

人口減少社会における 地域と保育サービス

大石 亜希子

(千葉大学法政経学部教授)

はじめに

日本の人口は2008年をピークに減少局面に入ったが、地域別にみると人口減少の主因である少子高齢化のスピードにも大きな差がみられる。2000年代の社会福祉基礎構造改革とそれに続く三位一体改革により、福祉サービス供給における地方自治体の役割は拡大した。その半面で、福祉サービス供給における地域間格差も顕在化している。そこで本稿では、保育サービスを巡る3つの地域間格差に着目し、格差の実状とその背後にある要因を考察する。

少子化で保育サービスへのアクセスが改善

格差の第1は、待機児童問題にみられる、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2014年4月1日時点での待機児童数は2万1371人となっている。待機児童の78%は大都市に集中しており、なかでも東京の待機児童数は全体の41%を占めている。

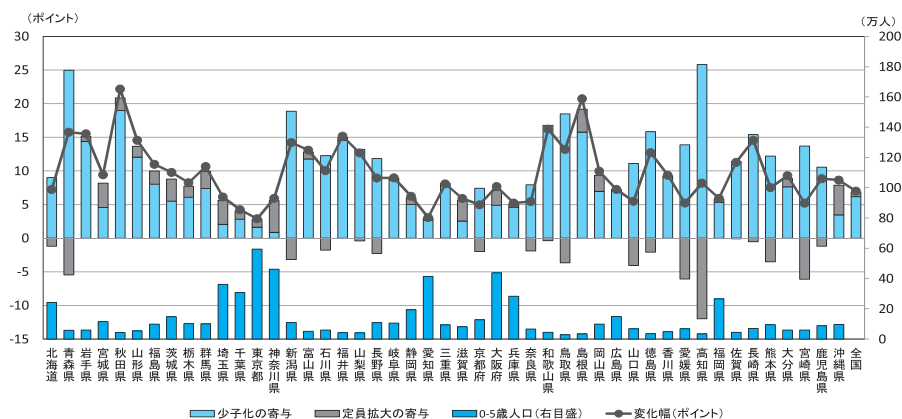
待機児童を抱える多くの自治体は、保育所の定員拡大や自治体独自基準による保育施設の拡充などの対策を講じている。しかし、経済学的にみれば待機児童は、保育サービス市場で価格メカニズムが働かないために生じている超過需要を示しているのであるから、固定的な保育料制度を維持したままでこれを解消することは容易ではない (Zhou and Oishi 2005)。しかも待機児童数は、実際に保育所の申し込みをした世帯の子どものうち入所できなかった人数だけを把握したものである。保育所を利用する意向を持ちながらも、申し込みを諦めている世帯の保育需要はとらえていない。このため、保育所の定員を拡大して

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、2014年4月には20人の待機児童が生じている。

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」以降に繰り返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。単純化のため、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1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。

図1 保育所定員率変化幅の要因分解 (1990-2010年)



(資料) 総務省「国勢調査」、厚生労働省「社会福祉施設等調査」

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アクセスの改善が実現されてきたのである。ⁱ

保育士の確保困難の背景には

保育サービスを巡る第2の格差は、保育士需給の格差である。政府の「待機児童解消加速化プラン」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

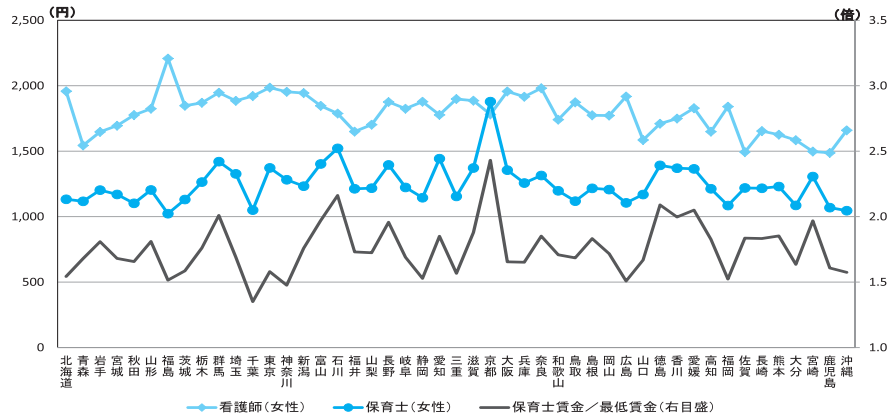
いる。

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

図2 保育士と看護師の賃金（時間あたり所定内給与、女性、2013年）



(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」

程度の増収にとどまるとみられている。

図2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が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ところでもない。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。

地域によって異なる保護者負担

保育サービスを巡る第3の格差は、保育料の格差である。これには2つの面がある。ひとつめは、認可保育所と認可外保育施設（東京都の認証保育所や横浜市の横浜保育室など）の間の格差で、認可外保育施設の保育料は、認可保育所よりもおしなべて高い。認可保育所の保育料は、所得（厳密には市町村民税額）に応じた負担であり、公費によって軽減されている一方で、認可外保育施設の保育料は基本的には所得に関係なく一律である。

問題は、フルタイム労働者と比較して、パートや不規則な勤務の労働者のほうが認可保育所の入所に当たっての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出てきている。

ふたつめは、自治体間の保育料格差である。現行制度では、応能負担の仕組みに沿って国の保育料徴収基準による保育料を徴収しているが、財政力のある自治体ほど軽減措置を講じている場合が多い。このため、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、前年度の所得税額が4万円の世帯が2歳児を一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1万8300円であるが、青森市の青森地区の場合は3万5000円になる。ちなみに東京都の最低賃金は2014年10月現在888円、青森県は665円である。雇用環境が悪く、賃金水準の低い地方ほど、保護者負担が大きい。ⁱⁱ

なお、2015年4月にスタートする子ども・子育て支援新制度では、保育所の保育料については現在と同じ応能負担原則のもとに、公定価格が設定されることとなった。ただし、自治体による減額あるいは上乘せがどの程度になるかは、今後、議会で議論されることになる。

労働組合に期待される役割

国民の4人に1人が65歳以上の高齢者である日本にあって、年少人口（0～14歳）は人口の12%を占めるに過ぎず、0～5歳児は人口の5%にも満たない小さな存在である。社会保障においても、児童・家族関係給付費は社会保障給付費全体の5.3%、国内総生産（GDP）比で1.2%を占めるに過ぎない（2011年）。数々の少子化対策を講じてきたとはいえ、実際の支出規模は年金や医療、介護と比較すればわずかなものである。

「子ども・子育て支援新制度」は、消費税が10%に引き上げられることを前提に公的価格などの詳細が決められている。質と量の拡充を目指して、子育て分野には新たに1兆円が投入される予定となっているが、そのうち3000億円分を確保する目途が立っていないというのが現状である。今後、生産年齢人口がさらに減少する中で、人材面でも財政面でも地域の保育サービスを維持していくことは、ますます困難になると予想される。

こうしたなかで労働組合が果たせる役割としては、まず第1にワーク・ライフ・バランス

の追求があげられるであろう。子育て世代に相当する30代の長時間労働傾向には目ぼしい改善はみられず、早朝や夜間などの時間帯に働く労働者も増加している。そのしわ寄せが保育の現場に持ち込まれ、保育士不足の背景になっている。経済界では24時間保育所を提唱する向きもあるが、そうした方向性では、保育士不足はさらに深刻化するであろう。保育サービスの持続可能性を高めるには、ワーク・ライフ・バランスの実現が不可欠である。

第2に、雇用の場における男女平等を引き続き推進すべきであろう。日本に限らず先進諸国に共通にみられることであるが、保育士のように女性が多数を占める仕事（female-jobs）の賃金は総じて低い。保育士不足の原因として、「男性保育士が家族を養えるような賃金ではない」という声もしばしば聞かれる。こうした低賃金は、人的資本などの生産性や本人の社会経済的屬性では説明がつかない部分が大きく、社会規範や差別の影響も指摘されている。女性の職域を広げるとともに、合理性のない処遇の男女差が生じないように啓発する役割を労組が果たすことはできよう。

第3に、非正規労働者を巻き込んだ待遇改善とセーフティーネットの整備を訴えていくべきである。労働市場全体の動きと同様に、保育所においても正規保育士の採用が抑制される中で非正規保育士が増加している。その就労形態も、パート雇用だけでなく、派遣や業務請負など多岐に渡っている。業務請負では派遣先企業との雇用関係はないので、保育事故などの際に責任の所在が曖昧になるリスクがある。保育士の処遇改善は質の高い保育サービスを供給するうえでも重要といえよう。

【参考文献】

大石亜希子（2003）「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）：55-69。
Zhou, Y. and Oishi, A.S. (2005) "Underlying Demand for Licensed Childcare Services in Urban Japan," *Asian Economic Journal* 19（1）：103-119.

- i 付け加えると、地方では地理的な意味での保育サービスへのアクセス困難も存在する。たとえば岩手県遠野市では東京23区がすっぽり入る面積に認可保育所が14か所しか存在しない（東京23区の保育所数は1245か所（2013年）である）。保育ニーズの地域的偏在は著しく、少子化が著しく進んでいるにもかかわらず、市街地の保育所では待機児童が発生する一方で、市街地を離れた保育所では定員割れが発生している。
- ii 東京などの豊かな自治体から地方へは財政調整金が回っており、これがなければ地方の保育料はさらに高額になる可能性もある。