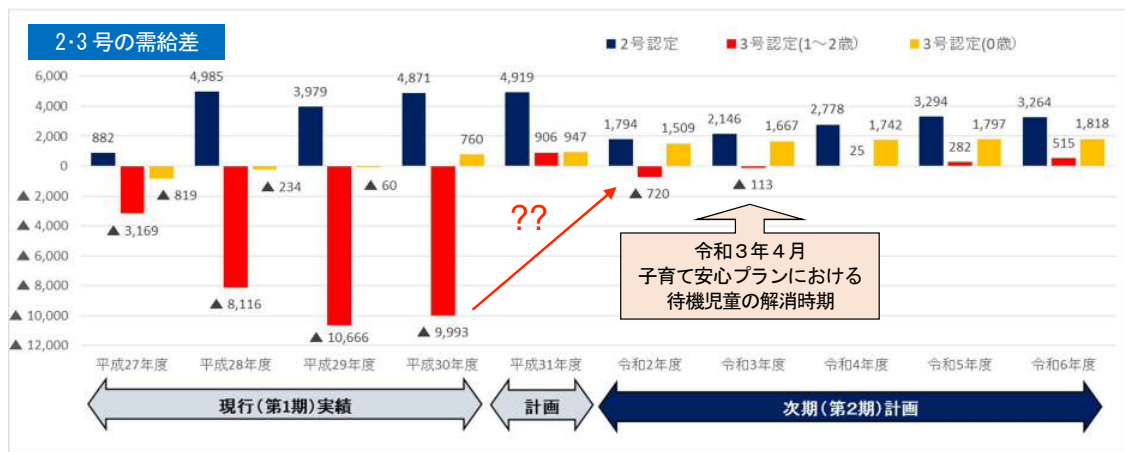


令和2年度以降の「量の見込み」の過小推計について

計画フレーム専門部会委員
神奈川県子ども・子育て会議専門委員
一橋大学 山重慎二

第2期の教育・保育の量の見込みと確保の内容について、計画フレーム専門部会での資料や説明を再度精査・検討し、問題が存在しているのではないかと考えるようになった。気になったのは、図1で平成30年度に1万人近い需給差が存在していたのが、2年後に720人に一気に減少するという計画になっている点で、どう考えても非現実的に思えたことである。部会での説明を通じて、ある程度理由を理解できたが、委員として再度緻密な分析を行い、現在の教育・保育の量の見込みと確保の計画は、量の見込みに関して過小推計の問題が存在するとの結論に至ったため、子ども・子育て会議の専門委員として意見を表明させて頂く。



(出所)神奈川県子ども・子育て会議計画フレーム専門部会(令和元年度第1回)「教育・保育の量の見込みと確保の内容」資料3(p.9)[矢印と??は委員が追加]

図1: 保育の需給差(2・3号)

図1の中の平成30年度の3号認定(1~2歳)の保育の需給差(供給と需要(実績)の差)9,993人は以下のように分解できる。

$$\text{供給}-\text{需要(実績)} = [\text{供給}-\text{需要(見込み)}] + [\text{需要(見込み)}-\text{需要(実績)}]$$

$$\rightarrow \blacktriangle 9,993 = [57,224-62,243] + [62,243-67,217] = \blacktriangle 5,019 + \blacktriangle 4,974$$

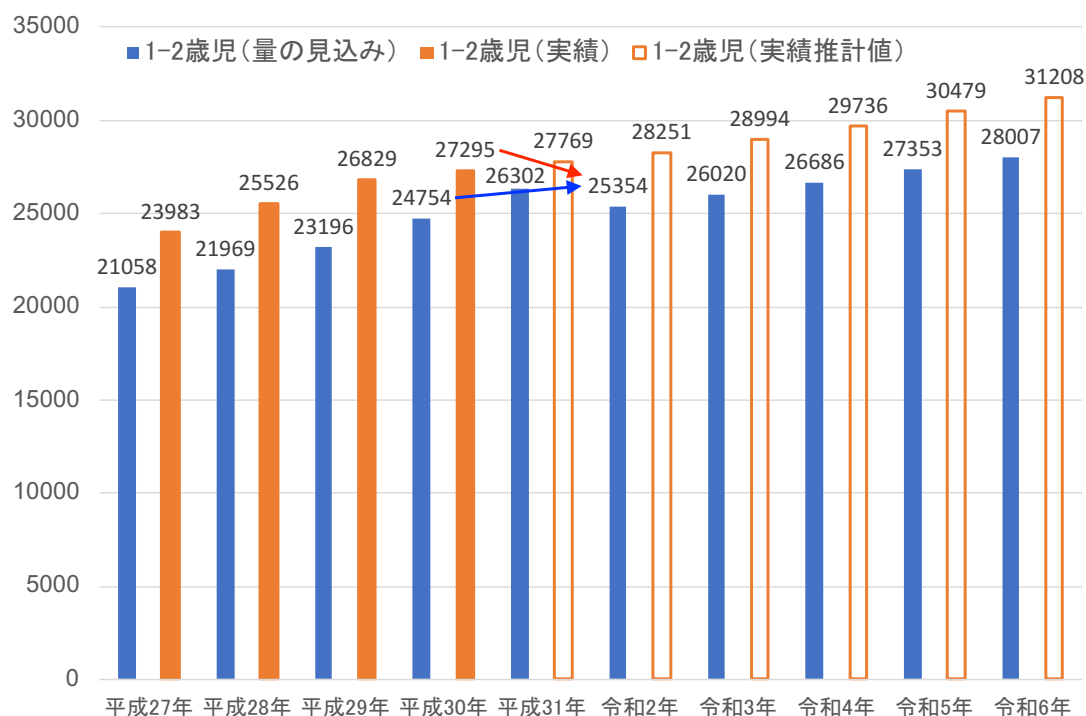
つまり、供給が量の見込みに対して5,019人分不足しているとともに、量の見込みが実際より4,974人過小であったことで、9,993人という大きな需給差が生まれていると説明できる。

この需給差が、2年後(令和2年度)に▲720に一気に低下するのは、供給が2年間で6,882(=64,106-57,224)人分増える予定とされているからである。平成29年度から平成30年度の

1年間の増加数は2,578人であり、令和2年度までの2年間で6,882人増加するという計画は、実現可能性に疑問が残るが、各自治体の計画が実施されることを注視するしかない。

さらに疑問が残るのは、平成30年度の需給差9,993と供給増6,882のギャップである。供給増でカバーできない部分は、実は令和2年度の需要(見込み)を平成30年度の需要(実績)よりも低く見積もることで解消されている。具体的には、令和2年度の需要(見込み)は平成30年度の需要(実績)より2,391(=9,993-6,882-720)人少なくなると見積もられている。

このような過小な見積もりは、横浜市で見られる。図2の横浜市の「量の見込み」に関するデータが示すように、平成30年度の需要(実績)は、27,295人であったが、令和2年度の需要(見込み)は25,354人であり、1,941人減少しているのである。図2を見ると、横浜市では、需要(見込み)は需要(実績)よりも常に少なく、過小な推計が行われてきたことがわかる。一定の仮定の下で、需要(実績)の推移を推計してみると、需要(見込み)の過小推計が令和2年以降も続けられる計画になっていると考えられる。その結果、第2期計画期間においても、需要の実績と供給の差は、マイナスが続くと考えられる。それがプラスになるとの「計画」は、需要を過小に見積もることで可能になっており、「計画」としては問題がある。



(注)実績推計値は、平成31年度および令和2年度に関しては、平成30年度の増加率を適用して推計。令和3年度以降は、各年度の「量の見込み」の成長率を適用して推計。

(出所)令和2年度以前のデータは、第4期第2回横浜市子ども・子育て会議〔総会〕(平成31年3月27日)別紙3。令和2年度以降の量の見込みは第5回横浜市保育・教育部会〔資料5〕(令和元年9月2日)。実績推計値は上記注の仮定に基づいて委員が推計。

図2: 保育の量の見込みと実績 (1、2歳児)

横浜市が、量の見込みを実際より過小に見積もり続けている根拠と考えられるのは、保育所等の利用申請者数(実績)が保育所等を全員利用するわけではないという認識であると思われる。表1を見ると、平成30年4月時点で、保育所等利用申請者(実績)は67,703人、実際に利用できた人(供給)は64,623人であり3,080人の「留保児童」が発生しているが、「待機児童」は63人とされている(平成30年10月時点では、留保児童は5,960人、待機児童は1,655人)。待機児童でない留保児童3,017人(=3,080-63)が、「待機児童」と見なされないのは、横浜保育室等に入所(788人)、育休の継続(458人)、求職活動の休止(260人)、特定保育所のみへの申込み¹(1,511人)という状況にあるからと説明される。表2は、1、2歳児に限ると「待機児童でない留保児童」が2,310人いることを示している。

この人数(2,310人)が、図2中の横浜市の平成30年の1、2歳児の保育の需要(見込み)24,754人と需要(実績)27,295人の差(2,541人)と同程度になっており、第2期も平成30年の保育の需要(見込み)を基に計画すればよいとの姿勢につながっているように思われる。

区分	29年4月	30年4月	31年4月
就学前児童数	182,511	178,905	175,243
保育所等利用申請者数(A)	65,144	67,703	69,708
利用児童数(B)	61,885	64,623	66,477
保留児童数(C) = (A) - (B)	3,259	3,080	3,231
横浜保育室等入所数(D)	896	788	774
横浜保育室・川崎認定保育園	491	338	219
幼稚園等預かり保育	54	47	92
事業所内保育施設・企業主導型保育事業	79	124	215
年度限定保育事業	129	166	169
一時保育等	143	113	79
育休関係(E)(*1)	413	458	797
求職活動を休止している方(F)(*2)	277	260	294
特定保育所等のみの申込者など(G)(*3)	1,671	1,511	1,320
待機児童数(H) = (C) - [(D)+(E)+(F)+(G)]	2	63	46

(出所)横浜市「平成31年4月1日現在の保育所等利用待機児童数について」[点線は委員追加]

表1:待機児童数及び保留児童数の状況

¹ 「1か所しか申し込んでいない方、2か所以上申し込んだにもかかわらず、第1希望等の保育施設しか利用を望んでいない方、申し込みをされた園や自宅の近くに利用可能で空きがある保育施設があるにも関わらず利用を希望されない方」と定義されている。

	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児	計
待機児童数※	18人	33人	8人	1人	2人	1人	63人
	28.6%	52.4%	12.7%	1.6%	3.2%	1.6%	100.0%
保留児童数	471人	1,727人	583人	214人	59人	26人	3,080人
	15.3%	56.1%	18.9%	6.9%	1.9%	0.8%	100.0%

(出所)横浜市「平成 30 年 4 月 1 日現在の保育所等利用待機児童数について」[点線は委員追加]

表 2: 年齢別の待機児童数及び保留児童数の状況

横浜保育室等に入所できるなどの対応が行われているのであれば親は働けるのでまだ良いが、育休を継続せざるをえない人や求職活動を休止せざるをえない人(おそらく多くは母親)は、労働を希望しながら労働できない状況に追い込まれている。また、希望する保育所を実質的に1箇所限定して申し込み、希望する保育所に入所できない場合に自ら何らかの対応をする親は、保育を提供する必要はない親と考えられているようである。

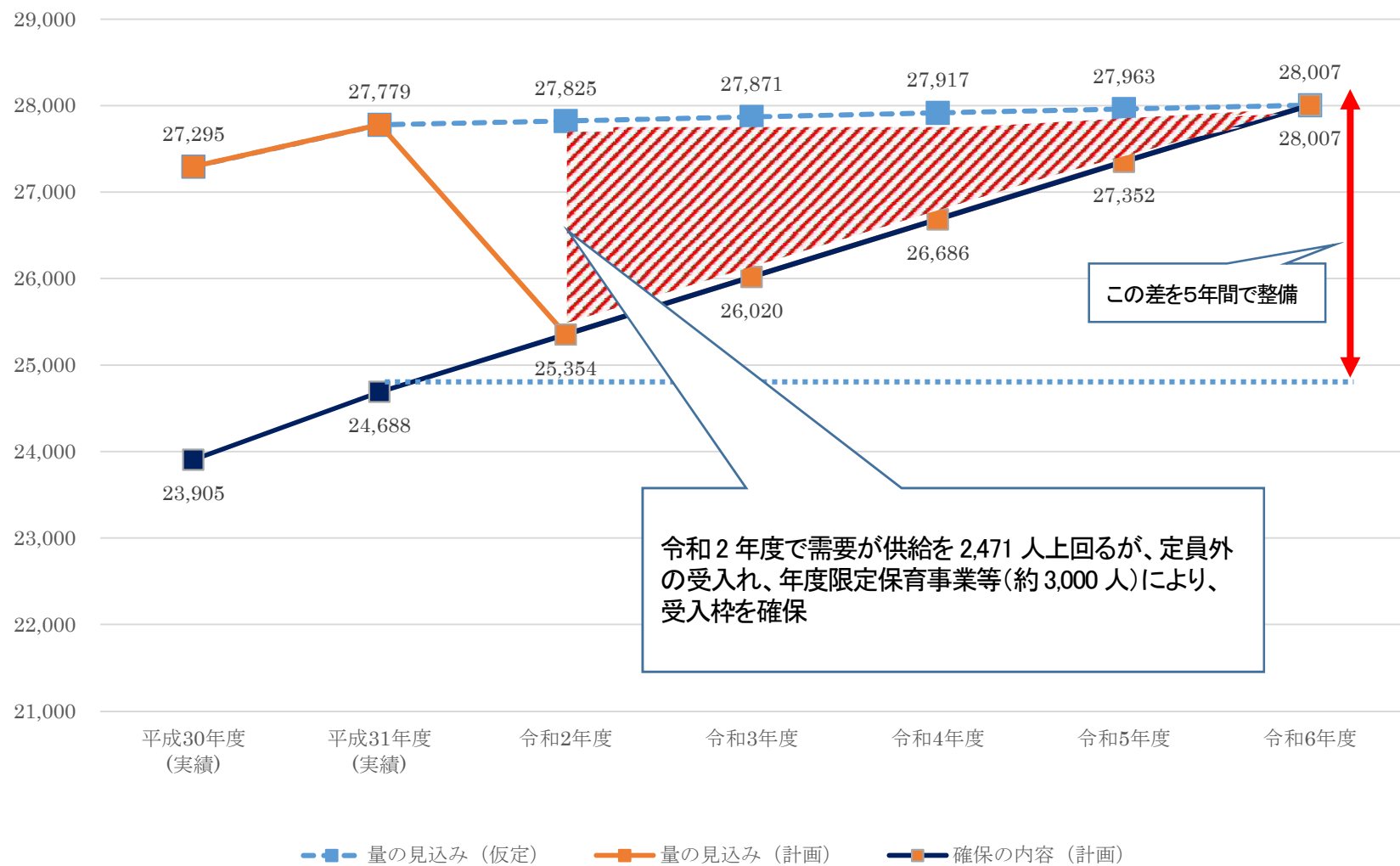
このような「待機児童でない保留児童」には、保育は確保しなくてよいという考え方に立てば、需要(見込み)を実際の申込者よりも過小に見積もり続けることは正当化できるかもしれない。育休期間を延長するために入所不許可となりやすい人気のある保育所に申し込むという戦略的行動を取っている親がいるという話も確かに聞くが、安心して預けられる保育所に入所できない場合には、利用を諦めるという親の方が多いのではないだろうか。そのような場合に「待機児童」とみなさず、需要見込みにも入れないという「計画」が、子ども・子育て支援新制度の理念に基づく計画と言い難いように思われる。

現在の計画に基づいて整備が進められるならば、第2期計画期間中に(「待機児童」問題は定義上解消したとしても)、利用申請を行っても保育所等を利用できず、子育てをしながら働きたいと考える人が働けないという「労働権の保障」の問題は解消されない可能性が高いと考えられる。保育需要を実際の申請者数の予測より意図的に低く見積もることは、少なくとも制度上は、正当化することが難しいと思われる。

以上の分析・考察を踏まえて²、現在の教育・保育の量の見込みと確保の計画に関しては、量の見込みに関して過小推計の問題が存在するとの結論に至った。

² 今回の分析・推計は、委員が取得できた最新のデータ(2019年10月17日開催の計画フレームワーク専門部会の資料)に基づいて行われている。

1～2歳児の需給計画



横浜市の需給計画(令和 2～6 年度)に関する ヒアリング結果に関するコメント

計画フレーム専門部会委員
神奈川県子ども・子育て会議専門委員
一橋大学 山重慎二

- (1) 「アンケート調査等に基づいて推計した「令和 6 年度の需要見込み」を基に、令和 6 年度までの各年度の「量の見込み」は、各年度とも需給が均衡するよう、「確保の量」と同数を設定した」という手法は、供給計画と一致するように「量の見込み」を推計するという手法で、「量の見込み」を推計する方法として科学的には極めて不適切な手法と考えられる。
- (2) 「市としては、「保育所等の利用申請者数が保育所等を全員利用するわけではない」という認識や、「待機児童でない保留児童には保育は確保しなくてよい」という考え方があるわけではない」とのヒアリングの結果については、大変安心した。そのような認識であるなら、科学的に適切な手法と考えられるのは、各年度の「量の見込み」を、「a. 現在時点の保育所等の利用申請者数」と「b. 令和 6 年度の需要見込み」の加重平均(図のイメージで言えば a と b を直線で結んで均等分割して得られる値)として推計する手法と考えられる。
- (3) 私が「令和 2 年度以降の「量の見込み」の過小推計について」の図 2 で示した「量の見込み」の推計は、「平成 30 年度の増加率」が今後とも続くと仮定して推計した粗い推計であったこと、少子化により長期的な「量の見込み」は今後大きく低下していくのではないかとの議論が計画フレーム専門部会であったことを踏まえて、今回のヒアリングで明らかになった「令和 6 年度の需要見込み」も参考にしながら、長期的な「量の見込み」を推計してみた。推計結果(図)は、仮定に大きく依存するが、1・2 歳人口は長期的に減少していくとしても、(女性就業率の上昇に伴い)保育所利用率も約 60%まで緩やかに上昇していくと想定すれば、保育需要(量の見込み)はしばらく上昇し続け、25 年後でも約 3 万人の保育需要が存在すると予想される。このような保育需要の長期的推計を行ってみることは、保育所等の整備を計画的かつ効率的に進めるためにも有用と思われる。(参考まで。)

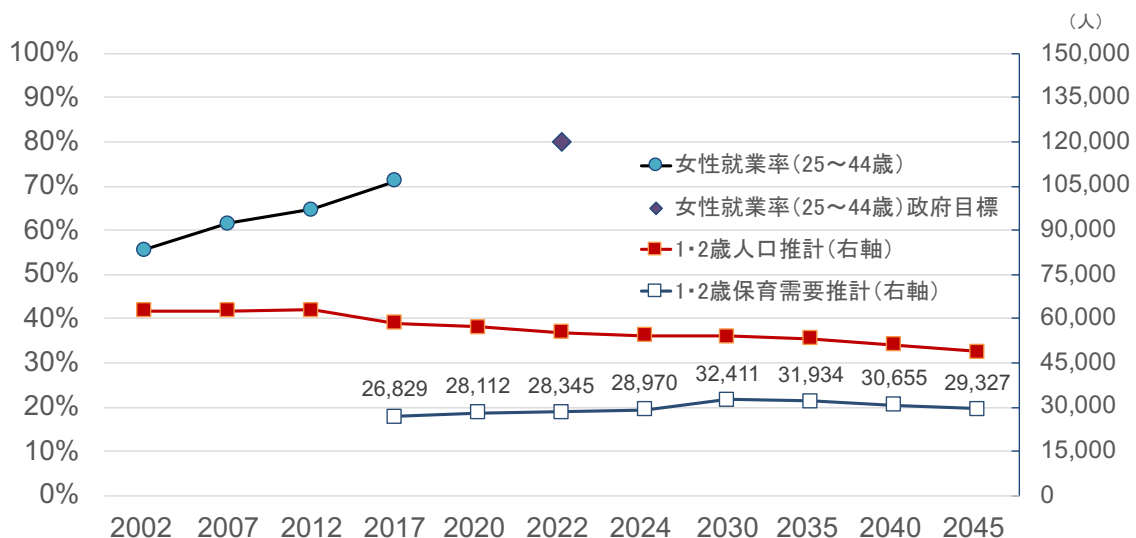


図:横浜市の1・2歳児保育需要(保育所等利用申請者数)の推計

<図のデータの出所および推計のための仮定>

(データの出所) 女性就業率は、「就業構造基本調査」の横浜市のデータ(第 97～98 回横浜市統計書)。1・2 歳人口は、2017 年までは国勢調査のデータ、2020 年以降の推計値は、横浜市が行なった「横浜市の将来人口推計」のデータ(<https://www.city.yokohama.lg.jp/city-info/seisaku/torikumi/shien/jinkosuikei.html>)。

(推計のための仮定と推計方法) 2017 年度の 1・2 歳児の保育申請率(申請児童数を 1・2 歳人口で割った値)は約 45.9%であったが、それが 2030 年度には 60%になると想定し、それまでは毎年直線的に上昇すると仮定して、申請率(加重平均値)を 1・2 歳児人口に乗じることで各年度の保育需要を推計した。申請率が 60%になるという仮定は、政府が 2022 年までに女性(25 歳～44 歳)の就業率を 80%にするという目標を設定しているとともに、現在の上昇率から目標の実現が強く予想されるため、1・2 歳児の親の 80%は共稼ぎとなり、2 歳児の 80%および 1 歳児の 40%が保育所等の利用申請を行うと想定して導出した($0.5 \times 40\% + 0.5 \times 80\% = 60\%$)。1 歳児に関しては、共稼ぎの親(父親または母親)が、平均的に子どもが 1 歳半になるまで育児休業を取得できると想定して 40%と仮定した。

なお、この仮定の下で、2024 年(令和 6 年)の保育所利用の申請率は約 53.5%、保育需要は 28,970 人と推計され、横浜市がアンケート調査等に基づいて推計した「令和 6 年度の需要見込み」28,007 人より少し多い程度となったため、横浜市の推計との整合性が一定程度あると判断した。言うまでもなく、その前後の年度の推計値については、申請率の上昇率や水準に関する仮定に大きく依存するが、2045 年頃までには、1・2 歳児の約 6 割が保育所を利用するようになるだろうという仮定が非現実的と言えないとすれば、25 年後でも約 3 万人(=横浜市が推計した 1・2 歳人口に 0.6 を乗じた値)の保育需要が存在するだろうとの推計結果は、非現実的とは言えない。