

地域社会と ともに歩む 保育所を考える

保育現場から見た
「子ども・子育て新システム」の問題点と
保育所の建設・運営の地域経済波及効果

福岡市政研究会 保育部会(編)

1. はじめに

先進国のなかでも高齢化が最も深刻化する日本は、1989年に合計特殊出生率が史上最低（1.57ショック）になり、少子・高齢化が問題になりました。このため政府は父母の育児休暇や休業制度の充実をはじめ、短時間勤務制度など子育て支援のための施策などに力を入れ、少子化対策を行ってきました。

一方、1990年以降バブルが崩壊し、大手企業はグローバル社会に対応するためには「強い企業力が必要だ」と労働者の賃金を低く抑えてきました。その為に他国は経済成長をしていたにもかかわらず、失われた10年と言われる様に経済は停滞しました。労働者の賃金は低下し、非正規雇用が増え、共働きでないと生活が出来ない状況となりました。今まで家庭にいた人が働くようになり、保育所の需要が伸びました。しかし、この間、政府は少子化を理由として保育所を積極的につくろうとしなかった為に、保育所が足りず、保育所に入ることができない子どもが増え、待機児童となり、社会問題となりました。

待機児童対策のために、政府は、企業の参入や25%の定数増員等の保育制度の規制緩和を行ってきました。同時に、財政難を理由に公立保育所の民営化も実施してきました。また、政府はこの様な状況の中「未来永劫に存続可能な」「すべてのこどもに切れ目のないサービスを」と、保育サービス充実をするかのごとく言い「子ども・子育て新システム」（以下 新システム）案を検討・導入しようとしています。新システムは児童福祉事業における、国・自治体の責任を大幅に緩和し、民間企業による保育事業参入を可能にするものです。

「新システム」については、保育団体や保育関係者の間で大きく反対の声が上がり、署名運動などを中心に大きな運動の広がりを見せています。また、柱のひとつである幼保一体化については、幼稚園関係者からも大きな反対の声が上がるなど、政府が思うように法案化は進んでいません。しかし、政府は「社会保障と税の一体改革」の中心課題として新システムを強引に推し進めようとしています。

近年、「民でできることは民で」と効率化を強く打ち出した政策の中で、福祉は、予算を喰うばかりで社会の役にたたない分野として扱われてきました。今回、十分に社会に還元できる分野だということを説明する為に産業連関分析の手法を用いて調査研究をしました。

2. 児童福祉制度の変遷について

1) 児童福祉事業の歴史をめぐって

① 託児所から保育所へ

明治時代に新潟市で創設された「新潟静修学校」の付設施設が日本で最も古い保育所とされています。その後、託児所が広がっていき、1920年（T9）には大都市の低所得勤労者の生活不安を解消する社会政策の一環として公立施設が設置、普及をしてきました。

戦後、「児童福祉法（昭和22年12月12日・法律第164号）」が制定され、保育所はそれまでの生活困窮者を救済するために、その乳幼児を受け入れる保護施設から児童自身の権利を守り、福祉を図ることを目的とする児童福祉施設となりました。「保母」の名称、保育料の応能負担、自治体による公費負担等が規定されました。しかし、実際は12万人に上る孤児、浮浪児の保護、貧困者の緊急援護に追われ、民間組織、無から立ち上がった保母、地域の人々の努力にゆだねられていました。公立保育所数が私立の保育所数と並ぶのは1954年ごろからです。

② ベビーブームと保育所整備

1949年をピークとする第1次ベビーブームを背景に国や地方自治体は保育所整備を進め、さらに1960年代の高度成長期には女性の労働力への需要が高まり、職種の拡大、社会参加意欲の向上、家事労働軽減への要望、消費ブームなどにより保育を必要とする乳幼児が増加しました。1970年代は女性の社会進出と、経済発展が大きくなる中で様々な福祉施策が見直されました。母親たちの保育所建設の要望がたかまり、「ポストの数だけ保育所を」という運動の高まりのなかで、国は保育所の整備を図ってきました。また、革新自治体が多く生まれたこともあり、ほとんどが公立保育所で整備をされ、公立保育所は全国では6割を超えていました。その後、1973年のオイルショックを機に高度経済成長が終わりをつげ、出生数は減少に転じ、保育所整備においても入所児童数、定員、施設数が減少していきました。

③ 少子化時代の保育

1989年に合計特殊出生率が1.57になり、少子化が社会問題化（※図1）してきました。国は少子化対策として、エンゼルプラン（1992年）を提示、具体化の一環として緊急保育対策5か年計画を策定しました。その中には「低年齢児保育」「延長保育」「一時保育」などを拡充するための具体的な数値目標を掲げました。さらに1999年には新エンゼルプランを策定し、保育施設においてはそれまでの緊急保育事業の更なる拡充、病気回復時の子どもに対する保育や幼稚園と保育所の連携推進、保育サービスの評価に関する研究推進を掲げています。

④ 保育の需要の変化

子どもの数が全国的に減少する中で、保育所への需要の変化を見ると入所児童数は1975年（S50）に約163万人、1980年（S55）をピークに（※図2）、その後減少をしました。しかし、少子化が問題となった平成に入り逆に増加をし、2003年（H15）には203万人を突破し、1975年の24%増となっています。幼稚園の状況を見ると施設数、園児数ともに減少をしています（※図3）。このことから日本全体では子どもの数は減少しているが、男女共同参画社会の実現に向けた動きや景気の低迷などから、女性が働くことが促進されているために就学前児童の保育需要は高まってきていると考えられます。現在では、低賃金労働者・非正規雇用が増加に伴い共働き世帯がふえ、保育需要が増大しています。

図1 出生数及び合計特殊出生率の年次推移

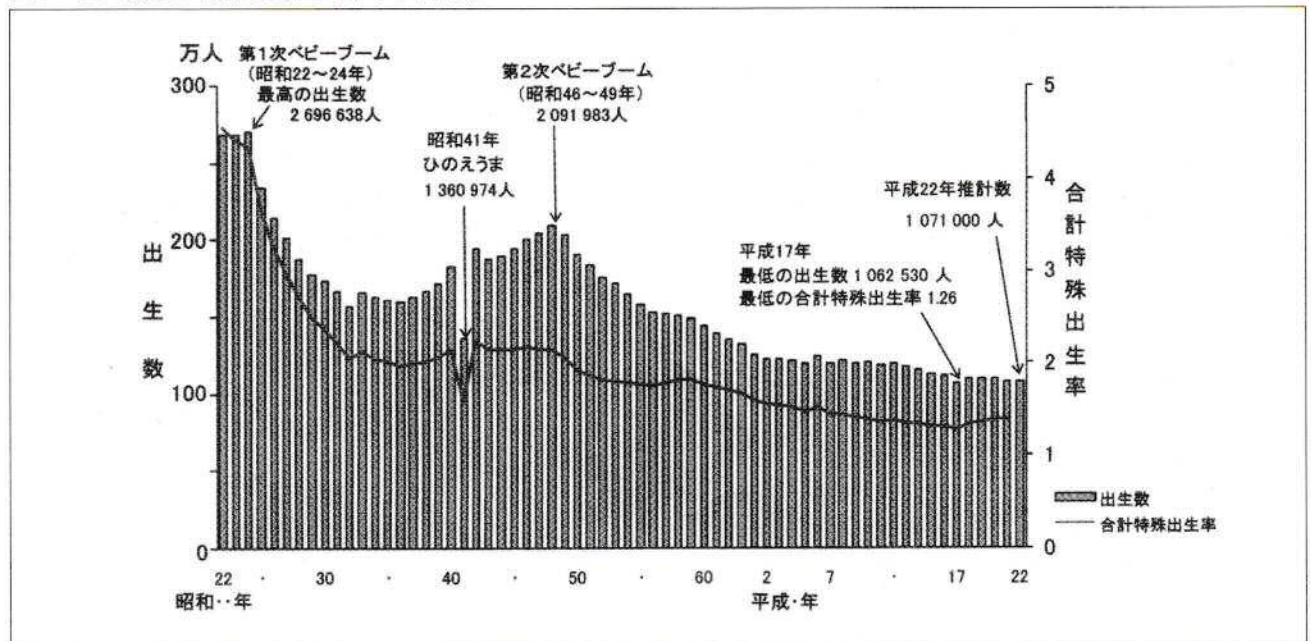
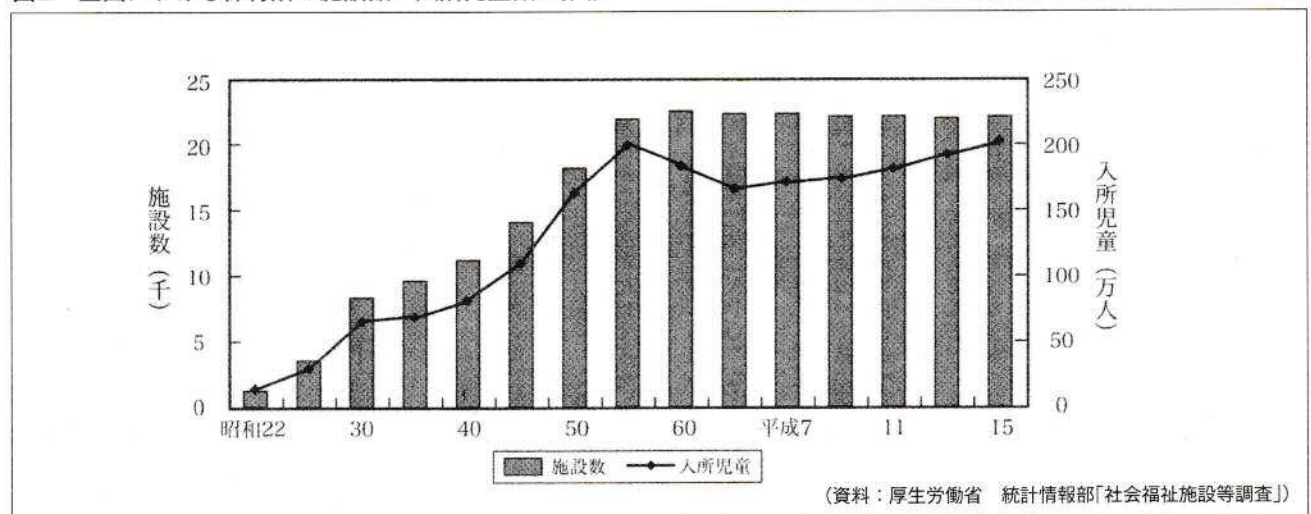
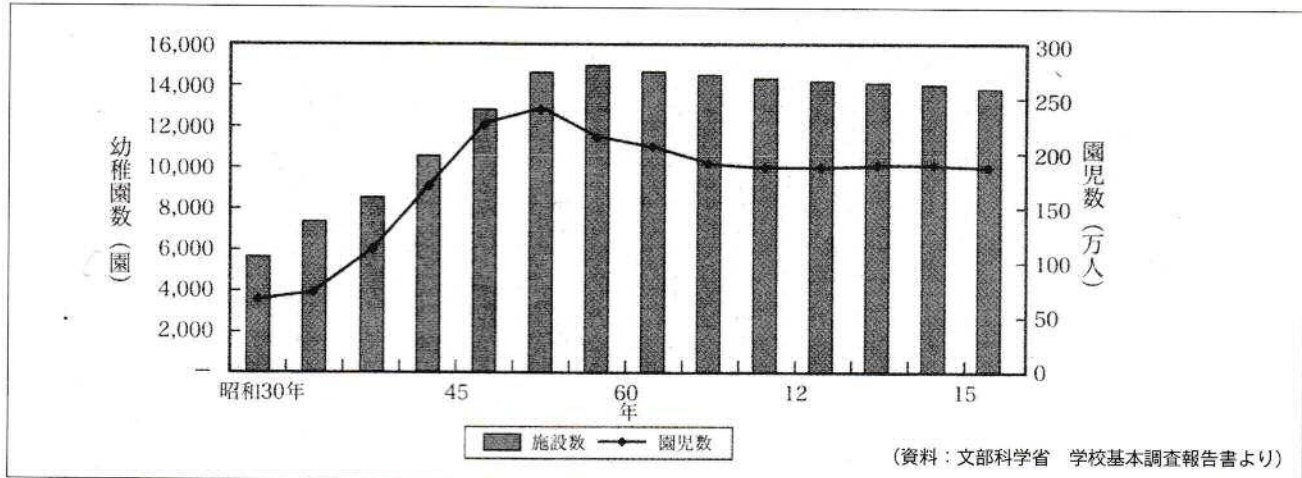


図2 全国における保育所の施設数・入所児童数の推移



(資料：厚生労働省 統計情報部「社会福祉施設等調査」)

図3 幼稚園数と園児数の変化



⑤ 保育所の役割

1947年に制定された児童福祉法は従来の少年教護法・児童虐待防止法などの対象が要保護児童等一部児童に限られ消極的内容であったのに対し全ての児童の権利を規定した点に意義があります。

その児童福祉法39条(保育所)に

「保育所は、日々、保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とする施設とする。保育所は、前項の規定にかかわらず、特に必要があるときは、日々保護者の委託を受けて、保育に欠けるその他の児童を保育することができる」とあります。日本国憲法25条の生存権を乳幼児期において具体化するための施設です。

保育所に預けることで、

- ① 共同生活により乳幼児の心身の健全な成長、発達が図られる。
 - ② 保護者が安心して働くことができ、その事で家計の安定が図られる。
 - ③ 働く保護者の社会参加、学習、休養の保障ができる
- と考えます。

つまり保育所は、子どもの権利、発達保障だけでなく保護者の労働権、幸福追求権、社会権も保障される施設と言えます。

現行の保育制度は、児童福祉法においてそれぞれ

- ① 市町村実施責任(児童福祉法24条)
- ② 最低基準の確保と遵守(児童福祉法32条)
- ③ 最低基準を維持する保育費用の公費負担の原則(児童福祉法51条)と保障されています。

これは国がすべての子どもの権利を保障し成長、発達に責任を持つということです。

近年、保育所で子どもが過ごす時間は長く、11時間以上の子どもが多くなっています。職員は子どもが安心して楽しく過ごせるように、成長発達課題をおさえたカリキュラムに沿って保育(養護・教育)にあたっています。保育所は0歳から6歳までの子どもの自尊感情を育み、自立の基礎をつくる重要な部分を担っています。また、保護者とは、子どものこと、仕事のこと、家庭の事など様々な分野にわたって多くの相談に応じています。そこで働く保育士は子どもにとってただ単に親代わりの存在ではなく、信頼関係を育む一人の人間として高い専門性が求められます。保育所は現代社会において重要な役割を果たしていると言えます。

保育制度 現在までの流れ

国の政策	年代	経済の動き
児童福祉法制定・日本国憲法施行、教育基本法公布 (保育所数 1,618 か所(公立 395))	1947	1950年代冷戦構造の固定した時代。経済が急速に復興。 '54年自衛隊発足。軍拡、宇宙開発、朝鮮戦争('50~'53)
保育等国庫負担率 8割を 5割に(撤回をさせる)	1954	
両親による家庭保育が第 1 原則	1960年代	高度経済成長最盛期、ケネディ大統領暗殺
保育所整備 5 カ年計画第 1 次	1967	東京オリンピック、1960~'75 ベトナム戦争
厚生省乳児保育特別対策実施	1969	ポストの数だけ保育所を…親と保育者の共同の保育所作り
保育所整備 5 カ年計画第 2 次	1971	第 4 次中東戦争の影響で第 1 次オイルショック。~'73 年までと 79 年までは 経済成長を謳歌、日本列島改造論が言われる。1979 年第 2 次オイルショック *福祉元年 1973 年
自民党「乳児保育基本法案」(保育所は育児放棄の道具だ)	1970年代	
保育所の役割は終わった	1980年代	80年代後半バブル景気。自動車家電のハイテク産業を中心に貿易をのばし、 アメリカと経済摩擦を起こす
ベビーホテル問題で厚生省・延長特別対策実施	1981	
保育予算毎年削減	1982~84	保育予算削減を許すな、保育制度拡充を
保育予算国庫負担率 8割→7割ヘカット	1985	保育所数 22,487ヶ所 (公立 13,466 民間 9,021)
5割にカット	1986~88	
補助金一括カット一括法案成立…5割恒久化 乳児保育特別事業改善	1989	
保育所活用論への転換と制度改革論の提案	1990年代	バブル経済崩壊、時価下落、経済が停滞する。デフレ 1.57 ショック……合計特殊出生率史上最低(1990)
公立保育所人件費地方負担へ転嫁案(撤回させる)	1992	経済の停滞 失われた 10 年
年収 500 万円以上世帯の直接契約入所案(撤回させる)	1993	ブッシュ大統領からクリントン大統領に
エンゼルプラン	1994	携帯電話が普及する
緊急対策等 5ヶ年事業	1995~99	ビジネスの IT 化
児童福祉法「改正」、保育所の措置外し 保育所運営の国・自治体の公的責任は維持 学童保育が児童福祉法に法制化	1997	*非正規雇用の増大(1989~2009) 正規雇用 3,452 万人(労働者の 80%)3,382 万人(66.3%)に減少、 非正規雇用は 817 万人(19.1%)から 1,721 万人(33.7%)に増大をする。
社会福祉基礎構造改革 最低基準改正 ゼロ歳児 3:1 最低基準弾力化で短時間保育士容認、調理業務外部委託化 少子化対策特別交付金 2003 億……全市町村に	1998	
保育所設置認可の規制緩和 新エンゼルプラン(2000~04)・介護保険実施(4月1日)	2000	介護保険導入 学習指導要領改正 週休 2 日制ゆとり教育が進む
小泉内閣発足 待機児童ゼロ作戦	2002~04	保育の規制緩和・市場化を許さない運動
地方分権 幼保一元化 三位一体改革による補助金削減提案 地方 6 団体から保育所運営費一般財源化提案	2003	公立保育所の民営化開始、民営化裁判
公立保育所運営費一般財源化	2004	
次世代育成支援対策推進法	2005	
子ども・子育て応援プラン、行動計画	2005~15	
認定こども園法成立、施行(2006.10)	2006	第 165 回臨時国会、衆参両院で保育署名採択 障害者自立支援法施行
保育制度改革再編 規制改革会議「准保育士」資格提案(撤回させる) 「子どもと家族を応援する日本」重点戦略(2007.10)	2007	リーマンショックによる世界同時不況 第 166 回通常国会、衆参両院で保育署名採択
「新待機児童 0 作戦」(2008.2) 保育所保育指針大臣告示(2008.3) 社会保障審議会少子化対策特別部会 新しい保育メカニズム(直接契約)提起(2008.5) 児童福祉法一部改正 家庭的保育事業、一時預かり等法制化(2008.11)	2008	民営化裁判、最高裁で大東市の上告棄却原告勝訴の高裁判決確定 第 169 回通常国会衆参両院で保育署名採択 第 170 回臨時国会衆参両院で保育署名採択
社会保障審議会少子化対策特別部会第 1 次報告(2009.2) 直接契約提案 「安心こども基金」2500 億各都道府県に 地方分権改革推進計画(2009.12.15) 最低基準廃止、地方条例化提案 「新成長戦略で保育制度「改革」を閣議決定(2009.12.30)	2009	入りたいのに入れない……保育所ホットライン実施 第 173 臨時国会、174 通常国会 参院で保育署名採択
子ども・子育て新システム論議 最低基準改定(2010.6)	2010	最低基準廃止・地方条例化、民間保育所運営費一般財源化に対し、 政府・関係機関への要請運動……2010 年度一般財源化断念
地域主権改革一括法案可決 最低基準廃止地方条例化 子ども・子育て中間取りまとめ(案)	2011.4	

3. 「新システム」の問題点と保育所がめざすもの

1) 現行の保育制度と新システムを比較して表で見てください。

自公政権が待機児童解消を目的とした「新しい保育の仕組み」を作成しました。その後の民主党政権は「地域主権改革一括法案」の中で女性の労働力確保のために自公案に加え幼稚園と保育所の一体化を目的とした法案「子ども・子育て新システム」を提案してきました。

幼稚園は入園者が減少する一方、保育所は数が足りない中で同じ対象年齢の子どもを預かっていることから幼稚園と保育所の安易な一体化を提案したのです。

	現行の公的保育制度	新システム
保育の実施義務	国・自治体にある。	自己責任（国・自治体の責任なし）
保育の質	国基準の最低基準（全国共通）	地方自治体の条例で決まる（地方で異なる）
保育を受ける権利	保育に欠けるすべての子ども （パート勤務者も入ることができる）	個人の自由（保育サービスの私的契約）
保育所運営費	公費負担 子どもの年齢ごとの単価を基礎に受け入れ人数により公費支給	なし 個人給付
保育料	応能負担（収入が高い人ほど高い）	応益負担（収入に関わらず同一料金）
保育時間	11時間、8時間（7時～7時）	保護者の勤務時間＋通勤時間

① 保育実施義務・・・国も自治体も責任放棄

現行保育制度では、国と自治体が保育を実施する責任を負います。保護者が市町村に保育所の入所を申し込めば、市町村が保護者の希望を踏まえ、入所先を決め、市町村の責任において保育が実施されます。保育所が足りなければ建設する義務があります。

しかし、新システムでは、自治体の保育実施義務はありません。自治体は保護者の就労時間に応じた保育の必要性の認定と認定に応じた「給付」の支給のみです。保護者は自分で保育所を探し、直接入所契約をしなければいけません。入所を決めるのは自己責任で、入所できなければ働くこともできません。

② 国による保育の質の確保・・・最低基準

現行保育制度では憲法25条生存権に基づく保育の質の確保です。どこで生まれ育っても「最低基準（施設基準・職員配置基準）は全国共通であり、市町村の持ち出しで更に良くすることが可能です。しかし、新システムでは「地方条例で決める」となっています。条例で決めるということは市町村の考えや財政状態で左右され、自治体により格差が生じる可能性が大きくなります。

③ 保育を受ける権利・・・国民には保育を受ける権利がある（児童福祉法24条）

現行保育制度では、短時間で働いている人、就労先を探している人なども保育所に入所可能です。しかし、実態は保育所に入ることができません。その大きな理由は国・自治体が財政難・少子化を理由に保育所をつくってこなかったため、その絶対数が足りないからです。

新システムは「すべての子どもに切れ目のない保育を」とスローガンを掲げていますが、自分と保育園で契約をしないと保育所に入ることができません。すべての子どもが保育を受ける権利を保障されていないことになります。

④ 保育所運営費と保育料・・・保育所にとって不可欠な運営費が不安定に

現行保育制度では、国と自治体に保育実施責任があるので、運営費は公費負担となっています。運営費は保護者負担5割、残りの5割のうち国が半分、残りを都道府県と、市町村が半分ずつ負担します。

自治体が保育所に入所する子どもの人数や保育内容（延長保育・障がい児保育など）に応じて保育所へ支給します。

新システムでは、保育に欠ける状況を自治体が認定し、必要な保育時間に応じた保育料の一部が補助されます。運営費は保護者の保育料だけです。保育料の未払い等があれば運営に支障をきたします。

保育料は現在、保護者の収入に応じた応能負担です。しかし、新システムでは収入に関係なく同一料金です。低所得者に対しては考慮をする、応能負担にするなど言っていますが、明確ではありません。

2010年（平成22年）における福岡市の保育料の滞納額は約1億900万円余です。応能負担であるはずの現在でさえ、滞納者がいるのです。収入に関係なく保育料が決まったら、滞納者は今以上に増加し、事業者側は滞納があると経営不振に陥るので滞納者にやめてもらわざるを得ない状況が生まれてきます。また入所の時点で低所得者層や障がいなどがある子どもは手厚い人員配置を必要とするので、経営上難しく断られる可能性が高くなります。

⑤保育時間・・・子どもの生活リズムは大切にされているのか？

現在、保護者は就労時間に応じて、開所から閉所までの間、保育時間を選ぶのは自由です。子ども達は保育所の開所時間中（7:00～18:00）、一定の生活リズムで過ごしています。不十分ながらも、食事や睡眠・遊びなどの環境も整えられています。

新システムでは、勤務に応じた保育時間なので、午後の登園もありうるし、遊びの途中で帰ることもなります。また、土曜日の保育は考えられていませんので運動会等の行事の開催は難しくなりますし、別途料金となります。このことから子どもの生活リズムや成長過程は考慮されていないことがわかります。子ども達が健全な発達をするための機会を奪うこととなります。

2) 政府がすすめる「新システム」の幼保一体化について

保育所は単に就学前の教育施設ではなく、子どもの生活全般を保障し、保護者の子育て支援と就労保障の福祉施設です。近年、少子化の進行にもかかわらず、保育所入所希望者が増大し、待機児童が増え続け社会問題になっています。子どもを保育所に預けることができない保護者は子どもを家に置いて働きに行く、又は仕事を辞めざるをえないなどの報告があり、子ども、保護者の権利が守られていない実態があります。このような状況の中で、市町村の保育実施責任を追求し、市町村の責任で待機児童の解消を求める運動が進み始めています。そして各地方自治体では独自の待機児童対策に取り組むところも出てきており、認可保育園の新增設がわずかながら進んできています。

一方幼稚園は、満3歳以上の幼児に対して就学前教育を行うことを目的とし、集団生活の中で基本的な生活習慣や態度、豊かな心情や思考力、意欲や思いやりなどを養う教育施設です。保護者は家庭において、保育に欠ける状況ではありません。

保育所が足りずやむなく幼稚園は保育所の肩代わりをしているところもありますが、社会保障の施設という位置づけはなされていません。

以上の様に新システムでの中心課題である幼保一体化はそれぞれの制度の中で積み重ねてきた歴史も内容も異なります。ただ単に入所している子どもの年齢や活動が似ているということで一体化しようとする新システムの考え方は混乱をまねくばかりです。国が子どもの育ちや発達の保障に対しての姿勢をはっきり示せば、幼保一体化の姿ははっきりすると思います。しかし、現政権が考える経済効率の自己責任だけでは解決しません。

3) 求められる保育所・・・公立保育所の役割と保育所を地域貢献型の施設に

新システムは、営利企業に保育園の経営を任せられることとしたことに大きな問題点を持っています。新システムでは保育園を経営する企業が事前の届け出で、自由にやめられる仕組みを打ち出してきました。利益が上がらないという理由で撤退をしてしまったら、通っている子どもや保護者には大打撃です。撤退が自由に行われない現行保育制度での認可保育所の建設が子どもたちを守る砦といえます。

近年、少子化、核家族化、就労の不安定など社会の変化に伴い、子育てや生活に対し、不安を抱く保護者が増えています。このことから、保育所の入所が増え、保育士に対する相談も内容が子育て、仕事のこと、家庭の事など多岐にわたっています。

毎日、顔を合わせて話をするうちに、信頼関係ができ、保護者は保育士に安心をして相談をするようになります。区役所の子育て支援課などでの相談窓口も必要ですが、安心して相談ができる場所と言えば保護者と保育士のような信頼関係ができた保育所が一番ではないでしょうか。その為には保育所は地域の人が気軽に足を運べる場所であることが必要です。

4. 福岡市の保育所の現状から、保育所を考える。

1) 福岡市の保育所の現状は

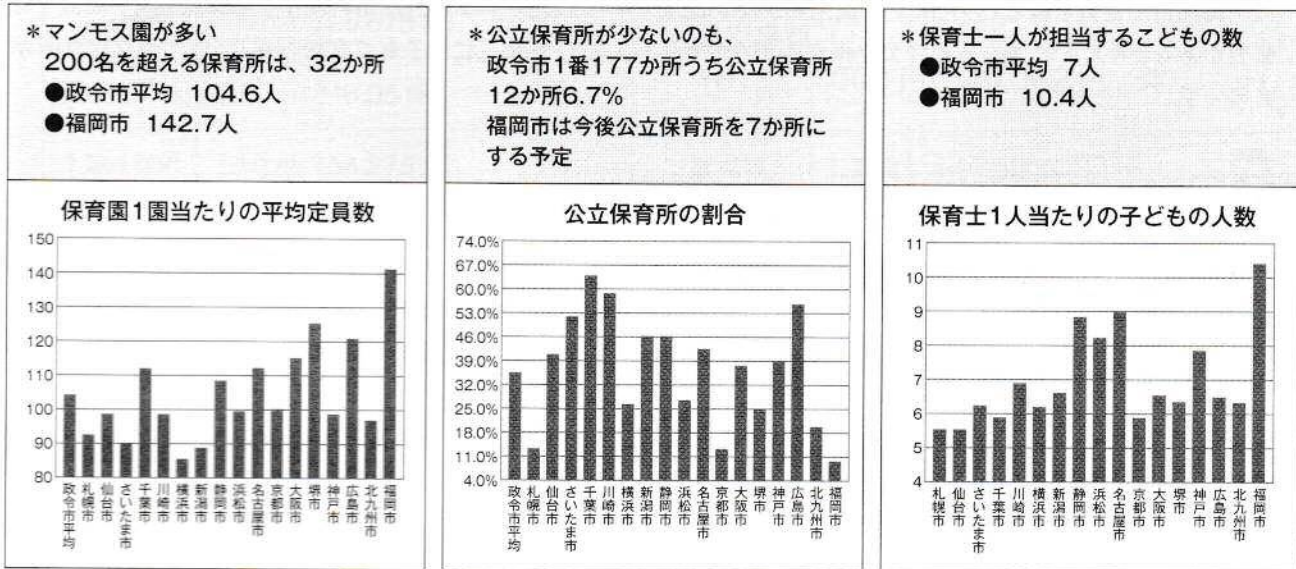
福岡市は、昭和48(1973)年度に最高の出生数約19,400人を記録して以降、平成17年度まで減少傾向にありましたが、平成18年度以降は上昇に転じ、平成20年度にはここ10年間で最高の約14,000人になりました。就学前児童(0~5歳児)の人口についても、平成18年度以降上昇し、平成21年3月末には78,000人以上となっており、前年より9,622人増加しています。福岡市は平成15年以前においては保育所建設を、少子化傾向にあるということから需要があったにもかかわらず行っていません。認可保育所への入所申込数(=保育需要)は、平成12年度から平成17年度まで増加傾向にありましたが、平成18、19年度はほぼ横ばいの状況となっています。

しかし、この間経済・雇用情勢の変化による共働き世帯の増加など社会的背景から、平成20年度から急激に増加、待機児童は年々増え続け、平成23年4月1日では7,277人となり、前年度対比で1.49倍となっています。

これに対し、福岡市の保育施策は平成14年度以降計画的に取り組んできたと言っていますが、新築は少数で既存の園の増員、分園、近年にいたっては認定こども園や、家庭的保育事業(保育ママ)、認可外保育所の認可化といった小手先の手法に頼っています。また、以前は土地に関しては福岡市の土地を無償貸与していましたが、近年は法人が自分で土地を用意せざるをえなくなりました。その為に、民間保育園での建設は難しい状況です。結果定員200名を超えるマンモス保育園が多くなり、加えて25%増員を認めたことで子どもたちを詰め込むような環境になりました。公立保育所についていえば、政令市最低の23ヵ園から民営化を推し進め、平成24年4月には11ヵ園となります。公立保育所について、高い評価をしつつも「民間保育所でできることは公立保育所ですする必要はない。各区に1か所拠点となるような公立保育所を残してあとは民間に任せよう」という姿勢です。

2010年の福岡市市政白書作りを通じて、福岡市の保育行政の貧困さもみえてきました。

- ①マンモス園が多く、300名を超える園もある。
- ②公立保育園が政令市一少ない。民間保育園に子どもの成長発達をまかせている。
- ③保育士一人当たりの担当する子どもの数が政令市の中で一番多い。これは、丁寧な保育が難しいということ。



ここ数年の入所児童の増加、子育て支援の果たす役割の多様さなどから保育所は子育てにとってなくてはならない施設になっているといえます。現在、子どもを取り巻く状況は厳しく、家族だけでは健やかな発達と育ちが守れません。現代社会の様々な矛盾は、力の弱い子どもたちにそのまま反映してしまいます。子どもの虐待の問題がその極端な例ですが、今それが極端と言えないほど深刻な事態になっています。特に家庭の教育力が弱まっているので、子どもの生活に色々な形で表れています。

以上のような現状から子ども達が健やかに成長していくために、また「公立保育所が地域にとって必要だ」ということを証明し、保育所建設を進めたいと思い、今回少し違った観点から調査し分析していくことにしました。

2) 保育所の適正規模を考える

今回の分析では100名定員でその建築費や運営費を算出しています。

子どもの育ちを考える時、子どものクラス定員や保育士の配置は重要です。特に0歳から2歳のクラスは子どもの精神的基礎ができる重要な時期です。1日のほとんどを過ごす場所は、家庭的雰囲気大切にされた居心地の良い空間にしたものです。

0歳児では大人との信頼関係の基礎ができる時期です。子どもにとっていつも一緒にいてくれる保育士は大切です。保育士はお母さんの次に自分のことを理解してくれる存在であり親にとっても信頼できる存在でなければなりません。子どもの数は保育士と信頼関係を築く上で大人2人子ども6人が理想です。部屋の中でたくさんの大人が動きまわる状態は、子どもにとっての大人がなかなか決まらず大人と子供の間隔をつくるのが難しくなります。しかし、今回は待機児童解消ということも考慮し0歳児9名としました。

1歳から2歳のクラスでは子どもの生活面での基礎が形成されます。食事や排せつが自分でできるようになること、子ども同士の関係ができてくることなど、これから集団生活を送っていくうえでの基礎になってきます。クラスの集団が大きくなると、一人でじっくり遊ぶ子ども達もいる中で、噛みつきやけんかなどトラブルが多くなり、大人の声も自然と大きくなり、部屋の中が落ち着かない状態になってしまいます。大人が3人から4人が集団として子供の状態に責任持つには適切でしょう。

幼児期の3歳から5歳は、遊びを通じて就学前の学習の基礎ができる時期です。しかしまだ一人一人丁寧に大人が関わるのが大切で、長時間過ごす子どもたちにとって集団の数も少ない方がよいでしょう。今回せめて欧米並みを考えて20人程度としました。

保育所全体は児童規模100名で、職員集団は17名くらいを理想としました。それは職員会議で17名一人ひとりの職員の意見が集約できる大きさだと考えます。就学前の子どもの心身の発達に責任を持つためには、全ての家庭や子どもが把握できる人数は限られてきます。一か所の保育所規模は60から70人が最適だと思いますが、今の待機児童の状況や就学までの発達に責任を持ち、0歳から就学までの6年間の入所を保障するためにも、100人規模が限界だとしました。(保育所モデルプラン参照)

福岡市で定員を超えての入所や待機児童が多い地域を見てみると、少なくとも、市内に10か所は保育所を建設する必要がありますと考えます。もちろん今公立保育所がない南区・中央区・城南区には子育て支援の拠点として公立保育所が必要です。

5. 保育所の地域経済との関係 —経済波及効果でわかる保育所の役割—

1) 一般的に経済波及効果は、大型公共事業や大きなイベントの方が大きいと言われていますが、高い利益を得るのは大きな企業で、その利益は中央に集中をします。その為に地方の中小企業への波及効果は小さくなります。そこで、地方の中小企業が請け負える規模の保育所建築ならば地元産業が潤うと考え、以下の影響が出るとしました。

- ①建設に伴って様々な地場産業に、仕事が生まれる。
- ②保育所が運営されることで職員の雇用や、子どもを保育所に預けることにより保護者の働く機会が生じます。また、働くことにより所得が増加し、所得増加で余裕が生まれ、個人消費が増え、経済が活性化していく。
- ③待機児童の解消になる。

2) 建設費と運営費の調査

建設については、1級建築士に見積りを立ててもらいました。

建物については、2階建てで床は総ヒノキ、入所希望が多い未満児に予備室をつくりそこが子育て支援やホールの役割を持てるようにしました。建築士の方の提案で広いデッキを設け、1階の未満児の部屋に2階の以上児の音が響かないよう、給食室や玄関ホール事務室の上に保育室が配置されました。それでも建築費は市が積算した100名定員の建築費と大きく変わりませんでした。

運営費については、市内の100名定員7か園の資金収支内訳表を用い、運営費の平均を出してそれぞれの費目についての分析をしました。

◎保育所建設と運営の経済波及効果計算の条件設定

①建設の波及効果、②運営の波及効果、③保護者の就労機会の増加による波及効果を計算しています。

分析の基礎は、「平成17年福岡市産業連関表」です。

①建設の波及効果は、同連関表での「建設」への需要増加です。

②運営の波及効果は、人件費と人件費以外の運営費に分けて分析し、結果を合算しています。

②-1 人件費の波及効果は、人件費に消費転換率（「家計消費年報」での実収入に対する消費支出の割合で、税金・社会保険料・貯蓄増・借入金減を控除した後の消費支出割合）を掛け、市産業連関表の最終需要である家計消費の構成比で産業別需要増加額を算出し、産業連関分析ツール*に投入しています。

②-2 人件費以外の運営経費はその内訳を産業別最終需要増加額に置き換えて同様にツールに投入しています。

*なお今回の分析ツールは、フォーム（形式）は大分県産業連関表の経済波及効果分析ツール（大分県統計情報のHPに掲載中）を利用させていただき、これに福岡市の産業連関表データを入れて作成しております。

③保護者の就労機会増加による波及効果は、保育人員100人に対する保護者数75人、「毎月勤労統計」（平成22年）の女性の平均給与月額をもとに給与年額を計算し、これを基礎に②の人件費と同様な方法で経済波及効果を計算しています。

これらの基礎数値は以下の表のとおりです。

保育所モデルプラン

2011年8月4日

一級建築士事務所 アトリエニド

計画概要

敷地面積	1,900 m ² (574.75 坪)
建築面積	750 m ² (226.875 坪)
延べ床面積	820 m ² (248.05 坪)
1階床面積	510 m ² (154.275 坪)
2階床面積	310 m ² (93.775 坪)
2階建て	鉄筋コンクリート造
各保育室	0才児室 9人(29.7 m ²)
	1才児室 16人(52.8 m ²)
	2才児室 17人(33.66 m ²)
	3才児室 18人(35.64 m ²)
	4才児室 20人(39.6 m ²)
	5才児室 20人(39.6 m ²)

保育所モデルプラン見積り

総工事費

161,000,000 円(649,062 円 / 坪)

●建築本体工事費 145,500,000 円

床材(ヒノキ) ソーラー蓄熱床暖房
ガラス(LOW-E ガラス)
べた基礎 避難設備 など

●電気設備工事費 8,000,000 円

スイッチ・コンセント・換気扇
照明(LED電球)など

●給排水設備工事費 4,500,000 円

上下水配管取り付け工事費

●外溝工事費 7,000,000 円

門扉・塀 ウッドデッキ 植栽 土間舗装 など

参考：建築施工単価

※設計図は P17 参照

■保育園運営収支表

100人定員

単位：円

勘定科目		7ヶ園平均		備考
収入	運営費収入	105,918,863	89.7%	
	利用料収入	906,889	0.8%	
	利用契約者利用者収入	0	0.0%	
	経常経費補助金収入	8,571,778	7.3%	
	特別加算[その他の補助金]	0	0.0%	
	特別加算[その他の補助金]			
	寄付金収入	35,714	0.0%	
	雑収入	1,614,854	1.4%	
	借入金利息補助金収入	0	0.0%	
	受取利息補助金収入	0	0.0%	
	国庫補助金特別会計積立取崩壊	984,683	0.8%	
	経常収入計(1)	118,032,800	100.0%	
事業活動による収支	人件費支出	85,050,747	73.96%	
	職員俸給	34,877,964	30.33%	
	職員手当	26,280,843	22.85%	
	非常勤職員手当	13,931,838	12.12%	
	退職金共済掛金	900,626	0.78%	
	法定福利費	9,059,477	7.88%	
	事務費支出	9,331,270	8.11%	職員にかかる費用・施設整備
	福利厚生費	630,133		健康診断 6000@ 検便・慰労会補助
	旅費交通費	356,861		研修会交通費(交通機関使用) ガソリン代(少し:研修宿泊費)
	研修費	161,189		研修参加費
	消耗品	471,309		ファイル・文具 紙
	器具什器費	178,823		事務所で使う物 ファイル入れなど
	租税公課	0		
	修繕費	2,177,795		建物器具の修繕費
	通信運搬費	309,518		はがき・切手 電話代
	交際接待費	0		
	業務委託費	2,173,563		税理士 ごみ収集 警備
	損害保険金	511,189		傷害保険(職員)
	会議費	72,136		職員会議 お茶代・弁当代
	貸借料	676,049		コピー機リース代
	土地・建物貸借料	289,000		
	広報費	57,492		宣伝費(看板に)
	水道光熱費	301,152		水・ガス・電気
	手数料	132,178		振込み手数料など
	燃料費	2,220		灯油
	諸会費	32,043		
	印刷製本費	254,972		園のしおり
	雑費	543,648		保育協会の会費 その他
	事業費支出	17,194,674	14.95%	子どもに関わるもの
	給食費	9,674,584		原材料費 工業製品は1割程度
	保健衛生費	247,718		薬代 検尿・歯科検診
	保育材料費	1,162,638		紙・画用紙・折り紙 布・手芸用品
水道光熱費	3,044,688		ガス・水道・電気	
燃料費	96,696		灯油	
消耗品	984,776		絵本・遊具 洗剤・ゴミ袋 花の苗	
器具什器費	561,753		机・イス 遊具	
貸借料	344,461			
教育指導費	84,046		教室(水泳・体育など 講師料)	
雑費	993,315			
減価償却費	3,413,137	2.97%		
借入金利息支出	0			
借入金利息支出	0			
経理区分間繰入金支出	0			
経常支出計(2)	114,989,828	100.00%		
経常活動資金収支差額(3)=(1)-(2)	3,042,973			

■保育園運営費のうち人件費

人件費計	85,050,747
消費転換率	0.735
消費転換額	62,512,299

■園児保護者の就業機会増加による所得増加

毎月勤労統計（女一般、2010年）	204,695
年間賃金計	2,456,340
消費転換率	0.735
消費転換額	1,805,410
園児100当り世帯数	75
消費額合計	135,405,743

◎保育所建設と運営の経済波及効果の計算結果 -保護者の就業機会増加に最も大きなインパクトを与える-

以上の前提での、児童100人規模についての経済波及効果の計算結果を下表に示しています。

建設の経済波及効果は投資額（1億6千百万円）の1.58倍の2億5千5百万円で、運営（1億1千百万円）の経済波及効果は、保護者の所得向上の波及効果と合算して2倍の2億2千3百万円となります。

建設の波及効果については、建設業の地域内自給率を1とみなす（移輸出入をゼロと見なす）ことが大きく影響して1.58倍の波及倍率となっています。

運営費そのものの波及倍率は0.77（85百万円÷111百万円）です。これは運営費に占める人件費（給与）割合が80パーセント以上でこの家計消費される消費財等の地域内自給率が低く出るためです。

しかし、保護者の就業機会増加による波及効果は、給与所得の増加にともなう消費の増加が比較的大きいために、1億3千万円台に至っています。

したがって、保育所増設は、そのインパクト効果である保護者の就業機会の増加効果、すなわち社会的効果が高く評価できるといえます。

■保育所建設・運営・保護者就業機会増の市内経済への波及効果

（単位百万円）

区分	投資額	運営費	市内波及効果	同左集計	波及倍率
建設	161		255	255	1.58
運営		111	85	223	2.00
保護者の所得向上			138		

■建設の効果

1. 分析テーマ 保育園の建設による経済波及効果分析

2. 分析内容

建設業への直接効果と波及効果

3. 当初設定

（単位：円）

最終需要額	161,000,000
うち市内最終需要額	161,000,000
消費転換率	1

（使用データ：福岡市、家計調査年報）

4. 分析結果

（単位：円、人、倍）

区分	生産誘発額	うち粗付加価値誘発額		従業誘発者数	
		うち粗付加価値誘発額	うち雇用者所得誘発額		うち雇用誘発者数
総合効果	255,637,269	129,717,615	84,399,109	23	19
直接効果(市内需要額)	161,000,000	75,284,063	59,315,779	16	13
第1次間接波及効果	49,392,916	26,401,275	13,637,735	4	4
第1次間接波及効果	45,244,353	28,032,277	11,445,595	3	3
市内需要額に対する波及倍率		1.59			

※四捨五入の関係で内訳が合計と一致しない場合があります。

■運営の効果

1. 分析テーマ 保育園の需要増加による経済波及効果分析（運営による総合効果）

2. 分析内容

保護者の運営経費（人件費および、その他の経費）の市内経済への波及効果

3. 当初設定 (単位：円)

最終需要額	89,038,224
うち市内最終需要額	53,993,091
消費転換率	0.735

(使用データ：福岡市、家計調査年報)

4. 分析結果

(単位：円、人、倍)

区分	生産誘発額	うち粗付加価値誘発額		従業誘発者数	うち雇用誘発者数
		うち粗付加価値誘発額	うち雇用者所得誘発額		
総合効果	85,144,479	52,704,558	22,771,872	6	5
直接効果(市内需要額)	53,993,091	35,233,179	14,560,177	4	3
第1次間接波及効果	18,943,930	9,907,941	5,123,539	1	1
第1次間接波及効果	12,207,458	7,563,438	3,088,156	1	1
市内需要額に対する波及倍率	1.58	※四捨五入の関係で内訳が合計と一致しない場合があります。			

■保護者の雇用機会増加による経済効果

1. 分析テーマ 保育園の需要増加による保護者所得増加の経済波及効果分析

2. 分析内容

保護者の雇用機会増加による所得増加の経済効果

3. 当初設定 (単位：円)

最終需要額	135,405,701
うち市内最終需要額	88,535,462
消費転換率	0.735

(使用データ：福岡市、家計調査年報)

4. 分析結果

(単位：円、人、倍)

区分	生産誘発額	うち粗付加価値誘発額		従業誘発者数	うち雇用誘発者数
		うち粗付加価値誘発額	うち雇用者所得誘発額		
総合効果	138,191,413	88,006,904	36,115,996	9	8
直接効果(市内需要額)	88,535,462	60,142,887	22,973,002	6	5
第1次間接波及効果	30,295,025	15,868,468	8,245,205	2	2
第1次間接波及効果	19,360,926	11,995,549	4,897,790	1	1
市内需要額に対する波及倍率	1.56	※四捨五入の関係で内訳が合計と一致しない場合があります。			

(この項の文責：宮崎康徳)

6. まとめ

以上おもに、「新システム」の問題点や保育所建設を積極的に推進する立場で認可保育所の建設や運営について産業連関表を用いてその経済波及効果という観点で検証しました。保育所の建設に伴う経済波及効果は大きく、保育所を利用する人の雇用が増えるだけでなく、保育所施設の修改善を行う業者や給食の材料を搬入する地域の商店などへ影響を及ぼしていきます。このことから「福祉分野が予算だけを食い、利益を生まない存在である」という政府の言い分は崩れたこととなります。

今の経済状況の中だからこそ、無駄な大型公共事業をするのではなく、保育所建設がすることが地域経済を活性化することにつながります。

補足説明・資料

1 産業連関分析とは

産業連関表は地域内の諸産業の一年間の取引関係を数量的に把握するとともに、最終需要（消費、投資、移輸出）、付加価値の分配を一覧表で示しています。

産業連関表の係数を利用して、最終需要の増減が地域内産業の産出額・付加価値・雇用にどれ程影響を及ぼすかを計算することができます。

2 産業連関分析と事務事業評価について

現在財政再建の要請の下「事業評価」が注目を集めています。とくに「バブル崩壊」後も「高度成長時代」の延長線上に公共投資が計画され続けたことも債務残高増加をもたらしました。そこでは、事業計画の効果に関する過大な予測を基にした過大投資や地域間競争に煽られた重複投資がまかり通ってきたことが明らかになってきています。その反省に立って、事業の効果測定に科学的な、正確な根拠を提示できるかが問われています。

そもそも事業評価の段階には、①事業の必要性や法的根拠の有無、②実施指標（インプット、アウトプット）、③成果指標（アウトカム、インパクト）があります。事業評価の段階の説明を下表に掲げます。

事業評価の段階

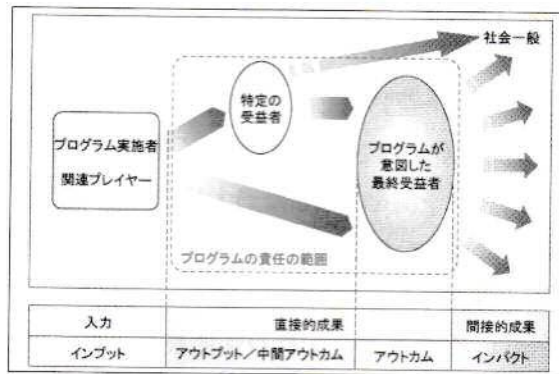
評価段階と区分		説明
実施根拠	法的根拠	必要度と国民・市民の法的合意
実施指標	インプット（投入）	資源（人、もの、金、時間）投入
	アウトプット（産出）	サービス提供の質量
成果指標	アウトカム（成果）	本来的効果；客観的需要充足度、主観的満足度
	インパクト（波及効果）	間接（関連）効果

①の事業の必要性に関し、最も肝要なことは、事務事業の優先順位は憲法を最高法規とする法的価値体系の中での位置づけを基本にして、各種事業のバランスをとることです。憲法が定める平和主義・国民主権・基本的人権（福祉・教育・就労・個人の尊厳・両性の平等）などへの関わりで、各種事業が評価されあるいは再評価されるべきであるという視点です。

事業評価段階には①から③までありますが、①や②の評価が適正になされるという条件の下で③の評価を行うこととなります。言い換えれば③は②や①にとって代わることはないわけです。

1. 主要国の行政機関で用いられる実績概念の規定状況

国	行政評価の 基本文書 (規定)	公共経営の 基本構造	実績概念の規定		
			アウトプット	アウトカム	インパクト
米	PART	PDCA	活力のレベル	意図した結果	規定なし
英	Green Book	ROAMEF	活動の結果	社会に対する終局的な便益	規定なし
独			規定なし		
仏	LOLF	初期最適化	目標の分類はあるが、実績の分類はない		
日	政策評価法 (標準的ガイド ラインと実施 ガイドライン)	評価法のみ 導入	政策の実施によりどれだけ のサービス等を提供したか	サービス等を提供した結果として 国民に対して実際どのような成果 がもたらされたか	規定なし
	※ 米 GPRA をモデルにした物理(出力と結果)モデル				
	大綱的指針		研究開発の直接の成果	研究開発の直接の成果から生み 出された社会・経済等への効果	波及効果



施策所掌範囲とインパクト

出所：「研究開発のアウトカム・インパクト評価体系」研究代表者：平澤 冷 中核機関：(財)政策科学研究所

③の成果指標に関する事業評価の方法では「費用対効果」がもっとも一般的になっています。話題になっている「太陽光発電」を例に単純化してみると、費用(年平均費用=土地を除く投資金額/耐用年数)と効果(収入=余剰発電量×@買取価格)の大小を比較することになります。これは、直接効果に限定された比較計算です。

ところが、国や地方自治体の事業を並べて見ると、通常の事務事業は投資回収のない事業も多く、投資回収すべき事業も生産基盤(業務団地等)や交流基盤(道路・港湾・空港)となると、投資回収する事業以外の関連事業・施設に公的資金を充てる場合もあります。

このような場合、広く社会的な効果(地域経済への影響)をも見積もる必要がでてきます。例えば「港湾」の存在そのものの経済効果を見積もる場合を考えるとイメージがはっきりします。

港湾を直接利用する産業例

…運輸倉庫業(船舶・荷役)、港湾関係建設業、関税・検疫・港湾管理など公的サービス、港湾立地型産業(漁業、各種市場、農林業・食品・石油・LNG加工、造船業)…

産業連関分析(経済波及効果分析)は、は事業の地域経済への影響度を示す指標の一つですが、①投入(消費や投資)と③成果(とくにインパクト)の関係を示す指標で、③の経済波及効果が大きければ、地域の諸産業に与える影響が大きい事業であると言えます。

経済波及効果分析は、一定の事業が単一の産業であれ複数の産業に対する最終需要を増加させ

るばあい、それがもたらす波及効果（産業別需要、付加価値、雇用の増加等）を計算することができます。

波及効果は全国ベースでみると（移輸入率＝輸入率となり、地域内自給率＝1－輸入率となる）、一つの産業活動に対する最終需要の増加は他の産業に対する需要を作り出すため投入（需要増加）に対する経済波及効果（倍率）は通常1以上で、2を超えるものも出てきます（総務省統計局の全国の産業連関表の分析ツールでの試算）。しかし、地域経済の場合は次節で示すように国という広域に比べて地域内自給率の制約が大きな影響を与えます。

なお、経済波及効果の分析を利用する場合もっとも注意すべき点は、経済学から見て適切な仮説を設定することです。そのうえで、事業が与える様々な影響を整理してみて、それにふさわしいデータを産業連関分析ツールに投入してみて波及効果を計算します。

今回の分析の意義は、これまで公共事業（公共投資）等に限定されていた成果指標について、福岡市という地域内での福祉医療等社会保障の分野にその適用を広げるためのモデルづくりへの挑戦であり、保育関係者、建築士、統計関係者の共同作業でもあります。

3 地域産業連関分析と地域内自給率の影響の大きさ

県・市町村という地域を対象にした経済波及効果では、産業の地域内自給率が波及効果に大きく影響してくることに注意してください。

①地域内自給率は、 $1 - \text{移輸入率}$ で計算されます。移輸入率＝ $\frac{\text{移輸入額}}{\text{地域内需要額（域内産業間中間需要（内生部門）+消費+投資）}}$ で正（プラス）の値です。分母には移出・輸出額は入っていないことに注意してください。

②最終需要増加額は購入者価格（生産者価格＋商業マージン＋運輸マージン）または生産者価格で表示されます。

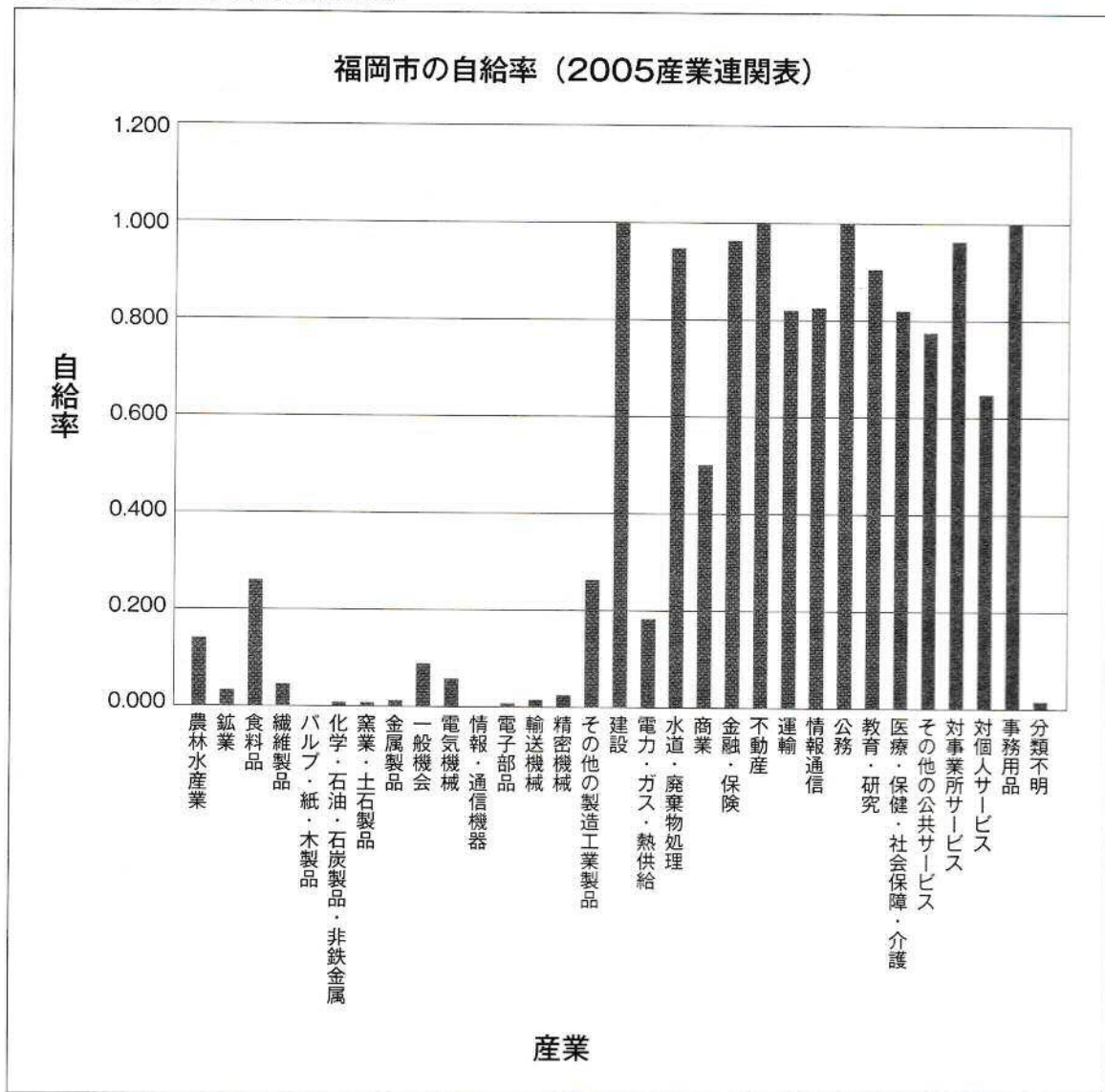
③商業や運輸（*）の産出額はおおむね②のマージンとなり、商品等の仕入れ価格は含んでいません。*運輸の産出額にはマージン以外に航空施設管理なども含まれます。

④以上のことから、次の例のようなことが発生します。

[前提条件]農林水産業に1億円の需要（購入者価格）が増加したばあい、50パーセントが商業・運輸業マージン、商業・運輸業の地域内自給率は100パーセント、農林水産業の地域内自給率20パーセントと仮定する。

[経済波及計算の基礎数値] 1億円のうち5000万円が地域の商業・運輸業に配分される。仕入れ金額の5000万円のうち1000万円が地域内の農林水産業に配分される。地域内には合計6000万円の生産が起こる。この数値をもとに経済波及の計算がなされます。

参考図 福岡市の産業活動別自給率



資料：福岡市産業連関表より作成

参考文献

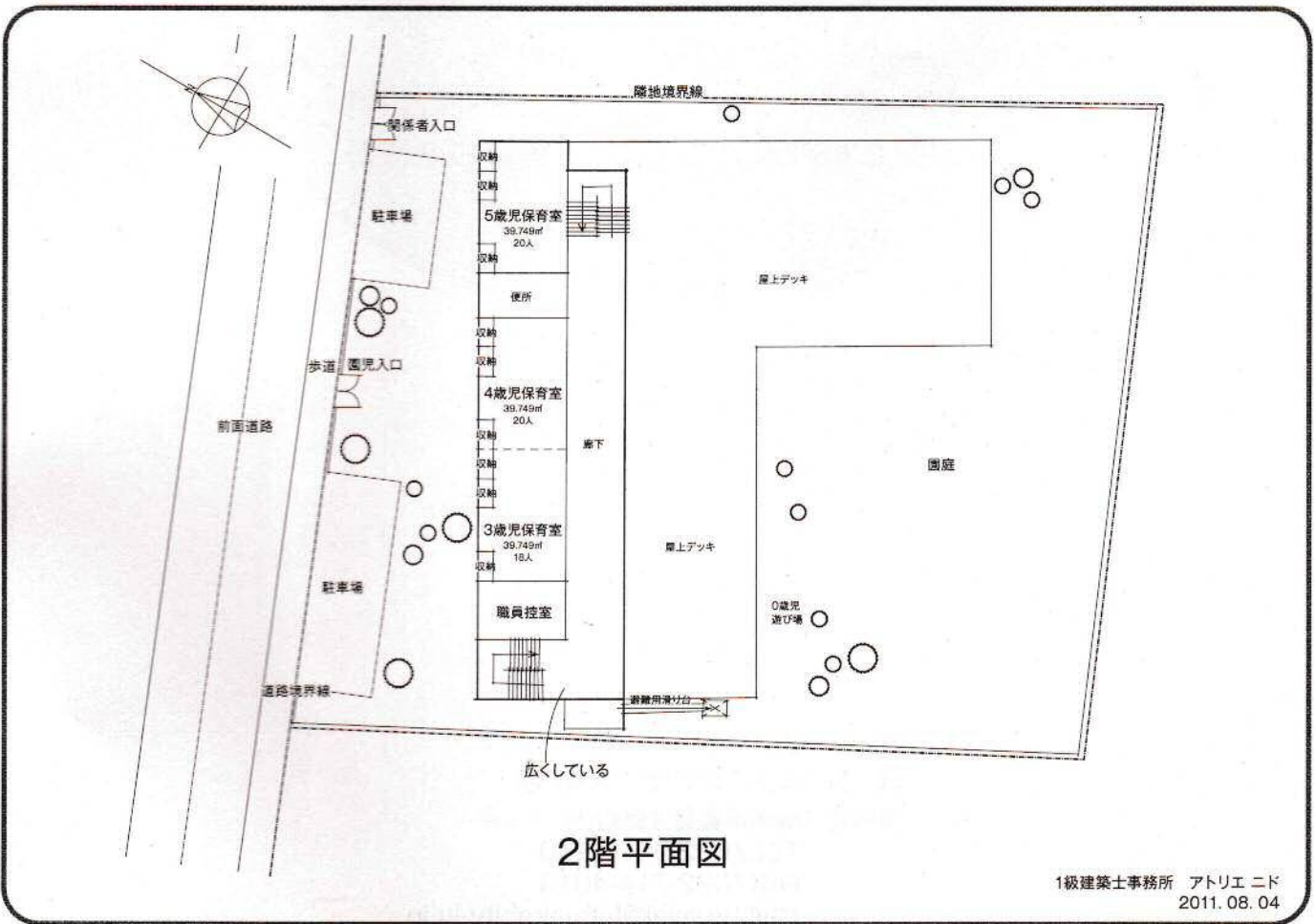
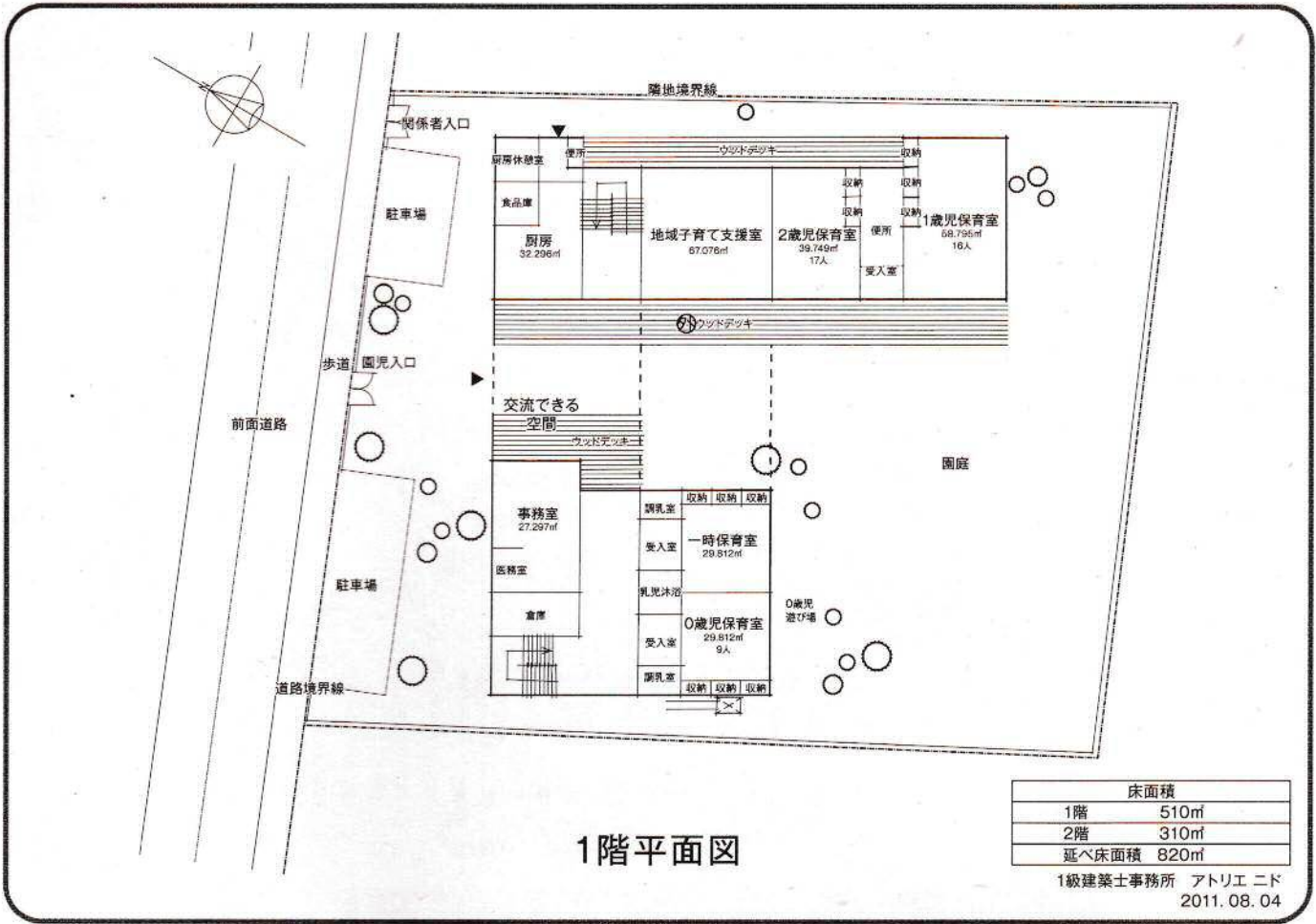
- 自治体問題研究所編集部署、「これならできる！社会保障の経済効果試算」、1998、自治体研究社
- 土井英二他編著、「はじめよう地域産業連関分析」、2001、日本評論社
- 浅利一郎他、「はじめよう経済学のための情報処理（第3版）」、2008、日本評論社
- 安田秀穂著、「自治体の経済波及効果の算出」、2010、学陽書房
- 梅田次郎他著、「行政評価と統計」、2004、日本統計協会

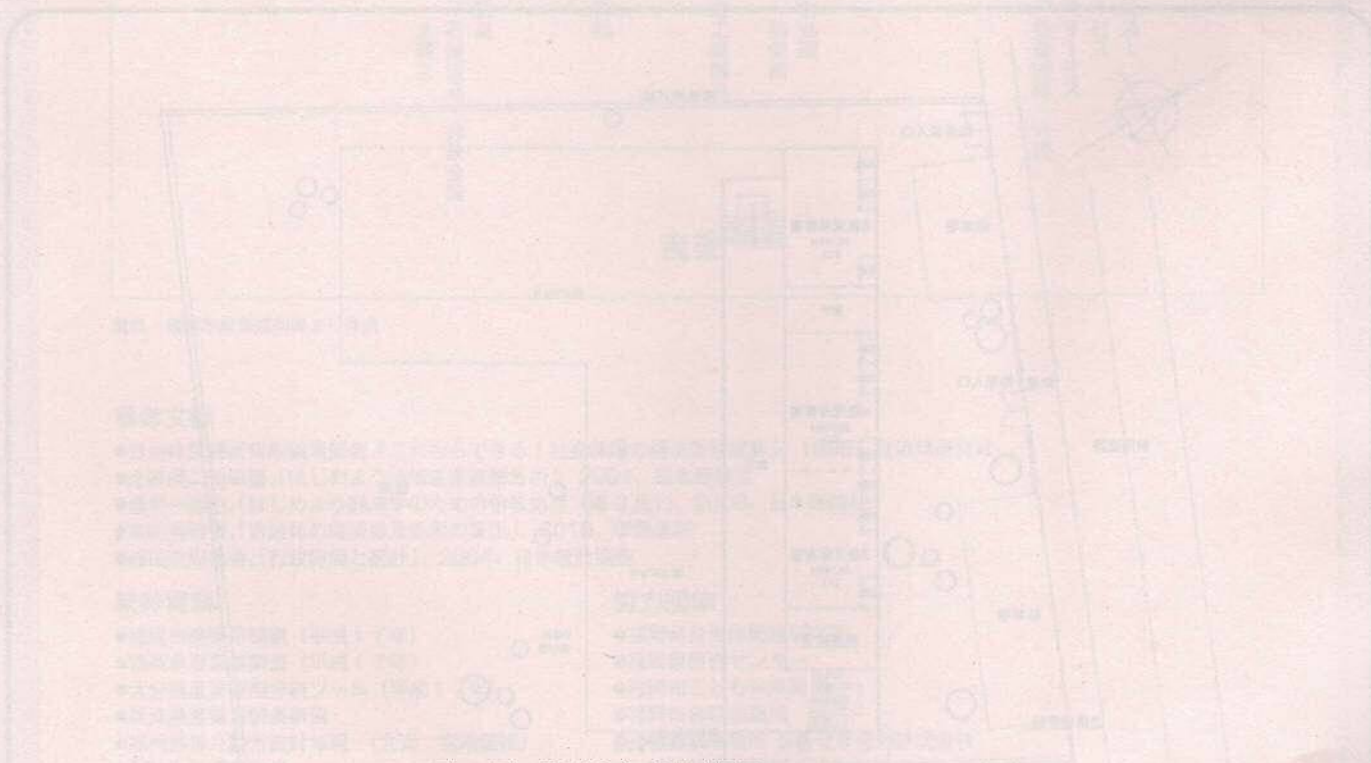
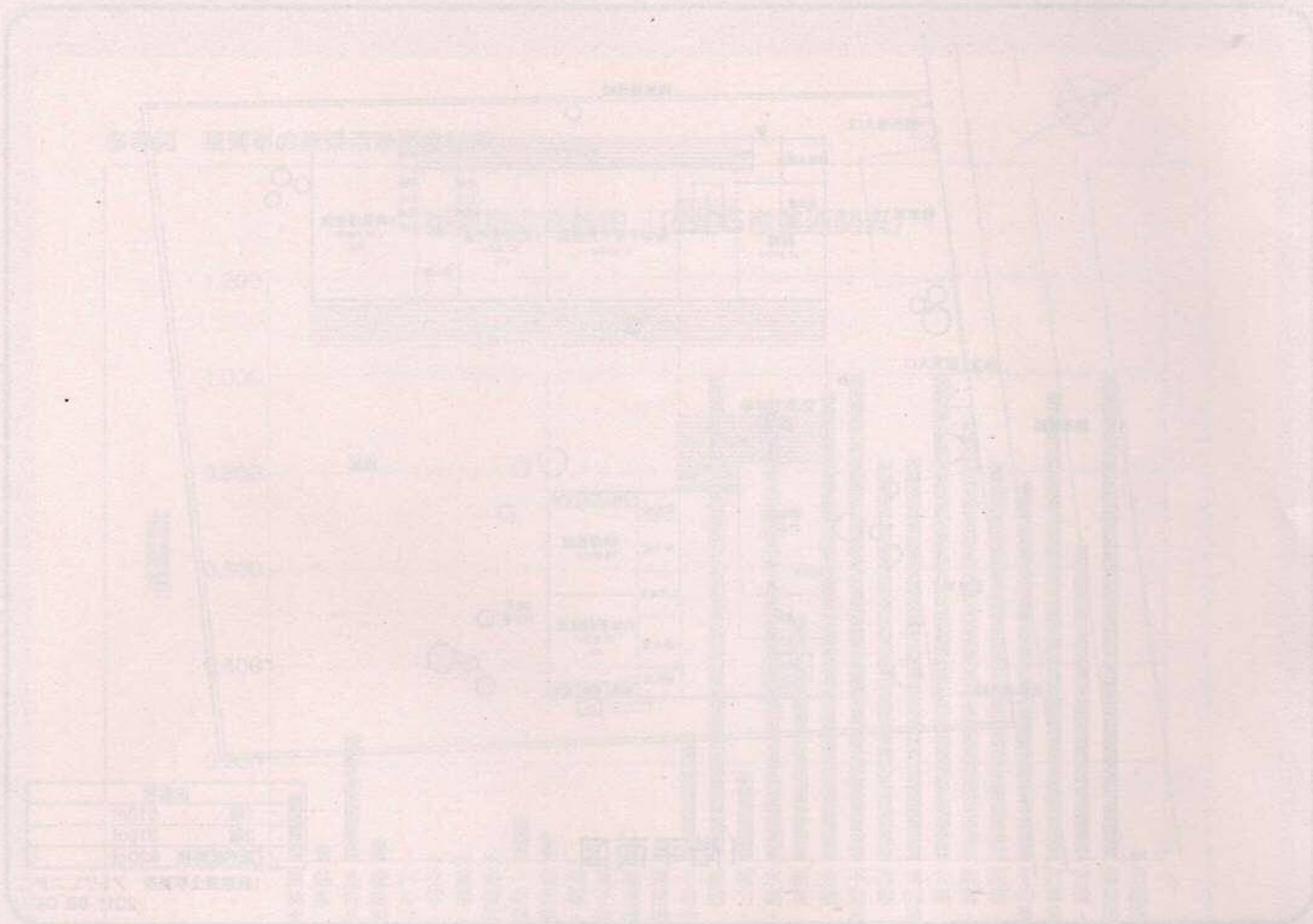
統計資料

- 福岡市産業連関表（平成17年）
- 福岡県産業連関表（平成17年）
- 大分県産業連関分析ツール（平成17年）
- 兵庫県産業連関表事例
- 福岡県毎月勤労統計年報（文責：宮崎康徳）
- 2011年保育白書
- 児童福祉法
- 文教大学院大学人間学部研究紀要（2009,12）
- 地方行政（2005,10）

協力団体

- 福岡県自治体問題研究所
- 福岡県保育センター
- 福岡市こども未来局
- 福岡市総務企画局
- 一級建築事務所 しあせな空間株式会社
- 一級建築事務所アトリエニド





発行：2012年2月17日
編集：福岡市政研究会 保育部会
連絡先：福岡市職員労働組合
TEL/092-711-4940
FAX/092-714-4013
Mail/kumiai@fukuokacity-lu.jp