

の限界生産力と市場賃金との乖離度が低く、看護婦の雇用が促進されることを明らかにした。

#### IV 実証分析

##### 4-1 データと実証モデル

本稿は、全国47の都道府県の集計データ<sup>15</sup>（1997~1999年）を用いて、保育労働市場の公私二元化構造と買手独占市場構造は保育サービスの供給量に与える影響を厳密に検証する。

まず、公私間二元化構造の程度を表す指標である公私立間の賃金格差<sup>16</sup>を比較してみた。その結果、過去の三年間で、全国平均の公私立保育所の基本給与（月額）の格差は僅かですが、増加する傾向にある。1997年公立保育所保育士の基本給平均は私立より13.6万円高い、同1998年は14.07万円高い、1999年は14.5万円高いことが分かった。ただし、個別の都道府県（秋田、福島、栃木、奈良、鳥取、大分）においては、格差が縮小する傾向にある。さらに、都道府県別保育サービスの量と公私間の給与格差をプロットしてみた。図1-3によれば、公私間の給与格差のひどい地域ほど入所児童数が少なく、待機率が高いことが伺える。その二極にある地域は高知県と沖縄県である。高知県における公私立所保育士の給与格差は全国一番低い7.1万円であると同時に、待機率は非常に低いこと（1997年1.8%、1998年0.5%、2000年0%）が分かった。一方、全国もっとも公私間給与格差（21.9万円）の大きい沖縄県では待機率も全国一番高かった（1997年15.9%、1998年14.8%、1999年9.4%）。

次に、買手独占の程度を測る指標として、保育所の平均規模 $\bar{L}$ を用いる。市場集中度のハーフィンダール指数（H）が一般的に使われていた。Hの計算式は非常に簡単である。ある地域の中にnか所の保育園があるとして、それぞれが雇っている保育士の数は $L_i$ として、

$$H = \sum_{i=1}^n s_i^2 \quad \text{ただし、} \quad s_i = \frac{L_i}{(L_1 + L_2 + \dots + L_i + \dots + L_n)} * 100\%$$

Hの計算は不可能ではないが、全国すべての認可保育所保育士の数はまだ把握できていないため、Hの代理変数として、保育所の平均規模 $\bar{L}$ （ $= \frac{L_1 + L_2 + \dots + L_n}{n} = \frac{L}{n}$ ）を市場集中度の指標として使う。 $\bar{L}$ とHの関係は：

<sup>15</sup> データの出所などについての説明は付表1を参照してください。

<sup>16</sup> 公立保育所保育士の平均賃金は『地方公務員給与実態調査』より算出された。保育士だけの統計が記載されていないため、それと相当する地方公務員の行政職の基本給与月額を用いた。ただし、保育士の殆どは女性で非世帯主であることを配慮して、扶養手当を除いた行政職の基本給与月額を使っていた。一方、私立保育園保育士の基本給与月額は『賃金センサス』から得られた。

$$\begin{aligned}
H &= \left(\frac{L_1}{L}\right)^2 + \left(\frac{L_2}{L}\right)^2 + \dots + \left(\frac{L_n}{L}\right)^2 = \frac{(L_1 + L_2 + \dots + L_n)^2 - 2\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m L_i L_j}{L^2} \\
&= \frac{L^2 - 2\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m L_i L_j}{L^2} = 1 - \frac{2\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^m L_i L_j}{(n\bar{L})^2} \quad (3)
\end{aligned}$$

(3)式によれば、平均規模  $\bar{L}$  は H と正の相関関係がある。 $\bar{L}$  は大きければ市場集中度 (H) も大きい。

公私二元化構造仮設と買手独占市場仮設にもとづいて、本稿は下記の保育サービスの需要関数を用いて保育サービスの供給量と公私間の賃金格差または保育所平均規模との関係を検証してみる：

$$Nushoritsu_i = \alpha_0 + \alpha_1 \bar{L}_i + \alpha_2 WGAP + \alpha_3 Labor_i + \alpha_4 Year1998_i + \sum_{j=5}^n a_j X_j + \varepsilon_i \quad (1)$$

$$Taikiritsu_i = \beta_0 + \beta_1 \bar{L}_i + \beta_2 WGAP + \beta_3 Labor_i + \beta_4 Year1998_i + \beta_5 Year1999_i + \sum_{j=6}^n a_j X_j + \eta_i \quad (2)$$

買手独占仮設が成り立つのであれば  $\rightarrow \alpha_1 < 0 \quad \beta_1 > 0$

保育士労働二重構造仮設が正しければ  $\rightarrow \alpha_2 < 0 \quad \beta_2 > 0$

ただし、 $Nushoritsu^{17}$  = 保育所入所率(%) = (保育所修了者数/小学校入学者数) \* 100

$Taikiritsu$  = 待機率(%) = (待機児童数/入所児童数) \* 100

$WGAP$  = 公立保育所保育士の基本給与(月額)格差

$\bar{L}$  = 保育所平均規模

$Labor$  = 認可保育所の保育士の労働供給要因(例えば、専任保育士数、新規保育士資格取得者数、新規取得者の保育所への就業率)

$X_j$  は一連の外生変数であり、保育需要に影響する世帯要因(共働き世帯の比率、非核家族(拡大家族)世帯の比率)、保育サービスと代替関係があると言われたベビーホテル<sup>18</sup>の利用率や幼稚園の園児数等の説明変数を含む。さらに、 $X_j$  の中には保育士労働供給の賃金弾力性変数( $\delta$ )も含む。なぜなら、賃金弾力性の高い地域ほど保育所以外の労働市場は大きいまたは周辺地域の労働需要が旺盛だと考えられる。その結果、そういった地域では公私保育所間の賃金格差はあまり広がらなく、前述のように公私二元化構造による雇用量の減少は少ない可能性は高い。従って、公私間賃金格差変数( $WGAP$ )は、 $\delta$  との間に負の同時関係が存在しているため、公私二元化構造は保育サービス供給に与える影響を分析する時に、 $\delta$  の影響を  $WGAP$  から排除する必要がある。そこで我々は 1980~2000 年のデータを用いて、都道府県別の保育士労働供給関数を推計し、そこから保育士労働供給の賃金弾

<sup>17</sup> 入所率の公表データは 1997 年と 1998 年のみとなっていた。

<sup>18</sup> 都道府県別認可外保育所入所率の統計は 2000 以降となる。

力性の予測値 ( $\hat{\delta}$ ) を計算する。 $\hat{\delta}$  を説明変数として、(1)と(2)の推計式に加える。

モデル(1)とモデル(2)に対し、Ramsey RESET テストで重要な説明変数が落とされたかどうか、モデルの定式化に誤りがないかどうかの検証を行った。その結果、帰無仮設が棄却され、モデルの定式化に問題は無いことが証明された。

#### 4-2 モデルの推計方法

(1)と(2)式を推計する前に、モデルに対する多重共線性と分散不均一性の検定を行った。まず、モデルが複数の説明変数を含む場合、説明変数の間に強い相関がある場合、その多重共線関係にある各説明変数の影響を個別にとらえることができなくなる。しかし、本稿の推計においては、多重共線性問題は顕著ではないと考えられる<sup>19</sup>。そして、集計データで既に分かったように、都道府県の間に入所率や待機率のばらつきが非常に大きいので、その誤差項もばらつきが大きくなるはずである。このような場合には、分散不均一性の存在が疑われる(松浦・マッケンジー,2001)。本稿は WHITE 検定<sup>20</sup>を行い、分散不均一性の有無をテストする。その結果、分散不均一性の仮設を棄却できないことが分かった(例えば、表 2-1 最後のケースの場合： $nR^2 = 22.804 > 4.07 = x^2_{21}(0.05)$ )。

分散不均一性が存在しても、OLS 推定量は一致性と普遍性を持っている。しかし、有効性が無くなるため t 検定と F 検定ができないという問題点がある。したがって、本稿は White の修正法または加重最小二乗法 (WLS 法) で一致性の持つ標準偏差を求める。White 修正の場合、係数の推定量は普通の OLS と一緒だが、係数推定値の標準偏差だけは変わる。一方、WLS 法の場合、係数推定量もその標準偏差も変わる。White 修正済み OLS 法の利点は分散がどの変数に依存するかを全く知らなくても仮設検定ができることである。一方、WLS 法は不均一性の調整要因すなわちウェイトはあらかじめ知っている必要がある。本稿は両方の方法を用いて、入所率関数を推計してみましたが、係数推定値と標準偏差が殆ど変わらなかった。従って、White 修正 OLS 法のみを表 2-1 で報告する。

さらに、図 1-3 と図 2-2 で観察されたように、第(2)式の中の被説明変数である待機率 (Taikiritsu) はゼロの観察値またはゼロに近い観察値は数多く存在しています。その場合、OLS で推計される待機率の予測値は負になる恐れがある<sup>21</sup>。そのために、二つの対策が考えられる：一つの方法は(2)式を線形関数ではなく、対数関数で推計する。もう一つの方法は(2)式を Tobit 法で推計する。入所率関数と比較しやすくするために、本稿は表 2-2 で tobit

<sup>19</sup> 説明変数の間の相関行列をみて比較的に関連程度が高いと思われた労働供給変数 (labor1、labor2) と給与格差変数 (WGAP) を様々な形で落としたり入れ替えたりしても推定値はあまり変わらない。

<sup>20</sup> 分散不均一性は不特定多数の要因によって行っている場合に、White テストや Breusch-Pagan テストは優れている。White テストの手順は①まずモデルを OLS で推計する；②そして、残差項の予測値の 2 乗(S2)を被説明変数とし、すべての説明変数とその 2 乗変数を説明変数として再度 OLS で推計する；③第 2 段階推定式の決定係数を R2 として、 $nR^2$  (n は標本数) という統計量は Chi-square 分布に従う。④ Chi-square 検定を行う。

<sup>21</sup> 現実に絶対負にならない待機率ですが、OLS で推定を行う場合、19 のサンプルにおいては負の予測値 (-1.885%,-0.09)が得られた。

法の推計結果を報告する。しかしながら、Tobit法の推計結果はwhite修正済みOLS法の推計結果と大きな違いが見られなかった。

#### 4-3 推定結果

表2-1と表2-2をみれば分かるように、保育労働市場二元化構造の仮設は完全に支持されるような結果が得られた。その結果によれば、公私間の給与格差は1万円縮小すれば、認可保育所の入所率は0.82%~1%前後増え、待機率は0.34%~4.97%減少する。また、公私間の給与格差の比例を説明変数としてみても、同じような結論が得られた。その他、専任保育士の人数は入所率と待機率にプラスの影響を、共働き世帯の比率は入所率にプラスの影響を与えている。そして、ベビーホテルや幼稚園と認可保育所の代替関係も確認された(ベビーホテルの利用率や幼稚園の入園児童数は保育所入所率にマイナス、待機率にプラスな影響を与えている)。

上述な都道府県のクロスセクション分析の結果から言えることは、保育労働市場の公私二元化構造は確実に保育サービスの供給に抑制する効果を持っている。保育労働市場の公私二元化構造がもたらす問題点は、保育サービス供給への抑制効果以外にも、保育士間の経済地位の不公平や、公私間保育サービスの質的な格差による利用者側の不公平感問題等は生じている。実証結果で分かるように、上述の問題を解消・緩和する一つ有効な手段として、同じ地域における公立保育所と私立保育所の保育士の賃金格差をなるべく縮小させることである。そのために、三つの手段が考えられる：(1)方法1は公立保育所の給与を基準にして、私立保育所保育士の給与も徐々に公立所と同様な水準に持っていくこと。しかし、この方法では更なる高い保育コストを招くために国の財政を圧迫し、保育サービスの利用者負担にかかる。(2)方法2は私立所保育士の給与を基準にして、公立所保育士の給与を下げてもらうことである。しかし、この方法だと、保育士労働組合や保育士政治団体から強い反発を招くことが予想されるので、実行はなかなか難しいであろう。(3)方法3は公立所保育士の給与を適度に下方調整して、一方私立所保育所の給与を適度に上方調整することによって徐々に公私間の賃金格差を縮小させることである。具体的にいえば、公立所保育士の年功序列型賃金体系を廃除して、保育士の初任給を現在より高く設定する一方、年齢と共に賃金の上昇カーブを緩やかに移行させる。また、私立所保育士の賃金体系も徐々に公立所と同じ水準まで持っていけるように保育単価を改めて設定することも大切だと思う。方法3はうまくいけば、全体の保育コストの削減だけではなく、雇用の拡大や、不平等による保育士のモラルハザードの解消などの効果も期待できる。さらに、方法3ならば、保育士団体からの抵抗は比較的に少ないため、実行しやすいのではないかと考える。

さらに、(1)式と(2)式に関する回帰分析は、買手独占仮設を裏付けるような結果も得られた。まず、保育所の平均規模は認可保育所の入所率との間に有意なマイナスの相関関係が確認された。一方、保育所の平均規模は待機率に対する影響も統計的に有意なものであり、しかも平均規模は大きければ大きい地域ほど待機率も高い。換言すれば、買手独占市場仮

設が予測した通りに、保育所の平均規模は認可保育所の入所率にマイナスに有意、待機率にプラスに有意な影響を推計結果で確認されたため、買手独占構造は保育サービスの供給を抑制していると思われる<sup>22</sup>。

従って、保育サービスの拡大または待機児童の解消を図るもう一つの方法は、保育士労働市場を買手独占状態から解放させ、自由競争させるような改革である。具体的に言えば、求人情報の広範囲の開示によって保育士労働者が地域間で自由に転職できるような環境を作り出すとか、認可保育所の開業規制の緩和によって保育市場参入者の数を増やすとか、小規模保育施設の助成とかの政策が考えられる。

## V 終わりに

本稿は、保育士労働市場における二つの仮設から出発して日本の保育サービスが不足している原因を検証してみた。

仮設①：公立保育所における賃金規制は、公私保育所間の経済格差を拡大させたため、保育士の労働市場は二元化構造に置かれている。

仮設②：保育士資格所有者の主要な雇用先は、都市部を除いて各地域少数しか存在しないことと、保育士労働者の多くは移動性の低い女性であることから、保育士の労働市場は買手独占的な構造をもつことが考えられる。

本稿は、理論と実証の両面からなぜ保育士労働市場の二元化構造と買手独占構造は保育サービスの不足をもたらしたのかを検証した。まず、理論の根拠として、①公立保育所保育士の賃金は規制によって市場賃金よりも高く設定されたため、公立保育所の雇用量は最適水準以下に止まる。公立保育所で職を見つからない人は私立保育所へ crowd in する現象が起きる。その結果、私立保育所は本来の市場賃金以下で雇用量を拡大することができる。しかし、市場賃金は下方修正したため、就業を諦めたり他の業種に転職したりする保育士資格所有者は増えることになる。二元化構造の最終的な結果は、保育所の全体雇用量を減少させる。換言すれば、賃金規制による保育士労働市場の二元化構造の、無賃金規制時よりも少ない保育サービス量しか社会に提供されなくなる。②買手独占の労働市場では、買手側の私立保育所は、労働者を一人多く雇用する際にかかる平均コスト(AC)は、現在の賃金水準よりも高くなるため、完全競争均衡の場合よりも低い賃金で少ない労働者を雇うことになる。その結果、保育サービスの供給量は完全競争状態よりも少ない。

都道府県のクロスセクション分析の結果は、上述の二つの仮設を完全に裏付けた。

まず、公私間の給与格差は1万円縮小すれば、認可保育所の入所率は0.82%~1%前後増え、待機率は0.34%~4.97%減少する。保育労働市場の公私二元化構造は確実に保育サービ

---

<sup>22</sup> ここで強調すべきなのが、 $\bar{L}$ をモデルの中に入れることによって、給与格差変数(WGAP)の係数推定値も標準偏差は僅かながら変化した。ただし、その符号と統計的な有意さは変わらない。

スの供給に抑制する効果を持っている：従って、保育サービス不足を解消する一つ有効な手段は、同じ地域における公立保育所と私立保育所の保育士の賃金格差をなるべく縮小させることである。具体的にいえば、公立保育所の保育士の年功序列型賃金体系を廃除して、保育士給与の下方修正と同時に年齢の賃金カーブを緩やかに移行させ、私立保育所保育士の給与を徐々に公立所と同様な水準に持っていくことは大切である。

次に、保育所の平均規模は認可保育所の入所率にマイナスに有意、待機率にプラスに有意な結果が得られたため、買手独占状況は保育サービスの供給を抑制していると思われる。政策提言として、求人情報の広範囲の開示によって保育士労働者が地域間で自由に転職できるような環境を作ったり、認可保育所の開業規制の緩和によって保育市場参入者の数を増やしたり、小規模保育施設を助成したりすることによって買手独占の程度を緩和して、保育サービスの供給を増やすべきだと思う。

しかしながら、本稿はデータの制限でやむなく保育所の平均規模を市場集中度の代理変数使っていたが、保育所の平均規模はあくまでも市場集中度の一つの指標にすぎないため、買手独占市場仮説を厳密に検証するために更なる良いデータでの分析が必要と思う。

## 参考文献

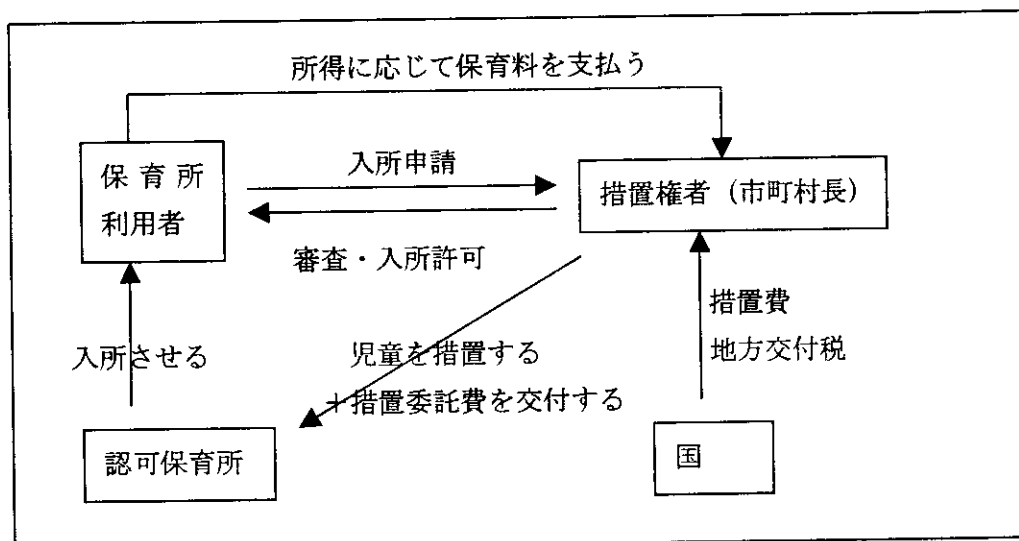
- 大竹文雄(1998)『労働経済学入門』日本経済新聞社、pp37-39
- 角田由佳(1998)「医療スタッフの労働市場」、漆博夫編『医療経済学』pp.141-145
- 前田正子(2000)『保育所は、いま』岩波書店、p133
- 松浦克己・C.マッケンジー(2001)『Eviewsによる計量経済分析』pp97-122
- 畑山みさ子等(1998)「保母養成校に関する調査—保育者像および保育の専門性を中心に」、  
『保母養成研究』第16号 pp67-76
- 田中未来(1985)「専門職制とは何か」、『保育と専門性』第4章、pp150-157、全社協
- 鈴木鳴海(1964)『日本の保母』、三一書房
- 京極高宣(1998)『日本の福祉士制度』 pp.52-177
- 保育行財政研究会(2001)『保育所への企業参入—どこが問題化』、pp.12-39
- 北海道保育問題研究会(1991)「調査 保母不足を考える」、『北海道の保育 1991』
- 渡辺純等(1992)「浪速短期大学保育科卒業生の就業状況と意識に関する実態調査」、『保母養成研究』第10号、pp103-113
- 二宮厚美(2000)『自治体の公共性と民間委託』、自治体研究社、pp116-120
- 脇本光法・原陽一郎(1993)「K 保育福祉専門学校幼児教育科における過去10年間の就職状況と待遇についての調査報告」、『保母養成研究』第11号
- 成瀬龍夫・小沢修司・武田宏・山本隆(1989)『福祉課威嚇と福祉補助金』、ミネルヴァ書房 pp80-85
- Blau, M. (1990), "The Child Care Labor Market", *The Journal of Human Resources*, 27(1), pp9-39.
- Currie, J. and Fallick, B. (1996) "The Minimum Wage and the Employment of Youth: Evidence from the NLSY", *Journal of Human Resources*, 31, 404-428
- Deere, D., Murphy, K. and Welch, F. (1995) "Employment and the 1990-1991 Minimum Wage Hike", *American Economic Review*, 85, 232-237
- Ehrenberg, R. and Smith, R. (2000) *Modern Labor Economics*, 7<sup>th</sup> edition, Addison Wesley Longman Inc.
- Kennan, J. (1995) "The Elusive Effects of Minimum Wages", *Journal of Economic Literature*, 33, 1950-1965
- Machin, S. and Mannin, A. (1994) "The Effects of Minimum Wages on Wage Dispersion and Employment: Evidence from U.K. Wage Councils," *Industrial and Labor Relations Review*, 47, 319-329
- Mincer, J. (1976) "Unemployment Effects of Minimum Wage Changes", *Journal of Political Economy*, 84, 87-104

## 付I 措置制度と保育所財政

戦後の日本の保育所事業は、①公共責任、②無差別平等、③必要 足三原則の元で社会福祉のナショナル・ミニマム（行政による国民生活の最低限保障）を担保する制度であった。保育所事業の公共性を重視し、これまでに経営主体を国、地方公共団体、および公共性の高い社会福祉法人に限定していた。

措置制度の仕組みは図Ⅲ-1 が示した通り、要保護者（保育所利用者）は措置権者（名義上市町村長、実際の窓口は市町村の保育課）に入所申し込み（希望保育所最大3つ）を提出して、保育課は申請者の保育欠ける要件を審査し、入所許可を下す。一方、認可保育所が措置市町村の指示に従って、特定の児童に保育サービスを提供する。

図Ⅲ-1 保育措置制度の仕組み



保育所の運営経費である措置委託費の内容は、施設の最低基準を維持するに要する費用のことであるが、その経費の内訳は大まかに言えば、「事務費」（人件費＋管理費）と「事業費」（一般生活費＋特別生活費）に大別される。市町村は、国の保育単価に基づいて、認可保育所に措置費（公立の場合）または措置委託費（私立の場合）を支弁し、他方では、入所者本人やその扶養義務者から所得に応じて一部分の保育費用を徴収する仕組みになっている。現制度では、措置費の国庫負担額は下記の算式でなされる：

$$\text{国庫負担額} = (\text{措置費支弁総額} - \text{保育料収入総額}) \times \text{国庫負担率}(=50\%)$$

しかしながら、国が設定されている保育単価（措置費支弁総額）は一部分の地域とくに都市部においては、低く設定されていたため、保育所運営に当たっての赤字部分は各市町村の「超過負担」になるケースも少なくなかった。図Ⅲ-2 は保育所財政の実態を纏めている（成瀬等 1989）。



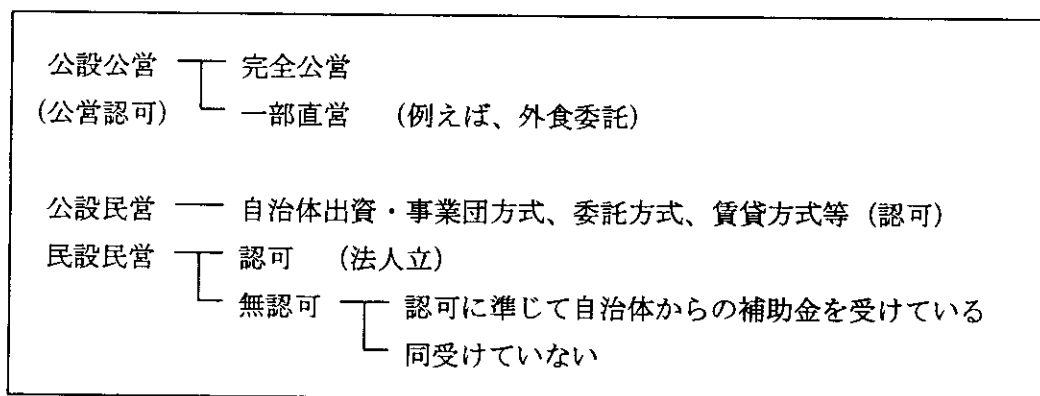
図III-2 保育所運営費の実際分担図

保育所経費の実支出額			
国基準支弁額			市町村持ち出し分
国基準徴収金 (保育料)	国庫負担金	府県負担金	市町村負担金

ただし、国基準徴収金＝実徴収額＋市町村が負担した保育料軽減分

措置費制度は、公的支配と公的責任は中心であった。しかしながら、民間の保育所にとっては、国と措置の契約を結ぶことによって、自主性と独立性が大きく制限されることになる。従って、国の認可基準に達しているにも関わらずわざわざ認可を受けない無認可保育所も数多く存在している。そのような優良な無認可保育所に対し、地方自治体は独自の補助金を出しているところも多い。従って、日本の保育所施設は、実は極めて多様な形態になっている。2000年現在無認可保育施設は全国で9,437ヶ所(うち、事業内保育施設3,622ヶ所、ベビーホテル1,044ヶ所)、入所児童数22.2万人(うち、事業内保育施設5.3万人、ベビーホテル2.5万人)である。一方、認可保育所の施設数は22,278ヶ所(公営12,872ヶ所、私営9,406ヶ所)、入所児童数は187.6万人(公営98.8万人、私営88.8万人)。

図III-3 保育所施設の設置・経営形態の分類



## 付Ⅱ 保育労働市場の現状

全国 12,849 ヶ所の保育所<sup>23</sup>で就業している保育士数は、1999 年 10 月時点で 26.11 万人。そのうち、専任は 23.2 万人(88.9%)、公立と私立保育所の保育士はそれぞれ 13.87 万人と 12.23 万人、ほぼ半数ずつ占めている<sup>24</sup>。また、近年男性保育士の出現も話題を呼んでいるのだが、女性保育士の数は圧倒的に多く全体の 95%以上を占めている。これでは日本で保母を保育士の代名詞としてつかわれた原因だったと思う。

さらに、現場の保育労働者の殆どは、保育士の資格(社会福祉資格の一種)を持つ者であった。公私立保育所の専任保育士の有資格率は 1964 年に既に 83.7%を達しており、80 年代に入ってから、同率は 97%以上の高位を維持し続けた。保育資格取得する道は主に二つに分かれている：1つは正規の高校を卒業後、2 年制の厚生省の認可された保母養成校<sup>25</sup>に 2 年以上にわたって指定された科目と単位数を履修し、卒業すること。もう 1つは高卒以上の学歴または 3 年以上の保育実務経験者が保育士資格試験を受け、全科目を合格すること。また、保母養成校に大学、短大、専修学校、国庫補助施設と社会福祉法人などの区別はある。厚生省保育課調べによると 2000 年 3 月時点では養成校出身の保育士資格取得者の殆どは短大卒(81.1%)、次は専修学校(13.2%)、大学(3.4%)とその他の養成施設(2.2%)であった。一方、保育士資格試験の合格者も 3,249 人があったが、全体の中に占める割合は大きくなかった(9.2%)。

“保母”職人気を背景に、今でも毎年全国各地から 3 万人以上は養成校または資格試験を経て保育士の資格を取得していた。ピークの 1977 年から 1983 年までの間には毎年 5 万人近く保育士の資格を取得した。1949 年保育士資格制度を設けてから約 50 年間、既に 141 万人以上の人は保育資格を取得することに成功した。また、その殆どは女性であった。当然ながら、保育士資格を取得する理由はさまざまだった。将来保母になりたいから保育士資格を取る人は大半だと思われるが、結婚市場において自分への投資や、必要なときに備える就労の手段や、安心の材料などの動機で保育士資格を取る人も少なくなかったと考えられる。

実際に、図 I を見て分かるように、過去三、四十年間保育士資格所有者の保育所就業率はフローで見てもストックで見ても決して高いとは言えない。まずフローで見ると、単年度の保育所就業率の変動は非常に激しく、バブル期の 80 年代(30~40%)を底に、90 年代の就業率は反転して、所謂“U”型変動を経験してきた。90 年代の前半は保育士資格取

<sup>23</sup> 日本最初の保育所の誕生は多様な動機と目的によるものだった。ひとつは企業が低賃金労働者としての婦人労働者を吸収し、確保するためのものであり、もう一つは貧困家庭の主婦を労働させ、それによって家計の補助に役に立たせようとする救貧思想や救貧対策から生まれたものであった<sup>23</sup>。しかし戦後、人口の増加や女性の社会進出によって、保育所数と入所児童数が急増した一方、保育所利用者の経済状況や社会階層も多様化されている。「保育に欠ける子供の保育」という原則は変わらなかったが、従来救貧策、社会安定策としての機能は重要ではなくなり、働く人々の労働権の保障としての保育所、女性解放の手段としての保育所、幼児教育機関としての保育所となりつつある(鈴木、1964)。

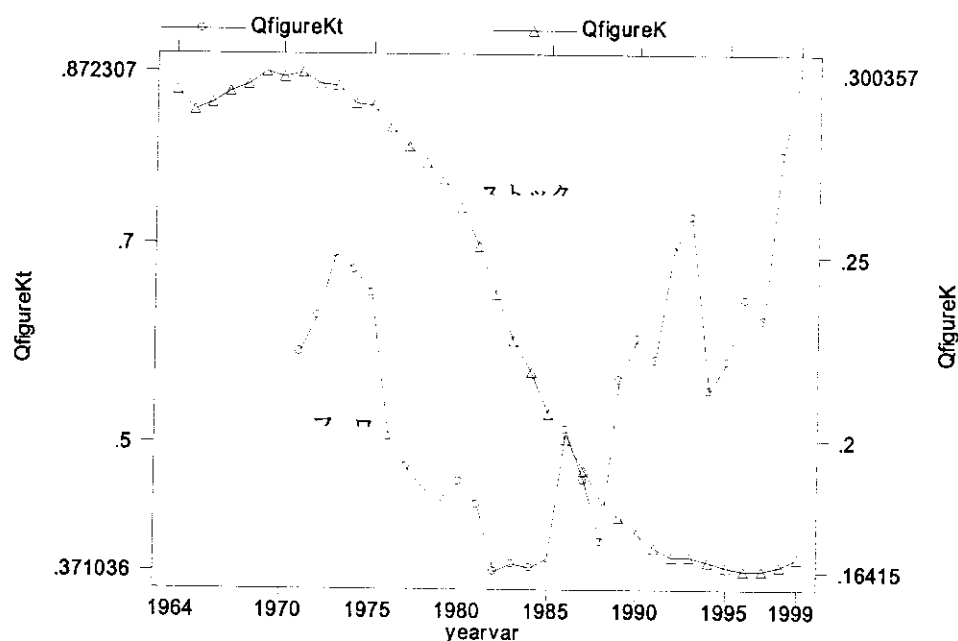
<sup>24</sup> 『保育白書』平成 13 年度版、p.268

<sup>25</sup> 保母養成校は厚生労働省の統計上、大学、短大、専修学校(各種学校)、国庫補助施設と社会福祉法人などの種類がある。

得者の保育所就業率は、70年代並みの50～70%の水準まで回復した。1998年と1999年の就業率は急激に上昇し、それぞれ12.5%と8.3%の増加率を見せた。その結果、1999年保育資格取得者の保育所就業率は87.2%の高水準まで上昇した。しかし、ストックで見る同就業率は一貫して低下し、1999年時点では保育士資格総取得者の内、保育所で働いているのは、僅か16.42%であった。

大量な保育士資格保有者は保育労働力から外された要因は、上述の資格を求める動機の違い以外、需給のミスマッチ、少子化による保育労働の需要不足あるいは一部分（私立）保育所の労働条件の悪化による就労意欲の喪失などの理由が考えられる。

図I 保育士資格取得者の保育所就業率



資料出所：「社会福祉施設等調査報告」（各年）、保育資格取得者数は厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課より。注：QfigureKt=フローの保育所就業率=（t年公私保育所が採用した保育士数/t年の保育士試験合格者数）、QfigureK=ストックの保育所就業率=（t年までの保育士資格累積取得者数/t年の現職保育士有資格者数）

### 付Ⅲ 保育士職の専門性

単なる学歴や世間のイメージからみれば、保育士職の専門性は決して高くはなかった。しかし、近年における保育内容の細分化・専門化の改革によって保育の職務の本質は二年程度の専門教育や、現在のレベルの保育士試験で十分な知識技術を身につけたものとみなすことができないほど高度のものだと言われてきた。また、保育士職はその高い公共性、独自の理論的体系、免許と資格制度、自由裁量の主体性等の特徴から専門性だけではなく、医者、弁護士と大学教授と同じように専門職として認められるべきとの議論もあった（田中、1985）。さらに、実際の調査<sup>26</sup>によると、保育養成校教員と現場の保育士の8割以上は、仕事の専門性を主張し、保育実践に高度な知識と技能が必要と考えていた。

では、日本の社会福祉士制度の中に、保育士職はどう定義され、その専門性はどの位置づけられたのであろうか。総務庁の「日本標準職業分類」の中に保育士・保母とは、児童福祉施設<sup>27</sup>において、児童の保育・保護の仕事に従事するものと定義していた。さらに、1986年の統計審議会では保育士職を5種類の社会福祉事業専門職員中の一種として分類していた。

しかし、保育士資格は資格の専門性を計る最も重要な指標である業務独占と名称独占の地位をまだ獲得していない。資格の業務独占とは、その資格を保持しない場合は業務に就けないことから、無資格者はすべて追い出されてしまうことになる。名称独占は、業務独占の経過措置として、その資格を持っていなくても従来どおり仕事ができれば、業務に就けることになる。保育士には、業務独占の地位も名称独占の地位も与えられていない。一方、教育年数の面で保育士と類似しており、同じ女性が多く進出している職場として知られている助産婦、看護婦、准看護婦、美容師等の資格は業務独占また名称独占の地位が与えられていた。これらの資格と違って、保育の場合、無資格者が同様な職務を行うことについての禁止条項もなく、資格授与に際する欠格事由や取り上げ処分なども規定されていない。いわゆる、保育士労働市場への参入は比較的容易である。また、看護婦と違って、保育士の中には資格等級の制度が設けていないため、同じ保育士の中でも四年制大卒、二年制養成機関卒と高卒保育士試験合格者が並列させていることも、保育士資格の専門性を損なう恐れがあると指摘された（田中、1985）。

<sup>26</sup> 1998年北海道地区と東北地区の全保育養成校および東京以北の関東地区保育養成校103校と宮城県内全保育所278所を対象とした調査。畑山等(1998)を参考に。

<sup>27</sup> 児童福祉施設とは、保育所、聾唖児施設、精神薄弱児通園施設、肢体不自由児施設、重症心身障害児施設、養護施設、乳児院、一時保護所等をいう。

表1 都道府県別賃金弾力性係数

都道府県名	賃金弾力性係数	t値	都道府県名	賃金弾力性係数	t値	都道府県名	賃金弾力性係数	t値			
北海道	1.6284	***	5.06	石川	0.5612	1.65	岡山	1.1128	***	4.03	
青森	1.5671	***	4.52	福井	1.1500	***	2.92	広島	1.1622	***	3.11
岩手	1.1019	***	3.59	山梨	-0.3866	-0.46	山口	2.5433	***	4.75	
宮城	0.8740		1.32	長野	-0.0467	-0.15	徳島	1.2890	***	3.56	
秋田	1.3638	***	2.97	岐阜	0.9691	*	1.7	香川	0.8775		1.45
山形	2.0546	***	4.29	静岡	0.8569	***	3.68	愛媛	2.4661	***	5.59
福島	1.1038	*	1.83	愛知	0.9056	***	4.7	高知	0.5471	*	1.91
茨城	1.6043	***	5.85	三重	0.9956	***	2.82	福岡	1.5749	***	2.97
栃木	1.2503	***	6.33	し賀	0.8261	*	1.81	佐賀	1.5962	***	5.55
群馬	0.3194		0.97	京都	1.2923	***	4.74	長崎	1.0241	***	2.55
埼玉	1.1358	***	4.09	大阪	0.4983	***	2.18	熊本	1.4221	***	4.72
千葉	0.6337	***	3.04	兵庫	1.4363	***	8.2	大分	2.0292	***	3.7
東京	0.3274	*	1.72	奈良	-0.1171	-0.13		宮崎	1.2160	***	3.56
神奈川	0.7871	***	2.72	和歌山	0.5074	0.77		鹿児島	1.6823	***	5.12
新潟	2.3464	***	2.73	鳥取	0.4432	0.79		沖縄	1.0508	***	2.91
富山	2.3662	***	4.18	島根	0.7839	1.32					

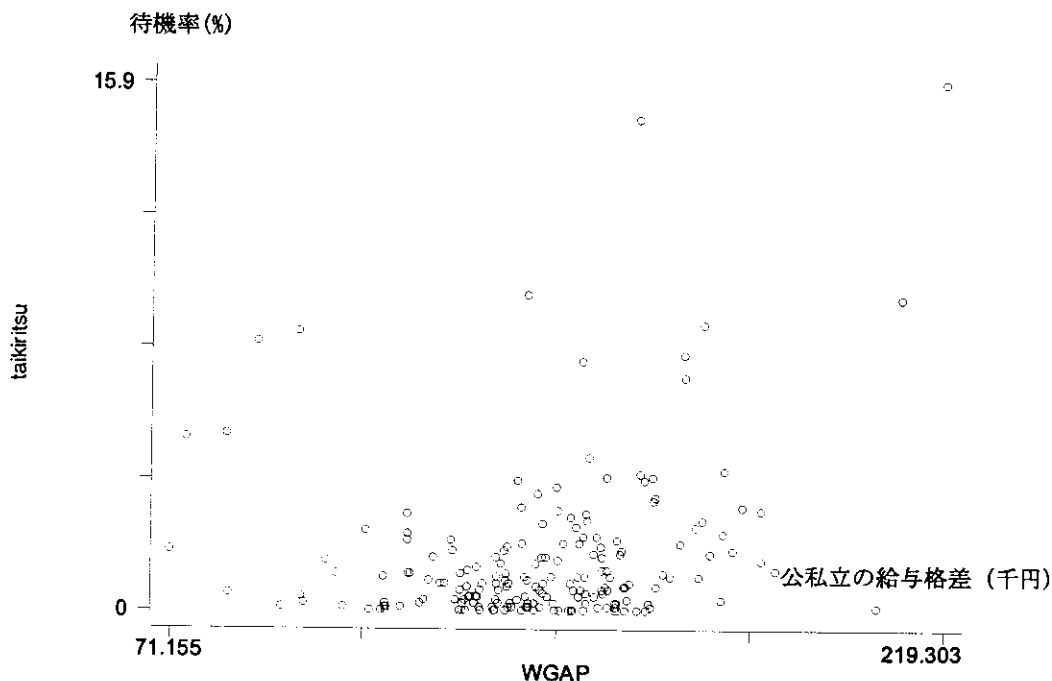
出所：『賃金センサス』（1980-2000）。1980～2000年までの都道府県別の保母職平均年収(Y)と労働者数 (labor) を用いた推計である。

注：①平均年収Y=決まって支給する現金給与月額\*12+年間賞与とその他特別給与額

②賃金弾力性係数(α)は下記の式の推計結果(OLS)によるものである：

$$\log(\text{labor}(t)) = a(t) + \alpha \log(Y(t)) + e \quad t=1980, 1981 \dots 2000$$

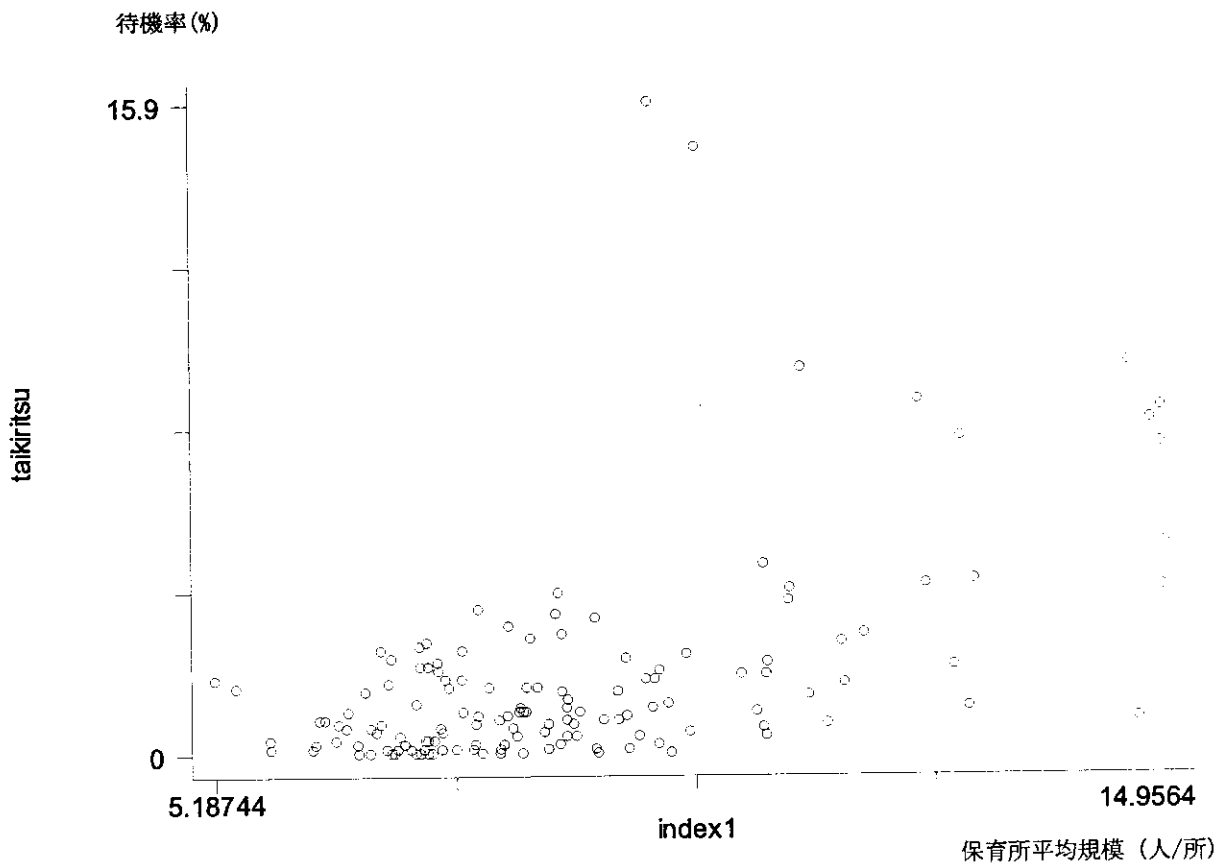
図1-3 公私給与格差と保育サービス供給量のプロット



資料出所：「賃金センサス」（1997～1999）、「地方公務員給与実態調査」（1997～1999）、「福祉施設など調査報告」（1997～1999）

注：①1997年から1999年の都道府県別データ。②公私の賃金格差=公立保育所保母の平均基本給月額-私立保育所保母の基本給与の月額。ただし、公立保育所の保母の基本給は地方公務員の行政職の平均値を使っている。また、保育士の殆どは非世帯主である女性なので、扶養手当を除いた行政職の基本給平均値を用いた。

図2-2 保育所平均規模と待機率のプロット



資料出所：「福祉施設等調査報告」、「保育白書」、厚生労働省保育課調べ。  
注：①保育所平均規模＝県内認可保育所の専任保育士数/県内認可保育所の数

表2-1 買手独占市場構造が保育所入所率に与える影響 (White修正済みOLS)

	Case I		Case II		Case III		Case IV	
	係数	標準偏差	係数	標準偏差	係数	標準偏差	係数	標準偏差
保育所の平均規模 (人/所)	-0.0999	*** 0.03	-1.5638	*** 0.61	-0.1007	*** 0.04	-1.03505	0.65
公私立の給与格差の絶対値 (千円)	0.0010	* 0.00	0.0015	** 0.00	-0.5967	0.60	-0.08217	** 0.04
専任保育士数 (Labor1)	0.0022	0.00	0.0031	0.00	0.0012	** 0.00	0.00123	** 0.00
新規保育士資格取得者数 (Labor2)	0.0658	0.12	0.1585	0.12	0.0018	0.00	0.00223	0.00
Labor2の保育所への就職率(%)	0.7278	*** 0.25	0.6444	*** 0.26	0.7156	*** 0.26	0.69648	*** 0.26
共働き世帯の比率(%)	0.2183	0.37	-0.0156	0.37	0.2769	0.37	0.18730	0.38
拡大家族世帯の比率(%)	-544.7605	*** 133.48	-479.3045	*** 136.20	-507.2320	*** 134.14	-477.84920	*** 138.03
ベビーホテルの利用率(%)	-0.0002	*** 0.00	-0.0001	** 0.00	-0.0002	** 0.00	-0.00015	** 0.00
幼稚園の園児数	-1.8502	1.77	-3.9377	** 1.96			-2.77256	1.95
賃金弾力性	-7.4534	*** 3.04	-6.9769	** 3.14	-7.2106	** 3.09	-7.06291	** 3.09
1998年ダミー	10.6989	31.26	27.4686	31.48	7.9865	29.89	17.99984	32.46
_cons	0.5491		0.5847		0.5963		0.60970	
R Squared								

注：①1997年から1998年までの都道府県別データ(91サンプル)を用いる。  
 ②被説明変数：入所率＝認可保育所修了者数/小学校入学者数。  
 ③給与変数：公私立の給与格差(WGAP)＝公立所保育の平均月給-私立所保育の平均月給；ただし、月単位に換算されたポナーナスは月給額の中に加算されている。  
 ④世帯特徴変数：共働き世帯の比率＝共働き世帯数/一般世帯数；拡大家族世帯の比率＝1- (核家族世帯数/一般世帯数)。  
 ⑤認可保育所の代替物：ベビーホテルの利用率＝ベビーホテルの入所児童数/認可保育所の入所児童数；  
 ⑥統計的な有意水準：\*\*\* 1%有意；\*\*5%有意；\*10%有意。

表2-2 買手独占市場構造が待機率に与える影響 (Tobit)

	Case A		Case B		Case C		Case D	
	係数	標準偏差	係数	標準偏差	係数	標準偏差	係数	標準偏差
保育所の平均規模 (人/所)	0.6639	*** 0.13			0.0292	*** 0.01	0.0279	*** 0.01
公私立の給与格差の絶対値 (千円)			0.0345	*** 0.01	0.4496	*** 0.11	0.4972	*** 0.12
専任保育士数 (Labor1)	0.0002	* 0.00	0.0004	*** 0.00	0.0003	*** 0.00	0.0003	*** 0.00
新規保育士資格取得者数 (Labor2)	-0.0008	0.00	-0.0008	0.00	-0.0007	0.00	-0.0007	0.00
Labor2の保育所への就職率(%)	-0.0513	*** 0.02	-0.0229	0.02	-0.0410	** 0.02	-0.0416	** 0.02
共働き世帯の比率(%)	-0.0250	0.04	-0.0575	0.04	-0.0359	0.03	-0.0339	0.03
拡大家族世帯の比率(%)	0.0671	0.06	-0.0081	0.06	-0.0006	0.05	0.0076	0.05
ベビーホテルの利用率(%)	35.5672	23.26	61.7365	*** 21.30	33.6039	21.08	31.5369	21.16
幼稚園の園児数	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000	0.00	0.0000	0.00
賃金弾力性	0.6156	** 0.30	-0.1211	0.27	0.0411	0.50	0.2984	0.28
1998年ダミー	0.0560	0.54	0.2939	0.52			0.0240	0.50
1999年ダミー	-1.7849	*** 0.57	-1.0686	** 0.53	-1.6847	*** 0.52	-1.7515	*** 0.52
_cons	-5.1081	4.44	1.4708	4.21	-1.5503	3.93	-2.6528	4.06
LOG likelihood	-265.6520		-262.8120		-255.1191		-254.5480	

注：①1997年から1999年47都道府県のデータ (135サンプル) を用いる。

②被説明変数：待機率＝待機児童数/認可保育所入所児童数。

③Obs. summary: 13 left-censored observations at taikiritu<=0; 122 uncensored observations

④統計的な有意水準： \*\*\* 1%有意； \*\*5%有意； \*10%有意。



付表1 主要な変数の出所と計算式の説明

データ出所	都道府県別データ	注解
保育白書	待機児童数 - M 待機率% ベビーホテル数 ベビーホテル入所児童数 - N ベビーホテルの利用率 %	M/認可保育所入所児童数   N/認可保育所入所児童数
統計でみる県のすがた	保育所入所率 %	認可保育所修了者数/小学校入学者数
国民生活基礎調査	共働き世帯割合 % 核家族世帯の割合 %	共働き世帯/一般世帯 核家族世帯/一般世帯
地方公務員給与実態調査 (一般行政職)	基本給月額 (円) - A Aの内、扶養手当月額 - B 公立所常勤保育士の基本給与月額	A-B
賃金センサス (私立保育所の常勤保育士)	平均年齢 平均勤続年数 所定内実労働時間 超過実労働時間 決まって支給する給与月額 -C 所定内給与月額 年間賞与その他 - D 私立所常勤保育士の基本給与月額	C+D/12
厚生労働省保育課調べ	新規保育士資格取得者数 - L Lの内、保育所に就職者数 - K 保育所の就業率	K/L
社会福祉施設等調査	保育所児童数 公立保育所専任保育士数 (人) 私立保育所専任保育士数 (人) 公立園の新規採用者数 私立園の新規採用者数 公立保育所数 私立保育所数	
学校基本調査報告書	幼稚園数 在園児数 就園率 %	幼稚園修了者数/小学校入学者数

注：入所率は1997と1998年のデータのみとなる。また、共働き世帯と拡大家族世帯の割合は1995と1998年データのみある。本稿は1995年の当変数が1997年の当変数に等しく、1998年の当変数が1999年の当変数に等しいと仮定する。その以外の変数はすべて都道府県別年次データ（1997年～1999年）である。

## 第4章

子どもがいる世帯への現金給付

厚生科学研究費補助金政策科学推進研究事業

「こどものいる世帯に対する所得保障、税制、保育サービス等の効果に関する総合的研究」

こどものいる世帯に対する現金給付の分析：  
児童手当、児童扶養手当、扶養控除<sup>1</sup>

阿部 彩

(国立社会保障・人口問題研究所)

2002年3月31日

1. 問題提起

近年、我が国においては「少子化問題」がクローズアップされ、未来の社会保障制度の担い手である子供の減少を懸念する声が高まった。「少子化対策」として、児童手当の拡充や保育園の充実などが挙げられ、既に実施されている。児童手当においては、平成12年に対象児童年齢を3歳以下から6歳以下に引き上げ、さらに平成13年には所得制限が引き上げられている。これらの政策が実際に「少子化」の歯止めとなるか否かは他稿に委ねるとして、本稿では、これらの政策や他のこどものいる世帯に対する再分配制度が、子供自身およびこどものいる世帯の経済状況にどれほどの効果をもたらしているかを分析することを目的とする。

日本の再分配政策を語る時、社会保障制度による高齢者への再分配に焦点が当てられることが多い。近年になって、世代間の再分配のみならず世代内の再分配に着目する研究者が多くなってきているが、日本の「再分配」の大部分が年金・医療制度に担われている限り、現役世代から高齢世代へという再分配の流れは変わらないであろう。社会保障制度

---

<sup>1</sup> 本稿は、厚生科学研究政策科学推進事業「こどものいる世帯に対する所得保障、税制、保育サービス等の効果に関する総合的研究」（主任研究者：勝又幸子、平成13～14年度）および厚生科学研究政策科学推進事業「社会保障の改革動向に関する国際共同研究」（主任研究者：池上直己、平成11～13年度）の一環として行われたものである。

の中で行われるこどものある世帯への再分配には、児童手当、児童扶養手当、(場合によっては生活保護制度) などがあるが、これらは、年金・医療制度に比べるとその規模は微々たるものである<sup>2</sup>。また、子供のある世帯の多くは現役世代であるため、年金・医療制度における保険料による負の再分配を受けていると考えられる。しかし、再分配は社会保障制度のみに担われているわけではない。社会保障制度と並ぶ再分配機能がある税制においては、扶養控除制度など、こどものいる世帯を対象とする制度が内在している。これらの制度を総合した時に、こどものいる世帯に対する再分配がどの程度になるのかを分析するためには、マイクロ・データを用いた実証研究が必要である。

本稿では、厚生労働省『平成8年度所得再分配調査』のマイクロ・データを用いて、児童手当など社会保障制度における子供関連の給付と、税制上における扶養控除の便益の再分配上の帰結と貧困削減効果を実証的に分析する。本稿の構成は、以下の通りである。まず、第一節では、我が国のこどものいる世帯に対する税制上の優遇措置を紹介し、各種統計を示す。次に、第二節においては、日本のこどものいる世帯に対する税制措置・福祉制度の理論的観点から分析する。第三節では、分析に用いたデータの詳細と推計方法を説明する。第四節においては、こどもに関する現金給付と扶養控除の現状と効果を、三節の推計結果を用いて分析する。第五節においては、分析のまとめと今後の研究の方向について簡単に述べる。なお、本稿においては、現金給付のみを分析対象としており、保育園の措置費、子どもの医療費など現物給付の分析を行っていない。現物給付と現金給付を合わせた分析については、来年度の研究課題とする。

## 2. 日本におけるこどものいる世帯への所得移転制度

こどものいる世帯への所得移転制度の代表的なものをまとめたのが表1である。税制上では、扶養控除がこどものいる世帯に最も重要な制度であろう。扶養控除は、所得控除の一種であり、扶養家族の年齢や障害状態によってその金額は異なる。扶養家族が15歳以下の場合(年少扶養控除)は、38万円、16歳以上23歳以下の場合(特定扶養親族控除)は63万円である(特別障害者である場合は、35万円加算)。所得控除であるので、実際の

---

<sup>2</sup> 児童手当の創設の検討に設置された中央児童福祉審議会児童手当部会が1964年にまとめた中間報告では、児童手当の4目的の1つとして大企業と小零細企業との所得格差の是正があげられており、児童手当が再分配の手段の1つと位置づけられていたことを示している。児童手当部会は、「(児童手当の)財源の大部分が大企業からの振り替えで賄われることは、この観点に立てば、国民所得再分配の見地からは是認されて然るべきべきもの」としている(児童手当制度研究会、2000)