

待機児童対策と規制緩和、特区 における施策について

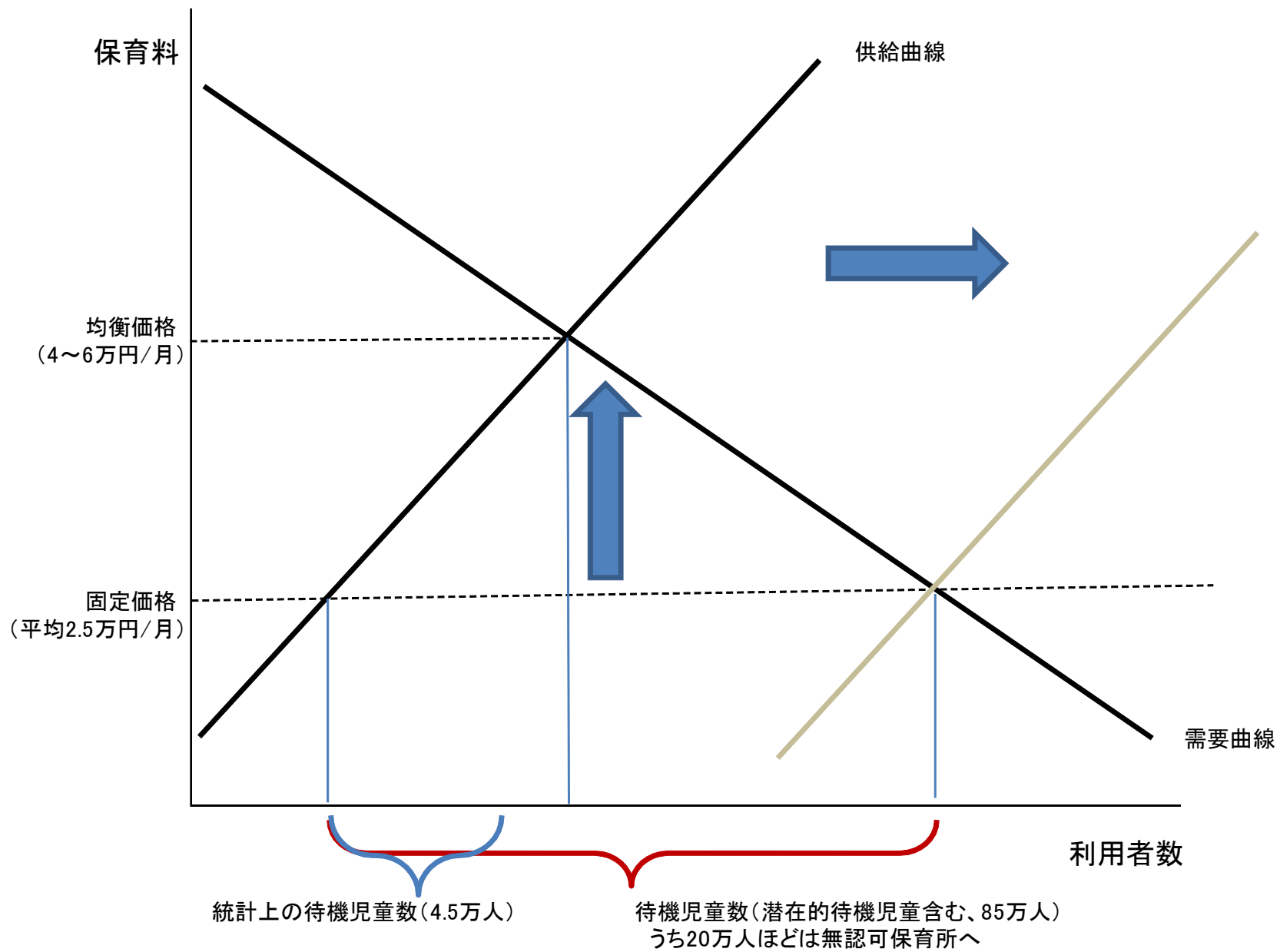
学習院大学経済学部教授

前・規制改革会議専門委員(保育分野)、
現・規制改革会議保育チーム参考人

鈴木 亘

待機児童問題発生 of 経済学

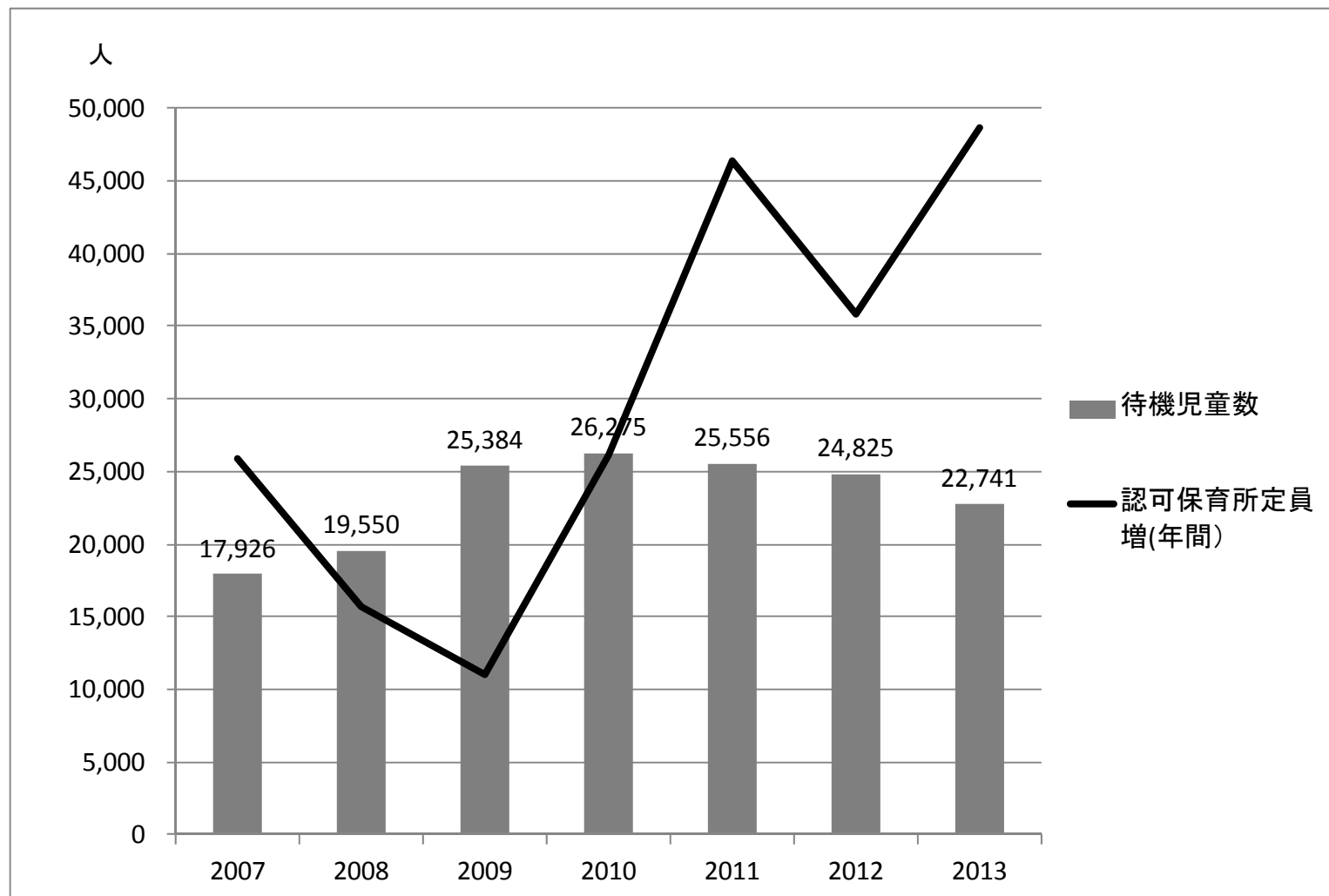
- 待機児童問題が起きる背景は2つ。
- 一つは、認可保育所の保育料が固定価格で人為的に低く抑えられていること(応能負担だが、平均で2.4万円程度(旧規制改革会議調査))。3歳以降半額、2人目、3人目減額、低所得者に合わせて国基準よりも保育料を低くするなど、自治体が独自に低く設定。
- 一方、認可外保育所は、東京都認証保育所の平均は5万2619円。筆者によるマイクロシミュレーション研究でも均衡価格は4~6万円程度。



潜在的待機児童対策が重要

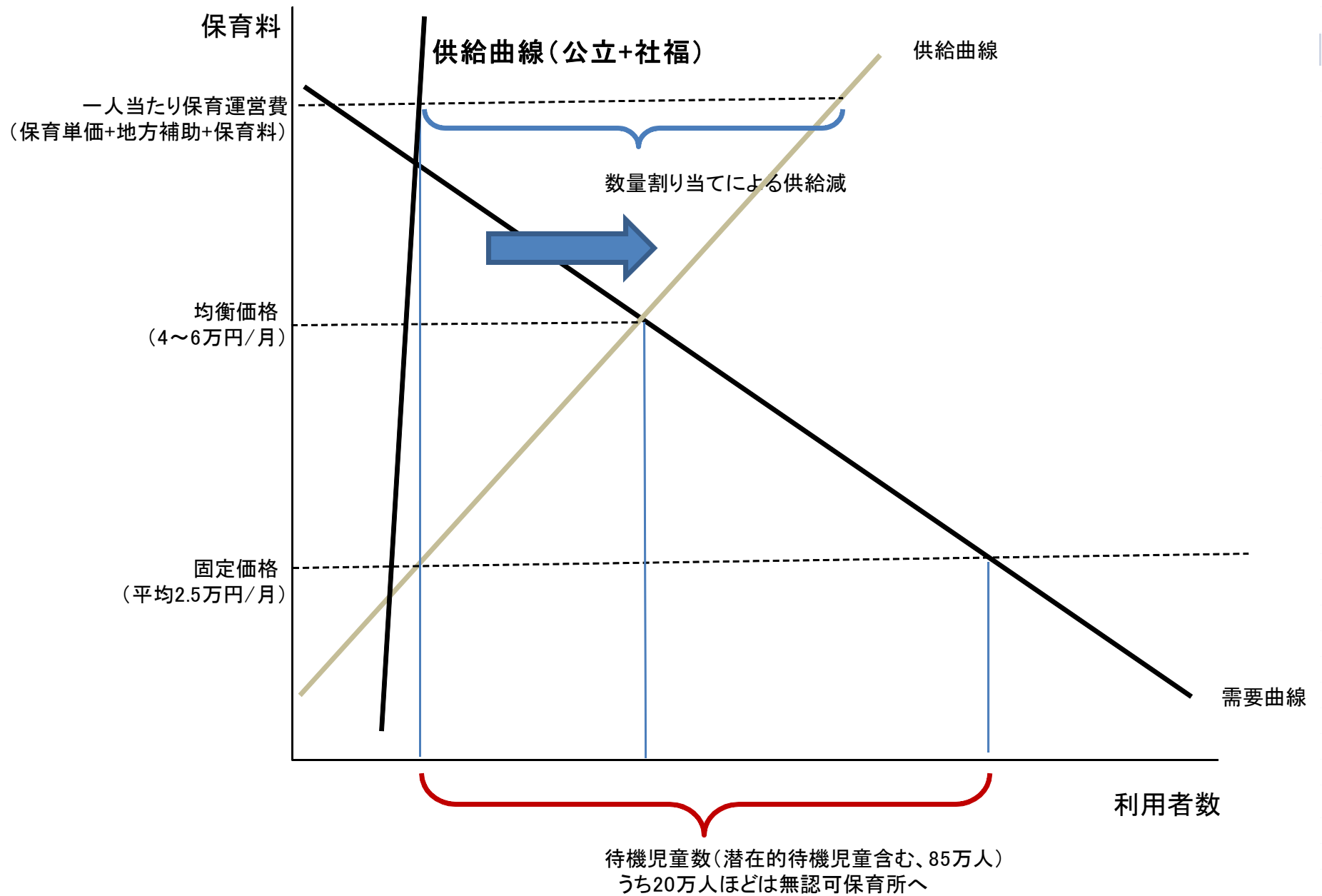
- 毎年の待機児童数を上回る定員増にもかかわらず、待機児童数は毎年ほとんど減少しない(H25年の待機児童数2万3千人(4月)~4万5千人(10月)に対して、前年からの定員増は4万9千人)。
- 待機児童対策をすると、「呼び水」のように、潜在的待機児童から待機児童に顕現化してゆく。
- 頑張った自治体ほど損をするというディスインセンティブも深刻。
- 潜在的待機児童数の推計値は、首都圏25~30万人(周・大石2003、内閣府2003)。全国的には60~85万人程度(85万人は厚労省推計)。
- 保育料引き上げ(自由化)以外の方法を取るならば、莫大な数の潜在的待機児童に対処が必要。

待機児童数と、認可保育所定員増(年間)



事実上の参入規制の存在

- もう一つの理由は、事実上の参入規制(数量規制)が行われており、供給増が起きにくいこと。
- 最大のものはストックへの補助。公立は当然全額が自治体負担。一方、社会福祉法人立の私立認可保育所だけには、施設整備費として建物代の87.5%(通常の3/4に加えて安心子ども基金から)が補助(100名定員で約2億円の費用のうち1.75億円、残りも、(独)医療福祉機構が低利融資)。
- 家族経営・同族経営の社福は、実子(後継者)の数以上に増やすインセンティブ無し。家業なので、将来のさらなる少子化を考えて、定員増を恐れる。



認可保育所の高コスト構造

- 東京都23区の認可保育所は、公立保育所については0歳児一人当たりの月当たり運営費は50万円程度。私立認可保育所でも29万円程度（鈴木2010、2011）。
- 高コスト構造の背景は、公立保育所は人件費の高さ。また、加配によってさらに人件費を高めている。社福はオーナー（理事長と園長兼務）、役職（家族・同族）の取り分が多い（逆に保育士は薄給）。
- そのため、認可保育所の保育料は運営費の1割（東京）～2割（全国）。8～9割は税金で補てんされているのが実態（鈴木2014）。このため、自治体も本音では認可保育所を増やしたくなかったのがこれまでの実態。過少な供給が政治的安定均衡。

そのほかの実質的参入規制

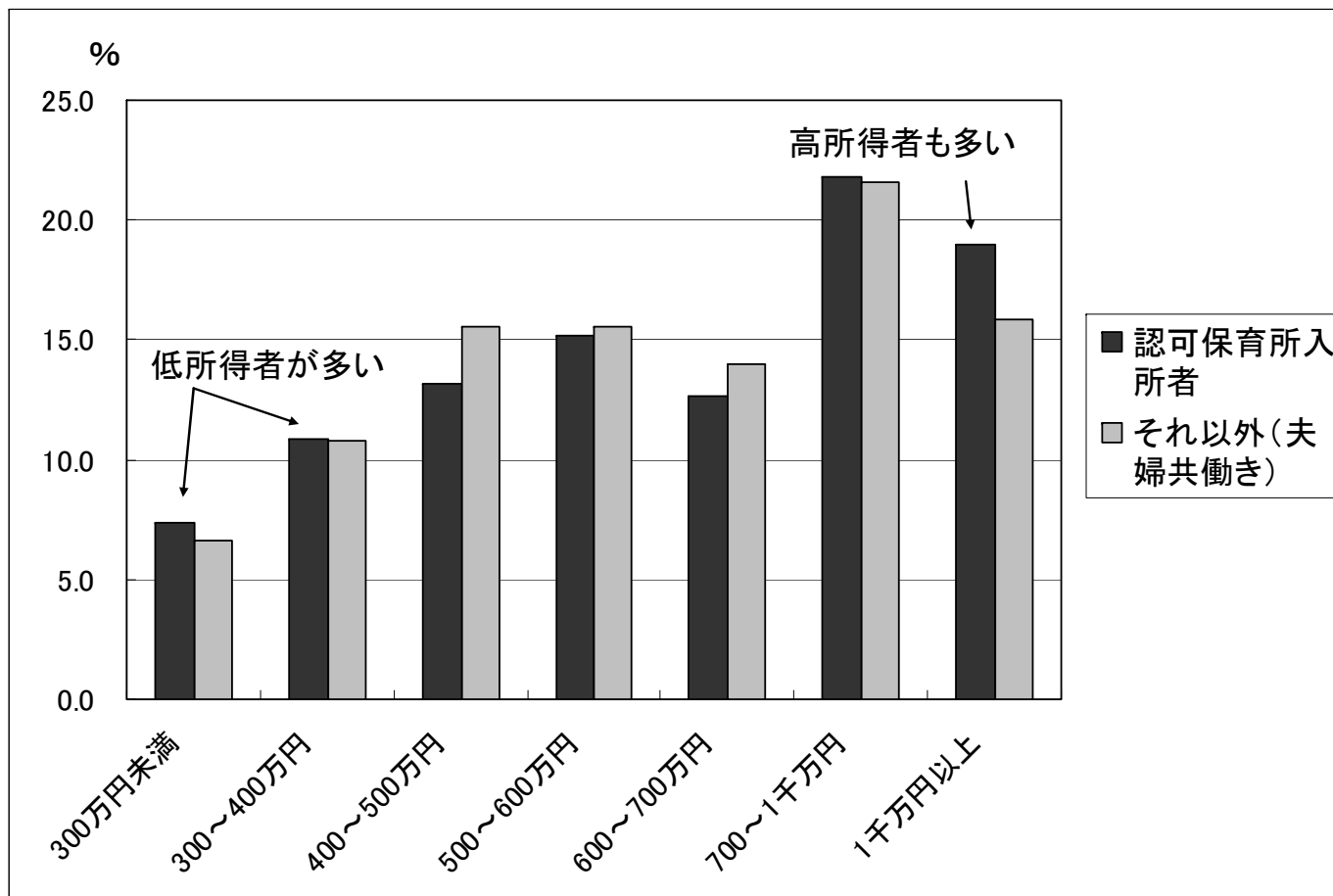
- ①社福のみに認められる保育士賃金等への補助金等の存在、②株式会社であるにもかかわらず、株式で資金調達をして、配当することが禁じられている、③収入を新しい保育所を設立するための投資に使えない(内部留保の用途制約)、④企業会計のほかに、特殊な社会福祉法人会計の作成を求められる、⑤社福は全ての税が免除されているのに対して、株式会社やNPO法人は課税される、⑥保育3団体や保育労組の圧力を背景に、地方自治体が独自の判断として、株式会社やNPO法人の参入を認可しない。

- ただし、横浜方式に代表されるように、待機児童対策に背に腹は変えられない自治体を中心に株式会社の参入は増加。公設民営で信用を得る。
- 保育団体、労組に気遣う自治体も、規制改革会議が要求した厚労省通達でやりやすくなった。
- 施設整備費が無い株式会社でも、①認可の運営費補助が高めであること、②大規模経営で規模の利益を追求できた、③安心子ども基金の改装費が許可される、④自治体が誘致のための優遇策・補助金を増やしており、追い風となった。また、⑤これまではデフレで保育士人件費を安く抑えられたことも大きかった(今後は非常に深刻)。

待機児童対策に伴う諸問題

- 低所得者ほど保育料の安い認可保育所に入れず、高い無認可保育所に。夫婦正社員の高所得者が優遇されるという分配上の問題(子ども・子育て会議の必要性の認定も結局は、ほぼ同じ制度と見込まれる)。
- 無認可保育所には国からの補助金が出ないため、質に対する規制・指導が行いにくく、ベビーホテルのような劣悪な施設が継続する。
- 社福は自分の土地を寄付する篤志家が前提なので、地域的なミスマッチも大きい。

認可保育所入所者の所得分布



※ 内閣府によるインターネット調査から集計

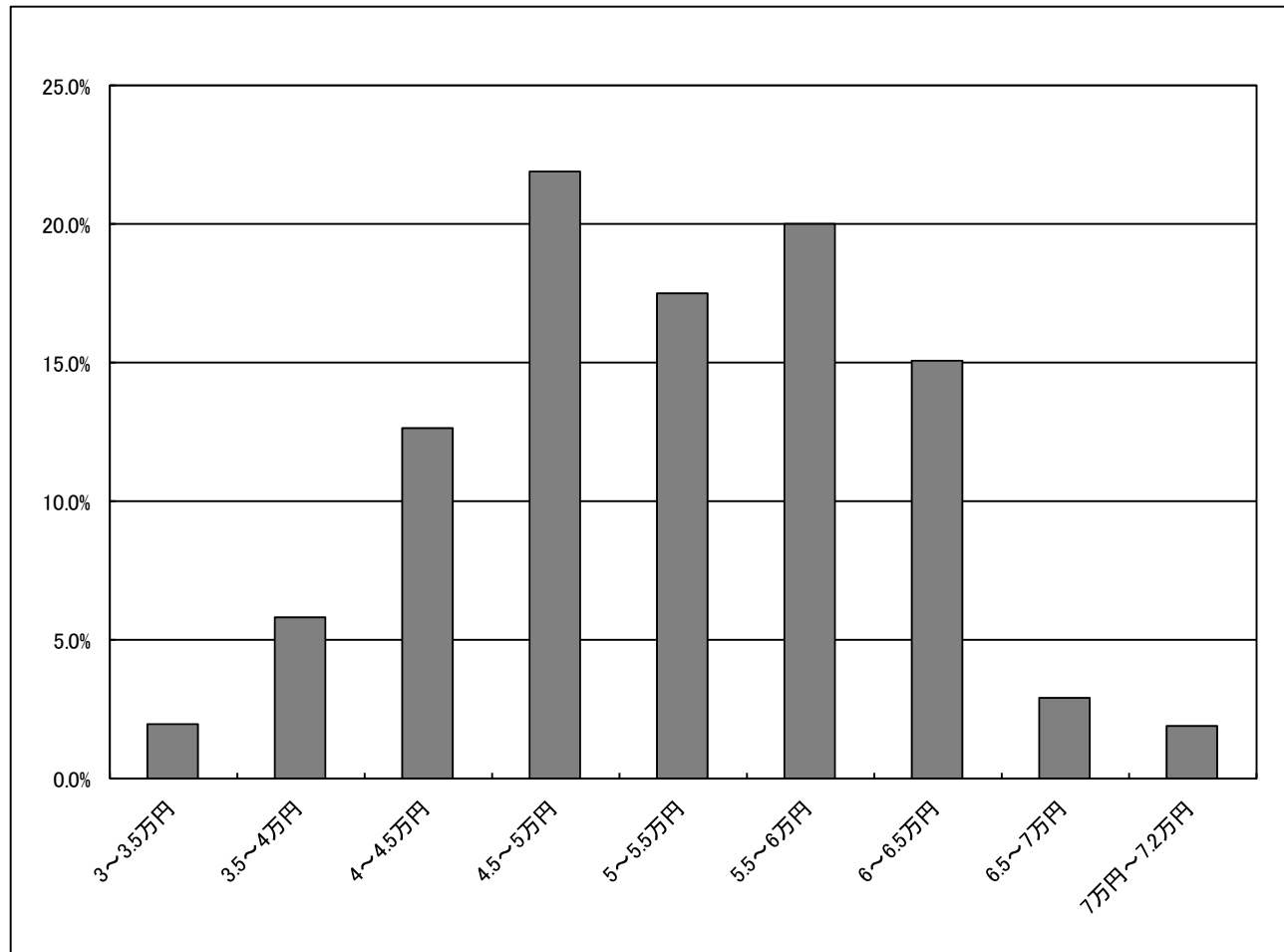
どのような対策が効果的か？

- 価格規制と数量規制による行列の発生（待機児童）と、割り当て（保育に欠ける要件）という典型的な統制経済の弊害に対処するには、価格自由化、参入自由化が基本。
- 価格上昇が情報を伝えて、待機児童が多い地域に参入が進んで需給を調整。空きが多い地方は退出を促し、都市部に保育士を送りだすことも可能。
- 一般に価格は上昇するが、低所得者や弱者にはバウチャーによる直接補助で対応。中高所得者にも一定程度は政策的な補助は正当化できるが、これも機関補助から直接補助に切り替えることが望ましい（運営費機関補助、施設整備費補助は廃止）。施設整備分は保育料から回収すべき。

- バウチャーは、一定の質を満たす無認可保育所にも使えることにすれば、バウチャーを使えない劣悪施設は淘汰。また、認可保育所、無認可、預かり保育のある幼稚園の間の価格競争、質の競争が起きる。
- 実は、東京都の一部の区では事実上のバウチャーが行われており、既に実証実験済み。
- 競争を促すために、第三者評価を義務付け、会計も公表、自治体が情報公開に努める。
- 保育団体、保育労組が反論する高額保育料、逆に劣悪安価な保育所が生じることはあり得ない。後者の反論は、特に最低基準を満たした認可保育所なのだから荒唐無稽な反対と言える。

自由価格でも競争があるので、価格は収斂する

認証保育所保育料の分布(0歳児、月160時間)



※ 東京都認証保育所への筆者調査。最大額は月7万2千円。平均は5万2619円。

特区で行うべき施策

- 保育料自由化、実質的参入規制撤廃が基本。
- これまで政治的に保育料引き上げができなかった自治体が応ずる可能性あり。
- 憲法89条問題では、施設整備費を株式会社に使わせるようにという声が株式会社側から出ているが、莫大な公費を用意する必要があるという問題がある(ただ、自治体が特区を使うインセンティブにはなる。特区が多ければ、金額一定で減額も一案)。
- 価格自由化が無理ならば、介護方式で保育料に上乘せ、社福への運営費補助をその分減額することで、89条問題を避けて数量規制の問題に対処することが可能。施設費の保育料上乘せも自治体が受け入れやすくなる施策。

社会福祉法人自体の規制緩和

- 政治力の強い社福側にも規制緩和を認め、彼らが特区の施策に利益を感じることも重要。
- 民設民営方式をみとめ、社会福祉法人が施設を作って株式会社に運営させる。
- 施設間（例えば、介護と保育間）の資金移動を認めれば、介護施設を持つ社福が保育に参入することも考えられる。
- 銀行からの資金借り入れ、寄付した財産に対する理事長の所有権を認めるなど、社福が経営多角化に乗り出したり、退出しやすくするための規制緩和も重要であり、社福が一方的に排除するのではなく、競争のチャンスを与える。

保育士不足問題の規制緩和

- 實際上、今、もっとも深刻な問題は保育士不足。
- 保育士国家資格取得者を10割という規制がボトルネックとなっており、供給増ができない状況に（新設保育所が人手不足で開設できない、早朝・延長保育は10割満たせず、法令違反となっている等）。
- 認証保育所は6割でも全く問題生じず。新設の小規模保育（認可）でも6割以上に決まった。
- この点の特区による規制緩和は現実的である。公立、私立の保育労組も認める可能性がある（例えば、休日、早朝・延長保育を中心にという条件で）。厚労省に実態調査を迫る方法も。

居室面積基準の規制緩和

- ほふく室 3.3m^2 、乳児室(0、1歳) 1.65m^2 の規制緩和は現在可能だが、保育団体・保育労組の「ぎゅうぎゅう詰め」批判が根強い。前規制改革会議は東京都認証並みの 2.5m^2 を提案したが、親を巻き込んだ反対運動の盛り上がりで実現せず。
- ただ、それよりも問題は、東京都や埼玉県などの各自治体が設定している独自の上乗せ基準。待機児童が深刻な自治体でも、独自の上乗せ基準を設けて、定員数を制限しているところが多い。人数基準も独自上乗せしている。

ほふく室の独自上乗せ基準

5.0㎡	5.5㎡	6.0㎡
港区(公立のみ)、新宿区、江東区、目黒区(公立のみ)、世田谷区、渋谷区、中野区、豊島区、板橋区、練馬区(公立のみ)、八王子市(公立)、立川市、三鷹市、府中市、町田市、小金井市(公立のみ)、小平市、日野市(私立のみ)、東大和市、清瀬市(公立のみ)、多摩市、西 東京市	杉並区	中央区(公立のみ)

注) 第7回規制改革会議・資料1-3 厚生労働省提出資料を筆者加工。厚生労働省令で定める最低基準は3.3㎡/人。乳児室も同様な上乗せが横行している。

保育士人数比率の独自上乗せ基準

1歳児5:1	0歳児2:1
中央区(公立のみ)、港区(公立のみ)、新宿区、文京区、台東区(公立のみ)、江東区、品川区、目黒区、大田区、世田谷区、渋谷区(公立のみ)、中野区、杉並区、板橋区、練馬区、足立区、葛飾区、江戸川区、八王子市(公立のみ)、立川市、武蔵野市、三鷹市、府中市、調布市、町田市、小金井市(公立のみ)、小平市、日野市、狛江市、東大和市、清瀬市(公立のみ)、東久留米市、多摩市、西東京市	練馬区(公立のみ)

注) 第7回規制改革会議・資料1-3 厚生労働省提出資料を筆者加工。厚生労働省令で定める最低基準は、0歳児3:1、1歳児6:1。加配により基準以上にさらに上乗せされている自治体が散見される(特に公立)。