

2012年9月12日

報道機関各位

「1歳児」への対応が鍵を握る 待機児童対策

三菱UFJフィナンシャル・グループの総合シンクタンクである三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社（本社：東京都港区 社長：水野 俊秀）は、近年問題となっている保育所の待機児童に関して、主として東京都の統計を用いた調査研究を行いました。

本研究では、低年齢児が多くを占める待機児童においては、国及び自治体の取り組みの方向性として、特に「1歳児」への対策を強化することが重要であることを明らかにしました。

【調査結果の概要】

- 東京都の待機児童は全国の約3割を占めており、特に都心部で多く発生している。
- 東京都では待機児童の約5割を1歳児が占めており、また近年は0歳児の比率が増える傾向にある。
- 0歳の待機児童が増えてきた理由として、出産後の女性が職場復帰のために早期に預け入れを開始する動きがある。当社の調査結果によると、0歳で子どもを預けて復帰した東京のワーキングマザーのうち、34.3%は「1歳以降からでは保育所に入れられないから」を0歳で預けた理由（複数回答）として挙げている。また「1歳以降からでは保育所に入れられないから」だけを理由として挙げた女性も8.8%存在する。
- 認可保育所に申し込んだ人のうち入所できる確率を年齢別に比較したところ、東京都では0歳よりも1歳で入所できる確率のほうが低く、1歳での入所は競争率が高い。この競争率の高さが、入所を0歳に早める動機付けを与えていると考えられる。
- 1歳で入所できる確率を高め、入所希望者に「1歳から入所できる」と期待させることで、0歳の入所者のうち8.8%が1歳からの入所に先送りできると仮定を置くと、0歳枠を1歳枠に転用することにより、東京都全体で1歳児枠を約1,200人増やすことができる試算となる。1歳児は0歳児よりも必要な保育士数が少ないため、保育室が確保できれば、更に預かり数を増やせる効果も期待できる。
- 女性の就労継続のためには、1歳で保育所に入所できることが重要であると考えられる。企業における育児休業制度の普及推進に加え、国・自治体・事業者が一体となり、1歳からの入所を積極的にサポートしていくことが求められる。

詳細は添付資料をご参照ください。

三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社
コンサルティング事業本部（東京） マーケット調査室
シニアコンサルタント 松田 明子
〒105-8501 東京都港区虎ノ門 5-11-2 オランダヒルズ森タワー
TEL: 03-6733-1013 E-mail: market@murc.jp

添付資料

「1歳児」への対応が鍵を握る 待機児童対策

1. はじめに

「社会保障と税の一体改革」において「子ども・子育て支援法案」が可決された。2015年度より消費税増税分を主要な財源として、保育の「量の拡大」と「質の向上」に向けた取り組みが予定されており、保育所の待機児童解消に向けた効果も期待されている。

新たな保育政策が有効に機能するためには、国と自治体の連携が欠かせない。児童福祉法では、子どもを保育所で預かる責任は市町村にあることが定められており、保育政策の実施主体として各市区町村が果たす役割は大きい。本稿では、待機児童の多い東京都の事例を通じて、待機削減に向けた国及び自治体の取組み方向性の1つとして「1歳児」への対応強化を取り上げ、研究結果の報告を行う。

2. 東京都の待機児童の状況

2011年4月時点での待機児童数(厚生労働省)は、東京都における待機が全国の30.7%を占めており、またそのうち57.4%は23区内の都心部で発生している。

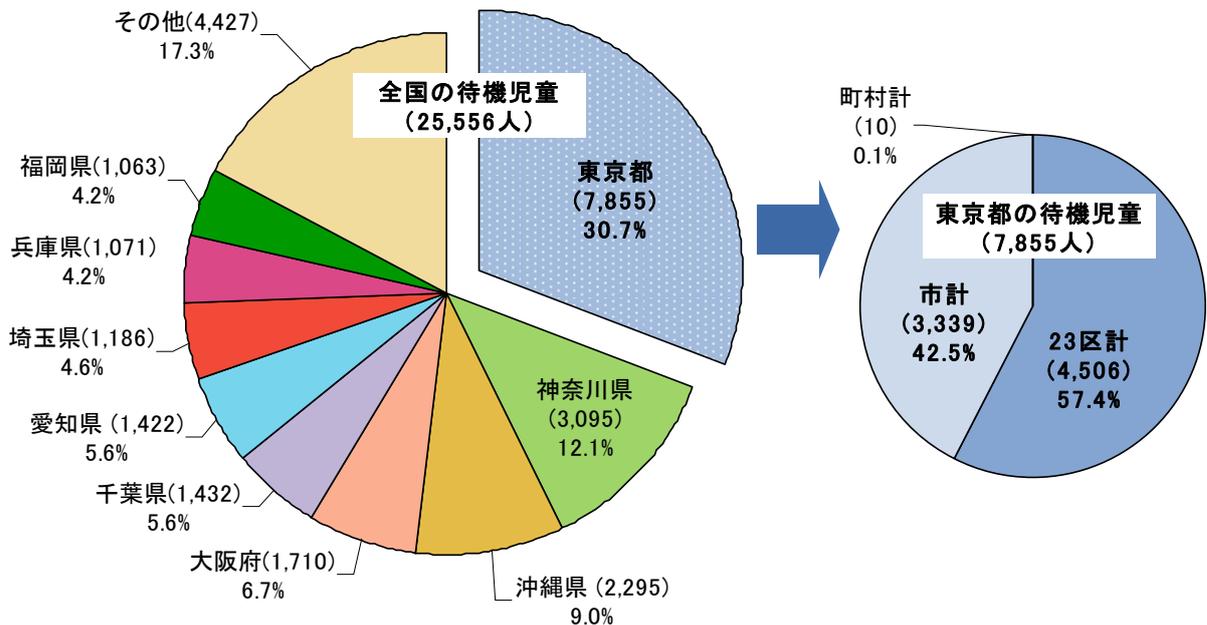
図表1 【全国】待機児童数の都道府県構成比 及び 東京都の区市別構成比

※2011年4月1日時点

(本プレスリリース発表時に2012年4月1日時点の全国統計は未公表であるため、2011年4月1日時点を用いた)

※都道府県別は待機児童数1,000人以上を表示

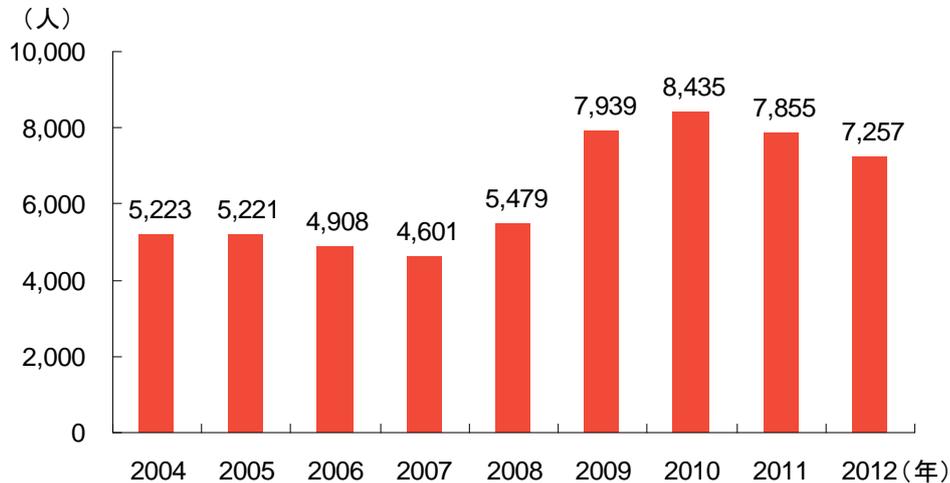
※()内は待機児童数



(資料)厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ(平成23年4月1日)」(2011年)

2012年7月19日付で、東京都福祉保健局より2012年4月1日時点の待機児童数が公表された。東京都の待機児童数は各自治体の取り組み成果もあり、前年より598人減少して7,257人となった。2009年に急増した拡大ペースに一定の歯止めがかかったものの、2008年以前の水準には戻っていない。

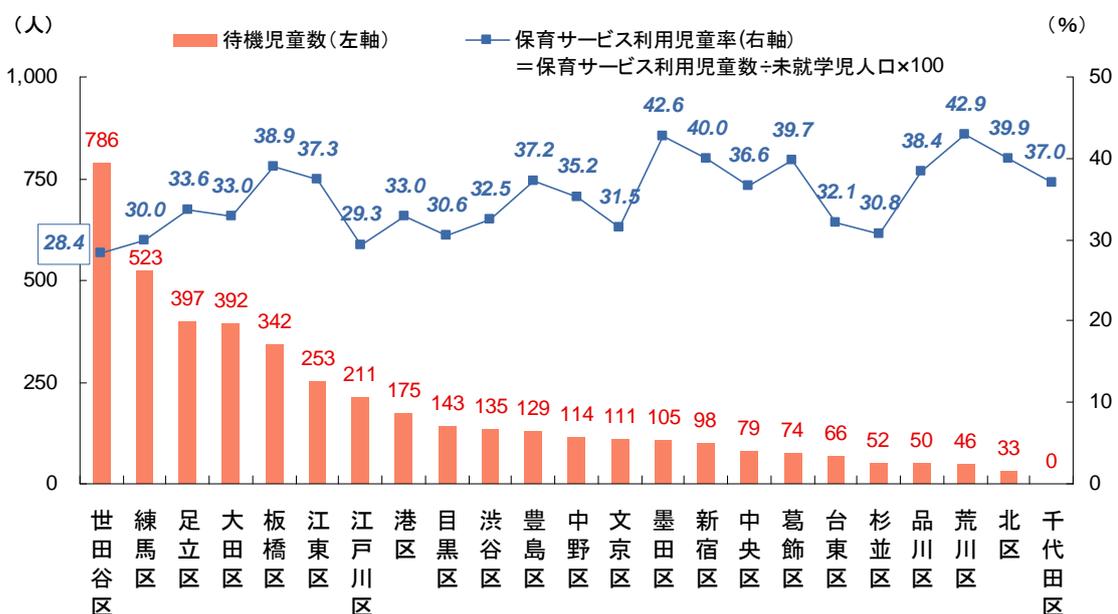
図表2 東京都の待機児童数推移 ※各年4月1日時点



(資料)東京都福祉保健局「保育所等の設置状況等」(2012年)

続いて都心部の状況を区別に比較する。東京都23区内で待機児童数を比較したところ、最も多いのは世田谷区(786名)、次いで練馬区(523名)という順位は、ここ数年変化していない。未就学児人口(5歳以下、以下同様)に対する保育サービス利用児童数(認可保育所、認証保育所、認定こども園、家庭的保育事業、定期利用保育事業、区市町村単独保育施策の合計)の割合を「保育サービス利用児童率」としてみると、世田谷区は28.4%と23区内で最も低い水準であり、保育サービスの量が未就学児人口に対して少なく、サービスの絶対量の不足が待機児童の多さに繋がっていることが示唆される。

図表3 東京都23区別 待機児童数と保育サービス利用児童率 ※2012年4月1日時点

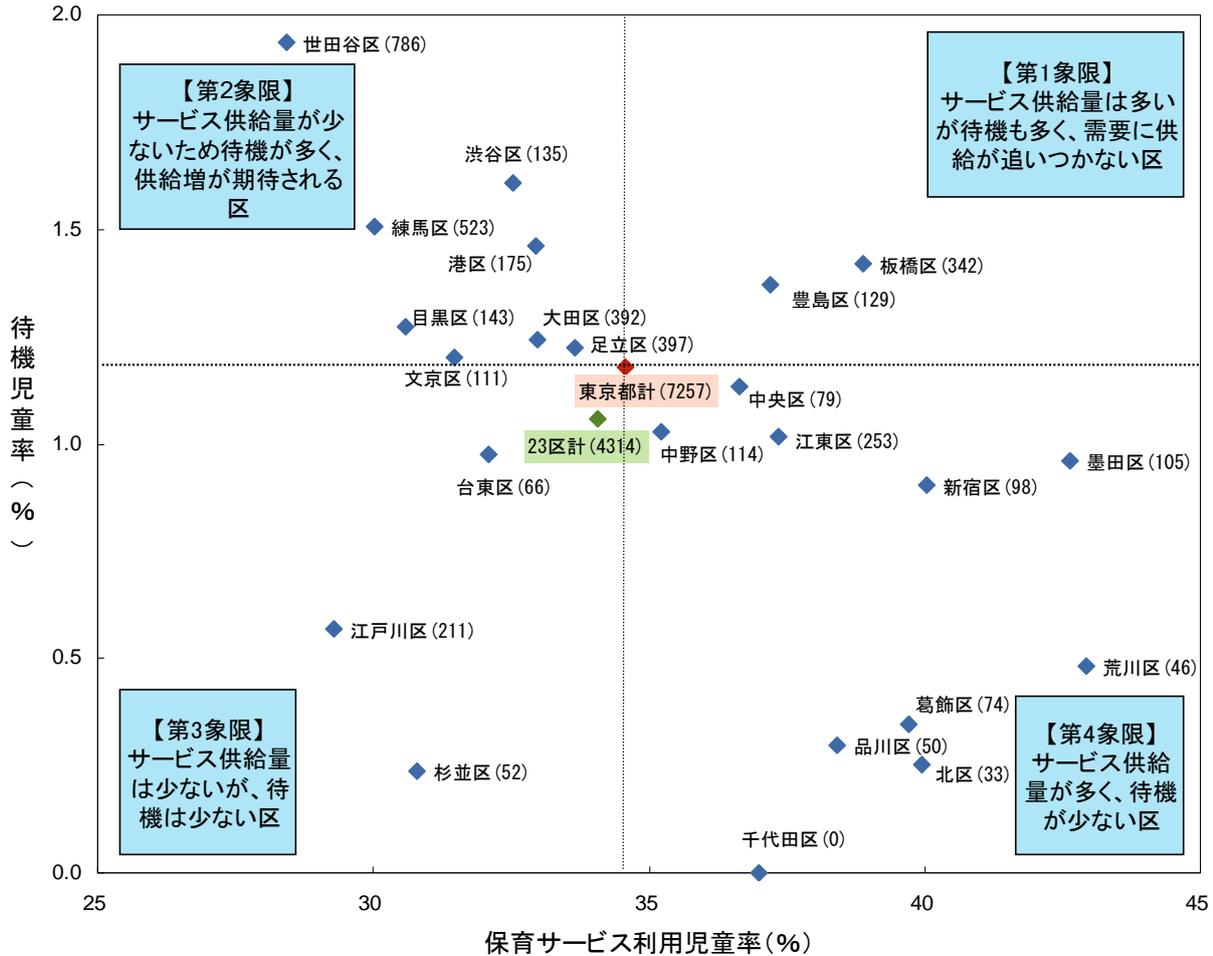


(資料)東京都福祉保健局「保育所等の設置状況等」(2012年)より当社作成

横軸を「保育サービス利用児童率」、縦軸を「未就学児人口に対する待機児童数」によって算出した「待機児童率」とし、同統計から23区の各区をプロットしたのが図表4である。東京都計(保育サービス利用児童率:34.6%、待機児童率:1.18%)を基準として、各区を4つの象限に分類している。なお、多くの区で待機児童が発生していることを鑑み、「保育サービス利用児童率」は「サービス供給量」を示す指標として捉えている。

図表4 東京都23区別 待機児童率×保育サービス利用児童率 プロット図

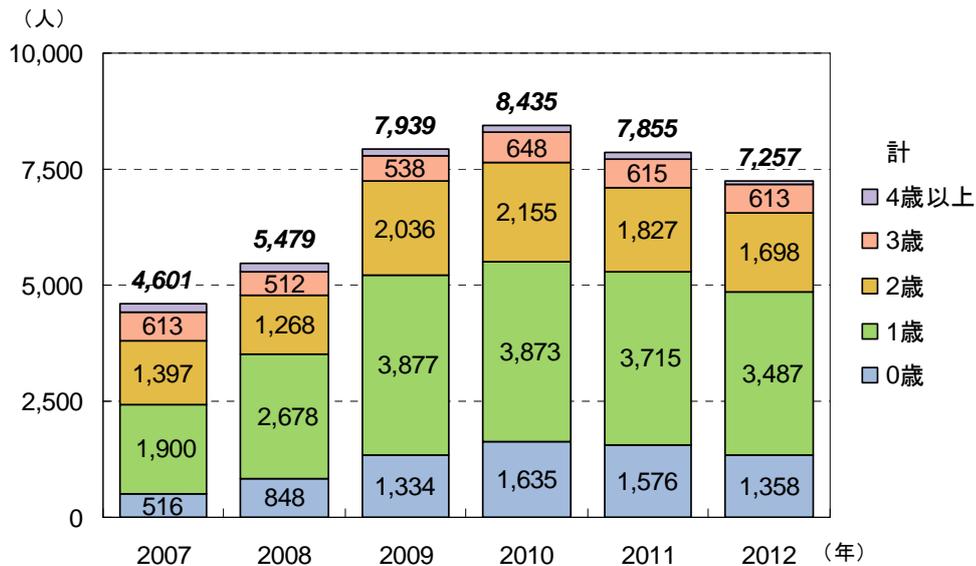
※()内は2012年4月1日時点の待機児童数



3. 低年齢児に偏る待機児童

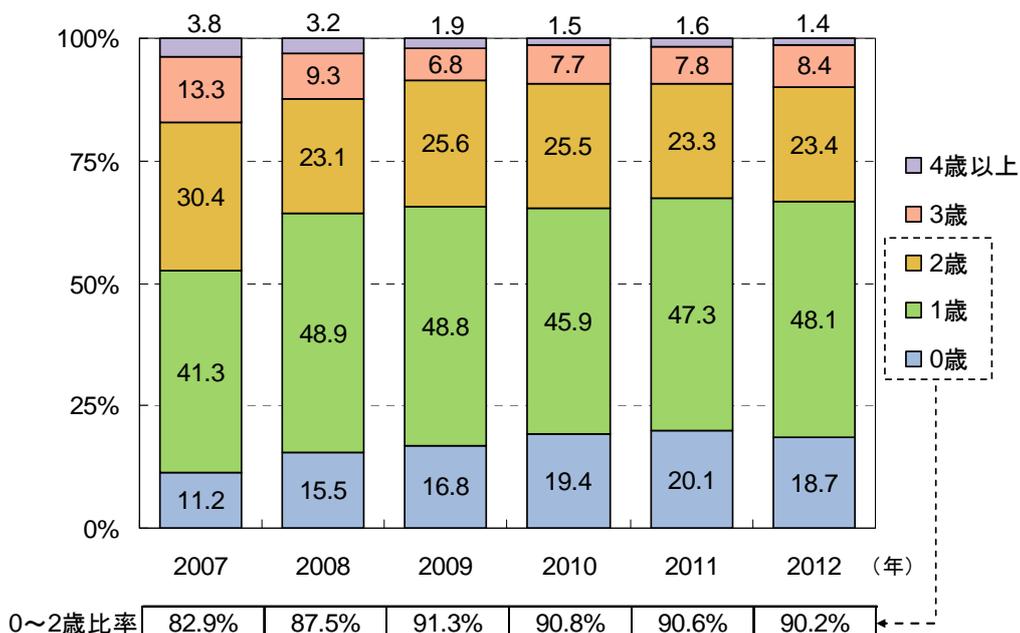
待機児童の多くを占めるのは0～2歳の低年齢児である。東京都でも2012年4月1日時点で低年齢児が全体の約9割を占めており、特に1歳児が5割近くを占める傾向がここ数年続いている(図表6)。待機児童が多い区(世田谷区、練馬区、足立区、大田区、板橋区)を見ても、1歳の待機が多くを占めている(図表7)。待機児童対策とはすなわち、低年齢児、中でも1歳児への対策が中心になると言ってもよい。

図表5 東京都・年齢別待機児童数推移 ※各年4月1日時点



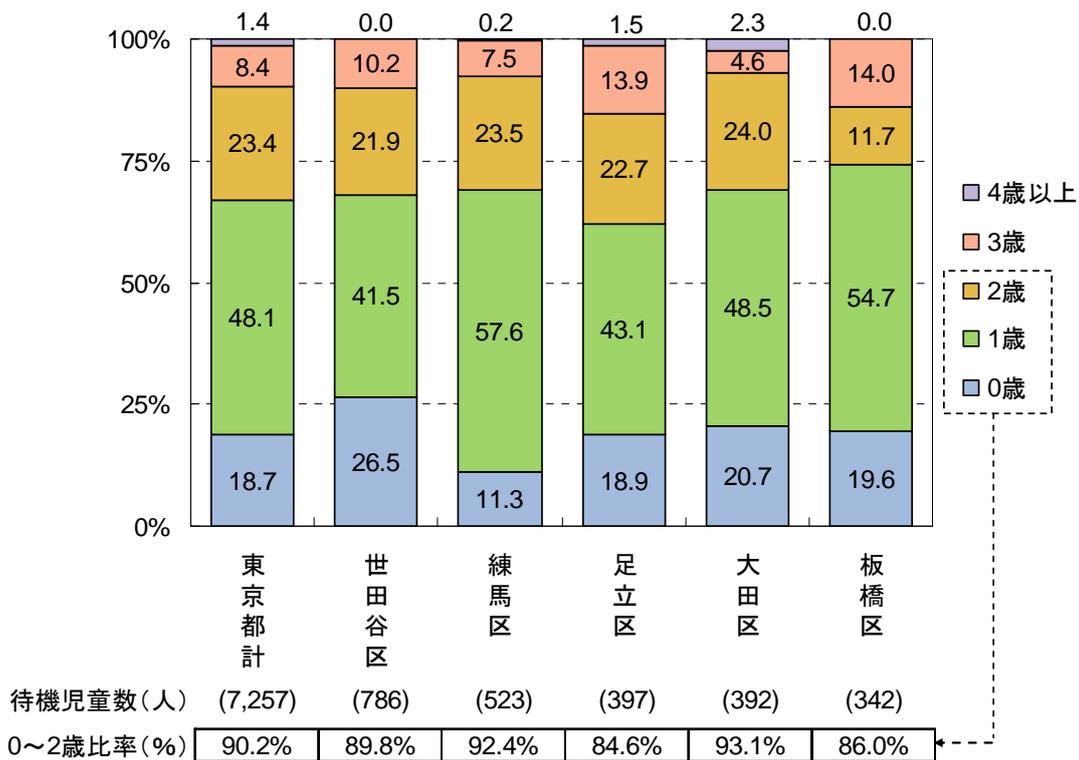
(資料)東京都福祉保健局「保育所等の設置状況等」(2007～2012年)より当社作成

図表6 東京都・待機児童 年齢構成比 ※各年4月1日時点



(資料)東京都福祉保健局「保育所等の設置状況等」(2007～2012年)より当社作成

図表7 東京都・区別(待機300人以上) 待機児童年齢構成比 ※2012年4月1日時点

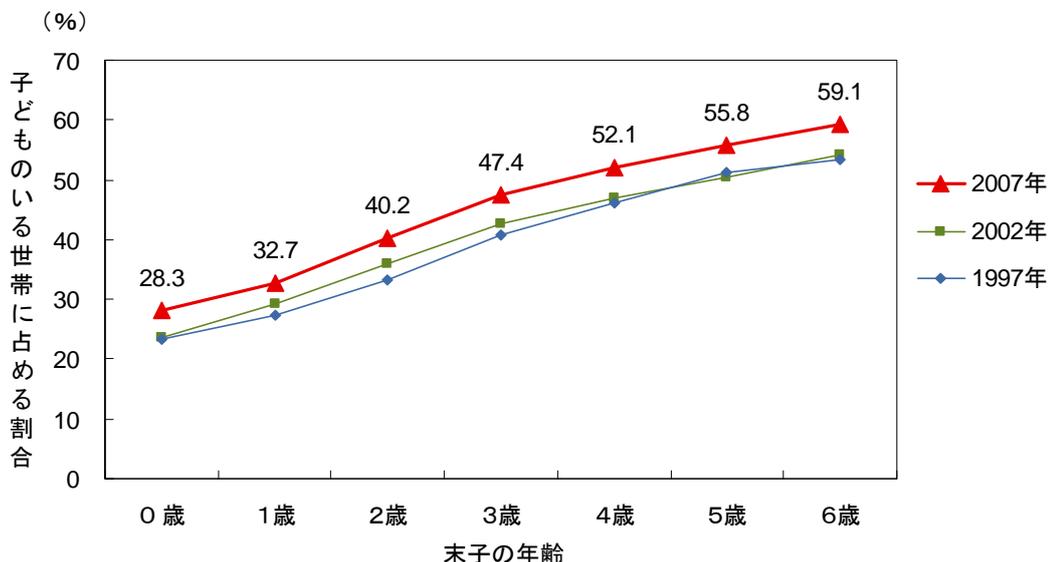


(資料)東京都福祉保健局「保育所等の設置状況等」(2012年)より当社作成

また近年の特徴として、低年齢児の中でも特に0歳児の比率が増加する傾向がみられる。0歳児の待機数は2010年には1,635人まで増加し、2011年(1,576人)、2012年(1,358人)と減少したものの、全体に占める割合は2011年に約2割まで拡大し、そこから大きく減少していない(図表5、6)。

就業構造基本調査(総務省)より、末子年齢別に子どものいる世帯における女性の有業比率をみると、2002年から2007年にかけて、いずれの年齢でも有業比率が上昇している。主体的なキャリアの継続や経済環境の悪化等の理由によって、子どもの小さいうちから早期に職場に復帰する女性が増加したことが、0歳児保育のニーズを高めたと推察される。

図表8 【全国】末子年齢別 子どものいる世帯における女性の有業比率

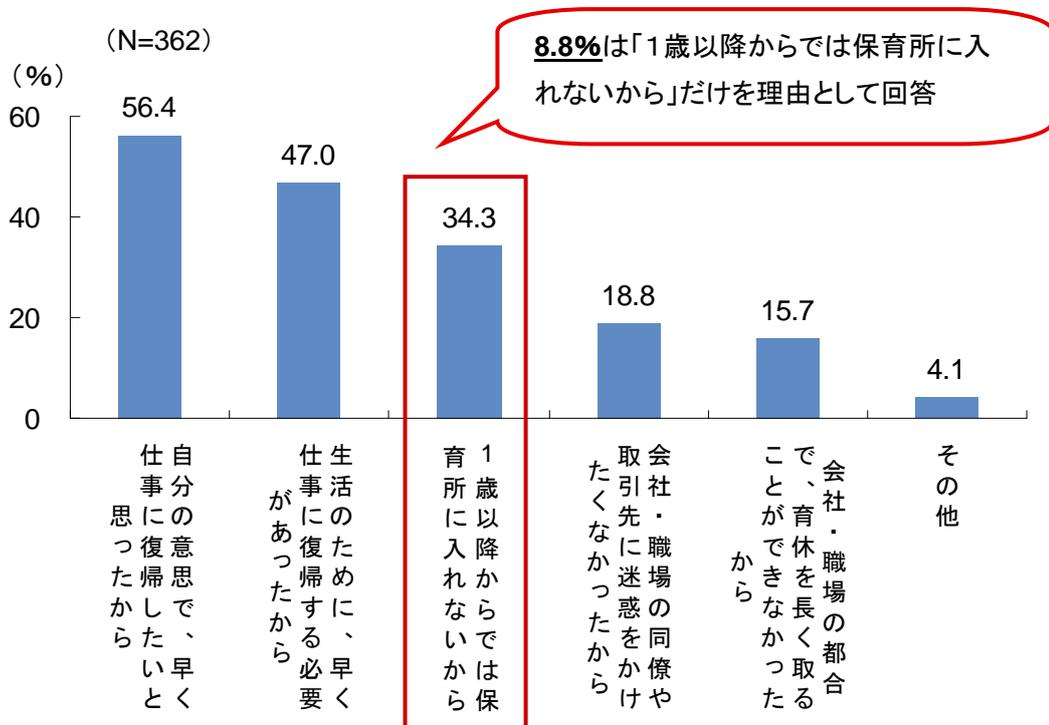


(資料)総務省「就業構造基本調査」(1997年、2002年、2007年)より当社作成

4. 0歳児の入所申込みが増える理由

0歳の待機児童が依然として多い理由は他にもある。0歳で子どもを保育所に預けた母親からよく聞かれる言葉に、「1歳からでは保育所に入れない。だから0歳から入れる」というものがある。当社が2010年12月に行ったワーキングマザーを対象とした調査では、子どもを0歳から保育所に預けた東京のワーキングマザーのうち、0歳から預けた理由(複数回答)として「自分の意思で、早く仕事に復帰したいと思ったから(56.4%)」「生活のために、早く仕事に復帰する必要があったから(47.0%)」に次いで、34.3%が「1歳以降からでは保育所に入れないから」と回答している。またそのうち「1歳以降からでは保育所に入れないから」だけを理由として挙げた人の割合は、全体の8.8%であった。

図表9 子どもを0歳から保育所に預けた理由(複数回答)



(資料)当社「ワーキングマザー調査」(2010年12月実施)

育児休業は、保育所に入所できない等の理由があれば、最長で1年6ヶ月までの取得が法的に認められている。近年は大企業を中心に育児休業制度が普及してきており、子どもが1歳になる4月までの休業を認めている企業もある。可能であれば、制度を利用して1歳までは自分で育てて職場に復帰したいと考えるワーキングマザーもいるだろう。

しかしながら、近年の保育所不足を受けて「1歳から入れなかったら困る」ために、「0歳で申し込んでおけば、仮に入れなくても2回目(1歳から)のチャンスがある」と考え、本来は子どもが1歳になってから復帰できる人までが、「1歳からでは入れない」と焦って育児休業を切り上げて0歳から申し込むという現象が少なからず起こっている。

0歳で枠を確保できた人はそのまま1歳に持ち上がるため、実質的には1歳から新規で入所できる枠は少なくなる。その結果、0歳から入れた人はそのまま1歳でも入所し続けられる一方、1歳から申し込んだ人

の中には入所できずに待機児童となる場合が多くなるため、「1歳からでは遅い」という認識が共有され、ますます申し込みの早期化が生じる。0歳の待機児童が増えてきた要因の一つとして、このように入所枠を先んじて争うような実態があると考えられる。

5. 認可保育所の「利用率」と「入所できる確率」

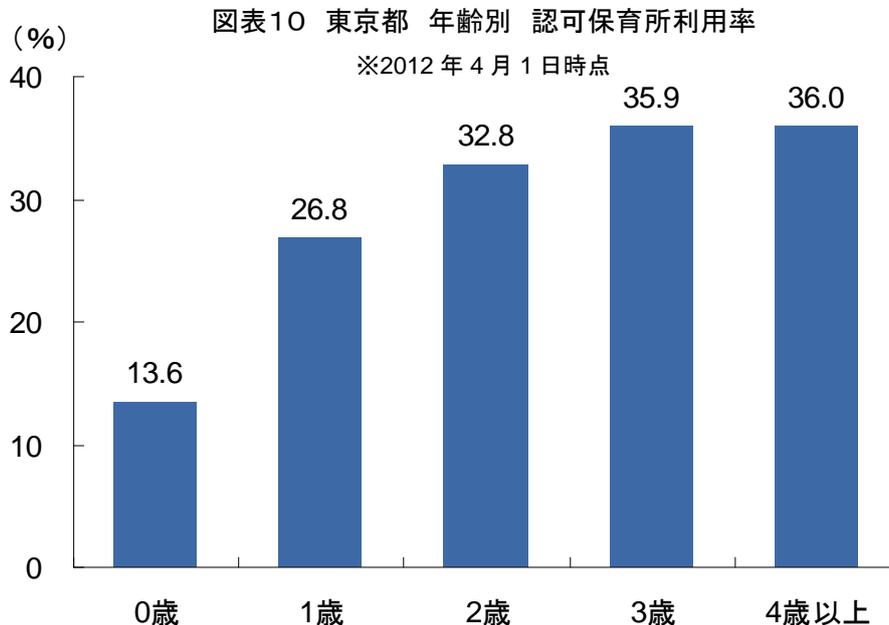
実際に各年齢それぞれで、認可保育所はどの程度利用されていて、新規に入所できる確率はどの程度違いがあるのだろうか。同様に東京都の事例で確認する。

(1) 認可保育所の利用率

各年における、対象年齢の児童人口に対する認可保育所入所児童数の割合を、「認可保育所利用率」とする。

$$\text{認可保育所利用率} = \frac{\text{認可保育所入所児童数}}{\text{対象年齢の児童人口}} \times 100 (\%)$$

東京都の2012年の認可保育所利用率を示したのが図表10である。東京都では、0歳児の認可保育所利用率は13.6%、1歳児では26.8%、2歳児では32.8%と徐々に利用率が上昇し、最終的に4歳以上で36.0%に達している。



(資料)東京都福祉保健局「保育所等の設置状況等」(2012年4月1日時点)、東京都総務局「住民基本台帳による東京都の世帯と人口」(2012年1月1日時点) より当社作成

(2) 認可保育所への入所確率

続いて、認可保育所に申し込んだ人のうち入所できる確率を「認可保育所入所確率」として算出する。

各年齢別の実際の申込者数は不明であるため、申込児童数を「認可保育所入所児童数」と「待機児童数（申し込み取り下げ者は含まれない）」の和とする。入所確率は以下の数式で表され、各年齢別に算出される。

$$\begin{aligned}
 \text{【I】 認可保育所入所確率} &= \frac{\text{認可保育所入所児童数}}{\text{申込児童数}} \times 100 (\%) \\
 &= \frac{\text{認可保育所入所児童数}}{\text{認可保育所入所児童数} + \text{待機児童数}} \times 100 (\%)
 \end{aligned}$$

これより「1歳の認可保育所入所確率」は、認可保育所の入所児童数(28,473人)を、さらに1歳の待機児童数(3,487人)を足した申込児童数(31,960人)で除して、89.1%となる。

ただし、0歳では全員が新規で申し込んだ入所者となるが、1歳では0歳で入所した児童が翌年に1歳の枠を既に確保しているため、その分新規枠は少なくなる。つまり、「新規申込者のうち1歳で認可保育所に入所できる確率」は、前年に0歳で入所した児童数を控除して計算する必要がある。

期中の受入数増加によって入所する児童もいるため、ここでは前年度中に入所した0歳児の数を便宜的に当年の0歳の入所数と仮置きし、「1歳で新規に入所した児童数」は、「当年の1歳入所数から、当年の0歳入所数を控除した数」とする。また、分母となる「1歳で新規に申し込んだ児童数」は、「1歳で新規に入所した児童数」に「1歳の待機児童数」を足したものとする。

新規の入所確率は以下の数式で算出される。

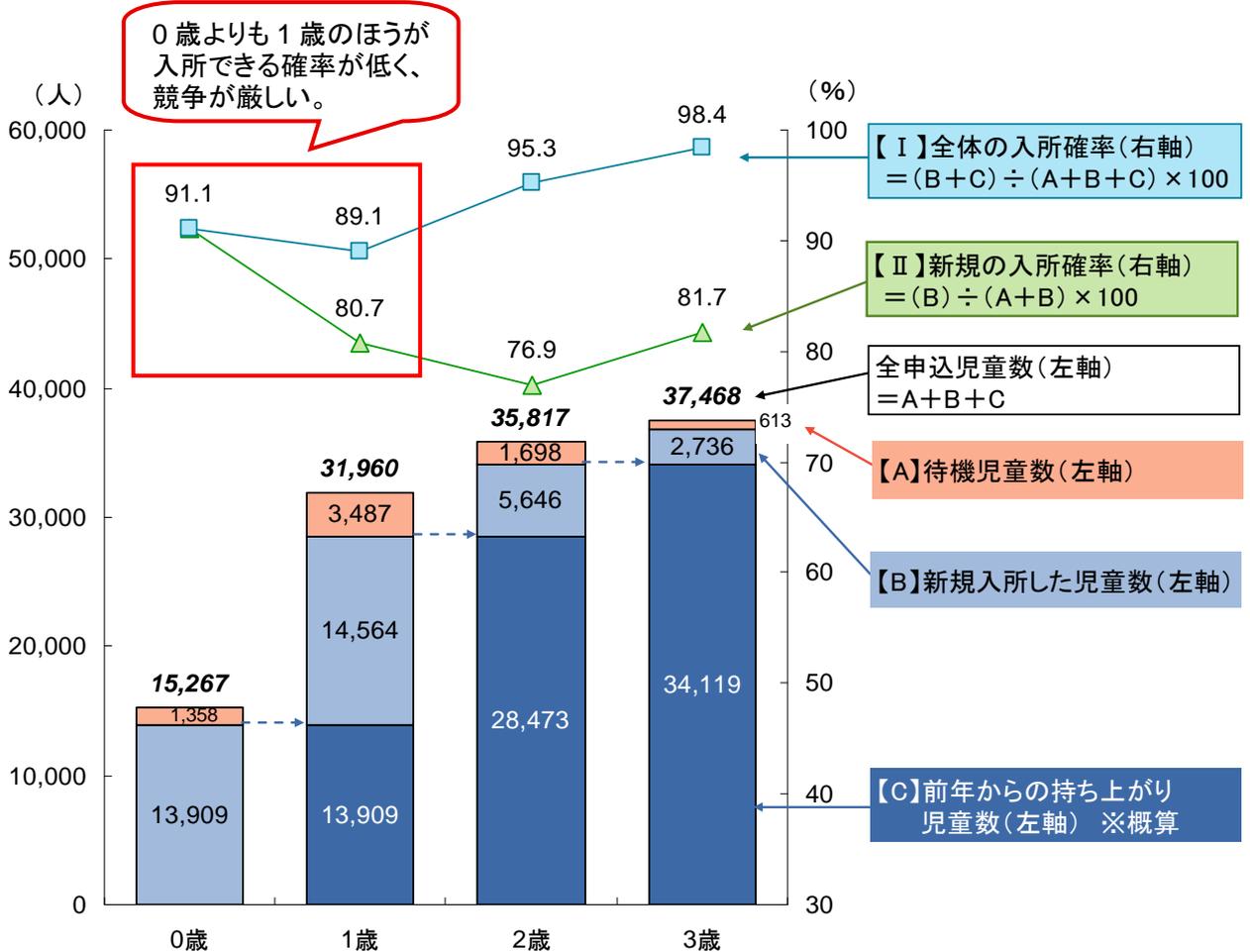
$$\begin{aligned}
 \text{【II】 新規申込者のうち1歳で新規に入所できる確率} &= \frac{\text{1歳で新規に入所した児童数}}{\text{1歳で新規に申し込んだ児童数}} \times 100 (\%) \\
 &= \frac{(\text{1歳入所児童数} - \text{0歳入所児童数})}{(\text{1歳入所児童数} - \text{0歳入所児童数}) + \text{1歳の待機児童数}} \times 100 (\%)
 \end{aligned}$$

これより、「新規申込者のうち1歳で新規に入所できる確率」は、1歳の入所児童数(28,473人)から0歳の入所児童数(13,909人)を控除した「1歳で新規に入所した児童数(14,564人)」を、さらに1歳の待機児童数(3,487人)を足した「1歳で新規に申し込んだ児童数(18,051人)」で除して、80.7%となる。

0歳及び2・3歳児についても上記指標を同様に算出し、年齢別に比較したのが次頁の図表11である。

図表11 東京都 認可保育所の申込児童数と入所確率【年齢】【新規申込】別

※2012年4月1日時点



(資料)東京都福祉保健局「保育所等の設置状況等」(2012年)より当社作成

これより、認可保育所に関しては「(I)全体の入所確率」と「(II)新規の入所確率」いずれにおいても、0歳よりも1歳で入所できる確率が低く、つまり1歳での入所のほうが確率的に困難であることがわかる。

1歳からの入所枠は増えているものの、1歳児クラスには0歳での入所を見送った人も申込者の母数に入ってくるため、結果として1歳での入所は競争率が高い。この競争率の高さこそが、申し込みを0歳に前倒しする動機付けを与えていると考えられる。

また、2歳で新規に入所できる確率(76.9%)は、全年齢の中で最も低い水準となっており、1歳での入所を逃してしまうと、翌年は更に厳しい競争に晒されることになる。2歳全体の入所確率(95.3%)は高いため、0歳及び1歳で、早期に入所枠を確保できたかどうかを明暗を分けると言ってもよい。

6. 試算：仮に1歳から必ず入所できるとしたら

子どもを何歳から預けたいと考えるかは、働く女性にそれぞれの事情があるだろう。長期休業によって職を失う可能性がある人や、早期に子どもを預けて復帰しなければ経済的に困窮する家庭の存在は考慮しなければならない。しかし、0歳児クラスに入所できずに待機児童となったとしても、翌年4月の1歳児クラスから入所できれば、本来1年の育児休業を1年6ヶ月まで延長することによって仕事を続けられる人も増え

ている。

問題は1歳から入所できなかった場合である。1歳で入所できずに他に預け先がなければ、法定の期間を超えて育児休業を延長することはできず、働き続けること自体が困難になってしまうからである。望まない離職を防ぐためには、まずは1歳児の受け入れ枠を増やすことが最優先課題である。

そこで、仮に1歳で入所できる確率を高め、「1歳から入所できる」と期待させることで0歳に申し込みを早める動きを一部抑制することができれば、その0歳枠を1歳に転用することで1歳児の預かり枠をどの程度増やすことができるのか、試算を行った。

<試算の手順>

「1歳以降からでは保育所に入れない」ことだけを理由に0歳から申し込んだ人(当社調査結果より0歳から預けた人の8.8%が該当)が、「1歳から入所できるのであれば0歳で申し込まない人」とであると仮定すると、1歳の新規入所確率を上げて1歳からの入所に誘導することで、今より0歳児の枠を最大8.8%減らすことができると考えられる。そして、その枠を1歳児の預かり枠として転用したとする。なお、1歳枠を増やすと翌年の持ち上がりに備えて2歳枠を同様に増やす必要があるため、実際には0歳枠を1・2歳に割り振ることが現実的だと考えられるが、ここでは1歳枠を優先する前提で、1歳枠の最大増加数を算出する簡易な試算を行う。

東京都の2012年4月1日時点の統計を用いて計算すると、認可保育所の0歳入所児童数の13,909人に8.8%を乗じた1,223人(端数切捨て)分の枠が、0歳から1歳に転用できることになる。本来は区ごとにきめ細かく計算する必要がある上、同じ区内であっても自宅から遠いために通えない場合や、保育所の施設条件によってはそのまま転用できるとは言えないが、単純計算として、東京都全体で最大1,223人の1歳枠を増やすことができ、1歳の待機児童削減にもつながると考えられる。

また、認可保育所では0歳児は3人につき1名の保育士が必要であるが、1・2歳児では6人に1人の保育士で条件が満たせるため、保育室が確保できれば、余剰となった保育士によって預かり児童数を更に増やせる可能性もある。

図表12 認可保育所 児童年齢別 必要保育士数基準

年齢	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児以上
【児童:保育士】	3:1	6:1		20:1	30:1

※常時2人以上配置

(資料)厚生労働省「児童福祉施設の設備及び運営に関する基準」(最終改正:平成24年5月31日)

仮に、2012年4月1日の1歳の待機児童を解消するために必要となる保育士数を計算すると、1歳の待機児童数3,487人に対して必要な保育士数は《3,487人÷6=582人》(端数切上げ、以下同様)であったが、0歳枠を1歳枠へ転用した場合は、余剰となった0歳児1,223人分の保育士《1,223人÷3=408人》を活用できるため、追加で必要な保育士は単純計算で《582-408=174人》で済むことになる。保育士の確保及び、限られた財源を有効活用するという観点からも、1歳児枠を優先して増やすことには合理性がある。

なお、試算で用いた預かり枠の調整を有効に機能させるには、0歳児の親が「必ず1歳から入れる」と認識することが前提となる。1歳で入れない可能性が大きく残る限り、申し込みを0歳に前倒しする動きは避けられない。したがって、育児休業取得が可能な人に1歳までの取得を促すためには、自治体が「1歳からの入所を積極的にサポートする」という明確な姿勢を打ち出すとともに、0歳児を家庭的保育事業（保育ママ）で別途預かる制度を拡充する等の方法によって、1歳からの申し込みが不利にならない仕組みを導入することが必要だと考えられる。

また、育児休業が取りにくいとされる中小企業や非正規職において、育児休業制度を普及推進していくことにより、0歳で早期に預ける必要性のない人が増えれば、0歳での申し込みの抑制につながり、更に1・2歳の預かり枠を増やすことが可能となるだろう。

7. おわりに

東京都における待機児童数は、2012年4月1日実績で前年より減少したものの、子どもを預けて働きたい女性は増えており、保育所の入所希望者は増加する一方である。少子化の中でどこまで保育所を整備すべきか、増え続ける需要への対応に頭を悩ませる自治体は多い。

本レポートでは、待機児童削減に向けて、限られた財源を女性の就労継続支援の観点から効果的に活用するためには、0歳よりも、まずは1歳児枠の増加を、認可保育所において優先して行う必要があることを示した。そして0歳での入所者が、仮に1歳から新規で入所できると認識した場合に入所を先延ばしする効果を定量的に見積り、どの程度1歳児の預かり枠を増やすことができるか試算を行った。

1歳の待機児童がない場合に0歳の枠を増やすことに異論はないが、1歳の待機児童が生じている限りにおいて、希望者が多いという理由で0歳児枠を拡大することは、結果として「0歳のほうが入りやすい」状況を生じさせ、入所申し込みの早期化を少なからず引き起こすと考えられる。

0歳児は1年経てば必ず1歳になる。経済的な事情で早期復帰を図る必要がある人に向けた0歳児保育は必要だが、多くの女性が1歳で保育所に入所できないことを理由に離職を余儀なくされることのないよう、1歳児枠の優先的な確保に向けて、国・自治体・事業者が一体となって取り組むべきではないだろうか。また新たな保育制度においては、低年齢児の中でも1・2歳児の枠を増やす保育所や認定こども園に対して、財政的なインセンティブを与えるような制度設計が求められるだろう。

労働人口が減少に向かう日本において、女性の労働力はこれから益々重要となる。女性の就労を支えるためには、企業における育児休業制度の普及推進とあわせて、まずは1歳の待機児童を減らすよう、国・自治体・事業者共に知恵を絞っていく必要がある。

以上

— ご利用に際して —

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡下さい。