

保育サービスの費用負担*

——応能負担原則の再検討——

高 山 憲 之

1 問題の所在

保育サービスの対価である保育料(より正確には保育所措置費徴収金)は、応能負担原則に基づいて決められている。すなわち利用者(入所児童の保護者)の費用負担能力に応じて、それぞれ異なった保育料が賦課されている。

純粹でない公共財(impure public goods)すなわち民間部門において供給がなされている財貨・サービスのうち、なんらかの理由に基づいて公共部門も供給をしている財貨・サービスの場合、その直接利用者は多かれ少なかれ費用負担を強いられる。その費用負担の原則は単位料金制または定額均一料金制にしたがっているものがむしろ多い。

保育料金が単位料金制または定額均一料金制を採用せず、応能負担主義に則って決定されるのは、保育サービスが所得制限なしに提供される福祉サービスのひとつであるからにはほかならないと通常、説明されている。現に特別養護老人ホームあるいは保育所以外の児童福祉施設(収容施設・通園施設)さらには1982年10月以降のホームヘルプ・サービスなどの費用徴収は応能負担原則に基づいてなされている。

福祉サービスの場合、応能負担原則の強化が求められることはあっても、その採用に疑問が投げかけられることは、これまでのところ1,2の例外

を除いてほとんどなかった。

その理由のひとつとして、応能負担原則に対する経済学的理解が不十分であったことを筆者は挙げたい。福祉サービスの費用負担問題は経済学者がほとんど研究してこなかったためか、もっぱら行政法学者および社会福祉の専門家がこれまで議論してきた。その議論において経済的側面が軽視されていたとしても不思議はない。

以下では保育サービスを例にとって公共サービスにおける応能負担原則を経済学の立場から考察してみたい。考察の順序はつぎのとおりである。まず第2節において保育サービスの現状を調べる。とくに供給費用と利用者負担の関係、利用者の所得階層別分布、のふたつに筆者の関心がある。第3節では、現物給付と現金給付の比較分析を試みたい。保育に欠ける児童に対して保育サービスを公共部門が提供し、応能負担原則に基づいてその費用を徴収する現行制度は現物給付による所得補助という機能を営んでいる。しかるに所得補助機能はより直接的な現金給付によってもはたすことができるからである。両者の比較分析を試みる中で、今日における保育サービスの位置づけを図り、保育サービスの供給費用を原則として利用者にも全額負担させるべきであることを提案する。ただし低所得世帯に限って例外措置を講ずべきである点もあわせて主張したい。第4節では応能負担原則の問題点を整理し、第5節では利用者負担原則の諸側面を目的・条件・負担すべき費用、の3点にしばって考察する。最後に第6節で、残された問題に触れたい¹⁾。

* 本稿は、1981年度財政研究所の研究プロジェクト「財政及び公共部門の最適規模」(主査=貝塚啓明教授)における筆者の報告を基礎にして新たに展開しなおしたものである。本稿の準備段階で一橋大学経済研究所の諸先生方から貴重なご批判・ご助言をいくつか頂戴した。お礼を申し上げる次第である。また関連資料の利用にあたって堀勝洋氏のご好意を賜った。記して謝意を表したい。

1) 以下の議論は Harris-Seldon (1976), Judge (1980), Judge-Matthews (1980), Krashinsky (1981) を参考にしたところが少なくない。なお保育料徴収制

第1表に掲げた徴収基準は国が設定したものであり、この徴収基準どおりに保育料を徴収している市区町村は今日においてもきわめて少なく、むしろ例外的存在である。ほとんどの市区町村において「福祉増進」の名の下に保育料の肩代りがおこなわれている。第2表をみられたい。これは、行政管理庁が昭和55年4月から6月にかけて実施した調査結果である。それによると保育料徴収率(徴収基準額に対する実際の徴収額の割合)は市区町村でバラツキが大きいこと(最低の徴収率は35.8%であった)、および平均徴収率は昭和54年度において78%程度であったことが読みとれる。

つぎに児童1人1ヵ月あたりの保育所運営費および保育料を調べてみよう。第3表は調査対象市区町村(総数83)別に運営費を調べたものである。それによると運営費も市区町村によってバラツキが比較的大きいことを指摘できる。最低は月額1万4723円、最高は月額8万3614円であったという。このような運営費の差異は、単独事業の有無および3歳未満児(保育単価が高い)の措置児童全体に占める割合の高低、のふたつに依存している。第4表は市区町村別に保育料を調べたものである。ここでもバラツキが比較的大きいことを指摘しないわけにはいかない(最低で月額3318円、最高で月額1万2333円であったという)。調査市区町村平均で児童1人1ヵ月あたりの保育所運営費は3万6000円強、保育料は7500円強であった。保護者が保育サービスの代価として支払っている部分は全体として運営費の20.6%にすぎない。これが昭和54年度の実態である⁴⁾。

なお保育所運営費の負担区分を第5表に示しておいた。それによると国の負担分は運営費総額の32%強にとどまっている。費用負担分が最も多いのは市区町村であり、44%強に達している。

他の児童の保育料は徴収基準の半額に設定されている。これも応能負担原則に忠実であるとはいえない。

4) なお保育経費がどの程度かかっているかを認識していない利用者が少なくなく(36%強)、また認識しているつもりでも1人月額2万円程度であると考えている者が最も多い(24%弱)。この認識は、平均経費3万6000円強からみると、かなり低目である。文献[11]、33-34頁参照。

第2表 徴収率の分布
(昭和54年度)

徴収率	市区町村数	割合
30%以上 40%未満	3	3.6%
40 ~ 50	4	4.8
50 ~ 60	7	8.4
60 ~ 70	11	13.3
70 ~ 80	16	19.3
80 ~ 90	13	15.7
90 ~ 100	26	31.3
100%	3	3.6
77.9%	平均	

資料: 行政管理庁(1982), 18頁。

第3表 保育経費の分布
(昭和54年度)

金額	市区町村数	割合
万円以上 万円未満		%
1 ~ 1.5	1	1.2
1.5 ~ 2	2	2.4
2 ~ 2.5	13	15.7
2.5 ~ 3	18	21.7
3 ~ 3.5	20	24.1
3.5 ~ 4	17	20.5
4 ~ 4.5	2	2.4
4.5 ~ 5	5	6.0
5 ~ 5.5	1	1.2
5.5 ~ 6	1	1.2
6 ~ 6.5	1	1.2
6.5 ~ 7	—	—
7 ~ 7.5	—	—
7.5 ~ 8	1	1.2
8 ~ 8.5	1	1.2
36,368円	平均	

資料: 行政管理庁(1982), 20頁。

第4表 保育料の分布
(昭和54年度)

金額	市区町村数	割合
円以上 円未満		%
3,000 ~ 4,000	1	1.2
4,000 ~ 5,000	2	2.4
5,000 ~ 6,000	9	10.8
6,000 ~ 7,000	16	19.3
7,000 ~ 8,000	14	16.9
8,000 ~ 9,000	17	20.5
9,000 ~ 10,000	15	18.1
10,000 ~ 11,000	4	4.8
11,000 ~ 12,000	4	4.8
12,000 ~ 13,000	1	1.2
7,505円	平均	

資料: 行政管理庁(1982), 20頁。

第5表 保育所運営費の負担割合(%)

(昭和54年度)

負担区分	措 置 費				措置費以外 の国庫 補助事業	単 独 事 業 等	保 育 所 運 営 費 合 計	
	公 費 負 担 分	徴収基準額分						小 計
		保育料	市区町村 肩代り分	小 計				
国	31.9				31.9	0.3	32.2	
都道府県	2.2				2.2	0.2	3.1	
市区町村	5.7		9.7	9.7	15.4	2.2	44.1	
利用者		20.6		20.6	20.6		20.6	
合 計	39.8	20.6	9.7	30.3	70.1	2.7	100.0	
(参考)	56.8	29.4	13.8	43.2	100.0			

資料：行政管理局(1982), 16頁。

ただし市区町村の負担は単独事業(調査市区町村のうち66.3%が実施していた。その中心は保母等の加配にあると考えてよい)および保育料肩代り(軽減措置)によるところが大部分である。

2.2 利用者の所得分布

保育サービスの利用者負担分は前項で述べたようにきわめて低い。すなわち応能負担原則が適用される結果、保育サービスには価格補助が付いており、それをとおして利用者は隠れた形の所得補助をかなり広範にうけている。

このような所得補助は低所得階層に限定しておこなわれるかぎり、是認のしようもないわけではない。現実はどうであろうか。

第1表の最右欄には利用者の所得分布が示されている。その分布をみると所得補助の必要性があるかどうかについてきわめて疑問の多いD階層(所得税課税世帯)が利用者の大半(3分の2強)を占めている。これが昨今の実態にほかならない。他方、貧困世帯とみなすことのできるA階層(生活保護世帯)およびB階層(市町村民税非課税世帯)の割合は昭和55年度当初においてわずか10%程度にすぎない⁵⁾。

いずれにしても保育所利用者の大部分は今日、低所得階層に属していない。このような利用者に

5) D階層の利用者全体に占める割合は年々、上昇する傾向にある。ちなみに川崎(1978)によると、昭和37年度におけるその割合はわずか17.3%にすぎなかった。当時における利用者の大半(7割強)はC階層に属していた。またD階層が5割を超えたのは昭和48年度以降である。

保育サービスの提供をとおして巨額の所得補助をすることは再検討すべき余地が多い⁶⁾。

3 現物給付と現金給付

前節で述べたように、保育所利用者はサービスの提供をとおして眼にみえない隠れた所得補助をうけている。所得補助の方法には、なんらかの現物サービスの給付をとおしておこなう間接的な方法と、生活保護・児童手当・公的年金などの現金の給付をとおしておこなう直接的な方法がある。所得補助の方法としてはどちらを選ぶべきであろうか。

筆者はかつてこの問題を整理したことがある(高山(1980), 第4章)。ただしそこでの議論は試論としての性格が強く、かならずしも十分ではない。以下では保育サービスを念頭において経済政策の立場からこの問題を考察することにしたい。

3.1 一般原則

まず議論を単純化するために2財モデルを想定する。第1図をみられたい。保育サービスの数量 q_1 が横軸方向に測られ、他の財貨・サービスの数量 q_2 は一括されて(あたかも1財のようにまとめあげられて)縦軸方向に測られていると仮定しよう。無差別曲線 I_1, I_2 は効用水準(満足の水準)が

6) 特別区における昭和51年の調査によると利用者の中に年収2300万円の者が含まれていたという(文献[17], 6頁参照)。なお「福祉増進」を名目しておこなわれた市区町村の保育料軽減は、所得の高い階層になるほど軽減額(肩代り額)が多い傾向にある。川崎(1978), 83頁をみよ。

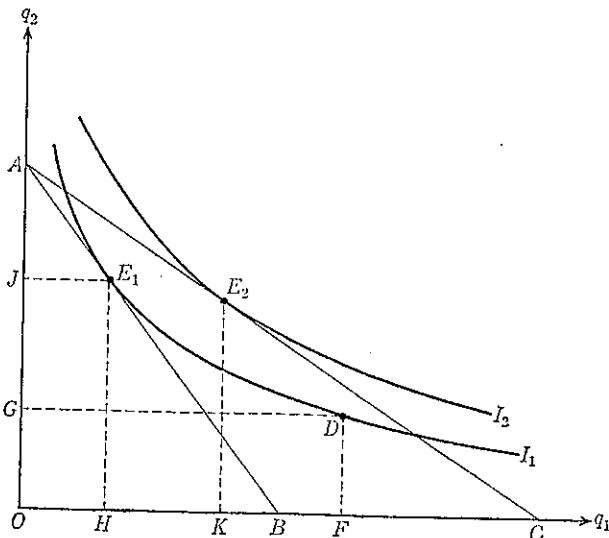
無差別となる財貨・サービスの組み合わせを描いたものである。すなわち D 点は保育サービスを OF 、他の財貨サービスを OG だけ消費する組み合わせを意味している。 D 点に示される消費の組み合わせによって得られる効用は I_1 であると仮定されている。今、 D 点にいる人が保育サービスの消費を OF から OH まできりつめるとしよう。そのとき他の財貨・サービスの消費をどれだけ増大させれば、全体としての満足水準は D 点と同じになるだろうか。第1図においては、それは OJ で示されている。つまり他の財貨・サービスの消費量を OG から OJ まで増大させれば効用は D 点の組み合わせと無差別になるというのである。

無差別曲線は通常、原点 O に凸(トツ)の曲線で与えられることが知られている。また、それが原点 O から遠ざかるほど効用水準は上昇する性質をもっている。

つぎに線分 AB は予算線と呼ばれる。すなわち手持の現金をすべて保育サービスの購入にむけたとき、その購入量は OB で示されている。同様にして予算のすべてを他の財貨・サービスの購入にあてると、 OA だけの消費が可能となる。線分 AB 上の点は、したがって与えられた予算のもとで消費可能な保育サービスと他の財貨・サービスの組み合わせを表わしている。

予算線が AB で与えられたとき、効用が最大となるような消費の組み合わせは E_1 点に決まる。

第1図



E_1 はこのような意味で最適消費計画と呼ばれる。

さて国が保育サービスの消費に対して半額補助を決議したと仮定しよう。すなわち保育料の半分は国が面倒をみてくれるというのである。このとき手持現金をすべて保育園への支払にあてるとすれば、消費量は OB から OC へ増大させることが可能となる。つまり消費量は2倍となる。したがって予算線は AC に変更される。

予算線が AC で与えられるとき、最適消費計画は E_2 点で示され、効用水準は I_1 から I_2 へ上昇する。つまり保育サービスへの公的補助は、サービス利用者の効用を高める機能を有している。

同時に保育サービスへの公的補助はその消費量の増加(第1図では OH から OK への増加)を招くというのが一般である⁷⁾。上述のような公的補助は、消費者にとって単価の低下を意味し、需要曲線が右下がりであるかぎり、それは需要を増大させる効果をもつからにほかならない。

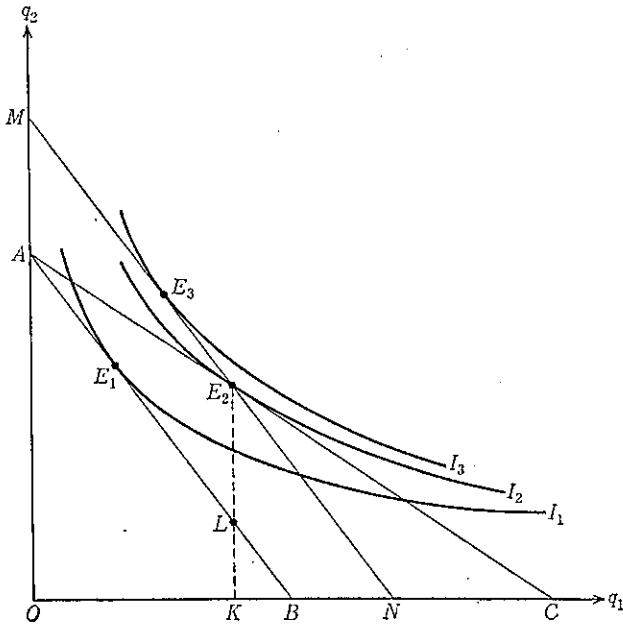
特定の財貨・サービス(ここでは保育サービス)の消費に対して価格補助をするときの経済的な効果は以上にみたふたつ(効用のレベルアップおよび需要増加)である。これが、現物給付をとっておこなわれる所得補助の帰結にほかならない。

つぎに現金給付の経済効果を調べてみよう。第2図をみられたい。横軸・縦軸とも第1図と同様である。保育サービスの半額補助は他の財貨・サービスで測って E_2L だけの所得補助を意味している(L 点で示される予算制約が E_2 点まで拡大しているからである)。今、予算線が AB で与えられている者に対して E_2L だけの現金補助をしたとすると、予算線は MN に変わることになる。このとき最適消費計画は E_3 点に決まり、 E_3 点で示される消費の組み合わせは E_2 点のそれより効用が高い。これが一般である⁸⁾。

7) 価格の低下は代替効果と所得効果をうみ出す。代替効果は需要を増大させる。所得効果は、劣等財でないかぎり需要の増大を同様にもたらす。したがって価格低下は需要の増大につながるというのが一般である。

8) 証明は背理法を用いると容易である。なお本文におけるこの論点は、財政学の伝統的な議論において「間接税よりも直接税の方が租税負担者にとって犠牲

第2図



つまり消費者の満足が高めることが公的機関の役割であるとするかぎり、特定の財貨・サービスの現物給付を通じて所得補助をするよりも、使い道を特定化しないで現金を支給する形の補助の方が一般には望ましいといわなければならない。したがって一般原則としていうかぎり政策上の優先順位は現金給付制度の充実であり、価格補助制度にはないのである。

なお現金給付は手持予算の増加を意味するので、需要の所得弾力性が正であるかぎり(劣等財でないかぎり)それは保育サービスおよび他の財貨・サービスの消費量を増大させる効果をもつ(第2図では E_1 から E_3 へ変化している)。つまり保育サービスについていえば、現金給付はそのサービスに対する需要を増大させる。ただし価格補助(E_2 点)と比較すると、需要の増大分は現金給付のときの方が少ない(代替効果がまったく作用しないからである)。

3.2 例外要件

以上の議論は、消費者が選択をするにさいして然るべき能力を有していること、および消費者の選択が他の経済主体に影響を及ぼすことはない(すなわち外部効果が存在しない)こと、のふたつ

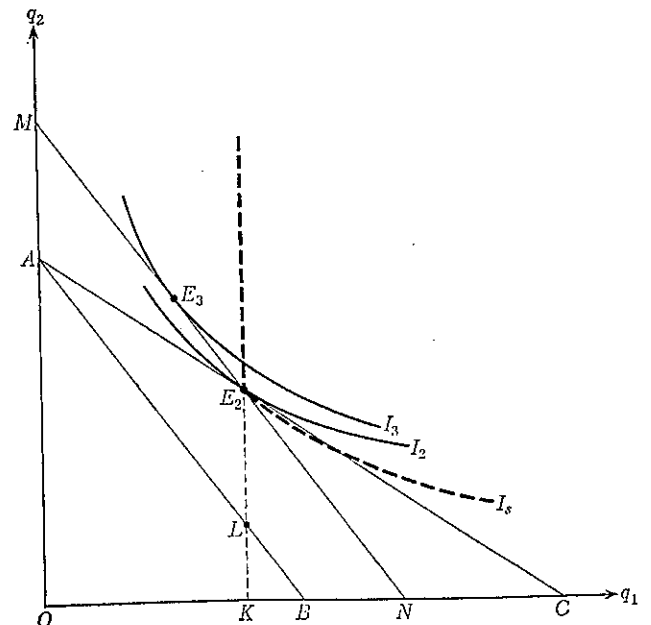
は少ない」といわれている内容をちょうど裏返したものである。

を前提にして成立している。

以下では、上述のような前提が成立しない場合を考察してみよう。すなわち保育サービスは義務教育と同様に考えるべきものであり、なんらかの形において最低限のサービス水準を確保することが社会全体のコンセンサスとなっていると仮定する(仮定の現実性はここでは問わない)。この仮定は、子供の保育をそれぞれの家庭の判断にゆだねておくことと最低水準の保育さえ受けることのできない児童がかならず出現し、結果として社会全体になんらかの負担(最低水準を保障するときよりも重い負担)を強いることを暗黙のうちに想定しているといえよう。この意味において保育に外部効果の存在を認めていると考えることも可能である。他方、最低水準以下の保育しか受けられない子供の存在は、保育水準を上げることによってどのような利益が得られるかをその子供の親が正しく理解していないことを意味しているのかもしれない。その場合、その親には然るべき能力がないと考えることもできる。いずれにしてもなんらかの形で最低限の保育サービスを受けることが社会全体のコンセンサスとなっている場合を以下では考察してみたい。

第3図においては、社会全体としての意思を表わす無差別曲線が I_s で示されている。 I_s は E_2 点

第3図



を通過しているものの E_2 点より上方では縦軸と平行になっている。これは、保育サービスにはミニマムの水準 (OK) があり、この水準の確保が最優先される結果として、他の財貨・サービスの消費量が増えても保育サービスが最低限の水準にとどまるかぎり社会的効用は変わらないことを示している。

このとき I_1, I_2, I_3 など示される無差別曲線を有する消費者の選択は、 I_3 でされる社会全体の選択と異なってしまふ。社会はもはや E_3 点の効用の方が E_2 点のそれより高いとは考えない。社会は E_3 点よりも E_2 点の効用の方が高いとみなすのである。したがって、このようなケースでは現金給付よりも半額補助の形をとる現物給付の方が社会全体にとって望ましい政策手段となる⁹⁾。

3.3 保育サービスの位置づけ

以上の議論を踏まえて、以下では保育サービスを政策論の立場から位置づけることにしたい。

保育サービスにはなんらかの形で確保されるべき最低水準が存在するという点については今日、広範な合意が成立していると考えてよいだろう。次代をになう児童の心身が健全に育成されることは、当人・家族だけでなく社会にとっても大きな意義があると認められるからである。

また今日、ほとんどの家庭はみずからの子弟に少なくとも最低限の保育サービスを提供してやりたいという意思をもっていると考えてよいだろう。しかるに、このような意思をはばむ最大の原因は不十分な費用負担能力にある。

したがって基本原則としてはすべての家庭に最低限の費用負担能力を保障する(最低所得を保障する)ことが、まず政策的に求められる。価格補助をするよりも現金給付をした方が望ましいことは本節第1項で説明したとおりである¹⁰⁾。

最低所得は今日、すべての家庭に保障されてい

9) 最低水準 OK 以上の保育サービスを必要する者に限って価格補助をする場合、予算線は第3図において ALE_2C で与えられる。このとき消費者の選択点は E_2 になり、社会全体の意思と一致する。

10) 現金給付は保育サービスに外部効果がともなう(次代をになう児童の健全な育成は社会全体にとって利益となる)ことに対する政策という性格をも有して

るだろうか。筆者の調べたかぎりにおいて答は否である(高山(1980), 第5章をみよ)。したがってその保障のために各種の現金給付制度を充実させ適正化を図ることがまず求められなければならない。

ただし、その充実・適正化は今日かならずしも容易でない状況にある。そのような状況を踏まえると費用負担能力の不十分な者に限定して価格補助(現物給付)をすることには少なからぬ意義が認められる。

もっとも実際に費用負担能力の乏しい世帯の多くは今日、保育所を利用していると考えられるが、その世帯の利用者全体に占める割合はそれほど大きくない。むしろその割合は小さいというのが、昨今の実態である(2.2項参照)。つまり最低水準の保育サービスを確保するためになんらかの価格補助が必要となる世帯は今日、マスとして存在しておらず、大半の世帯は最低水準以上の保育サービスを楽しむのに必要な費用を負担しようと考えてよいだろう¹¹⁾。

このような現実を踏まえると、基本原則として保育サービスに価格補助をつけなければならない理由は乏しい。応能負担原則を採用すべきであるという主張は今日、根拠薄弱である。

以上の議論を要約しよう。一部の低所得世帯に限定して価格補助付きの現物給付をおこなう必要性は保育サービスに関するかぎり認められるが、一般原則として価格補助(応能負担原則)を採用しなければならないという理由は今日、乏しい¹²⁾。

いる。保育サービスの外部効果を個々の児童について正確に計量することは技術的に困難である。したがって価格補助を適正におこなうことは非常に難しい。むしろ最低所得の保障という形で現金給付することによって外部効果に対応することを基本にすべきではないだろうか。

11) 本文における主張は、太平洋戦争後の混乱期(1億総窮乏化といわれた時期)においても大多数の世帯が負担能力を有していたことを意味しない。30年にわたる高度の経済成長を経て今日、各世帯の負担能力も変わったという現実を指摘したいのである。

12) 堀(1981)によると、保育料は措置費の全額徴収を原則としており、例外的に負担能力に応じて減免する旨、児童福祉法では規定されているという。筆者の主張は一般論としてこのような法規定への回帰を訴え

なお低所得世帯に限定されておこなわれるべき保育サービスの現物給付は保育切符(boucher)の配符でこと足りるであろう。この保育切符は現在幼稚園児に対する保育料減免措置(正確には幼稚園就園奨励費補助金)という形をとって事実上、存在している。それを保育所児童にも適用・拡大するだけでよいのではないだろうか。2.1節で述べたように保育所利用者のコスト意識は不足しているのが現実である。コスト意識を持つことは保育サービスの質および量が適切であるかどうかを判断するために欠かせない。そのためには低所得世帯であっても保育サービスの供給費用をいったん全額負担することが望まれよう。その後低所得世帯に限って費用の全額ないし一部を償還(減免)しさえすれば政策に不足はないと考えられるが、どうであろうか。

4 応能負担原則の問題点

前項で試みた保育サービスの今日における位置づけに照らしあわせて本節では、経済学の立場から応能負担原則の問題点を指摘しておこう。

4.1 資源配分上の浪費

応能負担原則にしたがって決められている保育料の水準は現在、保育経費と比較するかぎり全体としてかなり低い。その結果として保育所に対する過大な需要を誘発している。その事例をここでいくつか示しておこう。

まず行政管理庁が最近実施した保育所利用者に対するアンケート調査(有効回答数6,290)によると、入所理由として入所措置基準に具体的に掲げられていない事項(たとえば近くに幼稚園がない、しつけ・教育のためなど)のみを回答している利用者が全回答者数の11.8%も存在していたという(文献[11], 21頁参照)。このような幼稚園がわりの保育所利用は、市区町村による形式的な書類審査のみに基づく入所措置に原因がある。またこのような事例は今後、保育所の定員割れが一般化するにつれてますます多くなると予想されよ

ることにある。なお筆者の主張に近い提案をしているものは現在までのところほとんどなく、例外的に文献[18]があるのみである。

う¹³⁾。

つぎに自営業世帯の幼児の多くは幼稚園への就園ないし自宅保育も可能であると考えられるが、たまたま入所措置基準のひとつ(母親の就労)を満たしていること、および幼稚園への納入金より保育料の方が低額である(保育料は税制転用方式によって実際には決められている)こと、一般に保育所の方が幼稚園より保育サービスの質は高いこと、などにより保育所に入所している。保育料をサービスの水準に見合う程度に上げた場合、自営業世帯の幼児の多くがなおも保育所にとどまるかについては疑問が少なくない。

さらに近年における母親の就労は、旧来のように家計維持のためにやむをえないという性格をかならずしも有していない。むしろより高い水準の消費生活を志向したり専門的技能を生かしたり積極的な社会参加を図って生きがいを求めたりするという主体的選択に基づくものが多い(文献[13][15]をみよ)。そのような選択の結果として生じる保育経費のツケを一般市民(納税者)にまわすということはかならずしも妥当ではない。婦人の社会参加を奨励する必要があるとすれば、もう少し直接的な手段に訴えて対策を講じるべきであり、保育サービスに対する価格補助という間接的手段に訴えることは不得策である(後述参照)。利用者は原則として保育経費のすべてを支払わなければならないと仮定する場合、主体的選択に基づく婦人の就労と、それにともなって生じる保育需要が現在の水準とあまり変わらないとは思えない。

以上の事例にみられるように価格補助は保育サービスの少なからぬ濫用を誘発しており、公的資金の多大な無駄遣いを助長している^{14,15)}。

13) 行政管理庁の調査によると、保育所の6割弱が現在、定員割れの状態にあるという(文献[11], 42頁参照)。

14) 婦人パートタイマーの労働市場への進出は、現在、高齢者の雇用と競合・衝突する場合が少なくない。婦人の社会参加を奨励するために保育サービスを低額にし(多額の公的資金を投入し)、他方で雇用の機会を奪われた高齢者に年金を支給するというのは公費の2重払いである。

15) 低額による保育サービスの提供はより楽をしたいという利用者の甘えおよび育児放棄を助長している

4.2 分配の不公平

保育料が応能負担原則に基づいて決定されている現行制度はいくつかの側面において分配の不公平を引起している。まず2.2節で述べたように、保育所利用者の大半は現在、低所得階層には属していない。そのような利用者に対して巨額の所得補助を与えることに納税者の支持が得られるとは思えない。

第2に、3歳以上の幼児に関するかぎり保育所と幼稚園は代替性の強いサービスを提供していると考えてよい¹⁶⁾。保育所と幼稚園を合わせた就園

という批判もある(文献[19]参照)。

16) 保育所と幼稚園は建前としてそれぞれ別の目的・機能を有しており、保育日数・保育時間も違っている。ただし幼稚園教諭の免許状と保育所保育士の資格をとるのに必要なカリキュラムと単位に大きな違いはない。また利用者の間には相互代替的であるという理解の方がむしろ多いであろう。現に両者の利用状況を

第6表 保育所と幼稚園の代替性

都道府県	a	b	都道府県	a	b
(1)北海道	54.6%	62.7%	(25)滋賀	71.7%	53.2%
(2)青森	36.7	33.0	(26)京都	65.1	68.6
(3)岩手	43.0	44.9	(27)大阪	79.0	73.5
(4)宮城	72.2	71.1	(28)兵庫	85.9	67.7
(5)秋田	47.6	46.3	(29)奈良	78.0	63.1
(6)山形	47.2	52.6	(30)和歌山	54.5	43.9
(7)福島	74.2	66.6	(31)鳥取	40.5	33.3
(8)茨城	68.1	61.3	(32)島根	60.5	42.3
(9)栃木	65.3	64.7	(33)岡山	76.2	54.5
(10)群馬	61.1	50.6	(34)広島	58.3	55.8
(11)埼玉	77.4	74.8	(35)山口	55.8	51.9
(12)千葉	67.8	65.5	(36)徳島	84.9	53.2
(13)東京	71.1	60.6	(37)香川	83.0	54.4
(14)神奈川	77.2	85.6	(38)愛媛	60.1	48.6
(15)新潟	29.8	27.7	(39)高知	25.6	19.2
(16)富山	37.6	29.6	(40)福岡	63.0	66.6
(17)石川	30.0	21.0	(41)佐賀	49.9	45.5
(18)福井	54.9	31.8	(42)長崎	62.2	52.2
(19)山梨	36.5	33.7	(43)熊本	43.4	34.5
(20)長野	22.3	20.9	(44)大分	81.4	55.0
(21)岐阜	53.6	42.1	(45)宮崎	53.2	39.6
(22)静岡	72.4	66.3	(46)鹿児島	62.8	52.1
(23)愛知	45.3	47.7	(47)沖縄	95.9	58.6
(24)三重	65.1	43.1	(48)全国	64.4	54.7

資料：文部省『学校基本調査』(昭和55年度版, 5月1日現在)
 厚生省『社会福祉施設調査報告』(昭和55年度版, 10月1日現在)
 注：a=就園率=(幼稚園修了者数)/(小学校第1学年児童数)×100
 b=(幼稚園在園者数)/(幼稚園在園者数)+(保育所在園者数)×100

率が今日90%前後(幼稚園65%, 保育所25%)となっている5歳児の場合はとくにそういう色彩が濃い。しかるに幼稚園就園者(現在240万人程度)の保護者負担分(年額)は昭和55年度において公立で約4万円, 私立で約15万6000円であったという(文献[14], 208頁をみよ)。幼稚園児の4分の3近くが私立幼稚園に在園している昨今の状況を考えると、保育料水準と比較すべきものは私立幼稚園の利用者負担額であろう。保育料は昭和54年度で平均月額7500円程度であったから年額9万円である¹⁷⁾。保育所の保育時間は原則として幼稚園のその2倍(8時間)であるから、保育所利用者は幼稚園利用者と比較すると、かなり低額の負担で質・量の高いサービスをうけているといわなければならない。代替性の強いサービスの享受にこのような差異があるというのは不公平である。とくに保育所へのアクセスはかならずしも同等でない(「保育に欠ける」という入所要件を満たし易い人とそうでない人がいる)ことを銘記しておく必要がある。なお不公平の原因が保育所利用者に対する過大な所得補助にあり、幼稚園利用者に対する過小なそれにはないことは断るまでもない¹⁸⁾。

第3に、自宅保育をしている世帯あるいは固定的な保育時間に制約されてやむをえずベビーホテ

都道府県別に比較してみると、そのような傾向が認められる(第6表をみよ。たとえば石川・福井の両県、鳥取・島根の両県、高知県と他の四国地区、大分県と他の九州地区、などの利用率のちがいを比較せよ)。なお保育所の入所児童には3歳未満の者も含まれているが、その全入所児童に占める割合は昭和54年度当初で24%程度(4人に1人)にすぎない。したがって保育所と幼稚園の間の代替性を議論することは、今日それなりの意義を有している。

17) 保育料の平均が年額9万円という金額は無料の利用者を含めた負担の平均である。無料の利用者(約10%)をとり除くと平均保育料は約10万円である。なお昭和55年度において保育料徴収基準は前年度比で6%程度上昇している。

18) 平均でみるかぎり保育所利用者の方が幼稚園利用者より所得水準は高いと最近いわれている。共稼ぎ世帯と稼ぎ手が1人の世帯の差異がその原因であろう。なお幼稚園に対する国庫支出金は昭和55年度予算で450億円程度にすぎず、保育園に対するそれ(3000億円強)とは較べものにならない。

ルなどの無認可施設を利用している世帯は保育経費の全額をみずからが負担しており、保育サービスの享受をとおした所得補助をいっさいうけていない。このような世帯と保育所利用者の間にも全体として大きな不公平が存在する。

第4に、税制転用方式による負担能力の認定も不公平を生み出している。一般に所得を的確に評価しようとする、現行所得税の所得概念を抜げて計算する必要がある。しかしそれは税務行政上の効率性と衝突するおそれが強い。徴税費用の増大をおそれて所得の的確な評価・捕捉にあいまいさを残すとき、負担能力の認定が公平であるとはかならずしもいえなくなる(貝塚(1982)参照)。ちなみに現行所得税の所得捕捉に対して不公平感をいだく者は少なくない¹⁹⁾。

負担能力の認定基準としての所得がかりに的確に捕捉できたとしても問題は残る。所得のうちどの程度までを保育サービスの対価として負担しうるかについて広範な意見の一致をとりつけることは非常に困難であるからにほかならない²⁰⁾。

以上に述べたように、応能負担原則の主要な問題点は資源配分上の浪費および分配の不公平にある²¹⁾。この点を考慮することなしに安易に応能負担を主張すべきではないと考えるが、どうであろうか。

19) この欠点を補うために、固定資産税納入額による調整(1ランク上への移動)が現在おこなわれている。ただしそれだけではかならずしも十分ではない。

20) たとえば保育所以外の児童福祉施設(收容・通園施設)の利用料も応能負担原則に基づいて決められているが、それぞれの所得階層ごとに保育料金は異なった金額が徴収されている。また所得比例負担を応能負担とする考え方が提案されている(たとえば文献[17]をみよ)。しかし、その根拠はかならずしも明らかでない。また、かりにそのとおりであると仮定しても負担能力を所得の何%に定めたらよいか不明である(文献[17]は3歳以上の場合2.8%弱、3歳未満の場合4.5%弱を提案している。他方、文献[18]は負担限度を5%に置いている)。

21) もうひとつの問題点として、眼にみえない所得補助が諸々のサービス(たとえば保育、教育、上水道、電気、公営住宅など)の利用をとおしておこなわれるとき、生活保護基準の決定(最低保障所得の決定)は大きな意味を失ってしまうおそれがあることを指摘しておこう。

5 利用者負担原則の諸側面

5.1 目 的

保育サービスの費用負担原則を利用者負担に訴える目的は、なによりもまず濫用と人的・物的資源の無駄遣いを排除することにある。需要曲線が右下がりである(あるいは保育需要の価格弾力性が小さくない)かぎり、原則として価格補助をやめれば無駄遣い・濫用を防ぐことができるからにほかならない。

第2に、利用者負担は分配面における不公平を未然に防ぐ機能を有している。利用者負担には所得補助の要素がないので、不公平な所得移転を心配する必要がないからである。なお利用者負担は逆進的になるおそれがあるという主張もありうる。しかし低所得世帯に保育切符を配布するかぎり、その点をとくに問題視する必要はない。

利用者負担の主要な目的は以上のふたつにある。しかるに従来、利用者負担が主張される場合、このふたつの目的が強調されずに、むしろ収入確保という一面のみが取り上げられるきらいがあった。確かに利用者負担は、当局にとっては収入確保につながり結果的に税収を他の公共サービスにふりむけることを可能にするものである。その意味において利用者負担の導入は公共政策のプライオリティなり優先順位なりの変更を用いる。この点は銘記されてよい。しかし収入確保とか優先順位の変更とかは結果論であって、この側面のみに着目することは当をえていない。利用者負担の主目的はむしろ無駄と濫用の排除にあること、および公正な分配にあることを忘れてほしくない。本稿においてあえて目的に言及したのはこの点を主張したかったからにほかならない²²⁾。

なお利用者負担原則を推奨する理由はもうひとつある。この原則は、保育サービスが質・量の点で社会的に望ましい水準にあるか否かを、この原則を採用しない場合と比較していっそうよく評価しうると考えられる²³⁾。すなわち保育サービスの

22) この点をいち早く例外的に指摘したのは畠中(1969)である。

23) 保育経費は2.1節で述べたように現在、決して

提供によって利益を受ける者が全体として支払う意志のある金額が、その提供のために必要となる費用を上回っているか否かをチェックできるのは事実上、この利用者負担方式に限られているからにはほかならない(三輪(1979)参照)。

5.2 条 件

利用者負担方式を採用するための前提としてふたつの条件が主として必要となる。まず第1に、利益をうける者がほとんど利用者限定されており、かつ利用者の特定化が比較的容易である(費用徴収にともなう行政費用が比較的少ない)ことが必要である。保育サービスの場合、利用者以外の受益者は今日、おのずから範囲が限定されていると思われる。また一部の低所得世帯の児童については例外的に保育切符を配布するだけでこと足るのであって、第1の点に関するかぎり特別の問題はないと考えるが、どうであろうか。さらに保育サービスの利用を希望する者はその旨の申し出をせざるを得ないので、利用者の特定化も容易である。

第2に、財貨・サービスの享受にあたって競合がおこらないものは不適である。そのような財貨・サービスの限界費用はいったん供給がなされるとゼロになるので、もともと無料で供給されるべき性格をもつからにはほかならない。保育サービスの場合、この点においても利用者負担を採用することに特別の問題は生じないと思われる²⁴⁾。

低くない。これは、全体としてかなり質の高い保育サービスが提供されていることと無縁ではない。しかし現行水準の保育サービスを利用者のすべてが望んでいるか否かは再検討を別途に要する問題である。他方、保育需要は昨今、多様化の傾向にある。時間延長を望む声や夜間・休日保育に対する需要も少なからず存在する。このような多様な需要に対して公共部門がどのように対応すべきかも検討すべきである。

24) ただし以上に述べたふたつの条件を満たしているとしても、つぎのような場合には利用者負担を原則とすべきではない。すなわち政府がその消費を望ましいと考えて積極的に奨励したいと考えるサービス(たとえば昭和20年代における保育サービス・浮浪児収容サービス)の場合とか、人々の有する一般的な公正観念からみて利用者負担が望ましくないサービス(たとえば労災被災者・戦争廢疾者・心身障害者などの治療サービス)の場合とかがそれである。

5.3 負担すべき費用

利用者が負担すべき費用は機会費用であり、具体的には現時点で最も効率的な生産者によって供給されるときに費用を意味している。

しかるに公的に生産されるサービスの場合、効率的な生産条件を確保・維持することはきわめて困難である²⁵⁾。また、そのための妙案も現在のところではみあたらない。

また公的サービスはとかく硬直的になりがちであり、多様な需要に対して適切な対応を適宜とすることもあまり期待できない状況にある。

このような理解からすれば、公共部門がみずから生産にのりだすことには慎重でなければならない。保育サービスを念頭におくとき公的機関の主要な役割は今日、むしろ営業規制(安全性・衛生面のチェックなど)²⁶⁾および一部の低所得世帯に対する保育切符の配布、にあると筆者は考えるがどうであろうか。ただし、その前提として保育サービスの民間市場がそれぞれの需要に応じて広範に存在する必要がある。いずれにしても現在の状況は太平洋戦争直後のそれとは全然異なっており保育サービスの提供は基本的に民間ベースにゆだねる方向で努力すべきであろう²⁷⁾。

6 残された問題

本稿では、今日における保育料のあり方を経済政策の立場から議論し、ひとつの結論を得た。それは、保育サービスの提供価格に原則として所得再分配機能をもたせるべきではないというものであり、利用者全額負担を主張するものである。ただし所得補助が必要と認められる場合、それにふ

25) 地方自治研究資料センターの調査によると、保育所運営費は児童1人につき月額で公立6万円、私立(民間委託)3万7300円であった(日本経済新聞、1981年8月22日付記事参照)。

26) この点は食堂・レストランの規制とまったく同じである。ちなみに最低限の栄養摂取は国民のコンセンサスとなっているが、そうであるからといって公共部門が食堂を経営することは今日ほとんどない。

27) なお利用者が負担すべき費用に保育所建設費(より厳密にはその減価償却費)、管理的運営費を含めない主張がある(文献[17]、7~8頁参照)。この主張は機会費用概念を正確に理解したものではない。

さわしい政策を必要と認められる者に限って講ずべきであることはいうまでもない。

以上の点を確認した上で、残された問題を2,3指摘することにした。

まず第1に、本稿全体を通じて保育需要の価格弾力性は現在に関するかぎり全体として小さくないと仮定してきた。この仮定はしかし実証面における裏付けを欠いている。とくに一部の家庭たとえば父子家庭・母子家庭、両親不在の家庭あるいは母親が長期療養中の家庭などについては、上述の仮定は満たされないおそれが強い。またそのような家庭に対しても原則として利用者全額負担を強いることは、人々の有する公正観念からみて望ましくないかもしれない。かりにこのような推論が正しいとすれば、上述のような家庭には負担能力にかかわりなく保育切符を配布すべきであろう。いずれにしても価格弾力性の具体的計測は今後の課題としなければならない。

第2に、保育サービスの民間市場は競争的である必要がある。とくに許認可をめぐる行政事務が公正でないとなれば参入障壁は高くなるおそれが強い。この点に関する保証をどのようにとりつけるかは別途に検討を要する問題である。

第3に、保育サービスの提供はあくまでも保育に欠ける児童への援助を目的としている、という理解を前提にして本稿では議論してきた。しかるに、その目的が婦人労働の奨励にあって児童への援助にはかならずしもないと仮定する場合、話はちがってくる。働く女性への援助が目的であればもう少し直接的な手段たとえば所得税の徴収にあたって勤労所得から保育費用を控除する道を開くことに訴えた方が得策である²⁸⁾。この点に関する議論は別の機会にゆずりたい。

(一橋大学経済研究所)

28) Krashinsky(1981), pp. 79-87 参照。なお保育費用は児童の年齢によって大きく異なっている。東京都の昭和55年度予算をみると、それは0歳児15万円強、1歳児7万円弱、2歳児6万2300円、3歳児3万6500円、4歳以上児3万2900円とそれぞれ推計されている(いずれも1人月額、都加算込みの金額である。

参考文献

- [1] Harris, R. and Seldon, A. (1976), *Pricing or Taxing?* The Institute of Economic Affairs.
- [2] Judge, K. ed. (1980), *Pricing the Social Services*, Macmillan.
- [3] — and Matthews, J. (1980), *Charging for Social Care*, George Allen & Unwin.
- [4] Krashinsky, M. (1981), *User Charges in the Social Services*, Univ. of Toronto Press.
- [5] 貝塚啓明(1982)「所得課税か消費課税か②」『日本経済新聞』2月8日。
- [6] 川崎宏(1978)「保育料問題をめぐって」『保育年報』1978年版。
- [7] 高山憲之(1980)『不平等の経済分析』東洋経済新報社。
- [8] 島中杉夫(1969)「応益負担について」『ファイナンス』5(6)。
- [9] 堀勝洋(1981)「保育料徴収に関する児童福祉法の法的構造の分析と保育料徴収制度のあり方について」『季刊社会保障研究』17(3)。
- [10] 三輪芳朗(1979)「公企業の赤字問題——国鉄の例を中心に」『季刊現代経済』35号。
- [11] 行政管理庁行政監察局編(1982)『保育所の現状と問題点』大蔵省印刷局。
- [12] 厚生省児童家庭局編(1978)『児童福祉30年の歩み』日本児童問題調査会。
- [13] 中央児童審議会保育対策特別部会(1976)「今後における保育所のあり方(中間報告)」, 文献[11]に所収。
- [14] 「幼稚園及び保育所に関する懇談会報告」1981年, 文献[11]に所収。
- [15] 東京都児童福祉審議会(1980)「今後の保育行政のあり方について」12月17日。
- [16] 東京都民生局(1980)「東京都児童福祉審議会諮問関係資料」5月10日。
- [17] 特別区保育問題審議会(1976)「保育所措置費徴収金(保育料)の改訂について(答申)」8月2日。
- [18] 『武蔵野市児童福祉行政調査研究委員会報告書』1980年5月。
- [19] 自由民主党(1979)「乳幼児の保育に関する基本法(仮称)制定の基本構想(案)」7月。

文献[16], 11頁参照)。0歳児の場合、このような金額をみるとその保育は原則として各家庭の手にゆだねた方が得策ではないだろうか。育児休暇をしたがって少なくとも生後1年間に限って保障することは理にかなっていると思われる。また上述の金額をみると年齢別に保育料を定めることも推奨しなければならない。そうしないと利用者負担原則のもとでは内部補助(cross-subsidization)が発生し、資源配分の効率性および分配の公平性、の両面で問題が生じてしまう。