の受皿の確保が進められている中、待機児童数の把握は、特定教育・保育施設等の整備方針を検討する基礎になるといえる。この待機児童の範囲については、現在、法令等で規定されているものではなく、厚生労働省が行う待機児童数に関する調査（以下「厚生労働省調査」という。）の中で示されており、保育の必要性の認定（2号又は3号）がされ、特定教育・保育施設等の利用申込みがされているが、利用していないもの（以下「入所保留児童」という。）から一定の要件に該当する児童を除外して算出することとされている。

厚生労働省は、厚生労働省調査で毎年4月1日時点及び10月1日時点の待機児童数及び待機児童数から除外される者のうち「地方単独事業を利用している者」、「育児休業中の者」、「特定の保育園等のみ希望している者」及び「求職活動を休止している者」の4区分を市町村単位で把握している。

なお、市町村では待機児童数の公表は義務付けられていないが、中には待機児童数を独自に公表しているところもある。

（待機児童の範囲）

今回、調査対象である66市町村における待機児童数の把握の範囲を調査したところ、次のような状況がみられた。

- ① 厚生労働省調査では、保護者が育児休業中の場合、待機児童に含めないことができることとされ、その判断は市町村の裁量に委ねられているが、待機児童に含めることとしているものが10市町村（15.2%）、3歳以上など一定の条件に該当したもののみ含めることとしているものが6市町村（9.1%）、待機児童に含めないこととしているものが50市町村（75.8%）であった。

なお、待機児童数からの除外数が確認できた市町村の中には、保護者が育児休業中である場合の児童を待機児童に含めるか否かで379人の差があるものがみられた。

- ② 厚生労働省調査では、特定教育・保育施設等以外の場で適切な保育を行うために実施している、市町村における単独保育事業（いわゆる保育室・家庭的保育事業に類するもの）等において保育されている児童については、待機

児童数に含めないこととされているが、当該事業等を実施している施設を有する 60 市町村のうち、これを待機児童に含めることとしているものが 5 市町村みられた。

これらについては、待機児童の範囲に含めるか否かを明確にし、厚生労働省調査で指定した範囲に沿った集計結果の提出を徹底しないと、市町村の数値を横並びで整理することができないといえる。

また、上記以外に、待機児童の範囲の捉え方の判断が区々となっている状況が以下のとおりみられた。

- ① 厚生労働省調査では、他に利用可能な施設等があるにもかかわらず、保護者が特定の保育所等を希望し、待機する場合には、待機児童に含めないこととされているが、次のように他に利用可能な施設等があるかどうかの判断に違いがみられた。
 - i) 保護者に通園手段を確認した上で判断しているもの（10 市町村）や勤務先の通勤経路等を考慮しているもの（8 市町村）がある一方、自宅から施設等までの距離等を一律に定めているもの（7 市町村）や市町村内の施設等は全て利用可能として、市町村内に利用可能な施設等がある場合には待機児童数に含めていないもの（5 市町村）があった。
 - ii) 希望した施設等を辞退した者以外は待機児童数に含めているもの（4 市町村）や一つの施設等のみを希望する者以外は待機児童数に含めているもの（5 市町村）がある一方、利用可能な施設等が一定数以上あるとの考えにより、一律の施設等数を設定して、その施設等数以下の施設等しか希望していない者は、待機児童数に含めていないもの（4 市町村）があった。
- ② 厚生労働省調査では、保護者が求職活動中の場合、求職活動を休止していることの確認ができる場合には、待機児童数に含めないこととされているが、確認をせずに待機児童数に含めているもの（17 市町村）や保護者から自主的に求職活動をしていない旨の申告があった場合のみ含めていないもの（9 市町村）があった。

なお、待機児童数からの除外数が確認できた市町村の中には、求職活動を休止していることの確認ができる場合に待機児童数に含めるか否かで 243

人の差があるものがみられた。

- ③ 厚生労働省調査では、入所保留の場合については、保護者の特定教育・保育施設等の利用希望を確認した上で希望がない場合には、除外することができるとされているが、希望の確認はしておらず待機児童数から除外していないとしているもの(16 市町村)や、保護者から施設の利用申込みの取下げの連絡等があった場合にのみ除外するとしているもの(10 市町村)があった。

(待機児童数等の公表に関する意見)

今回、調査対象である 66 市町村の中には、次のような待機児童数等の公表に関する意見を有している市町村があった。

- ① 待機児童数がゼロでも入所保留児童が存在する可能性があることや、市町村の置かれた状況により集計方法が区々であることなどから、現在公表されている待機児童数では保護者に誤解を生じさせるおそれがあるとするもの(12 市町村)
- ② 待機児童数を入所保留児童数と誤解している保護者が多いとするもの(4 市町村)
- ③ 保護者は、一般的に待機児童数そのものよりも、希望の保育所等に入所できるかどうかの指標に関心があるとするもの(14 市町村)

以上のように、現在、厚生労働省調査で把握されている待機児童数は、その把握される範囲が市町村間で異なっており、横並びでの比較が困難となっている。また、一定の要件に該当する児童が除かれている現在の待機児童数では、保護者が施設の選択をする場合の指標としては不十分なものとなるおそれがあり、入所保留児童数も活用する必要がある。

厚生労働省は、厚生労働省調査で把握した内容について、これまで都道府県、指定都市、中核市及び待機児童数が 50 人以上の市町村別の待機児童数を公表していた。平成 28 年 9 月に公表された直近の厚生労働省調査結果では、これまでの公表内容に加えて、全市町村別に 28 年 4 月時点の待機児童数及び前述した待機児童数から除外されている 4 区分それぞれの人数を公表するに至っている。しかし、これらの待機児童数等は、市町村からの報告を単純に積み上

げた数値であるとしており、待機児童数として把握される範囲については、これまでと同じく、市町村間で異なるものとなっている。

【所見】

したがって、厚生労働省は、保護者の施設選択に資する情報の提供を充実させるため、以下の措置を講ずる必要がある。

- ① 厚生労働省調査における待機児童数の範囲の明確化を図った上で、待機児童数から除外される入所保留児童がいる場合には、その内訳を調査結果の公表の際に併せて公表すること。
- ② 厚生労働省調査について、調査で指定した待機児童数の範囲に沿った集計結果の提出を市町村に要請すること。