

5. ECECへの公的出資の概算を、高い質の教育目標の達成を基準にして行うこと

- 前報告書 (OECD, *Starting Strong*, 2001) の指摘によれば、複数の財源から ECEC に資金供給されていたとしても、政府による相当額の投資が、高い質と手ごろな価格のサービスを持続できる制度を支えるために必要である。うまく機能している制度では、政府が資源の効果的な割り振りの方法について明瞭で一貫性のある戦略を立てており、長期計画の作成および現存の質向上の取り組みのための基盤整備への投資もそのなかに含まれている。政府の強力な投資と介入がない場合には、質の高い教育目標と包括的な制度目的 (社会的インクルージョン、子どもの健康とウェルビーイング、ジェンダーの平等) を達成するのは難しい。
- 財政面について、調査結果には失望せざるをえない (第5章の図5.3を参照)。推定できる限りでは、乳幼児期サービスへの投資額は、OECD 諸国の大半で、1999年から2004年にほんのわずかしこ上昇していない。ただし例外は、韓国、メキシコ、イギリス、アメリカで、これらの国では投資が主に幼児教育プログラムの拡充に向けられてきた。北欧諸国、ベルギー、フランス、ハンガリーを別にすると、ECECへの投資が、以前の「ECチャイルドケア・ネットワーク (European Commission Network for Childcare)」が推奨するGDPの1%レベルに到達している国はほとんどない。乳幼児は、年長の子どもたちよりも数多い職員を必要とし、また通常1日8~10時間も施設のなかで過ごしているにもかかわらず、現実には多くのOECD諸国で、子ども1人当たりの投資額が小学生1人当たりの投資額よりも低いかせいぜい同程度である。教育的な質を生み出す「場」に資金投入しないのは、非常に近視眼的である。他の条件が同じならば、就学前の子ども1人当たりの投資額は、初等教育課程の子ども1人当たりの投資額と少なくとも同じであるべきである。
- 多くの権威筋が行った推計によると (CED, 2006; Kagan and Rigby, 2003; Nieer, 2003; Head Start, 2004; Barnett and Robin, 2006など)、質の高い幼児教育施設での子ども1人当たりのコストは、職員1人当たりの子どもの数が養成を受けた職員1人につき子ども10人以下の場合、1~3歳児は年間8,000米ドルから1万4,000米ドル、3~6歳児は年間6,000米ドルから1万米ドルである。有資格教育者のいる施設でのサービス時間を考慮すると、最良の推定値は以下の通りである。

◇ 半日制で学期制プログラムの場合、年間子ども1人当たり5,000米ドル以上。

◇ 全日制で学期制プログラムの場合、年間子ども1人当たり概ね9,000米ドル。

◇ 全日制で統合型チャイルドケアを伴う通年プログラムの場合、年間子ども1人当たり概ね1万3,000米ドル。

これらの数字は、OECD諸国が現実に就学前教育に配分している公的支出の平均総額の2倍から3倍という推定値である (OECD, 2005)³。要するに、ECECサービスへの子ども1人当たりのコストは、近い将来厄介な問題となってくる。OECDの現在の平均投資額である子ども1人当たり4,294米ドル (OECD, 2005) を2倍にすると (ヘッドスタートの投資は20%の地方負担を含む)、政府の側に大きな財政努力が求められることになる。

- OECD諸国はさまざまな戦略を立てて、ECEC制度に新しい財政措置を導入しようとしている。基本的には、他の社会福祉サービスや教育サービスと同様に、有資格の教育者の雇用率がECECのコスト水準を決める。多くの国が、幼児教育での教師1人に対する子ども数の比率を上げることでこのコストを削減している（OECDの第2回調査参加国中、フランス、アイルランド、韓国、メキシコは子どもに対する教師の比率が約25対1人だった）。チャイルドケア部門では、低い資格の職員を低賃金で雇用することでコストを抑制する。この傾向はしばしば自由主義経済圏での民営化されたチャイルドケアに見られる。もし目的が質の高いECECを乳幼児に提供するというのであれば、どちらのアプローチも不適切である。
- コストを納得のいくレベルに抑えるもっと良い方法は、チームティーチング制の強化である。北欧諸国では、大学で養成教育を受けた幼稚園教諭が、フィンランドではECEC施設職員の約3分の1、スウェーデンでは約半数、デンマークでは約60%を占める。彼らは養成を受けた小児看護師や小児補助職とチームで働く。この方法で、各国は子どもに対する職員の適正な比率と質の高いプログラムを提供できる。同時に、職員の知識や志気を維持することができる。特に資格が不十分な職員にとっては、容認できる労働条件とキャリアアップに結びついた現職研修を受けることでこれが保障される。
- 別の可能な解決策として、「半市場原理」を取り入れたアプローチがある。これは、民間の事業者が公私協働によって、供給ネットワークに参入する方法で、たとえば、ニュージーランドで広く普及しているアプローチである。このアプローチでは、サービスのコストを削減できる⁴だけでなく、親に提供するサービスの選択肢を拡大できる。また、国が高い資格を重視する政策をとり、職場に関係なくすべての有資格職員の賃金構造の保障を維持している場合には、ECEC職員にも満足できるものとなる。同様の状況は公教育制度にもみられ、これは「政府出資（government dependents）」による私立学校が、初等中等教育を実施する契約をしている場合である。たとえば、オランダやスウェーデンでは、多くの場合、民間の事業者が政府から100%の出資を受ける代わりに、授業料を受け取れない（スウェーデンのケース）、あるいは公立施設より高い授業料を受け取れない。半市場原理のアプローチが効果的かつ公正に機能するためには、政府による精力的な監督と政策立案が不可欠である。
- コスト抑制のより急進的な方法は、政府がチャイルドケア・サービスの市場開放と規制緩和を促進することである。現在までのところ、こうした政策の結果は推奨できるものではなかった（Mitchell, 2002; Prentice, 2005; Cleveland and Krashinsky, 2004 and 2005）。考えられる理由としては、国のサービスからの撤退と規制緩和は通常、サービスの市場化を伴うからである。政府の関与が弱くなると、逆にサービスが断片化し、質が低下し、アクセスや成果にはっきりと不平等が生じる。問題の中心は、チャイルドケア制度への公的な資金供給が、親への直接的な補助金の給付という形をとった場合に、通常、サービス施設への補助金の額が低くなり、質の高い職員の雇用や基盤整備ができなくなる、ということである。加えて、親に対する補助金供給は、サービス制度への資金供給に比べて、政府の舵取り能力が非常に弱くなる。

- 「消費者の選択」ということが、ここ数十年の市場経済圏の理論と実践のキーアプローチとなってきた。この「消費者の選択」を親と乳幼児期の分野に適用する場合、この用語の分析と脱構築が必要である。「親のための選択」という概念は、子どもサービスの質の玉石混交という不平等を覆い隠してしまうことがある。というのもこの分野における選択は、提供されるサービスの質、質の尺度に関する情報の入手可能性、家庭の資産などと密接に関係しているからである。こうした観点から、フランスのカントリーノート2004年では、選択に関する言説について、また、より多くの専門職を配属した施設を開設する代わりに家庭的保育サービスを拡張するという政策についての有益な分析を行っている。親の選択制を進めるのは、政策立案者にとってはけっこうな目標だが、そうした言説がチャイルドケアの最も安価な形態を推進してしまう場合、すなわち専門的サービスが削減される場合や、中低所得層の家庭の利用を困難にするような場合には、この言説は説得力をもたなくなる。