

ゼロどころか増加

□待機児童
エコノミスト
レポート
Economist Report

待機児童解消に展望欠く政府 学童保育や地方、幼稚園の活用を

「保育園落ちた 日本死ね!!!」のブログが社会問題となってから1年。待機児童問題に解決の糸口見えないのは、政府に将来展望がないためだ。

池本 美香 いけもと みか

(株式会社日本総合研究所調査部主任研究員)

／ 立岡 健二郎 たつおか けんじろう

(株式会社日本総合研究所調査部副主任研究員)

認可保育所の4月入所選考結果が、全国の自治体で通知されている。2016年はちょうどこの時期に、保育所に入れない母親が「保育園落ちた 日本死ね!!!」とブログに投稿して注目を集め、政府は緊急対策の策定を迫られた。

小泉純一郎首相が「待機児童ゼロ」を掲げたのは01年のことだ。待機児童は、条件を満たしているのに定員超過などで認可保育所に入所できない子ども。16年4月の保育所待機児童数は全国で2万3553人と、前年より386人増えた。保護者が育児休業中などの理由で集計から除外されている「隠れ待機児童」も、16年4月時点で6万7354人に上る。待機児童が減らない背景には、保育所を必要とする家庭が増えているのに対して、自治体の整備が追いついていないことがある。女性の社会進出の流れに加え、経済的な理由で共働きせざるを得ない家庭の増加、さらにはひとり親家庭の増加もある。

対策と実態のミスマッチ

国は待機児童解消に向け、自治体の整備を促すために、一定の取り組みを行ってきた。00年に保育所の設置運営主体の規制を撤廃し、株式会社やNPO法人、学校法人などの参入を認めた。13年には、自治体レベルで参入を規制しないように「保育需要が充足されていない地域において、その解決のための積極的な対応が求められている」「積極的かつ公平・公正な認可制度の運用をしていただくようお願いする」と、厚生労働省雇用均等・児童家庭局長名の通知を出した。

幼稚園での受け入れを増やすために、幼稚園と保育所の機能を併せ持つ「認定こども園制度」が06年に創設され、15年には事務手続きの負担軽減の観点から内閣府が一元的に所管する「幼保連携型認定こども園制度」が始まった。同じ15年スタートの「子ども子育て支援新制度」では、市区町村に対し、保育ニーズの調査を行って必要量を把握したうえで、十分な量を整備することを求めた。

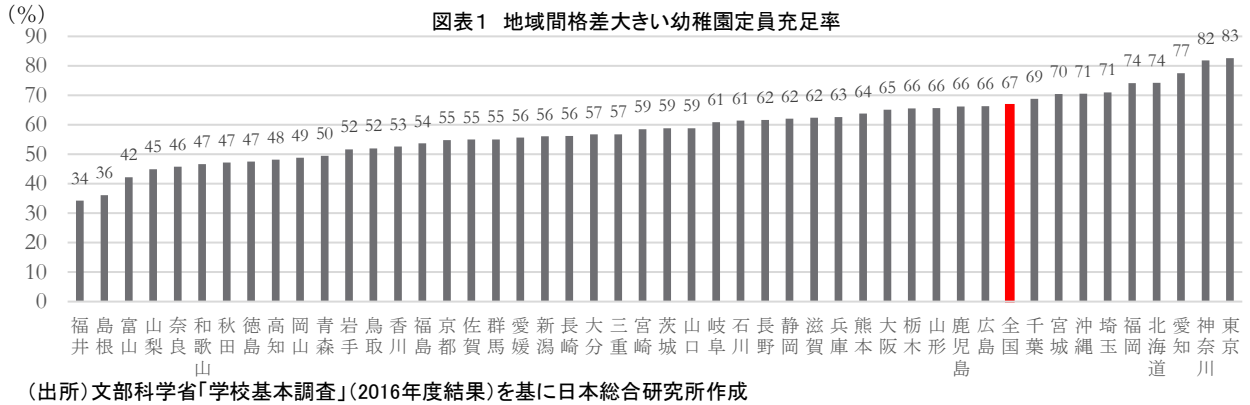
しかし、いずれも効果が出ているとはいえない。事業者側からみると、離職率の高さが指摘される保育士の不足、保育所開設に対する住民の反対運動に加え、合計特殊出生率(15年は1.45)が上がらず、1.34程度で推移すると想定した場合(国の中位推計)、40年の5歳以下の人口は現在の3分の2程度まで減少する見通しだ。運営状況の厳しさに、将来的な園児確保にも不安がある状況では、営利企業である株式会社にとっては、積極的に参入する分野として期待しにくい。

全国の待機児童数のうちの3分の1を占める東京都では、幼稚園が認定こども園となり、待機児童を受け入れることが強く期待される。しかし東京都は、幼稚園定員に対する入園者割合を示す「定員充足率」が高く(図1)、幼稚園は園児受け入れを増やすために「認定」を得る必然性がない。また保育の提供で開園時間が長くなることや、申し込みに対して正当な理由なく拒むことができない「応諾義務」が生じることも進まない理由に挙げられる。

自治体側の立場では、整備しない市区町村に対する罰則がないため、整備計画はどうしても抑えめとなる。自治体による整備の限界もあり、企業が従業員向けにつくる保育施設に、認可並みの補助を受けられる「企業主導型保育事業」が創設された。しかしこれも、待機児童の多い都市部ほど用地確保が難しく、満員電車で子ども連れでの通勤が難しいことから、設置はあまり進んでいない。

待機児童解消に展望欠く政府 学童保育や地方、幼稚園の活用を

池本 美香 / 立岡 健二郎



新設でなく活用策を

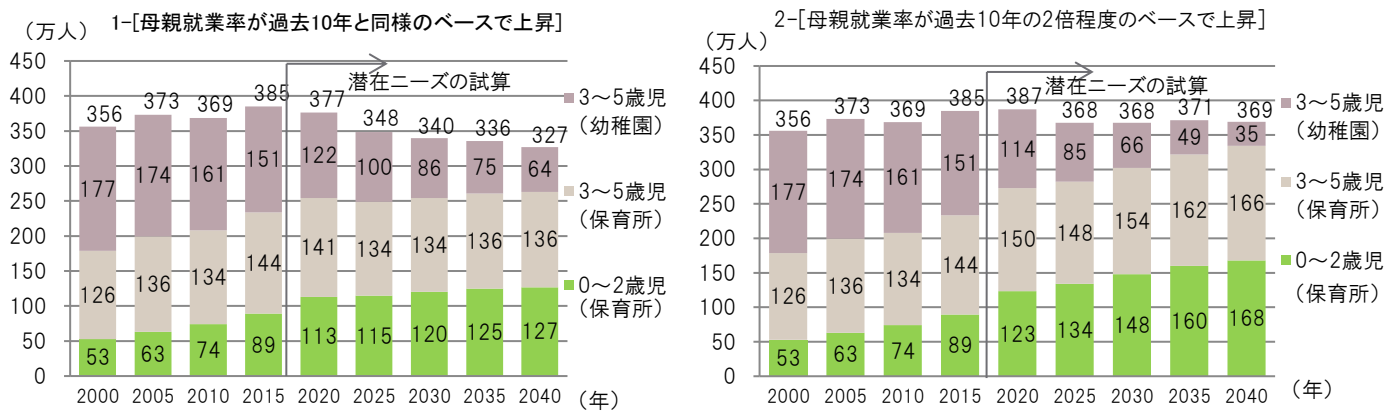
国の待機児童解消策が実効性に乏しいのは、目先の問題に近視眼的に取り組んでいるためである。国は市区町村に対して、19年度末までの整備計画策定を求めている。しかし将来的な園児確保の見通しが立たなければ、いくら事業者に保育所新設の協力を求めても、その効果は限定的となる。

そこで日本総合研究所は、将来展望を見据えたうえで現在の保育所整備を考えるため、40年までの保育所と幼稚園のニーズを試算した。

母親の就業率が過去10年と同様のペースで上昇し、40年に現在の経済協力開発機構(OECD)平均(末子3歳未満53%、3~5歳67%)並みに達するという前提では、40年の保育所ニーズは現在の入所者数を上回る(図2-1)。

また母親の就業率が過去10年の2倍程度のペースで上昇し、40年にOECDで最高水準のデンマーク(末子3歳未満76%、3~5歳80%)並みに達することを前提とすると、保育所ニーズは40年まで上昇を続ける(図2-2)。いずれも出生率は国の中位推計としている。子どもの数が減ることはほぼ確実だが、母親の就業率が高まることにより、保育所ニーズは今後も増える可能性が高い。

図2 保育所・幼稚園ニーズの将来展望



(資料)各種統計をもとに日本総合研究所が試算

(注)2015年以前は実績。ただし、2015年は一部推定。

待機児童解消に展望欠く政府 学童保育や地方、幼稚園の活用を

池本 美香 / 立岡 健二郎

一方、3～5歳児の幼稚園ニーズは、激減する見通しである。40年の幼稚園ニーズは、母親の就業率が過去10年のペースで上昇するという前提では64万人(図2-1)、過去10年の2倍程度のペースで上昇すると35万人(図2-2)だ。いずれにしても、15年の幼稚園児数151万人と比較すると大幅に少なくなることは確実だ。

将来的には、保育所ニーズは当面増え、幼稚園ニーズが激減し、幼稚園と保育所を合わせた全体のニーズは減っていくという見通しだ。この展望を踏まえれば、保育所を新設するよりも、今ある資源を活用することが有効ではなかろうか。既存の幼稚園による保育所ニーズへの対応や、定員に空きのある地方の保育所利用を促進することを検討するべきである。

そこでまず、0～2歳児を受け入れる「小規模保育」と、共働き家庭の小学生に放課後の遊びや生活の場を提供する「放課後児童クラブ」(学童保育)の年齢制限を緩和すべきだ。

小規模保育は「子ども・子育て支援新制度」で始まり、16年4月時点で利用している子どもは3万人を超える。3歳で「卒園」となるが、その後新たな受け入れ先を確保できない「3歳の壁」が課題となっている。

今は3～5歳の幼稚園児はいずれも対象にならないが、年齢制限がなくなれば、幼稚園に通い、園が終わった午後の時間に慣れ親しんだ小規模保育で過ごすことができる。また兄や姉のいる幼稚園児は、放課後児童クラブで過ごせる。年齢制限撤廃は、異なる年齢と遊ぶ機会が増えるため、社会性や協調性を育むことができるメリットもある。

また遊休資源を活用するために、保育所定員に空きのある地域に、待機児童となった家庭が一時的に移住する方法が考えられる。国としては、企業主導型保育事業に建設費や運営費を補助するよりも、従業員が保育所のある地域に引っ越して仕事を続けられるよう対策を取る企業に補助したほうが効果的である。

幼稚園にとっては、将来的に生き残るためには、増加が見込まれる保育所ニーズに対応することが不可欠だ。母親の就業率が過去10年の2倍程度のペースで上昇した場合、幼稚園児は20年後に5分の1程度になる。この将来展望は、事業の継続が危ぶまれるほどだ。認定こども園への転換は都市部で進んでいないが、保育所も含めた他の園との園児確保に向けた競争で、選ばれる園になるために必要となる。

政府は13年度、17年度末を期限とする政府の「待機児童解消加速化プラン」で、40万人の受け入れ枠を確保(15年に50万人へと増加)し、待機児童をゼロとする計画を掲げた。安倍晋三首相は2月17日の衆院予算委員会で「残念ながら、非常に厳しい」と述べ、17年度末の待機児童ゼロの達成は難しいという認識を示した。

待機児童解消に長期的に取り組むには、戦後に創設された幼稚園、保育所制度の抜本的な見直しが不可欠だ。親の就労の有無にかかわらず誰でも利用でき、かつその質が子どもの成長、発達にとってふさわしいものを目指すべきである。

◇エコノミスト2017.3.7 p.86～88で公表された記事を掲載しています。