

海外社会保障研究

WINTER 2010

No. 173

特集：諸外国の就学前教育・保育サービス —子どもの「育ち」を保障する社会のしくみ—

| | | |
|---|-------------|----|
| 特集の趣旨 | 高橋 重郷 | 2 |
| 日本の就学前教育・保育の状況と政策の方向 —諸外国と比較しつつ日本の今後を考える— | 小宮山 潔子 | 4 |
| ※論文：日本およびニュージーランドにおけるプレイセンターの ソーシャルキャピタル効果に関する事例研究 —参加する親たちの精神性や行動特性を手がかりにして— | 佐藤 純子 | 16 |
| ※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 | 28 |
| ※研究ノート：スウェーデンの“EDUCARE”モデルの形成過程と政策視座 | 訓 覇 法子 | 41 |
| ※研究ノート：韓国における保育費用と母親の就業 | 曹 成 虎 | 49 |
| ※研究ノート：就学前児童の健康状態が教育に与える影響について —諸外国のデータを用いた実証研究のサーベイ— ... | 中室 牧子・星野 絵里 | 61 |
| | (※公募) | |

動 向

| | | |
|---|--------------------|----|
| 社会保障費の国際比較統計—SOCX2010ed.の解説と国際基準の動向— | 国立社会保障・人口問題研究所 企画部 | 71 |
|---|--------------------|----|

書 評

| | | |
|---|--------|----|
| 新川敏光・篠田徹編著『労働と福祉国家の可能性—労働運動再生の国際比較—』 | 後藤 玲子 | 79 |
| メリー・デイリー/キャサリン・レイク著、杉本貴代栄監訳 『ジェンダーと福祉国家—欧米におけるケア・労働・福祉』..... | 滋野 由紀子 | 84 |

THE REVIEW OF COMPARATIVE SOCIAL SECURITY RESEARCH
(KAIGAI SHAKAI HOSHO KENKYU)

Winter 2010 No. 173

Special Issue: Pre-primary Education and Childcare Services Abroad:
A Social System to Ensure Child Growth

Foreword.....Shigesato Takahashi

The Current State and Political Strategy of Pre-primary Education and Childcare in Japan:
Considering the Future of Japan Compared with Abroad.....Kiyoko Komiyama

* Article
Case Study on the Effects of Social Capital at Playcentres in Japan and New Zealand:
Inferring from Parental Psychological and Behavioral Characteristics.....Junko Satoh

* Article
Financing Expansion in Day Care Services for Pre-school Children in Sweden:
History and Philosophy of a 1975 Government Plan.....Ayae Akitomo

* Research Note
The Swedish EDUCARE Model: Development Process and Political Intention.....Noriko Kurube

* Research Note
Childcare Costs and Labor Force Participation of Married Women in Korea.....Sung-ho Cho

* Research Note
Pre-school Children's Health Status on Educational Outcomes.....Makiko Nakamuro and Eri Hoshino
(* Call For Paper)

Report and Statistics

International Statistics of Social Security Expenditure: Reference to the SOCX 2010 Edition
and a Discussion of the International Standards
.....National Institute of Population and Social Security Research
Department of Research Planning and Coordination

Book Review

Toshimitsu Shinkawa and Toru Shinoda (eds.) *The Possibilities of Labor and the Welfare State:
International Comparison of the Rebirth of the Labor Movement*.....Reiko Gotoh

Mary Daly and Katherine Rake (translated by Kiyoe Sugimoto)
Gender and the Welfare State: Care, Work and Welfare in Europe and the USA
.....Yukiko Shigeno

ISBN 978-4-904486-22-1
ISSN 1344-3062

海外
社会
保障
研究
第
173
号

特集
諸外国の
就学前教育・
保育サービス

国立
社会
保障
・
人口
問題
研究所

海外社会保障研究

WINTER 2010

No. 173

特集：諸外国の就学前教育・保育サービス
—子どもの「育ち」を保障する社会のしくみ—

特集の趣旨.....高橋 重郷 2

日本の就学前教育・保育の状況と政策の方向
—諸外国と比較しつつ日本の今後を考える—.....小宮山 潔子 4

※論文：日本およびニュージーランドにおけるプレイセンターの
ソーシャルキャピタル効果に関する事例研究
—参加する親たちの精神性や行動特性を手がかりにして—.....佐藤 純子 16

※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—考察—1975年政府案の背景と思想—.....秋朝 礼恵 28

※研究ノート：スウェーデンの“EDUCARE”モデルの形成過程と政策視座
.....訓 覇 法子 41

※研究ノート：韓国における保育費用と母親の就業.....曹 成虎 49

※研究ノート：就学前児童の健康状態が教育に与える影響について
—諸外国のデータを用いた実証研究のサーベイ—...中室 牧子・星野 絵里 61
(※公募)

動 向

社会保障費の国際比較統計—SOCX2010ed.の解説と国際基準の動向—
.....国立社会保障・人口問題研究所 企画部 71

書 評

新川敏光・篠田徹編著『労働と福祉国家の可能性—労働運動再生の国際比較—』
.....後藤 玲子 79

メリー・デイリー/キャサリン・レイク著、杉本貴代栄監訳
『ジェンダーと福祉国家—欧米におけるケア・労働・福祉』.....滋野 由紀子 84

海外社会保障研究

WINTER 2010 No. 173

国立社会保障・人口問題研究所

特集：諸外国の就学前教育・保育サービス—子どもの「育ち」を保障する社会のしくみ— 趣 旨

1990年6月、前年の合計特殊出生率が1.57を記録し、わが国の人口動態統計史上最低であった1966(丙午)年の1.58を下回り、低出生率の問題が大きな社会的関心を呼ぶことになった。この出生率低下を受け「子どもを生み育てる」ことへの危機感が、政府や専門家、マスコミなどのさまざまな分野で議論が高まった。こうした議論を通じ「子どもを生み育てる」ことを、従来の家庭や個人の行為としてとらえるのではなく、「子どもを生み育てる」過程を社会の責任でサポートする考え方が広く認識されるようになった。

この「子どもを生み育てる」ことを社会的に支えて行こうとする動きは、政府においては1990年の8月に設置された「健やかに子供を生み育てる環境づくりに関する関係省庁連絡会議」から始まり、翌年1月にその報告書がまとめられた。そして、その具体的な対策として「エンゼルプラン」や「女性の仕事と家庭の両立支援」、特に保育サービスの拡充を軸に展開されてきた。その後、少子化対策は、育児休業制度や児童手当・子ども手当などの現金給付やサービス給付などさまざまな制度改革がおこなわれ、一方で男性の働き方の見直しや出産にかかわる職場風土の問題など、子どもを生み育てるための課題は多岐にわたり、その対策は幅広く取り組まれている。

すでに日本の社会は、経済のグローバル化や高学歴化ともなって女性の就業率は高まり、結婚後も就業継続を希望する人々は格段に増加した。そして、「待機児童」問題に象徴される「保育」の量的なニーズとともに、就学前教育に対するニーズも高くなってきている。

わが国においては、子どもの「育ち」を保障する仕組みとして、歴史的に背景の異なる就学前教育・保育サービスが存在してきた。すなわち、就学前教育を担う幼稚園と就学前保育を担う保育所の幼保二元化された仕組みの存在である。そして、長らく幼保一元化・一体化の議論とその推進が政策課題として残されてきた。そのような背景のもと2007年から「就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律」の施行によって、就学前の子どもの教育と保育を総合的に提供する「認定こども園」がスタートし、より一層就学前教育・保育サービスの拡充がもたらされてきている。

本特集号は、日本の就学前教育・保育サービスの今後を論ずる前提として、上述の社会的背景を踏まえつつも、子どもの受け皿としての幼稚園や保育所を個別にとらえるのではなく、日本にいるすべての子どもの「育ち」を社会がいかに保障していくべきか、そのために何が優先されるべきかを諸外国の経験に学び考えることを趣旨として企画した。そこで、議論の中心となる部分について小宮山潔子先生に「日本の就学前教育・保育の状況と政策の方向—諸外国と比較しつつ日本の今後を考える—」と題する総括論文の執筆をお願いし、他の掲載論文については、幼保一元化に代表されるユニバーサルなサービスの提供、経済的な負担の軽減、マンパワーの育成、低所得などの特に支援を要する子どもへのケアなどさまざまな観点から、Call for Paperを実施し、広く投稿論文を募集し、特集のテーマに沿って投稿して頂いた査読論文を掲載したものである。

小宮山論文は、本特集号の趣旨に沿って執筆された依頼論文である。論文では、日本の就学前教育・保育についての歴史的な経緯、すなわち主として就学前教育を担う幼稚園と就学前保育を担う保育所の幼保二元化について述べ、認定こども園に至る現状について論じられている。続いて、就学前教育・保育について諸外国と比較の意義と限界について述べた後、北欧、フランス、ドイツ、そしてアメリカの現状が概観されている。そして最後のパートでは、日本のこれからの就学前教育・保育について幼保一元化と一体化のレトリックを指摘し、地方の視点から施策の重要性を論じている。

この特集に掲載された他の論文は「就学前保育・教育サービス」について代表的な国々を取捨選択し、国別比較を意図して構成したものではない。したがって、特集の趣旨を理解して頂いた上で、多様な専門的観点と投稿者の関心から執筆された査読論文から構成されている。

佐藤論文「日本およびニュージーランドにおけるプレイセンターのソーシャルキャピタル効果に関する事例研究－参加する親たちの精神性や行動特性を手がかりにして－」は、表題にあるように「プレイセンター」という親たちによる協働保育活動とそれが持つ地域での社会関係力を高める効果について、インタビュー調査に基づく分析を試みた論文である。子育てを通じて親が育ち、地域社会力を高める視点は、サービス提供側の制度的な問題とは別に、利用者の主体的な側面をとらえた点に意義がある。

続く、秋朝論文「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－」では、スウェーデンの保育サービスが子どもの「育ち」を保障する就学前教育を重視した方向へ拡充されきたが、特に1970年代のその立法とその政治過程が詳細にフォローされ、財源論の観点から分析が深められている点に意義がある。

そして、次の訓覇論文「スウェーデンの“EDUCARE”モデルの形成過程と政策視座」は、秋朝論文がカバーしたその後のスウェーデンの教育と保育の一元化の政策過程とその評価を論じたものである。秋朝論文とともに、保育サービスの量的拡大から教育の質への転換拡大過程が示され、幼保一元化・一体化のスウェーデンモデルは、日本の今後の施策展開へ示唆を与える。

曹論文「韓国における保育費用と母親の就業」では、日本とよく似た韓国の就学前教育と保育の実態を持つ幼保二元化社会の保育所の経費負担と母親の就業について実証分析を行ったものである。韓国社会も女性の就業化が進む中で、保育サービスの量的確保が大きな課題であることが示唆されている。それに加えて、出産退職後の正規就業の復帰の困難さも指摘されており、韓国社会の就学前教育・保育がどのような方向性で変化しつつあるのかは、この論文からはみえにくい。

中室・星野の共著論文「就学前児童の健康状態が教育に与える影響について－諸外国のデータを用いた実証研究のサーベイ－」は論文タイトルにあるように「就学前児童の健康状態が教育に与える影響について」の実証研究のサーベイ論文である。この観点は、子どもの「育ち」を社会的に行う保育サービスの発展拡充型の就学前教育を含む幼保一元化の議論ではなく、むしろ幼児期の子どもの育ちが十分に保障されないことによって生じる学力・教育効果への影響をとらえることにより、就学前教育の前提条件を探ろうとするものである。本論文は、その目的のための実証研究に入る前の文献サーベイであるが、就学前の子ども達の「育ち」を保障する仕組みを考えて行く上で重要な観点を示唆している。

(高橋重郷 国立社会保障・人口問題研究所副所長)

日本の就学前教育・保育の状況と政策の方向

— 諸外国と比較しつつ日本の今後を考える —

小宮山 潔子

■ 要約

就学前保育施設を一元化している先進諸外国が多いのに対して、日本が幼稚園と保育所に二元化した体制を続けている背景を、歴史的、行政的に検討する。また、諸外国と日本の就学前教育・保育政策の状況を比較検討し、日本の状況を、幼保二元化、縦割り行政、地域差、少子化などの視点から報告する。次いで、こども園が歓迎すべき理念にもかかわらず普及しない理由を一体化の枠内での制度改正という視点から分析する。そして、就学前保育施設政策は、育児と仕事の両立支援政策等、親の働き方を見直す政策と連動しなければ少子化対策にならないことを示す。独自に保育対策を行っている自治体をいくつか紹介し、地域に合った政策を自治体から発信してネットワークを作っていくことこそが必要であると提言する。

■ キーワード

幼保一元化、幼保一体化、こども園、地方主権

I 日本の就学前教育・保育の現状

1. 教育と保育

日本で保育施設について語る際に、教育と保育という2つの言葉を並列して用いることが当然とされてきました。幼稚園は教育、保育所は保育を担っているという意識です。しかし、特に3～4歳から小学校入学までの子どもたちには、同じ教育・保育の機会が提供されるべきではないかと考えれば、この棲み分けには不毛なものを感じられます。両者を統合しようという幼保一元化の動きは、何よりも、同じ年齢の子どもたちに同じ教育・保育の機会を提供しようとすることだと言えます。

両施設はその成り立ちが異なっています。幼稚園は1876年創設の東京女子師範学校(現在のお茶の水女子大学)附属幼稚園が始まりとされてい

ます。保育所は1890年に赤沢鐘美、仲子夫妻が新潟県で始めた託児所が始まりといわれますが、実はあちこちで自然発生的に子どもの世話をする場所が生まれていたと思われます。

その後、幼稚園は文部科学省(以前の文部省)が所管する教育施設、保育所は厚生労働省(以前の厚生省)が所管する児童福祉施設となって現在に至っています。この両施設を統合しようという動きは何度もありました。その最大の機会は第二次大戦の敗戦直後のさまざまな制度変革が行われた時期だと思われます。

2. 終戦直後の状況

当時のさまざまな動きについて見ていくと¹⁾、当初から関係者の多くは二元化を良いとしていたわけではないようです。

日本保育学会初代会長である倉橋惣三は戦前

から幼児教育界に大きな影響力を持っていた人ですが、この時期、幼児教育と幼児保護の一元化も主張しています。幼稚園と保育所が二元化しているのは、ただ時を別にして起こったからに過ぎず、幼児に対するすべては教育であり、また、幼児生活のすべては保護の対象であり、乳児さえも教育可能の対象であるとし、ただ、3～4歳以上は文部省の所管、3歳以下は他省の所管が適切で、いずれも教育事業であるゆえに一元的であることは必然とします。

倉橋の場合2省が管轄する一元化とはどのようなものかは明確ではありません。好意的に考えれば、フランスなどの年齢別一元化、すなわち、0～2歳は福祉関係省管轄、3歳以降は教育関係省管轄のような形でしょう。また、倉橋は常に教育という言葉で幼稚園側から発言しているという見方もできるでしょう。

当時文部省にいた坂元彦太郎は、幼稚園が学校教育法の中で正規の教育の一環であるとされたことに意義を認め、保育という言葉が旧幼稚園令のままに残っているのは、保護教育の略だとしています。坂元は幼稚園の学校化を喜ぶときに、保育所に言及してはいません。

当時教育研修所所員であった三木安正は、幼稚園も保育所も本質は国民を教育する基礎的施設であり、教育のための保護と考えれば保育所も教育施設に違いはなく、保育施設にはさまざまな形が必要であり、厚生省によって設立されても、そのほかのものによって設立されてもよく、目的が明確であれば手段たる制度の問題は適宜決めることができると考えたようです。しかし、この時期に学校教育法、そして、児童福祉法が成立したことで、このような考え方は後退していったようです。

当時厚生省民生局保健課にいた副島ハマは、2省が2つの法律によって別々に幼児保育施設を認めれば、等しく国家の将来を担う宝である幼児

たちに階級差別的な感じを与えることになるのではと危惧しています。階級という強い表現で幼保の問題を論じている例はほかにあまりみかけないのですが、とにかく、副島は両者に違いをもたらすことは良くないとし、幼稚園も保育所も同様な教育内容を持たなければならないと言っています。

同じく厚生省児童局養護課課長であった松崎芳伸は、幼稚園の保育時間や休日の規定が保育所と同じになることを期待し、幼保の統合の観念はここに見出しようと、保育所中心の保育施設構想を述べています。また松崎は、保育所は働く親の期待に沿うことが第一義であるとはしても、可能であれば就学前児童の理想教育がなされることが極めて望ましく、それが第一に期待されるのが保育所であり、第二が幼稚園であると言っています。つまり、保育所で幼児教育もするのが一番良く、次に幼稚園で働く親の期待にも応える体制を取るのが良いという考え方です。幼保二元化を前提に両者の接近を考えればこのような考え方になるのでしょうか。

松崎は保育とは保護育成の略であると言います。前述したように、文部省の坂元は保育とは保護教育の略だと述べていることとの対比は面白いと思います。

1947年の厚生省児童局の国会予想答弁資料を見ると、「幼稚園と保育所を一元化しないのか」という質問を想定しています。その想定答弁は、幼稚園は学校教育法によって教育を行う機関であり、保育所は児童福祉法によって保護者の負担を軽減して母親などに勤労の余裕を与えようとするものであり、各々が持っている社会的機能が異なるというものです。このような説明は、その後現在まで受け継がれてきています。

一方、民間保育団体も当初は統合していました。双方の関係者は一体となって1947年に全国保育連合会を旗揚げし、全国大会には当初は文

部大臣と厚生大臣の双方から祝辞が寄せられました。一元化も議題に上がっており、懐かしの蜜月時代といった趣です。当時日本福祉大学教授であった浦辺史は、大会費用の公的補助を厚生省に求めたところ、厚生省は保育所の幼稚園化に反対して全国社会福祉連合会保育部会育成の方針を持っており、保育所側が独自に研究集会を持つことになって、第六回を最後に会は解散することになったと述べています。

3. 官庁政策決定過程

幼保二元化は管轄官庁が異なるからであり、両省が悪い、官僚が悪い、という言い方があります。そういう面はあるでしょうが、では、なぜ両省は歩み寄らないのか、どうすれば歩み寄れるのかというと、ほとんど提言は見当たらないのです。官庁の意思決定過程は入り組んでいるでしょうし、そのときの担当者の意思で政策をすべて決定するわけでもなければ、されても困るわけです。また、自省の権限を自分が担当者であるときに他省に譲渡することを喜ぶ官僚はいないでしょう。

ある社会福祉関係の審議会委員の方に、どうすれば一元化ができるかと思ねたことがあります。総理が言えばできる、と答えられてしまいました。そうかもしれませんが、総理個人が決めたことがそのまま通るといっても変な感じです。

これは、おそらく保育に限らず多くの場面で多くの人々が直面している行政上の問題です。各省庁の内部における政策形成過程は外部の者にとってブラックボックスです。「市民にとって政府の官僚制は1つのまとまりであり、その内部の様々な論理と過程を理解するすべはない。(略)各省庁内部における政策形成過程が外部からはブラックボックスであるというのは、政府の外部の市民にとってだけでなく、政府の内部に

いる行政官にとってもしばしばあてはまる。各省庁の行政官は、当然、自己の所属する省庁における政策形成の実質的作法については、日常の業務を通して一定程度把握している。(略)しかし、他の省庁における政策形成過程の作法やそれに付随する行動様式については、十分に理解しているわけではない。各省庁の行政官は、様々な協議、合議等を通して他省庁と付き合うことになるのだが、その際、しばしば、他省庁の政策形成過程の作法や行動様式が理解できずに苦しむことになる⁹⁾というのです。こども園誕生の際の苦勞がしのばれます。

ただ、両省の官僚も政治家も、保育の専門家ではありません。政策立案者側に長期ビジョンがあるようにも見えません。毎日子どもの相手をしている保育者や、保育施設を探している親などの経験が政策に反映されにくい構造になっているのです。

幼保二元化も日本の構造問題の1つの例です。要求や願望のあるのは需要者であり利用者、つまり、子どもの保護者、そして、一部の施設運営者です。長く続いた自民党政権時代は、文教族、厚生族といわれる政治家たちが各々の保育団体と結びついており、利用者の代弁をしていたようにはあまり見えません。また、両省や各種委員会は誰の代弁者かと問えば、少なくとも利用者ではなく供給側であろうと言わざるを得ません。

4. 認定こども園

こども園の基本問題は、需要者側の意見を聞いて出てきた考え方ではないということでしょう。幼保一元化には触らずに現実を何とかしようとした苦肉の策と言われる所以です。こども園は、従来幼稚園と保育所の間で起こっていた問題点をほぼ解消出来る形のように思われました。保育時間も柔軟に選ぶことができ、親の就

労形態も問われません。異年齢交流も子育て支援も地域との結びつき強化も含まれます。

問題は幼稚園や保育所を残したまま第三の保育施設のように登場し、2省が運営するために、4つもの類型があり、事務処理の煩雑さ、財務面の複雑さ、2つの職員資格、2種の設置基準等、大きな問題点を抱えていることです。当時こども園創設の審議にかかわったある方が、こんな面倒なものよくやると思う、と言われていたことが忘れられません。また、担当者はこの施設の普及を本当に願っているのかと不思議だった私に、当時の内閣府の官僚が、それを決めるのは利用者です、と言われたことも忘れられません。

保育政策策定において利用者の希望が反映されるシステムがないのです。有識者会議の機能不全は明らかですし、幼稚園側や保育所側の代表といっても、利用者の意見を反映しているわけではありません。

官僚が政策を作るという場合、これまでは欧米のモデルを持ってくれば済んだ場合が多かったかもしれません。しかし、現在の日本は先進国の仲間入りも果たし、ある分野では世界の最先端にいるのです。例えば、未曾有の急激な少子化、そして高齢化は世界の先頭を走っている状況です。欧米を見て真似をしようにも、手本が存在しないのです。幼児教育・保育の分野でもいまだに欧米の例を成功例として報告されることは多いのですが、それをそのまま日本に持ってくることは不可能になっていますし、それが明らかなので、それらは報告にとどまっているのではないのでしょうか。

II 諸外国と比較するとはどういうことか

1. 諸外国の状況調査

私は以前、網野武博の「諸外国における保育制

度の現状及び課題に関する研究会」に加わって報告したことがあります³⁾。欧米先進国の保育状況が報告されて意義深いものでしたが、諸外国の状況と日本のあり方とをどのように結びつけることが日本の現状に資するのかと考えさせられたことも、ここで得た意義の一つと言わなければなりません。

特に、北欧諸国は福祉先進国であり保育所も完備していますが、国民はそのために高負担を受け入れています。収入の半分以上を超える税金を払うことによって生涯に渡る福祉保障を受け取っているとも言えます。

では、日本人にも同様な高負担を厭わない国民感情があれば北欧風保育制度も実現できるのかというと、そのように簡単にはいかないでしょう。あるいは、日本人には納税義務意識が薄いのかというと、それもそうとも決められないでしょう。政治家や官僚が税金という公金を国民のために使うという意識をもっと強くするとともに、国民も税金の使途への監視意識を高めなければなりません。保育制度一つとっても、保育という観点からだけ考えても前に進まないのです。

2005年度の世界主要国価値観調査によると⁴⁾、「国民の暮らしに対して国が責任を持つべきか、個人が責任を持つべきか」との問いに、日本は71.4%の人が国と答え、国による社会保障が充実しているフィンランドの人では42.1%なのです。一方、「政府を信頼しているか」との問いに、信頼すると答えたのは、日本は29.1%、フィンランドは63.9%です。「国会を信頼しているか」については、日本は21.4%しか信頼していないのに対してフィンランドは55.7%です。日本人は政府も国会もあまり信用していないのに、暮らしに対する責任は個人より国にあると考える人が多い国民性のようなのです。

もちろん外国の状況を知ることは必要ですが、

外国ではこうなっていると、文献を紹介し、視察報告をし、関係者の説明を記述しているだけでは限界があります。だから日本はだめだ、ということで終わる、あるいは、だから日本でも取り入れるべきだ、で終わる形の報告は日本の現実にかかわる力になりません。少なくともそれでは日本の現実はあまり動いてこなかったのです。

国のあり方にも違いがあります。北欧各国は国の規模が小さいのです。例えば、スウェーデンは人口約900万人です。同様にフィンランドは約500万人、デンマークは約550万人です。それに対して日本は約1億2,790万人で、東京都だけで約1,300万人います。スウェーデンの首都ストックホルムは約75万人ですが、東京23区の中の一つの区である世田谷区だけで約86万人が住んでいます。

小さい国のほうが全体への目配りもきき、底上げも容易そうで、制度の浸透も時間を費やさなくてできそうです。これは日本全体の仕組みを中央政府が決めて地方に下ろすというやり方が破綻を招いている現状に対して、例えば世田谷区が独自に区の状況に合わせて制度設計をすれば事態が動きやすそうに見えることにつながります。

フィンランドはPISA調査による学力世界一でも有名になりました。その背景には最近の教育改革があると言われます。学力世界一の基礎を築いたと言われるのが1994年に教育大臣に就任したヘイノネン氏ですが、そのとき29歳です。彼を抜擢したアボ首相は、その2年前35歳で首相になっています⁵⁾。若ければいいとは言えないとはしても、日本とは大変異なる社会の有りようが感じられます。国民感情も行政組織の形も違いそうです。他国の成功例をそのまま持つてくることの難しさです。

2. 北欧諸国の事情

私の知人でスウェーデン人の男性と結婚してストックホルム近郊の町に住んでいる人がいます。彼女は1990年代に二人の子どもを保育所に通わせましたが、保育所に入れるかどうか悩んだ覚えはなくて、誰でも入れるものだと思っていたと言います。周りを見ても母親の就労が当然で、彼女もその地の役所の職員として働いていますが、採用の際に、国籍、人種、性別、年齢、婚姻の有無など何も聞かれなかったと言っていましたから、お国柄がかなり異なるという印象です。

スウェーデンの保育制度も当初からそのように行き渡っていたのではなく、1970年代までは保育施設への入所待ちリストが存在していました。親が仕事や学業に従事している家族に、遅れることなく保育サービスを提供することを地方自治体に義務付ける法律の導入は1995年です⁶⁾。

スウェーデンの保育制度は一元化です。1996年にそれまで社会省の管轄下にあった保育所や学童保育は教育省の管轄に移され、保育所は就学前教育となり、生涯学習の最初の段階として公教育体系に位置づけられたのです。そうすると、保育所の学校化なのかと思いがちですが、そういうわけでもなく、養護と教育の一体化は当初からスウェーデンの伝統的考え方と思われれます。また、1995年に制定された前述の社会サービス法は、地方自治体に、両親が就労中か就学中の1歳から12歳までの子どものために保育所か家庭保育室(保育ママ)を提供する義務を課しています⁷⁾。

スウェーデンの合計特殊出生率は2009年で、1.88です。高い出生率の背景に保育施設の完備とともに、育児と仕事を両立できるさまざまな政策があると言われます。それに対して日本の出生率は2009年で1.37にとどまり、上昇の機運は見られません。数々の少子化対策と言われる

ものが実施されてきましたが、結果的に効果がありませんでした。日本では少子化の原因と思われるものの報告は出揃っている感がありますし、出産は個人の自由であるという意見もあると思います。しかし、少子化がこのまま続けば、極端に言えばいずれ日本人がいなくなるということ。子どもが欲しくてもさまざまな状況から子どもを産めないという人たちに対しては、何らかの対策が講じられてしかるべきです。

スウェーデンにおいても、1970年代に女性の社会進出の増加に連動して出生率も下がった時期がありました。さまざまな政策を経て、政府は2002年に育児休業を480日に増やし、そのうち2ヶ月は父親が取るべきだとし、休業のうち390日について所得の最大80%を国が支払うことになり、出生率の向上に貢献しました。同時に、社会的性差の排除意識の強いことや、機会均等オンブズマンという組織が育児休業を取りにくい場合などに雇用主や組合との交渉や裁判のサポートもするという体制もあります⁸⁾。

デンマークも国民の生活満足度が高いと言われる国であり、出生率も2010年で1.8です。保育施設や子育て支援の体制、仕事と子育ての両立支援などの政策とともに、暮らし方の中に子どもを育てることへの負担感を払拭するものがありそうです。仕事の終了が大体午後4時頃であり、両親が余裕を持って保育所に子どもを迎えに行き、終業後の夕方から夜の長い時間を家族で楽しむという生活のあり方です⁹⁾。もちろん国民全員が4時以降は働かないということはありません。ただ、夕刻以降子どもとともに楽しんでいる多くの家族の姿を公園や湖畔などで目にするには、若い人々の子どもへの意識に影響を与える気がします。

デンマークも約30年前までは社会の変化や若い人々の要求に対して政府が敏感であったとは言えませんでした。1975年当時は約50%の母親

が若い子どもとともに家にとどまっていたのに対して、1990年代にはそれは10%に減少しています。かつての政府は出生率が減少すれば保育施設への要求も減少するという見方をしていたようですが、その予想はずれて、女性の社会進出とともに保育所不足が起きました。社会保障法によって、地域に必要な数の保育施設を確保することが地方自治体の責任であるとされて、現在の出生率の維持が可能になってきました¹⁰⁾。

デンマークも幼保一元化です。「保育所、幼稚園といっても、その明確な区別はなく、ただ年齢で区別して、呼び方が違うだけである。保育所と幼稚園を統合した『統合デイケアセンター』を設置し、就学前の子どもを一元的に保育する自治体もある¹¹⁾」という状況です。かつての家族省は解体され、2004年から消費経済担当省が保育に関する仕事をしています。

こうしてみると、スウェーデンもデンマークも30年ほど前に起こったこと、すなわち、女性の社会進出や、それに伴う保育所入所の要求、男性の育児休業保証の要求に対して政府が応えていったことが、結果的に出生率の上昇をもたらしているように見えます。

3. フランスの幼児学校と福祉

30年前というと、フランスで起こったことが30年遅れて日本で起こりつつあるのではないかという指摘があります。フランス人男性と結婚してパリ近郊に住み、二人の子どもを育てている日本人女性の報告によると、1980年代のフランスは現在の日本とかなり共通する問題意識があったようだと思います。専業主婦というあり方への疑問、女性の社会参加への欲求、女性にとって結婚は損か得かという問題設定、母親が育児をすべきという社会的圧力があるにもかかわらず子どもを持って働き続ける女性たちの

増加など、現代の日本でも問題である事柄が、やはりフランスでも問題であった時期があり、1980年代以降の数々の社会政策の支援が育児と仕事の両立を普通のことならしめてきたというのです¹²⁾。

筆者は、「西欧諸国に対して、日本を『遅れている』と捉えるのは、日本人のコンプレックスに裏打ちされた、うんざりするような馴染みの構図なので、経済大国となって久しい現在では、流行らない議論であり、日本の『異質さ』や『特殊性』を強調して、西欧を中心モデルとした図式を相対化しようとする見方のほうが現代の傾向であるのは知っているけれども、私はやはり、この件に関しては、メンタリティの変遷に三十年の時差があると考えたほうが、物事をすっきり説明できるような気がする¹³⁾と述べます。

フランスの保育制度は年齢別一元化というべきものです。0歳から2歳までの保育は保育所や保育ママ、ベビーシッター等が担い、社会問題・保健・都市計画省(福祉関係省)が管轄し、3歳から就学前までの保育学校(幼稚園に相当)は教育省、学童保育は青少年・スポーツ省が管轄します。

保育学校は「義務教育ではないが、無償の教育であり、すべての希望する家庭に保証された教育である。したがって、自治体には設置義務がある。3歳以上の就学率は、ほぼ100%である。一方、すべてに保障された無償の教育であることは、そこにすぐれた福祉的機能が認められ、実際には幼少期政策としての意味も大きい。しかし、保育学校はその独自性を主張し、『託児所ではなく学校である』ことをくり返し強調してきた¹⁴⁾というものです。

4. ドイツの少子化と子ども手当

日本でも現政権において一応子ども手当が始まりました。多くの西欧諸国と同様、ドイツも

早くから子ども手当を実施している国の一つです¹⁵⁾。ドイツは将来の国の宝である子どもを国として支えるという考え方のもとに、すべての子どもに原則18歳まで子ども手当を支給します。就学中や職業訓練中だと例外的に27歳まで支給されるので、学生で子どもが生まれた場合など親子で子ども手当を受給するという例まで起こりえます。

にもかかわらず、ドイツの出生率は低いのです。2007年に少し上昇して、それでも1.37です。子ども手当だけでは出生率上昇に貢献しないことがわかります。従来ドイツは伝統的な性別役割分業意識が強いと言われ、保育所も不足し、学校が半日で、子どもは家庭に帰って昼食をとる習慣などが続いていました。これでは子どもを持つ女性が仕事を続けることが難しく、それらがひいては少子化の背景となっていたと思われます。最近のドイツでは、子ども手当の支給を中心とする育児支援から、家庭と職業の両立支援を中心とする包括的な家族政策への転換を目指すようになりました¹⁶⁾。

ドイツで最近出生率にわずかながら上昇の気運が見られる背景に、育児休暇制度に伴う育児手当が2007年より親手当へと改められ、育児休暇中両親が分けて14ヶ月分受給できることになり、休暇前の手取り所得の67%が保障されるようになったこともありそうです。新制度はすべての人に受給資格があり、高学歴の女性ほど子どもを産まない傾向があるという現実に対して、休暇前の所得の高い人ほど受給手当も高くなるという形を導入しています。

ドイツの就学前教育・保育制度は、連邦家庭・高齢者・女性・青少年省という福祉関係省の一元的管轄です。ドイツでは第二次大戦への反省から、努めて中央集権制を排するということが進められ、中央政府は大まかな法律や枠組みを決めますが、各州に大きな権限があります。保

育所は3歳未満児対象で、3歳以降の子どもは幼稚園に行きます。1996年に3歳になったすべての子どもは幼稚園入園を権利として請求できる法律が制定され、各自治体にはその導入が義務付けられて現在幼稚園はほぼ全入です。幼稚園はいわゆる保育所機能も持ち合わせており、短時間保育児と長時間保育児が同じ幼稚園に通っています。

ドイツの特徴として、いわゆるKITAと呼ばれる施設が増えていることが挙げられます。これは保育所、幼稚園、学童保育が一つの場所にある保育施設で、特に大都市を中心に広がっています。これは地域の子どもが同じ保育施設に通うことができ、親の就業状態や小学校入学などとかかわりなく、一貫した施設で過ごすことができる利点があります。同じ官庁が所管していることがこのような制度を容易にしています。

5. アメリカをどうとらえるか

アメリカの就学前教育・保育といっても簡単にまとめることはできません。合衆国の名の通り各州で事情は異なり、その上、例えばカリフォルニア州一つとってもその中で異なる様相を呈しています。世界一の覇権大国とはいえ一律に福祉の行き届いた国と言えるのかどうかわかりません。

菅原すみは、アメリカの「就学前の保育・幼児教育の形態も多様で、その制度も合衆国を構成している50州それぞれの管理下にある各学区が独自に運営を担当しており、合衆国としての単一の制度や規定は存在していません。義務教育が開始される年齢も州によって異なり、5歳から7歳まで開きがあります」⁷⁾と述べます。

おおまかに言えば、アメリカの幼児教育施設としては、幼稚園が主に5歳児を対象として公教育に組み込まれて小学校の一部として存在することが多く、主に3～4歳児を対象とするナーサ

リースクールもあります。保育所は家庭の就労支援を目的として3～5歳児を対象とすることが多く、2歳までの子どもの保育形態はさまざまです。自助努力が求められるお国柄は、子どもの預け先でも個人がネットワークを駆使して多様に対応しています。いわゆる保育ママやベビーシッターが多いのも特徴です。

日本は保育所の待機児童が多いなど、保育に関して多くの問題があると日本人は考えがちです。しかし、日本の保育制度には良い面も多くあります。保育所設置基準や保育所保育指針を定め、保育士資格も国家資格とされてその養成課程も広く提供されています。むしろ、進まない幼保一元化の例に見られるように、基準等が整備されていることと表裏一体であるが如く、硬直化した官僚制度が現場の生の声から乖離しがちなのかもしれません。

アメリカでは、家庭で保育所を開きたいと申し出れば2時間ほどの講習を受けることで可能な州もあります。一方できちんとした保育所は保育料が法外に高くなります。保育所への公的補助がなく、保育サービスへの公的な質の保証もないので、保育にかかる経費はそのまま親の払う保育料になります。つまり、アメリカの保育サービスは、「第一に、低賃金のため、保育者の転職率が高い。第二に、コストを下げるために、大勢の子どもに対して、保育者が少ししかない。第三に、保育者の教育水準が低い。第四に、それぞれの保育における質のバラツキが大きい。そして結局、すべての子どもに良質の保育を保証する状態からはほど遠く、保育を市場まかせにする弊害が明らかになっている」⁸⁾のです。アメリカは多くの利点を持ち、世界を牽引してきた大国です。しかし、保育サービスに関してもお金持ちが有利であるようです。日本の制度にも多くの長所があることに気付かされます。

他国との保育内容の比較といえ、1990年代

ですが、東京の公立保育所に子どもを通わせ、ドイツに帰国後、下ライン地方の幼稚園に子どもを転入させたドイツ人の父親は、日本の保育所の保育レベルの高さを称えています¹⁹⁾。

III 日本をこれからどうするのか

1. 一元化と一体化

日本で幼保一元化できない理由はこれまでも数多く挙げられてきました²⁰⁾。こども園が誕生して幼保は統合されたように見えますが、これは幼保一体化というべきもので、一元化に触れないという前提で進んできたものです。一元化がいつのまにか一体化と表現されていることを霞が関文学として、既得権益を守りたい霞が関の深謀遠慮を読み解く立場もあります²¹⁾。

こども園は一元化が実現したならば取りうる保育施設の形を実現するものであり、良いことづくめのように見えて、現実に普及が進まないのは、ひとえにその制度の複雑さによると思われ、さらなる規制緩和を求める声は多いのですが²²⁾、一体化の枠内での制度改正では限界があるでしょう。

このように官庁の縦割り行政が現実問題の解決を阻害しているような場面は、政治の力技の見せどころですが、政権交代による事態打開も期待はできません。2010年4月には子育て施策を内閣府に一本化して新部局に統合する案が出ましたが、担当大臣もすぐ変わり、新しい案の行方も不明で、政治はそれ自体が混乱の中にあり、保育にまで手が回らない印象を受けます。

欧米先進国を見習うことで発展してきたと言われる日本で、それらの国でおおむね取り入れられている幼保一元化をいまだに実現できないことは驚くべきことです。いわゆる先進国では、先に見たように、保育施設に関して大規模実験は済んだという印象です。結論は幼児教

育と保育を兼ね備えて乳幼児期、児童期全体を視野に入れた一元化施設です。

2. 時代の変化と従来の発想

保育所整備が一番の少子化対策と言っても、全国どこでも保育所が不足しているわけではありません。そこで、保育所待機児童の多い東京都で、都心の保育園の面積基準を緩和しようとする、保育の質を落とすなどという批判が出ます。こども園を普及させようとする、保育時間の異なる子どもの共存はありえないという意見も出ます。都心の小学校の空き教室を保育所に転用しようとしても、文部科学省所管の小学校は色よい返事をするところは少ないのです。

日本の保育所は家庭に保育者がいる子どもは入れません。幼稚園は両親がフルタイムで就業していると実際には通園が不可能です。つまり、双方とも排除の論理で動いており、お互いに苦しく窮屈な経営をして、結果として意図せずとも少子化に加担しています。

実は保育施設に関する要望は地域差が大きいのです。中央が取り仕切って地方に指令を出すという形が破綻しています。そのような中で、独自に積極的に活動して成果をあげる自治体が出てきています。中央からの指令をただ待っている自治体は取り残されていかないと限りません。

福井県は共働き率全国一ですが、出生率は2008年で1.54と全国6位です。背景に子どもの一時預かり制度の充実や子育てマイスターによる育児相談、三人目の子ども以降は保育費も医療費も無料の三人っ子応援プロジェクトなどがあるとされます²³⁾。これらは中央からの指令ではないでしょう。

静岡県は県と県教育委員会が連携して、待機児童解消のために幼稚園の空き教室を保育の場として活用する方針を決めました。2009年度の

静岡県の幼稚園児数は、6万3,432人で、過去20年間で最低数となり、約3万2千人の定員割れを起こしている一方、保育所には待機児童がいるのです²⁴⁾。

保育所は増やせばいいものかどうか、議論の余地があります。3年間の育児休暇が当然であれば、家庭保育を経たのち子どもは3歳からこども園形式の保育施設に行くことができます。保育政策は働き方と連動させるべき政策です。育児期の時短勤務や父親も含めた育児休暇とその間の給与保証、育児休暇終了後の復職保証や保育施設保証などとの連動です。子ども手当は産まれたあとの子どもに対して支払われます。未来の宝である子どもを社会全体で支えるという考え方はいいのですが、少子化対策に直接的に寄与するには、育児と両立する働き方の推進とそれに連動したこども園政策がまず必須と思われるます。

3. 地方からの政策

2005年初めに岐阜県で高山市と近隣9町村が合併して新高山市が誕生しました。面積は東京都全体に匹敵する日本一広い市ですが、人口は9万4千人です。東京都の人口は1,300万人です。保育施設への要望が同じにはならないでしょう。

日本の地方自治体は約1,700です。その中には保育制度に関して独自に動いて新しい政策を実践しているところはいくつもあります。大阪府交野市は市として早くから保育施設一元化を実践しています。愛知県豊田市も行政の担当を一元化した例でしょう。北海道上川郡東川町の一元化は元町長の強いリーダーシップにより実現されたと言われています。保育政策は首長が指導力を発揮できる分野です。地域住民の要望に沿った保育施設整備を実施していくと、子育て世代の流入や出生率の上昇が見られるようになるのは明らかです。

自治体窓口の一本化、すなわち、子ども関係の担当を一つの窓口にまとめる試みは、中央政府が二元化しているからできない、のではなくて、そうすることが、利用者や経営者にとってより良いサービスだから、していくものでしょう。こども園の事務手続きの煩雑さや補助金ルートの複雑さは、従来、政府がそう決めたからというわけで経営者に負担が負わされていますが、それならば、自治体が少々負担増でも、自治体独自の一本化システムを作って住民に提供すれば、今まで負担に耐えていた住民に歓迎されるでしょう。

中央政府にさまざまな要望を届ける形は、保育政策に関しても従来から行われてきました。しかし、注文をし、注文を受けることで、お互い仕事をしたという免責意識はないでしょうか。自分たちで作らないで、中央からいただく形で何か待った結果、いいものがあったという状況は、ないと思うべきです。動けるところから自分たちによいものを作っていくという動きを始めれば、同じような先駆者同士連携して、情報を共有し、それを各地に普及させていくことができます。

地域や個人から動きだした保育施設として、ドイツ・バイエルン州の子どもネットワークという試みがあります。1993年頃から現代の子どもをとりまく環境に対応しようと州が音頭をとって始まり、3つの内容、つまり、12～15人の小さなクラス、2～12歳の年齢混合クラス、運営や保育への両親参加、という条件を満たして自治体が認定すれば補助金も出ます。創設する主体は保育士、保育施設経営者とともに両親であることも多く、理念をともにする人々がネットワークを作ります。幼稚園や保育所と併存する新しいグループ保育の枠組みです²⁵⁾。保育関係者が自分たちで作る保育グループを行政が援助するという形が可能だという例です。

アメリカはボランティア活動や地域の結びつきが盛んだと言われてきましたが、やはり世代的变化があり、現代のテレビやインターネットの影響は社会関係資本の衰退をもたらしているという見方があります。市民が友人や隣人と再びつながろうと決意しなければ、制度的改革も機能しないという指摘です²⁶⁾。同じく、社会関係資本の衰退、そして、地域社会の機能不全が言われて久しい日本も人ごととは言えません。

人は変化が早く不安定で先の見えない時代には、理想のモデルらしきものにすがりたくなるようです。日本はこれまでの繁栄を主に欧米のモデルを取り入れることで成し遂げてきました。しかし、現在の日本の少子化は世界最先端のもので、解決のモデルがどこかにあろうとは思えません。中央政府の指令を待っているだけでなく、地域に合った教育・保育の政策を率先して実施していく自治体や個人が必要とされていますし、それらがネットワークを作って日本を牽引することが一つの少子化対策になることは、いくつかの自治体の試みが明らかにしています。結果的にそのことが日本をよくしていくでしょう。

「子どもは社会の未来である。子どもの生まれる社会とは、人々がそのために犠牲を払わずに済む、親になる男女が生きやすい社会のことだろう²⁷⁾」と思います。子どもを持つことが負担や犠牲を伴うという感覚から親を開放するという方向で、保育政策は立案されていくべきだとあらためて思います。

注

1) 戦後の保育の歴史については、竹内通夫 1981『現代幼児教育論史』風媒社、池田祥子・友松諦道編 1997『保育制度改革構想』栄光、友松諦道・佐藤利清・村山祐一編 1997『保育運動と保育団体史』栄光、岡田正章・久保いと・坂元彦太郎・宍戸健夫・鈴木政次郎・森上史朗編著 2010『戦

後保育史』日本図書センターなどにまとめられている。当時の動きについては上記の本を参考にまとめた。

- 2) 城山英明・鈴木寛・細野助博編著 1999『中央省庁の政策形成過程—日本官僚制の解剖—』中央大学出版部 p.1.
- 3) 主任研究者・網野武博 2000「諸外国における保育制度の現状及び課題に関する研究・総合報告書」(厚生科学研究・子ども家庭総合研究事業)。
- 4) 電通総研・日本リサーチセンター編 2008『世界主要国価値観データブック』p.23,25. これはミシガン大学社会調査研究所が中心となって世界各国・地域の研究機関が参加した国際プロジェクトによる調査結果をまとめたもの。各国・地域ごとに18歳以上の男女1000サンプル程度の回収を基本とした個人対象の意識調査。1981年以来数年ごとに行われ、今回の2005年が第5回。本書に収めてあるのは25カ国・地域でサンプル数34,533の段階でのまとめ。最終的には80カ国以上で行われる予定。日本からは電通総研と日本リサーチセンターが参加している。
- 5) オリベッカ・ヘイノネン&佐藤学 2007『学力世界一がもたらすもの』NHK出版。
- 6) 白石淑江 2009『スウェーデン 保育から幼児教育へ—就学前学校の実践と新しい保育制度—』かもがわ出版 p.19.
- 7) パメラ・オーバーヒューマ&ミハエラ・ウーリッチ 泉千勢監修編訳 2004『ヨーロッパの保育と保育者養成』大阪公立大学共同出版会 p.197.
- 8) 毎日新聞 2008年1月30日。
- 9) 湯沢雅彦 2001『少子化をのりこえたデンマーク』朝日新聞社 p.3.
- 10) 山田敏 2007『北欧福祉諸国の就学前保育』明治図書 p.73.
- 11) 野村武夫 2010『生活大国デンマークの福祉政策—ウェルビーイングが育つ条件—』ミネルヴァ書房 p.140.
- 12) 中島さおり 2010『なぜフランスでは子どもが増えるのか—フランス女性のライフスタイル—』講談社 p.223.
- 13) 同上 p.222.
- 14) 赤星まゆみ「フランス 3歳以上すべての子どもの学校」泉千勢・一見真理子・汐見稔幸編著 2008『世界の幼児教育・保育改革と学力』明石書店 p.95.
- 15) ドイツの事情に関して、筆者は、小宮山潔子 1997「主要国の保育の現状・ドイツ」「ドイツの保育の課題」日本保育学会編『諸外国における保育の現状と課題』世界文化社、小宮山潔子 1999「ドイ

- ツの児童福祉」古瀬徹・塩野谷祐一編『先進諸国の社会保障④ドイツ』東京大学出版会, 小宮山潔子 2000「ドイツの児童福祉」仲村優一・一番ヶ瀬康子編『世界の社会保障 ドイツ・オランダ』旬報社 などにまとめている.
- 16) 魚住明代 2007「ドイツの新しい家族政策」国立社会保障・人口問題研究所『海外社会保障研究』No.160 p.22.
- 17) 菅原ますみ 2009「NICHHD研究の成果を学ぶために」日本子ども学会編『保育の質と子どもの発達 アメリカ国立小児保健・人間発達研究所の長期追跡研究から』赤ちゃんとママ社 p.60.
- 18) 前田正子 1997『保育園は、いま—みんなで子育て—』岩波書店 p.151.
- 19) フロリアン・クルマス 山下公子訳 2002『まだまだまともな日本』文藝春秋 p.31.
- 20) 筆者は, 小宮山潔子 2005『幼稚園・保育所・保育総合施設はこれからどうなるのか』チャイルド本社 において, 3施設に関する問題をまとめて上梓している.
- 21) 日本経済新聞 2010年2月12日.
- 22) 日本経済新聞 2010年1月26日.
- 23) 日本経済新聞 2010年1月1日.
- 24) 静岡新聞 2009年12月30日.
- 25) 小宮山潔子 2000「ドイツ・バイエルン州の『子どもネットワーク』の試みについて」国土館大学初等教育論集 No.1 pp.2-14.
- 26) ロバート・D・パットナム 柴内康文訳 2006『孤独なボウリング』柏書房 p.512.
- 27) 中島さおり 2010『なぜフランスでは子どもが増えるのか—フランス女性のライフスタイル—』講談社 p.228.
- (こみやま・きよこ 国土館大学教授)

(公募)論文

日本およびニュージーランドにおけるプレイセンターの ソーシャルキャピタル効果に関する事例研究

—参加する親たちの精神性や行動特性を手がかりにして—

佐藤 純子

■ 要約

本稿では、ニュージーランドで戦時中に始まったプレイセンターという親たちによる協働保育活動を扱っている。具体的には、プレイセンターに通う当該親たちがプレイセンターでの自主的な保育運営と学習を経験することによって、ソーシャルキャピタルを蓄積しているのかを実証分析している。筆者は、プレイセンターにおけるソーシャルキャピタルの定義を参加者間の信頼や関係性のなかで得られる互酬性と解釈し本研究で用いている。調査方法は、ニュージーランドと日本のプレイセンターに通う親たちに対する半構造化インタビュー調査を用い、Powellらが2004年から2005年に実施した*The Effect of Adult Playcentre Participation on Creation of Social Capital in Local Communities*の研究と比較検討を行った。その結果、日本の参加者はニュージーランドの参加者より子育てサービスに依存しがちな傾向にあるものの、活動を重ねることで、参加者の養育態度や自分自身に対する評価が肯定的に変化し、参加者同士の互酬性を高めていることが示された。このことは、親がサービスの受益者だけではなく、主体者として実践することの意義と可能性を示唆しており、今後のわが国の子育て支援策に応用できると考えられる。

■ キーワード

協働保育活動、ニュージーランド、プレイセンター、ソーシャルキャピタル、子育てネットワーク

1. はじめに

本研究の目的は、ニュージーランド(以下、NZとする)において1940年代に生成した親たちの協働保育活動¹⁾であるプレイセンター(以下、PCとする)を研究することにより、今後のわが国の子育て支援に対する示唆および地域社会の崩壊を解決するために、近年採用されているソーシャルキャピタル論(日本では、社会関係資本論とも訳される、人々のつながりから蓄積される互酬性や信頼関係のこと)の有効性を提示することにある。

昨今、わが国では、密室育児や親の子育て能力の低下、児童虐待問題など子育てをめぐる問

題が社会的に注目されるようになってきている。従来、地域コミュニティや家庭には、成員同士の相互扶助機能があった。しかし、地域社会や家族形態が変質すると、そうした機能が崩壊し、個々の人間を私事化し、孤立化する傾向を強めた。

特に、子育て期にある現代の親たちは、地縁や血縁によるネットワークが得にくい環境に置かれているため、多くの者が育児ストレスや子育ての負担感を経験した。その結果、わが国は、子どもが持ちにくい社会と称されるようになり、少子高齢化社会を迎えることとなった。政府は、こうした状況を打破しようと、少子化対策のもとに数々の子育て支援策を講じてきた。しかし

ながら、これまでの子育て支援事業では、親たちをサービスの客体とする施策が多く、親たちの主体性を尊重し、親の成長を支えるような施策はほとんどなされてこなかった。それゆえに、多くの論者によって、子育て支援事業の再整備と親たちに対する視点を変革してゆく必要性が指摘されている。

本研究では、こうした問題意識のもとに、地域コミュニティの活性化や親たちへの子育て力養成、成員相互のネットワーク強化のために、NZの親たちが始動した協働保育活動であるPCに着目した。PCとは、乳幼児を持つ地域の仲間が集まり、①相互に支えながら子育てを行い、②親のための学習会を通じて子育てや運営のスキルを身に付けながら親として成長していく子育て当事者間の子育て支援活動を示している。そこで、本稿では、PCにおけるソーシャルキャピタルの実態と有効性を、日本とNZの参加者の実証分析により論証することとした。

2. 先行研究と仮説

調査対象を親としたNZにおけるPC研究には、子どもの発達や遊び、親に対する教育効果の観点から幼児教育や成人教育の分野において、長年研究の蓄積がなされてきた。特に、親の教育参加に着目した成人教育の研究では、PCの理念のひとつである「最初の教師としての親」についての調査があげられる。この分野では、McDonald(1982)が修士論文でまとめた*Working and Learning: A participatory project on parent-helping in the New Zealand Playcentre*の研究が最も初期の研究となっている。McDonaldは、1970年代後半にPCに参加していた親たちの当番役割(Parent-Helpers)²⁾の実態とその効果を明らかにしている。しかしながら、そこでは、教育者として親を扱うものの、親の教育者としての成長に

ついては十分な説明がなされていない。

Manning(2008)は、PCに参加する親たちを調査し、子どもの教育現場となるPCに親がどのように関与し始め、どのように脱会していくのかその過程を分析している。また、その後の研究では、先の研究を受けて、教育者としての振る舞いや実践経験が、親自身のPCに対する所属感を高め、チーム全体への関係性に影響を与えていることを実証している。その結果、PCの親たちのリーダーシップや教育者としての動きが、ほかの親たちに伝播し、保育カリキュラムの遂行を円滑にする作用をもたらすと指摘している(Manning & Loveridge, 2009)。

親役割の重大さという点では、現在、ソーシャルキャピタルの視点からの研究に注目が集まっている。特に、資源としての親に注目した実証的な業績として、Powellら(2005)の*The effect of adult Playcentre participation on the creation of social capital in the local communities*の研究があげられる。ソーシャルキャピタルに関する研究は、近年、NZの福祉、教育、経済分野において盛んであり、その点では、わが国においても共通している。先に示したPowellらの研究(2005)は、PCの親たちのソーシャルキャピタル性に注目しており、参加する親たちが、地域コミュニティにおけるソーシャルキャピタルの蓄積に貢献することを実証している。しかし、いずれの研究においても、NZ国内の議論であり、それがユニバーサルに通用する論理になるのかについては言及されていない。

他方、日本国内における独自のPC事業としては、研究よりも実践が先行している。なかでも、池本(2001)、久保田ら(2005)が手掛けた日本版の学習テキスト開発が日本におけるPC発展の礎となった。その後、日本におけるPCの実証研究も徐々に蓄積されるようになり(久保田2001a, 2001b; 佐藤2005, 2009)、近年では、NZと日本

の参加者に対する比較研究についても着手されている(佐藤2007)。現在は、行政を含めた多様な運営主体によるPC活動の取り組みが始まっていることから、その研究動向は、NZのPCをそのままの形で輸入するのではなく、いかにして日本の子育て現場に応用できるかについての研究へと移行している(日本プレイセンター協会2009、大滝ほか2009)。

以上、既存研究の多くが、子育ての困難性が生じた社会的条件をもとに地縁や血縁を中心とした「子育てネットワーク」としてPCを重要視している点で共通している。しかしながら、ネットワークの主体的なアクターを、子育ての当事者である親たちとしたPC研究は、NZ以外の地域では着手されていない。そこで、本稿では、以下の仮説を設定することとした。

仮説：日本における子育て支援の議論のなかで、ソーシャルキャピタルの相互作用を促進するノードとして親を位置づけることは、社会的アクターとしての親の持つ可能性や地域コミュニティへの活性化に資する政策的インプリケーションが得られる。

本稿では、上記の仮説で示したように、PCにおける親をサービスの客体として扱うのではなく、親自身も子育て支援の重要な担い手となりうることを示すために、日本とNZのPCへ通う親たちを事例対象とし、それぞれの事例を比較および検討しながら、日本におけるPC活動の可能性を探ることとした。

3. 研究方法

本論文では、日本の子育て支援策のひとつとして、NZのPCで実施されている子育て法が参考になることを示すために、PCに通う親たちの参加効果について、主にインタビュー調査を通じて分析した。インタビュー調査であれば、参加

者の日常的なPC経験がサンプルとして獲得できるからである。

対象者に対するインタビューは、主として2004年10月から2006年2月までの期間、筆者が単独でNZに移り住んで調査を行っている。その後、2007年から2010年まで毎年1~2回、約1週間~1ヶ月程現地に滞在し補充調査を実施した。現地では、PCに参加歴をもつ者、19人に調査を実施した。調査対象者の活動地域区分は、主要都市(オークランド・ウェリントンなどの人口35万以上の都市)が12名、地方都市(ギズボーン、人口4万人の中小都市)が7名とした。また、地方都市の参加者からは、インタビュー協力者がなかなか得られなかったため、筆者が無作為に配布した小規模な無記名式アンケート調査の回答者11名(すべて地方都市の参加者)についても分析対象としている。

一方、日本のPC活動は、NZのPCのように政府の認可幼児教育機関として一般化されていないため、民間によるもの、NPOによるもの、行政によるもの、半官半民とさまざまな方法をとらざるを得ない状態にある。また、その数も全国で10程度と少ないことから、NZとの比較研究には限界がある。そこで、主要都市のPCとして、東京地区に初めてできた東京国分寺市のプレイセンター・ピカソを対象とした。また、地方都市の事例としては、行政初の試みである恵庭市PCを抽出した。

主要都市のプレイセンター・ピカソには、2002年より週1回から月1回程度、2004年まで定期的に通り調査を行っている。さらに、NZから帰国した2006年からも2010年に至るまで毎年3~4回程度、セッション³⁾に参加し補充調査を継続している。プレイセンター・ピカソでは、主にセッション中に11人(親8人・スーパーバイザー⁴⁾3人)に対し参加者の承諾を経てインタビューを行った。同じように、地方都市の恵庭市PCに対

しては、セッション中とセッション終了後に15人(親13人・スーパーバイザー2人)に対してインタビュー調査を実施した。また、恵庭市PCについては、2008年の立ち上げ段階から携わり、それ以降も毎年2回、北海道に赴き、現地に3～4日間滞在し調査をしている。

以上の分析においては、Powellらマッセイ大学らの研究チームが取り組んだ*The Effect of Adult Playcentre Participation on the Creation of Social Capital in Local Communities*を援用している。ここでの調査は、NZの4つのPC、つまり、北島と南島の主要都市と地方都市からそれぞれ1つずつ抽出され、インタビュー調査が実施されている。4つのセンターにおけるインタビューは、研究チームが独自に開発したソーシャルキャピタルに関連する設問に従って行われた。

調査は、筆者が単独で2004年～2010年に実施し、以下の3つの課題に取り組んでいる。

- ① 参加する親の「PCに対するニーズ」を分析する。
- ② 参加する親の「教育効果」を分析する。
- ③ 参加する家族間の「ネットワーク形成」について分析をする。

これらの視点から分析するために、本研究では、参加する親の参加動機や子育て環境、家族構成、社会的背景、親に対する学習効果、PCの成員同士の関係性について綿密な聴き取りを実施した。

4. 日本・NZのPC参加者の比較検討

以下では、NZのPowellらの研究を踏まえ、NZの調査と日本での調査を比較検討していく。

4-1 PCに参加する動機づけについての検討

ここでは、日本およびNZの調査結果をもとに、両国の参加者が、なぜPCを始めたのかその動機

を解明していく。

4-1-1 共通点

【親と子の子育ての拠点】

- ・親子が別々の場所で過ごすのではなく、一緒に居られる場所だから。
- ・子どもと遊べる場所を求めて。
- ・「Families growing together：家族と一緒に成長する」が実現できる場所だから。

【PCの雰囲気】

- ・PCの温かい雰囲気に魅かれて。
- ・参加者の楽しそうな雰囲気が見られたため。
- ・親たちがイキイキとしているから。

まず、Powellらの先行研究を含めた、日本とNZの対象者のすべての傾向として、親たちは、PCを「親子と一緒に過ごせる場所」として把握していた。また、「PCの温かい雰囲気」「参加者の楽しそうな雰囲気に魅かれて」「親やPCの活動する雰囲気がいい」など、誰でも受け入れるPCの穏やかで、温かく、楽しい雰囲気が日本とNZのPCで共有されていることがわかる。

4-1-2 NZ特有の参加理由

【子どもを社会化する近隣の教育施設】

- ・子どもの社会性を育むから。
- ・アクセスの便利さや立地条件。
- ・コミュニティ活動に参加したいから。
- ・地元の小学校との連携があるから。

NZでは、73%の親が「子どもの社会性を育むから」という理由でPCに参加しており、筆者のインタビュー調査においても同意見が数多くみられていた。他方、日本の調査では、「子どもの遊び仲間を増やすため」や「わが子以外の子どもも面倒をみるところ」といった子どもの社会性を言及する意見もあったが、NZのように、「子どもの社会性を伸ばしたい」という直接的な意見は少なかった。

次に、NZの調査で多かった意見は、「アクセスが便利だから」「きょうだいを通う小学校にあるから」「近所だから」といった立地条件を理由に参加する親も多かった。しかしながら、日本のPCは、NZのように各地方の各地域で開催されていないため、逆に「不便だが、PCの理念がいい」「もっと家の近くにあってほしい」と立地条件は悪いが、PCの活動に参加したいがために、他市や遠い場所から参加する者も日本のケースではみられた。もちろん、家が近いことを理由に参加する家庭は日本にもいる。しかし、越境をしてまでPCに参加する者は、NZの対象者のうち、ひとりもいなかった。

4-1-3 日本特有の参加理由

【子育て支援の主人公】

- ・ 受け身のサービスが嫌だったから。
- ・ わが子だけでなく、よその子も見るとの保育観。
- ・ 育児を人任せにしないところ。

ここで、わが国のPC参加者の特徴を示すことにしよう。日本では、NZのように、子育て期にある親自らが主体的に活動を興していくという文化は一般的となっていない。つまり、これまでの慣習では、日本における子育て支援といえば、親を「お客さま」とするサービス提供型のものが多かった。また、これらの地域子育て支援事業は、主として専業主婦世帯を中心に拡大・拡充されてきた経緯を持つ。中谷(2009)は、これに対し、公的な子育て支援には「親と親をつなぎ、親を育てる」という発想がみられないと指摘している。その結果、わが国では、親の主体性を育む視点から離れた事業が増えていくことになった。また、親たちも、気楽に負担なく参加できる、専門家主導の子育て支援施設を好む傾向を示した。

だが、日本とNZでは、就業形態や父親による育児参加の状況など、社会の構造が根本的に違

うため、単に、日本人の子育てのあり方に対し、依存性が高いと批判することはできない。しかしながら、昨今の日本社会では、他者への無関心と他者へのかかわり忌避の性向は確実に進んでおり(門脇：2003)、親が集い、子育てを助け合う機会がますます少なくなっていることが指摘できる。

日本の調査対象者のなかには、サービスの客体として親が扱われる現行の子育て支援に対して疑問を感じ、あえて、PCに参加するようになったと述べる親も存在していた。プレイセンター・ピカソのECさん(38歳・女兒2歳、PC歴4年・俳優業)は、「子育て支援サービスやイベントがすでに整っているため、重い腰を起さなくてもよいが、それではつまらないし、何かさびしい」と語り、自らで子育てを表現してゆきたいと述べている。また、ほかの施設では、サービスを提供する側の立場に当たるスーパーバイザーのMjさん(58歳・子ども5人、PC歴8年・専業主婦・スーパーバイザー)は、「サービスする側と、サービスの受け手に分かれる日本の子育て支援にずっと疑問を感じ続けていた」と述べ、そのことへの解決策としてPCの活動に踏み切ったと語っていた。

恵庭市PCの参加者たちも、ほかの施設では、学習会で子育て観や保育の擦り合わせが出来ていないので、子ども同士のトラブルの際に、もめることが多かったと語っている。そのため、多くの親たちが、トラブルが起きないように周りとかかわりを極力避けてきたことを指摘した。恵庭市のRoさん(29歳・女兒2歳、PC歴2年・専業主婦)も、PC以外の場所では、ほかの親子と交流することなく、わが子と1対1で遊ぶことが多かったという。そこでは、たとえグループができたとしても、排他的な集団となりやすく、PCのような誰でも受け入れるといった体制が整っていなかったそうだ。そのため、メンバーの中

には、ほかの子育て支援施設が持つ独特の組織文化に窮屈を感じ、そのことを理由にPCに移籍する者もいた。それでも、恵庭市のPCの場合は、公設ということもあり、市の積極的な広報活動や職員による誘いを理由にPCに参加する親が圧倒的に多かった。しかし、後者の参加者も活動を重ねるうちに、「育児を人任せにしない」「親を楽にさせるばかりが子育て支援ではないはず」と従来の子育て支援サービスに問題意識を持つように変化していった。つまり、多くの参加者たちは、PCへの参加を通じて、ほかの施設との線引きを潜在的に行っていたことが明らかとなった。

4-2 親の教育効果に関する検討

PCでは、「親を教育者」と見なし、参加する親たちが、子どもや施設運営の知識および技術を学んでいる。ここでの活動方針は、PCの理念である「家族と一緒に成長する」に基づき定められており、親たちは、PCにおける子育ての互助活動を通じて、自分に対する自信や仲間への信頼感を養っていた。

以上の観点から、PCでは、セッションとともに親に対する学習機会⁵⁾も重要な構成要素としてとらえられている。そこで、PCでの学習機会がもたらす親たちへの効果について分析を試みた。

4-2-1 共通点

【子ども理解・育児法の習得】

- 子どものニーズ、発達過程、行動の仕方など、子どもについての知識が獲得できた。
- 子どもとの接し方、遊び方、子育てのコツがわかった。
- 親とは、どういうことなのか理解できるようになった。

教育効果に関して言えば、すべての参加者にとって、「子どもについて深く知る」という効果

を指摘していた。NZの調査対象者であるJさんは、「子どもが何か悪いことをした場合、大人がその子がなぜそうしたのかを気がつかなければならない」と語っている。Jさん(30代父親・男児5歳、PC歴2年、コース3修了⁶⁾・大工)は、PCのコース1や2を通じて子どもへの接し方がわかるようになったと加えている。また、Gさん(34歳、男児3歳・0歳、PC歴1年、コース1修了・専業主婦)も、「子どもたちが、どのようにして遊ぶのか、遊びがなぜ子どもにとって重要なかがわかった」と述べ、そうした子どもへの理解が子育てへの自信につながったと述べている。

日本の参加者も同じように子どもに対する知識が増えたことをその効果として指摘している。プレイセンター・ピカソのTmさん(34歳・男児5・2・0歳、PC歴6年・専業主婦)は、子どもを生む前は、子どもが嫌いだったと話す。しかし、PCの学習会を通じて、子どもについて理解するようになり、「こういう遊びが子どもは喜ぶんだな、喜んでくれると嬉しいなと、そういうふうに感じられるように変わったと思います」と自分の子ども観が徐々に変化していったことを示している。

Roさんは、学習前は、子どもの成長や発達をよその子どもと比較することが多かったが、学習やPCへの参加を通じて「この子には、この子のペースがあると割り切れたり、いずれできるようになるだろうと長い目で見られるようになった」と子育てに余裕が出てきたと自身の子育てを振り返っている。

Fuさん(40歳・男児6歳・3歳、PC歴4年・専業主婦)は、長男が2歳児のときに、頻繁に繰り返される彼の癇癩に悩んでいた。そして、その解決策として、一時は、息子を保育園に預けようと考えていたという。しかし、結局は、PCに参加することにし、4年経った今は、当時、きちんとPCで息子と向き合ったからこそ、子育てが楽

しく変化していったのだと語っている。一方、恵庭市のGcさん(38歳・男児6・2歳・女兒4歳、PC歴2年・専業主婦・スーパーバイザー)は、PCで子どもについて学習を積み重ねるうちに、「子どもにとってどういう遊びがいいのだろう」と意識して考えるようになったと話す。また、Tcさん(35歳・女兒3歳、PC歴2年・生花業)やYrさん(33歳・女兒2歳、PC歴2年・専業主婦)は、「子どもにダメと言わないようにするには、どのようにしたらいいのだろう」と子どもたちへの注意の促し方を考えるようになったという。また、自身の子育て法を常に振り返り、改善していくことが習慣化され、その作業が、子どもにも自分に対してもよい影響をおよぼしたと語っている。

4-2-2 NZ特有の教育効果

【親として、一個人としての自信形成】

- ・自分自身や自分の能力に自信を持つようになった。
- ・親としての自信となった。
- ・自分自身に誇りを持つようになった。

次に、日本とNZの教育効果の相違について見てゆきたい。NZでは、PCの活動が始まってすでに65年近い歴史を持っており、その施設数も全国500ヶ所以上に普及している。こうした背景もあり、その参加者は、PCの理念を理解した上で参加していることが予測できる。しかし、日本の場合は、PCについて深く知らないまま、参加しているケースが多い。その結果、PCの学習会に参加しながら、PCについて理解を深めていく傾向がある。

一方、NZの場合は、「自分自身や自分の能力の発見」「PCでの役割に対する理解」「親として自信」が成果として語られ、親自身の自信や自尊心を育てていたことが指摘された。もちろん、日本の参加者にも「自信をつけた」と語る親は存在していた。しかし、NZの親たちと比べると

「自信をつけた」ことを挙げる日本の参加者は少数であった。

4-2-3 日本特有の教育効果

【精神的なゆとり効果】

- ・気持ちが明るくなるなど心の効果が大きく現れた。
- ・学習前と比較し、気持ちがオープンに前向きになった。
- ・共通理念を共有することで、ほかの親と親密になり、トラブルが怖くなった。

日本のケースで多く、NZではさほど見られなかったことは、子育てへの負担感や孤独感についての語りであった。日本の対象者は、「育児の孤独感が解消した」「そのままの自分でいいことがわかった」「育児で辛いことや大変なことから逃げなくなった」「家事育児から解放され生活にゆとりができた」などと語り、PC参加前は、子育てに疲弊していたことが垣間見られた。しかし、PCの参加や親同士の学び合いを通じ、子育ての負担感が軽減され、気持ちが楽になっていることが明らかとなった。こうした心理的な効果は、NZよりも日本で顕著に見られた。

4-3 地域コミュニティのネットワーク形成に関する検討

ここで、参加者の地域コミュニティや子育てネットワークについて見ていくことにしよう。

4-3-1 共通点

【コミュニティ活動をしながら、友人をつくるどころ】

- ・PCは、地域コミュニティそのもの。
- ・地域親子との交流ができる。
- ・友人ネットワークの構築。
- ・コミュニティに対する直接的な貢献を果たしている。

まず、どの地域の対象者においても、参加者同士の親子交流が盛んに行われており、親も子も友人や仲間作りに成功していた。また、PCにおいて共通の理念があることで、子育てのトラブルが少なく抑えられ、平和的な活動状況を評価し、「よい仲間とめぐり会えた」「センター内の雰囲気がいい」と語っていた。

さらに、メンバー間のインフォーマルな相互の子育て支援を重宝する参加者が非常に多く、こうしたことのメリットは、参加者によって自明視されていた。このPC外における育児や家事のサポート関係は、恵庭市PC以外のすべてのPCで構築されており⁷⁾、その点を高く評価する親は多かった。PCでの相互扶助があったからこそ第3子を産もうと決意したNZの参加者Lさん(30代・男児0歳・女児小2・4歳、PC歴7年・コース2修了・専業主婦)は、「ここのPCの人たちというのは、何か家庭で、何か問題というか大変なことがあると、ほかのメンバーのお母さん方が食事を届けてくれたりとか、子どもさんの送り迎えを手伝ってくれたりとか、そういうのをみんな進んでやってくれるんですよ」と語り、そうした経験がコミュニティへの所属感につながっているのだという。このような回答は、プレイセンター・ピカソのメンバーにも指摘されていた。Ycさん(39歳・男児3歳・妊娠中、PC歴4年・専業主婦)は、第2子を妊娠中に、お腹の子どもの病気が発覚し、入院を余儀なくされた経験を持つ。Ycさんの状況を知った、プレイセンター・ピカソのメンバーは、Ycさんの代わりにPCに来ることになった祖母や長男の面倒を見るだけでなく、手紙や言葉でYcさんを励まし続けた。結果的に、第2子は、生後すぐに亡くなったが、Ycさんは第3子がいるお腹をさすりながら「ピカソがなかったら、どうだろう、今おなかに赤ちゃんが本当にいたかなって思いますね」とPCのメンバーの助けに精神的に助けられた体験を語っている。

さらに、3人目、4人目が双子だと分かり、医師から絶対安静を申し渡されたM1さん(プレイセンター・ピカソのOG)も、長女の幼稚園の送り迎えをPCのメンバーに担当してもらった。M1さんは、そのことを家族の危機が乗り越えられた経験としてとらえている。上記に示してきた親同士の子育てネットワークは、PCの活動を継続していくうちに、自然発生的に形成されており、特にNZではそのシステムが強固に保持されていた。

ある参加者は、親たちがサービスの受け手としてだけでなく、担い手として循環していくことが大切であると語り、親が協働するPCだからこそ可能なシステムであると指摘している。このような相互扶助の積み重ねが、NZの親たちが述べる「公共心や協働の精神」の源となり、自分達の住む地域や社会について考えていく力となっていた。

また、コミュニティとの関連性では、「PCこそがコミュニティ」「自分達の活動がコミュニティに貢献している」「協働しながら親子のコミュニティを作っている」など、参加者個人が子どもの教育者として、また、地域活動の担い手として意識しながらPCに参加していることが明らかとなった。

4-3-2 NZ特有のコミュニティに関する語り

【地域コミュニティ連携した子育てネットワークの確立】

- PC独自の育児ネットワークができた(妊娠や出産、外出時の相互支援)。
- サポートが必要なときに、メンバーに頼ることのできる関係性。
- ほかの施設との連携がとれる点ですばらしい(特に小学校)。
- 小学校内や近隣にPCがあり、地元とのかかわりが増えた。

次に、日本とNZの親たちの意見で相違していた点を示すことにしよう。NZの参加者は、Powellらの全国調査でも示されているように、全体の約半数近くの対象者が自宅から0-2kmにPCがあると回答している。また、NZのPCは、小学校内に設置されていたり、隣接されている場合もあり、地元の小学校との連携を評価する親が多かった。しかし、日本の場合は、PCの数が全国で約10ヶ所と絶対数が少なく普及していないため、地元のほかの教育機関との連携やつながりは、NZと比べ薄かった。

4-3-3 日本特有のコミュニティに関する語り 【精神的なつながりを醸成するコミュニティ活動】

- 地域の仲間との精神的なつながりを感じるようになった。
- 心でつながっている地域の友人ができ、情緒面で安定した。
- 孤独な子育てから解放され、気持ちにゆとりができた。
- 自分ひとりで子育てをしているのではないと思えるようになった。

日本で共通していた事項は、「精神的なつながり」や「心がつながっている友人」など、情緒的な絆をPCで築いたと指摘している。このような精神的緊迫感、NZの語りの中では、ほとんど示されていないことから、日本独自の子育て環境や親同士の関係性の希薄さからくる問題であるといえよう。

PCでは、誰でも参加できる活動であるが、その一方で、参加者の活動に対する貢献が求められている。そこでは、ひとりひとりの力が尊重されており、メンバーの協働活動を通じてPCの運営が支えられている。こうした活動は、日本の子育て支援現場では、今のところほとんど存在していない。そのため、親たちは、PCでの活動

を通じて、お互いがつながり合えたことを実感していた。さらに、親同士のつながりの重要性に気付いたことで、子育てに対する気負いがなくなり、精神的に楽になったと評価している。

5. 結びにかえて

日本において、最初に、PCの実践予定者を対象にした活動紹介がなされたのは、2000年のことである(久保田、2001a)。ちょうど、少子化対策の一環として地域子育て支援事業が全国各地で盛んに展開されはじめた時期と重なっている。この頃より、日本における子育て支援活動は飛躍的に進んでいる。その後も、共働き世帯だけでなく、専業主婦世帯に対しても子育て支援の充実が図られるようになり、地域におけるすべての子育て家庭が安心して生活できるよう育児環境の整備が進んでいった。

しかしながら、子育て支援の現場における一般的な支援の方法は、保育士などの専門スタッフによるトップダウン型の取り組みがほとんどであった。その結果、「地域子育て支援センター」や「つどいの広場」をはじめとする子育て支援の多くの場所では、サービスを親たちが消費するという子育て文化が蔓延した。

久保田(2001b)は、このようなわが国の「子育て支援」のあり方に対して危惧をいだき、保護者自身が学び合い、お互いの子ども預け合うPCを事例として取り上げ、PCを日本に導入することを試みた。また、池本(2003)も、子育て支援が進めば進むほど、それらが親たちの「子育てを楽しむ権利」や「子どもの教育に関与する権利」を奪っていると指摘し、親たちの潜在能力を引き出す子育て法としてPCを紹介するに至った。池本が述べるように、PCでは、親を子どもにとっての教育者とみなしている。参加する親たちは、活動を通じて当事者同士の子育てネットワークを

形成しながら、運営に貢献している。

NZの調査では、親がPCに参加することにより、その効果としてソーシャルキャピタルが蓄積されていることが実証されている(Powell et al, 2005)。

本調査においても、Powellらの研究結果と同様にして、調査対象者である両国の親たちは、PCでの参加経験を通じてソーシャルキャピタルを蓄積していた。とりわけ、親たちは、「子どもに対する理解」「親としての自信」「精神的なつながり」「子育てネットワークの形成」に参加による効果として指摘した。

これらの回答は、活動の長さにも影響しており、より長い期間、PCにコミットメントした親は、より豊かなソーシャルキャピタルを蓄積する傾向にあった。このことは、NZにおける研究でも、立証されている(前掲, 79-80頁)。

また、興味深い両国の相違としては、NZのPCが幼稚園や保育所に並ぶ幼児教育施設として認識されていることに対して、日本では、政府が提供している「子育て支援センター」や「つどいのひろば事業」と同類の子育て支援サービスとして把握されていることである。このことは、両国における政策の立脚点が異なることに起因しているであろうが、いずれにしても、わが国では子どもの居場所と親へのサポート体制がますます拡大し、多様化していると解釈できる。しかしながら、親を教育の供給者としてとらえるNZの子育て観は、日本において、NZほどには一般化していない。

NZでは、幼児教育の質の重要性が強調され、母親は、家庭にとどまるのではなく、社会で働き、子どもを専門的な教育機関に委ねることが推進されている。こうした文脈では、母親が専業主婦としての役割に従事することをより価値の低いものとしてとらえる動きが加速してもおかしくない。そのため、働く母親が少数である

PCでは、PCに貢献することによって、親として、またひとりの大人としての自信を取り戻す機会となっていた。

一方、日本においては、少子化の影響を受け、働く母親に対する保育所の拡充を進めるとともに、専業主婦に対する家庭支援にも力を注ぐようになっている。日本における子育てをめぐる議論では、育児ストレスや孤独な子育て環境について懸念されることが多く、子育て支援の充実が子育ての負担感を軽減させる対策になると語られることが多い。その結果、本研究においても、PCに参加することによって気持ちが楽になっていると語っているのかもしれない。

以上のように、本稿では、日本とNZの参加者を比較検討することで、親の参加経験がソーシャルキャピタルを創出し、日本の子育て支援においても効果をもたらすのかを検討するために分析を進めてきた。本研究は、NZの協働保育活動であるPCをわが国における子育て支援事業の活動モデルとして依拠した点の特徴であり、その結果、地域コミュニティ活動における親たちの潜在性を実証することができた。

NZの先行研究と比較すると、本研究は、非常にスケールの小さな調査となっている。さらに、PC活動規模が両国では根本的に異なるため、本研究の結果においても、若干のブレと飛躍が散見された。今後は、その溝を埋めるべく、日本で活動を行うほかのPCやPCと類似する活動においても研究を進め、マルチレベルの「ソーシャルキャピタルと親研究」を実施し、蓄積をしてゆくことが課題となってくる。

投稿受理(平成22年 6月)

採用決定(平成22年10月)

注

- 1) 山縣(2000)は、子育て支援の最終的な目標を子育て家庭や地域成員、子育て資源を含む公私の社会資源が互いに協働しつつ、成長しあうことである

るとしている。協働とは、同じ目的のもとに、ともに協力して働くことが一般的な解釈であり、山縣の指摘のとおり、子育て支援サービスの目指すべき方向性が、利用者の主体性や参画であるとするのならば、親が保育者となるPC活動は、協働保育活動そのものを意味していると考えられる。そのため、本研究では、PC活動を協働保育活動として位置づけている。

- 2) PCには、専門の保育者がいないため、親たちの当番制によって運営が支えられている。したがって、親たちは、PC内で親向けの学習コースを受講しながらPCにおける組織運営のノウハウや子育て法を学び、保育者としての知識と技能を身につけてゆく。当番は、通常、曜日ごとのグループに分かれて実施されている。また、当番の配分は、各曜日とも教育レベルの高い者と低い者とが組み合わせるようになっていく。この比率は、NZの場合、政府認可機関としての最低基準を順守したものとなっている。日本の場合は、各PCによって当番のあり方が異なるが、ほとんどのセンターでは、親たちが持ち回りで会場の設営や遊びの提供、事務処理などを分担している。
- 3) 親たちによる分野別コーナー遊びの提供と子どもたちがそれらの環境の中で自主自由遊びをする通常の活動をPCでは、セッションと呼んでいる。NZでは、1セッションを午前中の2時間半としているところが多い。日本の場合は、午前10時から2時間とするセンターがほとんどである。
- 4) NZのPCでは、学習段階である6つのコースのうち、コース3までを修了すると、PCにおいて主任クラスの保育者として認知され、スーパーバイザーと呼ばれる（地方によってスーパーバイザーと呼ばないところもある）。スーパーバイザーの役割は、その日の活動の責任者として保育を行い、コースレベルの低い親たちをサポートすることであり、活動全体の監督者としてみなされている。一方、日本では、子育て期にある親が主体的に学習に取り組むという土壌がないため、2000年から日本プレイセンター協会が中心となって、PCの活動を担うスーパーバイザーの養成講座を実施している。将来的には、PC内においてもスーパーバイザー養成講座が実施されることが望ましいであろう。日本のスーパーバイザー取得者の属性は、女性の中高年が多く、保育士や幼稚園教諭など子育て支援現場で働く者も多い。最近では、親たちの受講も増え、10名程度の現役スーパーバイザーが誕生している。
- 5) NZにおいて、PC活動が始まったのは1944年のことである。この当時は、幼児教育機関の施設数だ

けでなく、専門職として働く保育者の数も不足していたことから、親が仲間と学びあいながら保育者としての役割を果たすPCが開始されるようになっていった。初期のころは、PC発足人のひとりであるSomersetが講師として各PCを巡回指導し、親たちの（保育者）養成に取り組んだ。その後も、PCでの学習会は、PCの特徴のひとつとして継続され、現在に至っている。また、政府からは、子どもに対する幼児教育の補助金だけでなく、成人教育であるという理由から親の学習会に対しても補助金が交付されている。現在、学習会には、6コースあり、国家資格認定機関（NZQA）によって認められた資格となっている。他方、日本の活動においても、学習会は実施されている。実施回数や学習内容は、各PCの実施しやすい方法で取り組まれている。

- 6) NZのPCでは、学習段階が6段階ある。初歩のコース1から熟練クラスのコース6まで提供されている。コース3を修了すると、PCの活動において主任保育者としての役割を担うことが多い。
- 7) 調査時においては、恵庭市のPCが開始されて1年強が経過していた。しかしながら、ほかのPCと比較すると活動実績が明らかに浅いため、PC外で相互扶助活動を行うには至っていなかった。恵庭市PCにおいて相互扶助のネットワーク構築が実現するためには、もう少し時間が必要なのかもしれない。それでも、現在では、セッションや学習会の時間内で解決しない問題や話し合うべき事項があった際には、セッション終了後にメンバーの自宅に集まって会議を開くように進歩してきたという。したがって、今後、恵庭市においてもPCの活動以外に相互支援の動きが出てくる可能性は高いといえる。

参考文献

- 池本美香（2001）「少子化対策・教育改革における「親」の位置－親の教育・ケア権の保障に向けて」『Japan Research Review』日本総合研究所，32-77，2001年06月号。
- 池本美香（2003）『失われる子育ての時間－少子化社会脱却への道』勁草書房：pp.77-80。
- 大滝まり子，古郡曜子・恵庭市子ども家庭課（2009）「恵庭市プレイセンター社会実験プロジェクト共同研究報告書」2-47，北海道文教短期大学部，2009年3月31日。
- 門脇厚司（2003）『親と子の社会力－非社会時代の子育てと教育』朝日選書：pp.12-13。
- 久保田力（2001a）「わが国におけるPlaycentre活動の先行的試図：「ふじやまママ」プレイセンターの活

- 動報告』『日本保育学会大会研究論文集』54, 424-425, 日本保育学会.
- 久保田力 (2001b) 「わが国におけるPlaycentre活動の先験的試み：Playcentre活動展開上の『今後の課題』および『展望』」『日本ニュージーランド学会誌』8, 12-18, 日本ニュージーランド学会.
- 佐藤純子 (2005) 「NZのプレイセンターを活動モデルとして－日本のプレイセンター・ピカソの試み－」『日本ニュージーランド学会誌』12, 36-47, 日本ニュージーランド学会.
- 佐藤純子 (2007) 「日本とニュージーランドの家族：プレイセンター参加親子の国際比較を基にして」『日本ニュージーランド学会誌』14, 52-67, 日本ニュージーランド学会.
- 佐藤純子 (2009) 「戦後ニュージーランドのジェンダー観の変容とプレイセンターにおける育児－1960年代と1970年代の参加者の語りから－」『日本ニュージーランド学会誌』16, 27-40, 日本ニュージーランド学会.
- 中谷奈津子 (2009) 「母親の定位家族体験と育児不安－母親の育児ネットワークを視野に入れて」厚生の指標 56 (5), 1-9, 厚生統計協会.
- 日本プレイセンター協会 (2009) 「平成20年度 内閣府・地方の元気再生事業『恵庭型プレイセンター』社会実験プロジェクト・プレイセンター活動に関する調査 共同研究報告書」3-19・42-59, 日本プレイセンター協会.
- 山縣文治 (2000) 「子育てを見る目は変わったか－子育て支援サービスの課題と方向 (特集 子育て支援はどこへ向かうか)」『発達』21 (84), 68-71, ミネルヴァ書房.
- Manning, S. 2008. *Playcentre parents as educators: Links between background experiences and teaching practice*, Wellington: Victoria University.
- Manning, S and Loveridge, J. 2009. *Parents as educators at Playcentre: Understanding the constraints and Enablers of teaching practice*, Wellington: *New Zealand in ECE Journal*, 12, 155-169.
- McDonald. 1982. *Working and Learning: A participatory project on parent-helping in the New Zealand playcentre*. Wellington: New Zealand council for Educational Research.
- Powell et al, 2005, *The effect of adult Playcentre participation on the creation of social capital in the local communities: A report to the New Zealand Playcentre Federation submitted by Massey University College of Education research team in collaboration with Children's Issues Centre*. Palmerston North: New Zealand Playcentre Federation.

(さとう・じゅんこ 淑徳短期大学専任講師)

(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¹⁾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²⁾の責務と定めること、(b)政府とコミュニティ³⁾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⁴⁾。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却」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。使用者などに抛却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却に求めた背景や、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⁵⁾。家庭保育所は人口の少ない地域などで重要

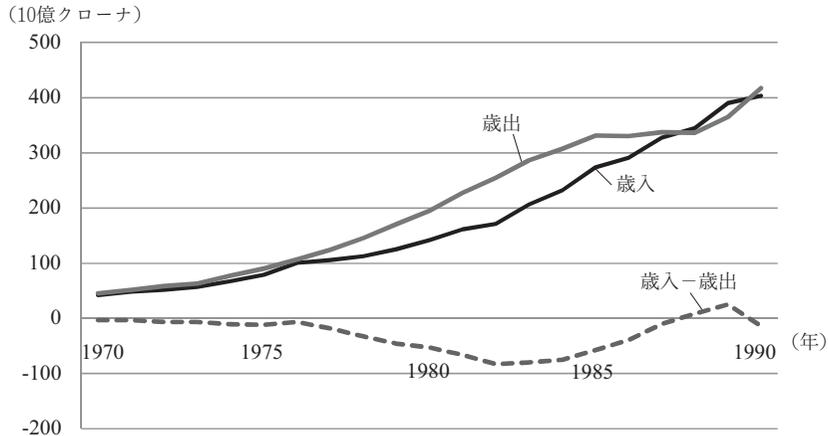
だが、政府のスタンスは「家庭保育所は、ダーグヘムを補足するもの」[Prop. 1975/76:92:16]であり、その後の展開過程からもダーグヘムを重視する基本姿勢は変わらない。そこで、本稿ではダーグヘムを主たる分析対象とする。単に「保育所」という場合、ダーグヘムおよび家庭保育所を指す。なお、ダーグヘムは1998年に「短時間グループ(deltidsgrupp)」⁶⁾と統合され、「就学前学校(förskola)」として現在に至っている。

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

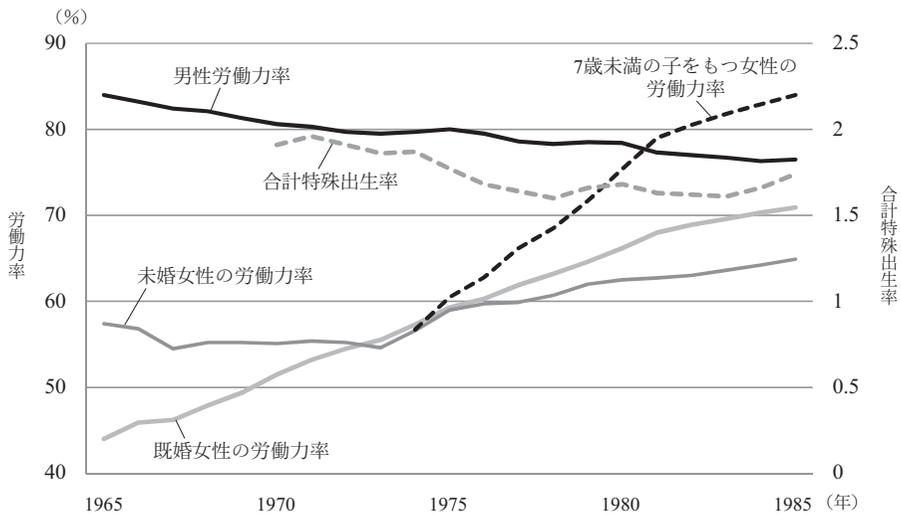
68年のプラハの春や学生運動、71年のブレトン・ウッズ体制の崩壊、73年の中東戦争やオイルショックという世界情勢の影響を受け、スウェーデン国内の政治、経済、社会が混迷した。76年には、20年近く続いた社民党単独政権に代わり、穏健統一党・国民党・中央党の中道右派政権(ブルジョア政権)が発足した。しかしその後82年に社民党が政権を奪回するまでの6年間に、ブルジョア政党による政権が3度交代する。経済成長率は低迷した。73年の4%をピークに、77年にはマイナス1.6%を記録した。70年代半ば、中央政府の歳出は同年代初めより早いペースで膨れ上がった。一方で、歳入は低成長のため伸び悩んだ。財政赤字は慢性化し、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)



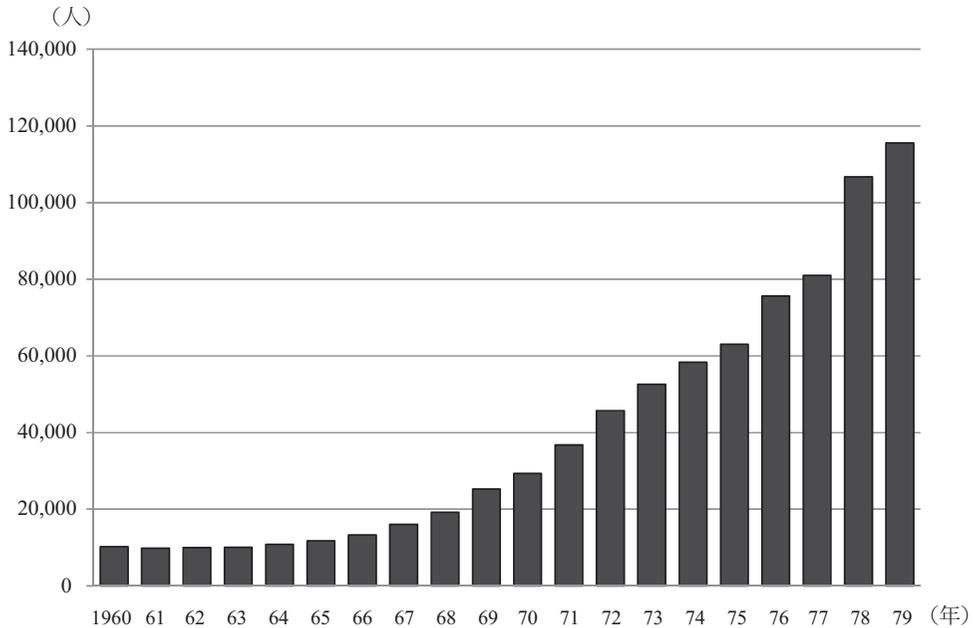
出典：SCB. 各年. *Statistiska årsbok*.

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 ダーグヘムの総定員数(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⁷⁾。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⁹⁾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⁹⁾が始まる6歳時より早い段階で受け入れること¹⁰⁾、(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¹¹⁾(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¹²⁾、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¹³⁾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¹⁴⁾、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]¹⁵⁾。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¹⁶⁾。

(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¹⁷⁾。

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¹⁸⁾。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]¹⁹⁾。

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。

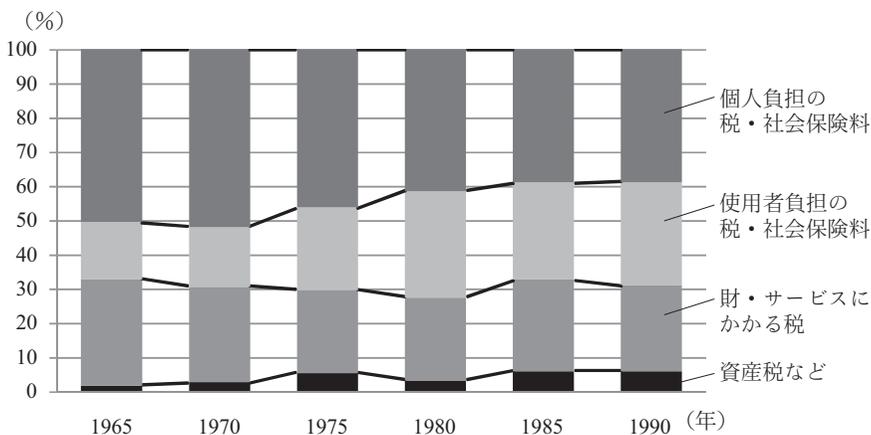
また、使用者負担全体の料率は70年代に急速に引き上げられており、70年の11.9%から79年には31.12%に達している。料率が最も高くなったのが90年の38.97%で、2010年が31.42%であることを踏まえると、70年代の伸びは急激である。とはいえ、図4が示すように、租税および社会保険料負担の総額に占める雇用者負担の割合は決して大きくはない。

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。コミュニンは、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) コミュニン連合 (Svenska Kommunförbundet) は、1968年に結成されたスウェーデン全国のコミュニン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。コミュニン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次コミュニン合併 (1962~74年) や、77年の新地方自治法が制定、79年のコミュニンの地域機関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ン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、各コミュニンの人口を8千人以上とする第2次合併が終了し、コミュニン数は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、コミュニン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 tilläggs pension 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)

(公募)研究ノート

スウェーデンの“EDUCARE”モデルの形成過程と政策視座

訓覇 法子

I はじめに

保育サービスと幼児教育の組織化や構造は国によって大きく異なる(Benett, 2008)。スウェーデンの特徴は、保育・就学前教育政策を孤立した政策としてではなく、その時代の政治課題に応えるために、貧困対策、人口危機対策や家族政策、労働市場政策、男女平等政策、教育政策などと連動して発展させられてきたことにある(Gunnarsson, Martin Korpi & Nordenstam, 1999)。

近年、先進諸国が直面してきた重要な課題は、知識社会移行による複雑な社会変化に対応できる個人や社会の知識向上のための教育制度の再編成である。共通の傾向として指摘されるのが、就学前児童教育の若年化や、少子化進行の緩和、女性就労の増大、幼児の教育水準の均等化や育児サービスの財政的効率化を目的とする幼保一元化である。

OECDの教育委員会は、女性の労働市場進出を可能にし、幼児時代からアクセスが可能な生涯学習システム構築を促進させるために、幼児教育と保育政策の調査を1998年に開始した(OECD, 2001 & 2006)。スウェーデンは最初の調査に参加したが、同時に長年検討を重ねてきた就学前学校(保育と6歳児就学前教育)、基礎学校(9年間の義務教育、以後学校と呼ぶ)、学童保育(12歳まで)の総合的統合に踏み切った。就学前学校改革と呼ばれるこの総合的統合は一挙に実施され

たのではなく、段階的に進められた：

- 6歳児半日就学前教育の制度化(1975年)
- 学童保育と学校の統合(1991年)
- フレキシブルな就学制度(1991年)
- 6歳児半日就学前教育と学校の統合(1997年)
- 就学前学校、学校、学童保育の総合的統合(1998年)

1998年、学校法に基づく就学前学校教育プラン(Lpfö98)が導入され、就学前学校と学童保育は保育と教育の二つの機能を担うことになった。改革から10年後の2008年、学校庁は大々的な評価を行い、改革は成功であったと結論付けた(Skolverket, 2008)。

スウェーデンの就学前学校改革は、OECDやEUから教育とケアを統合する“EDUCARE”モデルと呼ばれ、アクセスの良さ、包括性・普遍性・平等性、公的責任による安定した財政運営、サービスの質の高さが評価される(Martin Korpi, 2006; OECD 2001; Skolverket, 2008)。

スウェーデンはなぜ就学前児童の教育と保育の統合にとどまらず、就学前学校、学校、学童保育の総合的統合を遂行したのか？ 本稿では、スウェーデンの“EDUCARE”モデル形成過程と背景にある政策視座を考察する。政策視座研究には公的言説分析が必要であるが、本稿はその前段階としての体系的記述にとどまる。6歳児就学前教育が制度化された1975年以降を主な考察期間とする。スウェーデンの保育政策を紹介する

日本の文献も多々あるが、本稿の目的がスウェーデンの政策視座の考察であるため、改革のための調査や提案を行う専門調査委員会の報告書(SOU=Statens offentliga utredningar)や政府議案書(Proposition)を主な資料として使用する。また、これらの資料において時代を通して使用されてきた「統合」(integration)という用語を本稿においても使用する。

II 二つの系譜から全日制保育所の優先へ

1. 二つの系譜

スウェーデンにおいても、保育と幼児教育の二つの系譜がみられる(SOU 1951:15)。一つは1854年ストックホルムで開所された託児所(barnkrubba)であり、後に昼間の家(daghem)と呼ばれる保育所として発展させられた。入所決定にニーズ認定を必要とした託児所の目的は、母子世帯の母親就労を可能にするための貧困対策と、家庭に残された子どものコントロールと養育という社会秩序の保持であった(Hatje, 1995)。託児所のおかげで、コミュニン(第一次地方自治体)は貧困世帯の児童の施設入所や里親養育などの保護的処置をとらずにすんだため、救貧事業として託児所に財政助成を行った。学童保育所の前身「作業小屋」(arbetsstuga)も、共働き貧困世帯の就学児童のために1887年ストックホルムで開所されている。

もう一つの系譜は、ドイツの幼児教育者フローベルの影響を受けて1800年代末(ストックホルム1896年)に開所された国民幼稚園(Folkbarnt-rädgården)であり、後に遊戯学校や6歳児就学前教育として発展させられた(Hatje, 1995)。階級間の調和と社会の平和を目的とした当時の自由主義・博愛主義者たちは、家庭を調和、安心、交流の場として位置づけ、産業化、住宅不足、婚外出産や離婚などによって子どもたちが家庭

から疎外されている状況を重視した。特に、子どもの養育が困難になった貧困世帯に対しては社会が介入し、養育に必要な「良い家庭」(健全な発達環境)の保障や母親教育の必要性を主張した。また同時期、親の就労などにより家庭において就学準備教育を受けられない児童のために、就学前教育施設として「小さな学校」(småskola)が設置されている(SOU 1997:21)。当時の一般世論は、幼児教育の場としての国民幼稚園には肯定的であったが、貧困対策としての保育所に対しては否定的であった。

1930年代に入ると、貧困対策に加えて児童青少年の発達条件の不平等を縮小するという社会・教育政策的視座が主軸に据えられた(Antman, 1996)。その主導的存在が、社会教育学的・人口危機対策的・家族政策的観点から養育プログラムや保育所の必要性を説いたアルヴァ・ミュルダールであった(Myrdal, 1935)。

2. 労働市場政策と全日制保育の優先

1950年代の高度経済成長期には、保育政策は女性労働力の確保のための労働市場政策として重視された。1951年の保育事業専門委員会の報告書「保育所と就学前学校」(SOU 1951:15)は600ページを超える包括的なものであり、保育サービスに関する国家の関心の高さが伺える。報告書は、家庭崩壊、子どもの健康破壊、財政的負担という当時の保育所批判に対して、子どもを社会建設の中心に位置づけ、親の就労と子育ての両立支援対策として保育サービスの必要性を説いている。60年代に入ると政府は保育所建設国庫助成金を増大し、半日制の遊戯学校よりも親の就労支援のための全日制保育を優先したように、労働市場政策的視座は極めて重要であった(Antman, 1996)。

保育所ニーズが高揚したのは、共働きが一般化し始めた70年代初めであった。70年代後半に

なると、政府は大幅な保育所拡張目標(10万人入所)達成のための5カ年計画(1977-1981年)を提示し、保育サービスをすべての有子世帯のための普遍的サービスとして位置づけた(SOU 1997:21)。70年代後半から80年代初期にかけての保育所拡張は、この時期のスウェーデンの重要な政治課題の一つであった。1985年、政府は議案書「すべての子どものための就学前学校」(Proposition 1984/85:209)によって、1991年までの拡張目標達成をコミューンに義務付けた。目標がほぼ達成された1995年に、1-12歳児に対する入所保障がコミューンに義務付けられた。保育所拡張は、国およびコミューンにとって、すべての成人の就労権利・完全雇用政策を達成する上で、1970年代から本格的に促進させられた男女平等政策の重要な手段でもあった。

Ⅲ 就学前学校改革の段階的实施

1. 6歳児就学前教育の制度化

就学前学校事業として保育サービスと幼児教育の統合のための土台を準備したのが、1968年に設置された保育所調査委員会の1000ページにおよぶ膨大な最終報告書(SOU 1972:26, 27)であった。委員会の提案を基に、1975年最初の就学前学校法が施行され、6歳児の年間525時間の無償就学前教育(任意制)の権利が確立された。さらに重視されたのが、障害などの特別支援ニーズをもつ児童の入所優先であった。就学前学校の目的として、就学前児童の発達条件の不平等を縮小し、すべての児童の発達を保障するという社会政策的視座が前面に打ち出された。委員会は、社会的孤立にさらされやすくなった現代家族を補完し、子どもの発達を見守る就学前学校の役割を重視している。委員会が提案した不平等縮小対策の一例が、開所時間がブルーカラー系労働者の親の就労時間に適応していなかった

ために、これらのグループの保育所利用が低かったことから導入した、開所時間延期のための特別助成金であった。また、保育料金の親負担に関しても、「低所得世帯を排除しない料金設定」という所得再分配の原則が重視された。

スウェーデンの就学前児童のための事業の特徴は、保育所(全日制)、パートタイム・グループ(4-6歳のための1日3時間の幼児教育、元遊戯学校)、家庭保育所(保育ママ)、公開保育所というニーズに応じた多様な形態にあった。保育所とパートタイム・グループの異なる伝統を就学前事業として一つに統一するために、「就学前学校」という概念が保育所調査委員会によって導入された。委員会は同時に、就学前児童保育と同様に多様な形態によって組織化される学童保育(12歳以下の就学児童)の拡張も提案している¹⁾。スウェーデン就学前学校の3原則：①すべての6歳児に対する半日就学前教育無償保障、②障害児のサービス利用優先、③就労・就学する親を持つ子ども全員の利用保障は、この時期に既に確立されたといえる(Proposition 1975/76:92)。

2. 学童保育と基礎学校の統合

ヨーロッパの多くの国の学童保育は学校の部分的対応が一般的であり、スウェーデンやほかの北欧諸国のように広範囲の余暇活動が専門職(レクリエーション指導者)によって提供されるものは少ない(SOU 1997:21)。1970年代から、一部の学童保育所は学校の敷地内に設置されてきたが、事業は独自に組織化されてきた。

経済的・教育的観点から学童保育と基礎学校の統合を重視したのは、1970年に設置された学校事業調査委員会であった(SOU 1974:53)。報告書は、学童保育文化による学校教育の補完と資源の合理的利用を統合の主な目的に据え、子どもの1日を分断しないように、学校は総合的な責任を担うべきであるとして一連の提案を行っ

た。1番目は、親の就労や通学バスの待ち時間などによって、長い学校滞在を余儀なくされる低・中学年(日本の小学校に相当する)の子どもたちのケアの必要性であった。2番目は、余暇活動を学校に連結させ、授業とは異なり子どもたちが対等な立場で自由に参加できる機会を設けることの重要性であった。3番目は、補習授業や基礎能力訓練を受ける機会の改善であった。4番目は、連携と自己責任に対する社会訓練や子どもたちの自発的な戸外活動(合宿や自由な創造活動)の保障を学校の任務として位置づけた。5番目が、学校の多様な機能を実現するための教師の多様な役割の重要性であった。

低学年児童のケアと余暇活動のニーズを重視した学校事業委員会の視座は、学校と学童保育の本格的な統合提案を行った学童保育委員会によって引き継がれた(SOU 1991:54)。学童保育委員会は、統合によって拡大された事業が教育とケアの両方の機能を果たすために「全日制学校」と名づけた。子どもたちの総合的な発達、絶えず変化する社会に適応できる能力、一生におよぶ長い学びのための準備を子どもたちに提供できるのが、教育・ケア・余暇活動の連携と相互補完だと延べている。学童保育と学校の異なる文化の融合を可能にするために、保育士にレクリエーション指導者の養成教育を受ける機会を保障するなどの職員教育の提案も行われている。

3. フレキシブルな就学

就学前学校と学校の連携や就学年齢の引き下げ問題は、1940年代から多数の調査委員会によって検討が繰り返されてきた。例えば、40年の学校委員会の6歳児就学提案に対して、当時の幼稚園教諭組合は家庭環境が必要な6-7歳児にとって学校環境は不適切だと反論している(SOU 1997:21)。保育所が「昼間の家」、学童保育所が「午後の家」や「余暇の家」と呼ばれてきたように、

子どもたちの家庭環境は早くから重視されてきた。

就学年齢の引き下げはスウェーデンだけではなく、1980年代末から90年代の北欧共通の課題であった。北欧諸国の就学年齢がほかのヨーロッパ諸国より1年遅い7歳である主な理由は、ルソーやドイツの幼児教育者フローベルなどが提唱した自由な遊びと創造に立脚した発達の総合的視点を重視するからである(SOU 1997:21)。さらにスウェーデンでは、すべての子どもに対する平等な対応と各子どもの条件を前提とした学びと発達の権利が重視されてきた。このような背景から、少人数で職員数の多い就学前学校は学校よりも子どもにとって安心な場所だと考える親が多く、6歳児就学に対する一般世論の支持は低かった。就学前学校にとっても、教育学的観点から最年長の6歳児は子どもグループの活動において不可欠な存在であった。

就学年齢引き下げを検討するために、1981年に「就学前学校一学校委員会」が設置され、三つの選択肢：①7歳就学維持、②6歳児就学による義務教育の1年延長、③7歳以降の柔軟的就学が提案されたが、委員全員一致の結論を出せなかった(SOU 1985:22)。同時期に就学前学校と学校の統合を目的とした政府提案「すべての子どものための就学前学校」(Proposition 1984/85:209)は超党一致の支持を得た(Martin Korpi, 2006)。

1990年秋、政府は経済危機対策として、また6歳児就学実施のための第一歩として「フレキシブルな就学」を提案したが、年少児にかかる学校経費は保育所経費よりも安いと、保育経費節約対策として否定的に受け止められた(SOU 1997:21)。1985年の6歳児就学案が成立しなかった主な理由は、10年制の学校教育は経費の増大を招くという財政的なものであったが、今回の提案意図は9年制の義務教育を延長することなく、6歳児就学選択の増加によって経費の節約を図る

ことにあった。しかし、予想に反して導入初年の6歳児就学は1.7%にとどまり、親だけではなく就学前学校や学校の関心も高揚しなかった(Martin Korpi, 2006)。フレキシブルな就学制度は廃止されずに残ったが、その後の6歳児就学前教育の学校移行によって利用はさらに減少した(SOU 1997:21)。

4. 就学前クラスの学校設置

次第に政治議論は、就学年齢の適切性を検討するよりも、すべての子どもの受け入れが可能であり、すべての子どもに適応できる学校形成や授業形態の改革に努力すべきであるという方向に転換していった(SOU 1994:5)。それに伴い、就学前学校の教育法の重要性が注目され、就学前学校や学校の教員の間では、6歳児のみならずすべての就学前学校事業を学校教育として統一すべきであるという考え方が強まっていった(Martin Korpi, 2006)。

80年代末からの学校の地方分権化によって、大半のコミューンが学校と就学前学校を統合した委員会設置に踏み切っており、就学前学校、学校、学童保育の全国的統合を図る前提条件は既に形成されていたといえる。

深刻な経済危機下、緊急失業対策として打ち出されたのが一生にわたる学習(生涯学習)政策であった(Proposition 1995/96:206)。複雑化した知識社会において個人や社会がフレキシブルに順応していくためには、学びのスタートを就学前の幼児時代に移動させ、就学前学校を出発点とする教育システム全体の見直しが重要な政治課題となった。知識社会に対応する労働市場政策と教育政策の融合的視座である。就学前学校と学童保育の管轄を社会省から教育省に移行する提案がなされ、1996年には共通の教育プログラム(後に就学前学校教育プランへ)の作成が保育・学校調査員会に委託された(SOU 1997:21)。

学童保育は1980年代末から徐々に学校に統合されていたが、就学前学校と学校の統合を目的として提案されたのが6歳児就学前教育の保育所から学校への移行、すなわち就学前クラス(任意制)の設置であった(Proposition 1997/98:6)。政府の意図は、就学前学校の教育法の導入によって学校、特に低学年の教育の質を改善することにあった。3年間の試験事業と評価を経て制度化された。就学前学校の教育方法(遊びを通じた学習、子どもの連携能力、自分への信頼、創造性、問題解決能力など)学校教育に肯定的な影響をもたらした(Martin Korpi, 2006)。統合のために、就学前学校教諭(幼稚園教諭に相当)や保育士も移され、低学年児童に対応する専門職種の増大によって、多様なニーズ対応が可能となった。教員組合は以前から就学前学校事業を家族政策から教育政策へ移行させることに対して熱心であったことも、就学前クラスの学校移行が速やかに実現された背景であった。

5. 就学前学校教育プラン

まず1997年6歳児就学前クラスを包括した基礎学校の教育プラン改革が実施され、就学前学校や学童保育文化の中心をなす遊び、探究、絵・テキスト・造形という新しい概念が新教育プランに導入された(SOU 1997:21)。

次いで1998年、専門調査委員会の最終報告書(SOU 1997:157)の提案を経て、就学前学校のための教育プラン(Lpfö98)が国会で可決された。プランの目標は、子どもの個別成績評価を導入することは就学前学校の教育的伝統や文化とは融合しないことから、事業が努力すべき目標として幅広く設定されることになった。基礎学校の教育プランと同様に、就学前学校教育プランもすべての職員グループを対象とし、現場からは好意的に受けとめられた。中でも保育士の満足度が一番高かったことが指摘される(Martin

Korpi, 2006)。

教育プランの誕生によって、就学前学校法導入(1975年)以降も使用されてきた名称「保育所」や「パートタイム・グループ」は完全に廃止され、「就学前学校」という名称に統一された。教育プランは家庭保育所や公開保育所を直接対象としないが、これらの事業に対しても指針的な役割を果たす。幼児教育の若年化は先進国共通の現象であるが、1歳児以降を対象とする教育プランは国際的にユニークである。

一生にわたる長い学びの出発点として位置づけられる就学前学校の目標と基本方針は、①規範と価値、②発達と学習、③子どもの参加と影響、④就学前学校と家庭の連携、⑤就学前学校、学校、学童保育との連携の5分野におよぶ。規範と価値は、民主主義社会の一市民として要求される人間的資質といえよう。

- 寛容、尊敬、連帯と責任
- 他人の立場を尊重し、理解・共感し、援助できる力
- 日常生活での多様な倫理的ジレンマと実存的問題を発見し、反芻し、自分の見解を形成する力
- 社会的な背景、性、民族、宗教、性嗜好、障害の有無にかかわらず、すべての人が対等な価値を持つことの理解
- すべての生に対する尊敬と身近な環境への思いやり

就学前学校事業の原則をなすのが、子どもの発達に関する総合的視点、子どもたちの独自で多様な理解形成に対する寛容性、子どもたちの自由な表現の奨励である。教育プランは、因襲的な男女の思考や行動パターンからの脱却、社会的、情緒的、認知的な多様な発達における子どもたちの対等な可能性の保障、特別なニーズを持つ子どもたちの支援を重視する。さらに、プランはケアと教育の機能統合“EDUCARE”モ

デルを子どもの総合的な発達の前提として位置づけ、家庭との連携を重視する。プランは従来の家族政策としての就学前学校の機能を保持するとともに、教育的な役割を強化したといえる。

遊びの役割や位置づけは必ずしも一義的ではないが、スウェーデンの就学前学校では遊びが重要なイデオロギックな役割を果たし、子どもの知的な発達よりも社会的発達が優先されてきた(Lindqvist, 2002)。

IV 改革の評価

改革5年後の最初の改革評価(Skolverket, 2004)を深める形で、学校庁は10年後の1998年に本格的な評価を実施した(Skolverket, 2008)。評価の中心に据えられたのが、①教育プランの効果、②就学前学校の構造的条件と枠組み、③コミュニケーションにおける就学前学校事業の組織化と運営、④事業評価、質向上、事業目標達成に関するコミュニケーションの取り組み、⑤子どもの発達診断・判定のための手段、⑥特別支援ニーズを持つ子どものための就学前学校とコミュニケーションの取り組み、⑦コミュニケーションと就学前学校間の相似性と差異の7分野であった。教育プランは現場から待ち望まれたものであっただけに、自治体指導部、校長、教職員などのすべての関係者から高く評価され、予想以上の早い浸透が見られた。教育プランは就学前学校事業の長い経験を体系化し、作成したものであったことも浸透を深めた理由であった。教育プランは、就学前学校の社会的地位を高め、幼児教育事業の指針を形成した。就学前学校と学校の学びに関する視座の共有によって、教育システム間の連携強化が進んだことが国際的に高く評価される(OECD, 2001)。子どもの参加を促す教育形態・方法の開発が進み、就学前学校と家庭の連携がさらに強化された。

民主主義的観点から教育の平等性は重要な意味を持つが、子どもグループの大きさ、学校の構造や広さ、専門教育を受けた職員確保に関してはコミュニケーションの差は指摘されるものの、スウェーデン就学前学校の平等性は高い(Skolverket, 2008)。2002年、失業者や就学中の親をもつ子どもの利用権利保障、4、5歳児に対する年間最低525時間の無償教育、保育料金上限制度の導入によって平等性が強化された(Skolverket, 2007a, 2007b)。2010年から、無償就学前教育の権利が4歳から3歳に引き下げられた。2009年度の5歳児利用率は5歳児総数の94%に達し、ほぼ義務教育化しているといえる(Skolverket, 2010)。

V おわりに

義務教育化に近いスウェーデンの“EDUCARE”モデルの形成を可能にした要因がいくつか指摘される。まず、保育・就学前教育政策が孤立した政策としてではなく、労働市場政策、男女平等政策、教育政策などのほかの社会政策との連動によって発展させられた統合的政策視座と手法である。次に、早くから親の就労支援とすべての子どもの発達保障という二つの目的を同時に追求してきたこともサービスを普遍化した。さらに、特別支援ニーズを持つ子どもの入所優先や低保育料金施策も子どもの発達条件の均等化を促進させる上で重要であった。

学童保育をも包括した総合的統合を可能にしたのは、低学年就学児童のケアと余暇活動が子どもの総合的な発達にとって不可欠であるという視座が重視されたことによる。全面的な公的責任による保育サービスの量的拡張の達成が行われていたことも、総合的統合を可能にしたさらなる要因であった。行政的統合にとどまらず、異なる専門職間の子どもの発達に関する共有の視座を形成するために、すべての職員グループ

を包括した教育プランの作成や職員に対する必要な専門教育の保障も改革を成功させた要因であった。

段階的な改革手法は最初から計画されたというよりは、結果的なものであったといったほうが正確である。学童保育と学校の統合が先に実現した理由は、対象が同じ就学児童であり、補完的な関係が既に形成されていたことにもよる。就学前学校と学校との統合の布石にしたのが6歳児就学前クラスの学校移行であった。

最後に、日本の子どもの貧困の深刻化が進む今日、スウェーデンの改革が示唆するのはすべての子どもの対等な発達条件を保障する政策視座や、すべての子どもの利用を可能とする所得再分配政策の重要性である。無償制度や利用料金上限制度の導入は利用率を高め、結果の平等を追求する民主主義国家の社会政策的観点から不可欠であった。

投稿受理(平成22年 7月)

採用決定(平成22年10月)

注

- 1) スウェーデン語では、「午後の家」から後に「余暇の家」と呼ばれるが、就学前児童保育の形態に平行して、公共学童保育所、家庭学童保育所、公開学童保育所という三つによって運営されていた。

参考文献

- Antman, P. 1996, *Barn och äldreomsorg i Tyskland och Sverige, Sverigedelen*. Stockholm: Norstedt.
- Benett, J. 2008, "Early Childhood Education and Care System in the OECD Countries: the Issue of Tradition and Governance" In *Encyclopedia on Early Childhood Development*, Published online 2008-07-8.
- Gunnarsson, L., Martin Korpi, B. & Nordenstam, U. 1999, *Early Childhood Education and Care Policy in Sweden*. Background report prepared for the OECD Thematic Review.
- Hatje, A-K. 1995, "Folkbarträdgården i Norden – det goda hemmets politik", In Marja Taussi Sjöberg & Tinne Vammen (ed) *På tröskeln till välfärden*, Stockholm: Carlsson.

- Lindqvist, G. 2002, *Lek i skolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Martin Korpi, B. 2006, *Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*. Utbildningsdepartementet.
- Myrdal, A. 1935, *Stadsbarn. En bok om deras fostran i storbarnkammare*, Stockholm: Kooperativa förbundet.
- OECD. 2001, *Starting Strong: Early Childhood Education and Care*.
- OECD 2006. *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*.
- Proposition 1984/85:209 om *föskola för alla barn*.
- Proposition 1995/96:206. *Vissa skolfrågor m.m.*
- Proposition 1975/76:92. *Utbyggnad av barnomsorg*.
- Proposition 1997/98:6 *Förskoleklass och andra skolfrågor*.
- Skolverket. 2004, *Förskolan i brytningstid. Nationell utvärdering av förskolan*. Rapport 239.
- Skolverket. 2007a, *Fem år med maxtaxa. Uppföljning av reformen. Maxtaxa och allmän förskola m.m.* Rapport 294.
- Skolverket. 2007b, *Femtontimmarsbarn. En uppföljning av allmän förskola samt kommuners skyldighet att erbjuda förskoleverksamhet för barn till arbetslösa och föräldralediga*.
- Skolverket. 2008, *Tio år efter förskolereformen*. Rapport 318.
- Skolverket. 2010, *Barn och grupper i förskolan 15 oktober 2009* (<http://www.skolverket.se/sb/d/1664>, 2010-09-17)
- SOU 1951:15 *Daghem och förskolor: betänkande om barnstugor och barntillsyn*. 1946 års kommitté för den halvöppna barnvården.
- SOU 1972:26, 27 *Förskolan*.
- SOU 1974:53 *Skolans arbetsmiljö, Utredningen om Skolans inre arbete*.
- SOU 1985:22 *Förskola-skola betänkande*.
- SOU 1991:54 *Skola- skolbarnomsorg, en helhet*.
- SOU 1994:5 *Grunden för livslångt lärande. En barnmogen skola*.
- SOU 1997:21 *Växa i lärande*.
- SOU 1997:157 *Att erövra omvärlden*. Slutbetänkande av BOSK-kommittén.

(くるべ・のりこ 日本福祉大学教授)

(公募)研究ノート

韓国における保育費用と母親の就業

曹 成虎

I はじめに

韓国における女性の年齢別労働力率は、「経済活動人口調査(Economically Active Population Survey)」によると、日本と同様にM字型曲線で表すことができる。これは女性の労働供給がある年齢層で急激に下がることを表わしており、この中には働く意欲がありながらも労働市場の環境により就業継続できず育児への専念を余儀なくされる女性も存在し得る。具体的には、2006年の韓国の「社会統計調査」によると、有配偶女性の就業継続を阻害する要因として育児負担を挙げる女性は71.2%である。この育児負担には金銭・肉体・精神的なものに加え、時間的な負担も含まれるが、特に子どもを育てるにあたって一番手がかかる就学前(6歳未満)の子どもを持つ女性にかなり大きいと考えられる。

就学前(6歳未満)の子どもを持つ有配偶女性の就業を補助する制度として考えられるのは保育制度である。しかし、保育施設に子どもを預ける費用が母親の得られる収入より高ければ就業は抑制されるであろう。よって、本研究では、保育費用が就学前の子どもを持つ有配偶女性の就業に与える影響について分析を行う。

韓国の保育¹⁾には、親自身の子育てに加え、保育所や幼稚園の施設による保育(center-based child care)、親族による保育(relative-based child care)、ベビーシッターなどによる家庭保育(home-

based child care)等のさまざまな種類があるが、本研究では保育所と幼稚園による保育に焦点を当てた分析を行う²⁾。

韓国の保育制度は「セロマジプラン2010³⁾」に沿い、量的な拡大を図り現在も進行中であるが、特に公立保育所の供給不足が目立ち、公立の保育所に入所するためのソウル市の待機児童数は定員の2倍に達しているとされる(Ohmynews 2009)。

保育にかかる費用は、保育施設が公立か私立かと、子どもの年齢によって決まるが⁴⁾、定時を超える場合は時間当たりの追加料金が発生する。公立・私立を問わず幼稚園・保育所を利用する家計は、所得制限があるものの世帯所得に応じた金額を直接政府から補助してもらう仕組みとなっている⁵⁾。

また、保育所への入所は就業している母親を支援するという目的も含まれており、日本のように就業している母親の子どもを優先するという条件が設けられている⁶⁾。しかし、母親の就業は所得認定額の上昇により就業が抑制される恐れもある。

一般的に就学前の子どもを持つ女性は、子どもを預けるところがなければ、当然仕事にもいけないはずであり、利用可能な保育施設に合わせて、就業形態(正規職、非正規職、無業)を調節するという面がある。これは保育と女性の就業の間に内生性を持つ可能性を示唆しており、

本研究は以上のことを考慮して保育費用が有配偶女性の就業に与える影響を就業形態別に分析し、有効な政策的対応についての示唆を得ることを目的とする。

II 先行研究

保育費用と女性の就業の関係に関する研究は、1990年代に欧米で盛んに行われており、豊富な研究が蓄積されている。保育費用と女性の就業の関係を最初にモデル化したのは、Heckman (1974)の研究である。しかしながら、Heckman (1974)の研究は保育費用が女性の就業に与える影響を直接推定していない。保育費用を直接推定したのはConnelly(1992)とRibar(1992)の研究で、両研究は余暇と労働時間に子どもの面倒を見る時間が含まれたモデルを用い直接に保育費用と女性の就業の関係を推定した。各々カナダとアメリカの分析を行い、両研究とも保育費用は母親の就業に負の影響を与える結果を得ている。日本に関しては大石(2003)と清水谷・野口(2004)の研究が挙げられ、いずれも保育料と母親の就業は負の関係であることが示されている。

しかし、母親の就業形態により保育費用の影響も異なる可能性を考慮したPowell(1998)は、カナダのデータを用い、就業形態にかかわらず保育費用は母親の就業に負の影響を与えるものの、その減少効果はパートよりフルタイムの母親の方が大きいことを示した。Connelly and Kimmel(2003)はアメリカのデータを用いて分析を行い、Powell(1998)と同様な結果を得ている。

保育費用に関する韓国の研究は多くはないが、代表的なものとしてKim H.S.(2005)とKim J.K.(2005)の研究が挙げられる。Kim J.K.(2005)は保育施設別の利用確率について分析を行い、保育料が母親の就業に与える影響は分析していない。一方、Kim H.S.(2005)は母親の就業と保育との

内生性を考慮に入れた分析を行い、保育料と母親の就業が負の関係であることがわかったが、全体のサンプルでは有意な関係が見られず、就業形態別の結果は負の有意な結果を示した。そして、その減少効果はパートよりフルタイムの方が大きいことがわかった。

以上の先行研究では母親の就業に対する保育料の弾力性を導き出しているが、欧米の研究は-0.09から-0.92の範囲に分布している。就業形態別にみると、Powell(1998)はフルタイムが-0.71、パートが-0.21、Connelly and Kimmel(2003)は各々-0.75、-0.09になっている。日本の研究は、就業形態別に弾力性を計算している研究は見当たらないが、大石(2003)は-0.63、清水谷・野口(2004)は-0.23になっている。韓国のKim H.S.(2005)は、全体で-0.04、フルタイムが-0.69、パートが-0.59という値になっている。

III 分析モデル

分析モデルは母親の就業有無を被説明変数としたプロビットモデルによる推定と、就業形態(正規職、非正規職、無業)を被説明変数とした多項ロジットモデル(multinomial logit)による推定である。

$$L^* = \alpha_0 + \alpha_1 \ln W + \alpha_2 P_c + \alpha_3' K + \varepsilon_L$$

$$L = 1 \text{ if } L^* > 0$$

$$L = 0 \text{ otherwise}$$
(1)

$$\Pr(Y_i = j) = \frac{\exp(Z_{ji})}{1 + \sum_{j=1}^{m-1} \exp(Z_{ji})}$$
(2)

where

$$Z = \beta_0 + \beta_1 \ln W + \beta_2 P_c + \beta_3' K + \varepsilon_z$$

(1)式と(2)式は、各々一般的なプロビットモデ

ルと多項ロジットモデルを表わし、本分析の構造式である。Lは母親の就業有無を表わし、Wは賃金率、 P_c は子どもを保育所や幼稚園に預けた場合の1時間あたりの費用、Kは説明変数である。 Y_i は母親の就業形態であり、m個の選択肢の中で、選択したのがjである。すなわち、就業形態には正規職で就業をしているか、非正規職で就業をしているか、もしくは無業のいずれかを表す。Zは選択したjに影響を与える説明変数を表わし、その他の変数は上述した通りである。

ここで注意すべきことは、冒頭にも触れたように保育と母親の就業とは内生性を持っており、これを考慮に入れた分析を行う必要があるということである。すなわち、(1)式と(2)式の賃金率と保育料が誤差項と相関していることであり、これを修正する推定を行う必要がある。

そのため、次のような就業に関する誘導型(reduced form)を考える、

$$\ln W = \gamma' M + v_w \quad (3)$$

$$P_c = \delta' N + v_p \quad (4)$$

ここで、MとNは観察される要因を表し、 v_w は v_p と観察されない要因を表す。(3)式と(4)式は各々就業有無と賃金率を被説明変数とするHeckman(1976)による2段階推定と、保育利用有無と保育料を被説明変数とした2段階推定を行い、賃金率の推計値と保育料の推計値を計算して(1)式と(2)式に導入する。

IV データおよび変数

本研究は韓国女性政策研究院(Korean Women's Development Institute)が2007年から実施している「韓国女性家族パネル調査(Korean Longitudinal

Survey of Women & Family: KLoWF)」のうち、2008年度の第1回調査データを用いる。分析対象は1歳から7歳⁷⁾の就学していない子どもを持ち、就業している場合は賃金労働をしている有配偶女性に限定した⁸⁾。

構造式の被説明変数は母親の就業有無と就業形態(正規職、非正規職、無業)であり、誘導型の被説明変数は、賃金関数の場合(3式)、母親の労働参加と賃金率で、保育費用関数の場合(4式)、保育の利用有無と保育料である。保育料は1か月の費用を1か月の利用時間で割った値、すなわち1時間あたり費用を用いる。そして、母親の就業形態は常勤を正規職、臨時・日雇いなどを非正規職にした。

表1は子どもの年齢、母親の就業有無・就業形態からみた保育施設に子どもを預けている就学前の子どもを持つ有配偶女性の割合を表している。全体でみると、1歳～3歳は利用しない割合が約9割、4歳～7歳は利用する割合が約8割であり、就業有無により若干差があるが、それほど大きな差は見られない。そして、就業形態別にみると、非正規職の母親が正規職の母親より保育所に子どもを預ける傾向があるが、この理由として満0歳～2歳の子どもを持つ正規職の母親は、本人か夫の親に子どもを預ける傾向が多く見られるからであると考えられる(Yu 2004⁹⁾)。

表2は母親の就業形態、子どもの年齢別にみた保育費用の支出額であるが、1歳～3歳の子どもを持ち、かつ就業をしている母親の保育費用の支出額が高く、正規職の方が非正規職より支出額が高い傾向であることが見て取れる¹⁰⁾。

家計内に使用可能な経済的資源が大きいほど、子どもに対する支出なども大きくなると考えられるが、それを表したのが表3である。世帯所得が大きいほど保育に支出する金額は多くなり、無業より有業、非正規職より正規職の支出が高い傾向を示している。

表1 子どもの年齢、母親の就業有無・就業形態からみた保育施設に子どもを預けている女性の割合(%)：就学前の子どもを持つ有配偶女性、2007年

| | 全体 | | 有業 | | 無業 | |
|-------|------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | 1歳～3歳 (N=783) | 4歳～7歳 (N=1,105) | 1歳～3歳 (N=103) | 4歳～7歳 (N=178) | 1歳～3歳 (N=680) | 4歳～7歳 (N=927) |
| 利用有無 | | | | | | |
| 利用する | 12.0 | 79.9 | 91.0 | 10.3 | 77.8 | 18.5 |
| 利用しない | 88.0 | 20.1 | 9.0 | 89.7 | 22.2 | 81.5 |

| | 正規職 | | 非正規職 | |
|-------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | 1歳～3歳 (N=81) | 4歳～7歳 (N=93) | 1歳～3歳 (N=22) | 4歳～7歳 (N=85) |
| 利用有無 | | | | |
| 利用する | 18.5 | 91.4 | 40.9 | 90.6 |
| 利用しない | 81.5 | 8.6 | 59.1 | 9.4 |

資料：2008年度の「女性家族パネル調査(KLoWF)」より算出。

表2 母親の就業形態、子どもの年齢別にみた保育費用の支出額(ウオン, %)：就学前の子どもを持つ有配偶女性、2007年

| | 全体 | | 有業 | | 無業 | |
|-----------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------|------------------|
| | 1歳～3歳 (N=94) | 4歳～7歳 (N=883) | 1歳～3歳 (N=24) | 4歳～7歳 (N=162) | 1歳～3歳 (N=70) | 4歳～7歳 (N=721) |
| 保育費用 | | | | | | |
| 10万未満 | 27.7 | 24.1 | 12.5 | 27.2 | 32.9 | 23.4 |
| 10万～20万未満 | 24.5 | 31.3 | 20.8 | 23.5 | 25.7 | 33.0 |
| 20万～30万未満 | 29.8 | 35.7 | 29.2 | 39.5 | 30.0 | 34.8 |
| 30万以上 | 18.1 | 9.0 | 37.5 | 9.9 | 11.4 | 8.7 |

| | 正規職 | | 非正規職 | |
|-----------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|
| | 1歳～3歳 (N=15) | 4歳～7歳 (N=85) | 1歳～3歳 (N=9) | 4歳～7歳 (N=77) |
| 保育費用 | | | | |
| 10万未満 | 6.7 | 22.4 | 22.2 | 32.5 |
| 10万～20万未満 | 26.7 | 17.7 | 11.1 | 29.9 |
| 20万～30万未満 | 33.3 | 44.7 | 22.2 | 33.8 |
| 30万以上 | 33.3 | 15.3 | 44.4 | 3.9 |

資料：2008年度の「女性家族パネル調査(KLoWF)」より算出。

次に、本研究の回帰分析モデルに用いる説明変数の記述統計量は表4に表している。就業をしていない母親の賃金率は観察されないため、その推計値を用いる。また、保育所に子どもを預けていない世帯の保育料も観察されないため、その推計値を用いる。保育料の支出額の大きさは、正規職>無業>非正規職の順になっている。これは世帯の経済状況にかかわると考えられるが、後にみる母親の非勤労所得、金融資産と負債から考えることができる。各々の純資産をみると無業>正規職>非正規職になっており、これに母親の非勤労所得と正規職の母親は継続的な収入を得られることを考慮すると上述した保

育料の支出額の大きさになると考えられる。

母親以外の世帯所得は非勤労所得という意味で、世帯所得から母親の収入を引いて算出した。もしその所得が高ければ就業をしなくなる傾向があると考えられるが、やはり就業していない母親の非勤労所得が最も高いことが見て取れる。そして、母親の基本的な属性として用いるのは、年齢、教育年数、健康状態¹⁾である。健康状態の変数は、健康状態が悪ければ子どもの面倒も見ることができないと考えられるため、Connelly and Kimmel(2003)に従い保育料推定では、保育利用有無関数と保育料関数を識別するための操作変数(instrumental variable)として用いる。

表3 世帯所得、母親の就業有無・就業形態からみた保育費用の支出額(ウォン, %) :
就学前の子どもを持つ有配偶女性, 2007年

| 保育費用 | 世帯所得 | | | | | | | | | | | | | | | |
|-----------|---------------|-------|----------------|------|---------------|------|----------------|------|---------------|--|----------------|--|---------------|--|----------------|--|
| | 200万未満 | | 200万～300万未満 | | 300万～400万未満 | | 400万以上 | | | | | | | | | |
| | 全体 (N=160) | | 全体 (N=361) | | 全体 (N=247) | | 全体 (N=209) | | | | | | | | | |
| 10万未満 | 51.9 | | 27.2 | | 15.4 | | 9.6 | | | | | | | | | |
| 10万～20万未満 | 25.0 | | 40.2 | | 25.5 | | 24.4 | | | | | | | | | |
| 20万～30万未満 | 20.6 | | 28.3 | | 48.6 | | 42.1 | | | | | | | | | |
| 30万以上 | 2.5 | | 4.4 | | 10.5 | | 23.9 | | | | | | | | | |
| 保育費用 | 有業 (N=16) | | 無業 (N=144) | | 有業 (N=59) | | 無業 (N=302) | | 有業 (N=46) | | 無業 (N=201) | | 有業 (N=65) | | 無業 (N=144) | |
| | 10万未満 | 50.0 | 52.1 | 42.4 | 24.2 | 21.7 | 13.9 | 6.2 | 11.1 | | | | | | | |
| | 10万～20万未満 | 31.3 | 24.3 | 33.9 | 41.4 | 21.7 | 26.4 | 12.3 | 29.9 | | | | | | | |
| | 20万～30万未満 | 18.8 | 20.8 | 22.0 | 29.5 | 45.7 | 49.3 | 52.3 | 37.5 | | | | | | | |
| | 30万以上 | 0.0 | 2.8 | 1.7 | 5.0 | 10.9 | 10.5 | 29.2 | 21.5 | | | | | | | |
| 保育費用 | 正規職 (N=2) | | 非正規職 (N=14) | | 正規職 (N=26) | | 非正規職 (N=33) | | 正規職 (N=28) | | 非正規職 (N=18) | | 正規職 (N=44) | | 非正規職 (N=21) | |
| | 10万未満 | 0.0 | 57.1 | 46.2 | 39.4 | 21.4 | 22.2 | 4.6 | 9.5 | | | | | | | |
| | 10万～20万未満 | 100.0 | 21.4 | 26.9 | 39.4 | 21.4 | 22.2 | 9.1 | 19.1 | | | | | | | |
| | 20万～30万未満 | 0.0 | 21.4 | 23.1 | 21.2 | 39.3 | 55.6 | 59.1 | 38.1 | | | | | | | |
| | 30万以上 | 0.0 | 0.0 | 3.9 | 0.0 | 17.9 | 0.0 | 27.3 | 33.3 | | | | | | | |

資料：2008年度の「女性家族パネル調査(KLoWF)」より算出。

前述したように韓国は、主に母親が家事などの家庭内労働を行うことが多く、父親の家事分担は時間制約緩和にも影響を与えるため、父親の家事時間が長いほど母親の就業確率も高くなると考えられる。そこで、母親以外の所得、父親の家事時間²⁾、3世代同居、年齢別の子ども数、そして次に説明する資産・負債変数を就業選択と賃金関数を識別するための操作変数として用いる。また、父親の家事時間は保育を利用する確率に影響を与えると考えられるため、保育料推定の操作変数としても用いる。

また、資産や負債なども家計内の経済的資源であるため、就業確率に影響を与える変数であると考えられる。すなわち、資産が大きいほど就業確率は下がり、負債が大きいほど就業確率は上がると考えられる。本分析では金融資産を資産変数として用いる。記述統計量をみると、正規職の方は資産が大きく負債が小さい反面、非正規職は資産が小さく負債が大きい傾向が見

られる。

韓国の行政区域は、大きく分けると、1つの特別市、6つの広域市、8つの道(ド、日本の県に相当)、1つの特別自治島に分けられる。本研究は居住地としてソウル、ソウル以外の広域市、京畿道の非広域市、それ以外の非広域市の4つに分けて分析に用いる。ここでソウル以外の広域市は大都市を意味し、京畿道(Gyeonggi-do)はソウル周辺が含まれており、京畿道の非広域市は京畿道に位置する都市を表している。それ以外の非広域市・道は京畿道以外にある道を表す。特別自治島の済州島はそれ以外の非広域市・道に属する。

地域背景変数として、失業率、保育児童と保育先生の比、1級保育先生の数、2級保育先生の数を用いる。労働市場は売り手である個人と買い手である企業が存在し、個人の就業意欲があらうとも企業の求人がなければ働けない。これをコントロールするために失業率を説明変数に

表4 賃金、保育料、就業有無の回帰分析モデルに用いる説明変数の記述統計量：就学前の子どもを持つ有配偶女性、2007年

| | 全体 | | 無業 | | 有業 | |
|-------------------------|--------|----------|----------|----------|--------|----------|
| | | | 正規職・非正規職 | | 正規職 | |
| | 平均 | 標準偏差 | 平均 | 標準偏差 | 平均 | 標準偏差 |
| 賃金率(対数) | 8.888 | (0.676) | - | - | 8.888 | (0.676) |
| 賃金率の推計値 | 8.925 | (0.299) | 8.913 | (0.293) | 8.992 | (0.323) |
| 保育料(万ウォン) | 0.722 | (0.751) | 0.737 | (0.749) | 0.661 | (0.761) |
| 保育料の推計値 | 0.938 | (0.629) | 0.949 | (0.614) | 0.875 | (0.712) |
| 母親以外の世帯所得(先月、百万ウォン) | 2.745 | (2.017) | 2.834 | (2.015) | 2.237 | (1.955) |
| 母親の属性 | | | | | | |
| 年齢 | 34.132 | (4.196) | 34.049 | (4.222) | 34.612 | (4.015) |
| 教育年数 | 6.572 | (1.300) | 6.505 | (1.284) | 6.950 | (1.333) |
| 健康状態(健康=1) | 0.944 | (0.229) | 0.942 | (0.235) | 0.961 | (0.194) |
| 父親の家事時間 | 29.058 | (57.940) | 27.039 | (56.194) | 40.605 | (65.992) |
| 年齢別子ども有無 | | | | | | |
| 1歳～3歳 | 0.543 | (0.498) | 0.558 | (0.497) | 0.463 | (0.499) |
| 4歳～7歳 | 0.689 | (0.463) | 0.686 | (0.464) | 0.705 | (0.457) |
| 8歳～13歳 | 0.342 | (0.475) | 0.339 | (0.473) | 0.363 | (0.482) |
| 14歳～19歳 | 0.032 | (0.177) | 0.033 | (0.179) | 0.028 | (0.167) |
| 3世代同居(する=1) | 0.021 | (0.142) | 0.017 | (0.131) | 0.039 | (0.194) |
| 世帯属性 | | | | | | |
| 金融資産(1千万ウォン) | 1.516 | (2.412) | 1.482 | (2.395) | 1.712 | (2.500) |
| 負債(1千万ウォン) | 1.784 | (4.017) | 1.685 | (3.373) | 2.351 | (6.564) |
| 居住地 | | | | | | |
| ソウル† | 0.124 | (0.330) | 0.116 | (0.321) | 0.171 | (0.377) |
| ソウル以外の広域市 ¹⁾ | 0.351 | (0.477) | 0.358 | (0.480) | 0.313 | (0.465) |
| 京畿道の非広域市 ²⁾ | 0.150 | (0.357) | 0.149 | (0.357) | 0.153 | (0.361) |
| それ以外の非広域市・道 | 0.374 | (0.484) | 0.376 | (0.485) | 0.363 | (0.482) |
| 地域背景変数 | | | | | | |
| 失業率 | 3.100 | (0.850) | 3.094 | (0.847) | 3.133 | (0.867) |
| 保育児童と保育先生の比 | 22.833 | (1.277) | 22.846 | (1.290) | 22.759 | (1.199) |
| 1級保育先生の数(千) | 6.518 | (4.967) | 6.456 | (4.935) | 6.872 | (5.141) |
| 2級保育先生の数(千) | 6.919 | (6.836) | 6.850 | (6.794) | 7.311 | (7.069) |
| サンプルサイズ | 1,888 | | 1,607 | | 281 | |
| | | | | | 174 | 107 |

注：1) ソウル以外の広域市、すなわち大都市を意味し、Busan, Daegu, Incheon, Gwangju, Daejeon, Ulsanが含まれる。

2) 京畿道とはソウルをとりまく地域をさす。

3) 推計された賃金率、保育料のサンプルサイズは1,888である。

4) †…レゾナンス変数。

資料：2008年度の「女性家族パネル調査(KLoWF)」より算出。

導入する。その他、保育児童と保育先生の比、1級保育先生の数、2級保育先生の数は保育費用を推定する際に、保育の質をコントロールするための変数として用いる。ただし、失業率と待機児童数は保育の利用確率に影響を与えると考えられるため、保育料推定の操作変数としても用いる。

V 分析結果

表5は就業有無と就業形態の分析結果を表しているが、左の1列目は就業有無のプロビット分析、左から2列目～4列目は就業形態の多項ロジット分析であり、2列目と3列目は無業の母親をベースにした結果で、4列目は正規職の母親をベースにした結果である。

まず、就業有無の推定結果をみると、推計賃金率と推計保育料の影響は有意ではない¹³⁾。これは表1で見られるように、保育を利用する世帯の約8割が無業の世帯であることが原因であると考えられる。保育料の影響は有意ではないが保育料の弾力性を出すと -0.30 であり、清水谷・野口(2004)の -0.23 に近いが、Kim H.S.(2005)の -0.04 とはかなりの差が見られる。これは本研究とKim H.S.(2005)の両方とも保育料補助の仕組みを正確に反映していないことと、Kim H.S.(2005)の研究は資産や負債などの変数がコントロールされていないためであると考えられる。

母親以外の世帯所得は予想したとおり、それが大きいほど就業確率は低くなるという結果を示している。健康状態の変数は予想したように、健康であるほど母親の就業確率は上がる。

年齢別子ども有無を見ると、やはり就学前の子どもを持つ母親であるほど就業確率は下がる結果になっている。3世代同居は母親の就業に正の影響を与える結果が出ている。また、金融資産と負債は就業確率と正の関係を持っており、

予想とは異なる結果が得られた。この理由として、父親のみならず母親も就業をしているから金融資産が大きいか、あるいはより金融資産を貯めたいために就業をするかという、すなわち内生性の問題が考えられるが、これに関してはより議論の余地があるであろう。

次に就業形態別の分析結果をみると¹⁴⁾、保育料の影響は非正規職の方が負の有意な結果を示しているが、正規職をベースにした非正規職の結果も有意な負の関係であることを考慮すると、正規職より非正規職の方が保育料に敏感であることが示唆される。正規職と非正規職の就業に対する保育料の弾力性を計算すると、各々 -0.05 、 -1.01 であり、非正規職の方が保育料に敏感であることがわかる。この結果は先行研究と異なる結果である。この理由として考えられるのは、先行研究は労働時間を基準としてフルタイムとパートタイムに分類したが、同様の時間を働いても正規職か非正規職かにより給料が異なる韓国労働市場の現状が考慮されていないからであると考えられる¹⁵⁾。

年齢別子ども有無は、就業形態にかかわらず1歳～3歳の子どもの母の就業確率を有意に減少させる結果を示している。3世代同居はすべての推定で有意に正の影響を与えている。正規職で就業している母親の場合、金融資産と負債は就業有無の推定と同様な結果を示しているが、非正規職の方は負債が大きいほど就業確率が高いことが見て取れる。

VI まとめおよび政策的なインプリケーション

本研究は韓国の「女性家族パネル調査」を用いて、保育施設に子どもを預けている保育費用が就学前の子どもを持つ母親の就業に与える影響について分析を行った。分析からわかったことをまとめると、韓国の保育は主に4歳～7歳の子

どもを持つ母親が利用する傾向があり、保育料の影響は非正規職の母親に有意な影響を与えることがわかった。そして、非正規職で就業している母親の就業確率は、負債が大きいほど上がることが示された。

このような結果を踏まえて保育政策の政策的インプリケーションを考えると、保育料補助は非正規職の母親により焦点を当てる必要があると考えられる。それに伴い、保育料を下げるための政策も必要であり、保育料が安い公立の割合を高めて費用を下げることも考えられる。

また、1歳～3歳の子どもを持つ母親の就業確率がかなり低くなるため、その対策も必要であるが、「保育所にいつ子どもを預ける予定か」に関する調査をみると、0歳の子どもを持つ母親は、2年後以上および預けないという答えが8割に達し、1歳の子どもを持つ母親は、1年後以上および預けないという答えが8割を超えていることを踏まえると(Seo et al. 2005)、0歳～2歳までの保育需要はそれほどないとみられる。すなわち、子どもの面倒をみるために一旦仕事を辞めてしまった母親は、保育所に子どもを預けず本人が子どもの面倒をみる傾向があるとも言えるであろう。要するに、最も重要な政策は、その女性たちが仕事を辞めないで育児ができる環境を作ることであるといえよう。さらに、1度仕事を辞めてしまうと再び正規職として働くことが難しい韓国の労働市場を考慮すると、現在正規職で働いている母親の離職を防ぐためにも、1歳～3歳を対象にする保育所を拡充する政策に加え、職場の保育所を充実させること、あるいは1～3歳の子どもを持つ正規職の母親に入所を優先する政策をとるべきであると考えられる。それによりM字型の窪みをなくすることができると考えられる。

それに加えて、出産前後に育児休業ができる環境を作ることも必要である。しかしながら、

育児休業をした女性の大半は再び職場に戻ることが厳しい現状に直面しており(Na et al. 2003)、育児休業をした女性の復職を保証することが重要であると考えられる。

日本には「3歳神話」のように、子どもが2歳までは母親が直接育てなければならないという考え方が残っており(松浦・滋野2005)、3歳未満までを対象にする保育所などを増やすことも重要であるが、それより現在正規職で働いている女性の離職を防ぐ方向に政策を実施した方が良いと考えられる。そのために出産前後に育児休業ができる環境を作ることも大事であろう。

最後に本研究の課題について述べたい。本研究はパネルデータを用いながらも、まだ2回目のデータが公開されていないため、クロスセクション分析に止まっている。また、所得による保育料の補助を考慮に入れた分析を行うべきであるが、上述したように所得認定額がどういった仕組みで計算されているかという情報がないため、本研究では考慮に入れることができなかったことを本研究の限界点として述べておきたい。

投稿受理(平成22年 6月)

採用決定(平成22年10月)

謝 辞

本稿執筆にあたり、津谷典子教授(慶應義塾大学)、野口晴子氏(国立社会保障・人口問題研究所)、太田総一教授(慶應義塾大学)、赤林英夫教授(慶應義塾大学)、菅桂太氏(国立社会保障・人口問題研究所)、可部繁三郎(日本経済研究センター)、安田宏樹助教(慶應義塾大学)、直井道生助教(東京海洋大学)から有益なコメントを頂戴した。また、匿名レフリーからは本稿を改訂するのに大変有益なコメントを頂いた。ここに記して心より感謝の意を表したい。残された誤りは筆者の責に帰す。

注

- 1) 詳しい韓国の保育制度については伊（2007）を参照されたい。
- 2) 親族による保育やベビーシッターによる保育は、施設による保育とは保育料が決定される構造が異なると考えられる。
- 3) 詳しくは鈴木（2009）を参照されたい。
- 4) 決まった金額以外に保育所や幼稚園の行事や遠足などにかかわる費用は保育施設によりまちまちである。ただし、親が支払う合計金額の上限を各地方自治体が定めている。
- 5) 世帯所得は収入のみならず、資産や負債、持家有無、そして車の所有などを総合的に考慮して計算される所得認定額であり、分析にもこれを考慮しなければならないのであるが、所得認定額を計算する仕組みが公開されておらず、かつ分析の容易のため本分析では考慮に入れていないことを留意されたい。その代わりに、それらの変数をコントロールする。
- 6) ただし、父親と母親がともに就業をしており、母親の就業時間が1日7時間以上、月20日以上を働かなければならない。また、片親で就業をしている場合も優先される。
- 7) 韓国では普段使う年齢は数え年である。「女性家族パネル調査」の子どもの情報も数え年で調査されており、子どもの年齢は数え年になっていることに注意されたい。そして、8歳未満の子どもが2人以上の場合、生まれた月が早い子どものみを対象に調査されており、一世帯子ども1人の情報を基に分析を行う。他の先行研究は長子か末子のどちらかを対象としている。
- 8) 自営業・家族従業者などは、分析対象サンプルの6%弱を占めているが、賃金が観察されないサンプルもあり、また観察されたとしても賃金労働者と賃金体系や賃金構造が異なると考えられるため、本分析では賃金労働者のみを対象とする。
- 9) この調査によれば、正規の50%が本人、あるいは夫の親に子どもを預けている結果を示している。
- 10) 就業している母親が支出する保育費用のサンプル数が少ないため、一人ひとりの比重が大きいことを留意されたい。
- 11) 「調査時点の健康状態はいかがですか？」という設問から作成したが、5つの選択肢があり真中が普通であるが、普通を含めそれより良い状態を1とする変数を構築した。
- 12) 父親の家事時間と保育利用有無および保育料との内生性を検証するべく、Rivers-Vuong testを行ったが、両変数は外生であるという帰無仮説が棄却されなかったため、分析に取り入れた。

- 13) 賃金率と保育料の誘導型を推定した結果は付表1と付表2を参照されたい。
- 14) 多項ロジット推定をする前にIIAの仮定を満たしていることを確認した。
- 15) 本研究のデータをみると、月150時間未満を就業している母親の割合は、正規職が5%、非正規が50%弱で、非正規職が圧倒的に短時間働いているが、200時間以上をみると、正規職が21%、非正規職が19%であるように長時間勤務も相当あるため、フルタイムとパートタイムを時間で分けることは適切ではないと考えられる。

参考文献

日本語

- 伊 淑鉉 2007「韓国における保育施設の現状と課題－「仕事と家庭の両立」の視点から－」『福井県立大学論集』第29号 pp.103-130.
- 大石亜希子 2003「母親の就業に及ぼす保育費用の影響」『季刊・社会保障研究』第39巻1号 pp.55-69.
- 清水谷論, 野口晴子 2004「第6章 介護・保育サービスの利用と家族負担・労働供給」『介護・保育サービス市場の経済分析－マイクロデータによる実態解明と政策提言』東洋経済新聞社.
- 鈴木透 2009「韓国の極低出生力とセロマジプラン」『人口問題研究』第65巻4号 pp.8-28.
- 松浦克己, 滋野由紀子 2005「大都市圏における育児と女性の就業」『会計検査研究』第32巻 pp.181-213.

韓国語

- Na, J., M.K. Mun, E.H. Sim, H.J. Kim 2003『韓国の乳児教育と保育政策に対する総括的診断と分析』韓国教育開発院.
- Kim, H.S. 2005「既婚女性の労働供給と子どもの保育および教育費用」『財政フォーラム』第103巻2005年1月号 pp.6-34.
- Kim, J.K. 2005「第7章 わが国の子女養育実態と女性就業」『仕事・家族両立体系の先進国動向と政策課題』韓国労働研究院.
- Ohmynews 2009「江南区立の保育所に入所することは難しい！」9月3日.
- Seo, M.H., A.J. Cho, Y.K. Kim, E.Y. Choi, J.H. Park, J.W. Choi 2005『2004年度全国保育・教育実態調査1－保育・教育利用および欲求実態調査報告』女性部・韓国保健社会研究院.
- Yu, B. G. 2004「就業女性に対する保育政策の特性と課題」『韓国人口学』第27巻2号 pp.91-120.

英語

Connelly, Rachel. 1992 "The Effect of Child Care Costs on Married Women's Labor Force Participation." *The Review of Economics and Statistics* 74: 83-90.

Connelly, Rachel and Jean Kimmel. 2003 "Marital status and full-time/part time work status in child care choices." *Applied Economics* 35: 761-777.

Heckman, J. James. 1974 "Effects of Child-Care Program on Women's Work Effort," *Journal of Political Economy* 27: 204-230.

Heckman, J. James. 1976 "Sample Selection Bias as a Specification Error, *Econometrica* 47: 153-161.

Powell, Lisa M. 1998 "Part-time Versus Full-time Work and Child Care Costs: Evidence for Married Mothers." *Applied Economics* 30 (4) : 503-511.

Ribar, C. David. 1992 "Child Care and the Labor Supply of Married Women: Reduced Form Evidence." *Journal of Human Resources* 27: 134-65.

付表1 賃金の回帰分析モデルにより推定された係数値(ヘックマンの2段階推定) : 就学前の子どもを持つ有配偶女性, 2007年

| | 労働参加 | | 賃金率 | |
|----------------|---------|---------|--------|---------|
| | 係数 | 標準誤差 | 係数 | 標準誤差 |
| 母親以外の世帯所得 | -0.272* | (0.069) | 0.021 | (0.046) |
| 母親の属性 | | | | |
| 年齢 | 0.020* | (0.009) | -0.012 | (0.011) |
| 教育年数 | 0.190* | (0.031) | 0.203* | (0.038) |
| 教育年数二乗 | | | | |
| 健康状態(健康=1) | 0.328# | (0.183) | | |
| 年齢別子ども有無 | | | | |
| 1歳~3歳 | -0.372* | (0.124) | | |
| 4歳~7歳 | -0.197 | (0.138) | | |
| 8歳~13歳 | -0.015 | (0.080) | | |
| 14歳~19歳 | -0.154 | (0.243) | | |
| 3世代同居(する=1) | 0.749* | (0.198) | | |
| 世帯属性 | | | | |
| 金融資産 | 0.047* | (0.017) | | |
| 負債 | 0.043* | (0.017) | | |
| 居住地 | | | | |
| ソウル† | | | | |
| ソウル以外の広域市 | -0.298* | (0.135) | -0.090 | (0.137) |
| 京畿道の非広域市 | -0.166 | (0.171) | -0.162 | (0.158) |
| それ以外の非広域市・道 | -0.240 | (0.313) | 0.269 | (0.239) |
| 地域背景変数 | | | | |
| 失業率 | -0.011 | (0.150) | 0.205* | (0.109) |
| 定数項 | -2.232* | (0.861) | 7.258* | (0.832) |
| λの推定値 | | | -0.074 | (0.199) |
| R ² | | | 0.089 | |
| Log-likelihood | -723.81 | | | |
| Observation | 1,888 | | 281 | |

注：***P値<0.01, **P値<0.05, #...P値<0.10, †...レフェレンス変数.
資料：2008年度の「女性家族パネル調査(KLoWF)」より算出.

付表2 保育費用の回帰分析により推定された係数値(ヘックマンの2段階推定)：
就学前の子どもを持つ有配偶女性，2007年

| | 労働参加 | | 賃金率 | |
|----------------|---------|---------|---------|---------|
| | 係数 | 標準誤差 | 係数 | 標準誤差 |
| 母親以外の世帯所得 | -0.029 | (0.021) | 0.039* | (0.012) |
| 母親の属性 | | | | |
| 年齢 | 0.010 | (0.010) | 0.000 | (0.006) |
| 教育年数 | 0.030 | (0.032) | 0.072* | (0.018) |
| 健康状態(健康=1) | 0.047 | (0.156) | | |
| 父親の家事時間 | 0.000 | (0.001) | | |
| 年齢別子ども有無 | | | | |
| 1歳～3歳 | -0.595* | (0.083) | -0.102 | (0.169) |
| 4歳～7歳 | 1.502* | (0.095) | -0.372 | (0.507) |
| 8歳～13歳 | 0.184# | (0.095) | -0.165* | (0.066) |
| 14歳～19歳 | 0.311 | (0.221) | -0.047 | (0.085) |
| 3世代同居(する=1) | -0.214 | (0.282) | | |
| 世帯属性 | | | | |
| 金融資産 | 0.017 | (0.021) | 0.018* | (0.008) |
| 負債 | 0.021 | (0.013) | -0.009 | (0.006) |
| 居住地 | | | | |
| ソウル† | | | | |
| ソウル以外の広域市 | 0.032 | (0.494) | -0.278* | (0.091) |
| 京畿道の非広域市 | -0.079 | (0.296) | -0.013 | (0.121) |
| それ以外の非広域市・道 | -0.238 | (0.491) | -0.336* | (0.107) |
| 地域背景変数 | | | | |
| 失業率 | -0.163# | (0.091) | 0.058 | (0.047) |
| 保育児童と保育先生の比 | -0.041 | (0.043) | | |
| 1級保育先生の数 | -0.066 | (0.073) | | |
| 2級保育先生の数 | 0.042 | (0.052) | | |
| 定数項 | 0.323 | (1.395) | 0.745 | (0.773) |
| λの推定値 | | | -0.191 | (0.485) |
| R ² | | | 0.314 | |
| Log-likelihood | -896.47 | | | |
| Observation | 1,888 | | | |

注：***-P値<0.01, **-P値<0.05, #-P値<0.10, †…レファレンス変数。
資料：2008年度の「女性家族パネル調査(KLoWF)」より算出。

(Sung-ho Cho 慶應義塾大学大学院
経済学研究科後期博士課程)

(公募)研究ノート

就学前児童の健康状態が教育に与える影響について

— 諸外国のデータを用いた実証研究のサーベイ —

中室 牧子・星野 絵里

1. はじめに

全米でベストベストセラーとなった“Freakonomics: A Rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything” (Levitt and Dubner, 2005)の中で、著者らはかなりの紙面を割いて子どもの学力決定の要因について論じており、特に最近の研究で明らかになったこととして、就学前の子どもの健康状態が学力と密接に関係しているという実証研究を紹介し、話題となった。就学前児童の健康状態は、認知能力の発達や情操形成の観点から重要であると考えられており、就学後の学力にも何らかの影響を与えるであろうことは想像に難くないが、具体的にどのような健康状態であれば、どの程度学力に影響するのかについては目下、さまざまな研究が行われている最中であり、慎重に検討されるべき学術的課題である。近年、こうした研究に注目が集まりつつある背景には、開発途上国の就学前児童は栄養失調などから健康状態が悪く、就学を妨げる要因となっている点もあげられる。

本論文の目的は、就学前児童の健康状態が、その後の教育にどのような影響を与えるかについて行われた研究のうち、データを用いて行われた実証研究の包括的サーベイを行うことである。これは、当初、医学や公衆衛生の研究領域であったが、近年、経済学の理論や手法を用いた研究が進んできている。既に、Currie(2009)や

小原・大竹(2009)によるサーベイが存在するが、子どもの教育成果の決定要因について健康状態のみならず親の所得や学歴などの影響も幅広く論じていること、先進国の論文を中心に上げていること、後述するような内生性バイアスをコントロールした研究とそうでない研究が混在していることを踏まえ、本論文では、特に、就学前児童の健康状態と教育成果の関係をあて、先進国のみならず開発途上国のデータを用いた研究、その中でも実験データや計量経済学的手法を用いて内生性バイアスをコントロールした研究に重点をおいて、その評価を行う。

2. 実証研究における因果推論の問題

過去の研究の多くは、教育における投入と成果の関係をあらわす教育生産関数のフレームワークを用いて、就学前児童の健康状態と教育の関係を分析している。教育における「成果」とは成績や学歴などで計測されることが多く、「投入」は、主に学校が提供する教員や学習教材に加えて、親が子どもの教育や健康に対して使う時間や支出などが一般的である。これまでに行われた実証研究の多くは、子どもの健康状態をあらわす代理変数を生産関数における投入の一つとして推計式に加え、最小二乗法(以下、OLS)による推計を行っており、この結果、就学前児童の健康状態は就学後の成績に著しい影響を与え

ることが明らかになっている。例えば、Currie and Hyson(1999)が、就学前児童の健康状態の代理変数として出生時の体重を用いて¹⁾、就学後の成績との関係を調べたところ、1958年3月の第一週にイギリスで生まれた17,000人の新生児のうち、2,500g以下の低体重で生まれた子どもは、親の社会経済的地位にかかわらず、就学時の数学の成績が低いことが明らかになった。出生時の体重以外に、子どもの健康状態の代理変数として、母親の喫煙の有無を用いている研究もある。Case, Fertig and Paxson(2005)は、イギリスのデータを用いて、妊娠中の母親の喫煙は、子どもの就学に悪影響を与えるという結果を示している。

しかし、こうした一連の研究は、子どもの健康状態と教育成果の因果関係についての十分な検討を怠っている。両親が子どもの健康管理や教育に対する支出や行動パターンは、親自身の生育環境や子どもへの愛情のような(研究者からみれば)観察不可能な要因をもとに決定されると考えられる。両親の意思決定が、このような観察不可能な要因によって影響を受けている場合、技術的には、モデルの選択変数(この場合、就学前児童の健康状態を表す指標)と誤差項が相関するという内生性問題が生じ、健康と教育という二つの変数の因果推論が困難になる。

上述のような内生性バイアスは、健康状態が教育に与える影響を、時に過大評価し、時に過小評価する。上記の例で言えば、両親が子どもの健康管理と教育の両方に非常に高い関心を持っている場合、二つの変数の関係は過大評価されるであろうし、一方、両親が子どもの教育には関心があるが、健康管理には無関心だった場合、この関係は過小評価されるであろう。すなわち、「親の子どもの健康や教育に対する「関心の高さ」という観察不可能な要因が、それぞれ親の意思決定を通じて、子どもの健康と相関し、また教育にも直接的に影響することによって、その二

つの変数の推計に、上方あるいは下方バイアスを生じさせてしまう。実際、一部の研究は、内生性バイアスをコントロールして、就学前児童の健康状態と教育成果の関係を推計した場合、OLSと比較して、上方あるいは下方バイアスが認められることを証明している(例えば、Behrman, 1996などを参照)。したがって、就学前児童の健康状態と教育の関係を厳密に把握するためには、内生性バイアスのコントロールが必須となる。以下では内生性バイアスをコントロールした実証研究に重点をおいて、既存の実証研究を概観する。

3. 非実験データを用いた実証研究

内生性バイアスをコントロールする一つの手法として、操作変数法がある。Glewwe and Jacoby(1995)は、1989年にガーナで収集された生活水準調査の6から15歳の学齢期の児童、1,757人のクロスセクションデータを用い、年齢に対する身長を就学前児童の栄養状態の代理変数として、それが小学校への入学年齢にどのように影響したかを検証した。ガーナでは、6歳に入学するはずの児童の半数が、平均2年程度遅れて小学校に入学するという入学遅延問題が深刻化している。筆者らは、幼児期の栄養不足によって身体的・精神的発達が遅れることが、小学校の入学遅延の原因となっているとみて、就学前児童の栄養状態と、小学校入学遅延の関係について分析を行っている。居住地から近隣の医療機関への距離と母親の身長を、就学前児童の栄養状態の操作変数として、2段階最小二乗法による推計を行い、就学前児童の栄養状態は小学校の入学時期遅延を解消する効果があることを示している。

また、Glewwe, Jacoby, and King(2001)は、フィリピンで収集されたセブ健康栄養縦断調査から

1984年生まれの2,192人のパネルデータを用い、8歳時点の身長で計測された就学前児童の栄養状態が、その後の成績にどのように影響したかを検証した。筆者らは子どもの認知能力に差が生じるのは生後24ヶ月以降であるという心理学的研究を引用し、年上の兄弟の生後24ヶ月時点の身長を就学前児童の栄養状態の操作変数とし、就学前児童の健康状態は成績に大きな影響を与えることを明らかにした。また、それ以外の教育成果への影響をみても、宿題への取り組み時間や授業への出席などには結びつかないものの、小学校の入学時期遅延を解消につながることが確認された。

Alderman, Behrman, Lavy, and Menon(2001)は、パキスタンの一部地方で収集された800の家計のパネルデータを用い、5歳時点の身長で計測された就学前児童の栄養状態が、7歳時点で小学校に在籍している確率に影響したかどうかを検証した。彼らは、食料価格の長期トレンドからの乖離を就学前児童の栄養状態の操作変数とする推計を行った結果、就学前児童の栄養状態は、小学校に在籍する確率を上昇させることが明らかとなった。Alderman, Hoddinott, and Kinsey(2006)は、ジンバブエで収集された1978年から1986年にかけて生まれた665の若年層のパネルデータを用い、生後12から36ヶ月の子どもの身長を栄養状態の代理変数として、教育期間に影響があるかどうかを検証した。この研究の一つの特徴は、データの採集時期にある。1978年から1986年にかけて、ジンバブエは、1970年代の後半には内戦の、1982年から1984年にかけて大規模な干ばつによって食糧事情が急激に悪化するという事態を経験した。こうした事実をもとに、1980年8月18日以前の生存日数の対数値および、1982年から1984年に生後12から36ヶ月であったかどうかというダミー変数の二つを就学前児童の健康状態の操作変数として用いた。この結果、幼児

期の栄養状態は、その後の教育期間を延長させることが明らかになった。Alderman, Hoogveenm and Rossi(2009)は、タンザニアのカゲラ地方で収集された生活水準調査のうち、1994年時点で10歳以下であった子どもの身長を子どもの栄養状態の代理変数として、2004年時点で就学している確率への影響を検証した。筆者らは、地域・共同体レベルの固定効果に加え、家計ごとに報告された作物の損失額と、地域の天候と年齢の交互作用項を、就学前児童の栄養状態の操作変数として、操作変数法による推計を試みた結果、幼児期の栄養状態は、10年後の就学に影響することが明らかになった。

上記の研究のうち、Glewwe and Jacoby(1995)、Glewwe, Jacoby, and King(2001)、Alderman, Hoddinott, and Kinsey(2006)は、操作変数法と合わせて、同じ家計で養育を受けた子ども(多くは兄弟姉妹であろう)の差を分析することで、家庭環境や遺伝などの観察不可能な要因をコントロールしている。仮に兄弟姉妹間で教育成果に違いがある場合、それ以外の要因が影響しているとみなすことができるのである。こうした手法を、家族固定効果(family fixed effects)と呼ぶ。家族固定効果の拡張として、人口動態統計から得られる双子や兄弟のデータをもとに、双子固定効果(twins fixed effects)または兄弟姉妹固定効果(siblings fixed effects)を用いた研究もある。家族固定効果を用いた分析では、同じ家庭で養育を受けた子どもが、厳密に兄弟姉妹または双子であるかどうかは特定されておらず、養子や異母兄弟姉妹である可能性を排除できていない。特に開発途上国では、一夫多妻制により、異母兄弟姉妹は多く存在する。双子や兄弟姉妹を厳密に特定することにより、より厳格に胎児期の環境や遺伝的要因をコントロールすることから、家族固定効果よりも洗練された手法であるといえよう。

兄弟姉妹固定効果を用いた研究としては、Conley and Bennett(2003)がある。彼らは、アメリカの消費生活に関するパネルデータを用い、同じ家庭で養育を受けた兄弟姉妹のデータを比較することで、出生時の体重が、17歳で高校を卒業する確率に影響するかどうかについて検証している。この結果、2,500g以下で生まれた低体重児は、正常出生体重で生まれた兄弟姉妹と比較すると、17歳で高校を卒業する確率が74%も低くなることを明らかにした。また双子のデータを用いた研究としては、Behrman and Rosenzweig(2004)がある。彼らは、アメリカのミネソタ州で、1936年から1955年までの間に生まれた804組の双子女児のデータを用いて、出生時の体重が教育年数に影響することを明らかにした。また、Lawlor, Clark, Smith, and Leon(2006)は、1950年から1956年の間にイギリス・スコットランドのアバディーン市で生まれた1,645組の兄弟姉妹のデータを用いて、出生時の体重が7歳時点の知能テストの結果に影響していたことを明らかにしている。上記の二つの研究では、通常のOLSによる推計にはかなり大きな上方バイアスがあることが報告されており、双子や兄弟姉妹固定効果を含めた推計では、就学前児童の健康状態が教育成果に与える影響は比較的小さなものに留まっている。

これらの研究は、いずれも就学前児童の健康状態が教育成果に影響を与えることを示しているものの、サンプル数が少ないことや、出生時の体重など重要な質問項目が本人による自己申告などであることなど、データの計測誤差によるバイアスが指摘されていたが、Black, Devereux and Salvanes(2007)は、出生記録をもとに、1967年から1979年までの間にノルウェーで生まれた約13,000人の双子のデータを用いて、出生時の体重が、18歳時点のIQおよび17歳で高校を卒業する確率に影響することを明らかにしている。

更にOreopoulos, Stabile, Walld, and Roos(2008)は、1978年から1985年までの間にカナダのマニトバ州で生まれた約40,000人の兄弟姉妹や650組の双子のデータを用いて、出生時の体重やApgarスコアと呼ばれる分娩直後の新生児の健康状態を数値化した指標が、17歳時点の言語科目の成績や17歳で高校を卒業する確率に影響するかどうかを調査した。彼らの分析結果によると、就学前児童の健康状態を示す変数は、言語科目の成績との間に統計的に有意な関係は見出せなかったものの、高校を卒業する確率にはプラスの影響を与えることがわかった。Royer(2009)はアメリカのカリフォルニア州で1960年から1982年に生まれた延べ2,800組の双子女児の出生記録を用いて、出生時の体重が教育年数に影響することを明らかにした。上記の二つの研究は、通常のOLSによる推計と、双子(または兄弟姉妹)固定効果による推計には大きな違いがみられていない。

疑似実験(Quasi Experiments)の手法を用いた研究としては、Hack, Flannery, Schluchter, Cartar, Borawski, and Klein(2002)がある。Conley and Bennett(2003)が、出生時の体重が2,500g以下であることを低体重と定義しているのに対して、彼らは、1,500g以下の極低出生体重児のその後の教育への影響を検証している。彼らは、クリーブランド在住で、1977から1979年の2年間に生まれた242人の極低出生体重児と、233人の標準体重児を対象に、高校を卒業する確率とIQとを比較している。結果、極低出生体重児は標準体重児に比べて、高校卒業する確率、IQともに低くなっており、Conley and Bennett(2003)とも整合的である。

4. 非実験データを用いた研究の問題点

以上の研究を総じてみれば、先進国、開発途上国ともに、就学前児童の栄養状態は、成績、

小学校の入学時期、教育年数、所定の年齢での高校の卒業確率などさまざまな教育成果に影響を与えていると結論付けることができよう。しかし、非実験データを用いた研究には、次のような問題点がある。第一に、内生性バイアスのコントロールに用いられた計量経済学的手法の妥当性である。Glewwe and Jacoby(1995)らが用いた家族・兄弟姉妹・双子固定効果であるが、家庭環境や遺伝など観察不可能な要因が、それぞれ同じ家庭で養育を受けた兄弟姉妹あるいは双子では同じであるという前提に基づいている。しかし、家庭内に、生まれつき健康に問題を抱えている子どもや、事故などにより障害を抱えた子どもがいたとすると、同じ兄弟姉妹あるいは双子であったとしても、健康管理や教育に対する支出や行動パターンが異なることは十分にあり得る。また、子どもの生来の能力や気質など、兄弟姉妹間で異なっている観察不可能な要因をコントロールできないという問題もある。

そうした場合、操作変数を用いるのが一般的だが、操作変数の選択についても議論の余地があるものと思われる。就学前児童の健康状態の操作変数は、両親が子どもの健康管理にあたって影響していると思われる観察不可能な要因と相関しているが、一方で子どもの教育に対する支出や行動パターンとは相関していないことが前提となっている。しかし、Glewwe and Jacoby(1995)が操作変数として用いた、居住地から近隣の医療機関への距離と母親の身長が、子どもの教育と相関しないとは考えにくい。例えば、開発途上国では、医療機関、学校、公共施設などは隣接していることが多く、この場合、医療機関への距離は学校への距離とほとんど等しくなるであろうし、地方共同体が医療機関をどのように支援、運営しているかは、学校のそれにも当てはまる可能性が高い。また、母親の身長は、彼女の労働生産性や所得に影響することを

通じて、子どもの教育に対する支出行動を変化させる可能性がある。Alderman, Behrman, Lavy, and Menon(2001)が用いた食料価格の長期トレンドからの乖離や、Alderman, Hoogeveen and Rossi(2009)が用いた作物の損失額や地域の天候もまた、家計所得や貯蓄に影響することを通じて、子どもの教育に対する支出行動に影響する可能性が高い。Glewwe, Jacoby, and King(2001)が用いた、年上の兄弟の生後24ヶ月時点の身長は、両親が子どもの教育にどのような資源を分配するかを決定と無関係であるとは考えにくく、Alderman, Hoddinott, and Kinsey(2006)が用いた、外生的ショックは、親の選択にかかる観察不可能な要因とは相関はないものの、地方政府の財政状況の変化を通じて、学校教育の質にかかる変数と相関している可能性は否定できないという問題がある。これに加えて、一部の研究は、操作変数が誤差項と相関しているかどうかのテスト(例えば、操作変数が複数ある場合には、過剰識別制約検定などが有効であろう)を行っておらず、健康状態をあらわす変数が果たして本当に内生変数であるかどうかははっきりしないものもある。

第二に、上記の研究に共通する問題として、家計所得や支出などのコントロール変数を外生であると仮定しているという問題がある。しかし、これらの変数もまた健康状態をあらわす変数と同様、地域共同体や両親の選択にかかる観察不可能な要因に影響を受けている内生変数であると考えられる。また所得や支出のデータには、計測誤差がある可能性があり、この点についてもほとんど触れられていない。また、出生時の体重は、母親が妊娠時の家庭の経済状態や、飲酒や喫煙などの生活行動様式と関連していることが知られているが、その母親の妊娠時の属性や環境をあらわす変数は、子どもの健康状態をあらわす変数と同様、観察不可能な要因に影

響を受けている内生変数であると考えられる。当然、出生体重への外生的ショックとの識別が必要となってくるが、これについてもほとんど議論されていない。

最後に、既存の研究は、出版バイアス(publication bias)がある可能性が高い。実際に、既存研究の中に、就学前児童の健康状態と教育成果の関係が統計的に有意ではないまたは負であるという結論に至っている研究は存在しない。以上のことを鑑みると、非実験データを用いた研究は、政策判断の根拠とするには信頼性に乏しく、更なる研究蓄積が必要とされているように感じられる。その一方で、社会実験によって収集された実験データを用いた政策評価も進んできていることから、以下では一連の研究の成果を概観する。

5. 実験データを用いた実証研究

ランダム化フィールド実験とは、社会実験として最も広く用いられている手法の一つである²⁾。対象となる子どもを、抽選などにより、ある政策介入を受ける処置グループ(treatment group)と受けない対照グループ(control group)に完全にランダムに振り分け、政策介入の前後で二つのグループの変化を比較するのである。例えば、貧血症状のある就学前児童に鉄分を含むサプリメントを無償提供することが、のちの教育にどのような影響を与えるかを知りたいとする。非実験データにおいては、親は、自らの生育環境や子どもへの愛情など、研究者からみれば観察不可能な要因に基づいて、子どもに鉄分を与えるかどうかを自ら選択する。したがって、就学前に鉄分の摂取が十分であった子どもと、そうでない子どもの教育成果を比較しても、それが鉄分の摂取によるものか、はたまた親の選択にかかる観察不可能な要因によるものなのか、識別

不可能である。しかし、ランダム化フィールド実験においては、鉄分を摂取するグループとそうでないグループは抽選により振り分けられることから、本人や親に選択の余地はなく、観察不可能な要因の影響を排除することができるのである。したがって、二つのグループの教育成果の差(「処理グループの平均処置効果」と呼ぶ)は、就学前に十分な鉄分の摂取を受けたかどうかのみに帰結させることができるのである。

以上のように、内生性バイアスに対応しながら、特定の介入の効果を定量的に評価できることに加えて、ランダム化フィールド実験においては「効果がなかった介入」についても積極的に情報公開が行われており、政策担当者の注目を集めている。「効果が観察されなかった」という情報も政策担当者には貴重な情報であるばかりか、出版バイアスの可能性を排除できるからである。また、非実験データにおいては、就学前児童の健康状態の代理変数として体重や身長などが用いられており、とるべき政策の具体案について特段の示唆を含むものではなかったが、ランダム化フィールド実験は、ある特定の栄養素や医薬品の摂取の効果を定量的に評価する目的で設計されているため、具体的な政策立案に繋がる情報を提供することができる点でも優れている。

上記で示した例は、実際にインドネシアのバンドン地方で行われたランダム化フィールド実験である。Soewando, Husaini, and Pollitt(1989)は、49人の貧血症状のある子どもを含む205人の就学前児童を対象にして、処置グループには8週間にわたって鉄分を与え、対照グループには偽薬を与えた。被験者の子どもらが就学した後、ピーボディ式絵画語彙試験の結果を二つのグループの間で比較すると、処置グループの成績が圧倒的に高く、鉄分補給は就学前児童の認知的発達に大きな改善をもたらしたことが明らかになっ

た。Seshadri and Gopaldas(1989)もまた、インドのバロダ市で、貧血の症状を持つ5から6歳の14組の男子を対象に同様の実験を行ったところ、鉄分補給は動作性知能指数(DAM-IQ)を上昇させるという結果を得た。

栄養状態の改善のために、たんぱく質を含む食料供給を行い、それが後に教育にどのような効果をもたらすかを検証している研究もある。例えば、Pollitt, Gorman, Engle, Martorell, and Rivera(1993)は、1969年にグアテマラの4つの村で、ランダムに振り分けられた二つの処置村の子どもにはたんぱく質の多い163カロリーの粥を、残りの二つの対照村の子どもにはたんぱく質の含まれていない59カロリーの飲料を生後約2年間供与し、20年後の1989年に、最終学歴やさまざまな教育成果への影響を検証した。この結果、処置村の子どもは、算数、語彙、読解などの試験において、対照村の子どもよりもかなり平均値が高く、しかもこの傾向は低所得者層の子どもほど強いことが明らかになった。男女別にこの効果を見てみると、生後2年間、処置村で食料提供を受けた女性は対照村の女性と比較して、1、2学年教育期間が長いことが示された。

ところが、上記のように1980年の後半から1990年前半にかけて開発途上国で実施されたランダム化フィールド実験は、公衆衛生の専門家や研究者が、特定の地域を対象にして行ったものであったことや、同じ被験者に対して複数の介入が行われたこともあって、それぞれの介入の効果を正確に測定することが難しいという問題が指摘されている。最近になって比較的規模の大きい実験が行われるようになり、例えば、Stoltzfus, Kvalsvig, Chwaya, Montresor, Albonico, Tielsch, Savioli, and Pollitt(2001)はタンザニアのザンジバル諸島において、貧血の症状が顕著な6から59ヶ月の614人の就学前児童を対象にして、鉄分補給とメベンダゾールという駆虫薬の影響に

ついて検証したところ、鉄分補給は、言語や運動能力の発達に大きな改善をもたらすものの、駆虫薬には効果がないという結果を得ている。

こうした動きを加速させたのが、米国のマサチューセッツ工科大の貧困行動ラボであり、就学前児童の健康状態と教育の関係についても、国際機関と協力して大規模なランダム化フィールド実験を行っている。例えば、Bobonis, Miguel, and Sharma(forthcoming)は、インドの首都デリーの幼稚園に在籍する2歳から6歳の園児を対象にして、園児らの健康状態を改善するための二つの政策介入を行い、幼稚園への欠席者数を減少させることができるかどうかを検証した。具体的には、対象となった2,392人の園児が在籍する200の幼稚園を、ランダムに3つのグループに振り分ける。そして、2001年から2003年にかけて、1年ずつ処置グループと対照グループを入れ替え、処置グループには(サンプルの30%程度の子どもが感染している寄生虫を駆虫するため)アルベンダゾールという駆虫薬と、(サンプルの70%程度の子どもにみられる深刻な貧血症状を改善するため)鉄分補給を併せて行った。介入から5ヶ月後の効果を見ると、対照園では欠席者数に大きな変化がなかった一方で、処置園の欠席者数には3年間で平均して20%程度の減少がみられた。この効果が長期的に持続し、園児らの小学校への入学時期や小学校入学後の成績などにも影響するかどうかは、はっきりと述べられていないものの、同実験に参加した子どもの親の70%以上が、幼稚園に通園していることから、小学校入学の重要な動機になると応えていることから、就学前児童の健康状態の改善は、その後の教育にも何らかの影響をおよぼすと考えることが自然であろう。

また、Vermeersch and Kremer(2004)は、ケニア西部のブシア・テソ地域の幼稚園を対象にして、給食の無償提供が幼稚園の出席率に与える

影響を検証した。同実験では、対象となった50の幼稚園のうち、ランダムに振り分けられた25の処置園には、たんぱく質を豊富に含む朝食を給食として毎日無償提供し、残りの25の対照園には提供せず、給食を通じて園児らの栄養状態の改善することを試みた。結果、処置園の子どもの出席率が35.9%であるのに対して、対照園の子どもの出席率は25.9%と統計的に有意な差があることが明らかになった。ただし、認知能力を計測したテストの結果には、二つのグループの間で統計的に有意な差は観察されなかった。

6. 実験データを用いた研究の問題点

貧困行動ラボが行った大規模なランダム化フィールド実験は、新しい政策評価手法として研究者や政策担当者間で大きな注目を集めているが、これとて完全無欠ではなく、次のような問題点が指摘できる。Bobonis, Miguel, and Sharma (forthcoming)では、サンプルセレクションバイアスと欠損値バイアスがみられている。サンプルセレクションとは、ランダム化フィールド実験によって、処置グループと対照グループがランダムに振り分けられたとしても、実験開始後に、鉄分補給や駆虫処理の恩恵に与ろうとして、対照園を転出し、処置園に転入を試みる個人が存在することによって生じるバイアスである。また、欠損値バイアスは、鉄分補給や駆虫処理を受けられることを知って、一旦は幼稚園に参加することを決めた新規入学者が、結局、何らかの理由で通園が難しくなり、出席率を引き下げることによって生じるバイアスであり、同実験においてはこの二つのバイアスが顕在化している。また、この実験において、処置グループは、駆虫処理と鉄分補給の二つの介入を同時に受けており、このどちらがどの程度幼稚園の出席率に影響したかははっきりしないという問題もある。

実際に、Stoltzfus, Kvalsvig, Chwaya, Montresor, Albonico, Tielsch, Savioli, and Pollitt(2001)は駆虫処理と鉄分補給の影響を、それぞれ別の実験の中で検証しており、必ずしも駆虫処理と鉄分補給の効果は、同一方向ではないことを示している。Vermeersch and Kremer(2004)では、波及効果がみられている。処置グループに給食が支給され始めると、競争原理が働き、対照グループの一部幼稚園は、新規入園者の獲得のため、学費を引き下げ始めたのである。こうした実験にともなう副次的な効果は、正確なインパクト評価の障害になっている可能性が高い。また、この実験において、給食の無償提供は、出席率を上昇させているが、子どもの身長や体重を変化させていない。すなわち、出席率の上昇は、栄養状態の改善によって生じたものではなく、むしろ、両親が、朝食が無償提供されることの経済的な便益を認識して、子どもを幼稚園に通わせているのではないかとみられる。

7. わが国の就学前児童政策への示唆

わが国のデータを用いた実証研究としては、小原・大竹(2009)がある。彼らは、全国学力・学習状況調査(文部科学省)の都道府県別結果から国語および算数の平均正答率と、人口動態統計から得られた新生児時点の都道府県別平均体重のデータから、成績と低体重児割合は負の相関関係があることを明らかにしている。したがって、わが国においても、就学前の生育環境の格差が、その後の教育格差に繋がらないよう、就学前児童の健康保全に積極的な支援を行うことが必要である。しかし、当該データの分析からは、諸外国のように内生性バイアスをコントロールし、出生時の体重と学力についての因果関係についてはっきりとした結論を導き出すことは難しい。どのような政策介入により、どの程度

の効果があるかを評価するためには、本論文でも紹介したランダム化フィールド実験が有効であるが、わが国においては子どもを実験台にすることへの倫理的な反発から抵抗が強い。しかし、長期的に、子どもの教育成果の改善に効果的な政策立案のためには、こうした学問的取り組みへの理解が求められているといえよう。

8. 結論

先行研究の結果をみると、非実験データを用いた研究は、出生時体重などを就学前児童の代理変数として、成績、小学校の入学時期、教育年数、所定の年齢での高校の卒業確率などさまざまな教育成果に影響を与えていることを示している。しかし、非実験データを用いた実証研究にはさまざまな問題があり、政策判断の根拠とするには信頼性に乏しい。このような非実験データをもとに分析した研究の問題を回避できるとして、近年注目を集めているランダム化フィールド実験によって収集されたデータを分析した研究を紹介し、就学前児童に対して、鉄分やたんぱく質を含む食品の供与が教育成果の改善に高い効果を発揮していることが明らかとなった。わが国のデータを用いて行われた研究も存在しているもののいまだ少なく、実験データの収集を含む学問的取り組みへの理解が求められる。

投稿受理(平成22年 6月)

採用決定(平成22年10月)

注

- 1) 低体重は、新生児の健康状態の悪さを示すことが広く知られている (Currie, 2009)。
- 2) ランダム化フィールド実験に関する詳細は、小川・中室・星野 (2010) を参照。

参考文献

小川啓一・中室牧子・星野絵里 2010「ランダム化フィールド実験による教育プロジェクトの費用効果分析－

ケニアを事例に－」『国際教育協力論集』12巻第2号 pp.29-42.

小原美紀・大竹文雄 2009「子どもの教育成果の決定要因」『日本労働研究雑誌』7月号588巻 pp.67-84.

Alderman, H., L. Behrman, V. Lavy, R. Menon. 2001 "Child Health and School Enrollment: A Longitudinal Analysis." *Journal of Human Resources*, Vol.36, No.1, 185-205.

Alderman, H., J. Hoddinott, and B. Kinsey. (2006) "Long Term Consequence of Early Childhood Malnutrition." *Oxford Economic Papers*, Vol.58, No.3, 450-474.

Alderman, H., J. Hoogeveen, and M. Rossi. 2009. "Preschool Nutrition and Subsequent Schooling Attainment: Longitudinal Evidence from Tanzania", *Economic Development and Cultural Change*, Vol.57. No.2, 239-260.

Behrman, R. Jere. 1996 "The Impact of Health and Nutrition on Education." *The World Bank Research Observer*, Vol.11, No.1, 23-37.

Behrman, J R. and M. R. Rosenzweig. 2004. "Returns to Birthweight", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 86, No. 2, 586-601.

Black, S. E., P. J. Devereux, and K. G. Salvanes. 2007. "From the Cradle to the Labor Market? The Effect of Birth Weight on Adult Outcomes." *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 122, No. 1, 409-439.

Bobonis, G. J., E. Miguel and C. P. Sharma. forthcoming. "Iron Deficiency Anemia and School Participation," *Journal of Human Resources*.

Case, A., A. Fertig and C. Paxson. 2005. "The Lasting Impact of Childhood Health and Circumstance." *Journal of Health Economics*, Vol. 24, 365-389.

Conley, D. and N. G. Bennett. 2003. "Birthweight and Income: Interactions across Generations." *Journal of Health and Social Behavior*, Vol.42, No. 4, 450-465.

Currie, Janet. 2009. "Healthy, Wealthy, and Wise: Socioeconomic Status, Poor Health in Childhood, and Human Capital Development." *Journal of Economic Literature*, Vol. 47, No. 1, 87-122.

Currie, J. and R. Hyson. 1999. "Is the Impact of Health Shocks Cushioned by Socioeconomic Status? The Case of Low Birth Weight." *The American Economic Review*, Vol. 89, No. 2, 245-250.

Glewwe, P. and H. Jacoby. 1995. "An Economic Analysis of Delayed Primary School Enrollment and Childhood Malnutrition in a Low-Income Country." *Review of Economics and Statistics*, Vol. 77, No.1, 156-169.

Glewwe, P., H. Jacoby, and E. King. 2001. "Early Childhood Nutrition and Academic Achievement: A

- Longitudinal Analysis." *Journal of Public Economics*, Vol. 81, No. 3, 345-368.
- Hack M, D. Flannery, M. Schluchter, L. Cartar, E. Borawski, N. Klein. 2002. "Outcomes in Young Adulthood for Very-Low-Birth-Weight Infants." *New England Journal of Medicine*, Vol.346, No.2, 149-157.
- Lawlor, D. A., H. Clark, G. D. Smith, and D. A. Leon. 2006. "Intrauterine Growth and Intelligence within Siblings Pairs: Findings from Aberdeen Children of 1950s Cohort." *Pediatrics*, Vol.117, No.5, 894-902.
- Levitt. S. and S. J. Dubner. 2005. "What Makes a Perfect Parent?" in *Freakonomics: A Rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything*, William Morrow (望月衛邦訳「ヤバい経済学—悪ガキ教授が世の裏側を探検する」東洋経済新報社).
- Oreopoulos, P., M. Stabile, R. Walld, and L. L. Roos. 2008. "Short-, Medium-, and Long-Term Consequences of Poor Infant Health: An Analysis Using Siblings and Twins." *Journal of Human Resources*, Vol. 43, No. 1, 88-138.
- Pollitt, E., K. Gorman, P. Engle, R. Martorell, and J. Rivera. 1993. "Early Supplemental Feeding and Cognition: Effects Over Two Decades." *Monographs of the Society for Research in Child Development*, Vol.58, No.7, 1-99.
- Royer, H. 2009. "Separated at Girth: U.S. Twin Estimates of the Effects of Birth Weight." *Applied Economics*, Vol.1, No.1, 49-85.
- Seshadri, S, and T. Gopaldas. 1989. "Impact of Iron Supplementation on Cognitive Functions in Preschool and School Aged Children: the Indian Experience." *The American Journal of Clinical Nutrition*, Vol.50, No.3, 675-684.
- Soewando, S., M. Husaini, and E. Pollitt. 1989. "Effects of Iron Deficiency on Attention and Learning Processes in Preschool Children: Bandung, Indonesia." *The American Journal of Clinical Nutrition*, Vol.50, No.3, 667-674.
- Stoltzfus, R., J. Kvalsvig, H. Chwaya, A. Montresor, M. Albonico, J. Tielsch, L. Savioli, and E. Pollitt. 2001. "Effects of Iron Supplementation and Anthelmintic Treatment on Motor and Language Development of Preschool Children in Zanzibar: Double Blind, Placebo Controlled Study." *British Medical Journal*, Vol.323, 1-8.
- Vermeersch, C and M. Kremer, 2004. "School Meals, Educational Achievement and School Competition: Evidence from a Randomized Evaluation." *World Bank Policy Research Working Paper*, 3523.

(なかむろ・まきこ 東北大学助教)

(ほしの・えり 高知大学助教)

社会保障費の国際比較統計

—SOCX2010ed.の解説と国際基準の動向—

国立社会保障・人口問題研究所 企画部

はじめに

平成20年度「社会保障給付費」(平成22年11月12日公表)¹⁾では、付録としてOECD基準の社会支出の国際比較を掲載した。元データであるOECD Social Expenditure Database(以下SOCXと略)は2010年版が公開され2007年分まで国際比較可能となった。

本稿では、まずⅠで平成20年度「社会保障給付費」付録で掲載した国際比較について解説する。つぎにⅡでは社会保障給付費の基幹統計化に向けての課題として各種国際基準に基づく統計との整合性の向上が指摘されたことを踏まえた、当研究所における調査検討の中間報告として、各種国際基準のうち、ESSPROS、SOCXの動向や両基準の違いなどについて述べる。

Ⅰ OECD基準の社会支出の国際比較²⁾

1. 6カ国のバックデータ

SOCX2010年版では、OECD加盟30カ国の社会支出について、公的支出、義務的私的支出、任意私的支出の三層構造³⁾および9つの政策分野別に、1980年から2007年までのデータが公開されている⁴⁾。平成20年度「社会保障給付費」付録では、日本、イギリス、ドイツ、フランス、アメリカ、スウェーデンの2007年(日本2000年～)の結果を収録している。2007年の各国のバックデータは

表1の通りである。ここに6カ国の政策分野別の公的、義務的私的別支出額⁵⁾、および対国民所得比、対国内総生産(GDP)比の社会支出割合を示している。対GDP比社会支出(2007年度)で国際比較すると、日本(19.15%)はアメリカ(16.50%)を上回るものの、イギリス(21.32%)、ドイツ(26.24%)、フランス(28.75%)、スウェーデン(27.69%)を下回っている。

2. 6カ国の対GDP比社会支出の時系列変化 —2006年よりフランスがスウェーデンを逆転

表2に6カ国の1980—2007年の対GDP社会支出の推移を示した。今回SOCX2010年版により2006、2007年が新たに加わった。そこで注目されるのは、1980年以降対GDP比社会支出はスウェーデンが首位を守ってきたが、2006年以降、フランスがスウェーデンを上回った点である。これは両国の社会支出の伸びが同程度の一方でGDPはスウェーデンで増加が大きかったことが影響している。

3. 日本の対GDP比社会支出、GDP増加率、 社会支出増加率の時系列推移

日本の2007年対GDP比社会支出は19.15%、前年より0.24ポイント増加した。1980年まで遡り、対GDP比社会支出、およびGDPと社会支出の対前年度増加率を併せて示したものが図1である。

表1 6カ国の社会支出：2007年

| 政策分野 | 日本 | | アメリカ | | イギリス | | ドイツ | | フランス | | スウェーデン | |
|-------------|------------|--------|--------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|---------------|--------|
| | 金額 (億円) | 割合 | 金額 (百万ドル) | 割合 | 金額 (百万ポンド) | 割合 | 金額 (百万ユーロ) | 割合 | 金額 (百万ユーロ) | 割合 | 金額 (百万ユーロ) | 割合 |
| 高齢 | | | | | | | | | | | | |
| 計 | 470,307 | 47.6% | 733,237 | 32.1% | 89,660 | 29.7% | 210,455 | 33.0% | 211,452 | 38.8% | 280,816 | 32.4% |
| 公的支出 | 450,723 | 45.6% | 733,237 | 32.1% | 81,593 | 27.0% | 210,455 | 33.0% | 209,522 | 38.5% | 280,816 | 32.4% |
| 義務的私的支出 | 19,584 | 2.0% | — | — | 8,067 | 2.7% | — | — | 1,931 | 0.4% | — | — |
| 遺族 | | | | | | | | | | | | |
| 計 | 66,564 | 6.7% | 96,758 | 4.2% | 1,968 | 0.7% | 50,162 | 7.9% | 35,093 | 6.4% | 16,882 | 2.0% |
| 公的支出 | 66,564 | 6.7% | 96,758 | 4.2% | 1,968 | 0.7% | 50,162 | 7.9% | 35,093 | 6.4% | 16,882 | 2.0% |
| 義務的私的支出 | — | — | — | — | — | — | — | — | 1,969 | 0.4% | — | — |
| 障害、業務災害、傷病 | | | | | | | | | | | | |
| 計 | 49,311 | 5.0% | 203,050 | 8.9% | 34,923 | 11.6% | 71,061 | 11.1% | 35,939 | 6.6% | 169,205 | 19.5% |
| 公的支出 | 40,556 | 4.1% | 180,928 | 7.9% | 34,551 | 11.5% | 45,925 | 7.2% | 33,238 | 6.1% | 157,005 | 18.1% |
| 義務的私的支出 | 8,755 | 0.9% | 22,123 | 1.0% | 372 | 0.1% | 25,136 | 3.9% | 2,701 | 0.5% | 12,200 | 1.4% |
| 保健 | | | | | | | | | | | | |
| 計 | 323,217 | 32.7% | 1,021,017 | 44.7% | 96,713 | 32.1% | 190,853 | 29.9% | 141,892 | 26.0% | 205,604 | 23.7% |
| 公的支出 | 323,217 | 32.7% | 1,000,582 | 43.8% | 96,713 | 32.1% | 190,853 | 29.9% | 141,892 | 26.0% | 205,604 | 23.7% |
| 義務的私的支出 | — | — | 20,435 | 0.9% | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 家族 | | | | | | | | | | | | |
| 計 | 40,628 | 4.1% | 90,918 | 4.0% | 45,891 | 15.2% | 45,703 | 7.2% | 56,783 | 10.4% | 104,844 | 12.1% |
| 公的支出 | 40,628 | 4.1% | 90,918 | 4.0% | 45,891 | 15.2% | 44,528 | 7.0% | 56,756 | 10.4% | 104,844 | 12.1% |
| 義務的私的支出 | — | — | — | — | — | — | 1,175 | 0.2% | 27 | 0.0% | — | — |
| 積極的労働政策 | | | | | | | | | | | | |
| 計 | 8,353 | 0.8% | 15,712 | 0.7% | 4,494 | 1.5% | 17,586 | 2.8% | 17,102 | 3.1% | 34,322 | 4.0% |
| 公的支出 | 8,353 | 0.8% | 15,712 | 0.7% | 4,494 | 1.5% | 17,586 | 2.8% | 17,102 | 3.1% | 34,322 | 4.0% |
| 義務的私的支出 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 失業 | | | | | | | | | | | | |
| 計 | 15,845 | 1.6% | 46,088 | 2.0% | 5,453 | 1.8% | 33,660 | 5.3% | 25,713 | 4.7% | 20,827 | 2.4% |
| 公的支出 | 15,845 | 1.6% | 46,088 | 2.0% | 2,891 | 1.0% | 33,660 | 5.3% | 25,713 | 4.7% | 20,827 | 2.4% |
| 義務的私的支出 | — | — | — | — | 2,563 | 0.8% | — | — | — | — | — | — |
| 住宅 | | | | | | | | | | | | |
| 計 | — | — | — | — | 20,221 | 6.7% | 14,729 | 2.3% | 14,367 | 2.6% | 14,736 | 1.7% |
| 公的支出 | — | — | — | — | 20,221 | 6.7% | 14,729 | 2.3% | 14,367 | 2.6% | 14,736 | 1.7% |
| 義務的私的支出 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 生活保護その他 | | | | | | | | | | | | |
| 計 | 13,494 | 1.4% | 75,787 | 3.3% | 2,346 | 0.8% | 4,127 | 0.6% | 6,540 | 1.2% | 18,502 | 2.1% |
| 公的支出 | 13,494 | 1.4% | 75,787 | 3.3% | 2,346 | 0.8% | 4,127 | 0.6% | 6,540 | 1.2% | 18,502 | 2.1% |
| 義務的私的支出 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| 合計 | | | | | | | | | | | | |
| (A) | 987,718 | 100.0% | 2,282,568 | 100.0% | 301,669 | 100.0% | 638,335 | 100.0% | 544,881 | 100.0% | 865,738 | 100.0% |
| (B) | 959,379 | 97.1% | 2,240,010 | 98.1% | 290,668 | 96.4% | 612,024 | 95.9% | 538,253 | 98.8% | 853,538 | 98.6% |
| (C) | 28,339 | 2.9% | 42,557 | 1.9% | 11,002 | 3.6% | 26,312 | 4.1% | 6,628 | 1.2% | 12,200 | 1.4% |
| 国民所得 (D) | 3,784,636 | | 11,221,750 | | 1,101,808 | | 1,806,120 | | 1,383,513 | | 2,308,598 | |
| 国内総生産 (E) | 5,156,510 | | 13,830,300 | | 1,415,029 | | 2,432,400 | | 1,895,284 | | 3,126,018 | |
| 対国民所得比社会支出 | | | | | | | | | | | | |
| 社会支出計 | (A)/(D) | 26.10% | 20.34% | 27.38% | 35.34% | 39.38% | 39.38% | 39.38% | 39.38% | 39.38% | 37.50% | 37.50% |
| うち公的 | (B)/(D) | 25.35% | 19.96% | 26.38% | 33.89% | 33.89% | 33.89% | 33.89% | 33.89% | 33.89% | 36.97% | 36.97% |
| うち義務的私的 | (C)/(D) | 0.75% | 0.38% | 1.00% | 1.46% | 0.48% | 0.48% | 0.48% | 0.48% | 0.48% | 0.53% | 0.53% |
| 対国内総生産比社会支出 | | | | | | | | | | | | |
| 社会支出計 | (A)/(E) | 19.15% | 16.50% | 21.32% | 26.24% | 28.75% | 28.75% | 28.75% | 28.75% | 28.75% | 27.69% | 27.69% |
| うち公的 | (B)/(E) | 18.61% | 16.20% | 20.54% | 25.16% | 28.40% | 28.40% | 28.40% | 28.40% | 28.40% | 27.30% | 27.30% |
| うち義務的私的 | (C)/(E) | 0.55% | 0.31% | 0.78% | 1.08% | 0.35% | 0.35% | 0.35% | 0.35% | 0.35% | 0.39% | 0.39% |

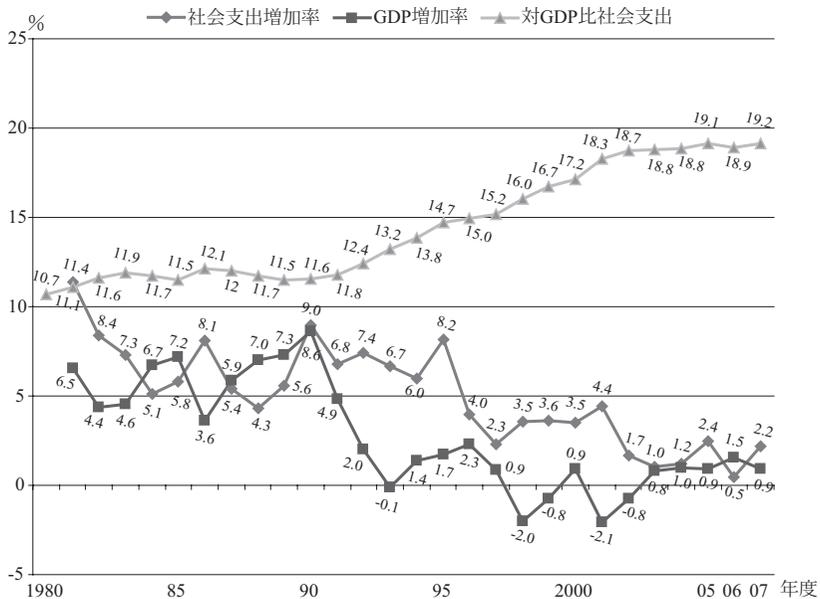
資料：社会支出：OECD "Social Expenditure Database 2010ed."
 国民所得・国内総生産：日本は内閣府「平成22年版国民経済計算年報」、それ以外の国はOECD "National Accounts 2010" を基に再計算した(再計算の方法については表2の注を参照)。

表2 6カ国の対GDP比社会支出の推移：1980-2007年

(単位：%)

| 年次 | 日本 | アメリカ | イギリス | ドイツ | フランス | スウェーデン |
|------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| 1980 | 10.66 | 13.50 | 16.97 | 22.76 | 21.04 | 27.62 |
| 1981 | 11.15 | 13.82 | 18.45 | 23.35 | 22.08 | 28.43 |
| 1982 | 11.58 | 14.26 | 18.97 | 23.22 | 22.67 | 28.37 |
| 1983 | 11.88 | 14.47 | 19.85 | 22.73 | 22.97 | 28.65 |
| 1984 | 11.70 | 13.55 | 19.84 | 22.45 | 23.26 | 27.79 |
| 1985 | 11.55 | 13.56 | 20.06 | 22.84 | 26.59 | 29.95 |
| 1986 | 12.06 | 13.64 | 20.16 | 22.82 | 26.49 | 29.98 |
| 1987 | 12.01 | 13.59 | 19.44 | 23.17 | 26.52 | 30.09 |
| 1988 | 11.70 | 13.58 | 18.17 | 23.12 | 26.37 | 30.60 |
| 1989 | 11.52 | 13.59 | 17.58 | 22.24 | 25.44 | 29.90 |
| 1990 | 11.56 | 14.00 | 17.46 | 22.04 | 25.71 | 30.77 |
| 1991 | 11.77 | 15.04 | 19.11 | 25.77 | 26.29 | 32.38 |
| 1992 | 12.39 | 15.75 | 20.87 | 27.73 | 27.08 | 35.31 |
| 1993 | 13.24 | 15.94 | 21.58 | 27.84 | 28.06 | 36.54 |
| 1994 | 13.83 | 15.87 | 21.05 | 27.77 | 27.98 | 35.16 |
| 1995 | 14.71 | 15.87 | 20.67 | 28.30 | 28.71 | 32.37 |
| 1996 | 14.96 | 15.66 | 20.24 | 28.72 | 29.02 | 31.90 |
| 1997 | 15.17 | 15.22 | 19.32 | 27.91 | 28.88 | 30.82 |
| 1998 | 16.02 | 15.24 | 19.50 | 27.71 | 29.08 | 30.90 |
| 1999 | 16.73 | 15.02 | 19.22 | 27.90 | 29.12 | 30.36 |
| 2000 | 17.15 | 15.03 | 19.30 | 27.86 | 28.00 | 29.17 |
| 2001 | 18.30 | 15.91 | 20.06 | 28.02 | 28.05 | 29.55 |
| 2002 | 18.75 | 16.53 | 20.13 | 28.60 | 28.73 | 30.19 |
| 2003 | 18.79 | 16.62 | 20.60 | 28.94 | 29.29 | 31.03 |
| 2004 | 18.84 | 16.31 | 21.25 | 28.30 | 29.39 | 30.05 |
| 2005 | 19.12 | 16.17 | 21.38 | 28.36 | 29.32 | 29.51 |
| 2006 | 18.91 | 16.31 | 21.16 | 27.22 | 29.00 | 28.83 |
| 2007 | 19.15 | 16.50 | 21.32 | 26.24 | 28.75 | 27.69 |

注：1) ドイツの1990年までは旧西ドイツの計数、1991年以降は統一後のドイツ。
 2) アメリカの社会支出の会計年度(10月～9月)に合わせ、暦年計数より簡易な方法で再計算した。
 3) イギリスの社会支出の会計年度(4月～3月)に合わせ、暦年計数より簡易な方法で再計算した。
 資料：社会支出：OECD Social Expenditure 2010ed. より公的支出と義務的私的支出の合計。
 GDP：日本は内閣府経済社会総合研究所「平成22年版国民経済計算年報」。
 諸外国はOECD "National Accounts 2010"より、うち米、英については上記注の点を再計算した値を使用。



資料：GDP：内閣府経済社会総合研究所「平成22年版国民経済計算年報」，社会支出：OECD Social Expenditure 2010ed.より作成。

図1 日本の対GDP比社会支出，GDP増加率，社会支出増加率の時系列推移：1980-2007年

まず、対GDP比社会支出をみると、1980年代はおよそ11%台で横ばい、1990年代には11%台から18%台まで大きく増加したが、その後2000年代に入り再び18%台横ばいで推移している。この対GDP比社会支出の変動は、GDP、社会支出の各増加率の相対比による。対GDP比社会支出が大きく伸びた1990年代には、GDPの増加率が鈍化する一方で社会支出の増加率の伸びがGDPを上回る高水準で推移し、その結果対GDP比社会支出の伸びも大きかったことがわかる。

II 社会保障費の各種国際基準の動向

平成21年3月13日に閣議決定された「公的統計の整備に関する基本的な計画」(以下「基本計画」と略)では、社会保障給付費を基幹統計として整備する方針が示されている。そして基幹統計の指定に際しては、「諸外国の統計との国際比較を十分行えるように(中略)各種の国際基準に基づく統計との整合性の向上」に向けた検討の状況等を踏まえることとされている。

各種国際基準としては、ILO、ESSPROS、SOCX、SNAがある。すでに国立社会保障・人口問題研究所(2008、2009)では各国際基準の関係と動向を解説しており、本稿はこれらの続報と

いう位置づけになる。

昨年度段階では、現在の給付費が準拠するILO-COSS基準の後継であるSSI基準が有力とされていたが、その後の調査の結果、新たな基準として採用することは困難な面があることが判明した。SSIは2005年に調査が実施されたが、2010年10月現在、いまだ結果の公表に至っておらず、また公表までの見通しも不透明であること、またEU諸国を含む先進諸国の参加状況も未定であることなどが理由である。そのため、その他の候補、ESSPROSとSOCXを中心として、各基準のマニュアルの検討や報告書の内容の理解を進めるとともに、さらに不明の点については各国際機関への照会を行った。

本節では、ESSPROSとSOCX各基準のメリット、デメリットを整理し、解説する。なお、SNAについては、別稿(国立社会保障・人口問題研究所2010b)において、ILO基準の現行社会保障給付費との違いについて解説しているので参照されたい。

1. ESSPROS、SOCXについて—各基準のメリット、デメリットの比較

表3は、上述の社会保障給付費の基幹統計化に向けての検討課題に照らして、考慮すべき主な

表3 ESSPROS、SOCX基準のメリット、デメリット比較表

| 考慮すべき点 | | ESSPROS | | SOCX | |
|-----------|---------------------------|---------|------------------|------|--|
| 対象国の範囲 | 先進諸国(欧州, 欧州以外)との国際比較可能性 | × | 欧州諸国のみ | ○ | OECD加盟国(欧州諸国のほかに、北米, オセアニア, アジアの国々も含む) |
| 集計の範囲, 分類 | 三層構造別(公的, 義務的私的, 任意私的)の表示 | × | 三層構造をカバーするが、一括表示 | ○ | 三層構造別の表示 |
| | 「給付」と「その他支出」の分類 | ○ | 給付とその他支出は別表示 | × | 給付とその他支出は一括表示 |
| | 財源データの国際比較可能性 | ○ | 財源データあり | × | 財源データなし |
| SNAとの整合性 | 会計方法や分類の整合性 | ○ | 整合性がはかられている | ○ | 整合性がはかられている |

資料：ESSPROS(1996、2008)、SOCX(2009)などを参考に作成。

点を列挙し、ESSPROS、SOCX各々のメリット、デメリットを○×印で示し説明を加えたものである。

(1) 対象国の範囲

ESSPROSにはEU加盟国(27カ国)に加え、非加盟国(3カ国：アイスランド、スイス、ノルウェー)を含む欧州諸国が参加するが、欧州以外の国々(日本、アメリカ、カナダ、オーストラリア、韓国など)は参加しておらず、比較ができない。他方、SOCXではOECD加盟30カ国のデータが収集されており、欧州以外の国々との比較が可能である。

(2) 集計の範囲、分類

① 三層構造別の表示

表4の通り、SOCXにおいて支出は三層構造(公的支出、義務的私的支出、任意私的支出)別に表示される。他方、ESSPROSはSOCX同様に三層構造を対象範囲とするが、内訳は公表されていない。SOCXのメリットは、任意私的支出を除くデータで日本と諸外国との比較を行える点である。

現在社会保障給付費付録のOECD-SOCX基準国際比較では、三層構造のうち公的、義務的私的支出の合計が使われ、任意私的支出は除かれている。理由は、任意私的支出はいまだ明確な定義が定まっておらず、また各国のデータ提供状況もばらつきがあるため、諸外国を横断的に比較するにはさらなる精査が必要だと判断したためである。今後のOECDによる任意私的支出に関する検証が進められていく動向を注視する必要がある。

② 「給付」と「その他支出」の表示

ESSPROSは「給付」「その他支出」が別掲であるが、SOCXは「社会支出」のなかに「給付」と「その他支出」が一体計上されており、内訳データが得

られない。

ESSPROSは個人や世帯に帰着する「給付」に狭く限定的であるのに対し、SOCXの「社会支出」は、個人・世帯への「給付」に加えて「財政拠出(financial contributions)」も含むと定義されており範囲が広い。財政拠出には、公衆衛生における禁煙キャンペーンのような不特定多数向けの啓発事業、積極的労働政策における企業への助成金を通じた雇用保障、施設・設備整備費のように直接個人・世帯に帰着しない投資的支出、社会的な目的を持った税制優遇措置(有子世帯への税額控除、民間健康保険への拠出に対する優遇等)等が含まれる⁶⁾。

現行の社会保障給付費はESSPROSと同様、「給付」「その他支出」が分かれている。そして社会保障給付費では1950年の集計以来、個人に帰着する「給付」に焦点をあて、医療、年金、福祉その他の三部門別や機能別分類に沿って結果を提示し、国民に広く利用されてきた歴史がある。SOCX基準として「給付」の内訳が得られなくなることは、過去からの継続性からも問題がある。したがって、たとえSOCX基準に準拠するとしても「給付」を重視する考え方は継続し、今後ともわが国のデータについては「給付」の部分が明確にわかるような整理を行うことが重要と考えられる。

③ 財源データの国際比較可能性

SOCXは財源データがないが、ESSPROSにはある。財源の項目分類は表4の通りである。ESSPROSでは、①タイプ別収入、②収入発生源制度部門収入、の二つの集計表として公表されている。うち①は現行のILO基準とほぼ同じであるが、②は次節でも述べるように、SNAとの整合性を考慮し、SNA体系に沿った分類表示となっている。

表4 ESSPROS, SOCX基準の支出, 財源分類詳細表

| 分類 | ESSPROS基準 | SOCX基準 |
|----|--|---|
| 支出 | <p>社会保護支出 社会給付 高齢 遺族 保健医療・傷病 障害 家族・児童 失業 住宅 社会的排除その他 その他支出 管理費</p> <p>資金調査有 現金 現物</p> <p>資金調査無 現金 現物</p> | <p>社会支出 高齢 遺族 保健医療 障害・業務災害・傷病 家族 失業 積極的労働市場政策 住宅 生活保護その他</p> <p>公的 現金 現物</p> <p>義務的私的 現金 現物</p> <p>任意私的 現金 現物</p> |
| 財源 | <p>①タイプ別収入 社会拠出</p> <p>事業主の社会拠出 実拠出 帰属拠出 保護対象者による社会拠出 被用者 自営業者 年金受給者等</p> <p>目的税 一般税</p> <p>一般政府拠出</p> <p>他の収入</p> <p>②収入発生源制度部門別収入 全居住者制度的単位 企業 一般政府 中央政府 州・地方政府 社会保障基金 家計 対家計非営利団体 その他</p> | <p>※財源データなし</p> |

資料：ESSPROS (1996, 2008), SOCX (2009)などを参考に作成。

2. ESSPROSとSOCXにおけるSNAとの整合性の図られ方

内閣府統計委員会において、社会保障給付費を現在のILO基準ではなく、SNAとの整合性が考慮されているSOCXおよびその基盤のESSPROS基準準拠とすることにより、SNAとの整合性も図れるのではないか、との議論があった。そこで、実際のところ、SNAとESSPROSはどのように、どの程度整合性が図られているのかを確かめるため、マニュアルや報告書等の検討を行った。その結果、会計方法や財源、給付の分類の面(具体的には下記)において一定程度図られているものの、両基準特有の定義や方法に由来する相違⁷⁾は残り、数値を完全に一致させることは難しいことが判明している。

① 会計方法－発生主義

ESSPROS、SOCXはともにSNAに準じ発生主義⁸⁾を採用している。しかし、OECDのSOCX担当者によれば、実際のところ、各国のデータ整備状況はさまざま、SNAのようにあえて現金主義を発生主義に推計し直す必要はないとのことである。

② 制度部門別分類

ESSPROSの財源は二種類の分類形式から成る(表4)。このうち、「収入発生源制度部門別分類」の定義は、SNAと同一である⁹⁾。SOCXにおいても、SOCXの公的支出、私的支出分類とSNAの制度部門別(一般政府、金融機関・対家計民間非営利団体)の整合性が図られている。

③ 給付の機能別分類

SNAの政府部門の機能別分類であるCOFOGの社会保護部分は、ESSPROSの分類、定義に準拠している¹⁰⁾。

強調しておきたいのは、ESSPROS、SOCXと

もにSNAとの数値の一致を目指しているのではなく、会計方法や分類の面でSNAに準拠することをもって整合性を図るとしている点である。したがって、統計委員会の提案のように、給付費をESSPROSあるいはSOCX基準としたとしても、SNAと数値の不一致は残ることになる。

III おわりに

Iでは、平成20年度「社会保障給付費」付録で掲載した国際比較について、6カ国のバックデータ、および対GDP比社会支出の時系列推移などの参考データを紹介した。IIでは、基幹統計化に向けての検討の中間報告として、ESSPROS、SOCXのメリット、デメリット表に沿って解説した。SOCXは、欧州、欧州以外も含む先進諸国と広く国際比較が可能であること、三層構造別に表示がなされていること、などがメリットであるが、他方でデメリットとしては財源データが無いこと、給付とその他支出を分けたデータが公表されていないこと、が挙げられる。他方、ESSPROSについては、財源データの国際比較が可能であること、給付とその他支出が別表示であることがメリットであるが、他方デメリットはわが国が加盟していない国際組織の基準であり、EU諸国しか比較できないこと、三層構造別の表示がなされていないこと、がある。また、SNAとの整合性については、両基準ともに同じように整合性を図っており、いずれの基準に準拠しても、SNAとの整合性の向上が一定程度は図れることになる。

このように、各基準にメリット、デメリットがあるため、いずれか一つの基準に完全に準拠することは難しい。諸外国においても、必ずしも国際基準にすべて準拠した公表資料を作成している国ばかりではなく、国際基準をベースとしつつも、その国独自のニーズに沿った集計も

加えた公表資料としている国もある(ドイツ、スウェーデンなど)。

日本の社会保障給付費を最も望ましい一つの基準に完全に準拠して作ることが「基本計画」の要請ではない。むしろ、各基準を組み合わせるなどして整合性を最大限図り、国際比較可能性を向上させることにより、日本の社会保障費用統計の質的向上が図られることが最終目標となる。

注

- 1) 国立社会保障・人口問題研究所 (2010a), 同内容は研究所ホームページに全文掲載してある。
- 2) OECD基準の社会支出についての包括的な解説, 国際比較分析はOECD (2009) を参照。
- 3) 三層構造は次の通りである。
 - ①Public (公的): 資金の管理が政府および社会保障基金である支出
 - ②Mandatory Private (義務的私的): 管理が非政府機関で, 法的奨励もしくは強制をとまう支出
 - ③Voluntary Private (任意私的): 管理が非政府機関で義務化はされていない支出
- 4) データはSOCX (www.oecd.org/els/social/expenditure) サイトより入手可能である。
- 5) 「社会保障給付費」付録の掲載値は, SOCXの三層構造(公的社会支出, 義務的私的社会支出, 任意私的社会支出)のうち公的社会支出, 義務的私的社会支出の計である。後者の義務的私的社会支出については, 日本の場合を例にすれば, 「高齢」として厚生年金基金, 石炭鉱業年金基金, 国民年金基金, 農業者年金基金, 「障害・業務災害・傷病」には自動車賠償責任保険が含まれている。
- 6) EU諸国のSOCXデータは, EUROSTATを通じてSOCXに一括提供されたESSPROSデータをもとに, SOCXの定義に適合するよう, 保健医療や積極的労働政策のデータを中心に変換操作を加えて作られている。具体的な変換方法については, SOCX (2009) のANNEX I に解説されている。
- 7) ESSPROS (1996) p.91にESSPROSとSNAの相違点が述べられている。
- 8) 「発生主義」とは取引の記録時点として当該取引が実際に発生した時点を適用する原則をいう。なお「発生主義」に対して, 「現金主義」という言

葉があるが, これは支出や所得の受払について, その支払いが実際に行われた時点を記録時点として適用する方法である。(平成22年度国民経済計算年報Ⅲ用語解説より)

- 9) ESSPROS (1996) p.32.
- 10) COFOGについては, 国立社会保障・人口問題研究所 (2010b) 参照。

参考文献

- 国立社会保障・人口問題研究所 (2008) 「社会保障費の国際比較統計—SOCX2008ed.の解説と国際基準の動向—」『海外社会保障研究』第165号。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2009) 「社会保障費用の国際比較統計—各国際機関における整備の状況—」『海外社会保障研究』第169号。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2010a) 『平成20年度社会保障給付費』。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2010b) 「平成20年度社会保障費—解説と分析—」『季刊社会保障研究』第46巻第3号。
- EUROSTAT (1996) *ESSPROS Manual* (翻訳版は社人研ホームページに掲載)。
- EUROSTAT (2008) *ESSPROS Manual*。
- OECD (2009) "How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX)", Social, Employment and Migration Working Papers No.92.

本文中の略語一覧

- COFOG: Classification Of the Function Of Government (政府機能別分類)
- COSS: The Cost of Social Security (社会保障給付費(第19次調査))
- ESSPROS: The European System of integrated Social PROtection Statistics (社会保護支出統計)
- EUROSTAT: Statistical Office of the European Communities (欧州統計局)
- ILO: International Labour Organization (国際労働機構)
- OECD: Organization of Economic Cooperation and Development (経済協力開発機構)
- SNA: System of National Accounts (国民経済計算)
- SSI: Social Security Inquiry (社会保障調査)

(ひがし・しゅうじ 企画部長)
 (かつまた・ゆきこ 情報調査分析部長)
 (たけざわ・じゅんこ 企画部研究員)
 (さとう・いたる 社会保障基礎理論研究部研究員)

新川敏光・篠田徹編著
『労働と福祉国家の可能性 ― 労働運動再生の国際比較 ―』

(ミネルヴァ書房、2009年)

後藤 玲子

13の国々とEU、国際労働運動に関する研究を包含した本書は、共同プロジェクトの成果と呼ぶにふさわしい彩りをもつ。各章は、テーマ(労働と福祉国家の可能性)に関するそれぞれの国の専門家によって、独自の視座と方法のもとで書かれている。読者は、各章を独立した論考として内在的に読むことも、特定の視点にもとづく比較制度分析の素材として活用することもできる。ここでは、主として序章と終章をもとに本書の中心的な課題を探り、それを視角として各章を読み込む手法をとった。紙面の都合上、すべての章に関して、そこで得られた知見を記すことは適わなかった。だが、割愛せざるをえなかった章についても、そこから多くの知見と考察のてがかりを得られた。感謝して注記したい。

序章は、特に前半が興味深い。労働運動とは何であるかが原理的に考察されるからである。著者は、マルクス＝エンゲルスに遡ったうえで、現代の労働運動のフレームを労資和解体制に設定する。革命はそのフレームから外される。理由は階級対立が解消されたからではない。階級対立はいまも厳然と存在する、そう注記することを著者は忘れない。だが、民主主義熟成の歴史は労働運動を労資和解に収れんさせてきた、その傾向は今後も変わらないだろうと判断するからである。そのうえで著者の関心は、近年、労資和解体制の基盤が大きく変容したという点に向けられる。その最大の原因はグローバリゼー

ションにある。グローバリゼーションの急速な進展は、一国主義的経済体制下でのフォード主義的な労使協調路線、ケインズ福祉国家の前提条件を崩壊させてきた。ここから、著者の、そして本書の中心的な問いが浮上する。国境を越えた「自由な移動」(流動性、柔軟性)と価値の多様性が事実となり、規範ともなっている現代、労働運動がめざすべき方向はどこなのか、労働運動が存在をかけて取り組むべき課題は何であるのか。労働運動にどんな展望があるのか。

序章につづく各章は、この問いの深さとの確さを立証する。確かに、各国の労働運動は労資和解に収れんした。そしていま、見事なまでに共通の問題状況におかれている。ある国の労働運動は、「自由な移動」に抵抗して孤立を深めている。ある国の労働運動は、労資和解を通じて「自由な移動」を加速化させている。ある国の労働運動は、社会的保護を対置させようと試み、混迷を深めている。ある国の労働運動は、労働運動を超えた運動を志向しながら、自らの代表性を掘り崩しかねない状況におかれている。

序章の後半では、問題を考察するてがかりとして、ビジネス・ユニオニズム、ソーシャル・ユニオニズム、社会運動ユニオニズムという3つの概念が用意される。最後の1つは著者のオリジナルな概念である。著者は(もしそのようなものがありえるとしたら)、それは「多様な利害や選好、価値観を包摂し、新たな社会を構想するだ

けの柔軟性」を備えた主体によって担われるはずだと注記する。上記の問いに加えて、この概念の現実性を模索することが本書の課題とされる。これらを視角として各章を検討していこう。

第1章「日本の労働政治——民主主義体制の変容と連合——」では、今後、労働組合が政治的影響力を高めるために取るべき戦略が論じられる。著者は、まず、近年、日本の政治の中心が審議会から政党へ移行し、政党が利益団体からの自立性を高める一方で、直接、世論の動向に大きく作用されるようになった点に注目する。そのうえで、「STOP THE格差社会」スローガンを掲げ、非正規雇用労働者への取り組みを強めた連合の経験をもとに、「メディアを通じた世論形成」の戦略的な採用が労働組合の政治的影響力を高めると結論する。それに対して、第2章「日本の労働運動——再活性化の可能性と労働運動指導者の言説分析——」は、労働運動の再活性化の「必然性」をとらえる質的指標(不正義のフレーミング、労働者の連帯)を構成し、それをもとに労働組合指導者の言説を分析する。結果は、コミュニティ・ユニオンの言説には再活性化の可能性を見出すことができるが、企業別組合の中には見出すことができない、結論的には労働運動の再活性化の可能性は乏しいというものである。根拠は次の点にある。企業別組合の関心は、階級的妥協の形骸化を前にもっぱら「企業の発展」と「個の自立」の奨励に向かい、コミュニティ・ユニオンへと自己変革するきざしもない。一方、企業別組合からはみ出る個がコミュニティ・ユニオンに連帯する保障もない。以上、2つの章からは、序章がいう新たな主体は展望されない。

第3章「韓国労働運動の展開と限界——民主化とグローバリゼーションのはざままで——」は、階級対立が明確であったがゆえに目標も鮮明であった組合運動の苦悩を描き出す。韓国では、雇用の安定性と賃金上昇をめざして闘うことが組合

員のみならず、労働者一般に利益をもたらしていた。それは(戦略としてソーシャル・ユニオンズを求めたからではなく)、組合運動の目標がそのまま「労働者の権利」ならびに「民主化」という普遍的な課題に結びつく状況があったからである。それに対して、1997年以降、「民主化」の目標が達成される一方で、グローバリズムの荒波が押し寄せる。それへの対応として、政府は、社会保障制度の急速な整備と雇用創出政策に着手するが、それは非正規労働者の大量出現と大きな賃金格差に帰結した。そこに批判の眼を向けつつも、「正規職・大企業・男性中心の戦闘的組合運動」は目標を変えることができない。結果的に、労働組合は既得権益団体として非難され、労働勢力内部の亀裂を深めた。本章は、労働運動の一典型例を描き出す。

第4章以降では、欧米などの労働運動が広くサーベイされる。それを先導するかたちで、第4章「現代アメリカ労働運動の歴史的課題——未完の階級的人種交叉連合——」は、社会的対立軸と階級的対立軸との交叉という視座を提起する。労働運動は、階級的対立軸に注視することにより、他の対立軸を見えにくくする側面をもつ。もちろん、現実には、労働者の中にも多様な差異があり、それが階級とは異なる次元の対立を露出させることは多くある。それらの対立を再度、階級対立へと回収する試み、さまざまな社会対立上の課題を取り込んだ諸課題の構造化が労働運動の発展の契機ともなっていく。

だが、第4章を読む限り、アメリカ労働運動はそれに失敗したようだ。アメリカ労働運動は、いくども「階級的人種交叉連合」の形成に取り組み、ソーシャル・ユニオンズに向かう契機を得たにもかかわらず、いくども失敗した。その度重なる失敗が「アメリカの例外」(強力な労働者政党をもたないこと)の真の原因であると著者はいう。この指摘は大変興味深い。だが、次のよ

うな疑問が湧く。はたして、ここでいう「階級的
人種交叉連合」とはいかなる視座にもとづくもの
であったのか。アメリカ労働運動は人種対立上
の課題をいかに取り込み、どのように課題を再
設定していったのか。

第5章「カナダの労働運動と第四の道——もう
一つの自由主義レジーム——」では、まさに労働
運動が課題を再設定していったプロセスが描か
れる。1990年代、カナダ労働運動は医療保障縮
減反対キャンペーンを展開し、ロマノウ報告書
につなげた。著者がこの運動を「アメリカ流のビ
ジネス・ユニオンズからソーシャル・ユニオン
ズへの移行を表す」と見なす理由は、それが
「支出の削減によって最も侵害されるのは社会的
マイノリティの権利であることを指摘し、彼ら
との連帯を重視し」たからという。著者は、カナ
ダの労働運動を「利己的なものではなく、弱者の
権利を守る社会改革として正当化し、社会的連
帯を可能にした」と評する。確かに、CAWのリー
ダーの言説はこの評価を裏付けるようだ。2章で
紹介された日本の言説とは異なり、「積極的行動
主義、社会連帯の追求」が明言される。本章の結
論は、「新自由主義的流れへの反旗を鮮明に翻し、
地域さらには国際的連帯を追求するカナダの代
表的労働運動がそれなりの成果を挙げてきた」で
ある。この結論は大変魅力的だ。だが、あっさ
りしすぎている感がある。はたして「新自由主義
的流れへの反旗」とは何を意味するのだろうか。
カナダは、著者が序章で展望した「社会運動ユニ
オンズ」のモデルとなりえるのだろうか。

第7章「イギリスの労働と福祉国家——『社会的
なるもの』を求めて——」では、「社会的モデルを
めぐる攻防」が主題とされる。1980年代後半、労
働党はヨーロッパの「社会モデル」を採用するこ
とにより、サッチャー政権が否定した「社会的な
るもの」の復活を図った。だが、ブレア政権は、
「包摂社会」を標榜しつつも、「ヨーロッパ的な社

会モデル」の修正に取りかかった。労働組合は再
度、「社会モデル」を論拠としてブレア政権を批
判する。なぜなら、ブレア政権のいう「社会的包
摂」は、もっぱら「就業能力向上による労働市場
への参入」を想定するのに対し、労働組合は、
「労働党政権では必ずしも包摂されていない労働
者の権利擁護」を求めるからである。以上の記述
からわかるように、著者は近年のイギリスの労
働と福祉再編のキーワードを「社会的なるもの」
に求める。これは実に曖昧な語である。だが、
その曖昧さに意味があるようだ。「社会モデル」
は一応定義されている。だが、その内容も同様
ではない。1989年EC社会憲章では、「職場の安
全衛生、社会的保護、労働者への情報提供、協
議、参加といった労働者の基本的社会権および
労使間の『社会対話』の追求」を目的としていたの
に対し、近年は「派遣労働者の待遇、移民政策、
女性の雇用」を目的とする。前者と後者の構造的
な関係は明らかにされていない。

本書第14章のEUでの取組みを見る限り、イ
ギリスの労働運動はヨーロッパの到達点を表すよ
うだ。そこでは労働運動を超えた運動（「社会的
なるもの」）が志向されているという。だが、そ
うだとしたら、なぜ、その担い手は労働組合（ユ
ニオン）でなければならないのか。著者は、一方
でサッチャー政権下で、TUC自らが「ヴォラン
タリズム」（団体の自治）を「棚上げ」したことにより、
「対等関係に基づく団体交渉という理念が掘り崩
され、分権的、個別主義的労使関係へと決定的
な転換を見た」と指摘している。このことは、
「社会的なるもの」を志向する労働組合の内的弱
さを示唆していると解釈されないだろうか。

第8章「フランス労働組合と団体交渉・社会保
障——国家介入型労使関係のゆくえ——」は、労
働組合の体質それ自体に切り込む。フランス労
働組合は、組織率こそきわめて低いが、「組合は
労働者全体のために交渉するのであって、組合

員のみのために交渉するわけではない」と明言し、実際に労働者全体に対する代表性をもちえていた。その代表性にもとづく「労使自治」は、フランスの福祉国家の分権性を支える柱ともなっていた。だが、近年、その代表性が後退し、分権性が危うくなっているという。福祉国家の分権性は、他方で労働組合内部の集権性に支えられていた(注9参照)が、その集権性も変化し始めている。本章は、フランス労働組合の内的弱体化が進行しつつあることを浮き彫りにする。

第11章「イタリアの労働政治——歴史的拘束と新しい環境への適応——」も同様の流れにある。著者によれば、イタリア労働組合の基本的特徴は、「組織的脆弱性、政党の影響力の強さ、労使間対立軸と政党間対立軸のずれ」にある。近年、その「ずれ」は消失し、「経済改革などの重要な改革の担い手として浮上した」ものの、労働運動が政党政治に左右されるという「桎梏そのものは変わらなかった」という。本章は、「将来の行方は、労組の戦略的選択にかかっている」という言葉でしめくられるが、選択可能な戦略が明らかでないわけではかならずしもない。例えば、労働組合が「新自由主義な経済改革を推進しようとした」中道右派を退陣に追い込み、1996年以降の労働市場の柔軟化のもとで政労使協調が盛り上がったことが指摘されるが、これらが「組織面における目下の課題」として著者が指摘する「非典型雇用の増加、移民の増大、高齢化の進展」など社会的変化への対応にスムーズにつながるとは、にわかには信じ難いからである。

第12章「スペインの社会的協調と福祉国家——『遅れてきた』改革——」の著者の認識はよりシビアである。スペインでは「社会的アクター(特に労働組合)は、労働市場改革と福祉改革の結節点に位置する存在」であった。だが、「デモクラシーの強化という目的が含まれていた初期の社会的協調は、1988年のゼネストを機に途絶」し、代わ

りに、労働組合の弱さを前提とするコーポラティズムが出現する。それにより社会的協調は、「社会経済政策の重要な規定要因として、むしろ深く定着しつつある」といえるが、その意味は、1990年代半ば以降、反転している。労使が合意を与え続けてきた労働市場政策が、労働市場の二重化と断片化を推し進める結果となってしまっているからだ。その状況を打開する途は、いまだ展望されない。

第10章「オランダの労働運動——コーポラティズムと対抗戦略——」は、オランダモデルの立役者として国際的にも著名であったオランダ労組が、現在、直面し始めている問題を浮き彫りにする。もともとオランダ労組は保守主義的福祉国家の歴史的な形成を担ってきたが、1980年代から、国際競争力の回復を政労使の共通の目標として受け入れ、雇用形態の多様化への対応を図る組織戦略転換を開始した。すなわち、規制緩和による雇用の流動化を認める一方で、失業保障・職業訓練の充実および非正規労働者の待遇改善を通じた「安定」の保障、「フレキシキュリティ法」の実現に貢献した。だが、近年、労組は大規模化し、組織率の一層の低下、公式な影響力の減少、エリート協調の傾向が進行する中で、既得権益の擁護者と批判されるようになる。「労組こそが格差社会の是正者である」というキャンペーンもさほど効をなさないようだ。オランダモデルそれ自体のゆくえが問われているとしたら、問題の根は深い。

第13章「スウェーデンの福祉国家と労働運動——未完のプロジェクト——」はオランダモデルを理論的に再考する機会を与える。著者は、はじめに、スウェーデン福祉国家を構成する主要な制度の背後には、社会的公正と経済的効率の両立を図る労働政策、レーン・メイドナーモデルがあることを指摘する。つづいて、近年、それらの制度の機能不全が進んでいる現状を指摘し、

レーンの提出する「自由選択社会」構想の検討に移る。レーン・メイドナーモデルの要は「就労原則」、すなわち、「福祉国家が市民の就労を支え、市民は税や保険料によって福祉国家を支える」にあった。対して、近年の制度の機能不全は「就労原則」の揺らぎに起因するという。著者がレーンの「自由選択社会」構想に向かう目的は、この「就労原則」の揺らぎの中に新たな可能性を見出すことにある。

議論の筋はきわめて明快であり、本章で描かれたスウェーデンの歩みは、序章の問題関心を裏付けるものとしても興味深い。だが、ここではレーン構想についてのみコメントしたい。著者の要約を読む限り、レーン構想のポイントは、個人のライフサイクルにおける個人内資源配分にある。その限りでは、個々人が獲得する生涯総資源量に関する個人間格差は残される。ただし、例えば、「標準生涯労働時間」を超える余暇を有給とする、あるいは、再教育サービスへのアクセスを有給とするなど、働き方(離職の仕方)の違いがもたらす個人間格差を減らす工夫もなされる。著者が指摘するように、近年、多様な働き方を望む人々が増えてきているのだとしたら、この工夫は離職職の選択の自由を高めるであろうし、失業率を低下する一方でインフレ率を抑制する経済効果も期待される。だが、著者が「未完の」という修辞をつけているように、この構想にはいくつか問題が残されている。ここでは2点指摘したい。第一に、この構想は、この

ままでは序章でいうところの「高保障ルート」(7-8)モデルを定式化しえない。余暇の有給化など個人間格差を平準化させる施策の割合(パラメーター)に応じて、低保障にも高保障にもなりうるからである。例えば、標準生涯労働時間を長くしすぎたら、多くの人が有給余暇の受給資格を失うおそれがある、短くしすぎたら、調整のための資源の総量が減少するおそれがある。これらの点を考慮しながら、少なくとも割合の決め方を決める必要があるだろう。第二に、このようにパラメーター依存的な構想は、労働運動の指針とはなりにくい。一方で社会的保護をもっと手厚くという批判を、他方で選択肢の改ざんにより「自由選択」を形骸化するなという批判を招くおそれがある。著者は、「労働運動のなかでは、ワークフェア化とは異なったかたちで就労原則を刷新していく方が模索されている」と記している。レーン構想の現実化のヒントもここにあると思われる。

以上、序章で得られた視角をもとに、各章を足早に検討した。すでに字数をオーバーしているので、詳細なコメントは控えるが、終章からは労働運動研究に対する熱い情熱が伝わってきた。書評を終えて、例えば、デモクラシーの可能性を考察する際にも、本書であぶりだされた問題は、きわめて重要な視点をもたらすことに気がついた。労働運動研究の奥深さを教えてくれた本書に心から敬意を表したい。

(ごとう・れいこ 立命館大学大学院教授)

メリー・デイリー/キャサリン・レイク著、杉本貴代栄監訳 『ジェンダーと福祉国家—欧米におけるケア・労働・福祉』

(ミネルヴァ書房、2009年)

滋野 由紀子

I

本書は、アイルランドにあるクイーンズ大学の社会学者のメリー・デイリーとイギリスの男女平等推進を活動目的としているフォーセット協会のディレクターであるキャサリン・レイクによって書かれ、2003年にポリティ・プレスから出版された*Gender and the Welfare State: Care, Work and Welfare in Europe and the USA*の翻訳書である。

欧米諸国では日本に先駆け、1960年代から女性の社会進出が急速に進んだ。しかし、今日でもなお、私的領域においても公的領域においても、根強く男女間不平等は存在する。例えば、育児や介護といったケアの担い手は女性が中心である場合が多いし、家事分担の割合も一般的に女性が大きい。男女間賃金格差は随分縮まってはいるが、国際的にみて最も格差の縮まった国でさえも女性の賃金は男性の8割程度で止まってしまっている感がある。昇進には顕著な差がみられ、経済力の差も大きいという具合で枚挙にいとまがない。

このような男女間不平等の形成には、福祉国家のあり方が密接にかかわっているという立場で書かれたのが本書である。本書の2章で丁寧に説明されているが、男女間不平等の形成過程に注目しているため、その動的な側面を含めるために、単に「ジェンダー」と記述するのではなく、

「ジェンダー関係」という用語で表している。ジェンダー関係と福祉国家のつながりを、ケア、仕事、福祉という3つの分野を通して分析している。

これまで、ジェンダーの視点から、国の制度やサービスについての研究は多くなされてきたが、福祉国家がどのようにジェンダーによる相違、男女間不平等の形成に影響を与えたかという研究はほとんどなされておらず、本書はジェンダー関係の研究および福祉国家の研究を行う上で見識を深めることのできる貴重な書である。

分析手法としては、比較研究のアプローチが採用され、アメリカとヨーロッパの7カ国、具体的にはフランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、オランダ、スウェーデン、イギリスの計8カ国を取り上げている。広範なタイプの福祉国家を揃えるために、これらの8カ国が選択されている。北欧型の代表としてスウェーデンが選ばれ、ヨーロッパ大陸型としてフランス、ドイツ、オランダが選ばれ、リベラル型としてアイルランド、イギリス、アメリカが選ばれた。アイルランド、オランダが加えられているのがユニークである。

本書の構成は以下の通りである。

はじめに

第1章 福祉国家研究とジェンダー

第2章 分析枠組み

第3章 ジェンダーとケアの供給

第4章 ジェンダーと仕事

- 第5章 福祉・家族とジェンダー関係
- 第6章 個人の資源と世帯内の再分配
- 第7章 各国の形態と国際比較によるパターンの説明に向けて
- 第8章 結論とまとめ

II

各章の概要を紹介しよう。

最初の2章をつかい、先行研究を紹介しながら全体の分析のフレームワークの説明がなされている。第1章では、福祉国家とジェンダーに関する先行研究のレビューが、以下の4つのテーマから行われる。第一は、福祉国家はどのように概念化されてきたか、第二は、ジェンダーと福祉国家の関係がどのように理解されてきたかである。第三は、福祉国家とジェンダー関係における機関(エージェンシー)と動的側面にそれぞれ着眼したクレーム・メイキングとライフ・コースに関する研究について取り上げられている。そして第四は、この分野の比較研究のこれまでの取り組みと方法に関するものである。

第2章では、前章で紹介された先行研究を踏まえた上で、分析のフレームワークが示される。そのため、まず福祉国家の定義づけが行われる。本書では、「福祉国家とは特定の社会的価値、例えば労働者、配偶者、ケアをする人などの社会的役割に付与された価値や期待を生み出し強化するという重要な役割を演じるものである」(p. 34)と述べられている。次にジェンダー概念の定義づけがなされる。「社会的実践としてのジェンダーは、男性と女性の活動や家族、国家、労働市場などの社会制度によって継続的に作り出され再編成されている」(p.35)と述べられており、ジェンダーの動的側面が強調されている。動的要素を含むという意味で、本書では、単に「ジェンダー」とするのではなく「ジェンダー関係」とい

う用語が用いられている。第三に、福祉国家に見られるジェンダーの側面を明らかにするために、ケア、労働、福祉という3つの観点をつかうのが有効であることが示される。第四に、以降の分析で用いられる比較アプローチについて述べた後、比較対象として選択した8カ国の説明が行われる。8カ国は、アメリカとヨーロッパの7カ国、フランス、ドイツ、アイルランド、イタリア、オランダ、スウェーデン、イギリスである。

第3章から第6章までは、福祉国家とジェンダー関係のカギとなる3つの側面、ケア(第3章)、仕事(第4章)、福祉(第5章、第6章)に焦点を当てている。第3章はケアについてである。まずケアに関する公共政策を取り上げ、8カ国で取り組まれたケア政策の特徴を探る。次にケアの実際の供給状況について、私的な無償ケアと有償ケアの両面から明らかにする。さらにケアの担い手になることによる経済的状況や労働市場への参加等に与える影響について、特に小さい子どもを持つ母親を対象にした調査結果が示される。最後にケアと力関係をめぐる議論がなされる。

第4章は仕事についてである。労働市場におけるジェンダーによる相違をさまざまなデータを駆使して試みている。その上で、労働市場の構造の中にどのようにジェンダーによる相違が組み込まれているのか、そして、その過程において福祉国家が直接的にはもちろん間接的にもどのように関連しているのかを考察している。また、国家の役割についても言及している。オランダ以外のどの国においても、公共部門での雇用が女性の市場労働参加率を高めることがわかり、女性の雇用において重要な役割を果たしていることが示される。公共部門は民間部門よりも賃金格差と垂直的な差別が少ないことがその理由であると考察されている。

第5章は福祉国家と所得に焦点を当てている。

まず福祉国家の所得再分配とジェンダー関係の関連性について言及している。次に、女性世帯主世帯と男性世帯主世帯の所得を比較する。とりわけ貧困のリスクの高いシングルマザー世帯と高齢女性世帯の実態を明らかにすることに重点をおいている。その中で、世帯主としての女性と男性に福祉国家によって行われる援助のメカニズムの重要性について考察している。

第6章は、個人的領域にまで踏み込み、家族内の所得の分配と時間の使い方に関心を当てている。まず、家族内の所得分配において、かなりの割合の女性が自分の所得を持っていないことがわかる。次に時間の使い方の方では、有償労働、無償労働(家事やケアなど)、余暇活動にあてられる女性と男性の時間割合、そして余暇にあてる女性と男性の時間数の絶対的な差異をみている。ジェンダー不平等で最も顕著なのは、無償労働であることが示される。この章で得られる興味深い知見は、私的領域でのジェンダー不平等は公的領域よりも大きく、それはどの国においても当てはまることである。男性の無償の家庭内労働への貢献を高めるといったことがジェンダー問題の解決には重要であると述べられている。

第7章は、前の4つの章から得られた知見に基づいて、どのようにジェンダー関係と福祉国家がそれぞれの国において関連しているのかをパターン化している。まず、スウェーデンはジェンダーによる相違がほかの国よりも少ないという意味で特殊モデルと位置づける。次に、フランスは、ひとり親に対するより積極的な支援、子どもを産み育てながら市場労働と両立させることが可能な程度でほかの国と差別化がはかれるとしている。アメリカ、ドイツ、イタリア、イギリスは以下で記すように、それぞれ異なった特徴でスウェーデンと対極であることで位置づけを行っている。アメリカは、家族もしくは

ケアに対する国家サポートの低さで特徴づけている。しかし市場で提供される財によって代替されているからか、予想に反してジェンダー不平等は小さい。ドイツは、家族という点から女性を枠にはめている程度でスウェーデンと対極であるとしている。ケアへの補助金の特徴であり、この補助金が家族内での私的ケアを促進させ、ジェンダー不平等へとつながっている。イタリアは伝統的な家族モデルとジェンダー関係に賛同を示すことが特徴である。予想通りイタリア女性は雇用参加率は低い。しかし、いったん労働市場に参加すれば男性とあまり変わらない処遇を受けられジェンダー格差は小さいことを見出していることが興味深い。イギリスは女性が非常に高い確率で貧困に晒されるという点で、スウェーデンの対極である。女性世帯主世帯は、どの国の男性と比較しても最も高い貧困リスクを負っている。アイルランドとオランダは極端にあるという指標がないと結論づけている。

第8章は、福祉国家およびジェンダー関係についての研究への洞察を行い、次に分析手法として比較アプローチを採用する利点を考察する。そして、最後に、政策に視点を転じ、これまで明らかにしてきた実態を踏まえて、ケア・労働・福祉の3つの面からそれぞれの政策課題を考察してむすびに換えている。

III

以上、本書の構成に従って内容の簡単な紹介を行った。本書は、ジェンダー関係の形成に福祉国家が及ぼした影響に着目し、ケア・仕事・福祉の中に根ざしているジェンダー不平等を浮き彫りにし、一つ一つに福祉国家の影響を見いだして精緻な考察を行った良書である。

最後にいくつか本書の全体を通しての評言を

試みて評者の努めを果たしたい。

第一に、8カ国の体系化がスウェーデンを中心にしてスウェーデンの特徴とさまざまな点において対極的な特徴を持つという観点からなされた。別の軸で体系化はできないのだろうか。それぞれの国がユニークなのか、ほかの国を加えるとグループ化できるのか知りたいところである。

第二に先進国の中で、最も男女間不平等が大きい国である日本の分析がみてみたかった。イタリアと近いところに位置づけられるのであろうか。日本を加えることで、より頑健で普遍的な議論となったのではないだろうか。

第三に、ジェンダー関係による差異を明らかにするために、欧米8カ国のデータを集め可能な限り数値で証明していることは好印象である。しかし、もう一步踏み込み、統計的な裏付けや計量分析があれば、著者の主張はなお一層説得力を持ったのではないと思われる。

ただし、これらは著者の今後の研究への希望であり、本書の価値を何ら損ねるものではない。本書はジェンダー問題と福祉国家にかかわる研究として大きな貢献をしている。ジェンダー問題、社会政策、福祉国家比較に関心のある人々にとって必読の書と言える。

(しげの・ゆきこ 大阪市立大学教授)

『海外社会保障研究』執筆要領

1. 原稿の長さ

原稿の長さは以下の限度内とします。(図表1つにつき、200字で換算してください)

- (1) 論文：16,000字(図表を含む)
本文のほかに要約文(400字以内) およびキーワード(3～5語)を添付。
- (2) 研究ノート：12,000字(図表を含む)
- (3) 動向：8,000字(図表を含む)
- (4) 書評：6,000字

2. 原稿の構成

必要に応じて、I II III…→1 2 3…→(1)(2)(3)…→①②③…の順に区分し、見出しを付けてください。なお、本文中に語や箇条書きの文などを列挙する場合は、見出しと重複しないよう、(a)(b)(c)または・などを使用してください。完成原稿は横書きとし、各ページに通し番号をふってください。

3. 引用

本文中の引用の際は、出典(発行所、発行年)を明記してください。

4. 年号

西暦を用いてください。元号が必要なときには、西暦の後に()入りで元号を記してください。ただし、年代の表記については、西暦なしで元号を用いてもかまいません。

5. 図表

図表はそれぞれ通し番号をふり、表題を付けてください。1図、1表ごとに別紙にまとめ、挿入箇所を論文中に指定してください。なお、出所は必ず明記してください。

- (例) <表1>受給者数の変化
<図1>社会保障支出の変化

6. 敬称

敬称は略してください。

- (例) 宮澤健一教授は → 宮澤は 貝塚氏は → 貝塚は

7. 注

注を付す語の右肩に1) 2)…の注番号を入れ、論文末まで通し番号とし、論文末に注の文を一括して掲げてください。

- (例) 1) 天川によると、集権・分権の軸に分離・融合の軸を…。

8. 参考文献

文献リストは、以下の例を参考に論文の最後に付けてください。

(例)

馬場義久 1997「企業内福祉と課税の中立性－退職金課税について」藤田至孝・塩野谷祐一編『企業内福祉と社会保障』東京大学出版会。

Ashford, Douglas E. 1986. *The Emergence of the Welfare State*. Basil Blackwell.

Heidenheimer, A. 1981. "Education and Social Entitlements in Europe and America." *In The Development of Welfare State*, edited by P.Flora and H.Heidenheimer. Transaction Books.

Beattie, Roger. 1998. "Pension Systems and prospects in Asia and the pacific." *International Social security review*, Vol.58, No.3, 63-87.

檜原朗 1998「イギリスにおける就労促進政策と社会保障」『海外社会保障研究』第125号 pp.56-72.

新藤宗幸 1998「地域保健システムの改革と残されている課題」『季刊社会保障研究』第34巻第3号 pp.260-267.

インターネット掲載ページの場合は、そのページのタイトルとURL、ダウンロード日を明記してください。

UN (2009) Human Development Report 2009, Human development indicators,

<http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/> (2010年6月3日)

9. 原稿の提出方法

編集作業はDTP(Desk Top Publishing)にて行いますので、以下の点についてできるだけご協力頂ければ幸いです。

- (1) 原稿はデジタルで提出してください。基本はメールに添付ファイルで結構ですが、ファイルの読み込みが困難な場合はCDなどのメディアに記録したものを提出いただく場合もあります。
- (2) テキスト形式だけでは、欧文のアクセント、ウムラウト等や和文の記号や特殊文字などが消えたり、正しく保存されなかったりする場合がありますので、紙による完成原稿の提出も併せてお願いする場合があります。事務局からご連絡いたしますのでその際にはご協力ください。
- (3) 図表についても、デジタルデータでご提出ください。デジタルデータが無い場合は手書きまたはコピーなどの完成原稿でご提出ください。その際OS(Windows、Macintosh など)、アプリケーション名(Excel、Lotusなど)、バージョン名(2.0など)を提出する際に明記してください。

海外社会保障研究

第174号 2011年3月発行予定 特集：高齢女性の所得保障：年金を中心に

バックナンバー

- 第173号 2010年12月発行 ……特集：諸外国の就学前教育・保育サービス
—子どもの「育ち」を保障する社会のしくみ—
- 第172号 2010年9月発行 ……特集：社会保障制度における財源徴収と情報管理の国際比較
- 第171号 2010年6月発行 ……特集：アメリカの社会保障
- 第170号 2010年3月発行 ……特集：ケア労働の国際比較—新しい福祉国家論からのアプローチ—
- 第169号 2009年12月発行 ……特集：イギリスの社会保障—ニューレイバーの10年
- 第168号 2009年9月発行 ……特集：諸外国における高齢者への終末期ケアの現状と課題
- 第167号 2009年6月発行 ……特集：韓国の社会保障—日韓比較の視点から—
- 第166号 2009年3月発行 ……特集：障害者福祉の国際的展開
- 第165号 2008年12月発行 ……特集：拡大EUの社会保障政策と各国への影響
- 第164号 2008年9月発行 ……特集：世界の高齢者住宅とケア政策
- 第163号 2008年6月発行 ……特集：カナダ・韓国・日本3カ国社会保障比較研究
- 第162号 2008年3月発行 ……特集：地域包括ケアシステムをめぐる国際的動向
- 第161号 2007年12月発行 ……特集：フランス社会保障制度の現状と課題
- 第160号 2007年9月発行 ……特集：子育て支援策をめぐる諸外国の現状
- 第159号 2007年6月発行 ……特集：所得格差と社会保障
- 第158号 2007年3月発行 ……特集：先進各国の年金改革の視点

海外社会保障研究 投稿規程

『海外社会保障研究』は、諸外国の社会保障およびその関連領域に関する理論的・実証的研究、諸外国の社会保障に関する研究動向、諸外国の社会保障制度改革の動向などを迅速かつ的確に収録することを目的とします。

1. 投稿は、「論文」、「研究ノート」および「動向」の3種類です。投稿者の学問分野は問いません。どなたでも投稿できます。ただし、本誌に投稿する論文などはいずれもほかに未投稿・未発表のものに限ります。「論文」、「研究ノート」および「動向」は独創性(分析テーマ、内容、そして手法が、すでに発表されたり知られたりしていることから容易に導き出せるものではないこと)、有用性(内容がわが国の社会保障政策のあり方に重要な問題を提起する内容を含んでいること)を基本に、おおむね以下のようなものとします。
「論文」：独創性や有用性があり、結果の信頼度が高く、かつ学術論文としての体裁も整っているもの(図表、参考文献などを含む文字数上限：16,000字)。
「研究ノート」：独創性や有用性は、「論文」には及ばないが、今後の発展が期待できる水準に達しているもの。併せて、結果の信頼度も相当に高く、学術論文としての体裁も整っているもの(同：12,000字)。
「動向」：「論文」や「研究ノート」に該当しないもので、有用性に優れ、諸外国の社会保障の動向などを政策資料、統計等をもとに的確にまとめているもの。併せて、内容の信頼度もあり、学術論文としての体裁も整っているもの(同：8,000字)。
2. 投稿者は、審査用原稿2部を送付して下さい。採用の決まったものは、デジタルファイルも提出していただきます。
3. 投稿原稿のうち、「論文」および「研究ノート」の掲載の採否については、指名されたレフェリーの意見に基づき編集委員会において決定します。採用するものについては、レフェリーのコメントに基づき、投稿者に一部修正を求めることがあります。
4. 投稿のうち、「動向」の掲載の採否については、編集委員会において決定します。
5. 執筆に当たっては、『海外社会保障研究』執筆要領に従ってください。なお、原稿は採否に関わらず返却致しません。
6. 掲載された論文などは、ほかの雑誌もしくは書籍または電子媒体等に収録する場合には、国立社会保障・人口問題研究所の許諾を受けることを必要とします。なお、掲載号の刊行後に、国立社会保障・人口問題研究所ホームページで論文等の全文を公開します。
7. 原稿の送り先、問い合わせ先 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2-2-3
日比谷国際ビル6階
国立社会保障・人口問題研究所 総務課業務係
電話 03-3595-2984 Fax: 03-3591-4816
e-mail: kaigai@ipss.go.jp

編集後記

少子化が進む中、子どもの育ちを支援することがますます重要になっています。本号では、「就学前の子どもの育ち」を支える仕組みとしての保育サービス等の就学前教育について取り上げました。今回の特集テーマは、さまざまな視点から論じることができるため、本号では「海外社会保障研究」としてはじめて論文公募(Call for Paper)を行いました。そのため本号の特集は、依頼論文と公募論文で構成されています。論文公募に応じていただいた方々、論文公募のお知らせなどの企画編集にご協力いただいたさまざまな方々には、この場を借りてお礼を申し上げたいと思います。また、本号が読者の皆様にご参考になるものであれば幸いです。(K.K)

編集委員長

西村 周三 (国立社会保障・人口問題研究所長)

編集委員

江口 隆裕 (筑波大学教授)
尾形 裕也 (九州大学教授)
落合恵美子 (京都大学教授)
駒村 康平 (慶應義塾大学教授)
高橋 紘士 (国際医療福祉大学教授)
武川 正吾 (東京大学教授)
廣瀬真理子 (東海大学専任教授)
高橋 重郷 (国立社会保障・人口問題研究所・副所長)
松本 勝明 (同研究所・政策研究調整官)
東 修司 (同研究所・企画部長)

佐藤龍三郎 (同研究所・国際関係部長)
勝又 幸子 (同研究所・情報調査分析部長)
金子 能宏 (同研究所・社会保障基礎理論研究部長)
阿部 彩 (同研究所・社会保障応用分析研究部長)

編集幹事

深尾 信悟 (同研究所・企画部第2室長)
小島 克久 (同研究所・国際関係部第2室長)
泉田 信行 (同研究所・社会保障応用分析研究部第1室長)
竹沢 純子 (同研究所・企画部研究員)
酒井 正 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)
暮石 涉 (同研究所・社会保障基礎理論研究部研究員)
白瀬由美香 (同研究所・社会保障応用分析研究部研究員)

海外社会保障研究 No. 173

平成22年12月25日発行
ISBN 978-4-904486-22-1

編集 国立社会保障・人口問題研究所
〒100-0011 東京都千代田区内幸町2丁目2番3号
日比谷国際ビル6階
Tel: 03-3595-2984
homepage; <http://www.ipss.go.jp>

印刷 大和綜合印刷株式会社
〒102-0072 東京都千代田区飯田橋1丁目12番11号
Tel: 03-3263-5156 Fax: 03-3263-0470
e-mail: daiwa@cd.mbn.or.jp
homepage: <http://www17.ocn.ne.jp/~daiwasg/>

ISSN 1344-3062