

包括的な子ども政策に向けて：
OECD 諸国の潮流と日本の改革へ示唆するもの

2010 年 6 月

A. 日本の現状と課題

- 5 歳児一人への幼児教育・保育に対する公的支出額は、韓国を除く OECD 諸国のどの国よりも少ない。これは、平均的な勤労世帯所得額の 7%である。(ANNEX A 図 1 参照)。
- 日本では、幼児教育・保育が、家計にとってかなりの負担になっている。幼児教育に関しては、コストの半額以上を家計に頼っている。これは、OECD 諸国のどの国よりも大きい負担率である。(ANNEX A. 図 2 参照)。
- 日本の出生率は 1.38 で、OECD 諸国のうち下から 4 番目である。家族が子どもを持つことに魅力を感じるには、育児・教育に係る経済的負担を軽減することが必要である。
- 世界中で、経済危機が公的な予算に対する圧力となっている。（しかし、短期的な視点で幼児教育への公的支出を節約した場合、長期的にはより大きな社会保障費を必要とすることになるだろう。）予算を最小限に抑え、最大の効果を得るためには、多岐分野に渡る政策とサービスを効率的に統合しスリム化する必要がある。
- 女性の労働参加は、経済成長を促進し、高齢化の影響を緩和するために不可欠である。しかし、日本における女性の就業率は、OECD 諸国に比べて低い。日本では、3 歳から 5 歳までの子どもを持つ母親の半分しか働いていない (ANNEX B)。

B. OECD の提言と考察

- 就学前教育と保育に対する公的支出を増加するとともに、「子ども手当」案は、その目的と対象を再検討すべきである。
- 一層の政策一貫性と幼保一元化によって、効率の改善と待機児童の解消を図り、もって、幼児教育と保育を改善すべきである。

「日本の政策課題の達成のために～OECD の貢献」（2009 年 11 月、グリア事務総長から鳩山総理に手交）より抜粋。

OECD は以下の点を支持

- 幼児期の子どもに対する公的支出を増加させ、幼児期の子どもとその将来にプライオリティーを置くこと
- 「子ども・子育てビジョン」等の包括的な子ども政策策定へ向けた行動
- 幼保一体化を目指した「認定こども園」の設立

OECD は以下の点について問題提起

- 「子ども手当」の政策目標を明確化し、限られた財源を効率的に投資することが必要。予算に制約がある現状においては、子ども手当の対象の再検討と、より効果的な現金給付と現物支給（保育・幼児教育サービスの直接支給）のバランスを考えることが必要 (ANNEX C 参照)。
 - 多くの OECD 加盟国では、現金支給という政策は 2 歳以下の子どもに適用。
 - 5 歳児に対する保育・幼児教育サービスによる公的支出は、フランスは 33%、フィンランドは 30%であるのに対し、日本は、7%にしかすぎない。
 - 諸外国の経験によれば、子ども手当（現金支給）は、女性の就業率を引き下げることにもなる。

- **幼児期の子どもに対する支出は、「将来の社会への投資」であることを強調する政策が必要。**
 - 「児童福祉のための必要不可欠の支出」という考えから、「女性労働支援のための投資」のみならず「次世代への投資」と捉える事が重要。
 - 幼児期の子どもへの投資は、その子どもと家族にとって恩恵があるだけでなく、社会に還元される。アメリカで 1960 年代に開始された「ペリー就学前教育」の子どもの追跡調査によると、経済的に恵まれない子どもが幼児教育を受けた場合と受けなかった場合では、前者は後者に比べ、14 歳時の成績、高校卒業率、社会人になってからの平均収入が高く、逆に、生活保護受給率や逮捕者の比率は低いことが明らかになった (ANNEX D 図 1 参照)。その他の長期にわたる調査によっても、同様の効果が報告されている。
 - ノーベル経済学賞受賞者のジェームズ・ヘックマンは、幼児期に教育を受け、学習意欲と読み書きの基礎が培われた子どもには、「学びが更なる学び」を促す好循環がみられ、「同じ 1 ドルを、幼児期に投資した場合と大人になってから投資した場合では、前者の方がリターンが高い」と説明する。前述のペリー就学前教育の費用対効果として、1 ドルの投資につき、約 6 ドルのリターンがあると算出している。
 - ヘックマンのモデルを欧州で適用した結果、就学前、学校、大学、成人における教育の投資効果を比べた場合、就学前教育がより高く、生涯を通じて、その効果は減少すると算出された。更には、教育の投資効果率が一番高くなるのは、幼児期の経済的に恵まれない子どもに投資する場合であることも算出された (ANNEX D 図 2 参照)。
- **幼児教育政策を、中・長期成長戦略の中に組み込むことが重要。**
 - OECD イノベーション戦略は、広い分野における行動指針を示しているが、そのうちの一つは「イノベーションをもたらす人を育てる」である。
 - そのため、イノベーションを作り出すスキルとイノベーションを使いこなすスキルが必要となるが、好奇心、創造力、チームワーク、批判的思考力といったスキルの構築は、幼児教育から始まる。

C. 幼児教育への効率的な投資のために：諸外国の経験から学ぶ

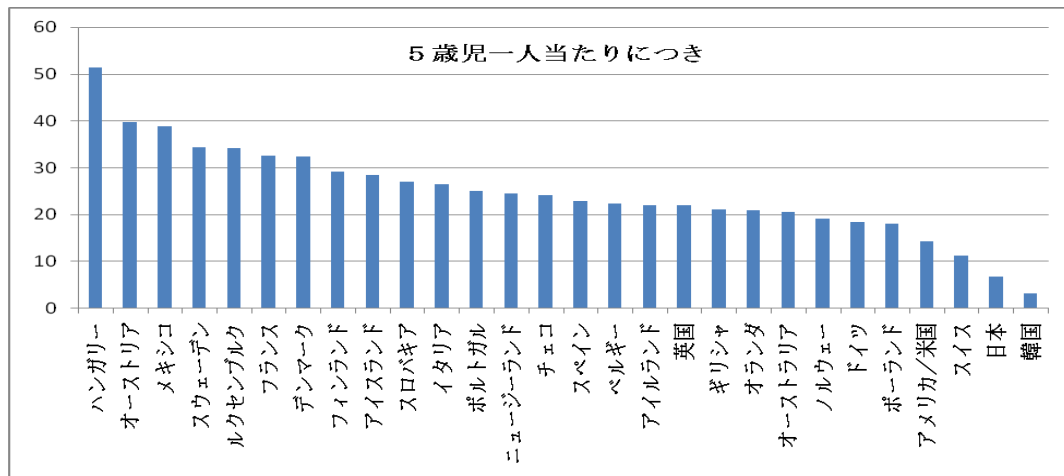
諸外国においても、幼児教育・保育へ、効率的かつ効果的に投資するために政策経験が積み重ねられている。諸外国の経験（成功例・失敗例）を参考に、以下、幼児教育・保育への投資を増進する際、考慮すべき点を挙げる。

1. 「子どものニーズ・健全な成長」を政策目的の中心に置き、包括的な子ども政策を策定する。
2. 「子ども手当」導入後の効果（女性の就業率や質の高い幼児教育・保育への参加）をモニターする。現金支給と ECEC サービスへの投資のバランスを調整する、手当てが最も必要な家族に限定するなど、投資の効率性と公平性を改善するための分析が必要となる。
3. 幼保一体化の更なる推進、特に、小学校の空き教室の利用などにより待機児童解消を図る (ANNEX E 参照)。
4. （教育と保育の一体的な提供だけでなく）幼児教育・保育から初等教育へのスムーズな移行が必要である。幼児教育・保育において、（自制心などの）基礎的なスキルを身につけることにより、小学校入学と同時に、効果的に学習できる（「小一プロブレム」の解消）(ANNEX F 参照)。
5. 幼児教育政策を中長期的な国家成長戦略やイノベーション戦略の一環として位置づけることが重要。幼児教育・保育（及び教育一般）への投資決定の裏づけをする長期的な投資効果の「エビデンス」を蓄積するため、幼児期から始める長期的な調査の開始を検討する必要。

ANNEX A. ECEC（幼児教育・保育）への公的支出と私的負担

- 日本においては、3歳児の約70%及び5歳児の96%が幼児教育や保育を受けているが、3歳以下の子どもは、28%しか幼児教育・保育を受けていない。
- 日本では、5歳児一人当たりにつき、勤労年齢の世帯の所得の中間値（メディアン）の7%相当しか、幼児教育・保育に公的支出が割り当てられていない。これは、最下位の韓国に次ぎ、OECD加盟国のうち最低水準にある。

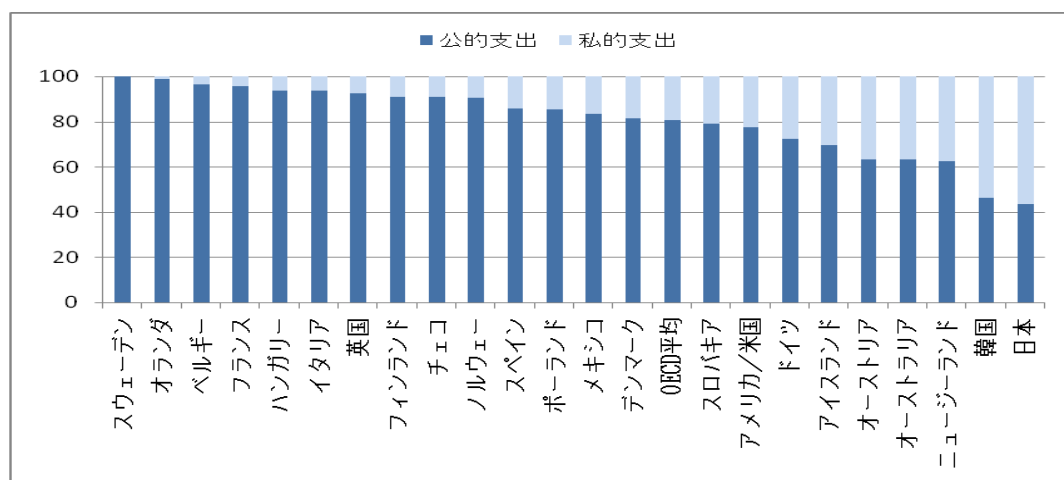
図1. 児童一人当たりの保育・教育における公的支出
（勤労年齢の世帯の所得の中間値（メディアン）に対する割合、2003年）



Source: OECD (2009) *Doing Better for Children*

- 日本では、幼児教育・保育が、家計にとってかなりの負担になっている。育児に係る純コストは平均世帯所得の約14%である。就学前教育に係る公的負担の割合は、OECD諸国全体のうち最低水準であり、コストの半額以上を家計や他の私的セクターからの資金に頼っている。

図2. 就学前教育の各国における公的支出
（3歳以上の児童、2006年）



Source: OECD (2009), *Education at a Glance*

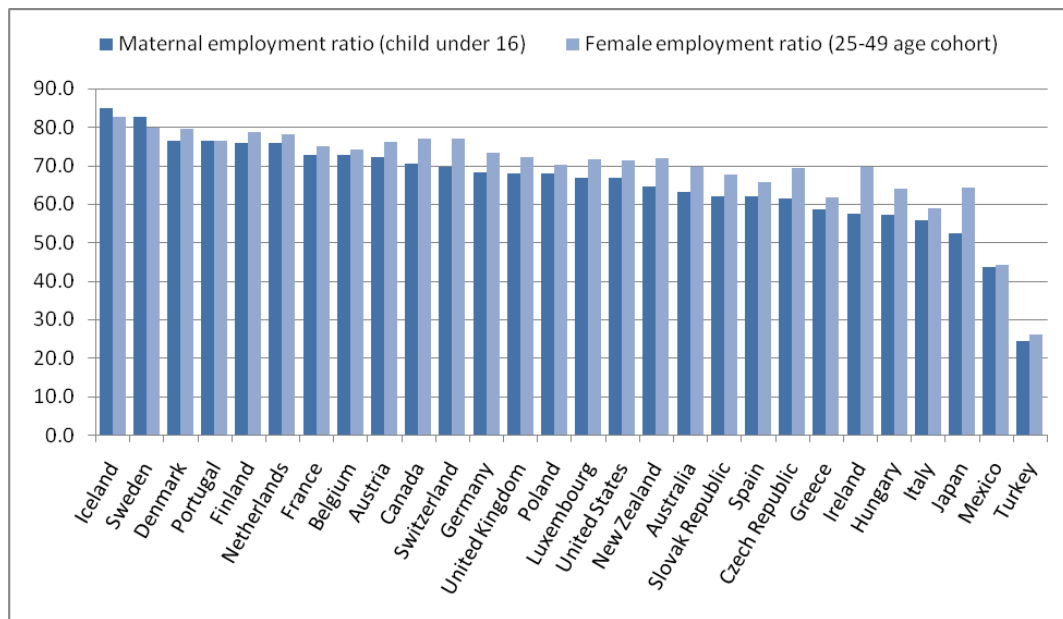
ANNEX B. 子どものいる女性の就業率

OECDでは、16歳以下の子どものいる母親25歳から49歳までの就業率を算出している。就業率は、全人口における被雇用者数の割合として測られる。

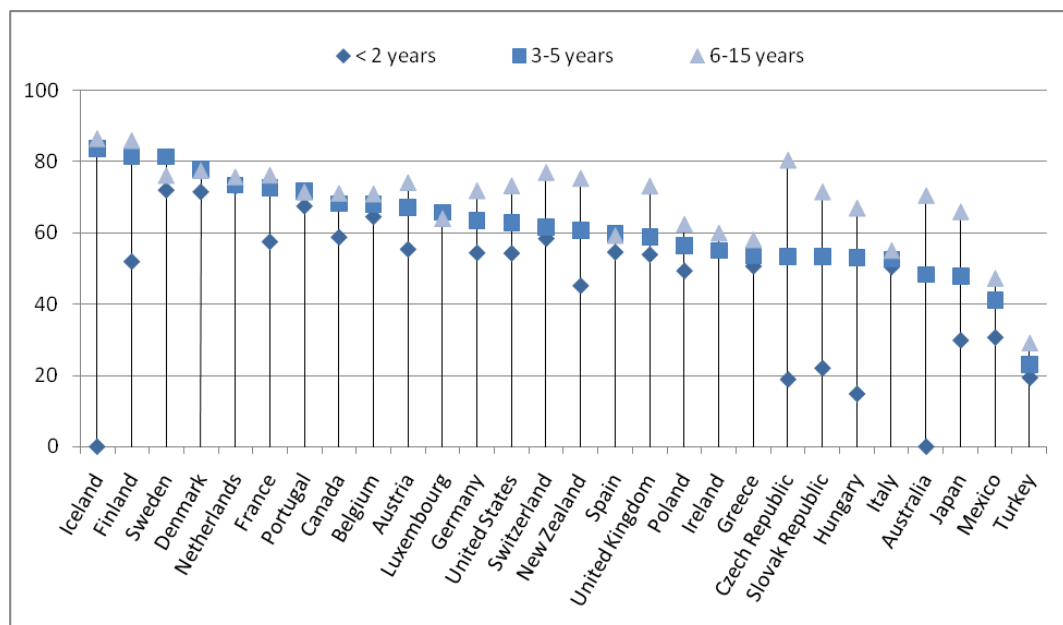
OECD データによると：

- デンマーク、アイスランド、スウェーデンでは、女性の就業率は約 80%であるのに対し、日本では、約 65%である。
- 16 歳以下の子どもを持つ母親の就業率は、日本は最低水準である。
- 日本では、3 歳から 5 歳までの子どものいる母親は、二人に一人しか働いていない。これらの年齢の子どものいる母親の就業率が日本より低いのは、OECD 加盟国ではメキシコとトルコのみである。

女性全体と子どものいる女性の就業率（2007年）



最も年下の子どもの年齢別の就業率（2007年）



データは、以下のサイトで入手可能である。

www.oecd.org/els/social/family/database

ANNEX C. 一人当たりの子どもに対する現金給付と現物支給の公的支出

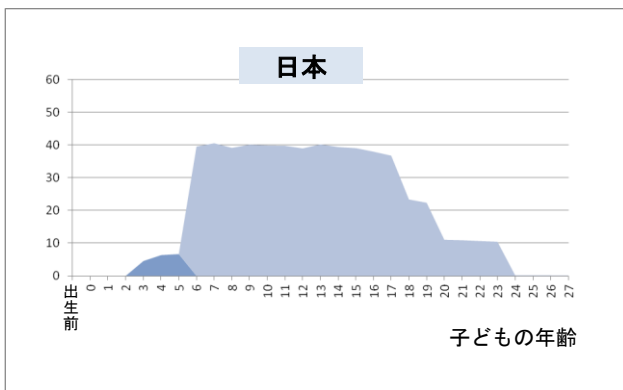
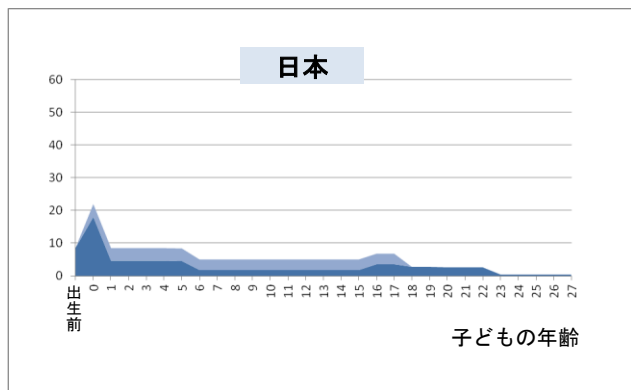
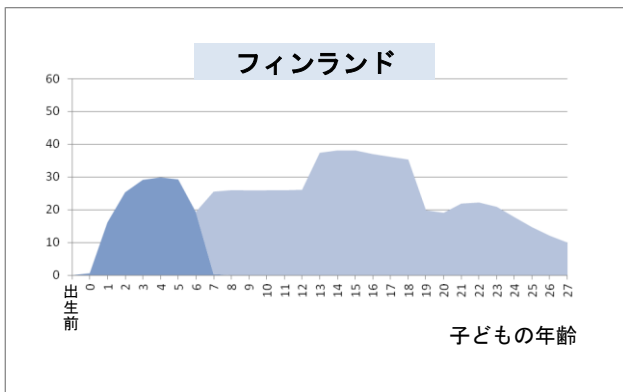
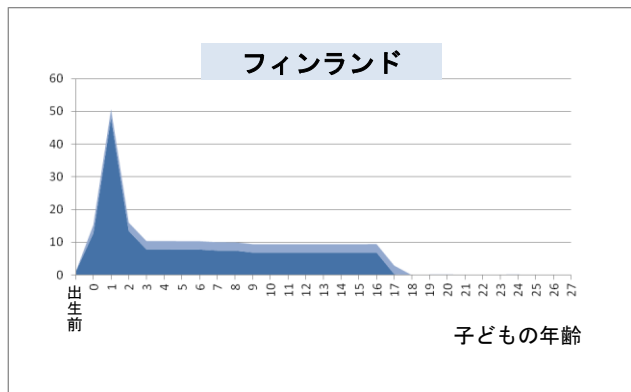
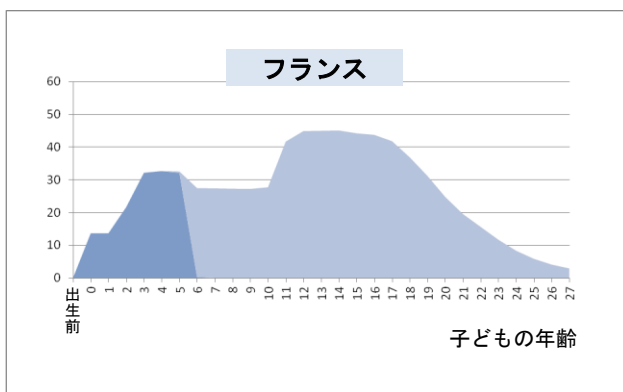
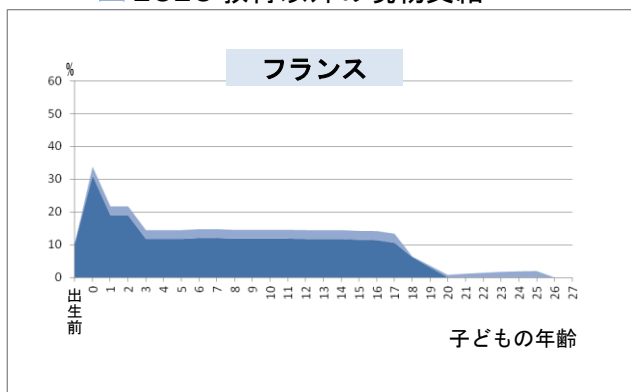
➤ OECD は、各国が一人当たり支出する公的支出の額を子どもの年齢別に算出している。支出額の国際比較を容易にするため、各国の支出額は共通の基準で測られている。ここで用いられている基準は、労働力年齢の家計の収入の中央値（データを大きな順に並べたときに中央に位置するデータの値）に対する公的支出額の割合である。

➤ このデータは、以下のことを示している。

- 日本における子どもに対する現金支給・税制優遇措置による公的支出をみると、各年齢を通して、他の多くの OECD 諸国に比べると少ないものの、適度の支出だといえる。
- 日本は、ほぼすべての他の国と比較して、幼児への教育・保育に対して投資される公的支出がはるかに少ない。5 歳児一人当たりに対しては、労働力年齢の家計の収入の中央値のわずか 7%しか ECEC サービスに支出していない。対し、フランスは 33%、フィンランドは 30%投資している。

■ 現金給付・税制優遇措置
■ ECEC 教育以外の現物支給

■ ECEC
■ 教育



➤ *Doing Better for Children* 又は産前から 29 歳までの各年齢のデータが入手可能

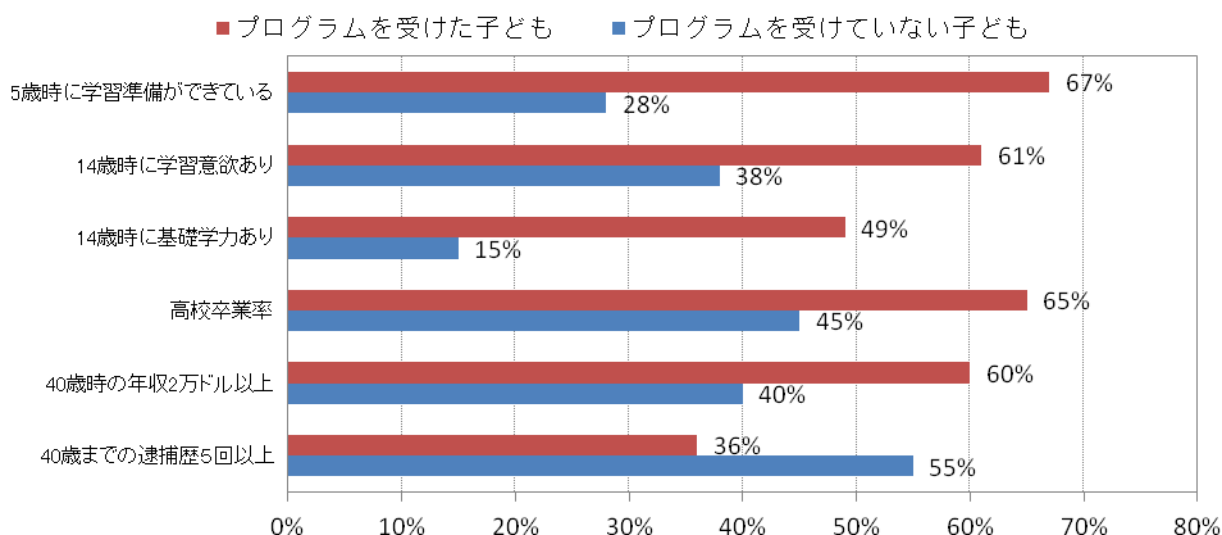
www.oecd.org/els/social/childwellbeing にて、出である。

ANNEX D. ECEC への投資効果

図表 1. ペリー就学前教育研究の主な成果

➤ 幼児への投資は、子どもや家族だけでなく、社会全般にも非常に大きな利益をもたらす。

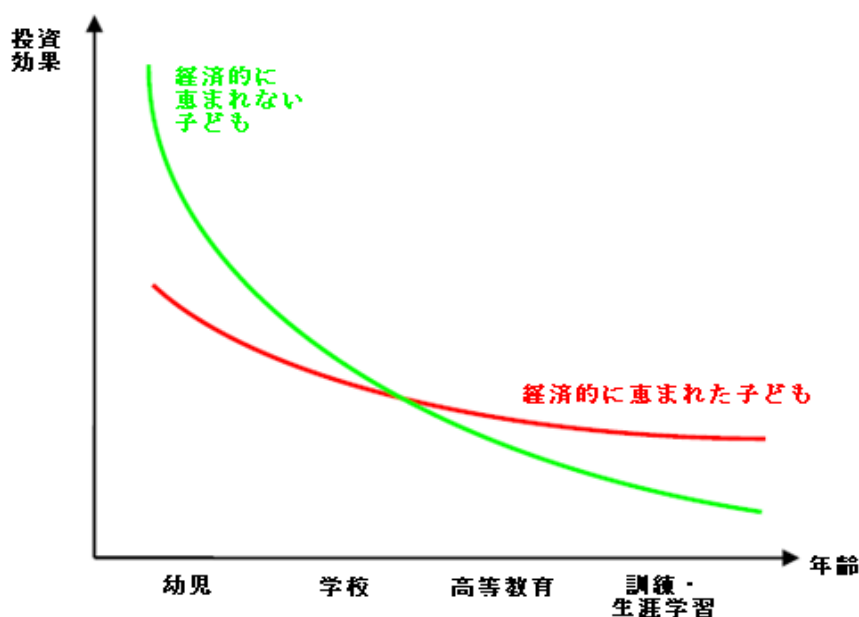
「ペリー就学前教育」：40歳までの追跡調査の主要な成果



出典: Schweinhart, L. and J. Montie (2004), " Significant Benefits: The High/Scope Perry, Pre-school Study through Age 40", High/Scope Educational Research Foundation, World Bank Presentation.

図表 2. 様々な教育段階への投資効果

➤ 公序良俗へのリターンは、幼児に対する教育のときに最も高く、年齢とともに小さくなっていく。また、幼児期では、経済的に恵まれていない家庭の子どもを対象とした教育が最も投資効果が大きい。



出典: European Expert Network on Economics of Education, adoption of Cunha et al. (2006)

幼保の統合を決める要因

➤ 統合した理由

- 世論の理解（ECEC に対する政治・国民による理解が深まる）
- 政策目標を一元化
- 効率的な制度の管理（包括的な政策の実施、効果的な質保証、二重行政の排除等）
- 財政（ECEC に対する公的支出の増加）
- カリキュラムと教育観・方法（より一貫したカリキュラム、初等教育へのスムーズな移行、子どものニーズに対する理解）

➤ 統合しない理由

- 政治行政的・歴史的な理由等（長い伝統、教育と保育の政治的バランス等、国の行政との一致）

➤ しかし、統合していない国でも、統合に向けて動いている国もある

- 政策目標の一元化のため（様々な政治目標を調整する必要性）
- 制度の効率的なマネジメント（ECEC サービスの一貫性の欠如、全体的な視点の欠如、責任の所在の不明確性）
- 財政（保育と教育を別個に提供する財政の欠如、二重行政の排除による予算の節約）

諸外国における幼児教育・保育の所管

- **統合型**：チリ、ニュージーランド、ノルウェー、英スコットランド、スロヴェニア、スウェーデンでは、幼児教育と保育を教育省が所管。フィンランドでは 0-6 歳を福祉省、6 歳以上を教育省が所管。
- **分離型**：年少の子どもの保育（主に 0-3 歳）は福祉省が、幼児教育（主に 3-6 歳）は教育省が、それぞれ所管。このシステムを採用している国は、ベルギー（オランダ語圏）、ベルギー（フランス語圏）、チェコ、ハンガリー、アイルランド、イタリア、日本、メキシコ、ポルトガル、トルコ。
- **その他**：連邦国家であるオーストラリア、カナダは、地域レベルで異なる制度を採用。

1 2009 年に実施した OECD の ECEC ネットワークによるアンケート（19 カ国から回答）への回答

何を統合するのか

- 統合には様々な観点がある。
 - a) 政策、政策目標
 - b) 行政管理
 - c) 法体系と規制（教師・保育士、施設設置基準、労働時間等）
 - d) 財政
 - e) カリキュラムと教育観・方法
 - f) 質保証（査察、モニタリング等）
 - g) 教師の俸給
 - h) 利用料
 - i) 資格制度、養成と研修
 - j) サービスの在り方、地域、年齢、スタッフ・子どもの比率
- 「統合型」の7カ国のうち、
 - チリ、フィンランド、ノルウェー、スロヴェニア、スウェーデン：aからjまでのすべてを統合。
 - スコットランド：hとjを除く8項目を統合。hとjについては未実施（計画中）。
 - ニュージーランド：iとjを除く8項目を統合。iとjについては統合の予定なし。
- 「分離型」であっても、様々なレベルで統合を行っていることがある。例えば、ベルギーは、保育士が幼稚園で、幼稚園教諭が保育園で、それぞれ働けるようにし、また、幼稚園と小学校教諭の資格統合を進める。

ANNEX F. OECD 諸国における ECEC（幼児教育・保育）サービス提供の主な制度の概要

- 保育・幼児教育・義務教育制度は、国によってかなり異なる（図 1）。
 - 義務教育はほとんどの国では 6 歳の時に始まるが、オランダ、英国、ハンガリーでは 5 歳、メキシコでは 3 歳、デンマーク、スウェーデン、フィンランドでは 7 歳の時に開始する。
 - オーストラリア、アイルランド、オランダ、英国においては、就学前教育・幼児教育は、初等教育と連携して実施されている。
- 運営の形態も国によってかなり異なる。
 - ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、ハンガリー、アイスランド、イタリア、ルクセンブルク、メキシコ、ノルウェー、スロヴァキア、スペイン及びスウェーデンにおいては、ECEC サービスは、主として公的に提供されている（つまり、50%以上の子どもが公立の機関に入る）。
 - オーストラリア、アイルランド、日本、オランダ、ニュージーランド、及び英国では、サービス提供者は私立（非営利、営利）によって運営されている。日本を除いて、これらの国では、5 歳児の教育は、義務教育である、又は、公的予算で大部分が負担されている。
 - いくつかの国では、保育（大抵の場合 0 歳から 3 歳）は、私立によって運営されるが、幼児教育（大抵の場合 3 歳から 6 歳）は主に公立により運営される。
- ECEC から初等教育へのスムーズな移行を助けるためには、子どもの認知的能力を刺激し、自制心など社会情動的なスキルを発達させる（学習の）枠組みとカリキュラムが必要である。
 - ニュージーランドでは、0 歳から 6 歳までにわたる包括的な ECEC のための学習要綱は、社会文化的な文脈を考慮し、子どもの早期学習と発達を強調している。このカリキュラムは 1 歳から 6 歳まで、小学校へのスムーズな移行を助けることをも目的としている。
 - アイルランドでは、幼児教育の質に関する国家の枠組みを策定した。「Siolta」と呼ばれ、0 歳から 6 歳までの子どもの（目標とする）学習結果を記述している。

図 1. ECEC サービス提供に関する制度

■ 主に公立 ■ 主に私立 ■ 義務教育

Age	0	1	2	3	4	5	6	7
オーストラ リア	認可保育園・家庭保育				小学校併設就学前学級			
オーストリ ア	家庭保育（Tagesmutter）and 保育 園（Krippen）			幼稚園				
ベルギー	保育園（Kinderdagverblijf） 保育園 （Crèche） 家庭保育（gardiennes encdarées）			幼稚園（Kleuterschool）、保育有、 保育学校（École maternelle）				
カナダ	保育園、家庭保育				オンタリ オ州 （幼稚 園）	ケベック州 （幼稚園）		
チェコ	保育園（Crèche）			公立幼稚園（Materska skola）				
デンマーク	家庭保育（Dagpleje）、保育園 （Vuggestuer）			幼稚園（Børnehaver）				
	0 歳から 5 歳まで統合（Adlersintegrer）						就学前教 育 （Børne- haver）	

Age	0	1	2	3	4	5	6	7
フィンランド	家庭保育(Perhepaivahoito) 自治体による幼児発育センター (Paivakoti)						就学前教育 (Esiopetus)	
フランス	保育園(Crèche) 保育ママ(Assistant maternelles)			保育学校・幼稚園(Ecole maternelle)				
ドイツ	Krippen (保育園)			Kindergarten (幼稚園・就学前教育)				
ギリシャ	Vrefonipiaki stahmi (2.5 歳以下のための保育所、2.5 歳以上のための保育園)							
				Nipiagogeia (幼稚園)				
ハンガリー	保育園 (Bölcsode)			幼稚園 (Ovoda)				
アイスランド	保育園、家庭保育(day mothers)			就学前教育・幼稚園				
アイルランド	認可制家庭保育、保育園				小学校併設就学前教育			
				就学前プレイグループ				
イタリア	保育園 (Asili nidi)			就学前教育 (Scuola dell'infanzia)				
日本	保育園							
	家庭保育			幼稚園				
韓国	保育園							
					幼稚園			
					就学前教育(Hakwon)			
ルクセンブルグ	保育園(Crèche) 家庭保育(Tagesmutter)				就学前教育 (Enseignement pre-scolaire)			
メキシコ	保育園(Educación inicial)				義務就学前教育 (Educación preescolar)			
オランダ	家庭保育 (Gastouderopvang) 保育園 (Kinderopvang) プレイグループ				小学校併設就学前教育			
ニュージーランド	保育園、家庭保育			コミュニティ幼稚園、プレイセンター				
ノルウェー	0 歳から就学前まで統合された幼稚園 (Barnehage)							
ポーランド	保育園			就学前教育/ 幼稚園				
ポルトガル	家庭保育(Creche familiare)、保育園			就学前教育 (Jardims de infancia)				
スロヴァキア	保育学校			幼稚園				
スペイン	保育園 (Educación Pre-scolar)			小学校併設就学前教育(Education infantile)				
スウェーデン	就学前教育(Forskola)、遠隔地において家庭保育あり (Famliedaghem)						就学前教育 (Forskoleklass)	
スイス	保育園 (Crèche. Krippen) 州によって異なる			幼児教育 (いくつかの州では義務化)				
トルコ	保育園 (Crèche)			幼稚園 (Ana Okullari)				
イギリス	保育園, 家庭保育 (child minders)、プレイグループ			プレイグループ、保育園	小学校併設就学前教育級			
アメリカ	保育園、家庭保育			幼児教育、例) pre-K、私立幼稚園、公立幼稚園 (ヘッドスタート)				

Source: OECD Family Database.