

第9章

待機児童数に対する保育施設整備の効果と保育施設選択要因について

山田 優奈

要約

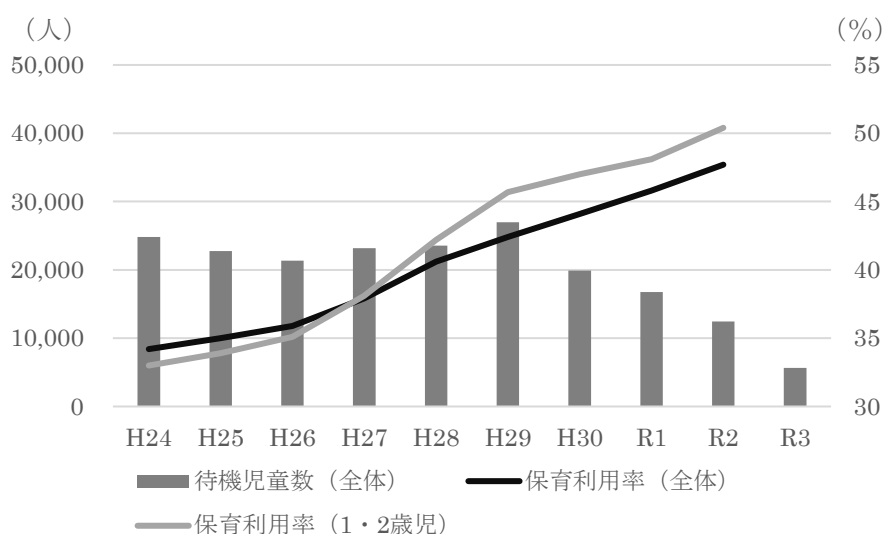
本稿では、待機児童数に保育所整備が与える影響について、認可・認可外といった保育施設の種別の違いや、潜在的待機児童などの待機児童の定義上の問題に注目して検証する。これまでの研究で、保育施設定員増加が待機児童減少に効果を持つことが示されているが、保育施設の運営基準の相違に注目した研究は多くない。そこで、本稿は、潜在的待機児童の存在に留意した上で、認可・認可外の種別ごとの保育所整備状況が待機児童数に与える影響を検討する。東京都市区町村別の単年度データを用いて、保育施設利用割合変化率が待機児童割合変化率にどのような効果を持つかを検証した。分析の結果、認可保育施設だけでなく、認可外保育施設の利用者の増加も、待機児童数減少に貢献していることが明らかになった。このように認可外保育施設の整備拡充は待機児童対策として有効であると考えられるものの、一般に認可外保育施設の利用を忌避する保護者も少なくない。そこで、認可外保育施設への補助や改善点に繋げるため、アンケート調査を利用した保育施設選択要因についての分析を行った。認可保育施設を重視する保護者は、保育施設を選択する際に機能的要因に加えて、施設の設備や職員体制という質的要因を重視する傾向が見られた。

1. はじめに

近年、保育所に入れない待機児童が社会問題になっている。2016年に「保育園落ちた。日本死ね」という匿名のブログが話題になったが、待機児童数の推移を示した図1からは、当時2万人を超える児童が保育所を利用できずに待機児童となっていたことが読み取れる。この問題に対して、政府は「待機児童ゼロ作戦」、「新待機児童ゼロ作戦」、「待機児童解消『先取り』プロジェクト」、「待機児童解消加速化プラン」を打ち立てるなど対策を講じている（大西ほか 2017）。例えば運営主体に対する参入規制を廃すなど大規模な規制緩和が行われた⁵³。保育所の運営主体ともなる各自治体も待機児童を解消すべく、保育施設の新設、定員数の弾力化など保育施設を整備してきた。実際、これまでの取り組みにより2021年の待機児

⁵³ <https://www.mhlw.go.jp/houdou/0105/h0521-2.html>（最終アクセス：2021年10月31日）。

図1 待機児童数及び保育利用率の実績の推移



出典：厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ（令和3年4月1日）」より筆者作成。

童数は全国で 5,634 人となり、前年比 6,805 人の減少となっている⁵⁴。

待機児童対策の効果を検討した研究でも、保育所、認定こども園、地域型保育事業の利用が増加するとともに、待機児童の減少が見られる地域が多いこと（本田ほか 2019）や、認可保育所の定員充足率が上昇すると待機率が上昇する関係が見られたものの、自治体によって状況が様々となっていること（若林 2006）が明らかにされてきた。

しかし、これまでの待機児童研究には問題が残されている。第一に、「潜在的待機児童」の存在である。待機児童数のカウントでは、保育所に申し込み、利用できていないものの、待機児童に含まれていない「潜在的待機児童」の存在が指摘されるようになった⁵⁵。待機児童数調査において、以前は自治体ごとに運用上の取り扱いにばらつきがあり、育児休業中の保護者の扱いなど課題を抱えていた⁵⁶。潜在的待機児童は待機児童問題に関連して新たに解決すべき課題であり、潜在的待機児童の存在を考慮しないと、集計上の待機児童がゼロになった自治体でも、認可保育施設の利用を希望しているにもかかわらず利用できていない可能性が残ることになる。希望する者が希望する保育施設を利用できる状況を実現するためには、潜在的待機児童を含めた待機児童への影響を検証する必要がある。

第二に残された課題として、認可外保育施設の利用についてである。待機児童を解消した自治体で認可外保育施設の利用を進めた事例があるが、これまでの研究で認可外保育施設に注目した研究は多くない。東京都のような都心部では認可保育施設の設置基準を満たす

⁵⁴ https://www.mhlw.go.jp/stf/newpage_20600.html（最終アクセス：2021 年 10 月 31 日）。

⁵⁵ <https://toyokeizai.net/articles/-/453328>（最終アクセス：2021 年 10 月 31 日）。

⁵⁶ <https://withnews.jp/article/f0170324003qq0000000000000000W04h10101qq000014913A>（最終アクセス：2021 年 10 月 31 日）。

保育所を新設するには土地の確保や周辺住人からの理解など、課題が多く、認可外保育施設であれば保育需要にかなう量的拡充がより容易になる。実際に、東京都は認可外保育施設として、独自の基準を設けた認証保育施設制度を導入している。認可外保育施設が待機児童減少に効果があると明らかになれば、認可外保育施設の拡充を進めることによる待機児童解消を政策として提言することができる。そこで、本稿では認可保育施設に加え、認可外保育施設を利用することで待機児童解消に繋がっているのかという点を検証していく。

分析の結果、認可保育施設だけでなく、認可外保育施設も利用者の増加が待機児童数減少に効果を持つことがわかった。認可保育施設と認可外保育施設の量的拡充を進めることで待機児童解消に繋がる可能性がある。

しかし、認可外保育施設に対しては、その安全性に対して不安を抱く利用者は少なくない。過去に、ベビーホテルでの死亡事故事例が社会問題になったほか、保育施設における死亡事故は認可外保育施設で多いという報告があることも事実である。認可外保育施設に対しては、児童福祉法の改正により立入調査が行われることになり、地方自治体から悪質な施設に対する勧告・公表が行われるようになった（大西ほか 2017）。依然として、指導監督基準適合施設は 59.8%にとどまり、利用者の不安を払拭できているかは疑問が残る⁵⁷。そこで、利用者の保育施設選択要因に注目し、認可外保育施設が忌避される現状から、利用者が何を重視しているのかを明らかにすることにより、今後の認可外保育施設に対する行政の支援や改善点について示唆を与える。保育施設選択要因についてアンケート調査を利用した分析を行ったところ、認可保育施設を利用・希望している者は交通の便といった機能的要因の他に、設備や職員体制という質的要因を重視して選択しているということがわかった。

2. 先行研究

これまでに待機児童について検証した論文は存在している。待機児童の経年変化について検証した本田ほか（2019）は、自治体の人口規模別の待機児童数の変化を検討し、人口規模の大きい政令指定都市、中核市、東京都特別区は、その他の市、町村よりも待機児童の減少が顕著であることを明らかにした。また、待機児童対策については、特例保育や地方単独事業以外はほとんどの利用者数が増加しており、とくに政令指定都市・中核市は、待機児童への対策が幼保連携型認定こども園によって図られていることが伺えた。待機児童数の推移から、待機児童減少の要因となる保育施設形態を明らかにしたと言える。また、若林（2006）では待機児童数を指標として保育サービスの需給バランスが検討されている。具体的には、東京都の市区町村別に認可保育所の定員充足率と待機率を見ると、負の相関がみられるが、三鷹市、立川市、港区などで定員が充足されていないのに待機児童が生じており、施設間の

⁵⁷ https://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/0000159036_00006.html（最終アクセス：2021 年 10 月 31 日）。

需給調整を行うことで待機率を抑制できる可能性が示された。一方、奥多摩町、千代田区、稲城市などでは待機率がゼロで定員充足率も 100 を下回り、供給が需要を上回っていた。待機率が正の値で定員充足率が 100 を超える国分寺市、瑞穂町などでは保育所定員の量的拡大が必要となるなど各自治体によって取り組みや現状が様々であり、需給が偏在していることが明らかになった。以上のように待機児童に対する効果を検証した先行研究では、待機児童数の減少傾向が自治体の人口規模によって異なることや、東京都内でも自治体によって状況が異なることがわかり、待機児童への影響について研究が蓄積されてきている。

前述のように、待機児童に関する議論が進み、潜在的待機児童についても注目が集まりはじめる中で、潜在的待機児童に言及する研究もいくつか存在する。周ほか（2003）では、保育サービスに関するアンケート調査を用い、仮想市場法によって潜在的待機率を算出した。結果として、第一に潜在的待機率は特に 0 歳児で深刻で入所定員の 10 倍を超える潜在的待機児童がいることが明らかになり、第二に東京都では保育サービス需要の多くが現実の待機児童として顕在化していることがわかった。同様に、神里（2003）では沖縄県での潜在的待機児童を独自の調査をもとに試算した。沖縄では認可外保育施設と幼稚園を利用している児童を含めて潜在的待機児童は約 17,000 人であり、保育所の整備計画の上で考慮する必要があるとしている。これらの先行研究では潜在的待機児童について独自の試算を行っているが、2015 年の「保育所等関連状況取りまとめ」以降、厚生労働省から「申込者の状況」として、他の保育施設を利用していることなどを理由に希望の保育所を利用できていない人数が公表されるようになった。しかし、行政から公表されるデータによる検証は少ない。本質的な待機児童解消のためには潜在的待機児童の解消も不可欠であることから、本稿では厚生労働省の公表データを用いて潜在的待機児童についても検証を行う。

次に、自治体の需要に合わせて柔軟な運営を行える保育施設として、認可外保育施設の利用の重要性が増している。そもそも認可保育施設とは児童福祉法に基づき、施設の広さ、保育士等の職員数、給食設備、防災管理、衛生管理等の基準を満たし、都道府県知事に認可された施設のことで、公費により運営されている。一方で認可外保育施設は同様の基準を満たしていない施設で、形態としてはベビーホテルや企業主導型保育事業など多岐にわたる。東京都では独自に認証保育所という制度を採用しており、国の基準では大都市での保育所設置が困難であることや、延長保育など多様な保育ニーズが存在することをふまえて設置されている⁵⁸。

佐藤（2020）は認可外保育施設を制度変更の観点から考察し、評価している。佐藤によれば認可外保育施設は制度の枠外に放逐されており、制度の周縁に位置付けられている。しかし、認可基準を満たすスペースの確保よりも子供の居場所を確保することを優先し、同時に母親たちの主体的な活動の中で、そういった保育施設が拡大していった結果、制度の枠外に隙間を構築し、認可保育施設と棲み分け、子どもに居場所を提供したことで、発育・発達の

⁵⁸ http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.html（最終アクセス：2021 年 10 月 31 日）。

保証と戦後の窮乏した生活における危機の回避に役立ったと認可外保育施設を評価している。認可と認可外の保育施設を比較した先行研究として白石ほか（2003）がある。公立認可保育所、私立認可保育所、準認可保育所⁵⁹の3類型について、アンケート調査をもとに保育サービスの質指標を試算し、サービスの質と生産の効率性について確率的フロンティア生産関数による推計を行っている。推計結果によると質が高い保育所ほど効率性も高く、平均値の比較では準認可、私立認可、公立認可の順に高く、民間主体の方が生産の効率性が高いと結論付けた。この結果から、認可外保育施設は利用者の懸念とは反対に、一定の質を担保しつつ、運営効率の良い施設を提供できるなどの有用性も示唆される。稲葉（2015）では、横浜市が認可外保育施設の利用を進めた事例に注目し、認可保育所の新設整備とともに横浜保育室や家庭的保育など小規模で多様な認可外保育施設の整備に言及した。実際の自治体でも認可外保育施設が待機児童解消に貢献することがわかる事例である。

以上のように認可外保育施設の役割については複数の研究がなされており、一定の効果が認められているが、実際に待機児童問題に対してどう影響を与えているかを検証する必要がある。

3. 理論仮説

待機児童問題についての先行研究を踏まえると、潜在的待機児童の存在と保育施設の認可・認可外という制度上の違いへの注目が課題となっている。本稿では、保育施設整備が待機児童解消に繋がっているかという問いについて、潜在的待機児童と保育所の運営基準という観点を踏まえて、検証する。

分析1として保育施設整備が待機児童解消にどのように影響を与えているかを検証する。先行研究では、本田ほか（2019）は待機児童の対策として保育所の利用者数や幼保連携型認定こども園の利用者数増加に注目している。米山ほか（2014）では、保育所定員率が高いほど、待機率が低いという傾向を認めている。これらの結果から、待機児童は利用希望者に対して保育の受け皿が小さいために発生しており、行政の保育所整備により利用者数や定員率が増加すると待機児童数は減少するものと考えられる。以上のような先行研究に即し、保育施設利用者数が待機児童数に影響を及ぼしているかを検証する。本稿では保育施設整備を、保育施設利用者割合として操作化した。先行研究では0～5歳人口に占める保育所定員数を変数としているが、本稿では、定員を充足しているものの、利用希望者が待機児童としてあふれている自治体と、定員を充足しておらず、保育の供給が上回っている自治体など状況が様々であることを考慮し、保育施設利用者数を0～5歳人口で割ることで利用者割合とした。

⁵⁹ 準認可保育所は東京都認証保育所制度をはじめとする、横浜市、川崎市、東大阪市などの、基準を満たした認可外保育所に公費で助成する制度を利用する保育所を指す。

また、先行研究に残された課題をふまえ、潜在的待機児童と保育施設の認可有無に着目する。潜在的待機児童は認可保育施設の利用を希望し、申し込みを行った者のうち、他の保育施設を利用していることや育児休業中であることなどを理由に、希望の保育施設を利用できていないものの、待機児童としてカウントされない者のことを指す⁶⁰。保育施設整備が進むと、希望通りの保育施設を利用することができる者が増え、潜在的待機児童も減少することが考えられる。しかし、待機児童数と異なり、行政の公表データでは測りきれない利用希望者が存在することが先行研究（周ほか 2003）から明らかになっていることもあり、保育施設整備によって申込者が増えた結果、潜在的待機児童が増加するといった動きになる可能性もある。認可外保育施設については、本田ほか（2019）で検証された通り、認定こども園などの認可外保育施設も待機児童解消に結びついており、認可保育施設と同様に効果が認められている。これは幼稚園などの既存の施設を利用したり、土地の制約がある都市部でも保育需要に柔軟に対応したりする認可外保育施設が、保育の受け皿として機能していると考えることができる。潜在的待機児童と認可外保育施設という観点も含め、保育施設整備と待機児童数の関係を、東京都市区町村別のデータを用いて検証する。

先行研究での分析結果や理論をふまえ、分析 1 で検証する仮説は以下の通りである。

仮説 1－1：認可保育施設利用者が増加した地域では、待機児童数が減少する。

仮説 1－2：認可外保育施設利用者が増加した地域では、待機児童数が減少する。

仮説 1－3：認可保育施設利用者が増加した地域では、潜在的待機児童数が減少する。

仮説 1－4：認可外保育施設利用者が増加した地域では、潜在的待機児童数が減少する。

続いて、分析 2 として認可外保育施設が利用者に忌避されている現状をふまえ、保育所の選択要因に注目する。認可外保育施設が待機児童数を減少させるためには、どういった点で改善を目指すべきかという関心から、保育所を利用する親が保育所に求めている要素を検証する。冬木（2016）によると、3 歳未満児をもつ親では保育所の選択において保育所の使いやすさに加えて保育の質を重視していることが明らかにされた。具体的には冬木（2016）と同様に、子ども・子育てに関するアンケートの個票データを利用した上で、先行研究で用いられていた保育所と認定こども園という区分ではなく、保育施設の認可・非認可という分類に従って、その選択要因を検証する。

⁶⁰ https://www.huffingtonpost.jp/2017/03/31/kakure-taiki_n_15719410.html（最終アクセス：2021 年 11 月 9 日）。

仮説 2：施設の選択要因として、質的要因が重視されると、認可保育施設への希望が高まる。

4. データと方法

4-1. 分析 1

データ

保育施設利用者数が待機児童数に与える影響を分析するために、厚生労働省の『保育所等関連状況取りまとめ』より、東京都のデータを利用した⁶¹。東京都市区町村単位で、2020 年度と 2021 年度に公表されたデータを用いて変化率に変数化することで単年度の分析を行った。待機児童問題が深刻であると考えられる東京 23 区と人口 50 万人以上の都市である八王子市のみを分析対象として、観測数は 24 だった。

従属変数

従属変数には、待機児童割合変化率を使用した。変化率とした理由は、単年度の分析で待機児童割合への影響をみると、前年度の取り組みで待機児童を減らした自治体の当年度の保育所整備の効果を適切に評価できないためである。そこで前年比の変化率とすることで、自治体の取り組みによる保育所利用者数変化が待機児童数に与える効果を確認していく。

今回使用する待機児童数の集計については、2017 年に「保育所等利用待機児童数調査に関する検討のとりまとめ」で、「求職活動を休止している者」、「特定の保育所等を希望している者」、「育児休業中の者」、「地方単独保育施策を利用している者」を待機児童に含めないという規定に統一された。現在では 2018 年に開始された「企業主導型保育事業」についても「企業主導型保育事業を利用している者」は待機児童に含めないとされている。これらの待機児童に含めないとされている者も保育所へ申し込みを行っており、可能であれば保育所の利用を希望していることになるが、集計上の待機児童には含まれない「潜在的待機児童」と考えられる。待機児童問題に関連して新たに指摘されるようになった「潜在的待機児童」は先行研究であまり触れられておらず、行政の公開データを用いた分析も少ないため独自に計算することになる。

まず、待機児童割合変化率は『保育所等関連状況取りまとめ』から待機児童を 2 年度分集め、2019 年度からの差分を 0～5 歳人口で割り、100 をかけることにより求めた。潜在的待機児童割合変化率も同様に『保育所等関連状況取りまとめ』を使用している。認可保育施設に申し込んだ者のうち「育児休業中の者」、「特定の保育園等のみ希望している者」、「求職活

⁶¹ 『(参考) 申込者の状況 (令和 2 年 4 月 1 日)』、『(参考) 申込者の状況 (令和 3 年 4 月 1 日)』。

動を休止している者」を合計して潜在的待機児童とした。これらの項目は保育施設利用を希望しているものの、集計上待機児童から外されている項目とみなすことができる。独自に求めた潜在的待機児童 2 年度分から、2019 年度からの差分を 0～5 歳人口で割り、100 をかけることで、潜在的待機児童割合変化率とした。

独立変数

独立変数には、①認可保育施設利用割合変化率、②認可外保育施設利用割合変化率を使用した。コントロール変数として③共働き世帯比率、④第一次産業従事者割合、⑤完全失業率（男性）、⑥転入超過率、⑦人口当たり児童福祉費を使用した。まず認可外保育施設利用者として『保育所等関連状況取りまとめ』より、「幼保連携型認定こども園を利用している者」、「幼稚園型認定こども園を利用している者」、「地域型保育事業を利用している者」、「特例保育等を利用している者」、「企業主導型保育事業を利用している者」を合計した。続いて、「保育所を利用している者」から認可外保育施設利用者を引くことで、認可保育施設利用者を求めた。認可保育施設利用者割合として認可保育施設利用者を 0～5 歳人口で割り、100 をかけて求めた。同様に認可外保育施設利用者割合を求めた。①認可保育施設利用割合と②認可外保育施設利用割合の変化率については、両者とも 2019 年度と 2020 年度の差分を、2019 年度の値で割り、そこに 100 をかけることで測定した。コントロール変数は小野ほか(2000)、鎌田ほか(2009)を参考に、都市性をコントロールする変数として以下のものを投入した。国勢調査から 2015 年の総人口と 0～5 歳人口、経済センサス基礎調査から 2014 年の従業者数、第一次産業従事者数、住民基本台帳人口移動報告から 2019 年の転入者数と転出者数、地方財政状況調査から 2018 年の児童福祉費、国勢調査就業状態等基本集計から 2015 年の夫婦総数、夫婦ともに就業している世帯数を利用して、③～⑦の変数を測定した。

表 1 変数一覧（分析 1）

変数名	変数説明	出典
待機児童割合変化率	0～5歳人口に占める待機児童の割合の前年比変化率(%)	保育所等関連状況取りまとめ
潜在的待機児童割合変化率	0～5歳人口に占める潜在的待機児童の割合の前年比変化率(%)	保育所等関連状況取りまとめ
認可保育施設利用割合変化率	認可保育施設利用者の0～5歳人口に占める割合の前年比変化率(%)	保育所等関連状況取りまとめ
認可外保育施設利用割合変化率	認可外保育施設利用者の0～5歳人口に占める割合の前年比変化率(%)	保育所等関連状況取りまとめ
共働き世帯比率	夫婦総数に占める共働き夫婦世帯の割合(%)	国勢調査就業状態等基本集計
第一次産業従事者割合	従業者数に占める第一次産業従事者の割合(%)	経済センサス-基礎調査
完全失業率(男性)	労働人口に占める完全失業者の割合(%)	国勢調査
転入超過率	転入者が転出者を上回っている割合(%)	住民基本台帳人口移動報告
人口当たり児童福祉費	0～5歳人口一人当たりの児童福祉費(千円)	地方財政状況調査

表 2 記述統計（分析 1）

変数名	観測数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
待機児童割合変化率	24	-0.2045	0.2900	-1.1630	0.1206
潜在的待機児童割合変化率	24	-0.0041	0.6907	-1.3282	1.5862
認可保育施設利用割合変化率	24	7.1501	3.7895	-1.1305	14.1280
認可外保育施設利用割合変化率	24	-0.2404	16.5087	-37.0370	36.3636
共働き世帯比率	24	42.4322	3.1071	36.5925	47.3989
第一次産業従事者割合	24	1.9011	2.1722	0.1159	9.7692
完全失業率（男性）	24	3.9677	0.9039	1.8707	5.0208
転入超過率	24	0.8363	0.7967	-0.5477	2.9232
人口当たり児童福祉費	24	2068.7155	360.0280	1488.2880	3344.0942

分析手法

保育所利用者数と待機児童数の関係性について、重回帰分析で推定した。

4-2. 分析 2

データ

保育施設の選択要因を明らかにするため、先行研究に則り「子ども・子育てに関するアンケート（SRC 自主調査 002）、2012」（サーベイリサーチセンター）の個票データを用いる⁶²。このアンケートは日本国内に居住する 18 歳以上の男女個人のうち、0～6 歳の子どもがいる親を対象に政令指定都市および東京都 23 区 1,000 人、それ以外で人口 5 万人以上の都市で 1,000 人、人口 5 万人未満の都市で 1,000 人の標本抽出を行い、サーベイリサーチセンターが 2012 年に調査を行ったものである。本稿の分析では、保育施設を利用している者または利用を希望している者を分析対象とし、観測数は 2,969 となった。

従属変数

従属変数には「子ども・子育てに関するアンケート（SRC 自主調査 002）、2012」から子どもの日中の定期的保育サービス（認可保育所、認証・認定保育施設、認定こども園等）を利用または希望するかについての設問を利用した。現在の利用状況（「利用している」、「利用していない」）と今後の利用希望（「希望している」、「希望していない」）をダミー変数化した⁶³。保育サービスの種類として認可保育所と、認証・認定保育施設、家庭的保育、事業

⁶² 本稿の分析に際しては、東京大学社会科学研究所附属社会調査・データアーカイブ研究センター SSJ データアーカイブから「子ども・子育てに関するアンケート（SRC 自主調査 002）、2012」（サーベイリサーチセンター）の個票データを提供して頂いた。

⁶³ 0～2 歳の子どもがいる者を対象とする問 7、3～6 歳の子どもがいる者を対象とする問 14 を変数化。

所内保育施設、その他の保育施設、認定こども園の認可外保育施設に分類している。

独立変数

独立変数には「保育サービス提供事業者を選んだポイント」として「自宅や勤務先からの距離」、「保護者の勤務ルートや送迎バスなどの交通の便」等の13項目の中から3つの項目を選択する設問を利用した⁶⁴。この設問では回答者が保育施設を選択する際に重視する項目がわかる。回答者ごとに13項目のうちから選択した項目を1、選択しなかった項目を0とするダミー変数にした。選択肢として挙げられている項目は表のとおりである。加えて回答者の属性として男性を0、女性を1とするダミー変数と、共働き世帯の者を1とするダミー変数を投入した。

表3 変数一覧（分析2）

変数名	変数説明	出典
認可保育所を利用している者	認可保育所を利用しているか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
認可保育所を希望している者	認可保育所を希望しているか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
認可外保育所を利用している者	認可外保育所を利用しているか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
認可外保育所を希望している者	認可外保育所を希望しているか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
自宅や勤務先からの距離	自宅や勤務先からの距離を選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
保護者の勤務ルートや送迎バスなどの交通の便	保護者の勤務ルートや送迎バスなどの交通の便を選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
見学会や説明会での印象	見学会や説明会での印象を選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
運営理念や保育（教育）方針	運営理念や保育（教育）方針を選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
施設の設備面（新しさ、広さ、園庭等）	施設の設備面（新しさ、広さ、園庭等）を選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
保育や学習のメニューの充実度	保育や学習のメニューの充実度を選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
職員体制や質の高さ	職員体制や質の高さを選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
利用できる時間	利用できる時間を選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
利用料金	利用料金を選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
口コミの情報等の評価	口コミの情報等の評価を選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
兄弟姉妹、友人・知人がいる	兄弟姉妹、友人・知人がいることを選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
空きがあった（またはすぐに利用できる）	空きがあった（またはすぐに利用できる）ことを選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
その施設しかなかった（選択の余地がない）	その施設しかなかった（選択の余地がない）ことを選択要因としたか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
女性ダミー	回答者が女性か男性かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート
共働きダミー	回答者の世帯が共働きか否かのダミー変数	子ども・子育てに関するアンケート

⁶⁴ 0～6歳の子どもがいる者を対象とする問23を変数化。

表 4 記述統計（分析 2）

変数名	観測数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
認可保育所を利用している者	2969	0.1105	0.3135	0	1
認可保育所を希望している者	2969	0.2408	0.4277	0	1
認可外保育所を利用している者	2969	0.0431	0.2031	0	1
認可外保育所を希望している者	2969	0.1408	0.3479	0	1
自宅や勤務先からの距離	2969	0.7039	0.4566	0	1
保護者の勤務ルートや送迎バスなどの交通の便	2969	0.2014	0.4011	0	1
見学会や説明会での印象	2969	0.1475	0.3547	0	1
運営理念や保育（教育）方針	2969	0.2472	0.4315	0	1
施設の設備面（新しさ、広さ、園庭等）	2969	0.1674	0.3734	0	1
保育や学習のメニューの充実度	2969	0.2058	0.4043	0	1
職員体制や質の高さ	2969	0.2371	0.4254	0	1
利用できる時間	2969	0.2331	0.4229	0	1
利用料金	2969	0.3587	0.4797	0	1
口コミの情報等の評価	2969	0.0694	0.2541	0	1
兄弟姉妹、友人・知人がいる	2969	0.0923	0.2895	0	1
空きがあった（またはすぐに利用できる）	2969	0.1142	0.3181	0	1
その施設しかなかった（選択の余地がない）	2969	0.0792	0.2700	0	1
女性ダミー	2969	0.4975	0.5001	0	1
共働きダミー	2969	0.3382	0.4732	0	1

分析手法

保育所の選択要因と保育所利用・希望の関係性について二項ロジット分析を行った。

5. 分析結果

5-1. 保育所利用者数の待機児童数への効果

認可保育施設利用割合変化率と待機児童割合変化率、認可外保育施設利用割合変化率と待機児童割合変化率について散布図を見ると、各自治体の状況の違いが見て取れる⁶⁵。図 2

⁶⁵ 散布図は東京都の市区町村のうち、島嶼部を除いて作成しており、分析対象が分析 1 より多い点に注意されたい。

では目黒区や狛江市では認可保育施設利用割合が増加し、待機児童が減少している一方で、町田市では認可保育施設利用割合変化率が小さく、待機児童変化率が高い。目黒区や狛江市のような地域では保育施設の整備が進み、待機児童数が減少していることになる。

図 2 認可保育施設利用割合変化率と待機児童割合変化率

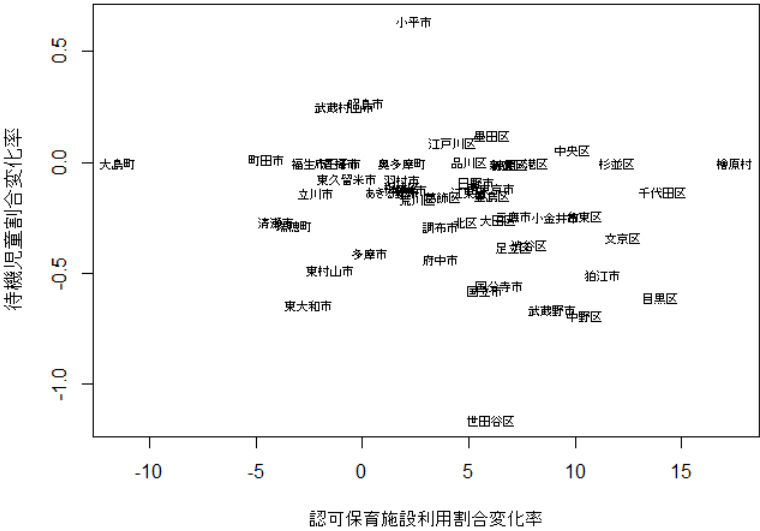


図 3 認可外保育施設利用割合変化率と待機児童割合変化率

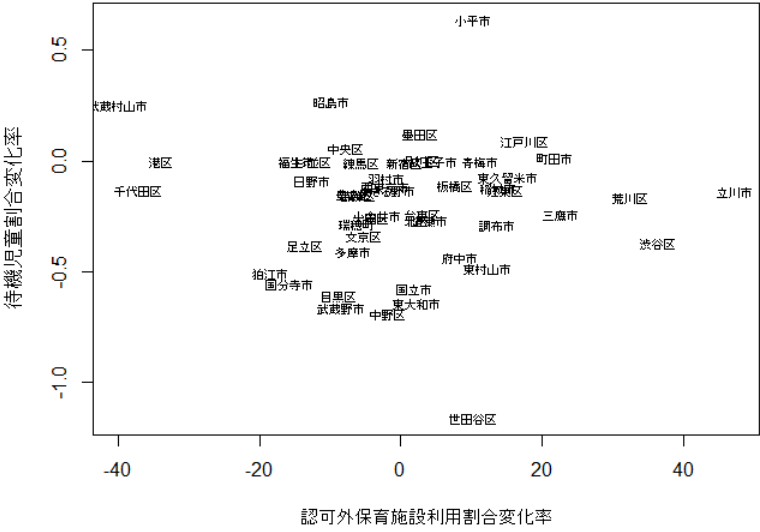


表 5 は、分析 1 で重回帰分析を行った結果を示したものである。推定結果を見ると、従属変数に待機児童割合変化率を使用したモデルでは、認可保育施設利用割合変化率、認可外保育施設利用割合変化率の係数が 10%水準で統計的に有意だった。ともに係数は負であり、認可保育施設・認可外保育施設とも利用割合の変化率が増加した自治体ほど、待機児童数が少なくなっていることがわかる。保育施設利用割合変化率の増加は 0～5 歳人口に占める保育施設利用者数が増加していることを示しており、保育施設の定員調整や量の拡充による利用者増加が待機児童数減少に効果を持つことが示されたと言える。さらに、重要な点として、本稿で注目している認可外保育施設利用も待機児童減少に効果を持つことがわかる。認可外保育施設が保護者のニーズに合わせた柔軟な保育形態や都市部の保育施設整備の制約に対応できることにより、保育の受け皿として機能しているためであると推測される。就業形態の多様化や共働き世帯の増加により、認可保育施設の利用基準や入所優先度が低い子どもを保育する施設として認可外保育施設が役割を果たしているのではないかと。また、コントロール変数として使用した共働き世帯比率が 5%水準で統計的に有意だった。係数は正となっており、共働き世帯が多いほど 0～5 歳人口に占める待機児童の割合が増加することを示している。自治体ごとに世帯構成員の傾向が異なることを考慮して保育施設の整備をする必要があるだろう。

一方、分析 1 で従属変数に潜在的待機児童割合変化率を使用したモデルでは、認可保育施設・認可外保育施設利用割合変化率ともに統計的に有意な結果は得られなかった。待機児童の議論の中ではしばしば、保育施設整備の効果で保育所定員に余裕が生まれると、むしろ潜在化していた保育需要が顕在化する結果、待機児童が解消しない、つまり、保育所整備を進めると待機児童が増えるといういたちごっこが起きていると言われる。今回扱った潜在的待機児童は保育所に申し込みをした者のうち、待機児童のカウントから外れることになった者を指しており、保育施設整備の効果で新たに保育所利用希望を顕在化させた者と解釈することができる。今回のモデルでは保育所整備が保育所利用希望を増加させる効果については検証できていないことが潜在的待機児童で有意な結果を得られなかった理由と考察する。

以上の分析 1 の結果から、仮説 1-1 と仮説 1-2 は支持されたが、仮説 1-3 と仮説 1-4 は支持されなかった。保育施設整備が保育所利用希望の顕在化にもたらす影響について検証する必要性があると言えるだろう。

5-2. 保育施設選択要因

表 6 は、分析 2 で二項ロジット分析を行った結果を示したものである。推定結果を見ると、認可保育所を利用している者か否かのダミー変数を従属変数としたとき、自宅や勤務地からの距離、保育や学習のメニューの充実度、利用できる時間、空きがあった、利用料金が統計的に有意な結果となった。

表5 保育施設利用者と待機児童数（重回帰分析）

独立変数	従属変数	
	待機児童割合 変化率	潜在的待機児童 割合変化率
	Model 1	Model 2
(定数項)	-2.5586 * (1.0803)	-0.1186 (3.0388)
認可保育施設利用割合変化率	-0.0371 † (0.0211)	0.0326 (0.0595)
認可外保育施設利用割合変化率	-0.0080 † (0.0045)	0.0152 (0.0128)
共働き世帯比率	0.0598 * (0.0228)	-0.0732 (0.0640)
第一次産業従事者割合	0.0387 (0.0361)	0.0903 (0.1016)
完全失業率(男性)	-0.0375 (0.1159)	0.5453 (0.3261)
転入超過率	-0.1608 (0.1035)	0.2150 (0.2910)
人口当たり児童福祉費	0.0001 (0.0002)	0.0002 (0.0006)
調整済みR ²	0.2604	-0.0314
N	24	24

(1) ***: $p < 0.001$, **: $p < 0.01$, *: $p < 0.05$, †: $p < 0.1$ 。

(2) ()内は標準誤差。

認可保育所を希望している者か否かのダミー変数を従属変数としたとき、職員体制や質の高さ、兄弟姉妹、友人・知人がいること、自宅や勤務先からの距離、保護者の勤務ルートや送迎バスなどの交通の便、施設の設備苑、利用できる時間、運営理念や保育方針、空きがあったことが統計的に有意な結果となった。

それぞれの係数を見ると、自宅や勤務先からの距離、保護者の勤務ルートや送迎バスなどの交通の便、利用できる時間は保護者の使いやすさという機能面を重視することを表す変数で正の効果となっている。機能面を重視しているほど認可保育所を利用または希望していることになり、保護者は少なからず機能面を重視して保育施設選択を行っていることがわかる。

表6 保育施設選択要因（二項ロジット分析）

独立変数	従属変数			
	認可保育所を利用	認可保育所を希望	認可外保育所を利用	認可外保育所を希望
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 4
(定数項)	-2.9510 *** (0.3913)	-2.0769 *** (0.3065)	-3.0711 *** (0.5644)	-2.0668 *** (0.3625)
自宅や勤務先からの距離	0.3480 † (0.1895)	0.3404 * (0.1387)	-0.2074 (0.2681)	0.0295 (0.1617)
保護者の勤務ルートや送迎バスなどの交通の便	-0.0217 (0.1882)	0.2970 * (0.1422)	-0.1865 (0.2842)	0.0668 (0.1720)
見学会や説明会での印象	-0.2636 (0.2268)	0.0220 (0.1564)	-0.2881 (0.3335)	0.2169 (0.1793)
運営理念や保育（教育）方針	-0.3047 (0.1972)	-0.5300 *** (0.1499)	-0.5767 † (0.3043)	-0.2370 (0.1742)
設備の施設面（新しさ、広さ、園庭等）	0.2512 (0.1943)	0.3136 * (0.1477)	-0.0038 (0.2932)	-0.0023 (0.1805)
保育や学習のメニューの充実度	-0.3791 † (0.2145)	0.0968 (0.1468)	-0.0722 (0.2918)	0.0963 (0.1719)
職員体制や質の高さ	-0.0200 (0.1876)	0.2661 † (0.1396)	-0.2194 (0.2793)	0.0574 (0.1676)
利用できる時間	0.3265 † (0.1712)	0.3418 * (0.1353)	0.2460 (0.2500)	0.2310 (0.1628)
利用料金	-0.8062 *** (0.1878)	-0.1930 (0.1327)	-0.0510 (0.2523)	0.1028 (0.1562)
口コミの情報等の評価	-0.4631 (0.3347)	-0.3080 (0.2192)	-0.0470 (0.4104)	-0.2541 (0.2536)
兄弟姉妹、友人・知人がいる	-0.3838 (0.2494)	-0.3217 † (0.1898)	-0.4472 (0.3920)	-0.6052 * (0.2552)
空きがあった（又はすぐに利用できる）	0.4043 * (0.2012)	0.5648 *** (0.1577)	0.0042 (0.3138)	0.2155 (0.1930)
その施設しかなかった（選択の余地がない）	0.0680 (0.2574)	0.0229 (0.2074)	-0.4645 (0.4359)	0.0474 (0.2538)
女性	0.0552 (0.1256)	0.4887 *** (0.0907)	-0.2068 (0.1856)	0.3089 ** (0.1078)
共働き	1.6501 *** (0.1364)	0.7440 *** (0.0941)	1.0626 *** (0.1942)	-0.0545 (0.1179)
McFadden R ²	0.1474	0.0639	0.0497	0.0140
N	2969	2969	2969	2969

(1) ***: $p < 0.001$, **: $p < 0.01$, *: $p < 0.05$, †: $p < 0.1$ 。

(2) ()内は標準誤差。

運営理念や保育方針、施設の設備面、保育や学習のメニューの充実度、職員体制や質の高さは質的要因と考えられる。しかし、それぞれの統計的に有意となった係数は運営理念や保育方針は負、施設の設備面は正、保育や学習のメニューの充実度は負、職員体制や質の高さは正というように質的要因であっても一貫して選択要因として重視されるというわけではない。施設の設備や職員という認可保育施設の認可基準となる点について重視している保護者が認可保育施設を利用・希望していることになり、直感的である。また、運営理念や保育方針、保育や学習のメニューの充実度は、認可外保育施設の方が自由に選択することがで

き、英語教育に力を入れた施設や身体を動かすことを重視した施設など⁶⁶様々であり、これらの面を重視して選択する場合、認可外保育施設を選択する可能性が出てくる。

利用料金の係数が負となっているのは、運営が公費で賄われており、一般的に保育料が安くなる認可保育所の選択要因として直感に反する結果である。現在は 2019 年より保育料が無償化されたため、アンケート結果が異なる可能性もあるが、このような分析結果となった理由の一つには、保育料を気にしない比較的収入の多い共働き世帯は、認可保育所の利用基準となる「保育に欠ける要件」を満たしやすい環境にあり、保育料は重視しないが、他の点で認可保育施設を利用する世帯が多いことがあるのではないだろうか。

認可外保育所を利用しているか否かのダミー変数を従属変数にしたとき、運営理念や保育方針が 10%水準で統計的に有意となり、係数は負になった。また、認可外保育所を希望している者を従属変数にしたとき、兄弟姉妹、友人・知人がいることが 5%水準で統計的に有意で、係数は負となった。上記の考察から認可外保育施設は運営理念や保育方針のような質的要因を重視するのではないかと考えられたが、支持されなかった。しかし、今回の分析では認可外保育所を利用しており、かつ認可保育所を希望している人という組み合わせでの分析を行っておらず、利用状況のみを分析しているため、考察を裏付けることは難しいと考えられる。認可外保育施設が忌避されてきた状況を鑑みるとアンケート回答者の中で積極的に認可外保育所を利用している人に注目した分析が必要となるだろう。

以上の分析 2 の結果から、仮説 2 を一部支持する結果となった。質的要因のうち、施設の設備面、職員体制や質の高さを重視するほど認可保育施設を利用・希望しており、運営理念や保育方針、保育や学習のメニューの充実度はあまり重視されないとわかる。

6. 結論

本稿では、分析 1 として保育施設利用者数の変化が待機児童数に与える影響について、認可保育施設、認可外保育施設で分類した上、潜在的待機児童数についても焦点を当てて分析を行った。その結果、認可保育施設利用者数ならびに認可外保育施設利用者数が待機児童数に対して有意に負の影響を与えることが明らかとなった。以上のことから、待機児童解消のため、今後も保育施設の量の拡充が求められる。その際、共働き世帯数を考慮して対策することで需給のミスマッチを減らすことができる。認可外保育施設も待機児童数に効果が認められたことから、認可外保育施設の利用を促すことも有効であると考えられる。東京都では認可保育施設の基準を満たして新たに認可保育施設を整備することは難しいだろう。そこで、認証保育施設を始めとし、認可外保育施設を整備していくことが量的拡充においては現実的と考えられる。そのためには認可外保育施設が忌避される要因を払拭していくこ

⁶⁶ https://kidsna-connect.com/site/column/hoiku_workstyle/2901（最終アクセス:2021 年 10 月 31 日）。

とも重要である。この点、認可外保育施設の利用については分析 2 が示唆を与える。

分析 2 では保育施設の選択要因が保育施設の認可・認可外で異なるかに注目して分析を行った。その結果、認可保育施設を選択する者は自宅や勤務先からの距離、保護者の勤務ルートや送迎バスなどの交通の便、利用できる時間という機能面を重視することがわかった。認可保育施設を選択する者で特徴的なのが、施設の設備面、職員体制や質の高さという質的要因を重視するという点である。これらは認可保育施設の認可基準になっているため、認可外保育施設の活用という観点から、その改善を目指し、支援を行うことが求められるポイントになると考えられる。このような質的要因は認可外保育施設が忌避される原因の一つになっていると思われることから、新たな認可保育施設を作るのが難しく認証保育制度を利用している東京都などは認可基準まででなくとも、設備や職員体制の水準を上げる施策を行うことで、認可外保育施設利用者が増え、待機児童解消につながるのではないかと考えられる。

最後に、今回分析の対象とした東京都の中で待機児童を解消していた目黒区の事例を紹介する。目黒区は 2017 年に保育所待機児童数の急増への対応として保育所の整備予定数を大幅に上積みする取り組み方針を策定した。その結果、策定時には 617 人だった待機児童を 2020 年 4 月には 0 人とすることができた。取り組み方針の中では保育所開設の促進と同時に、認可外保育施設の活用が盛り込まれた。具体的に、待機児童の 9 割以上を 2 歳児以下の乳児が占めていたことから、定期利用保育の活用を図り、1・2 歳児の保育施設定員拡充をめざした。また、「目黒区大規模建築物等の建築にかかる住環境の整備に関する条例」の改正により大規模建築物等については保育所の設置について協議することが義務付けられ、保育施設設置の推進が図られた。これらの定期利用保育や大規模建築物内の保育施設は認可外保育施設となり、新たな土地活用以外に認可外保育施設利用を可能にすることを目指した。他方で、取り組み方針が策定された 2017 年から 2020 年にかけて認可保育園の定員数が 4,011 人から 6,886 人と大幅に増加した。増加までの間には定期利用保育や小規模保育の定員数についても増加がみられ、認可外保育施設の活用について好例を示していると言えよう。

本稿では、待機児童解消に向けて認可保育施設整備とともに認可外保育施設の活用について検討する可能性が示唆されたが、集計上の待機児童から外されている潜在的待機児童に対する効果は測定できなかったことに注意したい。根本的な待機児童問題解決に向けて潜在的待機児童についてはどのようなアプローチをとることができるのかについてはさらなる検討が必要である。また、認可外保育施設が忌避される要因、認可保育施設が好まれる要因についてもどういった政策を取ることができるのかを検討することが必要とされる。

7. 参考文献

稲葉光彦. 2015. 「保育所待機児童問題の現状と課題についての一考察」『常葉大学保育学部

紀要』(2): 1-11.

大西薫・大西将史. 2017.「認可外保育施設の機能と役割に関する研究—待機児童が少ない地域における認可外保育施設の特徴」『岐阜聖徳学園大学短期大学部紀要』(49): 1-12.

神里博武. 2003.「沖縄における潜在的待機児童に関する一考察」『長崎ウエスレヤン大学現代社会学部紀要』1 (1): 1-8.

佐藤光市. 2020.「児童福祉法施行初期における認可外保育施設の設置—最低基準制定による「排除と包摂」の構造」『福祉社会開発研究: 社会福祉学, 国際社会開発, 福祉経営, 医療・福祉マネジメント』(15): 33-42.

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」『家計経済研究』(60): 57-68.

白石小百合・鈴木亘・八代尚宏. 2003.「保育サービス供給の経済分析—認可・認可外保育所の比較」<https://cis.ier.hit-u.ac.jp/Common/pdf/dp/2003/dp183.pdf> (最終アクセス: 2021 年 11 月 9 日) .

本田和隆・柏原正尚. 2019.「地方自治体の規模別にみる待機児童とその対策」『大阪千代田短期大学紀要』(49): 23-30.

冬木春子. 2016.「共働き世帯における保育所利用選択」『東京大学社会科学研究所付属社会調査・データアーカイブ研究センター 2015 年度参加者公募型二次分析研究会子育て支援と家族の選択研究成果報告書』、39-49.

米山正敏・深田聡・森川美絵. 2014.「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」『保健医療科学』63 (4): 407-417.

若林芳樹. 2006.「東京大都市圏における保育サービス供給の動向と地域的差異」『地理科学』61 (3): 210-222.

目黒区.「保育所等入所待機児童数の推移」<https://www.city.meguro.tokyo.jp/kurashi/kosodate/hoiku/ninka/taikijidosu.html> (最終アクセス: 2021 年 10 月 26 日) .

目黒区.「新たな保育所待機児童対策の取り組み方針について」<https://www.city.meguro.tokyo.jp/gyosei/keikaku/keikaku/jisedaikodomo/hoikushotaikijidoutaisaku.files/aratanatorikumihoushin.pdf> (最終アクセス: 2021 年 10 月 26 日) .