

日本の保育所政策の現状と課題

—— 経済学的分析 ——

山 重 慎 二

1 はじめに

現在、いわゆる少子化対策として、保育所の整備に関して様々な政策が行われているが、日本の保育所についての説明を求められた時、正確に答えられる人は、どれくらいいるだろうか。幼稚園とどう違うのか、待機児童が多いという話はよく聞くが何故それは解消しないのか、一体どのような人たちが利用できるのか、保育料はいくらぐらいで、どのように決定されているのか、幼児虐待で問題となった無認可保育所とは何か。少子化対策の一つの切り札であると考えられている保育所の制度について、意外と我々は知らないのではないだろうか。

その理由としては、まず保育所を利用したことがある人が比較的少ないということがあろう。さらに、問題を複雑にしているのは、「保育サービス」が、子供の人権や人々の労働権といった人権保障に関わる福祉サービスとして、複雑な形で供給されていることである。本稿では、そのような日本の保育所制度の現状と課題について、経済学的な観点から、すなわち経済全体から見た時の望ましきについて効率性と公平性の観点から分析することを試みる。現在の日本の保育所制度には大きな問題があるというのが、本稿の基本的な認識であるが、その問題とは、「保育所が足りない」といった表層的な問題ではなく、保育所不足の根源となっている日本の保育所制度の構造的な問題のことである。

そのような問題の深刻さを読者にも実感してもらうために、ここでは、ある自治体（A市と呼ぶ）の保育行政を参考事例として取り上げながら、議論を進めていく。A市は首都圏にある人口約7万人、市の歳出規模約250億円のベッドタウンである。A市では、平成11年度に、約千人の児童を¹⁾、市内の公立保育所（5

表1 A市の年齢層別1人当り年間保育費用の推計(万円)

	0歳児	1・2歳児	3歳児	4・5歳児	全児童平均
公立	535	306	134	111	211
私立	370	211	93	77	144
公民平均	434	248	109	90	169
保育料上限	61.8	61.8	32.4	32.4	—
国基準保育単価	189.6	108	48	39.6	—

カ所) および私立保育所(6カ所)で受け入れ, その運営のために約17億円を支出している。そのうち, 保育料徴収を通じた利用者負担は約15%, 残りは国と都道府県からの補助金(約34%)および市の一般財源からの拠出(約51%)によって賄われている。これを入所児童1人当たり平均でみると, 1人あたり年間約170万円の保育費用がかかり, そのうち保護者負担は約25万円, 残り約145万円はすべて税金(あるいは公債発行)によって賄われていることになる。

さらに, 入所児童の公営・民営別の年齢構成, および国によって定められている年齢層ごとの保育単価(表最後)などを基に, 年齢層ごとの児童1人当たりの年額運営費を試算したものが表1に示されている²⁾。また, 表には, A市によって決定されている保育料の最大額も示されている。

この表でまず注目されるのは, 0歳児の保育費用が, 公立保育所では約535万円(公立・私立平均でも約434万円)かかると推計されていることである。この費用の高さが, 数多くの待機児童の存在にもかかわらず, いわゆる低年齢児の定員が増えない理由の一つとなっていることは, 想像に難くないだろう³⁾。また, これだけの費用をかけて, 例えば0歳児の受け入れを増やすことが, 効率性の観点から見て本当に望ましいのかという疑問もすぐに沸いてくる。

次に, 保育所運営費に関する公民格差(公立保育所の費用は私立保育所のそれの約1.5倍)もさることながら, 保育料負担が最大でも年間約62万円となっていることにも注目したい。すなわち, 0歳児を公立保育所で引き受けた場合には, 1人当たり最低でも約473万円の補助が行われることになる。そして, 以下で見るように, 現在の保育所制度の下では, 保育所の利用に所得制限はないので, ど

のような高所得世帯であっても、税金によって賄われるこの補助を受け取ることができるのである。特に低年齢児については、かなりの額の補助が、税金の中から保育所を利用している高所得者層に対しても行われていることは、公平性の観点から見て問題があるように思われる。

これらは、日本の現在の保育所制度が抱えている構造的な問題の一端にすぎない。その問題の本質を探り、改善策について考えてみるためには、現在の制度に対する理解が不可欠である。そこで、以下では、まず第2節で日本の保育所制度の仕組みと現状について概説する。そして、そのような前提知識を踏まえた上で、第3節では、経済学的に見て望ましいと思われる保育サービス供給の在り方を検討する。第4節では、そのような望ましいと思われる方式との比較を通じて、現在の制度の問題点を指摘し、具体的な改革案を明確にする。第5節はまとめである。

本稿の主な論点を予め整理しておけば以下のようなになる。現在、日本では、良質な保育サービスに対する潜在的需要は大きく、その拡大は社会的にも望ましい。しかし、与えられた財源が、保育所充実のために有効に用いられているかという視点から、日本の保育所政策の現状を見た場合、(1)保育料が低すぎる、(2)保育料が行政によって決められているため、待機児童の問題として現れる非効率性・不公平性が発生している、(3)認可保育所制度が保育サービス市場の育成を阻害している、といった問題がある。保育サービスを充実させるためには、むしろ(1)認可保育所制度を原則廃止して、健全な保育サービス市場を育成し、「保育に欠ける」か否かに関わらず、適正な価格で保育サービスを受けられるようにすること、(2)保育料も各保育所に決めさせて、人権保障の観点などから必要であれば、該当する利用者に対して(所得に応じた)保育サービス利用補助を行うことが望ましい⁴⁾。21世紀の日本社会を見据えるならば、良質な保育サービスの拡充は不可欠であり、そのために大胆な改革を行うことが必要である。

2 日本の保育所制度

本節では、まず日本の保育所制度について、その仕組みやデータを紹介し、以

下の議論の基礎としたい。

2.1 保育所制度の仕組み

まず、保育所と幼稚園の関係について、政府は次のような認識を持っている⁵⁾。『幼稚園は幼児に対し、学校教育を施すことを目的とし、保育所は、「保育に欠ける児童」の保育(中略)を行うことを目的とするもので、両者は明らかに機能を異にするものである。』そして、幼稚園が文部科学省の管轄で対象が「満3歳から小学校就学前までの幼児」であるのに対して、保育所は厚生労働省の管轄で対象は「1歳未満から小学校就学前までの幼児」となっている。言うまでもなく、「満3歳から小学校就学前までの幼児」に関しては、幼稚園と保育所のいずれかに行く可能性があるが、幼稚園への入園の条件が保護者の希望であるのに対して、保育所への入所の条件は「保育に欠ける」ことが市町村から認められることであるという点で異なる。

「満3歳から小学校就学前までの幼児」に関しては、保育の内容には、それほど相違がないと考えられるので、保育所と幼稚園を区別することに対する強い疑問が投げかけられている。最大の相違点は、保育所の場合、原則として1日8時間であるのに対して、幼稚園の場合には、原則として1日4時間であるという点であろう。従って、共稼ぎなどのために子供を預かってもらわなければならない家庭が保育園を利用し、その必要性はないが小学校就学の準備として集団生活を体験させることを希望する家庭が幼稚園を利用するというイメージである。

保育所には、児童福祉法に基づいて設立・運営される(すなわち上記入所条件を満たす者のみが利用できる)保育所の他に、市場で自由に提供される保育所があり、一般に前者は「認可保育所」、後者は「無認可保育所」と呼ばれている。無認可保育所については、1981年以来、都道府県に対して指導・監督を行う旨の通達がなされているが、無認可保育所は届け出義務もなく、必ずしも徹底されていないようである。認可保育所については、自治体(市町村)が直接運営する公営保育所と、社会福祉法人などが運営する民営保育所がある。

認可保育所に入所するためには、まず自治体に(入所を希望する保育所名とと

もに) 入所希望の申請書を提出し、「保育に欠ける」か否かの調査が行われ、認定されれば希望する保育所への入所が認められる。また、入所希望者が定員を上回るような保育所については、(利用者の希望も考慮しながら) 最終的には行政の判断で、別の認可保育所への入所が示唆される。いずれの保育所にも入所できない場合には、「待機児童」として登録され、空きができた段階で入所が認められる。このような待機児童が都市部において多いことが近年の保育所問題の一つであると考えられている。

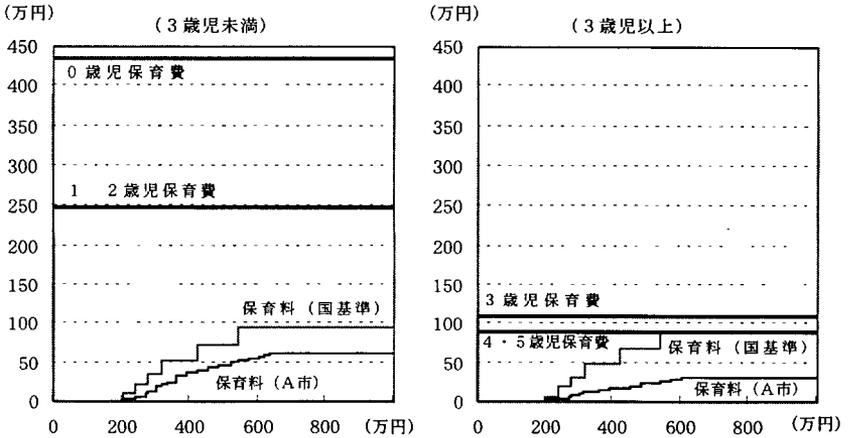
さて、保育所運営の費用負担についてであるが、認可保育所の保育料は自治体によって決定され、各世帯の世帯所得および入所児童数などによって異なり、利用者はその保育料を自治体に支払う。一方、保育所運営費は、公営保育所の場合には、すべての費用が自治体によって直接賄われるのに対して、民営保育所の場合には委託料という形で支払われる。制度上は、保育所運営費の約半分を保育料で賄い、残りの半分を国が補助金として支払い、その残りについては都道府県と市町村がそれぞれ半分ずつ支払うという仕組み(すなわち、利用者：国：都道府県：市町村 = $\frac{1}{2} : \frac{1}{4} : \frac{1}{8} : \frac{1}{8}$ 、という負担割合)になっている。しかし、実際には、市町村は国が基準として設定する保育料よりも低い保育料を設定する一方、保育所運営費は国が想定するよりも高いため、利用者の負担割合はかなり低く、自治体の負担割合はかなり高くなっている。

2.2 保育料の現状

保育料については、国が定める基準(国基準)があるが、各自治体の状況に応じて独自の徴収基準が定められてよいことになっている。いずれの場合にも、市町村民税と所得税を指標とする世帯の所得等の状況によって保育料に差が設けられている。また保育料は通常、3歳未満児童と3歳以上児童で異なるように設定されている。また、認可保育所に入っている子供の数でも保育料は異なり、(国基準では)2人目は通常の半額、3人目以上は10分の1の額を納めることになっている。

ここでは、保育料と所得の関係について見るために、子供1人と親2人の3人

図1 保育料と保育費



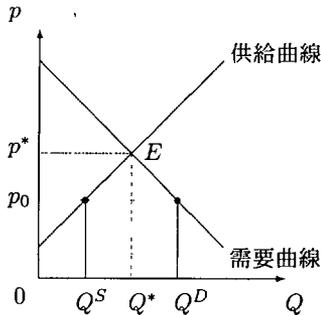
家族を想定し、大まかなながら、市町村民税の所得控除額を240万円、所得税のそれを270万円として⁶⁾、推計を試みてみた。その結果が図1に示されている。図では、保育料として、国の保育料基準とA市の保育料基準が、3歳児未満と3歳児以上について、それぞれ示されている。この保育料と実際の保育費用との差が、保育所利用者に対する補助金(国・都道府県・市町村の合計)なので、その額についてのイメージを持ってもらうために、第1節で紹介したA市の1人当たり保育運営費の推計額(公民平均)も示されている。

ここで、問題と思われるのは、まず、第1に高所得者にもかなりの額の補助金が支払われていること、そして、第2に自治体で決められている保育料が国基準をはるかに下回る水準に設定されている点である。この状況はA市に限ったことではなく、程度の差はあれ、ほとんどすべての自治体において行われている。問題は、とりわけ待機児童がおり、保育料引き下げのために用いられている財源を受け入れ児童の増加に回すべきではないかと思われる状況で、このような政策が本当に公平と言えるかどうかということである⁷⁾。

3 保育サービスの経済学的分析

以上、日本の現在の保育所制度について概説し、様々な問題のある制度である

図2 保育サービス市場の概念化



ことを示唆してきたが、その本格的検討の前に、本節では、まず我々が望ましいと考える保育サービス供給の基本的な在り方を提示しておく。それは、保育サービスの市場取引をベースにし、市場取引の持つ様々な問題を緩和するような施策を補完するという方式である。

3.1 市場における資源配分の特性

標準的な経済学の基本的な考え方は、公平性・効率性の観点からみて、市場における資源配分は、様々な問題（「市場の失敗」）もあるが、基本的には非常に優れたものであるということである。この点についての理解を深めるために、保育サービスが市場で取り引きされるケースを想定してみる。

ここで考える「市場」とは、保育サービスを欲する需要者と保育サービスを提供する供給者が会える（仮想的な）場であり、そこで最終的に決まると考えられる保育サービス取引の特徴は、近似的に需要曲線と供給曲線の分析を通じて理解できると経済学者は考える。図2が、保育サービス市場において想定される需要曲線と供給曲線を概念的に図示したものである。

ここでは、簡単化のため、保育の質と時間がある水準に固定しておいた上で（例えば並の質の保育を週40時間）、その保育サービスに対する需要量および供給量を考える。需要曲線とは、それぞれの価格の下で、人々が購入しても良いと考える保育サービス量を示したものであり、供給曲線とは、それぞれの価格の下で、

人々が提供しても良いと考える保育サービス量を示したものである。保育料が安くなるにつれて、保育サービスを購入してもよいと考える人々は増加すると考えられるので、需要曲線は右下がりになると考えられる。一方、保育料が高くなるほど、保育サービスを提供してもよいと考える人々は増加すると考えられるので、供給曲線は右上がりになると考えられる。

特に、需要曲線に関して暗黙のうちに想定されているのは、保育サービスに対する需要の強さは、人によって異なるという点である。需要の強い人々は、高い保育料を支払っても保育サービスを購入したいと考えるのに対して、需要が弱い人々は、保育料が十分低くなったら、保育サービスを購入してもよいと考える。そして、保育サービスに対する需要の強さは、「保育サービスの必要度」および「所得」によって決まると考えられる。すなわち、保育サービスの必要度が高い人ほど、また所得が高い人ほど、高い保育料を支払っても保育サービスを購入したいと考える。

さて、この市場で需要者と供給者が取引を行う場合、どのような保育料で、どれだけの保育サービスの取引が行われるだろうか。経済学者は、最終的には、需要と供給が一致する点、すなわち p^* という価格で Q^* という水準の取引が行われるのではないかと考える。このような「市場均衡」では、(1) p^* という保育料よりも高い保育料を支払ってもよいという人々が保育サービスを購入でき、(2) p^* という保育料よりも低い保育料でサービスを提供できるという人々が保育料サービスを提供している、という特徴がある。市場という資源配分メカニズムの優れている点は、まさにこの2つの特徴の中に見いだすことができる。

まず第1に、市場では、保育サービスに対する需要が高い人々が、保育サービスを安くで提供できる人々からサービスを購入できるという意味で、極めて効率的な資源配分が行われる。さらに、所得が同じであるような人々について考えてみれば、保育サービスに対する需要が高い人々とは保育サービスに対する必要度が高い人々のことであり、ニーズの高い人々からサービスを受けることができるという意味で、市場での取引は「水平的」公平性の観点からも望ましい性質を持っている。

3.2 市場における配分の問題点(1)：所得分配および外部性の問題

一方、市場取引の問題の一つは、所得格差がある人々の間では、所得の低い人々の保育サービスへの需要（支払い意志額）は相対的に低いので、保育サービスに対する必要度は同じでも、均衡価格の下では、所得の低い人々が保育サービスを購入できないという問題が発生することである。特に、保育サービスのように入権保障に関わるようなサービスに関しては、このような「垂直的」公平性の問題は深刻であり、何らかの対応が必要である。

さらに、人々の保育サービスの利用が社会全体に対して便益をもたらすと考えられる場合には、市場取引によって決定される水準は、社会的に見て過小となってしまうため、効率性の視点からも問題（「外部性の問題」として知られる）が発生する。そのような場合、保育サービスの利用に対して、補助金を与えてその利用を促すことが望ましい。

例えば、人権保障の観点からは、低所得者が保育サービスを利用することを通じて、子供の人権および労働権を保障することができるようになれば、一般の人々の満足度も高くなると考えられるので、その利用に対して補助を与えることが（効率性の視点からも）望ましいことになる。また、高所得世帯であっても、保育サービスの利用を通じて、主婦として家庭に留まっていたかもしれない女性が、家庭のみならず社会でもその能力を発揮してくれること、あるいは、子供の数を抑制していたかもしれない夫婦が子供の数を増やすことが社会全体にとって便益となるならば、（効率性の観点からは）補助を与えることは望ましい可能性がある。

ただし、後者のケースでは、女性の社会進出および子供の数が外部効果を持っているのであるから、むしろ、補助金は、保育所の利用に対してではなく、（子育てをしながらの）共働きという行為に対して、あるいは、子供の数に応じて行われる方が望ましい。その意味では、市場において良質な保育サービスを「困難なく」購入できるような高所得世帯に対する保育サービス補助を正当化する根拠は、あまりないと思われる。

このように、保育サービスが市場取引されることの長所・短所を考慮するなら

ば、市場取引をベースとしながら、保育サービス利用者に対する補助制度を補完的に導入することが望ましい。特に、必要度が同じであれば、所得にかかわらず、「同じ」保育料を支払うことができるような補助制度を導入することができれば、所得の多寡に関わらず、保育サービスに対する必要度の高い人から保育サービスを購入できるようになるという意味で、上記の「垂直的」公平性の問題を回避できることになる。言うまでもなく、人々のニーズを完全に把握することはできないので、上記のような制度を厳密な意味で導入することはできないが、保育サービスの市場取引をベースとしながら、所得の低い人ほど多くの保育料補助をもらえるような制度を補完的に導入することによって、効率性・公平性の観点から見て、少なくとも現行制度よりも望ましい保育所制度を構築できるのではないかというのが、本稿の第1の視点である。

3.3 市場における配分の問題点(2)：保育サービスの質および地域独占の問題

さらに、保育サービスが子供の人権を保障すると同時にその健全な成長に重要な影響を持つという点に注目するならば、市場で供給される保育サービスの質に関する問題はないかという点にも関心を払うべきであろう。経済学では、品質などに関する情報が不完全である場合には、市場における取引は多くの問題を生み出すことが良く知られている。

そして、この点に、行政が市場において供給される保育サービスの質に関する徹底した監視を行うことが必要となる根拠がある。そのことによって、子供たちの権利が守られるだけでなく、市場で供給される保育サービスの質に対する信頼が高まり、保育サービス市場が育ち、規模の経済性を生かした効率的な保育運営が行われ、保育サービスの価格が下がることが期待されるのである。

また、保育サービスについては、親の効用最大化行動の結果として選択される保育サービスが、子供にとって必ずしも望ましいものではない可能性があり、子供の人権保障という観点から、このような市場による保育サービスの質は本当に望ましいのかという疑問がある。あるいは、保育サービスが利潤を追求する企業によって提供される場合、「質の良い」顧客だけを囲い込もうとするのではない

かという危惧がある。このような視点は極めて重要であり、これらの点からも、行政は、全ての保育所において、子供の人権が十分に守られるように、また、差別などが行われないように、規制・監督を行うことが必要となってくる。

さらに、保育サービスに対する潜在的需要は現在高いと考えられるが、人口の少ない地域では保育需要は極めて限られている可能性も高い。特に子供への影響などを考えれば、保育所は可能な限り身近にある方がよいと考えられるので、そのような地域において保育サービスが市場化されるならば、実質的に採算がとれる保育所は1つだけになり、その保育所が地域独占的に行動し、高い保育料を設定する可能性もある。このような独占の可能性がある場合にも、行政の介入が正当化される。ただし、その場合でも、経済学では様々な介入の手法（例えばプライス・キャップ方式やヤードスティック方式などによる保育料規制など）が研究されており、可能な限り各保育所の経営効率化を促すような手法が用いられるべきであろう。

このように、保育サービスの市場取引をベースとしながらも、不完備情報・人権保障・独占といった「市場の失敗」の問題については、行政が積極的に介入し、健全な保育サービス市場が育成していくことが望ましいというのが、本稿の第2の視点である。

4 保育所制度の現状に関する経済学的分析

次に、前節で提示された望ましい在り方との比較で、現行制度の問題点を指摘し、具体的な改革案を明確にしていきたい。

4.1 政策的保育料決定の問題

すでに見たように、認可保育園においては、保育料が政策的に決められている。特に、それが「均衡価格」よりも低く設定される場合には、効率性・公平性の観点から、様々な問題が発生することは、経済学ではよく知られている。例えば図2において、保育料が政策的に p_0 という低水準に押さえられているという状況を考える。

このような保育料の下では、人々が購入したいと思う保育サービス量が供給量を上回ってしまうため、待機児童の問題(図中 $Q^D - Q^S$)が発生する。すなわち、経済学的に言えば、待機児童の問題は、基本的には保育料が安すぎるという問題の現れなのである。従って、待機児童の問題を解決するためには、保育料を引き上げて、保育サービスを本当に必要とする人々だけが申し込むようにすると同時に、増加する保育料収入で受け入れ定員を増加させるという形で待機児童を解消していく政策が望ましいと考えられる。

しかし、実際にはA市を含む多くの自治体で、待機児童の問題を残しながら、子育て支援策と称して保育料引き下げ政策を行っている。経済学者の目から見れば、このような政策は、運良く認可保育所に入れた世帯の負担を下げるだけで、認可保育所に入れなかった世帯との格差をさらに大きくする極めて不公平な政策である。言い換えれば、このような政策の本質は、認可保育所に入所できない人々の犠牲の上に、既得権益者の利益を増大させるというものであり、そのような政策が子育て支援の名目で行われることに対しては一種の憤りさえ感じる⁸⁾。

このような不公平性は、市場メカニズムの下では発生しない。保育料が市場において自然に上昇することによって、待機児童の問題は解消されるからである。一般に、福祉サービスに関して市場メカニズムを導入することに対する強い批判が存在するが、実は市場メカニズムが導入されないことによって、上記のような水平的不公平性が温存・強化されることになりやすく(まさにその点にこそ市場化批判者の目的があるように思われることもあるが)注意が必要である。

待機児童が発生していることに伴う様々な問題は、経済学では超過需要を生む人為的価格政策の問題としてよく知られている。保育所制度の問題との関連で言えば、まず、どのようにして多くの入所希望者の中から、入所児童を選ぶのかという問題がある。おそらく行政の側としても、必要度の高い人たちから入所できるように最大限の努力をしているとは思いますが、一般に必要度に関する情報は、かなり不完全であるため、必要度の低い人たちが入所できて、必要度の高い人たちが入所できないという非効率性・不公平性の問題が発生する可能性が高い。また、入所できる場合には経済的利益が発生するので、いわゆるレント・シーキング活

動や、入所するための賄賂に近い行為が行われる可能性もあり、この点でも非効率性・不公平性の問題が生まれやすい。さらに、入所者を決定するプロセスが、どうしても不透明になってしまうため、入所できず待機児童となっている人たちが不公平感を抱く可能性も高い。

このような問題を生む待機児童の問題は、保育料の引き上げによって、一刻も早く解消されることが望ましい。特に、この場合、図2に見られるように、保育料の引き上げによる保育料収入の増加を通じて、(同じ財政負担の下でも)入所定員を増加させることができるはずであり($Q^* > Q^s$)、より多くの人々が保育所を利用できるようになる。そして、それが解消されている状態での保育料が高すぎるということに対する社会的合意があるならば、保育サービスに対する補助金を増加させて、保育料が下がるようにすることが望ましい。待機児童の問題を残しながら保育料引き下げのような政策は、目に見えない問題を悪化させる可能性が高い。

4.2 認可保育所制度の問題

次に、「保育に欠ける」という条件を行政が認定した世帯のみが、多額の税金が投入された認可保育所に入所できるという制度もまた、公平性・効率性の観点から極めて大きな問題を抱えた制度であることを指摘したい。まず、第1に「保育に欠ける」という条件の認定作業に伴う問題があり、基本的には待機児童の問題として指摘したことと同じ問題が発生する。さらに、保育所に入所できたとしても、希望していた保育所ではなく別の保育所に割り当てられた場合、同じ保育料を支払っても低い価値のサービスしか受けられないという不公平感も生まれる。

より深刻だと思われる問題は、認可保育所が極めて安い保育料で保育サービスに対する需要の多くを奪ってしまい、無認可保育の市場が十分に育っていないという問題である。すなわち、認可保育所が需要の多くを奪う結果、無認可保育所は各地域で極めて小さな規模でしか運営できず、規模の経済性を活かさない高コスト環境で運営せざるをえない⁹⁾。さらに、行政が認可保育所の規制・監督の業務に集中する結果、無認可保育所はサービスの質や安全性に関する情報の不完備

性の問題に直面し、そのサービスに対する需要が収縮している可能性が高い。このような二重苦の下では、健全な保育サービス市場は生まれてこないだろう。

各自治体の厳しい財政状況の下で、認可保育所の定員は、なかなか増加しない一方、上記のような理由で適正な価格で良質な無認可保育所も利用しにくい状況では、保育サービスの拡大はあまり見込めない。20世紀の日本社会を見据えた場合、「保育に欠ける」わけではない世帯が良質な保育サービスを利用できないという問題は深刻である。例えば、保育所に子供を預けられれば、必要な技能を身につけて、子供を産み育てながら、希望する仕事に就くことができる可能性がある多くの主婦が、おそらく「保育に欠ける」と認められないが故に、その機会を失い子育ての費用を全額負担しており、少子化問題の1因ともなっている。労働力人口の成長が見込めず、さらに女性の教育水準が上がってきている現在、女性の社会進出は日本の社会経済にとって決定的であり、誰でも適正な保育料で保育サービスを利用できることは不可欠であるように思われる。

さらに、都市部では、世代連帯や地域連帯が希薄化し、子育てが個人化・密室化されてしまう傾向が強くなり、子育てを観察する経験が少なくなる中で、特に若年層では、子育てに対する不安感や幼児虐待の問題などが増加しているように思われる。このような要因が、少子化や社会問題を生んでいる可能性は高い。その意味では、「保育に欠ける」わけではない世帯にも保育サービスがもっと開かれることが、社会的に見て望ましい状況にあると思われる。子育てを行っている世帯が保育所を利用し、プロの保育者に相談にのってもらったり、そこでの子供への対応を観察することで、子育てに対する不安感が和らぐことが考えられるし、また、虐待の問題などもチェックされる可能性もある。現代社会においては、保育所は「社会に開かれた家」として重要な機能を持っているように思われる。

いま必要とされる保育所拡充策とは、どのような境遇にあれ、良質な保育サービスを適正な価格で受けられるようにする政策であろう。1947年に制定された児童福祉法に基づいて、保育に欠ける乳幼児を保育することを目的とする「児童福祉施設」として生まれた認可保育所の制度は、現在の日本が直面している上記のような現代的課題を考えた場合、やはり器が小さすぎるという印象を拭えない。

認可保育所制度を発展的に解消し、認可・無認可の区別をなくし、すべての保育所において、現在の認可保育所で保障されているような質の保育サービスを受けられるように、行政の規制・監督・指導が行われるような仕組みへと移行していくことが必要であるように思われる。

5 おわりに

本稿で提案されている改革案は、(1)認可保育所制度の原則廃止、(2)所得に応じた保育所利用者補助の導入、(3)保育所による保育料決定、という3点に集約される。また、詳しくは検討しなかったが、0歳児の保育に必要とされる費用の高さや母子の健康を考慮すれば、0歳児の定員を増やすよりは、0歳児が可能な限り家庭で保育されるような制度の充実を考えるべきだろう¹⁰⁾。さらに、保育サービスにおける「規模の経済性」を活かし、多様な保育サービスが各保育所で提供されるという視点から言えば、幼稚園と保育所の統合も十分に視野に入れるべきであろう。特に、上記改革案は基本的には現在の幼稚園の制度と一致するものであり、幼稚園との一体化という形で保育所改革がスムーズに進められる可能性もある。

健全な保育サービス市場を育てることで利用者が拡大すれば、各保育所は規模の経済性を生かしたところで保育サービス供給を行えるようになり、保育料も低下し、最終的には補助金もそれ程必要なくなってくる可能性がある。また、保育サービスを受けやすくなることで、これまで子育てに投入されてきた女性の労働力が市場化されて、税収増につながる可能性も十分ある。働くために子供の数を抑制するといった行動が減少することで、少子化の進行が抑えられ、財政に良い影響を与えることも考えられる。確かに、短期的には、保育所利用者が「保育に欠ける」わけでもない世帯にまで拡大することによって、追加的な資源が投入され財政負担も増加する可能性は高いが、中長期的には、上記のような改革案は、保育サービス費用の下落や税収の増加といったプラスの効果ももたらすため、工夫次第では収益性の高い投資プロジェクトとなりうる。

保育所問題は、子供の人権や人々の労働権と関わる難しい問題であると同時に、

少子化問題や女性の社会進出の問題とかかわる極めて現代的な問題でもある。このような重要な問題に対して、希少な資源を如何に効率のかつ公平に配分すべきかという問題に真剣に取り組んできた経済学の視点からメスを入れることには重要な意義があると考え、現在の制度は、それなりに理解可能であり、その制度の下で働いている現場の多くの人々は、最大限の努力をしていると思う。しかし、そのように非常に質の高い認可保育所におけるサービスに対して、保育利用者が支払っている保育料があまりに低すぎのではないかと。

我々の課題は、いかにして、よりよい制度を設計するかということである。本稿で提案される改革案は、極めて大胆なものであり、理論的にも、政治的にも、細部において詰めなければならない問題は多いだろう。また、改革が自然に受け入れられるような段階的な制度変更の道筋を考えることもできるだろう。抜本的改革には常に不安が伴うが、様々な知恵や意見を徴集し、場合によっては待機児童の問題が深刻と思われるような地域から実験的に始めてみるという手法を用いながら、良質な保育サービス市場を育てていくことが、現代的課題に本質的に応えるために、いま必要とされる政策手法ではないだろうか。

- 1) 現在A市では、保育所に入所する可能性のある5歳以下の児童の総数は約4千人である。
- 2) 推計は、平成11年度の事務事業報告書より、公立および私立の保育費用および年齢別の入所児童数を調べ、推計される年齢層別の保育費用の比率が国で定められた年齢層別の保育単価の比率に等しいと仮定して行われた。なお保育単価とは、保育運営費計算のベースとなるもので、ここではA市の属する特甲地域の91人から120人までの定員区分(保育所長設置)に該当するものを用いた。
- 3) 特に、乳幼児の保育には多額の費用がかかる。(最低限と思われる)国基準でも、保育士1人がみることになっている児童数は、例えば0歳児の場合には3人、1・2歳児の場合には6人である。ただし、この人数でも、実際には幼い子供たちの安全を考えれば足りないと考えられるので、多くの自治体では、保育士の数を国基準よりも増やしているようである。このように、乳幼児の保育は、基本的に幼稚園や小中学校などとは基本的に異なる状況にあるのである。ちなみに、文部科学省のデータによれば、1998年度の国公立の幼稚園、小学校、

中学校の教育費は、それぞれ1人あたり63万円、70万円、74万円となっている。ただし、大学に関しては多額の教育費が投入されており、国立大学の場合、1人当たり約287万円の教育費がかかっており（私立の場合には150万円）、乳幼児保育なみの費用がかかっている。

- 4) このような改革案は、基本的には八代（2000）などの主張と同じである。なお、保育サービスに関しては、親との同居などを通じた「家族」による供給も重要であり、保育所政策を考える場合、このような代替的供給方式に与える影響は見逃せない。これらの点に関しては、山重（2001）なども参照のこと。
- 5) 以下の説明は、幼児保育研究会（1997）および全国保育団体連絡会・保育研究所（2000）などに基づいている。詳しくはこれらの文献を参照のこと。
- 6) これらは、財務省が上記のモデルケースで想定する課税最低限の額である。
- 7) 例えば、A市の場合、国基準で考えれば、少なくとも保育料収入を5割引き上げられるように思われるが、その場合、約1億3千万円の収入が見込まれ、（保育所運営費用だけで言えば）その財源で、おそらく200名近く定員を増やすことができると考えられる。
- 8) 認可保育所の利用者は、しばしば行政に対する要望という形で自治体との交渉を行なう。自治体は、そのような交渉の場で出される「保育料引き下げ」の要望に直面し、何らかの対応をするべきだという圧力を感じ、税収をつぎ込んで保育料引き下げを行ってきたというのが、現状ではないだろうか。確かに政治的に見ても、乳幼児の定員を1人増やすことよりも、その財源で千人の入所児童の保育料をわずかでも下げる方が、はるかに人気度が高まる政策であることは間違いない。しかし、それでいいのだろうか。地方分権によって、意志決定が住民に近いところで行われるようになると、政治的圧力もかかりやすくなり、社会的に見て必要とされることが行われにくくなる可能性がしばしば指摘されるが、保育料の問題でもそれが起こっているのかもしれない。
- 9) 例えば、厚生労働省の資料によれば、1999年において、全国の認可保育所の平均入所児童数は81.3人であるのに対して、（把握されている）無認可保育所の平均入所児童数は23.2人である。さらに、国の保育単価の計算を見ても、実際の保育運営費のデータを観察しても（山重（2001））、保育所の1人あたりの運営費は規模が大きくなるほど減少しており、上記の推測を支持するものとなっている。
- 10) 育児休暇制度が取りにくいという問題もさることながら、育児休暇制度が1年であるのに対して、保育所への入所が毎年4月であるという制度的な問題も

考慮すべきである。例えば、9月に子供が産まれた場合、1年間育児休暇制度を利用できたとしても、保育所入所を考えれば、実質的に半年で職場復帰しなければならない。このような制度的問題の下では、育児休暇制度が取りやすくなればなるほど、むしろ0歳児の入所が増える可能性を示唆している。1つの対応策は保育所の年度途中受け入れを促すことであるが、卒園時期が3月であることを考えれば、年度途中受け入れのために4月時点で定員を埋めないことは経営上の非効率性を生むため、なかなか進まない可能性が高い。むしろ育児休暇制度を、例えば「2年間」あるいは「2年目の年度末まで」に延長することも考慮されるべきだろう。

参考文献

- [1] 山重慎二(2001)「保育所充実策の費用と効果—家族・政府・市場による保育サービス供給の分析—」国立社会保障・人口問題研究所編『少子社会の子育て支援(仮題)』(第11章), 東大出版会(予定)
- [2] 八代尚宏(2000)「福祉の規制改革—高齢者介護と保育サービスの充実のために—」八代尚宏 編『社会的規制の経済分析』(第5章), 日本経済新聞社
- [3] 幼児保育研究会 編(1997)『最新保育資料集』ミネルヴァ書房
- [4] 全国保育団体連絡会・保育研究所 編(2000)『保育白書 2000』草土文化
(一橋大学大学院経済学研究科助教授)