

か。現在、児童扶養手当の削減が検討されているが、一人親家庭は今後も増加する可能性が高い。在宅育児手当の議論も含めて、一人親家庭への支援のあり方について、議論が必要であろう。

専業主婦と働く女性の対立を前提に、在宅育児手当を議論するのではなく、すべての人にとって子育ての選択肢を増やしていく方向で議論してはどうだろうか。

5 在宅育児手当の可能性

以上、北欧の在宅育児手当について概観するとともに、日本において問題となる点について列挙した。

北欧においても在宅育児手当の評価はいまだ定まっていない状況にあるが、在宅育児手当の導入は、政策の理念の大きな転換を示しているように思われる。

スウェーデンで在宅育児手当が導入されていないのは、女性の就労を促進することに政策のウエイトが置かれているためである。そのための保育所が、量的にも質的にも充実しており、在宅育児手当に対する強い要望は出てきていない。現在の日本の政策の動きは、女性の就労とそのための方の質の良い保育所整備に重点が置かれており、まさにスウェーデンの方向が目標となっているように思われ、よって在宅育児手当の議論もスウェーデン同様強い要求とはなっていない。

ここで出生率に着目すると、スウェーデンはノルウェー、フィンランドと比べて低くなっている。出生率は様々な要因が絡んでいるため、なぜこのような差が生じるのかを説明することはできないが、在宅育児手当の存在が出生率に影響を及ぼしている可能性は考えられないだろうか。

ノルウェー政府が出しているパンフレットには、ノルウェーの家族政策の理念として「子どもであることと、親であることが、ともに積極的な意味を持つものとして経験される方向」(The Government's goal: To make both being a child and having a child in Norway a positive experience) と記されている。ノルウェーでは、子育てが基本的に親にとって楽しく、かつ人生を豊かにするものという前提があって、そうした子育てを実現するための政策が考えられている。これに対して日本では、仕事と子育ての両立や、子育て家庭の負担を軽減するなど、子育ては負担であるといった前提で議論されているように思われる。

ここで重要なのは、もはや子どもは偶然産まれるものではなく、選択されて産まれるものにな

りつつあるという点である。ある調査¹³によれば、妊娠とわかったとき子どもをほしいと思っていた人が95%で、子どもをほしいとは思っていなかった人は5%であった。女性に知識がなく、避妊の技術もなかった時代とは異なり、出産の調整は個人のレベルで行われている。

仕事と子育ての両立を進めるべきだという議論でよく引き合いに出されるデータとして、専業主婦世帯の方が共働き世帯と比べて子どもの数が少ないというのがある¹⁴。この理由として、専業主婦世帯では育児不安が強く、また経済的にもゆとりがないという理由が挙げられることが多いが、だからといって共働きを奨励することで本当に問題は解決するのだろうか。別の見方として、専業主婦として子育てををするという選択肢に対する政策的な支援がなされていないためであり、在宅育児手当を導入することで、専業主婦世帯の出生率が上昇する可能性もあるのではないだろうか。

子どもを持ちたいと思う理由は人によって様々であり、保育所があって手がかからなければ産みたい人と、自分の手で育てたいから産みたい人の両方が考えられる。ノルウェーやフィンランドと比べて、スウェーデンや日本の出生率が低い理由の一つとして、自分で世話をしたいという選択肢に対して政策的な支援がほとんど得られないことがあるのではないだろうか。

ここでスウェーデンの新しい動きについて紹介しておきたい。スウェーデンでは、従来保育所は、親が働いている子どもの福祉という観点から、整備が進められてきた。ところが、1996年に保育所の所管が社会福祉省から教育省に移り、1998年には保育所が社会サービス法から教育法の中に位置付けられることになった。このことにより、保育所での活動内容が見直されることになったが、それと同時に大きな変化としては、保育所の利用が親の就労に関わらず認められる方向に変化しつつあることである。失業中の親や育児休業中の親がいる場合、保育所の利用は認められなかったが、今後は認める方向で議論されている。親が働いている場合にのみ支援するという姿勢から、親の就労の有無に関わらず普遍的に子育てを支援していこうという方向にあるといえる。

その先に、在宅育児手当の復活がありうるのかどうか、現状ではスウェーデンの親は働くこと

¹³ 平成10年版厚生白書P.65 図2-32 意図しないで生まれた子どもの出現率より。首都圏の市部の住宅地区で2～3歳児を持つ母親を対象に調査。1995年度厚生省心身障害研究「望まない妊娠で生まれた児と母親の精神保健に関する研究」。なお、本調査はすでに産まれている子どもについて、選択されて産まれた割合が高いということであって、子どもを持っていない人の中には、子どもを持ちたいと思っても恵まれない人も多いたことが想像され、子どもを持たないという選択をしている人ばかりではないと思われる。産まないことについては、産むことと同じように「選択されている」とは言えない側面がある。

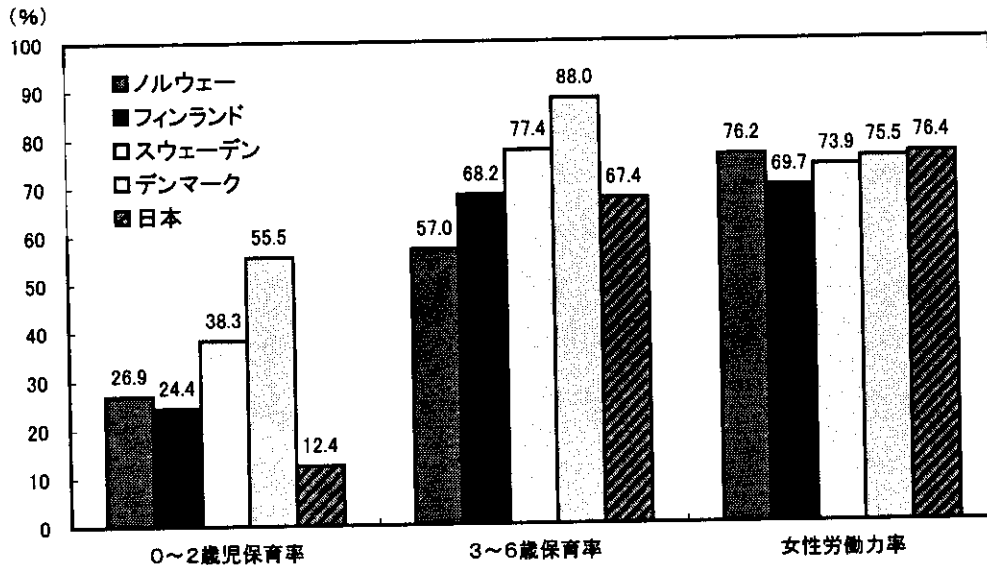
¹⁴ 財団法人こども未来財団「子育てに関する意識調査」（平成12年度）では、子どもの数は共働きで2.19人、片方のみ就労等では2.01人となっている。

に関心が非常に強く、子どもの教育にもっと関わりたいという希望はあまり強くないような印象を受けている。しかし、一部には子育てに関して様々な制度が整いすぎていて、自ら考えて行動する親が少なくなっていることを問題視している人もいた。経済のグローバル化によって、より仕事の厳しさが増していくと、保険会社勤務の母親が在宅育児手当を希望していたように、スウェーデンにおいても子育てという選択肢に対する希望が強まる可能性があるのではないか。

日本においても、当面は働く親のための保育サービスの整備に関心が向かうものと思われるが、他の仕事よりも子育てという仕事を立派にやりたいと考える親に対する支援の一つとして、在宅育児手当について議論すべき時期にあると思う。北欧4国の保育所の利用率を見ると、国によってかなりの違いがあることがうかがえる。日本にとっては、保育所の整備に力を入れるスウェーデンの政策がこれまで注目されてきたようにも思うが、保育所利用率の低いノルウェーやフィンランドの政策にも注目すべきであろう。

また、公的な保育所の整備を重視してきたスウェーデンにも、親たちが保育者を雇用して運営する親組合保育所がある。親組合保育所は、保育内容に親の意向が反映しやすいという点で人気があるとのことだが、この方法は、公的な保育所を利用せずに在宅育児手当を受け取って、個人的に保育をアレンジするノルウェーの方法と近い。スウェーデン同様、公的な保育所整備を中心に進めてきたデンマークでも、個人でベビーシッターを雇用したり、複数の親たちで保育者を雇って保育を行ったりする場合（5～6人の小規模なものから20～30人以上のものも含む）、公的な補助金が支給される制度が1999年から導入されている。デンマークで目下、在宅育児手当導入の議論が浮上しているのも、自ら保育者や保育の方法を選び、保育内容に関与したいという親に対する政策が必要になってきていることをうかがわせる。

北欧の保育所利用率



(注) 北欧の女性労働力率は16~64歳、日本は15歳以上。日本の保育率は、認可保育所と幼稚園の合計で、無認可保育施設は含まない。北欧のデータは、仲村・阿部・一番ヶ瀬(2001)P.245から引用。北欧は1998年、日本は保育率が1999年、労働力率が2000年の数字。

イギリスではキャリアウーマンとして仕事をしていた女性たちが、再び子育てという仕事の魅力を発見し実行している「フルタイム・マザーズ」という団体があるという¹⁵。ニュージーランドでは、親たちが協働で就学前の子どもの教育に当たるプレイセンターという幼児教育施設があり、政府はそこに保育所と同じ基準で補助金を出している。北欧以外の動きを見ても、賃金労働をする親を想定した子育て支援に限定せず、子育てという仕事をする親、教育者としての親も想定した子育て支援が議論されている。

在宅育児手当は、子育てを「福祉」ではなく「教育」という視点で見直すことを提案しているように思う。それは子どもが防ぐことのできない「リスク」ではなく、選択されるものになった時代の必然ではないだろうか。

¹⁵NHK衛星第一「発見!世界の子育て」2001年12月8日放送分より。同番組ではニュージーランドのプレイセンターの活動も紹介された。

【参考文献】

OECD, *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, 2001

仲村優一・阿部志郎・一番ヶ瀬康子「世界の社会福祉年鑑 2001」2001年、旬報社

池本美香「少子化対策・教育改革における『親』の位置～親の教育・ケア権の保障に向けて～」Japan Research Review 2001.6

○ノルウェー

Marit Rønsen, *Impacts on Women's Work and Child Care Choices of Cash-for-Care Programs*, Statistics Norway, Department of Social Statistics, October 2000

Marit Rønsen, *Market work, child care and the division of household labour: Adaptations of Norwegian mothers before and after the cash-for-care reform*, Statistics Norway, Department of Social Statistics, March 2001

Ministry of Children and Family Affairs, *The Rights of Parents of Small Children in Norway*, 1998

Tale Hellevik & Charlotte Koren, *Parents between work and care: Effects of the new cash benefit scheme*, Norwegian Social Research, NOVA Skriftserie 7/00

財団法人こども未来財団「平成 11 年度諸外国の児童育成環境対策に関する現状調査事業海外調査報告書」2000年3月 <http://odin.dep.no/bfd/engelsk/publ/handbooks/004071-120005/index-dok000-b-n-a.html>

○フィンランド

Minna Salmi, *Analysing the Finish homecare allowance system: Challenges to research and problems of interpretation*, Kallionmaa-Puha Laura(ed.): *Perspectives of Equality - Work, Women and Family in the Nordic Countries and EU* (Nord 2000:5, Nordic Council of Ministers, Copenhagen 2000)

Minna Salmi, *The Parental Leave and Day Care Systems in Finland*, National Research and Development Centre for Welfare and Health (STAKES) 21.9.1994

http://www.vn.fi/stm/english/family/family_fset.htm

○スウェーデン

古橋エツ子「児童福祉サービス」『先進諸国の社会保障⑤スウェーデン』丸尾直美・塩野谷祐一編、東京大学出版会、1999年

古橋エツ子「スウェーデンの養育手当」『週刊社会保障』No.1812、1994年

第2章 知識経済社会における保育政策と保育バウチャーの可能性

1 問題意識

平成14年1月に国立社会保障・人口問題研究所によって推計された新人口推計によると合計特殊出生率は一層低下する。今回の人口推計では、晩婚化、未婚化に加えて、既婚夫婦の出産力の低下も組み込まれた。既婚夫婦の出産力の低下の一因は、都市部でみられる保育環境の悪化が一因であろう。

少子化対策、母親の就業とも両立支援という政策目標から、保育サービスのより一層の充実が期待されている。保育政策が直面している問題は、①大都市部で顕著である待機児童数の増加、②④の結果発生する一部劣悪な環境下にある無認可保育所の存在、④高コスト体質の公立保育所、⑤親のニーズに対応できない保育サービスなどである。

こうした諸問題に対応するために経済戦略会議及び内閣府などから保育バウチャーというアイデアが提唱されている。保育バウチャー構想については、公的保育を担っている団体などからは、保育に競争原理、市場原理を導入し、公的保育を弱体化することになるという反論もある。

しかしながら、バウチャー制度というのは、広い意味を持っており、どのようなスキームのバウチャーを議論しているのが明確になっていない。これまでの保育改革で議論されたバウチャーは市場原理貫徹を想定したフリードマン型バウチャーであるが、バウチャーの研究は教育問題では長く議論され、多くの研究蓄積があり、多様なバウチャーが提案されている。

バウチャーの可能性は供給サイドの改革と密接に関わっている。しかし、両者を同時に論じるとバウチャー自体の問題なのか、供給サイドの問題なのか不鮮明になる。そこで、本稿は、両者を分離して分析し、保育サービスにおけるバウチャーの可能性について検討し、保育制度改革の手がかりにしたい。

2 バウチャー制度をめぐる議論

(1) バウチャー制度とは——般的理解

バウチャー (voucher) とは、「教育訓練」や「保育サービス」というように用途が限定されて、個人が政府から受け取る利用券である (図1 (1))。

利用券は実際にクーポン券、カードという形状を取る必要もなく、サービスの利用に応じ政府から個人に補助金が出る仕組みも事実上のバウチャースキームである¹ (図1 (2))。

バウチャーの特性としては、内閣府政策統括官 (2001) は、①利用者が提供者をできる選択権、②用途は指定されている (用途制限)、③権利を他人に譲ることができない譲与制限をあげている。

図1 (1) 利用券を用いたバウチャー

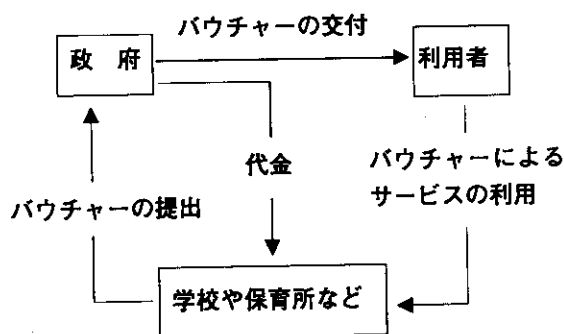
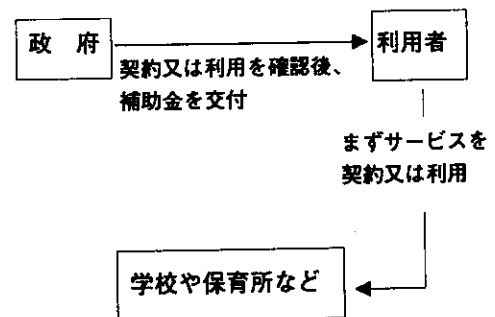


図1 (2) 利用券を用いないバウチャー (奨学金など)



バウチャーは、教育分野では、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(2001年6月)で、保育では「規制改革推進3か年計画」(2001年3月)において、「多様な事業者間の対等な競争の促進等を通じ、保育所に対する援助ではなく、利用者への直接補助方式の導入ができないか、その可否について検討する」として注目されている。

バウチャーを含む広義利用者補助制度が社会福祉関連分野で注目されているのは、社会福祉基礎構造改革によって、従来の措置制度におけるサービスを提供する側の施設に交付される施設補助から、契約制度に切り替え、利用者の選択を進める政策の手段として有効であるからである。

¹公的介護保険も一種のバウチャー制度と言えるが、そこで行われる家事援助はあくまでも自立支援という政策目的のためであり、家事手伝いへの補助金ではない。

措置から契約となった介護保険や障害者福祉（支援費制度）におけるこうした利用者直接補助＝利用者選択制度の一連の流れの上であり、一種のバウチャー制度とすることができる。補助金が、施設ではなく、利用者に直接交付されることになると、利用者に選択してもらえない施設は経営が成り立たなくなるため、利用を求めて施設間のサービスの質の改善競争が始まる。

ここで注意しておくべきことは、①バウチャー制度においては、政府の財政負担額そのものは必ずしも引き下がらない、②一定の自己負担がない限り、価格競争が生まれる必然性はない、③供給者側は利用者をめぐる競争をするため、利用者のニーズに敏感になる必要がある、といった効果を伴う²。よく、バウチャー制度にすると費用を抑制できる、サービス供給が拡大するといったことが期待されているが、必ずしもそのような成果がもたらされるわけではない。サービス利用時の自己負担割合が大きければ、価格競争が生まれるだろうし、参入規制緩和が行われれば、サービス供給も増えるが、バウチャー単体ではそこまで政策効果はない。逆に、バウチャー制度になると政府の公的サービス責任が低下する、サービスの利用が利用者の経済状況によって左右されるなどの欠点が主張されるが、これもバウチャー制度に必ず伴うものでもない。これら、バウチャー制度をめぐる神話あるいは悪夢、いずれも、議論しているバウチャー制度が何であるかということを明示せず、あるいはバウチャー制度に多様な形態があるということを理解しないで議論しているに過ぎない。

バウチャー制度の最大のメリットは、利用者に選択権を与えることにより、①選択したこと自体が利用者の厚生を改善し、②供給者が利用者のニーズに敏感になり、利用者の満足度が改善する効果にある。待機児童解消効果や費用抑制効果が直接期待されるわけではなく、このような効果を前面に打ち出すと、却ってバウチャー制度の効果を曖昧にしてしまうことになる。

（2）海外のバウチャー制度³

教育分野に関しては、初等中等教育の場合、アメリカ、カナダの一部、イギリス、オランダ、スウェーデンの一部の自治体、ニュージーランド、ポーランドなどで導入されている⁴。アメリカ、ミルウォーキー市では貧困層で私立学校を希望する生徒に公立学校の生徒一人当たり州補助金と同額のバウチャーが交付されており、クリーブランド市でも低所得者から抽選で交付対象者を選

²民間組織への公金支出を禁止している憲法に抵触するという指摘もあるが、バウチャー制度の受給者は世帯・個人であり、これは誤解である。

³内閣府政策統括官(2001)が詳細な国際比較を行っている。

⁴アメリカでは、宗教法人の経営する学校を対象にするのかといった点で憲法問題になっている。また、バウチャーが宗教、民族、社会階層における分離を促進する恐れがあるという指摘も根強い。

び、私立学校の学費の90%（上限あり）の補助がされている。またフロリダ州が州規模のバウチャー制度導入を進めている⁵。日本でも、県レベルで行われている私立高校授業料の負担軽減措置、幼稚園費用助成、教育訓練給付制度も一種のバウチャーである。

保育分野では、アメリカでは低所得世帯を対象にバウチャーが給付されている。また、英国では、保守党政権下でバウチャー制度の導入が行われ、1996年4つの自治体、4歳児を対象に年間22万円のバウチャー導入が実験的に行われ、65万人が参加した。

英国ではバウチャーの運営はキャピタという組織が担当した。キャピタによる親の資格チェックとバウチャーの発行が行われると、親による保育所の選択とバウチャーによる契約、キャピタと供給者と間でバウチャーの換金、キャピタとDFEE（教育雇用省）とのバウチャーの換金が行われる。このバウチャープランは、サービス供給の増加につながらなかったため、施設不足が発生したことや、一部名門学校付属のプレスクールに希望者が集中するという問題を引き起こした。その後、労働党政権下でこのバウチャープランは廃止された⁶が、一方、保育費用税控除（98年共働き家庭控除、99年保育サービス税控除）、企業による民間保育バウチャーの発行に対する税制上の優遇など、実質的にバウチャーと類似した政策は続いている⁷。

またスウェーデンでも、民間市場が福祉供給を一部代替し、一部補完するだけでなく、コスト意識の乏しい福祉部門自体に市場的機能を導入して効率的マネジメントする動きが進み、マルメ市などで、民間供給を含む保育サービスなどにバウチャー制度を導入している。また、フィンランドでも試験的バウチャー導入に続き、1997年から全国的なバウチャー制度が導入されている。

⁵導入される新制度では、州の全公立学校に対し、5段階評価(A,B,C,D,F)が行なわれ、最悪のF（落第）評価を得た公立学校の子どもたちに対し、一人あたり年3000ドルから25000ドルの公的資金（税金）を支給し、私立学校や宗教学校に転校する選択肢を与える仕組みである。米国テキサス州サンアントニオのエッジウッド学区を舞台に、「教育バウチャー」の大規模な実験が始まった。新保守主義系の財団（「こども機会教育財団」）が98年9月の新学期から開始したもので、学区内の幼稚園から第12学年までのほぼ全員に、年額3600ドルから4000ドルのバウチャー（金券、あるいは教育クーポン）を支給する。新しく開設される学校の児童生徒に対しても適用される。

⁶この事実だけで、英国ではバウチャーが失敗したという喧伝されているが、こうした判断はやや短絡的である。英国では、1944年教育法以来、教育における私立学校の役割について、保守党と労働党が対立している。教育の中心に公立学校を据える労働党は、従来よりバウチャーや教育の民営化に反対してきた。バウチャー制度の廃止は、労働党の長年の主張に反するという政治的な理由によるもので、バウチャーはその施行期間が短かったため、効果が不明確であったと評価することが望ましい。英国の教育政策やバウチャーをめぐる問題については、ジェフリー・ウォルフォード(1990)が詳しい。英国のバウチャー制度の評価については、内閣府統括官(2001)pp18-20。

⁷<http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/ir115.htm>参照。

3 保育バウチャー制度の理論的分析

(1) 現物給付の問題点

日本の福祉サービスは措置制度で行われているが、これは現物給付の行政割当のシステムである。現金給付と比較して、現物サービス給付の問題点は、①供給のためのコストがかかりすぎる、②負担と給付の公平性、③資源の配分に対する非効率性、④消費者主権の4点である。

①供給のためのコスト

コストは直接コストと間接コスト（機会費用）から構成される。ここでの直接コストの問題は公立保育所の人件費などに象徴される高コスト体質の問題と計画や受給資格の確認など保育所のシステム運営の行政コストである。もう一つの間接コスト（機会費用）の問題も重要である。97年の児童法改正以降も保育所入所の有無の決定は行政が行うことになっており、親にとって保育サービスを受けることが不確実・不透明であり、就業を躊躇させて、結果的に就業断念などの形で機会費用を生じさせている。

②負担と給付の公平性⁸

親は保育サービスの負担を税という形で負担しているのに、この保育サービスを利用できるのは一部の人で、認可外保育所を利用している人は納税プラス認可外保育所の費用も負担しており、不公平であるという批判がある。

③資源の配分に対する非効率性

給付によって代替効果が発生する場合、資源配分の効率性が低下する。この問題は、現物給付でもバウチャーでも発生する。すなわち、現物給付によって家計の直面する予算制約は外側に平行シフトする。一方、選好場の違いも考慮する必要がある。子どもが小さかったり、あるいは母親が就業している場合など、選好場はより保育サービスに傾いているであろう。一方、子どもが大きければ、あるいは母親が就業していなければ（専業主婦世帯）、選好場は、他の支出に傾いている。選好が保育サービスに傾いている場合、現物給付・バウチャーによっても家計はそれ以上の支出を保育サービスに対して行うため、所得効果のみが発生し、代替効果は発生しない。しかし、保育サービスへの選好が小さい場合、割当てられた現物給付・バウチャーによりも家計は保育サービスの支出をしなため代替効果が発生する。この場合、専業主婦世帯にとって、同じ

⁸公平性の問題は、フリードマンが教育バウチャーを主張した一つの根拠である。

費用でも現金給付の形態の方が高い効用に達することができる。これが一般的に、現金給付が現物給付よりも優れているとされている根拠である⁹。

④消費者主権

消費者主権という概念は、消費者の選択が常に正しいという前提に立つ。②、③で見たように、多様な就業形態や子育て希望により、家計の保育サービスへの要求の多様に大きくなっている。行政がこのような多様な保育サービスへの要求を把握するのは困難である。行政による一方的なニーズ評価はサービス提供者の意向・判断が優先され、利用者の意向が無視されがちになるという問題がある。

現金給付は用途を制約されない点でメリットがある。しかし、保育サービスのために支出される保証もない。このため、子どものための保育サービスの保障を政策目標にした現金給付が親によって別の支出に消費される可能性は常にある。

一般的には、消費者主権が重要であるが、保育サービスの場合、最終的な消費者は子どもであり、親が選択したサービス質、内容、そしてその結果が社会的に望ましいものであるかという点については、留意しなければいけない。たとえば、親が望むからといって24時間保育、48時間保育などといったサービスが子どもの成長に悪影響を与える可能性もある。保育サービスの購入者は親であるが、最終的な消費者は子どもである。世帯の構造をブラックボックスにしたまま、世帯の消費行動が常に正しいと考える効用最大化モデルでは、社会的に不適切な結果になる可能性もある。この点から、子どもに代わって、政府はパターナリスティックな立場から、保育サービスの妥当性・質について一定の介入する必要がある。

(2) 給付形態の比較

現物給付の形態は、措置制度とバウチャー方式がある。現金給付としては、費用控除方式と現金給付方式がある。

これらの給付形態を比較したのが表1である。バウチャーと措置制度による現物給付の違いは、バウチャー制度では、世帯がそれぞれの要望とあった供給主体からサービスを選択できる点にある。しかし、大切な点はバウチャーは利用者を選択権を与えるだけであり、それだけでは、サービスの多様化が進まない。バウチャーの利用先の拡大、すなわち供給サイドの改革が伴って初めてバウチャーによる選択の効果が現れる。また、バウチャー制度は供給規制の緩和とサービスの

⁹スティグリッツ(1996)参照。

質に関する情報不足を解消され、一定の質の保証がされた上で有効性が発揮される。

現金給付の問題点は、④で述べたように現金給付では政策目的であった保育サービスに支出される保証がないという点にある。保育サービスがメリット財であるという評価に基づいた政策ならば、現金給付はこの目的を達成できない。

一方、バウチャーは（1）で見た現物給付の問題のうち、①、②、④の問題を解消する。

バウチャーは現物給付の一形態であるが、保育サービスの給付に限定しながら、利用者の要求の多様化に対応できるという点では、措置制度よりも優れている。また、バウチャーの利用について、一定の水準を上回る事業者に限定することによって、質の担保も可能になる。世帯の要望が多様化すると供給者側の判断による画一的な現物サービスよりもバウチャーが有効である。

結局、保育バウチャーを認めるか否かという点については、消費者の選択、保育の多様性をどの程度認めるか、どの程度、質、水準の保障をするのかという点に関わる。バウチャーによる保育サービスへの公的補助は、無制限の消費者主権に基づく、育児代行サービスのためではない。一方で、供給者・専門家による一方的な給付も認められない¹⁰。こうしたバランスの上に立ったバウチャーの制度設計が行われるべきである。

表1 給付形態の比較

	措置制度	経営委託方式	バウチャー方式	保育サービス費用税控除	現金給付
形態	公立保育所 社会福祉法人 私立保育所	認証保育所	バウチャー券 発行	保育費用の控 除	現金
補助形態	施設補助	施設補助・利 用者補助	利用者補助	利用者補助	用途の制限な し
サービスの質 のモニター	直接管理	水準設定可能	水準設定可能	困難	不可能
政策評価	・利用者の選 択余地はない	・利用者の選 択は拡大	・サービス提 供者を選択で きる。	・サービスの 提供者を選択 せきる。 ・デメリット 逆進性の可能 性あり	・サービスの 提供者を選択 せきる。 ・デメリット 保育以外の支 出に使われる 可能性あり。

¹⁰教育、医療、介護といった対人社会サービスでも同様の問題がある。

(3) バウチャーに関する批判

バウチャーのデメリットに対する指摘も根強くある。しかし、そうした批判はバウチャーそのものに対する問題なのか、供給サイドの規制緩和に関するものなのか、分けて考える必要がある。これまでのバウチャーの問題点に対する指摘は両者が混在している。

①バウチャーそのものに対する批判

バウチャーそのものの問題点というよりは、一般的な市場メカニズムに対する不信に基づく批判が多い。

・クリーム・スキミングの問題

サービス提供者・施設による利用者の選別が発生するという問題も指摘されている。バウチャーそのものの問題ではないが、たしかに、供給が制約され、自由に供給者側が契約できれば発生するかもしれない。とくに、保育だけではなく英語を教えます、小学校入試対策などといった保育サービスを越えたサービスを提供する施設には、高所得者の需要が集中する可能性もあり、結果的に価格が上昇するであろう¹¹。バウチャー制度はこうした基礎的保育サービス以上の支出に対する補助金になったり、あるいは、結果的に所得階層による保育所の分離につながる可能性がある。これらの点については、慎重なバウチャー制度設計が求められることになる。

・現在直面している諸問題への効果

「待機児童は一部都市の問題であり、またバウチャーでは待機児童の問題は解消されない」、
「バウチャーでは保育コストは減少しない」という指摘は当然であり、もともとバウチャーはそのような効果を期待していない。

バウチャーは需要サイドへの刺激であるため、バウチャー自体によって待機児童が解消されるわけではない。バウチャーの目的は、はあくまでも親の選択権の保証の問題である。

・サービスの低下

「保育サービスは公務員かそれに準じた安定的な職にある労働者によって行われるべきである」という指摘もあるが、具体的な根拠に乏しいため、強い説得力はない。公務員、正規か非正規かという就業形態の問題ではない。

・競争は資源の浪費

「競争は過剰な広告が資源の浪費であり、また保育現場にいる労働者の不安につながるため望ま

¹¹内閣府政策統括官(2001) p p 14 では私立保育所の利用が高所得層に偏ったことを報告している。

しくない」という指摘もある。しかし、競争は、質の改善、価格・コストの引き下げ、経営の改善というメリットも大きい。

4 多様なバウチャーモデル

バウチャーモデルも複数あり、ステレオタイプの議論はできない。ここでは、フリードマンの規制されないバウチャーに対し、ジェンクス・クーンズらの規制されたバウチャーと多様な供給主体の議論を紹介する。

(1) バウチャー論の系譜

バウチャーの発想は、アダム・スミスまで遡り、以降、J.S.ミル、トーマス・ペイン、フリードマンらによって現代化されてきた。フリードマン以降、バウチャーをめぐる論争ははげしさを増し、ジェンクスらの主張する規制を伴うバウチャーなどのアイデアが提示された。

・フリードマン型バウチャー

バウチャー論の中で、フリードマンの主張した「規制されないバウチャー」が最も単純なものである。フリードマン型バウチャーは、消費者選択という市場原理に基づいている。バウチャー額は自己資金を上乗せし、自由にサービス購入を決定できる。このため、供給を上回る需要があれば、価格が上昇する。高所得者ほど追加負担を提示して、よい保育サービスを購入することになるため、高所得者の家庭の贅沢的保育サービス購入に対する補助金になる。これは、基礎的保育、就学前教育パターンに経済格差を持ち込むマイナスの効果がある。

(2) いくつかのバウチャープラン

フリードマン以降バウチャーの議論は活発になり、多様なアイデアが提示された。

ジェンクス・クーンズ¹²は①一律補助モデル、②ニーズ調整モデル、③費用調整モデル、④質選択モデルの4つのモデルに整理している。

①一律補助モデル

もっともシンプルなタイプで、全員に定額のバウチャーを給付する。

②ニーズ調整モデル

¹²ジェンクス・クーンズ(1998)pp199 参照。

全員に一律給付ではなく、所得格差を考慮した給付形態である。所得に応じてバウチャー給付額を連続的に引き下げていく。

③費用調整モデル

給付額に施設のコストの違いをバウチャー額に反映させる。各施設は自らではコントロールできない要因によって異なるコストに直面している。額面が一定のバウチャーでは、このコストの一部しかまかなえ場合がある、そこで、償還する際に、こうしたコストの違いを反映させる仕組みである。

④質選択モデル（あるいは家庭財政力均等化バウチャー（補償バウチャー））

施設は提示する保育料に幅を認められる。一方、家庭は保育料と保育内容から最善と思う保育所を選択して、それに価格費用の一定割合を政府が補助する。この補助額は所得に応じて引き下げられ、高所得者ほど低い補助額になる。

（3）規制を伴うバウチャーモデルとオールタナティブな供給主体

ジェンクス・クーンズの質選択モデルは家庭財力平等化プラン¹³とも呼ばれる。このジェンクス・クーンズの主張したバウチャープランはその目的、効果ともにフリードマンそれとは大きく異なるものであったため、「規制を伴うバウチャーモデル」と言える¹⁴。

まず、対象のサービスは、①バウチャーによってのみ購入でき、上乘せの自己負担は認められない、②利用者は多様な額面のバウチャーを購入できるが、その購入金額は、所得によって異なる。同じ額面のバウチャーでも所得が高くなるほど、高い購入額は高くなる。

この仕組みは、定額給付あるいは定率給付ではないため、低所得者世帯でも見かけ上高い保育支出でも安い自己負担ですむ、保育費用にどの程度費用をかけたいかという家計の選択も認め、なおかつサービス提供者も選択できる。保育支出の決定に、なるべく家計の経済要因を反映させないような工夫がされており、家庭の経済力に応じて「自らに課す教育税」という意味合いを持つ。

このほか、クーンズのバウチャープランには、①入学者の決定の規制、②親の判断を助ける規

¹³ジェンクス・クーンズのバウチャーモデルは、①教育バウチャー機構の設立、②バウチャー額は地域の公立学校の生徒一人あたり教育費と同額、③追加の授業料をとらない、空席がある限り無条件、定員を超えた場合は抽選、停退学についてはバウチャー機構の基準、情報効果、親の予算管理への参加、法規にしたがっていること、④バウチャー学校に行かない（選択権を行使しない）こどもへの公立学校の保障、⑤親のバウチャー学校選択権の保障、⑥親はバウチャーを学校にわたし、学校はこれと引き替えに機構から資金を受け取る、というスキームである。

¹⁴クーンズのバウチャー論に対する主な批判点は黒崎(1986)pp293 参照。

制、③授業料の規制、④一定割合の低所得者を受け入れる規制などがセットとなって提案されている。

クーンズらのバウチャープランの目標は、経済力に左右されず、あらゆる家庭が施設選択（学校）の権利を保障するものであった。一方、フリードマンの視点は、公立施設（学校）のために税金を支払い、なおかつ私立学校の授業料を支払わなければならない罰金、不公平を取り除くことにある。

クーンズらのプランのもう一つのねらいは、教員と親・こどもの関係を服従の関係から対等な関係にする点にあった。このため、かれらは供給サイドの改革も同時に検討している。彼らはオールタナティブな供給主体として、公立学校以外の親や教師によって経営される独立公立学校、チャータースクールを意識した供給サイドの改革を目指した¹⁵。こうした独立公立学校のガバナンスは親にあり、選択の自由が発言権とセットになっている。

（4）供給サイドの改革

バウチャーが単に、利用者の選択権の確保ということにとどまらず、待機児童の解消や費用削減効果を持つためには、保育サービスの供給サイドの改革も不可欠である。供給サイドの改革、拡大がなければ、バウチャー導入によって保育サービスの価格が上昇し、一人あたりのサービス量が減少する。したがって、保育サービス市場への参入規制緩和や公立施設と新規参入民間施設の競争条件の均等化が必要になる。この一方、当然、倒産したり退出する施設も発生することになる。

ただし、保育サービスは家庭の子育て機能を補完する部分もあるため、供給者と親が協力して、サービス改善に取り組む必要もあり、選択－退出モデルだけではなく、サービス改善、施設運営への発言－参加モデルも進めていく必要がある。この点、クーンズ・シュガーマンのオールタナティブな供給主体、参加型組織のアイデアは参考になる。

¹⁵ 黒崎（1986）pp265～292 参照。

5 知識経済社会における保育政策の位置づけ

これまで保育バウチャーの研究蓄積と可能性について議論したが、最後に保育政策の目標とバウチャーの導入の工夫を考えてみる。

(1) 競争力のある福祉国家の確立

21世紀は知識経済社会の時代になるという見方が強い。IT化による情報共有がすすみ、創造力と知識こそが価値を持つようになる。また、グローバル化にともない中国などの競争力の上昇により、日本経済は、自ずと高付加価値産業にシフトする必要もある。知識資本主義においては、資本や労働よりも、人々が持っている知識こそが経済発展の原動力になる。さらに、人口減少社会、高齢社会の到来は、体力を基準にした引退年齢、老齢化とから知力を基準にした引退年齢という考え方に社会経済システムの切り替えを必要とする。年齢とともに一方的に低下する体力と異なり、知力は投資さえすれば、向上する可能性がある。表2は、こうした知識経済社会のイメージを示したものである。

表2

	工業化社会	知識経済社会
中心・産業	重工業、製造業	サービス業
労働者	熟練労働者、未熟練労働者	知識労働者、サービス労働者
家族	性別役割分業	男女共同参画
人口	高齢化社会	高齢・人口減少社会
グローバル化	財の国際移動	財・資本・労働の国際移動

各国ともにこうした知識経済、知識資本主義に対応するための政策を導入している。英国などで「第三の道」として推進されている「福祉から労働へ」政策はこうした、人々の働く力をサポートする点に新しい政府の役割があるという考えに従ったものである。多くの国で社会保障・労働関連政策は、給付を中心にした体系から人的投資を軸に移っている。これは、アメリカの人材投資法や労働や訓練を条件にしたイギリス、フランスの公的扶助改革、北欧諸国の積極的労働政策などに表れている。こうした公共政策の変更は、一つのパッケージとして理解される必要がある。そこで、このような知識経済社会に対応した福祉国家を「第三の道」、「競争力を高める

福祉国家」政策として整理したい。(表3)

表3

	大きな政府 (福祉国家)	小さな政府	第三の道・競争力を高める福祉国家
性格	利害調整型 (政府、労働組合、企業)	市場原理に従う	分権と参加
給付形態	再分配 所得保障型 (大陸型・日本:年金中心型) 社会サービス中心型 (北欧)	セーフティネット 再挑戦のチャンスを与える	潜在能力の開発 挑戦し続ける能力を与える (トランポリン機能)
労働者像	有用・従順	有用・従順	多様性、起業家精神
分配基準	静学的 (一時的) 再分配	最低所得保障	動的再分配 (一時点の貧困が問題ではなく、常に貧困であることが問題)
原理	応能	自己責任	応能・応益・貢献
家族モデル	専業主婦型 (大陸型・日本) 共働き型 (北欧型)	家庭内分業モデル	共働きモデル (家族の所得変動リスクを夫婦でヘッジする。リスクヘッジとしての家族)。
経済 (労働) 関係	大陸型 (安定した男子雇用 (完全雇用、終身雇用、家族賃金、年功序列待遇))	雇用機会均等	男女共同参画社会 エイジフリー社会

(2) 次世代育成政策としての保育政策

知識経済社会の到来に対応して、各国ともに、保育政策も次世代育成という視点から、就学前教育の拡充を図っている。

日本では、幼稚園については就学前教育の強化が図られている一方、保育の方は依然として保育に欠けるあるいは必要とする児童を中心にした保育政策が取られている。このような幼保二元行政の結果、専業主婦家庭の児童は、早期教育を受ける一方、共働き世帯の児童は、就学前教育から外れる。さらに認可保育所に入ることができない児童は公的サービスから完全に放置されている状態になっている。

幼児期は、社会性、倫理性、感情コントロールを覚え、人格、知性の基盤を形成する最も重要な期間である。知識経済社会に対応するためには、一つ一つの断片的知識を覚えるのではなく、学習する意欲、動機、方法といった基礎部分が重要であり、幼児期はその礎になる部分である。

このため、幼児を対象にした政策は、知識経済社会に対応すると多様な人材を育成するという面からも、政策体系を一元化すべきである¹⁶。数的な少子化対策政策を目標にするのではなく、質的な意味での次世代の担い手を育成し、次世代人的資本として保育政策に位置づけることが望ましい¹⁵。次世代育成政策は、競争力を高める福祉国家確立の中心政策になる。

(3) 知識経済社会における保育政策

少子・高齢化、知識経済社会においては、就学前の児童に良好な育成環境を整備することとは、ますます重要になってきている。この視点から、旧来の児童福祉政策、すなわち保育の欠ける児童への福祉、再分配政策あるいは就業と子育ての両立支援、少子化社会対策から、保育政策の目標を次世代育成へ切り替える時期に来ていると考える。

新しい保育政策の目標はいくつか考えられる¹⁶。幼児期の良い育成環境こそが、「良き市民」を育成できる。良き市民は良き消費者、労働者になり、市場メカニズムの基盤、良き社会の担い手になる。良い育成環境の保障、次世代人的資本、潜在能力開発政策とし保育政策をとらえ、これまでのように世帯や親ではなく、こどもを受給対象とした普遍的な政策に切り替えるべきであろう。

(4) 保育バウチャー制度

バウチャーを中心とした今後の保育政策を考えて見よう。

① 給付対象

給付対象であるが、政策目標に依存する。バウチャーの受給者について、所得制限をつけるか、あるいは所得によって発行するバウチャーの額面を変えるのかといった点が問題になる。かつて

¹⁶ ノルウェーでは、保育サービスは児童家庭省の管轄となっており、保育園法（Day Care Institutions Act）に基づいている。もともとは幼稚園と別に、福祉省の管轄する保育所があったが、1974年の保育園法によって、幼稚園と保育所の区別がなくなった。

¹⁷ このような主張について、かならず幼児期からの受験競争をあおったり、知識詰め込み教育の早期化につながる、あるいは従順な労働力の育成を目指したものであるという批判が生まれる。しかし、ここで、進める次世代人的資本の育成とは、個人の持っている様々な潜在能力を発揮する手がかりを与えるという意味に過ぎない。

¹⁸ 池本(2001)は「親のケア権保障」という見方をあげている。

のように低所得者世帯の母親が生活のために就業することを想定し、利用者を低所得世帯に限定したり、低所得層の利用料負担を減額する政策は再分配を想定したものである。保育政策の目標が就業と子育ての両立を促進するということであれば、6歳以下の子供を持つ母親が就業している世帯を対象とすべきであろう。このほか、職探し中あるいは就学中なども含め、あるいは老人・障害者の介護、ボランティアなども対象するか検討する必要もあろう。

一方、保育政策の目標を、家庭の保育機能を補い、次世代投資あるいは児童の健全育成とするならば、両親の就業有無にかかわらず、専業主婦世帯の児童にも何らかの給付をする必要もある。

②給付水準・給付形態

バウチャーを時間・額面での全額給付するのか、一部自己負担（8割給付）とするか、利用単価の価格競争を認めるかなどによって政策効果は異なる。バウチャーが家計の選択に与える影響については Steuerle eds(2000)が詳しく理論分析を行っている。

・全額給付

全額給付では、バウチャー支給額以上の保育サービスの購入をしている世帯にとっては、代替効果を生じさせないため、家計の選択には中立的である。しかしながら、時間表示・サービス量表示のバウチャーならば、どこで購入しても家計が直面する価格は同じなので、供給者間での価格競争は生まれない。給付総額表示で、時間・サービス量が利用単価によって影響を受けるならば、価格競争が生まれる余地がある。

・一部自己負担（割引型バウチャー）

利用額の一部を自己負担する形式は、相対価格を変化させるため一般的な代替効果を伴い中立的ではない。しかしながら、政策が保育サービスをメリット財と前提にしているのならば、こうした非中立性は問題ない。自己負担が入ることにより、価格競争が生まれる可能性がある。

・保育費用の所得税控除（タックスクレジット）と一部自己負担型（割引型バウチャー）の比較

所得が同じであるならば、保育サービスに係った費用の8割を所得税から控除する仕組みは、一部自己負担2割のバウチャーとほぼ同じ効果を持つ。

しかし、累進所得税の場合、所得税控除は高所得者ほど税額控除による税負担減免が大きくなるという違いがある。所得税額の低いあるいは所得税を課税されない低所得世帯にとってメリットはない¹⁷。

¹⁷ 内閣府政策統括官(2001)参照。