

<報告>

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

米山正敏, 深田聡, 森川美絵

国立保健医療科学院医療・福祉サービス研究部

**Research on the circumstances of nursery facilities maintenance and
the number of children waiting for nursery admission considering the
population of ordinance-designated cities and core cities**

Masatoshi YONEYAMA, Satoshi FUKATA, Mie MORIKAWA

Department of Health and Welfare Services, National Institute of Public Health

抄録

近年、我が国では、保育所入所待機児童（調査日時点において入所申込が提出されており、入所要件に該当しているが入所していないもの。厚生労働省保育課が把握して「保育所関連状況取りまとめ」を作成する際に定義されている。保育所に空きがなくて入所できない児童、もしくは空きがあっても諸事情により入所していない児童を含む。以下、待機児童という。）の解消が大きな目標になっている。

平成13年以降、保育所定員数も保育所数も全国レベルでは右肩上がりに増加しており、かつ、毎年保育所利用児童数は定員を下回っている。しかしながら、待機児童は依然として発生しているという現状がある。このことは、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に起因している可能性、そして、それらについての検証の必要性を示唆している。

本報告では、待機児童と保育所整備に関する状況について既存のデータを整理し、有用と思われる新たな指標も追加することで現状の分析を行った。

結果として、政令市・中核市レベルの待機児童と保育所整備に関する状況は、人口規模の類似した自治体であっても大きく異なっていることが明らかになった。また、自治体単位の5才以下人口に占める保育所定員数の割合が高いほど、5才以下人口に占める待機児童数の割合が低いという傾向が見出された。また、どのような受け皿により保育ニーズが吸収されているのか、地域の保育ニーズに応じるためにどの程度の地方単独保育施策が動員されているのかについても、自治体によりかなりの相違があることも示された。

なお、待機児童の解消を含めた保育所整備は、保育の受け皿の量的拡大のみならず、ケアの質の保障、地域の子育て支援能力の向上、雇用環境とマッチした環境整備といった多様な視点からなされることが重要である。それらを把握しモニタリングするための指標の開発、地域の施策立案への活用が、今後の課題として示された。

キーワード：保育所、待機児童、地方単独保育施策、政令指定都市、中核市

連絡先：米山正敏
〒351-0197 埼玉県和光市南2-3-6
2-3-6, Minami, Wako, Saitama, 351-0197, Japan.
Tel: 048-458-6139
E-mail: yoneyama-masatoshi@niph.go.jp
[平成26年8月18日受理]

Abstract

Recently in Japan, children waiting for nursery admission have been a big problem. These children are defined as those who have submitted applications to a nursery and meet the admission requirements but must wait for a space to become available, or don't enter the nursery because of several conditions. This definition is used by the Child-Care Division of the Ministry of Health, Labour and Welfare of Japan when it prepares its "Compilation of the Conditions of Nurseries." Although the number and capacity of nurseries continues to increase since 2001 in the country overall, and every year the number of nursery users falls below capacity, there are a certain number of children waiting for nursery admission. This situation suggests uneven distribution of the number of children awaiting placement among local areas and the need to evaluate efforts by each local government to tackle this problem as well as expanding the maintenance of nursery facilities.

In this report, a variety of existing data about children waiting for nursery admission and the maintenance of nurseries has been collected and organized as a data set. Then, using the data set and indexes developed for it by the authors, relationships between the circumstances of nursery facilities maintenance and the number of children awaiting placement are analyzed. Findings suggest that the situation of children waiting for admission and the maintenance of nurseries are very different among ordinance-designated and core cities of similar size of population; a high rate of nursery capacity for children under age five tends to correlate with a small rate of under-fives waiting for nursery admission; and there is a big difference regarding how and to what extent each local government utilizes locally specified measures to fill child-care needs.

Also, it is suggested that in order to solve the problem of waiting for nursery care, not only are local efforts required to expand the quantity of public provision of child care through specific local measures, but also efforts are needed with the perspectives of securing quality care, empowering community members, and improving the child care environment to fit with the employment environment. It is suggested that future issues include the development of indicators with these viewpoints for assessing and monitoring the circumstances of child care in the local community, as well as the development of the way these indicators are effectively utilized for the child care plans prepared by local and regional governments.

keywords: nursery, children waiting for nursery admission, local measures, ordinance-designated cities, core cities

(accepted for publication, 18th August 2014)

I. 研究の背景と目的

近年、我が国では保育所入所待機児童（調査日時点において、入所申込が提出されており、入所要件に該当しているが、入所していないもの。厚生労働省保育課が把握して「保育所関連状況取りまとめ」を作成する際に定義されている。保育所に空きがなくて入所できない児童、もしくは、空きがあっても諸事情により入所していない児童を含む。以下、待機児童という。）の解消が、政府レベルでも各市町村レベルでも大きな目標となっている。

待機児童解消策として、これまでも保育所定員の増加が進められ、平成24年から平成25年にかけて保育所定員数は過去最高の伸び（4.9万人の増加）となったが、平成25年において依然として22,741人の待機児童数が存在する[1]。こうした状況に対し、政府は、経済活性化にむけて女性労働力を活用するという観点から、今後5年間で保育所の定員を40万人分増やすという「待機児童解消加速化プラン」を平成25年4月19日に打ち出している[2]。

しかし、待機児童問題への関心の大きさや、解消策としての保育所定員数の増加という政策方針がある一方で、待機児童数や保育所整備状況について、地域比較が可能な形に調整されたデータは一般に提示されているとは言えない。例えば、厚労省「保育所関連状況取りまとめ」（平成25年4月1日）[1]では、保育所定員数の増減を市区町村別に示した表が掲載されている。しかし、それらは実数で示されており、人口規模を調整する等、地域間比較に適した形で提示されてはいない。

そこで、本稿の目的は、第一に、待機児童と人口規模に関する状況について、自治体間の比較や、各自治体の相対的位置の分析把握に資するための基本的データを一覧表として整理・提示することである。基本データ一覧表は、自治体別の待機児童数の発生状況を、人口規模との関連において整理するという観点から作成する。同時に、各自治体の地方単独保育施策（以下、「地単」（保育室等）の影響についても考慮しうるような形で、データを提示・整理することを試みる。各地域では、全国統一基準で運営される保育所とは別に、「地単」として独

自に保育の受け皿となる施設等を整備し、地域の保育ニーズに対応している。こうした独自施策は、本来待機児童数として顕在化するはずの数を一定レベル吸収している可能性がある。すなわち、「地単」を利用する児童は、保育所の入所申込が提出され入所要件に該当しているが「地単」を利用しているため、待機児童に含まれない児童であり、「地単」がなければ待機児童として数えられる「潜在的待機児童」とも考えられる。従って、地域の比較においては、「地単」による潜在的待機児童数吸収の影響についても考慮される必要があろう。

また、本稿の第二の目的は、作成したデータ全体から、待機児童と保育所整備の状況にどのような関連が読み取れるのか、仮説的な水準で論点を提示することである。

これらの検討を通して、本稿が待機児童と保育所施設整備との関連に関する今後の本格的な政策評価研究の端緒となることが期待される。なお、本報告は、データ収集の簡便性・制約および紙幅の制約等から、データ収集の対象を、都市部（政令指定都市（以下、政令市）、中核市の62都市。特別区は除く）に限定している。政令市、中核市の62都市の待機児童数は、平成25年4月1日現在において6,574人であり、全国の全待機児童の約3割を占めているが[1]、これらの状況が国内の全国的状況を代表しているとは言えない点には留意が必要である。

II. 方法

1. 全国レベルの保育所定員数、保育所利用児童数や待機児童数の経年的推移

自治体（政令市・中核市）レベルでの基礎データ一覧を作成する前段の作業として、全国集計レベルでの保育所数、保育所定員数、保育所利用児童数（以上図1）、待機児童数（図2）について、現在の待機児童の定義による統計的把握が開始された平成13年から平成25年までの状況について整理した。

保育所数、保育所定員数、保育所利用児童数、待機児童数の資料出典は、厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課の報道資料「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」[1]、「保育所の状況（平成19年4月1日）等について」[3]、及び、待機児童数については、平成13年から平成22年までは内閣府「平成22年版子ども・若者白書」掲載の待機児童数[4]、平成23年から25年までは、「保育所関連状況取りまとめ（平成25年4月1日）」[1]である。

待機児童数の変化は、マクロ要因としての全国の雇用情勢の影響も大きいと予想されることから、待機児童数の伸び率と雇用情勢（「有効求人倍率」[5]及び「完全失業率」[6]を指標とした）の経時的変化との関連についても一覧表に整理した（表1）。

2. 政令市・中核市の人口規模別の待機児童の数・順位の経時的推移

待機児童数の経時変化を、自治体の人口規模を考慮して比較できるよう、政令市20自治体及び中核市42自治体について（平成25年4月1日現在）、以下の指標に関するデータ一覧表を作成した。

- ・「総人口」：直近に行われた平成22年国勢調査[7]による。
- ・「待機児童数」：平成21年～25年の各年版「保育所関連状況取りまとめ」[1, 8-11]による。
- ・「待機児童数の順位」：各年の政令市・中核市の中の待機児童数の順位。
- ・「平均待機率」：平成22年から平成25年までの4年間の待機児童数の平均を、平成22年の5歳以下人口[7]で除したもの（%）。4年間の待機児童の平均的状況を示す指標として著者が独自に作成した。
- ・「待機児童B」：「地単」の影響を考慮する観点から、著者が独自に作成した指標である。待機児童に「地単」利用者を加えたもの、すなわち待機児童B＝待機児童＋「地単」により吸収された潜在的待機児童。これらの平成22年から平成25年の数[1, 9-11]。
- ・「待機児童数Bの順位」：各年の政令市・中核市の中の待機児童数Bの順位。

以上のデータを整理し、総人口の大きい順に配列し一覧表にまとめた（別表1）。

3. 保育所整備状況および待機児童発生状況

保育所の整備状況と待機児童の発生状況を、自治体の人口規模を調整して比較できるよう、以下に示すような基本的な指標（基本指標）、および、著者が独自に作成した指標（独自指標）に関する一覧表を作成した。なお、各指標の数値は、直近の国勢調査が行われた平成22年のものであり、この時点で中核市となっていない高崎・豊中・那覇の3市は除外し、熊本市は中核市扱いとしている。（基本指標）

「総人口」「5歳以下人口」「5歳以下人口割合（5歳以下人口の総人口に占める割合）」「保育所定員数」「待機児童数」[7, 9]。

（独自指標）

- ・「待機児童数の順位」：待機児童数（実数）の各市別の順位[9]。
- ・「定員率」：保育所定員数対5歳以下人口比（%）。
- ・「待機率」：待機児童数対5歳以下人口比（%）。

以上のデータを整理し、定員率の高い順に自治体を配列して一覧表にまとめた（別表2）。また、保育所定員の整備状況と待機児童数の状況との関連をみるため、定員率と待機率を2軸とする散布図を作成した（図3）。続いて、政令市間の比較を容易にするために、政令市に限定して結果を集約した表を作成した（表2）。

4. 「地単」の影響・効果の考慮

「地単」により、潜在的な待機児童が吸収されている可能性を考慮し、以下の指標を設定（いずれも平成22年）した。まず、基本的な指標として、「地単」利用者数[9]を設定した上で、「地単」の利用者を仮に「潜在的待機児童」としてみる場合の指標として、以下の指標を設定した。

- ・「待機児童数B」：待機児童数に「地単」利用者数を加えたもの。
 - ・「待機率B」：待機児童数B対5歳以下人口比（%）。
- さらに、保育サービスの量的整備を、保育所定員増加以外の「地単」の拡充を含めて把握する場合の指標として、以下の指標を設定した。
- ・「定員数B」：保育所定員数に「地単」利用者数を加えたもの。
 - ・「定員率B」：定員数B対5歳以下人口比（%）。

以上の指標データを、方法3で作成した一覧表（別表2）に補足追記した。

III. 結果

1. 全国レベルの保育所定員数、保育所利用児童数や待機児童数の経年推移

全国レベルの保育所数、保育所定員数、保育所利用児童数の経年推移は、保育所数、保育所定員数ともに、平成13年以降平成25年まで毎年右肩上がりに上昇していた。また、定員数は、毎年常に保育所利用者数を上回っていた（図1）。

一方で、待機児童は同期間において18,000人～26,000人程度の範囲で存在していた。また、待機児童数の経時的変化はきれいなM字型を示していた（図2）。この変化を全国レベルの雇用情勢と対応させてみると、雇用情勢が悪化（改善）している時に待機児童数が増加（減少）している傾向が認められた（表1）。例えば、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、M字カー

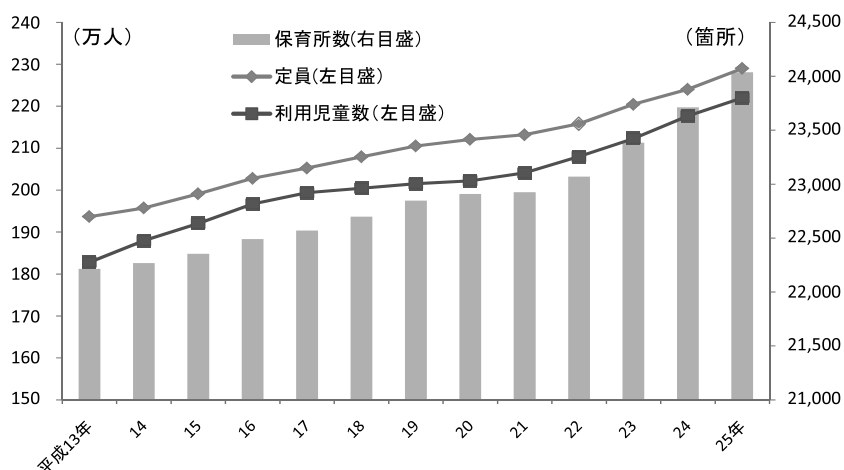


図1 保育所数とその定員および利用児童数の年次推移（各年4月1日現在）
出典）[1, 3]より筆者編集

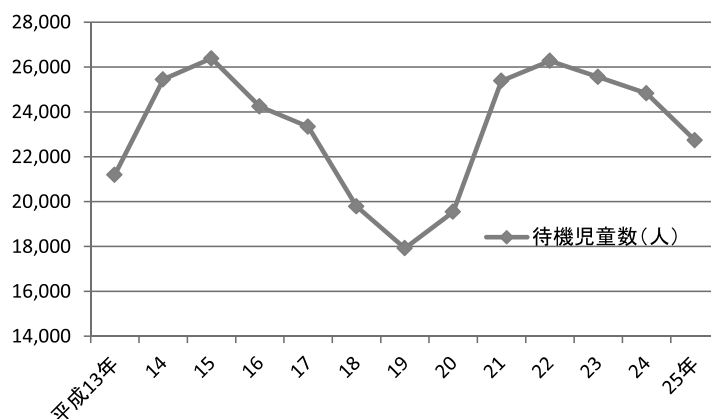


図2 保育所入所待機児童数の年次推移（各年4月1日現在）
出典）[1, 4]より筆者編集

表1 有効求人倍率および完全失業率と待機児童数伸び率との関係

年度	平成13年	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25年
有効求人倍率	0.56	0.56	0.69	0.86	0.98	1.06	1.02	0.77	0.45	0.56	0.68	0.82	0.97
完全失業率 (%)	5.2	5.4	5.1	4.6	4.3	4.1	3.8	4.1	5.2	4.9	4.5	4.3	3.9
待機児童数伸び率 (%)	-	20	3.7	-8.1	-3.7	-15.2	-9.4	9.1	29.8	3.5	-2.7	-2.9	-8.4

注1) 有効求人倍率：年度平均：実数（新規学卒者を除き、パートを含む。）

注2) 完全失業率 (%)：年度平均：実数

出典) [1, 4-6] より筆者作成

ブの平成20年から平成21年までの急な伸びに対応していた。

2. 政令市・中核市の人口規模別の待機児童の数・順位の経年推移

政令市・中核市の待機児童数、および、待機児童Bの経時的変化について、別表1のように示す。政令市・中核市レベルの待機児童および待機児童Bの数・順位の経時的変化は、人口規模の類似した自治体であっても大きく異なっていた。例として、以下のような状況が挙げられる。人口200万人以上の3政令市（横浜市、大阪市、名古屋市）をみると、横浜市は、待機児童数は平成21年から25年にかけて急速に減少していた。これに対し、平成22年から平成24年にかけての待機児童数は大阪市は3倍に、名古屋市は2倍にそれぞれ増加し、その後平成25年にかけて共に大幅に減少していた。また、横浜市は、待機児童数Bと待機児童数との差が非常に大きいものに対し、大阪市や名古屋市では、その差は小さい。待機児童数Bは、待機児童数に「地単」利用者数を加えたものであるから、横浜市は「地単」を大規模に活用して、待機児童数の大幅減に結び付けているものに対し、名古屋市や大阪市では、「地単」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様子がうかがえる。

また、人口規模が140万～150万の神戸市、京都市、福岡市、川崎市をみると、「平均待機率」（別表1注5参照）は、京都市の0.22から川崎市の0.95までと4市で大きな隔たりが存在していた。その内容であるが、川崎市は、平成25年に待機児童数が400人超・待機児童数の順位は4位であったが、待機児童数Bは1500人を超え、政令市・中核市のなかでの待機児童数Bの順位は1位となっていた。上記の横浜市同様、「地単」を積極的に活用しつつ、待機児童数を抑えようとしているが、それでもなお多くの待機児童が存在する状況がうかがえる。これに対し、神戸市、京都市、福岡市では、各年の待機児童数と待機児童数Bの数は一致しており、「地単」によらない方法で保育の受け皿を整備しようとしてきたことがうかがえる。ただし、京都市の待機児童数は平成22年から平成25年の間に236人から94人まで半分以下に減少した一方で、神戸市は100人減、福岡市では489人から695人と200人以上の増加となるなど、実数ベースでの待

機児童の増加・減少の傾向は、3市間で大きく異なっている。

また、人口規模が40万～42万人程度の自治体をみても、富山市、高松市、岐阜市、宮崎市のように待機児童が存在しない状態で推移している自治体もあれば、横須賀市のように30～40名の待機児童が安定的に存在したり、柏市のように待機児童数が平成22年の183名から平成25年の117名と大きく減少しつつも、その規模が100名を超えたりしている自治体も存在した。

3. 保育所整備状況および待機児童発生状況

(1) 政令市・中核市全体の傾向

別表2に、平成22年時点における政令市、中核市の5歳以下人口規模、保育所定員数、待機児童数の関係に関するデータを示す。

このなかで、定員率と待機率との関連が示された。すなわち、定員率40%以上の自治体では待機率の平均が0.01%であるのに対し、定員率30%以上40%未満の自治体では待機率の平均が0.15%、定員率20%以上30%未満の場合は待機率の平均が0.62%、定員率20%未満で待機率の平均が0.69%と、定員率が高いほど待機率の平均が低くなる傾向が認められた。図3に定員率と待機率の関連を示す散布図を示す。定員率と待機率の間には有意な負の相関が認められ ($p < 0.001$)、相関係数は -0.62 であった。

また、定員率の上位12市（定員率40%以上）に属する自治体は、唯一の政令市である新潟市を除き、人口30万人～40万人程度の規模の小さい中核市が多い傾向にあった。

(2) 政令19市の傾向（表2）

別表2について、政令市に限定して結果を集約したものを表2に示す。

先ほどの定員率と待機率と同様の関係がここでも認められた。すなわち、政令市のなかで定員率40%以上の自治体では待機率の平均が0.0%、定員率30%以上40%未満の自治体は待機率の平均が0.23%、定員率20%以上30%未満の自治体は待機率の平均が0.85%、定員率20%未満の自治体は待機率の平均が0.73%と全体に負の相関傾向が認められた。

しかし、個別の例をみると、定員率が類似の自治体間

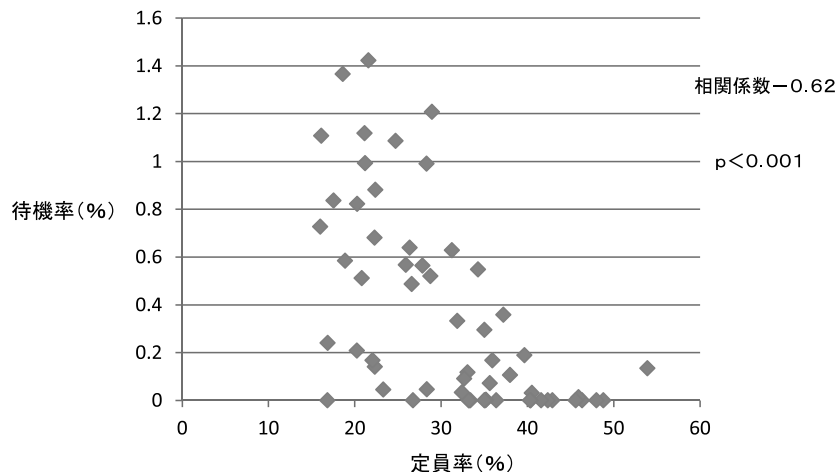


図3 待機率 (%) と定員率 (%) の散布図

表2 政令市における待機児童の状況 (平成22年)

政令市 (定員率順)	定員率 (%)	待機率 (%)	平均待機率 (%)	待機児童数	待機児童数の 順位	人口の順位
新潟市	48.0	0.00	0	0人	43位	15位
京都市	37.3	0.36	0.22	236人	14位	6位
大阪市	36.0	0.17	0.32	205人	17位	2位
岡山市	33.2	0.00	0	0人	43位	20位
静岡市	33.1	0.12	0.28	40人	29位	19位
北九州市	32.4	0.03	0.01	16人	37位	12位
広島市	32.0	0.33	0.43	220人	15位	10位
福岡市	31.3	0.63	0.9	489人	7位	7位
名古屋市	29.0	0.52	0.69	598人	4位	3位
堺市	26.4	0.64	0.68	290人	12位	14位
神戸市	25.9	0.57	0.59	423人	8位	5位
千葉市	22.3	0.68	0.44	324人	10位	13位
相模原市	21.6	1.42	0.93	514人	6位	18位
札幌市	21.22	0.99	0.9	840人	3位	4位
仙台市	21.15	1.12	0.96	594人	5位	11位
横浜市	20.3	0.87	0.36	1,552人	1位	1位
浜松市	18.9	0.58	0.46	253人	13位	16位
川崎市	18.6	1.37	0.95	1,076人	2位	8位
さいたま市	16.9	0.24	0.21	154人	22位	9位

(注) 平成22年時点で政令市ではない熊本市は除く。
「平均待機率」は「H22年から25年までの待機児童数 (4年間平均) ÷ H22年5歳以下人口」

においても待機率に大きな差が生じている場合も存在した。例えば、北九州市と広島市は、定員率が共に32%台前半であるのに対し、待機率は北九州市が0.03%、広島市が0.33%と大きな相違がある。また、さいたま市は、定員率が16.9%と最も低い、待機率も0.24%と低く

なっている。

このように、政令19市の待機児童の状況は、全体として保育所の定員率との関連が認められるが、個々の自治体の状況は、それだけでは説明できないものも散見された。

4. 「地単」の影響・効果の考慮

「地単」により、潜在的な待機児童が吸収されている可能性を考慮するための指標データの一覧表を、別表2に示す（別表2補足「地単」の考慮参照）。

平成22年の時点で、「地単」利用者数が100人以上存在する自治体は、別表2の掲載順（定員率の高い順）に高知市、岡山市、静岡市、名古屋市の4市、高槻市、千葉市、相模原市、仙台市、横浜市、浜松市、さいたま市の11市であった。この中で中核市は高知市、高槻市の2市のみであり、平成22年の時点では、政令市において比較的多く採用されていた施策と言えよう。また、「地単」の採用状況は、保育所定員の定員率が相対的に低い（定員率20%前後）自治体において、比較的採用されている傾向がみられた。

個別の例としては、岡山市は、定員率は33.2%に対して、待機児童数は0人であるが、「地単」利用者数が766人にも上っており、「地単」により待機児童が顕在化するのを何とか抑制している状況にあることが示唆された。また、新潟市は待機児童数も待機児童数Bも0人であり、保育のニーズはすべて保育所定員数により充足されている自治体であるといえる。

IV. 考察

本稿では、保育所の整備と待機児童数の関連について、全国の経時的な推移とあわせ、自治体ごとの相違、「地単」の影響について、更なる検討を可能にするための指標となる基礎的データの収集整理を行い、一覧表としての提示を行った。

本報告が対象とした自治体の範囲は政令市・中核市に限られており、また、設定した指標も、極めて原初的・限定的なものであるため、全国の自治体の状況・傾向を明らかにするには十分とはいえない。とはいえ、本報告で取り上げた指標にもとづくデータ整理の概況からも、更なる政策科学的検証の必要性が求められるいくつかの論点が示唆された。これらの論証は、本稿の射程を越えているが、以下で、仮説的にいくつかの論点を示しておく。

1. 待機児童発生のマクロな状況把握

保育所数、保育所定員数は、平成13年以降平成25年まで毎年右肩上がりに上昇しており、保育の受け皿が着実に整備されてきたことがうかがえる。ただし、保育所利用者数は全期間を通じて定員数を一定程度下回っている。「保育所定員の増加」が待機児童解消にむけた主要政策となっている一方で、全国集計の経時的変化からは、保育所定員が恒常的に不足している状況を読み取るのは困難である。にもかかわらず、同期間において待機児童が常に一定数存在していた。以上のことから、待機児童は地域に偏在して発生している可能性や、待機児童解消のための個々の自治体レベルでの保育の受け皿整備等の取り組みの影響を丁寧に評価検討していくことの必要性が

示唆された。

本稿の別表1では、同程度の人口規模の自治体においても、待機児童数の数やその経時的な変化には大きな相違があることが示された。こうした違いの発生要因については今後詳細な分析が必要となろう。

地域ごとの待機児童の状況は、待機児童数の実数で議論されることがあるが、実数での評価は自治体の人口規模や、保育所入所相当年齢の人口規模に応じた保育の受け皿の整備状況を考慮していない。

本稿で、定員率や待機率といった指標を導入して状況を把握したところ、自治体レベルにおいて定員率（5歳以下人口に占める保育所定員数の割合）が高いほど、待機率（5歳以下人口に占める待機児童数の割合）が低いという傾向が認められた。これは、極めて常識的な推測とも一致する傾向と言えるが、待機児童解消の取り組みの概況を評価するにあたり、自治体ごとに保育の対象年齢にある人口規模に応じて、どの程度の保育の受け皿を確保しているのかという観点から評価することの大切さ、そして、本稿で用いた待機率や定員率など、それを評価するための指標を導入することの重要性を再確認させられる結果ともなっている。

他方で、表1では、雇用情勢が悪化すると待機児童数が増加するという関連が示されるなど、待機児童数の伸びは、雇用環境からも大きな影響を受けている可能性も示唆された。地域の待機児童の発生状況（保育ニーズと提供状況とのギャップ）をモニタリングする上で必要となる指標は、従来の保育所の量的整備状況に関するものだけではなく、それ以外のマクロ要因も検討の必要がある。今後の研究の充実が求められよう。

2. 保育ニーズへの対応に関する自治体間の相違の把握

本報告は、待機児童数と保育所定員の拡充に関連があるという常識的な傾向を、あらためて実証データにより確認しただけではない。どのような受け皿により保育ニーズが吸収されているのか、地域の保育ニーズに対応するためにどの程度の「地単」が動員されているかは、自治体によりかなりの相違があることも示された。岡山市のように、待機児童は0人だが、かなりの人数分の保育のニーズが「地単」でカバーされている自治体もあれば、新潟市のように保育のニーズはすべて保育所定員数により充足されている自治体も存在するなど、同じ「待機児童数0人」であっても、その意味は異なる。同様に、待機児童数が表面上同じ自治体同士であってもそこでの「地単」の利用のされ方には大きな違いが認められた。従って、本報告のように、待機児童解消の取り組みの評価において待機児童数や保育所定員数に加え、「地単」利用者数や、待機児童B、定員数Bといった指標を導入することは、自治体の独自施策の影響・効果を、個々の自治体の状況に即して把握する上で不可欠の手続きであるといえよう。

とはいえ、保育所による保育ニーズへの対応と、それ

以外の独自施策での対応間で、提供されるサービスの質や利用者の負担等に大きな差がある場合には、両者を「同等の保育ニーズの受け皿」と前提する分析は、良質な保育サービスへのアクセス保障という点から課題を残す。地方自治体の独自施策と保育所との質やコストの相違にまで踏み込んだ待機児童解消にむけた保育の受け皿整備状況の評価は本研究では扱えておらず今後の課題となろう。また、地域における保育の受け皿としては、今後は子ども・子育て支援新制度を通じた新たな選択肢の登場も予想されることから、それらを考慮した研究の発展が望まれる。

V. 結語

本報告では、自治体の保育所整備状況、待機児童の発生状況を相対的に評価するため、基礎的な指標を設定して、データの整理・一覧化を行うとともに、試行的な分析を試みた。その中で、5才以下人口に占める保育所定員数の割合が高いほど、5才以下人口に占める待機児童数の割合が低いという傾向が見い出された。

本報告が対象とした自治体の範囲は政令市・中核市に限られており、また、設定した指標も、極めて原初的・限定的なものであるため、全国の自治体の状況・傾向を明らかにするには不十分である。とはいえ、本報告のデータ一覧表からも、今後のさらなる政策研究の深化が求められるいくつかの課題が示された。

待機児童解消の取り組みの評価には、待機児童の発生に影響する地域の諸要因を考慮した、地域における保育整備状況のモニタリング指標の開発が必要である。保育所定員数や待機児童数に加えて、本稿で用いた各自治体における待機率や定員率などを利用し、保育の対象年齢にある人口規模に応じて、どの程度の保育の受け皿を確保しているのかという観点から評価していくことが不可欠であろう。あわせて、地方の取り組みを評価する観点からは、「地単」による保育ニーズの吸収の効果を把握するための指標の整備が求められよう。

ただし、待機児童の解消を含めた保育所整備は、保育の受け皿の量的拡大のみならず、ケアの質保障、地域の子育て支援能力の向上、雇用環境とマッチした環境整備といった多様な視点からなされることが重要である。それらを把握しモニタリングするための指標の開発、地域の施策立案への活用が大きな課題となろう。本報告を端緒として、これらに関するさらなる研究の進展が期待される。

謝辞

本報告の掲載に当たり、匿名の査読者の方々には懇切丁寧なご助言・ご指導をいただきました。心より感謝を申し上げます。

引用文献

- [1] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課. 平成25年9月12日発表資料「保育所関連状況取りまとめ(平成25年4月1日)」。 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000022684.html> (accessed 2013-09-15)
- [2] 朝日新聞. 「保育所定員40万人増」。平成25年4月20日朝刊1面記事. (accessed 2013-08-10)
- [3] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課. 平成19年9月7日発表資料「保育所の状況(平成19年4月1日)等について」。 <http://www.mhlw.go.jp/topics/2007/09/tp0907-1.html> (accessed 2013-08-06)
- [4] 内閣府. 「平成22年版子ども・若者白書」。 <http://www8.cao.go.jp/youth/whitepaper/h22honpenhtml/html/zuhyo/zu2405.html> (accessed 2013-09-15)
- [5] 厚生労働省職業安定局雇用政策課. 平成26年8月29日公表「一般職業紹介状況」。 http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=000001126685requestSender=search (accessed 2014-08-29)
- [6] 総務省. 平成26年5月2日公表「労働力調査」。 http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=000001118583&requestSender=dsearch (accessed 2014-05-02)
- [7] 総務省. 国勢調査平成22年都道府県・市区町村別統計表(一覧表)。 http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/GL08020103.do?_toGL08020103_&listID=000001110992&requestSender=dsearch (accessed 2013-08-10)
- [8] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課. 平成21年9月7日発表資料「保育所の状況(平成21年4月1日)等」。 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/09/h0907-2.html> (accessed 2013-08-06)
- [9] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課. 平成22年9月6日報道発表資料「保育所関連状況取りまとめ(平成22年4月1日)」。 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000nvsj.html> (accessed 2013-08-06)
- [10] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課. 平成23年10月4日報道発表資料「保育所関連状況取りまとめ(平成23年4月1日)」。 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000001q77g.html> (accessed 2013-08-06)
- [11] 厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課. 平成24年9月28日報道発表資料「保育所関連状況取りまとめ(平成24年4月1日)」。 <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002khid.html> (accessed 2013-08-06)

別表1 政令市・中核市の人口と待機児童との関係

政令市・中核市	人口(人) (注2)	待機児童の人数(人)					待機児童数の順位					
		上段:待機児童 下段:待機児童B(注1)					上段:待機児童 下段:待機児童B(注1)					
		H21	H22	H23	H24	H25	H21	H22	H23	H24	H25	
1 横浜市	3,688,773 (注5) 0.36	1,290	1,552	971	179	0	1	1	2	13	41	0.86
2 大阪市	2,665,314 0.32	608	205	396	664	287	4	17	10	4	8	0.37
3 名古屋市	2,263,894 0.69	595	598	1,275	1,032	280	5	4	1	1	9	0.72
4 札幌市	1,913,545 0.90	402	840	865	929	398	9	3	3	2	5	0.91
5 神戸市	1,544,200 0.59	483	423	481	531	337	6	8	7	6	7	0.59
6 京都市	1,474,015 0.22	180	236	118	122	94	16	14	20	21	23	0.22
7 福岡市	1,463,743 0.90	473	489	727	893	695	7	7	5	3	1	0.90
8 川崎市	1,425,512 0.95	713	1,076	851	615	438	2	2	4	5	4	2.28
9 さいたま市	1,222,434 0.21	177	154	143	126	117	17	22	17	19	17	1.11
10 広島市	1,173,843 0.43	90	220	210	335	372	24	15	13	9	6	0.43
11 仙台市	1,045,986 0.96	620	594	498	410	533	3	5	6	8	2	1.31
12 北九州市	976,846 0.01	0	16	0	0	0	43	37	41	41	41	0.01
13 千葉市	961,749 0.44	318	324	350	123	32	12	10	11	20	35	0.62
14 堺市	841,966 0.68	345	290	431	457	62	11	12	9	7	27	0.85
15 新潟市	811,901 0.00	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
16 浜松市	800,866 0.46	134	253	115	166	269	20	13	21	15	10	0.62
17 熊本市	734,474 0.18	7	1	1	119	180	39	42	40	22	13	0.18
18 相模原市	717,544 0.93	439	514	460	244	132	8	6	8	10	16	1.38
19 静岡市	716,197 0.28	28	40	41	155	153	34	29	30	16	14	0.48
20 岡山市	709,584 0.00	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	2.30
21 船橋市	609,040 0.54	94	174	152	183	227	23	19	16	12	12	0.58
22 鹿児島市	605,846 0.51	359	357	85	177	57	10	9	22	14	28	0.51
23 姫路市	536,270 0.07	26	27	38	12	6	35	34	32	39	39	0.07
24 松山市	517,231 0.13	45	37	39	25	40	29	32	31	36	32	0.13
25 宇都宮市	511,739 0.08	33	48	49	0	0	32	27	27	41	41	0.08
26 東大阪市	509,533 0.96	246	220	192	214	230	13	15	14	11	11	1.01
27 西宮市	482,640 0.60	223	310	279	81	0	14	11	12	26	41	0.60
28 倉敷市	475,513 0.11	41	28	21	18	48	31	33	37	37	31	0.11
29 大分市	474,094 0.16	3	12	22	45	89	41	38	34	30	24	0.16
30 金沢市	462,361 0.00	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
31 福山市	461,357 0.00	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
32 尼崎市	453,748 0.20	5	10	44	47	74	40	39	29	29	26	0.21

33	長崎市	443,766	70	38	22	43	97	26	31	34	31	21	0.25
		0.25		38	22	43	97		33	37	33	26	
34	富山市	421,953	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
		0.00		0	0	0	0		45	43	43	43	
35	豊田市	421,487	21	18	16	26	37	36	36	38	35	33	0.14
		0.10		26	28	39	51		38	35	34	33	
36	高松市	419,429	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
		0.00		0	0	0	0		45	43	43	43	
37	横須賀市	418,325	48	39	35	36	34	28	30	33	33	34	0.19
		0.19		39	35	36	34		32	34	35	37	
38	岐阜市	413,136	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
		0.00		0	0	0	0		45	43	43	43	
39	柏市	404,012	122	183	154	133	117	21	18	15	18	17	1.05
		0.67		244	237	228	208		20	16	15	17	
40	宮崎市	400,583	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
		0.00		0	0	0	0		45	43	43	43	
41	豊中市	389,341				41	75				32	25	0.72
		0.28				133	165				24	21	
42	長野市	381,511	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
(41)		0.00		0	0	0	0		45	43	43	43	
43	豊橋市	376,665	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
(42)		0.00		0	0	0	0		45	43	43	43	
44	岡崎市	372,357	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
(43)		0.00		0	0	0	0		45	43	43	43	
45	高崎市	371,302			0	0	0			41	41	41	0.00
		0.00			0	0	0			43	43	43	
46	和歌山市	370,364	0	0	0	0	6	43	43	41	41	39	0.10
(44)		0.01		28	22	12	6		35	37	40	41	
47	奈良市	366,591	65	91	58	115	95	27	24	25	23	22	0.54
(45)		0.54		91	58	115	95		28	26	27	27	
48	高槻市	357,359	78	166	134	70	55	25	21	18	27	29	1.43
(46)		0.56		415	328	177	156		13	14	20	22	
49	旭川市	347,095	222	84	128	94	117	15	26	19	24	17	0.86
(47)		0.71		109	159	106	138		27	20	28	24	
50	高知市	343,393	43	23	22	31	17	30	35	34	34	36	0.92
(48)		0.14		556	24	31	22		9	36	36	38	
51	川越市	342,670	173	124	69	94	112	18	23	24	24	20	0.97
(49)		0.58		193	134	165	171		24	22	22	20	
52	いわき市	342,249	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
(50)		0.00		0	0	0	0		45	43	43	43	
53	前橋市	340,291	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
(51)		0.00		0	0	0	0		45	43	43	43	
54	郡山市	338,712	0	0	54	9	12	43	43	26	40	38	0.10
(52)		0.10		0	54	9	12		45	27	42	40	
55	大津市	337,634	95	90	84	147	146	22	25	23	17	15	0.63
(53)		0.63		90	84	147	146		29	25	23	23	
56	秋田市	323,600	155	173	0	0	0	19	20	41	41	41	0.30
(54)		0.30		173	0	0	0		26	43	43	43	
	那覇市	315,954					439					3	2.19
		2.19					439					8	
58	久留米市	302,402	2	2	14	13	15	42	41	39	38	37	0.07
(55)		0.07		2	14	13	15		43	41	39	39	
59	青森市	299,520	15	0	0	0	0	37	43	41	41	41	0.00
(56)		0.00		0	0	0	0		45	43	43	43	
60	盛岡市	298,348	33	43	46	48	50	32	28	28	28	30	0.32
(57)		0.32		43	46	48	50		31	30	30	34	
61	下関市	280,947	10	4	0	0	0	38	40	41	41	41	0.01
(58)		0.01		4	0	0	0		42	43	43	43	
62	函館市	279,127	0	0	0	0	0	43	43	41	41	41	0.00
(59)		0.00		0	0	0	0		45	43	43	43	

(注1) 待機児童B: 待機児童に、保育所の入所申込が提出され入所要件に該当しているが、地方公共団体の単独保育施策(いわゆる保育室等)に入所しているため待機児童に含まれない児童を加えたもの
(注2) 「人口」は平成22年国勢調査総人口による(10月1日現在)。
(注3) 政令市及び中核市(平成25年4月1日現在)を、人口が多い順に配列。1位から20位までが政令市、21位から62位が中核市。(熊本市は、H23年までは中核市、H24年に政令市となる。)
(注4) 「人口の順位」の欄の下段の()付きの数値は、平成22年に中核市でなかった、高崎、豊中、那覇市を除いた時の順位
(注5) 「人口」欄の下段は、H22年から25年までの待機児童数(4年間平均)÷H22年の5歳以下人口(%)。これを「平均待機率」とする。
(注6) 待機児童Bについて、(注5)の「平均待機率」を算出したもの。

別表2 保育所定員数と待機児童の関係（平成22年）

※（別表2補足）「地単」の考慮

	政令市・中核市を⑥の定員率で並べた順位	総人口	5歳以下人口	5歳以下人口割合(%)	待機児童数	保育所定員数	待機児童数の順位	5歳以下人口比(%)	待機率(保育所定員数対待機児童数)(%)	待機率(待機児童数対5歳以下人口比)(%)	定員率の区分	区分ごとの待機率の平均(%)	「地単」利用者数				
													①	②	③=②÷①	④	⑤
1	中核市	高知市	343393	17162	5.00	23	9,255	35	53.9	0.13	定員率40%以上	0.01	533	556	9,788	57.0	3.24
2	中核市	富山市	421953	20983	4.97	0	10,250	43	48.8	0.00			0	0	10,250	48.8	0.00
3	政令市	新潟市	811901	38785	4.78	0	18,635	43	48.0	0.00			0	0	18,635	48.0	0.00
4	中核市	金沢市	462361	24210	5.24	0	11,225	43	46.4	0.00			0	0	11,225	46.4	0.00
5	中核市	久留米市	302402	15969	5.28	2	7,340	41	46.0	0.01			0	0	7,340	46.0	0.01
6	中核市	福山市	461357	25121	5.45	0	11,466	43	45.6	0.00			0	0	11,466	45.6	0.00
7	中核市	青森市	299520	13231	4.42	0	5,680	43	42.9	0.00			0	0	5,680	42.9	0.00
8	中核市	長野市	381511	20056	5.26	0	8,500	43	42.4	0.00			0	0	8,500	42.4	0.00
9	中核市	和歌山市	370364	17078	4.61	0	7,110	43	41.6	0.00			28	28	7,138	41.8	0.16
10	中核市	下関市	280947	12603	4.49	4	5,110	40	40.5	0.03			0	0	5,110	40.5	0.03
11	中核市	宮崎市	400583	22271	5.56	0	8,995	43	40.4	0.00			0	0	8,995	40.4	0.00
12	中核市	豊橋市	376665	20917	5.55	0	8,440	43	40.3	0.00			0	0	8,440	40.3	0.00
13	中核市	長崎市	443766	20139	4.54	38	7,995	31	39.7	0.19	0	0	7,995	39.7	0.19		
14	中核市	倉敷市	475513	26461	5.56	28	10,065	33	38.0	0.11	0	0	10,065	38.0	0.11		
15	政令市	京都市	1474015	65837	4.47	236	24,525	14	37.3	0.36	0	0	236	24,525	37.3	0.36	
16	中核市	高松市	419429	22473	5.36	0	8,184	43	36.4	0.00	0	0	8,184	36.4	0.00		
17	政令市	大阪市	2665314	122335	4.59	205	44,020	17	36.0	0.17	91	296	44,111	36.1	0.24		
18	中核市	豊田市	421487	25152	5.97	18	8,973	36	35.7	0.07	8	26	8,981	35.7	0.10		
19	中核市	熊本市	734474	41022	5.59	1	14,460	42	35.2	0.00	0	0	14,460	35.2	0.00		
20	中核市	前橋市	340291	16955	4.98	0	5,960	43	35.2	0.00	0	0	5,960	35.2	0.00		
21	中核市	盛岡市	298348	14559	4.88	43	5,106	28	35.1	0.30	0	0	5,106	35.1	0.30		
22	中核市	いわき市	342249	16800	4.91	0	5,890	43	35.1	0.00	0	0	5,890	35.1	0.00		
23	中核市	奈良市	366591	16620	4.53	91	5,705	24	34.3	0.55	0	0	91	5,705	34.3	0.55	
24	中核市	岡崎市	372357	22491	6.04	0	7,515	43	33.4	0.00	0	0	7,515	33.4	0.00		
25	中核市	函館市	279127	10985	3.94	0	3,655	43	33.3	0.00	0	0	3,655	33.3	0.00		
26	政令市	岡山市	709584	38859	5.48	0	12,917	43	33.2	0.00	766	766	13,683	35.2	1.97		
27	政令市	静岡市	716197	34339	4.79	40	11,365	29	33.1	0.12	205	245	11,570	33.7	0.71		
28	中核市	姫路市	536270	29716	5.54	27	9,721	34	32.7	0.09	0	0	9,721	32.7	0.09		
29	政令市	北九州市	976846	48562	4.97	16	15,754	37	32.4	0.03	0	0	15,754	32.4	0.03		
30	政令市	広島市	1173843	66063	5.63	220	21,090	15	31.9	0.33	0	0	220	21,090	31.9	0.33	
31	政令市	福岡市	1463743	77801	5.32	489	24,349	7	31.3	0.63	0	0	489	24,349	31.3	0.63	
32	中核市	秋田市	323600	14335	4.43	173	4,155	20	29.0	1.21	0	0	173	4,155	29.0	1.21	
33	政令市	名古屋市	2263894	115040	5.08	598	33,128	4	28.8	0.52	137	735	33,265	28.9	0.64		
34	中核市	尼崎市	453748	21489	4.74	10	6,099	39	28.4	0.05	0	0	6,099	28.4	0.05		
35	中核市	東大阪市	509533	22212	4.36	220	6,297	15	28.3	0.99	5	225	6,302	28.4	1.01		
36	中核市	旭川市	347095	14896	4.29	84	4,150	26	27.9	0.56	25	109	4,175	28.0	0.73		
37	中核市	岐阜市	413136	20440	4.95	0	5,475	43	26.8	0.00	0	0	5,475	26.8	0.00		
38	中核市	大津市	337634	18491	5.48	90	4,923	25	26.6	0.49	0	0	90	4,923	26.6	0.49	
39	政令市	堺市	841966	45345	5.39	290	11,967	12	26.4	0.64	44	334	12,011	26.5	0.74		
40	政令市	神戸市	1544200	74520	4.83	423	19,328	8	25.9	0.57	0	0	423	19,328	25.9	0.57	
41	中核市	鹿児島市	605846	32867	5.42	357	8,133	9	24.7	1.09	0	0	357	8,133	24.7	1.09	
42	中核市	大分市	474094	26289	5.55	12	6,136	38	23.3	0.05	0	0	6,136	23.3	0.05		
43	中核市	高槻市	357359	18831	5.27	166	4,220	21	22.4	0.88	249	415	4,469	23.7	2.20		
44	中核市	松山市	517231	26250	5.08	37	5,865	32	22.3	0.14	0	0	37	5,865	22.3	0.14	
45	政令市	千葉市	961749	47548	4.94	324	10,618	10	22.3	0.68	122	446	10,740	22.6	0.94		
46	中核市	宇都宮市	511739	28729	5.61	48	6,345	27	22.1	0.17	0	0	48	6,345	22.1	0.17	
47	政令市	相模原市	717544	36119	5.03	514	7,803	6	21.6	1.42	143	657	7,946	22.0	1.82		
48	政令市	札幌市	1913545	84606	4.42	840	17,950	3	21.2	0.99	0	0	840	17,950	21.2	0.99	
49	政令市	仙台市	1045986	53091	5.08	594	11,230	5	21.2	1.12	183	777	11,413	21.5	1.46		
50	中核市	船橋市	609040	34034	5.59	174	7,094	19	20.8	0.51	0	0	174	7,094	20.8	0.51	
51	政令市	横浜市	3688773	188652	5.11	1,552	38,295	1	20.3	0.82	989	2,541	39,284	20.8	1.35		
52	中核市	横須賀市	418325	18723	4.48	39	3,795	30	20.3	0.21	0	0	39	3,795	20.3	0.21	
53	政令市	浜松市	800866	43318	5.41	253	8,195	13	18.9	0.58	944	2,020	15,619	19.8	4.66		
54	政令市	川崎市	1425512	78752	5.52	1,076	14,675	2	18.6	1.37	42	295	8,237	19.0	0.37		
55	中核市	柏市	404012	21889	5.42	183	3,846	18	17.6	0.84	61	244	3,907	17.8	1.11		
56	政令市	さいたま市	1222434	64155	5.25	154	10,831	22	16.9	0.24	548	702	11,379	17.7	1.09		
57	中核市	郡山市	338712	18312	5.41	0	3,089	43	16.9	0.00	0	0	3,089	16.9	0.00		
58	中核市	西宮市	482640	27987	5.80	310	4,520	11	16.2	1.11	0	0	310	4,520	16.2	1.11	
59	中核市	川越市	342670	17061	4.98	124	2,735	23	16.0	0.73	69	193	2,804	16.4	1.13		

注1: 「地単」利用者数とは、保育所の入所申込が提出され入所要件に該当しているが、地方公共団体の単独保育施策（いわゆる保育室等）に入所しているため待機児童に含まれない児童の数
 注2: 高崎市・豊中市・那覇市は平成22年はまだ中核市になっていないので掲載していない。また熊本市が政令市になったのは平成24年。
 (この表は平成22年のもの)
 注3: 反転している数値は、「地単」利用者数が100人以上の自治体。