

RIETI政策シンポジウム

保育所と幼稚園への選択と競争の導入 —準市場とサードセクターの再構築

プレゼンテーション資料

2015年2月19日

後 房雄

RIETIファカルティフェロー/名古屋大学大学院法学研究科教授

独立行政法人 経済産業研究所 (RIETI)

<http://www.rieti.go.jp/jp/index.html>

官民関係の自由主義的改革と サードセクターの再構築

後 房雄

RIETI ファカルティフェロー

名古屋大学大学院法学研究科教授

日本サードセクター経営者協会代表理事

1 「官民関係の自由主義的改革」の背景

(1) 「大きな政府」への歴史的傾向の転換

<一般政府支出/GDPの歴史的変遷>

[先進国平均] 10.8% (1870) ⇒ 28.0% (1960) ⇒ 42.9% (1993) ⇒ 38.9% (2006) ⇒ 40.8% (2014)

[日本] 8.8% ⇒ 17.5% ⇒ 34.3% ⇒ 36.0% ⇒ 41.4%

(2) 民営化、民間委託、規制緩和

(3) ニュー・パブリック・マネジメント(新公共経営、行政経営)

- ①業績/成果による統制
- ②市場メカニズムの活用
- ③顧客主義
- ④ヒエラルヒーの簡素化(経営単位への権限と資源の委譲)

(4) ガバメントからガバナンス(多元的協治)へ

(5) 地方分権

2 「良い公共サービス」とは

(1) 質が高い

(2) 効率的

(3) 利用者のニーズや要望に応答的

**(4) 納税者に対するアカウンタビリティ
を果たす**

(5) 利用者や労働者を公平に扱う

(ルグラン2010)

3 公共サービス提供の4つのモデル

(1) 信頼モデル

専門家やその他の職員は、政府や他人から干渉されなくても良い公共サービスを提供するだろうとただ信頼される。

(2) 命令と統制モデル(特に目標・成果管理モデル)

国家ないし国家の機関が管理の階統制によってサービス提供を担い、上位の管理者が部下に対してサービス提供に関する命令ないし指示を与える。(公共セクター組織が達成すべきさまざまな種類の目標、通常は数値目標を設定し、それらの組織の職員に対し、目標の達成度に応じて褒美を与えたり罰を課したりする。)

(3) 発言モデル

利用者は供給者に対して、専門家に直接会いに行ったり、議員などに苦情を述べたりとさまざまな方法で自分たちの意見を直接伝えることによって良いサービスを得ようとする。

(4) 選択と競争モデル(準市場)

利用者は、顧客を求めて相互に競争する多様な供給者の間から選択することができる。

4 準市場 = バウチャー制度

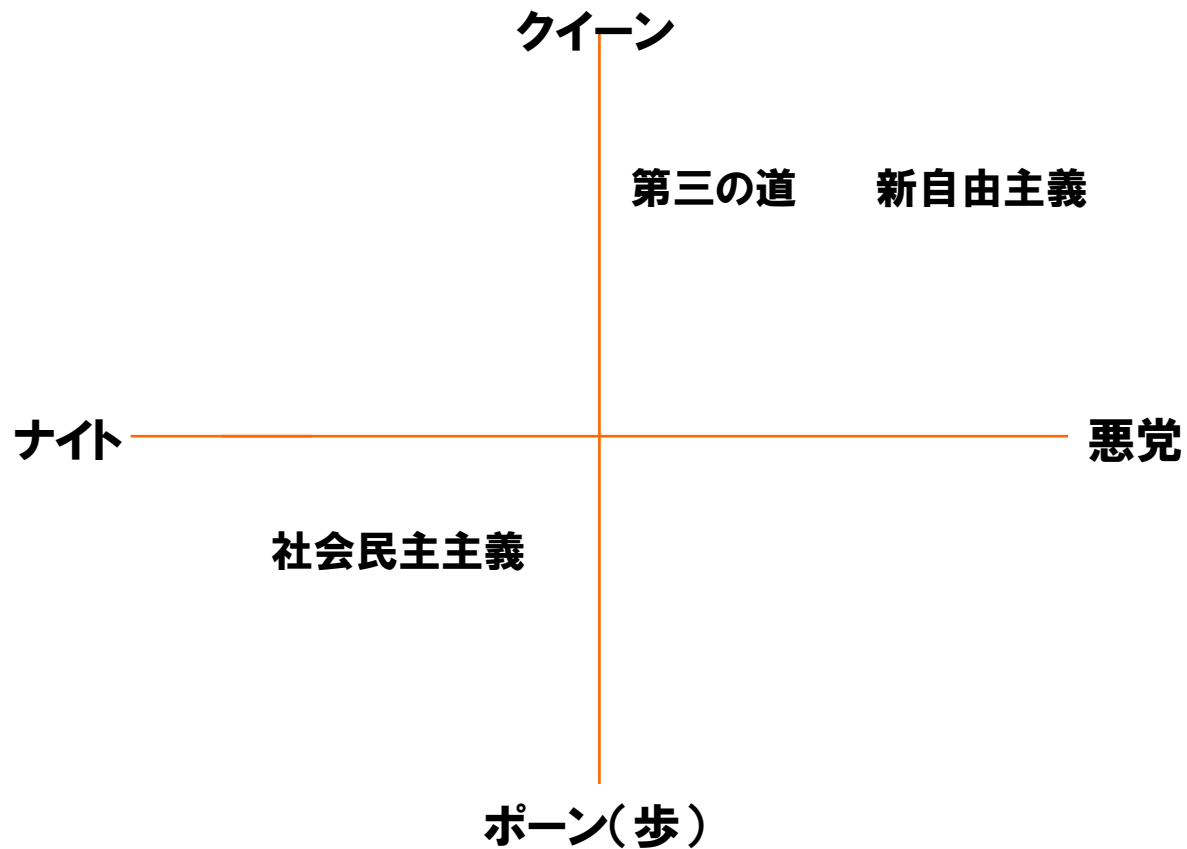
(1) 準市場

公共サービスの供給者ではなく利用者に公的資金(バウチャー=用途の限定された購買力)を渡し、それによって購買力を与えられた利用者が、市場において選択した供給者からサービスを購入する(結果として公的資金は供給者に渡る)仕組み。公的資金によって利用者間の所得格差が是正されると同時に、利用者が選択権を持てること、それゆえ、供給者間に競争による切磋琢磨が生まれることが特徴である。(ルグラン2010)

(2) バウチャー

個人に対して、一定の範囲のモノやサービスのなかから選択できる限定的な購買力を付与する補助金。補助金や事業委託契約と異なる点は、供給者ではなく公的事業の最終的受益者により大きなコントロール力を与えることである。「生産者側の補助金」と対比して「消費者側の補助金」と呼ばれる。ただし、バウチャーは購入できるものが限定されており、額も制限されているので、選択権は無制限のものではない。(Salamon 2002)

5 供給者の動機と利用者の行為主体性



6 医療制度の3つのタイプ

(1) 公共型 (スウェーデン、ノルウェー、デンマーク、フィンランド、イギリス、アイルランド、イタリア、スペイン、部分的にはポルトガル、ギリシャ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド)

国民全員にほぼ無料の医療サービスを提供。医療の提供はおもに国家が組織し、その財源は税金。そのなかには非常に中央主権的な組織構造の国(イギリス)もあれば、組織・財政・管理が地方分権化された国(北欧諸国、イタリア、スペイン)もある。

(2) 医療保険型 (ドイツ、フランス、オーストリア、ベルギー、ルクセンブルク、日本、オランダ、中欧・東欧諸国の一部)

医療の提供は民営化されている部分と公共の部分(特に病院部門の一部)があり、患者が医師を選択できることや、開業医の地位が保証されている場合が多い。費用はさまざまな強制加入の社会保険料によって負担される。

(3) 自由型 (主に米国。その他、中欧・東欧諸国やラテン・アメリカ諸国)

公共型の疾病保険制度は最低限型であり、救急の患者、最貧者、高齢者、障害者のみが医療に関する公的支援を受けることができ、その他全員は民間の保険制度を利用しなければならない。その場合、雇用主が保険料を負担する場合はほとんど。医療サービスの提供は、ほとんどの場合民間が行う。(ブルーノ・パリエ『医療制度改革』文庫クセジュ、2010年)

7 日本の公共サービスの戦後体制

●「公の支配」(憲法89条) 公の支配に属しない事業に公的資金を支出してはならない。

・占領軍の意図は従来の官民一体型の福祉制度を変革して、政府が福祉における中心的な役割を担い、民間団体はそれを上回る福祉サービスを独自の財源で提供するという講師分離型のシステムを目指した。

・しかし、政府も民間も資源に乏しかった戦後直後の日本においては、政府は福祉サービスの提供にあたっては民間団体を活用するしかなく、そのためには資源のとびしい民間団体に必要最低限の公的資金を提供するしかなかった。

・そのために、民間団体を「公の支配」のもとに置くことによって公的資金の支出を可能にすることで、結果として占領軍の意図とは正反対の政府によって強く統制される各種NPO制度を生み出すこととなった。医療法人(1948年)、学校法人(1949年)、社会福祉法人(1951年)、職業訓練法人(1985年)、更生保護法人(1995年)

●1951年社会福祉事業法

・老人ホーム、障害者施設、保育所などの社会福祉事業は、中央・地方の政府のほかは、原則として社会福祉法人だけに経営主体が制限された。

・各種社会福祉施設のうち公立施設が64.6%、民間施設が35.4%(1978年)

・民間社会福祉施設のうち約77%が社会福祉法人によって経営(1980年)

●措置制度

・サービスの提供主体の決定、誰にサービスを提供するか決定、どの程度のサービスを提供するか決定などを政府が一方的に行うため、サービスの利用者が事業者を選択することができず、利用者事業者との間には契約関係がなく、事業者間の競争もなかった。

・そのかわり、利用者は無料ないし一部の費用負担でサービスが利用でき、事業者には政府の決定した額ではあるが事業の必要経費が措置委託費として支払われた。

8 日本における準市場の起源と拡大

- ①健康保険法(1922):従業員15人以上の工場、鉱山の労働者
- ②国民健康保険法(1938):国民の約6割を占める農山漁村の住民
- ③同法改正(1948):市町村公営化、世帯員も加入義務化
- ④新・国民健康保険法(1958):全市町村の団体事務、国民皆保険

(児童福祉法の改正で保育所に利用制度導入。1997)

- ⑤高齢者のための介護保険法(1997)、実施(2000)
- ⑥社会福祉事業法⇒社会福祉法(2000):措置制度が廃止され、契約に基づく福祉サービスの利用制度が導入
- ⑦障害者福祉の支援費支給制度がスタート(2003)⇒障害者自立支援法(2005)⇒障害者総合支援法(2012)
- ⑧子ども・子育て関連3法(2012)、施行(2015)
(小中学校?)

9 準市場としての子ども・子育て支援新制度

- ①認定こども園、幼稚園、保育所を通じた共通の給付（「施設型給付」）及び小規模保育等への給付（「地域型保育給付」）の創設＝バウチャーの支給
- ②市町村の「保育の必要性」の認定、利用調整はあるが、利用者は事業者を選んで直接に契約を結ぶ＝利用者の選択権＋事業者間の競争
- ③社会福祉法人・学校法人以外の者に対しても、客観的な認可基準への適合に加えて、経済的基礎、社会的信望、社会福祉事業の知識経験に関する要件を満たすことを求めながらも、供給過剰による需給調整が必要な場合を除き認可するものとする＝参入規制の撤廃（ただし、幼保連携型認定こども園や幼稚園については参入規制維持）

10 第3回サードセクター調査

①調査の概要

- 平成26年度「日本におけるサードセクターの経営実態に関する調査」(平成26年9月～10月)、独立行政法人・経済産業研究所。
- 平成24年経済センサスー活動調査の名簿の①会社以外の法人(163,837)、②法人でない団体(29,542)の合計193,379団体を母集団として、26,000団体を標本抽出してアンケート調査を実施。回収率は25.5%(6,625)。
- 設問は、①組織について、②ガバナンスについて、③活動について、④財政について、⑤政治・行政との関係について、⑥組織の成長・発展について、合計51の問いを設定した。

② サードセクターの範囲と構成

表2 法人格毎の団体数と割合(問2・問3)

	回答団体数	割合
一般社団法人(非営利型)	449	7.2%
一般社団法人(上記以外)	84	1.3%
一般財団法人(非営利型)	256	4.1%
一般財団法人(上記以外)	63	1.0%
公益社団法人	239	3.8%
公益財団法人	373	5.9%
社会福祉法人	983	15.7%
学校法人(準学校法人を含む)	270	4.3%
社会医療法人	19	0.3%
医療法人(上記以外)	252	4.0%
認定・特定非営利活動法人	80	1.3%
特定非営利活動法人(上記以外)	751	12.0%
職業訓練法人	119	1.9%
更生保護法人	71	1.1%
消費生活協同組合	21	0.3%
農業協同組合	55	0.9%
漁業協同組合	106	1.7%
森林組合	61	1.0%
中小企業等協同組合	393	6.3%
その他の組合(上記以外)	207	3.3%
信用金庫、信用組合、労働金庫	11	0.2%
共済組合	21	0.3%
特殊法人、独立行政法人、認可法人、各種の公法人	106	1.7%
その他の法人	437	7.0%
法人格あり 計	5,427	86.5%
法人格なし・地縁	142	2.3%
法人格なし・地縁以外	706	11.3%
法人格なし 計	848	13.5%
全体	6,275	100.0%

- 特定非営利活動法人49,109(2015年1月)
- 医療法人47,825(2012年3月)
- 社団・財団41,053(2014年4月)
- 社会福祉法人19,498(2012年3月)
- 学校法人5,543(2012年5月)
- 更生保護法人165(2012年10月)
- 宗教法人182,200(2012年12月)
(公益法人協会HP)

③ 非営利セクター全体の財源構成

非営利セクター全体の収支内訳(2014年)

	稼いだ収入	もらった収入	その他	合計
個々の市民	11.9	3.0		14.9
政府行政セクター	70.8	4.7		75.5
企業セクター	7.4	0.4		7.8
サードセクター	1.3	0.4		1.7
その他				0.0
合計	91.4	8.5	0.0	99.9

非営利セクター全体の収入内訳(2010年)

	稼いだ収入	もらった収入	(投資利益)	合計
個々の市民	15.1	11.4		26.5
政府行政セクター	44.5*	17.3		61.8
企業セクター	4.4	1.3		5.7
サードセクター	5.1	1.1		6.2
(団体内部)				
合計	69.1	31.1		100.2

*バウチャー25.3%、事業委託11.0%、指定管理者4.6%、その他1.1%

④ 社会福祉法人の財源構成

社会福祉法人の収支内訳(2014年)

	稼いだ収入	もらった収入	その他	合計
個々の市民	10.7	0.5		11.2
政府行政セクター	* 83.7	4.6		88.3
企業セクター	0.2	0.1		0.3
サードセクター	0.1	0.1		0.2
その他				0.0
合計	94.7	5.3	0.0	100.0

* バウチャー52.5%、事業委託30.8%、指定管理者0.2%、その他0.2%

社会福祉法人の収入内訳(2010年)

	稼いだ収入	もらった収入	(投資利益)	合計
個々の市民	3.1	5.2		8.3
政府行政セクター	61.8*	24.3		86.1
企業セクター	0.9	0.4		1.3
サードセクター	1.7	1.5		3.2
(団体内部)				
合計	67.5	31.4		98.9

* バウチャー44.5%、事業委託12.9%、指定管理者2.4%、その他2.0%

⑤ 特定非営利活動法人の財源構成

認定・特定非営利活動法人の収支内訳(2014年)

	稼いだ収入	もらった収入	その他	合計
個々の市民	7.8	7.5		15.3
政府行政セクター	*47.2	10.0		57.2
企業セクター	16.9	4.7		21.6
サードセクター	1.9	4.0		5.9
その他				0.0
合計	73.8	26.2	0.0	100.0

*バウチャー24.0%、事業委託20.1%、指定管理者2.9%、その他0.2%

特定非営利活動法人(上記以外)の収支内訳(2014年)

	稼いだ収入	もらった収入	その他	合計
個々の市民	12.1	22.9		35.0
政府行政セクター	32.6	2.3		34.9
企業セクター	27.0	0.9		27.9
サードセクター	0.4	1.6		2.0
その他				0.0
合計	72.1	27.7	0.0	99.8

特定非営利活動法人の収支内訳(2010年)

	稼いだ収入	もらった収入	(投資利益)	合計
個々の市民	15.1	11.4		26.5
政府行政セクター	44.5*	17.3		61.8
企業セクター	4.4	1.3		5.7
サードセクター	5.1	1.1		6.2
(団体内部)				
合計	69.1	31.1		100.2

*バウチャー27.8%、事業委託10.3%、指定管理者5.3%、その他1.1%

⑥一般社団法人(非営利型)の財源構成

一般社団法人(非営利型)の収支内訳(2014年)

	稼いだ収入	もらった収入	その他	合計
個々の市民	33.6	*12.9		46.5
政府行政セクター	**16.7	12.1		28.8
企業セクター	16.2	4.1		20.3
サードセクター	2.8	1.8		4.6
その他				0.0
合計	69.3	30.9	0.0	100.2

*会費11.2%、**バウチャー4.5%、事業委託11.4%、指定管理者0.6%、その他0.2%

一般社団法人の収入内訳(2010年)

	稼いだ収入	もらった収入	(投資利益)	合計
個々の市民	19.8	24.9*		44.7
政府行政セクター	22.7**	7.1		29.8
企業セクター	14.9	4.9		19.8
サードセクター	2.1	3.6		5.7
(団体内部)				
合計	59.5	40.5		100.0

*会費22.4%、**バウチャー13.7%、事業委託5.8%、指定管理者3.0%、その他0.2%

⑦一般財団法人(非営利型)の財源構成

一般財団法人(非営利型)の収入内訳(2014年)

	稼いだ収入	もらった収入	その他	合計
個々の市民	18.0	13.2		31.2
政府行政セクター	15.9	5.7		21.6
企業セクター	20.1	1.8		21.9
サードセクター	23.4	1.6		25.0
その他				0.0
合計	77.4	22.3	0.0	99.7

一般財団法人の収入内訳(2010年)

	稼いだ収入	もらった収入	(投資利益)	合計
個々の市民	26.3	1.2		27.5
政府行政セクター	23.9	20.3		44.2
企業セクター	26.9	1.5		28.4
サードセクター	0.0	0.0		0.0
(団体内部)				
合計	77.1	23.0		100.1

11 日本の非営利セクターの現状と再構築の方向性

①ボランティア的な特定非営利活動法人や任意団体の世界(NPO法人世界及び社会福祉協議会の周辺世界)と、事業型NPOの世界への分岐が明確になりつつある。法人形態としては、急速に増加している社団、財団が主流になりつつある。

②事業型NPOの世界では、公的資金の割合が高い社会福祉法人、特定非営利活動法人の一部などと、公的資金の割合の低い新しい社団、財団との分岐が見られる。

③官民関係の自由主義的改革(特に準市場の拡大、委託契約の競争化)によって、公的資金の割合の高い事業型NPOの自律性確立の可能性が生まれている。

12 非営利セクターの再構築へ向けた提言

①官民関係の自由主義的改革(参入規制の撤廃を含む)をより徹底させて、事業型NPOの市場を拡大し、「NPOの自律性と公的資金に関するアカウントビリティの両立」を可能にする。営利企業との共通課題。

②公的資金の割合の高い事業型NPOの自律性確立のためのマネジメント支援、社団、財団などの新しい事業型NPOへのマネジメント支援を強化する。

③国、自治体に各種事業型NPOの現状を把握し、適切な支援を統一的に行う担当部局を設置する(ボランティア型NPOの担当部局とは別に)。

④中小企業支援政策の一部として、事業型NPO支援を位置付ける。