

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

吉田 正幸

株式会社保育システム研究所代表取締役



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

〔新制度の理念と着眼点〕

- 3つのステージから捉えた理念
 - ・ 例外のない保育保障（子どもにとって）
 - ・ 切れ目のない支援（保護者にとって）
 - ・ 子ども環境の再生（地域社会にとって）

- 需要を主体にした供給確保
 - ・ 現在の需要の把握（保育認定による柔軟な需要の把握）
 - ・ 将来の需要の見通し（ニーズ調査に基づいた需要の変化予測）
 - ・ 現在及び将来の需要に対する供給の確保（市町村による需給調整）

- 需要を主体にした給付設計
 - ・ 施設補助方式から利用者補助方式へ（機関補助から個人補助へ）
 - Ex. 保育所運営費、私学助成（経常費補助） ⇒ 子どものための教育・保育給付
 - ・ 子ども財源の一元化と推進体制の一元化
 - Ex. 施設型給付・地域型保育給付、認定こども園制度の改善
 - ・ 公定価格（施設型給付＋利用者負担）と公的契約
 - Cf. 応能負担＋特定負担・実費徴収、市町村による利用調整

〔新制度への期待と課題〕

- 市町村における公・私、幼・保の再編（需要主体の再編）
 - ・ 1～3号認定の需要の変化に対する供給体制の再編
 - ⇒ 参入主体の多様化の可能性？
 - ・ 認定こども園の普及による既存施設へのインパクト
 - ⇒ 認定こども園の普及？

- 教育・保育の質の改善・充実
 - ・ 利用者選択の拡大による施設側への質改善インセンティブ
 - ⇒ 保育の質に関する評価システムの構築？
 - ・ 社会保障財源の確保による質改善の下支え
 - ⇒ 1兆円超の恒久財源の確保？

- 都市と地方における個別課題の解決
 - ・ 都市部における待機児童対策
 - ⇒ ポスト待機児童問題への対応？
 - ・ 人口減少地域における保育機能の維持
 - ⇒ 認定こども園や小規模保育の活用？

〔新制度の運用に係る課題や懸念〕

○新制度に臨む市町村の温度差

- ・需要の見込みに対する抑制的な姿勢
- ・参入主体の多様化に対する抑制的な姿勢
- ・認定こども園の促進に対する抑制的な姿勢
- ・事業計画の点検、評価、改善に対する消極的な姿勢

○新制度に臨む供給側の温度差

- ・新制度に移行しない私立幼稚園の存在
- ・新制度に移行しても市町村委託にとどまる私立保育所の存在
- ・認定返上する元認定こども園の対応

〔新制度の今後に関する私論〕

○教育・保育の質の向上に資する実践的研究（アプローチ手法の開発）の必要性

- Ex. ロジックモデルを応用したアウトカム評価へのアプローチ
大規模縦断調査等による保育の質及び投資効果に関する研究

○多様な参入主体を可能にする仕組みの構築（施設中心から機能中心への転換）

- Ex. アウトカム評価とリンクした機能基準の創設
プロセス及びアウトカムの改善につながる評価システムの導入
パブリック概念の整理 Cf. 保育の内容・利用・運営に関するパブリック
公益性・公共性・持続性の担保

○インフォーマルな要素を織り込んだ制度設計の戦略構築

- Ex. 市町村の温度差を縮めるためのインセンティブ
ステークホルダー間の利害調整機能の強化

〔関連補足〕

○「選択」と「競争」はどこまで可能か

- ・利用者の選択を制約する要因 Ex. 地域的要因、環境的要因、区域設定と利用調整
- ・事業者間の競争を制約する要因 Ex. 市町村の需給調整、“見えない壁”の存在
- ・非正規雇用の増加と幼保間の流動化 Ex. 2号認定 ⇔ 1号認定＋一時預かり

○公益性と非営利性をどう考えるか

【参考】

「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」 駒村康平

国立社会保障・人口問題研究所『季刊社会保障研究 2008』より抜粋

準市場メカニズムの考えは、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課題へのアプローチと見るべきであろう。

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」、「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。

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。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。

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・第三者評価の導入が行われた。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。

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、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、より純粋に市場メカニズムが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、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

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を行い，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。労働条件の悪化のなかで，景気回復に伴い労働市場の需給が逼迫してきたことも加わり，介護労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，一定の労働分配を確保し，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。

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，サービスの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。

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。

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。多様なサービス提供主体が参入すると，利用者を確保するために，施設はサービスの改善を競うことになる。保育においても契約制度導入ということになれば，当然，利用者補助制度，広義のバウチャー制度に切り替わることになる。

こうした保育所に関する情報公開，第三者評価は準市場メカニズムが機能するかどうかの鍵になる。先に述べたように，利用者にとって，専門的な保育のサービスの質やアウト

カムの測定・評価は困難であろう。また「親の満足度調査」だけをアウトプットの代理指標に使うと、保育所に誤ったインセンティブを与えることになる。

施設の設定、保育士数などの外形的なものについては、施設最低基準（行政監察）でチェックしているが、今後、多様な民間組織の参入を認める際には、保育サービスのプロセスに着目した評価を行うべきであろう。労働集約的な保育サービスでは、保育士の資格、経験、熟練、スキルが保育の質を左右する重要な要素であろう。こうした保育士の能力、人員配置が、子どもの発達段階にどのような影響を与えるか、発達心理学などの手法を使って実証的検証をし、効果が確認された項目については、その項目をインプット評価にいったインセンティブ設計が必要になる。介護サービス市場で起きた質の低下を繰り返さない工夫が必要である。

本稿では、いくつか検討課題を残している。一つは、保育所と幼稚園の役割分担である。地域によっては、両者の役割が補完関係ではなく、代替関係になっている場合もある。このため、保育利用に対する支援と整合性のある幼稚園に対する利用者支援も考える必要があり、3歳児以降の幼保一元化も視野に入れる必要がある。