

保育施策の再考—待機児童問題を通して—

Reconsideration of the childcare measure—Through a waiting-list child problem—

橋 那由美

Nayumi TACHIBANA

要 約 または 要 旨

待機児童に関する資料を精査したところ、公表の待機児童数は保育所への入所申請が実現しなかった数の一部にすぎないこと、9割以上の幼稚園において満3～5歳の在園児の預かり保育が実施されており長時間化が進行していること、2012年には約3分の1であった1・2歳児の就園率が、わずか8年後の2020年には半数を超えるまでに急上昇していることを確認した。今後、3～5歳の保育所ニーズは出生数の減少に応じて数年後から漸次減少に転じるが、それでも3歳未満児の保育所ニーズは増加が見込まれる。一方で2040年の幼稚園ニーズは激減する可能性が判明した。保育の質および量を確保するためには現状を正しく把握し、現状に即した制度再設計に向けた議論が不可欠である。

1. はじめに

2016年早春、「保育園落ちた、日本死ね」と綴られたブログ^①が話題となった。保育所に利用申請が通らなかった母親が、その怒りを書き綴っている匿名ブログである。この書き込みについては、インターネット上のみならずマスメディア全般で広く話題となり、国会でも取り上げられた。待機児童問題をめぐっては、上昇傾向が続く女性の就業率に対応していくため、今後さらなる保育の受け皿確保が急務であることは論を待たない。

結論を記せば、保育需要をめぐる諸問題は、約6年が経過してなお、あまり改善していない。保育園利用を希望しながら、その利用申請が不採択となるケースは依然として多数生じている。数値的に改善したにみえる向きもあるが、根本的な解決には至っていないのが実状である。特に、都市部においては、出産直後あるいは妊娠中から「保活」と呼ばれる保育園探しを行わざるを得ない現状がある。これは、保育の受け皿が、需要よりも少ないことに因る。

この匿名ブログが投げかけた状況「保育園落選」は、問題が複雑に絡み合った結果である。一例を示すと、保育の利用申請についての理解不十分、待機児童についての定義や数

値の不明確さ、保育需要についての現状と制度との乖離、保育園利用に対する偏見、そしてそもそも「少子化なのに保育園が足りないはずはなかろう」といった先入観など、保育をめぐる諸問題が多岐にわたって複雑に絡み合っている。にもかかわらず、これらについて断片的あるいは偏向的にしか報じられてこず、論じられてこなかった状況こそが、事態を改善に向かわせていない一因でもある。

そこで本稿では、今後の保育施策に資するべく、待機児童問題について現状を俯瞰的に整理して明確にすることを目的とする。

なお、公正を期すため、参照するデータは官公庁公表のもののみとする。そのうえで、自治体名までは記すが、園名等の固有名詞は本稿中に表記しないよう配慮する。

2. 待機児童の定義と現状

「待機児童とは、保育所への入所申請がなされており入所条件を満たしているにもかかわらず、保育所に入所できない状態にある児童をさす」というのが、一般的な理解であろう。なお、出典は元号表記であるが、西暦表記に統一して表記する。

表1 保育所等待機児童数

	2017年4月		2018年4月		2019年4月		2020年4月		2021年4月	
	利用児童数	待機児童数	利用児童数	待機児童数	利用児童数	待機児童数	利用児童数	待機児童数	利用児童数	待機児童数
彦根市	2,653	20	2,689	29	2,698	25	2,734	56	2,778	9
県全体	32,496	356	33,108	439	34,085	459	35,346	495	35,640	184

滋賀県ホームページ⁽²⁾より抜粋

表1は、滋賀県彦根市と全県における保育園およびこども園の申込数および入所数の一覧である。この表によると、彦根市内の5年間の利用児童数は延べ13,552、待機児童数は延べ139である。待機児童数は増減しながら推移していることがうかがえるが、一方で利用児童数は毎年増加していることが読み取れる。これは、県下全域13市6町いずれも、ほぼ同様の傾向を示している⁽²⁾。滋賀県全体での5年間の利用児童数は延べ170,675、待機児童数は延べ1,933である。彦根市単独での利用児童数は年1%程度の増加率であり、2021年度の利用児童数は2017年度比1.047であるが、滋賀県全体においては増加率が年2%程度、2021年度の利用児童数は2017年度比1.097である。

そして、一見すると、待機児童数の割合は、利用児童数に対して1%程度あるいは多く

てもせいぜい2%程度であるかのようにみえる。

表2 保育所等保留数

	2019年度			2020年度			2021年度		
	申込	入所	保留数	申込	入所	保留数	申込	入所	保留数
保育園A	31	25	6	31	20	11	36	25	11
保育園B	53	30	23	55	25	30	51	25	26
保育園C	66	30	36	54	30	24	54	30	24
保育園D	50	50	0	66	45	21	52	50	2
保育園E	28	20	8	31	20	11	20	15	5
保育園F	14	10	4	13	10	3	12	10	2
保育園G	14	10	4	18	15	3	7	15	0
保育園H	51	40	11	60	35	25	63	40	23
保育園I	15	15	0	19	15	4	15	15	0
保育園J	20	15	5	21	15	6	20	10	10
保育園K	34	20	14	26	25	1	24	15	9
保育園L	27	20	7	33	20	13	24	15	9
保育園M	24	20	4	18	20	0	10	15	0
保育園N	33	20	13	28	20	8	31	25	6
保育園O	15	20	0	34	20	14	23	20	3
保育園P	55	20	35	46	15	31	44	25	19
保育園Q	25	20	5	24	20	4	14	15	0
保育園R	8	20	0	27	20	7	16	20	0
保育園S	23	15	8	39	15	24	35	20	15
保育園T	51	10	41	59	10	49	40	20	20
保育園U	8	5	3	12	5	7	9	10	0
保育園V	51	15	36	44	20	24	38	20	18
保育園W	23	20	3	35	15	20	23	15	8
保育園X	33	20	13	51	15	36	39	20	19
保育園Y	19	5	14	16	5	11	28	10	18
保育園Z	53	15	38	35	10	25	38	20	18
こども園A	53	15	38	65	15	50	62	20	42
こども園B	6	5	1	22	10	12	30	15	15
	883	530	370	982	510	474	858	555	322

公表された数値^③をもとに筆者作成

しかし、保育所への入所申請数および採択数を見る限り、状況は全く異なる様相を呈している。表2は、自治体の広報紙で公表されている入所申請数および採択数をもとに、不採択数を算出したものである。ここ3年間の入所申請数は延べ2,723であるのに対し、採択数は延べ1,595、不採択数は1,166であり、不採択数の割合は、入所申請数に対して43%程度となっている。単年度で概算しても、2019年度が約41%、2020年度が約48%、2021年度が約38%と総じて高い割合で不採択となっており、また減少傾向とみることもできない。

そして、表1に既述のとおり、同市の4月1日時点での待機児童数は、2019年では25、2020年では56、2021年では9となっており、表2が示す数値とは相当な隔たりが明らかである。しかも、ここ3年に限って検証してみても、減少傾向とみることもできない点と、2020年春が特に「狭き門」であった点が共通している。表1と表2の数値からは関連性がうかがえる。

ここからは、待機児童数と不採択数の隔たりについてみていく。

厚生労働省⁴⁾によると、保護者が求職活動を休止している場合や、他に利用可能な特定教育・保育施設又は特定地域型保育事業等があるにも関わらず、特定の保育所等を希望している場合、保護者が育児休業中の場合等には待機児童数には含めないことが明記されている。したがって、各自治体が公表する待機児童数も、この規程に沿って算出されるため、実際の不採択数よりも少ない数値となる。増えた、減った、と巷間で報じられる待機児童数もまた、この規程に沿って算出されたものである。

保育所への入所申請をしたものの、公表される待機児童数には含まれない児童については、「隠れ待機児童」や「潜在的待機児童」と称される場合が多い⁵⁾。

「公表されている待機児童数とは、保育所への入所申請が実現しなかった数の一部にすぎない」を本章のまとめとする。

3. 短時間保育および3歳未満児保育の現状

本稿冒頭で取り上げたブログに対しては、賛同や共感するものも多数ある一方で、「親なら自分で子どもの面倒見ろよ」「小さいうちから夕方まで預けられるなんてかわいそう」といった類の書き込みも多く散見される。これは周知のとおり、標準保育時間が幼稚園は4時間であるのに対し、保育所は8時間であること、対象年齢が幼稚園は満3歳以上である

のに対し、保育所は0歳からであること⑥を踏まえての視点であると推察できる。

そこで本章では主に、幼稚園の保育時間の現状と、3歳未満児保育の現状についてみていく。

幼稚園における在園児（満3～5歳児）の預かり保育実施状況^⑦について、2019年度に、預かり保育を実施している幼稚園は全体の87.8%であり、その内訳は公立で70.5%、私立においては96.9%である。待機児童数の多い10市区町村の私立幼稚園に至っては、預かり保育実施率は98.4%に達している。預かり保育を行う要件としては、「保護者の就労」がもっとも多い。預かり保育の終了時間は、「17時以前」「17時～18時」「18時以降」の3区分のうち、公立では17時以前が56.6%を占めるが、それでも、2016年と2019年とを比較すると長時間化は明らかであり、18時以降が15%に達している。私立幼稚園に至っては、2016年の時点で18時以降が29.1%に達しており、2019年での17時以前はわずか18.6%である。2019年の公立私立全体での預かり保育の終了時間の内訳は、17時以前が28.5%、17時～18時が71.5%、18時以降が28.1%である。そして、平日5日間の受入れのべ幼児数は、2019年で842,002人である。これは、2019年の幼稚園在籍者数^⑧が1,145,576人と比して、決して小さくない数値であるといえよう。大豆生田も、「保育所化する幼稚園」との見出しで、一番はじめの段落に「現在、幼稚園は大きく変化しつつあります。ひと言でいえば、幼稚園が保育所化しているのです。その背景には、社会の大きな変化があります。」^⑨と記している。

ここで再び、保育所等利用待機児童の定義を参照すると、幼稚園における長時間預かり保育運営費支援事業で保育されている児童もまた、待機児童に含めないことが明記されていることがわかる。つまり、保育所利用申請をしつつも保育所の定員にあぶれ、長時間預かり保育を利用しながら就労しているケースは、自治体の公表する待機児童数に含まれないのである。

転じて、保育所利用に対する意識についてみていく。依然ほびこる子育て観に、いわゆる「三歳児神話」がある。三歳児神話とは「子どもが小さいうちは、特に3歳までは母親が子どものそばにいて、育児に専念すべきだとする価値観・子育て観」⁽¹⁰⁾である。なかなか減生しない待機児童数に対して時の首相が「3年間抱っこし放題での職場復帰」とのキャッチコピーで3年育休を推奨した経緯もある⁽¹¹⁾。これは、つまりは保育所の利用よりも家庭での育児こそが3歳までの児の正当な過ごし方であるとの見解に他ならない。また榊

原⁽¹²⁾は、保育所利用家庭への違和感や偏見を総称して「保育所に対する一種の”アレルギー”」と指摘している。とりわけ保育園の新設をめぐる反対運動においては、「反対派の住民の発言には、家庭で育児に専念する母親こそが正統派だという共通認識がうかがえた。こうした発言が出るたびに、住民の何人かがうなずいていた。そうした人たちのあいだでは、「働く母親のために税金を使う保育所」の建設は疑問視されていて、保育所の騒音や景観の心配よりもむしろ、「母親としての生き方」が問題視されているようだった。」⁽¹³⁾と住民説明会の様子が綴られている。これら3点の言説に共通するのは、特に3歳未満の児を保育所に預けることに対する理解の乏しさであるといえよう。

一方で、1・2歳児の保育所利用率は近年急増している⁽¹⁴⁾。2012年に33.0%、2014年でも35.1%であったが、2016年に42.20%、2018年には47.0%に達し、2020年には50.4%と過半数となっている。つまり今や、1・2歳児の2人に1人が保育所に通っているのである。保育の受け皿拡大が、新たな需要を掘り起こし、さらなる待機児童を生じさせる側面もある⁽¹⁵⁾。すでに現段階で、潜在的保育需要が推察されており、今後も引き続きさらなる保育需要が見込まれる。

となると、先述の「3歳未満の児を保育所に預けることに対する理解の乏しさ」に代表される意識と、1・2歳児の保育所利用率急増といった現状との乖離は、看過できないのではないだろうか。

本章で示した、幼稚園における保育時間の長時間化、および、1・2歳児の保育所利用率の急増を踏まえたうえでの保育施策はもちろん重要であるが、現状に対する社会全体の正しい理解と協力もまた不可欠であろう。

4. 保育ニーズの将来性

しかし、日本の出生数は急減しており、2000年は1,190,547人、2010年は1,071,305人、2020年の確定値は840,832人である⁽¹⁶⁾。つまり、少子化問題と待機児童問題とが並立する現状が、「保育の受け皿整備を急がずとも、少子化がさらに進行すれば供給過多となり、そのうち自然に待機児童問題は解決するだろう」との意識につながっている感がある。これは極めて重要な視座である。

実際に、前掲の榊原(2019)では、「少子化だから整備は慎重に」との小見出しがつけられたうえで、「新たな路線の一つは、保育所の整備を「抑制的」におこなうというものだっ

た。今後、子どもの人口の減少が見込まれ、市内には幼稚園も22園あるため、将来的に施設が過剰にならないよう保育所の新設は慎重にする、つまり、整備にブレーキをかけるという考えだった。ちなみにこれは、国が子ども・子育て支援法で「地域に需要があれば整備を」と求めた考え方とは違うものだった」と埼玉県所沢市の例が紹介されている⁽¹⁷⁾。片や和泉(2015)には「都市部と地方で事情は異なるが、今後は都市部でも少子化が進み、現在の待機児童問題がうそのように思える時代がやってくる。待機児童問題への財政支出は都市部の自治体にとっては重い負担になっており、中長期的な視点で、その財政支出が見合うのかを十分に検討するべきである。」⁽¹⁸⁾とある。この両者は、相反するのではなく、待機児童数の多寡や増減にのみ一喜一憂するのではなく、子どもの実数に対する保育の受け皿の整備状況を鑑みることが必要であると和泉は論じている。和泉によると、完全に保育ニーズに対応できている自治体と、まだまだ潜在的な保育ニーズが見込まれる自治体の両者が混在している。既存園や行政が、少子化に伴う未来の需要減を不安視し過ぎるあまり、保育の受け皿の量拡大に対して慎重になり過ぎている現状は、保育士の人材確保や保育所の規模拡大に影響するおそれもある⁽¹⁹⁾。的確な保育ニーズ把握の必要性は喫緊の課題であろう。しかし実際のところは、保育ニーズの把握方法も保育の受け皿整備も、各自治体まかせになっているのが現状である。

滋賀県内では長浜市が、特に低年齢児において待機児童の発生が多くみられた理由として、2020年公表の第2期子ども子育て支援事業計画において、第1期(2015年～2019年)の保育ニーズの計画値と利用者実績との隔たりについて公表している⁽²⁰⁾。具体的には、幼稚園・認定こども園短時部の利用者実績が見込量(計画値)を大幅に下回った点、その一方で、保育所・認定こども園長時部は0歳児、1・2歳児、3～5歳児のそれぞれについて、いずれの年度も見込量(計画値)を上回った点に言及している。総じて、計画策定当初の想定以上に、就学前児童における保育ニーズが高まっているとも言及している。

池本・立岡(2017)は、「2015年時点での乳幼児の保育所利用割合」と「当該年齢人口」から、都道府県ごと、5年ごとに2040年までの「幼稚園」「保育所」それぞれの保育ニーズの「量の見込み」の算出を試みている⁽²¹⁾。就業率や出生率の推移は不確定であるため、2015年と同程度を「中位」とし、これよりも高めに推移した場合の「高位」についても算出している。なお、この算出は、同様の内容が総務省の資料としても位置付けられており⁽²²⁾、私見とは言い難いものである。池本らの試算では、47都道府県のうち、5歳未満人口

の減少幅がもっとも大きい青森県においては、2040年もしくは早ければ2035年にも、県内の幼稚園ニーズが0.0万人になるとしている。5歳未満人口の減少幅がもっとも小さい愛知県でも、保育所ニーズは3～5歳がほぼ横ばい、3～5歳が2倍以上に増加するのに対し、幼稚園ニーズが半減するとしている。

加えて、2017年に改訂された保育所保育指針では、初めて、保育所も我が国の「幼児教育施設」としての位置付けが認められ、幼稚園や幼保連携型認定こども園と同じように「幼児教育」を行なうことが明記された⁽²³⁾。従前、その起源の違いにより幼児教育における保育所の位置付けは不明確であり、幼稚園では幼児教育を受けられるが、保育所は単に子どもを預かる施設に過ぎないと捉える向きすらあった。しかし、2017年の指針改訂で遂に、保育所が「幼児教育施設」として位置付けられるに至った。これにより、実質上、「幼稚園のみに在り保育所には無いコンテンツ」が消失したことになる。池本・立岡の試算が保育所保育指針以前であることを踏まえると、保育ニーズの動向に拍車をかける可能性も否めない。

先述の第2期子ども子育て支援事業計画では、児童数の大幅な減少によって集団教育の機能を果たせない園・地域がみられるとの指摘もある⁽²⁴⁾。これは、池本らの試算にもあるように、今後の保育ニーズの動向次第では、集団とは呼べないほどの極端に少ない人数での保育が展開される可能性も大いにある。池本らの考察⁽²⁵⁾にあるように、幼稚園にとって3歳未満児保育へのハードルが高いのであるならば、学童保育などへのシフトを検討する等、幼稚園ニーズ減少への何らかの手立てが必要であろう。これは、園経営に対する手だてもあるが、まずは子どもの健やかな育ちを保障する観点において、少子化が進行しているからこそ、園では子ども同士の交わりがより重要視されるからである。

総合すると、今後、3～5歳の保育所ニーズは出生数の減少に応じて数年後から漸次減少に転じるが、それでも3歳未満児の保育所ニーズは増加が見込まれ、その一方で幼稚園ニーズは半減なり場合によってはゼロになる可能性が否定できないのが実際のところである。

5. まとめにかえて

本稿でみてきたとおり、待機児童問題をめぐっては、諸課題が山積している。保育の受け皿確保といった量の視点のみでの目先の問題解決に終始するのではなく、保育の量を確保しつつ保育の質を確保する視点を重視し、それに対応し得る保育制度の改善に向けて今

後ますます活発な議論が必要であろう。

極端な少子高齢化が進行する現状にあつて、子どもの健やかな育ちを保障し、子育て世代の負担感を改善するためには、就学前保育の実状について広く理解を促し、「社会全体で子どもを育む」という視点は不可欠である。本稿が、保育をめぐる諸問題の閉塞感を打開し、次世代の育成に向けた新たな保育モデル構築の一助となれば幸いである。

【付記】本研究は、公益財団法人前川財団 2020 年度および 2021 年度家庭・地域教育助成の研究成果の一部である。

註

- (1) 匿名 (2016) 「保育園落ちた日本死ね!!!」『はてな匿名ダイアリー』,
<https://anond.hatelabo.jp/20160215171759> (2021/11/05 最終確認)
- (2) 滋賀県 (2021) 「待機児童数の推移 (平成 29 年度～令和 3 年度)」
<https://www.pref.shiga.lg.jp/file/attachment/5263593.pdf> (2021/11/05 最終確認)
- (3) 彦根市 (2019) 「広報ひこね 10 月 1 日号」
<https://www.city.hikone.lg.jp/material/files/group/52/koho20191001.pdf> (2021/11/05 最終確認)
- 彦根市 (2020) 「広報ひこね 10 月 1 日号」
<https://www.city.hikone.lg.jp/material/files/group/52/20201001.pdf> (2021/11/05 最終確認)
- 彦根市 (2021) 「広報ひこね 10 月号」
<https://www.city.hikone.lg.jp/material/files/group/52/202110.pdf> (2021/11/05 最終確認)
- (4) 厚生労働省 (2016) 「保育所等利用待機児童の定義」 <https://www.mhlw.go.jp/file/05-Shingikai-11901000-Koyoukintoujidoukateikyoku-Soumuka/0000140763.pdf>
 (2021/11/05 最終確認)
- (5) 大西薫・大西将史 (2019) 「現代日本社会における待機児童問題と多様化する保育の必要性 ベビーホテル利用者の調査へ向けた課題整理」『岐阜聖徳学園大学短期大学部紀要』51 巻, 31-39 頁 2019
- (6) 咲間まり子他 (2019) 『保育原理[第 2 版] はじめて保育の扉をひらくあなたへ』, みら

い 他、保育原理テキスト

- (7)文部科学省（2020）「幼稚園における預かり保育の促進について」
<https://www.gyokaku.go.jp/review/aki/R02/img/s10.pdf>（2021/11/05 最終確認）
- (8)文部科学省（2019）「令和元年度学校基本調査（確定値）の公表について」（2021/11/05 最終確認）
- (9)大豆生田啓友（2019）『幼稚園教諭になるには』、ぺりかん社、53-57 頁
- (10)工藤遥（2018）『子育ての社会化』施策としての一時保育の利用にみる母親規範意識の複層性『福祉社会学研究』第15巻、115-138 頁
- (11)内閣府 男女共同参画局（2013）「男女共同参画情報メール第293号」
https://www.gender.go.jp/magazine/backnumber/2013/pdf/293_h25_4_22_rinji.pdf
（2021/11/05 最終確認）
- (12)榊原智子（2019）『「孤独な育児」のない社会へ—未来を拓く保育』、岩波書店、73-125 頁および165-170 頁
- (13)註(12)榊原(2019) 88 頁
- (14)厚生労働省（2020）「保育所等関連状況取りまとめ（令和2年4月1日）」
<https://www.mhlw.go.jp/content/11922000/000678692.pdf>（2021/11/05 最終確認）
- (15)和泉徹彦（2015）「待機児童問題による財政支出圧力の分析:政令指定都市調査分析」『嘉悦大学研究論集』57巻2号、23-41 頁
- (16)厚生労働省「令和2年（2020）人口動態統計（確定数）の概況」統計表第2表-1「人口動態総覧の年次推移」
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/geppo/nengai20/dl/h1.pdf>
（2021/08/14 最終確認）
- (17)前掲註(12) 38-39 頁
- (18)前掲註(15) 24 頁
- (19)橘那由美（2022）「企業主導型保育事業の可能性—設置者インタビューを通して新たな保育モデル構築をさぐる」、『社会文化研究』24巻、139-150 頁
- (20)長浜市（2020）「第2期子ども子育て支援事業計画」
<https://www.city.nagahama.lg.jp/cmsfiles/contents/0000002/2569/dai2kikeikaku.pdf>
（2021/11/05 最終確認）

- (21)池本美香・館岡健二郎 (2017) 「保育ニーズの将来展望と対応の在り方」日本総合研究所『JRI レビュー』42 巻3号, 37-65 頁
- (22)総務省 自治体戦略 2040 構想研究会 (2017) 「2040 年までの保育ニーズの将来展望と対応の在り方」https://www.soumu.go.jp/main_content/000514930.pdf (2021/11/05 最終確認)
- (23)汐見稔幸 (2017) 「保育所保育指針解説」, 無藤隆・汐見稔幸・砂上史子『ここがポイント!3 法令ガイドブック—新しい『幼稚園教育要領』『保育所保育指針』『幼保連携型認定こども園教育・保育要領』の理解のために』, フレーベル館, 75-174 頁
- (24)前掲註(20) 28 頁
- (25)前掲註(22) 23-24 頁

