保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析*

学習院大学経済学部准教授　鈴木　亘

要約

本稿は、わが国の保育制度への市場原理導入の効果について厚生分析を行なった。具体的には、供給量規制及び価格規制と割当によって特徴付けられる現行の保育制度の非効率性を計測した上で、規制改革会議が主張している①直接契約・直接補助方式の導入、②「保育に欠ける」要件の見直しの効果を、余剰分析及び公平性の分析を行って、定量的に評価した。その結果、得られた主な結論は以下の通りである。

① 現状の認可保育所には、必ずしも保育需要の高い人々(WTP が高い人々)が割当られていないという意味で大きな非効率が発生している。このため、消費者余剰は、投入されている公費負担のわずか 1/5 程度に過ぎず、費用対効果の面から問題である。

② 規制改革会議の主張する市場原理導入による改革を行なうことにより、保育料収入は 4 千億円強の増収となり、保育所間の競争によって運営費の効率化が図られるため、公費負担は最大で 1 兆 4 千億円余りの削減が可能である。

③ この財政縮減分を、直接補助（保育所運営費と保育料の差額を利用者に補助）の財源に用いることにより、保育所の供給量（入所児童数）を最大で 400 万人程度増加させることが出来る。これは、現在の認可保育所入所者数の約 3 倍の供給量を意味しており、現在の待機児童問題はもちろん、逃げ水的に発生する潜在的待機児童の問題も、追加財源無しで全て解決することができる。

④ 改革により現在の保育所入所者の中には、新たな保育料の下で利用できない（利用しない）人々が発生することになる。例えば、これらの人々を補償する意味で、現在と同じ低い保育料で保育所に全員入所できるように供給量を増加させても、その分にかかる公費負担は 8 千億円程度であり、改革による財政縮減分で十分に対応可能である。また、このとき、ジニ係数で計測される保育制度の再分配効果は、現状の保育制度の下の状況とほぼ変わらない水準であり、適切な再分配を考慮することによって市場原理導入の下でも格差が拡大しないようにすることが出来る。

現在、政府は「新待機児童ゼロ作戦」として 10 年かけて保育所入所者を 100 万人増加させるという目標を発表したところであるが、その財源については全く見通しが立っていない状況である。しかしながら、規制改革会議が主張する保育への市場原理導入は、追加財源を全く確保することなく、供給を大幅に増加できるアイディアなのである。直ちに、市場原理導入による改革を実行すべきである。

1. はじめに

少子化の進展によってわが国の児童数は減少の一途を辿っているにもかかわらず、保育所への入所希望者数は急速に増加をしている。厚生労働省「社会福祉施設等調査報告」によれば、認可保育所の入所児童数は 1960 年代、70 年代と急速に増加した後、1980 年の 199 万 6,082 人をピークにしばらく減少を続けていたが、1994 年の 159 万 2,688 人を底に再び増加に転じ、2007 年現在で 201 万 5,382 人と過去最高数に達している。近年は、こうした需要増に供給増が全く追いついていない状況が続いており、毎年の入所定員増にもかかわらず解消しない待機児童(2007 年で 1 万 7,926 人)や、そのかなりの割合が認可保育所の待機者であると考えられる認可外保育所入所児童（2005 年で約 18 万人、全国保育団体連絡会・保育研究所編(2007)による）を恒常的に発生させることとなっている。さらに、こうした保育サービスの供給制約があるために、保育あるいは就労自体をあきらめている潜在的待機者も大量に存在しており、首都圏（1 都 3 県）だけでも、24 万人(内閣府(2003))〜27 万人程度[1](周・大石(2003,2005)、Zhou and Oishi(2005))もの潜在的待機児童がいるとの試算がある[2]。

こうした保育サービス需要の高まりの背景には、いうまでも無く、女性の高学歴化に伴う社会進出や働き方の多様化があり、それ自体は社会的に望ましい変化であると考えられる。また、男女共同参画としての女性就業率上昇や、深刻化する少子化への対策という非常にプライオリティーの高い政策目標を実現するためにも、その前提となる保育サービス需要に対処することは不可欠であり、現在のように、需要が満たされないまま待機・放置されている状況を長引かせるべきではない。

ところで、こうした福祉分野における急速な需要増と供給制約に伴う大量の待機者の存在は、介護保険が開始される前の在宅介護分野を彷彿とさせるものである。すなわち、高齢化の進展を背景とする急速な介護サービス需要の増加に対して、「措置（行政処分）」として提供されるサービス供給量が全く追いつくことが出来ず、当時、高齢者の虐待や自殺等の深刻な社会問題が生じた。このため、2000 年 4 月に福祉分野への「市場原理導入（準市場化）の社会実験」ともいえる介護保険制度がスタートし、在宅介護サービスを必要とする全ての人々が、自由にサービスを選択して購入できる仕組みに改められたのである。その結果、介護サービスの価格こそ、低所得者や単身者等に実質的に利用が限られていた措置時代に比べ上昇したものの、それまで介護サービスの需要を満たせなかった多数の人々がサービスを利用できるようになり、サービスの供給量も参入の自由化によって大幅に増加した。現在、今後の高齢化の進展に伴う需要増に対して介護保険財政をどのように維持させるかという点が困難な課題となってはいるが、介護保険導入自体は成功であったとする見方が一般的であり、厚生労働省自身の評価も高い。

1.1 教科書的な問題点の整理[3]

これに対して、同じ福祉分野である保育制度の改革は遅々として進んでいない状況である。僅かに行なわれた改革としては、1997 年の児童福祉法改正や、2000 年、2001 年の設置

主体・運営主体の制限撤廃等がある。すなわち、1997 年の児童福祉法改正によって、認可保育所の入所にあたって利用者が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」が導入されたほか、保育料徴収を、福祉としての応能負担原則から、保育コストに見合った応益負担原則に転換することとなった。また、2000 年には、従来、自治体と社会福祉法人に限定されていた設置主体制限が撤廃され、株式会社、NPO、学校法人、農協などの主体による保育所設置が可能となり、さらに 2001 年には、公立保育所の運営委託に係る運営主体の制限も撤廃された。しかしながら、こうした僅かな取り組みですら、実際の内容をみると、骨抜きの状態であると言えよう。例えば、保育料徴収の応益負担原則であるが、「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、応益負担であるにもかかわらず、利用者の所得に応じて 7 階層の保育料徴収基準が設けられてしまっている。これは改正以前の 11 階層と比べてほんの僅かな変化に過ぎず、市町村の中にはこの基準から更に多くの階層を設けているところも少なくない。また、設置主体の制限撤廃、公立保育所運営委託主体の制限撤廃についても、形式的には参入が自由化されたものの、例えば営利企業の場合には、利益分配制限、財産処分制約といった営利企業の行動原理を無視した規制があり、実質的に参入動機が働きにくい仕組みとなっている。さらに、「利用者選択方式」についても、「措置」よりはマシという程度の話であって、利用者が自由に選択し契約できる介護保険制度とは異なり、基本的な仕組みは「割当」そのものである。こうした改革の不徹底ぶり、骨抜き化により、保育制度は、下記に挙げるような、供給規制と固定価格に伴う市場の「典型的な病理」に侵されており、教科書に載せられるほどの失敗の好事例と言える。

第一に、認可保育所の保育料は、応能負担原則のために、需給調整を行なう価格機能を果たしておらず、また、公費負担（公的補助金）が認可保育所に集中的に投下されることによって、市場の均衡価格（均衡保険料）よりも遥かに低い価格に据え置かれている。このため、需要が供給を大きく上回る「需要超過」が生じてしまっている。

第二に、需要超過に対処するために「割当」が行なわれているが、割当の手段として時代錯誤といえる「保育に欠ける[4]」という要件を用いており、需要の高い（必要性の高い）人々が必ずしも選ばれてはいない。この結果、市場原理を機能させた場合に比べて大きな非効率を生み出している。

第三に、こうしてたまたま認可保育所に割当られた人々と、そうでない人々に投下される公費負担に著しい違い[5]が生じており、大きな不公平・格差が生じている。

第四に、認可保育所のみに集中的に公費負担が投下されている一方、求められている施設の基準にほとんど遜色がない認証保育所等や質の高い認可外保育所には、わずかな自治体単独の補助金があるだけか、あるいは全く公的補助金がない状態であり、保育料が質を反映する価格の機能を果たさず、「官業の民業圧迫」ともいえるダンピングが生じている。このため、認可外保育所は競争上の著しい不利を余儀なくされており、健全な保育サービス市場が育っていない[6]。

第五に、逆に、認可保育所については、割当によって競争を行なうことなく利用者を確保できることから、「レント」として人件費等の高コスト構造が維持され、効率化が図られない。また、公立保育所における特別保育事業（延長保育、休日保育）の実施率の低さや、0 歳児定員が少なさといった例からもわかるように、認可保育所は競争が無いことから、利用者に対するサービス向上も図られない。

これらの問題に対処するためには、まさに経済学の教科書が教えるとおり、市場原理を導入することが解決策であり、保育分野も介護保険導入を先例とした改革が行なわれる必要がある。

1.2　規制改革会議の提言とそれに対する厚生労働省の反論

こうした観点に立ち、規制改革会議は、その前身の総合規制改革会議、規制改革・民間開放推進会議の時代から、市場原理の導入手段として、①直接契約・直接補助方式の導入、及び②「保育に欠ける」要件の見直しを求めている(規制改革会議(2007e,2008))。まず、直接契約方式とは、現行のように行政から認可保育所を割り当てられるのではなく、介護保険のように利用者が直接、自分の好むサービスの供給主体を選択して契約を結び、サービスに応じた料金を支払うという、市場としてごく当たり前の仕組みである。これにより、サービスを供給する保育所は、規制主体である市町村の方を向くのではなく、契約をして対価を払ってくれる利用者を重視し、利用者にとっての質を上げるべく努力をするようになる。また、保育所間の競争が図られることから、サービスの質向上が図られることはもちろん、価格競争を通じて運営費用の効率性も高まることになる。また、こうした仕組みを機能させる前提としては、直接補助方式の導入が不可欠である。これは、現在、施設に対して行なわれている機関補助を改め、利用者に対して直接に公的補助金[7]を与えるというものである。利用者はその直接補助に、自己負担分の保育料を加えて、自分の選択した保育所に、応益負担の利用料を支払うことになる。これにより、現在、認可保育所だけに集中的に投下されている公費が認可外保育所等にも用いられるようになり、認可保育所の保育料ダンピングが解消する。また、このイコールフッティングによって、幅広く健全な保育サービス市場が育ち、サービスの供給量も増加することになる。もちろん、これまで生じていた認可保育所入所者と認可外保育所利用者等との間の公費投入の不公平も解消する。また、市場競争による効率化や自己負担分の保育料収入が増えることによって公費負担も削減可能となる。こうして余った公費はさらなるサービスの供給増の財源に向けることもできることから、時代錯誤な「保育に欠ける」要件で割当を行なう必要も無くなり、均衡保育料の下で利用したい全ての人々が自由にサービスを利用できる望ましい状況が形成されるのである。

このような規制改革会議の提言に対して、厚生労働省や一部の保育専門家等からは以下のような反論が提示されている。

第一に、低所得者や障害児のような弱者が排除されてしまうのではないかという点であ

る（規制改革会議(2007a,b)）。これは「応益負担＝弱者切り捨て」という短絡的な見方に基づく全くの誤解であり、実は、直接補助・直接契約方式の下で、こうした弱者保護はいくらでも可能である。直接補助方式とは、全ての人々に同額の補助金を分配することを意味せず、再分配の要素を組み込むことが可能である。保育所に支払う利用料（直接補助+保育料）は応益負担であるが、障害児や低所得者には、自己負担できる保育料を少なくして、逆に直接補助を手厚く配当すれば良いのである。障害児には必要な運営コストを反映した加算分を直接補助に上乗せすればよい。また、それでも市町村の責任が曖昧になり、障害児を引き受ける保育所が無くなるというような懸念が示されることがあるが(規制改革会議(2007a,c))、もしそのようなことが仮に起きるのであれば、公立保育所に障害児の保育を義務付け、その分の委託費だけは機関補助として残すことも可能である。「直接契約・直接補助方式＝規制の全面撤廃」というわけではなく、必要な規制は残して柔軟に対応すれば良い。

直接補助による傾斜的な補助金配当は、現行制度の下で保育に欠ける要件のために排除されている（あるいは排除されやすい）短時間の非正規労働を掛け持ちする母子世帯やワーキングプア層に対する弱者保護にも機能する。その意味で、弱者保護という観点からは、むしろ現行制度よりも優れているといえる。一方、現行の認可保育所の入所者の中には、所得 10 分位中の第 1 分位や第 2 分位に相当するような高所得階層も 3 割程度存在しているとみられる(八代・鈴木・白石（2006）)。こうした階層には現行のような手厚い公費負担を与える必要はまったく存在しないことから、応能負担によって所得分配上非効率に用いられていた公費を削減することが出来る。その意味で、直接契約・直接補助方式は、所得分配上も優れた制度である可能性がある。

第二に、現行の保育所の質が低下するとの指摘がある（規制改革会議(2007c)、全国保育団体連絡会・保育研究所(2007)）。これは、何を質とするか、認可保育所の立場に立つか認可外保育所等の立場に立つかによって見方が分かれる。まず、保育所の質を人員配置や施設の設備と定義するのであれば、直接契約・直接補助方式によって、認可保育所のみに集中していた公費が幅広く行き渡って認可保育所分が相対的に少なくなることから、現在のように最低基準を大幅に上回るような余裕を維持することは確かに難しくなるかもしれない。しかしながら、そもそも、現在のような恵まれた認可保育所の状況は、認可保育所に入所できなかった多数の犠牲の元に成り立っている公費の集中投下で維持されているわけであり、負担を大幅に上回る受益をこれまで得てきたわけである。改革によってそれが正常な状態に戻るのであり、ある程度の質の低下はやむを得ない面がある。もし、公費が減る中で質を保ちたい利用者が多いのであれば、認可保育所プレミアムとして保育料を高く徴収することで対応可能である。また、認可保育所に投下される公費が減る代わりに、認可外保育所等は公費が分配されて質が向上することになる。認可外保育所等の利用者は逆に質の向上を享受できるのである。さらに、質の定義を利用者の利便性や利用者の望むサービスと考えれば、すでに述べた仕組みによって、直接契約・直接補助方式で明らかに全

ての保育所の質が向上すると考えられる。また、質の劣悪なベビーホテルに対しては、補助金の利用を理由として、質の規制をむしろ強化することができ、これまで実質的に規制が無かった状況を改善することができる。以上から、全体としてみた場合には質はむしろ上昇するとも考えられる。

1.3　厚生労働省の財源確保先行主義と本稿の問題意識

さて、前節の 2 つの論点においては、現在に至るまで規制改革会議と厚生労働省との間で激しい論争が続いており、直近の「規制改革推進のための第 2 次答申」(規制改革会議(2007e))及び閣議決定された「制改革推進のための３か年計画(改定)」(規制改革会議(2008))を巡る案文折衝においても、激しいやり取りが行なわれたところである(規制改革会議(2007a,c))。しかしながら、こうした論争は具体的なエビデンスがないために、毎回、水掛け論に終止してしまっており､総合規制改革会議時代の 2001 年に改革案が提案されて以来、答申ではずっと「長期的に検討」と記述される膠着状態が続いている[8]。もっとも今回の案文折衝では、厚生労働省の反論に対して丁寧な再反論を繰り返していたために、ある程度理解が深まった様子があり、折衝の最終段階では、厚生労働省からは「（直接契約・直接補助方式の）議論を否定はしていない」という発言が行なわれたり(規制改革会議 (2007c))、厚生労働省からの第 2 次答申案文への修正案・修正理由(規制改革会議 (2007d))には、前節のような論理からの反論は一切見られなかった。しかしながら、筆者の期待は甘いものであったのかもしれない。最終的に、厚生労働省は「財源確保先行主義」とでもいうべきおよそ合理性に欠ける論理を持ち出し、現段階での議論・検討を拒否したのである。すなわち、厚生労働省の主張は、①保育に欠ける要件の見直しと直接契約・直接補助方式の導入によって、保育の対象者が増えるので、財源を確保しなければならない、②しかし財源の確保が現在は難しいので、両方の見直しとも一切議論・検討ができない、という不可解なものであった(規制改革会議 (2007c))。一般論として、何か制度の見直し・改革を行なう際には、前もってその効果を議論・検討したり、財源がどれくらいになるかを試算したりした上で、その必要額を財源確保するために努力するというのが常識的な順序であろう。しかしながら、厚生労働省においては、そうした常識は通用せず、財源確保が全てに先立つというのである。しかし、財源確保というからには、その財源額には算出根拠があるはずであるが、その根拠も一切示されることは無かった。とにかく、財源が確保できないから、改革については一切議論・検討できないとの一点張りであり、この点に厚生労働省側が固執したために、またもや改革の検討時期すら定められないという、実質的な長期的検討課題となってしまった (規制改革会議(2007c))。しかしながら、規制改革会議が主張する改革では、保育料収入が増加して財政縮減が図れることから、供給量増加のために新たな財源確保が本当に必要かどうかは、必ずしも明らかではない。

そこで、議論・検討すらできないという厚生労働省に代わって、本稿は、規制改革会議が提案する市場原理導入による改革のために、どの程度の追加財源確保が必要なのか、あ

るいは全く必要がないのか、データに基づいて具体的な試算を行なうことにする。また、論理だけの水掛け論から脱却するためにも、実際のデータに基づいて、現状の保育制度の非効率性を計測し、市場原理導入によってどれぐらいメリットがあるのかを定量的に把握する。さらに、改革によって弱者が排除されたり、不平等・格差が拡大することがあるかどうかについても、定量的な確認を行なうこととする。

2. 分析の基本戦略

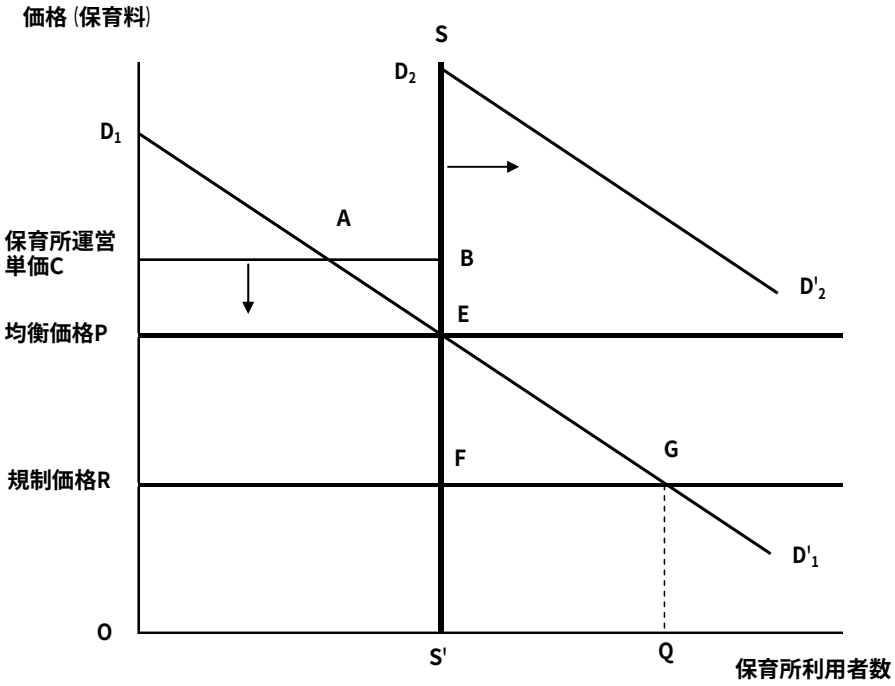
本稿の分析の枠組みは、入門的な教科書に登場する初歩的な市場の部分均衡に基づく余剰分析である。今、保育所市場の現状を簡単に描いたものが、図 1 である。保育所サービスの需要曲線が、D_1—D_1'で描かれている。保育所には供給規制があるために、垂直な S—S'が供給曲線である。この場合、本来、均衡は E 点、均衡価格（均衡保育料）は P の水準になるはずであるが、公的補助金が投入されているために、価格が低く抑えられ規制価格 R の水準に固定されている。このとき、価格が低く固定されているために、需要は G 点で決まる O-Q の量が発生してしまっており、割り当てられなかった S'-Q の人々は超過需要（待機者）として、何の消費者余剰も得ることが出来ない。一方、たまたま割当によって保育所に入所できた人々の消費者余剰は D_1-R-F-E の台形の面積となる。保育所の運営単価（児童一人当たり費用）を C とすると、保育所の運営費用は C-O-S'-B の面積となる。保育料収入は、R-O-S'-F の面積であるから、運営費用の残りである C-R-F-B が公費負担である。O-S'の人々は、消費者余剰を享受した上で、さらに公費から公的補助金が投入されるという恵まれた状況になっており、待機者との間で著しい不公平が生じている。

さて、今、市場原理導入によって保育料を均衡保育料 P にするという改革を行なうとする。すると、消費者余剰は D_1-P-E に縮小するが、保育料収入は増加し、P-O-S'–E の面積となる。このため、公費は減少し、C-P-E-B の面積まで削減される。この場合、不公平はある程度改善され、財政縮減も図ることができる。もっとも、この場合には、低所得者等の弱者の保育料負担が上昇することになってしまうわけであるが、これは公費負担が削減された分の財源を用いて、弱者に傾斜した直接補助を行なうことで対処できる可能性がある。加えて、この財源を用いることにより、図中の右矢印のように供給量を増加させることも可能である。もっとも、この時、均衡点 E は供給量の増加と供に下がるので、保育料収入が減少し、したがって財源自体がやや小さくなることに注意が必要である。また、保育所の運営単価も市場競争によって現在の認可保育所の水準から引下げることが可能である点も重要であり（図中の下矢印）、この分も供給量増加のための財源とすることができる。ところで、この図は割当される人々が、WTP（Willingness to Pay:支払意思額）が高い順に選ばれるという想定の下で描かれているが、これは現実的ではない。実際には、保育に欠ける要件や、自治体のポイント制によって、このような合理的な割当が行なわれているとは限らず、例えば、図の D_2—D_2'のように割当されなかった人々の方が割当された人々よりも WTP が高い可能性がある。この場合、市場原理導入によって、需要の高い（WTP の高い）

人々がきちんとサービスを購入できるようになることにより、消費者余剰の改善が行なわれる。

問題は、それぞれの消費者余剰や保育料収入、公費負担が現実にどれぐらいの大きさになるかという点である。これらを定量化するために、実際にアンケート調査を行って得た情報によって仮想市場法を用いて需要曲線を導出する。その上で、均衡保育料を導き、実際の保育所運営費用等の統計データを用いて改革効果の試算を行なうことにする。また、不公平に関する指標としては、所得や資産の保有状況を加味して、所得再分配という観点から、ジニ係数を計算して比較する。

図 1　保育所市場



3.　データ

本分析に用いるアンケート調査は、筆者等が独自に企画して、インターネット調査会社[9]を通じて 2005 年 12 月に実施したものである（八代・鈴木・白石(2006)）。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、女性の就業状態によって 2 種類の調査票（就業票、非就業票）を作った。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等となっている。回答者数は、就業サンプル数を多めにとるように意図的にサンプル割

付を行なったので、就業サンプル数が 1,734、非就業サンプル数が 998 であり、子供単位のサンプルにすると、それぞれ 2,346、1,395 となる。需要曲線を導くためには、就業者と非就業者の比率を現実の値と一致させている必要があるため、国勢調査から計算した年齢別の就業・非就業者数(八代・鈴木・白石(2006))を用いて両者の比率を計算し、非就業サンプルの中からランダムにリサンプリングすることにより、両者の比率が実態に合うように調整した。調整後の総サンプル数は 7,407 である。

さて、このアンケートの特徴は、「仮想市場法[10]」と呼ばれる方法を用いて、保育所利用に対する「支払意思額(WTP: Willingness to Pay)」を計測する質問を行なっていることである。具体的には、以下の質問文のように、改革によって、東京都の認証保育所をモデルとした保育所（以下、「新保育所」と呼ぶ）を直接契約できるようになった場合を想定し、その保育料に対する支払意思を選択させている。八代・鈴木・白石（2006）では、生存時間分析の方法を用いて、具体的に需要曲線を推計する方法をとったが、本稿では分析の利便性から、サンプル単位の WTP を提示額間の中間値を用いて求めた[11]。また、後の分析に用いるために、認可保育所入所者に関しては、改革後も現在の認可保育所に入所し続けられるための追加支払意思額（以下、公立プレミアム、私立プレミアム、両者合わせて認可保育所プレミアムと呼ぶ）を、同様の形式を用いて尋ねている。以下の分析に用いる主な変数の記述統計は、表 1 の通りである。まず、新保育所の WTP をみると、平均は 2.86 万円であり、現行の認可保育所の保育料の平均（2.33 万円）よりも 5 千円ほど高くなっている。また、公立、私立のプレミアムの平均はそれぞれ 1.62 万円、1.54 万円であり、実際に払っている保育料を加えると、認可保育所に入所し続けることの WTP は平均 3.93 万円となる。現在の認可保育所入所者の新保育所への WTP が 2.89 万円であるから、現在の認可保育所には、新保育所に比べてほぼ 1 万円程度の付加価値（プレミアム）が発生していることになる。

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、実施主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
・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歳児の一人当たり基準面積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

表 1　記述統計

	サンプル数	平均値	標準偏差	最小値	最大値
新保育所へのWTP	7407	2.858	1.763	0	13.5
公立保育所プレミアムWTP	667	1.624	1.462	0	8.5
私立保育所プレミアムWTP	514	1.549	1.334	0	6
認可保育所の保育料	1181	2.329	1.469	0	7
認可保育所へのWTP*	1181	3.931	2.146	0	14.25
新保育所へのWTP(認可保育所利用者のみ) *	1181	2.886	1.865	0	9
就業率	7407	0.3167	0.4652	0	1
認可保育所入所率	7407	0.1594	0.3661	0	1
保育場所（家庭）	7407	0.4719	0.4992	0	1
保育場所（幼稚園）	7407	0.2260	0.4183	0	1
保育場所（保育園）*	7407	0.2507	0.4335	0	1
保育場所（その他）*	7407	0.0514	0.2209	0	1
0歳児	7407	0.1846	0.3880	0	1
1歳児	7407	0.1567	0.3636	0	1
2歳児	7407	0.1519	0.3589	0	1
3歳児	7407	0.1752	0.3802	0	1
4歳児	7407	0.1287	0.3348	0	1
5歳児	7407	0.1123	0.3158	0	1
6歳児	7407	0.0906	0.2870	0	1

注）認可保育所のWTPは、公立、私立のプレミアムに現在の保育料を合計したもの。保育場所（保育園）は、認可保育所だけではなく全ての保育所を含む。保育場所（その他）は、6歳児について調査時点ですでに小学生となったサンプルが小学校と答えたためにやや多い割合となっている。

4.　分析結果

4.1　需要曲線と均衡保育料

まず最初に、新保育所の WTP を高い順に並べて需要曲線を描いたものが図 2 である。現在の認可保育所入所者とそれ以外に分けて描いているが、やはり、図 1 で予想したとおり、認可保育所入所者が、非入所者（認可保育所入所者以外の全ての人々で、就業者も非就業者も含む）の人々に比べてとりわけ WTP が高いということではなく、現在の割当方式に非効率が発生している状況が分かる。認可保育所入所者の中には、WTP の低い人々が含まれている一方、逆に、非入所者にはかなり高い WTP の人々がおり、非効率である。ちなみに、認可保育所プレミアムと現在の保育料支払額から認可保育所 WTP を求め、高い順に並べたものが図中の細線である。認可保育所 WTP でみたとしても認可保育所入所者に WTP が低い人々が多く含まれているという結果にはほとんど違いは無い[12]。また、非入所者における潜在的需要も非常に多いことがここからも改めて確認できる。

次に、需給を均衡させ、均衡価格（均衡保育料）を求めることにする。年齢別に需要も異なり、また運営費用も異なることから、年齢別の均衡保育料を求めた。供給量は、現在の年齢別・認可保育所入所者数で固定しており、ここでの均衡保育料は供給制約下の図 1 の E 点に当たるものである[13]。年齢別の需給の状況は図 3 のとおりであり、均衡保育料は表 2 にまとめられている。0 歳児の 7.0 万円から 6 歳児の 3.5 万円まで年齢が高まるほど低くなってゆくことがわかる。また、図 3 からは低年齢児に幅広い需要が存在していることや、それに対して供給量はむしろ低年齢児で少ないという状況が伺える。

図 2　保育所への WTP の状況

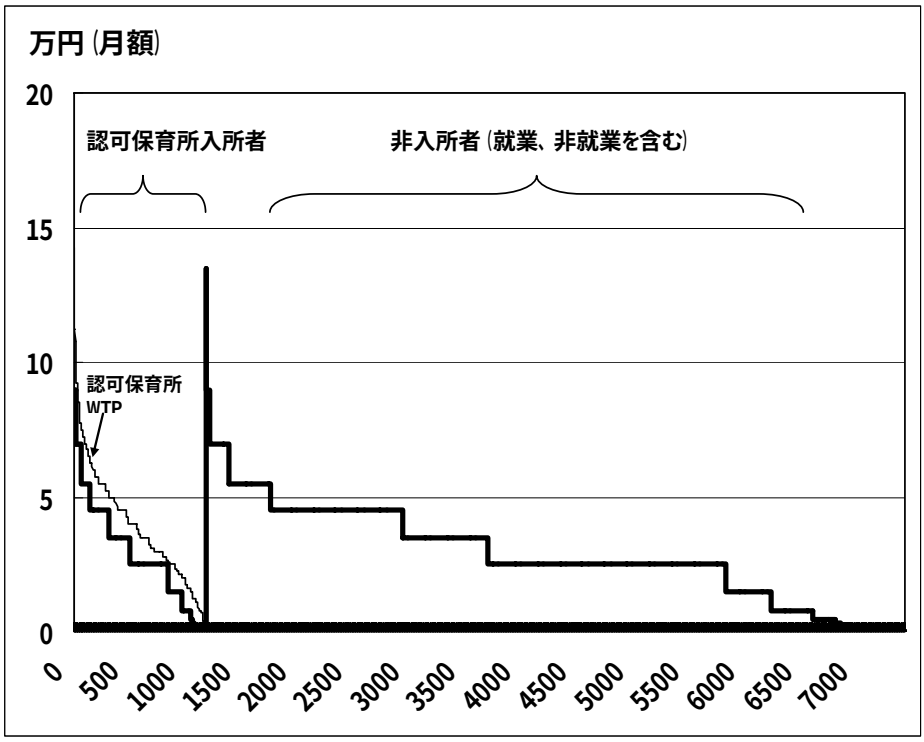


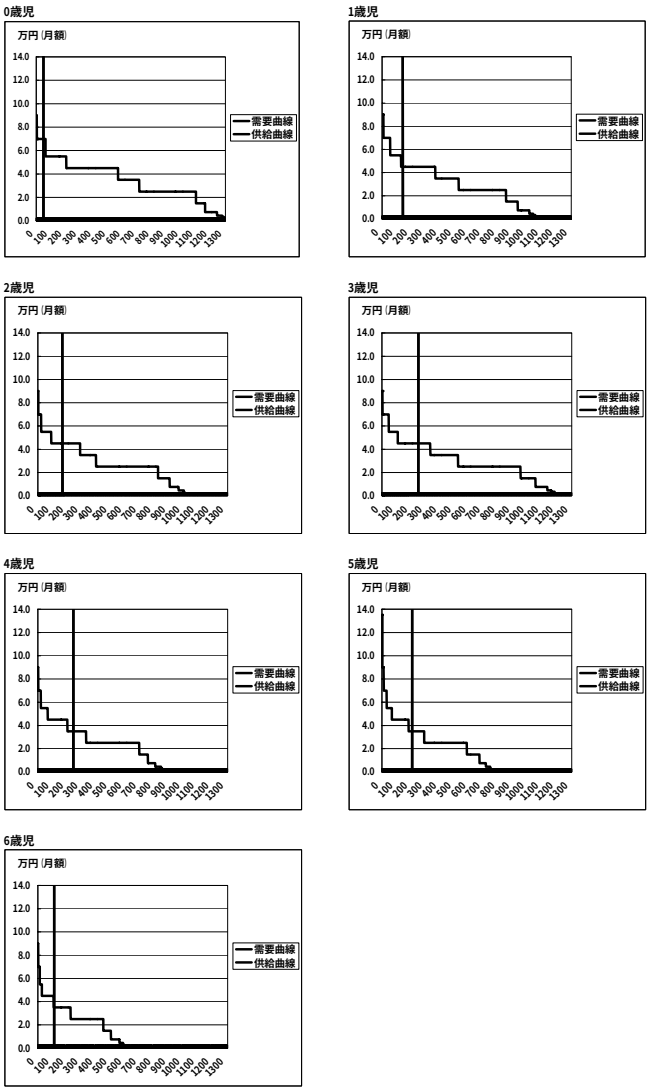
表 2　年齢別の均衡保育料と保育所運営費用

-万円（月額）

	均衡保育料	運営費用	
		認可保育所	新保育所
0歳児	7.0	28.5	18.3
1歳児	4.5	16.9	10.6
2歳児	4.5	16.9	10.6
3歳児	4.5	8.2	4.9
4歳児	3.5	6.9	4.1
5歳児	3.5	6.9	4.1
6歳児	3.5	6.9	4.1

注）新保育所の運営費用は認証保育所と同じとした。認証保育所の運営費用は内閣府（2003）、認可保育所の運営費用は福田（2000）から引用した。認可保育所は公立と私立の単純平均を用いている。

図 3　年齢別の需要曲線、供給曲線



4.2　余剰分析

この均衡保育料および需要曲線を元に、改革前後の余剰分析を行った結果が、表 3 にまとめられている。まず、現状の保育制度の状況を示したものが、一番上段（現状）の右側（認可保育所）である（現状のケース）。(a)現状の WTP は認可保育所 WTP を用いて、サンプル内の認可保育所入所者分を合計し、それを現実の認可保育所入所者数（201 万 5,382 人）分になるように倍率を乗じて求めた。その結果、WTP 合計は 9,506 億円である。（d）保育料は、やはりそれぞれのサンプルの実際の保育料支払額に人数倍率をかけて求めたものである（5,633 億円）。両者を差し引きすると、（b）消費者余剰はわずかに 3,873 億円に過ぎないことがわかる。これに対して、(c)運営費用は、表 2 の年齢別費用を元に計算すると 2 兆 5,934 億円であるから、保育料を除いた(e)の公費負担（公的補助金）は 2 兆 302 億円にもなる。したがって、消費者余剰 3873 億円を得るために、その 5 倍以上もの公費が投入されていることになる。少子化対策や子育支援、両立支援という観点からは、その外部性を考慮すれば、必ずしも消費者余剰を公費負担が上回る必要はないかもしれないが、それにしても、消費者余剰の 5 倍以上もの公費が限られた人々だけに投入されている姿は非効率であり、第一、極めて不公平である。

上段左側の新保育所のケース（ベンチマークのケース）は、改革のケースと比較するためのベンチマークとして計算したものであり、保育所の入所者は現在の認可保育所入所者のままとした上で、認可保育所 WTP の代わりに新保育所 WTP、認可保育所運営費の代わりに認証保育所運営費（表 2）を用いて計算している。つまり、現状の認可保育所入所者のみがそのまま改革によって新保育所に入所したケースと考えられよう。この場合、運営費は 1 兆 6,044 億円と 1 兆円近く低くなっているものの、消費者余剰は 1,347 億円に過ぎず、消費者余剰の約 7.7 倍もの公費負担（1 兆 412 億円）が生じるという非効率な状況は変わらない。

この状況は、改革によってどのように改善されるのであろうか。中段の改革後というケースがその結果である。従来の認可保育所入所者の 68.1%が入れ替わり、均衡保育料以上の WTP を持つ人々が入所者となるため、WTP は 5,814 億円も上昇して 1 兆 2,794 億円となる。また、均衡保育料が現状の保育料よりも高くなるために、保育料収入は 4,347 億円増加して、9,980 億円となる。このため、公費負担は 6,064 億円にまで減少する。これは、ベンチマークのケースから比べて 4,347 億円の財政縮減、現状の認可保育所のケースに比べてなんと 1 兆 4,237 億円もの財政縮減が達成されるという結果である。消費者余剰は、2,814 億円であり、ベンチマークのケースに比べて 1,467 億円の上昇であり、公費負担との比率も約 2.2 倍まで小さくなる。ただし、現状の認可保育所のケースにおける消費者余剰は 3,873 億円であったから、それに比べると改革後のケースの方が低くなっている。これはもちろん、保育料が現状では非常に低く設定されていることが原因である。

さて、ベンチマーク比で 4,347 億円、現状比で 1 兆 4,237 億円も公費負担の削減が図られるため、この財政縮減分を財源として用いて、低所得者等の弱者対策や、供給量の増加、

あるいは元認可保育所入所者で改革後に割り当てられない者への補償等、いろいろな用途に活用することが考えられる。所得再分配的要素は次節で詳しく論じるので、ここではその財源を全て供給量増加に振り向けた場合にどれほど供給量を増やせるのかを試算する。改革後のケースでは新保育所の運営費が低く、しかも、均衡保育料が高いために、そもそも公費負担として投下されている金額も低い。このため、財源を現状よりも効率的に使うことが出来る。もっとも、供給量を増加させると、図 3 の需要曲線から分かるように均衡保育料自体も下がるから、保育料収入が減少して、財源に充てられる財政縮減分もやや少なってしまう。計算ではこの効果も考慮しなければならないため、供給量増加と財源の関数を求めて、両者の関係を考慮した計算を行なった。また、比較のために、現状の低い保育料でしか徴収できない場合の供給量増加分も計算することにする。これは、改革によって割当から外れ、保育所が利用できなくなった元認可保育所入所者を補償するために、現状の低い保育料のまま供給量を増やして入所できるようにしたケースと考えることが出来る。この場合、もちろん公費負担の割合は高く、均衡保育料を用いるよりも供給を増加させる効率性が低くなる。計算結果は、表 4 の通りであるが、まず 4,347 億円の財源のケースでは、約 84.1 万人（現状の保育料負担）から 91.5 万人（均衡保育料負担[14]）の供給量増加を図ることが出来ることがわかった。これは、現状の認可保育所入所者数である 201.5 万人(2007 年度)の 41.7%から 45.4%増にあたる量である。また、1 兆 4,237 億円の財源を用いるケースでは、275.6 万人（現状の保育料負担）から 400.9 万人（均衡保育料負担）と大幅な供給増が可能となる。これは、実に現状の供給量の 136.7%から 198.9%にあたる。つまり、最大で、現状の 3 倍近い供給量が追加的な財政負担無しに供給可能なのである。

表 3　改革前後の余剰分析結果

-億円,年ベース

		新保育所	認可保育所
現状	(a)現状のWTP合計	6,980	9,506
	(b)現状の消費者余剰	1,347	3,873
	(c)運営費用	16,044	25,934
	(d)保育料収入	5,633	5,633
	(e)公費負担(c-d)	10,412	20,302
改革後	(f)均衡後のWTP合計	12,794	
	(g)均衡後の消費者余剰	2,814	
	(h)運営費用	16,044	
	(i)保育料収入	9,980	
	(j)公費負担(h-i)	6,064	
差額	(k)均衡後のWTP合計	5,814	3,288
	(l)均衡後の消費者余剰	1,467	-1,059
	(m)保育料収入	4,347	4,347
	(n)公費負担	-4,347	-14,237

表 4　財政縮減額を用いた供給量の増加

-人

	4,347億円のケース	1兆4,237億円のケース
現在の保育料負担	841,484	2,755,868
均衡保育料負担*	914,543	4,008,620

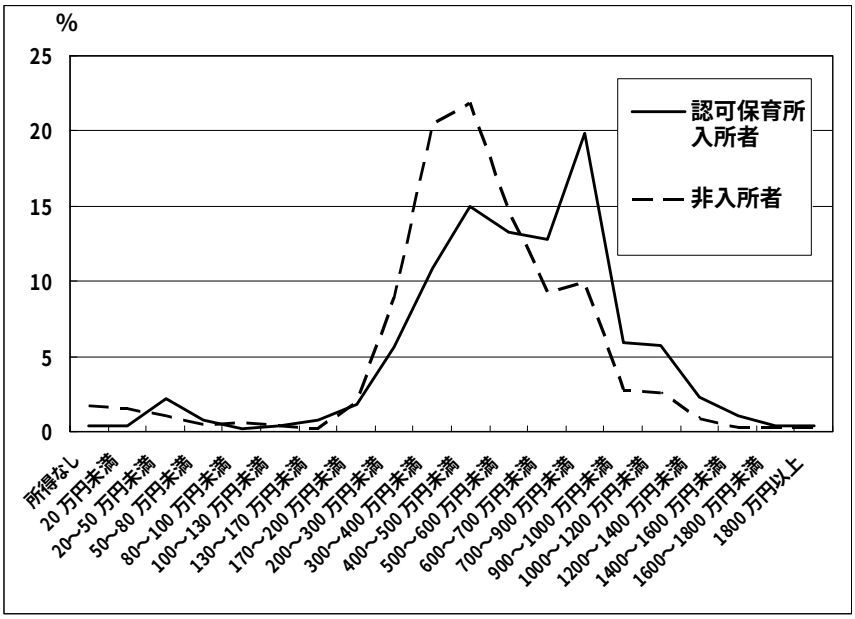
注）均衡保険料負担のケースの場合、供給量が増加すれば均衡価格が下がり、保険料収入が減少するために、公費削減分は4347億円、1兆4237億円から下がることになり、供給量増加に全額を使うことは出来ない。そのため、均衡価格が下がる効果を織り込んだ計算をしている。このときの公費削減分はそれぞれ、2752億円、1兆2062億円となっている。

4.3　公平性に関する分析

最後に、市場原理導入による改革の公平性の側面を見てみよう。すでに 1.2 節で議論したように、認可保育所の入所者は低所得層が多いため、市場原理導入の改革による保育料引上げによって、低所得者が排除されることが懸念されている。しかしながら、これもすでに述べたように、認可保育所入所者は、高所得階層も少なからず含まれ 2 局化しているため、彼らに応分の負担を求めることは公平性の観点から望ましい。

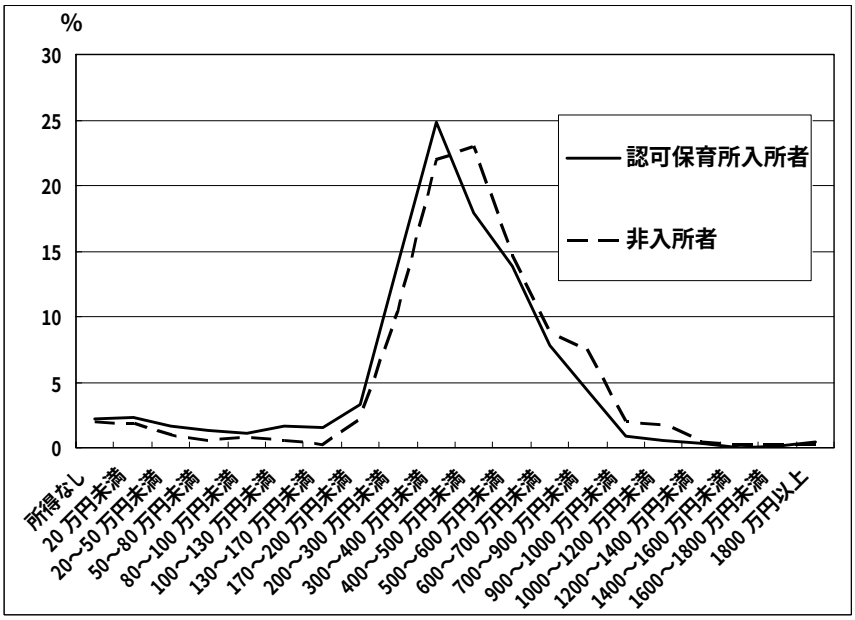
まず、現在の実態を確認するために、本稿で用いているデータから所得分布、金融資産分布を確認してみよう。図 4 は世帯所得の度数分布を認可保育所入所者と非入所者で比較したものである。よく言われるように、認可保育所の所得分布は確かに 2 つの山が確認できるが、認可保育所入所者と非入所者を比較すると、意外にも、認可保育所入所者の所得分布の方が高いことがわかる。これは、認可保育所入所者が夫婦共稼ぎが出来ているのに対して、非入所者は、妻が非就業の場合や短時間労働の場合があるためである。子供を保育所に入所させなければ妻の就業はそもそも難しいのであるから、世帯所得を両者で比較することにはやや問題があるかもしれない。そこで、夫のみの所得を両者で比較したものが、図 5 である。これをみると、確かに認可保育所入所者の方が非入所者よりも低所得階層が多く、全体としても所得が低い。しかしながら、同時にそれほど大きな差異が生じているわけでもないことがわかる。一方、金融資産の分布を比較したものが図 6 であるが、これも両者で大きな差異があるわけではない。

図４　認可保育所入所者と非入所者の所得分布（世帯所得）



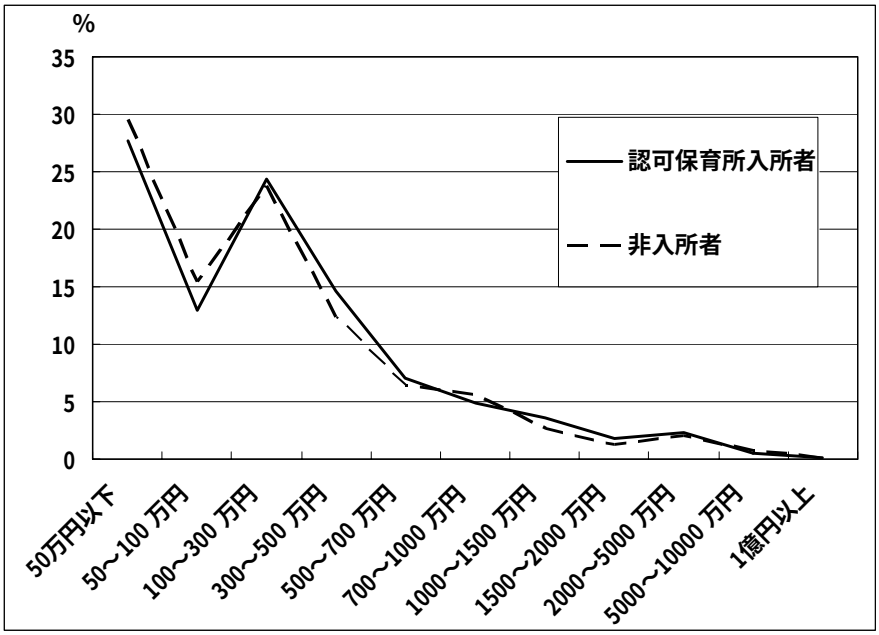
注）データより筆者計算。

図５　認可保育所入所者と非入所者の所得分布（夫の所得）



注）データより筆者計算。

図 6　認可保育所入所者と非入所者の金融資産分布



注）データより筆者計算。

さて、公平性の尺度としてよく知られるジニ係数を用いて、現状の保育制度の評価及び改革による変化を見てみよう。保育が所得分布に影響を与えるルートとして、すぐに思いつくのは、妻の就業選択や労働所得の多寡ということであろう。しかしながら、保育を利用できるかどうかということと、就業選択や労働時間、労働所得の関係を定量的に把握することは、これ自体大きなテーマであり、本稿の分析射程を超える。そこで、就業行動の分析は別稿に譲ることにし、下記の分析では妻の就業行動の問題を捨象した分析をすることにする。つまり、保育が利用できても利用できなくても妻の就業行動は変わらないという仮定で計算を行なう。ただし、そうなると、世帯所得のジニ係数をみることは明らかに問題があるため、妻の就業行動の影響が少ないと考えられる夫の所得及び金融資産のジニ係数を主に見てゆくことにする。以下では保育制度が所得や資産に与える効果として、保育における公的補助金の金額のみを考慮することにする。つまり、保育所運営費の単価と支払っている保育料の差額は、保育所入所者に対する公的補助金であることから、それを所得や資産に加えてジニ係数を計算する。結果は、表 5 の通りである。まず、「保育無し」とは全くその公的補助金を考慮しないケースであり、「現状」が公的補助金を考慮したケースである。夫の所得で比較しても、金融資産で比較してもジニ係数は低下しており、現状の保育制度には、やはり所得再分配的要素があることが確認できる（夫の所得 0.277→0.269、金融資産 0.691→0.674）。これに対して、市場原理導入を行なって、供給量一定のままで、WTP の高いものに保育所入所者が入れ替わったケースが改革 1 である。既に述べたように、

この改革によって従来の認可保育所入所者のうち 68.1%が非入所者に置き換わる変化が起きるが、その中には低所得者も少なからず含まれているために、やはり予想通り、ジニ係数は高まって不平等化する。すなわち、夫の所得が 0.275、金融資産が 0.680 にまで上昇してしまう。しかしながら、前節でみたように、この改革により、公費負担も大幅に削減されるため、低所得者に手厚い、もしくは、元の認可保育所入所者に補償を行なうような措置も、縮減した分の財源で実施が可能である。ここでは、①公費を用いて新保育所の供給増を図り、改革によって入所できなくなった元認可保育所入所者のうち、世帯年収 500 万円までの人々を現在の低い保育料のまま入所させるケース（改革 2)、②さらに供給増を図り、改革によって入所できなくなった元認可保育所入所者「全員」を、現在の低い保育料のまま入所させるケース（改革 2）の 2 つのケースを試算した。まず、表 6 にある通り、年収 500 万以下の改革 2 の場合には、供給増が必要な人数は 68 万 7,721 人であり、4,282 億円の公費負担が必要である。また、全員の改革 3 の場合には、137 万 2,030 人の供給増に対して、7,833 億円の公費負担が必要となる。いずれも、改革による財政縮減額である 1 兆 4,237 億円を遥かに下回る水準であり、十分に対応が可能であると共に、残りの財政縮減額を用いてさらに供給増をする余地がある。このときのジニ係数は、現状とほぼ同じ水準まで下がることになる（夫の所得は改革 2、改革 3 とも 0.270、金融資産はそれぞれ 0.675、0.672)。すなわち、再分配を考慮することにより、市場原理導入を行なっても格差は拡大しない。

表 5　所得及び資産のジニ係数の比較

	世帯所得	夫の所得	金融資産
保育無し	0.279	0.277	0.691
現状	0.279	0.269	0.674
改革1*	0.277	0.275	0.680
改革2*	0.274	0.270	0.675
改革3*	0.275	0.270	0.672

注）改革1は、保育サービス利用者数を現状と同じにして計算したもの。改革2は、現在の認可保育所利用者で、改革1によって利用が出来なくなる人々のうち、世帯年収500万円以下の人々を、現在と同じ保育料で利用可能とした供給増のケース。改革3は、現在の認可保育所利用者で、改革1によって利用が出来なくなる人々全員を、現在と同じ保育料で利用可能とした供給増のケース。

表 6　供給増による人数とそれにかかる公費負担（公的補助金）額

	改革2	改革3
供給増の人数(人)	687,721	1,372,030
公費負担 (億円)	4,282	7,833

注) 改革2、改革3の内容は表5の注を参照。

5.結語

本稿は、わが国の保育制度への市場原理導入の効果について厚生分析を行なった。具体的には、供給量規制及び価格規制と割当によって特徴付けられる現行の保育制度の非効率性を計測した上で、規制改革会議が主張している①直接契約・直接補助方式の導入、②「保育に欠ける」要件の見直しの効果を、余剰分析及び公平性の分析を行って、定量的に評価した。その結果、得られた主な結論は以下の通りである。

⑤ 現状の認可保育所には、必ずしも保育需要の高い人々(WTP が高い人々)が割当られていないという意味で大きな非効率が発生している。このため、消費者余剰は、投入されている公費負担のわずか 1/5 程度に過ぎず、費用対効果の面から問題である。

⑥ 規制改革会議の主張する市場原理導入による改革を行なうことにより、保育料収入は 4 千億円強の増収となり、保育所間の競争によって運営費の効率化が図られるため、公費負担は最大で 1 兆 4 千億円余りの削減が可能である。

⑦ この財政縮減分を、直接補助（保育所運営費と保育料の差額を利用者に補助）の財源に用いることにより、保育所の供給量（入所児童数）を最大で 400 万人程度増加させることが出来る。これは、現在の認可保育所入所者数の約 3 倍の供給量を意味しており、現在の待機児童問題はもちろん、逃げ水的に発生する潜在的待機児童の問題も、追加財源無しで全て解決することができる。

⑧ 改革により現在の保育所入所者の中には、新たな保育料の下で利用できない（利用しない）人々が発生することになる。例えば、これらの人々を補償する意味で、現在と同じ低い保育料で保育所に全員入所できるように供給量を増加させても、その分にかかる公費負担は 8 千億円程度であり、改革による財政縮減分で十分に対応可能である。また、このとき、ジニ係数で計測される保育制度の再分配効果は、現状の保育制度の下の状況とほぼ変わらない水準であり、適切な再分配を考慮することによって市場原理導入の下でも格差が拡大しないようにすることが出来る。

ここで最も重要な結果は、市場原理の導入によって大幅な財政縮減が図られるということである。この理由は、保育料収入が増加することに加え、保育所の運営費が下がることの効果が大きい。市場原理を導入することのもう一つの意義は、現状の制度下では高コス

ト構造をなかなか是正できない認可保育所、特に公立保育所が、認証保育所等の民間の保育所との競争にさらされるために、運営費の効率化を図らざるをえなくなるということである。つまり、高コスト構造を変えられない場合には、価格競争に負けて市場から淘汰される。しかし、このことは必ずしも認可保育所の質が下がることを意味しない。現在の認可保育所の質が認証保育所等よりも高いのであれば、その分は「認可保育所プレミアム」として利用者が価値を評価しているのであるから、保育料を高く設定して質を保つ原資とできるからである。市場の価格競争はあくまで質対比の価格競争であるから、「安かろう悪かろう」ということで最低基準に全ての保育所が張り付くということにはならない[15]。しかも、この質の高さを反映した運営費の上昇は、保育料収入としてまかなわれるので、公費負担を上昇させない。

さて、つい先ごろ、政府は「新待機児童ゼロ作戦」として、10 年後に保育所入所者を 100 万人増加させるという目標を発表したところである。この保育サービスの拡充に年間 1.5 兆～2.4 兆円の財源が必要とされているが、その財源の手当については全く見通しが立っていない。保育に対する財源については、八代（2007）や八代・鈴木・白石（2006）が主張する育児保険もしくは家族保険というアイディアもあるし、消費税率の引き上げも有力な候補とみられているが、高齢化の急速な進展で益々社会保障支出が増える中、追加財源の確保は今後も困難な状況が続くであろう。しかしながら、本稿が分析したように、規制改革会議が主張する保育への市場原理導入は、追加財源を全く確保することなく、供給を大幅に増加できるアイディアなのである。これこそ、まさに規制緩和の利益、醍醐味である。したがって、厚生労働省の財源確保先行主義（財源が確保されなければ、直接契約・直接補助導入も保育に欠ける要件の見直しも議論・検討すらできない）は全く的外れな主張であり、直ちに改革の議論・検討を進めるべきである。既に周知のように、わが国の少子化の状況は深刻な事態となっており、対策は一刻を争う。厚生労働省が「長期的に検討」として不作為のまま改革を放置している間に、事態は益々悪化してゆき、将来に取り返しの付かないほどの大きなツケを残す。新待機児童ゼロ作戦が定めている 10 年後という目標期間もあまりに悠長である。直ちに、市場原理導入による改革を実行すべきである。

参考文献

規制改革会議(2007a)「第 6 回 福祉・保育・介護 TF（平成 19 年 11 月 5 日）議事概要」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2007/1105/summary1105.pdf)

規制改革会議(2007b)「第 6 回 福祉・保育・介護 TF（平成 19 年 11 月 5 日）厚生労働省・文部科学省提出資料」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2007/1105_05/item_07110505_02.pdf)

規制改革会議(2007c)「第 9 回 福祉・保育・介護 TF（平成 19 年 11 月 30 日）議事概要」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2007/1130_02/summary113002.pdf)

規制改革会議(2007d)「第 9 回 福祉・保育・介護 TF（平成 19 年 11 月 30 日）厚生労働省提出資料」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/minutes/wg/2007/1130_02/item_07113002_02.pdf)

規制改革会議(2007e)「規制改革推進のための第 2 次答申（平成 19 年 12 月 25 日)」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2007/1225/item071225_02.pdf)

規制改革会議(2008)「制改革推進のための３か年計画(改定)(平成 20 年 3 月 25 日閣議決定)」(http://www8.cao.go.jp/kisei-kaikaku/publication/2008/0325/item080325_02-02.pdf)

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

全国保育団体連絡会・保育研究所編(2007)『保育白書2007』ひとなる書房

寺脇拓（2002）『農業の環境評価分析』勁草書房

内閣府国民生活局(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」

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

本多則惠・本川明(2005)『インターネット調査は社会調査に利用できるか－実験調査による検証結果－』労働政策研究報告書 No17(独立行政法人労働政策研究・研修機構)

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

八代尚宏(2007)『「健全な市場社会」への戦略』東洋経済新報社

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～」『日本経済研究』第 53 巻, pp 194-220

Zhou,Yanfei and A. Oishi (2005) "Underlying Demand for Licensed Childcare Services in Urban Japan", Asian Economic Journal, vol.19(1), 103-119

[*] 筆者は現在、規制改革会議の専門委員（福祉・保育・介護 TF）を務めているが、本稿に述べた意見はあくまで個人的なものであり、規制改革会議を代表するものではない。ただし、本稿の着想は、白石真澄教授（関西大学）を初めとする同会議福祉・保育・介護 TF のメンバーとの議論や、八代尚宏教授(国際基督教大学)との共同研究や議論に多くを負っている。深く感謝を申し上げたい。本稿の分析は、文部科学省科学研究費補助金・特別推進研究「世代間問題の経済分析」(研究代表者：高山憲之）及び、同基盤 B 研究「婚姻の行動モデル解明と少子化対策としての婚姻推進政策のあり方に関する実証的研究」(研究代表者：八代尚宏）の助成を受けている。

[1] 論文中の潜在的待機率を元に、筆者が計算した。

[2] 八代(2000)が最初に指摘したように、まさにこの潜在的待機児童が存在することこそが、供給増にもかかわらず、それが逃げ水的に需要を顕在化させ、待機児童がなかなか解消しない理由となっている。

[3] 以下、八代（2007)、八代・鈴木・白石（2006）による問題点の整理も参考にされたい。

[4] 児童福祉法施行令第 27 条では、保育に欠ける要件として、①昼間の就労を常態としていること、②妊娠中または出産後間もないこと、③病気・ケガ、または心身の障害があること、④同居の親族を介護していること、⑤災害の復旧にあたっていることなどを定めており、児童福祉法第 24 条によって、保育所は、こうした「保育に欠ける児童」について、保護者に代わって保育する児童福祉施設と位置づけられている。

[5] 筆者等が調査を行なった内閣府（2003）では、認可保育所入所者の運営費に対する保育料のカバー率（負担率）は 25.7%に過ぎず、3/4 程度の費用が公費負担分として、認可保育所入所者に補助されていることになる。

[6] 一方、質の劣悪なベビーホテルなどに対しては、補助金がないために規制が難しく、事実上の放置がなされてしまうという無規制の問題も生じている。

[7] 実際には、金銭ではなくバウチャー、利用クーポンのような保育にしか利用できないもので補助するべきである。これは、金銭で補助金を支払った場合、親によっては保育に利用せずに他の物品やサービスに消費をしてしまう可能性があるからである。

[8] 規制改革会議は、直接契約・直接補助方式や保育に欠ける要件見直しによって問題が生じるかどうかのエビデンスを検証するために、このような制度を既に採っている認定こども園及び東京都の認証保育所の両方のデータを用いて検証するように要求している。しかしながら、厚生労働省は認定こども園のみのデータによる検証に固執している。しかしながら、認定こども園は、制度自体が始まったところであり、具体的な検証が行なえるまでには相当の時間がかかることになる。加えて、厚生労働省は、具体的な検証が行なう時期や、検証を行なうに足るとする園数も一切示しておらず、このままでは今後も長い間「長期的に検討」として具体的な改革が進まない可能性がある。直接契約・直接補助方式を「長期的に検討」とする答申の記述は、既に 2001 年から 6 年間も続いている。

[9] インターネット調査会社は、（株）エルゴブレインズであり、登録する膨大なモニターサンプルの中から、該当する属性のモニターを、都道府県人口を考慮した割付をして抽出した。インターネット・アンケートは、ランダムサンプリングの観点からは当然ながら問題はあるものの（本多・本川(2005)）、就学前児童を持つ親の年代ではインターネット普及率が 90%以上となっており（総務省「通信利用動向調査（平成 17 年度調査）」)、この年代の調査に限ってはかなりの代表性があると考えられる。

[10] 仮想市場法については、例えば栗山(1997)、寺脇(2002)を参照されたい。保育の分野では、周・大石(2003)によってはじめて導入され、潜在的待機児童数の推計が行なわれた。

[11] 例えば、3 万円の提示を拒否し、2 万円の提示を受諾する場合には WTP は 2.5 万円として計算した。上限、下限は提示した金額そのものを用いている。この場合、需要曲線を推計してはいないが、就業者・非就業者のサンプル比率を揃えているために、WTP を高い順に並べることにより、需要曲線となる。中間値を用いることにはもちろん誤差が伴うが、一方で、推計によって特定の分布を当てはめるよりも実態にあった分布になっており、一長一短といえる。

[12] 認可保育所入所者は、すでに認可保育所に入所しているのだから、新保育所への WTP は少な

くなるとの批判があることを想定し、認可保育所 WTP も描くことにした。ただし、この質問文では認可保育所に入所し続けることが出来ないと明記しているし、実際、新保育所 WTP を 0 としたサンプルは 8.0%に過ぎないのでこうした懸念は無用であると思われる。実際、認可保育所 WTP でみても、非常に低い人々が割当をされており、現行の保育制度の非効率性は明らかである。

[13] この年齢別の供給量は、現実の割合とほぼ等しいものとなっている。すなわち、厚生労働省「保育所の状況（平成 19 年 4 月 1 日）等について」によれば、認可保育所入所者の年齢別の割合は、0 歳児 4.2%、1-2 歳児 28.3%、3 歳以上児 67.5%となっているが、本稿のサンプルでは、0 歳児 4.2%、1-2 歳児 26.6%、3 歳以上児 69.2%である。本稿のサンプルは全体の年齢別構成が低年齢児にやや偏ったものとなっているが（表 1）、厚生分析の際には、年齢別に均衡保育料を求め、供給制約のところで現実の年齢構成に近づけており、そのバイアスが調整されるようになっている。

[14] 均衡保育料負担のケースでは、実際には、供給量が増加すると均衡保育料が下がるため、4,347 億円の財源をそのまま充当することはできず、2,752 億円となる。また、1 兆 4,237 億円の財源も、結局、1 兆 2,062 億円となる。

[15] また、認証を含め全ての認可外保育所に、直接補助として公費が使われるため、それを理由に最低基準を満たすよう全ての保育所に規制の網を広げることができる。すなわち、本稿が想定した認証レベルの最低基準を満たさない保育所は、開設を認めないようにむしろ規制強化を図るべきである。しかしながら、調理施設や 3.3m² のほふく室の面積基準など、必要性の乏しい規制は緩和して、あくまで法律で規制するレベルは文字通り「最低基準」として、必要最低限のものにする必要がある。