

女性就労は保育所だけでは力不足 保育所整備は核家族支援になるが働き方改革も必要

経済調査部 主任エコノミスト

酒井才介

03-3591-1241

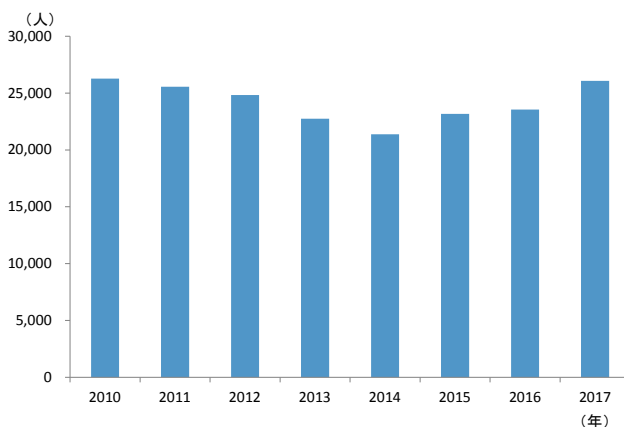
saisuke.sakai@mizuho-ri.co.jp

- 政府は待機児童解消に向けて、32万人分の保育の受け皿を整備する方針だ。政府の方針が実現した場合の就労促進効果を試算すると、女性の労働力は約3万人、就業者は6万人の増加となる結果
- 保育所整備の就労促進効果は、6歳未満の児童がいる核家族世帯の数が多い地域で発現。祖父母等による保育の代替が期待しにくい場合に、保育所整備の効果は大きくなる可能性を示唆
- しかし、保育所整備だけでは女性の就労促進には力不足。働き方改革によるテレワークの推進や長時間労働の是正など、総合的な対策が不可欠

1. 保育の受け皿整備は政府の目玉施策。女性の働き手はまだ増える余地あり

人手不足が深刻化する現在、女性の就労促進が求められている。その中で、保育の受け皿整備が重要な課題であるという点について、疑問を持つ者は少ないだろう。子育て世代の負担軽減を図ることを目的とした教育無償化施策に対し、「待機児童の解消が先ではないか」「むしろ需要を拡大させてしまうことで待機児童が増えてしまうのではないか」との指摘を報道などで耳にした読者も多いのではないか。実際、厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ」によると、待機児童数は2017年で約2.6万人（全国計）となっており、時系列で見ても改善されているとは言い難い状況だ（図表1）。し

図表1 待機児童数の推移



(注) 2017年は待機児童数の定義変更が行われている（育児休暇中の親が児童を保育所に預けられた場合に復職の意思があるケースも含むこととされた）。

(資料) 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ」より、みずほ総合研究所作成

図表2 「新しい経済政策パッケージ」の概要
(待機児童の解消関係)

待機児童の解消
<ul style="list-style-type: none"> ・「子育て安心プラン」(※)を前倒しし、2020年度末までに32万人分の受け皿整備を行う(2018年度から早急に実施)
<p>※女性就業率80%に対応するため、2018～2022年度の5年間で32万人分の保育の受け皿を整備する計画</p>
<ul style="list-style-type: none"> ・保育士の確保や他産業との賃金格差を踏まえた処遇改善

(資料) 「新しい経済政策パッケージ」(2017年12月8日閣議決定)より、みずほ総合研究所作成

かも、親が保育所に預けることを諦めて求職活動を行っていない場合など、「待機児童数」の定義に含まれない潜在的な待機児童も存在する点には注意が必要だ。保育所の整備はこれまでも進められてきているが、まだまだ需要に供給が追いついていない。

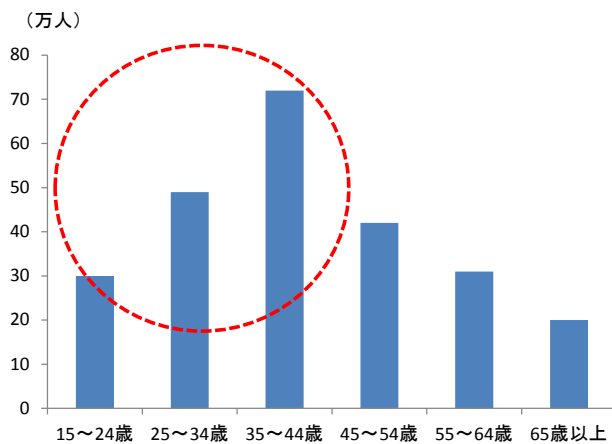
こうした状況を受け、政府は、「新しい経済政策パッケージ」（2017年12月8日閣議決定）において、「人づくり革命」の一環として待機児童の解消を目玉施策に掲げている（図表2）。具体的には、「子育て安心プランを前倒しし、2020年度末までに32万人分の受け皿整備を行う」としている。必要な整備量として示されている「32万人」について、政府は「女性就業率80%に対応できる」水準として位置付けている¹。

こうした保育の受け皿整備により待機児童が解消されるかどうかは不透明ではあるものの、女性の就労を促進する観点から保育の受け皿整備を進めること自体に異論は少ない。総務省「労働力調査」によれば、現在労働参加していない女性の就業希望者数は2018年1～3月期で244万人となっている。そのうち、15～44歳の女性就業希望者は151万人であり、子育て世代を支援することで、働く人をさらに増やす余地はまだあると考えられる（図表3）。しかし、保育の受け皿整備が女性の就労を促進する効果は実際にどの程度なのかは必ずしも自明ではない。本稿では、保育所定員数の増加が、保育に直面する年齢層の女性の労働力率をどの程度高めるのか、政策効果を定量的に検証する。

2. 保育所の整備と女性の労働力率・就業率は正の相関

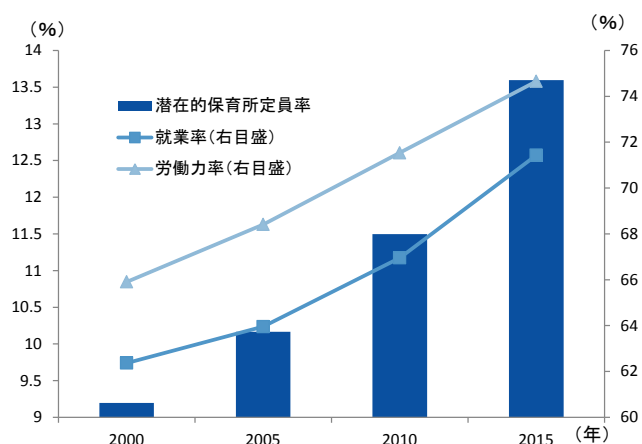
まず、保育所の整備はどの程度進んでいるのかを地域別に見てみよう。ここでは、宇南山・山本（2015）を参考にして、保育所の整備状況を「保育所定員数/20～44歳女性人口」で測ることとする。宇南山・山本（2015）ではこの指標を「潜在的保育所定員率」と定義しており、「出産年齢にある女性1人あたりで、どの程度の保育所の利用可能性があるかを示す指標」と説明している。直接的に「待機児童数」を指標とすることも考えられるが、前節で触れたように、親が子どもの入所と自らの就労を諦めてしまうようなケースは「待機児童数」に含まれないため、保育所の整備状況と指標の改善が連動せず、

図表3 労働参加していない女性就業希望者数
(2018年1～3月期)



(注) 非労働力人口のうち、就業希望者数。
(資料) 総務省「労働力調査」より、みずほ総合研究所作成

図表4 潜在的保育所定員率と
女性の労働力率・就業率の推移



(資料) 総務省「国勢調査」、厚生労働省「福祉行政報告例」より、みずほ総合研究所作成

人々の実感に合わないものとなり得る。従って、本稿では、宇南山・山本（2015）に倣い、保育に直面する女性の年齢層を20～44歳とみなして、潜在的保育所定員率が20～44歳女性の労働力率（労働力人口/人口）、就業率（就業者数/人口）をどの程度高めるかに着目する²。

総務省「国勢調査」、厚生労働省「福祉行政報告例」を用いて、潜在的保育所定員率と20～44歳女性の労働力率、就業率の推移を示したのが図表4だ。それぞれの指標はいずれも上昇傾向にあり、潜在的保育所定員率に関しては2015年で13.6%³となっている。

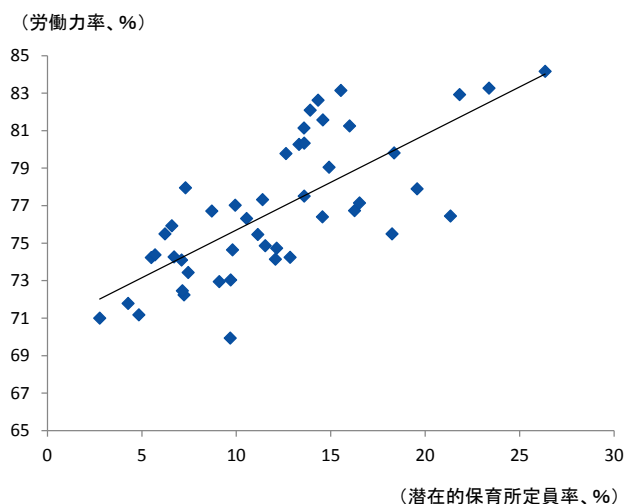
次に、2015年の潜在的保育所定員率と20～44歳女性の労働力率、就業率の関係を都道府県別に散布図で見たのが図表5だ。各指標はいずれも地域ごとでバラツキが大きいことがわかる。潜在的保育所定員率の最高値は島根県の26.4%、最低値は神奈川県2.8%となっている。また、20～44歳女性の労働力率の最高値は島根県の84.2%、最低値は奈良県の70.0%、就業率の最高値は島根県の81.8%、最低値は奈良県の66.4%となっている。図表5をみると、全体的に、潜在的保育所定員率が高い地域ほど、20～44歳女性の労働力率あるいは就業率も高くなる傾向があることがわかる。実際、潜在的保育所定員率と労働力率・就業率の相関係数はともに0.7程度となっている。ただし、女性の就業に対する価値観や就業意欲、家族構成など地域ごとの違いを反映した要因が潜在的保育所定員率と労働力率・就業率の双方に影響している可能性があり、これだけでは保育所整備の政策効果は識別できない。

3. 保育所整備の効果試算～女性の就労促進には保育所整備だけでは不足

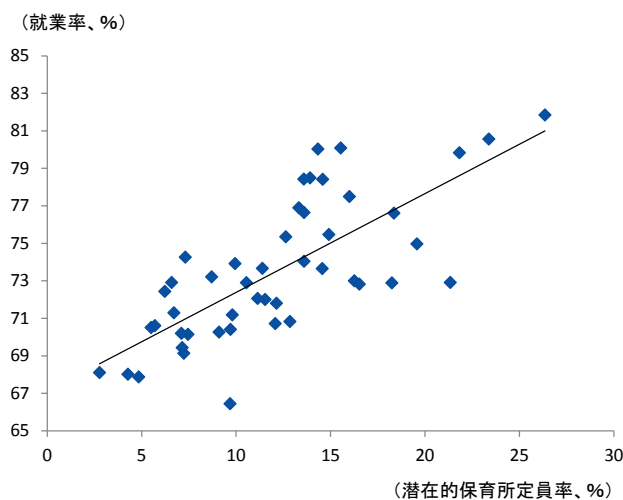
（1）32万人分の受け皿整備で女性就業者は6万人増加

本節では、保育所の整備が20～44歳女性の労働力率と就業率をどの程度高める効果があるのかを定量的に分析することを試みた。具体的には、総務省「国勢調査」、厚生労働省「福祉行政報告例」の都道府県データを用いてパネルデータを作成し、保育所定員数の拡充が20～44歳の女性の労働力率、就業率に与える影響を推計した。推計手法については、宇南山・山本（2015）の定式化を参考にしつつ、

図表5 潜在的保育所定員率と女性の労働力率・就業率
【労働力率】 【就業率】



（資料）総務省「国勢調査」、厚生労働省「福祉行政報告例」より、みずほ総合研究所作成



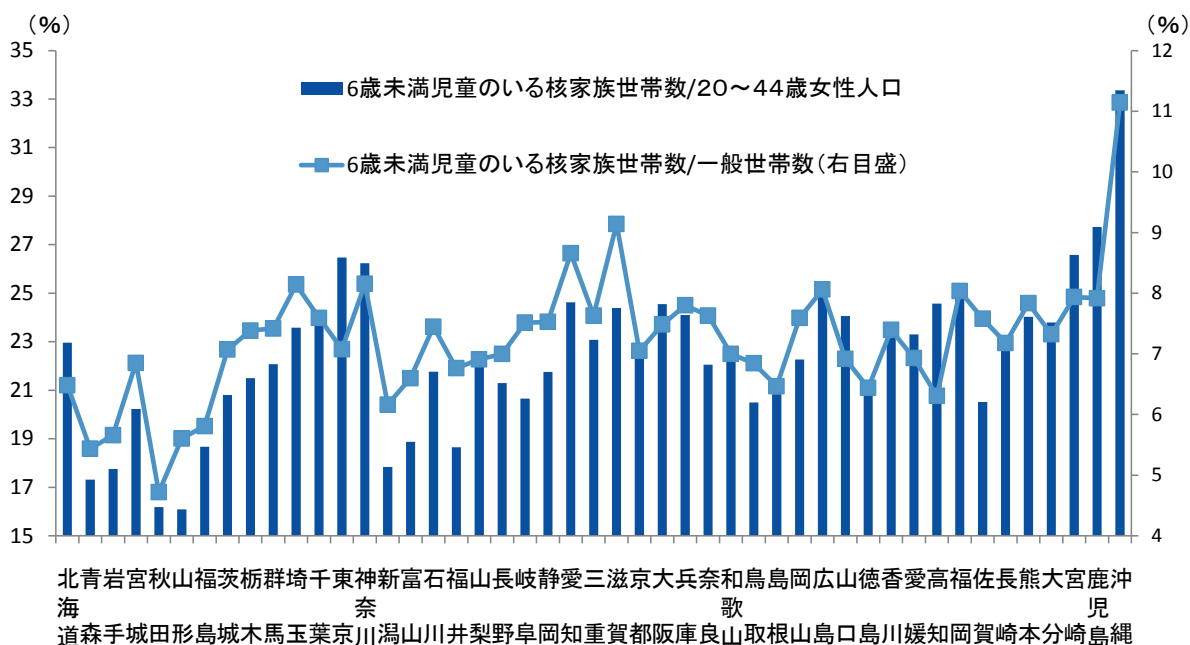
（資料）総務省「国勢調査」、厚生労働省「福祉行政報告例」より、みずほ総合研究所作成

世帯類型に応じた効果の差に着目した（詳細は【補論】参照）。朝井・神林・山口（2016）は、「最少のこどもが0～6歳児の夫婦のいる世帯」について、0～5歳児人口対比での保育所定員数の増加が母親の就業率に対して与える影響を推計した。その結果、1990年代では正の影響が観察されないのに対して2000年代に入ると正の影響が観察されるとし、近年は祖父母による保育の代替が減少した可能性がある」と指摘している。ここでは、朝井・神林・山口（2016）の指摘を踏まえ、私的な保育の代替可能性を表す代理変数として、6歳未満の児童がいる核家族世帯の数（対20～44歳女性人口比率⁴）に着目し、2000～2015年のデータを用いて政策効果の差を検証した。

推計すると、6歳未満児童がいる核家族世帯数/20～44歳女性人口が推計期間中の全国平均値（約21%）より高い都道府県（以下、「核家族世帯の多い地域」と呼ぶ）において、1%の潜在的保育所定員率の上昇に対して20～44歳の女性の労働力率が約0.1%、就業率が約0.2%上昇する結果となった。親と同居しておらず子どもの保育を親に頼みにくい場合には、女性の就業が制約される傾向があり、その分保育所整備の効果が出やすくなる可能性が示唆される。都道府県別にみれば、沖縄県や九州南部、東京圏などが概ね該当する（図表6）。一方、6歳未満の児童がいる核家族世帯が少ない地域では、労働力率と就業率に関して保育所整備の効果は統計的には有意に認められなかった。定性的には朝井・神林・山口（2016）などの先行研究とも整合的な結果と言える⁵。

それでは、政府が進める32万人分の保育の受け皿整備を2020年までに保育所定員の拡充という形で実現した場合、政策効果はどの程度になるだろうか。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計人口によれば、2020年の20～44歳の女性の人口は約1,700万人となることから、32万人の受け皿整備は全国平均の潜在保育所定員率換算で約1.9%の上昇となる。将来の地域ごとの人口・世帯タイプの分布や32

図表6 6歳未満児童のいる核家族世帯数の分布



(注) 「6歳未満児童がいる核家族世帯数/20～44歳女性人口」が推計期間中の全国平均値（約21%）より高い地域は、2015年について言えば、北海道、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、石川、山梨、長野、静岡、愛知、三重、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山、岡山、広島、山口、香川、愛媛、高知、福岡、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄となっている。

(資料) 総務省「国勢調査」より、みずほ総合研究所作成

万人分の受け皿整備の分布は不明であるが、ここでは、2015年の地域ごとの人口・世帯類型の分布が2020年にも維持されると仮定して、核家族世帯の多い地域で32万人分の受け皿を整備した場合の効果を試算した⁶。今回得られた推計結果を用いて計算すると、20～44歳女性の労働力率が約0.2%、就業率は約0.4%上昇する結果となった。労働力人口は約3万人の増加（2017年の女性労働力人口対比で+0.1%）、就業者数は約6万人の増加（2017年の女性就業者数対比で+0.2%）となる計算だ。

（2）25%の潜在的保育所定員率を達成できた場合でも就業者数は44万人の増加にとどまる

潜在的保育所定員率の水準感と政策効果の関係について、もう少し深掘りして考えてみよう。宇南山・山本（2015）は、20～40代の女性全員が5年間保育所を利用するとした場合で25%程度の潜在的保育所定員率が必要としている（利用期間5年÷女性の年齢幅20年で計算）。仮に、核家族世帯の多い地域で2020年に25%まで潜在的保育所定員率を引き上げると想定すると、2020年の20～44歳女性人口換算で就業者数は約44万人増加する⁷。この場合、保育所定員数換算で約237万人分の受け皿を追加で確保することが必要になる計算だ。20～40代の女性全員が5年間児童を保育所に預けることを希望するという仮定はやや極端だろうが、政府の方針を大幅に上回る規模の受け皿を整備して25%の潜在的保育所定員率を実現したとしても、就業者は2017年の女性全体の就業者数対比で+1.5%程度の増加にとどまる点は注目すべき示唆と言えよう。

つまり、保育所整備は女性の労働力人口や就業者数を増加させる効果はあるものの、その効果の大きさは限定的ということだ。3世代世帯比率は全国的に低下傾向（全国平均で2000年の10.1%から2015年は5.7%に低下）にあることから、保育所の重要性がより高まる可能性は否定できないが、女性の就労促進を保育所整備のみで実現するのは現実的ではない。

4. テレワークの推進や長時間労働の是正など、総合的な対策が不可欠

前節までの議論を踏まえれば、女性の就労促進には、保育所定員数の量的な拡充以外にも別の政策的な対応が必要ということになる。政策効果が高い地域（低年齢児童がいる核家族世帯が多い地域）で重点的に保育所整備を進めるとしても、駅近の保育所を増設するなり立地面などで工夫の余地があるのかもしれない。ただし、保育所の整備にも財源が必要となることを踏まえれば、女性の就労促進を保育所整備のみに期待するべきではないだろう⁸。

保育所の整備以外にも、長時間労働の抑制などを通じた男性の育児参加の促進やワークライフバランスの改善、あるいはテレワークの推進による勤務形態の柔軟化など、働き方改革の促進により様々な施策を総合的に実施し、保育期間の女性が働きやすい環境を整備することが必要だ。今般の働き方改革関連法案が、そのための一つの大きな契機となることを期待したい⁹。

【補論】保育所整備の効果の推計について

本稿では、宇南山・山本（2015）及び朝井・神林・山口（2016）を参考に、保育所整備が女性の労働力率・就業率を増加させる効果を推計した。

具体的には、総務省「国勢調査」、厚生労働省「福祉行政報告例」の都道府県データを用いてパネルデータ（推計期間は2000～2015年）を作成し、以下のとおり推計した。

d(20～44 歳女性の労働力率) =

$$\begin{aligned} & 2.31 + 0.39 \times d(\text{有効求人倍率}) + 0.56 \times 2010 \text{年ダミー} + 0.29 \times 2015 \text{年ダミー} \\ & (109.58) \quad (8.48) \quad (14.22) \quad (11.84) \\ & + 0.08 \times d(\text{潜在的保育所定員率}) \times 6 \text{歳未満児童がいる核家族世帯が多い地域ダミー} \\ & (5.23) \end{aligned}$$

推計期間：2000 - 2015 年（5 年ごと） $\text{adj.} R^2 = 0.916$

※d(潜在的保育所定員率)、6 歳未満児童がいる核家族世帯が多い地域ダミーをそれぞれ単体で説明変数に追加した場合は有意でない

d(20～44 歳女性の就業率) =

$$\begin{aligned} & -1.98 + 0.59 \times d(\text{有効求人倍率}) + 2.83 \times 2010 \text{年ダミー} + 2.52 \times 2015 \text{年ダミー} \\ & (-13.70) \quad (3.16) \quad (19.38) \quad (21.24) \\ & + 0.19 \times d(\text{潜在的保育所定員率}) \times 6 \text{歳未満児童がいる核家族世帯が多い地域ダミー} \\ & (2.05) \\ & -1.05 \times 6 \text{歳未満児童がいる核家族世帯が多い地域ダミー} \\ & (-4.36) \end{aligned}$$

推計期間：2000 - 2015 年（5 年ごと） $\text{adj.} R^2 = 0.858$

※d(潜在的保育所定員率)を単体で説明変数に追加した場合は有意でない

クロスセクションのウェイトを適用した FGLS（実行可能な一般化最小二乗法）で推計している。また、標準誤差についても分散不均一の修正を適用している。なお、「6歳未満児童がいる核家族世帯が多い地域ダミー」は、「6歳未満児童がいる核家族世帯数/20～44歳女性人口」が推計期間中の全国平均値（約21%）より高い地域で1をとるダミー変数である。

都道府県ごとの固定効果を除去するため、推計式の両辺に差分を用いている。その上で、都道府県ごとに異なるトレンドが存在する可能性を考慮して固定効果モデルを採用した。さらに、全国共通の時点ごとの時間固定効果を除去するため年ダミーを使用しているほか、景気状況の影響を制御するため、都道府県ごとの有効求人倍率も説明変数に加えている。

上記の推計式は、もともとの都道府県ごとの保育所の整備状況や女性の労働参加状況、あるいは地域ごとの伝統的価値観などの違いなどを制御した上で、それぞれの地域で保育所定員率が増加した場合の女性の労働力率や就業率の上昇に与える影響を抽出しており、因果関係として政策効果を捉えていると解釈できる。なお、保育所の整備には、前年度に予算を確保する必要があり、建設にも一定の期間を要することから、同時点内での「労働力率の上昇→保育所整備」の因果による内生性は限定的であると考えられる（それ故にこれまで待機児童は解消されていないと考えられる）。

[参考文献]

朝井友紀子・神林龍・山口慎太郎（2016）「保育所整備と母親の就業率」（内閣府経済社会総合研究

所「経済分析」第191号)

宇南山卓・山本学 (2015) 「保育所の整備と女性の労働力率・出生率—保育所の整備は女性の就業と
出産・育児の両立を実現させるか—」 (財務省財務総合政策研究所ディスカッションペー
— (No. 15A-2)

¹ 2023年時点での未就学児童数見込み (551万人) に保育の利用申込率見込み (53.6%) を乗じた保育利用申込者数見込み (295万人) から、2018年の保育利用児童数見込み (263万人) を控除することで求められる。

² 保育所の整備状況を表す指標については、「保持所定員/未就学児童数」で測った「保育所定員率」を用いる先行研究も多いが、女性の就業と出産・育児の両立を関心対象とした宇南山・山本 (2015) は、「未就学児の人口は出産の意思決定によって決まる内生変数であり、説明変数とするのは望ましくない」としている。これについては、朝井・神林・山口 (2016) が指摘しているとおおり、より長期的な家計の行動変化を考慮するかどうかの差であると考えられる。本稿では短期的な就業決定への影響を勘案するため、世帯類型の効果の差に着目した。

³ 公立・私立の定員を集計している。幼保連携型認定こども園の定員数を分子に加えると 14.7% となる。

⁴ 男性の一人親世帯の数は限定的であるため、核家族世帯の数に相当するだけ女性 (母親) がいるとみなした。

⁵ 労働力率への影響に関する定量的な効果としては、宇南山・山本 (2015) と比べると小さいが、使用しているデータの期間や地域ごとのバラつきを制御する統計的な処理方法が異なることなどが影響していると思われる。宇南山・山本 (2015) は、1980~2010年をサンプル期間としており、潜在的保育所定員率 1% の上昇は女性の労働力率を 0.5~0.8% 上昇させるとしている。なお、宇南山・山本 (2015) は世帯類型に着目したダミー変数は使用していないほか、就業率への影響については推計していない。

⁶ 全国的に 3 世代世帯割合が低下傾向であることを踏まえ、2020年に全国で平均的に推計値と同程度の効果が発現するとみなして、全国全体で 32 万人分の受け皿が整備された効果を試算した場合と同等の政策効果となる。32 万人の受け皿整備の分布状況によっては、実際の政策効果はより小さくなり得る点には留意されたい。

⁷ 核家族世帯の多い地域の 2015 年時点の潜在的保育所定員率は 8.4% 程度となっている。

⁸ ただし、保育所整備には出生率を上昇させるなどの効果も期待される。こうした女性の就労促進以外の政策効果については、本稿では分析の対象外としている。

⁹ 本稿で考察していないその他の施策、例えばテレワークの推進や長時間労働の是正、フレキシブルな労働時間設定、日本の雇用慣行の見直しなどの効果の検証については、今後の課題としたい。

●当レポートは情報提供のみを目的として作成されたものであり、取引の勧誘を目的としたものではありません。本資料は、当社が信頼できると判断した各種データに基づき作成されておりますが、その正確性、確実性を保証するものではありません。本資料のご利用に際しては、ご自身の判断にてなされますようお願い申し上げます。また、本資料に記載された内容は予告なしに変更されることもあります。なお、当社は本情報を無償でのみ提供しております。当社からの無償の情報提供をお望みにならない場合には、配信停止を希望する旨をお知らせ願います。