

# 東京 23 区における保育所の待機児童対策としての有効性

法学部法学科 4 年

木村明日架

## 1.はじめに

少子高齢化社会となった日本では、90 年代からいくつもの少子化対策が打たれてきた。子供の作りやすい社会にし、出生率増加を促す策として保育所は注目されてきた。バブル崩壊後の景気低迷と女性労働者を促進する法案の作成によって保育所のニーズは高まっていたと言える。近年ではとりわけ、リーマンショック以降の家計の落ち込みにより、これまで以上に労働を担う役割が母親にも求められるようになった。それにともない、ますますケア労働を外部に委託せざるを得なくなった。その受け皿が主に保育所だったわけだが、急激に増えた保育需要に追いつかず、希望した保育所に入れなかった児童、すなわち待機児童数は急激に増加することとなった<sup>i</sup>。この待機児童問題はマスコミで近年話題になり、多くの人に認知されることとなった。2013 年には 1 次選考で「入所できない」と通知された住民が約 1500 人に上り、母親たちは区に行政不服審査法に基づく異議申し立てを行った。それでもなお杉並を含め、東京都の 23 区内では待機児童数が増加しつづけている。(もっとも、杉並区では 150 名ほど減少し、1 年の減少率は都内中トップである<sup>ii</sup>。)

このような状況に対して、待機児童に関する先行研究はあまり多いとはいえない。民間保育所参入による二重基準化や準市場化による適切な質の保育が分配されないことへの危惧について述べたものは多いが、それ自体は待機児童数そのもののかかわりではなく、児童福祉の内容の観点から語られるものがほとんどである。一方、地理学的研究は多く行われており、自宅、職場からの保育所の距離や保育所から駅への距離といった時空間制約の分析は親が求める保育所像を明らかにした。

それに対して、利用者たちが直面する保育所確保競争におけるルールや、行政側に受け入れられやすい保護者像については述べられた研究は非常に少ない。これは後述するが、保育所基準指数という数値で表されている。利用者だけでなく、行政側の選好を分析することで、現在の待機児童問題の需給がかみ合わない原因がより鮮明に把握できるのではないだろうか。

本稿は以下のように論を進めていく。第 2 章では、いったいどのような世帯が保育所を利用するか。また近年増えている共働き世帯がどういった層なのかを整理する。第 3 章にておいては、上記で述べた先行研究で議論されてきた地理学的分析を参考に、保育所利用家庭の選好についてを分析する。続く 4 章では、行政側の対応、つまり保育所選好基準指数調べる。また、保育所利用者の選好と比較し、保育所に入ることができる層がいったい

どのような層かを検討する。最後に、第5章で、2章～4章で得た知見から保育所と待機児童問題とその課題を指摘する。

## 2. 保育所利用者とは

保育所は、保育に欠ける児童を預かり保育することを目的とする施設をいう。具体的には、[1] 昼間常態として働いている、[2] 妊娠中・産後間もない、[3] 病気やけが又は精神・身体に障害がある、[4] 同居の親族を常時介護している、[5] 災害復旧にあたっている、[6] [1] から [5] に類する状態—がそれに該当するとされている<sup>iii</sup>。本稿における待機児童は、1章で述べたとおり、昨今増加しつつある共働き世帯の保育所利用者、つまり[1]、[2]に該当する利用者に注目する。

今日待機児童問題が注目されるようになったが、これまで家庭はどのようにして保育を行ってきたのだろうか。親族への保育の委託は、明確に女性就業率と出生率の増加を促した要因と言われている。女性就業率が高い地域は出生率が高いが<sup>iv</sup>、これも親族の保育サポートが要因と思われる。たとえば、祖父母の家まで15分未満で行くことができる者の割合は、東北北陸中部が30%を超える一方、首都圏では19%であり、祖父母からの支援を受けている者ほど、住んでいる地域は子育てしやすいと感じている(松田 2013)。そのため親族による保育の援助は都心では得づらく、外部へ保育を担ってもらおうというのが一般的な認識と言える。

保育所をはじめとした外部委託と並行に、保育の対策として注目されているのが、育児休暇制度である。欠けた保育の対応策として保育所とともに注目され、現在は中央政府の女性登用方針として、多くの企業に女性登用と休暇制度の確立を図っている。しかし、共働き世帯にとってこの制度が有効に働く環境が整っているとは思えない。その理由は3点ある。1つ目は、育児休暇を取れる就業者が、正社員に限られていることだ。非正規雇用の増加は高齢者だけでなく、若年層でも増加傾向にある。いまだ女性労働者における非正規雇用の比率が多いことから機能しづらいはずだ。非正規雇用も取得は可能であるが、基準が大きく異なる。〈1〉同じ事業主に1年以上継続して雇用されている〈2〉子の1歳の誕生日以降も引き続き雇用されることが見込まれることが求められる。国立社会保障・人口問題研究所の調査(2010年)によると、05~09年に第1子を出産したパート・派遣社員の女性で、育休制度を利用して仕事を続けた人は4%(正社員は43%)である。厚生労働省によると、12年度に育休給付金を支給された約23万7400人中、非正規社員は7743人だけだった<sup>v</sup>。もっとも正規雇用も簡単に育児休暇を取れる環境にはない。それは2つ目の理由、日本企業の雇用制度の本質と休暇制度のミスマッチのためである。終身雇用と年功序列は、企業側の人材活用と労働基準法の解雇制限の二点から生み出されえている。企業

は、常時必要な労働力は正規雇用として採用し、その企業で定年退職まで活用できるよう育成する。そして景気不景気による労働力の変化を非正規雇用によって対応している。つまり、常にノウハウを持った正規雇用者は常時労働しているという前提にある。しかしこの制度の下では、育児休暇制度を数年とった社員は同期の育成カリキュラムから外れることになってしまう。また、中野(2012)が言うように、日本の労働者にとってやりがい働くモチベーションとして重大な要素となっている。彼女は、総合職の雇用形態で休暇や仕事量に他の労働者と格差が現れれば、総合職として出世することは困難だと感じ、そのため優秀な女性労働者のリタイアしてしまうと述べている。最後に3つ目の理由として、育児休暇制度の不完全さが上げられる。休暇中の休業給付は、育児休暇取得前賃金の半額とされている。このため、正規雇用が多い男性の所得の減少額が大きくなるため、基本的に女性が育児休暇を取る。男性の育児休業取得率が極端に低いのはこのためだ。女性の雇用を掲げながら、女性にケア労働が偏るようになっている制度は内在的に不完全といわざるをえない。以上から、育児休暇制度は共働き世帯の雇用と所得を安定させる政策としては難点が多く、活用が難しいといえる。加えて保育所制度との連携の中でも、機能不全が見られる(久木元 2013)。

以上のから、共働き世帯となった世帯は、都内に住んでいる場合、育児休暇制度にも多くの制限があるため、保育を維持するために保育所を利用せざるを得ない状況にあり、保育所の増設を訴える声が多いのである。

共働き世帯の保育所利用傾向は上のおりだが、所得によって差はないのだろうか。主たる世帯主の所得が十分であれば、保育所は利用せず、母親によって保育はまかなえる。夫の所得が高いほど、妻の有業率が高いという関係を「ダグラス・有沢の第二法則」といい、日本はこれまでこの法則が妥当する国であった。橘木・迫田(2013)はこの法則が崩れつつあると指摘した。そこで本稿の研究対象である子持ち共働き世帯に注目して、相関を捕らえてみた。

図1は、夫の所得層とそれぞれにおける妻の有業率の関係を表している。核家族世帯に注目すると、子供のいる世帯といない世帯で低所得者層での有業率に10%ほどの違いが見られる。また高所得者層では子供がいない世帯のほうが、有業率が高いことわかる。一方、親と同居している世帯は全体的に有業率が高いことから、親の保育サポートの恩恵が見られる。このことから、ダグラス有沢の第二法則は、子持ち世帯では相対的に有効であるといえる。

やはり、経済的理由で共働き世帯となっている世帯に注目して、彼らの保育政策を考える必要がある。

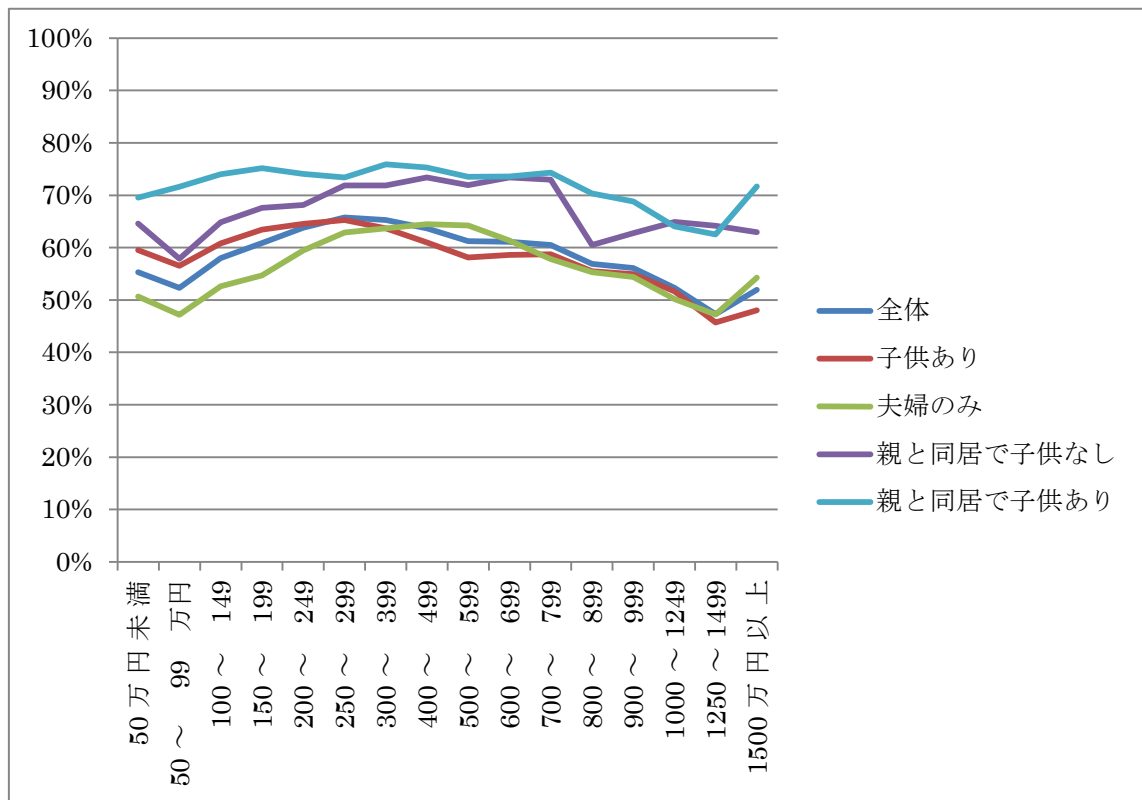


図 A. 妻の所得と有業率の関係(平成 24 年就業構造基本調査より)

### 3. 保育所利用者の選択

過去の地理学的研では、保育所利用者の選択について、子供の有無が就業形態や勤務地に影響を与えることを示した。宮澤(1998)は、時間地理学的シミュレーション手法によって保育所が居住地や職場との距離によって制約されており、特に0歳保育サービスを提供する保育所が、母親にその近辺でのパートタイム就業を促していることを指摘し、利用者が送迎の便利さを重視していることを示した。若林(2006)も、0歳児保育、延長保育を実施している保育所での待機児童率の高さや、駅に近接した保育所での待機児童率から、送迎の容易さが保育の利用に影響を与えていることを示している。「保育所を選ぶ場合、どんな点を重視したいですか？」(主婦の友しあわせ総研による調査<sup>iv)</sup>)という問いに対し、最も多い回答だった自宅からの距離(17.3%)だったことからわかる。

2番目に多い回答であった保育料金(13.0%)も利用者の選択にとって重要視されている。保育料金には地域ごとに差があるが、ここでは認可保育所か認可外保育所かの選択を利用者が行っていることを表しているといえる。認可外保育所は、保育サービスの不足や多様な保育ニーズに合わせて認可保育所よりある程度保育所人員や開所時間、保育所面積等の

規制が緩和された保育所をいう。大都市圏の多くの自治体が、認可保育所の一部に対して、独自に地方単独事業の枠内で補助金を与え、保育の不足を補っている。東京都では認証保育所がこれに該当する。補助金があるといえども認可と認証の間には月額保育料で1万~2万の差がある。また認可保育所が好まれることは、アンケートでは3番目にスタッフの人柄・信頼性(11.6%)という、4番目に認可保育所であること(9.8%)と直接的な答えからも明らかである。公立の認可保育所が公務員として保育士を雇っていることや立地など認可外と違い信頼できることも認可保育所の利点である。

これらのことから、保育所利用者の選好は、自宅から近い通勤に便利な立地にある料金の安い認可保育所を求めていることが読み取れる。

次に、行政サービスと市民の選好関係、足による投票が保育所と利用者の関係においてどの程度存在するかを分析する。保育サービスに関する足による投票の研究は、浅田(2009)のものがある。彼は保育サービス政策が若年層人口への影響があることを主張していた。本稿ではこれを参考に保育所サービスや制度に共働き世帯がどう影響を受けるかに注目する。2005、2010年の東京23区それぞれにおける共働き世帯特化係数(各区の共働き世帯率/23区平均共働き世帯率)、地価公示価格平均、保育料、保育所数、面積、それぞれの間の関係をみる(表1)。加えて、4章で詳しくは取り扱うが、入所の際基準となる入所基準指数と上5項目との間の関係も取り扱う。認可保育所は、入所者をスコアによって選定する。親の勤労状態や家庭の環境、子供の状態等のそれぞれの要素ごとに点数が決められており、通常合計点が高いものから選ばれる。この指数は、区によって獲得基準が異なるため、保育料、保育所数と合わせて行政の保育への意思のひとつとしてみることができる。この指数を用いることによって、自治体ごとに違いの現れる政策が、足による投票という形で個人の選好を引き出していることを観察できるだろう。指数の中で多くの自治体が設けており、各自治体間で差が見受けられる指数は「出産(出産前後の休養のため保育)」、「育児休暇終了後の保育所入所」の項目であった。それぞれ表の自らの区の基準指数のMAXで割り、標準化した値を上で挙げた5項目と比較する。

明確にわかるのは、地価と共働き世帯数の関係である(図B)。共働き世帯比率が多いのは、地価が低いところに多い。共働きが片方の所得で補うことが困難なことから発生しているのであれば当然の選択と見える。西高東低という所得分布のあらわれだろう。

行政のサービス面を見ていくと、保育所数との相関は、おおまか面積と地価との間で見られる。都心、新宿副都心は商業地、事業所として確立しており、面積も大きくない。保育所数が増やせないのは必然だろう(図C)。保育料は、5年で大きく変動しているように見えるが、実際はより累進的な課し方へと変わったことによる。そうした変化の中でも保育料が安いのは、都心と新宿渋谷副都心などの高い地価となっている地域である。こういった地域は法人税による収益があり、共働き世帯も少ないだけでなく世帯数自体が多くない。福祉の磁石を打ち消すほど共働き世帯には住まいとして選択しえない地域なのだろう。

表 1. 2010 年 2005 年 23 区における 7 項目の値<sup>vii</sup>

	年	共働き特化指数	地価	保育料	育休明け指数	保育所数	出産指数	面積
千代田区	2010	0.971618624	4181264	34200	0.1	6	0.6	11.64
中央区	2010	0.870674671	4399000	27800	0	15	0.6	10.18
港区	2010	0.805903469	2854306	32500	0	20	0.666667	20.34
新宿区	2010	0.620339659	2605622	32500	0.1	37	0.6	18.23
文京区	2010	0.924187495	965811	38500	0	25	0.7	11.31
台東区	2010	1.025956845	1189627	35700	0	21	0.4	10.08
墨田区	2010	1.202630689	484388	36600	0	40	0.6	13.75
江東区	2010	1.298777413	486067	41700	0	62	0.333333	39.99
品川区	2010	0.980273295	943320	40600	0	48	0.4	22.72
目黒区	2010	0.89003304	939142	34200	0	26	0.45	14.7
大田区	2010	1.138385125	522589	39200	0	77	0.363636	60.42
世田谷区	2010	0.938182096	598528	40200	0.1	79	0.3	58.08
渋谷区	2010	0.62249844	2798756	17100	0.1	28	0.4	15.11
中野区	2010	0.691454515	704931	32500	-0.05	36	0.7	15.59
杉並区	2010	0.76219826	530285	37200	0	55	0.4	34.02
豊島区	2010	0.732534774	1195516	43600	0	34	0.65	13.01
北区	2010	0.961608622	558285	40000	0	50	0.7	20.59
荒川区	2010	1.248601029	521769	40000	0.1	27	0.6	10.2
板橋区	2010	1.065788432	437614	39900	0.033333	86	0.7	32.17
練馬区	2010	1.195324202	394256	32500	0.025	78	0.6	48.16
足立区	2010	1.251731606	329983	41200	0	90	0.652174	53.2
葛飾区	2010	1.39151355	336191	40000	0	74	0.65	34.84
江戸川区	2010	1.380732988	357439	43000	0	81	0.3	49.86
千代田区	2005	1.002014911	3336209	22600	0.1	7	0.6	11.64
中央区	2005	1.002014911	3182940	22600	0	14	0.6	10.18
港区	2005	0.742613654	2216443	22600	0	18	0.666667	20.34
新宿区	2005	0.618171844	2157411	22600	0.1	38	0.6	18.23
文京区	2005	0.666596427	804081	22600	0	22	0.7	11.31
台東区	2005	0.927802315	1025719	22600	0	22	0.4	10.08
墨田区	2005	1.164611873	429694	22600	0	38	0.6	13.75
江東区	2005	1.27913866	421018	26400	0	55	0.333333	39.99
品川区	2005	1.250208559	795692	24700	0	47	0.4	22.72
目黒区	2005	0.979844132	789710	22600	0	25	0.45	14.7
大田区	2005	0.864410813	485793	27600	0	76	0.363636	60.42
世田谷区	2005	0.876166632	547428	26600	0.1	73	0.3	58.08
渋谷区	2005	0.651293006	2058704	11300	0.1	27	0.4	15.11
中野区	2005	0.669782796	663403	22600	-0.05	37	0.7	15.59
杉並区	2005	0.795485941	528375	22600	0	55	0.4	34.02
豊島区	2005	0.825375349	957147	24600	0	34	0.65	13.01
北区	2005	1.005958175	509307	22600	0	48	0.7	20.59
荒川区	2005	1.227152185	459560	22600	0.1	26	0.6	10.2
板橋区	2005	1.137107102	413963	26900	0.033333	86	0.7	32.17
練馬区	2005	1.128443607	378379	22600	0.025	74	0.6	48.16
足立区	2005	1.3810072	275189	29600	0	87	0.652174	53.2
葛飾区	2005	1.462772503	309317	22600	0	72	0.65	34.84
江戸川区	2005	1.342027405	332476	22600	0	81	0.3	49.86

図 B. 表 1 のデータを用いた共働き世帯特化指数と地価の散布図

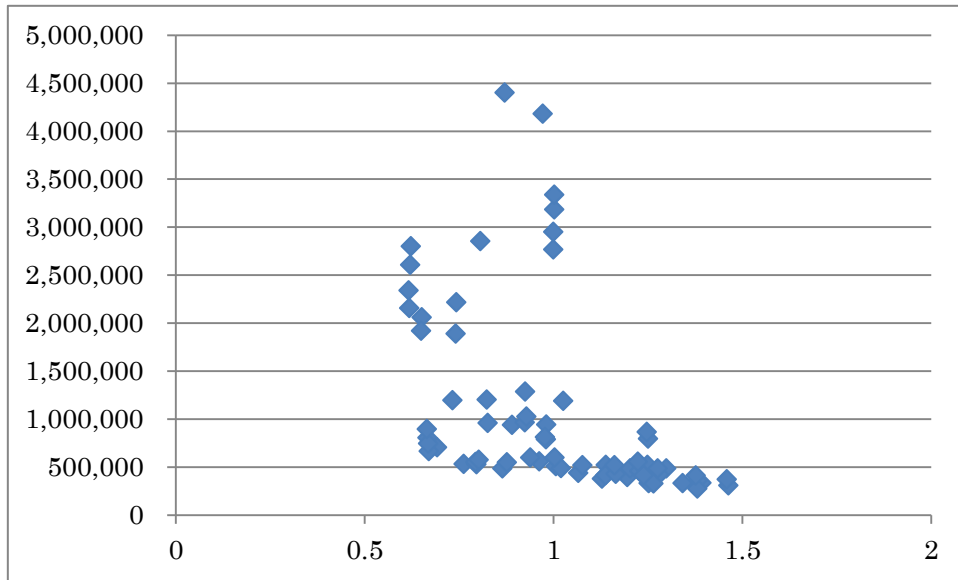
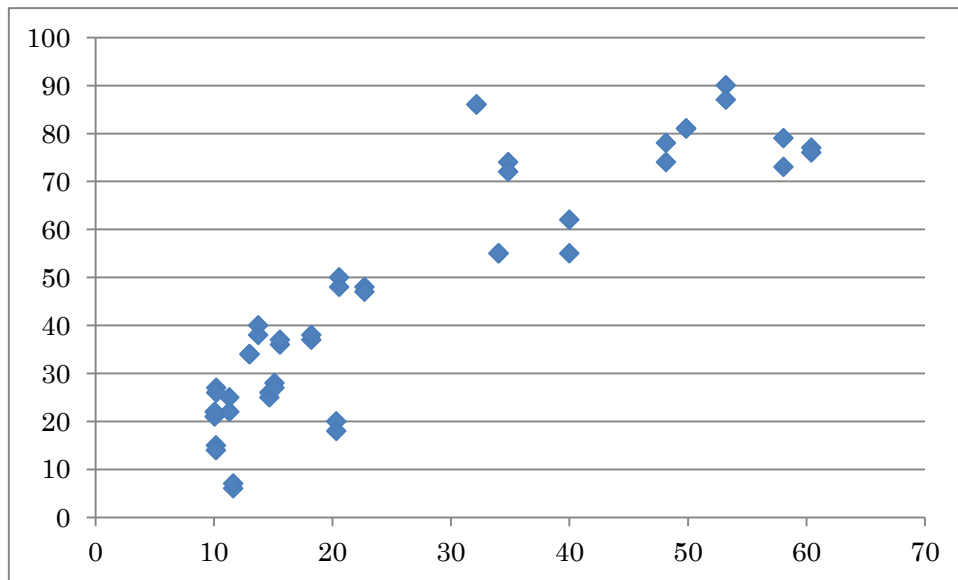


図 C.表 1 のデータを用いた面積と保育所数の関係



一方で、2つの入所指数指数は共働き世帯数との間の相関が見られない。育児休暇明け後に指数を獲得できる区は、千代田区、新宿区、世田谷区、渋谷区、荒川区、板橋区、練馬区のみである。千代田区、新宿区、渋谷区は前述の商業地だが、世田谷区は待機児童数1位を誇っており、板橋区練馬区も待機児童数は世田谷に次ぐ多さだ。出産の指数に関して

も選択に影響を与えているようには見えない。特徴として、世田谷区、杉並区、江東区、台東区といった都心から新宿副都心の間のある商業地周辺の地域が比較的低いことがわかる。

以上を総括すると、保育所利用者の選択は、自らの所得に大きく左右されていることがわかる。住まいも保育所も所得に縛られるのは当然のことであるが、行政側のサービスも、地価や面積に縛られているため、共働き世帯が集まるところでは行政サービスが厚くなっている。一方で、行政の設定する指数は共働き世帯を呼ぶ原因とはなっていなかった。ではこの指数はいったい何を求めているのだろうか。次章では指数について分析する。

## 4. 行政の選考基準

3章で保育所利用者の選好を把握し、とりわけ認可保育所を求めていることがわかったが、入所のためには大学受験のような点数による競争が存在している。保育所入所基準指数がその基準となっており、自治体によって受験科目、つまり世帯、保護者、子供の評価項目が変わる。この指数は大きく、「基準指数」と「調整指数」に大別される。基準指数とは、保護者の就労・就学・疾病・介護などの状況によって与えられる点数であり、調整指数とは保護者個人や世帯の就労実績や障碍の度合い、保育所の利用状況などに応じて与えられる点数である。以上二つで同点だった場合、自治体が定める「優先順位」に従って優劣がつけられる。概して順位は基準指数の高く、調整指数で多くの項目に該当する者が上にあるため、わずかな差でも保育所利用の可否が決まってしまう。

この選考基準に関する選考研究はあまり多くないが、久木元・小泉(2013)は再開発が進んでいる豊洲地区におけるホワイトカラー共働き世帯の保育選択の実態を、アンケートによって明らかにする過程で指数の影響について言及している。そこでは高所得者の共働き世帯であっても認可保育所への入所を望み、入所が叶わなかった場合、彼らがたとえ育児休暇を取得できる状況にあっても、指数上げる目的で認可外保育所へと預け、出産後極力早くに早期復職を果たそうするといった行動が見られた。このため認可外保育所は認可保育所入所へのステップとみなされているのが現状であることに加え、認可保育所に入ると待機児童としてカウントされないため、実際の待機児童数はもっと多く、潜在的待機児童の存在も指摘された。本章では、この入所要件たる指数を分析し、各自治体の保育所政策における狙いを知る。

表の3は東京23区における入所要件の指数の項目のうち、健康な共働き世帯が該当する項目をまとめたものだ。以下、各項目の説明をしていく。

基準指数のMAXは健康な共働き世帯が取得可能な基準指数の最大値をあらわしている。前述のように基準指数は就労状況・疾病・障害・介護・災害・求職・就学・親の不存在と



いった項目があり、就労以外の項目は、特殊な状況にある世帯が該当する。調整指数とあわせてこういった世帯は健康な就労な世帯より高得点がどの区でも出るようになっている。ここで検討する共働き世帯が取得可能な最高得点は、両親二人ともが週5日以上勤務し、かつ、1日7～8時間以上の勤務の就労を常態としていることで得られる点数である。多くの自治体は両者の点数を合わせたものを、基準指数としている。その最大点は各自治体によって大きく違うが、基準指数で指数の大部分が決定していることはいずれの自治体でも共通である。3章で扱った出産の項目は、出産前後の休養のため保育にあたることができな  
い者を評価する数値だが、出産月と出産前後の各2ヶ月をあわせた5ヶ月の保育の実施を定めているところがほとんどである。

次に調整指数を見ていく。調整指数は、自治体によって項目が変わるが、この中で多くの自治体が設けている項目は、「兄弟がいる」「認可外からの入園」の2項目で、いずれも18区で採用されていた。次に11区で採用されている「兄弟同一園への転居、遠距離ゆえ」の項目である。異なる保育所に通う兄弟を同一園へと転居させたり、現在の保育所が遠距離にあるために転園する際に、より高得点が獲得できる。他にも「育休明け再度入園(一度入園していて育児休暇後再度入園することになる場合)」、「(現在の保育所で預けられる最高年齢となったことによる)他所卒園からの入園」が頻度の高い項目として挙げられる。

表 3. 23 区の入所実施基準指数の最大値、調整指数の加点項目とその点数<sup>viii)</sup>

	基準指数のMAX	出産	育休明け 育休明け	育休明け 再度入園	倒産失業	兄弟がいる	兄弟同一園への 転居、遠距離ゆえ	多胎児 がいつしよに	単身赴任
千代田区	20	6	1			3	3		1
中央区	20	6				1			
港区	36	12			3	1		1	
新宿区	40	12	2	4	1		2		
文京区	20	7		3	2	2	3		
台東区	40	8				4	4		
墨田区	40	12			3	1	1	1	
江東区	24	4		5		2		1	
品川区	40	8			6	1	1		1
目黒区	40	9							
大田区	22	4			1	1			
世田谷区	100	15	5	20		5	3		3
渋谷区	40	8	2			2		1	2
中野区	40	14		5		2	2		
杉並区	40	6		5					
豊島区	40	13	-1	6	5	1	1		1
北区	20	7				1			
荒川区	40	12	2	4		2			
板橋区	60	21	1					1	
練馬区	80	24	1		3		2	3	
足立区	46	15				2	2		
葛飾区	40	13				3			1
江戸川区	100	15		10		6			

	正社員	未就学児童 3人以上	小学3年生 まで3人以上	認可外 から入園	住民税 非課税世帯	主たる保育者 が3年以上就労	他所卒園 からの入園	休職中で5ヶ月 以内に就労実績ありである	新規入所
千代田区									
中央区									
港区				1		2			
新宿区				2					
文京区			1	1			2		1
台東区		1		2			2		
墨田区				1		2	2		
江東区				2			2		
品川区				3			2		
目黒区				2					
大田区				2					
世田谷区				6		2			
渋谷区				2		1			
中野区				2		1	3		
杉並区		1		2			3		
豊島区									
北区									
荒川区	2								
板橋区		3		1	1				
練馬区		5	2	2					
足立区		3		2		2			
葛飾区				2			3	1	
江戸川区		1		1					

	待機期間6ヶ月経過	協力親族 なし	夜間 保育所	A,B,C1 の階層
千代田区	2			
中央区				
港区				
新宿区				
文京区	1	1		
台東区				
墨田区				
江東区				
品川区			2	
目黒区				2
大田区				
世田谷区				
渋谷区				
中野区				
杉並区				
豊島区				
北区				
荒川区				
板橋区				
練馬区				
足立区				
葛飾区				
江戸川区				

注

「出産」：渋谷は入所時期が妊娠初期中期であれば、14 点に

「育休明け」：千代田は 2 年以上で 2 に。荒川は休暇中に給付をもらっている必要がない、練馬は入所後も継続すれば 2 に。渋谷は給付金をもらっているだけで加点される。

「育休明け再度入園」：江戸川は育児休暇を取る目的の子の兄弟であれば 6、江東は 2。文京は兄弟同時申請のみ有効。

兄弟がいる：大田区は二人以上いれば 2。葛飾は保護者が就労してないと 2。台東品川は兄弟同時申請で 1。渋谷は兄弟同時で入園でも可。

「兄弟同一園への転居、遠距離ゆえ」：新宿は区外からの転園で 4 に。

「多胎児がいっしょに入園」：墨田区同時に 3 人を希望する場合は 2 に。

「小学 3 年生までが 3 人以上」：文京区は申し込み児以外にもう一人いれば加算で、左の兄弟の有無と重複して点数とならない。

「認可外からの入園」：大田区は額で変わる(2 万以上 2、1 万以上は 1)、江戸川は育児ママからとの指定。中野は 6 ヶ月以上利用していれば 2、6 ヶ月未満 3 ヶ月以上であれば 1。台東江東は二人以上が認可保育所経験で 3。品川は認証保育所の場合 2。

「主たる保育者が 3 年以上就労」：足立は 1 年以上 3 年未満の就労なら 1。港中野は 3 ヶ月加点されるが、時間に対する賃金が一定以上低いとマイナス。墨田区 2 年以上で 2、3 ヶ月以上 2 年未満であれば 1。渋谷は渋谷は 1 年以上で加算。

「待機期間 6 ヶ月以上経過」：千代田は 3 ヶ月以上 6 ヶ月未満で 1。

23 区の調整指数の加点項目から多くの区で共通する点は何か。兄弟に関する項目、多くの子供の存在の項目、他の保育所やからの転園や過去に保育所を経験しているといった項目が多くの区に存在する。上で挙げた頻度の項目だけでなく、多胎児の存在や未就労子供 3 人以上いる世帯が点数を獲得しやすい。こういった項目を多く満たす世帯は、親が第一子出産後にある程度年月が経過した世帯のみが該当する。認可・認可外問わず他の保育所を経験している世帯というのは、第一子であっても最低 1 年は要する。また、就労から一定以上経過していることを要する項目があることから、保育所が入所して欲しいと考える世帯は、結婚後相当程度経過し、安定した世帯を想定しているのではないだろうか。加藤(2002)によると、利用者と直接契約である認証保育所では、児童福祉法の適応がなく保育に欠ける子供を入所させる必要がないそのため、保育料を確実に払うことができる子供が優遇される危険性が高いことを指摘しているが、認可保育所は児童福祉法の解釈で入所した児童を強制退所させることができないとされ、保育料滞納者に対しては差押等の滞納処分に限られるが、一律滞納処分には批判がなされている<sup>ix</sup>。認可保育所には事前に滞納者を回避する策が、入所基準指数にしかないためこういった傾向があるのだろう。多くの自治体が調整指数に、保育料滞納経験のある世帯は大きくマイナスになる項目を設けていることから保育所は、保育料の支払いでも信頼できる世帯を極力求めていることが読み取れる。

これらの分析から、行政側が求める世帯像は把握できたが、指数がどこまでの世帯が受容され、どこまでの世帯が拒絶されるかはこれだけではわからない。試験と同様に考えるなら、合格ボーダーラインがどこにあるのかがはっきりしない。残念ながらこのラインについて公開している自治体はほとんどない。実際に区役所に赴き、資料の閲覧を請求するのが一般的になっているようである。公式のオープンアクセス資料は杉並区、世田谷区、足立区で手に入った。これらのデータを用いて入所ボーダーについて考えたい。

杉並区では認可保育所への入園申請者の指数分布を共産党区議団が作成しており、それによって最低点を知ることができる。受け入れ可能数 1390 人に対し、41 点以上が 1282 人、40 点が 1263 人、40 点未満が 712 人となっている。おそるべきことに最低点 40 点に申請者中の 1/3 以上が集まっている。また、世田谷区では、入園児童数と実施指数分布、待機児童数と実施指分布を公開している。入園児童においては、110 以上が 58.3%、109 が 25.4%、108 以下が 16.2%、待機児童では、108 以下が 76%、109 が 22.1%、110 以上が 4%となっている。3 章で述べたように、地域ごとに入所倍率は変動するため、低い点数でも入所できる場所が存在するのだろうが、109 点を境に待機児童か入所児童かがほとんど決まっている。最後に、表 4 は足立区の保育所、年齢ごとの平成 26 年度最低指数一覧だが、0 歳～3 歳間で、基準指数の MAX である 46 を下回る保育所はほとんどない。他区の指数に関する情報が有志の方のブログで見られるが、同じく基準指数の最大点だけでは、困難な状況がうかがえた。

杉並、世田谷、足立の最低点を分析する限り、最低点は基準指数の最高点と同等もしくはそれ以上の点数が必要とされることがわかる。つまり、認可保育所を利用したい共働き

世帯は、両親がフルタイム週 5 日以上労働をするだけではほとんどの場合点数が足りず、第一子であれば認可外保育所を利用し、ある程度所得の安定する仕事についておく必要がある。調整指数の項目を多く設けている世帯は待機児童が問題となっている地域である。3 章で取り上げたような、育休明けの項目による加算だけでは 109 点を超えることはできないし、出産期前後となると常勤という身分にないため、基準指数で最高得点を得ることができない。指数によって入所者を選抜する制度は、保育所の経営に不安な要素を持ち込ませない壁として存在しているのである。

表4.

## 平成26年度4月 仮承諾 最低指数一覧

地域	保育所名	指数					
		0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳
千住地域	私) 日ノ出町保育園	----	50	43	40	47	50
	第二日ノ出町保育園	48	48	41	35	×	×
	千住あずま保育園	48	50	50	45	50	×
	公民) せきや保育園	----	48	×	×	×	×
	緑町保育園	----	48	×	53	×	×
	公民) 千住保育園	----	48	46	×	×	×
	ういず千住曙町保育園	48	48	45	42	43	52
	ういず千住大橋駅前保育園	48	48	40	36	▲	26
	クレーナーサリー千住大橋保育園	48	48	39	26	50	▲
江北・興野・本木地域	宮城保育園	----	26	50	×	×	▲
	三星保育園	47	48	26	50	×	×
	公民) 新田さくら保育園	48	48	49	41	×	×
	新田保育園	48	48	44	48	×	×
	新田わかば保育園	----	45	40	45	×	▲
	公民) 新田おひさま保育園	----	46	32	30	▲	×
	ココロット保育園	50	50	50	×	×	×
	公民) さつき保育園	48	49	50	46	×	×
	江北保育園	37	49	48	40	×	×
	上沼田保育園	43	48	48	42	×	×
	西新井教会保育園	----	38	×	41	×	×
	西新井聖華保育園	48	48	51	49	55	×
	興野保育園	41	42	41	36	×	×
	興本保育園	----	48	38	40	×	×
	本木保育園	42	47	44	×	×	×
	扇ころ保保育園	48	50	48	52	×	55
本木東保育園	34	47	44	37	51	×	
公民) 新田三丁目なかよし保育園	----	----	----	36	26	▲	
梅田・中央本町地域	いづみ保育園	48	50	×	50	×	×
	中部ひまわり保育園	48	49	50	42	×	×
	足立ひまわり保育園	48	48	45	32	38	×
	西新井きらきら保育園	50	51	50	50	28	×
	梅田保育園	----	41	46	41	×	×
	親隣館保育園	----	48	39	×	48	×
	うめだ子供の家	----	48	50	44	×	×
	島根保育園	51	50	50	50	41	×
	五反野保育園	46	48	48	44	50	28
	子ひばり保育園	----	48	22	47	×	×
	高和保育園	----	48	50	49	29	×
	公民) やよい保育園	48	50	49	39	28	×
	中央本町保育園	48	50	50	50	47	×
	公民) 青井おひさま保育園	47	48	31	----	----	----
	公民) 青井保育園	48	50	50	49	×	×
弘道保育園	48	49	50	39	×	29	

地域	保育所名	入所指数					
		0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳
こども認定園	元宿こども園	----	45	48	45	49	×
	鹿浜こども園	----	32	43	26	26	41
	おおやたこども園	----	40	50	32	50	×

※表中の「----」は、クラスが無いことを表しています。また、「×」は募集をしなかったことを、「▲」は募集をしたものの、入園した児童がいなかった事を表しています。

平成26年度4月 仮承諾 最低指数一覧

地域	保育所名	入所指数					
		0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳
綾瀬・佐野地域	西綾瀬りりおっこ保育園	47	48	44	53	×	×
	あやせ保育園	48	50	49	44	×	53
	足立若葉保育園	48	48	44	44	48	×
	東部若葉保育園	48	49	48	44	49	×
	東綾瀬保育園	47	48	44	53	53	47
	東綾瀬きらきら保育園	48	48	47	41	50	×
	東和保育園	38	48	28	39	47	25
	コンビプラザ東和3丁目	41	35	×	×	----	----
	聖母のさゆり保育園	----	42	43	42	44	×
	東保育園	42	46	41	43	26	×
	東谷中保育園	----	43	36	38	28	×
	チェリー保育園	50	48	48	47	×	×
	岡田学園	48	51	48	42	50	×
	大谷田第一保育園	46	41	44	48	27	45
	大谷田第二保育園	42	37	45	40	54	×
	辰沼保育園	----	37	53	41	▲	46
六木保育園	----	37	48	28	▲	×	
神明町保育園	48	48	50	28	36	▲	
保塚・六町・花畑・保木間・竹の塚地域	六町あづま保育園	48	50	50	50	42	×
	東花畑保育園	----	38	41	16	36	×
	北保木間保育園	----	44	40	26	33	×
	花畑保育園	26	48	41	×	37	17
	花畑桑袋保育園	----	33	40	8	×	28
	保木間保育園	48	49	49	39	45	50
	南保木間保育園	----	48	42	43	×	×
	愛隣保育園	----	42	40	×	×	×
	公民) 東保木間保育園	48	48	50	×	×	×
	東栗原保育園	----	48	50	45	34	×
	平野保育園	----	40	50	44	29	×
	栗原つくし保育園	48	48	48	49	6	×
	中島根保育園	26	48	42	48	37	49
	島根いちい保育園	----	48	39	50	44	50
	渕江保育園	----	43	40	44	43	43
	公民) 竹の塚保育園	----	44	39	44	41	48
	竹の塚北保育園	----	48	32	41	55	×
西保木間保育園	----	41	27	28	▲	×	
公民) 水神橋保育園	26	49	46	43	×	50	
伊興・西新井・鹿浜・舎人地域	伊興すみれ保育園	48	50	43	49	×	50
	伊興保育園	41	51	48	42	28	53
	公民) 伊興大境保育園	48	51	52	50	53	52
	西新井保育園	----	32	41	44	×	×
	清水保育園	----	48	46	47	49	54
	私) i 保育園	48	48	50	42	51	×
	沼田保育園	48	41	34	39	53	×
	第三上沼田保育園	----	40	5	38	28	40
	太陽保育園	39	52	48	49	×	×
	公民) 谷在家保育園	----	46	44	33	46	27
	加賀保育園	48	48	31	41	×	×
	聖保育園	48	50	50	52	50	×
いりや第一保育園	----	45	45	40	▲	41	
いりや第二保育園	----	48	42	39	×	42	

※表中の「----」は、クラスが無いことを表しています。また、「×」は募集をしなかったことを、「▲」は募集をしたものの、入園した児童がいなかった事を表しています。

## 5.おわりに

本研究では、現代の保育所利用者が誰か、そしてその利用者が何を求めているか、その一方で行政は何を目的としているかを明らかにしてきた。

経済的理由で共働きを選択している世帯は、子育てにおいて安く便利さと安価な料金を追求する。対して行政は、極力保育所にとって負担とならない成熟した家族世帯を望む。この結果、現在増えつつある共働き世帯は、期待する保育サービスたる認可保育所の便益を受けられず、我慢して認可外保育所に入居させて点数を稼ぐことになってしまう。その一方で、久木元(2013)が示したように、高い所得世帯であっても安価なサービスを求めるため、すべての保育サービス利用者が結局は認可保育所に集まるし、行政側もそうした安定した高所得者を選び好んでしまっている。本来需給ギャップを緩和させるために導入された認可外保育所が、需給ギャップを数字の上で見えなくさせるだけでなく、認可保育所入所へステップになっているのだ。

このような銀行の融資審査のごとく制度で供給されている保育サービスを量的に拡大させたとしても、若い共働き層まで行き渡らせるには、土地と、ハコモノを作る財源が足りない。経済原理に基づけば、均衡に至る手段は利用価格の上昇であろうが、それでは福祉としての保育は役割を果たさなくなるだろう。元々認可外保育所の導入は規制緩和によって保育を準市場化し、より自由なサービスを提供することを可能にして民間により保育を拡充することが目的であった。それに伴って、より福祉としての側面が強い認可保育所は、民間市場の顧客足り得ない層に向けて開かれるべきだったはずだ。しかし、現在の行政の保育所基準を見るかぎり、そのような役割分担を意図しているとは思えない。民間と国、それぞれの顧客を明確に区別せず、自らの負担を軽減する行動をとりながら、量的拡大をしても一向に現在の需給ギャップは解消されない。利用者と行政の目的が食い違っている現行制度を整理し、サービスを保育所だけに限らず給付等の他の手段も加味して、利用者の所得階層に対応してより細かく分断された保育制度を志向すべきだろう。女性登用や育児休暇を推し進めるより、共働き世帯への保育サービスの供給指針を確立させることが先決だ。

---

i 朝日新聞デジタル「待機児童問題」<http://www.asahi.com/special/taikijido/>

ii 東京都公式ホームページ「報道発表資料 [2014年7月掲載] 都内の保育サービスの状況について」

<http://www.metro.tokyo.jp/INET/OSHIRASE/2014/07/20o7v300.htm>

iii 日本労働組合総連合会(連合)ホームページより <http://www.jtuc-rengo.or.jp/>

iv 平成22年の厚生労働所「人口動態統計」、総務省統計局「国政調査」より

v YOMIURI ONLINE yomiDr.より <http://www.yomidr.yomiuri.co.jp/page.jsp?id=81495>

vi 調査結果は <http://www.shufunotomo.co.jp/soken/?p=962>

vii 23区の共働き世帯数は国政調査(総務省統計局)、保育所数は社会福祉施設調査報告(東京都福祉局総務部)、保育料は2010年は保育料等のあり方検討委員会についての資料(ヨコ



---

ハマはびねすぽつと) <http://www.city.yokohama.lg.jp/kodomo/unei/hoikuseido/>、2005年  
はSUUMO 行政区別 子育てサポート&教育環境 徹底リサーチ インデックス  
[http://suumo.jp/edit/kyotsu/gyosei\\_child/index.html](http://suumo.jp/edit/kyotsu/gyosei_child/index.html) から。保育料はいずれも所得税 30万  
円の世帯のものである。地価は、土地価格相場がわかる土地代データより。  
<http://www.tochidai.info/> 面積は都区内市町村マップ(東京都ホームページ)から。  
viii 各区のホームページに記載されているものから健康な共働き世帯に関係しうる項目を抽  
出した  
ix 国立国会図書館「保育制度の現状と課題」調査と情報 No.667(2010.1.28)

#### 参考文献

- 浅田義久(2009):「東京圏の保育サービスと“足による投票”」『季刊住宅土地経済』72: 18-26.  
宮澤仁(1998):「東京都中野区における保育所へのアクセス可能性に関する時空間制約の分析」『地理学評論』 71A-12 859-886.  
若林芳樹(2006):「東京大都市圏における保育サービス供給動向と地域的差異」『地理科学』  
vol.61 no.3 210-222.  
久木元美琴(2006):「大都市都心部における事業所内保育所の現状と課題」『経済地理学』  
52: 82-95.  
久木元美琴(2013):「東京圏における子育て期の母親のインターネット利用とオンライン・  
コミュニティの役割」『地理科学』68.  
久木元美琴(2013):「東京都心湾岸再開発地域におけるホワイトカラー共働き世帯の保育サ  
ービス選択」『経済地理学年報』第 59 巻 328-343/  
加藤久忠(2002):「保育の市場化路線を強行に進める東京都の保育施策」『季刊自治と分権』  
103-110.  
渡部恵奈(2012):「東京都認証保育所問題の一断面: 設置基準の切り上げ問題を中心に (子  
ども学を視界に)」『地域と子ども学』 5, 56-64.  
松田茂樹(2013):「少子化論」勁草書房  
橘木俊詔・迫田さやか(2013):「夫婦格差社会 二極化する結婚の形」中公新書  
中野円佳:「「育休世代」のジレンマ 女性活用はなぜ失敗するのか?」光文社新書