

株式会社参入による待機児童問題の解消¹

～保育の質と効率性から検証する～

¹本稿は、2009年12月6日に開催される、WEST論文研究発表会2009に提出する論文である。本稿の作成にあたっては、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要旨

近年、女性の社会進出と核家族化に伴い、女性の就業数増加と共に保育の需要が急激に拡大している。一方、需要拡大は供給不足を生じさせており、保育所に入りたくても入れない「待機児童」がいま大きな問題となっている。2009年4月時点の待機児童数は25,384万人と、前年同月比で29.8%が増加しており、この伸び率は過去最低とされている。特に東京都の待機児童数は全国で飛びぬけており、東京都に次ぐ神奈川県と比較すると、東京都が7,939人、神奈川県が3,245人と約4,700人もの差がある。しかしながら、政府はこれまで多くの待機児童対策を行ってきたこともまた事実である。特に1990年代の保育所民営化、そして2000年度に認可保育所における設置主体制約の撤廃などはそれまでの保育事業を大きく変えるものであった。というのも、それまでは社会福祉法人にしか運営が認められていなかったところを、株式会社による保育所の運営も可能としたのである。さらには保育に関する研究もこれまで多数行われてきた。

以上のことから、株式会社の参入は2000年から現在までの10年間で活発化したかのように思われたが、実際は違った。現段階における参入の主たる経営主体は社会福祉法人であり、株式会社の参入はあまり進んでいないのである。また、これまで行われた研究に関しても、全てが「公立認可保育所」「私立認可保育所」「準認可保育所」を焦点に考えられており、保育所を経営主体別に「株式会社」と「社会福祉法人」に分けたものは存在しなかった。そこで本稿では株式会社の参入が全く進んでいない現状を解決するべきなのか、という問題意識のもとに、株式会社の参入を果たして取りのぞく必要があるのかを、分析によって検証することを主旨とし、株式会社と社会福祉法人に注視した点をオリジナリティとすることにした。具体的な分析手法としては、分析で求めるものを保育サービスの質と効率性の二つとし、サービスの質にはアンケート調査を、効率性をはかるにはDEA分析を用いることにした。その結果、サービスの質では株式会社が社会福祉法人よりも若干劣ってはいたが、大差なかった。その上、時間と安全の項目では社会福祉法人よりも株式会社の方が良い結果を得られた。また、DEA分析では株式会社の保育所が一番効率的であった。

よって参入障壁は取りのぞくべきものであることが実証された。株式会社の参入が進まない理由を、本稿では二つ取り上げた。一つ目は心理的な障害、つまり保護者が持つ営利目的である株式会社へのマイナスイメージ、二つ目に制度的な参入障壁の存在とした。それら二つの参入障壁を取りのぞくべくための新たな政策として、私たちは①余剰金を流動的にする、②補助金の一律化、③監査システムの確立の三つを提言する。

はじめに

近年、様々な社会構造や社会環境の変化により女性労働に対する需要が高まってきており、女性の社会進出や就業形態の多様化、核家族化、地域の協働意識の低下などに伴い子育てのあり方にも大きな変化が見られ、子育て家庭の負担がますます重くなってきている。働く女性、出産後も働き続けることを希望する女性が増加しており、母親が子育てに関わる時間を確保することが難しくなってきている。また、核家族化、地域の協働意識の低下などにより働く母親は、祖母をはじめとする家族、近所の知り合いなどに子どもを預けるという選択肢をとることも難しい。このような理由から、母親、子どものいる家庭、また世間の人々が持つ子育てに対する考え方は、子育ては家族で行うものであるというものから、保育所を上手く利用することで子育ての負担を少しでも減らすというものに変化してきており、保育需要は確実に拡大してきている。

さらに少子高齢化に伴い人口が減少しつつあり、労働人口不足が危ぶまれる我が国にとって、子どもを持つ女性が保育サービスを利用することで働くことが出来るようになることは非常に望ましいことである。それは、今までは働くという選択肢がなかった母親が保育サービスを利用することで働くことが出来るようになり、結果として労働力が増加するからである。内閣府が平成15年に発表した「保育サービス市場の現状と課題」にも、保育サービス利用は女性就業に明らかに刺激効果を持ち、就業確率は約40%上昇するとされている。また保育サービスを利用しつつ出産後も仕事を続けるという選択肢が一般的になることは、仕事を辞めなければならないからという理由で出産を諦めている女性に対して、ワークライフバランス(仕事と私生活の共生)の実現、出産のインセンティブを与え、少子化問題の緩和にもつながる。

しかし、2007年度「少子化社会白書」による調査では、7割の女性が妊娠、出産を機に退職しているとされている。それは、現状では女性はいまだ仕事と子育ての二者択一を迫られており、ワークライフバランスが実現されていないからであると考えられる。

これらのワークライフバランス問題、少子化問題、女性労働問題を解決する上でのネックとなっているのが、上記のような保育サービスへの超過需要である。つまり保育サービスへの需要拡大に供給が追い付かず、「待機児童」問題が発生していると考えられる。待機児童とは、「保護者が入所を希望する保育所に入所することができない児童に該当する者」のことである。それによって子育てしながらも働きたい女性が思うように働くことが出来ない状況に陥ってしまっている。

この問題に対して、行政は様々な施策を講じている。なかでも2000年、認可保育所の設置主体制約が撤廃され、株式会社による保育所の運営が認められた。しかし、社会福祉法人による参入が主なもので、株式会社の参入はあまり進んでいない。参入が進まない理由は、2点考えられる。1点目にそもそも保護者等の株式会社へのイメージとして利益第一で、保育サービスの質が悪くなるのではないかという考えが広まっているという心理的な障害が考えられる。2点目に、制度的な参入障壁の存在である。例えば、初期建設費用や減価償却による修繕費に対して、社会福祉法人には認められている補助金が株式会社には支給されないという点や、株式会社が保育所

WEST 論文研究発表会 2009

運営であげた利益は、他の保育事業であってもその保育所以外には投資してはならないという利益分配に制約が付いている点等が挙げられる。

そこで、本稿では東京都における保育所のデータを用いて、株式会社に対する質への保護者のイメージが妥当なのか、また株式会社の保育所運営は効率なのかを分析し、株式会社への参入障壁が改善すべきものなのかを明らかにする。その分析結果から、よりよい保育サービスの形を提言していくものとする。

本稿の構成は以下の通りである。

まず、第 1 章で女性の社会進出、核家族化にともなう保育需要の拡大を謳う。そして近年重要視されている待機児童問題について説明した後、これまで行われてきた保育施策、特に民営化主体の政策を紹介する。第 2 章では本稿を執筆するきっかけともなった、株式会社の参入が活発化していない現状を変える必要があるのかどうかという問題意識と共に、株式会社と社会福祉法人に分けることとした先行研究との差異についても示す。第 3 章では株式会社が経営する私立保育所、社会福祉法人が経営する私立保育所、市区町村が経営する公立保育所の 3 つに分けて分析を行う。先の保育サービスの質についてはアンケート調査を集計することで評価し、次の効率性に関しては DEA 分析によってそれぞれの効率性を比較し検証した。そして第 4 章ではその分析結果をもとに、株式会社の更なる参入促進による待機児童の解消を目指し、株式会社が現在抱えている参入障壁の取り除く提言をすることとする。

第 1 章 保育の現状

第 1 節 保育の需要拡大

女性の社会進出とともに、核家族が増加している。統計局調査によれば、女性の就業者数は 2003 年に 2597 万人、2006 年には 2652 万人、2008 年には 2656 万人を超え 5 年足らずで 50 万人以上増加した。少子高齢化が進んでいる現在、男女共に労働力の確保が必至となってくるため、この数はさらに増えるであろう。

一方で、核家族世帯の数は 2006 年に 28,026 千世帯、平成 19 年は 28,658 千世帯であった。2000 年の 21,465 千世帯と比べても、ここ 10 年足らずで 7,000 世帯以上も増加している（総務省「国民生活基礎調査」）。ゆえに、女性の社会進出と核家族の増加は、同時に父母、祖父母が子どもの世話をできない現状を示しており、今後 6 歳以下の子どもを持つ多くの母親が、保育園を必要とすることが予想される。女性の就業率増加にともなう保育所需要の拡大を表すものを図 1 に示した。参照されたい。

実際のところ、東京都での保育園への需要は著しく増大している。就業者数が 6,885 万人（2008 年統計局調べ）に及ぶ東京都では、保育所へ入所を希望している児童数は 172,500 人も存在する。一方、入所を希望していても保育所に入れない「待機児童」は東京都だけで 7,939 万人発生しており、全国的に見てもその数は圧倒的に多い。中には保育所に預けられないために働けず、生活費すら稼ぐことができない母親も存在する。株式会社ベネッセコーポレーションは、2009 年 4 月に首都圏の認可保育園に入所申請をした母親 720 名を対象とした調査を行った。これによると、2009 年 4 月に入園したのは、申請した家庭の半数以下であり、他方、預け先がどこにも決まらなかった家庭は 39.9%にも及んだ。さらに、子どもの預け先が決まらなかった母親のうち、56.1%は仕事または再就職を断念しており、待機児童の問題は女性の就業問題にも直結していることがうかがえる。

また、福元（2002）は回帰分析を行い、保育所在籍率が「6 歳未満の子どもを持つ女性」の就業率に正の効果を持つことを実証している。言い換えると、これは保育所在籍率が女性の就業率を上げることが示している。

以上のことから、今後女性の働き手の確保が必須になる少子高齢化の日本では、保育所の拡充が重要施策の一つとなり得るであろう。

WEST 論文研究発表会 2009

第 2 節 待機児童問題

待機児童数の定義は 2001 年を契機に変えられた。従来までは待機児童の定義は①保育所入所申込書が市町村に提出され、②入所要件に該当している者の中で、③実際に入所を行っていない児童のこととされていた。しかし新定義では、第 1 希望の保育所に入所することを断念して第 2 希望の保育所に仕方なく入所している児童や、認可外保育所を利用しながら待機している児童は待機児童から除かれることとなった。結果、待機児童の数でみれば減ったように思えるが、それに代わり新たに「潜在的待機児童」の問題が言われるようになった。それを唱えているのが八代（2000）である。この「潜在的待機児童」は、定員数が増加して保育所サービスが受けられるが受けられる期待が高まると、入所申し込みを行って「待機児童」として顕現化してしまい、待機児童数問題の根源ともされている。

また従来ベースと新定義を数値的に比較すると、2001 年度の待機児童数は従来ベースだと全国で 35,144 人に達しているが、新定義だと 21,201 人まで減少している。しかしながら、2008 年と 2009 年の待機児童数の伸び率は過去最大となった。図 2 を見てほしい。

認可保育所の待機児童数は 2009 年 4 月時点で 25,384 万人と、前年同月比で 29.8%増加していることが分かる。一方で認可保育所数は 5 年間で 2%弱しか増えておらず、効果的な政策が採られているとは言いがたい。

以上是全国的な待機児童問題について見てきたが、これらを都市部に注目すると、その要因が見えてくる。図 3 に都道府県別の待機児童数をまとめた。東京都が 7,939 人、次いで神奈川県が 3,245 人、大阪府が 1,724 人と、上位 6 府県を関東圏 4 県、関西圏 1 県が占めており、待機児童問題は都市部で深刻なことが読み取れる。このことは労働人口・就業数に比例して多いことが考えられる。一方、地方部では児童の供給数が需要数を上回っており、定員割れが生じている。市によっては、入所児童の不足により廃園になる保育所も存在する。保育の地域間格差は、同時に都市部で暮らす親の首を絞めていることになり、今後労働力の確保が行われていくことが予想される都市部に至っては、待機児童の問題はさらに深刻なものとなり得る。よって、本稿では待機児童数が圧倒的多数の東京都にしぼることで、全国で適用されるような解消法を考えることとする。

第 3 節 保育所の形態

ここで、保育所を形態別に紹介することにする。

保育所は大きく二つの種類に分けられる。認可保育所と認可外保育所である。認可保育所は都道府県に申し出をして認可された保育所であり、補助金が支給される。そのため、保護者の支払う保育料は安い。一方、認可外保育所は認可保育所のように認可を受けていないので、補助金などは一切支給されることはない。したがって、保護者の支払う保育料は認可保育所と比べるとかなり高い。これが出来た背景として、休日・夜間にも働く親が増えるなどのライフスタイルの変化により、多様な保育サービスを求める家庭が増加したことが考えられる。

WEST 論文研究発表会 2009

認可保育所は、公立認可保育所と私立認可保育所に分けられる。公立保育所は厚生労働省が定めた一定の基準にクリアした保育所が、市区町村を通して、都道府県知事に届出をすることで認可される。経営主体は市区町村である。公立認可保育所には市区町村からのみ補助金が分配される。一方、私立認可保育所も厚生労働省が定めた一定の基準をクリアすることが条件になるところは公立保育所と同じだが、市区町村を通して、都道府県知事の認可が必要になる。一定の基準をクリアしたからといって必ずしも認可が下りるわけではない。経営主体は社会福祉法人や株式会社、宗教法人、NPO 等多岐にわたる。私立認可保育所の補助金は都道府県、国、市町村から補助金が分配されるが、その内訳は都道府県 1/2、国 1/4、市町村 1/4 である。

私立認可保育所で少し特殊なのが、社会福祉法人が経営する保育所である。社会福祉法人はそれ自体が半公共的な存在であるが故、保育所の設立にかかる費用や、保育所の補修費など、他の私立認可保育所の経営主体には分配されないような補助金を受け取ることが出来る。さらに、社会福祉法人であるので法人税はかからないのだ。それに対して私立認可保育所の中の株式会社は、設立や補修にかかる費用への補助金は一切出ない。さらに株式会社には法人税を払う義務があるため、社会福祉法人よりも負担が重く、株式会社の方が不利である。さらに、監査システムにも違いがある。社会福祉法人の保育所は自治体からの監査が定期的に行われ、職員の数や給食の内容など多数の分野で厳しいチェックが入るが、株式会社の保育所にはそれが行われない。そのため、株式会社の信用度は社会福祉法人よりも低く、預ける親の不安を掻き立てる要素となっていることも否めない。実際、両社の保育所数を比較してみると、社会福祉法人が 10,163 カ所、株式会社が 118 カ所（2007 年 4 月 1 日現在）と、「補助金」と「監査システム」という社会福祉法人との違いが参入障壁となり、株式会社の設置を押し留める状況を作り出していることが分かる。

認可外保育所とは、先に都道府県の認可を受けていない保育所だと説明したが、認可外保育所の中でも二つに分けられる。準認可保育所と呼ばれるものである。これは認可保育所の認定基準を少し緩めた基準を満たしている保育所で、その基準は保育スペース、開所時間などの規定に違いがある。しかしその基準をクリアし、認定された保育所には、都道府県、または市町村から補助金が分配される。準認可保育所は待機児童数が多い東京都、神奈川県、仙台市に多数存在する。例えば、東京の認証保育所制度や、仙台市のせんだい保育室などである。

WEST 論文研究発表会 2009

認可 保育所	公立		市町村が分配(地方交付税)
	私立認可	社会福祉法人	国 1/2 都道府県 1/4 市町村 1/4 保育所の新設・補修等の費用が分配される
		その他の私立認可	国 1/2 都道府県 1/4 市町村 1/4
認可外 保育所	準認可		都道府県・または市町村等が分配
	その他の認可外		基本的に補助金はない

図 1 保育所の形態別比較

第 4 節 政府の保育事業への諸政策

下げ止まらない少子化傾向や都市部での子育ての難しさを受けて、保育制度の見直しが行われるようになったのは、1990年代以降である。合計特殊出生率が1.57を下回った1990年の「1.57ショック」を契機に、少子化対策の重要性が認識されるようになった。1994年の「エンゼルプラン」、1999年の「新エンゼルプラン」では仕事と育児の両立支援の観点から保育サービスの充実に加え、雇用環境の見直しが盛り込まれた。

そして2000年を契機に、保育形態は一変した。

それまでは認可保育所の運営主体は市町村や社会福祉法人などに限定されており、見えない参入障壁が存在していた。しかし2000年3月に「保育所設置認可等について」により、市区町村・社会福祉法人以外の株式会社やNPOも認可保育所の設置が可能となった。実際のところ、2001年4月までに、社会福祉法人以外の主体による保育所が27件設置され、そのうち認可外保育所から認可に移ったものは15件に上った。また、2001年4月には地方自治法第244条の2の第3項の改定という規制緩和が行われた。これにより地方自治体が設置する保育所を、株式会社やNPOなどの民間主体へ委託することが可能になった。

そうして2001年には「待機児童ゼロ作戦」、2002年の「少子化対策プラスワン」を実施し、子育てをする家庭すべてに対する、より幅広い総合的な対策が打ち出された。2004年の「子ども・子育て応援プラン」では将来を見据えての具体的な目標値も掲げ、2005年には少子化社会対策会議のもとに少子化社会対策推進会議を発足、2006年には「新しい少子化対策について」を取りまとめた。2008年からは「新待機児童ゼロ作戦」が実施されており、保育提供割合を10年後に20%から38%にすることを目指すとした。このように、政府はこれまで待機児童の減少を目指して規制緩和を行い、保育環境の見直しや保育サービス拡充政策も行ってきた。

WEST 論文研究発表会 2009

第5節 保育事業の転換期 ～株式会社参入の視点から～

第1項 2000年の政策

公立保育所民営化は90年頃から見られ、国が民営化と企業参入を進める政策を打ち出してから全国的に広がり始めた。保育サービスの供給において大きな転換点となったのが2000年であるが、この年には公立か社会福祉法人が原則だった認可保育所設置を株式会社にも認める通達が出され、2001年には、児童福祉法に保育所民間委託推進の条文が盛り込まれた。小泉政権下、規制改革推進会議が「公立保育所の民間への運営委託推進」を取り上げ、更に加速した。数値としてもそのことは見て取れる。2007年度の1年間で、公立保育所は275か所減少し、他方で私立保育所は366か所増加した。年度別にも保育所設置状況を比較した。図5を参照されたい。小泉内閣が発足した2001年度以降、民営化された保育所は急増し、2005年度には209か所に到達し、2007年度も179か所までに至っている。

こういった一連の民間参入を進めていこうとする動きは、自治体全体の保育サービスにかかる負担を軽減するためであった。というのも、補助金支給額が圧倒的に多い公立・社会福祉法人の保育所を民営化、さらに株式会社の参入を進めることで財政的に圧迫されることなく、民間の保育所設置が促進されるはずであった。株式会社の保育所を増加することの財政的なメリットは①補助金が少なくすむこと②低コストで保育所運営を行えることの二つがあげられる。つまり、経営感覚のある民間企業の参入が有益であるということである。その一例を挙げよう。

三鷹市立東台保育園は公設民営保育所であり、2000年の法改定を受け、公営で行っていた保育所を株式会社であるベネッセに委託するという形で設置された保育所である。

三鷹市の年間運営経費は公設公営方式では、1億2,000万円だったが、ベネッセの提案では7,874万円であった。他の株式会社でも7,600万円、一方社会福祉法人では1億2,524万であった。横須賀市立田浦保育園についても、市の試算では、公設公営では約1億8,000万円であったが、ベネッセの提案では、7,400万円であった。このように、民間への委託という形でもコストの面で自治体が選択肢をもつことが可能になったわけである。

第2項 民営化のメリット

政府が認可保育所への株式会社参入を認めた理由は二つある。1つ目は、国の保育所に対する財政的な圧迫を緩和するためである株式会社に対する補助金は、公立、社会福祉法人に対する補助金に比べ、少ない。国にとってコストがかからない株式会社が保育市場を担うことで、財政的圧迫を避け、待機児童の解消を試みたのである。

2つ目は、多種多様なニーズに答えるためである。女性の働き方が多様化するなか、休日保育や延長保育が必要とされてきている。しかしながら公立の保育ではこのようなサービスには対応できない。そこで民間に託すことによって、公立には行えないきめ細やかなサービスを提供しようとしたのである。補助金支給額が圧倒的に多い公立・社会福祉法人の保育所を民営化、さらに株式会社の参入もしやすくすることによって、自治体全体の保育サービスにかかる負担は少なくなる。よって財政圧迫されることなく、保育所の設置が促進されるはずであった。

第3項 民間参入の進行度合い

上述のような理由で民間参入が可能になり、政府による保育事業は様々な観点から行われてきた。その功を奏して、2006年は19,794人、2007年では17,926人と、少なからず減少傾向にあった。しかしながら、2008年より再び増加傾向に転化するなど、近年は思いのほかうまくいって

WEST 論文研究発表会 2009

いないようである。2008年の待機児童数は1万9550人、そして2009年4月は2万5,384人と、直近の待機児童数は一年で1万人以上も増えている。特に都市部での増加は深刻で、待機児童が圧倒的多数の東京都は7939人、次いで神奈川県が3245人、大阪府が1724人となっている。一方、地方は児童の供給数が需要数を上回っており、定員割れが生じている。市によっては、入所児童の不足により廃園になる保育所も存在する。待機児童の数だけではない。2000年度より本格的に行われ始めた公立保育所の民営化や、株式会社の参入を許可するものがあつたにも関わらず、認可を受けている保育園22848園のうち、株式会社が務める保育園はたったの118園である。

(2007年4月1日現在)

株式会社の参入が行われていない理由として、八代(2000)は認可保育所における種々の社会的規制(社会福祉法人を原則とする認可の受理、設置基準の規制)をあげている。さらに上枝(2002)は、保育士の賃金体系、平均年齢の両面における認可保育所の効率性の悪さが参入障壁になっていることを述べている。

他方、民間委託を心配する親の不安が参入障壁となっていることを示すアンケートも存在する。平成14年度にベネッセが運営委託していた4園の保護者と、東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県に在住する一般保育所の保護者を対象に行ったアンケート調査によると、既設保育所を民間企業が運営することの賛否は、賛成18%、反対40%であり、公設公営利用者に限定すると、賛成18%、反対53%と、いずれにしても反対意見が圧倒的に割合を占めている。さらに市民の声として、両市ともに利用者・住民が「委託先が株式会社では、企業利益のみの優先から保育サービスの質が低下するのではないか」という不安を抱くものもあつた。以上のアンケート調査により、子どもの預け場所を選択する保護者は、株式会社が参入可能になることに対して強い抵抗感をもっており、質が低下するのではという懸念があることを推測できた。

また、第3節にて保育所形態に記述しているように、株式会社には不利な制度、待遇が存在しているため、それが参入障壁となっている可能性もある。

第2章 問題意識

第1節 問題意識

待機児童問題は、少子化、労働力不足にも関わることであり、早急に解決に向けて取り組むべき問題である。2000年に行われた株式会社による認可保育所設置を認める通達、そして2001年に保育所民間委託推進の条文が盛り込まれたことにより、株式会社の参入がより自由になり、前章で紹介したような三鷹市立東台保育園や横須賀市立田浦保育園の成功例も実際に存在する。さらに、自由化により自治体全体の保育サービスにかかる負担を軽減することや、競争の原理により各保育所が提供するサービスの質が向上するなど、いくつか考えるメリットがあるとされているが参入が進んでいない。

そこで我々は株式会社の参入が全く進んでいない現在の状況を解決すべきであるのか、という問題意識を抱き、さらにはそれが解決すべき課題ならば、参入障壁を取りのぞく必要があるのかどうかを、分析によって検証することにした。よって、本稿ではまず株式会社の参入を阻んでいると考えられる、保護者などの株式会社運営の保育所への質の低下の懸念は本当に妥当なものなのかという点に注目する。その次に株式会社が提供する保育サービスは、質の面で他の保育所の保育サービスと比べどういふ差があるのかという点に注目する。そして、もし質の低下への懸念が妥当なものではなく、株式会社の提供する保育サービスは他の保育所が提供する保育サービス並み、またはそれ以上である場合で、かつ、効率性の面でも他の保育所並み、またはそれ以上であるならば、現行の株式会社の制度面での参入障壁は取り除くべきだと考える。

つまり株式会社が他の保育所形態よりも、質、効率性の面で上回る、または大差がないとするならば待機児童問題解決のために参入障壁をなくしていく政策をとるべきであるとする。

また本稿では、特に待機児童問題が深刻である東京都に焦点を絞り分析を行う。なお、保育制度は地方自治体ごとに異なるものではあるが、都市部の地方自治体であれば抱える問題、保育制度等において東京都と共通点を多く持っているので、待機児童問題を抱える都市部の地方自治体にも、東京都を対象とした分析を当てはめると考えられる。

WEST 論文研究発表会 2009

第 2 節 先行研究と本稿の位置づけ

これまで保育についての研究は多数行われてきた。それらの特徴としては、主に公立認可保育所、私立認可保育所、準認可保育所の効率性やサービスの質を比較するものであった。しかしながら、社会福祉法人が経営する保育所と株式会社が経営する保育所を比較対象とした論文はなかった。そこで、本稿ではオリジナリティとして社会福祉法人と株式会社にも注視した。

保育所の効率性をはかった先行研究は白石・鈴木・八代（2003）が新しい。この先行研究では、確率的フロンティア生産関数による分析を行うことで①効率性と質が両立するか②経営主体により民間と公立では効率性に違いがあるかを推計している。推計にあたっては、生産を行うための投入 INPUT には労働（保育士人数×週あたり就業時間数）と資本（施設面積）を導入し、生産物 OUTPUT にはより低年齢児にウェイトをかけた児童数に開所時間を掛けあわせたものを取り入れている。推計結果によると、第一に質が高い保育所ほど効率性も高いこと、第二に効率性は高いほうから準認可、私立認可、公立認可の順であり、ゆえに民間主体のほうが公立よりも生産の効率性は高いことが明らかにされていた。

一方、保育サービスの質に関する先行研究は白石・鈴木（2002）を用いた。こちらは独自に行ったアンケート調査の結果をもとに経営主体別、つまり公立認可、私立認可、準認可の保育サービスを比較することで、サービスの質をはかっている。その結果、私立認可の質が平均でみて一番高く、次いで公立、準認可の順であることが示されていた。

以上二つの先行研究の結果を踏まえると、私立認可保育所の推進が妥当と考えられるが、いずれにせよ、社会福祉法人による保育所と株式会社・有限会社による保育所とが「私立認可保育所」という括りで一緒にされてしまっている。しかしながら、前述したとおり、社会福祉法人と株式会社では、設立目的から補助金の受け取り方まで大きく違っている。

よって、本稿では株式会社・有限会社、社会福祉法人、市区町村に分けて効率性と質をはかる分析を行うこととする。

第3章 分析

第1節 分析について

本章では保育サービスの質と効率性について分析を行う。

本稿の分析は保育所を経営主体別に3つに分けて行っている。具体的には株式会社・有限会社、社会福祉法人、市区町村である。これこそが本稿のオリジナリティである。今までの先行研究では公立認可保育所、私立認可保育所のように分けられているものが多かった。この分け方だと株式会社・有限会社と社会福祉法人が私立認可保育所という括りで一緒にされてしまっている。しかし、この両者は前章までをご覧になれば分かる通り、設立目的から補助金の受け取り方まで大きく異なっている。その違いは当然保育サービスの中身に影響するはずである。つまり、保育サービスの質と効率性にも違いが出てくるのではないかと考えた。

分析の目的は株式会社・有限会社(以下株式会社)が経営する保育所の質や効率性が、社会福祉法人や市区町村が経営する保育所と比較してどのような水準にあるか検証することである。そのために保育サービスの質と効率性の分析をそれぞれ行い、質と効率性は経営主体によってどのような違いがみられるか、両者は両立するののかについて推計を行っている。

結論として株式会社の水準は他の経営主体と比較しても劣っておらず、特に効率性の観点では他を大きく引き離す差をつけた。つまり株式会社は他の経営主体と比較して何ら遜色ないレベルにあることが分かった。

第2節 保育サービスの質の分析

株式会社が保育所を運営することで、保育の質が低下すると不安視されているが、果たして本当に株式会社の質は悪いのであろうか。本節ではその疑問を解決すべく、株式会社が経営する保育所、社会福祉法人が経営する保育所、市区町村が経営する保育所、それぞれに対し、保護者に行ったアンケート調査の結果から質の評価を分析する。

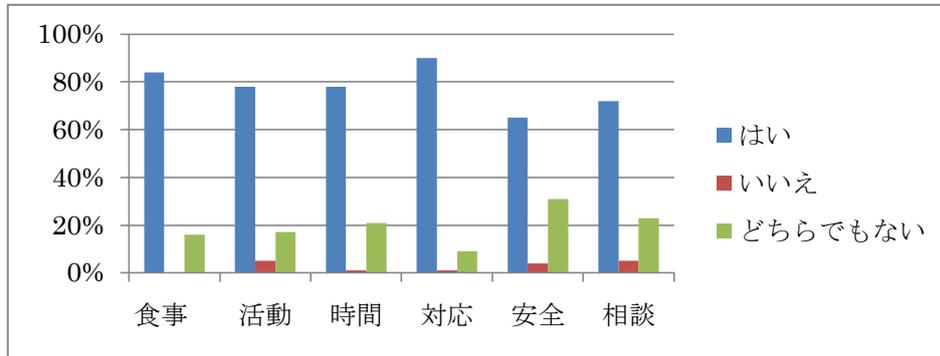
なお、データはとうきょう福祉ナビゲーション内の福祉サービス第三者評価から引用した。これは東京都福祉サービス評価推進機構が認証基準をクリアした民間の評価機関に委託して作成したものである。認証基準として社会的な責任を明確に確保できるように法人格を取得していること、客観的な視点で判断できるように自らは福祉サービスを提供していないこと、一貫した評価を行えるように主たる評価者が3人以上いることが必要であり、正確なデータを集計できると判断した。

アンケートの質の項目は、①食事は十分に配慮されているか ②保育所生活の活動で身近な自然や社会と十分関わっているか ③保育時間の変更は、保護者の状況に柔軟に対応されているか

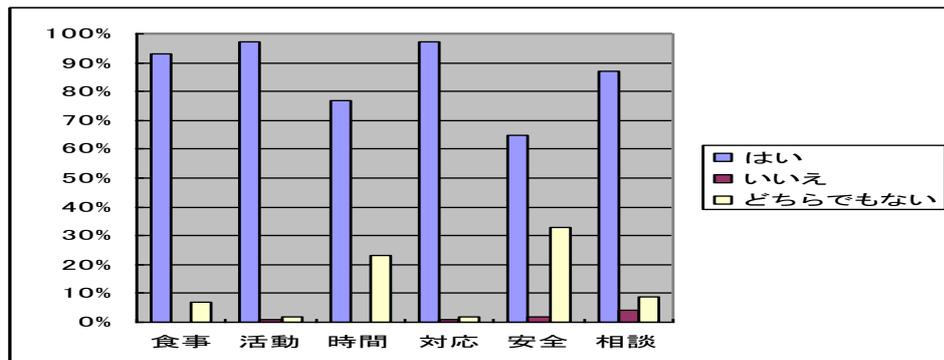
WEST 論文研究発表会 2009

④職員の対応は丁寧か ⑤安全対策が十分取られていると思うか ⑥保護者の考えを聞く姿勢があるか の6項目に絞った。それぞれの項目で満足度が高いほど、質が高いとする。

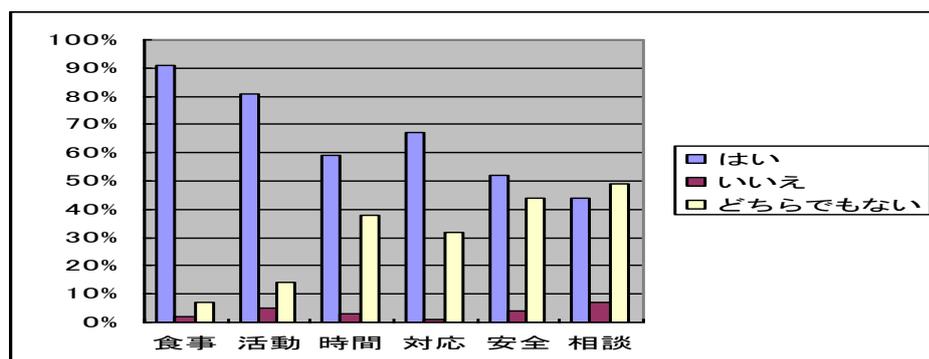
図表 6-1 株式会社 (保育所数 71 サンプル数 1911 人)



図表 6-2 社会福祉法人 (保育所数 30 サンプル数 700 人)

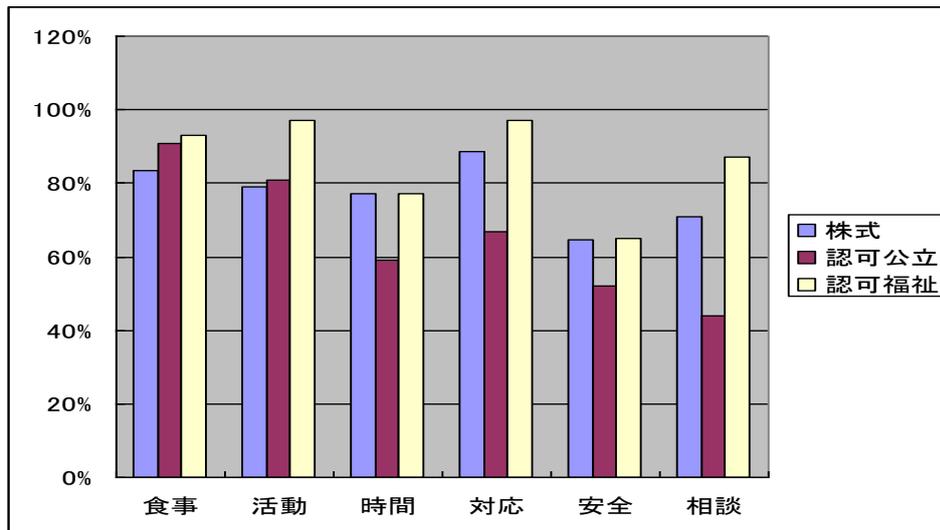


図表 6-3 市区町村 (保育所数 60 サンプル数 2527 人)

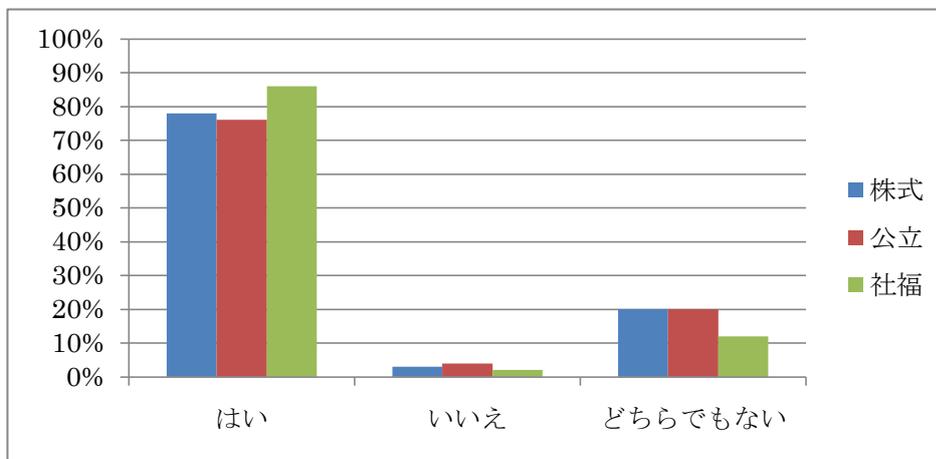


WEST 論文研究発表会 2009

図表 6-4 総合評価



図表 6-5 6項目総合評価



図表 6-4 を見ると項目別でアンケートを分析すると「食事」ではどの経営主体も満足を得られている。「活動」では社会福祉法人が 9 割以上満足を得られているのに対して、株式会社は 6 割に留まっている。「時間」、「対応」、「相談」では、株式会社・社会福祉法人とも満足を得られているが、市区町村は低評価である。「安全」では、どの経営主体も課題を残す結果となった。また、図 6-4、図 6-5 は株式会社を、社会福祉法人や市区町村と比較したものである。評価の高い順に社会福祉法人、株式会社、市区町村という結果となった。しかし確かに社会福祉法人が一番高評価を受けているものの、株式会社とはそこまでの差は感じられない。更に市区町村よりも優れているほどである。これらのことから、保育の質は項目別に見れば優劣あるものの、全体の評価として株式会社が運営する保育所は、他の経営主体が運営する保育所と比較して差がないことがわかる。つまり、保育の質は株式会社の参入によって損なわれるものではない事が判明した。

WEST 論文研究発表会 2009

第 3 節 効率性の分析

第 1 項 分析手法

次に効率性の分析を行った。本分析では包絡分析法(以下 DEA: Data Envelopment Analysis)を用いる。DEA は経営効率や計画したことが効果的に行われたかどうかを評価するときに用いられる手法である。

DEA 分析は事業体等の意思決定主体 DMU の相対的な効率性評価を可能にする。例えば、収入と支出の比である収支率は、ある DMU の経営効率を見る尺度の一つである。支出をある収入を生み出すための入力、収入をその結果としての出力とみなすと収入/支出が大きいほど効率的であるといえる。しかし、入力や出力の数が増え、しかもそれらが金額で計算できない場合には効率をどのように評価するのか、適切な尺度を考えなければならない。またすべての項目が金額で測れるとしても入力個々の出力に与える影響は異なっており、単純に「出力の和/入力の和」で効率を測ることは適切でないことも多い。そのような場合、DEA が効果的な解決方法となってくる。

入力要素や出力要素の数が少ないときには、図形的に DMU が効率的かどうかを判断したり、非効率的な DMU に対して改善目標を示したりすることができる。例えば 1 入力、1 出力の場合にはごく自然な効率性指標として出力/入力が考えられる。原点と DMU を表す点とを結ぶ直線の中で最も傾きの大きい直線上にある DMU が効率的であり、それ以外の DMU は非効率的である。

また、原点と最も効率的な DMU を結ぶ半直線は効率的フロンティアと呼ばれ、非効率的な DMU は自分たちの入力と出力を効率的フロンティア上になるように改善すれば効率的になる。また効率的フロンティアを含む効率的フロンティアより下の領域は実際に実現されている技術水準内で達成できると考えられるため、生産可能集合と呼ばれている。回帰分析では全体の平均的傾向を捉えようとするのに対し、DEA の考え方ではむしろ他が追随できないような利点を取り出すことに興味がある。そのため回帰分析では異常値として判定され、除去されるものも、良い方向に外れているものは、むしろ実現されている技術水準を表しているものとして他の見本とすることになる。

実際の分析では入出力項目の数が増えることが多いが、2 個以上の他入力・他出力となった場合でもこれらを仮想的総入力、仮想的総出力に換算すればよい。1 個の DMU を DMU1、DMU2、・・・DMU1 とし、m 個の入力要素と n 個の出力要素があるとき、p 番目 DMUp の仮想入力および仮想出力は以下の通りになる。

$$\text{仮想入力} = v_1 x_{1p} + v_2 x_{2p} + \dots + v_m x_{mp}$$

$$\text{仮想出力} = u_1 y_{1p} + u_2 y_{2p} + \dots + u_n y_{np}$$

v_1, v_2, \dots, v_m u_1, u_2, \dots, u_n はウェイトを表す

一般にウェイトの付け方は、各ウェイトの比率を固定する固定ウェイトと、DMU ごとに変える可変ウェイトがあるが、DEA では後者を用いる。可変ウェイトの基本的な考え方では DMU ごとに自身に有利になる入力項目および出力項目に大きなウェイトをつけ、逆に不利になる項目に

WEST 論文研究発表会 2009

小さなウェイトをつけて良いこととする。ただし、他者を評価する際は自身に用いたのと同じウェイトを用いて他の DMU を評価し、効率性の相対評価を行う。

一般に入力項目と出力項目、DMU の選び方は次のような方針をとるとされている。

1 つ目はそれぞれの DMU は一次独立性を満たしていること。2 つ目は入力項目、出力項目共に原則として正の値の数値データが準備出来て、また全ての DMU は同数の入出力をもっていること。3 つ目は、対象とする効率性の特徴をよくあらわしていること。4 つ目は、ある出力を得るための入力に関して言えば、値の小さいものほど好ましく、ある入力による出力に関しては大きいものほど好ましい状態となること。5 つ目は、投入項目、産出項目の数値の単位は人数・面積・時間・金額など任意に取ってよいこと。上記の点を留意して DEA 分析を行う。

なお使用するモデルは、CCR モデルと BCC モデルである。CCR モデルは規模の経済性に関して収穫一定を仮定しているが、BCC モデルは収穫可変に属しているという違いがあり、双方とも入力指向型モデルである。また CCR モデルより BCC モデルのほうが高い DEA 効率値が出る。

本節の分析においても経営主体は先ほどと同じく株式会社・有限会社と社会福祉法人、市区町村に分けて比較した。分析にはとうきょう福祉ナビゲーションと i-子育てネット 全国子育て支援ネットワークのデータを利用した。データは 2009 年 11 月現在のものになる。サンプル数は株式会社・有限会社 138(内訳：株式会社 128、有限会社 10)・社会福祉法人 102・市区町村 100 の計 330 となっている。集計したデータは経営主体別に図表 6-6 から図表 6-9 までにまとめてある。

図表 6-6 保育所全サンプル(N=330)

全体	平均値	最大値	最小値	標準偏差
建物面積	521.01015	1479.65	75.72	308.375139
保育士数	13.03456	53	4	5.524057
開所時間	12.5	20	10.5	1.276633663
労働	180.6933824	636	52	79.55319499
児童ウェイト	51.34970588	119	16.3	20.92564234

図表 6-7 株式会社(N=138)

株式会社	平均値	最大値	最小値	標準偏差
建物面積	299.295739	1023.89	86.29	216.067129
保育士数	10.25362	28	4	4.657717
開所時間	13.54528986	20	11	1.06376771
労働	137.8804348	364	52	60.20789877
児童ウェイト	38.88478261	92.2	22.5	12.73030697

WEST 論文研究発表会 2009

図表 6-8 社会福祉法人(N=102)

社会福祉法人	平均値	最大値	最小値	標準偏差
建物面積	683.336765	1479.65	102.25	294.770966
保育士数	12.10539	15	9	0.935703
開所時間	12.1495098	15	10.5	0.898472166
労働	215.1593137	510	55	78.67845476
児童ウェイト	61.34411765	119	16.3	23.76036959

図表 6-9 市区町村(N=100)

市町村	平均値	最大値	最小値	標準
建物面積	661.40289	1375.74	75.72	238.326325
保育士数	17.82	53	8	6.226986
開所時間	11.415	14.75	11	0.593759636
労働	204.62	636	88	77.3440389
児童ウェイト	58.357	113	22	18.16848896

本節では伊多波ゼミ(2004)の手法にならない、入力に労働(保育士数×就業時間)と建物面積、出力に開所時間とウェイトをかけた入所児童数をとった DEA 分析を行った。また DEA 分析は比較的少数のサンプルでも効率性評価が可能という理由もあり採用した。ウェイトの基準は児童福祉法で定められている保育士配置基準を基に決定した。ウェイトを用いたのは、児童の年齢によって保育士の配置基準に差があるためである。

詳細は図表 6-10 の通りである。

図表 3-10 ウェイトの基準

	0 歳児	1,2 歳児	3 歳児	4,5 歳児
保育士一人当たりの保育可能数	3 人	6 人	20 人	30 人
ウェイト	×2	×1	×0.3	×0.2

以下のモデルを用いて検証した。

WEST 論文研究発表会 2009

θ = 保育所 k の効率値

j =各保育所($j=1,2,\dots,330$)

u_1, u_2, v_1, v_2 はウェイトを表す

$$\max \theta = \frac{u_1 \text{ ウェイト付けた入所児童数}_k + u_2 \text{ 開所時間}_k}{v_1 \text{ 労働}_k + v_2 \text{ 建物面積}_k} \leq 1$$

s. t.

$$\max \theta = \frac{u_1 \text{ ウェイト付けた入所児童数}_j + u_2 \text{ 開所時間}_j}{v_1 \text{ 労働}_j + v_2 \text{ 建物面積}_j} \leq 1$$

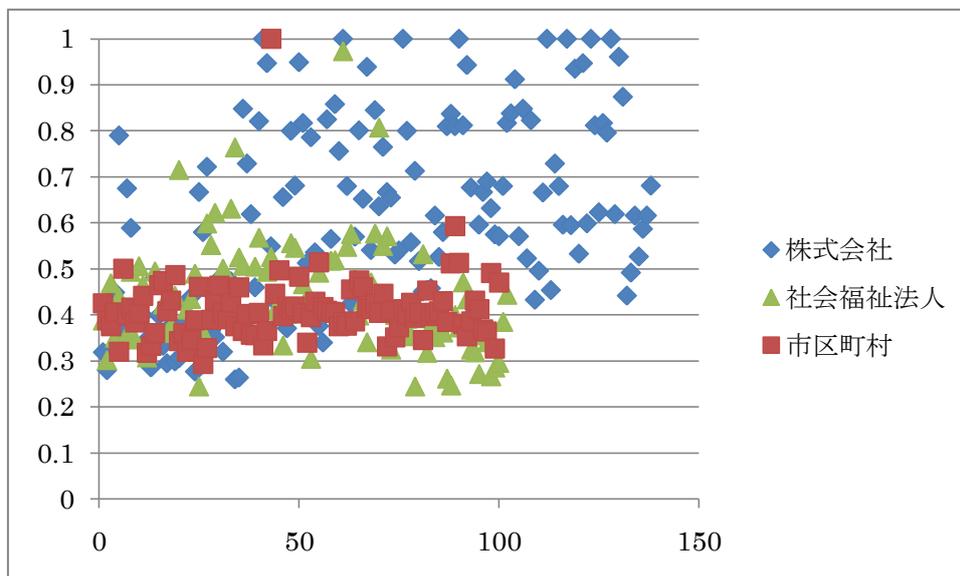
$$u_1, u_2 \geq 0$$

$$v_1, v_2 \geq 0$$

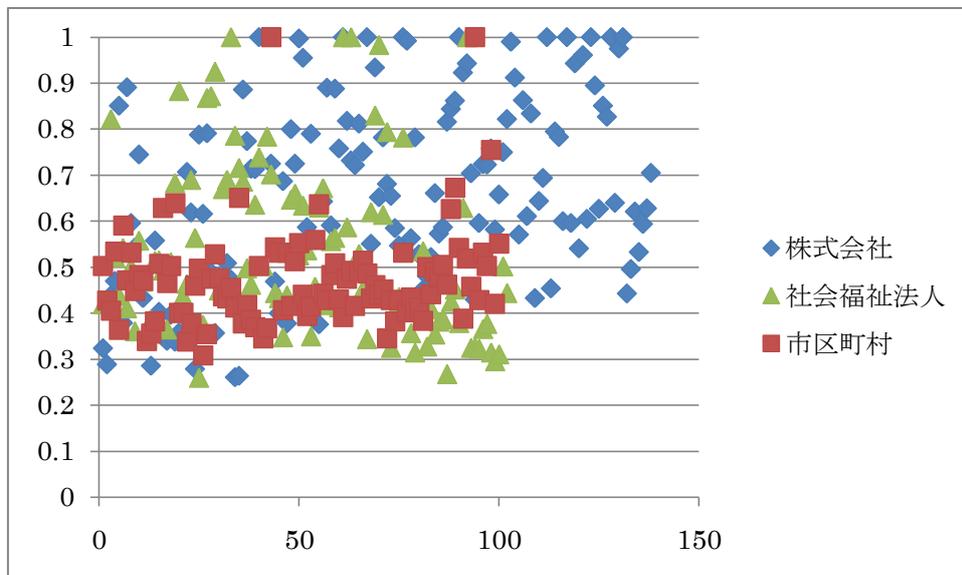
第 2 項 分析結果

各保育所の CCR モデル、BCC モデルそれぞれの DEA 効率値の分布を表わしたものが図表 6-11 から図表 6-16 になる。グラフの縦軸は DEA 効率値。DEA 効率値は最大 1, 最少 0 で 1 に近ければ近いほど効率的といえる。

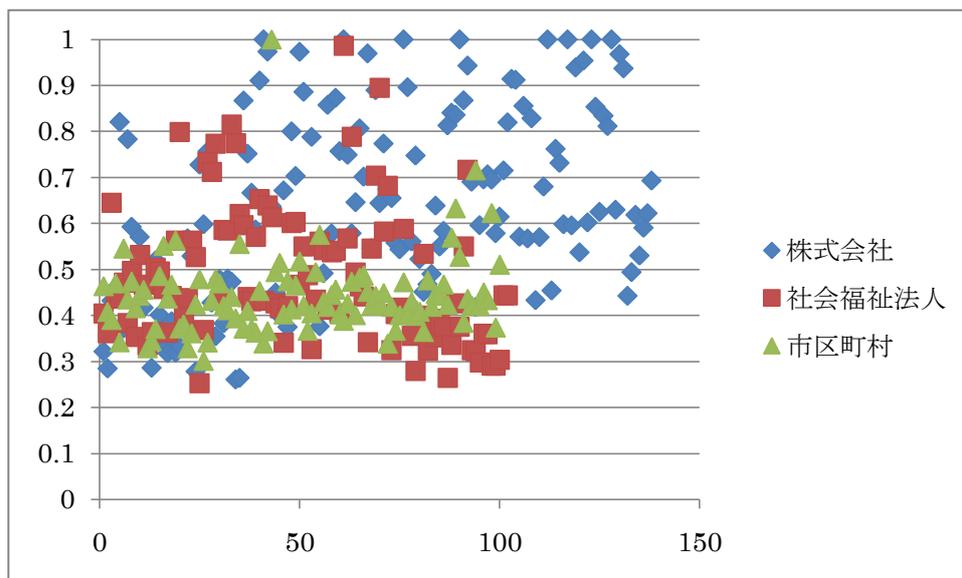
図表 6-11 DEA 効率値の分布図(CCR モデル)



図表 6-12 DEA 効率値の分布図(BCC モデル)

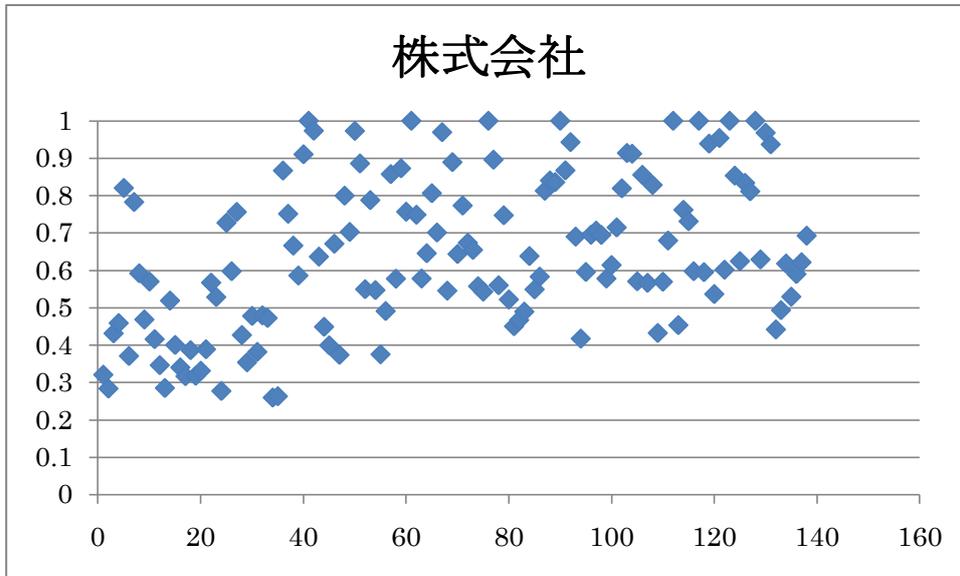


図表 6-13 DEA 効率値の分布図(CCR モデルと BCC モデルの平均)

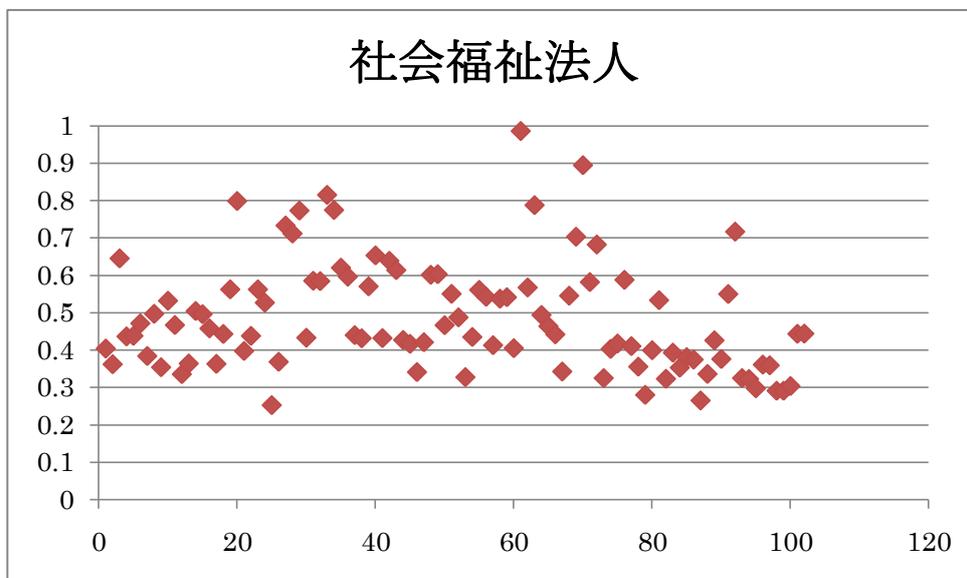


WEST 論文研究発表会 2009

図表 6-14 株式会社の DEA 効率値の分布図(CCR モデルと BCC モデルの平均)

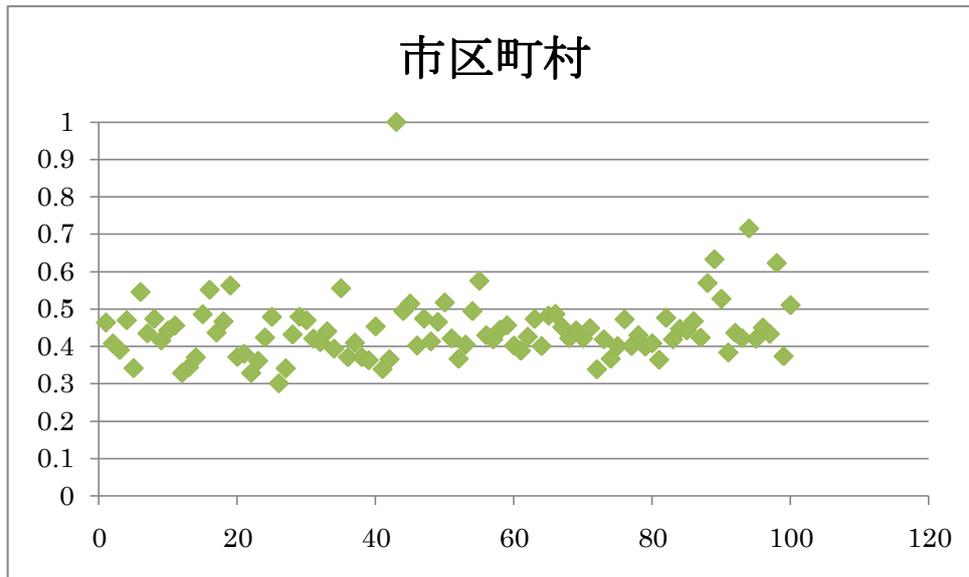


図表 6-15 株式会社の DEA 効率値の分布図(CCR モデルと BCC モデルの平均)



WEST 論文研究発表会 2009

図表 6-16 市区町村の DEA 効率値の分布図(CCR モデルと BCC モデルの平均)



図表 6-17 DEA 効率値

	株式会社	社会福祉法人	市区町村	総平均
CCR モデル	0.618696	0.435706	0.41228	0.503088
BCC モデル	0.668674	0.534657	0.47541	0.571626
CCR、BCC 平均値	0.643685	0.485181	0.443845	0.537357

結果は DEA 効率値が高い順に株式会社、社会福祉法人、市区町村となった。図表 3-17 をご覧になれば分かる通り、特に株式会社経営の保育所は社会福祉法人や市区町村経営の保育所よりも DEA 効率値が約 0.2、平均からも約 0.1 高く、効率的であるという結果が得られた。これは CCR モデル、BCC モデル双方とも同傾向であった。この原因として株式会社の場合、開所時間が長いということが考えられる。

一方、社会福祉法人と市区町村を比較すると、多少社会福祉法人のほうが高くなったが同程度の値となり、差がほとんどないことが分かった。

WEST 論文研究発表会 2009

・第3節 分析の考察

このように質、効率性共に株式会社・有限会社経営の保育所は一定の水準にあることが分かった。特に効率性は他2つを圧倒的に上回る結果となった。

保護者の株式会社運営の保育所は質が低いのではないかという声はなんら根拠があるものではなく、むしろ市区町村経営の保育所よりも質で上回った。

また効率性が高いところは質を犠牲にしているということもなく、むしろどちらも両立する形となった。市区町村運営の公立保育所については質、効率性共に一番悪くなった。これは白石・鈴木・八代（2003）でも公立認可保育所が私立認可保育所や準認可保育所よりも質と効率性の両方とも悪いという結果が出ており、比較対象は異なるが今回はそれを確認した形となった。

それにも関わらず、特に認可保育所において株式会社の参入は進んでいない。東京都独自の準認可保育所である認証保育所についても確かに株式会社の参入は進んでいるが、依然として深刻な状態の待機児童問題を解決するには更に保育所の増加を進めることが不可欠である。

第4章 政策提言

本章では前章の分析結果から、株式会社の更なる参入促進による待機児童の解消を目的に、株式会社が現在抱えている参入障壁を取り除くための政策提言①余剰金の流動化②補助金の一律化③監査システムの確立を述べていくことにする。

第1節 余剰金を流動的に

現行制度では、株式会社が設立した保育所で出た余剰金に用途制限がある。国や自治体から運営費の補助を受けている株式会社は、自社であげた利益を借入金の償還以外に使用してはならないという制限である。ただし、これは直接的な制限ではない。配当や役員報酬、別の保育所への投資を行えば、民間施設給与等改善費加算がもらえなくなるという、間接的な制限である。民間施設給与等改善費加算とは、職員一人当たりの平均勤続年数に応じて支払われる補助金のことであり、この補助は配当支出が行われていない保育所は対象外となる。補助金の意図は、国から受けた補助で株式会社が個人の資産を増やすような営利的行為を起こさないようにすることにある。

ゆえにこのお金は保育所の建物の経費に借入金の償還に充てることが義務づけられているが、実際問題、この規定が寄与して保育サービスの拡充に遅れをきたしていることが考えられる。よって規定の部分的緩和、つまり運営費の補助を受けた株式会社が、その補助金によって利益を拡大できた場合でも、そのお金を「借入金の償還にあてるためのもの」と制約するのではなく、自社の保育サービスの拡充にも充てられるよう余剰金を流動化することを一つ目の政策提言とする。規定緩和により、株式会社の質が向上すれば、企業の利益上昇にもつながり、更なる利益の発生と新たな企業の参入も見込める。

第2節 補助金の一律化

株式会社は営利目的であるため、補助金に差があるのは当然であるようにも思えるが、補助金が出ないことが参入障壁であるとするならば、社会福祉法人・株式会社の枠を取っ払って補助金を出すべきである。株式会社が営利目的で行われていることを考えれば、自治体から補助金を出すことは相応しくないという意見も当然あるだろう。しかしながら、あくまでも提供しているサービスは社会福祉法人、株式会社に関わらず公共性の伴うサービスである。さらに、公立および社会福祉法人が原則だった認可保育園設置を株式会社にも認め、市場への参入を自由にするよう進めたのは国自身である。それにも関わらず未だ土俵がそろっていないというのは、どこか矛盾していないだろうか。よって二つ目の政策提言は補助金の一律化である。

WEST 論文研究発表会 2009

第3節 監査システムの確立

確かに先行研究や本稿の質の分析では、株式会社でも保護者が抱いているような質の低さは見られず、他の保育所と比べても、株式会社の保育所が提供するサービスの質は遜色ないという結果になっている。しかし、それでも保護者が抱いてしまっている株式会社への悪いイメージを払拭していく必要がある。株式会社が実際に質の良いサービスを提供しているとしても、保護者がそれについて理解せず、質の悪いというイメージを持ち続けるのならば意味がないからである。そこで、この監査システムの確立を通して株式会社にも公立、社会福祉法人の保育所と同様に自治体の監査が行われるということにより、保護者等の株式会社への悪い印象を解決していく術となるはずだ。

現在、公立保育所では職員の数の把握、保育環境の監査が行われており、社会福祉法人の保育所でも厳しい監査を受けることが義務付けられている。しかしながら、株式会社は未だに監査の目が行き届いていないのが現状である。2008年10月に倒産を余儀なくされた上小田中スマイル保育所では、経営の行きづまりにより「児童福祉法」に基づく自園給食の掟が破られていた。保護者から市に連絡がいくことで今回の件は発覚したが、自治体の監査が行われていればもっと早くに気づけたはずである。また、営利目的の株式会社は、経営が行きづまると人件費、つまり職員の数を先ず減らす。それをなるべく早く自治体が察知し、保護者に通知することで株式会社の信用を高めていき、さらに自治体の監査が入っていれば、株式会社による保育所の運営においてもしっかりと自治体の目が行き届いているのだという意識を保護者に持たせるきっかけにもなり得る。よって、自治体は職員の数を積極的かつ定期的に監視していくべきであることを、最後の政策提言とする。

【参考文献】

《先行論文》

- 瀬名浩一(2003)「コミュニティ経営からみた幼保一元化の可能性と問題点」
周燕飛(2002)「保育士労働市場からみた保育待機児童問題」
倉田賀世(2008)「保育所入所の法的性質をめぐる考察」
周燕飛・大石亜希子(2003)「保育サービスの潜在的需要と均衡価格」
上枝朱美(2003)「保育コストの現状と規制緩和」
駒村康平(2008)「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」
山重慎二(2005)「公益法人改革：ガバナンスの観点からの考察」
白石小百合・鈴木亘・八代尚宏(2002)「保育サービス供給の経済分析 ―認可・認可外保育所の比較―」
伊多波良雄研究会(2004)「準認可保育所増加による待機児童解消―効率的保育所の推定を通して―」
米山正浩(2004)『企業による保育所公設民営の効果と課題』第6巻第4号3月 165頁～172頁
塩津ゆかり(2003)「保育サービスの供給効率性に関する実証分析」
塩津ゆかり(2006)「保育サービスの供給効率性に関する実証分析」
島村友紀(2006)「保育サービスの質と効率性分析」
内閣府 a(2003)「保育サービス市場の現状と課題 ―保育サービスに関する研究会報告書―」
清水谷論・野口晴子
壬生裕子(2001)「小さな地方政府の機能の検討 ―政策手段アプローチを用いて―」
高梨まどか(2004)「保育所のあり方 ～待機児童の受け皿の拡大と保育水準の維持に向けて～」
横山由紀子(1998)「保育における規制緩和と民営化」
八代尚宏・鈴木亘・白石小百合(2006)「保育所の規制改革と育児保険 ―少子化対策の視点から―」
横山由紀子(1998)「保育における認可制度の効果」
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」
前田正子(1998)「保育の多様化」
丸山桂(1998)「保育所の利用者負担徴収方法と女性の就労選択」
福元千佳(2002)「保育制度と女性の就業 ―児童福祉政策のあり方―」
伊多波良雄研究会(2008)「保育所増設を目指して」
清水谷論・野口晴子(2005)「沖縄県における保育サービスの質及び供給効率性の経営主体別比較：ミクロデータによる検証」
鈴木亘(2009)「財源不足下でも待機児童解消と弱者支援が両立可能な保育制度改革」
清水谷論・野口晴子(2003)「保育サービス需要の価格弾力性と潜在需要推計」
宮崎元裕(2008)「1990年代以降の保育政策の変化とその問題点」
井上明(2006)「民間企業による認可保育所参入促進のための条件整備」

《参考文献》

- 全国保育団体連絡会・保育研究所『保育白書』ひとなる書房
刀根薫(1996)『経営効率性の測定と改善 ―包絡分析法 DEA による―』日科技連
末吉俊幸(2001)『DEA ―経営効率分析法―』朝倉書店

WEST 論文研究発表会 2009



《データ出典》

厚生労働省 <http://www.metro.tokyo.jp/>

東京都 <http://www.metro.tokyo.jp/>

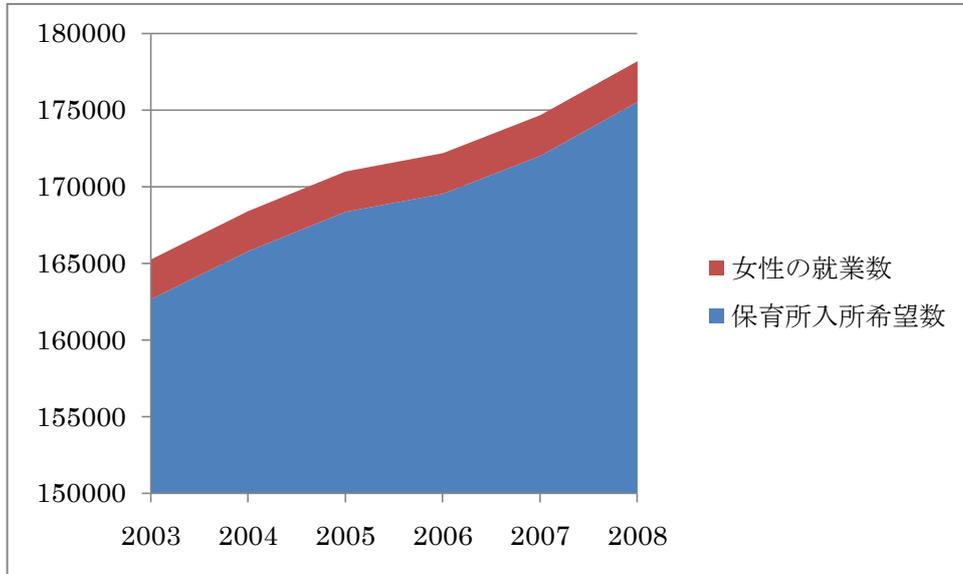
とうきょう福祉ナビゲーション <http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/>

i-子育てネット 全国子育て支援ネットワーク <http://www.i-kosodate.net/index.html>

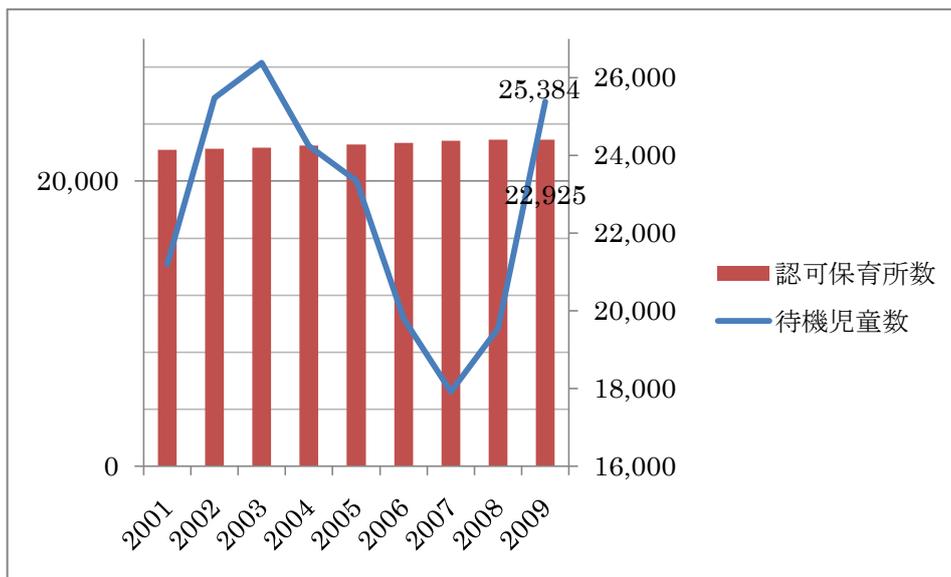
統計局ホームページ <http://www.stat.go.jp/>

WEST 論文研究発表会 2009

【図表】



図表 2 女性の就業数増加にともなう保育需要の拡大



図表 3 待機児童の年度別推移 (単位：か所、人)

