

保育所の規制改革と育児保険

—少子化対策の視点から*

八代 尚宏

国際基督教大学

鈴木 亘

東京学芸大学

白石 小百合

日本経済研究センター

少子化対策の大きな柱としては、保育所を特定の人々だけのための「福祉」としてではなく、働く女性一般を対象に、仕事と育児との両立を支援する「保育サービス」として捉えることがある。このため、本稿では、仮想市場法により、この潜在的な保育サービス市場の潜在的な規模を推計するとともに、現行の公的助成額を活用した直接助成の手段として、介護保険に対応した「育児保険」を設けた場合、その財政規模を試算した。就業している既婚女性が東京都認証保育所(以下、「認証保育所」)¹を利用する場合に負担しても良いと考える利用料は、平均して月2万5千円強となったが、これは内閣府(2003a)で試算された認証保育所のコストの1割弱に過ぎない。これは現行の認可保育所の利用者負担の水準に影響されていると見られるが、現状の保育サービス市場が大幅な財政負担なしには成立し得ないことを示している。しかし、財源に厳しい制約があるなかで、単に従来の福祉としての保育制度を大幅に拡大することは困難である。このため、低所得層を除き、原則として児童の年齢別に見た保育コストに比例した保育料を負担する意思のある家族に対してのみ、利用者補助を行うという「準市場」への転換が必要とされる。

* 本稿の作成に当たっては、「社会的規制改革の計量分析」研究会の参加メンバーと大石亜希子氏(国立社会保障・人口問題研究所)から多くの有意義なコメントを頂戴した。記して感謝したい。言うまでもなく本稿の残された誤りは筆者らの責任である。本稿の研究は、科学研究費補助金・特定領域研究(B)「経済システムの実証分析と設計」の資金援助を受けている。

¹ 東京都認証保育所は、東京都が一定水準の保育水準を義務付けると共に、運営費の補助を行っている認可外保育施設。

1. はじめに

日本の合計特殊出生率（以下では出生率）は、1970年代半から持続的に低下しており、2004年には1.29と、人口の再生産が可能な2.1の水準を大きく下回っている。しかも、5年毎の政府の人口見通し（中位推計）では、常に推計値を実績値が下回るという傾向が続いており、最新の2002年の将来人口推計でも、2005年までに、すでに大きな乖離が生じていると見られる。このままでは、むしろ低位推計に示されているように、出生率はもはや回復せず、長期的に1.1の極端に低い水準へと収斂していくという悲観的なシナリオの方が、より妥当なものとなるだろう。

こうした少子化問題の重要性自体は認識されているものの、そのために必要な政策のあり方に関しての温度差は大きい。例えば、「仕事と子育ての両立支援策の方針について」（2001年）の「待機児童ゼロ作戦」や、「子ども・子育て応援プラン」（2004年）で掲げられた「育児休業取得率の向上」が、国の政策の基本となっているが、これらの現行制度を維持したままで、その部分的な改善を図るような仕組みでは、ほとんど効果は得られない。これは、出生率が丙午の年の異常な低さを下回った1989年の「1.57ショック」以来、何回も少子化対策が講じられて来たにもかかわらず、現在に至るまで出生率の低下に歯止めがかかっていないことから明らかである。

出生率低下の大きな背景としては、女性の就業率が持続的に上昇する中で、結婚した女性の大部分が家庭に留まり、労働市場で雇用者として働かなかった時代の規制や制度が、そのまま維持されていることがある。これまでの日本のサラリーマン家族では、世帯主が仕事に、その配偶者が家事・子育てに各々専念することを基本に、制度や雇用慣行が成り立っていた。しかし、女性の4年制大学への進学率が35%を超え、女性の本格的な社会進出が進むとともに、結婚・出産後に女性が働かないことを前提とした社会制度と現実との矛盾が強まっている。この意味で少子化問題は、女性の社会進出に伴う「働き方の多様化」に対応できない雇用慣行や、それに関連した保育サービスへの需要に見合った供給を確保できない「保育制度の歪み」に基づいている。すなわち、少子化問題とは、以下のような構造改革を必要としている典型例である。

1.1 働き方の改革

経済社会が大きな変化に直面しているにもかかわらず、日本の労働市場では、雇

用保障・年功昇進の見返りに、長い労働時間や頻繁な配置転換・転勤を必要とする世帯主を想定した典型的な働き方が、企業規模による違いはあるとしても、幅広く受け入れられている。また、それを前提として、多様な働き方を制約する労働基準法の規制や、そうした働き方の正社員（常用労働者）が、派遣労働者によって代替されることを防止する観点から、派遣労働を臨時的・一時的な労働力にとどめるために、その対象となる職種や契約期間を制限する派遣労働法が維持されている。このため、男性と同じ立場で継続的に働く意志を持つ女性が増えているにもかかわらず、世帯主である男性が働き、配偶者である女性が家事や子育てを行うことを暗黙の前提とした画一的な働き方が依然として主流を占めている。

国は、女性の継続就業を促すため、事業主の責務として育児休業取得率の引き上げ（男性 10%、女性 80%）を目標としている。しかし、女性が、（専業主婦付きの）男性と同じ働き方をすることを前提とした支援策であれば、子育てと就業継続とを両立できる家族は、いぜん少数派にとどまる。むしろ子育て期にいったん退職したとしても、能力に応じて再チャレンジできるような多様な労働市場が形成されれば、子育てのためにフルタイムの仕事を犠牲する必要性は小さい。その結果、育児休業制度の充実・普及にもかかわらず、仕事と育児の両立が困難な共働き世帯が多いことは、第 1 子の出産を機に働く女性の約 40%が離職していることに見られる（厚生労働省「第 2 回 21 世紀成年者縦断調査」2005 年 3 月）。このように、子育ての負担感が大きくなるとともに、男性と同様に生涯を通じて就業を継続することを希望する女性は、結婚や出産を控えることになり、少子化が進展する大きな要因となっている。

他方、経済成長の長期的な減速や、団塊の世代の高年齢化が進むとともに、従来型の年功賃金や長期雇用慣行の見直しが進められている。そうしたなかで、男女や年齢の違いに関りなく、多様な働き方へのニーズが、労使双方から高まっている。本来、仕事と育児の両立を可能にする働き方は、仕事と余暇のバランスを欲する高齢者や、仕事と教育訓練機会との両立を求める若年者にとっても、同様に望ましいといえる。

1.2 保育所の改革

現行の認可保育所は、所得が不十分であることから、やむを得ず働かなければならない既婚女性の世帯の児童（いわゆる「保育に欠ける子」）に対して、上から与えられる「福祉」に基づいている。しかし、女性が働くことが一般的となり、共働き

の家族が大多数を占める社会では、保育サービスの質と量とが確保されることが何よりも重要である。保育を、特定の人々のためだけの福祉ではなく、子育てと仕事との両立を図る幅広い階層を対象とした公共性の高いサービス産業として発展させるためには、基本的には介護保険と同様な「市場を活用した制度改革」が必要とされる。

これまで、介護と保育とでは、基本的な政策目標の立て方に大きな違いがあった。高齢者介護では、潜在的な需要者が長期的に増えることを想定した介護サービスの供給プランが描かれるが、保育ではそうした発想はなく、単に市町村に登録された「待機児童（2004 年で約 2.5 万人）」の解消が目標となっている。しかし、都市部では、待機児童数は潜在的な保育ニーズの氷山の一角に過ぎず、現に公的補助をほとんど受けられない認可外保育所等の利用者は 18 万人にも達している。これは、認可保育所では、2 歳以下の低年齢児の受け入れが限定されたり、休日・夜間の保育が著しく不足していたりするため、残業を前提としたフルタイム勤務者には、利用し難い面が大きい。

認可保育所の利用率は児童の年齢とともに高まっているが、就学前児童総数の 4 分の 1 を占めるに過ぎず、特に低年齢児では著しく低い水準にある（表 1）。この結果、保育所を利用したいという潜在的な保育ニーズは、現行の待機児童数で示される以上に大きく、首都圏だけでも 24 万人の潜在的な待機児童がいるとの試算もある（内閣府 2003a）。これは『待機児童ゼロ作戦』で想定した、全国で 15 万人程度の保育所受け入れ定員数の増加目標を遥かに上回っている。現在の政策目標としての待機児童数は、保育所の供給が増えれば、潜在的なニーズが顕在化して増加する、いわば「逃げ水」のようなものといえる。

表 1 就学前児童の保育状況（％）

万人、％

	幼稚園	保育所	家庭	合計
0歳児	0 (0.0)	6.9 (5.9)	110.3 (94.1)	117.2 (100.0)
1歳児	0 (0.0)	19.9 (17.1)	96.7 (82.9)	116.6 (100.0)
2歳児	0 (0.0)	28.5 (23.9)	90.8 (76.1)	119.3 (100.0)
3歳児	38.2 (32.1)	41.5 (34.9)	39.2 (33.0)	118.9 (100.0)
4歳児以上	137.2 (57.4)	86.1 (36.0)	15.7 (6.6)	239.0 (100.0)
合計	175.4 (24.7)	182.9 (25.7)	352.7 (49.6)	711.0 (100.0)

出所) 全国保育団体連合会(2002) 注) () 内は構成比。

現行の保育制度は、利用者の多様な需要に応じて保育サービスが提供される「市場」とは程遠い状況にあり、介護保険が創設された以前の高齢者介護と共通した面が多い。今後、働く女性が傾向的に増加することが見込まれる中で、子育てを家族の責任だけに委ねるのではなく、広く社会的に支援していくためには、現行の高齢者介護と基本的に同様に、利用者の自由な選択に基づく保育サービスが供給される制度へと転換する必要がある。このための具体的な仕組みを考えることが、本稿の主たる役割である。

以下では、まず、現行の児童福祉法に基づく保育の問題点を展望するとともに、それに対応するため、保育サービスの利用者と保育所等との直接契約と、それを実質的に支える直接助成のあり方としての「育児保険（仮称）」の財政的な仕組みについて検討する。

2. 保育所行政の問題点と改革の方向

2.1 問題点

現行の認可保育所を中心とした保育所行政には、以下のような問題点がある。

第1に、利用者との直接契約が認められていないことである。児童福祉法の改正（平成10年4月施行）により、認可保育所の入所については、従来の措置（行政処分）制度から利用者が保育を希望する保育所を選択して、その順位を市町村に申込む「利用者選択方式」に改められた。しかし、利用者は保育所との直接契約ではなく、市町村との契約関係にとどまり、市町村が定める個々の利用者の保育の「必要度」に応じて、希望する保育所を独自の基準で審査・決定する「割当」の仕組みであることには変わりはない。これは、利用者と事業者との対等な契約を前提とした高齢者介護に関する社会福祉法との大きな違いである。これは保育サービスの供給が限られているという制約条件の下での「公正性」に注目した制度だが、事業者からみれば、営業努力なしでも官が“お客”を回してくれ、サービスの価格が一律に定められている結構な仕組みとなっている。このように、「措置制度」が一部温存され、行政が利用者を認可保育所の空き状況に応じて振り分ける事態が続く限り、認可保育所には質の高いサービスを効率的に提供しようというインセンティブが働き難い。

第2に、市町村から保育所にその運営費用を「委託費」して支払う仕組みが、旧来のまま維持されていることである。このため、事業者は公に定められた保育サー

ビスの仕様基準に厳格に従うことを強いられ、利用者ニーズに応える創意・工夫の余地を損なう大きな要因となっている。これは委託費が、そもそも、どの事業者も定められた典型的なサービスを遂行するという前提に基づいており、例えば「利益」という概念は含まれていないためである。このため、株式会社の保育所経営は形式的には認められているものの、利用者に評価された事業者ほど、大きな利益をあげられ、それを再投資に向けることで保育所の質的向上に結び付くというような、ダイナミックな効率性を生かすことが困難となっている。

第3に、現行の保育所の利用料（保育料）は、実質的に応能負担の原則に基づいていることである²。これは、上記の点と合わせて、「保育の必要度に応じてサービスを受け取り、その能力に応じて費用を負担する」原則である。こうした社会主義的な制度は、その対象者がごく一部の層に限定されている時代にはともかく、今後、女性が働くことがさらに一般化する時代で、幅広い一般の社会階層を対象とする場合には機能し難い。これは自営業等の所得水準の把握が困難なことや、専業主婦も含めて保育ニーズが多様化している時代には、高齢者介護の場合と同様に、同一所得・同一負担の水平的な公平性に欠けるだけでなく、女性が働くことで世帯所得が増えれば保育料が増えることによる就業抑制効果が働く可能性など、社会的効率性の観点からも問題が多いためである。

第4に、保育所の二重構造問題である。現行の保育政策は、理想的な保育サービスを提供できる認可保育所に多くの公的補助を注ぎ込む半面、それ以下の水準の保育所は、あたかも存在しないかのように行政によって無視される二重構造になっている。これは、「補助なくして規制なし」の原則で、認可保育所の最低基準を満たさなければ公的補助（委託費）がほとんどないというという仕組みに対応している。しかし、現実の保育サービスの質は連続的なものであり、認可保育所と比べて、施設やサービスの水準に大きな差がない場合であっても、公的補助には著しい格差が存在している。すなわち、手厚い公的補助を受けている認可保育所の保育料は、認可外保育所やベビーシッター等の在宅サービスの利用者の負担に比べて著しく低いことから超過需要が発生している。この結果、運よく認可保育所に入所できた利用者は手厚い補助を受け、入所できなかった利用者は相対的に高い料金を払って認可保育所以外のサービスを利用するという不公平が生じるとともに、認可外保育所は

² もっとも、1997年改正により、保育料の徴収は、形式的には保育コストに見合った応益負担原則に変えられた。しかし、「家計に与える影響を考慮して」という但し書きが付けられており、利用者の所得に応じて7階層の基準が設けられている。これは改正以前の11階層と比べて僅かの違いに過ぎない。現実には、市町村は国の基準よりも、さらに保育料の軽減を行っている。

不平等な競争を強いられている。

2.2 改革の基本的な方向

上記のような問題点に対応するため、規制改革・民間開放推進会議の第2次答申（2005年12月）では、以下のような趣旨の改革案が提示された。

第1に、認可保育所の利用に際して、地方自治体が介在する現行の需給調整方式ではなく、認可外保育所や幼稚園のように事業者と利用者との間の直接契約とすることである。これによって保育所利用者の利便性を向上させるとともに、認可保育所が市町村から割当を受けるのではなく、利用者に選択されるべく自らサービスの向上に努めるインセンティブが働くようにする。但し、低所得者層や母子世帯等の保育の確保など一定のルール構築は必要とされる。これらを前提として、質の高い事業者ほど多くの利用者を集め、その事業を拡大できる仕組みとすれば、ニーズに応じた保育所の増加も容易となる。

第2に、保育サービスの情報公開の促進である。利用者の保育所との直接契約に際しては、現在は自治体にだけ示されている保育所についての経営状況等の情報を、広く利用者に徹底して公開し、どのような質のサービスをどれだけのコストをかけて受けているかを明らかにすることが必要となる。具体的には、少なくとも現在市町村に義務付けられている、施設及び設備の状況、入所定員、職員の状況、開所時間、保育の方針等運営の状況、保育料に関する事項については、各認可保育所に公開を義務付ける必要がある。これは保育所だけでなく、在宅保育サービスについても、同様である。

第3に、現行の保育所への委託費を、介護保険と同様な利用者への「直接補助方式」に置き換えることで、利用者の負担を公平化することである。これによって、「認可」「認可外」といった保育所の区分や、公立、社会福祉法人、株式会社といった経営主体の差に関係なく多様な事業者の参入が促進されるとともに、対等な競争を通じて保育サービスの質の向上が期待される。また、現状の利用者の細分化された所得段階に応じて徴収されている保育料を、原則としてサービス内容に見合った対価を支払う応益負担方式とすることである。また、介護と同様に、いわゆる「上乘せ・横出し」サービスについても、事業者が利用者との契約に基づいて自由に料金を設定できる方式とすることで、利用者のニーズに応じて質の高いサービスを提供する事業者は、利用者から追加的収入を得ることができる。このように利用者が自発的に上乘せした費用は、新たな保育所の設置・拡大への原資となり、ニーズに

応える事業者は需要増加に応じて事業を拡大できる。また、こうした利用者補助の形態では、現行の認可保育所の基準を満たさなくとも、それに近い水準の保育所に対して、一定の公的助成が可能となることから、その質の向上を促す大きな効果を持っている。他方、保育所の「真の最低基準」を設定した上で、それを下回るベビーホテル等、一部の劣悪な環境の民間保育所については、むしろ閉鎖命令を含む厳しい規制が必要とされる。

第4に、介護保険の要介護認定に対応した「要保育認定制度」の導入である。特定の児童については、公的な判断で優先的に対応することは必要であるが、その場合にも、現在は市町村が裁量的に実施している「保育に欠ける子」の認定基準を、例えば介護保険における「要介護認定」のような透明性のある基準へ置き換えることである。直接補助方式の導入に際しては、就学前児童を育てる全ての家庭を公的補助の対象とし、児童の年齢や障害の有無、及び両親の就業状況等を勘案した各家庭の保育ニーズに基づき、保育が必要な程度、すなわち「要保育度」を決定し、個々の「要保育度」や所得状況に応じて利用者補助の対象となる1か月間の保育サービス利用量の上限を設定すること等が考えられる。

2.3 国の幼保一元化のための総合施設

保育所行政の規制改革と密接な関係にあるものが、より自由な形態で類似のサービスを提供している幼稚園との統合（幼保一元化）である。保育所は、「保育に欠ける子」のための福祉施設、幼稚園は幼児に対する教育施設であるが、過疎化の進展する地域では子ども数の減少が、また都市部では幼稚園の顧客が減少する一方で、保育所への需要が急増していることから、いずれも統合の必要性が高まっている。それにもかかわらず、所管省庁が異なること等から、幼保の一元化については大きな反対論がある。このため、多様な保育ニーズに応えるサービスを供給するために、両者の特質を併せ持つ第三類型としての幼保の「総合施設」が提言され、そのモデル事業がすでに始まっている。

また、「規制改革・民間開放推進3か年計画（改定）」（平成17年3月25日閣議決定）においても、その利用形式や施設設備等について措置すべき事項が示されている。ここで、①既存の幼稚園や保育所が、スムーズに「総合施設」となるための仕組み作り、特に職員の配置基準や資格、及び施設設備基準等について地域の実情に応じた適切な対応が可能となるようにすること、②「総合施設」の公費負担の在り方、特に既存の幼稚園・保育所等からの転換の際にスムーズに「総合施設」となる

ための仕組み、③総合施設における短時間保育と長時間保育の利用者の間で保育サービスに格差が生じないような適切な配慮、等が指摘されている。この総合施設は、保育所の一形態でありながら、保育園と同様に、利用者との直接契約に基づくものであり、また利用者との間で付加的なサービスへの料金徴収を含む多様な契約が可能となることで、将来、保育所の規制改革を先取りするものとして期待されている。

3. 保育サービス市場の改革

3.1 潜在規模の大きさ

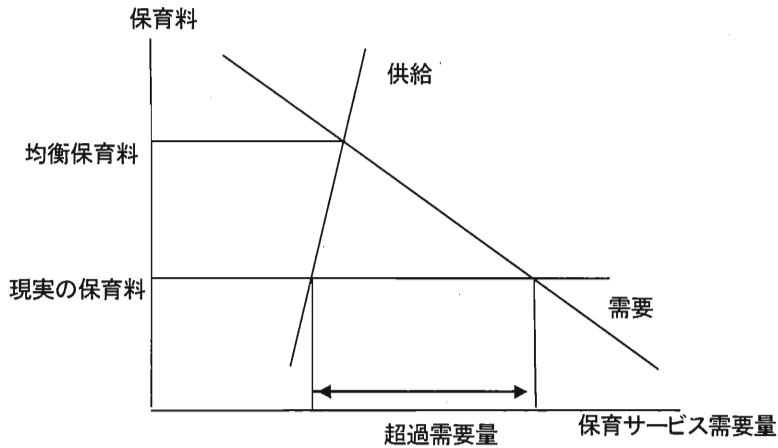
すでに表1に見たように、児童の年齢別に見た保育所の利用率を見ると、とくに低年齢児について低い水準にとどまっていることが分かる。これは、需要の不足よりも、財政上の制約から十分な供給が確保されないことによる面が大きい。これはすでに見た様に、現行の保育料が、利用者の所得水準で定められる応能負担の原則に基づいているため、保育コストとの対応関係が明瞭ではないことによる面もある。これに対して、低所得層を除き、一般の利用者については保育サービス費用の一定比率を直接補助する方式へ切り替えることで、低所得層を除いて、一般には保育料という価格で需要を決める「準市場」が形成される。

こうした保育サービス市場の潜在的な規模の大きさについては、いくつかの先行研究がある。周・大石（2003、2005）や、すでに見た内閣府（2003a）では、実際には保育所への入所を希望しながらも、待機解消が困難としてあえて申請書を出さない者や、就業自体を諦めているなどの「潜在的待機児童」の規模について、仮想市場法を用いた分析を行っている。こうした作業の前提としては、現行の福祉としての保育所には、多額の公費が投入されており、保育コストを下回る価格（保育料）が設定されていることから、大幅な超過需要が生じていることがある（図1）。このため、この超過需要量で示される潜在的待機児童数を解消するためには、保育所の供給増とともに、その保育料の適正化が必要とされる。

現行の認可保育所には、母子家庭を含め、低所得層の利用者も多いが、他方で高所得層の利用者も一定比率に達しているなど二極化しており、必ずしも効率的な所得再分配政策とはなっていない³。この意味では、保育料は原則として均衡水準まで引き上げるとともに、低所得層についてのみ公費で保育料を賄う仕組みが、より合

³ 特に3歳児以下の児童を認可保育所に預けている世帯では、利用者全体の30%が第1と第2所得分位に属している半面、第9と第10所得分位に属している世帯の比率も25%を占めている。

図1 保育サービスの需給関係



出所: 周・大石(2005)

理的となる。

このため、以下では次のような作業を行う。第1に、保育サービス利用者の需要曲線の導出である。これは保育所のサービスに関して、所与の価格（利用者の自己負担額）の下でどれほどの需要量が期待できるかについて、仮想市場法を用いて推計する。第2に、この需要曲線は、福祉としての現行の保育料水準に影響される可能性があるが、保育サービス市場として考えれば、本来の保育コストに比例した保育料の引き上げが必要であり、その場合の保育需要に与える影響を検討する。第3に、保育需要の変化が、それにマッチングする公的助成額の変動を通じて、財政面に与える影響の大きさを試算する。

3.2 仮想市場法による保育需要の導出

仮想市場法的一种である WTP (Willingness to pay、支払意思額) では、対象者に対して具体的に「対象物に対して最大でいくら支払っても良いか」の金額を表明させる手法である。保育の分野における WTP の活用は、Zhou and Oishi(2005)、周・大石(2003)、周・大石(2005)によって初めて導入され、潜在的待機児童数の推定などに精力的に用いられている。WTP における初期の論文では、直接その金額を対象者に提示させるという Open End 法や、いくつかの金額の中から選ばせる支払いカード方式や Close End 法と呼ばれるものが用いられていたが、最近でははじめに金額を提示して、それを受諾するか受諾しないかを対象者に選ばせる選

択法がもっとも信頼度が高い方式として普及している。受諾確率は金額の関数として、生存時間分析としてモデル化され、需要曲線が求められる。

具体的にアンケート調査は、インターネット調査会社⁴を通じて 2005 年 12 月 5 日から 3 日間行われた。対象は全国に在住する就学前児童(6 歳以下)を持つ既婚女性であり、現在の就業の有無により 2 種類の調査を行った(就業している世帯のサンプルをより多くするよう設計)。調査内容は回答者の年齢・学歴、家族構成、所得・資産の状況、就業の状況などの家計の基本的な属性と、子どもの保育の状況、保育所の利用の有無と保育料、同居家族以外に育児を手伝ってくれる人の有無など、回答者の子育ての現況である。

加えて、就業、非就業の回答者に対して、認証保育所レベルの長時間保育所利用に際して、「負担しても良い保育料」の水準を尋ねた。また、非就業で 3 歳以下の子どもを持つ回答者へは、認証保育所レベルの保育所で行われる一時的な保育利用に際して、負担しても良い保育料の水準を尋ねた。

仮想質問については、下記のように利用条件と認証保育所についての情報を回答者に与えた上で、希望する負担額を回答させることとした。一時保育についても金額の区切りは異なるが同様の形式で質問を行っている⁵。回答者が就業している場合のサンプル数は 1734、就業していないサンプル数は 998 であった。

⁴ エルゴブレインズ社に登録するモニターである。

⁵ 認証保育所の場合と同じ利用条件に加え、一時保育は週 1 回、4～5 時間程度利用可能、子育て相談に応じる、とした。金額の区切りは、500 円以下、1000 円、2000 円、3000 円、4000 円、5000 円、6000 円以上となっている。

下記の文章をお読みの上、質問ページをお答えください。

仮に政府が保育改革を行って待機児問題がなくなり、次のような条件の「保育園」を、奥様が就業している世帯が、自由に利用できるものになったとします。

※ただし、公立保育園・私立認可保育園に今まで入っていた方は全ていったん退園となり、原則として新しくできた次のような条件の「保育園」に再入所することになります。

利用条件

- ①資格を持つ保育士が子供の担任として付いている
- ②園内給食がある
- ③保育園内に子供が自由に遊べる園庭はないが、徒歩5分以内にある公園で外遊びをさせることはできる
- ④保育時間は13時間以上利用可能
- ⑤保育園が自宅から徒歩15分以内にある
- ⑥保育園が駅から15分以内にある
- ⑦保育を希望するお子様全員が同じ保育園を利用できる
- ⑧認可保育園ではない(設置基準は東京都認証保育園並み※注)

※東京都認証保育園とは

- ・全施設で0歳児からお預かりします。
- ・全施設において13時間の開所を基本とします。
- ・都が設置を認証し、実施団体である区市町村とともに指導します。
- ・契約時に保護者へ「重要事項説明書」を渡し、サービスの内容や施設の概要、事業者の概要などを説明することを義務づけます。
- ・利用者と保育園が直接利用契約できます。
- ・認可保育園について国が定めている基準よりは緩和しますが、都独自の基準を設定し、適切な保育水準を確保します(例えば、0歳児・1歳児の1人当たり基準面積3.3㎡は2.5㎡でも可とする)。
- ・運営主体は株式会社など多様な民間業者が中心です。

((財)東京都高齢者研究・福祉振興財団HP「認証保育所制度について」より転載)

問 この保育園の保育料が月額 4 万円であった場合、あなたはこの保育園を利用しますか。

- 1 利用する→付問 1 へ 2 利用しない→付問 3 へ

付問 1 この保育園の保育料が月額 6 万円であった場合、あなたはこの保育園を利用しますか。

- 1 利用する (最高いくらまで支払いますか _____ 円)

- 2 利用しない→付問 2 へ

付問 2 それでは、保育料月額 5 万円ならこの保育園を利用しますか？

- 1 利用する 2 利用しない

付問 3 それでは、保育料月額 2 万円ならこの保育園を利用しますか？

- 1 利用する→付問 4 へ 2 利用しない→付問 5 へ

付問 4 それでは、保育料月額 3 万円ならこの保育園を利用しますか？

- 1 利用する 2 利用しない

付問 5 それでは、保育料月額 5000 円ならこの保育園を利用しますか？

- 1 利用する→付問 6 へ

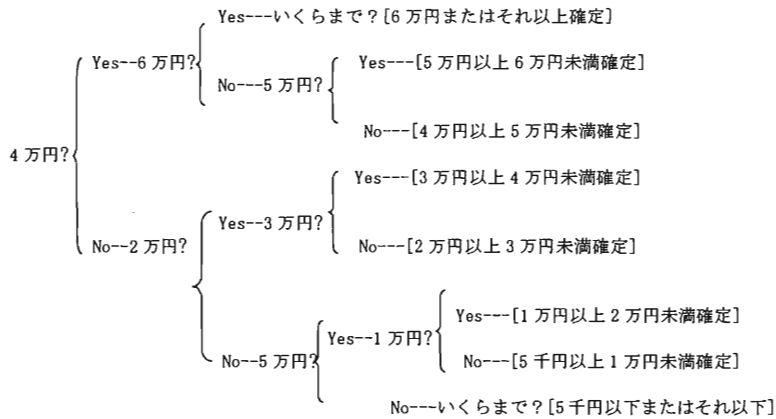
- 2 利用しない (最高いくらまでなら支払いますか _____ 円)

付問 6 それでは、保育料月額 1 万円ならこの保育園を利用しますか？

- 1 利用する 2 利用しない

以上の質問を、系統樹の形で表示すると次のようになる (図 2)。

図2 樹形図



WTP の推計では回答者の間接効用関数から推定モデルを導出するのが一般的である（栗山（1997）、寺脇（[2002]、伊藤ほか（2003））。回答者の間接効用関数 V が以下のように観察可能な部分 W と観察不可能な部分 ε に分けられると仮定し、次のように設定する。

$$V(s, y_i; x_i) = W(s, y_i; x_i) + \varepsilon_i^s \quad \text{for } s=0, 1 \quad (1)$$

$s=0$ は認証保育所のサービス s^0 を受けていない場合、 $s=1$ は認証保育所のサービス $s^1 (>s^0)$ を受けている場合である。 y_i は回答者 i の所得、 x_i は回答者 i の属性ベクトル、 ε_i^s はガンベル分布（第一種二重指数分布）をとる互いに独立で同一の分布に従う誤差項を表している。そこで、回答者に s^0 から s^1 に増加する状況を想定し、認証保育所のサービスに対して、提示 B_i を支払ってもよいのかどうかをたずねたとする。回答者 i は次式で表される効用の大小関係 $V(1, y_i - B_i; x_i) > V(0, y_i; x_i)$ が成立すれば、YES と答えることとなる。

回答者が YES と答える確率は、

$$\begin{aligned} \Pr[\text{YES}] &= \Pr[V(1, y_i - B_i; x_i) > V(0, y_i; x_i)] \\ &= \Pr[W(1, y_i - B_i; x_i) + \varepsilon_i^1 > W(0, y_i; x_i) + \varepsilon_i^0] \\ &= \Pr[\Delta W_i > \varepsilon_i^1 - \varepsilon_i^0] \quad (\text{ただし、}\Delta W_i = W(1, y_i - B_i; x_i) - W(0, y_i; x_i)) \end{aligned}$$

ガンベル分布の分布関数 $\exp[\exp(-\eta)]$ を用いて展開すると、

$$\Pr[\text{YES}] = 1 - F(-\Delta W_i) \quad (2)$$

となる⁶。NO と答える確率は $\Pr[NO]=F(-\Delta W_i)$ 。ただし $-\Delta W_i$ は観測可能な効用関数の差、 F は YES と答えた人の分布関数である。ここで F が標準ロジスティック分布に従うと仮定すると、(2)式は次式の通りになる。

$$\Pr[YES]=[1+e^{-\Delta W}]^{-1} \quad (3)$$

ここで ΔW_i は次のように設定される。

$$\Delta W_i = a + b \log(B + c x_i) \quad (4)$$

ここでは、所得 y_i は属性ベクトル x_i の中に含まれている。 a は定数項、 b は $\log(B+cx_i)$ の係数、 c は x_i の係数を表している。提示額 $B(WTP)$ は正であるとし、対数が取られている。この定式化により、WTP は対数ロジスティック分布をすることが仮定されている。(4)式から係数を条件付けた各回答者の尤度が得られるので、それらを掛け合わせたものを対数変換して対数尤度関数を作り、最尤法によって係数の推定を行う。 $\theta=(a,b,c)$ とすると、対数尤度関数 $L(\theta)$ は次のように表せる。

$$\ln L(\theta) = \sum_{i=1}^N (d_i^{YY} \ln P_{YY} + d_i^{YN} \ln P_{YN} + d_i^{NY} \ln P_{NY} + d_i^{NN} \ln P_{NN})$$

Y は YES の時、 N は NO の時を示している。最尤推定量 $\hat{\theta}$ は $\partial \ln L(\theta) / \partial \theta = 0$ の解となっている。 d^{YY} は、4万円の提示に対して YES、6万円の提示に対して YES と答えた者のダミー変数、 P^{YY} はその時の確率である。 d^{YN} は、4万円の提示に対して YES、6万円の提示に対して NO、5万円の提示に対して YES と答えた者のダミー変数であり、以下同様である。ここで、平均値は(4)式を別途記入式で回答された最低額(5千円以下の場合の回答額、最低値は0円)から最高額(6万円以上の場合、最大値の回答額)まで積分することによって計算される。中央値はロジスティック分布を仮定しているので、 $\exp(a/b)$ で計算される。

⁶ 詳細な式の展開については、寺脇(2002)、伊藤ほか(2003)を参照。

表2 長時間保育（認証保育所）に対する需要曲線の推定結果

		係数	標準誤差	t 値	係数	標準誤差	t 値
全体	a	18.836	0.387	48.702	20.072	0.570	35.227
	b	1.859	0.041	45.852	1.988	0.061	32.558
	対数尤度	3,753.75			2,179.12		
	サンプル数	1,734			997		
0歳児	a	20.752	1.005	20.646	24.157	1.304	18.526
	b	2.003	0.103	19.445	2.347	0.135	17.380
	対数尤度	618.07			450.80		
	サンプル数	278			206		
1-2歳児	a	19.334	0.644	30.041	20.690	0.842	24.565
	b	1.902	0.067	28.526	2.050	0.090	22.694
	対数尤度	1,381.70			1,057.37		
	サンプル数	641			487		
3歳児	a	19.120	0.822	23.252	21.506	1.307	16.452
	b	1.892	0.086	21.910	2.129	0.139	15.282
	対数尤度	821.62			444.01		
	サンプル数	385			207		
4-5歳児	a	20.285	0.677	29.979	19.306	0.947	20.385
	b	2.021	0.072	28.214	1.926	0.103	18.748
	対数尤度	1,438.95			740.77		
	サンプル数	686			346		

注) 係数は全て 1%基準で有意である。

3.3 推計結果

推定結果は、表2が長時間保育（認証保育所）に対する需要曲線、表3が一時保育に対する非就業者の需要曲線である。それぞれ、全体のほか児童の年齢別⁷にも推定を行っている。各パラメータは、4式の *a*、*b*に対応している。

以上のように推計された保育サービス需要関数に基づき、保育所利用の際の自己負担額を市場価格と見なし、その引き上げが保育需要に及ぼす影響を分析する。ここでは、母親（世帯数と同義）を基準として、その子どもの保育状況に焦点をあてている⁸。なお、このアンケート調査では、①0～6 歳の子どもを持つ既婚女性、②その内の就業者は認可保育所の利用者（認可外保育所を利用している世帯や認可・認可外の両方を利用しているケースも含む）、③非就業者は現在就業していない者で、

⁷ 複数の未就学児童がいる世帯は、それぞれの年齢別推定にサンプルが現れる。

⁸ ここでは国勢調査の世帯の類型別年齢別子ども数を利用し、児童数で計算している。これは財政計算をするために児童年齢別の保育コストを年齢別の児童に掛け合わせる必要があるためである。これはアンケート調査における第1子から第5子まで各々の年齢と保育状況を聞いていることと整合的である。

表 3 非就業者の一時保育需要の推定結果

		係数	標準誤差	t 値
全体	a	11.551	0.384	30.072
	b	1.368	0.048	28.234
	対数尤度	1,463.80		
	サンプル数	773		
0歳児	a	13.543	0.826	16.404
	b	1.587	0.103	15.430
	対数尤度	398.87		
	サンプル数	206		
1-2歳児	a	11.344	0.471	24.083
	b	1.353	0.060	22.674
	対数尤度	965.93		
	サンプル数	487		
3歳児	a	12.461	0.832	14.974
	b	1.465	0.103	14.173
	対数尤度	342.50		
	サンプル数	207		

注) 係数は全て 1%基準で有意である。

その子どもで幼稚園に通っているケースも含んでいる。

上記の仮想市場法に基づいて、就業者及び非就業者の長時間保育需要と、非就業者の一時保育需要（3歳児以上）とを描いたものが図3～図7である。なお、ここで推計された需要曲線は、通常のものとは逆に、横軸が価格、縦軸が需要量を示している。ここで縦軸の需要量は、確率で表示されており、例えば2万2000円の価格で、就業者全体のうちの56%（0.56）が長時間保育所を利用するという、保育需要に相当する概念が示されている。この需要は子どもの年齢によって異なり、保育コストの高い低年齢の児童になるほど、それに比例してWTPも高いものとなる（表4）。

ここで得られた児童の年齢別の保育サービスに対するWTPの大きさは、例えば0歳児について、就業者の平均が4.1万円、非就業者では3.6万円となっているが、これは4-5歳児の3.1万円と比べて大きな差はない。しかし、他方で年齢別に見た保育コストは、後の表7にも示されるように大きな差がある。このように年齢別に比較すると、保育コストの差に比したWTPの差は小さいことから、低年齢層の児童については、保育サービス市場は成り立ち難くなる。他方、仮に、このギャップをすべて財政負担で補い、全ての児童の年齢層でWTPの差に関わらず、一律に保

図3 就業者（全体）の長時間保育の需要曲線

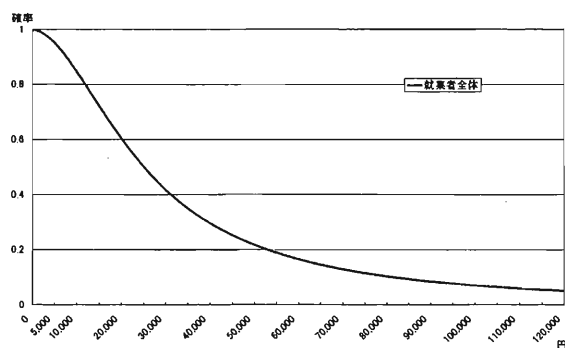


図4 就業者（年齢別）の長時間保育の需要曲線

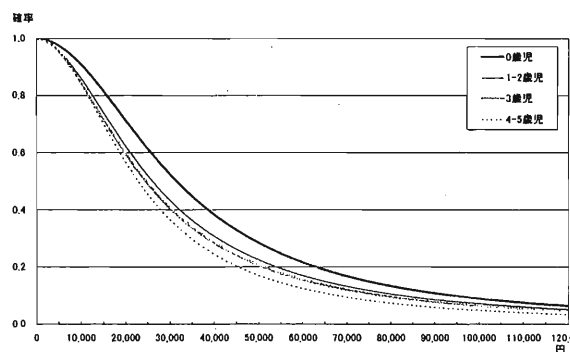
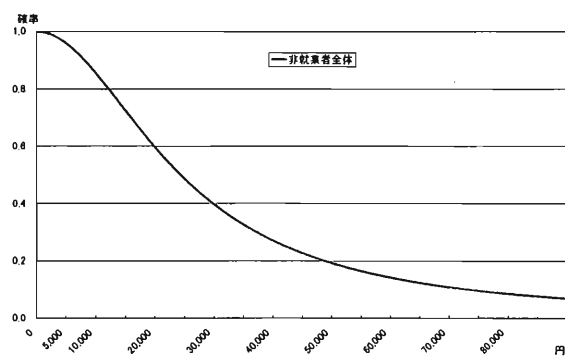


図5 非就業者（全体）の長時間保育の需要曲線



育サービスを公的に供給するとすれば、社会的には過剰な保育需要を誘発し、非効率的な資源配分となる。これは、とくに保育コストの高い0歳児について、1年～1年半の育児休業制度を活用する等、家庭で子育てを行うこととの代替性が大きいためである。

図6 非就業者（年齢別）の長時間保育の需要曲線

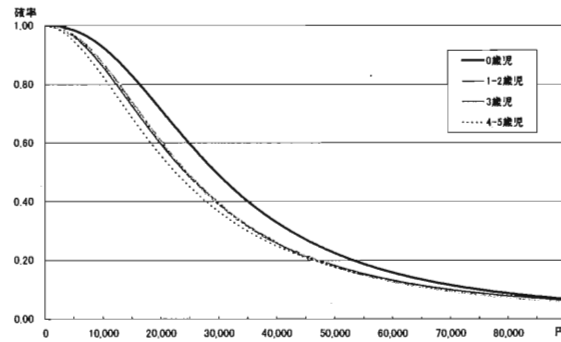


図7 非就業者（3歳以下）の一時保育（年齢別）の需要曲線

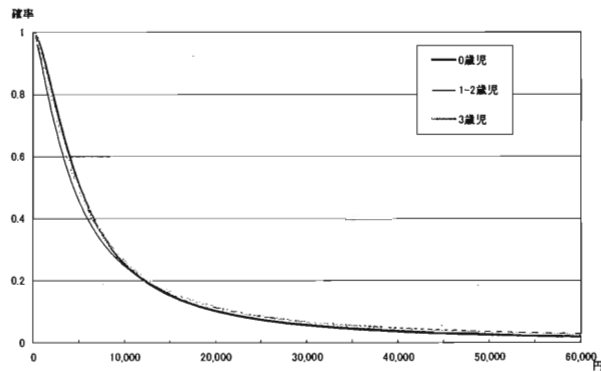


表4 推定されたWTPの値

円

	就業者 長時間保育		非就業者 長時間保育		非就業者 一時保育(3歳以下)	
	中央値	平均値	中央値	平均値	中央値	平均値
0歳児	31,525	41,399	29,523	36,456	5,094	8,737
1-2歳児	26,042	36,005	24,118	31,918	4,385	8,712
3歳児	24,517	34,312	24,435	31,887	4,936	9,014
4-5歳児	22,830	31,431	22,546	30,823	-	-
全体	25,120	35,248	24,310	31,059	4,642	9,033

注)月額の保育料に対する支払い意思額。

3.4 保育所の運営費と財政負担

上記の WTP を、保育コストが大きく異なる児童の年齢別に、母親が就業している世帯とそうでない世帯とを比較する。ここで認証レベルの保育サービスを利用すると答えた比率は、自己負担率（認証保育所の保育コスト（内閣府（2003b））に対する割合と仮定）が 1 割と低い場合にはゼロ歳児でも 75%と著しく高い水準となるが、これが医療保険並みの 3 割となれば、就業者では約 3 分の 1 の 25%、非就業者では 20%に、各々低下するなど、価格の弾力性は高い。また、3 歳児以上では、現行の保育所と幼稚園とを合わせた水準にほぼ匹敵している（表 5）。他方、非就業者世帯についても、仮に認証レベルの保育サービスを利用することができれば、母親が就業するとした場合に負担しても良いと考える保育料の確率は、既に就業している世帯の場合とほぼ同水準となっている。

なお、この WTP の結果を見ても、現在、就業者で既に保育所を利用している者でも、保育料が引き上げられれば他の代替的な手段を使うと考えている半面、非就業者であっても、仮に保育所が使えるならば、現在より高い保育料であっても利用したいと考える者は一定数存在することが分かる。これは現行の保育所の利用は、必ずしも市場での自由な選択の結果ではなく、保育コストを反映しない低い水準に抑制された保育料を前提に生じている超過需要の下で、市町村による割り当てによって決められている面が大きいと考えられる。なお、ここでは保育料の水準の変化にかかわらず、現在の低所得層の利用者には影響を及ぼさないことが前提となっている。

この他に、就業を選択しない専業主婦の場合にも、適切な負担で一時保育を可能とするような保育サービスへの需要も考慮している。但し、この一時保育への需要は、フルタイムの保育需要と代替的な関係にあるため、仮に自己負担率が引き上げられると、就業を選択するものが減ることで、逆に増えるという現象が生じることに注意する必要がある。

次に、上記のような保育サービスへの需要の変化が財政に及ぼす影響について検討する。まず、認可保育所の保育料を保育コストの一定比率に見合った応益負担として、仮に保育需要に見合った保育所が十分に供給され则认为する。その場合の保育料（自己負担比率）を、仮に保育コストの 1 割とすれば、保育所への潜在的な超過需要が顕在化することで、それらを満たすための追加的な保育所の運営費等の財政費用は 3.5 兆円に相当する（表 6）。これに対して、保育料の水準を 3 割に引き上げれば、超過需要が減少するため保育料の総額はやや減少するものの、運営費用が

表5 自己負担率の引き上げにともなう保育所利用率の変化

単位	現在の児童数		合計	想定利用者数					想定保育所利用率		
	就業者	非就業者		就業者	非就業者	(再掲) 新規需 要数	(再掲) 低所得層		就業者	非就業者	一時保 育 %
	万人	万人		長時 間 保 育	一時 保 育				長時 間 保 育	一時 保 育	
(1割負担)											
0歳児	26.1	87.0	87.0	19.5	65.6	17.8	60.8		74.8	75.4	20.5
1-2歳児	73.6	159.5	199.1	62.3	134.5	21.7	125.4		84.7	84.4	13.6
3歳児	44.4	72.3	112.5	42.3	69.9	2.3	68.1		95.3	96.7	3.2
4歳児以上	130.7	165.6	286.4	126.8	159.6		155.6		97.0	96.4	
総数	274.9	484.3	684.8	251.0	429.7	41.9	410.0	35.7	91.3	88.7	8.6
(3割負担)											
0歳児	26.1	87.0	26.2	6.4	16.4	33.2	0.0		24.7	18.8	38.1
1-2歳児	73.6	159.5	93.1	29.7	57.2	61.9	19.5		40.3	35.9	38.8
3歳児	44.4	72.3	87.7	32.2	54.0	15.6	43.3		72.5	74.7	21.6
4歳児以上	130.7	165.6	227.0	101.2	125.8		96.3		77.4	76.0	
総数	274.9	484.3	434.1	169.6	253.4	110.7	159.2	35.7	61.7	52.3	22.9

注) 1. 現在の児童数の総数は総務省「推計人口」(2003年10月1日現在)による。就業者世帯の総数は、総務省「国勢調査」2000年における就業者世帯の児童総数(①核家族世帯の両親とも就業世帯②父子・母子世帯③その他親族世帯の一部、①～③の合計、但し、保育所を利用していない世帯を含む)と保育所利用児童数(厚生労働省「社会福祉施設等調査」2000年)との比率を、2003年の保育所利用児童数に掛け合わせたものとした。非就業者世帯の総数は現在の総数と就業者世帯の総数との差とした。年齢別の児童数は就業者・非就業者の総数に2000年国勢調査から求めた年齢別構成比(ただし6歳児童数は「社会福祉施設等調査」に倣い1/2)を掛け合わせた。なお1割、3割負担は、認証保育所の保育コスト(内閣府(2003b))に対する自己負担率の割合。想定利用者数は、就業・非就業世帯別に、現在の児童数に需要関数から計算された利用確率を掛け合わせた。

2. 新規需要数は就業者世帯の児童数－想定利用者数合計。ただし新規需要数に含まれている一時保育の利用者数は利用度合い(月4回、1回につき4時間程度)に応じて割り引いた上で、非就業者世帯の児童数から長時間保育利用児童数を差し引いた数に、需要関数から計算された利用確率を掛け合わせた。

3. 低所得層の想定利用者数は、「保育所の費用徴収階層区分」(厚生労働省「社会福祉行政業務報告」2003年)の第1階層(生活被保護世帯)と第2階層(市町村民税非課税世帯)の半額徴収・1/10額徴収世帯に属する児童数の構成比(4.6%)に現在の児童数をかけたもの。

それ以上に減ることや、新設分をコストの低い認証保育所で対応することから、財政負担増は0.5兆円の増にとどまる⁹。なおこの試算では、新たな保育所の建設費(同表に参考として掲示)は考慮していないが、これは既存施設の代替等も含めて、長期的にそのコストを配分することも可能である。

これは保育サービスの自己負担率の引き上げで、すでに保育所を利用していた就業者や、保育所が利用できれば就業したいと考えていた非就業者が共に減少することと、保育料の増収分が、保育サービスの拡大をもたらすための新たな財源の一部となるためである。このように、保育サービスの利用価格が適正化されることで、保

⁹ 育児保険導入に伴う財政負担額は現在の保育サービスへの支出額に追加して必要となる支出額を表す。すなわち基本的には、育児保険導入に伴い発生する新規需要世帯分の運営費と保育料との差額であるが、①自己負担比率が上昇することにより現行の利用者のうち保育所を利用しなくなる利用者分の運営費と、②現行の保育コスト(認可保育所、0歳児月額28万4500円)と育児保険が導入された場合の保育コスト(認証保育所、0歳児月額18万3200円)との差額、①と②の分は控除されている。

表 6 自己負担率の引き上げと財政負担の変化

保育コスト			想定保育料			想定運営費			財政負担	(参考) 保育所開 設費用
認証	認可		合計	就業者	非就業者	合計	新規需要	非利用者	額	
単位	月額、円			年額、億円			年額、億円	分	年額、億円	
(1割負担)										
0歳児	183,245	284,500	1,944	462	1,482	13,378	13,378	0		
1-2歳児	106,455	168,500	2,439	692	1,746	16,022	16,022	0		
3歳児	49,086	81,500	598	185	413	4,008	4,008	0		
4歳児以上	41,413	69,000	1,245	452	793	7,735	7,735	0		
総数			6,227	1,792	4,435	41,143	41,144	1	34,917	18,899
(3割負担)										
0歳児	183,245	284,500	1,183	750	433	9	10	-1		
1-2歳児	106,455	168,500	1,920	1,110	810	2,490	2,491	-1		
3歳児	49,086	81,500	572	245	327	2,552	2,552	-0		
4歳児以上	41,413	69,000	1,204	579	625	4,786	4,786	-0		
総数			4,879	2,683	2,196	9,838	0	-2	4,958	5,306

注) 1. 認証保育所の保育コストは内閣府(2003b)、認可保育所は福田(2000、ただし公立・民間を単純平均)。

2. 想定保育料の就業者世帯分は、①就業者世帯の想定利用者数×認証保育所の保育コスト×利用者負担割合、②現在の就業者世帯のうち育児保険導入後に利用しない世帯の負担していた保育料(現在の就業者世帯の児童数×(1-想定利用率)×認可保育所の保育コストの1割(現行の認可保育所の利用者負担を保育コストの1割と想定))、①と②との差額。非就業者世帯分の保育コストは認証保育所を用いている。

3. 想定運営費の新規需要分は新規需要数×認証保育所の保育コスト。非利用者分は、非利用世帯の児童数(=現在の就業者世帯の児童数×(1-想定保育所利用率))×認可保育所の保育コスト。

4. 財政負担額は想定運営費-想定保育料。ただし保育所開設費用は除く。

5. 保育所開設費用は新規需要分の児童を保育するのに必要な保育所の開設費用。東京都認証保育所制度ではA型保育所の開設準備経費3000万円(1箇所当たり)の1/2を補助しており、2005年12月現在のA型保育所定員数の平均値は32.54人であるので、ここでの保育所仮説費用は、新規需要者数÷32.54人×3000万円÷2と概算した。

育サービスへの超過需要を減らすとともに、その供給を増やすための有効な手段となる。なお、ここで従来から保育料を免除されていた低所得層についての負担増は求めている。

以上の結果から得られた保育料の様々な水準に対応した保育所の運営費を、先行研究である福田(2000)や内閣府(2003b)と比較すると、対象が認可保育所と認証保育所との違いや保育料の水準の違いを考慮すれば、大きな違いは見られない(表7)。本研究では、保育料の水準を変化させることで、保育サービス需要の変化も含めて保育所の運営費と公的負担に与える影響度の大きさを調べることができることが大きな違いである。

表 7 保育単価の違いによる保育サービス収支の比較

億円

保育単価 保育料	既存の研究に基づく保育所運営費		WTPに基づく運営費			
	福田(2000)の 認可保育所 (注3)	内閣府(2003b)の認 証保育所	内閣府(2003b)の認証保育所			
			運営コストの 3割徴収	運営コストの 2割徴収	運営コストの 1.5割徴収	運営コストの 1割徴収
運営費	24,167	15,055	12,138	16,012	18,431	21,054
保育料	1,857	1,857	3,641	3,202	2,765	2,105
収支	-22,310	-13,198	-8,497	-12,809	-15,666	-18,949

注) 1. 年額、就業者世帯分で計算。

2. 運営費は就業者世帯の年齢別児童数(表 5)×保育単価で計算。

3. 厚生労働省「福祉行政報告例 2003 年 第 32 表」によると保育単価による支弁額は 1296.6 億円。全国保育団体連絡会「保育白書 2003 年」「県庁所在地・政令市・中核市保育料」によると、国の徴収規準額に対する実際の徴収割合は概算 7 割。以上より、概算の認可保育所の保育料は、1296.6 億円÷0.7＝1857 億円と計算。

4. WTP の保育料は保育単価×育児保険導入の場合の就業者世帯の利用者数。

3.5 公立保育所のプレミアムの大きさ

国が定めた基準を満たす認可保育所についても、公立と民間とでは、その運営コストに大きな違いがある。例えば福田(2000)によれば、ゼロ歳児 1 人当たりの運営費では、民間平均で月 22.3 万円に対して公立平均では 34.6 万円と約 55%もの差があり、さらに認証保育所のコスト(18.3 万円)と比べれば約 90%も高い水準となる。このため多くの自治体では公立保育所の民営化が進められているが、これに対しては、民営化にともなう質の低下等についての懸念から反対が多い。そこで、現在、認可保育所を利用している回答者について、認可保育所を継続して利用することを想定した場合に、認証保育所の利用料を支払った上で、認可保育所(公立、民間)の利用料として追加的に支払っても良いと考える金額を尋ねている。この「認可保育所プレミアム」を WTP で試算すると(表 8)、公立保育所の方がやや高いものの、民間保育所との差はほとんどないといえる(表 9)。こうした結果から見れば、「公立保育所への信頼感」の存在は否定できないものの、運営コストの差に比べればはるかに小さいものといえる。問題は、そうした公立と民間の保育所のコスト格差が、保育料の差にまったく反映されていないことが、公立保育所の民営化に対する反対論として現われるものと考えられる。

表 8 認可保育所利用に際して支払う追加保育料需要の推計結果

		係数	標準誤差	t 値
公立	a	15.203	0.657	23.152
	b	1.606	0.072	22.401
	対数尤度	1,136.44		
	サンプル数	525		
民間	a	14.917	0.708	21.071
	b	1.583	0.078	20.394
	対数尤度	871.85		
	サンプル数	408		

表 9 認可・認証保育所の運営費と支払い意思額の比較

	認可保育所		認証保育所
	公立	民間	
運営費(万円)	福田(2000)		内閣府(2003b)
0歳児1人当たり月額	34.60	22.30	18.30
比率(対認証)	1.89	1.22	1.00
支払い意思額(万円)			
平均値	2.11	2.06	3.52
比率(対認証)	0.60	0.58	1.00
中位値	1.29	1.24	2.51
比率(対認証)	0.51	0.49	1.00

注) 支払い意思額は子どもの全年齢の平均、公立・民間は、現在も認可保育所を利用している回答者が認可保育所を利用する際に、認証保育所レベルの保育所利用料に追加的に支払う金額を示す。

4. 育児保険の提言

4.1 育児保険の概要

少子化が進む今後の時代には、子育ての公共性は高まることから、子育てを家族の責任にのみ委ねるのではなく、高齢者介護のように、広く社会全体で支援する仕組みとすることが必要とされる。日本の子育てへの公的支援の額は、高齢者に対する社会保障給付費の5%に過ぎず、再配分の余地は大きい。また、現行の限られた少子化対策費の枠内でも、保育サービスの量的拡大及び質的向上を実現するためには、財政の制約の下で「官が保育サービスの内容・料金・需給等をコントロールする仕組み」から「利用者がニーズに応じて自由に保育サービスを選択できる仕組み」へ転換することで、その効率的な活用を図る余地は大きい。このため、規制改革・民間開放推進会議第2次答申(2005年12月)では、既存の育児支援関連予算等を統合化したものと保険料とを財源とする「育児保険(仮称)」を創設することについて

て検討すべきであるとしている。

利用者の選択肢を十分に拡大するには、サービスの供給量が増えることが大前提となる。このためには、現行の認可保育所の基準を維持しつつ、その基準を下回る保育所についても、その質向上を促すために、利用者補助の対象とすることが有効である。すでに東京都や横浜市等では、一定水準以上の認可外保育所に補助金を出す仕組みがある¹⁰。

利用者への直接補助としては、一般財源に基づく障害者支援費がある。しかし、特定者に対する福祉ではなく、国民一般を対象とした育児支援に使途を特定化した財源を確保するためには、介護保険と同様な社会保険とすることが、より現実的な政策として考えられる。これには、必ずしも新たな社会保険を設立する必要はなく、現行の介護保険の被保険者を20歳以上に広げ、幅広い年齢層を対象として、育児と一体的に運用する「家族保険」とすることが現実的である。

また、育児保険を利用できる対象範囲は、現行の認可保育所だけでなく、一定水準以上の認可外保育所や在宅保育も含める必要がある。これまでほとんど公的補助を受けられなかった認可外保育所に、利用者補助の形で支援がなされれば、それらのサービスの質的な向上と量的な拡大に貢献できよう。また、専業主婦世帯にとっても、子育ては重労働であり、保育所の一時預かりや相談業務のサービスを、一定の範囲において、自由に活用できるようになる。

利用者補助の上限は、介護保険と同様に、個々の児童の年齢や個別の状況、及び両親の就労事情に応じた「要保育認定」を受けることで定められる。なお、基礎的な保育サービスについての自己負担率は、低所得層を除いて一律とすれば、コストに見合った保育サービスの選択がなされるようなインセンティブが形成される。また、基礎的な保育サービスを育児保険の利用者補助で賄う一方、全額自己負担の付加的なサービスの購入と、個々の利用者が自由に組み合わせられる「混合保育」も前提となる。

こうした構想に対して、育児に「保険」はなじまないという批判がある。これに対しては、社会的扶養の手段として保険を活用するだけであり、一般財源を用いた利用者補助（育児切符）よりも、給付と負担の関係が明確となるメリットが指摘できる。また、社会保険の大きな問題点はモラル・ハザードであるが、仮に育児保険を契機に子どもを持つ家族が増えれば、それは少子化対策が効を奏したことになる。

¹⁰ 東京都認証保育所制度、横浜保育室制度

この意味で、保険に特有なモラル・ハザードの弊害を考慮しなくても良い“稀有な保険”でもあることが育児保険の大きな特徴である。

育児保険は、認可保育所と認可外保育所等の利用者間の不公平性を是正するとともに、介護保険と同様、保育サービスの不足している地域での供給増を促す効果が期待される。また、都市部での保育所は、地域の子育て支援の拠点として、母親の就業の有無に関わらず、子育てに関する問題を抱える家庭の支援を行うことも求められている。育児保険は、その機能の拡大を図ることにも貢献する。

このように、単に現行制度の手直しではなく、保育サービスの量と質の両面における供給体制を抜本的に改善することが、育児保険の大きなメリットである。これを独立の保険ではなく、現行の介護保険と一体的に組み合わせることで、「家族保険」という形に再構築すれば、社会保険を通じた世代間の負担と給付の見直しに貢献することもできる。現行の介護保険の被保険者は、40歳以上の国民と中途半端な年齢層となっているが、これに育児保険を組み合わせれば、20歳以上の全国民を対象とすることで、医療や年金保険との整合性もとれる。

4.2 育児保険の財源

現在の厳しい財政状況の下で、現行の子育て支援策（児童家族関係給付費）の総額（2003年で3.1兆円）を大幅に増やすことを前提に、保育サービスの拡大を考えることは、必ずしも現実的ではない。しかし、すでに見たように、保育サービスの対価としての保育料を、少なくとも医療保険並みの3割に引き上げることで、新たに得られる財源を活用すれば、追加的に必要な財源は0.5兆円にとどまる。仮にこれを20歳以上人口が育児保険料の形で負担すれば、1人当たり月額400円程度の負担にとどまる¹¹。このように僅かの保険料でも、あえて負担することは、それが現行の保育所への委託費方式を、利用者補助に転換するための現実的な手法と考えられるため、いわば高齢者介護で実現した同じ手法の活用に過ぎない。

更に、仮に「質が高い」とされている公立保育所を利用者が選択するとすれば、その民間とのコストの差分を、公立プレミアムとして自己負担する仕組みとする。この結果、サービスの質に比べてコストが著しく高い公立保育所への利用者の評価が明らかになれば、利用者補助方式によって、公立保育所の公設民営化が促進されるという副次的な効果もある。

¹¹ 表6の財政負担額(3割負担の場合、年額0.5兆円)÷20歳以上国民数(1億214万人)÷12ヶ月と計算。

5. おわりに

これまでの日本社会では、結婚・出産後の大部分の女性は働かないことを暗黙の前提として、制度・慣行が成立していたが、経済社会環境の変化のなかで、そうした過去の制度にとらわれていることが多くの社会問題を引き起こしており、少子化はそのひとつの表れに過ぎない。男女を問わず、働き方の多様化や仕事と子育てとの両立を促すための保育サービスの効率化が求められており、そのためには、潜在的な保育ニーズに対応するための抜本的な制度改革なしには、真の少子化対策は困難である。

本稿での主要な結論は、以下の通りである。

第1に、福祉の思想に基づき、保育コストに対応しない保育料が徴収されている現行制度の下では、潜在的に過剰な保育需要が発生しているが、これに対して、事実上、保育の割当制度が実施されている。このため財政上の制約が、そのまま保育所の供給制約となっており、潜在的に大きな保育サービスの顕在化が妨げられている。この状況を打開するためには、利用者が保育サービスのコストに見合った保育料を負担し、それに比例した公的助成が加わる仕組みへと転換させることで、財政の大幅な拡大なしに多様な保育サービスの供給が期待できる。

第2に、従前の保育所への公費負担と合わせて可能となる保育所への公的助成額を前提に、利用者の負担割合を医療保険と同じ3割とした場合、長時間保育・一時保育を併せて434万人(現行の長時間保育利用者数は275万人)の児童を対象とした保育サービス市場が想定される。これにさらに付加的なサービス需要が加わるものと見込まれる。

第3に、この利用者補助の仕組みとして、介護保険と対となる「育児保険」を、20歳以上の国民全員を対象として創設するとした場合、その保険料の水準は、20歳以上の国民1人当たりで月額400円程度となる。これを介護保険料と一体的に徴収すれば、現行の介護保険の仕組みをそのまま活用することができる。

参考文献

- 伊藤ゆかり・鈴木亘・辻正次・鎌田弘之・田岡文夫・大坂英通（2003）「在宅健康管理システムの住民による評価についての地域比較分析—岩手県釜石市と福島県西会津町におけるアンケート調査から」『医療情報学』23(4)、pp. 313-323.
- 栗山浩一(1997)『公共事業と環境の価値—CVMガイドブック—』築地書館.
- 周燕飛・大石亜希子(2003)「保育サービスの潜在需要と均衡価格」『季刊家計経済研究』No. 60、pp. 57-68.
- 周燕飛・大石亜希子(2005)「待機児童問題の経済分析」国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会 pp. 185-208.
- 寺脇拓（2002）『農業の環境評価分析』勁草書房.
- 全国保育団体連合会(2002)『保育白書2002』草土文化.
- 内閣府国民生活局(2003a)『保育サービス市場の現状と課題—「保育サービス価格に関する研究会」報告書』.
- 内閣府(2003b)「保育分野における規制改革の経済効果」『医療・介護・保育等における規制改革の経済効果—株式会社等の参入に関する検討のための試算』内閣府政策効果分析レポートNo. 16.
- <http://www5.cao.go.jp/keizai3/seisakukoka.html>
- 福田素生(2000)「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」『季刊社会保障研究』Vol. 36、No. 1、pp. 90-101.
- 八代尚宏（1999）『少子高齢化の経済学』東洋経済新報社.
- 八代尚宏（2000）「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.
- Zhou,Y. and A. Oishi (2005) “Underlying Demand for Licensed Childcare Services in Urban Japan”, *Asian Economic Journal*, vol. 19(1), pp. 103-119.