

# なぜ待機児童は存在するのか

1160426 佐々木雄大

高知工科大学マネジメント学部

**【要旨】** 核家族化や女性の社会進出によって、認可保育所に入りたいのに入れない子供たち(待機児童)が問題となっている。待機児童という保育サービスの超過需要が存在しているのは、完全競争市場を想定し、価格調整メカニズムが機能しているとするならば不自然である。そこで、本論文は、3つのリサーチクエスチョンを立てる。①政府による待機児童の定義は、超過需要と対応しているか、②保育サービス市場において、価格が上昇しないのはなぜか、③生産者の新規参入が十分に起こらないのはなぜか。①については、待機児童は保育サービスの超過需要よりも多くなるように定義されていること、②については、民間で取引される財・サービスとは異なり、保育サービスの供給は児童福祉法により定められた自治体の義務(行政サービス)であるため、価格調整メカニズムが働かないこと、③については、児童福祉法が保育所設置の条件を厳しくしていることが明らかにされる。これらのリサーチクエスチョンより、本論文は、国や自治体の待機児童対策を評価する3つの軸を提示する。①定義を変えているか、②価格を上げているか、③参入を増やしているか、である。これらにもとづくと、平成27年4月導入の子ども子育て支援新制度は、①定義を変えないものの、これまで認可外だった保育施設を認可することによって待機児童数を減らすとともに、②価格は据え置いたまま、③小規模保育の参入を促す政策であると評価することができる。

## 1. 背景

近年、社会的課題として取り上げられているのが待機児童である。未だに2万人以上の児童が希望する保育所に入所できない状況が続いている。この待機児童問題の背景にあるのは、核家族化、夫婦共働きの増加などによる就業の変化である。女性の社会進出により保育所を必要とする親が増加し、待機児童問題が浮き彫りとなったのである。厚生労働省の統計によると、保育所定員数は年々増加しており、平成27年4月で247万人となっている。保育所児童数は233万人で、前年比63,845人の増加である(厚生労働省平成27年4月保育所等関連状況とりまとめ)。保育所待機児童数は5年ぶりに増加し、前年比1796人増の23,167人である。また、待機児童のいる市町村は374市区町村で、前年比36の増加である。もちろん、待機児童数が減少した市区も10市区あるが、増加した市区は16市区もある。待機児童が50人以上の市区町村は114で、前年から16の増、待機児童が100人以上の市区町村は62で、前年から3の増であり問題は増す一方である(保育所等関連状況とりまとめ平成27年4月1日)。

待機児童は主に都市部で多数みられる。保育所の定員数を増加させるなどして待機児童の減少には努めているが、待機

児童は増す一方である。現在、待機児童数が最も多い都道府県は東京都で7,814人、市区町村で最も多いのは世田谷区で1,182人となっている。(保育所等関連状況取りまとめ(平成27年4月1日)及び「待機児童解消加速化プラン」集計結果を公表)。

## 2. 目的と方法

本研究は、日本における待機児童問題の現状を把握したうえで、なぜ保育サービスの需要と供給は一致しないのかを明らかにする。需給曲線を使って3つのリサーチクエスチョンを立て、それぞれの答えを文献資料、法律を調査することによって明らかにする。

## 3. 先行研究

先行研究では、現代社会における待機児童問題の変遷を述べているものが主である。例えば大畑(2012)は、日本の出産、子育て、就業の変化、待機児童問題が起こった理由や、待機児童に対する日本の政策、生活環境の多様化に合わせた保育サービス制度・施設の説明をしている。また、大畑は保育サービスの拡充や、保護者がどのような保育サービスを選択しても子どもに適切な保育を提供する仕組みづくりと、男性を含む育児休業制度の取得などの支援展開、保育所の機能を拡

大するだけでは対応できないことがあるので、保育所と地方サービスとの連携、保育所とほかの専門機関や専門職との連携も大事である、と述べている。

需要が増えると超過需要は起きやすいが、供給が増えれば需給が一致するはずである。本論文では、供給における待機児童存在の理由に焦点を当てたことが他の研究との違いであり、学術的貢献であると考えられる。

#### 4. 目的

完全競争市場を想定し、価格調整メカニズムが機能しているならば、待機児童が発生していること自体が不自然である。図1は、保育サービスの需給曲線である。直線 a が保育サービス需要(預けたい側)、直線 b が保育サービス供給(預かる側)である。待機児童は超過需要に相当するから、価格が均衡点 d よりも低いとみなすことができる。例えば、価格が  $P'$  の時、線分 c が待機児童数になる。超過需要が発生している時には、2つの調整が働くはずである。1つめは、参入がないものとして、価格が上昇して需要が減る一方、供給は増えて図1の均衡点 d で落ち着くことである。2つめは、参入が容易であれば、図2のように保育サービスの供給曲線 b が供給曲線 f へシフトし、保育サービス数が増え、超過していた需要をカバーする。

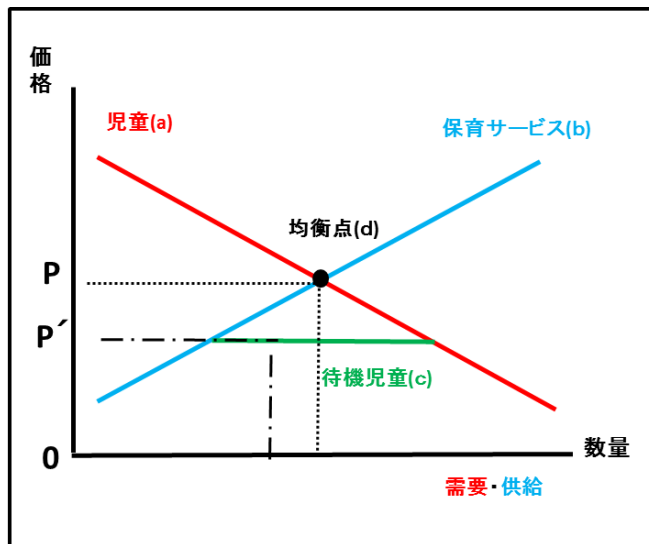


図1 保育サービス市場における需給曲線

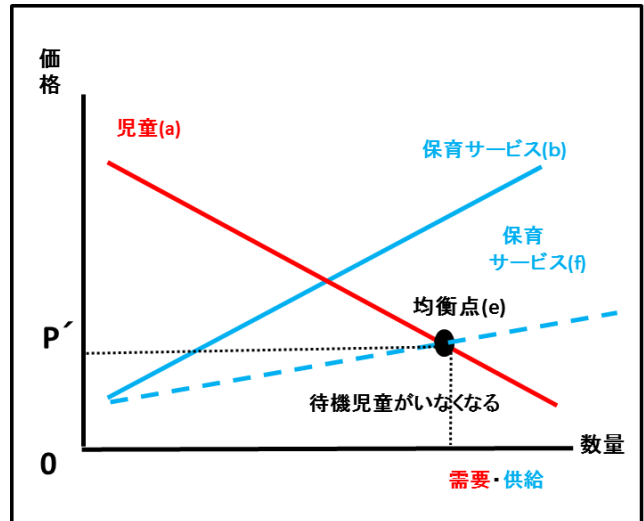


図2 新規参入による供給曲線のシフト

#### 5. リサーチクエスチョン

以上の図による考察から3つのリサーチクエスチョンを得る。

- ①国が定義する待機児童は、図1の線分 c を指すのか。
- ②なぜ価格が上昇して図1の均衡点 d に到達しないのか。
- ③なぜ参入が増えて図2の均衡点 e に到達しないのか。

①は6節、②は7節、③は8節にて答えを見出す。

#### 6. 待機児童について

この節では、リサーチクエスチョン①についてその答えを導き出す。

##### 6.1 待機児童とは

待機児童とは、認可保育所への入所申請をしているが、認可保育所に入所できていない児童のことである(厚生労働省保育所入所待機児童の定義)。朝日新聞デジタル「待機児童問題」によると、平成13年までの国の定義では、自治体が独自に助成する認可外保育施設を利用しながら認可保育所への入所を待機している児童も待機児童に含まれていた。しかし、市町村は国の定義で待機児童を数えず、独自の定義を用いて待機児童を数えていたので、国もそれに合わせて定義を変更した。平成13年以降の待機児童の定義では、市町村が独自に助成している認可外保育施設に通いながら認可保育所の入所待ちをしている児童は、待機児童から除いてよいとされた。待機児童の新旧の定義を比較したものを図式化すると、図3のように描ける。平成13年の待機児童数は、旧定義で見れば3万5144人だったが、新定義になると2万1201人に減少した。

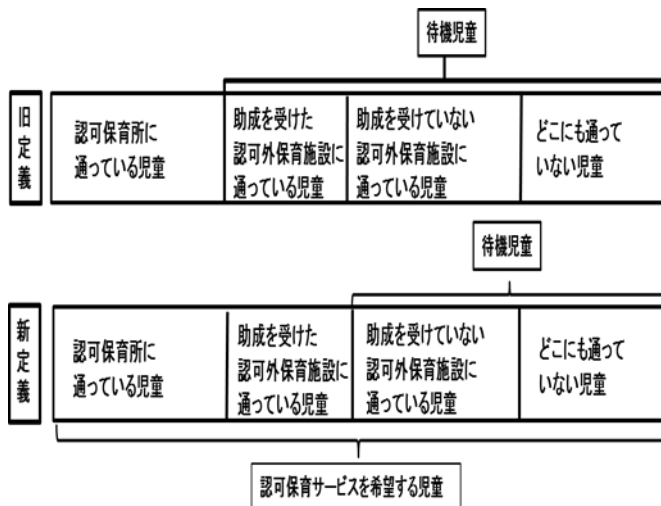


図3 待機児童の新旧定義の比較

消費している保育サービスの種類によって待機児童と呼ばれる数は変わる。以上より、全ての保育サービスを含む図1の線分cと待機児童の定義は、一致していないことがわかる。昔と比べ待機児童と認定される数は減った。仮に助成のない認可されていないものを消費できていたとしても、その人たちが認可されたものを希望するならば、その人たちも待機児童に含まれる。認可された保育所の方が保育料が安く、認可外に入っている人のほとんどは、認可されている保育所に入りたいと思っている。いくら認可外保育施設が増え、児童が認可外保育施設に入所しても、認可保育所を希望していれば、国の定義上待機児童とみなされ、待機児童は減らない。待機児童とは、必ずしも保育サービスを受けられていない児童ではないので注意が必要である。

## 6.2 認可保育所・認可外保育施設とは何か

保育所には、大きく分けて認可保育所と認可外保育施設の2種類ある。認可保育所とは、児童福祉法上、児童福祉施設最低基準など、国の設置基準を満たし、国に認められた保育所のことである。認可保育所にも、公立保育所と私立保育所がある。公立保育所は、設置主体が自治体または独立行政法人の施設で、私立保育所は、公立以外の保育所のことである。また、「保育所の運営費における市町村の費用負担は私立保育所、公立保育所で異なり、私立保育所では、市町村が支払いをした費用から利用者負担額を控除したものを国が2分の1、都道府県4分の1で負担をする。一方、公立保育所に関する運営費は、平成16年の三位一体改革により一般財源化され、公費負担分は市町村の負担となっている」大畑(2012 1ペー

ジ)。世帯収入の違いで保育料を補助してくれる額が変動する。認可保育所の入所条件には、昼間労働していることを常態としているなど、保育に欠ける理由が必要である。現在、日本には23,203カ所の認可保育所がある。しかし、民間企業が建てた認可保育所は、平成24年4月で376園だけである。

認可外保育施設とは、国に認可されていない保育施設のことを総称して言う。運営は独自に行われているため、施設の整備は施設ごとに異なる。認可外保育施設の中には、国には認可されていないものの、自治体独自の基準により認証され助成を受けているものも存在する(認証保育所と呼ばれる)。例えば、東京都の認証保育所、横浜市の横浜保育室などがある。設置主体が助成を受けていない限り、施設整備、職員配備、運営などの補助は一切ない。保育料は、認可保育所と異なり、保育施設が設定した金額となる(厚生労働省用語の定義)。

本論文にとって、認可保育所と認可外保育施設の違いで重要な点は運営費である。運営費の違いは、リサーチクエスション②に影響するので次節で取り上げる。

## 7. 保育料はなぜ上がらない

この節では、リサーチクエスション②についてその答えを導き出す。

### 7.1 保育所の価格が上がらない理由

認可保育所による保育は、民間で取引される通常の財・サービスと異なり、行政サービスである。児童福祉法第2章第3節によって、自治体が住民に保育サービスを提供することが義務付けられているのである。認可保育所の運営費は、国や都道府県が補助をしてくれる。また、保護者が支払う保育料は、世帯年収や住んでいる地域によるが、国や都道府県が補助してくれる。補助金が出るため、認可保育所に子供を預けたい人が多いのである。企業などが運営する認可外保育施設は、価格を自由に設定できるが、運営費をまかなうために価格を高く設定しすぎると、施設に子供を預けに来る保護者が減少するので、撤退、もしくはつぶれてしまう。そのため、価格を上げるのなら認可保育所から上げないと認可外保育施設も価格を上げることができない。しかし、住民から徴収できる金額は決まっている。自治体も、認可保育所に運営費のすべてを補助すると補助金として出す額が膨大になるので、保護者から保育料として金銭を徴収する。認可保育所を運営

している業者は、自治体から委託され補助金をもらって保育所を運営している。保育サービスというのは通常の民間で取引される財のような印象を受けるが、実際のところは、自治体が住民に提供するサービスとして位置づけられているのである。

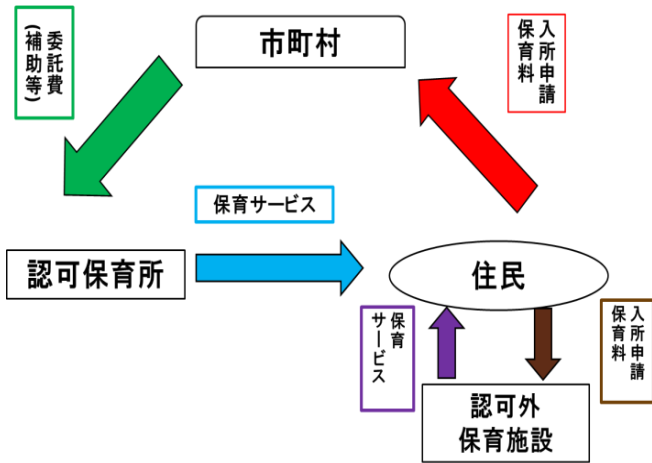


図4 保育サービスにおける関係図

図4は保育サービスにおける、保護者、市町村、保育所の関係をまとめたものである。認可保育所の運営費や保育料に国、都道府県、市町村から補助が出るのは、児童福祉法第4章の「費用」で規定されているからである（法律が規定する市町村が子供を保育する義務については児童福祉法第2章第3節（助産施設、母子生活支援施設及び保育所への入所等）第24条を参照）。

## 7.2 保育料が上がると生じる問題

以上の法律により、認可保育所への運営費の補助は保証されているが、認可外保育施設には補助が出ないのである。女性の社会進出などの外部経済を考えると、もっと多く保育サービスを提供すべきである。すべての保育サービスを民間に任せると、価格が認可保育所に影響されないため、供給量が増えはざである。しかし、民間企業は原則的には外部経済を考慮せずに自己の利潤を追求するため、価格が上がり社会的に望ましい水準よりも過少供給になりかねない。また、サービスの質が問われるので、利潤追求を第一に考える民間企業に任せるのは危険もある。需給を一致させるために保育料を上げると、子供を預けたくても預けられない保護者が増加し、自宅で子供の世話をすることになる。それは、国が推進している女性の社会進出をさまたげることや、片親、共働きしないと生活できない人たちの負担にもなり、国の本意では

ない。価格が上がることで待機児童問題は見かけ上解消されるが、得策ではない。そのため、民間に保育サービスを任せるとはではなく、行政が供給することになっている。外部性の存在を考慮すると、行政が供給していることも正当化が可能である。住民から保育料として金銭を徴収しているのは、あくまでも財政が厳しいから住民に費用の負担をしてもらっているのである。しかし、その代償に、認可保育所の過少供給、超過需要問題が発生しているのである。

## 8. 参入が増えない理由とは

この節では、リサーチクエスチョン③についてその答えを導き出す。

### 8.1 民間企業が参入できない障壁とは

民間企業の認可保育所運営は、2000年から制度上認められている。需要のある保育所を作ることで利益が得られるのに、なぜ、民間企業は保育事業に参入しないのか。民間企業が運営する保育所は、いまだに全国の2%にも満たない。

民間企業の中にも、保育事業に積極的に参入したい企業も存在するが、参入するには様々な障壁がある。自治体は、民間企業に対して補助金や運営費を同じだけ支給してくれるとは限らず、差をつけているケースもある。また、保育の質の低下を懸念して、自治体が民間企業の認可に積極的でないこともある。認可されていなくても、保育所を設置するには最低限の基準に達する必要があるのだが、待機児童の多い都市部に保育所を作るには、基準を満たすための土地の確保が難しいのである。

### 8.2 保育所を設置する際の基準

保育所を設置する際の基準は、児童福祉法第45条の規定に基づく児童福祉施設の設備及び運営に関する基準に、8項目に渡って記されている。その中でも特に面積、屋外遊戯場、調理室などの要件を都会で満たすのが難しいのである。ほかにも、保育所が認可されるには厳しい指針や行政指導があるが、それについては「厚生労働省の保育所設置認可等について」を参照されたい。保育所を増やすには、保育所の運営ノウハウを持つ経営者、保育士など人員の確保が困難なことや経営悪化による撤退のリスクなど問題が多いようである。

### 8.3 保育資格を持っているにもかかわらず保育所で就業しない人たち

保育士の不足も、保育所が増やせない理由である。雇用均

等・児童家庭局 説明資料 厚生労働省の推計によると、保育資格を持っているのに保育士の仕事を希望しない人は、平成25年時点で全国に60万人以上いる。

厚生労働省の「保育分野における人材不足の現状」によると、平成26年1月の保育士求人倍率は全国平均で1.74倍となっている。平成25年度の新規求人倍率を見ると、9割超の都道府県で1倍を超えており、人手不足である。保育資格を持っているにもかかわらず保育業に従事していない人は、指定保育士養成施設卒業者の内約半数にも上る。

保育資格を有するにもかかわらず保育士職への就業を希望しない理由について、以下の2つが挙げられる。

- ①賃金が希望と合わない
- ②休暇が少ない・休暇が取りにくい

保育士の平均年収は約214万円であり、全職種の平均325万円と比べて圧倒的に少ない。平均年収の低さが保育士業への就業を志望しない理由になるのも頷ける結果である。これらの理由が改善された場合、保育士への就職を希望すると答えたのは、保育士の就業を希望しなかった人の6割である。保育士への待遇改善が保育士不足解消における鍵ではないかと考えられる。入職者を拡大するには、入職に対する不安を取り除くサポート体制や、家庭の状況などにより就業時間に配慮し、処遇や勤務環境の改善に取り組み、職場としての魅力を高めること等が必要である。国も、待機児童問題を真摯に受け止め問題解決に向けて政策を打ち出している。

## 9. 待機児童問題に対する取組み

### 9.1 取組みを評価する3つの軸

6節、7節、8節より、国や自治体の待機児童対策の取組みを評価する3つの軸を立てることができる。

- ①待機児童の定義を変えているか
- ②価格を上げているか
- ③参入を増やしているか

以下では、この評価軸を使って横浜市や国の待機児童対策の取組みを評価する。

### 9.2 今までの取組み

平成25年4月に打ち出された待機児童解消加速化プランは、平成25・26年度の2年間で、新たに約21.9万人分の保育の受け入れ枠を確保し、目標である約20万人分の受け入れ枠拡大を達成した。

厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ」（平成27年4月1日）及び「待機児童解消加速化プラン」集計結果によると、待機児童解消加速化プランは、待機児童の解消に向けて、平成29年度末までの5年間で合わせて約40万人分の保育の受け入れ枠を確保するため、自治体が行う保育所の整備や、保育士確保などの取組みに対して、支援するものである。

### 9.3 待機児童数を減らした横浜市の対策

待機児童問題に熱心に着手した神奈川県横浜市を調査した。横浜市は、待機児童が問題になった時から待機児童数が全国の市町村でワースト1位であった。しかし、2013年4月には、待機児童数ゼロという偉業を成し遂げた。横浜市が待機児童数をゼロにできたのには、以下の取り組みがある。

- (1) 民間企業による保育所の増加、認可保育所の整備
- (2) 認可保育所の適正料金の設定、小規模保育所など一部保育所に通っている児童の保育料補助や拡充
- (3) 保育士の確保

(横浜市記者発表資料 平成27年4月1日現在の保育所等利用待機児童数について)。

3つの軸をもちいると、これらの取り組みは①定義を変えないものの、これまで認可外だった保育施設を認可することによって待機児童数を減らすとともに、②価格は据え置いたまま、③民間企業の保育の参入を促すものであると評価できる。

### 9.3 子ども・子育て支援新制度

「子ども・子育て支援新制度とは平成24年8月に成立した『子ども・子育て支援法』、『認定こども園法の一部改正』、『子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律』の子ども・子育て関連3法に基づく制度のことである」（内閣府 子ども・子育て支援新制度とは）。

子ども・子育て支援新制度の概要より、3つの評価軸に関連する項目をピックアップした。

- (1) 一部認可外保育施設を認可・給付の対象
- (2) 地域の実情に応じた子ども・子育て支援
- (3) 基礎自治体の実施主体
- (4) 社会全体による費用負担

これらを3つの評価軸をもちいると、子ども・子育て支援新制度も、①定義を変えないものの、これまで認可外だった保育施設を認可することによって待機児童数を減らすとともに、

②価格は据え置きで、③小規模保育の参入を促す政策をしていると評価できる。

## 10. 結論

本研究では、需要曲線と供給曲線を用いて、3つのリサーチクエスチョンを立てた。

リサーチクエスチョン①の待機児童の定義は、保育サービスを受けられていない児童のことではなく、認可保育所に通いたい、通えていない児童(市町村独自の助成のある認可外保育所に通えている児童は除く)である。待機児童は、必ずしも保育所に通えていない児童のことではないのである。

リサーチクエスチョン②の価格が上昇しない理由は、認可された保育サービスは、保護者と認可保育所間の取引ではなく、認可保育所と自治体の間の業務委託である。認可保育所は行政サービスであるため、保育所が足りてないから価格が上がって需給が一致するのではないのである。児童福祉法によって、市町村が保育サービスを提供すること、認可保育所に運営費、住民に保育料を補助することが義務付けられている。住民は、助成のない認可外保育施設に通えていても、できるだけ安く済む認可保育所を希望する。結果として、待機児童が減らない。仮に、認可保育所の保育料を需給が一致するように上げたとしても、保育料を払えない人が増えるから需要が減るだけであって、サービスを受けたい人が減るわけではない。保育料が上がることによって、国が推進している女性の社会進出を妨げることにもなりかねないため、価格を上げて需給を一致させるのは得策ではない。

リサーチクエスチョン③の参入が増えていない理由は、自治体が民間企業の設置認可に積極的でなく、待機児童の多い都市部に基準を満たす保育所を設置するのは難しい。ほかに、保育士や運営責任者を確保すること、および現行の保育料のもとで設置基準の厳しさに見合う利潤を上げることの難しさにより、参入が少ないのである。

以上のリサーチクエスチョンより、国や自治体の待機児童対策を評価する3つの軸を提示した。①定義を変えているか、②価格を上げているか、③参入を増やしているか、である。これらを使って、横浜市の取り組みと、国の子ども・子育て支援新制度を評価したところ、どちらも、①定義を変えないものの、これまで認可外だった保育施設を認可することによって待機児童数を減らすとともに、②価格は据え置いたまま、

③保育の参入を促す取り組みをしていると評価された。

## 参考文献

大畑 陽平(2012)現代社会における保育所入所待機児童問題  
[http://archive.kyotogakuen.ac.jp/~o\\_human/pdf/association/2012/m2012\\_01.pdf](http://archive.kyotogakuen.ac.jp/~o_human/pdf/association/2012/m2012_01.pdf)

(2016年2月9日アクセス)

## 参考URL

厚生労働省通知

「保育所の設置認可等について」の取扱いについて

[http://fukushi-help.com/\\_userdata/d-h-8.pdf](http://fukushi-help.com/_userdata/d-h-8.pdf)

(2016年2月9日アクセス)

概要 厚生労働省 保育所関連状況取りまとめ(平成27年4月)

保育所等関連状況取りまとめ(平成27年4月1日)及び「待機児童解消加速化プラン」集計結果を公表

<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000098531.html>

(2016年2月9日アクセス)

内閣府 少子化対策国の取り組み

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/data/torikumi.html>

(2016年2月9日アクセス)

待機児童とは保育所入所待機児童の定義

[www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/603058.pdf](http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/603058.pdf)

(2016年2月9日アクセス)

朝日新聞デジタル 待機児童問題

<http://www.asahi.com/special/taikijido/>

(2016年2月9日アクセス)

保育士の就業の実態 厚生労働省

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisaku-jouhou-11600000-S-hokugyouanteikyoku/0000057759.pdf>

(2016年2月9日アクセス)

厚生労働省 用語の定義

[www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jidou/09/yougo.html](http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jidou/09/yougo.html)

(2016年2月9日アクセス)

保育人材の確保 厚生労働省

<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000057741.html>

(2016年2月9日アクセス)

児童福祉法 児童福祉施設の設備及び運営に関する基準  
<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23F03601000063.html>

(2016年2月11日アクセス)

日本保育協会 認可保育所について

<http://www.nippo.or.jp/howto/>

(2016年2月11日アクセス)

雇用均等・児童家庭局 説明資料 厚生労働省

<http://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11601000-Shokugyouanteikyoku-Soumuka/0000037612.pdf>

(2016年2月12日アクセス)

民間企業はわずか3% 民間保育所ビジネス参入の機会と課題 利穂 えみり (みずほ銀行産業調査部調査役)

<http://www.projectdesign.jp/201511/child-care-support/002511.php>

(2016年2月11日アクセス)

内閣府 子ども・子育て支援新制度 制度の概要

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/outline/index.html>

(2016年2月9日アクセス)

横浜市記者発表資料 こども青少年局保育対策課

<http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/kinkyu/file/2704>

[30taiki\\_jidou.pdf](#)

(2016年2月9日アクセス)

梅咲 恵司 : 東洋経済 記者

横浜市、「待機児童ゼロ」への限りなき挑戦きっかけは、林文子市長の「聞く力」

<http://toyokeizai.net/articles/-/26512?page=3>

(2016年2月9日アクセス)

横浜市記者発表資料 平成27年4月1日現在の保育所等利用待機児童数について

[http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/kinkyu/file/270430taiki\\_jidou.pdf](http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/kinkyu/file/270430taiki_jidou.pdf)

(2016年2月12日アクセス)

児童福祉法

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S22/S22H0164.html>

(2016年2月10日アクセス)

厚生労働省の保育所設置認可等について

<http://www.mhlw.go.jp/bunya/kodomo/hoiku01/>

(2016年2月11日アクセス)

児童福祉施設の設備及び運営に関する基準 (昭和二十三年十二月二十九日厚生省令第六十三号)

<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S23/S23F03601000063.html> (2016年2月11日アクセス)