

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——

福田 素生

I はじめに

少子・高齢化の進行に伴い、保護者の就労などと子育ての両立を支援するとともに、次代を担う子どもたちの健全な育成を図る保育サービスの充実がますます重要になってきている。保育所における保育サービスについては、これまで女性の労働供給や出生率との関係などを論じた研究¹⁾が多く、サービスの供給サイドに焦点を当てた実証的な調査、研究はあまりなされてこなかった。特に保育所の運営コストについては、国の措置費による運営費及び徴収金(保育料)に関する負担の基準が国と自治体との精算基準として位置づけられていることもあって実態との乖離が生じ、ほとんどわかっていないというのが実情であった。例えば林(1996)は、この問題に先駆的に取り組んだ労作であり、1人当たり保育コストの格差を説明する要因を大阪府下の31市についてクロス・セクションで分析しようと試み、公立施設によるサービス供給が多いほど、保母1人当たりの児童数が少ないほど、また自治体の財政力が高いほどコストが上昇することなどを見出しているが、保育コストに関するデータの制約のため被説明変数として用いられたのは、1人当たり児童福祉費であった²⁾。しかし保育所における保育サービスは、社会福祉施設における対人福祉サービス全体の中でも、施設数で約35%、定員数で約72%、従事者数で約44%とそれぞれ最も大きな部分を占める³⁾重要なものであり、良質な保育サービスが必要とする者にもれなく効率的に提供されているか

を判断する⁴⁾ためには、コストなど供給面についての調査と実証分析が不可欠である。

こうした状況を踏まえ、社会福祉法人母子愛育会では社会福祉・医療事業団からの助成と厚生省の協力を得て「保育サービス供給の実証分析研究」⁵⁾を平成10年度に実施した。本稿では、上記の研究の中で行われた市区町村に対するアンケート調査(以下「アンケート調査」という。)により得られた保育所運営コストのデータの分析⁶⁾などを中心に、主として自治体規模及び公・民営別に保育所における保育サービス供給の実態を明らかにするとともに今後の保育サービス供給の在り方を展望することを目的とする。IIでは、保育サービスの供給と利用の状況を見る。IIIでは、保育所の運営コストを試算として示し、保育コストの決定要因を分析するとともに保育所運営費の負担構造とそれがサービス供給に及ぼす影響などを検討する。IVでは、それらを踏まえ、公営保育所の問題を中心に今後の保育サービス供給の在り方を展望する。

II 保育サービスの供給状況

1 保育サービスの供給と利用

表1は、自治体規模(人口10万人以上の市、その他の市、町、村)、児童の年齢及び公・民営別に①児童1,000人当たりの定員数、②定員充足率(入所児童数/定員数)、③待機率(待機児童数/定員数)をとって、保育所保育サービスの供給と利用の状況を見たものである。年齢別児童1,000人当たり定員数では、児童数を重みとした

表1 保育サービスの供給と利用の状況

人口10万人以上の市(サンプル数70)												
	0歳児			1・2歳児			3歳児			4歳以上児		
	公	民	公民計	公	民	公民計	公	民	公民計	公	民	公民計
定員(児童1,000人当たり)	58	59	117	83	69	152	199	126	324	118	80	197
入所児数/定員(%)	67	76	68	93	104	94	89	102	97	85	93	92
待機児数/定員(%)	12			9			4			1		

人口10万人未満の市(サンプル数38)												
	0歳児			1・2歳児			3歳児			4歳以上児		
	公	民	公民計	公	民	公民計	公	民	公民計	公	民	公民計
定員(児童1,000人当たり)	37	34	71	80	58	138	327	126	452	244	97	341
入所児数/定員(%)	61	64	62	91	97	94	88	94	90	85	102	90
待機児数/定員(%)	6			3			1			0		

町(サンプル数154)												
	0歳児			1・2歳児			3歳児			4歳以上児		
	公	民	公民計	公	民	公民計	公	民	公民計	公	民	公民計
定員(児童1,000人当たり)	49	27	77	137	40	177	498	137	635	329	77	406
入所児数/定員(%)	35	64	45	85	101	90	84	89	86	84	94	87
待機児数/定員(%)	3			1			0			0		

村(サンプル数48)												
	0歳児			1・2歳児			3歳児			4歳以上児		
	公	民	公民計	公	民	公民計	公	民	公民計	公	民	公民計
定員(児童1,000人当たり)	108	10	118	181	20	201	761	27	789	424	28	452
入所児数/定員(%)	31	61	37	89	105	90	88	78	83	92	118	94
待機児数/定員(%)	2			2			0			0		

市区町村平均で3歳児が一番多く353人、以下4歳以上児220人、1・2歳児153人、0歳児112人の順となっている。公・民営別では、年齢が大きくなるほど、また自治体規模が小さくなるほど公営による供給が増える傾向がある。表1によりさらにブレイクダウンして見てみよう。0歳児では定員枠が最も多いのは村で118人分、以下10万人以上の市の117人分、町の77人分、それ以外の市の71人分の順となっている。いずれも児童数の1割前後の定員枠であり、3歳以上児の場合と比べて自治体規模による格差は小さい。公・民営別では村では9割以上、町でも3分の2近くの定員を公営保育所が供給しているのに対し、人口

10万人以上の市では、公営、民営の保育所の定員はほぼ半々である。1・2歳児では定員枠が最も多いのはやはり村で201人分、以下町の177人分、10万人以上の市の152人分、それ以外の市の138人分の順となっている。やはり自治体規模が大きくなるに従って民営保育所による供給が増えるが、その割合は村を除いて0歳児の場合よりも小さい。3歳児になると定員枠は急増する。特に村では児童数の8割近く、町でも6割以上の定員枠があり、都市規模が大きくなるに従って減少するが、人口10万人以上の市でも児童数の3分の1近くの定員枠がある。0歳児や1・2歳児の場合と比べて自治体規模による格差が大きい。4

歳以上児の場合、3歳児に比べて定員枠は減少する。町村で児童数の4割程度であり、人口10万人以上の市では児童数の2割に満たない。代替サービスとしての性格を有する幼稚園との競合関係が推測される。3歳以上児の場合、人口10万人以上の市でも定員の6割を公営保育所が供給している。

上記で見た定員枠に対し、実際に入所している児童数を公・民全体で見ると定員数を重みとした全年齢平均で91%、年齢別では0歳児67%、1・2歳児で93.5%、3歳児95.3%、4歳以上児91.4%となっており、全体としてはわずかながら供給過剰になっているように見える⁷⁾。ただし調査時点が4月であり、特に0歳児については年度途中の入所を十分考慮する必要があり、注意を要する。公・民営別では唯一の例外(村の3歳児の場合)を除いていずれも民営の場合の方が定員充足率が高い。ただ保護者が保育所を選択できるようにするという児童福祉法の改正⁸⁾が施行された直後の調査であり、これをもって民間の保育所の方が保護者に選択される傾向があるとするのは早計であるように思われる⁹⁾。また定員に対する待機児童数を見ると、児童の年齢が若いほど、また自治体規模が大きくなるほど入所できず待機を余儀なくされている児童の割合が高まることがわかる。さらにブレイクダウンして見てみよう。町村の0歳児の場合、定員充足率が平均すると半分にも満たないにもかかわらず、それぞれ若干の待機児童を生じさせている。市の0歳児の場合、定員充足率は平均で3分の2程度にとどまっているが、特に10万人以上の市の場合、4月の時点ですでに定員の1割を超える待機児童がいることがわかる。そしていずれの場合も年度内において時間の進行とともに待機児童は、さらに増加することが予想される。これに対し、1・2歳児や3歳児の場合には、定員充足率が平均で9割を超えるような相当な高率——特に民営では、すでに定員を超える児童が入所している場合も少なくない——になっているにもかかわらず、待機児童の割合は年齢が上がるに従って、また自治体規模が小さくなるほど次第に少なくなってくる。4歳以上児にな

ると定員充足率も若干下がるが、待機児童の問題はほとんどなくなっていることがわかる。

このように全体としてみると保育サービスは若干の供給過剰の状態にあるように見えるが、個別の市区(町村)についてみると保育ニーズと保育サービス供給の間に相当のミスマッチが発生し、ニーズに対応した弾力的なサービス供給がなされていないことが窺われる。実際アンケート調査においても、29%の市区町村が保育所に入所できずに待機している児童がいることを認めている。そして待機児童が大きな問題になるのは主として3歳未満の低年齢児——特に0歳児——の場合であり、それも自治体規模が大きくなるほど深刻化していることがわかる。前述のように、年齢別に見て0歳児の定員枠が最も少ないのに加え、(自治体規模により保護者の就労機会に差があると思われるほどには)自治体規模による低年齢児の保育サービス供給に差がないため、特に都市部での供給不足が懸念される。その原因としては、低年齢児の場合、0歳児で児童3:保育士1、1・2歳児で児童6:保育士1と保育士の配置基準が高く、保育士の確保が困難である——0歳児の(年度途中)入所に合わせて弾力的に保育士の確保を図るのは特に困難であるように思われる——のに加え、そのために低年齢児ほど保育所運営コストが上がり、自治体の財政負担が高まることが指摘できよう。その点については後述する。

2 保育時間など

表2-1及び2-2は、自治体規模または公民営別に通常の保育所開所時間(従来措置費と呼ばれていた国の負担金に係る開所時間)の分布及び施設数を重みとした平均開所時間を見たものである。まず分布を見ると、民営では80%以上の保育所が11時間以上開所しているのに対し、公営では10時間以内の開所時間の保育所が半分近くある。平均開所時間でも民営保育所の方が30分以上長く開所している。民営の場合、平均開所時間と自治体規模の間にほとんど関係がないように見えるのに対し、公営の場合は自治体規模が小さくなるほど平均開所時間が短くなる傾向があるが、いざ

表 2-1 保育所開所時間の分布

開所時間	公営		民営	
	市区町村数	施設数	市区町村数	施設数
6 時間	0 (0.000)	0 (0.000)	1 (0.003)	5 (0.001)
7 時間	1 (0.002)	43 (0.009)	2 (0.009)	8 (0.003)
8 時間	103 (0.205)	612 (0.145)	32 (0.107)	282 (0.071)
9 時間	81 (0.364)	450 (0.244)	27 (0.190)	94 (0.094)
10 時間	108 (0.577)	887 (0.440)	25 (0.267)	358 (0.181)
11 時間	200 (0.970)	2,465 (0.984)	188 (0.844)	3,117 (0.936)
12 時間	15 (1.000)	74 (1.000)	48 (0.991)	346 (0.995)
13 時間	0 (1.000)	0 (1.000)	3 (1.000)	19 (1.000)
合計	508	4,531	326	4,129

注) 1. 同一市区町村で保育所の開所時間が異なる場合、最も多い開所時間をとった。
2. かつこ内は累積割合。

表 2-2 保育所の平均開所時間 (時間)

	公営	民営
平均	9.93 (508)	10.53 (326)
人口 10 万人以上の市	10.12 (131)	10.53 (129)
人口 10 万人未満の市	9.66 (70)	10.63 (58)
町	9.36 (24)	10.48 (131)
村	9.19 (66)	10.44 (8)

注) ()内はサンプル数。

表 3-1 延長保育の実施状況

延長時間	公営		民営	
	市区町村数	施設数	市区町村数	施設数
実施せず	346	3,024	117	1,864
1 時間	70	871	149	1,851
2 時間	71	322	30	315
3 時間	19	290	29	158
4 時間	4	42	5	64
5 時間	0	3	0	7
6 時間以上	0	0	0	3
合計	510	4,552	330	4,262

注) 市区町村は公民別の平均延長時間を四捨五入して分類した。

表 3-2 平均延長保育時間 (時間)

	公営	民営
平均	0.56 (510)	0.77 (330)
人口 10 万人以上の市	0.54 (132)	0.77 (131)
人口 10 万人未満の市	0.66 (70)	0.78 (58)
町	0.60 (241)	0.78 (133)
村	0.63 (67)	0.22 (8)

注) ()内はサンプル数。

れの場合でも民営の方が公営よりも長く保育サービスを提供している¹⁰⁾。

表 3-1 及び 3-2 は延長保育の実施状況及び施設数を重みとした平均延長保育時間を自治体規模または公・民営別に見たものである。まず実施状況を見ると公営の場合、自治体及び保育所数のいずれからみても 3 分の 2 が延長保育を実質的に実施していないのに対し、民営保育所の場合、逆に 3 分の 2 の自治体において 6 割近い保育所が延長保育を実施しており、民営保育所の方が積極的に延長保育に取り組んでいる。ただ公営の場合延長保育に取り組んでいる保育所の 43% が 2 時間以上開所時間を延長しているのに対し、民営の場合 77% が 1 時間だけの延長に集中している。その理由の一つとして延長保育の補助事業では延長時間

と助成額が比例する仕組みになっておらず、1 時間だけ延長の方が保育所側にとって有利な仕組みになっていることが指摘できるかもしれない。平均の延長時間をみると公営で 34 分、民営で 46 分の延長となっているが、自治体規模別にみると、公営の場合、通勤や勤務時間も長くなる傾向があり、延長保育のニーズが高くなると思われる規模の大きな自治体でむしろ延長時間が短くなっているのに対し、民営の場合は村の場合の延長時間が短いだけで、町以上の規模の自治体間で延長時間に差はない。行政が一元的にサービス供給を決定するシステムのもとで、全体としてニーズに応じた弾力的なサービスを提供しているとは思われない状況になっているが、相対的には民営の方が柔軟な対応をしているということになろう。

データは省略するが、夜間保育、休日保育、一時保育といった他の特別保育事業についても民営保育所の方が積極的に取り組んでおり、公営保育所の方が上回っているのは障害児保育による障害児の受け入れのみであることがアンケート調査から明らかになっている。

このように保育時間などの面から保育サービスの供給をみると全体として民営保育所の方が弾力的にサービスを提供できていることがわかる。

III 保育所の運営コストと費用負担の構造

1 保育所の運営コスト

表4は、年齢別の児童1人当たり保育所運営コストが、平成10年度の国基準の年齢別保育単価(0歳児、1・2歳児、3歳児、4歳以上児について、それぞれ月額154,135円、91,129円、43,913円、37,612円)に比例すると仮定して0歳児1人当たり月額保育所運営コストを自治体規模別に試算したものである。なお、ここでの運営コストには、用地費や施設整備費などの投資的な経費が含まれていない一方、運営費については、延長保育、障害児保育などにかかるものがすべて含まれているが、前述のように延長保育の時間は短く、また障害児保育も児童数1,000人に対し障害児1人強といった受け入れ状況であるため、ここでの試算がコストを大幅に過大評価している可能性は低いように思われる。

それによれば、児童数を重みとして平均した0歳児1人当たり月額保育所運営コストは、公営で34.6万円、民営で22.3万円となっており、い

れも国基準の0歳児保育単価15.4万円を大幅に上回っているが、公営は民営に比べて55%割高になっている。公営の場合、自治体規模が大きくなるほど月額保育所運営コストが高くなる傾向があり、人口10万人以上の市では平均で月額36.5万円に達しているのに対し、民営の場合、人口10万人以上の市を除いて自治体規模と月額保育所運営コストの間には関係はないように見える。そのため、自治体規模がおおきくなるほど公民のコスト格差が広がり、村では民営の28%増しであった公営保育所の運営コストが人口10万人以上の市では62%増しになっている。

前述の社会福祉法人母子愛育会「保育サービス供給の実証分析研究」では、一部先進諸国の保育所運営コストについても調査を行っている。それによると、後述のように保育者の配置基準で我が国と大差がないデンマーク・コペンハーゲン市の公立保育所の0歳児1人当たり月額保育所運営コストが約15万円、オーストラリア・ニューサウスウェールズ州の非営利団体立保育所の(0歳児を含む)3歳未満児のそれが8万円程度とのことである。価格差があるため単純な比較はできないが、物価や人件費水準の違いを考慮しても我が国の(公営)保育所の(低年齢児の)運営コストが平均的にかなり高いものになっているように思われ、特に規模の大きな自治体の公営保育所¹¹⁾の中には、一般市民の納得を得られない¹²⁾ような著しい高コスト体質になっているものがあることが窺われる。

2 保育所運営コストの分析

次に児童1人当たり保育所運営コストに何が統計的に見て有意な影響を及ぼしているか分析してみよう。具体的には、市町村毎に被説明変数を公民別の0歳児1人当たり月額保育所運営コストとし、説明変数には実際の保育士数と国基準の保育士数との比¹³⁾(=A)、常勤の保育士の平均年齢¹⁴⁾(=B)、さらに地域の消費者物価指数¹⁵⁾(=C)を加え、0歳児換算児童数を重みとして回帰分析を行った。地域の消費者物価指数は地域の所得水準を反映していると考え、その代理変数として加え

表4 0歳児換算の児童1人当たり保育コスト

(千円)

	公営	民営	公/民
平均	346.1 (474)	223.2 (310)	1.55
人口10万人以上の市	365.3 (122)	226.1 (120)	1.62
人口10万人未満の市	294.6 (67)	204.5 (56)	1.44
町	270.5 (225)	205.1 (126)	1.32
村	264.1 (60)	206.0 (8)	1.28

注) ()内はサンプル数。

たものである。

0歳児1人当たり公営保育所月額運営コスト

$$\begin{aligned} \text{ト} &= -966.185 + 97.231 \cdot A \\ &\quad (-13.794) \quad (9.137) \\ &+ 5.878 \cdot B + 8.821 \cdot C \\ &\quad (5.683) \quad (15.738) \\ &\text{自由度修正済決定係数} \quad 0.510 \\ &\text{サンプル数: } 445 \end{aligned}$$

0歳児1人当たり民営保育所月額運営コスト

$$\begin{aligned} \text{ト} &= -396.256 + 60.929 \cdot A \\ &\quad (-9.109) \quad (9.737) \\ &+ 1.723 \cdot B + 4.638 \cdot C \\ &\quad (3.060) \quad (12.330) \\ &\text{自由度修正済決定係数} \quad 0.502 \\ &\text{サンプル数: } 278 \end{aligned}$$

上に示されている通り、公営、民営とも保育士の配置と年齢が保育所運営コストに有意に影響していることがわかる。実際の保育士数と国基準の保育士数の比が1ポイント上昇すると0歳児1人当たり月額保育所運営コストが公営で9.7万円、民営で6.1万円高くなり、また常勤の保育士の平均年齢が1歳上がると公営で5.9千円、民営で1.7千円コストが高くなる。このように保育士を国の基準を超えて加配することがコスト(特に公営の場合)に大きく影響している

が、我が国の(低年齢児の)保育士配置基準はデンマーク¹⁶⁾など最も手厚いサービスを行っていると言われていた国と比べてもすでにほぼ遜色のない水準に達しており、障害児保育の場合などを除き加配の必要性には疑問がある。アンケート調査によれば、公営については33%、民営については27%の市区町村が、国と保育士の配置基準が異なるとしている。公営、民営とも保育士の配置基準が国と異なることと答えた77自治体に対し尋ねたところ、29の自治体で公営の方が民営よりも保育士の配置基準が手厚くなっていて¹⁷⁾。少なくとも同一市区町村で公営保育所の配置基準だけを手厚くする理由は見当たらず、早急な是正が求められよう¹⁸⁾。

3 総保育所運営コストの推計

それでは、我が国全体では総額でどのくらいの費用を保育所の運営コストに費やしているのだろうか。Iの年齢及び公・民営別の1人当たり保育所運営コストとIIで示した年齢別の公・民営保育所の入所割合を用いて粗いものではあるが年間の総保育所運営コストを簡単に推計してみたい。表5はその試算を示したものである。平成10年4月1日現在の公・民別の保育所入所児数は、厚

表5 総保育所運営コストの推計

		1人当たり月額保育所運営コスト(A) (千円)	平成10年4月1日現在 公・民営別の入所児数(B) (人)	年間保育所運営費(C) (A)・(B)・12 (億円)
0歳児	公	346	21,581	896
	民	223	37,483	1,003
1・2歳児	公	205	185,849	4,572
	民	132	235,584	3,732
3歳児	公	99	202,293	2,403
	民	64	200,805	1,542
4歳児	公	84	414,044	4,174
	民	54	393,489	2,550
計			1,691,128	20,872

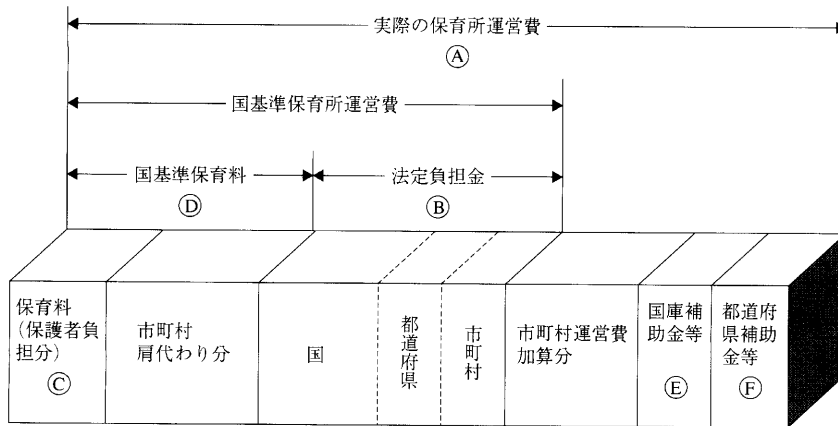


図1 保育所運営費の内訳

生省報告例のデータを公民の入所割合により比例配分して求めた。

右の欄を合計することにより、平成10年度で2兆円強（GDP比で0.4%程度）の保育所運営費を我が国全体で要したことがわかる。子育てと就労の両立を支援し、子ども達の健やかな育成を図るという重要な役割を考えると、マクロ的にはそれほど大きな負担ではないようにも思われるが、その費用はどのように負担されているのであろうか。

4 費用負担の構造とサービス供給

図1は、保育所運営費の負担の分担構造を示したものである。制度的には、保育所が前述の国の基準の年齢別保育単価に基づいて負担される運営費の範囲内で運営されていれば、市区町村の負担は最大でも4分の1に止まる（利用者からの保育料徴収が全くない場合で、Bの4分の1になるため）はずであるが、実際には運営費の超過負担や保育料の単独軽減により、市区町村がより多くを負担する構造になっている。表6は、実際の保育所運営費に占める市区町村の負担割合を自治体の規模別に試算したものである。公営保育所の場合、国の負担基準に基づき保育所毎に算定される運営費とは全く関係なく運営されており——従事者の人件費も別に定められている公務員給与として支払われ、施設長すら基準に基づき算定された運営

表6 保育所運営費に占める市区町村の負担割合（%）

	公営	民営	公/民
平均	66.0 (342)	37.7 (236)	1.75
人口10万人以上の市	68.2 (106)	38.7 (105)	1.76
人口10万人未満の市	57.8 (46)	26.7 (38)	2.16
町	53.1 (151)	28.8 (87)	1.84
村	45.7 (39)	30.0 (6)	1.52

注) ()内はサンプル数。

費や実際の総運営費を知らないことが多い——、運営効率化のインセンティブは働きにくい。運営費の超過負担が多く、保育料の軽減もあって実際には平均で運営費の3分の2を市区町村が負担している。また、自治体規模が大きくなり、保育所運営コストが高くなるほど市区町村の負担割合が増える傾向があり、村では半分に満たなかった負担が人口10万人以上の市では約7割に増加する。一方民営保育所の場合、保育料軽減の点では公営との差はないが、保育所毎に国の基準で算定される運営費（プラス自治体による単独補助）の範囲内で経営するよう努力されることになるため、運営費の超過負担が少なく、実際の市区町村の負担は38%と公営の場合と比べて大幅に軽減されることになる。人口10万人以上の市の場合を除いて自治体規模との関係もないようにみえる。

田近・油井(1999)は、国民健康保険の財政構造を実証的に分析し、「保険機能」¹⁹⁾が実際には

36.6%に過ぎないことを指摘した上で、国や被用者保険からパッチワーク的になされてきた様々な財政支援のために保険者である市町村の責任が大幅に軽減され、医療費の効率化や保険料徴収の努力を阻害するモラルハザードが生じる恐れを指摘している²⁰⁾。保育所の場合、要した医療費に対する定率の助成が中心の国民健康保険の場合と異なり、国及び都道府県からの財政支援には(精算基準としての)負担基準という上限の枠がはめられているため、それが保育所運営コストを上昇させる誘因になることはない。逆にそうした構造のため、前述のように効率化のインセンティブが働かない公営保育所の運営コストが上昇すると国の負担基準を超えた部分は市区町村がいわば持ち出しの形ですべて負担することになる。特にコストの高い低年齢児保育を公営保育所で提供する場合、市区町村の負担は大きく、例えば0歳児1人に公営保育所で保育サービスを提供する毎に平均で年間230(34.6-15.4)×12)万円の単独負担を強いられることになる。このように現行システムの下では、保育所運営コストが高くなること自体が、サービス供給の決定権を有する唯一の主体である市区町村にとって保育サービス供給の拡充を阻害する要因となっており、財政制約の中でひずみは供給不足となって現れる可能性が高い。Ⅱでみた児童の年齢が若くなるほどまた自治体規模が大きくなるほど(いずれも保育所運営コストを上昇させ、単独負担を増やすことになる)保育所に入所できず待機を求められる児童が多くなるという事実は、上でみたようなコストと費用負担構造の帰結であるように思われる。アンケート調査の中でも待機が解消されない理由について最も多くの自治体が財政的な負担をあげ、保母などの確保が困難だからとする自治体がそれに続いている。

Ⅳ 保育サービスの供給について

1 福祉サービス供給システムの改革

2000年4月から特別養護老人ホームにおけるサービスが従来の措置(委託)制度から原則として利用者とサービス提供者(施設)の直接契約に

より提供されることとなり、介護保険制度を通じてその費用が賄われることになっている。またいわゆる社会福祉基礎構造改革により障害児・者関係の各施設についても、措置(委託)制度を原則として廃し、2003年度から利用者と施設の直接契約による利用に改める法案が社会福祉審議会の答申を経て国会に提出されている。その場合、都道府県知事が指定した施設の利用者に市町村がその負担能力に応じて支援費を支給(国、都道府県がその一定割合を負担)し、施設は支援費の代理受領を認められることになる。このように対人福祉サービス供給システムは、近年大きな変革の波に洗われている。

こうした中で保育所制度については1998年に半世紀ぶりの改革が行われた。新制度を市区町村、利用者、保育所の3当事者関係²¹⁾についてみると、市区町村と保育所との(公法上の)委託契約関係及び契約関係のない利用者と保育所の関係に変更はなかった。国、都道府県、市町村の費用負担の構造にも変化はない。改正は、市町村と利用者の関係についてのみ行われ、①利用者の保育所選択を尊重、②市町村に関連情報の提供を義務づけなど利用者の立場を強化するための一定の改良が加えられた。しかし保育所が利用者に対し直接責任を負っているかどうか明確でないという問題は解消されておらず、サービスは、従来どおり公権力対人民という関係性において市町村を唯一の決定主体として提供されており、部分的な修正はなされたものの基本的な構造は変化していないと言ってよい。その結果、社会福祉事業法に定められている社会福祉施設の利用は、利用者が主体的に施設を選択して利用するのを財政、質の規制、利用者の権利擁護などの面から公的に支援することを基本とする方式と、行政が一元的、主導的、後見的にサービスの提供を決定するという従来からの方式とに大きく二分されることとなった。前者が、軽費老人ホーム、(介護保険導入後の)特別養護老人ホーム、(社会福祉基礎構造改革後の)障害児・者関係施設であり、後者には生活保護施設、養護老人ホーム(老人福祉法制定前は生活保護法の養老施設であった)と保育所などの児

童福祉施設が属することになる。特に保育所については、(最低限度の)生活のために多くの(母)親が働かざるをえず、保育サービスが必需的であった時代から社会経済状況が大きく変貌し、低所得の場合を除いてサービスの性格が選択的なものになっている中で、サービスの提供を行政が決定するという従来の行政主導型のシステムを基本として維持しなければならない理由はなくなっており、障害児・者関係施設など先行した隣接制度との整合性を欠くものともなっている。

良質な保育サービスがもれなく効率的に提供されるための保育サービスの供給システムの在り方については、人的資源への社会的投資として、児童手当の拡充を含め子育ての社会的な支援を全体として大幅に強化する中で、消費者としての利用者(児童及び保護者)の権利擁護にも十分留意しつつ利用者と施設の直接契約の方向へ整理すべきだと考えている²²⁾が、詳細については別稿²³⁾に譲ることとし、ここでは、アンケート調査の結果を踏まえ、公営保育所について検討する。

2 公営保育所の問題

Le Grand (1991) は、市場の失敗に対応する政府の失敗について主として効率性の面から理論化を試みた。政府によるサービスは、競争原理が働かない環境で独占的に供給される場合が多く、コスト最小化のインセンティブが十分働かないため非効率なものになりやすく、また弾力的、革新的な対応がとりにくいいため、サービスが利用者本位で提供されにくい場合があると指摘している²⁴⁾。

IIIIIで見たように我が国の公営保育所はサービス自体を独占的に供給しているわけではない(ただしサービス供給の決定権は市区町村が独占的に行使している)が、国の基準に基づき算定される運営費とは無関係に経営されているためコスト最小化の誘因は弱く、保育サービスの生産コストが平均で民営に比べ5割以上割高になっている。特に都市部の低年齢児保育では、コストが上昇すること自体がサービス供給の阻害要因の一つとなっているように思われるのに対し、利用者の多様なニーズへの対応という面では、延長保育などの実施

状況を見ても民営保育所よりも総じて不十分な状況にある。Le Grand (1991) の指摘する効率性や利用者本位のサービス提供といった面で少なからぬ問題をかかえている場合が少なくなく、特に(大)都市部では、政府による保育サービスの供給が失敗していると言わざるを得ないようなケースもあるように思われる。

3 福祉の混合経済と供給主体としての自治体の役割の限定

先進諸国では、オイルショックとスタグフレーションを契機とする福祉国家の見直しの潮流の中で、戦後ほぼ一貫して強化されてきた対人社会サービスに対する公的関与の在り方が供給主体、財政支援、規制などの各局面について見直されることになった。こうした動きは、言うまでもなくサッチャー、レーガンといった新保守主義的な政権を経験した英米において顕著であったが、公的関与の度合いが最も高いとされる北欧諸国を含め先進国に共通する傾向であったと言ってよい。そうしたアプローチは、国家の役割を最小化し、可能な限り市場による供給を是とするイデオロギー的なものから経験的に利用者本位のシステムを構築しようとするものまで多様であったが、公的部門、インフォーマル部門に営利、非営利の民間部門を加えた4部門に属する多元的な主体がバランスよくサービスの供給に関与することにより良質なサービスがもれなく効率的に提供されるような最適のサービス供給システムを志向するという福祉の混合経済の潮流が有力になっている²⁵⁾。

そうした中で、公的部門について財政支援と規制の両面ではその役割を残しながら、供給主体(サービスの生産者)という面での役割を削減し、民間部門を中心とする多様な主体から良質なサービスが利用者本位で効率的に提供されるよう環境を整備、維持する主体としての役割を重視する議論——こうした議論は、より一般的な公共部門管理論の一環としても位置づけられる——が台頭している。公的部門は自分で船を漕ぐ必要はなく、舵をとればよいというのである。「enabling state」「contract state」「managerial state」な

ど論者によって用語は様々であるが、サービスの利用者が発言や参加の権限、機会を保障されて最良の選択ができ、効率的なサービス提供がなされるように公的部門がサービス供給者としての立場からできるだけ離れ、マーケットの管理者的な立場から最適のサービス供給システムが形成されるよう諸条件を整備する役割を果たすという点で考え方は共通しているように思われる²⁶⁾。例えば英国の1990年のコミュニティケア改革は、自治体の役割をサービスの提供主体となることから上述のenablerへ転換させることを狙ったものであり²⁷⁾、自治体に対し、外部事業者からのサービスの購入と自らのサービス供給を比較し、費用対効果の高い方の選択を義務づけたため、自治体によるサービス供給の比率は大幅に低下した²⁸⁾。また1997年の福祉サービスに関するホワイトペーパーは、自治体による施設の直営を原則としてやめることを提言するなどサービスの供給主体としての自治体の役割の限定が進んでいる。

4 む す び

公営保育所は、公営が望ましいとする厚生省の指導もあって第2次ベビーブームにあわせて急増(昭和45年8,582カ所→昭和50年11,387カ所→昭和55年13,275カ所²⁹⁾)し、その後は一部で統廃合が行われている以外はほとんどそのまま維持(→平成10年12,963カ所)されている。保育所の場合、公営が6割近くを占めており、特別養護老人ホームや障害者関係の施設と比べても公営の比率が(著しく)高い。アンケート調査では約8割の自治体が民営化の予定はないとしているが、サービスの供給主体としての自治体の役割の限定が先進国共通の傾向として進む中で、我が国の公営保育所についても民間参入がより期待できる都市部を中心に民営化や民間委託を積極的に検討、推進する必要がある。自治体によっては——Ⅲ1で見たように人口10万人以上の市では、公営の方が平均で6割以上割高になっている——、民営化により財政負担の相当な軽減が期待できるとともに、それに伴ってサービスの(弾力的な)供給が促進され、待機児童が解消される効果も期待で

きよう。良質なサービスがもれなく効率的に提供されるよう抜本的なシステムの改革が必要なことは1で指摘した通りであるが、現行システムを前提にしても民営化により効率化、利用者本位のサービス提供といった面である程度の改善が可能になるように思われる。その場合、保育士など職員の処遇が成否の鍵となろう。地域における子育て環境の整備に向けた企画や関係者間の協力調整業務などのenabler的な仕事に加え、大きな問題になっている児童虐待への対応など現業部門の中でも公的部門により大きな役割が期待されている関連部局への専門的な教育、訓練の上での再配置なども含め、公的部門における人的資源の適切な配分の観点から総合的に検討する必要がある。

注

- 1) 大沢(1993)、大淵(1997)、駒村(1996)、廣嶋(1978)、Blau & Robins(1988)、Leibowitz、Klerman & Waite(1992)などがある。
- 2) 林(1996)、p.162。
- 3) いずれも厚生省統計情報部「平成9年 社会福祉施設等調査報告」による。
- 4) 戦後対人社会サービス供給の中心となってきた措置(委託)制度を分析するとともに、今後の福祉サービス供給システムの在り方を探り、「アクセス」、「質」、「効率性」をシステム判断のメルクマールとすべきとしたものとして、拙稿「福祉サービス供給システムとしての措置(委託)制度の研究」福田(1999)所収がある。
- 5) 調査は、一橋大学経済研究所の浅子和美教授を委員長とする委員会を設置して行われ、筆者も参加する機会を得た。詳細については、社会福祉法人母子愛育会(1999)参照。
- 6) 分析に当たっては、国立社会保障・人口問題研究所国際関係部の今井博之研究員による全面的なご協力を得た。ここに記して感謝申し上げる。なお、本稿に関する責任が筆者にあることはあらためて申し上げるまでもない。
- 7) ちなみに厚生省報告例によれば、平成10年4月1日現在、全国の保育所の定員は、1,915,133人(公営1,104,363人、民営810,770人)、入所児童数は、1,691,128人(公営910,928人、民営780,200人)で、定員充足率は、88.3%(公営82.5%、民営96.2%)となっている。
- 8) 改正の内容については、拙稿「福祉サービス供給システムとしての措置(委託)制度の研究」福田(1999)所収参照。
- 9) 民営保育所の経営基盤を安定させるため、民

- 間保育所への入所を優先する自治体が少なくないことが、公営の定員充足率を低める原因のひとつとなっているとの指摘もあるが、それもはっきりしない。林 (1996), p. 159。
- 10) 林 (1996) は、府県について行った回帰分析で、民間保育所比率が高いほど長時間保育実施保育所の比率が高いという本稿と軌を一にする結果を得ている。林 (1998), pp. 161-162。
- 11) 社会福祉法人母子愛育会「保育サービス供給の実証分析」は、都下の市で0歳児1人当たり月額公営保育所運営コストが60万円を超える例を実際の訪問調査の結果として報告している。母子愛育会 (1999), p. 42。
- 12) 筆者は0歳児1人当たりの公立保育所運営費が50万円を超える都下のある区を訪問した際に、初めて費用を知った利用者の母親から「その半額でも直接もらって自分で納得のいく保育士を選び、自宅で保育させてもらいたい」との声を聞く一方、自宅保育の専業主婦の母親からは、パートに出ればそうした移転を受けられるのに、自分で保育をするとそうした移転が受けられないのは不公平であるとする強い不満の声を聞く機会を持った。
- 13) 国の保育士配置基準は保育士1人に対する児童数で、それぞれ0歳児3人、1・2歳児6人、3歳児20人、4歳以上児30人である。実際には自治体の単独加配などにより、公営平均で国基準の1.7倍程度、民営平均で国基準の1.4倍程度の保育士が配置されている。
- 14) 常勤の保育士の平均年齢は公営で38.2歳、民営で30.0歳と公営の方が高くなっている。
- 15) 総務庁統計局『平成9年全国物価統計調査報告 消費者物価地域差指数編』による。人口10万人以上についてはそれぞれの値であり、その他については、都道府県のブロックごとに人口5万人以上10万人未満の市、人口5万人未満の市、町村に区分された値になっている。
- 16) ちなみにデンマークの0~2歳児の配置基準は、子ども10人対保育者3人であり、オーストラリア・サウスウェールズ州の2歳未満児のそれは、子ども5人対保育者1人である。母子愛育会 (1999), p. 106, 123。
- 17) なお、公営、民営で配置基準が同じとしたのは32自治体であり、逆に民営の方が公営よりも配置基準が手厚いとしたのは3自治体であった。
- 18) 都市部などでは当局と組合の団体交渉の中で一般市民から見えにくい形で加配が行われているような場合もあるように思われる。児童福祉法の改正で情報公開が求められた保育所運営コスト同様一般市民への情報開示が求められよう。なお、アンケート調査によれば、改正された児童福祉法に基づき義務づけられた保育所運営コストの情報公開を行っている自治体は4分の1に満たない。
- 19) 総給付費に占める患者の自己負担と総保険料の和の比率。
- 20) 田近・油井 (1999), pp. 132-137。
- 21) 3当事者間の法律関係については、福田 (2000b) 参照。
- 22) 社会的入院など高齢者関係給付の無駄や過剰の是正とセットで構造改革として行うべきであるとするのが筆者の主張である。
- 23) 福田 (1999), 福田 (2000a) を参照。
- 24) 彼は、公的部門の役割をできるだけ小さくして可能な限りマーケット・メカニズムに委ねるべきであるとするいわゆるニューライトに近い立場の人ではない。むしろブレア政権が主導するいわゆる「第3の道」の理論的なリーダーとしての役割を果たしているように見える。政府がいつも失敗するとしているわけではなく、政府が成功する場合があることも認めている。
- 25) Johnson (1999), pp. 22-28。最適なバランスに公式があるわけではなく、国により、地域により、またサービスの種類によっても異なる。
- 26) Johnson (1999), p. 88, Gilbert (1989), pp. 163-189。
- 27) 平岡 (1999), p. 388。
- 28) 郷 (1998), p. 62。
- 29) 保育所数は、各年の厚生省報告例による。

参考文献

- 大沢真知子 (1993) 『経済変化と女子労働』, 日本経済評論社。
- 大淵 寛 (1997) 「人口政策と社会保障政策: 最近の低出生力に関連して」『季刊社会保障研究』32巻4号。
- 駒村康平 (1996) 「保育需要の経済分析」『季刊社会保障研究』32巻2号。
- 社会福祉法人 恩賜財団母子愛育会 (1999) 『保育サービス供給の実証分析研究報告書』。
- 田近栄治・油井雄二 (1999) 「高齢者と国民健康保険・介護保険——財政の視点から——」『季刊社会保障研究』35巻2号。
- 林 宜嗣 (1996) 「保育サービス事業の現状と課題」『季刊社会保障研究』32巻2号。
- 平岡公一 (1999) 「コミュニティケア改革の動向」『先進諸国の社会保障 イギリス』, 東京大学出版会。
- 廣嶋清志 (1978) 「婦人雇用労働力供給構造——未就学児の保育条件と母親の雇用労働者化としての関連分析」『人口問題研究』175号。
- 福田素生 (1999) 『社会保障の構造改革——子育て支援重視型システムへの転換——』, 中央法規出版。
- (2000a) 「21世紀に求められる保育サービス供給システム」『月間福祉』2000年2月号。

- (2000 b) 「保育契約の法的性格」『別冊ジュリスト 社会保障判例百選』, 有斐閣。
- 宮澤健一 (1999) 「公私ミックス化と市場システム」『日本学士院紀要』第 53 巻第 3 号。
- 横山由紀子 (1999) 「保育における規制緩和と民営化」『季刊社会保障研究』34 巻 4 号。
- Blau & Robins (1988) "Child-Care Cost and Family Labor Supply," *Review of Economics and Statistics*, 70 (3).
- Johnson N. (1999) *Mixed ECONOMIES of WEL-*
FARE, Prentice Hall Europe.
- Le Grand, J. (1991) *The Theory of Government Failure*, Bristol: School for Advanced Urban Studies.
- Leibowitz, Klerman & Waite (1992) "Employment of New Mothers and Child Care Choice: Differences by Children's Age," *Journal of Human Resources*, Vol. 27, No. 1, pp. 112-134.
- Gilbert, N. & Gilbert, B. (1989) *The Enabling State*, New York: Oxford University Press.
(ふくだ・もとお 岩手県立大学教授)