

待機児童を減らす2つの 新保育制度¹

京都産業大学 田中寧研究会 社会保障分科会

相川翔 大居光太郎 片山裕貴
高石陽介 橋本一慶 渡利直史

2010年12月

¹本稿は、2010年12月11日、12日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2010」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、田中寧教授（京都産業大学）をはじめ、藤野敦子教授（京都産業大学）、八塩裕之准教授（京都産業大学）、八木匡教授（同志社大学）など、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うまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

待機児童を減らす2つの 新保育制度

2010年12月

要約

2010年4月現在、保育サービスを受けたくても受けることができない、待機児童の数は2万6000人にのぼる。この待機児童が問題視される主な理由は、母親または父親が子どもに保育サービスを受けさせることができないことによる、育児負担の増大である。特に母親は今まで働いた会社を一度退職し、育児に専念しなければならなくなる。このことにより、育児に対する気苦労を感じるなどの精神的負担が増大し、共働き家族が増加傾向にある日本社会において、母親または父親が育児を理由に職場を離れることで、昨今の日本経済の動向をみても、家族の経済的負担の増加を招き、夫婦の第二子・第三子の出産に対する意欲を低下させてしまうことが懸念される。また、同じ理由が理想の子ども数を持たない夫婦の増加させ、日本の出生率低下に繋がっていると考えられる。こういったことは、保育サービスと出生率との関係を結びつけた滋野・大日(2001)や、出生率に影響を及ぼす様々な要素についての研究を行った米谷(1995)で指摘されている。

一方、女性の社会進出への意欲が増し、保育需要が高まることで待機児童を2万6000人も存在させるほど保育供給が不足している現状である。

これらの事を問題意識とし、待機児童をゼロにするため保育サービスの質的充実、特に保育サービスを行う保育士に着目する。その中でも男性保育士の不足理由が低賃金であることを保育士の賃金プロフィールと全産業の賃金プロフィールの比較、回帰分析を用いて実証し、更に保育士に支払われるべき賃金の算出を行う。その結果をもとに、理想の保育士の賃金に近づけるべく、独自の保育士賃金改善政策である **Parents And Children System**、頭文字をとり **PACS** を提言する。**PACS** は、二つの制度から構成され、一つ目は京都市で現在行われているプール制をケーススタディとした独自の新プール制、二つ目は最低賃金制である。

本稿の構成は次の通りである。

第1章では待機児童について論じる。待機児童の定義に始まり、待機児童の特徴、更に待機児童の発生要因が保育需要の拡大によるものであることを述べ、保育サービスを提供する保育士の数が入所児童数の拡大に追いついていない現状を論じる。

第2章では、保育士の賃金が低賃金であることを実証する。保育士の賃金プロフィールを男性・女性それぞれ全産業の賃金プロフィールと比較、更に回帰分析を用い、年齢・勤続年数・労働時間が賃金に及ぼす影響を算出し、実際に平均的な保育士に支払われている賃金と推計値を比較することで実証する。

第3章では、保育士の賃金を、理想値まで引き上げるための政策である、**PACS** 計画の内容について、京都で行われているプール制を基に述べる。また、その政策効果をシミュレーションにより明らかにする。

第4章では、**PACS** 計画を実行するにあたり、必要となるその財源について模索をする。財源の確保の手段として我々が導き出した答えは、社会保障給付費内に対する高齢者関係給付費と児童・家族関係給付費の割合見直しである。

目次

はじめに

第1章 待機児童問題を考える

- 第1節 待機児童とは
- 第2節 待機児童問題の特徴
- 第3節 待機児童問題の要因
 - 第1項 保育需要の高まり
 - 第2項 保育供給の現状
- 第4節 先行研究
- 第5節 問題意識の整理と本稿の位置付け

第2章 保育士の低賃金を実証する

- 第1節 賃金プロフィールと生涯賃金
- 第2節 回帰分析による最適賃金の算出

第3章 保育士を増やすための政策

- 第1節 京都市から学ぶケーススタディ
- 第2節 新たな制度としての政策
 - 第1項 新プール制～待機児童の多い7都府県への提案～
 - 第2項 保育士最低賃金制

第4章 保育関連財源確保の必要性

- 第1節 保育士確保の必要性
- 第2節 待機児童削減予算額
 - 第1項 待機児童削減のために必要な保育士数
 - 第2項 最適保育士数実現における賃金コスト
- 第3節 賃金コスト上昇に伴う財源確保
 - 第1項 公債の発行による財源確保
 - 第2項 増税による財源確保
 - 第3項 保育料金引き上げによる財源確保
 - 第4項 他の予算からの財源移譲による財源確保

先行論文・参考文献・データ出典

はじめに

近年、保育サービスを受けたくても受けることができない児童、通称「待機児童」の話題をテレビや新聞を通し、良く目にする。

日本国内のみならず、ヨーロッパ諸国においても、この待機児童に関する問題が大きく取り上げられている。特にスウェーデンにおいては、早期から国を挙げての待機児童を無くす政策を行っており、待機児童問題が解消された国の一つとして有名である。

現在日本の待機児童数は増加傾向にあり、2010年4月現在、その数は約2万6000人にのぼる。このまま待機児童が増加し続ければ、働きたくても育児のため働くことのできない母親または父親が増加していくことが予想される。特に母親においては出産・育児を機に一時退職し、後に非正規雇用として再就職するケースが増えると考えられる。このことは、日本国内においてもジェンダーフリーの考えが根付き始め、男女雇用機会均等法にみられるような女性の社会進出が進んでいる中では、一時退職によりビジネスの現場から離れざるを得ない状況が、女性のキャリア形成においても極めて不利な状況を与えると考えられる。更に、子どもに保育サービスを受けさせることができないことにより、親の育児に対するプレッシャーやストレスなどから、夫婦が理想の子ども数を持つことができず、少子社会に拍車をかけていると考えられる。これらのことから、保育サービスを充実させることで育児環境が是正され、待機児童を減少させることへとつながるのだと考えられる。

第1章 待機児童問題を考える

第1節 待機児童とは

待機児童とは、保育所入所申込書が市区町村に提出され、かつ入所要件に該当するものの、現在保育所に入所していないという国が定める定義を満たし、認可保育所へ入所申し込みをしたものの、施設が不足しているため入所することができない児童のことをいう。

待機児童数は厚生労働省の調べによると3年連続で増加しており、2010年4月1日現在の日本の待機児童は前年同月と比べ891人増加し、2003年に次ぎ過去2番目に高い2万6275人である。また、2003年から2007年にかけて待機児童ゼロ作戦などの現行政策の効果もあり、待機児童の数は減少傾向にあったが、近年は再び増加傾向に転じている。

2010年4月、保育所の定員は215万8000人となり前年同月と比べ2万6000人増加しているが、入所希望児童数が定員数を上回っているのが現状である。近年では待機児童問題が解消されるどころか増加しており、保育に対する需要は増加の一途をたどっている。

第2節 待機児童問題の特徴

現在、日本の待機児童問題には大きく分けて二つの特徴がみられる。

一つ目は、待機児童の8割以上が低年齢児に集中していることだ。年齢区分別の待機児童数をみると、低年齢児である3歳未満が全体の84.9%を占めている。保育士一人あたりに受け入れられる3歳未満の児童数は3歳以上の児童と比べて少なく、低年齢児を受け入れるために必要な保育士数は3歳以上を受け入れる場合より多くなり、一つの保育所で同人数の児童を受け入れるには低年齢児の方がコストが高くなっている。

二つ目に、待機児童が地域に偏在していることである。地域別の待機児童数をみると、埼玉、千葉、東京、神奈川、京都、大阪、兵庫の7都府県とその他の政令指定都市、中核市だけで22107人と全体の84.9%であることから、都市部に集中していることがわかる。また、市区町村別でみた待機児童数が最も多いのは神奈川県横浜市で2414人、次いで同県川崎市の1490人、愛知県名古屋市の1249人となっている。

一方、富山、石川、福井、山梨、長野、鳥取、香川、佐賀、宮崎では待機児童がない。このことから、少子社会と称される現在の日本でありながら、9県を除く都道府県で待機児童の存在が認められることがわかる。

第3節 待機児童問題の要因

こうした待機児童問題の要因は、保育に対する需要の増加と、それによる供給量の不足と考えられる。本稿では保育に対する需要を以下保育需要、同供給を保育供給とし、第3節で保育需要と保育供給のミスマッチを論じる。

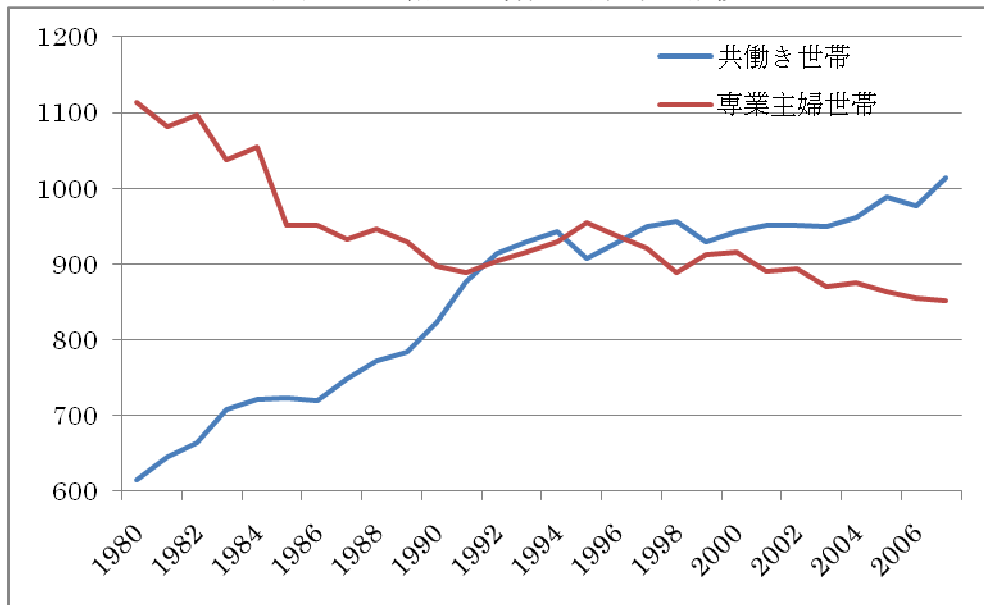
第1項 保育需要の高まり

保育所への入所児童数をみると、1955年から1975年の20年間で65万3700人から約2.5倍の163万1000人にまで増加した。その後も入所児童数は1980年に199万6100人となるまで増加を続けたが、以後1994年に167万5900人に落ち込むまで減少傾向に転じた。しかし、1995年から再び上昇し始め、2008年には214万7900人と1955年の約3.3倍にまで増加した。このように少子化が進んでいるにも関わらず、保育所の入所児童数は1995年から増加に転じ、待機児童が生じている現状である。

入所児童数が増加した要因は二つ考えられる。一つ目は女性就労の増大、二つ目は家族形態の変化である。

女性就労の増大を裏づけるものとして、共働き世帯と専業主婦世帯の動向を見ると1980年には共働き世帯が614万世帯、専業主婦世帯が1114万世帯であったが、1990年代に逆転、2007年には共働き世帯が1013万世帯、専業主婦世帯が851万世帯と共働き世帯が増加したことが図表1からもわかる。

図表1 共働き・専業主婦世帯の推移



総務省 「労働力調査」より作成

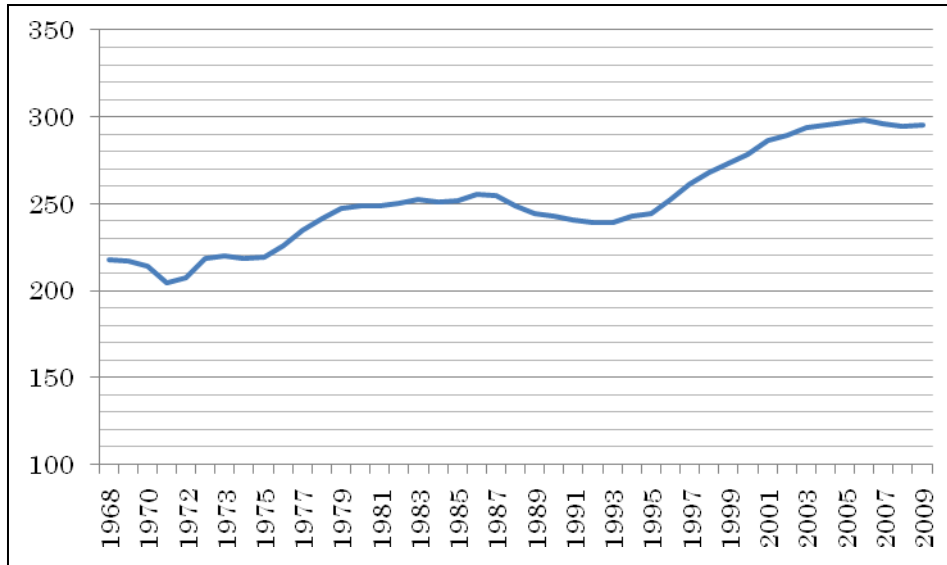
また労働力率からみても、25～39歳女性の出産率の合計は2007年全体の85%と高い割合であるにも関わらず、図表3をみてもわかるように、25～39歳女性の労働力率の合計は、2005年以降、停滞しているものの全体として増加傾向にある。具体的には1998年の62.4%から2007年には68.7%と上昇し、子どもを持ちながら就労している女性が増加していることがわかる。

次に家族形態の変化による要因として、核家族世帯が増加していることがあげられる。核家族世帯数は、2005年国勢調査によると前回調査の2000年に比べ3.9%増加しており、一般世帯数の57.9%にのぼる。

これら二つのことから、核家族の母親が共働きのために働くために、保育サービスへの需要が高まり、入所児童数が増加したと考えられる。

また、待機児童数が増加した要因は入所児童数が増加した要因と同じことが言えるが、二つの要因の他に保育施設や保育士の不足が考えられる。この背景には、先にあげた二つの保育に対する需要に保育を実施する側の供給が追いついていない状況がある。

図表 2 女性 25～39 歳の労働力人口



「統計局 年齢階級（5歳階級）別労働力人口及び労働力人口比率」より作成

第2項 保育供給の現状

保育所は1955年から1975年の20年間で8300か所から約2.2倍の1万8200か所に、2000年には入所児童数の減少に伴い2万2199か所まで減少したが、2001年の定員充足率の上昇に伴い増加に転じた。しかし、2008年現在2万2898か所と1955年の約2.7倍であり、1955年と比べて入所児童数に対する保育所の数が少ないことがわかる。

入所児童数の増減だけでは保育所数が不足しているとは言い切れないが、保育所数が不足していることは定員充足率からわかる。下記図表2をみると、保育所数の年度途中の充足率は2001年から常に100%を超え続け、定員より在所児が多い現状である。

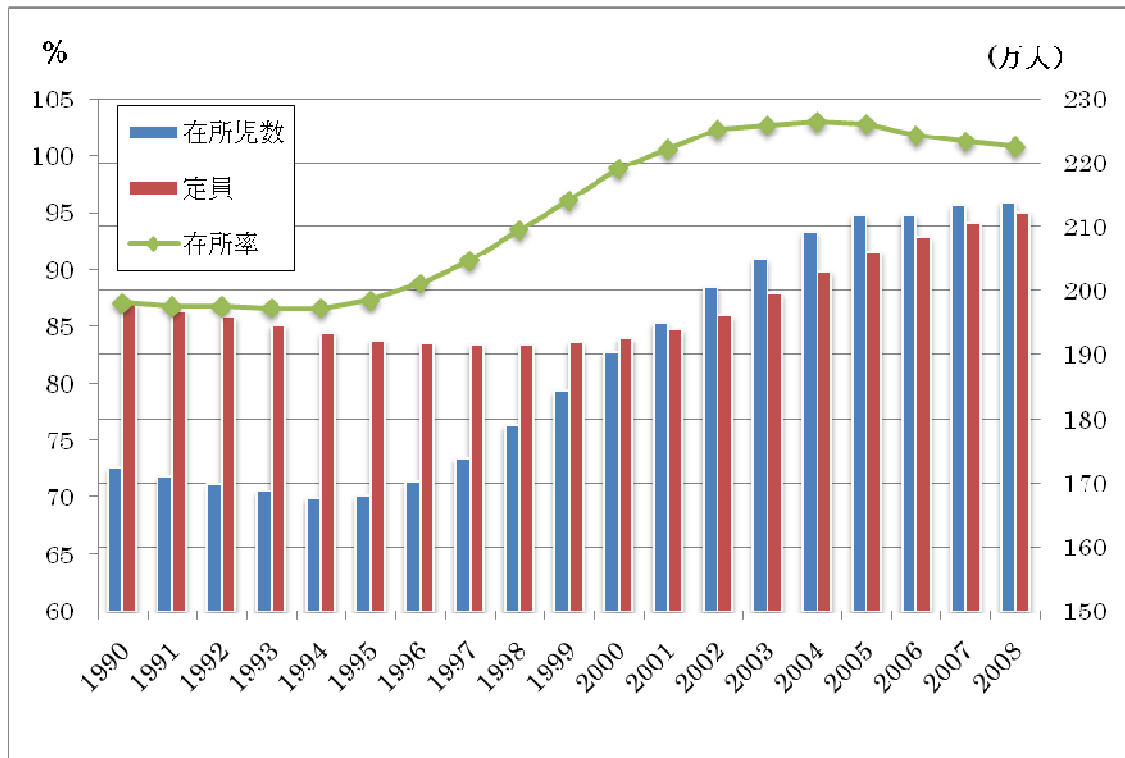
一方、保育サービス¹を実施する保育士は、2002年²以後増加を続け、2008年現在32万9101人にまで昇るが、定員充足率は2001年から100%を超え続けており、保育士数が増加しているとはいえ、児童に対して不足しているのが現状である。また、男女雇用機会均等

¹ 本稿における保育サービスとは、認可保育所で保育に欠ける子どもが十分な保育を受けられることを指す。

² 2001年以前の統計調査では保育所従事者数でのみ結果を出しており、保育所従事者には保育士の他に調理員や栄養士、事務員といった職種も混在するため、本稿では2002年以後のデータを使用する。

法の改正に伴い男性保育士の従事者数は増加しているが、2009年第22回社会保障審議会少子化対策特別部会の第1次報告によれば男性保育士の平均勤続年数は5.0年と全産業で見た男性の平均勤続年数13.5年よりも短く、構成比では男性が4.2%、女性が95.8%となっておりその数が少ない事がわかる。更に、男性保育士のきまって支給する現金給与額を全産業のそれと比較すると保育士の現金給与額は229万2000円であるのに対し、全産業は372万7000円と、男性保育士の現金給与額は全産業のそれと比べ、約140万円低いこともわかる。これらのことから、保育サービスを提供する保育士、特に男性保育士が不足している現状がわかり、その金銭的待遇をみても決して良い待遇であるということとは言えず、男性保育士不足の主な原因は低賃金であることということが予測できる。この男性保育士の賃金は低賃金であるか否かの実証を、本稿の第2章にて行う。

図表4 「保育所の定員・在所児数・在所率の年次推移」



出典：厚生労働省 HP (2008) 統計調査結果

第4節 先行研究

保育施設に関する研究は様々あるが、待機児童に関する研究や保育士の人員数、賃金が保育サービスの充実化に与える影響を分析した研究は少ない。そこで、本稿では待機児童の増加や育児による心理的負担を解消・軽減することを示唆的であり、保育サービスの充実が出生に与える影響について調べた滋野・大日(2001)、また出生率の低下について経済的・社会的視点から分析を行った米谷信行(1995)を先行研究に用い、保育サービスの必要性を論じる。

その研究では、都道府県別のクロスセクション分析とマクロでの時系列分析を用いて、保育施設の数量的あるいは質的な充実によって待機児童が減少すれば、結婚後出産が促進される事を実証している。

滋野・大日(2001)によれば、子どもを産むか否かという意思決定に与える保育所サービスと企業の福利厚生の効果を検証した結果から、まず対入所希望者待機率は有意に正、対入所希望者待機率と結婚後年数の交差項は有意に負であり、その係数の値から、結婚後約4年以降で待機率が高くなれば、出産行動を抑制させることがわかる。ここでの結婚後年数が4年というのは、データの性質上、3年より長く4年以下を意味するので、これは、保育サービスが充実し、待機児童が減少すれば結婚後3~4年経過後は出産が促進されることを意味する。他方、福利厚生および深夜勤務ダミーはいずれも統計的に有意ではない。これは企業が提供する育児支援を目的とした福利厚生は出産に効果を与えないという結果である。

この先行研究により、保育サービスの充実による待機児童の減少が少子化対策に有効であることから、待機児童問題を解決することの重要性がわかる。

また、米谷信行(1995)は、出生率の低下について経済的・社会的側面から分析を行った。その分析方法は80年代・90年代の都道府県別のデータに基づくクロスセクション分析を行い、年代別に効果を比較した。80年代の結果からは、教育費負担の増加や女性の賃金上昇が、出生率の低下を促進させ、保育所の充実が出生率に対して有意な効果を与えるという結果を得た。更に90年代の結果からは、女性の賃金上昇が出生率低下に有意な効果をもたらすこと、教育費の上昇も出生率の低下に関係しているということ、住居費の上昇は、出生率の低下に有意な影響を与えること、保育所の充実が出生率の下支え効果として良い影響を与えていることなどが分かる。また、米谷は夫婦が望む子どもの数は、基本的には夫婦の自由な選択に基づき決定されるものであり、国としても安心して子どもを出産し育児できるような環境を整える必要があると考える。ゆえに、住居費に直接影響のある地価の安定に配慮した適切な経済政策、出産・育児の経済的・精神的負担の軽減を目的とした制度の充実や普及、相対的に充実度の低い地域への保育施設の供給と多様な保育サービスの提供・質的な充実の3点が必要であると考えられる。

この研究からも、保育サービスの充実が少子化対策に有効であることがわかる。更に、理想の子ども数を持つか否かの選択は、安心して出産し育児できる環境が整っているかどうかが大きく影響することもわかる。

第5節 問題意識の整理と本稿の位置付け

滋野・大日(2001)で述べられているように、少子化対策として待機児童問題を解決することが有効であるということは、言い換えれば待機児童問題が少子化問題の要因の一部となっているといえる。

昨今、日本の少子化を表す一つの指標である合計特殊出生率は2006に過去最低の1.26となり、2009年には1.37と人口を維持するために必要な水準を示す人口置換水準2.08を大きく下回り、低年齢人口¹の減少が著しい。

一方で女性の社会進出への意欲が増し、保育需要が高まることで待機児童がおよそ2万6000人も存在していることから、保育供給の不足が深刻であることがわかる。待機児童の存在を問題視する理由は二つある。一つ目は、保育サービスを受けられないことで、保育所での友達とのコミュニケーションを通して培うことのできる社会性や、団体行動することによって身に付くルールを守る習慣などを学ぶ機会を減少させるという事である。二つ目は、子どもが保育サービスを受けられないため、母親は育児に多くの時間を費やさなくてはならず、若い労働力として十分働くことのできる母親の就労、または昨今の日本の不況下で生計を立て

¹ 低年齢人口とは、5歳以下の人口と本稿で定義する。

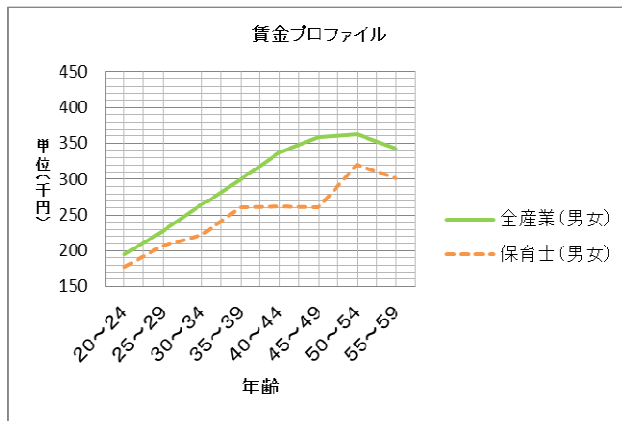
るために就労を望む母親の就労を妨げ、労働力の無駄を招くということが懸念される。更に、そういった現状があるために、母親の第二子・第三子出産への意欲を低下させ、日本の少子社会の更なる深刻化へつながると考えられる。このように、待機児童の存在は、彼らそのものの発達過程に支障をきたす可能性があること、またその存在が日本社会全体の活力低下を招いているということが考えられ、早急な対策を打ち出す必要があると考える。

保育サービスを供給するには、施設としての保育所と提供する保育士の 2 つの要素があるが、前述したとおり保育士に関する研究が少ないことから、本稿では保育士に関する研究をする。具体的には「保育サービスにおける保育士の役割に焦点を当て、保育士の適正な賃金の算出を通し、適正な賃金を得られることから保育サービスの質的な充実化による待機児童数削減のための政策提言を行うこと」を本稿のオリジナリティとする。

第2章 保育士の低賃金を実証する

第1節 賃金プロフィールと生涯賃金

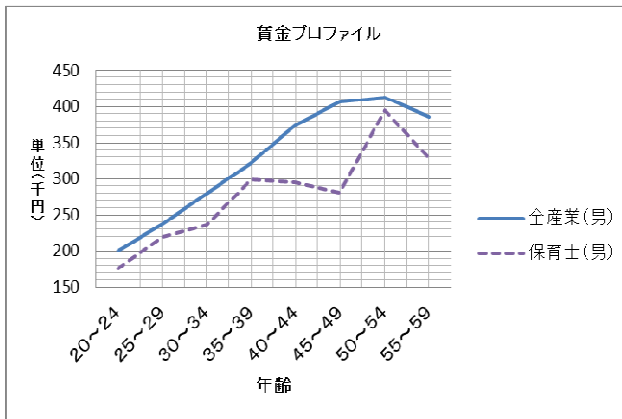
図表 3 「男女計の全産業平均と保育士との比較」



図表 3 は、男女計の全産業平均と保育士の賃金プロフィールの比較である。全年齢で平均よりも常に下回っており、保育士の低賃金が見て取れる。さらに、この賃金プロフィールから各年の年収を単純合計した生涯賃金を算出すると、男女計全産業平均が約 1 億 9150 万円であり、男女保育士は約 1 億 5971 万円であるので、平均よりも約 3179 万円低く、男女保育士の生涯賃金が全産業の約 83.3%に過ぎないことがわかる。

出典：厚生労働省「平成 21 年賃金構造基本統計調査」より作成

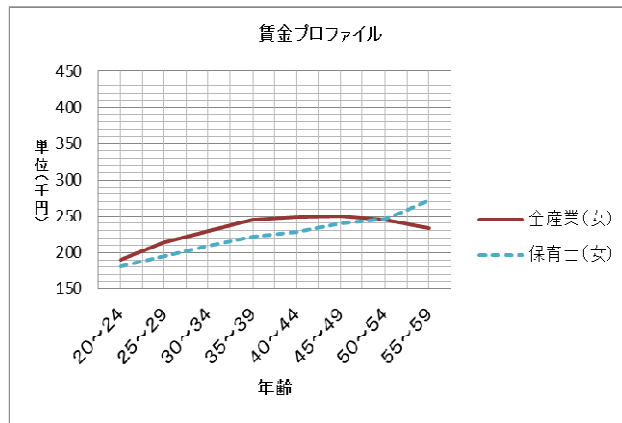
図表 4 「男性の全産業平均と保育士との比較」



図表 4 は男性の全産業平均と保育士の賃金プロフィールを比較したものである。男性保育士の賃金は平均を常に下回っている。特に 45~49 歳では、平均との差が大きい。さらにこの賃金プロフィールから男女計と同様に生涯賃金を求めると男性全産業平均が約 2 億 1300 万円であり、男性保育士は約 1 億 7780 万円となり、その差は 3520 万円、男性保育士の生涯賃金は全産業の約 83.4%に過ぎないことがわかる。

出典：厚生労働省「平成 21 年賃金構造基本統計調査」より作成

図表 5 「女性の全産業平均と保育士との比較」



図表 5 は、女性の全産業平均と保育士の賃金プロフィールの比較である。女性の場合は 55～59 歳の賃金を除く全年齢で平均を下回っている。そして、男子と同様に賃金プロフィールから生涯賃金を求めると、女性全産業平均が約 1 億 4259 万円であるのに対し女性保育士は 1 億 4162 万円で、97 万円下回っているのみであった。女性保育士の生涯賃金は全産業の 99.3%であった。

出典：厚生労働省「平成 21 年賃金構造基本統計調査」より作成

以上のことから、保育士の賃金は平均的に低いこと、さらに、男子の場合にその傾向が強いことがわかった。

第2節 回帰分析による最適賃金の算出

まず、賃金が年齢、勤続年数、労働時間に依存するという賃金関数、

$$\text{賃金} = a + b (\text{性別のダミー}) + c (\text{年齢}) + d (\text{勤続年数}) + e (\text{労働時間})$$

を、平成 21 年賃金構造基本統計調査の職種別データを使って推定した。これによって、年齢、勤続年数、労働時間が賃金に与える影響を算出し、平均的な保育士が得ると推定される賃金を算出し、この額と実際に平均的な保育士が得ている賃金を比較した。

$$\text{推定賃金} = a + b (\text{保育士の性別のダミー}) + c (\text{保育士の年齢}) + d (\text{保育士の勤続年数}) + e (\text{保育士の労働時間})$$

※ただし、 a, b, c, d, e は最小二乗法による回帰分析によって推定された係数

推定される額が実際の額より高ければ、保育士の賃金は低いこととなる。

まず、全産業を対象として回帰分析を行ったところ、以下のような結果が出た。

$$\text{賃金} = 476.8637 - 0.88958 (\text{年齢}) + 4.314216 (\text{勤続年数}) - 1.03746 (\text{労働時間})$$

(2.70) (-0.47) (-1.13) (カッコは t 値)

$$\text{補正 } R^2 = 0.00$$

この式に保育士の労働時間、勤続年数、年齢を代入すると、推定賃金は 29 万 9671 円となり、実際の額 21 万 7600 円よりもかなり高くなる。しかしながら、この推定式の係数の t 値は総じて低く有意性は低い。さらに補正 R^2 もきわめて低いため分析の対象とはできない。

第3章 保育士を増やすための政策

第1節 京都市から学ぶケーススタディ

地域別待機児童数で見るとその割合の多い京都府京都市では、1972年に保育所の公私間格差を是正するために、プール制を取り入れた。

この制度は各保育園に支出される民間施設給与等改善費の人件費部分を、各保育園が保育園連盟に拠出し、京都市の単費援護費と合わせてプールし、一定の清算基準に基づき再配分するシステムである。

プール制の役割は、在職年数の長い保育士が属する保育所と短い保育士が属する保育所で給与支払額が異なることから生じる各保育所の賃金コスト格差を是正することにある。賃金コストの高い保育所と低い保育所が互いに助け合う、互助の精神で余裕のある保育所から不足気味の保育所に経費を再配分し、京都市民営保育所全体としての統一した配置基準、給与体制を維持しようとするものであり、この制度によって国の配置基準、給与体制を大きく上回り、高い保育水準を維持できている。

しかし、この制度には再配分額は保育士の在職年数で決まるため、その支給額に保育所間格差が生じてしまうという問題点がある。

第2節 新たな制度としての政策

第2章で保育士の低賃金の実証されたため、保育サービスの質的な充実化による待機児童数削減のための政策提言として、第2節では京都市から学んだプール制を独自にアレンジした新プール制を京都市と同様に待機児童が集中している埼玉、千葉、東京、神奈川、京都、大阪、兵庫の7都府県に向けたものと、7都府県以外でも富山、石川、福井、山梨、長野、鳥取、香川、佐賀、宮崎を除くほとんどの地域で待機児童がいることから全国の保育士が最適賃金を得られるように国に向けた、2つの制度を Parents And Children System 略して PACS として政策提言をする。PACS は、直接的には保育士の低賃金を解消する制度だが、それにより待機児童を解消することで女性の就労を支援するだけでなく、性別関係なく育児支援を必要とする親に支援と、十分な保育サービスを受けることができない子どもに十分な保育を行き渡らせることで、家族がよりよい生活をできることをその名に込めている。

第1項 新プール制～待機児童の多い7都府県への提案～

京都市のプール制では、在職年数の長い保育士が属する保育所と短い保育士が属する保育所という、いわゆる年功序列制であった。そのため、支給額に保育所間で格差が生じるという問題が生じた。

そこで、新プール制では違うアプローチをする。具体的には、評価制である。評価の結果による序列化、利益と不利益の発生、結果の一人歩きによる予断と偏見の固定化なども危惧されるが、評価をするということ自体は的確な現状認識と方針決定にあたり、欠かすことのできないプロセスであるため、これを推し進める。

制度の内容は、まず京都市のプール制と同様に非認可保育所を除く各保育所に支給される各都府県からの保育所の人件費部分である補助金、政府の財源である国基準運営費¹の人件費部分を合わせ、各都府県の社団法人としての保育連盟にプールする。

プールした補助金等は在職年齢の長い保育士の属する保育所へ再分配するのではない。実際に関東地方で行われている第三者機関による評価を参考に、また保護者へのアンケート調査も行い、プールした保育所に支給される人件費部分を再分配する。第三者機関と保護者アンケートの二つの仕組みを組み合わせたものを本稿独自の新プール制とする。

年功序列制の実質廃止は、在職年数の長い保育士は培ったキャリアを活かし、短い保育士は従来の年功序列制時よりも高い給与を得ようと高い評価を得る努力を發揮し、保育サービスの質の向上に繋がることを期待できる。また、評価方法を相対評価とすることで、財源が枯渇することも考えにくい。相対評価を取ることによる保育所間の競合意識が高まり、児童への意識が希薄化し、保育サービスが低下することも可能性としては考えられるが、評価をするのが第三者機関と保育サービスを受ける児童の保護者であることから、競合意識は高まりにくいものと考えられる。しかし、可能性を捨てきれない点は留意する必要がある。

評価方法について、独自に策定した。まず各都府県で審査を受け、認定された第三者機関のみ、評価をすることができる。訪問調査など評価活動については、専門的かつ客観的な立場において評価を行うことが出来るように講習を受け、試験に合格した評価調査委員が行う。評価機関については、各都府県に非営利組合もしくは社団法人を設立し、受審費用は受審を受ける対象である地方自治体で負担する。なお負担額については、評価機関と受審を受ける対象である地方自治体との間で契約により決める。

第2項 保育士最低賃金制

待機児童問題は、都市部に集中しているために第1項では特に多い7都府県へ向けた提案した。しかし、他の地域でも待機児童が存在していることの要因が保育供給の不足にあると考えられる。そこで第2項では待機児童の多少に関わらず、全国の保育士が最適賃金を得られるように国に対して最低賃金制を提案する。

まず、保育士が得るべき最適賃金を最適賃金とする。これは第2章の分析結果より、男性保育士が月額261,306円、女性保育士が229,496円である。

第1項で提案した新プール制では、プールできる量が評価に適する再分配をする際に必要な量に達しない場合、再分配できないという問題がある。しかし、保育士最低賃金制により、少なくとも最適賃金は得られるシステムが成り立つ。

¹国基準運営費とは、国の基準による人件費・維持管理費などを一括した呼称であり、保育所運営に最低限必要な経費である。

第4章 保育関連財源確保の必要性

第1節 保育士確保の必要性

厚生労働省が2010年9月6日に発表した、「保育関連状況取りまとめ(平成22年4月1日)」によると、待機児童の数はこの一年で891人増の26,275人で3年連続の増加であった。その中での年齢区分別待機児童数の詳細を表にしたものが次の、図表7「年齢区分別の待機児童数」である。

図表7「年齢区分別の待機児童数」

(2010年4月1日現在)

	22年待機児童数(%)
低年齢児(0~2歳)	21,537人 (82.0%)
うち0歳児	3,708人 (14.1%)
うち1・2歳児	17,829人 (67.9%)
3歳児	3,477人 (13.2%)
4歳児以上	1,261人 (4.8%)
全年齢児計	26,275人 (100.0%)

(出典) 厚生労働省「保育関連状況取りまとめ」をもとに作成。

ここでの特徴をこの図表7から見ると、2010年4月時点の0~2歳の低年齢児の待機児童の割合は、全体の82%であり、3歳以上児と比較しても多いことが分かる。さらに詳しく見ると、低年齢児の中でも特に1.2歳児の待機児童数が全体の67.9%と際立って高い数値である。

日本経済新聞2010年10月13日付の記事では、WEF(世界経済フォーラム)が2010年10月に発表した男女平等度を指数化した「ジェンダー・ギャップ」で日本は、前年の101位から94位になったと報じていた。そのことから分かるように、現在の日本社会では女性の社会進出が進み、共働き世帯が増加していることは周知の事実である。その共働き世帯も、出産後直後は育児休暇を利用することで子育てに専念することができ保育所を利用せずとも済んだが、しかしそれを消化し終わり職場復帰をしなければならなくなると、突如保育所利用という保育サービスへの需要が発生する。だが、最も保育サービスの需要が高くなる1.2歳児への保育所側の受け入れ人数は少ない。それは、先ほどの図表7「年齢区分別の待機児童数」でもはっきりと待機児童数という形で表れている。このままでは、今まで子育てを担ってきた女性が社会進出をすることで、今までのように育児に大部分を割ける時間や、子育てをする余裕がなくなり、結果的に出産という選択肢を失ってしまう。

だからこそ、そうした親でも子育てをできる環境を作るために、保育士の数を増やし待機児童を減らす必要があるのだ。分析でも実証したように保育士の賃金は総じて低い。特に男性保育士にそれが顕著に表れている。男性が家庭を支えるという役割が強い日本社会の中で、このような状況では、保育士という職場だけの収入では生計を立てることができないため、保育士という道を結果的に諦めてしまう人も出てくるだろう。そのことで、保育士不足なり、現在の待機児童という問題に直結しているとも考えられる。そうならないために、今の保育士の低賃金を是正し魅力ある職場にしなければならない。

第2節 待機児童削減予算額

第2節では、待機児童を減らすために必要な保育士の増加人数を算出し、現在働いている保育士と合わせた最適保育士数を出す。さらに、分析で算出した最適賃金と照らし合わせて、保育士数の面から待機児童を減らすために必要な予算の額についてみていく。

第1項 待機児童削減のために必要な保育士数

低賃金を是正するために必要な予算額を算出する前に、まず初めに、図表7の「年齢区分別待機児童数」を基に、単純に待機児童をなくすためにはあと何人保育士が必要であるかという、理想保育士数を算出したいと思う。なぜ年齢ごとの待機児童数が必要かという、児童福祉法第三十三条で保育士一人あたりが面倒を見ることができる子どもの数は、子どもの年齢ごとに決められているからである。次の図表8「保育士配置最低基準」はその基準を表にしたものである。

図表8「保育士配置最低基準」

	0歳児	1～2歳児	3歳児	4歳児以上
子ども:保育士	3:1	6:1	20:1	30:1

(出典) 全国保育団体連絡会・保育研究所「保育白書2009」をもと独自に作成。

この図表8「保育士配置最低基準」から、理想保育士数を算出すると、図表3「待機児童削減のための理想保育士増加数」になる。0歳児に関しては1,236人、1～2歳児に関しては2,972人、3歳児に関しては174人、4歳児以上に関しては42人である。合計4,424人の保育士を増やすことで待機児童は単純にいなくなる計算となる。そして、厚生労働省「賃金構造基本統計調査」では、現在働いている保育士の数は男性1,010人、女性15,819人の計16,829人である。その人数と先ほどの人数を合わせたものが保育士最適人数であり、21,253人となる。

図表9「待機児童削減のための理想保育士増加数」

	0歳児	1～2歳児	3歳児	4歳児以上	計
理想保育士数	1,236人	2,972人	174人	42人	4,424人

(出典) 厚生労働省、全国保育団体連絡会・保育研究所の資料をもとに独自に作成。

第2項 最適保育士数実現における賃金コスト

現在働いている保育士の賃金を最適賃金に引き上げるための予算を算出する。保育士の就労者数は先ほどに書いたように男性 1,010 人、女性 15,819 人の計 16,829 人である。最適賃金は分析で出したように、男性 261,306 円、女性 229,496 円であり実際の賃金との差は男性 22,706 円、女性 13,196 円である。それを基に計算したものが図表 10 「最適賃金引上げ予算額」である。

図表 10 「最適賃金引上げ予算額」

	男性保育士 (1,010人)	女性保育士 (16,829人)
実際の賃金	238,600円	216,200円
最適賃金	261,306円	229,496円
賃金の差	22,706円	13,296円
現在の賃金コスト	240,986,000円	3,638,429,800円
最適賃金コスト	263,919,060円	3,862,188,184円
賃金コスト増加額	22,933,060円	222,075,484円

(出典) 独自に作成

この図表 10 から、現在働いている保育士の賃金を最適賃金まで引き上げた場合の賃金コストは男性 263,919,060 円、女性 3,862,188,184 円であり、男女合わせて現在の賃金コストよりも、245,008,544 円増加させる必要がある。さらに、待機児童削減のために必要な保育士増加分の 4,424 人についてもそこに加える必要がある。しかしその際、増加分の保育士の男女比の正確な予測できないために、ここではあえて実際に働いている保育士の男女比（男性：女性＝1：17）を予測値として計算したいと思う。その比率を基に計算すると、保育士を 4424 人増加させた際の男女比は、男性保育士は 246 人、女性保育士は 4178 人である。ここから新たに発生する保育士の賃金を算出したものが、図表 11 「保育士増加分最適賃金コスト」である。

図表 11 「保育士増加分最適賃金コスト」

	男性保育士(246人)	女性保育士(4178人)	保育士計(4424人)
最適賃金コスト	64,281,276円	958,834,288円	1,023,115,564円

(出典) 独自に作成

この図表 11 「保育士増加分最適賃金コスト」から、保育士増加によって新たに発生する最適賃金コスト額は、男性保育士 6428 万 1276 円、女性保育士 9 億 5883 万 4288 円の計 10 億 2311 万 5564 円である。しかし、実際はこの額よりも高くなる可能性がある。なぜなら、最適賃金まで引き上げた際に一番その恩恵を受けるのは、男性保育士であるからだ。男性保育士の賃金上昇分は女性保育士の増加分よりもより大きな額となっている。その分、男性保育士にとってより魅力的な職場となり、その結果、現在の保育士就労者の男女比率は賃金の高い男性保育士の比率が高まると考えられる。ここでは、それを考慮せずに先ほど算出した

新たに発生する最適賃金コスト額を、図表 10「最適賃金引上げ必要額」の賃金コスト増加分に加えることで、待機児童を賃金の面から減らすために新たに必要になる予算額（賃金コスト増加額）が出てくる。その額は、12億6812万4108円である。

第3節 賃金コスト上昇に伴う財源確保

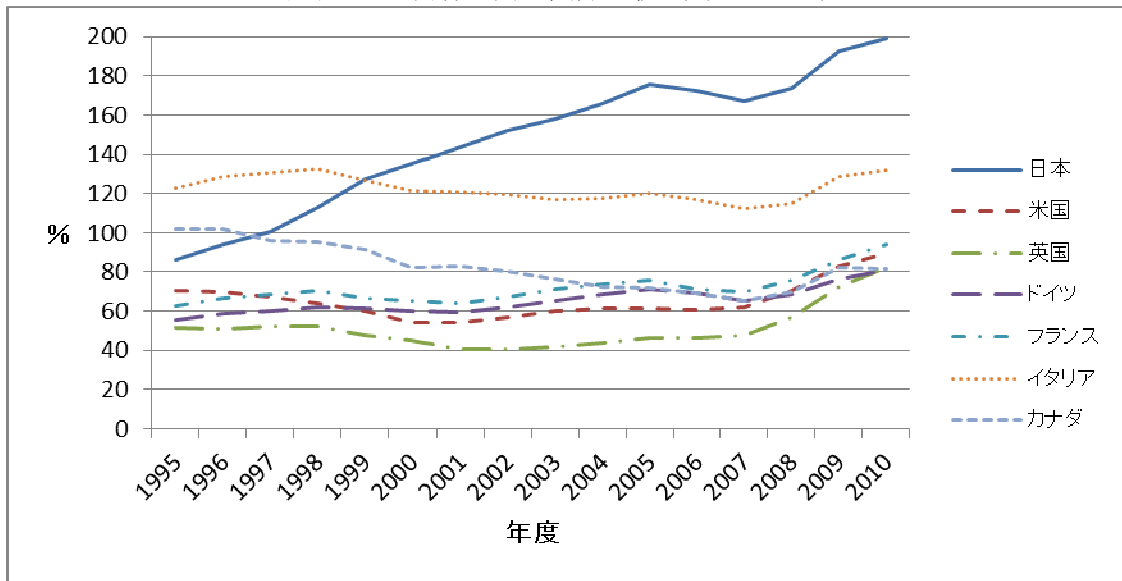
財源確保には、赤字国債発行や増税による国民の負担増、さらには、国が行なう様々なサービスを削ることによる利用者の負担増などの痛みがつきものである。本稿ではその痛みが伴うことをあえて前提にすることで、現実的な視点から財源確保を論じていきたいと思う。

第2節では、待機児童を減少させるために必要な「最適賃金引上げ予算額」を算出した。そこで、第3節ではこの予算を確保するために必要な財源を探る。その方法として、大きく分けて公債の発行、増税、保育料金の引き上げ、他の予算からの財源移譲の4つが考えられる。したがって、この4つの方法から財源確保の可能性を探る。

第1項 公債の発行による財源確保

公債の発行を行なうことで財源を確保できるかについて考えていく。財務省の試算によると、日本の公債残高は、2010年度末で約637兆円になると考えられ、一般会計税収の約17年分に相当する額である。さらに長期債務残高は、約862兆円になると予想されている。その額は年々増加の一途をたどっている。さらに債務残高の対GDP比を国際比較したものが、図表12「債務残高の国際比較（対GDP比）」である。

図表 12 「債務残高の国際比較（対GDP比）」



(出典) 財務省資料をもとに作成。

この図表 12「債務残高の国際比較（対GDP比）」からも分かるように日本の債務残高対GDP比は199.2%であり、諸外国と比較すると突出して高いことが分かる。さらに2007年までで見ると、諸外国がその比率を低下もしくはある程度一定に保ち続けているのに対し日本はその比率を年々増加させている。2010年でみると、それぞれの国がその比率を上昇させているが、その比率が最も低いドイツと比較しても約2.5倍の開きがあり、日本に次いで2番目に比率が高いイタリアと比較しても、約1.5倍の開きがある。このような状況から、

赤字国債をさらに発行することで財源確保を試みることに關しては、あまり現実的ではない。

第2項 増税による財源確保

増税を行なうことで財源を確保できるかについて考えてみる。私たちにとって身近な増税といえば、やはり消費税だろう。菅直人首相が消費税率引き上げを2010年7月11日に行われた参議院議員通常選挙で言及したように、現在の日本の財政状況では増税は切っても切れないところまで来ていると考えられる。さらに、2010年に日本経済新聞と日本経済学会が共同で実施した学芸員への意識調査では、消費税引き上げを求める声は8割を超えていた。この結果から消費税引き上げの必要性は高く、この方法が保育関連財源確保の面から妥当のように感じるが、しかし本稿では保育士の数を増やし待機児童を減少させることで、子育て世代の親の負担を軽減することを目的としているので、この方法では子育て世代の親に対しても負担を同時に強いることになるので、それは本稿の趣旨と逸脱することになる。したがって増税という面から財源確保を目指すことは行なわない。

第3項 保育料金引き上げによる財源確保

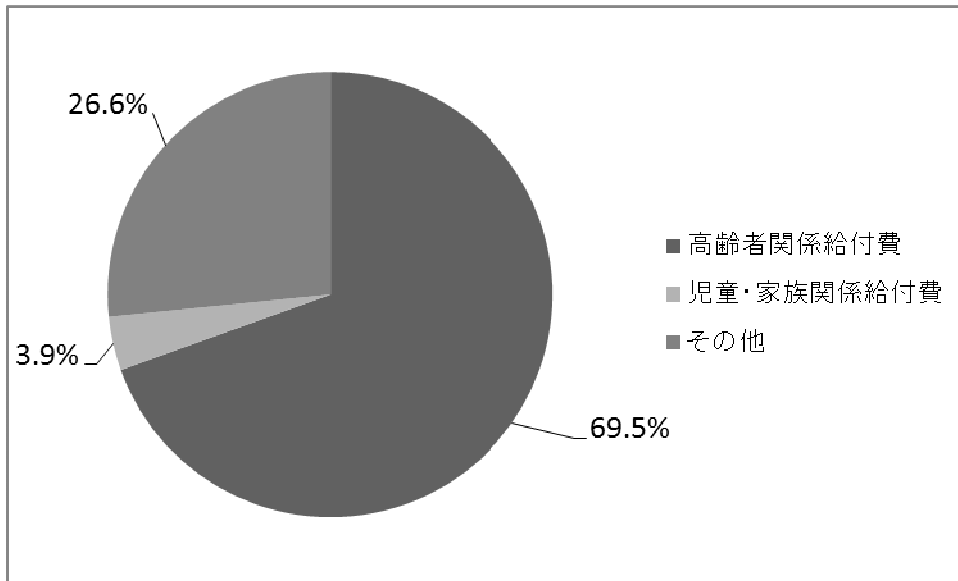
保育料金引き上げを行うことで財源を確保できるかについて考えてみる。保育料金は国が定めた「保育料金徴収金基準額表」を基に各自治体が徴収する形をとっている。しかしながら、国の基準額表はあまりに高額であることが指摘されている。そのため、各地方自治体では国の基準額表以下で保育料金を徴収し保育料負担を軽減させている。国の基準表との差額分については、各自治体がそれぞれ負担している状況である。そのような状況で保育料金を引き上げても、新たに発生する財源が本稿の求める保育政策に向かうとは考えにくい。先ほど書いたように、地方自治体が独自負担を行うことで低負担が実現されているので新たに発生する財源は、この独自負担に代わるものとなることが予想される。

さらに、現在の保育料徴収制度は、保護者の所得によって保育料金が変わる応能負担であるが、それについては保育サービスを受けた分で保育料を変える応益負担にすることも選択肢の一つである。しかし、そうすると全国保育団体連絡会・保育研究所編集の「保育白書2009」内で指摘されているように、長時間保育を受けてしまうとそれに見合った保育料額が今よりも多く発生することになる。その結果、長時間保育を必要としている低所得者世帯に大きな負担を強いることになり、必要な保育を受けることができなくなる。このように子育て世代に保育料金引き上げという形で負担を強いても、結局は本稿の意図するところに新しく発生する財源は回ってこないと思われ、子育て世代の負担増大という我々の目的から増税の時と同じく逸脱してしまう。したがって、この保育料金引き上げという面からも財源確保を目指すことは行なわない。

第4項 他の予算からの財源移譲による財源確保

他の予算から財源移譲を行うことで財源を確保できるかについて考えてみる。本稿では、児童・家族関係給付費という形で、子供に関する予算がある社会保障給付費の内から財源確保の可能性を探りたいと思う。国立社会保障・人口問題研究所「平成19年度社会保障給付費」によれば、平成19年度(2007年度)の社会保障給付費は約91兆4305億円であった。さらに詳しくするために、図表13「社会保障費給付費の内訳(2007年)」をみると、子どもに関する児童・家族関係給付費の割合は、約3.6兆円であり全体の3.9%にすぎなかった。逆に、高齢者関係給付費については、約63.6兆円であり全体の69.5%を占めていた。

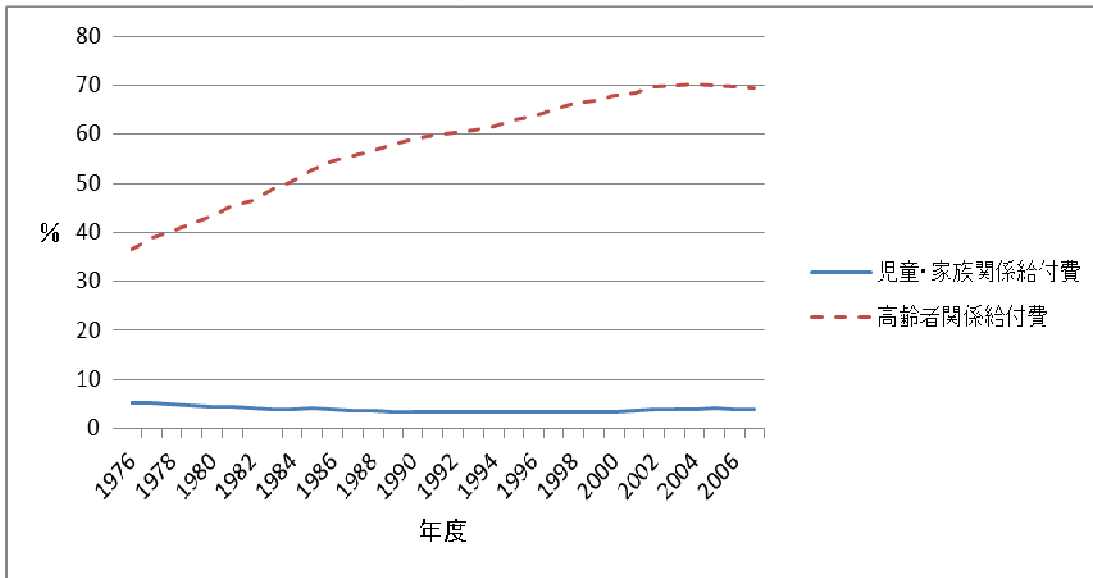
図表 13 「社会保障給付費の内訳 (2007 年)」



(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「平成 19 年度社会保障給付費」をもとに作成。

次に、その割合の推移をみていくために図表 14 「児童・家族、高齢者関係給付費の推移」を参考にしたい。

図表 14 「児童・家族、高齢者関係給付費の推移」



(出典) 国立社会保障・人口問題研究所「平成 19 年度社会保障給付費」をもとに作成。

この図表 14 から、児童・家族関係給付費の社会保障給付費に対する割合はデータのある 1976 年から一貫して低水準である。しかし、高齢者関係給付費に関してはそれとは逆に年々増加の一途をたどっており、その割合も高水準である。さらに玉井金五、久本憲夫編集「少子高齢化と社会政策」の中にある、OECD 諸国と比較した家族給付の対 GDP 比データを引用すると、2003 年度ではあるが、日本が 1.03% でありアメリカを除く、スウェーデン、フランス、ドイツ、イギリスの 3 分の 1 の割合でしかない。これらから、現在の日本の社会保障給付は高齢者により多くの比重が置かれていることが分かる。本稿ではこの割合に焦点を当て、財源を確保していきたいと考える。少子高齢化で、高齢者の人口が増加する中で高

高齢者関連給付費の割合が高止まりすることは幾分仕方のないことではあるが、それでも児童・家族関連給付費の 3.9%という割合は低すぎるのではなかろうか。今後、社会保障を支える将来世代を育成するためにも子どもを産み育てやすい環境を作る必要がある。そこに国は今よりも重点を置くべきである。

高齢者関連給付費の一定割合を児童・家族関連給付費に移すことで、そこに移した財源をもって本稿の保育制度の財源の確保につなげていきたいと考えている。本稿の保育政策は待機児童を減らすことで子どもを育てやすい社会づくりを目的としており、先行研究の中で滋野・大日の研究を挙げたように待機児童が減少することで出生率も上昇することは実証されている。それに伴い将来の納税者人口が増加することが予想され、結果的に社会保障の税収が上昇し制度の安泰につながる政策となる。これを根拠に、社会保障からある程度の財源を本稿の保育政策の予算に移譲することは、妥当であると考えられる。さらにこれは今までの見てきた可能性とは違い、子育て世帯の新たな負担が増えるわけではないのでその観点からみても妥当であると考えられる。児童・家族関連給付の割合と高齢者関連給付の比率を変更することは、長期的にみると将来の高齢者にとってメリットになることである。しかしながら、比率を変更したとしても生まれてくる子どもが納税者になるまでにかかなりの年月がかかる。その期間の高齢者にとっては不利益を被ることになるので反発が予想される。だからこそ政府は、比率を変更した際にどのような問題が起き、どのような対策が必要になってくるかといったことを国民にしっかりと説明した上で実行に移す必要がある。

先行論文・参考文献・データ出典

《先行論文》

滋野由紀子・大日康史(2001)「保育政策が女性の就業に与える影響」, 『社会福祉と家族の経済学』 東洋経済新報社 p51~p70

米谷信行(1995)「我が国の出生率低下の要因分析」 大蔵省財政研究所フィナンシャル・レビュー

《参考文献》

吉田正行(2010)「次世代保育のかたち」 株式会社フレーベル館 ページ数 p10~p15

前田正子(2003)「子育ては、いま変わる保育園、これからの子育て支援」 岩波書店

京都市保健福祉局福祉課 HP (2010) プール制検討委員会資料

全国保育団体連絡会・保育研究所 編(2008) 2008 保育白書 ひとなる書房

全国保育団体連絡会・保育研究所 編(2009) 2009 保育白書 ひとなる書房

玉井金五・久本憲夫 編(2008) 社会政策Ⅱ 少子高齢化と社会政策 法律文化社

近藤幹夫 編(2010) 保育園「改革」のゆくえ~新たな保育の仕組みを考える

《データ出典》

総務省統計局 HP : 国勢調査 第一次基本集計 世帯の状況・年齢別人口

URL <http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2005/kihon1/00/04.htm>

アクセス日時 : 2010 年 9 月 4 日

総務省統計局 HP : 労働力調査 年齢階級(5歳階級)別労働力人口及び労働力人口比率

URL <http://www.stat.go.jp/data/roudou/longtime/03roudou.htm>

アクセス日時 : 2010 年 10 月 27 日

厚生労働省 HP :

統計調査結果 社会福祉施設等調査 定員・在所者数・在所率

URL <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/23-20.html>

アクセス日時 : 2010 年 9 月 4 日

厚生労働省 HP : 統計調査結果 人口動態調査 人口動態推計の年間推計

URL <http://www.mhlw.go.jp/toukei/list/81-1a.html>

アクセス日時 : 2010 年 9 月 6 日

厚生労働省 HP : 第 2 2 回社会保障審議会少子化対策特別部会 第一次報告 p55

URL <http://www.mhlw.go.jp/shingi/2009/02/dl/s0224-8h.pdf>

アクセス日時 : 2010 年 9 月 5 日

内閣府 HP : 男女共同参画局 平成 21 年版「男女共同参画白書」共働き世帯数の推移

URL <http://www.gender.go.jp/whitepaper/h21/zentai/html/zuhyo/zuhyo017.html>

アクセス日時 : 2010 年 11 月 7 日

平成 16 年版 少子化社会白書 第 2 章第 2 節少子化の原因の背景

第 3 章第 2 節少子化による社会的影響・第 3 節少子化による経済的影響

URL <http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2004/html-g/indexg.html>

アクセス日時：2010年11月7日

政策統括官共生社会生活担当 少子化対策 少子化対策について

URL <http://www8.cao.go.jp/shoushi/01about/about.html>

アクセス日時：2010年9月7日

厚生労働省：平成21年賃金構造基本統計調査 年齢階級別きまって支給する現金給与額、
所定内給与額及び年間賞与その他特別給与額(産業計・産業別)

URL <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001025019&cycode=0>

アクセス日時：2010年10月18日

厚生労働省：平成21年賃金構造基本統計調査 職種別きまって支給する現金給与額、所定
内給与額及び年間賞与その他特別給与額

URL <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001025022&cycode=0>

アクセス日時：2010年10月18日

厚生労働省：平成21年賃金構造基本統計調査 職種・性、年齢階級別きまって支給する現
金給与額、所定内給与額及び年間賞与その他特別給与額

URL <http://www.e-stat.go.jp/SG1/estat/List.do?bid=000001025022&cycode=0>

アクセス日時：2010年10月18日

日本経済新聞『男女平等指数日本、94位に上昇』 2010年10月13日付

厚生労働省 HP：保育関連状況取りまとめ(平成22年4月1日)

URL <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000nvsj.html>

アクセス日時：2010年10月23日

財務省 HP：債務残高の国際比較(対GDP比)

URL <http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryuu/007.htm>

アクセス日時：2010年11月5日

国立社会保障・人口問題研究所 HP：平成19年度社会保障給付費 第5表 高齢者関係給
付費の推移

URL <http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/kyuhuhi-h19/4/h5.html>

アクセス日時：2010年11月5日

国立社会保障・人口問題研究所 HP：平成19年度社会保障給付費 第6表 児童・家族関
係給付費の推移

URL <http://www.ipss.go.jp/ss-cost/j/kyuhuhi-h19/4/h6.html>

アクセス日時：2010年11月5日

厚生労働省 HP：保育所関連取りまとめ(平成21年4月1日)

URL <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r985200000nvsj.html>

株式会社学研データサービス R&C 評価事業部 HP：第三機関の流れ

URL:http://www.relief-c.co.jp/hyouka_houhou.html

株式会社学研データサービス R&C 評価事業部 HP : 福祉サービス第三者評価とは？

URL: <http://www.relief-c.co.jp/hyouka.html>

群馬県社会福祉協議会 社会福祉法人ひまわり会(すみれ保育園) 各項目の評価結果(PDF)

URL: <http://www.g-shakyo.or.jp/wp-content/data/2010/08/kekka-sumire.pdf>

埼玉県福祉サービス第三評価のページ 評価結果平成 22 年(PDF)

URL: <http://www.pref.saitama.lg.jp/uploaded/attachment/397156.pdf>

内閣府 HP : 少子化白書平成 20 年 第一章 少子化現状

URL: <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suikai09/index.html>

内閣府 HP : 少子化白書平成 20 年 第一章 少子化対策

URL:

<http://www8.cao.go.jp/shoushi/whitepaper/w-2008/20webgaiyoh/html/i120000.html>

内閣府 HP : 少子化白書平成 16 年 第三章 社会的影響

URL: <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suikai09/index.html>

内閣府 HP : 少子化白書平成 16 年 第三章 経済的影響

URL: <http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/suikai09/index.html>

補足 保護者アンケート

第3章で提案した新プール制にて、独自に作成した保護者アンケートを用紙にした。

保護者用アンケート

評価査定	保護者	
評価点数 1〔当てはまっていない〕 2〔どちらかという当てはまっている〕 3〔当てはまっている〕	30点満点	
評価項目	点数/満点	
①一人一人の保護者と日常的な情報交換に加え、個別面談など定期的に行われている。		3
②一時保育について、一人一人の子供の心身の状態を考慮し、通常保育と関連しながら行っている		3
③地域との関係が適切に確保されている。		3
④ボランティア受け入れに対する基本姿勢を明確にし、体制を確立している。		3
⑤地域の福祉向上のための取り組みが行われている。		3
⑥管理者の責任が明確にされている。		3
⑦職員の就業状況や意向を把握し必要であれば改善する仕組みが構築されている。		3
⑧経営環境の変化や改善すべき課題の発見時に適切に対応出来ている。		3
⑨人事管理の体制の設備、職員の就業状況に配慮がなされている		3
⑩関係機関との連携が確保されている。		3
・保護者の意見、感想	合計	30