

childcare services. Although the number of admission to licensed daycare centers has been increasing significantly since 1995, the amount of demand has been climbing in an even faster pace. The major reason is that besides the large number of children in waiting list, there are an even larger group of silent mothers who would otherwise choose to apply for licensed childcare service if the waiting list were not so long. As a result, number of children in the waiting list for licensed childcare did not drop but rise up instead recently. The number of children in waiting list is as many as 35,144 in 2001, a 7% up compared to the number of 1996. According to the estimation results of Zhou & Oishi (2002), given a childcare charge of 25,000 Yen per month, 25-35% preschool children in metropolitan areas could be regarded as underlying demanders of licensed childcare services.

Strategies of Japanese government to shorten the waiting list have been centered on expanding the capacity of licensed daycare centers and upgrading their service contents aiming at reducing waiting because of needs-and-supplies mismatch. Supply expansion is obviously one of the most basic strategies to reduce shortage. Generally supply expansion could be realized by adding public investment, reducing management costs. In particular, privatization of public daycare centers has been advocated by some economists (Hayashi 1996; Fukuda 2000 etc.) to improve the efficiencies of their management. Furthermore, Yashiro (2000) argues that abolition of strict regulation on new entries and competition mechanism should be introduced into the childcare service market in order to reduce running cost of daycare centers. Zhou (2002) suggests that dual childcare labor market and buyer monopoly market structure result in under-equilibrium amount of service supply and implies that supply expansion could be realized by narrowing payment gap between childcare workers of public and private centers and by introducing competitive mechanism into the market.

Price adjustment as a basic method to deal with shortage problem has also been a common sense in economics. Unfortunately, few studies¹³ has mentioned or discussed about the efficiency of price adjustment in alleviating excessive demand problem for licensed childcare services primarily because childcare industry is a strictly governmental regulated market where service prices are fixed at a level far below the real cost and the market price as well. Price adjustment, although an efficient way to deal with shortage problem, implies big surgery to the present system and it could be hard to achieve an agreement from the groups with vested interests. Nevertheless, Zhou & Oishi (2002) proposes a compromise method of replacing subsidy in-kind with subsidy in-cash to reduce inefficient usage of licensed daycare services. More specifically, this compromise system involves several big reforms to the present system as follows: (1) drawing up childcare charge to the equilibrium prices; (2) abandoning means-test of the users and set a uniform price system for daycare services and (3) Increasing child allowance from a uniform amount of 5,000 Yen per month

¹³Yamashige (2001) is one of the exceptional researches that suggest that service price should be drawn up to shorten waiting list of licensed day care centers.

to comparable level of the childcare charge, varying with the household income. Under the proposed new system, rational mothers will compare their expected income with the childcare charge and decide whether work outside or not.

References:

- Blau, M. (1990), "The Child Care Labor Market", *The Journal of Human Resources*, 27(1), pp9-39.
- Institute of Child Care Research(2001), *White Paper on Child Care*.
- Fukuda, Motoo(2000) "Study of Childcare Supply – A Perspective of Cost"(in Japanese) , *Quarterly Journal of Social Security Research (Kikan Syakaihosho Kenkyu)*, 36 (1) ,pp.90-101
- Hayashi, Y. (1996) "Contemporary Status and Problem of Childcare Business"(in Japanese), *Quarterly Journal of Social Security Research (Kikan Syakaihosho Kenkyu)*, 32 (2) , pp.158-166
- Katsumata, Yukiko (1995) "User's Charges in Day Nursery Fee and policy on Revenue Source," *Review of Social Policy*, No.4, pp.83-104.
- Komamura, Kohei (2002) "An Analysis about costs of child-care services and supply-demand mismatching," Institute of Population and Social Security Research ed. *Shoshi Shakaino Kosodate Shien*, Tokyo University Press (in Japanese).
- Murakami, Masako (1999) *Economics of Social Security 2nd ed.*, Toyo Keizai Shinpo-sha.
- Oishi, Akiko(2002)."The Effect of Childcare Cost on Mother's Labor Force Participation", *Journal of Population and Social Security*, pp.50-65
- Tsuya, Noriko O. and Chizu Yoshida (2002) "The Need for Childcare Services and Desired Fertility in Contemporary Urban Japan: The Case of Yokohama City 2000," mimeo.
- Yashiro, Naohiro (2000) "Chapter 5 Regulation Reform for Social Welfare System", Yashiro,N. eds. "Economic Analysis to Social Regulations"(in Japanese), Nihon Keizai Xibunsha
- Zhou,Yanfei (2002), "Shortage of Childcare Service and the Structure of Childcare Labor Market in Japan"(In Japanese), *Nihon Keizai Kenkyu (Japanese Economic Review)*, *Forthcoming*
- Zhou,Yanfei & Akiko. S. Oishi(2002), "Latent Demand for Licensed Childcare Service in Japan"(In Japanese) , paper presented at the 2002 Japanese Economic Conference, Hiroshima University, Japan

保育士労働市場の現状*

周 燕飛・金子能宏
(国立社会保障・人口問題研究所)

目次

1. はじめに
2. 保育士になるための資格制度
3. 保育士資格所有者の保育園就業率とその動機
4. 社会福祉士制度における保育士職の専門性
5. 報酬面から見る保育士職—他の専門職との比較
6. 二重労働市場—公私間の格差
7. 無認可保育施設で働く保育士

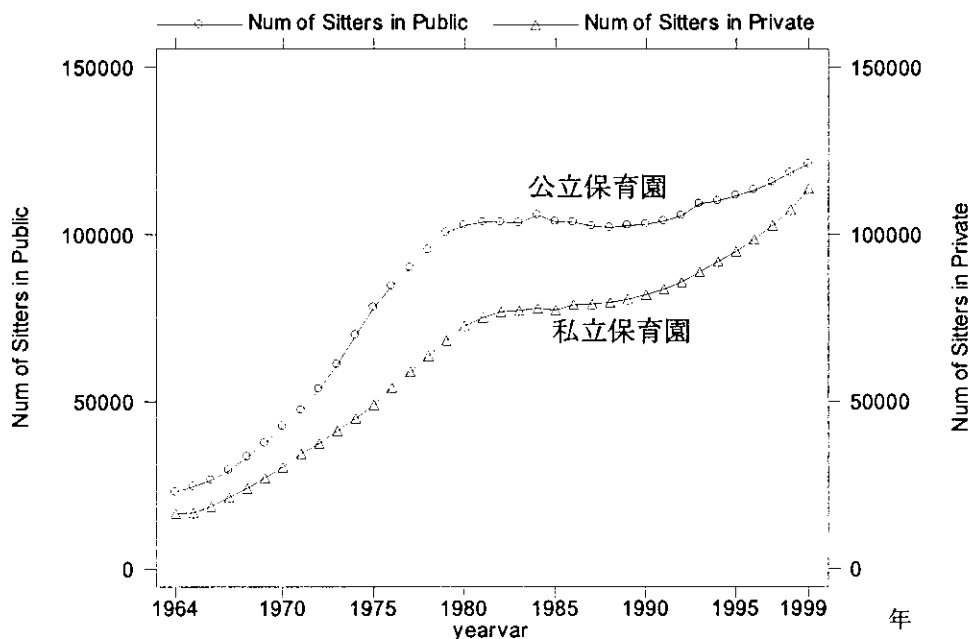
* 本稿は厚生科学研究費補助金政策科学推進研究事業「こどものいる世帯に対する所得保障、税制、保育サービス等の効果に関する総合的研究」(主任研究者：勝又幸子)の成果の一部である。

保育士労働市場の現状

一、はじめに

日本では、“保母”職は子どもたちのあこがれの職業であった。第一生命保険相互会社は1989年から2000まで毎年夏に全国保育所・幼稚園児及び小学校1～6年生を対象に「大人になったらなりたいもの」アンケート調査を実施した結果、“保母”職は女子の間では堅い人気を保ち、この十年ほぼ一貫して1位か2位の高支持率を受けていた。1998年以来“保母”職の人気度が5位から3位そして4位までダウンしたが、食べ物屋、看護婦、花屋にならび女子の憧れの職業として知られていた。

図表 1-1 公立保育所の保育士数と私立保育所の保育士数



資料出所：「社会福祉施設等調査報告」（各年）

全国12,849ヶ所の保育所¹で就業している保育士数は、1999年10月時点で26.11万人(図表1-1)。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

¹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¹。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)。

万人と 12.23 万人、ほぼ半数ずつ占めている²。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。

二、保育士になるための資格制度³

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⁴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それほど大きくなかった（9.2%）。

ピークの 1977 年から 1983 年までの間にはほぼ毎年 5 万人近く保育士の資格を取得していたが、今では毎年全国各地の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人数が 3 万人前後に止まっている。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。

三、保育士資格所有者の保育園就業率とその動機

当然ながら、保育士資格を取得する理由はさまざまだと考えられる。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、結婚市場における自分への投資や、必要となきに備える就労の手段や、趣味などの動機で保育士資格を取る人も少なくなかったと思われる。

実際に、図表 1-2 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の人数で見てもストックの人数で見ても決して高いとは言えないことから、保育士資格の取得動機が多様化されている実態は伺える。まずフローでみると、保育士資格所有者の保育園就業率と景気変動との間に何らかの相関関係が存在している可能性が高いと思われる。なぜならば、景気がよければよいほど保育園への就業率が低かった：バブル期の 80 年代（30～40%）を底に、平成不況の 90 年代前半の保育所就業率は、石油危機が

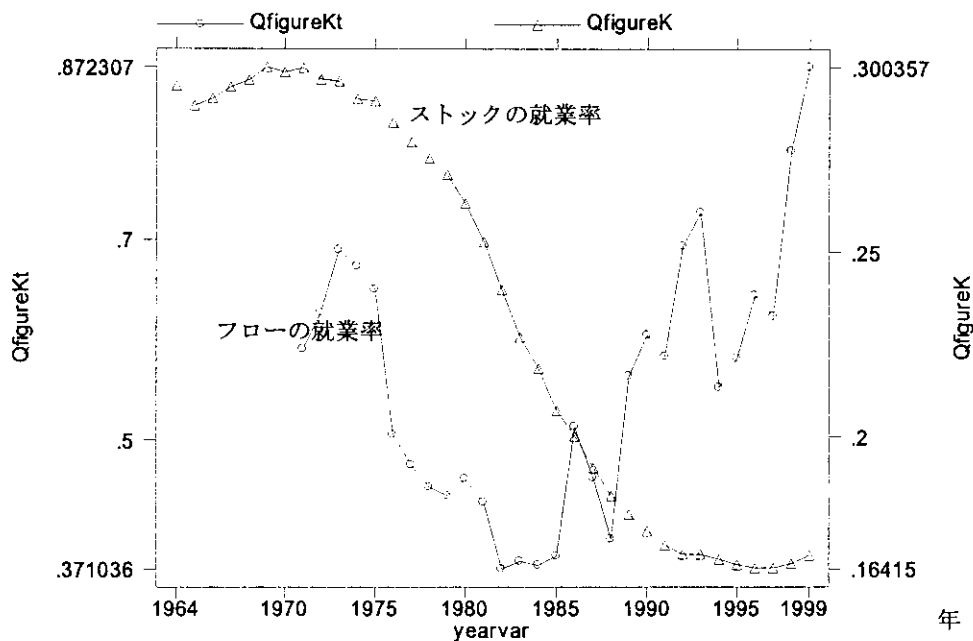
² 『保育白書』平成 13 年度版、p.268

³ 保育資格取得者数に関する年次データは厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課によるものである。

⁴ 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。

起きた70年代並みの50~70%の水準まで回復した。とくに、1998年と1999年の就業率は急激に上昇し、それぞれ12.5%ポイントと8.3%ポイント増加した。その結果、1999年保育資格を取得した者のうち、保育所に就業した人が87.2%だった。しかし、ストックで見る同就業率は一貫して低下し、1999年時点では全保育士資格取得者の内、保育所で働いているのは、僅か16.42%であった。

図表 1-2 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 = (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 = (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)

このように大量な保育士資格保有者は保育職に従事しなかった原因は、上述の労働供給側によるもの以外に、需給のミスマッチ、少子化による全体の保育労働の需要不足、または一部分の保育所、とくに私立保育所の賃金低下による就労意識の喪失などの要因も排除できない。

四、社会福祉士制度における保育士職の専門性

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⁵によると、保母養成校教員と現場の保育者の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、保母職はどう定義され、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」の中に保母・保父とは、児童福祉施設⁶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母職を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⁷。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。保母職には、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、準看護婦、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母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）。

五、報酬面から見る保育士職—他の専門職との比較

参入の壁が高いことによって労働力の供給は有免許者のみとなるため、一般的に保母職よりも専門性規制の厳しい看護婦などの職種は高い賃金を提示するだろうと思われる。平成13年「賃金センサス」は民間企業で勤める上記の三職種について調べたところ、保母の平均勤務時間が看護婦より長いにも関わらず、平均年収は看護婦の75%、準看護婦の87%の365万円に止まっている（図表2-2）。

⁵ 1998年北海道地区と東北地区の全保母養成校および東京以北の関東地区保母養成校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。

⁶ 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。

⁷ 資料出所：阿部實(1990)「福祉国家資格の取得方法と資格取得者の待遇のあり方」中西洋・京極高宣編著『福祉士の待遇条件』第一法規、pp213-214より。

図表 2-2 私立園保母と幼稚園教諭、看護婦などの収入比較

	保母	美容師	看護婦	準看護婦	サービス業短大 高専卒女性
年齢 (歳)	31.9	30.9	34.1	39.8	32
勤続年数 (年)	7.9	6.8	6.7	8.8	
所定内実労働時間 (時/月)	172	181	162	164	
超過実労働時間 (時/週)	4	5	7	6	
総実労働時間 (時/月)	188	197	178	180	
きまって支給する現金給与額 (千円)	230.7	230	321.2	281.9	281.9
所定内給与額 (千円)	222.9	222.7	283.7	249.9	
年間賞与その他特別給与額 (千円)	878.4	204.5	983.3	799.6	1431.6
平均年収 (千円)	3646.8	2964.5	4837.7	4182.4	4814.4
賃金率 (円/時間)	1616.489	1254.019	2264.8408	1936.2963	
労働者数 (十人)	11936	1053	34023	20800	58

出所：『賃金センサス』平成13年版第3巻

また、30～34歳の私立保育所保母の平均年収（366.5万円）と比べると、サービス業の短大・高専の32歳女性の平均年収は481万円である。従って、同年齢、同等学歴の他職種と比較しても、私立保育所の保母の所得は決して良いと言えない。

六、二重労働市場—公私間の格差⁸

筆者が改めて指摘するまでもなく、公立保育所と私立保育所の賃金・待遇格差が大きいことは良く知られている（二宮(2000)、前田(2000)、北海道保育問題研究会(1991)）。これは以下に述べるように、主に制度的な規制から生じている格差である。

公立保育所の保育士の給与は、基本的に、地方公務員の行政職の給与体系が適用されている⁹。その給与体系は勤続年数にリンクしたものであり、例えば大阪府では上限である月額470,300円（短大卒主任保育士、行政職8級22号相当）または380,600円（一般保育士、行政職4級30号に相当）まで上昇し続けることになる¹⁰。

⁸ 二重労働市場構造が保育サービスの供給量に与える影響についての議論は周(2002)をご参照へ。

⁹ 平成12年より公立保育所の保育士の給与は地方公務員の行政職から福祉職に準ずることになった（自治省調べ）。

¹⁰ 大阪府福祉保育労大阪本部による試算。

一方、私立保育所保育士の給与は、措置委託費¹¹の中に含まれる人件費を原資として分配される。人件費自体は国の保育単価に基づいて決定されるが、この保育単価は勤続年数や年齢に関係なく¹²、保育士人数で算出されている。したがって、容易に想像されるように、公立保育所のように、勤続年数に応じて給与を高めることはできず、二宮(2000)による調査では、勤続年数5年以降は殆ど上昇しないことが観察されている。この結果、例えば、2001年4月の国の決める保育単価に基づいて試算してみると¹³、私立保育所の主任保育士のモデル年収(国の補助範囲内の年収上限)は約445万円、一般保育士のモデル年収は約370万円であり、これ以上は増加しない。これは、給与と諸手当と合わせて計算される公立保育所主任保育士と一般保育士の同一年齢階層のモデル年収と比較して、これは2/3程度に過ぎない金額である。また、公私立保育士間では、保育士の平均勤続年数の違いも大きい。例えば、1999年に36ヶ所の公立保育所を民営化させた大阪府堺市による調べでは、公立所保育士の平均年齢は42.9歳、私立所保育士の平均年齢は27歳であり、その差は16歳にも及んでいる。したがって、平均勤続年数を加味した賃金格差はさらに大きいものとなる。

こうした公私立間の待遇格差は、賃金の面にとどまらない。公立保育所保育士の殆どは地方公務員共済組合に加入してため、年金、医療の福利厚生が手厚いし、雇用の安定性も確保されている。また、公立保育所の場合、自治体の独自財源で最低基準以上の職員を配置して保育を行う場合が多いため、勤務時間や仕事の密度も1割程度低いと言われている。給与面・その他待遇面の公私立間格差を反映し、公立保育所の保育士になるには極めて狭き門をくぐらねばならない。例えば、平成12年における大阪市の公立保育所の採用試験は、125人の受験者に対して合格者は6人であり、競争倍率は実に20.8倍にもなった。また、公立保育所の保育士には、資格要件のほか、年齢制限も課されており¹⁴、そもそも私立保育所の保育士の中には公立保育所に応募できない者もいる。したがって、二つのセクターの間に賃金格差が生じ、そのセクター間の移動が制限されているという「二重労働市場」が、

¹¹認可保育園の運営経費は、基本的に市町村から交付される措置費(公立)、措置委託費(私立)で賄われており、その原資は、基本的に保育料と公費負担(国庫負担+県負担金+市町村負担金)の合計額である。公費負担分は、「保育単価(措置費支弁総額)」と呼ばれる最低基準を満たすための理論的支出額から保育料総額を引いた残りの金額であり、国庫負担率(50%)、県負担率(25%)、市町村負担率(25%)で賄われる。公費負担と保育料を合計した金額は、「国基準支弁額」と呼ばれ、理論的な保育所経費の総額である(詳細は成瀬他(1989))。

しかしながら、公立保育所の場合には、最低基準を上回る人員配置をしているし、給与は勤続年数に応じて決まるので、「国基準支弁額」だけでは足りず赤字となり、市町村持ち出しと呼ばれる一般会計の補填が行われている。これに対して、私立保育所には、市町村が赤字補填をする動機は基本的に存在しないので、私立保育所には勤続年数にリンクする賃金プロファイルを作ったり、最低基準を上回る人員配置をするインセンティブは無いと言える(自治体独自の補助金がある場合を除く)。

¹² 国家公務員福祉職の一定勤続年の給与(主任保育士は福祉職(行一)3級6号、一般保育士は福祉職2級6号)に準じて決定されている。

¹³ 「2001年4月改定に基づく国の決める保育単価内訳試算表」による試算。日本全国は6つの地域に分け、調整手当、期末勤勉手当と超過勤務手当はそれぞれ違うが、ここでその中2番目高い特甲地域の数値を使う。

¹⁴ 例えば、大阪市の短大卒保育士の応募可能年齢は、20歳から33歳、東京都は20歳から30歳である。

保育労働市場に形成されていることは疑うべくもない。

七、無認可保育施設で働く保育士

保育士の職場である保育所施設は、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）。保育士の雇用者数が入所児童数と比例している前提で試算すれば、無認可保育所労働市場の雇用規模が認可保育所の10~15%前後と予想される。

残念ながら、無認可保育所で働く保育士の人数、給与システムおよび労働時間については明確な統計数字が見当たらない。

参考文献

- 京極高宣(1998)『日本の福祉士制度』 pp.52-177
- 桜井慶一(1996)「地方版“エンゼルプラン”(保育計画)の展開とその問題」『季刊社会保障研究』32(1),pp.60-69
- 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
- 成瀬龍夫・小沢修司・武田宏・山本隆(1989)『福祉改革と福祉補助金』、ミネルヴァ書房
- 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
- 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
- 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』(国立社会保障・人口問題研究所) 32 (2) ,pp.158-166
- 保育行財政研究会(2001)『保育所への企業参入—どこが問題か』
- 北海道保育問題研究会(1991)「調査 保育士不足を考える」、『北海道の保育 1991』
- 鈴木鳴海(1964)『日本の保母』、三一書房
- 前田正子 (2000)『保育所は、いま』岩波書店、p133
- 八代尚宏(2000)「第5章 福祉の規制改革」八代尚宏編『社会的規制の経済分析』日本経済新聞社
- 山重慎二(2001)「日本の保育所政策の現状と課題—経済学的分析」『一橋論叢』(一橋大学一橋学会) 125 (6) ,pp.69-86
- Blau, M. (1990), “ The Child Care Labor Market”, *The Journal of Human Resources*, 27(1), pp9-39.

厚生労働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」

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—

上枝朱美

(国立社会保障・人口問題研究所)

2003年3月31日

要 旨

保育サービスのコストとして、供給側である地方自治体の保育所運営費と需要側である児童の保護者が負担する保育料の両面から考察を行った。国基準の運営費に加えて自治体独自の加算分や減免措置のために市区町村の負担が大きく、受益者負担の割合は低い。保育所運営費の多くを占めているのは人件費であり、認可保育所と無認可保育所では保育士の勤続年数や賃金構造が異なっている。そして、待機児解消のために現在行われている規制緩和による企業参入の限界についてコスト面から明らかにした。

キーワード：保育所運営費、保育料、規制緩和、受益者負担、公設民営

* 本稿は、厚生労働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」(主任研究者：勝又幸子)の一環である。『季刊家計経済研究』の匿名のレフリーより大変有益なコメントを頂いた。ここに記して感謝したい。

1. はじめに

日本では急速に少子化が進展しており、1999年の合計特殊出生率は1.34¹⁾にまで低下した。2000年における日本の総人口1億2,692.6万人のうち、0歳から4歳までの人口は590万人²⁾であり、総人口に占める割合は4.6%である。今後出生率の低下により総人口も次第に減少することが予測されている。こどもの数は減少傾向であるが、女性の就労の増加に伴い保育所の利用者数、割合ともに増加している。1999年では、未就学児童のうち保育所に通っている児童が26.2%を占め、幼稚園に通っている児童(25.9%)を上回っている³⁾。

待機児解消のために、政府は保育所の定員増や入所定員の弾力化(設備・人員配置)を行ってきたが、2000年4月1日での全国での年齢別の待機児人数は0歳児が4,415人、1・2歳児が17,584人、3歳児以上が10,934人と解消されていない状況である。また待機率(待機児童数/利用児童数)は、0歳児が6.7%、1・2歳児が3.8%、3歳児以上が0.9%と2歳以下が待機児全体の66.8%を占めている⁴⁾。

保育所によるサービス(以下、保育サービス)は、公的供給だけでなく社会福祉法人など民間によっても供給が行われ、多くの利用者は規制の下で保育サービスの提供を受けている。認可保育所の定員割れという超過供給が発生する地域がある一方、多くの待機児言い換えれば超過需要が生じている地域が存在する。保育サービスは地域が限定されたサービスであり、超過供給が生じている地域から超過需要の地域に移転することはできない。また、比較的低賃金の地域で大量に生産を行うこともできない。

本稿では、保育サービスのコストとして供給側の保育所運営費と需要側である児童の保護者が負担する保育料の両面から考察を行い、規制緩和による企業の参入の効果について考察を行う。

本稿の構成は、つぎの通りである。まず第2節では、供給側からのコストとして保育所運営費における地方自治体の負担の現状と運営費の多くを占める人件費について述べる。また公立保育所と私立保育所のコストの違いについて説明を行う。第3節では、需要側からのコストとして保育料の格差と受益者負担について考察を行う。第4節では、保育サービス改革として、「かすみがせき保育室」と全国で初めて株式会社が運営を行っている公設民営の三鷹市立東台保育所について行ったヒアリング調査等について考察を行う。第5節は、まとめと今後の課題である。

2. 保育所運営費と人件費

保育所コストは、保育所の運営費用と利用者が支払う保育料の両面から考えることがで

1) 『厚生労働白書(平成13年版)』,p.320。

2) 総務省統計局統計センターホームページ参照。

3) 『平成11年度全国家庭児童調査結果の概要』の「II 18歳未満の子どもたちの状況」参照。

4) 厚生労働省「保育サービスの需給・待機の状況(平成12年4月1日)」。

きる⁵⁾。最初に、自治体ごとの保育所運営費の違いについてみてみよう。

(1) 自治体の保育所運営費の負担状況

保育所運営費は、設置地域や定員、入所児童の年齢構成などをもとに保育所運営費交付基準に示されており、保育単価は「保育所に入所した児童1人あたりの運営費の月額単価」であって、地域区分、定員規模、所長設置・未設置、年齢などを組み合わせて積算されている⁶⁾。また保育単価には、児童用採暖費や寒冷地加算等の上乗せされる加算額がある。

児童福祉法では、市町村が「保育の実施に要する保育費用」を支弁すると規定しており、この費用を「運営費」と呼ぶ。国基準保育所運営費の負担割合は児童福祉法により決まっており、利用者負担の部分が全体の約1/2であり、残りを国が1/2、都道府県が1/4、市町村が1/4ずつ負担する。2001年度の認可保育所に係る保育費用（見込み）総額1.6兆円のうちで保護者負担は6,900億円であり、そのうち地方公共団体による減免（推計）が2,200億円である。公的負担については国が4,500億円、都道府県と市町村がそれぞれ2,300億円である⁷⁾。

国基準での市区町村の保育所運営費の負担は1/4とされているが、独自の加算分や軽減措置によって実際の運営費は国基準よりも多く、市区町村の負担も大きくなっている。

例として首都圏での保育所運営費と保護者の保育料負担の状況をみてみよう。

図表-1、図表-2は、千代田区における保育所コストと運営経費の財源構成である。

図表-1 保育所コスト（千代田区）

単位：千円

区 分		1999年度	2000年度
総経費	a	1,210,098	1,289,934
うち人件費		989,314	1,006,781
保育料収入	b	85,679	86,003
その他の収入	c	171,176	177,395
園児数（人）	d	392	430
年間コスト（園児1人あたり）	a/d	3,087	3,000
受益者負担割合（%）	b/a	7.1%	6.7%
税金の投入額	a-(b+c)	953,243	1,026,536

5) なお施設・設備費用については、国が1/2、都道府県が1/4、設置者が1/4それぞれ負担している（[全国保育団体連絡会・保育研究所編，2001：82 図表III-5-1]。これは男女共同参画会議「仕事と子育ての両立支援策に関する専門調査会」（第5回2001.4.2）での厚生労働省資料である）。

6) [朽尾，1999：79～80]

7) [全国保育団体連絡会・保育研究所編，2001：81]。ここでの保育費用には各種特別保育事業も含む。

出所：「千代田区財政白書～強い財政を目指す～」

(<http://www.city.chiyoda.tokyo.jp/tokusyuu/zaisei/index.htm>)

6つの区立保育所がある千代田区では、園児一人当たり2000年度では年間300万円かかっており、とくに0歳児については月額60万円以上かかっている。総経費に占める人件費の割合⁸⁾は、2000年度は78.0%であり、児童の年齢別で見ると、0歳児では保育士の配置基準（園児3人に1人）のために人件費が90%以上を占めている。全体の運営費に占める国基準の運営費の割合は28.3%にすぎず、千代田区による加算分が非常に大きく、政策減免額を加えると区の負担は70%を超えている。また保育料収入は経費のうちわずか6.5%にすぎず、2000年度の保育料水準は国基準の48%で平均月額16,667円であった。

図表－2 区立保育所運営経費の財源構成（千代田区）

単位：千円

運営費総額 1,322,870			
国基準運営費 374,796 28.3%	国基準保育料 179,212 13.5%		
	保育料	政策減免額	管理的経費
	86,003(6.5%)	78,429(5.9%)	14,780(1.1%)
	法定負担金 195,584 14.8%		
	国	都	区
	97,792(7.4%)	48,896(3.7%)	48,896(3.7%)
区運営経費加算分	917,367 69.3%		
	うち減価償却費 32,936 (2.5%)		
その他の収入	25,617(2.0%)		
都補助金	5,090(0.4%)		

注：％は一部筆者計算

出所：図表－1と同じ

目黒区では、総事業費のうち人件費の占める割合が1998年度83.7%、1999年度82.9%、2000年度81.6%、2001年度82.2%と8割以上を占めている。また2000年度の運営費のうちで保護者が負担しているのは9.1%であり、目黒区が運営費全体の3/4以上の負担を行っている。

⁸⁾ 総経費は、人件費、施設管理費、事業運営費など事業運営にかかるすべての経費を含むが、減価償却費、資本的経費（土地・建物賃貸料、大規模改修経費（1億円以上））は除いている。

図表－3 目黒区立保育所運営費（2000年度）

単位：千円

総事業費 5,000,242			保育所運営費 5,000,242		
事務費	921,387	18.4%	国負担分	468,582	9.4%
人件費	4,078,855	81.6%	都負担分	213,049	4.3%
			区負担分	3,864,084	77.3%
			保護者負担分	454,527	9.1%

出所：目黒区「事務事業評価表」により作成

(<http://www.city.meguro.tokyo.jp/ugoki/13jigyohyouka/25.html>)

北区の公立保育園についての1999年度決算額では、歳出64億9964万円のうち人件費が56億4059万円と86.8%を占めている。歳入面では、国や都による補助金が9億4924万円と14.6%であり、保育料すなわち受益者負担の割合は8.3%であった。そして一般財源が50億1210万円と運営費のうち77.1%を占めている。

図表－4 北区の公立保育所運営費（1999年度）

単位：千円

総事業費 6,499,641			保育所運営費 6,499,641		
運営費	859,049	13.2%	国・都補助金	949,240	14.6%
人件費	5,640,592	86.8%	一般財源	5,012,101	77.1%
			保育料	538,300	8.3%

出所：「ふるさと北区財政白書」（13年度版）

(<http://www.city.kita.tokyo.jp/kitaku/zaisei/13hakusyo/frame2.htm>)

川崎市では、国基準の運営費は約86億円であるが、児童福祉の処遇向上を目的として約103億円の経費を負担しているために運営費総額は約188億円となっている。保育料の減免部分と国基準に上乗せしている部分を加えた額が運営費総額に占める割合は73.2%と川崎市が約3/4を負担している。そして保護者は運営費総額の16.6%を保育料として支払っている。東京23区と比較すれば利用者の負担割合は高くなっている。

図表－5 川崎市保育所運営費（2001年度）

単位：千円

運営費総額		18,841,939	
国基準運営費 8,557,470	国庫負担	1,927,868	10.2%
	市費負担	1,927,868	10.2%
	保護者負担額（保育料）	3,122,365	16.6%
	市持出分（保育料）	1,579,369	8.4%
法定外市負担額		10,284,469	54.6%

出所：健康福祉局児童部保育企画課「保育所入所案内」

(<http://www.city.kawasaki.jp/35/35hoikuk/home/hoikusyojigyou.htm>)

（2）公立保育所と私立保育所のコストの違いと人件費

つぎに公立保育所と私立保育所におけるコストの違いについてみてみよう。

地方自治経営学会(2001)では、保育所のコストについて公立と民間との比較を行っている。市単独公費年持出額（園児1人当たり月額）は、東京23区を除く全体（八王子市ほか27市の平成10年度決算）の平均で公立が8万6,264円、私立が2万3,649円であり、公を100とすると民では27.4となっている⁹⁾。東京23区では私立に対してもその他の市と比較して4.7倍の公費が投入されており、東京都下の市でもその他の市と比べて2.6倍の公費が投入されている。そして、公立のコスト高の要因として、国基準を超える保育士数が公立は私立の2～4倍であること、また公立では給与が年功序列であるが私立では勤務年数による昇給の加算が少ないことなどが挙げられている¹⁰⁾。

保育行財政研究会編(2000)は、1997年度の堺市での児童一人当たりコストは公立では210.3万円、民間が113.7万円で、公立は民間の1.85倍であるとしている¹¹⁾。この要因の一つとして、堺市の公立保育所では保育士数は公立と民間でほぼ同じであるが、保育士以外の職員数（調理、用務、看護士）が多いために、職員数が私立の1.17倍となっていることを挙げている。また保育士の平均年齢が公立では42.9歳であるのに対して、私立は約27歳、また堺市の42歳の本給が38万9,900円（1999年度）であるのに対して、私立では21万8,300円と私立の1.79倍であるとしている。

『平成9年社会福祉施設等調査報告』によれば、公営の保育士の平均年齢は37.1歳、平均勤続年数は12.6年、私営では平均年齢が31.4歳で平均勤続年数は6.6年である¹²⁾。公営保育所の方が、平均年齢が高く、また勤続年数も長いことがわかる。

9) [地方自治経営学会, 2001: 68]

10) [地方自治経営学会, 2001: 69]

11) [保育行財政研究会編著, 2000: 33~44]

12) 『平成9年社会福祉施設等調査報告 下巻』, 第29表、第32表。

保育所運営費の高い東京地区について、三鷹労政事務所(2000)が多摩地区の民間保育園について調査を行っている。それによれば認可保育園の保育士の年齢は20歳代が49.0%、30歳代が21.5%、40歳代が14.5%、50歳代が9.0%、60歳以上が1.9%である。一方、無認可保育園では20歳代が44.2%、30歳代が22.1%、40歳代が17.1%、50歳代が12.7%、60歳以上が2.8%である。しかし、勤続年数では認可保育園では3年未満が35.0%、3～5年未満が16.9%、5～10年未満が20.9%、10年以上が19.5%であり、無認可保育園は3年未満が44.8%、3～5年未満が17.7%、5～10年未満が10.5%、10年以上が11.6%となっている¹³⁾。つまり、無認可保育園では、平均年齢は高いが、勤続年数は短い。図表-6は認可・無認可保育園の職員規模別賃金関数($W = \alpha + \beta_1 AGE + \beta_2 AGE^2$)である¹⁴⁾。なお、賃金関数の推計では月額賃金を12倍して年額とし、賞与も加えた額を賃金とした。

図表-6 保育士の賃金関数(多摩地区)

職員規模	認可保育園				無認可保育園	
	20人未満	20～29人	30～39人	40人以上	10人未満	10人以上
定数項(α)	14.9498	-15.5505	-106.3680**	73.0565	240.4260***	171.3220*
AGE(β_1)	17.0501**	19.4576***	24.5532***	14.4392**	-1.3672	3.0685
AGE ² (β_2)	-0.0794	-0.1067**	-0.1620***	-0.0399	0.0628**	-0.0047

注：*は10%水準、**は5%水準、***は1%水準で有意である。

データ：三鷹労政事務所(2000),pp.39-40

認可保育園では一般の企業の賃金関数と同じ(β_1 が正で、 β_2 は負)、つまり賃金は年齢とともに上昇するが、ある年齢を過ぎると低下する傾向がある。しかし、職員数10人未満の無認可保育園では賃金関数が異なっていることが明らかとなった。

3. 保育料格差と受益者負担

(1) 保育料格差

保育所徴収金は、児童の年齢と世帯の所得階層別に基準額が定められており、第1階層(生活保護法による被保護世帯)での0円から世帯所得の増加とともに増加し、第7階層(所得税額が51万円以上)の80,000円(3歳未満児の場合；3歳以上では77,000円)を限度としている¹⁵⁾。しかし、実際は2人以上入所の場合は減額されるなど、自治体によって減免措置が講じられており、その部分については市区町村が負担している。また国基準

13) [三鷹労政事務所, 2000: 30]

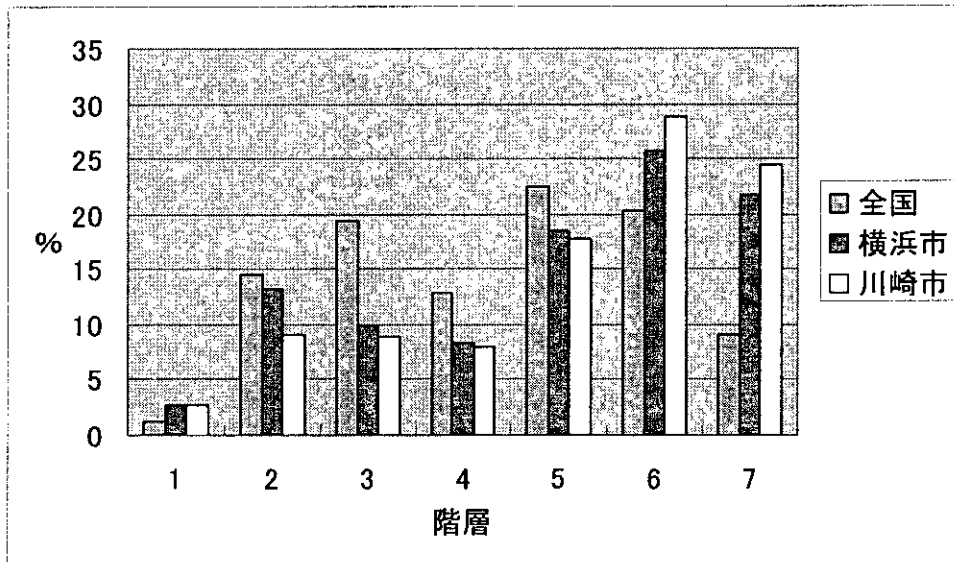
14) 賃金の回答保育園数は年齢別に異なっているが、考慮していない。

15) [全国保育協議会編, 2001: 193]

を超えるサービスの提供のためのコスト部分についても同様に市区町村の負担である。

それでは待機児の多い横浜市と川崎市について保育料の所得階層別の状況についてみてみよう（図表－7）。両市とも高所得の利用者の割合が高く、とくに川崎市では利用者が高所得者層に偏っていることがわかる。また、保育料の半額負担者は全国では18.3%であるが、横浜市は15.5%、川崎市は15.6%であり、1/10負担の利用者の割合も全国が1.4%であるのと比べると横浜市は1.0%、川崎市は0.8%と低くなっている。

図表－7 保育料の所得階層別の状況



出所：『平成12年厚生省報告例（社会福祉関係）』により計算

つぎに無認可保育所についてみてみよう。1997年10月1日現在で全国には4725施設の無認可保育施設があり、14万3,150人の児童が保育サービスを受けている。施設数は地域によって大きく異なっており、沖縄県が490施設と最も多く、ついで東京都372施設、埼玉県361施設の順となっており、石川県では10施設となっている¹⁶⁾。設置主体別では個人が71.7%と約3/4近くを占めており、会社11.1%、任意団体8.8%、その他8.4%となっている。全国平均での月額保育料は、0歳児は42,368円、1歳児は40,277円、2歳児37,525円、3歳児は33,448円、4歳児は30,809円、5歳児は29,966円、6歳児は30,064円である¹⁷⁾。東京では月額平均の保育料は、0歳児は49,239円、1歳児は49,546円、2歳児47,836円、3歳児は47,975円、4歳児は48,217円、5歳児は47,986円、6歳児は49,451円である。全国平均での保育料は年齢が高くなるにしたがい安くなっているが、東京では高価格の保育施設が多いために年齢が高くなっても保育料は低下していない。

16) 『平成9年地域児童福祉事業等調査報告』, pp.22～23。

17) 『平成9年地域児童福祉事業等調査報告』, 第24表(pp.146～153)。

(2) 保育料の負担

これまでみてきたように保育サービスの提供には多額の費用がかかっているが、利用者である児童の保護者はこのことを理解しているのだろうか。また、費用総額から考えて保育料負担が重いかどうかを考えているのだろうか。そうではなく世帯の年収や他の消費支出との関連で保育料の負担感を感じているのではないだろうか。その場合、負担してもよいと考える保育料と実際のコストから算出される保育料との間には乖離が生じている。

同年齢のこどもであっても保育所と幼稚園のどちらを利用しているか、また保育所利用の場合には認可か無認可かで保護者の保育料負担が異なっている。認可保育所に多くの公費を投入することにより、利用者と未利用者間で所得再分配効果が働いており、公平性の面から検討が必要である。

中村(2001)では、名古屋市について保育料負担率では年収 200～300 万円の世帯が年収 200 万円未満の世帯の 5.2 倍、負担額では年収 800～1,000 万円世帯と 600～800 万円世帯の間の差が最も大きくなっているとしている¹⁸⁾。また保育料の家計支出(消費支出)に占める割合は、一般勤労者世帯にとっては最大限 7%程度が許容しうる標準としている¹⁹⁾。

また、右田・里見・平野・山本(1989)では、保育サービスの利用の最も多い階層の生活実態から、生計費の 5%を費用徴収額とすることを考えている²⁰⁾。

林・ペング(2001)では、札幌市で認可保育所に子どもを通わせている世帯について調査を行っている。そして月当たりの保育所保育料が手取り世帯収入額に占める負担率は、「5%未満」が 30.8%、「5%以上 10%未満」が 35.8%、「10%以上 15%未満」が 22.5%、「15%以上」が 2.5%、「不明」が 8.3%で、平均は 7.3%であった。

受益者負担を考える際には、保育サービスの費用側からだけでなく、消費者側の収入や他の消費サービスとの関連から望ましい費用徴収額と上限を考えることも必要である。

2002 年 9・10 月に千葉・神奈川・東京に居住する 4 歳未満のこどもを持つ母親に行ったフォーカス・グループ・ディスカッションからは、就労希望がある専業主婦の場合には保育料が就労するかどうかの決定に大きな影響を与えていることが明らかとなっている²¹⁾。

4. 保育サービス改革

保育サービスについて、地方自治経営学会(2001)が行ったアンケート調査の結果では「民のほうがすぐれている」が 15 市、「公と民とで同じ、差異はない」は 19 市、「公立のほうがすぐれている」は 0 であった²²⁾。そして民間のほうがすぐれている点として、延長保育

18) [中村, 2001 : 136]

19) [中村, 2001 : 139]

20) [右田・里見・平野・山本, 1989 : 126～127]

21) 内容については、[勝又, 2002] 参照のこと。

22) [地方自治経営学会, 2001 : 69～70]