

私立認可保育所における課題と規制緩和

濱本 賢二

(松山市役所)

1. はじめに

わが国では近年、「待機児童ゼロ作戦」や「新待機児童ゼロ作戦」など、待機児童の減少を目指す取り組みが行われてきたが、待機児童はなくなっていない。厚生労働省の発表によると、待機児童数は各年4月1日現在の数値で、平成19年の17,926人から平成22年の26,275人へと3年連続で増加し続けている。こうした待機児童の増加に対処するために、保育所が増やされてはいるものの、営利企業等の参入については、規制緩和によって設置主体の制限がなくなったにもかかわらず、いっこうに進んでいない¹⁾。社会保障審議会少子化対策特別部会が、2009年2月に中間報告として発表した第1次報告によれば、私立認可保育所の設置主体は、2007年4月1日現在で株式会社が1%、NPO法人が0.5%を占めるにすぎない。大半は社会福祉法人で90%を占めており、その他は宗教法人や財団法人、学校法人等となっている。以上のようなわが国の保育所をめぐる状況を受けて、本稿では、待機児童が存在しているために定員割れが生じない状況下では、保育所サービスの質の低下の懸念があることを示すとともに、その対策として営利企業等の参入障壁を撤廃して供給増を図る方法を提示することを目的とする。保育所運営において人件費が削減されれば、サービスの質は低下することに言及した先行研究として下夷(1993)、上枝(2003)、永瀬(2007)があるが、それらは、保育所運営にかかる費用とその財源、制度、法令等の詳細を十分に踏まえたうえで、保

育所運営主体の行動を分析して明らかにしたものではない。保育所サービスの質の低下の懸念を明示するためには、保育所運営主体の供給行動に影響を与える上記の要因を踏まえることが不可欠であるため、本稿では、それらを分析に取り入れている。なお、待機児童の定義が認可保育所に対するものであることから、本稿が分析対象とするのは、非営利の公立保育所を除く私立認可保育所である。

本稿の構成は次のとおりである。まず第2節では、私立認可保育所が営利目的で運営される様々な要因があることを述べる。第3節では、保育所運営主体の供給行動を分析して、私立認可保育所が営利目的で運営された場合に、懸念される問題点を明らかにする。第4節では、営利企業等が私立認可保育所へ参入する際の障壁の存在を説明し、最後に本稿で展開した内容をまとめたいうえで、残された課題について述べる。

2. 営利動機

本節では、公費投入を受ける認可保育所の運営主体が民間事業者である場合、保育所が営利目的で運営される様々な要因があることを説明する。なお、ここで営利目的の民間事業者とは、法人格が株式会社等の営利法人であることを意味しないことに注意したい。すなわち、社会福祉法人等の非営利法人であっても、法人代表者等が私的利益を追求する限り、本稿では営利目的の運営主体と捉える。

ところで、私的利益とは、個人が受け取る利益であるが、現行の私立認可保育所の制度においては、利益獲得は以下のような理由で認められていない。児童福祉法第24条において、保育所における保育の実施は、本来は市町村が行わねばならない義務とされている。もっとも、市町村はそれを私立認可保育所に委託できることとなっており、その対価を市町村は公費（税金）から支払っている。私立認可保育所の運営費収入が全額公費で賄われているのはそのためである。ただし、その支払額は、最低基準を満たしたうえで保育所を運営した場合に必要な最低経費分となっており、最低基準を満たすための最低経費であるから、利益分配は当然に想定されないわけである。

他方、私的利益と区別されるものとして収支差額がある。これは、収入と費用の差額のことであり、非営利目的であっても実際に運営するうえでは生じるものであるから、それを発生させ、かつ蓄積することも認められている。また、その収支差額を預金として積み立てる場合も、積立額に上限はない²⁾。ただし、非営利目的を担保するために、この収支差額の累積の使用については、私的利益とならないよう、用途制限が設けられている。具体的には、保育所建物の耐用年数到来時に必要となる建て替えに備えた積み立てのほか、その他固定資産の耐用年数到来前に発生が予想される修繕・買い替えや、職員定着化による人件費上昇に備えた積み立て、増改築に伴う土地購入、保育所以外の社会福祉事業の運営・施設設備整備等に要する経費にしか使えないことになっている³⁾。

このように、収支差額が私的利益に回らないよう、用途制限がかけられているものの、実際には、保育所設置者個人は収支差額を私的利益として受け取ることのできる可能性がある。具体例で説明しよう。例えば、保育所設置者個人が他の社会福祉施設を所持している場合、保育所運営に問題がなければ、保育所の収支差額累積を、所持する他の社会福祉施設に回すことができる（資金の施設間移動⁴⁾。すると、保育所設置者個人が当該施設に土地を貸与していれば賃借料を受け取り、当該個人の血縁者がこれらの施設の長であれば給与

等を受け取ることが可能となる。さらに、当該個人が社会福祉施設のみでなく、様々な企業のオーナーでもある場合は、より広範に私的利益を得ることが可能となる。例えば、社会福祉施設の運営に必要な給食、清掃、運送、警備等の会社を所持しているならば、これらの会社と各社会福祉施設との間で業務委託契約を締結することによって、それらの会社のオーナーでもある保育所設置者個人は、最終的には利益を得る⁵⁾。このように、保育所における収支差額累積は、他の社会福祉施設等を経由して直接に、あるいは自身がオーナーである委託先を介することによって、最終的にはその一部が保育所設置者個人に私的利益として流れる可能性がある。

以上のように、本来、私立認可保育所を運営する場合は、私的利益の獲得は認められていないが、保育所の収入が保育所設置者個人に私的利益として流れるルートがある以上、営利法人であるか非営利法人であるかにかかわらず、保育所運営主体が私的利益獲得を追求する可能性は否定できない。

3. 保育所運営主体の営利行動

私立認可保育所の運営主体が、私的利益の原資である収支差額累積を最大化する際、待機児童が常に存在しているために、定員割れが生じない状況下であれば、どのような問題点が生じるかを明らかにするのが本節の目的である。そのためには、営利目的の保育所運営主体がとる収支差額累積最大化行動をモデル化しなければならないが、その前にまず、収支差額を構成する収入および支出と、それらを規定している現行の私立認可保育所の制度を把握する必要があるので、以下でそれを説明しよう。まずは保育所の収入についてであるが、その内容が保育所を運営するうえでの最低経費分であることから、運営（委託）費と呼ばれる。収入単価は、この運営費を、児童1人当たり月額で積算したものが用いられ、保育単価と呼ばれている。保育単価は、児童の年齢区別で設定されており、定額である⁶⁾。次に、保育所運営にかかる費用であるが、用途範囲が人件費、事業費、およ

図表-1-1 厚生労働省通知等に規定のデータ(年齢区分別)

変数	記号	年齢区分					
		0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児	5歳児
保育単価(円)	P_j	158,610	90,290	90,290	39,390	32,560	32,560
保育単価に含まれる事業費と管理費の合計(円)	c_j	23,348	16,963	16,963	9,410	8,772	8,772
児童保育土比率	k_j	0.3333	0.1667	0.1667	0.0500	0.0333	0.0333

注: 数値は、「その他地域、長設置、120人定員、民改費10%加算」の場合である
 出所: 昭和51年4月16日厚生事務次官通知「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」(平成21年7月9日改正現在)、昭和51年4月16日厚生省児童家庭局長通知「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」通知の施行について」(平成21年7月9日改正現在)、および平成21年7月9日厚生労働省雇用均等・児童家庭局保育課長通知「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金交付要綱等の改正点及びその運用について」

び管理費に決められている。人件費は職員給与等であり、事業費は児童の給食費や保育材料費など、児童の処遇にかかる費用である。管理費については、施設の光熱水費や修繕費等、保育所の管理に必要な費用である。ところで、保育所の収入単価である保育単価は、前述のとおり最低基準を維持するのに必要な最低経費でもある。従って、この保育単価には、人件費分、事業費分、および管理費分が含まれていると読むことができる。そのうち、事業費と管理費については、図表-1-1のとおり保育単価に占める額が定められている。

収入単価である保育単価が定額であるのに対し、費用単価である事業費と管理費の単価は保育単価の積算根拠を示したものであり、その額のとおりに使わねばならないというものではない。しかしながら、特に事業費については単価が最低基準を維持するための必要額である以上、単価に満たない額しか執行していなければ、児童処遇に問題がある可能性があるとして行政監査時にみなされる。指摘された場合のペナルティは大きく、事業費削減で浮いた経費を、認められていない用途に使用していた場合、民間施設給与等改善費加算が停止となって収入が減る場合があるほか⁷⁾、収支差額の預金積立てや借入金の償還および流用等、本来の用途以外での運営費の使用(弾力運用と呼ばれる)が認められなくなる場合もある⁸⁾。従って、事業費については、いくら経費を切り詰めたとしても、最低限、費用単価分は執行しなければならないと解することができる。また、管理費については、その保育単価に占める割合が7%から8%と小さいため、光熱水費や修繕費等を切り詰めるに

も限界があると考えられる。よって、第 j 年齢区分の保育単価を p_j ($j=1,2,\dots,m$)、 p_j を成分に持つ年齢区分別保育単価ベクトルを \mathbf{p} (m 次元縦ベクトル)、保育単価 p_j に含まれる第 j 年齢区分の事業費と管理費の合計を c_j 、 c_j を成分に持つ年齢区分別の事業費と管理費の単価の合計ベクトルを \mathbf{c} (m 次元縦ベクトル)とすると、最低限必要額という意味で \mathbf{c} は基準額で定額と解せられる。

いま、第 t 期の第 j 年齢区分の年間児童延べ人数 x_{jt} ($t=1,2,\dots,n$)を成分に持つ年度別年齢区分別児童延べ人数行列を \mathbf{X} ($m \times n$ 行列)、全ての成分が1であるベクトルを \mathbf{e} (n 次元縦ベクトル)とし、考察期間全体を通じて、保育単価 p_j および、保育単価に含まれる事業費と管理費の合計 c_j が一定であると仮定すると、事業費と管理費の合計分を除いた考察期間中の保育所運営費収入は、 $(\mathbf{p}' - \mathbf{c}') \mathbf{X} \mathbf{e}$ である⁹⁾。ただし、右肩のプライム記号は転置を表している。この $(\mathbf{p}' - \mathbf{c}') \mathbf{X} \mathbf{e}$ は、保育単価から事業費単価と管理費単価を差し引くことで計算された人件費の想定額であり、図表-1-1から、単価で見て費用の7割から8割を人件費が占めることが想定されていることが分かる。もっとも、この人件費については、事業費や管理費と異なり、基準単価が示されていない。つまり、保育単価から上記のとおり逆算で想定額を算出できるものの、その額を目安とすべきという賃金水準の規定はない。以上より、私立認可保育所における収支差額累積最大化は、人件費の想定額と実際の支出額とを乖離させることによって可能となる。

そこで、次に人件費の実際の支出額を定義しよう。まず、人員配置基準についてであるが、定員

図表-1-2 厚生労働省通知等に規定のデータ(その他)

変数		記号	数値データ
保育士平均賃金(円)		\bar{w}	213,950.4
その他の人件費(円)	保育所長	/	253,800
	調理員2人分		331,600
	非常勤保育士		195,228
その他の人件費20年間分(円)		\bar{C}	187,350,720
定員規模(定員×12カ月)(人)		\bar{X}	1,440

出所: 保育士平均賃金は、内閣府国民生活局物価政策課(2003)に掲載の私立認可保育所保育士月給(常勤保育士比率84.9%)、その他の人件費は図表-1-1と同じ。ただし、その他の人件費の金額は、例示として示されているものである

120人の保育所であれば、保育所長、調理員2人(調理業務の全部を外部委託する場合を除く)のほか、0歳児3人につき1人、1~2歳児6人につき1人、3歳児20人につき1人、4歳以上児30人につき1人の保育士、および追加として非常勤保育士1人を配置するように最低基準が設けられている¹⁰⁾。従って、第j年齢区分の児童保育士比率を k_j 、 k_j を成分に持つ年齢区分別児童保育士比率ベクトルを \mathbf{k} (m次元縦ベクトル)とし、 k_j は考察期間中変わらないものと仮定すると、考察期間中の必要保育士延べ人数は、 $\mathbf{k}'\mathbf{X}\mathbf{e}$ である¹¹⁾。保育士1人当たりの平均賃金を \bar{w} とし、考察期間中 \bar{w} は変わらないものと仮定すると、考察期間中における保育士の賃金総額は $\bar{w}\mathbf{k}'\mathbf{X}\mathbf{e}$ である。職員配置には、前述のとおり定員120人の保育所の場合、保育士以外にも保育所長、調理員2人(調理業務の全部を外部委託する場合を除く)、および非常勤保育士1人の配置が必要となるが、これらの配置基準は保育所の定員規模が変わらないかぎり年齢区分別児童数にかかわらず一定であるため、これらの職員の賃金水準が考察期間中変わらないと仮定すれば、これらの職員の考察期間中の人件費総額は一定額 \bar{C} である。よって、考察期間中の人件費総額は $\bar{w}\mathbf{k}'\mathbf{X}\mathbf{e} + \bar{C}$ である。ここで、簡単化のために考察期間中における児童数は常に定員内であり¹²⁾、考察期間中の各年度における定員規模(定員実人数×12カ月)は \bar{X} で変わらないものとし、また、年度途中の入退所はないまま $t=1$ 期に入所した各年齢区分別の児童は卒園まで在籍すると仮定しよう。さらに、問題の所在を顕在化させるために、考察期間中、常に待機児童が存在しており、かつ、行政が割当てを

行っているために定員割れはしないものと仮定する。これらの条件を前提に、保育所運営主体は収支差額累積最大化行動をとるとすると、その行動は次式のとおりとなる。当該年度の収支差額を π_t 、考察期間中の収支差額累積を $\sum_{t=1}^n \pi_t = \Pi$ と書き、全ての成分が1のm次元縦ベクトルを \mathbf{e} 、全ての成分が \bar{X} のn次元縦ベクトルを $\bar{\mathbf{x}}$ とすると、

$$\max \Pi = (\mathbf{p}' - \mathbf{c}')\mathbf{X}\mathbf{e} - \bar{w}\mathbf{k}'\mathbf{X}\mathbf{e} - \bar{C} \quad (1)$$

$$s.t. \mathbf{e}'\mathbf{X} \leq \bar{\mathbf{x}}'$$

$$x_j^t = x_{j+1}^{t+1} \quad \left(\begin{matrix} j=1,2,\dots,m-1 \\ t=1,2,\dots,n-1 \end{matrix} \right)$$

$$x_j^t \in \{0,1,2,\dots\}$$

ただし、

$$\mathbf{p} = \begin{pmatrix} p_1 \\ \vdots \\ p_m \end{pmatrix}, \mathbf{c} = \begin{pmatrix} c_1 \\ \vdots \\ c_m \end{pmatrix}, \mathbf{X} = \begin{pmatrix} x_1^1 & \dots & x_1^n \\ \vdots & \ddots & \vdots \\ x_m^1 & \dots & x_m^n \end{pmatrix}, \mathbf{k} = \begin{pmatrix} k_1 \\ \vdots \\ k_m \end{pmatrix}, \bar{\mathbf{x}} = \begin{pmatrix} \bar{X} \\ \vdots \\ \bar{X} \end{pmatrix} \quad (2)$$

(1)式における第1の制約式は、各年度における児童総数は定員規模以下であることを示し、第2の制約式は、第t期の第j年齢区分の年間児童延べ人数が、第t+1期の第j+1年齢区分の年間児童延べ人数と一致すること、つまり、第t期の第j年齢区分に属する児童は、途中入退所することなく、翌年度に全員進級することを示している。第3の制約式は、年間児童延べ人数が正の整数であること条件式である。収入単価 \mathbf{p} 、事業費と管理費の単価の合計 \mathbf{c} 、児童保育士比率 \mathbf{k} は制度で固定されており、最低基準上で必置とされている保育士の平均賃金 \bar{w} およびその他の職員の人件費総額 \bar{C} は仮定により固定としているため、変数は、児童延べ人数 \mathbf{X} のうち、 $t=1$ 期の年齢区分別年間児童延べ人数、および $t=1$ 期を除く $j=1$ (=0歳児)の年間児童延べ人数となる(図表-2の網掛け箇所)。

いま、当該保育所の定員規模を $\bar{X}=1,440$ (定員

図表-2 最適な入所児童受け入れ計画

(単位:延べ人)

	1年目	2年目	3年目	4年目	5年目	6年目	7年目	8年目	9年目	10年目	11年目	12年目	13年目	14年目	15年目	16年目	17年目	18年目	19年目	20年目	
0歳児	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0	1,440	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0
1歳児	0	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0	0	1,440
2歳児	0	0	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0	0
3歳児	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0
4歳児	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0
5歳児	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0	0	0	1,440	0	0	0

120人×12カ月)、年齢区分を0歳児から5歳児まで ($m=6$)、考察期間を20年 ($n=20$) の条件の下、図表-1-1および図表-1-2のデータを用いて解くと、図表-2のとおり、 $t=1$ 期においては、0歳児のみを定員いっぱいまで受け入れて他の年齢区分については受け入れないこととし、 $t=1$ 期以外の期間については、 $t=7$ 期、 $t=13$ 期、および $t=19$ 期に0歳児を受け入れると、20年間で最大の収支差額累積 $\Pi=787,884,038$ 円を得られる。

以上が、制度上実行可能な収支差額累積最大化行動であるが、実際にこの方法を運用するのは、以下の理由で困難である。試算結果をみると、保育所では $t=1$ 期に決定した年齢区分別の児童数の振り分けが後の5カ年にわたって影響することになるので、この計画の場合、 $t=1$ 期に0歳児のみを受け入れるとすると、 $t=2$ 期にはこの児童全てが進級して1歳児のみの年齢構成となる。同様に $t=3$ 期には2歳児のみが在籍し、 $t=7$ 期にようやく新規の児童受け入れが可能となる。このようにいびつな年齢構成で保育所を運営すると、次のような問題が生じる。まずは、毎年の収入に大きな変動が生じ、資金管理が難しくなることである。この計画では、 $t=1$ 期に228,398,400円の運営費収入が得られたのが、 $t=2$ 期には入所児童全員が0歳児から1歳児へ成長することにより、収入は130,017,600円に半減する。 $t=5$ 期にもなると、収入は46,886,400円と当初の1/4以下まで落ち込み、 $t=7$ 期になってようやく $t=1$ 期に入園した児童は全員卒園して新たな0歳児のみの年齢構成となり、収入は $t=1$ 期と同じ228,398,400円へ回復する。このように毎期収入が大きく変動すると、6年スパンでの資金計画を立てていなければたちまち資金不足に陥る。さらに、この計画のもう一つの問題は、必要保育士数

が毎年大きく変動することである。 $t=1$ 期には(児童120人/3) +1 = 41人の保育士が必要であるが、 $t=2$ 期には(児童120人/6) +1 = 21人の保育士で足りることになる。 $t=5$ 期にもなると、(児童120人/30) +1 = 5人の保育士で構わない。しかし、 $t=7$ 期には41人まで保育士数を戻さねばならなくなる。このように、入所児童の成長に合わせて必要な保育士の人員配置も緩和されていくので、保育士の雇用調整を毎期行わねばならないわけだが、実際には保育士の雇用を毎年計画的に柔軟に調整できるわけではない。以上のとおり、保育所における保育には、入所した園児は全員確実に毎期成長し、成長に伴って、保育所の収入単価は下がり、必要保育士数は減り、そのスパンは6年であるという特徴が存在する。この点、入所者全員がいっせいに要介護度が変わることは想定されないことから、いったん入所者が満床となれば収入が安定する介護保険制度における特別養護老人ホーム等とは異なっている。この構造的特徴により、保育所の経営においては、年齢区分別の児童数の割り振りである x_t^j を操作して収支差額累積 Π が最大になるように計画を立てるのは、制度上は可能であっても現実的ではない。むしろ、変数操作は年齢区分別児童数が均等になるように行い、それによって毎期の収入を継続的に安定させ、そのうえで人件費をより少なくして Π を増大させる方法をとるほうが現実的である¹³⁾。その際、人件費の構成要素である賃金と職員数のうち、職員数は前述のとおり配置基準が決まっているため、人件費削減は賃金抑制で行わねばならない。現行制度をみると、保育士は各組・グループに1名以上の常勤保育士がいれば、あとは短時間勤務の保育士が勤務時間をカバーしたのでよいこととされており、しかも、

各組・グループの人数に具体的定めはない¹⁴⁾ので、保育士に占める有期雇用契約者やパートの比率に明確な基準がない。また、保育士賃金についても、事業者側で決められるようになっていく。従って、パート保育士の比率を高くするか、あるいは、短期の有期契約で保育士を雇うことで回転率（離職率）を高めて常に経験の浅い若い保育士を揃える方法をとれば、保育士賃金を下げることが可能である。

以上のとおり、私立認可保育所における収支差額累積最大化は、保育士の非正規化・パート化により賃金を抑制することで実行可能となるが、同時に大きな問題を生じさせる。前述したとおり保育サービスは、経費の大部分を人件費が占める、人が人に直接行うサービスである。そのような人的サービスにおいて、パート保育士の比率が高いと、園児は一日のうち何度か担当保育士が変わるといった状況に遭わせられる。また、経験の浅い保育士ばかりだと、危険な状況の予測ができないし、それが起こったときの対処も期待できない。もし、保育所運営主体が上記のような行動をとるならば、離乳食や遊具は基準を満たしているものの、保育士は交替制のパート勤務で経験の浅い者ばかりが揃っているために、園児の名前すら覚えていなかったり、園児がいなくなっていることにさえ気付かなかつたりするという状況が起こるかもしれない。このように、保育士の資質と、経験の積み重ねによる保育士の能力の向上が重要な保育サービスにとって、人件費削減は、保育サービスの質を低下させる懸念が大きい。もっとも、保育所間で競争条件が働いていけば、こうしたサービスの質の低下を伴う営利行動はとれないはずであるが、それが実行可能なのは、モデルで前提とした「常に待機児童が存在しているために、定員割れはしない」ためである。

4. 参入障壁

前節で明らかにした、営利行動で生じるサービスの質の低下を防ぐには、待機児童の解消が必要である。しかし、現行の私立認可保育所の制度で

は、営利企業等の参入に対して障壁が設けられており、供給制約がかかっている。本節では、それを解説しよう。

保育所経営において必要となる経費は、施設整備費と保育所運営費に大別できる。そのうち施設整備費については、多額の経費を要するが、設置者が社会福祉法人、あるいは、幼保連携型認定こども園を設置する学校法人であれば、施設整備費の大半は国の交付金や自治体の補助金で賄われるようになっていく。他方で、株式会社やNPO法人等が保育所を設置しようとするれば、建物や付属設備等の整備にかかる初期投資費用は全て自前で調達せねばならない。その根拠は、公の支配に属しない慈善事業に対して公金を支出することを禁じた憲法第89条の規定である。社会福祉法人が公の支配に属し、法人解散時には、土地代や建物建設費用の一部など設置者個人が自己負担したにもかかわらずそれらが自身に戻ってくることはなく、他の社会福祉法人に渡すか国に返還しなければならないのに対し、営利企業等では解散時の財産は株主等に帰属することから、原資が税である公金を株式会社の所有する保育所建物の建設費に充てることは認められないということが理由になり、営利企業等による保育所施設整備費に公費を支出できないと憲法規定は解釈されている。

この施設整備費に対する公費投入のイコール・フットイング問題は、以下の理由で営利企業等にとって大きな参入障壁となる。施設整備資金の調達手段として補助金の代わりに借入金で賄ったとすると、借入金償還費用が発生するから、その財源として利用者から徴収することが考えられるであろう。ところが、現行制度では、利用者は負担金（保育料）を自治体に納付し、自治体は、保育所運営費の全額を私立認可保育所に支払ったうえで、保育所に支払った総額から保育料を差し引いた額を基本額として、その1/2を国から受け取り、残りを自治体が負担する仕組みとなっている。従って、利用者負担金を受け取るのは地方自治体であるから、営利企業等は、多額の施設整備費用を利用者から徴収することで賄うことはできない。結局、借入金償還費用の財源を保育所運営費収入か

ら捻出するために人件費削減を迫られることから、営利企業等は、利潤動機とは無関係に、参入時点で既にサービスの質の低下の懸念にさらされているわけである。

他方、保育所運営費については、設置主体にかかわらず同額で支給され、イコール・フッティングである。しかしながら、運営費には、前述したとおり人件費を削減して収支差額を生じさせたとしても社会福祉事業にしか使用できないという用途制限がかかっている。迂回的に施設長給与や不動産賃借料、業務委託費を受け取ったとしても、施設長給与と不動産賃借料には機会費用が存在するほか、きわめて多額であれば行政指導が入り、業務委託についても利益相反取引とならないように見積もり競争・入札を強いられて、受け取る額は抑制される。用途制限による配当の禁止は、営利企業等の参入の大きな障害になっていると考えられる¹⁵⁾。

5. おわりに

本稿では、現行の制度・法令、私立認可保育所における保育サービス提供に要する費用やその財源、および保育所運営主体の供給行動の分析から、次のことを明らかにした。①私立認可保育所においては、設置主体の法人格が営利であるか非営利であるかにかかわらず、営利目的で運営される様々な要因があること。②定員割れが生じない状況下で、私立認可保育所が営利目的で運営されれば、人件費削減によるサービスの質の低下が懸念されること。③営利企業等の私立認可保育所への参入障壁が存在すること。以上により、私立認可保育所においては、待機児童問題を解消して保育所間での利用者獲得競争を促進し、質の悪いサービスを提供した場合は定員割れが生じるようにすることが喫緊の課題であり、そのための対策として供給増を図る場合、法人格が非営利であっても営利行動を行う可能性がある以上、営利企業等についても参入促進の検討を行うことが必要といえよう。また、待機児童が解消されれば、行政が各保育所に児童を割り当てる必要もなくなるため、利用者獲得競争促進のためには、利用者と保育所

との直接契約によって利用者が保育所を自由に選べるようにすることも必要である。

営利企業等の参入増の実効性を高めるには、参入障壁撤廃の方法を考案しなければならない。そこで、まずは施設整備補助に係る参入障壁についてであるが、これを撤廃するには、次の方法が考えられる。現行制度では、施設整備時に要した借入金の償還財源として保育所運営費を充てることが既に認められている¹⁶⁾。すなわち、保育所運営費収入から施設整備に係る借入金元金利子返済費用を支出しても憲法第89条には抵触しないと解せられており、これを踏まえて、営利企業等が自己所有の保育所を建設した場合、社会福祉法人等が受け取っている施設整備補助相当額を営利企業等は借入金で賄うとみなし、その分だけ元金利子返済費用が余分にかかるため、それを保育単価に上乘せするのである。ただし、上乘せ保育単価の適用は、補助金交付対象とならない設置主体のみであり、適用年は想定される借入金償還期間でなければならぬ。この別立て保育単価を設定すれば、前述の参入障壁はなくなると考えられる。

次に、保育所運営費に係る用途制限についてであるが、運営費の制度を変えずに撤廃するのは困難である。なぜなら、サービスの質を一定水準以上に保つために最低基準を設け、その最低基準を遵守するための最低限必要な経費が運営費であるから、用途は人件費、園児の処遇費等の最低基準を満たすための経費に限られ、用途制限撤廃とは相容れないからである。従って、用途制限を撤廃するには、運営費から報酬へ制度を変えることが必要である。その場合、介護保険のように保険制度に変える必要性は必ずしもなく、現行の障害者制度のように税を原資とする制度のままで報酬へ移行すればよい。そうすれば、時間を要するような大きな制度改革を行わなくても用途制限を撤廃できる。以上の方法による参入障壁撤廃とあわせて、行政の裁量が働く現行の認可制から、最低基準を満たせば指定する指定制への移行を行えば、営利企業等の参入が進むものと思われる。

最後に、本稿で残された課題について述べておきたい。Blau and Hagy (1998) で示された「発

達社会学者が必要とする保育の質を、必ずしも親は十分にお金を出してまで求めるとはかぎらない」ことや、上枝・大石（2003）で示された「学歴・所得が低い親は、保育の質よりも価格や利便性を重視する傾向がある」こと、そして「貧困でなくとも母親が子どもの保育を軽視して選択を誤る」（駒村 1996）ことを踏まえれば、子どもの機会均等の平等を確保するために認可保育所が望ましい。しかしながら、待機児童解消の方策として、本稿で議論した認可保育所の供給増で対応することには、潜在的待機児童の存在をも考慮すれば限界があり、応能負担の保育料の累進性強化等の検討が必要と思われる。

† 本稿作成にあたり、匿名レフェリーの方から貴重なコメントをいただいた。ここに記して感謝申し上げます。もちろん残る誤りがあるとすれば、それはすべて筆者の責任に帰するものである。なお、本稿の内容は筆者の個人的見解であり、所属機関を代表するものではない。

注

- 1) 平成12年3月30日厚生省児童家庭局長通知「保育所の設置認可等について」により、平成12年から認可保育所の設置主体については、株式会社等の営利事業者でも構わないこととなった。なお、それまでは、昭和38年3月19日厚生省児童局長通知「保育所の設置認可等について」により、私人の行う保育所の設置経営は社会福祉法人（例外的に財団法人も可）に限定されていた。
- 2) 平成12年6月16日厚生省児童家庭局保育課長通知「保育所運営費の経理等について」の運用等について」（平成19年3月30日改正現在）
- 3) 平成12年3月30日厚生省児童家庭局長通知「保育所運営費の経理等について」（平成21年7月9日改正現在）
- 4) 注3と同じ。
- 5) ただし、自身がオーナーである委託先企業との取引によって、社会福祉施設における収入を個人の利益として蓄える方法は、それが入札等の適正な競争によりなされた契約でない場合は利益相反取引に当たり、認められない。
- 6) 昭和51年4月16日厚生事務次官通知「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」（平成21年7月9日改正現在）
- 7) 昭和51年4月16日厚生省児童家庭局長通知「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」通知の施行について」（平成21年7月9日改正現在）
- 8) 注3と同じ。
- 9) これは支弁額での定義であり、厳密には、保育所の収入にはその他にも自治体単独の補助金等があるが、分析の焦点を明確にするためにそれらは捨象する。
- 10) 昭和23年12月29日厚生省令「児童福祉施設最低基準」

（平成21年3月16日改正現在）、および昭和51年4月16日厚生省児童家庭局長通知「児童福祉法による保育所運営費国庫負担金について」通知の施行について」（平成21年7月9日改正現在）

- 11) ただし、k'Xeは、法令に定める最低基準上で必要な保育士延べ人数である。実際には、保育士の勤務時間および勤務日や時間外手当等の労働条件、保育所の1日の開所時間、開所日、延長保育・休日保育等の実施、保育士の休暇取得や園児の通園日等を考慮したうえで勤務シフトを組み、そのうえで必要な保育士数を計算しなければならない。
- 12) 平成10年2月13日厚生省児童家庭局保育課長通知「保育所への入所の円滑化について」（平成15年1月30日改正現在）より、実際は、年度当初に定員の115%以内、年度途中の9月末までは定員の125%以内、10月以降は定員の125%を超えても児童を受け入れ可能である。
- 13) 1) 式において、年齢区分別児童数を均等と仮定した場合、収支差額累積は733,661,376円となる。
- 14) 平成10年2月18日厚生省児童家庭局長通知「保育所における短時間勤務の保育士の導入について」（平成14年5月21日改正現在）
- 15) 営利企業等の参入を妨げているのは、社会福祉法人会計基準の適用ではなく、運営費の用途を制限する注2および3の通知である。
- 16) 注3と同じ。

文献

- 上枝朱美, 2003, 「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」『季刊家計経済研究』58: 97-105.
- 上枝朱美・大石亜希子, 2003, 「保育需要と保育の質の評価——母親達へのフォーカス・グループ・ディスカッションの結果から」『生活経済学研究』18: 135-149.
- 駒村康平, 1996, 「保育需要の経済分析」『季刊社会保障研究』32 (2) : 210-223.
- 下夷美幸, 1993, 「アメリカにおける保育サービスの現状と保育政策の課題」『海外社会保障情報』104: 38-54.
- 内閣府国民生活局物価政策課, 2003, 『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』.
- 永瀬伸子, 2007, 「少子化にかかわる政策はどれだけ実行されたのか? ——保育と児童育成に関する政策の課題」『フィナンシャル・レビュー』87: 3-22.
- Blau, David M. and Alison P. Hagy, 1998, "The Demand for Quality in Child Care," *The Journal of Political Economy*, 106 (1) : 104-146.
(2011年8月1日掲載決定)

はまもと・けんじ 松山市役所。主な論文に「特別養護老人ホームにおける介護職員定着化に関する研究」(『医療と社会』21 (1), 2011)。応用経済学専攻。(hamaton0126@ybb.ne.jp)