

医療・介護・保育等における規制改革の経済効果（要約）
株式会社等の参入に関する検討のための試算

1. 問題意識

今後、我が国が急速に少子・高齢化していく中で豊かな国民生活を実現していくためには、製造業において安価で多様な商品が生産されることに加えて、医療、福祉(介護、保育)、教育、農業といった国民生活に直結する分野において、社会的な公平性及び安全性を確保しつつ、国民に大きな負担を求めることなく質の高い多様なサービスが提供されることが重要である。

ところが、これらの分野においてはこれまで安全性を担保するための社会的規制を含め、「市場の失敗」を補正するための規制が必要であるとされ、本来「市場の失敗」の補正と同時に達成できるはずの効率的な経営は優先課題とされず、株式会社のような自由に活動する経営主体の参入等は規制されてきた¹。具体的には以下のような点が挙げられる(図表 1-1)。

サービスを提供する事業者が経営形態によって限定され、原則的に株式会社のような自由に活動する経営主体や NPO 法人の参入は認められていない。参入した事業者についても活動に対して規制があり、その枠内でしか効率的な経営を追求することが認められていない。

形式的には新規参入や活動の自由が認められても、補助金や税制上の優遇措置が与えられるのは非営利法人のような特別な法人形態をもつものに限られている。結果的に、それ以外の経営形態の法人の活動を排除することになっている。

例えば、医療や農業分野では株式会社等による事業自体が禁止ないし制限されており、国公立病院を除けば、医師による個人経営か医療法人という特別な形

¹ 第 2 次臨時行政改革推進審議会報告書(1988 年)においても「経済的規制は原則自由に、社会的規制は必要最小限に」とされた。

態の法人・農業生産法人の要件を満たす法人に事業者が制限されている²。他方、教育分野では、学校法人に対してのみ学位等の資格の授与権が与えられており、また私学助成金等の補助が供与されている。さらに、社会福祉法人が経営する介護施設や保育所に対しては、その施設整備費等について大幅な公的助成が行なわれている。

こうした社会的規制分野については、「官製市場³」と呼ばれることがあり、その規制の是非やあり方をめぐっては、多くの論点があり、それぞれについて異なる見方がある。国民にとって重要なのは、これまでのような競争制限政策や経営形態制限政策が、結果として利用者の利益に結びついているのか、それとも供給側の利益に沿った生産活動に結びつき、これらの分野において非効率な活動が維持され、多様なサービス需要への対応が十分でない原因となっているのか否かである。

しかしながら、医療、介護、保育、教育、農業の5分野は、これまで規制改革があまり進展していない分野であり、規制改革の効果についての分析手法も確立していないことから、検討の前提となる規制改革の経済・雇用拡大効果に関する実証分析事例が乏しい。分析に利用できるデータ面での制約も大きい。これらの分野での規制改革を検討する上では、そうした効果についてある程度前提を置きながらも極力定量的に明らかにしていく必要がある。

以上を踏まえ、本稿では、社会的な公平性及び安全性の確保の重要性を念頭におきつつ、規制改革に関する検討に資するため、一定の仮定の下、社会的規制分野において、既存の事業者も含め多様な経営主体が自由に効率的な経営を追求できるようにすることを通じて、産業としての効率性を高めながら質の高い多様なサービスの提供を促すことができるようになった場合の経済効果について検討することとした。

ただし、とくに医療、福祉等の分野においては、サービスの質と効率との関係が問われており、サービスの質を高めると同時に効率を高めることが求められている。しかしながら、現在利用可能なサービスの質を評価する方法論やデータはないに等しい。他方、職員数や施設規模等の投入要素及び経費等については極めて限定的ではあるが利用可能なデータが存在する。そこで、本稿では、

² 医療分野については、「構造改革特区」において、株式会社の参入について、自由診療の分野という前提で、必要な措置を講ずることとされた。農業分野については、2001年3月に一定の要件のもと株式会社形態を取り入れた新たな農業生産法人制度がスタートしたものの、一般的な株式会社は参入できない。2003年4月からは「構造改革特区」において、限定的ではあるが、農業生産法人以外の法人も農地の賃借による参入が容認された。

³ 運営主体の制限を行うなど公的関与の強い市場及びサービス分野(総合規制改革会議(2002))のことを指す。具体的な分野としては、医療、福祉(介護、保育)、教育、農業の5分野が挙げられている。

投入要素の効率性及び経費の面から計量的に分析し問題の所在を明らかにすることとした(サービスの質に係る分析は、方法論の研究とデータ整備を含め次の段階の研究課題と考える)。

以上のように、本稿での試みはデータ面の制約があり分析内容は限られるが、社会的規制分野における規制改革の経済効果を定量的に捉えるための第一歩として意義があると考えられる。

なお、今回の分析では利用データの制約もあり、医療及び福祉分野の介護と保育に焦点を当て分析したが、介護については特別養護老人ホーム、保育については認可保育所に限定した。各分野の市場規模の合計は名目 GDP の 4.3% である(図表 1-2)。また、計量的な分析に加えて、民間病院、及び認可保育所または認可外保育所を運営している企業に対してヒアリング調査を実施した⁴。

2. 結論

(1) 各分野における生産性向上効果及び雇用拡大効果について

医療、福祉等の分野での生産性は、提供するサービスの質と投入コストとの関係で決定されると考えられる。前述のように、現状ではサービスの質を定量的に計る的確なデータは利用できないが、投入面の効率性や経費面での効率性についてはある程度分析することが可能である。その分析結果をみると、サービスを提供している経営主体間に効率性の面で大きな差異がみられる。この差異が直ちに質の要素を含めた全体としての生産性の差異を表すわけではないが、差異が大きいという事実は、今後の株式会社等の参入に伴う経済効果を考える上での出発点とはなり得る。分析結果を要約すると以下の通りである。

民間(主として医療法人)病院の生産性は公立病院よりも高いが、経営主体間の効率性の格差は大きい。全体として生産性を高めて高齢化に伴う需要増に対応しつつ、質の面で社会的要請に応えられるようにすることが課題

⁴ ヒアリング調査及び一部の分析作業については(社)日本経済研究センターが実施した。

医療サービスの供給者と病院数

医療サービス供給者の分類				病院数の変動傾向
病院	公的病院	国の医療機関		病院数の変動は小さい
		公的医療機関	公立病院 (都道府県、市町村の病院)	
			その他	
	公的と民間 の中間	社会保険関係団体 の医療機関		
	民間病院	医療法人		個人病院からの転換が 多く増加傾向
		個人病院		減少傾向(医療法人へ の転換が増える傾向)
その他		株式会社 (大企業により従業員福祉 のために設立され、地域医 療も担っている)	原則禁止であるため数 は限られている	
		その他		
診療所				

医療サービス分野の生産性は、本来であればサービスの質を表すものとして健康水準の変化を示す指標を考慮して計るべきであるが、現在のところ厳密に定義され数量化されたデータは利用できない。病院関連のデータについても、一般的に利用できるものは患者数や病院での雇用者数、病院建物の床面積など限られているが、本分析では、これらのデータを用いて、確率的フロンティア生産関数を推計し患者数でみた生産性を計測した。その結果、公立病院、民間病院それぞれにおいて、個々の病院間で生産性に大きな差異があることが明らかとなった。また、民間病院の生産性は公立病院よりも37.9%高いことがわかった。

公的病院と民間病院の生産性の差異を生み出す要因としては、提供するサービスの質の差異が想定される。しかしながら、今回行った病院へのヒアリング調査の結果では、医療技術については民間と大差ないという意見が多く指摘された。また、救急患者への対応等、本来公立病院に期待されている役割が十分果たされていないとの意見や、民間病院との間での公正な競争条件が整っていないという指摘も少なくなかった。この結果からみると、民間病院と公立病院の間でのサービスの質の差異を生産性格差が観測される要因と考えることは、一部の公立病院には必ずしも当てはまらないといえる。つまり生産性向上余地がある公立病院があり得ると考えられる。加えて、生産性の高い民間病院が実際に多数存在することは、当該民間病院が提供しているサービスが患者に選択されている結果であるとみることができ、この点を裏付ける治癒の状況

や患者の満足度など質的なデータについては今後の整備と開示が求められる。

以上をふまえると、既存の事業者も含め経営主体が自由に効率的な経営を追求することができるようになることにより、既存の事業者も含めて生産性が向上する余地があると考えられる。実際にはそもそも効率性を高めることが困難な地域や医療分野の存在や、公的病院と民間病院の本来の役割分担のあり方の問題等を考慮する必要があるが、今、それぞれの病院の生産性が民間(主として医療法人)のベストプラクティス病院並みに向上すると考えると、医療サービス全体で生産性は20.4%上昇する余地があるとみることができる。今後の高齢化の進展を考えれば、生産性を高めて高齢化に伴う需要増に対応しつつ、質の面で社会的要請に応えられるようにすることが大きな課題といえる。

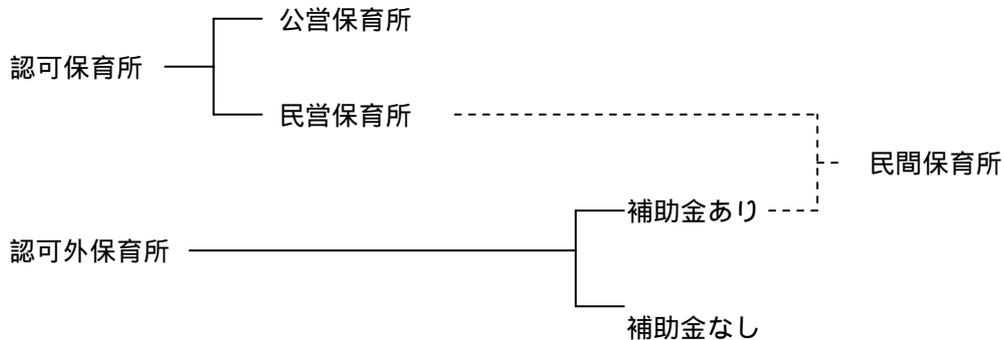
施設介護分野(特別養護老人ホーム)についても、経営の効率化を実現することによって、潜在需要の顕在化に対応する余地がある

施設介護分野(特別養護老人ホーム)についても、医療分野で検討したのと同様、部屋の大きさやサービス水準など介護に係る質的な要素をどうみるかという問題は残るが、ここでは施設規模と入居者当たりの費用の面から最適なコスト効率の施設規模を求めた。その結果、規模の最適化等の経営効率化によってコスト面での効率性が15.5%上昇するとみることができる。また、介護保険は在宅重視であり、保険料への影響にも配慮しながら施設介護と在宅介護との適切なバランスをどう保つかという政策課題はあるものの、それを別とすれば、需要割当て(待機者)の解消と経営効率化で価格が低下することに伴う需要の拡大によって雇用が全体で最大10.7万人拡大すると考えられる。この結果からみると、ヘルパー等の供給量の制約が大である中で、経営の効率化を実現することによって、需要割当てを解消しつつ、潜在需要の顕在化に対応する余地があると考えられる。

医療分野と同様、よりの確な分析を行うためには、質に関するデータを含む個別施設ごとのデータが必要であり、今後のデータ整備と開示が求められる。

民営(主として社会福祉法人)の認可保育所と補助金を得ている認可外保育所の生産性は公営保育所よりも高いが、経営主体間の格差は大きい。全体として経営の効率化を実現することによって、潜在需要の顕在化に対応する余地がある

保育所の分類体系



保育サービス分野についても、医療分野で検討したのと同様、児童の発育支援や入所児童の保護者の子育て支援、地域社会等との連携など、保育に係る質的な要素をどうみるかという問題があるが、本稿では生産を利用児童数×開所時間数で捉え、確率的フロンティア生産関数を推計した。その結果からみると、民間保育所と公営保育所のそれぞれにおいて個々の経営主体間での差異が大きいことが明らかになった。民間保育所の生産性は公営保育所よりも21.1%高く、それぞれの生産性が民間(主として社会福祉法人)のベストプラクティス保育所並みに向上すると考えると、公営保育所と民間保育所を合わせた全体で生産性が33.9%上昇するとみることができる⁵。

また、待機児童の解消と認可保育所の開所時間延長によって雇用が全体で最大26.1万人拡大すると考えられる。保育所の供給力の拡大が急がれているが、経営の効率化を実現することによって、需要割当てを解消しつつ、潜在需要の顕在化に対応する余地はあると考えられる。

(2) 経済全体の生産性に与える効果について

各分野において生産性が上昇することにより、経済全体の生産性も上昇する。各分野での生産性が高まることによる経済全体の生産性に与える効果は、各分野における生産性の上昇のGDP(全要素生産性)に対する寄与度の総和、すなわち、各分野の生産性の上昇率に当該分野のGDPに占めるウェイトを乗じたものの総和として計算することができる。各分野の市場規模の合計は名目GDPの約4.3%

⁵ 内閣府(2003)では、質的要素を考慮した費用効率を分析しているが、その結果では、公営保育所の費用は民間保育所に比べて2~3割高いとされている。

であり、経済全体の生産性が上昇する余地は GDP の 0.92% となることがわかった。

(3) ヒアリング調査について

民間病院、及び認可保育所または認可外保育所を運営している企業に対して行ったヒアリング調査結果を要約すると以下のとおりである。

民間病院については、今後の投資分野としては半数以上の病院が「情報化(IT化)」を挙げ、投資規模は平均2億円台を計画しており、「株式発行」については反対が多いものの、資金調達手段の多様化への期待は高いことがわかった。また、規制改革への希望も強い。

認可保育所または認可外保育所を運営している企業に対するヒアリング調査では、認可保育所を運営する場合、現行の社会福祉法人の会計制度の下で企業も運営するという点に対して疑問視する意見が強く、また、認可保育所を運営する場合、社会福祉法人と企業とでは、施設整備費等に対する補助金の格差を感じていると回答した企業が大半であった。

これまでみてきたように、今後、我が国が急速に少子・高齢化していく中で豊かな国民生活を実現していくためには、社会的規制分野においても、社会的な公平性及び安全性を確保しつつ、国民に大きな負担を求めることなく質の高い多様なサービスが提供されることが重要である。本稿の分析によれば、効率的な経営が行われることにより、そうした社会的要請にある程度対応する余地のあることがわかった。本稿での試みはデータ面の制約があり分析内容は限られるが、社会的規制分野における規制改革の経済効果を定量的に捉えるための第一歩として意義があると考えられる。今回の分析が社会的規制分野への株式会社等の参入に関する議論を深めるのに役立つことが期待される。