

200/0033

厚生科学研究研究費補助金  
政策科学推進研究事業（H13-政策-014）

準市場原理及びITを使った  
保育サービス配分マッチングに関する  
実証的研究

平成13年度 総括研究報告書

主任研究者 駒村 康平  
分担研究者 和泉 徹彦

平成14（2002）年3月



## 目次

第1部 総論 準市場メカニズム導入の可能性	2
第1章 研究概要	2
1. 研究目的	2
2. 研究の構成と計画	4
第2章 保育サービスにおける準市場メカニズム導入の概要	6
1. 準市場メカニズムの枠組み	6
2. IT(情報技術) 活用のインパクト	7
3. 諸外国におけるバウチャー導入の事例－英国を例にして	8
4. 民間企業の保育サービス市場状況ヒアリング	8
第3章 政策的インプリケーション	11
第2部 各論 保育バウチャーの可能性について	14
第1章 保育バウチャーの理論的研究	14
1. 問題意識	14
2. バウチャーをめぐる議論	14
3. 保育バウチャー制度の理論的分析	17
4. 多様なバウチャーモデル	20
第2章 英国におけるバウチャー導入の効果と保育改革の現状	25
1. 英国の保育政策	25
2. 英国における就学前教育・児童福祉の給付	26
3. 保育サービスの評価システム	29
4. 最近の英国政府報告	32
5. 保育バウチャーの導入とその効果	36
6. 保育バウチャー導入のプロセス	38
7. 英国現地調査報告	41
資料A ノーランド・カレッジ、保育所	45
資料B ビクトリアステーション駅前保育所	50
第3部 保育サービスにおけるIT活用の可能性	51
第1章 福祉における情報化の現状	51
1. 医療・介護分野における情報化	51
2. 障害者雇用における情報化	53
3. 保育サービスにおける情報化	53
4. 厚生労働行政と電子政府	54
第2章 IT利用に関する保育サービス事業者アンケート	59
資料C 事業者アンケート単純集計結果(首都圏・名古屋・関西の保育所)	61
資料D 事業者アンケート集計結果(首都圏の幼稚園)	69
第3章 保育協同支援システムの準備状況	77
1. システムの概要	77
2. システムの主要機能	77
3. システム利用手順の概略	78
4. 開発及び運用実験スケジュール	79
5. 個人情報の保護について	80
巻末資料. システム紹介Flashムービー/システム画面構成/システム画面デザイン	81

※第2部第2章4-6及び第3部：分担研究者(和泉)担当

# 第 1 部 総論 準市場メカニズム導入の可能性

## 第1章 研究概要

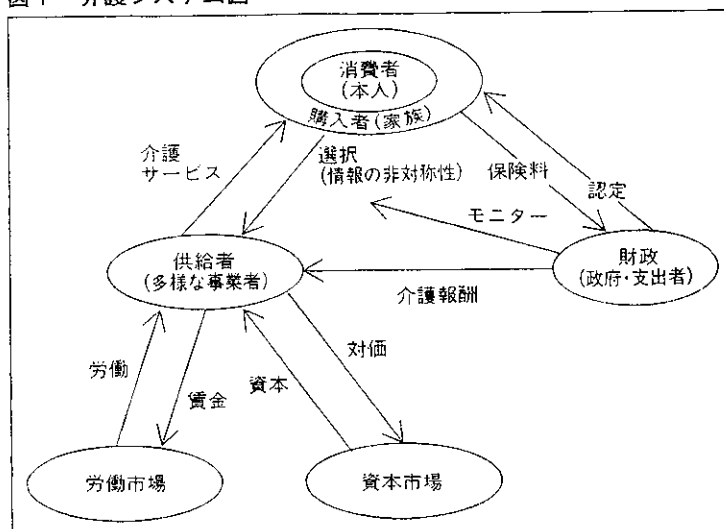
### 1. 研究目的

児童福祉法改正による保育所選択制（1997）、介護保険（2000）および障害者福祉支援費制度（2003）は、経済学的に見ると社会福祉の中に利用者選択権と多様な供給主体の競争原理を導入しようとする準市場メカニズムに基づく試みである<sup>\*1</sup>。

社会福祉サービス・対人社会サービス準市場メカニズムの特徴は、①利用者に幅広い選択権を与える、②多様な供給者の参入を認める、③中央・地方政府は財源支出者および制度設計、市場のモニターについて責任を持つ、といった点である。

図1は、介護保険を例にした準市場メカニズムを導入したイメージ図である<sup>\*2</sup>。

図1 介護システム図



本研究は保育サービスにおける準市場メカニズム導入について、バウチャー制度やITの利用可能性を考察することが目的である。

なお、本研究は、保育サービスは準公共財であり、児童に対する良好な育成環境の保障と関係する規制は政府の責任であるが、保育サービスの生産・提供まで公が直接行う必要はないと考えている<sup>\*3</sup>。

保育サービスほか全般的な社会福祉サービスにおける準市場メカニズムの導入について、①措置制度の解体であり、公の責任を弱めるものである、②産業界を中心とする小さ

\*1 社会福祉法令研究会（2001）参照。

\*2 駒村（2001）参照。

\*3 保育サービスに公費を支出する根拠は、児童に対する良好な育成環境の保障は、次世代投資であり社会資本と考え、外部性があると考え。女性の就業の社会的貢献との比較で、保育サービスの公共性を評価する見方もある。前田（1998）、新見（2002）参照。

い政府論基づく福祉への市場原理導入であり、福祉の商品化である、という立場から強い反発もある<sup>1</sup>。

また保育サービスにおいて市場メカニズムを徹底化させるべきとの見方もある<sup>2</sup>。

社会福祉サービスにける準市場メカニズムの導入は、社会福祉サービスへの単純は市場メカニズム導入ではない。もちろん費用対効果を見無視した大きな政府、福祉国家の拡大を目指したものでもない<sup>3</sup>（表1）。

社会福祉サービスへの準市場メカニズム導入は、公的・準公的主体による供給サイドと画一的なニーズ評価について運営されてきた措置制度を改革し、多様な需要に対応するための利用者選択の拡大と多様なプロバイダーの参入を進めるというものである<sup>4</sup>。財源の責任の中心は公が担う点では、なんら公的責任を縮小するものではない。同じ費用でより高い利用者満足度を得る、あるいは同じ満足度をより低い費用で達成するための試みである<sup>5</sup>。

こうした社会福祉サービス・対人社会サービスにおける準市場メカニズムの導入の試みは英国、北欧、ニュージーランド、米国といった先進各国で進められている。これら試みの中には、かならずしもうまくいかなかった例もある。しかし、社会福祉サービス、対人

---

\*1 芝田（2001）

\*2 保育サービスへの民間企業への参入を自己目的化したような議論には賛成しない。準公共財として、より適切な供給体系を考えるという立場をとる。保育サービスにおいて市場メカニズムを選択している代表的な国としてアメリカがあげられる。保育における市場メカニズム貫徹のデメリットは、新見（2002）pp61-84 が情報の非対称性による市場の失敗が発生し、①サービスの質の低下、②供給量の不足、③高品質サービスの高騰などの問題があると指摘している。このほか、アメリカの保育事情については、保育行財政研究会編（2001）がある。

\*3 保育行財政研究会編（2000）は、保育サービスの供給に民間事業者が参入することに反対する根拠として、①質の低下、格差が発生し、またそれに対する公の責任がなくなる、②入所拒否が発生する、③保育料が高騰する、という理由を挙げている。こうした問題点は、準市場メカニズムのなかの制度設計によってすべて克服可能である。むしろ、同書の供給サイドの競争原理導入に反対の理由は、①保育所は行政機関であるべき、②保育事業が営利型になることそのものが望ましくない、③常勤労働者の年功賃金体系を守り能力給制度に反対する、という公優位、供給者優先的な発想が基礎にあると考えられる。

\*4 需要の多様化をどのように評価し、公的制度で吸収するかは、現行措置制度を見直す際の本質的な問題である。本研究では、公的制度（バウチャー）で、深夜保育や英語教育などといった需要の多様化に無限に対応すべきであるとは考えてない。保育サービスが外部性を持つ基本的な部分にのみバウチャー・公共支出を投入すべきである。新見（2002）pp20 参照。保育サービスの需給のミスマッチの原因は、保育所の開所時間、場所、年齢枠が中心と考える。八代（2000）、駒村（2002）参照。

\*5 資源制約にさらされていない公立保育所が過度に高コスト体質になっている点については、福田（2002）、駒村（2002）が実証分析を行っている。

社会サービスの性質は多様であり、かなり慎重な制度設計が求められる。

一概に「某国では、この分野について、準市場メカニズムは失敗したから、すでに準市場メカニズムはだめだ」というような論理は説得力に欠けている<sup>1)</sup>。

表1 準市場メカニズム

	福祉国家（措置制度）	小さな政府（市場財）	準市場メカニズム
財源	公的財源	自己責任	公的財源中心
供給者	公共主体・公の支配に属する主体	民間企業	多様な供給主体
選択権	ニード測定に基づく	消費者主権	利用者主権
政府の役割	制度全般	セーフティネット	制度の設計、管理

今日、社会福祉サービス・対人社会サービスの研究者に求められていることは、他国の制度である分野での制度の不都合が観察された場合、その原因を明らかにすることである。

各分野における準市場メカニズム導入について理論的、実証的研究を進め、適切な制度設計、規制のあり方を検討する必要がある。

さらに、IT（情報技術）革命は、社会福祉サービス・対人社会サービスにおける競争・選択メカニズムの制約になっていた情報制約の問題を解消させる効果がある。IT が準市場メカニズムさらに社会保障制度全体に与えるインパクトについても併せて検討する必要がある。

こうした問題意識にたち、本研究は、保育サービスの分野にどのように形での準市場メカニズムが導入可能であるのか、とりわけバウチャーといわれている利用券システムの可能性および準市場メカニズムを強化する IT の利用について理論的、実証的に分析することを目的としている。

## 2. 研究の構成と計画

上記で述べたように本研究は、①「保育サービスにおける準市場メカニズム、保育バウチャーに関する理論的実証的研究」と②「保育サービスにおける IT 利用の可能性およびその実験」という二つの研究項目を有機的に結びつけた点に特徴がある。

①「保育サービスにおける準市場メカニズム、特に保育バウチャーに関する理論的・実証的研究」

\*1 芝田英昭（2001）は英国での NHS における準市場メカニズムの導入は失敗し、準市場メカニズムは破綻したと断定している。しかし、NHS に対する準市場メカニズム導入については、より詳細に実証分析した研究もあり、駒村（1999）がサーベイしたようにいくつかの点でパフォーマンスを改善している。実際にブレア政権も NHS における G P F H を P C G s に組み替えて、準市場メカニズムを推進している。また、後述するように英国バウチャー制度の廃止についてもバウチャー制度は失敗したと喧伝されているが、これは労働党、保守党の従来政策体系に基づく部分が多く、むしろブレア政権は、2001 年 4 月より The Carers and Disabled Children Act 2000 を導入し、障害者の家族介護者に短期休暇を与えるため、介護バウチャーを導入している。

本項目については、バウチャーに関する理論的・実証的研究についての文献・ヒアリングに基づいて研究を進めている。

## ②「保育サービスにおける IT 利用の可能性およびその実験」

本項目については、保育サービスにおける IT 利用の可能性についての事業者アンケート及ぶヒアリング、および実験サイトの立ち上げを進めている。

### 3. 研究の状況と今後の研究計画

本年度（2001）は、1.で示した問題意識による理論研究、実証研究の1年目として、基礎調査・研究を行った。研究項目別の具体的な研究進捗状況は以下の通りである。

#### ①「保育サービスにおける準市場メカニズム、特に保育バウチャーに関する理論的・実証的研究」

・バウチャーに関する理論的研究・実証的研究：文献研究を中心に進めた。バウチャーの研究については、アメリカ、英国において教育バウチャーに関する研究蓄積が多い。

特に、LSE（ロンドン・スクール・オブ・エコノミクス）は保守党政権、労働党政権の進めた準市場メカニズムに関する研究者が多く、文献・資料が揃っている<sup>\*1</sup>。本年度は①欧米におけるバウチャー制度の理論的研究、②保育サービス改革における各国比較、③英国で行われた保育バウチャー導入のプロセスとそのパフォーマンス、実証分析に関する資料収集を行った。その理論的・実証的分析の要約は第2部1章、2章で行った。

・英国の保育改革の現状：英国の保育士養成学校、ナーサリー・スクール、ナーサリー・ユニット、駅前保育所においてヒアリング調査を行った（第2部2章参照）。

次年度は、引き続き、バウチャーに関する理論的、実証的研究蓄積のサーベイを行いつつ、バウチャー制度を現在採用している北欧諸国についての調査を行う。

#### ②「保育サービスにおける IT 利用の可能性およびその実験」

・認可保育所への参入許可や東京都の認証保育所の運営などを行っている民間保育事業者に保育サービス市場の可能性、限界および IT 可能性についてヒアリングを行った。

・民間保育サービス事業者と協力して、IT を使った保育サービスに関する保育者と親の双方向での情報交換システムの可能性を実験する。このための実験サイトを現在作成しているところである（現在試験運転中。HP）。第3部第3章参照。

・WEB 上にホームページを載せている認可・無認可保育所、幼稚園に対し、準市場メカニズム、育児保険の可能性、IT 活用状況についてアンケート調査を行った。この結果は、第3部2章において紹介する。

次年度は、引き続き、保育サービスにおける IT 利用の可能性について、民間事業者と協力して、実験サイトの運用を開始する。

---

\*1 代表的研究者として、グレナスター、ジュリアン・ル・グラーン、ニコラス・バーなどいる。研究体系については、駒村(1995)を参照せよ。

## 第2章 保育サービスにおける準市場メカニズム導入の概要

### 1. 準市場メカニズムの枠組み

#### ① 準市場メカニズムの構成

準市場メカニズムを機能させるためには、政府は適切なルール（規制）を確立する必要がある。準市場メカニズムは①利用者の選択権の強化、②多様な供給者の参入、③財源確保によって構成されている。

選択権に関連し、①受給者の範囲、②受給形態、③受給水準、④選択のための情報といった点について個別具体的に制度設計される必要がある。一方、多様な供給者の参入については、参入が許される供給者の条件、サービスの評価システム、情報開示、社会的規制などが重要である。

#### ② 情報の不完全性

福祉（対人社会）サービスの最終的な消費者は、意志決定や情報収集に制約がある機能上の弱者であり、消費者は必ずしも十分な判断力を持っていない場合が多い。さらに、福祉（対人社会）サービスにはいくつかの情報の不完全性が発生する可能性が高い。情報の不完全性には、①「隠された特性」、②「隠された行動」、③「隠された情報」、④「隠された意図」などがある<sup>\*1</sup>（表2）。

①「隠された特性」とは供給される財・サービスの特性を、事前に消費者が知らない場合に発生する。利用して初めて品質がわかる経験財であり、教育・介護などにこの問題が発生する可能性が大きい。

②「隠された行動」は購入者が供給者の行動を監視できない場合に発生する。保育サービスや介護サービスは購入者である家族と消費者である利用者本人が分離しているため、購入者である家族がサービスの品質を認知できない可能性が高い<sup>\*2</sup>。

③「隠された情報」は購入者が供給者の行動を監視できても評価できない場合に発生する。保育サービスや介護サービスの場合は、医療などと異なり、購入者側もある程度のサービスに関する知識があるため、隠された情報の問題が起きることは少ない。

④「隠された意図」は、購入者・消費者が供給者の機会主義的な行動を認識できるが阻止できない状態である。購入者・消費者が引き返すことができないような投資を行ない、そのため供給者に全く依存するいわゆる「ホールドアップ」と言われる状況におい込まれることになる。

同じ対人社会サービスといっても、以上4種類の情報の不完全性のうち、発生しやすさは異なる。

---

\*1 駒村（2001）参照。

\*2 新見（2002） p p 81-82.

表 2

	高等教育	保育	医療	介護
①隠された特性	○	○	○	○
②隠された行動	×	○	×	△
③隠された情報	△	×	○	×
④隠された意図	○	×	△	○

○＝発生する、△＝発生する可能性がある、×＝発生しない

保育サービスでもっとも重要になるのが、②の隠された行動である<sup>1)</sup>。②を防止する方法として、WEBカメラによる保育状況のモニターやスタッフと親の間の情報共有システム、コモンズ型組織の活用<sup>2)</sup>などがある。

また、対人サービス（ヒューマン・サービス）の特性上、利用者の満足度と保育スタッフの充実感に相関が強いこと、保育スタッフと利用者の相性と協力関係が満足度に大きな影響を与える<sup>3)</sup>。

### ③バウチャー制度の設計

バウチャー制度にはには多様なバリエーションが考案されている。特に制限されたバウチャー論については注目すべきである。詳細は第2部1章。

### ④参入規制（社会的規制）と第三者評価

保育所に関する認可保育所の最低基準（保育士配置基準、乳幼児等の面積基準、専門調理室・調理員必置規制、屋外遊戯場規制など社会的規制が必要以上の経済的規制になっていないかという点、または第三者評価の問題については、次年度の課題としたい。

## 2. IT(情報技術)活用のインパクト

保育サービスにおけるITの利用については、①保育者と親の情報共有、②保育所経営の効率化、③行政コストの効率化があげられる。

①の情報共有は、情報不完全性の問題を克服し、保育の質を向上させる効果が期待される<sup>4)</sup>。すでに、97年児童福祉法改正により情報提供は義務化されている。その内容は、児童福祉法では、設置者、運営状況、その他省令で定める事項とされており、児童福祉法施行規則令、児童家庭局長通知（平成9年9月25日）、全国児童福祉主管課長会議説明で詳

<sup>1)</sup> 専門職の供給者側は必ずしも親が正しく評価できない保育の特殊性を主張するかもしれない。また、家族機能の低下の中で、サービス内容を認知しても親が正しく評価できない場合もある。

<sup>2)</sup> 施設保育に偏らず、このような特性を強くもった事業者、とりわけNPOの参入、家庭における共同保育、保育ママの拡充は必要である。宮垣（2002）はこのような組織体をコモンズ型組織と名付けている。双方向の情報交換と消費者と供給者の立場が常に入れ替わる可能性が信頼を醸成する点について、コモンズ型組織のもつ「NPOの相互特性、相互性」と性格付けている。

<sup>3)</sup> 田尾（2001）参照。

<sup>4)</sup> 福祉におけるITの活用については、和泉（2002）を参照せよ。



細が示されている<sup>\*1</sup>。こうした中、ITの活用については、いくつかの保育所では、HPで保育所の概要を紹介しているものがあるものの、利用者、地域などの双方向での情報共有などは例外的である<sup>\*2</sup>。

### 3. 諸外国におけるバウチャー導入の事例－英国を例にして

#### ①英国の保育政策

英国の保育整備はEU各国の中でももっとも遅れていた。サッチャー、メージャー保守党政権下では、公共部門、対人社会サービスにおける競争原理の導入が進み、教育の質の向上を目指して、学校を訪問調査し、評価するOFSTEDが設置された。また、保守党末期の1996年には保育バウチャーが導入された。1997年に第三の道を掲げて政権に復帰した労働党は、バウチャー制度は廃止したものの、保守党の対人社会サービスの質の向上を促進するための改革は維持した。保育については、就業促進という点から共働き家庭税控除や保育サービス税控除を導入した。

また、労働党政権は、保育を次世代投資と位置づけ、保育教育の名の下に、幼保一元化を進めた。これにあわせ、教育・雇用省を発足させ、保育機関もOFSTEDの評価対象とした。

#### ②英国の保育サービスのヒアリング調査

OFSTEDの評価を受けている保育施設と最近発足したためOESTEDの評価をまだ受けていない駅前保育所を訪問し、ヒアリングをした。(第2部2章)

#### ③英国のバウチャー制度導入と成果

需要サイドで、バウチャー導入によって親の就学前教育・保育の需要が小学校付属の就学前クラス、幼稚園に集中し、民間保育事業者の需要にはつながらなかった。(第2部2章) このため、供給が増加せず、むしろ資本コストが十分バウチャーの反映されなかったため、追加費用を請求し、保育価格は上昇した。一方で、政府によるバウチャーの償還が遅れたため、運転資金を巡り、事業者の混乱が拡大した。

### 4. 民間企業の保育サービス市場状況ヒアリング

現実の保育サービス市場の状況について、施設型保育(保育所)と在宅型保育(ベビーシッター)、民間企業と社会福祉法人<sup>\*3</sup>、計6社にヒアリング調査を行った。

この結果、民間保育サービスの現状について、次のように要約した。

#### ①保育サービスの内容・ノウハウについて。

---

\*1 規則令においては、名称、位置、設置者、設備状況、運営状況、徴収額、入所手続き等、局長通知ではこれに加えて、一日の過ごし方、年間行事予定、保育方針、職員の状況など事項が示されている。

\*2 地域との情報共有の仕組みとしては、長池コミュニティー・サーバーがある。全国私立保育園連盟経営強化委員会編(1999)。また、WEBカメラなどの設置は一部の無認可保育所が先行していたが、公立保育所でも導入の動きはある。

\*3 認証保育所を運営している。

保育サービスの提供スタイルは、アメリカの企業内保育のノウハウを導入したり、英国のナニー教育を参考するなど、経営モデル、保育マニュアル、保育士訓練などについて海外の企業と提携してスタートしたものもある。これらも、経営が軌道にのるとノウハウを蓄積に基づいて独自にアレンジしている。保育方針について、独自色をPRし、差別化をしようとする動きもある。異業種から新規参入したなかには、いかに独自色を持つか戸惑っている事業者もいる。

## ②保育士の資格について

各事業者とも施設保育については、保育士資格をもったスタッフを採用し、質の管理に注意を払っている。保育士の人事管理については、現場の裁量を広げる一方で、全くスタッフが入れ替わって児童や親がとまどわないように、勤務シフトや異動に工夫をしている。常勤スタッフ配置に関する規制緩和<sup>1</sup>については歓迎しており、非常勤スタッフの比率を高める方向にある。また、保育士については、一保育所を任せて経営できるマネジメント能力をもったスタッフが不足しており、その育成が課題であるという企業もあった。保育士労働市場については、非常勤であっても、専門職であるため賃金の条件よりも働きやすさや保育所の方針などが就職先を決定する強い要因であるという意見もあった<sup>2</sup>。

## ③競争状況

保育サービス各社による認可、認証、駅前保育所の運営受託を巡る競争は激化している。これまでは、実績を積みという目的もあり、赤字を覚悟の部分があったが、長期的には、無理があり、入札時の価格競争が激しくなると、質の悪化は避けられないという懸念も指摘された。また現行の認証保育制度の補助制度でも、基準を満たすための初期資本投資の費用が嵩む。さらに不動産の賃貸借料負担が大きいと、駅前のよい立地に保育所を開設することは困難で、偶然、駅前スーパー、デパートの協力が得られる場合などに、開所が可能になる。さらに、認証保育所開設において、価格設定、開所時間設定などについて行政との対応や開所後の需要の不確実性が参入制約になっている。

収支面では、人件費は30%台に押さえないと収益はでないため、現状ではかなり厳しいという意見もでている。ISO取得については、是非は分かれた。

このほか、かなり詳細に利用者満足度調査とスタッフの意識調査を行い、サービス品質管理に注意を払っている企業もある<sup>3</sup>。

---

<sup>1</sup> 98年の「保育所における短時間勤務の保育士導入について（通達）」によって、常勤者は8割、残りについては、勤務時間合計が常勤者の勤務時間を上回ることを条件に、1日6時間未満、月20日未満の短時間勤務の保育士が認められた。さらに、常勤というのは、企業との雇用関係を示すものではないという見解となっている。

<sup>2</sup> 新見（2002）が指摘するように、非常勤保育士がよりよい賃金を求めて短期間で職場を動くような状況は確認できなかった。

<sup>3</sup> 新見（2002）pp93-94は常勤保育士と比較して非常勤保育士では、移動や短期時間勤務であるため、質に問題があると指摘しているが、ヒアリング調査対象の中には、スタッフの属性によって親の満足度は変化しないことを確認している企業もあった。

#### ④ I Tの利用状況

I Tを使った保育サービスの質の向上については、H P上での一方的なメッセージにとどまらず、保育日誌などを保育士と親が双方向で連絡しあい、子供の状況について情報を共有するシステムに関心を示す事業者がある一方、入力の手間がかかる、保育士が端末に慣れていないなどの理由で導入に消極的な事業者が多かった。また、WEB カメラにより保育状況を親が確認できるシステムについても、すでに導入している事業者がある一方、心理的に子供に望ましくない影響を与える、セキュリティー上の不安がある、保育士の労働強化につながる、初期費用がかかるという理由から導入を見送っている事業者もある。

I Tによる効率化については、保育料の精算や予約に利用できることが期待されたが、各社とも月極・定額制のウェイトが大きいため必要性は低かった。一方、短期利用や不連続な利用が多い、在宅でのベビーシッターなどの保育サービスについては、予約・精算システムとしてI T活用の可能性は大きい。

### 第3章 政策的インプリケーション

2年計画の1年目であるため、暫定的な要約および政策インプリケーションである。

健全は児童の育成は将来の日本社会・経済にもたらす利益は大きい。良好な育成環境を整備する保育サービスは、児童の健全育成の核であり、高い外部性をもたらす。したがって保育サービスの費用をすべて世帯のみに求めるのではなく、外部性がある範囲について、広く社会全体で負担することが望ましいと考える。保育サービス利用への補助は、供給者（施設）補助と利用者（受給者補助）、また現金補助と現物補助が考えられるが、基礎的保育についてのパターンリスティックな判断から用途の限定と利用者の多様な選択を拡大するバウチャー型が望ましい。バウチャーは需要サイドにインパクトを与え、親・利用者の選択権を強化する。ただし、バウチャーのタイプは多様であり、フリードマン型の制限なしバウチャー以外に制限されたバウチャーがある<sup>1)</sup>。給付対象、給付水準などバウチャー制度をどのように具体的に設計するか、政策目標に依存するが、市場メカニズムの完全性に依存するフリードマン型バウチャーは多くの問題点があるため、制限されたバウチャーの導入が望ましいと考える。政策目標が、就業促進であるならば、主たる家庭内保育者の就業を要件とした定額バウチャーや逆S字型給付が候補になるが、所得制約の影響を受けずにそれぞれの子供にとってもっともふさわしい保育を、親の所得制約をなるべく受けずに選択する権利しようとする場合には、補償バウチャー方式がある<sup>2)</sup>。

バウチャーを巡る競争により質の向上とサービスの多様性は期待されるが、バウチャーの効果は過大視されるべきではない。バウチャーによって、保育サービス費用の節約につながる可能性もあるが、価格競争がない場合は、必ずしもそうならない。また供給量拡大の可能性もあるが、それは規制やバウチャー規模に制約される。

バウチャー制度がより有益になるためには、社会的規制の見直し等、供給サイドの改革は不可欠である。情報の不完全性<sup>3)</sup>や保育者と親の意志の疎通が保育サービスの質を高めるなどの保育サービスの特性を考慮し、十分に質が管理され、かつその評価が公開される仕組みが整備されるべきである<sup>4)</sup>。また選択が行われるためには評価システムが重要である。さらに、保育者（保育スタッフ）と親が双方向の情報交換を行い共同で保育の質を高める仕組みの整備が必要である。

設備・人員配置といった数値上の評価にとどまらず、英国の OFSTED のようにサービ

---

\*1 新見（2002）は想定しているバウチャーやバウチャー給付のバリエーションを考慮しないで議論を進めており、バウチャーの限界を提言するにはやや不十分な論旨展開である。

\*2 補償型バウチャーと新見（2002）の多層的保育システムは結果的に類似する部分がある。

\*3 福祉サービス・対人社会サービスにおける情報の非対称性の問題については、駒村（2001）参照。

\*4 この点、新見（2002）pp21、66-83 はアメリカの保育サービス市場において、第三者機関の整備や貧困世帯補助が行われても、市場の失敗が克服されていないと報告している。しかし、第三者評価が無力であるという結論には同意できない。英国の OFSEDT などを参考に、工夫の余地は大きい。評価方法についての研究は次年度の課題としたい。

ス内容、成果、さらには親との情報の共有、意志疎通の状況、経営内容まで立ち入った評価を行い、評価情報を開示すべきである。また、IT の利用により、保育者（保育スタッフ）と親の情報交換<sup>1</sup>、行政コスト削減などのバウチャー制度をより効率にする効果が期待できる。

97 年の保育所選択制の導入、株式会社の参入規制緩和、第三者評価制度導入、東京都の認証保育所の導入などは、準市場メカニズムの方向の改革として評価できるが、今後一層、整合性のある保育システムの確立が期待される<sup>2</sup>。

なお、保育サービス拡充の財源については、本研究は直接考察の対象とはしていないが、事業者アンケート調査の結果、育児保険のような社会保険を期待する回答が多数を占めた。

税制上の児童関係諸控除<sup>3</sup>と児童手当の見直しと社会保険の導入、バウチャー給付による保育と幼稚園の一元化なども政策的な検討課題になるであろう。

#### 参考文献

和泉徹彦（2002）「医療・介護における IT 化」『福祉ミックスの設計』加藤寛・丸尾直美編、有斐閣。

駒村康平（1995）「英国における社会サービスへの市場メカニズム導入政策の研究体系（Quasi-Markets 研究の紹介）」（カレント・トピックス）『海外社会保障情報』 国立社会保障・人口問題研究所, 112 号,, pp.75-82

駒村康平（1996）「保育需要の経済分析」『季刊社会保障研究』 国立社会保障・人口問題研究所, 32 巻 2 号, pp.210

駒村康平（1999）「介護保険、社会福祉基礎構造改革と準市場原理」季刊社会保障研究 3 5 巻 3 号

駒村康平（2001）『福祉の総合政策』創成社。

---

\*1 保育といった最終的消費者（子供）と購入者（親）が異なる対人社会サービスにおいては、情報が入手できても十分に評価できない本質的な情報の非対称性よりも、どのようなサービスを受けているか購入者（親）が評価できない情報の不完全性の制約が大きい。さらに、保育サービスは家庭との連続性が求められる部分もあるため、保育者（スタッフ）と親の協力がサービスの質を左右する。対人サービスでは、説明やスタッフとの共感が満足度を引き上げる面もある。こうしたことを考慮すると、保育サービスの質の向上は、市場メカニズムの想定する選択・購入・退出ではなく、選択と情報共有、意見交換という購入者がサービス改善にコミットできる仕組みの方が望ましい。

\*2 新見（2002）も本研究と同じスタンスをとっている。保育サービス供給者の多様化と地域住民の参加など賛成できる部分も多い。一方、最終的に提案されたスキームは再分配重視であり、①低所得階層については、バウチャーで、②高所得階層については、民間保育所利用と保育費用の控除という所得階層別で異なる給付制度、多層的保育サービス供給システムが提案されており、本研究と異なる部分もある。

\*3 都村（2002）によると、児童扶養に関する租税支出は 2.4 兆円に上る。これらを廃止することによって、統合的な保育サービス強化の財源に充てることもできる。

- 駒村康平（1999）「イギリス NHS の変遷と『新しい NHS』について」財団法人日本公衆衛生協会『諸外国における保健医療サービス給付の実態についての調査研究』.
- 社会福祉法令研究会（2001）『社会福祉法の解説』中央法規.
- 全国私立保育園連盟経営強化委員会編（1999）『情報による子育て支援』筒井書房.
- 芝田英昭（2001）「福祉サービスの公的責任」pp45-47『社会福祉サービス法』日本社会保険法学会編、法律文化社
- 保育行財政研究会（2000）『公立保育所の民営化-どこが問題か』自治体研究社.
- 保育行財政研究会編（2001）『保育市場化のゆくすえ』自治体研究社.
- 新見一正（2002）「市場重視の保育改革」の経済分析『Japan Research Review』2002年4月号、日本総研.
- 田尾雅夫（2001）『ヒューマン・サービスの経営』白桃書房.
- 都村敦子（2002）「家族政策の国際比較」『少子社会の子育て支援』国立社会保障・人口問題研究所編、東大出版会.
- 宮垣元（2002）「福祉サービスにおける NPO」『福祉ミックスの設計』加藤寛・丸尾直美編、有斐閣.
- ジェフリーウォルフォード（1993）（岩橋法雄）『現代イギリス教育とプライヴァタイゼーション』法律文化社

# 第2部 各論 保育バウチャーの可能性について

## 第1章 保育バウチャーの理論的研究

### 1. 問題意識

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、②①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のである。

こうした諸問題に対応するために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、市場原理を導入すると理解され、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。バウチャーについては、給付対象、給付水準など、その具体的な構想は示されていない。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る。

バウチャーの可能性は供給サイドの規制緩和、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と供給サイドの多様化問題について検討し、保育制度改革の手がかりにしたい。

### 2. バウチャーをめぐる議論

#### (1) バウチャーとは—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 (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 (使途制限)、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。

バウチャーは公的補助の一つであるため、完全な私的財への給付のための制度は望ましくない<sup>\*</sup>。

---

\*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。

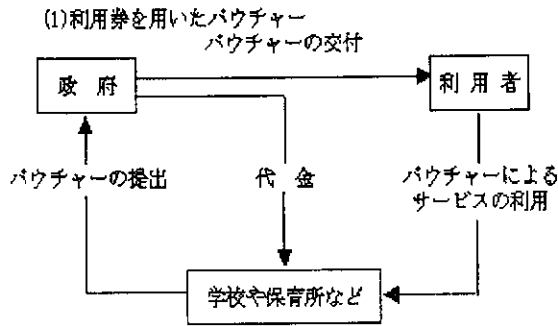


図 1 (1)

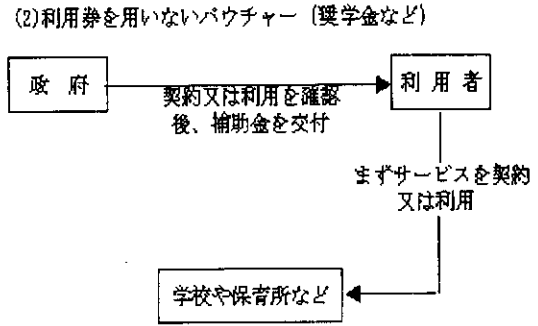


図 1 (2)

パウチャーは、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。

パウチャーのような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。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)は利用者直接補助=利用者選択制度の一連の流れの上であり、広義のパウチャー制度といえることができる。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パ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多額の自己負担がない限り、価格競争が生まれる余地は小さい、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、と言う点である<sup>\*1</sup>。よく、パ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、価格競争がうまれるだろうし、参入規制緩和が行われれば、サービス供給も増えるであろう。

パ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、これもパウチャー制度に必ず伴うものでもない。これら、パウチャー制度をめぐる神話あるいは悪夢、いずれも、議論しているパウチャー制度が何であるかということを示さず、あるいはパ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過ぎない。パウチャー制の設計に依存する部分が多い。

\*1 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、パウチャー制度の受給者は世帯・個人である。



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。バウチャーによって直ちに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、このような効果を全面的に打ち出すと、かえ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<sup>\*1</sup>

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、ニュージーランド、ポーランドなどで導入されている<sup>\*2</sup>。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<sup>\*3</sup>。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。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DfE（教育雇用省）とのバウチャーの換金が行われた。このバウチャープランは、供給の増加につながらなかったため、施設不足が発生し、一部名門学校付属のプレスクールに希望者集中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<sup>\*4</sup>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

---

\*1 内閣府政策統括官(2001)が詳細な国際比較を行っている。

\*2 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。

\*3 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。

\*4 英国のバウチャー制度の評価については、本報告書第2部第2章参照。

の発行に対する税制上の優遇などの政策が採用されている。

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。

### 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 X 非効率、②負担と給付の公平性、③消費者主権の3点である。

##### ① X 非効率

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競争がないことから発生する X 非効率といわれる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<sup>\*1</sup>

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。しかし、これは現物給付の問題というよりは、給付条件のあり方の問題である。

##### ③利用者主体

利用者主体という概念は、利用者（消費者）の選択が常に正しいという前提に立つ。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が大きくなっている。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。

この点、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、こ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、利用者・消費者主権が重要であるが、保育サービスの場合、最終的な消費者はこどもであり、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こどもの成長に与える悪影響

---

\*1 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。

など可能性もある。保育サービスの購入者は親であるが、最終的な消費者はこどもである。こどもに代わって、政府はパターンナリストイックな立場、あるいは一定の良質のサービスの利用が望ましいというメリット財という見方から、サービス利用に一定の介入する必要がでてくる場合もある。

(2) バウチャーと現金給付の比較<sup>1)</sup>

バウチャーの対象の財をCC、その他の財集合をXとする。CCの価格はP<sub>1</sub>、Xの価格はP<sub>2</sub>で示されている。Mが予算額でAA'直線が当初の予算線である。

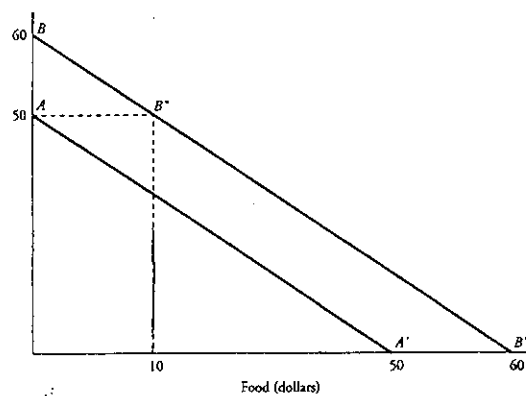
すると $M = P_1 \times C + P_2 \times X$ という予算制約下にある。

家計の効用は $U = U(X, C)$ <sup>2)</sup>という形を想定する。

当初においては、UとMが接するC<sub>1</sub>、X<sub>1</sub>で消費者は選択を行っていると考える。

バウチャー制度により、家計はCCを購入する権利を10(AB')単位分だけ無償で給付されたとする。この場合、新しい予算線はAB''B'が新しい予算制約線になる。(図2)現金給付とバウチャーの比較を行う。

Figure 2-1. Effect of Cash versus a Food Voucher on Alice's Budget Line  
Nonfood (dollars)



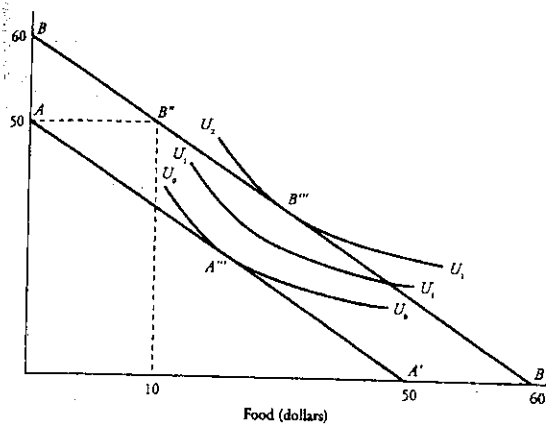
①現金給付とバウチャーが同じ効果を持つ場合。

図3はバウチャー導入によって、消費者均衡点はA'''からB'''へシフトしている。B'''の均衡点は、給付されたバウチャー以上の消費を選択している。このような場合、バウチャーも現金給付も同じ効用をもたらす。図2

Figure 2-2. When Alice's Food Vouchers Are Equivalent to Cash

このようなケースが発生するのは、消費者の選好がバウチャーの提供する財に傾いている場合である。

Figure 2-2. When Alice's Food Vouchers Are Equivalent to Cash  
Nonfood (dollars)



②バウチャーより現金給付の効用が高い場合。

図4のB'''のようにバウチャーをちょうど消費した状態は、現金給付におけるB'''の消費者均衡より効用は低い。現金給付はバウチャーと同じ費用で、より高い効用を達成できるという意味でより効率的である<sup>3)</sup>。

相対価格の異なるエリアで消費者均衡が選択されるとバウチャー・現物よりも現金給付の方が有利になる。

図3

\*1 Steuerle, C.E., Ooms, V.D, Peterson, G.E. and Reischauer, R.D, (2000) .

\*2 図2, 3, 4では、X = Non food、CC = Foodと示している。

\*3 バウチャーで購入できる財の価格弾力性が正であるという条件がある。

政策目標が所得再分配だけであるならば、バウチャーよりも現金給付の方がより効率的である。

### (3) バウチャー導入の根拠

現物給付に代えてバウチャーを導入する根拠として、前述のように利用者の選択と供給者の競争の効果がある。しかし、再分配を重視するならば、現金給付の方がバウチャーより優れている。現金給付に比較して、バウチャー導入を正当化するためには、①パターナリスティックな立場、メリット財として特定の財を一定量消費することが望ましいという判断が必要となる。

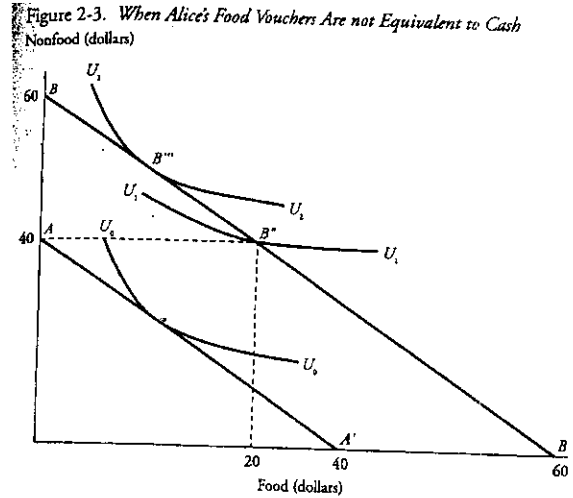


図 4

また、政策実行において、資源配分の効率性を悪化させない工夫も重要である。

### (4) 給付水準の問題

給付水準をどのように設定するかという問題も重要である。これは再分配の視点だけではなく、資源配分の効率性からも重要な影響を与える。選択肢としては、定額、定率、所得累進、限界税率を自由に設定できる非線形型、補償型などがある。給付水準をどのように設定するかは、MRR (Marginal Reimbursement Rates) 限界給付 (償還) 率の議論と考えることができ、これは MRT (Marginal tax Rates) と類似した議論と考えることができる。MRT の議論に加えて、①メリット財として特定の財の利用を抑制・促進するピグー課税 (ピグー補助金) と②最適所得課税 (Optimal income tax) が関係する。

表 1 給付水準の考え方

タイプ	内容
定額	全世帯に定額で給付
定率	全世帯に利用額の一定割合を給付
所得累進	所得が低い世帯ほど高い給付額を割り当てる
逆 s 字形 (非線形型)	最も所得の低い世帯と最も所得の高い世帯の限界給付率をゼロとし、逆 S 字型になるように給付する
補償型 (非線形型)	所得が低い世帯ほど高い補助率になるように給付する

メリット財として、バウチャーで利用が奨励されると、次にどのような負担でこの財を購入するのか、給付率の問題が発生するが、ここで最適所得課税の研究蓄積が参考になる。最適所得課税の議論は、労働供給は内生化される。すなわち、バウチャーの給付率が所得とともに急激に下げられるとするならば、メリット財あるいはパターナリスティックな立場 (あるいは価格弾力性が低い) から消費を奨励された財 (良質な保育サービス) への支