

減少する労働力を補うために追加で整備が必要な保育の受け皿は 88.6 万人

～保育サービス充足の実現に向けた提案～

株式会社野村総合研究所 グローバルインフラコンサルティング部
上級コンサルタント 武田 佳奈

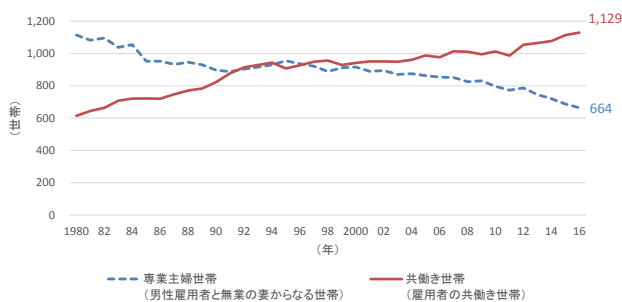
1. はじめに

1) 増える保育所の利用ニーズと「待機児童」

「保育園落ちた日本死ね」と書かれた匿名のブログが国会でも取り上げられるなど、大きな議論を呼んだことは記憶に新しい。

少子化に歯止めがかからない中でも、保育所の利用者数は年々増加している。その背景にあるのは女性の就業率上昇に伴う共働き世帯の増加である。1992年に共働き世帯が専業主婦世帯を上回って以降、共働き世帯の数は増加を続けている（図表1）。

図表 1 共働き世帯と専業主婦世帯の推移



出所) 独立行政法人労働政策研究・研修機構
「専業主婦世帯数と共働き世帯数の推移」

保育所の利用ニーズの急激な増加に、供給が追いつかず、利用を希望しても利用できない、いわゆる「待機児童問題」が社会問題になっている。

2017年9月1日、厚生労働省は、同年4月1日時点の待機児童数を2万6,081人と発表した¹。一方で、親が育児休業中などの理由で、

自治体が「待機児童」に含めていない子ども、いわゆる「潜在待機児童」はもっと多く存在するといわれており、政府の認識と実態との乖離（かいり）を問題視する声が後を絶たない²。

2) このままでは「待機児童問題」は終息しない

保育サービスを利用したいとする保護者の背景（家庭環境、就労状況や就労意欲の高さ、など）はさまざまであり、保育サービスの利用意向に関する保護者の認識を客観的に捉えることは難しい。だからと言って、供給側が客観的に判断できる指標、例えば就労実態や家族構成等によって、それぞれの保育の必要性を判断することを続けていても、いわゆる「待機児童問題」の終息は困難だと考える。株式会社野村総合研究所（以下、NRI）は、今後整備すべき保育の受け皿量を従来とは異なる視点で可視化することが、保育サービスの充足に向けた検討を前進させる上で必要と考えている。

そこで、子育て期の女性の就労促進と保育サービスの充足が密接な関係にあることを踏まえ、政府が定めている女性の就業率目標を達成するためには、どの程度の保育の受け皿が必要なのかについて推計した。

本稿では、政府の女性就業率目標の達成を前提とした場合に必要となる保育の受け皿量についての推計結果を報告する。続いて、未就学児を持つ母親を対象に実施したアンケート結果から把握された、保育利用の実態や保育ニーズについて報告する。

なお、本稿では、保育をすることを目的とす

る通所型施設の正式名称である「保育所」を採用したが、一般的に利用されている「入園」などの表記も使用した。また、施設型であるかを問わず、親以外の第三者による保育を総称して「保育サービス」または「保育の受け皿」、それらの量のことを「保育の受け皿量」と記すことにした。

2. 女性就業率目標達成を前提とした場合に必要となる保育の受け皿量の把握

1) 政府目標達成のためには、子育てをしている女性の就業率は73%になる必要がある

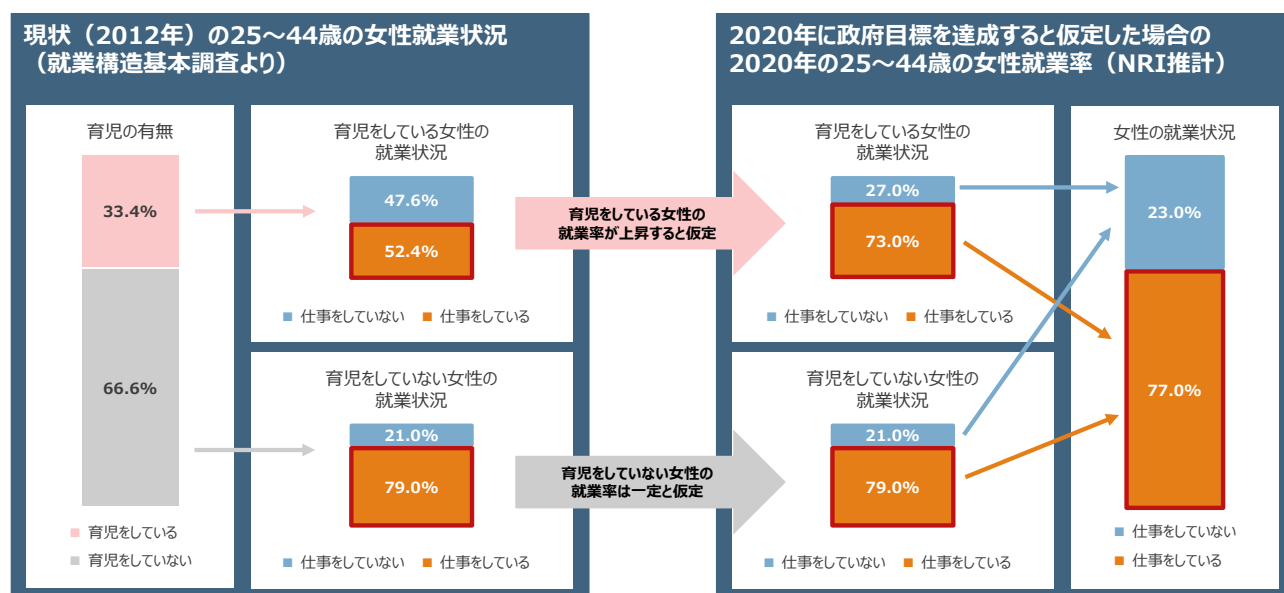
2015年12月25日に閣議決定された「第4次男女共同参画基本計画」では、少子高齢化やグローバル化が進展する中で、働きたい人が性別に関わりなくその能力を十分に発揮できる社会づくりは、わが国の経済社会の持続可能な発展や企業の活性化に向けて極めて重要だとし、働きたい女性が仕事と子育て等の二者択一を迫られることなく働き続けられる環境整備

を計画に掲げた。そして、25～44歳までの女性の就業率を2020年までに77%にすることを目標に定めた。

そこで、NRIは、政府目標である「25～44歳の女性の就業率77%」を2020年時点で実現するためには、同じ25～44歳の育児をしている女性の就業率が73.0%である必要があると推計した。その考え方は以下の通りである。

まず、平成24年就業構造基本調査より、25～44歳の女性の就業率³⁾は、育児をしている⁴⁾場合で52.4%、育児をしていない場合で79.0%であることが分かる。そこで、「25～44歳の女性の育児をしている女性と育児をしていない女性の比率」および「25～44歳の育児をしていない女性の就業率」の2点は、2012年と2020年で不変であると仮定した上で、25～44歳の女性の就業率が目標である77%まで上昇するためには、25～44歳の育児をしている女性の就業率がどの程度まで上昇する必要があるかを試算したところ、73.0%まで上昇する必要があると推計された（図表2）。

図表 2 本推計における2020年の25～44歳の育児をしている女性の就業率設定方法



2) 女性就業率目標を達成するために追加で整備が必要な保育の受け皿は 88.6 万人分

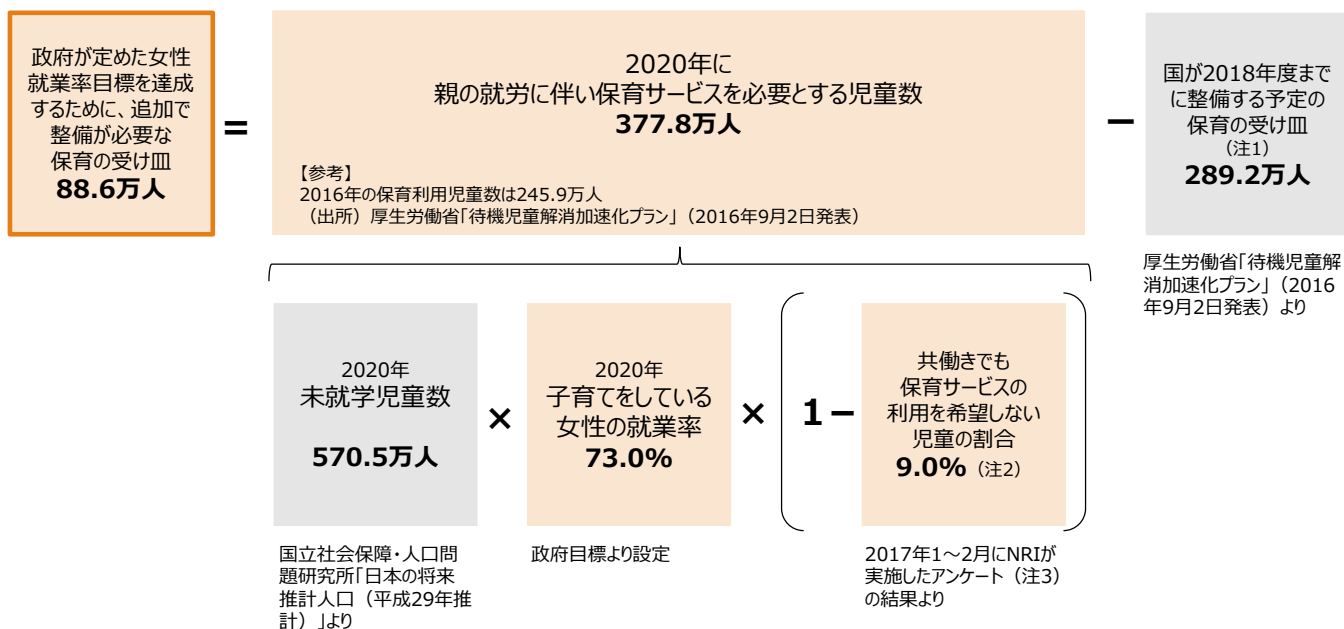
次に、政府目標達成のためには、25～44 歳の育児をしている女性の就業率を 73.0%にする必要があるとの前提のもと、その際に必要となる保育の受け皿量を推計した。

2020 年における「育児をしている女性の就業率 73.0%」「未就学児童数約 570.5 万人⁵⁾」「共働きでも保育サービスの利用を希望しない児童の割合 9.0%⁶⁾」を用いて、2020 年に親の就労に伴い保育サービスを必要とする未就学児童数を推計した。

推計の結果、2020 年に親の就労に伴い保育サービスを必要とする未就学児童数は 377.8 万人におよぶと予想された。

国は、厚生労働省「待機児童解消加速化プラン」(2016 年 9 月 2 日発表)で、保護者の利用意向に基づいて推計した結果を踏まえ、2018 年度までに 289.2 万人分の保育の受け皿を整備すると公表している。既に整備を公表している分を先の推計結果から差し引くと、政府が定めた女性就業率目標を達成するために、追加で整備が必要な保育の受け皿は、88.6 万人分になると推計される⁷⁾(図表 3)。

図表 3 推計ロジックおよび結果



注1) 厚生労働省定義の「保育の受け皿」を指す

注2) 全国平均値。実際には、地域別、年齢別の「共働きでも保育サービスの利用を希望しない児童の割合」を用いて推計した

注3) NRI「保育サービスに関するアンケート」(2017年1～2月)

3) 保育の受け皿の充足により、就労可能になる保護者の数は 67.5 万人

続いて、88.6 万人分の保育の受け皿が追加で整備されることによって、新規に就労可能になる保護者の数を推計した。推計にあたっては、平成 27 年国勢調査の結果を用いて、育児をす

る保護者 1 人あたりが持つ児童の数を 1.3 人と仮定した。

推計の結果、88.6 万人分の保育の受け皿が追加で整備されることで、新規に就労可能となる保護者の数は、おおよそ 67.5 万人におよぶこととなる。なお、25～44 歳の育児をしてい

る男性の就業率は既に極めて高いことから、保育の受け皿を追加で整備することによって新規に就労が可能となる保護者の多くは女性であると考えられる。

他方、厚生労働省の雇用政策研究会の報告書⁸によると、就業者について、2014年の実績値に対して2020年までに最大305万人減少するとされている。保育の受け皿が追加で整備されることによって期待できる新規就業者は、その減少分の2割以上を補填(ほてん)することを意味する。労働力の確保という意味で、無視できないインパクトであることがうかがえる。

3. 保育の受け皿整備の投資対効果の推計

続いて、保育の受け皿整備の投資対効果を試算する。

88.6万人分の保育の受け皿を、保育所、地域型保育事業等、現在想定されている保育の形で実現すると仮定し、国の保育の受け皿確保のための予算額から推計した整備費用を用いた場合、追加整備にかかる費用は約1.4兆円と試算される⁹。

一方、育児をしている女性にとって、保育サービスを安定利用できていることと雇用・就労の安定は密接であることから、新規就業者67.5万人は安定的な雇用を獲得できると推測できる。仮に、正規職に就くことが可能となると仮定すれば、88.6万人分の保育の受け皿の追加整備による67.5万人の新規就業者がもたらす所得増大効果は、約2.8兆円にのぼると推計される¹⁰。

さらに、所得増大効果2.8兆円は安定雇用の上実現したものであることを踏まえるとその大半が消費に回ると仮定できる。したがって、乗数効果を2倍として、派生効果を含めて試算すると、全体の経済効果は5兆円以上になる可能性があると予想される¹¹。

これらの推計結果より、保育の受け皿の追加

整備に係る費用は、労働力の確保(67.5万人)と経済成長(5兆円以上)という確実なリターンが期待できる投資であると考えられる。

4. 保護者アンケートの結果から見る保育所等利用実態と利用ニーズ

1) 今年4月から保育所等を利用しなかったのに利用できなかった子どもは全国で34.6万人

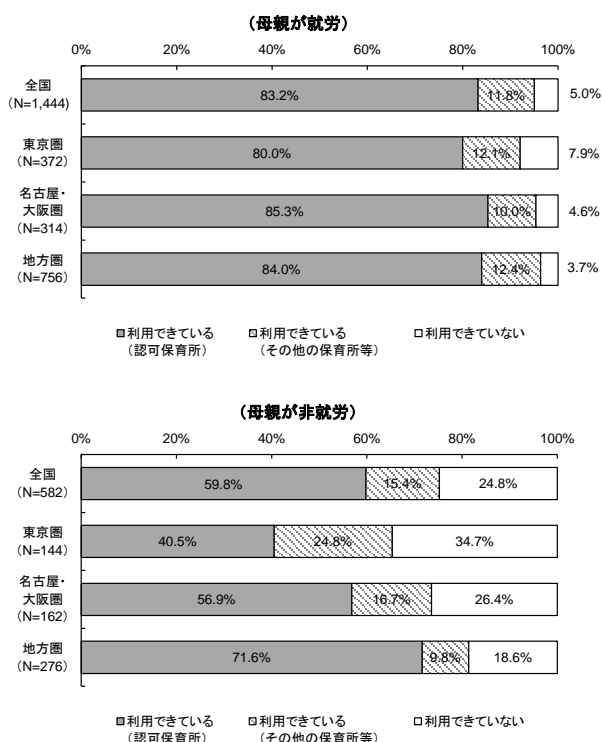
以降は、NRIが2017年7月に全国の未就学児を持つ女性3,708人を対象に実施したアンケート調査の結果を用いて、現状の保育所等の利用状況および利用意向の実態を整理する。

今年4月から保育所等の利用を希望していた子どものうち、利用できなかった子ども(以下、今年4月からの保育所等の利用希望がかなわなかった子ども)の割合は、母親が就労の場合5.0%、母親が非就労の場合24.8%であった(図表4)。

今年4月からの保育所等の利用希望がかなわなかった子どもは、東京圏、名古屋・大阪圏に比べると割合は小さいものの、地方圏においても存在することが分かった(母親が就労の場合:3.7%、母親が非就労の場合:18.6%)。

また、本調査結果と、地域別・年齢別人口推計や女性の就業率などをもとに、今年4月からの保育所等の利用希望がかなわなかった子どもの人数を推計すると、全国で約34.6万人となった。

図表 4 今年 4 月から保育所等の利用を希望していた子どもの利用状況 (母親の就業有無別)



出所) NRI「保育サービスに関するアンケート調査」(2017年7月)

注) 構成比は小数点以下第2位を四捨五入しているため、合計しても100%にならない

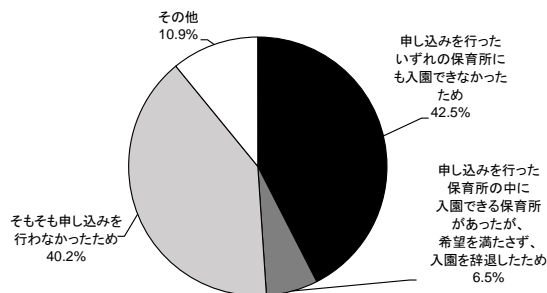
2) 今年4月からの保育所等の利用希望がかなわなかった理由の4割強が、「申し込んだいずれの保育所等にも入園できなかった」

今年4月からの保育所等の利用希望がかなわなかった子どもの保護者に対し、その理由を尋ねたところ、「申し込みを行ったいずれの保育所等にも入園できなかったため」が4割強(42.5%)で最多だった(図表5)。さらに、「申し込みを行ったいずれの保育所等にも入園できなかった」と回答した人のうち、約7割(71.8%)は3カ所以上の保育所等に申し込みを行っていることが分かった(図表6)。

「待機児童問題」を議論する際、ほかに利用可能な保育所があるにもかかわらず、特定の保育所等を希望し、保護者の私的な理由により待機しているケースがあるといったことが度々議論の俎上(そじょう)にのる。しかしながら、本調査の結果からは、申し込みを行ったいずれ

の保育所等にも入園できず、今年4月からの保育所等の利用希望がかなわなかった子どもの大半は、複数箇所に申し込みを行っている事実が確認され、必ずしも保護者の私的な理由により特定の保育所等を希望するケースが多いわけではないことがうかがえた。

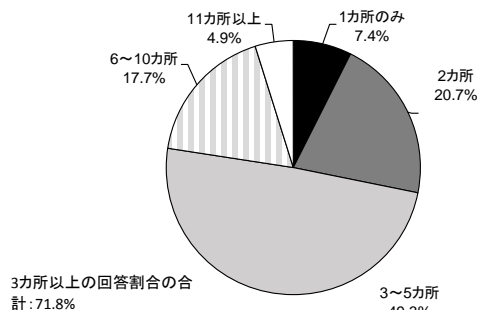
図表 5 今年4月からの保育所等の利用希望がかなわなかった理由



出所) NRI「保育サービスに関するアンケート調査」(2017年7月)

注) 構成比は小数点以下第2位を四捨五入しているため、合計しても100%にならない

図表 6 今年4月からの保育所等の利用希望がかなわなかった人の申し込み箇所数



出所) NRI「保育サービスに関するアンケート調査」(2017年7月)

注) 構成比は小数点以下第2位を四捨五入しているため、3カ所以上の回答割合を合計しても71.8%にならない

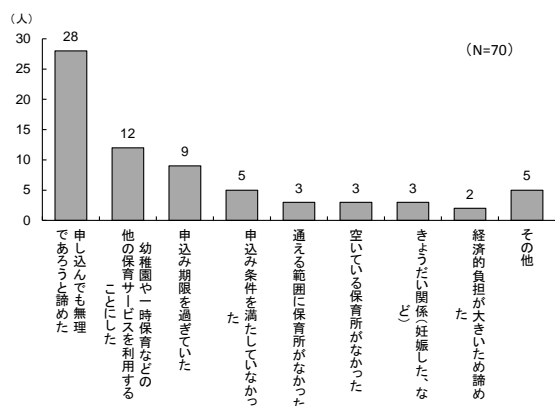
3) 利用希望がありながら申し込まなかった人の4割が、「どうせ無理だろうと諦めた」

一方、今年4月からの保育所等の利用希望がかなわなかった子どもの保護者の約4割(40.2%)が、「そもそも申し込みを行わなかった」と回答した。利用を希望していたにもかかわらず、申し込みを行わなかった理由を自由回答形式で尋ねたところ、「自分の条件では申し

込みをしてもどうせ利用できないだろうと思った」「保育課に相談したところ利用できる可能性は低いと言われた」など、「申し込んでもどうせ無理であろうと諦めた」という趣旨の回答が、70人のうち28人と最も多くなった(図表7)。

現在、自治体による待機児童の把握は、利用申し込みがあったが、利用していない者であることが前提となっている¹²。利用申し込みの事実がなければ、自治体が待機児童として認識することはない。先に挙げたような、利用希望はあったが、申し込み段階で断念したような保護者には、「本当は自分の子どもも保育所等を利用したかったのに利用できなかった」と保育サービスの利用に対して不満を抱いている人も少なくないと考えられる。利用希望があるにもかかわらず、申し込みを断念しているような保護者を放置したままでは、保護者の保育サービスの充足に対する不満の解消には至らないのも事実であろう。

図表 7 今年4月から保育所等の利用を希望していたが申し込まなかった理由



出所) NRI「保育サービスに関するアンケート調査」(2017年7月)

- 注1) 「申し込みを行わなかった理由」は、自由回答をNRIにて上記カテゴリー別に集計
- 注2) 図表5で「そもそも申し込みを行わなかった」と回答した40.2% (87人)の人に対して、追加調査を実施し、実際に回答を得た70人の回答が対象となっている

4) 利用側と供給側の認識に開きがあるままでは「待機児童問題」の終息は困難

前述の通り、供給側(主に自治体)の定義では「待機児童」に含まれないが、利用側(保護者)は利用を希望している、いわゆる「潜在待機児童」が少なくないことなど、供給側の認識と利用側の認識には開きがあることが指摘されている。

本調査の結果からも、利用したくても利用できていない子どもは都市部のみならず地方にも存在していることや、利用できていない子どものうち多くは特定施設のみで申し込んでいるのではないこと、「どうせ無理であろう」と申し込むこと自体を諦めているケースも少なくないことなど、供給側の認識と利用側の認識には開きがあることがうかがえた。

繰り返しになるが、利用側である保護者の背景(家庭環境、就労状況や就労意欲の高さ、など)はさまざまであり、保育サービスの利用意向に関する保護者の認識を客観的に捉えることが難しいことも事実である。従って、利用側の利用意向をベースとして、利用側と供給側の認識の開きを埋めることが極めて困難であり、結果として、いわゆる「待機児童問題」の終息も困難だと考える。

NRIは、今後整備すべき保育の受け皿量を、従来とは異なる視点で可視化することが、保育サービスの充足に向けた検討を前進させるため必要と考える。労働力不足に対する有力な施策として、女性の労働市場への参加を掲げるのであれば、期待する労働力量から考えて、必要な保育の受け皿量を議論する方法が有効と考える。

5. 注目される民の力「企業主導型保育所」

保育の受け皿の具体的確保策の一つとして、NRIは、企業主導型保育所に注目している。企業主導型保育所は、待機児童対策の切り札として、2016年度に創設された、企業が従業員らの子どもを預かるために開設する保育所の新制度である。認可外の保育所となるが、一定の基準を満たせば、運営費や施設整備費について、国から直接、認可保育所並みの補助を受けることができる。そのほか、複数企業が共同で設置できる、保育従事者のうち保育士資格取得者は半数以上でよい(認可保育所は全員に資格が必要)、設置の際に自治体の関与が一切必要ないなど、企業がスピーディーに保育所を開設しやすい仕組みとなっている。特に、保育士不足が深刻化し、保育の受け皿拡大の制約にもなっている中で、保育の質を担保した上で、多様な働き手で保育体制を構築できるようになる企業主導型保育所の仕組みは注目に値する。

また、企業が決定権を持って保育施設を設置・運営できるため、従業員のさまざまな働き方に応じた柔軟な保育サービスを展開できる点も特徴である。夜間や休日勤務、短時間勤務の従業員が多い場合、それに応じた開所時間や利用形態を柔軟に設定できる。

2017年3月末までに、871施設、2万284人分の助成決定がなされた。国は、当初、企業主導型保育所によって2017年度末までに5万人分の保育の受け皿を確保することとしていたが、2017年8月、当初計画より2万人分増やし、2017年度末までに合計7万人分を確保することを目指すと発表した。

最近の企業主導型保育所設置例で言えば、セブン-イレブン・ジャパンが加盟店従業員と地域の人を対象に設置した「セブンなないろ保育園」がある。2017年10月に、東京都大田区と広島県広島市にて、いずれも既存のセブン-イレブン店舗の2階に開設している。

企業主導型保育所には、保育資格のない保育従事者を認めることや、急速に施設が増えることなどから、保育の質の担保を懸念する声もある。しかしながら、こうしたさまざまな地域に土地や建物を保有する大手企業が、既存事業のリスク管理や人材育成ノウハウを活用しながら企業主導型保育所を開設・運営する事例が増えれば、保育の受け皿の確保に大きく貢献することは間違いないだろう。

わが国の労働力不足が深刻化する中、人手不足が企業の経営におよぼす影響も無視できなくなってきた。保育の受け皿確保が労働力確保につながることを考えれば、企業が、経営戦略の一環として保育の受け皿の整備に投資することは理解しやすい。

国や自治体による保育の受け皿整備努力に加えて、企業による保育の受け皿整備に向けた投資を加速する仕組みとして、企業主導型保育所の今後の展開に期待したい。

- 1 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（平成29年4月1日）」（2017年9月1日）
- 2 厚生労働省は、2017年3月31日付で自治体に対し、保護者が求職活動中や育児休業中の場合でも条件を満たせば待機児童数に含めるとする「新しい待機児童の定義」を通知したが、集計が間に合わないなどの理由で新しい定義の適用を見送った自治体も多く、全自治体における適用には至っていない。
- 3 本稿では、就業構造基本調査において、15歳以上の者のうち有業者（ふだん収入を得ることを目的として仕事をしている者）が占める割合を「就業率」とした。
- 4 就業構造基本調査において、「育児をしている」とは、未就学児（小学校入学前の幼児）を対象とした育児をしていることを指すと定義されている。
- 5 国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成29年推計）」より
- 6 NRI「保育サービスに関するアンケート」（2017年1～2月実施）より
- 7 厚生労働省が2017年6月22日に発表した「子育て安心プラン」によると、2019～2020年度末までに約22万人分の保育の受け皿の整備予算を確保しているが、それでも約66.8万人分不足すると推測される。
- 8 厚生労働省「平成27年度雇用政策研究会報告書（付属資料）」
- 9 「待機児童解消加速化プラン」で提示されている保育定員40万人増分の予算6,482億円より、1人あたり162万円／年の費用がかかると仮定。
- 10 厚生労働省「平成28年賃金構造基本統計調査」における25～44歳の女性正社員・正職員の年収413.5万円を用いた。
- 11 保育経費の大半が人件費であることを踏まえると、保育スタッフが増えることによる所得拡大効果も見込めるが、本試算では除く。
- 12 実際には、保育の必要性の認定（2号または3号）がされていることも前提となっている。

筆者

武田 佳奈（たけだ かな）
株式会社 野村総合研究所
グローバルインフラコンサルティング部
上級コンサルタント
専門は、不動産・住宅業界、住生活・子育て
支援サービスに関する事業戦略立案支援、
新規事業開発支援、政策提言など
E-mail: k2-takeda@nri.co.jp