

子育て支援に関わる社会インフラの整備とサービスに関する研究

—出生率・子どもの移動に与える影響と先進事例の検討—^{*1}

中澤 克佳^{*2}

矢尾板 俊平^{*3}

横山 彰^{*4}

要 約

本稿は、家族規模の縮小や女性の社会進出など、家庭内扶養機能が弱体化し、特に都市部を中心に待機児童問題や出生率の低下が指摘されてきているなかで、自治体（市区町村）の子育て支援政策を「子育て支援の社会インフラ」と位置づけ、その政策効果に対する定量的な評価と、ヒアリングを通じた課題発見と考察を試みている。

本稿の前半では、自治体の社会経済特性および子育て支援政策が「子どもを産み育てたい環境を形成しているか」について、出生率と子どもの移動という2つの視点から定量的な評価を行った。結果として、保育所の量的拡充は、主として子どもを持つ親の移動の誘因となること、特に東京圏では、保育所の量的整備が重要であることを示した。

本稿の後半では、東京圏の政令指定都市へのヒアリングを通じて、子育て支援政策の展開と課題を明らかにした。深刻な保育所不足を受けて、政令指定都市を中心に保育サービスの量的拡充が進められてきた。しかし、日本全体が人口減少に入らる中で、都市部も子ども数の減少は避けられず、単なる量的拡大は「将来」の負の財産となりかねない。先進的な自治体の事例では、保育所の増設・整備などのハード面だけでなく、各自治体を持つ資源を有効に活用するためのソフト的なサービスも拡充していることがわかる。このようなソフト的なサービスの拡充は、保育サービスの供給における効率性を改善し、待機児童問題において生じている「ミスマッチ」を緩和させる「調整」（マッチング）を通じて、保育所の量的な整備を補完することで、待機児童問題の解消に大きく貢献をしている。このような事例を通じて示唆されることは、自治体の戦略的なインフラ整備の政策選択行動において、設定された政策目標に対し、ハード面のインフラとソフト面のインフラを相互に補完させ、組み合わせ、コーディネーションを図り、保育サービスの「量」と「質」をいかに高めていくのかという視点を持ちながら、インフラ整備を進めていくことである。

* 1 本稿の作成にあたり、中間報告会・最終検討会等において有益な示唆をいただいた。関係各位に感謝しあげる。また、日本経済政策学会第72回全国大会では、討論者の廣野桂子氏（日本大学）より有益なアドバイスをいただいた。ヒアリング調査の実施にあたっては、前横浜副市長の山田正人氏（現消費者庁）に横浜市の取り組みについてお話を伺うとともに、横浜市へのヒアリングの調整をいただいた。加えて、横浜市、千葉市、川崎市の取り組みについて、各担当課の方にヒアリングの機会を提供いただいたことに、感謝申し上げます。さらに、内閣府政策統括官、総務省自治財政局には、データを提供していただいたことに、感謝申し上げます。

* 2 東洋大学経済学部准教授

* 3 淑徳大学コミュニティ政策学部准教授

* 4 中央大学総合政策学部教授

キーワード：子育て支援政策，待機児童，出生率，子どもの移動，保育サービス需給のミスマッチ，コンシェルジュサービス，情報の非対称性

JEL Classification: H42, H75, I18, J13, R23

I. はじめに

少子化，人口減少の進展，成長戦略における女性の社会・経済参加やキャリア継続など複数の観点から，子育て支援の社会インフラ整備は急務であり，そのニーズは高まっている。本稿で考える子育て支援の社会インフラとは，ハード面の保育所等の施設整備にとどまらず，子育て支援サービスなどソフト面も含めた社会インフラであり，子育てを支援するハード面（施設面）とソフト面（サービス面）の両面の施策が必要であると考えられる。

日本全体の少子化の観点からすると，東京都をはじめとした大都市部の合計特殊出生率の低迷傾向は深刻な問題である。例えば，東京都の合計特殊出生率は1.09であり，全国平均1.41を大幅に下回り全国最低値である¹⁾。一方で，東京都には日本全体の出生可能年齢人口女性の約12%が集中し，婚姻率も7.1%と全国平均5.5%を上回り，全国で最も高い²⁾。つまり，東京都をはじめとする都市部は，出生可能年齢の女性が多く居住し，婚姻率も高い一方で，出生率は低迷している。これは，子育て支援の需要に対して供給が追いついていないことが大きな理由の1つとして考えられる。

そこで本稿では，基礎的自治体の子育て支援政策のあり方を検証し，子育て支援という社会インフラの構築に関して，今後の方向性を検討することを目的とする。特に，子育て支援の需給ギャップが大きい東京圏（埼玉県，千葉県，

東京都，神奈川県）を主たる対象とする。本稿の第1の目的は，これまでの子育て支援政策の効果を定量的に検証することである。具体的には，自治体の保育所整備を中心とする子育て支援政策が，出生率や子どもを持つ親の移動に与える影響を考察する。これまでの子育て支援政策が，「子どもを産み育てやすい環境」を作り出してきたのかを定量的に評価する。

第2の目的は，先進的な取り組みを行っている自治体へのヒアリング調査を通じて，子育て支援政策の量的・質的な展開と課題を明らかにすることである。都市部を中心に保育所整備の拡充が喫緊の課題となっているが，今後の少子化のトレンドを前提にすれば，ハード面（施設面）を拡充するだけのインフラ整備には限界があると考えられる。なぜならば，現時点で施設を増加させたとしても，人口減少が確実な中で将来時点においては，そうした施設において定員を満たすことができない，という問題が生じることが予測できるからである。そのような状況になれば，保育所の経営は不安定化し，サービスの質の低下などの問題が生じるかもしれない。また公立保育所の経営悪化は，自治体の財政にも負担を増加させるかもしれない。このように考えれば，現在の短期的な待機児童問題の解決のため，ハード面（施設面）を増加させるだけのインフラ整備は，中長期的には資源活用 の非効率性を生じさせるであろう。こうした間

1) 厚生労働省（2012）「人口動態調査」

2) 国立社会保障・人口問題研究所（2015）「人口統計資料」，数値は2010年。

題意識は、国の「子ども・子育て支援新制度」にも反映されるとともに、各自治体の子育て支援策にも反映されている。すなわち、ハード面（施設面）だけではなく、ソフト面（サービス面）の両面でのインフラ整備が必要となる。本稿の構成は以下の通りである。

Ⅱ節では待機児童問題の現状と政策について概観し、大都市部における待機児童問題が深刻化しており、保育所の整備が必要であることを

指摘する。続くⅢ節では、東京圏の市区における社会経済構造と子育て支援政策（保育所整備）が、自治体の出生率と子どもを持つ世帯の移動に与える影響を定量的に明らかにする。Ⅳ節では、子育て支援政策のあり方を考察するために、先進的な事例として横浜市、川崎市、千葉市にヒアリング調査を実施し、取り組みの特徴と課題を抽出する。Ⅴ節はまとめと今後の課題である。

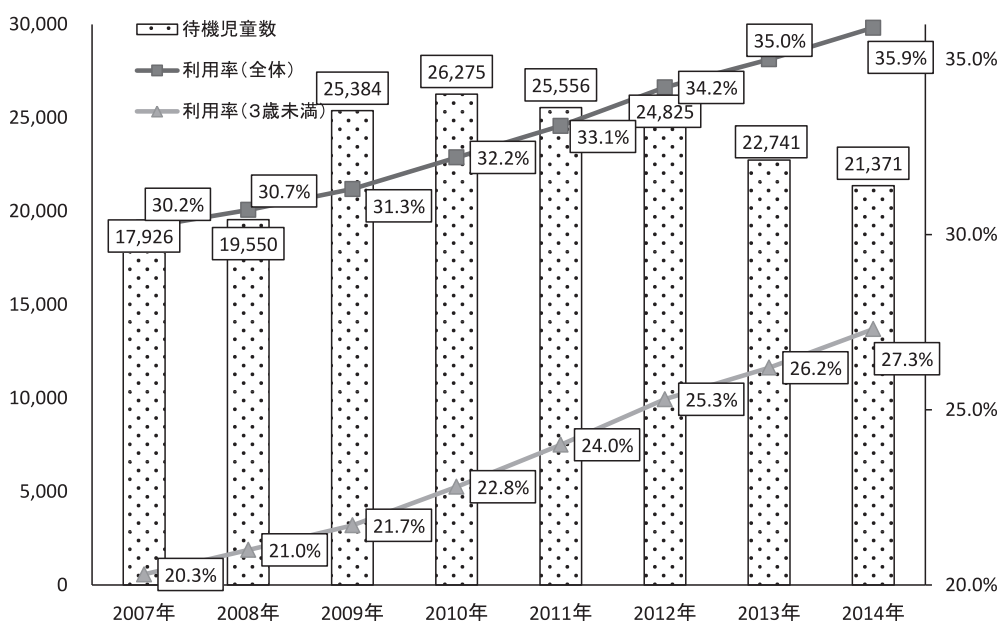
Ⅱ．待機児童問題の現状と政策

厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ」では、毎年4月1日時点での状況として保育所の利用率や待機児童数などを公表しており、子育て支援に関わる状況を把握することができる。

図1は、保育所利用率と待機児童数の経年データを示している。まず保育所利用率は、毎

年増加をしており、子育て支援に関わるインフラとして、保育所整備の需要が高いことが把握できる。特に、幼稚園入園前の3歳未満の児童の利用率が高いことがわかり、保育所の整備とともに、3歳未満の幼稚園設備の活用などが政策的に必要であることが示唆される。

図1 保育所利用率と待機児童数の経年比較



（出所）厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成26年4月1日）」

表 1 年齢区分別の利用児童数・待機児童数

	利用児童		待機児童	
低年齢児（0～2歳）	858,957 人	37.90%	18,062 人	84.50%
うち 0 歳児	119,264 人	5.30%	3,507 人	16.40%
うち 1・2 歳児	739,693 人	32.60%	14,555 人	68.10%
3 歳以上児	1,407,856 人	62.10%	3,309 人	15.50%
全年齢児計	2,266,813 人	100.00%	21,371 人	100.00%

（出所）厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成 26 年 4 月 1 日）」

表 2 都市部とそれ以外の地域の待機児童数

	利用児童		待機児童	
7 都府県・指定都市・中核市	1,238,938 人	54.70%	16,746 人	78.40%
その他の道県	1,027,875 人	45.30%	4,625 人	21.60%
全国計	2,266,813 人	100.00%	21,371 人	100.00%

（出所）厚生労働省「保育所関連状況取りまとめ（平成 26 年 4 月 1 日）」

また待機児童数を確認すると、全国の待機児童数は、2014 年 4 月 1 日現在で 21,371 人であり、2010 年 4 月時点での 26,275 人をピークに 4 年連続で減少している。これは国が、2013 年、2014 年を「緊急集中取組期間」と位置付け、「待機児童解消加速化プラン」を実施してきた一定の成果であるとともに、各自治体が 2015 年 4 月からスタートした「子ども・子育て支援新制度」を見据えて、保育所整備などの子育て支援に関わる取り組みを行ってきた成果であると考ええる。

ここで待機児童問題の所在をより詳細に把握するために、年齢区分と地域別にセグメント化して、整理する。まず表 1 で年齢区分ごとの状況を確認すると、「低年齢児（0 歳～2 歳）」が 84.5% で、特に、1・2 歳児が 68.1% と集中していることがわかる。この要因としては、0 歳児の段階では、「育児休暇制度」等により、職場等のサポートを受けられるが、育児休暇明けの段階で、預ける保育所が見つからず、待機児童問題が生じやすいことが示唆される。

次に地域別の状況を表 2 で確認すると、政令指定都市、中核市を含む東京圏、大阪圏（京都・大阪・兵庫）の 7 都府県とその他の政令指定都市、中核市が全国の待機児童の 78.4% と都市部

に集中していることがわかる。一方、地方部では、定員に満たない保育所も多く、保育所の経営問題などが懸念されるケースもある。

このように、待機児童問題は、低年齢児（特に 1-2 歳児）、都市部に集中した問題であることがわかる。すなわち、他のセグメント（例えば、3 歳児以降、地方部）においては、待機児童の問題は緩和されており、待機児童問題は資源の「ミスマッチ」問題でもある。それでは、待機児童問題が深刻な大都市部における子育て支援は、子育て世代の意思決定にどのような影響を与えているのだろうか。次節では、これまでの自治体の子育て支援政策、特に保育所の量的整備が自治体の出生率と子どもを持つ親の居住地選択に与えた影響を定量的に把握する。

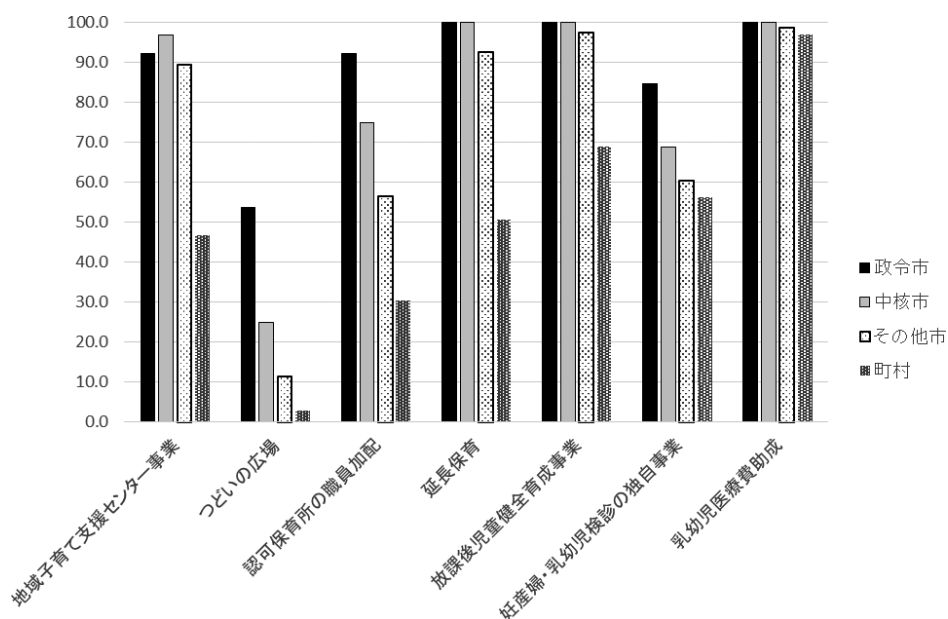
Ⅲ. 子育て支援政策が出生率と子どもの移動に与える影響

自治体が実施する子育て支援政策は、自治体に居住する子どもとその親を対象に、そのニーズを満たすために実施される。しかしながら、その政策効果を定量的に把握することは非常に困難である。例えば、政策の実施によって子どもを保育所に預けることができるようになる、より高い質の保育を受けることができるようになる、多様な支援を受けることができるようになるといった厚生 of 改善を、全国市区町村レベルで統一的な指標で把握することは難しい。なぜなら、地域における子育てのしやすさは、家庭内扶養能力、女性の社会進出の度合いなども含めた地域社会環境と密接につながっており、必要な対策も地域によって異なっているからである。内閣府（2005）では、全国市区町村の子育て支援政策についてアンケート調査を実施し

ているが、自治体の規模に応じて、政策の実施度合いは異なっている（図2）。つまり、大都市ほど多様な子育て支援を実施していることになる。しかし、すでに述べたように、大都市部ほど待機児童数は多く、子どもを産み育てることへの困難が存在している。

以上のように、自治体の子育て支援政策によって、自治体に住む子どもを持つ世帯の厚生がどのように改善されたかを直接的に把握することは困難である。しかし、自治体の社会経済特性および子育て支援政策が「子どもを産み育てたい環境を形成しているか」を間接的に把握することは可能だと考える。その指標として、本稿では「出生率」と「子どもを持つ親の移動」に注目する。子どもを産み育てやすい環境が整っている場合、それは出生の意思決定にポジ

図2 子育て支援政策の自治体規模別実施状況



（出所） 内閣府（2005）「地方自治体の独自子育て支援施策の実施状況調査」

ティブな影響を与えるだろう。また、特に待機児童問題が深刻な都市部においては、子育てと仕事の両立の機会を求めた子どもを持つ親の移動として、自治体の子育てをめぐる環境を捉えることができるだろう。子育て支援政策が出生に与える影響を検証した先行研究はいくつか存在するが、子どもを持つ親の移動に与える影響を分析した研究は筆者等が知る限り存在しておらず、検証する意義は大きい。

Ⅲ－１．子育て支援政策が出生率に与える影響

子育て支援政策が出生率に与える影響を実証的に検討した先行研究はいくつか存在している。原田・高田（1993）は、1992年の児童手当引き上げが合計特殊出生率に与える影響を分析し、児童手当引き上げによって合計特殊出生率は1.54から1.55に上昇したと結論付けている。田中・河野（2009）は、出産育児一時金が出生率に与える影響について分析し、子供1人当たり10万円の出産育児一時金の給付は0.017%出生率を上昇させる効果を持つと指摘している。滋野・大日（1999）は、保育所定員率は出生率に対して有意な関係が見られないが、早期保育実施率は出生率に対してプラスの効果をもたらすことを指摘している。吉田・水落（2005）は、保育所の数は第1子と第3子の出産には影響を及ぼさないが、第2子の出産を促すことを指摘している。樋口ほか（2007）は、保育所の定員が第1子の出生を促す効果があることを明らかにしている。

本稿が対象とする市区町村レベルでの子育て支援政策と出生率を扱った実証研究には、阿部・原田（2008）が存在する。同研究では、全国自治体の合計特殊出生率に対して所得・女性賃金（都道府県値）・進学率が負の影響、保育所整備は正の影響を与えることを明らかにしている。また、宮本・荒渡（2013）では、自治体の所得補助・非所得補助が自治体（市）の出生率

に与える影響を検証し³⁾、所得補助と非所得補助は出生率に対してプラスの効果を持つことを明らかにしている。以上の先行研究を踏まえると、子育て支援政策は出産の意思決定に何らかの影響を与えている可能性が高い。本稿では、市区町村レベルでの分析を行った阿部・原田（2008）、宮本・荒渡（2013）を参考に、子育て支援政策が出生に与える影響を検討する。

先行研究が依拠している理論モデルはBecker（1965）をはじめとする家事生産理論に関する研究およびそこから派生したWillis（1973）、Hotz et al.（1997）の子どもの需要関数モデルである。これらモデルでは、子どもを正常財として夫の所得及び家事時間を非弾力的であると仮定し、妻の労働と育児時間のトレードオフ問題を検討する。妻の所得の上昇は、家計の所得の上昇を通じて出生に正の影響を与える一方、機会費用の上昇を通じて出生に負の影響を与える可能性もある。子育て支援政策、特に保育所の整備の充実、働きながら子どもを預けることができるという点で、機会費用を低下させ、出生に正の影響を与えることが期待される。この他にも、家族からの子育てサポートの有無、子育てにかかる直接的な費用などの要因によって、地域の出生率は変化すると想定できる。

以上の想定の下に、自治体の子育て支援政策が出生率に与える影響は以下のように定式化できる。

$$FR_i = \beta_0 + \beta_1 Income_i / Land_i + \beta_2 WW_i + \beta_3 Two_income_i + \beta_4 Own_house_i + \beta_5 Rw_child_i + \beta_6 R_sup_i + \beta_7 Kinder_i + \beta_8 D_Taiki_i + \beta_9 AID_i + \beta_{10} Univ_i + u_i \quad (1)$$

各変数の定義及び出典は、以下の通りである。

FR：出生率（％）

・GFR：15歳から45歳女性人口千人あたり出生数、「住民基本台帳人口要覧」

・TFR：2003年から2007年の合計特殊出生

3) 所得補助とは児童福祉費のうちの扶助費、非所得補助とは児童福祉費から扶助費を除いたものを指している。ここでは児童1人あたりの数値で検討を行っている。

率,「平成15年～平成19年人口動態保健所・市区町村別統計」

Income/Land: 所得と地価の比率 (%)

- ・納税者あたり課税対象所得 (千円), 2004年の課税対象所得÷納税義務者数,「市町村別課税状況等調」
- ・住宅平均地価 (千円), 2004年の住宅平均地価,「地価公示」

WW: 女性の賃金 (万円)

- ・都道府県別18歳-44歳女性の「決まって支給される現金給与額」,「賃金構造基本統計調査」

Two_income: 共働き世帯比率 (%)

- ・「平成17年国勢調査」

Own_house: 持ち家世帯比率 (%)

- ・「平成17年国勢調査」

Rw_child: 子どもを持つ世帯比率 (%)

- ・2005年の子どもを持つ世帯数÷一般世帯数,「平成17年国勢調査」

R_sup: 子どもを持つ世帯のうち、親以外の親族が同居している比率 (%)

- ・2005年の親以外で親族が同居している世帯数÷子どもを持つ世帯数,「平成17年国勢調査」

Kinder: 保育所在籍児童比率 (%)

- ・2004年の保育所在籍児童数÷0-4歳児童数,「社会福祉施設等調査報告」

D_Taiki: 待機児童ダミー

- ・2004年の待機児童数,「社会福祉施設等調査報告」

Aid: 児童あたり所得補助 (千円)

- ・2004年の児童福祉費中の扶助費÷0-14歳児童数,「総務省自治財政局」

Univ: 大学等進学率 (%)

- ・2004年の大学等進学者数÷高校卒業者数,都道府県「学校基本調査」

阿部・原田 (2008), 宮本・荒渡 (2013) では, 所得の指標として課税対象所得を, 子育てのコストの代理指標として住宅平均地価を採用し, 両者を同時に推定に利用している。しかし, 所

得と地価は連動する関係にあり, 相関係数も0.8と高くなっている。両変数をそのまま推定に利用した場合, 各変数の有意性は無いが, 決定係数が非常に高くなるという多重共線性を示す結果が得られた。生計費・養育費の代理指標である住宅平均地価は, その単純な高低ではなく, 所得水準とのバランスで検討され则认为るのが妥当であろう。所得が低くても, 生計費・養育費が同様に低ければ, 両者が高い場合と比較して実質的な生活水準は同じ可能性があり, 逆もまた然りである。したがって, 本稿では所得を地価で割った比率を, 所得と生計費・養育費バランスの指標として採用する。

出生率に関しては, 阿部・原田 (2008) は1998年から2002年の合計特殊出生率 (TFR: Total Fertility Rate) を, 宮本・荒渡 (2013) では2004年の総出生率 (GFR: General Fertility Rate) を採用している。TFRは女性の人口構造等の影響を除外した指標であるが, 単年度での数値が存在していない。本稿では, 後述する子どもの移動の算出のデータ制約から, TFRの中間年をベースにデータセットの作成を行う必要がある。この場合, TFRを使用すると同時性の問題が生じる。したがって, 本稿では出生率の指標として2005年のGFRを採用する。また, 子育て支援環境や政策の効果はラグを持って現れる可能性もある。そこで, 2005年から2007年のGFR平均値も同時に推定を行う。なお, 参考までにTFRを用いた推定結果も紹介する。

先行研究で共通して採用されているのは, これまでに述べた所得, 地価 (生計費・養育費の代理指標) と都道府県ごとの女性賃金 (女性の育児と就労の機会費用), そして子育て支援政策の各種指標である。本稿では, 保育所の充実度を示す指標として, 保育所在籍児童比率と待機児童ダミーを採用した。自治体の児童数に対して, 保育所に在籍している児童数が多いほど, 子どもを保育所に預けて就労することが可能である。また, 宮本・荒渡 (2013) に従い, 児童福祉費の所得補助 (扶助費) の児童1人あたり

額を変数に加えた。河手（2009）では、自治体の子育て支援単独施策の拡大は、扶助費の増加に現れていると指摘している。一方で宮本・荒渡（2013）が採用している児童福祉費の非所得補助（扶助費以外の児童福祉費）は、政策的経費以外の費用（人件費における退職金など）が多く含まれることから、本稿では除外した。

本稿では、これらに加えて、子育てをめぐる家庭内扶養の地域指標として、「共働き世帯比率」、「持ち家世帯比率」、「子どもを持つ世帯比率」と、「子どもを持つ世帯のうち、親以外の親族が同居している比率」を採用した。最後に、自治体の教育水準（子どもに期待する潜在的教育水準）の指標として、自治体別の大学等進学率を採用した。

Ⅲ-2. 子育て支援政策が子どもの移動に与える影響

自治体が行っている子育て支援政策は、おそらく「将来の子ども」ではなく、「現在の子ども（と親）」に対する支援・対応が目的であろう。その場合、特に待機児童問題や子育てと女性の就業のトレードオフ問題が深刻な都市部においては、自治体の支援策の内容・水準の差が、自治体が政策のターゲットとしている「自治体内部の子どもと親」だけではなく、「近隣自治体の子どもと親」の移動（居住地選択）に影響を与える可能性がある。これは、いわゆるウェルフェア・マグネット（welfare magnet）と呼ばれる現象である。初期の実証研究としては、Cebula and Korn（1975）、Cebula（1978, 1979）が存在する。それ以降も福祉サービス格差の地域間格差と人口移動の実証研究が数多く進められており、福祉政策に対する人種や所得別の人口移動、AFDC（Aid to Family with Dependent Children）の受給条件の州間での差異と人口移動などが検討の対象となっている。例えば、Southwick（1981）、Gramlich and Laren

（1984）、Gramlich and Rubinfeld（1982）、Blank（1988）、Islam（1989）、Enchautegui（1997）、Borjas（1999）、Levine and Zimmerman（1999）等の研究では、福祉プログラムの水準と対象者の移動に正の関係をj得ている。わが国における研究は、移動データの取得の困難さから数が少ないが、東京圏の自治体を対象に介護施設サービスの整備水準と高齢者の移動の関係を定量的に明らかにした中澤（2007）と、それを全国の自治体に拡張した中澤・川瀬（2011）が存在する。大都市における子育て支援政策、特に保育所サービスは、先行研究における介護老人福祉施設と同様に需要超過の状況にあると考えられる。したがって、自治体が地域内の住民（子ども）に対して行うサービスが、他自治体の住民の移動要因となり得る。

子どもの移動数については、中澤（2007）、中澤・川瀬（2011）にしたがって、以下の手順で推計する。利用するのは「住民基本台帳人口要覧」の市区町村別・年齢階層別データと、「人口動態統計」の市区町村別・年齢階層別死亡者数である。

「住民基本台帳人口要覧」における年齢階層別人口は5歳刻みとなっている。つまり、ある年のある年齢階層人口は5年後には全て1つ上の年齢階層に入れ替わることになる。2005年のある市区町村のある年齢階層人口と、5年後の2010年における同市区町村の1つ上の年齢階層人口を比較した際に生じる人口のずれは、「死亡者」と「流入・流出者」に分解される。そこで、次に「人口動態統計」データを用いて2005年から2009年までの死亡者を算出する⁴⁾。例えば、ある市区町村の0-4歳人口の変動は以下の式で定義される。

$$N_{5-9}^{2010} - N_{0-4}^{2005} = -(D_{0-4}^{2005} + D_{1-5}^{2006} + D_{2-6}^{2007} + D_{3-7}^{2008} + D_{4-8}^{2009}) + (IM - OM)^{2010-2005} \quad (2)$$

ここで、 N は人口、 D は死亡者数、 IM は流

4) 「住民基本台帳人口要覧」は調査年の3月31日現在の人口、「人口動態統計」は調査年の1月1日から12月31日までの死亡者数である。そのため、死亡者データは2005年から2009年までを用いた。また、データ取得期間の都合上、死亡者は前後3ヶ月分のずれがある。

入者数、 OM は流出者数を示している。また、上添字は調査年を表しており、下添字は年齢階層である。しかし、「人口動態統計」の死亡者数データは5歳刻みのため、1歳ごとの死亡者数を知ることはできない。そこで、以下の操作を行い1歳刻みのデータに変換した。まず、厚生労働省（2005）「第20回生命表」より、1歳刻みの年齢別死亡率を把握する。年齢別死亡率を5歳階級ごとに合算し、各年齢の死亡率との比をとることで、年齢別死亡比を算出する。年齢別死亡比を、年齢階級における死亡者数に乘じることで、各年の各年齢の死亡者数を推計する。具体的には以下の手順で算出している。0歳から4歳の死亡率はそれぞれ0.28%、0.04%、0.03%、0.02%となっている。各年齢別の死亡比は、0.728、0.105、0.075、0.053となる。この年齢別死亡比に、市区町村別0-4歳階級死亡者数をかけると、年齢別死亡者数が算出できる。

以上のように人口動態を分解し、データを組み合わせることで2005年から2010年までの各年齢階層別純社会増加数（流入者と流出者の差： NM ）が得られる⁵⁾。以上の手順を経て、各自治体の子どもの純移動数を推計し、それを当該自治体の年齢階層別人口で割ることで純移動率を算出する。 RNM_i^{0-4} は2005年の0-4歳人口（2010年の5-9歳人口）の5年間の純移動率、 RNM_i^{5-9} は2005年の5-9歳人口（2010年の10-14歳人口）の5年間の純移動率を示している。

純社会増加率を対象とした推定においても、出生率を対象とした推定と同様の説明変数を用いる。ただし、出生率を対象とした推定は「子どもを産む意思決定」に影響を与える要因であることに対して、純社会増加率を対象とした推定は「すでに子どもを持つ家計の、移動（居住地選択）の意思決定」に影響を与える要因であ

ることに注意が必要である。また、子どもの移動（居住地選択）は、子育て支援政策・環境とは異なる親世代の移動（居住地選択）にも依存する。この効果を取り除くため、推定では30歳から39歳の純社会移動率、40歳から49歳の純社会移動率を説明変数に加える。

社会増加率の推計には5カ年分のデータが必要であるが、2011年3月の東日本大震災からの避難や原発事故の影響を受けて、特に子どもの移動傾向が変化する可能性があるため、2005年3月31日から2010年3月31日までの社会増加率を推計した。同時性を回避するために、説明変数は国勢調査出典のものを除いて2004年を使用している。2004年以降に合併を行った自治体、データが得られない自治体を除いた743市区が推定対象となる⁶⁾。記述統計を表3で示す。また、出生率、2005年の0-4歳人口（2010年の5-9歳人口）の5年間の純移動率、2005年の5-9歳人口（2010年の10-14歳人口）の5年間の純移動率の上位10市区を表4で示す。

Ⅲ-3. 推定結果

推定はWhiteの一致性を持つ標準誤差を用いたOLSで行った。推定結果を表5で示す。

まず、出生率を対象とした推定結果を検討する。所得・地価比はGFRの2005～2007年平均値で10%水準、TFRでは1%水準で有意にプラスとなった。先行研究が指摘するように、所得の上昇が出生率回復に対して正の影響を与える。GFR、TFRともに女性の賃金はマイナスの効果を持つ。女性就業の機会費用の増加は、出生の意思決定に対してマイナスの影響を与えている。共働き世帯比率はプラス、持ち家比率と親以外の親族が同居している比率はマイナスの効果を与えている。これら結果は、専業主婦・持ち家・親族同居が多い自治体における、出生

5) ただし、2000年から2005年までに流入し、2005年以前に死亡した人については、死亡データのみがカウントされる。したがって自然減が過大（社会増加が過小）に計算されている可能性が存在する。

6) 大学等進学率は、特に町村部においてデータが公表されていないケースが多く、サンプル数が減少することになる。しかしながら、大学等進学率を除いた推定を行った結果、他の係数の有意性等に大きな変化が見られなかったため、大学等進学率を加えた推定結果を掲載する。

表 3 記述統計 (サンプル数 743)

変 数	定 義	平 均	標準偏差	最 小	最 大
GFR	総出生率 (2005 年)	39.28	7.26	11.49	69.74
GFR_average	総出生率 (2005～2007 年平均)	38.53	6.67	18.58	65.56
TFR	合計特殊出生率	1.4	0.21	0.74	2.09
RNM0_4	0-4 歳純社会増加率	1.23	7.6	-33.54	40.58
RNM5_9	5-9 歳純社会増加率	-0.42	4.04	-18.28	13.75
RNM30_39	30-39 歳純社会増加率	-0.22	4.89	-14.84	30.37
RNM40_49	40-49 歳純社会増加率	-0.02	2.01	-8.8	11.08
Income/Land	所得地価比	102.24	101.62	4.94	902.19
WW	女性賃金	229.09	25.79	186.9	296.4
Two_income	共働き世帯比率	47.27	8.22	30.95	70.22
Own_house	持ち家世帯比率	69.67	13.3	14.66	96.04
Rw_child	子を持つ世帯比率	48.85	8.7	22.92	87.51
R_sup	子を持つ世帯のうち、親以外の親族が同居する世帯比率	11.39	7.82	0.31	43.66
Kinder	保育所在籍児童比率	20.49	9.29	0	50.54
D_Taiki	待機児童ダミー	0.32	0.47	0	1
Aid	児童 1 人当たり所得補助	113.13	58.15	24.94	422.71
Univ	大学等進学率	40.85	21.33	0	90.74

表 4 出生率・社会増加率上位 10 自治体 (%)

GFR (総出生率)		RNM0_4 (0-4 歳純社会増加率)		RNM5_9 (5-9 歳純社会増加率)	
福岡県粕屋町	69.750	兵庫県猪名川町	40.578	長崎県時津町	13.747
沖縄県宜野座村	66.605	宮城県富谷町	33.940	宮城県富谷町	11.327
滋賀県栗東市	63.096	千葉県白井市	30.488	兵庫県猪名川町	10.994
熊本県錦町	61.899	広島県坂町	29.639	千葉県白井市	9.931
東京都小笠原村	60.976	北海道鷹栖町	27.523	茨城県守谷市	9.742
岐阜県飛騨市	59.451	鳥根県海士町	23.944	東京都千代田区	8.661
三重県川越町	58.882	茨城県守谷市	22.357	千葉県一宮町	8.478
沖縄県北中城村	58.035	神奈川県大磯町	22.210	福岡県小郡市	8.168
長崎県佐々町	57.538	埼玉県日高市	22.131	佐賀県鳥栖市	7.920
青森県六ヶ所村	57.408	埼玉県鳩山町	21.477	北海道鷹栖町	7.767

(出所) 筆者作成

が低下していることを示している。

一方で、子どもを持つ世帯の比率が高い自治体ほど出生率も高くなっている。この傾向を考慮すると、子どもの比率が多い自治体は、さらに子どもが増加するという二極化が拡大していくことになる。また、子育て支援の各変数は有意ではない。TFR を対象とした推定では、所得補助も正かつ有意な結果となった。しかし、本稿で用いている TFR は先に述べたように説

明変数の年度をまたぐ指標となっており、同時性の問題が生じている。特に子育て支援変数に関しては「高出生率を受けて、児童 1 人あたり扶助費が増加した」という逆の因果も否定できない。

子どもの移動に関しては、まず、30-39 歳の純社会移動率がいずれもプラスであり、5-9 歳児童の移動に関しては 40-49 歳の純社会増加率もプラスである。基本的に、子どもの移動は大

表5 全国自治体を対象とした推定

	GFR	GFR_ave	TFR	RNM0_4	RNM5_9
Income/Land	0.006 (1.51)	0.005* (1.82)	0.000*** (3.71)	0.003 (0.97)	-0.004** (-1.72)
WW	-0.088*** (-8.42)	-0.084*** (-9.51)	-0.004*** (-14.27)	0.036*** (4.70)	0.015*** (2.89)
Two_income	0.321*** (6.21)	0.347*** (8.14)	0.009*** (7.17)	-0.154*** (-3.80)	-0.057** (-2.25)
Own_house	-0.380*** (-12.79)	-0.355*** (-14.02)	-0.004*** (-5.33)	0.206*** (9.10)	0.029* (1.89)
Rw_child	0.475*** (10.23)	0.460*** (11.89)	0.007*** (5.94)	0.087** (2.36)	0.109*** (3.88)
R_sup	-0.330*** (-5.07)	-0.378*** (-7.06)	-0.006*** (-3.85)	0.022 (0.38)	0.012 (0.36)
Kinder	0.031 (0.81)	0.007 (0.22)	0.000 (0.48)	0.048 (1.59)	0.056*** (3.23)
D_Taiki	0.007 (0.01)	-0.060 (-0.12)	0.001 (0.08)	0.004 (0.01)	0.824*** (3.53)
Aid	0.000 (-0.05)	0.001 (0.34)	0.000*** (2.80)	-0.002 (-0.59)	-0.002 (-0.65)
Univ	0.019 (1.44)	0.022* (1.90)	-0.001** (-1.99)	0.008 (0.90)	0.010** (1.97)
RNM30_39				1.184*** (16.26)	0.365*** (7.67)
RNM40_49				-0.315** (-2.20)	0.284*** (2.64)
Constant	49.152*** (10.97)	46.343*** (12.0)	1.855*** (15.78)	-19.809*** (-5.67)	-9.799*** (-4.10)
Obs	743	743	743	743	743
R-sq	0.380	0.439	0.486	0.609	0.569

(注) 括弧内はt値。***は1%, **は5%, *は10%水準で有意。

人に伴う随伴移動であることが見て取れる。その他の係数は、出生率とは明確に異なる結果が得られている。女性の賃金はプラスに有意であり、高い賃金（所得）を求めた子を持つ親の移動があることが見て取れる。共働き世帯比率と持ち家世帯比率も逆の符号となっている。保育所在籍児童比率は2005年の0-4歳児童（2010年の5-9歳）の5年間の純移動率を対象とした係数は有意ではなく、5-9歳児童では1%水準で有意と、想定とは異なる結果となった。一方で、待機児童ダミーは正であり、相互に矛盾する結果となっている。最後に、大学等進学率は5-9歳（2010年で10-14歳）の子どもの移動でプラ

スに有意であった。小学校・中学校入学を控える過程で、より進学の可能性が高い自治体へ移動する傾向があるのではないかと考えられる。

全国の自治体を対象とした推定結果からは、子育て支援政策が出生や子どもの移動に影響を与えていることは確認できなかった。これまで述べてきたように、子育てをめぐる社会経済環境は多様であり、子育て支援政策の必要性もまた多様である。そして、待機児童問題が存在し、子育て支援政策がより求められているのは人口規模の大きい都市部である。そこで、次は東京圏の市区町村にサンプルを限定し、同様の推定を行った。推定結果を表6で示す。

表6 東京圏の自治体を対象とした推定

	GFR	GFR_ave	TFR	RNM0_4	RNM5_9
Income/Land	0.047*** (3.10)	0.031** (2.18)	0.001*** (3.99)	-0.027*** (-2.66)	-0.010* (-1.78)
WW	-0.074*** (-2.50)	-0.073** (-2.53)	-0.002*** (-2.71)	0.086*** (3.49)	0.052*** (3.75)
Two_income	0.078 (0.57)	0.145 (1.06)	0.002 (0.67)	-0.260** (-2.49)	-0.225*** (-3.92)
Own_house	-0.463*** (-4.44)	-0.399*** (-3.99)	-0.008*** (-2.87)	0.174** (2.18)	0.068** (2.20)
Rw_child	0.701*** (5.09)	0.614*** (4.65)	0.017*** (4.36)	0.282*** (2.88)	0.075 (1.29)
R_sup	-0.594* (-1.91)	-0.529* (-1.97)	-0.004 (-0.58)	-0.115 (-0.40)	0.089 (0.92)
Kinder	-0.228 (-1.30)	-0.230 (-1.41)	-0.006 (-1.37)	0.340*** (3.37)	0.143*** (2.81)
D_Taiki	-1.494 (-0.92)	-0.570 (-0.35)	-0.029 (-0.87)	-1.733 (-1.31)	0.946 (1.65)
Aid	0.021 (1.22)	0.018 (1.11)	0.001*** (2.48)	-0.034*** (-2.66)	-0.018*** (-3.04)
Univ	-0.013 (-0.47)	-0.005 (-0.20)	0.000 (-0.42)	0.030 (1.35)	0.021** (1.92)
RNM30_39				1.103*** (6.95)	0.172** (2.03)
RNM40_49				-0.890** (-2.58)	0.243* (1.85)
Constant	53.273*** (4.10)	49.647*** (4.01)	1.272*** (4.01)	-33.000*** (-3.22)	-13.286** (-2.29)
Obs	146	146	146	146	146
R-sq	0.488	0.457	0.602	0.728	0.598

(注) 括弧内は t 値。***は 1%, **は 5%, *は 10%水準で有意。

まず、出生率に対して与える影響を検討する。所得・地価比の係数は有意に正である。生活費・養育費の指標である地価に対する所得比率の上昇が出生に与える効果は、東京圏においては明確であり、所得の上昇が出生を後押しする結果となっている。女性の賃金については全国の自治体を対象とした結果と同様であった。また、共働き世帯比率は、全国の結果と異なり、出生に有意な影響を与えない。保育所整備をはじめとする子育て支援政策は、出生率に影響を与えないことが明らかとなった。

続いて、東京圏における子育て支援政策が子ども（を持つ親）の移動に与える影響について

検討する。東京圏を対象とした推定においても、随伴移動の影響が大きい。2005年の0-4歳人口（2010年の5-9歳人口）の5年間の純移動率を対象とした推定では、出生率とは逆に所得・地価比が負の効果を持ち、比率が低い地域への流入傾向が見られる。すなわち、東京圏における子どもを持つ親の移動傾向として、少なくとも生計費や養育費が高い自治体を回避する訳ではないということが伺える。また、女性賃金は有意に正であり、より所得獲得機会が高い地域への移動（居住地選択）を行っていると解釈できる。

注目すべきは、全国を対象とした推定と異なり、保育所在籍児童比率が強い正の効果を持つ

ことである。東京圏においては、子どもを保育所に預けながら就労することが容易な自治体に、保育所在籍対象年齢の児童を持つ親が移動していることが見て取れる。また、子どもを持つ世帯比率も正であり、この結果から、子育て世代は特定の自治体に集中していく傾向がある。大都市における自治体の保育所整備のあり方は、出生には影響を与えないものの、すでに子を持つ世帯に対しては影響を与えていることになる。これは、子を持つことを視野に入れた段階では保育所の整備状況などよりも他の居住地選択要因が優先されていたが、出産後に再就職を求めたり、育児休業が終了後に職場復帰を検討したりしたときに、希望の保育所に預けることが非常に難しいことが明らかになるからではないだろう。

2005年の5-9歳人口（2010年の10-14歳人口）の5年間の純移動率を対象とした推定も、基本的な結果は2005年の0-4歳人口（2010年の5-9歳人口）の5年間の純移動率を対象とした推定と変わらないが、子を持つ世帯が多い自治体に流入する傾向は確認されず、大学等進学率はプラスで有意であった。当該年齢の子どもを持つ親が、高い教育機会を求めて居住地選択を行った結果と捉えることができるだろう。保育所在籍児童比率の係数が0-4歳人口の推定結果と比較して大幅に低下していることも、この解釈をサポートしている。

Ⅲ－4．推定のまとめと問題提起

本節における推定結果をまとめると、自治体の子育て支援政策、特に保育所の整備状況は、当該自治体の子どもの出生に与える影響はないが、他自治体から子どもを持つ親の移動を招く誘因となる。この傾向は東京圏で明確であり、大都市における保育所整備が需要に追いついていないことを意味している。出生と子どもの移

動の結果、子育て世代が特定の自治体に集住し、子どもを持つ世帯が多い自治体とそうではない自治体に二分化される傾向にある。また、2005年の5-9歳人口（2010年の10-14歳人口）に関しては、小学校・中学校入学を控え、高い教育機会を求めた移動も行われることを定量的に示すことができた。さらに、児童福祉費における所得補助は、出生や移動にプラスの影響を与えていないことも明らかとなった。自治体独自の子育て支援政策が、本当に効果を持つのかを精査していく必要があるだろう。別所・宮本(2012)は、自治体の妊婦健診公費助成の助成額に関して、自治体間財政競争が生じていることを定量的に示している。子育て支援政策が、自治体のニーズとは異なるヤードスティック競争や横並び行動によって決定されるのであれば、現行の支援政策の効果は疑わしい。

本節における推定は、都市部における待機児童問題が深刻化していく時期を対象に行われ、保育所の量的な整備状況が子どもを持つ親の移動要因となることが明らかとなっている。深刻な保育所不足を受けて、政令指定都市を中心に保育サービスの基盤整備が進められてきた⁷⁾。これらの取り組みは、若年層の人口を増加させるという意味においても重要となる。しかし、子育て支援サービス、特に保育所の整備に関しては、将来的な人口減少や財政制約といった課題を考慮しなければならない。今後、都市部においても人口減少、少子化が進展していくことを想定すれば、現在の保育所の超過定員問題（待機児童問題）の解消のため、単純に保育所のインフラ整備（保育所の増設）を進めることは、「現在の課題」の解決には成果があると考えられるが、「将来の課題」を生み出すことになる。具体的には、中長期的な少子化のトレンドの中で、潜在的保育所定員率（宇南山（2014））が低下していった場合に、定員に満たない保育所

7) 宇南山（2014）では、保育所の整備状況が、女性の結婚・出産と就業の両立可能性を規定するほぼ唯一の決定要因であることを示している。本稿においては、保育所の整備が子どもを持つ親の移動要因になることを明らかにした。

が増加することで、資源活用の非効率性が生じるとともに、そうした保育所の経営が不安定化することが危惧される。こうした危惧は、財政負担の増大など将来的なリスクとなることが予想される。つまり、「将来」を見据えながら、「現在の課題」解決に取り組むことを考えた場合、必ずしも保育所の増設だけが合理的な選択であるとは言えない。そこで、待機児童ゼロを達成した横浜市、千葉市などのように、多様なサービス⁸⁾を組み合わせるとともに、民間企業参入の促進や資源活用の効率性を高める取り組みにシフトすることで、量と質の向上を図ることが検討される。さらには、川崎市のように隣接自治体と連携して、相乗効果が発揮されるような取り組みも有効であると考えられる。これらの取り組みが、今後、各自治体のスタンダードになる可能性が高いと考えられる。

また国も横浜市の取り組みを参考にして、緊急対策的な施策である「待機児童解消加速化プラン」を策定した。「待機児童解消加速化プラン」では、国は2013年、2014年を「緊急集中取組期間」と位置付け、約20万人分の保育を集中的に整備できるように支援するとともに2015年度から2017年度までの「取組加速期間」において、約40万人分の保育の受け皿を確保する計画を進め、保育の量と質の拡充を通じて、2017年度末までに待機児童の解消を目指して

いる。

さらに2015年度以降の新制度である「子ども・子育て支援新制度」では、施設型給付および地域型保育給付の創設、幼保連携型認定こども園の改善、地域子ども・子育て支援事業の充実を進めることを計画している。また子どもの年齢や親の就労状況など多様な保育ニーズに対応するための支援、家庭的保育（保育ママ）などの小規模型、地域型保育の充実、利用者支援のための専門職員の配置、専門職員による個別ニーズの把握、相談対応などを充実させる取り組みなどが盛り込まれている。

これらの取り組みは、2013年に待機児童ゼロを達成した横浜市、2014年と2015年に2年連続で待機児童ゼロを達成した千葉市、2015年に待機児童ゼロを達成した川崎市で実施されている取り組みでもある。今後、特に各自治体において、政府の「子ども・子育て支援新制度」を踏まえながら、横浜市、千葉市、川崎市⁹⁾等の先進自治体の取り組み内容を参考にしながら、子育て支援に関わる社会的インフラの整備が進められる可能性が高い。そこで、子育て支援政策における先進自治体に対し、ヒアリング調査を行うことで、今後の子育て支援に関わるインフラ整備への政策的な示唆と課題を整理することができると考える。

Ⅳ. 自治体における待機児童対策の先進事例

本節では、待機児童ゼロ¹⁰⁾を達成した横浜市¹¹⁾と千葉市、横浜市の隣接自治体で、2015

8) 多様な保育サービスの内容については、網野（2014）で整理されている。

9) 2015年においては、千葉県柏市も待機児童ゼロを達成した。

10) 厚生労働省の「待機児童」に関する定義は、「調査日時点において、入所申込が提出されており、入所要件に該当しているが、入所していないものを把握」となっている。定義には、いくつかの注も付されており、その解釈は自治体に委ねられており、実際には待機児童になっていても、待機児童としてカウントされていない等の「隠れ待機児童」の問題なども指摘されている。

11) 横浜市の事例については、伊東・田中・渡邊（2013）も参照した。

年4月に待機児童ゼロを達成した川崎市にヒアリング調査を行い、待機児童ゼロを達成した取り組みから、今後の子育て支援に関わるインフラ整備への政策的な示唆を確認する。

Ⅳ－１．横浜市、千葉市、川崎市の待機児童問題の状況

大都市において、待機児童ゼロを最初に達成したのは横浜市であった。横浜市の取り組みは、「横浜方式」と呼ばれ、政府の「待機児童解消加速化プラン」の参考とされた他、各自治体の取り組みの参考にもなっている。また千葉市は2011年度より「待機児童解消に向けたアクションプラン2010」を進めており、2014年4月に待機児童ゼロを達成した。さらに川崎市も2015年4月に待機児童ゼロを達成している。

横浜市では、林文子市長の強いコミットメントを通じて、子育て支援に関するインフラ整備を進め、表7のように2013年4月に待機児童ゼロを達成した。しかし、2014年4月には、再び待機児童数が20人となっている。2015年

4月の待機児童数は8人と2014年4月時点よりは減少することができたが、待機児童ゼロを達成することはできなかった。

横浜市の取り組みを予算面から見ると2014年度予算において待機児童対策費は16,265百万円、2015年度予算では17,411百万円の予算を計上しており、2015年度の一般会計予算に占める待機児童対策費と保育所等運営費予算は、7.3%と大きな割合を占めるとともに、年々、その割合も増加している。この点から、横浜市では継続して大きな予算を投下して取り組んでいることがわかる。

千葉市では、熊谷俊人市長の強いコミットメントを通じて、2017年度時点での待機児童解消を目指し、2017年度に待機児童解消を目指した「待機児童解消に向けたアクションプラン2010」を2011年度から、国の事業に先駆けて先行して事業を実施し、表8のように2014年4月に待機児童ゼロを達成した。また2015年4月1日時点でも待機児童ゼロを達成し、2年連続で待機児童ゼロとなっている。2015年度予

表7 横浜市の保育所利用申請・入所待機状況（2014年4月現在）

区 分	2014年4月	2013年4月	2012年4月
就学前児童数	188,540人	190,106人	191,770人
保育所申込者数	52,932人	48,818人	45,707人
入所児童数	50,548人	47,072人	43,332人
入所保育児童数	2,384人	1,746人	2,375人
横浜市保育室等入所数	1,140人	877人	1,117人
育休関係	281人	203人	186人
主に自宅で求職活動を行う申請者数	210人	100人	213人
特定保育園のみ保育者など	733人	566人	680人
待機児童数	20人	0人	179人

（出所）横浜市資料

表8 千葉市の保育所利用申請・入所待機状況（2014年4月現在）

区 分	2014年4月	2013年4月	2012年4月
就学前児童数	48,022人	49,049人	49,995人
入所申込者数	13,588人	12,709人	12,289人
入所児童数	13,274人	12,478人	11,908人
待機児童数	0人	32人	123人

（出所）千葉市資料

表 9 川崎市の保育所利用申請・入所待機状況（2014 年 4 月現在）

区 分	2014 年 4 月	2013 年 4 月	2012 年 4 月
就学前児童数	80,963 人	80,909 人	80,547 人
利用申請者数	23,500 人	22,164 人	20,725 人
入所児童数	20,930 人	19,399 人	18,074 人
入所していない児童数	2,570 人	2,765 人	2,651 人
保育施策で対応している児童数等	1,500 人	1,341 人	1,274 人
産休・育休中の申請者数	433 人	508 人	388 人
第 1 希望のみ等の申請者数	409 人	439 人	374 人
主に自宅で求職活動を行う申請者数	166 人	39 人	
待機児童数	62 人	438 人	615 人

(出所) 川崎市資料

算では、民間保育園の改築に約 184 百万円、民間保育園等の整備に約 962 百万円、民間保育園等給付・助成として約 138 百万円、公立保育所 2 か所をモデル的に認定こども園に移行するための予算として約 16 百万円などを主要事業として計上している。

千葉市では、目標事業量を「出生動向を踏まえた推計事業数」に「調査結果の保育比率」を掛けて算出する方法に変更し、財政事情と将来的に保育所が余ることを考慮しながら取り組みを進めていることが特徴的である。

川崎市では、2013 年に待機児童ゼロを達成した横浜市と隣接する政令指定都市であり、表 9 のように 2013 年 4 月と 2014 年 4 月を比較すると待機児童が 376 人減少するなど、待機児童対策に積極的に取り組んできた。そして、福田紀彦市長の強いリーダーシップとコミットメントの下で、2015 年 4 月 1 日時点で待機児童ゼロを達成した。2015 年度予算では、公立保育所運営事業に約 2,119 百万円、民間保育所運営事業に 19,798 百万円、民間保育所入所児童処遇改善費に 7,003 百万円、民間保育所整備事業に 2,369 百万円、地域型給付等事業に 1,046 百万円を計上するなど、公立保育所から民間保育所にシフトをさせながら、積極的な予算付けを行っている。

各市の取り組みは、民間企業や NPO 法人などの参入を促進しながら、保育所の増設という量の拡大を行っている点が共通している。横浜市では、NPO 法人や民間企業の参入を促進するとともに、小規模保育モデル事業など多様な保育資源の活用、幼稚園における預かり保育、横浜保育室保育料に対する補助の拡大を進めた。千葉市では、既存施設の有効活用を進めるとともに、社会福祉法人、学校法人、株式会社、有限会社、NPO 法人、その他の民間の設置主体による施設整備を進め、2013 年度までに 32 か所において新設や定員変更を行ってきた。また、保育所の定員の弾力化、幼稚園における預かり保育、グループ型小規模保育事業、求職中世帯保育料軽減助成の創設などを行ってきた。川崎市では、認可保育所の整備、川崎認定保育園の拡充、保育料補助の 5,000 円から最大 2 万円への引き上げを行っている。

Ⅳ－２．各市の取り組みに関する考察

横浜市、千葉市、川崎市のヒアリング内容¹²⁾に基づき、自治体における待機児童問題について考察を行うと、いくつかの示唆や問題点を整理することができる。

第 1 に、待機児童対策の成功例もしくはその待機児童問題の解消に向けたプロセスにおい

12) ヒアリング項目については、文末を参照のこと。

て、首長の強いリーダーシップとコミットメントがある。つまり、選挙などを通じて、首長が待機児童対策を公約に打ち出し、当選後に、具体的なプランと実行計画を策定し、行政内部の組織改編なども通じて、待機児童対策に取り組むことが結果として、問題の解消につながっていると言える。同時に、そうした首長のコミットメントを受け、その政策の実現のために政策立案、実施に取り組む行政職員、チームの存在も重要な要因となる¹³⁾。

第2に、待機児童問題の「課題」は、年齢区分別、地域別に分類をすると、全国的には都市部の1・2歳児の低年齢児に集中した問題であると言えるが、都市部においても、さらに地域別（政令指定都市であれば区別）に分類することで、待機児童問題の解消のための対応策が明らかになってくる。もちろん保育所の新設・定員の増加は必要であるが、各自治体の保有する子育て支援に関するインフラ資源を有効活用することで、より効果的で適切な対応策を検討し、実行することができるということである。

まず年齢別のミスマッチ問題では、横浜市の実例を参照すると、2012年時点で、待機児童数が1歳児、2歳児の年齢区分に68.7%と集中しており、一方で4歳児、5歳児が3.9%と少ないため、保育所の空きスペース（4・5歳児枠）を弾力的に活用することにより、1歳児、2歳児の受け入れを可能にして年齢区分によるミス

マッチの緩和を図っていることがわかる。

この点は、単に保育所を増設していくというインフラ整備が必ずしも有効ではないことも示唆する。さらに検討をしていくべき視点として、入所要件の問題もある。

表10で示される、横浜市における入所要件別の待機児童数の推移をみると、A（居宅外労働で月20日以上かつ1日8時間以上、働いている）、H（求職中）に集中しており、保育所への入所のニーズは、フルタイムで働く保護者だけではなく、入所要件が厳しくなる求職活動を行っている保護者においても高いことがわかる。この点から、求職活動を行う時間帯に一時的に児童を預けることができる機会を提供するなどの子育て支援インフラを検討していく必要がある。このように子育て支援に関わるインフラやサービスへのニーズは多様であるために、多様なインフラやサービスを整備し、ニーズとインフラやサービスの提供を適切にマッチングしていくことが重要である。

第3に、待機児童問題の要因としては、いわゆる「情報」の問題がある。まず保育運営事業者と不動産所有者との情報の問題では、民間事業者が保育所を新設したいと考えても、土地や建物などの不動産を賃借することができず、保育所の新設が進まないケースが想定されるため、横浜市、千葉市、川崎市では事業者間のマッチングを行っていた。自治体がマッチングを行

表10 横浜市の待機児童数の入所選考基準別の状況の推移

		A	B	C	D	E	F	G	H	計
平成26年4月	人	5	1	1	0	3	0	1	9	20
	%	25.00%	5.00%	5.00%	0.00%	15.00%	0.00%	5.00%	45.00%	100.00%
平成25年4月	人	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
平成24年4月	人	41	9	27	7	32	9	6	48	179
	%	22.90%	5.00%	15.10%	3.90%	17.90%	5.00%	3.40%	26.80%	100.00%

（出所）横浜市資料

13) この点は、政策プロセスに関わる研究として、今後、研究を発展させていく必要がある。

う意味は、単に情報を提供するだけではなく、自治体が紹介をすることを通じて、民間事業者の不動産所有者に対する信用力を裏付けし、民間事業者が不動産を借りやすくする効果があることがヒアリングを通じて明らかになった。横浜市では、こうした取り組みの効果として、2013年度において、当初の計画より約800人以上の保育所の定員を増加させることを実現している。

もうひとつの情報の問題は、利用者の情報不足の問題である。利用者の多くは、自宅や最寄駅近隣にある保育所に子どもを預けたいと考え、保育所を選択する。この場合、駅近くの保育所への入所ニーズが集中し、定員超過となり、保留児童、待機児童が増加してしまう可能性が高い。つまり、保育所の定員について、まだ余裕が残っている区と余裕が無い区が存在する。通常は、自分が住む区内などで保育所を探すため、余裕が無い区の場合は、待機児童になってしまう可能性が高い。しかしながら、そうした保護者に対して、別の区の情報を提供し、余裕が残っている区の保育所に入所することを促進することができれば、待機児童数の緩和につながる。そこで各市とも情報提供、相談などを行う専門職員を各区に配置した。

横浜市では保育コンシェルジュを2011年6月に各区に1名ずつ配置し、各区間の連絡調整と保護者への情報提供を行った。またその年の10月には、保留児童¹⁴⁾の多い鶴見区、神奈川区、港北区の3区に人員を追加配置し、さらに2013年10月には保留児童の多い鶴見区、神奈川区、西区、港北区、青葉区、戸塚区6区に追加配置をして、18区27名体制で各区間のマッチングを行い、待機児童対策を進めている。

千葉市では、2012年度からは、待機児童となる見込みの家庭に対し、個別に入所可能な施設の情報提供を行うなど、積極的な入所調整等

のフォローアップを開始し、地域ごとによって異なる保育所の定員の充足状況を保護者に提供していくことにより、定員を超過している保育所への集中を緩和させ、保留児童をできるだけ入所できるようなあっせんを行っている。そして2014年度入所において、子育て支援コンシェルジュを、待機児童が多い中央区と稲毛区に配置し、さらに2014年10月からは全区に配置することにより、マッチング機能の充実に図っている。

川崎市では、各区役所児童家庭課・支所に、「待機児童ゼロ対策担当」を配置し、待機児童になる可能性がある児童の保護者に、きめ細やかな相談・アフターフォローを実施している。

このような「コーディネーター」が置かれることにより、利用者に情報を提供し、利用者と保育資源とのミスマッチを解消するための調整、コーディネーションが行われることで、資源が有効に活用され、待機児童問題の緩和につながっていることがヒアリング調査を通じて明らかになった。つまり待機児童問題への対応としては、ハード面（施設面）の整備だけではなく、マッチング機能のようなソフト面が重要となることが示唆される。

第4に、公立保育所の役割である。待機児童対策において保育所の新設・増設などの整備も重要であるが、その場合に、公立保育所を整備していくのか、民間事業者の市場参入を促していくのか、という議論がある。横浜市、千葉市、川崎市においては、民間事業者の市場参入を促す対策が行われている。これは公立保育所の役割の再定義にもつながっている。つまり、公立保育所というインフラの役割は変化し、人材育成や保育サービスの質の確保等の役割を果たすためのインフラとしての機能を持たせる方向性であることがヒアリングを通じて明らかになった。特に、川崎市では各区にセンター型施設（地

14) 横浜市では、「保留児童」を「保育所に入所申込みをした結果、定員超過により入所できなかった児童」とし、「待機児童」を保留児童の中から、「国の指針に基づき、横浜保育室入所者等を除いた児童」としている。具体的には、保留児童数から、横浜保育室等入所者数、育休取得者数、特定園等希望者数、主に自宅で求職活動をしている家庭数を差し引いた数が「待機児童数」となると説明している。

域の子ども・子育て支援、民間保育所等の支援、公・民保育所人材育成）を1か所、それを補完するランチ型施設（地域の子ども・子育て支援、民間保育所等の支援）の2か所の計3か所を置き、連携調整を図りながら、区内の民間保育所・認可外保育施設・地域の子育てグループなどと連携強化を図っていくような体制に公立保育所を再構築する方向に取り組みを進めている。その上で、民間保育所のシェアを増やしていく方向で取り組みを進めている。また民間の保育所の「質」をコントロールするために、千葉市では国を上回る設備及び運営に関する基準（上乘せ基準）を設け、外部の専門家による厳密な審査による保育所整備や運営事業者の選考を行うとともに、公立保育所所長経験者による巡回指導員の配置などを通じて「保育の質」を確保している。

民間事業者の参入を考える場合に、民間事業者にとっての「市場性」、「撤退コスト（サンクコスト）」も検討しておく必要があるだろう。なぜならば、その地域の市場性が低くなれば、新規参入は減少したり、既存事業者は撤退したりする可能性が想定できるからである¹⁵⁾。この点について、千葉市では株式会社等の認可にあたって、①審査、②監査、③その他の3つの留意事項を設けている。審査では、経営破たんによる突然の閉園などを防止するために、事業者の選考において、公認会計士を審査員に加え、経営状況を確認している。監査では、年2回の

定期監査を行うほか、必要に応じて巡回指導を行い、保育内容、補助金の執行状況、財務状況を確認している。そして、開園後1年を目途に利用者アンケートを行い、満足度の把握を行うほか、経営破たんした時の対応マニュアルを作成し、緊急時に備えていることが特徴的であった。

第5に自治体間の連携と住民の移動可能性である。横浜市と川崎市は、両市が隣接する地域（横浜市鶴見区・港北区と川崎市幸区、川崎市宮前区と横浜市都筑区・青葉区）にある市有地や国有地、民有地等を活用しながら、保育所などの共同整備を進める「待機児童対策に関する連携協定」を2014年10月に締結した。さらに本協定では、川崎市の子どもが横浜保育室を利用する場合や横浜市の子どもが川崎認定保育園を利用する場合に、施設に対する運営費の女性や保護者の保育料負担の軽減を行う。また保護者への情報提供も、市境周辺にある施設を両市の保護者に提供する。このような連携協定に見られるように、近隣の自治体間での共同・連携の取り組みが推進されることにより、保育ニーズとサービス提供とのミスマッチを緩和させることができる可能性が考えられる。「合併から連携へ」という流れの中で、ひとつの市が全ての資源を持つのではなくポリセントリック（多核）型のネットワーク形成により、複数の自治体が持つ資源を相互に活用し、その相乗効果を通じて住民サービスの質的向上を促すなどの新たなアプローチの可能性が考えられる。

V. おわりに

本稿では、全国的にも大きなウェートを占め、出生率の低下や待機児童問題が深刻であると考えられる東京圏など都市部の市区町村を対象に、子

育て支援に関わる社会インフラ整備が出生率と子どもの移動にどのような影響を及ぼすかの定量的な効果を明らかにするとともに、先進事例と

15) 実際に横浜市では、2013年に待機児童ゼロになったというメッセージが民間事業者の参入をやや抑制するような効果があった可能性がある。

なる自治体へのヒアリング調査を通じて、子育て支援に関わる社会インフラ整備の課題を明らかにした。

子育て支援に関わる社会インフラ整備が出生率と子どもの移動にどのような影響を及ぼすのか、という実証分析においては、自治体の子育て支援政策、特に保育所の整備状況は、当該自治体の子どもの出生に与える影響はないが、他自治体から子どもを持つ親の移動を招く誘因となることが明らかになった。これは、大都市における保育所整備が需要に追いついていないことを意味している。

このような問題に対して、東京圏の政令指定都市を中心とした自治体は独自の取り組みを行ってきた。その取り組みは、保育所の増設だけではなく、将来的な子ども数の減少や財政制約を考慮して、ソフト的なサービスの拡充を進めることで、子育て支援に関わる資源を有効に活用していくとともに、ハードなインフラとソフトなインフラが相互に補完し合いながら成果を出していくという政策モデルとなっている。こうした政策モデルは、2015年4月からスタートした国の「子ども・子育て支援新制度」にも反映されている。

そこで待機児童ゼロを達成した横浜市、千葉市、また横浜市の近隣自治体（政令指定都市）として、横浜市とも連携し待機児童ゼロに向けて取り組みを進めている川崎市の3市の取り組みについて、ヒアリングを実施した。そのヒアリングを通じて得た示唆としては、子育て支援に関わる社会インフラ整備においては、保育所の新設や増設については、できるだけ民間事業者の参入を促し、行政は保育所運営事業者と利用者との間のマッチングや保育の質のレベルの維持・向上という役割を果たすという方向性に転換がなされてきているということであった。こうした政策転換は、将来的な人口減少、少子化の流れの中で、いわゆる子育て支援に関わる社会インフラ整備の「出口」を見据え、先を見越した合理的な選択が行われていると評価できる。一方、ここで考えなければならない課題として

は、参入する民間事業者のインセンティブである。待機児童ゼロが達成されれば、その地域における潜在的な市場可能性も低まり、民間事業者のインセンティブも低下する。この場合、再び、翌年度以降に待機児童が発生する可能性も考えられる。また大きな少子化の流れの中で、市場規模そのものが縮小していくのであれば、民間事業者は中長期的な投資を行わないかもしれない。ここで考えなければならないのは、中長期的な視点の中で、民間事業者の参入のインセンティブをいかに確保していくのか、さらに民間事業者が経営破たんした場合に、どのような対応を行うのかということ、今後の課題であると言える。民間事業者の経営破たんに対しては、千葉市が行っている対応マニュアルの作成や定期的な監査などが有効であると考えられる。

また、保育士の確保と人材育成も大きな課題となっている。大都市においても、保育士の確保は喫緊の課題となっており、就職支援、面接会の実施、給与改善、宿舍借り上げ支援などに取り組んでいる。この点においては、保育士養成課程を持つ大学等との教育機関との連携も強化していく必要がある。さらに保育の質の確保と向上も大きな課題である。この点においても、横浜市、千葉市、川崎市の先進事例は参考になる。

今後、さらに子育て支援に関する社会インフラの整備のニーズが高まる都市部において、資源を有効活用し、効率的、効果的なインフラ整備を行っていくことは喫緊の課題であると言える。自治体の戦略的なインフラ整備の政策選択行動において、設定された政策目標に対しハード面のインフラとソフト面のインフラを相互に補完させ、組み合わせ、コーディネーションを図り、保育サービスの「量」と「質」をいかに高めていくのかという視点を持つことであると言える。また、行政、民間事業者などとの連携の在り方、インフラ整備において、各自治体が単独で整備を行っていくのか、横浜市と川崎市の連携協定に見られるように複数の自治体が連携して行っていくのか、さらには、インフラ整備の合意形成プロセス（政策プロセス）につい

でも今後検討していく必要がある。

（参考）ヒアリング調査について

ヒアリング先：

①横浜市

2014年7月28日 山田正人氏（元横浜市副市長、消費者庁取引対策課長）
2014年9月4日 横浜市こども青少年局子育て支援部保育対策課
渋谷昭子氏（保育対策課長）

②千葉市

2014年10月10日 千葉市こども未来局こども未来部
片桐康之氏（こども未来部長）
秋庭慎輔氏（こども未来部保育支援課課長補佐）

③川崎市

2014年10月27日 川崎市市民・こども局こども本部
佐藤圭哉氏（こども本部待機児童ゼロ対策室担当課長）
須藤聖一氏（こども本部保育事業推進部保育課担当課

長）

眞鍋伸一氏（こども本部保育事業推進部保育所整備推進担当課長）

新村祐氏（こども本部待機児童ゼロ対策室担当係長）

主なヒアリング項目

- （1）御市における待機児童問題の現状について
※待機児童数、過去数年間の推移、入所申し込み数、収容定員等、データ等
- （2）これまでの御市における待機児童対策の取り組みと課題について
※施設整備、事業者を誘致するための取り組み、利用者と事業者とのマッチング、事業者と土地・建物のオーナーとのマッチング、保育士の人員確保のための取り組み等
- （3）各区役所の役割、連携等について
- （4）近隣自治体との連携の有無について（情報共有等も含む）
- （5）国、県との連携の有無について
- （6）取り組みの参考にしている自治体など

参 考 文 献

阿部一知・原田泰（2008）「子育て支援政策の出生率に与える影響：市区町村データの分析」『会計検査研究』38，pp. 1-16.
網野武博（2014）「子ども・子育て関連3法の成立と保育サービスの新展開：居宅訪問型保育を中心に」，財務省財務総合政策研究所「効果的な政策ツールに関する研究会」報告書，2014年8月，pp. 35-42
伊東裕子・田中礼子・渡邊崇（2013）「横浜市の待機児童対策の経緯と今後の課題」『調査季報』vol 172，pp. 11-17

宇南山卓（2014）「保育所整備の政策効果：女性の活躍と少子化対策」財務省財務総合政策研究所「効果的な政策ツールに関する研究会」報告書，2014年8月，pp. 15-34.
河手雅巳（2009）「地方自治体の主要経費の現状」『経済のプリズム』No.70，pp. 1-12.
滋野由紀子・大日康史（1999）「保育政策が出産の意思決定と就業に与える影響」『季刊社会保障研究』35（2），pp. 192-207.
田中隆一・河野敏鑑（2009）「出産育児一時金は出生率を引き上げるかー健康保険組合パネ

- ルデータを用いた実証分析」『日本経済研究』 No. 61, pp. 94-108.
- 中澤克佳 (2007) 「高齢者の地域間移動要因の実証分析」『財政研究』 3, pp. 142-159.
- 中澤克佳・川瀬晃弘 (2011) 「介護移住の実証分析」『経済政策ジャーナル』 8 (1), pp. 2-19.
- 原田泰・高田聖治 (1993) 「人口の理論と将来推計」『高齢化の中の金融と貯蓄』 日本評論社, pp. 1-15.
- 樋口美雄・松浦寿幸・佐藤一磨 (2007) 「地域要因が出生と妻の就業継続に及ぼす影響について」, RIETI Discussion Paper Series 07-J-02, 経済産業研究所.
- 別所俊一郎・宮本由紀 (2012) 「妊婦健診をめぐる自治体間財政競争」『財政研究』 第8巻, pp. 351-267.
- 宮本由紀・荒渡良 (2013) 「所得補助と非所得補助が出生率に与える効果の比較－市別データを用いた分析」『日本経済研究』 No.68, pp. 70-87.
- 吉田浩・水落正明 (2005) 「育児資源の利用可能性が出生力および女性の就業に与える影響」『日本経済研究』 No. 51, pp. 76-95.
- Becker, G. S. (1965), A Theory of the Allocation of Time, *The Economic Journal*, 75 (299), pp. 493-517.
- Blank, R. M. (1988), The Effect of Welfare and Wage Levels on the Location Decisions of Female-Headed Households, *Journal of Urban Economics*, 24 (2), pp. 186-211.
- Borjas, G. J. (1999), Immigration and Welfare Magnets, *Journal of Labor Economics*, 17 (4), pp. 607-637.
- Cebula, R. J. (1978), An Empirical Note on the Tiebout-Tullock Hypothesis, *Quarterly Journal of Economics*, 92 (4), pp. 705-711.
- Cebula, R. J. (1979), A Survey of the Literature on the Migration-Impact of State and Local Government Policies, *Public Finance*, 34 (1), pp. 69-84.
- Cebula, R. J. and Korn, R. M. (1975), Public Policies and Migration Patterns in the United States, *Public Finance*, 30 (2), pp. 186-196.
- Enchautegui, M. E. (1997), Welfare Payments and Other Economic Determinants of Female Migration, *Journal of Labor Economics*, 15 (3), pp. 529-554.
- Gramlich, E. M. and Laren, D. S. (1984), Migration and Income Redistribution Responsibilities, *Journal of Human Resources*, 19 (4), pp. 489-511.
- Gramlich, E. M. and Rubinfeld, D. L. (1982), Micro Estimates of Public Spending Demand Functions and Tests of the Tiebout and Median-Voter Hypothesis, *Journal of Political Economy*, 90 (3), pp. 536-560.
- Hotz, V., Klerman, J., and Willis, R., (1997), The Economics of Fertility in Developed Countries, In: Rosenzweig A., and O. Stark (eds) *Handbook of Population and Family Economics, vol. 1A*. Elsevier, Amsterdam, pp. 275-347.
- Islam, M. N. (1989), Tiebout Hypothesis and Migration-impact of Local Fiscal Policies, *Public Finance*, 44 (3), pp. 406-418.
- Levine, P. B. and Zimmerman, D. J. (1999), An Empirical Analysis of the Welfare Magnet Debate Using the NLSY, *Journal of Population Economics*, 12 (3), pp. 391-409.
- Southwick Jr., L. (1981), Public Welfare Programs and Recipient Migration, *Growth and Change*, 12 (4), pp. 22-32.
- Willis, R. J. (1973), A New Approach to the Economic Theory of Fertility Behavior, *Journal of Political Economy* 81 (2), part 2, pp. S14-S64.