

# 2040年までの保育ニーズの将来展望と 対応の在り方

2017年10月31日

自治体戦略2040構想研究会

株式会社日本総合研究所

調査部

池本 美香

## ●目次

### 1. 保育施設の整備における問題点

- (1)待機児童解消が達成できない
- (2)待機児童解消一辺倒で、保育制度の在り方についての検討が不十分
- (3)都市部・保育所は施設不足だが、地方・幼稚園は施設過剰

### 2. 2040年までの保育所・幼稚園ニーズの試算

- (1)試算の考え方
- (2)全国ベースの試算結果
- (3)都道府県別の試算結果

### 3. これからの保育施設整備の在り方

- (1)保育の将来ビジョンの策定
- (2)当面の待機児童対策の在り方
- (3)長期的な保育ニーズの変化への対応

※「保育」は乳幼児期の教育とケア(ECEC:Early Childhood Education and Care)という意味で使用

## ●参考文献

池本美香・立岡健二郎「保育ニーズの将来展望と対応の在り方」日本総研『JRレビュー』2017 Vol.3, No.42

日本経済新聞2月28日夕刊「待機児童、進まぬ幼稚園活用」(インタビュー)

エコノミスト3月7日号「待機児童解消に展望欠く政府 学童保育や地方、幼稚園の活用を」

読売新聞4月25日「論点 待機児童対策 幼稚園を活用」(インタビュー)

## 1. 保育施設の整備における問題点

### (1) 待機児童解消が達成できない

#### ■ 保育所の待機児童解消に向けた政府の取り組み

2013年 待機児童解消加速化プラン 2017年度末までに40万人分の受け皿整備

2015年 子ども・子育て支援新制度スタート 整備目標を50万人に引き上げ

2016年 保育園に落ちた母親のブログ投稿 → 待機児童解消に向けて緊急的に対応する施策  
5万人分の確保をめざす企業主導型保育事業の創設

保育士不足対策(処遇改善、潜在保育士の活用、保育士試験の年2回実施など)

#### ■ 待機児童解消が進まない理由の一つに乳幼児人口の減少 (図表1)

保育事業者・保育士にとって、事業参入・継続やキャリア形成の先行きに不透明感・不安感

→ 供給制約要因 保育士不足の一因 (図表2、3)

市町村にとって、ニーズ調査・整備計画の期間(5年間)以降の見通しが不透明

→ いずれは子どもが減るので、できれば新たな施設は作りたくない

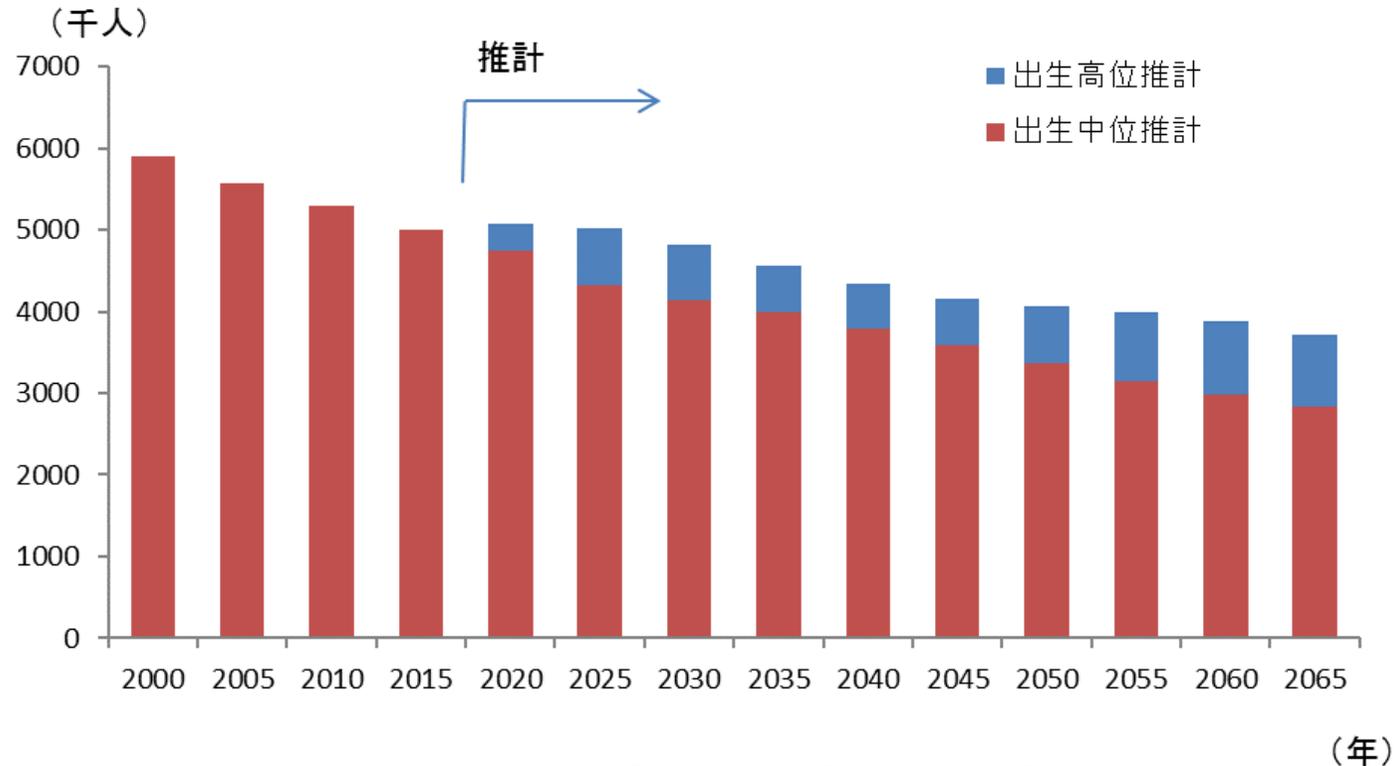
待機児童の存在は、女性の就業抑制、子どもの貧困、少子化などを招く深刻な問題

保育事業者・保育士・市町村に、長期的な保育の量的ニーズの見通しが必要

対症療法的な待機児童解消策ではなく、長期的な視点で効果的な対策を検討すべき

## 子どもの人口は今後確実に減少

図表1 5歳未満人口の推移

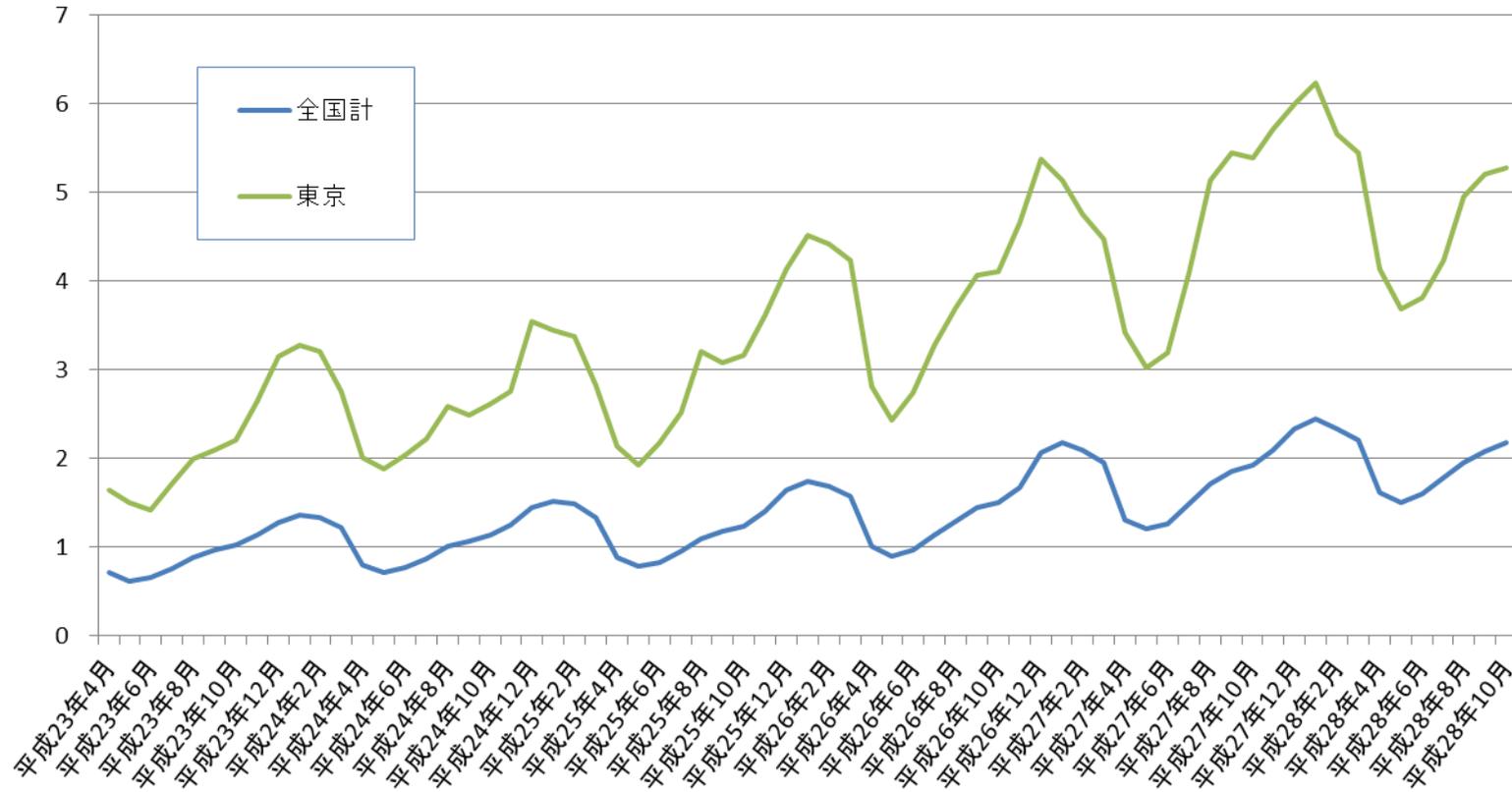


(資料) 国立人口問題・社会保障研究所「日本の将来推計人口(平成29年推計)」

(注) 死亡は中位。合計特殊出生率を2015年1.45から2065年には中位が1.44、高位が1.65になると仮定したもの。

## 保育士不足が深刻化

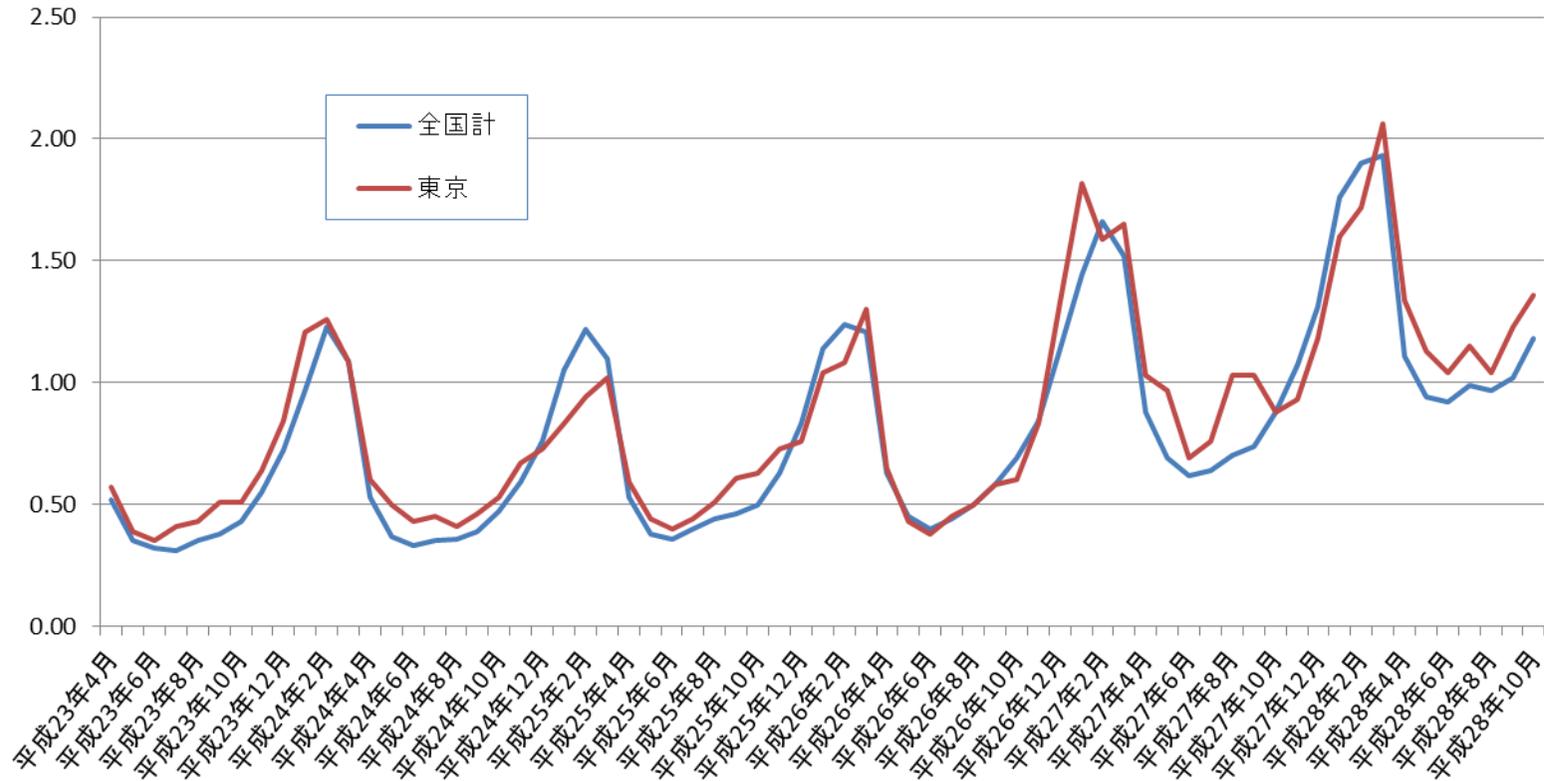
図表2 保育士の有効求人倍率



(資料)厚生労働省職業安定局雇用政策課調べ

## 幼稚園でも教員の確保が困難に

図表3 幼稚園の有効求人倍率



(資料)厚生労働省職業安定局雇用政策課調べ

## 1. 保育施設の整備における問題点

### (2) 待機児童解消一辺倒で、保育制度の在り方についての検討が不十分

#### ■保育に対するニーズの多様化・複雑化で、現場の負担が増えている

アレルギー、発達の遅れ、障害、医療的ケア児、虐待、貧困など

高所得・高学歴の親の増加、教育的機能への期待(図表4、5)

長時間労働・長時間保育

子どもの権利条約の批准、児童福祉法第一条の改正(安全・安心、格差縮小、子どもの意向反映等)

#### ■一方、保育制度は1947年の制度創設当時のまま

保育所の利用は保護者が保育できないケースに限定、保育所は家庭の代替(海外では親の就労の有無にかかわらず子どもに保育を受ける権利、保育所は乳幼児の教育機関)

※児童福祉法第24条「保護者の労働又は疾病その他の事由により、その看護すべき乳児、幼児その他の児童について保育を必要とする場合において」市町村は保育しなければならない

保育者の配置人数が少ない(海外と比較して3歳以上の保育者一人あたりの子どもの数が多い)

保育所にはグループサイズの上限なし(海外では子どものストレスや怪我を減らすために小規模化)

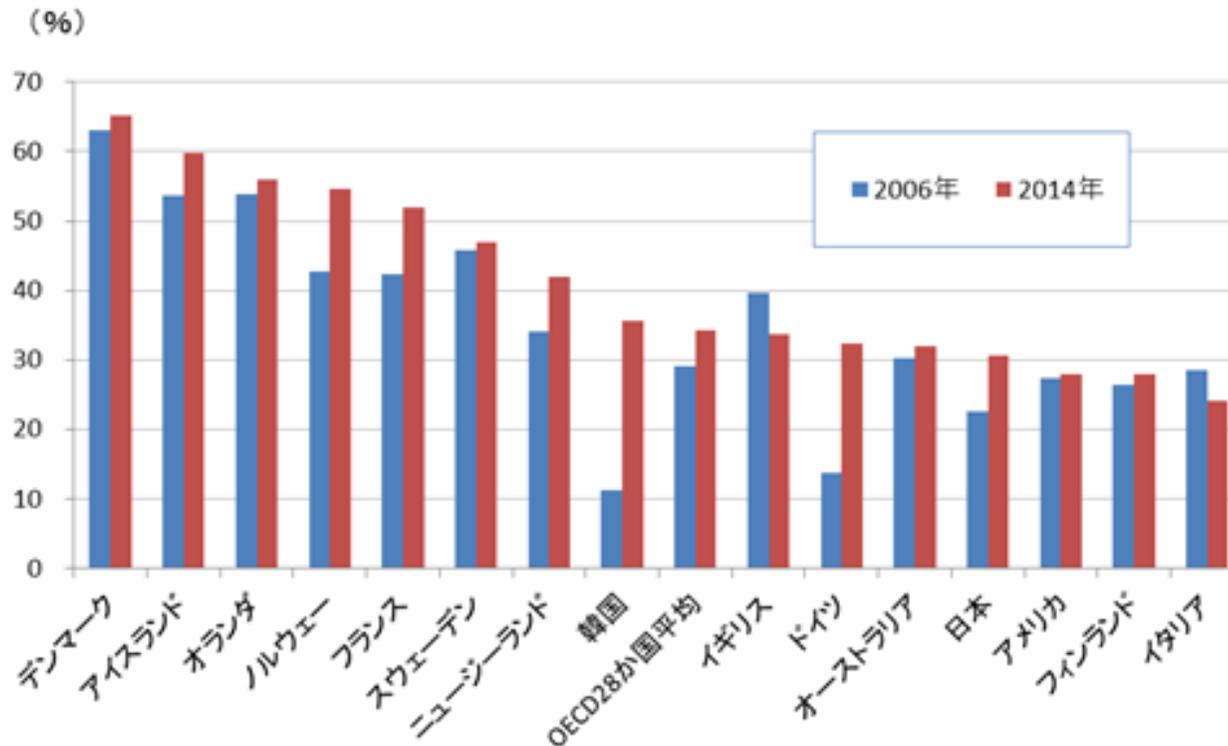
保育者を福祉職として養成(海外では教育職としての養成、免許更新制、犯罪歴チェックなど)

ICT活用の遅れ(海外ではICTを現場の負担軽減、保育者の研修等に積極的に活用)

待機児童解消に必要な保育士確保のためには、現場の負担軽減など、制度自体の見直しも必要

海外では3歳未満の教育の重要性が注目され、保育を受ける権利を保障する動き

図表4 3歳未満で保育施設を利用する子どもの割合

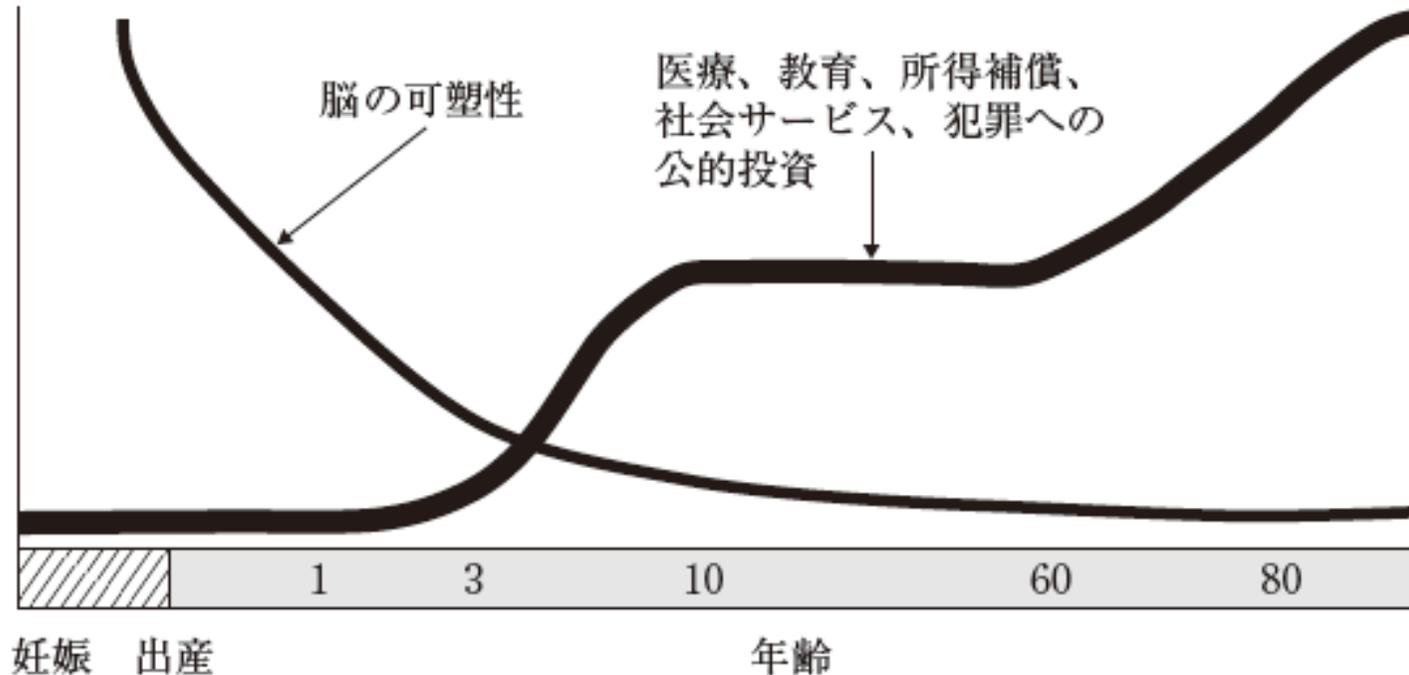


(資料) OECD Family Database PF2.3

(注) 2006年の日本は2007年、オーストラリアは2008年、2014年のアメリカは2011年の数値。

ニュージーランド政府は脳科学の研究成果をふまえ、3歳未満の保育の質を重要視

図表5 脳の発達と公的投資の関係



（資料）Dalli, C., White, E.J., Rockel, J., Duhn, I., with Buchanan, E., Davidson, S., Ganly, S., Kus, L., & Wang, B. [2011]. *Quality early childhood education for under-two-year-olds: What should it look like? A literature review, Report to the Ministry of Education, Ministry of Education, New Zealand.*

## 1. 保育施設の整備における問題点

### (3) 都市部・保育所は施設不足だが、地方・幼稚園は施設過剰

#### ■「都市部の施設不足×地方の園児不足」「保育所の不足×幼稚園の定員割れ」

不足する地域・施設がある一方で、過剰となっている地域・施設(図表6)があり、全体として非効率

#### ■認定こども園が都市部で必ずしも増えていない

東京都:待機児童数は全国の3分の1以上だが、

幼稚園1,004に対して認定こども園は109(2016年4月1日現在)と少ない

→ 年少人口が減少し、幼稚園の定員充足率が低い地域で認定こども園化が進む傾向(図表7)

大阪府では幼稚園679に対して認定こども園は376と認定こども園化が進む

#### ■企業主導型保育事業が都市部で効果を発揮していない

朝日新聞2017年3月24日「企業主導保育所、都市部で伸びず 待機児童ゼロ地域に3割」

人材の確保・定着が課題となっている地方ほど、企業に保育所設置のインセンティブが強い

地方での過剰整備や長時間労働を招く懸念も

全国の保育所・幼稚園両方の不足・過剰の実態および将来の見通しをふまえ、遊休資源を活用すべき

⇒ 都道府県別の保育所・幼稚園ニーズを2040年まで試算

## 幼稚園は利用ニーズを大きく上回る整備計画

図表6 市町村子ども・子育て支援事業計画における利用ニーズと整備計画

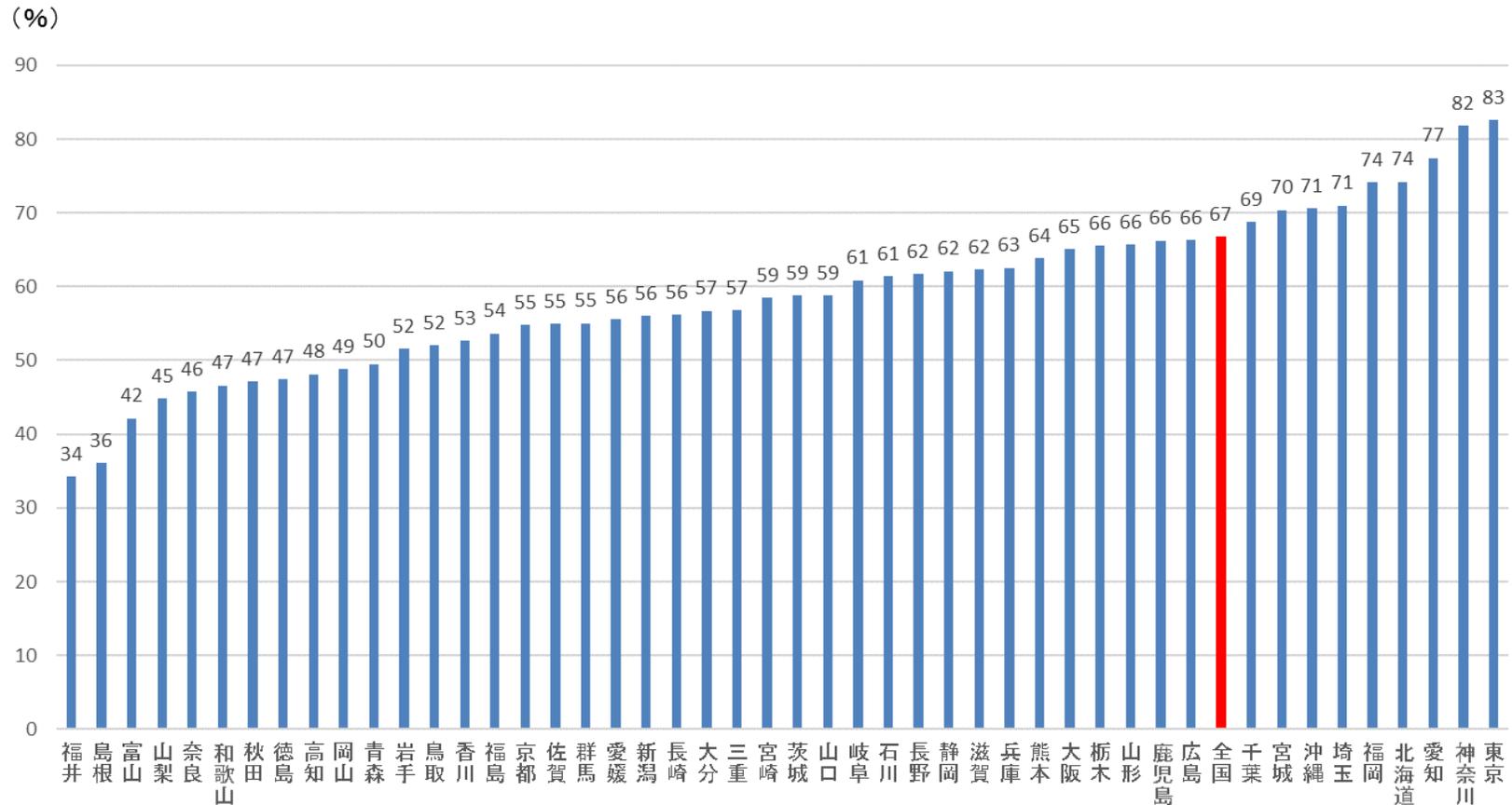
(万人)

	2014年度	2015年度	2016年度	2017年度	2018年度	2019年度
3歳以上幼児教育 量の見込み	—	131.3	129.5	127.6	125.7	123.7
(1号認定) 確保方策	158.3	153.0	151.0	148.9	146.8	144.7
3歳以上保育 量の見込み	—	173.5	172.6	171.6	170.0	168.4
(2号認定) 確保方策	141.0	146.6	148.5	151.0	150.5	149.9
3歳未満保育 量の見込み	—	115.8	116.2	116.0	115.5	114.6
(3号認定) 確保方策	93.2	106.7	110.9	111.4	114.0	113.5

(資料)内閣府「子ども・子育て会議」(2014年11月28日)資料1 参考資料「市町村子ども・子育て支援事業計画『量の見込み』  
『確保方策』調査集計結果」

## 定員充足率の高い幼稚園は認定こども園化する必要性が低い

図表7 都道府県別に見た幼稚園の定員充足率



(資料)文部科学省「平成28年度学校基本調査」

## 2. 2040年までの保育所・幼稚園ニーズの試算

### (1) 試算の考え方

■ 現行の保育制度を前提に保育所・幼稚園の量的ニーズを試算

■ 都道府県別に試算。全国のニーズは都道府県の合計

■ 試算の方法(図表8)

保育所ニーズ: 「乳幼児人口」×「保育所の利用希望者比率」

幼稚園ニーズ: 「3~5歳人口」-「3~5歳保育所ニーズ」

#### 1) 「乳幼児人口」

国立社会保障・人口問題研究所の地域別将来推計人口(平成25年3月推計)をもとに予測  
中位・高位の2ケースを想定

#### 2) 「保育所の利用希望者比率」

① 乳幼児を持つ妻の就業率と同様のペースで上昇すると仮定して予測

② 乳幼児を持つ妻の就業率は、(a)過去のトレンドと同様のペースで上昇する(中位)、  
(b)過去のトレンドの約2倍のペースで上昇する(高位)、という2つのケースを想定

**就業中位では2040年にOECD平均レベルに到達。就業高位はデンマークレベルを想定**

**図表8 本試算の前提**

**①出生率、及び、乳幼児人口**

(万人)

中位	2015	2020	2025	2030	2035	2040
出生率	1.38	1.34	1.33	1.34	1.34	1.35
0～2歳人口	293	256	235	225	215	202
3～5歳人口	310	276	244	230	220	209

高位	2015	2020	2025	2030	2035	2040
出生率	1.55	1.61	1.60	1.59	1.59	1.59
0～2歳人口	319	304	283	269	256	246
3～5歳人口	318	313	294	275	262	250

**②妻の就業率、及び、保育所の利用希望者比率**

(%)

中位	2015	2020	2025	2030	2035	2040
妻の就業率(末子0～2歳)	35.3	39.6	43.9	48.2	52.5	56.9
妻の就業率(末子3～5歳)	50.5	53.7	56.8	60.0	63.2	66.4
利用希望者比率(0～2歳)	37.3	41.6	45.9	50.3	54.6	58.9
利用希望者比率(3～5歳)	47.1	50.3	53.4	56.6	59.8	63.0

OECD平均
53.2
66.7

高位	2015	2020	2025	2030	2035	2040
妻の就業率(末子0～2歳)	35.3	43.4	51.5	59.6	67.7	75.8
妻の就業率(末子3～5歳)	50.5	56.4	62.3	68.1	74.0	79.9
利用希望者比率(0～2歳)	37.3	45.4	53.5	61.6	69.7	77.8
利用希望者比率(3～5歳)	47.1	53.0	58.8	64.7	70.6	76.5

デンマーク
75.8
79.9

(資料)国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口」「日本の地域別将来推計人口」、総務省「人口推計」「国勢調査」、厚生労働省「人口動態統計」「福祉行政報告例」、OECD Family Databaseなどをもとに日本総合研究所作成

(注1)妻の就業率、及び、保育所の利用希望者比率は全国値として仮置きしたもの。

(注2)妻の就業率は、OECD平均(29カ国)が2014年、デンマークが2012年の値。

## 2. 2040年までの保育所・幼稚園ニーズの試算

### (2) 全国ベースの試算結果

#### ■ 保育所ニーズは少なくとも2020年頃までは増える

市町村のニーズ調査結果では、保育所ニーズのピークは3歳未満が2016年、3～5歳が2015年だが、妻の就業率や出生率が今後も上昇すれば、ピークは遅くなる。

#### ■ 幼稚園ニーズは激減

子どもの数が減り、妻の就業率が高まることで、幼稚園ニーズは激減。

最大のケースでも、ほぼ半減(図表11)                      2015年実績 151万人→2040年 74万人

最小のケースでは、4分の3以上減(図表10)                      →2040年 35万人

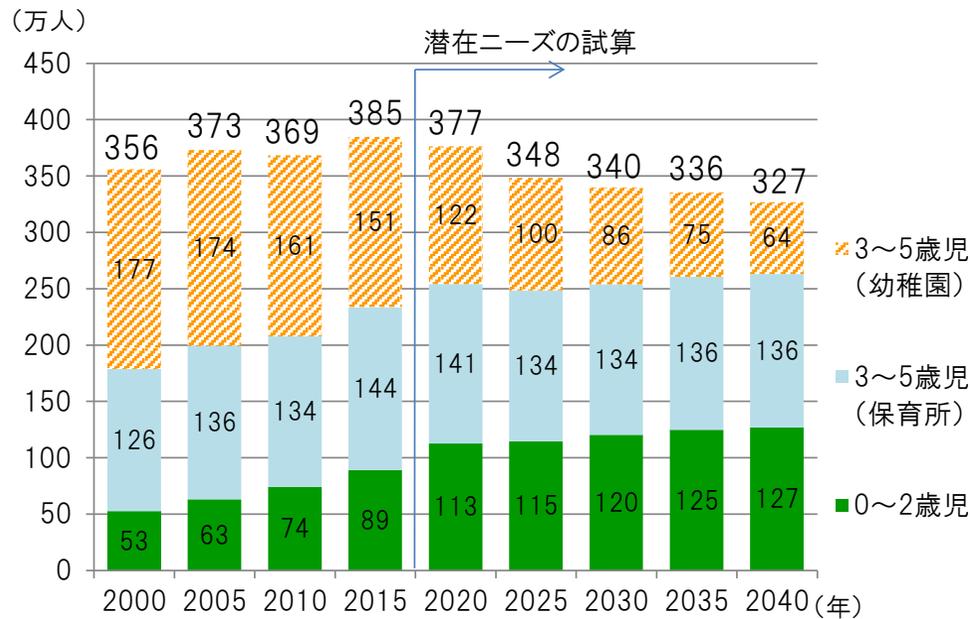
#### ■ 保育所と幼稚園をあわせた保育ニーズ全体

最大(出生高位・就業高位)では、約10%増(図表12) 2015年実績 385万人→2040年 422万人

最小(出生中位・就業中位)では、約15%減(図表9)                      →2040年 327万人

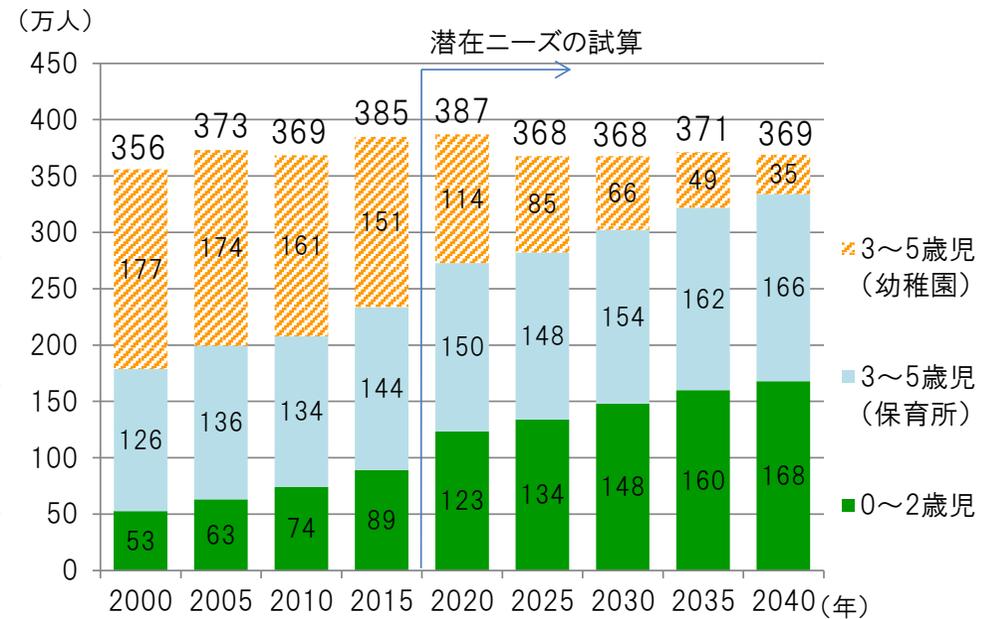
#### ■ 保育ニーズは出生率、妻の就業率の動向次第だが、標準ケース(出生中位・就業中位)では減少 幼稚園が認定こども園に移行しても園児が確保できない可能性

**図表9 保育所・幼稚園ニーズ**  
**(出生中位・就業中位ケース)**



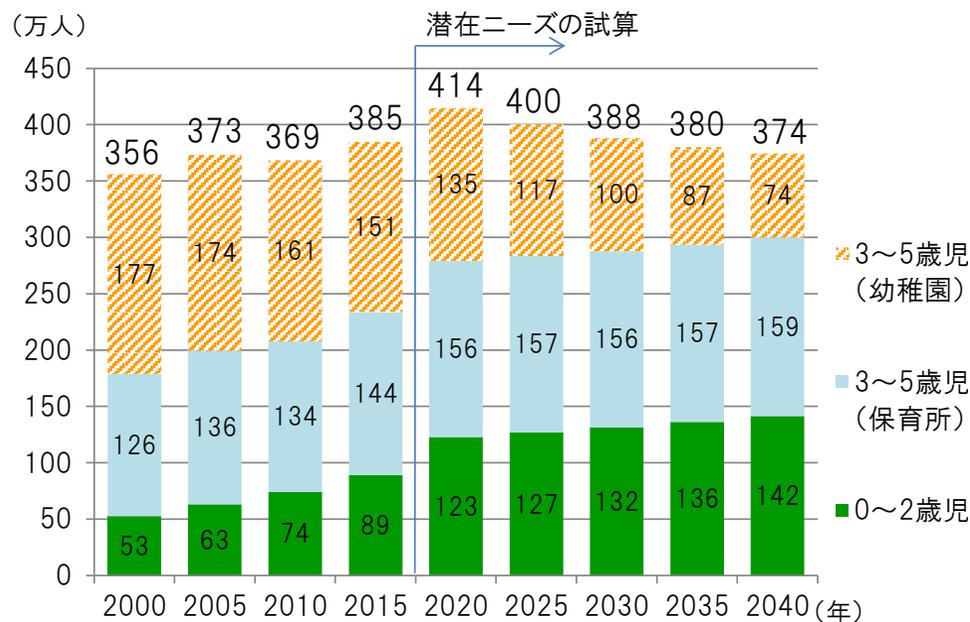
(資料)各種統計をもとに日本総合研究所が試算

**図表10 保育所・幼稚園ニーズ**  
**(出生中位・就業高位ケース)**



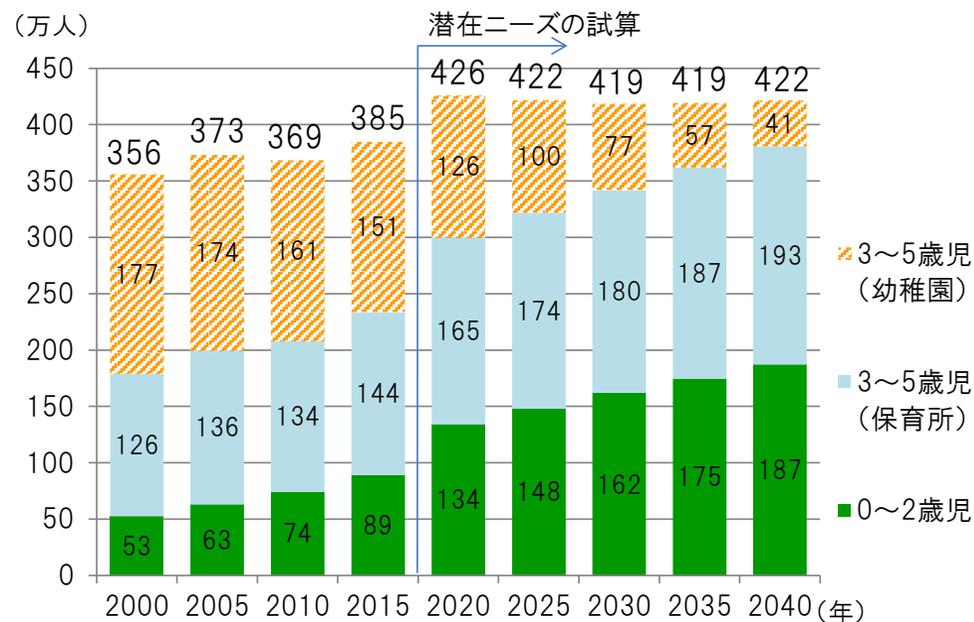
(資料)各種統計をもとに日本総合研究所が試算

**図表11 保育所・幼稚園ニーズ**  
**(出生高位・就業中位ケース)**



(資料)各種統計をもとに日本総合研究所が試算

**図表12 保育所・幼稚園ニーズ**  
**(出生高位・就業高位ケース)**



(資料)各種統計をもとに日本総合研究所が試算

## 2. 2040年までの保育所・幼稚園ニーズの試算

### (3) 都道府県別の試算結果

#### ■以下の3県をピックアップ

東京都:待機児童数が最も多い

愛知県:2014~2040年の5歳未満人口の減少率が最も小さい

青森県:2014~2040年の5歳未満人口の減少率が最も大きい

#### ■東京都(図表13・14)

標準ケース(出生中位・就業中位)では保育ニーズ(保育所+幼稚園)は減少に向かう  
出生率、就業率が高めに推移した場合は2020年以降保育ニーズは横ばい

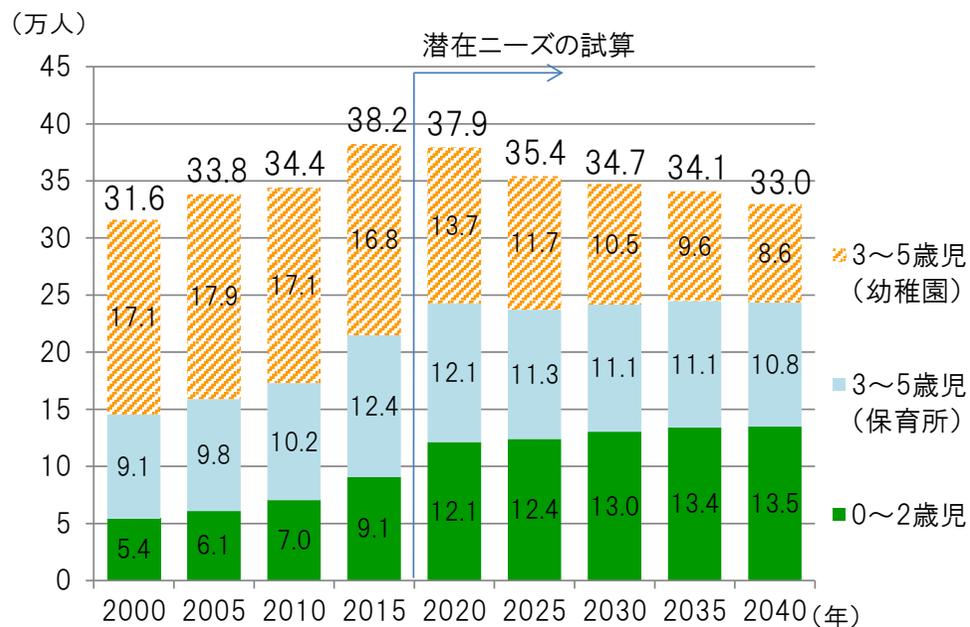
#### ■愛知県(図表15・16)

標準ケースでは減少するが、出生率、就業率が高めに推移した場合は2040年にかけて増加が続く

#### ■青森県(図表17・18)

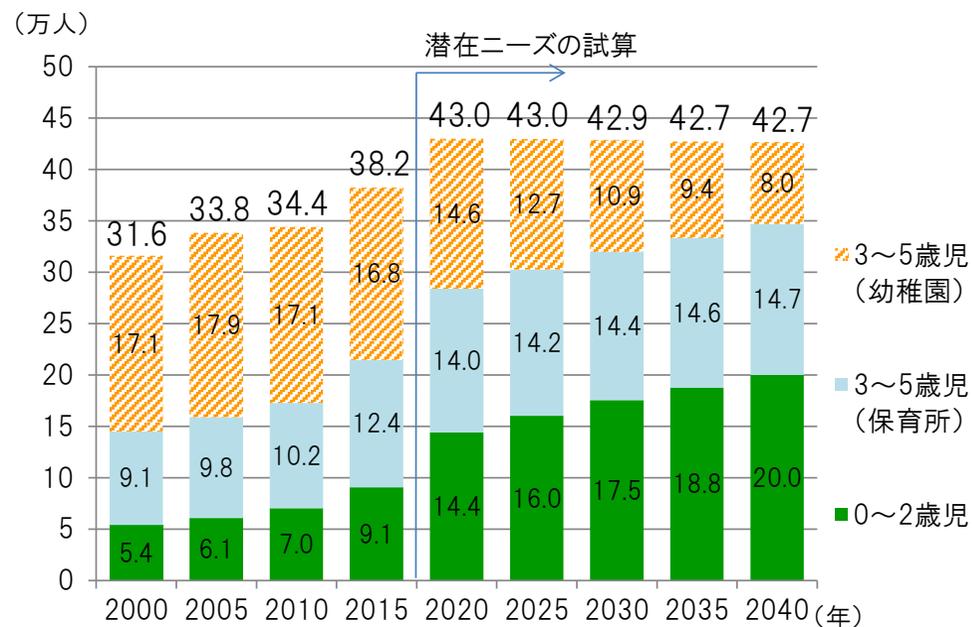
出生率、就業率が高めに推移した場合でも保育ニーズは減少に向かう  
幼稚園ニーズがほとんどなくなる

**図表13 東京都の保育所・幼稚園ニーズ**  
**(出生中位・就業中位ケース)**



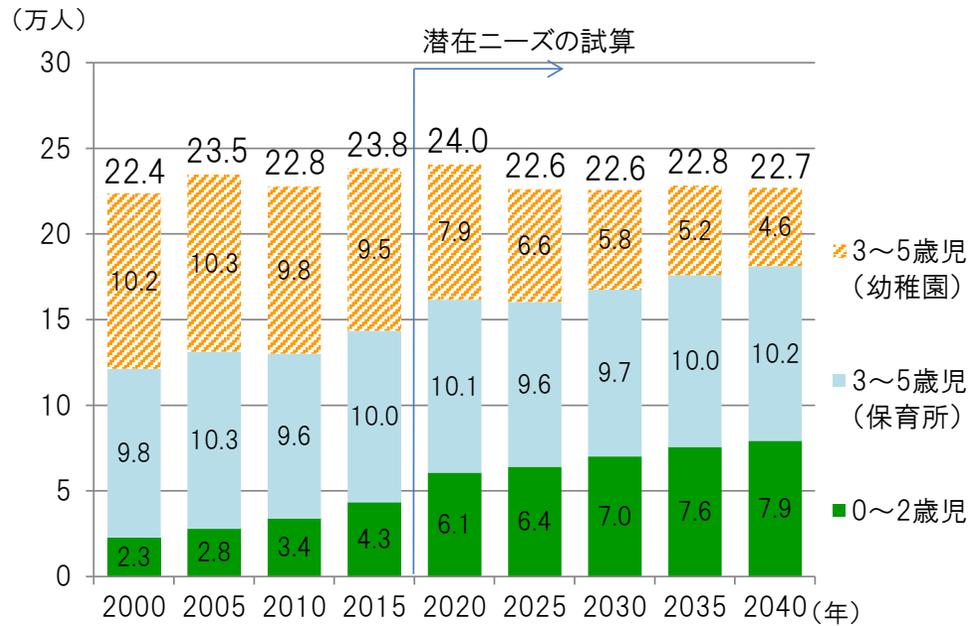
(資料)各種統計をもとに日本総合研究所が試算

**図表14 東京都の保育所・幼稚園ニーズ**  
**(出生高位・就業高位ケース)**



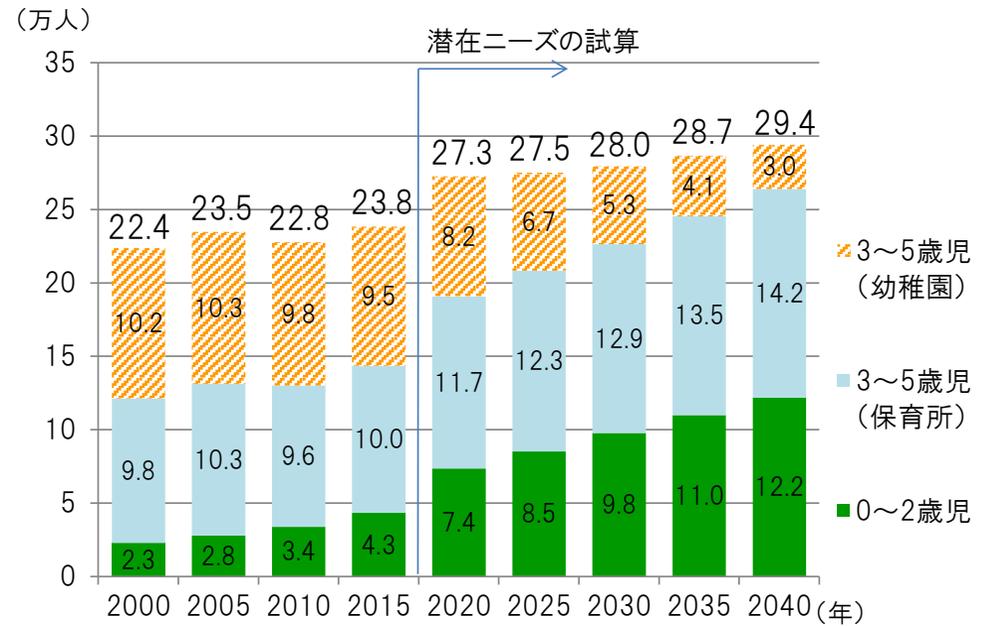
(資料)各種統計をもとに日本総合研究所が試算

図表15 愛知県の保育所・幼稚園ニーズ  
(出生中位・就業中位ケース)



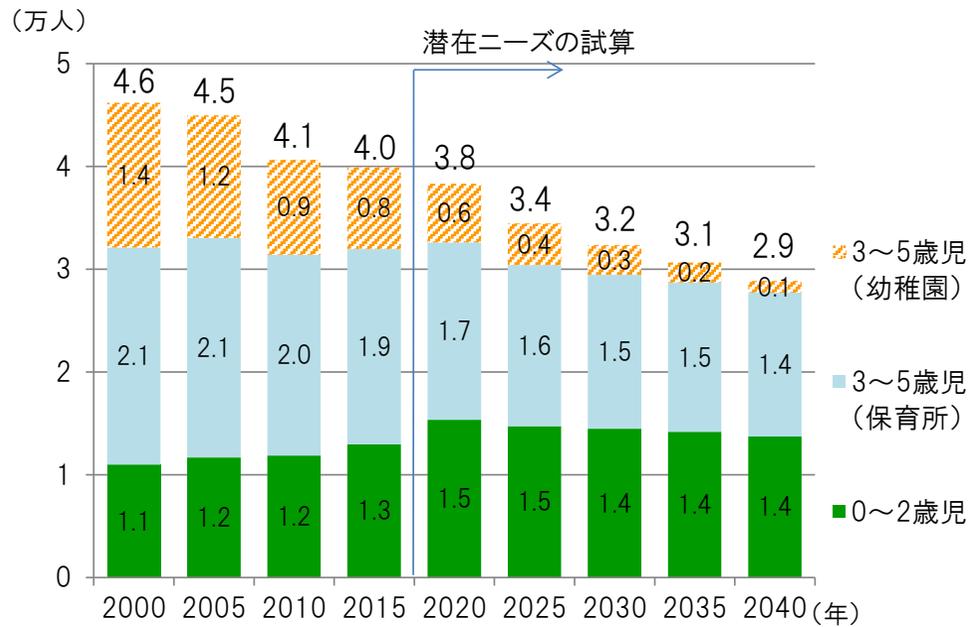
(資料)各種統計をもとに日本総合研究所が試算

図表16 愛知県の保育所・幼稚園ニーズ  
(出生高位・就業高位ケース)



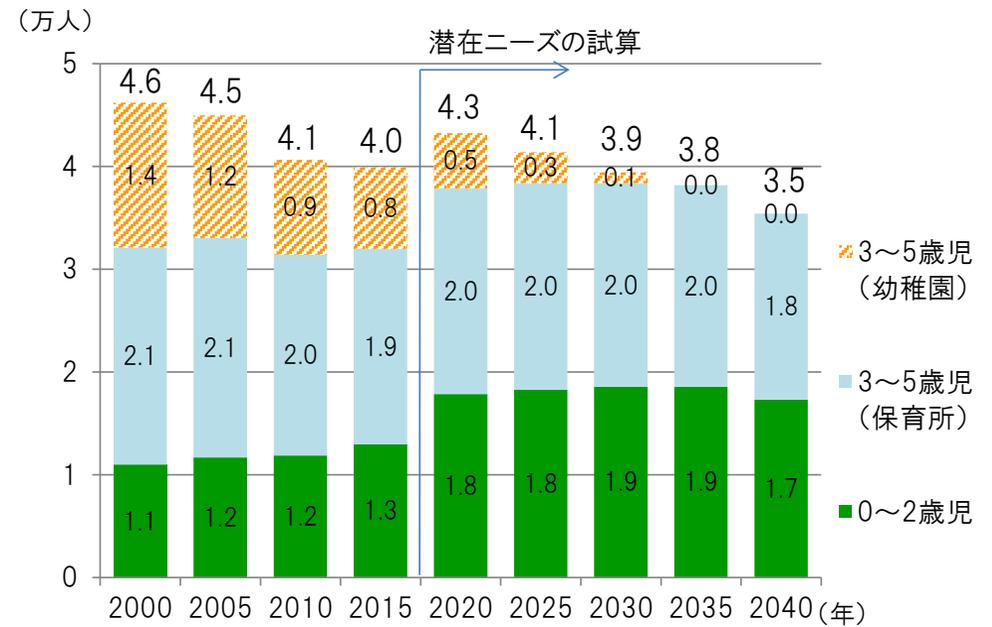
(資料)各種統計をもとに日本総合研究所が試算

**図表17 青森県の保育所・幼稚園ニーズ  
 (出生中位・就業中位ケース)**



(資料)各種統計をもとに日本総合研究所が試算

**図表18 青森県の保育所・幼稚園ニーズ  
 (出生高位・就業高位ケース)**



(資料)各種統計をもとに日本総合研究所が試算

### 3. これからの保育施設整備の在り方

#### (1) 保育の将来ビジョンの策定

##### ■ 試算結果から言えること

保育ニーズ(保育所+幼稚園)は、ほとんどの都道府県で2040年にかけて減少  
ただし、少子化対策や女性の活躍推進が結実すれば、増加傾向に転じる可能性も  
保育所ニーズは2020年以降もほぼ横ばいだが、2040年の幼稚園ニーズは2015年実績比  
標準ケースでは半分以下、就業率が高めに推移すると出生率が高めでも3割未満に縮小

##### ■ 求められる保育の将来ビジョンの策定

対症療法的な待機児童解消は非効率

量的ニーズの長期的な見通しとあわせ、質的ニーズの変化もふまえ、制度の在り方の検討も必要  
国がより長期の保育の在り方を検討し、保育の将来ビジョンを策定

1) 長期的な見通しをふまえた待機児童対策の検討

2) 統廃合を円滑に進めるためのしくみづくり など

国の保育ビジョンをふまえて、各地域で長期的な保育の在り方を議論

子どもの数の減少に応じて財源を減らし、園児が減った園が廃園するといった成り行き任せでなく、  
保育ニーズ減少時代の到来を機に、保育を量・質ともに充実させ、高出生率、高就業率を目指すべき

### 3. これからの保育施設整備の在り方

#### (2) 当面の待機児童対策の在り方

##### ■ 幼稚園活用のための規制緩和

幼稚園にとって認定こども園化はハードルが高い(保育時間、応諾義務など)

幼稚園児の放課後・長期休暇を小規模保育や放課後児童クラブでカバーするために対象年齢を緩和

小規模保育 3歳未満→小学校就学前まで、放課後児童クラブ 小学生→3歳以上

幼稚園に通い、放課後は慣れ親しんだ小規模保育で過ごす

幼稚園の放課後や長期休暇は小学生と一緒に放課後児童クラブで過ごす

＝異年齢集団が子どもの発達にプラス、きょうだいと一緒に遊べて親の送迎負担も軽減

小規模保育事業者にとっても幼稚園を連携施設にできるメリット

幼稚園による小規模保育、放課後児童クラブの増加が待機児童解消にプラス

##### ■ 保育所のある地域への移住を促進

全国の保育施設の空き状況の情報を集約し、待機児童となった保護者や企業に情報提供

保育所を設置する企業だけでなく、保育所のために移住する社員を支援する企業にも補助

都市と地方の共生、子育て中の社員の生産性向上の効果

保育所新設だけでなく、園児が不足している既存施設の活用にも着目すべき

### 3. これからの保育施設整備の在り方

#### (3) 長期的な保育ニーズの変化への対応

##### ■ 量的ニーズの変化への対応

1) 量的ニーズの減少を質向上の契機ととらえ、良質な施設を残しつつ適正配置していくことが必要

【学校】国から統廃合の指針(文部科学省「公立小学校・中学校の適正規模・適正配置等に関する手引き:少子化に対応した活力ある学校づくりに向けて」)が出されている

【病院】2次医療圏ごとに「地域医療構想調整会議」で病床の機能分化・連携について議論・調整

→保育についても、統廃合の国の指針をもとに、地域ごとの調整会議で議論・調整するしくみが必要

あわせて一元化された第三者評価制度の導入と受審義務化で、市場機構も活用すべき

2) 幼稚園制度をどうするか

幼稚園を保育所と別の制度とし続ける必要があるのか、行政事務コスト削減の可能性

##### ■ 質的ニーズの変化への対応

海外の動向もふまえ、期待される保育が実現できる条件を整備

1) 親の就労の有無にかかわらず子どもに保育を受ける権利を保障、幼保一元化

2) 保育者の養成や研修の在り方の見直し、資格の専門化、多段階化、研修機会の保障

3) 保育者の配置・グループサイズの見直し、アクティブ・ラーニング、小規模・家庭的保育の価値

4) 長時間保育を減らすための働き方の見直し