

---

**特集：子ども・子育て支援新制度の成果と課題**

---

## 市町村子ども・子育て支援事業計画の策定と実施に関する検証： 自治体ヒアリングにもとづく考察

守泉 理恵\*

---

### 抄 録

本稿は、子ども・子育て新制度の運用状況について論じるため、子ども・子育て支援事業計画の「教育・保育事業」の策定と中間見直し、今後の方向性や課題等について首都圏の4つの自治体でヒアリングを行い、その結果を考察した。事業計画では、住民ニーズ調査によって潜在需要を含めた保育ニーズを把握し、それに応じて保育サービスの確保方を講じるという方式になっている。ヒアリングの結果、潜在需要を測るニーズ調査や、需要量の算出に使う児童人口推計について課題があることがわかった。保育定員の確保については、3～5歳層の需給は均衡しつつあり、0～2歳、とりわけ1・2歳の保育供給をどうするかに問題が焦点化していることがわかった。各自治体では、すでに第2期事業計画の策定について動き出しており、幼児教育無償化の影響等を含め、新たな課題に直面している。

キーワード：子ども・子育て支援新制度，市町村子ども・子育て支援事業計画，保育需要，保育サービス供給，待機児童

社会保障研究 2018, vol.3, no.2, pp.222-240.

---

### はじめに

子ども・子育て支援新制度は多様な保育・教育サービスを擁し、そのほとんどで市区町村が実施主体となって地域の特性や状況に合わせたサービスを提供していくことになった。そして、新制度の着実な実施に向け、各種子育て支援の具体的な整備計画として「市町村子ども・子育て支援事業計画」が策定されている。日本では、都市部とそれ以外の地域で保育サービスの需給状況がまったく異なる様相を呈しているため、待機児童が発生

しているような需要超過地域<sup>1)</sup>と、人口減少に伴い保育園すら定員割れの状況がある供給超過地域で、子育て支援事業の整備の方向性が異なる。

本稿は、市区町村における新制度の実際の運用状況について、子ども・子育て支援事業計画の策定と実施の実態から論じることが目的であり、今回は待機児童が生じている需要超過地域の自治体について考察する。事業計画が扱う子育て支援サービスは広範にわたるため、本稿では「教育・保育」のカテゴリに含まれる施設型保育の整備計画について取り上げる。この事業計画は2015年に開始され、現在、中間見直しを経て5カ年計画の後

---

\* 国立社会保障・人口問題研究所 人口動向研究部第3室長

<sup>1)</sup> 需要超過の結果として生じる待機児童については、2018年4月1日現在で全市区町村の25.0%（435自治体）で発生している。待機児童の約7割は中核市以上の都市部で生じている。

半に入っている。筆者は首都圏の4つの市区で、市町村子ども・子育て支援事業計画の策定と中間見直し、今後の方向性や課題等について、実務担当職員にヒアリングを行った。そして、実施主体である市町村において、新制度がどのように運用され、どのような効果や課題が生じているのか考察した。

各章の内容は以下のとおりである。Iでは、市町村子ども・子育て支援事業計画の位置づけ、内容等の概要を述べる。IIでは、本稿で取り上げた4自治体の概要をまとめる。IIIでは、子ども・子育て支援事業計画における量の見込みの策定および見直しに関する詳細と課題について論述する。ここでは、住民ニーズ調査と、子ども人口の推計に関する問題点についておもに取り上げる。IVでは、事業計画における供給の確保方策と需給実態について取り上げる。Vでは、各自治体の保育サービス整備の今後の方向性について述べ、VIはまとめと考察である。

なお、ここで記した各自治体の回答内容は公式見解ではなく、ヒアリングの場で自治体職員が語ったものを筆者の理解の範囲内でまとめたものであることに留意されたい。

## I 市町村子ども・子育て支援事業計画の概要

子ども・子育て支援新制度には、市町村主体事業として、施設型給付（認定こども園、保育所、幼稚園）、地域型保育給付（小規模保育、家庭的保育、居宅訪問型保育、事業所内保育）および地域

子ども・子育て支援事業<sup>2)</sup>があり、国主体事業として、企業主導型保育事業、企業主導型ベビーシッター利用者支援事業がある。市町村子ども・子育て支援事業計画は、市町村主体事業に関するものについて、子ども・子育て支援法第61条第1項に基づき、すべての市町村が策定する義務を負う。事業計画の内容は、同法60条に基づき定められた「基本指針」<sup>3)</sup>に沿って作成されている。その基本的記載事項としては、①教育・保育提供区域の設定、②各年度における教育・保育の量の見込みとその提供体制の確保内容・実施時期、③地域子ども・子育て支援事業の量の見込みと提供体制の確保内容・実施時期、④認定こども園の普及に係る基本的考え方と推進体制が挙げられている。

子ども・子育て支援法第61条第4項では、「市町村子ども・子育て支援事業計画は、教育・保育提供区域における子どもの数、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その他の事情を勘案して作成されなければならない」としており、事業計画の策定において住民のニーズ調査を行う必要性は高い。多くの市町村では、内閣府が提示した調査票のイメージ<sup>4)</sup>をベースにした住民ニーズ調査を2013年度に実施した。そして、この調査データを利用して「量の見込み」を算出する方法を解説した「作業の手引き」及び「ワークシート」<sup>5)</sup>を用いてニーズ量を算出した。

供給体制に関しては、認定こども園法と児童福祉法において、認定こども園や保育所、地域型保育事業の基準を満たしている事業者であれば、申

<sup>2)</sup> 地域子ども・子育て支援事業としては法定されたのは、利用者支援事業、地域子育て支援拠点事業、一時預かり事業、乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業等、子育て短期支援事業、子育て援助活動支援事業（ファミリー・サポート・センター事業）、延長保育事業、病児保育事業、放課後児童クラブ、妊婦検診、実費徴収に係る補給給付を行う事業、多様な事業者の参入促進・能力活用事業である。

<sup>3)</sup> 「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」（内閣府告示第159号）。なお、2016年の子ども・子育て支援法改正に伴い、現在は「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・子育て支援給付並びに地域子ども・子育て支援事業及び仕事・子育て両立支援事業の円滑な実施を確保するための基本的な指針」と名称改正されている。

<sup>4)</sup> 内閣府発出の平成25年8月6日付事務連絡「子ども・子育て支援法に基づく基本指針の概ねの案について」において別添資料として提示。

<sup>5)</sup> 内閣府発出の平成26年1月20日付事務連絡「市町村子ども・子育て支援事業計画に定める教育・保育及び地域子ども・子育て支援事業の量の見込みを算出等のための「作業の手引き」について」において別添資料として提示。

請に基づき当該事業者を認定・認可するものと定めている。反対に、需要を上回る供給がある場合は、認定・認可を行わないことができるという需給調整の考え方が基本指針において示された。事業計画における、こうした供給についての考え方は大きな変化である。これまでは、自治体の裁量で需給状況に関わらず供給を調節できていたが、新制度の下では基本的には需給が均衡するまで事業者を入れていくという考え方に転換したのである。これにより、すでに一部の自治体では進んでいたことだが、株式会社などを含めた多様な事業者の参入を促進したり〔井上（2016）〕、財政負担の増加等を理由にした自治体の保育サービス追加供給の抑制を防いだりする効果が期待されている。

なお、事業計画の期間は2015年から5か年である。需要超過の自治体では、最終年の2019（平成31）年までに待機児童を解消できる保育サービス供給量を確保する計画となっている。

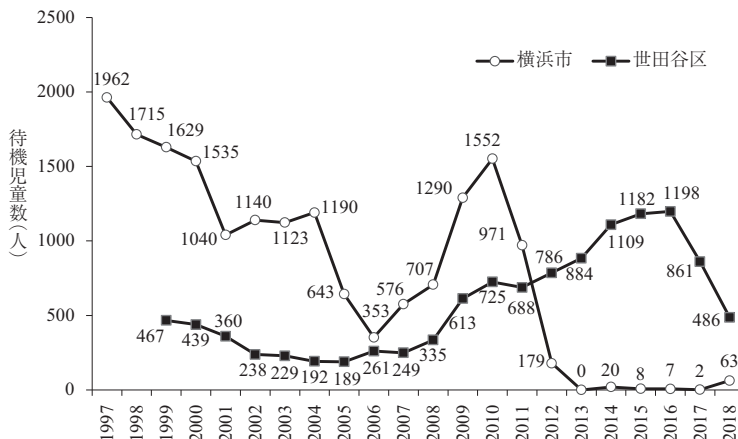
## Ⅱ ヒアリング自治体の概要

筆者は、2018年3月～5月にかけて、首都圏の4自治体に子育て支援政策に関するヒアリングを行っ

た。神奈川県横浜市、東京都世田谷区・八王子市・日野市の4カ所である。それぞれの自治体において、子ども・子育て支援事業計画を所管している部署の担当職員にヒアリングを行った。

神奈川県横浜市は、市内に18の行政区を持つ政令指定都市である。人口は2018年5月1日現在で373万9,030人を擁し、日本の市区町村では最も人口数が多い自治体となっている。2000年代以降、総人口は増加を続けているが、0～5歳の未就学児人口は2000年代半ば以降、減少傾向にある。0～5歳人口は、2008年に19万3,880人であったが、2018年には17万6,329人となった（国勢調査人口をベースとした横浜市推計人口データ<sup>6)</sup>による）。

横浜市では、次世代育成支援対策推進法（以下、次世代法）に基づく市町村行動計画と、子ども・子育て支援法に基づく市町村子ども・子育て支援事業計画を兼ねた「横浜市子ども・子育て支援事業計画～子ども、みんなが主役！よこはまわくわくプラン～」を2015年3月に策定し、子ども・青少年のための各種施策を行っている。また、横浜市の待機児童数は2000年代後半から増え続け、2010年に1,552人に達したが、認可保育所の整備や認可以外の多様な保育事業（横浜保育室など）も活用して定員数を拡大し、2013年には待機児童



資料：横浜市子ども青年局「保育所等利用待機児童数について」各年4月1日版（平成26年以前は「保育所待機児童数について」）；世田谷区「保育待機児童対策の状況について」各年版および世田谷区提供データ。

図Ⅱ-1 横浜市・世田谷区の待機児童数の推移

<sup>6)</sup>横浜市統計ポータルサイト掲載、<http://www.city.yokohama.lg.jp/ex/stat/>（2018年7月30日最終確認）。

0人を達成した（図Ⅱ-1）。しかしその後は微増し、継続的な待機児童解消には至っていない。2018年の前年比60人以上の増加は、待機児童数の定義変更によるものである<sup>7)</sup>。

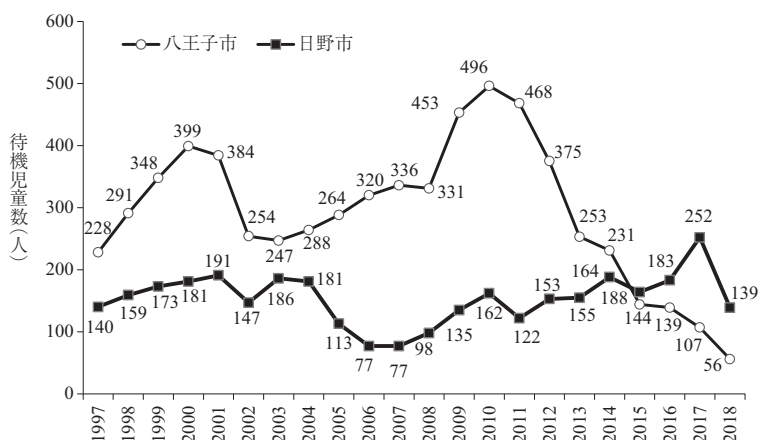
東京都世田谷区は、東京23区の中で最も人口数が多く、2018年5月1日現在で90万5,656人を擁する。1995年以降、継続的に人口が増え続けており、近年は外国人の増加も大きい。0～5歳人口も増加し続けており、ここ10年で見ると、2008年の3万6,941人から2018年の4万4,862人へと約8,000人増えた（各3月31日現在の住民基本台帳人口による）。ただし、0歳人口は2016年以降減少に転じており、これが継続的な動向となるのかどうか、今後の子ども人口の推移が注目される。

世田谷区は、「世田谷区子ども条例」の推進計画として、「子ども計画（第2期）」を2015年3月に策定し、子ども・子育て支援法に基づく子ども・子育て支援事業計画と、次世代法に基づく行動計画がこれに内包されている。世田谷区の待機児童数は、2000年代まで500人以下で推移してきたが、2009年に613人になってからは増加し続け、2016

年に1,198人とピークになった<sup>8)</sup>（図Ⅱ-1）。しかし、2018年には再び500人以下の水準に戻っている。

東京都八王子市は、2018年3月末日現在で56万2,306人の人口を擁する東京都の多摩地域最大の都市である。2017年度に東京都内で初めて中核市に移行した。東京のベットタウンであり、また、市内に大学等の教育施設が数多くあり、学園都市の側面も持つ。総人口の動向は、2012年以降は増加が頭打ちになっており、近年は横ばいか微減の状況が続いている。0～5歳人口は2010年代初頭から減少傾向に転じている。ここ10年で見ると、0～5歳人口は2007年末には2万7,279人であったが、2017年末には2万4,004人となった（各年12月31日現在の住民基本台帳人口による）。

八王子市は、次世代法に基づく第3次行動計画として、「ビジョン すくすく☆はちおうじ」を2015年3月に策定し、子ども・子育て支援事業計画、ひとり親家庭自立支援計画、母子保健計画を内包するものと位置づけた。また、八王子市の待機児童数は、2000年前後に増え、一度は減ったも



資料：八王子市社会福祉審議会児童福祉専門分科会「保育施設及び児童保育所の受け入れ状況について」（平成30年度第1回会議（平成30年4月23日）資料2）および八王子市提供データ；日野市提供データ。

図Ⅱ-2 八王子市・日野市の待機児童数の推移

<sup>7)</sup>2017年に待機児童数のカウント方法が変更され、これまで除外することができた育児休業取得者のうち復職意思がある場合は待機児童にカウントすることになった。横浜市では、この変更に応じて行った育休者への復職意思確認により、待機児童が63人に増加した。

<sup>8)</sup>世田谷区は待機児童数のカウントの際、2017年の新定義移行前から育児休業者を含めてきた。

の、再び増加して2010年に496人でピークに達した(図Ⅱ-2)。その後は着実に待機児童を減らし、2018年には56人となった。

東京都日野市は、2018年5月1日現在で18万5,071人の人口を擁する東京多摩地域の自治体であり、東京都の中でもほぼ中央に位置している。東京のベッドタウンである一方、大企業の本社や東京工場があるなど工業都市の顔も持っている。2010年代以降の人口動向をみると、総人口は一貫して増加しているが、0～5歳人口は2016年をピークに減少に転じており、今後の動向が注目される。

日野市は、2015年3月に「新!ひのっすくすくプラン～日野市子ども・子育て支援事業計画～」を策定したが、これは児童福祉法に基づく市町村整備計画、母子及び父子並びに寡婦福祉法に基づく自立促進計画、次世代法に基づく市町村行動計画を内包する。日野市の待機児童数は200人以下で増減を繰り返してきたが、2017年に252人の最高値を記録した(図Ⅱ-2)。ただしこれは待機児童の定義変更に伴うものであり、2018年には新定義の下でも待機児童を減らし、139人となった。

4自治体とも待機児童問題に直面する中で着実に保育定員数を増やしており、2008年から2018年までの10年間に、横浜市では35,582人から65,056人へと29,474人分、世田谷区では9,090人から19,168人へと10,078人分、八王子市では9,108人から11,656人へと2,548人分、日野市では2,815人から4,447人へと1,632人分増加させた。とりわけ2015年以降は、事業計画のもとで定員増加を加速させ、待機児童数も近年大きく減少してきている。継続的な待機児童解消にはいたっていないが、事業計画にもとづく保育サービス拡充は効果をあげてきているといえよう。次章から、各自治体の事業計画の運用状況をまとめ、そこから今後の課題と対応について考察する。

### Ⅲ 事業計画における「教育・保育」の量の見込み(需要)の策定

#### 1 量の見込みの算出とニーズ調査の問題点

市町村子ども・子育て支援事業計画の作業の手引きによると、量の見込み(需要)の算出に必要なデータは、住民ニーズ調査の個票データと、児童人口の各歳別推計データである。なお、ここで提示されている方法は、2005年に施行された次世代法に基づく市町村行動計画策定時と同様の作業<sup>9)</sup>であり、当時の算出方法を少々改訂したものとなっている。

おおまかな手順は以下のとおりである。まず、内閣府が提示した調査票イメージをベースにした設問構成で、就学前児童を持つ保護者等にニーズ調査を実施し、対象家庭をひとり親か否か、および夫婦の就業状況の組合せから成る8つの家庭類型に分類する。さらに、今後の母親の就業意向と利用したい保育サービスの回答データを使って、現在の家庭類型からほかの家庭類型への移行希望者を抽出・移動させ、子どもの年齢別に「潜在家庭類型」を分類する。

次に、3～5歳の子どもがいる潜在家庭類型のうち、妻が専業主婦かパートタイムである等の幼稚園希望層とみられる潜在家庭類型に対して、認定こども園及び幼稚園の利用意向率を集計する(1号認定)。同様に、1号認定の集計に用いた以外の潜在家庭類型(保育所入所要件に合うような働き方の家庭)のうち、3～5歳の子どもがいる家庭の認定こども園及び保育所の利用意向率(2号認定)、0～2歳の子どもがいる家庭の認定こども園及び保育所、地域型保育の利用意向率(3号認定)を算出する。

最後に、別途推計した年齢各歳別の「推計児童数」に潜在家庭類型の割合を掛けて潜在家庭類型別児童数を出し、これに利用意向率をかけて0歳(3号)、1・2歳(3号)、3～5歳(2号)、3～5歳(1号)の量の見込み(人数)を算出する。

<sup>9)</sup> こども未来財団(2003)「地域行動計画策定の手引き」参照、<https://www.mhlw.go.jp/topics/bukyoku/seisaku/syousika/030819/2.html#mokuji> (2018年7月30日最終確認)。

本篇のヒアリング対象となった4自治体とも、住民基本台帳からの無作為抽出・郵送法にて2013年度中に住民ニーズ調査を実施し、手引きに従い量の見込みを算出した。この際、横浜市、八王子市、日野市では0歳児の保育ニーズが実際の状況と比べてかなり高く出たため、補正せざるを得なかったという。ニーズ調査から算出された値を補正するかどうかは、地方版子ども・子育て会議等での議論を経た上で各自治体にて判断することになっている。補正の方法は、育児休業の取得を考慮したものが内閣府から出ているが<sup>10)</sup>、日野市の場合は、実績の保育所申込率を参考に補正を行ったとのことであった。八王子市の場合は、ニーズ調査からの算出値を参考にしつつ、保育所申込率

やマンション建設に伴うニーズ増などの独自の情報を加味して補正を行ったとのことであった。

住民ニーズ調査から実際の利用状況に比べてかなり高い需要量が出る傾向があることは、次世代法に基づく地域行動計画策定時の経験からわかっており、今回も当初から問題点として指摘されていた<sup>11)</sup>。その対応策として、今後の保育サービスの利用意向をたずねる設問では、これらのサービス利用に一定の利用料が発生することを明記したり、就労希望時期や形態についての設問で複数の選択肢を付してたずねたりする対応策が取られた。内閣府の提示した調査票イメージにそれらが反映されており、横浜市、八王子市、日野市でもほぼそのイメージ通りに設問を掲載したが（図Ⅲ

内閣府によるイメージ	八王子市調査票																								
<p>問16 すべての方にかがいます。現在、利用している、利用していないにかかわらず、宛名のお子さんの平日の保育・保育の事業として、「定期的に」利用したいと考える事業をお答えください。当てはまる番号すべてに○をつけてください。なお、これらの事業の利用には、一定の利用者負担が発生します。認可保育所の場合、世帯収入に応じた利用料が設定されています。（自治体における料金設定を示す）</p> <table border="0"> <tr> <td>1. 幼稚園 （通常の就園時間の利用）</td> <td>2. 幼稚園の預かり保育 （通常の就園時間を延長して預かる事業のうち定期的な利用のみ）</td> </tr> <tr> <td>3. 認可保育所 （国が定める最低基準に適合した施設で都道府県等の認可を受けた定員20人以上のもの）</td> <td>4. 認定こども園 （幼稚園と保育施設の機能を併せ持つ施設）</td> </tr> <tr> <td>5. 小規模な保育施設 （国が定める最低基準に適合した施設で市町村の認可を受けた定員概ね6～19人のもの）</td> <td>6. 家庭的保育 （保育者の家庭等で5人以下の子どもを保育する事業）</td> </tr> <tr> <td>7. 事業所内保育施設 （企業が主に従業員用に運営する施設）</td> <td>8. 自治体の認証・認定保育施設 （認可保育所ではないが、自治体が認証・認定した施設）</td> </tr> <tr> <td>9. その他の認可外の保育施設</td> <td>10. 居宅訪問型保育 （ベビーシッターのような保育者が子どもの家庭で保育する事業）</td> </tr> <tr> <td>11. ファミリー・サポート・センター （地域住民が子どもを預かる事業）</td> <td>12. その他（ ）</td> </tr> </table>	1. 幼稚園 （通常の就園時間の利用）	2. 幼稚園の預かり保育 （通常の就園時間を延長して預かる事業のうち定期的な利用のみ）	3. 認可保育所 （国が定める最低基準に適合した施設で都道府県等の認可を受けた定員20人以上のもの）	4. 認定こども園 （幼稚園と保育施設の機能を併せ持つ施設）	5. 小規模な保育施設 （国が定める最低基準に適合した施設で市町村の認可を受けた定員概ね6～19人のもの）	6. 家庭的保育 （保育者の家庭等で5人以下の子どもを保育する事業）	7. 事業所内保育施設 （企業が主に従業員用に運営する施設）	8. 自治体の認証・認定保育施設 （認可保育所ではないが、自治体が認証・認定した施設）	9. その他の認可外の保育施設	10. 居宅訪問型保育 （ベビーシッターのような保育者が子どもの家庭で保育する事業）	11. ファミリー・サポート・センター （地域住民が子どもを預かる事業）	12. その他（ ）	<p>問16 すべての方にかがいます。現在、利用している、利用していないにかかわらず、宛名のお子さんの平日の保育・保育の事業として、「定期的に」利用したいと考える事業をお答えください。当てはまる番号すべてに○をつけてください。なお、これらの事業の利用には、一定の利用者負担が発生します。保育園の場合、世帯収入に応じた利用料が設定されています。</p> <table border="0"> <tr> <td>1. 幼稚園 （保育料は、月額24,000円程度で、入園料等が必要です。世帯の収入により、補助金が交付されます。）</td> <td>2. 幼稚園の預かり保育 （各園により設定料金が異なります）</td> </tr> <tr> <td>3. 保育園 （保育料は、世帯の収入で決まります。月額制で3歳未満52,500円、3歳以上28,200円が最高額です。）</td> <td>4. 認定こども園 （保育料は、年齢・利用時間等により異なりますが、0歳児の場合月額40,000円から58,800円程度で、市から15,000円の助成があります。）</td> </tr> <tr> <td>5. 小規模な保育施設 （国が定める最低基準に適合した施設で市町村の認可を受けた定員概ね6～19人のも、国から基準額が示された後に、保育料が設定されます。現在未設定です。）</td> <td>6. 認証保育所 （保育料は、年齢・利用時間等により異なりますが、月160時間の利用で月額50,000円程度です。市から15,000円の助成があります。）</td> </tr> <tr> <td>7. 定期利用保育事業 （保育料は、利用時間・施設により異なりますが、月額15,400円から43,800円です。）</td> <td>8. 家庭福祉員（保育ママ） （保育料月額29,500円、給食代10,000円で、市から10,000円の助成があります。）</td> </tr> <tr> <td>9. 事業所内保育施設 （各施設により、設定料金が異なります。）</td> <td>10. その他の認可外の保育施設 （各施設により、設定料金が異なります。）</td> </tr> <tr> <td>11. 居宅訪問型保育 （ベビーシッターのような保育者が子どもの家庭で保育する事業。各事業者により、設定料金が異なります。）</td> <td>12. ファミリー・サポート・センター （1時間あたり700円から900円です。）</td> </tr> </table> <p style="text-align: right;">※金額は目安です。</p>	1. 幼稚園 （保育料は、月額24,000円程度で、入園料等が必要です。世帯の収入により、補助金が交付されます。）	2. 幼稚園の預かり保育 （各園により設定料金が異なります）	3. 保育園 （保育料は、世帯の収入で決まります。月額制で3歳未満52,500円、3歳以上28,200円が最高額です。）	4. 認定こども園 （保育料は、年齢・利用時間等により異なりますが、0歳児の場合月額40,000円から58,800円程度で、市から15,000円の助成があります。）	5. 小規模な保育施設 （国が定める最低基準に適合した施設で市町村の認可を受けた定員概ね6～19人のも、国から基準額が示された後に、保育料が設定されます。現在未設定です。）	6. 認証保育所 （保育料は、年齢・利用時間等により異なりますが、月160時間の利用で月額50,000円程度です。市から15,000円の助成があります。）	7. 定期利用保育事業 （保育料は、利用時間・施設により異なりますが、月額15,400円から43,800円です。）	8. 家庭福祉員（保育ママ） （保育料月額29,500円、給食代10,000円で、市から10,000円の助成があります。）	9. 事業所内保育施設 （各施設により、設定料金が異なります。）	10. その他の認可外の保育施設 （各施設により、設定料金が異なります。）	11. 居宅訪問型保育 （ベビーシッターのような保育者が子どもの家庭で保育する事業。各事業者により、設定料金が異なります。）	12. ファミリー・サポート・センター （1時間あたり700円から900円です。）
1. 幼稚園 （通常の就園時間の利用）	2. 幼稚園の預かり保育 （通常の就園時間を延長して預かる事業のうち定期的な利用のみ）																								
3. 認可保育所 （国が定める最低基準に適合した施設で都道府県等の認可を受けた定員20人以上のもの）	4. 認定こども園 （幼稚園と保育施設の機能を併せ持つ施設）																								
5. 小規模な保育施設 （国が定める最低基準に適合した施設で市町村の認可を受けた定員概ね6～19人のもの）	6. 家庭的保育 （保育者の家庭等で5人以下の子どもを保育する事業）																								
7. 事業所内保育施設 （企業が主に従業員用に運営する施設）	8. 自治体の認証・認定保育施設 （認可保育所ではないが、自治体が認証・認定した施設）																								
9. その他の認可外の保育施設	10. 居宅訪問型保育 （ベビーシッターのような保育者が子どもの家庭で保育する事業）																								
11. ファミリー・サポート・センター （地域住民が子どもを預かる事業）	12. その他（ ）																								
1. 幼稚園 （保育料は、月額24,000円程度で、入園料等が必要です。世帯の収入により、補助金が交付されます。）	2. 幼稚園の預かり保育 （各園により設定料金が異なります）																								
3. 保育園 （保育料は、世帯の収入で決まります。月額制で3歳未満52,500円、3歳以上28,200円が最高額です。）	4. 認定こども園 （保育料は、年齢・利用時間等により異なりますが、0歳児の場合月額40,000円から58,800円程度で、市から15,000円の助成があります。）																								
5. 小規模な保育施設 （国が定める最低基準に適合した施設で市町村の認可を受けた定員概ね6～19人のも、国から基準額が示された後に、保育料が設定されます。現在未設定です。）	6. 認証保育所 （保育料は、年齢・利用時間等により異なりますが、月160時間の利用で月額50,000円程度です。市から15,000円の助成があります。）																								
7. 定期利用保育事業 （保育料は、利用時間・施設により異なりますが、月額15,400円から43,800円です。）	8. 家庭福祉員（保育ママ） （保育料月額29,500円、給食代10,000円で、市から10,000円の助成があります。）																								
9. 事業所内保育施設 （各施設により、設定料金が異なります。）	10. その他の認可外の保育施設 （各施設により、設定料金が異なります。）																								
11. 居宅訪問型保育 （ベビーシッターのような保育者が子どもの家庭で保育する事業。各事業者により、設定料金が異なります。）	12. ファミリー・サポート・センター （1時間あたり700円から900円です。）																								

出所：内閣府発出の平成25年8月6日付事務連絡「子ども・子育て支援法に基づく基本指針の概ねの案について」別紙4。：八王子市「小学校就学前児童の保護者へのアンケート」。

図Ⅲ-1 住民ニーズ調査の調査票イメージにおける利用意向設問（内閣府・八王子市）

<sup>10)</sup>内閣府発出の平成26年7月10日付事務連絡「0歳児保育の「量の見込み」等について」別添資料として提示。

<sup>11)</sup>脚注4に同じ（別紙3）。

-1参照), この問題を回避できなかった。

0歳児の保育ニーズが高く出る問題への対処としては、そうした事態が起こらなかったという世田谷区のニーズ調査票が参考になる。世田谷区では、利用意向をたずねる設問について区の子ども・子育て会議からアドバイスがあり、設問の形式自体を変更した。具体的には、0~5歳の各年齢段階で利用したい保育サービスを答えてもらう形式にした(図Ⅲ-2)。内閣府の提示した形式だと、例えば0歳児をもつ保護者のうち、すぐに保育所に入れたい人も、子どもが3歳くらいになったら入れたい人も、ともに「認可保育所」に丸をつける可能性があるため、0歳での入所ニーズは実際よりも高く出がちである。しかし、世田谷区の形式であれば、0歳のうちに保育所に入れたいのか、もっと大きくなってから入れたいのかを識別でき、より正確に各年齢での利用意向をくみ取れ

る。こうした工夫により、0歳時の保育ニーズ量を比較的適正に測れたものと考えられる。

0歳の保育ニーズが高く出すぎた横浜市、八王子市、日野市の利用意向の質問形式は内閣府の調査票イメージ通りであり、横浜市、八王子市では認可保育所の利用料の上限額も明記していた(横浜市は77,500円かつ時間帯によってはさらに延長保育料がかかること、八王子市は3歳未満で52,500円、3歳以上で28,200円と記載)。保育サービスの価格弾力性が高いことは先行研究で指摘されており〔駒村(1996);前田(2002);周・大石(2003);清水谷・野口(2003)〕、保育料の水準と保育需要量の増減は密接に関連していることがわかっているが、利用料金を記載しても0歳児の保育ニーズが高めに出たことに関しては、2つの要因が考えられる。一つは、上限額だけ記載されていても、利用意向に具体的に影響する情報になら

問 11 現在、利用している、していないにかかわらず、あて名のお子さんの教育・保育事業として「定期的に」利用したいと考える事業について、お子さんの成長にあわせて年齢ごとに希望する事業を次ページの【A群：希望する教育・保育事業】から選んで枠内に番号を記入してください。(現在のお子さんの年齢以降、5歳までについてお答えください。) また、その事業を希望する上で重視する条件について、あてはまる条件を【B群：事業を希望する上で重視する条件】から3つまで選んで枠内に番号を記入してください。あわせて、1週あたりの利用希望日数、1日あたりの利用希望時間も記入してください。

0歳(n=344) 1歳(n=821) 2歳(n=1,298) 3歳(n=2,184) 4歳(n=2,817) 5歳(n=3,398)

	A群：希望する教育・保育事業 (希望事業すべて)	B群：事業を希望する上で重視する条件 (3つまで)	1週あたり希望日数	1日あたり希望時間
0歳			平均4.4日	平均8.2時間
1歳			平均4.4日	平均8.2時間
2歳			平均4.4日	平均8.2時間
3歳			平均4.9日	平均7.8時間
4歳			平均5.0日	平均7.7時間
5歳			平均5.0日	平均7.7時間

【A群：希望する教育・保育事業】

- 認可保育所 (区立、私立保育園)
  - 就労等の理由で保護者が保育できない場合に、0歳から就学前の児童を、夕方あるいは夜まで保育する施設。
- 認証保育所
  - 就労またはその他の理由で保護者が保育できない場合に、0歳から就学前の児童を、夕方あるいは夜まで保育する東京都が認証した認可外保育施設。
- 保育室
  - 就労等の理由で保護者が保育できない場合に、0歳から3歳未満の児童を、夕方あるいは夜まで小規模な環境の小集団で保育する認可外保育施設。
- 保育ママ
  - 就労等の理由で保護者が保育できない場合に、0歳から3歳未満の児童を、夕方あるいは夜まで保育ママの自宅の家庭的な環境の中で保育する。
- 家庭的保育事業
  - 私立認可保育園(実施保育所)が雇用する保育者が、実施保育所が借り上げたアパートや地域の余裕スペース等において、家庭的な雰囲気の中で保育する。
- 認定こども園【幼稚園枠・短時間利用】
  - 幼稚園と保育園の機能を併せ持つ認定こども園で、3歳から就学前の児童が幼稚園の時間帯に幼児教育を受ける枠。
- 認定こども園【保育園枠・長時間利用】
  - 幼稚園と保育園の機能を併せ持つ認定こども園で、就労等の理由で保護者が保育できない0歳から就学前の児童が、保育所の時間帯で保育・幼児教育を受ける枠。
- 区立幼稚園 (通常の就園時間)
  - 保護者の就労等の有無や形態にかかわらず、4歳から就学前の児童に対し、概ね14時ごろまで幼児教育を行う施設。
- 私立幼稚園 (通常の就園時間)
  - 保護者の就労等の有無にかかわらず、概ね3歳から就学前の児童に対し、概ね14時ごろまで幼児教育を行う施設。
- 幼稚園の預かり保育の定期的利用
  - 就労等またはその他の理由で保護者が保育できない場合に、通常の就園時間を延長して幼稚園・在園児を預かる事業の定期的利用。
- 事業所内保育施設
  - 企業等が、主に従業員用に設ける保育施設
- ベビーシッター
- その他 (具体的に：)

【B群：事業を希望する上で重視する条件】(重視する条件を3つまでお選びください)

- 教育・保育の内容や方針が希望にある
- 教員・保育者の質が高い
- 施設や設備が充実している
- 園庭がある
- 保育時間が利用希望にある
- 認可されている施設である
- 保育料が適正である
- 親の負担の程度が軽い
- 親が運営・行事などに関わる機会が多い
- 自宅からの距離が近い
- 利用する駅や職場からの距離が近い
- その他 (具体的に：)

出所：世田谷区「世田谷区子ども計画(第2期)策定に向けた各種調査結果について：世田谷区子ども・子育て支援事業計画ニーズ調査結果(就学前児童)」, <http://www.city.setagaya.lg.jp/kurashi/103/138/d00134705.html> (2018年7月30日最終確認)。

図Ⅲ-2 住民ニーズ調査の利用意向設問 (世田谷区)

なかった可能性である。つまり、利用意向については現在保育サービスを利用していない保護者も回答するため、そうした人々は、所得に応じた保育料がかかると明記されていても自らに当てはまる具体的な額がすぐにイメージできるわけではなく、価格情報は考慮せずに回答したのかもしれない。もう一つは、認可保育所のサービスが手厚いことは知られており、その利用料として記載された価格は回答者にとって「これくらいで毎日預けられるなら安い」と受け止められた可能性である。定量的な結果を示すことはできないが、おそらく後者の問題が大きいのではないか。今回ヒアリングした4自治体とも、利用者の負担額表の区分を細かくするなどの措置で保育料を補助しており、公定価格の半分程度しか保護者への利用負担を求めていなかった。これは子育て世帯の負担軽減の観点からは有益な施策だが、待機児童問題の観点からは需要超過を深刻化させるものである。住民ニーズ調査において、各サービスの利用料の提示は精度の高いデータ収集のために重要なポイントであるが、現状の価格設定では利用意向を左右する水準ではないと考えられ、むしろ年齢段階別の利用意向をたずねるといった質問形式の工夫の方がニーズの的確な把握には有効であるといえる。

一方、上述のような過大ニーズ問題とは反対に、とりわけ地域の子育て支援などで、認知度が低いために利用希望があまり出ず、量の見込みが過小になる場合があるという問題も併せて指摘されていた。これについては、横浜市の事例からヒントが得られる。横浜市では、地域子育て支援拠点に関して、アンケートからは実績の利用状況に比べてかなり高いニーズが算出されたという。市では、行っているすべての保育サービスについての一覧を別紙として配布したが、一般的に保育所などの施設型サービスに比べて認知度が低い子育て支援拠点事業が、この別紙案内のおかげで調査対象者に事業内容や場所、利用料が無料であること等が伝わり、積極的に利用希望に丸がつけられた可能性がある。

以上から、利用意向の設問で年齢ごとに回答で

きる形式にすることや、自治体の行っている子育て支援サービスについての一覧を別紙として配布するといった工夫をすることで、ニーズ調査で収集できるデータの質を高めることができると考えられる。

このように、住民ニーズ調査はなお改善の余地がある。この調査は、保育サービスに対する潜在需要を測る手段として非常に重要な役割を負っている。待機児童問題の解消がなかなか実現できないのは、潜在保育需要を測りきれていないことが大きな原因のひとつであると指摘されているように〔八代（2000）；総務省（2016）；前田（2017）；野村総合研究所（2017）；山重（2018）〕、ニーズ調査により適正なデータを取得できなければ、過大または過小なサービス供給が続く状況へとつながりかねない。事業計画をより実効性あるものとするために、調査票の内容の改善（質問形式の精査）、十分な標本数が得られる規模での調査実施を可能とする予算配分を行い、住民ニーズ調査の有効性・正確性を高めていくことが必要である。一方で、標本調査であるニーズ調査から得られるデータは必然的に標本誤差や非標本誤差を含み、その結果から算出される量の見込みの補正が必要になるケースは今後も生じるであろう。総務省（2016）でも指摘されているが、各自治体で行っているさまざまな補正の方法について、自治体間で情報共有することも有用であると考えられる。

## 2 人口推計に関する問題点

保育サービスの需要量を算出するにあたり、住民ニーズ調査の正確性と並んで重要なのが児童人口の推計データである。推計児童数は、これに潜在家庭類型割合を掛けて家庭類型別児童数を出す際に用いられる。そしてこの家庭類型別児童数に利用意向率を掛けてニーズ量を算出するため、たとえ利用意向率が適正な値であっても、推計児童数が過大／過小であれば、ニーズ量も過大／過小に出てしまう。

人口推計に関しては、次世代法に基づく地域行動計画策定時に出された手引きを参照することになっている<sup>19)</sup>。この手引きでは、推計方法として



コーホート変化率法とコーホート要因法を紹介し、推計の出発点に用いる人口データの種別(住民基本台帳人口または国勢調査人口)に推計手順の詳細を解説している(ただし、この通りに推計を行う義務はない)。

ヒアリングを行った4自治体では、すべてコーホート要因法により人口推計を行っていた。コーホート要因法は、出生、死亡、移動の3要因それぞれについて仮定値を設定し、出発点となる男女年齢別人口にそれらを適用して将来推計人口を得る方法である。横浜市では、当初、2010年国勢調査人口を基準人口とした市の公式推計結果を用いることも考えたが、2013年の時点で推計値が実績値と異なっていたため、公式推計方法や推計結果を参照しつつ、基準人口データを最新のものに置き換えて推計を行った。しかし、基本指針で規定されていた中間年における計画見直しを行う際、事業計画策定時に行った人口推計が2015年以降も実績値とずれていたため、もう一度人口推計を担当部局で別途やり直して量の見込みを算出し、事業計画を見直した。

事業計画策定時に行った人口推計がその後の実績値の推移と異なっていたために、横浜市と同様に、世田谷区、八王子市、日野市でも中間見直しで人口推計をやり直し、需要量を見直している。人口推計におけるブレのおもな原因は人口移動または出生率の仮定値のずれによるものである。事業計画の場合、最短で5年、長くても10年程度の短期人口推計であることが多く、死亡率の見直しは実績値の過去動向の外挿や現状一定といった仮定でも大きく外れることは少ない。しかし、出生率はこれまでのトレンドと異なる動き(低下傾向にあったのが上昇に転ずるなど)になる可能性が死亡率より高い。また、移動率の仮定設定は短期でも難しい。人口移動は、自治体内での地域開発計画やマンション建設、企業の転出入、そのほかさまざまな外部要因によって、これまでのトレンドと異なる特殊な動きが生じることがあるからである。事業計画では0～5歳の各歳人口が重要である

が、その規模は出生数に大きく影響される。出生数は、出生率の水準と15～49歳の女性人口の動向の両方によってその規模が決まるため、児童人口は、出生率と15～49歳女性の移動率のどちらかが仮定値と異なる動きをただけでも、すぐに効果が現れて推計値とずれてしまう。

横浜市においては、計画当初における人口推計では合計特殊出生率が2013年をピークに低下する仮定設定になっていたところ、実際には微増し、0歳児人口が推計値より上振れした。世田谷区では、出生率の見直しはそれほど外れなかったものの、社会増加による人口増加により出生数の実績値が推計値を大きく上回った。日野市では、地区開発計画と大型ショッピングモールの開店が重なり、その相乗効果で周辺地域に予想以上の転入があるなどして、児童人口の推計値と実績値が大きく乖離した。八王子市では、計画当初の推計よりも実績人口の減少幅が小さかったために、実績の児童人口数も推計値を上回る結果となった。

事業計画における量の見込みは人数ベースで算出するため、少しの人口推計値のずれでも需要人数が変化し、影響が大きい。よって、ニーズ量の正確な把握のためには、できる限り高精度の短期人口推計を行う必要がある。多くの自治体では、推計に際して出生・死亡・移動の将来仮定値を必要とするコーホート要因法を採用しているが、仮定値設定のための詳細な分析方法などは手引きに提示されておらず、各自治体の判断に委ねられている。人口移動も出生も地域特性が出やすいため、一律の方法論や分析法をあてはめるのが難しいところではあるが、人口推計の精度を高めるために、仮定値の設定に関してもっと詳細なガイドが行われることも必要ではないかと考えられる。

### 3 中間見直しに伴う量の見込みと確保方策の変更

表Ⅲ-1は、計画当初の量の見込みと、中間見直し後の同年の量の見込みを比較したものである。人口推計の改訂によって生じた需要人数の変化

<sup>12)</sup>脚注9に同じ。

表Ⅲ-1 各自治体における量の見込みの変化（計画策定時・中間見直し後）

年度	認定区分	横浜市				世田谷区			
		計画策定時		中間見直し後		計画策定時		中間見直し後	
		量の見込み	確保方策	量の見込み	確保方策	量の見込み	確保方策	量の見込み	確保方策
2017 (平成29) 年度	0歳(3号)	6,404	6,404	6,311	6,311	2,930	2,020	3,241	2,080
	1・2歳(3号)	22,465	22,465	23,196	23,196	6,537	7,372	7,014	7,706
	3-5歳(2号)	39,422	39,422	40,206	40,206	9,232	9,924	9,220	9,758
	3-5歳(1号)	50,802	55,504	52,169	56,062	12,169	13,446	12,239	13,446
2018 (平成30) 年度	0歳(3号)	6,477	6,477	6,809	6,809	2,921	2,138	3,260	2,278
	1・2歳(3号)	22,960	22,960	24,754	24,754	6,550	6,627	7,133	8,189
	3-5歳(2号)	39,701	39,701	40,654	40,654	9,251	9,848	9,443	10,097
	3-5歳(1号)	49,802	52,154	51,411	52,949	12,201	13,446	12,513	13,446
2019 (平成31) 年度	0歳(3号)	6,551	6,551	7,298	7,298	2,911	2,256	3,286	2,476
	1・2歳(3号)	23,456	23,456	26,302	26,302	6,556	7,882	7,206	8,672
	3-5歳(2号)	39,979	39,979	41,093	41,093	9,262	9,773	9,669	10,436
	3-5歳(1号)	48,797	48,797	49,834	49,834	12,147	13,446	12,810	13,446

年度	認定区分	八王子市				日野市			
		計画策定時		中間見直し後		計画策定時		中間見直し後	
		量の見込み	確保方策	量の見込み	確保方策	量の見込み	確保方策	量の見込み	確保方策
2017 (平成29) 年度	0歳(3号)	917	930	947	934				
	1・2歳(3号)	3,638	3,640	3,732	3,703				
	3-5歳(2号)	6,015	6,726	6,015	6,726				
	3-5歳(1号)	6,575	7,958	6,575	7,958				
2018 (平成30) 年度	0歳(3号)	935	945	934	943	339	331	368	356
	1・2歳(3号)	3,663	3,675	3,770	3,773	1,444	1,425	1,563	1,546
	3-5歳(2号)	6,011	6,726	6,011	6,726	2,331	2,931	2,436	2,545
	3-5歳(1号)	6,299	7,958	6,299	7,958	2,093	-	2,243	-
2019 (平成31) 年度	0歳(3号)	954	954	922	967	342	365	380	386
	1・2歳(3号)	3,663	3,693	3,783	3,830	1,459	1,586	1,554	1,678
	3-5歳(2号)	5,931	6,726	5,931	6,726	2,291	2,616	2,519	2,773
	3-5歳(1号)	6,023	7,958	6,023	7,958	2,057	-	2,274	-

注：八王子市は、0歳および1・2歳の量の見込みについてのみ見直しを行った。日野市は、2018・2019年度について見直しを行った。

資料：横浜市「子ども・子育て支援事業計画」及び市提供データ；世田谷区「世田谷区子ども計画」「世田谷区子ども・子育て支援事業計画調整計画：平成29～31年度」；八王子市「第3次八王子市子ども育成計画」「第3次八王子市子ども育成計画 平成30年度点検・評価報告書（平成29年度分）」；日野市「子ども・子育て支援事業計画」、平成30年度 第1回日野市子ども・子育て支援会議資料2「日野市子ども・子育て支援事業計画の進捗状況」及び市提供データ。

と、自治体によっては独自の補正作業を加えることにより、すべての自治体で中間見直し後は保育に関する量の見込みが増加した。独自の補正作業の例としては次のようなものがある。世田谷区では、2013年に実施したニーズ調査から把握した利用意向率と新しい児童推計人口を使って、手引きに従い量の見込みを算出した後、幼稚園の預かり保育を利用している者（2号認定だが幼稚園利用）を保育所利用枠に振り分ける等、ニーズ調査から算出される量の見込みよりも保育利用ニーズを高く見積もる補正を行った。この背景には、待機児

童が相当数発生していた現実がある。この補正作業で算出したニーズ量は保育所申込率よりも高く、まだ顕在化していない潜在需要をよりよく反映していると判断された。また、八王子市では、2013年のニーズ調査から算出された利用意向率をそのまま再度使うのではなく、中間見直し年までの実績の保育所申込率の推移を参考に、最終的な量の見込みを算出するときに使う利用意向率を補正した。

中間見直しにおける量の見込みの変更に伴い、各自治体とも確保方策（供給量の計画値）の変更

も行っている。需要量の増加に応じて確保方策も増やしており、確保方策の水準の目安となる「量の見込み」の算出がいかに重要であるかがわかる。

確保方策には各自治体の特徴もみられる。横浜市は、潜在保育需要が徐々に顕在化するととの前提を置き、1号認定以外の区分については、毎年、量の見込みと同数の確保方策を講じて待機児童をなくす努力をするという方針である。世田谷区は、0歳（3号）の需給計画値が期間を通じて供給過小である一方、1・2歳（3号）枠は大幅に供給過大となっている。これは、保育所に入るために育児休業等を希望より早く切り上げて0歳枠で入所申し込みをしている保護者が少なからずいることから、1・2歳枠を大きく増やしていくことで、前倒し行動をせずに安心して希望時期に入所申し込みができるようにするという考え方を反映している。

#### IV 教育・保育サービスの確保方策の実態と需給状況

事業計画の策定においては、住民ニーズ調査をベースにして算出された保育需要量に対して、おおむね5カ年のうちに需給が均衡するよう、計画的に確保方策（供給）を講じるよう求められる。ヒアリングを行った各自治体は、待機児童が生じるような需要超過状態にあり、これまで認可保育所の整備による定員増を中心に確保方策を講じてきた。

横浜市では、2015～17年度の3年間に認可保育所の新規定員を5,668人増やし、幼稚園の認定こども園移行で800人、横浜保育室の認可移行支援で861人、地域型保育事業で1,323人の定員も新たに確保した。さらに、横浜市では幼稚園の預かり保育にも注力しており、3年間で457人の枠を拡充した。これらの実現には、国家戦略特区制度を活用した公園内の保育所開所、公有地を活用した保育所開所、重点整備地域への補助金拡充、開所後

2年以内の新設保育園における空きスペースの活用、川崎市との保育所共同整備など、あらゆる手を使っている。

世田谷区では、認可保育園に加えて、地域型保育事業、東京都認証保育所、保育ママ、保育室を活用して保育定員の拡大に取り組み、2015年～2018年の3年間で14,651人から19,168人へと4,517人分の定員を増加させた。2015年からの4年間で認可保育所は80園増やしている。国家戦略特区制度を活用した公園内の保育所整備、国有地・公有地での保育所開所、送迎保育事業<sup>13)</sup>の実施、既存保育園での定員弾力化や分園設置など多様な方法で定員増に努めてきた。

八王子市では、認可保育所の整備を中心に定員増に取り組んできた。遊休市有地の活用を含めた保育所の新規開所のほか、既存園の分園設置や増改築に伴う定員の見直し、定員弾力化、幼稚園空き教室を活用しての小規模保育所新設等の方法も活用して定員増を行ってきた。

日野市では、マンション建設や地区開発事業による予想を超えた人口流入に対応して、認可保育所の整備を中心に進めてきた。これまで市内社会福祉法人による民間保育園の新規開設で対応していたが、保育需要が激増する中で、2017年度には市外の法人による新規園開設が決まるなど、保育事業者の多様化も進みつつある。大学移転跡地の活用等を含めた私立保育園の新規開設、公立保育園の民営化に伴う定員変更、既存園の定員変更や分園設置などにより定員増を行ってきた。

表IV-1は、各自治体における事業計画上の確保方策値と現実の確保実績、利用希望数（需要実績）、確保実績と利用希望数の差（需給差）、年齢区分別に見た待機児童数を示している。確保方策の計画値と実績値を比較すると、3～5歳（2号）区分では計画値以上の定員確保が実現している場合が多い。3～5歳枠については、0～2歳枠に比べて、保育士一人当たりの受け持ち可能人数が多く、児童一人当たり必要面積が小さいため、同じ保育士数・面積でも0～2歳より定員を増やしやす

<sup>13)</sup>待機児童の多い低年齢児を駅周辺にある建物を利用して保育し、高年齢児になった際に、園庭を含めた保育環境に恵まれている認可保育所に送迎する事業。

表IV-1 各自治体の事業計画における需給状況

八王子市

年度	認定区分	①量の見込み	②確保計画	③確保実績	④利用希望数	③-④需給差	待機児童数
2015 (平成27) 年度	0歳(3号)	885	909	915	814	101	12
	1・2歳(3号)	3,612	3,497	3,498	3,629	▲131	117
	3-5歳(2号)	6,022	6,665	6,664	6,640	24	15
	3-5歳(1号)	7,127	7,958	7,946	6,557	1,389	-
2016 (平成28) 年度	0歳(3号)	900	921	924	964	▲40	39
	1・2歳(3号)	3,625	3,610	3,605	3,696	▲91	90
	3-5歳(2号)	6,018	6,737	6,793	6,662	131	10
	3-5歳(1号)	6,851	7,958	7,781	6,235	1,546	-
2017 (平成29) 年度	0歳(3号)	947	934	932	877	55	6
	1・2歳(3号)	3,732	3,703	3,710	3,812	▲102	100
	3-5歳(2号)	6,015	6,726	6,832	6,677	155	1
	3-5歳(1号)	6,575	7,958	7,797	5,872	1,925	-
2018 (平成30) 年度	0歳(3号)	934	943	955	841	114	2
	1・2歳(3号)	3,770	3,773	3,832	3,843	▲11	53
	3-5歳(2号)	6,011	6,726	6,880	6,620	260	1
	3-5歳(1号)	6,299	7,958	7,822	5,678	2,144	-

日野市

年度	認定区分	①量の見込み	②確保計画	③確保実績	④利用希望数	③-④需給差	待機児童数
2015 (平成27) 年度	0歳(3号)	330	308	309	340	▲31	31
	1・2歳(3号)	1,400	1,294	1,292	1,401	▲109	109
	3-5歳(2号)	2,429	2,114	2,148	2,172	▲24	24
	3-5歳(1号)	2,181	-	-	-	-	-
2016 (平成28) 年度	0歳(3号)	335	313	332	369	▲37	37
	1・2歳(3号)	1,407	1,328	1,328	1,462	▲134	134
	3-5歳(2号)	2,418	2,194	2,157	2,169	▲12	12
	3-5歳(1号)	2,171	-	-	-	-	-
2017 (平成29) 年度	0歳(3号)	337	323	335	394	▲59	59
	1・2歳(3号)	1,424	1,365	1,386	1,574	▲188	188
	3-5歳(2号)	2,350	2,309	2,165	2,170	▲5	5
	3-5歳(1号)	2,110	-	-	-	-	-
2018 (平成30) 年度	0歳(3号)	368	356	339	370	▲31	31
	1・2歳(3号)	1,563	1,546	1,509	1,613	▲104	104
	3-5歳(2号)	2,436	2,545	2,277	2,281	▲4	4
	3-5歳(1号)	2,243	-	-	-	-	-

## 横浜市

年度	認定区分	①量の見込み	②確保計画	③確保実績	④利用希望数	③-④需給差	待機児童数
2015 (平成27) 年度	0歳 (3号)	6,029	6,029	5,698	4,858	840	3
	1・2歳 (3号)	21,058	21,058	21,301	21,618	▲317	5
	3-5歳 (2号)	37,019	37,019	36,784	31,050	5,734	0
	3-5歳 (1号)	52,813	62,206	58,279	-	-	-
2016 (平成28) 年度	0歳 (3号)	6,330	6,330	6,052	5,399	653	2
	1・2歳 (3号)	21,969	21,969	22,246	23,594	▲1,348	3
	3-5歳 (2号)	39,144	39,144	38,397	32,880	5,517	2
	3-5歳 (1号)	51,813	58,860	57,336	-	-	-
2017 (平成29) 年度	0歳 (3号)	6,311	6,311	6,310	5,926	384	0
	1・2歳 (3号)	23,196	23,196	23,230	21,587	1,643	2
	3-5歳 (2号)	40,206	40,206	40,593	34,031	6,562	0
	3-5歳 (1号)	52,169	56,062	55,433	-	-	-
2018 (平成30) 年度	0歳 (3号)	6,809	6,809	/	5,940	/	18
	1・2歳 (3号)	24,754	24,754	/	26,025	/	41
	3-5歳 (2号)	40,654	40,654	/	35,738	/	4
	3-5歳 (1号)	51,411	52,949	/	/	/	-

## 世田谷区

年度	認定区分	①量の見込み	②確保計画	③確保実績	④認定者数	③-④需給差	待機児童数
2015 (平成27) 年度	0歳 (3号)	3,212	1,503	1,503	} 7,152	466	434
	1・2歳 (3号)	6,773	6,115	6,115			693
	3-5歳 (2号)	9,116	8,316	8,316	6,991	1325	55
	3-5歳 (1号)	12,049	13,195	13,195	1,571	11624	-
2016 (平成28) 年度	0歳 (3号)	3,196	1,782	1,698	} 8,852	▲425	460
	1・2歳 (3号)	6,868	6,954	6,729			734
	3-5歳 (2号)	9,136	9,284	9,466	8,082	1384	4
	3-5歳 (1号)	12,151	13,247	13,240	1,530	11710	-
2017 (平成29) 年度	0歳 (3号)	3,241	2,080	1,836	} 9,451	▲399	299
	1・2歳 (3号)	7,014	7,706	7,216			562
	3-5歳 (2号)	9,220	9,758	10,116	9,341	775	0
	3-5歳 (1号)	12,239	13,446	13,172	1,446	11726	-
2018 (平成30) 年度	0歳 (3号)	3,260	2,278	/	} 9,511	/	114
	1・2歳 (3号)	7,133	8,189	/			372
	3-5歳 (2号)	9,443	10,097	/	10,600	0	
	3-5歳 (1号)	12,513	13,446	/	1,424	-	

注：確保実績は、日野市は利用者数を示しており、そのほかの自治体は保育定員数である。量の見込みと確保計画値は、2017年（日野市は2018年）以降は中間見直し後の数値である。横浜市・世田谷区は2017年度の確保実績が入手可能な最新データ。

資料：表Ⅲ-1に同じ。

い。また、小規模保育事業の連携先確保が難しい中、3歳以降の受け皿を考慮して0～2歳の定員を増やすために認可保育所を設立すると、すでに足りている3～5歳の2号枠も自動的に定員積み上げになるという事情もある。

全体として、計画以上の確保実績が出てくる理由としては、事業者との交渉過程で0歳と1歳の定員バランスの変更や、園の改築、分園設立などで当初見込み以上に定員を増やせるとわかった場合、自治体の財政が許す範囲で各年度に計画を変更して定員を増やす努力をしたからである。一方で、実績値が計画値を下回る場合は、予定していた募集地区で事業者の入札が不調に終わる、保育園建設反対運動により新規開園が頓挫する等の事情による。特に首都圏では、超過需要に対応して各自治体において急ピッチで保育供給拡大を行っているところであるが、そうした中で保育事業者の取り合いが起きている。売り手市場の中で、保育所開設・運営に関して補助金等の支援が手厚い自治体に事業者が流れてしまう状況があるという。

次に、利用希望数と確保実績値で実際の需給状況を見る。横浜市以外は、計画期間を通じて徐々に需給を均衡させる計画になっている。

八王子市の利用希望数と確保実績の差をみると、1・2歳（3号）区分以外はおおむね供給超過となっている。数字上でみると待機児童はもっと減ってよいはずであるが、現実には供給超過の認定区分でも待機児童が発生している。これは、保育需要の地域偏在に由来するピンポイントでの需要超過が原因である。一方、1・2歳（3号）区分は供給過小の状態が続いているが、その差はわずかであり、今後はこの層の確保方策をさらに進め、地域ごとのニーズ偏在にどう対処するかが課題となっている。

日野市では、2号、3号区分すべてで継続的に利

用希望数が確保実績を上回っており、待機児童が発生している<sup>14)</sup>。0～2歳の利用希望者数は、量の見込みや確保方策の計画値も上回っている。日野市の場合、人口の社会増加が推計値を大きく超えたことから、計画上の量の見込みが過小推計になったものと考えられる。計画を見直した2018年度は需給差が大きく縮小している。また、年齢区分では八王子市と同様、1・2歳枠で需給差が大きい。

1・2歳（3号）層については、潜在需要自体が大きく変化している可能性も考えられる。つまり、育児休業制度の浸透と2歳まで延長可となった制度改正<sup>15)</sup>の影響や、女性全体として仕事への復帰時期の希望が早まっていることなどから、子どもが1～2歳の時点で保育所入所申し込みをする保護者が計画期間を通じて増える傾向にあるのかもしれない。要するに、1・2歳枠の利用意向率自体が変化しているのかもしれないということである。

横浜市は、需給差が2017年度にすべての区分で大幅なプラスとなっており、4自治体の中で最も待機児童が少ないことから、全体としての保育サービスの需給はほぼ均衡状態を示している。ただ、横浜市の場合、認可保育所に入れなかった「保留児童数」が2016年以降毎年3,000人を超えている。2017年をピークとして2018年は減少傾向を示したが、保留児童の内訳では横浜保育室等入所者と特定保育所等申込者が多い。横浜市では、全体量としての需給均衡だけでなく、認可施設への入所者数を増やしたり、地区ごとのきめ細かな供給計画を進めたりするなど、保留児童数の低減という需給マッチングの質の向上が今後の課題になると考えられる。

世田谷区は、認定区分ごとの新規利用希望者数は集計しているが、継続利用者を含めた全体の利用希望数を数値化しておらず、他自治体と同じ観点で需給状況を見ることはできない。表IV-1で

<sup>14)</sup>日野市では、事業計画スタート時ですでに1号認定の量の見込みを超える定員数があったため、1号枠の確保方策は講じていない。

<sup>15)</sup>2017年3月に成立した改正育児・介護休業法では、子が1歳6カ月に達した時点で、保育所には入れない等の場合に育児休業期間を「最長2歳まで」延長を可能とした（同年10月1日施行）。これに合わせ、雇用保険法等の一部を改正する法律も施行され、育児休業給付の支給期間も上記のやむを得ない場合には延長されることになった。

は、利用希望数に近いものとして認定者数を掲載している。認定者数とは、保育所申込者（利用希望者）のうち保育の必要性が認定された人数であり、認定されても入所できなかった者を含むため、利用希望数と類似の指標として参考までに掲載した。よって、需給差について自治体と同じ観点での分析は難しいが、1・2歳（3号）の部分で最も待機児童が多いことから、この層の十分な保育供給が難しいことを示している。

横浜市の事例で需給マッチングの質向上についてふれたが、この点に関連するものとして、ヒアリングからは利用者支援事業の重要性がポイントとして挙がっていた。利用者支援事業とは、新制度における地域子ども・子育て支援事業のひとつとして法定されたもので、事業計画と車の両輪となる重要な事業であると位置づけられている。この事業の目的は、子育て家庭や妊産婦が新制度に含まれる子育て支援サービスやそのほかの保健・医療・福祉等のサービスに適切にアクセスできるよう、身近な場所での相談・助言・関係機関への連絡調整等を行えるようにすることで、基本型、特定型、母子保健型の3種類がある。このうち、特定型が主に市区町村の窓口で保育利用に関する相談に応じるもの（いわゆる「保育コンシェルジュ」）である。八王子市では、新制度開始後にこの保育コンシェルジュを導入したが、保育所入所選考のあとにコンシェルジュが不承諾となった家庭に連絡を取って相談を行っており、毎年一定数の児童が追加で保育所に入れているという。そのため、待機児童を減らす有力な方策のひとつとして重視しているとのことであった。横浜市、世田谷区でもすでに保育コンシェルジュは導入・活用している。とりわけ、横浜市は全国に先駆けて平成22年度から保育コンシェルジュを導入しており、現在は市内18区に合計38名の専従員を置いている。日野市は、2018年度から専任の保育コンシェルジュを3名配置し、これまでも行ってきた窓口相談を強化する方針とのことであった。

また、保育士不足の問題については、今回ヒアリングを行った自治体でもさまざまな対策を行っていた。横浜市では、保育士が確保できないため

に定員割れしている保育施設が出てきており、厳しいと感じているという。市の待機児童対策の柱にも保育士確保が挙げられており、具体的施策として、就職支援講座・就職面接会の開催、処遇改善、宿舍借り上げ等を行っている。世田谷区では、区立保育園は公務員保育士であるため人材確保には困っていないが、民間保育園では人材獲得競争が激しく、区で支援を行っている。具体的施策としては、保育士の住宅確保支援（家賃補助）、保育人材情報ポータルサイトの運営、就職相談会の実施、人材確保に関するアドバイザー派遣（事業者向け）がある。八王子市や日野市では、保育士が確保できないために定員割れする事態はまだ生じていないが、人材確保の厳しさを感じ始めているという。八王子市、日野市を含む多摩地区の自治体は、共同での保育士就職相談会も開催している。

保育士不足の問題は、政府レベルでも重要課題として挙がっており、対策のひとつとして処遇改善がクローズアップされている。例えば世田谷区では、国、都、区と3つの支援が受けられる状況である。しかし、この制度を利用するにあたっては事業者側の事務負担が重く、それが面倒で制度を利用しない事業者もいるという。保育士の処遇改善については、こうした制度上の副作用により阻害されることがないように、申請経路や申請書様式を一本化するなど、統一的な対応が必要だと考えらえる。

## V 各自治体における保育サービス整備の今後の方針

各自治体の事業計画の進捗を見ると、3～5歳の2号認定分については需給が均衡したか、近々超過需要を解消できる見込みが出てきている。問題は、0～2歳、とりわけ1・2歳の3号認定分の保育需要に見合った供給をどう実現していくかということへ焦点化してきている。

横浜市では、今後は区域ごとのきめ細かい需給マッチングを進めて対応をしていく予定である。既存の幼稚園、保育園の保育資源を活用しつつ、

認可保育所を含め、多様な保育サービスの整備を行っていく。0～2歳児については、小規模保育事業で定員を増やしたいところであるが、連携先の確保が難しいことがネックになっている。

世田谷区は、これまで主に認可保育所主体に増やす方針で対応してきた。現在、待機児童は3～5歳では解消し、2歳も近々解消される見込みなので、残るは0・1歳の待機児童問題になってきている。新規園開設も目配りしつつ、既存の保育園の活用を考えている。既存園の定員弾力化はすでに最大限行っているため、今後は、0～2歳児のみを保育する認可本園を作り、0～2歳児と3～5歳児のみの本園を2つ運営する方式の導入も検討している。これは、本園を運営する方が、分園よりも財政基盤がしっかりするためである。0～2歳の受け入れ先として、小規模保育事業を作るという手もあるが、こちらは補助が少ないこと、連携先を必ず確保するのが困難なこと、事業者に対する区の認可審査に事業実績を持っていることが条件になっており新規参入がしにくいこと等の事情から簡単には増やせない状況である。

八王子市では、0・1歳人口はすでに継続的な減少傾向に入っている可能性があるとも見ており、今後は認可保育所の積極的増設ではなく、既存施設の定員見直しや小規模保育事業の整備を進めていく方針である。駅前など保育ニーズが高い特定の地域については、小規模保育事業と3歳以降の保育所・幼稚園・認定子ども園との連携という組み合わせで対応していく。また、既存園の定員増加にも引き続き取り組む。例えば、施設建替え時に定員を見直してもらう方法（0歳から上の年齢に向かって定員が増えていく逆ピラミッド構造ではなく、0歳から5歳まで定員が同じ寸胴型の定員構造にすることで、上の年齢に係る保育士を0歳、1歳など手厚い配置が必要なクラスに回して受け入れ人数を増やす）や、定員弾力化などを行っていく。

日野市では、マンション建設の予定等から、平成32年度まで人口の大規模な流入が続くとみてお

り、これに対応して2019年度まで認可保育所を新規に開設し、定員を大幅に増やしていく方針である。その後は、ニーズの高い0～2歳児への対応として、小規模保育事業や家庭的保育事業を増やし、3～5歳は既存園に吸収していく形になると考えている。小規模保育事業は、私立幼稚園が経営して、連携先は幼稚園本園とする形も実施されている。事業計画上は2019年には待機児童を解消できる見込みだが、0～2歳枠については予断を許さない。こちらは、待機が出るようなら東京都の緊急1歳児受入事業<sup>16)</sup>を使っていくことを検討している。

## VI まとめと考察

本稿では、神奈川県横浜市、東京都世田谷区、東京都八王子市、東京都日野市の子ども・子育て支援事業計画担当職員へのヒアリング結果から、子ども・子育て支援新制度の運用状況について論じてきた。新制度が擁するさまざまな制度の中で、子ども・子育て支援事業計画にある教育・保育事業（保育所、幼稚園、認定こども園など）の整備状況について取り上げた。

事業計画の肝となる保育需要量（量の見込み）の算出に使われる住民ニーズ調査については、質問形式や、子育て支援サービスの内容や利用料の提示の仕方など、改善を検討すべき点が見つかり見出された。ニーズ調査については各自治体ではさまざまな工夫を重ねて行っており、こうした情報はうまく共有されるべきである。また、量の見込みを算出する際に必要となる児童推計人口を得るための人口推計も改善の余地がある。児童人口の推計結果を大きく左右する出生と移動の仮定値設定に関しては、現状の手引きよりも詳細な人口動態の分析方法や見直し方法を説明するなど、推計作業に対するもう一段の支援があるとよいと考えられる。

確保方策に関しては、0～2歳の3号認定枠の定員確保問題に焦点が集まりつつあった。このた

<sup>16)</sup>東京都の「緊急1歳児受入事業」は、開設後3年以内の新規認可保育所を対象にしており、余裕のあるスペースなどを活用して1歳児を受け入れる場合に運営費や備品購入に必要な経費を補助する事業。



め、各自治体とも、今後はこれまでのように認可保育所の新設を中心とする対策ではなく、既存園の定員変更や分園設置等の方法を活用していく方針であった。0～2歳を受け入れる小規模保育事業については、自治体の認可ですばやく特定の地域で展開できるために待機児童の解消という意味でも有用な制度であるとの評価であったが、3歳以降の受け入れ先（連携先）を確保することが難しく、これがネックになって整備を進めにくいことがわかった。事業計画第一期のうちは連携先の確保義務化の移行期間であったが、現行の規定では第2期でそれも終わるため、保育事業者に対する自治体の支援が一層重要となる<sup>17)</sup>。

また、利用者支援事業は、需給マッチングの質を高める方策として有望であるが、いまだその実施率は全国値で50%に届かず、地域差も大きい<sup>18)</sup>。この事業のより一層の普及が望まれる。

今回のヒアリングでは、対象自治体がすべて首都圏にあることから、幼稚園から認定こども園への移行はほとんど進んでいなかった。まだ子ども数が多い首都圏の幼稚園では、現状のままでもやっていけるところが多く、自治体で移行を勧めてもほとんど反応がないとのことである。若干の園では関心を寄せているが、認定こども園になることで事務負担が増大すること、子どもの受け入れについて応諾義務が入ること、長期休業がなくなることの3点により移行を躊躇しているケースがあるという。

また、幼稚園から認定こども園への移行は、その施設がある地域の保育需給状況にもよるが、2号・3号認定の定員が増えるため多くの場合は歓迎される。一方、待機児童が出ている中では、保育所の認定こども園への移行は積極的には推奨されていなかった。1号認定が入る分、2号・3号の受

け入れ枠が狭まるからである。保育所側からの移行ニーズもほとんどないのが現状であったが、少しずつ関心を示す保育所も出てきているとのことである。

現状は待機児童解消を目指して保育サービスを拡大させていても、児童人口が減少し、女性の就業率が最大限まで上がりきった後は必然的に保育ニーズは頭打ちとなる。待機児童を解消できた供給量が需給が均衡しても、やがて供給過剰状態となることは容易に想像がつく。都市部の自治体においても、子どもの人口は0歳から順に減少トレンドへ転じつつあり、いずれは保育サービスの縮小について考えなくてはならない。今回のヒアリングでは、保育ニーズがピークを迎えたあとについて、まずは公立保育園を整理するが、それでも需要の低下を吸収しきれなくなったときには、認定こども園への移行が進むのではないかという声がかかれた。各自治体において、認定こども園の位置づけや移行に対する方針の明確化に関しては、第2期以降の課題となるだろう。

最後に、幼児教育無償化が2019年10月より開始されることが決定したが、これにより自治体の事務負担がさらに増すのではないかという不安の声が聞かれた。2018年度中に各自治体で第2期計画に向けたニーズ調査が行われ、2019年度には具体的な事業計画の策定に向けたプロセスが動き出す。無償化の影響が保育ニーズにどのように出てくるのかも含め、第2期の事業計画の策定には新たな課題が突きつけられそうである。

\*本研究は、厚生労働行政推進調査事業費補助金（政策科学総合研究事業（政策科学推進研究事業））「国際的・地域的視野から見た少子化・高齢化の新潮流に対応した人口分析・将来推計とその

<sup>17)</sup>小規模保育事業所の連携施設確保に関しては、国の子ども・子育て会議（第35回以降）にて新制度施行後5年の見直し検討事項として挙がっているため、移行期間の延長を含めて何らかの措置が今後新たに決まる可能性がある。

<sup>18)</sup>利用者支援事業の実施状況（平成29年度交付決定ベース）をみると、全国1,741自治体中、利用者支援事業（類型は問わない）を行っている自治体は775で実施率は44.5%である（厚生労働省ホームページ「利用者支援事業について：平成29年度実施状況」、[https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/29riyousyasien\\_2.pdf](https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/29riyousyasien_2.pdf)（2018年7月30日最終確認）より算出）。うち、東京都は75.8%、神奈川県は81.8%と比較的高い実施率を示している。

応用に関する研究（研究代表者石井太，課題番号（H29-政策-指定-003）」による助成を受けた。

#### 参考文献

井上従子（2016）「子ども・子育て支援新制度をめぐる課題と展望：主に保育供給体制とその法的課題に関する考察」『横浜法学』第25巻2号，pp.34-79。  
駒村康平（1996）「保育需要の経済分析」『季刊社会保障研究』第32巻第2号，pp.210-223。  
清水谷論・野口晴子（2003）「保育サービス需要の価格弾力性と潜在需要推計：仮想市場法（CVM）によるアプローチ」ESRI Discussion Paper Series No.83（[http://www.esri.go.jp/jp/archive/e\\_dis/e\\_dis083/e\\_dis083a.pdf](http://www.esri.go.jp/jp/archive/e_dis/e_dis083/e_dis083a.pdf)）。  
周燕飛・大石亜希子（2003）「保育サービスの潜在需要と均衡価格」『季刊家計経済研究』No.60，pp.57-68。  
総務省（2016）『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』（[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000452627.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000452627.pdf)）。

野村総合研究所（2017）「政府の女性就業率目標を達成するためにはどの程度の保育の受け皿が必要か：2020年までに新たに整備が必要な保育の受け皿は88.6万人分～すぐにでも利用したいのに利用できていない児童は31.3万人～」第253回NRIメディアフォーラム報告資料（<https://www.nri.com/jp/event/mediaforum/2017/pdf/forum253.pdf>）。  
前田正子（2002）「『全国子育てマップ』に見る保育の現状分析」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援』東京大学出版会，pp.193-214。  
———（2017）「保育問題解決に向けての複合的な政策アプローチの必要性」『医療と社会』Vol.27，No.1，pp.77-88。  
八代尚宏（2000）「福祉の規制改革」八代尚宏編『社会的規制の経済分析』日本経済新聞社，pp.133-167。  
山重慎二（2018）「新制度の課題と改善策—保育サービス需給と財源の問題を中心に—」『社会保障研究』第3巻第2号，pp.174-189。

（もりいずみ・りえ）

## **Verification Concerning the Formulation and Implementation of a Municipal Support Project Plan for Children and Child Rearing: Consideration Based on Interviews with Local Governments**

Rie MORIIZUMI\*

### Abstract

This paper aims to discuss the actual situation of the implementation of the new support system for children and childcare. For that reason, I conducted interviews with four municipalities in the metropolitan area. I also examined the results of the formulation and intermediate review of “education and day-care services” in the municipal support project plan for children and child rearing, its future directions, and tasks. The support project plan includes a system to grasp childcare needs including latent demand by way of a residents’ needs survey and to take measures to secure nursery services accordingly. As a result of the interviews, I found that there is a problem with the needs survey to measure latent demand and the projections of child population used for calculating demand. With regard to securing childcare capacity, the supply and demand of the 3 to 5 age group is balancing, and it turns out that the problem is focused on how to provide childcare supply for the 0 to 2 age group, especially children aged 1 or 2. Each municipality has already started to formulate a second-phase support project plan and is facing new issues including the impact of the free early childhood education policy.

Keywords : New Support System for Children and Childcare, Municipal Support Project Plan for Children and Child Rearing, Childcare Demand, Childcare Service Supply, Wait-Listed Children

---

\* Senior Researcher, National Institute of Population and Social Security Research