

地方自治体の規模別にみる待機児童とその対策

本田和隆*・柏原正尚**

Children on Nursery School Waiting Lists and Countermeasures According to Local Government Scale

Kazutaka Honda, Masanao Kashiwabara

【キーワード】 待機児童数, 保育所等利用者数, 地方自治体, 経年変化

1. 研究の背景と目的

政府は、2020 年末までに「待機児童ゼロ」を目標として掲げていたが、その実現は不透明との指摘が散見される（日経新聞 2019 年 9 月 6 日付）。これまで、待機児童対策として「待機児童解消加速化プラン」（2013）、「子育て安心プラン」（2018）を進め、「子ども・子育て支援新制度」（2015）において保育の量的拡充のための法的整備を図ってきたが、まだまだ十分ではない状況が続いている。

待機児童に関する状況は、毎年厚生労働省が公表している「保育所等関連状況取りまとめ」から把握出来る。具体的には、「保育所等定員数及び利用児童数の推移」、「保育所等数の推移」、「保育所等待機児童数及び保育所等利用率の推移」、「定員充足率」などであり、これらのデータを通して全国の自治体の状況を把握することが可能となっている。しかしながら、全国の自治体のデータについて公表はされているものの、そのデータを活用した踏み込んだ分析・研究があまりなされていない。また、他の先行研究においても、自治体別による待機児童や出生率について取り組んだ研究¹⁾はみられるものの、近年の政策動向を踏まえた待機児童に関する経年変化について分析された研究はみられない。

以上の現状を踏まえ、本研究では、平成 27 年～平成 31 年の全国の待機児童数の現状について、①自治体の規模別による待機児童の実態、②待機児童数と保育所等整備との経年変化を探る目的で取り組むこととする。

2. 研究方法

本研究は、全国 1,741 の市区町村を対象として、平成 27 年～31 年の 4 年間、5 時点での待機児童とその対策としての保育所等利用者数などのデータ分析に取り組む。

所属および連絡先

* 大阪千代田短期大学

** 日本福祉大学

分析には、厚生労働省より公表されている市区町村毎の統計データを用いることとし、主な変数は平成 27 年～31 年の待機児童数、保育所等利用者数である。保育所等利用者数とは、具体的には保育所利用者数、幼保連携型認定こども園利用者数、幼稚園型認定こども園利用者数、地域型保育事業利用者数、特例保育利用者数、地方単独事業利用者数の 6 つを含むものである。

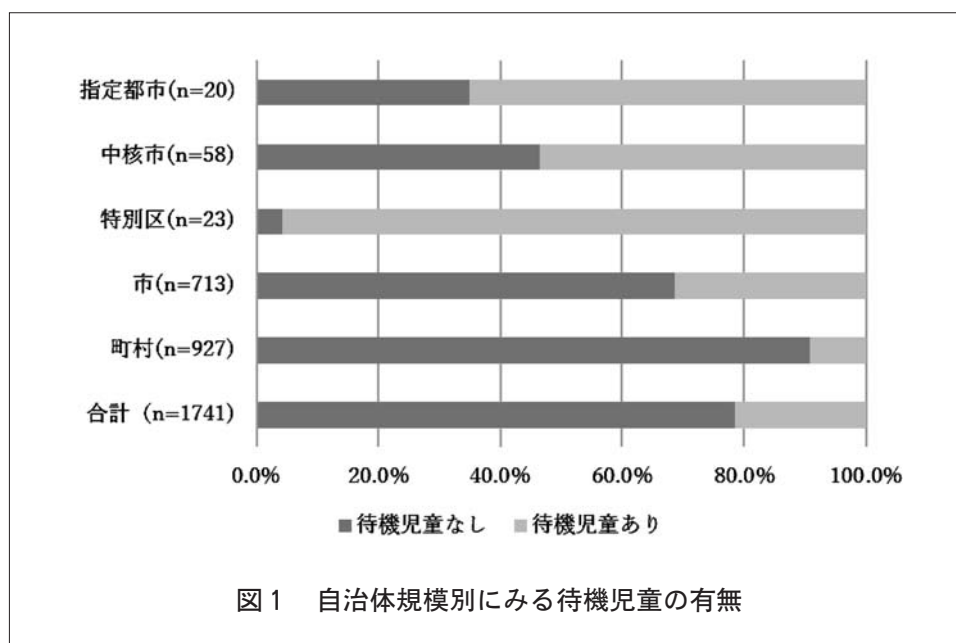
そして本研究では、全国市区町村を自治体規模別に政令指定都市、中核市、東京都特別区、その他の市、町村の 5 層に分け、次の 2 つの分析に取り組む。第一の分析は、平成 27～31 年の平均待機児童数の比較である。第二の分析は、平成 27～31 年の 4 年間の平均待機児童数及び平均保育所等各利用者数変化の比較である。5 層別の平均比較については、ノンパラメトリック (Kruskal-wallis) 検定を用いた分散分析に取り組む。

統計解析には IBM SPSS Statistics Vol.24 を用いる。

3. 結果と分析

(1) 自治体規模別にみる待機児童の有無 (図 1)

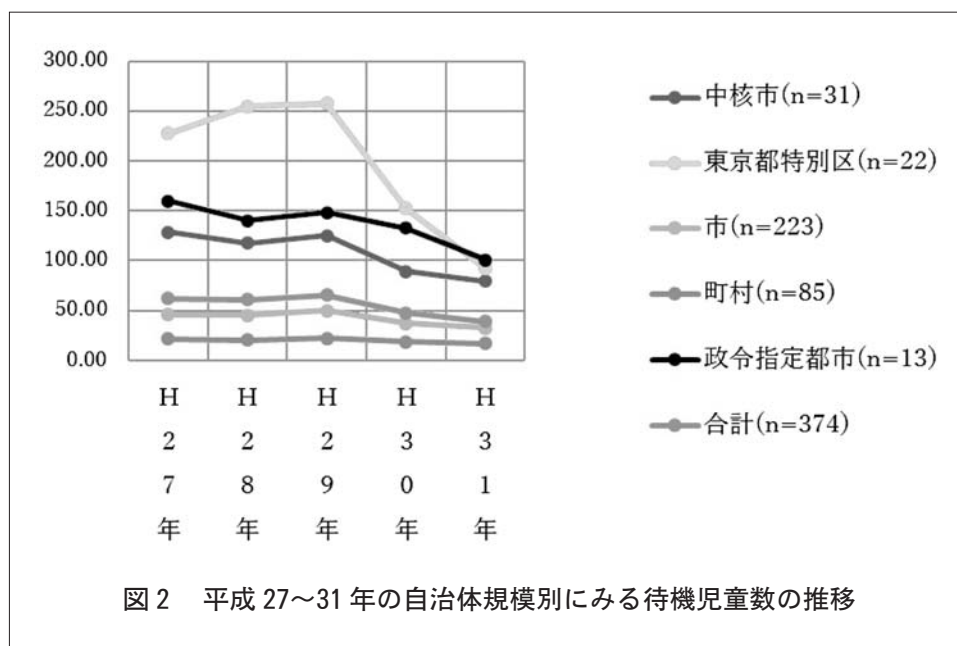
自治体規模別に 2015 (平成 27) 年度の待機児童の有無をみると、政令指定都市は 20 都市のうちの 13 都市 (65.0%)、中核市は 58 都市のうちの 31 都市 (53.4%)、東京都特別区は 1 区を除く 22 区、その他の市は 713 市のうちの 223 市 (31.3%)、町村は 927 町村のうちの 85 町村 (9.2%)、合計すると全国 1,741 自治体のうちの 21.5%にあたる 374 自治体で待機児童がいた。



(2) 平成 27～31 年 (4 年間) の待機児童数の推移 (図 2)

平成 27 年 4 月 1 日時点で待機児童がいた 374 自治体について、平成 31 年 4 月 1 日までの 4 年間での平均待機児童数の推移をみると、平成 27 年 4 月 1 日時点で平均待機児童数が 227.36 ± 234.49 人と最も多かった東京都特別区は平成 31 年 4 月 1 日に 92.41 ± 101.86 人と大幅に減少させていることがわかつ

た。加えて政令指定都市でも平成 27 年 4 月 1 日時点で 160.08 ± 151.56 人であった平均待機児童数が平成 31 年 4 月 1 日には 100.69 ± 134.77 人にまで減少していた。加えて、中核市でも平成 27 年 4 月 1 日時点で 128.52 ± 155.81 人であった平均待機児童数が平成 31 年 4 月 1 日に 79.35 ± 96.40 人にまで減少していた。一方、その他の市は平成 27 年 4 月 1 日時点で 45.94 ± 62.72 人だった平均待機児童数は平成 31 年 4 月 1 日で 32.78 ± 40.34 人、町村は平成 27 年 4 月 1 日時点で 21.82 ± 25.89 人だった平均待機児童数が平成 31 年 4 月 1 日で 17.12 ± 29.10 人と減少しているものの、都市部に比してゆるやかな減少にとどまっていた。



(3) 平成 27～31 年（4 年間）の待機児童数及び保育所等利用者数の変化（図 3）

自治体規模別に平成 27～31 年の 4 年間の推移をみると、待機児童数は政令指定都市で平均 59.38 ± 219.85 人、中核市で -49.16 ± 164.87 人、東京都特別区で平均 134.95 ± 158.54 人、その他の市で -13.16 ± 51.68 人、町村で -4.71 ± 22.86 人といずれも減少していたが、特に人口規模の大きい政令指定都市、中核市、東京都特別区は、その他の市、町村よりもその減少が顕著であった。5 層別の平均比較では、東京都特別区がその他の市及び町村に対して有意に待機児童数を減少させていることがわかった。

そして、その対策としての保育所等の 4 年間の平均利用者数の推移をみると、保育所利用者数は、4 年間に東京都特別区 (2122.55 ± 1044.76 人) では大幅に増加、その他の市 (70.15 ± 498.29 人) 及び町村 (19.75 ± 102.96 人) でも増加していたものの、政令指定都市 (55.85 ± 4354.72 人) 及び中核市 (281.32 ± 1244.76 人) で減少していた。5 層別に平均保育所利用者数をみると、東京都特別区が他の 4 層に比して有意に増加していた。

幼保連携型認定こども園の平均利用者数は、4 年間で政令指定都市 (3304.85 ± 2689.11 人) 及び中核市 (1134.74 ± 983.17 人) で大幅に増加、その他の市 (231.68 ± 338.51 人)、東京都特別区 (39.55 ± 90.73 人)、町村 (43.84 ± 85.44 人) でもそれぞれ増加していた。政令指定都市及び中核市が東京都特別区及びその他の市、町村とそれぞれ有意に増加しており、さらにその他の市は東京都特別区、町村と比べて

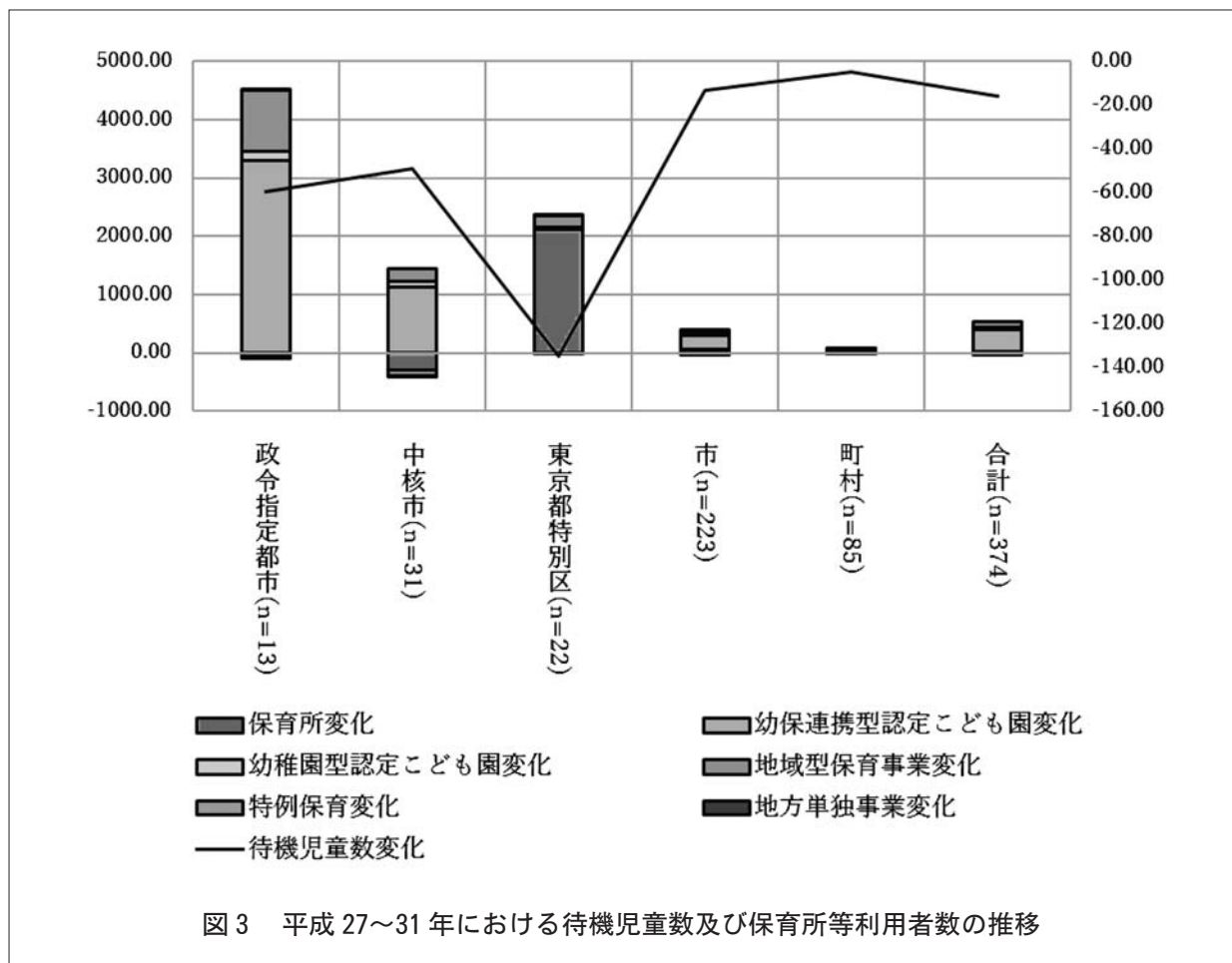
有意に増加していた。

幼稚園型認定こども園は、4年間で政令指定都市（153.85±185.22人）、中核市（84.10±114.07人）、その他の市（30.51±79.59人）、東京都特別区（2.05±43.47人）、町村（8.52±22.72人）それぞれで平均利用者数が増加していた。政令指定都市及び中核市が東京都特別区及びその他の市、町村とそれぞれ有意に増加傾向を示していた。

地域型保育事業の平均利用者数は、政令指定都市（1032.38±417.13人）、中核市（224.39±166.81人）、東京都特別区（183.00±159.38人）、その他の市（76.00±103.53人）、町村（18.54±21.05人）と都市部ほど増加していた。政令指定都市及び東京都特別区、中核市がその他の市及び町村に比して有意に増加しており、さらにその他の市が町村に比して有意に増加していた。

特例保育の平均利用者数は、政令指定都市（35.15±87.53人）、東京都特別区（9.73±26.41人）と微増しているものの、中核市（-113.06±458.88人）、その他の市（-14.01±133.06人）、町村（-0.38±26.36人）と減少していた。但し、いずれも有意な差はみられなかった。

地方単独事業の平均利用者数は、政令指定都市（-38.85±107.22人）、中核市（-2.71±24.74人）、東京都特別区（-21.18±340.61人）、その他の市（-6.91±23.35人）、町村（-0.16±5.22人）と減少傾向であった。平均利用者数の比較で有意な差がみられたのは、東京都特別区がその他の市及び町村に比しての減少傾向のみであった。



4. 考 察

本研究が対象とする 2015（平成 27）年～2019（平成 31）年は、待機児童解消に関する政策動向が大きく変化している。「子育て安心プラン」（2018）とともに「子ども・子育て支援新制度」（2015）が施行され、認定こども園や地域型保育事業などの量的拡大が図られた。また、各自治体で算出される待機児童の定義が変更されたため²⁾、この間の政策動向も踏まえて規模別の待機児童の経年変化について検討する意義はあろう。

待機児童の経年変化をみると、人口規模の大きい政令指定都市、中核市、東京都特別区は、その他の市、町村よりもその減少が顕著であった。特に、5 層別の平均比較では、東京都特別区がその他の市及び町村に対して有意に待機児童数を減少させていることがわかった。

規模別による待機児童とその対策については、特例保育や地方単独事業以外はほとんどの利用者数が増加していた。特に、東京都特別区の保育所の利用者数や、政令指定都市・中核市の幼保連携型認定こども園の利用者数は大幅に増加しており、自治体の規模によって待機児童の対応について差が見られた。東京都特別区では、地域型保育事業や保育所の利用者数が増加しているものの、東京都世田谷区 470 名、東京都中央区 197 名、東京都中野区 157 名があげられ（「保育所等関連状況取りまとめ（平成 31 年 4 月 1 日）」）、まだまだ十分な受け皿にはなっていないと言える。

一方、政令指定都市・中核市は、他の自治体よりも保育所等の平均利用者数は減少している傾向にあり、待機児童への対策が幼保連携型認定こども園によって図られていることが伺える。市町村部においては、ほとんどの自治体が新たに保育園を整備するというよりは、今まである保育園や幼稚園が認定こども園に移行したり、統廃合していたりすることが読み取れる。

本研究（平成 27 年～平成 31 年を対象）の待機児童の経年変化では、地方単独事業による変化は都市部以外ではあまり見られなかったが、米山・深田ら（2014：410）による研究（平成 13 年から平成 25 年を対象）では、自治体によって地方単独事業が待機児童の解消策に結びついていることを言及している。例えば、横浜市は「地方単独事業」を大規模に活用して、待機児童数の大幅減に結びつけているのに対し、名古屋市や大阪市では「地方単独事業」によらない方法（保育所定員増加等）により対応してきている例などである。平成 22 年の時点で政令市において多く採用された施策（米山・深田ら 2014：413）により、自治体によって地方単独事業の有効性にもかなり差があることなどを明らかにしており、待機児童の地域偏在や、待機児童解消のための保育の受け皿整備等、自治体による取り組み方の違いがあることを言及している。待機児童への対応は、地方単独事業をはじめ、自治体の状況や取り組みによって様々であるため、さらに具体的に検討していく必要がある。

また、市・町村部が都市部に比べて待機児童の数に変化がみられないところにも着目する必要がある。平成 27 年～平成 31 年の待機児童数と待機児童のいる市区町村数の経年変化をみると、待機児童数は都市部を中心に過去 4 年で最少人数になっているが、待機児童のいる市区町村数はむしろ増加している。 「子育て安心プラン」（2018）では、待機児童が都市部に多いことが解消困難な要因としてあげられているが、都市部ほどの待機児童数はなくても、市町村部にも待機児童は一定存在しており、都市部に比してゆるやかな減少にとどまっている。待機児童問題は都市部に焦点があたりがちだが、市町村部に

おける検討も視野に入れておく必要がある。「子育て安心プラン」(2018)では、待機児童の解消策について、「土地の確保、既存施設の活用推進」、「保育コンシェルジュによるきめ細やかなサービス展開」を示しているが、市町村部においてこれらの解消策が有効なのか今後検討が必要である。「保育所等関連状況取りまとめ(平成31年4月1日)」によると、50人以上の待機児童がいる市町村部には、さいたま市、西宮市、鹿児島市、南風原町、調布市などがあげられており、各自治体の状況は異なっている。

5. まとめ

本研究では、自治体の待機児童の推移について取り上げ、待機児童数や保育所等の利用数の変化について着目した。今回は、データの集計・分析作業の状況により、規模別の経年変化に留まる内容しか示すことが出来なかった。今後は、これらのデータをもとに、地域別の保育ニーズの経年変化や施設整備の状況、財政力指数などのデータを用いて追加の分析を行っていききたい。待機児童数増加の原因には、様々な要因が言及されているが、米山・深田らの研究(2014:410)では、雇用情勢の悪化(改善)を仮説的論点³⁾としてあげているなど、別の視点から検討する意義はあろう。

また本研究を進めるにあたって、待機児童解消に苦慮している自治体がある一方、保育ニーズが減少している地域の保育・幼児教育施設の再編はどうなっているのかと、新たな問題意識が芽生えてきた。内閣府が示した「市町村子ども・子育て支援事業計画における利用ニーズと整備計画」では、2019年時点で保育ニーズの見込みが減少に転じると予想されている。既に人口減少が顕著な過疎地域では、保育園や幼稚園は統廃合されている実態があり、このような傾向は、他の地域にも及ぶであろう。今後は、保育者養成校にいる立場から、これからの保育・幼児教育施設再編の課題について検討を深めたいと考えている。

謝辞

本研究を実施するにあたり、自治体の大規模なデータ入力・加工等を担当してもらった柏原研究室の辻田穂香さんに謝意を表します。辻田さんがいなければ本研究を進めることは出来ませんでした。

<注>

- 1) 厚生労働省のデータを自治体の規模別に分析した米山・深田らの研究(2014)、地域別にみた出生率の違いの要因を探り、特に出生率と人口密度との関係を検証した加藤の研究(2017)、少子化の原因について生活環境や社会経済的要因との定量的な関係を数理統計モデルに基づいて実証研究された研究、都道府県別の合計特殊出生率を目的変数とし、人口、住居、経済、医療、福祉、教育、生活分野の68種の指標を説明変数として用い、非線形回帰分析手法の1つであるサポートベクターマシン(SVM)により解析した田辺・鈴木の研究

- (2016)。自治体の子育て支援に対する支出と子ども割合上昇の影響と、高齢者支出から子ども支出への移転が進んでいるかについて分析を行った増田の研究(2016)などがある。
- 2) 2017(平成29)年4月1日の保育所等利用待機児童数調査より待機児童数の定義が変更している。詳細は、厚労省の「保育所等利用待機児童数調査要領(新旧対照表)」において示されている。
- 3) 米山・深田らの研究(2014:410)は、待機児童が増加した雇用情勢の悪化(改善)について、リーマンショックの影響で雇用情勢が厳しくなった「平成21年度は前年度より待機児童数は29.8%も増えた」としている。

<参考文献>

- 古橋啓介・池田孝博・杉野寿子・大久保淳子・中原雄一・伊勢慎(2018)「子ども・子育て支援新制度導入後の基礎自治体の実態」『福岡県立大学人間社会学部紀要』27(1), pp1-20.
- 増田幹人(2016)「子育て支援策と地方自治体の負担」『駒澤大学経済学論集』第47巻2号, pp27-38.
- 守泉理恵(2018)「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」『社会保障研究』3(2), pp222-240.
- 厚労省子ども家庭局保育課(2019)『2019年度全国保育士養成セミナー行政説明資料』8月29日付。
- 衣笠葉子(2018)「子ども・子育て支援新制度を契機とした国と地方の役割・権限の変化と保育の実施義務」『社会保障研究』3(2), pp190-205.
- 岸正寿(2015)「待機児童問題をめぐる諸問題—神奈川県川崎市の保育政策を事例として」『社会学論叢』183号, pp65-78.
- 大内善広・望月彰(2015)「認定こども園化の計画状況に関する自治体の実態調査」『城西国際大学紀要』23(3), pp95-105.
- 大西薫・大西将史(2017)「認可外保育施設の機能と役割に関する研究—待機児童が少ない地域における認可外保育施設の特徴」『岐阜聖徳学園大学短期大学部紀要』49号, pp1-11.
- 佐藤光一(2017)「保育所等利用児童の相対的占有率が3歳未満児の待機児童数に及ぼす影響」『福祉研究』(日本福祉大学)111号, pp58-70.
- 高尾公矢(2016)「待機児童問題の課題—『子どもの声がうるさい』報道をめぐって」『聖徳大学言語文化研究所論集』24号, pp229-264.
- 高尾公矢(2017)「待機児童問題と保育政策—公園の保育所転用への住民の声をめぐって」『聖徳大学言語文化研究所論集』25号, pp77-119.
- 田中恭子(2004)「東京都および埼玉県における出生率の地域差: 保育サービスの自治体間格差との関連で」『農林水産政策研究所レビュー』(農林水産省)12号, pp06-30.
- 井川博(2019)「地方分権と自治体の税収格差(特集 わが国の政治・行政における改革と変革)」『日本地域政策研究』(日本地域政策学会)22号, pp4-13.
- 池本美香・立岡健二郎(2017)「保育ニーズの将来展望と対応の在り方」『JRIレビュー』(日本総研)3(42), pp37-65.
- 保育研究所(2017)「保育制度・政策の動向 認可保育所監査/実施率に自治体間格差」『保育情報』490, pp2-6.
- 時事通信社(2017)「都道府県・政令市の17年度予算案: 時事通信調べ 34都道府県で税収減: 40都道府県で予算減: 子育て支援、観光を重視」『税務経理』9581, pp10-12.

- 久木元美琴・小泉諒（2012）「東京都における認可外保育所の供給格差と自治体独自事業の役割：「足立区小規模保育室」の利用実態調査を中心に」『日本都市学会年報』（日本都市学会）46，pp135-144.
- 若林俊郎（2019）「『待機児童解消加速化プラン』は目標を『達成』したのか」『保育情報』507号、pp39-41.
- 山重慎二（2018）「新制度の課題と改善策—保育サービス受給と財源の問題を中心に」『社会保障研究』3（2），pp 174-189.
- 米山正敏・深田聡・森川美絵（2014）「政令指定都市及び中核市の人口規模を考慮した保育施設整備及び待機児童数の実態に関する研究」『保健医療科学』（国立保健医療科学院）63（4），pp407-417.
- （2017）「福島県内の子育て支援の現状と課題について—保育施設と待機児童に着目して」『福島の進路』2月号、pp9-17.