

(公募)論文

スウェーデンの児童ケアサービス拡充期における  
財源調達に関する一考察

— 1975年政府案の背景と思想 —

秋朝 礼恵

■ 要約

本稿は、保育サービス拡充期における財源確保の観点から、スウェーデンの75年政府案を取り上げ、そこで示された新特別補助金の財源確保策について考察した。当時、児童ケアのなかでも保育所不足が特に深刻であった。出生率の低下は女性の労働力化で相殺され、保育需要は減少しなかった。保育所を増設しても待機児童の列が伸びた。児童ケア拡充の責務を誰が負うか、いかに拡充させるか、拡充のための財源をどこから調達するか—保育所増設が喫緊の政治課題とされた初めての機会であった。政府が、保育所増設の財源を求めた先は、使用者や自営業者であった。児童ケアが安定的な労働力供給を支え、その利益を受けることを根拠にするこの政府案からうかがえるのは、利益を得る者に相応の負担を求めるという公正の原理である。

■ キーワード

保育サービス、財源確保、スウェーデン

I はじめに

「児童ケア<sup>1)</sup>への国庫補助金の財源として、使用者や自営業者からの社会保険料を充てることを本政府案で提案しておりますが、これは、児童ケアを拡充するにあたり、すべての者がそれを負担するという、連帯的コミットメントであります」[Prot. 1975/76:95:44]。

スウェーデン社会民主労働者党(以下、「社民党」)政権は、1975年12月、児童ケアの拡充に関する政府案[Prop. 1975/76:92](以下、「75年政府案」)を国会に提出した。主要な提案事項は、(a)児童ケアに関する新法を制定し、児童ケアサービスの計画的供給をコミュニティ<sup>2)</sup>の責務と定めること、(b)政府とコミュニティ<sup>3)</sup>との間の合意に基づき、今後5年間で児童ケアを計画的に拡充すること、(c)コミュニティへの経済的支援策として新しい国庫補助金制度を創設すること、であっ

た。さらに、国庫補助金の財源として、使用者や自営業者に対して社会保険料1%の拠出を求めた。

当時、児童ケアのなかでも、特に保育所不足が深刻であった。オイルショック後、景気が悪化し、失業者が増加した。「黄金の60年代」を経て上昇した生活水準—自動車の普及、一戸建ての増加など—を、一人の収入で維持することが困難になった。専業主婦であった母親が働きに出るようになった[Hinnfors 1992:51-55]。親が就労中、誰が子どもを世話するのか。祖父母は一つの選択肢であったが、祖父母の世代にも就労している者が増え、統計上の子どものケア形態の項目から「祖母」が消えた[Korpi 2007:34]。保育サービス拡充の責務を誰が負うのか、いかに拡充させるのか、そして拡充のための財源をどこから調達するのか—児童ケア施設の増設が喫緊の政治課題とされた初めての機会であった。

冒頭の発言は、75年政府案の国会審議での社会大臣アスプリングの陳述である。当時、政治、経済、社会が混迷するなか、男女、親、青少年、使用者(企業)、被用者(組合)、地方自治体、国といった社会を構成するアクターの責任分担(ansvarsfördelning)のあり方が見直された<sup>4)</sup>。普遍主義型福祉システムを協働して運営する上で個々のアクターが担うべき役割に、新たな線引きがなされた。アスプリングの強調する「連帯」とそれが意図する「使用者や自営業者の抛出」は、このような時代背景のなかでとらえられよう。また、普遍主義型福祉システムを維持するために、一部の者が負担して他方がその恩恵を受けるのではなく、市民を負担する側と受益側とに分けず負担を分かち合うのがスウェーデン社会である。使用者などに抛出を求めるといふ提案は、安定的な労働力供給という恩恵を得る以上、企業もまた児童ケア拡充のための費用を負担してしかるべきであり、それが責任でありかつ連帯の形であるというものだろう。

本稿は、児童ケアサービスを拡充するための75年政府案中、新国庫補助金制度に着目し、その財源を使用者などの抛出に求めた背景や、その提案の基底にある思想を考察する。そこで、本稿は、続く「II」で、75年政府案の概要とそれが提出された当時の政治、経済、社会の概況および国会決議について述べ、「III」で使用者負担に求める提案の背景や成果と、提案の基底にある思想を考察する。最後に「IV」で本稿のまとめを述べる。

なお、本稿における「保育所」とは、就労・就学している親の未就学の子どもに保育サービスを提供する制度をいう。その制度には、1970年代には、ダーグヘム(daghem)と家庭保育所(familjedaghem)がある。ダーグヘムは日本でいう保育所に、家庭保育所はいわゆる保育ママに相当する<sup>5)</sup>。家庭保育所は人口の少ない地域などで重要

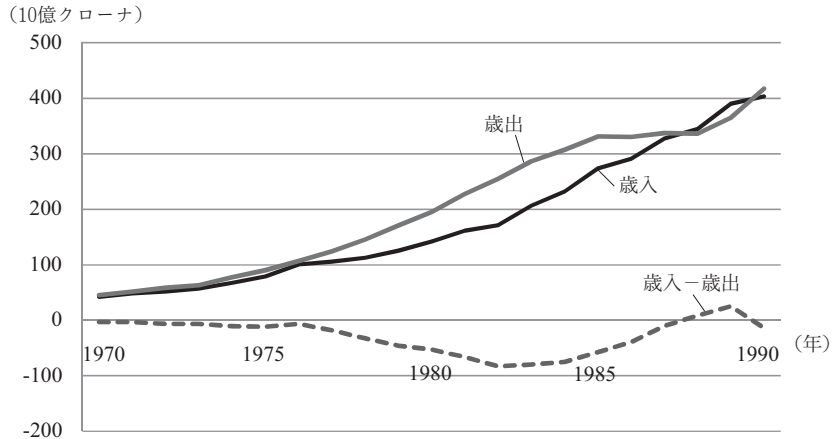
だが、政府のスタンスは「家庭保育所は、ダーグヘムを補足するもの」[Prop. 1975/76:92:16]であり、その後の展開過程からもダーグヘムを重視する基本姿勢は変わらない。そこで、本稿ではダーグヘムを主たる分析対象とする。単に「保育所」という場合、ダーグヘムおよび家庭保育所を指す。なお、ダーグヘムは1998年に「短時間グループ(deltidsgrupp)」<sup>6)</sup>と統合され、「就学前学校(förskola)」として現在に至っている。

## II 75年政府案と国会決議

### 1 1970年代の政治、経済、社会の状況

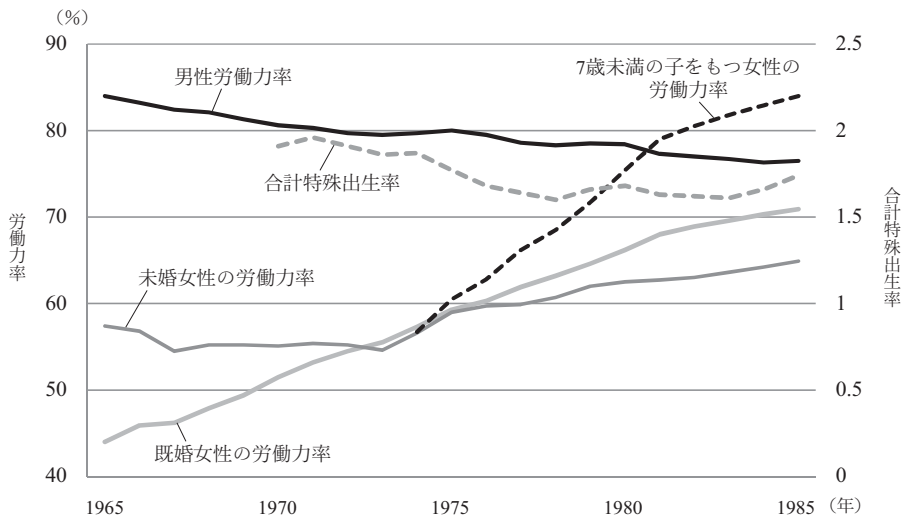
68年のプラハの春や学生運動、71年のブレトン・ウッズ体制の崩壊、73年の中東戦争やオイルショックという世界情勢の影響を受け、スウェーデン国内の政治、経済、社会が混迷した。76年には、20年近く続いた社民党単独政権に代わり、穏健統一党・国民党・中央党の中道右派政権(ブルジョア政権)が発足した。しかしその後82年に社民党が政権を奪回するまでの6年間に、ブルジョア政党による政権が3度交代する。経済成長率は低迷した。73年の4%をピークに、77年にはマイナス1.6%を記録した。70年代半ば、中央政府の歳出は同年代初めより早いペースで膨れ上がった。一方で、歳入は低成長のため伸び悩んだ。財政赤字は慢性化し、77年には、国の累積債務残高は同年の歳入総額を超えた。また、60年代終わりには学生デモ、反ソビエト抗議行動、鉱山や港湾労働者による山猫ストが起きた[ハデニウス 2000:110-120]。労働市場関係の諸法令が制定され、産業民主主義の下、労働者の地位が保護され強化されていった。

合計特殊出生率は、70年代を通して低下した。71年の1.96をピークに、78年には1.6となった。その一方で、女性の労働力化が進展した。特に未就学児(7歳未満)をもつ母親の労働力率の伸び



出典：Ekonomistyrningsverket. 2006. *Tidsserier Statsbudgeten 2005*. Tabell 1

図1 国家財政の状況(1970~90年)



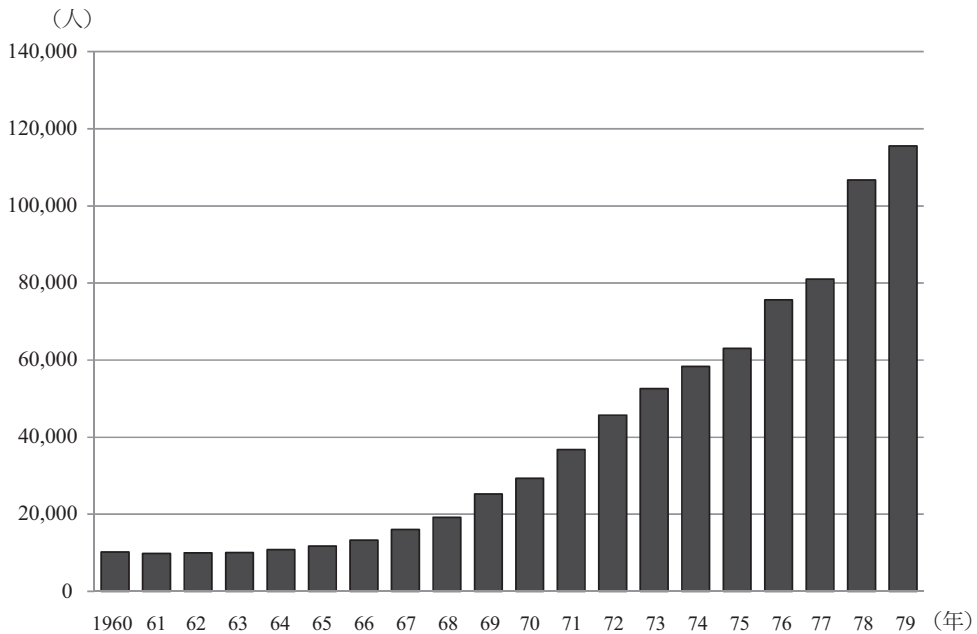
出典：SCB. 各年. *Statistiska årsbok*.

図2 男性・女性の労働力率(16~74歳)および合計特殊出生率の推移(1965~85年)

は顕著であり、74年の56.7%から79年には71.7%に達した。男性労働力率が停滞・低下傾向にあることと対照的である。出生率は低下したが女性の労働力化が進展したことから、保育需要は減少しなかった。

政府の児童ケア計画グループが実施したアンケート調査(273コミュニティ中228件が回答、76~

77年実施)によれば、ダーグヘムや家庭保育所の空きを待つ子どもの数は、11万8千人に上った[SOU 1979:57:73]。ダーグヘム増設を訴える親たちがデモ行進した[Korpi 2007:31]。コミュニティは、必要度の高さによって子どもに優先順位をつけざるをえなかった。特別な支援が必要な子、ひとり親家庭の子、人手不足の職業分野で



出典：SCB. 1971、1974、1979および1980. *Statistiska årsbok*.

図3 ダーグヘムの総員数(1960～79年)

働く親の子などが優先された。都市部では、園庭のある一戸建ての保育所を建設する土地の確保が難しく、代わりにマンション保育所が始められた。親が協同組合を設立しそれが運営する保育所も生まれた。

## 2 社民党の児童ケアに対する考え方

このような社会経済状況を、社民党政権は「子どもが小さい間も家庭外での仕事を継続したいと望む女性が一層増加し、共働きが若い世代の家庭の一般的状況となっている。そして将来的にも子どものいる女性の就業率が伸び続けるだろう」[Prop. 1975/76:92:14]と評価した。そして、「行政は子どものケアをより一層担わねばならない」[Prop. 1975/76:92:15]として、児童ケアを拡充するための75年政府案を国会に提出した<sup>7)</sup>。なお、政府案中、「samhällets barnomsorg」という表現が頻出する。「Samhället」は「社会」だが、「公的

部門/行政」の意味で用いられる場合がある。これらから伺えるように、児童ケアは公的な財源により公的に供給されるべきものと社民党は考えていた。

社民党にとって、児童ケアは、とりわけ労働市場政策、男女機会均等政策そして家庭政策における重要施策である。労働市場政策の観点からは、児童ケアは、親の就労特に女性の就労を支援する。60年代には、未曾有の経済成長も手伝って労働力不足が深刻となり、女性労働力が増加した。高負担型のスウェーデン社会の生命線は「労働」である。経済成長と福祉は車の両輪である。労働力不足は経済を失速させる。児童ケアは安定的な労働力供給を確保するために必要である。

また、60年代に芽生え70年代に開花した男女機会均等政策からは、男女がともに職業生活と家庭生活とを両立・調和させることが要請され

る。伝統的な性別役割にとらわれず、自らの人生をコントロールしかつ男女がともに親としての責務を果たすことが期待される。60年代から70年代にかけて、社民党は、二人ブレッドウィナー・モデルを想定した政策を展開した[SOU 2001:52:239-240]。その例が児童ケアであり、夫婦個別申告・課税制度(71年)、子の出生や病気に伴う休暇時の所得を保障する親保険制度(74年)である。

さらに、家庭政策の観点からは、現金給付やサービスなど現物給付を通じ、子どものいる家庭の生活水準が、ほかの家庭よりも低くならないようにすることが求められる。児童ケアは、親の就労を促すことで子どものいる家庭の経済を支援する機能を有する。

なお、75年政府案によれば、社民党は、児童ケアは家庭の代替ではなく補完であること、家庭生活があくまで子どもの成長の中心の場であるととらえていた。しかし同時に、子どもの成長には、ほかの子どもと過ごすことや協働する精神<sup>9)</sup>を養うことも必要であり、そこに児童ケアの役割を求めている[Prop. 1975/76:92:14]。

### 3 75年政府案の内容

1975年10月、協議を重ねた政府とコミューン連合は、児童ケアの計画的拡充に関する合意文書を発表した。75年政府案はその合意事項に沿って作成された。主要な提案は、次の3点である。

#### (1) 児童ケアに関する法律(Lag om barnomsorg)

(以下、児童ケア法)の制定

児童ケア法は、就学前学校活動に関する法律(以下、就学前学校法)に代わり、学童ケアを含む児童ケア全体に係る事項を定める法律である。77年施行が予定された。児童ケア法の新規性は、(a)ダークヘムでは子ども一人あたり1日7時間以上の保育を提供すること、(b)身体的、精神的、

社会的、言語的その他の理由により特別の支援が必要な子どもで、ほかの方法によって必要が満たされない場合には、一般就学前学校<sup>9)</sup>が始まる6歳時より早い段階で受け入れること<sup>10)</sup>、(c)コミューンがダークヘム、家庭保育所等の計画的拡充の責務を負うこと、(d)児童ケアへの新国庫補助金の創設と財源、を定めることにある。すなわち、短時間グループや家庭保育所とダークヘムとの相違、特別な支援が必要な子どもに対するコミューンの責務、児童ケア全般の計画的供給にかかるコミューンの責務、新国庫補助金にかかる財源を明記したことが、就学前学校法との相違点である。

#### (2) 5年間の拡充計画

政府とコミューン連合との間の合意により、76年から80年までの5年間に、ダークヘムについては10万人分を増設する。家庭保育所はダークヘムや学童ケアの不足を補うものとして、各コミューンで地域の事情に応じて対応することとされた[Prop. 1975/76:92:20]。

表1は、5年間の増設予定数を示す[Prop. 1975/76:92:20]。児童ケア法は、就学前学校法と同様、各コミューンに、議会で承認された児童ケア計画をもつ義務を定める。同計画ではコミューン内の児童ケアに対する必要・需要量の見込みや、それへの対応策を示す。計画は社会福祉庁<sup>11)</sup>(Socialstyrelsen)に報告され、同庁で全国の計画が取りまとめられる[Prop. 1975/76:92:19]。

表1 ダークヘムの増設計画

| 年    | 増設数      |
|------|----------|
| 1976 | 約 16,000 |
| 1977 | 18,000   |
| 1978 | 20,000   |
| 1979 | 22,000   |
| 1980 | 24,000   |

出典：Prop. 1975/76:92:20.

### (3) 新国庫補助金制度とその財源

国庫補助金は、用途を定めない一般補助金と、用途を定める特別補助金からなる。児童ケアに対する特別補助金には、ダーグヘム、短時間グループおよび学童クラブの新築、改築、増築の費用に対する準備補助金(anordningsbidrag)と、サービスの運営費用に対する運転補助金(driftbidrag)とがあり<sup>12)</sup>、社会福祉庁からコミューンに対して支給される仕組みになっていた。

75年政府案は、これらの補助金について、準備補助金の廃止と運転補助金の増額<sup>13)</sup>を提案した。安定的な児童ケアサービスの供給を図るには、財源を運転補助金に集約させることが必要である。しかしその前段階として、ダーグヘムなどの新設・増設を促すために、政府案が施行予定とする77年1月までの間は大幅に増額した準備補助金(60%アップの12,000kr)を支給することとした。

なお、当時、特別補助金の種類が多く<sup>14)</sup>、加えて制度が複雑化していた。コミューンの行政事務の効率性を高め、独自の意思決定の余地を拡大するため、特別補助金を縮小することが議論された[Gustafsson 1999:276-278]<sup>15)</sup>。しかし、児童ケアにかかる新しい特別補助金は政府とコミューン連合との合意事項であり、かつ拡充目標を達成するのに必要である。しかし一般補助金として支給した場合、財政緊縮下のコミューンがそれをほかの事務経費に充てるかも知れない。国として児童ケア拡充を最優先課題とした以上、コミューンには、補助金をもとに確実に児童ケアを拡充してもらわなければならない、それゆえ特別補助金制度が選択された。なお、さらに、その後の国会でも、児童ケアと高齢者ケアを最優先課題とすることが決議され[SOU 1977:40:90-91]、新特別補助金は定期的な見直しの対象にはなるものの廃止しないことが確認されている。

また、新国庫補助金の財源は、使用者と自営業者の負担とすることが提案された。具体的には、使用者負担または自営業者の自己負担の社会保険料に、児童ケア料金(barnomsorgsavgift)を新たに設け、初年度の77年には保険料算定基礎額の1%を拠出してもらうことが構想された。これは、使用者か自営業者かの別にかかわらず、児童ケアが親の就労を支援するサービスであること、すなわち労働力確保の益を受けることを根拠とする提案であった。

## 4 議会状況

1976年国会の勢力分布(全350議席)は、政権与党である社民党が156、中央党90、穏健統一党が51、国民党34および左共産党19であった。政府案を成立させるには、野党の協力が不可欠である。国民党と中央党は中間政党と呼ばれ、社民党と穏健統一党の間に位置していた。社民党が協力を求めるならば、国民党か中央党である。これらの野党はどのような立場をとっていたのだろうか。

### (1) 国民党

当時の国民党は、国民が安心して生活できるよう、行政は積極的に福祉サービス拡充の責任を負うべきと考えていた。1976年の党プログラム『社会主義なき社会改革(Sociala reformer utan socialism)』[Folkpartiet 1976b]や『国民党の見解(Folkpartiet anser)』[Folkpartiet 1976a]では、安心と公平の創出には大きな公的部門が必要であり、穏健統一党が主張する大幅減税が全く非現実的であることが述べられている[Folkpartiet 1976a:25, 1976b:13]。75年政府案に対しては、新国庫補助金の財源に自営業者の拠出を求めることに反対した。国会審議の数週間前、『長靴下のピッピ』の著者であるアストリッド・リンドグレーンが、社民党の税制を批判する意見記事をタブ

ロイド紙上で発表した。国民党は、その意見記事を引用し、自営業者の経済的負担が看過できないほど重くなっている状況下で、さらなる費用負担を課す政府案は受け入れられないと批判した<sup>16)</sup>。

## (2) 中央党

一方、農民同盟を前身とする中央党は、農林水産業や中小企業の利益に配慮する。児童ケアに対しては、「子どもは社会の最も重要な財産であるから、社会システムはその子どもや家庭を支援するように形成されるべき」とし、児童ケアを「子どもやその親の生活を支える条件整備の一つの方法」[Prot. 1975/76:95:45-46]と位置づけた。児童ケアの拡充に賛成するが、自営業者の拠出には反対した。国会審議の間では、社会大臣の「連帯」発言に絡め、「すべての人がそれを利用できることが連帯の根拠となる。しかし、特に過疎地域では、ダーグヘムは自宅から遠すぎて利用しにくい。この場合、利用するのだから負担しろ、という論理は成立しない」と反論した[Prot. 1975/76:95:48]。

## (3) 穏健統一党

穏健統一党は、国家権力の私的な領域への介入を最小限度にとどめる立場から、最も困窮している人たち(de sämst ställda)に対する福祉政策を基本的に志向した。また、家庭を重視し、身近な人たちの間の助け合いに価値を置く。そのスタンスからは、共働き家庭のみに利益をもたらす児童ケアの拡充は、諸手を挙げて賛成できるものではない。しかし、現実には女性の労働力化が進展している。そこで、児童ケアの拡充に一定の理解を示すものの、自宅で子どもを世話する親への現金給付など児童ケアサービス以外の支援策(それを根拠とする「選択の自由」)を主張し、就労しない母親の利益を擁護した。75

年政府案に対しては、使用者や自営業者に拠出を求めることには議員動議を出し、国会内常任委員会では留保意見を表明したが、国会での票決の間では「この経済状況が厳しい折に、産業界にさらなる負担を課すのか」と言及するにとどまった。

## 5 国会決議

使用者に拠出を求める案は、賛成267、反対45、棄権1で可決された。また、自営業者に拠出を求める件については、国民党および中央党と政府との間で調整がつかないまま本会議での票決にかけられ、その結果、賛成156、反対156、棄権1で賛否同数となった。くじ引きの結果、反対票がひかれて反対多数となった。政府案に対する反対が票決された場合には、対抗案である、国民党委員らの留保意見(自営業者を拠出の対象から除くこと)が可決されることになっていた[Prot. 1975/76:96:32]。そこで、票決により、新国庫補助金の財源は、使用者による拠出のみとなり、自営業者は除外されるに至った<sup>17)</sup>。

## III 考察：新国庫補助金の財源調達法

ここでは、使用者負担の導入の背景とその効果を概観したのち、スウェーデン型福祉社会の理念からみた使用者負担導入の意義を考察する。

### 1 背景

児童ケアへの使用者負担案に対する民間企業経営者団体の見解は明らかでない。政府提案や常任委員会報告書には、案件に関係する利益団体や行政機関などが表明した意見が記載されるが、75年政府案中の使用者負担に対する同経営者団体の意見の記載がない。そこで、先になされた税制改革の例が参考になろう。

政府は、1972年の税制調査委員会の提案を受

け、75年に国所得税の限界税率を引き下げるとともに、使用者負担の社会保険料を引き上げた。この改革により、減税がない場合よりも少ない名目賃金の引上げで、実質的な賃金上昇が確保され、かつインフレ率の上昇が抑制されることが期待された[Prop. 1975/76:92:97]。当時、70年代を通じてインフレ率は6%以上、とりわけ74年から78年には9から11%台を記録した。労働組合は賃金の2桁のベースアップを要求した。このような要求はインフレをさらに過熱させる危険性をもっていた。政府はハーガ宮殿において野党、経営者団体、労働組合と協議し、そのなかで労働組合諸団体は、使用者負担増を踏まえたベースアップ要求とすると政府に回答している[Prop. 1975/76:92:98]。政府は、この税制改革により、財源を「見えない税金」とも呼ばれる使用者負担に移行させて裁量の余地を拡大させるとともに、対決色を強める労使交渉を速やかに終結させることを狙ったといえよう。なお、民間企業の経営者団体であるスウェーデン経営者連盟(Svenska Arbetsgivareföreningen, SAF)は、ほかの経営者団体と経営者税制委員団を結成して税制改革に対応し、政府の税制改革には、減税により発生する歳入減はその税制のなかで対応すべきであるとして、使用者負担増には反対意思を表明している。

労働組合の強硬な姿勢は、70年代に労働者の地位を強化する労働関係の諸法令が制定されたことと無関係ではないだろう。「雇用保護法」により被用者は一方的な解雇から保護されることとなった。「職場における共同決定に関する法律」は、人事や経営に関する労働者の影響力を拡大した。そのほか、障害などをもつ者の雇用を促進する「一定の雇用促進措置に関する法律」、労働組合員が差別されることを防ぐための「労働組合代表の職場における地位に関する法律」がその例である。ハーガ宮殿での協定直後の労使交渉

においても、スウェーデン使用者連盟とLOとの間の対決色は濃く、政府が調停に入る事態が発生した(1975年4月)。

一方で、使用者の側では、コミューンを中心とする公的セクターが拡大し、コミューン連合が労使交渉の重要なチャネルとして機能し始めた。労使双方で新たな組織化がみられた。SAFは、労使交渉チャネルの多元化のなかで従来の独占的な地位を弱めていた。労使関係における政府の力が相対的に高まったとみられ、これが、使用者負担が実現した背景にあると考えられる。

## 2 使用者負担導入の効果

使用者負担の導入は、児童ケアサービス提供者でかつ使用者という両面から、コミューン財政に影響を及ぼす。政府の調査委員会は、児童ケア料金の導入による使用者負担の増加が、地方自治体の経済に好ましくない影響を与える可能性を指摘した[SOU 1977:20:125-131]。また、コミューンの歳出に占める人件費の割合が1970年の35%から、80年には47%まで上昇した。同じ10年間における被用者総数の伸びが10%弱であるのに対し、コミューン職員数は55%も増え、被用者総数に占める割合は10%から15%弱に上昇した<sup>18)</sup>。新規の使用者負担の導入は、歳出増をもたらすか、給与引上げを抑制し人件費増を回避するならば所得税収を減少させるかのいずれかの効果がもたらされると評価された。

なお、政府の児童ケア計画グループ(Planeringsgruppen för barnomsorg)がコミューンによる拡充計画やその遂行状況をフォローしたところ、半数以上のコミューンで、政府とコミューン連合とが合意した目標値(計画の80%増築達成)を大きく割り込んでいることが明らかになった[SOU 1979:57:18]。約100件のコミューンへの電話調査で、増設の遅れの最大の原因として挙げられたのが、経済的な要因であった[SOU 1979:57:18]<sup>19)</sup>。



使用者負担の児童ケア料金の料率が、1.3%(78年)、1.6%(79年)から2.2%(81年)へと徐々に引き上げられたのは、そのためである。

### 3 スウェーデン型福祉社会の理念からみた 使用者負担導入の意義

従来、児童ケアにかかる費用は、コミュニン税、国庫補助金そして親が負担する保育料で賅われた。そこに、児童ケアの拡充のため、労働力供給の点で恩恵を受ける使用者の費用分担が加わり、92年の経済危機克服パッケージ導入時に廃止されるまで維持された。

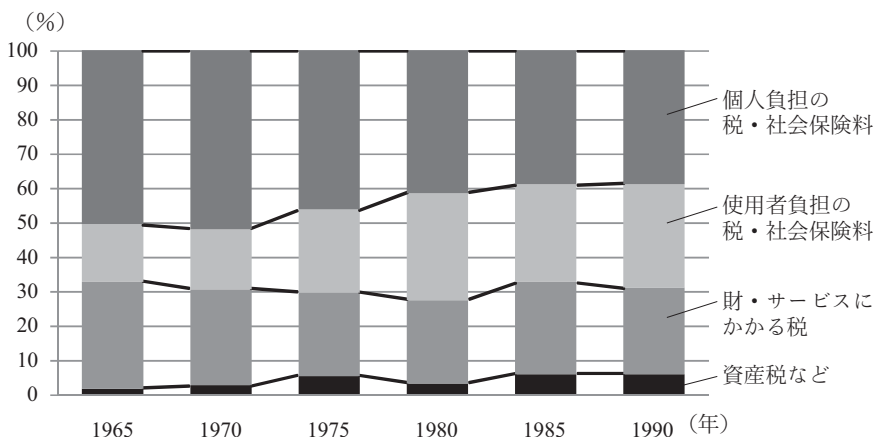
また、使用者負担全体の料率は70年代に急速に引き上げられており、70年の11.9%から79年には31.12%に達している。料率が最も高くなったのが90年の38.97%で、2010年が31.42%であることを踏まえると、70年代の伸びは急激である。とはいえ、図4が示すように、租税および社会保険料負担の総額に占める雇用者負担の割合は決して大きくはない。

さて、岡沢[1991:84-96, 2009:118]によれば、スウェーデン福祉国家の主導価値は8つある。自由、平等、機会均等、平和、安全、安心感、連

帯感・協同そして公正である。これらのうち、児童ケアの費用負担の配分の問題については、平等、連帯感・協同そして公正が重要な価値理念となるだろう。

これまでの分析からは、児童ケアへの使用者負担を根拠づけるのは、公正という価値であるといえるのではないだろうか。スウェーデン社会の公正原理によれば、一部の者が負担し、一部の者がその恩恵を受けるだけという図式は許容されない。恩恵を受ける者もまた負担を拠出することで、公正が保たれる。使用者には、児童ケアの利益を得る以上、相応の負担が求められる。また、利益を得るアクターがみな等しく負担の義務を負うという点に着目すれば、平等原理が作用したと見ることも可能かもしれない。本稿の冒頭で、社会大臣アスプリングの「連帯」発言を引用した。平等に負担義務が課され、相応の負担をする(公正)、つまり、ともに負担をすることこそがアスプリングのいう「連帯」なのだろう。

なお、70年代に取り組まれた諸改革を踏まえれば、次のような点も指摘されよう。70年代には、男女間関係、親子関係、国と地方の政府間



出典：OECD. 1995. *Revenue Statistics 1965-1994*. pp.140-141をもとに作成。

図4 租税および社会保険料負担全体の内訳 (割合)

関係、労使関係など、多様な関係における個々のアクターの責任や役割に、新しい線引きがなされた。夫婦個別所得申告・課税制度、親保険制度、中絶自己決定権、両親の同居の有無にかかわらず子の共同監護権、自治の基盤を強化するためのコミューン再編、新地方自治法、就学支援法、雇用保護法、職場における共同決定法はその例である。

児童ケアの機能の一つは、親の就労を支援することにある。児童ケアの拡充は、男女の別なく、親としての責任を果たしながら、一人ひとりがその能力に応じて労働参加することを支援する。また、普遍主義型福祉政策を志向するスウェーデン社会の生命線は、労働である。福祉の主財源は、税や社会保険料といった協同の拠出である。児童ケアについて、その費用の最も多くはコミューン所得税によって賄われている。使用者負担の導入は、使用者に新しい役割を課す。それは、労働力確保という対被用者との関係を超え、小さな子どもをもつ親の就労、さらには子どもの育ちを支援するという連帯の事業への参加である。

#### IV おわりに

本稿は、スウェーデンの75年政府案で示された新特別補助金の財源確保策について、主にその背景や思想を考察した。児童ケア供給増が追いつかないほどに待機児童の列が伸び、労働市場政策や男女機会均等政策上の要請により、児童ケアサービスの拡充が喫緊の政治課題となったとき、国がその財源を求めた先は、使用者であった。児童ケアが安定的な労働力供給を支え、その利益が使用者が受けていることを根拠に、社会保険料1%(77年)相当の児童ケア料金の負担を求めた。利益を得る者に相応の負担を求めるという公正の原理である。

歴史をさかのぼると、児童ケアサービスの新たな転換期に、費用負担のあり方が見直されている。1990年代、子どものいる家庭の経済状況が悪化した。政府は財政赤字削減を最優先課題とし、そのためにいわば聖域を設けない厳しい歳出カットを断行した。児童手当が削減され、親保険給付率が引き下げられた。加えて、コミューンは、経済危機による歳入減を保育料引上げで補った。その結果、コミューンの児童ケア総コストに占める親の負担割合が10%から15%に上昇した。また、保育料の地域間格差も看過できないほどに拡大した。LO組合員の平均的な家庭で、子ども二人がダーグヘムに通うと、保育料の地域間格差が7倍以上となるケースが発生した[Edling 1999:5]。そこで、家計収入によらない保育料の上限を定めるマックス・タクサ制度が導入され、それにより発生するコミューンの歳入不足は国庫補助金で補われた。ここでは、平等という価値が優先された。

このように、負担の配分は変化するが、その基底には、スウェーデン社会の理念(平等、公平、連帯)がある。これらの理念を拡張、展開し、相互の優先度を操りながら、環境条件の変化に対応している。今後は、本稿のテーマをさらに掘り下げつつ、より長期的な観点から費用負担のあり方の歴史的展開を研究対象としたい。

投稿受理(平成22年 6月)

採用決定(平成22年10月)

#### 注

- 1) 児童ケアは、未就学児を対象とする就学前学校活動(förskoleverksamhet)と、12歳までの就学児を対象とする学童ケア(skolbarnsomsorg)とからなる。1975年における就学前学校活動は、ダーグヘム、家庭保育所、短時間グループ、公開保育所で実施されていた。
- 2) コミューン(kommun)は、市町村に相当する、スウェーデンの基礎的自治体である。県に相当する自治体にはランスティング(landsting)がある。

- 両者は権限上の上下関係にはなく、機能的な分業関係にある。コミュニティは、児童ケア、義務教育、高齢者ケア、上下水道など住民の生活に密着した事項を扱う。ランスティングは主に保健医療、公共交通、地域産業を担当する。
- 3) コミュニティ連合 (Svenska Kommunförbundet) は、1968年に結成されたスウェーデン全国のコミュニティからなる使用者団体である。2007年にランスティング連合と合併し、スウェーデン地方自治体連合 (Sveriges Kommuner och Landsting) を設立した。コミュニティ連合の歴代委員長には、主として社民党支持者が就任した。社民党支持者以外の委員長は、77年6月から80年6月のカール・ポー (中央党系)、92年10月から95年6月までのヨアキム・オレオン (穏健統一党系) の二人のみである。
  - 4) 例えば、夫婦個別所得申告・課税制度 (71年)、親保険制度 (74年)、中絶自己決定権 (75年)、両親の同居の有無にかかわらずの子の共同監護権 (77年) がある。自治の基盤を強化するための第2次コミュニティ合併 (1962~74年) や、77年の新地方自治法が制定、79年のコミュニティの地域機能に関する法律も挙げられよう。教育面では、73年に就学支援法が制定され、同年代半ばには全国統一の基礎学校制度 (スウェーデンの義務教育課程の学校制度) が整備された。労働環境面では、74年に雇用保護法、77年に職場における共同決定法が施行されている。
  - 5) 家庭保育所では、保育士の有資格者や研修を受けた者が、自宅で未就学児を預かる。
  - 6) 短時間グループとは、未就学児を対象に1日3時間程度、教育的活動を実施する制度。ダーグヘムとともに就学前学校として統合された現在でも、「短時間就学前学校 (deltidsförskola)」などの名称で、スウェーデン教会などが運営している。
  - 7) 社民党政権は、既にいくつかの政府調査委員会を立ち上げ、児童ケアのあり方について調査検討を重ねていた。その例が、68年保育所委員会、73年の児童ケアグループ、74年の家庭支援委員会、子どもの環境委員会である。ダーグヘムの増設も提案されたが、現実の増設ペースはゆるやかで、需要に追いつかなかった。
  - 8) 自由かつ自立的な人間に成長するために重要 [Prop. 1975/76:92:14] ととらえられている。
  - 9) すべての6歳児を対象に、年間最低525時間を、無料でダーグヘムなどに受け入れる施策。
  - 10) 児童ケアグループは、特別な支援が必要な子どもの児童ケアが行政の責務であると明記すること、これらの子どものケアにより多くのリソースを投資すること、そのため国庫補助金を拡大させることを提案した [SOU 1975:87]。
  - 11) 児童ケアなど社会省 (Socialdepartementet) が管轄する事項の一部を監督する独立行政機関。
  - 12) 75年からは家庭保育所に対しても一定の運転補助金が出されている。
  - 13) 運転補助金は、児童ケアサービスの運営費用の負担軽減を目的にコミュニティに支出される特別補助金であるが、運営費用に対する補填率は低かった。運転補助金が導入されたのは、国庫補助金制度が大規模に改革された1966年で、1,600kr (費用の約22%相当) であった。その後補助金額は4,000kr (72年) から7,500kr (75年) に、毎年増額されたが、人件費の上昇など保育サービスにかかる費用は増加した。75年政府案は、運転補助金の水準を大幅に引き上げるだけでなく、人件費の上昇などによる補助金の実質的な目減りを防ぐため、補助金額を職員給与上昇に連動させて、補助金の実質的な価値を一定に保つことを提案した。
  - 14) 1976/77年には、69種類の国庫補助金があった。そのうち、6種類が一般補助金で、63種類が異なる活動に充てられる特別国庫補助金であった。後者の補助金総額に占める割合は76%強。
  - 15) 1970年代半ばには、各コミュニティの人口を8千人以上とする第2次合併が終了し、コミュニティ数は1969年の848から74年には278まで減少した。そして、既に60年代から関心が増大していた地方自治体民主主義を強化する方策が政府の調査委員会を中心に検討されていた。そのなかで、財政のあり方についても検討され、一定程度特別補助金を廃止し、その財源を税平衡化補助金に組み入れる方針が示された [SOU 1977:40]。
  - 16) おとぎの国モニスマニオンに住むボンベリボッサという女の人が、所得に102%の限界税率 (自己負担の社会保険料を含む) をかけられたという童話。これを掲載して、社民党の税制を批判した。税制改革の検討の最中に出されたこの記事は大きな反響を呼んだ。
  - 17) なお、1980年1月より、自営業者が使用者と同様の児童ケア料金を負担することとなった。この改革は、国民党政権の下、社民党の政策協力を得て実施された。本件には、中央党および穏健統一党が反対したが、国会の票決 (賛成166, 反対117, 棄権2) により可決成立 [Prop. 1978/79:202, Prot. 1978/79:150]。
  - 18) 人件費の割合は表C8 [SCB 1982:43]、職員数は表12.1 [SCB 1989:138]。
  - 19) さらに、児童ケア計画グループは、コミュニティの取組みを今後活かすため、アンケート調査や訪問インタビュー調査を実施し、より詳細な実態把

握に努めた。その結果、計画策定上の課題として、保育需要の見積りやタイムプランの妥当性が、実際の増設上の課題として経済的な制約、場所の確保、建築期間、保育の質の維持改善などが課題として指摘された [SOU 1979:57:18]。また、特に困難な保育需要の予測に関連し、必要 (behov) と需要 (efterfrågan) を区別し、「必要ベース」で線引きをすることが提案された [SOU 1979:57:19]。さらに、基礎資料を得るための統計データの整備も課題とされた。児童ケア計画の策定には、国勢調査、労働力調査、所得統計、社会保険調査等を基礎データとして活用するが、それぞれの統計に一長一短がある。コミュニティごとの保育需要を完全に把握できる統計はない。コミュニティによる子どものいる家庭の訪問調査は、作業量が膨大でかつ費用もかかる。そこで、中央で一括して実施する抽出方式の郵便アンケート調査を実施することとし、80年春に初回調査を実施することが提案された。これを同年実施の国勢調査とあわせ、より充実した基礎資料を得られると期待された [SOU 1979:57:26]。

#### 参考文献

- Regeringens proposition (Prop. 政府提案) 1973:136 om förskoleverksamhetens utbyggnad och organisation.
- Prop. 1975/76:92 om utbyggnad av barnomsorgen.
- Prop. 1978/79:95 om den kommunala ekonomin.
- Prop. 1978/79:202 om avgiftsuttaget till försäkringen för tilläggspension och arbetsskadeförsäkringen under åren 1980-1984, m.m.
- Riksdagens protokoll (Prot. 国会議事録) 1975/76:95 Torsdagen den 1 april 1976.
- Prot. 1975/76:96 Torsdagen den 1 april 1976.
- Prot. 1978/79:150 Fredagen den 18 maj 1979.
- Statens Offentliga Utredningar (SOU, 政府公的調査報告書) 1975:39 Statsbidrag till kommunerna. Betänkande av Kommunalekonomiska utredningen.
- SOU 1975:87 Samverkan i barnomsorgen: Betänkande från arbetsgruppen för samhällets barnomsorg.
- SOU 1976:45 Kommunernas ekonomi 1960-1972. Betänkande av kommunalekonomiska utredningen.
- SOU 1977:20 Kommunernas ekonomi 1975-1985. Betänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning.
- SOU 1977:40 Socialtjänst och socialförsäkringstillägg.
- SOU 1977:48 Översyn av de speciella statsbidragen till kommunerna. Betänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning.
- SOU 1977:78 Kommunerna: utbyggnad, utjämning, finansiering. Slutbetänkande av 1976 års kommunalekonomiska utredning.
- SOU 1979: 57 Barnomsorg- behov, efterfrågan, planering-sunderlag: Huvudbetänkande av planeringsgruppen för barnomsorg.
- SOU 1990: 80 Förskola för alla barn: Hur blir det?
- SOU 2001:52 Valfärdstjänster i omvandling.
- Socialutskottets betänkande (社会常任委員会報告書) 1975/76:28 med anledning av dels propositionen 1975/76:92 om utbyggnad av barnomsorgen, dels propositionen 1975/76:100 i vad avser anslag till barnomsorgen, dels ock motioner i ämnet.
- Socialstyrelsen. (社会福祉庁) 1977. *Kommunernas förskoleplaner 1975-1979: Sammanställning och analys.*
- Statistiska centralbyrån (SCB, 中央統計局). 各年. *Statistiska årsbok.*
- Statistiska centralbyrån (SCB, 中央統計局). 1982. *Kommunernas finanser 1980.*
- Statistiska centralbyrån (SCB, 中央統計局). 1989. *Arbetsmarknader i siffror: sysselsättning, arbetslöshet mm. 1970-1988.*
- Statistiska centralbyrån (SCB, 中央統計局). 2001. *Den offentliga sektorns finanser. Verksamhetsåret 2000.*
- Ekonomistyrningsverket. 2006. *Tidsserier Statsbudgeten 2005.*
- OECD. 1995. *Revenue Statistics 1965-1994.*
- Folkpartiet. 1976a. *Folkpartiet anser.* Caslon Press.
- Folkpartiet. 1976b. *Sociala reformer utan socialism.* CEO tryck.
- Edling, Jan. 1999. *Maxtaxa på dagis: en studie av 206 kommuner.* Landsorganisationen i Sverige .
- Gustafsson, Agne. 1999. *Kommunal självstyrelse. Sjunde upplagan.* SFS Förlag.
- Hinnfors, Jonas. 1992. *Familjepolitik: Samhällsförändringar och partistrategier 1960-1990.* Almqvist&Wiksell International.
- Holmgren, Bengt and Kjell-Åke Lantz. 1975. *Daghem och kommunal planering.* Studentlitteratur.
- Holmgren, Bengt, Kjell-Åke Lantz and Lars Nordström. 1979. *Barnomsorg och ekonomi: Ett diskussions- och faktaunderlag i debatten om barnomsorgens samhälls ekonomiska effekter.* Publica.
- Korpi, Barbara Martin. 2006. *Förskolan i politiken: om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt.* Utbildningsdepartementet.
- Molander, Per (red.). 2003. *Staten och kommunerna.* SNS Förlag.
- ハデニウス・スティューグ. 2000. 『スウェーデン現代政治史：対立とコンセンサスの20世紀』, 早稲田大学出版部.

岡沢憲美. 1991. 『スウェーデンの挑戦』, 岩波書店.  
岡沢憲美. 2009. 『スウェーデンの政治：実験国家の合  
意形成型政治』, 東京大学出版会.  
宮本太郎. 1999. 『福祉国家という戦略：スウェーデン

モデルの政治経済学』, 法律文化社.  
宮本太郎. 2009. 『生活保障：排除しない社会へ』, 岩波  
書店.  
(あきとも・あやえ 早稲田大学大学院博士後期課程)