

経済成長戦略として注目される幼児教育・保育政策

——諸外国の動向を中心に——

池本 美香

【要旨】

本稿では、諸外国において、幼児教育・保育政策に関して、特に経済的な観点から、近年どのようなことが議論され、具体的にどのような施策が講じられているのかを紹介し、日本の幼児教育・保育政策の今後のあり方について考える。諸外国では幼児教育・保育政策が、女子差別撤廃条約や児童の権利条約など、女性や子どもの人権に関する国際的な議論を受けて見直されていることに加え、少子高齢化に伴う労働力不足に対して、女性労働力の活用が求められていること、社会保障費用の負担増に対して、子どもの貧困や教育格差が問題視されていること、就学後の教育の効率性を決めるのは就学前の教育にあるという研究成果が注目されていることなどから、経済成長戦略の一環としても注目を集めている。

具体的な改革として、幼児教育・保育政策を救済的な福祉制度体系から、人的投資を意識した教育制度体系に位置づける国が増えているほか、保育の質を高めることにも力を入れる傾向にある。公的投資の効果を意識した様々な工夫も見られ、保護者が自ら共同運営する施設や祖父母が保育する方式を積極的に活用したり、家庭や地域に対する働きかけを重視したり、保護者の労働時間短縮を進める動きなどが見られる。日本で目下検討されている幼保一体化を含む「子ども・子育て新システム」についても、人道的観点に加え、経済成長戦略の一環としての検討を加えることが期待される。

キーワード：幼児教育・保育政策、保育、就学前教育、経済成長戦略

はじめに

諸外国の幼児（本稿では義務教育就学前の意味で用いる）教育・保育政策の動向を見ると、制度設計に当たっては、単に人道的観点から検討するのではなく、同時に経済的な観点から様々な検討がなされている。本稿では、諸外国において、幼児教育・保育政策に関して、特に経済的な観点から、近年どのようなことが議論され、具体的にどのような施策が講じられているのかを紹介し、日本の幼児教育・保育政策の今後のあり方について考えてみたい。

1. 諸外国における幼児教育・保育政策をめぐる議論

まず、OECD（経済協力開発機構）における議論など、欧州を中心に、近年幼児教育・保育政策をめぐるどのような議論があるのかを見ておく。

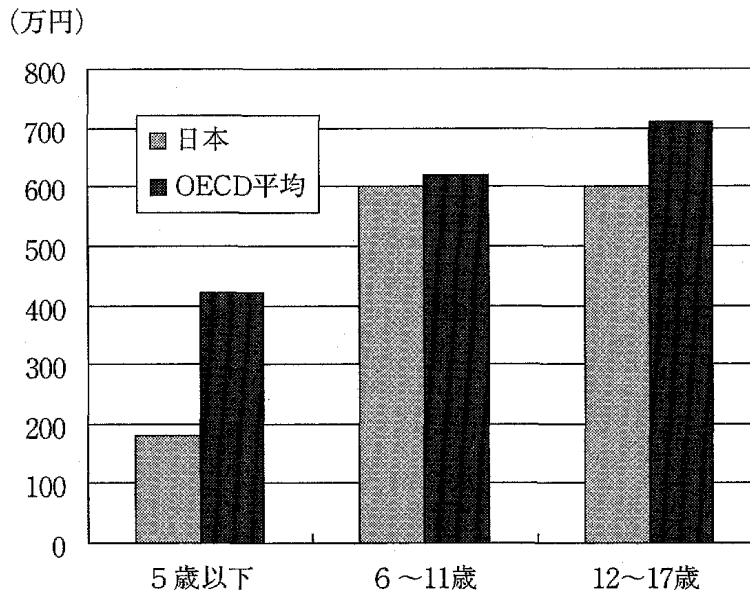
1.1. OECD における議論

OECD では、幼児教育・保育政策をめぐる、二つの部門において活発な調査や議論が行われている。一つは社会政策に関する部門（Social Policy Division）で、もう一つは教育政策に関する委員会（Education Policy Committee）である。

社会政策に関する部門では、少子化とそれに伴う女性労働力活用の必要性が高まるなか、家族政策（family policy）に注目し、育児休業制度等の労働時間にかかわる政策、育児休業中の所得保障等の経済的支援にかかわる政策とともに、保育制度を取り上げている。2002年から2007年にかけて13か国の状況に関する報告書（*Babies and Bosses: Reconciling Work and Family Life*）が計5巻発行され、その後加盟国の家族政策の内容（保育所への投資額、育児休業の日数等）や成果（出生率、女性の就業率等）を、他国と比較・評価できるようにすることを目的にホームページも設置している（OECD Family database）。

一方、教育政策に関する委員会では、1996年の『生涯学習をすべての人のものに』（*Lifelong Learning for All*）で、21世紀の教育政策のあり方として生涯学習の重要性を指摘し、そのなかで義務教育就学前の教育の重要性も取り上げられたことを受け、1998年から2004年にかけて、幼児教育・保育政策（ECEC = Early Childhood Education and Care）に関して、国際共同研究が行われた。この共同研究の報告書（*Starting Strong*）は2001年と2006年に発行され、2007年には継続してこの問題について議論するネットワーク（Starting Strong Network）が作られてい

経済成長戦略として注目される幼児教育・保育政策

(図表 1) 子どもの年齢別にみた一人当たりの公的支出
(2003年)

(資料) OECD (2009), Doing Better for Children Country Highlights (Japan)

る。この共同研究に20か国もの国が参加した背景には、出生率や女性労働力率向上への期待に加えて、幼児期の教育が重要であるという認識が広まりつつあることと、子どもの貧困率⁽¹⁾が上昇するなかで、格差の拡大を防ぐ上で幼児教育・保育政策の可能性が大きいことが注目されつつあることがある。日本がこの調査に参加していないのは、幼児期の教育の重要性や、子どもの格差問題に対する社会の関心の低さを反映しているように思われる。

OECD からはその後、仕事と子育ての両立支援の議論や教育政策の議論を統合し、子どもに関する政策を総合的に論じた報告書 (OECD 2009) が出されている。このなかでは、子どもの年齢別に公的投資の額をとらえ、たとえば日本については特に乳幼児期への公的投資が OECD 平均を大きく下回っていることが指摘されている (図表 1)。仕事と子育ての両立支援のための保育制度だけを議論したり、幼児期の教育だけを取り出して議論するのではなく、子どもを中心に置き、子どもの年齢に応じてどのような政策が必要かといった角度からも議論がなされている。

1.2. EU における議論

EU (欧州連合) においても、少子高齢化への対応として、女性の就業率や保育政策の目標を設定する動きがある。2000年のリスボン会議では、女性の労働力率を

2010年までに60%に引き上げるという目標ができ、2002年のバルセロナ会議では、2010年までに少なくとも3～6歳の90%、3歳未満の33%に保育を提供することが目標として掲げられた。

2007年には家族にやさしい政策の充実に向けて、加盟国が情報を共有し議論を深めることを目的に、「家族のためのヨーロッパ同盟」(European Alliance for Families)も発足している。この背景には、家族が経済的繁栄の源である(families are a source of economic prosperity)という考え方があり(Council of the European Union, 2007)、経済成長の観点から家族政策のあり方が注目されている。家族政策の重点が従来の現金給付から、仕事と家庭の両立支援に移っていることをふまえ、保育制度のあり方も含めて、欧州レベルで議論が継続している。

1.3. 諸外国で幼児教育をめぐる議論が活発化している背景

1.3.1. 女性・子どもの人権に関する国際条約への対応

このように諸外国において、近年、幼児教育・保育政策に関する議論が活発化している背景の一つには、女性や子どもの人権に関する議論がある。第一に1979年に国連で採択された「女子差別撤廃条約」(正式名称：女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約)があり、日本も1985年に批准しているが、この条約の第11条で雇用の分野における差別撤廃が取り上げられ、「親が家庭責任と職業上の責務及び社会的活動への参加とを両立させることを可能とするために必要な補助的な社会的サービスの提供を、特に保育施設網の設置及び充実を促進することにより奨励すること」とあり、女子差別撤廃の観点から、保育制度への対応が求められている。

第二に、1989年に国連で採択された「児童の権利条約」(正式名称：児童の権利に関する条約)がある。日本も1994年に批准しているが、この18条において「父母が働いている児童が利用する資格を有する児童の養護のための役務の提供及び設備からその児童が便益を受ける権利を有することを確保するためのすべての適切な措置をとる」ことを求めている。また、2005年には児童の権利委員会で「乳幼児期における子どもの権利の実施」(一般的意見7号)が採択され、乳幼児のためのサービスおよびプログラムに対する人的・財政的資源を増加させることの必要性などが盛り込まれた。ここでは、乳幼児が教育を受ける権利は出生時に始まるものとし、「子どもの人格、才能ならびに精神的および身体的能力を最大限可能なまでに発達させること」を保障するとともに、「子ども中心の、子どもにやさしい、かつ子ど

経済成長戦略として注目される幼児教育・保育政策

もの権利および固有の尊厳を反映した方法によって達成されなければならない」としており、子どもの権利の観点からも、幼児教育・保育政策の見直しが求められるようになってきている。

1.3.2. 経済成長戦略の一環としての注目

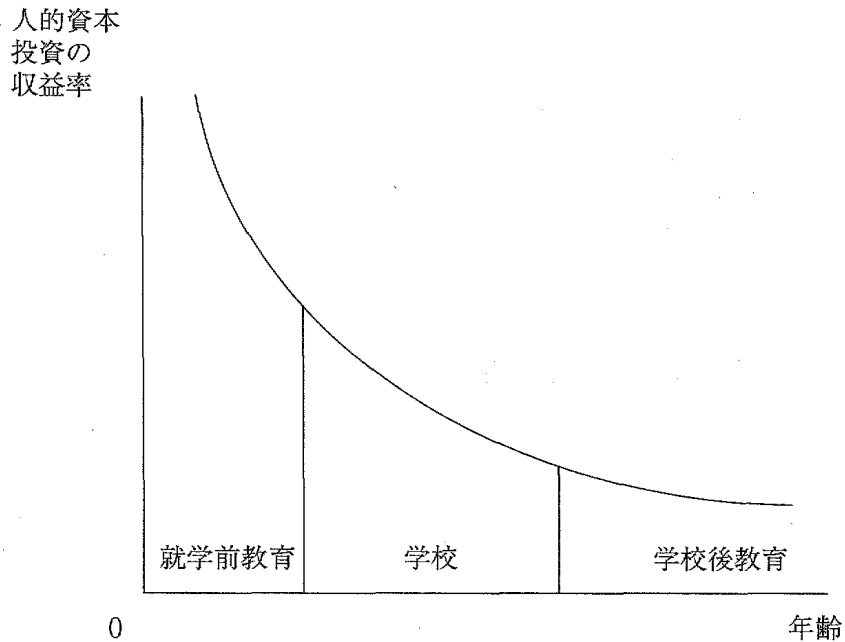
女性や子どもの人権に関する国際的な議論に加え、幼児教育・保育政策は近年、経済成長戦略との関係から注目を集めている。

第一に、少子高齢化という人口構造変化のもとで、どうやって経済成長を維持するかが諸外国においても課題となっている。その一つの対策として、女性の労働力率を引き上げる必要があり、それに伴って保育制度の充実が求められている。また、少子高齢化のスピードを緩和するために、保育制度の充実により出生率自体を高めることも期待されている。

第二に、諸外国においても社会保障費用の負担が問題になるなかで、子どもの貧困の増大や教育格差の拡大が、将来の費用負担を増大させることが懸念されている。このため、子どもの貧困の解消や教育格差の縮小に向けて、保育制度の充実に期待が寄せられている。たとえば、OECDの報告書（OECD 2005）では、「貧困と不平等は、人的資源、機会、人生のチャンスを活用できていない非効率な社会の表れである。…社会的に許されないだけでなく、今後、経済成長を持続させるための我々の能力にも多大な重荷を課すことになるだろう。」として、人道的観点からだけでなく、経済成長戦略としても、貧困や不平等の問題に対応する必要があるとしている。従来は社会保障が経済成長に及ぼす負荷が問題視されていたが、社会保障が対症療法的な、補償を目的としたアプローチから、人々への投資を重視する方向に転換し、人々が自らの能力を最大限発揮し、独立し、自立した個人として社会のメンバーになれるようにするということになれば、社会的目標と経済的目標の双方を達成する可能性があるとしている。そして「社会問題の多くは子供時代に端を発している。…恵まれない家庭に育った子供は、学校での成績は振るわず、職探しに苦労し、大人になってからは、失業、病気、障害などに苦しむことが多い」ため、保育制度を充実して親の就労を促進し、子どもの貧困を減らすと同時に、乳幼児期の教育格差縮小にもつなげることが求められている。

第三に、情報化など産業構造の変化に伴い、今後の経済成長のためには人材の質の向上が重要であり、自ら学び続ける意欲やコミュニケーション能力など、これまでとは違った能力が求められている。こうして、経済成長戦略との関係で、教育の重要性が高まるなか、教育の効果を高める上で乳幼児期の教育の重要性が注目され

(図表2) 子どもの年齢別にみた人的資本投資の社会的収益率



(資料) OECD, (2006, p.38) の図表をもとに作成。

るようになってきている。この背景には、ノーベル経済学賞を受賞したシカゴ大学のジェームズ・ヘックマン教授が、「就学後の教育の効率性を決めるのは、就学前の教育にある」とする論文を発表したことがある（大竹 2009）。これは、脳科学の知見も生かし、就学前に適切な教育環境を与えられない場合、就学後に学習意欲を高めることは難しく、教育投資の効果は限定的なものになるという考え方である。

大竹（2009）によれば、アメリカの研究では、就学前の教育は、就学後の学力の伸びにプラスに作用しただけでなく、40歳になった時点で高校卒業率や持ち家率、平均所得が高く、また婚外子を持つ比率や生活保護受給率、逮捕者率が低いという結果が得られたという。これらを総合して、就学前教育を行ったことによる社会全体の投資収益率を調べると、15～17%という非常に高い数値となり、「通常の公共投資ではあり得ないほどの高い投資収益率」であるという。OECDの報告書では、年齢が低いほど人的資本投資の収益率が高いというヘックマン教授らの指摘を取り上げるとともに（図表2）、保育制度の様々な波及効果に関する他の国の研究についても紹介し（図表3）、経済的な観点から幼児教育・保育制度へ投資することの正当性が指摘されている。

経済成長戦略として注目される幼児教育・保育政策

(図表3) 幼児教育・保育への投資効果に関する諸外国の主な研究成果

調査名	調査結果のポイント
The Californian studies (2001)	保育サービスは親の雇用や収入を増やすだけでなく、保育産業はカリフォルニアの総生産の650億ドル（映画産業の約4倍以上の規模）を占める。123,000人の雇用、さらに交通、出版、製造業、建設業、金融サービス、不動産、保険分野で86,000人の雇用を生む。カリフォルニアの貧しい家庭25%に対して保育を提供することにより、1ドルの投資から2ドルの収益が期待できる。幼児教育を受けた子どもは、学校の成績がよく、高校卒業率が高く、犯罪率が低く、大人になったときの収入が多い。このことは政府の支出を減らし、税収を増やす。学校の落第者や高校の中退者の半分は、収入の中間層60%に属しているため、貧困層だけでなく中流家庭にまで保育サービスを広げれば、投資効果は2.62～4ドルに高まる。保育には、福祉の受給率を低下させ、健康を改善する効果もある。
The Zurich study by Muller and Kucera-Bauer (2001)	保育サービスへの1800万スイスフランの公的投資は、少なくとも2900万スイスフランの税収増によって相殺され、社会援助への公的支出も減らす。保育が整備されれば、母親の働く時間は倍近くになる。公的な保育は、1) より高い生産性と賃金の上昇につながる、2) 社会保障制度や貯蓄にプラスになる、3) 現役時代・高齢期ともに社会援助への依存が減る（保育サービスがなければ多くの家族が貧困ラインを下回る）。
The longitudinal British EPPE study (1997-2007)	3歳から7歳の子どもを対象に、幼児教育の効果について調査。主な結果は、1) 幼児教育の経験は子どもの発達を促す。幼児教育への参加の期間が長いほど、知的・社会的な発達に効果があるが、フルタイムのほうがパートタイムの利用より効果があるという関係は見られない。社会的に恵まれない子どもは、いろいろな社会階層の子どもが混ざった環境で保育を受けることの効果が大きい。2) プログラムの質が、子どもの知的・社会的発達に大きな影響を及ぼす。訓練を受けたスタッフが多くいることは子どもの発達に効果がある。社会的な発達に着目することや、教育的な環境設定やともに考えるやり方といった教育的手法にも効果がある。3) 幼児教育の種類も重要であり、より知的発達に効果があるのは、統合された施設と自治体が運営する保育園である。4) 家庭での学びも重要である。親の社会階層や教育水準は子どもの知的・社会的発達に影響を及ぼすが、それ以上に家庭の学習環境の違いが重要である。親が誰であるかより、親が何をするかがより重要である。
Sweden: Andersson study (1992)	スウェーデンの2つの大都市の中・低所得層128家庭の8歳児をサンプルとして、家庭環境、子どもの性別、生まれつきの能力、8歳時点の成績の影響を取り除いて13歳時点の成績を見たところ、2歳になるまでに保育所に入った子どもは、完全に家庭で育った子どもより、成績が10～20%よかった。保育所に早い時期から入ることは、創造的で、社会生活に自信を持った、人に好かれる、寛大な独立心のある青年期につながると結論づけている。
The French National Survey (1992)	幼稚園に就学前1年、2年、3年通った子どもの国の比較調査によれば、小学校の成績は、子どもの育つ環境の影響を考慮しても、就学前教育を受けた時間の長さに関係していることがわかった。幼稚園に通う年数が長いほど、小学校1年生での落第率が低くなり、その影響は最も恵まれていない家庭の子どもほど大きい。
The longitudinal New Zealand survey "Twelve Years Old and Competent" (1992～)	1992年から長期にわたって行われている調査で、幼児教育の質が高い子どもは、質の低い幼児教育を受けた子どもと比べて、12歳時点での国語や数学の成績が良いことがわかった。重要なこととして、家庭の所得や親の教育水準の影響を除いても、子どもの成長とともに、その格差が拡大しているということが指摘されている。

(資料) OECD (2006, pp.249～258) をもとに作成。





2. 諸外国における幼児教育・保育政策の動向

次に、諸外国において、具体的にどのような幼児教育・保育制度改革が行われているのか、日本とは異なる動きを中心に見てみたい。

(図表4) 諸外国における幼児教育・保育制度の所管官庁

	0	1	2	3	4	5	6	7 (歳)
イギリス	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
オランダ	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
ニュージーランド	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
ノルウェー	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
スウェーデン	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
フランス	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
ベルギー	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
アイルランド	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
ハンガリー	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
イタリア	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
チェコ	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
ポルトガル	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
カナダ	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
オーストラリア	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
デンマーク	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
フィンランド	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
オーストリア	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
ドイツ	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
アメリカ	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
韓国	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		
日本	教育所管の幼稚園等のサービス					義務教育		

(注)

	教育所管の幼稚園等のサービス
	社会福祉、健康、家族サービスとしての保育所、家庭保育等のサービス
	福祉と教育のサービスが混在 ※ドイツは州ごとに異なる
	義務教育

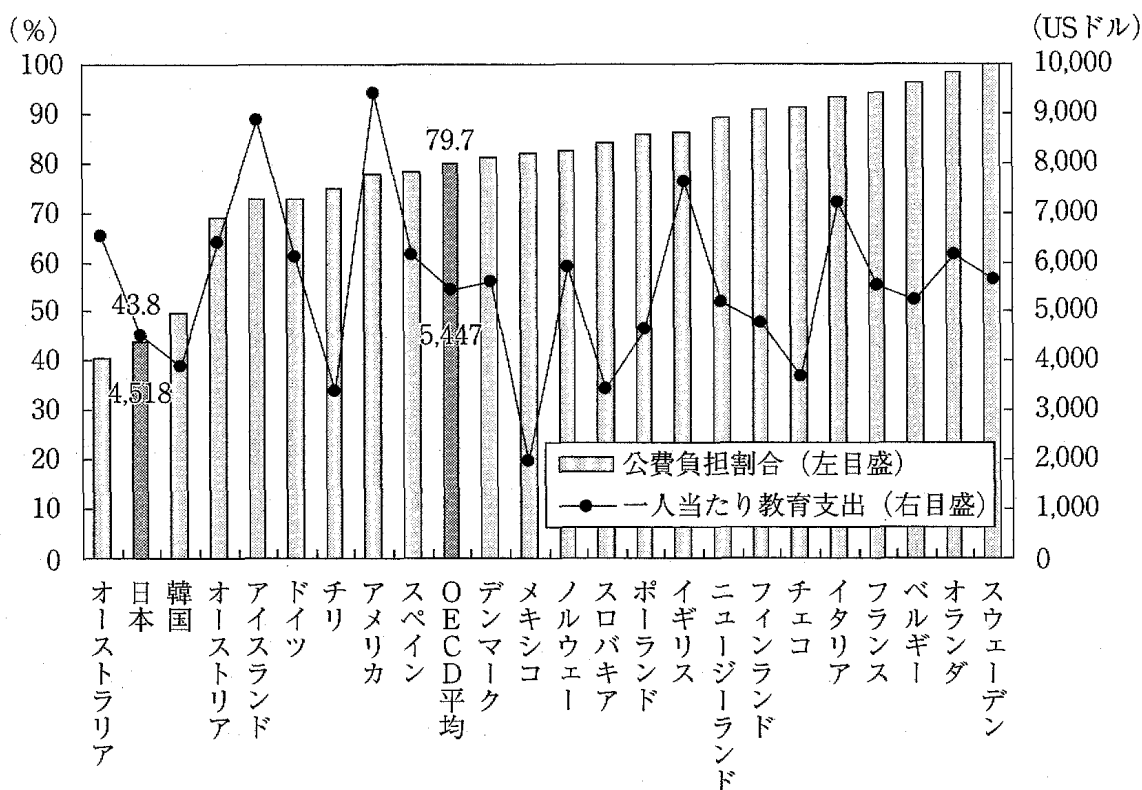
(資料) OECD (2006, p. 76) 等をもとに作成。

2.1. 幼児教育・保育制度を教育制度体系に位置づける動き

第一に、幼児教育施設と両立支援を目的とした保育施設の区分をなくし、幼児教育・保育制度を一元的に教育担当官庁で所管し、教育制度体系に組み込む国が増えている。たとえば、ニュージーランドとイギリスでは、同じ年齢の子どもに対して、教育を目的とする施設（幼稚園等）と親の就労支援を目的とする施設（保育所等）が並存し、所管官庁がそれぞれ異なる二元体制にあったが、保育所等を教育制度体系に組み込み、学校担当官庁が一元的に所管する改革が80年代と90年代に行われた。また、スウェーデンとノルウェーでは、社会福祉担当官庁が所管していた幼児教育・保育制度を、学校担当官庁の所管に移す改革が90年代と2000年代に行われた。オランダでも保健・雇用関係の官庁が所管していた保育制度が、2007年に教育担当官庁の所管に移されている（図表4）。

なお、国により学校教育の開始年齢も異なっている（図表4）。義務教育開始年

(図表5) 幼児教育費(3歳以上)の公費負担割合と子ども一人当たり年間幼児教育支出(2007年)



(資料) OECD, *Education at a glance 2010* Table B1. 1a, B3. 2a

年齢は、大半の国で日本と同じ6歳だが、イギリスやオランダでは5歳と早く、スウェーデン、デンマーク、フィンランドでは7歳と遅い。そのほか、義務教育ではないが、オランダでは4歳から、ニュージーランドでは5歳の誕生日から学校に通うのが一般的であり、フランスでは3～5歳児の99.4% (2007年) が国民教育省所管の幼稚園 (*école maternelle*)⁽²⁾ に在籍している。

このように、幼児教育・保育制度を一元化して、教育制度体系に組み込む国では、学校教育同様、保育料が無償化される傾向もある。フランスでは3歳から、オランダでは4歳から、スウェーデンでは2003年より4歳から、イギリスでは2004年より3歳から、ニュージーランドでは2007年より3歳から、教育部分について保育料が無償化されている。幼児教育の無償化により、これらの国では幼児教育費の公的負担割合が高くなっている (図表5)。

教育制度体系に組み込む改革の背景には、幼小接続の観点から、学校教育と所管をそろえるメリットがあると考えられていることや、生涯学習の基礎を築く上で乳幼児期が重要だと考えられるようになったことなどがある。また、前述の「就学後

の教育の効率性を決めるのは、就学前の教育にある」という考え方から、乳幼児期に投資することに合意が得やすくなったこともある。たとえば、ニュージーランドが80年代に幼保の所管を教育で一元化した背景には、大規模な教育改革があった。緊縮財政の時期に、限られた財源で教育の効果を最大化しなければならないという状況の下で、教育投資については乳幼児期に重点を置く方が投資効果が高いという判断がなされ、高等教育の予算を削る一方で、乳幼児期の予算が大幅に拡大された。ニュージーランドでは幼保の所管一元化についても、行政事務の合理化が目的の一つにあり、事務を合理化して経費節減した分を、幼児教育の量的拡大や質的向上に回すという戦略的な発想があった。

この改革の背景には、保育所に十分な予算が回らずに、保育所の質が悪かったことに対して、子どもの福祉の観点から改善が求められていたことや、女性の就業率が低く、女性差別撤廃の観点からも保育所の量的拡大・質的向上が求められていたこともある。ニュージーランドは、「子どもコミッショナー」⁽³⁾を1989年と早い時期に導入するなど、子どもの人権に対する意識の高い国であり、女性の参政権が世界で最初に認められるなど、女性の人権に対する意識も高い国であるが、そうした人権への配慮からだけでなく、行政事務の合理化、教育投資の効果最大化など、経済成長戦略の一つとしても議論されていたことで、改革が具体化した。さらにニュージーランドでは、保育制度改革が教育全体の効率性を高めているのかの検証も国レベルで行っている（前掲図表3）。質のよい保育を受けた子どもは、その後の成績がよいことなどを調査で確認しながら、さらなる幼児教育・保育予算を獲得するというプロセスをふまえている。

諸外国で、保育制度を福祉制度体系でなく教育制度体系に位置づける理由には、より多くの子どもの幼児教育の機会を保障し、子どもの能力向上を通じた生産性の向上、所得の増加につなげ、税収増、生活保護等の社会費用の低減などにつなげる狙いもある。たとえばスウェーデンでは、親が育児休業中や失業中の場合、保育所を利用する権利は原則なかったが、保育所が教育機関と位置づけられたことで、親の状況にかかわらず子ども本人に幼児教育を受ける権利が保障されるようになった。幼児教育・保育を受けることの効果は、恵まれない家庭の子どもほど大きいということが指摘されており、親が失業中で貧困状態にある子どもには、むしろ優先的に幼児教育の機会を保障することが期待される。幼児教育・保育施設を教育制度体系に位置づければ、親の就労の有無などで、幼児教育の機会が左右されることなく、より多くの子どもの幼児教育の機会を与えることができ、将来的な経済成長を促し、

社会保障費用の節約にもなるという狙いもある。

2.2. 質の向上に向けた取り組み

諸外国では、経済成長戦略の一環として教育を重視し、なかでも幼児期が重要であるという考えがあるため、幼児教育・保育の質をいかに高めるか、制度上様々な配慮や工夫がなされている。施設の量的拡大という観点からは、日本同様、諸外国においても民営化の傾向があり、ニュージーランドでは100%、イギリスでは80%、スウェーデンでも17%が民営施設を利用しているが、民営化により質を低下させないようにすることにも力を入れている。

第一に、乳幼児期の独自性をふまえつつ、学校教育との接続も意識して、幼児教育の指針作りに力が入れている。たとえば、イギリスでは2008年に新しい幼児教育指針 (Early Years Foundation Stage) が導入されたが、この指針作成に当たっては、まず1997年から2004年にかけて政府レベルで、効果的な幼児教育のあり方についての研究が行われ、その結果をもとに指針案が作成され、さらに一般および保育関係者の意見聴取を経て最終版となるなど、「よい幼児教育・保育とは何か」について徹底的に議論された。さらに政府は新しい指針を周知するためのリーフレット⁽⁴⁾などを発行し、保育関係者と保護者が質のよい保育について、共通の理解を持てるようにしている。

第二に、施設や自治体の取り組みに関して評価を行い、その情報を積極的に公開する動きがある。民営施設が中心となっているイギリスやニュージーランドでは、すべての施設が定期的に外部の監査を受け、その監査結果のレポートがすべてインターネット上で公開されている⁽⁵⁾。評価は点数ではなく、法令に沿って運営されているか、教育の内容が適切かなどについて記述するスタイルで、保護者が施設を選ぶ際に参考にすることができる。イギリスでは、特に優れた取り組みが見られた施設を認定して、施設名をホームページで紹介し、紹介された施設はそのことを示すロゴマークをホームページ等で使用できるようになっている。

また、諸外国では、自治体が幼児教育・保育施設の整備に責任を持つ国も多いが、その際、自治体が積極的に取り組んでいるかどうかについて、国がチェックしてその情報を公開する動きもある。イギリスでは2006年の保育法で、自治体を中心となって乳幼児期の教育・福祉の質向上と格差縮小に取り組むことを義務付けた上で、自治体の取り組みを具体的なデータで評価している⁽⁶⁾。こうした情報公開の仕組みにより、施設や自治体が積極的に取り組まざるを得ない環境となっている。

第三に、単に施設や自治体の責任とするのではなく、施設や自治体の取り組みを国が支援する動きも見られる。イギリスでは、大卒の職員の割合が公立施設では40%であるのに対して、民間施設では3%にすぎないことから、国は民間施設に大卒の職員を増やすための予算（Graduate Leader Fund）を計上しているほか、施設に一元的にアドバイス等を行う仕組みとして、乳幼児期コンサルタント（Early Years Consultant）を派遣する仕組みを導入し、政府はコンサルタントのためのハンドブック（Early Years Consultant's Handbook）も作成している。政府は現場の取り組みを評価するだけでなく、資金面や情報面などで現場の負担を軽減することで、質の向上を図っている。

2.3. 費用対効果を意識した工夫

諸外国では、幼児教育・保育制度への投資に積極的な国が多いが、一方で限られた財源をいかに有効に活用し、効果を最大化するかという観点からの工夫が目につく。

第一に、待機児童解消の観点から、保護者が自ら共同運営する施設や祖父母が保育する方式に注目し、質の向上も図りつつ普及を奨励する動きがある。たとえば、フランスには親保育園（crèche parentale）という親が共同で運営する保育所がある。スウェーデンでは待機児童が問題となった時期に、自治体が公務員を増やす代わりに、親が協同組合を作って保育士を雇う方式の保育所づくりを後押しし、現在は民間保育所に通う子どものうち、企業が運営する方式が3分の1強、親の共同運営方式もそれに近い人数となっている。親の共同運営による保育所には、他の保育所と同水準の補助金が投入されているが、親の意向が反映されやすく、保育内容や保育時間などで満足度が高いことから、待機児童が解消されたのちも支持されている。オランダでは、孫の面倒を定期的に見ている祖父母を公的なシステムの一部とみなし、他の保育者を雇う場合と同様、登録をして一定の質を確保することを前提に、手当が支給される。

また、保護者の意見を聞かずにニーズに合わないサービスを提供することは、財源の無駄との考えがあり、保育の質の向上に向けて、親の意見やアイデアを吸い上げることにも力を入れる傾向がある。たとえばイギリスでは、幼児教育・保育施設の監査を行う教育水準局が、施設に対する苦情などを積極的に受け付け、それを施設運営の改善に結びつける役割も担っている。親をサービスの受け手と位置づけるのではなく、幼児教育・保育の充実に役立つ貴重な資源とみなすことで、財源の

経済成長戦略として注目される幼児教育・保育政策

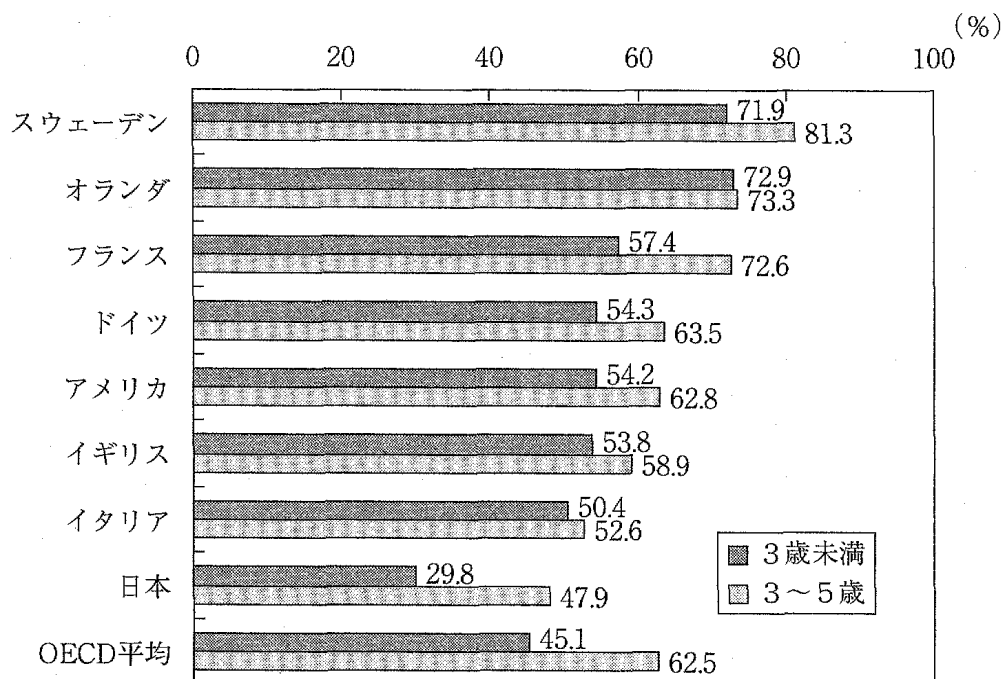
有効活用を図っている。

第二に、幼児期には、施設以上に、家庭や地域が子どもに及ぼす影響が大きいという考えから、幼児教育・保育施設が、家庭や地域に対しても積極的に働きかける動きが見られる。イギリスでは、幼児教育・保育施設で、親や地域住民に対しても様々なサービスを提供する「子どもセンター (Sure Start Children's Centre)」と呼ばれる施設の整備が進められている。医療・保健サービスやヨガ、フィットネスなどのレクリエーション、就職に役立つパソコンの講習などを通じて、親の身体的、精神的、経済的な安定を図ることで、幼児教育の充実を狙った取り組みである。また、一か所にこれらのサービスを集めることで利用率が高まり、ばらばらにサービスを提供するよりも、費用対効果が高いことから、積極的に整備が進められ、10年ほどで全国に3,000か所以上に広がった。子どもセンターでは、カフェがよく利用されており、スタッフや他の利用者との会話のなかから、親が自分の課題に気づき、具体的な行動につなげることも狙っている。

そのほか、ニュージーランドでは、幼児教育の充実には親の成長が重要であるとの考えで、親のための学習コースの受講が義務付けられている幼児教育施設「プレイセンター (playcentre)」がある。「家族が一緒に成長する (Families growing together)」という基本理念を掲げ、親は学習コースに参加して、子どもとの接し方などを学びながら、専門家の教師を雇わずに親自らが教師役を務め、実践も行うというユニークな活動で、60年以上も前に民間主導で始まった活動が、現在は幼児教育・保育施設の一形態として、政府の補助も受けている。幼児教育と成人教育の機能を一か所に集めることで、財政的に見ても効率がよく、家庭教育の充実、親自身のキャリアアップ、将来的にも助け合える仲間づくりなど、その波及効果が注目されている。

第三に、諸外国では、幼児教育・保育施設での対応を拡大する方向だけでなく、親の労働時間短縮を進める方向が検討されている。0歳児保育、病児保育、残業等に対応する時間延長保育などは、育児休業、看護休暇、残業の解消によっても代替でき、子どもへの影響、労働生産性への影響、財政負担への影響等を総合的に検討し、休暇制度の充実や労働時間の短縮の方に力を入れる国もある。たとえばオランダでは、パート労働の処遇向上を進め、労働時間の短縮が容易になったため、保育制度への負荷が他国より少なく、財源が節約できると同時に、子どもの福祉ランキング⁽⁷⁾で1位となるなど、子どもの福祉も充実し、かつ女性の就業率も高くなっている (図表6)。

(図表6) 末子の年齢別にみた母親の就業率 (2007年)



(資料) OECD Family database Chart LMF2. 2

第四に、幼児教育において、有能な子どもへの特別な配慮が議論されている国がある。諸外国では、子どもの格差をどう縮小するかに関心が高まっている一方で、すべての子どもに能力を最大限に伸ばす環境が与えられるべきだという考え方もある。イギリスの子ども施策に関する報告書では、「子どもは最も貴重な天然資源である」というアメリカのハーバート・フーバー大統領の言葉が引用されており⁽⁸⁾、子どもが能力を伸ばせない環境にあることは、人道的観点からのみならず、経済的な観点から見ても問題だと考えられている。イギリスでは、有能な子ども (gifted and talented children) を、特別なニーズのある子どもとして位置づけ、能力を伸ばせる環境を与えることが教育政策上、重視されている⁽⁹⁾。

3. 日本の幼児教育・保育政策への期待

以上、諸外国では、幼児教育・保育政策が経済成長戦略の一つとして注目され、経済的な観点からも制度のあり方が活発に議論され、その結果制度の充実にもつながっていることを見てきた。最後に、諸外国の動向をふまえ、日本の幼児教育・保育政策への期待について簡単にまとめておきたい。

3.1. 経済的観点からの議論の必要性

日本の幼児教育・保育政策については、教育と児童福祉それぞれの領域から別々に検討され、最近では少子化対策（出産促進+労働力不足への対応）の観点から議論される傾向にある。また、財政難を背景に最小のコストで最大の受け入れを目指す「待機児童ゼロ作戦」では、規制緩和の名の下に基準を引き下げる動きが目立った。そこには、諸外国に見られる教育政策における幼児教育の重要性、貧困対策としての保育の重要性、公的投資の費用対効果最大化などの視点は無い。その結果、投資への社会的合意が得にくく、幼児教育・保育の質の向上に向けた議論もない。そして学力低下や子どもの貧困率上昇という問題が起こり始めている。出生率の上昇や女性の就業率上昇も、諸外国と比べて大きく遅れている。

日本では教育や福祉に関して、一般的に経済的な観点から議論をすることが好まれない傾向がある。そして、一方では財源の制約を絶対視するかのような、極端なカタチでの経済的観点からの議論がある。目先の問題に対症療法的に対応するような議論が多く、その結果、どのような制度設計をすれば費用対効果を最大化できるかといった幅の広い総合的な議論がほとんど見られない。

諸外国では、幼児教育・保育政策が、女性や子どもの人権の観点から議論されると同時に、経済成長戦略としての教育の重要性や女性労働力活用の観点からも議論されており、この二つはどちらを優先させるかではなく、どちらも重要であり、そのバランスを意識した制度が検討されているように見える。また、経済的な観点からの議論が、短期的な予算の節約の問題ではなく、長期的な視点でどこに投資すべきかや、どうすれば無駄を省いて費用対効果を高められるかといった、幅広いものになっている。日本でも、社会的目標と経済的目標の両方を達成する方向に向けて、より広い意味での経済的視点に立って、幼児教育・保育政策のあり方を検討すべきである。

諸外国では、どのような幼児教育を受けるとその後の成績がよいか、家庭の状況と子どもの成績の関係など、様々な角度からの研究が蓄積されており、それをふまえて幼児教育・保育の質の重要性や、親を支援することの重要性などが明らかになり、質を高めるためにはどうしたらよいか、親支援のあり方はどのような形が効果的かなど、政策の検討に当たって様々な工夫がなされている。日本では、教育の責任を教員の資質に求める傾向があり、そのような研究自体がタブー視されがちだが、教育の効率性を高めるにはどうすべきかという研究を蓄積し、また諸外国の政策や研究の動向も把握した上で、それを政策作りに生かしていくことが必要である。日

本でもようやく最近になって、諸外国の動向もふまえて、幼児教育の教育的・社会経済的効果や、格差の固定化・再生産の懸念から、幼児教育の無償化について議論されたり⁽¹⁰⁾、幼稚園出身者と保育所出身者の学力を比較したデータを公表する⁽¹¹⁾などの動きが出てきている。

幼児教育・保育政策については、行政や研究の縦割りを越え、かつグローバルな視点での検討が期待される。

3.2. 「子ども・子育て新システム」で示された幼保一体化の課題⁽¹²⁾

政府は、新たな次世代育成支援のための包括的・一元的なシステムの構築について検討を行うため、2010年1月に「子ども・子育て新システム検討会議」を設置し、6月に「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を発表した。2011年3月の法律案提出に向け、幼保一体化検討会等での検討が始まったが、基本制度案要綱では、幼保を一体化してこども園（仮称）に一本化する方向が示されたものの、教育政策との関係がほとんど検討されておらず、諸外国の動向も十分に考慮されていない。このため、待機児童解消のためのサービスの量的拡大に重点が置かれ、諸外国で活発に議論されているような、幼児教育・保育の質をどう高めていくのかについての検討もほとんど行われていない。自治体の自由度を尊重することや、多様な運営主体の参入を促進する「指定制」の導入などが掲げられているが、そのことが幼児教育の質や格差の問題にもたらす影響についての検討が不足しており、新制度の導入に当たって現場が直面する負担を軽減したり、積極的な取り組みを引き出す仕組みや、無駄を省いて費用対効果を最大化する工夫なども見当たらない。諸外国の議論と比較して、検討や議論が不十分な点が多に多い。

「子ども・子育て新システム」で掲げられた幼保一体化については、目先の問題に対症療法的に制度づくりをするのではなく、経済成長戦略の一環としての「人づくり」の観点からも検討を加え、長期的な視点で戦略的かつ論理的に、関係者の納得のいく新システムづくりを期待したい。

〈注〉

- (1) 1990年代に OECD24か国中17か国で子どもの貧困率が上昇したことも紹介されている。
- (2) フランスの幼稚園は、一般に8～9時に開始し16～17時に終了するため、実質的に親の就労支援の機能も担っている。

経済成長戦略として注目される幼児教育・保育政策

- (3) 子どもの権利の擁護者、代弁者として関係機関を調査したり、勧告を出したりする権限を持つ独立機関。
- (4) このリーフレットのタイトルは「子どもの遊び」(It's child's play) となっており、子どもが興味を持って楽しんでいるときほど学習効果が高いといった脳科学研究の成果や、児童の権利条約の考え方などもふまえた内容となっている。
- (5) イギリスは <http://www.ofsted.gov.uk/>, ニュージーランドは <http://www.ero.govt.nz/> で施設ごとの監査レポートが公開されている。
- (6) 自治体が求められている成果 (EYOD = Early Years Outcomes Duty) としては、①5歳 (小学校入学) 時点の目標を一定程度達成した子どもの割合が上昇しているか、②目標達成度の低い20%の子どもの平均値と全体の中央値の差が縮まっているか、などがある。
- (7) UNICEF Innocenti Research Centre, 2007, *Child Poverty in Perspective: An Overview of Child Well-Being in Rich Countries*, Report Card 7による。
- (8) The Lord Laming, 2009, *The Protection of Children in England: A Progress Report* P. 14に “Children are our most valuable natural resource.” が引用されている。
- (9) 政府は保育者向けに、子どもの才能をいかに発見し、どう伸ばすかについて解説した冊子を発行している (DCSF, 2010, *Finding and exploring young children's fascinations-Strengthening the quality of gifted and talented provision in the early years*)
- (10) 2009年5月には、文部科学省「今後の幼児教育の振興方策に関する研究会」が中間報告「幼児教育の無償化について」を出し、政府の教育再生懇談会が出した「これまでの審議のまとめ—第四次報告—「教育安心社会」の実現—「人生前半の社会保障」の充実を—」でも、格差の固定化・再生産の懸念があるとして、幼児教育を取り上げている。
- (11) 国立教育政策研究所「平成22年度 全国学力・学習状況調査 調査結果のポイント」P.18
- (12) 詳細は拙稿 (池本 2010) を参照されたい。

〈参考文献〉

Council of the European Union, 2007, “Conclusions of the Council and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the

Council, on the importance of family friendly policies in Europe and the establishment of an Alliance for Families”

池本美香, 2007, 「乳幼児期の子どもにかかわる制度を再構築する—制度改革の方向と企業の役割—」日本総合研究所『Business & Economic Review』2007年12月号, pp.43-101.

池本美香, 2010, 「子ども・子育て新システムの評価と課題—幼保一体化を中心に—」日本総合研究所『政策観測』No.20

OECD, 2005, 「機会拡大：積極的な社会政策は、いかに我々の役に立つか」
(*Extending Opportunities: How Active Social Policy Can Benefit Us All* 日本語訳)

OECD, 2006, *Starting Strong II*.

OECD, 2009, *Doing Better for Children*.

大竹文雄, 2009, 「就学前教育の投資効果から見た幼児教育の意義」Benesse 教育研究開発センター『BERD』No.16, pp.30-32.

ABSTRACT**Early Childhood Education and Care Policy as an Economic Growth Strategy: World Trends in ECEC Policy Reform****IKEMOTO, Mika**

(The Japan Research Institute, Limited)

The aim of this paper is to review world trends in early childhood education and care (ECEC) policy reform and discuss the future of ECEC policy in Japan. In many countries, ECEC policy has been recently reexamined after the adoption of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women and the Convention on the Rights of the Child by the United Nations General Assembly. Furthermore, ECEC policy is recently regarded as an important matter in a nation's economic growth. Suffering from a labor shortage in the aging society, governments need to increase the participation of women in the labor force. Under the rapid increase of social security expenditure, governments are expected to tackle the problem of child poverty and educational gaps. Recent research shows that preschool education has a great influence on the efficiency of school education.

Concretely, some governments have transferred control over ECEC policy from the ministry of social welfare to the ministry of education. This means that ECEC is regarded as a means of human capital investment, not as humanitarian aid. Therefore, the quality of ECEC is becoming a matter of great importance. From an economic point of view, governments also consider ECEC policy reform in order to maximize the effectiveness of public investment. For example, some governments put public money in parent cooperative ECEC or childcare given by grandparents. In some countries, ECEC teachers work on parents and local communities and the working hours of parents are also reexamined for the quality of ECEC. Recently, the Japanese government began to discuss the future of child and childcare policy, including the integration of preschool education and care. Future ECEC policy should be discussed not only from the humanitarian point of view, but also as an economic growth strategy.

keywords: Early childhood education and care (ECEC) policy, Childcare, Preschool education, Economic growth strategy