

制度の違いが保育サービスの質にもたらす影響について —東京都の認可保育所と認証保育所に対する利用者評価の分析—

衆議院調査局調査員

三 條 沙希子

(厚生労働調査室)

■ 要 旨 ■

本稿ではまず、保育市場について余剰分析を行った。次に、料金設定や利用契約において行政が介入している認可保育所と、より緩い規制の下で運営されている東京都認証保育所の制度の違いに着目し、その違いがサービスの質にどのような影響をもたらしているのかについて、利用者評価を用いた実証分析を行った。その結果、認証保育所は認可保育所に比べて、「保育内容」、「利用者個人の尊重」といったカテゴリーにおいて有意に高い評価を得ており、制度の違いが利用者評価に一定の影響をもたらしている可能性が明らかとなった。

《 構 成 》

はじめに

I 保育制度の概要

II 経済学的考察

III 利用者評価を用いた実証分析

IV 総括

おわりに

はじめに

我が国では、保育の必要性を認められながらも受入れ側の施設や人員の不足を理由として認可保育所等に入ることができない待機児童が都市部を中心に発生し、長年にわたってその解消が重要な政策課題として位置付けられてきた。ここ数年で待機児童数は減少してきているものの、完全な解決には至っていない。また、認可保育所に子どもを入所させることができた家庭であっても、利用希望時間と実際の開所時間との間に齟齬があり労働時間を短縮せざるを得ない等、必ずしも希望にかなったサービスを享受できていない現状がある。

自由競争市場においては、価格によって需要と供給が調整され、提供される財・サービスの不足や余剰は自然に解消されるとともに、適度な競争によってサービスの質が高まると考えられている。しかし、保育分野では、歴史的・制度的な側面からの様々な制約によってこのような市場の働きが十分に機能していない。これらの制約はときに生産者間の競争を阻害し、消費者にとって好ましくない市場を生み出すことになる。

本稿の目的は、現行の保育制度の違いが保育サービスの質にもたらす影響について分析を行い、より良い保育を提供するための方策を探ることである。

I 保育制度の概要

1 認可保育所

いわゆる「認可保育所」とは、「児童福祉法」（昭和 22 年法律第 164 号）に基づき設置された保育所のことをいう。児童福祉法にいう保育所とは、「保育を必要とする乳児・幼児を日々保護者の下から通わせて保育を行うこと

を目的とする施設」（児童福祉法第 39 条第 1 項）であり、市町村が設置するもののほか（同法第 35 条第 3 項）、社会福祉法人や営利法人（会社）が都道府県知事等の認可を得て設置する（同法第 35 条第 4 項）ものがある。保育の実施責任は市町村にある（同法第 24 条第 1 項）。認可保育所は、国の基準に「従い」又は国の基準を「参酌」して都道府県等が条例で定める基準を遵守することが求められる（同法第 45 条）。また、保育所保育指針（平成 29 年厚生労働省告示第 117 号）に基づき、子どもの発達に応じた保育を提供しなければならない。開所時間は原則として 11 時間である¹。運営費等は、平成 27 年 4 月から始まった子ども・子育て支援新制度の施設型給付として自治体が支給する形となっている。

保育施設のうち、認可保育所のほかに認可等を受けるものとして、小規模保育事業等²の地域型保育や、教育・保育を一体に行う認定こども園³がある。

これら認可施設を利用しようとする者は、就労や疾病、災害等による保育の必要性を自治体から認定される必要があり（「子ども・子育て支援法」（平成 24 年法律第 65 号）第 19 条・第 20 条）、例えば、専業主婦世帯等では、出産・介護等の事情がない限り利用することができない。

保育所等が不足し、又は不足するおそれが

ある場合その他必要と認められる場合には、家庭の状況に応じて配分される点数が高い順に入所を決定する「利用調整」が行われる（児童福祉法第 24 条第 3 項）。

認可施設の利用料は、国が定める上限額の範囲内で、自治体が世帯収入に応じて決定するが、通常、実際にかかる経費よりも安価に設定され、不足する分については公費によって賄われている⁴。

令和 3 年 4 月 1 日現在の全国の保育所等の数は、認可保育所 23,896 か所、認定こども園や地域型保育事業を合わせると 38,666 か所となっている⁵。施設数を経営主体別に見ると、令和元年 10 月 1 日現在、地域型保育事業等を含めた 35,178 か所のうち、自治体等による経営が 8,419 か所、社会福祉法人による経営が 16,362 か所、営利法人（会社）による経営が 5,151 か所などとなっている⁶。

2 認可外保育所

「認可外保育所」とは、児童福祉法に基づく認可を受けていない保育施設のことをいう。設置には都道府県知事等への届出が必要である（児童福祉法第 59 条の 2）。施設や職員配置について指導監督基準が設けられ、認可外保育所であっても一定の基準を満たす必要がある。指導監督基準を満たさない場合には、児童福祉法に基づき営業停止等の措置がなさ

¹ 施設によっては開所時間の前後を延長して子どもを預かる延長保育を行っている。

² 小規模保育事業のほかに、家庭的保育事業、事業所内保育事業、居宅訪問型保育事業がある。

³ 認定こども園には、定員の一定枠が保育の必要性のある子どもに割り当てられている。認定こども園制度は、教育を担う幼稚園とのいわゆる幼保一元化の議論を経て平成 18 年から開始され、子ども・子育て支援新制度により制度の改善が行われた。

⁴ 例えば、東京都江東区では、平成 30 年度の認可保育所等運営費の総額は 233.5 億円であり、そのうち保護者負担分が 15%、国負担分が 11%、都負担分が 11%、区負担分が 63%となっている。保護者の平均負担額が月額約 3 万円であるのに対し、実際に保育にかかる費用は 0 歳児 1 人につき月額約 39 万円、1 歳児 1 人につき月額約 21 万円、2 歳児 1 人につき月額約 19 万円となっている（東京都江東区ホームページ「令和 2 年 4 月からの保育料の改定について」〈<https://www.city.koto.lg.jp/280308/hoikuryou-kaitei.html>〉（参照 2021.8.30））。なお、2019 年秋から開始された幼児教育・保育の無償化により、3 歳から 5 歳児クラスに在籍する全員と、0 歳から 2 歳児クラスに在籍する住民税非課税世帯の子どもについて、給食費等の実費負担を除いて利用料が無償となっている。

⁵ 厚生労働省「保育所等関連状況取りまとめ」（令和 3 年 4 月 1 日）

⁶ 厚生労働省「令和元年社会福祉施設等調査」より算出

れる可能性がある。

令和2年3月末現在、全国の認可外保育施設数は19,078か所（前年度12,027か所）であり、そのうち約4,600か所が東京都に集中している。平成22年度時点では7,679か所であったが、保育ニーズの高まりとともに、10年間で約11,400か所増加した⁷。

認可外保育所と一口に言っても、英語教育等の独自の保育内容を実現するためにあえて認可を得ずに運営を行っている事業者や、夜間に働く必要のある保護者のニーズに応えるために24時間保育を行う事業者、あるいは、最低限の保育だけを安価で提供する事業者などがあり、その実態は多種多様である。

自治体によっては、待機児童対策のため、認可外保育所のうち、国の定める指導監督基準を超えて自治体が独自に定める基準を満たす施設を認証する制度を設けている。東京都の場合、「認証保育所」⁸がそれに当たり、都が運営費の補助を行っている。

東京都によれば、「国の基準による従来の認可保育所は、設置基準などから大都市では設置が困難で、また0歳児保育を行わない保育所があるなど、都民の保育ニーズに必ずしも応えられてい」なかつたため、「東京の特性に着目した独自の基準を設定して、多くの企業の参入を促し事業者間の競争を促進することにより、多様化する保育ニーズに応えることができる、新しい方式の保育所」として平成13年に創設された⁹。A型（駅前基本型；定員20～120人）とB型（小規模、家庭的保育所；定員6～29人）の2種類が設けられており、

開所時間は13時間以上となっている。

そのほか、平成28年度には、子ども・子育て支援新制度の下、事業主拠出金を財源とする企業主導型保育事業が開始された。企業主導型保育事業は、従業員の多様な働き方に応じた保育を提供する企業等を支援するとともに、待機児童対策を目的としており、認可施設並みの助成を国から受けることができるようになっている。国の助成を受けてはいるものの、都道府県等による認可は受けていないため、認可外保育所に分類される。

認可外保育所の利用料金については、幼児教育・保育の無償化に伴い、保育の必要性の認定を受けた場合に限り、3歳から5歳までは月額3.7万円まで、0歳から2歳までの住民税非課税世帯については月額4.2万円までの利用料が無償化の対象となっている¹⁰。

3 認可保育所と認可外保育所の主な相違点

本稿では、現行の保育制度の違いが保育サービスの質にもたらす影響について分析するに当たり、異なる制度の下に運営されている東京都の認可保育所と認証保育所の比較を行うことにしている。そのため、ここで認可保育所、認証保育所、認可外保育所の制度の主な相違点についてまとめておく（図表1）。

まず、国による規制（最低基準）の主な違いとして、①職員配置における資格所持者の割合、②保育室の面積基準がある。また、③利用に際しての行政の介入の有無、④補助金の額も大きく異なる。

資格所持者の割合は、認可保育所が保育従

⁷ 厚生労働省「令和元年度認可外保育施設の現況取りまとめ」より算出。施設数が増加した要因の一つとして、令和元年7月1日から全ての事業所内保育施設が届出対象となったこともある。

⁸ 自治体によって呼称が異なり、東京都の「認証保育所」のほか、横浜市の「横浜保育室」、川崎市の「川崎認定保育園」などがある。

⁹ 福ナビ（とうきょう福祉ナビゲーション）ウェブサイト「認可保育所と認証保育所の違い」〈http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/tokushu/ninsyo/ninsyo_02.html〉（参照2021.8.30）

¹⁰ 内閣府ホームページ「幼児教育・保育の無償化概要」掲載資料「幼児教育・保育の無償化に関する説明資料」〈<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shinseido/musyoyuka/pdf/musyoyuka1.pdf>〉（参照2021.8.30）

事業者の全員が保育士（看護師等、一定の条件で代替できる資格あり）であることを求めているのに対し、東京都認証保育所では、原則として保育従事者の全員が保育士であることとし、有資格常勤職員を6割以上としている。また、認証保育所以外の認可外保育所では、保育従事者の3分の1以上を有資格者とするとしている。

保育室の面積基準は、0歳児と1歳児について、認可保育所は乳児室¹¹の1人当たり面積1.65㎡以上、ほふく室¹²の1人当たり面積3.3㎡以上を求めているのに対し、認証保育所は1人当たり3.3㎡以上、認証保育所を除く認可外保育所は1人当たり1.65㎡以上となっている。2歳児以上については、認可保育所及び認証保育所が1人当たり1.98㎡以上、認証保育所を除く認可外保育所が1人当

たり1.65㎡以上となっている。

利用に際しての行政の介入の有無については、認可保育所は児童福祉法に位置付けられる児童福祉施設であることから、行政による利用の必要性の認定と誰をどの保育所に入所させるかという利用調整が行政によって行われ、利用料金も行政が決定しているのに対し、認証保育所を含む認可外保育所ではそうした仕組みはなく、利用料金は事業者が自由に設定することができ（ただし、認証保育所については上限規制あり）、かつ、利用者と事業者が直接契約する方式となっている。

補助金の額は、認可保育所、認証保育所の順に多くなっている。認証保育所を除く認可外保育所については、原則として支給されていない。

以上が制度上の違いの主たるものである。

図表1 認可保育所と認可外保育所の比較

	認可保育所	自治体基準の保育所 (例) 東京都認証保育所A型	認証保育所を除く認可外保育所
職員	配置 (児童・職員比率)	自治体基準の保育所 (例) 東京都認証保育所A型 ＜認証基準＞ 認可保育所と同様	＜指導監督基準＞ 認可保育所と同様
	資格	保育従事者は 原則 保育士 有資格常勤職員を6割以上	保育従事者は有資格者1/3以上 ※看護師、准看護師も可 ※1日に保育する乳幼児6人以上施設
設備	保育室	0歳・1歳 乳児室 1.65㎡/人 ほふく室 3.3㎡/人 2歳以上 保育室等 1.98㎡/人	保育室 1.65㎡/人 ※0歳児は他年齢の幼児の保育室と別区画
給食	自園調理 ※3歳以上児は外部搬入可 ※3歳未満児は公立のみ外部搬入可(特区)	自園調理 ※一定の条件を満たす場合、3歳以上児は外部搬入可	自園調理 ※外部搬入可
利用料	自治体の定める額 (世帯収入により上下)※1	事業者の定める額 (月額上限8万円)※2	事業者の定める額 (上限なし)※2
契約	保育の必要性が認められる家庭に自治体が割当	事業者と利用者の直接契約	事業者と利用者の直接契約
補助金	あり(国・都道府県・市町村)	あり(所在市町村)	原則なし

※1 3歳以上児・住民税非課税世帯の3歳未満児は無償

※2 保育の必要性が認められた場合、3歳以上児は月額3.7万円分まで無償、住民税非課税世帯の3歳未満児は4.2万円分まで無償

(注) 保育を提供する事業所としてこれらのほかに認定こども園、小規模保育事業所等がある。

(出所) 以下の資料等を基に筆者作成

厚生労働省ホームページ「保育関係」掲載資料「保育所等について」5,6頁<<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000159996.pdf>>(参照2021.8.30)

東京都福祉保健局ホームページ「認証保育所について」<<https://www.fukushihoken.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/hoiku/ninsyo/index.html>>(参照2021.8.30)

¹¹ ほふくしない子どものための部屋

¹² ほふくする子どものための部屋

II 経済学的考察

本節では、政府の保育サービス市場に対する介入政策について、大きく「補助金の問題」と「最低基準の問題」に分け、資源分配に関する市場の効率性についての考察を行う。

1 政府介入の論拠

自由競争市場への政府の介入は、市場の失敗¹³がある場合又は資源の再分配政策でのみ許容されるという経済学の考え方に基づけば、政府が自ら保育所を設置・運営し、あるいは認可保育所に対して補助金を支給することの論拠をまずは明確にしておく必要がある。

我が国における公による保育の提供は、保護者による適切な養育を受けられない貧困層の子どもを保護して保育することを目的とした福祉政策として始まった。再分配政策であることに加え、貧困層については、幼児教育により非認知能力が向上し、将来の就業率増加・税収増加・犯罪減少等につながるとされ¹⁴、正の外部性が生じていることが政府介入の論拠と言えよう。

しかし、保育所は、時代の変化とともに、「より高い水準の消費生活を志向するため、専門的技能を生かすため、積極的な社会的活動の場を得るため等々極めて多様な動機に基づき受容されるようになり、「この意味で現在の保育所に対する需要のなかには、主体的な選択によるものも含まれているといえる

状況となった¹⁵。平成9年度には、認可保育所の利用者の4分の3が課税世帯となり¹⁶、利用者の大部分が再分配政策の対象となり得ない状況となった。再分配政策として、あるいは外部性への対処としてであれば、政府による保育への介入は、福祉制度の対象足り得る者らに限定されるべきであったが、保育は福祉政策に位置付けられたまま、全ての利用者に対して政府による総量規制、価格規制、利用調整などが今日まで継続してなされてきたのである。

それでは、貧困層以外の一般家庭に対し、保育についての補助を行うことの論拠はどこに求められるだろうか。これまでの研究では、家庭環境によっては保育が子どもの健全な発達を促進し、虐待の抑止となること¹⁷、子どもの健全な発達は将来の社会政策コストを削減できる可能性があること¹⁸などの正の外部性が挙げられているほか、労働市場における企業の女性への統計的差別が減少し、能力ある女性の活用促進へとつながり、労働市場で企業が直面する情報の非対称性の軽減策となること¹⁹などが指摘されている。

また、認可基準の設定という形で行われている政府介入の論拠は、利用者が事前にサービスの内容や質について十分な情報を持つことができないという情報の非対称性²⁰に求められる。

つまり、保育サービス市場には市場の失敗

¹³ 経済学用語で、市場の力だけでは資源を効率的に分配できない状態。

¹⁴ ジェームズ・J・ヘックマン（古草秀子訳）『幼児教育の経済学』東洋経済新報社（2015）（原書名：Giving Kids a Fair Chance. 2013.）

¹⁵ 中央児童福祉審議会保育対策特別部会「今後における保育所のあり方（中間報告）」（昭和51年12月16日）

¹⁶ 国立社会保障・人口問題研究所編『子育て世帯の社会保障』東京大学出版会（2005）11頁

¹⁷ 山口慎太郎「第5章 保育園の経済学」『「家族の幸せ」の経済学 データ分析でわかった結婚、出産、子育ての真実』（光文社新書）光文社（2019）

¹⁸ 駒村康平「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」『季刊社会保障研究 Vol. 44 No. 1』国立社会保障・人口問題研究所（2008）

¹⁹ 八田達夫『待機児童対策 保育の充実と女性活躍の両立のために』日本評論社（2019）215-217頁

²⁰ 清水谷論・野口晴子「第3章 介護・保育サービスの質の定量的評価」『介護・保育サービス市場の経済分析 ミクロデータによる実態解明と政策提言』東洋経済新報社（2004）

が生じており、政府による保育市場への介入には一定の論拠があると言えよう。しかしながら、希望しても認可保育所へ入所することができない待機児童の発生を見るように、政策の実施によって市場の非効率性が是正されず、政府の失敗²¹が生じていると考えられる。そのため、政府介入の方法・程度について、別途議論が必要である。

次項においては、政府介入により生じている具体的な問題を明らかにしたい。

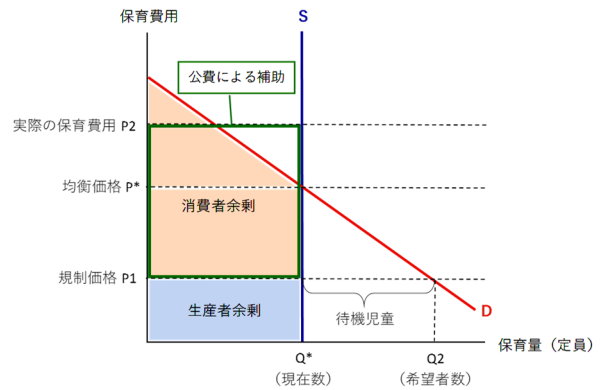
2 補助金の問題

まず、国等からの補助金の投入が引き起こしている問題について、順を追って見ていく。

周・大石 (2003)²²、鈴木 (2008)²³等の先行研究でも指摘されているとおり、現在の認可保育所は、市場均衡価格よりも安価な利用料の下で運営されており、認可保育所に対する超過需要を生んでいる。これは、待機児童問題の直接の原因となっている。多子世帯の保育料を減免する制度によって第二子以降は更に利用料が安くなるため、子どもが2人いる平均的な家庭で考えれば、認可保育所は格別に安いサービスとなり、当然、利用希望が集中することになる²⁴。

図表2は、鈴木 (2008) を基に作成した認可保育所の市場を表したものである。

図表2 認可保育サービスの市場



(出所) 鈴木亘「保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析」『季刊社会保障研究 Vol. 44 No. 1』国立社会保障・人口問題研究所 (2008) 45 頁 図1を参考に筆者作成

Dは需要曲線、Sは供給曲線を示している。認可保育所の総量は自治体によって制限されているため²⁵、供給曲線は短期では垂直となる。現行の認可保育所は効率化が進まず高コスト構造となっていることから、児童1人当たりにかかる費用は均衡価格P*を上回るP2となっている。保護者の支払う利用料は、均衡価格P*よりも低く設定されているため、利用希望者数は定員数Q*を超えてQ2まで増加し、Q2とQ*との差の分だけ待機児童が発生する。

待機児童が生じている自治体では、労働時間や家庭状況などにより保育の必要性が高いと自治体が判定した家庭から順に認可保育所の利用を割り当てる(利用調整)²⁶。しかし、こうした自治体による優先付けは万能ではなく、資源配分上の非効率が生じる原因となっ

²¹ 経済学の用語で、政府の市場への介入政策が逆に市場の効率性を損なうこと。

²² 周燕飛・大石亜希子「保育サービスの潜在需要と均衡価格」『季刊家計経済研究 No. 60』家計経済研究所 (2003) 57-68 頁

²³ 鈴木亘「保育制度への市場原理導入の効果に関する厚生分析」『季刊社会保障研究 Vol. 44 No. 1』国立社会保障・人口問題研究所 (2008) 41-58 頁

²⁴ なお、令和元年秋から開始された幼児教育・保育の無償化は、この動きに拍車をかけるものとなっている。

²⁵ 児童福祉法第35条第8項により、条例等に定める設備及び運営に関する基準に適合している場合、申請者が法に定める欠格条項に該当しない場合には原則として認可することとされているが、申請区域における利用定員総数が、必要利用定員総数に既に達している場合又は認可によってこれを超えることになると認めるとき等の場合には認可をしないことができるとされている。

²⁶ 詳細な制度は自治体により異なる。基本的には、両親の就労日数や労働時間等を基に算出される基本指数と、生活保護の受給の有無やひとり親家庭かどうかなどによって算出される調整指数の合計点によって保育の必要性の高い家庭が判定される。

ている。鈴木 (2020)²⁷によれば、「現行の入所選考はランダム配分に比べて有意な差がなく、抽選とあまり変わらない程度の効率性」にとどまっている。最も効率的である「支払意志額の高い順に保育サービスを割り当てる方法」の場合、消費者余剰は最大化されるが、支払意志額に関係なく保育サービスを割り当てた場合には死荷重が発生し、その分だけ消費者余剰は減少することになる。

加えて、運良く認可保育所に入れた世帯は公費による補助によって消費者余剰を得ることができる一方、運悪く認可保育所に入れなかった世帯は待機児童となって消費者余剰を一切得ることができないという不公平が生じてしまう。

それだけではない。割安な認可保育所の利用料には、認可外保育サービスに価格競争を強いることで、その発達を妨げる作用がある。都市部における認可保育所は、利用できるかどうかという点において不確実性の高いサービスであり、保育の利用希望者の中には多少料金が高くても利用できることが確実なサービスを利用したいと思う者も少なからず存在すると考えられるが、認可保育所と比べて国等からの補助金が少ない、あるいはゼロである認証保育所や認可外保育所の利用料金は、認可保育所との比較において割高であり、認可外保育所は認可保育所との競争上、不利な立場に立たされることになる。結果として、認可外保育サービスの発達が妨げられることになる。

質を向上させるインセンティブという点に

においても補助金には難がある。公費による補助によって運営が成り立つ場合、自ら効率を高めて余剰を増やそうというインセンティブが弱くなり、加えて、認可保育所では、国の方針に沿った保育内容とする必要があること、利用者の獲得が行政に委ねられていることにより²⁸、多様なニーズへの対応やサービスの質を向上させようというインセンティブが働きにくく、質の向上につながりにくい構造となっている。逆に、保育所間での競争が適度に行われている認証保育所において効率性や保育の質が高まる傾向にあることは、白石小百合ほか (2003)²⁹、塩津 (2003)³⁰等の先行研究によって明らかにされているところである。

3 最低基準の問題

次に、最低基準の問題を見ていく。保育所を認可するに当たっての基準として面積基準や職員配置基準等の認可基準があり、これらは保育の質の最低ラインを担保するものとして機能しているが、この基準の妥当性については検討の余地がある。

面積基準については、乳児室の1人当たり面積1.65㎡以上といった基準が、なぜこうした内容となっているのか明らかではない。時代が下るにつれて国民の生活様式や生活レベル、保育所を取り巻く環境等は変化しているが、稲毛 (2013)³¹によれば、この基準は、昭和23年制定時から現在まで変わっていない。また、認可外保育所においては認可基準を下回る基準が設けられており、認可保育所に通

²⁷ 鈴木亘「認可保育の割当制度に関する厚生分析—東京都のケース—」『社会保障研究 Vol. 5 No. 1』国立社会保障・人口問題研究所 (2020) 128 頁

²⁸ 保育所の割当は、待機児童の有無に関わらず、保護者の希望に基づき行われる。ただし、待機児童が発生している地域では、入所確率を上げるために多くの施設を希望せざるを得ず、真に保護者の希望に基づき行われているとは言い難い状況である。待機児童が発生していない地域の場合には、認可保育所においても一定の競争が発生しているものと考えられる。

²⁹ 白石小百合ほか「保育サービス供給の経済分析—認可・認可外保育所の比較—Discussion Paper 183」一橋大学経済研究所世代間問題研究機構 (2003)

³⁰ 塩津ゆりか「ユーザー評価にみる保育の『質』に関する統計分析」『経済学論叢第55巻第3号』同志社大学経済学会 (2003)

³¹ 稲毛文恵「保育の質から見た保育所の現状と課題」『立法と調査 No. 345』参議院事務局 (2013.10) 164 頁

えた子どもと通えなかった子どもの間で不公平が生じている。

職員配置基準については、国は、保育業務に従事する全ての者が保育士資格を所持していることを求めている一方、待機児童問題が一段落するまでの緊急的・時限的な対応として、平成 28 年 4 月から、各自治体が保育所における保育士配置の特例を実施できるようにしており、朝夕などに保育士 2 名のうち 1 名は子育て支援員研修を修了した者等に代替すること、幼稚園教諭等を保育士に代えて活用することを可能としている。このことは、保育士不足に対する柔軟な対応と言えるものであるが、他方、元々の基準の妥当性についての疑問を生じさせるものでもある。また、認可外保育所においては認可基準を下回る基準が設けられており、面積基準と同様、認可保育所に通えた子どもと通えなかった子どもの間で不公平が生じている。

Ⅲ 利用者評価を用いた実証分析

これまで述べたとおり、補助金の投入等により質を高めるインセンティブが働きにくいこと、最低限の質を担保する基準が曖昧で不公平であること等、制度の違いが保育サービスの質に与える影響は少なからず存在しているものと考えられる。では、實際上、制度の違いが保育サービスの質に与える影響はどの程度あるのだろうか。その点を明らかにする

ため、以下のとおり実証分析を行う。

1 保育サービスの質の定義及びその評価方法

分析に先立ち、保育サービスの質³²の定義及びその評価方法について述べておきたい。

保育サービスの質は、「社会・文化における保育の機能や方向性の捉え方や価値づけに依存する相対的・多面的なもの」であり、「一元的に定義することができない」ものと考えられている³³。また、OECD の報告書では、「子どもたちが心身ともに満たされ、より豊かに生きていくことを支え、保育の場が準備する環境や経験の全て」と定義されている³⁴。

評価方法として、諸外国では、国や自治体主導の下、発達心理学等の知見を踏まえたスケールを用いた評価手法が採用されている。厚生労働省の報告書によると、例えばアメリカでは、保育サービスの質の向上を図るために「質評価向上システム」が導入され、保健福祉省の下、全米保育質保証センターが各州の質評価向上システムへの参加の意義と、手続の在り方、評価項目の枠組み、プロバイダーとの連携方法などについて情報提供し、評価結果を開示している。この質評価向上システムでは、E C E R S (エカーズ)³⁵などの発達心理学等の知見に基づいた評価スケールを用いた評価が実施され、平成 29 年現在、45 州・区において実施されている³⁶。

³² 本稿では、主に「保育サービスの質」という用語を用いているが、保育施設において提供される様々なサービスを総括して「保育サービス」と呼び、その充実度合いや良否を「質」という言葉で表しているものである。「保育の質」と言った場合と明確に異なるものをイメージして使用したものではない。

³³ 厚生労働省 保育所等における保育の質の確保・向上に関する検討会（第 1 回）（平成 30 年 5 月 18 日）議事録 18 頁 野澤構成員発言

³⁴ OECD, *Starting Strong IV Monitoring Quality in Early Childhood Education and Care*. Paris : OECD Publishing, 2015.

³⁵ 代表的評価スケールである E C E R S は、現在、第 3 版まで改良が行われており、第 3 版では、保育環境を「空間と家具」「養護」「言葉と文字」「活動」「相互関係」「保育の構造」の六つに分類してサブスケールとし、その下に 35 の具体的な項目を配置している。各項目は 10 前後の指標から成り、一定の手続の下、7 段階で評価を行う。もの（量、種類）と保育者のかかわりのレベルを段階的に記述することで、質を段階的に捉える手法となっている（埋橋玲子「諸外国の評価スケールは日本にどのように生かされるか」『保育学研究第 56 巻第 1 号』日本保育学会（2018）

³⁶ 株式会社シード・プランニング「諸外国における保育の質の捉え方・示し方に関する研究会（保育の質に関する基本的な考え方や具体的な捉え方・示し方に関する調査研究事業）報告書」（平成 31 年 3 月）（平成 30 年度 厚生労働省委託調査研

日本では、認可保育所は認可基準と国の示す保育所保育指針により、認可外保育所は指導監督基準により、保育の質を一定水準に保つ仕組みが取られているが、実際の保育サービスの質を測る包括的な仕組みはなく、事業者が任意で受審する第三者評価が行われているにとどまる。

第三者評価は、平成13年5月に厚生労働省が発出した指針³⁷に基づき、①個々の事業者が事業運営における問題点を把握し、サービスの質の向上に結び付けること、②評価の結果が公表されることにより、結果として利用者の適切なサービス選択に資するための情報となることを目的としており、その内容は、事業所の組織経営や現在提供されているサービスの質を評価するための「事業評価」と、現在の利用者のサービスに対する意向や満足度を把握するための「利用者評価」から成る。

東京都の場合、東京都福祉サービス評価推進機構が認証した評価機関と福祉サービス事業者の契約に基づき、評価が実施されている。そのうち利用者評価は、保育事業者から保護者に対し調査票が配布され、調査票は保護者が郵送等の手段により直接評価機関へ提出する流れとなっている³⁸。

子ども・家庭関係の施設については、補助要件化（受審費用の補助、受審しない場合は加算が受けられない等）して3年に1度の定期的な受審を促しており、近年受審する事業所が増えている。令和元年度は、認可保育所について対象3,016か所のうち受審が987か所（受審率32.7%）、認証保育所について対

象568か所のうち受審が198か所（受審率34.9%）、認証以外の認可外保育所について対象1,272か所のうち受審が24か所（受審率1.9%）となっている³⁹。

2 分析の概要

本稿の問題意識は、制度の違いが保育サービスの質に及ぼす影響がどの程度あるか、という点にある。

保育サービスの質を測る指標としては、1で述べた第三者評価における利用者評価を用いる。これは、諸外国で使用されているような専門的スケールが日本では確立していないため、代わりに用いることとしたものである。

認証保育所を除く認可外保育所については、十分なサンプルが得られなかったため、分析の対象には含めず、認可保育所と認証保育所とを比較している。

分析に当たり、保育所の立地・規模・開所時間といった外形的条件をコントロールし、認可保育所と認証保育所において利用者による評価にどのような違いがあるのかを見る。

分析はまず、認可保育所と認証保育所における利用者評価の差異を見るための分析を行う（分析1）。その後、認可保育所と認証保育所それぞれにおいてどの変数が利用者評価に影響を与えているのかを見るため、種別ごとに分析を行う（分析2）。

被説明変数⁴⁰は、第三者評価のうち利用者評価の17項目（図表3）を内容ごとにカテゴリー分けし、それぞれ合計点を算出したものとする。各カテゴリーは、図表4のとおりと

究事業)

³⁷ 厚生労働省「福祉サービスの第三者評価事業の実施要領について（指針）」（平成13年5月15日付社援発第880号）

³⁸ 福ナビ（とうきょう福祉ナビゲーション）ウェブサイト「評価の流れと標準的な工数について」〈<http://www.fukunavi.or.jp/etc/pdf/hyouka/kousuu/hoiku.pdf>〉（2021.8.30参照）

同上「平成31年度（2019年度）サービス別共通評価項目・標準調査票等」〈http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/contents/serviceyouka/31sheets/31pdf/u31_51.pdf〉（2021.8.30参照）他

³⁹ 東京都福祉サービス評価推進機構年次報告（令和元年度版）

⁴⁰ 分析モデルにおいて、他の変数による影響を受けて変化する変数。被説明変数に影響を与える変数を説明変数と呼ぶ。

し、分析1、分析2において共通である。

各分析で用いる合計点は、有効回答数を100としたときの「はい」の数×2点、「どちらともいえない」の数×1点、「いいえ」の数×1点、「無回答・非該当」の数×0点として算出する。回答率40%未満の事業所については、回答結果が全体の状況を表していると言いきれないことから除外する。

説明変数は図表5のとおりである（分析1においては、認証保育所ダミー以外の変数はコントロール変数⁴¹である）。

基本統計量は図表6のとおりである。

3 使用するデータ

平成30年度及び令和元年度に東京都第三者評価を受審した保育サービス事業所のうち、認可保育所（認定こども園は除く。）及び認証保育所を分析対象とし、評価を測る指標として第三者評価の利用者評価を使用する。利用者評価の質問項目には、東京都福祉サービス評価推進機構が定めた共通項目を全て含むことが求められており、本稿の分析で用いるのはこの共通項目部分である。

その他、分析に用いるデータは、①東京都第三者評価の利用者評価（平成30年度及び令和元年度調査分（両年度を受審している事業所については令和元年度分を使用）のうち、認可保育所、認証保育所A・B型分）から「事業所名」、「法人名」、「利用者総数」、「回答割合」、「利用者評価回答」、「評価年度」を、②保育所のマイクロデータ（「ここdeサーチ」のデータ）から「延床面積」を、③福ナビ（とう

きょう福祉ナビゲーション）ウェブサイト「事業所情報」から「住所」、「建物面積」を取得した⁴²。

なお、②のデータの時点が取得日現在であり、過去の特定時点には遡れない制約があることから、①の時点と厳密に合わせることはできなかった。ただし、②のデータを用いているのは延床面積のみであり、影響はほぼないものと考えている。

②及び③における欠損値については、可能な限り各自治体ホームページ、各事業者ホームページから入手を試みた。また、「最寄り駅までの距離」については、③の「住所」からArcGISソフトを使って算出した。

データの作成に当たり、②の延床面積においてデータが欠損している事業所については③の建物面積を使用し、③も欠損している事業所については、自治体ホームページ又は事業者ホームページからデータを取得した⁴³。

1人当たり延床面積は、延床面積を利用者総数で除して算出した。その際、保育室に係る法定基準を下回る面積となった事業所については、入力ミスがあったものと判断し、欠損値として処理した。

図表3 利用者評価項目一覧

項目	質問文
1	園での活動は、お子さんの心身の発達に役立っていると思いますか
2	園での活動は、お子さんが興味や関心を持って行えるものになっていると思いますか
3	園で提供される食事・おやつは、お子さんの状態に配慮し、工夫されたものになっていると思いますか
4	戸外遊びや行事などにより、お子さんが自然や社会とかかわる機会は十分確保されていると思いますか

⁴¹ ある因子による結果への影響を取り除くために入れる変数のこと。ここでは、認証保育所であることが利用者の評価にどのような影響を及ぼすかを知りたいため、駅からの距離や施設の規模等のその他の要因から来る評価への影響を取り除くことが必要となる。

⁴² ①福ナビ（とうきょう福祉ナビゲーション）ウェブサイト「東京都福祉サービス第三者評価」〈<http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/hyoka/hyokatop.htm>〉（データ取得日2020.11.15）、②独立行政法人福祉医療機構ウェブサイト（WAM NET）「ここdeサーチ」〈<https://www.wam.go.jp/kokodesearch/ANN010100E00.do>〉（データ取得日2020.11.15）、③福ナビ（とうきょう福祉ナビゲーション）ウェブサイト「事業所情報」〈http://www.fukunavi.or.jp/fukunavi/jservice_menu.html〉（データ取得日2020.12.20～23）

⁴³ 延床面積（建物面積）は、事務室やトイレ等全ての部屋・施設を含んだ床面積のことである。

5	急な残業などであらかじめ取り決めた利用時間を変更する必要がある場合、柔軟に対応してくれていると思いますか	15	お子さんの保育内容に関する説明は、わかりやすいと思いますか
6	安全対策が十分取られていると思いますか	16	あなたが不満に思ったことや要望を伝えたとき、職員は、きちんと対応してくれていると思いますか
7	行事の日程は参加しやすいように十分な配慮がされていると思いますか	17	あなたが困ったときに、職員以外の人（役所や第三者委員など）にも相談できることをわかりやすく伝えてくれましたか
8	お子さんの気持ちや様子・子育てなどについて職員と話したり相談することができるような信頼関係があると思いますか		
9	園内は清潔で整理された空間になっていると思いますか		
10	あなたは、職員の言葉遣いや態度、服装などが適切だと思いますか		
11	お子さんがけがをしたり、体調が悪くなったときの、職員の対応は信頼できますか		
12	子ども同士のいさかいやいじめ等があった場合の職員の対応は信頼できますか		
13	あなたは、職員がお子さんの気持ちを大切にしながら対応してくれていると思いますか		
14	あなたやお子さんのプライバシー（他の人に見られたくない、聞かれたくない、知られたくないと思うこと）を職員は守ってくれていると思いますか		

図表4 分類一覧

カテゴリー	項目番号	主な内容
1	1～4、6、8	サービスの提供① (保育内容)
2	5・7	サービスの提供② (時間・日程の柔軟性)
3	9～12	安心・快適性
4	13～15	利用者個人の尊重
5	16・17	不満・要望への対応

図表5 説明変数

変数名	内容	使用する分析
認証保育所ダミー	認証保育所を1とし、それ以外（認可保育所）を0とする	分析1・2
最寄駅までの距離	保育所から最寄りの鉄道駅までの距離（単位：m）	分析1・2
利用者総数	調査時点での利用者総数（単位：人）	分析1・2
平日開所時間	延長保育時間を含む保育所の開所時間（単位：時間）	分析1・2
利用者1人当たり延床面積	保育所の延床面積（単位：㎡）を利用者総数で除したもの	分析1・2
公立公営ダミー（※1）	運営法人が自治体である事業所を1とし、それ以外を0とする（社会福祉法人との比較）	分析1・2
株式会社ダミー	運営法人が株式会社である事業所を1とし、それ以外を0とする（社会福祉法人との比較）	分析1・2
法人その他ダミー（※2）	運営法人が自治体・株式会社・社会福祉法人以外の法人である事業所を1とし、それ以外を0とする（社会福祉法人との比較）	分析1・2の 認可
利用者評価回答率	利用者評価の回答率（単位：%）	分析1・2
過去5年間の第三者評価受審回数	公表されている平成27年度以降の第三者評価の受審回数	分析1・2
年次ダミー	各年次を1とし、それ以外を0とする	分析1・2
自治体ダミー	各市町村をそれぞれ1とし、それ以外を0とする	分析1・2

（※1）公立民営保育所については、それぞれの運営法人のカテゴリーに入れている
（※2）その他の法人として、NPO法人、学校法人、宗教法人、有限会社、個人事業者等がある

図表6 基本統計量

変数名	観測数	平均値	標準誤差	最小値	最大値
認証保育所ダミー	1,388	0.1340058	0.3407813	0	1
最寄駅までの距離（m）	1,388	590.8423	500.8449	0.2513865	4890.512
利用者総数（人）	1,388	89.21614	42.10024	7	352
平日開所時間（時間）	1,388	12.42063	0.9499698	9	24
利用者1人当たり延床面積（㎡）	1,388	7.153243	4.01661	1.579296	76.86382
公立公営ダミー	1,388	0.212536	0.4092495	0	1
株式会社ダミー	1,388	0.2557637	0.4364469	0	1
法人その他ダミー	1,388	0.0698847	0.2550445	0	1
利用者評価回答率（%）	1,388	68.45497	13.44909	40	100
過去5年間の第三者評価受審回数（回）	1,388	1.994236	0.8725378	1	5
年次ダミー			省略		
自治体ダミー			省略		

4 分析の留意点

分析に当たっての留意点は次のとおりである。

- ・ 利用者評価は、利用者（子ども）の保護者が回答するため、必ずしも客観的事実に基づいて評価を行っているわけではなく、また、保護者が知り得る範囲での評価となる。
- ・ 保護者による評価は利用者（子ども）の評価とかい離している可能性がある。また、保護者が望ましいと考える保育と社会的に望ましいと考えられる保育が一致していない可能性がある。
- ・ 評価項目 17 項目の中に保育の全ての要素が含まれているわけではない。例えば子どもの発達への長期的な影響を見ることはできない。
- ・ 認可保育所の方が厳しい基準の下で運営されていることから保護者の期待値が高い一方、認証保育所はより緩い基準の下で運営されていることから保護者の期待値が低いことが考えられ、利用者評価の結果に影響を及ぼしている可能性がある。
- ・ 回答する保護者と回答しない保護者が存在し、それぞれにおいてどのような動機が働いているのか捕捉できていない。
- ・ 第三者評価の受審は、推奨されてはいるものの義務化はされていないため、基本的には事業者の自発的行動によるものとなる。このため、利用者評価に敏感な認証保育所の方が受審による影響がより大きいと考えられ、サービスに自信のある事業所のみ受審しているという可能性を排除できない。事業者による自己評価と利用者評価は別物ではあるが、関連が全くないとも言い切れず、その場合、セレクションバイアスが生

じている可能性がある。

- ・ 本稿の分析で使用したデータは令和 2 年度途中に得たデータであり、本稿執筆時点での最新の状況を反映していない。

5 推計式

推計式は以下のとおりとし、最小二乗法により認可保育所と認証保育所に対する利用者評価の違いの有無を見る。

(1) 分析 1 の推計式

【カテゴリー 1】

利用者評価項目 1～4、6、8 の合計点
 $= \beta_0 + \beta_1 \text{ 認証保育所ダミー} + \beta_2 \text{ 最寄駅までの距離} + \beta_3 \text{ 利用者総数} + \beta_4 \text{ 平日開所時間} + \beta_5 \text{ 利用者 1 人当たり延床面積} + \beta_6 \text{ 公立公営ダミー} + \beta_7 \text{ 株式会社ダミー} + \beta_8 \text{ 法人その他ダミー} + \beta_9 \text{ 利用者評価回答率} + \beta_{10} \text{ 過去 6 年間の第三者評価受審回数} + \beta_{11} \text{ 年次ダミー} + \beta_{12} \text{ 自治体ダミー} + \varepsilon^{44}$
 ・ ・ ・ 右辺を〔※1〕とする。

【カテゴリー 2】

利用者評価項目 5・7 の合計点 = 〔※1〕

【カテゴリー 3】

利用者評価項目 9～12 の合計点 = 〔※1〕

【カテゴリー 4】

利用者評価項目 13～15 の合計点 = 〔※1〕

【カテゴリー 5】

利用者評価項目 16・17 の合計点 = 〔※1〕

(2) 分析 2 の推計式

①認可保育所

【カテゴリー 1】

利用者評価項目 1～4、6、8 の合計点
 $= \beta_0 + \beta_1 \text{ 最寄駅までの距離} + \beta_2 \text{ 利用者総数} + \beta_3 \text{ 平日開所時間} + \beta_4 \text{ 利用者 1 人当た}$

⁴⁴ ε は誤差項を表す（以下同）。誤差項とは、分析モデルに含まれていない要因が被説明変数に与える影響のこと。「かく乱項」とも言う。

り延床面積 + β_5 公立公営ダミー + β_6 株式会社ダミー + β_7 法人その他ダミー + β_8 利用者評価回答率 + β_9 過去6年間の第三者評価受審回数 + β_{10} 年次ダミー + β_{11} 自治体ダミー + ε

・・・右辺を〔※2〕とする。

【カテゴリー2】

利用者評価項目5・7の合計点 = 〔※2〕

【カテゴリー3】

利用者評価項目9～12の合計点 = 〔※2〕

【カテゴリー4】

利用者評価項目13～15の合計点 = 〔※2〕

【カテゴリー5】

利用者評価項目16・17の合計点 = 〔※2〕

②認証保育所

【カテゴリー1】

利用者評価項目1～4、6、8の合計点
= β_0 + β_1 最寄駅までの距離 + β_2 利用者総

数 + β_3 平日開所時間 + β_4 利用者1人当たり延床面積 + β_5 株式会社ダミー + β_6 法人その他ダミー + β_7 利用者評価回答率 + β_8 過去6年間の第三者評価受審回数 + β_9 年次ダミー + β_{10} 自治体ダミー + ε

・・・右辺を〔※3〕とする。

【カテゴリー2】

利用者評価項目5・7の合計点 = 〔※3〕

【カテゴリー3】

利用者評価項目9～12の合計点 = 〔※3〕

【カテゴリー4】

利用者評価項目13～15の合計点 = 〔※3〕

【カテゴリー5】

利用者評価項目16・17の合計点 = 〔※3〕

6 推計結果

分析1及び分析2の推計結果は、それぞれ
図表7、図表8、図表9のとおりである。

図表7 分析1の推計結果

変数名	カテゴリー1 サービスの提供① (保育内容)	カテゴリー2 サービスの提供② (時間・日程の柔軟性)	カテゴリー3 安心・快適性	カテゴリー4 利用者個人の尊重	カテゴリー5 不満・要望への対応
認証保育所ダミー	37.02814*** (6.102925)	-0.2248316 (3.718191)	8.554369* (4.575875)	19.76805*** (3.512581)	9.166423* (4.996783)
最寄駅までの距離 (m)	-0.0039094 (0.0033921)	0.001061 (0.0021079)	-0.0072952** (0.0031625)	-0.0035204 (0.00224)	-0.0015393 (0.0029532)
利用者総数(人)	-0.1171851*** (0.0425379)	-0.1206169*** (0.0292066)	-0.1442615*** (0.0310455)	-0.0814618*** (0.0254716)	-0.123163*** (0.0350414)
平日開所時間(時 間)	-0.4457732 (2.058003)	4.221575*** (1.410085)	-0.3621005 (1.406701)	0.4549402 (1.221772)	-0.6062839 (1.696421)
利用者1人当たり延 床面積(m ²)	-0.7964807 (0.7994624)	-0.8281302* (0.468955)	-0.3351317 (0.4288068)	-0.4332475 (0.4480038)	-0.3875625 (0.4622895)
公立公営ダミー	1.13908 (4.312455)	-22.05774 (2.826005)	-4.28572 (3.301268)	3.124619 (2.481091)	2.375706 (3.506317)
株式会社ダミー	-18.23467*** (5.536689)	-1.784007 (3.162364)	-13.54112*** (3.953882)	-4.09966 (3.095858)	-16.58349*** (4.148768)
法人その他ダミー	-3.913538 (7.337665)	-7.592601* (4.138064)	-3.312232 (5.153019)	-3.629722 (4.258775)	-13.85838** (5.79703)
利用者評価回答率 (%)	0.6426204*** (0.1236927)	0.3784925*** (0.0756166)	0.5206268*** (0.0962248)	0.3642686*** (0.0734751)	0.5337491*** (0.1031463)
過去5年間の第三者 評価受審回数(回)	5.650496*** (1.720749)	1.939225 (1.194728)	1.398798 (1.3869)	0.4080353 (1.009532)	4.68235*** (1.436632)
決定係数	0.1545	0.2374	0.1307	0.1625	0.1431
観測数	1,388	1,388	1,388	1,388	1,388

(注1) ***, **, *印は、それぞれ1%、5%、10%水準で有意であることを示す。括弧内の数値はロバスト標準誤差
(注2) その他の変数は掲載を省略

図表 8 分析 2 の推計結果 (①認可保育所)

変数名	カテゴリー 1 サービスの提供① (保育内容)	カテゴリー 2 サービスの提供② (時間・日程の柔軟性)	カテゴリー 3 安心・快適性	カテゴリー 4 利用者個人の尊重	カテゴリー 5 不満・要望への対応
最寄駅までの距離 (m)	-0.0058188 (0.0036812)	-0.0004748 (0.0021789)	-0.0095206*** (0.0033735)	-0.0047247* (0.0024397)	-0.0030929 (0.0031491)
利用者総数 (人)	-0.1298236*** (0.0448662)	-0.12984*** (0.0300094)	-0.1520427*** (0.0321035)	-0.0846564*** (0.0266867)	-0.1323798*** (0.0361936)
平日開所時間 (時 間)	0.6542801 (2.234047)	4.521613*** (1.556802)	0.2349925 (1.493224)	0.5942987 (1.328552)	0.0104521 (1.818379)
利用者 1 人当たり 延床面積 (㎡)	-0.9932971 (0.9179797)	-0.8618274* (0.5026933)	-0.2772588 (0.449531)	-0.4221803 (0.5068274)	-0.2620849 (0.5103583)
公立公営ダミー	2.324925 (4.589178)	-20.46257*** (2.915972)	-3.746211 (3.443203)	3.821165 (2.603046)	4.292639 (3.624861)
株式会社ダミー	-20.79079*** (5.842402)	-0.0785356 (3.333659)	-13.74727*** (4.153248)	-4.667625 (3.276372)	-16.89702*** (4.409698)
法人その他ダミー	2.562156 (8.863161)	-8.257036* (4.848581)	-5.789658 (6.250462)	0.6172858 (5.111593)	-8.713717 (7.189505)
利用者評価回答率 (%)	0.7672111*** (0.1409107)	0.4240398*** (0.0805916)	0.5782504*** (0.1051928)	0.43164*** (0.0821445)	0.5882155*** (0.1139535)
過去 5 年間の第三者 評価受審回数 (回)	8.354648*** (2.006093)	4.19027*** (1.143611)	2.94925* (1.532714)	1.679668 (1.146412)	6.934504*** (1.636356)
決定係数	0.1279	0.2515	0.1321	0.1125	0.1619
観測数	1,202	1,202	1,202	1,202	1,202

(注 1) ***, **, *印は、それぞれ 1%、5%、10%水準で有意であることを示す。括弧内の数値はロバスト標準誤差
(注 2) その他の変数は掲載を省略

図表 9 分析 2 の推計結果 (②認証保育所)

変数名	カテゴリー 1 サービスの提供① (保育内容)	カテゴリー 2 サービスの提供② (時間・日程の柔軟性)	カテゴリー 3 安心・快適性	カテゴリー 4 利用者個人の尊重	カテゴリー 5 不満・要望への対応
最寄駅までの距離 (m)	0.0139006 (0.0154838)	0.0072858 (0.0088651)	0.0203727 (0.0123339)	0.0051145 (0.0071629)	0.0112821 (0.015249)
利用者総数 (人)	-0.2125531 (0.1836878)	0.0282239 (0.2605094)	0.0901012 (0.1936997)	-0.3066192** (0.1481297)	-0.4696192 (0.2856086)
平日開所時間 (時 間)	-6.836473 (4.376566)	1.672606 (4.262103)	-0.6634708 (5.246353)	1.340417 (3.503424)	-1.589519 (4.950743)
利用者 1 人当たり 延床面積 (㎡)	0.9268386* (0.5490317)	-0.2399479 (0.6515456)	-0.6002669 (1.198565)	-0.5426719 (0.5606198)	-1.305048* (0.737721)
株式会社ダミー	28.45817 (30.44617)	-11.38647 (14.68533)	-12.21592 (28.62792)	-8.361287 (19.90851)	-29.11979* (16.83673)
法人その他ダミー	20.4472 (31.95124)	-17.46467 (15.40532)	-5.066241 (29.13605)	-17.81527 (20.9129)	-45.48531** (19.024)
利用者評価回答率 (%)	-0.014734 (0.2280535)	0.1109763 (0.2278155)	0.1337331 (0.274863)	0.0339095 (0.1707789)	0.4682708* (0.2815073)
過去 5 年間の第三者 評価受審回数 (回)	-2.570523 (3.219553)	-6.742713* (3.99645)	-7.002405* (4.132199)	-4.59834* (2.51843)	-3.684912 (4.343317)
決定係数	0.2345	0.2891	0.2211	0.2725	0.2648
観測数	186	186	186	186	186

(注 1) ***, **, *印は、それぞれ 1%、5%、10%水準で有意であることを示す。括弧内の数値はロバスト標準誤差
(注 2) その他の変数は掲載を省略

認可保育所と認証保育所の利用者評価について比較した分析 1 において、認証保育所ダミーは、カテゴリー 1 (保育内容)、カテゴリー

4 (利用者個人の尊重) において 1%水準でプラスに有意⁴⁵であり、また、カテゴリー 3 (安心・快適性)、カテゴリー 5 (不満・要望

⁴⁵ 有意水準とは、統計上、ある事象が起こる確率が偶然とは考えにくい (有意である) と判断する基準となる確率である。有意水準 5%とは、分析によって得られた数値が有意ではない確率が 5%未満であることを指す。ここでいう「1%水準でプラスに有意」の意味は、認証保育所である場合に、カテゴリー 1 及び 4 の評価点が高くなる (プラスになる) ことが偶然である確率が 1%未満であるということである。

への対応)は、10%水準ではあるがプラスに有意であった。すなわち、カテゴリーによっては、認証保育所の方が認可保育所と比べて有意に利用者の評価が高いことが分かった。

ただし、既に述べたように、分析結果を見るに当たってはいくつかの留意点があり、この分析結果のみで確定的な結論を導き出せるわけではない。

分析2においては、認可保育所、認証保育所ともに利用者総数がマイナスに有意なカテゴリーがあり、施設の規模が大きくなるほど利用者評価にマイナスの影響をもたらしていると考えられる。また、認可保育所では、株式会社は社会福祉法人に比べてマイナスに有意のカテゴリーがあり、株式会社と社会福祉法人の間にある制度的差異(施設整備費の有無等)が労働者の賃金や人材獲得に不利に働き、利用者評価にマイナスの影響をもたらしている可能性がある。ただし、株式会社に対する期待値が高いことからくる影響は排除できていないため、留意が必要である。

IV 総括

一定の留保付きではあるが、保育サービスに関する利用者評価は、カテゴリーによっては認可保育所制度よりも認証保育所制度の方が高まる可能性があることが分かった。また、保育所の規模や設立主体の種別により少なからず影響を受けている可能性も明らかとなった。

このことから何らかの提言を導くとすれば、まずは、保育の質を包括的に測る仕組みの整備を行うこと、次に、実証的な結果に基づき最適な規制及び補助を行うこと、ということになる。

IIの2でも述べたとおり、利用者が価格やサービス内容を勘案して事業者を選択することができる場合、一般的にはサービスの質は高まるものと考えられる。

今回の分析からは、利用者の評価を高めるためには、恐らく一定程度の市場での競争を取り入れた方が良いということが分かったが、保育の質を評価するためには利用者評価だけでは不十分であり、諸外国で使用されているECERSのように、発達心理学等の知見を取り入れたスケールによる評価を行い、子どもの発達への影響や社会への長期的な影響などを調べる必要がある。その際、できるだけ多くの事業者が受審する仕組みを構築し、より正確なデータを集めて分析し、その結果に基づき最適な制度を設計することが重要である。

現在は、待機児童問題に対する様々な施策が行われた結果、多種多様な制度の下、多くの保育所が乱立している状況である。逆に言えば、望ましい制度に最も近いものはどれかということを検証できる可能性が高い状況にあるとも言える。この状況を生かし、科学的な検証に基づいた施策が実行されることが望まれる。

また、利用している施設のタイプによって生じている利用者間の不公平を是正することも必要である。現在、認可・認証・認可外で異なる基準が設定されている施設・職員配置などについて、全施設共通の最低基準を設けるべきであり、補助金については、利用施設による差がなく、サービス利用者が主体的に施設・サービスを選択して使うことができるバウチャーの形での利用者補助金とすることを検討すべきである。

おわりに

最後に、今後の課題について述べておきたい。本稿では、保育制度に関する定性的な考察に加え、第三者評価の利用者評価を使用した実証分析を行った。第三者評価については、保育の質を測る専門的スケールが日本ではまだ一般的でないために代わりに用いたもので

あるが、第三者評価そのものについても、まだ発展途上にあり、①全ての事業者が受審しているわけではないこと、②近年急速に受審数が増えてきた状況のためパネルデータ⁴⁶としての使用が現時点では適切ではないこと、③児童年齢や保護者の属性(年齢や働き方等)による区分ができないこと、といった制約があった。

保育事業者のマイクロデータについても、全事業所が公開しているわけではないため、おのずとサンプルの数が限られることとなった。特に認証保育所以外の認可外保育所について

は、受審事業者が限られ、先行研究によっても分析が行われていない。認証保育所に比べても規制が緩やかな認証保育所以外の認可外保育所に関し、利用者の評価がどのようになっているのかを知ることは、規制レベルの適切さを知る上で非常に重要である。巷間言われているように、認可外保育所は質が低く、認可保育所への移行が唯一の正しい答えなのかどうか、現時点では何ら実証的な検証がなされているものではない。

これらの点については、今後の課題となるう。

【付記】本稿は、執筆者が2020年度に政策研究大学院大学に派遣された際に執筆した修士論文を元に加筆修正してまとめたものである。

【参考文献】本文及び脚注に掲げたもののほか、以下のものを参考とした。

- ・鈴木亘『経済学者、待機児童ゼロに挑む』新潮社(2018)
- ・全国保育団体連絡会・保育研究所編『2020 保育白書』ちいさいなかま社(2020)
- ・田中隆一『計量経済学の第一歩 -- 実証分析のススメ』(有斐閣ストゥディア)有斐閣(2015)
- ・八田達夫『ミクロ経済学Ⅰ 市場の失敗と政府の失敗への対策』東洋経済新報社(2008)
- ・N・グレゴリー・マンキュー(足立英之ほか訳)『マンキュー経済学Ⅰミクロ編〔第4版〕』東洋経済新報社(2019)

⁴⁶ 複数時点において、複数の同一個体について観察したデータのこと。