

(参考図) 大田区の待機児童数および共変量

IV-4. 東京都における待機児童の発生要因 —市区町村別データを用いたパネル分析—

鎌田 健司

はじめに

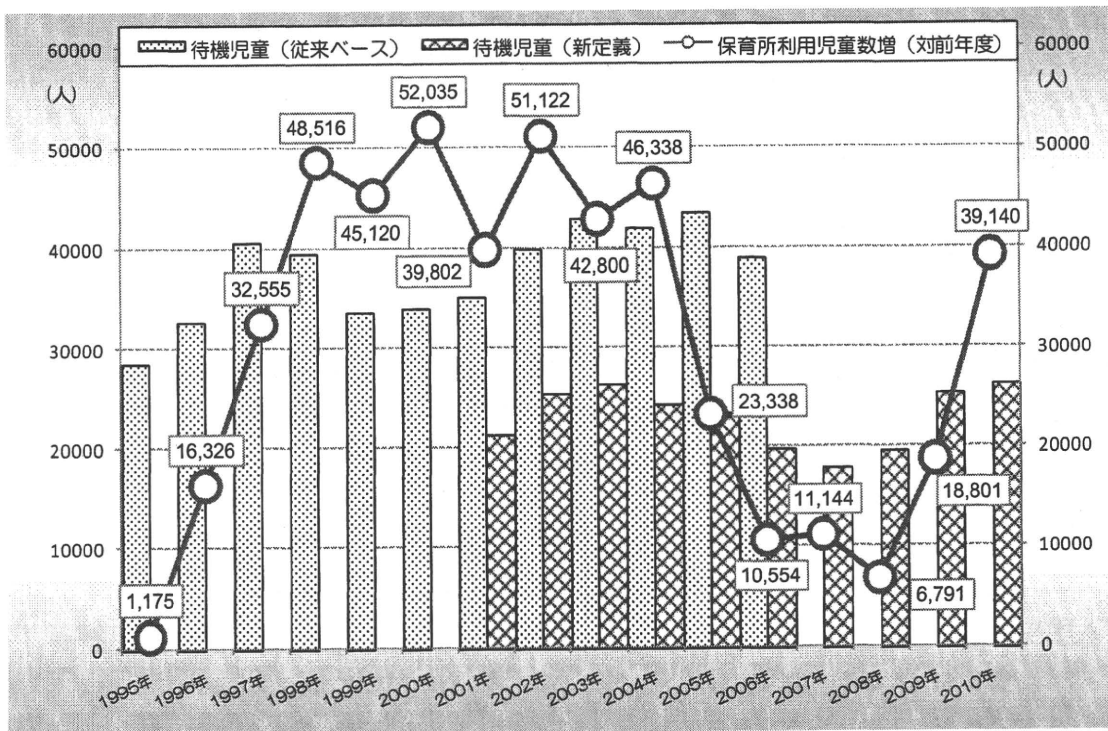
1990年代以降の「少子化対策」の中心的な施策として保育所の拡充及び多様な保育サービスの提供が進められてきた。しかし、新たな需要の発生や経済不況による影響など、希望する人全てに保育サービスが行き渡っていない、いわゆる「待機児童問題」である。本稿では1990年以降の待機児童の推移と、2001年以降の待機児童の発生要因について、社会経済的な生態分析を行うことによって、その規定要因について明らかにすることを目的とする。分析対象は、最も待機児童が多い都道府県である東京都である。2009年から2010年にかけて行った次世代育成支援対策に関する行動計画についてのヒアリング調査による定性的分析ならびに東京都の市区町村データを用いたパネル分析による定量的分析によって待機児童発生の変因分析を行いたい。

1. 待機児童とは

待機児童とは、一般に、「保育に欠ける」児童が入所申請をしているにも関わらず、定員超過等の理由によって入所できない状態のことをいう。

厚生労働省は平成14年までは、「認可保育所への入所申込みをしており、入所要件に該当しているが、入所していない児童の数」として測定し、平成15年からは「認可保育所への入所申込みをしており、入所要件に該当しているが、入所していない児童の数から認証保育所・保育室・家庭福祉員・自治体独自の施策等で保育を受けている者、及び近くに入所可能な保育所があるにもかかわらず、保護者の都合で入所しない者を除いた児童の数」としている。ちなみに「保育に欠ける」とは、児童福祉法第24条第1項の規定により、保護者が児童を保育することができず、同居の親族も保育できない場合を指す。

従来ベースの待機児童数と2003年からの新定義による待機児童の推移を示したものが図1である。従来ベースの待機児童数は逆井(2010)の試算による。従来ベースの待機児童数の推移は大幅な増減を繰り返しながら、2万人台後半から4万人台で推移してきた。2003年からは新定義での待機児童となり、2001年まで遡及して算出している。新定義による待機児童数も大きく増減を繰り返しながら1万人台後半から2万人台中盤の人数で推移しており、近年は増加傾向にあることが示されている。折れ線は保育所利用児童数の対前年度の増加人数を示しており、2009年以降急激に保育所利用児童数が増加しているのがわかる。図2には待機率(待機児童数/(待機児童数+保育所入所児童数))の推移を示している。保育所の入所申請をしている人数の内の待機児童を示しており、全体の1%程度が待機児童となっている。ただし、これは全国値で示しただけであるため、都市部ではより多くの待機率となる(平成22年東京都の待機率は4.4%(待機児童数8,435人/保育所入所申込数190,645人)。また、厚生労働省「新待機児童ゼロ作戦に基づくニーズ調査」(2008



保育施設数、保育所定員及び保育所利用児童数

- ・ 18年以前—社会福祉行政業務報告（厚生労働省統計情報部）
- ・ 19年以降—福祉行政報告例（概数）（厚生労働省統計情報部）

待機児童数

- ・ 保育所入所待機児童数調査（厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調べ）

就学前児童数

- ・ 平成19・20年人口推計年報（総務省統計局（各年10月1日現在））

（注1）各年4月1日現在

（出所）逆井直紀「保育所の現状・制度の仕組みと課題」『保育白書2010』p.42

図1 待機児童数（従来ベース／新定義）、保育所利用児童数増の推移（1995-2010年）

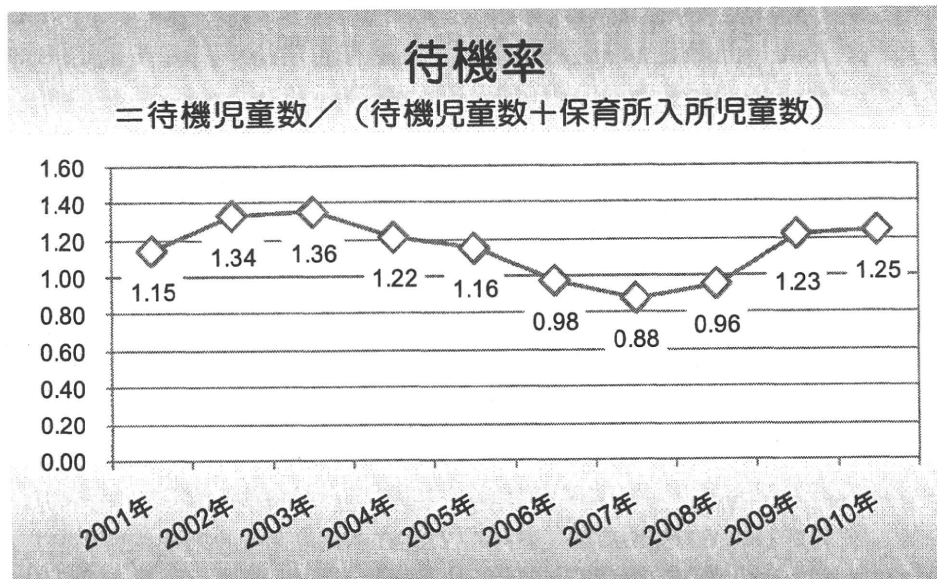


図2 待機率の推移（2001-2010年）

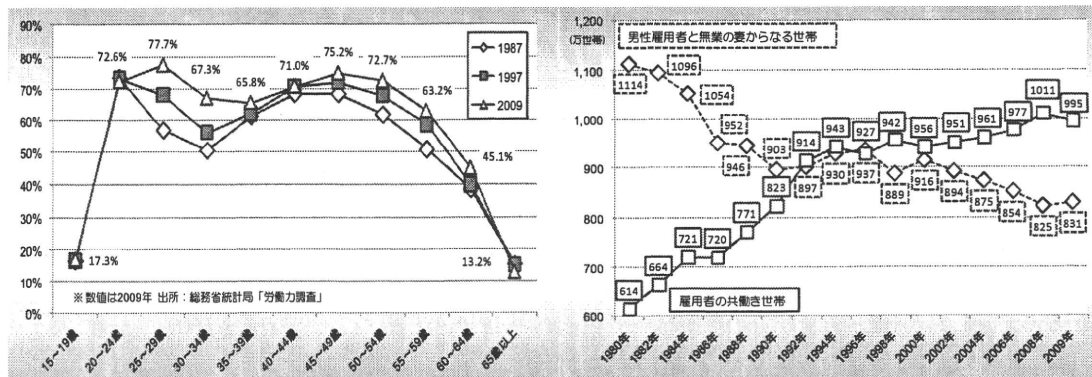
年 8 月実施) では、0-6 歳の子どもがいて、現在は認可保育所を利用していないが、受け入れ先があれば預けたいと考えている家庭が推計で約 85 万世帯あると推計している(厚生労働省 2009)。図 2 のように、待機率は高い水準であるとは言い難いが、都市部においては待機児

童が多く、保育所に入ることが出来ないというはじめから諦めてしまう層(潜在需要)を考えると、そのままの数字を鵜呑みにすることはできない。保育サービスを誰でも利用できるという認識が定着しないと、女性のライフコースは固定化し、これまでのトレンドは変化せず少子化を止めることは出来ない可能性がある。

2. 保育サービス需給の 3 つのフェーズ

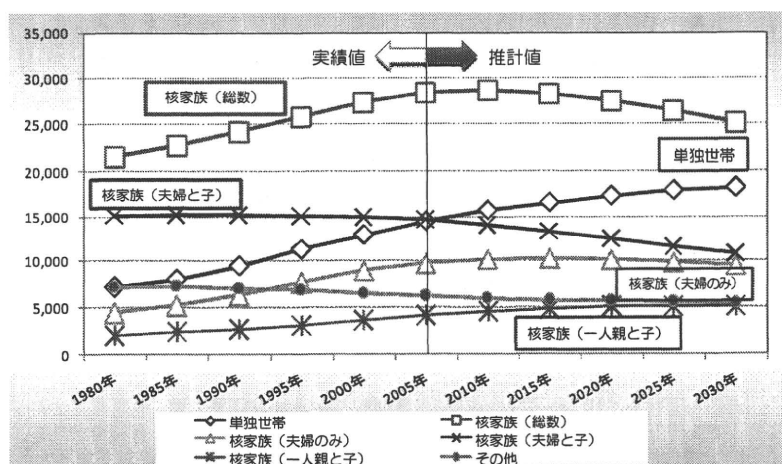
ここではこれまでの保育サービス供給の推移をみるとともに、近年の保育需要の高まりについて考察したい。これまでの保育需要の推移を以下の 3 つのフェーズで捉えることにしたい。(1) 社会経済的背景：1980 年代以降の法整備、女性の就業率の増加等、(2) 保育サービスの供給の充実と潜在需要の喚起：少子化対策の始まり、(3) リーマン・ショック以後の保育需要の急増：2008 年秋以降の増加、の 3 つのフェーズである。

第 1 フェーズである 1980 年代以降の社会経済的な背景についてみてみよう。1985 年に男女共同参画社会実現に向けた法整備として男女雇用機会均等法が成立した。それ以前から、米国によるウーマン・リブ運動等の影響により女性の社会進出、格差是正の動きがあり、就業する女性(母親)は増加傾向にあったが、法整備が進められた。その頃から女性就業者の増加、共働き世帯の増加、核家族化が進み、少子化が加速した時期でもある。女性の就業者の増加は年齢別の労働力率の推移で示している(図 3、総務省統計局 2010)。2009 年時点においても依然として結婚・出生時に仕事を一旦辞め、子育てが落ち着いた後にパート等で働くという「M 字カーブ」を描いてはいるものの、20 代から 30 代前半での労働力率が増加しており、M 字カーブは解消されつつあるとみることもできる。しかし、20 代から 30 代前半の上昇は一義に未婚率の上昇によるものと考えることができ、図 6 で示すように結婚・出産を経験した女性の就業率はさほど増加していない。ただし、全体的な傾向としては専業主婦世帯よりも共働き世帯の方が多く、結婚している世帯においては共働きの傾向は見て取れる(共働き世帯が専業主婦世帯を数で上回ったのは 1997 年)(内閣府 2010)。一方で核家族化も進んでおり、保育需要の潜在的な増加が認められる(国立社会保障・人口問題研究所 2009)。図 6 は子どもの出生年別で、第 1 子出産前後の就業経歴をみたものであるが、20 年間にわたり、就業継続と退職(+無職)の動向は変化しておらず、近年増加傾向にある育児休暇取得者は、もともと就業継続していたであろう人々によって利用されているに過ぎないとみることもできる。保育需要という観点からは、産休から育休へのシフトによって、0 歳児から 1 歳児以降へシフトが生じていると考えられる。



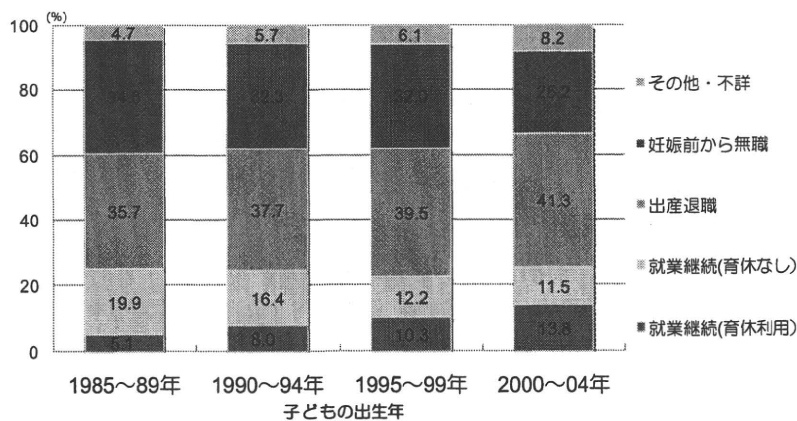
1. 昭和55年から平成13年は総務省「労働力調査特別調査」（各年2月、昭和55年から57年は各年3月）
 2. 「男性雇用者と無業の妻からなる世帯」とは、夫が非農林業雇用者で、妻が非就業者（非労働力人口及び完全失業者）の世帯
 3. 「雇用の共働き世帯」とは、夫婦ともに非農林業雇用者の世帯
- （出所）内閣府（2010）『男女共同参画白書』（概要版）p.20

図3 女性の労働力率の推移（1987、1997、2009） 図4 共働き夫婦の推移（1980-2009年）



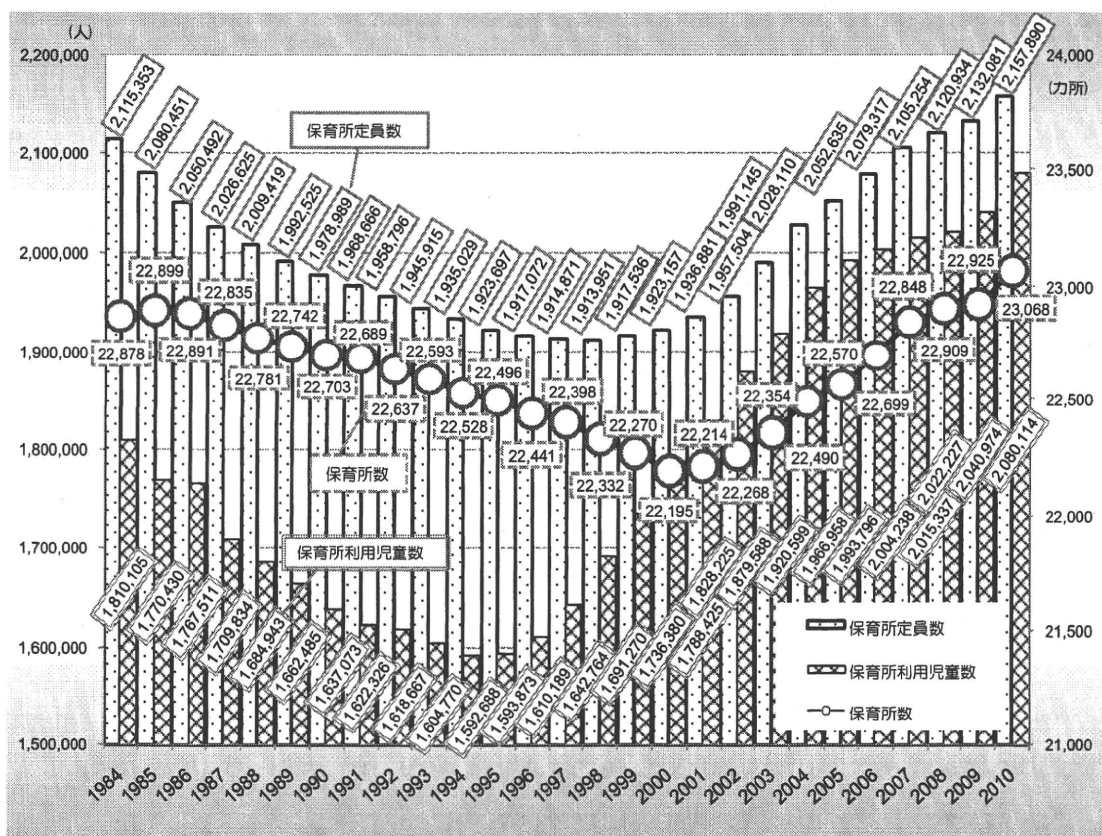
（出所）国立社会保障・人口問題研究所（2008）『日本の世帯数の将来推計（全国推計）』（2008年3月推計）

図5 核家族世帯の推移（1980-2030年）



（注）1歳以上の子どもをもつ初婚の夫婦を対象に集計。
（出所）国立社会保障・人口問題研究所『出生動向基本調査』

図6 子どもの出生年別、第1子出産前後の就業経歴



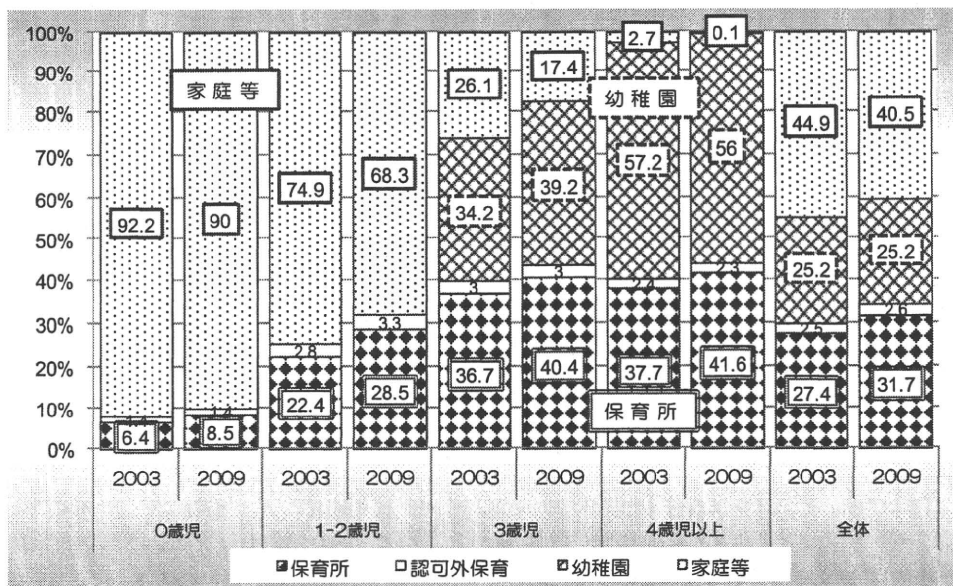
(出所) 厚生労働省：「保育所の状況等について」(各年版より)

図7 保育所整備状況の推移(1984-2010年)

第2フェーズは、1990年代の少子化対策の推進による保育サービス供給の充実と、それによる潜在需要が喚起された時期である。一般に、少子化対策の必要性が認識されたのは1989年の「1.57ショック」によるものとされており、1990年以降対策が推進されてきた。守泉(2010)によれば、少子化対策は5つの期に分けられるという。第一期(1990年から1996年まで)は保育事業の拡充を中心とした少子化対策の必要性を国民に喚起した時期(「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」(エンゼルプラン)(1994)、「緊急保育対策等5か年事業」(1994))、第2期(1997年から2001年まで)は保育事業の拡充に加え雇用環境や働き方の改善を視野に入れた時期(「少子化対策推進方針」(1999)「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画について」(新エンゼルプラン)(1999))、第3期(2002年から2004年)は、少子化対策関連の法整備が進んだ時期(「少子化対策プラスワン」(2002)、「次世代育成支援対策推進法」(2003)、「少子化社会対策基本法」(2003)、「少子化社会対策大綱」(2004)、「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画」(子ども・子育て応援プラン)(2004))、第4期(2005年から2009年まで)は、行動計画の策定など官民の両方で少子化対策に対応する体制が確立されつつある時期(「新しい少子化対策」(2006)、「仕事と生活の調和(ワーク・ライフ・バランス)憲章」(2007)および「仕事と生活の調和推進のための行動指針」(2007)、「新待機児童ゼロ作戦」(平成20-22年度)、「安心子ども基金」(2008))、第5期(2009年以降)政権交代後の少子化対策(「子ども・子育てビジョン」(2010年1月閣議決定)によって経済支援(現金給付等)が強化される方向

になった)。第1期から第4期までは、保育サービスの供給を軸に、2000年代は若者の働き方や全方位的な次世代育成対策に力点が推移してきた。そのような中でも待機児童は一向に解消されずにきている。

ここで1980年代以降の保育所数、保育所定員数、保育所利用児童数の推移をみてみよう(図7)。第1フェーズでみた女性の就業化等の流れにも関わらず1980年代後半から保育所利用児童数は急激な減少傾向を示し、それに伴い保育所定員数や保育所数も減少傾向にあった。その間、合計出生率は減少の一途を辿り、1989年の「1.57ショック」につながる。1990年代には、少子化対策として保育サービスの利用を促すと共にサービスの供給を増やした結果、保育所利用児童数は1990年代後半から急激に増加に転じ、待機児童問題が発生する結果となった。このような保育所利用児童数増加の背景には、共働き世帯の増加が影響し、少子化対策の一環として育児休業制度の充実等による、制度を利用した保育環境の整備が進んだことがその一因であると考えられる。一方、このような保育サービスの整備によって、これまで利用してこなかった世帯における利用も促進されることで(いわゆる潜在需要の喚起)、主に都市部において需要超過の状況が発生したといえる。図8には就学前児童の保育環境を示している(水谷 2011)。2003年と2009年の比較において、就学前児童の育児状況が示されており、家庭等での育児割合が減少し、保育サービスまたは幼稚園といった施設の利用が児童のどの年齢においても増加している傾向にある。



- (注1) 保育所入所児童数は福祉行政報告例(2009年4月1日現在)(概数)
- (注2) 幼稚園在園児童数は学校基本調査(2009年5月1日現在)
- (注3) 就学前児童数(0-5歳人口)は人口推計(2009年10月1日現在を4月1日に変換)
- (注4) 合計は100%にならない場合がある
- (出所) 水谷百合子「幼い子ども・家族の今 G 就学前の子どもの育つ場所」、『保育白書2010』p.19

図8 就学前児童の保育状況：2003年ならびに2009年

第3フェーズは、2008年秋に米国において発生した世界同時不況の発端となったリーマン・ショック以降の保育需要の急増である。この影響によって、2009年4月1日時点の待機児童数は軒並み急増した。この要因について厚生労働省第15回社会保障審議会少子化対策特別部会資料「待機児童解消対策に関する自治体アンケート調査結果」（平成20年10月）によれば、待機児童が解消されない要因（複数回答）として「女性の就業率の上昇による保育需要の増大」が全体の84.3%（312/370市区町村）を占め、次に「マンション建設等による急激な需要増に一時的に供給が追いつかない」（37.8%）、「人口増加・流入に伴う就学前児童数の急激な増加」（21.4%）となった（厚生労働省2008）。また、保育園を考える親の会がまとめた「待機児童対策に関する調査報告と提言」（2009）では、待機児童となった児童の年齢や親の状況等について95市区に対して調査を行い、「直接待機児童」（申請児童数－入園決定児童数）の児童の年齢では1歳児が全体の41.8%、2歳児が25.1%、0歳児が15.8%となっており、0歳よりも1～2歳が深刻であることが指摘されており、0歳児の待機児童の緩和は育児休業法の効果であると考察されている。申請者の母親の状況では、求職中（69.2%）、育児休業明け（62.8%）、ひとり親世帯の申請（46.2%）となっており、一般に都市部では夫婦共にフルタイムであると入所しやすい傾向にあるため、求職中であると入所がきわめて困難な状況にあるといえる。また、待機児童が多い自治体では、フルタイムでも半数、求職中ではほぼ決まらない状況が報告されている（保育園を考える親の会2009）。少子化研究会が2010年に全国の自治体を対象とした調査「次世代育成支援対策推進法に基づく前期行動計画の事業実績に関する自治体調査」においても待機児童の発生状況とその要因について調査しており、待機児童発生要因をA)保育需要要因、B)保育供給要因、C)ミスマッチ要因の3つに分け、それぞれに関する具体的な項目に対し「あてはまらない」から「あてはまる」までの5段階で回答いただいた。その結果、A)保育需要要因としては、「就業する母親の増加」では、「ある程度あてはまる／あてはまる」を合わせた構成割合で97%に及んでいる。2008年秋のリーマン・ショック以降の経済不況に伴い、就業にでる母親の増加が指摘されており、現場で対応する担当者も同様の感触を得ているといえる。「ファミリー層の転入・流入増」は5割程度、「出生率の回復・乳幼児の増加」は1割強、転入と関連のある「マンション建設等の一時的増加」は46.6%、「一人親家庭の増加」は6割であった。保育所の入園基準の優先度はフルタイムで共働きもしくは一人親家庭が高いため、待機児童が常時生じている自治体における求職する母親の入園はほぼ不可能となり、そのまま待機児童化するという傾向が窺い知れる。B)供給要因としては、「新設が困難」というものが5割、「定員増が困難」というものが6割弱となった。C)ミスマッチ要因では、3歳以上の入所希望児に比べて1-2歳児に入所希望が集中する「入所希望児の年齢ミスマッチ」が7割、児童の居住地と保育所との距離が遠いために入所ができない「居住地ミスマッチ」が5割となっている。さらに、待機児童が解消しない理由についても質問しており、「財政的に困難」が7割、「用地取得が困難」が4割とコストに関する困難さがある一方、少子化の流れを受けて「将来的な児童数の減少を懸念している」担当者も5割おり、政策対応の難しさを示しているといえる（少子化研究会2011）。以上のように、近年は世界的な同時不況によってそれまで専業主婦であった母親が就業に出ることによって需要が増したことや、出生率が2006年以降回復傾向にあることによって出生数自体が増加している事、戦後高度成長期からのマンション・ビル等の建てかえ期によって再開発が都市部で進んでいる事などによって保育需要が増加している状況が伺い知れる。

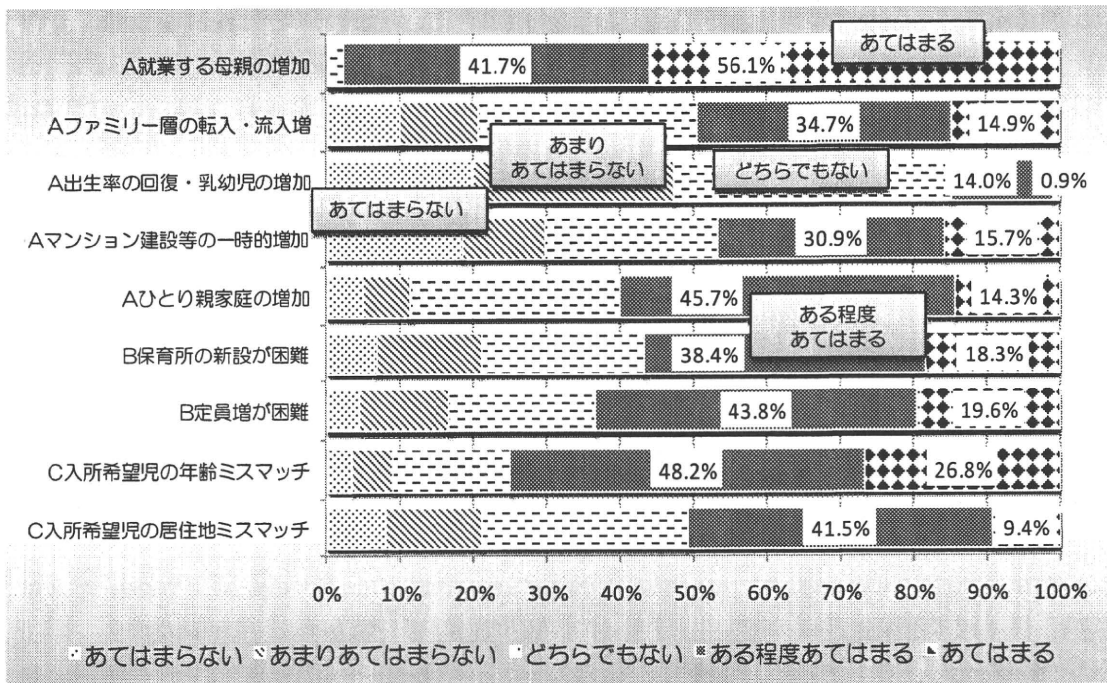


図9 待機児童発生の要因 (A 需要要因・B 供給要因・C ミスマッチ要因)

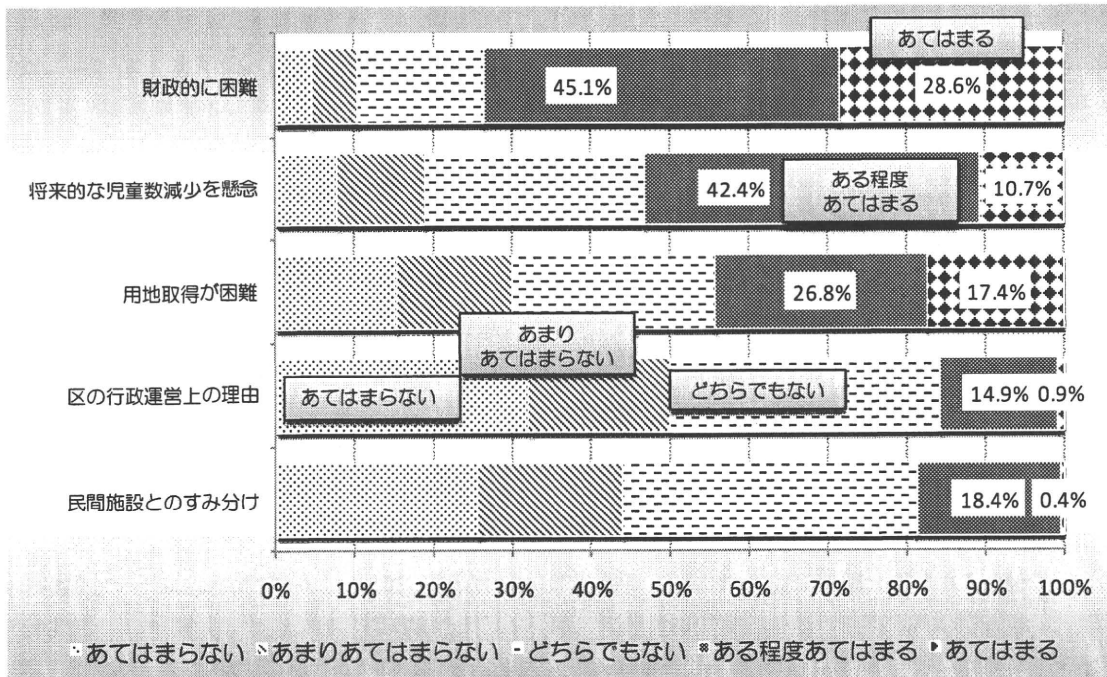


図10 待機児童が解消しない理由

3. 保育サービス需給の2つのミスマッチ

保育サービスの需要と供給には2つのミスマッチが存在することはよく知られている(福田 2000、駒村 2002、前田 2002)。保育サービスは闇雲に量を整備すれば事足りるというわけではなく、2種類のミスマッチを生じさせないような計画を立てることを要する。1つは年齢のミスマッチであり、待機児童の多くは0-2歳(とくに1-2歳児)に集中するために、募集定員とミスマッチを生じさせるといえるものである。なぜ低年齢児であるとミスマッチが生じるのかというと、国の基準で保育士の配置基準が設定されており(表1)、0歳児は児童3人につき保育士1人、1-2歳児は児童6人につき保育士1人、3歳児は児童20人につき保育士1人、4-5歳児は30人につき保育士1人となっている。これはあくまで一般的な基準であり、市区町村によってはその基準が異なるなどの措置が行われている。その結果、最もニーズの高い低年齢児を入園させるには、3歳児以上の児童を入園させるよりも保育士の数が10倍程度必要となり、費用が高くなることから、低年齢児の定員の増加がうまく進まない一因とされる。

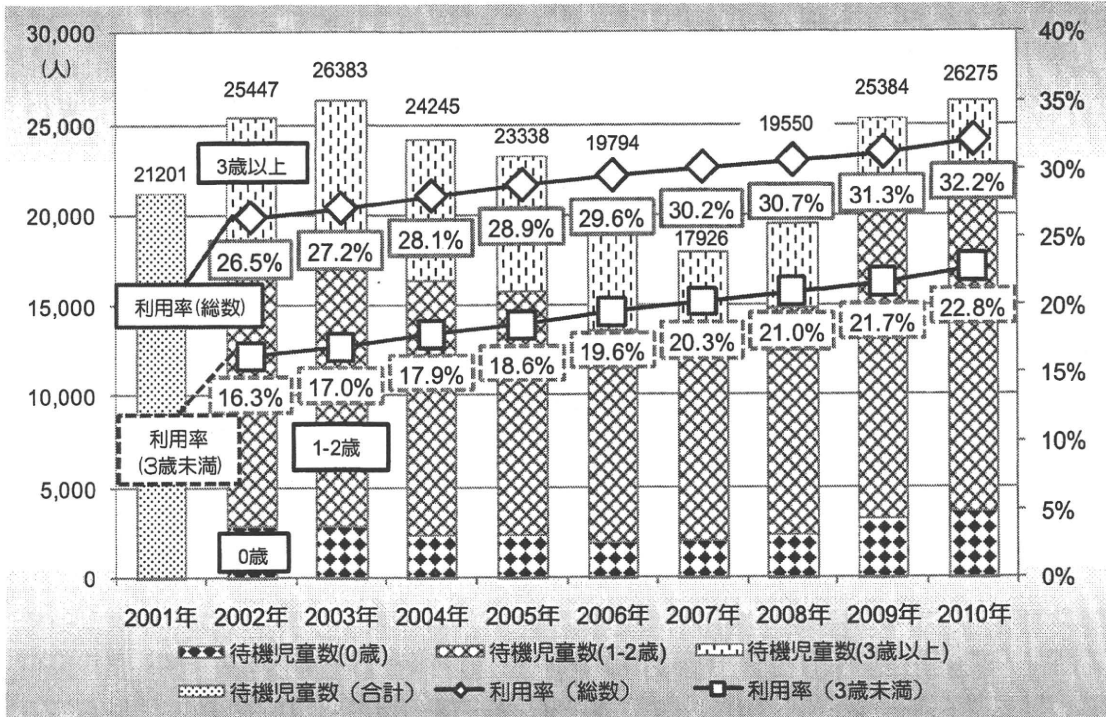
図11には児童の年齢別の待機児童数の推移と未就学児児童に占める利用率を示している。利用率は2002年からの観察で1年に0.5ポイントから1ポイント程度の増加を示しており、2002年には26.5%であった利用率は2010年には32.2%まで年々増加している。低年齢児も同様の傾向を示している。次に図12には児童の年齢別の構成割合を示している。前述したように、1-2歳児が全体の5割から7割を占めており、その構成割合は年々増加傾向にある。対して、3歳以上が占める割合は2007年以降減少傾向にあり、0歳児の占める割合が若干増加傾向にあり実数も増加している。

表1 保育士の配置基準(国)

職種	国の基準	
保育士	0歳児	児童3人につき保育士1人
	1・2歳児	児童6人につき保育士1人
	3歳児	児童20人につき保育士1人
	4・5歳児	児童30人につき保育士1人
調理等	調理員	45人定員以下 1人 46人定員以上 2人
	用務員	
	年休代替要員	年間16日パート/1人

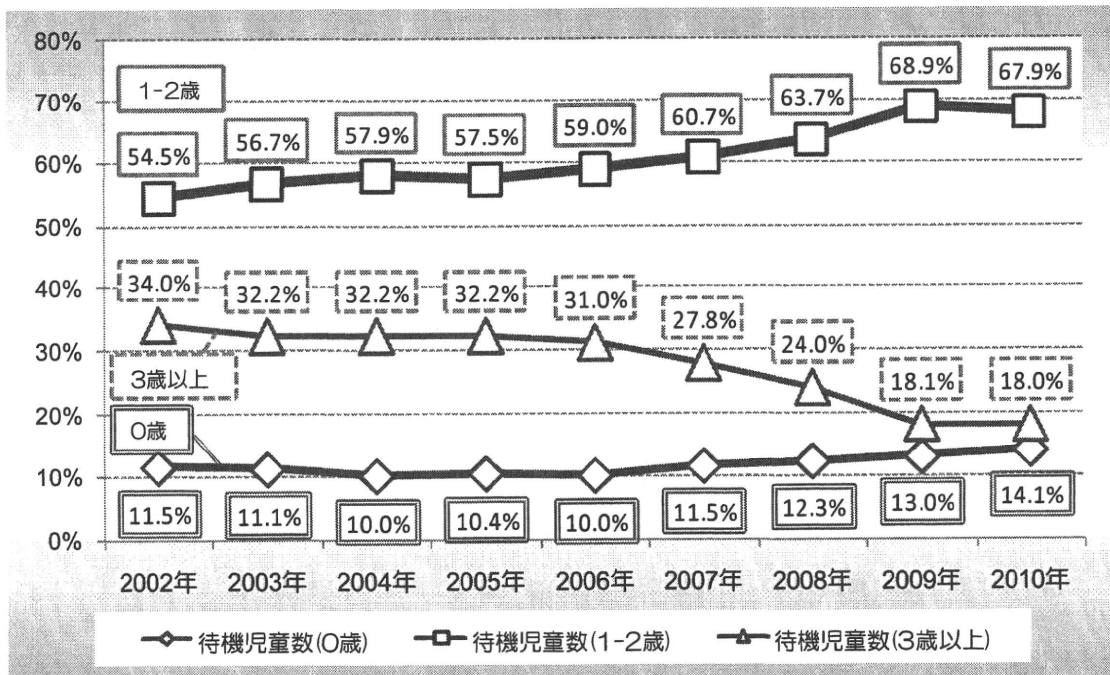
(出所) 保育所設置認可等の基準に関する指針(平成20年5月30日施行)

※配置基準は、最低基準による。現基準は平成10年から。



(出所) 厚生労働省「保育等の状況」(2001-2010年)より作成

図11 児童の年齢別待機児童数および利用率の推移(2001-2010年)

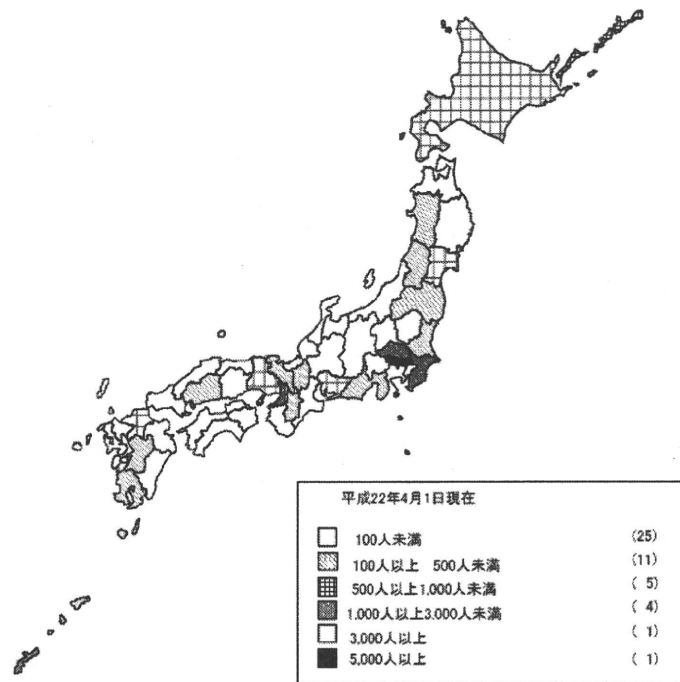


(出所) 厚生労働省「保育等の状況」(2002-2010年)より作成

図12 児童の年齢別全体にしめる構成割合(2002-2010年)

第2のミスマッチとして、地域的ミスマッチがある。待機児童問題の大半は都市部（とりわけ首都圏）に集中しており、全国的な問題というよりも都市に特化した問題であるといえる（図13）。待機児童が生じている市区町村数は357（20.4%）であり、「首都圏（埼玉・千葉・東京・神奈川）、近畿圏（京都・大阪・兵庫）の7都府県（政令指定都市・中核市含む）及びその他の政令指定都市・中核市の合計は22、107人で、全待機児童の84.1%を占める」（厚生労働省2010、p.5）。また、全国的にみた都市部への偏在といった地域的ミスマッチの他に、各世帯から保育所への距離といった局所的なミスマッチの存在も指摘されている（河端2009、2010）。河端（2009）は、保育所へのアクセシビリティ指標を計算して、保育所の偏在性を明示するとともにGISによる地図化を行っている。また、2010年には「仕事と子育ての両立と保育所アクセシビリティに関するアンケート調査」を行い、母親が希望する保育園への移動時間は10分に集中するとしている（河端2010）。移動手段によって10分で行くことができる距離は異なるが、徒歩であれば500m、自転車で1-2km、自動車では5km程度であろうか。実際、多くの市区町村では認可保育園の申請を受け付けた後に、保育所の空き状況と居住地域を鑑みて配置するということが行われており、自宅と保育所の距離、そして最寄り駅との関係から保育所に入所できるのにも関わらず辞退が生じるといった事例が生じているといった実情をヒアリング調査で伺った。

（資料4）22/4/1 全国待機児童マップ（都道府県別）



都道府県	待機児童数
北海道	936
青森県	5
岩手県	53
宮城県	948
秋田県	204
山形県	204
福島県	122
茨城県	216
栃木県	76
群馬県	58
埼玉県	1,310
千葉県	1,373
東京都	8,435
神奈川県	4,117
新潟県	0
富山県	0
石川県	0
福井県	0
山梨県	0
長野県	0
岐阜県	16
静岡県	496
愛知県	744
三重県	36
滋賀県	350
京都府	380
大阪府	1,396
兵庫県	997
奈良県	198
和歌山県	19
鳥取県	0
島根県	41
岡山県	73
広島県	245
山口県	31
徳島県	35
香川県	0
愛媛県	37
高知県	24
福岡県	852
佐賀県	0
長崎県	38
熊本県	141
大分県	12
宮崎県	0
鹿児島県	387
沖縄県	1,680
計	26,275

※ 各道府県には政令指定都市・中核市を含む。

（出所）厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」（平成22年4月1日）

図13 都道府県別待機児童分布（2010年4月1日現在）

4. 経済学的アプローチによる先行研究

保育サービスの需給分析には経済学的なアプローチによる先行研究が多くみられる。ここではいくつかの先行研究を概観する。

保育サービスの供給要因として、(1) 実際の保育費用と大きく乖離した保育料の設定、(2) 国や自治体の補助金に完全に依存する保育所運営の負担構造、(3) 欧米諸国に比べて大幅に高い保育コストの3点が存在し、需要要因としては、定員枠が拡大して保育所に入所できる期待が高まると、入所申込を行って「待機児童」として顕在化してしまい、待機児童数の解消に結びつかないが生じるという潜在需要の要因についての指摘がある(周・大石 2005)。保育の供給と女性の就労確率との関係についてシミュレーションを行った例では(大石 2005)、ケース1「保育所定員率がどの都道府県でも一律に10%上昇する」と仮定すると、母親の就労率は2.7%上昇する。上昇幅は低所得層ほど高い。再配分効果が高まる。ケース2「就学前児童一人当たり月額1万円の現金給付が所得制限なしに支給される」と仮定すると、就労確率は全体で7%低下し、低所得層ほど低下幅が大きい。ケース3「世帯所得に関わりなく認可保育所の月額保育料が一律6万円」と仮定すると、就労率は平均して12%低下する。低所得層の母親ほど大きい、といった結果が報告されている。

保育サービス需給と保育料との関係では、保育所需要関数[保育所入所率]について(駒村 1996)、保育料の上昇は保育所入所率を有意に引き下げる。平均値で評価すると弾力性は-2.639。保育需要は夫の賃金率から有意な影響を受けていないが、女性の賃金、パートタイムの賃金率から負の効果がある。保育需要は自営業が正。自営業の方が保育サービスに対するアクセスがより簡単であるという運用上の特性であるといった結果が見いだせるという。また、保育費用と母親の就業について(大石 2003)、働く母親の45%は就学前児童の日中の保育に認可保育所を利用しており、保育所が子育てと就業の両立に大きな役割を果たしており、就学前児童のいる世帯のなかでは、認可保育所利用世帯の父親の所得が平均して最も低い、母親の就業による所得がこれを補っている状況があるという。働く母親の所得水準は保育状況に関わらずおしなべて低く、認可保育所を利用する母親でも所得税を拠出している割合は4割以下にとどまっているため、保育料は母親の就業に有意にマイナスの影響を及ぼしており、これによって低賃金の母親の就業率は大幅に低下するという。すなわち、家計の補助的な賃金のみでは保育料をまかなうことはできず、結果的に就業意欲を低下させてしまうため、就業率の増加には結びつかないということである。

では出生率との関係についてはどうであろうか。マクロ計量モデルによる推計を行った結果、保育所定員数を現在の水準から5割増加させるとTFRを0.09ポイント引き上げる効果があり、家賃・教育費用の水準を3割引き下げると、TFRをさらに0.18ポイント引き上げることができるという(加藤 1999)。1995年から2000年までの伸び率を用いたマクロレベルのクロスセクション分析では(阿部 2005)、(1) 保育所利用可能性を高めると出生率の伸びは高まる、(2) 出生率が伸びた地域では待機児童数も増加する(保育サービスの需要に対して供給が弾力的ではない)、(3) 新規住宅着工が伸びている自治体は出生率の伸びが高い(土地・住宅政策は正)、(4) 男女共同参画に関する計画のある自治体で出生率の伸びが高いといった結果が示されている。保育サービスと夫婦出生力との関係では、認可・無認可によらず保育園のサービスを受けていれば、保育形態を考慮しなかったケースに比べて、就業していても子どもを2人以上持つ確率は約10%上昇する。保育園は女性の出生

率を高める効果がある。また、保育サービスの質の充実（特別保育）が出生率を高めることを示唆している研究がある（滋野 2006）。

最後に、保育士の労働市場での需要と供給についての分析をみてみたい。表 1 で示したように、低年齢児の待機児童を解消するためには保育士の確保が絶対条件であり、保育士の労働市場における動向は、定員数の設定にも直結する要因である。周（2002）によれば、保育士の労働市場は不完全市場であり、「買手独占」（保育士の労働市場が地域的な「買手独占（寡占）市場」であるため、認可保育サービスの供給不足が生じる）であり、社会的規制（社会福祉法人を原則とする認可受理、設置基準の規制等）が、強力な参入規制を生じさせている。保育士の賃金が競争原理に基づかず、さらにコストが高いため、供給不足が生じるといった供給側の問題点を指摘している。また、保育士の労働市場は「二重労働市場」（公私保育所間の賃金格差が原因となって供給不足が生じている。限られた予算制約のしたでは、本来あるべき供給水準を下回らせているというもの。）でもあり、公立保育所と私立保育所では賃金や勤続年数に大きな差が生じているため、供給不足を引き起こすという。公立保育所の保育士給与は地方公務員行政職の給与体系・勤続年数にリンクし、私立保育所は措置委託費に含まれる人件費を原資とし、単価は保育士人数で算出されるため、周（2002）で紹介されている大阪府堺市の例では、私立の給与は公立の 2/3 程度で、平均年齢は公立 42.9 歳、私立 27 歳、社会保険の有無による差も生じているという。

5. 東京都における待機児童の動向

これまでの議論を踏まえて、東京都の待機児童の動向について 23 特別区を中心にみていきたい。図 14 には、平成 13（2001）年から平成 22（2010）年までの待機児童数の推移とボックスプロットによる区ごと（右上図）と年次ごと（右下図、ただし 2009 年まで）の分布を示している。人口規模も多く待機児童数が多い世田谷区、練馬区、板橋区において、2010 年に突出して増加がみられていることがわかる。また、待機児童がもともと少なかった千代田区、北区、目黒区、中野区、豊島区においても 2010 年に待機児童が急増したことがわかる。

ここで、昨年度から今年度にかけて東京都 23 特別区を対象にヒアリング調査を行ってきており、その成果も含めて東京都における待機児童の動向をみていきたい（鎌田・守泉・関根 2010）。待機児童の現状としては、待機児童の発生動向については近年の経済不況によって急増し、多くは母親の育休明けや新たな求職による保育需要の増加による増加であることが確認され、これは全国調査等の結果と同様である。その他の要因としても、待機児童の年齢的なミスマッチ（0 から 2 歳）・地域的なミスマッチ（渋谷区、中野区、足立区、練馬区）が生じていることやマンション建設等の新規開発による局所的な需要増加（荒川区、北区、葛飾区、足立区、品川区、新宿区）がみられる区も多かった。それに対する各区の対策としては、多くが施設の新設や既存施設の定員拡大によるものであり、家庭福祉員（保育ママ）の増員を掲げる江戸川区や、一方で、財源確保の問題や用地取得の困難な区もあり（渋谷区、中野区）、それぞれの区の直面する状況を見極めて対策を行っている。そのような中で、渋谷区は保育所入所選好における「求職中」の場合のポイントを増加させるという対策、新宿区では平成 22 年より直接事業者による保育施設のスペースの確保を必要に応じて協力要請することで局所的な保育需要に対応することや平成 22 年には待機児童対

策費を前年度比で 3 倍に増加させることなど独自の対策を進めている区もある。また、問題の把握として、葛飾区では保育需要率を行動計画に掲載し、中長期的な視点をもって対策にあたり、中長期的な待機児童への対策による減少への寄与やある程度中期的な計画をもって対応しなくては待機児童を減らすことはできないという認識のもと事業計画を立てて実施している。また、葛飾区では平成 16 年から保育所の定員枠を弾力化、区の空き施設や土地を活用して私立保育園への貸出を通して、待機児童の対策を行っている。ただし千代田区のように、これまで 9 年間にわたり待機児童がゼロであった区においても、第 3 フェーズの保育需要の急増に際しては、待機児童の発生に至った。この要因としては、平成 21 年から平成 22 年における 151 人の就学前児童の急増によるものと考えられ、待機児童がゼロであるということが喧伝された結果、急を要する共働き世帯等の転入を促し、予期せぬ待機児童の増加につながったものと考えられる。

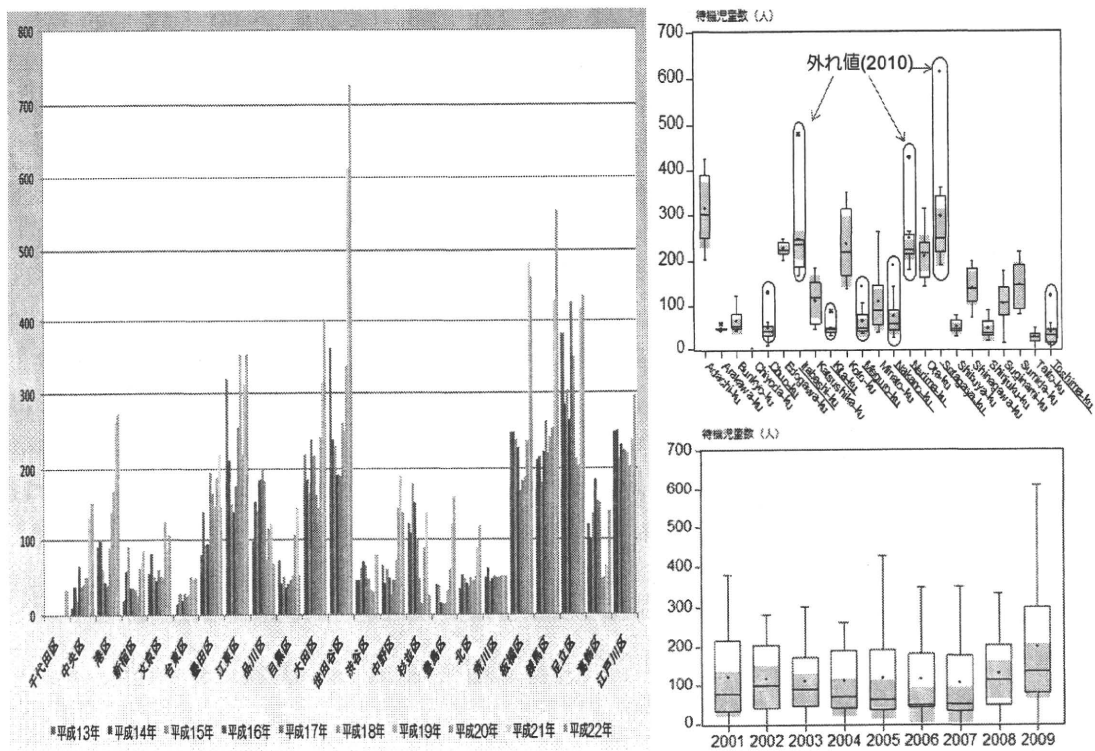


図 14 東京都 23 特別区における待機児童の推移 (2001-2010 年)

6. 東京都における待機児童発生の規定要因分析

6.1 データと分析モデル

ヒアリング調査や全国調査からみえてきた待機児童発生要因について、東京都を対象に市区町村単位のマクロデータを用いて定量的に検証を行う。データは東京都総務局統計部「東京都統計年鑑」（2000-2008年）、東京都「保育所等の設置状況」（2001-2009年）を用い、分析対象期間は2001年から2009年までである。サンプル数は、郡部と島部を一括とした51サンプル×9年間である。

分析手法は、パネルデータ分析であり固定効果および変量効果を用いた推定を行う。分析モデルは、

- (1) プーリングモデル：クロスセクションに異質性は存在しないと仮定するモデル（共通定数項モデル）
- (2) 固定効果モデル：クロスセクションの異質性は定数項ダミーによって示されるモデル（LSDVモデル）クロスセクションおよび時間の固定効果
- (3) 変量効果モデル：クロスセクションの異質性は攪乱項の一部で示されるモデルクロスセクションおよび時間の変量効果

6.2 仮説と変数

本分析では、待機児童数および保育需要率（保育所入所児童数＋待機児童数／乳幼児人口）を従属変数とする。

独立変数は、近年の待機児童発生要因であると考えられている「待機児童解消対策に関する自治体アンケート調査結果」（平成20年10月）の数量的な検証を目的とするため、制変数として（1）総人口、（2）出生数、経済指標として（3）男性失業数、女性の就業状況を示す指標として（4）女性就業数（15-44歳）、（5）女性非労働人口（15-44歳）、一人親世帯の指標として（6）離婚数、転入（流入）の効果として（7）転入数、土地開発の指標として（9）新規着工住宅数、保育整備の指標として（8）保育定員率を用いた。使用する労働に関する指標では、2005年以外は市区町村別の数値が得られなかったため、人口および性比から按分して算出した。そのため、率が作成できないことから水準値を対数化してモデル推定を行う。

使用する変数の記述統計は表2の通りである。全ての変数を対数化し、独立変数は従属変数に対してt-1年の指標を用いている。

表2 使用変数の記述統計

	平均	標準偏差	中央値	最大値	最小値
待機児童数	4.140	1.324	4.277	6.418	0.000
保育需要率 ^{*1}	-1.238	0.278	-1.286	-0.550	-1.795
総人口	12.079	0.795	12.064	13.629	10.227
出生数	7.273	0.800	7.269	8.867	5.328
男性失業数	7.912	0.801	7.904	9.619	5.872
女性就業数15-44歳	9.966	0.795	9.942	11.556	8.176
女性非労働人口15-44歳	9.621	0.793	9.602	11.190	7.735
離婚数	5.947	0.830	5.871	7.644	3.970
転入数	8.627	1.007	8.682	10.537	6.303
新規着工住宅数	7.723	0.981	7.805	9.553	4.575
保育定員率 ^{*2}	-1.401	0.300	-1.441	-0.339	-1.955

*1 (保育入所児童数+待機児童数) / 乳幼児人口

*2 保育定員数 / 未就学人口

※全ての変数を対数化し、t-1年の指標を用いている。

表3 相関行列

	待機児童数	総人口	出生数	男性失業数	女性就業数 15-44歳	女性非労働 人口15-44 歳	離婚数	転入数	新規着工住 宅数	保育需要率 ^{*1}	保育定員率 ^{*2}
待機児童数	1.000	0.681	0.722	0.664	0.681	0.678	0.663	0.580	0.560	-0.157	-0.342
総人口	0.681	1.000	0.987	0.986	0.999	0.999	0.979	0.934	0.870	-0.446	-0.476
出生数	0.722	0.987	1.000	0.972	0.986	0.985	0.973	0.907	0.839	-0.371	-0.430
男性失業数	0.664	0.986	0.972	1.000	0.980	0.992	0.974	0.927	0.873	-0.455	-0.477
女性就業数15-44歳	0.681	0.999	0.986	0.980	1.000	0.996	0.977	0.932	0.867	-0.440	-0.472
女性非労働人口15-44歳	0.678	0.999	0.985	0.992	0.996	1.000	0.980	0.934	0.873	-0.449	-0.477
離婚数	0.663	0.979	0.973	0.974	0.977	0.980	1.000	0.903	0.862	-0.367	-0.385
転入数	0.580	0.934	0.907	0.927	0.932	0.934	0.903	1.000	0.914	-0.645	-0.626
新規着工住宅数	0.560	0.870	0.839	0.873	0.867	0.873	0.862	0.914	1.000	-0.570	-0.573
保育需要率 ^{*1}	-0.157	-0.446	-0.371	-0.455	-0.440	-0.449	-0.367	-0.645	-0.570	1.000	0.932
保育定員率 ^{*2}	-0.342	-0.476	-0.430	-0.477	-0.472	-0.477	-0.385	-0.626	-0.573	0.932	1.000

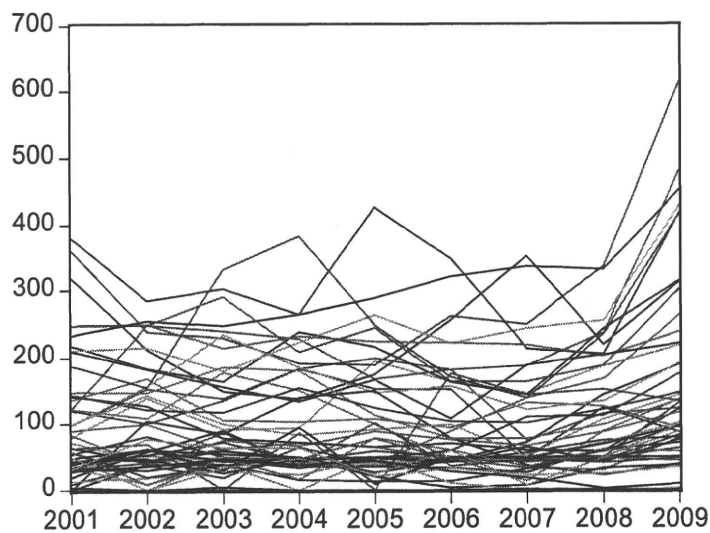


図15 東京都における待機児童の推移 (2001-2009年)

7. 推定結果

表4には待機児童数に対する推定結果を示している。プーリングモデルでは、出生数(+)、転入数(-)、新規着工(+)、保育定員率(-)が統計的に有意であった。クロスセクション固定効果では、出生数(+のみ)が統計的に有意であった。クロスセクション変量効果では、出生数(+)、転入数(-)、新規着工(+)、保育定員率(-)が統計的に有意であった。時間固定効果では、出生数(+)、転入数(-)、保育定員率(-)という結果であった。時間変量モデルについては推定結果が得られなかったため、ここでは省略している。プーリングモデルと固定効果モデルのF検定ならびに固定効果と変量効果に関する検定結果は

時間固定<プーリング<クロスセクション固定>クロスセクション変量

となり、クロスセクション固定効果の結果がモデルとして適していることが示された。

表5には保育需要率に対する推定結果を示している。プーリングモデルでは、出生数(+)、女子非労働(-)、転入数(-)、新規着工(+)、保育定員率(+が統計的に有意であった。クロスセクション固定効果では、総人口(-)、出生数(+)、女子就業(+)、保育定員率(+が統計的に有意であった。クロスセクション変量効果では、総人口(-)、出生数(+)、女子就業(+)、保育定員率(+が統計的に有意であった。時間固定効果では、総人口(+)、出生数(+)、離婚数(-)、転入率(-)、保育定員率(+が統計的に有意であった。プーリングモデルと固定効果モデルのF検定ならびに固定効果と変量効果に関する検定結果は

時間固定>プーリング<クロスセクション固定>クロスセクション変量

となり、時間固定効果またはクロスセクション固定効果のモデルが適していることが示された。

モデルの改善点が多々あるため、今後試行していきたいと考えているが、暫定的な分析結果として、2006年以降の出生数の増加が待機児童数にも保育需要にも大きな影響を与えたことは間違いない。また待機児童の規定要因としては、転入数の効果は負であり、新規着工住宅数がいくつかのモデルで有意となり、都市開発や住宅開発の影響が示唆される。これは先に挙げた調査やヒアリング調査の結果とも整合的であり、これまで指摘されつつも不十分であった課題が浮き彫りになったといえる。

保育需要率については、女性の就業増加の影響が顕著に見て取れた。また、保育の整備が進んでいる自治体ほど需要が高いという、潜在需要の顕在化の効果もみられた点は興味深い結果であるといえる。

表 4 待機児童数に対する推定結果

	プーリング		クロスセクション固定効果		クロスセクション変量効果		時間固定効果	
	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
定数	-2.788	-0.414	-16.492	-0.879	-0.732	-0.123	581.4619	1.135087
総人口	0.557	0.194	-0.290	-0.111	-0.976	-0.411	1.060	0.286
出生数	3.403 **	10.598	1.562 *	2.268	2.741 **	6.000	3.408 **	10.467
男性失業数	-0.052	-0.087	-0.369	-0.713	-0.157	-0.317	191.151	0.896
女性就業数15-44歳	-0.540	-0.313	0.577	0.385	0.438	0.310	-750.818	-0.760
女性非労働人口15-44歳	-1.316	-0.665	0.495	0.280	-0.156	-0.096	557.332	0.556
離婚数	-0.264	-0.908	-0.111	-0.216	-0.278	-0.722	-0.357	-1.210
転入数	-0.915 **	-6.024	0.585	1.069	-0.686 **	-2.717	-0.918 **	-6.014
新規着工住宅数	0.248 *	2.338	0.212	1.608	0.210 +	1.821	0.267	2.453
保育定員率 ²	-1.041 **	-4.924	0.603	0.504	-0.745 *	-2.063	-1.004 **	-4.733
F検定 (プーリング-固定効果)			5.902 **				1.519	
ハウスマン検定 (固定-変量効果)					16.310 +			
adjR ²	0.599		0.741		0.276		0.603	
Se	0.839		0.674		0.680		0.835	
F値	76.829 **		23.133 **		20.393 **		41.766 **	
N	458		458		458		458	

有意水準 ** 0.01 * 0.05 + 0.5

表 5 保育需要率に対する推定結果

	プーリング		クロスセクション固定効果		クロスセクション変量効果		時間固定効果	
	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値	係数	t 値
定数	0.709	1.441	-2.843 **	-3.580	1.082 **	3.898	63.832 +	1.732
総人口	-0.138	-0.656	-0.232 **	-2.127	-0.370 **	-3.668	0.654 *	2.491
出生数	0.439 **	18.414	0.074 *	2.518	0.218 **	8.976	0.454 **	19.468
男性失業数	0.035	0.771	-0.013	-0.578	0.001	0.041	32.779 *	2.136
女性就業数15-44歳	0.182	1.445	0.457 **	7.281	0.355 **	5.941	-26.223	-0.369
女性非労働人口15-44歳	-0.299 *	-2.031	0.026	0.339	-0.132 +	-1.914	-7.439	-0.103
離婚数	-0.060 **	-2.775	0.024	1.099	0.025	1.246	-0.072 **	-3.385
転入数	-0.199 **	-17.567	-0.017	-0.706	-0.103 **	-5.995	-0.196 **	-17.889
新規着工住宅数	0.045 **	5.626	0.007	1.235	0.004	0.782	0.047 **	6.013
保育定員率 ²	0.690 **	43.854	0.631 **	12.374	0.712 **	26.242	0.698 **	45.874
F検定 (プーリング-固定効果)			34.416 **				5.778 **	
ハウスマン検定 (固定-変量効果)					108.016 **			
adjR ²	0.949		0.989		0.782		0.953	
Se	0.063		0.029		0.032		0.060	
F値	954.819 **		716.801 **		183.038 **		551.247 **	
N	459		459		459		459	

有意水準 ** 0.01 * 0.05 + 0.5

おわりに

本稿では、東京都における待機児童問題について、ヒアリング調査からの知見やマクロ指標を用いた推定を行い、その発生要因について定性的・定量的に分析を試みた。定性的には、2009年以降の待機児童の増加は、リーマン・ショックを契機とする急激な景気の落ち込みによって、雇用情勢が悪化し、これまで専業主婦であった女性が働きにでる必要性にかられ、それに伴って子どもを保育所等に預ける申請をこれまでよりも増加させたことに寄る急激な保育需要の増加がみられ、また、1950年代以降のマンションやビルの建てかえ時期に来ていることや、湾岸地域等の都市開発によって、ファミリー層の転入が生じ、局所的に児童数の増加がみられることなどが全体的な保育需要増加につながった（例えば、荒川区、北区、葛飾区、足立区、品川区、新宿区）。また、そのようなマンション建設等の都市開発地域に対する事前の保育所立地計画については、多くの区において、十分な対策を行わず、結果として需要が生じた場合に手当てするという方針がみられる傾向にあるこ

とで、突発的、局所的な需要増が生じる可能性があることが示唆された。

このような結果は定量的なアプローチであるパネル分析結果からも支持され、具体的には新規住宅着工数の影響がみられることから、局所的な待機児童の増加が生じていることはある程度の説得力をもつと考えることができる。待機児童発生背景としてマンション建設や新規開発による局所的な保育需要の増加を挙げる自治体が多く、このような課題への対応としては、新宿区のように新たなマンション建設があった場合に保育施設をお願いするというような対策をとる事も一案である。待機児童が 23 区で最も多い世田谷区では、「子育て支援マンション認証制度」によって、キッズルーム整備事業に対しての助成と、3 年間の認証期間中の子育てに関する事業実施支援等を受けられる（実績 1 件、平成 20 年）といった事業展開も行っているものの、実績は芳しくない。

政府の政策対応では、2009 年に制度改正が相次ぎ、次世代育成支援対策推進法の事業主の義務対象はこれまで従業員 301 人以上が従業員への周知・行動計画公表届出義務であったのが 101 人以上に拡大したことや、育児・介護休業法の改正では「パパ・ママ育休プラス」（父母ともに取得する場合、1 歳 2 カ月までの間に、1 年間育児休業を取得可能にする）、短時間勤務制度（1 日 6 時間）の措置義務化、子の介護休暇制度の拡充等が盛り込まれた。また、雇用保険法も改正され、育児休業給付の給付率引き上げ（40%→50%）を延長し、休業中と復帰後に分けて支給している給付を統合し、全額を休業期間中に支給するという育休取得促進を目指している。

2010 年 1 月に閣議決定された「子ども・子育てビジョン」では基本理念を「社会全体で子育てを支える、希望がかなえられる」社会の創設として、ワーク・ライフ・バランスの推進とともに労働力率の M 字カーブの解消、「控除から給付へ」という方針のもと「子ども手当」、「高校の実質無償化」、「生活保護の母子加算」等、保育サービス等の基盤整備として、「待機児童の解消・放課後対策」、「幼保一体化に向けた対策」、「延長保育・病児保育等の拡充」等がうたわれている。待機児童の解消では、潜在的な保育ニーズに対応するため、現状 3 才未満児の 24%（75/215 万人）であるものを平成 26 年には 35%（102/241 万人）にするという数値目標を立てている。その他の施策では、企業の取り組みの促進として「次世代認定マーク」（くるみん）の取得促進（現状 652→2000 企業）、入札手続き等における対応（インセンティブの付与等）、地域の子育て力として地域子育て支援拠点整備、商店街の空き店舗や学校の余裕教室、幼稚園の活用、また男性の育児参加として男性育休取得率促進（現状 1.23%→10%[平成 29 年]）を目指している。

さらに、現在議論がなされているのが 2013 年の施行を目指している「子ども・子育て新システム」である。利用者本位のサービスの包括的・一元的提供として、現金給付・現物給付の市町村の裁量による一体的提供、幼保一体化の実現（幼保一体給付（仮称）の創設）、基礎給付（子ども手当等）と両立支援・幼児教育給付の 2 階立ての給付設計により、親の就労状況に応じた多様な給付を保障する等の方針を立てている。また、基礎自治体による自由な給付設計として権限と財源は原則市町村へ委譲する方向性を示している。さらに、子ども・子育て基金（仮称）特別会計の創設による負担金・補助金の包括的な交付、社会全体（国・地方・事業主・個人）による費用負担を分散し、新システム実施体制の一元化として「子ども家庭省」（仮称）の創設を目指している。待機児童解消には、子ども・子育てビジョンの目標達成をはかることを基本として、非正規、自営業、求職者への両立支援として給付を確実に保障、イコールフットリングによる多様な事業者の参入促進、施設整