

千葉大学グローバル関係融合研究センター

Center for Relational Studies on Global Crises(CRSGC), Chiba University

千葉大学グローバル関係融合研究センター・ワーキングペーパー



The CRSGC-Chiba Working Paper Series

日本の保育制度

大石 亜希子

CRSGC-WP

No.1 18 Mar. 2018

日本の保育制度†

大石亜希子

千葉大学大学院社会科学研究院

oishi@faculty.chiba-u.jp

急速な少子高齢社会に向かう東アジア諸国において、女性の労働参加を促進しつつ子育てなどのケアを保障することは重要な課題となっている。乳幼児期の子どものケアにおいて祖父母が大きな役割を果たす東アジア社会と比較して、日本では認可保育所における施設保育が主要なケアの提供主体となっている。本論文では、日本の保育制度の概要を解説するとともに、待機児童問題や保育士確保困難といった目下の問題点とその背景にある事情を経済学的観点から解説し、東アジア諸国、とくに今後急速な少子高齢化社会に向かう中国への示唆を考察した。

† 本論文は中国・復旦大学日本研究センター第26回年次国際シンポジウム「日本の社会保障制度及び関連産業の発展」における報告をもとに大幅に加筆修正したものである。論文のとりまとめにあたり、馬欣欣・一橋大学経済研究所准教授より貴重な助言をいただいた。記して感謝申し上げます。

はじめに

日本の女性就業率は過去 30 年間に緩やかに上昇し、今日ではアメリカを上回るようになっている。その主要な要因は、子育て期の女性の就業増加にある（大石 2018）。従来、女性が家庭内で担うことの多かったケア役割、とくに乳幼児の子育てを就業と両立させていくうえでは保育制度のありかたが鍵となるが、儒教的家族観が強いと言われる東アジアにおいても、女性の働き方と保育制度のありかたは国によって大きく異なっている。

そこで本稿では、日本の保育制度の現状を解説するとともに問題点を指摘し、東アジア諸国、とくに今後急速な少子高齢化社会に向かう中国への示唆を考察する。本稿の構成は以下の通りである。第 1 節では、日本の女性労働の現状を東アジア諸国との比較を交えて把握する。第 2 節と第 3 節では、日本の保育制度と保育の現状を解説する。第 4 節では、保育制度を通じた再分配がどのような階層に帰着しているかについて分析する。第 5 節と第 6 節では、日本の保育が直面する最も大きな課題である待機児童問題と保育士確保の困難についてその背景を論じる。第 7 節は中国をはじめとする諸外国への示唆を考察する。

第 1 節 日本の女性労働の現状

日本の女性労働力率を年齢階級別にみると、30 代で低くなる M 字型のパターンを示しており、これは中国都市部の女性や、香港、台湾の女性の働き方と比較した場合の大きな違いとなっている（図 1）。30 代女性の労働力率が低いのは、出産を契機に仕事をいったん退職し、子どもがある程度成長してから労働市場に再参入するという行動をとる女性が多いためである。実際に、日本では第 1 子の出産前に仕事を持っていた女性の 6 割が退職しており、乳幼児を持つ女性が仕事と家庭を両立させることが困難であることを示している。

図 2 は、末子の年齢階級別にみた、母親の就業状況を示している。末子の年齢が上がるほど、母親の就業率は上昇するが、上昇分の大半は、パートタイム労働者など非正規の職員・従業員として働く母親の増加によるものである。正規の職員・従業員として働く母親の割合は、末子の年齢に関係なく 20%前後で推移している。

日本で女性が子どもを持ちながら正規の職員・従業員（正社員）として働くことが困難な理由はいくつかある。第 1 に、正規の職員・従業員は残業を含めた長時間労働をすることが一般的であるため、夫婦ともに正社員として働く場合、子育てに当てる時間を確保することが難しくなる。30代、40代の男性正社員はとくに長時間労働をする傾向にあるため、多くの家庭で母親ひとりが家事・育児の大半を担っている。第 2 に、税制や社会保険制度も、サラリーマンの妻がパートタイム労働をすることを優遇している（大石 2003a; Abe and Oishi 2007）。第 3 に、大都市部を中心に保育サービスが不足している。

日本におけるパートタイム労働は、正社員の仕事と比較して低賃金であり、労働条件も劣ることが多い。その一方で、勤務時間の調整が容易であるといったメリットもある。出産退職した母親は、以前は末子が小学校に上がる段階でパートタイムの仕事などに再就職することが多かったが、近年では母親たちの早期再就職傾向が顕著になっている（図 3）。

1990年代半ば以降、日本の男性給与所得者の年収は大きく減少したが、家計の減収を補うために、子どもが幼いうちから母親たちが労働市場に再参入するようになってきている。図 3 で 2005 年から 2015 年までの変化をみると、末子が 1 歳、2 歳、3 歳における母親就業率の上昇が顕著である。母親たちの就労行動の変化が、保育サービス需要の増加となっており、認可保育所に入れない待機児童問題を生む背景にもなっている。

第 2 節 日本の保育制度の概要

日本における、就学前児童を対象とする保育および早期教育施設は、大別して①認可保育所、②認可外保育施設、③幼稚園、④認定こども園、の 4 つがある。それぞれの施設数とそこでケアされている児童数は表 1 に示す通りである。①認可保育所、②認可外保育施設は、0～5 歳児を対象に、原則として朝から夕方ないし夜間までの保育サービスを提供する。一方、③幼稚園は、3～5 歳児を対象とする幼児教育施設である。④認定こども園は保育と教育の両方の機能をもつことに加えて、地域の子育て支援活動をする施設で、幼稚園から認定こども園に移行したタイプや認可保育所から認定こども園に移行したタイプなどさまざまな種類がある。

認可保育所は、児童福祉法に基づき地方自治体が設置を認可した施設のことで、国の定める保育に関する最低基準を満たしていることが認可保育所となる必要条件である。認可外保育施設は、この保育に関する最低基準を満たしていない。ここで最低基準とは、保育士の人員配置や保育室の面積、調理室や園庭があることなど、主に保育の構造面に関する基準を指している。このような基準を満たしていることにより、認可保育所は国や自治体から財政支援を受けることができる。

認可保育所と認可外保育施設は、その違いにも関わらず、一般には「保育園」と呼ばれることが多い。注意すべきことは、認可保育所には、運営主体が地方自治体である公立の認可保育所と、運営主体が社会福祉法人や株式会社などの民間団体である私立の認可保育所の二種類があることである。認可保育所のうち公立の割合は 35%にとどまり、私立の認可保育所のほうが多い。私立認可保育所の大半は非営利の社会福祉法人が運営しており、営利企業である株式会社が運営する認可保育所は、認可保育所全体の 4%を占めるに過ぎない。一方、認可外保育施設の運営主体は、民間企業や NPO 法人、個人など多岐にわたるがほぼすべて民間団体である。認可保育所と認可外保育施設の監督官庁は、厚生労働省である。

2015 年 4 月から、就学前児童の保育・教育に関して新たに「子ども・子育て支援新制度」（以下、「新制度」）がスタートした。新制度のもとで認可保育所を利用したい親は、市町村の役所に申し出て、「保育の必要性」の認定を受けなければならない。市町村は、世帯の状況や親の就労状況を勘案して、その世帯に提供する保育サービスの量を決定する。認定を受けたら、親は希望する認可保育所のリストを市町村に提出する。市町村は、各世帯から寄せられた希望や保育の必要性を考慮して、どの保育所を利用できるか調整する。認可

保育所の保育料は、世帯の状況（子ども数や年齢）を考慮しながら、原則的には所得に応じて決められる。保育料は低年齢児ほど高く、3歳以上児は大幅に安くなる。多くの市町村では、一世帯から二人以上の子どもが認可保育所に通っている場合、保護者の保育料負担を軽減するために、二人目の子どもの保育料を減額する措置を講じている。

認可外保育施設（2014年度で全国で8038施設）のうち、半数以上（4593施設）は会社や病院内にある事業所内保育施設であり、そのうち2811施設は病院などが医師や看護師など職員のために設置している院内保育施設である。いわゆる「ベビーホテル」¹⁾は1749施設である。その他は小規模な保育所や、認可保育所不足が著しい市町村が独自に設立した認証保育所などである。

認可外保育施設は最低基準を満たしておらず、公的機関による監督が行き届いていない面がある。そのため、認可外保育施設の設備や保育内容は、施設による差が大きい。一部には認可保育所よりも高い質の保育をする認可外保育施設もあるというが、劣悪な保育をする施設もある。保育事故は、認可保育所においても起きることがあるが、事故率の高さという点では、認可外保育施設のほうが高い。2000年に「ベビーホテル」において乳幼児の死亡事故が発生したことが広く報道されて社会的関心が高まったため、認可外保育施設に対する市町村の立ち入り検査なども行われるようになった。しかし、依然として認可外保育施設における死亡事故が無くならず、2015年にも認可外保育施設で10件の乳幼児の死亡事故が起きている（認可保育所では2件）。

保育料の高さも認可外保育施設の問題点である。大半の認可外保育施設は、国や地方自治体からの補助金を受けていないため、保育料は高くなりがちである。また、世帯の経済状況や子ども数などについての考慮もなされないため、利用する世帯にとっては保育料が大きな負担となる。認可外保育施設を利用する世帯は、①認可保育所に入れなかった世帯、②非定期や一時的な利用をしたい世帯、③休日や夜間の保育を必要とする世帯、などが主で、とくに認可保育所の待機児童問題が生じている大都市圏では、①認可保育所に入れなかった世帯が子どもを認可外保育施設に預け、認可保育所に空きが出るのを待つということがしばしば行われている。

問題は、正社員のようなフルタイム労働者と比較して、パートタイム労働者など不規則な勤務をする労働者のほうが認可保育所の入所に当たって優先度が低いと判断されることである。結果としてこれらの世帯は、収入が低いにもかかわらず、保育料の高い認可外保育施設を利用せざるを得ないことになる。大石（2003）によると、認可外保育施設の利用者は、高所得層と低所得層に二極化している。つまり、認可保育所の保育時間では間に合わない長時間労働の高所得世帯と、不規則勤務で低収入の世帯が混在している。後者のタイプの世帯は、認可保育所利用者との負担の公平性が特に問題となる。このため近年では、独自の基準を満たす認可外保育施設の利用者を対象に、保育料の軽減策を講じる自治体が

¹ 厚生労働省「平成26年認可外保育施設の現況取りまとめ」によると、「ベビーホテル」とは①夜8時以降の保育、②宿泊を伴う保育、③一時預かりの子どもが利用児童の半数以上、のいずれかを常時運営している施設を指す。

出てきている。

幼稚園は就学前教育の主体となる施設で、3～5歳児が通うことができる。幼稚園は教育施設なので、監督官庁は文部科学省である。幼稚園の運営主体の大半は民間（私立）で、学校法人や宗教法人が多い。公立幼稚園の月謝（一カ月の授業料）は1万円程度と低い一方で、私立幼稚園の月謝は、ときには非常に高額である。文科省の通達では、幼稚園の教育時間は4時間を標準とすることとされている。このように幼稚園の教育時間は短いため、幼稚園を利用する世帯では、母親は無職であるか、就労していてもパートタイム労働者であることが多い。近年、子どもが幼いうちから働く母親が増加しているため、幼稚園においても、より長く預かってほしいという保護者のニーズが高まっている。今日では幼稚園の7割が「預かり保育」という名称で実質的な延長保育を行っている。

第3節 就学前児童の保育の実態

図4(a)(b)は、就学前児童の日中の世話の担い手を示したものである。当然ながら、母親が働いている場合とそうでない場合で大きく異なり、また、子どもの年齢によっても違いが出ている。母親が仕事を持っている場合、1～4歳児では認可保育所が60%を占めている。0歳児で認可保育所の利用率が低いのは、0歳児保育の定員が少なく²、入所しにくいことと、母親が育児休業を取得しているケースが多いことが影響している。一方、幼稚園の利用率は、3歳から年齢とともに上昇する。幼稚園の中には3歳児の受け入れをしていない園もあるため、3歳児の利用率は低くなっている。祖父母の役割は、とくに子どもが3歳未満児の場合に大きい。ただし、東アジアの社会と比較すると、祖父母の役割は相対的には小さい。認可外保育施設の利用は、1、2歳で8%前後を占めている。これは育児休業明けで認可保育所に入れなかった場合に、認可外保育施設を1年ないし2年間、利用するケースが多いためである。

母親が無職の場合、3歳未満児では圧倒的に父母（ほとんどが母親）の果たす役割が大きく、3歳以上児になると、幼稚園の利用率が高くなる。認可保育所の利用率は子どもの年齢とともに緩慢に上昇するが、これは認可保育所の定員に空きがあるような地方部には幼稚園が少ないため、母親が無職の場合でも認可保育所に入ることができるからである。

第4節 認可保育所利用世帯の経済状況と格差縮小効果

認可保育所の運営には多額の国および市町村からの補助金が投入されている。厚生労働省と文部科学省が共同で実施した2013年の調査では、公立の認可保育所では入所児童1人当たりで年平均126万円の支出がされているが、保護者が支払う保育料は年平均9万円に過ぎない（「幼稚園・保育所等の運営実態調査」厚生労働省・文部科学省 2015年11月発表）。これは保育料が保護者の負担能力に応じて設定されているためであるが、このように、保育料が低額に設定されていることが後述する待機児童問題を発生させている。とくに、

² 認可保育所の半数弱は0歳児保育を実施していない。

東京都など大都市圏では、認可保育所が不足しているにもかかわらず、自治体に財政力があるために国基準よりも低い保育料を設定しており、このことがさらに需要を喚起して待機児童問題を深刻化させている。

それでは、認可保育所を利用している世帯の経済状況は実際にどのようなものなのだろうか。また、認可保育所を利用することで共働きが可能となり、世帯の収入が増加するはずであるが、そのことは子育て世帯間の所得格差の縮小に貢献しているであろうか。以下ではこれらの点について分析する。

1. 使用するデータ

使用するデータは、1998年に実施された「国民生活基礎調査」（厚生労働省）の個票である。1998年は、「国民生活基礎調査」の3年ごとの大規模調査年にあたるため調査客体数が28万世帯と大きく、かつ、それまでの大規模調査年の調査項目に加えて新たに「乳幼児の日中の保育状況」が調査されている。³ なお、ここでの「乳幼児」とは小学校就学前の子供のことである。

本節では、就学前の子どもがいる世帯で子どもの父母が揃っている3,417世帯を分析の対象とする。母子世帯を分析対象から除外している理由は、夫の所得や夫の家事・育児負担がそもそもない上に、保育所の利用については福祉的観点から優先的な扱いを受けることがあるために、就業行動は一般の母親と異なっていると考えられるためである。なお、2003年の「地域児童福祉事業等調査結果」（厚生労働省）によると、母子世帯は認可保育所を利用する世帯の10.4%を占めている。

2. 認可保育所利用世帯の経済状況

表2は就学前児童のいる世帯の経済状況を、父親の所得五分位別・保育状況別に示したものである。これをみると、父親が低所得である世帯ほど、日中の主な保育手段として認可保育所を利用している割合が高いことが分かる。また、低所得層では祖父母の果たす役割も大きくなっている。これと対照的に、幼稚園を利用する世帯は父親が高所得の世帯に多い。認可外保育施設の利用は少なく、所得分位による違いはほとんどみられない。

表3は父親の所得五分位別、日中の保育状況別に父親と母親それぞれの所得の平均値、および世帯所得の平均値を示している。⁴ 最下段には、各所得分位における母親の就業率を示してある。ここから観察されるのは以下の点である。第1に、父親の所得分位が低い世帯ほど母親の就業率が高く、「ダグラス＝有澤の法則」が成立している。第2に、所得ゼロの不就業者を含めた母親の所得の平均値には、分位による差があまりみられない。父親の所得分位が低い世帯ほど母親の就業率が高い半面、就業している母親に限定すると、父親の所得分位が高い世帯ほど母親も高所得を稼ぐ傾向がある。第3に、父親の所得分位が高

³ 同様の項目は平成13年にも調査されており、そこでは新規に各世帯の保育費用も調査されている。

⁴ 世帯所得には、父親・母親以外の世帯員の所得も含まれる。

い世帯ほど母親の平均所得も高くなる傾向は、認可保育所を利用している世帯において顕著である。とくに第 5 分位で認可保育所を利用している世帯では、母親の平均所得は第 1 分位の世帯の母親の 2 倍に達する。

3. 母親の就業や認可保育所の利用が所得分布に及ぼす影響

認可保育所の保育サービスには多額の公費が投入されていることに注目して、その分配面への影響を検討する。手法としては、①父親の所得のみ、②父母の合計所得、③父母の合計所得に公的保育サービスからの移転分を加えたもの、④そこから保育料の自己負担分を差し引いたものという 4 ケースについて各種の不平等指標を計算し、比較する。そのためには、現物給付である保育サービスを金銭評価する必要が生じるが、これについては、国の定める保育単価（年齢別）の全国平均値を用いることとする。⁵ また、保育料の自己負担分については、大石（2003）の実証分析の過程で推計された保育料を使用する。

表 4 は、上記の 4 ケースについてジニ係数とパーセンタイル比を計算して示している。ジニ係数は不平等度指標として最も多く使用されるが、分布の形状を比較する場合には、パーセンタイル比が単純ではあるものの有用である。従来の研究では、90 パーセンタイルと 10 パーセンタイルの比である $p90/p10$ 比が多く使用されてきたが、所得分布の上位と下位とでは変化の方向が異なることもしばしばある。実際、アメリカにおける賃金格差の動向を分析した Autor et al. (2007) では、 $p90/p50$ 比と $p50/p10$ 比が用いられており、賃金格差が拡大する過程で二つの指標が異なった方向に動いたことを明らかにしている。そこで表 4 でも従来の $p90/p10$ 比に加えて、中位数（50 パーセンタイル）を基準とする $p90/p50$ 比と $p50/p10$ 比を示している。

まず第 1 に、父親の所得（A）に母親の所得を加えてみても（B）、ジニ係数の低下はわずかなものにとどまる。つまり、母親の就業が世帯間の所得格差を縮小する効果は限定的である。ただし、パーセンタイル比を見ると、母親の就業は、中位所得以上の所得層では格差を拡大する方向に、逆に中位所得以下の所得層では格差を縮小する方向に働いており、両者の効果が相殺された結果、全体のジニ係数はほぼ不変となっていることがわかる。

第 2 に、保育サービス給付を金銭化して父母の所得に加えてみると（C）、ジニ係数は 3.4% ほど低下する。パーセンタイル比でみると、保育サービス給付は、低所得層の所得水準を中位所得に近づける役割を果たす一方で、中位所得以上の世帯についてはめばしい格差縮小効果をもっていない。

第 3 に、保育料の自己負担分を差し引いてみても（D）、ジニ係数をはじめとして各種のパーセンタイル比は（C）からほとんど変化しない。後述するように、現行の保育料体系は応能負担を原則としているので、本来、ネットの給付は低所得層ほど多くなり、格差縮小的に働くことが予想される。それにもかかわらず再分配効果が生じていない理由としては、

⁵ 同様の手法は、厚生労働省「平成 14 年 所得再分配調査」でも保育サービスの現物給付を金銭評価する際に用いられている。実際には、国の定める保育単価に各自自治体が上乘せ・横だしをしているといわれるが、その詳細はほとんどの自治体で明らかにされていない。

自己負担の地域間格差、つまり保育料徴収率の地域間格差の影響が考えられる。現状では、所得が同じ世帯であっても、居住地によって実際の保育料が異なるということがしばしば起こる。たとえば、前年度の所得割課税額が4万円の世帯が2歳児を1人だけ預けるとしよう。東京都世田谷区であれば月額保育料は1万1300円であるが、青森市の青森地区の場合は1万7500円になる。一般的に、雇用環境が悪く、賃金水準の低い地方ほど、保育料は高い。このように、所得水準の高い東京など大都市圏のほうが自治体独自の施策によって（高所得世帯についても）保育料が低めに設定されているため、全国的には応能負担が働かない状況になっているとみられる。

第5節 待機児童問題

日本の保育制度が直面している最も大きな問題は、待機児童問題に代表されるような、保育サービスへのアクセス格差である。厚生労働省の「保育所関連状況とりまとめ」によると、2016年4月1日時点での待機児童数は2万3553人となっている（図5）。待機児童の74%は大都市に集中しており、なかでも東京都は待機児童が多く、待機児童数全体の36%を東京都が占めている。

待機児童を抱える多くの自治体は、保育所の定員拡大や自治体独自基準による保育施設の拡充などの対策を講じている。しかし、経済学的にみれば待機児童は、保育サービス市場で価格メカニズムが働かないために生じている超過需要を示しているのであるから、固定的な保育料制度を維持したままでこれを解消することは容易ではない（Zhou and Oishi 2005）。

認可保育所による保育サービス市場を考えると、保育料に対して保育サービス供給量は非弾力的であると考えられる。というのも、既設保育所が定員を拡大するにしても人員配置基準の制約があるうえに、保育所を新設するには土地代をはじめとして多額の費用が必要となるからである。一方、保育サービス需要量は、価格（保育料）について弾力的であると考えられる。前述したように、現状では認可保育所の保育料は、均衡価格よりも大幅に低い水準に設定されており、これによって生じる需給ギャップが、待機児童（潜在的な待機児童を含む）となっている（図6）。

しかも厚生労働省の発表している待機児童数は、実際に保育所の申し込みをした世帯の子どものうち入所できなかった人数を把握したに過ぎない。保育所を利用する意向を持ちながらも、申し込みを諦めている世帯の保育需要はとらえられていないのである。このため、保育所の定員を拡大しても、潜在的な保育ニーズが顕在化するだけで待機児童数は一向に減らない、という現象が各所で生じている。実際に、2013年に待機児童ゼロを達成した横浜市では保育所の申込者数が大幅に増加し、翌年4月には20人の待機児童が生じてしまった。周・大石（2003）は、東京都や神奈川県、千葉県、埼玉県などの大都市圏においては、表面化している待機児童数の数倍の規模で潜在的な待機児童がいると推計している。

このように、待機児童数は地域における保育サービスへのアクセスの指標として問題を

含んでいるといえる。これに代わる指標としてよく取り上げられるのが、就学前児童数に対する保育所定員数の比率、すなわち保育所定員率である。1990年の「1.57（1989年の合計特殊出生率）ショック」⁶以降に繰り出された数々の少子化対策では、保育サービスの量的拡大が重点施策の一つとされてきた。事実、1990年に全国で198万人であった保育所定員は、2014年には234万人へと増加している。この間に少子化が加速したことを考えれば、全国的にみれば保育サービスへのアクセスは改善したはずである。簡単化のため、就学前児童数を0～5歳人口に相当するとして保育所定員率を計算すると、全国では1990年の25.0%から2010年の32.0%へと7ポイント上昇している。それにもかかわらず、依然として待機児童問題を抱える自治体があるのは、定員拡大と少子化のスピードに大きな地域差が存在するためである。

図7は、過去20年間の保育所定員率の変化を、定員拡大の寄与と少子化の寄与に要因分解して都道府県別に示したものである。参考として、各都道府県の2010年における0～5歳人口も要因分解のグラフの下に示している。はじめに全国（右端）についてみると、定員率の変化7ポイントのうち実に6.2ポイントまでが少子化の寄与であることがわかる。県別にみても、定員率の上昇幅の大きい県のほとんどは0～5歳人口が少なく、少子化の寄与が大きくなっている。なかには子ども数の減少に対応して保育所の定員を減らした県もあり、そうした県では定員拡大の効果がマイナスに寄与している。

一方、東京・千葉・埼玉・神奈川などの首都圏では少子化の寄与が小さいため、定員率の上昇は小幅にとどまっている。また、同じ首都圏でも神奈川県や埼玉県では定員拡大の寄与が大きいのにに対し、東京都と千葉県では小さい。1990～2010年の間に、神奈川県では2万3000人、埼玉県では1万5000人の保育所定員拡大が実施された。一方、0～5歳人口が全国一多く、待機児童の4割以上を抱える東京都の定員拡大は、7500人弱にとどまっている。建築物の密集度が高く、地価の高い東京都では、国基準を満たす保育所の新設は難しく、東京都独自の認証保育所の設置で待機児童問題に対応してきたわけである。

「1.57ショック」以降の少子化対策で、保育サービスの供給が拡大し、アクセスが改善したものと一般では思われてきた。しかし、神奈川県など一部の県を除いて、実際の定員拡大は控えめなものにとどまっており、むしろ少子化によって保育所定員率が上昇してきたのである。

第6節 保育士確保の困難

日本の保育制度が直面しているもう1つの課題は、保育士確保の困難である。政府の「待機児童解消加速化プラン」（2013年4月策定、実施期間2013～2017年度）では2017年度末までに保育所の受け皿を40万人分拡大するとしている。これを実行するうえで保育士の確保は重要なポイントとなるが、政府の推計では2017年度末時点で7.4万人の保育士不足

⁶ 「1.57ショック」とは、1989年の日本の合計特殊出生率がそれまでの最低記録であった、丙午（ひのえうま）の1966年の水準（1.58）を下回ったことが1990年に明らかになった際の衝撃を表している。

が生じるとされている。

現在でも首都圏では保育士を確保できないために認可保育所の新規開園が延期されるケースが出ている。このため、寮や住居を用意したうえで、東北地方などに遠征して保育士を募集する事業者も見られるようになった。自治体もそのような事業者の支援に積極的で、横浜市では2014年4月から、保育士用に宿舍の借り上げをする事業者に対して賃料補助を行う制度をスタートさせている。

こうした動きを受けて、地方にも保育士不足が波及しつつある。たとえば全国の自治体を対象に三菱UFJリサーチ&コンサルティング株式会社が2012年に実施したFAX調査では、「年度途中の欠員補充や非常勤保育士の採用が困難」という声が市部の保育所からも出ており、「地域に有資格者がいない」（岩手県、山梨県）、「保育士のなり手がいない」（鳥取県）、「新卒者が他の市町村の保育所に就職してしまう」（秋田県）といった声も出ている。

賃金面での処遇の低さは、保育士不足をもたらす最も大きな要因である。本来、保育士への超過需要が発生しているのであれば、賃金が上昇して調整されるはずである。しかし、現在の保育システムではそうした価格メカニズムが働くようにはなっておらず、保育士不足が続く中でも、民営事業所の保育士の月収は、全産業平均よりも9万円低い。従来から私立保育所に対しては、保育士の賃金改善のために保育所運営費の民間施設給与等改善費（民改費）が交付されていたが、勤続10年以上の保育士に対する加算率は頭打ちになるため、長く勤めるインセンティブが湧かない給与体系となっていた。今回の「加速化プラン」によって、民改費に特例加算が上積みされることになったが、月額では8000円から1万円程度の増収にとどまるとみられている。

図8は、女性の一般労働者について、看護師と保育士の時間あたり所定内賃金を都道府県別に比較したものである。同じように資格を必要とする職種であっても、保育士は相対的に低賃金であることが分かる。さらに、保育士の時間あたり所定内賃金を、各都道府県の最低賃金に対する比でとらえてみると、東京・千葉・神奈川など保育士不足が顕著な都県であっても、保育士の時間あたり賃金は最低賃金の1.5倍程度に過ぎないことが分かる。保育士としての責任の重さや労働時間の長さを考えあわせれば、他の就業機会が豊富な都市部で保育士が不足するのは当然ともいえる。

賃金面以外で保育士不足を招いている要因として、保育士のワーク・ライフ・バランスの問題がある。先ほどふれた自治体調査で明らかになったのは、都市・地方を問わず、全国的に「非正規」や「臨時」の保育士を募集しても確保できないという状況である。前述したように仕事内容の厳しさに処遇が伴っていないということもあるが、勤務時間のミスマッチをもたらす影響も大きい。保育所側は早朝や夕方時間帯の人員補充のために非正規保育士を採用したいのに対し、有資格者側は自らが子育て中であったり、要介護者を抱えていたりするケースも多く、日中の仕事を希望する傾向にある。そもそも、子どものいる有資格者が早朝勤務や夕方以降の勤務をする場合に、自分の子どもを預けられるような保育所や学童保育が存在しない。たまたま三世帯同居をしていて世帯内に健康な祖父母が

いるような有資格者でない限り、保育士としての復帰には困難が伴う。いきおい、他の就業機会を追求することになりがちである。これまでワーク・ライフ・バランスを軽視して、保護者の長時間労働に延長保育で対応してきた結果、現在の保育士不足が生じている。

それでは三世代同居率の高い地方であれば、有資格者も復帰しやすいかという点、そうでもない。こうした地方では祖父母の就労率も高いため、同居していても子育ての手助けが得られるとは限らない。さらに、広域に保育所が点在しているため、通勤の便が悪い保育所には非正規保育士が集まりにくいことが自治体調査でも指摘されている。

第7節 中国への示唆

他の東アジアの社会と比較して、日本では3歳未満児のケアにおいて父母の果たす役割が大きい点が特徴となっている(表5)。これに対して、他のアジアの社会では祖父母の役割が大きく、また、台湾では移民家事労働者も子どものケアの重要な担い手になっている。

子どものケアにおける、公(国・地方自治体)、市場、コミュニティ、家族といったアクターの占めるウェイトをOchiai(2009)にならってモデル化すると図9のようになる。中国では公的部門と家族・親族の役割が大きく、民間の保育サービス市場は発達途上にある。一方、台湾では公的保育サービスの供給はほとんどなく、市場において移民家事労働者から保育サービスを購入するか、家族・親族で支えることがしばしば行われている。女性の労働力率は高く、大半の女性労働者はフルタイムで働いている。韓国では近年、公的保育が急速に拡充され、利用率も上昇している。ただし、公的保育の普及が幼児のいる母親の就業率上昇に結びついていない。また、ソウルなど都市部においては、朝鮮族の移民家事労働者をベビーシッターとして雇うということもされている。日本における子どものケアは量的制約のある公的保育(公立・私立の認可保育所)か家族の二者択一に近い状況となっており、仕事と子育ての両立は子どもが低年齢児の場合には特に困難であるし、公的保育を利用しても、大半の母親はパートタイム労働者として働いている。

注目すべきなのは、ここであげたいずれの東アジアの社会においても、出生率は極めて低いという事実である。高齢化の進展する東アジアにおいては、女性の労働力化を進めて労働力人口の減少を抑制することも重要であるが、出生率を引き上げることも同時に重要な政策課題である。西欧諸国をみると、ユニバーサルな公的保育を提供している国(スウェーデンなど北欧やフランス)や、保育の市場化の進んだ国(アメリカ)で女性の労働力率は高く、出生率も維持されている。高齢化に伴う社会保障財政の悪化リスクが高い今後の東アジア社会では、移民家事労働者による保育という、いっそうの市場化の方向に進む可能性は高いと思われる。移民家事労働者導入が労働市場にもたらした影響について分析した先行研究によると、高学歴・高技能女性の労働力率が上昇する一方で、低学歴・低技能の女性は移民家事労働者と競合して賃金が低下したとするものが多い(Cortes and Tessada 2011; Cortes and Pan 2013; Blau and Kahn 2015)。すなわち、移民家事労働者の導入によって、国内の女性間の所得格差が拡大することも考えられるのである。

参考文献

安部由起子・大石亜希子 (2006) 「妻の所得が世帯所得に及ぼす影響」 田近栄治・小塩隆士・府川哲夫編『日本の所得分配』 東京大学出版会, pp.207-242.

大石亜希子 (2003a) 「有配偶女性の労働供給と税制・社会保障制度」『季刊社会保障研究』 39(3), pp.286-300.

大石亜希子(2003b) 「母親の就業に及ぼす保育費用の影響」『季刊・社会保障研究』 39(1), pp.55-69.

大石亜希子(2018)「1980年代半ば以降の雇用共稼ぎの増加とその背景」『日本労働研究雑誌』 No.689, pp.4-16.

周燕飛・大石亜希子 (2003) 「保育サービスの潜在需要と均衡価格」『季刊家計経済研究』 60, pp. 57-68.

Autor, D. H., Katz, L. F., & Kearney, M. S. (2008) “Trends in US wage inequality: Revising the revisionists” *The Review of Economics and Statistics*, 90(2), pp.300-323.

Abe, Y., and Oishi, A. S. (2007) “The Role of Married Women's Labor Supply on Family Earnings Distribution in Japan.” *Journal of Income Distribution*, 16(3-4), pp.110-127.

Blau, D. M. (2001). *The Child Care Problem: An Economic Analysis*. New York: Russell Sage Foundation.

Blau, F. and Kahn, L. (2015) “Immigration and the Distribution of Incomes” in Barry R. Chiswick and Paul W. Miller eds., *Handbook of the Economics of International Migration*. Amsterdam: Elsevier, pp.793-843.

Cortes, P. and Pan, J. (2013) "Outsourcing household production: Foreign domestic workers and native labor supply in Hong Kong." *Journal of Labor Economics* 31.2 , pp. 327-371.

Cortes, P., and Tessada, J. (2011). “Low-skilled immigration and the labor supply of

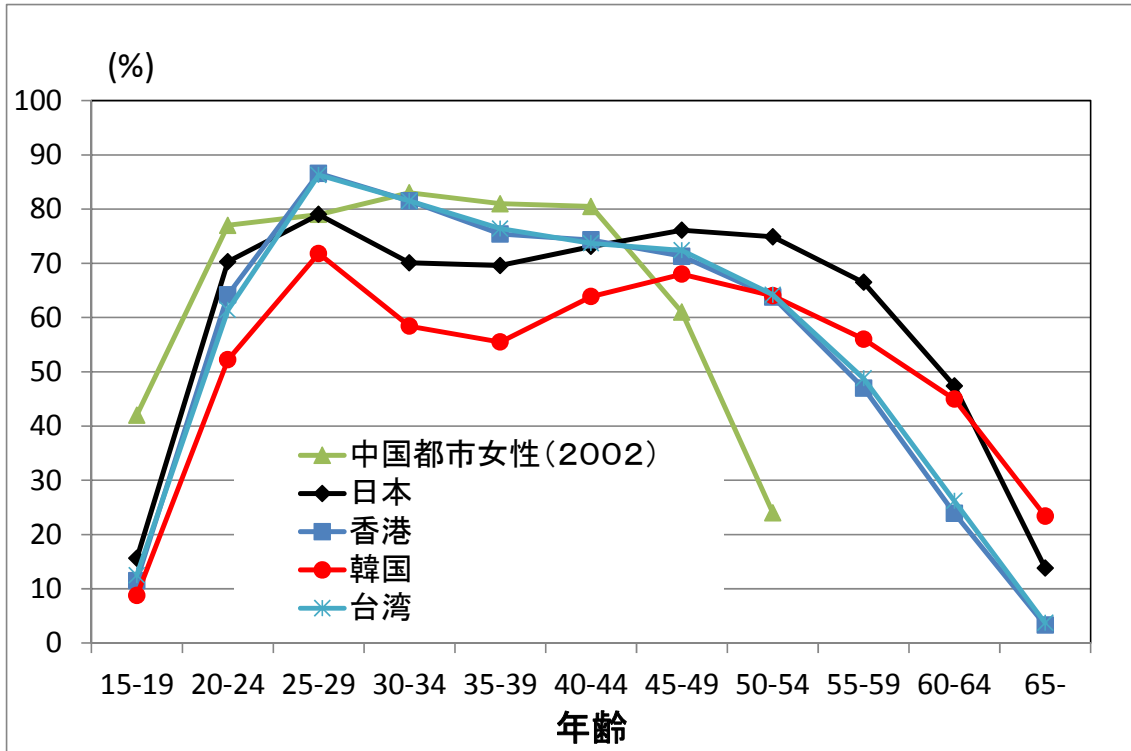
highly skilled women”. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(3), pp.88-123.

Kim, J. H. (forthcoming) “Family Caregiving and the Quality of Life of the Elderly Female in South Korea.” in Reiko Ogawa, Akiko S. Oishi, Raymond K.H. Chan, Lih-Rong Wang eds., *Gender, Care and Migration in East Asia*, Palgrave.

Tsai, P. Y. (2014) *Changing Patterns of Employment and Childcare : Trends and Policies in Taiwan*. Paper presented at International Workshop on Gender, Care and State in East Asia, (December 26-27, 2014). National Taiwan University.

Zhou, Y. and Oishi, A.S. (2005) “Underlying Demand for Licensed Childcare Services in Urban Japan,” *Asian Economic Journal*, 19(1): 103-119.

図1 年齢階級別女性労働力率の国際比較 (2013年、中国都市女性は2002年)

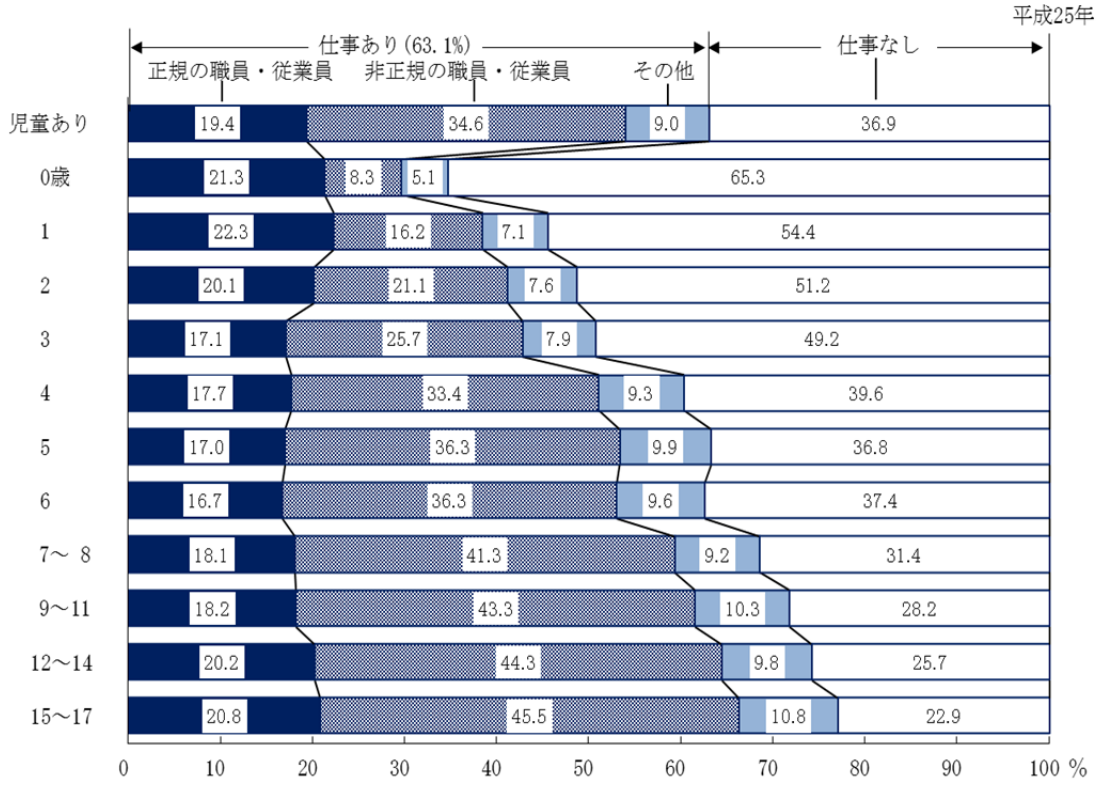


Sources: National Statistics, R.O.C. (Taiwan); ILO Stat database.

馬欣欣「中国都市部における既婚女性の労働供給の決定要因」『アジア研究』

Vol.15, No.3, July 2009

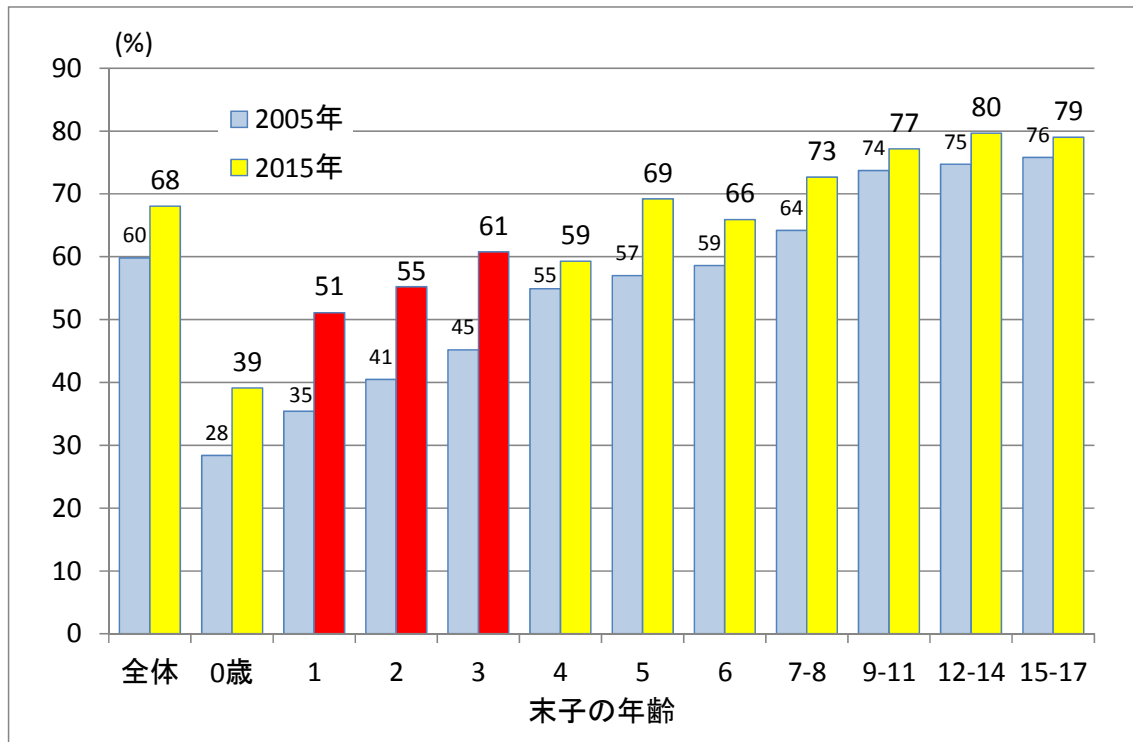
図2 末子の年齢階級別にみた母の仕事の状況の構成割合



注：1) 「その他」には、会社・団体等の役員、自営業主、家族従業者、内職、その他、勤めか自営か不詳及び勤め先での呼称不詳を含む。
 2) 「仕事の有無不詳」を含まない。

(資料出所) 厚生労働省「平成25年国民生活基礎調査」2013年

図3 末子の年齢階級別にみた母親の就業率：2005年と2015年の比較



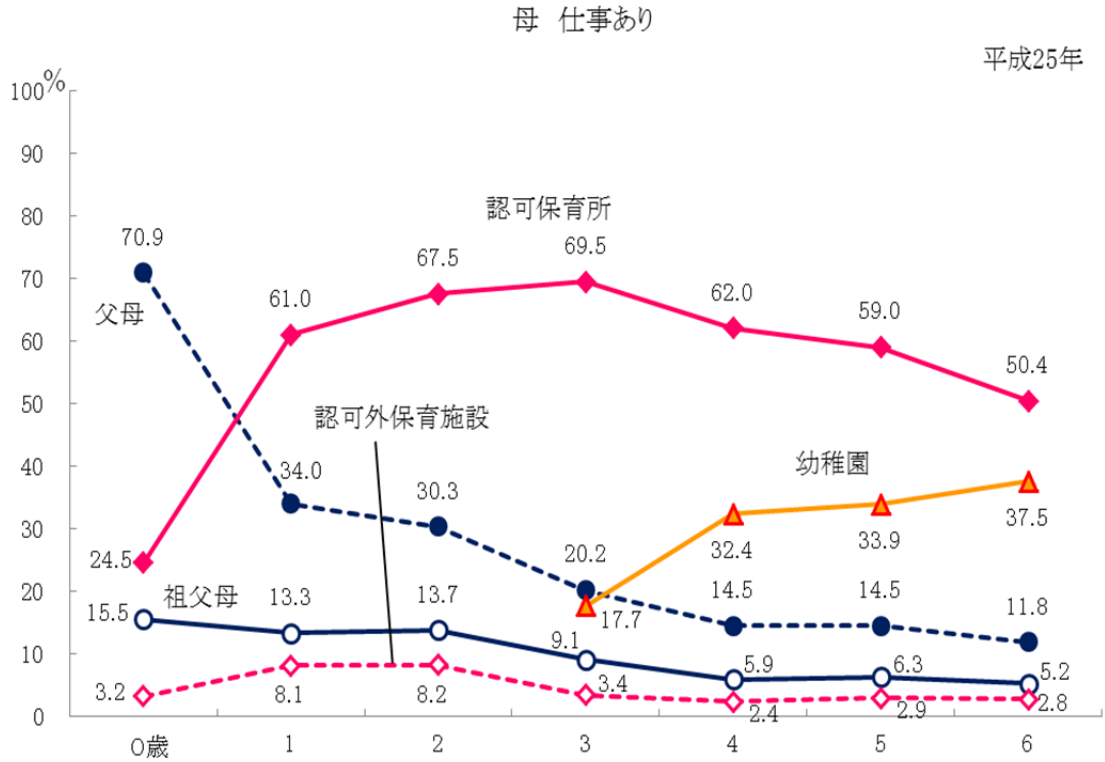
(資料出所) 厚生労働省「国民生活基礎調査」2005年、2015年

表1 主な就学前保育・教育施設

施設タイプ	箇所数等	利用児童数	就学前児童に占める割合
保育所	23,447箇所	約214万人	39%
認可外保育施設	8,038箇所	約20万人	3%
幼稚園(幼稚園型認定こども園を含む)	11,138箇所	約133万人	22% (3歳以上児の42%)
認定こども園	4,001件	約55.4万人	9%

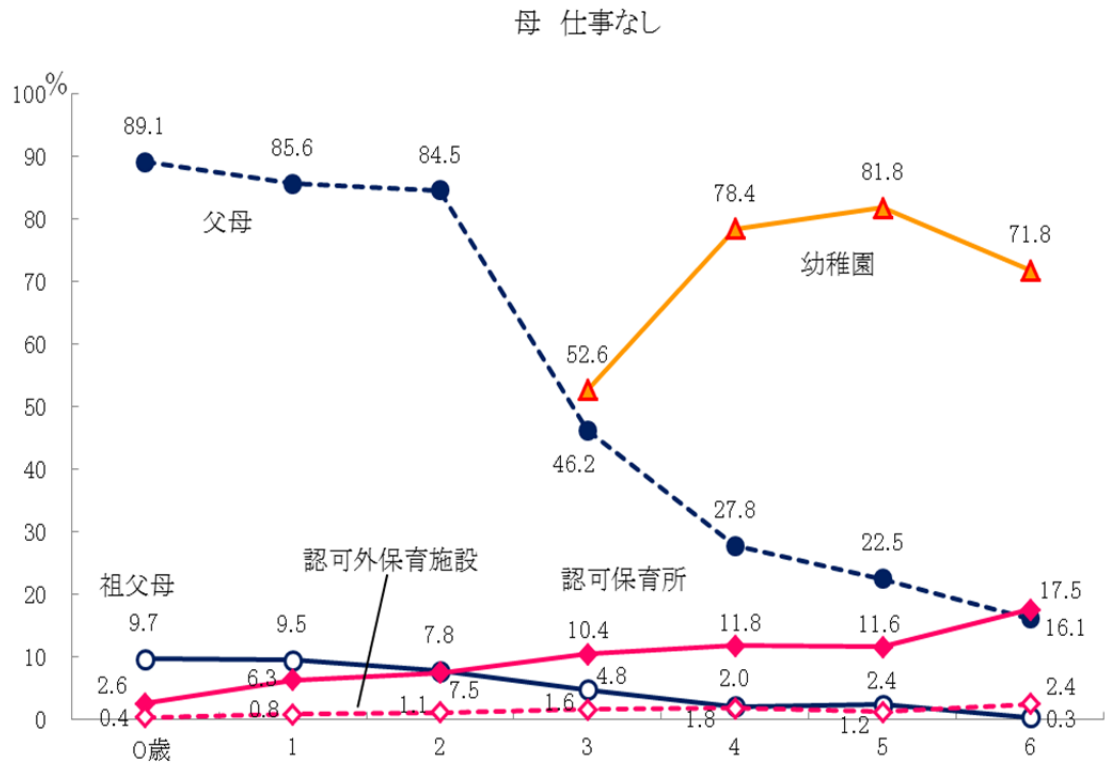
(資料出所) 厚生労働省「保育所等関連状況とりまとめ(平成28年4月1日)」2016年、
「平成26年度 認可外保育施設の現況取りまとめ(平成28年2月19日)」2016年

図4 母の仕事の有無・末子の乳幼児の年齢別にみた日中の保育の状況の構成割合（複数回答）
 (a) 母に仕事ありの場合



(資料出所) 厚生労働省「平成25年国民生活基礎調査」2013年

図4 母の仕事の有無・末子の乳幼児の年齢別にみた日中の保育の状況の構成割合（複数回答）
 (b) 母に仕事なしの場合



(資料出所) 厚生労働省「平成25年国民生活基礎調査」2013年

表2 父親の所得五分位別、日中の保育状況

日中の保育状況	総数	父親の所得五分位				
		第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位
親	49.0	40.8	49.8	54.4	50.7	49.6
祖父母	9.1	11.0	10.3	9.9	8.9	5.3
認可保育所	20.0	31.3	22.5	16.2	16.5	12.9
認可外保育施設	2.1	2.6	2.2	1.9	2.0	1.8
幼稚園	16.8	10.8	11.7	14.5	19.8	27.4
総数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 日中の保育状況の総数には、「その他」「不詳」が含まれている。

(出所)「平成10年国民生活基礎調査」から筆者計算。

表3 父親の所得五分位別、日中の保育状況別、父母の平均所得

		(万円、%)					
日中の保育状況		総数	父親の所得五分位				
			第1分位	第2分位	第3分位	第4分位	第5分位
親	父母合計所得	604	415	470	541	655	911
	父親の所得	511	185	378	480	592	871
	母親の所得	16	18	14	12	19	18
	母親の就業率	9.1	14.3	8.4	7.0	7.2	9.8
祖父母	父母合計所得	779	553	688	776	850	1329
	父親の所得	440	142	370	474	596	898
	母親の所得	109	84	110	115	108	155
	母親の就業率	60.8	70.9	62.7	63.2	55.7	38.9
認可保育所	父母合計所得	665	398	569	742	864	1154
	父親の所得	396	115	372	480	593	799
	母親の所得	143	104	117	167	166	227
	母親の就業率	80.7	80.0	85.6	79.3	81.4	75.0
認可外保育施設	父母合計所得	685	397	545	721	813	1117
	父親の所得	469	144	370	460	583	975
	母親の所得	138	107	128	162	180	124
	母親の就業率	79.2	94.7	71.4	100.0	85.7	33.3
幼稚園	父母合計所得	719	427	490	590	702	1014
	父親の所得	591	151	372	481	604	911
	母親の所得	53	98	55	50	36	46
	母親の就業率	32.5	56.4	40.8	36.4	24.4	23.0
総数	父母合計所得	656	430	522	612	725	999
	父親の所得	492	152	375	479	595	873
	母親の所得	62	66	57	60	62	66
	母親の就業率	35.6	50.0	39.2	32.5	30.5	25.2

(注) 日中の保育状況の総数には、「その他」「不詳」が含まれている。
(出所)「平成10年国民生活基礎調査」から筆者計算。

表4 母親の就業・保育サービスの分配効果

	ジニ係 数	パーセンタイル比		
		p50/p10	p90/p50	p90/p10
父親の所得(A)	0.292	2.73	1.66	4.54
母親の所得	0.844	-	-	-
父母合計所得(B)	0.290	2.32	1.76	4.09
(B)/(A)	(0.991)			
父母合計所得(C)	0.282	2.23	1.77	3.95
(C)/(A)	(0.966)			
父母合計所得(D)	0.283	2.24	1.76	3.94
(D)/(A)	(0.968)			
(参考)				
世帯所得	0.286	1.97	1.90	3.75
世帯所得(等価尺度調整済み)	0.262	2.00	1.75	3.49

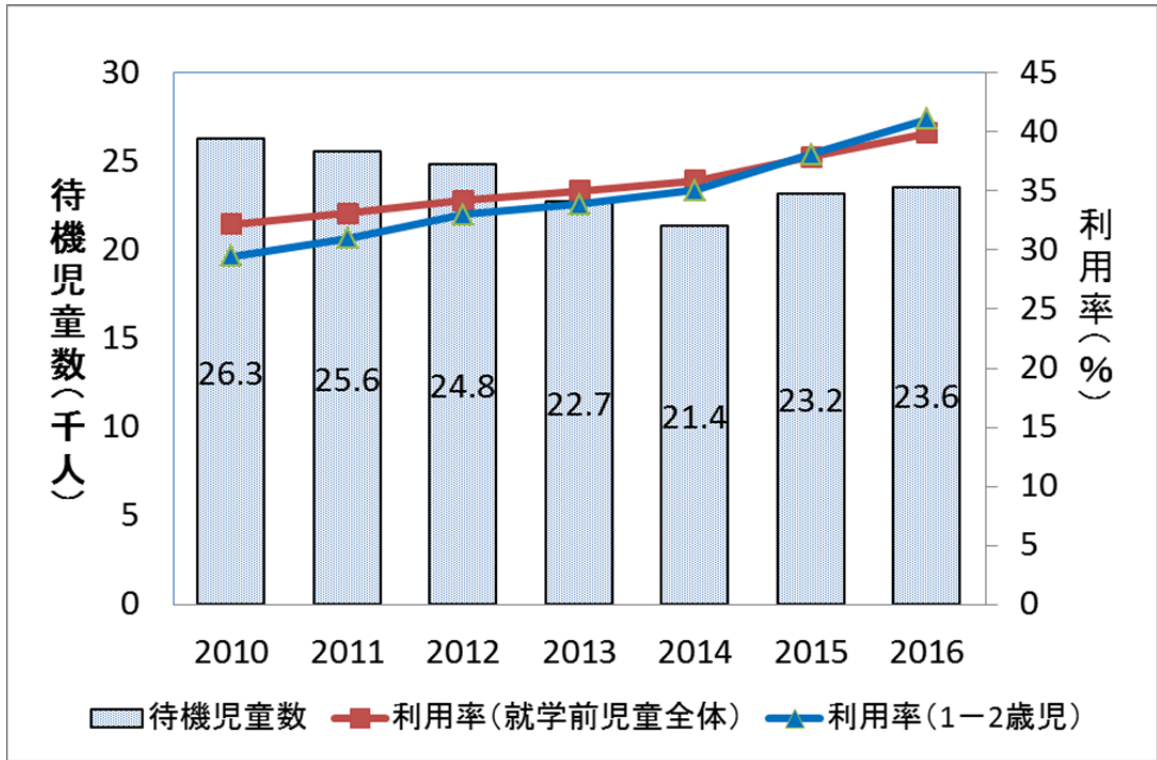
(注) 父母合計所得(B)は、父親と母親の所得の単純合計。

父母合計所得(C)は、保育サービスの現物給付を保育単価で金銭化して(B)に加えたもの。

父母合計所得(D)は、(C)から推計された保育料を差し引いたもの。

母親の半数以上は不就業で中位所得がゼロとなるため、母親の所得のパーセンタイル比は算出していない。

図5 待機児童数の推移



(注) 利用率 (%) = 保育所等を利用する児童数 / 当該年齢児童数 * 100

(資料出所) 厚生労働省「保育所等関連状況とりまとめ(平成28年4月1日)」2016年

図6 待機児童問題の経済分析

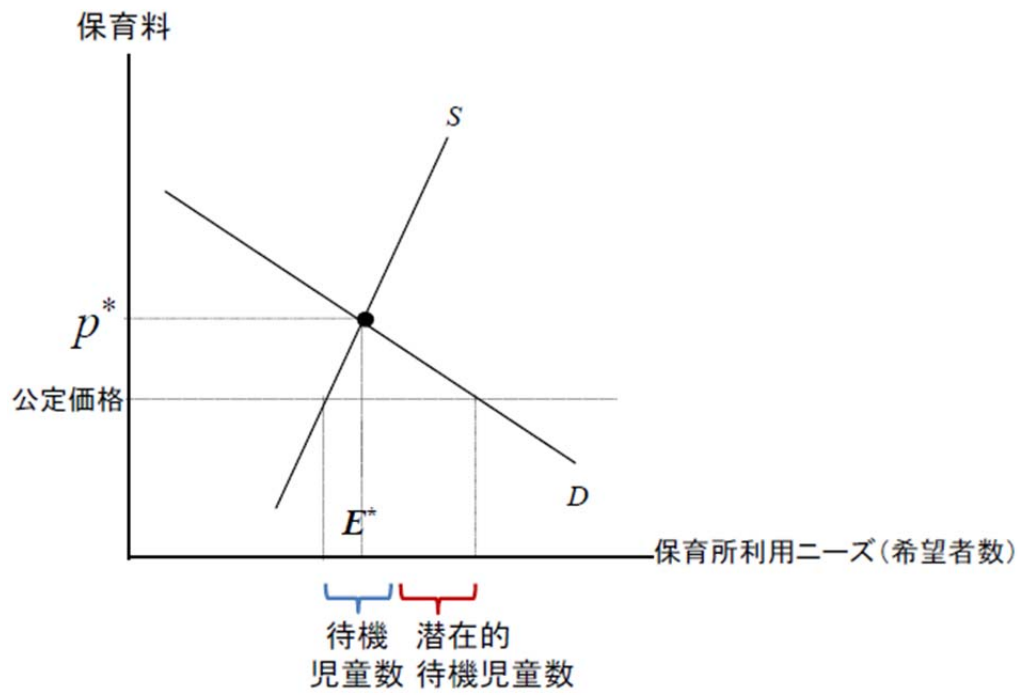
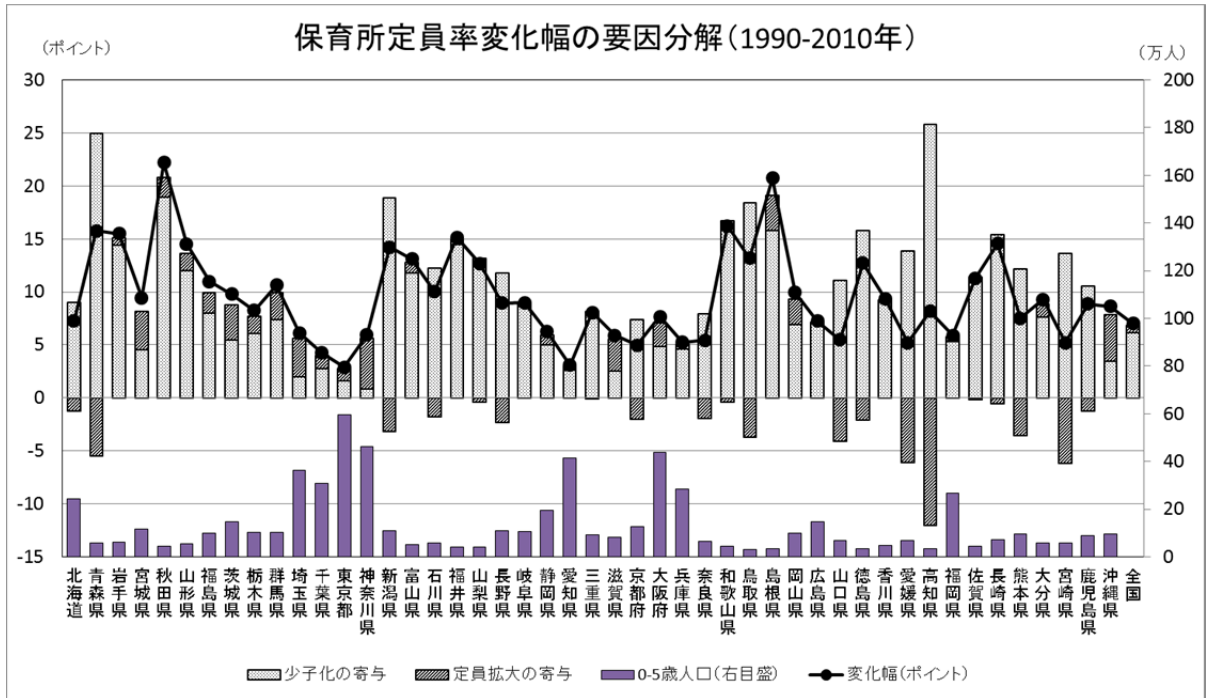


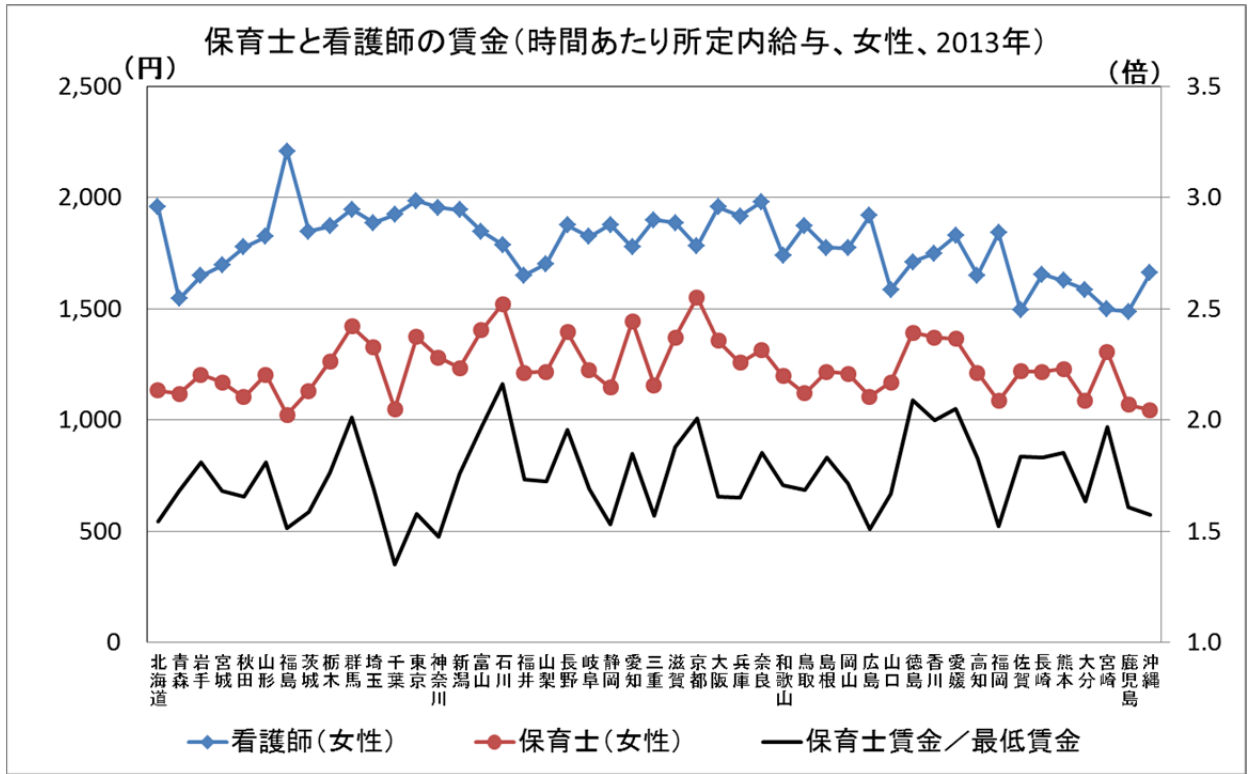
図7 保育所定員率変化幅の要因分解 (1990-2010年)



(注) 保育所定員率=保育所定員数/0~5歳児人口

(資料) 総務省「国勢調査」、厚生労働省「社会福祉施設等調査」

図8 保育士と看護師の賃金比較



(注) 対象は女性一般労働者の所定内給与と所定内労働時間

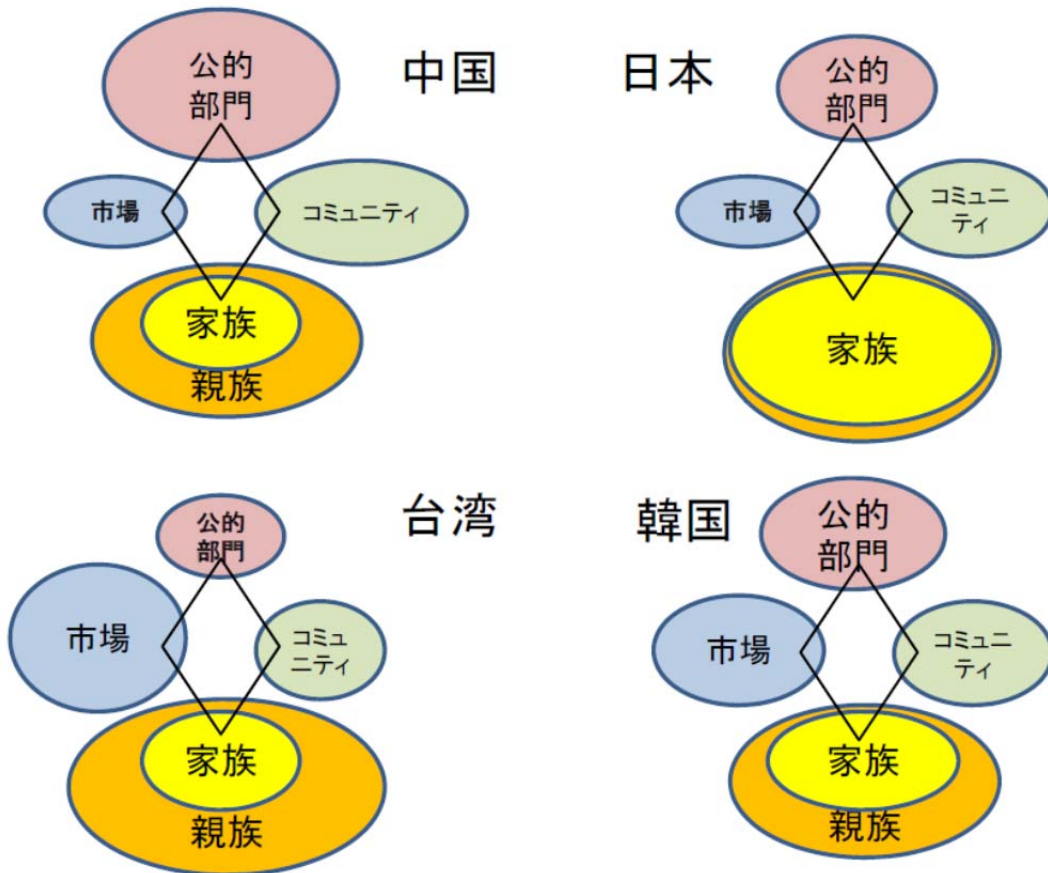
(資料) 厚生労働省「賃金構造基本統計調査」2013年

表 5 子育ての担い手の比較

	台湾	韓国	日本
子育て(0-2歳の子ども)	(2006)	(2012)	(2013)
保育所	0.0%	47.9%	28.9%
ベビーシッター、移民家事労働者	11.7%	-	-
祖父母	39.4%	35.1%	11.7%
父母	46.9%		68.3%

(資料出所) 台湾: Pei-Yuen Tsai (2014), 衛生福利部「老人状況調査」; 韓国: National Survey and Welfare Needs of Elders & Needs for Elderly Welfare Service, Ju-Hyun Kim (2016); 日本: 厚生労働省「平成 25 年 国民生活基礎調査」2013 年

図9 子育てのケア・ダイヤモンド



Ochiai, E. (2009). Care diamonds and welfare regimes in East and South - East Asian societies: Bridging family and welfare sociology. *International Journal of Japanese Sociology*, 18(1), 60-78.