

待機児童解消、子どもの貧困対策等の子ども・子育て支援施策について

1 検査の背景

本院は、内閣府、文部科学省及び厚生労働省(以下「3府省」)を対象に、①子ども・子育て支援施策の実施状況及び予算の執行状況、②子ども・子育て支援施策に係る主要施策による効果の発現状況を検査し、その結果を報告することを求める要請を受けた。

2 検査の着眼点

本院は、次の点に着眼して検査した。

(1) 子ども・子育て支援施策の予算の執行状況及び同施策の実施状況

①待機児童解消、子どもの貧困対策等の子ども・子育て支援施策に係る予算の執行状況はどのようになっているか、多額の不用額が生じているなどの事態はないか、②3府省等が実施している子ども・子育て支援施策は適切かつ効率的に実施されているか、③各都道府県及び市町村(特別区を含む。以下同じ。)における子どもの貧困対策についての計画(以下「貧困対策計画」)の策定及び指標の設定の状況はどのようになっているか、支援を必要とする者(以下「支援対象者」)の把握等が的確に行われているか、④子ども・子育て支援施策の実施に当たり、3府省間の連携状況等はどのようになっているか。

(2) 子ども・子育て支援施策に係る主要施策による効果の発現状況

①待機児童の解消に係る施策(以下「待機児童解消施策」)は、各施策に係る需要や実績等を的確に把握した上で適時適切に実施され、利用定員の拡大等が図られるなどして、待機児童解消等に十分な効果を上げているか、②放課後児童健全育成事業について、放課後児童クラブの整備、運営等が適切に行われているか、また、地域子育て支援拠点事業について、子育て親子の交流の促進等を図るための取組等が推進されているか、③子どもの貧困対策に係る施策について、効果的に実施され、その効果の把握等が十分に行われているか。

3 検査の結果

(1) 子ども・子育て支援施策の予算の執行状況及び同施策の実施状況

ア 子ども・子育て支援施策の予算の執行状況

年金特別会計子ども・子育て支援勘定の(目)仕事・子育て両立支援事業費補助金のうち、企業主導型保育事業費補助金に係る交付額をみると、28年度については交付決定額793億円の全額が内閣府から公益財団法人児童育成協会(以下「協会」)に交付されたものの、協会による執行額が193億円(同補助金交付額の24.4%)、29年度については交付決定額1309億円の全額が協会に交付されたものの、協会による執行額が807億円(同61.6%)となっていた。その結果、同府による協会への同補助金交付額と執行額との間に、28年度分599億円、29年度分501億円と多額の差額が生じ、それぞれ翌年度にその差額の全額が国庫に返納され、歳入として収納されていた。また、この(目)を含む年金特別会計子ども・子育て支援勘定における積立金への積立て及び歳入への繰入れの状況をみたところ、28年度229億円、29年度180億円、30年度865億円が同勘定の積立金として積み立てられていた。一方、同勘定の歳入に繰り入れられていたのは28年度3億円、29年度3億円、30年度137億円となっており、30年度末の積立金残高は1315億円となっている。そして、令和元年度末については、上記のとおり企業主導型保育事業費補助金の平成29年度分の同勘定への返納金が501億円に上っており、968億円が同勘定の積立金として積み立てられて積立金残高が更に増加することが見込まれる状況となっている。

イ 子ども・子育て支援施策の実施状況

(ア) 保育士等確保施策の実施状況

保育士等の賃金改善を図るための処遇改善等加算には、職員の平均経験年数や賃金改善・キャリアアップの取組に応じた人件費の加算(以下「加算Ⅰ」)と技能・経験を積んだ職員に係る追加的な人件費の加算(以下「加算Ⅱ」)があり、両加算に係る加算額はそれぞれ職員の賃金

改善に充てることとなっている。そして、加算Ⅰの賃金改善要件分(以下「加算Ⅰ(賃金改善要件分)」)は、賃金改善を実施する計画を策定しているなどの保育所等が対象となっており、加算額から賃金改善に要した費用の総額(以下「賃金改善総額」)を控除した残余の額(以下「残額」)が生じた場合は、翌年度において、その全額を職員の賃金改善に充てることとなっている。また、加算Ⅱは、副主任保育士等の役職を設けることにより、キャリアパスの仕組みを構築し、保育士等の処遇改善に取り組む保育所等が対象となっており、残額が生じた場合は、翌年度において、その全額を当年度の加算対象職員の賃金改善に充てることとなっている。

処遇改善等加算による職員の賃金改善の実施状況について、検査を行った166市区町村の保育所等6,089施設のうち、加算Ⅰ(賃金改善要件分)及び加算Ⅱの加算額の全部又は一部が、職員の賃金改善に充てられずに残額が生じていたり、職員の賃金改善に充てられていたか市町村において確認できていなかったりしていたものが、加算Ⅰ(賃金改善要件分)については28年度562施設(加算Ⅰ(賃金改善要件分)の支給を受けている5,334施設に対する割合10.5%)の計4億3699万円、29年度761施設(加算Ⅰ(賃金改善要件分)の支給を受けている5,854施設に対する割合12.9%)の計9億6186万円、加算Ⅱについては29年度1,730施設(加算Ⅱの支給を受けている4,804施設に対する割合36.0%)の計4億5146万円となっていた。しかし、加算Ⅰ(賃金改善要件分)に残額が生ずるなどしていたもののうち、28年度133施設(残額が生ずるなどしていた562施設に対する割合23.6%)の計1億5472万円(国庫負担金相当額計7736万円)、29年度275施設(残額が生ずるなどしていた761施設に対する割合36.1%)の計4億4675万円(同計2億2337万円)、加算Ⅱに残額が生ずるなどしていたもののうち29年度303施設(残額が生ずるなどしていた1,730施設に対する割合17.5%)の計1億1803万円(同計5901万円)が、翌年度においても職員の賃金改善に充てられていなかったなどの状況となっていた。

また、加算Ⅰ(賃金改善要件分)の算定状況について、28年度296施設、29年度299施設を抽出して検査したところ、賃金改善総額が適切に算定されておらず、調書等により試算した賃金改善総額が、賃金改善実績報告書に記載されていた賃金改善総額を下回り、加算Ⅰ(賃金改善要件分)に係る加算額未滿となっていた。そして、残額が生じたり増加したりしたものが28年度61施設(抽出して検査した296施設に対する割合20.6%)の計8428万円(同計4214万円)、29年度62施設(抽出して検査した299施設に対する割合20.7%)の計1億1248万円(同計5624万円)となっていた。

(イ) 企業主導型保育事業の実施状況等

企業主導型保育事業については、昨今、一部の厚生年金保険法に規定する事業主等(以下「一般事業主」)等が設置する保育施設(以下「企業主導型保育施設」)において、協会が企業主導型保育施設の整備に要する費用(以下「整備費」)の助成を行うために交付する助成金(整備費助成金。整備費助成金等の交付を受けて企業主導型保育施設の整備及び保育を実施する一般事業主等を「事業実施者」)の不適正な受給等が相次いで発覚しており、また、開設後短期間で廃止又は休止となったり、企業主導型保育施設を利用する児童の数が利用定員を大幅に下回ったりするなどの事態が発生している。協会が令和元年8月までに行った整備費の助成決定の取消しの状況を確認したところ、9事業実施者の13施設について助成決定の取消しを行っていたり、平成29年度に助成決定を受けたものの30年度中に企業主導型保育施設の整備又は運営を取りやめていたのは112事業実施者等の117施設となっていたりしていた。

(ウ) 子どもの貧困対策に係る施策の実施状況

a 指標の設定状況とその把握

25都道府県のうち、子供の貧困対策に関する大綱を基にした指標を設定している22道府県について、貧困対策に係る施策の進捗状況を把握するための指標に係る直近の現状を示す数値等(以下「現状値」)の把握の状況等を確認したところ、生活保護世帯に係る指標については、毎年度、指標を設定した時点の状況を示す数値等(以下「当初値」)と比較するなど

して、施策の実施状況等を検証・評価していた。一方、「全国ひとり親世帯等調査」等のように数年に1回実施される調査結果に基づき現状値を把握することとしている指標については、毎年度当初値と比較することは困難な状況となっていた。

また、97市区町村のうち、指標を設定してその現状値を把握していることを確認できた市町村は38市区町村(39.1%)にとどまっていた。

b 子どもの貧困対策における支援対象者把握のための取組

168市区町村における「生活保護」「児童扶養手当」及び「就学援助」の支給等に係る情報(以下「給付関連情報」)を用いた福祉部局内の連携等の状況をみると、支援対象者に対して学習支援等の各種施策に係る情報を周知するために、担当部署間で相互に連携等を図っている市町村が複数見受けられた。また、多数の市町村において、母子保健等の事業等を担当する部署と経済的支援等の各種支援を担当する部署等が、情報を共有するなどして相互に連携を図りながら、必要な支援につないでいる状況が見受けられた。

ウ 3府省における子ども・子育て支援施策に関する連携状況

166市区町村に対してアンケート調査を実施したところ、3府省が現在の体制で子ども・子育て支援施策を実施していることによる国庫補助事業等の実施上のメリットを感じると回答した市町村が17市区町村(10.2%)、デメリットを感じると回答した市町村が101市区町(60.8%)となっていた。そして、子ども・子育て支援施策に係るほぼ同趣旨の連絡文書が、二つの府省から市町村等へ別々に送付されている状況や、幼保連携型認定こども園の保育を実施する部分と教育を実施する部分について、施設整備に係る補助事業の実施上の手続や補助対象となる経費に差異があるなどしているため、市町村がそれぞれの補助対象経費の算定等に労力を要している状況等が見受けられた。このように、必ずしも3府省の連携・調整等が十分に行われ、各施策を実施する上での効率化等が十分に図られている状況にはなっていないと認められた。

(2) 子ども・子育て支援施策に係る主要施策による効果の発現状況

ア 待機児童解消施策による効果の発現状況等

(ア) 保育施設等整備施策等による効果の発現状況

a 待機児童解消加速化プランによる保育の受け皿の拡大量等

厚生労働省が公表資料において28、29両年度に企業主導型保育事業により確保したとしていた保育の受け皿59,703人分には、30年4月時点で整備費に係る助成決定を受けているものの開設に至っていない企業主導型保育施設の利用定員分約17,000人分、改修等により利用定員を拡大した場合の既存の利用定員分約1,000人分が含まれるなどして、結果として、確保されていた実際の利用定員よりも約18,000人分過大となっていた。

b 加速化プラン採択事業により整備された施設の利用状況等

166市区町村において、各年度において待機児童解消加速化計画を策定した市町村が補助率のかき上げなどを受けて実施した事業(以下「加速化プラン採択事業」)により整備された施設のうち、利用定員数より認可保育所等^(注)の利用児童数が少ないことによる利用定員の空き(以下「空き定員」)が生じている年齢区分があった施設について、利用定員数に対する利用児童数の割合をみたところ、おおむね高い状況となっていたが、中には、50%未満となっている施設が30年4月1日時点で135施設、同年10月1日時点で35施設見受けられた。空き定員が生じた主な理由を市町村に確認したところ、やむを得ないと考えられる理由や、特定の原因に分類し難い理由等を除くと、「保育士が不足しているため」とするものが最も多く、この保育士不足のため所定の利用定員数まで児童を受け入れられなかったことにより生じた空き定員は、4月1日時点では144施設に係る計1,219人分、10月1日時点では222施設に係る計1,502人分となっていた。

また、25年度から29年度までの間に公立保育所等の民営化の一環として加速化プラン採択事業を実施していた25市区町の69施設のうち10市区の15施設において、民営化前と比較

して、利用定員数が拡大されていない事態が見受けられた。

(注) 認可保育所 全国の児童福祉法に基づき都道府県知事の認可を受けるなどした保育所

c 加速化プラン採択事業等が予定どおりに進捗しなかった理由等

166市区町村のうち25年度から29年度までの全ての年度に待機児童解消加速化計画を策定していた91市区町村について、利用定員数(全年齢区分の合計)の見込みと実績の状況を確認したところ、実績が見込みを上回っていた又は同数であった市町村はおおむね4割から5割、実績が見込みを下回っていた市町村はおおむね5割から6割の市町村となっていて、加速化プラン採択事業等が必ずしも予定どおりに進捗していない状況が見受けられた。

また、上記91市区町村のうちいずれかの年度において利用定員数の実績が見込みを下回っていた86市区町村について、加速化プラン採択事業等が予定どおりに進捗しなかった理由を年度ごとに確認したところ、延べ30市区が「保育士が確保できず、利用定員数が想定より少なくなっているため」と回答していた。

(イ) 保育士等確保施策による効果の発現状況

保育士・保育所支援センター(以下「支援センター」)及び人材確保対策コーナー(以下「対策コーナー」)は、保育士の就職支援という点において目的が共通していることから、30年度に支援センター設置運営事業を実施した37実施主体において、支援センターと対策コーナーとの連携状況及び業務内容の違いについて確認したところ、大半の実施主体において、支援センターと対策コーナーが就職面接会等を連携して実施したり、支援センターが、その特長をいかして、保育に関する専門性を有する保育士経験者によるマッチング等の再就職支援を行うなどの就職支援等を実施したりしている一方で、支援センターと対策コーナーとで連携していないとする実施主体や、両者の業務内容に違いはないとする実施主体も複数見受けられた。また、「保育士登録を活用した人材バンク機能の強化」(以下「人材バンク機能強化事業」)の実施に当たり、支援センターは、支援センターが管理する名簿(以下「センター名簿」)への登録を促しているほか、都道府県等が、センター名簿への登録を促したり、現況を確認したりなどする書類(以下「現況確認等書類」)を保育士に送付している。そして、人材バンク機能強化事業を実施した12実施主体における28年度から30年度までの実施状況をみると、センター名簿に登録された保育士は、1実施主体、1年度当たり最少で0人、最多でも477人(現況確認等書類の郵送等数22,592通に対する割合2.1%)と少なく、センター名簿を保育士の就職促進に十分活用できる状況とはなっていなかった。

(ウ) 待機児童解消施策による効果の発現状況

30年4月1日時点の認可保育所等の利用定員数、利用申込児童数(以下「申込児童数」)、利用児童数、待機児童数等の状況を年齢区別にみると、0歳児については待機児童数が0.2万人、余裕定員数が7.8万人分、1・2歳児については待機児童数が1.4万人、利用定員の不足が7.2万人分、3歳以上児については待機児童数が0.2万人、利用定員数から申込児童数を引いた数(以下「余裕定員数」)が8.2万人分となっているなど、待機児童及び余裕定員の発生状況は年齢区分によって大きく異なっていた。

余裕定員が生じているのに待機児童が発生している市町村のうち、会計実地検査を行った38市区町村における30年4月1日時点の余裕定員数及び待機児童数の状況について、市町村が定める教育・保育提供区域(以下「提供区域」)別にみると、複数の提供区域を設定している、かつ、区域別に利用定員数、申込児童数及び待機児童数の状況を把握していた市町村は19市区となっていて、設定されていた計129の提供区域のうち45区域(34.8%)では、余裕定員が生じていなかった。そして、このうち32区域で計536人の待機児童が発生していた。

上記の129の提供区域における年齢区別の余裕定員数の状況をみると、3歳以上児の年齢区分で余裕定員が生じている提供区域が90区域(69.7%)となっている一方で、1・2歳児の年齢区分で余裕定員が生じている提供区域は48区域(37.2%)となっていて、3歳以上児の年齢区

分の方がより多くの提供区域で余裕定員が生じていた。

このように、待機児童及び余裕定員の発生状況が年齢区分によって大きく異なっていたり、一定数の市町村において余裕定員が生じているのに待機児童が発生したりしている状況となっているのは、保育施設等の整備が地域別・年齢区分別の待機児童の発生状況等を必ずしも十分に踏まえないで実施されていることなどによると思料される。そして、このような保育施設等整備施策の実施状況が、加速化プランにより新たに確保する保育の受け皿の目標値を達成したのに、いまだに待機児童が解消されていない要因の一つとなっていると思料される。

イ 子どもの貧困対策に係る主要施策による効果の発現状況

スクールソーシャルワーカー(以下「SSW」)は、子どもの貧困対策において、福祉部門と教育委員会・学校等との連携を図るなどのために重要であり、多くの地方公共団体において子どもの貧困対策に活用されている状況である。文部科学省は、27年度以降、子どもの貧困対策の必要性が高い地域・学校等へSSWを重点的に配置するため、スクールソーシャルワーカー活用事業(以下「SSW活用事業」)において、地方公共団体に対して一定額の補助金を上乗せして交付するなどの措置を講じている(このような重点的なSSWの配置を「SSW加配」)。検査した65事業主体におけるSSW計1,393人について、30年度における福祉部門等との情報共有の状況を事業主体を通じて確認したところ、月1回以上会議等で福祉部門等との情報共有を行っているとしたSSW257人のうち生活保護の受給につないだ実績があるとしたSSWは83人(32.2%)となっていて、定期的に会議等で情報共有を行っていないとしたSSW641人のうち生活保護の受給につないだ実績があるとしたSSWの99人(15.4%)と比べるとその割合は2倍以上高くなっているなど、福祉部門等との情報共有の頻度が高いと思料されるSSWほど、貧困家庭の子どもなどを生活保護、児童扶養手当及び生活困窮者自立支援法に基づく各種支援につないだ実績の割合が高い傾向が見受けられた。

4 検査の結果に対する所見

3府省において、今後、次の点に留意することなどにより、子ども・子育て支援施策を適切かつ効果的に実施するよう努める必要がある。

(1) 子ども・子育て支援施策の予算の執行状況及び同施策の実施状況について

ア 子ども・子育て支援施策の予算の執行状況について

- (ア) 内閣府及び厚生労働省において、多額の返納金等が生じている補助金等について、事業の需要等を適切に把握するなどして、予算の執行等が適時適切なものとなっているかなどについて十分に検討すること
- (イ) 同府において、年金特別会計子ども・子育て支援勘定に毎年度多額の返納金が生じていることなどから、企業主導型保育事業等を実施していく上で必要となる歳入について適時適切に検討していくこと

イ 子ども・子育て支援施策の実施状況について

- (ア) 同府において、加算Ⅰ(賃金改善要件分)及び加算Ⅱに残額が生ずるなどした場合に、保育所等がその全額を翌年度に職員の賃金改善に充てているかについて確認等を行うとともに、残額を確実に職員の賃金改善に充てるよう保育所等に対して指導等を行うよう市町村に対して周知すること、また、保育所等が賃金改善総額を適切に算定して確実に職員の賃金改善を行うことができるよう、賃金改善総額の算定方法等について留意点等を具体的に示すなどして、市町村に対して改めて周知すること
- (イ) 同府において、企業主導型保育事業の今後の見直しに当たっては、本院が31年4月に内閣総理大臣に対して要求した改善の処置を適切に講じていくとともに、整備費助成金の不適正な受給や、開設後短期間で廃止等される企業主導型保育施設の発生等を未然に防止するために、整備費助成金を過大に精算するなどしていた事態等に係る本院の検査結果も踏まえながら、審査機能の充実・強化等を適切に実施していくこと
- (ウ) 同府において、今後、貧困対策計画を策定する市町村等が指標を設定するに当たり、容易

かつ適時的確に現状値を把握し、施策に反映することが可能となるような指標について検討するとともに、その検討結果等を踏まえて、市町村等に対して適時適切に助言、情報提供等を行うこと

(エ) 同府及び厚生労働省において、市町村等が支援対象者を子どもの貧困対策に係る各種支援につなげるために、福祉部局内の情報共有等の連携の在り方等について検討するとともに、その検討結果等を踏まえて、市町村等に対して必要な技術的助言、情報提供等を行うこと

ウ 3府省における子ども・子育て支援施策に関する連携状況について

3府省において、各府省間の連携等が必ずしも十分でなく、国庫補助事業の実施等に当たり、事務上多大な時間や労力を要するなどしているとの市町村からの意見等を参考とするなどしながら、3府省が連携して実施している施策がより円滑に行われ、市町村が一層効率的・効果的に事業を実施できるよう、3府省の連携・調整等の在り方について検討すること

(2) 子ども・子育て支援施策に係る主要施策による効果の発現状況について

ア 待機児童解消施策について

(ア) 厚生労働省において、今後、保育の受け皿の確保に関する目標の達成状況等の検証等を十分に行うためにも、企業主導型保育事業により確保する保育の受け皿等について、実態に即した確保量等の把握に努めること

(イ) 同省において、施設が整備されているのに、保育士不足のため所定の利用定員数まで児童を受け入れられない認可保育所等が全国的に一定数存在している状況等を踏まえて、保育施設等整備施策と保育士等確保施策の実施に当たり、同省、都道府県、市町村等の関係機関が十分な連携を図りながら一体的な取組を推進していくように努めること

(ウ) 同省において、公立保育所等の民営化の一環として実施される補助率のかさ上げなどを行う場合には、制度の目的等を踏まえて、民営化後の利用定員数が拡大されることを要件とするなど、利用定員数の拡大に確実につながる制度の在り方を検討すること

(エ) 同省において、支援センターを活用した潜在保育士の就職支援等の効果を一層発現させるために、支援センターの役割を明確にして、支援センターの特長をいかすなどして業務を実施することができるよう、実施主体に対して適時適切に助言等を行うこと、また、潜在保育士の就職支援等のために、センター名簿を適切に管理して就職促進に十分活用できるような仕組みを検討すること

(オ) 同省において、今後、保育施設等の整備を進めるに当たっては、保育士の確保等にも留意しつつ、地域別・年齢区分別の待機児童の発生状況、保育需要の増加状況等をきめ細かく適切に把握して、待機児童が発生している地域・年齢区分に重点化を図るなどして、待機児童解消に向けた取組を着実に推進すること

イ 子ども・貧困対策に係る施策について

SSW活用事業について、文部科学省において、学校をプラットフォームとした子どもの貧困対策等を効果的に推進していくために、SSW加配の内容や趣旨等をSSW活用事業に係る実施要領等に明記するなどした上で、SSWと福祉部門等との連携の推進やSSW加配の効果的な活用方法等について、事業主体に対して周知、助言等を行うこと

本院としては、我が国における待機児童への対応や子どもの貧困の解消等は極めて重要な課題であることに鑑み、今後とも、待機児童解消、子どもの貧困対策等の子ども・子育て支援施策の実施状況等について、引き続き検査していくこととする。