

保育所保育料の地域格差 — 保育料の軽減率をもとに —

濱 本 知寿香

1. はじめに

本稿では、保育料軽減率の地域格差の実態をみていく。

各地方公共団体は、利用者が負担する保育所の保育料を、全国一律の国徴収金基準額よりも総じて軽減して設定している。1986年度までは、各地方公共団体の保育料は国の徴収基準に準拠して決定することになっていたが、1987年度からは「事務の整理及び合理化に関する法律」により費用徴収事務が団体事務化され、国の徴収基準は国庫負担金を算定するための精算基準に変化した。つまり、各地方公共団体は国の徴収基準に準じて保育料を設定する必要はないのであるが、この国徴収基準額に対する軽減率が保育料を改定する際の判断材料となっているのが実情である。

これまでに各地方公共団体の国徴収基準額総額、利用者が負担する保育所保育料総額に関する調査は、全国私立保育園連盟や保育研究所などで行われている。このうち全国私立保育園連盟は、1988年以降1997年までの間に4回にわたって調査を行い、1984年度から1988年度までと、1990年度、1993年度、1996年度のデータを蓄積している。これは全国の地方公共団体を対象に保育料について多岐にわたって調査した貴重なもので、保育料の軽減に関しては、国の徴収基準額に対し、実際に市町村が利用者負担として設定した金額の割合を徴負担率と定義してその実態を明らかにしている。ただし、1997年度以降の調査は実施されていない。また、保育研究所は、政令指定都市、中核市、県庁所在地を対象に1997年度以降の「国の徴収基準額に対する実際の徴収割合」などを毎年調査し、その一覧を毎年発行する『保育白書』に掲載している。このほかに、内閣府は、2002年に関東近辺の10都県¹を対象にした保育所アンケートの中で2001年度のこれらの額も調査している。

これらの調査から、全国私立保育園連盟は、財政力が豊かな地方公共団体ほど保育料を安く設定し、財政力指数が低い地方公共団体ほど保育料を高く設定する傾向があること²、

とくに東京都特別区の軽減率が高いこと³などを明らかにしている。同様に、内閣府の調査では、国の徴収基準額との比較ではなく実際の運営費に対してではあるが、これに占める保育料が首都圏、とくに東京都で低いこと⁴を示している。

これに加え、全国私立保育園連盟は、市町に比べ財政力では低いと考えられる村で市町よりも軽減率が高いこと⁵、軽減率の平均値をみると地域ブロックによる違いがあり⁶、さらにその中でも県による差があること⁷も指摘している。

しかし、たとえば1990年度調査の回収率をみると、23区、市がそれぞれ、91.3%、86.0%であるのに対し、町、村は、65.5%、50.3%で、そこで示されている県の平均値は村の実態を反映したものではなく、また、差がみられる都道府県間の軽減率の詳細が明確になっていないことは否めない。

こうした背景から、本稿では、保育料の軽減率の地域格差を、最近のデータを使用して都市区分を軸に検討し、村で軽減率が高い実態、都道府県別の違いにとくに焦点をあてながらその実態を明らかにすることが目的である⁸。

2. データ

今回の分析は、筆者がアンケートにより回収した495地方公共団体(東京都23区；23、政令指定都市；10、中核市；26、政令指定都市・中核市以外の市(以下、「市」)；142、町；223、村；71)についての、国の徴収金基準額による徴収金総額と、各市区町村が設定した利用者が負担する保育料総額に関する2003年度のデータを用いる。実際には、2003年度から2005年度の提供への協力を求め、回答を得たが、今回の分析では2003年度のデータを使用する。これは、2004年度から保育所運営費が三位一体の改革に基づき、地方公共団体自らが設置している公立保育所では運営費が一般財源化されたのに対し、市町村による設置ではない民間保育所では運営費の国庫負担が引き続き国により行われるようになったため、2004年度以降の公立保育園利用者分の国徴収基準額合計、利用者保育料負担分を把握していないという地方公共団体がみられたという理由から、地方公共団体間で公立・民間あわせた額の比較が可能な2003年度を分析対象とした。

データの回収にあたり、最初は全国の地方公共団体を対象に研究の趣旨を説明してデータ提供への協力を求めたが、個人には提供できないとの回答が何件かされるようになった

こと、都道府県の比較も行いたいという目的があったことから、むしろ都道府県内の全地方公共団体が回収可能となるよう、まず、都道府県庁の担当者に提供依頼する方法に変更した。一部は直接訪問し、それ以外は都道府県庁に電話して趣旨を説明するとともにデータ提供の可否をたずねた。今回依頼したデータは都道府県では把握していない、あるいは提供できないとの回答もあったことから、実際に回収できたのは47都道府県のうちわずか7都県のみである。次に、この7都県に、都道府県と保育料に関して同じ権限を持つ政令指定都市と中核市も加え、さらに都道府県庁所在地の市にもあわせて提供依頼をした。

今回のデータは全国にわたる市区町村のものではないが、7都県内についてはほぼ100%の地方公共団体のデータとなっているところに特徴がある⁹。政令指定都市と中核市の回収率については、それぞれ、76.9% (2004年3月31日現在の政令指定都市は13市)、74.3% (同日現在の中核市は35市) である。

3. 結果

ここでは、国の徴収基準額に対する保育料軽減額（国の徴収基準額と実際に各地方公共団体が利用者負担として設定した保育料の差）の割合である軽減率を求め、各地方公共団体の実態をみていく。

図表1 都市区分別にみた軽減率

	20%未満	20%以上 30%未満	30%以上 40%未満	40%以上 50%未満	50%以上	合 計
東京都23区	0.0%	0.0%	0.0%	13.0%	87.0%	100.0%
政令指定都市	0.0%	40.0%	50.0%	10.0%	0.0%	100.0%
中核市	7.7%	46.2%	38.5%	7.7%	0.0%	100.0%
市	16.2%	18.3%	32.4%	18.3%	14.8%	100.0%
町	14.8%	22.0%	34.1%	22.9%	6.3%	100.0%
村	8.5%	15.5%	14.1%	28.2%	33.8%	100.0%

(単位；%)

	平均値	標準偏差	最小値	最大値
東京都23区	52.9	2.36	48.8	56.8
政令指定都市	32.2	5.13	25.2	43.5
中核市	29.1	7.42	14.0	41.9
市	34.4	13.02	4.6	59.8
町	33.0	12.19	0.0	74.7
村	43.2	16.54	0.0	86.5

(1) 都市区分別にみた軽減率（図表1）

東京都23区についてみると、軽減率50%以上のカテゴリーに87.0%が占め、軽減率が最小の区（48.8%）と最大の区（56.8%）の間の差は8ポイントと小さくなっている。また、東京都23区の軽減率の平均値は52.9%で他の都市区分よりも有意に高くなっている（政令指定都市、中核市、市、町とは $p < 0.001$ 、村とは $p < 0.05$ ）。政令指定都市は、30%以上40%未満の軽減率の市が50.0%で半数を占め、これに20%以上30%未満をあわせると、軽減率はこの20%以上40%未満に9割が占めている。中核市は、政令指定都市同様に20%以上40%未満の間に84.7%とほぼ9割が占めているが、政令指定都市にはみられない20%未満の軽減率の市もあり、分布は政令指定都市よりも低いほうに寄っている。軽減率の平均値でみると、政令指定都市は32.2%、中核市は29.1%で、この両者の間の差はみられない。

今回のデータは全国的なものではなく、市、町、村については限られた地方公共団体のものであるが、これらについても触れておくと、市、町は軽減率が30%以上40%未満のカテゴリーにそれぞれ32.4%、34.1%と3割を占め、軽減率の平均値でみると34.4%、33.0%で、同じような分布をしている。これに対して村の軽減率の平均値はこれらより高く43.2%で東京都23区について高く、標準偏差もそれ以外の都市区分よりも高くばらつきが大きい。また、最小の軽減率の村が0%、最大の村が86.5%で、その差も大きくなっている。さらに、市や町で高くなっていた30%以上40%未満の軽減率の村は14.1%で低く、それよりも40%以上50%未満が28.2%、さらに50%以上が33.8%と軽減率が高いカテゴリーで多くなっている特徴もある。

全国私立保育園連盟で過去に行われた『全国市町村保育料調査』（1990年度調査）、『全国市区町村保育所行財政動態調査』（1993年度調査）と比較すると¹⁰、東京都23区は1990年度が59.0%、1993年度が61.8%であったの対し、今回の2003年度では52.9%、また政令指定都市はそれぞれ、31.6%、38.3%に対し、32.2%であることから、1990年度から1993年度にかけて軽減率が上がっていたが、その後低下している傾向にあることがうかがえる。また、今回のデータは市、町、村のデータが全国的なものではなく偏っているが、市、町、村がそれぞれ、1990年度で21.5%、21.0%、24.7%、1993年度で24.6%、25.0%、27.2%と村が高くなる傾向にあったものが、2003年度の今回のデータでは34.4%、33.0%、43.2%と村の高さがより顕著になっている。

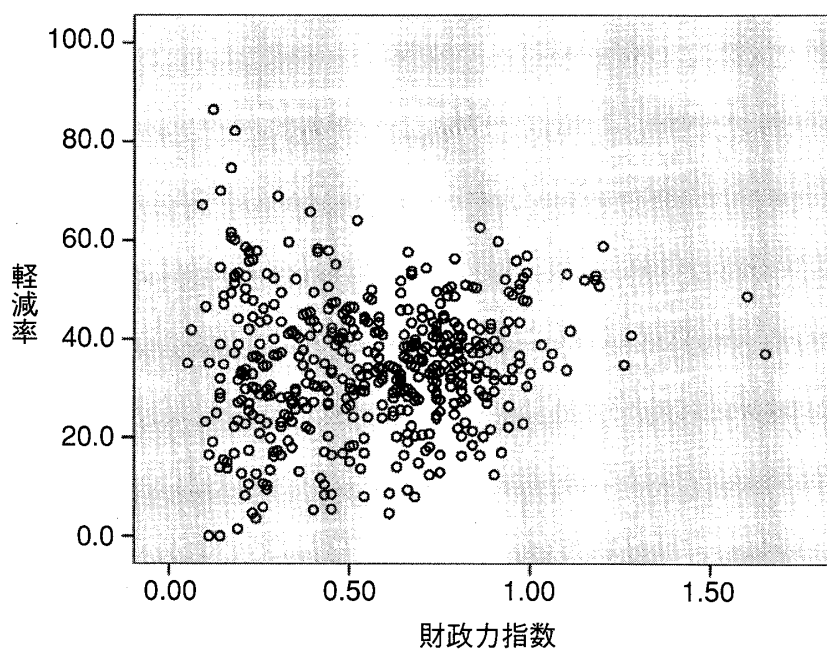
全国私立保育園連盟の1990年度調査で、市町に比べ財政力では低い村で、市町よりも軽減率が高いことが指摘されていたが、今回対象になった地方公共団体についても、財政力指数¹¹が低い村（今回対象の政令指定都市の財政力指数は0.83、中核市は0.81、市は0.76、町は0.48、村は0.27）では、中核市、市、町よりも有意に軽減率が高くなっている（ $p < 0.001$ ）。ただし、市よりも財政力指数が低い町においては軽減率が33.0%で、市の34.4%と差がないという特徴もある。

(2) 財政力指数との関係

ここでは、全国私立保育園連盟の1990年度調査で「財政力が豊かな自治体ほど保育料を全体として安く設定し、逆に財政力指数が乏しい自治体ほど高く設定するという傾向がある」¹²と指摘された点についてみていきたい。

先にもみたように、財政力指数が低い村で保育料の軽減率が高くなっていることから、図表2に示すとおり財政力指数が低い地方公共団体でも軽減率が高いところがあり、相関係数は0.093（ $p < 0.05$ ）であることから、指摘されたような直線的な関係とはなっていない。

図表2 軽減率と財政力指数



図表3 都市区分別にみた軽減率と財政力指数との相関係数

政令指定都市	0.316
中核市	0.261
市	0.463***
町	0.300***
村	-0.107

*** ; $p < 0.001$

各都市区分のうち、全国的に得られた政令指定都市と中核市で、都市区分別にこの軽減率と財政力指数との関係も示しておく（図表3）、政令指定都市と中核市はそれぞれ、0.316、0.261で財政力指数が高いほど軽減率は高くなっているが、これは有意ではない。都市区分のうち、今回のデータの市、町、村については偏りがあるが、それぞれの軽減率と財政力指数との相関もみておく。市については0.463、町については0.300で有意に正の関係（ともに、 $p < 0.001$ ）がみられる。これに対して、村は-0.107で負の関係であるがこれは有意ではない。

このように、『全国市町村保育料調査』（1990年度調査）で示された「財政力が豊かな自治体ほど保育料を安く設定」という傾向は、都市区分別にみると、市、町でみられた。これに対し、政令指定都市や中核市については、こうした傾向はみられず、軽減率の決定にあたっては同じ規模の都市の軽減率を参考にしている現状が推測される。

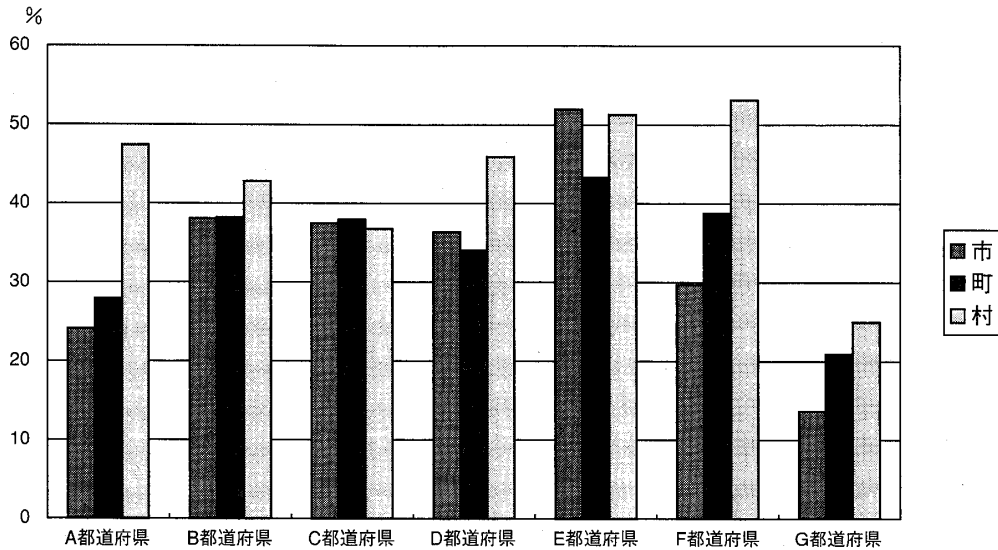
(3) 都道府県別にみた軽減率

ここでは、回収できた7都県の軽減率の特徴をみるために、市、町、村の都市区分別の軽減率を示しておきたい¹³（図表4）。

A 都道府県

市については、すべての市で軽減率が40%未満で、20%未満も30.8%と高くなっている。同様に、軽減率が40%未満の町は92.6%と高くなっているが、このうちの20%未満の低いカテゴリーには市よりも少ない14.8%となっている。このように、A都道府県の市、町は40%未満の軽減率の地方公共団体が大半を占めている。これに対し、村はすべて軽減率が40%以上と高くなっている。ただし、50%以上の軽減をする村よりも40%以上50%未満が

図表4 都道府県別にみた軽減率



多く、このカテゴリーに75.0%が占めている。軽減率の平均値でみると、市と町の違いがなく、それぞれ24.1%、27.9%であるが、村はこれらよりも有意に高く47.4%となっている ($p < 0.001$)。

B都道府県

村数が少ないため市、町について述べておくと、市については30%以上40%未満のカテゴリーに63.6%、40%以上50%未満のカテゴリーに36.4%、町についてはそれぞれ、45.7%、34.3%と、ともに30%以上50%未満に集中している。とくに市のすべてがこの30%以上50%未満にある。軽減率の平均値をみると、都市区分で差がなく、市が38.1%、町が38.2%となっている。また、標準偏差をみると、市、町とも今回の分析対象都道府県の中でもっとも低く、軽減率のばらつきが小さい都道府県となっている。

C都道府県

軽減率の平均値をみると、今回の分析対象の都道府県の中で、もっとも市、町、村の間で差がないという特徴があり、それぞれ、37.4%、37.9%、36.7%となっている。軽減率が30%以上40%未満のカテゴリーに市は63.6%、町は51.5%とともに半数以上になっている。村については40%以上50%未満の軽減率をもっとも多くこのカテゴリーは31.8%であるが、それ以外のカテゴリーにも分散していた。村についてはどこかのカテゴリーに集中

するというより軽減率が広く分布して平均値でみると、市や町と同様の値となっている。

D都道府県

どの都市区分も、今回の分析対象のほぼ中間に位置していた。市と町は軽減率が30%以上40%未満のカテゴリーで最も多く61.5%、町は45.0%で、とくに市の6割がこのカテゴリーに集中している。これに対し、村は40%以上50%未満が44.4%で多く、市や町よりも高いほうに偏っている。軽減率の平均値でみると、市と町がそれぞれ、36.3%、34.0%で差はないが、これらに比べ村は有意に高く45.9%となっている（市とは $p < 0.05$ 、町とは $p < 0.01$ ）。

E都道府県

どの都市区分も軽減率が高いという特徴がある。とくに市で高く、すべての市で軽減率が40%以上で、その中でも50%以上は69.2%となっている。軽減率の平均値についても市は高く51.9%で、今回対象となったどの都道府県よりも有意に高くなっている（ $p < 0.001$ ）。また、財政力指数が低い市でも軽減率が高く、この都道府県内の軽減率を参考に市全体が高く設定している現状がうかがえる。市ほど顕著でないが、町についても他の都道府県よりも高くなっている（2都道府県とは $p < 0.05$ ）。

F都道府県

村で軽減率が高いことが特徴的で、50%以上のカテゴリーに63.2%が占めているのに対し、30%未満のカテゴリーにある村はない。30%未満のカテゴリーに市では68.4%、町では23.1%存在するのは対照的である。軽減率の平均値をみると、市、町、村でそれぞれ、29.7%、38.8%、53.2%で村で高いだけでなく、他の都道府県とは異なり市と町の差もあり、町は市よりも有意に高く（ $p < 0.01$ ）、村よりも有意に低い（ $p < 0.001$ ）という特徴もみられた。

G都道府県

G都道府県は、どの都市区分も今回の分析対象のなかで最も軽減率が低く設定されてい

るという特徴があった。市の81.8%で軽減率が20%未満で、これに20%以上30%未満を加えるとすべての市で軽減率が30%未満となっている。町も同様に軽減率が低く、30%未満に81.8%、そのなかでも20%未満のカテゴリーに50.0%が占めている。これに対し、村の軽減率は市、町よりもばらつきが大きく、30%以上40%未満や40%以上50%未満の村もあり、軽減率の平均値では市よりも高い傾向にあった ($p < 0.1$)。つまり、G都道府県全体で軽減率は低い、他の都道府県でみられたように、村はそのなかでも高くなる傾向がみられた。

以上の都道府県の軽減率の比較から、村についてみると、軽減率を高くして市や町とは異なる都道府県（他と比べて村の軽減率が低くても、その都道府県内の市や町よりも高くしている都道府県）、ばらつきが大きい都道府県などさまざまであったが、全国的にみて村は軽減率が低いという点は共通していた。

4. むすびにかえて

本稿では、2003年度の保育料の軽減率を、限られた地方公共団体を対象にはあるが検討し、まず、これまで指摘されていた東京都23区全体で軽減率が高く設定されている点、村は財政に余裕がなくとも保育料を軽減しているという点を確認し、この東京都23区と村の軽減率の高さが際だっている実態を明らかにした。また、財政力指数が市よりも低く村よりも高い町については、村のように保育料を軽減するのではなく、市と同じ軽減率をとる傾向にあること、都道府県別にみても、村は財政力指数が低くても同じ都道府県内の市や町よりは軽減率を低く設定しないという全国的な傾向があることを明らかにした。また、政令指定都市や中核市はそれぞれの間で軽減率の差がみられず、お互いの歩調をあわせている現状なども示した。

現在、首都圏を中心に保育料が低く設定されていることが指摘され、適正な保育料に改善することが求められている。そのため、保育料が全体的に低すぎることを強調されることもあるが、今回明らかにしたように、保育料軽減率の地方公共団体間の格差は大きく、低くない地方公共団体も多数あること、また、限られた財政のなかで軽減率を高くしている村の、とくに低くできない実態の背景にあるものにも注意を払う必要がある。しかし、

何よりも問題なのは、保育料が各地方公共団体の提供している保育サービスの供給に基づいて設定されているものではない点であろう。

今後、各地方公共団体が保育料額の改定、軽減率の見直しをするにあたっては、近接する地方公共団体、同じ規模の地方公共団体と、国基準に対する保育料を比較したりそれにあわせたりするよりも、むしろ、各地方公共団体が提供している実際の保育サービスの経費をもとに、それに対して利用者が保育料として支払う対象を何にするかを明確にすること、それに対する利用者負担率の設定を「各地方公共団体の利用者」の家計を十分に把握したうえで地方公共団体が行うこと、こうした各地方公共団体の設定の取り組みに対する情報を地方公共団体間で共有できることが重要であろう。

*本稿は、文部科学省科学研究費の補助を受けて作成されたものです。本調査に協力いただいた都道府県（今回対象になった7都県以外の都道府県からも保育料額表などを提供いただきました）、政令指定都市、中核市、県庁所在地の市の保育所運営費担当の方に厚くお礼申し上げます。

注)

¹ 10都県とは、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、静岡県である。

² 『全国市町村保育料調査報告書』(1992)、p.28。

³ 『全国市町村保育料調査報告書』(1992)、p.27。

⁴ 『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—』(2003)、p.14。

⁵ 『全国市町村保育料調査報告書』(1992)、p.13。

⁶ 九州の軽減率をもっとも低く、四国、中国、東北がそれに続く。北海道や北陸信越は高くなっている。

⁷ 『全国市町村保育料調査報告書』(1992)、p.15。

⁸ 軽減率は、各地方公共団体が年齢区分、階層区分別に設定する保育料額などとも関連してくるが、これらの実態や軽減率との関連は別稿にゆずり、ここでは検討していない。

⁹ 7都県のうち、1県の1中核市からの回答がなかった。

¹⁰ 1996年度調査が1997年6月に全国の地方公共団体を対象に実施され、1,840地方公共団体から回収しているがデータが公開されていないのでここでは1993年度までを示した。

¹¹ 財政力指数は、地方公共団体の経済状況を示すもので、基準財政収入に対して基準財政需要が小さい地方公共団体は財政的に余裕があると考えられる。東京都23区以外の財政力指数は、地方財務協会『平成15年度 市町村別決算状況調』による。東京都23区については特別区財政調整交付金の算出に用いた指数が東京都総務局『平成15年度 特別区決算状況』により公表されているが算出方法が異なるため、以下の財政力指数との関係については東京都23区を除いている。

¹² 『全国市町村保育料調査報告書』(1992)、p.28。

¹³ 都道府県別にみた、都市区分別・軽減率のカテゴリー別(図表1と同じ)の図表は掲載していない。

参考文献

全国私立保育園連盟(1979)『全国自治体保育料の現状—昭和53年度地方自治体保育料調査から—』

全国私立保育園連盟(1989)『全国保育所行財政動態調査報告(昭和59年度～昭和63年度)』

全国私立保育園連盟(1992)『全国市町村保育料調査報告書』

全国私立保育園連盟(1995)『全国市区町村保育所行財政動態調査結果概要版』

全国保育団体連絡会・保育研究所『保育白書』各年版

内閣府国民生活局物価政策課(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—』