

20020049

厚生労働省科学研究費補助金
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 14 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 15 (2003) 年 3 月



平成14年度 厚生労働科学研究費補助金政策科学推進研究事業
「少子高齢化・知識経済社会に対応した社会保障システムの検討に
関する研究」 研究報告書

目次

I 総括研究報告.....	1
II 総論 主任研究報告	
1章 準市場及び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.....	5
主任研究者 東洋大学 駒村康平	
2章 社会福祉サービスにおける準市場（擬似市場）の理論と展開.....	12
主任研究者 東洋大学 駒村康平	
III 分担研究報告	
3章 保育サービスの現場へのIT適用可能性に関する考察	
1節 保育協同支援システム（NCSS）の開発・実証実験.....	25
2節 保育所へのWebカメラ導入の可能性.....	33
分担研究者 千葉商科大学 和泉徹彦	
参考資料	
1. アンケート調査の概要.....	40
2. アンケート質問票.....	46
3. 北欧諸国の保育政策.....	53
4. 子育て支援のあり方を考えるセミナー報告資料.....	67
5. OECD保育レポート抄訳	
(1) フィンランド.....	70
(2) スウェーデン.....	79
(3) ノルウェー.....	93
(4) OECD「幼児教育・保育政策」総合報告書.....	97
6. 保育協同支援システム（NCSS）関連資料	
(1) NCSS画面構成図.....	103
(2) NCSS管理者マニュアル.....	104
(3) NCSS保育士マニュアル.....	107
(4) NCSSユーザマニュアル.....	109

I. 総括・分担報告書

主任研究者 駒村康平（東洋大学）

分担研究者 和泉徹彦（千葉商科大学）

研究要旨

保育政策の目標は、①就業と子育ての両立、②少子化対策という従来の目標に加えて、③就学前教育が重要になる。すでに、国際的に見ると、スウェーデン、フィンランド、ニュージーランドをはじめ、多くの国で、就学前教育として、保育と幼稚園を統合する動きが広まっている。こうした就学前ケアの一元化、あるいはエデュケアの動きに加え、サービス内容については、より利用者の選択肢を拡大する傾向にある。

日本の従来の保育政策は、教育と保育をわけ、保育ニーズを特定化し、標準化したサービスを提供してきた。しかし、少子化、女性の就業の一般化のなか、家計の保育ニーズは多様化しており、従来のシステムでは対応できない。

利用者にサービスの選択権を与え、公的補助をする準市場（擬似市場）という考え方は、こうした保育ニーズの多様化に対応できるひとつの仕組みを提示する。その中でも、保育バウチャー制度は、家計の選択肢を拡大するひとつの方法である。また、本研究では、家計の選択をサポートする具体的な手段として情報技術を使った保育サービス質の向上に関する実験も行った。現時点で、いくつかの障害があるものの、就学前教育の一元化と準市場メカニズム・バウチャー導入後においては、サービスの質向上の有力手段になると考える。

A. 研究目的

少子高齢化の進展のなか、女性の労働市場の進出が一層期待される。一方で、その環境整備として不可欠な保育サービスの不足が問題となっている。特に都市部における保育サービスの受給のミスマッチが指摘される。これを解決するサービスバウチャー制を採用する準市場原理及び情報通信技術(IT)の活用が考えられる。本研究は、保育サービス市場への準市場原理導入、とりわけバウチャーについて理論的、実証的研究、さらに、情報コストを引き下げ、保育所と親の協力を可能にさせる IT の導入が準市場メカニズムに与えるインパクトについて研究することを目的とする。

B. 研究方法

研究方法は、保育政策に関する準市場原理の可能性についての文献研究及び国

内保育サービス事業者調査、海外事例調査とITを使った保育サービスの利用実験のふたつから構成される。前者については、従来の文献研究に加え、スウェーデン、フィンランド、ノルウェーといった諸国へのヒアリング調査、国内の保育事業者へのヒアリング調査を行った。後者のITを使った実験については、以下の通り進めた。実験は2年計画であり、研究段階は4段階から構成される。第1フェーズは保育サービスを巡る当事者や研究者からヒアリング、第2フェーズは、サービスバウチャー制とITを絡めたシステムの全体設計、第3フェーズはシステムの開発を進め、実験を開始、第4フェーズは、システムの評価・分析、という内容である。平成14年度は第3・第4フェーズを進めた。競争的な制度が導入されたときの保育サービス事業者の組織・経営により深く踏み込んだ分析のため、東京都認証保育所を運営するサービス事業者等の協力を得て、実証実験を実施した。

C. 研究結果及びD. 考察

本研究は、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」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」

就学前教育と保育の統合は、知識経済社会で国民の基礎的能力拡大という視点で「エデュケア」という形で、スウェーデン、フィンランド、ニュージーランド、英国などで進んでおり、国際的な潮流である。就学前教育・保育は私的財の側面とともに児童に対する良好な育成環境の保障という意味で、準公共財・価値財的側面をもっている。そのため、就学前教育・保育を統合したシステム下で、家計による選択の保障とサービスへのアクセス保障、一定のサービス水準の保障について、政府が関与する必要がある。しかし、サービスの生産・提供まで公が直接行う必要はなく、多様な事業者に競争的に供給させた方が望ましい。このように、公的なフレームワークの中に、多様な事業者によるサービス提供と家計の保育サービスを選択を保障する仕組みを準市場原理と定義して、通常の市場メカニズムと峻別する必要がある。準市場原理のひとつの形態であるバウチャーは慎重に設計されることにより、再分配や質の保障など望ましい効果を達成できる。こうした選択システムに加え、利用者がサービス内容について参加・意見を述べる参加システムの導入によって、よりサービスの質を高めたり、情報の非対称性の問題

を克服できる。

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」

保育協同支援システム(NCSS)の実証実験は、サービス事業者と利用者が日常的に IT を媒介にしてやりとりを行うことを、ペーパーレスの保育バウチャー決済システムを構築するときの導入モデルの一部として提示する目的で実施された。NCSS の機能は、現時点では利用者と保育サービス事業者のコミュニケーションを円滑にする機能に限定されている。これは保育バウチャー導入前に行政が日常的に利用者と接触する必要性が無いためである。もちろん NCSS がそのままバウチャー決済システムに移行できるということではなく、従来存在しなかった IT による手続きが日常的に実現可能であることを実証することに意味があった。

本研究は、IT システムに馴染みのない保育の現場にて実証研究を行う先駆的な試みであったため、利用者や保育士から十分な理解を得られたとは言えない。技術的、人的、運用的に残された課題も存在する。しかし、日常的に保育所で IT システムを運用するという大きな目標は達成することができた。

E. 結論

報告書全体のインプリケーションをまとめる。

- ・準市場原理、バウチャー方式による保育サービスの選択システムは、慎重な設計を行えば、十分機能する。
- ・保育サービスと幼稚園教育を就学前ケア・教育として統合する。
- ・バウチャーの使用対象は、認可保育所、幼稚園、無認可、その他一定の質的条件を満たしてれば使用可能とする。
- ・バウチャーはすべての児童が受給可能とする。専業主婦世帯の児童も、就学前教育、子育て相談、援助のために一定額のバウチャーを受給できる。ただし、障害などの特別にニーズのある場合や親の就業等の実態にあわせて給付額を変動させる。また、補助率は世帯収入によって複数率とする。
- ・バウチャーを使うことのできる保育サービス提供主体は、公立、企業、NPO、親の協同組合、地域の多様な組織体など多様な形態を認める。
- ・バウチャー導入とともに、親が保育所経営に参画する仕組みを導入する。
- ・IT を利用したバウチャー決済システムの導入。
- ・保育協同支援システム(NCSS)の実証実験は保育の現場で日常的に IT システムを運用する意味で成功した。

- ・ NCSS は、保育サービス事業者と利用者間の
- ・ Web カメラを保育所に導入することは、防犯措置を講じたい・保育サービスの質を保証したいという経営者のニーズ，子どもの生活を見守りたいという両親のニーズからは肯定的に捉えられている。
- ・ 子どもの人権擁護，ネットワークセキュリティへの不安からは Web カメラを否定的に捉える意見もある。

F. 健康危険情報

特になし

G. 研究発表

1. 論文発表 予定
2. 学会発表 予定
3. 書籍

著者氏名	論文タイトル名	書籍全体の 編集者名	書籍名	出版社 名	出版地	出版 年	ページ
駒村康平	擬似市場論	渋谷博史	福祉の市場化を見る 眼	ミネルヴァ 書房	京都	2003	

H. 知的財産権の出願・登録状況

なし

第1章

総論 準市場及び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

東洋大学 駒村康平

1. はじめに

保育政策の目標は、①就業と子育ての両立、②少子化対策という従来の目標に加えて、③就学前教育が重要になりつつある。すでに、国際的に見ると、スウェーデン、フィンランド、ニュージーランドをはじめ、多くの国で、就学前教育として、保育と幼稚園を統合する動きが広まっている。こうした就学前ケアの一元化、あるいはエデュケアの動きに加え、サービス内容については、より利用者の選択肢を拡大する傾向にある。

日本の従来の保育政策は、教育と保育をわけ、保育ニーズを特定化し、標準化したサービスを提供してきた。しかし、少子化、女性の就業の一般化のなか、家計の保育ニーズは多様化しており、従来のシステムでは対応できない。

利用者にサービスの選択権を与え、公的補助をする準市場（擬似市場）という考え方は、こうした保育ニーズの多様化に対応できるひとつの仕組みを提示する。その中でも、保育バウチャー制度は、家計の選択肢を拡大するひとつの方法である。ただし、ここでのバウチャー導入は、民間企業の参入により、自由な保育市場を形成し、質と価格競争を通じて消費者の満足が改善するという考え方に基づくものではない。あくまでも①就学前教育をすべての児童に保障すること、②家計の選択肢の拡大すること、③多様な保育サービス主体の参入を促すことである。バウチャーの仕組みは慎重に設計する必要がある。

また、本研究では、家計の選択をサポートする具体的な手段として情報技術を使った保育サービス質の向上に関する実験も行った。現時点で、いくつかの障害があるものの、就学前教育の一元化と準市場メカニズム・バウチャー導入後においては、サービスの質向上の有力手段になると考える。

2. 新しい保育政策の目的と方法

(1) 保育政策の新しい目標－就学前ケア（エデュケア）への統合

今回調査した北欧諸国（スウェーデン、フィンランド、ノルウェー）は、保育政策の従来の目標である、①就業と子育ての両立、②少子化対策という目標に加えて、③親と子どもの関係の育成、子どもの可能性の拡大という目的で保育政策が

充実している¹。

スウェーデンは、90年代に就学前教育一元化を完成させる一方、民間保育施設、親組合など就学前ケア組織への公的補助、自由な保育料設定しつつも上限制度の導入などの改革を行った。フィンランドも2000年に入り、就学前教育一元化を完成させた。また、フィンランドの家庭内保育への現金手当については、保育サービスの利用者との公平性から見て注目すべきものであり、バウチャー制度設計との関連から注目すべきである。

こうした動きに対して、日本の保育政策は、「保育の欠ける児童」にのみ政府は保育ニーズを認めるという低所得者保護政策、再分配政策から脱却し、「保育を要する児童」にまで公的補助をするニーズを拡大したが、就業と子育ての両立、少子化対策といった政策目標にとどまったものである。

現在の保育政策の直面する問題、①待機児童数に現れる保育サービスの供給不足、②家族機能の弱体化への補完、③多様な保育ニーズへ弾力的な対応であるが、これに加え、教育と保育の一元化による就学前児童すべてに良好な育成環境を保障することにある。

(2) 準市場（擬似市場）の仕組み－慎重にデザインされたバウチャーモデル、準市場メカニズムの分析は本報告書第2章で詳細にふれるため、準市場メカニズムの具体的な形態であるバウチャー方式について説明する。

① 保育需要の顕在化

保育ニーズの多様化が進んでいる。措置制度下におけるニーズはきわめて限定的であったが、97年の児童福祉法改正以降、ニーズ概念は拡大されたが、多くの待機児童が存在するなど、十分な供給が確保されていない。また、長引く景気後退により、世帯主の失業が長期化、深刻化しており、世帯主の失業を補ったり、あるいは失業リスクを分散するために共働きが増加し、保育需要も急増している。さらに、年金改革などでも見られるように、支えての拡大ということで、パートの社会保険するように加入対象を拡大したり、正規・非正規の待遇差の撤廃を進めていくため、今後ますます女性の労働市場への進出が増大し、保育需要は拡大していく。

満たされたニーズ（＝入所児童）、満たされないニーズ（＝待機児童）に加

¹ フィンランド、スウェーデンの保育政策については、参考資料3および参考資料5 OECDレポートを参照せよ。

え、保育需要が潜在的に存在する。こうした保育需要に対応するために、保育サービスに準市場（擬似市場）導入することは有益である。特にバウチャー制度は、世帯は、認可保育所の数量制限を受けずに保育需要を顕在化できる。

昨年の報告書でも、バウチャー方式を分析した² が、①世帯の多様なニーズにあった選択をできる、②就学前教育を一元化し、保育サービスだけではなく就学前教育にも利用できれよう設計する、③従来の認可保育所だけではなく、企業、NPO、親の共同経営保育所にも利用できるようにし、多様な供給主体が保育サービスを担えるようにする、④バウチャーを利用できる提供主体に対し、一定の水準を定めることにより、質のチェックが可能になる³、といった点からメリットがある。

②慎重に設計されたバウチャー

バウチャーのデメリットとしては、①保育サービスにおける市場原理の導入であり、競争が激しくなる、②定額・定率補助であり、高所得者の贅沢財的な支出になる一方、低所得世帯の負担が大きくなる、③質の低い民間保育所が増える、といったことが指摘される。

本論は、民間企業の参入により、規制のない完全に自由な保育市場を形成し、供給者の価格競争を通じて消費者の満足が改善するという考え方は取らない。以上の①から③の問題について、バウチャー方式は慎重な制度設計によって①から③の問題をいずれも回避できる。

特に②の費用負担の問題に触れよう。この問題は、以下の二つの方法で解消できる。

・定額給付と現金給付

バウチャーによる補助額面は一定額、一定率にすると、手取り賃金（賃金－保育料負担）で労働供給が決まるため、賃金の低い労働者ほど定額保育料負担によって、就業を断念することになる。経済学的には、賃金の低い、すなわち生産性の低い労働者は就業しないほうが望ましくなる。しかし、世帯収入が少なければ、こうした世帯の所得は減少することになる。そこで、再分配は現金給付で行うべきであるという考え方に従い、所得に応じて現金給付を支給し、低所得世帯の負担を補うという方法がある。

² 平成13年度総括報告第2部

³ 保育サービスの質のモニターについては、平成13年度総括報告書第2部第2章

・所得に応じたバウチャー額

もうひとつの方法は、バウチャーによる額面補助額を高所得者ほど引き下げ、低所得階層では低い保育料自己負担にするという仕組みである。この仕組みによって、賃金が低い労働者も就業を断念することはない。しかし、実質賃金が再分配的になるため、保育需要や労働供給に攪乱要因が生まれることになる。

こうした攪乱効果は、保育需要や労働供給の価格弾力性に依存することになる。

③擬似市場を補完するステークホルダーの参加

利用者選択を導入する一方で、サービス提供の仕組みに利用者が参加できる工夫が必要である。保育サービスのよう、質、成果の評価が困難で、情報の非対称性が発生するサービスでは、退出・選択といった市場モデルだけでは問題を解決できない。利用者やスタッフといったステークホルダー発言・参加による質の改善、モニターが不可欠である。

以上、市場か政府かといった二者択一から、準市場と参加型モデルをもった第三の道を考えるべきであろう。

3. IT技術を使った保育サービスの質の向上

本研究では、IT技術を使った保育サービスの質の向上の可能性を巡るいくつかの実験を行った。実験報告についてはⅢ第3章でまとめられている。

(1) 保育サービスにおけるITの可能性

社会福祉サービスにおいては、IT技術は十分利用されていない。保育においても、平成12年地域児童福祉事業等調査報告によると、3割の世帯が、保育所選択に関する情報が不十分であると回答し、特に図1で示した項目で情報不十分であるとされてきた。一方、図2で示すように、保育サービスに関する情報提供手段としてのインターネットはほとんどない。

社会福祉サービスにおいて、IT技術は、①情報提供・収集、②双方向の連絡・情報交換、③情報の整理、④サービス評価のひとつ⁴、⑤決済手段という点から、多くの利点がある。

図1

⁴ サービス評価には①自己評価、②利用者評価、③第三者評価がある。柏女・山本(2000)参照。

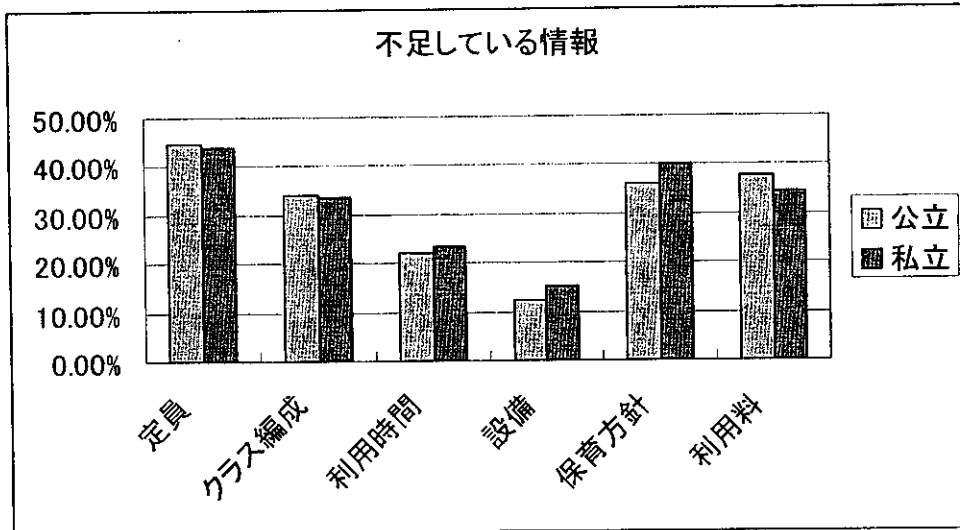
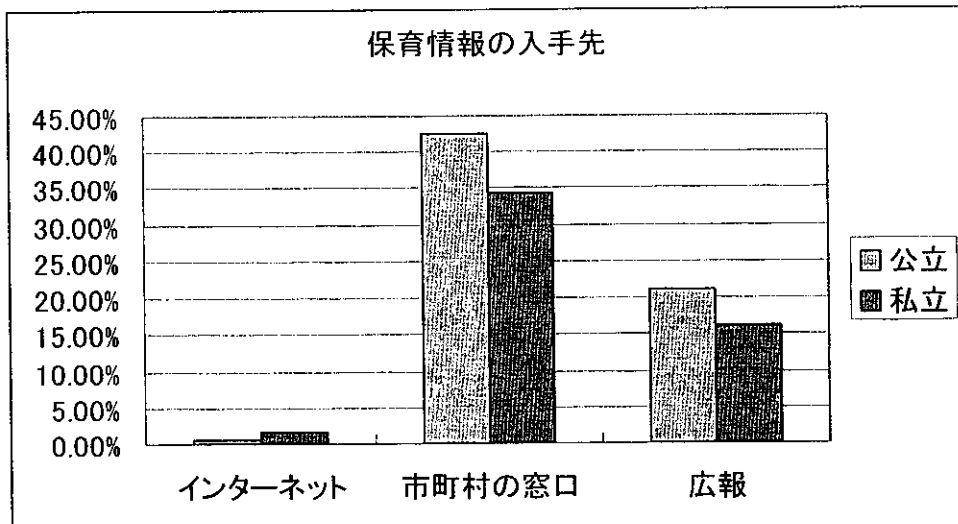


図 2



(2) 問題点

IT導入については、技術的な問題と本質的な問題がある。一般的には、経営者、保育スタッフがIT機器に習熟していない、初期投資負担などがある。

① webカメラ導入の状況

保育サービスの向上のためにWEBカメラ導入については、いくつかの無認可保育所で導入されている、さらにFOMAによる映像配信を行っている事業所もある。

② 親の評価

こうしたIT機器による保育状況の中継については、アンケート調査（参考資料1，2）を行った結果多くの親が期待を示している。また、実際にwebカメラを導入している事業所にヒアリング調査を行った結果、質の向上に貢献するという回答が多数を占めた⁵。

③ 問題点

強い期待の一方で、Aセキュリティ、B通信能力、Cプライバシー、D保育士への影響、E子どもへの影響などが指摘された。

Aセキュリティ；ハッカーなどにより中継・情報が外部の第三者に漏れるのではないか。

B通信能力；通信速度の制約から画面が不安定である。

Cプライバシー；在籍しているすべての子どもが画面に映るため、プライバシーの侵害にならないか。

D保育士への影響；保育士がカメラを意識したり、ケアの妨げにならないか。

E子どもへストレスなどの影響；子どもが常に監視されているような気分にならないか。

以上のような問題点に加えて、より検討を要する問題として、WEBカメラ導入の目的である。単純に親が安心することが目的ではなく、子どもの保育の内容、質を評価した上での安心である。保育状況の一部の映像から過敏に反応して、保育士にクレームをつけるなどの問題がないよう、十分な納得を得た上で導入が必要である。

4. インプリケーション

報告書全体のインプリケーションをまとめる。

- ① 準市場原理、バウチャー方式による保育サービスの選択システムは、慎重な設計を行えば、十分機能する。
- ② 保育サービスと幼稚園教育を就学前ケア・教育として統合する。
- ③ バウチャーは、認可保育所、幼稚園、無認可、その他一定の質的条件を満たしてれば使用可能とする。
- ④ バウチャーはすべての児童が受給可能である。専業主婦世帯の児童も、就学前教育、子育て相談、援助のために一定額のバウチャーを受給できる。ただ

⁵ 大阪府に本社がある精密機器と私鉄沿線の駅前保育所にヒアリングをした。

し、障害などの特別なニーズのある場合、親の就業等の実態にあわせて給付額を変動させる。また、補助率は世帯収入によって複数率とする。

- ⑤ バウチャーを使うことのできる保育サービス提供主体は、公立、企業、NPO、親の協同組合、地域の多様な組織体など多様な形態を認める。
- ⑥ バウチャー導入とともに、親が保育所経営に参画する仕組みを導入する。
- ⑦ ITを利用したバウチャー決済システムの導入。

参考文献

- 池本美香(2001)「少子化対策・教育改革における「親」の地位－親の教育・ケア権の保障に向けて－」『Japan Research Review』2001年6月。
- 池本美香(2003)「保育制度改革を考える－ニュージーランドとスウェーデンの改革を参考に」『Japan Research Review』2003年1月。
- 柏女靈峰・山本真美(2000)『新時代の保育サービス』フレーベル館。
- 吉田正幸(2002)『保育所と幼稚園～統合の試みを探る』フレーベル館。

第2章 社会福祉サービスにおける準市場（擬似市場）の理論と展開

駒村 康平

本章では、保育サービスに限定せず、社会福祉サービス改革に共通するひとつの仕組みとして、準市場（擬似市場）メカニズムの可能性について議論する。

1. 準市場（擬似市場）とは

公共サービス・社会福祉の分野に市場メカニズム的な要素を導入するという方向、すなわち準市場（擬似市場）(Quasi-Markets) は世界的な潮流である¹。多様な公共サービスを誰でも享受できるということを達成し、さらに今日の厳しい財政制約の中でできるだけ効率性をあげるためには、市場メカニズムの導入が必要になる。しかし、一方、公平性をどのように確保するのかという問題に突き当たる。社会福祉サービスの性格上、一定の規制は不可欠であるが、市場メカニズムをどの程度、どのように導入するかということは、各公共サービス、社会福祉サービス一つ一つの異なっており、そのサービスの性格に依存している。

準市場（擬似市場）メカニズムはこれまで政府が直接現物給付を行ってきた分野、すなわち①教育、②医療、③保育、④高齢者介護、⑤障害者介護、⑥職業訓練制度、⑦職業紹介サービスにおいて導入されつつある。

準市場（擬似市場）メカニズムのポイントは、供給者と購入者の分離である。これまでは政府は自らの部門で公的サービスを生産し、自ら購入してきた。しかし準市場（擬似市場）メカニズムでは、政府は自らサービスの生産しない。サービスの生産は政府ではなくの多様な民間競争的な事業者が行う。さらに購入者と財政（支出者）の分離も重要である。これまでは政府は購入者でありかつ財政（支出者）であったが、準市場（擬似市場）メカニズムでは、政府は財政（支出者）になるが購入者にはならない。財政は税や社会保険といった公的な資金で賄われる。公共サービスの利用者はこれまでの依存者から脱却し、財源から購入権を与えられた購入者になり、自ら選択権を行使でき、多様な事業者は供給者として購入者を巡り競争をする²。

準市場（擬似市場）として、いち早く対人社会サービスに市場原理を取り入れたのは、英国であるが、日本においても介護保険、社会福祉基礎構造改革として応用されつつある³。

¹ Noman Johnson(1999)参照。

² いわゆる条件整備者 (enabler) としての政府である。山本隆(2002) p 28。

³ Julian Le Grand(1991)はこの点、「現在の政府は経済学者に社会福祉の分析というプレゼントを与えてくれた。この改革において、多くの点で取引費用分析な

(1) 対人社会サービスと準市場（擬似市場）

英国保守党政権が進めた公共事業・国営企業を対象とする民営化・規制緩和の動きは、さらに教育・医療・コミュニティ・ケアといった対人社会サービス分野への民営化・市場メカニズムの導入へ進んだ⁴。それは、対人社会サービスの供給者に民間営利・非営利の参入を促進し、公的機関はサービスを調整・購入することに専心することにより、対人社会サービス市場において、市場の長所と行政介入の長所を組み合わせた競争メカニズム機能を持たせるというものであった⁵。

英国においては、1988年教育法によって子供の学校を選択する権利を親に与え公的學校間に競争的要素を導入し、1988年地方政府法によって、地方政府にゴミの収集、給食といった従来公共部門が独占していた公的サービス領域への競争入札を義務づけた⁶。さらに、1988年のHousing Actによって、公的な財政的な裏付けを得た借家人は競争的な供給者の中から適当なものを選べるようになった。一方、医療・コミュニティ・ケアの領域では、1990年NHS・コミュニティ・ケア法の改正がなされ、DHAの機能を購入者と供給者に分割し、自主運営病院やGPファンドホルダーの導入という形の「民営化」を押し進めた。介護サービスにおいても、自治体は購入者となり、民間事業者も含めた多様な主体が供給者となった⁷。さらに利用者の状況に併せてサービスの組み合わせが行われるケアマネジャーの導入も特徴的である。

こうした準市場（擬似市場）の導入は、労働党政権になっても基本的には変更されていない⁸。

(2) 準市場（擬似市場）の仕組み

一連の公的サービス・対人社会サービスにおける市場メカニズム導入といった動きはサービスの内容によって詳細なシステム・制度は異なるものの、公的財政的裏付けに基づいて、行政に代わって消費者または消費者を代理するエージェン

どのマイクロ経済学の適応が可能である。」と述べている。

⁴英国における民営化の動向紹介分析したものとしては、山本(1994)が簡潔に紹介している。

⁵このような英国におけるコミュニティ・ケア改革、医療改革、教育改革といった個々の改革についてはJulian, Le Grand(1991)を参照せよ。

⁶このQuasi-Marketsという考え方自身は、保守党政治的な体質に限定するものではなく、すでに市場原理を社会保障の分野に導入するという考え方は1970年代の労働党政権末期には考えられていた。Howard, Glennerster, and Julian, Le Grand. (1994)を参照。

⁷鬼崎信好・増田雅暢・伊奈川秀和編著(2002) p p 140-153 参照。

⁸スウェーデンでも準市場（擬似市場）の導入が進められた。訓覇法子(2002)pp233-239。

トが供給者を選択するという点でその原理というのは同じである。

独占的な公共部門に代わって競争的主体が供給するという意味でのこれらの仕組みは疑似市場である。Quasi（疑似）という言葉が Markets（市場）の前につく理由は、これらの改革の結果現れた市場がいくつかの重要な点で通常の市場システムと異なっているためである。供給サイドでは、生産者やサービスの提供者間の競争が存在し、公的部門も含む様々な動機に基づく独立した主体（学校、企業、病院、レジデンシャルホーム、ハウジングアソシエーション、ボランティア組織、個人家主）が消費者を巡って競争している。また、需要サイドでも純粋な市場と異なり、購買力は金銭で示されるわけではなく、特定の目的に対して割り当てられた資金という形をとっている。さらに、受けるサービスの内容は健康や社会福祉に関わることであり、消費者自身がどの程度サービスが必要か自ら決定することはできないという特性もある。そこで、消費者の代わりに、第三者（ケースマネージャー、G P、保健当局等）がエージェントとして必要な需要を決定し、その効果をモニターすることになる。このように準市場（疑似市場）は供給、需要、調整といった3つの点で純粋市場と異なる。

準市場（疑似市場）は、従来の公的部門に対し、競争的な要素を導入し、配分上の効率も改善することを目的としている。多くの供給主体を導入し、一方需要サイドの交渉力を高め、利用者・クライアントの選択を豊かにすることによって、より高い効率性を達成することができる。

（3）準市場（疑似市場）が機能する条件

準市場（疑似市場）メカニズムが機能するためには、一定の条件が満たされる必要がある。それは、①十分な供給主体が存在することである。十分な供給者を存在させるためには市場が十分に大きくないといけない。さらに②価格・報酬体系も重要である。価格・報酬設定によっては、対人社会サービス特有の問題、すなわちサービスの内容・水準と価格に関する問題が発生する。例えば、受け取る報酬と患者の状態の間に厳密な関係がなければ、手のかかる患者は敬遠されることになる。均一の報酬体系ならば、利用者・クライアントに対する選抜が働き、手のかからない利用者・クライアントのみが歓迎された、手のかかる患者は取り残されることになる。このように準市場（疑似市場）では行政の非効率性を克服するが、システム的设计によっては本来の市場のもつ公平性の問題を対人社会サービスに持ち込むことになる。

さらに、③ニーズ把握の問題もある。対人社会サービスはその性格上、クライアントの必要なニーズがクライアントに本人に把握できにくく、さらにそのニー

ズが時間と共に大きく変化することがあるため、ニーズと給付されるサービスが適切に対応しているか常にチェックする必要がある。そのためケースマネージャーが常に利用者・クライアントの必要なニーズと欲求を把握し、さらにサービスの内容をモニターしておくことである。つぎに④サービスの安定供給の問題である。利潤最大化を目的とする企業以外にも多くの異なった目的関数をもった組織が供給主体になるが、こういった組織が安定的に必要な対人社会サービス供給を継続できるかという問題である。このほか⑤コストの増加の問題もある。行政による独占から競争的な供給主体への転換による競争圧力は効率を高め費用を引き下げることになる。しかし、民営化・市場メカニズムの導入は費用を高める要素もある。それは、インフラストラクチュアのセットアップ費用である。特に、従来、公的セクターというヒエラルキーの中で行われた時には必要ではなかった「取引費用」である。市場メカニズムを導入すると、公的部門による同一組織内のヒエラルキーによる取り決めと異なり、供給サイドと需要サイドが契約を交わして、その履行を確認するため取引費用がかかる。こうした適切なルール・規制の設定とモニター、評価に対するコストは過小評価すべきではない。

(4) 準市場（擬似市場）の関連研究

①マーケットタイプメカニズム（MTM）・NPMとしての準市場（擬似市場）メカニズム

以上のような準市場（擬似市場）の考え方は、公共サービスに市場メカニズムを導入する場合にどのように公的部門に競争メカニズムを導入すれば、市場のメリットである効率性と公平性を達成できるのか、または、従来市場の失敗が見られていた領域にどのように規制すれば、公平性を達成できるのかということから、OECD(1994)はマーケット・タイプ・メカニズム(MTM)⁹として位置づけた。

一方、行政サービスへの経営管理システムの導入、すなわち①市場機能活用、②成果に対する説明責任、③権限委譲、④行政の分権化・分散化、企画と執行の分離といった点から、新公共経営管理(New Public Management(NPM))¹⁰が体系化されているが、準市場（擬似市場）論は一種のNPM論としてみることもで

⁹ OECD(1994)によると、Quasi-Market や市場タイプのメカニズム(Market-Type Mechanisms)はイタリア、フランス、アメリカ、ドイツ、オーストラリア、ベルギー、カナダ、アイスランドにおいて導入されている。

¹⁰ 大住(2003)など参照。最近のNPMにおいても、従来の選択の充実＝顧客主義にとどまらず、制度のガバナンス、ステークホルダーの参加などの発想も取り入れられている点に注目する必要がある。

きる¹¹。

②準市場（擬似市場）論の研究体型¹²

準市場（擬似市場）論とは公平性・効率性・責任・選択の多様性について市場構造・産業構造・情報の非対称性・不確実性・取引費用・動機付け・クリームスキミング・規制といった点から医療、住宅、老人福祉、教育といった対人福祉サービスにおける供給サイドの競争促進政策の有効性について理論的、実証的に検証している研究体系である¹³。その研究内容は上記の対人社会サービスについてサービス需要サイドの特性（不確実性・情報構造、動的な情報生産過程、消費者の嗜好、消費者の移動可能性）やサービス供給者の特性（規模・数・組織構造（営利企業・ボランティアセクター・公的企業）・取引費用・動機付け・要素（資本・労働）市場の特性）という点から実証的データを蓄積し、どのような競争市場メカニズム（費用負担・価格設定（ブロック契約・出来高契約））を導入することが公平性・効率性・責任・選択の多様性という基準から適切か、またどのような規制（NHSにおける地域保健局のモニター機能など）を課すことが公平性を保つことができるかを検証している。特に、情報構造と公平性に関係するクリームスキミングが重要な問題になる。クリームスキミングとは、産業組織論の用語であり規制緩和に伴う問題である。従来規制産業においては、様々な形態の価格差別や内部相互補助が存在し、それらの価格政策を採用することによって供給義務規定を果たしてきた。このような産業において参入規制の緩和が実際されていれば、内部相互補助の黒字部門に新規企業が参入することは明確である。他方、既存企業（公的部門）に供給義務規定が依然存在するならば、既存企業（公的部門）は収益性の低い分野において供給を強いられる一方で、収益性の高い分野のシェアは奪われることになる。このようにクリームスキミングとは、規制下で、内部相互補助が容認されていた産業において、規制緩和が実施された状況で、新規企業が高収益分野にも参入することである。クリームスキミングは既存企業の収益を圧迫し、特定分野・消費者へのサービス・財供給が不可能になる事態も発生させ

¹¹大住(2002)pp15-37 医療福祉分野でのNPMとして準市場（擬似市場）（内部市場）を整理している。

¹² この Quasi-Market 理論は1991年に体系的に整理され、ハワード・グレンスター教授 (Howard Glennerster) とジュリアン・ル・グランド教授 (Julian Le Grand) らによって The Economic Journal, 101, September, 1991 で紹介された。

¹³この研究体系を最も分かりやすく紹介しているのは Julian, Le Grand, and Will, Bartlett(1993)である。

る。Quasi-Markets 研究によると、実際に英国の対人社会サービス特にNHS改革に伴いこうしたクリームスキミングが発生しているとしている。それはNHSにおけるブロック契約下でプライマリーケアを供給するファンドホルダーが機会主義的行動をすることによって「質の良い」患者（リスク低い患者）しか相手に相手にしなくなり、一方、非ファンドホルダーにはリスクの高い「質の悪い」患者しか残らないことになるという形で現れたとされている。

2. 社会福祉基礎構造改革と準市場（擬似市場）

以上、英国における対人社会サービスにおける準市場（擬似市場）原理のついて見てきたが、準市場（擬似市場）原理は、日本の社会福祉改革にも大きな影響を与え、介護保険法（1997年）、児童福祉法改正（1997年）、社会福祉基礎構造改革、支援費制度など、措置制度改革¹⁴の共通の考え方になっている。特に介護保険は、①選択制の導入（顧客主義）、②ガバナンスの確立、③ステークホルダーの参加が具体化され、準市場（擬似市場）型の多くの特徴を備えている。

（1）社会福祉基礎構造改革の背景

人口構造が若かった時代は、社会福祉サービスの利用者は貧困と関連した特定の世帯であった。社会福祉サービスは、貧困政策として選別的・画一的性格を強くもっていた。しかし、高齢化、女性の就業率の上昇などにより、社会福祉サービスの利用者はより普遍化、多様化した。供給サイドがサービスを利用者に割り当てるとする措置制度から、利用者がサービスを選択する仕組みが必要になり、社会福祉システム改革、社会福祉基礎構造改革が進められることになった¹⁵。

こうした施設補助、供給者補助から利用者補助への移行であるが、利用者補助

¹⁴措置制度とは、社会福祉サービスの申し込みを措置権者（行政）に行い、措置権者が指定した事業者から対象者が給付を受けるシステムである。措置制度では、事業者へ直接、事業のための費用が支払われる施設補助が行われる。したがって、施設にとっての消費者は受給者ではなく、措置権者であり、施設に関する様々な情報は措置権者に提供される。しかし、行政が社会福祉法人等の事業者へ委託する形式をとることから、利用者の意向によるサービスの選択が行われず、サービス提供者とサービスの間には明確な取引関係が生まれず、需要と供給が質的にも、量的にも乖離し、不効率な面が明らかになった。

¹⁵ 社会福祉基礎構造は1) サービスの利用者と提供者との間の対等な関係の確立、2) 利用者本位の考え方に基づく利用者の多様な需要への地域での総合的な支援、3) 利用者の幅広い需要に応える多様な主体の参入促進、4) サービスの質と効率性の向上、5) 情報公開などによる事業運営の透明性の確保、6) 増大する社会福祉のための費用の公平かつ公正な負担、7) 住民の積極的かつ主体的な参加による根ざした個性ある福祉文化の創造、という7つの基本的考え方に沿っている。

になると選択についての自己責任が強くなる。

そこで、痴呆の高齢者など自己決定能力が低下している者の権利を擁護する制度の整備が不可欠となり、成年後見制度とともに、それを補完し、社会福祉サービスの適正な利用を支援を行う仕組みが必要になる。また利用者がサービスを選択し利用する制度への移行に伴い、サービスの提供過程、評価などの基準の設定、専門的な第三者機関によるサービスの評価やサービスに関する情報開示などの導入する準市場（擬似市場）原理を支える市場基盤の整備が必要となる。権利擁護のための相談援助事業や障害者の情報伝達を支援するための事業など新たな社会福祉事業の追加、社会福祉法人の経営基盤の確立や適正な事業運営の確保など、供給サイドの強化が必要になった。

この社会福祉基礎構造改革に従って2000年5月に社会福祉事業法¹⁶他関連7法の改正が行われた。

（2）市場メカニズムと準市場（擬似市場）メカニズム

以上のように、現実には、社会福祉サービスにおいてサービスプロバイダーの多様化、選択制、契約制という準市場（擬似市場）メカニズムが浸透しつつある。では、なぜ市場メカニズムではなく、準市場（擬似市場）なのだろうか。

経済学では、政府が市場に加入することが正当化できる条件は、①独占など市場の失敗が発生している、②財の消費が外部性をもっており、公共財である、③情報の非対称性によって市場が存在しなくなる、といった要件が必要になる。こうして考えると、多くの社会福祉サービス給付は、需給に政府が介入すべき財・サービスとは位置づけることはできない。せいぜい情報の非対称性から発生する市場の失敗を補うように、市場の条件整備が必要であるにすぎない。こういった意味では、医療も同様になり、いずれも個人的な需要にすぎなくなる。しかし、現実には、医療も介護も強制加入保険が全国民に義務づけられ、そして利用する権利が全国民に保障されている。社会福祉サービスや医療は通常の財の違いをあげてみよう。

①価値財としての社会福祉サービス

消費者が利用ないし消費の価値を正しく認識するのに十分な情報や判断力が不足しており、消費矯正の問題のために政府が介入する必要のある財が価値財であ

¹⁶社会福祉事業法を社会福祉法へ題名改正が行われた。他の7法は身体障害者福祉法、知的障害者福祉法、児童福祉法、民生法、生活保護法、社会福祉施設職員等退職手当共済法などである。知的障害者福祉法の改正については、市町村への権限委譲も含まれる。