

準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築（未定稿）

（国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究 2008 特集準市場と社会保障掲載予定』）

慶応義塾大学経済学部教授 駒村康平

はじめに

措置制度から脱却し、福祉サービス保障を施設と利用者の対等な契約関係の仕組みに切り替えようとした社会福祉基礎構造改革として、2000年5月に社会福祉事業法他関連7法の改正が行われた。社会福祉基礎構造改革は、まさに措置でも市場でもない準市場メカニズムを志向したものである。措置から契約へのシフトは、介護保険や障害者福祉で制度化されつつあるが、その問題点も明らかになっている。本稿では、準市場メカニズム導入が具体化するなかで、どのような問題が生まれたのか検証し、今後、新たに検討される保育サービスではこうした問題がおきないように工夫すべき点を考察する。

I 準市場メカニズムの仕組みと課題

1. 準市場メカニズムの仕組みと最近の議論

医療や教育といった従来、公的部門によってサービスが提供されると考えられてきた分野に、市場メカニズムを部分的に適用し、効率化を図ろうという準市場メカニズム¹の発想は、1980年代後半に英国で生まれ、90年代から各国で、多くの対人社会サービスの分野で試みられてきた。こうした動きは、サービス生産そのものは公的主体ではなくてもよいという点から民営化や行政の現代化、効率化というNPM（ニューパブリックマネジメント論）の動きと同一視される傾向がある。しかし、準市場メカニズムの考えは、一時的な流行として解釈すべきではない。準市場メカニズムの考えは、第三の道に位置し、情報の非対称性、質やアウトカムの評価が困難である対人社会サービスの特性を考慮しつつ、市場メカニズムの手法を取り入れて、効率的なサービス生産・流通システムをどのように構築するかという政策課題へのアプローチと見るべきであろう。

準市場メカニズムのアプローチが最初に重要になったのが、欧州では医療サービスである。医療サービスのように内容・評価について患者と医師の情報の非対称性の高い分野では、完全な市場メカニズムは機能せず、公的に制御された市場、すなわち「管理された競争」が現実的である²。英国では、NHSによる医療保障制度の不効率が課題となり、部分的に競争メカニズムの導入を行った³。ドイツ、オランダでは、被保険者が保険者選択できる

¹quasi-market については、擬似市場と訳すことができるが、本特集に合わせて本論では準市場と表記する。

² この考えは、医療サービス市場において、医療費の高騰を招いているアメリカや、逆に公的医療制度が整備されている欧州でも共有されることになった。

³英国では、準市場メカニズム導入の一類型として、Purchaser-Provider Spilt の考えに基づいて、NHS改革とコミュニティケア改革が行われた。NHS改革が、医療サービスに与えた影響についての多くの研究蓄積がある。例えば、GP（家庭医）がGPFH（独立性の高

制度を導入し、保険者間競争を進め、医療保険の効率化を進めている。

準市場メカニズムの発想は、医療に止まらず、教育、介護、保育といった分野にも広がった。こうした準市場メカニズムの考えを整理し、理論的な支柱になったのが、Le Grandである⁴。Le Grand(1991)は、政府が対人社会サービスの独占的な供給者である必要なく、多様な主体が競争的に対人社会サービスを供給する準市場メカニズムの導入を提唱、整理した。その後、主張を補強した Le Grand (2003)は knight-knave,Queen-Pawn の議論を提起した⁵。knight-knave,Queen-Pawn の議論とは、従来の社会民主主義福祉国家 (Social Democracy) が想定する対人社会サービスは、利他性の高い knight (騎士) のような供給者と Pawn (チェスの歩) のような受け身の利用者で構成されていたが、第三の道や新自由主義の下では、利己心が強い knave (ならず者) と利用者として積極的に主張する Queen (女王) のような利用者によって構成されるようになる、というものである (図1)。

い予算管理一般家庭医) になることによって、登録住民数に応じた医療費総予算を預かりことになり、登録住民のために必要な入院サービスを購入することになる。効率的に入院サービスを購入したり、薬剤を使用することによって残った予算を事業の再生産に投入できることになった。GPFH と HAs (Health Authority 地方医療当局) は、ともに NHS トラスト病院からの入院サービスの購入するが、GPFH は低価格の医療サービス購入からの利益は大きい、HAs は年間予算内であれば利益を出す必要はないというインセンティブ設計が異なるため GPFH と HAs との行動は異なり、HAs は GPFH よりも価格弾力性は小さくなる。Propper, Wilson and Soderland(1998)は、GPFH の直面する価格は、病院の独占力や需要の価格弾力性に依存するというモデルを想定し、実証分析を行い、HAs のシェアが大きい病院ほど GPFH への価格引き下げる傾向があることを確認している。このほか、GPFH が医療費のかかる患者の登録を拒否するクリームスキミングが実際に発生したのかどうかという点も研究の注目点おなった。

⁴駒村(1995)が、対人社会サービスの分野における準市場メカニズムを最初に紹介した。その後の準市場の研究展望は、佐橋(2006)を参照せよ。

⁵McMaster, Robert (2002)は、Le Grand の準市場アプローチが制度、現象の記述的な研究にとどまり、情報の経済学などの研究蓄積を十分に生かし切っていないと指摘している。

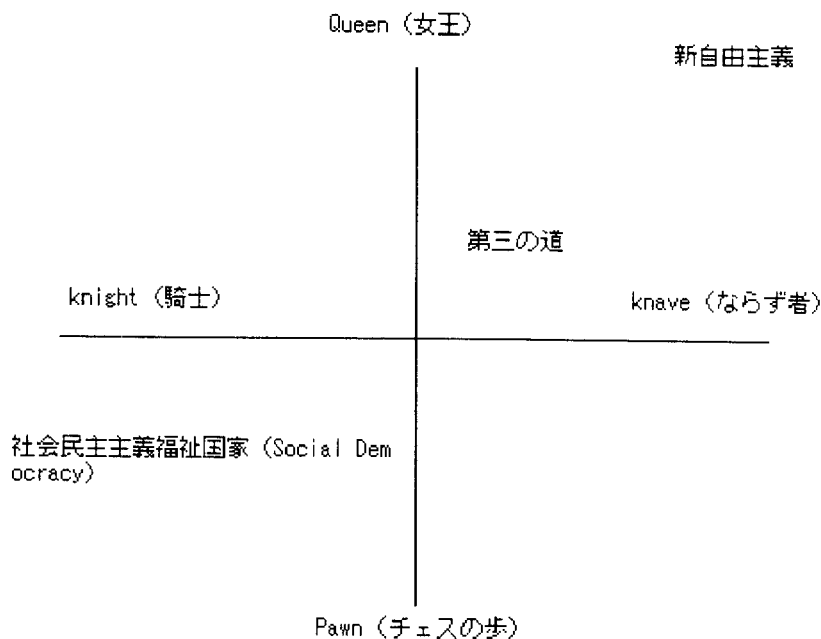


図1 knight-knave, Queen-Pawn アプローチ (出典 Le Grand, Julian(2003))

対人社会サービスのシステムを準市場のもとで、どのような属性の主体が対人社会サービスのシステムに参加するかが大事ではない。適切に機能するためには、参加主体にロバスタなモチベーション、インセンティブを与える、そうした制度設計が重要である。準市場メカニズム論は、経済学から社会政策・福祉国家を解説する標準的なテキストである Barr, Nicholas の *The Economics of the Welfare State* 第4版(2004)でも紹介されており、対人社会サービスにおける一つのアプローチとして確立されている。

2. 準市場メカニズム導入としての社会福祉基礎構造改革

日本の福祉分野も、長期間続いた措置制度のもと、英国の NHS と同様の不効率性という課題を抱えていた。公立機関とその代理である社会福祉法人のみに、福祉サービスの供給を独占させた措置制度は、「福祉の昭和20年体制」⁶、「配給システム」とよばれ、統制経済・計画経済の性格を強く引き継ぐものであった。たしかに、利用者の意向を十分に慮ることもなく、一方的なサービスの提供と公共部門の非効率性を内包する措置制度は、前近代的なものであった。そして、3.で検討する保育所もまた長く措置制度のもとで運営されてきた⁷。

しかし、措置制度が継続したのは、福祉サービスをめぐる情報の非対称性や質やアウトカムの評価が困難であるという福祉サービスの特性に内在する。行政は、社会福祉法人が

⁶ 荻島・小山・山崎(1992)

⁷ 福田(2005)は、「保育所の措置制度は、1938年に制定された社会事業法に盛り込まれた託児所への収容委託制度にその原型を求めることができる」としている。また、こうした措置制度が保育に長く残った政治的要因についても福田(2005)を参照せよ。

提供する福祉サービスの質のモニターが困難だったため、その代わり社会福祉法人会計により資源の流れを厳しく制約し、インプットコントロールによって、質の担保をおこなってきた⁸。このため、社会福祉法人は、民間組織であるにもかかわらず、利用者のほうを見ることなく、多様性を失い、非効率化した⁹。

こうしたなか、介護保険導入をきっかけに、従来の公共部門のサービス提供あるいは社会福祉法人の代理提供やサービス割当システムからなる措置制度から脱却し、利用者がサービス提供者を選択し、直接契約する仕組みへの移行が進んだ。こうした動きは、社会福祉基礎構造改革のもと、新しい福祉サービスの提供システムの基盤を整備するため、苦情処理の仕組み、地域福祉権利事業、情報提供・第三者評価の導入を行われた。この動きは、介護に止まらず、障害者福祉、児童福祉に拡大しつつある。

今日、社会福祉基礎構造改革は、福祉の市場化・民営化、規制緩和と評価されているが、むしろ準市場メカニズムという、措置とも市場メカニズムとも別の新しいシステム構築を行おうという試みであったと評価すべきであろう¹⁰。

3. 準市場メカニズムが直面している課題

福祉サービスにおける準市場メカニズムの導入であるが、今日、大きく3つの問題を抱えている。それは、1) 準市場メカニズムの不徹底性、2) インセンティブ設計の困難さ、3) 質や成果評価の不在である。まず、1) 準市場メカニズムの不徹底性とは、社会福祉基礎構造改革が、準市場メカニズム原理に基づく改革であることが理論的に整理されなかったため、準市場メカニズムと規制緩和が混同され、より純粹に市場メカニズム機能するように官製市場改革が求められるようになったことである。準市場メカニズムは、税や公的保険料によって財源調達される社会保障制度の中で市場メカニズムを利用した「公的システム」であり、市場化を目指すものではなく、単純に規制緩和の前段階として位置づけられるものでない。

2) インセンティブ設計の困難さは、在宅介護サービスで発生している。サービス提供者にとっての直接的なインセンティブは、最終サービス市場の価格である介護報酬であるが、これは公定価格であり、3年に一度調整される。一方、要素市場である労働市場と資本市場は競争的に機能しており、資本市場で競争的に資本調達をしている株式会社は、常に利益を最大化することが求められる。しかし、コストカットし、利益を出すと次の介護報酬改定でこの部分についてカットされる。そこで、株式会社は利益を出すために、さらなるコストカット行い、賃金抑制を目指すという「介護のデフレスパイラル」に向かってしまった¹¹。労働条件の悪化と、景気回復に伴い労働市場の需給が逼迫してきたも加わり、介護労

⁸ 千葉(2006) p42

⁹ 坂田(2003)p182

¹⁰ 社会福祉基礎構造改革の推進者が、市場メカニズムでも公的セクターでもない第三の道である準市場メカニズムをどの程度はつきり意識していたか不明である。炭谷(2003) p 27 参照

¹¹ 千葉(2006)

働者の確保は極めて困難になっている。本来は、労働力を確保するために、一定の労働分配を維持し、労働市場の需給が逼迫したときには、介護報酬の引き上げを行うべきである。しかし、本格的な高齢化を迎え、厳しい財政制約と介護保険料の引き上げのコンセンサスを得られない政府は、介護報酬の抑制を余儀なくされる。要素価格の変動が公定価格にフィードバックする機能が内在していない点が制度の持続可能性を揺るがすことになる¹²。

3) 質やアウトカム評価の不在とは、なにが良質のサービスであるか、またアウトカム評価を行うための評価技術の開発が関連研究分野でおこなわれなかったため、サービス質の低下をモニター、防止することができなくなっている点である。要介護度別に設定された介護給付は、介護労働時間という量的な尺度で計算されているが、質的な側面は考慮していない。しかし、認知症高齢者の増加など、高い介護技能が必要な高齢者が増加してくると、介護の質の評価は重要な課題になる。すぐれた介護労働者を確保できず、非正規労働者が中心となり、介護サービスの質の低下が指摘されている。事業者の行動を変化させるインセンティブは適切な報酬の設定であるが、サービスの質やアウトカムが測定できないと供給者に報酬を与えることもできない。介護のように、個別事業者別のアウトカム評価が困難な場合は、インプットやサービスのプロセス評価で代替するしかない。資格や経験のある介護労働者による介護が、要介護者の心身の状態を改善するという実証的な根拠を積み重ねたうえで、インプットやプロセスに連動した介護報酬、たとえば資格のあるスタッフの比率、正規スタッフ比率、転職率、スタッフの技能開発支援と介護報酬をリンクさせる、あるいは加算するような仕組みを導入する必要がある。

II. 準市場メカニズムと新しい保育サービスのシステム

I では、準市場メカニズム導入が先行しておこなわれた介護市場において発生した課題を検討したが、II では、今後、新しいシステムの導入が急務になっている保育サービス制度において、準市場メカニズムを導入する際に検討すべき点を考えていこう。

日本においては、これまで包括的、体系的な家族政策が存在してこなかったが、ようやく、両立支援、包括的な家族支援・次世代育成への取り組みが加速している。2007年12月に取りまとめられた「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議の提言では、包括的な次世代育成支援の枠組みの構築のための検討ポイントが提示された。より具体化するために、政府から新待機児童ゼロ作戦が打ち出されている。社会保障審議会少子化対策特別部会では、これらの提言を取りまとめ、「仕事と生活の調和を推進し、国民の希望する結婚や出産・子育ての実現を支える給付・サービス」のために「包括的な次世代育成支援の枠組み」をめざし、新しい枠組みに向けた議論を進めている。次世代育成のポイントは多岐にわたるが、本論では、保育所サービスに視点を限定して、次世代育成支援の枠組みのなかでどのような保育サービスのシステムが考えられるのか、準市場メカニズムの可能性を検討していくことにする。

¹²下山(2001) p 82 はこうした危険性を指摘している。

1. 次世代育成と安定財源の確保

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議によると、児童・家族関連の社会支出額は4兆3300億円でGDPの0.83%であり、欧州諸国の3分の1から4分の1程度に過ぎない。就業と子育てを両立するためには、1.5兆～2.4兆円が必要であると報告しており、その安定財源確保は急務である。同戦略検討会議が指摘しているように、給付の性質と財源構成は同時に考える必要がある。次世代育成政策の目標、給付の性格、最終的な受益者を考慮しながら、国、地方、企業、家計の負担のあり方について検討すべきであろう。

次世代育成政策の目標は、1) 両立支援、2) 子ども達への良好な養育環境を普遍的に保障することである。このように考えると、仕事と生活・子育ての両立支援のメリットは企業と労働者に及ぶため、これの給付と負担が密接に対応するような財源が望ましい。この仕組みとして候補になるのが、社会保険方式あり、育児保険構想なども提案もある。しかし、子どもを持つことや保育が「リスク」なのか、保険方式にそぐわないという指摘もある。ただし、これは社会保険制度そのものが大きく変質していることを理解していない指摘である。基礎年金拠出金、介護保険拠出金、後期高齢者医療拠出金といったように、すでに日本の社会保険方式におけるリスクと給付の対応関係が弱くなっており、事実上の目的税の性格が強まっている。こうした社会保険制度の変質を追認するならば、社会保険料という事実上の目的税で財源を確保することも可能であろう。あるいは、擬似目的税である児童手当拠出金を改編し、これに財源を求める方法もあろう¹³。

一方、のちの3.でみるように、良好な育成環境の保障が、子どもの成長に望ましい影響を与えることを確認した海外の研究は多く、良質の保育サービスは将来の日本経済社会に貢献する。良好な育成環境の保障は、将来世代の可能性を広げ、すべての世代にメリットが及ぶため、その費用負担を社会保障目的税としての消費税に求めることも可能であろう¹⁴。

また、所得再分配政策としての低所得者や障害をもつ児童にも、普遍的に保育所サービスを保障するためには公費を財源にすることも正当化できる。このように、保育サービスの財源構成は、1) 社会保険料あるいは疑似的目的税としての拠出金、2) 社会保障給付を目的にした消費税、3) 再分配機能を持つ公費負担、の3者によって構成することは、正当化できるであろう。

2. 新待機児童ゼロ作戦と供給確保

¹³ 拠出金は、企業負担であり受益者である労働者が負担しないというのはおかしいという指摘もあろう。しかし、経済学的には、保険料でも拠出金でもその負担の一部あるは全部が賃金調整という形で、労働者に転嫁されている。

¹⁴ これは、次世代育成支援に止まらず、社会保障制度全体に通じた課題であろう。すでに、高齢化社会において、社会保障給付の世代間移転の性格が強まっているため、社会保険料と公費による財源政策の限界に近づいている。特に世代間移転が大きい社会保障制度の新しい主要財源として、社会保障目的税化した消費税導入し、社会保険料、公費に加え、三本目の主要財源にすべきである。

「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議では、政策目標を「働き方の見直しによる仕事と生活の調和の実現をめざし、希望するすべての人が安心して子どもを預け働くことができる社会を目指す」とし、社会的基盤整備として、新たな次世代育成支援の枠組みを構築することを求めている。保育所サービスについて見てみると、限定的な「保育に欠ける」子どもへの給付から両立支援、良好な育成環境を普遍的に保障することと言い換えることができる。政府は、質・量共に充実、強化するために、すでに新待機児童ゼロ作戦を打ち出している。新待機児童ゼロ作成は、10年後の目標とし、1) 保育サービス(3歳未満児)提供割合を現在の20%から38%まで増やし、0歳から5歳までの利用児童数を100万人増やす、2) 放課後児童クラブの提供割合を現行の19%から60%まで増やし、登録児童数を145万人増やすという野心的なものである。

保育所サービスは、表1で示すように1997年の改革以来、改革が行われ、保護者の選択が尊重されたが、市町村と施設の委託関係と市町村と保護者の契約関係という点は変化なく、表向きは選択制度導入としつつも、その内実は措置制度が強く残っている¹⁵。

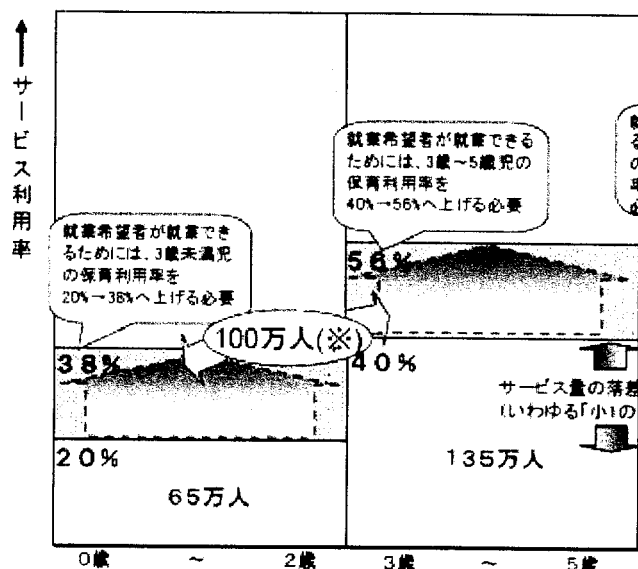


図1 新待機児童ゼロ作戦の概要

出典：厚生労働省社会保障審議会少子化対策特別部会 2008年3月21日「次世代育成支援に関するサービス・給付の現状(1)(現物給付)から一部抜粋

¹⁵福田(2005)は、この結果、「双務的な契約がある場合に、明確になる利用者と保育所の権利義務関係は不明確であり、当事者であるはずの保育所が利用者に直接責任を負っているかどうかわからないという制度的欠陥は放置されたままである」と指摘している。

表1 保育所の運営ルールおよびその改革について

	保育所(社会福祉法人)	最近の改革	認定こども園(地方裁量型)	認定こども園(幼保連携型)
利用者資格	保育に欠ける	保育に欠ける	なし	なし
利用者優先	ポイント制	ポイント制	施設の裁量	施設の裁量
応諾義務	あり	あり	なし	あり
参入規制	公立機関、社会福祉法人のみ	民間参入可能	民間参入可能	民間参入可能
料金規制	保育単価上限	8万円上限	自由	自由(低所得者に配慮)
施設費補助	あり	あり(注1)	なし	あり(注1)
運営費補助	あり	あり(注2)	なし	あり(注2)
保護者負担	応能負担	応益原則に基づき負担軽減	施設の裁量	施設の裁量(低所得者に入り)
利益規制	社会福祉法人会計(利益非配分)	会計規則緩和(特定の用途につき積立可能)	なし(条例)	保護者負担分は利益処分可能
サービス水準規制	施設最低基準、保育指針	施設最低基準、保育指針	都道府県の裁量	施設最低基準、保育指針
行政のかかわり	委託	委託	委託関係なし	委託関係なし

注1: 社会福祉法人、日赤、公益法人のみ。認定こども園幼保連携型のみ学校法人を含む
 注2: 公立は市町村の一般財源

措置制度のまま、どのように供給量確保するか、従来の通り、社会福祉法人と公立保育所中心でいくか、多様な組織の参入を認めるかという点が課題になる。

この点について、2003年の厚生労働省「次世代育成支援施策のあり方に関する研究会報告書」(以下、あり方研究会報告書)は、「民でできることは民で」という官民の役割分担の観点を踏まえると、今後とも公設民営形式の推進や公営保育所の民営化など民間活力の導入を進めていくことが適当である」とし、民間組織の参入を認める提案をしている。以降、こうした保育所サービスにおける新しいシステムについて、準市場メカニズムの考えに基づいて考察していく。

3. 保育所サービスの特性

準市場メカニズムが機能する際に、対人社会サービスのアウトカムやサービスの質の評価とインセンティブ設計が重要になる。保育サービスにおいても、準市場メカニズムを導入する際には、保育の質やアウトカムは何なのか、検証する必要がある。

(1) 保育所に求められる保育サービス内容とは

保育所、保育サービスに何を求めるか。保育の目的は多様であろう。ヨーロッパ諸国では、3歳以上と3歳未満では考え方を分けている国が多く、多くの国では3歳以上については就学前教育の普遍化という方向であるが、3歳未満については、親の役割をめぐる国によって考え方が異なっている¹⁶。保育所サービスを実際に提供する保育士に期待される内容は、この保育所の役割、保育所サービスの目的によって異なるが、おおむね、幼児専門職、教育職、社会的ネットワーク職(ソーシャルワーカーモデル)に分類される

日本においては、保育所保育指針改定に関する検討会報告書(平成19年12月21日)で、子どもの生活環境の変化、保護者の子育て環境の変化をうけて、保育所の基本的な機能を、

¹⁶親中心と考えている国は、オランダ、イギリス、ドイツ。施設を中心に考えている国は、フィンランド、スウェーデン、スペイン。パメラ・オーバー・ヒューマ、ミハエラ・ウーリッチ(2004)参照。

①質の高い養護と教育機能、②子どもの保育とともに保護者に対する支援とし、それに対応した指針改定が行われることになった¹⁷。保育所、保育サービスの機能は、単になる親の満足度向上ではなく、養護・教育機能に加え親支援も含めたソーシャルワーク¹⁸の性格を持つことが明確されている

まず、この親支援という点に着目して、保育所サービスの特質について考えてみよう。宮垣(2003)は、ヒューマンサービスとしての特性として、①労働集約的、接触性、個別性、②不可逆性、③相互関与性・相互編集性¹⁹を指摘している。これらは、保育所サービスにも当てはまる。特に③の相互関与性については、親、子どもと保育士の信頼関係が保育の質を左右する²⁰。専門職である保育士の一方的な押し付けだけでも、あるいは消費者としての親の自由気ままな選択でも、この目的は達成されない。この点については、「あり方研究会報告書」でも、「単に親のニーズに迎合するのではなく、その専門性を発揮し、保育所と保護者が「共に育てる」という視点から、保護者への働きかけ、子どもたちの育成に努めることが求められる」と確認されている。

親支援を考慮すると、保育士は、専門知識に基づき効果が確認されたアドバイスを親に提案することになる。保育所サービスに関する契約を、保育所と親の単純な経済取引と考えるべきではない。専門職は利用者と意思決定をともに行う補完者になるという利用者と専門職の新しい関係を構築する必要がある²¹。

(3) 保育の質の測定と情報の非対称性をめぐる問題

養護および教育という点からの保育の質については、1) 質そのものの測定が困難、2) サービス内容に関する情報の非対称性という課題を抱えている。

1) の何が良質の保育サービスであるかは、直接観測は困難である。また、質の低い保育サービスの弊害はただちに明らかになるわけではなく、子どもの将来の発達に影響を与えることになる。保育サービス、プロセスが児童発達に与える影響については研究蓄積の必

¹⁷ 指針改定の具体的な内容は、①保育所の役割として、保育・教育と保護者支援という保育所の役割、保育士の業務、保育所の社会的責任が明確化され、②保育の内容、養護と教育の充実、③小学校との連携、④保護者に対する支援、⑤自己評価、評価結果の公表、職員の資質向上、施設長の責務明確化などである。また質の向上の観点から、保育指針は最低基準としての性格を持つことになる。

¹⁸ 「あり方に関する研究会報告書」では、「家庭や地域の子育て力が低下し、特別な配慮を必要とする家庭が増加している状況も踏まえ、市町村は、地域内の社会資源を適切に活用しながら、いわゆるケース・マネジメント機能をより一層強化する」としている。

¹⁹ サービスの質を高めるためには、利用者とサービス提供者が相互に主体的に参加しなければならない。

²⁰ 大宮(2006) p 171

²¹ すなわち EBSW (根拠に基づくソーシャルワーク) とソーシャルワークにおけるインフォームド・コンセントである。EBSW とは「実証的に検証された文献や論文を体系的に収集し系統立て、そこで得た知識と手順が、援助目的に最も適切で効果的な結果をもたらすように、実践者に介入法の選択と実施を支援するものである」三島亜紀子(2007) P188

要であるが、日本では十分ではない。直接的なアウトカム評価が困難である以上、実証研究で適切と確認されているプロセスを保育の質を評価せざるを得ない。この点については、4. で再論する。

もう一つの課題は、経済学でいう「隠された行動」という情報の非対称性が問題である。保育サービスを選択するのは親であるが、最終的な消費者は子どもである。選択者と消費者が分離されている。このため、親がモニターできないところで保育サービスの質が切り下げられている可能性がある²²。職業倫理性を身につける専門職である保育士の配置を充実することにより、こうした問題を部分的に回避することもできるであろう。

(4) 公共投資としての良好な育成環境の保障

保育サービスは、個々の子どもがその便益を受けるため、私的財であるという指摘もある。しかし、良好な育成環境を保障することにより、子どもの健全発展は、将来の社会政策コストを削減できる可能性がある²³。さらに、良好な保育環境の保障は、経済的にも十分価値のある人的投資となることが知られている²⁴。また、低所得者に対する保育サービスは、貧困防止という点からも所得再分配政策上の意義もあり、保育サービスは、一分に外部性をもった公共財的な性質を持っていると評価できる。

4. 利用者補助システムの設計

2で述べたように、新しい保育サービスのシステムとしては、多様な民間組織の参入と利用者による選択制からなる準市場メカニズムが候補になるであろう。このシステムを費用補助という視点からみれば、施設補助方式から利用者補助方式への転換、すなわち広義のバウチャー方式ということになる。

(1) 利用者補助方式・広義のバウチャー方式とは

対人社会サービスにおける費用補助としては、措置制度に見られる施設補助と利用者補助方式、広義のバウチャー方式がある。いわゆるバウチャー方式は、市場メカニズムの導入の典型例とされ、福祉サービス関係者のなかでは人気がない。しかし、これはバウチャー方式に対する誤解に基づくものである。広義のバウチャー方式とは、補助金は施設ではなく、利用者に対して支給され、そのサービス選択を保障する、利用者補助そのものである。

²² このような場合、利益の分配制約のある非営利法人は、利益最大化を目的としている営利法人よりも手抜きをする動機が低いと親が信じることにより、非営利に需要が集中することを「契約の失敗」という。

²³ 保育所における保育の効果が、子どもの発達に与える研究としてはアメリカ、ミシガン州におけるペリープリスクール研究(Perry Preschool)が有名であり、長期間の観測によって、保育所保育をうけたグループのほうが家庭保育をのみのグループよりも、基礎学力、大学進学率、就職率、犯罪率などの項目において、優れた成績を示していることが確認されている。またスウェーデンでも、学力において同様の傾向が確認されている。Sheila B. Kamerman, Michelle Neuman, Jane Waldfogel and Jeanne Brooks-Gunn(2003)を参考。

²⁴ Schweinhart, L.J., H.V. Barnes, and D.P. Weikart. (1993)を参考。