

[プレスリリース]

2011 年 6 月 3 日

待機児童解消に向けて 保育所サービスの市場をいかに育成するか

当社は、首都圏（東京都・神奈川県）で未就学児をもつフルタイム・ワーキングマザーを対象に、保育所サービスに関するアンケートを行いました。

本調査では、首都圏のワーキングマザーが、保育所のサービスに期待することは何か、そして希望する保育サービスに対していくら支払ってもよいと考えているかを明らかにし、待機児童が減らない現行保育制度の課題をふまえた上で、首都圏において保育所サービス市場を育成するための方向性を明らかにしました。

【調査の分析結果概要】

本調査は 2010 年 12 月 18 日から 23 日までに実施し、有効回答数 890 を得た。

- 対象者のうち、保育所に末子を預けている人は 82.6% の 735 名であった。
- 保育所利用者が「現在の保育所に対して追加で実施を希望するサービス」は、「病児（病後児）保育」が 63.1% と最も高い。保育所利用者のうち 37.3% は「普段から子どものお迎えや病気に際して（夫以外に）頼れる人はいない」と回答しており、病児保育サービスへのニーズは高い。
- 保育所利用者は、末子 1 人あたり保育料として月平均 32,260 円を支払っている。希望する保育所に対して支払ってもよいと考える金額は月平均 43,336 円であり、11,076 円の追加支払い意向が確認された。追加で支払ってもよい金額は、世帯年収が上がるほどより大きく増える傾向にあり、高所得者は付加的サービスに対してより多くの対価を支払う意向がある。ここには、新たな保育サービス市場が存在する。
- 認可保育所の保育料は、世帯年収に応じて高くなる仕組みだが、自治体が認定する認証保育所や、認可外保育所の利用者において、世帯年収の低い人がより高い保育料を支払わなければならない逆転現象が起こっており、公平性の点で問題が指摘される。
- 質の高い保育所を増やすためには国や自治体の保育関連予算を拡充することが望まれるが、限りある財源をより多くの利用者に届けるためには、公正な競争環境の整備とともに、効率性をもたらす「市場」機能を取り入れることも検討すべきである。保育の質を低下させないための制度を組み込みながら、付加的サービスの実施を含めて、民間事業者の力を活用していくことが期待される。

詳細は、添付資料をご参照ください。

【お問い合わせ】

コンサルティング事業本部（東京） マーケット調査室

コンサルタント 松田 明子

〒108-8248 東京都港区港南二丁目 16 番 4 号 品川グランドセントラルタワー

TEL: 03-6711-1222 E-Mail: market@murc.jp

【会社概要】

三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社は、三菱 UFJ フィナンシャル・グループの総合シンクタンクとして、東京・名古屋・大阪の3大都市を拠点に、コンサルティング、グローバル経営サポート、政策研究・提言、マクロ経済調査、教育研修など、国内外にわたる幅広い事業分野において多様なサービスを展開しています。

名称 : 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング株式会社

URL : <http://www.murc.jp>

創立 : 1985 年 10 月

資本金 : 20 億 6 千万円

代表者 : 代表取締役会長 大西 由辰

代表取締役社長 水野 俊秀

代表取締役副社長 湊 明彦

理事長 : 中谷 巖

従業員数 : 約 700 名

事業所 : [本 社] 〒108-8248 東京都港区港南二丁目 16 番 4 号 品川グランドセントラルタワー

[名古屋] 〒460-8621 名古屋市中区錦三丁目 20 番 27 号 御幸ビル

[大 阪] 〒541-8512 大阪府中央区今橋二丁目 5 番 8 号 トレードピア淀屋橋

[添付資料]

待機児童解消に向けて、保育所サービスの市場をいかに育成するか

1. アンケート調査の概要

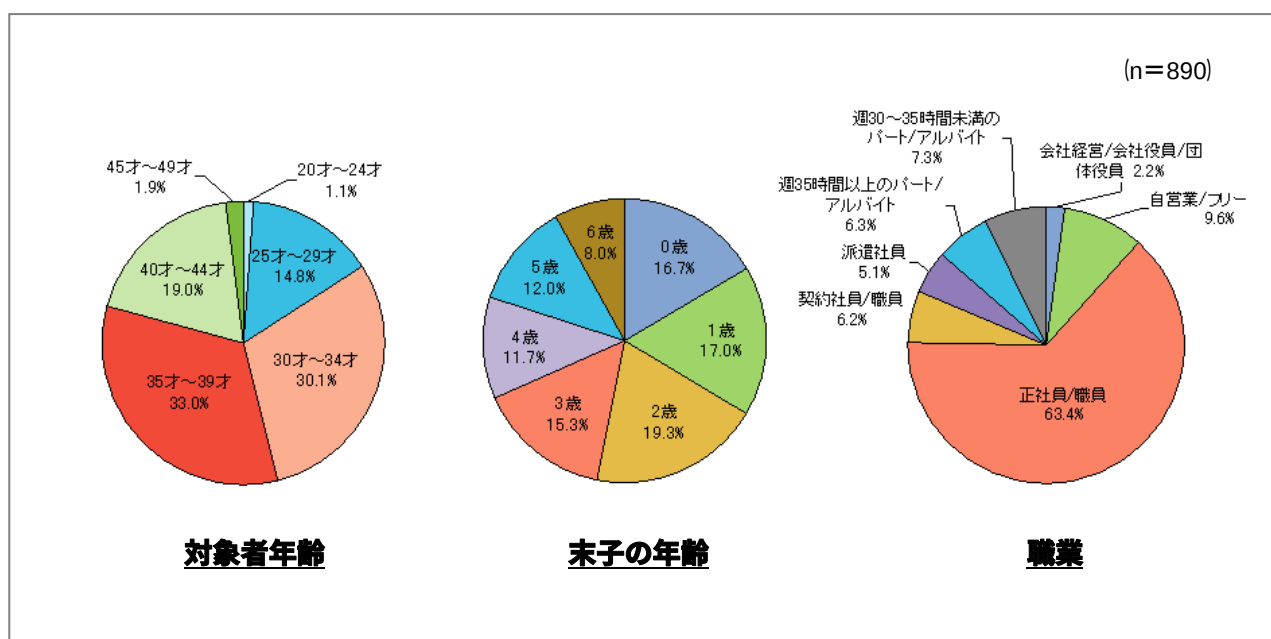
2010 年 12 月に首都圏の中で特に待機児童が多い東京都・神奈川県において、未就学児をもつフルタイム・ワーキングマザーを対象に、保育サービスに関するアンケート調査を実施した。

(1) 調査概要

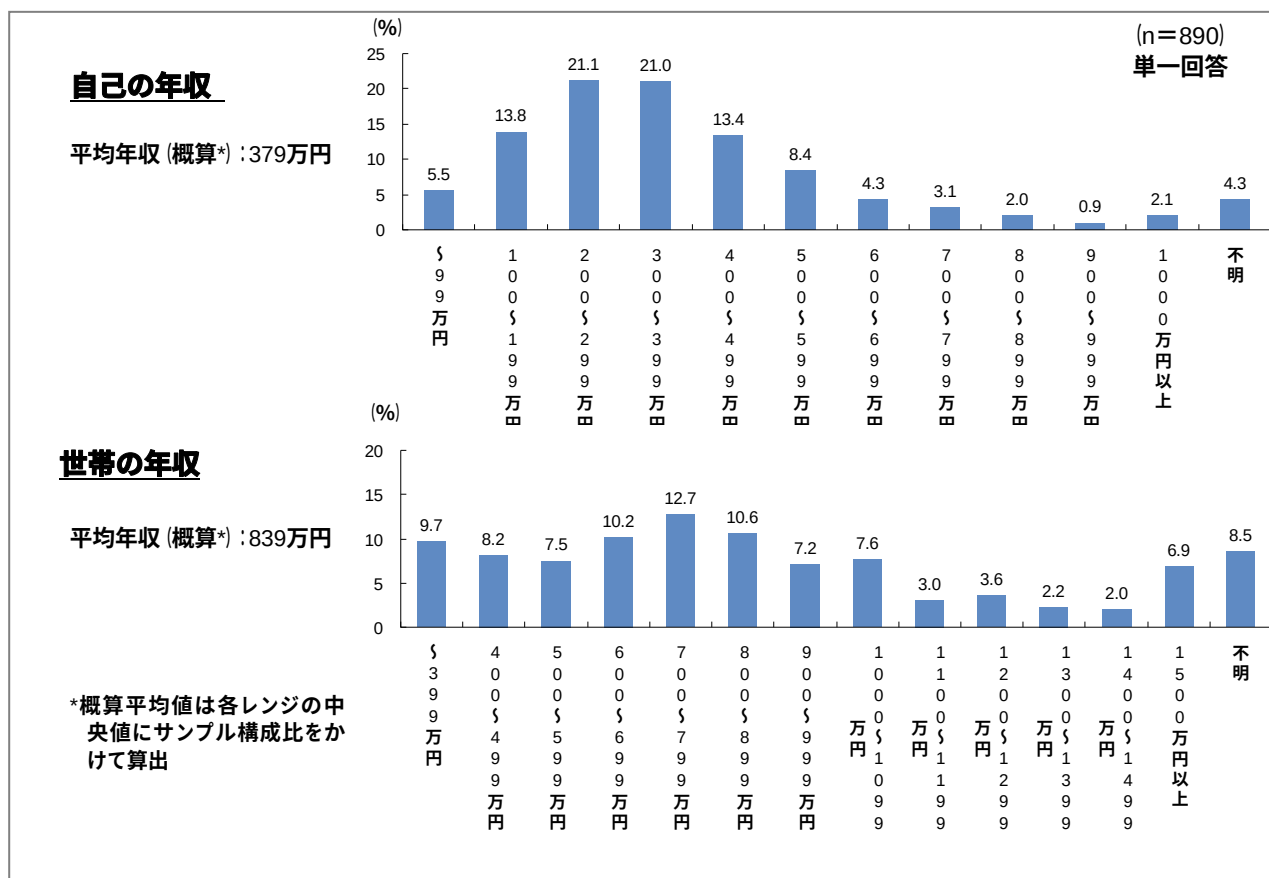
- | | |
|----------|---|
| 1. 調査対象 | : 東京都・神奈川県に住む、未就学児をもつ 20～49 歳のワーキングマザー
※週 30 時間以上のフルタイム勤務を対象 |
| 2. 調査方法 | : インターネット調査 |
| 3. 有効回答数 | : 890 (うち保育所利用者は 735) |
| 4. 調査期間 | : 2010 年 12 月 18 日～24 日 |
| 5. 調査項目 | : 保育サービスの利用状況、利用意識 |

(2) 調査対象者のプロフィール

①対象者年齢／末子の年齢／職業 (サンプル構成比)

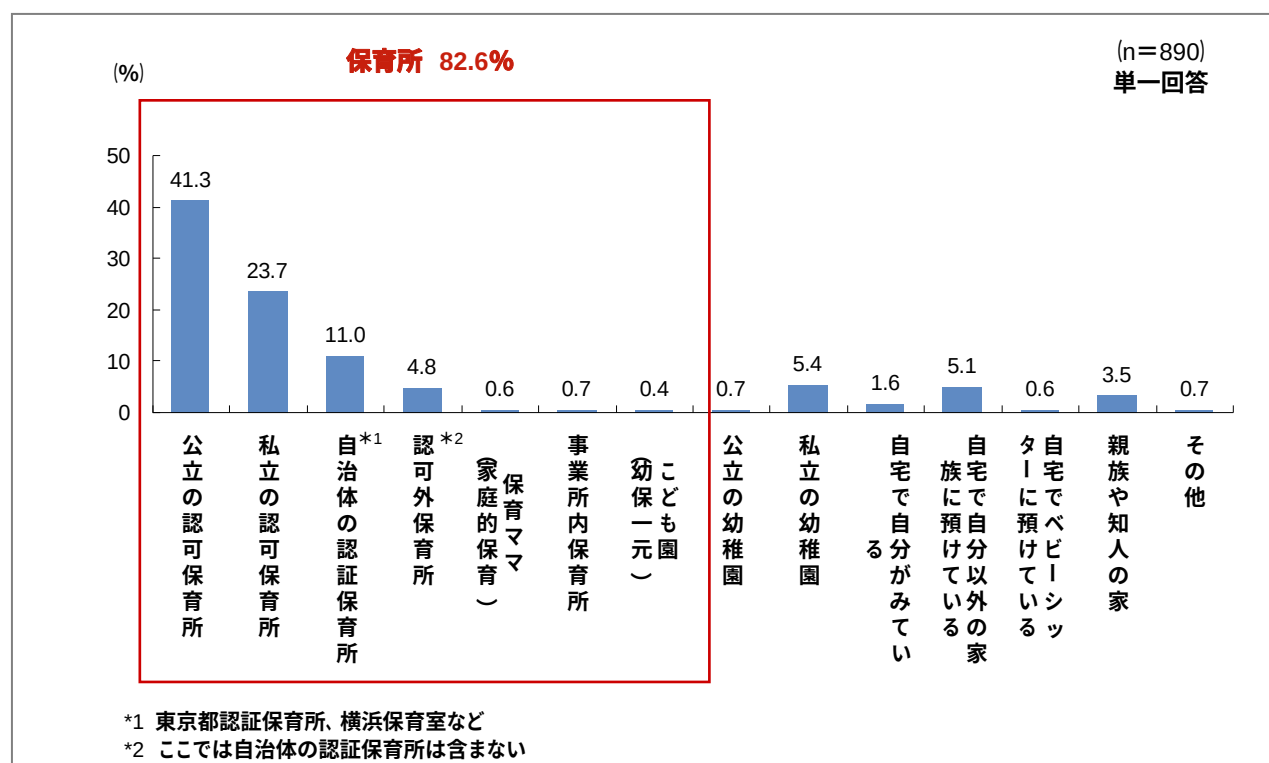


②自己年収／世帯年収（サンプル構成比）



③末子の預け先（サンプル構成比）

対象者のうち、82.6%が末子を保育所に預けている。



2. 待機児童が減らない背景

(1) 不足する保育所

厚生労働省の発表によると、2011 年 10 月時点での保育所入所待機児童数は 48,356 人となり、前年より 2,298 人増加した。保育所の受け入れ園児数は拡大しているものの、子どもを預けて働きたい女性とその伸びを上回って増加しており、保育所の整備が追いつかない状態が依然として続いている。

保育所には、国が認可を与える「認可保育所」とそれ以外の「認可外保育所」がある。待機児童の多い地域では、自治体が独自の基準で保育所を認定し、保育料の補助を行っているところもある。（東京都の認証保育所、横浜市の横浜保育室等。以後まとめて「認証保育所」とする）2010 年 4 月時点で「認可保育所」は約 2 万 3000 か所あり、約 208 万人の子どもが預けられている。厚生労働省の発表によると、2010 年 3 月末時点で「認可外保育所」は前年より 116 か所増え 7,400 か所、受け入れ園児数は前年より 3,255 人増え 179,676 人となった。「認可保育所」が不足する中で、働き続けたい女性を「認可外保育所」が支えている構図となっている。

(2) 民間企業の参入が増えない理由

①入口での参入障壁

認可保育所の運営はその多くが自治体と社会福祉法人によって担われてきたが、2000 年の規制緩和で株式会社や NPO 法人が保育所経営に参入できるようになり、担い手の多様化とともに保育所運営への民間企業参入が期待された。しかし現在、株式会社によって運営されている認可保育所の割合は 1%程度と少ない割合に止まっている。

民間企業の参入が増えない第 1 の理由は、事業継続性や収益事業への懸念から、運営を原則的に社会福祉法人に限定し、株式会社に認可を与えない自治体が存在することである。制度として参入可能となっても、認可を与える権限は各自治体にあるため、入口段階で参入が阻まれることが起こっている。

②利益確保の難しさ

民間企業の参入を妨げている第 2 の理由に、利益確保の難しさがある。これは保育事業の特性として、売上・コストの面で収支構造が硬直的であることから生じる。保育所としての基準を満たすには、施設の広さによって受け入れ可能園児数や必要な保育士数が決まる。認可保育所の場合は、園児数等の条件に応じた補助金を得ることになり、民間の努力で売上を増やせる余地は限られている。コストに関しては人件費が多くを占めており、削減は難しい。

また、社会福祉法人に対して与えられる施設整備費への補助金が、株式会社には与えられないなどの違いもあり、民間事業者にとって、保育事業は補助金を得られなければ利益を出すことが難しい事業となっている。補助金を得られない認可外保育所では、施設や人件費のコスト負担が重いため保育料を高く設定する必要があるため、認可保育所と対等に競争することはできない。

公平な競争環境が整備されていない現行の制度では、仮に認可取得の障壁が下がったとしても、民間企業の参入インセンティブを十分に引き出せないと考えられる。健全な市場の育成のためには、国の積極的な関与によって、競争の諸条件を平等とするイコールフットingの実現が欠かせない。

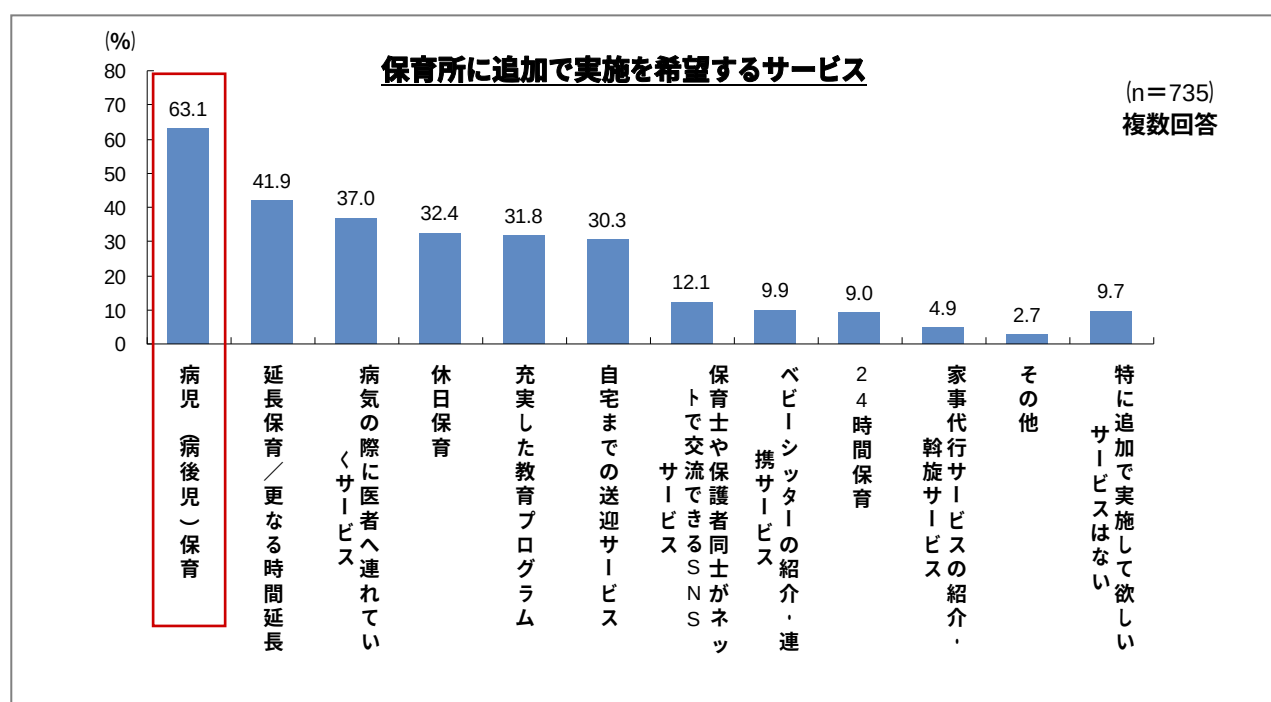
3. 明らかとなった「保育所に対する追加サービス」のニーズ

認可保育所が不足する中で、首都圏のワーキングマザーは保育所が提供するサービスに充分満足しているのだろうか。

(1) 保育所に希望する追加サービス —期待される病児保育—

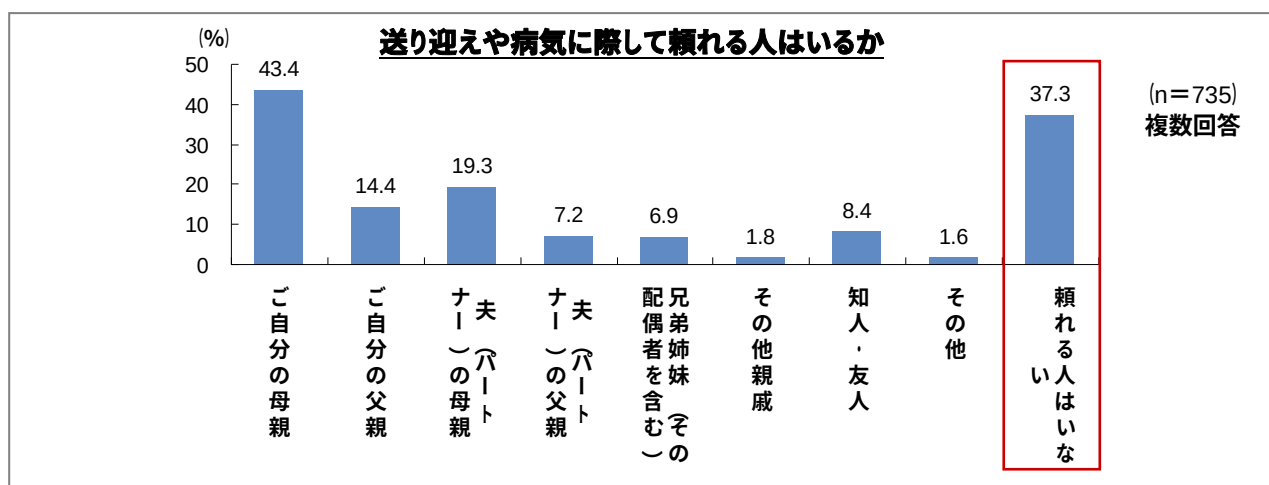
保育所に子どもを預けている人に、「現在通っている保育所に対して、今のサービスに追加で実施を希望するサービスはあるか」（複数回答）について尋ねたところ、「特に追加で実施して欲しいサービスはない」と回答した人は 9.7%であり、残る 9 割の人が保育所に対して何らかの追加サービス実施を期待していることが明らかになった。

特に要望が高かったサービスは「病児（病後児）保育」である。全体で 63.1%が実施を希望しており、特に 1 歳の末子をもつ母親で 73.6%と希望が強い。続いて「延長保育／更なる時間延長（41.9%）」、「病気の際に医者へ連れていくサービス（37.0%）」「休日保育（32.4%）」に対して、実施の希望が多くみられた。また、「充実した教育プログラム（31.8%）」「自宅までの送迎サービス（30.3%）」のように、一部の幼稚園で提供されているようなサービスについても、3 割程度の要望があることがわかった。



(2) 子育てのサポート状況 - 「頼れる人はいない」 が37%-

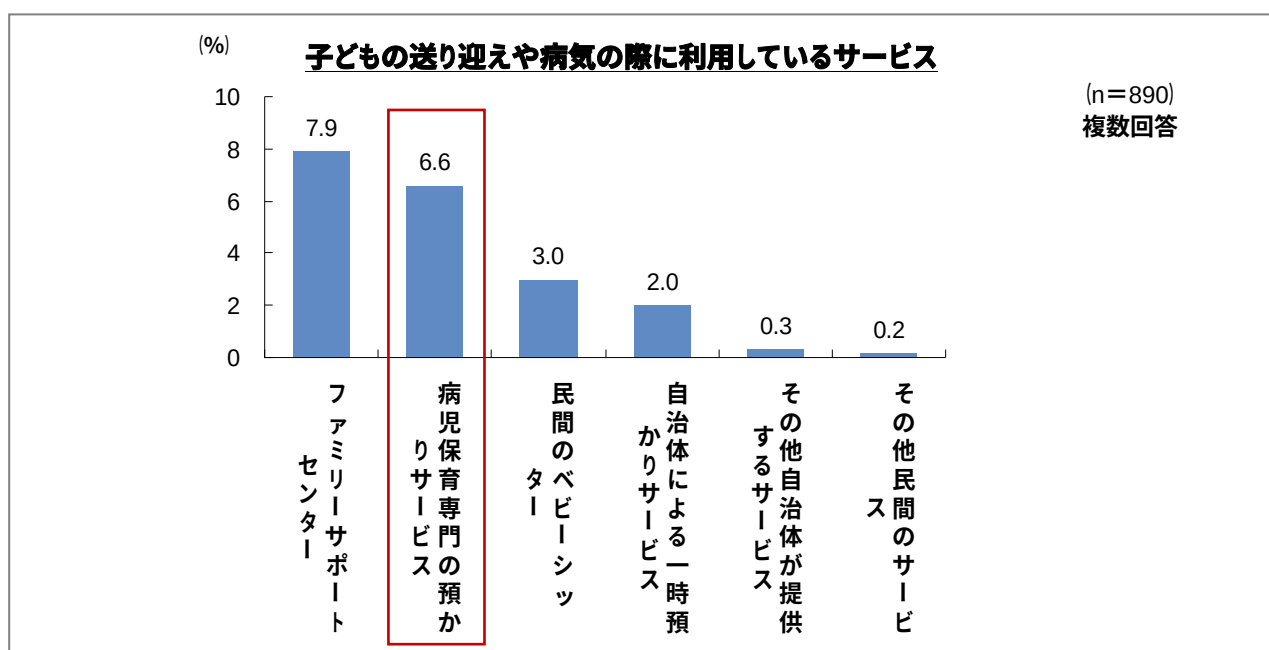
「子どものお迎えや病気に際して、夫以外に普段から頼れる人がいるか」を尋ねたところ、37.3%は「頼れる人はいない」と回答した。病気の子どもを、保育所を介して預けられるサービスを望む声は大きい。



(3) 利用している保育サービス - 普及していない「病児保育専門の預かりサービス」 -

近年では、品川区のように病児保育専門機関を設ける自治体や、病児保育専門の預かりサービスを手がける「NPO法人フローレンス」のような取り組みもみられるが、本調査において子どもの送り迎えや病気の際に利用しているサービスを尋ねたところ、「病児専門預かりサービス」を利用している割合は対象者全体の6.6%であり(保育所利用者と絞ると7.6%)、普及しているとは言い難い。

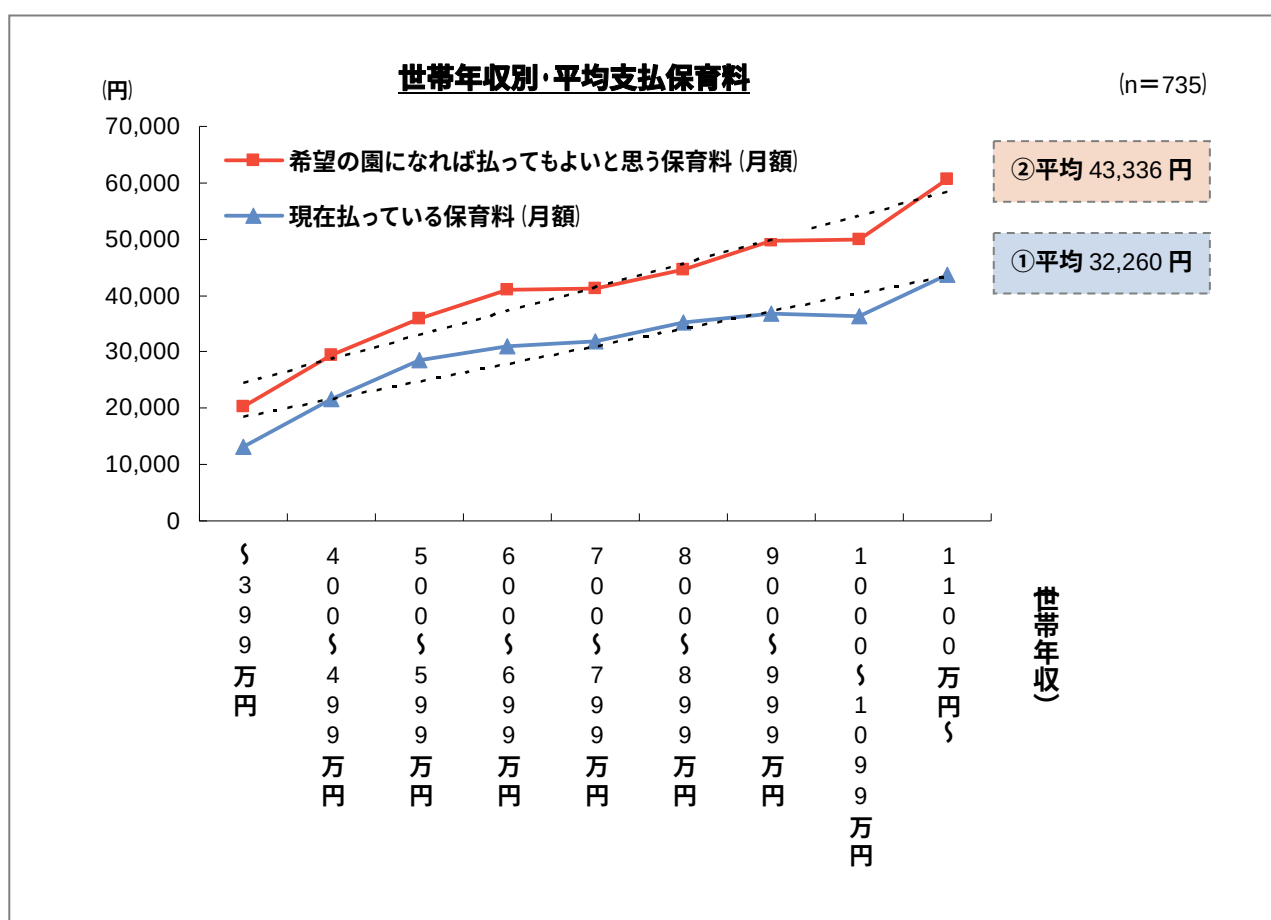
フリーアンサーでは「病気の際に、普段と違う場所や人に預けなければならないことで、子どもが不安がるのを避けたい」との記述もみられ、どうしても仕事を休めない場合に、普段から知っている保育所が、病気の際にもワンストップで病児保育サービスを提供する拠点になって欲しいという要望が強いことがわかった。



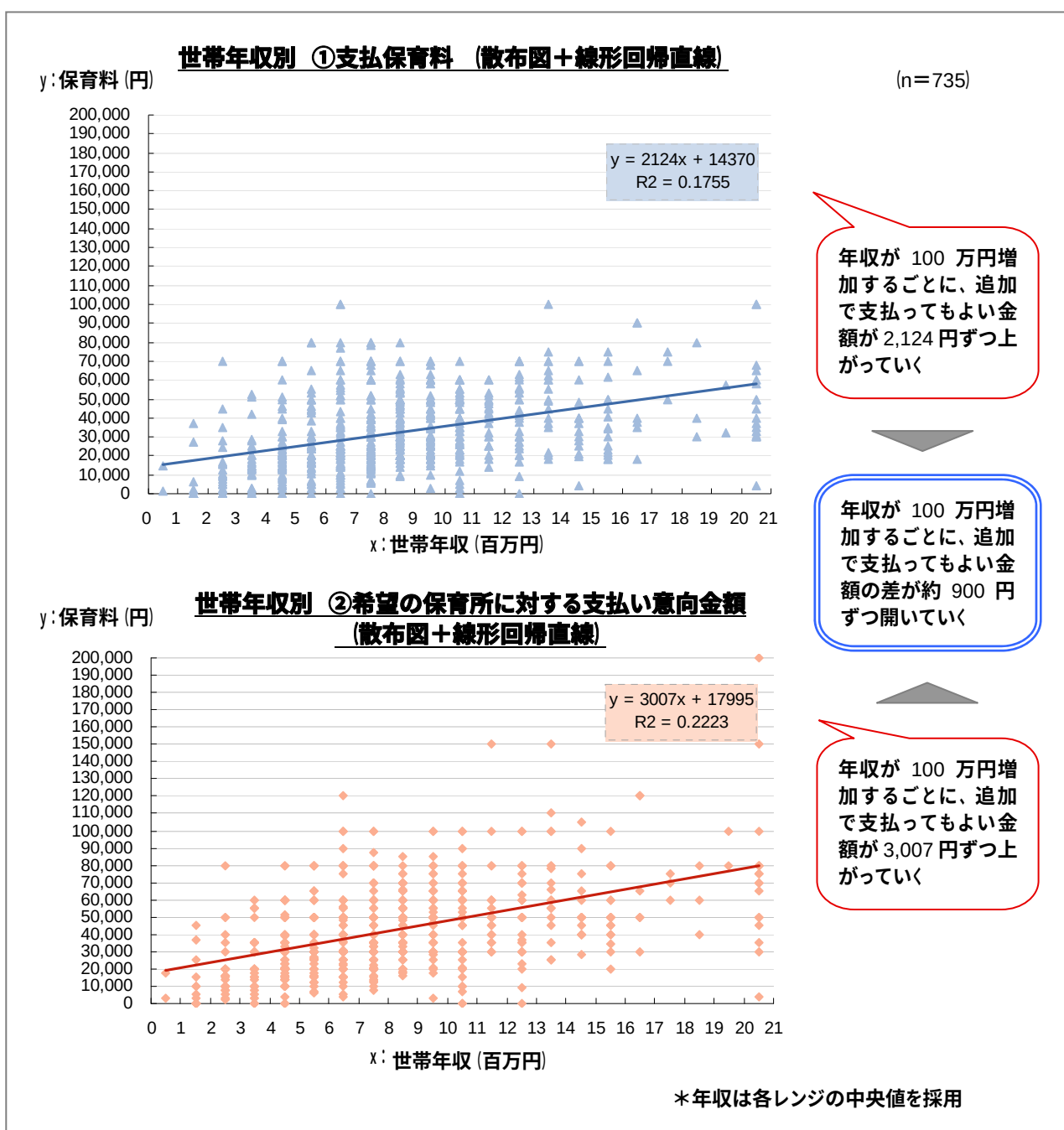
(4) 保育所の追加サービスへの支払い意向 —新たな保育サービス市場の存在—

保育所に子どもを預けている人は、末子1人に対して平均で①月額32,260円を保育料(通常利用する延長料金等を含む実質支払額)として支払っている。仮に希望するサービスが追加で実施されたとして「保育料を最大いくらまで支払ってもよいか」を尋ねたところ、平均で②月額43,336円の支払意向が確認された。追加で支払ってもよい金額は平均で(②-①)月額11,076円となる。

支払金額と支払意向の平均値を世帯年収別に確認したところ、世帯年収が上がるにつれて現在支払っている保育料は上がるものの、希望する保育所に追加で支払ってもよいと考える金額は更に上がっていく傾向が見られた。



より詳細に分析するため、支払金額と支払意向金額について、世帯年収別にそれぞれサンプルごとにプロットし、最小二乗法により線形回帰分析を行ったところ、線形回帰直線の傾きから、世帯年収が100万円増えるごとに①支払保育料は約2,100円ずつ、②支払意向金額は約3,000円ずつそれぞれ月額で上昇し、世帯年収100万円上がるごとにその差が約900円ずつ開いていくことがわかった。



上記の結果は、「希望に沿った保育サービス」という財に対して支払っても良いと考える金額が、所得に応じた現行保育料のカーブよりも傾きが急であり、高所得層は保育サービスに対してより多く支払って希望するサービスを得たいと考えていることを示唆している。ここには、大きなニーズがあるものの、自治体による保育価格コントロールや、認可としてのサービス内容の制約によって供給されていない、新たな保育サービス市場があるといえる。

(5) 追加サービスの提供を阻む壁 ー高まる保育士への労働負荷ー

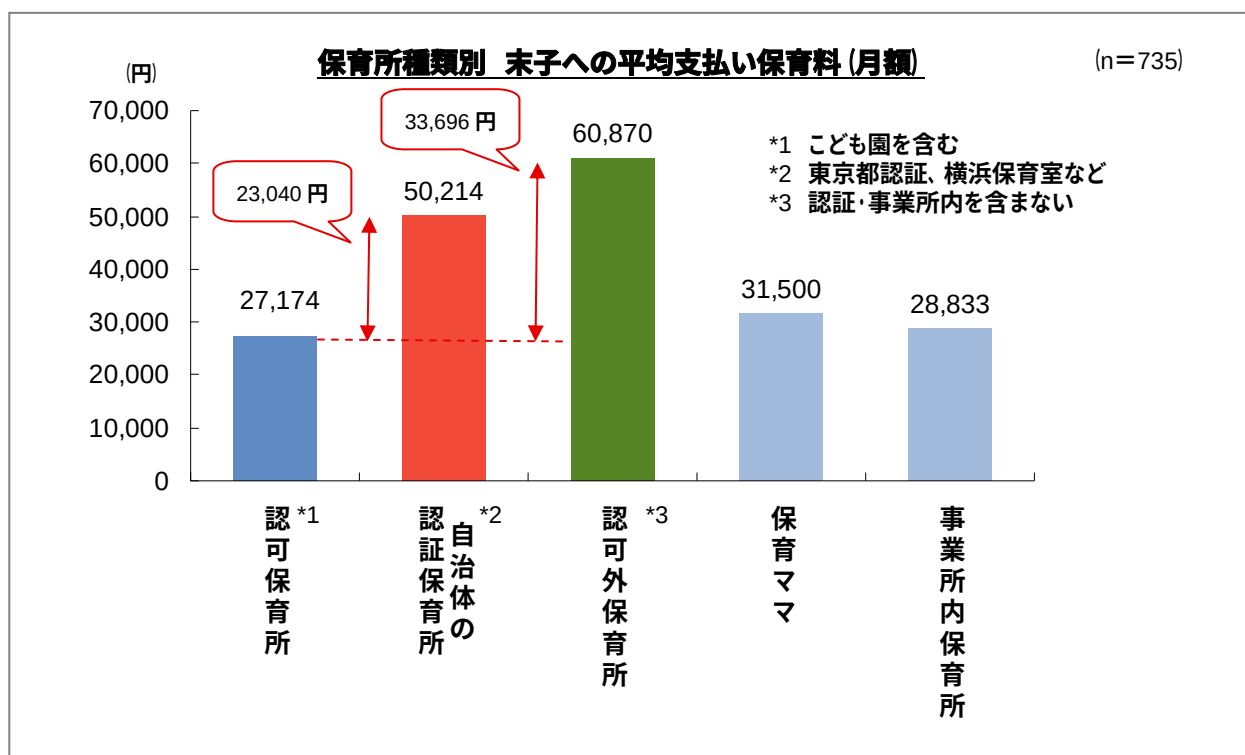
高まる保護者のニーズを受けて、既存の認可保育所でも延長保育への対応を実施するなどの取り組みは始まっているが、人件費を大幅に増やせる自治体は少ないため、保育士への労働負荷が高まっていることが懸念される。加えて、保育士の平均年収は 325 万円 (平成 22 年 賃金構造基本統計調査) であり、他のサービス業と比較して決して高いとはいえない。賃金に対して労働負荷が高い上、子どもを預かる責任の重い仕事となっており、保育士免許を持っていたとしても保育士として働かない人が相当数に上ることが指摘されている (厚生労働省)。保育所を増やそうとしても、必要な保育士の数を集めるのに苦勞する事業者も多い。

したがって、保護者からのニーズに対応するために、現状の人員配置のままで現場の保育士にこれ以上の負担を求めるのは非現実的であろう。ニーズに対応するためには、保育士の待遇を改善して担い手を増やす必要があり、保育士の人件費を含めたコスト増加に見合う財源が必要となる。

4. 現行保育料制度の問題点

(1) 保護者が支払っている保育料 ー保育所の種類によって大きな差ー

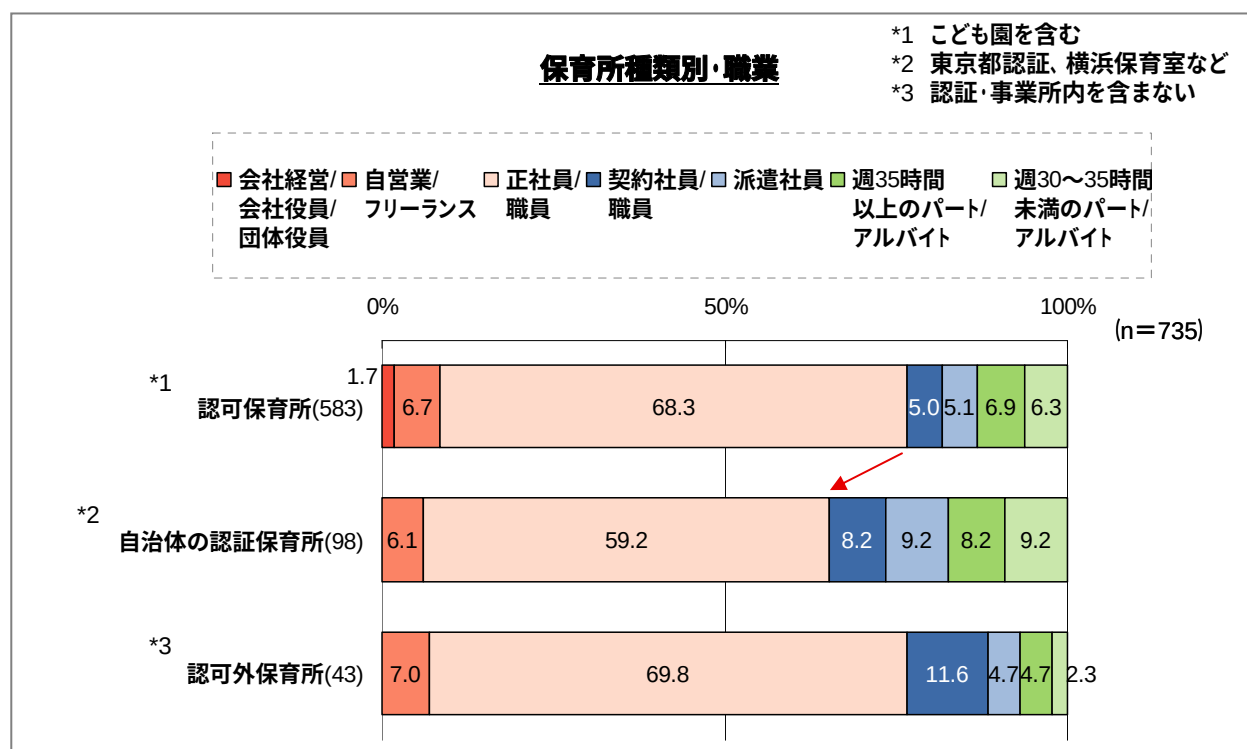
保育所の種類別に支払い保育料の違いをみていくと、認可保育所では末子 1 人あたりの月額保育料の平均は 27,174 円である一方、自治体が独自に認定する「認証保育所」は 50,214 円、認可外保育所では 60,870 円と、支払い金額に大きな差が生じている。



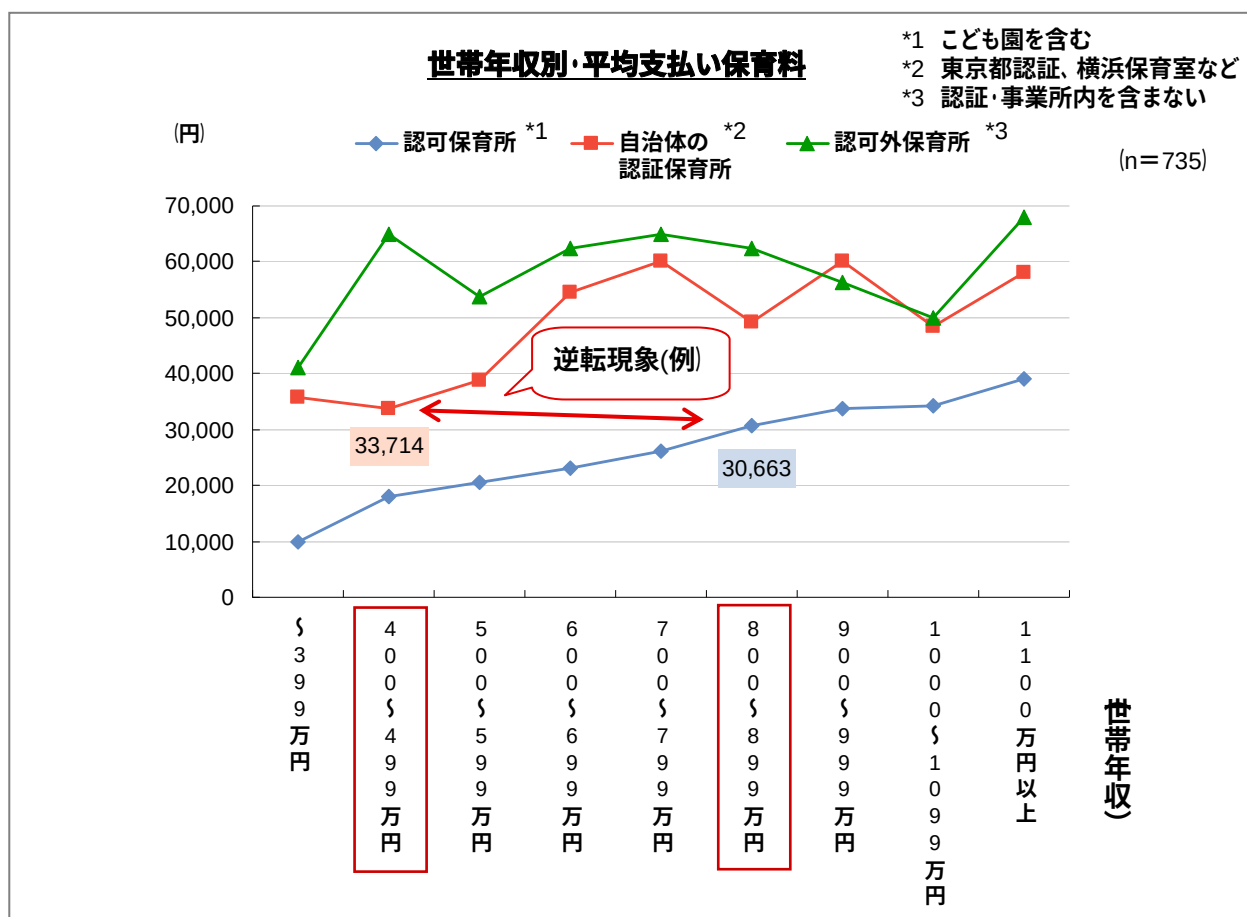
(2) 機能していない応能負担 ―見過ごせない“格差の拡大”―

認可保育所の保育料は、所得に応じて自治体が定める公定価格を支払う「応能負担」となっており、所得の高い人が多くを負担するという点で、経済的に苦しい世帯に配慮する設計となっている。

しかし、認可保育所に入所している母親のうち「正社員／職員」が 68.3%であるのに対し、認証保育所では 59.2%と低い水準となっている。そして認証保育所では、代わりに「契約社員、派遣社員、パート／アルバイト」が多いという結果となった。「認可保育所」に申し込む際にフルタイムの正社員であることが優先される結果として、相対的に高所得の正社員が安い認可保育所に入り、所得が低い非正規社員が認可保育所の選に漏れ、高い認証保育所に入らざるを得ない事態が起こっているのではないだろうか。



実際に本調査でも、世帯年収の低い人の保育料が高くなる逆転現象が起こっている。例えば、世帯年収 800 万円台で認可保育所に預けている人が平均 30,663 円の保育料を支払っているのに対し、半分の世帯年収である 400 万円台で自治体の認証保育所に預けている人は、平均 33,714 円と、より高い保育料を支払っている。本来経済力に拠らない平等なサービス提供を志向した制度であったはずが、保育所の供給不足により制度本来の主旨を違え、格差を拡大する作用をもたらしていることになる。



(3) 待機児童になることで生じる格差

認可保育所は、公設・民設を問わず運営費用の多くが国と自治体からの補助金によって支えられている公的サービスである。保護者が実際に払っている保育料は、実際にかかるコストを賄うには到底不足しており、多額の税金投入が必要となる。ところが、財源不足で認可保育所の枠を増やすことができないため、ルールに則って同じく税金を負担しているにも関わらず、自治体の選抜結果により恩恵に与れる人と与れない人が出てしまうのは、公平性の点で問題がある。

また、女性が働くことを辞めたことによって失う生涯賃金は2億円ともいわれている。子どもを預けて働くことを諦めたことによってもたらされる生涯賃金の格差は、保育料という短期的な格差以上に、長期的な経済格差をもたらす可能性も否定できない。

(4) 機能しない市場メカニズム

都市部で起こっている保育所の不足は、需要と供給を調整する市場のメカニズムが働いていないことが原因で引き起こされている。認可保育所の運営は多大な補助金を投入しなければならないが、自治体や国が財政難であるため、現在の価格を維持したままで希望者全員に提供することができない供給制約がある。その一方で所得が低いと安い値段で買うことができるため、預けたい人が増えすぎて需要が供給を超過してしまい、結果的にそのサービスは運よく認可保育所に入れた人のみが安く享受できる特権的サービスとなってしまっている。財源が限られている中で、質の高い保育所の供給を大幅に増やすための知恵が求められている。

5. 提言 一質の高い保育所を増やすために

ある程度の公平性を担保しながら、「質の高い保育所を増やす」ための施策は大きく2つ考えられる。

(1) 国・自治体の予算を増やし設置義務を課す

1 つ目の施策は、希望者全員が入れるように保育所を整備することを、国および自治体の義務とすることである。児童福祉法には以下のように定められている。

[児童福祉法 第二十四条]

市町村は、保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従い条例で定める事由により、その監護すべき乳児、幼児又は第三十九条第二項に規定する児童の保育に欠けるところがある場合において、保護者から申込みがあつたときは、それらの児童を保育所において保育しなければならない。ただし、保育に対する需要の増大、児童の数の減少等やむを得ない事由があるときは、家庭的保育事業による保育を行うことその他の適切な保護をしなければならない。

待機児童を放置することは、この責任を放棄しているとも解釈され、今以上の強制力をもつ制度とすることが考えられる。実際に OECD による比較では、日本において子育てに関する支出がGDPに占める割合は 2007 年時点で 0.79%であり、子育て支援の充実したスウェーデン (3.35%) やフランス (3.00%) 等と比較して低い水準に止まっている。大幅な保育予算の増額を求める声は大きく、政府は GDP 比 3%とする目標を掲げた。予算措置が可能であれば、是非とも保育予算を大幅に拡充すべきである。しかし、財政赤字が 900 兆円に上り、子ども手当の財源確保もままならない中、東日本大震災の復興に向けて財政出動が求められる状況を鑑みると、財政状況は非常に厳しいと言わざるを得ない。

財源をひねり出せたとしても、それは最終的には税金として国民が負担しなければならない。国債発行による借金で賄うことになれば、次世代育成のコストを次世代に対して負わせる無責任な方策となる。保育予算の増額に対しては、次世代育成方針に対する政府の確固たる決意が必要となる。

(2) 民間事業者の参入を増やす

2 つ目の施策は、株式会社をはじめとする民間事業者の参入を更に促進させることである。現時点で不足する保育所の全てを国や自治体がつくるには長い時間がかかり、資金力のある民間事業者の機動力に期待するところは大きい。そして限りある財源を有効に使うためには、効率性をもたらす「市場」の機能を活用することも検討していく必要がある。民間事業者に対する実質的な参入規制を撤廃し、公正かつ適正な競争環境を整備するとともに、事業者が事業継続に必要な利益を確保しながら主体的なサービス開発ができるよう、産業として育てていくことが求められる。

保育所を増やすコストは、多かれ少なかれ国民が負担しなければならない。民間と比較して高コストになりがちな公立保育所については、運営の効率性に関して外部機関による評価および改善指導も必要

となるだろう。ただし、保育の質に関しては国があるべき姿を定め、自治体とともに基準を守らせる仕組みが必要であり、やみくもに市場化を推進すればよい訳ではない。

ニュージーランドのように、急激な民営化推進により保育の質が問題となった事例もある。このため、福祉事業である保育には市場原理がなじまないというような反論もあろう。しかし、一部の利用者にのみ便益がもたらされる現行の仕組みは、経済格差を広げる恐れがあり、早急に改めていく必要がある。

国としての適切な保育のあり方を議論し、過度な競争を生じさせないための制度をいかに組み込むか、また民間事業者が過度に利益を追求して保育士や施設へのコストが必要以上に削られることのないよう、基準を順守させるモニタリングシステムをいかに構築するかなど、過去や他国の教訓に学び、懸念点を解消するために建設的な議論を進めていくことが期待される。

[事例]

ニュージーランドでは1986年から幼保一元化が始まり、1992年には政府が「乳幼児教育に対する公平な補助金」を掲げ、それまでの幼稚園への優遇策を廃止して乳幼児教育の民営化を推進した。しかし、保育の質を守る仕組みが充分取り入れられなかったために、教育の質が不十分な事業者の参入が相次ぎ、混乱と論争を生んだ。その後、教育省から独立した教育評価機関(ERO)が設置され、教育の質の向上に向けた支援機能が強化されるようになった。

(参考文献)

泉千勢、一見真理子、汐見稔幸 「世界の幼児教育・保育改革と学力」 明石書店 (2008 年)

汐見稔幸、大枝 桂子 「世界に学ぼう！子育て支援」 フレーベル館 (2003 年)

松川 由紀子 「ニュージーランドの保育と子育ての支え合い」 溪水社 (2000 年)

Helen May 「Politics in the Playground : The World of Early Childhood in New Zealand」
Otago University Press (2009 年) Rev Upd Edition

(3) 新たな保育サービス市場の育成に向けて

本調査からは、保育所に対する追加有料サービスのニーズが明らかとなり、高所得層はそれらのサービスにより多くの対価を支払う意向があることがわかった。「病児保育」をはじめ、「延長保育」「充実した教育プログラム」「送迎」等の求められている付加的サービス市場を育成しながら、保育士の労働対価を確保するためには、民間事業者による創意工夫を促し、適正な収益とする道を開いていく必要がある。付加的サービスの提供に伴う保育料の一部自由化に対しては、幼い子どもの間に格差を生むとの批判が出るかもしれないが、運よく認可保育園に入所できた子どもと、入所できなかった子どもとの間で、既に深刻な不公平が発生している。また幼稚園では送迎や教育に関して、利用に応じた負担が既に認められている。保育の質が基準を満たしている限りにおいて、付加的サービスを有料で実施するかどうかは、利用者とサービス提供者の判断に委ねるという考えがあってもよいのではないだろうか。

認可保育所におけるサービス提供の制約が、保育の質を下げない条件のもとで取り除かれれば、民間事業者の参入インセンティブが高まり、待機児童の多い地域において保育所を機動的に増やしていくことができるだろう。国・自治体の保育予算をすぐに増やせない場合はなおさら、民間事業者の力をいかに取り入れていくかを、前向きに検討すべきと考えられる。

6. おわりに

社会福祉法人であれ株式会社であれ、適正な利益を上げて保育事業を安定的に継続できることは、事業者だけでなく、保護者・子ども・保育士という全ての関係者にとって本来望ましいことのはずである。保育所の公営／民営や、認可／認可外を問わず、保育の質を維持しながら、限られた財源をできるだけ多くの保育所利用を希望する人に公正に届け、将来の格差を生まない保育制度をつくっていく必要がある。より良き次世代の育成のために、官民をあげて待機児童の早期解消に取り組むことが期待されている。

以 上

－ ご利用に際して－

- 本資料は、信頼できると思われる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一した見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客様の決定、行為、及びその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客様ご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所：三菱UFJリサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要です。当社までご連絡ください。