

公募研究シリーズ

⑳

# 保育サービスを中心 とする子育て支援政策 の国際比較行財政論

～スウェーデン、イギリスの実態と  
日本の改革論議への示唆～

高端 正幸

新潟県立大学准教授

伊集 守直

横浜国立大学准教授

佐藤 滋

東北学院大学講師

全労済協会

## 発刊にあたって

本報告書は、2009年度の全労済協会公募委託調査研究テーマ「地域社会の課題と展望」において採用となりました「保育サービスを中心とする子育て支援政策の国際比較行財政論～スウェーデン、イギリスの実態と日本の改革論議への示唆～」の研究成果です。

日本の社会保障制度は、年金や医療などの高齢者関係の給付に比重をおき、子どもや子育て世代などへの支援が少ない特徴をもっています。こうした事情のもとで女性の社会参加が進み、社会保障のモデルとしての専業主婦世帯が夫婦共働き世帯に取って代われ、「子育ての社会化」の必要が痛切に感じられるようになったにもかかわらず、子育て支援政策の立ち遅れが社会の様々なひずみを増幅させています。その結果、子どもを生み育てる若者世代の生活において「機会費用」を強く意識させるとともに、子育て支援政策と密接に関連する就学前教育の充実やジェンダー平等の推進という、欧米では社会に定着している諸政策が我が国においては不十分なままとなっています。「子ども手当」を巡る議論の混迷を見るにつけ、また政府の少子化社会対策会議において2010年に『子ども・子育て新システムの基本制度案要綱』が決定されたとはいえ、未だに日本社会の子育て支援は緒についたばかりの感があります。

このような現状の中で本研究は、日本における子育て支援政策・制度のあり方を考察するための材料を提供することを意図し、国際比較をつうじた基本的論点の検討を行なっています。

比較研究の対象とされたスウェーデンとイギリスはともに「福祉国家」でありながら、その国家の方向性や背景の違いから保育サービスや現金給付を含めた子育て支援政策の様相は異なっています。特に対照的な政策手段となった両国における1990年代からの就学前教育・保育サービスを中心とする子育て支援政策の拡充や保育サービス供給に関する政府間行財政関係などについて、両国の政策展開や行財政関係を比較考察し、『子ども・子育て新システムの基本制度案要綱』の基本設計を踏まえた、今後の日本における議論展開への視座が示されているところに、本研究の特徴があります。

本報告書が少子化対策としての政策だけではなく、日本社会として次世代をどう育てるのか、子どもたちがどう健やかに育ち日本の未来を担っていくのか、ひいては国民ひとりひとりがどのように幸福な生活をおくるのかという、より大きな視野からの子育て支援策の議論の一助になれば幸いに存じます。

「公募委託調査研究」は、勤労者の福祉・生活に関する調査研究活動の一環として、当協会が2005年度から実施している事業です。勤労者を取り巻く環境の変化に応じて毎年募集テーマを設定し、幅広い研究者による多様な視点から調査研究を公募・実施することを通じて、広く相互扶助思想の普及を図り、もって勤労者の福祉向上に寄与することを目的としています。

当協会では研究成果を「公募研究シリーズ」として順次公表しています。

---

# 目次

はじめに 子育て支援政策の比較行財政論	1
第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ	4
1 公的社会支出の国際比較	4
2 脱家族化と家族主義	8
3 子育て支援の政策手段別検討	16
4 子育て支援の政策ミックス	24
5 おわりに	27
第2章 スウェーデンにおける子育て支援政策	29
1 はじめに	29
2 スウェーデンにおける子育て支援政策の概要と歴史的展開	29
3 保育サービスをめぐる政府間行財政関係	36
4 小 括	45
第3章 イギリスの保育サービス・子育て支援政策の展開とその問題点	
—財源、および、保育サービス市場との関係において—	47
1 イギリスの保育・子育て支援政策の特質	47
2 保育サービスをめぐる行財政構造とパートナーシップに基づく保育サービス供給	53
3 保育サービスをめぐる行財政構造と保育サービス市場の問題点	57
4 おわりに	63
終章 日本の子育て支援政策とその改革論議への示唆	65
1 主な論点	65
2 事業主体の多様化と就学前教育・保育サービスの質	67
3 分権化と保育・子育て支援政策	69
4 おわりに—政策意図と財源の問題	72
参考文献	73

## はじめに 子育て支援政策の比較行財政論

1989年のいわゆる「1.57ショック」以来、日本において、子育て支援政策は常に少子化との関連で論点化され、90年代から「エンゼルプラン」をはじめとするてこ入れ策が重ねられてきた。しかし、周知のとおり、合計特殊出生率は2000年代にいたるまで落ち込みつづけ、2005年には1.26という底を記録するに至った。

少子化の基本的な原因は、すでにかかなりの程度明らかになっている。女性の社会参加意識の高まりに伴う晩婚化・非婚化の進展はその1つである。しかし、若年者が持ちたいと希望する子どもの数は平均2人以上であることが明らかとなっている（内閣府『子ども・子育て白書 平成22年版』）。であれば問題はむしろ、子どもを産みにくく、育てにくい環境の深まりであることとなる。女性の社会参加意識の向上とサービス経済化、そして近年では世帯所得の伸び悩みや非正規労働の増加を背景に、女性のフルタイム就業は増加している。そのため「子育て（特に就学前児童の）は第一義的に親（特に母親）の責任」という古い発想がすでに通用する状況ではなく、「子育ての社会化」が必須となっているにもかかわらず、そうした要請に対して公的施策や企業慣行、社会常識の対応・変化が立ち遅れている。結果として、女性にとって出産・育児行動の機会費用は非常に高いものとなり、それを積極的に選択するための条件が失われている。

90年代以降、児童手当の拡充、出産・育児休業の整備や取得環境の整備、保育サービス供給の拡大といった手が打たれてきたが、それは十分な対応とならなかったことは、今日われわれが直面する状況をみれば明らかである。そして最近では、2009年の民主党政権成立を契機として、2010年4月よりこども手当が導入された。加えて、「子ども・子育て新システム検討会議」における検討を経て、同年6月29日には「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」が少子化社会対策会議において決定され、2011年度の国会提出に向けて法案の準備が進められている。この新制度案の帰趨は未だ定かではないが、新制度案の検討は、民主党政権成立以前から政府が進めていたことでもあり、保育制度を中心とする子育て支援諸施策の制度的枠組みが近々に見直しを加えられることは間違いない。

こうした大きな改革動向を意識しつつ、本研究は、スウェーデンとイギリスという2国における子育て支援政策の展開と特質を検討し、そこから日本における改革論議に対する示唆を抽出することを試みる。その意図は、特定の観点や文脈に即して矮小化されてしまいがちな制度・政策論議を、2つの点において相対化することにある。

1つ目は、保育を含めた子育て支援政策の政策目的に関わる認識である。すでに述べたように、日本において、子育て支援政策は「少子化」への対応という観点に偏ったとらえ方をされがちである。少子化による人口（特に現役世代人口）の減少が経済や財政・社会保障制度の持続可能性を脅かすという問題意識が、日本では特に強調される。もちろん、少子化問題が欧米諸国において全く認識されないわけではないが、本来、子育て支援政策の目的は多様な要素を含んでいる。まず、男女の同権化を促進する観点からは、女性の家事・育児労働の軽減と男性のそれへの参加促進、そして女性の働く権利が出産・育児により阻害されない条件の保障という、家族領域と労働社会領域の両方における女性の地位向上に、子育て支援政策のあり方が深くかかわる。また、子を有する低所得世帯、とりわけ一人親（通常その多くは母子）世帯の親の就労を促進し、所得を向上させるという子育て支援政策の機能が政策的に意識される場合も多い。さらに、就学前児

童に対する教育サービスとして保育サービスをとらえる観点も、各国においてますます重視されるようになってきている。特に、子どもの貧困あるいは子を有する世帯の経済格差が子どもの学習機会・能力形成の格差につながることを避け、「機会の平等」を促進するという意味が、就学前教育に対して付与されるようになってきている<sup>1</sup>。

このとき、保育政策、子育て支援政策のいかなる側面を重視し、政策目的として認識するかが、政策展開の方向性を左右することはいうまでもない。そこで本研究は、国際比較を通じて、特定の目的認識に規定された日本独特の政策論議のあり方を相対化しつつ、日本における制度・政策の方向性についても若干の検討を加えたい。

2つ目は「文脈」に関わる点であり、具体的には現在そして将来の日本における子育て支援政策の制度設計を規定する既存制度の特徴についてである。制度・政策の形成やその将来的選択肢は、既存の制度・政策のあり方に一定程度の拘束を受ける。いわゆる「経路依存性」である。現実的な次元でいえば、日本において「子ども・子育て新システム」が検討されるとき、そこでは既存制度の問題点が吟味され、その改善をめざす改革案が模索されるわけであって、白いキャンバスに理想の絵を描く作業とはならない。また、子育て支援政策のあり方をおかねてより左右してきた様々な制度や社会的条件が存在し、それらは著しい変化を見せないかぎり、同様に現在そして将来の政策が取りうる方向性を規定していく。そうした制度や社会的条件の主たるものとして、財政制度や財源状況、労働市場や労働政策のあり方、中央—地方政府間の行財政関係、家族のあり方やそれに関する人々の価値観などが挙げられよう。換言すれば、既存の子育て支援政策・制度のみならず、福祉国家としての日本が有する「型」とそれを支える諸条件というべき総体と密接な関係を取り結ぶ形で、日本における子育て支援政策の改革論議は展開しているとみるべきである。

これは自然なことである一方で、改革論議の射程を狭めたり、政策オプションに対する評価の観点を一定の幅に押し込めるような効果を発揮する。もちろん、既存の制度的文脈や社会的諸条件を無視した制度構想は成り立ちえない。しかし、日本的な条件によって限定づけられた論点設定や評価軸しか持たない議論から、適切な将来ビジョンが導かれるのか否かも問われるべきである。このような意味において、本研究では、日本的な条件付けのもとで展開されている日本の子育て支援政策改革論議を比較論の立場から吟味したいと考えた。

以上の2点を意識しつつ、本研究（とりわけ第2章以降）は保育を中心とする子育て支援政策の行財政構造に分析の焦点を当てていく。この点は本研究の1つの特色である。管見のかぎり、アウトプットとしての子育て支援の政策に関する国別の政策論は比較的多くみられるものの、国際比較、それも政策を支える行財政構造とその動態について本格的に論じた研究はみられないといってよい。よって、本研究は、日本において子育て支援政策の行財政システムの改革が急がれようとしている現状との関係だけでなく、先行研究で手薄となっている面に取り組むという意味での貢献をも企図している。

第1章では、先行研究や最新データを用いた子育て支援政策の国際比較を行い、国際的な俯瞰

---

<sup>1</sup> こうした就学前教育を重視する傾向や、子どもの権利主体としての側面を積極的にとらえていく立場の強まりを踏まえれば、「子育て支援政策」という表現は必ずしも適切ではない。ゆえに近年では「子育て支援」という言葉がよく用いられるし、上に述べた民主党政権下の新制度案検討会議も「子ども・子育て新システム」という表現をとっている。しかし、本研究においては、筆者の専門が児童福祉でなく財政学であることから、いかなる用語を用いるべきかについて十分に専門的な検討を行いうる立場にない。そこで、本報告書においては「子育て支援政策」という語を便宜上、用いることとしている。

図の中での日本の位置づけを確認すると同時に、比較対象としてスウェーデン、イギリスに着目することの理由も明らかにする(第1章)。つぎに、スウェーデン(第2章)とイギリス(第3章)における子育て支援政策の展開と特徴を具体的に検討する。以上をうけて、終章では今日の日本で急がれている「子ども・子育て新システム」制度案がはらむ主な論点に対する示唆を、比較論的立場から整理する<sup>2</sup>。

本研究が、現在進行中の「子ども・子育て新システム」の検討に、そして地域における子育て支援政策の発展に、少しでも寄与するものとなれば幸いである。

---

<sup>2</sup> なお、本研究は、共著者3名による共同研究であり、本報告書の全体について3名が責任を持ってまとめた。ただし、第1章と終章は高瀬が執筆し、第2章は伊集守直、第3章は佐藤滋がそれぞれ執筆した。また、日本国内の事例調査(2010年3月、8月に実施)、およびスウェーデンおよびイギリスにおける現地調査(それぞれ2010年11月、2011年1月に実施)の成果が、全編にわたって反映されていることも付け加えておく。

# 第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ

## 1 公的社会支出の国際比較

今日では、いずれの先進諸国においても、社会保障支出が政府支出の中心的な項目となっている。資本主義に基づく市場経済中心の発展プロセスは、社会全体でみた生産力と物質的な豊かさを飛躍的に高める一方で、景気循環に伴う失業の発生や、生活様式の現代化にともなう家族やコミュニティの相互扶助の減退を通じて、生活保障のための社会保障政策の拡充を必然的に呼ぶこととなった。

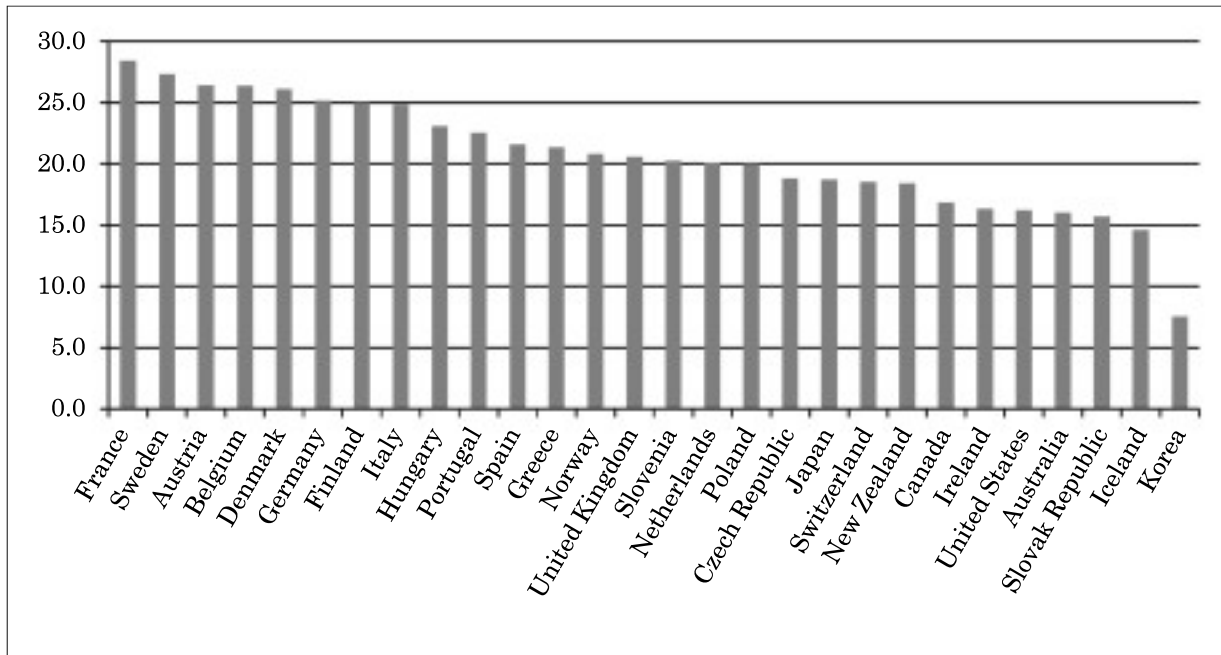
このように、社会保障政策の拡充が資本主義的発展の必然的な産物であるという見方は、かつてのウィレンスキーに代表される産業主義の立場が強調するものであった(Wilensky 1975)。しかし、より重要なのは、社会保障支出の規模や政策の具体的な中身には、国ごとに無視しえない重要な相違が存在するという事実であり、こうした相違の存在とその生成要因に焦点を当てることによって、比較福祉国家論は発展を遂げてきた。

まずは基本的な事実を確認しよう。図表1-1は、2007年における公的社会支出の対GDP比を主だったOECD諸国について示している。通説的な理解では、北欧諸国やフランス、ドイツといった国々の公的社会支出が大きいとされている。これらの国は、エスピン・アンデルセンの類型化にしたがえば、普遍主義レジームと保守主義レジームの代表例である。対して、アメリカ、イギリス、オーストラリアなどの自由主義レジーム諸国、およびイタリア、スペインなどの南欧諸国、そして日本は、公的社会支出が一般に小さいという整理がなされる。

しかし、図表1-1から、少なくとも最近においては、そのような通説的な理解がすんなりと当てはまらないことがみてとれる。たとえば、イタリアの公的社会支出の規模は、ドイツおよびフィンランドのそれに肉薄している。ノルウェーの公的社会支出は、イタリア、スペイン、ポルトガル、ギリシャといった南欧諸国のそれより小さく、イギリスのそれに近い。アメリカ、カナダそしてオーストラリアの公的社会支出は依然として小さいが、イギリスは図に挙げた国々のうちでは中位にあり、日本のそれはアメリカ、カナダなどとイギリスとの間に位置するようになっている。

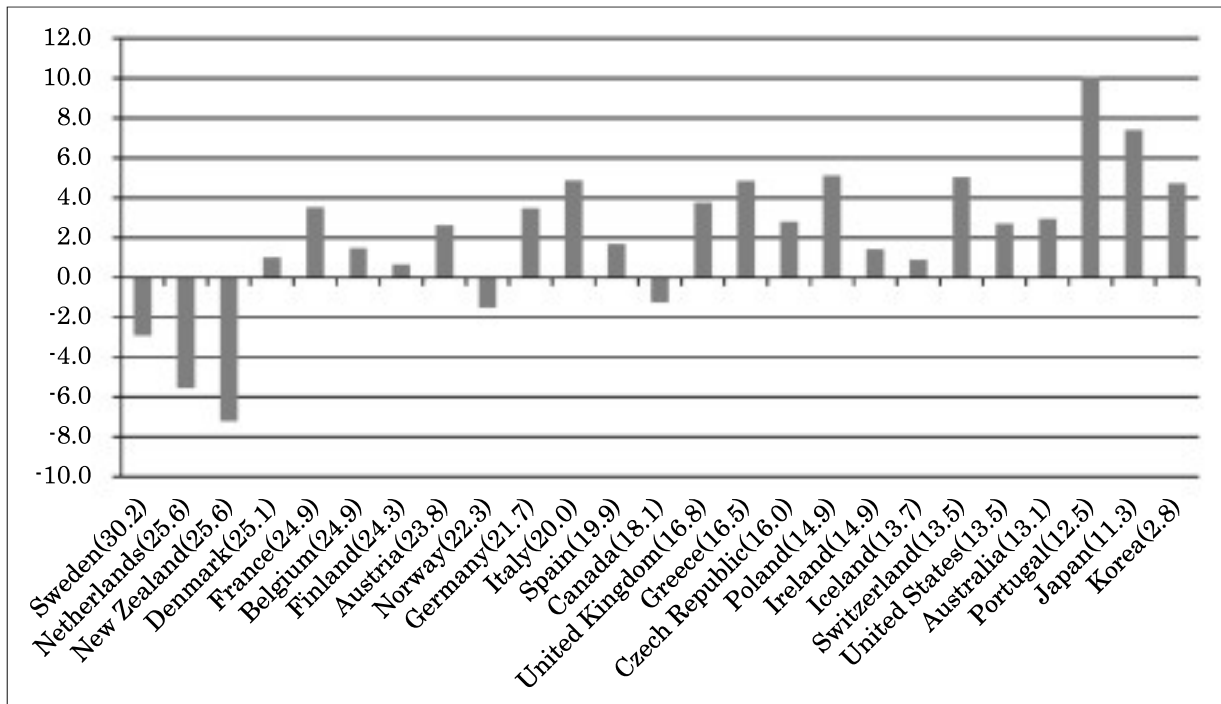
このようなレジーム間における公的社会支出規模の差異パターンの曖昧化は、1990年代以来の各国における公的社会支出の推移によって生み出された。図表1-2にみるとおり、1990年時点において公的社会支出の対GDP比が主要国中の上位3カ国であったスウェーデン、オランダ、ニュージーランドにおいて、90年代以降に公的社会支出の抑制が図られた一方、下位3カ国のポルトガル、日本、韓国、およびいくつかの中位国において顕著な伸びがみられた。結果として、図表1-2に挙げた諸国における公的社会支出の規模(対GDP比)の標準偏差は、1990年における6.22から2007年においては4.84となり、ばらつきがやや減少した。こうした趨勢のもとで、1980年代までにみられ、エスピン・アンデルセンがその類型化論において指摘したような(Esping-Andersen 1990)、レジーム類型間の社会支出規模の差異パターンがさほど明確ではなくなったのである。

図表I-1 公的社会支出の対GDP比  
(2007年、単位：%)



出所) OECD, Social Expenditure Database, OECD ウェブページより。

図表I-2 1990年～2007年における公的社会支出 (対GDP比) の伸び  
(国名のあとのカッコ内は1990年における公的社会支出の対GDP比 (%), 単位：%ポイント)

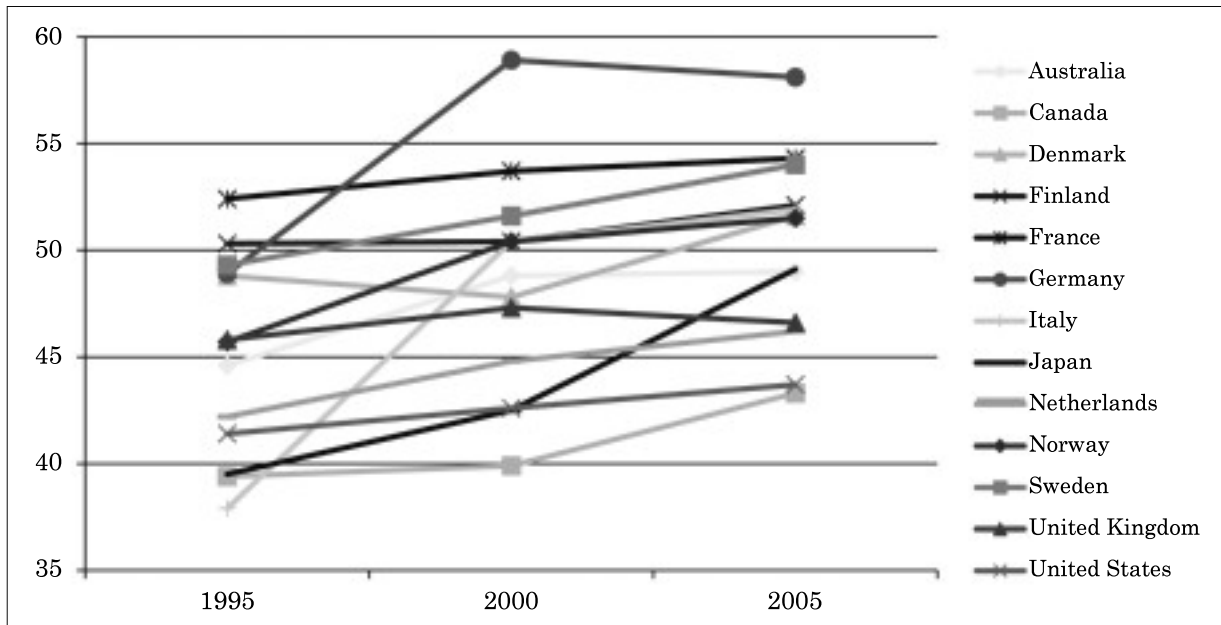


出所) 図表I-1と同じ。



第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ

図表1-3 一般政府支出に占める公的社会支出の割合  
(単位：%)



出所) 図表1-1と同じ。

ただし、このことをもって、「大きな福祉国家」における公的社会支出の抑制と「小さな福祉国家」におけるその拡大が1990年代以降に進行し、社会保障の財政規模に収斂が生じたと一般化することは、やや単純化が過ぎるといえよう。というのも、1990年時点の公的社会支出規模上位3カ国における支出抑制と下位3カ国における支出拡大は明確であるが、その他の国々における支出トレンドを収斂傾向にあると断定することはできない。さらに、各国の一般政府支出に占める公的社会支出の割合をみれば(図表1-3)、スウェーデン、オランダ、あるいはノルウェーといった公的社会支出(対GDP比)の抑制が進んだ国においても、一般政府支出のより大きな割合を公的社会支出に振り向けるようになってきている。つまり、これらの国においては、GDP比でみた公的社会支出の規模は抑制傾向を示しているものの、緊縮財政のもとで、財政支出のより大きな部分を社会支出に振り向けることによって、社会保障財源の確保に努力してきたことが読みとれるのである。

この点について付け加えれば、主要国の中でイタリア、イギリス、日本といった1990年代以降の公的社会支出(対GDP比)の伸びが大きいケースのうち、イタリアと日本において、一般政府支出に占める公的社会支出の割合を著しく高めることによって公的社会支出の増加が図られた一方で、イギリスにおいては一般政府支出に占める割合がほぼ一定のまま(つまり財政支出全体の伸びを伴いつつ)、公的社会支出の増加がみられたことが指摘できる。

- 以上を踏まえ、特に本研究で着目するスウェーデン、イギリス、日本の対比点を要約すれば、
- ・1990年代以降に公的社会支出の抑制を余儀なくされつつも、その確保に努力を重ねてきたスウェーデン
  - ・西欧諸国の中では小さな公的社会支出を、1990年代以降に拡大し、そのための財源確保にも比較的的成功してきたイギリス
  - ・公的社会支出が極めて小さな状態から、1990年代に大きな増加をみせた結果、財政支出に占め

図表I-4 主要諸国の公的社会支出（2005年）

## a. 現金給付の対GDP比（単位：％）

	現金給付	高齢	保健・医療	障がい	家族	失業	積極的労働市場政策
Japan	10.2	7.4	-	0.6	0.3	0.3	-
United States	8.0	5.3	-	1.3	0.1	0.3	-
United Kingdom	10.3	5.5	-	2.0	2.2	0.3	-
Germany	15.9	11.0	-	1.3	1.4	1.7	-
France	17.5	10.6	-	1.7	1.4	1.7	-
Sweden	14.5	7.0	-	3.7	1.5	1.2	-

## b. 現物給付の対GDP比（単位：％）

	現物給付	高齢	保健・医療	障がい	家族	失業	積極的労働市場政策
Japan	8.1	1.2	6.3	0.1	0.5	-	-
United States	7.8	0.0	7.0	-	0.5	-	-
United Kingdom	10.5	0.6	7.0	0.4	1.0	-	-
Germany	9.9	0.2	7.7	0.6	0.7	-	-
France	10.8	0.3	7.8	0.2	1.6	-	-
Sweden	13.7	2.5	6.8	1.9	1.7	-	-

## c. 総給付（現金+現物）の対GDP比（単位：％）

	総給付	高齢	保健・医療	障がい	家族	失業	積極的労働市場政策
Japan	18.6	8.6	6.3	0.7	0.8	0.3	0.3
United States	15.9	5.3	7.0	1.3	0.6	0.3	0.1
United Kingdom	21.3	6.1	7.0	2.4	3.2	0.3	0.5
Germany	26.7	11.2	7.7	1.9	2.2	1.7	1.0
France	29.2	10.9	7.8	1.9	3.0	1.7	0.9
Sweden	29.4	9.6	6.8	5.6	3.2	1.2	1.3

出所) 図表I-1と同じ。

## 第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ

る公的社会支出の比重も著しく高まってきた日本という整理が可能となる。もちろん、今も世界有数の「大きな福祉国家」であるスウェーデンに対し、イギリスおよび日本が公的社会支出の規模を高めてきたといっても、その差は未だに歴然としていることは押さえておきたい。

さらに、これら3カ国の社会保障政策の規模的特徴を確認するために、公的社会支出の目的および現金給付／現物給付の別による内訳をみておこう（図表1-4）。まず日本については、公的社会支出の総額が小さいうえに、それは「高齢」の現金（公的年金）・現物（介護保険）給付と「保健・医療」の現物（公的医療保険）給付に偏っており、「障がい」「家族」「失業」については現金・現物ともに給付規模が極めて限定的であることがわかる。換言すれば、伝統的に社会保障制度の核となっている公的年金・医療保険に日本の公的社会支出の大きな部分が向けられており、これらは人口の高齢化に伴う給付増が不可避な分野でもある。つぎに、イギリスにおいては、「保健・医療」の現物給付と「家族」の現金給付の規模が大きいものの、「高齢」および「失業」の現金・現物給付が小さい。そしてスウェーデンにおいては、公的社会支出総額の大きさに裏打ちされて、各項目にわたって比較的給付規模が大きいのが、とりわけ「障がい」の現金給付、および「高齢」「障がい」「家族」の現物給付が充実していることがみてとれる。

概して、現金給付は所得保障を目的とする。失業あるいは高齢による稼得機会の喪失、子育てに起因するコスト増などに着目し、現金給付を通じて所得を保障していくわけである。対して現物給付は、高齢者や障がい者の生活支援や就学前児童の保育といった、具体的なケアを提供するものである。こうした現物給付は、家族やコミュニティにおける相互扶助を代替し、ケアを社会化するものである。つまり、現金給付は経済的困窮に起因する「生きづらさ」を、そして現物給付はケアの担い手の不在やケアに従事することにより就業その他の機会を失うことに起因する「生きづらさ」を緩和する機能を持つ。こうした観点から、各国における公的社会支出の現金・現物給付への振り分けられ方を解釈すると、各国における社会保障政策の性格の違いがみえてくる。この点については、後段にて子育て支援政策に焦点を当てて掘り下げることとする。

なお、本研究のテーマである子育て支援政策に関わる給付の大半は、この分類において「家族」給付に含まれる。出産・育児に関する手当や一時金、出産・育児休業にともなう所得保障は「家族」の現金給付であり、保育サービスは「家族」の現物給付である。

## 2 脱家族化と家族主義

比較福祉国家論において、子育て支援政策のあり方が関わってくるのは主として福祉国家の「脱家族化」的側面についてである。エスピン・アンデルセンによれば、「脱家族化は、社会政策（または市場）が女性に『商品化』のための自律性、あるいは、まずなによりも独立世帯を築き上げるための自律性を与えられるかどうかの度合いを示すものである」（Esping-Andersen, 邦訳2000）。

20世紀における福祉国家の発展は、一般に、生活保障機能を、家族やコミュニティといった相互扶助の基礎単位から政府に移していくプロセスを伴ってきた。しかし、伝統的な家族形態が果たす生活保障機能を重視する「家族主義」的認識の強弱は、現在もなお国により様々である。また、福祉国家の発展は男性を家族における唯一の稼ぎ手とする「男性稼ぎ手(male-breadwinner)モデル」（ひいては3世代同居の家族モデル）を各国において一様に消し去るものではなかった。

女性が家事労働の引き受け手であることを前提として、男性がフルタイム労働に従事するという「モデル」は、実際にはほとんどの国において幻想となりつつある。それでもなお、女性が経済的な自律性を獲得している程度には差異があり、課税・給付単位の設定（世帯か個人か）や家族内ケア（介護・保育など）の社会化の程度を通じて、社会保障制度のあり方が家族主義と脱家族化の状況に重要な影響を与えている。

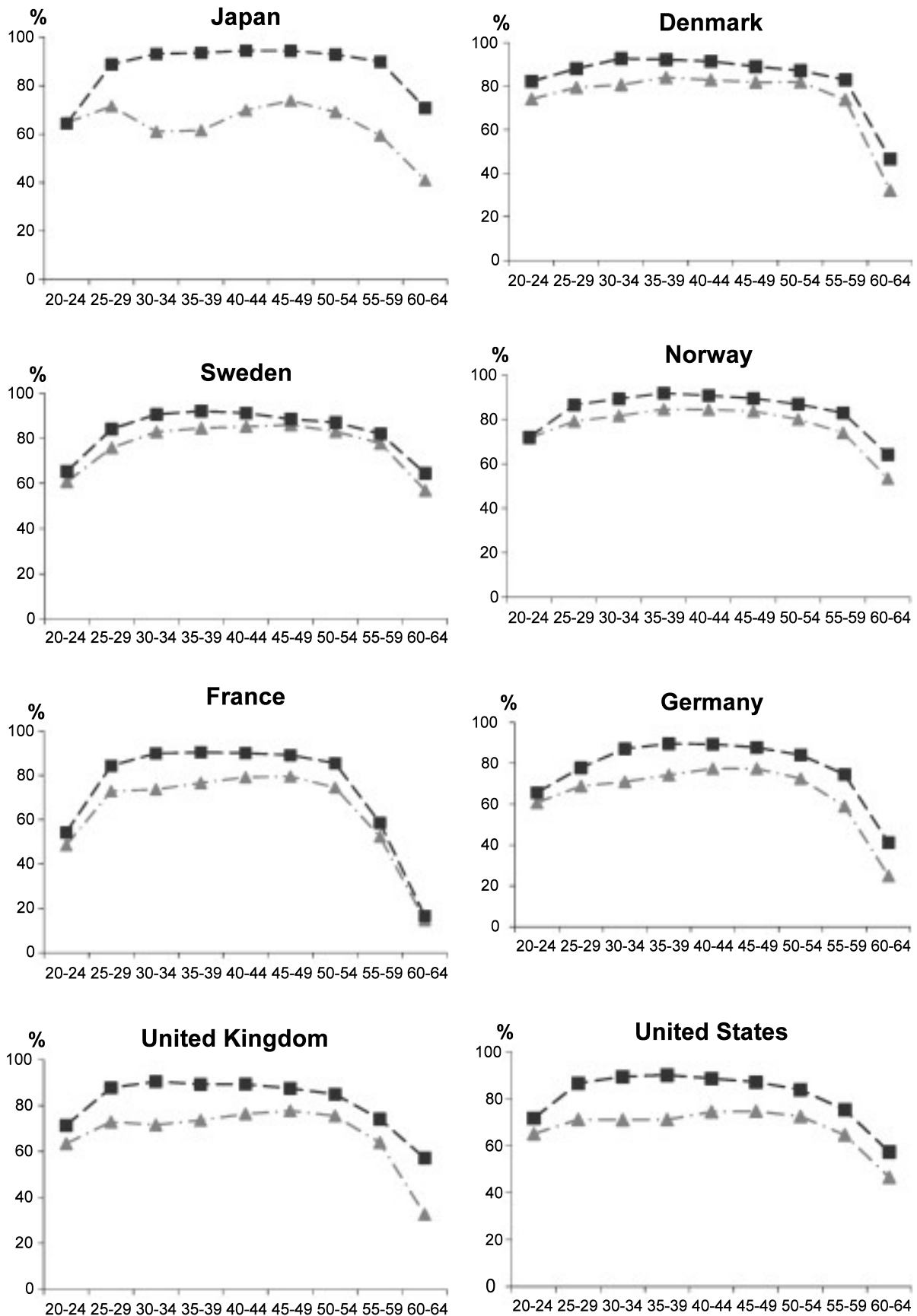
家族政策もしくは子育て支援政策の現代的意義は、こうした家族主義と脱家族化の問題と密接に関連する形で、いくつかの角度から見出される（代表的な整理として OECD (2006)、とくに保育サービスに着目するものとして European Commission (2009) を挙げておく）。第1に、ジェンダー平等の観点から、女性が男性と同様のライフコースに関する選択の自由を持ちうるか否かが、極めて重要な問題となる。具体的には、男性稼ぎ手モデルにおける家庭内ケアの担い手としての女性の役割負担を軽減し、その負担を男性も担うようにしていくとともに、家庭内ケアを公共サービスとして社会化するか、市場化することが必要となる。同時に、女性の就業機会を拡大し、男性との賃金・職種の格差を解消していくような労働市場の変革も求められる。このとき、女性の就業可能性や職業上の地位を確保するために、出産・育児休業の充実や、男性による育児休業の取得促進も望まれることとなる。これらの点において、子育て支援政策の拡充がジェンダー平等の観点から要請されることとなる。

図表1-5は、主要国における性別・年齢別就業率をグラフ化したものである。スウェーデン、デンマークなど北欧諸国において、年齢階層に関わらず男女間の就業率の差が最も小さい。これらの国においては、脱家族化が非常に進んでおり、実際にそのための政策が積極的に展開され、それを国民の男女平等意識の高さが支えてきた。対照的に、日本においては、男女間の就業率の格差が全ての年齢層において著しく、かつ一般に女性が出産・育児に携わることの多い30歳代において、女性の就業率が落ち込み、よく知られる「M字型カーブ」が現れている。近年の日本で、女性の就業意欲の高まりがみられ、政策的にも「男女共同参画社会」が目指されているとはいえ、国際比較における日本の現状は、ジェンダー平等の視点からみればかぎりポジティブなものではない。また、イギリスについても、日本ほどではないが、男女間の就業率に相当の差が認められるとともに、女性の年齢別就業率に若干のM字型パターンがみられる。

第2に、貧困対策、とりわけ一人親世帯における就労促進を通じて稼得機会を保障し、所得の向上を図るという観点がある。おおむね1970年代から顕著となった失業率の上昇、サービス経済化に伴う賃金格差の拡大、および離婚や婚外子の増加を主とする家族形態の多様化に伴って、失業者世帯、なかでも職を持たない一人親の世帯が増加をみせ、これが社会問題化してきたことが、その背景にある。近年の趨勢であるワークフェア（workfare）的施策においては、貧困世帯に対する就労支援が強化され、親の就労を通じて子どもを持つ世帯の貧困を緩和することが意識される場合が多い。

第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ

図表1-5 女性の年齢別就業率（2007年または2008年）



出所) OECD, Family Database, OECD ウェブページより。

この点との関係で、各国における子どもを持つ世帯の貧困率の状況をみておきたい(図表1-6)。特筆すべきは、日本における1人親世帯の貧困率の高さである(58.7%)。全ての子どもを持つ世帯の貧困率もOECD平均を超えていることも合わせみれば、日本における1人親世帯を中心とする子どもを持つ世帯の経済状況は、極めて深刻であるといわざるをえない。ただし、こうした実態は、日本の社会保障制度と労働市場のあり方に根ざすものであって、単に親の就業促進を図れば済むわけではないし、逆に子育て支援政策のみに関わるものでもないことを付言しておく。

スウェーデンは、デンマークと並んで、親が1人・2人であるに関わらず、比較的低い貧困率を達成している。イギリスについては、貧困率は親の数に関わらずOECD平均を下回ってはいるが、1997年のブレア労働党政権成立以降のイギリスでは、保育サービスの積極的拡充策が親(特に1人親世帯の母親)の就労促進との絡みで強調されてきた(第3章参照)。

図表1-6 2000年代中頃における子ども(15歳以下)を持つ世帯タイプ別の貧困率  
(2000年代中葉、単位：%)

	全ての子ども を持つ世帯	1人親世帯	2人親世帯
Denmark	2.2	6.8	2.0
Sweden	3.6	7.9	2.8
Norway	3.7	13.3	2.1
France	6.9	19.3	5.8
United Kingdom	8.9	23.7	6.1
Korea	9.6	26.7	8.1
Australia	10.1	38.3	6.5
OECD-30平均	10.6	30.8	5.4
Japan	12.5	58.7	10.5
Canada	12.6	44.7	9.3
Germany	13.2	41.5	8.6
Italy	14.3	25.6	14.0
United States	17.6	47.5	13.6

出所) 図表1-5と同じ。

この点について、図表1-7に基づいて敷衍しておきたい。上の図表1-6では貧困率に着目したが、つぎの図表1-7は失業率をみたものである。イギリスのブレア政権下で貧困世帯の就労促進が強調された背景には、特に1人親世帯における失業率が高いという事情がある。これを、そうした世帯の貧困率はさほど高くないことと合わせて解釈すれば、イギリスにおいては、親が失業しているものの、就業による稼得以外の方法により貧困水準を脱する所得水準を確保している1人親世帯が少なくないこととなる。現実には、イギリスにおける就労促進政策は、貧困世帯の福祉依存の解消を通じた社会扶助支出の節約を一つの政策目標としてきた(Rahilly and Johnston 2002)。

第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ

図表1-7 失業世帯の子ども（15歳以下）の割合  
(2007年、単位：%)

	失業世帯の子ども	2人親の失業世帯の子ども	1人親の失業世帯の子ども
Australia	14.8	5.5	54.5
Austria	5.9	3.7	25
Denmark	7.2	2.4	4.8
Finland	4.5	3.6	30.1
France	8.9	4.6	33.2
Germany	9.9	5.9	36.4
Italy	5.6	4.1	23.8
Japan	2.4	0.6	13.3
Netherlands	7.3	3.3	37.2
Sweden	4.8	1.5	3.2
United Kingdom	17.6	6.6	50.9
United States	8	2.8	26.6
OECD 平均	8.7	5.0	36.1

注) デンマーク、スウェーデン、アメリカについては17歳以下の子ども。  
出所) 図表1-5と同じ。

一方、同じ図表1-7において日本の状況をみれば、2人親世帯において両親ともに失業しているケースは極めてまれであるとともに、1人親世帯で親が失業している子どもの割合も、OECD平均を大きく下回っている。このことを、イギリスの場合と同様に貧困率の状況と絡めてみると、日本においては、就業していながら貧困水準を下回る所得しか得られていない、ワーキングプア状態の1人親世帯が非常に多いこととなる。つまり問題は、1人親世帯の親の無業状態より、むしろ就業状態にある彼ら（彼女ら）に十分な収入を実現しうる就業機会が提供されていないことにあると考えられる。いずれにせよ、このように、子を持つ世帯が直面する経済状況の傾向には国による違いがあるが、男性稼ぎ手モデルが想定するような家族形態や性別役割分業がますます期待できなくなる中で、多様な家族形態における生活保障の実現を図るための政策革新が求められている。子育て支援政策も、そうした各国それぞれの文脈に位置付けられ、展開されている。

家族主義と脱家族化の問題を考察する意義として、第3に、就学前児童に対する教育やケアが、子どもの将来的な知的・精神的発達に与える影響を重視し、家庭事情の如何にかかわらず、子どもに対して教育あるいはケアを受ける権利を保障すべきとする観点がある。より多くの親が就業によって家庭内ケアに従事できなくなり、家族外で提供される教育サービス・ケアサービスに支えられるようになれば、そうしたサービスの質を確保することの重要性は当然に高まる。

そうした状況を背景に、1990年代以降には、ケアとしての保育と就学前教育を統合していく動きが主流化した。こうした傾向は日本における幼保一体化推進の1つの根拠ともなっている。

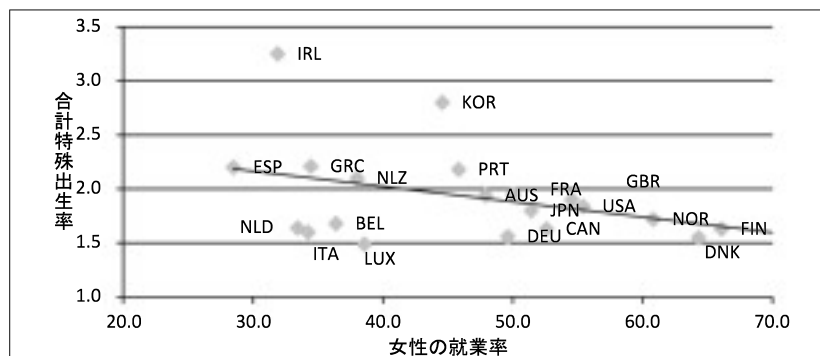
なお、就学前児童に対する教育サービス・ケアサービスに対して、義務教育として普遍的に提供されている初等教育に近い教育上の重要性を認めていくことは、就学前児童に対するサービスを普遍化する方向を生み出していく。言い換えれば、サービスの質的向上への志向は、その量的充実や利用者負担の抑制あるいは無償化をつうじた普遍的アクセスへの要請を高める性格を有している。こうした方向性を積極的に選択し、保育と就学前教育の一本化を図りながらサービスの普遍的供給を目指したのが、1990年代以降のスウェーデンである(第2章参照)。他国においても、就学前教育・保育の教育的意義の重視は、サービスの普遍化指向を根拠づけ、各国間の就学前教育・保育政策の差異を縮める方向にはたらいっているといつてよい。

最後に、家族主義、脱家族化と少子化との関係について、基本的な事実を確認しておこう。女性の就業率の高まりは、程度の差こそあれ、先進諸国に共通の中長期的傾向であるといつてよい。そして、女性の生活における就業時間と育児など家庭内ケアに従事する時間との間にトレードオフが存在するとすれば、女性の就業率の高まりは少子化を促進する要因となる。

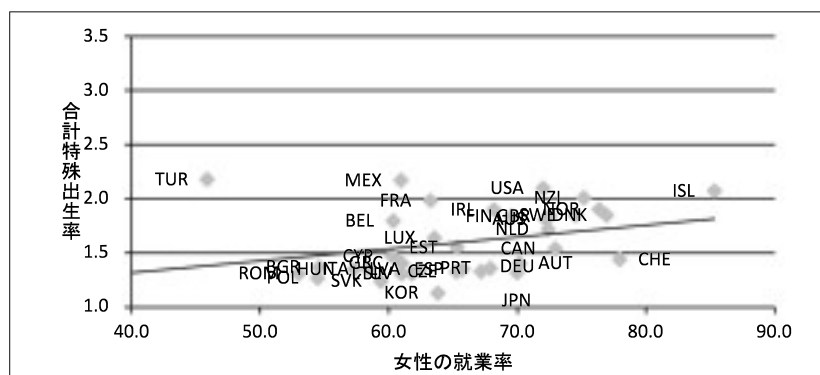
ところが、近年の先進諸国においてそうした因果関係が観察されなくなっていることは、すでによく知られている(ネイヤー 2003、丸尾 2007など)。まず、各国における女性の就業率と合計特殊出生率をとると、かつては両者の間に反比例関係がみられたが、近年では逆に正比例関係が明確となっている(図表1-8)。つまり、近年では、女性の就業率が高い国ほど、合計特殊出生率も高くなっているのである。

図表1-8 女性の就業率と合計特殊出生率の関係

a. 1980年



b. 2006年



出所) 図表1-5と同じ。



## 第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ

もちろん、女性の就業率の高まりそのものが原因となって出生率を押し上げているとは考えにくい。むしろ、育児を含めた家事労働からの女性の解放が進んでいるにもかかわらず一定の出生率が実現されている国が増えているというべきであろう。

なぜこうした傾向が生まれたのか。丸尾直美は、既存の計量分析の諸成果を踏まえ、出生率に影響を与える要因を、図表1-9のようにまとめている。ここでは、出生率に影響を与える具体的な要因を「保守的要因（マイナス要因）」、「家族政策の積極性（プラス要因）」、「経済活性度（プラス要因）」の3つに分けたうえで、「家庭」「職場」「社会」という3つの場に対応させて整理している。これらのうち「家庭」と「職場」に関する「保守的要因」および「家族政策の積極性」に含まれる諸要因が、より直接的に出生率を左右するものと考えられる。つまり、「家庭」と「職場」におけるジェンダー平等の強化（「保守的要因」の解消）と、それを促進するための諸政策の充実（「家族政策の積極性」の向上）が、結果として出生率の向上につながるという整理がなされている。

図表1-9 出生率にかかわる3つの要因

	保守的要因 (マイナス要因)	家族政策の積極性 (プラス要因)	経済活性度 (プラス要因)
家庭	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家庭内での男女の伝統的地位と役割分担の維持</li> <li>・女性は家庭で子どもの世話をすべしという意識と慣行</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・働く女性のニーズに応える保育所の普及</li> <li>・待機児童数の減少</li> <li>・児童手当（給付額増額と期間延長）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・家計の経済的ゆとりと明るい経済展望</li> </ul>
職場	<ul style="list-style-type: none"> <li>・男女の賃金率および処遇格差</li> <li>・正社員と非正社員との処遇格差</li> <li>・管理職数の大きな男女格差</li> <li>・子育て期の女性への配慮に乏しい労働環境</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・働く女性に対する優しい施策</li> <li>・育児休暇の取得率</li> <li>・育児休暇の期間や育児休暇・出産休暇給付の所得代替率</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・雇用の安定</li> <li>・出産後の職場復帰の可能性</li> </ul>
社会	<ul style="list-style-type: none"> <li>・大臣、議員、管理職の男女数の格差</li> <li>・婚外子に対する差別</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・児童・家族関係給付費の対GDP比</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・安定的な経済成長</li> <li>・低い失業率</li> <li>・高い求人倍率</li> </ul>

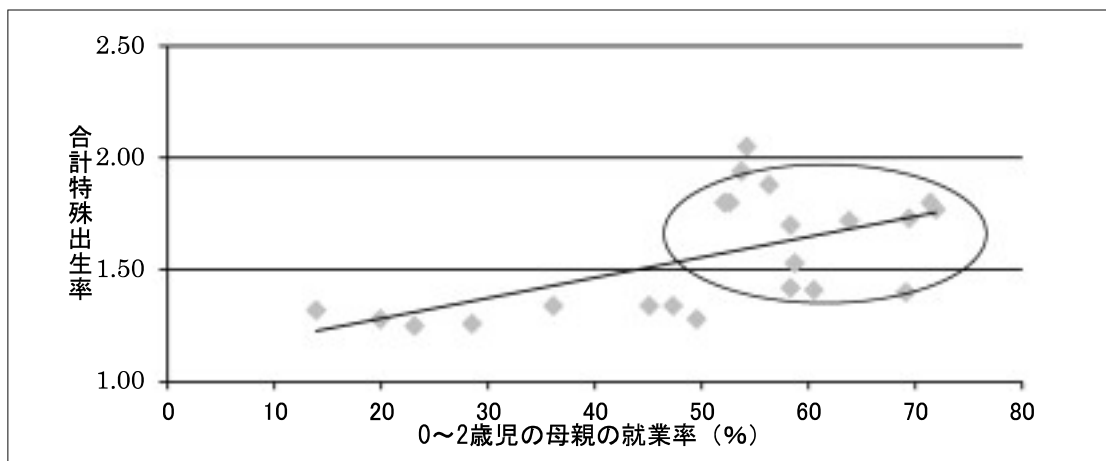
出所) 丸尾2007, p.16より引用。一部修正。

このことは、就学前児童を子に持つ母親の就業率が高いほど、出生率が高いという国際的傾向によっても明確に支持される。0～2歳児の母親と3～5歳児の末子を持つ母親の両方において、就業率と出生率の間に強い正の相関がみられる（それぞれ0.5931、0.6582）。また図上でみると、とくに0～2歳児の母親の場合に（図表1-10a）、出生率の高いグループにおける就業率の高さが明確に表れている。なお、図表1-10aの平面の右上のエリアには、デンマーク、スウェーデン、ベルギー、オランダといった国々が入っている。

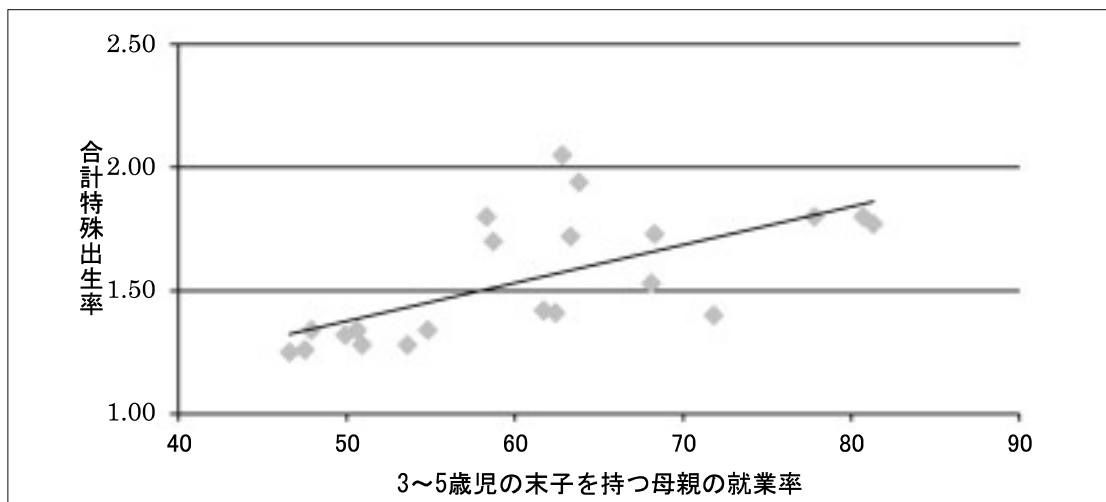
以上の整理を念頭に置いたうえで、つぎに各国における子育て支援政策の大まかな特徴について、国際比較により検討を加えてみたい。

図表1-10 就学前児童を子に持つ女性の就業率と合計特殊出生率の関係  
(2005年)

a. 0～2歳児の母親



b. 3～5歳児の末子を持つ母親



出所) OECD (2007)。

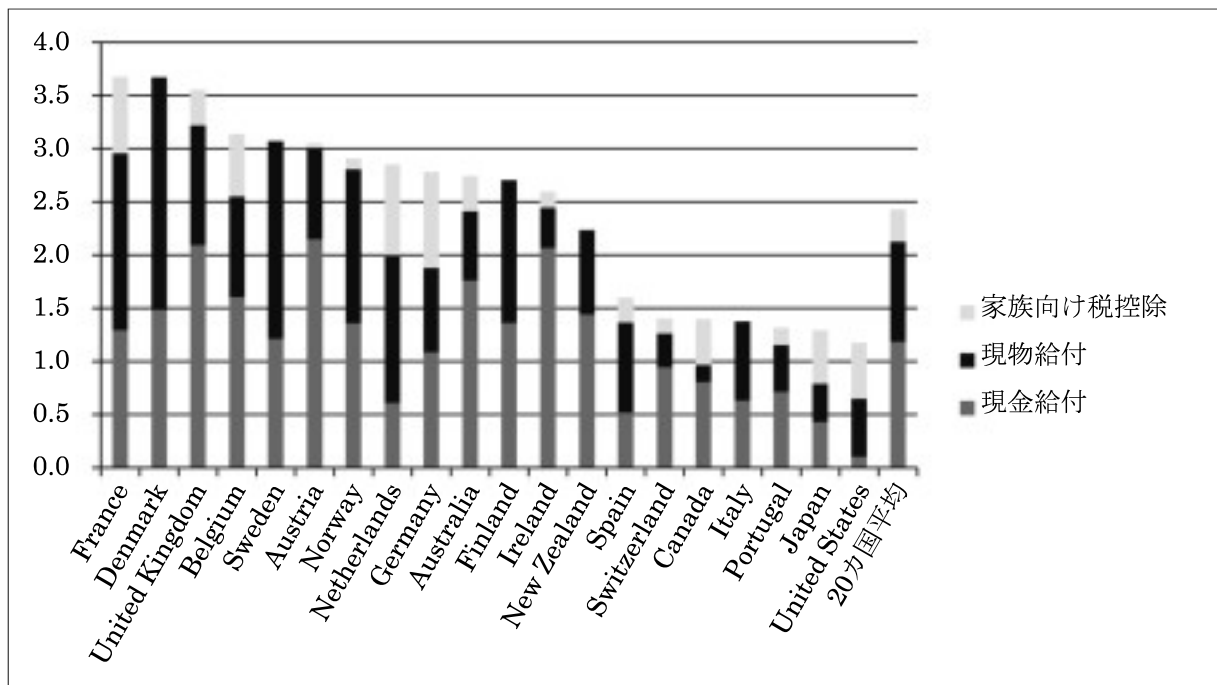
### 3 子育て支援の政策手段別検討

子育て支援政策は、いくつかの個別的な政策あるいはプログラムによって成り立つ。給付の形態に着目すると、それを現金給付、現物給付、税（特に個人所得課税）における控除の3つに分類することが可能である。現金給付は、出産・育児休業給付や出産一時金、児童手当が含まれる。現物給付としては保育・就学前教育サービスがあり、他に育児相談など様々な支援サービスがありうる。税控除には、日本における所得税・個人住民税の扶養控除のような所得控除による課税所得の減額にくわえて、税額控除の方法もある。

いずれの国においても、これらの政策手段を組み合わせることによって、一定の政策目標の達成を目指しているが、政策ミックスのあり方にはかなりの違いがみられ、それが各国における子育て支援政策の特徴を生み出している。そのことを、いくつかの比較可能なデータに基づいて確認したい。

まず、各国における家族向け給付・控除の規模を、GDP比でとらえたのが図表1-11である。総額に大きな差がみられ、特に3.5%を超えるフランス、デンマーク、イギリスの上位3カ国と、1.5%あるいはそれを下回るスペイン以下の諸国との間の格差は著しい。日本のそれは1.29%で、これはフランスの約1/3であり、図に挙げた20カ国の平均である2.43%の約1/2である。1990年代以降には国際的に家族向け公的社會支出総額の規模に一定の収斂傾向がみられたなかで（Guo and Gilbert 2007）、日本は立ち遅れてきた。なお、本研究で着目するイギリスとスウェーデンは、いずれも給付・控除総額が大きい部類に属している点で、日本とは対照をなしている。

図表1-11 家族向け給付・控除の対GDP比  
(2007年、単位：%)



出所) 図表1-5と同じ。

ただし、イギリスの給付・控除総額が大きく出ている要因として、1人親世帯に対する所得保障の現金給付がここでの同国の家族向け給付・控除に含まれていることに注意する必要がある(この点はアイルランドとニュージーランドも同様である)。他の国の場合、1人親世帯に対する所得保障は社会扶助給付に分類されているため、家族向け給付・控除には含まれていない。

そのうえで、給付・控除の種別による比重に着目して各国を分類すると、図表1-12の通りとなる。各国における給付・控除総額の規模と給付・控除の種別比重との間に明瞭な関係はみられないが、現金給付に重点をおくパターンは総額が小さい国に多くみられ、現物給付に重点をおくパターンは総額が大きい国に多くみられることが指摘できる。また、デンマーク、スウェーデンの北欧2カ国とイタリア、スペインの南欧2カ国において現物給付の比重がとりわけ高いこともみてとれる。また、総額が最も小さい部類に入る日本およびアメリカについては、税控除の比重が著しく高い。イギリスにおいては、現金給付にやや比重がおかれているが、これには1人親世帯に対する所得保障給付が含まれていることを再び指摘しておく。

図表1-12 現金・現物給付、税控除の比重  
(2007年、単位：各国の家族向け給付・税控除総額に対する%)

国(カッコ内は家族向け給付・控除総額の対GDP比)	現金給付に重点 (総額の50%超)	現物給付に重点 (総額の40%超)	税控除に重点 (総額の15%超)
フランス		○ (45.24)	○ (19.54)
デンマーク		○ (59.58)	
イギリス	○ (58.88)		
ベルギー	○ (51.14)		○ (18.72)
スウェーデン		○ (60.54)	
オーストリア	○ (70.47)		
ノルウェー		○ (49.82)	
オランダ		○ (48.79)	○ (29.82)
ドイツ			○ (32.45)
オーストラリア	○ (64.18)		
フィンランド	○ (50.34)	○ (49.66)	
アイルランド	○ (79.62)		
ニュージーランド	○ (63.90)		
スペイン		○ (53.00)	
スイス	○ (67.30)		
カナダ	○ (57.66)		○ (30.76)
イタリア		○ (54.19)	
ポルトガル	○ (54.15)		
日本			○ (39.02)
アメリカ		○ (46.55)	○ (44.73)
20カ国平均 (%)	48.73	38.84	12.44

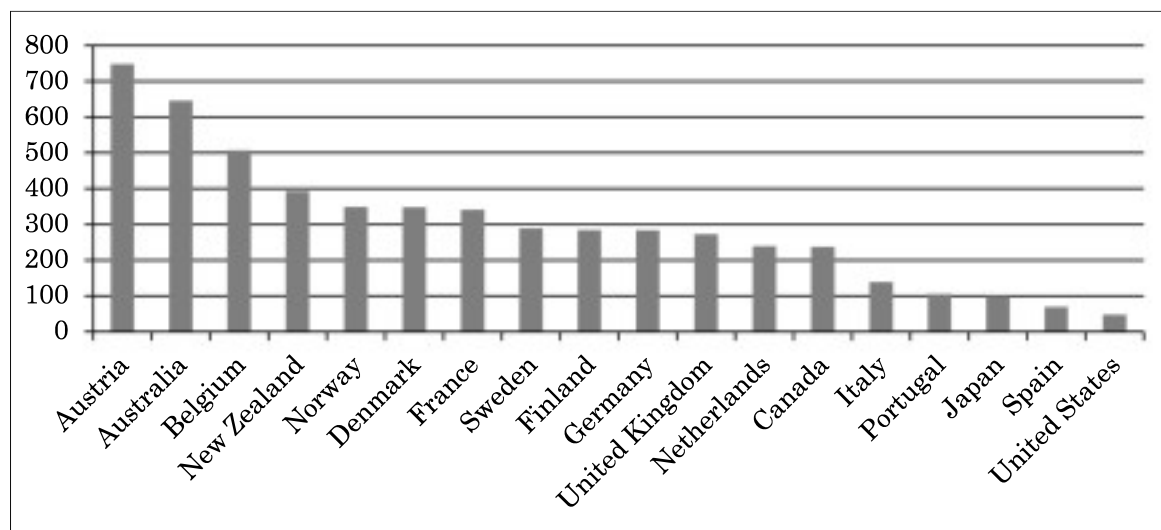
出所) 図表1-5と同じ。

## 第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ

つぎに、主要な子育て支援政策の手段について、順次国際比較を加えていきたい。まず、子どもを持つ世帯に給付される家族手当（児童手当、子ども手当）の1人当たり給付額を比較したのが、図表1-13である。家族手当の給付対象や給付ルールは各国様々であり、普遍的な一律給付に近い場合もあれば所得制限が設けられる場合もある。前者の場合は、所得に関わらず子育てにかかる基礎的な費用を社会化することが意図され、後者の場合は子育て費用の増加に着目した経済的支援の性格を帯びる。また、ここでは給付つき税額控除も家族手当に含まれている。さらに、第二子以降の給付額の増加方法も各国多様であることも言うまでもない。図表1-13ではそうした詳細はひとまずおき、給付額の規模を比較している。

家族手当は現金給付の主要な部分をなしているため、先の比較において現金給付重点型の支出構造がみられたオーストリア、オーストラリア、ベルギー、ニュージーランドが上位を占め、つぎに現金給付重点型ではないが家族向け給付全体の規模が大きい北欧諸国やフランスが位置している。イギリスは欧州諸国の中でも給付規模が小さく、日本のそれは図にあげられた諸国の中では非常に小さい。なお、スウェーデンの家族手当は所得制限なしの普遍的給付である。イギリスの場合は第二子から給付がなされる普遍的給付と、低所得世帯に限定された給付つき税額控除が存在する。周知のとおり、日本の場合は、所得制限付きの児童手当に加え、現在では普遍的給付としての子ども手当が導入されている（図表1-13は2007年）。なお、他に所得税および個人住民税における扶養控除があるが、所得控除であり非課税世帯に適用されないため「給付」としてみなされず、図表1-13ではカウントされていない。

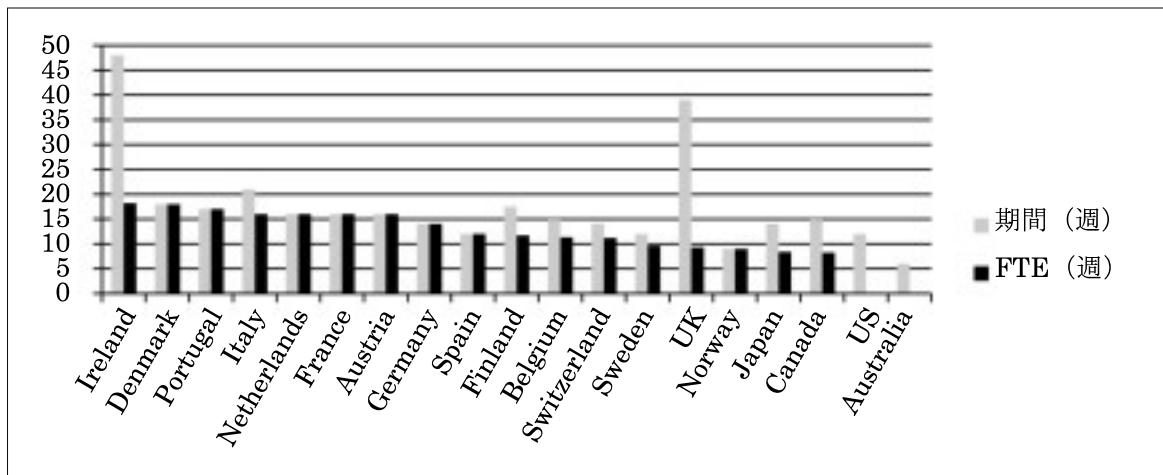
図表1-13 1人当たり家族手当給付額  
(2007年、PPP換算、単位：USドル)



出所) 図表1-1と同じ。

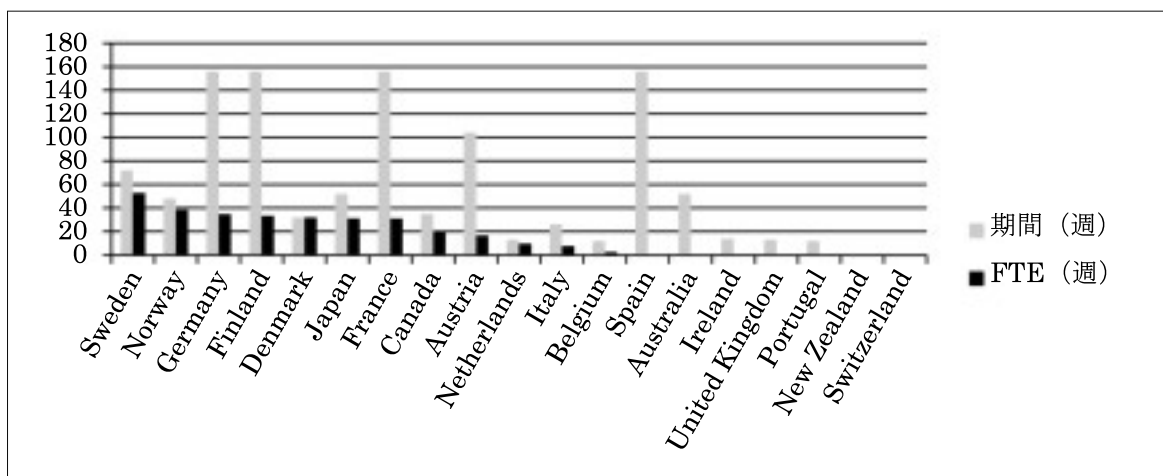
つぎに、出産休業・育児休業の期間と期間中の休業給付の水準についてみておく。一般に、期間が長いほど、また給付水準が高いほど、出産する、あるいは低年齢児を持つ有業者にとって仕事と出産・育児との両立が容易となる。まず出産休業については、イギリスとアイルランドにおいて期間が突出して長いが、両国における休業給付の水準は低い。そのため、休業給付の所得代替率で休業期間を割り引いたFTE（Full Time Equivalent）で見ると、国ごとの大きな差はなくなる（図表1-14）。育児休業についても、法定期間が非常に長い場合には休業給付水準が抑えられているという関係があるため、同様にFTEをとると、極端な国別の期間格差は消える（図表1-15）。加えて、一部の国では父親出産休業（paternal leave）が制度化されており、とりわけ北欧諸国において充実している（図表1-16）。

図表1-14 出産休業の法定期間  
(2006年または2007年)



出所) 図表1-5と同じ。

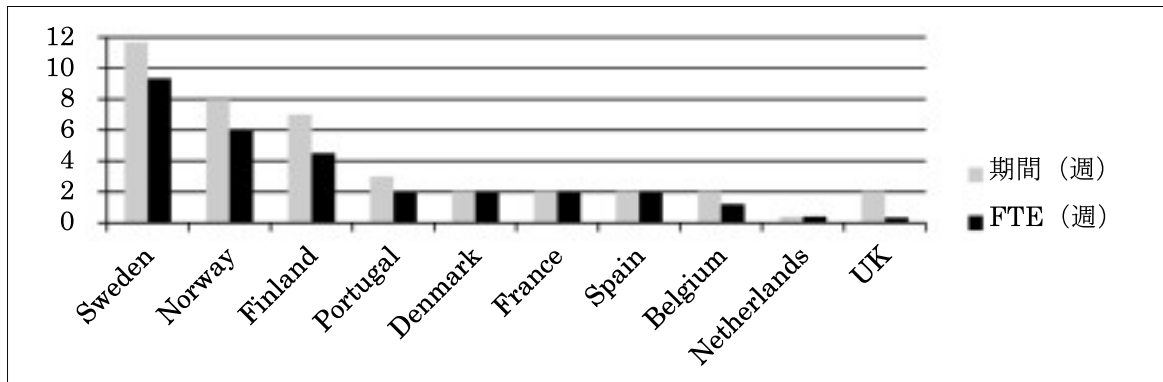
図表1-15 育児休業の法定期間  
(2006年または2007年)



出所) 図表1-5と同じ。

第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ

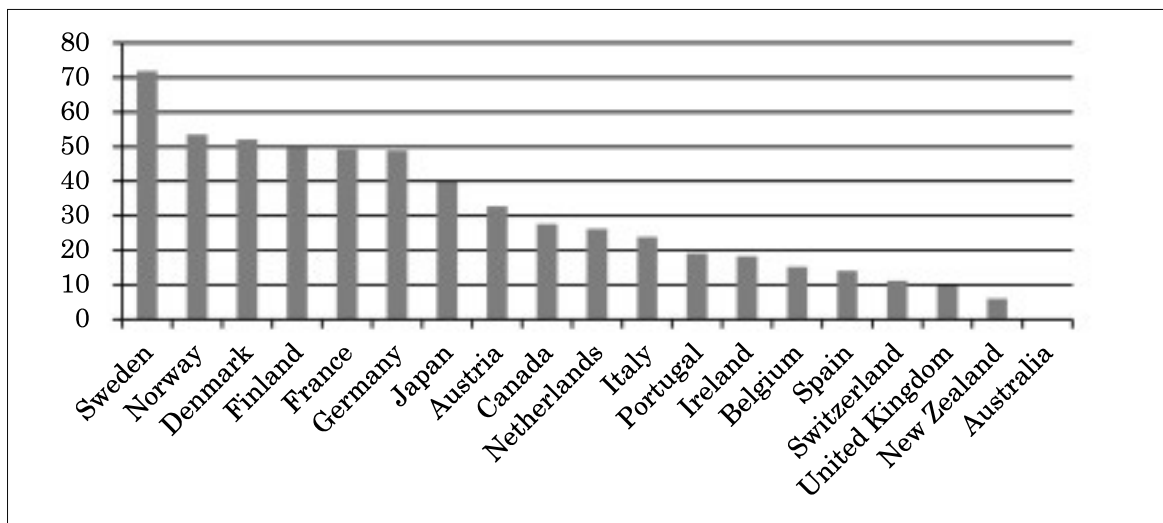
図表1-16 父親出産休業の法定期間  
(2006年または2007年)



出所) 図表1-5と同じ。

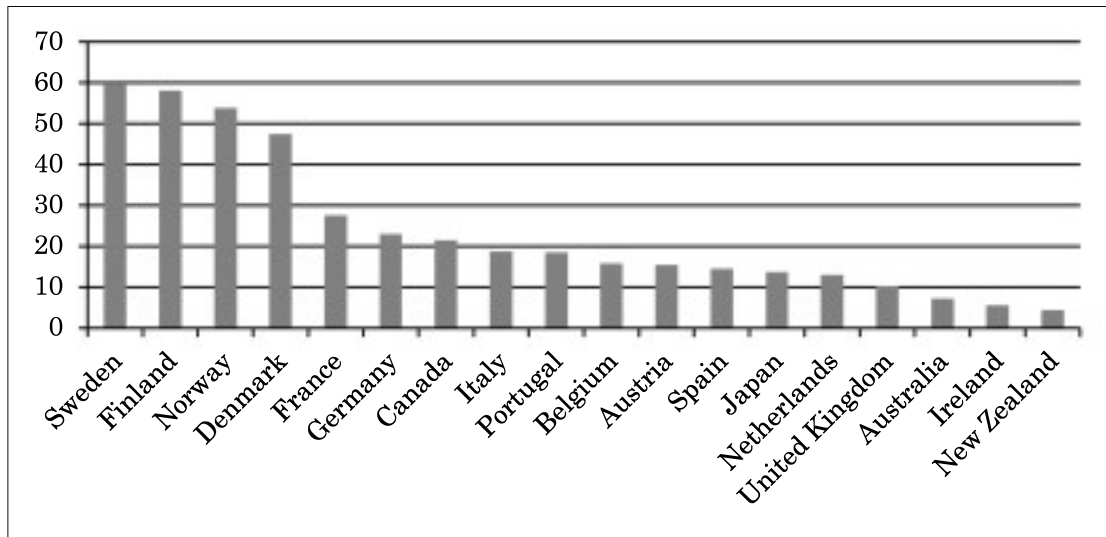
出産・育児に係るこれら3種の休業制度のFTEを合計して比較したのが、図表1-17である。スウェーデン以下、北欧4カ国が上位を占め、仏・独がそれに続く。北欧諸国>大陸ヨーロッパ諸国>南欧諸国>アングロ・サクソン諸国という大まかな序列がみられるという意味で、出産・父親出産・育児休業を合わせた総合的な充実度は、既存の福祉レジーム論におけるレジーム類型と親和的なパターンを示しているといえよう。ただし、日本のFTEが北欧4カ国および仏・独のつぎに位置していることは、そうしたパターンの例外であるといえる。ただし、日本における出産・育児休業給付の実給付額は極めて小さい(図表1-18)。日本では休業取得率が徐々に改善しているものの、そもそも出産を機に仕事と育児の両立をあきらめ退職を選択する女性が多いこともあり(内閣府2009)、制度の充実度と実給付額との間に著しいかい離が存在している。なお、その原因(労働時間の長さ、休業取得方法の柔軟性の欠如、事業者の休業取得に対する理解の欠如、職務復帰後の待遇への不安など)にも根深いものがある点も留意する必要があるだろう。

図表1-17 出産・父親出産・育児3休業のFTEの合計  
(2006年または2007年、単位：週)



出所) 図表1-5と同じ。

図表1-18 出生児1人当たり出産・育児休業給付の対1人当たりGDP比  
(2005年、単位：%)



出所) OECD, Social Expenditure Database.

他方で、スウェーデンにおける休業制度の突出した充実度と、イギリスにおける著しい手薄さを指摘しておく必要がある。総合すると、

- ・長い休業期間、父親出産休業の充実、高い休業給付水準に特徴づけられるスウェーデン
  - ・出産休業の期間は長いが休業給付水準が著しく低く育児休業の期間が短いイギリス
  - ・制度の充実度ではその中間に位置するが、実際の取得状況に問題のある日本
- という色分けが可能となる。

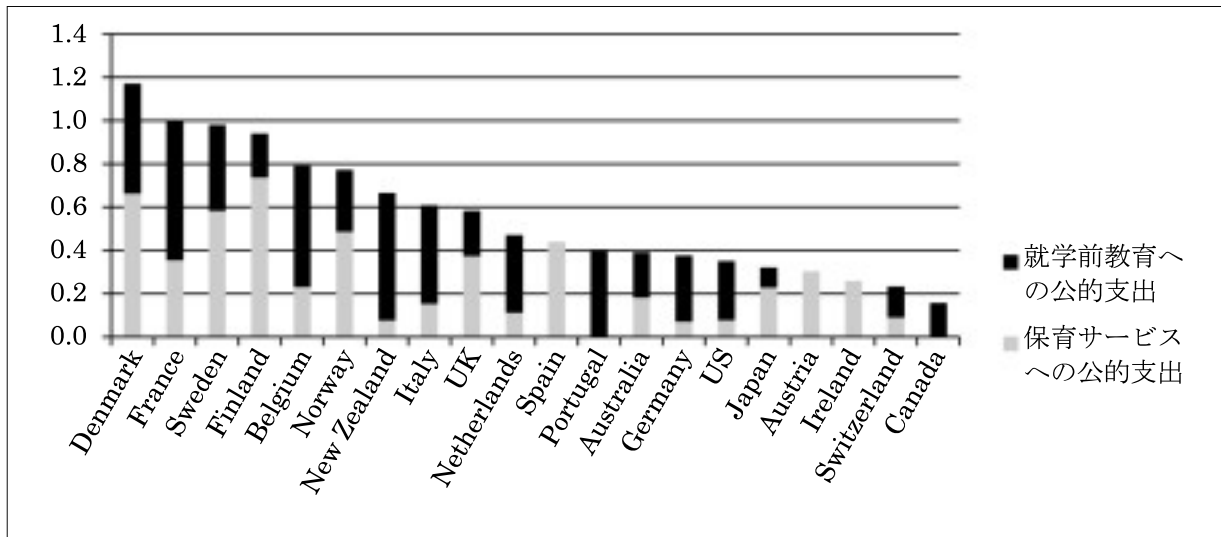
つぎに、現物給付に着目して比較を行う。ほとんどの先進諸国において、教育としての就学前教育と福祉としての保育サービスという伝統的な色分けが存在してきたが、日本を含めた多くの国において、両者の接近・融合が進みつつある。また、日本では就学前教育＝幼稚園が3歳児または4歳児からの2～3年プログラムであると同時に、保育所が3歳児以上を基本としつつ0～2歳児保育も増加している、というようなカバレッジ関係があるが、各国において両者が対象とする年齢層はまちまちである。したがって、ここでは就学前教育と保育サービスの区別には着目せずに、データを見ていくこととする。

すでに現物給付を含めた家族向け給付・控除の国別規模はみたが、ここでは現物給付、とりわけ就学前教育・保育サービスに係る公的支出のそれをみると、図表1-19のようになる。また、対象年齢児童1人当たりの公的支出の規模は、図表1-20のとおりである。家族向け給付・控除の規模に反映している総合的な子育て支援政策への積極度と、その中での就学前教育・保育サービスへの公的部門の財源的関与の度合いが、こうした国際的な相異となって表れる。対GDPと児童1人当たりのいずれにおいても、北欧4カ国が上位を占めている点がまず指摘できる。一方、日本はアメリカ、スイスと共に、いずれの指標をとっても公的支出が非常に小さい。イギリスはおおむね両者の中間に位置しているが、児童1人当たりの支出で見ると、図に挙げた諸国の中では北欧諸国に次いで大きくなっている。先にみたように、イギリスは就学前教育や保育サービスといった現物給付より、むしろ現金給付に重点をおく支出パターンとなっているが(図表1-12)、給付・控除全体の額が大きいため(図表1-11)、現物給付にも相当の支出をあてている形になっている。



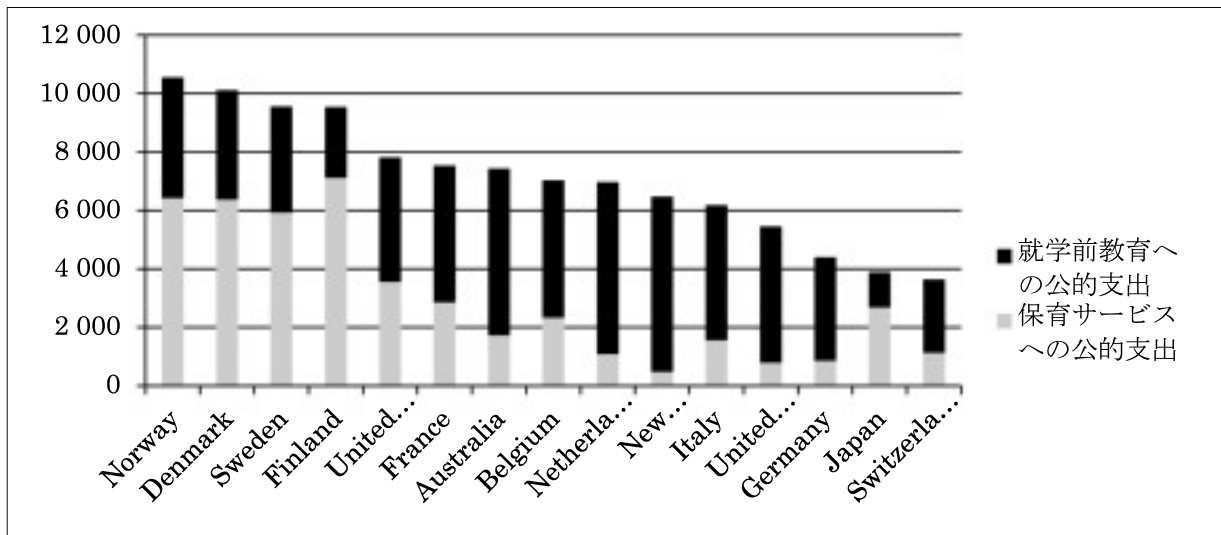
第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ

図表1-19 就学前教育・保育サービスへの公的支出の対GDP比  
(2005年、単位：%)



出所) 図表1-5と同じ。

図表1-20 児童1人当たり就学前教育・保育サービスへの公的支出  
(2005年、単位：ドル (PPP換算))



出所) 図表1-5と同じ。

つぎに、就学前教育・保育サービスの就学・就園率を検討するが、ここではとくに福祉の領域における共働き世帯・1人親世帯への育児支援サービスのみに関係してきた0～2歳児の就学・就園率に着目する。この年齢層への就学前教育・保育サービスの提供は、現代的な社会・人口構造の転換やジェンダー平等意識の高揚に伴う「脱家族化」、つまり女性の家庭内ケア負担からの解放を通じた経済的自立の問題と直結するからである。

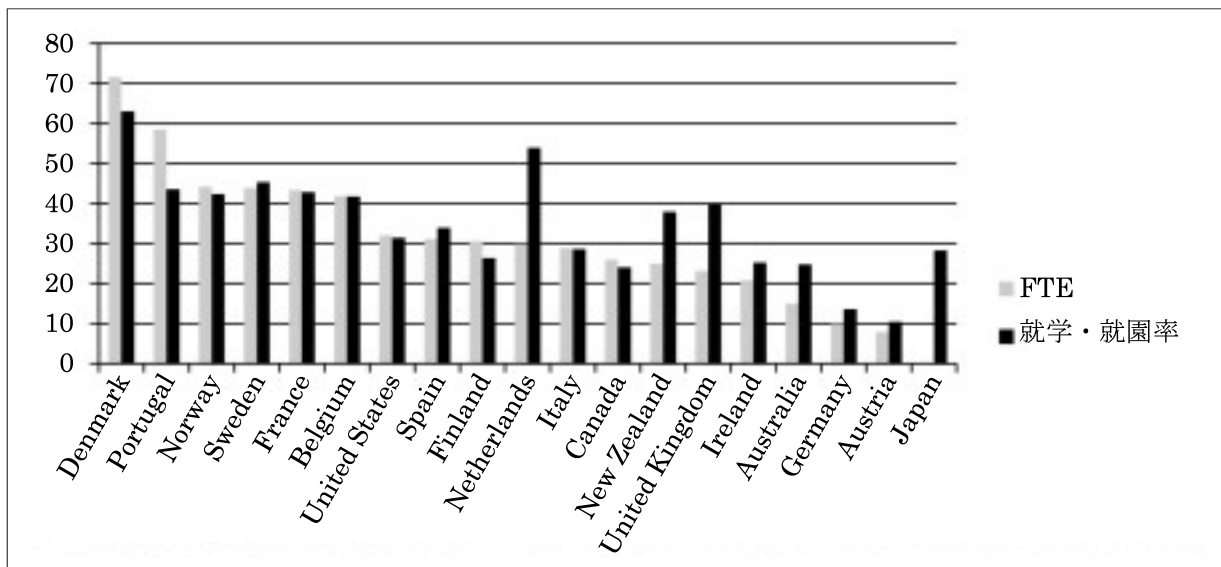
図表1-21は、0～2歳児の就学・就園率とそのFTEをとり、FTEが高い順に各国を並べている。就学・就園率は、フルタイムかパートタイムかに関わらず就学・就園の有無に着目した数字である一方、ここでのFTE (Full Time Equivalent) は、週30時間の就学・就園を100%とみ

なし、当該国の就学・就園児童の平均就学・就園時間が週30時間に満たない場合は就学・就園率を割り引き、週30時間を超える場合は割り増した数値である（例：就学・就園率が100%で平均就学・就園時間が15時間であれば、FTEは $100 \times 50\% = 50\%$ となる）。したがって、パートタイム利用が多いほどFTEは下がり、反対に平均就学・就園時間が週30時間を超える国においては、FTEが就学・就園率を上回ることとなる。

以上を踏まえて図表1-21をみると、FTEについてフィンランドを除く北欧3カ国とベルギー、フランスが上位を占める中で、ポルトガルがデンマークに次ぐFTEの高さを示すことがまず注目される。ポルトガルではFTEが就学・就園率を大幅に上回っていることから、長時間利用が一般的であることが読みとれるが、就学・就園率も低いわけではない。逆に、就学・就園率が40%前後またはそれ以上と高い国々の中では、オランダ、ニュージーランド、イギリスのFTEの低さが際立っており、これらの国ではパートタイム利用が一般的であると言ってよい。

なお、図表1-21では日本のFTEが算定されていないが、就学・就園率とのかい離はさほど大きくないと考えられる。ただし、就学・就園率そのものが低いため、日本における0～2歳児に対する就学前教育・保育サービスのカバレッジは低い部類に入るとみてよいであろう。

図表1-21 0～2歳児の就学・就園率とFTE  
(2006年、単位：%)



注) 日本について、FTEはデータが欠如している。

出所) 図表1-5と同じ。

## 4 子育て支援の政策ミックス

ここまでは、個別の政策手段ごとに分けて国際的な比較、整理を行った。つぎに注目したいのは、政策手段の組合せに関する国別の差異である。ここでは特に、0～2歳児に関わる政策およびアウトカムの諸指標の相互関係を概観したい。というのも、低年齢児のケアに係る負担が仕事と子育ての両立を阻害する要因として大きいことから、この年齢層の子を持つ親（とくに母親）に対する仕事からの解放（出産・育児休業）と子育てからの解放（サービス利用）の両面からの支援のあり方が、女性の就業継続と出産・子育ての自由、およびジェンダー平等のいずれの関連からも、子育て支援政策の1つの要点となる。さらに、前述のとおり、0～2歳児の就学前教育・保育サービス就学・就園率は、3～5歳児のそれと比べておしなべて低いが、サービス経済化やジェンダー平等志向の発展という現代的動向に対する各国の政策対応を反映して、就学・就園率に大きな違いが生まれている。そして、0～2歳児を子に持つ母親の就業率と出生率の間には、3～5歳児の場合と同様に、強い正の相関関係が認められることも念頭においている（図表1-10）<sup>3</sup>。

そこで図表1-22では、子育て支援関連の政策指標として1人当たり家族手当給付額、出産・育児休業のFTE、1人当たり出産・育児休業給付額、0～2歳児の就学前教育・保育サービス就学・就園率のFTEを、そして経済・社会的指標として0～2歳児を子に持つ母親の就業率、出生率、そして世界経済フォーラムが発表しているグローバル・ジェンダー・ギャップ指数（Global Gender Gap Index）の「経済的参加・機会」（Economic Participation and Opportunity）指数を示した<sup>4</sup>。ジェンダー・ギャップ指数をのぞく全ての指標は、すでに上で個別に取り上げたものである。なお、先の図表1-12で整理した各国における家族向け給付・税控除の重点のおかれ方も同時に再掲している。また、各国は0～2歳児の母親の就業率の高い順に列挙されている。

<sup>3</sup> 母親の育児負担の軽減は、就学前教育・保育サービスの利用という「育児の社会化」の方向だけでなく、父親や祖父母などとの負担分担によっても実現される。この側面に関する国際的な差異にも注目すべきであるが、ここでは便宜上、省略している。

<sup>4</sup> 「経済的参加・機会」指数は、「教育水準」（Educational Attainment）、「健康・寿命」（Health and Survival）、「政治的エンパワメント」（Political Empowerment）とともにグローバル・ジェンダー・ギャップ指数を決定する一要素で、女性の就業率、賃金水準、議員・行政の長・民間経営者数、専門職・技術職従事者数のそれぞれについて男性のそれに対する相対的水準をとることによって、経済的な男女平等度を数値化したものである。World Economic Forum（2010）を参照されたい。

図表1-22 主に0～2歳児に関連する諸施策とアウトカム指標  
(カッコ内の数値は順位)

	家族向け給付・控除の重点 (現金・現物・税控除)	0～2歳児の母親の就業率(%) [2005]	合計特殊出生率(%) [2005]	グローバル・ジェンダー・ギャップ指数 (経済的参加・機会) [2010(注1)]	1人当たり家族手当 (PPP換算USドル) [2007]	出産・育児休業の充実度(FTE) [2006/07]	1人当たり出産・育児休業給付 (PPP換算USドル) [2007]	0～2歳児の就学前教育・保育サービス就学・就園率 (FTE)
Sweden	現物	71.9 (1)	1.77	0.7695 (5)	289.1 (8)	71.7 (1)	259.0 (2)	43.9 (4)
Denmark	現物	71.4 (2)	1.80 (6)	0.7438 (7)	348.4 (6)	52.0 (3)	204.2 (4)	71.6 (1)
Netherlands	現物	69.4 (3)	1.73	0.7230	239.3	26.2	0.0	29.9
Portugal	現金	69.1 (4)	1.40	0.6723	105.4	19.0	51.4	58.4 (2)
Belgium	現金	63.8 (5)	1.72	0.7097	506.6 (3)	15.1	62.0	41.9 (6)
Austria	現金	60.5 (6)	1.41	0.5952	747.8 (1)	32.7 (8)	51.9	7.9
Canada	現金/税控除	58.7 (7)	1.53	0.7768 (3)	237.0	27.5	69.8	26.0
United States	現物/税控除	54.2 (8)	2.05 (1)	0.7992 (2)	47.6	—	—	32.0 (7)
France	現物	53.7	1.94 (3)	0.6610	341.0 (7)	49.1 (5)	100.4 (6)	43.4 (5)
Spain	現物	52.6	1.34	0.6240	69.7	14.0	75.8 (8)	31.1
United Kingdom	現金	52.6 (11)	1.80 (6)	0.7210 (10)	272.9 (11)	9.6 (15)	128.8 (5)	23.2 (14)
Finland	現金/現物	52.1	1.80 (6)	0.7566 (6)	284.2	49.6 (4)	228.8 (3)	30.6 (8)
Australia	現金	48.3(注2)	1.81 (5)	0.7428 (8)	645.9 (2)	0.0	42.1	15.0
Italy	現物	47.3	1.34	0.5893	139.0	23.8	58.0	28.8
New Zealand	現金	45.1	2.00 (2)	0.7743 (4)	392.4 (4)	6.0	21.3	25.0
Germany	税控除	36.1	1.34	0.7138	283.8	48.8 (6)	94.2 (7)	10.0
Japan	税控除	28.5 (17)	1.26 (18)	0.5718 (18)	100.8 (16)	39.6 (7)	44.1 (15)	28.3(注3)
Norway	現物	—	1.84 (4)	0.8306 (1)	348.6 (5)	53.4 (2)	320.2 (1)	44.2 (3)

注1) 2010年発表の指数であるが、指数の算出に用いられた諸データは2010年までに利用可能な最新のものであり、国により年が異なる。

注2) オーストラリアの数値のみ、0～5歳児の母親の就業率である。

注3) 日本の数値のみ、FTE換算前の就学・就園率である。

出所) OECD, Family Database、同、Social Expenditure Database、同(2006)、および World Economic Forum (2010) のデータに基づき作成。

まず、次章以降の考察との関係を意識しつつ、日本、スウェーデン、イギリスの位置づけについてみておきたい。日本については、0～2歳児の母親の就業率、出生率、経済的ジェンダー・ギャップ指数のいずれも、表中のデータが挙げられた諸国のうちで最下位であり、著しく低いと言ってよい。ちなみに女性全体の就業率は58.8%(2006年)で、ベルギー(53.6%)、スペイン(54.0

## ■ 第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ

%)、フランス(57.1%)をわずかに上回るものの、パートタイム比率は40.9%で最も高い(OECD 2007)。これらは、多くの女性が出産を機に離職し、子どもが一定年齢に達すると再び就業するがパートタイム就労<sup>5</sup>にとどまるという、よく知られた日本の現状を表すと同時に、女性の就業継続の困難や男女間の賃金格差といった経済的なジェンダー・ギャップが大きいことを示している。同時に、家族手当、出産・育児休業の所得実績(1人当たり出産・育児休業給付)、0～2歳児の就学・就園率のいずれも低く、これら政策面の改善が女性の就業・育児選択の両立可能性を高める可能性は高い。

スウェーデンについては、0～2歳児の母親の就業率が非常に高く、同国における女性全体の就業率(72.1%、2006年)とほぼ同水準である。そして女性のパートタイム比率は19.0%と低い。総じて、経済的なジェンダー・ギャップの小ささと、政策面での手厚い出産・育児休業および就学前教育・保育サービスとがあいまって、女性の就業や社会的地位の向上を促進することに成功しているといえる。

イギリスについては、0～2歳児の母親の就業率、出生率、経済的ジェンダー・ギャップのいずれも、表中で中位に位置付けられる。また、政策面では、出産・育児休業給付の規模がやや大きいものの、家族手当と0～2歳児の就学前教育・保育サービス利用は限定的である。これらの点をやや敷衍しつつ、日本との状況の類似性について若干触れておきたい。イギリスにおける女性就業者のパートタイム比率は日本のそれに肉薄する(38.8%)。また、0～2歳児の就学・就園率とそのFTEとのかい離が大きいことにも表れているように(前出図表1-21)、イギリスにおける就学前教育・保育サービスではパートタイム利用のケースが多い。つまり、同国において、0～2歳児を含む就学前児童の母親は、パートタイム就労と就学前教育・保育サービスのパートタイム利用を組み合わせることによって就業と育児の両立を図る場合が多い。その背景要因として、保守主義的伝統に基づく家族主義の根強さも指摘される。その意味では、イギリスの現状はスウェーデンよりむしろ日本のそれに近い<sup>6</sup>。

ところで、日本では子育て支援政策の充実が主として少子化対策の文脈で進められているが、諸施策の充実は出生率の向上にどの程度貢献するのであろうか。結論から言えば、先の図表1-9に示したように、諸研究が出生率を左右する政策要因としての子育て支援の諸施策の重要性が実証されているものの、諸施策の相対的重要性やあるべき組み合わせ方といった点について、国際的に適用しうる明確な傾向は見出されない。スウェーデンに関しても、1970年代以降における家族政策の充実が出生率の低下を防止したことが一般に指摘可能であるものの、統計的にその因果関係を特定することに必ずしも成功しているわけではない(ビョルクランド 2008)。また、上の図表1-22にみられるように、子育て支援の諸施策が必ずしも充実しているとはいえなくても、出生率が高い国は存在する。このことは、出生率が、子育て支援政策の量的・質的内容だけでなく、雇用環境や家計所得など経済的要因や、性別家庭内分業や社会参加に関する家族主義的価値観の強弱などのより幅広い要因が複合的に作用した結果として決まってくるという、ある意味常識的な事実を示唆している。

<sup>5</sup> 加えて、時給換算での給与水準が抑制され、その他の雇用条件においてもフルタイムの正規就労と差別化されている日本におけるパートタイム就労と、同一労働同一賃金の原則が比較的保たれている欧米一般におけるそれとの違いも念頭におかれるべきである。

<sup>6</sup> この点との関連で、イギリスにおいてプレイグループやチャイルド minderなどのパートタイム利用に対応した多様な施設・家庭内保育サービスが存在する一方、日本においてはパートタイム利用などサービス利用の柔軟性がイギリスに比べて低いことは両国の相違として指摘することができる(第3章を参照されたい)。

そうした留保を認めつつも、上の図表1-22に挙げた諸指標の間の1対1の相関関係のみ確認してみると、出生率との相関関係は経済的ジェンダー・ギャップ指数のみが有意であり、かつ強い正の相関が認められる（相関係数0.7345）。出生率が高いことが経済的ジェンダー・ギャップの縮小に貢献するという方向の因果関係は考えにくいので、経済的ジェンダー・ギャップの小ささが、何らかの経路を通じて高い出生率に結果しているか、もしくは様々な経済的・社会的あるいは政策的な要因が作用した結果として、出生率が高い場合には経済的ジェンダー・ギャップも小さい（＝指数が高い）ケースが多いこととなる。反対に、就学前教育・保育サービスや出産・育児休業の充実度と出生率との間には、有意な相関は見出せない。なお、就業率と就学・就園率との間、および経済的ジェンダー・ギャップと出産・育児休業の充実度（1人当たり出産・育児休業給付額）との間には正の相関が成り立っている（それぞれ相関係数0.5907、0.5362、いずれも有意水準 $\alpha = 0.05$ において有意）が、一般的に考えれば、因果関係は双方向に認められよう。より洗練された実証研究がすでに多くなされているが、その結論が様々であることは既述のとおりである。

それでもなお、あえて結論めいた指摘をすれば、日本のように子育て支援政策が量的にも質的にも著しく劣っているような場合においては、その充実が出生率の低下の防止や母親の就業率の向上に多少なりとも寄与することは間違いないであろうし、就業と育児の両立可能性の向上を通じた女性の社会的地位の向上のために子育て支援政策の充実が必須であることは、統計的に実証するまでもない事実である。ただし、いま試みた若干の整理を踏まえれば、子ども手当の導入や保育サービス供給の若干の充実といった部分的・限定的な前進が、出生率の改善という明確な成果に結びつくとは考えにくいことに、留意すべきである。むしろ、女性の社会的地位の向上や家庭内の性別役割分業のあり方の転換といった、女性をめぐる経済的・社会的な機会の改善、すなわち「脱家族化」の推進が、結果として出生率の向上に帰結するという可能性に、眼を向けるべきであろう。ジェンダーの視点からエスピン・アンデルセンの類型化論を再検討した大沢真理の議論を借りれば、日本で根強く残存する「男性稼ぎ主」型の生活保障システム（大沢2007）の総体を見直していく作業が、今日の日本に求められているとあってよい。

そのような総合的かつ抜本的な変化をもたらす政策パッケージは、その国に特有の具体的な文脈とのかかわりで形成される。また、そうした政策パッケージの実現には、相当の公的財源が必要となることもいうまでもない。本研究が、スウェーデンとイギリスという特定の事例を考察し、日本の現状を比較論的に考察しようとする意図も、そうした点にある。

## 5 おわりに

次章からスウェーデンとイギリスにおける保育サービスを主とする子育て支援政策の展開とその背景要因について検討していく前提として、最後に比較対象としての両国の日本との対照性・類似性に触れつつ、比較の観点を述べておきたい。

スウェーデンについては、日本との類似性よりむしろ対照性が際立つことが明らかである。まず、社会保障の財源規模が非常に大きく、かつ家族政策にも力点が置かれ、現金給付・現物給付の両面において子育て支援政策が充実している。しかも、それは単に量的に充実しているだけでなく、ジェンダー平等志向の強さに支えられた、普遍的給付に基づく「両立支援」型の政策体系となっている（大沢 2007）。

こうしたスウェーデンの現状は、日本のそれと多くの点において相違が大きいために、日本に

## ■ 第1章 子育て支援政策の国際比較—3カ国の基本的位置づけ

対する政策的な示唆を得るための比較対象としては不適切ではないかとの指摘がされることも少なくない。しかも、歴史を振り返れば、小国スウェーデンにおいて女性労働力の確保は長年意識されてきた課題であるなど、子育て支援政策を規定する経済的・社会的条件は常に日本とは異なるものであった。しかし、第2章で明らかにするように、スウェーデンにおいても、普遍的な保育サービス供給が明確に政策目標となったのは1990年代に入ってからであるうえに、それがある程度の達成をみたのは最近のことである。しかも、そうした政策展開は、90年代初頭には深刻な経済・財政危機に見舞われ、緊縮財政下でスウェーデン型福祉国家の再編圧力が高まる条件の下で、相当の努力がはらわれた結果として実現されてきたのである。

つまり、少なくとも子育て支援政策をみるにあたって、われわれは、スウェーデンの事例と日本のそれとを隔てる歴史的条件や現状の相違に目配りする必要があるが、そのうえでなお、明確な政策目的を掲げて進められてきたかの国の子育て支援政策の展開から、日本の状況に対する示唆を導くことは十分に意味を持つ。こうした観点から、第2章では、歴史的制度形成過程に見られるスウェーデン独自の特徴を踏まえることを意識して、イギリスをテーマとする第3章より長い歴史的スパンをとって考察を加えている。

イギリスは、近年、子育て支援を含めた社会支出の拡大を進めてきたものの、自由主義の伝統に基づく選別性を帯びた福祉国家である。大沢真理の整理では「市場志向」型に分類されるが、子育て支援政策に着目すれば、同国に根強い「家族主義」的志向の下で、子育てに関する家族（とりわけ女性）の第一義的責任が重視されてきた。そのため、伝統的に、スウェーデンとの比較ではもちろんのこと、日本の場合と比べても、保育サービス供給に関する公的責任は極めて限定的なものにとどまってきた。

しかし、1人親世帯を含む低所得の子育て世帯の所得向上を図るためのワークフェア的政策志向や、直接的な所得保障に代わって人的資本への投資（≒稼働能力の向上）を強調する、「第三の道」の核的概念としての社会的投資（social investment）の発想（Giddens 1998）を背景として、ブレア政権下の1990年代末から保育サービスの拡充が追求されてきた。結果として、保育サービスの量的充実は着実に進んだが、「パートナーシップ」アプローチに基づく民間営利セクターのサービス供給への急速な参入と、中央集権的な枠組みによる政策の推進は、イギリスに固有の問題状況を生み出してもいる。こうしたイギリスの状況は、同じく保育サービス供給の拡大を目指す日本に対して、いかなる示唆を持ちうるのだろうか。

このように、スウェーデン、イギリスそして日本ではそれぞれに、歴史的条件を抱えながら、家族・女性と国家さらには市場との間における、子育てに対する責任関係の再構築を企図してきた。スウェーデン、イギリスでは、いかにして固有の歴史的桎梏を克服してきたのだろうか（あるいは、克服できないでいるだろうか）。また、本章でみたように、多くの面において立ち遅れてきた日本における子育て支援政策が、これら2国の努力から学ぶことは何か。次章以降で検討していきたい。

## 第2章 スウェーデンにおける子育て支援政策

### 1 はじめに

本章では、保育サービスや現金給付を含む多様なスウェーデンの子育て支援政策を対象とし、その制度形成や権限および財源の配分について明らかにするとともに、それを可能にした諸条件について検討を加えることを目的としている。

分権的かつ普遍主義的な保育サービスを充実させてきたと評価されるスウェーデンの保育サービスは、第2次世界大戦後の経済成長にともない、教育、医療、福祉の他の公共サービスと同様に、1960年代から70年代にかけて飛躍的にその供給が拡大された。ただし、当時のサービス供給のあり方は、今日の制度に見られるような分権的かつ多様なサービスの生産主体を含むものとは異なり、地方自治体をサービスの供給主体としながらも、中央政府による規制および財源補助に基づいた集権的な仕組みを特徴としていた。その後、1980年代以降の経済状況の変化を背景としながら、地方自治体の裁量の拡大という地方分権的な方向へ舵が取られるとともに、90年代以降は、政権交代をともないながら「民営化」の動きも加速することとなった。また、90年代後半には、保育政策の所管が社会省から教育省へ移管されることによって、保育政策が教育政策の一環として位置づけられることで、就学前学級の無償化や保育料の上限規制など、普遍主義的なサービス供給を拡大する改革が実施されている。

一方で、現金給付による子育て支援政策は、労働市場における男女平等の問題としても展開されてきた側面が強い。女性が個人として決定権をもち、男性と平等に教育を受け、仕事をもち賃金を獲得するという、2人の稼ぎ手世帯モデルが広く受け入れられ、それを実現するための政策が取り組まれてきた。その結果として、子育てと仕事を両立できる環境が整備され、未就学児を育てる女性の労働力率は80%という、極めて高い水準で推移している。

本章では、以上のような子育て支援政策に分析の焦点を合わせながら、必要に応じて、関連する諸政策にも言及することとしたい。

### 2 スウェーデンにおける子育て支援政策の概要と歴史的展開

まず本節では、スウェーデンの子育て支援政策の現状の制度の概略を示し、続いて、政策の歴史的展開を整理したうえで、現在の政策をめぐる論点を整理しておきたい。

#### 2.1 子育て支援政策の概要<sup>7</sup>

ここでは子育て支援政策について、基礎自治体であるコミューンが供給の責任をもつ保育サービスを中心とする現物給付と、国およびコミューンが担当する現金給付に大別しながら概要を整理する（図表2-1）。

<sup>7</sup> 子育て支援政策の概要に関する以下の記述は、高橋〔2007〕に負うところが大きい。



図表2-1 スウェーデンにおける子育て支援政策の概要

	現金給付制度	経済的負担の軽減措置	保育サービス・その他
1 普遍的施策			
a すべての子ども	両親保険、児童手当		妊産婦医療センターと乳幼児医療センター：無料
b 対象となる子ども	就学手当、養育扶助、子ども年金、障害児扶養手当、一時看護時の両親保険、養子手当	小児歯科、教科書、教材：無料。小児医療、医薬品：小児割引。給食費：一部を除き無料。	学校教育、就学前学級、オープン就学前学校、学校保健・医療：無料。家族・子育て相談：一部を除き無料。
2 上限額設定		就学前学校、家庭保育所、学童保育所	オープン余暇活動センター、夏季子どもセンター
3 経済的支援			
a 所得制限あり	住宅手当、就学手当加算金		
b 必要性がある場合	社会手当（生活保護）		

出所) 高橋〔2007：81〕より作成。

### (1) 公的保育サービス

1975年の保育法の施行にともない、公的保育は、学校教育への準備、特別なニーズのある子どもの統合、男女平等と社会的平等の実現がその目的とされてきた。近年では、1995年の新たな保育法の施行により、コミュニンの責任が強化され、就労あるいは就学中の親をもつ子どもに対して保育の場を提供することが明確にされた。翌96年7月には、それまで社会省の所管であった保育政策が教育省に移管され、就学前保育は就学前教育として位置づけられるようになり、従来の保育所はすべて就学前学校 (förskola) と総称されるようになっている (以下では、保育所と表現する)。

また、学校法に基づき、すべてのコミュニンは1歳から12歳までの子どもに対して、就学前保育と学童保育を提供する義務を負っている。近年では、親の就労・就学に関わらず、すべての子どもに公的保育を受ける権利を保障するという考え方から、2001年以降、失業中あるいは育児休業中の親をもつ子どもに対して、1日3時間以上あるいは週15時間以上保育所に通う権利が与えられている<sup>8</sup>。加えて、2003年1月より一般保育制度 (allmänna förskolan) として、すべての4～5歳児に対して年間525時間、無償で保育所に通う権利が認められ、2010年7月より適用範囲が3歳児まで拡大されている。

<sup>8</sup> 失業中の親をもつ子どもについては2001年7月、育児休業中の親をもつ子どもについては2002年1月より実施された。また、2002年1月より、家庭保育所 (familjedaghem) においても同様の制度が適用されている。家庭保育所では、保育士が自宅で子どもを預かり、保育が行われる。

## 2 スウェーデンにおける子育て支援政策の概要と歴史的展開

その他、現在整備されている保育施設には、就学前児童を対象とした保育所、家庭保育所、一時利用保育を目的とした公開保育所（öppenförskola）と、就学児童を対象とした学童保育所（fritidshem）が整備されている。また、1998年より基礎学校入学前のすべての6歳児に対して教育を提供する就学前学級（förskoleklass）が導入されている。

図表2-2は、年齢別にみる保育所への登録児童の全児童に占める割合の推移を示している。1990年代半ばには1～5歳児平均で50%台であったが、その後、着実に上昇し、2007年には8割を超える値を示している。そのなかでも3～5歳児については90%を超えている。一方で、0歳児については次に見る両親保険に基づいた育児休業制度を受け、登録児童割合はほぼ0%で推移していることがわかる。また、6歳児については、1998年の就学前学級の導入にともない、保育所への登録は急激に低下している。

図表2-2 年齢別にみる登録児童の全児童に占める割合の推移（%）

	1—5歳平均	0歳	1歳	2歳	3歳	4歳	5歳	6歳	7歳
1995	52.2	0.4	30.1	50.0	55.0	60.4	62.8	32.9	0.7
1996	55.6	0.2	33.9	53.7	58.5	62.8	65.2	30.3	0.6
1997	58.7	0.2	36.2	56.9	61.3	66.2	68.2	27.6	0.6
1998	61.2	0.1	33.7	60.3	64.4	69.2	72.6	14.3	0.4
1999	63.8	0.1	35.7	63.9	68.0	72.7	74.3	3.3	0.3
2000	66.1	0.0	36.1	66.9	70.6	75.6	78.2	3.1	0.3
2001	67.8	0.1	37.7	69.5	73.3	77.9	80.2	2.4	0.3
2002	72.2	0.0	39.9	75.3	79.6	82.8	84.0	2.3	0.3
2003	75.1	0.0	40.1	78.4	82.6	87.8	88.7	2.3	0.3
2004	76.2	0.0	41.2	79.7	84.3	89.0	89.6	2.0	0.2
2005	77.3	0.0	42.0	81.4	85.3	89.8	90.7	1.8	0.2
2006	78.9	0.0	43.4	83.2	87.1	90.8	91.6	1.6	0.2
2007	80.4	0.0	46.0	85.2	88.8	92.0	92.1	1.7	0.4
2008	81.3	0.0	46.1	86.2	89.9	92.7	93.0	1.6	0.4
2009	82.1	0.0	47.0	86.5	90.6	93.8	93.8	1.6	0.4
2010	82.7	0.0	46.9	87.3	92.1	94.1	94.5	1.4	0.3

資料) Skolverket Web ページより作成。

2000年代の保育サービス拡充の動きに合わせて、子どもへの教育的配慮と家庭への経済的配慮の両面を目的として、2002年1月には保育料の自己負担額の上限を設定する制度（maxtaxa）が導入された。同制度では、とくに経済的負担が大きいことが理由となり、子どもが保育所に通えないという事態を生じさせないということに重点が置かれている。保育料を設定する権限はコミューンに付与されているが、同制度ではその上限が設定されている。制度導入の翌年である2003

## 第2章 スウェーデンにおける子育て支援政策

年には、すべてのコミューンにおいて採用されている。

図表2-3は、保育料の上限設定に関する現行制度における数値を示している。コミューンが設定する保育料率の上限が設定されると同時に、所得の上限を規定することで保育料の上限が設定されている。保育所で見れば、1人目の子どもに対しては、保育料率の上限は3%であるが、同時に保育料の上限が1,260クローナ（SEK）に設定されている<sup>9</sup>。これにより、コミューンに生じる保育料の徴収額の減少は、国からの財源補助により補完され、2011年には31億6000万クローナが充てられている。また、同制度の導入と同時に、職員数の確保や職員の能力開発などサービスの質の向上を目的とした国庫補助金が導入されており、2011年には5億クローナが計上されている。

図表2-3 保育料の上限設定制度

保育所		
	保育料率の上限	保育料の上限
子ども（1人目）	3%	1,260 SEK
子ども（2人目）	2%	840 SEK
子ども（3人目）	1%	420 SEK
学童保育		
	保育料率の上限	保育料の上限
子ども（1人目）	2%	840 SEK
子ども（2人目）	1%	420 SEK
子ども（3人目）	1%	420 SEK

注) 家計の月額総所得で示される所得の上限は現在42,000 SEKである。  
出所) SCB [2009]

### (2) 現金給付制度およびその他の経済的支援

次に、現金給付制度による子育て支援政策の概要を見てみよう。まず、育児にともなう休業における現金給付制度として両親保険制度（föräldraförsäkring）が設けられている。両親休業法（föräldraledighetslag）に基づけば、就労する親には子どもが1歳半に達するまで休職する権利と、8歳に達するまで、あるいは基礎学校1年生を終えるまで、労働時間を所定労働時間の75%まで短縮する権利が保障されている。

両親保険制度には、出産予定日の10日前から子どもが8歳に達するまでに両親で分割取得可能な育児休業手当と、子どもの出生後に父親のみを対象とする父親手当、12歳未満の子どもをもつ親を対象とした一時看護手当、妊娠手当がある<sup>10</sup>。

<sup>9</sup> 1スウェーデン・クローナはおよそ12.8円に相当する（2011年3月末日時点）。

<sup>10</sup> 父親手当は、子どもの出生後10日間、所得の80%が保障する給付であり、出産直後に親子全員で過ごすことができるようにすることを目的としている。また、一時看護手当は、12歳未満の子どもが病気になった際の看護休業に対して、子ども1人につき年間60日間、所得の80%が保障される。さらに、妊娠手当は、妊婦にとって危険あるいは不適切とみなされる職務に就いていて、職場での配置転換が可能でない場合、出産予定日の60日前から11日前までの休業に対して、所得の80%を保障するものである。

## 2 スウェーデンにおける子育て支援政策の概要と歴史的展開

このうち、制度の重要な柱となっている育児休業手当は、給付期間が子ども1人につき480日であり、そのうち最初の390日間は所得の80%が保障され、残りの90日間は日額180クローナが支払われる<sup>11</sup>。また、給付期間のうち60日間はそれぞれ父親と母親に固定され、配偶者に譲れない期間となっている。また、労働時間を短縮する場合には手当を部分取得することが可能となっている。育児休業手当の算出には、疾病給付の対象となる所得の97%となるため、実質的には78%程度の所得保障が行われることとなる。対象となる所得額には上限が設けられており、2010年ではその額は年間424,000クローナとなっている。

次に、両親保険制度とは別に設けられる現金給付をとともう子育て支援政策を見ていこう。児童手当 (barnbidrag) は、16歳までのすべての子どもに対して月額1,050クローナが支払われる。さらに、2人目以降の子どもに対しては、多子加算 (flerbarnstillägg) が付加されることとなる。

また、第1子出産後30カ月以内に第2子を出産すると、第2子の育児休業中の育児休業手当額を第1子の際と同額受給できるスピード・プレミアム制度が設けられている<sup>12</sup>。これは育児休業後に労働時間を短縮して職場復帰する女性が多いため、その際の所得の低下により、第2子出産後の育児休業手当の取得額の低下を抑え、第2子出産へのインセンティブを与えることを目的としている。

さらに、スウェーデンでは住宅手当が子育て支援政策として位置づけられる側面をもつ。同手当は、子どもをもたない家庭が申請することも可能であるが、手当額の決定において、住宅費用、住宅面積、家計所得のほかに、子どもの数が考慮に入れられるため、子どもをもつ家庭に対する経済的支援として機能している。

最近では新たな子育て支援策として、ジェンダー平等ボーナス (jämställdhetsbonus) と呼ばれる制度が2008年7月より導入されている。同制度は、就業や育児休業における男女平等の条件を改善することを目的としており、育児休業手当を受け取る日数を父親と母親の間でどのように分割するかによって、その給付額が異なってくる。両者が同じ日数の育児休業を取得した場合には、最大で13,500クローナが支給されることとなる。

このほか、2008年7月にはコミューンが自らの判断によって1～3歳児を対象にした在宅育児手当 (vårdnadsbidrag) を導入する権限が政府により付与された。同手当を導入することで、親に対して育児休暇後にも自宅で育児を行う条件を整えることで選択の拡大を目指すものとされており、子ども1人あたり月額3,000クローナを上限とした手当が非課税で支給される。2009年時点では、およそ3,000人の子どもに対して手当が支給されている。この政策に対しては、女性を育児に縛り付ける効果をもつとする観点からの批判が存在するが、政府においては、支給対象児童年齢が1～3歳と狭いため、保育所を代替するものではなく、そのような効果はないとの見方がなされている<sup>13</sup>。

以上のように、スウェーデンにおける子育て支援政策の概要を保育サービスおよび現金給付制度の焦点を合わせながら整理してきた。保育サービスについては、その所管が社会省から教育省に移管されたことで、就学前教育としての位置づけを明確にししながら、コミューンの責任に基づいた保育サービスの供給がなされている。また、一般保育制度の導入にとともう無償保育の拡大や保育料の上限設定制度の導入など子どもをもつ家庭の経済的制約を緩和することでサービス供給の拡大を意図した方向性をもつことがわかる。また、両親保険制度に代表される現金給付をと

<sup>11</sup> 無所得あるいは低所得の場合においても、最初の390日間は日額180クローナが保障される。

<sup>12</sup> 1980年の導入時点では、第1子出産後2年以内という期限であったが、1986年に30カ月へと延長された。

<sup>13</sup> 社会省に対する現地ヒアリング (2010年11月1日)。

## ■ 第2章 スウェーデンにおける子育て支援政策

もなう政策は多様な施策内容を持ち、両立支援、男女平等を推進することに非常に大きな重点を置きながら制度設計がなされている。では、次に以上のような制度設計にいたるスウェーデンにおける子育て支援政策をめぐる論点を、政策の歴史的展開を追いながら整理していこう。

### 2.2 子育て支援政策の歴史的展開<sup>14</sup>

#### (1) 1930年代～50年代

スウェーデンの子育て支援政策は1960年代に拡大を見ることとなるが、すでに30年代には政策に対する関心は非常に高いものであった。

1930年代に入り、社会民主労働者党（以下、社民党）が単独政権を樹立したことで、社会保障制度の基礎が徐々に形成されていくこととなる。当時は、世界恐慌の影響を受け、出生率が1.7まで落ち込んでおり、ミュルダール夫妻による『人口問題の危機』（1934年）においてすでに、出生率の低下が人口の高齢化と労働人口の減少をもたらすため、女性が就労と育児を両立するための労働環境の整備が必要であるとの指摘がなされた。

1938年の人口問題調査委員会の答申において、政府による保育に関する調査が初めて明らかにされた。答申では、終日保育を行うものを保育所（daghem）、短時間の保育を行うものを幼稚園（lekskola）とする用語が提示され、幼稚園での教育は家庭での養育を補完すべきものとして積極的に位置づける一方で、保育所は女性労働力の要請に応じるものとして必要だが、決して望ましいものではないという消極的な評価がなされていた。

その後、第2次世界大戦期の労働力不足から女性労働力に対する需要が増加したことを受け、1944年には保育所および幼稚園に対する国庫補助金制度が整備された。これを受け、保育事業の拡大が見られたが、終戦とともに停滞することとなった。当時、国会においては、政党の区別なく、男性議員は、女性が家庭で育児に専念すべきとの意見が支配的であり、また、労働組合全国中央組織（LO）においても、労使関係における労組の役割は、女性が育児に専念できるだけの賃金を獲得することにあるとされた（Korpi〔2006〕）。

家庭での養育の補完として積極的に位置づけられていた幼稚園は、費用面からもコミュニケーションにおいて支持され、1948年時点で4～7歳児の10%に相当する定員が設けられていた。一方で、保育所の定員は0～7歳児の4.5%にとどまり、しかも、入所児童の80%は低所得世帯の子どもという特徴を有していた。1950年代においても、定員の拡大はおもに幼稚園において見られることとなった。

スウェーデンにおける当時の子育て支援政策、あるいは家族政策では、保育所や幼稚園に関する法整備が見られたが、全体として、男性稼ぎ主モデルが強く主張されながら議論が展開されていたことがわかる。

#### (2) 1960年代～80年代

1960年代の高度経済成長期には深刻な労働力不足が生じたことから、女性の労働市場への参加を促す政策が取り入れられるようになる。

すべての子どもに対して、1人あたり同額で支給される児童手当は1948年に導入されていた。これは、育児を担う母親へ支払う一種の賃金として家庭内での無償労働を国が支援するという意味合いをもち、母親に対して支給される方式が取られていた。また、育児休業中の所得保障として母親手当が1955年に導入された。当初3カ月であった支給対象期間は63年には6カ月に延長さ

<sup>14</sup> 子育て支援政策の歴史的展開に関する以下の記述は、Korpi〔2006〕、田中〔2008〕に負うところが大きい。

れ、さらに75年には9カ月へと延長されることとなった。この75年の制度改正により、同制度は母親だけでなく父親も利用できる両親保険へと転換が図られ、所得の90%が保障されることとなった。その後、対象期間がさらに延長されると同時に、労働時間の短縮を選択できる制度の導入に加え、看護休業制度も両親保険の枠組みにおいて実施されることとなった。

両親保険の導入にあたっては、社民党と共産党による左派ブロックと穏健党などの右派ブロックにおけるイデオロギー的対立が鮮明に見られた(Korpi〔2006〕)。つまり、両親保険の導入を主張する左派ブロックが、母親だけでなく父親も対象とし、所得水準を保障しながら労働時間を短縮することが可能となる制度を主張したのに対して、右派ブロックは、男性を中心とする労働のもとで母親による家庭での育児を支援する在宅育児手当の導入が主張された。このような主張の相違のもと、当時の社民党政権下において、前者が制度化されていくこととなったのである。ただし、父親による両親保険を利用した育児休業の取得率は非常に低く、1975年において、取得可能期間のわずか3%に過ぎなかった。

また、女性の労働市場への参加を促進する手段の1つとして、税制上の制度改正も行われた。戦後の福祉政策の拡大にともない所得税の累進税率が引き上げられ、1970年には、夫婦合算課税のもとで平均所得税率は43%に達し、これが女性の労働意欲を抑制していると指摘された。1971年には課税方式が夫婦分離課税へと変更された結果、平均所得税率は30%未満に低下し、配偶者控除、扶養控除を用いない制度のもとで、夫婦共働きが税制上も有利になることで女性の労働市場への参加が促進されることとなった(田中〔2008:40〕)。税制上の制度改正や両親保険の導入の結果、25~54歳の女性の労働力率は1970年の65%から80年には80%まで上昇することとなった。

これらの社会保険制度や税制を活用した政策に加え、保育サービスの充実による子育て支援政策も1970年代に制度化されていくことになる。

1968年に組織された保育施設調査委員会が72年に提出した最終答申に基づき、1975年にはスウェーデンで最初の保育に関する法律である保育法(förskolelagen)が施行された。同委員会の最終答申では、すべての親が家庭生活と労働を両立しうる条件整備を社会の責任とし、子どもをもつ家庭を対象とする保育事業は、子どもの養育、保育、保護と質の高い教育活動を併せもつとともに、そのサービスを適切な費用で提供することを基本理念とした。この理念に基づき、保育法では、6歳児を対象に年間525時間までの無償保育、コミューンにおける設置計画策定の責任、就労中あるいは就学中の親の子どもの入所、特別の支援を必要とする子どもに対する優先権が規定された。その結果、同法に基づいて、保育事業の責任がコミューンに移譲され、コミューンは計画的に事業を拡大していくことが義務づけられることとなった。

このように、スウェーデンでは、高度経済成長期の労働力不足から女性の労働参加と促進する政策としての子育て支援政策が現金給付や保育サービスの両面から図られていった。とくに、社民党長期政権下において、サービスの社会化が進められたことに加えて、就学前学校法の制定にともなうコミューンへの事業責任の移譲という点など、現在のスウェーデンの子育て支援政策の基本的な枠組みは1960~70年代にかけて形成されてきたことがわかる。ただし、待機児童の解消に向けた保育サービスの拡大や、財政状況の悪化を受けた「民営化」議論や分権化の推進など、1980年代以降にもさまざまな制度変化が見られる。そこで、以下では、これまでの分析を前提としながら、とくに保育サービスの展開に焦点を合わせて具体的な分析を行っていこう。

### 3 保育サービスをめぐる政府間行財政関係

すでに見たように、スウェーデンでは保育サービスに対する事業責任をコミューンが有しているが、今日の分権的なサービス供給という特徴は、事業責任の所在という側面だけでなく、1980年代以降の財政制約のもと進められた地方分権改革と関連させながら捉える必要がある。そこで、以下ではスウェーデンにおける政府間行財政関係とその変化を整理しながら、そこに保育サービスを位置づけることを試みる。

#### 3.1 事務配分と財源配分

図表2-4はスウェーデンの政府間事務配分を示している。中央政府は、立法、徴税、外交、EU問題、警察、司法、経済的保障、高等教育、労働市場政策などの領域で責任を持っている。これに対して、広域自治体であるランスティングには、おもに医療・保健、地域発展を中心に事務が配分され、基礎自治体であるコミューンには、高齢者、障害者、児童に対する福祉サービスや、就学前教育、初等および中等教育を中心に、その他、住民に密着した事務が配分されており、分離型の事務配分を採用している。

図表2-4 スウェーデンの政府間事務配分

国	ランスティング	コミューン
立法	医療、保健	福祉サービス
国家行政	歯科医療	教育
徴税	地域交通	建築
外交	地域発展	環境保護
EU問題	文化	清掃事業
移民、難民	教育	ごみ処理
防衛	観光	上下水道
警察、司法	所有企業	救急サービス
経済的保障		民間防衛
高等教育、研究		図書館
文化		住宅
労働市場		地域交通
経済政策		文化余暇活動
農林業		技術的サービス
国有企業		所有企業

出所) Statistiska Centralbyrån [2007 : 31] より作成。

事務配分の原則としては、国は社会全般の発展とナショナルミニマムの保障に全体的に責任を持っている。従って、議会と内閣は地方自治体の事業について法的および経済的な枠組みを設定し、各分野についての目標と指針を示す。コミューンおよびランスティングは、それに沿って一般的権限および特別法に基づくそれぞれの事務を実施することとなる(自治体国際化協会〔2004：6〕)。地方自治体の事務の枠組みを決定する特別法としては、教育法(skollagen)、保健・医療法(hälso-och sjukvårdslagen)、社会サービス法(socialtjänstlagen)などが存在する。ただし、これらは行政事務の枠組みだけを規定しており、政府や関係当局からの法令あるいは規則により補完される(SCB〔2007：13〕)。

図表2-5から地方自治体の歳出構成をみると、コミューンでは、教育および社会福祉分野が歳出の7割を占め、そのなかで就学前教育に対する支出は全体の13.5%となっており、その他、住宅手当などの現金給付も行われる。一方、ランスティングは保健・医療が歳出の9割以上を占めており、両者から分離型事務配分の特徴が明確になっている。つまり、コミューンとランスティングは、それぞれ所管する地域の広さと人口規模によって行政事務を分担している対等な関係の自治体であって、ランスティングはコミューンの上位団体とは位置づけられていない(Elander and Montin〔1990：2〕)。

図表2-5 地方自治体の歳出構成(2009年)

コミューン			ランスティング		
	金額	構成比(%)		金額	構成比(%)
政治活動	5,579	1.1	プライマリーケア	33,431	15.5
インフラ・環境など	35,043	7.2	専門医療	103,685	48.1
文化活動	10,660	2.2	精神医療	17,877	8.3
余暇活動	12,331	2.5	その他の保健・医療	14,847	6.9
就学前教育	65,442	13.5	保健医療に関わる政治活動	1,219	0.6
基礎・中等・成人教育	135,787	27.9	医薬品	20,960	9.7
高齢者・障害者福祉	146,724	30.2	歯科医療	4,947	2.3
個人・家族ケア	32,509	6.7	地域政策	16,244	7.5
その他の社会福祉	15,262	3.1	その他	2,158	1.0
労働・住居	6,506	1.3			
交通	5,714	1.2			
エネルギー・水道・衛生	14,482	3.0			
合計	486,039	100.0	合計	215,498	100.0

注) 合計は、事業収入を除いた純歳出を示している。

単位：100万クローナ

出所) Statistisk Centralbyrå〔2009〕より作成。



## 第2章 スウェーデンにおける子育て支援政策

地方自治体の歳入では、それぞれの自治体が独自の税率決定権をもつ比例所得税が重要な役割を担っている。コミューンとランスティングが課税する税目はこの比例所得税のみであり、その平均税率は、現在、ランスティングで10.73%、コミューンで20.71%であり、地方自治体全体で31.44%となっている。コミューンでは、租税収入が62%程度、一般・特定を合わせた補助金収入が15%程度あり、これらを料金収入、資産・活動の売却による収入が補完する形となっている(図表2-6)。ランスティングでは、租税収入がおよそ7割に達し、一般・特定を合わせた補助金収入が2割程度あり、その他、活動・サービス等の売却による収入があがっている。このように、所得税を中心とした自主財源の高さがスウェーデンにおける地方財政の大きな特徴となっており、日本やイギリスの地方自治体をもつ財政構造と大きく異なる点である。

図表2-6 地方自治体の歳入構成 (2007年)

コミューン			ランスティング		
	金額	構成比(%)		金額	構成比(%)
税収	314,941	62.2	税収	163,751	69.5
一般交付金	55,677	11.0	一般交付金	37,752	16.0
経常・投資補助金	18,976	3.7	活動収入	11,513	4.9
料金収入(行政活動)	14,914	2.9	サービス収入	5,517	2.3
料金収入(事業活動)	14,676	2.9	物品収入	1,187	0.5
地代・リース料	15,144	3.0	料金収入	5,851	2.5
資産売却	27,605	5.4	その他の補助金	6,570	2.8
利子収入	9,899	2.0	うち特定補助金	4,023	1.7
その他	34,668	6.8	その他	3,490	1.5
合計	506,550	100.0	合計	235,631	100.0

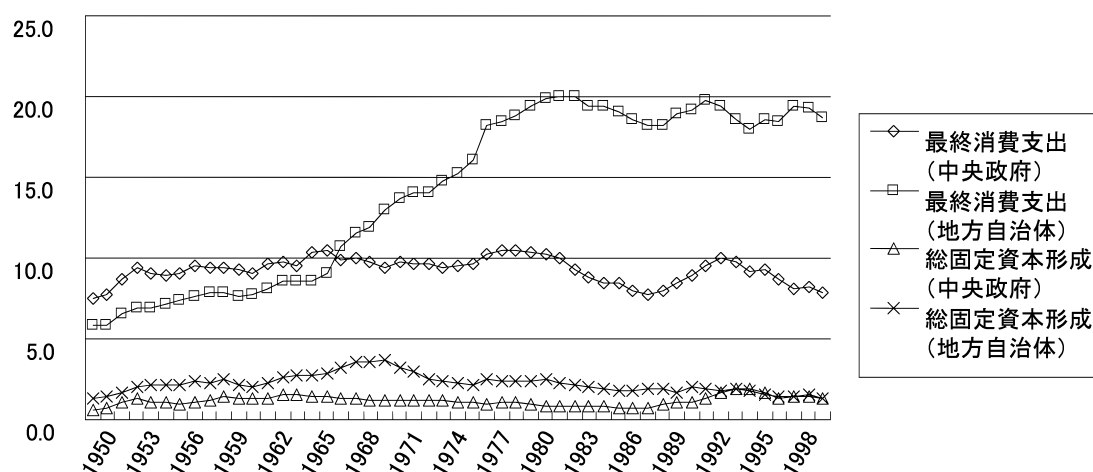
注) 単位: 100万クローナ

出所) Statistisk Centralbyrå (2009) より作成。

### 3.2 政府間財政関係の展開と地方分権改革

図表2-7は、社会保障基金を除いた一般政府の支出規模の推移を対GDP比で示している。地方自治体の最終消費支出は80年代初頭まで、一貫して上昇傾向にあるが、とくに、60年代後半以降、その上昇率の高さが顕著である。この時期には、すでに指摘したように、教育および社会福祉を担うコミューンと保健・医療を担うランスティングがそれぞれの支出を拡大することで、普遍主義モデルにもとづく福祉国家というスウェーデンの特徴を、現物給付の側面から実質化していった過程と言え、保育サービスの拡大もこの時期に位置づけられることとなる。

図表2-7 一般政府支出の推移（対GDP比）



出所) Statistiska Årsbok より作成。

しかし、1980年代に入ると、地方の支出規模の拡大が抑制されている。1976—82年の中道右派政権期を経て、82年には社民党が政権に復帰すると、財政再建が本格的に開始される。この時期には、行政省の新設ともなう公共部門改革と同時に、地方分権改革が試みられていく。

オイル・ショック以降の経済停滞を背景にして、政権復帰前の社民党内部で組織された「危機問題グループ」によって示された政策提案は、1981年6月16日の党大会において採択され、政権復帰後の社民党の経済政策の基礎をなすこととなった。この提案では、国家財政の悪化が強調され<sup>15</sup>、財政赤字の増加が、外国債の発行を通じて外部の経済環境に対する依存を高める危険性、信用市場、資本市場に与える歪み、国債費の増加による財政の硬直化などが指摘された<sup>16</sup>。そして、この財政赤字の原因として、1. 支出項目に対するチェック機能の不足、2. 特定団体に対する租税特別措置、租税控除、あるいは脱税行為の増加による税収の伸び悩み、3. 経済成長率の低下を背景とした課税ベースの増加幅の縮小や労働市場政策、経済政策に対する支出の増加、4. インフレ率上昇の影響を受けるかたちでの国債利払い費の増加があげられ、それぞれについて対応策が用意されることとなった（Socialdemokraterna〔1981：45 f.〕）。

そのなかで、地方自治体については、地方所得税率を引き上げる余地が制限されていること、中央政府が地方自治体に対する補助金を従来のように増加させることが不可能であることを理由に、従来のような地方自治体の支出拡大は抑制されなくてはならないと主張された。ただし、地方自治体は医療や社会福祉という国民の生活にとって中心的な役割を担っており、今後の高齢化ともなう老人医療に対する需要の増大や、労働市場における女性参加を達成するための保育サービスの充実が不可欠であるといった社会的要因を考慮して、地方自治体の消費支出の増加を総じて年間2%に抑えることが目標として提示された（同〔1981：53 f.〕）。

この党決議を基礎に、1982年に政権に復帰した社民党政府は、まず行政省(Civildepartementet)を新設し、そこに各省庁から人材を集め、公共部門改革に着手し、85年には公共部門刷新計画を議会に提出した。この計画では、選択の自由の拡大、民主主義の更なる発展、官僚的形式主義の

<sup>15</sup> 1975/76年度には、37億クローナであった中央政府の財政赤字は、81/82年度には、750億クローナにまで増加することが試算されていた（Socialdemokraterna〔1981：15〕）。

<sup>16</sup> さらに、公共部門の縮小と民営化を実現しなければ、これまでの社会福祉を維持することは困難であるという反動勢力からの主張を生みかねないという政治的な懸念も指摘された（Socialdemokraterna〔1981：46〕）。

## 第2章 スウェーデンにおける子育て支援政策

廃止、効率性の改善という4つの目標が示された。これらの目標の意図するところは、民営化の実施ではなく、サービス供給者としての公共部門の効率性の改善にあった(Gustafsson and Svensson [1999: 51])。そこでは、国民を公共サービスの利用者として位置づけ、利用可能な資源をすべての国民に対して公正かつ平等に分配するという前提に立ちながら、政策決定権限を下位レベルに委譲することで、住民の行政に対する政治的統制、あるいは公共サービスの利用者としての立場を強化する組織運営を行うことが模索された。

この地方分権の具体的政策の1つとして、84年から91年にかけて実施された「フリーコミュニティの実験」があげられる<sup>17</sup>。この実験において、フリーコミュニティに指定されたコミュニティおよびランスタングは、行政事務を行うための委員会組織を自由に改変することができ、同時に補助金を裁量的に使用することが認められた。

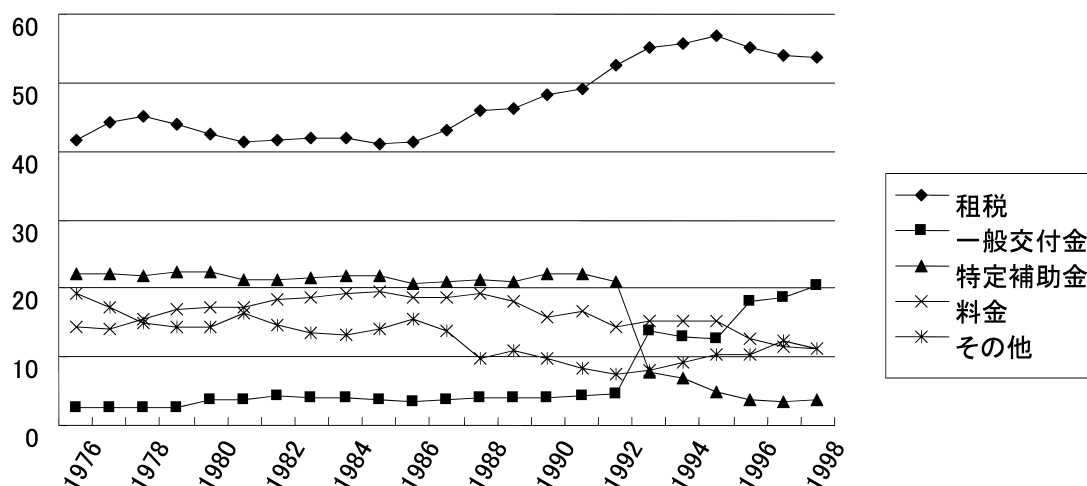
このフリーコミュニティの実験を受けて、1991年に地方自治法が改正され、コミュニティは、政治および行政組織の設計に関するほぼ完全な自由を獲得する。その基本的な考え方は、地方レベル、地域レベルで行われることに最も適する事務に、コミュニティ、ランスタングがそれぞれ責任を持ち、自らの活動を組織し、優先順位をつけ、実施する条件を整えるというものであった。

1991年の地方自治法改正を受け、国から地方への財政移転のあり方にも大きな変化が見られた。1993年には、財政調整制度改革が実施され、コミュニティにおいて、課税力の平準化、財政需要の平準化、人口減少に対する追加措置を含む新たな一般交付金制度が導入されると同時に、およそ85%の特定補助金が一般財源化されることとなった(SCB [2001: 92])。

図表2-8は、1970年代から90年代にかけてのコミュニティの歳入構成の推移を示している。1992年まで、租税収入、一般交付金、特定補助金の割合は、比較的安定して推移しており、租税収入が41—45%程度と高い割合を占め、次いで特定補助金が21—22%程度となっている。この間、一般交付金は3—4%程度と非常に低い位置づけとなっている。これが、1993年の財政調整制度改革における特定補助金の一般財源化を受けて、特定補助金の割合が大きく低下していることがわかる。その後の補助金改革も合わせて90年代後半には、一般交付金と特定補助金の構成比がちょうど逆転するかたちとなり、地方自治体が裁量をもつ一般財源が大きく拡大されたことを示している。

<sup>17</sup> フリーコミュニティの実験の具体的内容については、藤岡 [2001]、Bardershem and Stahlberg (eds). (1994) を参照されたい。

図表2-8 コミュニの歳入構成 (%)



注) 一般交付金は、税平衡交付金 (1992年以前)、国庫平衡交付金 (1993—95年)、包括交付金 (1996年以後) となっている。

出所) Statistiska Årsbok より作成。

### 3.3 1980年代以降の保育サービスの展開

以上にみた1980年代以降のスウェーデンにおける政府間行財政関係の推移と関連させながら、保育サービスの展開を見ていこう。

#### (1) 保育サービスに対する国からの統制

1960年代以降の福祉サービスの拡充においては、地方自治体の財源として国からの特定補助金の役割が大きかったが、これは保育サービスにおいても同様であった。1970年代には、保育サービスの運営費全体の45%を国が負担し、コミュニティもほぼ同じ割合で負担し、親による負担がおよそ10%となっていた。この割合は、1993年の特定補助金の一般財源化が実施されるまで維持された。

コミュニティに対する特定補助金の算出には、基本的に前年の保育定員数をもとに行われたが、サービスの拡大期には、教育学の学位をもつ職員数、給食、子ども一人あたりの空間面積、クラスの最大子ども数、運営時間などの基準を満たしているかという点も反映された。サービスの拡大期には、コミュニティ側が保育サービスを適切に運営するための基礎的知識が不足していたことから、サービスの質を確保するために必要な統制とされた (Korpi [2006: 53])。このような保育サービスの運営に関する詳細なガイドラインは社会福祉庁 (Socialstyrelsen) によって作成された。

しかし、1980年代にはこのような詳細なガイドラインに基づく国からの統制は緩和されていくこととなる。その要因としては、以下の2点があげられる。

第1に、保育サービスの拡大にともない、保育所の設置に対する社会福祉庁の認可が追いつかなくなり、結果として、特定補助金の運用を簡素化する必要が出てきたという点である。第2に、すでにみたように80年代に入ってから財政再建政策のもと、国から地方への財政移転を効率化する必要に迫られた点である。具体的には、施設あたりの規定面積数に空きスペースを算入することを禁じる措置や、特定補助金の算出において、定員数ではなく、実際の登録児童数に基づくという措置が取られることとなった。1988年には、登録児童15人ごとに補助金額を単純算出する制度が導入され、90年代に入ると既にみた特定補助金の一般財源化が保育サービスにおいても適

## 第2章 スウェーデンにおける子育て支援政策

用されることとなり、結果として、コミュニティの裁量性が大きく高まることとなった。

1996年に保育サービスの所管が社会省から教育省に移管されたことを受け、現在、保育サービスは学校教育法第2条に規定され、教育省が示す指令、学校庁が作成するカリキュラムおよびガイドラインに基づいて運営されている。そのなかで、国による基準の提示内容は極めて包括的かつ抽象的であり、人員配置・面積・設備などに踏み込んだ詳細な基準の義務付けは行われておらず、学校庁のガイドラインにより、保育所の質に関する概念の提示 (SKOLFS 2005: 10) とサービスの質に関する報告書作成の指針の提示 (Förordning 1997: 702) がなされている<sup>18</sup>。これについて中央政府は、サービス水準が一定のレベルに達している現在では、国が詳細な基準を示さないことによる問題は生じておらず、サービスの質についてはコミュニティにおける監督や民主的政治的決定により確保されるべきものとしている<sup>19</sup>。そのうえで、国による保育サービスに対する監督は、定期的な検査の実施に限定されており、かつそれは直接に個々の事業主体に対するものではなく、地域における保育サービス確保に努めるコミュニティを対象としている。この点は、イギリスにおいて、中央政府機関である Ofsted が一元的に個別の保育所に対する検査を実施する体制とは大きく異なっている。

保育サービスの質の保障におけるコミュニティの責任および裁量が重視される一方で、サービスにかかる費用の負担、とくに親による自己負担をめぐる問題において、近年では保育料の上限設定という形で、国が一定の役割を果たしている。

1991年のバブル経済の崩壊を受けた経済成長の停滞を受け、同年に誕生した穏健党を中心とする保守中道連立政権は財政支出の抑制による財政再建策に取り組み、社会保険制度における所得保障率や各種の社会支出の抑制を図るとともに、地方への財政移転の縮小にも踏み込むこととなった。コミュニティにおいては、経済危機による税収の減少に加え、国からの交付金が減額されたことで、予算の削減を余儀なくされ、保育サービスにおいても保育士の解雇によるコスト削減が行われた。同時に、一定程度の予算を確保する必要から親が負担する保育料の引き上げが実施されることとなり、それまで運営費の10%程度で推移していた親の負担割合が90年代に倍増するとともに、コミュニティ間の保育料の格差が顕著にみられるようになった。そのため、法律に規定される「合理的な保育料」が維持できなくなる状況が見られるようになったのである<sup>20</sup>。

このような保育料の高騰、地域間格差の発生を受け、90年代後半にはその対応策が議論されることとなり、すでに紹介した保育料の上限設定制度 (maxtaxa) が2002年より導入されるにいたった。図表2-9が示すように、制度が導入される前後での保育料を比較すると、コミュニティの平均額とコミュニティ間の保育料格差が大きく改善されていることがわかる。また、運営費に占める親の負担割合は16% (1999年) から8% (2004年) へと大きく減少している<sup>21</sup>。現行制度においては、保育サービスの供給におけるコミュニティの自主性が尊重される一方で、保育にかかる親の負担を全国的な観点から調整する責任を国が負うという関係となっている。

<sup>18</sup> 保育所の質に関するガイドラインでは、教育法および地方自治法に基づいたコミュニティや地方議会への責任配分を踏まえ、具体的な保育所運営に関わる責任配分の明確化や計画・実施・評価体制の構築のほか、児童の年齢・性別、特別支援の必要性、スウェーデン語以外の母国語をもつ児童の割合、職員の能力、保育施設や外部環境の状況などの項目についてコミュニティが継続的に把握することを要求している。そのうえで、コミュニティおよび公立保育所に対して、サービスの質に関する項目について継続的な情報開示を求めている。

<sup>19</sup> 教育省に対する現地ヒアリング (2010年11月1日)。

<sup>20</sup> 加えて、全体の半数近くのコミュニティで、親が失業した場合、その子どもが保育所に在籍できないという規則が導入された。

<sup>21</sup> Skolverket ウェブページ資料に基づく。

図表2-9 月額固定保育料

	タイプ A	タイプ B
1999年 平均額	1,097 S E K	2,877 S E K
最も高いコミューン	2,628 S E K	4,282 S E K
最も低いコミューン	0 S E K	0 S E K
2004年 平均額	493 S E K	2,033 S E K
最も高いコミューン	594 S E K	2,195 S E K
最も低いコミューン	304 S E K	1,155 S E K

注) タイプ A: 3歳の子ども1人。週46時間保育。一人親、フルタイム就労、低所得。  
 タイプ B: 1歳と3歳の子ども。週33時間保育。事実婚、フルタイム就労、中所得。  
 資料) Korpi〔2006〕より作成。

## (2) 保育サービスをめぐる民営化の動向

保育所の運営は、戦前には民間のイニシアティブによるものが多く、1941年時点でコミューンにより運営される保育所の割合は全体の7%に過ぎなかった。しかし、戦後、とくに1960年代以降のサービスの拡大を受け、1970年には全体の96%が公立保育所となっていた。

保育所の民営化をめぐる議論は、1980年代になり保守ブロックによって展開され、民間企業による運営により、低コストで質の高いサービス供給が可能となると主張された。電機メーカー大手のエレクトロラックス社が保育事業を展開するピュスリンゲン株式会社を設立したことを契機に、議論が本格化することとなった。社民党は、保育の市場化により保育料の格差とそれにとまなう質の格差が生じることを懸念し、民営化に反対する姿勢をとっていた。ただし、社民党の右派のなかには、一定の枠内で民間企業の保育事業への算入を認めるべきだとの意見も見られた。

しかし、全体として、社民党政権は民営化反対の立場から、1983年に営利目的で設置された保育所を国庫補助金の支給対象から除外する法律（通称：ピュスリンゲン法）を成立させることで、私立保育所に対する様々な規制を設けた。具体的には、補助金の支給対象は、親協同組合や非営利組織など営利を目的としない団体に限り、さらに、コミューンの認可を受けること、コミューンの保育計画に沿うこと、保育料が公立保育所より高くないこと、公立保育所の順番待ちをしている子どもを入所させることなどの条件が課されることとなった。

その後、1991年に保守中道連立政権が誕生すると、ピュスリンゲン法が廃止され、営利企業であっても保育事業に参入することが可能となった。さらに、保育拡大適正化法案を提出し、1995年からの実施を決定した。同法には、コミューンは私立の保育所および学童保育所に対して、公立保育所と同額の助成金を支給すること、認可基準は、施設長の適任性と施設の適切さの2点のみで判断され、加えて、保育料は適切な理由がある場合を除いてコミューンの基準を上回ってはならないとされた。これにより、保育事業の自由化が決定されることとなった。

1994年に政権に復帰した社民党はこの法律を廃止したが、ピュスリンゲン法を復活させなかったため、現行制度では、質や安定性の基準が満たされれば、あらゆる団体が保育所および学童保育所を設置できることとなっている。また私立保育所の認可責任はコミューンがもち、公立と同

## ■ 第2章 スウェーデンにおける子育て支援政策

様の助成金の額が設定されている。

これを受けて、1990年代には私立保育所の拡大が見られることとなった。図表2-10は公立および私立の保育所に関する諸指標の近年の推移を示している。私立保育所に登録する児童の数は増加傾向にあり、その割合は1994年には全体の11.6%であったが、2010年には19.1%まで増加している。私立保育所のなかでも従来は親協同組合や他のNPO団体による運営が多く見られたが、最近では、株式会社形態の保育所への登録児童の割合も高まりつつある。実際、2000年において私立保育所への登録児童の割合は15.5%となっているが、そのうち、親協同組合の割合は6.7%、株式会社の割合は3.9%となっていた。これが2010年には、親協同組合の割合が4.6%に低下し、株式会社の割合が8.4%まで高まっている<sup>22</sup>。

その一方で、コミュニケーションにおいては、サービス生産者の多様性を意識的に追求すると同時に、公立、私立のイコルフットィングが重視されており、具体的には年齢別児童数に応じた運営費補助が定額で給付されるとともに、公立事業者に対する付加価値税の課税免除についてイコルフットィングを確保するため、民間事業者に対する付加価値税負担分の補助金が交付されている<sup>23</sup>。

図表2-10の保育所のグループサイズと職員1人あたりの児童数の推移に目を向けると、上述したように、1990年代前半の財政悪化を受けて、両指標とも90年代後半にかけて数値が悪化していることが読みとれる。2000年代に入ると、一般保育制度の導入にともなう登録児童数の増加もあり、2000年代初頭のピークを過ぎたあたりで安定しているように観察される。そのなかで、両指標の公立・私立の数値に着目すると、年度ごとの変化はありつつも、両者の間に大きな相違は見出せないと言えるだろう。

---

<sup>22</sup> Skolverket ウェブページ資料に基づく。

<sup>23</sup> Nacka Kommunにおける現地ヒアリング（2011年11月2日）に基づく。

図表2-10 保育サービス関連指標の推移

	登録児童数			グループ・サイズ（人数）			職員1人あたり児童数(注)		
		公立	私立		公立	私立		公立	私立
1990	-	-	-	14.4	-	-	4.4	-	-
1992	-	-	-	15.7	-	-	4.8	-	-
1994	337,622	88.4%	11.6%	16.5	-	-	5.2	-	
1996	365,828	87.5%	12.5%	16.9	-	-	5.5	5.4	5.8
1998	337,935	86.7%	13.3%	16.5	-	-	5.7	5.6	5.7
2000	314,894	84.5%	15.5%	-	-	-	5.4	5.4	5.5
2002	333,646	83.3%	16.7%	17.4	-	-	5.3	5.3	5.5
2004	364,045	83.3%	16.7%	17.2	-	-	5.4	5.4	5.4
2006	396,231	83.1%	16.9%	16.7	16.7	16.8	5.1	5.1	5.2
2008	432,586	82.0%	18.0%	16.9	16.8	17.3	5.3	5.2	5.4
2010	457,996	80.9%	19.1%	16.9	17.0	16.2	5.4	5.4	5.2

注) 年間1980時間勤務を職員1人として計算している。

資料) Skolverket ウェブページ資料および Sveriges Kommuner och Landsting 2010より作成。

このように、スウェーデンでは、1994年より入所する保育所の選択が可能となったことも合わせ、親の選択に基づく競争を活用することでサービスの質を確保することが目指されていると言える。ただし実態において「競争」を通じたサービスの質の向上というメカニズムが機能しているとは、必ずしもいえない<sup>24</sup>。この点には、後の終章において改めて取り上げる。

## 4 小 括

以上、スウェーデンにおける子育て支援政策の概要と制度の変遷について、個別の論点も取り上げながら論じてきた。

比較福祉国家論において、普遍主義モデルあるいは社会民主主義モデルと位置づけられる同国の子育て支援政策は、1960年代以降の福祉サービスの拡大期において、他の政策と同様に制度の充実化が図られていった。とくに、両親保険を中心とする現金給付制度は、この時期の経済成長を背景とした労働力不足を背景に、女性の労働市場への参加を促進するための政策体系が早い段階から構築され、さらに男女平等を推進する視点からの制度の改正が行われていることがわかる。

さらに、子育て支援を現物給付の面から支える保育サービスについてもサービス拡大期において、コミュニケーションを運営主体とする保育所の拡充が目指されてきた。ただし、当初の制度においては、サービスの質の保障という観点から、国による詳細な義務づけをとまなうものであり、財源としても国からの特定補助金が重要な役割を担っていた。しかし、1980年代以降の財政再建期に

<sup>24</sup> Nacka Kommun および Mornlycke Kommun における現地ヒアリング（2011年11月5日）に基づく。



## ■ 第2章 スウェーデンにおける子育て支援政策

は、一定の質の達成を前提にしながら、サービス運営の効率化が目指されることとなり、地方分権改革の流れのなかで、特定補助金の廃止や国による義務づけの緩和という形で、コミューンの事業における裁量が拡大されることとなった。ただし、1990年代に入ると、深刻な経済停滞のもと税収の伸び悩みや国から地方への財政移転の縮小を受け、職員の減少にともなうサービスの低下、自己負担の増加や料金の地域間格差などの問題が噴出することとなった。

これらの課題は、1990年代後半の保育サービスの教育省への移管や就学前学級の導入を経ながら、2000年代に入って、一般保育制度と保育料の上限設定制度の導入とそれにとまなう国庫補助金制度の活用という方向で解決が目指されることとなった。これにより、一定の職員数を確保しながら登録児童数を増加させる一方で、自己負担割合の低下と地域間格差の是正に向かうこととなる。ただし、1980年代以降の地方分権の流れのなかで保育サービス運営に対する裁量をコミューンが獲得しながらも、2000年代の制度改正を経て、サービスの質の保障について国庫財源に依存する割合が高まったことも事実であろう。これらの財源自体は全体の費用においては限界的なものにとどまっているが、今後の議論の推移が注目されるところである。

さらに、1990年代以降の経済危機や政権交代を経験しながら、サービス生産のあり方は多様性を増している。80年代以降の民営化議論を経て、現在では民間事業者の参入が自由化されているが、これは保育サービスにおける公的責任の縮小ではなく、公立・私立の財源面あるいは価格面でのイコールフットィングを重視しながら、選択の拡大をとまなうサービスの質の向上につなげることが意図されており、従来の普遍的サービスを強化する方向で制度運営が行われていると言える。

## 第3章 イギリス<sup>25</sup>の保育サービス・子育て支援政策の展開とその問題点 —財源、および、保育サービス市場との関係において—

### 1 イギリスの保育・子育て支援政策の特質

#### 1.1 「家族支援中心主義」に基づく保育・子育て支援政策の定着

本章は、近年のイギリスの保育・子育て支援政策<sup>26</sup>の特徴とその問題点を、財源や保育サービス市場との関係を念頭におきつつ明らかにする。

保守党のD. キャメロンを首相に擁する保守＝自民連立政権は、「大きな社会」の掛け声の下、公共サービスの担い手を政府から個人・コミュニティへと差し戻そうとしている。後述するように、イギリスの保育政策もこうした流れと無関係ではなく、厳しい財政制約が課されるなかで変化を迫られつつある。このことは、イギリスの保育政策が中央政府財源に著しく依存し、地方政府の自律性に乏しいことを示しているが、このような事実を念頭におけば、ブレア前政権下で大きく進展があったといわれる保育政策の評価は、中央＝地方政府間の財政関係の観点からも行う必要があるように思われる。また、先述のように、キャメロンの「大きな社会」論が公共サービスの公私分担を問題にしている以上、近年の保育政策の展開は、サービスの公私分担関係をも念頭におきつつ理解されねばならない。本章が、保育政策の展開を、財源との関係や、保育サービス市場との関係で明らかにしようと企図するのは、こうした理由からである。これらが、先行研究では看過されがちな点であったことを申し添えておこう。なお、本研究は、2011年1月に行われた教育省およびワンズワース・カウンシル (Wandsworth Council) へのヒアリングの成果を含んでいる。

本論に入る前の準備として、イギリスの保育サービス、子育て支援政策の歴史を簡単に振り返っておこう。

イギリスの保育政策は、主として「男性ブレッド・ウィナー、女性ホーム・メーカー」という保守的な家族像を前提に展開したと言われている(埋橋 2007、xiii 頁)。すなわち、男性が獲得した賃金によって一家を支える家族賃金と、女性による保育を含む家事労働の組み合わせが、イギリスの保育政策全般を特徴づけているのである。それは端的に、「家庭重視イデオロギー」(中村 2007、108頁)であるとか、「家族支援中心主義」(秋元 1999、281頁)といった言葉で表現されている。

さて、「保育」はケア＝「擁護・世話」と、エデュケーション＝「教育」という二つの側面があり、一般的に言って、低年齢であるほどケア＝擁護の比重が大きくなる。後者のケア＝擁護については、家族、とりわけ女性の役割がどの程度強調されるかによって、公的支援の大小が決定されるが(同、104頁)、イギリスでは伝統的に女性の役割が極めて重視されてきた。事実、ジェンダー問題を取り込んだ福祉国家研究によれば、イギリスの保育施設の充実度や、6歳未満の子どもがいる母親への就労支援は、国際比較的に極めて低水準であることが指摘されている(堀江 2001、26～27頁)。

<sup>25</sup> 本章では特に断らない限り、「イギリス」＝「イングランド」として記述する。

<sup>26</sup> 以下では単に「保育政策」とする。

### ■ 第3章 イギリスの保育サービス・子育て支援政策の展開とその問題点

一時的には、第二次大戦中の戦時保育所計画にみられるように、女性労働力需要が増大したことによって保育所数が増大したと言われるが、原則として子育ては家庭内で行われるべきとの考えは強固に残り、地方自治体による公的な支援を受けた保育所数はごく少数にとどまることになった。このことは、1979年に公立保育所に入所した児童数が、5歳未満児全体のわずか1%程度にすぎなかったことから明らかである(秋元 1999、285頁)。こうした保育政策の特質は、1989年に制定された児童法にも引き継がれており、子どもをその家族のなかで育てることが最優先されてきた(同、281頁)。イギリスの保育政策は、19世紀中葉の工業化時代を端緒として比較的長い歴史を持つが(中村 2007)、その脆弱性は克服されないまま近年まで展開してきたといっていよいであろう。

#### 1.2 保育サービスの多元的な供給と近年の展開

しかし、イギリスでは、こうした公的な保育サービスの不十分さを補うように、民間の保育サービスが発達してきた。たとえば、イギリスでは伝統的に、プレイグループ(play group)と呼ばれる母親たちの自主的な保育活動や、チャイルドマインダー(childminder)による家庭的保育(=チャイルド・マインディング)が一般的であった(埋橋 2009)。これに加え、親が当局から補助金を得て運営する共同保育所であるコミュニティ・ナーサリー(community nurseries)、企業が設置する職場内ナーサリー(workplace nurseries)があるほか、私立の保育所が多数存在している(埋橋 2007、85~87頁)。このように、イギリスでは、ヴォランタリー・セクターを含む民間の保育所が、公的な保育サービスの不足を埋め合わせるように拡大してきたのである。こうしたイギリスの保育政策の特徴は、福祉多元主義論<sup>27</sup>が明らかにしてきたように、保育サービスが多様なアクターによって多角的に供給されてきたことを示していると考えてよいであろう。

ただし、以上にみたイギリスの保育政策の特徴は、他のヨーロッパ諸国に比べて大きく遅れをとったものとみなされるようになり(埋橋 2007、1頁)、保育政策の大々的な見直しが行われるようになる。実際に、イギリスの保育政策は、ブレア政権に入ってから大きな変化を迎えることになる。

高度成長期に多くの移民を受け入れてきた多民族国家であるイギリスでは、わが国ほど少子化自体が問題となっていないものの(所 2007、88頁)<sup>28</sup>、女性の社会進出、離婚増加、ひとり親家庭の増加、婚外子の増加など、先進国共通の「家族」の多様化に見舞われている(自治体国際化協会 2009)。離婚件数の増加やひとり親世帯の増加は、図表3-1および図表3-2から明らかであろう。こうしたことを背景として、1997年の労働党のマニフェストでは次のことが謳われている。

「雇用なき家族は自活が不可能な家族である。これが、われわれが福祉から労働政策(welfare-to-work policies)に重点を置く理由である。労働党のチャイルドケア戦略は、現代的な労働市場の要求に見合うために、また、家族生活と労働生活をバランスさせるために(to balance family and working life)、両親、とりわけ女性を助けるために対策を立てる」(Labour 1997)

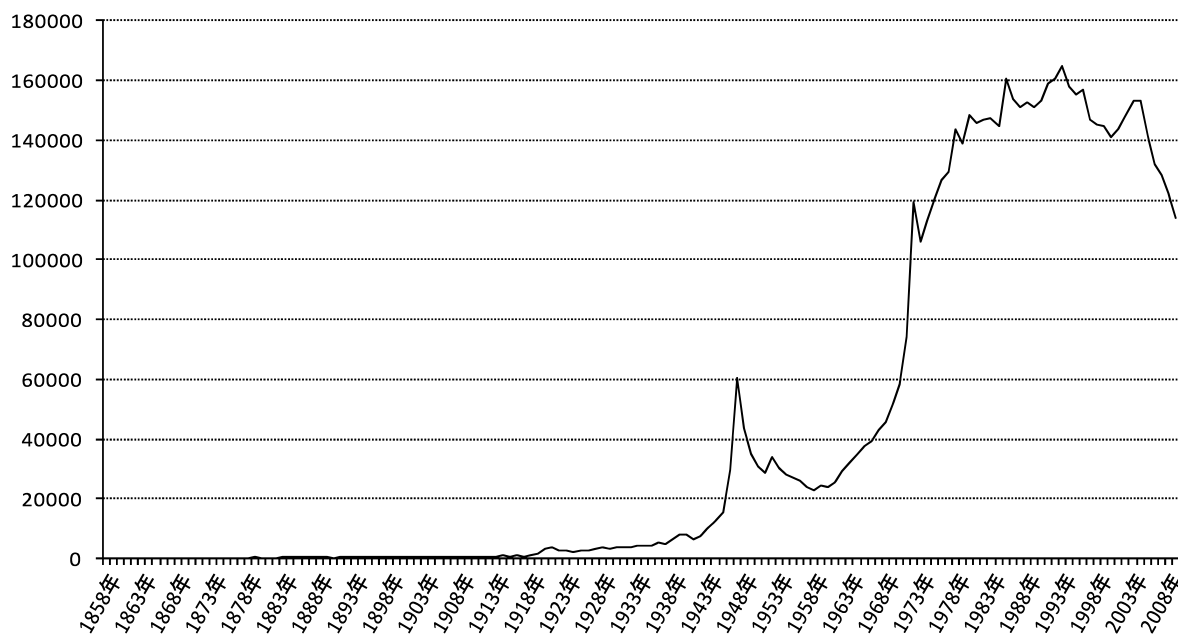
ここには、いわゆる「福祉から労働へ」政策と「ワーク・ライフ・バランス」政策との接点として、保育政策が考えられていることが見て取れるであろう。(とりわけ女性の)一人親世帯(lone parents)は相対的に失業率が高く、また仮に雇用されているとしても低賃金状態に追い込まれて

<sup>27</sup> 福祉多元主義論については、宮城 2000、Johnson 1999など多くの論者が言及している。

<sup>28</sup> 2007年のイギリスの合計特殊出生率は1.9であり、先進国の中では高位である(国立社会保障・人口問題研究所 2011)。

いるために、子どもの貧困を生じさせがちである。こうした問題を解決するために、チャイルドケア戦略を拡充し、ひとり親を労働市場に参加させる機会を与えたいというわけである。

図表3-1 離婚件数の推移（1858～2009年）（単位：人）



出所) Office for National Statistics, *Number of divorces, age at divorce and marital status before marriage*, 2010.

図表3-2 家族類型別にみた家族タイプの割合および家族人数の割合

	家族類型別の割合		家族に占める家族人数	
	2001年	2010年	2001年	2010年
夫婦家族	72.4	68.0	74.7	70.2
同性婚家族 (Civil Partner family)	—	0.2	—	0.2
同棲家族 (Cohabiting couple family)	12.5	15.3	11.7	14.7
同性・同棲家族 (Same sex cohabiting couple family)	0.3	0.3	0.2	0.2
一人親世帯	14.8	16.2	13.4	14.7
女性の一人親	12.7	14.1	11.7	12.9
男性の一人親	2.1	2.1	1.7	1.8
全家族数および全家族人数 (100万人)	17.0	17.9	48.8	50.8

出所) Office for National Statistics (2011).

ブレア前政権は、1998年に「全国チャイルドケア戦略」(the National Childcare Strategy)を策定している。この戦略では、チャイルドケアの質の向上、チャイルドケアの負担緩和、チャイルドケア施設の定員増大が3つの柱とされた(岩間 2006、12頁)。その中身は具体的には、幼児教育と保育とを統合し、一元的にサービスを供給する「就学前児童モデルセンター」(Early Excellence Centre)の設置、就労家族クレジット (working family tax credit) など税制を通

### 第3章 イギリスの保育サービス・子育て支援政策の展開とその問題点

じた育児支援、3・4歳児の幼児教育を一定時間無料化することなどであり、前政権までの保育政策との違いが強調されている。このうち、就労家族クレジットには、保育費用の一部を控除可能なチャイルドケア・エレメントが備わっており、低所得家族の負担を緩和させることを狙っている。また、就学前児童モデルセンターは、「保育・幼児教育の統合ケア、親・家族の支援、ニードのある児童への早期介入、親のための教育・研修（就労のためのものを含む）等を行うセンターであり、それらのワンストップ・ショップ」（同、16～17頁）となることが目指された。こうした、とりわけ困窮地域を対象とした「4歳以下の子どもとその家族に対する健康、幼児教育、家族支援といった一連の統合サービス」（DCSF 2008, p. 3）は「シュア・スタート」（sure start）と呼ばれ、注目を浴びることになる<sup>29</sup>。

労働党政権はさらに歩を進めて、就学前児童モデルセンターを「チルドレン・センター」（Children's Centre）と改称し、規模の拡充を図っている。チルドレン・センターは、就学前児童モデルセンターよりもさらに広範なサービスを引き受ける施設であり、「保育、幼児教育、家族支援及び保険医療サービスを統合して提供し、また、地域のジョブセンター・プラス（公共職業安定機関）、児童情報サービス（Children's Information Service）と連携して事業を行う」（岩間2006、17頁）ものである。チルドレン・センターは、2004年の「チャイルドケア10年戦略」（A Ten Year Strategy for Childcare）の中で中軸的な役割を与えられ、2007年末で1600か所であったチルドレン・センターは、2010年までに3500か所に増やされることになった（HM Treasury, DfES, DWP, DTI, 2004）。現在では、3600か所以上のチルドレン・センターが存在している<sup>30</sup>。

#### 1.3 保育サービス関連支出の動向と国際比較上の位置づけ

以上の成果を数量的に確認するために、保育サービス関連支出の動向と、その国際比較上の位置づけをみておこう。

本報告書の第1章で明らかにされたように、イギリスの家族関連支出は、国際比較上、決して小さなものではない。2005年度で見れば、公的社会支出に占める家族関連支出（現金給付＋現物給付）は対GDPで3.2%であり、スウェーデンと同等の規模を占めていた（第1章、図表1-4）。図表3-3は、第1章図表1-4でみた家族関連支出の対GDP比を、その内訳についてもみたものである。これによれば、1980年には家族関連支出の対GDPは2.275%であった。この数値は、サッチャー政権を経た1990年には一旦は1.892%へと減少するがその後上昇し、とりわけ1990年代後半以降に大きく伸びたことで、2007年には3.243%となっている。イギリスの特徴は、家族関連支出のうち現金給付の割合が大きいことであるが、現金給付の伸びだけでなく、現物給付も大きく伸びていることから、ブレア政権の影響の大きさが伺いしれる。結果、イギリスの保育サービス・就学前教育への公的支出の対GDP比は、ほぼOECD平均並みとなっているのである（第1章図表1-19）<sup>31</sup>。

<sup>29</sup> わが国でも、大阪府の「大阪府シュアスタート・プログラム」は、イギリスのシュア・スタートをモデルとしていると考えられる。大阪府の説明によれば、シュアスタート・プログラムとは、「地域から孤立し、育児への不安を強く感じている等の子育て家庭への支援について、大阪府と府内市町村の共同で、複数のモデル地区を設定のうえ、各種の子育て支援プログラム（モデル事業）の効果検証などを行う調査研究事業」である。

[http://www.pref.osaka.jp/kosodateshien/surestart\\_boshuu/index.html](http://www.pref.osaka.jp/kosodateshien/surestart_boshuu/index.html)

<sup>30</sup> [http://www.direct.gov.uk/en/Parents/Preschooldevelopmentandlearning/NurseriesPlaygroupsReceptionClasses/DG\\_173054](http://www.direct.gov.uk/en/Parents/Preschooldevelopmentandlearning/NurseriesPlaygroupsReceptionClasses/DG_173054)

<sup>31</sup> ただし、これらの数値には、保育・教育支出の多くを担っている地方自治体の支出すべてがカバーされていない点を断っておく。OECD, *Family database, PF3.1: Public spending on childcare and early education*.

図表 3-3 家族関連支出の対 GDP 比

年		1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	
家 族	内 訳									
	合 計	2.275	2.253	1.892	2.314	2.686	3.156	3.162	3.243	
	現金給付	合 計	1.761	1.814	1.509	1.834	1.825	2.172	2.113	2.13
		家族手当	1.297	1.297	0.825	0.88	0.907	0.768	0.753	0.753
		出産・育児休業給付	0.089	0.069	0.095	0.071	0.079	0.109	0.365	0.355
		その他現金給付	0.375	0.448	0.588	0.883	0.839	1.295	0.995	1.022
	現物給付	合 計	0.514	0.439	0.384	0.48	0.86	0.984	1.049	1.113
		保育・就学前教育	..	..	..	..	0.716	0.814	0.881	0.944
		その他現物給付	0.514	0.439	0.384	0.48	0.144	0.17	0.168	0.169

出所) OECD, *Social Expenditure Survey*.

以上の数字を裏付けるように、保育所数は著しく増大している（図表3-4）。所管官庁が変化している関係でデータの取り扱い方が一貫していないが、総じて年を追うごとに保育所数が拡大していることが見て取れる。とりわけ、ブレア政権が誕生した1990年代後半からの保育所数（全日）の伸びは顕著である。2003年から2005年の期間に限っても、事業者は9,600から12,900へ、定員は381,600人から553,100人へと伸びている。事業者で34.4%増、定員で44.9%増である。

### 第3章 イギリスの保育サービス・子育て支援政策の展開とその問題点

図表3-4 保育サービス事業者数の動向

サービス形態		1992年	1997年	2001年	2003年	2005年	2003年～05年の変化	
							増減数	増減率
チャイルド・マインダー	事業者	109,200	98,500	72,300	68,200	71,500	3,300	4.8%
	うち地方当局	1,100	1,400	860				
	定員	254,300	356,200	304,600	300,900	321,200	20,300	6.7%
	うち地方当局地方当局	2,200	3,500	3,300				
保育所(全日)	事業者	4,100	6,100	7,800	9,600	12,900	3,300	34.4%
	うち地方当局	580	1,400	860				
	定員	116,800	193,800	285,100	381,600	553,100	171,500	44.9%
	うち地方当局地方当局	23,800	20,200	18,200				
保育所(半日)	事業者	17,500	15,800	14,000	11,600	9,900	▲1,700	▲14.7%
	うち地方当局	80	70	200				
	定員	414,500	383,700	330,200	280,800	241,100	▲39,700	▲4.1%
	うち地方当局地方当局	1,400	1,300	6,400				
学童保育	事業者	350	2,600	4,900	8,000	10,900	2,300	28.8%
	うち地方当局	200	290	450				
	定員	11,900	78,700	152,800	285,400	361,400	76,000	26.6%
	うち地方当局地方当局	8,600	10,800	15,900				
保育所(臨時)	事業者				1,900	2,700	800	42.1%
	定員				32,700	45,700	13,000	39.8%
合計	事業者				99,300	107,200	7,900	8.0%
	定員				1,281,300	1,522,500	241,200	18.8%

出所) 岩間 2006、14頁。

もっとも、2005年に公表されたわが国の『少子社会白書』でも指摘されているように、イギリスの保育政策はこうした展開によっても十分なものとはいえない。いわく、「イギリスでも…近年『ワーク・ライフ・バランス（仕事と生活の調和）』政策の一環で保育サービスの充実が図られつつある。ただし、まだ供給が少ない状態にある。保育所の定員は28.5万人、教育基準事務所(OFSTED)への登録を行った個別保育者（チャイルドマインダー）による保育の定員も30.5万人となっている（2001年、イギリス教育省資料による）。これらは5歳未満の子ども（約348.6万人）の約17%に相当する水準にしかすぎない」（内閣府 2005）。白書が指摘するように、5歳未満（就学前児童の年齢）の児童数に比べて、保育所数はこの時点でまだまだ少ない状況であったのである。しかし、先の図表で確認したように、保育所（全日）の事業者数や定員数はその後も伸びていく

ことは注目されてしかるべきである。以上の事実から、ブレア前政権に対して一定の評価を与えることができる。

## 2 保育サービスをめぐる行財政構造とパートナーシップに基づく保育サービス供給

### 2.1 保育サービスをめぐる行財政構造(1)：補助金に依存した保育政策

以上で、イギリスの保育政策が伝統的に「家族支援中心主義」を前提に展開され、不十分にしか行われていなかったこと、しかし、「家族」の多様化や子どもの貧困問題などが生じ、伝統的な保育政策に対する反省がみられるようになったことを明らかにした。ブレア前政権は、こうした問題に対してある程度自覚的に取り組んだ政権であったといえる。

それでは、そうした保育政策の拡充は、いかなる行財政構造に支えられて可能となったのだろうか。ブレア前政権の問題点を、行財政構造の観点から明らかにしていくことが、本節の課題である。

ブレア労働党政権の文書「社会サービスを現代化する」(Modernising Social Services)において、「子どもの福祉は、すべての地方自治体の共同責任として考えられねばならない」<sup>32</sup>とあるように、保育政策は主として地方自治体が責任を持つて行うことが強調された。2006年チャイルドケア法 (Childcare Act 2006) においてもこのことが明確化され、「幼児の福祉・福利 (well-being) に関する地方自治体の一般的義務」として、次のことが規定されている<sup>33</sup>。

- (1) イングランドの地方自治体は、
  - (a) 自らが行政を司る地域における幼児の福祉・福利を促進しなければならない
  - (b) 次に掲げる問題に関して、自らが行政を司る地域における幼児間の不平等を減少させなければならない
- (2) 当法における「福祉・福利」とは、子どもに関連するもので、次の事項に関する限りの福祉・福利を意味する
  - (a) 肉体的、精神的、感情的な福利
  - (b) 危害やネグレクト (neglect) からの保護
  - (c) 教育、訓練、レクリエーション
  - (d) 子どもたちによる社会への貢献
  - (e) 社会的・経済的福祉・福利

この点、ごく当たり前のことを述べているように思われるが、前節で明らかにしたように、イギリスでは伝統的に保育サービスに関する公的支援が極めて不十分な形でしか行われてこなかったことを念頭におく必要がある。このような規定が設けられたこと自体、この間に保育・子育てに対する意識が大きく変化したことを反映しているものとみてよいであろう。また、こうした変化は、近年のイギリスにおける地方分権化の展開と並行したものである<sup>34</sup>。

重要なことは、この規定に表れている、保育政策の遂行に関する地方自治体の役割をいかに考えるかである。実は、ここに、イギリスの保育政策の特質が、その問題点を含めて凝縮している

<sup>32</sup> Cm 4169, *Modernising Social Services*, HMSO, 1998.

<sup>33</sup> Childcare Act 2006.

<sup>34</sup> イギリスの地方分権化の進展については、自治体国際化協会 2002、CLG 2006を参照。



### 第3章 イギリスの保育サービス・子育て支援政策の展開とその問題点

と考えられる。

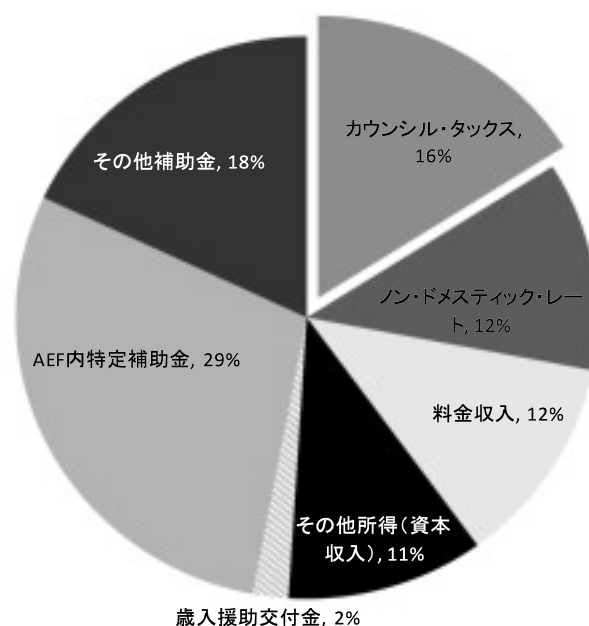
まずは、同法が、地方自治体の権限を明記した一方で、保育政策に関する国家的関与についても言及していることに注目しよう。条文は以下の通りであるが、中央省庁が設定する目標とガイダンスの遵守を含め、中央政府には極めて強い権限が留保されていることが分かる。

- (3) 国務大臣は、諸規制に合致する、次の目標を設定することができる
  - (a) イングランド地方自治体が管轄する地域における幼児の福祉・福利の促進
  - (b) 前記(2)で掲げた問題に関連する、イングランド地方自治体が管轄する地域における幼児間の不平等の減少
- (4) 前記(3)で設定された任意の目標を、イングランド地方自治体は最も適切な方法で達成しなければならない
- (5) 当項の下、自らの義務を遂行するに際して、イングランド地方自治体は、国務大臣によって時折与えられる任意のガイダンスを考慮しなければならない

イギリスは地方分権化が進展するヨーロッパの中にあって、中央集権的な行財政構造を堅固に維持しているといわれるが(持田 2004)、2006年チャイルドケア法のこの規定は、その点を端的に表しているものといえよう。

さらに、このことは、保育政策の財源面からも容易に理解することができる。イギリスの地方財政の歳入構造は一般的に言って、中央政府からの補助金に多くを依存したものとなっている(図表3-5)。総務省の『地方財政白書』によってわが国の歳入に占める補助金(地方交付税、地方特例交付金、地方譲与税、国庫支出金を合算)の割合をみれば、30.6%であったが(総務省 2010)、一方、イギリスの場合は、ノン・ドメスティック・レート、歳入援助交付金、AEF内特定補助金、その他補助金を合算し、地方財政の歳入に占める割合をみれば61%にもものぼる。わが国についていえば、「財政の支出・収入構成からみれば」「相当『地方分権』が進んでいる」(金澤 2010、216頁)と指摘されているとはいえ、同じように中央集権的な政府間財政関係を有する両国の対比は興味深い。

図表3-5 地方財政の歳入構造



出所) CLG 2009, p. 18.

## 2 保育サービスをめぐる行財政構造とパートナーシップに基づく保育サービス供給

こうした中央政府からの補助金に依存した財政構造は、保育政策についても同様であるといえ、事実、労働党政権は、「社会サービスを現代化する」ために、中央政府からの補助金を十二分に活用している。労働党政権は、「社会サービスの財源は、次の三年間にわたるインフレ率を上回る年間平均3.1%の上昇を見込んでいるが、これは、政府がこの領域に明白に優先度を与えているというシグナルである。三年間にわたって、社会サービスのための追加財源は30億ポンドにのぼる」と述べたうえで、「しかし…その資金は、変化と現代化のためのものである。追加的な公共投資の代わりに、公衆に対して与えられるサービスの真の改善がなければならない。したがって、この追加財源の一端として、われわれは社会サービス現代化基金（a Social Services Modernisation Fund）を創設した」と述べている（Cm 4169, 1998）。図表3-6の内訳をみれば、ブレア前政権の「福祉から労働へ」政策の一環として、社会サービス現代化基金が創設されていることが分かる。自立促進のための補助金、訓練支援のための補助金のほか、労働党の保育政策の目玉であるチルドレン・センターのための補助金が、1999年—2000会計年度から2001年—02会計年度で、総額13億2700万ポンド用意されることになったのである。

図表3-6 社会サービス現代化基金 (100万ポンド)

社会サービス現代化基金	1999/00	2000/01	2001/02	総 額
自立の促進：パートナーシップ補助金	253	216	178	647
自立の促進：予防補助金	20	30	50	100
チルドレン・サービス補助金	75	120	180	375
メンタルヘルス補助金	46.4	59.4	79.4	185.2
訓練支援補助金	3.6	7.1	9	19.7
総 額	398	432.5	496.4	1326.9

出所) Cm 4169, 1998.

以上は、ブレア前政権による保育政策の公的支援が財源面において拡充したということを示しており、その限りにおいては好ましい。しかし、こうした、補助金に依存した自治体運営・保育サービス運営は、財源が手当される限りにおいて持続可能性が保証されるにすぎない。実際に、後に明らかにするように、キャメロン現政権の歴史的にみて極めて大規模かつ大胆な財政支出削減のもと、保育サービスも縮小を余儀なくされていくことになるのである。

### 2.2 保育サービスをめぐる行財政構造(2)：パートナーシップに基づく保育サービスの供給

以上で、保育政策をめぐる行財政構造の特質とその問題点が、財源の観点から明らかになった。ここではさらに保育サービスのプロバイダーと保育市場との観点からその問題点について見ていくことにしよう。

先ほどみた2006年チャイルドケア法には「地方自治体の義務、および、地方自治体と協働するパートナーの義務」という規定がある。これは、公私分担におけるヴォランティア・セクターの重要性を認め、行政とヴォランティア・セクターとの協働によって公共政策を展開するという、A. ギデنزの「第三の道」論（Giddens, 1998=1999）を反映した箇所と思われる。実際に、「地

### ■ 第3章 イギリスの保育サービス・子育て支援政策の展開とその問題点

方自治体の義務、および、地方自治体と協働するパートナーの義務」には、「イングランド地方自治体は…関連するパートナーと協働し取り決めを策定しなければならない」こと、「イングランド地方自治体に関連する各パートナーは、自治体と協働するとともに、他の関連するパートナーと協働で取り決めを策定しなければならない」ことなどが定められている<sup>35</sup>。

これらの規定は、自治体の役割が、保育サービスの供給それ自体ではなく、その合理化・最適化にあることを示したものであると見てよい。保育サービスが最も合理的に供給されるのであれば、自治体自身が保育サービスを提供しなくても構わない、というわけである。このことは、関連パートナーとの協働が積極的に肯定されていることから明らかであろう。前述のチルドレン・センターについても、「シュア・スタートのチルドレン・センターが提供するサービスを効率的に提供するには、地方自治体、保険事業局、ジョブセンター・プラス、学校、民間部門、ヴォランティア部門、両親といった幅広い機関や組織と協働し、地方のニーズに見合ったサービスを計画し提供することが要求される。統合された手段において協働することは、機会を提供し、不利益を減少させることにつながる」(DCSF 2008, p. 23)、とされている。保育サービス供給において、自発的に形成されるネットワークのようなものを労働党が期待していたことが伺われる。

先にふれたように、保育所数・保育所定員数は、ブレア政権期に入ってから大幅に増加した。労働党の理念に従えば、こうした保育所数の増加は、地方自治体、保険事業局、ジョブセンター・プラス、学校、民間部門、ヴォランティア部門、両親とのパートナーシップによって達成されたことになる。地方自治体はとりわけ、幼児の福利・福祉を促進させる義務を負い、これらパートナー間の調整を主体的に行うという重大なものである。しかし、後に示すように、実態はこうした理念とは程遠いものであった。財源面と同様、パートナーとの協働による保育サービスの供給において、地方自治体の主体性は極めて制限されたものであったからである。

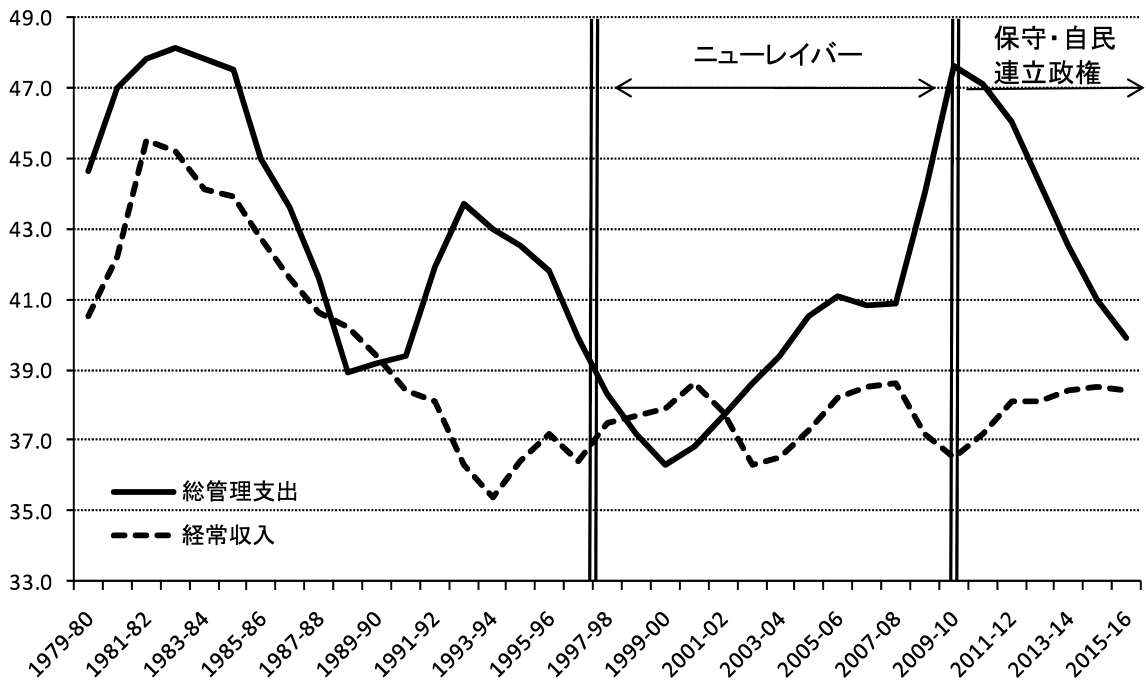
---

<sup>35</sup> Childcare Act 2006.

3 保育サービスをめぐる行財政構造と保育サービス市場の問題点

3.1 補助金・中央政府財源に依存した保育政策の問題点—「大きな社会」論の背後で—

図表3-7 キャメロン政権の歳出削減計画（対GDP比）



出所) HM Treasury, Public Finance Databank [http://www.hm-treasury.gov.uk/psf\\_statistics.htm](http://www.hm-treasury.gov.uk/psf_statistics.htm).

キャメロン政権は、2011—12会計年度から2014—15会計年度の3年間にわたる歳出計画、「スペンディング・レビュー」(Spending Review)を公表した。提案されたのは、2014—15会計年度までに830億ポンド(≒11兆円<sup>36</sup>)の削減という、歴史的にみても異例なほどの大規模な歳出削減であった。ちなみに、キャメロン政権は、増税よりも財政支出削減によって財政赤字を減少することを主張しているが、これは、増税よりも歳出削減に依存した財政整理計画の方が、経済成長と債務安定化に役立つ、という考えからである(Cm 7942, p. 15)<sup>37</sup>。

スペンディング・レビューは、中央政府の省庁や、北アイルランド、スコットランド、ウェールズの委譲政府のほか、地方自治体の予算までも含む、極めて包括的な歳出計画である。キャメロン政権は、スペンディング・レビューの3本柱(「成長(Growth)、公平(Fairness)、リフォーム(Reform)」)の1つに「公平」を挙げているように、子どもの貧困への配慮から、チャイルドタックス・クレジット(child tax credit)のチャイルド・エレメント(Child element)の増額や、シュア・スタートのキャッシュ・タームでの維持を謳ってはいる。しかし、その実態は問題を含んだものである。

<sup>36</sup> 1ポンド=133円として計算した。

<sup>37</sup> IMFによる次のペーパーが参照されている。UK Article IV Consultation, IMF, May 2009 and Economic Outlook No. 81, OECD, June 2007 and Alberto Alesina and Roberto Perotti, *Fiscal Adjustments in OECD countries: Composition and Macroeconomic Effects*, NBER Working Paper, August 1996.

### ■ 第3章 イギリスの保育サービス・子育て支援政策の展開とその問題点

事実、スペンディング・レビューが公表され、次第にその計画が具体化されてくるにつれ、保育を含む福祉政策への影響が明らかになってきている<sup>38</sup>。シュア・スタートのチルドレン・センターについては、例えば、ストック・オン・トレント（Stoke on Trent）では、16か所のチルドレン・センターのうち7か所が閉鎖の危機にさらされていることが明らかになった。約1260万ポンドのチルドレン・センターの予算を削減する必要に迫られたからである。さらに、ハマースミス・アンド・フルハム（Hammersmith and Fulham Council）では、チルドレン・センターの予算を3200万ポンド削減するために、近隣のチルドレン・センター同士を整理・統合する計画を提示している。ノーフォーク・カウンティ・カウンシル（Norfolk County Council）もほぼ同様である。その他の自治体も似た状況であるが、ノース・デヴォン（North Devon）では反対運動まで起きている。実は政府は、2011年春に、就学前の子どもに対して使用される補助金を改革し、用途を定めない補助金を新たに設ける予定であり、その影響がチルドレン・センターの運営に影響を与えているのである。

ブレア政権誕生後、子どもの貧困対策のための予算は増額され、2010—11会計年度では、就学前児童に関する補助金だけでも、以下のように予算が組まれていた（図表3-8）。その総額は、2010—11会計年度分で24億8300万ポンドであり、チルドレン・センターに対する補助金だけでも11億3500万ポンドとなっている。補助金の数の多さにも目をひかれるが、これは、ブレア政権が保育政策に関して幅広い関心を寄せた結果であり、評価できる点であろう。ただし、その数の多さと制度的な複雑さ、および、用途が特定されていることなどから、利便性に欠けるとして批判が集まっていたことも確かである。結果として、2011年度に創設される補助金 EIG（Early intervention grant）は、子育て支援分野の特定補助金のうちチルドレン・センターに関連するものを包括交付金化することになった。

<sup>38</sup> BBC, Many children's centres 'under threat of closure' <http://www.bbc.co.uk/news/education-12182994>.

図表3-8 家族・子どもに関する補助金

補助金の種類	2010—11会計年度分 (100万ポンド)
Sure Start Children's Centres	1,135.148
Early Years Sustainability- including funding for sufficiency and access, quality and inclusion, buddying, holiday child care and disabled access to child-care	238.044
Early Years Workforce - quality and inclusion, graduate leader fund and every child a talker	195.701
Two Year Old Offer - Early Learning and Childcare	66.757
Disabled Children Short Breaks	184.647
Connexions	466.732
Think Family	94.196
Youth Opportunity Fund	40.752
Youth Crime Action Plan	11.975
Challenge and Support	3.900
Children's Fund	131.804
Positive Activities for Young People Programme	94.500
Youth Taskforce	4.344
Young People Substance Misuse	7.002
Teenage Pregnancy	27.500
Key Stage 4 Foundation Learning	19.882
Targeted Mental Health in Schools Grant	27.818
ContactPoint	15.000
Children's Social Care Workforce	18.156
Intensive Intervention Grant	2.800
January Guarantee	6.000
Child Trust Fund	1.325
DfE Emergency Budget Reduction	-311.000
補助金合計	2,482.982

出所) Department for Education (DfE), *Early Intervention Grant : technical note for 2011-12 and 2012-13*.

包括交付金化自体は、地方政府の裁量が増大するために評価できる面もあるが、問題はその総額が削減されることである。E I Gの規模は、2011—12会計年度で22億2200万ポンドであり、前年度よりもおよそ11%削減されることになった<sup>39</sup>。前述のチルドレン・センターの廃止・統合の動きは、こうした補助金総額の削減が影響しているわけである。さらに、シュア・スタートは「そもそもの目的に立ち返り、最も支援を必要とする家族への早期介入に焦点が合わされる」(Cm 7942, p. 42)とされ、「チルドレン・センターは、プロバイダーを業績により評価・判断 (payment

<sup>39</sup> Department for Education (DfE), *Early Intervention Grant : technical note for 2011-12 and 2013-13*.

### ■ 第3章 イギリスの保育サービス・子育て支援政策の展開とその問題点

by results) する」という計画を持っていることが明らかにされている (*Ibid*)。すなわち、福祉政策の選別主義化と、市場化が押し進められようとしているのである。

加えて、就労家族クレジットのチャイルドケア・エレメントを80%から70%へと縮小することで385億ポンドを削減し、さらに、同クレジットの資格規定 (eligibility rules) を子持ち夫婦で夫婦共働きの場合には週24時間以上の労働、うち一方のみが働く場合は16時間以上の労働を必要とすることで390億ポンドを削減しようとしている。これには、ベーシック・エレメント (The basic element) と30時間エレメント (30 hour elements) の3年間の停止に伴う635億ポンドの経費削減措置が加わる (*Ibid*, p. 68)。

以上みてきたところから、中央政府の補助金やその他中央政府財源に依存することによる、保育サービスの不安定性・脆弱性は明らかである。キャメロン政権が、「地方自治体は、スペンディング・レビューが対象とする期間中に、他の公共部門と歩を一にして、支出を大幅に節約しなければならない。多くのカウンシルは、さらなる個人化や、ヴォランタリー部門・コミュニティ部門によるサービス供給を含んだ形で、自らの役割とサービスを根本的な部分からすでに再検討し始めている」 (*Ibid*, p. 50) と述べているように、こうした財政支出の削減は、サービス供給における個人・コミュニティの役割を強調する「大きな社会」 (Big Society) 路線の立場から、積極的に肯定されている<sup>40</sup>。「現在の給付システムによって生じた福祉依存の文化 (the culture of welfare dependency) に緊急に取り組む必要」があるという認識からである (*Ibid*, p. 68)。

こうした「大きな社会」路線が実態としていかなるものであるかはさらなる検討が必要であろうが、最も困窮している子持ち世帯に対する政策を削減していけば、低所得家庭をさらなる貧困に追い込み、深刻な問題を生じさせかねない。地方自治体の財源面における不安定性は、保育サービスの脆弱性に直結しており、大部分を補助金や中央政府財源に依存する自治体が、保育サービスの供給を主体的に調整し、「共同責任」の義務を負うことは困難であるといえよう。

#### 3.2. 保育サービス市場の問題点—市場に依存したサービス供給—

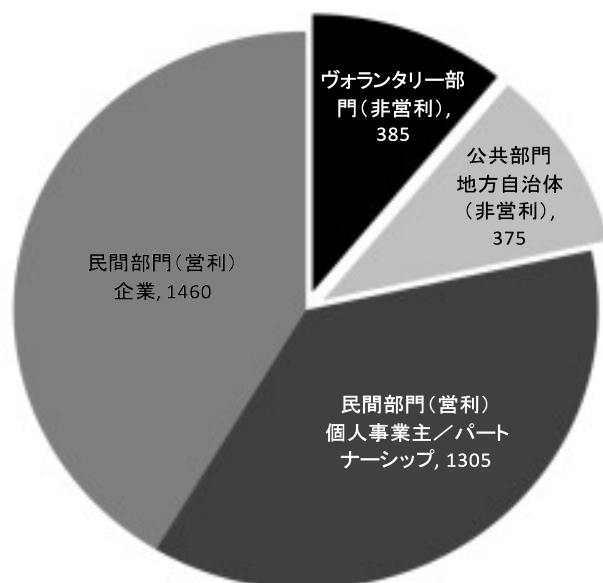
以上でみた財源の問題以外に、保育サービス供給の観点からもイギリスの保育政策は問題を抱えている。先ほどみたように、労働党政権によれば、保育所数の増加は、地方自治体、保険事業局、ジョブセンター・プラス、学校、民間部門、ヴォランタリー部門、両親とのパートナーシップによって達成するものと考えられていた。

しかし実態は、そうした多様なプロバイダーのネットワークによるサービス供給が行われている状況とは程遠いものとなっている。図表3-9が示すように、保育サービスの拡充は主として営利のコーポレート・セクターによって担われてきた。2006年の保育市場規模は全体で35億ポンドほどであったが、そのうち、28億ポンドが民間の営利部門が担っている。実に8割にのぼる計算である。一方、自治体やヴォランタリー部門によるサービス供給は極めて小規模にとどまっている。

<sup>40</sup> 「大きな社会」については、内閣府のサイトがある。 <http://www.cabinetoffice.gov.uk/content/big-society-overview>.

### 3 保育サービスをめぐる行財政構造と保育サービス市場の問題点

図表3-9 保育サービス市場の状況（2006年）（100万ポンド）



出所) Penn 2007.

このことがもたらす問題は多いが、大きくいえば次の2点が挙げられよう。

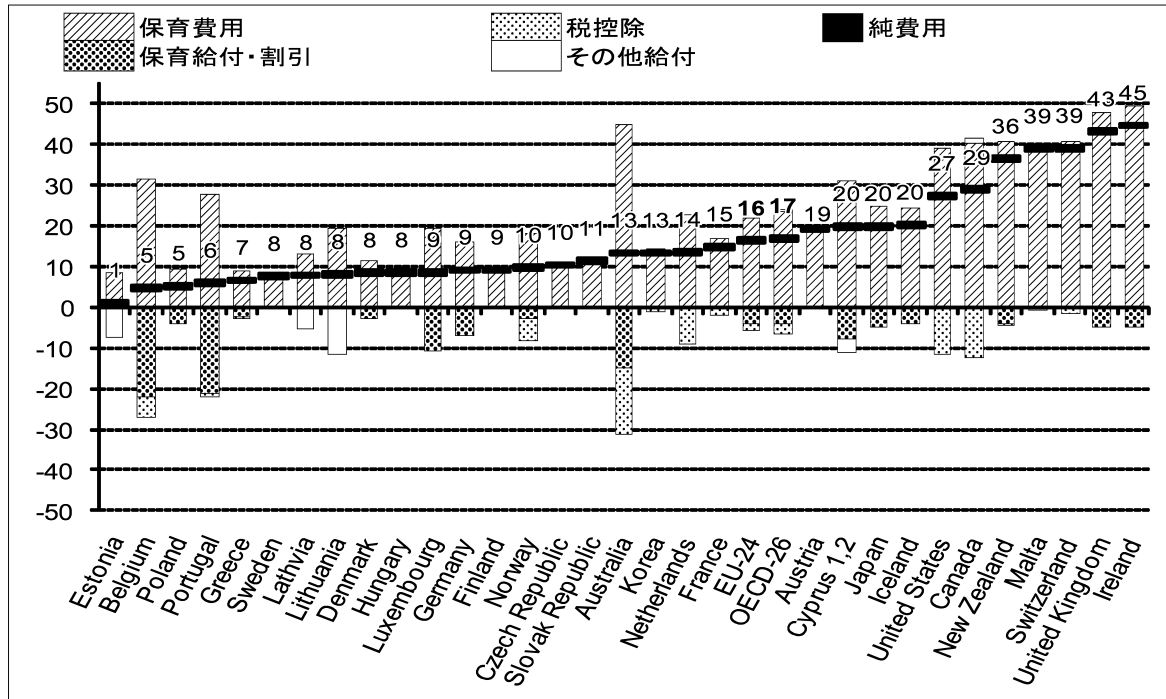
第1に指摘しなければならないことは、営利のコルポレート・セクターによって保育サービスが供給されていることによって、サービス購入費が極めて高価になるという事実である。図表3-10と3-11は、OECDが提供する Family database のデータである。このうち、図表3-10は、フルタイムの夫婦共働き世帯がどれだけの保育費用を負担しているかについて示したものであるが、イギリスは先進各国中、アイルランドに次いで最も保育費用が高くなっていることが示されている。一方、図表3-11は、ひとり親世帯の平均賃金に占める保育純費用を見たものである。こちらは、さきほどのものと比べると小さな値を示しており、イギリスの保育政策が選別的に行われていること、それが一定程度効果を発揮していることが分かる。ただし、OECD全体で見た場合には依然として保育費用の負担は重い<sup>41</sup>。

<sup>41</sup> ちなみに、このことと関連すると思われるが、イギリスの企業が提供する保育サービスが、他国と比べて大きいことが指摘されている。Family database, Table PF 3.1.A: Employers' provision of childcare/other domestic support PF 3.1: Public spending on childcare and early education.



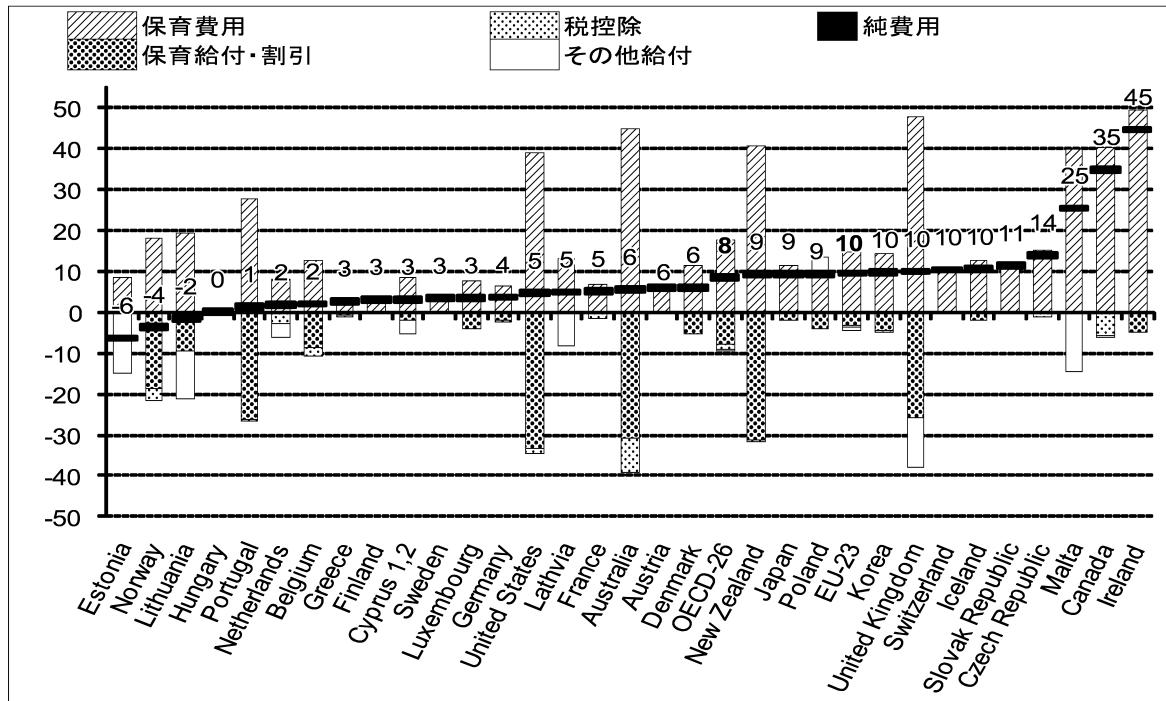
第3章 イギリスの保育サービス・子育て支援政策の展開とその問題点

図表3-10 平均賃金に占める保育純費用：フルタイムの夫婦共働き



出所) OECD, *Family database, PF 3.4 Childcare support*.

図表3-11 平均賃金に占める保育純費用：ひとり親世帯



出所) *Ibid.*

問題は、保育サービスを民間営利部門が提供することで、低所得層の負担が大きくなることばかりではない。民間部門のプロバイダー数、および、そのサービスの質が、景気動向など経済的条件に大きく左右されてしまうのである。先にみた図表3-4によって、2003年の事業者数全体が

99,300であることが確認できるが、実はその後、事業者数は大きく減少し、2010年12月末時点の事業者数全体は82,475となっている。定員数も2005年に1,522,500人だったものが、その後大きく減少し、1,298,844人へと落ち込んでしまっている (Ofsted 2010b)。

2011年1月時点で、教育省とワンズワースへとヒアリングを行った結果、中央省庁、自治体のどちらとも、民間の営利部門が主たるプロバイダーであることを強調し、サービスの質が極めて多様であり、頻繁に参入・退出を繰り返している事実を聞くことができた。より具体的にはワンズワースのように経済的に豊かな地域と貧しい地域とが混在しているようなところでは、地域ごとにサービスの量・質ともに大きく異なっており、財務的余裕のある事業者が賃料相場を押し上げることで、ヴォランタリー部門など財務力のない事業者をクラウドアウトする危険を指摘している。こうした財政力の乏しいヴォランタリー部門に対しては、昼間使われていないコミュニティ・ホールなどの公有地・公有建物を低賃料で貸し出すことを行っているが、設備的な問題から、質の高いサービスを提供できないなど、困難を抱えている。さらに、営利部門の性格上、低所得層が住んでいる地域では、スタッフの賃金を低めに設定するとともにサービスの質をも低く抑えられていることについても指摘していた。

教育省も自治体も、マーケット・メカニズムを活用した保育サービスの提供については、是々非々で判断する立場のようであるが、サービスの質の多様性、頻繁な参入・退出に伴うサービス供給の非連続性の問題は軽視できないであろう。現在、Ofsted (Office for Standards in Education) と呼ばれる機関が一元的に事業者の登録・管理、およびサービスの質の問題を取り扱っているが、Ofsted の査察は、保育者自らが「自己評価」を行う仕組みを採用している (埋橋 2009年 b)。すなわち、Ofsted の「査察官は平等をもたらす法令順守をテストすることではなく、プロバイダーの業務と結果を判断する」 (Ofsted 2010a) ことに重点を置いているのである。むろん、サービスの向上も目指されるが、地域的な多様性も同時に重視される。このことには、サービスの多様性を確保するという利点もあるといえるが、財源が十分に準備されない状況下においては、結果として質の低いサービス事業者を容認する制度となっているとも考えられよう。事実、2008年12月には、Ofsted が「グッド good」と評価した事業所で赤ん坊の死を見過ごした事件が発覚している<sup>42</sup>。自治体の事業者の自己評価をそのまま採用したためであるが、現在、Ofsted の分割案が提案されているなど、その将来も含めて抜本的な改革が行われる可能性もあり、目が離せない状況である<sup>43</sup>。さらに、Ofsted による視察の効果が事業所の職員たちにそれほど意識されていないという報告があることも添えておく (坂本 [2005])。

## 4 おわりに

本章では、イギリスの保育政策の特質を、保育サービスをめぐる行財政構造の観点から考察してきた。保育サービスの供給には、それが現物給付であるという性格上、地方自治体の役割が重要となる。ここでとりわけ注目したのは、保育政策の財源、および、保育サービス市場の構造からみた、地方自治体の役割についてである。

保育政策の財源は、中央政府からの補助金が太宗を占めていた。ブレア政権期には、社会サー

<sup>42</sup> [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/7776260.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/7776260.stm)

<sup>43</sup> <http://www.bbc.co.uk/news/education-13095172>

### 第3章 イギリスの保育サービス・子育て支援政策の展開とその問題点

ビスに対する資金そのものが拡大されたほか、新たに社会サービス現代化基金といった補助金が創設された。これによって、保育、幼児教育、家族支援及び保険医療サービス、就労支援、児童情報サービスを統合的に行うチルドレン・センターの拡充が可能となった。後には「チャイルドケア10年戦略」が策定されたほか、2006年チャイルドケア法が制定され、「家族支援中心主義」に基づいた、極めて限定的な公的支援の性格が払しょくされるかと思われた。

ブレア政権はこうした財源の拡大とともに、地方自治体、保険事業局、ジョブセンター・プラス、学校、民間部門、ボランティア部門、両親といった幅広い機関や組織・個人と協働し、地方のニーズに見合ったサービスを計画・提供する目的をもって保育事業者の拡充を試みた。事実、保育所数・保育所定員数そのものは、ブレア政権期に入ってから大幅に増加している。地方自治体は、幼児の福利・福祉を促進させる義務を負い、これらパートナー間の調整を主体的に行うという重大なものと考えられたのであった。

しかし、事実は労働党政権の意図通りにはいかなかった。財源に関しては、イギリスが不景気から財政赤字に見舞われると、キャメロン政権は大胆な歳出削減計画を策定し、保育政策の財源が縮小させられることとなったのである。保育政策とリンクしていたタックス・クレジットもまた、削減されている。さらに、保育サービスの供給は多様なパートナーシップに支えられていたのではなく、主に民間の営利事業者によって担われていたのであった。結果として、保育サービスの購入費用は非常に高価なものとなるとともに、サービスの質や供給の安定性が担保されなくなっている。ここにおいて、保育サービスの共同責任を担うとされる地方自治体の主体性は極めて制限されたものとなる。

国際比較上、イギリスの家族関連支出は決して決して小さなものではなかったが、民間の営利プロバイダーが供給するサービス購入費用を考慮すれば、単純にこの点を評価できないことが分かる。他国と比べて相対的に大きな支出によっても、低所得層が多く住む地域で質の低いサービスが拡大していることや、事業者の頻繁な参入・退出によるサービスの非連続性を防ぐことはできないままなのである。

現在、キャメロン政権は、4月に向けて就学前教育・保育政策を策定している真っ最中である<sup>44</sup>。しかし、地方自治体の役割を、財源や保育サービス市場との関連から本格的に検討し直さない限り、イギリスの保育政策の問題は根本的には解決されないものと考えられる。埋橋は、「イギリスのチャイルドケア分野で『公的保育』は依然としてスティグマ性を帯び、福祉国家レジームでいうところの、自由主義的福祉国家としての社会福祉サービスの基本的な性格を変更したものではない」(埋橋 [2007: 161])と評価したうえで、近年のイギリスの保育政策の進展を評価するかにについては「イエス・アンド・ノー」(同、188頁)と答えている。公的保育への関心が高まり、シェア・スタートの実施など重大な政策が進められた点が評価できるということだが、ただし、近年のキャメロン政権下でのバックラッシュをみれば、財源面、保育サービス市場との関係からの地方自治体の役割がどう「変化」していくかを、注視し評価する必要があるといえる。第2章におけるスウェーデンの事例のように、イギリスは福祉の規模からはそれほど注目に値する国であるとはいえない。しかし、平岡が指摘するように、福祉政策の「変化のパターン」からはさまざまな教訓を得ることができる国である(平岡 [2003: 320])。とはいえ、その変化は前向きなものばかりであるともいえない。イギリスの保育政策の「変化」を注視すべきと述べたゆえんである。

<sup>44</sup> Developing a vision for Early Years, <http://www.education.gov.uk/childrenandyoungpeople/earlylearningandchildcare/developing>.

## 1 主な論点

ここまで、第1章で概観した各国の福祉国家あるいは社会保障政策の規模的・内容的特徴や、子育て支援政策の国際比較を大きな見取り図としつつ、第2章ではスウェーデン、第3章ではイギリスという個別事例について具体的に論じてきた。本章の課題は、これを日本の問題へと還元することである。2国における保育セクターを中心とする子育て支援政策の基本的特質と今日的課題を念頭に、日本における現状と改革論議にかんする論点を指摘していく。

まず、日本において現在検討が進みつつある子育て支援政策のシステム改革の要諦は、2010年6月22日に少子化社会対策会議が決定した『子ども・子育て新システムの基本制度案要綱』（以下、新制度案）に見いだすことができる。同要綱の「II 基本設計」には、新システムの基本的特徴が下記の4点にまとめられている。

- 子どもの育ち・子育て家庭を社会全体で支えるため、市町村（基礎自治体）が制度を実施し、国・都道府県等が制度の実施を重層的に支える仕組みを構築する。
- 事業ごとに所管や制度、財源が様々に分かれている現在の子ども・子育て支援対策を再編成し、幼保一体化を含め、制度・財源・給付について、包括的・一元的な制度を構築する。
- 実施主体は市町村（基礎自治体）とし、新システムに関するすべての子ども・子育て関連の国庫補助負担金、労使拠出等からなる財源を一本化し、市町村に対して包括的に交付される仕組み（子ども・子育て包括交付金（仮称））を導入する。
- 給付の内容は、以下の2種類とし、すべての子どもと子育て家庭のニーズに応じて必要な給付を保障する。
  - (1) すべての子ども・子育て家庭を対象とした基礎的な給付
  - (2) 両立支援・保育・幼児教育のための給付

（下線は筆者）

こうした基本設計を踏まえつつ、新制度案のポイントを整理すると、

- 1) 保育制度改革（直接契約制度の導入、「保育に欠ける」要件の撤廃、公私イコール・フットイングの条件整備など）
- 2) 保育の質の確保に関連する義務付けの分権化（児童福祉施設最低基準の性格の見直しなど）
- 3) 子育て支援政策全般に係る財源システムの改革（包括交付金化が軸）
- 4) 幼保一体化の推進

の4点にまとめることができる（1～4は互いに関連しつつ、一部重複する要素も含んでいる）。これらの主要な眼目は、第1に、多様な事業主体の参入促進と幼保一体化を通じた（とくに大都市部における）就学前教育・保育サービスの量的拡大、および多様なサービス形態の確保（短時間・時間外保育や在宅保育（チャイルドマインダー、「保育ママ」など）である。また第2に、国から地方自治体への子育て支援関連の財源移転の一括交付金化や国による義務付けの緩和には、地方自治体に多様な子育て支援サービスの地域ニーズに応じた調整を委ね、かつ保育施策に関する地方の裁量度を高めることを通じて、子育て支援サービスの地域ニーズへのよりの確な対応が

## ■ 終章 日本の子育て支援政策とその改革論議への示唆

図られていくことが期待されている。いずれの点も、地域における子育て支援のあり方や、そこでの地方自治体の果たすべき機能と密接にかかわっている。

以下では、主に保育セクターのあり方と、保育を含めた子育て支援政策に関する政府間行財政関係の2つの視角を重視する。まず、保育セクターのあり方については、規制（ルール）と財源により成立する制度的環境と、その下で事業を実施する事業主体の3つの要素に分けて把握しておきたい（図表4-1）。現実には、保育サービスに一定の公共性を見いだすかぎり、保育セクターを完全な自由市場に委ねることは考えにくい。また、これを完全な公的セクターとして構成する例もまず稀であるといつてよい。また、3つの要素のいずれに関しても、多様な政策手段・事業主体の組合せが可能であり、それが保育セクターのパフォーマンスを左右することとなる。現在の日本では、とくに「規制」と「事業主体」の2点について、公的セクターの比重を低める方向が模索されている。またスウェーデンとイギリスでは、様々な面で対照的な保育セクターが形成されている。このとき、スウェーデンとイギリスの状況を踏まえた場合に、日本の現状と保育制度改革の特徴・課題がどう理解されるのか。これが論点の一つとなる。

図表4-1 保育セクターの構成要素

		自由市場	⇔	(準市場)	⇔	公的セクター
制度的環境	規制：サービスの質、利用者負担、利用者対象、参入規制など	最小	⇔	一定の規制	⇔	最大
	財源面の関与：供給サイド(事業者補助)、需要サイド(バウチャー、税額控除)	なし	⇔	一定の関与	⇔	全額公費
事業主体		民営	⇔	公民ミックス	⇔	公営

出所) 筆者作成。

つぎに、政府間行財政関係における集権一分権軸に関する論点がある。たとえば保育セクターにおいては、規制と財源の両面にわたって一定の国と地方の行財政関係が存在し、上述の制度的環境を支えている。そのあり方も、スウェーデンとイギリスではかなり異なっている。この対照性との関係において、日本において現在提案されている規制・事業実施権限の分権化と財源面での包括交付金化がいかにかに解釈されるのかが問題となる。

さらに押えておくべきは、以上のような制度・政策に込められた、政策意図のあり方である。第1章で述べたように、子育て支援政策には多様な政策意図が込められうるが、この点においてもスウェーデンとイギリスでは異なる志向がみられ、日本でもまた異なる政策意図が強調されている。いかなる意図に基づいて、いかなる政策展開が図られたのか。また、結果としての政策展開は元の政策意図と整合的であったのか。こうした問いは、今日の日本において、いかなる政策意図に基づいた、いかなる改革が望まれるかという課題につながるものである。

## 2 事業主体の多様化と就学前教育・保育サービスの質

前章までで詳述したように、スウェーデンとイギリスのいずれにおいても、就学前教育・保育サービス供給の拡大とその効率的な推進のために、株式会社や協同組合、NPOを含めた多様な主体のセクターへの参入が図られてきている。

現状において、スウェーデンでは登録児童数の19.1%が民営の保育所に入所している(2010年)。民営事業所のうち株式会社立の増加傾向はみられるが、中心は親協同組合やNPOの事業者となっている。これは、元来スウェーデンでは公営保育所が圧倒的に多数であったことにくわえ、社民党を中心として保育サービスに対する公的責任を果たすために公営形態を重視する立場が根強く存在することを反映している。イギリスにおいては、伝統的に公営保育所は少なかったうえに、ブレア政権成立後の急速なサービス供給拡大を実現させた手段が、民営事業者の参入促進であった。結果として、マーケット・シェアでみるかぎり、40%強を株式会社が占めており、かつそれら株式会社の規模は大きい(会社数は16社のみ)(Penn 2007)。

これに対して、日本の保育セクターでは、元来、事業者が自治体もしくは社会福祉法人に限られる中で、民営事業者すなわち社会福祉法人立の保育所が多数を占めてきたが、周知のとおり、現在では株式会社やNPOの参入が可能となっている。しかし、大都市部を中心に多様な主体の参入が進んではいるものの、待機児童の解消は容易でなく、潜在的な保育需要も含めたニーズに対応するには程遠い現状にある。ゆえに新制度案では、多様な主体の参入をより一層推進することが明確に打ち出された。

これに対する懸念や批判は少なくないが、ここでは主な論点を2つ取上げたい<sup>45</sup>。1つめは、多様な主体の参入促進のための規制緩和が、サービスの質の低下に直結するという見解である。2つめは、とくに株式会社の参入に対するもので、規制の下とはいえ一定の利潤動機を有する株式会社による保育所運営は、人件費の圧縮による(非常勤・若年保育士の多用、職員のモラルの低下を媒介しての)サービスの質の低下を呼ぶという懸念である。

これらの点について、スウェーデンとイギリスの事例を念頭におくと、まず指摘すべきは、多様な主体の参入や民営化が進むことそのものは、必ずしもサービスの質の低下に直結するわけではないことであろう。まず重要なのは、両国ともに、多様な主体の参入促進がサービス利用者側の選択権の保障と並行して進められ、その意味において準市場的な発想が採り入れられていることである。しかし、本研究における現地調査によるかぎり、両国において、準市場メカニズム(すなわち、サービス需要者による選択と事業者間の競争)を通じたサービスの質の維持・向上が実現しているわけでもないことは、押えておくべきである。スウェーデンにおいて調査対象となった Nacka、Mornlycke 両コミュニティは、それぞれストックホルム、ヨーテボリという大都市の近郊に位置し、保育需要の増加がみられている。同時に両コミュニティともに、中道右派の穏健党が強力であるため、積極的に株式会社立を含めた民営保育所の増加を図ってきた。しかし、いずれのコミュニティにおいても、利用者による保育所の選択は、基本的には自宅からの距離や通勤の都合など、立地条件に基づく面が大きいのが現実である。ただし、スウェーデンの場合には、モン

<sup>45</sup> 障がい児など教育・保育にコストのかかる子どもの教育・保育を受ける権利が十分に保障されるような公的な仕組みを用意することも重要であり、実際に新制度案における直接契約方式の導入における憂慮される問題とされていることをはじめとして、主要な論点に付随して検討すべき点は多々存在する。しかし、本研究では国際比較から示唆を導きうる点のみ考察を加え、新制度案の包括的な検討は他日を期すこととしたい。

## ■ 終章 日本の子育て支援政策とその改革論議への示唆

テソーリなどの独自の教育理念・方法を掲げる保育所も少なくないため、そうした意味での「サービスの質」は保育所選択の一要因となっている<sup>46</sup>。イギリスの都市部においては、そもそも保育需要に供給が追いついていないため、利用者には選択の余地は少ない<sup>47</sup>。

それでは、何を通じてサービスの質が確保されているのか。それは、質を確保するための人員・施設等に関する基準の設定と、サービス供給主体に対する公的検査の実施、そして、検査結果や利用者（親）評価等の公表による、利用者に対するサービス供給主体のアカウントビリティの強化である。これらが十全であれば、事業主体の公営・民営もしくは株式会社といった別は大きな問題ではなくなる。

日本において問われるべきは、事業主体の別よりむしろ、サービスの質確保のための基準の低さやメカニズムの不備である。よく知られているように、日本の保育所に対する面積基準と人員配置基準は、国際的にみて緩やかなもので、イギリスにおけるそれよりも低水準である（全国社会福祉協議会2009）。とくに人員配置基準の緩さは、サービスの質を決定的に左右するものとして問題であるというべきであろう。

また、コミューンが個別の保育所に対する認可のみならず定期的な検査の権限をも積極的に行っているスウェーデン、および国の Ofsted（第3章参照）が一元的に個別の保育所に対する検査を実施するイギリスの状況と比べ、日本における公的主体による保育サービス状況の検査は全く十分ではなく、よほど問題が生じている施設でなければ関係がないとさえいうことができる。また、とくにイギリスにおいては、検査項目が人員・施設等の形式的基準のみならず、教育・保育の具体的な質や成果に関わる多面にわたって設定されており（Ofsted 2010a）、日本の現状とは極めて大きな差が存在する。さらに、Ofsted による検査の結果はウェブページで公開され、誰もが保育所名で検索し、閲覧することが可能となっている。また、スウェーデンにおいても、多くのコミューンにおいて、利用者評価がウェブサイト上に公開されている。

くわえて、以上に関連する国際比較上の課題を2点挙げておく。第1に、イギリスの事例について押えておくべきは、株式会社を中心とする民間事業者の参入が選択と競争を強調する準市場的発想に支えられつつ進展したものの、そこに一定の公的責任を確保するために、結局は、国際的にみても非常に強力なサービスの質保障に係る公的メカニズムを用意することとなったうえに、それにもかかわらず、保育セクターにおけるサービスの質保障の不十分さがなお際立っていることである。保育セクターの疑似市場的性格の強まりと公的規制・検査権限の拡大との関係については、さらなる国際比較を通じて考察する価値があると思われる。

第2に、公共サービスの質に対する公的保障の手段が、インプット重視からアウトカム重視に移行してきた（あるいは、すべき）というのが、近年のガバナンス研究における通説的理解であり、スウェーデンとイギリスの就学前教育・保育セクターにおいてもそうした傾向は強く認められる。政府による検査や事業者の自己評価報告の評価項目などでは、具体的なサービスの内容とそれが子どもに与えた影響といったアウトプット・アウトカムに関するチェックが充実し、強調されている。しかし、とくに近年急速な事業者数の増加をみたイギリスにおいて、インプット面の統制、すなわちサービスの質保障に関わる人員・施設等の諸基準は軽視されているわけではなく、むしろ重要な質保障の手段として用いられている。一般的傾向としてアウトカム重視の流れが存在するにしても、具体的な政府の関与手段のあり方については、各国の文脈に応じて多様な実態

<sup>46</sup> スウェーデン教育省、Nacka Kommun, Mornlycke Kommun でのヒアリング（2010年11月1日、2日、5日）。

<sup>47</sup> London Borough of Wandsworth でのヒアリング（2011年1月27日）。

が確認されることも看過すべきではない<sup>48</sup>。

### 3 分権化と保育・子育て支援政策

つぎに注目されるのは、就学前教育・保育サービスの質の確保について、集権的（垂直的）統制に主に依拠するイギリスと、分権的統制に依拠するスウェーデンとの対照性である。

前章までにみたように、イギリスでは、就学前教育・保育の質に関わる義務的基準や推奨基準を中央政府が規定している（Early Years Foundation Stage）。また、上述のように、Ofsted を実施主体とする個別のサービス供給主体に対する検査と検査項目の設定がなされている<sup>49</sup>。他方のスウェーデンでは、国が提示するのは教育・保育内容に関する大まかな指針のみであり、基礎自治体であるコミューンが、独自の保育所設置基準を定め、個別の検査も実施している。

この点、日本では従来から、保育所の設置認可など一部を例外として、保育を含めた子育て支援の現物（サービス）給付が広く市町村事務とされているが、新制度案においては、市町村が子ども・子育て関連施策を総合的に担う主体として積極的に位置づけられると同時に、「子ども・子育て包括交付金（仮称）」を財源面の裏付けとして、現金給付・現物給付を合わせたサービス・ミックスについて決定主体となることが構想されている。また、同時に進行中の地域主権改革の文脈では、2009年10月の地方分権改革推進委員会第3次勧告にしたがって、人員配置基準や面積基準をはじめとする全ての国が定める基準を都道府県の条例に委任したうえで、国は人員配置基準については「標準」を、その他の諸基準については「参酌すべき基準」を設定するのみとする案が示された。ここで国が設定する「標準」とは、都道府県が必ずしも従わなくてよいが、標準を満たさない場合には都道府県にそれが「合理的なもの」である旨の説明責任が求められるものである。また、「参酌すべき基準」とは、文字通り、都道府県が参酌すればよい基準であって、基本的には都道府県の判断を拘束するものではない。こうした基準の見直しについては厚生労働省が反対姿勢を示したし、決して既定路線とはなっていないと思われるが、1つの明確なオプションとして示されたことは注目すべきであろう。

こうした動向について、順を追って国際比較から得られる示唆を拾い出してみたい。まず、市町村にサービス・ミックスの決定を委ねることと、それと表裏一体の財源システムとしての包括交付金の導入という考え方についてである。イギリスとスウェーデンのいずれにおいても、保育その他の子育て支援サービスはある程度総合的に基礎自治体の事務とされている。最大の違いは、イギリスにおいて各種事業ごとに特定補助金が多数にのぼるのに対し（第3章参照）、スウェーデンにおいては特定補助金はほとんど存在せず、コミューンの一般財源によりまかなわれている点にある。その背景には、地方税源が限定的で中央政府からの特定補助金への依存度が高いイギリスの地方財政と、地方税源が充実し、それを補完するものとして中央政府からの使途が限定されない財政調整交付金が位置づけられているスウェーデンのそれとの基本的な相異がある。日本に

<sup>48</sup> この点について、とくに欧州諸国の義務教育セクターに着目して考察した研究として、Hudson(2007)を挙げておく。

<sup>49</sup> 従来のイギリスでは地方自治体が事業者を認可、監督し、その基準も自治体が独自に決定していたが、2001年からOfstedのもとに統一・集権化された。なお、現在、中央政府だけでなく、多くの自治体も独自にサービス供給主体に対する指導を行っているが、それは法的な事業への介入権限に裏打ちされたものではなく、“advisory”（助言的）なものにとどまる（London Borough of Wandsworthでのヒアリング、2011年1月27日）。



## ■ 終章 日本の子育て支援政策とその改革論議への示唆

おける包括交付金化の案は、子育て支援政策の観点からみれば関連財源の一本化であるが、地方財政の問題としてみれば、財政調整制度（地方交付税制度）への一般財源化ではなく包括交付金化であるという意味では、イギリスとスウェーデンの中間的な仕組みであるともいえる。

なお、国際比較から導かれる論点ではないが、この包括交付金化案は、今後の具体化の進められ方によっては、かなり問題をはらんでくる可能性があることを指摘しておく。というのも、包括交付金の基本設計にあるように、これは「すべての子ども・子育て関連の国庫補助負担金、労使拠出等からなる財源を一本化し、市町村に対して包括的に交付される仕組み」であるため、少なくとも2010年6月の基本制度案要綱の段階では、現行の児童手当や子ども手当、出産・育児休業給付といったすべての現金給付をも含んだ包括交付金がイメージされている（そのため必然的に、「労使拠出」も一本化に含まれてくる）。つまり、本来は国の責任に基づいた子育て世帯への所得保障であるはずの児童手当や子ども手当、さらには出産・育児休業給付が、現物給付と一体となって市町村の裁量の下におかれることにもなりうるため、これらについて現行制度で規定されている個人の受給権をどう扱うのかが不明である。加えて、もし事業主負担も含めて一本化し包括交付金として一体的に交付されるならば、既存の児童手当や出産・育児休業給付制度で明確化されている事業主負担を、新たな包括交付金でいかに規定するかという問題が発生する。もっとも懸念されるのは、「社会全体（国・地方・事業主・個人）による費用負担<sup>50</sup>」を制度化するにあたり、なし崩し的に事業主負担が曖昧化されることではないかと思われる。現時点では、こうした点の具体化にはいたっていない<sup>51</sup>。今後の検討の行方について、注視していく必要がある。

つぎに、集権一分権軸の観点に絞った検討を加えておく。子育て世帯への所得保障まで市町村の裁量におくとすれば、これはある種の極端な分権化となるが、これについては措くこととする。そのうえで、保育サービスの質の保障に係る基準決定権の都道府県条例化という点についていえば、これはスウェーデン型、つまり分権的統制への方向性にあるとあってよい。ただし、基礎的自治体であるコミューンに基準設定が任されており、かつ保育サービスに対する中央政府の検査権限も弱いスウェーデンの状況には、「地方自治の強靱さと地方財源の安定性」という前提条件が付随していることを忘れてはならない。

まず、地方自治の強靱さという点について、比較論的にみておこう。イギリスでは、2002年から上述のような中央集権的な保育セクターに対する統制が導入されたが、その主な根拠の1つに、サービス供給主体とパートナーシップを通じて密接な関係を有し、彼らのパフォーマンスを左右する主体である地方自治体が、同時にサービス供給主体に対する検査・監督権限を行使するのは適切でないという考え方があった<sup>52</sup>。こうした懸念は、スウェーデンの地方自治体にも当然にあてはまるものである。しかし、それに対する対応方法が異なっている点が重要である。イギリスでは地域におけるサービス供給確保の責任だけを地方自治体に残し、基準設定・規制・監督権限を中央政府に集中することによって、「上方向のアカウントビリティ」に基づく枠組みを作りだした。他方でスウェーデンでは、基準設定などの諸権限を分権化した体制を、未だに維持しつづけている。なぜなら、スウェーデンにおいては、「下方向のアカウントビリティ」、すなわち地域住民に

<sup>50</sup> 子ども・子育て新システムの基本制度案要綱「I 総論」。

<sup>51</sup> 検討の現状については、『子ども・子育て包括交付金等について（案）』（子ども・子育て新システム検討会議作業グループ 基本制度ワーキングチーム（第8回）資料2、平成22年12月28日）を参照されたい。なお、包括交付金案の考え方を補強するために、子ども・子育て新システム検討会議における検討過程では、フランスの家族金庫の事例が持ちだされている。

<sup>52</sup> イギリス教育省へのヒアリング（2011年1月26日）。

よる公共サービスの統制が重視され、かつ信頼されているからである<sup>53</sup>。つまり、スウェーデンでは、地域における就学前教育・保育サービスの確保責任主体と統制・監督主体が一致しているか否かより、むしろ地域レベルの民主主義による住民に対するアカウントビリティの確保が重視されている。

つぎに、地方財政の安定性についてである。第3章で指摘したように、そもそも自主財源に乏しく中央政府の特定補助金に依存するイギリスの地方自治体は、キャメロン政権による2011年度からの中央政府支出削減政策のあおりを受け、チルドレン・センターをはじめとするサービス供給の大幅な見直しを迫られている。対照的に、スウェーデンにおいては、地方税源が豊富であり、かつ財政調整制度による中央政府からの使途の限定されない財源移転がそれを補完している。第2章で述べたように、1990年代の財政再建期にも、就学前教育・保育サービス供給の質の低下が懸念されたものの、イギリスのような大幅な支出削減に起因する急激なサービス縮小が起こることはなかった。地方自治体の中央政府に対する財源依存度の大小、および、コミューンが担っている教育・福祉サービスに中央政府が付与している優先順位の度合いが、そうした差異を生み出しているといつてよい。

以上のような観点に基づけば、日本で現在検討されている保育サービスの質保障に係る国による義務付けの緩和と都道府県への基準決定権の移譲は、かつての三位一体改革における公立保育所運営費国庫負担金の一般財源化と同様に、日本における地方自治（とりわけ住民自治）と地方財政が抱える課題と極めて密接にかかわる問題として吟味される必要がある。これらはいずれも地方自治体の自己決定権の強化を目的としているものの、実際に、地方自治体が住民の保育ニーズ、子育て支援ニーズを適切に反映した政策決定を行うのかという点にしばしば疑義が示され、その背景には、2000年代に進んだ地方財源の削減方針の下、保育所の統合・民営化が各地で進化したという状況もある。さらにいえば、現在の子育て支援関連の政府間財源システムの検討が、上述の子ども・子育て包括交付金のようなややいびつな包括交付金化という形をとっているのも、「子育て支援政策の財源確保の重要性」というロジックが、「子育て支援関連の財源だけを取り出して一本化し、一般財源とは分離した国から市町村にいたる垂直軸に財源保障システムを構築する」という政策発想を効果的に支えているからである。その根底には、国と地方の双方にわたる全般的な財源不足という現状への認識がある。

要するに、保育を含めた子育て支援政策の地方分権化にとって重要な前提条件は、「地方自治の実質性」と「地方財源の潤沢さ・安定性」の2つである。また、スウェーデンとイギリスの事例に照らすかぎりでは、日本が取りうる大きな方向性は、

- ・ 2つの前提条件について懸念が存在する現状をそのまま受け止めて、サービス供給体制の確保責任のみ地方自治体に委ね、規制権限も財源保障も中央集権化されたイギリス型を志向する
- ・ 2つの前提条件の改善に取り組むことを通じて、住民自治の下に子育て支援政策の決定権を総合的に委ねる分権型、スウェーデン型を志向する

という2つのいずれかとなる。現在は、基本的には分権化を志向しつつも、包括交付金化に表れた「財源面の分権化」への逡巡もはらみつつ、両者の間を揺れ動いているのが実情であるといえる。

<sup>53</sup> スウェーデン教育省、Nacka Kommun, Mornlycke Kommun でのヒアリング（2010年11月1日、2日、4日）。

## 4 おわりに—政策意図と財源の問題

最後に、子育て支援政策を規定する政策意図のあり方と財源の問題に言及することによって、簡単に本報告書をしめくくるとしたい。

すでに本報告書の各所で述べてきたように、スウェーデン、イギリス、および日本における子育て支援政策の政策意図には、かなりの重点の違いがみられる。スウェーデンにおいては、元来、女性労働力の確保という意図が前面に押し出されてきたが、おおむね1960年代以降には、ジェンダー平等の推進という要素がそこに加わっていく。そして、1990年代には、とくに保育セクターとの関連で、就学前教育の充実と普遍化という観点も加わった。結果として、子を持つ女性の働く権利を保障するだけでなく、労働市場から一時的に離脱する権利をも手厚く保障しつつ、育児負担を社会化するのみならず、父親との家事・育児負担のシェアリングを政策的に後押しし、家庭内性別役割分業を平等化するような制度も積極的に導入されてきた。

1990年代以降のイギリスにおいても女性の就業促進のための政策が展開されていったが、その主たる眼目は低所得世帯や1人親世帯の所得向上という「ワークフェア」的側面にあった。そのため、現在に至るまで、3歳児以上に対する就学前教育・保育サービスの普遍化は限定的ながら進んできたものの、重点がおかれたのは、シユアスタートによる貧困地域を中心とする子育て支援サービスへの投入であった。保守主義的伝統に基づく家族主義は、社会通念として根強く残るのみならず、子育て支援政策全般に後進性と選別性を刻印しているといえる。

1990年代以降の日本において、子育て支援政策が強調されるようになった最大の要因は、いうまでもなく、少子化の進行である。加えて、現役世代の減少に対応した女性労働力の増加も企図されている。しかし、女性を家庭から労働市場に押し出していくための保育サービスの拡充は叫ばれるが、出産・育児休業の実質的な保障を含めた労働市場におけるジェンダー平等の推進や、家庭内の性別役割分業の平等化を目指す観点は相対的に弱い。要するに、女性が働きやすい環境の整備や、男性も含めたワーク・ライフ・バランスの改善を意図した労働市場・労働条件に対する公的規制の積極化は、さほどみられない。また、就学前教育の重視という、欧米で主流化している教育的観点も、保育サービス量確保のために質の保障が後退しつつある日本の現状には、欠けているというべきであろう。しかも、かりに少子化対策という支配的な政策意図を肯定するとしても、第1章の末尾で示したように、スウェーデン型のジェンダー平等を実質化する総合的な両立支援を志向しなければ、出生率の大きな向上は実現されないであろう。総じて、日本において求められるのは、子育て支援政策の政策意図を再考し、明確に定義したうえで、それと整合的な政策ミックスを見出すことではないだろうか。

もちろん、現在の日本の子育て支援政策においても、政策のメニューは豊富化・総合化している。それを踏まえれば、それが実際に子どもや子育て世帯を多面的に支えるものとなるべく、十分な財源を投入していくことこそ重要であるともいうことができる。財源問題の重要性は、スウェーデンとイギリスの対比にも明確に表れているし、日本の現状をみても自明である。また、スウェーデンの現状と比べた場合のイギリスの現状や日本の改革論議が示唆するように、厳しい財源制約の下では、政府間システムが規制・財源の両面にわたって複雑化と中央集権化に傾きやすいとも考えられる。

日本の福祉国家システム全体の構造転換が求められる今日こそ、子育て支援政策にかんしても、根本的な政策意図と、財源問題というマクロの規定要因と関係付けながら、丁寧な政策論議を重ねることが求められているといえよう。

- Bardershem, Harald and Krister Ståhlberg, eds. (1994) *Towards the Self-regulating Municipality Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*, Dartmouth.
- Bergqvist, Christina and Anita Nyberg (2002) "Welfare State Restructuring and Child Care in Sweden," in Sonia Michel and Rianne Mahon eds., *Child Care Policy at the Crossroads*, Routledge.
- Cohen, B, Moss, P, Petrie, P and Wallace, J (2004) *A New Deal for Children ? : Re-forming Education and Care in England, Scotland and Sweden*.
- Cm 4011 (1998) *Modern Public Services for Britain : Investing in Reform, Comprehensive Spending Review : New Public Spending Plans 1999-2002*. HMSO.
- Cm 4169 (1998) *Modernising Social Services*, HMSO.
- Cm 4181 (1998) *Public Services for the Future : Modernisation, Reform, Accountability Comprehensive Spending Review : Public Service Agreements 1999-2002*, HMSO.
- Cm 7942 (2010) *SPENDING REVIEW 2010*.
- Department for children, schools and families (DCSF) (2008) *The Sure Start Journey : A Summary of Evidence*.
- Department for Communities and Local Government (CLG) (2006) *Strong and Prosperous Communities*.
- (2009) *Local Government Financial Statistics England*.
- Department for Education(DfE), *Early Intervention Grant : technical note for 2011-12 and 2012-13*.
- Elander, Ingemar and Stig Montin (1990) "Decentralization and Control : Central and Local Government Relations in Sweden," Örebro : Högskolan i Örebro, Gruppen för Stadsmiljöforskning.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Polity Press.
- (1999) *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford University Press.
- European Commission (2009) *The Provision of Childcare Services : A Comparative Review of 30 European Countries*.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*, Cambridge : Polity Press=佐和隆光訳『第三の道—効率と公正の新たな同盟—』日本経済新聞社、1999年。
- Gustafsson, Lennart & Arne Svensson (1999) *Pulic Sector Reform in Sweden*, Liber Ekonomi.
- HM Treasury, Department for education and skills (DfES) (2004) Department for Work and Pensions (DWP), Department of Trade and Industry (DTI), *Choice for parents, the best start for children : a ten year strategy for childcare*.
- Hudson, Christine (2007) "Governing the Governance of Education: The State Strikes Back?"
- European Educational Research Journal 6(3), pp. 266-282.

## ■ 参考文献

- Johnson, N. (1999) *Mixed economies of welfare : a comparative perspective*, prentice hall=山本恵子、村上真、永井真也訳『グローバル化と福祉国家の変容』法律文化社、2003年。
- Korpi, Barbara Martin (2006) *Förskolan i Politiken : om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*, Stockholm : Utbildnings-och kulturdepartmentet. 太田美幸訳〔2010〕『政治のなかの保育 スウェーデンの保育制度はこうしてつくられた』かもがわ出版。
- Labour Party (1997) *New Labour Because Britain Deserves Better*.
- Lloyd, E. and Penn, H., 'Why do childcare markets fail?: Comparing England and the Netherlands', *Public Policy Review*, vol. 17, issue 1, p. 42-48, 2010.
- Office for National Statistics, *Households and Families, Social Trends 41*, 2011.
- Office for Standards in Education (Ofsted) (2008) *Registered childcare providers and places in England : September 2006 to August*.
- (2009) *The impact of integrated services on children and their families in Sure Start children's centres*.
- (2010a) Using the Early Years Evaluation Schedule: Guidance for Inspectors of Registered Early Years Settings Required to Deliver the Early Years Foundation Stage.
- (2010b) *Registered childcare providers and places at December 2010*.
- OECD (2006) *Starting Strong II : Early Childhood Education and Care*, OECD Publishing.
- (2007) *Babies and Bosses Vol. 5 (Reconciling Work and Family Life : A Synthesis of Findings for OECD Countries)*, OECD Publishing.
- Penn, Helen (2007) Childcare Market Management : How the United Kingdom Government has Reshaped its Role in Developing Early Childhood Education and Care, *Contemporary Issues in Early Childhood* 8(3), pp. 192-207.
- Rahilly, Simon and Elaine Johnston (2002) "Opportunity for Childcare: The Impact of Government Initiatives in England upon Childcare Provision", *Social Policy & Administration* 36(5), pp. 482-495.
- Skolverket (2009) "Måttaxa och allmän förskola"
- (2011) "Barn och personal i förskolan hösten 2010".
- Socialdemokraterna (1981) *Framtid för Sverige.Förslag till Handlingslinjer för att Föra Sverige ur Krisen*, Tidens Förlag.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2010) *Aktuellt om Skola och Förskola 2010*, Ljungbergs Tryckeri.
- Statistiska Centralbyrån (2007) *Offentlig Ekonomi 2007*, SCB-Tryck.
- (2010) *På tal om kvinnor och män - Lathund om jämställdhet 2010*, SCB-Tryck.
- Toynbee, P., and Walker, D. (2009) *Unjust rewards : ending the greed that is bankrupting Britain*, Granta books=青島淑子『中流社会を捨てた国』東洋経済新報社、2009年。
- Wandsworth Borough Council, Children's Services Department (2008) *Childcare Sufficiency Assessment*.

- Wilensky, Harold L. (1975) *The Welfare State and Inequality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, University of California Press.
- World Economic Forum (2010) *The Global Gender Gap Report 2010*.
- 秋元美世 (1999) 「第12章 対人社会サービス(2)―児童―」武川正吾・塩野谷祐一『先進諸国の社会保障① イギリス』東京大学出版会、pp. 281-298。
- 岩間大和子 (2006) 「英国ブレア政権の保育政策の展開―統合化、普遍化、質の確保へ―」、国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』663。
- 埋橋孝文 (1997) 『現代福祉国家の国際比較―日本モデルの位置づけと展望』日本評論社。
- 埋橋孝文編 (2007) 『ワークフェア―排除から包摂へ』法律文化社。
- 埋橋玲子 (2007) 『チャイルドケア・チャレンジ』法律文化社。
- 同 (2009a) 「イギリスのシュア・スタート―貧困の連鎖を断ち切るための未来への投資・地域プログラムから子どもセンターへ―」『四天王寺大学紀要』第49号、pp. 377-388。
- 同 (2009b) 「幼児教育・保育における『自己評価』の検討―イギリスの評価システムに注目して―」『四天王寺大学紀要』第49号、pp. 183-195。
- 大沢真理 (2007) 『現代日本の生活保障システム―座標とゆくえ』岩波書店。
- 岡久 慶 (2008) 「英国の格差対策 児童貧困撲滅2020」、国立国会図書館調査及び立法考査局『外国の立法』236。
- 金澤史男 (2010) 「地方分権の日本的文脈」『福祉国家と政府間関係』日本経済評論社。
- 国立社会保障・人口問題研究所企画部 (2009) 「社会保障費用の国際比較統計―各国国際機関における整備の状況―」『海外社会保障研究』第169号、pp. 105-113。
- 国立社会保障・人口問題研究所 (2011) 『人口統計資料集』。
- 駒村康平 (2008) 「準市場メカニズムと新しい保育サービス制度の構築」『季刊社会保障研究』第44巻第1号、pp. 4-18。
- 坂本真由美 (2005) 「イギリスの乳幼児教育における OFSTED の視察の影響」『九州龍谷短期大学紀要』第51号、pp. 115-140。
- 櫻井慶一 (2006) 「規制緩和・民営化と保育園」『保育制度改革の諸問題―地方分権と保育園』新読書社、pp. 66-91。
- 自治体国際化協会 (2002) 『イングランドにおける権限移譲に向けた動き』。
- 同 (2004) 『スウェーデンの地方自治』自治体国際化協会。
- 同 (2009) 『イングランドの就学前児童の子育て環境整備』。
- 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。
- 総務省 (2010) 『地方財政白書』。
- 全国社会福祉協議会 (2009) 『機能面に着目した保育所の環境・空間に係る研究事業 総合報告書』。
- 高橋美恵子 (2007) 「スウェーデンの子育て支援―ワークライフ・バランスと子どもの権利の実現―」『海外社会保障研究』第160号。
- 武川正吾・塩野谷祐一 (1999) 『先進諸国の社会保障① イギリス』東京大学出版会。
- 田中恭子 (2008) 『保育と女性就業の都市空間構造 スウェーデン、アメリカ、日本の国際比較』時潮社。

## 参考文献

- 所 道彦 (2007) 「ブレア政権の子育て支援策の展開と到達点」『海外社会保障研究』第160号。
- 内閣府 (2005) 『少子化社会白書』。
- 同 (2009) 『男女共同参画白書』。
- 内閣府経済社会総合研究所編 (2005) 『スウェーデン企業におけるワーク・ライフ・バランス調査』。
- 内閣府「子どもと家族を応援する日本」重点戦略検討会議「基本戦略分科会」(2007) 『主要国の家族政策と家族関係社会支出の国際比較』。
- 中村優一・一番ヶ瀬康子編『世界の社会福祉 イギリス』旬報社、1999年。
- 中村勝美(2007) 「イギリスにおける保育制度の過去と現在：歴史的多様性をふまえた統合的保育サービスの構築」『永原学園西九州大学・佐賀短期大学紀要』第37巻、pp. 103-120。
- ネイヤー、ゲルダ (2003) 「西欧諸国における家族政策と出生率」『海外社会保障研究』第143号、pp. 17-38。
- ビョルクランド、アンデシュ(2008) 「日本とスウェーデンの出生率—家族政策の役割」丸尾直美、カール・レグランド他編『福祉政策と労働市場—変容する日本モデル・スウェーデンモデル』ノルディック出版、pp. 135-154。
- 藤岡純一 (2001) 『分権型社会 スウェーデンの財政』有斐閣。
- 平岡公一 (2003) 『イギリスの社会福祉と政策研究』ミネルヴァ書房。
- 堀江考司(2001) 「福祉国家類型論と女性の就労」『大原社会問題研究所雑誌』第509号、pp. 16-31。
- 丸尾直美 (2007) 「女性の就業と出生率の関係」丸尾直美、川野辺裕幸他編『出生率の回復とワークライフ・バランス』中央法規。
- 宮城 孝 (2000) 『イギリスの社会福祉とボランティアセクター』中央法規。
- 村上 真(2000) 「イギリス準市場改革とアカウントビリティ」『同志社法學』第54巻4号、pp. 1680-1697。
- 持田信樹 (2004) 『地方分権の財政学—原点からの再構築—』東京大学出版会。
- 文部科学省 (2009) 『教育指標の国際比較』。
- 山本 隆 (2003) 「ブレア政権下のイギリス福祉行財政—地方ガバナンスの可能性を求めて」『立命館産業社会論集』第38巻第4号、pp. 1-19。
- 同 (2004) 「イギリスの地域福祉と計画—費用負担の視点から—」『立命館産業社会論集』第40巻第1号、pp. 27-46。

## 〈執筆略歴〉

高端 正幸（たかはし まさゆき）

新潟県立大学国際地域学部准教授

専門は財政学、地方財政論。

1974年生まれ。横浜国立大学経済学部卒業、東京大学大学院経済学研究科博士課程 単位取得満期退学後、東京市政調査会研究員、聖学院大学専任講師、准教授をへて、2009年より現職。

著書として、『財政学』（共著、有斐閣、2005年）、『地域切り捨て—生きていけない現実』（共編著、岩波書店、2008年）、『自壊社会からの脱却—もう一つの日本への構想』（共著、岩波書店、2011年）などがある。

伊集 守直（いじゅう もりなお）

横浜国立大学経済学部准教授

専門は財政学、地方財政論。

1975年生まれ。東京大学法学部卒業、東京大学大学院経済学研究科博士課程 単位取得満期退学後、静岡県立大学経営情報学部講師をへて、2011年より現職。

著書として、『現代の経済政策』（共著、有斐閣、2011年）、『交響する社会』（共著、ナカニシヤ出版、2011年）、『希望の構想—分権・社会保障・財政改革のトータル・プラン—』（共著、岩波書店、2006年）などがある。

佐藤 滋（さとう しげる）

東北学院大学経済学部講師

専門は財政学、イギリス財政史。

1981年生まれ。東北学院大学経済学卒業、横浜国立大学大学院国際社会科学研究所博士課程卒業後、横浜国立大学大学院非常勤講師などをへて、2011年より現職。

著書として、『交響する社会』（共著、ナカニシヤ出版、2011年）、主要論文として、「第二次世界大戦下のイギリス帝国財政—植民地における所得税構想の展開と動員体制の機制—」（『三田学会雑誌』102巻、2009年）、「スコットランド、ウェールズへの財政権限移譲論議の歴史的源流：1968～77年—領域政治の台頭と中央＝地域＝地方財政関係—」（『自治総研』378号、2010年）などがある。



---

保育サービスを中心とする子育て支援政策の国際比較行財政論  
～スウェーデン、イギリスの実態と日本の改革論議への示唆～

2011年12月

発行 ■ 財団法人全国勤労者福祉・共済振興協会  
〒151-0053 東京都渋谷区代々木2-11-17  
ラウンドクロス新宿5階  
TEL：03-5333-5126  
FAX：03-5351-0421

印刷 ■ 株式会社プライムステーション

---

# 全労済協会「公募研究シリーズ」既刊報告誌

(所属・役職は発行当時です。)

## ⑲ 『自主防災組織活性化による福祉コミュニティ再生の課題と展望』 2011年11月

高知大学総合教育センター准教授 玉里 恵美子、高知大学人文学部准教授 霜田 博史、高知大学総合教育センター准教授 大槻 知史

- 各地域で自主防災組織活動が展開されているが、住民意識が高いとはいえない。本研究は、高知県下の自主防災組織活動へ取り組みを実践研究し、コミュニティにおいて「防災・減災」を起点として地域の日常の福祉へと繋げ広げていく視点の重要性を述べ、今後の自主防災活動とコミュニティ再生を展望する。

## ⑱ 『日本における中山間地域の活性化に関する地域マネジメント研究

～経営学・マーケティング・ケアの視点から～』 2011年7月

立命館大学経営学部教授 守屋 貴司、教授 佐藤 典司、立命館大学スポーツ健康科学部教授 三浦 正行

- 現在中山間地域では、過疎化の進行により様々な資源の喪失の危険が高まっている。本研究では中山間地域の活性化のため、①中核となる地方自治体・農協等の組織とリーダーの分析、②地域ブランド構築の過程での問題点、③子供たちの健康づくりのヒアリング調査によるケアとコミュニティの考察、の3つの視点から分析を進め、課題と展望を述べる。

## ⑰ 『社会連帯組織としての非営利・協同組織（協同組合）の再構築』 2011年5月

関西大学商学部教授 杉本 貴志

- 非営利・協同組織（協同組合）の可能性を歴史的に検証するとともに、協同組合における多様化する労働問題などを多角的に検討し、格差社会におけるその社会的役割、存在意義を考察する。また、倫理的事業を展開するイギリス協同組合の事例等から、これからの協同組合のあり方について、格差社会への対応、社会連帯組織の視点から問いかける。

## ⑯ 『ポスト福祉国家の時代における共生社会の可能性とベーシック・インカム論』 2010年12月

神戸大学大学院法学研究科教授 飯田 文雄

- 今なぜベーシック・インカムなのか。閉塞感のある社会の中で、経済的平等の確保の構想が注目を集める一方で、どこの国でも政策実現されていない。本報告書は形成の歴史、その他所得保障論との比較や財源などその特質の類型を試み、多面的に現代型ベーシック・インカム論の考察し、共生社会論との関係について総合的な検討を行う。

## ⑮ 『高齢化及び人口移動に伴う地域社会の変動と今後の対策に関する学際的研究』 2010年12月

研究代表者：日本大学生物資源科学部准教授 高橋 巖

- 700万人にも及ぶ団塊世代の定年リタイアが目前に迫るなか、定年後世代が、希望の持てる豊かな老後を送り、かつ安定的に地域社会を支えるための方策を探る。農村部の過疎が進むなかで、多様なIUJターンの実態を明らかにするとともに、とりわけ有効と思われる「Iターン移住」について、事例を含め多面的に考察する。

- ⑭ 『日系人労働者は非正規就労からいかにして脱出できるのか ～その条件と帰結に関する研究～』 2010年10月  
茨城大学人文学部准教授 稲葉 奈々子、徳島大学大学院ノシオ・アーツ・アンド・サイエンス研究部准教授 樋口 直人
- 在日の南米出身日系人労働者のほとんどは非正規雇用であり、将来的に日本社会の底辺階層になりかねない状況である。本研究では非正規雇用から脱出できた人たちに対する聞き取り調査を行い、脱出の条件について人的資本と社会関係資本の点から仮説を立てて検証する。対策としては、社会移動の可能性を確保する発想が重要であることを提言する。
- ⑬ 『デンマークの社会的連帯とワークライフバランス ～人生をマネジメントする～』 2010年10月  
愛国学園大学人間文化学部助教 熊倉 瑞恵
- 人生を主体的にマネジメントするという積極的なワークライフバランスの視点から、普遍的福祉国家と評されるデンマークの社会的連帯や、デンマークの仕事と生活の選択肢、マネジメント能力の形成等について、現地でのインタビューやEUの調査資料から検証し、日本の社会的連帯およびワークライフバランスの実現に向けた示唆を見出す。
- ⑫ 『社会的排除と高等教育政策に関する国際比較研究 ～高等教育の経済効果の視点から～』 2010年9月  
関西大学商学部教授 高屋 定美、武庫川女子大学共通教育部専任講師 西尾 亜希子
- 社会的排除対策の意義を検討し、格差是正手段と考えられる教育がどのような役割を果たせるのか、高等教育の経済効果の視点から探求する。特にEU諸国で教育と労働の関係がどのような実態にあるか、EUの雇用戦略と位置づけられるデンマークの黄金の三角形：フレキシキュリティモデルを中心に検証し、日本社会への適用可能性を探っていく。
- ⑪ 『社会連帯型人材育成モデルの構築に当たって  
～日本とフィンランドにおける人材育成システムの社会的役割に関する比較研究～』 2010年4月  
北海道大学高等教育機能開発総合センター准教授 亀野 淳
- 人材育成における社会的連帯モデルについて、その先進的モデルとしてフィンランドの取組みを検証する。インタビュー調査等により、教育機関、企業、行政、労働組合等の各機関の連携による社会全体での人材育成モデルを明らかにする。そして、企業内教育を中心とした日本の人材育成モデルの今後の方向性・あり方について検討する。
- ⑩ 『NPOにおける若者の就労支援に関する調査研究「生きる価値の再構築」  
～NPOで働く若者からはじまる市民社会の創造～』 2010年2月  
認定特定非営利活動法人チャイルドライン支援センター事務局長 加藤 志保、事務局次長 林 大介
- 社会的な閉塞感のなかで、NPOの活動により課題に向き合おうとする若者たちがいる。しかし、NPOにおいて若者たちの生活が保障されるだけの雇用・就労の条件が整えられることは並大抵のことではない。雇用・就労の現状と将来への展望についてのヒアリング調査により、次世代の活躍の場としてNPOが展開しうる可能性を提示する。
- ⑨ 『地域間格差縮小政策の貧困削減効果 ～「賃金構造基本統計調査」による検証～』 2009年12月  
九州大学大学院経済学研究院講師 浦川 邦夫、同志社大学経済学部教授 橋本 俊詔
- ⑧ 『土地・資産をめぐる格差と社会保障及び関連政策（都市・住宅・コミュニティ政策）の展望』 2009年3月  
千葉大学法経学部教授 広井 良典、准教授 大石 亜希子、千葉大学大学院 加藤 壮一郎
- ⑦ 『転職経路が機会の不平等性・所得格差に与える影響』 2009年1月  
同志社大学大学院社会学研究科博士後期課程 森山 智彦

**全勞濟協會**