

# 保育構造改革<sup>1</sup>

---

## 質と効率にみる保育所のあるべき姿

大阪大学 山内直人研究会 福祉政策

石橋 孝倫<sup>2</sup> 齊藤 悠介<sup>3</sup>  
首藤 直樹<sup>4</sup> 中田 実里<sup>5</sup>  
木曾田 裕子<sup>6</sup> 手島 弘貴<sup>7</sup>

2007年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2007年12月1日、2日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2007」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、林宏昭教授（関西大学）、山内直人教授（大阪大学）、桑山順一様（大阪大学大学院）、柚木孝裕様（京都大学大学院）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

<sup>2</sup>大阪大学経済学部 経済経営学科 3 回生 f0701it@mail2.econ.osaka-u.ac.jp  
<sup>3</sup>大阪大学経済学部 経済経営学科 3 回生 f0069sy@mail2.econ.osaka-u.ac.jp  
<sup>4</sup>大阪大学経済学部 経済経営学科 3 回生 f0089sn@mail2.econ.osaka-u.ac.jp  
<sup>5</sup>大阪大学経済学部 経済経営学科 3 回生 f0118nm@mail2.econ.osaka-u.ac.jp  
<sup>6</sup>大阪大学経済学部 経済経営学科 4 回生 e0060ky@mail2.econ.osaka-u.ac.jp  
<sup>7</sup>大阪大学経済学部 経済経営学科 4 回生 e0121th@mail2.econ.osaka-u.ac.jp

## 要約

近年、女性の社会進出や核家族化に伴い、子育てに対する考え方が大きく変化している。以前は「子育ては家族で行う」という考え方であったが、近年では「保育所を上手く利用することで子育ての負担を少しでも減らす」という考え方になっている。この考え方の変化によって、保育の需要は確実に拡大している。しかし、保育への需要拡大に対して、供給不足が生じており、保育所に入りたくても入れない、いわゆる「待機児童」が発生している。「待機児童」とは認可保育所への入所希望は出しているが、定員制限により入所できない児童のことをいい、特に都市部の低年齢児層において大きな問題となっている。

保育は福祉政策の一環であるので「機会の平等」が保障されていなければならない。しかし、待機児童の存在からも見てとれるように、現状では同じように保育サービスの利用を希望したとしても、サービスを受けられる者とそうでない者がいるという「機会の不平等」が生じている。また、保育サービスの供給が需要に追いついていないという不備によって、子供を持つ女性の労働力を逃してしまっていたり、働く女性から子供を産むという選択を奪ってしまっていたりと、大きな社会的損失となっている。

以上のような待機児童問題に対して、政府は地方自治体に、設置主体の制限撤廃、民営化による保育所の定員弾力化など、供給量を増やすよう働きかけることで、待機児童を解消しようとしている。単純に供給量を増加させたいのであれば、保育所を増設したり、保育士を増やしたりすることで対応できるはずである。しかし、待機児童問題が深刻な都市部では、一般的に地価が高いので、財政難である地方自治体からの補助金によって支えられている保育所を増設することは不可能である。そこで、政府は公立認可保育所の民営化による保育所の定員弾力化など、保育所の非効率性を改善することで供給増を図る政策を推進している。

しかし、政府の推進する政策では待機児童問題の解決することができていない。とくに公立認可保育所の民営化は十分に進んでいるとは言い難い。保育所利用者が、民営化によって効率化を図ることで保育サービスの質が低下することを懸念し、民営化の推進に反対していることが、最大の原因である。そこで本稿では保育所において効率性と質は両立するかという問題を問題意識として掲げる。

本稿の分析の目的は①保育所のサービスの「質」と「効率」がどのような関係にあるか②経営主体によって効率性や質はどのように変化するかを明らかにすることである。そこで、先行研究の分析に2つのオリジナリティを加え、より分析目的に即した分析を行った。まず1点目のオリジナリティとして保育サービスの質を表す変数を改良した。先行研究では、質変数としてサービスの実施状況（サービスの有無）を保育所に聞き、その結果を変数化している。しかし、先行研究の質変数は、保育所の運営者がサービスの多様性を評価した指標であり、保育サービスの充実度や満足度を表すものではない。そこで、私たちは保育サービス利用者の評価を反映させることで、保育サービスの充実度や満足度を変数化した。具体的には、「とうきょう福祉ナビゲーション」で公開されている第三者評価の利用者調査を利用し、①対児童②対保護者③対地域④運営管理の4種類の質指標を作成した。この変数をSFAの分析式に組み込むことで、ユーザー評価を反映した、分野別のサービスの質に関する検証が可能になる。また2点目のオリジナリティとして、分析手法に改良を加え、より分析目的に即した検証を行った。先行研究では、保育所の質と効率性の関係をみるためにSFAを用

いた分析を行っている。しかしこの分析からは、「質が上がったときに効率性はどうか変化するか」という実証しかなされず、本来実証すべき「効率性が上がった時に質がどうか変化するか」という関係については検証できない。そこで私たちは SFA で用いた 4 つの質変数をそれぞれ被説明変数とし、経営主体別の効率性を表す指標を説明変数に組み込んだ分析モデルでの実証を行った。この 2 段階目の分析によって、分析目的に即した検証が可能となる。

分析手法としてはまず SFA モデルを用いて各質変数と各経営主体が効率性にどのような影響を与えるのか分析した後、OLS を用いて各保育所の効率性が各質変数にどのような影響を与えるのか分析を行う。分析結果としては、まず「質変数が効率性にどのような影響を与えているか」について分析しているが、質を向上させることは効率化につながる事が分かる。経営主体別のダミーを見ると、私立認可保育所と比べて公立認可保育所は非効率であることがわかる。次に、「効率性は質変数にどのような影響を与えているか」について分析しているが、保護者が民営化に反対する大きな理由である「民営化によって質が低下するのではないか」という固定観念を覆す結果が得られている。また、質と効率が両立可能であるといえる。認証保育所についても、対保護者や運営管理において効率化を図ると質も上昇し、質と効率が両立可能であるといえる。

以上のような分析結果を踏まえ、私たちは①認可保育所の民営化推進②認証保育所の推進の 2 つの政策を提言する。

まず①であるが、具体策として、まず私たちは保育所ガイドの作成を提案する。作成の目的は、私立認可保育所の保育サービスの質の高さを認識させることである。これにより民営化推進の主な障壁である保育サービスの質が低いという保護者の懸念を解消する。次に私たちは公立認可保育所の新たな役割を提案する。具体的には公立認可保育所による障害者保育や保育士の人材育成など幅の広いサービスの提供を考えている。障害者保育や保育士の人材育成といった幅の広いサービスを公立認可保育所に請け負わせることで、私立認可保育所との役割を分担し、多様なニーズに対応する役割を担うことができると考えている。

次に②であるが、効率性、質のいずれも、認証保育所は他の経営主体と比べてもはるかに高い。そこで私たちは保育サービスの効率化を図るために、認証保育所の設置を促進することを提言する。保育所利用者は認証保育所利用に関して、保育料の高さが阻害要因となっている。そこで認可保育所との保育料格差を是正し、認証保育所の需要を喚起するために、私たちは認可保育所の保育料を高所得階層と低年齢児を中心に引き上げる、認証保育所を利用する利用者の所得税を控除するといった 2 つの具体案を提言する。これらによって、認可保育所を利用する必要性が高い低所得者を保護しながら、高所得者と、低年齢児を抱える保護者が、認証保育所を利用するインセンティブを高められると考える。

最後に本稿では東京都 23 区の分析結果をモデルケースとして、全国的な保育サービス改革のための政策案を検討している。東京都は最も待機児童問題が深刻な地域ではある一方、地方自治体が最も積極的に保育サービス改革を推進しようとしている地域でもある。その点で東京都は待機児童問題に代表される保育サービスの問題点を解決する政策を考える上で、他の地方自治体の先進的なモデルであると言える。また地方自治体が行うべき地域の保育サービス改革に限らず、政府が行うべき全国的な規模での保育サービス改革についても検討する。

## 目次

### はじめに

## 第1章 現状・問題意識

- 第1節 待機児童問題
- 第2節 保育形態
- 第3節 保育所の費用構造
- 第4節 政府の対応
- 第5節 問題意識

## 第2章 理論

- 第1節 効率性を計測する手法
- 第2節 確率的フロンティア生産関数 (SFA)

## 第3章 先行研究

- 第1節 保育サービスの質と供給効率性
- 第2節 本稿のオリジナリティ
  - 1. 質変数の改良
  - 2. 分析手法の改良

## 第4章 分析

- 第1節 分析の目的
- 第2節 変数の作成と分析パターン
- 第3節 データの処理
- 第4節 質が効率性に与える影響
- 第5節 効率性が質に与える影響
- 第6節 結果からの考察

## 第5章 政策提言

- 第1節 認可保育所の民営化推進
  - 1. 保育所ガイド「すこやか保育ナビ」の作成
  - 2. 公立認可保育所の新たな役割の考察
- 第2節 認証保育所の促進
- 第3節 東京都をモデルケースとした保育サービス改革の可能性
  - 1. 認証保育所制度の確立
  - 2. 第三者評価機関の確立
  - 3. 地方への権限委譲
- 第4節 補論A、補論B

## 参考文献・データ出典

## はじめに

近年、女性の社会進出や核家族化に伴い、子育てのあり方に大きな変化が見られる。働く女性が増え、出産後も働き続けることを希望する女性が増加しており、母親が子育ての全てに関わる時間を確保することが難しくなっている。また、核家族化により働く母親は、祖母をはじめとする家族に子育てを任せるといった選択肢を持つこともできない。こうした理由で、母親や世間の人々が持つ子育てへの考え方は、子育ては全て家族で行うというものから、保育所を上手く利用することで子育ての負担を少しでも減らすというものに変化しつつあり、保育サービスへの需要は確実に拡大している。

人口が減少しつつあり、労働人口不足が危ぶまれる我が国にとって、子供を持つ女性が保育サービスを利用することで働くことができるようになることは望ましいことである。それは、今までは働くという選択肢がなかった子供を持つ母親が、気兼ねなく保育サービスを利用することで働くことができるようになり、結果として労働力が増加するからだ。内閣府が平成 15 年に発表した「保育サービス市場の現状と課題」にも、保育サービス利用は女性就業に明らかに刺激効果を持ち、就業確率は約 40% 上昇するとされている。また保育サービスを利用しつつ出産後も仕事を続けるという選択肢が一般的になってきていることは、仕事を辞めなければならないからという理由で出産を諦めている女性に対して、ワークライフバランス（仕事と私生活の共生）の実現、出産へのインセンティブを与え、少子化問題の緩和にもつながる。

しかし、先月閣議決定された内閣府による平成 19 年度「少子化社会白書」による調査では、女性の 7 割が妊娠、出産を機に退職しているとされている。それは、現状では女性はいまだ仕事と子育ての二者択一を迫られているおり、ワークライフバランスが実現されていないからであると考えられる。

このいまだ解決しないワークライフバランス問題、引いては少子化、女性労働問題を解決するボトルネックになっているのが、上記のような保育サービスへの需要拡大に供給が追いつかず、「待機児童」問題が発生していることであると考えられる。「待機児童」とは、保育所に入所を希望しているにも関わらず入所できない児童のことである。特に、都市圏ではその問題が顕著であり、内閣府が平成 15 年に行った調査では都市圏だけで約 26000 人の待機児童が存在するとされている。

この問題に対し、行政は様々な施策を講じている。中でも、地方自治体をはじめとする行政が推進しているのが公立認可保育所の民営化である。三位一体の改革による政府から地方へという流れの中で、2003 年に公立認可保育所に対する政府からの補助金が廃止されたため、地方自治体の財政状況が悪化し、一般的に効率的とされる私立認可保育所への転換が推進されているのである。

しかし、この公立認可保育所から私立認可保育所への転換は上手くいっていないというのが現実である。その一因として民営化により効率を求める様になることで、質の低下が起こるのではないかと、という保護者の懸念が挙げられる。

そこで、本稿では東京都 23 区内の保育所のデータを用いて、保育サービスにおいて「質」と「効率」は両立するのかということを分析する。また、その結果からより良い保育サービスの形を提言していく。

本稿の構成は以下の通りである。まず、第1章で保育サービスについての詳しい現状を述べ、そこから現在の保育サービスの問題点を挙げる。第2章で先行研究と本稿のオリジナリティを説明した後、第3章で本稿に用いる理論について説明する。そして、第4章で実証分析を行い、その結果をもとに第5章で政策提言を行う。

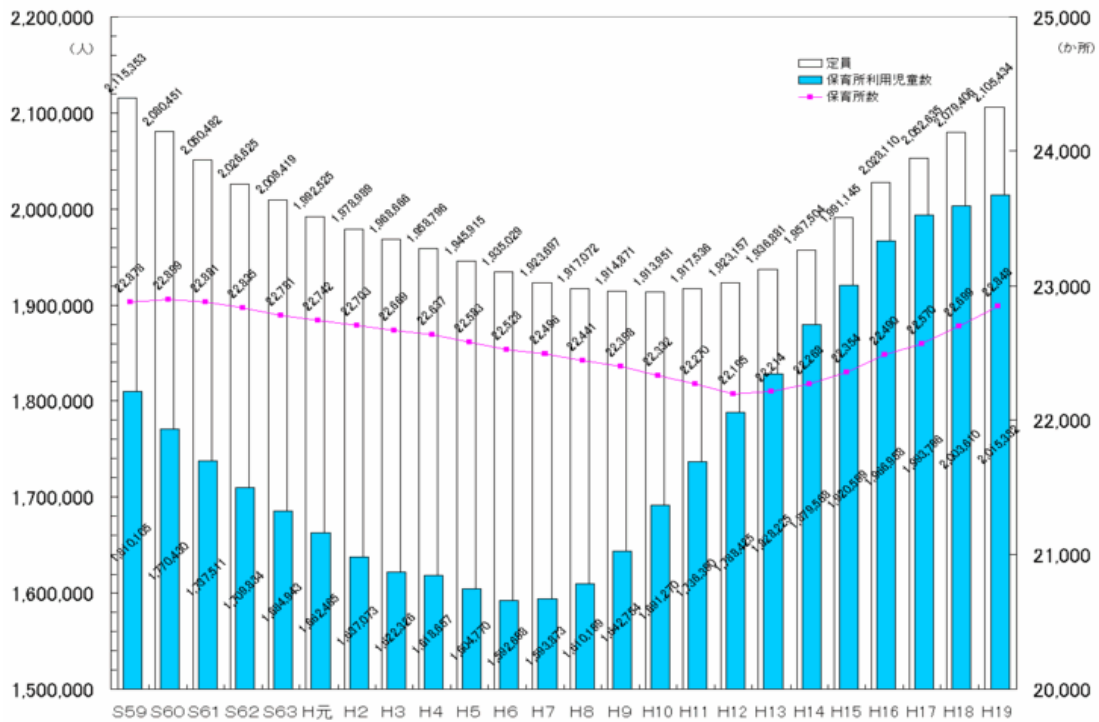
# 第1章 現状・問題意識

## 第1節 待機児童問題

近年、女性の社会進出や核家族化に伴い、子育てのあり方に大きな変化が見られる。働く女性が増えたことで、母親や世間の人々が持つ子育てへの考え方は、子育ては全て家族で行うというものから、保育所を上手く利用することで子育ての負担を少しでも減らすというものに変化しつつあり、児童保育への需要は確実に拡大している。〈図表 1-1〉

図表 1-1

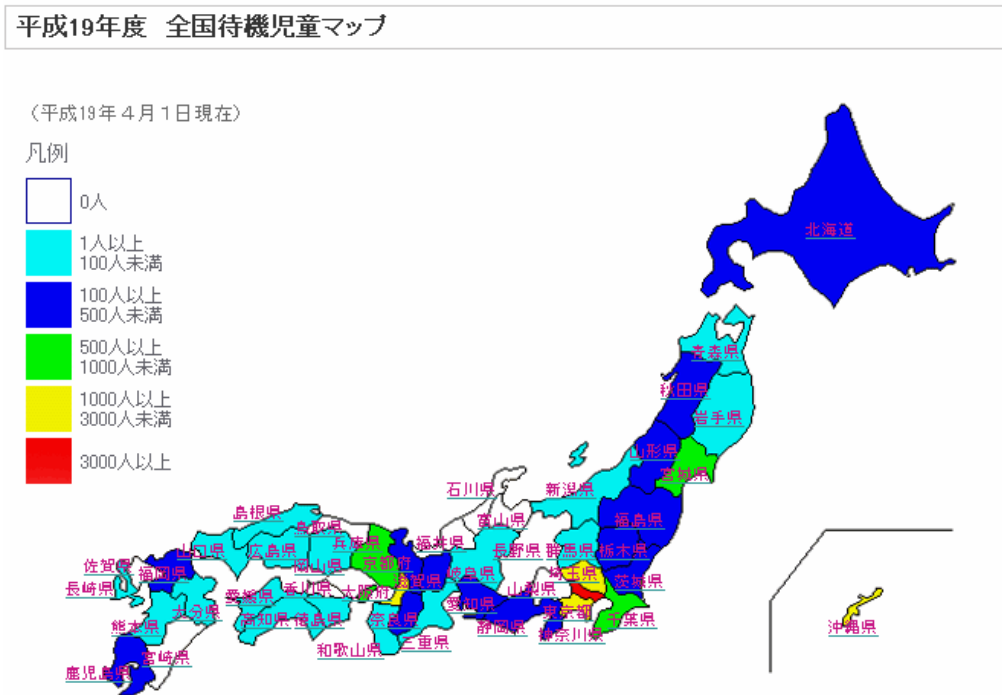
保育所利用児童数等の状況



出典：厚生労働省「保育所の現状」

しかし、上記のような保育への需要拡大に対して、保育の供給不足が生じており、保育所に入りたくても入れない児童が増加している。こうした、認可保育所への入所希望は出しているが、定員制限により入所できない児童のことを「待機児童」という。この待機児童の存在が特に都市部において大きな問題となっている。この待機児童問題は全国的にはさほど問題とはなっておらず、東京・大阪など5都府県・政令指定都市、中核都市等、人口が集中している場所で大きな問題となっており、これらの都市で全国の待機児童数の77.5%を占めている。なかでも東京都は全国の待機児童数の4分の1を占めており、全国で最も待機児童数が多い地域となっている。〈図表1-2〉

図表 1-2



出典：財団法人こども未来財団「i-子育てネット」

さらに待機児童に関して、特に0歳児保育への供給不足が深刻である。これは0歳児保育のコストが4歳児以上の年齢の児童と比較すると4倍程度<sup>8</sup>であること、また出産後の早期職場復帰を望む母親が増加していることが理由である。

児童保育は社会福祉政策の一部であり、望めば誰もが平等に利用できる必要があるが、待機児童の存在からも見てとれるように、現状では同じように保育サービスの利用を需要したとしても、サービスを受けられる者とそうでない者がいるという不平等な状態にある。さらに、保育サービスの供給が需要に追いついていないという不備によって、子供を持つ女性の労働力を逃してしまったり、働く女性から子供を産む選択を奪っていたりと大きな社会的損失となっている。こういった理由から、待機児童の存在は注目を集め、問題視されているのである。

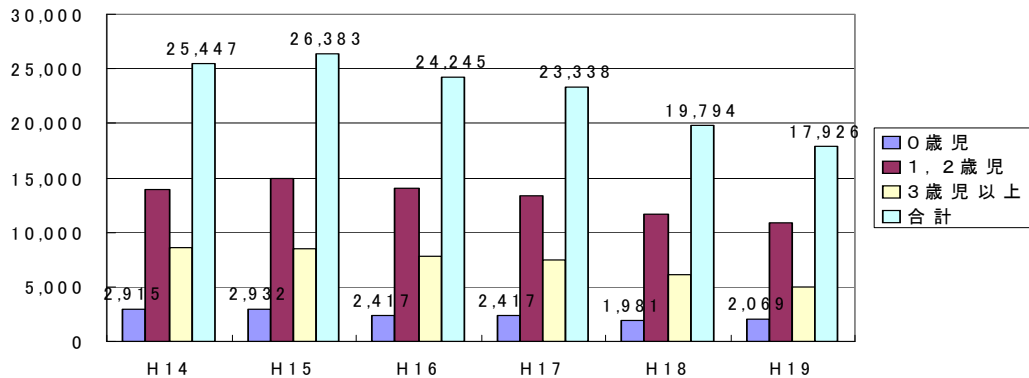
この待機児童は平成15年にピークを迎え、全国で26000人を越えた。平成16年以降は減少の兆しが見られるが、待機児童問題が深刻な0歳児について見てみると、近年増加傾向にあることがわかる。〈図表1-3〉

<sup>8</sup> 福田（2000）より概算



図表 1-3

待機児童数の推移



出典：厚生労働省「保育の現状」より筆者作成

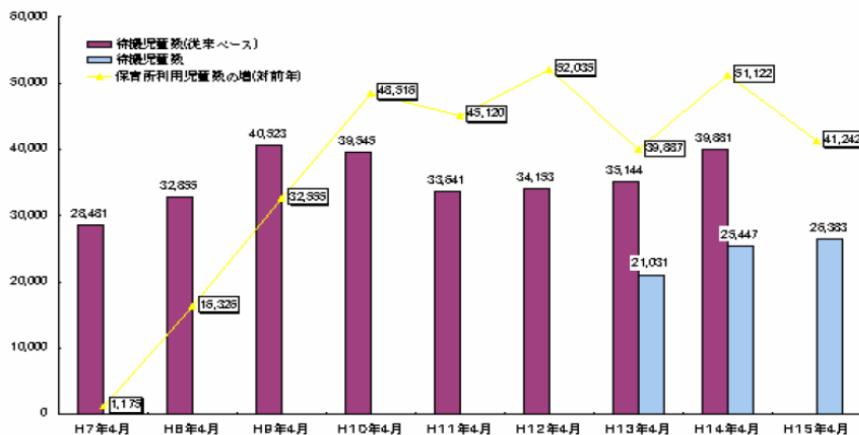
さらに、数字として表れている「待機児童」以上に、数字には表れない「潜在的待機児童」の存在も見逃すわけにはいかない。「潜在的待機児童」とは、認可保育所への入所希望を出しているが入所できず、やむを得ず認可外保育サービスを受けている児童や、認可保育所への希望を出す際に第一希望までしか記入していない児童、また現状の待機児童の多さから入所申し込み自体をあきらめている児童を含んだ待機児童である。平成15年の内閣府の調査では、首都圏だけで約24万人も潜在的待機児童が存在すると報告されている。

ちなみに平成13年に「待機児童」の定義に変更がなされ、それまで待機児童としてカウントされていた児童が待機児童から除外された。具体的には、認可保育所への希望を出しており、認可外保育所に通っている児童や、第2希望を書いていない児童が「待機児童」の定義から除かれた。定義変更によりおよそ1万5千人もの児童が待機児童としてカウントされなくなり、数の上では待機児童は減少したが、これは待機児童の定義の幅をせばめ、待機児童問題の実態をわかりにくくしているとの批判がある。＜図表1-4＞

以上のことを鑑みると、数に表れている「待機児童」の減少から問題が解決方向に向かっていると捉えるのは尚早である。よって、私たちはこの問題に関して、更なる考察、取り組みが必須であると考えます。

図表 1-4

保育所利用児童数の増（対前年）及び待機児童数の推移



出典：保育サービス需要の価格弾力性と潜在需要推計－仮想市場法によるアプローチ

## 第2節 保育形態

本節では、日本における様々な保育の形態について考察する。

まず保育所の役割であるが、児童福祉法に基づき厚生労働省管轄のもと、保護者の事情により、家庭で保育できない(保育に欠ける)0歳から就学前までの児童を保育することにある。

ちなみに、保育所と幼稚園は混同されがちであるが、全く違うものである。幼稚園は学校教育法に基づき文部科学省管轄で設置される施設であり、あくまで学校教育の一環であるため、「保育に欠ける児童」という制限を置いている保育所とは違い、入所できる児童に制限はない。

そして、保育所の種類としては大きく分けて公立認可保育所、私立認可保育所、準認可保育所、認可外保育所の4つの形態がある。

### a、公立認可保育所

児童福祉法を根拠とする福祉施設で、政府の定めた設置基準を満たし、都道府県知事に認可された保育所である。運営主体は地方自治体。

### b、私立認可保育所

政府の定めた設置基準を満たしている保育所の中で、設置主体が地方自治体以外であるもの。

### c、準認可保育所

地域独自の認可を受けた保育所である。政府の掲げる基準では土地の制約等により保育所を設けることが難しい大都市に設置され、大都市の保育ニーズに对应している。最も有名なものは東京都で行われている認証保育所制度で、その他、横浜市、川崎市等、東大阪市でも導入されている。

### d、認可外保育所

認可外保育所は地方自治体等の認定を全く受けていない保育所である。企業内保育所やベビーホテル、保育ママがこれにあたる。

次に保育所ごとの特徴を形態別に考察するため、以下の表にいくつかの視点から比較したものを載せた。各保育形態の違いを具体例によってより詳しく説明するため、cの準認可保育所に関しては東京都の認証保育所制度における認証保育所についてのデータを例として挙げている。また、認可外保育所については、施設の形態をとらないベビーシッター制度等も含むため、本稿では比較の対象とはしない。〈図表1-5〉

図表 1-5

## 保育所形態別の特徴

|         | 公立認可保育所   | 私立認可保育所  | 準認可保育所<br>(例：認証保育所)                               |
|---------|---|--|---|
| 運営主体    | 設置、運営共に地方自治体が行う。  | 公設民営型→設置は地方自治体又はそれ以外(※1)<br>民設民営型→設置、運営共に地方自治体以外の場合。 | 民間業者や個人による設置、運営が可能。                               |
| 基本開園時間  | 11 時間   | 11 時間  | 13 時間   |
| 基準面積    | 3.3 m <sup>2</sup> /人   | 3.3 m <sup>2</sup> /人                                | 2.5 m <sup>2</sup> /人                             |
| 延長・休日保育 | 延長保育に関して 43% <sup>9</sup>   | 延長保育に関して 82.8% <sup>10</sup>                         | 延長・休日共に積極的に行っている。                                 |
| 0 歳児保育  | 0 歳児保育枠がない保育所がある。   | 0 歳児保育を公立認可保育所よりも積極的に取り組んでいる                         | 0 歳児保育を実施しなければならない。                               |
| 定員      | 20 人以上  | 20 人以上   | 6 人以上 <sup>11</sup>                               |
| 保育料     | 保護者の所得に基づき、累進的に決まる。その累進度等は地方自治体の裁量による。平均 2～3 万円市区町村が徴収。保護者は総コストの約 25%負担 <sup>12</sup> | 左に同じ。  | 上限以下なら、認証保育所が自由に定められる。平均 5～6 万円認証保育所が徴収。          |
| 定員      | 20 人以上  | 20 人以上   | 6 人以上   |
| サービス    | 紋切り型の保育所が多い。  | 施設や行事等に工夫が見られ、多様性が感じられる。                             | 13 時間保育や 0 歳児保育、駅前保育により認可保育所が満たせていないサービス需要を補っている。 |
| 補助金     | 地方自治体のみ   | 政府及び地方自治体  | 地方自治体のみ   |

これらの保育所数は東京都 23 区を例とし形態別に、公立認可保育所は約 50%、私立認可保育所は約 30%、認証保育所は約 20%となっている。以下表に関する補足を述べる。

<sup>9</sup> 「社会福祉施設等調査」厚生労働省(2005)

<sup>10</sup> 「社会福祉施設等調査」厚生労働省(2005)

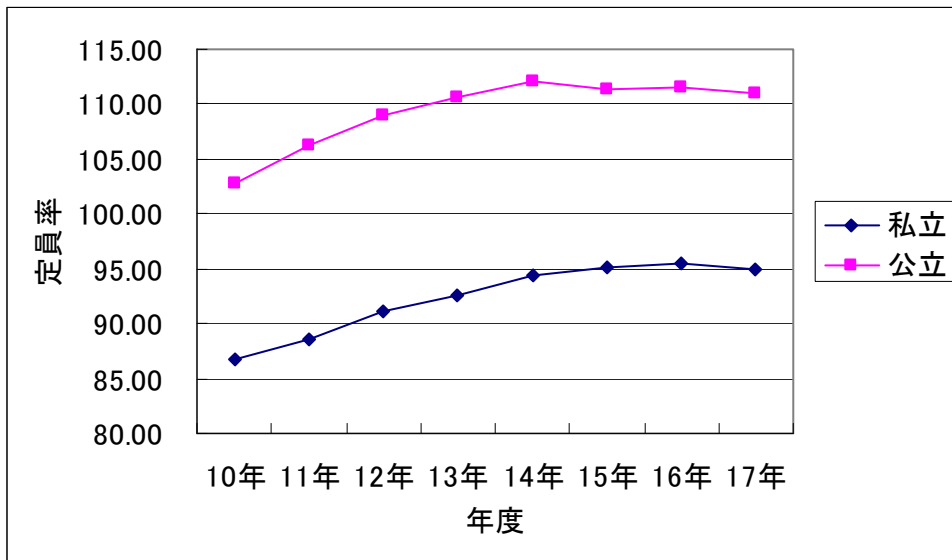
<sup>11</sup> B 型認証保育所

<sup>12</sup> 「保育サービス価格の現状と課題」内閣府 (2003)

基準面積に関しては一般的に、どの形態の保育所も、政府が規定している基準以上での運営を行っている。しかし近年、待機児童問題が深刻になり、規制が改正された結果、基準面積ぎりぎりまで児童を預かることを可能とする、定員の「弾力化」が相次いでなされた。これを受け私立認可保育所では積極的に、一人当たり面積を変えずに多くの児童を預かるようになり、在所率<sup>13</sup>は平均111%（平成17年11月現在）となっている。一方、公立認可保育所では弾力化を採用する保育所はあるものの、在所率95%と私立認可保育所に比べて弾力化の程度は低い。〈図表1-7〉

図表 1-6

全国における定員弾力化の推移



出典：厚生労働省「社会福祉施設等調査」より作成

次に0歳児保育についてであるが、0歳児保育は4、5歳児保育の4倍強<sup>14</sup>もコストがかかるため、保育所にとっては手を出しにくい分野といえる。そこで、準認可保育所（認証保育所）に0歳児保育を義務付けることにより、認可保育所が満たせない需要者のニーズを埋める役割を果たしている。

さらに面積基準と定員数が認証保育所では大幅に緩和されているが、これは待機児童問題が深刻である一方、高い地価や財政難により、認可保育所基準ではこれ以上都市部への保育所増設が困難であることを踏まえ、都市部や駅前にも保育所を設置しやすくするのが目的である。

<sup>13</sup> 在所率=在所児数÷定員×100

<sup>14</sup> 福田(2000)より概算

### 第3節 保育所の費用構造

保育所を形態別に見た場合に大きな違いが表れるのは、保育料、補助金、運営費といった費用構造に関わる面である。これらは相互に密接に関係している。

まず、認可保育所の運営費は保育単価<sup>15</sup>による支弁額（政府・地方自治体からの負担金及び保護者による保育費）と政府・地方自治体の補助金から賄われている。保育単価による支弁額とは、保育基準によって地域別に定められている保育単価より計算され、各保育所は通常保育にかかった運営費を保育単価による支弁額から賄う。これとは別に、長時間保育などの通常保育以外の特定事業に関する部分は各事業への政府・都道府県および市町村補助金で賄う。さらに市町村は負担金・補助金に加えて、一般財源から保育士を基準数以上に雇用した場合のコストである運営費差額と保護者の保育料の減免への拠出を行っている。

つまり、土地や定員等が同基準の保育所があるとなれば、保育士人数、保育士の給与により総運営費は変化し、それに基づき補助金の額も上下するということである。また、保育所の運営費の90%を人件費が占めているので、保育士人数、保育士の給与の増減は地方自治体の財政に大きな影響を与える。

この点、公立認可保育所の保育士は私立認可保育所に比べて勤続年数が長く、公立認可保育所では基準以上の保育士を雇っている保育所が多い。また公立認可保育所の保育士は公務員であるため、政府の福祉職棒給表通りの給与、手厚い手当を受け取ることができる。以上のような要因から総運営費が増加し、公立は私立に比べて補助金の額は大きいと言われている。一方、私立認可保育所は運営主体が独自に給与を決定するため<sup>16</sup>、公立認可保育所の保育士に比べ給与は低くなり、公立認可保育所よりも基準数に近い人数の保育士を雇っているため、総運営費は公立認可保育所の70%程度となり、補助金の額は比較的少ない。

また、2003年には小泉内閣の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」によって、保育所運営費への補助金に関して変更がなされ、地方自治体への財源委譲に伴い、公立認可保育所については国庫負担金及び政府の補助金が削減された。これによって地方自治体は今まで政府から受けていた公立認可保育所に関する補助額を、地方自治体の自主財源より捻出しなければならなくなった。〈図表1-7, 図表1-8〉

さらに政府は、今後私立認可保育所への、補助金、負担金の削減も検討している。この改革により、地方自治体の財政状況はさらに悪化すると予想されている。こうした現状から、公立認可保育所をより運営費の低い私立認可保育所に転換する機運が高まっている。

<sup>15</sup> 最低基準に従った保育を行った場合の保育運営コスト

<sup>16</sup> 福祉職棒給表を参考にして

公立認可保育所への補助金

図表 1-7

| 総運営費        |             |            |                      |             |             |           |
|-------------|-------------|------------|----------------------|-------------|-------------|-----------|
| 保育単価による支弁額  |             |            |                      | 市区町村<br>補助金 | 都道府県<br>補助金 | 運営費<br>差額 |
| 市区町村<br>負担金 | 都道府県<br>負担金 | 政府の基準の保育料  |                      |             |             |           |
|             |             | 保護者<br>保育料 | 市区町村<br>による保<br>育料補助 |             |             |           |
|             |             |            |                      |             |             |           |

私立認可保育所への補助金（2003年までの公立認可保育所への補助金）

図表 1-8

| 総運営費       |             |             |            |                      |             |             |           |
|------------|-------------|-------------|------------|----------------------|-------------|-------------|-----------|
| 保育単価による支弁額 |             |             |            | 政府の<br>補助金           | 市区町村<br>補助金 | 都道府県<br>補助金 | 運営費<br>差額 |
| 国庫<br>負担金  | 市区町村<br>負担金 | 都道府県<br>負担金 | 政府の基準の保育料  |                      |             |             |           |
|            |             |             | 保護者<br>保育料 | 市区町村<br>による保<br>育料補助 |             |             |           |
|            |             |             |            |                      |             |             |           |

準認可保育所は補助金総額としては3形態のうち最も少なくなっている。それは、地方自治体独自の制度のため、政府からの補助金を受けることができず、地方自治体からの補助金のみを受けているからである。地方自治体からの補助金はその保育所の児童数に基づき与えられるという制度が多く、競争原理を誘発するような仕組みとなっている。その分、保護者から認可保育所よりも高い保育料を徴収することで賄っている。この保育料には市区町村による保育料補助があてられないため、認可保育所に入れた児童と入れなかった児童の保育料負担差を緩和するため、児童の保護者に市区町村の裁量で直接補助金を与えているというところもある。

第4節 政府の対応

以上のような待機児童問題に対して、少子化対策の一環として「エンゼルプラン」、「新エンゼルプラン」等の対策を打ってきた。また、2000年からの「待機児童ゼロ作戦」においては、政府は地方自治体に待機児童解消に向けた保育計画の策定を命じた。

地方自治体が作った策定の中によくみられるのが、定員の弾力化と、設置主体の制限撤廃である。定員の弾力化とは、定員数を最低基準の範囲内でどこまででも増やせるようにするということであり、私立認可保育所では8割、公立認可保育所でも3割の保育所がこの弾力化を行い、最低基準の範囲内で一人の保育士が担当する児童をより多くすること、同じ面積でより多くの児童を預かることで効率化を図っている。また、三位一体の改革等による地方への財源委譲等に伴い、定員弾力化による効率化と同時に補助金の削減も行われており、結果として財政状況が芳しくない地方自治体が増加している。そういった財政状況が芳しくな

い地方自治体では、これ以上保育事業への新たな補助金投入ができる状況にはなく、保育所の新設ができないため、弾力化がやむを得ず行われている。さらに、地方自治体の財政難に加え、地価が高く、広い土地の確保が難しい都市部では設置基準を満たしにくいことも、保育所を新設できない原因となっている。

また、公立認可保育所の民営化を目的とし、2000年3月には設置主体の制限撤廃もなされ、株式会社、NPO、学校法人等が保育サービスへ新規参入できるようになった。公立認可保育所を民営化することで民間の競争力を取り入れ、延長保育、休日保育等をはじめとするサービスの多様化が期待されたが、私立認可保育所の増加は1割程度に留まっている。

このように、政府が規制緩和を行い、民営化を推進しているにも関わらず、私立認可保育所施設数の割合がまだまだ低く留まっているのは、保育は社会福祉政策であり採算が取りにくく、認可保育所の設置基準がまだまだ厳しいため、民間参入が進みにくいからである。

また最も大きな理由として、民営化による保育の質の低下を危惧した保護者の反対がある。民営化により定員数の弾力化が行われ、保育士・施設の条件が変わらないまま児童数を増やす効率化が行われると、保育士一人当たりの児童数が増加し、児童一人当たりの施設面積が減少し、保育の質が下がるのではないかということである。

しかし、現在の公立認可保育所の保育士一人当たり児童数や児童一人当たりの施設面積は最低基準よりもはるかに余裕があり、また民営化を行っても施設自体や、立地条件が変わるわけではないので、民営化によって保育の質が低下するとは一概には言えない。

## 第5節 問題意識

待機児童問題は、少子化、労働力不足にも関わることであり、早急に解決に向けて取り組むべき問題である。

本稿では、特に待機児童問題が深刻である東京都23区に焦点を絞り分析を行う。なお、保育制度は地方自治体ごとに異なるものではあるが、都市部の地方自治体であれば抱える問題、保育制度等において東京都と共通点を多く持っているので、待機児童問題を抱える都市部の地方自治体にも、東京都を対象とした分析を当てはめることができると考えられる。

問題の解決策としては公立認可保育所の民営化が考えられる。先にも述べたように公立認可保育所では、児童一人当たりの保育士人数が多く、児童一人当たり面積も広いことが多い。健全な児童保育を行うために、十分な保育士や土地の確保は欠かせないが、私立認可保育所が行っている定員の弾力化と比較すると、公立認可保育所は非効率的と言わざるを得ない。

しかし、効率性ばかりに気をとられ、保育の質が低下すれば本末転倒であり、またこの懸念が公立認可保育所の民営化への大きな障壁となっている。そこで、本稿では保育所において「質」と「効率」は両立するかということを問題意識としてかかげる。

また、市場原理が保育サービスにどのような影響を与えるか検証するために、認証保育所も比較対象とする。

次章からは、まず確率的フロンティア生産関数(SFA)を用いて形態別(公立認可保育所・私立認可保育所・認証保育所)にアンケート指標をもとにした質が効率性に与える影響を検証する。

そして次に、最小二乗法(OLS)を用いて各形態の保育所の効率性が質に与える影響を検証し、各形態の保育所において効率性を上げても質を下げることはないか、つまり質と効率性が両立するかを検証する。

## 第2章 理論

### 第1節 効率性を計測する手法

効率性の計測手法には主にノンパラメトリック・アプローチといわれる D E A (Data Envelopment Analysis) とパラメトリック・アプローチといわれる S F A (Stochastic Frontier Analysis) がある。D E A は、最も効率的なサンプル点を抱合する形で効率的なフロンティアを確定し、そこからの乖離をもって各サンプルの効率性を計測する。比較的少ないサンプル数でも計測が可能であり、アприオリに関数形を特定する必要がないというメリットがある。ただし、計測される効率性は、最も効率的なサンプルに対する相対的な概念であることや、統計上の誤差を排除できず効率性の推計がサンプル上の異常値に大きく影響を受けてしまうということなどの問題点が指摘されている。これに対して、S F A は、想定される生産フロンティアに関して、確率的に不確定であると仮定して、計量的に推定された生産関数からの乖離をもって効率性の推定を行う。生産関数からの乖離を誤差と非効率性の合成と捉え、これを分離することで効率性の推計を行うため、統計上の誤差の影響を排除できるというメリットがある。しかし一方で、計量的な推計にあたり十分な自由度を確保するために一定以上のサンプル数が必要であることや、想定する生産関数や分布形によって効率性の値が変化してしまうことなどの欠点がある。

本稿では、「とうきょう福祉ナビゲーション」にて、東京都23区における個別の保育所のサンプル数を一定以上確保できたため、ある程度自由度を確保できるという点で、統計上の誤差の影響をあまり受けることなく非効率性を計測することができる S F A を採用することにした。

### 第2節 確率的フロンティア生産関数 (SFA)

保育サービスの供給効率性分析に関する理論モデルでは、S F A を用いることが多く、推定方法は Coelli, Rao and Battes (1998) による推定方法が用いられる。本稿でもこの推計方法を用いる。具体的には通常のコブ・ダグラス型の生産関数の対数をとった推計式に非効率性の項  $u_i$  を加えたモデルである。確率的フロンティア生産関数としては、切断正規分布モデルを仮定する。

$$\text{Log}Y_i = \beta X_i + \varepsilon_i \quad i = 1, 2, \dots, N$$



ここで、 $Y_i$  は  $i$  番目の保育所の生産物、 $X_i$  は説明変数、 $\beta$  は推計すべき係数、 $\varepsilon_i$  は推計から得られる誤差項であり、さらに  $v_i$  と  $u_i$  に分けられ、

$$\varepsilon_i = v_i - u_i$$

と表される。上述の通り、SFA は生産関数からの乖離を誤差と非効率性の合成と捉え、これを分離することで効率性の推計を行うため、統計上の誤差の影響を排除することができる。なお、 $v_i$  は通常の最小二乗法が仮定している正規分布をなす誤差項で  $N(0, \sigma_v^2)$  と仮定する。 $u_i$  は生産非効率性によってもたらされる生産フロンティアからの乖離を示す項であり、本稿の分析で最も関心のある確率的パラメータである。 $u_i$  の項の分布は  $N(\mu, \sigma_u^2)$  であり、

$$u_i = \delta Z_i$$

とする。 $Z_i$  は非効率性の程度に影響を及ぼす説明変数、 $\delta$  は推計すべき係数である。なお、 $u_i, v_i$  はそれぞれ無相関と仮定する。分散を

$$\sigma^2 = \sigma_v^2 + \sigma_u^2$$

$$\gamma = \sigma_u^2 / (\sigma_u^2 + \sigma_v^2)$$

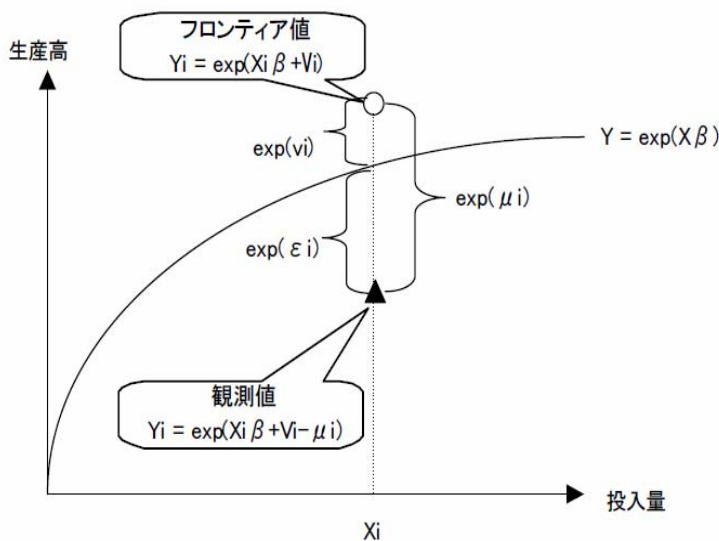
とした場合、 $0 \leq \gamma \leq 1$  である。 $\delta_i = \gamma = \sigma_u^2 = 0$  なら非効率性は存在しないので、OLS の推定が BLUE となる。計算される各保育所別の生産効率性 TE は

$$TE_i = \exp(X_i \beta + v_i - u_i) / \exp(X_i \beta + v_i) = \exp(-u_i)$$

である。〈図表 2-1〉

図表 2-1

確率的フロンティア生産関数の概念図



出典：「日米銀行業の効率性格差とその要因—わが国金融システムの強化に向けて—」

## 第3章 先行研究

### 第1節 保育サービスの質と供給効率性

私たちは、一般的に効率が悪いとされる公立認可保育所を民営化して効率性を上げ、待機児童問題を解消することを目的としている。その際、民営化により保育サービスの質が低下しないかという懸念を払拭するために、保育サービスの質と効率性が両立するかを問題意識として挙げている。そこで、保育サービスの質と効率性がどのような関係にあるかについて言及している論文を先行研究として用いる。保育サービスの質と効率性の関係について分析している論文は大きく分けて二つあり、まず一つは保育所の運営コストから効率性を分析している論文である。もう一つは保育所の生産性から効率性を分析している論文である。

保育所の運営コストから効率性を分析している研究に関して、代表的なものに（清水谷・野口（2004））「介護・保育サービス市場の経済分析」がある。この論文では、保育サービスの質を考慮した保育費用関数を確率的フロンティア費用関数のモデルを用いて推定し、運営コストの面で公立認可保育所が私立認可保育所と比較して、どれだけ非効率かを測っている。推計結果は首都圏でコブ・ダグラス型、トランス・ログ型いずれの保育所サービスの費用関数<sup>17</sup>を推定した場合でも、公営保育所は民営保育所に比べコスト高となるということである。

また、非効率性の項に質指標を設け、非効率性の要因を特定しているものとして、（塩津（2006））「保育サービスの供給効率性に関する実証分析」<sup>18</sup>がある。この論文も運営コストの面で公立認可保育所が私立認可保育所と比較して、どれだけ非効率かを測っている。加えて、非効率性の項に保育所の運営主体別に保育サービスの質指標を組み入れた上で、確率的フロンティア費用関数を推定し、公立認可保育所の非効率性が確認できるかどうかを検証している。また、推計結果から、公立認可保育所は非効率であると結論付けられている。

一方、保育所の生産性から効率性を分析している研究に関しては、代表的なものに（白石・鈴木（2002））「保育サービス供給の経済分析—認可・認可外保育所の比較—」がある。この論文では、個々の保育所の生産性を推計し、経営主体別に保育サービスの質と効率性の関係を検証している。推計にあたっては、保育サービスの生産物（OUTPUT）を、より年齢の低い児童にウエイト付けした児童数<sup>19</sup>に開所時間を掛けたものとし、投入（INPUT）を労働（保育士人数×週あたり労働時間）と資本（施設面積）としている。また、非効率性を説明する要因として、保育サービスの質指標や開所年数、常勤保育士比率、経営主体別ダミー、各県ダミーを用いている。

<sup>17</sup> 個々の保育所から提供された賃金やレンタルコストおよび保育の質に関するマイクロデータを用いて推計している。

<sup>18</sup> この論文では教育学や心理学において「質」の計量分析にしばしば用いられている因子分析により質指標を作成している。

<sup>19</sup> 保育単価において保育士加算分が低年齢児ほど高いことを踏まえている。詳細は後述する。

この論文では、独自に行ったアンケート調査の結果をもとに、保育サービスの質指標を作成している。具体的には、保育サービスの質として、①対児童(健康管理、保育内容、保育環境)、②対保護者(保護者の利便性、保護者との連携・情報提供)、③対地域(地域の子育て支援、交流)、④運営管理(安全管理・運営、保育士の能力向上)の4分野に関連する項目を全て実施した場合のポイントを1とし、その4分野を1つの質指標として取りまとめている。この質指標を確率的フロンティア生産関数(SFA)モデルに組み入れ、保育サービスの質と効率性が両立するか、経営主体により民間と公立では生産の効率性に違いがあるかについて推計を行っている。推計結果によると質が高い保育所ほど効率性も高く、保育サービスの質と効率性が両立することが明らかになっている。つまり、保育所の効率性を上げることが保育サービスの質の低下につながるという懸念は解消されている。経営主体別に効率性を平均値により単純に比較すると、高い方から順に、準認可、私立認可、公立認可であり、準認可の生産の効率性が最も高いということが示されている。よって民間主体の方が公立主体の場合よりも生産の効率性は高く、待機児童解消を目的とした保育所新設にあたっては、質を重視した民間主体の保育サービスが望ましいとしている。

本稿では、保育所の生産性に関する質と効率性の関係を研究の主眼とするので、白石・鈴木(2002)を主要先行研究とする。

## 第2節 本稿のオリジナリティ

### 第1項 質変数の改良

上述のように、DEA や SFA などの理論モデルを用いて保育サービスの効率性を検証している研究は多く、近年の民営化の流れから、自身で質指標を作成し、変数に組み入れることで、保育サービスの質と効率性の関係を分析している論文が増えている。

塩津(2006)は、①構造指標②父母の利便性指標③発達心理学的指標の3因子を抽出し、因子分析により質指標を作成しており、これら3つの指標の因子得点を保育の質指標として分析に用いている。

白石・鈴木(2002)では、質変数として、「延長保育サービスの有無」など、保育所がどのようなサービスを提供しているかを保育所にアンケートをとって変数化している。具体的には、保育サービスの多様性に注目して、あるサービスを実施していれば1、そうでなければ0とし、各保育所別に計算して質指標として変数に組み入れている。しかし、それらの研究では、質指標に保護者の評価が反映されていない。サービス水準の向上(または低下)によって一番影響を受けるのは保護者や児童といった利用者であるので、私たちは保育サービスの質は、こうした利用者によって評価されるべきであると考え、民営化推進に歯止めをかけているのが保護者の根強い反対であることを考慮しても保護者の評価を保育サービスの「質」に反映させることは分析の方向と一致する。

そこで本稿では、「とうきょう福祉ナビゲーション」に掲載されている保育所ごとにとった保護者へのアンケートを用いて、保護者の評価を質指標に組み入れている。具体的には、このアンケートの結果を白石・鈴木(2002)のように、厚生労働省の「児童福祉施設における第三者評価基準」(2002)を参考にし、質指標を4分野にわけて変数として組み入れている。白石・鈴木(2002)では質指標の点数評価方法に関して、4分野に関連する項目を全て実施した場合のポイントを1としているため、これら4分野を1つの統合指標として理論モデルに組み入れて分析している。しかし、本稿では4分野をそのまま4つの質指標として理論モデルに組み入れて分析している。4種類の質指標に分類することで質の性質の違い

を考慮でき、保護者や児童といった利用者の評価を反映できるようになり、先行研究より詳細かつ目的に即した分析が可能である。なお、質指標の詳細に関しては分析の章で説明する。

## 第2項 分析手法の改良

本稿の分析の目的は、白石・鈴木（2002）のように、①保育所のサービスの「質」と「効率性」がどのような関係にあるか、②経常主体によって質がどう変わるかを明らかにすることである。しかし、白石・鈴木（2002）では、保育サービスの質と効率性の関係を見る際、「質変数が効率性にどのように影響を与えるか」のみを分析している。この分析のみでは質が向上（または低下）すると効率性がどうなるのか、という一方向の分析で終わっており、「効率性は質変数にどのように影響を与えるか」を正確に分析していない。そのため、本来の分析目的である質と効率性の因果関係を正確に説明できていないと言える。私たちは、効率性が向上（または低下）すると各種の質変数はどうなるのか、という分析を行うことによって、質と効率性の因果関係を正確に検証できると考える。

そこで本稿のオリジナリティとして、「効率性は質変数にどのような影響を与えているか」を新たに分析している。この2点に関して分析することで、私たちは分析目的に即したより正確な検証を行うことが可能であると考え。なお、保育サービスの生産性から効率性を計測しており、保育サービスの「効率性」に関して、投入量に対する生産量を効率性の指標とした。つまり、私たちが定義する効率的な保育所とは、少ない投入で多くの生産物を生み出せる保育所である。

詳しい分析の内容や効率性の定義は次章で説明する。

## 第4章 分析

### 第1節 分析の目的

分析の目的は、前章でも述べた通り、①保育所のサービスの「質」と「効率」がどのような関係にあるか、②経営主体によって効率性や質はどのように変化するかを明らかにすることである。この2点に関して分析することで、民営化の障害になっていると考えられる効率化を図ったことによる「質」の低下や、経営主体によって「質」と「効率」が互いに及ぼす影響がどう変わるかを定量的に把握する。

### 第2節 変数の作成・分析パターン

前章でも述べたように、本稿では様々なデータをもとに「質」と「効率」に関する指標を作成し、変数として組み入れている。

まず、質指標を保護者へのアンケートの結果をもとに作成した。このアンケートは、東京都福祉サービス評価推進機構が民間の評価機関に委託して行った第三者評価の一環として行われたものである。対象は該当保育所に子供を預けている家庭で、20項目の質問がなされている。その手順としては当該調査事業の開始前に保育所内に調査に関する説明ポスターを掲示し理解と協力を依頼した後、調査用紙と評価事業の目的・評価機関と評価者の責務・公表・評価の手順・機関連絡先等を説明した文書をつけて保育所から配布してもらい、回答用紙は回答者から調査機関への直接送付により回収したものである。以上のことから、このアンケート結果の信憑性は十分であると考えられる。また、私たちはより詳しく保護者の評価を分析するために上に述べたアンケートの結果を質問の項目をもとに4つに分類した。1つ目は対児童（児童の健康管理や保育の内容保育環境に関する指標 例. お子さんの発育や意欲を促すような遊具・玩具が十分に用意されていますか）、2つ目は対保護者（保護者の利便性や保護者と保育所の連携、情報提供に関する指標 例. 登園時に、お子さんの様子についての把握・確認がありますか）、3つ目は対地域（地域の子育て支援や地域との交流に関する指標 例. 行事等を通して、地域住民との交流を図っていると思いますか）、4つ目は運営管理（保育所の安全管理や運営、働いている保育士の能力向上などに関する指標 例. 外部からの侵入に対して安全な対策がとられていますか）である<sup>20</sup>。この分類方法は厚生労働省が2001年8月にまとめた第三者評価制度の試案にもとづいており、「良い保育」「質の高い保育」というものは、児童、保護者など立場が違くとイメージも変わってくるものであるので、この分類方法を選択した。

<sup>20</sup> 詳しい分類については最後の表を参照

そして、点数化の方法であるが、このアンケートは各質問に対して「はい」「いいえ」「どちらでもない」で答えられており、私たちは「はい」の割合から「いいえ」の割合を引いた値を分類ごとに平均値を求めて点数化している。

次に各保育所のデータから効率性に関する指標を作成した。私たちは保育サービスの生産性から効率性を計測しており、保育サービスの「効率性」に関して、投入量に対する生産量を効率性の指標とした。ここでの「投入」とは、資本的要素としての「建物面積」、労働的要素としての「保育士人数×労働時間」であり、「生産物」とは「児童数×開所時間」である。

以上の2つの指標を用いて保育における「質」と「効率」の関係を見るために5つの分析を行う。5つの分析パターンは以下の通りである。

- ① 3つの質変数と各経営主体が効率性にどのような影響を与えるか(SFAによる効率性分析)
- ② 各保育所の効率性が対児童に関する質にどのような影響を与えるか(OLSを用いた線形回帰分析)
- ③ ②と同様に対保護者に関する質にどのような影響を与えるか
- ④ ②と同様に対地域に関する質にどのような影響を与えるか
- ⑤ ②と同様に運営管理に関する質にどのような影響を与えるか

## 第3節 データの処理

本節では分析に先立って行った、データの処理について説明する。

まず、後述の分析パターン①で被説明変数に用いた *OUTPUT* は分散が大きく、しかも平均と大きく乖離した値によって分布が歪められており、もとのデータをそのまま使用すると誤差項の分散が不均一になる可能性があった。また、極端に大きな *OUTPUT* によってバイアスがかかり、説明変数の係数の推計が正確に行われぬ可能性があった。そのため被説明変数を正規化した値を計算し 95%の信頼区間を外れるサンプルを抽出して分析サンプルから除外した。

次に、経営主体別ダミーは私立認可保育所をレファレンスとして用いている。

また、入所児童数は厚生労働省が定める最低保育基準をもとに年齢別にウエイト付けしたものをを用いる。〈図表4-1〉

分析に用いたデータは「とうきょう福祉ナビゲーション」と厚生労働省から得たものであり。また、分析には567のサンプルを用いた。(内訳：公立認可保育所385、私立認可保育所112、認証保育所70)

図表 4-1

ウエイト付けの基準

|                | 0歳児 | 1, 2歳児 | 3歳児  | 4, 5歳児 |
|----------------|-----|--------|------|--------|
| 保育士一人当たりの保育可能数 | 3人  | 6人     | 20人  | 30人    |
| ウエイト           | ×2  | ×1     | ×0.3 | ×0.2   |

出典：厚生労働省より筆者作成

## 第4節 質が効率性に与える影響

本節では、保育サービスの「質」が「効率」に与える影響を実証分析によって解明するために、確率的フロンティア生産関数(以下SFA)を用いて分析する。

<分析パターン①>

<コブ・ダグラス型生産関数>

$$\begin{aligned} \text{Log}OUTPUT_i \\ = \beta_0 + \beta_1 \text{Log}MENSEKI_i + \beta_2 \text{Log}ROUDOU_i + v_i - u_i \end{aligned}$$

<非効率性の程度  $u_i$ >

$$\begin{aligned} u_i = \delta_0 + \delta_1 JIDOU_i + \delta_2 HOGOSYA_i + \delta_3 THIKI_i + \delta_4 KOURITU_i + \delta_5 NINSYOU_i \\ + \delta_6 TAIKI1000_i + \delta_7 DOKYOSETAI_i \end{aligned}$$

変数は以下の通りである。

*OUTPUT*: 入所児童数×開所時間数

[資本的要素]

*MENSEKI*: 建物面積

[労働的要素]

*ROUDOU*: 保育士人数×1日の労働時間数

[非効率性を説明する変数]

(質変数)

*JIDOU*: 対児童

*HOGOSYA*: 対保護者

*THIKI*: 対地域

*UNEI*: 運営管理

(経営主体別ダミー)

*KOURITU*: 公立認可保育所ダミー

*NINSYOU*: 認証保育所ダミー

(地域要因) \*区ごとに入れている。

*TAIKI1000*: 0-6歳児童1000人当たりの待機児童数

*DOKYOSETAI*: 1000世帯当たり、0-6歳の子供がいてかつ親と同居している世帯数

分析の結果は以下の通りである。

図表 4-2

## 分析結果①

| 説明変数          | 係数      | P値    |
|---------------|---------|-------|
| 対児童の質         | -0.087  | 0.000 |
| 対保護者の質        | 0.076   | 0.000 |
| 対地域の質         | -0.014  | 0.000 |
| 安全管理・運営       | -0.019  | 0.001 |
| 公立認可保育所ダミー    | 32.186  | 0.000 |
| 認証保育所ダミー      | -3.030  | .     |
| 1000人当たり待機児童数 | -0.344  | 0.000 |
| 同居世帯数         | -10.357 | 0.000 |

## 第5節 効率性が質に与える影響

上の分析パターン①は先行研究の分析を参考に行ったものであるが、この分析は「保育サービスの質変数が効率性にどのように影響を与えるか」を見たものであり、本稿の目的である「効率性は質変数にどのように影響を与えるか」を求める分析ではない。そのため、その結果だけでは「質と効率は両立するか」という問いに答えることはできない。そこで私たちは4つの質変数をそれぞれ被説明変数とし説明変数に効率性の指標を組み込んだ分析モデルによって「効率性は質変数にどのように影響を与えるか」についても分析を行った。

分析パターンは各質変数を被説明変数に置いた4パターンである。

それぞれ保育所ごとの効率性の指標  $EF_i$  を作成し、効率認可保育所ダミー、私立認可保育所ダミー、認証保育所ダミーを掛け合わせたものを変数としてモデルに組み込んだ。ここで  $EF_i$  は上述した通り、生産を投入で割ったもので、

$$\text{Log}OUTPUT_i / (\text{Log}MENSEKI_i + \text{Log}ROUDOU_i)$$

で定義している。

また、効率性の指標に経営主体のダミーを掛け合わせたのは、分析パターン①の結果<図表4-1>から経営主体によって効率性には大きな違いがあり、効率性の指標  $EF_i$  の分布にも大きな違いがあると考えられるからである。

分析パターン②

$$JIDOU_i = \beta_0 + \beta_1 KOURITU_i * EF_i + \beta_2 SIRITU_i * EF_i + \beta_3 NINSYOU_i * EF_i + \beta_4 TAIKI1000_i + \varepsilon_i$$

分析パターン③

$$HOGOSYA_i = \beta_0 + \beta_1 KOURITU_i * EF_i + \beta_2 SIRITU_i * EF_i + \beta_3 NINSYOU_i * EF_i + \beta_4 TAIKI1000_i + \varepsilon_i$$



分析パターン④

$$TIIKI_i = \beta_0 + \beta_1 KOURITU_i * EF_i + \beta_2 SIRITU_i * EF_i + \beta_3 NINSYOU_i * EF_i + \beta_4 TAIKI1000_i + \varepsilon_i$$

分析パターン⑤

$$UNEI_i = \beta_0 + \beta_1 KOURITU_i * EF_i + \beta_2 SIRITU_i * EF_i + \beta_3 NINSYOU_i * EF_i + \beta_4 TAIKI1000_i + \varepsilon_i$$

これらの分析結果は以下の通りである。

図表 4-3

分析結果②

| 被説明変数: 対児童の質  |        |       |
|---------------|--------|-------|
| 説明変数          | 係数     | P値    |
| 公立認可保育所の効率性   | -4.336 | 0.001 |
| 私立認可保育所の効率性   | 0.705  | 0.549 |
| 認証保育所の効率性     | 0.690  | 0.235 |
| 1000人当たり待機児童数 | -0.366 | 0.001 |
| 決定係数          |        | 0.084 |
| サンプル数         |        | 567   |

図表 4-4

分析結果③

| 被説明変数: 対保護者の質 |        |       |
|---------------|--------|-------|
| 説明変数          | 係数     | P値    |
| 公立認可保育所の効率性   | -8.306 | 0.000 |
| 私立認可保育所の効率性   | -2.075 | 0.183 |
| 認証保育所の効率性     | 5.042  | 0.000 |
| 1000人当たり待機児童数 | -0.738 | 0.000 |
| 決定係数          |        | 0.272 |
| サンプル数         |        | 567   |

図表 4-5

分析結果④

| 被説明変数: 対地域の質  |        |       |
|---------------|--------|-------|
| 説明変数          | 係数     | P値    |
| 公立認可保育所の効率性   | -4.820 | 0.231 |
| 私立認可保育所の効率性   | 10.563 | 0.003 |
| 認証保育所の効率性     | -2.405 | 0.174 |
| 1000人当たり待機児童数 | -0.653 | 0.054 |
| 決定係数          |        | 0.062 |
| サンプル数         |        | 567   |

図表 4-6

分析結果⑤

| 被説明変数: 安全管理・運営 |        |       |
|----------------|--------|-------|
| 説明変数           | 係数     | P値    |
| 公立認可保育所の効率性    | -6.429 | 0.001 |
| 私立認可保育所の効率性    | 0.797  | 0.627 |
| 認証保育所の効率性      | 4.823  | 0.000 |
| 1000人当たり待機児童数  | -0.630 | 0.000 |
| 決定係数           |        | 0.214 |
| サンプル数          |        | 567   |

## 第6節 結果からの考察

以上の分析の結果から、考察を行う。まず、〈図表 4-1〉を見ていく。これは非効率の項を分析した結果であるので、係数が正であれば効率性に負の影響を与え、負であれば効率性に正の影響を与えている。それでは、実際の係数を見ていく。4つの質変数の中で対保護者だけが係数が正である、つまり効率性に負の影響を与えている。その他の対児童、対地域、運営管理は効率性に正の影響を及ぼしている。以上のことから、「質」といってもその性質は項目ごとに異なっており、効率性に及ぼす影響も異なるといえる。その中で効率性に負の影響を与えているのは対保護者の質のみであるので、全般的に質を向上させることは効率化につながるといえる。次に、経営主体別ダミーを見ると、公立認可保育所ダミーの係数が正であるので、私立認可保育所と比べて公立認可保育所は非効率であることがわかる。また、0-6歳人口1000人当たり待機児童数は係数が負であるので待機児童が多いほど効率的な運営が行われていることを示している。このことは、待機児童が多いということは需要過多もしくは供給不足の状態にあるといえるので、効率化を図ればコストを削減しつつ、より多くの児童を受け入れることが可能になるからであると考えられる。最後に同居世帯数であるが、これは効率性に正の影響を与えていることがわかる。

次に、〈図表 4—2〉から〈図表 4—5〉を見ていく。この3つの結果から言えることは、公立認可保育所では効率化を図ると対児童、対保護者、運営管理の質が低下してしまうということである。私立認可保育所は効率化を図ることで対地域の質を上昇させることができる。これは、保護者が民営化に反対する大きな理由である「民営化によって質が低下するのではないか」という懸念を覆すものである。また、公立認可保育所と比較すると、質と効率が両立可能であるといえる。認証保育所についても、対保護者や運営管理において効率化を図ると質も上昇する。つまりそこにおいては質と効率が両立可能だということである。最後に、待機児童数についてみると、待機児童の数が増えるほど質が低下するという結果になっている。これは、待機児童が発生している地域ではコストや労力をかけて保育の質を向上させなくても一定の児童数を確保することができてしまうので、モラルハザードが発生しているからであると考えられる。

## 第5章 政策提言

本章では前章の分析結果から、効率化による待機児童の解消を目的に「公立認可保育所の民営化推進」「認証保育所の促進」を提言する。また第3節では本稿の東京都における分析結果をもとに、東京都をモデルケースとして、全国的な待機児童解消のために、保育サービスをどのように改革すべきかを論じる。

### 第1節 認可保育所の民営化推進

前章の分析パターン①～⑤の結果より、私立認可保育所は公立認可保育所よりも効率的であるということ、また、私立認可保育所では質と効率が両立することが実証され、サービスの質に対する懸念についても解消された。そこで、私たちは認可保育所の民営化推進を東京都へ提言する。

最初に民営化による効果を具体的に試算する。公立認可保育所が全て私立認可保育所となった場合にどれほどコスト面と生産性に差があるか、福田（2000）を元に試算した（後述の補論 A を参照）。その結果、全国の認可保育所を完全に民営化すると1年あたり約 4958 億円のコストが削減されることが分かった。仮にこのコストを全国の認可保育所に均等に振り分けると、各保育所に約 2192 万円を振り分けることが可能である。

次に、東京都に関して、民営化後の公立認可保育所と私立認可保育所の開所時間が一定だと仮定して生産性を試算した（後述の補論 B を参照）。最低基準などを考慮すると実際は試算通りの人数が入所できるとは考えられないが、東京都で1年あたりさらに 21722 人の児童が入所可能と試算された。

これらの試算から、民営化推進はコスト面と生産性において大きなメリットがあるといえる。よって、民営化に付随する諸問題に対する解決策を以下に示し、民営化推進を具体的に提言していく。

#### 第1項 保育所ガイド「すこやか保育ナビ」の作成

まず、現状における民営化推進の最大の障壁は保護者の反対である。確かに、一般的に公立施設は安全であり、信頼できるという認識がある。また、民営化を進める地方自治体が多い現実に危機感を持った保護者の団体「保育園を考える親の会」が 2003 年 12 月に「民間委託・民営化に求められる最低条件 10 か条」を発表し、保育サービスの改善につなげるよう提言するという動きもある。さらに、大阪府大東市、高石市、枚方市、横浜市などで、民営化に反対する保護者が地方自治体を提訴する動きも起こった。

図表 5-1

経営主体別質指標の比較

|      | 対児童      | 対保護者     | 対地域      | 運営管理     | 質平均      |
|------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 公立認可 | 74.70772 | 62.37318 | 49.61503 | 54.63496 | 60.33272 |
| 私立認可 | 79.2381  | 66.75502 | 65.62035 | 60.54258 | 68.03901 |
| 認証   | 80.21597 | 82.48095 | 43.04861 | 73.13426 | 69.71995 |

分析データより筆者作成

だが、世間の認識とは逆に、〈図表 5-1〉が示すように、私立認可保育所の方が公立認可保育所より質が高いといえる。誤解が生じる理由は、公立認可保育所は私立認可保育所と比較して児童一人当たりの建物面積が広く、保育士数も多いため、児童に対し細かい対応をしているイメージがあるからだ。また、日本では、行政が直営施設を持ち保育サービスの提供者として責任を負ってきたからこそ保育所の整備が進んできたという経緯があるからだ。しかし、保育士配置定数の上積みなど最低基準以上の過剰な保育所運営を行っている地方自治体も存在する。それにも関わらず私立認可保育所の方が質は高い。私立認可保育所の質に対する保護者の誤解が民営化推進の障壁となっていることは改善すべき問題である。

ここで、保護者の認識改善に向けた具体策として、保育所のガイドとして新しく「すこやか保育ナビ」という冊子の作成を提案する。「すこやか保育ナビ」とは、都内全ての認可保育所、認証保育所についてサービス内容や質をパンフレット形式でまとめたものである。作成の目的は、保護者に私立認可保育所の質の高さを認識してもらうことだ。「すこやか保育ナビ」には、ハード面やサービス内容はもちろん、第三者評価機関によるサービスの質の評価も表記する。

第三者評価に関しては新しい動きがある。東京都は 2008 年度から、第三者評価機関によるサービス内容のチェックとその公表を認可保育所に実質的に義務づけ、公表などを都の補助金支給の条件とする。利用者がサービス内容を比べやすくなり、各施設が質向上を図ることを目的としている。この施策では評価結果は都の財団が運営する福祉サービス評価推進機構のホームページに掲載されるが、全ての保護者がホームページを見るときは言えず、保護者への周知効果は依然低い。

そこで、私たちはこの情報を冊子として整理し、産婦人科で出産する際、各市区町村の役所で戸籍登録や保育所利用の申請の際に保護者全員への配布を徹底することを提案する。「すこやか保育ナビ」の配布を徹底して保護者の私立認可保育所に対する認識を是正し、障壁である保護者の反対を小さくすることで、民営化をより潤滑に行なうことができると私たちは考える。

## 第 2 項 公立認可保育所を地域の「保育センター」に

厚生労働省「社会福祉施設等調査」(平成 17 年度)に掲載されているデータから試算すると、公立認可保育所の延長保育実施率が 67%であるのに対し、私立認可保育所では 77%

であり、公立認可保育所は開所時間が短い。また、児童在所率<sup>21</sup>も私立認可保育所が公立認可保育所を上回っており、公立認可保育所はまだ定員弾力化の余地があることがわかる。これらと分析結果①を鑑みると、公立認可保育所が非効率であると改めてわかる。多くの待機児童が発生している現在、こうした非効率を改善し効率化を図るべきである。しかし、前章の分析結果②～⑤より、公立認可保育所において効率性を上げると、対児童、対保護者と運営管理の質が低下してしまう、つまり質と効率が両立しないことが分かった。よって、公立認可保育所の効率化による効果はあまり望めない。

そこで、公立認可保育所に関しては、効率化を図るとともに「保育センター」としての新たな役割を与えることを地方自治体に提言する。

ここで私たちが公立認可保育所に提案するのは、民間が参入しにくいサービスの提供、保育士の人材育成、公的機関との連携の三つを兼ね備えた地域の「保育センター」としての役割だ。民営化が進むことで、障害児保育等の効率の悪いサービスが排除され、供給が行われなくなる可能性がある。そこで、公立認可保育所は効率を重視する私立認可保育所では応えることが困難なサービスをしていくべきである。また、内閣府の「保育サービス価格に関する研究会」報告書によると、公立認可保育所の保育士の平均経験年数 12.9 年に対し私立認可保育所は 7.2 年であり、公立認可保育所の保育士の方が経験に富んでいることがわかる。そこで、経験ある保育士の私立認可保育所への出向や、地域の民営保育所に向けての研修等を実施することで、私立認可保育所の保育士の質維持に務めるべきだ。さらに、公的機関であるという利点を生かし、産婦人科や小児科、児童養護施設といった施設と連携し、地域ぐるみで児童保育に取り組む際の、柱となるべきである。

公立認可保育所には私立認可保育所にはできない「保育センター」としての役割を担わせ、私立認可保育所は従来通り一般の児童に対し効率良く保育サービスを提供する役割を担わせる。このような役割分担により、効率性が悪く、質と効率が両立しない公立認可保育所を有意義に活用できる。

## 第2節 認証保育所の促進

<図表 5-2>から、効率性に関して認証保育所は公立認可保育所の 2.5 倍以上の値であり、私立認可保育所と比べても 2 倍以上の値であることが分かる。また<図表 5-2>によると、質変数に関する 4 指標の平均値で認証保育所は公立認可保育所、私立認可保育所を上回り、個別に見ても対地域を除いては認証保育所が他の保育所を上回る。さらに分析パターン②、分析パターン⑤の結果から、認証保育所では「対保護者」「運営管理」の分野で質と効率が両立することを示している。

図表 5-2 経営主体別質指標の比較

|      | 効率性      | 公立比      |
|------|----------|----------|
| 公立認可 | 0.889451 | 100      |
| 私立認可 | 1.096452 | 123.2729 |
| 認証   | 2.387996 | 268.4799 |

分析データより筆者作成

<sup>21</sup> 児童在所率=入所児童数/定員数 厚生労働省「社会福祉施設等調査」の平成 17 年を利用

以上の結果から、認証保育所は保育サービスの質を維持して効率性を図ることができ、他の経営主体に比べてサービスの水準も高いと言える。またコストの観点からも、認証保育所は認可保育所に比べて児童一人当たりにかかるコストが少なく、地方自治体の財政負担が少ない。島村(2006)によると、東京都の0歳児保育における認可保育所の児童一人当たりの運営費は約30万円、認証保育所の同費用は約18万円であり、認証保育所のコストは認可保育所の3分の2以下に抑えられている。〈図表5-3〉

図表 5-3

東京都認可保育所と認証保育所の0歳児保育における運営費及び補助金の比較

|            | 認可保育所                      | 認証保育所                     |
|------------|----------------------------|---------------------------|
| 利用者負担      | 所得に応じて決定。<br>平均35,000円     | 保育所が決定。上限あり。<br>平均56,422円 |
| 基準による補助    | 国基準月額180,600円              | 東京都基準123,140円             |
| その他加算による補助 | 東京都加算<br>市区町村加算            | なし                        |
| 運営費 合計     | 公立約300,000円<br>私立約280,000円 | 平均179,582円                |

出典：島村(2006)「保育サービスの質と効率性分析」

認証保育所が保育サービスの生産性、質、コストの面で認可保育所よりも優れている理由として、に認可保育所には働きにくい「市場原理の力」の影響が考えられる。認証保育所では保育料を自由に決定できるため、競争の中で質や効率性の向上を図るインセンティブが生まれるのだ。保育は福祉政策であり、市場原理はなじまないという批判もある。しかし、今回の分析からは保育の質を守るために市場原理を排除すると、かえって保育所運営が非効率になったり、質の低下を招いたりする可能性を示唆している。

確かに、保育サービスをすべて市場原理に任せ保育料が高騰した場合、低所得者が保育サービスを受けられない危険性がある。しかし、現在の東京都の認可保育所数は1673箇所<sup>22</sup>、認証保育所は378箇所<sup>23</sup>であり、全保育所に占める認証保育所の割合は18%に留まっている。したがって、市場原理により低所得者が排除され、保育サービスの福祉政策的側面が阻害されるとはいえない。むしろ、認証保育所は認可保育所が提供できない都市型保育サービス<sup>24</sup>を補完し、認可保育所には入れなかった児童の受け皿にもなっている。認証保育所の質や効率性の水準が認可保育所に比べて高いことを考えると、今後さらに認証保育所の設置を促進していくべきだ。

そこで、東京都福祉局に対して、待機児童解消と保育サービスの効率化を図るため、認証保育所の設置を促進することを提言する。そして、設置の阻害要因である保育料の高さを改善して認証保育所への新たな需要を創出し、民間の参入を促進することで認証保育所の設置促進を図る政策が有効だと考える。

<sup>22</sup> 2007年4月1日時点（厚生労働省調べ）

<sup>23</sup> 2007年10月1日時点（とうきょう福祉ナビゲーション調べ）

<sup>24</sup> 特色のあるカリキュラム、13時間を越える保育時間、低年齢児保育、駅前保育など

<図表 5-3>にもあるように東京都の0歳児保育では保護者の負担額(保育料)の平均は認可保育所で35000円、認証保育所で56000円となっており、認証保育所を利用する保護者は認可保育所の1.6倍の保育料を負担せねばならない。こうした保育料の乖離は各保育所の運営費における補助金の割合の差により生じる。

現在、東京都の認可保育所の保育料は、区ごとに若干の違いはあるが、おおよそ<図表 5-4>のような階層で決定されている。内閣府(2003)の試算によると、認可保育所では利用者が負担するのは運営費の25.7%に過ぎず、残りは地方自治体の補助金で賄われている。一方認証保育所は<図表 5-3>にあるように東京都の補助しか受けておらず、児童1人当たりの運営コストに占める補助金の額は認可保育所の半分程度だ。つまり、補助金の多寡から保育料に差が生まれ、認可保育所と認証保育所では利用者の直面価格が大きく異なる。この保育料の格差が認証保育所入所の大きな阻害要因になっていると考えられる。

図表 5-4

東京都の保育料の階層区分

| 初日在籍児童の属する世帯の階層区分 |               | 徴収月額(児童単位)               |        |        |
|-------------------|---------------|--------------------------|--------|--------|
| 階層区分              | 定義            | 3歳未満児                    | 3歳児    | 4歳以上児  |
| A                 | 生活保護世帯        | 0                        | 0      | 0      |
| B                 | A階層を除き、前年分所得税 | 0                        | 0      | 0      |
| C1                | 非課税世帯         | 前年度区民税非課税世帯              | 1,900  | 1,300  |
| C2                |               | 前年度区民税均等割のみの世帯           | 1,300  | 1,300  |
| C3                |               | 前年度区民税所得割5,000円未満の世帯     | 2,400  | 2,000  |
|                   |               | # 5,000円以上の世帯            | 3,100  | 2,700  |
| D1                | A階層を除き、前年分所得税 | 3,000円未満の世帯              | 6,700  | 5,600  |
| D2                | 課税世帯          | 3,000円以上~16,801円未満の世帯    | 8,300  | 7,300  |
| D3                | 前年分の所得税課税額    | 16,801円以上~30,000円未満の世帯   | 9,400  | 9,300  |
| D4                |               | 30,000円以上~60,000円未満の世帯   | 15,400 | 10,900 |
| D5                |               | 60,000円以上~90,000円未満の世帯   | 19,100 | 12,700 |
| D6                |               | 90,000円以上~120,000円未満の世帯  | 21,500 | 14,300 |
| D7                |               | 120,000円以上~150,000円未満の世帯 | 23,600 | 15,800 |
| D8                |               | 150,000円以上~180,000円未満の世帯 | 25,500 | 17,000 |
| D9                |               | 180,000円以上~210,000円未満の世帯 | 27,500 | 18,200 |
| D10               |               | 210,000円以上~240,000円未満の世帯 | 29,200 | 19,500 |
| D11               |               | 240,000円以上~270,000円未満の世帯 | 31,000 | 20,700 |
| D12               |               | 270,000円以上~300,000円未満の世帯 | 32,500 | 21,600 |
| D13               |               | 300,000円以上~330,000円未満の世帯 | 34,200 |        |
| D14               |               | 330,000円以上~360,000円未満の世帯 | 35,700 |        |
| D15               |               | 360,000円以上~390,000円未満の世帯 | 37,200 |        |
| D16               |               | 390,000円以上~420,000円未満の世帯 | 38,500 |        |
| D17               |               | 420,000円以上~450,000円未満の世帯 | 40,000 | 22,600 |
| D18               |               | 450,000円以上~600,000円未満の世帯 | 43,400 |        |
| D19               |               | 600,000円以上~750,000円未満の世帯 | 48,900 |        |
| D20               |               | 750,000円以上~900,000円未満の世帯 | 53,700 |        |
| D21               |               | 900,000円以上の世帯            | 57,500 | 18,000 |

※平成18年度時点。

※千代田区、港区、新宿区、文京区、台東区、江東区、目黒区、世田谷区、杉並区、練馬区、北区、葛飾区、江戸川区、中野区が該当



そこで私たちは、保育料格差を是正し認証保育所の需要を喚起するため、以下の2つの具体案を示す。

- ① 認可保育所の保育料を高所得層と低年齢児を中心に引き上げる
- ② 認証保育所の利用者の所得税を控除する

この2つの政策により、認可保育所への必要性が高い低所得者を保護しながら、高所得者と低年齢児を抱える保護者が認証保育所を利用するインセンティブを高めることができる。また同時に、児童一人当たりのコストが高い0歳児や1・2歳児から、保育コストに見合った保育料を徴収できる。

さらに清水谷・野口（2003）など多くの論文で指摘されている認可保育所の安すぎる保育料から生じる需要超過の解消にも寄与すると考えられる。第1章第1節でも述べたように、国と地方自治体の補助金により保育料は大幅に減免されている。本来なら市場の需給で定まる均衡保育料よりも実際の保育料が大幅に安くなっており、超過需要が起こっているのだ。この2つの施策により、低所得者を保護しつつも、平均保育料を上げることで認可保育所への需要度が低い利用者を締め出せる。

また、コストに見合う利用者負担が徴収できず提供できなかった0歳児保育等の低年齢児保育サービスも提供できるようになる。さらに、認証保育所を作ろうとする新規参入企業にとっても、不平等な競争状態が改善され、比較的保育料が高い低年齢保育利用者や高所得者の保育需要を取り込める期待が高まれば、参入するインセンティブも高まるだろう。

以上から、認可保育所の保育料の問題点を解消し、認証保育所の設置を促進することは、保育サービス全体の効率化と質の向上、保育サービスの超過需要の問題解決に寄与するといえる。

### 第3節 東京都をモデルケースとした保育サービス改革の可能性

本稿では、東京都23区のデータを分析し、都市部の待機児童問題解消のための政策を検討してきたが、本節では東京都23区の分析結果をモデルケースに、全国的な保育サービス改革のために政府や地方自治体はどのような政策をとるべきか検討していく。また、地方自治体が行うべき地域の保育サービス改革に限らず、政府が行うべき全国規模の改革についても検討する。

東京都は、最も待機児童問題が深刻な地域であると同時に、認証保育所の設置や第三者評価制度の確立、情報公開など、地方自治体が最も積極的に保育サービス改革を推進している地域でもある。その点で、東京都は保育サービスにおける問題点を解決する上で、他の地方自治体の先進的なモデルとなり得る。

まず、東京都をモデルとした認証保育所制度の確立、第三者評価機関の確立について述べる。その際、地方自治体が行うべき施策とともに、地方自治体を監督する政府の役割についても触れる。そして最後に、地域のニーズに合わせた保育の実現のための、認可基準・設置基準の権限委譲について検討する。

## 1 認証保育所制度の確立

前節でも触れたように、東京都において、認証保育所は効率性、質、そして地方自治体が負担するコストの観点から、他の経営主体よりも優れている。また、認可保育所が十分に提供できなかった都市型保育サービスを補完している。

そこで、私たちは待機児童問題が深刻な地方自治体に対し、低年齢児保育や延長保育をカバーした、東京都のような認証保育所制度の確立を提言する。

現在、東京都 23 区以外にも、都内の他の地方自治体、横浜市、東大阪市など認証保育所制度をもつ地方自治体は存在するが、全国的には依然少数である。認証保育所制度がない地域では、認可外保育所間のサービスのばらつきが大きく、保育サービスの安全性や質は保護者の大きな不安材料となっている。また、地方自治体からの補助金がなく保育コストが全て利用者負担になるため、認可保育所に比べて著しく保育料が高い。これでは、保育サービスの需要は過多でも認可外保育所の需要は低く、効率化や質の向上を図るインセンティブも働かない。

そこで、一定の基準を満たす認可外保育所を地方自治体が認可し認証保育所とすることで、保護者に最低限の保育水準を保証する政策が有効であると考え。保護者は「認証保育所」という新しいカテゴリで最低限の保育水準を保証される。また、認可外保育所や新規参入企業にも、地方自治体の認可を受けるため、地域の需要に応えるために効率化や質の向上を図るインセンティブが生じる。実際東京都では、2001 年 5 月の認証保育所制度開始以来、認証保育所数は増加し続け、現在 378 箇所になる。これは都市型保育への需要が高い証左であり、深刻な待機児童問題を抱える都市部の地方自治体では、認証保育所制度の導入・活性化により、質を維持して保育サービスの効率化を図る政策が有効だと考える。

しかし、認証保育所制度を導入したくとも、地方自治体にノウハウがなければ適切な手順で認証保育所制度を導入し、定着させていくことは難しい。私たちは、地方自治体の認証保育所制度の確立、定着のために、政府が指針を示し、情報や意識の共有を図るべきだと考える。具体的には、厚生労働省が、都市型保育が待機児童解消のために果たす役割や影響について検討し、ガイドラインを示すことで、全国的な保育サービスの構造改革の旗手としての役割を果たすべきだと考える。そこで、厚生労働省に対し、「都市型保育サービス供給に関するガイドライン」の作成、「認証保育所制度確立のための検討会」の実施を提言する。

そうすることで、待機児童問題が深刻化している地方自治体が迅速に認証保育所制度を導入することができ、問題を解決方向に導けると考える。

## 2 第三者評価機関の確立

1998 年の児童福祉法改正により従来の措置制度<sup>25</sup>が廃止され、利用者による保育所の選択<sup>26</sup>が基本となった。しかし、保護者には選択する際に必要な情報がきちんと提供されているとは言い難い。前述したように、保護者は保育所の質や効率性に関してきちんと認識しておらず、保育所を選ぶ際に、イメージが先行してしまっている可能性が高い。

そこで、東京都では福祉サービスの第三者評価制度を設け、「とうきょう福祉ナビゲーション」で公開している。保育分野に関しては平成 15 年度分から評価情報が公表され、評価機関による客観的な評価（組織マネジメント分析結果、サービス分析結果）、ユーザーによる評価（利用者調査）などが公開されている。これは、利用者が認可保育所・認証保育所を同じ基準で比較し、サービスの質を知ることのできる唯一の情報源である。利用者が保育所

<sup>25</sup> 保育利用希望者の申請を受け、市町村が利用者を書く保育所に振り分ける制度。

<sup>26</sup> 1998 年の児童福祉法改正に伴い、利用者は市町村に対して保育所の希望を申請する際、希望する保育所名（複数選択可）を記入できるようになった。しかし、待機児童が深刻な地域では、利用者の「第一希望」通りにならないことも多く、実質市町村が振り分ける形になっている。

を選択する現行の制度において、第三者評価は保育所と保護者の間の情報の非対称性を解消するために重要な制度だと考えられる。

また、保育所の質や効率性の向上という観点からも第三者評価は必要である。経営努力により質や効率性の評価が高まれば、他の保育所との差別化ができるため、保育所は質や効率性を上げるインセンティブを持つ。また、第三者評価が明確になり行政や利用者の批判を受けるリスクが生まれることによる、公立認可保育所の高コスト体質の改善も期待できる。さらに、認証保育所と認可保育所が同基準で比較可能になり、認可保育所に劣らない認証保育所の質や効率性が示せるので、両者に対等な競争環境を作ることができる。

以上の効果を考えると、利用者の適切な選択、保育所の公平な競争、効率化の促進の観点から、第三者評価の効果は大きく、保育サービス改革において必要不可欠だといえる

そこで私たちは、第三者評価機関による保育所の評価を全国的に徹底し、利用者への情報公開を義務付けることを提言する。

具体的には、厚生労働省監督のもと、各都道府県で地域のニーズを満たすために必要な評価基準を設定し、管轄地域内の全保育所が第三者評価を受けることを義務付ける。また、結果を各地域のホームページ上で公開することを義務付ける。評価機関は東京都と同様民間企業に任せ、都道府県ごとに研修制度を設け、費用の一部は政府や地方自治体が補助する。

この制度の導入により、利用者の適切な保育所選択が可能になるだけでなく、保育所ごと、地方自治体ごとの比較が可能になり、地方自治体レベルでの保育サービスの質、効率性の向上に寄与すると考えられる。厚生労働省は、都道府県の評価基準の設定、評価機関の選定、研修制度が適切かを監督・指導する役割を担う。また、厚生労働省は各地方自治体から評価の報告を受けるとともに、都道府県ごとの保育サービスの現状やサービス水準についての情報公開を行う。第三者評価の導入はコストを増大させるという見方もあるが、利用者の利益を守るだけではなく、認可保育所の効率化によるコスト減が見込めるため、地方自治体に十分なメリットがあると考えられる。

### 3 地方への権限委譲

最後に、政府から地方への財源委譲に伴い、保育所の参入規制や認可基準に関する権限を政府から地方へ委譲することを提言する。

現状で触れたように、2003年12月、小泉内閣は三位一体改革の一環として、政府が負担している公立保育所運営費1700億円を地方の一般財源とすることを決定した。それに伴い、国税の一部<sup>27</sup>を地方に委譲し、地方の自主財源のみで公立認可保育所の運営費を賄うことを決定した。公立認可保育所に関するこうした財源委譲（補助金委譲）は、近い将来私立認可保育所に対しても導入される見込みだ。この改革により、地方は自主財源での保育所運営費負担を迫られ、保育所の効率化や定員弾力化などを進めている。

この改革の目的は、「地方にできることは地方で」というコンセプトのもと、それぞれの地域が実情に合った保育サービスを自主財源で行うことである。しかし、財源移譲したにも関わらず、認可基準や参入規制に関しては依然、政府が大きな権限を持ち、全国一律の基準を課している。私たちは、政府が一律に認可基準・設置基準を定めることで、かえって地域のニーズに即したサービスの提供が困難になると考えた。内閣府（2003）でも指摘されているように、都市部の地価の高さや認可基準、設置基準が保育所新設や民間参入の大きな障壁になっている。そこで、認可基準等設置に関する規制において政府がもつ決定権を、地方に委譲することを提言する。

<sup>27</sup> たばこ税など

具体的には

- ①政府は現在の認可基準、設置基準を引き下げ、最低基準のみを決定する。
- ②地方は政府の最低基準を上回る水準であれば、認可基準、設置基準を地域の特性に合わせて独自に決定できる。
- ③地方は第三者評価の義務化とともに、保育所に対する監督・指導を強化する。
- ④政府は地方の政策を評価し、ガイドラインに沿った運営をしているか監督・指導する。

以上の4点を権限委譲の柱とすることを提言する。

確かに、政府が全国一律の認可基準・設置基準を定めることで保育サービスや保育利用者の安全を確保している面もあり、基準の引き下げで保育の安全性や質が低下するという不安も理解できる。しかし、現在の認可基準・設置基準は、安全性や質を守る上では過剰に高く、都市部の多様なニーズに十分に応えられない可能性がある。私たちは、認可保育所に比べ認可基準・設置基準が弾力的な東京都の認証保育所が、質と効率の両面で認可保育所よりも高いことから<sup>28</sup>、認可基準・設置基準の弾力化は十分可能だと考える。①②の政策を行い、基準の弾力化とともに権限委譲を進めることで、財源委譲や三位一体改革の本来の目的である地域に合わせたサービスの供給も進むであろう。

だが、権限委譲による基準の弾力化によって、効率化ばかりが進んだり、地域ごとに保育サービスの質にばらつきが大きくなったりすることが懸念される。そこで、地方自治体、厚生労働省は③の政策により、前項で述べた第三者評価に基づき保育サービスを十分に監督する必要がある。また④の政策によって、厚生労働省は権限委譲を進めつつも、地方自治体の監督・指導業務の設定や最低基準の遵守に関しては、報告を義務付け、監督・指導するとともに一定の責任を負うべきだと考える。

以上のように、政府が財源のみならず権限の委譲も徹底することで、地域に即した地域主体の保育サービス供給が実現することを期待する。

---

<sup>28</sup> 図表5-2 図表6-3参照

## 第4節 補論

### 補論 A

ここでは第5章第1節で述べたコスト面の算出方法について説明する。経営主体別のコストを計算するにあたって、本稿では保育サービスのコストを以下のように定義した。

保育サービスのコスト＝入所児童数×入所児童一人当たり保育コスト

(入所児童数…厚生労働省「社会福祉施設等調査」平成17年を利用、入所児童一人当たり保育コスト…福田2000を利用)

図表 6-1

年齢別年間運営費

|       |    | 児童1人当たり<br>保育所運営コスト<br>(月額)=A | 平成17年度4月1日<br>現在保育所入所数<br>(人)=B | 年間運営費<br>A×B×12<br>(千円) |
|-------|----|-------------------------------|---------------------------------|-------------------------|
| 0歳児   | 公立 | 346000                        | 13028                           | 45076880                |
|       | 私立 | 223000                        | 34708                           | 77398840                |
| 1.2歳児 | 公立 | 205000                        | 207843                          | 426078150               |
|       | 私立 | 132000                        | 301968                          | 398597760               |
| 3歳児   | 公立 | 99000                         | 194746                          | 192798540               |
|       | 私立 | 64000                         | 211632                          | 135444480               |
| 4歳児以上 | 公立 | 84000                         | 590927                          | 496378680               |
|       | 私立 | 54000                         | 563227                          | 304142580               |

出典：Aについては福田(2000)

Bについては厚生労働省「社会福祉施設等調査」

図表 6-2

完全民営化後のコスト面の変化

|                  | 現状            | 完全民営化後        | 差額           |
|------------------|---------------|---------------|--------------|
| 公立認可保育所運営費(千円/年) | 1,392,398,700 | 896,571,864   | -495,826,836 |
| 私立認可保育所運営費(千円/年) | 1,098,700,392 | 1,098,700,392 | 0            |
| 認可保育所運営費(千円/年)   | 2,491,099,092 | 1,995,272,256 | -495,826,836 |

出典：八代(2004)をもとに筆者試算

## 補論 B

ここでは第5章第1節で述べた生産性の算出方法について説明する。この試算は東京都に関して行い、民営化後の公立認可保育所と私立認可保育所の開所時間が一定だと仮定した。生産性についての算出方法は以下の通りである。

$$\text{入所児童数} = \text{私立認可保育所の入所児童数} + \frac{\text{公立認可保育所の入所児童数} \times \text{私立認可保育所の効率性}}{\text{公立認可保育所の効率性}}$$

(各認可保育所の入所児童数…厚生労働省「社会福祉施設等調査」平成17年を利用)

図表 6-3

### 経営主体別質指標の比較

|      | 効率性      | 公立比      |
|------|----------|----------|
| 公立認可 | 0.889451 | 100      |
| 私立認可 | 1.096452 | 123.2729 |
| 認証   | 2.387996 | 268.4799 |

分析データより筆者作成

図表 6-4

### 完全民営化後の生産性の変化

|                   | 現状     | 完全民営化後 | 差     |
|-------------------|--------|--------|-------|
| 公立認可保育所入所児童数(人/年) | 93334  | 115056 | 21722 |
| 私立認可保育所入所児童数(人/年) | 69900  | 69900  | 0     |
| 認可保育所入所児童数(人/年)   | 163234 | 184956 | 21722 |

分析データ、厚生労働省平成17年度「社会福祉施設等調査」より筆者作成

## おわりに

---

保育サービスは今、大きな変革の時を迎えている。財源委譲に伴い、保育サービス改革は政府が主導権を持って推し進めるものから、地方自治体が地域のニーズに合わせて主体的に行うものへと変化しつつある。そして現在、地方自治体は待機児童問題をはじめとする数々の保育に関する問題に直面し、質の高い保育サービスを効率良く供給するために様々な改革を行っている。

本稿では、東京都 23 区をモデルケースとし、「質」と「効率」をキーワードに、保育のあるべき姿、政府や地方自治体がとるべき政策を検討してきた。今後、私たちが提言した政策が実行されることで、地方自治体が主導すべき保育サービス供給のあり方、政府が果たすべき役割が見直され、地方自治体と政府が相互に連携しながら保育サービスの構造改革を進めていくことが望まれる。

また、私たちは生産性に関する効率性に着目したが、地方自治体の負担や、保育士労働市場の問題を考えると、コスト面からの分析も同様に検討されるべき課題である。しかし現在、保育サービスの費用に関するデータはほとんど公開されておらず、コスト構造にまで踏み込んだ分析は私たちの知る限りほとんどなされていない。今後データの整備によって、コストの観点から地方自治体や保育所の費用構造の分析が進むことで、本稿で検討できなかった保育士労働市場や地方自治体の自主財源の配分の問題にも踏み込んだ研究が進むことを期待する。

そして、日本の未来を担う子ども達が、健やかに成長することのできる保育制度が確立することを願って止まない。

## 参考文献・データ出典

### 《先行論文》

- 上枝朱美 (2003) 「保育コストの現状と規制緩和—保育所運営費と保育料について」  
『季刊家計経済研究』 No.58(2003/SPR.)pp.97-105
- 岡森康倫・菅野早紀・久富麻都佳 (2005) 「東京都における保育サービス市場の経済評価—保育所政策と待機児童への提言—」 東京大学公共政策大学院
- 塩津ゆりか (2003) 「ユーザー評価にみる保育の「質」に関する統計分析」『経済学論叢』  
第 55 巻第 3 号,pp.83-102,同志社大学経済学会
- 塩津ゆりか (2006) 「保育サービスの供給効率性に関する実証分析」  
第 62 回日本財政学会
- 島村友紀 (2006) 「保育サービスの質と効率性分析」  
一橋大学 国際・公共政策大学院
- 清水谷論・野口晴子 (2003) 「保育サービス需要の価格弾力性と潜在需要推計—仮想市場法 (CVM) によるアプローチ—」  
ESRI Discussion Paper Series No.83,内閣府経済社会総合研究所
- 周燕飛 (2002) 「保育士労働市場から見た保育待機児童問題」  
『日本経済研究』 No.46,pp.131-148
- 周燕飛・大石亜希子 (2003) 「保育サービスの潜在需要と均衡価格」  
『家計経済研究』 No.60(2003/Aut.)pp.57-68
- 白石小百合・鈴木亘 (2002) 「保育サービス供給の経済分析—認可・認可外保育所の比較—」  
**JCER DISCUSSION PAPER**, No.83, 社団法人 日本経済研究センター pp.307-321
- 鈴木尚子 (2004) 「保育分野の規制緩和と改革の行方」  
『レファレンス』 2004.4 p.5-27
- 内閣府 (2003a) 『保育サービス市場の現状と課題—「保育サービスに関する研究会」報告書』
- 福田泰生 (2000) 「保育サービスの供給について 費用面からの検討を中心に」  
『季刊社会保障研究』 第 36 刊第 1 号
- 八代尚宏・鈴木亘・白石小百合、「保育所の規制改革と育児保険～少子化対策の視点から」  
『日本経済研究』 53巻、2006年、pp 194-220
- 吉田浩・水落正明 (2003) 「世帯における育児サービスの生産と出生力に関する実証研究—少子化対策としての育児資源の役割—」  
**JCER DISCUSSION PAPER**, No.165, 社団法人 日本経済研究センター

### 《参考文献》

- Coelli, T., Rao, D. S. P., and Battese, G. E. (1998) An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis, Kluwer Academic Publishers.
- 共生社会政策統括官 (2007) 『平成 19 年度版少子化社会白書』(株) ぎょうせい
- 清水谷論・野口晴子 (2004) 『介護・保育サービス市場の経済分析』 東洋経済新報社



- 内閣府 (2003b) 「保育等における規制改革の経済効果—株式会社等の参入に関する検討のための試算—」『政策効果レポート 2003』 No.15
- 宍倉学 (2002) 「米国地域電気通信産業における規制と効率性の分析」 郵政研究所月報
- 藤原裕之 (2002) 「日米銀行業の効率性格差とその要因—わが国金融システムの強化に向けて—」 (社) 日本リサーチ総合研究所
- 松浦克己・Colin McKenzie (2005) 『Eviews による計量経済学入門』 東洋経済新報社
- 松浦克己・Colin McKenzie (2001) 『EViews による計量経済分析—実践的活用法と日本経済の実証分析』 東洋経済新報社
- 八代尚宏編著 (2004) 『新市場創造への総合戦略：規制改革で産業活性化を』 日本経済新聞社 pp.307-321 第 14 章 「保育分野の規制改革—公設民営化に伴う市場拡大効果」

### 《データ出典》

- 白石小百合・鈴木亘 (2002) 「保育サービス供給の経済分析—認可・認可外保育所の比較—」 **JCER DISCUSSION PAPER, No.83**, 社団法人 日本経済研究センター
- 福田泰生 (2000) 「保育サービスの供給について 費用面からの検討を中心に」 『季刊社会保障研究』 第 36 刊第 1 号
- 島村友紀 (2006) 「保育サービスの質と効率性分析」 一橋大学 国際・公共政策大学院
- 清水谷論・野口晴子 (2003) 「保育サービス需要の価格弾力性と潜在需要推計—仮想市場法 (CVM) によるアプローチ—」 **ESRI Discussion Paper Series No.83**, 内閣府経済社会総合研究所
- 内閣府 (2003) 『保育サービス市場の現状と課題—「保育サービスに関する研究会」報告書』 平成 17 年度国勢調査
- i-子育てネット全国\*子育て支援ネットワーク <http://www.i-kosodate.net/> (2007/10/29)
- 厚生労働省 <http://www.mhlw.go.jp/> (2007/11/03)
- 東京都 <http://www.metro.tokyo.jp/> (2007/10/31)
- とうきょう福祉ナビゲーション <http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/> (2007/11/03)

## 記述統計量

|        | 平均       | 標準誤差     | 中央値      | 標準偏差     | 分散       | 尖度       | 歪度       | 最小       | 最大       |
|--------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| 効率性    | 1.116162 | 0.027725 | 0.93162  | 0.659598 | 0.43507  | 7.417773 | 2.553135 | 0.17779  | 4.861916 |
| アウトプット | 3639.459 | 57.66256 | 3623.335 | 1371.836 | 1881933  | -0.70416 | 0.228995 | 929.5523 | 7564.646 |
| 労働     | 776.0977 | 12.61953 | 753.0552 | 300.2283 | 90137    | 3.059931 | 0.888384 | 92.13618 | 2667.351 |
| 面積     | 3171.218 | 72.36291 | 3228.236 | 1721.568 | 2963798  | 2.220143 | 0.77835  | 108.1043 | 12050.91 |
| 待機児童   | 6.1266   | 0.138341 | 6.101232 | 3.291227 | 10.83218 | -0.37004 | 0.648531 | 0        | 13.5683  |
| 同居世帯数  | 3.187238 | 0.052069 | 3.208376 | 1.238762 | 1.534532 | -0.85718 | 0.325924 | 1.284951 | 5.626027 |
| 対児童    | 76.2977  | 0.381263 | 77.25833 | 9.070531 | 82.27452 | 1.02115  | -0.62831 | 33.7     | 98.96667 |
| 対保護者   | 65.63169 | 0.552588 | 66.28571 | 13.1465  | 172.8304 | 1.028394 | -0.44635 | -1.27143 | 97.8     |
| 対地域    | 51.85671 | 1.147572 | 54.9     | 27.3016  | 745.3774 | 0.029193 | -0.62814 | -56.8    | 100      |
| 運営管理   | 58.10083 | 0.573578 | 58.99167 | 13.64585 | 186.2093 | 0.070366 | -0.27169 | 1.266667 | 91.68333 |

アウトプット・・・入所児童数\*開所時間

労働・・・保育士数\*1日の就業時間

待機児童・・・0-6歳児1000人当たり待機児童数

同居世帯・・・1000世帯当たり、0-6歳の子供がいてかつ親と同居している世帯数

## アンケート項目の分類方法

| 分類   | 質問内容  |
|------|---|
| 対児童  | 登園時に、お子さんの様子についての把握・確認がありますか<br>お迎え時に、お子さんの様子について話がありますか<br>開園時間内であれば、保護者の急な残業や不定期な業務への対応は柔軟ですか（降園時間など）<br>保育園からのたよりや他の方法で日々のお子さんの様子や気持ちをすることができますか<br>子育てに関する気がかりな点や悩み等について、気軽に個別相談できますか<br>保護者のいろいろな価値観に理解を示していますか<br>保護者が参加しやすいように行事日程が配慮されていますか |
| 対保護者 | 食事（給食）のメニューは充実していますか<br>散歩等で戸外に出る機会が多いですか<br>お子さんの発達に合わせた豊かな感性を育む活動・遊び等が行われていますか<br>保育中の発熱など病気への対応は適切ですか<br>お子さんが生活するところは落ち着いて過ごせる雰囲気ですか<br>お子さんの発育や意欲を促すような遊具・玩具が十分に用意されていますか  |
| 対地域  | 行事等を通して、地域住民との交流を図っていると思いますか  |
| 運営管理 | 担当保育士はお子さんの良い所や個性を認めていますか<br>保育士や他の職員の保育姿勢や対応はだいたい同じ（ばらつきが少ない）ですか<br>保育園で起きた事故・けがに対して、責任を持って対応していますか<br>外部からの侵入に対して安全な対策がとられていますか<br>不満やトラブルへの職員の対応は的確ですか<br>お子さんや保護者の要望・意見をもとに、改善が行われていますか   |