

# 保育制度改革による 女性の就業支援<sup>1</sup>

---

待機児童解消のための保育バウチャー導入

創価大学 高橋一郎研究会 労働分科会

石黒琢美  
西川信明  
森岡久美  
横山輝夫

2009年12月

---

<sup>1</sup>本稿は、2009年12月12日、13日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2009」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、労働分野の政策で多くのアドバイスを教唆くださった増井淳講師（創価大学）をはじめ、計量分析で貴重な助言をくださった浅井学教授（創価大学）、碓井健寛准教授（創価大学）、近貞美津子講師（創価大学）、中間報告会で貴重なご意見、ご示唆を現場からの視点でアドバイスくださった産業カウンセラーの山田修氏、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。そして何よりも私たち研究会の最大の支援者でもあり指導教官である高橋一郎教授（創価大学）には最後まで丁寧な指導を頂いた。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。

## 要約

女性の社会進出を背景に、年々女性の就業率は上昇してきている。

しかしながら、育児期の女性就業率はあまり上昇していない。そのため年齢別の女性労働力率をグラフにした際、M字型になることは今も昔も変わらない。これは、就業希望の育児期の女性への育児と仕事を両立させられる環境の整備が不十分であることを表している。この潜在的な女性労働力の有効活用ができれば、少子化による将来の労働力不足が懸念されている日本にとって解決策の一手となる。

育児期の女性の就労を妨げる一要因は、不十分な保育サービスである。

核家族化が進む日本で、保育所への需要はますます高まってきている。その一方で、定員超過により保育所に子供を預けられない現状がある。これにより、働くことをあきらめざるを得ない女性の多くが「待機児童問題」を抱えていることがわかった。

政府の政策により一時期、待機児童は減少していたが、近年の経済不況によって就業を希望する女性が急増し、昨年度から待機児童が再び増加し始めた。不況を引き金に急激に待機児童が増加するというのは、政府の政策が表面的なものにすぎず、日本の保育制度における構造的な問題を解決できていないからであると考えられる。

日本の保育制度における構造的問題は、公私保育所間の不平等な補助金の分配である。私立保育所は、公立保育所に比べ、支給される補助金の総額が少ない。したがって、私立保育所の経営状況は厳しく、保育士に支払える賃金の額にも限度があるために、公私保育所間で保育士の賃金格差が生じる。また、私立保育所の経営が厳しいために、保育所の増設が進まず、待機児童発生につながっていると考えられる。

以上の考察から、本稿では、保育士の賃金格差が待機児童に与える影響を分析している論文を先行研究とした。先行研究においては、保育士の賃金格差が待機率に正の影響を与えることが明らかになっている。しかしながら、その賃金格差の要因については述べられていない。前述のように、保育士の賃金格差は、公私保育所間の不平等な補助金の分配に起因している。したがって、現状の補助金のあり方を見直し、私立保育所の経営を改善することが、待機児童の減少に結びつくと考えられる。

本稿では、補助金の再分配によって私立保育所の経営を改善することが、社会的総余剰にどのような影響を与えるかを、モデルを用いて分析した。それにより、公立保育所への補助金を削減した分を私立保育所にまわすことで、社会的総余剰が増加することが明らかになり、待機児童の解消につながるとの予測もたった。次に、実際に私立保育所で働く私立保育士の処遇の改善が待機児童を減少させる効果があるか否かを、トービット推定により実証分析した。その結果、私立保育士の賃金引き上げにより待機率を引き下げる効果があることが証明された。

実証分析の結果をふまえて、本稿では、私立保育所の運営の改善による待機児童の解消を目的とした政策提言を行う。第一に、運営費用を適切に反映させた保育価格の設定を行うことにより、私立保育所運営の促進を図る。そして第二に、公立保育所への補助金を削減した分を財源とし、私立保育所のみに見える保育パウチャーを利用者に配布することを提案する。この2点の政策導入から、新たに財源を確保する必要なくして私立保育所の経営を改

善することができる。その結果、私立保育所による保育サービスの供給の拡充が進み待機児童問題の解決をすることが可能となる。

## 目次

### はじめに

#### 第 1 章 問題意識

第 1 節 出産・育児期における女性の労働環境

第 2 節 待機児童問題の概要

#### 第 2 章 保育制度の現状

第 1 節 保育制度の概観

第 1 項 保育制度の公的責任

第 2 項 保育所の認可制度

第 2 節 認可保育所への公費補助の現状

第 1 項 公私保育所間の補助金格差

第 2 項 公私保育所間の保育士の処遇格差

第 3 項 認可保育所への公的資金の投入

#### 第 3 章 先行研究

第 1 節 先行研究の紹介

第 2 節 本稿の方向性

#### 第 4 章 実証分析

第 1 節 理論モデル

第 1 項 モデルの構築

第 2 項 補助金の効率的配分による効果

## 第 2 節 私立保育士の処遇改善が待機児童に与える影響

### 第 1 項 実証分析

### 第 2 項 推定結果と考察

## 第 5 章 政策提言

### 第 1 節 現行政策

#### 第 1 項 新待機児童ゼロ作戦

#### 第 2 項 少子化対策特別部会第一次報告

### 第 2 節 保育料の利用者負担分の見直し

#### 第 1 項 保育パウチャーの導入

#### 第 2 項 懸念への対応策

## 第 6 章 終わりに

先行論文・参考文献・データ出典

# はじめに

本論文の目的は、女性の就業率改善のために保育制度改革を通して、待機児童を解消する政策を提言することである。

## 出産・育児期における女性の非労働力化

近年、出産や育児のために一度離職し、子育てを終えて非正規雇用者として再就職するという就業パターンが多くの女性に定着している。さらに、潜在的な女性労働力を表すM字カーブに見られる、出産・育児期における女性の非労働力化は、マクロ的な問題であるといえる。日本は将来、更なる少子化の影響で労働力不足の時代を迎え<sup>2</sup>、税収や国内総生産の減少など、経済成長に負の影響がもたらされることが懸念されている<sup>3</sup>。そのような状況の中で、女性労働力の有効活用は、今後予測される労働力不足を補うための対策として大きな役割を果たす<sup>4</sup>。また、女性の就業率が高い国ほど、出生率も高いという関係が存在することが知られており<sup>5</sup>、出生率の上昇が、今の世代以降の労働力人口の増加につながることを考えると考えられる。つまり女性の就業促進は、直近の労働力不足の問題の解決のみだけでなく、長期的な労働力不足の問題解決にもつながると考えられる。

このように潜在的な女性労働力が未活用である原因は、女性雇用者が出産・育児の両立に悩み、離職せざるを得ないような育児支援制度にある。

## 待機児童問題と保育制度改革の必要性

現状の育児支援制度として、企業はフレックスタイム制、短時間勤務制などの制度を整えている。しかし、それらの制度はまず保育所に子供を預けなければ利用できないため、保育所に対する需要が超過し、保育所に入所できない待機児童が問題となっている。待機児童は現行政策により、一時期減少し続けていたが、近年の経済不況で就業を希望する女性が急増し、待機児童数は昨年から再び増加し始めた。不況を引き金として、急激に待機児童が増加することは、現行政策は一時的な解決策に過ぎないといえる。したがって、待機児童発生の根底にある、保育制度の構造的問題を解決するための政策の考案が必要である。

<sup>2</sup> 橋本 (2005)

<sup>3</sup> 厚生労働省 (2009)

<sup>4</sup> 牛尾 (2009)

<sup>5</sup> 矢島 (2009)

## 公私保育所間の補助金格差

保育制度における構造的問題は、公私保育所間の不平等な公費助成の配分によって、私立保育所が十分に機能していないことである。保育所の規模や配置職員数が等しければ、公私保育所間で補助される運営費に当たる補助金は一見同額に見える。しかし、公立保育所は運営費に上乗せして人件費が支払われる。一方、私立保育所は運営費に人件費も含まれている。つまり、人件費を考慮して公私保育所間の保育士の賃金を比較してみると、そこには明らかな格差が存在している。結果的に、公務員として安定した賃金を得られる公立保育士に比べ、私立保育所は経営状況が厳しいために、保育士に十分な賃金を支払うことができないのである。

## 本稿の目的と意義

潜在的な女性労働力が未活用であると、少子高齢化の日本では労働力不足に対応できない。さらに、少子化の影響により、税収や国内総生産の減少につながる。このような問題を解決するためにも女性が仕事と育児を両立できる社会が必要である。

本稿は女性の就業率を改善するため、公私保育所間の補助金格差に着目し、待機児童問題の解決を促すことを目的とする。

# 第1章 問題意識

## 第1節 出産・育児期における女性の労働環境

内閣府の「男女共同参画社会に関する世論調査」によると、女性が職業を持つことについての考え方は変化してきている。「子供ができてみずっと職業を続ける方がよい」と回答した女性は1992年の調査では26.3%であったが、2007年の調査では45.5%にまで上昇した。このように、仕事と子育ての両立を希望する女性は増加している。しかし、現在の日本では、その両立支援環境が十分に整備されているとは言えない。図1で確認したように、日本の女性労働力率のグラフの形状は他国と比べて特徴的であり、出産・育児期である25-44歳の労働力率が他の年齢階級の労働力率に比べて落ち込んでいることが確認できる。この形状は「M字カーブ」と呼ばれるもので、出産・育児期である25-44歳の女性はいったん仕事を辞め非労働力化することを示している。実際、日本の女性は出産を機に約7割の女性が退職する<sup>6</sup>。この現状は、日本では仕事と子育ての両立支援環境が整っていない状況にあるということを表している。アメリカ、スウェーデン、イギリスなどの先進国の年齢階級別女性労働力率のグラフもかつては日本と同じようなM字型カーブを描いていたが、それぞれ早い段階でその問題を解決し、現在ではM字の窪みは解消している。しかし日本はその問題を解決することができておらず、まだ両立支援環境が不十分であると言わざるをえない。

出産や育児を理由に労働市場から退出した女性の多くは、育児終了後に再び労働市場へ戻ってくる。しかしその雇用形態のほとんどは非正規雇用であり、職務内容も極めて簡易なものになる。高い人的資本や技能を身につけているにもかかわらず、その能力を発揮することができない女性も発生してしまい、それは社会にとっても人的資源のロスにつながる。また、非正規雇用の女性が増加することは、女性の地位向上や自立を妨げることにもなってしまう。

さらに、M字カーブに見られる潜在的な女性労働力の未活用は、マクロ的観点から見ても大きな問題であるといえる。2006年に発表された将来推計人口によると、2055年には総人口が9000万人を下回り、その約4割が65歳以上の高齢者になると予測されている<sup>7</sup>。総人口の減少に伴い労働力人口が減少することは必至であり、このことが国内総生産や税収の減少を引き起こすと考えられる。このように将来の労働力人口の減少が懸念される中、貴重な国内労働力である女性が、仕事と育児の両立ができないために未活用であり続けるのは、多大な人材ロスであるといえる。

女性の自立や地位向上が阻害されることによりM字カーブが起り、将来のマクロ的経済成長が妨げられるという事態が発生しうる。反対に、仕事と育児の両立支援環境を整備しM字カーブを解消させることができれば、上記のような問題は解決される。

<sup>6</sup> 池本(2009)

<sup>7</sup> 厚生労働省 「平成21年版少子化社会白書」



それでは M 字カーブは、どのような両立支援環境を整えることで解消することができるであろうか。近年積極的に導入され始めている育児休業や短時間勤務制度などは、あまりその効果を見込むことができない。育児休業に関しては、出産 1 年前に有職者だった女性のうち、第 1 子出産半年後に就業を続けている女性はわずか 32.2% しかない<sup>8</sup> という事実を踏まえても、未就学児を持つ女性の就業を助けているとはいえない。坂爪 (2007) によると、短時間勤務制度やフレックスタイム制度が機能するためには、「子供を保育サービスに預けている」ということが前提として必要になってくるということが述べられている。また、労働政策研究・研修機構 (2007) によると、保育所を利用している女性はそうでない女性と比べて就業している確率が 3 倍以上になるという事実も既に実証されている<sup>9</sup>。このように、未就学児を抱える女性が就業するにあたっては、保育サービス利用が前提条件であるといえる。ここで、保育サービスは認可保育所と認可外保育所の 2 つに大別することができるが、国の設置基準を満たし、保育料も比較的安価な認可保育所のほうが認可外保育所よりも広く利用されている。しかし現在、この認可保育所に入所できない児童の存在が問題になっている。いわゆる待機児童問題である。

第 2 節では、この待機児童問題の現状と原因について言及していく。

## 第2節 待機児童問題の概要

待機児童とは、東京都福祉保健局によると「認可保育所への入所申込みをしており、入所要件に該当しているが、入所していない児童の数から認証保育所・保育室・家庭福祉員・自治体独自の施策等で保育を受けている者、及び近くに入所可能な保育所があるにもかかわらず、保護者の都合で入所しない者を除いた児童の数」と定義される。待機児童数は図 2 から分かるように、2003 年から 2007 年にかけて待機児童ゼロ作戦などの現行政策の効果もあり減少してきていたが、近年増加傾向にあり、昨年の 1 万 9550 人から 5000 人増加して今年 2 万 5384 人になった<sup>10</sup>。今年の待機児童数は昨年と比べて約 3 割増えており、2001 年の調査開始以来最大の増加率となっている<sup>11</sup>。

現在使われている待機児童の定義は 2002 年に改変されたもので、この新定義に従うと、認可保育所に入所できず、やむをえず認可外保育所やベビーシッターなどの他の保育サービスを受けている児童は待機児童としては定義上みなされない。そのため、実際の数字としては現れない潜在的な待機児童も存在すると考えられ、2009 年 4 月 8 日付の朝日新聞によると潜在的待機児童は 85 万人も存在すると報道されている。

このような待機児童の存在によって、未就学児を持つ女性の就業希望が達成されていない状況にあるといえる。内閣府の「平成 18 年版 国民生活白書」には、居住地における待機児童率が高いほど女性の就業確率は低くなるという分析結果も述べられており、待機児童問題は未就学児をもつ女性の就業の阻害要因になっていると考えられる。

先ほど述べたように、確かに待機児童数は政策の効果も相まって減少して来てはいたが、図 2 より近年の経済不況を背景に 2007 年から 2008 年は待機児童数は再び増加し始めた。経済不況が原因であるとはいえ、これほどまでに待機児童が急増している現状を鑑みると、現行の政策は表面的なものに過ぎず、待機児童問題の根本的解決策にはなっていない。そこで我々は、現行の保育制度に構造的な問題が存在していると考えた。

第 2 章では現行の保育制度の問題点について詳しく説明していく。

<sup>8</sup> 樋口 (2009)

<sup>9</sup> 労働政策研究・研修機構 (2007) 「地域社会とワークライフバランス」労働政策研究・研修機構『仕事と生活 体系的両立支援の構築に向けて』

<sup>10</sup> 厚生労働省「保育所の状況 (平成 21 年 4 月 1 日) 等について」

<sup>11</sup> 2009 年 9 月 6 日付 朝日新聞 『待機児童 3 割増 厚労省「不況で働く親が増えた影響か」』

図2 待機児童数の推移



(資料出所) 厚生労働省 (2009) 「保育所の状況等について」より作成

待機児童問題の原因を明らかにするため、より深く待機児童問題を考察していくと2点の大きな特徴があることが分かる。その2点とは「待機児童が地域偏在していること」と「待機児童の8割以上が低年齢児に集中していること」である。

まずは1つ目の特徴である待機児童の地域偏在について考察する。都市部の待機児童として、首都圏(埼玉・千葉・東京・神奈川)、近畿圏(京都・大阪・兵庫)の7都府県(政令指定都市・中核市含む)及びその他の政令指定都市・中核市の合計を見ると、1万5,187人となり、全待機児童の77.7%を占める。待機児童数が最も多いのが東京の7939人、次いで神奈川の3245人、沖縄の1888人、大阪の1724人、埼玉の1509人、千葉の1293人、そして宮城の1131人となっている<sup>12</sup>。福岡、兵庫、愛知などの都市圏においても、待機児童は多く存在し、沖縄を除いては、都市部に待機児童が多く発生していることが分かる。その一方で、富山、石川、福井、山梨、長野、鳥取、香川、佐賀、宮崎には、待機児童は1人も存在していない。このように、都道府県別の待機児童数に着目することで、待機児童が地域偏在していることが明らかになる。

しかし、都市部において待機児童が多く存在する理由は、「人口が多い」、「就業人口が多い」、「地価が高い」、「利用できる土地面積が少ない」などの都市部特有の特徴のためである。つまり、一定数の待機児童が都市部に偏在してしまうことは、避けられないことであるといえる。したがって、本論文では待機児童の地域偏在そのものを解決する、ということには焦点を当てることなく論を進めていくことにする。

待機児童問題の2つ目の特徴は、低年齢児(0歳~2歳児)が待機児童数の約8割を占めているということである。保育所入所待機児童数調査(厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課調べ)によると、2009年の全待機児童数25,384人に占める低年齢児数は20,796人であり、全体の81.9%となっている。低年齢児を1人受け入れるために必要な保育士数は、3歳以上児を受け入れる場合に比べて多く、同人数の児童を受け入れるにも、低年齢児を受け入れる場

<sup>12</sup> 待機児童数は全て「厚生労働省『保育所の状況(平成21年4月1日)等について』」より引用

合のほうが費用は大きい。保育士1人当たりで担当できる児童数は年齢別に法律で定められており、保育士1人当たりで3歳児は20人、4歳以上児は30人まで担当できるのに対して、0歳児は3人、1・2歳児は6人までしかそれぞれ担当することができない。このような現状の制度下では、低年齢児を1人受け入れるために必要な保育士数は、3歳以上児を受け入れるために必要な保育士数に比べて多くなる。人件費が保育所運営費用の約8割を占める事実を踏まえても、多くの保育士を必要とする低年齢児受け入れは、保育所にとって多大な費用を要することになる。この事実を考慮に入れると、現在待機児童の8割以上が低年齢児に集中していることには納得がいく。

したがって、認可保育所において低年齢児の受け入れ枠の拡大が進まない原因は受け入れ児童数増加のための資金不足にあると考えられる。公立認可保育所においては保育士の賃金が私立に比べ高いこともあり、財政上の制約から、低年齢児の受け入れ枠を拡大するには限界がある。よって、比較的運営にかかる費用の少ない私立認可保育所が増設を行うことの方が効率的であるといえるが、後ほど述べるように、私立保育所における経営状況は公立保育所以上に厳しいものであり、保育所増設は容易ではない。したがって、待機児童解消の大きな壁となっているのは、費用面での問題であることがわかる。

## 第2章 保育制度の現状

---

### 第1節 保育制度の概観

#### 第1項 保育制度の公的責任

日本の保育制度は、市町村が援助する公的責任を有している。<sup>13</sup>具体的には市町村は、保育に欠ける児童の保育所への入所権利を保障している。<sup>14</sup>保育所への入所権利とは、保育所が設置されていること、または保育所の定員を確保していることをいう。それゆえ、公立保育所や、市町村以外が運営主体の私立保育所が十分に設置され、定員が確保されていれば、市町村は、保育所に関わる義務を果たしているといえる。

市町村が保育制度において公的責任を負っているために、保育制度は保育サービスの需要者と供給者との間に直接契約制度が成立していない。戦後から実地されていた措置制度<sup>15</sup>は、1997年に撤廃されることとなった。児童福祉法の改正により、現在では保育所への入所希望者は入所したい保育所を選択し、市町村に希望届を出す仕組みになっている。しかし最終的に市町村が入所者を決定しているため、措置制度の撤廃後も事実上措置制度と変わらないといえる。

また直接契約制度が成立していないために、個々の保育所が保育価格を決定することができず、市町村により保育料が決められている。公的助成により、市場均衡価格よりも低い水準に保育料が設定されているため、保護者の負担は軽減されている。これも市町村が保育制度に対して公的責任を負っているために、所得に関わらず保育サービスを受けられるようにする必要があるとの政府の判断により、設定された制度である。

#### 第2項 保育所の認可制度

保育所とは、日本国憲法第25条に規定された生存権を幼児期において守るため、児童福祉法第39条で「日日保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育する」施設とされている。それゆえ、保育制度は児童福祉法の「すべての子供はひとしく生活を保障される」という理念を踏まえている。保育所には、大きく認可保育所と認可外保育所に分けられる。

<sup>13</sup> 児童福祉法第2条

<sup>14</sup> 児童福祉法第24条によれば、市町村は「保育に欠ける」子どもを同法上の保育所で保育しなければならない。

<sup>15</sup> 措置制度とは、「福祉サービスを受ける要件を満たしているかを判断し、また、そのサービスの開始・廃止を法令に基づいた行政権限としての措置により提供する制度」とされている。（朝日新聞，2008）措置制度の下では、行政が関与することによって、直接消費者の意向が反映されにくいという課題が指摘されていた。

まず初めに『「認可保育所」とは、児童福祉法第 35 条第 3 項に基づき市町村が設置を届け出た、または同条第 4 項に基づき、厚生労働省が定める基準を満たし、民間事業者等が都道府県知事の認可を受け、設置した児童福祉施設である。』<sup>16</sup>児童福祉法では、「児童福祉施設」である保育所はこの認可を必要としている。保護者が市町村の窓口に応じ、定員を上回る場合は、市町村が選考する保育所選択制を取り入れている。保育料に関しては、利用者が昨年度に収めた所得税に応じて市町村によって定められているため、既定の保育所であればどの保育所に入所しても同じ金額になる。認可保育所は、国、都道府県、市町村から補助金が与えられており、認可外保育所に比べ、安い保育料で利用できる。

また、『「認可外保育所」とは、児童福祉法第 35 条各号に基づいて都道府県知事に届出、または認可を受けて設置した保育施設以外の保育施設である。』その形態は都認証保育所<sup>17</sup>、保育室<sup>18</sup>、家庭保育福祉員（保育ママ）<sup>19</sup>、事業内託児所、ベビーシッター、赤ちゃんホテル等、様々である。希望すれば誰でも直接施設に申し込み、契約することができる。例外を除き認可外保育所には補助金が投入されていないために、運営費を保育料のみで賄わなければならない。そのため民間の設置運営者が保育料を高め設定している。認可保育所に比べ、認可外保育所は、24 時間保育など特殊なニーズに富んでいる特徴がある。しかしながら、保育所の面積や保育士一人当たりで預かれる児童数等の国が定めた基準を満たさず、小規模な施設のため園庭や設備の面で不十分なところが多い。

表 1 からわかるように、認可保育所と認可外保育所とを比較すると、利用者数は明らかに認可保育所の方が多い。認可外保育所の施設数は、年々増加してはきているものの、未だ多くの利用者にとって、認可外保育所は、認可保育所に入所できない場合の受け皿的な位置づけにすぎないのが現状である。表 2 からは、認可外保育所の利用者のうち、はじめから認可外保育所への入所しか検討しなかった者は約 30%にすぎず、残り 70%は、認可保育所への入所も検討していたが、何かしらの理由で入所をあきらめざるをえない状況もあり、やむをえず認可外保育所に入所していることが読み取れる。

<sup>16</sup>平成 12 年に厚生労働省は、保育所拡充を目的として、保育所設置に関わる主体制限の撤廃を行い、市町村や社会福祉法人に限定されていた設置主体以外に、新たに NPO 法人や株式会社などの参入を認めるようにした。

<sup>17</sup>児童福祉法第 35 条第 4 項における認可を受けていない保育施設のうち東京都認証保育所事業実施要綱で定める要件を満たし、東京都が認証した施設である。原則 13 時間以上開所しており、0 歳から入所可能にしている。駅前に設置することを基本とした A 型と保育室制度からの移行を中心とし、小規模で家庭的な保育を行う B 型に分かれている。この認証保育所は、産休明けから預けたい、送り迎えが便利な場所で預かって欲しいなど多様化する保育ニーズに応えるために東京都独自に設立された。東京都及び市区町村から運営費に対する補助金が与えられる。

<sup>18</sup>3 歳未満児の待機児童の解消、認可保育所に対応しきれない多様な保育ニーズへの対応、保護者負担の軽減などを目的に、地方独自に定める保育水準を満たす認可外保育施設。運営費に対する補助金が都道府県や市町村から与えられる。

<sup>19</sup>市町村独自の認定を受けており、保育を必要とする 3 歳未満の乳幼児を、家庭福祉員の自宅で預かり、家庭的な雰囲気のある保育所。運営費に対する補助金が都道府県や市町村から与えられる。

表 1:認可・認可外保育所の比較

	認可保育所	認可外保育所
概要	児童福祉法第 35 条第 3 項に基づき市町村が設置を届け出た、または同条第 4 項に基づき、民間事業者等が都道府県知事の認可を受け設置した児童福祉施設	「認可保育所」以外の子どもを預かる施設(保育者の自宅で行うもの、少人数のものも含む)の総称
設置主体	民間または国	民間
保育所数	2 万 2876 カ所	7348 カ所
利用者数	217 万 8839 人	17 万 7231 人
保育料	国の基準で決定	独自で決定
開所時間	原則 8 時間	独自で決定
運営費	国、都、区市町村からの補助金、保育料	補助対象施設(東京都認証保育所、保育室、家庭福祉員)を除き、原則として、保護者からの保育料のみ

(資料出所) 概要・設置主体・保育料・開所時間：東京都福祉保健局  
 保育所数・利用者数：全国保育協議会(2009)  
 『保育年報 2009 - これからの次世代育成支援に果たす保育所の役割』  
 保育所数：全国保育団体連絡会・保育研究所(2009)『保育白書 2009 年度版』

表 2:施設の類型別にみた認可保育所との比較の有無・現在の施設を選んだ理由(複数回答)

(単位：%)	ベビーホテル		その他の認可外保育施設	
総数	100.0		100.0	
認可保育所への入所を検討しなかった	28.1		34.4	
認可保育所への入所を検討したが、認可保育所に入所しなかった	71.9	(100.0)	65.6	(100.0)
認可保育所の場所、自宅又は職場から認可保育所までの距離が希望に合わなかった	9.9	(13.7)	7.4	(11.3)
認可保育所の保育時間が希望に合わなかった	33.2	(46.2)	20.6	(31.3)
認可保育所の保育の方針などが合わなかった	4.2	(5.8)	6.1	(9.3)
認可保育所の利用料(保育料)が現在の施設より高かった	6.3	(8.8)	9.9	(15.)
認可保育所に、空きがなかった	38.2	(53.2)	30.9	(47.1)
認可保育所に入りたかったが、預けたい時期に入れなかった	20.2	(28.1)	18.1	(27.6)
認可保育所に預かってもらえない年齢だった	4.2	(5.9)	4.3	(6.5)
認可保育所で共働きなどの親の入所要件を満たしていなかった	9.2	(12.8)	12.3	(18.7)
認可保育所に特に問題はなかったが、この施設のほうがよかった	6.6	(9.2)	9.6	(14.6)
その他	5.2	(7.3)	5.7	(8.7)

注：( )内は、「認可保育所への入所を検討したが、認可保育所に入所しなかった」を 100%とした場合の割合である。

(資料出所) 厚生労働省(2007)『平成19年地域児童福祉事業等調査結果の概況』

以上から、利用者にとっては、認可保育所の利用がより重要であり、認可外保育所の増設を待機児童問題の解決策にするのではなく、認可保育所の受け入れ枠拡充を目指すべきであるといえる。第2節においては、対象を認可保育所に絞り、認可保育所による保育サービス供給が不十分である原因を明確にするため、さらに詳しく分析を進めていく。

## 第2節 認可保育所への公費補助の現状

### 第1項 認可保育所への公的資金の投入

認可保育所はさらに細かく、公立認可保育所と私立認可保育所に分類される。(以下、公立認可保育所を公立保育所、私立認可保育所を私立保育所と記述する)公立保育所は、市町村が設置・運営する保育所のことである。私立保育所には、公設・民営もしくは民設・民営の場合があり、その中でも、営利団体と非営利団体の運営主体がある。現在、私立保育所の約9割は、非営利団体社会福祉法人等が設置・運営を行っている。保育所入所の際は、公立保育所、私立保育所と共に、市が同じ基準で入所の選考を行い、各市町村で同じ基準で所得税の納税額に応じて利用者が負担すべき保育料が設定されている。現在、認可保育所の運営費には、公的資金が投入されているため、保育料は市場価格よりも低い水準に設定されている。

現状の保育制度では、保育所の運営費のうち、国基準運営費の総額から国が前年の所得税等の納税額により定めた保護者負担分<sup>20</sup>である保育料基準額を引いた残りを、国や市町村などの公的資金が補っている。また、公立保育所では、国で定められた基準が保育所を運営するには十分でないために、超過負担分や補助事業負担分を各市町村からの財源が充てられる。

国の定めた徴収金額をもとに自治体が設定した利用者が負担する保育料は公私共に等しい。また、国基準運営費も公私で差はないため、国基準運営費に占める公的資金投入割合は、公私保育所間で等しい。しかし公的資金の内訳に関しては、公立保育所においては全額が市町村の負担であるのに対し、私立保育所においては、公的資金の50%が国庫負担、25%が都道府県負担、そして残り25%が市町村負担となっている。これは、2004年度の小泉純一郎元総理による「三位一体の改革」で公立保育所運営費国庫負担金が一般財源化されたことにより、それまで国と都道府県から与えられていた公立保育所運営費の負担金や補助金が、地方交付金に組み込まれ、市町村からの補助金のみとなったためである。

表3 公立保育所運営費費用負担

国基準保育所運営経費					
補助金の割合 (50%)	保育料 (50%)				
市町村.. (100%)	保育料..	給与..	超過負担..	補助事業 負担分..	他の財源 (県補助等)

<sup>20</sup>しかし国基準で支払うべき保育料基準額を定めているが、市町村独自で決めた保育料基準額を採用しており、実際には国基準での保育料基準額よりも、利用者は低い保育料を支払うことで済んでいる。

表 4 : 私立保育所運営費費用負担

国基準保育所運営経費			
補助金の割合 (50%)		保育料 (50%)	
市町村.. (25%)	都道府県.. (25%)	国.. (50%)	保育料..

(資料出所) 全国保育団体連絡会・保育研究所 (2009) 『保育白書 2009 年度版』

各保育所へ支援する際、国基準運営費を与える基準になるのは、保育単価である。保育単価とは、土地代や建築費を除き、国基準として算出されている基本料金部分の保育運営費用のことである。これには、運営費の 8-9 割を占める職員配置数からの人件費、給食費や保育材料費などの一般生活費などが含まれている。

しかし、この国基準運営費が低い水準に設定されており、実際の保育所運営費を反映できていないという問題がある。まず国基準運営費は、1 日 8 時間保育を前提としているが、近年保育時間は長時間化してきているため、その分の超過費用は国基準の運営費に含まれてはいない。また、国基準運営費の算出による職員配置数が、非常に低い水準に設定されている。それゆえ、国が定めた保育所運営費は、実際の運営費をはるかに下回るものであることがわかる。保育所の運営費は自治体ごとに差があるが、平均すると、実際の運営費は国基準運営費の 1.5~2 倍程度であると言われている。<sup>21</sup> その結果、国基準運営費と実際の運営費用との差額は、市町村の自己負担となる。また、保護者の負担を軽減するために、国の定めた保育徴収額をさらに引き下げるなど、追加的な負担をしている市町村も多い。

以上により、認可保育所においては集中的な公費投入により、保護者の負担は低く抑えられており、実際の保育所の運営費は、保護者の支払価格よりもかなり高い水準にあることがわかる。そして、その超過分は地方自治体の負担になっており、財政的に困窮した地方自治体は、今以上に保育所増設を行うことが難しくなっているのが現状であるといえる。

## 第2項 公私保育所間の保育士の処遇格差

前項で、認可保育所への国基準運営費に占める公的資金の投入割合は、公私保育所間で等しいことを述べた。また、保育料も両保育所間で同水準に設定されている。しかしながら、表 5 にその処遇格差を疑わせるかのような事実が存在する。

表 5 : 公私保育所間の保育士の処遇の格差

個人及び施設属性	総数	公立保育士	私立保育士	公立と私立の差
保育士数	288624	125756	162868	-37112
賃金 (円) (賞与分含む月給)	314896.5	372103	257690	114413
労働時間 (月労働時間)	165.5	160	171	-11
平均年齢	37.9	42.9	32.9	10

(資料出所) 公立保育士賃金：厚生労働省 (2007) 「地方公務員給与実態調査」

<sup>21</sup> 全国保育団体連絡会・保育研究所 (2009)



私立保育士賃金：厚生労働省（2007）「賃金構造基本統計調査」  
 公立保育所数：厚生労働省（2007）「社会福祉施設等調査」  
 私立保育所数：厚生労働省（2007）「社会福祉施設等調査」

公立保育所の保育士は地方公務員となるため、賃金は地方公務員の給与体系に従って支給され、勤続年数が長くなるに従って賃金は上がっていく。また、福利厚生がしっかりしているため、労働環境にも比較的恵まれているということは容易にわかる。しかしながら、私立保育士の処遇の格差には疑問が生じる。その原因を明らかにするために、次項では、保育士賃金の拠出元を詳しく分析する。

### 第3項 公私保育所間の補助金格差

公立保育所の保育士は、公務員としての給与体系が適用されていると先程述べた。通常、保育士の給与は、利用者から支払われる保育料と、国・都道府県・市町村からの補助金で賄われている。しかしながら、この公立保育所の保育士の給与においては、保育所の運営費に含まれておらず、利用者から支払われる保育料と国・都道府県・市町村からの補助金から成り立つ保育所の運営費とは別に、一般財源や地方独自の交付金（東京都でいえば、子育て推進交付金）等から成り立っている。例外的に、公立保育所の運営費は、正規雇用を含めないが、アルバイトやパートなどの非正規雇用者の人件費を含めている。しかしながら、私立保育所の保育士の給与については、措置委託費に含まれる人件費の中から分配される。つまり、私立保育所においては、正規雇用と非正規雇用を問わず、一般生活費<sup>22</sup>、児童用採暖費<sup>23</sup>、管理費<sup>24</sup>を含む運営費の中から全ての人件費<sup>25</sup>を捻出しなければならない。その他に、民間施設給与等改善費（民改費）<sup>26</sup>、主任保育士専任加算<sup>27</sup>、事務職員雇上費加算額<sup>28</sup>も人件費に含まれる。これらの人件費は国の保育単価に基づいて決定される。しかし、この保育単価は勤続年数や年齢に関係なく、保育士人数で算出されている。また、運営費の中に民間施設給与等改善費が含まれているが、私立保育士の給与増加にさほど貢献していない。つまり、正規雇用の人件費を運営費に含めているかという点に、公立保育所と私立保育所の運営費用負担の差が存在する。

すなわち、公立保育士の賃金は国基準の運営費とは別に支払われており、私立保育所が人件費もすべて運営費で賄っていることを考慮すると、公立保育所は私立保育所と比べ、人件費分上乗せしたが補助金を得ていることがわかる。この補助金格差が、公私保育所間の保育士の賃金格差を引き起こしている原因であると考えられる。公立保育士の給与体系が年功序列であることは、保育士の生産性から大幅に乖離しており、公立保育所の高コスト体質の原因となっている。<sup>29</sup>つまり、同じサービスを提供するのに、公立保育所は私立保育所よりも費用がかかり、運営が非効率的になっている。言い換えると、同じ額の公的資金を公立ではなく私立保育所に投入すれば、同じ財政負担でより多くの保育サービスを供給することが

<sup>22</sup> 一般生活費 給食費、保育材料費、炊具食器費、光熱水費等を含める児童の保育に直接必要な経費

<sup>23</sup> 児童用採暖費 光熱水費等を含める児童の冬期の採暖に要する経費

<sup>24</sup> 管理費 庁費（備品、消耗品、通信、光熱水費等）、旅費、研修費、補修費、職員健康管理費、保健衛生費等を含める保育所の管理に要する経費

<sup>25</sup> 人件費 給料、諸手当、社会保険料事業主負担金、嘱託医手当、非常勤職員賃金等を含める園長、保育士、調理員等の人件費

<sup>26</sup> 民間施設給与等改善費 職員の一人当たりの平均勤続年数に応じ、加算率を設けて供給する補助金

<sup>27</sup> 主任保育士専任加算 特別保育事業（延長保育、一時保育、乳児保育）を複数実施する保育所が加算対象

<sup>28</sup> 事務職員雇上費加算額 特別保育事業（延長保育、一時保育、乳児保育）いずれかを実施する保育所が加算対象

<sup>29</sup> 上枝（2003）

可能になることを意味する。そのために、公私保育所間の補助金格差による保育士の賃金格差は、非効率的な公的資金の配分の結果であると言わざるを得ない。

それでは、現状の公立と私立保育所間に存在する保育士の賃金格差はどのような効率上の歪みをもたらすのであろうか。この点を明らかにするために賃金格差が待機率を上昇させているという先行研究を述べる。次に、公的資金の投入の仕方を変更し、保育士の賃金格差を是正することが、待機児童問題解消につながるとの仮説を立て、実証分析を行う。

それでは、現状の公立と私立保育所間に存在する保育士の賃金格差はどのような効率上の歪をもたらすのであろうか。この点を明らかにするために賃金格差が待機率を上昇させているという先行研究を見る。次に、公的資金の投入の仕方を変更し、保育士の賃金格差を是正することが、待機児童問題解消につながるとの仮説を立て、実証分析を行う。

## 第3章 先行研究

### 第1節 先行研究の紹介

待機児童問題について、経済学的に分析している先行研究は数少ない。中でも、保育士の賃金格差と待機児童の関係を分析した研究は非常に珍しい。周燕飛（2002）の『保育士労働市場からみた保育待機児問題』は、それまで全く触れてこられなかった、「保育士労働市場の不完全市場性」という観点から、「買手独占仮説」と「二重労働市場仮説」をたて、それぞれの仮説を検証し、待機児童問題解決のための施策を提案している。

近年の保育需要の急増により、保育所の増設が進んでいるが、それに伴い、保育士不足という新たな問題が深刻化してきている。周はそこに着目し、保育士労働市場が不完全市場であるがゆえに、保育士の総雇用量が相対的に減少し、それが保育士供給不足につながっていると指摘した。保育士供給不足を引き起こす原因として、周は、「労働市場が買手独占的である」、「公私保育所間の保育士の賃金格差が二重労働市場を生み出している」との2つの仮説をたてた。

まず、買手独占<sup>30</sup>仮説であるが、周は、保育士の労働市場が買手独占的であるために、保育士の総雇用量が減少し、待機児童発生につながっていると仮説をたてた。次に、二重労働市場<sup>31</sup>仮説であるが、周は、公私保育所の保育士間には賃金格差が存在しており、この二重労働市場に起因する保育士不足が、待機児童問題の原因の1つになっていると指摘した。

先行研究では、保育士市場の独占度と保育士間の賃金格差を独立変数に組み入れ、トーマット・モデルを用いて、2つの仮説の検証を行っている。推定の結果、仮説通り、両変数とも待機率を有意に押し上げることが明らかになった。

### 第2節 本稿の方向性

先行研究では、公私保育所間の保育士の賃金格差が待機率に正の影響を与えることを明らかにした。つまり、公私保育所間の保育士の賃金格差を是正することが、待機児童解消の1つのアプローチとして有効であることが証明された。

しかしながら、先行研究においては、保育士の賃金格差の要因までは明らかにされていない。現状把握でも述べた通り、保育士の賃金格差は、保育所間の補助金の格差に起因してい

<sup>30</sup> 買手独占的である労働市場においては、労働総雇用量が減少することがわかっている。

<sup>31</sup> 二重労働市場理論とは、1つの労働市場が、primary 市場と secondly 市場に分割されているとする考え方である。primary 市場では、年齢や経験年数などによって賃金が決定され、かつその労働市場での労働者の雇用量は決まっている。secondly 市場では、賃金がそういった要因に左右されにくく、外部的に決まり、労働者も比較的容易に職を見つけやすい。二重労働市場においては、労働雇用量が本来あるべき水準よりも減少することがわかっている。

る。保育士が公務員扱いであり、保育士の人件費が保育所運営に対する助成金とは別に支払われている公立保育所に対し、私立保育所では、助成金の中から人件費も拠出する必要がある。したがって、私立保育所の経営状況は厳しく、保育士に十分な賃金を支払う余裕がないために、私立保育士の賃金は低いのである。それに加え、私立保育所の経営状況が厳しいために、保育所のさらなる増設が抑制されているといえる。

以上により、先行研究で述べられていた、「二重労働市場に起因する保育士の賃金格差が、待機児童に影響を与えている」という実証結果の本質は、「私立保育士の低賃金は、公私保育所間の不平等な公費助成を反映しており、それが保育所増設を妨げ、待機児童発生に結びついている」ことであると考えられる。

第 4 章においては、まず、公費助成の再分配による私立保育士の処遇の改善が、社会厚生にどのような影響を与えるのかを理論モデルを用いて分析する。次に、先行研究では分析されていなかった、私立保育士の賃金引き上げが待機児童に与える影響を、計量モデルを用いて実証分析する。

## 第4章 実証分析

### 第1節 理論モデル

#### 第1項 モデルの構築

まず初めに、モデルを単純化するための仮定を置くことにする。

第一に、保育所市場は、認可保育所市場であるとする。

第二に、単純化のため、保育所の運営費用はすべて保育士の人件費で構成されていると仮定する。それにより、国によって定められている保育価格は、私立保育士に支払うことのできる賃金の上限と等しいと考えることができる。

第三に、国や地方自治体からの公的資金は、すべて同じ補助金と考えることとし、公私保育所間の補助金の格差が、公私保育士間の賃金格差に反映されているとする。

第四に、保育所の供給規制は、資金面による制限のみであるとする。すなわち、保育価格が上がり、保育所の収入が増加するのであれば、保育所供給も増加するものであるとする。次に、モデルについて詳しく説明する。

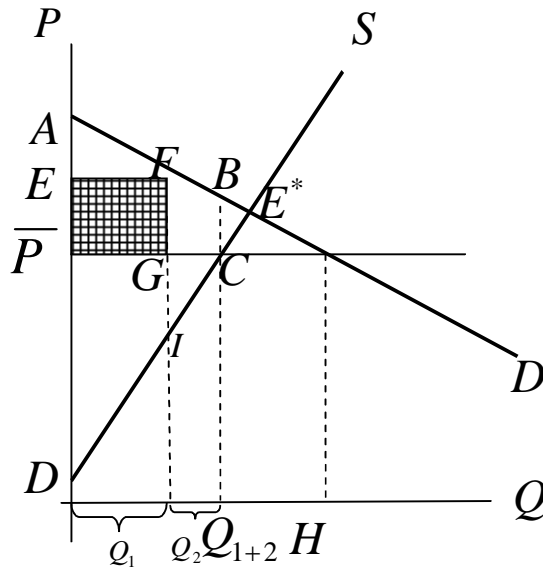
モデルは保育所市場を表しており、 $P$  は保育価格、 $Q$  は保育所定員数を表している。 $S$  は公立・私立を合わせた認可保育所全体の供給量であり、 $D$  は保育所需要量を表す。

$\bar{P}$  は国によって定められている保育価格であり、同時に私立保育士の賃金水準を表す。保育価格が市場メカニズムに任せられた場合の均衡価格よりも低いために、保育所の供給量は均衡水準よりも減少し、 $Q_{1+2}$  となる。これにより、三角形  $BE^*C$  の面積の死荷重が発生する。また、価格が低く設定されているために、保育所需要は  $H$  まで増加する。重要と供給の差である、 $H - Q_{1+2}$  が待機児童数を表している。

また、公立保育士の賃金水準を、私立保育士の賃金に追加的な補助金分を上乗せした  $E$  に設定し、その差額  $E - \bar{P}$  が、公私保育所間の保育士の単位当たり賃金格差であるとする。公立保育所の供給量を  $Q_1$  とすると、公立保育所に対する追加的な公費投入額  $E - \bar{P}$  に公立保育所のサービス供給量  $Q_1$  をかけた四角形  $EPGF$  が、保育士の賃金格差の原因となっている、公私保育所間の補助金の差額分である。現状把握でも述べた通り、公立保育所よりも私立保育所の方が、保育所運営は効率的であることがわかっている。したがって、公立保育所に追加的に公費が投入されている状態は、大きな公費の無駄であるということができる。

この時、消費者余剰は、四角形  $ABCP$  である。また、生産者余剰は、公立保育所の余剰である四角形  $EFID$  と、私立保育所の余剰である三角形  $GCI$  を合計した、 $EFGCD$  となる。公費投入分である四角形  $EPGF$  は政府の赤字であるため、社会的総余剰は、消費者余剰に生産者余剰を足したのから政府の赤字分を差し引いた、四角形  $ABCD$  となる。

図 3：現在の認可保育所市場



## 第 2 項 補助金の効率的配分による効果

第 1 項で使用したモデルからもわかるように、現在の保育所市場においては、低い保育価格と公立保育所への多量の公費投入により、保育士の賃金格差が生まれ、待機児童が発生し、社会厚生も最大化されていないことがわかる。したがって、保育価格の引き上げと、私立保育所への補助金の増加により、私立保育所の収入を増加させ、私立保育士の処遇改善をはかる必要がある。

具体的にはまず、保育価格を市場均衡価格の水準  $P^*$  にまで引き上げる。公立保育所においては、追加的な補助金を得ているため、 $\bar{P}$  の水準まで価格を低く設定することができるが、私立保育所に至っては、引き上げられた価格水準  $P^*$  を維持することになる。価格が引き上げられることにより、私立保育所の保育料からの収入は増加し、保育士により多くの賃金を支払うことができるようになる。それと同時に、経営状況が好転した私立保育所による増設が進み、保育サービスの供給量は  $Q_{1+2}$  から  $Q^*$  にまで増加する。これにより、待機児童は解消され、死荷重もなくなる。

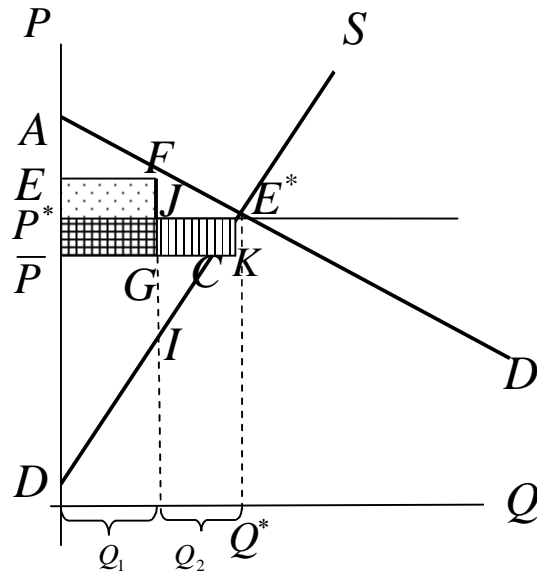
また、保育料による収入を上回って公立が受け取っている補助金額、つまり公立保育士と私立保育士の賃金格差分である、四角形  $EFJP^*$  の面積分の公費投入をなくし、その削減分から、四角形  $JE^*IG$  の面積分の補助金を私立保育所に与える。それにより、公私保育所間の賃金格差は解消する。また、市場均衡価格は  $P^*$  であるが、公私保育所間に配分された補助金により、結果的に利用者は均衡価格よりも低い  $\bar{P}$  の価格で保育所を利用することができる。

この時の消費者余剰は、 $AE^*KCD$  の面積となる。生産者余剰は、公立保育所の余剰である  $P^*JID$  と、私立保育所の余剰である  $JE^*I$  を足した面積となる。よって、社会的総余剰は、消費者余剰と生産者余剰の合計から政府の赤字分  $P^*JG\bar{P}$  を差し引いた、三角形  $AE^*D$  となり、死荷重が消えていることがわかる。

余剰分析からは、補助金の再配分による私立保育所の運営の改善が増加させる余剰は、死荷重の面積だけにとどまっている。しかしながら、私立保育所の運営を改善することは、モデル上には表れないが、保育所利用者に追加的な便益を与えていると考えられる。現状把握において述べたように、私立保育所の方が、公立保育所よりも質の高い保育サービスを提供していることが知られている。つまり、私立保育所の運営が改善され、私立保育所による保育所の定員拡充が進むことは、利用者がより良い保育サービスを受けられるということの意味しており、利用者にとっては大きなメリットであるといえる。また、私立保育士の処遇の改善も、働いた分の対価をきちんと得ることができるという点から、望ましいことであると考えられる。

以上により、補助金の再配分による私立保育所の運営の改善は、社会的厚生を増加させ、待機児童の解消も見込まれることが明らかになった。それをふまえ、第2節においては、実際に、私立保育所の運営の改善が待機児童を減少させる効果があるのかを、私立保育所の経営状態を表す私立保育士の賃金が待機率に与える影響を実証分析することで、明らかにする。

図4：補助金の効率的分配後の保育所市場



## 第2節

# 私立保育士の処遇改善が待機児童に与える影響

## 第1項 実証分析

実証分析に用いる変数と記述統計量は以下のとおりである。

記述統計量

	平均値	標準偏差	最大値	最小値
待機率	0.0132	0.022943	0.112932	0
公立保育士賃金	505484	17451.83	547133.3	462216.7
私立保育士賃金	257690.4	30336.78	329866.7	146283.3
地価	58063.83	56924.52	354100	21000
財政力指数	0.497147	0.215704	1.31941	0.23663
公立保育所数	198.234	154.0585	924	63
私立保育所数	170.3404	128.1927	752	39

待機率：待機児童数/保育所入所児童数：厚生労働省(2007)『保育白書』

公立保育士賃金：厚生労働省(2007)『地方公務員給与実態調査』

私立保育士賃金：厚生労働省(2007)『賃金構造基本統計調査』

地価：国土交通省(2007)『都道府県地価調査』

財政力指数：厚生労働省(2007)『統計でみる都道府県のすがた』

公立保育所数：厚生労働省(2007)『社会福祉施設等調査』

私立保育所数：厚生労働省(2007)『社会福祉施設等調査』

これらの変数を使用し、都道府県別データを用い、実証分析を行う。モデルは、待機児童ゼロの県が存在するため、先行研究に習い、トービット・モデルを使用する。

仮説は以下の通りになる。

仮説：

「私立保育士の賃金が低いほど待機率は高い」

推定式は以下のとおりである。

$$C_t^* = \alpha + \beta_{pubw} PubW_t + \beta_{priw} PriW_t + \beta_l L_t + \beta_f F_t \\ + \beta_{pub} Pub_t + \beta_{pri} Pri_t + UrbD + MidD + \varepsilon_t$$

$$C_t = \begin{cases} C_t^* & C_t^* > 0 \\ 0 & C_t^* \leq 0 \end{cases}$$



被説明変数  $C_i$  は待機率を表している。説明変数としては、まず、仮説が成り立つかを調べるために用いた私立保育士の賃金  $PriW_i$ 、公立保育士の賃金  $PubW_i$ 、保育所供給の要因として、土地価格  $L_i$ 、財政力指数  $F_i$ 、公立保育所数  $Pub_i$ 、私立保育所数  $Pri_i$  を用いて推定した。

## 第2項 推定結果と考察

トービット推定を行った結果は以下の通りである。

推定結果

	係数	t 値	p 値
定数項	0.204877	1.731873	0.0833
公立保育士賃金	-0.000000289	-1.270347	0.204
私立保育士賃金	-0.000000277	-2.057348**	0.0397
地価	0.041052	1.220795	0.2222
財政力指数	0.000000226	1.958279	0.0502
公立保育所数	-0.0000589	-1.828718	0.0674
私立保育所数	0.0000332	1.002838	0.3159
政令都市ダミー	0.009629	1.204562	0.2284
中核都市ダミー	-0.011214	-1.634586	0.1021

\*\*p<.05 自由度修正済み決定係数 0.239239

トービット推定を行った結果、私立保育士の賃金は 5%水準で有意であり、係数の符号もマイナスであったため、「私立保育士の賃金が低いほど待機率は高い」という仮説は支持された。したがって、私立保育士の賃金引き上げには、待機率を下げる効果があると考えられる。私立保育士の賃金は私立保育所の経営状態を反映しているため、これはすなわち、私立保育所の運営の改善は、待機児童解消につながることを意味する。

一方で、公立保育士の賃金については、有意な結果が得られなかった。これはすなわち、公立保育士の賃金を引き下げても、待機率には影響を及ぼさないと解釈することができる。

以上により、前節において用いたモデルの通り、公的資金の分配を調整し、私立保育所の運営を改善することで、待機児童は減少するということが明らかになった。

以上の結果をふまえ、第5章では、現行政策のレビューを行い、問題点を指摘した上で、補助金の再分配により私立保育所の処遇を改善することを目的とした、保育バウチャーの導入を政策として提言する。

## 第3節 現行政策

前章で述べたような理論モデルによる補助金分配の影響を考慮した上で、今日の現行政策の概要とその問題点を明らかにし、本稿独自の政策提言へとつなげる。

### 第1項 新待機児童ゼロ作戦

現行政策である「新待機児童ゼロ作戦」では、具体的な数値目標を10年後におき、現行20%の保育サービス(3歳未満児)の提供割合を38%に拡大するとしている。また利用児童数(0-5歳児)は、100万人増を掲げている。しかし、実証分析でも明らかになったように、保育制度における補助金の格差という根本的な構造上の問題が存在する以上、受け入れ枠の拡大は簡単には進まない。そのうえ、厚生労働省も認めているように、現状のまま受け入れ枠を拡大させるためには、一定規模の財政投入が必要である。しかし、補助金格差という構造的な問題があるにもかかわらず、現構造のまま財政投入をすると保育サービスの供給体制がより非効率的になってしまい、社会的厚生がさらに減少してしまう。「新待機児童ゼロ作戦」は、保育の現状や制度構造全体を鳥瞰できていない。このような表面的な対策では、保育所入所の潜在的な需要に対応できず、待機児童ゼロを実現することは不可能である。

### 第2項 少子化対策特別部会第一次報告

#### 少子化対策特別部会第一次報告概要

政府による対策の今後の流れを示す「社会保障審議会：少子化対策特別部会第一次報告」は、保育市場の準市場化を目指しながら、供給主体の多様化を促し、一定の財政投入の上、民間による保育所の増設を促すこととしている。確かに、我が国の保育サービスに対する支出は諸外国と比べ格段に低く、今後の財政投入を見込む期待は税制改革次第ではある。乳幼児期の教育・保育への公的投資の対GDP比を見ると、スウェーデンの1.74%、フランスの1.19%などに対して、日本は0.33%と低い水準である<sup>32</sup>。諸外国のように、大規模な財政投入をし、公立による増設を目指すのではなく、効率的な運営を行う民間による増設を促すことは一理ある。しかし、少子化による保育所に対する需要減が将来的に想像できる中で、これ以上の財政投入を望むのには限界がある。また、現行の児童福祉法においても、株式会社などの営利団体は保育サービス市場へ参入が可能であるが、市場参入は想像以上に進んでいない。これを軸にして今後の政策立案を進めるのはあまりにも危険であり、保育の構造的な問題の解決にならない。

#### 保育の公的責任の希薄化

本来、利益を目的とする株式会社等の営利団体が保育市場に参入すると様々な問題が生じる。一番大きい問題は、保育の公的責任の希薄化である。保育の公的責任とは、児童福祉法第24条によると、「市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第三十九条第二項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。ただし、付近に保育所がない等やむを得ない事由があるときは、その他の適切な保護をしなければならない。」と規定されている。つまり、市町村が保育に欠ける状態を放っておかず、保育所を用意し、保育しなければならないとい

<sup>32</sup> 池本(2009)

うことになる。そのため、「少子化対策特別部会第一次報告」に対し、保育は国や市町村が提供するべきサービス兼社会福祉事業であり、競争原理を導入するべきではないという声もある<sup>33</sup>。

確かに、保育・子ども政策研究会が考える通り、市町村は保育に欠ける子供を保育する義務があるといえる。しかし、補助金に格差がある状態で、非効率的な公立保育所を容認し、運営コストが限られている私立保育所と同じ状況下で運営する状態が続けば、保育所の増設は進まず、待機児童の減少には全くつながらない。事実、市町村は保育を提供する義務があるにもかかわらず、待機児童が存在しているということは、その力に限界があると言わざるをえない。現実的な問題として、財政投入をし、公的な社会保障整備を押し続ける余裕はない。

児童福祉法は、1997年に大規模な改正が行われ、社会福祉基礎構造改革の中で、その後も改正が続いた。社会福祉基礎構造改革の最大の目的が少子高齢社会を迎え撃つ為の財政政策にあったことは否定できない。<sup>34</sup>つまり、財政の投入の見込みがない中で、待機児童問題を解決するためには、構造的な問題を解決するしか方法がない。保育・子ども政策研究会の述べるような公的依存を続けていけば、保育制度自体が破綻してしまう。

### 政策提言の方向性

そこで、我々は公の力に限界を感じ、補助金の格差を是正するために、競争に代表される市場原理の活用を標榜しつつも、公的規制をも併存させる制度的枠組み<sup>35</sup>という Le Grand (1991) が提唱した準市場メカニズム<sup>36</sup>を保育士賃金格差是正の観点から保育市場に導入することを提案する。しかし我々は、子どもの保育を受ける権利を保障することを念頭に保育の準市場化を目指すものの、「少子化対策特別部会第一次報告」とは異なり、厳しい参入規制や公定価格に上限・下限を設け、現行の保育制度の大まかな骨格を残しつつ保育の公的責任の希薄化を防ぐ。保育サービスは、人々の就業を支える役割を担う福祉サービスである。また利用者が限られていた児童福祉法制定当時とは時代が移り変わり、多くの人々を対象とした保育政策に転換する必要がある。そして、中長期的な目標として待機児童ゼロを掲げ、本稿独自の政策提言とする。

<sup>33</sup> 保育・子ども政策研究会 (2009)

<sup>34</sup> 山縣 (2002)

<sup>35</sup> 佐橋 (2006)

<sup>36</sup> Le Grand (1991) に詳しい

## 第5章 政策提言

### 第1節 保育料の利用者負担分の見直し

初めに、保育料の利用者負担分の見直しを提案する。現状把握で述べたように、利用者負担の保育料は、実際の保育所運営費の高さに比べ、安く設定されている。しかしながら、低い保育料だけで運営を賄うだけの十分な補助金が与えられておらず、特に私立保育所は厳しい経営状況にある。したがって、私立保育所の運営の改善には、まず、運営費用とかけ離れた保育料設定を改め、最低限、保育所の運営が可能である水準に利用者が負担する保育価格を設定すべきである。

しかしながら、我々の提案では、保育価格は公定価格として一定水準に決めてしまうのではなく、上限・下限価格を設け、その範囲内であれば各保育所が自由に価格設定を行えるようにする。各保育所が価格を決めることができれば、私立保育所は保育所の経営状況に合わせて、決められた範囲内で価格の引き上げを行うことができ、質に見合う収入を得ることができる。また、公定上限価格があるために、地域独占的になりがちな保育所が、法外な価格を設定することを防げると考えられる。公定下限価格については、最低限度の質の維持を狙いとして設定することとする。

「少子化対策特別部会第一次報告」では、上限価格と下限価格の設定ではなく、あくまでも一定の公定価格設定の必要性を論じ、現行政策と基本的に変えない方針を示している。しかし、質の異なる保育サービスを提供するにもかかわらず、価格が一定というのは、保育所側にとっては運営費に見合う収入を得られないということであり、公平感に欠ける。現行政策においても、確かに公定価格は存在している。しかし、延長保育の提供があるなど質の良いサービスを提供する保育所もあれば、質の悪いサービスを提供する保育所もある。それゆえに、保育所という一括りにされたサービスに対して、「質」を考慮せず、一定の保育料を徴収するというのは、利用者負担が公平であるとはいえない。反対に、保育所に対しても質に対する対価を得ることができていない。

価格を保育所が設定すれば、保育所の予算は自然に決まり、保育所は決められた予算内で効率性を向上し、質だけに集中して高めることができる。つまり、価格競争ではなく、質の競争になる。公定価格により質の向上の第一歩となるであろう。保育所はサービスに応じた応益負担を中心とすることができ、利用者は求めるニーズに合致した保育所を選択することができる。つまり、保育所が価格を公定価格内で自由に決定できると同時に、利用者は保育所を明確に選択することができる。

以上の理由により、公定価格の上限・下限の設定の必要性があると考えられる。

## 第1項 保育バウチャーの導入

次に、我々は「保育バウチャー」の導入を提案する。保育バウチャーとは、利用者が公立保育所よりも価格の高い私立保育所を希望する場合に公私保育所間の保育料の差を無くすために使用できるクーポン券のようなものである。保育バウチャーを受け取った私立保育所は、それを補助金に交換することができるため、間接的な補助金となる。保育バウチャーによって、実質的に公私保育所間の保育料格差をなくすことにより、互いに質の向上をかけて競争をさせ、質の向上を促すインセンティブとなる。実際に、ニュージーランドやフィンランドにおいては保育バウチャーが導入されている。<sup>37</sup>

### 保育バウチャー導入の前提

#### 直接契約制度

バウチャー導入の前提として、現状の利用者と市町村の契約関係から、利用者と保育所の一對一の公的 direct 契約関係に移行する必要がある。なぜならば、保育バウチャーは、私立保育所へ入所を希望する利用者を財政的に支援するものであるため、利用者が、自らが希望する保育所を選択することが前提となるからである。

#### 参入規制

また、バウチャー制度を導入するにあたり、保育サービス市場への参入規制を設ける。なぜなら、児童福祉法第2条によって、保育サービスは元来公的に保障されるものであり、市町村以外がサービスを提供する場合は、公的責任をはたすことのできる団体に限られる必要があるからである。

そこで、公的責任を果たすために、我々は社会福祉法人等の公益性の高い非営利団体のみの参入・バウチャーの給付を許可する参入規制を設ける。具体的には、市場の枠組みを決める参入対象を規定し、参入対象を社会福祉法人などの非営利団体とする。これは、質を保ちつつ安定的に事業を継続する事業者を確保するためである。<sup>38</sup>

営利を目的としない社会福祉法人の運営する私立保育所は、全私立保育所のうちの9割を占める。社会福祉法人はこれまで、子どもの保育を受ける権利を保障し、健全な子供の育成を通じて公共の利益を高めることを目的として活動している。またこれまで、財政の面から保育所需要への増加に十分に対応することが出来ない市町村に代わり、日本の保育制度の根幹を担ってきた非常に重要な存在である。社会福祉法人による保育所増設が進まない理由は、再三述べてきたが、補助金不足とイコール・フットイング<sup>39</sup>になっていない公立保育所との競争なのである。適切な補助金を得ることができれば、社会福祉法人は公益を広げるために、増設を進んで行うことが容易に想像できる。一方で、株式会社等の営利団体は、株主にいかに多くの配当をもたらすことができるかということに焦点を置くため、子供の健全な発育をもたらすことは二の次である。それによって得られた利益を、保育所の増設ではなく、他の場面へ投資することも十分に考えられる。

<sup>37</sup> フィンランドでは、保育バウチャーが全国的に実施されている。しかし、フィンランドの保育サービスは、公的保護が強く、基本的には公的サービスとしての保育である。詳しく見ると、全国導入時には定額の基礎部分と世帯所得に応じた可変部分を合わせた形で運用。39%の世帯が家庭内保育から施設保育所へ移行し、就学前の教育の機会が拡大。20%強の私立保育所の新規参入が見られ、サービスの供給の多様化が実現。20%の私立保育所が、法律上のスタッフ配置数を満たさなかったが、親の満足度は高い。25%の世帯では、実際のニーズにふさわしい選択が可能ではない。(内閣府政策統括官(2001))

<sup>38</sup> 山縣(2009)

<sup>39</sup> 同等の条件。また、条件の同一化。商品・サービスの販売で、双方が対等の立場で競争が行えるように、基盤・条件を同一にすることなどをいう。

以上により、我々は、公益性を向上することを目的とする社会福祉法人を代表とする非営利団体のみを市場参入の対象とする。これにより、保育の公的責任の希薄化を防ぐことができる。分析においては、競争均衡価格に近づけることで効率化を生み出したため、「競争」は必須であるが、その競争はこのように参入規制を行う必要がある。

### 保育バウチャー導入の財源と効果

保育バウチャーの財源は、公立保育所への人件費に当てる補助金を削減し、その削減分を財源とする。そして、公立保育所の補助金削減の為に、公立保育士の採用枠を段階的に縮小することを提案する。こうすることで公立保育士数は着実に少なくなり、公立保育所数も減少し、その人件費を削減することができる。

保育バウチャー導入による効果は以下の図の通りである。公立保育所の運営費削減とは、保育所を運営するにあって、公私問わず、必要最低限の補助金が与えられている上で行われるものとする。そして、その削減分を保育バウチャーとして私立保育所への入所を希望する利用者に市町村が公定価格の一定割合を利用者の所得の多寡により交付する。保育バウチャーが私立保育所にとっての間接的な補助金となるため、私立保育所はそれを獲得するために、公定価格内で質の競争を起すことになる。そうすれば、保育所は公定上限・下限価格のなかで、サービスの質に見合う価格を設定する。価格は実質的にほぼ一定の為、利用者は質の高い保育所、すなわち私立保育所の利用率は現状と比べて増える。それによって、私立保育所の運営状況は、現在と比較すると良好なものとなり、保育所の増設が円滑に進む。また、選択するだけの保育所が増えたことによって、利用者は自らのニーズに合う保育所を選択でき、真の保育所選択の権利が付与されたことになる。

しかし、公定上限・下限価格の設定により、上限価格限界付近に保育料を設定した保育所を低所得者層は使えなくなる可能性がある。それに対する対策として、所得により金額の多寡が異なるバウチャー券の交付を提案する。直接契約制度により、利用者は保育所を選択できるが、それは予算内で自由に選択できるということであり、利用者の所得により選択の格差が生じてしまう。そこで、低所得者用の特別なバウチャー券を交付すれば、保護者の所得の大小にかかわらず、より質の高いサービスを利用することができる。

図5：保育バウチャーによる効果



## 第 2 項 懸念への対応策

### クリーム・スキミング

直接契約制度を導入すると、利用者と保育所の一対一の契約関係となるため、利用者が保育所を選ぶ権利を有すると同時に、保育所も利用者を選択する権利を持つことになる。すると、保育所はコストのかかる障害児や外国人等を受け入れることを拒否する可能性が高い。いわゆる、クリーム・スキミングの問題である。しかし、社会福祉法人は、市町村では保育所を運営することができない分を、市町村に運営を委託されて、保育所を運営している。私立保育所は、市町村に委託されて運営を行っているため、公的責任を遵守する義務を有する。つまり、利用者と保育所の契約関係であるものの、公的責任を市町村に代わり負っているため、責任遵守のために特別な児童を拒否することはできない。また、それでも拒否する事態が考えられる場合は、政府によるパウチャーを該当の利用者に交付することによって、保育所側は特別な児童を預かるインセンティブになり、そのような事態を避けることができる。また、保育所が「保育に欠ける」度合いを判断するのではなく、現行制度と同様に、市町村がこれまでと同様に「保育に欠ける」度合いを判断し、利用者と保育所の公的契約関係を維持する方向で、保育所の利用者選択を否定する裏付けを作る。

### 情報公開

直接契約制度は、契約をする際に、利用者が保育所に直接出向かなければならないため、利用者の負担が増すことが考えられる。また定員が超過している場合、別の保育所に探さなければならぬため、手間がかかる。そして、保育所申し込み時には市町村を介すことなく、市町村はどれほどの保育所利用者がいるのか、待機児童がいるのかということ把握しなくなる。つまり、直接契約制度の導入により、待機児童が社会的な問題として認識されなくなってしまう可能性がある。そこで、現状も児童福祉法第 24 条で規定されているが、さらなる情報公開の必要性がある。保育所は入所希望者や定員を市町村に報告する義務を課すと同時に、現行法通り市町村は保育所の現状を把握する義務があり、またその情報を利用者に公開する必要がある。また市町村だけでなく、保育所側も個々のパンフレット等を作成し、保育所面積、保育士数、事業内容、サービスの特徴などの情報を積極的に公開しなければならない。一方で、利用者側による口コミや保育所利用の評価を広げるために、市町村の役所に掲示板のようなコミュニティスペースを設ける。

## おわりに

---

本稿では、女性労働問題を扱った。年齢別の女性労働力率をグラフにした際、M字型になる年齢階級がある。このM字型になるのは、女性が出産・育児期に入るからである。よって、その期の労働力率が他の年齢階級と比べて低くなっていることに問題意識を置き、その原因であると考えられる待機児童問題の解決策を、保育パウチャー導入を中心にして提言した。その政策が待機児童解消を促し、未就学児を抱える女性の就業支援につながることを期待する。また、待機児童解消による女性労働力率の増加が、将来の労働力人口減少を補うことも期待できる。待機児童問題が解消されたより良い日本社会の到来を待望するものである。



## 先行論文・参考文献・データ出典

### 《先行論文》

- 駒村康平 (2008) 「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」季刊社会保障研第 44 巻 第 1 号, p1 - 10
- 鈴木亘 (2008) 「保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析」季刊社会保障研究 第 44 巻 第 1 号, p41 - 51
- 周燕飛 「保育士の労働市場からみた保育待機児問題」『日本経済研究』第 46 期 pp.131-148
- 狭間直樹 (2008) 「社会保障の行政管理と「準市場」の課題」季刊社会保障研究」第 44 巻 第 1 号 p70 - 81,
- 八代尚宏・鈴木亘・白石小百合 (2006) 「保育所の規制改革と育児保険—少子化対策の観点から」日本経済研究 53 号
- Le Grand Julian (1991). “Quasi- Markets and Social Policy”. The Economic Journal, Vol. 101. No.408 (Sep., 1991).

### 《参考文献》

- 赤岡功 筒井清子 長坂寛 山岡熙子 渡辺峻 (2000) 「男女共同参画と女性労働 シリーズ < 女・あずに生きる > 新しい働き方の実現をめざして」ミネルヴァ書房
- 朝日新聞 2009 年 4 月 8 日朝刊 1 総合 『認可保育所「使いたい 85 万人 潜在的なニーズ、厚労省調査で推計』』
- 朝日新聞社 『知恵蔵 2009』 <http://kotobank.jp/dictionary/chiezo/>  
(2009 年 11 月 1 日閲覧)
- 池本美香 (2009) 「女性の就業と子育てに関する社会制度 保育・育児休業・経済的支援制度の動向」武石恵美子編 『女性の働きかた』ミネルヴァ書房
- 牛尾奈緒美 (2009) 「ポジティブ・アクションと女性のキャリア—先進事例の検討を中心として—」武石恵美子編 『女性の働きかた』ミネルヴァ書房
- 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」家計経済研究 第 50 号 p97 - 105
- 厚生労働省 (2006) 『平成 17 年 地域児童福祉事業等調査』
- 厚生労働省 (2007) 『平成 19 年 地域児童福祉事業等調査』
- 厚生労働省 (2008) 『平成 20 年版 働く女性の实情』
- 厚生労働省 (2008) 『新待機児童ゼロ作戦』について ~ 希望するすべての人が安心して子どもを預けて働くことができる社会を目指して ~
- <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2008/02/h0227-1.html> (2009 年 9 月 5 日閲覧)
- 厚生労働省 (2009) 『平成 21 年版 少子化社会白書』
- 厚生労働省 保育所の状況 (2009 年 4 月 1 日現在) 等について  
<http://www.mhlw.go.jp/houdou/2009/09/h0907-2.html> (2009 年 9 月 5 日閲覧)
- 厚生労働省 (2008) 『平成 20 年版 働く女性の实情』
- 坂爪聡子 (2007) 「少子化対策として効果的なのは保育サービスの充実か労働時間の短縮か？」
- 佐橋克彦 (2006) 『福祉サービスの準市場化 - 保育・介護・支援費制度の比較から - 』ミネルヴァ書房

- 社会福祉法人・東京都社会福祉協議会 (2007) 『社会福祉法人の重要性とその役割』東京都社会福祉協議会
- ジュリアン・ルグラン (2008) 『公共政策と人間 社会保障制度の準市場改革』(郡司篤晃) 聖学院大学出版会
- 女性労働問題研究会 (2002) 『女性労働 20 世紀から 21 世紀へ』青木書店
- 全国保育協議会 (2009) 『保育年報 2009 - これからの次世代育成支援に果たす保育所の役割』全国社会福祉協議会
- 全国保育団体連絡会・保育研究所 (2009) 『保育白書 2009 年度版』ちいさいなかま社
- 武石恵美子 (2009) 『女性の就業構造 - M 字型カーブの考察 - 』武石恵美子編 『女性の働きかた』ミネルヴァ書房
- 橘木俊詔 (2005) 『なぜ女性活用策がうまくいかないのか』橘木俊詔編 『現代女性の労働・結婚・子育て 少子化時代の女性活用策』ミネルヴァ書房
- 東京都福祉保健局ホームページ 『子ども家庭』  
[http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/nin\\_kagai\\_qa/index.html](http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/nin_kagai_qa/index.html)  
 (2009 年 9 月 8 日閲覧)
- 内閣府 (2006) 『平成 18 年版 国民生活白書』
- 内閣府政策統括官 (2002) 『政策効果分析レポート No.8 バウチャーについて - その概念と諸外国の経験』
- 樋口美雄 (2009) 『女性の就業継続支援策とその効果—育児休業の方と経済—』武石恵美子編 『女性の働きかた』ミネルヴァ書房
- 福祉労働・福祉経営共同研究会 (2003) 『民間社会福祉事業と公的責任』かもがわ出版
- 保育・子ども政策研究会 (2009) 『岐路に立つ保育園』かもがわ出版
- 保育行財政研究会編著 (2001) 『保育市場化のゆくすえ アメリカ保育調査報告』自治体研究社
- 矢島洋子 (2009) 『わが国の女性就業の特質—就業実態及び希望と現実のギャップ—』武石恵美子編 『女性の働きかた』ミネルヴァ書房
- 労働政策研究・研修機構 (2007) 『地域社会とワークライフバランス』労働政策研究・研修機構 『仕事と生活 体系的両立支援の構築に向けて』
- Dante Contreras (2002) “Vouchers, School Choice and the Access to Higher Education” *Economic Growth Center, Yale University, Center Discussion Paper N845*
- Douglas J. Besharov & Nazahin Samari (2000), “Child-Care Vouchers and Cash Payments”, Brookings Institution Press, p195 - 223
- Mathias Risse (2003), “Should Citizens of A Welfare State Be Transformed Into “Queens”?”, *Economics and Philosophy* 21 (2), p291 - 303
- Tarja K. Viitanen (2007), “Childcare voucher and labour market behavior: Experimental evidence from Finland”

## 《データ出典》

- 国土交通省 (2007) 『都道府県地価調査』
- 厚生労働省 (2007) 『社会福祉施設等調査』
- 厚生労働省 (2007) 『地方公務員給与実態調査』
- 厚生労働省 (2007) 『賃金構造基本統計調査』
- 厚生労働省 (2007) 『統計でみる都道府県のすがた』