

「保育サービスの質と効率性分析」

—都下における認可制度・認証制度の比較分析—

2006年8月30日

一橋大学 国際・公共政策大学院

公共経済課程 修士2年 島村 友紀

目次

1. はじめに	3
2. 保育所制度の概要と現状	4
2-1 保育所制度の概要と利用の状況	4
2-2 保育サービス市場における問題	5
3. 研究の目的.....	7
4. 先行研究	7
5. 実証研究	8
5-1 東京都の現状.....	8
5-2 東京都認証保育所制度について	10
5-3 コスト構造	12
5-4 第三者評価事業の概要.....	15
5-5 データ	19
5-6 Stochastic Frontier Analysis による供給の非効率要因分析	20
(1)モデルの設定.....	20
(2)記述統計量	21
(3)推計結果.....	23
(4)実証結果から得られる結論	26
6. 結論と政策的インプリケーション	27
【参考文献】	29
【参考ホームページ】	30
(参考資料)	31

1. はじめに

厚生労働省から発表された2005年の人口動態統計で、合計特殊出生率¹が過去最低の1.25となった。過去最低の更新は5年連続となり、このまま少子化の流れが続けば社会保障制度の存続危機や労働人口の減少、消費・貯蓄の減少など日本の経済に大きな影響を及ぼすことは避けられない。

また2005年の国勢調査によると、2005年10月1日現在の日本の総人口は1億2776万人で、1年前の推計人口（遡及補正後）より約2万人減少した。厚生労働省が発表した2005年人口動態統計（速報）では、2005年の出生者数は5年連続減少の109万237人、死亡者数は5年連続増加の109万4598人で、差し引き4361人の自然減少となり、当初予測されていた2007年よりも2年早く人口減少時代に突入した。

政府はこのような少子化への対策として、1990年のいわゆる「1.57ショック」以降、1991年に「エンゼルプラン」、1994年には「新エンゼルプラン」「緊急保育対策等5ヵ年計画」、2003年には「次世代育成支援対策推進法」を制定するなど、育児と就労の両立支援を柱に少子化対策を進めてきた。しかしながら現状では出生率は向上のきざしを見せていない。

この研究においては、少子化対策や育児の負担軽減のために有効であると考えられる「保育サービス」の供給のしくみに焦点をあてる。子どもの健全な育成、両親の就労支援にとって、アクセスしやすい質の高い保育サービスの存在は不可欠である。しかしながら、従来「福祉」の枠組みの中で「措置」として提供されてきた保育サービスの供給体制は現在も硬直的であり、必要な人が必要な保育サービスを利用できる環境は実現されていない。また、公的な制度によって運営されている保育所の非効率性は内閣府国民生活局物価政策課（2003）、白石・鈴木（2002）でも指摘されており、その結果として都市部では待機児童の問題などが発生している。

0歳から就学前の人格形成に大切な時期の子ども達の育成を支える保育サービスは、受け入れ児童数や開所時間などの「量」だけではなく、実施されている保育の「質」や、利用者の「満足」も非常に重視される。この研究においては、今まで定量的に捉えることが難しかった保育の「質」や利用者の「満足」の指標を組み込んだ保育所の効率性を分析し、より質の高い保育サービスが効率的に供給されるための提言を行っていききたい。

論文の流れとしては、まず2章において保育制度と現状を概観し、3章にて研究の目的を確認する。4章では先行研究をサーベイし、5章では東京都下における「認可保育所制度」と「認証保育所制度」について、前半ではその制度やしくみを説明し、後半では供給効率性についての実証研究を行なう。最終的に6章において結論と政策的インプリケーションを述べる。

¹ 1人の女性が生涯に産むとされる子どもの数

2. 保育所制度の概要と現状

2-1 保育所制度の概要と利用の状況

(認可保育所制度)

まず「認可保育所制度」の現状について確認する。認可保育所とは、児童福祉法に基づく児童福祉施設で、国が定めた設置基準（施設の広さ、保育士等の職員数、給食設備、防災管理、衛生管理等）をクリアして都道府県知事に認可された施設である。保護者が就労や病気などの保育要件に該当した場合、0歳～小学校就学前の子どもを区市町村が運営する公立保育所、もしくは社会福祉法人などが運営する民間保育所（私立）が受け入れて保育を行う。保護者は入所の申し込みを市区町村に申請し、各市区町村が定めた保育料を支払う間接契約となっている。保育料は所得に応じて決定され、おおよその平均保育料は0歳児～2歳児の低年齢において月額約35,000円程度である。²

平成17年4月1日現在、全国には22,570箇所の保育所があり、定員数は2,052,729人である。利用児童数は1,993,684人であり、定員充足率は97.1%となっている。保育所の定員数、利用児童数は長年減少傾向にあったが、1998年（平成10年）以降増加に転じている。（図1参照）現在の定員充足率だけを見ると需給のバランスが一致しているように見えるが、保育所の特性として、子どもの成長に伴い4月から徐々に入園する児童が増加する傾向があり、平成18年3月末日の時点でのデータを拾うと、22,634箇所の保育所、2,062,135人の定員に対して、2,152,114人の利用児童数にのぼり、充足率は104.4%となる。

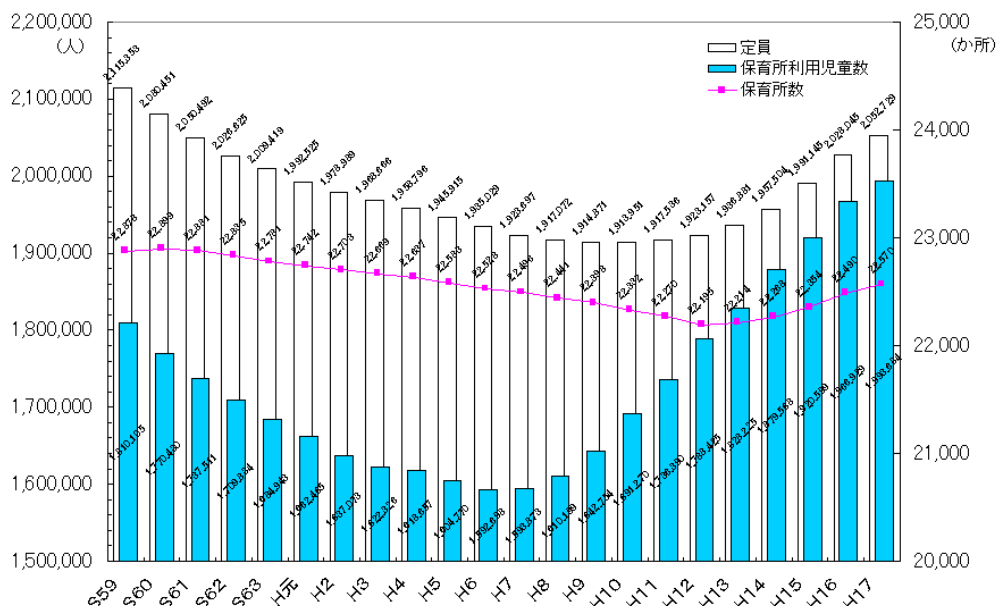


図1 厚生労働省「保育所の状況(平成17年4月1日)等について」

² 「少子社会白書」(2005)厚生労働省

年度後半になると需要に対して供給が不足していることに加え、入所希望が高い低年齢児や都市部においては保育所に入りたくても入れない「待機児童」が発生している。厚生労働省の「待機児童」の定義は 1) 保育所入所申込書が市区町村に提出され、2) 入所要件に該当しているものの中で、3) 実際に入所を行っていない児童を指す。平成 17 年 4 月 1 日時点での待機児童は 15,831 人で、待機児童の人数がピークを迎えた平成 10 年の約 25,000 人と比較すると減少しているが、実際は認可保育所に入所できず割高な認可外保育所を利用している児童も多く存在していることに加え、そもそも入所要件に該当せず、保育サービスを利用したくてもできない家庭はこの数字に反映されていない。

(認可外保育所)

次に認可保育所に入所できない児童の受け皿となっている「認可外保育所」の現状を確認する。認可外保育所には、地方自治体が各地域のニーズに応じて単独で制度を設け、基準をクリアした保育所には補助を行う保育所（「準認可保育所」と呼ばれる）や、事業所内託児所、一切自治体の指導などが入っていない保育所など様々な形態がある。準認可保育所の場合、各市区町村が国基準を参考に定めた設置基準（施設の広さ、保育士の配置、休職設備、防災管理、衛生管理等）を遵守した運営を義務づけられる。しかしながら、それ以外の保育所については、特別な基準などは設置されていない。

入所を希望する場合は保育所に直接申し込む。保育料は各保育所が自由に定めており（準認可保育所では、プライスカップ制度が設けられている場合も多い）おおよその平均基本保育料は 3 万～5 万円である³。認可外保育園の場合、基本保育料に加え給食費や延長保育料など追加的に保育料を徴収されることも多く、実際に支払っている保育料は認可保育所と比較して割高であると考えられる。平成 16 年に厚生労働省が行った地域児童福祉事業等調査では、全国で認可外保育所を利用している世帯数は 165,337 世帯と推計している。（※東京都における認可保育所、認可外保育所の保育料は後述を参照）

2-2 保育サービス市場における問題

次に認可保育所において提供される保育サービスのコストと供給量に目を向ける。表 1 は、年齢別の児童一人当たり認可保育所の運営コスト⁴である。0 歳児を例にとると、月額保育所の運営コストは、公営で 34.6 万円、民営で 22.3 万円となっており、いずれも国基準の 0 歳児保育単価を大幅に上回り、かつ公営は民営に比べて 55%割高になっている。

³ 「少子社会白書」(2005)内閣府

⁴ 福田素生「保育サービスの供給－費用面からの検討を中心に－」(2002)

		一人当たり保育所運営コスト(千円)		公/民 差
		月額	年額	
0歳児	公	345	4140	1.5
	民	223	2676	
1・2歳児	公	305	3660	2.3
	民	132	1584	
3歳児	公	99	1188	1.5
	民	64	768	
4歳児	公	84	1008	1.6
	民	54	648	

表 1 一人当たり保育所運営コスト

この高コストの直接的な理由は主に人件費（配置人数・単価）であり、その生産性の低さは、いくつかの先行研究によっても指摘されているが、根本的な問題はその「契約」のあり方にある。

認可保育所の場合、利用者と保育施設は「間接契約」の関係にあたる。利用者は「要保育家庭」と認定された場合、希望園をいくつか提示し、納税額に応じて保育料を地方自治体に支払う。地方自治体はその申請に応じ受け入れ先を決定し、入園後は運営費として子どもの人数に応じた補助金を施設に与える。つまり価格は固定され、利用者には直接的な「選択権」が与えられていない状態であるとともに、運営側には利用者の評価とは関係なく、ある一定の補助金が常に投下される状況にあるため、保育の質向上や経営の効率化についてのインセンティブが働かないしくみとなっている。この間接契約による市場の歪みとインセンティブ欠如による高コスト体質が利用者のニーズに応じた供給量を実現するための阻害要因となっている。

また利用者側からみると、認可園と一部の自治体から補助金を受けて運営している準認可園、補助金を一切受けない認可外園が混在しており、規制や運営費補助に関するイコールフティングがされていないため、施設によって負担する保育料金や人員配置・設備などに大きく差が生じている状態である。

このような問題に対して保育制度の改革については八代（2000）や、規制改革会議⁵において「直接契約」への移行や市場の開放など抜本的な見直しが提唱されているが、「直接契約」を導入することによって保育サービスの質が下がるのではないかと、という不安を払拭するような研究がされていないのも事実である。

⁵ 規制改革・民間開放の推進に関する第2次答申「小さくて効率的な政府」の実現に向けて—官民を通じた競争と消費者・利用者による選択— 平成17年12月21日

3. 研究の目的

本研究は、保育サービスを効率的に供給するために現在の「間接契約」制度から「直接契約」制度への移行が有効であるか検証することを目的としている。具体的な事例としては東京都下における「認可保育所制度」（間接契約）と「東京都認証保育所制度」（直接契約）を取り上げ、現在提供されている保育サービスの供給効率性を比較する。効率性の分析では、第三者評価機関が公示しているデータを使用し、供給の「量」に加えサービスの「質」、利用者の「満足」といった今まで定量化することが難しかった質的側面も含めた供給効率性の分析することによって、より質の高いサービスが効率的に供給される制度への提言を行う。

4. 先行研究

保育施設の効率性に関する先行研究は2つのアプローチがある。

（費用関数を用いた先行研究）

ひとつは費用関数によるアプローチである。内閣府国民生活局（2005）「保育サービス価格に関する研究会」では、各保育所や利用者に独自アンケートを実施。費用関数による分析で公立認可保育所の非効率性を指摘したうえで、保育市場の規制緩和推進、競争メカニズム導入の重要性を提唱している。

野口晴子・清水谷諭（2004）「介護・保育サービス市場の経済分析」でも同じく費用関数による分析を行っている。内閣府のデータ使用しており、他に賃金や価格に関する分析もしている。費用関数による検証では公立認可保育所と私立認可保育所を比較し、公立認可保育園は効率性が低く、それは人件費（単価）に起因することを指摘。また補助金比率が高いところほど非効率性が高いことを指摘も指摘している。

（確率的フロンティア関数を用いた先行研究）

もうひとつのアプローチは確率的フロンティア生産関数(SFA:Stochastic Frontier Analysis)による実証研究である。内閣府による政策効果分析レポート（2003）「医療・介護・保育等における規制改革の経済効果—株式会社等の参入に関する検討のための試算—」では、前述内閣府のアンケートを使用し、Coelli,Rao and Battese(1998)による確率的フロンティア生産関数を用いてサービスの供給効率性を経営主体別に検証している。結果としては公立認可保育所の効率性の低さを指摘している。

また、白石小百合・鈴木亘（2003）「保育サービスの経済分析」でも Coelli,Rao and Battese(1998)による確率的フロンティア生産関数を用いて分析を行っている。白石・鈴木において新しく付加されたのは、独自アンケートをもとに、これまで定量化することがで

きなかった保育所単位の保育サービスの質指標を算出したことにある。公立認可保育園の効率性の低さを指摘するとともに、準認可保育園の効率性の高さを指摘。質と効率性の両立が可能と結論付ける。しかしながら質指標は人員配置やサービス実施率など構造的な部分のみに留まり、利用者が得ている効用や保育の質の実質的な側面が完全に反映されているとは言いがたい。

5. 実証研究

この章では、保育サービスの供給効率性について実証研究を行う。詳細な分析に入る前に、東京都における保育の現状や、認証制度、第三者評価制度のしくみを概観する。

5-1 東京都の現状

最初の実証研究の対象となる東京都の保育事情⁶を確認する。東京都における保育サービスは大きく3つに分類される。(図2参照)まず、第一のカテゴリーは認可保育所である。平成16年10月時点で161,523人の児童が利用しており、4歳児以上の児童においては、全児童の30%を超える利用率となっている。認可保育所には、市区町村が直接運営する公立保育所と、社会福祉法人などが主な経営主体となる私立保育所がある。昨今、公立保育所の非効率性が指摘され、三鷹市や大田区、文京区など、いくつかの自治体においては市区町村が設置し、保育運営を民間経営主体が行う「公設民営保育所」も若干ではあるが増加している。この認可保育所を利用するためには、各市区町村に申請した上で「要保育家庭」と認定される必要がある。

認可保育所制度とは若干異なるが、2006年10月から幼稚園と保育所の機能を併せ持った「認定こども園」がモデル事業としてスタートする。「認定こども園」においては家族の就労などの条件は設定されておらず、誰でも自由に保育サービスを利用することができる。しかしながら、保育料の設定や、補助金のあり方については現時点では不透明な部分が多く、まだ実績もないためこの論文においては捨象する。

第二のカテゴリーは認可外保育所である。認可外保育所には、東京都認証保育事業によって運営されている認証保育所、3歳未満児を対象とした小規模な保育室、市区町村に登録された家庭福祉員が家庭で保育を行う保育ママ、夜間も保育を実施しているベビーホテルなどがある。認可外保育所全体で利用児童数は7,777人であり、0歳～2歳の低年齢児において利用率が高い。そのうちの6割～7割程度の児童が認証保育所を利用している。これらの保育サービスは基本的に自由に選択でき、利用者は直接保育施設に申し込む。

第三のカテゴリーは上記2つに該当しない保育サービスである。いくつかのサービスが提供されているが、そのうち利用児童数が多いと考えられる幼稚園の預かり保育は近年実

⁶ 東京都福祉保健局「東京都保育計画」平成17年3月30日

施率があがっており、平成 17 年度において預かり保育を実施している幼稚園は全体の 69.9%にのぼる。対象は幼稚園に通う 3 歳以上⁷の幼児であることが多い。ファミリーサポートセンターは「育児の援助を受けたい（依頼会員）」・「育児の援助を行う（提供会員）」という会員同士で育児の援助を行う地域の子育て支援のシステムである。保育所に通園している児童の夕方～夜間の保育や、家庭で保育をしている児童の単発の預かりなどを実施している。

この研究においては、施設における保育サービスの供給に着目し、第一の категорияである「認可保育所」と第二の category である認可外保育所のうち「東京認証保育所」に焦点をあてる。

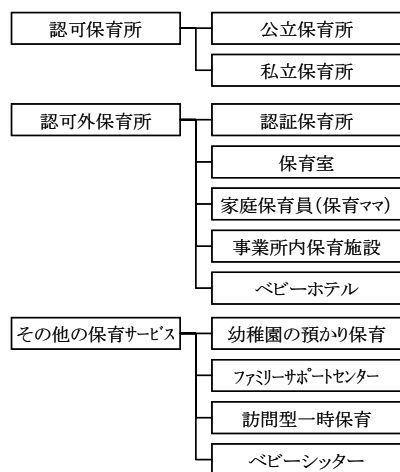
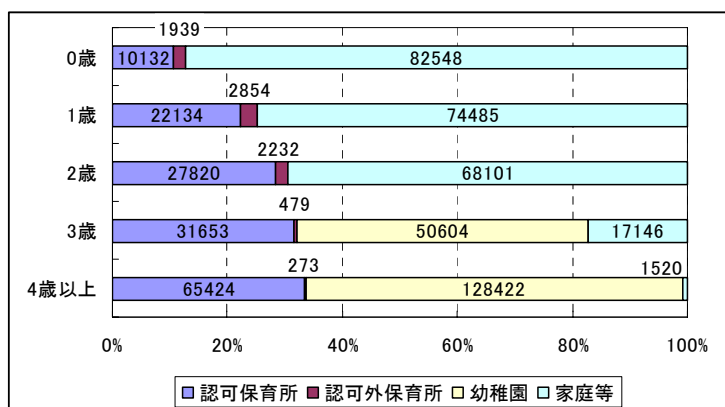


図 2 東京都の保育サービス類型



- ・認可保育所:H16.4.1 現在
- ・認可外保育所(認証保育所:H16.4.1、家庭福祉員・保育室 H16.6.1 現在)
- ・幼稚園:H16.5.1 現在 総人口 H16.1.1(人口基本台帳より)

図 3 就学前児童の保育サービス利用状況

		総数	0歳児	1歳児	2歳児	3歳児	4歳児以上
認可	入所児童数(4月)	157,163	10,321	22,134	27,820	31,653	65,424
	入所児童(10月)	161,523	11,769	22,968	28,450	32,228	66,108
	(入所総数に占める割合:10月)		7.3%	14.2%	17.6%	20.0%	40.9%
認証	入所児童数(4月)	4,591	786	1,659	1,394	479	273
	入所児童(10月)	6,874	2,022	2,188	1,739	610	315
	(入所総数に占める割合:10月)		29.4%	31.8%	25.3%	8.9%	4.6%

出典:東京都福祉保健局「東京都保育計画」平成 17 年 3 月 30 日より作成

表 2 保育サービスの利用状況(平成 16 年 4 月 1 日現在及び 10 月 1 日現在)

7 平成18年度第1回東京都私立学校助成審議会資料より

5-2 東京都認証保育所制度について

東京都認証保育制度とは、東京都が独自に設置した制度である。認可保育所だけでは応えきれない大都市のニーズに対応するため、大都市の特性に着目した都独自の基準（認証基準）を設定し、企業の経営感覚の発揮により、多様化する保育ニーズに応えることのできる新しいスタイルの保育所の設立を目的とした制度である。2000年から開始され、平成18年7月1日現在では、都内に330施設が認証されている。認証保育所にはA型とB型が設置され、A型は0歳児～就学前児童を受け入れる小～中規模保育所、B型は主に個人が運営する小規模保育所が想定されている。B型は、認証保育制度設立以前、東京都の「保育室」として運営を行ってきた小規模保育所が制度の移行をしている場合も多い。（表3参照）

1	目的	大都市の特性・独自の基準設定・駅前保育所・保育を必要とする人に	
2	設置主体	1.A型 民間事業者等	2.B型 個人
3	対象児童	1.A型 0～5歳	2.B型 0～2歳
4	規模	1.A型 20～120名	2.B型 6～29名
5	施設基準	認可保育所に準じた基準とする。	
	1 面積0・1歳児	1.A型 3.3㎡(2.5m ² まで弾力化)	2.B型 2.5㎡
	2 屋外遊戯場	1.A型設置(付近の代替場所でも)	2.B型 特に規定せず
	3 調理室	1.A型必置	2.B型 必置
	4 便所	1.A型必置	2.B型 必置
	5 2階以上施設	防火区画・二方向避難確保	
6	職員		
	1 保育従事職員	認可保育所と同様の配置基準とする。ただし、正規職員(保育士)は6割	
	2 施設長	児童福祉施設等の勤務経験を有し、かつ保育士資格を有する者	
7	開所時間	13時間の開所を基本とする	
8	保育料	料金は自由設定(ただし国の徴収基準額を上限とする)	
9	情報提供	保育所についての認証内容などを掲示する。	
10	指導		
	1 都	運営指導マニュアル作成・報告徴収・情報公開	
	2 区市町村	指導・都への報告・情報公開	
11	補助金		
	1 運営費	運営に要する経費(基準額)の1/2ずつを都と区市町村が補助する。 (補助対象契約児童数×年齢別補助単価)	
	2 開設準備	A型を駅前に開設する場合、改修経費を都と区市町村が一部補助する	
参考	認証手続き		
	1 審査	事業者が申請し、区市町村の意見を参考として、東京都が認証基準に適合するか審査	
	2 交付	都が認証、交付	
	3 周知	区市町村において広報都において認証保育所名簿の作成・閲覧	

表 3 認証保育所の概要

認証保育所制度の特徴としては、企業も含めた多様な経営主体がサービスを競うことにより、利用者のニーズに合わせたサービスを効率的に提供することにある。サービスを提供するにあたり、基本の方針は以下の8つである。

- 全施設で0歳児から保育を行う。
 - 全施設において13時間の開所を基本とする。
 - 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する。
 - 保育所についての重要事項を随時情報提供する。
 - ニーズにあった保育所が選べるよう情報公開を行う。
 - 利用者と保育所は直接利用契約をする。
 - 料金は上限を設定する。
 - 都独自の基準を設定し、適切な保育水準を確保する。
- (東京都福祉保健局ホームページより)

このように東京都は認可保育園に準じた基準を設定し、適切な保育水準を確保した上で参入が自由な保育サービス市場を形成した。実際には、都内で6園を運営するコンビウィズ株式会社、10園を運営する株式会社ピノコーポレーション、同じく10園を運営する株式会社ポピンズコーポレーションなどの株式会社が参入を果たしている。認可保育所との基準の差異は表4の通りである。

区 分	認可保育所	認証保育所
1 目的	保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳幼児を保育するために設置された児童福祉施設	大都市特有の多様な保育ニーズに応えるために、都独自の認証基準を満たして設定された保育施設
2 設置主体	区市町村(届出) 社会福祉法人、民間事業者等(認可)	①A型 民間事業者等 ②B型 個人
3 申込方法 入所決定	区市町村に申し込み、区市町村が入所決定。	認証保育所へ申し込み、利用者と直接契約
4 対象児童	0～5歳	(0歳児保育義務づけ) ①A型 0～5歳 ②B型 0～2歳
5 規模	20人以上	①A型 20～120人 ②B型 6～29人
6 施設基準	児童福祉施設最低基準	認可保育所に準じた都独自の基準
乳児室、 ほふく室 (0、1歳児室)	1人当たり3.3㎡以上	①A型 3.3㎡以上(2.5㎡まで弾力化) ②B型 2.5㎡以上
保育室・ 遊戯室 (2歳以上児室)	1人当たり1.98㎡以上	1人当たり1.98㎡以上
屋外遊戯場	2歳以上児1人当たり3.3㎡以上(付近の代替場所でも可)	①A型 2歳以上児1人当たり3.3㎡以上(付近の代替場所でも可) ②B型 特に規定せず
7 職員	児童福祉施設最低基準	認可保育所に準じた都独自の基準
保育従事者	保育士	保育士以外の者も可 ただし、年齢別保育従事職員定数の6割以上は保育士
配置基準	0歳児：3人につき1人以上 1・2歳児：6人につき1人以上 3歳児：20人につき1人以上 4歳以上児：30人につき1人以上	認可保育所と同様の配置基準
8 開所時間	11時間が基本	13時間以上が要件
9 保育内容	保育所保育指針	保育所保育指針に準じる
10 保育料	住民税又は所得税の課税額に応じた階層区分に基づき、区市町村が徴収(同一区市町村内は同一の料金体系)	下記の上限内の範囲内で自由設定 3歳未満児：80,000円 3歳以上児：77,000円 (月220時間以下の利用の月額)

表4 認可保育所と認証保育所の比較

出典：東京都福祉保健局「東京都保育計画」平成17年3月30日

5-3 コスト構造

前項では、主にサービスレベルについて認可保育所と認証保育所の違いを比較した。次に各保育所にかかるコストを比較する。

(認可保育所)

認可保育所の運営費は、3つに分類される。図4はコスト構造を図式化したものである。

1) 国基準単価は、国が定める運営補助単価である。手厚い人員配置が必要な乳幼児においてその単価は高くなる。園児一人当たり単価とは別に、乳幼児特別保育事業や障害児加算など、施設の特徴に応じて補助金が定められている。コストの負担については、この国基準単価に基づき、その1/2を利用者、1/4を国、1/8を都道府県と市区町村で負担するというのが本来の考え方である。しかし、実際には利用者に対する保育料負担軽減措置が各市区町村では設定されているため、結果的に利用者が負担しているのは、国基準の2割～3割程度、全体費用の1割程度⁸である。

2) 東京都加算は、国基準では不足する保育サービスを実施するために東京都が独自に定めている補助である。具体的には、乳幼児が多い保育所における加算配置などが挙げられる。この加算は、東京都と市区町村が1/2ずつ負担している。

3) 最後に残るのは、上記以外となるが、国基準で想定しているより人件費等が高くなった場合、実際の運営費が国基準+東京都加算よりも越えてくる。その不足分はすべて市区町村が負担することになる。

実際にかかっている運営費は、施設ごとに開示されていないため厳密な数値は不明だが、足立区、墨田区、杉並区、荒川区の区の平成16年度決算より保育園運営にかかっている費用を積算し、それを園児一人当たりで換算した平均数値⁹が図4のとおりである。0歳児の月額運営費をみると、公立では30万円を越しており、私立でも約28万円となっている。年間運営費に換算すると約400万～500万円程度と想定される。前述の福田(2002)でも0歳児運営費は公立で月額約34万円、私立で約22万円と算定されており、決算からの算出数値はおおよそ妥当であると言える。

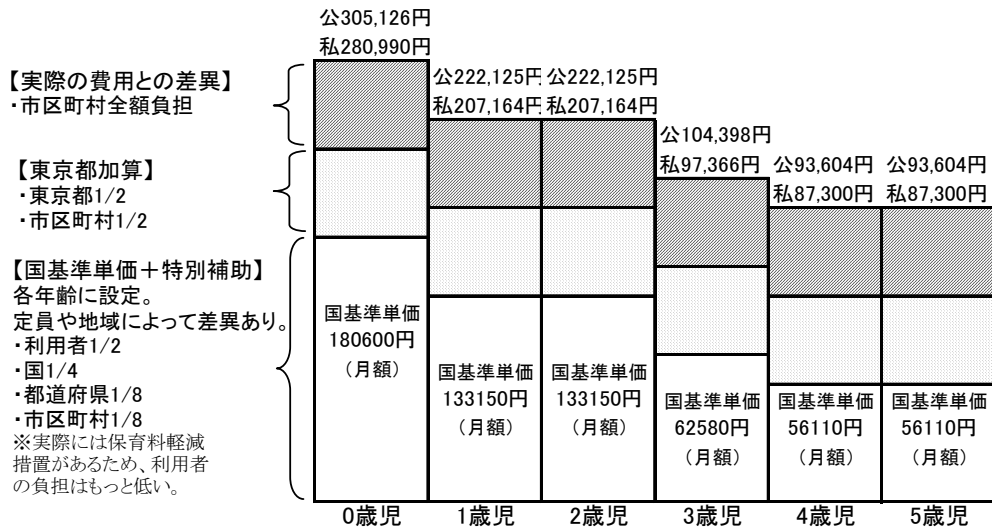
一方利用者が負担している保育料は前年度の所得水準によって決定される。(表5参照) 3歳未満児だと最も所得が高い階層区分で月額57,500円、3歳児で22,600円、4歳児以上で18,000円となっている。

⁸ 保育園運営費に対する保護者負担率。各区HPより。

港区 11.9% (<http://www.city.minato.tokyo.jp/hoikuen/annai/sikumi/index.html>)

江戸川区 11% (http://www.city.edogawa.tokyo.jp/sec_hoiku/hoiku/h18/nyuen_9.html)

⁹ 平成16年度決算(保育園運営費、人件費等)を保育単価をもとに加重した園児数(4,5歳児を1とすると、0歳児は3.22、1,2歳児は2.37、3歳児は1.12)で割り、各区における運営費単価を算出。その単価を再度年齢ごとの加重で乗して各年齢の運営費を算出。



※各年齢の補助単価は、平成 16 年度特別地域基準。
 ※公立、私立における運営費は、都内任意の区における平成 16 年度予算および決算データより園児数に応じて筆者が換算した数値。

図 4 認可保育所のコスト構造

初日在籍児童の属する世帯の階層区分		徴収月額(児童単位)		
階層区分	定義	3歳未満児	3歳児	4歳以上児
A	生活保護世帯	0	0	0
B	A階層を除き、前年分所得税	0	0	0
C1	非課税世帯	前年度区民税非課税世帯		
C2		前年度区民税均等割のみの世帯		
C3		前年度区民税所得割5,000円未満の世帯		
D1	A階層を除き、前年分所得税課税世帯	5,000円以上の世帯		
D2		3,000円未満の世帯		
D3		16,801円以上～30,000円未満の世帯		
D4		3,000円以上～16,801円未満の世帯		
D5		16,801円以上～30,000円未満の世帯		
D6		30,000円以上～60,000円未満の世帯		
D7		60,000円以上～90,000円未満の世帯		
D8		90,000円以上～120,000円未満の世帯		
D9		120,000円以上～150,000円未満の世帯		
D10		150,000円以上～180,000円未満の世帯		
D11		180,000円以上～210,000円未満の世帯		
D12		210,000円以上～240,000円未満の世帯		
D13	240,000円以上～270,000円未満の世帯			
D14	270,000円以上～300,000円未満の世帯			
D15	300,000円以上～330,000円未満の世帯			
D16	330,000円以上～360,000円未満の世帯			
D17	360,000円以上～390,000円未満の世帯			
D18	390,000円以上～420,000円未満の世帯			
D19	420,000円以上～450,000円未満の世帯			
D20	450,000円以上～600,000円未満の世帯			
D21	600,000円以上～750,000円未満の世帯			
	750,000円以上～900,000円未満の世帯			
	900,000円以上の世帯			

※平成 18 年度時点。
 ※千代田区、港区、新宿区、文京区、台東区、江東区、目黒区、世田谷区、杉並区、練馬区、北区、葛飾区、江戸川区、中野区が該当

表 5 保育料基準表

(認証保育所) 10

認証保育所は東京都の運営費補助と、利用者からの保育料によって運営される。東京都の補助は、定員に応じて各年齢の単価が設定されており、その単価に実績入所児童数を乗じて補助金が算出される。運営費補助は定員にもよるが、30人未満の保育所の場合、0歳児は月額123,140円であり、認可保育所の国基準単価と比較すると約57,000円少ない。認証保育所は、東京都の補助金と保育料以外の収入は基本的にないため、この合計が運営費となる。施設によっては賃貸料なども発生しているが詳細の経費についての情報は開示されていないため、すべてを保育運営費に充当させたと仮定して、園児一人あたりの保育運営費を算出すると0歳児において月額運営費は約18万円である。認可保育所の30万円(公立)、28万円(私立)と比較すると約6割の運営費で保育サービスを提供していることになる。

一方、利用者の負担は認証保育所制度で月220時間以下の利用時の月額額は3歳未満児の場合80,000円、3歳以上児の場合77,000円と上限が設定されており、その範囲内で保育所が自由に決定できる。実際に都内36箇所の認証保育所における保育料を調べてみると、1日10時間、週5日利用した場合の月額保育料平均は、0歳児で56,422円、1、2歳児で54,976円、3歳児で51,464円程度となっている¹¹。

認可保育所の保育料と比較すると、3歳未満児で所得が最も高い階層と同等、3歳児ではほぼ倍近い設定となっており、割高な保育料を支払うことになる。港区、杉並区などいくつかの市区町村では、認証保育所を利用する際に独自の補助を行うことで認証保育所を利用する家庭の負担を軽減している。

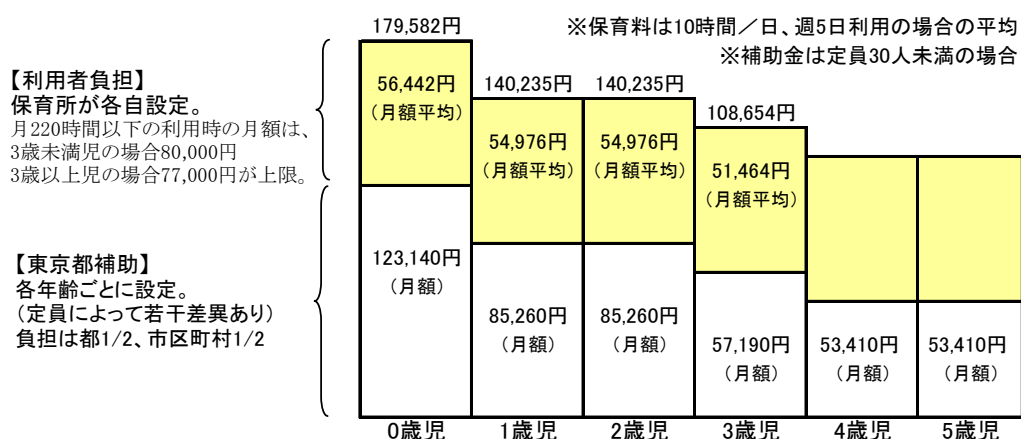


図 5 認証保育所のコスト構造

¹⁰ 詳細の要綱については、東京都福祉局少子化対策部ホームページを参照されたい。

<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/syoushi/index.html>

¹¹ 給食等の基本的サービスを含む。

運営費の違いをまとめると表 6 の通りである。認証保育所は補助金額が低く、認可保育所に対して約 6 割程度の運営費で保育サービスを提供している。一方利用者が負担する保育料は、所得に応じて決定される認可保育所と比較すると若干割高となる。

	認可保育所	認証保育所
利用者負担	所得に応じて決定。 平均35,000円	保育所が決定。上限あり。 平均56,422円
基準による補助	国基準月額180,600円	東京都基準123,140円
その他加算による補助	東京都加算 市区町村加算	なし
運営費 合計	公立約300,000円 私立約280,000円	平均179,582円

表 6 東京都における認可保育所・認証保育所の運営費まとめ(0 歳児)

前項で確認したとおり、認証保育所は国基準に準じた独自の基準が設けられており、保育サービスにおいては適切な水準をクリアすることが課されている。東京都はその水準をクリアしているか確認するために、認証保育所に対して立ち入り監査の実施と第三者評価の実施を義務づけている。

この第三者評価において、認証保育所が認可保育所と同等の効率性を達成しているのであれば、認証保育制度は認可保育所制度の約 6 割のコストで認可保育所と同じレベルの保育サービスを提供していることの裏づけとなり、その制度の有効性が検証できると考える。次に保育の「質的側面」の指標となる第三者評価の概要について説明する。

5-4 第三者評価事業の概要

(目的と役割)

福祉サービスの第三者評価事業とは、事業者の提供するサービスの質を当事者（事業者及び利用者）以外の公正・中立な第三者機関が、専門的かつ客観的な立場から評価する事業である¹²。児童福祉施設の第三者評価事業は（1）各事業者によるサービスの質の向上に係る取組みを促進する（2）利用者が保育内容を十分把握できるようにすることを目的としている。

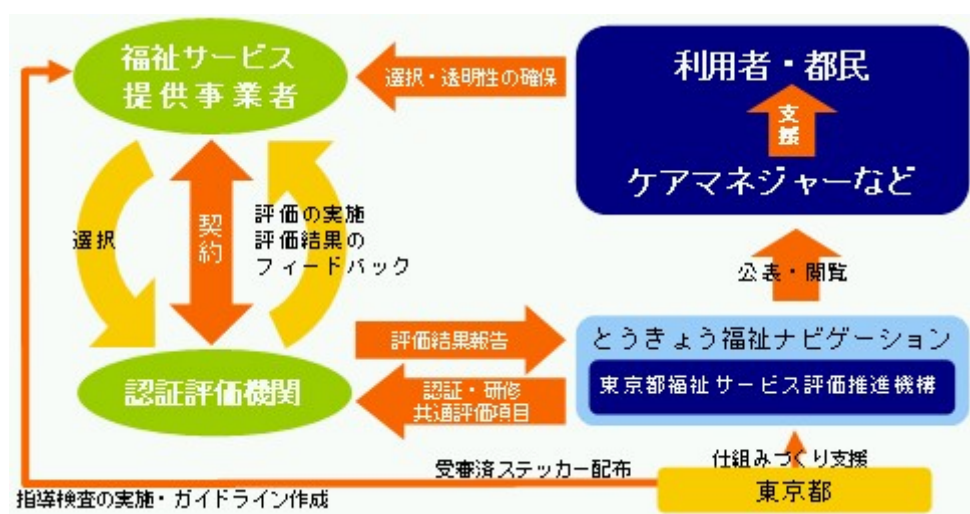
福祉サービス第三者評価事業の普及・定着を図ることを目的として、2004（平成 16）年

¹² 第三者評価に関する経緯は「社会福祉法人全国社会福祉協議会」HP を参照されたい。
<http://www.shakyo-hyouka.net/about/index.html>

5月7日付けで「福祉サービス第三者評価事業に関する指針」¹³が厚生労働省から示されており、各都道府県推進組織はこの指針にそって実際の評価を進めている。第三者評価事業は、基本的に事業者自らがサービスの質を向上するため、第三者評価機関を選んで受審する自主的な取り組みであるが、認証保育所に関しては東京都が受審を義務付けている。

(評価のしくみ)

実際の評価は、各都道府県における福祉サービス評価機構が認定した「評価機関」が行う。評価のしくみは以下の図のとおりである。評価の流れについては添付している図12をご参照いただきたい。



出典:とうきょう福祉ナビゲーション

図 6 東京都福祉サービス第三者評価のしくみ

¹³ 厚生労働省による保育所の評価基準ガイドラインは「社会福祉法人全国社会福祉協議会」<http://www.shakyo-hyouka.net/news3/index.html> に詳しく掲載されている。

東京都福祉サービス評価推進機構では、評価機関が備えなければならない要件としていくつかの「認証基準」を定めている。東京都内の福祉サービスを提供している事業所の評価を行うためには、「評価機関」としての認証を受ける必要がある。評価機関に求められる主な要件は次のとおりである。

1. 法人格があること

専門的で客観的な評価を継続的に行い、評価について社会的な責任を明確に確保できることが必要なので、個人ではなく法人格を取得していることが必要である。

2. 福祉サービスを提供していないこと

サービスを提供する事業者でも利用者でもない第三者の目から見た客観的な評価を行うことが必要である。そのため、福祉サービスを提供している法人は評価機関にはなれない。

3. 主たる評価者が3人以上所属していること

3人以上の評価者が一貫して評価することができる体制を整えていることが必要なので、最低限、3人の評価者が所属していることが必要である。また、そのうち福祉系、経営系の評価者が1名以上いることも求められている。

上記のほか、第三者評価の信頼性を確保するため、評価機関が関係する事業所の評価を行わないこと、評価推進機構が定める評価手法に従って評価を行うこと、評価に関するさまざまな規定を整備し開示することなど、評価機関に求められる義務も定められている。なお、評価機関認証の有効期間は1年間であるため、毎年評価機関の認証申請が必要となる。

実際に評価する「評価者」の要件については、「評価者養成講習実施要綱」に定められており、東京都福祉サービス評価推進機構の外部委員会である認証・公表委員会で決定している。評価者として活動するためには、機構が実施する評価者養成講習を修了している必要がある。この評価者養成講習を受講するためには、評価を行うのに必要な以下の資格や経験が必要であり、かつ東京都が提供する「フォローアップ研修」を受講することが義務付けており、このような基準としくみによって専門性に裏付けられた評価が実施できるようになっている。

- 福祉・医療・保健業務を3年以上経験している者
- 組織運営管理等業務を3年以上経験している者
- 調査関係機関等で調査業務や経営相談を3年以上経験している者
- 福祉・医療・保健・経営分野の学識経験者で当該業務を3年以上経験している者
- その他、上記と同等の能力を有していると機構が認める者¹⁴

¹⁴ とうきょう福祉ナビゲーション「平成18年度評価者養成講習応募要件の具体的例示」参照。

(評価の手法と流れ)

東京都の福祉サービス第三者評価は、「利用者調査」と「事業評価」の2つの評価手法を用いている。

- ① 「利用者調査」：利用者へのアンケートや聞き取り等により利用者の意向を把握する手法である。サービスの種類により、「アンケート方式」「聞き取り方式」「コミュニケーション方式」の3つの方式を使い分けている。
- ② 「事業評価」：事業者の自己評価や評価機関による訪問調査等の過程を経て、その事業所の組織経営、マネジメントの力や現在提供されているサービスの質を評価する手法。

評価機関は、事業所が作成する事業プロフィール等により事業所の基本的な情報を踏まえ、事業者自身の自己評価や利用者調査の結果を集計・分析する。事業者へのヒアリング等も含め評価結果を判断し、最終的には事業者へフィードバックしている。事業者はこのフィードバックによって評価内容について不明な点を明らかにするとともに、自らの現状を客観的に認識したり、改善課題を明らかにすることができる。

フィードバック後、事業者の合意のうえ、評価結果の公表を行う。結果は、「とうきょう福祉ナビゲーション」¹⁵を通じて、事業所の基本情報とあわせた総合的な情報として広く公表されている。(添付資料図 12 参照)

(評価の項目)

東京都における評価の項目は厚生労働省からのガイドラインに準じて作成されている。評価項目は大きく「利用者評価」「サービス提供」「組織マネジメント」の3分野に分けられる。(添付資料図 9、図 10、図 11 参照)

「利用者評価」は、実際に利用している保護者にアンケートにて調査している。「サービス提供」「組織マネジメント」は、事業者の基本情報や自己評価に加え、訪問調査など実施したうえで判断される。「組織マネジメント」の項目は、平成 17 年度より追加された。評価の結果については先述の「とうきょう福祉ナビゲーション」HP 上に公表されており、平成 15 年度～平成 16 年度については、五段階評価にて表示されている。平成 17 年度より評価の項目に修正があったため、評価手法が若干変更されている。

本研究においては、「利用者評価」と「サービス提供」を保育所の生産する質的指標と捉えて実証研究に使用する。

¹⁵ <http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/hyoka/organ.htm>

5-5 データ

では具体的な実証研究の内容に移る。

【サンプル】

平成 15 年～平成 17 年に第三者評価を受審した杉並区、足立区、墨田区、荒川区、品川区の保育施設を対象とする。認可保育所 109 箇所、認証保育所 47 箇所の合計 156 箇所のデータを開示されている第三者評価結果より拾っている。同一地域内による比較を可能とするために、認証保育所の情報が多く開示されている上記 5 区を抽出した。項目に回答のないものは、信頼性確保のためサンプルから除いており、最終的なサンプル数は、認可保育所 109 箇所、認証保育所 36 箇所、合計 145 箇所である。

【データ】

データは基本的に第三者評価にて開示されているものを使用する。アウトプットとするのは、「受け入れ児童数×開所保育時間」という量的側面と、「利用者評価」（参考資料：図 9）「質評価」（参考資料：図 10 - 評価カテゴリーでは「サービス提供評価」と標記されている）という質的側面の 3 要素である。前述の通り平成 17 年度以降、評価項目に「組織マネジメント評価」も加わったが、サンプル数が少ないため今回の研究では扱わない。図表の通り「利用者評価」「質評価」とも評価項目は 20 を越えているため、最終的には各評価項目 5 段階評価の平均値を取った¹⁶。

	項目	データの出典	備考
生産物	利用者評価	第三者評価開示データ	22項目の平均値。
	質評価	第三者評価開示データ	24項目の平均値。
	定員	第三者評価開示データ	
	保育時間	第三者評価開示データ	
生産要素	常勤職員数	第三者評価開示データ	
	建物面積	第三者評価開示データ	

表 7 データの出典

認可保育所:108			認証保育所(36)		
認可	私立	公設民営	株式会社	個人	その他
90	12	6	10	21	5

表 8 サンプル数

¹⁶ 平成 17 年度は若干評価の開示方法が変更されているが、同じく 5 段階評価に置き換えている。

5-6 Stochastic Frontier Analysis による供給の非効率要因分析

(1)モデルの設定

確率的フロンティア生産関数 (Stochastic Frontier Analysis) は生産関数 (あるいは費用関数) の効率性フロンティアの乖離を非効率性の指標とする手法である。先述の白石・鈴木 (2002) による保育所の供給効率性分析での使用をはじめ、松浦・戸井 (2002) による銀行破綻や、山下・赤井・佐藤 (2002) による交付税制度のインセンティブに関する分析、山下耕治 (2003) による地方公営企業における非効率性分析など、制度が各主体の効率性に影響を与える分野の実証研究に応用されてきた。本研究においては、「認可保育所制度」と「認証保育所制度」が各施設の効率性にどのような影響を与えるかを明らかにすることが目的であることから、この手法は適切であると考えられる。

本稿では Coelli, Rao and Battese (1998)、Coelli (1996) による 2 段階アプローチを用いる。非効率性を含む生産関数の式と非効率性の要因に関する式を連立で解くことができることから、非効率性の要因を特定化することができる。確率的フロンティア生産関数では、投入された労働や資本に対して生産のレベルが高ければ効率性が高いと判断できる。

よってまず①「認可保育所」と「認証保育所」とでは、保育サービスの質・量を供給する効率性に違いがあるかを検証する。次に同制度内における効率性の違いをより詳細に検証するため、②経営主体により効率性に違いがあるかを検証する。

まずコブ・ダグラス型生産関数と非効率性に関する関数を (1)、非効率性の程度を表す式を (2) (3) とおく。

【生産物】

$$\log Y_i(Q_{1i}, Q_{2i}) = \beta_0 + \beta_1 \log L_i + \beta_2 \log K_i + v_i - u_i \quad (1)$$

【非効率性の程度 u_i 】

$$u_i = \delta_0 + \delta_1 NINSHOD_i + \varepsilon_i \quad (2)$$

$$u_i = \delta_0 + \delta_1 KEIEISHUTAID_i + \varepsilon_i \quad (3)$$

生産物 $\log Y_i(Q_{1i}, Q_{2i})$ は「利用者評価」「質評価」である。生産を行うための投入要素としては、労働が園児一人当たり常勤職員数、資本が園児一人当たり建物面積である。保育サービスは低年齢においてより多くの人員やほふくスペースを必要とすることから、年齢別に最低基準が定められている。よって常勤保育士人数は国基準による年齢別人員配置をもとに、建物面積は国基準による年齢別最低基準をもとに、加重平均をとり「一人当たり

常勤職員数」と「一人当たり建物面積」を算出した。

非効率性を説明する要因としては、2つの式を推計する。(2)は制度ダミーを入れることによって制度間の相違を確認する。(3)では制度内における詳細の非効率性を明らかにするために、経営主体ダミー(公立ダミー、私立ダミー、株式会社ダミー、個人ダミー)を入れる。

確率的フロンティア生産関数としては、切断正規分布モデルを仮定する。簡略化のため、(1)式を以下のように書き直す。

$$\log Y_i = \beta X_i + v_i - u_i \quad i = 1, 2, \dots, N \quad (4)$$

ここで Y_i は i 番目の保育所の生産物、 X_i は説明変数、 β は推定すべきパラメータ、 v_i は誤差項で $N(0, \sigma_v^2)$ と仮定する。 u_i は非効率性を示し $|N(0, \sigma_u^2)|$ であり、 $u_i = \delta Z_i$ とする。 Z_i は非効率性の程度に影響を及ぼす説明変数、 δ は推定すべきパラメータである。なお、 v_i と u_i は無相関であると仮定する。

$$\text{分散を、} \sigma^2 = \sigma_v^2 + \sigma_u^2 \quad (5)$$

$$\gamma = \frac{\sigma_u^2}{\sigma_u^2 + \sigma_v^2} \quad (6)$$

とした場合、 $0 \leq \gamma \leq 1$ である。 $\delta_i = \gamma = \sigma_u^2 = 0$ であれば非効率性は発生しないので、

OLSの推定量がBLUEとなる。

各保育所別単位の生産効率性TEは、 $TE_i = \exp(-u_i)$ により求められる。

(2)記述統計量

まず各制度別の記述統計量を確認する。利用者評価の平均値は認可保育所に比べて、認証保育所のほうが0.63ポイント(約17%)ほど高い。質評価の平均値にはほとんど差はないが、認可保育所に比べて認証保育所0.21ポイント(約6%)ほど高い。定員は認可保育所のほうが圧倒的に規模が大きく、97.8名となっているのに対して、認証保育所では、24.7名と比較的小規模にて運営していることがわかる。受け入れ保育時間は、認可保育所では11.86時間、認証保育所では13.66時間と、認証保育所のほうが1.8時間程度長く開所していることがわかる。

生産要素については、規模や定員構成によって必要となる量が異なってくるため常勤保育士人数は国基準による年齢別人員配置をもとに4歳児・5歳児を1とした加重平均、建物面積は国基準による年齢別最低基準をもとに2歳児・3歳児・4歳児・5歳児を1とした

加重平均をとり「子ども一人当たり常勤職員数」と「子ども一人当たり建物面積」の平均値を算出した。

子ども一人当たり常勤職員数においては、認可保育所の平均値は 0.071（4,5 歳児クラスに換算すると 14 名の子どもに対して常勤職員が 1 名の配置）、認証保育所の平均値は 0.052（同じく換算すると 19 名の子どもに対して常勤職員が 1 名の配置）となり、最低基準をクリアしたうえで認可保育所のほうがより手厚い配置をしていることが分かる。

子ども一人当たり建物面積も認可保育所の平均値は 5.823 m²、認証保育所の平均値は 4.071 m²とどちらも最低基準（2,3,4,5 歳児最低基準 3.3 m²）をクリアしたうえで大きく差がついている。

	認可保育所(108)				認証保育所(36)			
	平均値	標準偏差	最小値	最大値	平均値	標準偏差	最小値	最大値
利用者評価	3.772	0.357	2.913	4.522	4.398	0.336	3.417	4.917
質評価	3.682	0.287	3.077	4.519	3.893	0.349	3.000	4.577
定員	97.898	20.089	60.000	180.000	24.694	6.080	14.000	40.000
保育時間	11.866	0.885	11.000	14.500	13.667	1.882	13.000	24.000
常勤職員数	20.556	4.369	12.000	36.000	8.000	2.255	4.000	14.000
子ども一人当たり常勤職員数	0.071	0.011	0.048	0.107	0.052	0.013	0.032	0.087
建物面積	1282.773	774.230	100.000	5631.960	143.183	59.628	53.000	272.080
子供一人当たり建物面積	5.823	1.508	0.770	12.677	4.071	1.746	2.015	8.418
公立ダミー	0.625	0.486	0.000	1.000				
私立ダミー	0.083	0.277	0.000	1.000				
株式会社ダミー					0.069	0.255	0.000	1.000
個人ダミー					0.146	0.354	0.000	1.000

※一人当たり常勤職員数は、人員配置をもとに4,5歳児を1とし、加重をかけている。

※一人当たり建物面積は、最低基準をもとに2,3,4,5歳児を1とし、加重をかけている。

表 9 記述統計量

(3)推計結果

(制度間の効率性について)

まず非効率性の要因として認証ダミーを入れた(2)式の推計結果は表10の通りである。

被説明変数	log利用者評価	log質評価
定数項	4.6913 (17.853) ***	3.9407 (43.787) ***
log子ども一人当たり常勤人数	3.5146 (1.262)	-2.4642 (-1.360)
log子ども一人当たり建物面積	0.0096 (0.539)	0.0137 (0.815)
(非効率性の程度)		
定数項	1.2228 (7.671) ***	0.1624 (2.309) **
認証ダミー	-0.7731 (-6.601) ***	-0.4526 (-2.584) ***
sigma-squared	0.1279 (7.488) ***	0.0913 (8.372) ***
gamma	0.9389 (6.035) ***	0.0136 (0.962)
LL	-49.625	-21.667
LR	62.904	24.972

注:***は有意水準1%、**は5%、*は10%であることを示している。

注:括弧内はt値である。

表10 推計結果(制度ダミー)

どの式についても、LRの値は3.84を超えており、 $\delta_i = \gamma = \sigma_u^2 = 0$ の帰無仮説は棄却されることから保育所の生産がフロンティア上で行われていないことがわかる。

確率的フロンティア生産関数のパラメータは、係数がプラスの場合は、その説明変数が非効率性を増加(非効率に寄与)させ、係数がマイナスの場合は非効率性を減少させる(効率に寄与)と解釈できる。

利用者評価、質評価を被説明変数においた場合の推計結果をみると、どちらも認証ダミーは1%水準でマイナスに有意であり、認証保育所が利用者評価、質評価というアウトプットに対して効率的に生産していることが分かる。これは認証保育市場が直接契約であり、提供するサービスの質を向上させることが在園児童の継続や新規入園につながるため、経済的インセンティブが働いていることが背景にあると考えられる。

(経営主体別の効率性について)

次に制度間だけでなく制度内の非効率性の要因について検証するために経営主体ダミーを入れ(3)式にて推計した結果である。ダミーは各被説明変数について①認可保育所「公立ダミー」「私立ダミー」②認証保育所「株式会社ダミー」「個人ダミー」を入れた推計を行った。

被説明変数	log利用者評価①	log利用者評価②	log質評価①	log質評価②
定数項	4.2110 (34.570) ***	4.9847 (161.430) ***	3.9247 (40.573) ***	3.9525 (54.302) ***
log子ども一人当たり常勤人数	2.5873 (0.812)	-1.7184 (-3.139) ***	-2.7482 (-1.533)	-2.7459 (-1.581)
log子ども一人当たり建物面積	-0.0276 (-2.211) **	0.0004 (0.117)	0.0196 (1.368)	0.0177 (1.078)
(非効率性の程度)				
定数項	-0.1875 (-4.943) **	1.0556 (23.727) ***	-0.3158 (-8.118) ***	0.1732 (2.286) ***
公立ダミー	0.6897 (1.835) *		0.5045 (6.657) ***	
私立ダミー	0.4446 (2.841) ***		0.3637 (3.275) ***	
株式会社ダミー		-0.6088 (-3.845) ***		-0.3187 (-0.941) ***
個人ダミー		-0.6580 (-5.373) ***		-0.4518 (-6.560) ***
sigma-squared	0.1277 (9.597) ***	0.0111 (7.220) ***	0.0880 (8.145) ***	0.0904 (8.368) ***
gamma	0.0041 (2.472) **	0.9999 (168874.630) ***	0.0168 (9.831) ***	0.0127 (3.497) ***
LL	-52.814	-60.079	-17.628	-25.386
LR	56.526	41.997	33.049	17.534

注:***は有意水準1%、**は5%、*は10%であることを示している。

注:括弧内はt値である。

表 11 推計結果(経営主体ダミー)

まず利用者評価の推計結果を確認する。公立ダミーが10%水準でプラスに有意、私立ダミーで1%でプラスに有意、株式会社ダミー、個人ダミーが1%水準でマイナスに有意と出ており、公立保育所、私立保育所が利用者評価に対して非効率であり、逆に株式会社や個人は利用者評価に対して効率的であるといえる。

次に質評価の推計結果においては、公立ダミー、私立ダミーとも1%水準でプラスに有意となっている。特に公立ダミーのほうが数値が大きく、認可保育所のなかでも公立保育所のほうがより質に対する効率性が低いと言える。株式会社ダミーは有意な結果が得られず、個人ダミーでは1%水準にてマイナスに有意に出ており、株式会社、個人とも質評価に対しても効率性が高いことがわかった。

(補論：保育サービスにおける質と量の関係)

ここでは補論となるが、保育サービスにおける質と量との関係に着目する。前項の SFA においても、生産要素「子ども一人当たり常勤職員数」はほとんどの場合において「質評価」「利用者評価」に対して有意な影響を持たず、その結果からは「人員配置」が生産する保育の質に影響を与えないということが言える。

通常、保育サービスにおいては、より多くの職員を配置することが質を高めることにつながると言われ、質と量はトレードオフの関係にあるとされる。ここ数年の動きとして見られる公立保育所の民営化においては、移管時に人員配置が変更され公立運営時よりも人員が減少すると、サービスの質低下を懸念する意見が出されることも多い。

図7・8は「質評価」「利用者評価」と「子ども一人当たり常勤職員数」の関係を認証保育所、認可保育所別にプロットした図である。まず「質評価」と「子ども一人当たり常勤職員数」の関係をみると、この二つには有意な関係は見られず、認可保育所、認証保育所とも子ども一人当たり常勤職員数の多少に関わらず、ほぼ一定の質評価をアウトプットしている。特に認証保育所では少ない職員数で高い質をアウトプットしていることがわかる。これよりある一定の水準以上の人員配置を確保している場合、追加的な人員配置は質に対してさほど影響がないと言える。

次に「利用者評価」と「子ども一人当たり常勤職員数」の関係を確認すると、認証保育所では特に有意な関係は見られないが、認可保育所においては、「子ども一人当たり常勤職員数」は「利用者評価」にプラスの影響を与える結果となっていることがわかる。利用者が保育サービスを評価する際、明示的な指標であり、且つきめ細やかな対応が期待できる人員配置がプラスの影響を与えていると言える。

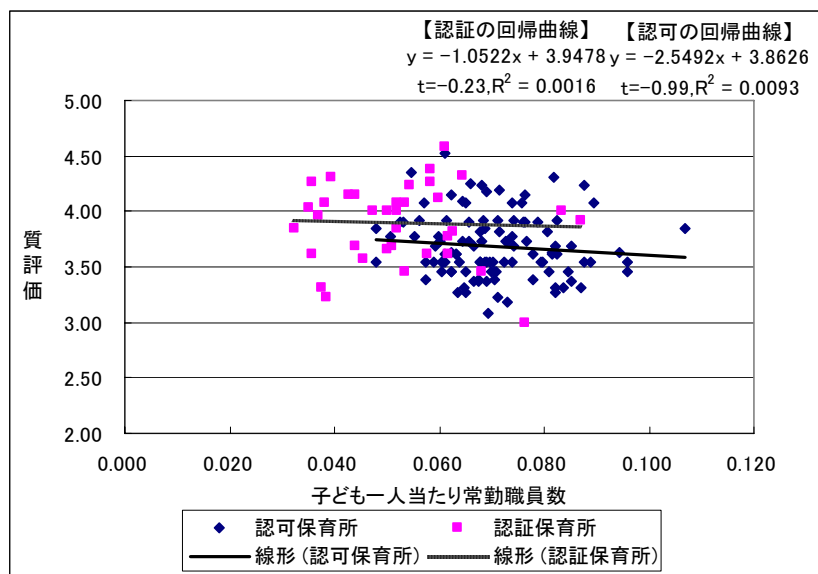


図7 質評価と子ども一人当たり常勤職員数の関係

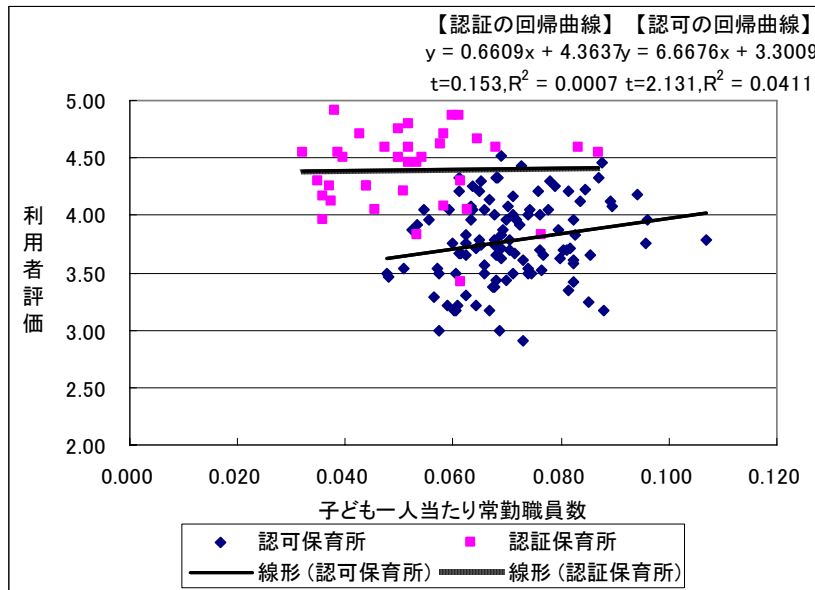


図 8 利用者評価と子ども一人当たり常勤職員数

(4)実証結果から得られる結論

以上の実証研究から得られる結論としては、以下の通りである。

- 認可保育所と認証保育所を比較すると、利用者評価、質評価ともに認証保育所の効率性が高い。この理由としては認証保育市場は直接契約であり、サービスの向上が在園児の継続や新規入園につながるため経済的なインセンティブがあると想定される。
- 経営主体別にみた効率性では、個人が利用者評価、質評価ともに効率性が最も高く、次に株式会社が続く。これは前述の通り認証保育所においては市場メカニズムが働いていると考えられる。特に個人の経営主体は、認証保育制度開始以前から長年運営をしているところが多く、培ったノウハウによって安定的に質の高いサービスを提供していることがうかがえる。
- 公立保育所、私立保育所は利用者評価、質評価ともに効率性が低い。これはサービス向上に対するインセンティブ欠如の結果であると考えられる。
- 以上の結果より、認証保育所制度は「利用者評価」「質評価」の側面において、効率性が高いと言える。

6. 結論と政策的インプリケーション

本研究では、まず現在の保育サービス市場において、需給のミスマッチによる待機児童の発生や、公的保育施設の高コスト体質の根本的な原因は「間接契約制度」にあると指摘した。そして利用者のニーズに合わせてより質の高い保育サービスを効率的に供給していくためのしくみについて現在の間接契約から、直接契約への移行がひとつの有効な手段であると仮定し、東京都下の「認可保育所制度」（間接契約）「認証保育所制度」（直接契約）にの比較を行った。

まず構造的な指標（人員配置や建物基準など）では、認可保育所においては国が定める最低基準、認証保育所においては東京都が定める認証保育所基準が設けられている。認証保育所の最低基準は、国の最低基準を遵守しており、基本的なサービスの基準は担保されていると言える。認可保育所においては最低基準に対して東京都が独自の加算基準を設けている。

次にコスト面の比較を行った。0歳児の一人当たり運営費は、公立保育所 30 万円／月、私立保育所 28 万円／月、認証保育所の約 18 万円／月であり、認証保育所は認可保育所の約 6 割程度の運営費にて保育サービスを提供していることになる。そのうち利用者が負担する保育料は、0歳児で認可保育所は平均 3.5 万円／月、認証保育所は平均 5.6 万円／月と、認証保育所が認可保育所の 1.6 倍となっており制度によって利用者に給付と負担の格差が発生していることがわかる。

このような状況を踏まえたうえで、「認可保育所制度」（間接契約）「認証保育所制度」（直接契約）におけるサービスの供給効率性について SFA を用いて分析した。分析の観点には従来生産物としては保育サービスの「量」のみに着眼していたところから、本研究では第三者評価における「利用者評価」と「質評価」を生産物の指標として取り上げ、サービスの質的側面の供給効率性について検証を行った。この分析では、認証保育所において「利用者評価」「質評価」に対する供給効率性が高いという結果を得ており、その理由としては市場メカニズムに拠る経済的インセンティブが機能していると考えられる。

最後に政策的インプリケーションを述べる。まず一点目は直接契約の効果的な導入である。直接契約を導入することによって、市場メカニズムが働き、より質の高い保育サービスを効率的に供給することができる。導入に当たっては適切な基準や補助金の設定と、監査・評価体制の確立によって質を担保する仕組みを併せ持って構築することが必須である。また利用者に対しては、安心してサービスを選択できるような情報開示の仕組みも欠かせない。市区町村は今までの直接的にサービスを提供する立場から、適切に保育サービスが供給されているかを監査監督する役割へと移行する。現在制度によって給付格差が生じている補助金についても「施設補助」から「利用者補助」に切り替えることで、公平に利用者の保育サービス購買力を高め、最終的には保育サービス市場において、必要なサービス

を自由に選択でき、安心して利用できる環境を実現することがあるべき姿であると考え。

二点目としては、移行へのステップである。現在のように認可保育所制度、準認可保育所、認可外保育所、そして幼児年齢においては幼稚園、新しい取り組みとしての子ども園といくつかの制度が存在する状況からの早急な転換は難しい。また直接契約への性急な転換は利用者の不安を煽ったり、質の低下を招くことも予測されるため、現実的な移行ステップの検討が必要であろう。

例えば初期投資が少なく民間が参入しやすい小規模な乳児保育所において民間の参入を促すとともに直接契約を導入し、一方で若干施設規模が大きくなる幼児保育所は従来通り公立や私立の認可保育所が担うといったオプションなどが考えられる。その際には東京都認証保育所制度のようなすでに成果を出しているケースを分析することは非常に有益となる。また制度間の相違を埋める対策ではなく、0歳から就学前までの子どもに対する保育サービスを包括的に考え、市場を再設計していくことが必要であると考え。

なお、この研究においては、改善すべき点や課題となっている点が多く残されている。まずサンプルとしては、サイズが小さいとともに、いくつかの区に限定しているためサンプルセレクションが発生していることが可能性として考えられる。よって、内全域における保育所を扱った研究は必要であると言える。

また、開示されているデータに制限があるため、認可保育所の個別運営費や職員の賃金率、常勤保育士と非常勤保育士の割合など、費用に影響を与えると考えられる重要な要素のデータを入手することができず、経営改善のための提言をすところまで至らなかった。保育サービスを含む福祉分野においては、このような数値による分析がまだ未発達な面もあるため、今後はより多くの情報開示によって有益な研究ができる環境になることを望みたい。

【参考文献】

- Battese, G. E., and Coelli, T. J. (1995) “A Model for Technical Inefficiency Effects in a Stochastic Frontier Production Function for Panel Data”, *Empirical Economics*, Vol.20, pp.325-332
- Coelli, T. J. (1996a) “A Guide to FRONTIER version 4.1: A Computer Program for Stochastic Frontier Production and Cost Function Estimation”, CEPA Working Papers No.7/96, Department of Econometrics, University of New England.
- Coelli, T. J. (1996b) “A Guide to DEAP version 2.1: A Data Envelopment Analysis (Computer) Program”, CEPA Working Papers No.8/96, Department of Econometrics, University of New England.
- 白石小百合, 鈴木亘 (2002) 「保育サービス供給の経済分析－認可・認可外保育所の比較－」 JCER Discussion Paper, No.83, 日本経済研究センター
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2002) 「第 12 回出生動向基本調査；結婚と出産に関する全国調査」
- 八代尚宏 (2000) 「福祉の規制改革－高齢者介護と保育サービス充実のために」 八代尚宏編『社会的規制の経済分析』日本経済新聞社
- 駒村康平 (2002) 「保育サービスの費用分析と需給のミスマッチの状況」『少子社会の子育て支援』東大出版会
－ (2002) 「保育バウチャー」『育児保険構想』筒井書房
- 福田素生 (2002) 「保育サービスの供給－費用面からの検討を中心に－」『少子社会の子育て支援』東大出版会
- 山重慎二 (2002) 「保育所充実政策の効果と費用－家族・政府・市場による保育サービス供給の分析」『少子社会の子育て支援』東大出版会
- 周燕都・大石亜希子 (2005) 「待機児童問題の経済分析」『子育て世帯の社会保障』東大出版会
- 内閣府 (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－
- 内閣府 政策効果分析レポート (2003) 「医療・介護・保育等における規制改革の経済効果」－株式会社等の参入に関する検討のための試算－
- 内閣府 (2005) 「平成 16 年度版 少子化社会白書」
- 清水谷諭・野口晴子 (2004) 「介護・保育サービス市場の経済分析」東洋経済新報社
- 津谷典子 (1999) 「出生率低下と子育て支援政策」季刊・社会保障研究 第 34 号
- 宮城好朗 (2002) 「介護サービス評価の動向と課題」日本消費経済学会年報
- 岩間大和子 (2005) 介護・福祉サービスの質保障のための政策の展開と課題－監査、第三者評価及び情報開示を中心に－」『レファレンス』 651 号, 2005.4, p.12.

- 松浦克己, 竹澤康子 (2000)「金融機関をどのように選別すればよいか：フロンティア生産関数による効率性分析」『日本経済研究』No.40, pp.19-39
- 山下耕治・赤井伸郎・佐藤主光 (2002)「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果：フロンティア費用関数によるソフトな予算制約問題の検証」『フィナンシャル・レビュー』No.61, pp.120-145
- 山下耕治 (2003)「地方公共サービスの非効率性と財源補填－地方公営企業に対するソフトな予算制約問題の検証」『日本経済研究』No.47, pp.118-133

【参考ホームページ】

- 東京都福祉保健局

<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/index.html>

- とうきょう福祉ナビゲーション

<http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/>

- 厚生労働省

<http://www.mhlw.go.jp/>

- 内閣府

<http://www.cao.go.jp/>

- 規制改革・民間開放推進会議

<http://www.kisei-kaikaku.go.jp/>

(参考資料)

共通評価項目		
保育園運営方針	1	保育園運営の基本的な考え方（理念・方針）を知っていますか
	2	【保育園運営の基本的な考え方を知っていると答えた方に】 保育園運営の基本的な考え方（理念・方針）には納得していますか
	3	【保育園運営の基本的な考え方を知っていると答えた方に】 日頃の保育サービスは、職員の行動等により保育園運営の基本的な考え方（理念・方針）と一致していますか
施設環境	4	お子さんが生活するところは落ち着いて過ごせる雰囲気ですか
	5	お子さんの発育や意欲を促すような遊具・玩具が十分に用意されていますか
	6	外部からの侵入に対して安全な対策がとられていますか
毎日の保育サービス	7	登園時に、お子さんの様子についての把握・確認がありますか
	8	食事（給食）のメニューは充実していますか
	9	散歩等で戸外に出る機会が多いですか
	10	お子さんの発達に合わせた豊かな感性を育む活動・遊び等が行なわれていますか
	11	担当保育士はお子さんの良い所や個性を認めていますか
	12	保育士や他の職員の保育姿勢や対応はだいたい同じ（ばらつきが少ない）ですか
	13	お迎え時に、お子さんの様子について話がありますか
	14	お迎え時にお子さんが満たされた表情をしていることが多いですか
	15	開園時間内であれば、保護者の急な残業や不定期な業務への対応は柔軟ですか（降園時間など）
	16	保育中の発熱など病気への対応は適切ですか
17	保育園で起きた事故・けがに対して、責任を持って対応していますか	
保護者の方の保育園との関わりや交流	18	保育園からのたよりやその他の方法で、日々のお子さんの様子や気持ちを知ることができますか
	19	子育てに関する気がかりな点や悩み等について、気軽に個別相談できますか
	20	保護者のいろいろな価値観に理解を示していますか
	21	保護者が参加しやすいように行事日程が配慮されていますか
地域との交流	22	行事等を通して、地域住民との交流を図っていると思いますか
要望・意見や不満・トラブルへの対応	23	不満やトラブルへの職員の対応は的確ですか
	24	お子さんや保護者の要望・意見をもとに、改善が行なわれていますか

図 9 利用者評価項目

共通評価項目	共通評価項目を評価する上で確認すべき項目
①サービス情報の提供・案内	将来の利用者が関心のある事項について分かりやすく情報を提供している 利用希望者の問い合わせや見学に対応している
②サービス開始時の対応	利用予定者にはサービス内容を分かりやすく説明している 入園当初の環境変化に順応できるよう支援している
③標準的サービス水準の確保	日常生活に関する職員の対応について、手引書（基準書、手順書、マニュアル等文書化したもの）を作成している 手引書等活用やその他の取り組みにより、標準的なサービス水準確保のための実践をしている 保育計画（園全体の保育の基本計画を定めたもの）に基づいて計画的に運営している 職員は、サービス向上を目指し、臨機応変に対応している
④個別対応の重視	子どもや保護者の個別の情報や要望を把握している 一人ひとりのサービス計画は、保護者の希望と関係職員の意見を取り入れて作成している 一人ひとりの子どもの情報を関係職員の間で共有化し、活用している
⑤サービスの実施	子どもの発達を促すための支援を行なっている 栄養バランスを考慮した上で、おいしい食事を提供している 子どもの健康を維持するための支援を行なっている 園内の生活が、子どもたちにとって楽しく快適なものになる工夫を行なっている 園と家庭との交流・連携を図っている 虐待防止の取り組みや育児困難家庭への支援を行なっている 特別保育等保護者の多様なニーズに対応している
⑥プライバシーの保護等個人の尊厳の尊重	子どもや家庭のプライバシーの保護を徹底している サービスの実施にあたり、子ども・保護者の意思を尊重している
⑦安全管理	食中毒およびその他の感染症への衛生管理対策を行なっている 事業所内の事故、および外部からの侵入等への対応を行なっている 火災・地震等の災害への対応を行なっている
⑧要望・苦情・トラブルへの対応	保護者がサービスについて意見や要望を表明し、苦情を訴えやすいしくみを整えている 要望や苦情および日常のトラブルには迅速に対応するしくみを整えている
⑨地域との交流・連携	子どもの活動の幅を広げるための取り組みを行なっている 事業所の機能、特性にもとづく知識・技術等の専門性を地域に還元している

図 10 サービス提供評価項目

共通評価項目	共通評価項目を評価する上で確認すべき項目	
1 リーダーシップと意思決定	① 事業所が目指していることをはっきりさせていて、関係者(職員・利用者・協力者など)にそれを周知している	
	② 経営層(運営管理者含む)の発言や行動は、事業所の目指していることの実現に向けて職員や協力者が一丸となることにつながっている	
	③ 事業所にとって重要なことは納得性のある方法で決めている	
2 経営における社会的責任	① 社会人・社会福祉従事者として守るべきことを明確にしており、関係者はそれを認識している	
	② 地域の福祉資源としてどのように責任を果たすかを明確にしており、関係者がそれを認識している	
3 利用者意向や地域・事業環境などの把握	① 利用者意向や地域・事業環境に関する情報を収集している	
	② 上記で収集された情報に基づいて状況を把握している	
4 改善課題の設定と取り組み	① 事業所をより良くしていくための課題・テーマを設定している	
	② 設定された課題・テーマに基づき、事業所がより良くなるための取り組みを行なっている	
5 職員と組織の能力向上	① 事業所が目指しているサービスを実現する人材、それをバックアップする人材をそろえている	
	② 職員一人一人の能力向上を計画的・組織的に行なっている	
	③ 職員一人一人の主眼的な判断・行動と組織力により創意工夫をしている	
	④ 職員がどんな気持ちで働いているかを把握し、職員のやる気向上への取り組みを行なっている	
6 サービス提供のプロセス	別紙の通り	
		サービス情報の提供・案内
		サービス開始時の対応
		標準的サービス水準の確保
		個別対応の重視
		サービスの実施
		子どもの発達を促すための支援を行なっている
		栄養バランスを考慮した上で、おいしい食事を提供している
		子どもの健康を維持するための支援を行なっている
		園内の生活が、子どもたちにとって楽しく快適なものになる工夫を行なっている
		園と家庭との交流・連携を図っている
		虐待防止の取り組みや育児困難家庭への支援を行なっている
		特別保育等保護者の多様なニーズに対応している
プライバシーの保護等個人の尊厳の尊重		
安全管理		
要望・苦情・トラブルへの対応		
地域との交流・連携		
7 情報の共有化と活用	① 事業所をより良くするために必要な情報を明確にして、収集・分析している	
	② 上記で集められた情報を、事業所がより良くなるために事業所全体で活用している	
8 1～7に関する活動成果	① 前年度と比べ、事業所の方向性の明確化や関係者への周知、地域・社会への責任の面で向上している	
	② 前年度と比べ、職員と組織の能力の面で向上している	
	③ 前年度と比べ、福祉サービス提供プロセスや情報共有・活用の面において向上している	
	④ 前年度と比べ、事業所の財政面において向上している	
	⑤ 前年度と比べ、利用者満足や苦情対応の面で向上している	

図 11 組織マネジメント評価項目

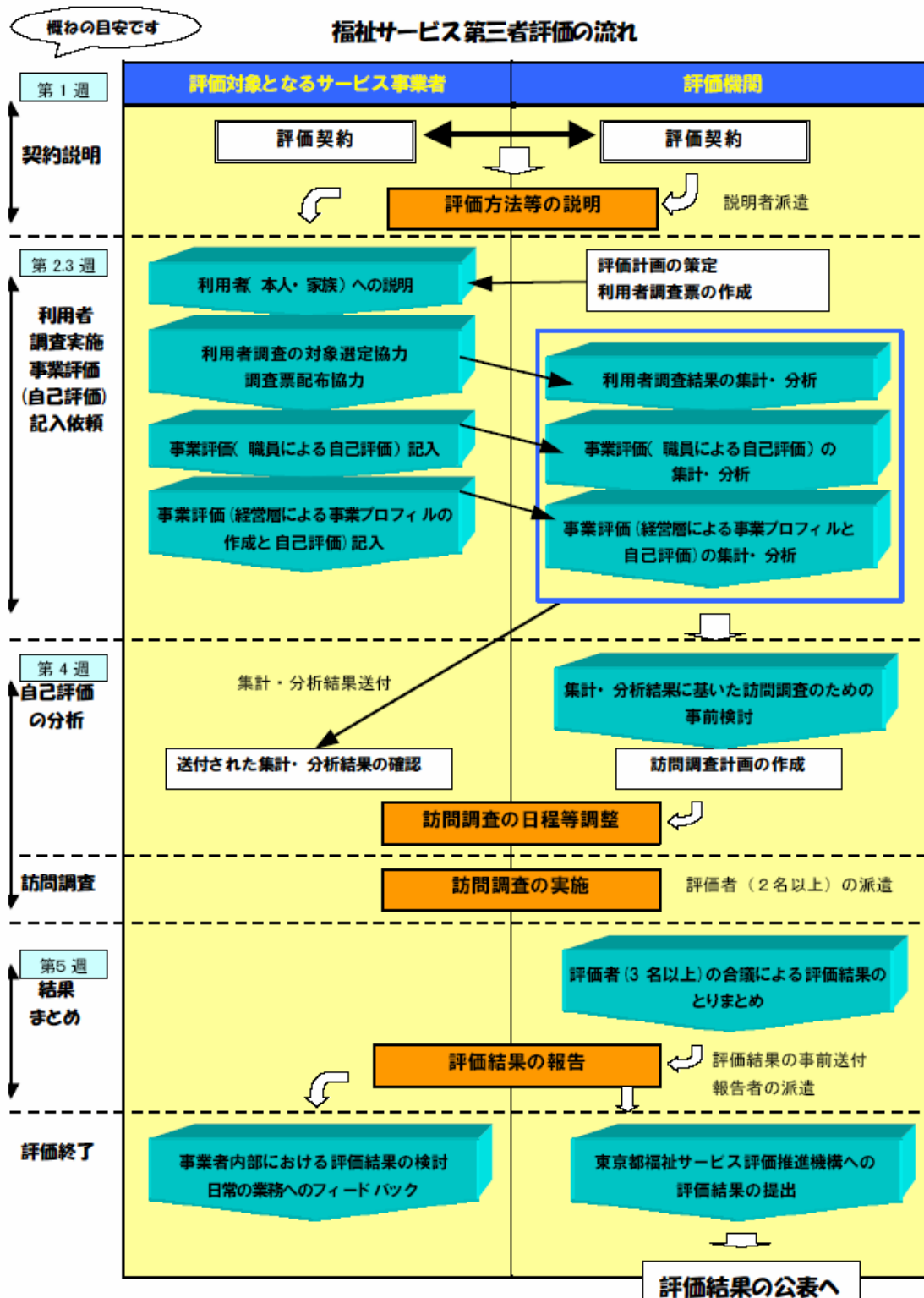


図 12 第三者評価の流れ
 出典:とうきょう福祉ナビゲーション