

バウチャーについて
- その概念と諸外国の経験

平成13年7月6日

内閣府政策統括官（経済財政 - 景気判断・政策分析担当）

目 次

はじめに	1
. バウチャーの概念	2
1 . バウチャーとは	2
2 . バウチャーの設計	4
3 . バウチャーの事例	7
. ケーススタディ：保育バウチャーの導入効果	12
1 . フィンランド	12
2 . スウェーデン	15
3 . イギリス	18
4 . アメリカ及びニュージーランド	20
5 . まとめ	21
. 結論	23
参考文献	24

はじめに

活力ある経済構造を構築するためには、政府の守備範囲を徹底的に見直し、政府でしかできず費用対効果の高い政策に特化していくことが重要である。さらに、そうして厳選された政策の運営に当たっては、最も効率的な方法を追求しなければならない。その際、ヒントになるのはやはり「市場」である。

公共政策に市場メカニズムの一部ないし変形を導入する手段を、OECD では「市場型メカニズム」(market-type mechanism)と総称している。「市場型メカニズム」には、外注契約、内部市場(企業の事業部間取引のように政府の内部取引を擬似市場化すること)、市場模倣(公的機関の間でのヤードスティック競争)、財産権市場(周波数帯、空港スロットなどの取引市場)などが含まれるが、なかでも注目を浴びているのがバウチャーである。

バウチャーは、政策目的の実現のため支給される補助金に、市場の特性である「選択」と「競争」の要素を加える手段として期待されており、諸外国において様々な分野での導入が試みられている。

最近、我が国でも一部の分野でバウチャーの導入が議論されるようになってきた。例えば、規制改革推進委員会(現総合規制改革会議)や経済戦略会議が能力開発、社会保障分野でのバウチャーの導入を提言しているほか、2000年の経済対策策定に際してITバウチャーの導入が検討の俎上に上った。教育訓練給付制度のように、バウチャーの一種といえるものがすでに導入された例もある。しかし、依然としてバウチャーという概念は十分理解されているとはいえず、「バウチャー＝ばらまき」であるという混乱した議論も少なくない。

こうした問題意識から、本レポートでは、バウチャーの定義、設計及び諸外国における分野別の動向を概観するとともに、ケーススタディとして保育バウチャーの導入効果について現地調査の結果も踏まえやや仔細に検討したい¹。

¹ 本レポート作成のための現地調査及び一部の文献調査については、内閣府との請負契約に基づき(株)富士総合研究所が実施した。

バウチャーの概念

ここではまず、バウチャーの定義を紹介し、それが一般に思い浮かぶクーポン形式を超えた広い概念であることを示す。次に、バウチャー制度の設計に当たってとりうる多様な選択肢について説明する。さらに、いくつかの分野について、外国を中心とした導入事例を整理する。

1 バウチャーとは

(多様な形態があるバウチャー)

バウチャーは一般に証票を意味し、クーポン(切符)と同様に財貨・サービスとの引換券を指す。しかし、本稿で扱う公共政策の手段としての「バウチャー」は、個人を対象とする用途制限のある補助金のことである²。これらの条件に加え、予め補助金に上限(cap)が設定されている場合にバウチャーと呼ぶというやや狭い定義もある。

歴史的には、このような形でのバウチャー導入が最も多く検討されてきたのは教育分野であり、その議論は19世紀中頃のフランスに遡るとされる(OECD(1993))。しかし、本格的な議論はフリードマンによる提言がきっかけであり(Friedman(1962))。それ以来、バウチャーは市場メカニズムを重視する立場からは、政策手段のあるべき姿を代表するシンボルとみなされてきた。

さて、バウチャーはその基本型ともいうべき切符形式の場合、それを交付された者は財貨・サービスと交換し、供給者はその切符を政府に提出して換金する。しかし、政策効果という観点からは、必ずしも切符のような形をしている必要はない。まず、磁気記録式又はIC式のプラスチックカードでも良い。さらに、対象者が事前に物理的な証票を交付されず、サービス等の契約・購入後に補助金が支給される方式、サービス等の供給者が対象者への供給実績にリンクした補助金額を政府から受領する方式(「擬似バウチャー」と呼ばれることがある)も多く採用されている。この最後の方式の場合、対象者への供給実績とのリンクが必要で、それが無い補助制度はバウチャーではなく「機関補助」である。バウチャーは個人を対象とするので「個人補助」の一種である(図表1-1)。

特定支出に対する税額控除などの税制優遇も、広義にはバウチャーの一種に分類することができる(例えばSteuerle(2000))。ただし、貧困層ないし低額納税額の受ける恩恵はゼロまたは小さなものとなる点で強い制約があり、政策論議においても税制改革の一環として扱われるべきものであることから、一般のバウチャーとは別のものとして整理されるこ

² Bradford and Shaviro (1999)が引用しているRosen(1995)の定義。なお、Steuerle(2000)はRandom House Dictionary of the English Language, 2nd edition unabridgedの「制限された財貨・サービスの範囲内で選択するための、限定された購買力を個人に付与する補助金」という定義を引用している。

とも少なくない。

(3つの基本特性：選択権、使途制限、譲渡制限)

バウチャーには、その他の形態の補助金と比べて以下のような特性がある。

第一は、交付された個人(受給者)による選択が許されることである(選択権)。教育バウチャーであれば、どの機関で教育を受けるか、フードスタンプであれば、どの食料品と交換するかについて一定の選択権が与えられる。この選択の自由がなければ、政府による直接的な財貨・サービスの支給と変わらなくなる。

第二は、しかしながら、指定された範囲の財貨・サービスとしか交換できないことである(使途制限)。バウチャーの使途は教育、食料品などと決まっており、何にでも使えるようでは現金による補助金と変わらない。さらに、教育や食料品であっても、カリキュラムが適切であると政府が認定した機関でしか利用できないこと、酒類との交換はできないことなどの制約が課されることが多い。その意味で、我が国で導入された「地域振興券」は、バウチャーとはいえ現金給付の代替的手段と考えるべきである。

第三は、他の人に権利を譲渡できないことである(譲渡制限)。この特性は、政府が必要性を認める属性の個人だけに一定水準の財貨・サービスの支給を可能にする。典型例が貧困層であるが、初等中等教育の場合には一定の年齢層すべてという選択肢も考えられる。譲渡制限がなければ、受給者は金券ショップなどで売却し本人にとって現金と同じ機能を果たしてしまう。

(バウチャーの効果：「選択」と「競争」)

バウチャー導入の第一の効果は、何らかの補助が必要な分野について、受給者が選択を行うことにより一定範囲内で本人に最も相応しい財貨・サービスが入手できることである。このこと自体、受給者の満足度を高めるという意義があるが、さらに、供給者間での競争を活発化させ、品質の向上やダイナミックな参入退出を促すと考えられる。これが第二の効果である。このような「選択」と「競争」の実現こそ、バウチャーの基本的な導入目的であるといえよう。

バウチャーには、そのほかにも副次的な効果が指摘される。その一つは、「財政支出の削減」である。補助金なしでは特定の財貨・サービスを購入しないであろう貧困層など、特定の属性を持つ者だけを交付対象とすれば、全国民に一律に供給する場合より財政支出が少なくなる。また、競争によって供給者の効率性が改善しコストが削減されれば、それまでと同様な質の財貨・サービスを提供するための予算は少なくなる。しかし、実際に財政支出が削減されるかは、バウチャーの総額をどう管理するかにかかっている。総額にシーリングを設けずに交付すれば、効率改善効果を上回って支出が拡大することも十分ありうる。バウチャー交付の際の事務経費にも注意を払う必要がある。

もう一つは、「雇用の創出」である。欧州では、家事や保育などの個人サービス分野での

バウチャー導入が相次いでいる。これらのサービスが労働集約的であり、バウチャーの形で需要者に補助をすれば、結果的に労働への補助を意味するからである。ただし、企業や労働者に直接補助を行っても雇用創出につながるので、やはりバウチャー固有の効果とはいえない。

（他の補助手段との比較）

供給者への補助や現金の補助など他の補助方式と比べて、バウチャーの導入はどう位置付けられるのだろうか。この問いを考える前に、まず、政府の補助がなぜ必要かを考えなければならない。公共的な政策が必要とされない分野では、バウチャーといえどもかえって有害である。また、目的によっては他の補助手段が優れている場合もある。

バウチャー導入で効率性が改善される可能性があるのは、特定の財貨・サービスの消費に「外部性」がある場合である³。需要者の自由に任せていると、社会的に望ましい量より少ない消費しか行われないうとき、その消費には（正の）外部性があるという。例えば教育（とりわけ初中等教育やIT教育）は、需要者の満足感や将来投資という個人的な便益のほか、個人の知識がスピルオーバーして社会全体の知的資本を充実させ経済発展に寄与するという機能がある。このような場合、用途制限のない現金を支給するのは意味がない。バウチャー以外で意味のある手段としては、民間供給者への補助（機関補助）その極端な形としての政府による直接供給が考えられる。

このうち政府による直接供給は、それが民間に可能な分野であれば競争がないことから望ましくない。雇用創出を目的とする場合も、政府の直接雇用より民間雇用の促進策を講ずるほうが効率的である。なお、政府による直接供給と民間機関への補助が共存する場合、公立と私立の競争条件がどの程度同等であるかが重要となる。

民間機関への補助は、需要者に選択の自由があるという点で、政府による直接供給より優れている。ただし、需要の強い機関が補助金を多く受け取るという仕組みがなければ、選択の自由が競争につながる可能性は乏しい。機関補助のもう一つの問題として、所得制限など需要者の属性に応じた補助が行いにくい点がある⁴。

他方、主たる政策目的が所得再分配の場合、用途制限のある補助は望ましくない。貧困者といえども食料品にいくら、教育にいくらと政府が家計管理を行うためには、政府のほうが本人より本人のニーズをよく把握しているという仮定がなければならない。こうした観点から、バウチャーは万能ではなく、アメリカのフードスタンプに対して懐疑的なエコノミストも少なくない。

2 バウチャーの設計

³ このほか、その消費が社会的に望ましいという意味で「メリット財」という理由がしばしば挙げられるが、この概念ではなぜ望ましいかが不明であり同義反復に陥ってしまう。

⁴ ただし、保育所料金の応能負担があるように、必ずしも不可能ではない。

以上の説明から推察されるように、バウチャーの設計にはかなりの自由度がある。したがって、対象分野の状況に見合った適切な手法を選択することが求められる。

（交付対象及び金額）

バウチャーを誰に交付するか。また、すべての対象者に同じ金額のバウチャーを交付するか、所得などの属性で変化させるか。これを決定するに際しては、補助がなくともその財貨・サービスを購入したであろう人を除くことが重要である。これらの人にとってバウチャーは現金と同じであり、バウチャー受給によって得た余裕資金は他の財貨・サービスの購入に充てられてしまう。一般に、バウチャーの目的である財貨・サービスへの受給者の選好が強く、所得に占めるバウチャーの金額が小さいとき、バウチャーは現金と変わらなくなる（現金等価）。

そのような人にバウチャーを交付すると、結局は同じ人から税を徴収してそれを交付したことになる。このとき、課税による就業・消費行動の歪みとバウチャー交付事務費という二重の不必要な社会的コストが発生している。これを不公平としてバウチャーを所得税の課税対象とすることが容易に考えられるが、そうすると政策効果ゼロに対して三重の社会的コストを負うことを意味する。したがって、そこまで想定されるのであれば、交付対象を慎重に選択すべきである。

（「ばらまき」批判との関係）

上記の論点は、バウチャーに対する「ばらまき」批判と関係している。おそらく、「ばらまき」批判は、バウチャーを交付しなくともその財貨・サービスを十分に消費したであろう、そもそもバウチャーが必要ない人に交付することを指していると思われる。これはバウチャーの設計の問題であり、所得その他の属性によって交付対象を的確に絞れば「ばらまき」になるはずがない。

むしろ、機関補助こそが本来的に「ばらまき」である点に留意すべきである。機関補助では個人の属性に応じた選別は可能ではあるが行いにくい。例えば、裕福な家庭の学生が国費を多く投入されている大学に入ることが生じうる。さらに、機関補助では供給者間の競争が弱くなり、結局は高コストによる負担増という受取人のいない最悪の「ばらまき」が行われる可能性さえある。

（額面）

伝統的なバウチャーは定額であり、一定の購入金額までは100%、それを超えると0%という特異な補助率構造を持っている。このような補助率構造が正当化されるのは、その財貨・サービスの消費が一定水準までは社会的に意義（外部性）があり、その水準を超えると純粋な私的財になるという極端な前提があるときだけである。現実には、外部性は消費

量が増えるにしたがって徐々に低下すると考えられる。

そこで、例えば、割引券のように、バウチャーとともに現金を必要とするという定率補助率で設計することが望ましいことがある。さらに、購入金額が増えるにしたがって補助率を逡減させることも考えられる。このような複雑な額面構造のバウチャーは切符のような形態では扱いが難しかったが、IT化の進展に伴い磁気カードに購入情報を記録させれば実現可能であろう。

（擬似バウチャー）

個人に切符又はカードを直接交付する方式か、供給者経由の擬似バウチャー方式か。擬似バウチャーのメリットとしては、供給者は一般に個人の交付対象者より数が少なく、経理事務能力も高いため、交付に伴う事務費を抑制することができる。他方、主たるデメリットとしては、1人の対象者が複数の供給者との間で権利を行使する場合、個人で使える合計額の上限管理ができないことがある。また、切符などの物理的存在がないと、権利意識が身につかないという説もある。

したがって、擬似バウチャーの採用が相対的に優れているのは、1人の対象者が1供給者とだけ契約するもので、かつ、供給者がしっかりした組織で比較的少数であるような分野であろう。初等中等教育はその典型であると考えられる。逆に、食料品ではこれらの条件がほとんど満たされないため、切符又はカードの交付が必須となる。

（使途制限とモニタリング）

バウチャーの性質上、ある程度の使途制限は避けられない。他方、使途制限を厳しく行いすぎると、受給者による選択の余地がなくなる。例えば、教育バウチャーであればカリキュラムをどこまで政府が規制するかという問題である。政策目的の実現という観点からは、カリキュラムの詳細に立ち入って規制するのではなく、不適格な教員の排除など最低限のものがあれば十分であろう。

また、これら最低限の基準が遵守されているかどうかは、政府によるモニタリングによって担保される必要がある。ただし、バウチャー導入によって供給者間の競争が強まることから、最低限の基準を満たした上で行われるサービスの内容についてまでモニタリングすべきではない。丁寧すぎるモニタリングは追加的な財政コストを発生させ、バウチャー導入のメリットを減殺させる危険がある。

（情報開示）

バウチャーへの批判として、需要者間での情報格差の存在が挙げられる。すなわち、自由な選択を認めた場合、情報量の多い高所得者や高学歴者が最もその恩恵を受けることができ、低所得者や低学歴者は不利な選択に甘んじるといえる。これは貧富の格差が激しいアメリカで、教育バウチャーを巡る主要な議題となっている。

こうした情報格差を解消するためには、一般の企業に求められる水準を超えて、バウチャーの対象となる供給者側の情報開示を進める必要がある。例えば、政府によるモニタリングの結果を個別の供給者について公表するののも一つの方策である。

（需給のマッチング）

バウチャーが交付されると、それが無い場合と比べて当該財貨・サービスへの需要が拡大し、価格が上昇する。その程度は供給の価格弾性値に依存する⁵。したがって、ここで重要なことは、人為的な参入規制は撤廃し、供給が十分弾力的に行われるようにすることである。参入退出の自由なしにバウチャーを導入しても、ほとんど得るところがないのは明らかである。

さて、バウチャー交付によるある程度の価格上昇はやむをえないとしても、学校や住宅のように、需要に対して供給が反応するには時間がかかる財貨・サービスでは、一時的に極端な需給逼迫となる場合の対応を考慮しておく必要がある。さらに、一部の人気がある供給者に需要が集中する可能性もある。

こうした場合、所得分配上の観点から価格が規制されるか、あるいは社会的な批判を恐れ供給者が自主的に価格上昇を抑制することが考えられる。必然的に需給は均衡しないので、何らかの割当てを実施することになる。その方法としては、抽選、先着順、需要者の属性による選別（低所得者を優先的に割当てするなど）などがありうる。

（混合セクターにおけるイコールフットイング）

バウチャーが導入される分野には、しばしば公的供給者と民間供給者が共存している。その場合、公的供給者を効率化することが重要な政策目的であるので、民間との競争条件を極力公平にすることが求められる。

バウチャーの対象者が限られているとき、この条件は比較的容易に達成されうる。すなわち、公的供給者を選択する者には従来と同じ扱いとし、民間供給者を選択する者に一定額のバウチャーを交付すればよい。その一定額とは、公的供給者と民間供給者に直接流れる消費者1人当たり公的資金の差である。

しかし、この方法ではバウチャーを広く交付する場合、膨大な追加的支出が必要となる。このような状況下では、公的供給者への機関補助を削減することが必須となる。公的供給者への機関補助のバウチャーへの代替（"voucher out"）が進めば、公的に経営される必然性も乏しくなり、公設民営や完全民営化へのインセンティブも生じると考えられる。

3 バウチャーの事例

⁵ なお、価格が上昇すると需要者から供給者へ所得移転が生ずることになるが、バウチャーではなく機関補助では逆に価格が低下して供給者から需要者へ所得が移転する。結局、補助金の帰着は、バウチャーでも機関補助でも、需要と供給の弾性値から決定され同一である。

それでは、実際にバウチャーはどのような分野で導入されているだろうか。代表的な分野における諸外国の例を中心に紹介する（図表 1 - 2）。

（初等中等教育）

アメリカ、カナダの一部、イギリス、オランダ、スウェーデン、ニュージーランド、ポーランドなどで導入されている。生徒数に比例した補助金を学校に支給するという形の擬似バウチャーを採用している例が多い（West(1996)）。

このうちアメリカのミルウォーキー、クリーブランドの先行事例が一定の成果を収めたこととされ、最近では、プエルトリコ、フロリダなどで導入が相次いでいる（The Fraser Institute(1999)）。

ミルウォーキー市は、90 年からバウチャーを導入したが、対象は貧困層で私立学校を希望する者である。公立学校の生徒 1 人当たり州補助金と同額のバウチャーが交付される。反対派の主張により、バウチャー対象の生徒数には厳しい上限が設けられている。私立学校で定員がオーバーしたときは抽選で割当てを行う。Witte(1996)による評価では、バウチャー受給者は成績面では一般の生徒と同じであるが、出席率や親の参加・満足度という点で高いとされている。

クリーブランド市でもバウチャーの導入が行われた。低所得者から抽選で交付対象者を選び、私立学校の学費の 90%（上限あり）まで補助がなされる。Greene, Howell and Peterson (1997)の評価によれば、参加者の満足度が一般より高かった。

なお、我が国では県レベルで私立高校授業料の負担軽減措置があるが、これもバウチャーの一種と考えることができる。

（高等教育及び職業訓練）

高等教育では多くの国で奨学金や教育ローンが政府により提供されているが、これらのグラント部分、利子補給部分はバウチャーの一種である。高等教育へのバウチャーにローンの形態が多いのは、市場の失敗の原因が外部性より資本市場の不備（高等教育を受ければ将来所得が高まるので、資本市場が完全であれば将来所得を担保に民間銀行から借金ができるはず）に起因する面が大きいためであろう。

高等教育に対する低所得者向けの大規模なグラントとして、アメリカのペル奨学金（Pell Grant）が知られている。これは 400 万人（学部及び専門学校生）に 1 人平均約 2,300 ドルを所得に応じて支給するものである⁶。これに対し、我が国の高等教育への支援は機関補

⁶ アメリカでは税額控除の形の「広義のバウチャー」も充実しており、HOPE 奨学金（学部 1、2 年生等、学費の最初の 1,000 ドル全額、次の 1,000 ドルの半額を税額控除、所得による制限・減額あり）、Lifetime Learning Credit（学部 3 年生以上、大学院、社会人含む。学費の 5,000 ドルまでの 20%を税額控除、所得による制限・減額あり）がある。

助中心であり、日本育英会奨学金はローンの形態をとっている。

職業訓練では個人の雇用可能性（employability）を高め失業を削減するという政策目的から、バウチャー導入が試みられている。アメリカでは、これまでも失業者を対象とする小規模なバウチャー制度があったが、98年に広範な労働者を対象とする個人訓練勘定（Individual Training Account）が開始された。イギリスでは、青年クレジット（Youth Credit、91年導入）がイングランドとウェールズの10地域で試行されたのに続き、学習クレジット（Learning Credit、97年導入）が正式に開始された。学習クレジットは、すべての14～21歳の者に交付されるプラスチック・カードで、各種の教育訓練（高等教育は除く）への参加ができる。青年クレジットに関する評価によれば、その導入は訓練参加者の数は増加させなかったが、雇用とリンクした訓練の割合を高めるなど質の向上に寄与したとされる（OECD(1999)）。

我が国で98年12月に導入された教育訓練給付制度も、受講終了後に後払いされる仕組みではあるが、バウチャーの特徴を備えている。同制度は、雇用保険の被保険者又は被保険者であった者（被保険者でなくなった後、一定期間内に教育訓練を開始した者に限る）が、厚生労働大臣の指定する職業に関する教育訓練を受け、終了した場合に、費用の8割に相当する額（上限30万円）が支給される⁷。また、経済戦略会議答申（99年2月）では、この制度を発展させた「能力開発バウチャー」の導入を提言している⁸。

（保育）

保育バウチャーは、保育サービスへの新規参入に加え、サービスの利便性を高めて女性の就労を促進するため、全体として雇用創出への期待が大きい分野である。イギリスでは、96年に一部地域で4歳児を対象に定額のバウチャーが交付されたが、労働党への政権交代を機に廃止された。フィンランドでは95年から一部地域で導入され、現在ではその教訓を踏まえて全国展開がなされている。また、スウェーデンの一部地域、アメリカの多くの州、ニュージーランドでも導入されている。これらの事例については、のケーススタディにおいてやや仔細に紹介する。

我が国では、経済戦略会議答申に盛り込まれたほか⁹、東京都においてバウチャー方式の

⁷ ただし、被保険者であった期間が通算して5年以上であること、過去に教育訓練給付金の支給を受けたことがある場合には、支給に係る教育訓練を受けてから5年以上経過していることが条件。なお、給付額の上限は当初20万円であったが、本年1月より30万円に引き上げられた。

⁸ 必要な教育経費の50%を支給することとし、かつ100万円を限度とする。支給対象は、現に失業している者のうち、失業前10年以上連続してフルタイムで就業していた者で、新たな技能を修得することにより新しい職を得ることを希望する者。大学、大学院、専門学校などに入学し、授業料などの教育経費をこれら教育機関に支払う場合、現金のかわりにバウチャーで支払えるようにする。予算額はバウチャー支給者数を100万人とすれば、1兆円以内。

⁹ これに対し、厚生省（当時）は、「保育者との信頼感や継続的な関係が重要な保育について、日々保育所が変わりうることは適切でない、待機児童の多い地域では施設探しに手間がかかることなど、必ずしも利用者の利便につながらない、母子家庭等必要度に応じた優先入所が困難、保育所側としても日々の需要の変動に対応した適正な職員配置が困難、等の様々な問題がある」として反対している。

導入を 2001 年度に検討し、2002 年度に試行する予定となっている（「東京都福祉改革推進プラン」（2000 年 12 月））。

（家事）

掃除、調理、園芸等の家事労働に関するバウチャーは、主としてこれらの種類の雇用を創出するために導入されている。

デンマークでは、94 年に導入され、サービス提供会社は家事労働を行ったという証明書を受領し、これを政府に提出することにより補助金を交付される。2,500 人をフルタイムで雇用する 4,500 社がこの制度で補助を受け、これにより新規に生み出された雇用の 40% が失業者の雇用によるものであったと推定される（European Commission(1996)）。

フランスでは、民間（企業又は非営利団体）が発行者となる雇用サービス切符（Titre emploi service）がある¹⁰。その仕組みは、一般の企業（又は企業委員会）が発行者から切符を購入し、それを低価格又は無償で雇用者に交付し、雇用者はその切符を用いて家事サービスを利用するというものである（図表 1 - 3）。雇用者は切符の額面の半分の税額控除されるので、民間が発行しながらも実質的には政府の補助によるバウチャー制度といえる（Lloyd, Granger and Shearman (1999)）。

（高齢者介護）

どの程度の介護が必要かは人によって違い、専門的な判定が求められることから、個人の属性に応じた交付対象と金額の設定が難しい分野である。イギリスでは 81 年から 93 年まで居住介護プログラムが実施され、介護ホームか在宅介護に利用できるバウチャーが交付された。しかし、バウチャーの金額が介護費用を賄える水準に決まり、かつ、義務的支出（entitlement）として一定の条件を満たす者すべてに交付される仕組みであったことから、潜在需要の顕在化と相まって財政支出の拡大を招いたとされる（Hall and Eggers(1995)、OECD(1993)）。また、フィンランドの一部自治体で、在宅介護を受けている人を対象に、家族などの介護者が一時的に介護を休む際に代替りのサービスを購入できるバウチャー制度が試験的に導入された。

我が国では、「規制緩和推進 3 ヵ年計画」（98 年 3 月）において「介護サービスの利用手続き及び支払方法の多様化」として、バウチャーを含めた多様な支払方法について検討を進めるとされており、東京都が実施主体となって 98 年 9 月から田無市、東久留米市で利用券方式による訪問介護サービス提供が試行された。現在、バウチャー方式は各市町村の判断で導入が可能と整理されている¹¹。

¹⁰ 例えば、レストラン切符の発行を長年手掛けてきた Group Chèque Déjeuner は、Chèque Domicile という雇用サービス切符を発行している。

¹¹ なお、障害者福祉サービスについても、2000 年 5 月の社会福祉事業法等一部改正案可決時に、衆議院において「代理受領による方式の運用状況をみた上で、バウチャー方式を含め支給のあり方について検討を行うこと」と決議されている。

(住宅)

アメリカの低所得者向け家賃補助には、証明書方式とバウチャー方式があり、証明書方式も本稿でいうバウチャーの定義に該当する¹²。証明書方式は、家賃に上限(適正市場家賃)があるという点で用途制限が厳しく、実際の家賃と所得等から決まる自己負担額との差額が補助される。バウチャー方式では、高い家賃の借家にも居住できる反面、基準家賃(適正市場家賃より低い)と所得の30%の差額しか補助されない。

これらの制度はいわゆる義務的支出ではなく、家賃負担、住宅の質、賃金といった属性をもとに有資格世帯のリストが作成され、上位から予算の範囲内で交付対象者が決定される。その結果、有資格世帯の1/3程度しか実際に補助を受けていない。OECD(1993)の評価としては、供給側への補助と比べると行政コストが半分で、懸念された家賃の上昇も2%に抑えられ成功したとされる。

その他の国では、手当という形の個人補助が、オーストラリア、ニュージーランド、カナダ、ドイツ、オランダ、スウェーデン、イギリスで導入されていることが知られている(Kemp(1997))。

(食料品)

アメリカのフードスタンプは、64年に現行法が制定されたという長い歴史がある。連邦の補助金であるが各州が事務を行っている。義務的支出として貧困層を交付対象とし、おおむね現金収入の30%と必要な食料費の差額が支給される。所得再分配が目的であれば、一般には現金を支給したほうが望ましい。もちろん、食料品の消費には外部経済がないが、酒や麻薬に外部不経済があるので、健全な食料品だけに用途を制限したバウチャーには一定の根拠がある。

しかし、実際には農業ロビーの政治力によって強力に支持されてきたという経緯に加え、ブラックマーケットで売買され、結局は社会的に望ましくない消費を促進しているという批判もある¹³。後者については、バウチャーの形態を切符から電子カードに切り替えることにより対処されつつある。

¹² 以下の説明は Bradford and Shaviro(1999)、OECD(1993)、中川(1998)等による。

¹³ Bradford and Shaviro(1999)、OECD(1999)。

ケーススタディ：保育バウチャーの導入効果

以下では、フィンランド、スウェーデン及びイギリスにおいて導入された保育バウチャー制度の仕組みと効果について、現地調査の結果も踏まえて説明する。また、アメリカ、ニュージーランドの事例についても略述する。

1 フィンランド

(一部自治体での試行)

フィンランドでは、1995年3月から97年7月まで、452ある地方自治体のうち33の自治体¹⁴において、0～6歳児を対象に保育バウチャー (child-care voucher) が導入された。

フィンランドではそれまで自治体が3歳以下の児童に対して昼間保育を提供する義務があったが、法改正により96年からは対象年齢が就学前の全児童(6歳以下)¹⁵に拡大された。バウチャー導入の直接の動機は、このような法改正により想定される需要増に対応するためのものであった。こうした背景によって、バウチャー導入の際の政策目標として、「就学前教育(特に3～6歳児保育)の機会拡大(保育サービスの利用水準の向上)」、「サービス供給の多様化」、「親(保護者)による選択の自由拡大」、「保育事業における政府への依存度の軽減(政策実施コストの削減)」などが掲げられた。

同制度の導入に当たり、国によって自治体に課された制約は、サービスの質、保育施設の信頼性、バウチャー制度の運用一般(資金供給の方法)及び(試行の)結果評価の手続きに関する事項だけであり、バウチャーサイズ(額面)の設定等は自治体の裁量に任された。

33の自治体のうち、12の自治体では定額のバウチャー (flat-rate service voucher) が採用された一方、21の自治体では世帯所得に応じたバウチャー (income-related service voucher) が採用された。フルタイムの昼間保育に対する1ヶ月当りのバウチャーサイズ(額面)は、定額のバウチャーの場合には1,000～3,500 FIMであり、世帯所得に応じたバウチャーの場合には370～3,360 FIMであった¹⁶。バウチャーは、公立保育所に入所する場合には適用されない。

¹⁴ 33の自治体のうち、人口10,000人以下の自治体が20に上るなど、規模は大小に及んだが、首都圏の全ての自治体に参加するなど、フィンランド南部で多くの参加が見られた。

¹⁵ フィンランドでは、就学前児童に対する保育/教育の環境は、The parents organize (家庭内保育)、Municipal day care (公立保育所)、Private day care (私立保育所)、Pre-primary education (6歳児を対象とした就学前教育)に大別され、Pre-primary educationのみ教育省の所管となっている。また、6歳児の多くは、Pre-primary educationに半日通った後、保育所に預けられるケースが多い。なお、バウチャー導入年である95年の3～6歳児の施設別内訳は、公立保育所(93,500人、89.7%)、私立保育所(6,700人、6.4%)、Pre-primary education(4,000、3.8%)であり、私立保育所の利用率は6.7%に留まっている。

¹⁶ 1FIM(フィンランドマルカ)=約18円(2001年6月20日)

なお、バウチャーの運用方法については、物理的なクーポン券の支給は行われず、児童の親と施設間の契約に基づき、自治体が補助総額を管理機構(Social Insurance Institution)を通じて施設側に支払う形式¹⁷としている。

(全国レベルでの導入)

同制度の試行の結果、フィンランドでは97年より、保育バウチャーは民間ケア手当制度(private care allowance system)に発展・改変され、全国レベルで展開されている。新制度には、「バウチャー」という表記は見られないものの、基本的には保育バウチャーと同様の枠組みのものである。

ただし、新制度においては、保育バウチャーの試行段階において、特に、定額のバウチャーを採用した12の自治体で問題となった、低所得者層による民間施設の利用が進展しなかった点等を考慮して、定額の基礎部分(700 FIMのflat-rate)と世帯所得に応じた可変部分を合わせたバウチャー形式とし、その他の追加的な補助額の設定等は自治体に委ねている。

一例を挙げると、新制度下において、首都ヘルシンキ郊外のエスポー(Espoo)では、図表2-1に示すような補助の体系をとっており、法定の定額部分(Legal allowance: 700 FIM)と世帯所得に応じた可変部分(Legal income related: 0~800 FIM)のほか、エスポー独自の上乘せ部分(Espoo Extra)¹⁸を設定している。

(拡大した就学前教育の機会)

「就学前教育(特に3~6歳児保育)の機会拡大(保育サービスの利用水準の向上)」については、前述したように、96年以降、就学前の全児童(6歳以下)に対して昼間保育サービスを提供することが自治体に義務付けられたことを背景として、各自治体による程度の差こそあれ、バウチャーの導入に伴い機会拡大はおおむね実現できたようである。

国立福祉保健研究開発センター(National Research and Development Centre for Welfare and Health(STAKES))の「フォローアップ報告」によれば、95年には3,232の世帯が、97年1月の時点では4,740の世帯(児童5,767人)がバウチャーを利用したこと、また、39%の世帯が家庭内保育から私立保育所へ移行した事実が報告されている。このことから、昼間保育サービスの利用水準は高まったと判断できる。

(多様化したサービス)

次に、「サービス供給の多様化」については、「フォローアップ報告」において、20%強の私立保育所の新規参入が見られたとの記述があり、目的はおおむね達成できたと考えら

¹⁷ このような補助の仕組みとすることで、バウチャーを世帯収入(課税所得)とはせず、施設(事業主)の収入とみなし、課税対象としている。

¹⁸ このような追加的な補助を行っている自治体は50程度に上る。

れる。バウチャー導入の2年目に当たる96年において、6歳以下の児童へのサービス提供義務を果たすに十分な施設数を確保できていない自治体もあったが、民間の参入を促進するようなインセンティブ策を講じて対応したようである。結果として、バウチャー制度に参加した33の自治体では、いずれも他の自治体より私立保育所の比率が高く、特に、エスポーやメンツェレ（Mäntsälä）等いくつかの自治体において顕著な傾向を示している。なお、図表2-2はエスポーの2000年末時点での昼間保育の施設内訳である。

ただし、確かにバウチャー導入による需要喚起¹⁹が民間の新規参入を後押しした効果は認められるものの、民間参入を促進した大きな要因としては、前述したような各自治体によるインセンティブ策の存在が無視できない。エスポーにおいても、95年以降、需要増やエスポー独自の追加的で手厚い補助が民間の積極的な参入を喚起するであろうと期待をかけたが、実際に新規参入が顕著に見られるようになったのは97年以降に創業支援（開業資金の提供や施設の提供・貸与）を開始してからであるとの指摘²⁰があった。

（高まった親の満足度）

サービスの質については、スタッフ数のような機械的、客観的な基準と、親の満足度などの主観的な基準等で把握することができる。「フォローアップ報告」をもとに概観すると以下ようになる。

まず、機械的な基準からは、20%の私立保育所が法律上定められた基準である、児童一人当たりのスタッフ数を満たさなかったことが報告されている。他方、親の満足度については、私立保育所に対して高く、それを背景にバウチャーの導入に伴い22%の世帯が公立から私立に移行している。機械的な基準が満足度とは無関係なことを示唆する興味深い結果である。

また、一般的な質の評価としては、95年春から96/97年冬の間公立保育所では質の低下が見られたが、私立保育所ではそういうことはなかったと報告されている。

（高所得者に偏った私立保育所の利用）

「親（保護者）による選択の自由拡大」については、25%の世帯が実際にそのニーズに相応しい選択が可能ではなかったことが「フォローアップ報告」において報告されている。試行期間においては、地域間での格差に加え、特に、定額のバウチャーを採用した12の自治体で、所得格差の問題が顕在化したことが問題視された。

すなわち、バウチャーサイズ（額面）が私立保育所の利用に十分ではなかった、あるいは、施設から求められる追加料金²¹が支払えないなど、低所得者層による私立保育所の利用

¹⁹ 昼間保育に関する需要増の要因としては、バウチャーの導入以外にも、96年以降自治体にサービス提供が義務付けられたことや、経済情勢が徐々に回復に向かい出したことが「フォローアップ報告」において指摘されている。

²⁰ （株）富士総合研究所が実施した現地調査による。

²¹ 私立保育所で追加料金が徴収された要因の一つには、クーポン券が発行されず、公的補助額が需要者で

は進展せず（事実上、公立保育所が唯一の選択肢であった）、高所得者層の利用に偏る結果を招いている。また、私立保育所を選択した世帯の 20%強においても、当該施設が唯一の選択肢であったことが選択理由として挙げられるなど、「選択の自由拡大」については十分な効果は見出し難い。

ただし、新制度においては、このような試行期間中の問題を考慮してバウチャーサイズ（額面）等が綿密に決定されているため、所得格差の問題は解消に向かっている。

（支出削減への寄与は不透明）

同制度の導入に伴い 33 の自治体が費やしたコストは、95 年には 22 百万 FIM、また、翌 96 年には 46.5 百万 FIM を自治体が予算措置²²したと報告されている。新たに義務が発生しているので、いかなる補助方式の下でも追加的なコストがかかるのは当然である。

それでは、バウチャーを導入したことによって、「保育事業における政府への依存度の軽減（政策実施コストの削減）」はできたのであろうか。この点について明確なことは不明であるが、「小さな政府」を標榜した緊縮財政がとられる中でもあり、自治体レベルでは支出削減に寄与したようである。

もっとも、国から自治体への補助金の額（国家予算に占める補助金の比率）は一定であるため、国の歳出面では削減につながっていない。なお、自治体が負担するコストについては、私立保育所は公立保育所の 60～90%であるとの報告がある一方で、ランニングコストの差はそれほど顕著ではないとの指摘も見られる。

以上、フィンランドの場合、現行の新制度まで含めて評価した場合、当初に掲げた政策目標についてはおおむね実現されたと判断できる。

2 スウェーデン

（自治体が独自に導入）

スウェーデンでは、保育サービス（0～6 歳児）は基礎自治体であるコムーン（kommun）²³の事業となっており、その財源はコムーンの歳入である地方所得税が充てられている。

保育バウチャーについても、10ヶ所前後のコムーンにおいて独自判断のもと導入されている程度で、大多数のコムーンでは公立の保育所（preschool）だけでサービス供給がなされている。

ある世帯を経由せず施設に支払われたことで、需要者（児童の親）が追加料金の妥当性を検証する材料を持たなかったことが挙げられる。

²² フィンランドでは、自治体の保育に係る総コストの 24%を国が補助しており、保育バウチャーの資金も国からの補助金より捻出された。なお、総コストについては、95～97 年において 125 百万 FIM に上ったとの報告もある。

²³ 69 年に「市・町・村」といった区別は廃止され、現在では全国に存在する 288 のコムーンに分けられ、「すべてをコムーンに、すべてをコムーンから」を合い言葉に地方分権政策・行財政構造改革が進められている。

ストックホルム近郊のナッカ・コムーン（Nacka kommun）では、94年に施設に対する「定員定額制」の公費援助から、バウチャーを活用した実績ベースの「現員現給制」の公費援助へと変更されている。ただし、同制度においては、物理的なクーポン券の支給は行われず、費用負担の割合（公的負担比率）²⁴が設定され、利用限度額（公的負担限度額）はバウチャーのサイズ（額面）ではなく、利用時間（週20～50時間）によって規定されている。

バウチャー対象児の親はコムーンにある保育所リスト（公立、私立の両方を含む）から選択し、保育所長と利用時間について契約を交わし（曜日単位の時間制の保育が可能）、契約書をコムーンに提出するとともに、保育料をコムーンに支払う。また、コムーンでは、保育サービスの質の維持・向上のために、親に対する満足度調査や保育所への監督者の派遣等を実施している。

また、ストックホルムの北部に位置するテビー・コムーン（Taby kommun）においても、供給不足等を背景に93年にバウチャーが導入された。保育料の負担額を直接施設に支払う点やバウチャーの適用範囲²⁵、バウチャーサイズ（額面）等の細部が異なるが、ナッカ・コムーンとほぼ同様のシステムが採用されている。

なお、ナッカ・コムーン、テビー・コムーンとも、児童の年齢によって利用限度額（公的負担限度額）がクラス分けされているが、同クラス内においては一律同額のバウチャーが適用される。

政策目標については、いずれのコムーンでも、「親（保護者）による選択の自由拡大」、「保育事業における政府への依存度の軽減（政策実施コストの削減）」が掲げられた。

（弱者に配慮して実現した選択の拡大）

スウェーデンの教育科学省ではバウチャー制度の評価はできないとの見解²⁶が示されているが、今回のナッカ・コムーン及びテビー・コムーンの現地調査²⁷等を通じ、その政策効果が明らかとなっている。

「親（保護者）による選択の自由拡大」に関しては、私立保育所の参入²⁸が見られ、サービス供給の多様化²⁹につながったことと、曜日単位の時間制の保育が可能となったことから、保育ニーズに対するより柔軟なサービス供給が実現したといえる。他方で、施設側にとつ

²⁴ 家庭における保育料負担の比率は、コムーンが保育所に支払う運営費の約30%であり、多子家庭には負担軽減の措置がある。

²⁵ ナッカ・コムーンでは、バウチャーは保育（就学前教育）だけでなく、義務教育全般に適用され、需要者（バウチャー支給の対象者）が他のコムーンや他国で当該サービスを受けた場合にも適用される。

²⁶ （社）全国私立保育園連盟による現地調査（スウェーデン教育科学省へのヒアリング調査）による。

²⁷ （株）富士総合研究所が実施した現地調査による。

²⁸ ナッカ・コムーンでは、新規参入を促すため、土地の提供や、供給不足の地域についての情報提供を行っている。

²⁹ ナッカ・コムーン、テビー・コムーンとも、バウチャーの導入前には供給不足で待機児童が多く問題となっていたが、一部の局所を除いて現在では解消に向かいつつある。

ては、曜日単位の時間制の保育に対応するために負担が増したとの報告もある。

「選択の自由拡大」を実現する上では、身体特性や所得、情報収集力等の需要者（児童及び世帯）における格差を是正することが不可欠であるが、両コムーンは、障害等の特別なニーズを有する児童や低所得者層についても機会の平等を保障するため、追加的な補助を付与し、負担額の軽減を図っている。さらに、ナッカ・コムーンでは、各世帯に配布する保育所リストに満足度調査の結果を掲載³⁰することで、情報格差の是正にも努めている。

（民営化の円滑な実現）

ナッカ・コムーンにおける最近の保育施設の動向を見ると、公立保育所が減少しているのに対し、私立保育所の増加が目立っている（図表 2 - 3）。また、児童数では公立保育所はやや減少に対し、私立保育所は増加を示している。ただし、私立保育所の施設当たり児童数はむしろ減少傾向にある。

テビー・コムーンではさらに民営化が進んでいる。労働組合等の強い反対も見られたが、現在では、小学校付属の特別な施設 1 ヶ所を除いて、保育所はすべて民間によって運営されるようになり、93 年の導入後 8 年間で公立のシェアは 100% から 1% に低下した。

テビー・コムーンでは、93 年の導入当時にすでに民間が 25% のシェアを占めていたが、98 年 8 月の民間シェア 50% 達成、2001 年 1 月の民間シェア 100% 達成をそれぞれ目標として、一層の民間参入・既存施設の民営化を促進してきた。施設側にとっても、民営化はコムーンの規制から外れ、利潤を追求できるため歓迎された。なお、民営化については、運営主体（マネジメント）の変更に際し、スタッフの継続使用を条件にすることで、労働組合の理解を得つつ進めてきた。

（財政支出削減に寄与）

「保育事業における政府への依存度の軽減（政策実施コストの削減）」に関しては、「定員定額制」の公費援助から、バウチャーを活用した実績ベースの「現員現給制」の公費援助へと変更したこと、曜日単位の時間制の保育を推進したことによって支出削減につながっている。また、バウチャーによる収入（公費援助）の用途に関して、施設側には何ら制約は課されておらず、用途制限付きの公費援助に比べ、顧客ニーズ等に柔軟に対応できる裁量権の大きさが経営努力のインセンティブとなって、コスト削減を促している面も指摘された。

以上、スウェーデンのナッカ・コムーン及びテビー・コムーンの場合、所期の政策目標についてはおおむね実現されたようである。さらに、サービスの質の向上³¹と保育内容の多

³⁰ 同リストには、満足度の他、施設の住所、理念、教育手法、組織等が掲載されている。

³¹ ナッカ・コムーンでは、保育サービスに関する親の満足度は、90 年代初頭は 74% であったが、直近では 93% に向上している。一方、テビー・コムーンでは、2000 年に実施された調査において、親の満足度は 81% となっている。

様化、税金の用途に関する住民の関心が増したことなど、保育バウチャー導入による効果が確認されている。

3 イギリス

(短命に終わったバウチャーの導入)

イギリスでは、サッチャー政権時より、親の学校選択権を拡大するために、市場活用の究極的な形態として教育バウチャーに強い関心が示されていたが、保守党政権下の96年4月より、義務就学前年の4歳児を対象に保育バウチャー(nursery voucher scheme)が試験的に導入³²された。

4歳児の親は、児童1人に対し1年間の保育料として1,100ポンドに相当するバウチャー(経費の約50%に該当)を3回(3学期分)に分けて受領し、これを活用することで公立、私立を問わず政府の検査機関である教育基準局(Office for Standards in Education (OFSTED))が認証した機関の中から希望する保育所を選択することが可能となった。公立施設の運営当局は予算を減額される。なお、1,100ポンドのバウチャーサイズ(公的負担限度額)の超過分は親が負担することとされた³³。

バウチャー導入の際の政策目標としては、主として、「就学前教育(4歳児保育)の機会拡大(保育サービスの利用水準の向上)」、「サービス供給の多様化」、「親(保護者)による選択の自由拡大」、「サービスの質の向上」、「保育事業における政府への依存度の軽減(政策実施コストの削減)」が挙げられていた。

また、前記の試行段階と、96年における「就学前教育及び国庫補助学校法」の成立を経て、97年6月より全国展開が予定されていたが、97年5月の総選挙による保守党から労働党への政権交代を機³⁴に、同制度は廃止に至っている。

このように、イギリスの保育バウチャーが試験的導入段階で廃止に至った要因の一つには、政治的背景もあるわけであるが、ここでは同政策に係わる効果分析レポート等のサーベイを通じ、効果分析の論点と具体的な分析結果を例示する。

(サービスの質は向上)

さて、「就学前教育(4歳児保育)の機会拡大(保育サービスの利用水準の向上)」については、96年当時イングランドの4歳児64万5千人の4%強³⁵が保育サービスを利用してい

³² 導入地域は、イングランドの4つの町(Kensington and Chelsea, Norfolk, Wandsworth, Westminster)とウェールズ、スコットランド。

³³ 1ポンド=約172円(2001年6月20日)。

³⁴ 労働党はかねてから、保育バウチャーは煩雑な行政事務や教育機関の間に無用の競争を生み出し、就学前教育の活性化にはつながらないと主張し、ブレア陣営の選挙公約において同制度の廃止を掲げていた。

³⁵ Statistical Bulletin No.10/98によれば、96年当時イングランドの4歳児64万5千人のうち、77%の児童が公立施設に、19%が民間並びにボランティアグループにより運営される施設に入っているが、同統計は定員から積算されたものであるため、4%以上の児童が保育(就学前教育)を受けていないと推定され

ない状況の中で、対象地域に指定されたバウチャー対象児のいる家庭に全てバウチャーが支給されたため、実際に権利行使がなされたかどうかは別³⁶として、就学前教育（4歳児保育）の機会拡大にはつながったと判断できる。

「サービスの質の向上」については、保育施設間の競争激化とバウチャー導入に伴うカリキュラム等の認証基準の明確化などによって、保育施設やサービス内容には改善が見られたことから、一定の効果があったと考えられる。特に、97年の試験的導入の廃止後も、保育バウチャーを継続したスコットランド地方当局の事例からサービスの質の向上が確認されている。

（拡大しなかった選択の自由）

しかし、その一方で、権利行使に係わる「サービス供給の多様化」、「親（保護者）による選択の自由拡大」については、民間の参入があまり見られなかったことや、競争激化により、集団学習を主目的としボランティアグループにより運営されるプレイグループ（playgroup）が減少³⁷するなど、サービス供給の多様化と権利行使時における実際の選択肢の拡大にはつながらず、むしろ保育（就学前教育）の多様性を奪い、画一化の方向に向かったとの指摘が見られる。

特に、小学校付属の幼児教育施設（reception class）がバウチャーを獲得するために、5歳時における小学校の入学先を確保できるメリットを強調して、バウチャー対象児のいる家庭に働きかけたことが、プレイグループの減少に拍車をかけることとなったという指摘³⁸が注目される。この結果から、保育サービスが料金・質・立地や専門性など、提供される保育サービス自体の観点のみから選択されるわけではなく、学校教育（初等教育）への進学を念頭において選択される傾向にあることが明らかとなっている。

さらに、需要者側の問題として、世帯間格差の問題が顕在化したことも「選択の自由拡大」を困難にした。高所得者層は保育施設の利用経験もあり、職場等のネットワークを有しているが、その一方で、低所得者層は保育施設の情報に疎く、また、施設に支払う追加料金を捻出することも困難であることから、選択の幅が自ずと限定されてしまった。

（財政支出削減には寄与せず）

「保育事業における政府への依存度の軽減（政策実施コストの削減）」については、サービス供給の多様化に十分な効果がなく、対象地域に指定されたバウチャー対象児のいる家庭にすべてバウチャーを支給するために追加的支出が必要となるなど、制度導入によるメ

る。

³⁶ House of Commons (1998)によれば、スコットランドの試行ケースの場合、バウチャーの償還率は61%であったと報告されている。

³⁷ 他方で、プレイグループが減少した理由の一つとして、サービスの質が低い、あるいは、ニーズに合っていないことも指摘されている。

³⁸ Electronic Telegraph (1996, 1997)。

リットはなかったと判断される。なお、同事業の総コストは7億3千万ポンドに上り、純公共支出額を1億8,500万ポンド³⁹増加させたとの指摘もある。また、イギリスでは、当時財源の問題が解決されればバウチャーの支給範囲を3歳児⁴⁰にまで広げる考えもあったようである。

以上、当初に掲げた政策目標の全項目において、必ずしも効果が見られなかったわけではないが、試験的導入の対象地域だけでも相応の追加的支出が余儀なくされたにもかかわらず、保育バウチャーの基本的な理念である「親（保護者）による選択の自由拡大」、「サービス供給の多様化」が実現され得なかった事実が、同制度の政策効果に関する評価を概して低くさせ、イギリスの保育バウチャーが成功事例として捉えられていない理由ではないかと考えられる。

4 アメリカ及びニュージーランド

（新規参入が相次いだアメリカ）

アメリカでは、連邦の補助（block grant）を受けつつ各州が低所得者への保育サービスに補助を行っている。かつては機関補助であったが、88年にバウチャーの導入も認められ、90年には原則としてバウチャーの導入が義務付けられた⁴¹。ただし、小切手や現金による個人補助も認められており、16の州及びプエルトリコがこの例外を選択している。

親戚や隣人を含む無認可の保育サービスに対してもバウチャーの利用ができるとされたため、すでに親戚等の保育を利用していた人への補助が必要となった。親戚に支払ったバウチャーの金額の一部を払い戻してもらう例も多く、ウイスコンシン州では親戚へのバウチャー支払いを禁止した。

バウチャーの導入は需要急増期に行われたが、宗教関係の保育所を中心に参入が相次ぎ、十分な供給が確保された。その証拠として、実質的な料金の上昇がなかったことが指摘されている。初等中等教育の場合と違ってバウチャー導入が円滑に進んだが、これはサービスに対する親の好みが多様であったことに加え、従来から開かれた市場で機関補助の対象施設が少なく、労働組合などからの反対が弱かったためとされる（Besharov and Samari (2000)）。

（質の高い施設に高率補助を支払うニュージーランド）

³⁹ 保育バウチャー導入による追加的支出（純公共支出額）については、1億8,500万ポンド（European Commission）、2億1,500万ポンド（舟場正富）、1億3,000万ポンド（全国私立保育園連盟による現地調査）など諸説ある。

⁴⁰ バウチャーの支給対象として3～4歳児が優先されていたのは、義務教育直前の foundation stage として重視されており、また、0～2歳児ではコストがかかりすぎると考えられたため。

⁴¹ バウチャー等公的援助の対象児が入所していない非公立の保育所には一切公費援助はない。

ニュージーランドでは⁴²、疑似バウチャー制度（quasi-voucher system）が導入されている。同国では保育サービスは完全に民間が担うこととされ、一定の認可を受けた私立又はコミュニティ供給者が保育サービスを提供した場合に州政府基金補助（state funding subsidy）を行う。

保育施設は、子供一人一日6時間、週30時間を限度に補助金を請求できるが、会計年度末より90日以内に会計検査を受けた財務報告書の提出が必要となっている。補助金の基本レートは、2歳以上の子供は一人一時間当たりNZ\$2.43、2歳未満の子供は一人一時間当たりNZ\$4.84であるが、免許取得に必要な基準よりも高い基準を満たしている保育施設に対しては、より高いレートで補助金が支払われる⁴³。

また、低所得の家庭や特別のニーズのある家庭に対しては、バウチャー支給の他に、厚生福祉省による保育料の補助がある。

5 まとめ

現地調査を実施した3カ国の事例から見ると、保育バウチャーの導入は、サービスの質や利用率を高めるという点で有効であることが分かった。しかし、プランとその目的、バウチャー制度導入前の当該分野におけるサービス供給システムのあり方等によって、効果的な手段の組み合わせも当然違ったものになる（図表2-4）。

特に、バウチャー制度の基本的な理念である「親（保護者）による選択の自由拡大」、「サービス供給の多様化」を保育サービスにおいて実現するためには、権利行使時における実際の選択肢の拡大と機会の均等性の確保が不可欠であるが、サービス需要者の属性の違いを反映したバウチャーサイズ（額面）の設定や、母子家庭等の生活弱者など必要度に応じた優先入所のための仕組み作り、民間の市場参入を促進するインセンティブの付与、サービス供給量・質における地域間格差の是正、サービス需要者の的確な選択を可能とする情報提供などへの取組みが必要であると考えられる。

現在、我が国において保育サービスへのバウチャー制度導入の是非について議論がなされているが、主な論点としては、第一に、真に保育が必要な世帯の利用が排除される危険性があるのではないか、第二に、バウチャー導入によって待機児童問題が解消されるという保証があるのか、第三に、需要者の質の差異を反映した制度設計・運営に係るコストやサービスの質の維持に係るコストなどの財政負担をどう捻出あるいは軽減するのか、といったものが挙げられる。ここでは、3ヶ国のケーススタディを通じて得られた事実をもとに、各論点を検証してみたい。

第一の点については、確かに、需要者の質の差異を考慮しない一律同額のバウチャーや権利行使時の情報収集力に大きな格差が存在する場合、真に保育が必要な世帯の利用が排

⁴² Education Review Office (1998)、網野武博編（1998）による。

⁴³ NZ\$1=約51円（2001年6月20日）。

除される危険性は無視できない。しかしながら、フィンランドのケースに見るように、世帯所得に応じたバウチャーサイズの設定や、片親世帯、障害等の特別なニーズを有する世帯に対する追加的な補助による負担軽減と施設に対する受入れインセンティブの付与などを講じることで、こうした問題は解決可能であると考えられる。

第二の点については、バウチャー制度は主に需要側を喚起する政策であり、バウチャー制度の導入が直ちに供給増につながるわけではないことを踏まえると、バウチャー制度の導入が待機児童の問題を解消するだけの新規参入を確実に喚起するとは必ずしもいえない面がある。しかし、その一方で、バウチャー制度導入と同時に、対象施設の認定基準の見直し（「認可保育所」の基準とのダブルスタンダード化の回避）、待機児童が発生している地域（市場）についての情報提供や当該地域での新規参入に対するインセンティブの付与などを進めれば、こうした問題の解決に寄与すると考えられる。

第三の点については、3ヶ国の先進事例を見る限り、明らかな負担増を招いたのはイギリスのケースのみであった。バウチャー導入により新たな管理コストが発生する反面⁴⁴、市場の効率化とモニタリングの簡素化等によって相殺される部分もあること、児童の年齢や保育ニーズの優先度などから判断してバウチャー支給の対象者を限定して導入する方法もあること、雇用創出等を通じた歳入増も期待できることなどを勘案すれば、多分に制度設計いのかんの問題と考えることができよう。

⁴⁴ 管理コストそのものも、IT化によって大幅に低下する可能性がある。

結論

本レポートでは、バウチャーの定義、設計及び導入分野について概観した後、ケーススタディとして諸外国の保育バウチャーの導入効果についてやや詳細に調べた。いくつか重要な点を挙げると以下のようなよう。

第一に、公共政策におけるバウチャーの一般的な定義は「個人を対象とする用途制限のある補助金」である。この定義は、一般に考えられているものより広い。古典的なバウチャーは、クーポン券（切符）の形で交付され、それを財貨・サービスと引き換えるものである。このような形のバウチャーは交付・回収手続きが煩雑で、ブラックマーケットに流出しやすいなど所期の目的が達成されない可能性もある。しかし、現在ではIT化の進展によりカード式のバウチャーも現れており、こうした技術的な問題は解決されつつある。また、切符やカードが発行されず、サービス等の契約・購入後に補助金が支給されるケース、利用者数に応じて供給者に補助金が支給されるケースも多い。その意味では、我が国における日本育英会奨学金の利子補給部分や教育訓練給付はバウチャーの一種である。

第二に、バウチャーは「ばらまき」とは関係がない。バウチャーに対する批判として「ばらまき」になる、というものがある。これは、バウチャーを交付しなくともその財貨・サービスを十分に消費したであろう、そもそもバウチャーが必要ない人に交付することを指していると思われる。これはバウチャーの設計の問題であり、所得その他の属性によって交付対象を的確に絞れば「ばらまき」になるはずがない。むしろ、機関補助こそが本来的に「ばらまき」である。機関補助では個人の属性に応じた選別は困難である。例えば、裕福な家庭の学生が国費を多く投入されている大学に入ることが生じうる。さらに、機関補助では供給者間の競争が弱くなり、結局は高コストによる負担増という受取人のいない最悪の「ばらまき」が行われる可能性さえある。

第三に、世界では多くの先行事例があり、その経験からから多くを学ぶことができる。導入事例が見られる主な政策分野は、教育・訓練、保育、家事、高齢者介護、住宅などであった。また、ケーススタディを行った保育バウチャーについては、弱者への配慮や新規参入の促進という観点から様々な工夫が行われていることが分かった。他方、設計いかんによっては、選択の自由を抑制し、財政支出を拡大させた事例もあった。我が国において新たにバウチャー導入を検討する場合には、こうした点に留意することが重要と考えられる。

(参考文献)

Electronic Telegraph (1996), "Nursery voucher scheme 'is closing playgroups'," 1996.10.31.

Electronic Telegraph (1997), "Vouchers 'force nurseries to shut'," 1997.1.30.

European Commission (1996), "First Report on Local development and Employment Initiatives," Working Paper November 1996, SEC(96)2061.

Besharov D. J. with N. Samari (2000), "Child-Care Vouchers and Cash Payments," Chapter 7, *Vouchers and Related Delivery Mechanisms: Consumer Choice in the Provision of Public Services*, ed. by C. E. Steuerle, R. Reischauer, Van Doorn Ooms and G. Peterson, Urban Institute Press and Brookings Institution Press.

Besharov D. J. with N. Samari (2001), "Child Care After Welfare Reform."

Bradford, D. F. and D. N. Shaviro (1999), "The Economics of Vouchers," NBER Working Paper 7092.

Department for Education and Employment (1998), "Nursery education - the facts."

Dohmen, D. (2000), "Vouchers in Higher Education – A Practical Approach," Paper presented at the ECER 2000 - Conference, 20 – 23 September 2000, Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie, Köln.

Duncan, A. and C. Giles (1996), "Should We Subsidise Pre-School Childcare, and If So, How?" *Fiscal Studies*, Vol. 17, No. 3.

Educational Review Office (1998), *Report of the Education Review Office for the Year Ended 30 June 1998*.

The Fraser Institute (1999), "The Case for School Choice: United States," Critical Issues.

Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.

Greene, J. P. (2000), "A Survey of results from Voucher Experiments: Where We Are and What We Know," Civic Report, The Center for Civic Innovation at the Manhattan Institute.

Hall, J. and W.D. Eggers (1995), "Health and Social Services in the Post-Welfare State: Are Vouchers the Answer?" Policy Study No. 192.

Heikkilä, M., S. Törmä and K. Mattila (1997), "Service Vouchers for Day Care of Children. Evaluation Report from a Nation-wide Experiment," STAKES, Report 216, Helsinki.

House of Commons (1998), "Column 267."

Kemp, P. A. (1997), *A Comparative Study of Housing Allowances*, HMSO.

Lloyd, P., B. Granger and C. Shearman (1999), "The Third System, Employment and

Local Development,” European Commission.

Lloyd, P. and P. Ramsden (2000), “Local Enterprises in Enterprising Localities: Area Based Employment Initiatives in the UK,” European Commission.

Michaela Kreyenfeld (1997), “EIN NEUES ORGANISATIONSMODELL IN DER KINDERBETREUUNG: KINDERKASSE, BETREUUNGSGUTSCHEINE UND QUALITATSKOMMISSIONEN,” Ruhr-Universität Bochum.

Ministry of Finance, Finland (1999), “Product and Capital Market Reforms in Finland,” Adopted by Cabinet Committ on European Union Affairs on the 26 November, 1999.

Nechyba, T. J. (1998), “The Economics of Education: Vouchers and Peer Group Effects,” Treasury Working Paper 98/5, New Zealand.

OECD (1992), “Vouchers: Social housing and Nursing Homes,” *OCCASIONAL PAPERS ON PUBLIC MANAGEMENT, MARKET-TYPE MECHANISMS SERIES N 4*.

OECD (1993), *Managing with Market-type Mechanisms*.

OECD (1999), “Voucher Programs and Their Role in Distributing Public Services,” PUMA/SBO(98)7/FINAL.

Piecyk, J. B., A. Collins and J. L. Kreader (1999), “Patterns and Growth of Child Care Voucher Use by Families Connected to Cash Assistance in Illinois and Maryland,” A Report of the NCCP Child Care Research Partnership, National Center for Children in Poverty.

Rosen, H. S. (1995), *Public Finance*, 4th edition, Chicago, Richard D. Irwin.

Sparkes, J. and A. West (1998), “An Evaluation of English Nursery Voucher Schemes,” *Education Economics*, Vol. 6, No. 2.

Steuerle, C. E. (2000), “Common Issues for Voucher Programs,” Chapter 1, *Vouchers and Related Delivery Mechanisms: Consumer Choice in the Provision of Public Service*.

Urban Institute (1999), *Vouchers: Looking Across the Board*.

West, E. G. (1996), “Education Vouchers in Practice and Principle: A World Survey,” HCO Working Papers.

網野武博編 (1998), 『諸外国における保育制度の現状及び課題に関する研究』.

医療経済研究機構 (1993), 『介護保険における給付支払方法に関する調査研究』.

佐藤貴虎 (2000), 「海外情報 イギリスの幼児教育におけるバウチャー施策に関する一考察」日本幼児教育学会 『幼児教育学研究』, 第7号.

全国保育団体連絡会 (2001), 「東京都福祉改革推進プラン (2000.12) - 東京都・保育分野にバウチャー - 制を試験導入 (2002年度)へ」 全国保育団体連絡会 『保育情報』, 2月.

東京都福祉局 (1999), 『子どもが輝くまち東京 - 子どもは未来の担い手、子育てを家庭と社会で - 』(第3期東京都児童環境づくり推進協議会「最終報告」).

羽生悦朗 (2000), 「特集 保育バウチャー制度レポート(上)・(下)」時事通信社『厚生福祉』, 1月号.

舟場正富 (1999), 「イギリスにおける幼児教育バウチャーの導入と廃止」, 坂本忠次ほか編『分権時代の福祉財政』第3部第3章, 敬文堂.

保育園を考える親の会 (1999), 「保育制度の規制改革に関する意見書」全国私立保育園連盟『保育通信』.

保育行財政研究会 (2001), 『保育市場化のゆくすえ - アメリカ保育調査報告 - 』自治体研究社.

本間政雄 (2000), 『諸外国の教育改革』ぎょうせい.

中川 忍 (1998), 「米国の住宅政策について - 住宅金融および制度面を中心に - 」, 日本銀行調査統計局.

日本保育学会編 (1997), 『諸外国における保育の現状と課題』世界文化社.