

Early Childhood Education and Care Policy in Sweden

(抄訳)

第2章 スウェーデンにおける ECCEC 政策に向けての課題

スウェーデン社会における国家の役割

スウェーデン福祉国家は、第2次世界体制以後の継続的な社会民主党支持に支えられ、コミュニティ、連帯責任、法整備を通し、平等な社会を築いている。この社会において、個人々の福祉は真摯に考えられている。同時に、個人は社会の不正行為を正し、より高い公益性を奨励する責任者ともみなされている。それゆえ、個人は集団において人的価値をはぐくみ、高めるものと考えられている。

社会民主主義として知られる、政治的イデオロギーによって、スウェーデンは普遍的な給付を継続的に変換しつつある無比の事例である。こうした評価を得るまでには、普遍的、平等に基づいた社会システムは、すべての国民に基礎的な権利を認めたサービスとともに、発展してきた。社会給付を補助としてあるいは貧困者限定で構築してきた諸外国とは異なり、スウェーデンではさまざまなサービス規定が、普遍かつそうあるべきと期待されており、生活の一部となっている。当然ながら、社会サービスは多数に支持され、医療、教育、福祉と幅広い生活にわたっている。ジェンダーの平等、移民の対処、若者と高齢者などの政策が、スウェーデンの社会的協議事項の高い位置を占めている。公共政策はすべてに渡り、スウェーデンの社会整備はきわめて高い質となっている。強固な公共政策が市民的政治的価値を反映し、すべての一般市民の社会に対する義務を課している。

このような生活に対する公共改善義務は、おそらく成人より子どもたちに該当する。子供たちは出生児から権利を持ち、彼らは社会から尊重され、注目を受け、そして親からケアを受けるべきである。これらの権利はスウェーデン人であるから受けるのではなく、未来の成人として社会をよりよくする義務をおっているからである。この意味からいって、子供たちはスウェーデンの理想とスウェーデンの発展を永続させるために最も重要な社会保険である。スウェーデンではそれゆえ、子どもたちは弱者としてだけでなく、潜在能力を伸ばすために特別な配慮が求められるのである。

スウェーデンは子どもをのばし、サポートする様々なサービスを提供している。さらに、(育児休業と労働政策によって) 親をサポートする公的な介入は、広範な介入から幼年時代の重要性を分離することではない。断固としてこのような介入は広く行われる。国内的にも、国際的にも、他の国々と同様、スウェーデンは子どもの権利において先進的な役割を果たしてきた。

地理と人口

スウェーデンの国土は 45 万平方キロ、ほぼカリフォルニア、スペイン、あるいはイラク相当の広さである。人口は 880 万人、85%がスウェーデンの南部に居住している。全体的に、国は比較的まばらに平方キロメートル毎に 20 人の住民を居住させられる。289 の自治都市の大部分が、人口 1 万から 2 万人であり、7 人に 1 人が田舎に居住している。伝統的に、スウェーデンは比較的単一民族であったが、今日の人口構成は 170 カ国以上からなり、ますます混成している。約 5 人に 1 人がスウェーデンで出生したのではなく、さらに 3 分の 2 以上が他の北欧諸国からの移民である。一般的に、平均寿命は長く、男性平均 76.5 歳、女性 81.5 歳とわずかに日本を下回る程度である。高齢者人口は 1950 年の 2 倍になり、人口に占める割合は 17.4%である。6 歳以下の児童数は、増加し、総人口の 9%となっている(Swedish Institute, 1999; Eurostat, 1997)。

社会の変容は、幼年期にも影響を及ぼしている。まず、ほとんどの家族では子どもは 1 人 (44.5%) ないしは二人 (39.4%) であり、世帯員は減少傾向にあり、3 人以上の家庭は 16.1%である。次に、同棲は今日通常の社会的な単位となっている。これは、同棲のカップルにも通常の権利を付与したためであるが、67%は婚姻したカップルの子どもであるが、15%が同棲のカップルからの子どもとなっている。第 3 に、ほとんどの子どもは両親がいる家庭で育つが、5 国に一組の家族は、ひとり親世帯 (18%) であり、主に母親が世帯主の家庭で養育されている (Nordic Council, 1996)。

出生率は、世帯員数の減少とともに、低下傾向にある。実際、経済変動の大きな流れとともに、出生率は変動している。好況時には出生数は増加し、1990 年の合計特殊出生率は 2.1 で、1982 年の 1.6 と比較すると高い数値になっている。スウェーデンにおける女性の労働力率の高さと同じくらい世界中の注目を集めることになった。しかし、1990 年代のはじめから出生率は低下し始め、1998 年には合計特殊出生率は 1.5 となり、1980 年代初頭より減少することになった。晩産化の傾向が強くなり、初産の平均年齢は 27.5 歳、母親の 25% は 31 歳以上で初産を迎えている。現在のスウェーデンの出生率は北欧諸国のなかでもっとも低いですが、ヨーロッパ諸国のなかではいまだに最も高いグループに位置する。

経済、生活水準、貧困

1996 年の 1 人あたり GDP は、28,283 US ドルであり、スウェーデンは非常に高い生活水準をもつ諸国のなかでは、小国に属する。これを上回るのは、日本、ドイツ、ルクセンブルグとスイスだけである (SCB, 1999b)。1970 年からの期間に、雇用率はおよそ 20%増加した。

いくつかの経済福祉指標をみると、女性労働の役割に注目できる。女性は労働力人口の約半分を占め、生産年齢の約75%の女性が雇用されている。男性は1997年次点で、79.6%である。多くの女性はパートタイム労働に従事し、41.8%（男性の8.9%に比べ高い。女性パート労働者数はほとんど変わらないのに対し、男性のそれは経済状況によって非常に変動する（欧州共同体委員会、1997；Socialstyrelsen、1996）。

ほとんどの女性は出産後も仕事を継続する。表1に示すように、末子6歳以下の子どもをもつ母親は労働に従事している（父親は92%）。一般的にスウェーデンの女性は、子どもが幼いときでも長時間働いているが、その傾向は急激に低下している。表2は幼児をもつ父母のフルタイム、パートタイム労働の分布を比較したものであるが、1997年では6歳以下の子どもをもつ62%が週20時間以上労働しているが、1985年の73%よりは低下している。6歳以下の子どもをもつ父親はほとんどがフルタイム労働をしている（94%）。

表1 末子の年齢別 父母の労働力率（1998年：%）

		母親	父親
末子	6歳以下	78	92
	7-10歳	87	93
合計		74	79

出典：Statistics Sweden

表2 末子の年齢別 父母の就労形態（1998年：%）

		フルタイム	パートタイム	合計
末子6歳以下				
母親		54	46	100
父親		94	6	100
末子7-10歳				
母親		56	44	100
父親		95	5	100

出典：Statistics Sweden

スウェーデン経済全体は好調であるが、1990年代初頭、スウェーデン経済は不景気に陥り、人員削減、インフレ、高い失業率などの問題を経験した。これ以前は高い労働力率と低い失業率を維持してきたが、1991年に2%の失業率が1993年には8%にまで急上昇した。この経済危機の間、雇用者は30万人も減少し、多くの男性はフルタイムからパートタイム労働にシフトした。

この期間、社会民主党は高いサービス水準と高い現金給付率を選択した。経済危機が長引くことを懸念し、新政府のもと対処政策が支持された。これには、100億SEK以上の

予算削減、育児休業給付のような現金給付の大幅削減が盛り込まれていた。高失業率の影響で、地方政府は税収の落ち込みとともに、サポートを必要とする家族に対するサービスの増加という問題にみまわれた。結果として、1997年にサービス削減を防ぐため、中央政府からの補助金が増額された。

景気後退による影響は多い。1990年から経済格差が拡大し、特に低賃金で働く若者に顕著にみられた。高等教育の進学による格差が、労働市場への参入の難しさの原因となった。18-24歳の可処分所得は、親元で同居する者も含めて、1989年から1995年にかけて30.1%減少した。一方、25-34歳の可処分所得は同期間で9.9%の減少、35-44歳では11.8%の減少にとどまっている。

景気後退の影響は、幼い子どもたちにも無縁ではない。家族の収入が減少し、多くの子どもたちは貧困のなかで生活している。貧困率は、社会扶助の給付より可処分所得が低い人々の割合で計測されるのであるが、1990年から急上昇している。1983年から1990年にかけて貧困率は8%から3%に減少したが、今日は再び7%に上昇している。子どもたちの貧困率は、特に不安定な職業につく一人親世帯やパートタイム労働に従事する世帯で上昇し、また多子世帯や若い親夫婦世帯の貧困率が高くなっている。しかし、こうした世帯を除けば、課税体系や移転所得のおかげで、子どもの貧困率は5%程度となる。また、他のヨーロッパ諸国と比較すれば、スウェーデンの貧困率は低い。中央ヨーロッパ諸国の貧困率は11-13%で、イギリスの貧困率は約21%、南部ヨーロッパではほぼ18-27%となっている（SCB、1997）。

ジェンダーの平等と労働生活

女性の選挙権がスウェーデンで認められたのは1921年であり、ジェンダーの平等は古くから見られた。スウェーデンのジェンダーの平等は、孤児は賃金労働に従事し、経済的に独立した存在であるべきとの方針に基づいている。そして、父母にとって親である期間も、生産労働も社会活動もすべて等しく重要な事柄なのである。これらの事柄は、1980年に成立した平等機会法によって強固されている。この法律の主要目的は男女の職業生活に平等な機会を保証することである。ジェンダーによる排除を禁止するだけでなく、職場での平等を推進することを事業主に求めている。さらに社会民主党だけでなく、保守党もジェンダーの平等政策は国家の重要事項と位置づけている。

今日、スウェーデンの国会議員の40%は女性議員であり、大臣も現在は43%が女性である。地方議会ではほぼ半数が女性である。

理論上、同一価値同一賃金は普及しているが、男女間の賃金格差は顕著である。この理由は女性の多くがパートタイム労働に従事しているからであるが、ジェンダー以外の要因

を除外しても1-8%の格差は説明できないという (Swedish Institute 1997a)。他の北欧諸国と比較するとスウェーデンの男女賃金格差は小さい。製造業でみた男女間の賃金格差は79.3% (フィンランド、1995年)、87.1% (ノルウェー)、スウェーデン90%となっている (Kjeldstad, 近刊)。高齢期の所得格差はなお顕著である。女性の年金受給額は少なく、個人年金がない者も多く、生涯を通じて女性は男性より低い所得となっている。年金受給者のうち、老齢年金のみの受給者は、女性は14%であるが、男性は3%である。65歳の女性の平均受給額は89,200SEKであるが、男性は146,300SEKであった (SCB1996,1999a)。

男性の家庭生活に参加率は上昇しており、約50%の男性が親休暇を取得し、全休業期間の10%は父親が取得している。子どもの病気のときには、多くの父親が休暇をとっているが、家事の大半は母親がしている。スウェーデン女性の週家事時間は平均4.75時間であるが男性は1.7%、2.83時間にすぎず、ノルウェーやフィンランドとほぼ同じ数字となっている (Kjeldstad, 近刊)。

政策と手法

スウェーデンでは中央議会レベルで政策決定されるが、社会サービスに関しては地方政府の方針に基づいて決定されている。結果として、市町村や県が課税や財政、政策運営の権限をもっている。

スウェーデンの家族政策は包括的、普遍的と分類できる。これらの政策は普遍的サービスだけでなく、可能な限り家族に選択権を与える現金給付によって行われている (Anderson 1990)。児童手当は、16歳以下の児童に対し月額640SEKが世帯所得にかかわらず給付され、さらに多くの家庭は児童数や家族の所得、住居費に応じた住宅手当を受給している。これらの2つの経済的な支援は、税を財源としている。もし両親が離婚しても、これらの手当は継続され、障害をもつ親や障害児に対しては別途手当が給付されている。

両親保険は、産前産後給付と育児休業給付、一時的な親手当で構成されている。母親に対する産前産後給付は実際に仕事をしている母親に給付され、出生前50日まで給付される。育児休業給付は両親に対し、450日間、約15ヶ月間給付される。すべての両親は、就労、失業を問わず、また実施、養子を問わず休暇を取得できる。休暇は子どもが8歳になるまで、あるいは小学校の1年生の終わりまでに取得できる。休暇は分割取得できるが、最低30日は両親が取得しなければならない。30日間の休暇を利用しない場合は、権利が消滅する。育児休業は、25%、50%、75%、100%と労働時間の短縮という形でも取得できる。それゆえ、労働時間を50%にした場合は倍の900日まで取得できる。休業給付の

給付水準は、従前所得の 80%であり、1998 年時点では、最初の 360 日間は最高月額 18,200SEK が保障されている。公務員の給付水準は 90%である。残りの 90 日は 1 日最低 69SEK が保障される。母親は約 90%の期間を取得し、約 140 日間の利用である。男性の利用は 78%で、両親の 10 組に 1 組が最高機関の 450 日を取得している (Swedish Institute, 1996)。

12 歳以下の子どもをもつ両親には、子どもが病気の時などに 120 日間の一時的な親手当を受給でき、さらに普段子どものケアをしている者が病気になった期間は 60 日間、給付が受け取れる。この休暇には 10 日間の親休暇 (Paternity Leave) が含まれており、父親が子どもの出産のために休むことができる。給付水準は 80%である。1996 年には、685,000 人の夫婦が一時的な給付金を受け取り、70,000 人の父親が 10 パパの日の給付を受給した。平均的には一人につき 7.1 日が使われている (Social department, 1997)。

医療は全スウェーデン国民に普遍的に影響されている。地方議会は、地方病院とヘルスケアセンターに資金供給するために、税金を徴収している。医者にかかるときは、100-300SEK という少額の負担が必要であるが、年 900SEK を負担の上限としている。病院費用は 1 日 80SEK である。薬代は SEK400 を超えると、部分的に払い戻しされる。1 年において薬代が SEK1800 を超えると、健康保険を通じて全額払い戻しされる。歯科診療の健康保険は、20 歳以上の国民に適用されている。患者は最初に SEK700 を支払い、償還払いを受ける。高齢者や障害者などのグループの負担はほぼ無料である。すべての住民は国民保険を通じての現金給付によってカバーされている。

雇用主には、健康保険と親保険の保険料が保険料率 2.9%で課されている。さらに、雇用者と自営業者は健康保険のために賃金の 5.95%の保険料負担をしている。

第 3 章 スウェーデンの E C E C の概要

現行制度

さまざまな社会給付、家族給付、健康保険のおかげでスウェーデンは幼い子どもたちのケアサービス規定は充実している。1854 年に、最初の託児所が、母親が外で働いている貧困家庭の子どもたちに、高額ではないケアを提供する目的で開設された。このサービスにおいて、デイケアセンターとファミリーデイケアは、貧困家庭の社会援助を意図していた。1836 年に、幼児学校が保育だけでなく、教育目的に配慮して創設されたが、結局数が少なく、保育所だけにと変貌していった。起源と対象者が異なるが、短時間利用できる幼稚園が 1890 年に開設され、教育的な伝統を強く持つことになった。Froebelian 理論 (Montessori 理論にも基礎をおいているが) をもとに、短時間幼稚園は、家庭と家族の補助的な手段として、中高所得層の児童を魅力的な施設とされていた。

スウェーデンにおける初期の児童ケアサービスの構造的、教育的な違いは、スウェーデンの幼児期のチャイルドケアサービスと特徴づけられ、長い間別種のもと考えられ、相互の連携もなされてこなかった。1968年に、National Commission on Childcareが、いかに教育的、社会的、管理的要素を構築するかを議論しはじめた。4年後の報告では、すべての幼児にケアと教育を提供すべきとの結論が出された。「プレスクール」と呼ばれるサービスが、フルタイム、パートタイムを問わず提供され、1-3歳、3-6歳という様々な年齢の子どもに提供されるとされた。これらの施設は、親との契約、子どもと教員の親密な関係、子どもたちの自己確立と独立心を鍵として、建設されるべきとされた。1975年に、National Pre-School Actが成立し、地方政府に公的なチャイルドケアを広める責任が与えられた。さらに、地方自治体はすべての6歳児童に、最低525時間の無料のプレスクールを提供しなければならないとされた。

この国家戦略は1970年代には強化され、それ以後継続した。特に、質が保障されたスウェーデンのプレスクールサービスでは、以下の目的が示された。(a)教育とケアを統合し、子どもたちを刺激し伸ばすための活動を提供する。(b)両親とサービス提供機関の親密な連携、(c)特別なニーズを必要とする子どもへのサービス提供 (d)親が仕事と家庭の両立をしやすいサービス規定、(e)低額な利用者負担を達成するための公的支援、(f)すべての部面に渡る自治体の責任。

そのころからサービス拡大への動きが見られた。1985年、政府は、1-6歳の児童で、親が就労または就学中の場合は、保育が保障されるように要求した。1990年代に入り、ベビーブーム世代の共働きの増加によって、地方自治体の財政は緊迫化した。1995年には、新しい法律が適用され、自治体は早急に、単に保育ニーズを満たすだけでなく、それを提供しなければならないとされた。その結果、プレスクールに入る児童数は急増し、1970年から1998年にかけてフルタイムの保育を受ける子どもは7万1千人から72万人まで増加した。98年のおわりには、1-5歳の子どもたちの73%が、プレスクールかファミリーデイケアセンターでケアを受けていた（1歳以下の児童は、主に両親のもとで養育されている。200人の児童だけが、両親ではない者のケアを受けている）。

1996年の7月に、チャイルドケアサービスは、Ministry of Health and Social AffairsからMinistry of Education and Serviceに如何された。これは、出生時からの長期的な学習と、チャイルドケアとプレスクールと公立学校の教育的な結びつきを高めるためであった。

1998年に、学校法がデイケアセンターとパートタイムグループという言葉で、1つのカテゴリー、プレスクールに統合した。プレスクールの活動は1-5歳までの子どもたちに対するすべてのサービスをカバーしている（以前のデイケアセンター—現在はプレスクー

ルという名称—ファミリーデイケアホームとオープンプレスクールを含む)。また、プレスクールクラス、6歳以上の公立学校の特別なクラスにいる子どもに対するサービスで、希望者のみに行われる。スクールエイジチャイルドケアは、6—12歳の子どもを対象とし、余暇センター、ファミリーデイケアホーム、自由余暇時間活動をカバーしている。これらの規定は以下の記述、または表3を参照されたい。

—プレスクール (以前はデイケアセンター) : 家族が就労もしくは就学中の学齢前の子ども、もしくは特別なサポートが必要と判断された子どもに終日のケアを提供する。プレスクールは、年中無休で、働く親たちのニーズに応えるようになっている。1998年の8月現在、プレスクールは独自のカリキュラムをもっている。1998年現在、33万8千人の子どもたちがプレスクールに参加している(1—5歳児の約61%)

—ファミリーデイケアホームズ : 家族が就労もしくは就学中の学齢前の子ども、もしくは特別なサポートが必要と判断された子どもに終日のケアを提供する。年中無休であり、週末や夕方、夜間など親のニーズにあわせて好きな時間に参加できる。プレスクールのカリキュラムは、ファミリーデイケアホームズには適用されていないが、国立教育協会がサービスのタイプ別にガイドラインをもうけている。1998年現在、8万2千人の児童がファミリーデイケアホームズを利用している(1—5歳児の12%、6歳以上児の6%)。

—オープンプレスクール : 他のサービスを受けていない子どもたちに短時間サービスを提供する。上記の2つよりインフォーマルであり、親もしくは他の保育者、他の保育事業者などの同伴を必要とする。それゆえ、オープンプレスクールは、親や保育担当者にインフォーマルな横のつながりつくる機会を提供し、現在ファミリーリソースセンターに変換しつつある。プレスクールのカリキュラムはないが、国立教育協会が一般的なガイドラインを提供している。プレスクールを利用する子どもの名簿というものがなく、何人の子どもが利用しているのかの国による情報はない。1998年現在、約1000の施設がある。

—プレスクールクラス : 1998年から自治体は学校の一つとして提供しなければならなくなった。子どもは自由参加であるが、スウェーデンの6歳児の91%が利用しているが、既存の義務教育学校通学者では、7%である。このサービスは親の就労やニーズにかかわらず、すべての6歳児が半日利用できる。カリキュラムは義務教育の一環となっている。

—レジャータイムセンター : 家族が就労もしくは就学中の学齢前の子ども、もしくは特別なサポートが必要と判断された6—12歳の子どもに、放課後もしくは休業中に、短時間のサービスを提供する。ほとんどが学校内で行われる。1990年代に拡大し、

1998年には30万人の子ども（6-9歳児の56%、9-12歳児の7%）が利用している。

表3 スウェーデンのECEC規定の概要

	対象 年齢	利用状況	開業時間	カリ キュ ラム	児童1人あた り平均コスト (年額)	スタッフ
プレスクール	1-5	33万8千人1-5 歳児の61%	終日/通 年	○	74,300SEK	プレスクール教員 とチャイルド・マイン ダー
プレスクール バス	6	6歳児の91%、 義務教育の6歳 児の7%	短時間(最 低年525 時間)	○	26,600SEK	プレスクール教員 とチャイルド・マイン ダー
ファミリー デイ ケア	1-12	82,000人、1-5 歳児の12%、6 歳児の6%	終日/通 年(自由時 間)	×	57,600SEK	ファミリー・チャイルド ・マインダー
レジャータイム センター	6-12	30万人。6-9歳 児の56%、 10-12歳児の 7%	授業時間 前後、休業 期間	○	27,800SEK	レジャータイム教員 とチャイルド・マイン ダー
オープンス クール	1-5	1000カ所	1日数時 間	×	合計328,173	プレスクール教員、 チャイルド・マインダ ー、ソーシャルワーカー

出典：教育科学省、1999

ECECに対する責任

1980年代まで、教育的な質、個人、割合、グループサイズ、教育的な活動と広範にわたってチャイルドケアを、中央政府はコントロールしてきた。

しかし、今日新しい思潮が普及している。学校法令は非常に明確に地方自治体に権限委譲している。それは、プレスクールの提供を自治体が行い、モニターし、不当な遅延なくレジャータイムセンターを開設することも関連している。それは、親の希望やニーズをとりいれ、児童の家庭に近いところに設置されるべきとされている。特別条項では、スタッフへの教育、経験を必要とし、高質のケアと教育を子どもたちのニーズに対し、適切に提供されるべきであり、グループの大きなと内容、建物は適切であるべきとしている。

国立教育協会は、フォローアップ、評価、データの収集、発展、中央地方レベルの助言の責任を担っている。これらのモニタリングはECEにとってきわめて重要で、特に地方レベルでは、校長が早期の児童教育に明るくないものもいるにも関わらず、プレスクールと家庭内保育の助言責任者とされるからである。

加えて、地方自治体はアウトソースとプレスクールサービスの権限をもつ。1998年現在、44000（約13%）の子どもが自治体運営ではないプレスクールに通っている。親グループによって運営されているのが一般的であるが、自治体によって助成が行われる。

財源、財政、利用者負担

保育に対するスウェーデンの投資は、1980年にGDPの1.68%から1993年にGDPの2.13%にまで増加した（OECD、1997）。プレスクールシステムの総支出額は1997年には3850万SEKにおよびGDPの2.3%を占めるまでになった。これらの支出の67%はプレスクールセンターに支出され、15%はファミリーデイケア、18%はレジャータイムセンターであった。

これらの財源は一般支出で賄われ、州から各自治体に分配されている。

1990年以前は、中央政府からの明確な保育補助金があった。プレスクールの費用は州政府が45%、自治体が45%、残る10%を親からの利用者負担であった。現在、これらの財源は、保育、レジャーセンター、ファミリーデイケアを含む様々なサービスの整備にと使われている。

これらの変化は、保育、親、サービスに大きな影響を与えた。まず、特別な基金を通じて、18万5000人以上の子どもがプレスクールサービスを利用し、レジャータイムセンターのサービスを利用している。このことは予算を広範に利用することを意味し、また1人あたりの子どもにかかる費用も20%削減されることになった。結局、保育プログラムは、グループの人数を増やしたり、スタッフに対する児童数を上昇させるなど質の悪化させることにつながった。

地方分権と歳出の削減は、両親にも影響を及ぼした。法律では自治体はサービスに料金を課すことができる。その価格は、低価格であるべきとされ、実質のコストを超えることがあってはならないとされている。しかし、低価格とは何かの根拠がないため、一般的な合意として、その料金はプレスクールシステムを利用するインセンティブを阻害することがないようにと配慮されている。しかし、経済状況と自治体歳入の落ち込みで、利用者負担は急上昇している。1980年代には、利用者負担は実質サービスコストの10%程度とされていたが、今日では16.5%にまで上昇している。この利用者負担の上昇によって、この時期の子どもをもつ多くの家族の可処分所得が現象することになった。約85%の自治体で親の経済状況に応じて変動する料金制の試みが始まっている。サービス原価に応じた料金のため、また多くの自治体が利用時間に応じた料金設定をしている。子どものケアに支払う料金は、パート、フルタイムケアだけによって分類されるのではなく、時間におうじて課せられることが多い。自治体における料金設定のバリエーションは、最高額と最低額

の差は 70%程度である (European Observatory 1995)。結局、両親それぞれが支払う料金が上昇するだけでなく、料金のバリエーションが豊富になってきている。

これらの変化は、両親の選択肢を増やし、より効果的なサービスへと呼び起こした。初期には、プレスクールを利用する児童の 13%が、自治体による経営ではないところを利用していった。これは、2つの社会によるコミットメントを意味する。ひとつは、両親はプレスクールやレジャータイムプログラムを自身で選択しなければならないこと、第2にプログラムの内容の広範さがサービスを充実させたことであつた。

自治体によらない経営の保育所は、親の共同運営によるものが一般的である。これらの共同保育所は、スウェーデンでは長い歴史をもち、親グループによって組織されている。しばしば親たちは自身でプログラムを運営し、その結果親の参加は中心的な要素となる。このような形態の保育所は、スウェーデン南部、もしくは待機児童のいる大都市部に集中している。また、そのサービス内容も多様である。たとえば、ファミリーデイケアホームズは、人口がまばらな地域で一般的である。1998年では、1-5歳児のファミリーデイケアホームズの利用率は、田舎では 20%であるが、都市部ではわずか 6%にすぎなかった。一方、プレスクールやレジャータイムセンターでみると、1-5歳児の 46%が利用しているのに対し、大都市部では 69%であつた。

スウェーデン全体に多様多種のサービスがあるだけでなく、その教育目標も子どもたちに最適になるように変貌している。自治体におけるサービスのコスト（基本コストも親への費用も含む）も多様化し、サービス、割合、グループサイズ、その他の質の指標も多様化している。たとえば、都市部では一般的に費用は高額になる傾向があるが、保育コストは当然高くなる。別の言葉でいえば、地方分権はますます進み、多種多様化している。

プログラムの内容

地方自治体的への権限委譲によって、国は広義の教育目標やガイドラインに特化し、かわって地方自治体が実施責任をもつことになっている。カリキュラムは、教育目標の達成をいかにはかるかではなく、むしろ目標と以下の基準を結びつけることを目的としている。(a)標準と価値、(b)発達と教育、(c)子どもへの影響、(d)プレスクールと家庭、(e)プレスクールと教育のプレスクールのクラス、学校、レジャータイムセンターとの連携である。国立教育協会は、ファミリーデイケアホームズ、オープンプレスクールズ、同じ価値のオープンレジャーアクティビティのガイドラインを作成している。それは、スウェーデン教育において重要な役割を果たしている。

プレスクールのカリキュラムは、子どもを有能な学習者として、活発な思考者としてとらえている。スウェーデンの教育理論は、以下のような価値をおいている。

- －学びと発達の継続 子どもたちは、時を越えていつも学びつづける。
- －遊びとテーマ
- －子ども自身の経験との結びつき
- －ケアの重要性
- －グループの発展

その他の重要な情報

スタッフ

一般的に、スウェーデンの ECEC 職員はよくトレーニングされている。特に、スウェーデンでは4種類の職員がいる。

－プレスクール教師：教員は、現場と理論面から3年間の教育プログラムを修了している。コースでは児童発達、家族社会学、教育論について焦点を当てている。受講料は無料である。さらに、修学中の生活費を援助するための奨学金も用意されている。卒業後はプレスクールの教員はプレスクール、オープンプレスクール、プレスクールクラスに雇用されることになる。

－チャイルドマインダー：スウェーデンの高等教育機関で学ぶことになる。3年間、保育方法と児童発達理論を学ぶ。一般的にセカンダリースクールの一環であるため、無料である。卒業後はプレスクールか、親である場合には自宅でチャイルドマインダーとして働くこともできる。

－ファミリーデイケア事業者：国によるトレーニングは特段求められていないが、チャイルドマインダーコースを修了していることを推奨されている。ほとんどの自治体では、ファミリーデイケアの仕事につく導入として、50-100時間程度の訓練を制定している。

－レジャータイム教育者：プレスクールの教員より教育や訓練を受けている。しばしばプレスクール教員と幼少期の非常勤教員としても働いている。2つのグループは大学において互いのコースを履修している。

1998年には、96,000人（フルタイムベースでは84,000人）が、プレスクールやレジャータイムセンター職員として勤務していた。うち5%が男性、60%が大学教育を修了したものであった。さらに、35%がチャイルドマインダーであったが、2%だけが訓練を受けずにいただけであった（表4参照）。加えて、14,500人の人々が自宅でファミリーチャイルドマインダーとして働いていた。ファミリーデイケアの72%が子どものために働くための訓練を受けていた。1990年には41%であったから、増加したといえる。

表4 スウェーデンのECECで働くための教育訓練（1998年、%）

	プレスクール	レジャータイムセンター
プレスクール教員・教員	54	26
レジャータイム教育	1	44
チャイルドマインダー	42	21
その他	1	1
訓練なし	2	3
合計	100	100

出典：Ministry of Education and Science, 1999

幼少期の教育には、複数の目標が求められるため、複数の資格を有するものも多い。

家族のかかわりとサポート

就学前教育には、家族の役割も重要である。それらの家族へのコミットメントはいくつかの方法で可能である。第1に、子育てと仕事の責任の両立は、政策の中心として浸透している。家族には産前産後休暇が与えられ、出産後15ヶ月間仕事を休む選択肢も与えられている。健康手当が給付される。第2に、その期間中もしくは期間後に、家族はファミリーリソースセンターを活用できる。そこで、家族は親の役割のサポートを受けられる。第3に、家族の関心や関係はプレスクールのプログラムまたはクラスを通して考えられている。家族はスタッフとの緊密な関係をつくることができる。スタッフは予算、政策決定、センター活動などの幅広い分野に従事している。親たちは子どもたちについて先生方と小さな年会議を開くことになっている。最後に、子どもがプレスクールに通い始めると、親たちはセンターで2週間程度、子どもをいっしょに過ごすことができる。この期間は、子どもの移行期間としてだけでなく、親とセンターとの関係を築くために設けられている。

すべての親たちが同じ取り扱いをされるわけではない。働いている親たちはこうした時間がとれず、センター職員が代替している。オープンプレスクールは柔軟な運営をし、センター内で1年に1週間もしくは2週間で過ごし、さまざまな活動に参加することもできる。

地方自治体は、親の就労状況にかかわらず、これらのサービスを提供する義務を負っている。特別なサポートを必要とする子どもたちは、子ども時代を通して、プレスクールに無料で1日3時間のセッションを受けることができる。ときどき、子どもたちは自治体から、別途サポートを受けることもある。90%の自治体では、人口数に応じて予算が決定される。

移民の子どもたちは、彼らの親たちが雇用されていないため、スウェーデンのプレスクールに姿をあらわしにくい。その結果、多くの移民がいる自治体では、半日の語学教育サービスを提供している。政府は3年以上にわたって、それらのサービスのための特別基金を提供することを決定した。

サービスは、病院に入院中の子どもにも及ぶ。セラピーの提供と、医療や社会サービスを受けるために、準備が行われる。

最後に、スウェーデンにおいて、失業者の子どもは特別なグループを形成している。多くの政策が雇用されている親の子どもを中心に提供されているため、失業者の子どもは何もサービスを受けていないこともよくある。経済変動とともに、若年者に中心がシフトしている。1997年には、たとえば、1-6歳児の母親59000人が失業中で、同父親の40000人が失業中であった。大体スウェーデンの自治体の40%において、親たちが失業中であると、子どもたちはプレスクールを利用できないことになる。もしくは、親たちが下の子どものために休みをとったりすると、プレスクールを利用できないこともある。

OECD “Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy”

(抄訳)

幼児教育・保育と財政

ノルウェーの幼児教育・保育は100年以上前から存在していたものの、近年までアクセスが低く制限されていた。幼児教育・保育に関わる財政は、国、幼児教育・保育機関の所有者、両親の支払う料金という3つからなっている。1997年時点で、ノルウェーの国内総生産額は10兆8480億NOKであり、幼児教育・保育に対する国家補助が42億8千万NOK、自治体補助が約24億NOKであった。公的補助を合計すると66億8千万NOKとなり、国内総生産額の0.6%となっている。

1997年における家族手当の合計は128億3500万NOKであり、両親給付の合計は66億1400万NOKであった。これは1997年において国内総生産額の1.8%が家族支援のために割かれていることを意味している。

男女平等とオンブズマン

男女の平等は、北歐福祉国家モデルの重要な部分である。平等の目標は、男女が同権で、生活のあらゆる側面において平等に義務と機会を得ることである。これは単に法的制度における平等を保障することのみならず、実践における平等の保障する方法を改善することも含まれる。

男女平等法は1978年に施行された。北歐の平等に関する精神は、機会の平等では十分でないことを強調する。女性の地位向上に関する積極的な努力が求められるのである。

最初に男女平等オンブズマンが任命されたのが1979年であった。オンブズマンは、政府によって任命され、不正を終わらせるために働き、他の人々の利益を世話し、個人から苦情を受け付ける特別な力を与えられた人である。オンブズマンの第一の仕事は、法に定められたことが保障されるようにすることである。オンブズマンの2番目の機能は、法に関する情報を大衆に提供することであり、特に法的解釈を説明することが挙げられる。

ノルウェーの家族と権利

ノルウェーにおける最も一般的な家族パターンは、共働き家庭である。0歳から6歳までの子どもを持って結婚している女性の79%が家庭の外で働いており、その54%がパート労働に従事している。全体としては働いている10%の男性がパート労働に従事している。

第二次世界大戦後、一般の教育レベルは非常に向上している。短大もしくは大学レベル

の教育を受けた女性の数は、同じ年齢では男性を上回っている。1996年、25歳から29歳の女性33.6%、男性27.2%が、短大もしくは大学レベルの教育を修了している。

1997年、0歳から17歳までの子どものうち16%は母子家庭に生活しており、1.6%のみが父子家庭である。

1995年、18歳以下の4.4%は平均個人所得の半分に満たない家計収入しかなかった。

ノルウェーでは、様々な幼い子どもを持つ両親に対する国民の基本的権利がある。

1. 出産及び養子縁組に関連した休暇制度
2. 育児中の短時間勤務
3. 家族手当
4. 特別税控除
5. 認定された幼児教育・保育を利用しない子どもへの現金給付制度

ノルウェー在住の全ての家族と子ども達はこれらの基本的給付を受ける資格を持つ。

国民の権利は2つの主要な意図を持っている。

1. 幼い子どもを持つ両親が外で働けるように支援する
2. 男女の平等に貢献する

本報告書では、1975年から現在までのノルウェーにおける幼児教育・保育分野の発達について取り上げる。1976年時点における0歳から7歳までのカバー率は8.6%であり、1997年末には1歳から5歳までの年齢グループの60%までに大きくなっている。

最近の改革によって、両親に対して80%の所得保障をした上での育児休業を与えるとともに、就学開始年齢が1997年に7歳から6歳に引き下げられた。幼児を持つ両親に対する現金給付法(kontantstøtteleven)は、1998年8月1日に施行された。この改革は、1歳の子どもが政府補助を受けた幼児教育・保育施設を利用しないとき、両親に対して毎月3千NOKを現金給付するものである。短時間保育で利用している場合には、現金給付を減額して受給することもできる。改革は、1999年には2歳の子どもにまで拡大された。

ノルウェーにおける幼児教育・保育サービス

ノルウェーにおける認定されたあらゆる種類の幼児教育・保育サービスは、児童家族問題省の監督下にある。これらは6歳以下の子どものために設置されている。保育施設法に基づくサービスには、様々な変則的な運用が存在している。認証された施設は全て、政府補助を受けている。施設は二重の役割を負っており、その一つは教育システム全体の一部であること、そしてもう一つは両親が働いている間の保育を提供することである。

フルタイム労働あるいはパート労働にかかわらず、両親が子どもを保育所に入れたいと望んだなら、実現させることが2000年までのノルウェー政府の目標である。自治体は、

2000年柱に目標が達成されるための責任を負っている。目標達成のために、自治体は民間セクターと協力をしている。ノルウェーには6260カ所の施設があり、3289カ所は民間で運営されている。0歳から5歳までの子どものうち51%は、幼児教育・保育サービスにアクセスしている。カバー率は自治体によって30~40%から90%まで大きな違いがある。自治体のうち40%は、カバー率が55%以下である。現金給付制度が実施されたら、3歳未満の子どものアクセス需要について新たな調査が必要になるだろう。

保育施設法

1996年に枠組み計画と呼ばれる国家カリキュラムが施行された。これはノルウェーの保育サービス史上発の国家計画であった。計画は、全ての保育サービスに適用される。カリキュラムは北欧の伝統であるエディケア(educare)とも呼ばれる教育と保育の混合を基本としている。保育施設法の第1条は次のように定めている。「保育施設は児童の家庭と協力をしてよく考えられた活動及び発達の機会を提供しなければならない。」

法によれば、児童家庭問題省は国家枠組み計画を策定する責任を負うとされている。この計画は法の規制にあたる。計画はまた、保育施設に対して教育的な基礎を与える。枠組み計画は、社会における保育施設の役割及びその目標を定め、保育施設が責任を負うべき重要な領域に関するガイドラインを示し、その保育、遊び、社会的発達、知的・身体的スキルについて述べている。

どの保育施設も教育的活動について年間計画を策定する義務がある。具体的な評価プログラムは必ず計画の一部に含めなければならない。

ノルウェーの挑戦

以下に取り上げるのは、この領域における主要な挑戦のいくつかである。

- 2000年までにフルタイム労働あるいはパート労働にかかわらず、両親が子どもを保育所に入れたいと望んだなら、実現させること。
- どのような地方に住んでいるかにかかわらず、家族が平等にサービスにアクセスできるよう、地方自治体が責任を持って需要に対応するよう保障すること。
- ノルウェー国会は、保育施設の運営経費のうち政府補助40%、自治体補助30%、両親負担30%の割合で負担することを承認した。今日、両親はそれ以上を負担しており、特に民間経営の保育施設に当てはまる。自治体は民間経営の保育施設の運営経費8.2%しか補助していないが、自治体直営の保育施設には27.9%を支出している。

- 家庭の経済状況により子どもを預けられない家族のニーズを満たすこと。公的財政支出の結果を、よりよく監視していく必要がある。
- より公平な保育施設補助を実現すること。親の資金調達はもっと容易になるだろうし、自治体は公的及び民間の施設をもっと平等に支援する責任を負うべきである。
- 今日、自治体は、経費補助をしている施設を除けば民間経営の保育施設において両親の負担する料金や入所基準などを決定することはできない。自治体における保育サービスの提供は、自治体直営か民間経営のどちらの保育施設にするか調整するべきである。今日、この分野を分割する適切でない傾向が見られる。この傾向は自治体直営と民間経営の保育施設における両親が負担する料金のとても大きな違いとして現れてきている。自治体は、民間セクターと協調するための受け入れ可能なやり方を見つけだすべきである。自治体直営と民間経営の保育施設における質及び価格の平等を目指すことが挑戦となる。
- 保育施設の経営者及び職員にとって、子どもと両親のニーズを満たすための様々な開所時間及びプログラムを提供するよう努力することが挑戦となる。

今後の取り組み

政府は 1999 年に保育白書を国会に提出する。議論されるべき論点は、アクセスのニーズにどう応えるか、セクターへの財政支援、民間セクターへの枠組み、受け入れ可能な両親負担などである。さらに、白書は特に保育施設の内容に重点をおいた質に関する疑問、内部組織、職員、セクター内競争について議論している。1999 年に保育白書が公表され次第、児童家庭問題省は上に挙げた全ての挑戦に取り組んでいく。

はじめに

幼児教育・保育は過去10年以上に渡ってOECD加盟国の政策的関心が高まる対象で有り続けた。政策立案者は、良質な幼児教育・保育への平等なアクセスが子どもの一生の基礎作りになると同時に家族の教育的又は社会的なニーズを支援するものであることを認識していた。各国によって実施されている、成功したり変化に直面している異なるやり方を広く知ろうとするニーズが存在している。国際比較分析による結果は各国における政策形成に貢献すると考えられるため、OECDの教育委員会は1998年に幼児教育・保育政策のテーマレビューを開始した。

12カ国がレビューに参加した。それは、オーストラリア、ベルギー、チェコ、デンマーク、フィンランド、イタリア、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スウェーデン、イギリス、米国であった。レビューでは、政策、サービス、家族、コミュニティーなど幼児期の発達と学びを支えるやり方を包括的に取り上げた。「幼児教育・保育(ECEC)」という用語は、保育、義務教育、考慮すべき条件、経済的支援、利用時間、プログラム内容といった全てを含んだものである。研究手法は4つの要素を含んでいる。

- 1) 参加国による背景報告書の提出
- 2) 調査団による実地調査
- 3) 各国調査報告書の提出
- 4) 比較研究報告書の提出

幼児教育・保育政策を形成する文脈

幼児期、家族の役割、幼児教育・保育に対する異なる見方がいかなる文脈に裏付けられており、そして政策及び実践にどのように反映されているかを明らかにする。

○人口構造、経済、社会傾向

少子高齢化の進展、一人親家庭の増加など人口構造を取り巻く環境は大きく変化している。女性の雇用率が高い国々では高い出生率が観察され、女性の雇用と育児が補完的な活動であることがうかがわれる。

共働き家庭の急速な拡大、特に女性雇用の拡大は、幼児教育・保育及び育児休業政策を家族のためにより重要なものとしている。男性に比べて女性は非正規就業をして、経済

的にも社会的にも低い状況におかれることが多い。

所得保障付きで復職保証のある出産休暇及び育児休業は、ほぼ全てのレビュー参加国で、働く両親が仕事と家族生活を両立させること、両性の平等を保障するための重要な戦略であると広く受け入れられている。各国において、その長さ、柔軟性、所得保障の水準、男女の取得率には大きな違いがある。

幼児のいる家庭に対する税控除などの所得再分配が行われているにも関わらず、いくつかの国では20%以上もの子ども達が貧困の下にある。所得保障、両親の職能開発、子どもの貧困からの脱出のための介入などが実施されている。

○子ども及び幼児教育・保育の目的に対する多様な見方の認識

幼児教育・保育政策に対して投資する理由や見方は、家族・政府そして幼児教育・保育の目的の役割を含む子どもについての文化的・社会的な信念に埋め込まれている。

多くの国で幼児への教育と保育は私的領域から公的領域へと移行しつつあり、そこでは幼児の発達と学びに関する家族と幼児教育・保育の補完的な役割についてより多くの関心が集まっている。

多くの国で、今ここにいる子どもへのサービスと次世代への投資という見方のバランスを探している。そこでは、各国毎に異なる政策や見方の違いというものが重要になってくる。

主要な政策形成及び問題

各国から提出された背景報告書、調査報告書その他から、次の7つの政策トレンドが明らかになった。

- 1) 普遍的アクセスの拡大
- 2) サービスの質向上
- 3) 政策及びサービスの一貫性と整合性の推進
- 4) システムにおける適切な投資を確実にするための戦略拡大
- 5) 職員研修及び職場環境の改善
- 6) 幼児・児童のための適切な教育的枠組みの設定
- 7) 両親、家族、コミュニティの連携

○普遍的アクセスの拡大

典型的な初等教育への就学開始年齢は4~7歳と幅があり、就学開始年齢は幼児教育・保育経験の期間や内容にも影響される。