

「人口減少社会における保育を支える地方自治体のあり方に関する研究」

最終報告書

横浜国立大学

伊集守直

目次

1 はじめに

2 日本における子育て支援をめぐる政府間財政関係

2-1 これまでの子育て支援政策の展開

2-2 子ども・子育て支援新制度における施策内容と予算措置

2-3 小括

3 スウェーデンにおける子育て支援政策と政府間財政関係

3-1 子育て支援政策の概要

3-2 子育て支援政策の歴史的展開

3-3 保育サービスをめぐる政府間財政関係

4 おわりに

1 はじめに

本研究は、人口減少という新たな局面を迎える日本社会において、充実した保育サービスを提供するための制度のあり方を、とくに財政問題の関わりから分析することを目的としている。その際、保育サービスの供給責任をもつ地方自治体の財政運営のあり方が主要な分析対象となるが、地方自治体の財政は、法的規制や財源統制の面から国と密接な関わりをもつ。そのため、地方自治体の財政分析においては、中央政府（国）と地方政府（地方自治体）との間の行財政関係を意味する政府間行財政関係の分析という視点を欠くことはできない。そこで、本報告では、日本における保育サービスをめぐる行財政上の課題を分析する前提としての政府間行財政関係の現状を明らかにしながら、スウェーデンにおける保育サービスと政府間財政のあり方との比較を試みたい。

OECD の公的社会支出統計によれば、日本の子育て支援（家族給付）は国際的に見ても貧弱な水準にとどまってきたことがわかる。近年では消費税率の引上げにともない、その増収分の一部（消費税率 10% の場合に毎年度 7000 億円）が子ども・子育て支援の「量的拡充」と「質の向上」を目的とした施策に配分されることとなったが、その財源規模から効果は限定的と見られる¹。

一方で、2015 年度から始まった子ども・子育て支援新制度のもとでは、事業の実施主体である市町村が「子ども・子育て支援事業計画」を作成し、国と都道府県からの財政的支援を受けながら事業を実施している。しかし、限定的な財源規模を前提にすれば、子育て支援政策の量的拡充や質の向上には多くの課題が想定される。とくに、国の財政難を背景に地方自治体への補助金が縮小するなかで、住民ニーズに即した事業の予算化と財源確保が難しい状況となっている。

2 日本における子育て支援をめぐる政府間関係

2-1 これまでの子育て支援政策の展開

1990 年代以降の日本における子育て支援政策は、少子化対策の手段として強く位置づけ

¹ 2019 年度には消費税率の引上げに基づいた「保育の無償化」のための財源措置が加わっている。

られながら展開してきた。1990年の「1.57ショック」をきっかけに、政府において出生率の低下と子どもの数の減少が広く社会的な課題として認識されると、仕事と子育ての両立支援などの子育てをしやすい環境づくりに向けた対策の検討が開始された。以下では、子ども・子育て支援新制度につながる取り組みについて、概要を紹介しておこう²。

1994年12月に「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」（エンゼルプラン）が策定され、さらに保育の量的拡大や低年齢児保育、延長保育などの多様な保育の充実、地域子育て支援センターの整備などを図るための「緊急保育対策等5か年事業」が策定された。1999年12月には「少子化対策推進基本方針」にもとづく「重点的に推進すべき少子化対策の具体的実施計画」（新エンゼルプラン）が策定された。これは、従来のエンゼルプランと5か年事業を見直す目的をもち、目標が設定された内容も保育関係だけでなく、雇用や母子保健、相談、教育などの幅広いものとなった。

2003年9月に少子化社会対策基本法が制定されると、翌年には同法にもとづき「少子化社会対策大綱」と「少子化社会対策大綱に基づく具体的実施計画について」（子ども・子育て応援プラン）が策定されている。同プランでは、2003年7月に制定された次世代育成支援対策推進法によって個別の都道府県と市町村が取り組むことになった事項について、2005年度からの5年間に講ずる具体的な施策内容と目標が掲げられた。

その後、「新しい少子化対策について」（2006～07年度）や「子どもと家族を応援する日本」重点戦略（2007年12月）、「新待機児童ゼロ作戦」（2008年2月）などをはさみながら、新しい「少子化社会対策大綱」（子ども・子育てビジョン）が2010年1月に閣議決定された。同ビジョンを受けて、2012年3月には「子ども・子育て新システムに関する基本制度」が少子化社会対策会議において決定された。これにもとづいて、社会保障・税一体改革関連法案として、子ども・子育て支援関連3法（「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」、「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」）が成立した。

子ども・子育て支援関連3法の成立から新制度の実施までの間には、さらに「待機児童解消加速化プラン」（2013年4月）や「放課後子ども総合プラン」（2014年7月）などが策定され、保育の受け皿や児童の居場所確保といった取り組みが実施されている。2015年4月に「子ども・子育て支援新制度」が開始すると、少子化対策や子ども・子育て支援の企画立案・総合調整、新たな「少子化社会対策大綱」（2015年3月）の推進、子ども・子育て支援

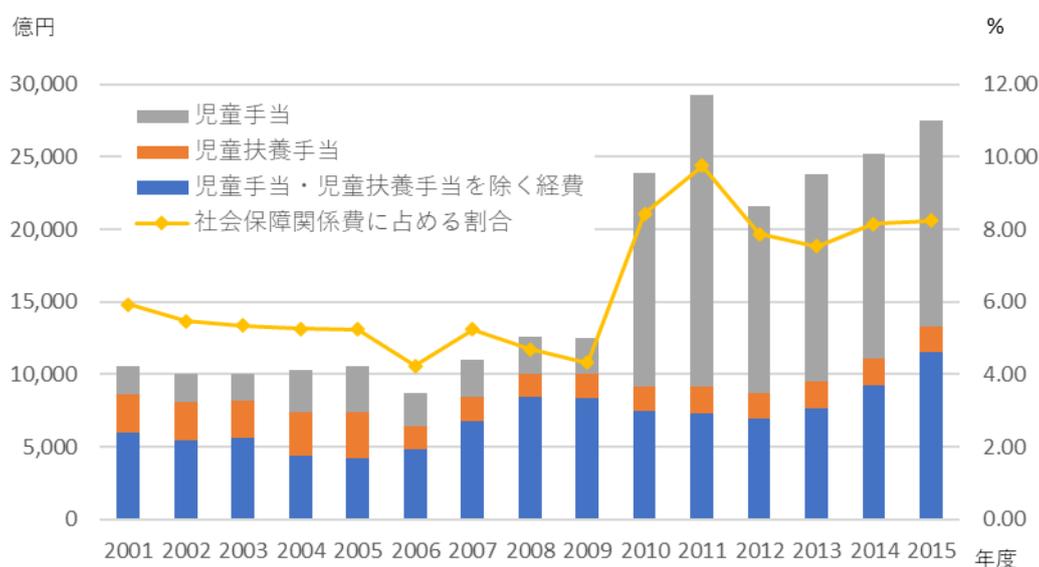
² ここでの記述は、内閣府（2022）『令和4年版少子化社会対策白書』による。より詳細な政策の展開については同書を参照。

新制度の施行を担う新たな組織として、「子ども・子育て本部」が設置された。

子ども・子育て支援新制度の実施以降も取り組みは加速している。2017年6月に「子育て安心プラン」、2020年12月に「新子育て安心プラン」が公表され、保育の受け皿の整備を中心とした対応が図られると同時に、「子ども・子育て支援法」の改正を経ながら、事業主拠出金率の上限や消費税率の引上げによる財源確保の取り組みが進められてきた。加えて、最近では「こども基本法」の成立にともない、2023年4月に「こども家庭庁」が発足し、少子化対策を含むこども政策の一元化・総合化の取り組みが始まっている。

以上の子育て支援政策の展開を踏まえながら、次に、歳出面の変化について、とくに子ども・子育て支援新制度の実施に向かう動きに着目して見ていこう。2000年代前半は小泉政権による歳出抑制のもとで国の一般会計歳出総額は82兆円前後（当初予算ベース）で推移したが、その後の民主党政権において90兆円を超え、第2次安倍政権では90兆円台後半まで増加してきた。そのなかで、社会保障関係費は高齢化の影響を受けながら一貫して増加しており、一般会計歳出総額に占める割合は21.1%（2001年度）から32.7%（2015年度）まで上昇している。

図表1 子育て支援関連予算の推移



注：予算額は補正予算を含めた数値、割合は当初予算ベースで示している。

出所：厚生労働省各年度予算資料より作成。

図表1は、子育て支援関連予算の推移を示している。2000年代前半から半ばにかけての

予算額は 1 兆円程度で推移しており、社会保障関係費に占める割合は低下する動きを見せられている。2006 年度には予算額の落ち込みが見られるが、これは三位一体改革における国から地方への税源移譲にともない、児童手当と児童扶養手当の国庫負担割合が引き下げられたことに起因する³。その後、民主党政権の子ども手当の創設により、予算額と割合ともに 2010 年度に大きく上昇している。第 2 次安倍政権では子ども手当が児童手当に戻り、所得制限がかかるものの一定の国庫負担額を維持しており、子ども・子育て支援新制度の開始を前にして、子育て支援関連予算が社会保障関係費に占める割合は 8%程度まで拡大していることがわかる。

このなかで、児童手当と児童扶養手当を除く子育て支援関連予算については増減が見られるが、2006 年度から 2008 年度、2013 年度から 2015 年度にかけて予算額の増加が観察される。これはすでに確認した少子化対策基本法の制定と「子ども・子育て応援プラン」にもとづく事業実施や、「少子化社会対策大綱」から子ども・子育て支援関連 3 法の成立を受け、新制度実施前に取り組まれた受入児童の拡大や、多様な保育サービスの提供などの保育サービスの充実施策に対応している。

そして、子ども・子育て支援関連 3 法の成立以降には、「待機児童解消加速化プラン」のもとで、受入児童数の拡大や多様な保育サービスの提供、保育士確保に対する財源措置が行われている。また、2014 年度には新制度実施に先駆けて、5%から 8%への消費税率の引上げによる財源を活用した「保育緊急確保事業」が実施されている。

以上のように、少子化対策を主眼に置きながら、子育て支援施策の一定の充実化が図られてきたことがわかる。そこで次に、2015 年度に本格実施された子ども・子育て支援新制度に焦点を絞り、その具体的内容を確認していこう。

2-2 子ども・子育て支援新制度における施策内容と予算措置

子ども・子育て支援関連 3 法の制定、そして「社会保障・税一体改革」における消費税率 10%への引き上げを予定して、2015 年度より「子ども・子育て支援新制度」が開始した。

新制度における施策は、市町村が実施主体となる施設型給付と地域型保育給付からなる財政支援と、地域子ども・子育て支援事業、児童手当の給付から構成されるが、2016 年度より国を主体とし、企業主導型の保育事業とベビーシッター利用者支援事業からなる仕事・子育て両立支援事業が追加されている。施設型給付は認定こども園、幼稚園、保育所という

³ 児童手当の国庫負担割合は 2/3 から 1/3 に、児童扶養手当の国庫負担割合は 3/4 から 1/3 に低下した。

図表2 子ども・子育て支援新制度における給付・支援事業の概要

| 市町村主体 | | 国主体 |
|---|---|---|
| 認定こども園・幼稚園・保育所・小規模保育など共通の財政支援 | 地域の実情に応じた子育て支援 | 仕事と子育ての両立支援 |
| 施設型給付 認定こども園（0～5歳） 幼保連携型 幼稚園型 保育園型 地方裁量型 幼稚園（3～5歳） 保育所（0～5歳） 地域型保育給付 小規模保育 家庭的保育 居宅訪問型保育 事業所内保育 | 地域子ども・子育て支援事業 ・利用者支援事業 ・地域子育て支援拠点事業 ・一時預かり事業 ・乳児家庭全戸訪問事業 ・養育支援訪問事業 ・子育て短期支援事業 ・子育て援助活動支援事業 （ファミリー・サポート・センター事業） ・延長保育事業 ・病児保育事業 ・放課後児童クラブ ・妊婦検診 ・実費徴収に係る補足給付を行う事業 ・多様な事業者の参入促進・能力活用事業 | 仕事・子育て両立支援事業 ・企業主導型保育事業 ・企業主導型ベビーシッター利用者支援事業 |

出所：内閣府『子ども・子育て支援新制度なるほどBOOK（平成28年4月改訂版）』より作成。

教育・保育施設利用に対する給付、地域型保育給付は市町村の確認を受けた地域保育事業利用に対する給付となっている。地域子ども・子育て支援事業には、地域子育て支援拠点事業や子育て援助活動支援事業、放課後児童クラブなど13の支援事業から構成されている。

2015年度からの新制度の本格施行にともない、子ども・子育て支援に関連する国庫補助負担金のあり方も再編されている。従来は、厚生労働省（以下、「厚労省」という）所管一般会計における保育所運営費補助や年金特別会計の「子どものための金銭の給付勘定」における児童手当給付に対する国庫負担を中心とし、その他に文部科学省（以下、「文科省」という）所管一般会計による幼稚園向けの補助金などから構成されてきた。これに対して新制度では、内閣府に設置された「子ども・子育て本部」が新制度実施の中心的な役割を担ってきた⁴。これに応じて、2015年度予算から内閣府所管一般会計において教育・保育給付負担金・補助金、厚労省から移管された年金特別会計の「子ども・子育て支援勘定」において児童手当等交付金、子ども・子育て支援交付金、子ども・子育て支援整備交付金を計上することとなってきた⁵。そして、待機児童解消に向けた取り組みや社会的養護において厚労省と、

⁴ 子ども・子育て本部が所管してきた事業は、2023年4月のこども家庭庁の発足にともない、同庁に移管されている。

⁵ 2018年度から子ども・子育て支援新制度における内閣府予算はすべて年金特別会計の「子ども・子育て支援勘定」に計上されている。

幼児教育の振興において文科省と連携をとる体制となってきた⁶。

ここでは図表 3 に従って、新制度の中心であった内閣府予算の推移を確認しよう。2015 年度には、子ども・子育て支援新制度の実施に係る予算として 2 兆 1383 億円が計上されている。そのうちの 6 割以上を占めるのが児童手当国庫負担分（1 兆 4177 億円）だが、施設型給付・地域型保育給付にあたる「子どものための教育・保育給付」に 6119 億円、地域子ども・子育て支援事業に 1086 億円が計上されている。2016 年度からは仕事・子育て両立支援事業（企業主導保育所の整備等）が加わり、同年度には 835 億円が計上されている。

新制度に係る内閣府予算は毎年度増額されており、2018 年度には 2015 年度と比較すると 4651 億円の増額となっている。ただし、注意を要するのは、この増額分の過半が子ども・子育て拠出金（事業主拠出金）によって賄われているという点である。子ども・子育て拠出金は、これまで児童手当拠出金として事業主が負担していたものが 2015 年 4 月から名称変更したものであり、加えて拠出金の充当先も児童手当だけでなく、地域子ども・子育て支援事業（放課後児童クラブ、病児保育、延長保育に限定）、さらに 2016 年度から仕事・子育て両立支援事業に拡大されている。そして、拠出金率は 0.15%（2015 年度）から 0.29%（2018 年度）まで毎年度引き上げられている。消費税率 10%への引き上げが延期されるなか、新制度の財源確保策として子ども・子育て拠出金が重要な位置づけとなってきたことがわかる。なお、2017 年度予算を例にとると、児童手当国庫負担分 1 兆 4007 億円のうち 1832 億円、子ども・子育て支援交付金 1076 億円のうち 650 億円、子ども・子育て支援整備交付金 163 億円のうち全額、仕事・子育て両立支援事業費補助金（企業主導型保育事業等）1313 億円のうち全額に、子ども・子育て拠出金が充当されている。

新制度では、すでに示した新たな施策体系を前提としたうえで、さらに「量的拡充」と「質の向上」が目標とされている。新制度開始時には、消費税率が 2015 年 10 月に 10%に引き上げられることによる増収分を含めて、0.7 兆円程度の財源が「量的拡充」と「質の向上」に充てられることが予定されていた。ただし、目標とする「質の向上」を十分に達成するには追加的に 0.3 兆円程度の財源確保が必要であることが確認されている。しかしながら、追加的な 0.3 兆円をいかに確保するかという議論以前に、予定されていた消費税率の引上げが 2 度にわたって延期されるなかで、「社会保障・税一体改革」による「社会保障の充実」全体の財源確保が難しい状況となっていた。

⁶ 2015 年度予算では、子ども・子育て支援新制度の実施のための内閣府予算が 2 兆 1383 億円、待機児童解消や社会的養護のための厚労省予算が 2095 億円、幼児教育の振興のための文科省予算が 443 億円となっており、新制度における内閣府予算の位置づけの高さが確認できる（内閣府・厚労省・文科省「平成 28 年度予算案における子ども・子育て支援新制度の状況について」）。

図表2 子ども・子育て支援新制度予算（内閣府所管分）の推移

単位：億円

| 年度 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|
| 子ども・子育て支援新制度の実施 | 21,383 | 22,593 | 24,490 | 26,034 |
| ○子ども・子育て支援の充実 | 21,381 | 21,790 | 23,174 | 26,034 |
| ◆教育・保育、地域の子ども・子育て支援の充実 | 7,205 | 7,636 | 9,167 | 10,387 |
| △子どものための教育・保育給付 | 6,119 | 6,609 | 7,928 | 9,031 |
| 子どものための教育・保育給付費負担金 | 5,959 | 6,537 | 7,879 | 8,977 |
| 子どものための教育・保育給付費補助金 | 160 | 72 | 49 | 54 |
| △地域子ども・子育て支援事業（年金特別会計） | 1,086 | 1,136 | 1,239 | 1,356 |
| 子ども・子育て支援交付金 | 942 | 982 | 1,076 | 1,188 |
| 子ども・子育て支援整備交付金 | 144 | 154 | 163 | 168 |
| ◆児童手当制度（年金特別会計） | 14,177 | 14,155 | 14,007 | 13,795 |
| ○企業主導の保育所の整備・運営等の推進（年金特別会計） | | 835 | 1,313 | 1,701 |
| △企業主導型保育事業（運営費、整備費） | | 797 | 1,309 | 1,697 |
| △企業主導型ベビーシッター利用者支援事業 | | 4 | 4 | 4 |
| △子育て世帯のニーズが高い病児保育事業 | | 27 | | |
| ○少子化対策の総合的な推進等 | 2 | 2 | 3 | |
| 一般会計計上分① | 6,120 | 6,467 | 7,931 | 0 |
| 年金特別会計計上分 | 15,263 | 16,126 | 16,559 | 26,034 |
| うち事業主拠出金分 | 2,456 | 3,351 | 3,969 | 5,002 |
| うち一般会計受入分② | 12,705 | 12,521 | 12,060 | 20,819 |
| 一般会計負担分合計（=①+②） | 18,825 | 18,988 | 19,991 | 20,819 |

注：2018年度予算はすべて年金特別会計に計上されている。

出所：内閣府・厚労省・文科省「子ども・子育て支援新制度に関する予算案の状況について」各年度版および厚労省ウェブサイト「年金特別会計」（<https://www.mhlw.go.jp/wp/yosan/kaiji/nenkin01.html>）より作成。

ただし、このような状況においても、子ども・子育て支援における「量的拡充」と「質の向上」に向けて予算額が増加しているのは事実である。2018年度の政府予算資料によれば、厚労省が所管する「社会的養護の充実」を含めた「子ども・子育て支援の充実」に6942億円が充てられており、これは当初の0.7兆円という財源規模に相当する金額となっている。このなかで内閣府が所管する新制度実施のための財源が6526億円であり、そのうち国負担分が2985億円、地方負担分3541億円となっている。

ここで、新制度における支援給付・事業に係る国と地方の経費負担について簡単に整理しておこう。まず、児童手当については、国と地方が2対1で負担し、地方では都道府県と市町村で半分ずつとなっている（国：都道府県：市町村＝4：1：1）⁷。施設型給付のうち、公

⁷ なお、被用者の3歳未満の子どもに対する給付については、7/15が事業主拠出金により賄われ、残りの8/15について国、都道府県、市町村が4：1：1で負担する。

立の施設については市町村が全額を負担し（交付税措置）、私立の施設および地域型保育給付については、国と地方が1対1で負担し、地方では都道府県と市町村が半分ずつ負担する（国：都道府県：市町村=2：1：1）。また、地域子ども・子育て支援13事業に対する負担割合は、国と地方で1対2と配分されており、地方では都道府県と市町村が半分ずつ負担する（国：都道府県：市町村=1：1：1）⁸。

以上の国と地方の経費負担のもとで、「量的拡充」と「質の向上」に向けた財源の拡充を行おうとすれば、国負担分と地方負担分がそれぞれ増加することとなる。しかし、そもそも「社会保障・税一体改革」による「社会保障の充実」には消費税率の引き上げによる増収分を充当することが前提となっており、地方について言えば、国税としての消費税の増収にとまなう地方交付税の増額と、地方消費税の増収による財源強化が予定されていたのである。国についてはすでに見たように、子ども・子育て拠出金の引き上げによる財源確保が進められているが、地方においては消費税率の引き上げが延期されるなかで、国による子ども・子育て支援への優先的な財源措置がなされてきたものの、保育現場等で求められる人員確保や処遇改善に向けた財源に苦慮する状況が続いてきた。

実際に、2016年度と2017年度の政府の決算資料にもとづき、年金特別会計子ども・子育て支援勘定の子育て支援と決算を比較すると、地方負担のない仕事・子育て両立支援事業の予算執行率はほぼ100%であるのに対して、地方負担をとまなう地域子ども・子育て支援事業の予算執行率は子ども・子育て支援交付金で90%程度、子ども・子育て支援整備交付金で60%程度にとどまっている。もちろん予算執行が進まない要因は多様でありうるが、国が進める子ども・子育て支援事業の拡充に対応する財源が地方において十分に確保されていないことが懸念される。

2-3 小括

ここまで、1990年代以降の子育て支援政策の展開、2000年代以降の同政策に関する政府予算の推移、そして2015年度以降の子ども・子育て支援新制度のもとでの財源措置のあり方について概観してきた。国際的に見れば、子育て支援政策に向けられる予算規模は大きくないものの、この間、確実に施策内容および支出が拡大してきたことが確認できる。しかし、その財源的な裏付けについては必ずしも十分なものではない。子ども・子育て支援新制度では、2015年10月からの消費税率の10%への引上げを前提としていたが、それが二度にわ

⁸ 妊婦検診（交付税措置）と延長保育事業（公立分）については全額が市町村の負担となる。

たり延期されたことで、財源措置が不十分なままに、企業に対する子ども・子育て拠出金に依存する状況が生じてきた。加えて、2019年10月の消費税率の10%への引上げに際しては、新たな施策として「保育の無償化」が実施されたことで、施策としての拡充は見られるものの、全体として不十分な財源措置という状況は残ったままとなっている。こども家庭庁の発足にともなう子ども・子育て支援政策の一層の充実が期待されるが、それを裏付ける財源を国と地方の双方でどのように分担していくかという点が重要な課題と言える。

以上のような子育て支援策をめぐる財政状況の下で、地方自治体では引き続き厳しい予算運営に直面していると言える。少なくとも従来から指摘されてきた保育園に対する運営費交付金の拡充に対応する財源措置がなされていない状況では、全般的な施設運営費や保育士の処遇改善などに必要となる財源拡充が十分に行われているとは言えず、さらに地域間格差を埋めるための財政調整措置も十分に実施されていない。むしろ、子ども・子育て支援に対しては国による優先的な財源措置が実施されてきたところだが、安定的な施策の実施を図るうえでは、国と地方の全般的な財政関係のもとでの国による税収確保と地方自治体に対する財源保障、そして地方自治体自身による税収確保のあり方について、引き続き中長期的な視点での議論が求められる。

3 スウェーデンにおける子育て支援政策と政府間財政関係

本節では、日本の子育て支援政策における財政上の課題を念頭に、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ていきたい。

分権的・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、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てきた。ただし、そ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供給主体を含むものとは異なり、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、1990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きた。

さらに、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。

本節では、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。

3-1 子育て支援政策の概要

まず本項では、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。

(1) 子育て支援政策の概要⁹

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4）。

図表4 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。

⁹ 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。

(2) 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、コミュニティの責任が強化され、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く。

また、学校法に基づき、すべてのコミュニティは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。加えて、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、失業中あるいは育児休業中の親をもつ子どもに対して、2001年7月より、就学前学校に1日3時間以上あるいは週15時間以上通う権利が与えられた¹⁰。

さらに、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。とくに、経済的負担が大きいことが理由となり、子どもが就学前学校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ニティに付与されているが、同制度ではその上限を設定している。制度導入の翌年である2003年には、すべてのコミュニティにおいて同制度が採用されている。

図表5（13頁）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。コミュニティ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。就学前学校で見れば、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。これにより、コミュニティ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、2009年には31億6000万クローナが充てられている（Skolverket〔2009〕）。

¹⁰ 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。

図表 5 保育料の上限設定制度

| 就学前学校 | | |
|----------|---------|----------|
| | 保育料率の上限 | 保育料の上限 |
| 子ども(1人目) | 3% | 1,260SEK |
| 子ども(2人目) | 2% | 840SEK |
| 子ども(3人目) | 1% | 420SEK |
| 学童保育 | | |
| | 保育料率の上限 | 保育料の上限 |
| 子ども(1人目) | 2% | 840SEK |
| 子ども(2人目) | 1% | 420SEK |
| 子ども(3人目) | 1% | 420SEK |

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

次に、4歳児以上の未就学児童を対象とした就学前学級 (förskoleklass) が 2003 年に導入された。9年間の義務教育を提供する基礎学校 (grundskola) の入学年齢は通常7歳であるが、6歳児入学も認められている。基礎学校入学前の6歳児の多くは就学前学級に通うことになるが、制度改正により、希望により4~5歳児も同様に就学前学級へ通うことが認められることとなり、年間525時間分が無償化されている。

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就学前学校、家庭保育所、一時利用保育を目的としたオープン就学前学校 (öppenförskola) と、就学児童を対象とした学童保育所 (fritidshem) がある。

図表6は、保育形態および年齢別に見る児童の登録者の割合を示している。1~5歳児では、全体の86%の児童が提供される保育サービスによりカバーされており、そのうち、67%が公立就学前学校、15%が民間就学前学校に登録されている。6~9歳児においても全体の80%が学童保育に登録され、その大半は公立学童保育所への登録となっている。

図表 6 就学前保育と学童保育の登録者割合 (2009年)

| 保育形態 | 1-5歳 | 6-9歳 | 10-12歳 |
|---------|------|------|--------|
| 公立就学前学校 | 67 | 0 | - |
| 民間就学前学校 | 15 | 0 | - |
| 公立学童保育所 | - | 72 | 12 |
| 民間学童保育所 | - | 8 | 2 |
| 公立教育的ケア | 3 | 0 | 0 |
| 民間教育的ケア | 1 | 0 | 0 |
| 合計 | 86 | 80 | 14 |

(注)数値は、各年齢層における子どもの数に占める割合を示している。
(出所)SCB[2010]より作成。

(3) 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 (föräldradighetslag) 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¹¹。

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¹²。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もな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¹³。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。

¹¹ 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不可能でない場合、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%を保証するものである。

¹² 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。

¹³ 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。

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。

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3000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、就学前学校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。

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ながら、供給責任をもつコミューンにおいて、公立の就学前学校を中心としたサービスの供給がなされている。また、就学前学級の導入にともなう無償サービス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ともなう政策は多様な施策内容をもち、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。

3-2 子育て支援政策の歴史的展開¹⁴

(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。

¹⁴ 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。

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う。

3-3 保育サービスをめぐる政府間財政関係

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持っているが、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。

(1) 事務配分と財源配分

図表 7 (19 頁) 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¹⁵。

¹⁵ 2019 年の地方自治法改正により、ランスティングはレギオンと呼称されることになった。ただし本報告書では、名称変更以前のデータを主に扱うことからランスティングと記載している。

図表7 スウェーデンの政府間事務配分

| 国 | ランステイング | 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の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イングは、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) などが存在し、就学前学校法もその1つとなる。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8 地方自治体の歳出構成（2015年）

| コミュニティ | % | ランスタイング | % |
|---------------|------|---------------|------|
| 就学前教育 | 14.5 | プライマリーケア | 15.6 |
| 義務教育 | 16.6 | 専門医療 | 46.1 |
| 高等学校教育 | 6.5 | 精神医療 | 7.7 |
| その他の教育 | 3.7 | 歯科医療 | 3.1 |
| 高齢者介護 | 19.1 | その他の医療 | 8.5 |
| 障がい者支援 | 11.4 | 医薬品 | 6.8 |
| 経済的支援 | 2.3 | 地域発展 | 2.8 |
| 個人・家族支援 | 4.7 | 政治的活動(医療) | 0.5 |
| 商業的活動 | 4.0 | 交通・インフラ | 8.9 |
| その他 | 17.3 | | |
| 合計(5960億クローナ) | 100 | 合計(3100億クローナ) | 100 |

(出所) Sveriges Kommuner och Landsting (<https://skl.se/>)

図表8から地方自治体の歳出構成を見ると、コミュニティでは、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、ランスタイングは保健・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、コミュニティとランスタイングは、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、ランスタイングはコミュニティの上位団体とは位置づけられていない (Elander and Montin [1990:2])。

図表9 地方自治体の歳入構成（2015年）

| コミュニティ | | ランスタイング | |
|---------------|------|---------------|------|
| 租税収入 | 67.7 | 租税収入 | 71.2 |
| 一般交付金 | 13.3 | 一般交付金 | 7.9 |
| 特定補助金 | 5.4 | 医薬給付金 | 7.2 |
| 料金 | 5.5 | 特定補助金 | 4.6 |
| 活動の販売 | 0.9 | 料金 | 3.6 |
| 地代・リース料 | 3.1 | その他 | 5.5 |
| その他 | 4.1 | | |
| 合計(6070億クローナ) | 100 | 合計(3130億クローナ) | |

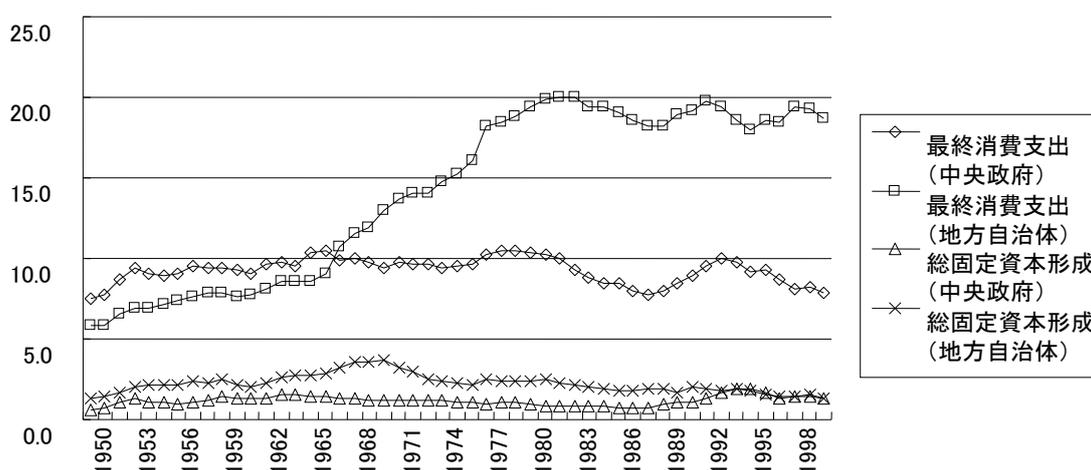
(出所) Sveriges Kommuner och Landsting (<https://skl.se/>)

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持つ比例所得税が重要な役割を担っている。コミュニティとランスタイングが課税する税目はこの比例所得税のみであり、2018年の平均地方所得税率は32.12% (コミュニティ20.74%、ランスタイング11.39%)

であり、税率の最も高いコミューンでは 35.15%、最も低いコミューンで 29.19%となっている（ランスティングの税率を含む）。コミューンでは、租税収入が 67%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。ランスティングでは、租税収入がおおよそ 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も大きく異なる点である。

(2) 政府間財政関係の展開と地方分権改革

図表 10 一般政府支出の推移(対 GDP 比)



(出所) Statistiska Årsbok より作成。

図表 10 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。

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、行政省の新設に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¹⁶、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¹⁷。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 [1981:45f.])。

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、今後の高齢化に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 [1981:53f])。

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

¹⁶ 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])。

¹⁷ 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])。

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「フリーコミューンの実験」があげられる¹⁸。この実験において、フリーコミューンに指定されたコミューンおよびランスティングは、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。

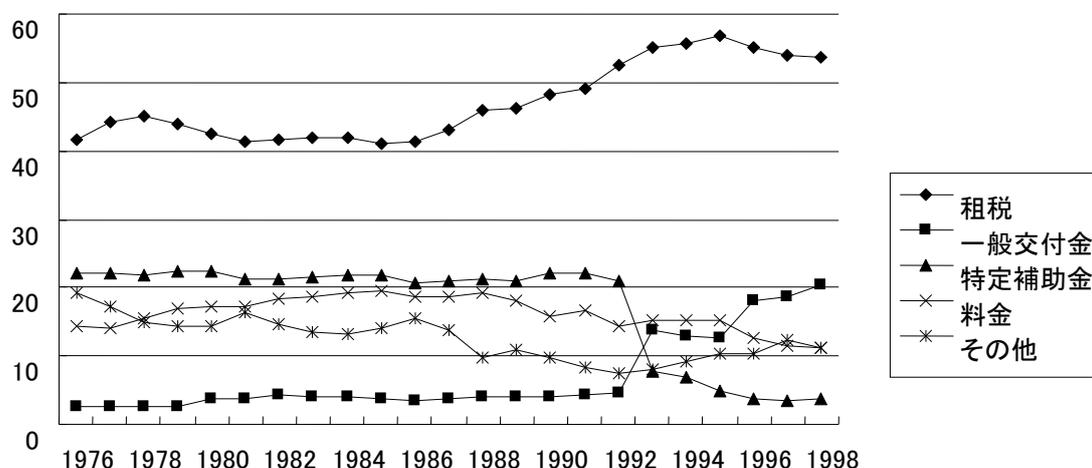
このフリーコミューンの実験を受けて、1991年に地方自治法が改正され、コミューンは、政治および行政組織の設計に関するほぼ完全な自由を獲得する。その基本的な考え方は、地方レベル、地域レベルで行われることに最も適する事務に、コミューン、ランスティングがそれぞれ責任を持ち、自らの活動を組織し、優先順位をつけ、実施する条件を整えるというものであった。

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、コミューンにおいて、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11(24頁)は、1970年代から90年代にかけてのコミューン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。

¹⁸ フリーコミューンの実験の具体的内容については、藤岡〔2001〕、Bardershem and Ståhlberg (eds).〔1994〕を参照されたい。

図表 11 コミューンの歳入構成 (%)



(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) 1980年代以降の保育サービスの展開

以上に見た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、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、すでに見たように80年代に入ってからの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年代に入ると既に見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用されることとなり、結果として、コミューン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いない。政府においては、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ーン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¹⁹。実際、コミューンおよび公立保育所は前年の活動実績を報告し、サービスの質や目標の達成度といった事項について経年比較が可能な資料を作成することが中央政府のガイドラインによって求められているが、その具体的な報告内容についてはコミューンに任されている側面が強い。コミューンでは、保育サービスに関する統計情報、利用者（親および児童）の満足度調査、個別保育所の保育サービス内容の開示が行われている。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ーンを対象としている。

保育サービスの質の保障におけるコミューン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

¹⁹ 2004年に、グループの規模の縮小（＝職員の増加）を目的とした特定補助金が導入されたが、地方自治体やコミューン連合の反対を受け、2006年に廃止されている。

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。コミューンにおいては、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、コミューン間の保育料の格差が顕著に見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²⁰。

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12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、コミューンの平均額とコミューン間の保育料格差が大きく改善されていることがわかる。

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ーン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。

図表12 月額固定保育料

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

(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

²⁰ 加えて、全体の半数近くのコミューンで、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。

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グ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：ピュスリングン法）を成立させることで、民間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、ピュスリングン法が廃止され、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、コミューンは民間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、ピュスリング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。また民間保育所の認可責任はコミューンがもち、公立と同様の助成金の額が設定されている。

これを受けて、1990年代には民間保育所の拡大が見られることとなった。図表13(28頁)が示すように、2009年時点で、全登録児童のうち、民間保育所への登録は19%となっている。コミューンにおいては、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、私立のイコールフッテ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ー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。

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、必ずしも言えない。

図表 13 登録児童者数の推移

| | 公立 | | 私立 | |
|------|---------|-------|--------|-------|
| | 登録児童数 | 割合(%) | 登録児童数 | 割合(%) |
| 1999 | 322,000 | 87 | 50,000 | 13 |
| 2001 | 299,400 | 84 | 55,500 | 16 |
| 2003 | 323,300 | 84 | 62,100 | 16 |
| 2005 | 341,300 | 84 | 67,200 | 16 |
| 2007 | 366,300 | 83 | 76,300 | 17 |
| 2009 | 379,200 | 81 | 87,300 | 19 |

(資料) Sveriges Kommuner och Landsting 2010

図表 14 グループ・サイズの推移

| | 全体 | 公立 | 私立 |
|------|------|------|------|
| 1990 | 14.4 | | |
| 1992 | 15.7 | | |
| 1994 | 16.5 | | |
| 1996 | 16.9 | | |
| 1998 | 16.5 | | |
| 2002 | 17.4 | | |
| 2003 | 17.2 | | |
| 2004 | 17.2 | | |
| 2005 | 17.0 | 16.9 | 17.3 |
| 2006 | 16.7 | 16.7 | 16.8 |
| 2007 | 16.7 | 16.7 | 16.9 |
| 2008 | 16.9 | 16.8 | 17.3 |
| 2009 | 16.8 | 17.1 | 15.9 |
| 2010 | 16.9 | 17.0 | 16.2 |

(資料) Skolverket 2011

4 おわりに

本報告書では、近年の日本における子育て支援政策の展開について、とくに子ども・子育て支援新制度が本格実施された時期に着目しながら、その制度内容と財源措置について検討を加えた。そのうえで、OECD 諸国の中でも子育て支援政策に対する公的支出の割合が高く、普遍主義的かつ分権的な子育て支援サービスを発展させてきたスウェーデンを対象に、その子育て支援政策の概要と制度の変遷について整理してきた。

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スウェーデン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、コミュー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付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、コミューンにおけるサービス供給責任を明確化しながら、国による監督および保育料の上限設定制度にとまなう財源補助によりこれを補完するという関係が築かれている。

ただし、1990年代以降の経済危機や政権交代を経験しながら、サービス供給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イ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。

スウェーデンの子育て支援政策をめぐる地方自治体の役割および、その財政的な特徴を踏まえると、日本における政策展開について、財政的な観点からのいくつかの課題が指摘できる。そのなかでもとくに、マクロ的な財源保障とミクロ的な財源調達バランスをいかに

取るかという点が重要になると考えられる。

スウェーデンでは、とくに 1990 年代以降には国と地方、社会保障を含める一般政府レベルでの財政の健全性を維持しながら財政運営を行い、そのもとで国が財政調整制度により地方政府間の財政力格差の是正と財源保障を行っている。そして、国による財源保障を前提としながら、保育サービスを担当するコミューンでは、地方税を中心として財源を調達し、また歳出の変化に対応しながら各団体において税率の引上げを含む税率変更を行うことで、財政需要を満たすという運営がなされており、それが本研究で明らかにした子育て支援政策の財政的な基盤となっている。

これに対して日本では、2000 年度以降の地方分権改革を経ながら、子育て支援政策の拡充が図られてはきたものの、その財源的な裏付けは不安定なものとなっている。確かに、事業主拠出金の活用や消費税率の引上げにより、子育て支援政策に対する優先的な財源措置が実施されてきたものの、国における大きな財政赤字の存在を前提に、社会保障給付費を中心とする歳出の拡充は必ずしも十分なものでなく、子育て支援における給付の拡充や施策の実施は十分な水準とはなっていないと言えるだろう。とくに、地方自治体、あるいは子育て支援や保育サービスの現場では、職員配置や処遇改善などの面においてさらなる財源の充実が求められているが、地方自治体自身による地方税等を活用した財源調達の動きや、住民との課題認識の共有はなかなか進められていない現状がある。

今後の子育て支援政策の充実に向けて、国と地方の全般的な財政関係のもとの国による財源確保策の具体的な検討や、地方交付税を始めとする地方自治体に対する財源保障のあり方、そして地方自治体における課税自主権を活用した税収確保などについて、中長期的な視点での分析が必要となるが、それらについては今後の研究課題としたい。

参考文献

- 池本美香（2015）「子ども・子育て支援新制度における国の役割」『JRI レビュー』第3巻第22号、2-26頁
- 伊集守直（2006）「スウェーデンにおける政府間財政関係：地方分権と財政調整制度」『地方財政』45巻5号、213-237頁、地方財務協会
- 伊集守直（2011）「諸外国の地方債制度：スウェーデン」『諸外国の地方債制度に関する調査委員会報告書』地方公共団体金融機構
- 垣内国光（2015）「人口政策・保育労働力政策としての子育て支援」『大原社会問題研究所雑誌』第685号、34-47頁
- 君塚明宏（2016）「社会保障制度改革について」『地方財政』第55巻6号
- 自治体国際化協会（2004）『スウェーデンの地方自治』自治体国際化協会。
- 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。
- 杉山綾子（2015）「消費税率延期による『社会保障の充実』への影響」『立法と調査』No.362
- 高端正幸（2018）「児童福祉財政」高端正幸・伊集守直編『福祉財政』ミネルヴァ書房
- 高端正幸・伊集守直・佐藤滋（2011）『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議論への示唆』全国勤労者福祉・共済振興協会
- 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。
- 内閣府（2022）『令和4年版少子化社会対策白書』日経印刷
- 藤岡純一（2001）『分権型社会 スウェーデンの財政』有斐閣。
- 横山純一（2016）「社会保障と税の一体改革における「社会保障の充実」策の検証」『開発論集』第98号、35-64頁
- 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.
- Elander, Ingemar and Stig Montin (1990) "Decentralization and Control: Central and Local

- Government Relations in Sweden,” Örebro: Högskolan i Örebro, Gruppen för Stadsmiljöforskning.
- Gustafsson, Lennart & Arne Svensson (1999) *Public Sector Reform in Sweden*, Liber Ekonomi.
- Korpi, Barbara Martin (2006) *Förskolan i Politiken: om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt*, Stockholm: Utbildnings- och kulturdepartementet. 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。
- Skolverket (2009) ”Maxtaxa 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.