

2023-2024 ヨーロッパ短期海外研修

# 研究レポート

一橋大学経済学部

## 目次

- フランスと日本のスタートアップに対する政府の支援について  
経済学部 2 年 角田みなみ
- パリ郊外での事例を通じた東京郊外における団地の高齢化問題に対する方策についての考察  
経済学部 2 年 神谷孔士朗
- 日本の学童保育の質を向上させるには  
経済学部 2 年 三輪和正
- ヨーロッパ諸国と日本における地方創生  
社会学部 2 年 長崎瑞生
- EU 加盟国の増減に伴う経済的な影響に関して  
経済学部 2 年 小俣智士
- ドイツにおける高齢者モビリティの支援制度  
経済学部 2 年 Hannarong Sawitta
- 給付付き税額控除制度の必要性和課題—諸外国での導入例と日本への導入に関する考察—  
社会学部 3 年 N.S.
- ドイツにおける外国人受け入れの共生と排斥  
法学部 2 年 白石愛理沙
- EU 拡大のための共通農業政策改革：EU 結束の観点から  
経済学部 2 年 鈴木拓斗
- 舞台芸術団体に対する公的財政支援についての日仏比較とその根拠  
経済学科 2 年 吉崎萌流
- 日本・フランスの幼児教育の歴史と制度・国家投資額・経済指標  
経済学部 3 年 湯本悠一郎

## フランスと日本のスタートアップに対する政府の支援について

### Governmental support for Startup Companies in France and Japan

一橋大学 経済学部 2年 角田みなみ

#### 1. はじめに

本論文ではフランスと日本におけるスタートアップに対する政府の支援策についてまとめ、その上で今後の日本政府がどのようにしてスタートアップ支援に取り組んでいくべきかを考察する。スタートアップとは、近年広がりを見せる、先進的な分野や未開拓な分野での商業活動を行い、大きな利益を上げる事を目的とした企業である。現代では日本でのスタートアップ発展の遅れにより日本と世界の差は広がっていると考えられており、実際、経済産業省のデータによれば株式市場のパフォーマンスにおいて、米国スタートアップであるGAFAMを除くと日米の成長に大きな差はないとあり、スタートアップは日本の経済成長に不可欠な、重要な研究対象である。本論文では、近年スタートアップを政府の支援により急成長させたフランスに焦点を当て、日本の取り組みと比較する。

#### 2. スタートアップの現状

##### 2-1 スタートアップとは

まず、本論文におけるスタートアップの認識について記述する。現在スタートアップに関する具体的かつ厳密な定義は定まっていないため、国や業種によって異なる定義が使用されていることが多い。本論文においては、スタートアップの範囲を広く捉え、東京大学でスタートアップを支援する活動を行っている馬田隆明の資料にあった「急成長する会社」(馬田 2021)、という文言を基本として考える。その他にも特筆すべき特徴として、スタートアップは通常会社よりもリスクが大きく、初期段階では何らかの団体から資金援助を受ける必要がある。同様の性質を持った企業としてベンチャー企業があるが、スタートアップはベンチャー企業よりも更にリスクの高い分野に取り組んでいることが多い。

例として、日本では無料ニュースアプリのスマートニュース、不要品の出品や購入が可能となるメルカリなどが特に有名であり、メルカリは国民の8人に1人が利用しているなど、スタートアップはすでに日本国民の生活に深く関係している。



図 1 SmartNews ロゴマーク



図 2メルカリ ロゴマーク

## 2-2 近年のスタートアップの発展と現状について

それでは、スタートアップについての発展と現状を、世界的な観点から見ていく。成功したスタートアップであるユニコーン企業は、正確には「評価額が10億ドル以上、設立10年以内の非上場のベンチャー企業を指す(SMBC日興証券)。2013年時点では4社のみであったが(文部科学省 2019)、2023年には1221社(CB INSIGHTS 2023)となっており、ここからスタートアップ企業が直近10年で非常に増加していることが考えられる。

本論文にて主に比較するフランスと日本のスタートアップの状況についても少々取り上げる。2018年までのフランスと日本のユニコーン企業数はフランスが3社、日本が1社と共に少なかったのにもかかわらず、現在のフランスのユニコーン25社に対し日本は7社と少なく(CB INSIGHTS 2023)、両国の差は大きく開いた。2022年の名目GDPが日本は42,311億ドル、フランスは27,829億ドルであり(外務省 2023)、経済規模と照らし合わせても、日本よりもフランスの方がスタートアップ及びユニコーン企業の排出に成功していると思われる。

## 2-3 アメリカのスタートアップの現状と日仏比較の意義

なぜアメリカや中国など、スタートアップにおいて現在トップレベルに当たる国と日本を比較しないのかを示すため、まずはアメリカのスタートアップの現状や取り組みを取り上げる。

アメリカは現在世界で最もスタートアップが盛んな国の一つであり、フランスや日本と大きく状況が異なっている。富田英美によれば、アメリカのスタートアップは豊富なベンチャーキャピタルによって支えられており、スタートアップエコシステム(スタートアップを含む周辺的な環境)において人材、資金、支援機関のどれもが豊富に存在する。主な政策支援制度としてSBIR(中小企業技術革新プログラム)があり、リスクの高いイノベーションアイデアに対し政府が資金を提供している。また、I-Corpsプログラムでは大学の研究者の企業の準備を整えている(富田英美 2017)。

このように、アメリカでは既にスタートアップエコシステムが十分に完成されているため、フランスや日本とは異なり、通常のベンチャーキャピタルを支援するのではなく、ベンチャーキャピタルがリスクの観点から投資できないような危険のあるスタートアップへの投資に集中することが出来る。また、スタートアップの教育に大きな時間と金額を費やせるのも、エコシステムが完成されていることにより、起業家のモチベーションアップや、スタートアップへの期待の大きさから多くの援助や投資が集まることに起因しているように思われる。そのため、日本とは行っている取り組みに根本的な差があり、日米比較を行うよりも日仏比較を行う方がより日本がすぐに取りべき方策についての分析が行えると判断している。

### **3. フランスにおけるスタートアップへの政府による支援**

#### **3-1 フレンチテックとは**

フランスはどのようにして、短期間でスタートアップを急増させることができたのだろうか。フランスの特徴は、政府がスタートアップ支援を経済政策の重要な取り組みの1つとして行ったことが挙げられる。

フランスにおけるスタートアップへの経済支援の大きな取り組みの一つとしてフレンチテックが挙げられる。フレンチテックとは、フランス政府によるスタートアップ支援プロジェクトの名前である。通常、スタートアップへの経済支援はベンチャーキャピタルという企業が投資する形で行われることが多いが、フランスにおいてはそれだけではなく、政府が金銭面や制度面でスタートアップをサポートしている。フレンチテックの公式サイトによれば、この活動はフランスをグローバル企業の立ち上げと成長に最も適した場所のうちの一つになることを目的としており、スタートアップ、投資家、政策の立案者、コミュニティビルダーなどを結び付ける点で特有の運動だと言っている(LA FRENCH TECH 2023a)。

本論文ではフレンチテックにおけるいくつかの具体的な政策について述べ、その影響を考察する。ここでは3つの観点からスタートアップへの支援政策を見ていく。

#### **a) 個々のスタートアップ(特に上位層に向けて)のサポート**

個々のスタートアップへのサポートとして挙げられるのが French Tech Next40/120 という取り組みである。これはフランス政府がこれまでの経済実績などを基に120のスタートアップを選定し、1年間集中的なサポートをするというものである。このサポートとは、後述するフレンチテック特派員にも関連するマネージャーが付く他、法的な規制に関する問題を監視し問題に対する

支援を行う、資金調達や採用に関するイベントへの参加やフランス国外のコミュニティと関わりを持つことなどである(LA FRENCH TECH 2023b)。これらサポート、特に法規制に関するものなどは一国の政府が主導しているからこそサポートであると考察する。

#### b) 政府とスタートアップの連関

フランス政府がスタートアップとの関係を密にするための取り組みの一つとして、**French Tech Government Correspondents Network** が挙げられる。これはスタートアップと政府機関のつながりを合理化するための取り組みである。具体的には、フランスの各関係省庁や銀行などの公共サービス団体など 40 名を超える特派員によってこのネットワークは構成されており、スタートアップが関係する法律や規制に関して具体的な情報を入手できる、政府機関とのビジネスの機会が得られるなどの恩恵がある(LA FRENCH TECH 2023b)。この取り組みはフランス政府のスタートアップに対する取り組みがフレンチテックの名のもとに一元化されていることを示していると捉えられる。事実として、「資金補助や投資環境の整備といったスタートアップ企業を支援する取組そのものは、各担当省庁や地方自治体ごとにフレンチテック以前より存在していた」(自治体国際化協会 2021)とあり、フレンチテックが包括的な取り組みとしてまとめ直されたものであることが推察できる。

#### c) 他国に向けた取り組み

フレンチテックがターゲットとしているのはフランス国内だけではなく、海外拠点を設置してフランススタートアップの海外進出をサポートする他、海外スタートアップがフランス市場でビジネスを行うことに対しても援助を行っている。このような取り組みの一環として行われているのが **French Tech Visa** である。これはフランスでスタートアップを行う海外の従業員、投資家、創業者などに向けて 4 年間有効なビザを発行するサービスであり、通常のスタートアップビザと異なり大学卒業証書が要求されない(LA FRENCH TECH 2023b)。これにより国外からの技術者や投資家がフランススタートアップに参加しやすい土壌が形成されており、フレンチテックの狙いであるフランスをグローバル企業の活発な国にしたいという点を表現している制度だと考えられる。

### 3-2 フレンチテックの影響

これらフレンチテックの活動の影響は、様々な面で表れている。フレンチテックが開始されたのは 2013 年だが、2018 年には家電見本市「コンシューマ

「一・エレクトロニクス・ショー」に出展したフランス企業数は米国に次ぐ第2位であり、スタートアップ企業の数が前年の178社から274社に拡大した(JETRO 2018)。

French Tech Next40/120の現在までの実績としては、これらの企業がすでにフランス人の生活に根付き、重要な地位を獲得していることが挙げられている。IFOPによるフランス人1000人に対する調査の結果、フランス人の内62%がこのプログラムに加入したスタートアップのサービスを月に1度以上利用しているという(LA FRENCH TECH 2023a)。スタートアップ企業のほとんどは歴史が浅いため、短い年数の中でこれだけのシェアを誇ることが出来ているのは、イノベーションを基本とし、未開拓の市場をターゲットとするスタートアップの特性と、それに伴う法規制などの諸問題を迅速に解決する姿勢を見せるフランス政府の取り組みによるものと思われる。

### 3-3 フレンチテック以外の取り組み

ここまでフランスにおけるフランス政府の取り組みとしてフレンチテックのみを紹介してきたが、その他の取り組みの例としてフランス公的投資銀行の活動について述べる。自治体国際化協会の調査によると、フランス公的投資銀行は中小企業の支援を目的として設立され、スタートアップに対する支援やファンド等への出資を通じて間接的にスタートアップ企業を含む中小企業等へ出資を行っている(自治体国際化協会 2021)。通常スタートアップ企業は政府からの補助金などを除けばベンチャーキャピタルなどのファンドより資金援助を受けて資金調達をするが、フランスの場合にはそのファンドにも積極的な出資を行っているため、フランスにおけるスタートアップ企業への政府の資金援助は直接的な金額よりもさらに多くなる。

本論文では政府による取り組みに主に注目するため、民間の取り組みなどについてはあまり取り上げない。しかしながら、フランスにおけるスタートアップの盛り上がりを示すとともに、政府とも関連する施設があるため言及する。その施設はパリにあるStation Fであり、世界最大級のスタートアップキャンパスである。ここでは多くの起業家を受け入れているほか、様々なサービス、スタートアッププログラム、ワークショップなどを内包しており、起業家やスタートアップが他のスタートアップと交流を深め、ベンチャーキャピタルとも容易に交流できる。この施設にもフレンチテックの関連団体がおり、公共サービスに関するサポートを行っている(Station F 2023)。

## 4. アジア諸国におけるスタートアップへの政府による支援

### 4-1 日本の取り組み

ここではまず日本におけるスタートアップの政府による支援をまとめる。ここからの日本政府のスタートアップ支援の内容については経済産業省スタートアップ支援策一覧を参考にしている。

#### a) 個々のスタートアップ(特に上位層に向けて)のサポート

日本にはJ-startupと名付けられた支援策があり、「世界で戦い、勝てるスタートアップ」の創出・育成を官民を挙げて集中支援(経済産業省 2022)するものだと述べられている。まずトップベンチャーキャピタリストなどが企業を推薦し、その推薦内容を基に外部の審査委員会がJ-Startupの「特待生(J-Startup企業)」を選定する。選定された企業は民間、政府の両面から支援を受けられる。政府からの支援としてはJ-Startupのロゴが使用可能になる、国内、海外イベントへの参加が支援される、規制等に対する要望への対応があるなどの支援がある(J-Startup 2023)。規制に対する要望への対応などが支援内容に含まれており、French Tech Next40/120と同様、政府でなければ提供することが非常に困難なサポート内容であると思われる。

#### b) 政府とスタートアップの連関

経済産業省はスタートアップの支援策をホームページにて公開しており、起業を目指す者から投資家、研究機関、自治体などに融資や補助金、規制改革などの様々な支援策が存在する。フランスの場合はFrench Tech Government Correspondents Networkなどを中心として、スタートアップへの政府によるサポートのほぼ全てがフレンチテックにまとめられている。しかし、日本では支援策の一部が経済産業省により一覧としてまとめられているものの、全てを網羅はしていない点で異なっていると推察できた。

#### c) 他国に向けた取り組み

ジェトロのスタートアップ支援課はグローバル・アクセラレーション・ハブという世界に29存在する海外拠点にて現地のビジネス環境についての情報提供やコワーキングスペースの提供等を無料で実施している。また、J-Bridgeというビジネスプラットフォームでは国内企業と海外企業の連携のための取り組みが実施されている。一方で、スタートアップビザは存在するものの、国の認定を受けた自治体においてしか認められず、現在は条件が厳しいものになっており、新制度ではこれらが全国展開され、6か月前倒しで獲得可能になるという。



## 5. 日本の今後の取り組みについての考察

### 5-1 日本の現状とフランスとの比較

日本の今後の取り組みについて考察をするにあたり、日本のスタートアップの現状を把握することから始めたい。現在の日本のスタートアップは世界と比べ遅れているのが現状だと言える。初めに述べたユニコーン企業の数の少なさに留まらず、スタートアップに関わる全体的な環境(スタートアップエコシステム)に問題があると言える。このスタートアップの現状について、日本では様々な省庁が見解をまとめているため、まずはそれらの共通点をまとめ、共通する問題点を洗い出す。

まず、経済産業省によれば、「我が国のスタートアップエコシステムは、人材・事業・資金の各面で課題があり、さらにそれぞれの課題が相互に絡み合い、好循環が生まれていない状況」(経済産業省 2022a)だという。起業家の社会的な地位に対する評価が他の先進国と比べて低い他、労働市場の硬直化や助成金の少なさ、技術力が事業化につながっていない点などが挙げられている。

次に、特許庁の分析について確認する。特許庁未上場スタートアップ、新興市場に上場したスタートアップ、買収により子会社化されたスタートアップについてそれぞれ分析し、支援プログラムについても分析を行っていた。主な省庁、公的機関によるスタートアップ向け支援プログラムについては、会社設立後・事業化前を対象としているものが中心であり、設立後・事業化後に分類された支援プログラムには中小企業一般を対象としたものも含まれていることから、スタートアップの EXIT 等を見据えた支援策は限定的であるとまとめられていた(特許庁 2021)。

最後に、内閣府の調査について確認する。内閣府は現在の日本には技術力があるにもかかわらず、それがスタートアップに結び付いていないとし、大型投資が少ないため、大学を中心としたエコシステム強化の必要性があるとまとめている(内閣府 2022)

これらの日本の省庁による現状のまとめの共通点を分析した。結果、日本は技術力はあるもののそれをスタートアップとして事業化することが出来ていない。そしてその背景には支援や投資が少額となっている要因もあるため、重要となる大学発のスタートアップも含めたエコシステムを強化していくことが重要である。といった内容が概ね共通の現状分析と課題であるように推察した。

では、フランスのスタートアップにおける現状を日本の現状と比較する。まず、フランスでは先述したような Station F を始めとした様々な民間のスタートアップ向け施設やプログラムがあり、それらが政府と相互に関連して活動している他、政府が 70 億ユーロのスタートアップ企業支援を発表するなど

(JETRO 2023)、スタートアップを取り巻くエコシステムが成長しているため、良い傾向の変化であると考えられるだろう。

## 5-2 日本の取り組みの考察

これまでの情報を踏まえ、日本はスタートアップ事業に関して今後どのように取り組むべきかを考察する。第一に、大まかな方針として、日本はフランスがこれまで行ってきた取り組みを参考にするべきだと考える。第4章の内容からも分かる通り、アメリカなどのスタートアップ先進国には既に強固なスタートアップエコシステムが形成されており、それに対して日本は現状スタートアップエコシステム自体に課題が多い状況である。このような状況でスタートアップ先進国と同様の政策を強行したとしても、それらはスタートアップエコシステムを前提として、それを補強するような政策の可能性が高く、日本においては意味をなさないと考えられる。一方、フランスはアメリカや中国などのようにスタートアップ先進国と呼ばれているわけでは無く、近年になってスタートアップ事業が盛んになってきた国だと考えられる。つまり、近年のフランスはスタートアップエコシステムを強固にし、発展させるような政策を取ってきたと考えることが出来るため、これからスタートアップエコシステムを強化していきたい日本の学ぶべき相手であると考えられる。

本論文では、大きく3つの取り組みをしていくべきだと考察した。

1つ目はスタートアップ事業の一元化である。第五章一節にて多くの省庁が日本のスタートアップについての現状を調査していたように、現在日本では多くの省庁がスタートアップ事業に関する調査、取り組みを行っており、非常に煩雑である。例を挙げると、本論文で参考にした経済産業省スタートアップ支援策一覧では各支援策の下部にどの省庁、団体が支援策を受け持っているかとその連絡先が示されているが、それらの種類は多く、複雑な印象を受けた。一方、フランスではフレンチテック以前までのスタートアップ支援政策がすべて一元化されるだけでなく、銀行からの資金援助の面でも一元化されており、政府によるスタートアップ支援に関しては全てフレンチテックの公式サイトを見るか、そこに示されたフレンチテックの連絡先に連絡するだけで良いようだった。後述するが、スタートアップの活性化において海外からの参入は大きな利点があると私は考えており、支援制度が複雑であることや、複数の省庁により情報開示が行われていることは海外の起業家にとって大きな障壁となると考えられる。スタートアップ事業の一元化には、このような不利益を減少させるだけでなく、大きな利点もあると考える。それはブランド戦略だ。フランスはフレンチテックやそのロゴマークをブランドとして扱っており、フレンチテック

は政府の行う活動全てを内包しているため知名度も高くなりやすい。そのため French Tech Next40/120 に選ばれたスタートアップがそのロゴマークを使用することによる恩恵も大きくなる。一方、日本での類似した取り組みとしては J-startup が挙げられ、こちらも French Tech Next40/120 と同様にロゴマークの使用が可能になるものの、日本では J-startup は政策の内の一つでしかないため知名度が低く、ブランドとしての恩恵を受けられない。煩雑さの解消とブランドイメージによる利点のため、日本のスタートアップ事業を一元化することは非常に有用であると考察した。

2 つ目は海外起業家、海外スタートアップに関する支援である。現在の日本はスタートアップエコシステムが不十分であるため、他国と比べスタートアップ市場の盛り上がりには欠ける。国内のスタートアップを成長させていくことは最終目標の一つであろうが、現状それだけを目的とした政策は効果が薄いと考えられる。そこで、フランスのようにスタートアップビザを取りやすくする他、スタートアップの成長の助けとなる政策を行うことで、海外からスタートアップや起業家を呼び込み、日本でビジネスを行ってもらうことで日本のスタートアップエコシステムを活性化させることが出来るのではないかと考える。日本では現在スタートアップが他国と比べて遅れている現状にあり、裏を返せばスタートアップ事業がこれから発展していく余地を多く残した国である。適切な政策支援やプロモーションを行えば日本でスタートアップビジネスを行いたいと考えるようになる起業家は多いのではなかろうか。

3 つ目は日本の大学スタートアップに対して支援を行うことである。日本は現状、技術はあるがそれをスタートアップなどの事業にすることが出来ない現状にある。それらの技術をスタートアップとして事業化するには特定分野の知識を高度に有した人材が集まる大学という場所は非常に適しているであろう。具体的に大学のスタートアップに対しての政策としては、スタートアップの初期段階に対しより多くの支援をするべきだと考えている。現在の日本では特に初期の不安定な段階に対しての投資が少なく、そのようなリスクの高い初期段階への投資は国が率先して行うことで支えていくべきだと考察する。

## 6. 結論

本論文ではフランスと日本におけるスタートアップに対する政府の支援策をまとめ、その後日本がどのような政策でスタートアップを支援していくべきかを考察した。その結果、フランスは一元化したブランド戦略や積極的な海外企業の呼び込みによってスタートアップエコシステムの確立に至ったのに対し、日本は技術はあるものの事業家に結び付かず、政策が効果を発揮していないと

いう現状が分析できた。アメリカというスタートアップ先進国の現状の政策が完成されたスタートアップエコシステムを前提としたものであることを考え、日本はフランスの政策を見習い、事業を一元化し、海外事業を呼び込む他、日本の強みである大学の高い技術を活かせるように大学スタートアップに対して更に大々的に政策支援を行っていくべきだと考察した。

#### 参考文献

経済産業省(2022a)「事務局説明資料(スタートアップについて)」, [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/shin\\_kijiku/pdf/004\\_03\\_00.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.meti.go.jp/shingikai/sankoshin/shin_kijiku/pdf/004_03_00.pdf)

馬田隆明(2021),「スタートアップとは何か 🤖 - はじめてのスタートアップ(1) 🤖」(Speaker Deck),<https://speakerdeck.com/tumada?page=2> 4 スライド目

SMBC 日興証券,「初めてでもわかりやすい用語集 ユニコーン企業」(SMBC 日興証券), <https://www.smbcnikko.co.jp/terms/japan/you/J0795.html>

文部科学省(2019),「科学技術・学術政策研究所、科学技術指標 2019、調査資料-283、2019年8月」

CB INSIGHTS(2023),The Complete List Of Unicorn Companies,(CB INSIGHTS), <https://www.cbinsights.com/research-unicorn-companies>

外務省(2023) 「主要経済指標」外務省経済関連指標(<chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100405131.pdf>)

LA FRENCH TECH (2023a), ABOUT US, (LA FRENCH TECH),<https://lafrenchtech.com/en/about/>

LA FRENCH TECH (2023b), (LA FRENCH TECH),<https://lafrenchtech.com/en/how-france-helps-startups/french-tech-next40-120/>

JETRO(2018) 「「フレンチテック」は国外見本市でも存在感(フランス)」(JETRO 地域・分析レポート), <https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/special/2018/0602/608b4622484dd1a2.html>

LA FRENCH TECH (2023c), French Tech Government Correspondents Network, (LA FRENCH TECH),<https://lafrenchtech.com/en/how-france-helps-startups/correspondants-french-tech-en/>

自治体国際化協会(2021),「フランスにおけるスタートアップ支援政策 ～地方

におけるエコシステムの形成～」, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.clair.or.jp/j/forum/pub/docs/513.pdf

LA FRENCH TECH (2023d), French Tech Visa, LA (FRENCH TECH), <https://lafrenchtech.com/en/how-france-helps-startups/french-tech-visa/> STATION F(2023), Services (<https://stationf.co/services#frenchtech>)

経済産業省(2022b), 「経済産業省スタートアップ支援策一覧」, chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.meti.go.jp/policy/newbusiness/startup/pdf/startuppolicies\_202206.pdf

J-Startup(2023), <https://www.j-startup.go.jp/>

富田, 英美(2017)「米国におけるスタートアップ支援制度」 年次学術大会講演要旨集 2017/10/28 巻: 32 ページ: 254-257

特許庁(2021)「我が国におけるスタートアップをとりまく現状と課題」, (スタートアップが直面する知的財産の課題に関する調査研究報告書), chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.jpo.go.jp/resources/report/sonota/startup/document/index/startup\_r3\_hokoku\_bunseki\_01.pdf

内閣府(2022)「スタートアップ・エコシステムの現状と課題」, (総合科学技術・イノベーション会議 第1回 イノベーション・エコシステム専門調査会), chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www8.cao.go.jp/cstp/tyousakai/innovation\_ecosystem/1kai/siryo4\_1.pdf

JETRO(2023)「マクロン大統領、70億ユーロのスタートアップ企業支援を発表」, (JETRO ビジネス短信) <https://www.jetro.go.jp/biznews/2023/06/f86bf71fab6dff74.html>

## パリ郊外での事例を通じた東京郊外における団地の高齢化問題

### に対する方策についての考察

Considering How to Solve the Problem on Aging with Public Houses  
in the Suburbs of Tokyo, Referring to the Problem in Suburbs of Paris

2年・経済学部 神谷孔士朗

#### 1. はじめに

今日、日本では高齢化に伴うコミュニティの崩壊が叫ばれているなか、首都である東京でもその影響が見られ始めている。その代表例であるのがニュータウンや社会住宅などの郊外団地である。高齢化に伴って空き家が増えること、すなわち人口が減少することで近隣商業地域の衰退が起こる。地域商業地域の衰退は住環境の低下に直結している。また小中学校も遊休化しており、多摩地域では1994年から小中学校の数は減少していき、37校から26校になった。これらは総じて、若い家族世帯の転入を妨げとなっている原因といえる。地域コミュニティは自治体・町内会などにより支えられており、これが機能しなくなることは安心した生活を脅かすと考えられるため、高齢化を食い止めることはニュータウンの将来にとって不可欠なことだといえる。そのために、ニュータウン各地では住民活動の活性化や施設のバリアフリー化、物流・交通の便の改善といった対策を講じてきたが、高齢化率の低下には大きく寄与していない。これは現在住んでいる人に対する対策であるため、若い人が転入するだけの魅力がないことが原因である。それゆえ、ニュータウンの少子高齢化に対して若い世代の誘致が目下の課題となっている。また郊外に問題を抱えているという点で似ている都市がフランスの首都パリだ。二つの都市は、規模の点でも近い。まずパリの都市の面積について見てみる。パリ市内は105.3 km<sup>2</sup>であり、近郊と呼ばれるの地域は657 km<sup>2</sup>、遠郊を含めると12,012 km<sup>2</sup>となる。一方東京は、都心8区が109.9 km<sup>2</sup>、東京23区で621.3 km<sup>2</sup>、東京大都市圏で13,572 km<sup>2</sup>である。両者の都市の規模は非常に近いことから比較対象として適当だと考える。したがって、私はこの二都市に関してその来歴から特徴を比較しつつ、問題が深刻化している郊外に焦点を当てて社会住宅の役割と現状をまとめた後、今後の在り方を再度確認したい。

## 2. 東京に関する事例

### 2-1 東京の都市計画

東京の都市計画は 1958 年に告示された第一次首都圏基本計画に始まる。戦後の経済復興により首都である東京に人口が流入したと同時に、政治や経済の中心としての機能を十分に備えた首都圏の必要性が増したことで、1975 年を目標とした大規模な首都圏構想を打ち立てた。1944 年にイギリスで策定された大ロンドン計画を参考にしたこの計画では、指定区市において「人口増加の原因となる大規模な工場や大学などの新設や増設を制限する一方で、人口密度や土地利用形態の適正化を図るため、交通施設を整備すると位置づけた。」（吉田樹 2014）その周辺部である近郊地帯はスプロール現象を抑えるためグリーンベルトを指定した。同時に工業団地を新設することで都心部への一極集中を緩和させようとした。しかしこの計画は失敗に終わる。原因としてあげられるのは想定を超える首都圏人口の増加であった。策定をした 1958 年では目標年次とされた 1975 年の首都圏人口を 2,660 万人と想定していたが、たった 4 年後の 1962 年の段階ですでに 2,820 万人に改定する必要があると、計画の再立案が必要となった。さらに計画の主目的であった首都圏の人口抑制の計画に対しても破綻が生じていた。そもそも大規模な工場や大学などを郊外へ移転させることで人口を分散させようとしていた。しかし、これらの跡地が高度利用されると中枢業務機能の集積によって過密化が促進されることになる。同時に郊外へ移転された工場を管理する都心の業務機能が強化されることで産業の集中が生じた（吉田樹 2014）。

計画の根本から破綻していった第一次首都圏構想計画に代わり、1968 年に第二次首都圏基本計画が策定された。第一次首都圏構想計画と同様の 1975 年に目標年次を設定したこの計画だが、規模は東京都を中心に千葉県、神奈川県、埼玉県、群馬県、栃木県、茨城県、山梨県の 8 都県を対象としたさらに大規模なものだった。多摩ニュータウンや港北ニュータウンなどといった市街地では住宅を主体に整備され、東京寄りの千葉や埼玉には高層マンションを主体とした新市街地が開発された。混雑緩和を目的とした環状道路の建設や、運行本数を増やしたり、快速などを導入したりしてオフィスや学校がある都心・副都心への電車によるアクセスの利便性向上が行われた。

### 2-2 東京の郊外

1980 年ごろまでの日本における高度経済成長に伴い、首都圏をはじめとする大都市圏に人口の流入が起こった。その大量の余剰人口の受け皿となったのが郊外に設置された住宅地であった。そこには 1930 年から 1950 年代生まれ

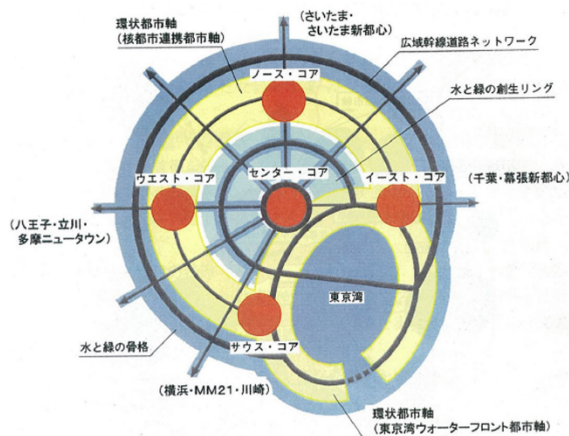
の親世代が入居した。特に夫が高学歴なホワイトカラー、妻が専業主婦である核家族世帯が中心であり、郊外住宅地は中・上流階級が大半の空間であったと言える（中澤高志 2008）。

東京都市圏には都心部や郊外の各地域に中心となるような街がいくつか存在して、それを中心にして交通網が広がるという特徴がある。さらにそれらの各都市をつなぐことで交通網は郊外まで限なく続き、およそ一時間以内で家と職場を繋いでいる。このようにして都心圏全体に広がった交通網だが、一つ一つ詳しく見ていくと、やはり混雑を緩和するために東京都心から放射状に延びる道路や鉄道の整備が優先されてきた。そのため郊外から都心という人の流れはさらに規模が大きくなり、職住分離のため主に鉄道網を用いて通勤・通学するサラリーマンなどの一般家庭が大多数を占める均質な空間を作っていた。

郊外にはこういった比較的戸建て住宅の多い住宅地のほかに、2-1 で述べた第二次首都圏基本計画の際に建設された団地も多く存在している。こういった団地はニュータウンと呼ばれ、所謂サラリーマン家庭が多く移り住んだ。高度経済成長による平均所得の増加と都市部への人口流入によりニュータウンは作れば売れる状態であったためコストを削減し、代わりに量が優先されたことで安価な郊外にその多くが建てられた。この傾向は 1990 年ごろまで続いたがバブル経済の崩壊により需要が激減した。一連の流れからニュータウンでは人口構成に大きな偏りが生まれ、人口ピラミッドを見てみるとベビーブーム世代である 65 歳以上の割合が大きく、町全体として高齢化している（内閣府 2011）。

バブル崩壊後からは都心部に分譲マンション供給の流れを見せ、1991 年の 4.7 千戸から 1999 年から 2005 年にかけて 3 万戸を上回って推移した。これに伴い、マンションの価格は平均 5 千万円に引き下がる一方、住戸面積は拡大している（内閣府 2011）。また、東京の国際競争力を強化するために、環状メガロポリス構造の東京が計画された。ここでは「首都を担う東京圏の中心で、日本の政治・経済をけん引する工事の中枢管理機能のほか、居住機能をはじめ、商業、文化、交流など多様な機能の集積により、総合的に国際的なビジネスセンター機能を担う」センター・コアと呼ばれる地域を中枢とし、2002 年ごろから都市再生緊急整備地域が指定・拡大された（東京都 2009）。これを受けて民間による商業施設やマンションの建設が増加したことから都心回帰の傾向もみられるが、依然として都心部よりも郊外のほうが抱える人口が多い。





出典：東京都（2001） p.3

東京都市圏全体として人口流入の傾向があり、都心回帰とはいえ流入して行く人の多くは郊外に住まいを持つため郊外人口は着実に増加している。その一方で年を経ると自然に世代交代が起こるがニュータウンでは初期に入居した人はすみつづけて若い人は入居したがらないため必然的に高齢化が進んでいるという問題も発生している。

### 2-3 東京の社会住宅

高齢化が問題となっているのはニュータウンに限ったことではなく、同じ頃に建てられた社会住宅にもこれは言える。1965年に地方住宅供給公社法が成立、その後公布・施行された。「地方住宅供給公社は、住宅の不足の著しい地域において、住宅を必要とする勤労者の資金を受け入れ、これをその他の資金とあわせて活用して、これらの者に居住環境の良好な集団住宅及びその用に供する宅地を供給し、もつて住民の生活の安定と社会福祉の増進に寄与することを目的とする」（地方住宅供給公社法）とあり、これを受けて東京都にも東京都住宅供給公社（TKK 東京）が設立された。TKK 東京が運営するアパートが都営受託であり、低所得者層の受け皿としてはたらいっている。そのため都営住宅には入居条件が存在し、原則として所得が低く住居に困っている人しか入居できない。そんな中、都営住宅では高齢化や空き部屋が問題になっている。都営住宅には約26万戸あるが65歳以上の高齢者世帯が7割を占めている。現在ある都営住宅といった公営住宅のうち約7割が築30年以上で、老朽化や立地の悪さが目立つ。2020年度末には入居者を募集中にもかかわらず1年以上空室になっている部屋は46,758戸で、これは2011年度の2倍以上になっている（藤垣洋平ほか 2022）。これらの問題によって地域の防災訓練や清掃が行えなくなった事例が増えてきた。そのため、高齢化や空き部屋問題を解決しよう

と各団地で独自の施策が見られる。ある団地では、大学と提携して地域活動の参加を条件に学生の一人住まいを許可した。高齢化や空き部屋の増加により地域のコミュニティの維持に生じていた困難を改善する狙いがあるという。また、東京都北区にある桐ヶ丘一丁目地区では高齢化や周囲との孤立が進んだため、建替え事業を通して地域コミュニティをハード面から再興する計画を打ち出した。北区桐ヶ丘一丁目まちづくりプロジェクト事業実施方針によると「建替事業により創出された大規模な用地を活用し、区民センターなどの公共サービスや商業、医療、福祉などの生活利便機能の集積を促進」して「生活拠点の形成」を図りつつ「高齢化の進展など人口構成の不均衡などにより懸念される地域コミュニティを活性化し、賑わいを再興する」ことを目的としている。これからはあらゆる世代にとって過ごしやすく、中流階級も取り込めるような「まちづくり」を公営住宅は目指すべきであろう。

### 3. フランスに関する事例

#### 3-1 パリの都市計画

フランス・パリの都市計画の歴史は近世にまでさかのぼる。十九世紀前半からフランスにもたらされた産業革命によりパリ市内の人口は急増した。中世以来城塞として機能していたパリ旧市街はその特性上、道路が狭く曲がりくねっていて、それゆえ道路の両側に密集するアパートは日も当たらず風通しも悪い非衛生的な様子であった。さらに狭い道路には人や馬車による交通渋滞も頻繁に起こっていた。そのような当時のパリの状況を受けて、都市改造計画案が持ち上がっており、ナポレオン・ボナパルトが皇帝に即位した 1853 年、事実上の独裁となったことによりその強権を用いて、当時新たにセーヌ県知事となったオスマンが主導の下、都市改造計画は実行された。当時の記録によると、計画が行われた 17 年間でおよそ当時の国家予算の 1 年分となる 25 億フランの公的資金が、民間資金を含めると 100 億フランが投入された大規模な事業だった。この計画において中心とされたことは、計画の三原則として掲げられていた街路整備に際して古い道路の拡張と直線化を図ること、幹線道路は複線化すること、重要な拠点は斜交路で接合することだった。実際にパリ市内の路地の 7 分の 3 と家屋の 6 割が取り壊されて、三原則に則って計画が進められた（一般社団法人大都市政策研究会大都市政策研究班 2021）。こうしてパリの中心部は幅の広い幹線道路や高さ制限された調和の取れた街並みが形成された一方、郊外は計画都市とは程遠いものになり、中心部と郊外の役割が明確化したと森は指摘されている。これを説明するために 3 つの観点から両者の特徴を見てい

く。一つ目は都市内の設備自体の役割である。パリの中心部は道路整備、上下水道といったライフラインや劇場などの文化施設、緑地スペースなどが整備された。その一方、郊外には化学工場など汚染が激しい工場や伝染病院、精神病院、墓地といったパリが都市としての機能を果たすためには必要だが、環境や景観の面から市内には設置したくないものが設置された。これら設備は市内から郊外に移設されているものがほとんどで、郊外を掃きだめのように扱っていることが見て取れる。二つ目に挙げられるのが都市計画の方向性である。綿密な計画の下で実行されたパリの再開発とは対照的に、パリ郊外では都市計画そのものが存在せずに、パリ市の必要に応じた無秩序な開発がすすめられるスプロール現象が起こった。三つ目は住民構成である。都市改造計画の際に解体された家屋や路地の大半は中心部の貧しい労働者集住地区であった。彼らが立ち退きを命じられ、中心部から排除されたことで、郊外には労働者が多く住むようになった（森千香子 2016, 55-56 頁）。これらの特徴は今なおパリ郊外に色濃く残っており、郊外の生活に影を落とす原因となった。

### 3-2 パリの郊外

パリ圏は1,000万人を超える人口を抱えており、ヨーロッパでも最大規模の都市圏であるが十九世紀に行われた都市改造計画により富裕層が中心部に、そして貧困層が郊外に集まったことで自治体間に大きな格差が顕われた。2008年のパリ都市圏の世帯別年間所得中央値は21,234ユーロであり、これを基準として各自治体の平均所得を比較すると基準の1.4倍以上の高所得世帯はパリの西部に、基準の5割以下の低所得者層はパリの北東部に集中している（森千香子 2016, 31-32 頁）。さらに2000年からの所得推移について自治体別に見ていくとパリ郊外では全体的な所得上昇が見られ、地域に住む人の階層が上がり地域全体の質が向上するジェントリフィケーションの動きが見られる一方で、一部地域では貧困がさらに悪化していてパリ圏内での格差は広がりを見せている。郊外での貧困地域の出現の例としてパリ近郊のセヌ・サン・ドニ県にあるオベールヴィリエ市についてその形成過程を見ていく。1821年に開通したサン・ドニ運河によって早くから工業地帯として発展しており、パリの都市改造計画によりさらに工場数は増加した。化学工場に関しては1870年には約40に上っていた。産業が発達したことにより都市を形成したが、同時に人口は爆発的に増加した。1836年に2,000人だった人口は1886年には22,223人と10倍以上になった。この人口増加に居住環境の整備が追い付かず、住宅不足や上下水道の未設備に陥り住環境は劣悪だった。こういった状況は当時の公害問題のテンプレートであり、政府も対処に乗り出した。十九世紀半ばから

第二次世界大戦後にかけて段階的に住宅の建築を進めた(あるいは促した)。しかし 1955 年ごろからすでに見られていた脱工業化の動きは 1974 年のオイルショック以降顕著になった。郊外に位置していた工場は安価な土地代や人件費を求めて海外移転が相次ぎ、フランス国内の失業率は 1 割を超えた。これにより貧困地域が形成されていったのだった。

### 3-3 フランスにおける社会住宅

第二次世界大戦後のフランスでは急激な住宅不足に襲われ、政府は社会住宅の建設を以て解決に当たった。第二次世界大戦以前のフランスでは社会住宅は主に低所得者層向けであったが、中流階級や労働者階級向けの社会住宅である適正価格住宅(HLM)が新たな主流となった。これにより各地で社会住宅の建設ラッシュとなり、パリでは中心部のこれ以上の拡大が不可能なことから郊外に建設された。建設された当時の住宅に対する認識は「どこでもいいから住めるところに住む」といったもので住環境の質に対しては無頓着だった。そのため「温水設備、電気、シャワーが整っている社会住宅への入居は住環境の向上を意味していた」と森は指摘する。ただし、これら HLM 住宅は「量」に重きを置いて作られ、そのため「スピード」、「生産性」、「コスト削減」が優先されたことに注意したい。ここで「量」とトレードオフされたものが「質」だった。これが原因で 1960 年代から社会住宅に対するイメージが悪化していく。低品質な住宅は壁が薄く、騒音問題が大量に発生したなどという建物自体の問題や、周囲に商業施設や病院、娯楽施設などがなく、交通網も行き届いていないためにおこる孤立などという周囲の環境に対する問題が浮き彫りになった。

一方、20 世紀末から 21 世紀初頭にかけて政府は社会住宅に中流階級を誘致するための施策を行っていた。一つ目が幅広い所得層が入居できる社会住宅の設置である。1996 年から 2001 年に国は入居者の所得や家賃の上限に応じて社会住宅を 4 つのカテゴリーに分類して、基準高い順から PLAI、PLUS、PLS、PLI とした。それぞれに入居可能な世帯の割合を見ると PLAI が 34.5%、PLUS が 70.1%、PLS が 84.1%で PLI が 90.3%をカバーしており所得による制限はほとんどなくなったと考えられる。2000 年代からの社会住宅の増加において貧困世帯向けの PLAI より PLS など中流階級向けの社会住宅が大きく上回っている。二つ目が持ち家取得の促進である。ゼロ金利ローンといった全国規模の政策や社会分譲住宅の創出など自治体規模の施策が実行され、既存の社会住宅を分譲化する、または取り壊した跡地に新たに分譲住宅を建設された。これら二つの中流階級誘致のための施策は外国人受け入れ数の多い地区で行われており、外国人や移民が集中している地区に「フランス人中産階級」を呼び

込み人種と階級にかかわるソーシャル・ミックスを目的としたとされている（森千香子 2016, 150-151 頁）。実際にこの目的は達成されており、パリ郊外の社会住宅では多様な人種や階級が暮らすこととなった。

#### 4. 結びに

パリと東京における都市計画は、いずれも都心部への人口の集中が原因である。しかしながら、保存すべき文化財や景観が存在するパリとそういったしがらみのない東京というそれぞれの特性や文化的背景により都市計画がもたらしたものは異なった。そしてその最たるものが郊外への影響であった。パリ圏郊外では中心部に建てられなかった施設が必要に応じて無秩序に建てられるスプロール現象が起こった。また、人口も郊外に集中したことで質の悪い社会住宅が乱立され、今日の郊外問題を引き起こしている。一方東京は郊外に住宅地が建設された当時はあまり問題なかったが、当時入京したのが中流階級の核家族ばかりであったため現在では公営住宅の老朽化や入居者の高齢化、空き部屋の増加など地域コミュニティの存続にかかわる問題があらゆるところで同時多発している。パリ圏郊外、東京郊外の両者共に 国や自治体が介入して問題解決に当たっているがこの傾向が続くと歪は大きくなり問題は都市全体に波及することになりうる。

目的が何であれ、パリでは中流階級の流入に成功している。日本の社会住宅でも所得制限の見直しや分譲化を導入することで地域コミュニティの崩壊に歯止めをもたらすことができるのではないか。フランスのような複雑な民族・宗教的多様性が存在しない日本なら成功する可能性は高いだろうから一考の価値はあると私は考える。

#### 参考文献

- ・一般社団法人大都市政策研究会大都市政策研究班（2021）「オスマンのパリ大改造」一般社団法人大都市政策研究機構
- ・東京都（2001）『首都圏メガロポリス構想 21 世紀の首都像と圏域づくり戦略』
- ・東京都（2009）「第 3 章 めざすべき都市像」『東京の都市づくりビジョン（改定）』
- ・東京都（2018）「多摩ニュータウン地域再生ガイドライン」
- ・東京都住宅政策本部（2023）「北区桐ヶ丘一丁目地区まちづくりプロジェクト事業実施方針」
- ・内閣府（2011）「地域の経済 2011」<https://www5.cao.go.jp/j->

[j/cr/cr11/chr11\\_index.html](http://cr/cr11/chr11_index.html) (最終閲覧日 9/6)

- ・中澤高志・佐藤英人・川口太郎 (2008) 「世代交代に伴う東京圏郊外の住宅地の変容」『人文地理 第60巻第2号』人文地理学会
- ・羽貝正美 (1996) 「近代都市計画とパリ都市改造」『総合都市研究 第58号』東京都立大学都市研究センター
- ・藤垣洋平・矢吹剣一・後藤智香子・小泉秀樹 (2022) 「東京都市圏郊外のニュータウンの人口趨勢と用途地域及び開発形態の関係の分析」『都市計画報告集 No.21』公益社団法人日本都市計画学会
- ・森千香子 (2016) 『排除と抵抗の郊外』東京大学出版会
- ・吉田樹 (2014) 「東京を中心とした都市構造と交通計画との関係」『地学雑誌』
- ・e-GOV 「地方住宅供給公社法」<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=340AC0000000124> (最終閲覧日 9/2)

## 日本の学童保育の質を向上させるには

### How to improve the quality of Japanese after-school care programs

経済学部 2 年 三輪和正

#### 序論

2016 年に匿名ブログに投稿された衝撃的な記事<sup>1</sup>に端を発して、保育園の待機問題は一時期社会で大きく物議を醸した問題となった。現在では東京 23 区で 2018 年に 3352 人だった待機児童数が 2022 年では 32 人に大きく減少しているなど、「待機児童ゼロ」が謳われ、あたかも待機児童問題というものは完全に解決されたかのように見える。

しかし実際はそうではない。今度は児童が小学校に入学した後の学童保育の待機児童問題が表面化してきているのだ。学童保育に子どもを預けられないと母親は安心して働けず、教育費や老後の不安につながるだけでなく、キャリア形成への障壁になってしまうことも考えられる。こうした理由も夫婦が子どもを持つという選択をしにくい一因となっており、一層少子化に拍車をかけてしまう。

しかも問題はこれだけではない。実際の報道では、待機児童を減らそうと無理に受け入れを進めたある学童保育の施設において部屋に入りきらなかった児童が廊下にあふれ出したり、トイレの前の床に座り込んで遊んだりしている映像が報じられている。当該施設では利用者数に見合うスペースの確保が追いつかず、定員の 2 倍、200 人余りが利用しているという。児童同士がぶつかって喧嘩になるというような事態さえ確認されている。さらに、こども家庭庁が全国の保育施設や幼稚園、放課後児童クラブ（いわゆる学童クラブ）などで報告

---

<sup>1</sup> 2016 年 2 月 15 日に匿名での日記執筆サービス「はてな匿名ダイアリー」に投稿された当時の保育所の待機児童問題を強烈に批判する記事、「保育園落ちた日本死ね!!!」を指す。

を義務付けている、児童が死亡したり治療に 30 日以上かかったりするような大けがをする重篤な事故が 2022 年過去最多となり、なんとその 8 割近くを放課後児童クラブが占めていたという報道もある。[NHK, 2023]

今の学童保育では何が起きているのか、そして、待機児童はどのようにすれば解消していけるのか。本レポートではこの問いについて、子育て支援費、年少人口にほとんど差がないものの、2020 年現在で合計特殊出生率が 1.83 と日本よりもずっと高い水準を保っている（日本の値は 2020 年現在で 1.34）フランスの学童保育制度を比較対象にしつつ考えていく。手厚い子育て支援策がとられており、「子どもを安心して育てられる環境を整える」制度が設計されてきたフランスでは、学童保育がどのように運営されているのだろうか。

本レポートではまず第一章で日本の学童保育の定義を確認しつつ、厚生労働省の調査から待機児童推移数、学童保育の現状について詳しくみていき、待機児童問題が働く女性や家庭にどのような影響を与えるのか考える。第二章ではフランスの学童保育にあたる制度について定義・内容をみていき、第一章でみたような日本の学童保育の問題にどうフランスでは対応しているのかに注目し、そうした制度が女性の就業をどう支えているのか把握する。第三章では第一章・第二章を踏まえ、日本が学童保育の待機児童問題を解消するためにとるべき改善策について考える。

## 1. 日本の学童保育の現状

### 1-1 学童保育の制度

本章では日本の学童保育の待機児童問題について、何が原因でどのような問題が起きているのか見ていく。そこで、まずは現在の日本の学童保育の制度と現状に触れる。以下、学童保育とは制度や、それに伴い各事業所で行われる事業のことを指し、そうした事業を行う事業所を放課後児童クラブと呼ぶ。

厚生労働省は放課後児童クラブの概要について、「児童福祉法第 6 条の 3 第 2 項の規定に基づき、保護者が労働等により昼間家庭にいない小学校に就学している児童に対し、授業の終了後等に小学校の余裕教室や児童館等を利用して適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図るもの」[厚



生労働省，2022]と定義している。設置主体は主に市区町村、社会福祉法人、保護者会、運営委員会などであり、学校の余裕教室、学校敷地内専用施設、児童館などが主な場所となっている。また、その役割は「放課後児童の健康管理、安全確保、情緒の安定」や「家庭や地域での遊びの環境づくりへの支援」[厚生労働省，2022]とされている。このことから、更なる女性の社会進出の中で、放課後児童クラブの拡充は放課後一人にされがちな子どもの居場所を確保し、そうした女性を支援する上で大変重要な施策であることが読み取れる。

また、そうした活動を行う事業所の基準についても、厚生労働省の「放課後児童健全育成事業の設備及び運営に関する基準」によって、「専用区画の面積は、児童一人につきおおむね一・六五平方メートル以上でなければならない」、「放課後児童健全育成事業者は、放課後児童健全育成事業所ごとに、放課後児童支援員を置かなければならない」、「放課後児童支援員の数は、支援の単位ごとに二人以上とする」[厚生労働省，2014]などと定められている。こうした子どもの心理的・物理的安全性が適切に配慮された学童保育が必要とする子どもに遍く行き渡るのが理想だが、現状ではどうなっているのだろうか。

厚生労働省の調査によれば、学童保育の待機児童数は近年減少傾向にあったが2022年は増加し、2022年5月1日現在で15180人（前年比1764人増）となっている。また、こうした学童保育を行う放課後児童クラブ数は26683ヶ所（前年比242ヶ所減）となっており、厚生労働省はこの減少について「大きな要因は、昨年度まで支援の単位数をクラブ数として報告していた自治体があり、当該自治体はその是正を図ったため」[厚生労働省，2022]としている。（支援の単位とは、放課後児童支援員の子どもに対する支援が十分に行き届き、子どもが互いに関係性を構築できるようなおよそ40人以下の子どもと放課後児童支援員からなるグループを差し、クラスと呼ばれることもある。）確かに自治体と政府で制度に対する認識のズレがあったとはいえ、学童保育を利用したいと考える家庭の要望に完全に対応するようなクラブの整備がまだ実現していないのは事実である。加えて、放課後児童クラブ数は基本的に年々増加傾向にあるのにも関わらず、待機児童数も

また 2002 年の 5851 人から 20 年で 2.6 倍に増加しており、2015 年からの 7 年間では約 13000 人から 18000 人で特段大きく変化していない [厚生労働省, 2022]。このような問題には何が背景にあるのだろうか。また、学童保育の現場では実際に何が起きているのだろうか。

## 1-2 学童保育の現状

本節では日本の学童保育の整備が十分進まない理由について、さらに現場での学童保育の実施状況を詳しく見ていきながら考察していく。

厚生労働省の調査からは、学童保育について専門的な知識を備えた放課後児童支援員が現場でまだ不足していることが伺える。同省が省令で定める設営基準では、放課後児童支援員は保育士や社会福祉士をはじめとする様々な資格のうちどれか 1 つを取得していなければならない、もしくは取得していると認定されていなければならないと定められており [厚生労働省, 2014]、かつ前節でみた通り支援の単位ごとに 2 人以上置かれなくてはならない。ところが 2022 年 5 月 1 日現在、登録児童数が 21 人～30 人、31 人～40 人、41～50 人の放課後児童クラブにおいて、国が定める設営基準を満たす放課後児童支援員が支援の単位あたり 0 人または 1 人である事業所は、それぞれ全体の 34.1%、29.8%、25.9%にも上る。なお、国の基準を満たしているかどうかを問わない支援員の数が支援の単位あたり 0 人または 1 人である事業所の割合はそれぞれ 28.2%、25.0%、20.1%であることから、一部の事業所ではボランティアなどを募り基準を満たす支援員の不足を補っていることが伺える [厚生労働省, 2022]。これほど児童数が多い放課後児童クラブにおいて、多数の児童に支援を行う放課後児童支援員の数が少ないことは、彼ら彼女らの面倒を十分見ることができない事業所が存在している可能性を示唆している。これは現に、厚生労働省の「放課後児童クラブ運営指針解説書」にも「放課後児童支援員等は、一人ひとりの心身の状態を把握しながら、年齢や発達状況が異なる子どもに同時かつ継続的に育成支援を行う必要があります。ケガや子ども同士のけんか等への対応や、安全面での管理も求められます。ケガや子ども同士のけんか等が生じた場合、そのことに対応する職員と当事者以外の子どもに対応する職員が必要になります。また、放課後児

童クラブでは、子ども達が複数の場所でそれぞれに活動することがあります。更に、放課後児童支援員等は、子どもが放課後児童クラブにいる時間に電話対応、連絡帳の確認と記入、おやつ準備等も行います。従って、一つの子どもの集団（支援の単位）に複数の放課後児童支援員等を配置することが必要です。」とある [厚生労働省, 2016] ことから伺える。

また、その事業活動についても十分な質が担保されているか疑問が残るものとなっている。前述した「専用区画の面積は、児童一人につきおおむね一・六五平方メートル以上でなければならない」という基準について、それを満たしていると回答した放課後児童クラブは全体の 82.7%である [厚生労働省, 2022]が、依然として全体の六分の一の事業所では一人一人の生徒に十分なスペースが確保されているとは言えない状況である。また、運営内容を定期的に自己評価している放課後児童クラブ、評価をする際子どもや保護者の意見を取り入れている放課後児童クラブはそれぞれ全体の 55.9%、52.4%にとどまっている。第三者評価を実施しているクラブに至っては 18.3%しかない。 [厚生労働省, 2022]さらに、児童福祉法 34 条の 8 の 3 では、「市町村長は、前条第一項（市町村は、放課後児童健全育成事業の設備及び運営について、条例で基準を定めなければならない。この場合において、その基準は、児童の身体的、精神的及び社会的な発達のために必要な水準を確保するものでなければならない。）の基準を維持するため、放課後児童健全育成事業を行う者に対して、必要と認める事項の報告を求め、又は当該職員に、関係者に対して質問させ、若しくはその事業を行う場所に立ち入り、設備、帳簿書類その他の物件を検査させることができる。」と定められている。 [厚生労働省, 2022]しかしここで規定されている検査が行われているクラブ実施市町村は全体の 55.4%に過ぎず、 [厚生労働省, 2022]公的機関による検査・評価は運営内容についてのみならず設備・財務管理に対しても不十分だと分かる。尚、放課後児童クラブに限らず社会福祉施設では指定者管理制度が設けられており、そうした施設の設置主体である地方公共団体は民間事業者、NPO 法人などの団体を広く施設の管理者として指定することができる。これによって管理の費用対効果の向上や、指定管理者の毎年度終了後の事業報告書提出を通じた管理経費及び実態の把握が可能となるのだが

[総務省, 2003]、実際に実施している公立民営クラブは全体の 27.9%に過ぎない。[厚生労働省, 2022]

学校、保育所、幼稚園、その他地域の関係機関との連携状況にも懸念が残る。「遊びと生活の場を広げるために学校施設を利用できるよう学校との連携を図っている」、「保育所、幼稚園等との連携を図っている」、「地域組織や関係機関等との情報交換、相互交流を実施している」、さらに「地域住民と連携した子どもの安全を確保する取組を実施している」と回答した放課後児童クラブはそれぞれ全体の 79.7%、61.6%、74.4%、61.3%であり、4 つ目の項目を除いて 2021 年の割合（それぞれ 79.8%、62.4%、75.5%、60.4%）よりも下回っている。[厚生労働省, 2022]4 つ目の項目についてもまだまだ十分な水準とは言えず、依然として少なくない数の放課後児童クラブではこうした他の関係機関との連携の余地があることが伺える。

以上から本節をまとめると、日本の学童保育の現場では専門的知識をもった支援員が不足しているという数の不足の問題、そしてその運営体制・事業内容が客観的な、場合によっては自己評価すら行われていないという質の不足の問題、そして地域の関係機関との連携不足という問題があることが見えてきた。

登録児童数が多い放課後児童クラブでの支援員の不足、生徒の専用区画の不足などの要因が複合的に絡み合ったとき、序論で述べたような学童保育の窮状が引き起こされていくと考えられる。そして待機児童数が減少に転じない主な理由の 1 つとして、上で述べた「数の不足」と「質の不足」による、大勢の児童の面倒を少ない専門の支援員で見なければならず、これ以上児童を受け入れることができない状況、そしてその運営内容の問題についても他の地域機関、公的機関に認知されにくく十分な検討・改善がなされにくい状況があるのではないかと考察される。

### 1-3 待機児童問題が家庭や女性のキャリア形成に与える影響

本節では、以上で述べてきた学童保育における待機児童問題が働く女性やその家庭に対しどのような影響を与えているのか見ていく。

平河・浅田（2018）は学童保育所、即ち放課後児童クラブの利用可能性

と女性の就業率にどのような関係があるのかを経済学的に実証分析した。東京都の1985年、1990年、1995年、2000年、2005年、2010年の市区町村データを使用し、女性の就業率を被説明変数、学童保育定員比率（市区町村ごとの5～10歳人口に対する学童保育の定員数の比率）、保育所定員比率（市区町村ごとの0～4歳人口に対する保育所の定員数の比率）などを説明変数として20～24歳、25～29歳、30～34歳、35～39歳、40～44歳の女性の就業者の階級ごとにweighted logistic regressionで分析を行った結果、学童保育の定員比率は35～39歳、40～44歳の女性について有意に女性の就業率を上昇させることが分かった。具体的には35～39歳の女性では学童保育の定員比率が平均値から10%増加すると就業率は1.29%上昇し、40～44歳の女性では学童保育の定員比率が平均値から10%増加すると就業率は1.14%上昇する。従って平河・浅田の研究によれば学童保育の拡張政策は子育て世代の女性の就業促進に効果があるといえ、厚生労働省によると2010年時点での東京都の第一子出生時の平均年齢は31.5歳であり、第二子出生時の平均年齢は33.3歳である[厚生労働省, 2011]ことから、子どもが小学生である可能性が高い上記の年齢層の世代の女性に最もそうした政策のメリットがあるはずだという推察とも整合的である。[平河 & 浅田, 2018]この分析において保育所定員比率や有配偶率、さらに親との同居率などの様々な変数をコントロールした上で、学童保育定員比率に有意な限界効果が確認されたということは即ち、「学童保育の定員を増やしたことが主な理由で、就業できるようになる女性が一定程度存在する」ことを意味している。つまり、学童保育が利用できず子どもが待機児童となってしまうケースでは、その他の条件に関わらず就業が妨げられてしまう女性が存在するということである。前述の分析では親と同居している家庭も含まれていたことを考えると、増加傾向にある核家族では学童保育の利用可能性は就業可能性により大きく影響すると考えられる。

待機児童問題の影響はこれだけに留まらない。諏訪(2017)は、当時4学童保育室の運営を行っていたNPO法人H主催の学童保育全体研修会に立会った際、「学童保育についてのアンケート」を依頼し19名の職員から学童保育の仕事、児童、保護者などへの思いについて回答を得た。職員からは次

のような声が聞かれている。「家では怖い親，忙しい親に気を使い、自分の感情を押し殺し，大人なフリをして日々生活しているのだろう。とにかく話をきいてほしい。それだけでよいのに...と思っている子が，学童でストレスを爆発させている」、「習い事のさせ過ぎだ。子どもの気持ちより自分本位。忙しいのは解るが、一日何分子どもの顔を見つめてあげているだろうか。とにかく会話をたくさんしてほしい」。そして、諏訪によれば職員の半数が「難しいけれど子どもの成長に係わる仕事だから，やり甲斐がある」と感じており、「子どもと触れ合い」「会話を交わし」「心を通じ合わせ」「共感し合う」ことに楽しさを見出していたという。[諏訪きぬ, 2017]この調査からは、仕事に忙しく子どもに構えない保護者に代わり、学童保育において遊びや会話を通じ子どもとコミュニケーションをとることで、子どもの健全な成長を促そうとしている職員の姿が伺える。勿論こうした課題は学童保育単体では解決できるものではなく、家庭や場合によっては学校との連携などで児童のサポートにあたる必要があるが、学童保育を利用できない家庭では事態は更に深刻であることが推察される。学童保育の登録児童の保護者についてさ上で述べたような懸念が示されていることを考えると、待機児童をもつ家庭では就業を希望している親がそれを諦め子どもの面倒を見るか、共働き世帯において児童を顧みてくれる人が誰もおらず、最悪の場合ネグレクトや虐待などのケースにつながるといったような問題が起こりうるのである。

以上で見てきたように、学童保育の待機児童問題は就業を希望する女性の社会進出を妨げたり、そうでないとしても児童の健全な成長に支障をきたしたりしうる重大な問題である。こうした事態を防ぐため待機児童の解消が急がれるが、第二節でみたようにそのためには放課後児童支援員の数の問題、放課後児童クラブの運営の質の問題という2つの問題を解決する必要がある。こうした問題に対し、フランスではどのように対処しているのだろうか。もしくはどのような制度設計によってそうした事態を防いでいるのだろうか。

## 2. フランスでの学童保育の制度運用

### 2-1 学童保育の制度

本章では日本との比較としてフランスでの学童保育の制度を取り上げ、ど

のような制度設計がなされているのか、そのもとで待機児童数や第一章で述べたような数・質の問題はどうなっているのか、就業している保護者の負担は軽減されているのかについてみていく。

そこで本節ではまず、フランスにおいて学童保育はどのように定義づけられ制度化されているのかについてみていく。

フランスでは学童にあたる制度は *centre de loisir* (直訳は余暇センター) と呼ばれ、フランスの国民教育・青少年省によれば児童に「自発性、創造性、コミュニティでの生活の学習、責任のとり方、自主性の育成、批判的思考を奨励することができる」場であるとしている。2006年以降は長期休暇中の預かり保育である *centre de vacances* (ホリデーセンター) と共に「未成年者の一括受付」(*accueil collectif de mineurs, ACM*) として制度化されている。余暇センターでは各主催者に固有の教育プロジェクトと各管理チームに固有の教育プロジェクトから構成される、教育的なレジャーやリラクゼーション活動が実施されており、国による規制を受けるため活動について行政に申告する必要がある。更に、提供されるアクティビティについても日本の学童保育よりも詳しく示されている。「カヌー、マウンテンバイク、乗馬、登山、アーチェリー、セーリングなどの身体活動」、「音楽、ダンス、サーカス、演劇、マルチメディア技術などの文化活動や芸術表現」、「科学のおよび技術的活動 (天文学、コンピューティング、超小型ロケット、写真、ビデオなどの発見)」など、文化的、芸術的活動にフォーカスが当たっている。この点について国民教育・青年省は、「主催者は保護者及び本省の *DSDEN* (国民教育事務局、国民教育・青年省の出先機関) に教育プロジェクトを伝えることが期待され」、事前に「保護者は主催者に問い合わせ、必要な情報をすべて入手すること」ができるとしている。 [Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, 日付不明]

指導員の数にも日本の場合よりも厳格な基準が見られる。「社会行動及び家族法」第 R.227-16 条では「6歳未満の子供については、レジャーレセプションの継続時間が連続5時間を超える場合、未成年者8人につき1人の活動指導者、レジャーレセプションの継続時間が連続5時間を超えない場合、未成年者10名に対して進行役1名。」「6歳以上の子供の場合、レジャーレ

セプションの時間が連続 5 時間を超える場合は、未成年者 12 人に対して進行役 1 人、レジャーレセプションの時間が連続 5 時間を超えない場合、未成年者 14 人に対して進行役 1 人」となっている。 [*Décret n° 2018-647 du 23 juillet 2018 modifiant des définitions et des règles applicables aux accueils de loisirs*, 2018]これほど細かな単位で児童の面倒が見られ、かつその運営内容についても保護者が把握できるような環境はまさに理想であるが、このような手厚い支援体制は実際にそれを望むフランスの児童に十分行き届いているのだろうか。

この点について、国民教育・青年省は、受け入れの「提案は全ての若者向けに行われ」としている。即ち、前提条件である受入れ児童の年齢と健康状態に関する情報（ジフテリア、破傷風、ポリオのワクチン接種に関するものなど）さえ条件に合致すれば [*Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse*, 日付不明]、基本的に誰もが登録されるのだ。保護者が働いているかや家庭環境が学童保育の当落の基準になりやすい日本とは対照的である。しかし、受入れについて特別な基準を設けず広く門戸を開くとすると、日本よりも厳しい児童 1 人あたりの指導員の数の基準を各余暇センターではどのように満たしているのだろうか。

## 2-2 余暇センターでの施策

本節では余暇センターでの指導員の工面や運営内容の質の担保について現在とられている施策を詳しくみていく。

実際に指導員の不足という問題はフランスでも他人事ではない。オー＝ド＝セーヌ県のピュトー市では 2019 年 7 月に、レジャーセンターへの児童の登録について「家族からのニーズが大きすぎ」とし、「十分な数の指導員が揃うまでポータルへの登録を停止する」ことを選んだと報じられた。 [*Le Parisien*, 2019]フランスではレジャーセンターの指導員になるための資格として BAFA (ファシリテーター機能の適性証明書)が必要であり、取得のために特定の研修を受ける必要があるが、年間の取得者数は 2011 年の 53754 人から 2019 年の 42924 人に 10%も減少していた。 [*République française injep*, 2021]こうした事態に歯止めをかけるため、国民教育・青年省は



2022年以降のBAFAの研修費用を1人あたり100ユーロ（約16000円）減額することとし [Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, 2022]、研修への参加年齢を17歳から16歳に引き下げた。 [Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, 2022] その結果2022年にBAFA発行件数は前年比で37%増加し、46239件にも達した。 [Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, 2023]

さらに、この問題についてとられている政策はこれだけに留まらない。国民教育・青少年省スポーツ局は2022年に「未成年者の集団受け入れにおける団体活動の復活に向けて」、「地域内の教育の補完性の強化」と題し、「地方選挙で選ばれた役人の教育の補完性の問題に対する意識を高める」、「地方自治体が教育の補完性への投資を持続的に強化するための支援」という2つの施策を打ち出している。前者については「地方選挙で選ばれた役人、特に農村部の地域における教育補完性への投資の機会に対する行政サービスの意識を高めるために、国は専用のコミュニケーションキャンペーンを開始し、これらに関する地域公務員の研修の強化に貢献する。国家領土公共サービスセンター（CNFPT）の支援を受けて、この課題に取り組んでいる」とし、後者については「既存の行動枠組み（PEDT、水曜計画）を変更することなく、団体活動部門委員会（国、地方自治体、労働組合と協議しつつ、未成年者の集団受け入れについて拘束力のある中期的ロードマップを決定、実施する委員会）は、地方自治体が良好な条件を保証する未成年者の集団受け入れの管理慣行に向けて可能な限り努力できるよう、地方自治体を支援する方法を考えるよう求められるだろう。協会への委任、人的資源管理の質（雇用、報酬、研修基準に基づくもの）、学校と共有される教育的意欲など。委員会によって特定された良い慣習の遵守は、その後、国の財政支援の評価要素を構成する可能性がある」と言及している。 [Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse et des Sports, 2022]

以上を踏まえると、フランスでは専門の委員会や役人の意識改革のための研修などによって、国家ぐるみで余暇センターでの受け入れ活動とその他の地域機関の連携をとりつつ、指導員の待遇改善や研修の促進・支援に取り組んできたことが分かる。そしてこれは実際に、前述したBAFA取得者の画

期的な増加という結果に繋がっている。

### 2-3 現在の余暇センターが働く親の負担減にどう繋がっているか

本節では、こうした余暇センターのサービスの拡充政策がどのように就業している女性の負担軽減に寄与しているかをみていく。

藤田（2009）は「集団保育所の受け入れが3歳までのフランスでは、保育学校（École maternelle、2歳から6歳までの子どもに無償で就学前教育を行う教育機関）で親の就労と子育てを両立することは不可能」とし保育学校の重要性を強調しながらも、「現在の保育学校自体が子どもに教育を施しつつ保護機能を果たすのは、厳密に言えば正規時間、すなわち8時半から16時半までの、昼休みを除いた6時間だけである。その上、夏休み（2か月）を始めとする長中期休暇が年5回2週間位ずつある。いくらバカンスの多いフランスとはいえ、フルタイム就労の親では対処できない。」と述べている。それにも関わらず、「保育学校は一定の保護機能を果たしているとみなせる。」とし、その理由の一つに「保育学校には正規時間以外に補完制度が備わっている。」ことを挙げ、余暇センターをその例に出している。藤田によれば「2007年2月、ニース市役所サンタナさんからの説明では、ニース市では3歳から12歳までの子どもを対象に、7時半から18時半まで余暇センターが開設されている。」とのことである。[藤田浩美, 2009]保育学校の開校時間については2023年現在でもほとんど変化なく、ニース市でも現在16時までの受け入れを実施している [Ville de Nice, 2023]ため、余暇センターは確かに現在でも保育学校やその他地域機関の補完という役割を果たし、保護者の就業支援を後押しするものになっていると言える。現に藤田によれば「フランスの母親は子育てと両立できる働き方を好む傾向にあり、フランスの制度は『痒いところに手が届く』という。」 [藤田浩美, 2009]とのことであり、これは2020年現在で子どもをもつ夫婦のうち働く母親が全体の81%にもなっている [Institut National de la Statistique et des Études Économiques, 2022]ことにも表れている。上記のような保護者のニーズに応えられる補完機能は、地域の子どもの保育・教育に携わる機関の連携が強固なフランスの土壌だからこそ、実現できていると言っても過言ではない。

### 3. 日本の学童保育はどうするべきか

#### 3-1 日本のフランスの学童制度の大きな違い

以上第一章及び第二章の内容を踏まえつつ、本章では日本の学童保育の現状をどう改善していくべきか考えていく。本節ではまず、日本においてフランスでとられたような施策を実施する上で変えるべきと考えられる、二国の学童保育制度の違いに注目する。

第二章で見たフランスの、指導員不足の問題に向けた政策として認定資格である BAFA の取得支援・指導員の待遇改善があった。このような施策が功を奏するためには、何が必要だろうか。

ここでフランスの学童制度の定義について第二章第一節から再掲すると、児童に「自発性、創造性、コミュニティでの生活の学習、責任のとり方、自主性の育成、批判的思考を奨励することができる」場であった。前述の藤田も「岩橋恵子（2002年）によれば、このような文化活動やスポーツ活動をする場としての余暇センターは、文化資本の劣る労働者階級の子ども達に文化や芸術に触れる機会を与えるという民衆教育の意味がある」[藤田浩美, 2009]としている。日本の学童制度が「適切な遊び及び生活の場を与えて、その健全な育成を図るもの」となっており、具体的な運営内容は基本的に現場に任せられている一方で、フランスでは余暇センターが学校や保育所と同程度の重要な教育的役割を持たせられており、その運営内容についても第二章第一節でみた通り詳しく言及されていた。私はこのように、学童そのものを「子どもを一時的に預ける託児所」ではなく、「子どもの教育・成長において価値を与える必要不可欠な空間」と定義づけ、その運営内容についても政府・市区町村・放課後児童クラブ等が連携して責任を持っていくことが、そこで働く指導員の意識向上、ひいてはさらなるそうした職業への需要増に繋がっていくのではないかと考える。このような放課後児童クラブの指導員という職業への需要が生まれてはじめて、その就業支援や待遇改善といった政策が効果的になっていくのではないだろうか。

### 3-2 学童保育の改善の展望

本節では前節で述べたような学童制度の「意識改革」を経て、学童保育をどう改善し待機児童解消につなげていくべきかの展望について述べる。私は主に、以下2つの施策が受け入れ態勢の強化の上で重要になってくるのではないかと考える。

まず1つは専門的な放課後児童支援員の確保である。厚生労働省の調査では、2016年現在で常勤の放課後児童支援員の年間支給額が平均で281万7000円となっており、[厚生労働省, 2022]待遇改善が急務である。また、第一章でも述べたように保育士や社会福祉の資格等、厚生労働省が放課後児童支援員として満たすべきとしている基準についても満たしていない支援員がまだ少なくない状況である。学童保育を子どもにとっての居場所とするだけでなく、自主性・好奇心を養うような教育機関としての役割を担う場とするためにも、様々なプログラムの実施に対応できる指導員の育成のための研修機会の拡充が急がれる。

もう1つは学校、保育所、その他地域機関との綿密な連携・情報共有体制である。放課後児童クラブでの児童の一人当たり専用区画がまだ十分に確保されていなかったことを考慮すると、現状では児童を受け入れるのに十分な敷地面積がない事業所の存在なども考えられる。また、そもそも地域に放課後児童クラブ自体が少なく待機児童とならざるを得ないといったケースもあるだろう。こうした場合には放課後に学校の一部区画を児童の受け入れ先として提供してもらうなどの対策が必要になる。加えて、放課後児童クラブはその名の通り放課後から後の時間帯に児童を受け入れるため、「意識改革」後であっても実施可能なカリキュラムには制約がある。こうした内容についても学校、その他機関と情報を共有しつつ、何は学校教育に任せてよいか、何を学童保育で教えていくべきかを定期的な評価を経ながら考え実行していくことが肝要だと考えられる。

### 結論

本レポートの内容を振り返る。「フランスではどのような学童保育の制度が運用されているのか、日本の待機児童問題をどのように解決していくべきか」

という問いのもと、第一章では待機児童数が高止まりしている現状、その背景にある専門的支援員の不足という数の問題、放課後児童クラブの運営が自己評価・第三者評価を十分受けられていないという質の問題、そして地域の関係機関との連携が不十分であるという問題に迫りつつ、学童保育が女性の就業支援と児童の精神的ケアに果たす役割についてみることで、待機児童問題解決の重要性について再確認した。第二章ではフランスの余暇センターの日本より厳しい指導員数の基準、幅広い受け入れ態勢についてみた後、それを支えているBAFA取得支援、地域機関との連携による指導員の待遇改善・役人の意識改革などの政策を挙げ、最後に余暇センターがフランスの女性の就業率向上にどう貢献しているのかを確かめた。第三章では問いに対する答えとして、日本はフランスの余暇センターに見られたような自主性、批判的思考、好奇心を育てるような極めて重要な教育的役割を学童保育に与えていくことを基盤としつつ、専門的人材の確保・放課後児童クラブの地域機関との連携強化といった施策を推し進めていくべきとの提言を述べた。

本レポートでは日本・フランスの学童保育制度・余暇センターの分析において基本的にどちらも政策ベースの比較になってしまい、特に第三章では日本の学童保育の「意識改革」についてそれをどう現場に浸透させていくか、日本の学童保育の先進例に注目してみるなどしてより丁寧な議論をするべきであった。今後の反省としていきたい。

学童保育の待機児童問題の解消は本来、学童保育の定義・現状から鑑みても保護者の就業支援のための児童の預け先の確保という意味合いが強かったと思われる。しかし実際に学童保育の整備が進まない背景から見てきたのは、指導員の不足からくるクラブの困窮と、学童で荒む子どもたちの姿だった。(第一章参照) もしも私が第三章で述べたような学童保育の「意識改革」が実現されたならば、女性の更なる社会進出は勿論のこと、学童保育に携わる指導員の労働状況・待遇の改善、そして児童の居場所作りやメンタルケアのみならず、新たなる芸術的・科学的・身体的活動への参加の促進という、学童に関わる全ての当事者の生活の質の向上に繋げていける可能性がある。子育ては親や特定の誰かだけの仕事ではなく、その子に関係している全ての人・機関が協力して担っていくものだという基本的原則をどれだけ大事にできるか、待機児童問題

を通じて今社会全体が問われているように思う。

#### 参考文献

厚生労働省「平成22年人口動態統計」

厚生労働省「厚生労働省令第六十三号」

web: <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000046169.pdf>

[アクセス日: 2023年7月5日].

厚生労働省「放課後児童クラブ運営指針解説書」2016年

web: <https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000158828.pdf>

[アクセス日: 2023年8月4日].

厚生労働省「児童福祉法」

web: [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo\\_kosodate/jidouhukushihou\\_kaisei.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/jidouhukushihou_kaisei.html)

[アクセス日: 2023年8月4日].

厚生労働省「図表 1-2-72 職員1人当たり給与額（月給で支払われる者）」

2022年

web: <https://www.mhlw.go.jp/stf/wp/hakusyo/kousei/21/backdata/01-01-02-72.html>

[アクセス日: 2023年8月16日].

厚生労働省「放課後児童健全育成事業について」2022年

web: [https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo\\_kosodate/kosodate/houkago/houkago.html](https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/kodomo/kodomo_kosodate/kosodate/houkago/houkago.html)

[アクセス日: 2023年7月25日].

厚生労働省「令和4年（2022年）放課後児童健全育成事業（放課後児童クラブ）の実施状況」2022年 web:

<https://www.mhlw.go.jp/content/11921000/001029590.pdf>

[アクセス日: 2023年7月25日].

諏訪きぬ「子どもの生活における家庭の役割と放課後児童クラブ・小学校との連携 —運営間もない放課後児童クラブ（学童保育）の実態分析を通して—」

『保育学研究』第55巻第3号、2017年

総務省「公の施設の指定管理者制度について①」2003年

web: [https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000451041.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000451041.pdf)

[アクセス日: 2023年8月8日].

藤田浩美「フランスの低年齢児教育 —保育学校が社会で果たす役割—」『国際文化研究科論集』第10号、愛知県立大学大学院国際文化研究科、2009年

平河茉、浅田義「学童保育の拡大が女性の就業率に与える影響」『日本労働研究雑誌』第692巻 2018年2・3月号 p. 59、2018年

NHK、「保育施設や放課後児童クラブなど 重大事故 2400件超で過去最多」、2023年8月2日、web:

<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230802/k10014149981000.html>

[アクセス日: 2024年3月25日].

Anon.,

Institut National de la Statistique et des Études Économiques, *Femmes et hommes, l'égalité en question*, 2022年

web:

<https://www.insee.fr/fr/statistiques/6047789?sommaire=6047805&q=taux+d%27emploi+des+femmes>

[アクセス日: 2023年8月15日].

Le Parisien, *Puteaux : une liste d'attente pour les centres de loisirs*, 2019年

web: <https://www.leparisien.fr/hauts-de-seine-92/puteaux-une-liste-d-attente-pour-les-centres-de-loisirs-08-07-2019-8112471.php>

[アクセス日: 2023年8月13日].

Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse et des Sports, *Pour un renouveau de l'animation en accueils collectifs de mineurs*. 2022年

Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, *L'âge pour préparer*

le *BAFA abaissé à 16 ans.*, 2022 年

web: <https://www.jeunes.gouv.fr/l-age-pour-preparer-le-bafa-abaisse-16-ans-866>

[アクセス日: 2023 年 8 月 14 日].

Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, *Une aide de 100€ sur la formation BAFA-BAFD pour les volontaires du service civique.*, 2022 年

web: <https://www.jeunes.gouv.fr/une-aide-de-100eu-sur-la-formation-bafa-bafd-pour-les-volontaires-du-service-civique-691>

[アクセス日: 2023 年 8 月 14 日].

Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, *Forte hausse du nombre de brevets d'aptitude aux fonctions d'animateurs (BAFA) en 2022.*, 2023 年

web: <https://www.jeunes.gouv.fr/forte-hausse-du-nombre-de-brevets-d-aptitude-aux-fonctions-d-animateurs-bafa-en-2022-1199>

[アクセス日: 2023 年 8 月 14 日].

Ministère de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, *Parents, ce qu'il faut savoir.*

web: <https://www.jeunes.gouv.fr/parents-ce-qu-il-faut-savoir-sur-les-accueils-collectifs-de-mineurs-211>

[アクセス日: 2023 年 8 月 12 日].

République française injep, *BAFA/BAFD 2011-2020.*, 2023 年 web: <https://injep.fr/donnee/bafa-bafd-2011-2020/>

[アクセス日: 2023 年 8 月 14 日].

*Décret n° 2018-647 du 23 juillet 2018 modifiant des définitions et des règles applicables aux accueils de loisirs*, République française Légifrance, 2018 年

web: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037245673>

[アクセス日: 2023 年 8 月 13 日].

République française Pôle emploi.fr, *L'emploi dans le secteur de*



*l'animation.*

web: <https://www.pole-emploi.fr/actualites/le-dossier/tourisme---loisirs---nautisme/animation/lemploi-dans-le-secteur-de-lanim.html>

[アクセス日: 2023年8月15日].

Ville de Nice, *Accueil de loisirs.*, 2023 年

web: <https://www.nice.fr/fr/activites-et-loisirs/accueil-de-loisirs>

[アクセス日: 2023年8月15日].

## ヨーロッパ諸国と日本における地方創生

### Local Development in European Countries and Japan

2年 社会学部 長崎瑞生

#### 1. 初めに

今日、日本では地方の人口減少が問題となっている。少子高齢化が進み、日本全体として人口の減少に加え、地方出身者の都市への人口流出が重なり、地方の人口減少は近年甚だしい。2021年の国勢調査では、人口減少率が33道府県で拡大しており、地方の人口の減少は特に進んでいる<sup>2</sup>。この影響で地方都市の公共交通機関の利用者は減少し、公共交通機関の存続が厳しくなっている。この問題を考えるため、本レポートではヨーロッパ諸国の過疎対策、そして公共交通機関の実態、地方生活者の豊かさを踏まえ、日本において地方創生に活用できるかどうかを考察していく。そしてこの地方交通の弱体化は地方に生活する人々の豊かさを低下させ、さらなる地方生活者の減少につながっていくと考える。そこで、過疎対策のために地方交通の利便性を考え、地方生活者の生活の豊かさを向上させることで、過疎を防ぐことはできないかという視点でこの問題を見ていく。

#### 2. フランスにおける地方創生

##### 2-1 フランスの過疎対策の実態

フランスにおける過疎の実態について確認する。日本が都道府県の下に市区町村があるように、フランスには州の下に県があり、その下に市町村に該当するコミューンが存在している。このコミューンは2015年においてフランス本土だけで36529個存在していて、日本の市区町村より小規模で数が多くなっている<sup>3</sup>。このそれぞれのコミューンでの人口差が大きく異なっており、

---

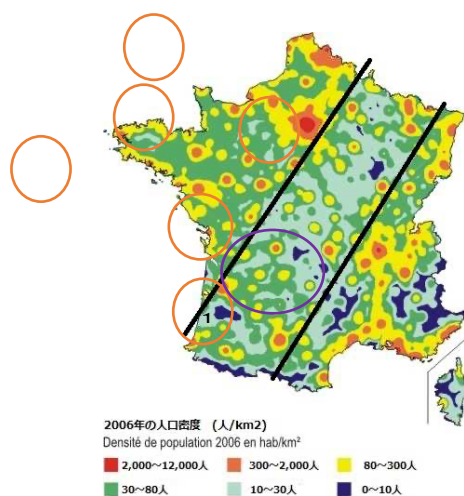
<sup>2</sup> 総務省統計局「人口推計(2021年)」

<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2021np/index.html>

<sup>3</sup> 自治体国際化協会「フランスにおける過疎地域振興について」

現在のフランスは多くの人口を大都市コミューンに有している。農地森林地帯の割合の違いや、交通の便の悪さなどから、このような地方と都市の人口の差は発生している。

以下に挙げる図は 2006 年におけるフランス本土の人口密度の違いであり、地方と都市の人口密度の差を見ることができる。人口密度が大きい地域が赤色や黄色の暖色、小さい地域が青色などの寒色で表されている。オレンジの丸で囲まれた地域は都市で人口密度が大きい地域であり、パリ、ナント、マルセイユ、リヨン、リール、ストラスブールなどの都市が該当する。そしてこの地図上の黒い線で引かれた北東部から南西部にかけての内陸地には人口密度の大きいコミューンが存在していない。これはフランスで「不毛な対角線」と呼ばれ、農地や森林地帯が多く、都市への人口流出によって過疎地域となってしまう。また、青い丸で囲まれた南西部の地域はアルプス山脈が存在し、人口密度がより少ない過疎地域となっている。



2006 年におけるフランスの人口密度<sup>4</sup>

## 2-2 フランスにおける過疎対策「ZRR」

フランスには過疎地域が多数存在しており、この対策として、1995 年に地方都市開発のための方向づけの法律によって地域活性化区域「ZRR」というものが定義された。「ZRR」は「厳しい困難に直面し、脆くなっている地域」

<sup>4</sup> 自治体国際化協会「フランスにおける過疎地域振興について」

と定義され、過疎地域であるコミューンが対象となった。「ZRR」の大きな取り組みとしては過疎地域である自治体に対して優遇措置を受けられるようにしたことである。「ZRR」に企業を設立した場合、所得税や法人税が免除されるなどの優遇税制を取ることで、企業が過疎地域に会社を設立し、その地域に労働力需要を発生させ、産業を築くことで、過疎地域に人が集まることを期待している。以下に「ZRR」の分布を示したが、「ZRR」は国土の3分の1を占めていて、過疎地域が多く存在していて、対策が広範囲で行われていることがわかる<sup>5</sup>。また、このZRRの分布は上に上げた過疎地域の分布と類似していることも確認できる。



2014年におけるZRRの分布<sup>6</sup>

### 2-3 フランスにおける過疎化対策「地域活性化優良モデル」

フランスにおいても一つ過疎対策として行われているのが「地域活性化優良モデル」である。2005年に開始したもので、地域のイニシアチブを支援し、イノベーションを促進するためのプロジェクトに対し、「地域活性化優良モデル」のラベルが与えられ、国から補助金が与えられる。第1期では379のプロジェクトが選ばれ、地方において、4万以上の雇用が創出、維持されたとされている。具体的な例として、アクス＝レ＝テルム地域経済活性化の例がある。アクス＝レ＝テルムは下の地図の示すようにフランスの南部

<sup>5</sup> 同上

<sup>6</sup> 同上



のスペインとの国境付近の街である。<sup>7</sup>

このアクス＝レ＝テルムでは6つの足湯を作り、温泉街として新たに区域を設置して、年間で520万ユーロの収益を上げている。これは地域活性化モデルに登録されたことで、補助金を与えられ、作られたものである<sup>8</sup>。このようにこの取り組みは過疎地域の魅力を向上させ、過疎地域の経済を発展させる上で大きな成果を上げている。

### 3. フランスにおける地方鉄道

#### 3-1 過疎地域における鉄道の役割

過疎の問題を考える上で、重要になってくるのが交通機関である。公共交通機関の重荷鉄道は過疎地域にとって、人の流れや経済の動きを生じるためには必須なものであり、それをどのように維持していくかが、問題となっている。そこでフランスの地方鉄道について考え、どのような戦略をとっているのかを探っていく。

#### 3-2 フランスの地方鉄道の実態

フランスはパリを起点として多くの鉄路が引かれている。隣国のドイツや、スペイン、イギリスなどを結ぶ高速鉄道もあり、ローカル線と言われるような地方の鉄道もある。この過疎地域を通るような地方鉄道は利用客が少なく、

<sup>7</sup> Google Map より引用

<sup>8</sup> 村上裕一「広域自治体のローカル線運営：フランス版リエゾンのメリット」

利益が少ないという問題を抱えている。利益が少ないことで、施設の老朽化やバリアフリーに対応できていないという問題もある<sup>9</sup>。

### 3-3 フランスの地方鉄道の利用者回復の具体例

全国的に地方鉄道が苦戦する中、利用者の回復に成功したヌーベル・アキテーヌ州の事例を取り上げる。ヌーベルアキテーヌ州はシテの地図に示したようにフランスの南西部に位置する州であり、ボルドー市を除いた多くの地域が ZRR に指定されている過疎地域である。



2002年にフランスではローカル線の運営権限が国から州政府に移管されたことで、州政府が各地の実情に合わせて、サービス水準が決められるようになった<sup>11</sup>。列車の運行密度や運賃などは州政府と鉄道会社が協定で決められるようになり、ヌーベル・アキテーヌ州では駅の配置を見直し、鉄道旅客輸送量を24%増やしていくという戦略を示した。また、ローカル線を運営する資金は運賃収入が3割という状況で残る7割は国の補助金や州の財源といった資金であった。ヌーベル・アキテーヌ州もローカル線に対して、地方を荒廃

<sup>9</sup> 黒崎文雄「フランスにおける鉄道の運営手法」

<sup>10</sup> Google Map より引用

<sup>11</sup> 村上裕一「広域自治体のローカル線運営：フランス版リエゾンのメリット」

させないための地域政策として資金を投入している。このように州政府が積極的に鉄道運営に関与し、資金を投入するなどの協力を行ったことで、ヌーベル・アキテーヌ州の鉄道は 2016 年からの 3 年間で定時運行率が 88%から 94%にまで上がり、利用者は 1 日一万人を超えるようになるほど増加し、利用者の満足度も 93%にまで上っている。<sup>12</sup>

#### **4. スイスにおける地方創生**

##### **4-1 スイスにおける過疎対策**

ヨーロッパの中で過疎対策に力を入れる国としてスイスの地方創生についても取り上げる。スイスは山岳地域に覆われた国であることから、都市と地方の人口差は大きいものとなっている。最大のチューリッヒ市の人口が約 35 万人であるのに対し、10 数人程度しか人口がいない村も存在する<sup>13</sup>。スイスの過疎対策は 1970 年台から行われている。「山岳地域投資支援法」や「経済困難地域支援決議」といったものによって対策されてきた。どちらも過疎地域である基準を満たした自治体に対し、設備の支援や、優遇税制を行うといったものである。その後、2008 年から「新地域政策」という政策が開始した。これは、それまでの施設設備に対する貸付や連邦法人税の減免などを引き継ぎつつ、広域的な地域開発プログラムへの補助、貸付を行うというものである。このようにスイスにおいても、山岳部など、不便で人口が少ない地域に対し、補助をする政策がなされている<sup>14</sup>。

##### **4-2 スイスにおける地方交通**

スイスの鉄道網は密度が高く、同じくらいの面積の九州の 2 倍ほどの鉄路がある。そんなスイスの鉄道をスイス政府は重要視していて、コロナ禍の 2020 年には資金流動性不足に陥ったスイス国鉄を救済するために日本円にし

---

<sup>12</sup> 同上

<sup>13</sup> 田口博雄、「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」

<sup>14</sup> 海外の人口減少地域に対する施策に関する調査

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000596255.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000596255.pdf)

て約 600 億円の追加融資を行うなど、積極的に支援している。またスイスの地方鉄道は利便性の向上などを行い、観光客を取り込むなどして、ローカル線の利用客増加させている。

## **5. EU の地方創生政策**

EU 全体としても地方創生政策をおこなっている。EU 全体で人口密度に基づいて人口希薄地域を指定し、欧州開発基金の資金を基にして補助や貸付を行なっている。また、人口希薄地域の地域開発プログラムに対して重点的に支援を行い、EU における人口減少地位域に補助をおこなっている<sup>15</sup>。

## **6. 日本の地方創生政策**

### **6-1 日本における過疎対策**

日本においてはさまざまな地域自治体が過疎対策として、取り組みをおこなっている。子育て環境の整備を図り、移住者を増加させたり、産業の振興を図ったり、街の魅力を洗練させ、観光客を増やして、地方経済を活発化させたりする取り組みをおこなっている。過疎地域持続的発展支援交付金として、地方自治体には国からの補助金が支援される仕組みが用意されている。また産官学連携として、国と地方都市だけでなく、企業、大学などを絡めた地域活性化も行われている。

### **6-2 日本における地方鉄道**

日本における地方鉄道は厳しい経営を強いられている。北海道での鉄道を運行する JR 北海道は 24 年連続で営業赤字となっていて、地方幹線が廃線となり、利用客の少ない駅の閉鎖などが行われている。廃線になった地域はバスの代替輸送となることが多く、バスは輸送量が少なく、また鉄道のような正確な定時運行が難しいというデメリットがある。また、災害などで不通となってしまった鉄道が、赤字を理由に復旧せず、そのまま廃線になってしまうこともある。しかし、地域自治体が復旧費用を負担し、廃線を防いだ事例

---

<sup>15</sup> 同上



もある。2011年に大雨の影響で不通となってしまった只見線は、被災当初、利用客の低迷や赤字などの理由から、運営する JR 東日本から廃線にする考えがあった。しかし、鉄道が存在による地元への経済効果も考え、福島県と周辺自治体、そして JR 東日本がそれぞれ復旧費用 90 億円の 3 分の 1 ずつを負担することになり、復旧後にかかる運行経費も県と自治体が負担することによって、復旧された。<sup>16</sup>このように、地元自治体が運行経費を出してまで、鉄道を維持することで、周辺自治体の利便性が維持され、さらに観光客の増加により経済活性化も期待される。

## 7. 諸国の事例を踏まえた考察

ここまで、フランス、スイス、EU、日本における過疎対策、地方交通の実態を見てきた。この諸国の事例を比較しながら、日本における過疎対策について考えていく。

フランスはパリへの一極集中が進んでいることが、東京への一極集中が進んでいる日本と類似する点である。そんなフランスで取られていた政策である「ZRR」や「地域活性化優良モデル」といったものは過疎地域の現在の状況を把握するためにはとても有益な政策であるように思える。この二つは日本で取り入れても十分に役割を発揮し、地域自治体にとって、国の支援を受けやすくなり、今より地域活性化に貢献できるのではないかと考える。また、フランスの地方交通において自治体の積極的な介入により利用客の増加につながったという点について、非常に興味深く、日本においても廃線になりかけている赤字路線を救うために、地方自治体が運営に関わることで、地方に住む人にとって利便性の高いものにすることができる。鉄道会社に一任せず、自治体が協力して、街づくりの一環として、鉄道を有効活用していくことが地域活性化に重要なものになっている。

スイスは山岳部が多い国として、日本と共通している。日本も山岳部には小さな集落が存在し、スイスの小さな村のような村が多数存在している。ス

---

<sup>16</sup> JR 只見線「11 年ぶり」復活、地元住民たちの執念

<https://toyokeizai.net/articles/-/622606>

イスの過疎化対策は地方に補助金を送る政策が大きな役割を担っていて、その補助金によって、スイスの長閑な観光地が維持され、観光客により経済が活性化している。山岳部という不便な場所で人口を増やすことは難しいが、観光客によって地域を活性化することは可能であり、それにより生活する人の生活サービスを豊かにすることができるので、産業開発や、観光開発の必要性がスイスの事例からは見られる。このように人口を増やすことだけに執着するのではなく、そのほかの事例によって経済の活発化を目指す姿勢は日本でも取り入れるべきであり、日本の地域活性化に非常に貢献すると考えられる。また、スイスにおける地方交通はスイス政府が資金を提供し、支援するなどして、国家的に守ろうとしている。日本においては国鉄だった鉄道が民営化されたという背景があり、国が鉄道会社に資金を提供し、国家的に守ろうとする姿勢をとることは難しいかもしれないが、地方鉄道の厳しい現状を考えると、国として利用客向上のための補助を行うなどの政策を行うことが重要である。

## **8. 地方交通の利便性と地方住民の生活の豊かさの関連性**

ここまで、諸国の過疎対策と地方交通政策を比較し、国による違いや、共通性を確認した。この章ではその二つの政策の関連性について考察し、交通政策がいかに過疎対策につながるかを考える。

### **8-1 小豆島における社会的インパクトの調査**

日本の香川県の小豆島という小さな島において、地方交通の再編に対してどのような社会的インパクトがあったかを分析している論文を取り上げる。

小豆島というのは瀬戸内海に浮かぶ島であり、26000人ほどが住んでいる。<sup>17</sup>その島内には鉄道が存在せず、地域住民の足を支える交通システムといえばバスである。小豆島では路線バスを運行する民間事業者が路線バス事業から撤退したことを受け、自治体や住民の出資により小豆島オーリーブバス株式会社が設立されたが、運賃が高額であるなどの問題で利用者が低迷していた。

---

<sup>17</sup> 離島経済新聞、

[https://ritokey.com/shima/kagawa/kagawa\\_shodoshima](https://ritokey.com/shima/kagawa/kagawa_shodoshima)

そこで 2016 年に病院の開院や高校の開校に合わせて路線バスを再編してバスの運賃制度の変更などの取り組みを行った。この改革において、地域住民がどのような反応を示したかを分析している。路線バスの利用者の回答者は 54%が高齢者であり、その回答で「生活に対する満足度」や「他者とのつながりを感じる」といった項目において増加したと答えた回答者が約 20%いたことを述べている。<sup>18</sup>この論文では地方交通の改革により生じた利便性の向上が外出頻度の増加につながり、そこから他者との交流や住民のウェルビーイングにつながっていくことから、地方交通の豊かさと生活の豊かさにおいて相関関係を見出している。

## 8-2 地方交通と過疎対策

以上に述べたように、地方交通の豊かさが地方生活者の生活の豊かさにつながるということが言える。また、それにより、過疎化を防ぐこともできるのではないかと考える。

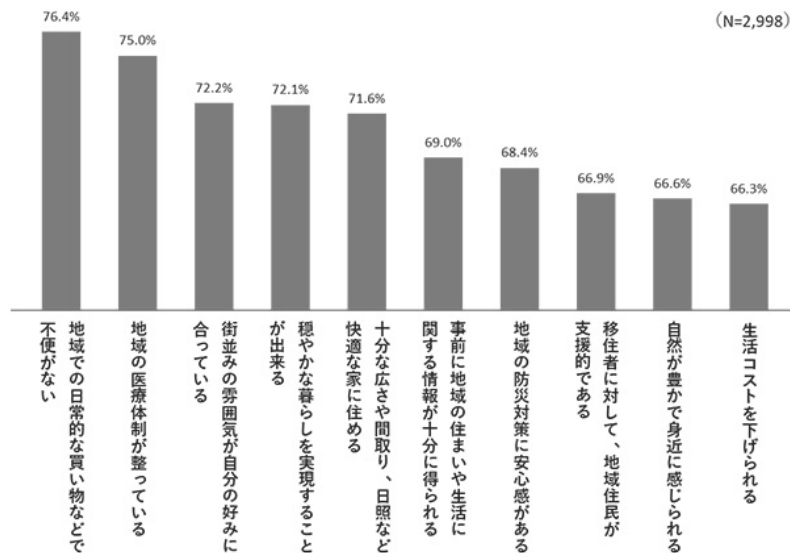
地方の過疎化が進む一つの要因としては都市への人口流出が考えられるが、地方における生活の豊かさが向上すれば、都市に移動する人口を抑えることができる。また、この事象は都市から地方に移住する要因にもなりうる。以下は地移住移行者の移住時に影響した項目の TOP10 である。<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> 平野里奈・土井健司・猪井博登・青木保親・山崎晴香「地域公共交通を対象とした社会的インパクト評価に関する研究—地方路線バス網の再編を対象に—」

<sup>19</sup> 地方移住に関する実態調査 パーソル総合研究所

<https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/data/migration-to-rural-areas.html>



「地域での日常的な買い物などで不便がない」や「地域の医療体制が整っている」といった、生活する上での利便性を求める声と、「穏やかな暮らしを実現することができる」などといった生活の豊かさを求める声があることがわかる。地方交通を維持、改良することでこのような地方移住者の望みを叶え、地方移住者を増やし、過疎化を食い止める要因になると考える。

## 9. まとめ

以上のように過疎化や地方の人口減少に対する対策、そして地域経済において重要な役割を担う地方鉄道の実態として、フランス、スイス、EU、日本の事例を見て、比較したが、取り上げた国では現在どこも過疎地域の経済発展に対して対策を行っていて、さびれてゆく地方を寂れたままにするのではなく、経済を盛り上げて、豊かな街にしていこうとする姿勢が見られた。寂れた地方にはどこであっても、その土地にあるからこそその良い点があるはずであり、その地域の誇る点を伸ばし、その地域にあった活性化をしていくことが過疎対策にとって重要なことである。

## 参考文献

- ・尹大栄 『地域産業の持続性 発展を支える3つの要因』中央経済社、2014

年

- ・加藤浩徳、Andrew Nash 「スイス・チューリッヒにおける公共交通優先型都市交通政策」『運輸政策研究』、2006年
- ・黒崎文雄「フランスにおける鉄道の運営手法」、2018年
- ・サイモン・P・ヴィル『ヨーロッパ交通史 1750-1918年』文沢社、2012年
- ・自治体国際化協会「フランスにおける過疎地域振興について」、2017年
- ・田口博雄「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」『地域イノベーション』、2007年
- ・玉田樹『地方に社会システム産業をつくる』工作舎、2020年
  - ・鶴岡 紗也佳「地方鉄道の持続可能性と交通政策」『経済政策研究 19号』、2023年
- ・平野里奈・土井健司・猪井博登・青木保親・山崎晴香「地域公共交通を対象とした社会的インパクト評価に関する研究—地方路線バス網の再編を対象に—」『土木学会論文集 D3』、2020年
- ・村上裕一「広域自治体のローカル線運営：フランス版リエゾンのメリット」『北海道開発協会広報誌 開発こうほう』、2021年
- ・海外の人口減少地域に対する施策に関する調査

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000596255.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000596255.pdf)

(2023/08/25)

- ・過疎化と戦うスイスの村 村おこしに知恵を絞る  
[https://www.swissinfo.ch/jpn/society/クインテン村\\_過疎化-スイスの村-村おこし-知恵-アイデア-人口減少-補助金制度-/45581648](https://www.swissinfo.ch/jpn/society/クインテン村_過疎化-スイスの村-村おこし-知恵-アイデア-人口減少-補助金制度-/45581648)  
(2023/08/25)

- ・過疎対策における課題と社会増市町村の取組について

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000803258.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000803258.pdf)

(2023/08/25)

- ・過疎地域における 地域公共交通の現状と課題 国土交通省

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000569916.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000569916.pdf)

- ・新型コロナ禍の影響で苦境のスイス国鉄へのつなぎ融資を決定

<https://www.jetro.go.jp/biznews/2020/07/10f0cd84a91a9862.htm>

1 (2023/08/25)

- ・ JR 只見線「11 年ぶり」復活、地元住民たちの執念

<https://toyokeizai.net/articles/-/622606> (2023/08/25)

- ・ JR 北海道、売上高 85%回復も 3 年連続赤字 営業赤字 24 年連続

<https://www.asahi.com/articles/ASR4X6G4LR4XULFA01C.html>

(2023/08/25)

- ・ 地域公共交通の現状と課題 国土交通省

[https://www.tb.mlit.go.jp/hokushin/hrt54/com\\_policy/pdf/H28starrtup-koutuukikaku.pdf](https://www.tb.mlit.go.jp/hokushin/hrt54/com_policy/pdf/H28starrtup-koutuukikaku.pdf)

- ・ 地方移住に関する実態調査 パーソル総合研究所

[https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/data/migration-to-rural-](https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/data/migration-to-rural-areas.html)

[areas.html](https://rc.persol-group.co.jp/thinktank/data/migration-to-rural-areas.html) (2024/01/31)

- ・ 地方鉄道の活性化に向けて 国土交通省

<https://www.mlit.go.jp/common/000025880.pdf>

(2024/01/31)

- ・ 富山港線、万葉線…復活できた「地方鉄道」の特徴

<https://toyokeizai.net/articles/-/602531?page=3> (2023/08/25)

- ・ 令和 3 年度版 過疎対策の現況

[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000875712.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000875712.pdf)

(2023/08/25)

## EU 加盟国の増減に伴う経済的な影響に関して

### On the economic impact of changes in the number of EU member states

2 年・経済 小俣智士

#### 1. はじめに

本レポートでは、同じく経済自由区域である欧州連合(EU)の歴史から、10 カ国が同時に加盟した EU 史上最大の拡大である第 5 次拡大前後の経済効果から経済自由区域の経済効果を検証する。第 5 次拡大が発生した年である 2003 年と 2004 年の GDP 成長率、EU 加盟国への輸出入の増加などを見ながら、ブレグジットと呼ばれる 2020 年の英国の EU 離脱にも言及し、経済自由区域への加盟の有用性を解説する。

#### 2. EU の概略、成立

EU は、欧州域内の経済的統合を目指して発展してきた欧州共同体(European Community: EC)を基礎に、1993 年 11 月、「マーストリヒト条約」に従って創立された。加盟国間の経済・通貨の統合、共通外交・安全保障政策の実施、欧州市民権の導入、司法・内務協力の発展等が創立目的として挙げられている。

欧州では長い間その地域での争いが絶えなかった。その争いに終止符を打とうと、1950 年に石炭などの当時あらゆる軍事力の基礎となっていた産業部門を共同管理する、超国家的な欧州の機構の創設が提唱され、現在の欧州統合の出発点となった。1952 年、この考えに賛同したフランス、西ドイツ(当時)、ベルギー、イタリア、ルクセンブルクおよびオランダが欧州石炭鉄鋼共同体(ECSC)を設立した。その後、平和と和解に留まらない、欧州統合の政治的・経済的意義も徐々に認識されていった。「共通市場」を擁する欧州経済共同体(EEC)の創設以後、欧州共同体を経て 1993 年の「欧州連合(マーストリ

ヒト)条約」に従いイタリア、オランダ、ドイツ（加盟時西ドイツ）、フランス、ベルギー、ルクセンブルクの計6か国によってEUが成立した。

EUは欧州連合条約に基づく、経済通貨同盟、共通外交・安全保障政策、警察・刑事司法協力等のより幅広い分野での協力を進めている政治・経済統合体。経済・通貨同盟については、国家主権の一部を委譲し、域外に対する統一的な通商政策を実施する世界最大の単一市場を形成している。その他の分野についても、加盟国の権限を前提としつつ、最大限EUとしての共通の立場を取ることで、政治的にも「一つの声」で発言している。

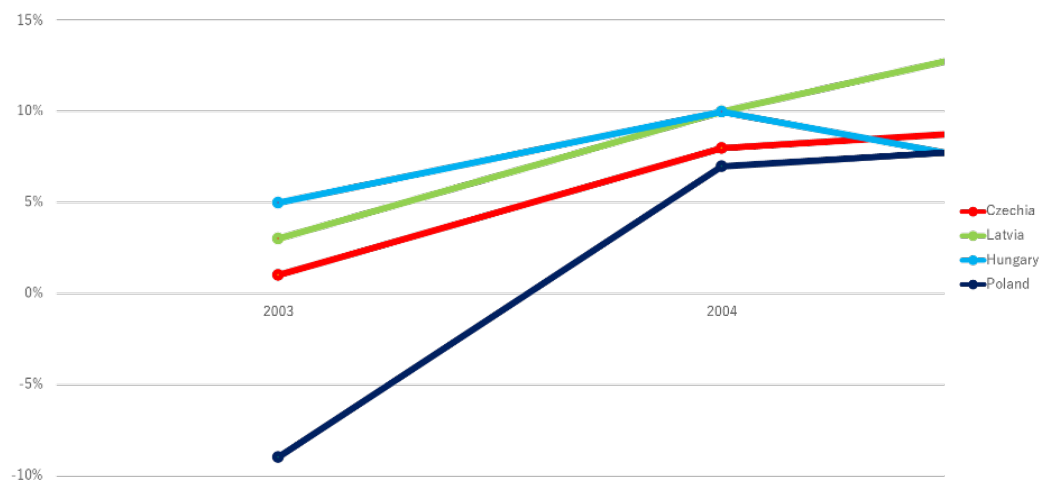
またEUでは結束政策（Cohesion Policy）といった政策を行っている。現在では、EU全域を対象とし、雇用創出、経済成長、持続可能な発展、生活向上等を目的として補助金等の予算を組んでいる。これはEU域内の経済・社会・地域的格差の是正と総体的な成長を促すため、加盟国における各種プロジェクト等への投資を支援するプログラムであり、2021-2027年における予算は、EUの通常予算の約3分の1（約3300億ユーロ）を占め、インフラ整備や研究開発等を支援することを目的にしている。

### 3. EU加盟5次拡大の前後に起きた経済的影響

ここでは具体的にEU最大の加盟国増加となった5次の東欧拡大時に加盟国と新加盟国に起きた経済的な影響について述べていく。

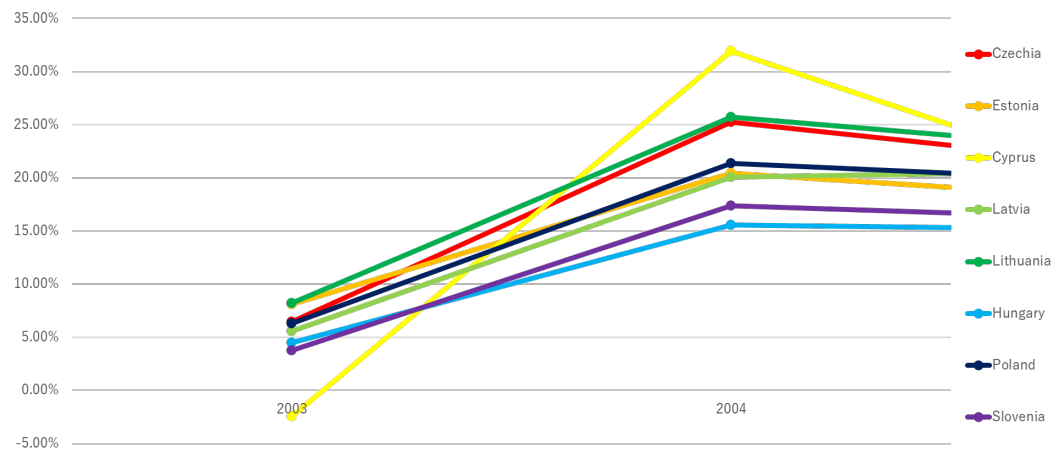
まず、GDPの成長について述べていく。下記の表はGDPの成長率を計算したものである。まずEU全体における成長率としてはそれまでより2ポイント増加した4%の成長が確認できた。2004年に加盟した10か国では、大きくGDP成長率のポイントを伸ばした国がいた。





EUROSTAT, 'GDP and main components' より著者作成

この次の表が、対 EU に対する輸出入総額の増減率である。こちらではより大きな変化がみられることがわかる。特に 2004 年の 10 か国加盟時には EU 全体においても 5 ポイント近い上昇がみられ、新規加盟国では最大 30 ポイント以上の対 EU 輸出入総額の上昇がみられた国もある。2007 年の加盟時では EU 全体においてはそこまでの影響はなかったものの、新規に加盟した 2 か国でも対 EU 輸出入総額が増加していることが読み取れる。これは 2004 年に 10 か国という EU 最大規模の拡大とともに、新規加盟国含め EU 全体において貿易総額が増加したことによるものだと推測できる。同時に、これだけの増加がみられたということは貿易障壁が撤廃されたことによって関税がかからなくなり、新規加盟国では対 EU 加盟国への輸出入において非 EU 加盟国よりも優位に立てるようになった分多くのもものが売れるようになった。既存加盟国でも、新規加盟国ほどでなくとも同じ現象が起き、新規加盟国を中心に全体的な経済効率が上昇したということは明白だろう。同時期の非加盟国ではこのような輸出入における変化はみられず、GDP においても新規加盟国のような大幅な伸びはなかったことから加盟による経済的メリットが大きいことを裏付けられるだろう。また、今まで EU に対して輸出を行っていた新規加盟国にとっては自国の製品等をより多くの EU 加盟国、特にフランス、ドイツなどの経済大国に売ることができるすばらしい分岐点になったといえるだろう。



EUROSTAT, 'Intra and Extra-EU trade by Member State and by product group' より著者作成

GDP 成長率、対 EU 輸出入総額の増加から、新規に加盟したことおよび EU 加盟国が増えることによって EU 内での経済循環がより発展し、大きな 1 つの経済圏として成り立っていることがよりわかるだろう。特に新規加盟国が一度に増えた 2004 年には、以前からの加盟国の対 EU 輸出入総額にも大きな伸びが見られることから、この推測が正しいことを証明できる。経済圏が発達することのメリットはなんだろうか。EU では、モノやサービスだけでなく、人々の移動の自由も保証されている。つまり人々が自ら求める環境、モノやサービスを探し求め EU 内を自由に動くことができ、その領域が広ければ広いほど、その選択肢は広がるのである。また、人々が移動すれば必ずお金が動き、経済が循環することも忘れてはならない。EU にとってその経済圏の領域の拡大は大きなメリットをもたらしている、またはもたらしたことは無視できないことであろう。

#### 4. EU・イギリスがとった経済的影響および混乱を押さえるための施策、対策

イギリス政府が当初取った方針として、自由移動を認めることをせずに、単一市場から離脱することで独自の貿易協定を締結する権限を回復し、EU 法の下に置かれることも受け入れない等の交渉方針を掲げていたが、実際には首相は単一市場に対する最大限のアクセスを求めるとも発言しており、離脱派と残

留派の意見をうまく取り入れ、穏健的に進めようとしていたことがわかる。しかし、イギリス政府にとって単一市場から離れるということは移民問題を掲げてEU離脱を進めたことから避けられないものとなってしまった。同時にEUとしてもこれ以上の加盟国離脱を避けるために、強固な姿勢での対イギリス交渉を行うことになった。つまり、単一市場へのアクセスだけを求めるといった美味しいところを取っていくようなことは認められなかったのである。

もともと、国民投票の際から離脱する場合どうなるのかといった具体的な話がされてこなかったため、離脱の条件をどのようにするのかに関して、イギリス国内で議論が紛糾した。その間幾度かイギリス議会は総選挙を行い、最終的な選挙では保守党が圧勝し2020年1月23日付でエリザベス女王がEU離脱法案を裁可したことで、離脱協定が成立しイギリスは2020年2月1日からEUの加盟国を外れた。しかし離脱協定により2020年12月31日までは移行期間としてイギリスはEUの加盟国とみなされることでEU法が適用でき、EUが他国と交わした協定等にも適応されるようになっている。これはこの間の期間中に新たにイギリスと世界各国が貿易等における協定を結びなおせるようにということと離脱に伴う政治的、経済的混乱を最小限にするためであるといえるだろう。

## 5. ブレグジット後のイギリス

国民投票の6週間後には、イギリスは量的緩和を実施し、銀行の借り入れコストを低く保つような状態を維持した。その結果インフレとなり、後から賃金上昇もインフレに追いつく形となった。2018年には失業率も過去最低となり、新規雇用も増加した。

イギリスがEUを完全に脱退したのは2020年2月1日で、その影響がはつきりと出るはずだった約半年後には世界的なコロナウイルスの感染拡大によって世界中で経済そのものが低下した。特に輸出入産業は各国での生産ライン等がストップしたことなどによって大ダメージを受けることとなった。これによりブレグジットがどのようにイギリスやEU加盟国に影響与えたのかを判別することが非常に難しくなってしまった。しかし、イギリスはその後環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）のイギリス加入

に関する議定書に署名した。CPTTP は EU 市場に次ぐ第三位の自由貿易地域であり、最初の加盟国 11 か国の経済は世界の GDP の約 14%を占めており、この経済圏に加入することは EU ほどの統一的市場・単一市場とまでは行かないものの、地域的な関税が優遇される市場における経済的優位、メリットは大きいだろう。これは先述した EU 加盟による GDP の増加等のデータからも明らかである。つまりイギリスは EU から離脱することは国民投票や、国家主権の一部制限から決定したものの、自由貿易市場がもつ経済的なそのものの有用性を否定おらず、CPTTP に加入することによって自由貿易市場から完全に離れることを防いだこと自体が、EU という自由貿易市場からの離脱が国内経済に悪影響、負の影響をもたらすと見ていたことは否定できないことだろう。ではなぜ、CPTTP よりも規模が大きく、その分の経済的メリットも大きいはずの EU 市場からイギリスは脱退したのか。これには政治的要因が絡んでいると考えられる。EU では結束政策という加盟国間の格差を減らす政策を導入している。また、これらの政策の予算は EU 加盟国が拠出しており、特に先進国が多く負担をしている。つまり、経済的に発展途上である新規加盟国が増えれば増えるほど、イギリスなどの先進国の負担は増え、その負担分に見合うだけの EU からの還元はないということである。つまり EU 市場における経済的メリットはあるものの、その分途上国への財政負担を強いられている状況はイギリスにとってメリットを十分に享受できていると感じられない状況だったのだろう。EU から脱退し、国家主権の制限を受けないようにした上で、再度自由貿易地域に入り経済的メリットを享受することでイギリスの国益としたのではないのだろうか。

## 6. まとめ

EU という政治および経済同盟に加入することによって受ける恩恵は数多くある。特に東欧加入が示す通り、先進国である西欧、特にフランスやドイツなどの経済大国が大きく財政負担する EU の予算から、産業等において補助がありそれによる経済政策上の優遇およびそれに伴う好影響があることを否定することはできない。同時に加盟そのものによる経済的に良い影響があることは明白である。現加盟国からすると途上国に近い東欧の加入は EU における財政負担の増加を招くが、それと同じタイミングで貿易における関税撤廃による恩恵

等を受け、少なからず厚生や GDP において正の影響が出ていることは、EU の東方拡大における現加盟国、新加盟国、非加盟国に分けた実証研究をした先行研究でも確認されている。特に新規加盟国の中で、対 EU 加盟国の輸出入が多かった国は加盟による貿易障壁の撤廃が大きくメリットとして経済に影響したことが述べられており、それらは前述のとおり、GDP の成長率や対 EU 輸出入総額の増加等によって明らかになっていることがわかるだろう。それに比べ、非 EU 加盟国では、新規加盟国が増えようが増えまいが、大きく GDP 等に影響することはない。これは、EU に加盟した国と貿易をしたとしても特に条件は変わらないからであると推測できる。逆に EU に加盟する前から EU 加盟国との取引が多かった新規加盟国は、EU 加盟による関税撤廃の大きな恩恵を受けたといっても過言ではないだろう。同時に、どの国であっても関税が撤廃されたことで自然と EU 加盟国との貿易取引が増加していったことも確認できた。

大きな経済圏であり、その経済圏の中では関税がかからない、その上、EU 加盟国内で格差がある場合は補助を受けられるなどといった経済上大きな優遇を得ることのできる EU の加盟は新規加盟国にとって大きな利益を生むのは明白だろう。同時に離脱したイギリスにしても経常収支の赤字が慢性的にあり、直接投資による利益はイギリスにとって重要なファイナンスの1つである。そのようなイギリスに EU からの投資や世界各国からの投資があった理由の一つとして、EU という単一市場およびシングルパスポートといった制度の枠組みの中にいたということが大きいのはいくつかの日本企業がイギリスにおいていた拠点を EU の別の加盟国に移転したことからも理解できるだろう。また、イギリスの離脱に伴う EU への影響だが、EU からの金融投資が多いのは事実ではあるものの、貿易面ではそこまで大きくない。つまりは EU における経済的な損失はイギリスのものに比べるとそこまで大きくないのである。これも大きな1つの経済圏がもつ強みといえるだろう。

## 参考文献

- 青木圭介、川崎健太郎 著「英国の EU 離脱の背景と今後の経済的影響」  
[http://reposit.sun.ac.jp/dspace/bitstream/10561/1302/1/v51n3p59\\_ao\\_ki.pdf](http://reposit.sun.ac.jp/dspace/bitstream/10561/1302/1/v51n3p59_ao_ki.pdf) (Accessed on August 20, 2023)
- 池本大輔著 混迷する欧州と国際秩序より「第 3 章 イギリス——強硬離脱の原因とその帰結」  
[https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/R01\\_Europe/03-ikemoto.pdf](https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/R01_Europe/03-ikemoto.pdf)  
(Accessed on August 20, 2023)
- 池本大輔著 混迷する欧州と国際秩序より「第 6 章 ブレグジットを取り巻く政治的混乱」  
[https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H30\\_Europe/06-ikemoto.pdf](https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H30_Europe/06-ikemoto.pdf) (Accessed on August 20, 2023)
- 伊藤さゆり著「EU 分裂と世界経済危機：イギリス離脱は何をもたらすか」NHK 出版，2016
- 井上淳 著「域内市場統合における EU-加盟国間関係」恵雅堂出版，2013
- 池本大輔 著 「混迷する欧州と国際秩序より「第 6 章 ブレグジットを取り巻く政治的混乱」」  
[https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H30\\_Europe/06-ikemoto.pdf](https://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H30_Europe/06-ikemoto.pdf) (Accessed on August 20, 2023)
- 岩田有未「EU 東方拡大における経済的影響：既存加盟国、新規加盟国、非加盟国に分けた実証分析」一橋大学卒論，2013 年
- EU MAG 「歴史的 EU 拡大からの 10 年を振り返る」  
<https://eumag.jp/behind/d0514/> (Accessed on August 20, 2023)
- 尾上修悟著「BREXIT「民衆の反逆」から見る英国の EU 離脱：緊縮政策・移民問題・欧州危機」明石書店，2018 年
- 外務省 「EU の経済政策」  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/pdfs/index-keizai.pdf>  
(Accessed on August 20, 2023)
- 外務省「EU 概況」  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/data.html>  
(Accessed on August 20, 2023)

- 外務省「EU加盟国」  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/map\\_00.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eu/map_00.html) (Accessed on August 20, 2023)
  - 庄司克宏著「ブレグジット・パラドクス：欧州統合のゆくえ」岩波書店，2019年
  - 鈴木利大 著「EUにおける経済通貨同盟の問題点と政策的統合の必要性」文真堂，2022年
  - 羽場久美子、小森田秋夫、田中素香 著「ヨーロッパの東方拡大」岩波書店，2006年
  - 益田実，山本健編著「欧州統合史：二つの世界大戦からブレグジットまで」ミネルヴァ書房，2019年
- 鷺江義勝編著「EU：欧州統合の現在」創元社，2020年
- ALEX STOJANOVIC, GEMMA TETLOW “ Understanding the economic impact of Brexit”  
<https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/report/understanding-economic-impact-brexit> (Accessed on August 20, 2023)
  - Congressional Research Service ” European Union Enlargement”  
<https://sgp.fas.org/crs/row/RS21344.pdf> (Accessed on August 20, 2023)
  - Dimiter Toshkov ” The Effects of the Eastern Enlargement on the Decision-Making Capacity of the European Union”  
[http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap\\_wp\\_05\\_0.pdf](http://userpage.fu-berlin.de/kfgeu/maxcap/system/files/maxcap_wp_05_0.pdf)  
(Accessed on August 20, 2023)
  - Dharshini David “What impact has Brexit had on the UK economy?”  
<https://www.bbc.com/news/business-64450882> (Accessed on August 20, 2023)
  - EUROSTAT “GDP and main components”,  
[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA\\_10\\_GDP\\_custom\\_7327187/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/NAMA_10_GDP_custom_7327187/default/table?lang=en) (Accessed on August 20, 2023)

- EUROSTAT “Intra and Extra-EU trade by Member State and by product group”, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EXT\\_LT\\_INTRATRD\\_\\_custom\\_7370584/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EXT_LT_INTRATRD__custom_7370584/default/table?lang=en) (Accessed on August 20, 2023)
- Grzegorz Ekiert” Dilemmas of Europeanization: Eastern and Central Europe after the EU Enlargement” <https://src-h.slav.hokudai.ac.jp/publictn/acta/25/ekiert.pdf> (Accessed on August 20, 2023)
- Joudi Majbour “Brexit and its Effect on the E.U. in Terms of the Economy: - A Qualitative Content Analysis”, <https://lnu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1667967/FULLTEXT01.pdf> (Accessed on August 20, 2023)



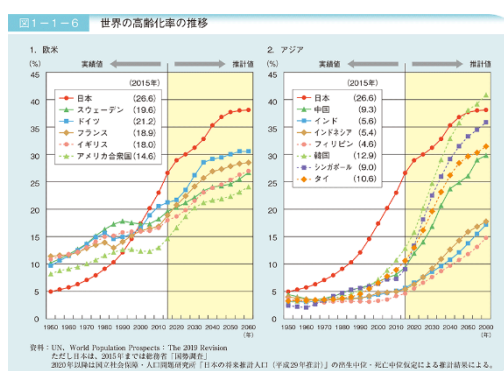
## ドイツにおける高齢者モビリティの支援制度

### Research on the Mobility Support System for the Elderly in Germany

2年・経済学部 Hannarong Sawitta

#### 1. 本レポートについて

21世紀におけるもっとも大きな社会問題の一つは高齢者問題だ。世界の高齢化率の推移（グラフ1）から、国を問わず高齢者率が上昇する一方だということがわかる。特に日本は、2005年世界で最も高い水準となり、それに続いたのはドイツである。



グラフ1 世界の高齢化率の推移（内閣府,2020）

2021年までの国別高齢者（65歳以上）率はグラフ1通りである。2019年の発表のグラフ1で示された同行と同様に、高齢者人口の割合も日本が一位である。日本はそのまま一位である。最高10位、日本に続いたのは、イタリア、フィンランド、ポルトガル、ギリシャ、ドイツ、ブルガリア、クロアチア、フランス、そしてラトビアである。2位から9位の「国の65歳以上の人口割合が20～23パーセントにある一方、日本は28.2%と突出して高い。

-	国	65歳以上の割合	65歳以上の人口 (万人)	人口(万人)
1	日本	28.2	35.58	126.18
2	イタリア	22.8	13.76	60.34
3	フィンランド	21.9	1.21	5.52
4	ポルトガル	21.8	2.24	10.27
5	ギリシャ	21.8	2.33	10.70
6	ドイツ	21.4	17.78	83.10
7	ブルガリア	21.3	1.49	6.98
8	クロアチア	20.4	0.83	4.05
9	フランス	20.3	13.16	64.83
10	ラトビア	20.3	0.39	1.91

表1 高齢者の割合での世界順位(国際連合経済社会局,2022)<sup>20</sup>

なぜここまで高齢者の数、人口に対する比率、諸国における高齢者率についてたくさん述べてきたかという、この高齢社会はまさに我々の未来であり、誰にも関係し、いつかその高齢者たちになる私たちに、改めてまず意識させたいのである。次に考えてもらいたいのは、その年になった私たちは、思うように快適に生活が送れるのだろうかという点である。筆者にとってはかなりの不安である。

快適に生活できるということは、一番単純な定義でいうと、衣食住が揃って、さらに欲しいものが手に入ることに違いない。それらの欲求を満たすことは個々人の仕事だと考える。しかし、自分だけでは満たせない、「社会」という主体からの支えが必要となる場所も少なくない。特に高齢者の中では、初めに注目され、高齢者にとって一番の問題は、体の衰えだ。年を取ると体は若い頃より劣り、感覚器系も老化し、いつもできることができなくなってしまうことが避けられず、結果的により周りからの支えがより重要になってくるのである。

近い将来は超高齢社会になると言われているが、現在は高齢社会ではないとも言えないだろう。高齢者と共存している社会では、高齢者に対する不満がある人をしばしば見かける。上記に述べたように、老化のため体の動きは若者と

<sup>20</sup> <https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>

当然違い、ある健康な人にとってはイライラさせられることもあるだろう。他人に害を与えなければ何の問題もないが、それより重要なことは、体の不自由に注意せず、健康でいたつもりで生活すると気がついたら大変なことになると恐れがある。より具体的な例を挙げると、高齢者の運転だ。高齢者が運転し、衝突事故が起こるニュースが増えている。この問題について議論すれば結論をつけることは難しいと考える。なぜなら、高齢者の運転を禁止したい、そして運転は権利と不可欠な移動手段だと両方の主張があり、どれも否定できず、ジレンマである。

たくさん解決すべき問題がある中、筆者は「モビリティ」という移動のことについて調査したい。元々筆者は高齢者運転問題に興味を持っていたが、もう少しトピックを広げ、自身の運転に頼らずに高齢者のモビリティをどう保てるかを考えていきたい。特にこれはあくまでも国民の生活水準を維持するためのことで、国も取り組むべきだと考え、政策の面で考察していく。本調査ではドイツにおける高齢者のモビリティを維持するための政策に着目し、事例を紹介しつつ、日本の事例と比較することを中心にして調査する。ドイツはヨーロッパ内では高齢者率が最も高い国ではないが、人口の規模が大きく、車社会と言われており、その点において国はどう対応し、車社会から脱退しようとしているかを調べていきたい。

注) 本稿における高齢者の定義は 65 歳以上の人のことだが、アクセス可能なデータが限られているため 60 歳以上の人の情報を使うことがある。

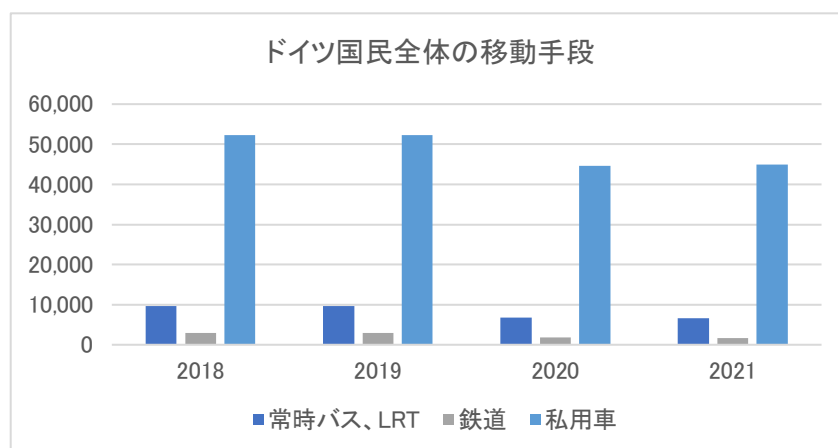
## 2. 本論

### 2.1. 高齢者モビリティ問題

序論に述べた通り、高齢者は体の関係で移動が難しくなり、運転することも勧められていない一方、外出するなどの必要はまだある。生活を送るにあたって、物理的なもの（衣食住）を揃えるために移動することが欠かせず、子どものいない高齢者にも自分で行きたいところ行けるよう、解決に取り組む必要があると考える。

## 2.2. 高齢者の主な移動手段

全体的に見れば一番多く使われている移動手段は車である。2番目に多く利用されるのはバスや LRT、そして鉄道ある。このデータはコロナ感染症の拡大が始まった 2019 年以降のもののため、乗車数の減少は避けられない点に注意すべきだ。



グラフ2 ドイツにおける国民全体の移動手段別合計乗車数<sup>21</sup>  
(ドイツ連邦統計局, 2022 年)<sup>22</sup>

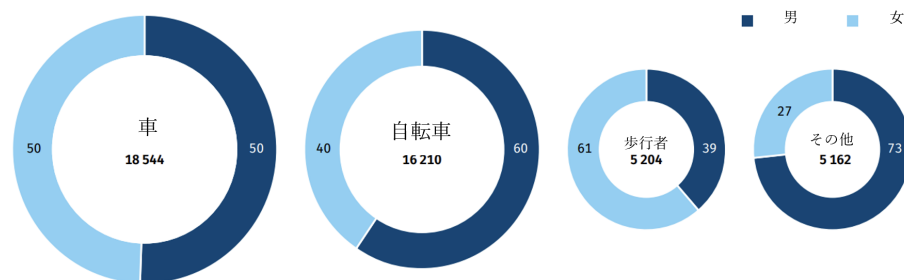
これらの移動手段の中では高齢者はどのような移動手段を利用しているかを、下記のグラフから読み取れる。

<sup>21</sup> <https://www.destatis.de/EN/Themes/Economic-Sectors-Enterprises/Transport/Passenger-Transport/Tables/passengers-carried.html>

<sup>22</sup>

[https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie\\_mods\\_00000743](https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000743)

Abbildung 3  
Verunglückte Seniorinnen und Senioren im Alter von 65 Jahren und älter bei Straßenverkehrsunfällen  
nach Geschlecht und Art der Verkehrsbeteiligung 2021  
in %



グラフ 3 2021年に65歳以上で道路交通事故に遭った高齢者の移動手段別の件数、そしてそれぞれの移動手段における性別の割合 (ドイツ連邦統計局, 2020年)<sup>23</sup>

以上のグラフによれば、事故がよく起こる（件数が多い）移動手段は車である。これはあくまでも事故が起こったときのデータであり、事故のない時に利用される移動手段の件数を示すものではない。ただし、高齢者が安全に移動できるように何かできるかのことを中心に調査したいという目的から、どのような理由で事故がよく起こるかを見ることも可能なアプローチ方法だと考え、このグラフを用いることにしている。

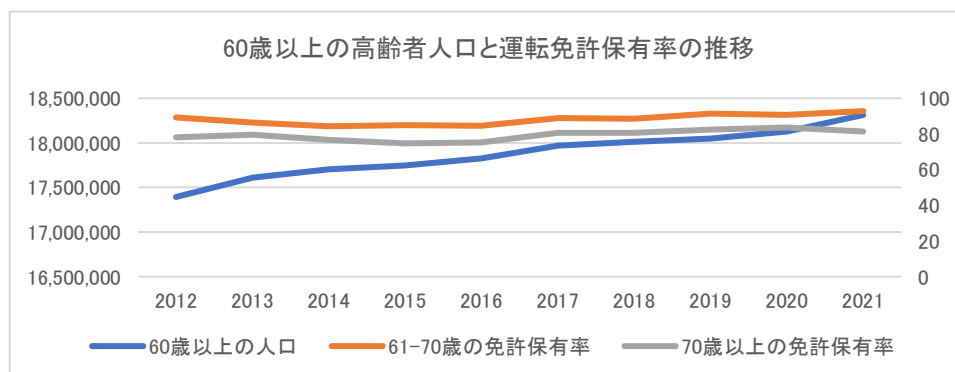
<sup>23</sup>

[https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie\\_mods\\_00000743](https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000743)

ドイツの自動車運転免許の保有率（18歳以上） [%]										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 <sup>17</sup>	2021 <sup>17</sup>
合計人数	89,2	85,8	87,1	87,0	87,3	90,2	90,2	91,3	90,2	90,2
性別										
男	93,6	89,3	91,3	89,3	91,4	93,1	93,8	93,8	92,4	93,4
女	85,2	82,4	83,3	84,8	83,5	87,5	86,9	88,9	88,1	87,3
年齢別										
18 - 25 歳	79,9	77,4	86,6	77,4	80,2	82,8	84,3	86,9	83,7	81,3
26 - 35 歳	94,4	87,7	88,4	94,2	95,4	96,3	94,1	94,9	90,8	93,8
35 - 50 歳	95,8	92,7	94,2	94,2	93,8	95,5	95,3	95,8	94,5	94,4
51 - 60 歳	92,6	85,3	89,9	91,6	91,6	93,8	95,1	94,3	94,3	94,3
61 - 70 歳	89,4	86,2	84,3	84,8	84,5	89,0	88,6	91,5	90,7	92,8
70歳以上	78,1	79,6	76,6	74,7	75,2	80,5	80,8	82,5	83,6	81,4

表 2 ドイツの年齢別の運転免許の保有状況（ドイツ連邦統計局, 2021）<sup>24</sup>

次に紹介したいデータは表 2 で示されるドイツの年齢別の運転免許保有状況だ。



グラフ 4 ドイツの 60 歳以上の高齢者人口と運転免許保有率の推移

(ドイツ連邦統計局, 2021)<sup>25</sup>

驚くことに、高齢者の中の運転免許保有率はやや上がり傾向にある。特に人口が増加している中、保有率が全然下がらず、免許保有者数が増えているということが分かった。このデータとグラフ 3 で示された道路交通事故に遭った高齢者の移動手段別の件数、そしてそれぞれの移動手段における性別の割合を並

<sup>24</sup> Jan Vallée et al. (2022)

<sup>25</sup> <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Current-Population/Tables/lrbev01ga.html?view=main>[Print]

べて考察すると、車による事故が最も件数が多く、そして 2012 年から 2021 年にかけて 60 歳以上の運転免許保有率は一定の水準から変化がないことにより、高齢者の中でのたくさん使われる移動手段は車であるのではないかと考えられる。

### 2.3. 国や政府が懸念している点

ドイツ連邦統計局によると、高齢者の自動車運転手は運転マナーや優先権を無視し、方向の間違い、車間距離を守らない、制限速度を守らないような行為から、交通事故につながるという。年配の歩行者の間でも、74%を占める最も大きな事故の原因は「道路を横断する時の行動が間違っただけ」である。第二の原因は、車両の交通に注意を十分払わずに横断することだ。

視覚や聴覚の老化によって、高齢者は運転することが困難になり、万が一事故に遭った場合、高齢者ドライバーの方が責められがちであると懸念されることから、モビリティを保つと同時に、安全で移動できるよう国は力を入れたと言っている<sup>26</sup>。

“How poverty restricts elderly Germans’ everyday travel” 論文によると、所得は個人モビリティに影響を与えるのだ。低所得の高齢者は、比較的移動距離が短く、移動にかかる時間も短いのである。この論文における実験では、移動手段に注目せず、所得と性別だけ注意して移動距離を比較すると、明らかに低所得の方が移動距離が短く、さらに女性の方が同所得層の男性と比べると移動距離が短いのである。モビリティアクセスの面でも調査された。女性の方が各同所得層の男性より自動車へアクセスできる高齢者数の割合は低く、差が非常に大きいということが分かった。このように、モビリティアクセス問題について考える際には、所得と性別はとても重要な要素となっており、モビリティ確保制度を策定するには、以上の要素がアクセスを妨げることにならないよう注意する必要がある。

---

<sup>26</sup> Exchange your driving license for a public transport subscription, 2021

## 2.4.ドイツにおける高齢者モビリティ制度・政策

### 2.4.1. ベルリン市の高齢者モビリティ補助政策

#### ベルリンモビリティ援助サービス

ベルリン市ではモビリティや視覚障害や持病のある高齢者、車を必要とする高齢者にモビリティ援助サービスを導入している。当プログラムのスタッフは特別訓練を受け、高齢者や障害者が困ることを認識し、援助できるように訓練されている。

利用料金については、通常に使う場合、年会費の 80 ユーロを支払う必要がある。ただし、社会福祉受給者（Grundsicherungsleistungen, Basic social security services）は半額（40 ユーロ）でこのサービスを利用できるのである。一回の利用の場合、1回につき5ユーロが課される。そのほか、ベルリン特別輸送サービス(Berlin Special Transport Service)の利用者は追加の60ユーロを支払う必要がある。利用時間は1週当たりに1.5時間である。

このサービスは1988年に導入し、2018年に開始から30周年を迎えたのだ<sup>27</sup>。上院からの資金で運営している。当プログラムのモットーは「人生は外で遊ぶ—私たちはあなたを外に連れていきます」という目標にある。



図1 ベルリンモビリティ援助サービスの事例 (Berlin mobility assistance services,2017)

#### バス・電車のエスコートサービス

ベルリン＝ブランデンブルク交通省 (Verkehrsverbund Berlin-

<sup>27</sup> Berlin mobility assistance services (n.d.)



Brandenburg, VBB) は移動障害のある市民に無料移動補助サービスを提供している。このサービスは、体の不自由な人、高齢者、バス・電車の利用に困難がある人、乗り換えに助けが必要な人を援助するサービスである。ベルリン全域で利用可能となっている。利用条件として、利用者は自分で道が分かって、案内できる、そして利用する公共交通機関の有効なチケットを持っていることが条件とされる。

#### 2.4.2 バーデン＝ヴュルテンベルク州の運転免許を公共交通機関の割引へ交換

ドイツでは高齢者の運転免許自主返納による特典制度を導入している。人口110万人以上も居住しているバーデン＝ヴュルテンベルク州では、運転免許を返納する者を対象にバス・鉄道切符の割引を受け取れる制度を設けている。免許返納者に **SeniorenTicket** という1年間の定期券を購入する権利を与える。

28

バーデン＝ヴュルテンベルク州によると、3分の2以上の交通事故での志望者は65歳以上の人であり、交通事故が起きた場合最初に責められるのはその事件にいる高齢者となることが多い。州交通大臣 (State minister of transport) は、当州ではどこでもバスや鉄道でアクセスできるし、自転車や歩行でもほぼどこにも行けるので、この年間定期券を利用すれば節約でき、そして安全につながるので運転をやめても生活できると信じていると述べた。2015年に同制度の導入の先駆けとなったルートヴィヒスブルク郡(Landkreis Ludwigsburg)<sup>29</sup>、その後5年に導入し始めたエスリングン郡(Landkreis Esslingen)がこの運転免許返納と公共交通機関チケット交換制度を取り入れ

---

<sup>28</sup> Ministry of Transport Baden-Württemberg (2021) <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/tausche-fuehrerschein-gegen-oepnv-abo-1/>

<sup>29</sup> ルートヴィヒスブルク郡(Landkreis Ludwigsburg)、エスリングン郡(Landkreis Esslingen)はバーデン＝ヴュルテンベルク州内の郡である。

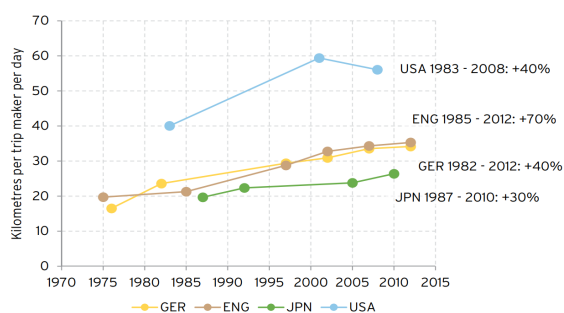
た結果、5,300 人もの高齢者がこのキャンペーンからの恩恵を受けた。以前公共交通機関を利用しなかった市民も翌年の Seniorenticket を継続購入したという。

以上の2つの郡にとどまらず、なるべく州全体へ広めたい発想より、14 社もの公共交通機関提供者にこのキャンペーンへの協力を求めている。当プロジェクトで使用する費用の半分は州政府が負担し、その他は協力公共交通会社が負担する。

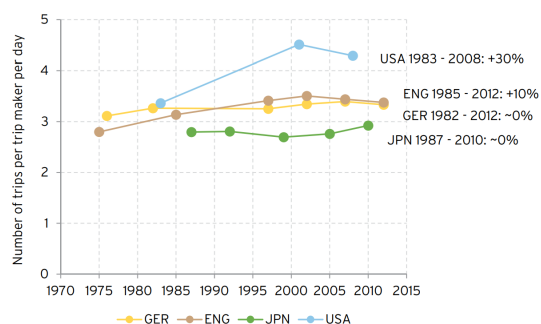
運転免許を返納して割引を受け取ることができる対象者は、オファー該地域の居住者であり、免許返納証拠書類の提出、そして65歳以上または60歳以上で年金受給者である。

### 2.2.3 政策の効果

モビリティ補助制度の目的は高齢者と障害者が行きたいところに行けるようかつ安くだれでも利用できるような体制を築くためである。



グラフ 5 50 歳以上の 1 日あたり移動距離  
(Institute for mobility research, 2017)



グラフ 6 50 歳以上の 1 日あたり移動回数  
(Institute for mobility research, 2017)

グラフ 5 では、国別 50 歳以上の 1 日あたり移動距離が示されている。ドイツでは 20 世紀から移動距離が大きく伸びてきたことが分かった。グラフ 6 は移

動回数を示し、40年間の大きな変化はないとみられているが、日本などと比較するとまだ上回っていることが分かった。しかし、これらの移動距離や移動回数の上昇をすべてモビリティ支援制度のおかげであることに結論付けることはまだできない。このデータはあくまでもドイツ全体の調査結果を表し、以上に紹介した制度の対象地域に限っていないため、この点に注意する必要がある。また、以上の調査対象は50歳以上の利用者であり、高齢者の定義に含まれていない部分があることになっている。

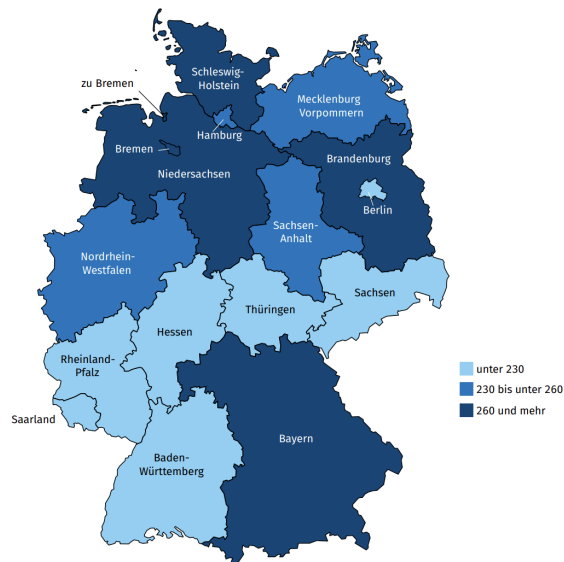
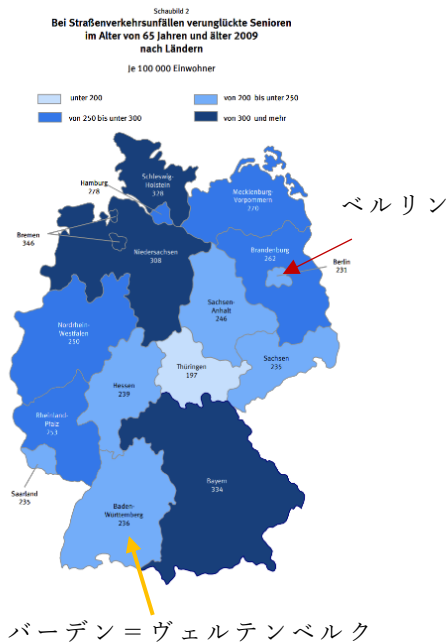


図 2 2021 年の住民10万人当たり交通事故に遭う65歳以上の高齢者の数

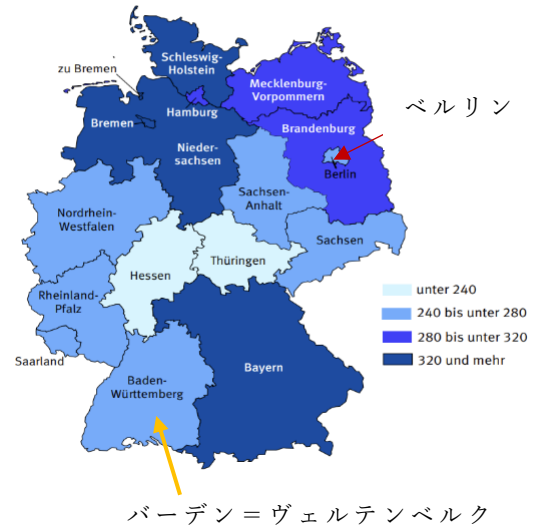
(ドイツ連邦統計局, 2022)



バーデン=ヴェルテンベルク

図 3 2009 年の住民 10 万人当たり  
り交通事故に遭う 65 歳以上の高  
齢者の数  
(ドイツ連邦統計局, 2010)

Abb 2 Verunglückte Senioren im Alter von 65 Jahren und älter bei Straßen-  
verkehrsunfällen 2015  
je 100 000 Einwohner



バーデン=ヴェルテンベルク

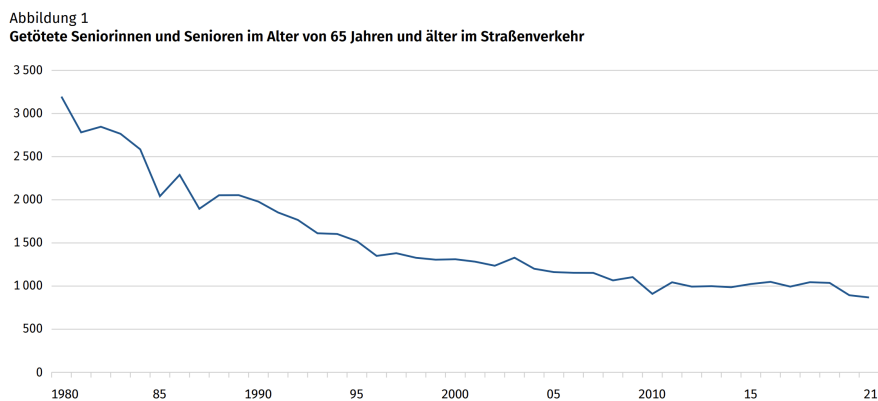
図 4 2015 年の住民 10 万人当たり  
り交通事故に遭う 65 歳以上の高  
齢者の数  
(ドイツ連邦統計局, 2016)

一方、交通事故に関しては制度の導入によって何かの変わりがあるだろうか？図 2 からモビリティ補助制度を導入しているベルリン州では、2021 年における住民 10 万人当たりの交通事故にある高齢者数は 230 人以下であり、2009 年では 200-250 人で、2015 年でも 240-280 人だ。これらの数字から、ベルリン州の高齢者は比較的交通事故に遭うことが少ないことがみられる。ベルリン州はドイツの首都であり、もっとも人口密度が高い都市である。

州	面積	人口	人口密度
Berlin	892	3,664,088	4,086
Hamburg	755	1,852,478	2,439
Bremen	419	680,130	1,630
North Rhine-Westphalia	34,085	17,925,570	526
Saarland	2,569	983,991	386
Baden-Württemberg	35,752	11,103,043	310
Hesse	21,115	6,293,154	297
Saxony	18,416	4,056,941	221
Rhineland-Palatinate	19,853	4,098,391	206
Bavaria	70,552	13,140,183	185
Schleswig-Holstein	15,799	2,910,875	183
Lower Saxony	47,609	8,003,421	168
Thuringia	16,172	2,120,237	133
Saxony-Anhalt	20,446	2,180,684	108
Brandenburg	29,480	2,531,071	85
Mecklenburg-Vorpommern	23,180	1,610,774	69

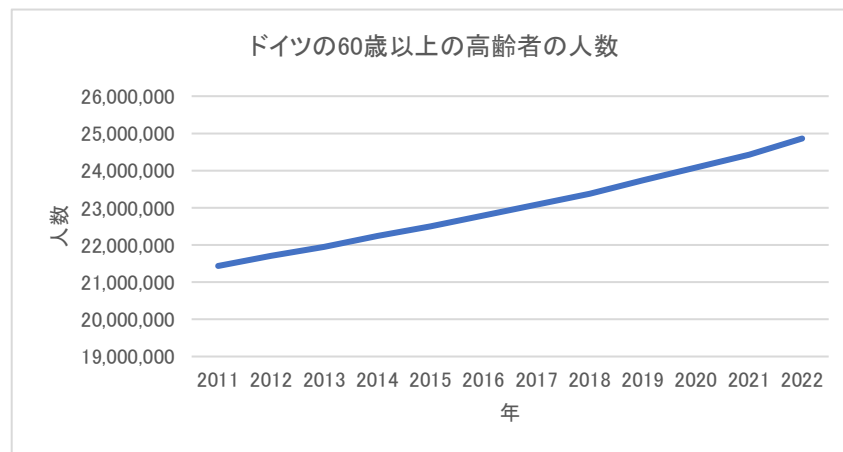
表 3 ドイツの州ごとの人口密度 (Wikipedia, 2023)<sup>30</sup>

ベルリンの人口密度は1 km<sup>2</sup> 当たり 4012 人であり、バーデン＝ヴュルテンベルク州の人口密度は1 km<sup>2</sup> 当たりは約 300 人である。この二つの都市を比較すると、サイズはかなり異なり、人口密度も非常に違うのだ。しかし、2021 年における高齢者の交通事故はどちらも 230 人以下であり、昔のデータを見ればこの低い水準にあることは以前からあることが分かる。



グラフ 7 交通事故で死亡の 65 歳以上の高齢者の数

<sup>30</sup> States of Germany, Wikipedia (2023)



グラフ 8 ドイツの 60 歳以上の高齢者の数<sup>31</sup>

さらに、1980 年以降の交通事故で死亡した高齢者の数が減少する傾向にある。特に 1980 年から 2010 年からは変化が激しいことがわかる。2010 年からはあまり変わらないだろうが、高齢者の数の推移をみると、人数が増加しているのにかかわらず、死亡者数は上昇しないということは、どちらかというに死亡率は減少するのである。

様々なデータを用いて制度や政策の効果を検証してみたが、まだ確信して評価できず、かならずしも事故の減少や移動距離の良い傾向になっていることはこれらの制度の直接的な効果であるとは言えない。その理由は、入手可能なデータはドイツ全体のデータであり、調査対象者の年齢はリサーチの定義年齢と完全に一致しない、また技術進歩や生活の変化というようなことからの影響もあるからである。的確に効果を検証するためにはより地域に限定したデータを入手する必要がある。

### 2.3. 日本の高齢者モビリティ支援制度

ドイツでは、高齢者モビリティ確保制度としてベルリン市におけるモビリテ

<sup>31</sup> Unfälle von Senioren im Straßenverkehr (2015) (連邦統計局)

ィ援助サービスの提供とバーデン＝ヴュルテンベルク州の運転免許返納を公共交通機関の割引へ交換制度という事例が確認できた。高齢社会の進んでいる日本は高齢者サポートに向けてどう取り組んでいるだろうか？ 調査した結果、日本で行われている政策・制度は筆者が感じた以上にたくさんあった。しかし、対象国であるドイツと比較しやすくするために、似ている制度のみに注目し、以下で紹介する。

### 2.3.1 自家用車有償運送による高齢者の移動手段の確保

高齢者の一人暮らしが増加し、外出したいとき、近所のバスや鉄道などの公共交通機関が使えなくなったり、気軽に送迎を頼める人が身近にいなかったりする場合の困難と不安という懸念から、日本の国土交通省が高齢者の移動手段確保に力を入れるようになった。

国土交通省の「高齢者の移動手段を確保するための制度・事業モデルパンフレット」によれば、既存のバスやタクシーを見直す、つまり地域のニーズに合ったサービスを提供するよう見直すのが一つの方法である。しかし、それでもバスやタクシーを利用できない地域では、モビリティ格差が生じるかもしれないことから、「自家用有償旅客運送」を提供すれば解決するのではないかと考えられている。

「自家用車有償旅客運送」仕組みとはバスやタクシーのみでの移動サービスが不十分な過疎地域において登録された市町村、NPO 等が自家用車を用いて有償で運送する仕組みのことである。過疎地域と交通が不便な地域のための交通空白地有償運送と障害者や要介護者のための福祉有償運送の2種類に分かれるが、どちらも市町村やNPO 法人等の非営利団体が運送主体となる。有償サービスなので利用者からの運賃が発生する。目安として路線を定めて運航の場合、対価は該当地域や近隣の乗合バスの運賃、または撤退前の乗合バスの運賃であり、運送の区域を定めて運航する場合、対価は該当地域や近隣におけるタ

クシーの運賃の半分である。

### 2.3.2 高齢者ドライバーを減らすためのキャンペーン「申請による免許取消」

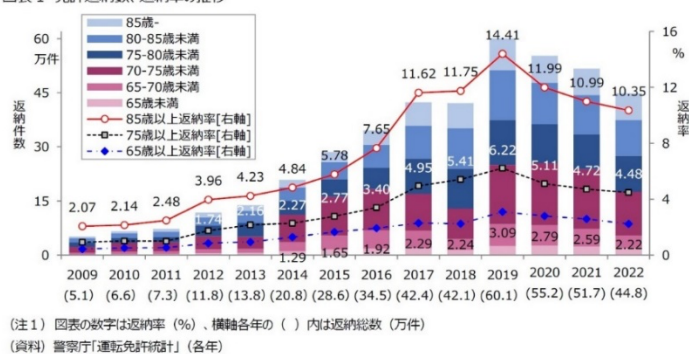
現在は日本の各都道府県では、高齢者の運転免許を自発的に取り消す申請を推進している。交通事故加害者の高齢者割合の増加をきっかけに、2019年から免許返納の議論が活発になり、免許返納者が急増したと思われる。

自主返納を促すために、保有するすべての運転免許証を自主返納すると、運転経歴証明書の交付を受けた65歳以上の高齢者は対象店舗に「運転経歴証明書」を提示すると特典が受けられるのだ。それらの特典は例えば、5-10%の商品割引、クーポン、金融機関なら利子上げなどがある。

現在の特典支援制度は各都道府県で異なり、高齢者運転支援サイトに各種特典案内が掲載されている。

### 2.3.3 政策の効果

図表1 免許返納数、返納率の推移



グラフ9 免許返納数、返納率の推移<sup>32</sup>(ニッセイ基礎研究所, 2023)

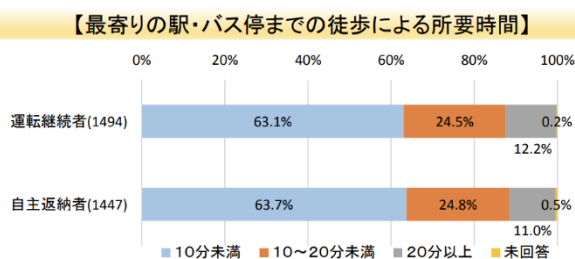
自主返納制度は1998年から始まり、運転免許証は、身分証明書として用いることが定着していることから、2002年以降は、自主返納者には本人確認書類として利用可能な「運転経歴証明書」を発行することとし、それ以降、返納

<sup>32</sup> 高齢者の免許返納率の推移、村松容子(2023)



が定着してきている。

以上のグラフ 9 から、返納率が上昇する傾向にあることがわかる。特に 85 歳以上の返納率の増加は著しいのである。2019 年から返納率が下がっているのは、コロナ感染症拡大の影響のではないかと考える。それでも全体的には 3 年前まではやや低下する一方、コロナが収まるとまた逆転し、返納件数が増える可能性もあると考える。



グラフ 10

運転継続者と自主返納者それぞれの自宅からの最寄り駅・バス停への所要時間<sup>33</sup>

(警察庁, 2015)

2015 年に運転免許の申請による取消アンケートが行われた。対象者は各都道府県の 75 歳の運転免許保有者で、更新等の機会に行われたのである。グラフ 10 によると、運転継続者と自主返納者それぞれの自宅からの最寄り駅・バス停への所要時間がわかった。読み取れたことは、両者とも自宅からの最寄り駅やバス停への所要時間はほぼ同じである。公共交通機関へのアクセスしやすさは自主返納に無関係であることが分かる。

#### 2.4. 日本とドイツを比較する

ドイツと日本の高齢者移動援助サポートについて紹介してきた。比較しやすくするために制度の考え方およびやり方が似ているそれぞれ制度を 2 つ選んで

<sup>33</sup> 運転免許証の自主返納に関するアンケート調査結果 (2015)

紹介することにした。

両国での似た点として、高齢者は加齢によって体の変化に伴って、移動しにくくなる、また自身運転の危険性という理由で、安全性かつ利便性をどう保てるかを基に考えられたということがわかった。

まず、運転免許自主返納について考察する。ドイツでは、運転免許を返納すると、SeniorenTicket という年間パスを購入することができ、その1年間自由に協定公共交通機関を利用できるパスになる。一方で、日本の事例だと、ショッピング割引、金融機関での利子上げなどの特典が得られる。その違いとして、ターゲットにしている高齢者のニーズは何かという側面で考えることができる。もし、その国・地域の高齢者は日常生活で車も必要となるくらいの遠いところに通う必要があるならば、その高齢者たちにとってのベネフィットは買い物における特典ではなく、公共交通機関が使いやすくなることである。日本ではこの制度が全国ですでに実施されているが、ドイツでは州政府によって決められるのであって、まだ導入されていない州はまだ複数ある。

### 3. 結論

#### 3.1. 政策の欠点、論点

ベルリン市のモビリティ援助サービスは30年も導入されているが、バーデン＝ヴェルテンベルク州の公共交通機関割引交換仕組みは10年もたたない、最近できた制度となっている。そのため、バーデン＝ヴェルテンベルク州の政策の効果はどうかはまだ図ることが不可能で、州内、国内からの批判も少なからずある。利用者に割引を提供するため州政府からの資金、つまり州民の税金が必要となり、その恩恵を受けていない人は対象者数より多く、それは合理的かという議論もされている。また、この政策は実は政治や選挙の目的で利用しようとしているのではないかという声もある。

冒頭で述べたように、高齢者問題は身近な問題ではない、私たちの生活に関

係ない、と考える人もいるかもしれないが、この後の数十年の私たちは高齢者になり、色々な人からの支えが必要となってくることに違いない。自分たちが払った税金は社会少数派の高齢者に使われてしまうという不満を抱える人に対して、政府はこの仕組みや制度の大切さを説明し、納得してもらうための課題を持ち帰って取り組むべきである。

### 3.2. 「理想」と呼ばれるモビリティ

交通が支障なく行われるならば、人々の欲求は満足されるだろう。第一に優先される条件は安全性である。これは交通における最低限の条件である。第二は円滑性で、移動を阻害する渋滞などがなく、スムーズに移動できるということだ。第三に、人の移動に際して快適であることが望まれるのだ。(宇留野、1972) 以上の3点を満たすことができれば交通利用者にとって理想なのである。

以上に紹介した支援制度の事例と関係付けると、ベルリン市の補助制度は根本的な条件であるスムーズに移動できるのを満たせることができたと考える。体に不自由のある人、身体機能低下により移動が難しくなった人たちには援助が大事だと考えるからだ。車を持っていても、公共交通機関がすぐ自宅の前にあっても、自由に動けない人にとっては困難だ。

さらに、ドイツも日本もの事例を学ぶと、制度を策定することにあたって考慮しなければならないのは金銭的な面である。援助サービスであろうと、運転免許返納であろうと、インセンティブとなっているのは安く使えること、免許返納だと返納したら何かもらえるかということである。価格設定や特典を注意して政策を創るということは、利用者の負担軽減を考慮しながら考えたという証拠である。これは宇留野氏が掲げたモビリティの理想で含まれていないが、お金は段々と「理想」の要素となってきたことがわかった。

### 3.3 日本への応用可能性

ドイツと日本の高齢者モビリティ確保制度について両国の事例を紹介し、比較してきた。この調査の最大目標は、事例を紹介するのにとどまらず、今後そ

それぞれの国のやり方は世界の違うところで同じ問題のあるところにも適応できるかが最も重要な目標に置いている。

まず、ベルリン市の援助サービスに関して、応用可能性の基準として考えられるのは、日本の習慣や価値観はドイツのやり方と釣り合うかどうかである。この援助サービスは、利用したいときに依頼し、一定の金額を支払う仕組みとなっている。これは高齢者だけでなく体の不自由な人にも利用できるのになっている。日本でも似たような外出支援・ヘルパーのサービスを提供している事業は複数ある。しかし、調べたところ、日本でのヘルパーは1時間につき最低でも5000円がかかる<sup>34</sup>。ドイツの5ユーロ(約800円)と比べると日本の方が明らかに高い。この値段ならでは気軽に依頼することができなく、そこまで払う必要があるならば外出しない、あるいは難しくても自分で外出したりすることになりうる。そうすると、すべての所得層の高齢者向けサービスにならず、生活に困る人も必ずいるだろう。そのため、高齢者モビリティを公平に確保するためには、日本の政府の支援が必要となる。このように、ドイツの高齢者モビリティ援助制度はすでに日本でも導入されており、しかし高価格で、余裕のある人でしか利用できない恐れがある。

では、運転免許自主返納制度についての応用可能性をみる。日独比較で述べたように、両国の特典制度がかなり異なり、どちらかよいかの判定は困難で、運転免許を返納した高齢者のニーズに合った制度を取り入れることの方が大事だろう。日本でもある都道府県での免許返納による特典はタクシー運賃割引やバス回数券などを提供しているため、買い物の特典などに興味がなく、安く移動したいという人のニーズにも合う制度となっている。このように、ドイツの運転免許と公共交通機関の割引交換はすでに日本で導入されており、かなり充実した政策となっているため、応用可能性の観点で考える必要がなく、た

---

<sup>34</sup> 3つの外出支援サービス提供者の利用料金の平均

だより多くの高齢者に当キャンペーンに興味を持ってもらうようにどう工夫できるかを、ドイツのやり方を学ぶことができる。

#### 参考文献

- 「運転免許証の自主返納をお考えの方へ ～各種特典のご案内～」(高齢者運転支援サイト)<https://www.zensiren.or.jp/kourei/return/relist.html> (2023年8月16日最終閲覧日)
- 運転免許証の自主返納に関するアンケート調査結果 (2015)  
<https://www.npa.go.jp/koutsuu/kikaku/koureiunten/kaigi/3/siryoh/shiryoh4.pdf> (2023年8月16日最終閲覧日)
- 公益財団法人 日本都市センター(2015)『人口減少時代における地域公共交通の在り方』東京: 日本印刷株式会社。
- 「高齢化の状況」(2020) (内閣府)  
[https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/html/zenbun/s1\\_1\\_2.html](https://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2020/html/zenbun/s1_1_2.html) (2023年8月16日最終閲覧日)
- 『高齢者の移動手段を確保するための制度・事業モデルパンフレット』(2022)国土交通省総合政策局交通政策課。  
<https://www.mlit.go.jp/sogoseisaku/transport/content/001474492.pdf> (2023年8月16日最終最終閲覧日)
- 宿利, 正., & 長谷, 知.(2021) 『地域公共交通政策論』東京大学出版会。
- 内藤, 哲., & 玉井, 寛(2015) 『クローズアップ高齢社会』 福村出版。
- 毎日新聞生活報道センター(2008) 『高齢ドライバー : 加害者にならない・しないために』 岩波書店。
- 村松容子(2023) 「高齢者の免許返納率の推移」(ニッセイ基礎研究所)  
<https://www.nli-research.co.jp/report/detail/id=74621?pno=2&site=nli> (2023年6月20日最終閲覧日)
- Berlin Mobility Assistance Service. Pflegestuetzpunkte Berlin, (n.d.),  
<https://www.pflegestuetzpunkteberlin.de/en/thema/mobility-assistance/> (Accessed on May 29,2023).

- Berlin mobility assistance services* (n.d) [www.berliner-mobilitaetshilfedienste.de](http://www.berliner-mobilitaetshilfedienste.de) (Accessed on May 29,2023)
- C.PONZ, R.SCHOENMAECKERS. “*Ageing policies –access to services in different Member States,*” European Parliament.October 2021, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662940/IPOL\\_STU\(2021\)662940\(ANN03\)\\_EN.pdf#page38](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662940/IPOL_STU(2021)662940(ANN03)_EN.pdf#page38) (Accessed on May 29,2023)
- “*Traffic accidents/accidents involving seniors in road traffic,*” Federal Statistical Office, 2021, [https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie\\_mods\\_00000743](https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DESerie_mods_00000743) (Accessed on May 29,2023)
- Jan Vallée et al. “*Deutsches Mobilitätspanel (MOP) –Wissenschaftliche Begleitung und Auswertungen Bericht 2021/2022:Alltagsmobilität und Fahrleistung*”. INSTITUT FÜR VERKEHRSWESEN, 2022, [https://mobilitaetspanel.ifv.kit.edu/downloads/Bericht\\_MOP\\_21\\_22.pdf](https://mobilitaetspanel.ifv.kit.edu/downloads/Bericht_MOP_21_22.pdf) (Accessed on May 29,2023)
- Johanna Zmud et al, “*Still Going ... and going: the emerging travel patterns of older adults,*” Institute for Mobility Research, 2017, [https://www.ifmo.de/files/publications\\_content/2017/2017\\_ifmo\\_senior\\_generation\\_mobility\\_en.pdf](https://www.ifmo.de/files/publications_content/2017/2017_ifmo_senior_generation_mobility_en.pdf) (Accessed on May 29,2023)
- Mackie, P., & Preston, J. *The Local Bus Market, A case study of regulatory change*. Hants: Avebury., 1996.
- Pamela Roberts, P. *AGING*. U.S.A: Salem Press Inc., 2000.
- “*Passenger transport,*” Statistisches Bundesamt, 2021, <https://www.destatis.de/EN/Themes/Economic-Sectors-Enterprises/Transport/Passenger-Transport/Tables/passengers-carried.html> (Accessed on May 29,2023)
- Shigeru Morichi, S. R. “*Transport Development in Asian Megacities.*” Heidelberg: Springer, 2012.
- “*States of Germany,*” 2023,

[https://en.wikipedia.org/wiki/States\\_of\\_Germany](https://en.wikipedia.org/wiki/States_of_Germany) (Accessed on May 29,2023)

“*Tausche Führerschein gegen ÖPNV-Abo,*” Ministry of Transport baden württemberg, November 15,2021, <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/tauschue-fuehrerschein-gegen-oepnv-abo-1/> (Accessed on May 29,2023)

“Verkehrsunfälle Unfälle von Senioren im Straßenverkehr,” Statistisches Bundesamt

[https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft\\_derivate\\_00027196/5462409157004.pdf;jsessionid=760808CF62430D73712C7A69C1B2BA31](https://www.statistischebibliothek.de/mir/servlets/MCRFileNodeServlet/DEHeft_derivate_00027196/5462409157004.pdf;jsessionid=760808CF62430D73712C7A69C1B2BA31) (Accessed on May 29,2023)

## 給付付き税額控除制度の必要性と課題

### — 諸外国での導入例と日本への導入に関する考察 —

#### Necessity and Problems of Refundable Tax Credit

社会学部 3年 N.S.

#### 1. はじめに

給付付き税額控除制度とは、所得税の課税方式である「税額控除方式」に福祉給付を組み合わせた制度である。1970年代以降、低所得者対策と「働けるのに働かない人々」による「福祉依存」が問題視されるようになったことで、人々の就労インセンティブを損なわない形の給付設計が求められるようになった。アメリカとイギリスで導入されて以降、カナダや韓国、フランスなど、いくつかの国々で導入が進められた。

給付付き税額控除制度は、日本において民主党政権時代に議論が始まり、2012年の社会保障・税一体化に盛り込まれて以降は進展しなかった。しかし、新型コロナウイルスによる社会変化を受けて、東京都税制調査会は、2020年に給付付き税額控除の内容を盛り込んだ税制の見直しについて答申をまとめた(『日本経済新聞』, 2020/11/17, 2020/11/26)。新型コロナウイルスの蔓延によって、収入が大きく減少した人々が現れたことによって、低所得者対策の必要性が改めて重視されており、その方法としての給付付き税額控除制度もまた注目されている。ワーキングプアの支援には、所得の再分配機能を高めることが一つの手段になると考えられ、税制と給付の2つの側面から支援できる給付付き税額控除制度が必要とされていると考える。

以上を受けて、本稿では、所得保障の一制度である給付付き税額控除制度を取り上げ、同制度の概要と、イギリスと韓国における導入例を述べる。その後、給付付き税額控除制度一般に対する評価をまとめ、日本で同制度を導入する際の課題を述べる。



## 2. ワークフェアの誕生とその背景

給付付き税額控除制度と関わりの深いワークフェアが注目されるようになった背景と、関連する給付付き税額控除制度の概要、比較的早くに同制度を導入したアメリカとイギリスの制度内容と目的を述べる。

### 2-1 ワークフェアの誕生とヨーロッパへの拡大

ワークフェアという言葉は、一般には「a welfare system which requires some work or attendance for training from those receiving benefits」(*Oxford Dictionary of English Second Edition Revised, 2005*)、つまり「福祉給付を受ける人々に対し、何らかの労働や職業訓練への参加を義務付ける福祉政策」と捉えられている。しかし、ワークフェアという言葉は、新聞を発祥としている経緯から、厳密な定義を持っているわけではなく、ワークフェアと呼ばれる政策は、実施する国ごとに違いを持っている(埋橋, 2007, p. 17)。ワークフェアという言葉自体は、アメリカの新聞を発祥地とし、1970年ごろから登場している。1980年代には、3つの全国紙で年間計50回ほど使用されており、1990年代後半には、その数が急増した(埋橋, 2007, p. 16)。

埋橋(2007)によれば、欧米では、1980-1890年代にかけて、従来の福祉国家の再編が行われ、特に社会保障・福祉の分野においては、ワークフェアと関連する給付付き税額控除制度が注目を集めるようになった。この背景には、1980年代からの国際的な経済・雇用情勢の悪化があり、これが失業保険や公的扶助などの社会保障予算への制約を強めていったことがある(埋橋, 2007, p. 15-18)。

### 2-2 給付付き税額控除制度の概要

給付付き税額控除制度は、所得税の課税方式である「税額控除方式」に福祉給付を組み合わせた制度と考えることができる。

記事によれば、日本の所得税には、累進課税制度が採り入れられており、所得の再分配機能を果たしている。加えて、所得税には納税額を減らす各種控除が存在し、日本では基本的に「所得控除方式」で算出される。この方式では、まず年収から控除を引いて「課税所得」を算出し、その額に応じた所得税率を

かけたものが納税額となるのだが、所得控除方式には、控除によって納税額が減る額が、高所得者ほど大きくなるという特徴があり、所得の再分配機能を薄れさせる効果がある(『朝日新聞』, 2016)。

これに対し、「税額控除方式」は、まず年収に所得税率をかけた後、各種控除が引かれる形式を採っており、「所得控除方式」に比べ、所得の再分配機能を妨げないと言われている。この「税額控除方式」を前提に、所得税を払う対象にならないほど年収が低い者に給付を行う方法は、「給付付き税額控除制度」呼ばれ、アメリカやヨーロッパを中心に導入されている(『朝日新聞』, 2016)。

「給付付き税額控除制度」は、実施国によって仕組みが多様である。給付方法については、アメリカでは「給付額について、まずは税額から控除し、税額から控除しきれない額を実際に給付する」(財務省, 2012)方法を採用している。一方、イギリスでは、「基本的には全額給付であるが、所得が一定額を超えると減額される」(財務省, 2012)方法を採用している。

### 2-2-1 給付付き税額控除制度の誕生とその背景

埋橋(2010)によれば、給付付き税額控除制度が注目されるようになった背景には、低所得者対策の必要性和「福祉依存」への問題視がある。

給付付き税額控除制度が求められるようになった背景の一つは、新自由主義の進展に伴い、経済格差の拡大と低所得者対策の必要性が現れたことと考えられている。アメリカで最初に導入された「給付付き税額控除」は、ワーキングプアに対する実質的現金給付制度として導入されており、同時期には所得再分配効果の高い社会保障年金(OASDI)が導入されている(埋橋, 2010, p. 73)。

また、アメリカとイギリスにおいては、低所得者に対し定額の社会保障給付が行われていたが、「働けるのに働かない人々」による「福祉依存」が問題視されたことから、就労を前提に、就労インセンティブを損なわない給付設計であるワークフェア政策が必要と考えられるようになった。ワークフェア政策に伴う「働くことが報われる」(Making Work Pay)政策の代表例として、所得に応じた給付を行う「給付付き税額控除」が導入されるようになった(埋橋, 2010, p. 73)。

## 2-2-2 アメリカとイギリスでの導入

前述の通り、給付付き税額控除制度は、ワーキングプアの所得保障を狙いとして、アメリカで誕生した。アメリカは、1975年に勤労所得税額控除(Earned Income Tax Credit: EITC)を導入し、これを受けて、イギリスは、1999年に勤労家族税額控除(Working Families Tax Credit: WFTC)を導入した。その後、ヨーロッパへ波及していく中で、給付の仕組みや対象者、就業条件をつけるか否かなどで、バリエーションが生まれた(埋橋, 2010, p. 72-73)。

アメリカで導入された勤労所得税額控除は、その目的を「低所得者に対する社会保障税の負担軽減/就労・勤労意欲の向上」(財務省, 2012)とし、給付方法としては、個々人の所得から税額控除を行い、控除しきれない額を給付する形式を採っている。低所得者に対する就労促進のため、給付額は所得増加に伴って増加し、一定の上限に達した後、減少するよう作られている(財務省, 2012)。

アメリカの勤労所得税額控除の特徴の一つは、不正受給や過誤申請が支給額全体の2-3割を占めていることである。主な理由は、制度が複雑であること、申請件数が膨大であること、申請から支給までの期間が短いことが挙げられており、現行の対策として、納税者番号を割り振ることで所得情報の捕捉を行うこと、保健福祉省を通じて子どもの数を確認すること、ペナルティの導入が実施されている(鎌倉, 2010, p. 4)。

## 3. 諸外国における給付付き税額控除

給付付き税額控除制度の導入例として、比較的早期に導入されたイギリスと、不正受給問題を克服している導入例として韓国を取り上げ、同制度への評価として、利点と課題を整理する。

### 3-1 給付付き税額控除制度の導入例と制度内容

鎌倉(2010)は、イギリスと韓国における給付付き税額控除制度を以下のよう整理している。

イギリスでは、1999年に勤労家族税額控除が導入された後、勤労家族税額控除と児童税額控除の2つの制度を組み合わせた形式となっている。勤労家族

税額控除(Working Families Tax Credit: WFTC)に着目すると、その目的は「低所得者に対する支援/就労・勤労意欲の向上」としている。アメリカと同様に、就労インセンティブの付与を目的としているが、給付方法としては、税額控除を行わず、全額給付を前提としており、所得が一定額を超えると給付額が減少する形式を採っている(財務省, 2012)。また、アメリカ同様、制度の複雑さによる過誤申請が問題視されている(鎌倉, 2010, p. 6)。

韓国では、2008年に「勤労奨励税制」が導入され、給付付き税額控除制度が開始された。給付方法としては、アメリカと同様に所得から税額控除を行い、控除しきれなかった額を給付する形式を採っている。韓国の特徴としては、アメリカとイギリスとは異なり、不正受給が少ないことが挙げられている。納税者番号を振り分け、所得と資産を捕捉する体制が整備されていること、そもそも所得捕捉率の高い就労者を対象に実施したこと、不正受給者へペナルティを付与したことが理由と考えられる(鎌倉, 2010, p. 10-11)。

### 3-2 給付付き税額控除制度に対する評価

前述のイギリスと韓国の事例は、同制度に利点と課題の双方があることを示している。給付付き税額控除制度に対する評価として、利点と課題を整理する。

#### 3-2-1 給付付き税額控除制度の利点

給付付き税額控除の利点は、以下のように整理することができる。

第一には、前述の通り、「税額控除方式」に給付の仕組みを組み合わせることによって、所得の再分配機能を高め、同時に低所得者に対する給付が可能になることにある。

第二には、個人の資産や能力の有無を審査する資力調査を行わないことで、受給者のスティグマの解消につながることにある。現行の公的扶助では、受給の際に資力調査を受ける必要があるが、給付対象者は社会的体面から心理的に負担を負うことになり、恥辱感から受給が妨げられている。一方、給付付き税額控除制度では、納税額に関わらず税務申告によって受給が決定するため、受給者のスティグマを回避することができる(知原, 2021, p. 44-45)。

第三には、制度によって行政コストの削減が可能になると考えられる。所得

税と給付の一体運用が可能となり、税制と社会保障が統合されることによって、給付にあたり新たに所得を捕捉する必要がなくなると共に、個々に資力調査を行わないため、公的扶助に比べ、給付のための行政コストを削減することが可能になると考えられる(知原, 2021, p. 44-45)。

### 3-2-2 給付付き税額控除制度の課題

埋橋(2010)は、給付付き税額控除制度には、主に技術的問題と原理的問題、財政法上の問題が存在すると説明している。技術的問題としては、「申告」形式を取ると、必然的に不正申告が生じる可能性があることが挙げられる。不正申告には悪意のないケースを含めており、アメリカとイギリスでは、制度の複雑さによる過誤申請が頻発している。また、給付にあたり個々の所得調査には、多くの行政コストがかかることが指摘されている(埋橋, 2010, p. 75)。

しかし、これらの技術的問題は、「申告」形式を採る現行の公的扶助等の福祉給付にも当てはまる問題であり、悪意のない不正申告は、公的扶助においても発生することから、所得調査にかかる行政コストは、広く所得額で選別を行う給付の問題点と考える。

原理的問題としては、経済的問題と税財政法上の問題に分類されている。経済的問題としては、悪意のない不正受給にもペナルティをつけることで、生活保障が妨げられること、制度によって低賃金雇用が温存される可能性があることが挙げられる(埋橋, 2010, p. 75)。

前述の通り、不正受給には、制度の複雑さによる悪意のないケースが含まれており、ペナルティをつけることは、本来であれば制度の趣旨に反すると考えられる。また、収入額が基準額に達しない場合に、その差額が給付されるため、結果的に低賃金雇用を温存する可能性が考えられる。

税財政法上の問題としては、日本では「申告支援」を実施することが難しいことが挙げられる。アメリカでは、NPO がワーキングプアの人々に対して、「申告前支援」「申告期支援」「申告後支援」が行われている一方、日本の税理士法では、税業務は税理士の独占業務とされているため、無償で税業務をすることが困難とされている(埋橋, 2010, p. 75)。

## 4. 日本におけるワークフェア政策と給付付き税額控除制度

日本における福祉と雇用に跨る政策と、日本へ給付付き税額控除制度を導入する際の課題を整理する。

### 4-1 日本のワークフェア政策

日本では、給付付き税額控除制度は導入されていないが、就労と福祉に跨る政策として、「半就労・半福祉」と呼ばれる中間的就労機会や、雇用保険、生活保護自立支援プログラム、生活困窮者自立支援制度などが存在する。

櫻井(2019)によれば、「半就労・半福祉」は、「所得給付や公的な福祉サービス等の支援を受けながら、就労等の社会的生活を行うこと」(櫻井, 2019, p. 67)とされ、「自らの就労によって完全に経済的自立を実現しているわけではないとしても、就業その他の社会的活動に従事していること」(櫻井, 2019, p. 67)を意味する「中間的就労機会」を含んでいる。その主な目的は、日常生活自立・社会生活自立であり、具体的には、「生活リズムの確立」「自己肯定感の向上と社会関係の構築」「職業能力の確認と養成」「(本人と職場の)適切なマッチングの実現」「新たな働き方の開発と人手不足の解消」「一般就労の『働き方』の改善」とされている(櫻井, 2019)。これらは、社会的活動は必ずしも就労とは限らない点と経済的自立を視野に入れていない点において、給付付き税額控除制度とは異なっている。

雇用保険による給付の内、求職者給付は、失業補償機能を持った給付である。厚生労働省によれば、「被保険者が離職し、失業状態にある場合に、失業者の生活の安定を図る」(厚生労働省, 2023, p. 177)「求職活動を容易にする」(厚生労働省, 2023, p. 177)ことを目的としている。受給までの流れを見ると、離職し、受給資格が決定した後、実際に受給するまでに、求職活動を行い、失業認定を受けることが義務付けられている。あくまでも、求職活動と失業認定があることを前提とした給付である点は、「労働インセンティブを削がない形の給付」を目的とする給付付き税額控除制度と似通っていると考えられる。

### 4-2 日本への給付付き税額控除制度を導入する際の課題

日本では、給付付き税額控除の課題として取り上げたいいくつかの点のうち、

制度を成立させる基盤となる要素が大きな課題になると考えられる。具体的には、人々の所得を正確に把握するための仕組みづくりが必要になると考えられる。

前にあげたアメリカと韓国の給付つき税額控除制度では、人々の所得の捕捉に納税者番号を用いていることを述べたが、日本においても「給付つき税額控除制度」の導入の議論が出た際に、国民一人一人に番号を振り、所得を正確に把握する「共通番号制度」の導入の議論が挙げられた(『朝日新聞』, 2013/05/25)。その後、銀行口座や不動産といった個人が持つ資産情報の扱いが焦点となったが、行政による個人情報監視が強まることや、情報流出の危険性、「なりすまし」などの犯罪の温床になる恐れ、膨大なシステム投資が必要となることなど、批判的な見方があり、結果的には、個人の資産情報は、行政が共通番号によって把握する事項の対象外とされた(『朝日新聞』, 2013/11/09)。

以上のように、給付つき税額控除制度の前提となる、人々の所得を正確に把握する仕組みづくりとして、共通番号制度を使用するのであれば、個人情報保護と関連する犯罪への対応、システム維持のためのコストが求められることになる。また、共通番号制度による所得の捕捉には、必然的に行政の監視体制の強化が伴うため、人々の合意を得られるのかどうかは課題となるのではないかと考える。

また、日本で給付つき税額控除制度を導入する際には、ワーキングプアに対する「申告支援」のあり方の問題があると考えられる。前述の通り、アメリカでは、NPO 団体が「申告前支援」「申告期支援」「申告後支援」を行っているが、日本では、税理士法により「申告支援」を行うことが難しいと考えられる。これは日本の税理士法では、税業務は税理士の独占業務とされており、無償で税業務を行うことが困難になる可能性があるためである(埋橋, 2010, p. 75)。

アメリカとイギリスでは、制度の複雑さによる過誤申請が問題となっていることから、給付つき税額控除制度において、「申告」形式を取るのであれば、人々が実質的に制度の恩恵を受けられるような支援が必要とされていることがわかる。こうした支援が妨げられる日本の現状は、同制度導入の際には課題点になると考えることができる。

## 5. 結論

本稿では、給付付き税額控除制度の背景となるワークフェアについて述べ、同制度の概要と、イギリスと韓国における導入例を述べた。給付付き税額控除一般に対する評価をまとめ、日本で同制度を導入する際の課題をまとめた。

給付付き税額控除制度には、「税額控除方式」に給付の仕組みを組み合わせることによって、所得の再分配機能を高め、同時に低所得者に対する給付が可能になること、受給者のスティグマが解消されることなどの利点がある。一方で、同制度によって、かえって低賃金雇用が温存される可能性があること、「申告」形式を採ることで、制度の複雑さによる過誤申請が多発する可能性があることが考えられる。

したがって、同制度を導入する際には、受給者へのスティグマを回避した上で所得を捕捉すること、制度内容を理解しやすいものにするなどによって、悪意のない不正受給を防ぐ形での導入が望ましいと考える。人々の所得を正確に把握する仕組みづくりにあたっては、情報流出の危険性への対処や、「申告支援」をどのように行うのか、また行政の監視体制の強化に対し、人々の合意を得られるかが課題になると考えられる。

日本に給付付き税額控除制度を導入する際には、以上のような課題があると考えられるものの、公的扶助のような従来の福祉給付とは異なり、受給者のスティグマを回避することができ、実質的に制度の恩恵を受けられる人々の幅を広げられる可能性を持っていると考える。

### 参考文献

David, Neumark. William, Wascher. “Minimum Wages, the Earned Income Tax Credit, and Employment: Evidence from the Post-Welfare Reform Era.” IZA Discussion Paper, no.2610(2007): 1-23.

OECD. *Employment Outlook 2005*. The OECD Jobs Strategy. 2005.

*Oxford Dictionary of English Second Edition Revised*. Oxford University Press. 2005.

埋橋孝文(編著)『ワークフェア—排除から包摂へ?』法律文化社、2007年。

埋橋孝文「給付付き税額控除とは—その概要と意義・問題点(特集 2 所得リ



- スクにどう立ち向かうか)』『学術の動向』第 15 卷 10 号、2010 年、72-76 ページ。
- 埋橋孝文『福祉政策の国際的動向と日本の選択—ポスト「三つの世界」論』法律文化社、2011 年。
- 厚生労働省(ハローワークインターネットサービス)「雇用保険手続きのご案内」, [https://www.hellowork.mhlw.go.jp/insurance/insurance\\_guide.html](https://www.hellowork.mhlw.go.jp/insurance/insurance_guide.html), (最終閲覧日 2023/08/17)
- 厚生労働省, 2023, 『雇用保険事務手続きの手引き』, <https://www.mhlw.go.jp/content/11600000/001127535.pdf>, (最終閲覧日 2023/08/17)
- 鎌倉治子「諸外国の給付付き税額控除の概要」『調査と情報—Issue Brief』第 678 号、2010 年。
- 財務省, 2012, 『資料(諸外国の制度について)』(税制調査会 第 13 回専門委員会), [https://www.cao.go.jp/zeicho/history/20092012/gijiroku/senmon/2012/\\_icsFiles/afieldfile/2012/05/28/sen13kai3.pdf](https://www.cao.go.jp/zeicho/history/20092012/gijiroku/senmon/2012/_icsFiles/afieldfile/2012/05/28/sen13kai3.pdf), (最終閲覧日 2023/08/17)
- 櫻井純理「日本における中間的就労機会の広がり—社会的包摂にどう結びつけるのか?(特集 アクティベーション政策の動向と実際)」『日本労働研究雑誌』第 713 巻、2019 年、67-76 ページ。
- 知原信良「給付つき税額控除から生活支援政策を考える」『杏林社会科学研究』第 36 巻 3 号、2021 年、33-56 ページ。
- 宮本太郎(編著)『生活保護の戦略—教育・雇用・社会保障をつなぐ—』岩波書店、2013 年。
- 山村りつ「『半福祉・半就労』の現状とこれからの可能性—障害者支援政策を手がかりにして(特集 『半福祉・半就労』を考える)」『社会政策』第 11 巻 1 号、2019 年、55-67 ページ。
- 「(教えて! 所得税: 4) 税額控除方式なら低所得者に優しい?」『朝日新聞』2016 年、11 月 2 日朝刊、5 面。

「私に番号、利点と弱点 民間への利用拡大、焦点 法施行3年後に再検討」

『朝日新聞』2013年5月25日朝刊、2面。

「『共通番号』利用どこまで 口座・不動産…資産も把握? 政府税調、拡大検討」『朝日新聞』2013年11月9日朝刊、7面。

「東京都税調が答申、給付付き税額控除の検討求める」『日本経済新聞』2020年11月17日、

<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO66332200X11C20A1L83000>

└ (最終閲覧日 2023/08/17)

「コロナ税制、都税調の進取(点焦)」『日本経済新聞』2020年11月26日、15面。

## ドイツにおける外国人受け入れの共生と排斥

### Coexistence and Exclusion in Accepting Foreigners in Germany

2年・法学部 白石愛理沙

#### 1. 序論

本研究の動機の根幹は、元来の移民国ではないドイツが世界移民受け入れ数2位を誇り、約5人に1人が移民であるということからドイツの移民政策への単純な疑問である。きっかけは、伝統的な移民国であるアメリカで「外国人」として過ごして共生と排斥の二律背反的な人々のジレンマを感じ、「外国人」受け入れ問題に興味を持ったことだ。また大学など教育の場はもちろん、企業・都市・国家のいずれのレベルにおいても、多様性がその成長やパフォーマンスに大きく貢献すると考えられるのに加えて、今日日本含む世界中で多様性や多文化共生の重要性が謳われている。それにも関わらず日本の現状は特にその乖離があることから、移民受入先進国であるドイツの政策から多文化共生の可能性について試行錯誤したく、本テーマを設定した。

ドイツはどのようにして移民国となったのか。日本とドイツは歴史的及び社会構造的に共通点が多く、高齢化の進展による人口問題という共通の課題も抱えているが、外国人の受け入れについてはその考え方と政策は全く違う地点にいる。日本政府は「移民政策はとらない」という姿勢で、難民政策については2016年の申請者10,901人に対して難民認定を出したのはわずか28人に過ぎなかった（毛受 2017、31頁）。日本の社会システムと精神構造ははなはだ不整合であり、今後の日本社会の発展のためには移民難民政策を整え積極的受入を推進するべきであると考え。そこで共通点を多く持つドイツの外国人受け入れに関する法政策の変遷と市民社会の変化を見ることは日本にとって非常に良い示唆を得られるだろう。

本稿では、まずドイツの外国人受け入れの歴史を通して、ドイツが血統主義に基づく国民像から脱皮し移民を含めた新たな国民アイデンティティをつくっていった様子を明らかにし、そこに至ったドイツ社会が持つ価値観や理念からドイツにおける共生と排斥を考察する。それを踏まえ、日本と比較し、その現状と今後について考察していく。

## 2.本論

### 第1章 外国人受け入れの歴史と転換期

OECD 統計によれば、2016年に172万人の外国人がドイツに入国し、図1にあるように、米国に次いで2番目に外国人の流入が多い状況にある。そして図2より、ドイツは世界で一番に難民を受け入れている。多くは紛争や迫害で故郷を追われた人々や、その他様々な理由で国際保護を求める人々である。ドイツの移民人口の内訳として、主なタイプ別にみると、EU市民の流入が45.4万人、人道的理由(難民)が43.4万人と、これらで約半分を占めている。そのほか、婚姻・帯同家族等が10.6万人、就労が5.0万人となっており、留学生も3.7万人と相当数を占める。ドイツにおける、移民の背景を有する人は約1,710万人(うち、外国籍保持者は約870万人)で、ドイツ総人口の21%を占めている(山田 2019、3頁)。

図1 移民数世界ランキング(出典: World Economic Forum 2020)

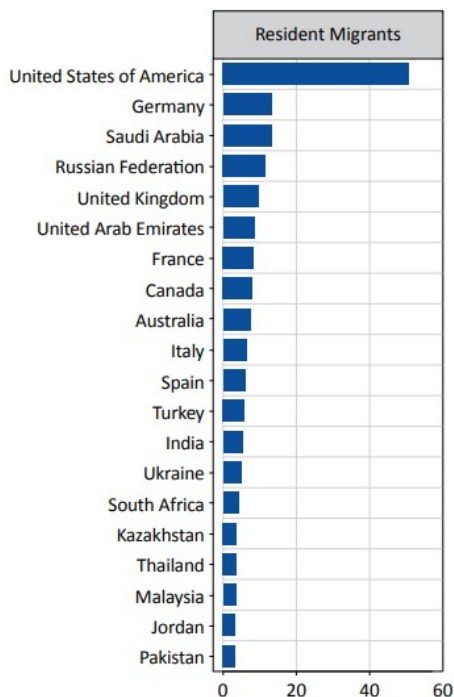
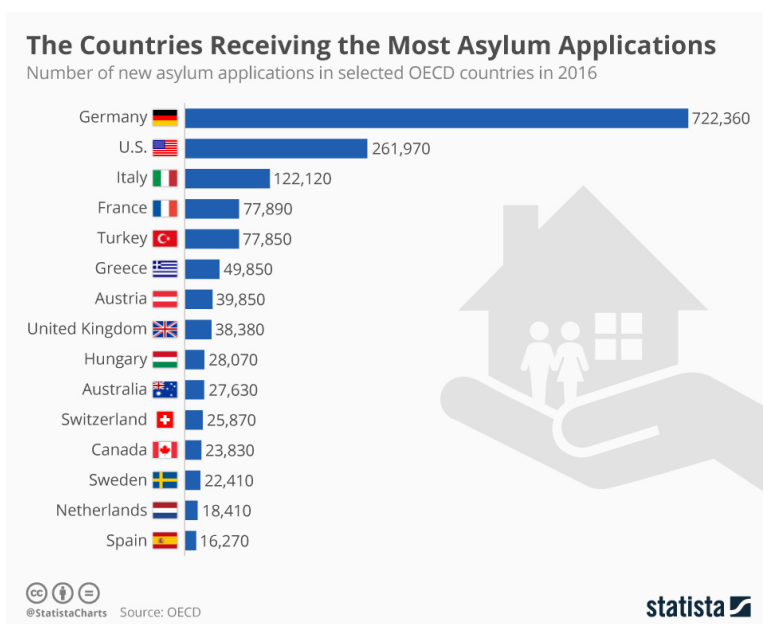


図2 難民受入数世界ランキング



本章では、ドイツではどのような背景を持つ外国人が増えていったのかその経緯を論じる。

### (1) 戦後「ゲストワーカー」の受入れ

第2次大戦後、戦死傷者による労働人口の喪失、東西ドイツの分断、ベルリンの壁建設による労働力不足が問題となっていた（岡本 2008、6 頁）。そのため 1955 年以降、労働需要を賄うために南東欧やトルコなどから多くの労働者を受け入れた。受入れ分野は鉱工業部門が中心で、1970 年時点でみて、多くが金属加工（40%超）、建設（12%）、繊維（11%）で働き、サービスセクターは 15%以下にとどまっていた。他の欧米諸国とは異なり、ドイツは植民地を有していなかったため、新興国と労働者採用のための条約を締結した（山田 2019、7 頁）。彼らは、「ゲストワーカー」と呼ばれ、歓迎を持って受け入れられた。彼らの働きにより、失業率は低下し、経済成長も順調になった。

### (2) 抑制期

1973 年にはオイルショックが起これ、その影響を受け、非 EC 諸国からの外国人労働者の新規募集が停止された。当時、360 万人の外国人がドイツに居住していたが、自主的に母国に帰国することを促した（山田 2019、7 頁）。しかし、すでに職についている外国人労働者は、募集が停止されたことで、一度ドイツを離れば再度入国できる見込みがないと恐れて長くとどまることになり、かえってドイツ定住が促進された。そして滞在を選んだ者は家族を呼び寄せられるようになった。こうして外国人が定住化の傾向を強めるにつれて、導入の狙いだった景気変動の調整弁としての役割を果たさなくなっていた。また、法的地位が安定したのに伴い、簡単に国外に排除することが難しくなった。こうして一時的であったはずの彼らの滞在は長期化し、景気改善どころか失業率も上昇していった点から、国内の排外感情が高まっていった（近藤 2013、138-140 頁）。

### (3) 難民受入れ期

ドイツは戦後、第2次大戦中ナチスのユダヤ人迫害の反省から、政治的迫害を受けている人々に庇護権を与え、受け入れ・保護している。連邦難民認定庁という独立した機関が認定審査を担当し、審査後には長期の滞在が可能となる（岡本 2008、8頁）。1970年代末から1980年代にかけては、東欧諸国やソ連からのヨーロッパ難民を受け入れていた（山田 2019、7頁）。1980年代終わりにはベルリンの壁が崩壊し、国家の再統一に伴うと、東欧や旧ソ連からのドイツ国籍保有者、及びドイツ民族籍<sup>35</sup>を有する難民もしくは非迫害者またはその配偶者・子孫として居住する者が故郷ドイツに帰還した。彼らはアウスジードラーと呼ばれ、厳密には外国人ではないが、ドイツ社会への統合が容易でなく、ほぼ外国人同様と認識されている（岡本 2008、11-12頁）。1990年代初めには、毎年人口の1%にあたる100万人のアウスジードラーがドイツを訪れた。

### (4) 1990年代における移民受入れ方針への転換

高度経済成長の終焉に伴い、労働力としての彼らに対する需要が縮小している一方で、年々増えていく外国人に対する規制を巡って政治的対立が生じていた。そこで1990年に「外国人法」が制定され、移民に対する法的な保障が強化され、初めて帰化に対する明文化されたルールと基準を定めた。23歳以上の成人は、15年以上の居住が市民権の条件とされ、16-22歳の青年期（adolescent）は8年以上とした（山田 2019、7頁）。原則、二重国籍も認めず、経済的な自立、ドイツ憲法の民主主義原則への忠誠があり、厳しいものであった。さらに本来移民受け入れ後、市民統合政策という国外から移住した移民を受け入れ社会への「同化」ではなく、権利の保障と文化の多様性を維持しながら、同じ地域社会に生きる者としての責任を分担することを目指すた

---

<sup>35</sup> ドイツ基本法におけるドイツ民族籍保有者とは、自身の故郷におけるドイツ民族性支持を表明し、この表明が血統や言語、教育、文化などの特徴により証明される者。

めの政策を行い、移民のための試験や講習を実施するべきである。しかし、法律制定当時は統合政策に関する記述はなく、統合政策が公式に連邦政府の責任のもとに実施されるのは1997年の法改正を待つ必要があった。また、連邦政府レベルでの包括的・統一的な取り組みはなく、様々な省庁がそれぞれの権限で統合政策にかかわることになった（山田 2019、7頁）。このような実情を前にしても、政府による政策は長期的展望を欠落した場当たりの対策の域を出なかったのは、「ドイツ民族（das deutsche Volk）」という血統的文化的に定義された概念と国家を結びつけるナショナリズムの存在だろう。なにより、ドイツがなかなか政策に打ち出せなかったのは、政府の「ドイツは移民国ではない」という立場があったからである。外国人労働者はそれまで同様「外国人」として扱われ、法的地位も不確かでその権利も制限された。ここにおける「外国人」とは、ホスト社会への非所属という側面に力点が置かれており、滞在そのものが保護されていないのはもとより、生活状態が失業や低所得のために苦しくても特段の措置は講じられず、言語など独自の文化の保護も行われないことである（近藤 2007、6-7頁）。その結果、低収入で地域から孤立する外国人が増え、公式立場と現実との乖離は拡大の一途をたどり、社会の分断も深まっていった。それまで、人権問題や社会の分裂に対する、市民や自治体による移民・難民の権利保護運動がそれまでも活発に行われてきたが、連邦レベルでの移民の定住支援策がなかった。こうして外国人労働者問題は複雑多岐で一口では表せない外国人問題へと発展していった。

#### (5)2000年代：国籍概念の歴史的転換

98年にはシュレーダー政権が発足し、2000年のグリーンカード制の導入を起点に抜本的な政策転換が行われた。ドイツは移民国家ではないという政府の公式的立場とは異なり事実上の移民受け入れ国になっていた現実から、従来の政府の公式的立場が欺瞞であったとその姿勢を改めたのだった。そもそもドイツは移民を必要としていて、移民をコントロールし、統合することが政治的課題であるとした。移民は内国人の多数によって受け入れられなければならないと、移民側もドイツの政治的文化的システムに適合しなければならないとし、国籍法の改正、そして2004年の移民法（Zuwanderungsgesetz）が成立し



た。まず新国籍法の適用により、帰化の要件が緩和されるとともに一定の範囲で二重国籍が認められるようになった。これは、ドイツに定住する様々な人種・民族・文化的背景を持つ人々に対してドイツ国民への門戸が開かれたということの意味し、これまでの血統主義に基づく国民像からの変化という国籍概念の歴史的転換という大きな意味を持つ（岡本 2008、24 頁）。移民法は主に、労働移民の受け入れと制御、社会的統合政策の促進、テロリズムに重点を置いた治安対策を可能にした。従来は分離していて複雑だった滞在資格と労働許可が簡素化したことで、滞在が容易になり、地位の安定化が図られたことである。また、研究者や高度の技能を有する技術者、大学生などに対しては門戸が開放された。統合措置に関しては、移民がドイツ語を習得し、ドイツの文化に習熟することが前提となり、そのための講座が開設された。こうした転換期を期に、ドイツは今の移民国となったのだ。

## 第二章 ドイツの外国人受け入れの文化・理念の考察

第 1 章では、ドイツが移民国に至るまでの紆余曲折の歴史を述べた。ドイツの移民受け入れは意図せず結果として発展していったもので、大量の難民流入がドイツ社会を混乱させたのも明白である。しかし、ここまでの経緯から、経済的要因以外に普遍的人権尊重の要素が強いことが考察できる。そこで本章では、その過程の中での受け入れに対して、どのような理念や文化がそうさせたのかを考察する。

### 2-1 記憶の文化

外国人労働者の受け入れは、労働力不足を補うという経済的な利害があり、社会にとって何らかの投資やポテンシャルを有するとされる人々は大いに歓迎される。第一章第一節の「ゲストワーカー」の受け入れが進められたのはこれである。しかし、ドイツの外国人受け入れにはこうした経済要因の他に人権尊重の要素が強いだらう。基本法の第 1 条第 1 項で、人間の尊厳の不可侵とその尊重・保護が国家の義務であるとされ、それを受けて第 16a 条 1 項において、政治的に迫害された者は庇護権を有するとして、難民にドイツでの庇護権が保障されている（昔農 2019、53 頁）。こうした特異な性格をもつ規定が

置かれた背景には、ドイツの外国人受け入れの背景には過去の歴史からの教訓からの人権尊重という規範があるからだ。ドイツには、とりわけ第二次世界大戦の人権侵害やナチス・ドイツの恐怖政治がもたらした人権侵害の反省という認識が色濃く存在しており、その恥ずべき歴史もひとつのアイデンティティとして、そして負の遺産を忘れないための「記憶の文化

(Erinnerungskultur)」の構築に向けた取り組み、責任を果たそうとしてきた(石川 2018、165 頁)。また、ナチスによる迫害を受けた約 50 万人ともいわれる難民がドイツから 80 か国に受け入れられたという経緯があることから、今度は迫害を受けた者がこの 16 条 2 項 2 文を持つドイツを拠り所にできるよというのだ(渡邊 2017、124 頁)。政治的被迫害者が庇護権を有することを示しており、これは世界でも珍しく自国民以外の人間の権利が一国の憲法に記されている。そのため、第一章第三節で述べた通り、戦後から難民を大量に受け入れていることがわかる。

## 2-2 歓迎する文化

石川(2018)によると、ドイツは正式に移民国と宣言、政策を転換し、「移民法」を制定した頃から、外国人を「歓迎する文化(ウェルカムカルチャー)(Willkommenskultur)」という言葉を使うようになった。この用語は、市民社会と公的部門双方で用いられ、連邦移民難民庁に事実上の公式の標語として採用されてもいることから、多様性を受け入れる新しいドイツを象徴するものとする。そして、これは「記憶の文化(Erinnerungskultur)」の次の段階としての、新しいドイツの社会文化の構築に向けた試みとして位置付けられたのだろう(石川 2018、165 頁)。これは、難民危機においては難民受け入れを推進する人々の合言葉ともなった。実際にドイツは、2015 年に約 100 万人の難民を受け入れた。彼らはアラブ諸国での内戦や迫害を逃れ、わずかな所持品とともに地中海とバルカン半島を經由し、念願のドイツにたどり着いた人たちである。EU 圏内のハンガリーなど一部加盟国が国境を閉鎖する一方で、メルケル首相が一貫して難民歓迎を表明していたことから、1 日最高 1 万人がドイツに入国した日もあった。これは「歓迎する文化」があったからであり、これは「歓迎する文化」があったから、想定外の自体に対しても対応でき

たのだろう。こうした政府と市民社会の取り組みにより第一章第五節の転換期を迎えたと考えられる。

### 2-3 市民社会の理解と協力

本章第一節で述べたように、過去の人権侵害の反省からドイツ社会には、個人の自由、平等、自由放任経済などのリベラルな価値規範が政治・社会に根づいている。普遍的な人権尊重が重要な根幹としてドイツ市民社会に内在しており、実際に政府が移民国ではないと否認している際にも市民社会のグループや非営利組織による権利保護運動は行われていた（宮島・佐藤 2019、39頁）。そして、ドイツが移民国と転換する際、そして転換後の統合政策が滞るたびに、これまでの受け入れを支持する市民社会レベルでの実践が支えてきた。次章で述べる統合コースの実施も市民社会の協力なくしては不可能である。具体的な統合コースは地方の市民団体や民間語学学校が実施しており、政府との協力で自治体が運営するジョブセンターが求職支援と教育の実質的な責任を持っている。難民支援に関しても、このように市民社会、自治体の積極的支援があることから、市民社会の移民受け入れに対する理解と協力が国家の政策を変えたともいえるだろう。

また、市民社会は統合プロセスにおいて重要な役割を果たしている。2006年以降、連邦首相は統合サミット（Integrationsgipfel）を開催し、連邦政府やメディアの代表から労働組合や移民協会まで、すべての統合関係者が参加している。第1回サミットの結果、ドイツ初の国家統合計画が決定された。以来、サミットは年1回のペースで開催され、2021年3月には、アンゲラ・メルケル独首相も参加して第13回統合サミットが開催された。また、特に2015年と2016年に前例のない庇護希望者が到着して以来、多くの市民イニシアチブが生活のあらゆる分野で移民を支援している。例えば、「難民歓迎住宅プロジェクト」は現在、EU加盟国のほぼ半数に代表される国境を越えたプラットフォームとなっている（European Commision 2023）。

### 第三章 統合に向けた政策

これまで移民国となるまでの過程、そしてその原因を論じてきた。本章では、正式に移民国と言う立場を認めた政府の取り組み、正式統合にむけた政策について述べていく。

#### 3-1 移民法に基づく統合コース

統合コース (Integrationskurs) は、移民法施工の 2005 年からニューカマーに参加が義務化されており、2007 年には大幅な実施要領の改定が行われ、より包括的なものとなった。統合コースは、市民大学、民間の語学学校や専門学校、カルチャーセンターなど 8,000 カ所以上で開講され、移民がコースにアクセスしやすい環境である。難民や生活保護受給者は無償で受講できる。コース終了時の試験に一定期間内に合格すれば半額が返還され、負担も少なく容易に受けられる仕組みとなっている。統合コースには授業時間数で分けると語学 600 時間とオリエンテーションコースが組み合わせた一般コース、語学 900 時間とオリエンテーションコースのさまざまな特別コース、集中コースがある。受講者の大半は上記の「一般コース」(Allgemeine Integrationskurs) を受講しているが、特別コースには、保護者向け、女性向け、若者向けなどの目標グループにあわせて展開されている (佐野 2014、107 頁)。ドイツ語コースでの言語習得が統合コースの大きな柱をなすが、ドイツ語コース修了後に実施されるオリエンテーションコースでは、憲法・法規範、制度の熟知、法治国家の原則、人権の保持、自己決定、両性の平等、政教分離など社会規範を学ぶ。このコースを通して、ドイツの普遍的な価値を守り、就業して経済的に自立することで初めて、彼らが社会へ統合することができる (宮島・佐藤 2019、43-44 頁)。また、社会参加や、母国の職業経験を生かすための追加技能の講習もあり、対象は男女を問わない。保護者向けや女性向けの特別コースが開講されているように、少子化に悩むドイツ国家は、移民の子供たちの社会参加も意図して、両親、とくに子供に影響力のある母親の参加を特に促している。それは、女性への教育をつうじて、次世代の

「ドイツ人」が育つ移民家族丸ごとをターゲットとする社会統合が意図されているといってもいい（佐野 2014、6 頁）。

また、この統合コースの最大の目的は、外国人イコール底辺層という社会構造の固定化や格差の拡大を阻止するためである。このコースを通して、移民自身の社会への「統合」の支援、その子どもの「統合」の支援、職業上の技能のキャッチアップの支援をすることを目的としている。ここにおける統合とは、移民をドイツに「同化」させたり、固有の文化的アイデンティティを放棄させたりするものでもない。ただ、受け入れる側が移民に対して社会へ馴染む可能性を広げる環境を提供する代わりに、移民側の自助努力を求める。近藤（2013）によると、これはまさに福祉国家改革の代名詞となった「支援と要求」といえる。このことから現在のドイツ社会は、外国人と在来国民を最大限尊重し、統合に向けて取り組んでいることがうかがえる。

### 3-2 異文化・多文化教育

社会的、民族的、文化的、宗教的差異に対して尊敬と理解をもって接することは、もちろん大人にも期待されることだが、それは子どものときに基礎づけられるものである（中山 2000 年、135 頁）。そのため統合コースに頼りきりにするのではなく、基本的に学校が、子どもたちがそうした差異を理解できるように導くことが重要である。まずその取り組みの一つは、ドイツ語が話せない外国人生徒を最初から同じクラスに入れて普通の授業を行うことで、社会的に分離した状況を防ぎ、より円滑な統合を促した。彼らにはドイツ語の特別な授業を設置してサポートしている。次に、宗教や音楽、ドイツ語などの教科の中で、外国人生徒の文化的背景をお互いに学習するようなカリキュラムとなっている（中山 2000 年、135 頁）。こうした多文化教育は、統合はもちろんのこと、ドイツ人の国際化を目指しており、将来を見据えたものとなっている。

## 第四章 多文化共生の限界はあるのか

#### 4-1 国民アイデンティティのジレンマ

市民社会の普遍的な人権尊重のもと、今のドイツ社会が形成され、外国人受け入れが進んだ。しかし、受け入れたのは良いものの、文化的・宗教的背景の異なる人々が流入することの社会的なインパクトやリスクは小さくない。ドイツ社会の伝統的な姿や生活様式すらも変わりつつある。そのため、規律的な価値観のもと受け入れが進んでいく中で、ドイツ国民は正義感や良心からくる「国際政治における責任」とドイツ人としてのアイデンティティとの両立で葛藤し、包摂と排除、開放と閉鎖などの二律背反的な状況が存在している（佐野 2014 164-170 頁）。特に、未だに残る経済的不況や外国人受け入れによる不安定な政治的・社会的環境から移民への敵意は着実に広がっており、右翼ポピュリスト政党の「国民優先」の論理など排他的ナショナリズムの圧力が強くなっている。ひとたび移民による犯罪が発生した場合には、政治家、メディア等がこぞって過剰に反応し、モラル・パニックが引き起こされる。そして彼らはドイツのリベラルな価値に合致しない、尊重しない集団として可視化され排斥される。こうした社会の中の異邦化の可能性がドイツという国家像の喪失への恐怖を煽り、ドイツ人としてのナショナリズムと文化社会としてのドイツという将来像を軸にどこまで移民固有の文化を尊重するかという葛藤がある。すなわち、ドイツ人としてドイツの汚点である歴史に対する責任を果たすため、そして国際市民として、両義性や文化的多様性をも進んで受け入れられるように多様性を認める国家へと変容する必要性を感じながらも、こうした現実社会で起きている問題に直面し、個々人の中に、統合とは現実離れした理念ではないかと矛盾するようなアイデンティティを抱えているのではないかと考える。つまり、彼らは今現代社会の多様性と可変性を受け入れる新たな国民的アイデンティティ形成に直面しているのだ（佐野 2014 175 - 179 頁）。

#### 4-2 イスラモフォビア(イスラム恐怖症)

2010年、当時ドイツ首相のメルケルは「多文化主義は失敗した」と発言した（近藤 2013、231 頁）。統合政策施行当初、この政策によって旧来及び新規移民が市民として「ドイツ社会」という公共空間に参入可能となると考え

られた。しかしこの統合政策は、社会契約的に権利義務を果たす合法的な移民のみを対象としており、これらを守ることでできない移民は排除される可能性があった。これは、移民難民がドイツ社会の価値であるリベラルな価値を尊重するべきで、その上で受け入れ社会が移民の統合の心構えをもって、ドイツ社会の文化的・宗教的な多様性を承認するという承認の理念が裏目にでたのだろう。すなわち、この統合政策は一見公正でありつつも、リベラルな価値の基準を満たす受け入れ統合の対象となる者／ならない者の線引きは、常に、恣意的に行われる限界があったのだ（宮島・佐藤 2019、44頁）。その典型的例にムスリム系移民がある。ドイツには、約400万人のイスラム教徒が居住しているとされるが、イスラム過激派のテロリズムとムスリム移民の増加とが結びつけられ、その傾向に拍車がかかっている。実際に2015年12月31日から2016年1月1日にかけて、ドイツ・ケルンで年越しの祝賀に紛れた集団暴行事件がおきた。この事件で、外国人男性グループによる性的暴行や窃盗が大量に発生し、その153人の容疑者のうち149人が外国人であり、イスラム系であった。さらに、強制結婚、名誉殺人、公的領域でのスカーフ着用などの事例から、ムスリム移民はドイツにいるにも関わらずムスリム移民の独自の独特な文化に従い、ドイツ社会の慣習に習わない、危険な他者と社会から認識される事が多い。つまり、ドイツ社会から「統合」の対象外とみなされる恐れを意味していた。彼らをよそ者とみなし続けることは社会の溝は埋まらないばかりか、逆に彼らのイスラム・アイデンティティに覚醒を促し、統合に支障をきたしてしまった（昔農、2016、5頁）。

こうした状況に対して、イスラムをドイツ社会の一部として位置付けようとする模索が行われている。実際に「ドイツ・イスラーム会議」が開催され、以後継続してこの問題を討議する枠組みとなっている。この会議にはトルコ系とそれ以外を含む、ドイツにおけるイスラム団体の多くと関係する政治家などが参加し、ドイツにおけるイスラム教徒の状況やイスラモフォビアについてなど、様々なプロジェクトを展開してきている。この会議を足場として最終的に目指されているのは、ドイツの公的な宗教コミュニティとしてのイスラムの承認であろう（石川 2018 162-163頁）。こうしてドイツ社会はイスラムと

の共生と排斥の狭間にいながらも、状況改善に向けて積極的に取り組んでいることがわかる。

#### 4-3 並行社会

宗教問題に加えて、統合政策の反面、ホスト社会と移民社会とのどこまでも交わることのない「並行社会」の存在がある。「並行社会」とはすなわち市民によって構成された公共空間たるドイツ社会内に、それと乖離した別の社会空間を意味する。ドイツ各地には、主にトルコ系移民など多様な出身国を母体とする多数の移民組織が活動している。石川（2009）によると、旧来の移民たちは国籍制度などの関連で長らく「外国人」として社会の周辺に置かれてきたと同時に、団体の形成や居住地での相互作用を通じて、相互扶助やインフラ確保の仕組みを構築し、独自の空間を形成してきた。こうしてドイツには「並行社会」が深く根付いてしまった。これは、彼らの考え、又は相互の努力がない限り改善されないだろう。

そんな中、2015年にドイツ政府はこうしたムスリムを多く含む難民を100万人近く受け入れた。外国人受け入れに対する危惧や懸念が高まっていたにもかかわらず、難民受け入れや移民政策についての基本的な路線の変更は行わなかった。むしろ、新たに連邦レベルで「ドイツに残る可能性の高い庇護申請者」の統合講習への優先的参加を認め、「健康保険証」の導入を決めた（久保山 2017、24頁）。特に、久保山（2017）によると、大都市に集中しがちな難民の地方自治体での定住を促すための措置等は、過疎化と地元企業の人材不足、空き家率の上昇に悩む中小自治体の難民受け入れへの強い意欲と相まって積極的に取り組まれている。さらにこの2015年の難民大量流入を受け、ドイツでは自治体の取り組みは加速し、州政府もプロジェクトを立ち上げるようになった。州政府のなかには、「ドイツに残る可能性の高い」出身国の難民だけに限っていた統合講習の参加を広げ、すべての庇護申請者を対象に入れるところが出てきている。また久保山（2017）によると、一定のドイツ語能力を習得した後、職業訓練制度への橋渡しとして、語学力をさらにスキルアップさせ、職業訓練やドイツの労働環境に親しみ、本人の適性や志向を見極めるオリ



エンターシェイショナルな職業訓練を組み合わせた統合プログラムすらも促進されている。この動きは、外国人受け入れを「負担」や「リスク」の視点からではなく、労働市場統合に成功すれば高度人材・技能労働者の海外からの誘致で、チャンスまたは経済的利益とみることができるということから行われたと考えられる（久保山亮 2017、25頁）。このようにドイツは外国人の受け入れ・歓迎と排外主義のはざまに揺れ動きながらも、受け入れ社会として統合にむけた姿勢は一貫して課題に取り組んでいることがわかる。

## 第5章 日本への示唆

### 5-1 韓国との比較

同じアジアの国である韓国の外国人政策について触れる。韓国は、1990年代までは労働力の送り出し国であったが、その急速な経済成長や教育水準の向上に伴った労働力不足が深刻化したため産業研修生・研修就業制度を導入し労働力受け入れ国に転じた。この制度は、日本の技能研修・技能実習制度に非常に類似しており、約10年以上の間は政策も同様に現在の日本に類似した外国人政策を行っていた。しかしながら、研修を建前とする同制度では必要な労働力を十分に確保できないばかりでなく、外国人労働者に対する賃金不払いや人権侵害、不法滞在の増加などが社会問題となった（野村 2019、140頁）。そこで2003年に外国人雇用法、2004年には雇用許可制が導入され、外国人材政策の抜本的な改革が行われた。雇用許可制とは、野村（2019）によると、政府（雇用労働部）が「国内で労働力を調達できない企業に対し、適正規模の外国人労働者（非熟練労働者）を合法的に雇用することを許可する制度」である。政府が各業界からの要望に基づいて業種別の年間受け入れ数を決めた上で、労働者を送り出す国と政府間協定を締結し、悪質なブローカーを排除しようとするものである（野村 2019、140頁）。2007年には外国人処遇基本法が制定され、政府予算による外国人材を受け入れる環境の整備の促進のための施策が進められるようになった。2009年からは、外国人の韓国社会への早期定着を促すための社会統合プログラムが実施されている。これは、韓国に居住する外国人が韓国で生活していくうえで必要となる語学や一般教養を習得する

プログラムである。そのほかにも、韓国語やパソコンなどの教育講座や相談業務など、様々な外国人向けサービスが実施されている（野村 2019、149 頁）。2011 年には国籍法を改正し、複数国籍を認めない国籍唯一の国から転換した。これは、出生率回復政策の推進を半ばあきらめ、外国出身者の帰化によって人数を増やすためであった。2018 年には永住を視野に入れた「熟練技能ビザ」が創設された。韓国の外国人材政策の特徴として、高度人材（専門人材）に対する優遇措置、雇用許可制に基づく非熟練労働者の受け入れ、社会統合政策の推進、を挙げられる（野村 2019、140 頁）。韓国では、研究者、技術者、専門家など高度人材に対して、専門人材としての在留資格が付与され、一定要件を満たせば一般帰化や永住権を申請可能である。また、IT やバイオなど先端分野の専門人材の招聘を目的として、ゴールドカードやサイエンスカードなどの優遇制度が設けられているほか、近年は外国人起業家の誘致にも注力している（野村 2019、140-141 頁）。また、韓国には「ハッピー・リターン・プログラム」という講座がある。これは外国人労働者を対象に帰国後に役立つ職業訓練などを提供するもので、気持ちよく帰国してもらい、韓国のファンを増やそうという仕組みになっている。こうした取り組みは、人口政策の一環として、経済の持続可能性の観点からも効果的だろう（澤田 2023）。つまり韓国は、日本と同様の構造を解体し、「単純労働の外国人労働者は受け入れない」という従来の移民政策を大転換し、むしろ外国人を受け入れ、サポートし、お互いの利益となるような政策を行っているのだ。

## 5-2 日本への示唆

本節では、ドイツの移民政策、そして韓国の例を受け、日本の多文化共生の可能性を考察する。ドイツは移民大国であると認めずあがいた時代があったが、その立場を転換し統合にむけて動き出した。その後も様々な困難を抱えながらも人道支援のために移民・難民を積極的に受け入れてきた。一方で日本は、人口減少と高齢化が進みながらも国レベルでの総合的な移民政策が存在しない。またわずかであるが受け入れてる外国人労働者の雇用の待遇、人権侵害が問題となっている。主要先進国として、受け入れないという選択肢はもはやなく、

むしろ力強い経済成長を実現するために取り入れていくべきである。そこで、日本が外国人を受け入れられるように、そして受け入れた外国人が日本社会で活躍できるようにするためには、第一に、ドイツのように外国人政策に関する基本法を制定し、その他外国人政策に関連する様々な法制度・施策に通底すべき基礎的な理念を示す必要がある。彼らの出入国・在留管理から、雇用、定住化、社会統合までを視野に入れた国や地方の体制を明確化する必要がある（日本経済団体連合会 2022）。第二に、社会統合において、日本市民の個人の理解と市民社会全体として多様な考え方や価値観を互いに尊重し合う包摂的な環境の整備に努めることが重要である。ドイツ社会の統合政策は市民社会の協力と多様性への理解なくしては成り立っていないことがうかがえた。そのため日本でも、政府のみならず、自治体、企業、市民社会、あるいは個人等の横断的つながりによって、在留支援を実現していく必要がある（日本経済団体連合会 2022）。もちろん外国人の大量流入による混乱が想定され、国民アイデンティティがゆらぎ変容するのは普遍的なプロセスとなる可能性があるが、日本も共生と排斥の間で悩みながらも向き合っていく必要があるだろう。

### 3. 結論

本稿では、ドイツの外国人受け入れ数が世界2位である要因について歴史と理念の観点から考察し、その上で多文化共生の可能性と限界を考察した。第一章でドイツにおける、移民・難民に関する制度の変遷を概観した結果、第二次世界大戦後、強い人道主義的観点から多くの外国人を受け入れたものの、その配慮は弱まり、国内からの反発などを理由に外国人労働者の途中募集停止や入国者数の規制、管理、庇護権の制限等の過程の上で、ドイツ社会が彼らを包摂していく様子を概観した。第二章では、その過程でドイツ社会、特に市民社会が過去と向き合い、その責任を果たすため自らのアイデンティティの解釈を拡大し、国際市民として活動するアイデンティティの両立を試行錯誤していることが明らかとなった。正式に移民国となった後のドイツの統合に向けた取り組みを第三章で述べ、第四章ではその可能性と限界について考察した。排斥の動きがありながらも、政府主導の移民・難民、あるいは統合に関する法制度が常に変化、対応し、決して硬直的でないことから共生とのジレンマを抱えている

ことが伺えた。第五章では、同じアジア国で同じような政策の歴史を持つ韓国の例に触れ、日本の問題を明らかにした。日本は国レベルの移民政策、統合政策を欠きながらも外国人住民が急速に増加し始めている。必要な移民をより効率よく受け入れ、その移民を社会的に包摂しやすいような、リベラルで開放的な移民政策・統合政策を進める必要があるだろう。そこで最終章で、日本が外国人を単に受け入れるのではなく、必要とする外国人材を積極的に誘致する国になるための政策を提案した。外国人政策には、常に受け入れと排除の動きがせめぎ合うことが不可避であるが、人口減少と高齢化が進む日本において、力強い経済成長を実現するために必要不可欠な施策である。そのため、日本は国際市民として現代社会の多様性と可変性を受け入れ新しい国民的アイデンティティを形成していかなければならないだろうと考える。

#### 参考文献

・石川真作「「移民国」ドイツにおける反イスラームと文化の問題」 『平成29年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書『反グローバリズム再考—国際経済秩序を揺るがす危機要因の研究 グローバルリスク研究』日本国際問題研究所』2018年、165頁

[http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H29\\_Global\\_Risk/11\\_ishikawa.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/research/H29_Global_Risk/11_ishikawa.pdf)

・石川真作「「移民国家」ドイツの社会空間 「並行社会」と「統合」の狭間で」 『日本文化人類学会研究大会発表要旨集』、2009年、  
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jasca/2009/0/2009\\_0\\_132/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jasca/2009/0/2009_0_132/_pdf/-char/ja)

・岡本菜穂子『多文化社会を考える：ドイツの変容と日本の未来』かわさき市民アカデミー講座ブックレット 2008年

・久保山亮「ドイツにおける難民の受け入れと保護、社会統合」『ドイツの移民・難民政策の新たな挑戦 — 2016 ドイツ現地調査報告』公益財団法人日本国際交流センター、2017年、21-24頁。  
<https://www.jcie.or.jp/japan/cn/german-research/final.pdf>

・近藤潤三『統一ドイツの外国人問題：外来民問題の文脈で』木鐸社、2002年

・近藤潤三『移民国としてのドイツ：社会統合と平行社会のゆくえ』木鐸社、2007年

・近藤潤三『ドイツ移民問題の現代史』木鐸社、2013年

・小山真由「ドイツ移民・難民に関する法制度の変遷」『イメージとポリティクスⅢ』千葉大学大学院人文公共学府 研究プロジェクト報告書 第349集 2020年 <https://opac.ll.chiba-u.jp/da/curator/107524/349-P146.pdf>

・佐野 敦子 「成人教育からみるドイツの「統合」と国民アイデンティティの形成」2014年

[file:///C:/Users/arima/Downloads/A383\\_Dissertation\\_%E5%85%A8%E6%96%87.pdf](file:///C:/Users/arima/Downloads/A383_Dissertation_%E5%85%A8%E6%96%87.pdf)

・澤田勝己「日本より進んでいる韓国の外国人労働者政策を知る」2023年

<https://weekly-economist.mainichi.jp/articles/20230421/se1/00m/020/001000d>

・昔農英和「ドイツにおける市民的統合と移民組織：ムスリム移民の変容」『三田社会学』No.21、2016年、5頁

<file:///C:/Users/arima/Downloads/AA11358103-20160702-0003.pdf>

・昔農英和「ドイツの難民保護とレイシズム —ケルンの性的暴行・強盗事件の事例を中心に—」『年報社会学論集 32 号』2019 年、53 頁  
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/kantoh/2019/32/2019\\_52/\\_pdf/-char/ja](https://www.jstage.jst.go.jp/article/kantoh/2019/32/2019_52/_pdf/-char/ja))

・中山あおい「ドイツにおける文化的・言語的多様性のための教育」『比較教育学研究第 26 号』2000 年、[ja \(jst.go.jp\)](http://ja.jst.go.jp)

・野村敦子「韓国における外国人材政策 —共生社会に向け試行錯誤する取り組み—」『JRI レビュー』Vol.10, No.71、2019 年、  
<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/11436.pdf>

・宮島喬，佐藤成基編『包摂・共生の政治か、排除の政治か：移民・難民と向き合うヨーロッパ』明石書店、2019 年

・毛受敏浩「ドイツの移民政策の日本への示唆」『ドイツの移民・難民政策の新たな挑戦 — 2016 ドイツ現地調査報告』公益財団法人日本国際交流センター、2017 年、31-35 頁 <https://www.jcie.or.jp/japan/cn/german-research/final.pdf>

・渡邊互「ドイツにおける難民政策の課題とその憲法的意義」『法政治研究』第 3 号、2017 年 3 月

<file:///C:/Users/arima/Downloads/%E3%83%89%E3%82%A4%E3%83%84%E3%81%AB%E3%81%8A%E3%81%91%E3%82%8B%E9%9B%A3%E6%B0%91%E6%94%BF%E7%AD%96%E3%81%AE%E8%AA%B2%E9%A1%8C%E3%81%A8%E3%81%9D%E3%81%AE%E6%86%B2%E6%B3%95%E7%9A%84%E6%84%8F%E7%BE%A9.pdf>

・山田久「ドイツ・スウェーデンの外国人政策から何を学ぶか ～熟練労働者を市民として受入れる～」『日本総研』、2019 年 7 月 4 日

<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/viewpoint/pdf/11198.pdf>

・「Innovating Migration Policies —2030 年に向けた外国人政策のあり方—」『一般社団法人 日本経済団体連合会』2022 年 2 月 15 日  
[https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/016\\_honbun.html](https://www.keidanren.or.jp/policy/2022/016_honbun.html)

・“Governance of migrant integration in Germany” *European Website on Integration*, 2023, [https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance-migrant-integration-germany\\_en](https://ec.europa.eu/migrant-integration/country-governance/governance-migrant-integration-germany_en)

・Martin Armstrong, “The Countries Receiving the Most Asylum Applications,” 2017, <https://www.statista.com/chart/10061/the-countries-receiving-the-most-asylum-applications/>

・Marie McAuliffe, “5 charts that bust some myths about migration” *World Economic Forum*, 2020, <https://www.weforum.org/agenda/2020/02/world-migration-report-2020-international-migrants-trends/>

・“2020 Immigration Control and Residency Management”, Ministry of Justice, 2020, <https://www.moj.go.jp/isa/content/001335871.pdf>

・“More Schooling Opportunities for Foreign Children in Japan, but 10,000 May Still Be Absent”, *nippon.com*, 2020, <https://www.nippon.com/en/japan-data/h01296/>

・“Japan Accepts 74 Refugees in 2021 After Myanmar Coup”, *nippon.com*, 2022, <https://www.nippon.com/en/japan-data/h01330/>

・ Jang Hawon, “The Special Permanent Residents in Japan: Zainichi Korean” *The Yale Review of International Studies*, 2019, <https://yris.yira.org/column/2873>

・ “Half of foreign nationals in Tokyo experience discrimination, survey shows,” *The Japan Times*, 2019, <https://www.japantimes.co.jp/news/2019/04/17/national/social-issues/half-foreign-nationals-tokyo-experience-discrimination-survey-shows/>

(2023年8月22日に全てのサイトを閲覧しました)



## EU 拡大のための共通農業政策改革：EU 結束の観点から

### Common Agricultural Policy Reform for EU Enlargement: From the Perspective of EU cohesion

2 年 経済学部 鈴木拓斗

#### 1. 序論

2004 年に新たに中東欧諸国を中心とする 10 か国が EU に加盟した。この EU 拡大によって EU 加盟国は 15 か国から 25 か国へと一気に増大した。さらには新規加盟国のほとんどは旧社会主義国の中東欧諸国であり、それまでの加盟国とは多くの点で異なっていた。これらの既加盟国と大きく異なる中東欧諸国を迎え入れるにあたって、EU 域内の地域間格差が拡大することは避けられない問題となった。地域間格差を縮小することは EU の結束を実現することと密接に関係している。EU ではマーストリヒト条約で経済的社会的結束を「共同体は、共同体全体の調和のとれた発展を促進するため、共同体の経済的社会的結束の強化を導く行動を発展させ、追及する」と記している（豊、2006）。このことに象徴されるように欧州統合において結束という概念そして結束水準の向上というのは最重要な課題である。そして結束政策の目的は、構造的競争力のかけている地域に対し競争力向上のための支援を行い、地域間格差を縮小させると同時に将来にわたって格差が縮小していく状態を実現させることである（豊、2006）。欧州統合に伴う経済的利益は必ずしもすべての地域に等しく及ぼされるわけではない。そのため、統合の利益を受けられる地域とそうでない地域との格差の拡大が必然的な状況においては結束の実現を目的とする政策がより重要視されるようになった。その点で農業そして農村は構造的な競争力に乏しい部門や地域の代表的な例である。この他の産業との構造的な格差は、経済発展の恩恵を農業部門と工業部門とで等しく受けられるわけではないので、何の対処もしなければ経済発展につれて農業部門と工業部門では格差が拡大していつてしまうことに由来する（速水、1986）。このレポートでは、まず第 1 章では農村における結束政策と位置付けられる農村振興政策の必要性を論じる。その後、第 2 章では EU の東方拡大を見据えて、農村振興政策とそれを柱の一

つとする CAP (Common Agricultural Policy、共通農業政策) がどのように改革されたのかを論じる。第 3 章では EU 加盟当時の中東欧諸国を取り巻く状況を述べ、第 4 章では中東欧諸国の加盟を見据えて改革された CAP の農村振興政策が中東欧諸国においてどのように適用されたかをポーランドとチェコを例に明らかにする。最後に、第 5 章では CAP の目的でもある域内の地域格差の縮小そして結束水準の向上が実際に実現されたのかを論じる。

## 2. 本論

### 2-1 EU 農村開発政策の必要性

EU の東方への拡大にあたり行われた農村開発政策改革について論じる前に、EU における農村開発政策の目的と農村開発政策に重点が置かれるようになった経緯を述べる。現在 CAP には二本の柱がある。一つ目の柱は CAP 導入当初からの柱の価格・所得政策である。二つ目の柱は Agenda2000 以降に据えられた農村開発政策である。これらの柱に支えられている CAP の導入当初からの一貫した大きな目的は、農業部門と工業部門の構造的格差を解消することである (豊、2006)。CAP の対象となる地域はもちろん EU に加盟するすべての国であり、一国内の都市と農村間の格差や農業に依存した国や地域と工業化した国や地域の格差を解消することを目的としていた。しかし、中東欧諸国の加盟を目前に控えた状況では、中東欧諸国は農業依存度が高く、工業部門と農業部門の格差が深刻であるため、中東欧諸国により重点が置かれて CAP 改革が進んでいくこととなった。

CAP 導入当初は最低保証価格を設定し、農産物を無制限に買い上げることで、農業所得を向上させ格差を解消させようと図っていた。しかし、この最低価格での買い上げは主に三つの弊害を引き起こした。一つ目の弊害は、この政策下では農家には増産のインセンティブが働き、需要量を大きく上回る量が生産されていたので、過剰生産された分に対しても補助金を出さなければならず EU の財政を圧迫したことである。これに加えて過剰生産された農産物を輸出する際にも輸出補助金として大量の支出がなされていた。第二の弊害は、過剰生産による環境への悪影響である。無制限での買い上げは、集約生産の進行を招き、共同体レベルでは窒素系肥料の使用は 1950 年から 1981 年の間に 4 倍

以上になっている（磯野、1992）。このような肥料の大量投入により土壌汚染さらには地下水の水質が問題視されるようになった。三つ目の弊害は農家間での所得格差の拡大である。本来は、農業と工業の間の格差を小さくし EU 全体の結束を強くするために行われたはずの政策が、農業部門間の格差の拡大を招いてしまっていた。この格差は、補助金が生産量に比例するため大規模な農家ほどより多くの補助金を受け取ることができたことに起因していた。実際、欧州農業指導保証基金による補助金の 80%は経営規模上位 20%の農家に支給されている（CEC、1991）。

これらの弊害を解消するために、1992 年にはマクシャリー改革と呼ばれる CAP（共通農業政策）改革が行われた。この改革では農家の増産インセンティブを抑え、集約的農業から脱却するために、減反・休耕と域内価格の引き下げが盛り込まれた。これらは CAP の弊害を解消するのに役立つ一方で、農家の生活水準を向上させるといふ本来の目的を達成できないと考えられた。そこで支給額が生産量によらない補助金も同時に導入することで、増産インセンティブを抑えながら農家間の所得格差を解消しようとした（豊、2006）。

このような流れの中で、CAP には確かに農家所得の低下を防ぎ、離農者の抑制に一定の効果があった。しかし、多くの地域で農業就労者の割合が減少していく中では、農家に対する所得支援だけでは農業から工業あるいは農村から都市への人口流出を十分に防ぐことはできなかった（豊、2006）。また、このような農村から都市への人口流出は様々な地域での社会生活の困難を招き農村社会の生活水準を低下させ、それがまた人口流出につながるという悪循環になっていた。そこで農村と都市の格差を解消し、離農を抑制するためには農家に対する所得支援だけではなく、農業従事者以外の農村居住者の離農を抑えたり都市から農村への移住を促したりするための政策も必要であると考えられるようになった（豊、2006）。そして、この役割を果たすのが農村開発政策であり、1999 年に行われた Agenda2000 改革以降重点を置かれるようになる。

## 2-2 中東欧諸国の加盟を見据えた CAP 改革

1980 年代後半からの東欧改革を経て、2000 年を目前に中東欧への EU 拡大が盛んに議論されるようになった。そのような中で、1997 年に EU が中東欧

諸国を受け入れるに当たってどのような改革を行う必要があるのかということが、欧州委員会の発表した“Agenda2000”によって示された。本章では、はじめに Agenda2000 に基づく CAP 改革がどのような特徴を持っていたのかを論じる。その後、2003 年に行われた Agenda2000 改革の評価そして補完するための Mid-Term Review 改革（MTR 改革）についてもどのような改革であったか説明する。

### 2-2-1 Agenda2000 改革

Agenda2000 は 1997 年 7 月に欧州委員会が発表した文書で、EU の中東欧諸国への拡大に向けてどのような改革を行うべきかを示している。この Agenda2000 に基づいて行われた CAP 改革は Agenda2000 改革と呼ばれ、1999 年 3 月に開催された EU サミットで合意された。以下では Agenda2000 改革の中でも農産物市場政策と農村開発政策について説明する。まず EU に中東欧諸国が加盟するに当たって大きな問題となったのは、中東欧諸国に対しても CAP を適用することで CAP 支出が増大することであった。この問題を解決するために、Agenda2000 改革では農産物市場政策として、マクシャリー改革で行われた支持価格の引き下げと直接所得補償政策を強化することが行われた。この価格支持政策から直接所得補償政策へのシフトを行うことで、EU より農産物の価格水準が低い中東欧諸国において増産が生じ CAP 財政を圧迫することを防ぐことができると同時に CAP に競争原理を導入し欧州農業の競争力を強化することができると考えられた（豊、2002）。しかし実際に直接支払いが実施されたのはその時点で EU に加盟していた国に限られていた。財政面において、中東欧諸国にまで直接支払いを適応する余裕がなかったのである。この方針は中東諸国の大きな反発を招いた。この反発に対し、欧州委員会は三つの根拠を元に反論した。一つ目の根拠は、そもそも直接支払いは支持価格の引き下げに対する補償措置であり、農産物価格が EU 価格よりも低い中東欧諸国においては補償の必要がないということである。第二には中東欧諸国の GDP 水準から考えると、直接支払いによる補償額が莫大なものになってしまうことがあげられた。第三の根拠は直接支払いにより中東欧諸国における生産性向上のインセンティブが失われるということである。次に Agenda2000 改革におい

て CAP 第二の柱と位置づけられた農村開発政策は、Agenda2000 において示された 3 つの目標と 4 つの原則をもとに、22 種類の政策手段が提供され、加盟国はそれぞれに必要な政策を選び国や地域の農村開発プログラムに組み込むという方法になっていた（豊、2006）。これら 22 種類の政策手段は大きく分けると二つのグループに分けられる。一つ目のグループは、条件が不利な生産環境や、環境への配慮といったような一定の条件を満たす農家に補助金を支給するというものであり、農村における所得と雇用の減少を防ぐための政策である（豊、2006）。もう一つのグループは、職業訓練や農産物の加工や販売への支援など、農村における生産資源の質を高め、競争力を向上させる政策である（豊 2006）。

#### 2-2-2 MTR 改革

MTR 改革は、2002 年に 7 月に発表された中間見直し（Mid-Term Review, MTR）に基づき 2003 年 6 月に合意され、Agenda2000 改革で掲げられた目的を達成するための補完的な改革と位置づけられる。Agenda2000 改革からの一貫した目的は、政策の重点を農産物市場政策から農村開発政策にシフトさせることで、CAP 支出を削減し農村の競争力を向上させ持続可能な農業を実現することである。一方で Agenda2000 改革から変更された点もある。一つ目はモデュレーションの義務化である。モデュレーションとは巨額の直接支払いを受ける大規模農家に対して支払額の一部を削減し、その分を各国や EU が行う農村開発資金に充てるというものである（豊、2006）。この目的は、農業者間における CAP 助成の再配分を行うことで農業者間の不平等を改善することである。（アルランドほか、2014）しかし Agenda2000 改革では、モデュレーションは各国の裁量に任せられていたため農村開発政策の資金を十分に確保できなかったという問題点があった。そこで MTR 改革ではモデュレーションを義務化することで資金を確保し第二の柱である農村開発政策を強化した。二つ目の変更点は中東欧への直接支払いが可能になった点である。新規加盟国への支払いは、単一面積支払いと呼ばれる、与えられた各国の予算を農場の面積に応じて比例配分する方法がとられた。これにより CAP 直接支払い実績に応じて決定されていた支払額を算定できない新規加盟国に対しても直接支払いが可能に

なった（平澤、2009）。しかし、新規加盟国における直接支払いは、初年度は満額の25%に抑制され、2013年までに徐々に旧加盟国と同水準にまで上げていくことが予定された（沈、2013）。これは高水準の直接支払いによって構造変化が遅れることや、他産業との所得差にゆがみが生じること防ぐためであった。

### 2-3 EU加盟時の中東欧諸国の農業状況

農業と工業、都市と農村の構造的格差を解消するためにすべての加盟国を対象に行われてきたCAPを、農業への依存度が高く農業と工業の格差がより大きい中東欧諸国の加盟を見据えて中東欧諸国を重点において改革してきたことを説明した。そしてついに2004年に中東欧諸国を主とする10カ国が新たにEUに加盟した。これらの中東欧諸国の経済状況や農業を取り巻く状況は、それまでの加盟国とは大きく異なっており、様々な問題を抱えていた。この章では中東欧諸国がEU加盟するまでの経済状況や農業の特徴、農村が抱えていた問題について論じる。

2004年にEUに加盟した中東欧8カ国（チェコ、スロバキア、スロベニア、ハンガリー、ポーランド、エストニア、ラトビア、リトアニア）は、かつて社会主義体制が採用されていて、国営農場や協同組合による農業の集団化や、資源の生産部門への重点的投入による急速な工業化が進められた（五十嵐、2016）。その後の市場経済への移行期には集団農場や国営企業から大量の失業者が生じるなど、各国で生産の低下により経済が悪化した。その経済状況も吉岡（1998）によると「1996年当初までには、中東欧諸国全体では国内総生産の成長が認められた」とされているように改善の傾向が見られたものの、EU全体の経済水準と比べるとはるかに低く、依然として長期的な経済成長がEUと中東欧諸国の格差を解消するためには必要であった。

そのような経済状況の中で、経済全体に占める農業部門の割合が中東欧諸国ではEUに比べて高いことが特徴としてあげられる。2003年には総就業人口に占める農業人口の比率は2004年以前のEU15カ国では4%である一方で、2004年に加盟した10カ国では13%となっていた（是永）。また国内総生産に占める農業部門の比率もEU15カ国では2%であるのに対して、チェコ、スロベニア、スロバ

キア以外の国はこれを上回っていた（是永）。EU 拡大に伴い、そのほかにも、農用地面積、農業経営数、農業従事者数も大きく拡大した。したがって中東欧諸国の新規加盟により、EU において農業部門がより重要な役割を果たすようになったといえる。

もう一つの中東欧諸国の農業の特徴として、集団農場の解体により多数の小規模農家が生まれ、その多くが貧困に苦しんでいることがあげられる（五十嵐、2016）。中東欧諸国に小規模農場が多い理由は、市場経済に移行したときに社会主義時代には集積されていた農場を農家に分配したからである（豊、2006）。当初、農地を分配された農家は市場向けに生産を行い、生計を立てることが期待されたが、実際には市場向けには生産を行わない、あるいは地元市場への直接販売程度しか市場とのつながりを持たない半自給的農家がほとんどであった。この理由の一つは小規模農家が市場向けに生産をしても、所得を安定して獲得できる市場が存在しなかったからである（豊、2006）。もう一つの理由は、農地を売却して都市の非農業部門で雇用されることで所得を得ることも期待できなかったからである。この農業以外での所得獲得を困難にしていた点として、世帯の年齢、農業への専従、都市中心部からの距離があげられている（Chaplin ほか、2007）。五十嵐（2016）によると、「半自給的農家は市場への参加が少ないために農村の経済成長の障害ともみなされる」という問題点が指摘されている。小規模な半自給農家の貧困の問題を解決するために必要な要素として人的資本の高さ、農業以外の雇用機会、インフラの整備があり、これらの政策は農村振興政策として CAP に組み込まれている。

#### 2-4 2004 年の EU 加盟による中東欧諸国の農業の変化

中東欧諸国の中でもポーランドのように社会主義時代から小規模農家が多かった国もあれば、チェコやスロバキアのように社会主義時代の旧集団農場を継いだ大規模農場が展開している国もある（五十嵐、2016）。また、中東欧諸国の加盟などにより EU 域内の社会が多様化したこともあり、EU 域内で同一の政策を行うことの限界が指摘されていた。域内での様々な問題に対処するために、マクシャリー改革以降 CAP には再国別化の流れが生まれ、共同体レベルではなく各加盟国の裁量により政策を決定する方向へ改革が進んでいった。したがって、2004 年以

降の EU 加盟による中東欧諸国の農業の変化について一概に論じることは難しい。そこでこの章では、中東欧諸国の中でも小規模農業を主とする国であるポーランドと、大規模集約農業が主流であるチェコにおける EU 加盟による農業の変化を、農村振興政策を中心に明らかにする。

#### 2-4-1 ポーランドにおける EU 加盟による農業の変化

ポーランド経済では社会主義体制からの転換後、1990年代には企業の民営化に伴い外国直接投資が増加していった。その結果 1996年には輸出の66.1%、輸入の63.5%を当時のEU諸国が占め、同時に旧COMECON圏との貿易は1989年から1994年の間におよそ40%から20%半ばまで減少した(田口、2020)。なかでもポーランドの主要産業である自動車産業ではEU加盟前後に欧州ネットワークに組み込まれより広域な生産拠点・市場と連結していった(岡崎、2022)。こうした自動車関連の輸出の拡大により2000年代以降安定した経済成長を続けている。また、ポーランドの主要農作物は小麦、てんさい、ばれいしょ、生乳などであり(農林水産省、2020)、伝統的にECをはじめとするOECD諸国に多くが輸出されている(弦間、1995)。ポーランドの農業の特徴の一つに、社会主義体制下においても農業の集約化があまり広まらなかったことで、小規模な自作農を主体とする農家の割合が大きいことがあげられる。1980年代後半には、全農地に占める個人経営の農地の割合はおよそ80%であり、労働力についても全農業労働のおよそ80%が個人農であった(Chaplin ほか、2007)。こうした小規模な自作農家は労働生産性が低いため、所得が少なく貧困になりやすいことが問題として存在していた(Chaplin ほか、2007)。またポーランドは農村の人的資本が他の中東欧諸国と比較しても弱いことも問題として指摘されていた(五十嵐、2016)。これらの問題の解決としてCAPの農村振興政策で提供されていた政策手段の中で、ポーランドは農業者早期引退支援などの人的資源関連の政策や、条件不利地域に対する補償支払い、文化施設への支援や農村の情報・交通等のインフラの整備などの農村サービス向上のための政策に大きな予算を割いている(五十嵐、2016)。ポーランドがそれぞれの政策に充てる予算の割合は他国と比べて高いうえ、政策の恩恵を受けられている人も多い(五十嵐、2016)。このことから五十嵐(2016)では「既存加盟国と経済的



な格差が存在している以上、支援対象一件あたりに既存加盟国並みの高額支援を行うのは必ずしも適当とはいえず、少額の支援を多数の有資格者に提供するポーランドの方法は農村振興施策の活用方法としては理想的と言えるかもしれない。」とポーランドの政策方法を高く評価している。また EU 加盟にむけて整備された農村や農業への財政支援を適切に受け入れ管理することができる制度や法的解決策により、EU からの支援に加えポーランドの国の公的資金からの農業への支出が増えた (Kapusta、2015)。この補助金の増加により、農業の潜在的生産力の向上、農業構造の変化、生産要素の生産性向上、食料自給率の向上が生じた (Kapusta、2015)。

#### 2-4-2 チェコにおける EU 加盟による農業の変化

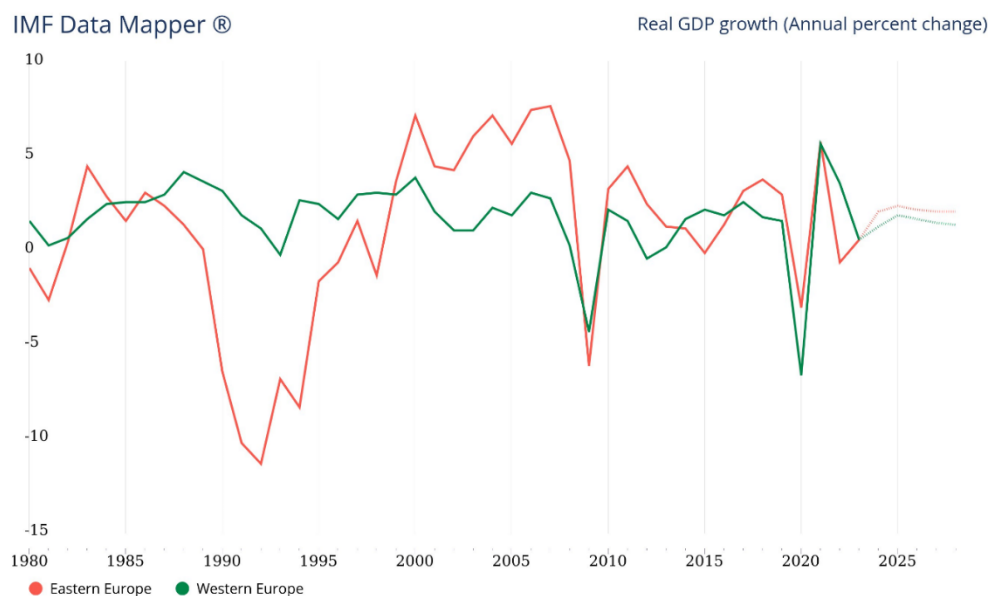
チェコもまたポーランドと同様に、体制転換後には海外からの投資が増え、主要産業である自動車産業が EU 加盟前後で大きく拡大した (岡崎、2022)。これに加え、チェコではほかの東欧諸国と比べて財政状況や教育水準、工業基盤、社会的基盤などが良好な状態であったため、一時期の景気後退はあったものの 1990 年代以降には安定して良好な経済成長を遂げた (松田、2008)。またチェコの主要農産物は小麦、大麦、菜種、とうもろこし、生乳、肉用牛等である (農林水産省、2022)。チェコ農産物の主な輸出先は従来 EU 加盟国であったが、EU 圏外の国々への輸出も劇的に伸びている (チェコ共和国農林省)。チェコはポーランドと対照的に、社会主義体制の下で体制転換の間際までソ連型の集約的経営形態が中心であり、体制移行後も農業生産協同組合や農業企業として大規模農場が残っていた (五十嵐、2016)。しかし国営農場のほとんどは廃止され、有限会社や株式会社に農地を継承したり、一部は解体されたりした。この国営農場や協同組合の一部解体は、農業企業が担っていた社会生活上必要な役割を失わせ、地方自治体が農村住民の社会的状態を悪化させると同時に、農村失業者を増大させた (ユーラシア研究所、2004)。その後 1993 年のスロバキア分離独立や東欧市場の消滅によって市場条件は悪化し、農業生産は大幅に落ち込んでいた (五十嵐、2016)。1994 年には 3.2% まで改善していた失業率も 2001 年には 8.9% まで上昇し、これが賃金・所得の低下、購買力の低下を招き、さらにそれが農業生産の縮小につながるという悪循環になっていた (谷口、2003)。しかし、2007 年までには都市と

農村の一人当たり GDP それぞれで EU 平均の水準近くまで達しているように経済の発展水準は高く、農村の社会・経済的条件も良好である（五十嵐、2016）。チェコでは小規模農家が多すぎないことと、経済発展により農村からの小規模農家が退出したことにより、小規模農家の貧困は深刻ではない。そのほかの社会経済条件にも特に問題はないため、農村振興政策において何かに重点を置いてはいない（五十嵐、2016）。しかし、チェコにおける農業環境政策や条件不利地域の政策は、結束を強化する政策としてはあまり機能していなかったという見方もある（Pelucha、2016）。この理由として、農村開発という概念は CAP の中で限定的なものであることが挙げられている（Pelucha、2013）。

## 2-5 CAP 改革による EU における結束強化

第 4 章ではポーランドとチェコについて EU 加盟によって農業を取り巻く状況が好ましい方向へ変化してきたことを述べた。しかしチェコやポーランドのように状況が好転した国もある一方で、ハンガリーのように農業からの退出が進まないため多くの小規模農家を抱え、都市と農村の経済格差が大きいという問題を EU 加盟後も抱えている国もある（五十嵐、2016）。ハンガリーでは多くの小規模農家に支援がいきわたるように努力しているが、行政機関の処理能力の問題もありすべての小規模農家に支援がいきわたっているとは言えない（五十嵐、2016）。そこで、これらの中東欧諸国に適応された CAP は本当に EU 域内の格差縮小に貢献して、EU の結束水準を高めたのだろうか。結束水準の変化に対して CAP の影響だけを測るのは難しい。また格差縮小や結束水準を論じるにあたりそれらを測る指標は様々考えられる。この章では GDP 成長率と部門ごとの賃金を格差縮小や結束強化を示す指標とし、一人当たり GDP が小さい国ほど GDP 成長率が高いことや、農業と他の産業での賃金格差が縮小しているかを確認することで、中東欧諸国の EU 加盟以後に EU 域内で結束水準が向上したかについて論じる。

はじめに、西ヨーロッパと東ヨーロッパを比較し、格差の縮小そして結束の強化が進んだかどうかを明らかにする。中東欧諸国が EU に加盟した 2004 年において、西ヨーロッパの一人当たり GDP は約 34723 ドルであったのに対して東ヨーロッパの一人当たり GDP は約 4664 ドルであった (IMF)。下図は 1980 年から 2023 年における西ヨーロッパ諸国と東ヨーロッパ諸国の実質 GDP 成長率である。それを見ると 2000 年代以降、概して東ヨーロッパにほうが高い GDP 成長率を示していることがわかる。したがって中東欧諸国が EU に加盟した 2004 年以降西ヨーロッパ諸国と東ヨーロッパ諸国の間の経済格差は縮小しているといえる。つまり結束水準が EU 全体として高まったともいえる。しかし 2023 年におけるそれぞれの地域の一人当たり GDP を比べると西ヨーロッパは約 47351 ドルであるのに対して東ヨーロッパは約 15168 ドルであり依然として大きな経済格差がある。



©IMF, 2023, Source: World Economic Outlook (April 2023)

次に中東欧諸国間で EU 加盟後に経済格差が縮小し、結束水準が高まったかを考える。下図は 2004 年に EU に加盟した中東欧諸国 8 か国それぞれの 2004 年～2023 年までの GDP 成長率の平均と 2004 年と 2023 年における一人当たり GDP である。これを見ると EU に加盟した 2004 年時点で一人当たり GDP が低い国ほど GDP 成長率の平均が高い傾向があることがわかる。したがって中東欧諸国間でも経済格差は縮小してきているといえる。

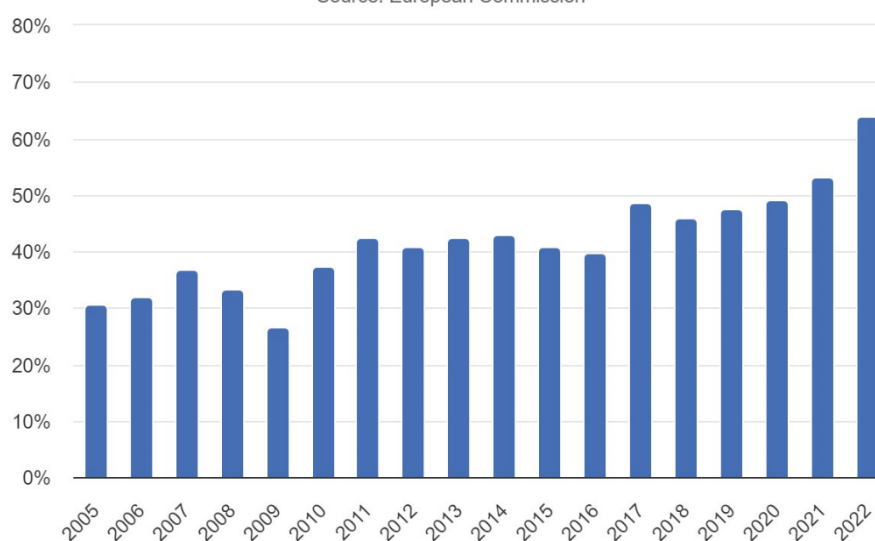
	GDP 成長率平均	一人当たり GDP(2004年) (ドル)	一人当たり GDP(2023年) (ドル)
Czech Republic	2.34	11752	31368
Estonia	2.735	8923	31209
Hungary	2.205	10292	19386
Latvia	2.645	6343	25136
Lithuania	3.21	6699	28094
Poland	3.78	6685	19913
Slovak Republic	3.22	8040	23458
Slovenia	2.37	17255	32215

(出典) IMF

最後に、農業と他の産業における経済的格差が縮小し、結束水準が向上したかを確認する。下のグラフは家族農場の収入を経済全体の労働者の賃金と比較した者である。グラフを見ると 2000 年代以降徐々に農業従事者の賃金を他の産業と比べたときの割合が上昇していることがわかる。つまり農業と他の産業の間の経済

### Family farm income compared to wages of employees in the whole economy EU-27

Source: European Commission



的格差も次第に縮小する傾向にあり、その結果 EU の結束水準が向上しているといえる。しかしながら、西欧と東欧の間においても、東欧間においても、農業と

他の産業の間においても依然として経済的格差は存在している。そのため、EUは引き続き適切にCAPを改革しながら、EU結束水準を向上させるために地域間や産業間の経済的格差を縮小させていくことに取り組んでいく必要がある。

### **3. 結論**

EUにおける共通農業政策は、第一の柱である価格・所得支持政策と第二の柱である農村開発政策によって支えられてきた。CAP導入当初は第一の柱が中心となり直接的に農家を支援してきた。しかし、次第に価格・所得支持政策はEU財政を圧迫すると同時に、それ単体では、CAPの大きな目標である域内地域格差の是正とそれによる結束水準の向上を達成できないと考えられるようになった。そこで1990年代以降次第に農村の非農業労働者も支援の対象とする農村開発政策に重点が置かれるようになった。その後、Agenda2000以降では従来の加盟国よりも農業依存度が高い中東欧諸国がEUに加盟することが見込まれたこともあり、農村開発政策を第二の柱に設定し、中東欧諸国がEUに加盟したときに農業部門と工業部門や都市と農村の構造的格差に対処できるようにCAP改革が進められていった。中東欧諸国はEU加盟後、この改革されたCAPに基づいてそれぞれの国で必要な政策を決定していた。ポーランドでは主に農業者早期引退支援などの人的資源関連の政策や、条件不利地域に対する補償支払い、文化施設への支援や農村の情報・交通等のインフラの整備などの農村サービス向上のための政策に大きな予算をかけたことで、生産性が向上したり、小規模農家の農業からの退出が進んだりした。一方でチェコでは当初から小規模農家が少なく、経済発展も進んでいたこともあり、小規模農家の貧困の問題もそこまで深刻ではなく、何かの政策に重点を置くことはなかった。このように国ごとに必要としているCAPの政策を適用したこともあり、各国あるいは西欧と東欧のGDP成長率を比較することで2004年に中東欧諸国がEUに加盟してから現在まで次第に経済格差が縮小し、結束水準が向上してきたといえる。しかし、西欧と東欧や中東欧諸国間、農業と他産業での経済格差は2004年と現在では縮小する傾向にあるものの、経済格差は依然としてあり、特に西欧と東欧や部門間での経済格差とはとても大きいままである。したがって、引き続きCAPをはじめとする結束政策は行われていく必要がある。西欧と東欧での格差縮小や農業の構造的不利性に重点を置いて取り組むべ

きである。

#### 参考文献

- ・アルランドクーニャほか（2014）『EU 共通農業政策改革の内幕』農林統計出版
- ・五十嵐彬（2016）「EU 新規加盟国の農村振興政策活用に対する評価：2004 年 EU 加盟の中東欧諸国を対象に」『土地と農業』46 号、pp.4-38
- ・磯野喜美子（1992）「共通農業政策（CAP）の現状と課題」『日本 EC 学会年報』第 1992 巻 12 号、pp.87-105
- ・岡崎拓（2022）「欧州自動車産業におけるポーランドの位置づけの変化と現状」『岡山大学経済学雑誌』53 巻 3 号、pp.67-79
- ・弦間正彦（1995）「市場経済への移行-ポーランドの農業部門-」『早稲田社会科学研究』50 巻、pp.91-118
- ・是永東彦「拡大 EU の農業・農政の現状と課題」  
[https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai\\_nogyo/k\\_syokuryo/h17/pdf/h17\\_europe\\_02.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_syokuryo/h17/pdf/h17_europe_02.pdf)（最終閲覧日、2024 年 1 月 28 日）
- ・田口雅弘ほか（2020）「現代ポーランドの国家発展戦略と経済成長の原動力」『岡山大学経済学雑誌』51 巻 2-3 号、pp.15-37
- ・谷口信和（2003）「EU 加入直前のハンガリー、チェコ農業--転換過程の 12 年」『国際農林業協力』25 巻 10 号、pp.10-26
- ・チェコ共和国農林省「チェコ伝統農産食品の輸出の将来性について」  
[https://eagri.cz/public/web/file/647366/export\\_A5\\_JAP.PDF](https://eagri.cz/public/web/file/647366/export_A5_JAP.PDF)（最終閲覧日、2024 年 1 月 28 日）
- ・沈金虎（2013）「WTO 体制下の CAP 改革と EU 農業の変化」『生物資源経済研究』18 巻 18 号、pp.103-130
- ・農林水産省（2020）「ポーランドの農林水産業概況」  
[https://www.maff.go.jp/j/kokusai/pdf/europe/poland\\_gaikyou.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kokusai/pdf/europe/poland_gaikyou.pdf)（最終閲覧日、2024 年 1 月 28 日）
- ・農林水産省（2022）「チェコの農林水産業概況」  
[https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai\\_nogyo/attach/pdf/index-119.pdf](https://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/attach/pdf/index-119.pdf)（最終閲覧日、2024 年 1 月 28 日）

- ・速水佑次郎（1986）『農業経済論』岩波書店
- ・平澤明彦（2009）「CAP 改革の施策と要因の変遷--1992 年改革からヘルスチェックまで」『農林金融』62 巻 5 号、pp.226-243
- ・松田淳（2008）「〈現地報告〉 EU 加盟後のチェコを歩く：移行期経済論序説」『川口短大紀要ビジネス実務学科篇』22 巻、pp.85-93
- ・吉岡裕（1998）『EU 拡大と農業』農林統計協会
- ・豊嘉哲（2002）「研究者欄 EU 財政と共通農業政策(CAP)改革--EU の東方拡大に関連して」『世界経済評論』46 巻 10 号、pp.55-63
- ・豊嘉哲（2006）『EU 共通農業政策と結末 ウルグアイ・ラウンド以降の共通農業政策』山口大学経済学会
- ・ユーラシア研究所（2004）「ユーラシアの国ぐに 中東欧諸国における農業改革」『ロシア・ユーラシア経済調査資料』861 号、pp.30-36
- ・Chaplin ほか（2007）「Impediments to the Diversification of Rural economies in Central and Eastern Europe」『Regional studies』Volume41,Issue3,pp.361-376
- ・Commission of the European Communities (CEC)(1991) 「The development and future of the CAP. Reflections paper of the Commission. Communication of the Commission to the Council. COM (91) 100 final, 1 February 1991」
- ・European Commission 「Why farmers need support」  
[https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained\\_en](https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/income-support-explained_en) (accessed January 28, 2024)
- ・IMF 「Real GDP growth」  
<https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/EEQ/WEQ>  
 (accessed January 28, 2024)
- ・Kapusta, F(2015) 「Common agricultural policy of the European union and the changes in Polish agriculture.」『Acta Scientiarum Polonorum. Oeconomia』14: 47-56.
- ・Martin Pelucha ほか（2013）「Territorial dimensions of agro-environmental measures and LFA in rural development policy in the Czech Republic」『Land Use Policy』Volume34,pp.91-103

・ Martin Pelucha ほか (2016) 「Theory and reality of the EU's rural development policy application in the context of territorial cohesion perspective—The case of the Czech Republic in the long-term period of 2004–2013」『Land Use Policy』 Volume62,pp.13-28



# 舞台芸術団体に対する公的財政支援についての 日仏比較とその根拠

## The comparison between Japan and France on current situations of governmental financial support for performing arts and its reasons

経済学部経済学科 2年 吉崎萌流

### 1. 要旨

コロナウイルスの蔓延により舞台芸術の公演の延期または中止が相次いだ。これにより舞台芸術の経済的脆弱性が顕わになった。コロナ禍以前から、舞台芸術団体が自律的に存続できないということは経済学的に証明されていた。各国は独自の文化政策、経済的支援を行っている。舞台芸術の定義や政策対象の範囲が異なるために安直な比較は困難であるが、日本とフランスを比較するとフランスのほうにより充実した支援を行っているといえると思われる。芸術そのものの価値がどのようなものであるのかという問いには議論の余地があるが、芸術に対して公的支援を行う根拠は文化経済学の視点より 1960 年代より分析されてきた。分析では、舞台芸術には正の外部性、すなわち生産者と消費者ではない第三者に何かしらの便益がもたらされるために公的支援を行う根拠があるとしている。しかし一般的な反対意見として、限られた政府資金という条件の下では芸術の優先順位が低いという意見や政府資金の投入が芸術至上主義をもたらすという指摘が挙げられ、芸術を政府が支援するべきだという確信は市民の共通理解にはなっていない。

### 2. はじめに

本レポートでは、舞台芸術団体に対する公的支援の現状を捉え、日仏間で比較を行ったうえで、複数ある支援方法の中から公的支援を行う根拠が何である

のかを分析する。これについての研究は多くはないが、数少ない研究の中で興味深い結論を論じたものがある。それが、1966年に書かれたボウモルとボウエンによる論文である。この論文では、舞台芸術団体が自律的に経営存続することが不可能であることと公的支援が必要であることを経済学的に示している<sup>36</sup>。この論文は約60年前のブロードウェイの舞台芸術を対象にしたものであり、現在の各国の舞台芸術の経済状況がいかなるものなのか、そしてそれらは自律的に存続していくのが不可能であるのかが定量的な分析によって証明されているわけではない。しかし、この論文の発表を機に文化政策、文化経済学、アートマネジメントといった芸術と社会に関する研究が徐々に増加してきた。また、舞台芸術に携わる演者や演出家等の給与の低さや鑑賞チケット価格の高騰は現在一般的な認識として共有されているように感じられ、さらにコロナウイルスの蔓延により、舞台芸術の経済的脆弱性が嘆かれる記事やニュースは多く見られた。このレポートは、この問題を日本とフランスについて論じる。舞台芸術が経済的に自立できないのかを分析するものではないが、経済状況が良好とは言えない状態であると仮定したうえで分析を行う。

### 3. 舞台芸術関連の政策概要(コロナ前)

#### 3-1 日本

まず、日本政府が舞台芸術団体の財政に関してどのような支援を行っているのか、その概要を調査する。日本において、芸術文化支援が本格化するのには1980年代後半以降である。欧米諸国では第2次世界大戦後の福祉国家の枠組みの中で芸術文化支援政策が本格化したのと比べるとスタート自体が遅いといえる。さらには、芸術文化支援が本格化した際に重要視されたのは巨額の建設費を使った文化施設の建設であり、芸術への支援や鑑賞者への補助、文化施設の運営費は少なかった。文化施設建設を優先し、その施設をどのように運営するかといったマネジメントの部分の成長は欠如していたように思われる。文化庁は現在、「文化芸術団体にとって入場料収入や寄附金の増加

---

<sup>36</sup> ウィリアム・J・ボウモル,ウィリアム・G・ボウエン(1994).『舞台芸術—芸術と経済のジレンマ—』.池上淳訳.丸善.595

等の努力を促すインセンティブがより働くよう、会場費等の経費を限定した支援、演劇、音楽、舞踊等の分野の特性に応じた支援、文化芸術団体が一定期間を見通した計画・運営ができるよう1公演ごとの審査の積み重ねとしての年間の活動への総合的な支援、民間からの寄附金と公的助成金を組み合わせるマッチンググラントのような支援、研究分野における競争的資金の間接経費の取扱いも参考にした文化芸術分野における支援等の新たな仕組みの導入も含め、支援制度を抜本的に見直す必要がある。」<sup>37</sup>としている。

### 3-2 フランス

今日のフランスの文化政策は1981年に文化大臣に任命されたジャック・ラングによって大枠が形成されたといえる。文化予算は1982年に倍増し、その後も増加を続けた。文化予算の倍増により、芸術を中心とした従来の文化から、漫画、ファッション、ロック、シャンソンに至る大衆的な文化まで含む幅広い文化が支援されるようになった。舞台芸術についても、現代ダンス、サーカス、人形劇、大道芸、戯曲創作、ヒップホップ・ダンスなどの支援が順次増大した。子どもや若者に対する働きかけの重要な手段である普通教育における芸術教育も、その質の転換と向上が図られた。たとえば演劇を授業として採り入れている高校は、今日では全国で100を超えるようになり、バカロレアの選択科目にもなっている。

## 4. 助成金

### 4-1 日本

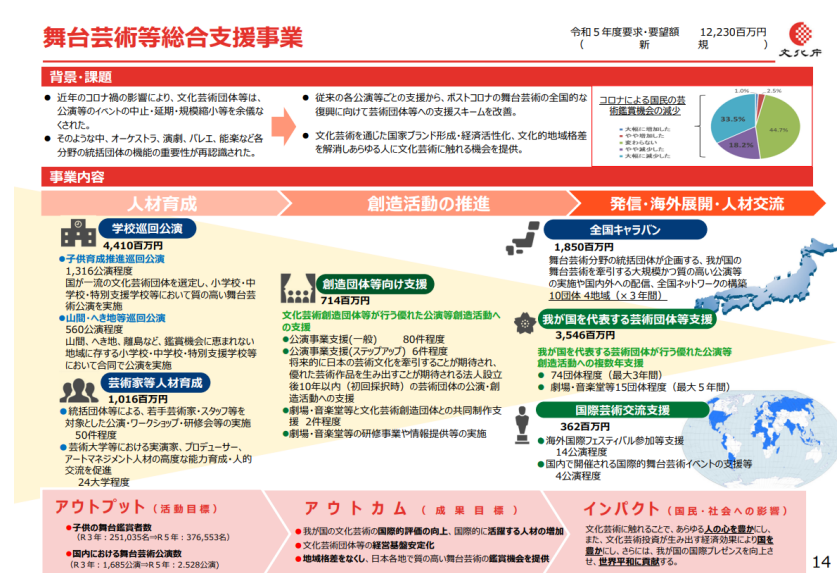
まず、日本の文化庁の予算は約1000億である。予算は芸術分野ごとに定められるものではないため、舞台芸術に費やされる金額がどれだけかは不明である。文化庁委託事業で一般社団法人芸術と創造が2021年に発表した文化行政調査研究の報告書によると、文化予算は国家予算の0.11%を占めて

---

<sup>37</sup> 「文化庁の紹介（1）舞台芸術分野」,文化庁,

[https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/seisaku/08/shingikeikahokoku22/03\\_8.html](https://www.bunka.go.jp/seisaku/bunkashingikai/seisaku/08/shingikeikahokoku22/03_8.html)

おり<sup>38</sup>、決して大きいとは言えない。この割合は15年間大きな変動なく推移している。しかし、地方公共団体の文化予算に注目すると、地方公共団体の文化関係経費は平成5年をピークに減少傾向にある。この減少要因は主に文化施設建設費の減少であり、文化施設経費及び芸術文化事業費はほぼ横ばいで推移している。文化庁の助成金は、独立行政法人日本芸術文化振興会によって振り分けられる。舞台芸術団体は独立行政法人日本芸術文化振興会に助成金を申請し、審査に通った事業が助成金を交付されるというシステムになっている。令和5年度の予算では、「文化芸術のグローバル展開、DXの推進、活動基盤の強化」が柱の一つとして掲げられ、新規事業として「舞台芸術等総合支援事業」を創出し、122億円を計上している<sup>39</sup>。この舞台芸術等総合支援事業は下図のような内容となっており、舞台芸術団体への助成金が約7億円となっている。さらに、これまでは公演ごとの支援であったが、芸術団体への支援と変更された。



## 文化庁「令和5年度 概算要求の概要」

<sup>38</sup> 「諸外国における文化政策等の比較調査研究事業報告書」,一般社団法人芸術と創造,2021,pp7

<sup>39</sup> 「令和5年度 概算要求の概要」,文化庁

## 4-2 フランス

フランスの文化省の文化支出額は2020年に36億ユーロ、日本円で4600億円である。これは政府予算の0.92%を占める<sup>40</sup>。下の表に見られるように、その割合は他のヨーロッパ主要国と比較しても圧倒的であり、日本との差は大きい。次に、フランス政府が行う舞台芸術への支援の現状を見ていく。フランスの文化政策では、舞台芸術に対する文化省予算は、それだけで日本の文化庁の予算に匹敵するほどのものである。フランス文化省の音楽舞踊演劇舞台芸術局（以下 DMDTS）が持つ予算は6億150万ユーロであり、そこに芸術教育や文化産業支援などのための予算を含めると舞台芸術に関連する予算は7億7470万ユーロとなる。これは2020年当時の日本円に換算すると約1122億円である。なお、この局は音楽、舞踊、演劇、芸能を管轄する局であり予算すべてが舞台芸術に使われているわけではない。公的セクターにおいて、フランスには国からの助成金と固有収入のみによってもっぱら運営される、本来的な意味での国立組織である公共施設法人が存在する。舞台芸術に関しても、DMDTSの管理する6億ユーロほどの予算の約半分、46%を公共施設法人に対する助成金が占めている。フランスの舞台芸術はその主たる部分が公共セクターによって担われていることが大きな特徴である。文化省の監督のもとに公共施設法人を中心として多数の公共劇場が、その任務と専門性に依拠して分類されている。そしてそれらは全国的な舞台芸術の創造普及ネットワークを形成している。主なものには、国立演劇センター（CDN）、国立振付センター（CCN）、地方オペラ劇場、サーカス地方拠点、大道芸製作所、国立舞台、協定舞台などが挙げられる。これらの公共文化施設は、同じラベルに属していても、その活動内容、運営方法、予算規模、評価には大きなばらつきがあるが、原則としてその予算は国、地方、県、市の四者が資金を出し合う共同財政制度をとっている。民間セクターについても、民間劇場は間接的に公的支援を受けている。基本的に舞台芸術団体にはプロ

<sup>40</sup> 「諸外国における文化政策等の比較調査研究事業報告書」,一般社団法人芸術と創造,2021,pp7

プロジェクト助成とカンパニー助成の二種類の助成がなされる。その名の通り、プロジェクト助成は公演ごとに、カンパニー助成は芸術団体ごとに支給される。

**①文化支出額に係る最新状況の調査：  
各国政府の文化支出の概要**

※2020年の値で比較

国	組織	政府の文化支出額		政府予算		政府予算に 占める文化 支出額の比率	国の人口		国民1人 あたりの 文化支出額	
		億円	億円	億円	億円		万人	万人	円	円
日本	文化庁	1,166	億円	1,026,580	億円	0.11%	12,648	万人	922	円
イギリス	デジタル・文化 ・メディア・スポーツ省	13.68	億£	9,277	億£	0.15%	6,789	万人	20.1	£
		1,907	億円	1,293,678	億円				2,810	円
アメリカ	連邦政府の関わる 文化関連機関	17.42	億\$	47,897	億\$	0.04%	33,100	万人	5.3	\$
		1,803	億円	4,957,866	億円				545	円
ドイツ	文化メディア国務大臣	18.20	億€	508,500	億€	0.36%	8,378	万人	21.7	€
		2,299	億円	642,286	億円				2,744	円
フランス	文化省	36.58	億€	3,992	億€	0.92%	6,527	万人	56.0	€
		4,620	億円	504,230	億円				7,079	円
韓国	文化体育観光部/ 文化財庁	3,665	十億 <sup>3)</sup>	296,000	十億 <sup>3)</sup>	1.24%	5,127	万人	71,484	<sup>3)</sup>
		3,438	億円	277,648	億円				6,705	円

※日本に関しては文化庁予算と観光庁に一括計上されている国際観光旅客税財源を充当する事業予算を合算。  
イギリス、韓国に関しては当該組織のうち、文化支出と考えられる費目を選択して合算。アメリカは、全米芸術基金（NEA）、スミソニアン機構、博物館・図書館サービス機構（IMLS）、ナショナルギャラリー、ケネディー・センター、国立公園局（総予算の該当部のみ）の6組織の予算を合算。

「諸外国における文化政策等の比較調査研究事業報告書」、一般社団法人芸術と創造, 2021, pp7

## 5. 税制・資金還流制度

### 5-1 概要

芸術や文化に関わる特定の活動に優遇税制を適用して、その振興を図ったり市場の資金調達を援助したりすることは多くの欧州諸国が行っていることである。税に関して、日本よりフランスが独自の充実したシステムを持っているため、ここではまずフランスの税制、資金還流制度について述べる。

## 5- 2 フランス

フランスの文化省とパリ市は、民間劇場支援基金という非営利協会を通じて、民間劇場組合の会員劇場である 49 の劇場にも財政的支援を行っている。この基金の財源の一部は民間劇場の入場料収入に課せられた税率 3.5% の目的税である。つまり、観客が民間劇場に支払う入場料に、民間劇場を支援するための税金がかけられているのである。また、フランスでは大半の工業製品、加工製品および一般サービスに標準税率 20% の付加価値税というものが課せられている。劇場への入場料にもこの付加価値税は課せられているが、舞台芸術の上演にかかる付加価値税率は 5.5% と軽減されている。さらに、新作または古典作品の新演出の上演は 140 回目までの上演までは 2.1% の軽減税率が適用されている。また、芸術や文化に対する企業からの支援として代表的なのがメセナである。メセナは芸術文化支援を意味するフランス語であり、フランスの文化・通信省は「メセナはフィランソロピー的な行動であり、公益活動に対して寄付を行うことを指す。メセナは商業的な行動であるスポンサーシップや公演とは区別される。」としている<sup>41</sup>。フランスにおける企業メセナは 1970 年代から増加し、1979 年には商工業メセナ発展協会が結成された。この協会を活性化させるための税制上の優遇措置を定めたのが「メセナの発展に関する法律」である。この法律では、企業は税抜き売上高の 0.5% を上限として、メセナに要した金額の 60% を損金として計上でき、さらに上限を超えた分は後に繰り越すことができるようになり、損金として計上できる上限額、割合ともさらに引き上げられている。これはつまり、企業は通常、売上高に課税されるが、メセナに用いた金額は売上高の金額から引くことができるのである。これは課税の額面上の話であり、実際に企業の売上高が減っているわけではない。例えば、同じ売上高の二つの企業のうち片方のみがメセナを行っているとする、課税金額はメセナを行っている企業のほうが少ないのである。このメセナに関する税制により企業がメセナを行うインセンティブが生じている。フランスでは、この優遇制度のおかげだろうか、メセナを行う企業数は増加している。下のグラフは、フランス

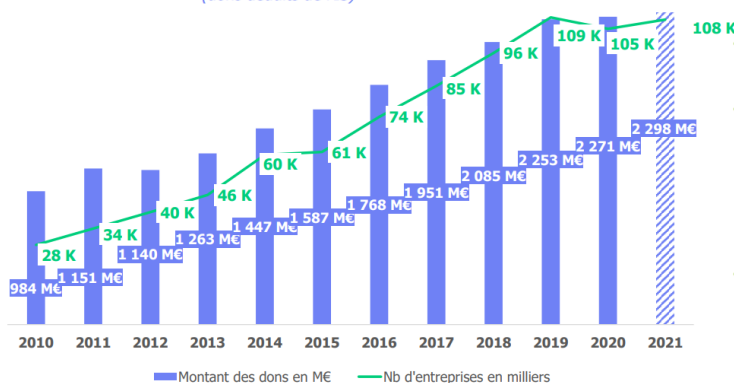
<sup>41</sup> 「Qu'est-ce que le mécénat ?」,Ministere de la culture

におけるメセナの発展を示している。青い棒グラフが金額を、緑の折れ線グラフが企業数を表している。このグラフを作成したフランス商工業メセナ推進協会（ADMICAL）の商工業メセナ推進協会の報告書によれば、2010年からの10年間でメセナを行った企業数は約3.8倍になっている。また同期間のメセナの金額も約2.3倍に増加している<sup>42</sup>。



Depuis 2010, le montant des dons déclarés auprès de l'administration fiscale a été multiplié par 2,3 et le nombre d'entreprises mécènes par 3,8

Evolution du mécénat en France  
(dons déduits de l'IS)



En 2020, plus de **105 000 entreprises** ont déclaré des dons, pour un montant total approchant les **2,3 milliards d'euros**.

- Depuis 2019, on observe une **stagnation** du nombre d'entreprises et du montant des dons déclarés.
- Les 3 événements majeurs suivants ont affecté le mécénat des entreprises :
  - **Séisme et autres à Haïti en 2010,**
  - **Incendie de Notre-Dame de Paris en 2019** (1 centaine de M€),
  - **Covid** et confinements successifs en 2020 et 2021.
- Par ailleurs, l'évolution du taux de déduction au-delà de 2 M€ (ramené de 60 % à 40 % sauf aide aux personnes en difficulté) pourrait commencer à avoir un impact sur les Grands mécènes **en 2021**.

Source DGFIP. Traitement Admical. Estimation des montants calculés d'après la créance de mécénat déclarée par les entreprises. 2021, chiffres provisoires.

11

## フランスにおけるメセナの発展

「Le Barometre du mecenat d'entreprise en France」,Admical,2022,pp11

### 5- 3 日本

日本のメセナ協議会はメセナを「企業による芸術・文化支援、および芸術・文化の振興を通じて地域活性・教育・福祉・国際交流など幅広い社会創造を目指す活動」という定義を対外的な文書で用いている。メセナという概念が日本で使われるようになったのは1990年と比較的最近のことである。日本で企業が税額控除を受ける場合、税額控除が適用される公益法人に寄付することが必要である。この、税額控除が適用される公益法人になるために

<sup>42</sup> 「Le Barometre du mecenat d'entreprise en France」,Admical,2022,pp11



は、過去5年間の寄付の実績を内閣府に提出し、認定を受ける必要がある。そのため、立ち上げたばかりの文化芸術団体は初年度から認定団体になることは不可能である。税額控除が適用されるケースの場合、個人では寄付金額が年間所得の40%未満という制限のもと、寄付金マイナス2千円分が所得控除とされる。法人の場合、寄付金の全額が損金として算入させることができる。つまり、金額の値や割合は異なるが、メセナの仕組み自体はフランスと同様である。日本では1990年代に比べるとメセナ活動費総額は少ないものの、リーマンショックや東日本大震災の影響を除くと2012年から増加傾向にあるとされている。しかし、メセナに関する実態調査を行っている文化庁や公益財団法人企業メセナ協議会の調査では、調査に回答する企業数が年次により異なり各年の比較は難しい。なお、フランスのように観客が支払う入場料にかかる税金等はない。

## 6. 労働者

舞台芸術における労働者とは、例えば、演出家、出演する俳優、オーケストラ団員、衣装や小道具などを制作する裏方などである。舞台芸術は一つの企業に属する人間のみで作り上げるものではなく、上演する作品ごとに、芸能事務所に属する者、もしくは個人で活動するフリーランスを雇い入れて制作する。そのため、企業の社員とは異なる労働形態となっている。

### 6-1 日本

労働者に対する失業保険の制度は整っているものの、舞台芸術、ひいては文化芸術に限って労働者を支援するような制度は平時の日本には存在しない。

### 6-2 フランス

舞台芸術や映画・視聴覚産業におけるフリーランス労働者のうち一定の基準を満たした「アンテルミタン」に失業手当を支給する制度が平時より存在し、文化を下支えしている。この制度をアンテルミタン・デュ・スペクタクルという。俳優やオーケストラのエキストラ、オペラ公演の衣装係など、短期の契約を繰り返しながら、舞台芸術の仕事に従事する人が「アンテルミタ

ン」とされ、彼らを対象とし、10 か月間の中に、最低 507 時間の仕事に従事すると、翌年は契約が途切れた期間に失業手当が支払われ、毎月最低限の収入が保証されるシステムである。常に失業保険のようなものに守られている状態ともいえる。フランスの舞台芸術家は出演する場があるのであれば、出演料とこの制度からの収入によりある程度の生活ができる。

## 7. コロナ禍の舞台芸術の状況

### 7-1 概要

新型コロナウイルスは舞台芸術に大きな影響を与えた。この事実は国を問わず世界の多くの国で起こった。舞台芸術では、観客は一つの劇場に密集する。また、舞台上の演者が歌やセリフを口にする芸術活動の場合、極めてウイルスが感染する確率が高い。また、観劇の場だけではなく演者の練習の場でもそれは起こる。公演の稽古期間であっても、一人感染が判明すると稽古は中断される。ワクチンが開発され、人々が以前と変わらないように生活するようになってからも舞台芸術はいまだに深刻な影響を受け続けている。無事に公演が幕を開けたとしても演者や関係者の感染が確認されると公演が一時休演される。

### 7-2 日本

日本では緊急事態宣言が出されて以降、舞台芸術は公演中止や延期が相次いだ。2021 年の 9 月末に全国の緊急事態宣言が解除された段階で、多くの舞台芸術団体が売り上げの減少などにより存続が危ぶまれる状況であった。文化芸術推進フォーラムによると、文化芸術団体の約 80% が収入減少を申告している<sup>43</sup>。

### 7-3 フランス

フランスでも日本と同様ロックダウンに際して劇場が封鎖された。2021

---

<sup>43</sup> 『「文化芸術活動の継続支援事業」及び新型コロナウイルス感染拡大による影響に関するアンケート調査 分析結果』,文化芸術推進フォーラム,2021,pp99

年4月には、休業中の劇場に芸術家らが泊まり込み、文化保護や弱者支援を政府に訴える運動が広がった。占拠された劇場はフランス全土で100か所以上に及んだ。この運動の先駆けとなったパリの国立劇場オデオン座では、占拠開始時に「文化と生活を守るため、我々は占拠する」と声明文が読み上げられた<sup>44</sup>。

## 8. コロナ禍における支援政策

### 8-1 日本

文化庁や経済産業省は、コロナ禍の文化芸術支援に関する補正予算として令和3年補正予算として905億円を用意した<sup>45</sup>。政府が文化芸術関連の事業者の支援策として力を入れているものの一つに、「ARTS for the future!」という支援事業がある。この事業は、感染対策を十分に実施したうえで、ウィズコロナ時代の新たな公演や展覧会などを開く団体に対して、一団体あたり最大で2500万円の補助金を出すというものである。資金難にあえぐ舞台芸術団体には大きな救済策となり、第1回の申請では5000件以上の申し込みがあった。しかし申請手続きが煩雑であることや、公演実施が困難であるのに補助金は新たな公演を開催しなければ補助金が出ないという仕組みであることが課題として挙げられた。2022年には同様に「ARTS for the future!2」が実施された。「ARTS for the future!」と並び文化芸術団体の支援の中核をなしたのが「文化芸術活動の継続支援事業」である。この支援事業では、フリーランスの芸術家や技術スタッフ等、および約20名以下の小規模団体を対象として一人20万円から150万円を支給する補助金が交付された。これには約96000件の申請があり、74000人以上の芸術家等、5600の小規模団体が交付対象となった。なお、舞台芸術に限らず日本政府は収入減少で生活が困難になっている世帯に補助金を支給するという経済対策を取ったが、舞台芸術従事者も含まれる。対象が舞台芸術従事者に限られ

<sup>44</sup> 「文化を守るため「われわれは占拠する」フランスで広がる劇場占拠 コロナ禍で共鳴呼ぶ平和的理念」,東京新聞,2021

<sup>45</sup> 「令和3年度文化庁補正予算の概要」,文化庁,2021

た支援はない。

## 8-2 フランス

舞台芸術に限らない文化・メディア全体に対しては、政府による支援措置は2021年10月までに総額136億ユーロ、日本円で1兆7000億円に上るとされている<sup>46</sup>。フランスでは2021年末に政府が零細企業に対する国家保障貸付返済期間の延長など横断的支援措置を発動した際に、文化大臣が舞台芸術の公共施設法人に対して各業界固有の経済モデルに対応する支援措置実施を依頼した。このときの文化省から公共施設法人への追加拠出は合計で2000万ユーロ、日本円にして約29億円であった<sup>47</sup>。また民間劇場に対しては計500万ユーロ、日本円で約6億円の緊急支援を実施した<sup>48</sup>。また政府は経済政策の一環として、平時より存在するアンテルミタン・デュ・スペクタクルへの規制緩和を行った。具体的には、アンテルミタンの失業手当受給条件を緩和し、そして劇場封鎖中に切れる失業手当は封鎖が解けるまで延長するとした。このアンテルミタン・デュ・スペクタクルの支援額は9億500万ユーロにのぼる。アンテルミタンに限らず、芸術家が負担する保険料への政府支援も行われた。各人の収入レベルとコロナ禍の収入減少割合に応じて40～2000ユーロが直近の保険料から差し引かれるまたは当人の口座に還付されるという支援であり、支援総額は1225万ユーロ、日本円で約17億円である<sup>49</sup>。

---

<sup>46</sup> 「新型コロナウイルス感染症の影響に伴う諸外国の文化政策の構造変化に関する研究」,文化庁,2022

<sup>47</sup> 「Secteur du spectacle vivant et du cinéma : poursuite de l'accompagnement économique de l'Etat」,Ministère de la culture,2022

<sup>48</sup> 「遅れ際立つ日本。世界各国の文化支援策まとめ」,美術手帖,2020

<sup>49</sup> 「Des nouvelles mesures en faveur du renforcement de la protection sociale des artistes-auteurs」,Ministère de la culture,2022

## 9. 日仏比較のまとめと考察

### 9-1 現状のまとめ

前提として、政府の財政支援の対象や、何を文化芸術と定義し、そこに何を含まのかは日仏で異なる。完全に同じ比較軸上にはないことは留意すべきである。政府からの助成金に関しては、舞台芸術に絞った金額を示すデータはなく、算出が難しい。各国の文化に関する省庁予算を比較するとフランスが日本よりも総額においては約4倍、予算割合においては約8倍の量を誇る。税制や資金還流制度では、日本には芸術に特化したものはないがフランスには付加価値税や目的税があり、舞台芸術団体に資金がめぐりシステムが構築されている。上記ではメセナについても述べているが、近年のメセナは芸術に限らず人権問題や環境問題を含む場合があること、その定義が国際間、国内においても異なるために比較は難しい。舞台芸術に従事する労働者に対する財政的支援の日仏間の違いは一目瞭然である。フランスにはアンテルミタン・デュ・スペクタクルという舞台芸術等に従事するフリーランスを対象とする失業保険制度が存在し、これは世界で唯一フランスが有する制度である。コロナ禍での政府支援は額面のみで比較するのは容易ではないが、支援金額には大きな差が生じている。しかし、比較困難の事実を踏まえたうえでも日本よりもフランスのほうが手厚い経済的支援を行っているといえるのではないだろうか。

### 9-2 文化芸術を支援する根拠

助成金、税制・資金還流制度、労働者、コロナ禍の支援という項目で二国の支援について見てきたが、共通して感じられたこととして、フランスは文化芸術を公的に体系化して捉えているように感じられる。文化芸術は、美術、音楽、舞台、映像等多くの分野で分けることができる。フランスはそれらそれぞれに公的な機関が存在している。一方日本では機関も政策対象も文化芸術の枠組みが大きい。これはこのレポートを執筆するにあたって情報を収集している際にも、舞台芸術という枠組みのデータの有無によっても感じさせられた。このことから文化芸術に対する捉え方が国によって異なることが見受けられるが、各国国民は文化芸術に対してどのような価値を感じ、考え

を抱いているのだろうか。この問いでは芸術そのものの価値が問われており、議論の余地がある。これまで日本とフランスの舞台芸術の財政支援とその根拠に関して比較分析を行ってきたが、国によって芸術に対する考え方や価値観が違って、なぜ公的支援を行う必要があるのか、その問いには国や地域に依らない根拠も存在するように思われる。

## 10. 公的支援の是非

ここでは舞台芸術に対する公的資金の分配について国を問わずに分析する。公的支援に関する議論は主に公的支援を擁護する立場から述べられることが多いが、反対意見も存在する。

### 10-1 反対

まず、公的資金を使うにあたって芸術よりも優先順位の高い事柄が存在するという意見である。例えば、貧困、病気、犯罪などが挙げられる。しかしこの意見は、他の優先順位の高い問題に多くの資金を投入しなければならないとしても、芸術のために資金が使われてはいけなと意味しているわけではない。つまり、他の問題により高い優先度があると思われているだけで、芸術に対する支出そのものを批判、攻撃するものではないのである。ではなぜこの意見が議論で有効に働くのかといえば、それは必要な資金の源泉が不十分もしくは枯渇しているからである。一般的に周知の事実として我が国日本の人口は減少し、少子高齢化が進んでいる。これにより政府の歳入は減少するが歳出は増加するばかりである。すなわち政府資金には限りがあり、将来的に縮小する危険性が大いにあるのである。そうした限られた政府資金という条件の下では、芸術の優先順位が低いという議論が有効に働く。また、赤字補填という形で舞台芸術団体に政府資金を投入すると、舞台芸術団体が鑑賞者の趣向を無視して己の趣向を極める芸術至上主義に陥ると指摘もある。

### 10-2 賛成

もし芸術が自分自身の失敗が原因ではないのに公的支援がなければ存続で

きないとしたら、必要な支援は行われるべきであるように思われる。しかし、政府が芸術により一層の支援を行うべきだという確信は共通認識とはなっていない。芸術に対して公的資金を支援することに対して賛成する議論は、芸術作品や芸術活動そのものの価値に依拠することが多い。1958年に、イギリスのオックスフォードで毎年開催されるロマネスレクチャーでエドワードブリッジが芸術への公的支援について簡潔に賛成理由を述べている。彼は、「芸術はまさに、それに関してまったく専門的な知識を欠いている人たちをも含むすべての国民に、人生とその楽しみの最上のものを大いに提供することができるのであり、また芸術を好み、その能力を持っている人々に、芸術を委ねないような国はもっとも重要な義務を怠っていることになる。これが問題の核心である。」と語っている。また、提供資金が公的なものであるということは、芸術活動のプロセスに大きくプラスの影響を与えらるるともいえる。これは、現代において公共の許容範囲であれば表現の自由が認められており、歴史上に例外は存在するものの、基本的に公的資金の使われ方に芸術的趣向が加味されないからである。ブロードウェイにおいて、民間の後援者による干渉が行われた事例が存在する。いくつもの舞台芸術団体が一度ならず、経営方針や労務政策、財務政策だけでなく大衆の好みに及ぶまで後援者により押し付けられた経験をしている。こういった事情の下では、政府支援は芸術の自由を確保し拡大する。なぜなら基本的に政府は芸術活動に干渉することはないからである。

## 11. 文化経済学における根拠

芸術に対する公的支援の理論的根拠に関する研究がはじめられたのは、冒頭でも紹介しているボウモル・ボウエンの論文以降である。ボウモルとボウエンの論文では、芸術の価値を公共財と私的材の混合材と位置付けている。つまり、芸術を享受する個人に所属する私的な材であるとともに、個人を超えた社会全体への便益も持っているという主張である。彼らは、社会全体の便益の根拠として以下の4つを挙げている。まず、舞台芸術が国家に付与する威信。次に、文化活動の広がりが周辺のビジネスに与えるメリット。そして、将来の世代のための芸術水準の向上と観客の理解力の発達。最後に、コミュニティにも

たらされる教育的貢献である。このように公共性を持つ芸術の便益は、芸術団体が自身で得た売り上げを上回るために政府によって支援される必要がある。また、ボウモルとボウエンは、研究での観客調査によって舞台芸術の観客の多くを占めるのは、高学歴・高所得・専門職という属性を持つと指摘している。芸術が公共性を持つのであれば、平等性や資源の再分配という観点から政府支援の根拠となりえる。このボウモルとボウエンの研究はその後、ジェイムズ・ハイルブランとチャールズ・グレイによって発展させられている。彼らの著、「芸術と文化の経済学 ―アメリカの前途―」では、芸術への公的支援の根拠として2つの点が挙げられている。まず、芸術が正の外部性を持つということである。正の外部性とは、ある製品やサービスを消費することによって得られる第三者の利益のことを指す。ここでいう公的支援の根拠となりえる正の外部性というのは、芸術が将来世代への遺贈となること、自由な教育への貢献となること、国民が芸術に参加することで起こる社会的進歩である。彼らはこの正の外部性の根拠として次の調査を紹介している<sup>50</sup>。オーストラリアのシドニーでアンケート調査を行い、芸術の外部性について分析したものである。この調査では以下の表のような結果が出た。この表より、芸術が社会にもたらす正の影響に対して人々が肯定的であることが見受けられる。次に、現在行われている芸術・文化の水準に対して、税金の中からいくら支払う意思があるかを尋ねた。その結果、中央値は18.2ドルから20.2ドルの間に位置したが、これは国の一人当たり文化支出の6ドルをはるかに上回っている。この事実は、芸術文化に外部性があることを示唆している。ここまで文化経済学において芸術文化への公的支援の根拠を分析した代表的な2つの研究を見てきたが、研究はそこにとどまらず様々な主張が存在する。現代経済学では主に、平等性や再分配の観点、芸術文化の持つ外部性の観点、資源配分の効率性の観点の3つから公的支援の根拠が述べられているといえよう。

---

<sup>50</sup> 「Measuring the Demand for the Arts as a Public Goods: Theory and Empirical Results」,Throsby, C. D. and G.A.Withers, in 「Economic Support for the Arts」,Shanahan, J. L.et al,1983, pp37-52



	パーセンテージ (%)		
	賛成	反対	どちらとも
オーストラリアの芸術家の成功はオーストラリアの誇りだ	94.8	4.4	0.8
芸術は自分の国を理解する手助けになる	84.6	13.8	1.6
芸術はそれに参加した人々にのみ便益をもたらす	34.9	64.1	1.0
芸術は生き方を見つけるために重要だ	80.6	17.3	2.1
芸術は死滅すべきではない	96.9	2.3	0.7
子供たちが芸術を学ぶことは大切だ	96.5	3.2	0.4
芸術は批判的すぎて社会の害になる	14.8	81.2	4.0
芸術団体はチケットの売り上げだけで生き残るべきだ	20.7	78.1	1.2

「The economics of Art and Culture」Heilbrun, J. and Charles M. Gray,1993

#### 参考文献

- ・ William J.Baumol & William G.Bowen(1966). 「Performing Arts The Economic Dilemma」
- ・ ウィリアム・J・ボウモル,ウィリアム・G・ボウエン(1994). 『舞台芸術—芸術と経済のジレンマ—』.池上淳訳.丸善.595
- ・ 小林真理ほか(2021). 『法から学ぶ文化政策』.有斐閣.304
- ・ 根木昭(2010). 『文化政策学入門』.水曜社.183
- ・ 笠原潔ほか(2008). 『世界の芸術文化政策』.放送大学教育振興会.206
- ・ クサビエ・グレフ(2007). 『フランスの文化政策：芸術作品の創造と文化的実践』.垣内恵美子訳.水曜社.342
- ・ イヴ・レオナル(2001). 『文化と社会：現代フランスの文化政策と文化経済』.植木浩監訳.芸団協出版部.288
- ・ 伊藤裕夫ほか(2010). 『公共劇場の10年：舞台芸術・演劇の公共性の現在と未来』.美学出版.397

- ・ Geoffrey Crossick, Patrycja Kaszynska(2022)『芸術文化の価値とは何か：個人や社会にもたらす変化とその評価』.中村美亜訳.水曜社.352
- ・ 後藤和子(1998).『芸術文化の公共政策』.勁草書房.200
- ・ 後藤和子編(2001).『文化政策学：法・経済・マネジメント』.有斐閣.269
- ・ 文化庁.「令和4年度 予算（案）の概要」
- ・ 令和4年度文化庁と大学・研究機関等との共同研究事業「新型コロナウイルス感染症の影響に伴う諸外国の文化政策の構造変化に関する研究」, [93910801\\_04.pdf \(bunka.go.jp\)](#), (参照 2023-10-14)
- ・ 藤井慎太郎(2007).「芸術、文化、民主主義—文化的平等とフランス舞台芸術政策」『演劇研究センター紀要VIII 早稲田大学 21世紀 COE プログラム〈演劇の総合的研究世演劇学の確立〉』8巻,pp271-286
- ・ 丸山ひかり(2020).「芸術への愛、欧州で手厚い支援 独「優先順位の一番上」」.朝日新聞 DIGITAL. [芸術への愛、欧州で手厚い支援 独「優先順位の一番上」](#) : 朝日新聞デジタル ([asahi.com](#)), (参照 2023-10-14)
- ・ (2020).「コロナ：フランス政府、文化芸術分野の支援策発表。」.Ovni navi. [コロナ：フランス政府、文化芸術分野の支援策発表。 - OVNI| オヴニー・パリの新聞 \(ovninavi.com\)](#), (参照 2023-10-14)
- ・ 出石直(2020).「芸術の灯を消すな 各国の支援は？」.NHK 解説委員室. [芸術の灯を消すな 各国の支援は？ NHK 解説委員室](#), (参照 2023-10-18)
- ・ 重岡晋.「フランスはなぜ文化芸術大国なのか？ART と社会の良い関係とは」.SHIN SHIGEOKA. [フランスはなぜ文化芸術大国なのか？ART と社会の良い関係とは - SHIN SHIGEOKA](#), (参照 2023-10-18)
- ・ 東京新聞(2021),「文化守るため「われわれは占拠する」フランスで広がる劇場占拠 コロナ禍で共鳴呼ぶ平和的理念」(参照 2023-10-18)
- ・ 文部科学省文化審議会.「各国の主な文化政策について」.文部科学省. [001.pdf \(mext.go.jp\)](#), (参照 2023-10-18)
- ・ 文化庁(2022).「令和5年度 概算要求の概要」
- ・ 文化庁(2021).「令和3年度文化庁補正予算の概要」,

- ・ 文化芸術推進フォーラム(2021),『「文化芸術活動の継続支援事業」及び新型コロナウイルス感染拡大による影響に関するアンケート調査 分析結果』,pp99
- ・ 柳沢ゆかり(2019).「今の日本に求められているメセナ活動とは」.公益社団法人企業メセナ協議会. [Microsoft Word - 「今の日本に求められているメセナ活動とは」柳沢ゆかり.docx \(mecenat.or.jp\)](#), (参照 2023-10-18)
- ・ 令和 2 年度文化行政調査研究(2021).「諸外国における文化政策等の比較調査研究事業報告書」.一般社団法人芸術と創造. [93659801\\_01.pdf \(bunka.go.jp\)](#), (参照 2023-10-18)
- ・ 山田聖子(2019).「欧米と日本を隔てる「芸術文化」...国家予算の差は歴然!？」.THE GOLD ONLINE. [欧米と日本を隔てる「芸術文化」...国家予算の差は歴然!?! | ゴールドオンライン \(gentosha-go.com\)](#), (参照 2023-10-18)
- ・ 「令和 5 年度 文化芸術振興費補助金 舞台芸術等総合支援事業（キャラバン）による助成対象活動の決定について」.日本芸術文化振興会. [令和 5 年度 文化芸術振興費補助金 舞台芸術等総合支援事業（キャラバン）による助成対象活動の決定について \(jac.go.jp\)](#), (参照 2023-10-18)
- ・ 文化庁「文化関係の税制」.文化庁. [文化関係の税制 | 文化庁 \(bunka.go.jp\)](#), (参照 2023-10-18)
- ・ 「2021 年度メセナ活動実態調査報告書 Mecenat Report 2021」.公益社団法人企業メセナ協議会. [MecenatReport2021](#), (参照 2023-10-18)
- ・ 美術手帖編集部(2020).「文化庁のフリーランス・芸術関係者支援、第 4 次募集が開始。手続きの際の心構えや注意点とは」.美術手帖. [文化庁のフリーランス・芸術関係者支援、第 4 次募集が開始。手続きの際の心構えや注意点とは | 美術手帖 \(bijutsutecho.com\)](#), (参照 2023-10-18)
- ・ 「文化・芸能・アーティスト・芸術家向けの補助金一覧」.補助金・資金調達ガイド. [文化・芸能・アーティスト・芸術家向けの補助金一覧 - 補助金・資金調達ガイド \(baie-amalfi.com\)](#), (参照 2023-10-18)

- ・ 船越清佳. 「文化相が示した音楽分野への支援策」. Web マガジン ONTOMO. [ontomo-mag.com/column2/coronavirus-france02/?segment=42640](https://ontomo-mag.com/column2/coronavirus-france02/?segment=42640), (参照 2023-10-18)
- ・ 美術手帖編集部(2020). 「遅れ際立つ日本。世界各国の文化支援策まとめ」. 美術手帖. [遅れ際立つ日本。世界各国の文化支援策まとめ | 美術手帖 \(bijutsutecho.com\)](https://bijutsutecho.com), (参照 2023-10-18)
- ・ 金武創(1996). 「日本における文化政策の財政問題」 『経済論叢別冊』 第11号, pp19-32
- ・ オリー・パスカル(2012). 「文化政策—フランス・モデルは存在するのか」. 『国際関係・比較文化研究』 3巻, 1号, pp135-149
- ・ 藤井慎太郎(2015). 「試練の時代の文化政策フランス、ベルギー、カナダにおける文化政策」 『早稲田大学大学院文学研究科紀要. 第3分冊, 日本語日本文学 演劇映像学 美術史学 表象・メディア論 現代文芸』 61巻, pp19-33
- ・ David Throsby(2013). 『Beyond price : value in culture, economics, and the arts』. Cambridge University Press. 315
- ・ David Throsby(2001). 『Economics and culture』. Cambridge University Press. 208
- ・ Heilbrun, J. and Charles M. Gray(1993) 「The economics of Art and Culture」
- ・ F Bianchini, M Parkinson(1993) 『Cultural policy and urban regeneration : the West European experience』. Manchester University Press. 220
- ・ Looseley, D(2011) 『Notions of popular culture in cultural policy: a comparative history of France and Britain』
- ・ Ahearne, Jeremy 『Licite: A parallel French cultural policy(2002-2007)』
- ・ Zamorano, MM(2022) 『Legitimizing cultural policy after the 2008 crisis: learnings from France, the UK, Spain and Greece』
- ・ Admical(2022), 「Le Barometre du mecenat d'entreprise en France」, pp11

- Ministère de la culture(2022), 「Secteur du spectacle vivant et du cinéma : poursuite de l'accompagnement économique de l'Etat」 (参照 2023-10-24)
- Ministère de la culture(2022) 「Des nouvelles mesures en faveur du renforcement de la protection sociale des artistes-auteurs」 (参照 2023-10-24)

# 日本・フランスの幼児教育の歴史と制度・国家投資額・経済 指標

## The Current State of Early Childhood Education, National Investment Amounts, and National Economic Indicators

3年・経済学部 湯本悠一郎

### 1. 序論

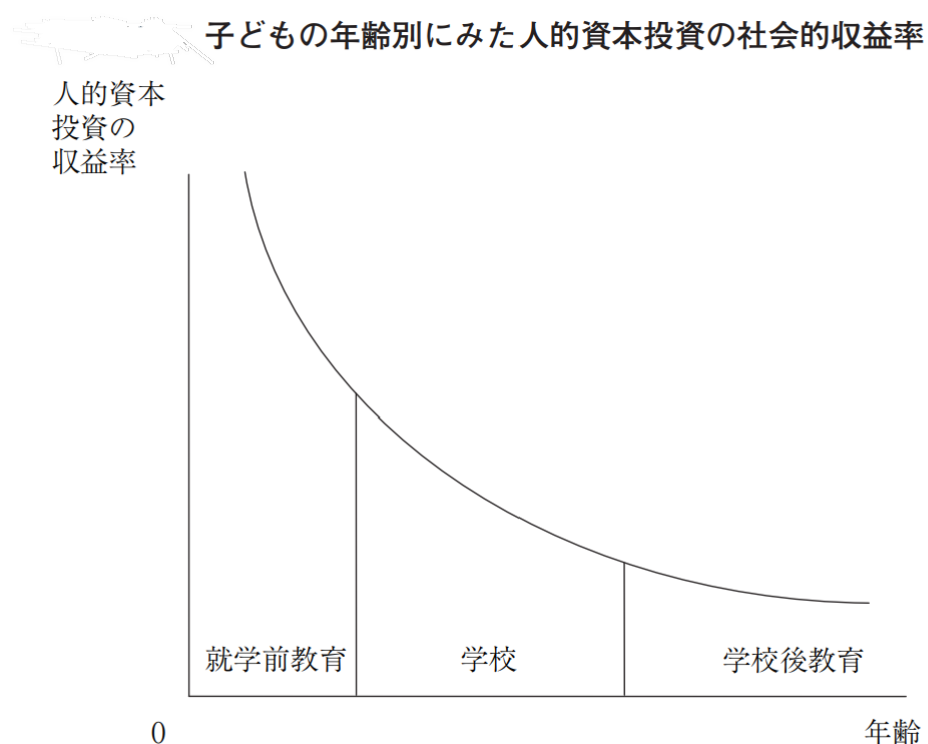
近年、教育を経済学的な観点から「人的資本」への「投資」と捉える研究によって、その重要性が示されている。ここでの投資は、私たちが株や債券に投資をするのと同様に、教育を通じて人的資本に投資するという考え方であり、人的資本にも株や債券と同様に「投資収益率」という概念がある。そして過去の研究ではこの収益率が最も高くなるのが乳幼児期であると示されており、幼児教育の重要性への理解が年々増している。

幼児教育に関する最も有名な研究としては、シカゴ大学の労働経済学者である Heckman et al., (2010) による「ペリー幼稚園プログラム」の研究が挙げられる。1960年代の半ばに新設されたこの幼稚園で質の高い幼児教育を受けた子どもを、その後40～50年にわたって追跡した結果、質の高い幼児教育を受けた子どもたちの将来の学歴、所得、生活の状況が恵まれていることが明らかになった。

他にも同様の研究は数多く存在する。例えば、Hendren & Sprung-Keyser (2020) の研究によると、幼児教育の効果は、経済成長率・労働生産性の向上・税収増・社会保障支出の抑制を介して社会全体が享受する益をもたらす可能性が高いという示唆が得られた。また、Van Huizen et al., (2019) の研究により、質に関する規制強化がなされた幼児教育プログラムを経験した子供達は、その認知スキルの発達の改善を介して、自らの生涯獲得賃金を上昇さ

せ、結果として国家の税収増がもたらすこと、そして幼児教育への財政支出の費用対効果は4倍に至ることが判明した。

このように幼児教育に対する投資の経済効果の大きさは様々な角度から検証されているが、一番端的な結論としては「幼児教育への社会的投資の収益率は他の年齢層への投資収益率よりも高い」ということである（Heckman（2006））。それが端的に表された図が下図（池本（2011））である。



（資料）OECD, (2006, p.38) の図表をもとに作成。

（図1）（出典：OECDより、池本氏作成）

一方で、単純に幼児教育に対する投資を増やしアクセスを高めるだけでは不十分であることも示されており、投資の中にはその高い質を担保するものも含まなければならないことが示唆されている。具体的には、幼児教育への所得セグメントを問わない普遍的なアクセスと高い質の担保の両方が、上記の「高い収益率」には必要な条件となっている。

Japel et al., (2005)によると、カナダのケベック州では、保育料の定額化、保育施設の保育者を急速に拡大させた結果、多くの子ども達が質の低い保育施設を利用することとなり、結果的に子ども達が10-20代になった際の非認知能力、健康、生活満足度、犯罪関与にマイナスの影響を与えたことが確認されている。このように、質が確保されなければ政策的な意図や親に意向とは裏腹にネガティブな影響が生じてしまうことが示唆されている。

本レポートでは、このように多角的に分析されている幼児教育についての投資対効果の大きさに注目し、日本とフランスのそれぞれの国家における、幼児教育政策の現状までの変遷とその公的投資の推移を分析する。

※ 幼児教育への投資主体として存在しうるのは家族・地域住民・民間・地方自治体などが挙げられるが、今回はあえて更に大きな単位の国家を取り上げることにした。本来的に乳幼児の教育に直接かかわるのは国家や自治体ではなく、家族・地域住民・施設保育者などであるが、本レポートではあえて彼らではなく国家を投資主体として選択した。幼児教育の実践は実際にはローカルな文脈で、社会・文化・歴史などの複雑性を基盤に形成され、多様な主体と共に担われるものであることは承知の上、それだけでは行政水準やマクロレベルでの議論が出来ないと考えたため、国家という単位を取り出すことにした。

※ また、国家を主体とすることで、乳幼児に対する投資が国家単位で有効な経済成長戦略の一部になりうるのではないかという1つの仮説を検証することが出来る。それぞれの国での公共投資額の推移と国の様々な経済指標との相関性を分析し、政策の意思決定についての示唆を述べる。過去研究のようにミクロに乳幼児の半生から彼らの労働生産性や幸福度・税収などを追うのではなく、マクロに国家の政策単位で比較検討していく。

※ OECDとしても、乳幼児に対する投資対効果の検証をしている最中である。以下、OECD・その教育局の説明を抜粋する。『OECDは、先進諸国のさらなる



経済発展を目指して、参加諸国の関心に応じて調査研究を行い、それぞれの国に示唆を与えることを使命としている。その性格上、主には経済関連の企画が多いが、教育関連の事項については教育局が担当し、その中で特別設置委員会が二つ設けられている。一つはいじめ問題、そしてもう一つは乳幼児の教育・保育について調査・議論する委員会である。ここでの議論は、保育の制度はどのように各国のニーズに応じているのか、また小学校への連携接続にはどのようなことが考えられるか、そして質の高い幼児教育・保育とはどのようなものか、といったことが取り上げられている。各国の関心事は、幼児教育・保育が政策的に効果が得られるかどうか、予算を投じることで国の将来にどのように貢献できるか、ということである。端的に言えば、教育に関する対投資効果がどれだけあるか見いだしたい、というのが議論の中心的な課題の一つである。OECD は、先進諸国のさらなる経済発展を目指して、参加諸国の関心に応じて調査研究を行い、それぞれの国に示唆を与えることを使命としている。その性格上、主には経済関連の企画が多いが、教育関連の事項については教育局が担当し、その中で特別設置委員会が二つ設けられている。一つはいじめ問題、そしてもう一つは乳幼児の教育・保育について調査・議論する委員会である。ここでの議論は、保育の制度はどのように各国のニーズに応じているのか、また小学校への連携接続にはどのようなことが考えられるか、そして質の高い幼児教育・保育とはどのようなものか、といったことが取り上げられている。

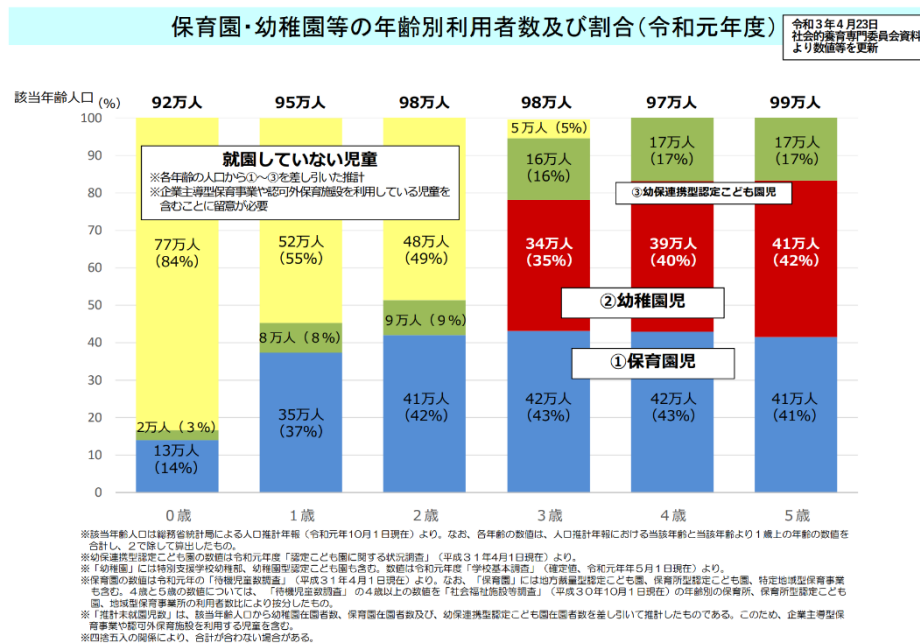
各国の関心事は、幼児教育・保育が政策的に効果が得られるかどうか、予算を投じることで国の将来にどのように貢献できるか、ということである。端的に言えば、教育に関する対投資効果がどれだけあるか見いだしたい、というのが議論の中心的な課題の一つである。』

## **2. 日仏の幼児教育の現状と変遷**

第2章では、日本とフランスにおける幼児教育の現状と、それに至るまでの変遷に焦点を当てる。特に注目するのは幼児教育へのアクセスと質の2つの観点である。

## 2.1. 日本

まず、日本の幼児教育の現状について検討する。アクセスの面では、第二次世界大戦後を皮切りに大きく進歩を見せ、現代では無償化政策に至るまで大きく改善し、3-5歳のアクセスは十分に確保されたと言える（図2・厚生労働省子ども家庭局保育課より抜粋）。一方で、質向上のための取り組みは、上記のような先行研究の結果もあってか平成以降に活発化し始めたが、まだ日本国内の研究事例が少ないことから分かるように不十分であると言わざるを得な



い。厚生労働省・文部科学省の元で教育の質についての議論や政策提言が行われているものの、現場レベルに降りているとは言い切れない。

(図2)(出典:文部科学省)

### 2.1.1. 現状の幼児教育に至るまでの変遷

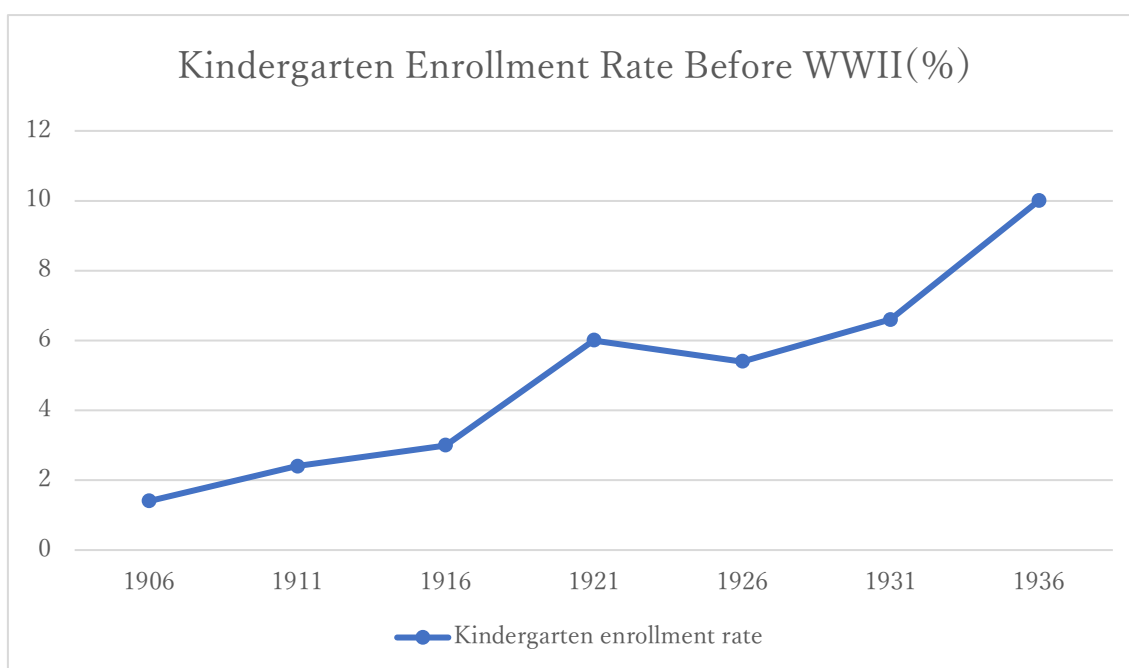
#### 2.1.1.(1) アクセスの歴史

幼児教育へのアクセスは現代に至るまで右肩上がりに上昇している。

明治初期から戦前にかけては幼児教育へのアクセスは稀であった。急速な西洋化と近代化を目指す中で教育制度の改革もその一環として進められたが、幼

児教育に関しては重きが置かれなかった。

以下、幼稚園の数と就園率の推移であるが、本データから幼児教育の普及が限定的であることが確認できる。つまり、西洋から輸入された概念として「幼稚園」は存在するものの、実態として国が幼児教育のアクセス拡大に努めていたわけではなかったと言える。



(図3)(出典:厚生労働省・他)

上図のデータから、戦前は極めて限定的であった幼児教育へのアクセスは、第二次世界大戦の終結後から大きく変化を遂げる。また、現在徐々に一元化が進んでいる「幼稚園」「保育所」による幼児教育現場の二元化の出発点はこの時期にあったと言える。

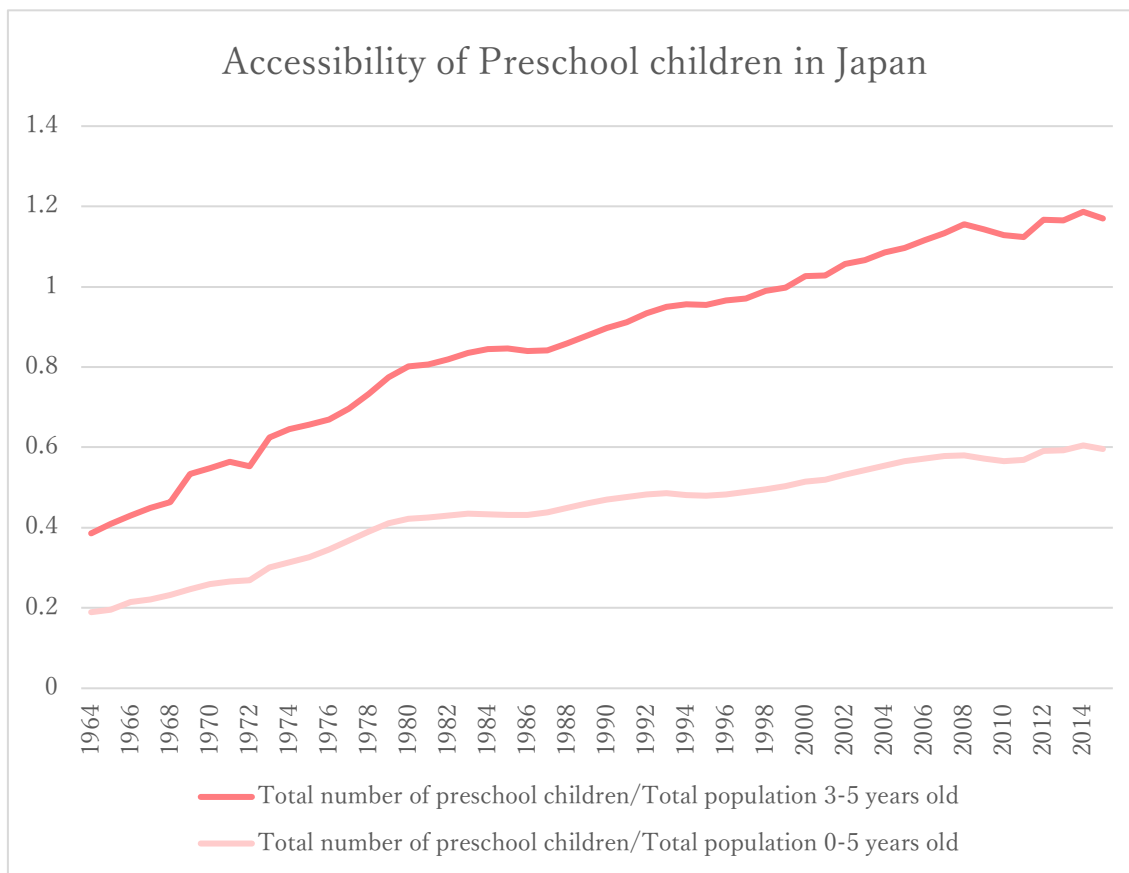
まず1947年の「学校教育法」の制定は幼稚園教育における制度的な転換点となった。この法律の制定により、幼稚園は正規の学校体系の一環として位置づけられ、学校に関する基本的事項はすべて幼稚園にも適用されることになった。幼稚園の目的や目標が明示され、原則として幼稚園の設置主体が、国、地

方公共団体および学校法人となり、園長および教員の資格要件などが明確に規定された。特筆すべきは、保母から教諭という名称に変更されたことであり、ここに教育的役割の強調が見受けられると言える。幼稚園は3-5歳児の教育施設として明確な役割を持つようになったのである。

一方で、戦前から徐々に数を増やし1938年の社会事業法で厚生省管轄となった託児所・保育園は1947年の児童福祉法により保育所として位置づけられるようになった。幼稚園とは規定される法律も管轄省も異なるようになり、幼児教育現場の二元化が進んだ。実態としては幼児教育現場ではあるものの、役割としてはあくまで乳幼児を「預ける」場であり、学校体系の一部である幼稚園とは異なり0-2歳児も預かった。

特に、1963年に厚生省・文部省が「幼稚園と保育所の関係について」という共同通知を出し、その機能の違いが強調された。つまり、幼稚園と保育所という別々の現場によりそのアクセスは広まっていった。その二元化された幼児教育現場のそれぞれで振興計画が立てられ、普及率もこの時期に急激な伸びを見せた。上の図3より、5歳児の就園率は昭和21年（1946年）の7.5%が昭和36年（1961年）には33%まで伸びていることを確認できる。これは核家族化の進行とベビーブームにより、幼稚園への需要が急増した結果と考えられる。

ここからは、実際のアクセス状況について、更に詳細に分析する。まずは幼児教育全体へのアクセス割合の推移である。



(図 4) (出典：内閣府・厚生労働省)

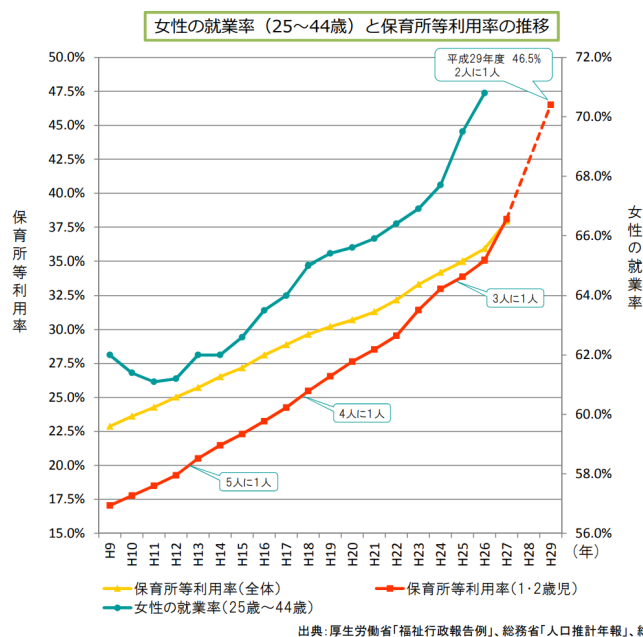
本グラフは、幼稚園児・保育園児の全体の合計数と、日本全国の児童数の比率の推移を見たデータである。ここでは実際に通っている数/人口の比率を幼児教育施設へのアクセス割合と定義づけた（注意：本グラフで用いられている幼稚園・保育園児の合計数は厚生労働省・内閣府のデータを組み合わせた独自のものである）。この図 4 から読み取れることは、幼児教育施設へのアクセス率は年々上昇しているということである。それは、幼稚園の就学年である 3-5 歳人口での合計でも、保育所のみで預かる 0-2 歳児を含めた 0-5 歳人口でも同様にアクセス割合が増加している。

特に、アクセス数/3-5 歳児人口に関しては 2000 年を前後に 1 を超えている。このデータと下図 5 の 1・2 歳児の保育所等利用率のデータ（平成 12 年時点で利用率の 1/5 が 1-2 歳児）を組み合わせることで、3-5 歳児に関して

は幼児教育施設へのアクセスがほぼ可能な状態になったと推察することが出来る。実際、図 2 より令和 3 年度では 3-5 歳児童の 98.3%は幼児教育施設へのアクセスがあることが分かる。

### 女性の就業率と保育所等利用率の関係

- 女性の就業率の上昇は、保育の受け皿拡大が支えている。



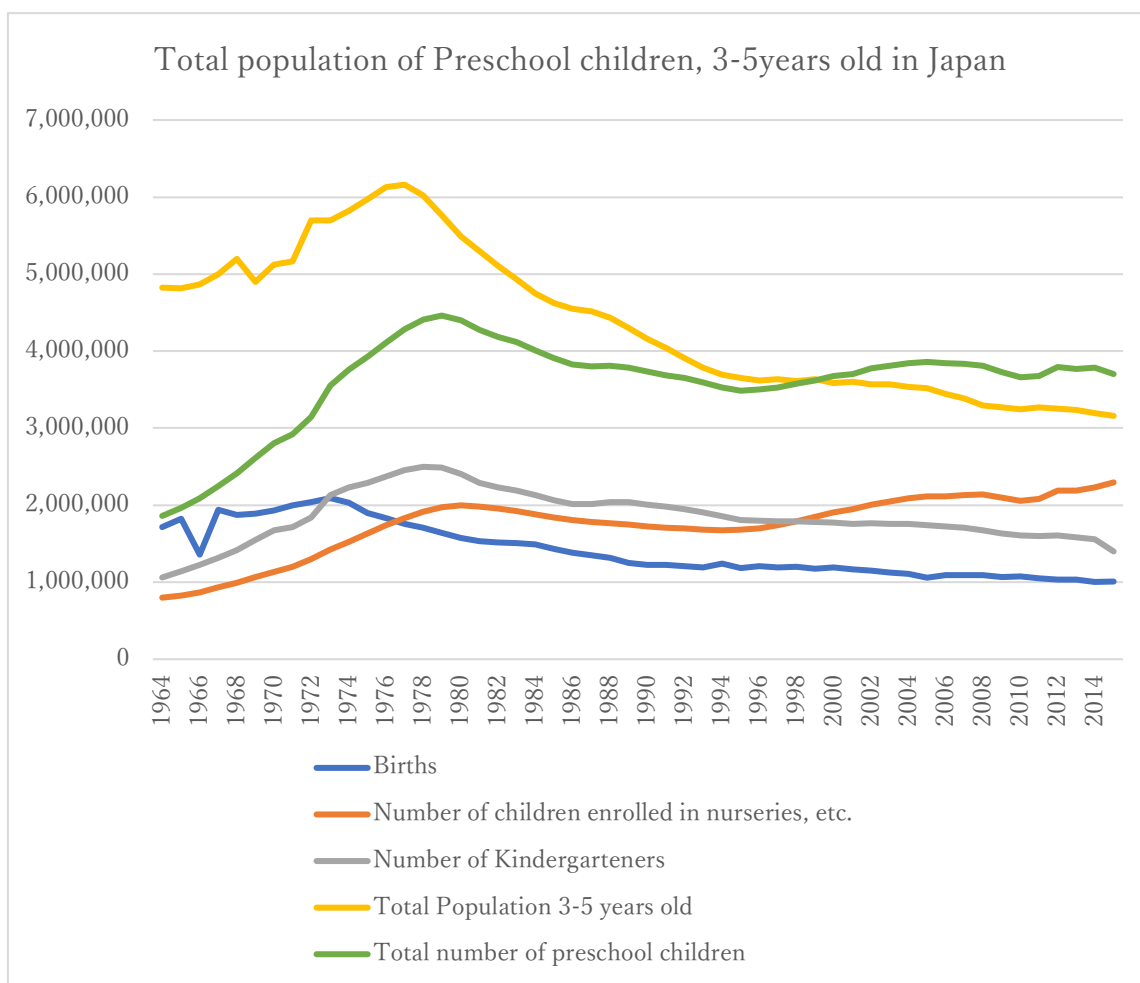
(図 5) (出典：厚生労働省)

このように、年間の出生数が徐々に減少する中でも、アクセス割合が増加していることの背景には女性の社会進出が大きく相関していることも上図 5 から読み取ることが出来る。つまり、女性の就業率が上がることにより「教育」の側面が強かった幼稚園への就園前から「保育所」に児童を預ける世帯が増加していると推察できる。

この推察を踏まえ、次に、幼稚園・保育所それぞれへのアクセスの変化を追う。実際に下図 6 は年間の出生数、保育所・幼稚園の総在籍人数、3-5 歳総人口の推移である。ここから分かることは、大きく 2 つある。

1 つ目は、アクセス割合は年々増加しているが、アクセス者数（保育所・幼稚園の在籍人数）に関しては 1978 年をピークに高止まりしていること。400 万人前後でここ 40 年程は数値感が維持されている。つまり、アクセス割合の比例的な増加の要因は、幼児教育現場の増加・整備による影響以上に、少子化により乳幼児の絶対数が減少していることの影響が非常に大きいということが推察できる。

そして 2 つ目は上での推測通り、保育所入園者は増加する一方で、出生数の減少とほぼ同程度の水準で幼稚園児数も減少していることである。そして 3-5 歳人口は 1976-1986 年の 10 年間で急激な減少を見せ、そこで一時的にアクセス者総数に関しても減少したが、90 年代から再び少しばかりの上昇傾向に入った。これは上で述べた女性の社会進出・保育所利用増の文脈と合致する。つまり、幼稚園児数の減少は少子化による影響・保育所入所児童数の増加は女性の社会進出により委託する施設（＝保育所）の需要が増加した影響・アクセス者総数の維持はその増減の相殺によるものと結論づけられる。



(図 6) (出典：内閣府・厚生労働省)

実際、保育所の入所児童数・保育所施設の総数はこの 10 年で大幅に増加していることが厚生労働省のデータから読み取ることが出来る。定員 2013 年（平成 25 年度）から 2022 年（令和 4 年度）にかけて、定員は約 1.3 倍、施設数は約 1.6 倍となっている。しかし注意が必要なのは、ここでは「保育所」が新たに新設されたのではなく、認定こども園や地域型保育事業という枠組みが新たに追加され、幼稚園などが新たに 0-2 歳の受け入れを始めたということである。つまり、幼児教育施設の二元化が、女性の就業向上に伴う保育ニーズの高まりにより徐々に一元化され始めているということである。

また、日本における乳幼児教育の「アクセス」について議論する際に抜け漏



れてはならない論点に「待機児童問題」が挙げられるだろう。しかし、社会問題として取り上げられた本問題は、令和5年現在ではほぼ終息に向かっている。具体的には、待機児童者数は2680人とピーク時（平成29年度）の1/10まで減少している。文部科学省によると待機児童数は5年連続で減少している一方、今後も保育ニーズが増える可能性があるため注力が必要とのことである。該当資料を読み込むと、人口増加傾向にある自治体で特に待機児童が問題となっていることが分かる。想定以上の保育児童の需要増や保育士の確保に失敗する場合以外は、基本的に待機児童が出ないような仕組みが整ってきたと言えるだろう。

以上のことから、日本では戦後以降年々と幼児教育施設へのアクセスが増加しており、3-5歳までが主流であった幼児教育施設へのアクセスは更に年齢を下って0-2歳児まで拡張していることが分かる。特に乳児の保育に関するアクセスは女性の就業率上昇に伴い、更に増加する見込みであり、その受け皿拡大も進んでいる。

### 2.1.1.(2)「質」の現状

アクセスと同じく重要な変数である「質」についてだが、結論として「質」向上の変遷を定量的に辿ることが出来ないことが分かった。日本には画一的な幼児教育施設の「質」の測定方法が存在しない。

質向上のための伝統的なアプローチとしては、保育者同士のカンファレンスや研修があった。これを通じて自身の保育実践を振り返り、質の向上を図っていた。振り返りの実践は保育所保育指針（2017）にも明記されている通り重要であるが、それによって質が実際に向上したかどうかを検証することは困難であると無藤（2016）は指摘している。また、法令では幼稚園に自己評価を行うことが求められており、外部の関係者（保護者等）にはその努力が義務付けられている。

しかし、質向上に関する取り組みはどれも定性的・部分的なものであり、定量的な教育現場の質測定はほとんど行われていないのが現状だ。当然、序論でも述べた通り、幼児教育の実践は実際にはローカルな文脈で、社会・文化・歴史などの複雑性を基盤に形成され、多様な主体と共に担われるものであるゆえ、統一的な指標による評価が難しいことは前提である。一方で、指標なしでは「質」に関して「アクセス」のように時間軸中での変遷や現状を定量的に評価することが出来ず、その改善のためのPDCAが回らないことが指摘されてきた。そして近年、日本国内でもその指標作成の取り組みが進んできた。

ゆえに本レポートでは、「質」を測定するための指標作成の現状と、その難しさについて言及することにする。

### 2.1.1.(3)「質」測定の指標に関する議論

まずは国際的な規格について説明する。アクセスに対する課題の解決が見込めるOECD諸国では質に関する議論が活発化している。その中でも質の定量的な測定規格としていくつか有力な指標が登場している。

特に、環境評価尺度であるECERSは、その研究利用の頻度の高さから注目されている。アメリカで開発されたこの尺度は、子どもの健康と安全を担保し、社会情動的発達を促進し、子どもたちが周囲の人々と肯定的な関係を築くこと、さらには子どもの実体験を通じた学びを支え、好奇心を刺激する環境を整えることの3つの要素を重視している。この3つは国や文化の違いを超えて共有されるものと考えられるため、国際的な指標として有効であるとされている。その他にもNAEYCによるアクレディテーション、英国OFSTED、CLASS、SICSなど多様な国際規格が存在する。

しかし、このような尺度は国際的な比較には有効であるものの、日本固有の文脈では適合しない側面も存在する。それゆえ多くの有識者が「日本に合わせた統一的なスケール開発」の必要性を唱えているのである。その理由として、

日本の幼児教育が、その歴史的背景から、子供の発達や社会全体への影響が海外とは異なることが挙げられる。日本独自のアプローチとして、生活や遊びを中心にした主体的かつ協働的な活動を重んじること、保育所や幼稚園における子どもが過ごす時間の量でもチャイルドケアサービス等を利用する欧米とは大きく異なる（日本の子ども達の方が施設内で過ごす時間が長い）ことが、海外との差分である。

例えば中室（2017）は「日本の保育観や文化的環境において、より妥当な評価をすることが可能なスケールの開発が今後必要であると思われる」と述べており、他にも内閣府（2022）のレポートでも、「日本における幼児教育の文脈に沿った質評価尺度の開発に向けた筋道」が述べられている。

幼児教育現場の質を測定する指標の普及はほぼ皆無に等しく、仮に測定が行われる場合には、外部の第三者による評価が必要である。このため、質の定量的な測定と改善を目指すPDCAサイクルの運用が十分に行われていないのが現状であり、秋田（2007）や無藤（2016）が指摘するように、対話による保育実践の振り返りだけでは保育現場での質向上の取り組みの効果測定が困難である。ゆえに、縦断的で広範な研究により様々な保育施設を定量的に評価する研究も不足している。中室（2017）によると、英米はもとより北欧諸国や東アジア諸国では、行政の支援を受けた大規模な縦断研究が既に開始され、エビデンスに基づく政策提言に向けた研究が進行している。しかし、日本においては、そのような長期にわたる大規模な縦断研究からの報告はまだ見られないという。

そのため、実際に幼児教育の質向上のための政策をエビデンスベースで進められないと言える。逆に、EBPM（Evidence Based Policy Making）の実施のためにも日本に合わせた独自の質評価尺度の開発は急務であると多くの有識者は考えている。

### 2.1.1.(4)「質」の構成要素と質の変動性に関する議論

ここからは、実際に幼児教育の質が何によって担保されていると考えられているかについて簡潔に述べる。OECD（2006）は保育の質を明確に区分し、幼児教育および保育の質を複数の側面から分析している。この分類は以下の6つに要約される。

- ①政府や自治体を示す幼児教育の方向性に現れる「志向性の質」
- ②ナショナル・カリキュラム等に現れる「教育の概念と実践」（日本では、幼稚園教育要領や保育所保育指針、幼保連携型認定こども園教育・保育要領に示される保育の狙いや内容）
- ③園レベルの物的・人的環境の全体的な構造に現れる「構造の質」（物的環境と人）
- ④保育者と子供達、子供達同士、保育者同士の関係性に現れる「相互作用あるいはプロセスの質」（子供達の安定・安心の保障）
- ⑤現場のニーズへの対応、質向上、効果的なチーム形成等のための運営に現れる「実施運営の質」（保育計画の作成、職員の研修参加の機会保障、実践から省察までの時間確保）
- ⑥現在の、そして未来の子ども達の幸せ（Well-Being）につながる成果に現れる「子どもの成果の質あるいはパフォーマンスの質」

淀川・秋田（2016）によると、①②は政府・自治体レベル、③④⑤は園レベルの取り組み、全ての結果として⑥「成果の質」がもたらされる構造と捉えられる。このOECDの分類から幼児教育の質に影響を与える変数だけ抜き出すと以下のようになり、その多さに改めて気付かされる。

- ・政府や自治体の志向性
- ・施設の規模
- ・施設自体の構造（建物・教室・庭・遊具）
- ・施設で働く人（高等教育か？）

- ・ 学歴
- ・ 保育者養成・研修のあり方
- ・ 保育者 1 人あたりに見る子どもの数（施設と人の構造）
  - ・ 子供たち同士の関係性
  - ・ 子供たちと保育者の関係性
  - ・ 保育者の労働環境
- ・ 施設の組織運営
  - ・ 保育計画の作成
  - ・ 職員の研修参加の機会
  - ・ 全体での PDCA を回しているか（改善プロセス）
- ・ 幼児、保育者、施設の成果・パフォーマンス
- ・ 実際のカリキュラムとその意図（教材）

これだけ多くの変数を抱えると、幼児教育の質もその分だけ変動しやすくなると推測できる。中室（2017）によると『全般的には小規模保育園の方が中規模保育園よりも保育環境の質が良好であることが示された。また、保育環境の良さと担当保育士の保育士歴の長さは、1 歳児学年末における子どもの発育状況に有意な正の関連をすることが示された。保育園の規模や子ども対保育士比、担当保育士の保育士資格取得に至る学歴は、子どもの発育状況と有意な関連は認められなかった。』『同じ自治体の認可保育所であっても質にはかなりばらつきがあること、そして質の中でも特に「活動」として分類される側面に課題がある』ことが分かる。他にも内閣府（2022）によると、『同じ施設内であってもクラスによって質に差異があり、質の側面によっては施設内に見られる差異が大きい施設もあれば小さい施設もあることも示唆された。』

このように先行研究から分かるのは、質に対する影響は、各変数が有機的に絡み合い及ぼされるものだという事だ。変数が多く、質が国内でも・自治体内でも・施設内でもバラつく中、根本的に国家として幼児教育の質を上げるためには①スケールの開発②定量データに基づいた PDCA を各園が回し、縦断的かつ広域的な研究の実施③エビデンスベースで国家として質向上につなげる仕

組み作成（志向性とカリキュラム/園への補助/保育者の制度）の3つが必要なだろう。

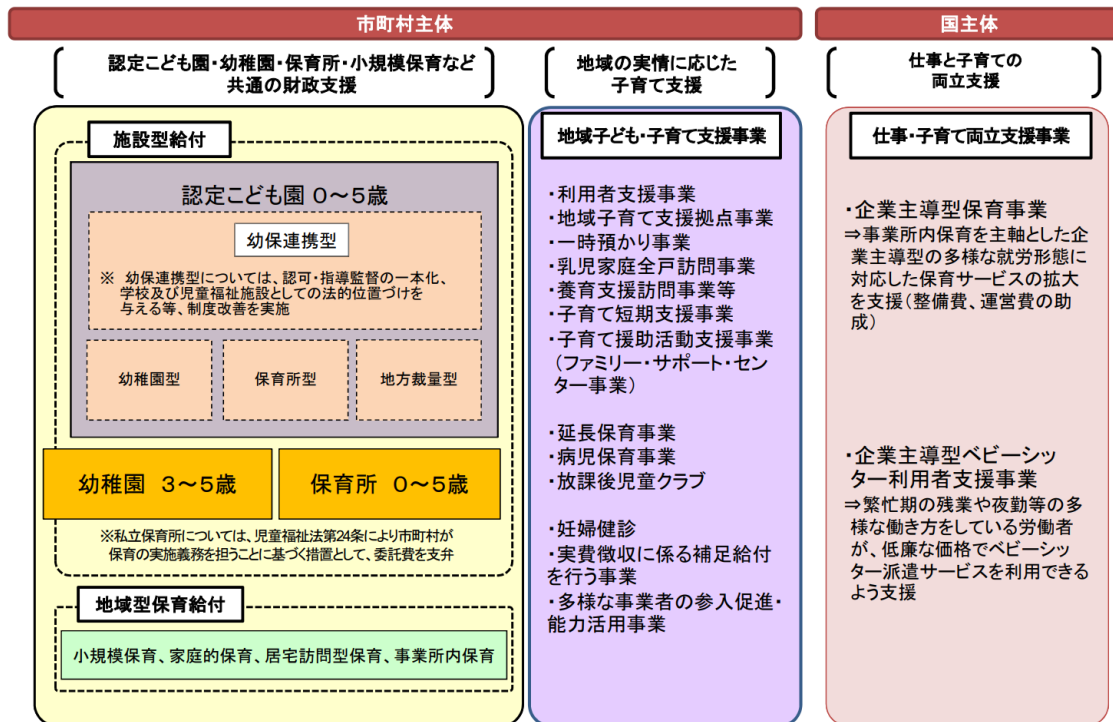
### 2.1.2. 現状の幼児教育制度

現状の日本の幼児教育制度では、一元化への取り組みと3歳以上の幼児教育無償化が2つの主要な論点として扱われている。

一元化への取り組みにおいては、2015年に子ども子育て支援新制度の施行が行われ、2017年には幼稚園教育要領、保育所保育指針及び幼保連携型認定こども園教育・保育要領が改訂された。これにより、育みたい資質や能力、幼児期の終わりまでに育ってほしい姿が明確化されている。保育所と幼稚園の統合による一元化の動きは、働く女性の増加と社会福祉としての保育ニーズの変化を背景に、世界各国で進んでいる。日本でも、効率性の欠如と一貫性のない幼児教育の方向性が問題となり、新たな制度においては質と量の両面での向上が国家的な課題とされている。

具体的には新制度では、市町村主体の幼稚園・保育所・認定こども園、地域こども・子育て支援事業、国主体の保育事業・ベビーシッター利用者支援事業が存在する。本質的にはこれまで保育所・幼稚園に二元化されていた就学前の幼児教育現場を、それぞれの本来の場を活かしながら徐々に統合していくフェーズだと言える。

## 子ども・子育て支援新制度の概要



(図 7) (出展：厚生労働省)

実際に地方自治体では 42%が幼児教育・保育の現場を一元化していることも判明しており、今の移行フェーズを経て真に一元化される未来が近いと考えられる。

無償化に関しては、2020 年に 3 歳以上の幼児教育が無償化され、幼児教育への投資を促進する政策が打ち出された。内閣府(2022)の評価によると、無償化に対する保護者の肯定的な評価は高く、8 割近くが施設利用が容易になったと感じている。また、無償化は施設利用の動機となっており、子どもを早期に通わせる選択をした保護者もいる。延長保育や休日保育の利用しやすさについても改善が感じられ、家計に余裕ができたという意見が多く見られる。さらに、無償化が子どもを持つ意識に影響を与えている可能性が示されており、予定の子どもの数や理想の子どもの数が増えたという回答もある。これらの変化は、無償化政策が保育施設の利用促進と家庭の経済的負担軽減に寄与してい

ることを示唆している。

## 2.2. フランス

次に、ここではフランスの幼児教育の現状について検討する。フランスも日本と同様に、幼児教育現場としては保育施設と幼稚園の2つが大きく分けて存在する。教育機関である幼稚園（以下、エコール・マタネル）が伝統的に無償の幼児教育として強い存在感を示しており、現状でも3-5歳の教育は全てエコール・マタネルが担っている。具体的なエコール・マタネルのアクセス推移に関しては戦後一気に普及し、ここ40年ほどは3歳以上の就学率が100%に近い数値を維持している。一方で、教育機関・初等教育第1学年の準備段階としての立ち位置がかなり強く、教育の質は地域・属性で分散気味だと考えられている。逆に、保育施設に関しては、その数はかなり多い一方で施設の設備は統一的でなく、1つ1つの施設ごとに差分が大きい。日本と同様にアクセス面は現状ではほぼクリアしているが、質に関する議論には余地が残ると言える。また、提供される教育の質の定量指標による測定は日本同様に横断的に実施するのが厳しい。

### 2.2.1. 現状の幼児教育に至るまでの変遷

#### 2.2.1.(1) アクセスと普及の歴史

フランスで幼児教育が始まったのは1830年代の「保護施設」からであり、以降100年ほどは乳幼児の教育施設へのアクセスは限定的であった。しかし、140年前の1880年代は公教育の原則の基礎となる一連の法律が定められた時期であり、これが現在まで続くフランス幼児教育の礎となっており、アクセス面にも影響を及ぼしている。

1881年6月16日付法律では、公立小学校及び「保護施設」は無償とされた。ここで成文化された「無償化」は現在まで続いており、フランス幼児教育の特徴となっている。1881年8月2日付政令では、「保護施設」は幼稚園（*école maternelle*）と改称された。この名称も現在まで続くものであり、



公立・私立のエコール・マタネルは、子どもの身体的・知的・道徳的発達に必要な世話を受ける「教育」機関として定められた。子どもは満2歳から満7歳になるまで受け入れられることも定められた。

戦前は日本と同様に産業地帯や都市部に限定されていたが、1950年代を皮切りにアクセスが急増する。1950年代に約40%であった2-5歳児の幼稚園の在籍率は、1972年には70%に増加し、その後幼稚園は多様な地域や社会階層に広がった。下図8・9からも、1960年代から30年で（1990年代までに）3-5歳児の在籍率がほぼ100%に増加し、2-5歳児の在籍率も30%ほど増加したことが読み取れる。

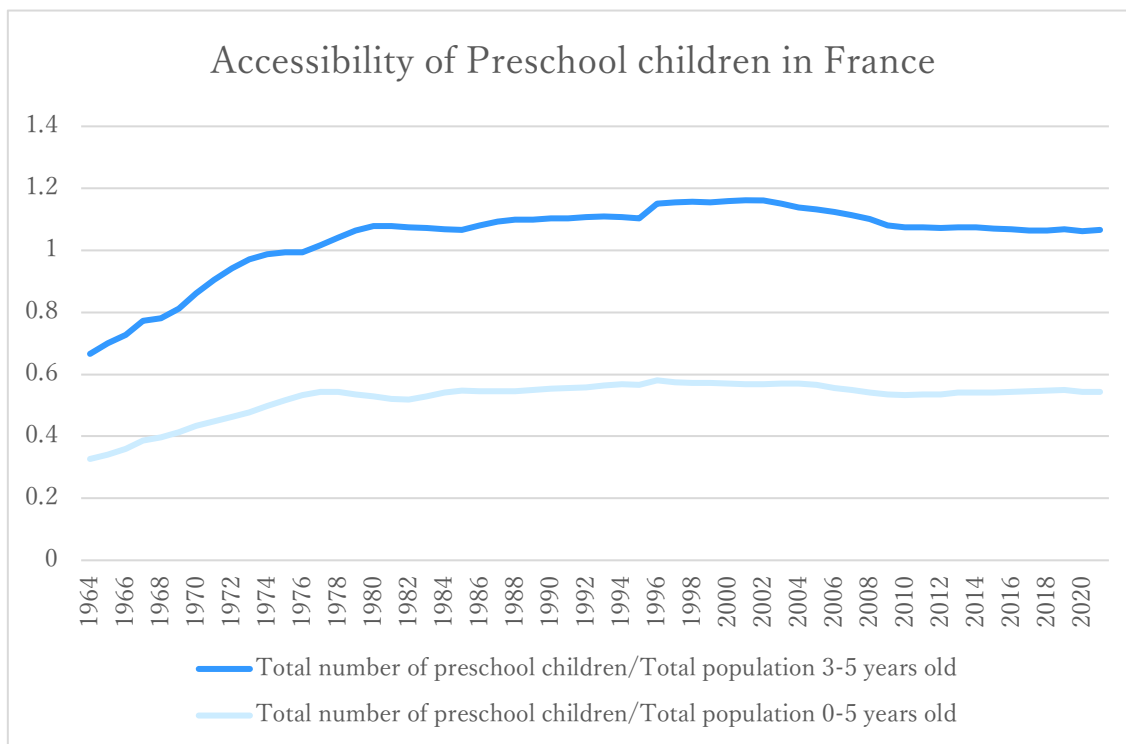
幼稚園の在籍率の推移（%）

	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2歳	9.9	17.9	35.7	35.2	34.5	24.5	22.9	20.9	18.1	15.2	13.6	11.6	11.0	11.9
3歳	36.0	61.1	89.9	98.2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
4歳	62.6	87.3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
5歳	91.4	100.0	100.0	99.4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
2～5歳	50.0	65.4	75.9	83.6	84.7	81.4	80.6	79.7	78.4	77.9	77.7	77.2	77.1	77.7

表注：2000以降は海外県（マヨットは含まない）を含む。

（出典）MENESR DEPP RERS 2013 を基に作成。

（図8）（出典：MENSER DEPP RERS2013）



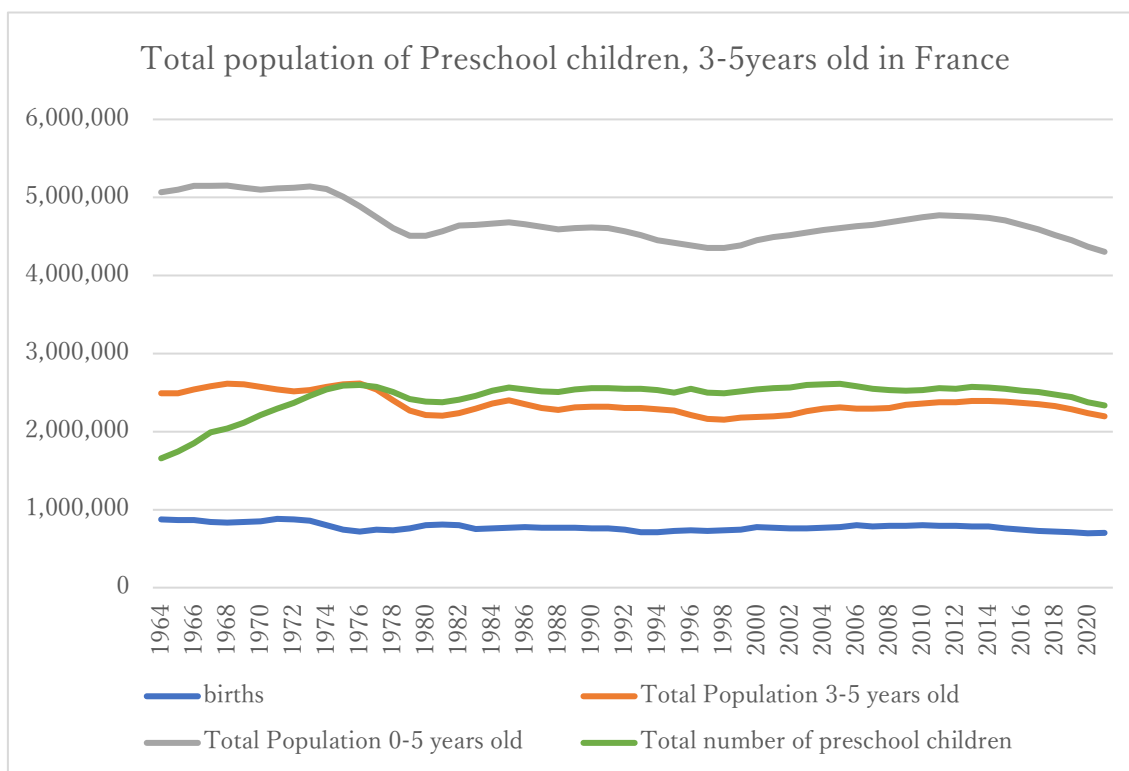
(図 9) (出典 : Repères et références statistiques)

この増加の背景には、女性の職場参加の拡大や保育施設の不足がある。つまり、この増加の背景も日本と同様のものと分析されている。また、早期教育の重要性を示す教育学の研究成果も一因として挙げられている。その結果として、政府が各種の法律を整備することで乳幼児教育の機会を担保した。

1975 年の教育法は、幼稚園のもつ役割を学習の遅れを予防し、障害の早期発見、不平等の是正をするものとして明確化した。実際に、「不平等を補うことを目指す」と法に直接的に明文化されている。1980 年代には、幼稚園が社会的文化的な不平等を解消する機能も認識されるようになった。その結果、1990 年には 3-5 歳児の在籍率はほぼ 100%に達し、1990 年代には、言語の習得が子供の教育成功の鍵となり、多様な家庭背景を持つ子供たちへの対応が議論された。つまり、早期教育の重要性が国民に浸透したことが見て取れる。

2 歳児の受け入れ率は、特に 4-5 歳児の就園が拡大した後に発展し、1960

年の10%から1975年には27%、1980年には35%へと増加した。しかし、2000年以降は減少傾向にあり、2012年には11%にまで下がった。この変化の背景には、出生率の増加による3-5歳児の受け入れ優先や、2歳児の受け入れに関わる教員数の削減があったとされる。実際、就学前教育在籍者数の絶対数の推移は横ばいである（図10）。また、2008年から2012年にかけての幼稚園の定員予測に2歳児が含まれなかったことも影響している。これらの問題を背景に、2013年の学校基本計画法では2歳児の受け入れ定員を予測に含めることとされた。



(図 10)

### 2.2.1.(2) フランスでの教育の「質」について

フランスも日本と同様に、国内の幼児教育を定量的に観測する指標は存在しない。これは、質向上に対する取り組みは、アクセス向上に比べて優先順位が低いと捉えられてきたため、その指標作成の取り組みが少なかったと考えられ

る。日本の欄で述べたような国際規格を園ごとに導入することは出来るが、その実践例は数少ない。

フランスがアクセス向上を優先していたことは、幼稚園での学習が小学校第一学年の学習と紐づけている研究者・官僚が多いためだと考えられる。いわゆるジョスパン法では「無資格による失業者問題」を初等教育での落第に起因するものとしており、3歳児の就学保障の意図についても、小学校での学業失敗との闘いとしている。小学校での落第を防ぐことが最重要課題であるため、そもそも質を重要視せず、まずは「アクセス」を行き届かせることを重要視していたのである。

このように、乳幼児教育の位置づけが初等教育の一環であるため、日本のように、子どもとの「遊び」「興味関心をサポート」をするような場として位置づけられていない。ゆえに、幼児教育の「質」の中でも重要視されるのは、その「教育的」な観点になる。これに関して、OECD（2011）からは、学校教育での学習成績に焦点を絞り切るべきではない、子どものホリスティックな発達に配慮するべきと指摘されている。

### 2.2.2. 現状の幼児教育制度

保育施設は、対象年齢や保育の形態などから保育所（crèche・3歳未満対象）、託児所（halte garderie・6歳未満対象）、保育園（jardin d'enfants・2～5歳対象）等に分類される。家族政策や幼少期（petiteenfance）政策の一環として厚生・女性権利省が所管している。保育は有料のサービスであり、所得・収入等に応じて利用料が定められているが、多くの場合補助金等の補填が出る（家族手当金庫など）。3～5歳児のほとんどがエコール・マタネルに在籍していることから、保育サービスは3歳未満の子供及び幼稚園の時間外の保育が中心となっている。

これらの保育施設は、義務教育就学前の子供を受け入れる施設のうち社会福祉的サービスとして位置付けられ、有償であるのに対し、教育機関であるエコ

ール・マタネル (l'école maternelle) は公教育の無償性を原則とする教育制度の下、原則的に公立校は全て無償となっている。2019 年以降、義務教育の開始年齢が 6 歳から 3 歳に引き下げられたことにより、幼稚園の初等教育としての立ち位置は明確に強化された。実際に政府からも「真の学校」として、「言語の習得と子どもの開花」に向けて一層傾注しなければならないと言われている。

幼稚園は 3～5 歳の全ての子供に教育を保障し、経済・社会・文化的格差を是正する点から、社会的に恵まれていない環境に置かれる幼稚園では 2 歳児の受入れが促進されている。また、幼稚園は教育制度の中で小学校と同じ「第 1 段階 (premier degré)」に位置付けられており、幼稚園の教員資格をはじめ、管理・運営や財政構造は小学校と同様となっている。幼稚園は将来的に子供が学業で成功するための基礎を作る場となることが目指されている。

公立のエコール・マタネルが全て無償であることから、3-5 歳児童の 90% 程度は幼稚園教育を無償で受けている。また、私立校であっても、収入などによって補助金が受けられる場合もあり、フランスにおける乳幼児教育は一定の機会を担保していると言える。また、ZEP 呼ばれる優先教育地域も存在する。これは、教育の機会均等を保障し、社会的文化的経済的不平等の解消を図り、不平等が学業にもたらす障害を取り除くことを目的に政府が指定した区域である。現在においても優先教育ネットワークというかたちで継続している。このようにフランス政府は積極的に教育格差に対して介入している。

このように幼稚園を「学校」として捉える側面が強い一方で、時間外託児所的に扱われている側面も存在する。女性の社会進出が強化されるにつれ、保育所的な側面を強めているとも言える。ここから、フランスでも保育所・幼稚園の境界線が曖昧になってきているという 1 つの示唆を得ることが出来る。日本と同様に、子ども園 (jardin d'enfants) が集団保育所と幼稚園の中間的な保育施設として設立されていることから、その示唆が出せる。

### 3. 日仏における幼児教育の比較

#### 3.1. 共通点

真っ先に挙げられる共通点としては、物理的な環境面が挙げられる。特に、委託施設としての保育所・教育施設としての幼稚園が共に存在する点は共通している。乳幼児に対する教育自体が、明治維新以降に欧米から取り入れたものであるため、日仏で保育所・幼稚園が並立した状態が共通しているのだと考えられる。両者の機能が共存したこども園も両国で存在していることも共通点である。これは女性の社会進出と共に委託機能と教育機能を備えた施設の需要が高まり、徐々に幼保の統合がなされていくことを示唆している。また、全国的

Country	Pop. (0-5y.)	Num. of all Facilities	Age to become Free	Num. of facility Users	% of user/pop.
Japan	5,880,935	48,355	3 years old	3,970,899	67.5%
France	4,303,369	12,924 + 437,600	3 years old	2,552,014	59.3%

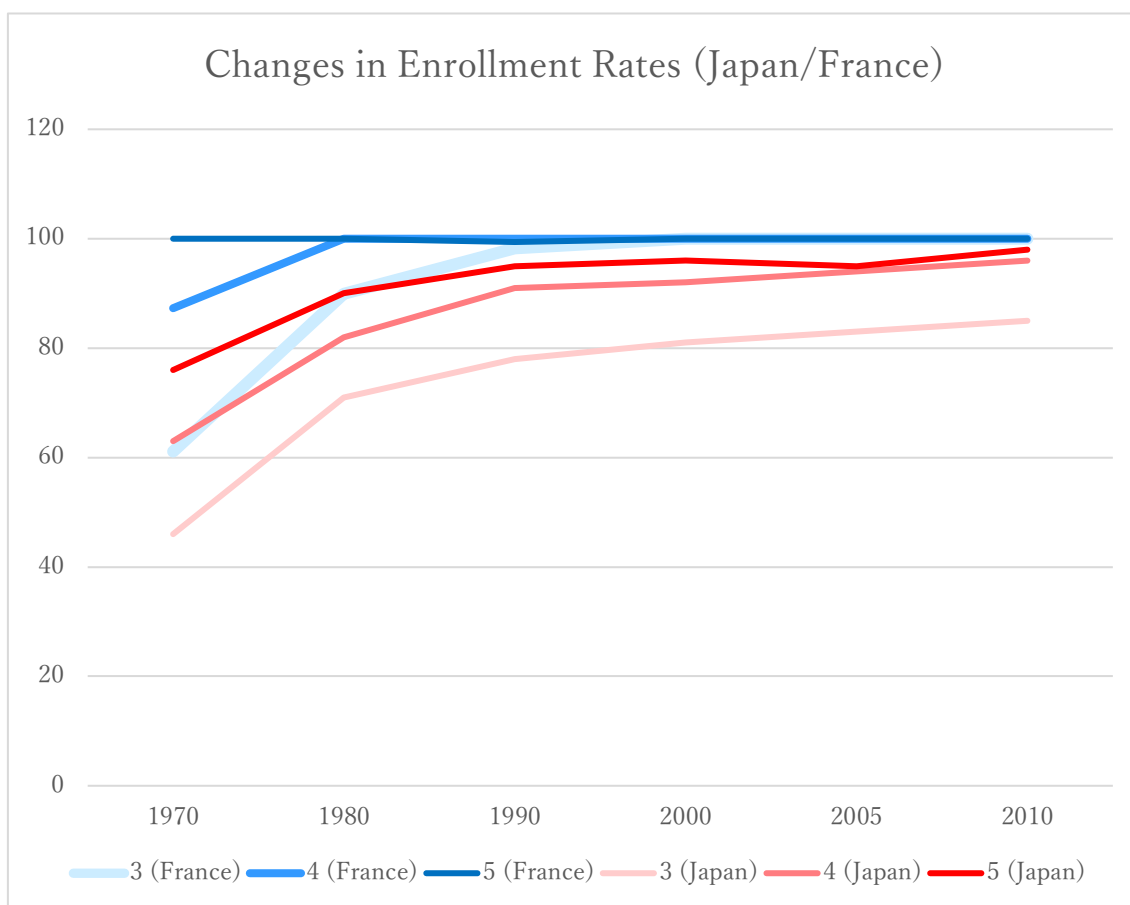
な幼稚園の数・施設利用者数・人口に対する施設利用者数の割合なども近い数字となっている（図 11 参照）。このように日仏では物理的な環境面が類似している。

（図 11）

また大きな共通点として挙げられるのが、3 歳以上の乳幼児教育が無償化されている点である。先述した通り、日本では 2020 年に無償化が実現されたばかりである。また、フランスでは戦前から乳幼児の教育費は無償であることが慣例であった。両国共に教育の無償化の結果として、いかなる家庭であっても乳幼児の教育施設に対して公平に開かれた状態になっている。つまり、所得による制限を完全に無視して、国民全員に対して最低限度の教育機会の保証をしていると言える。

また、現状の教育施設へのアクセス面だけでなく、その歴史自体も似通って

いることが分かる。日仏共に、第二次世界大戦以降に徐々に乳幼児教育施設の環境面が整っていき、1970年代以降は多くの乳幼児が何らかの施設には入っていたことが分かる。この整備に際して、法整備やインフラ整備などを先導した政府の役割が大きかったことも共通している。現在にほぼ近い状態となったのは女性の社会進出が積極的に進んだ2000年代であり、この頃から両国共に3歳以上の通園率は9割近くになっていることが読み取れる（図12参照）。



(図12) (出典：両国統計局)

### 3.2. 相違点

まず挙げられる相違点としては、そのカリキュラムであろう。乳幼児教育の見据える目的が異なるゆえに、そのカリキュラムの内実にも違いが見られる。

日本の教育課程では、乳幼児教育を「小学校に接続し、義務教育の基礎を培

う段階」と明確に定義しており、乳幼児教育が学校教育の準備教育として位置づけられている印象を受ける。しかし、同時に教育課程における教育内容・方法の記述には、生活指導に近い側面も見られる。つまり、日本では認知的側面と社会的側面（非認知能力の獲得）の両方が重視されているため、就学準備カリキュラムと生活基礎カリキュラムの区別は明確ではない。むしろ、その両方を培うような「遊びの中で学ぶ」ことがカリキュラムとして設定されている。また、施設面でもこれらの目的に沿って種々の遊具や空間設計がなされている。

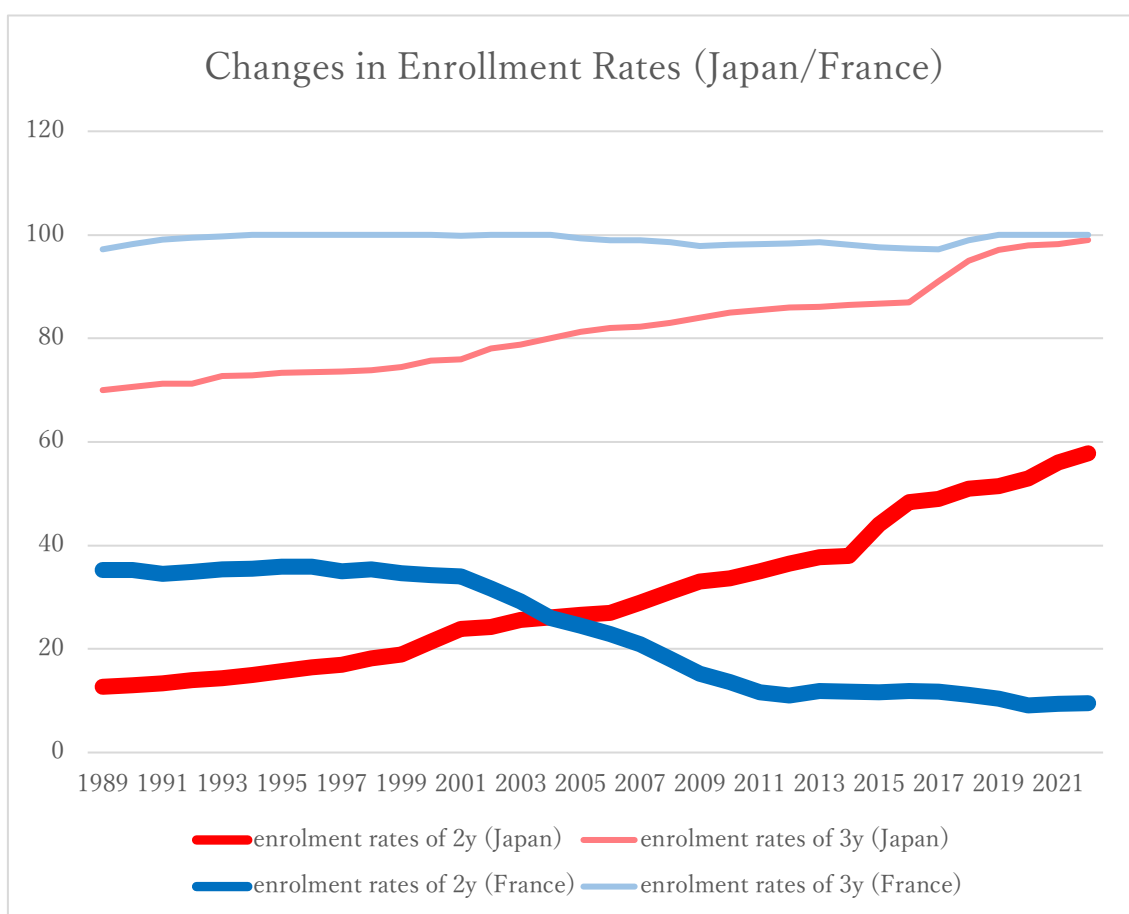
一方、幼児教育はフランスの教育課程において、生徒の学業成績を保証するための重要なとして位置づけられている。その主な使命は、子どもたちが学校に行って学び、自己を主張し、個性を伸ばすようにすることだとされている。これは、フランスが多文化共生社会であるゆえ、その中でも全員に最低限のフランス語習得をしてもらうことが生活でのコミュニケーションを成立させる上で重要であるという背景がある。あくまで学業成績を保証するための小学校の前段階として位置づけられているゆえ、自己主張の方法や個性の伸長は「文字」「数」「その他の学習分野の発見」を通じた「アカデミック」な方法で行われる。実際に文字や数字についての授業が行われるのが特徴であるが、同時に遊びを通じた問題解決能力の育成も図られている。ただし、遊びの比重が日本と比べて低く、アカデミックな側面が重視される。これは2019年に義務教育年齢が3歳に引き下げられることに最も顕著に表れている。義務教育年齢に含まれているということは、幼児教育施設が学校（公教育）の一部として見なされたことを意味している。

このように、遊びを通して生活の基盤と就学準備（認知能力・非認知能力）の両方を目指す日本と、就学準備の側面を強く打ち出すフランスでは、教育内容が異なる。

次に大きな相違点として挙げられるのは2歳児の就園率である。図13より日本が増加傾向にある一方でフランスでは減少傾向にあることが読み取れる。



日本では何度も述べているような女性の社会進出による委託施設の需要増加で幼稚園の就園前から施設に預けることが一般化してきた。特に平成初期からこの傾向が強く見られ、2歳児・さらには1歳児の就園率は現在でも増加傾向にあると言える。また、保育所等の施設が増設され続けていることでその需要を埋めるだけの十分な枠が確保され続けていると言える（待機児童問題は現在ほぼ解消に向かっている）。



(図 13) (出典：各国統計局)

一方でフランスでは2歳児の就園率が減少している。これは、1996年から出生率が一時的に増加した結果として児童数が増加し、即時的に施設の増設をすることが出来ず、3歳以上の就園を優先していったことが挙げられる。つまり、就園する児童数や周辺施設の数が大きく変化していないことが、上記の図

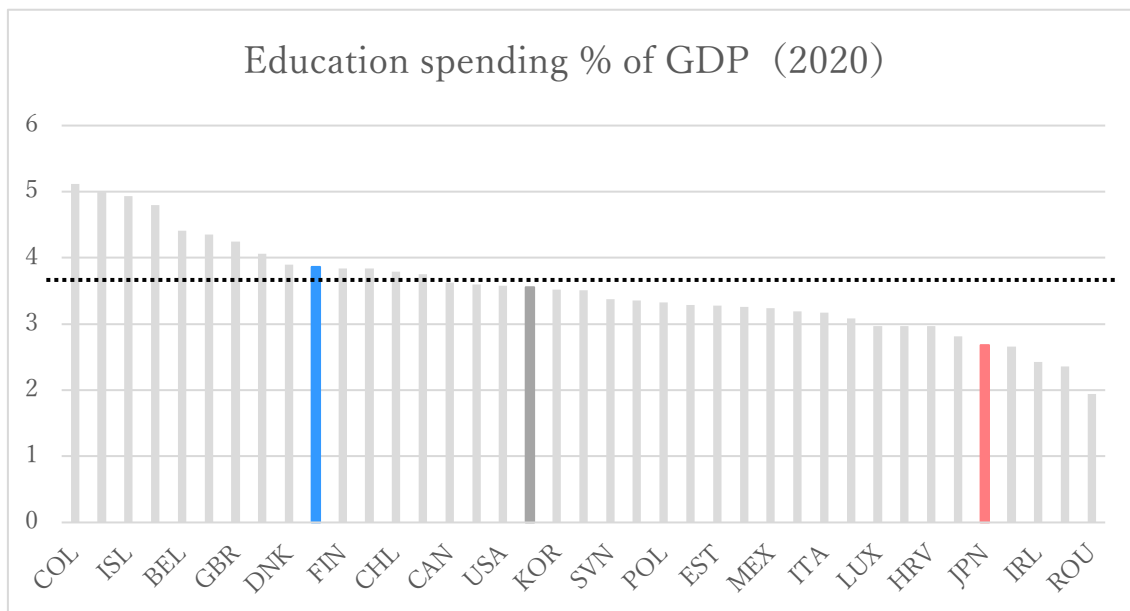
10 から読み取ることが出来る。また、児童数とは別の要因としてフランス国内の児童就学に対する議論も挙げられる。2 歳以前の就学の効果に対してフランスでは度々議論が巻き起こっており、政権与党の政策方針により 2 歳以下の就園がむしろ奨励されないケースもある。それら 2 つが重なった結果としてフランスの 2 歳児の就園率が減少傾向にあると推察できる。

#### 4. 日仏における幼児教育と経済の相関性

ここまでは、日仏の乳幼児教育の変遷や現状について比較しながら述べてきた。ここでは、1～3 章の論を前提として、日仏の乳幼児教育に対する公共投資額と、国家の経済指標について取り扱う。まずは投資額自体について OECD のデータを参照しながら日仏で比較する。そしてそれと種々の経済指標との相関性についても検討する。特にここで扱うのは 1 人当たり GDP・GDP 成長率・労働生産性（1 人あたり）・労働生産性（1 時間あたり）の 4 つの指標である。序論でも述べた通り、OECD としても乳幼児教育への予算投資が国の将来にどれだけ貢献できるかを議論している最中である。幼児教育・保育への投資が政策的に未来に対してどれほどの効用があるのかをここでは見る

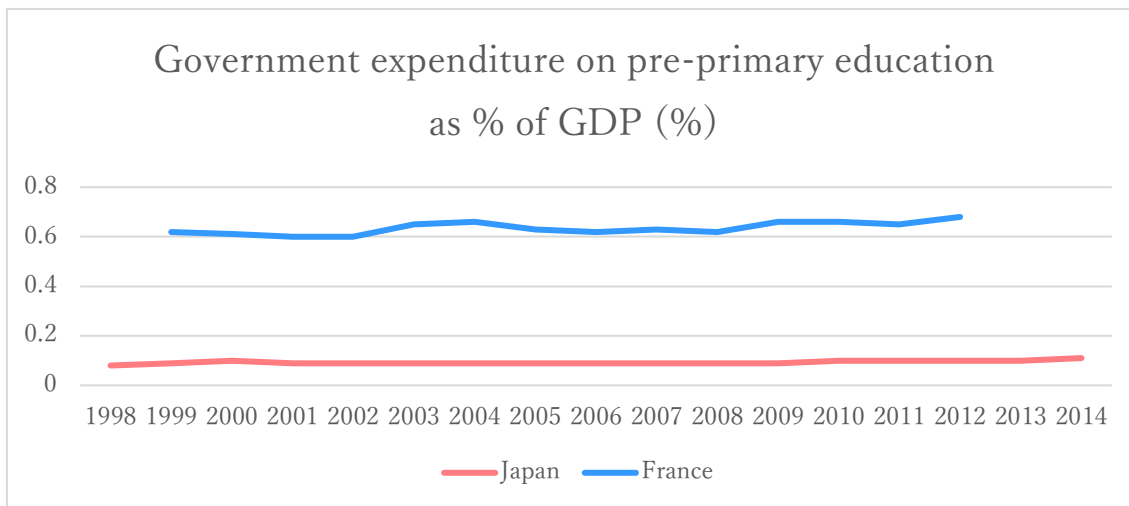
##### 4.1. 両国の国家としての幼児教育への投資

まず、日仏の教育投資割合（GDP 比）は以下の図 14 のようになる。日本が OECD 平均を下回る一方でフランスは OECD 平均を上回る結果となり、自国の GDP 比で教育への投資割合はフランスが上回る結果となった。

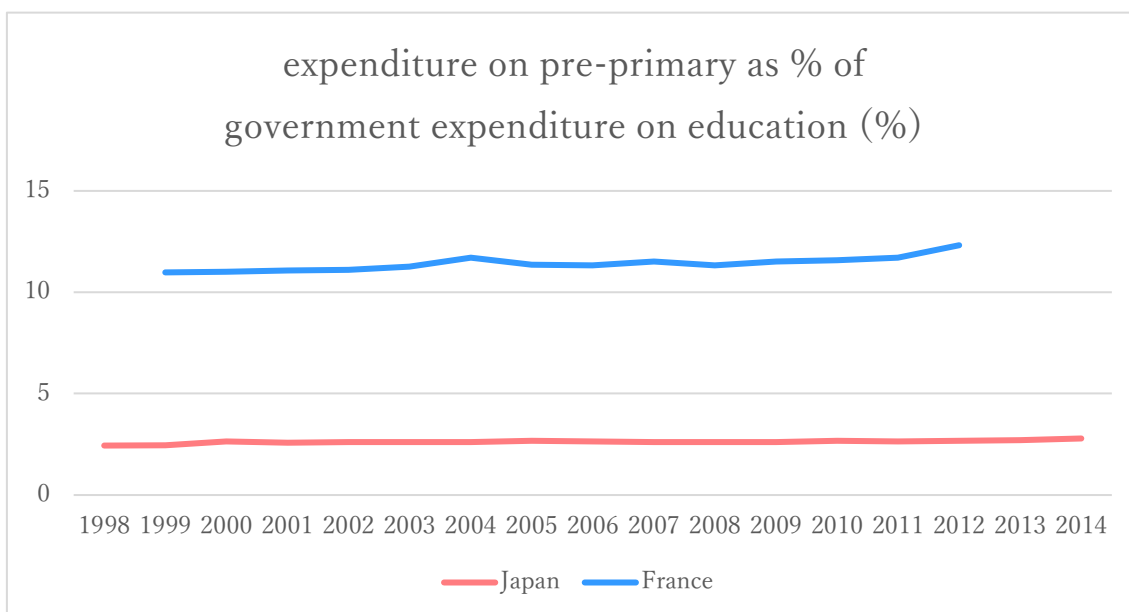


(図 14) (出典 : OECD)

次に、乳幼児教育への投資について調べると以下のようなになった。図 15 では GDP 比の乳幼児教育投資割合・図 16 では政府の教育支出に占める乳幼児教育割合を示したものであるが、この両者からもフランスは日本以上に投資していることが見て取れる。特に重要なのが直近 20 年近くでこの割合の推移がほぼ変化していない点であろう。直近で乳幼児教育の投資対効果が個人単位で認められていたからと言って、それが国家の政策レベルに反映されているわけではないことが分かった。



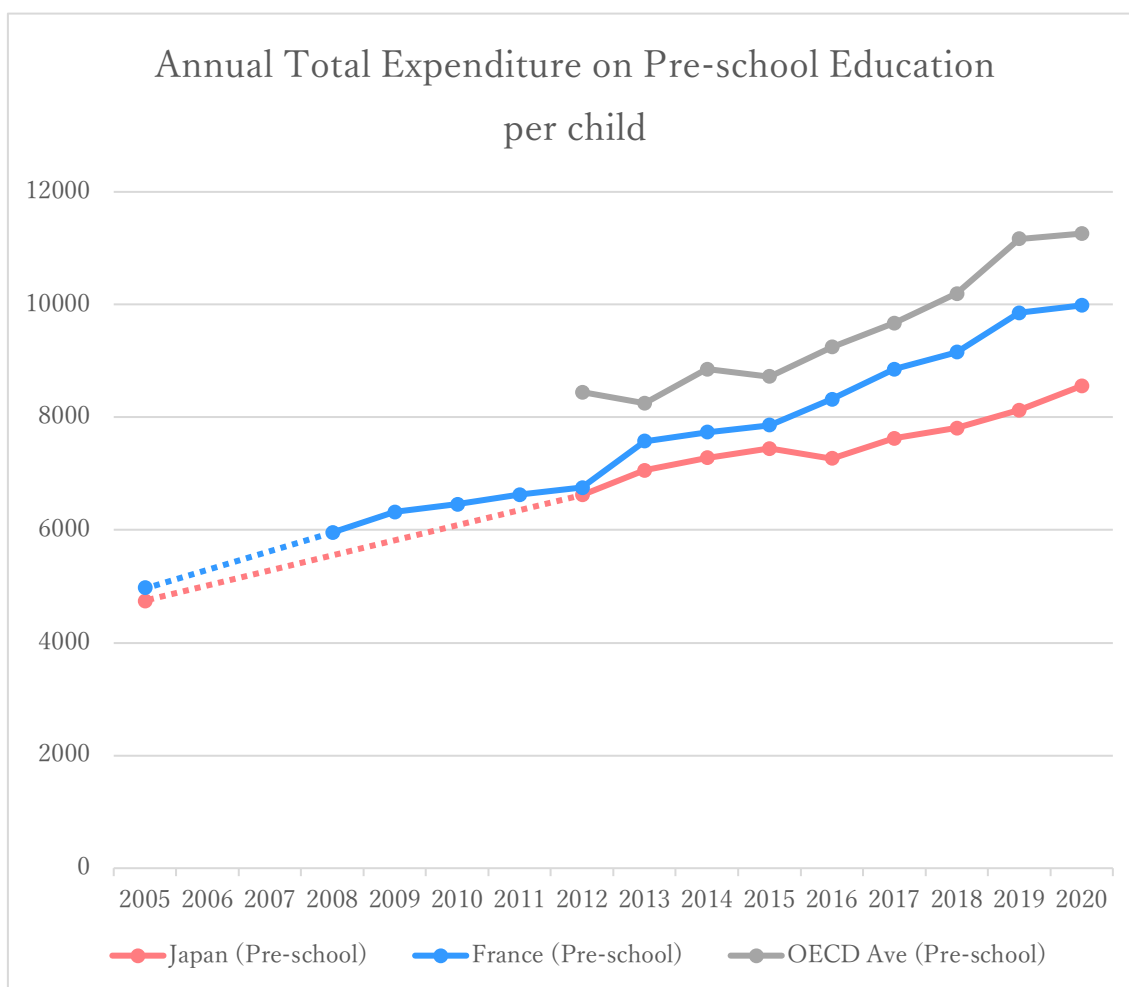
(図 15) (出典 : OECD)



(図 16) (出典 : OECD)

しかし、乳幼児 1 人あたりの投資額で見ると日仏で大差がないことが分かる (図 17)。これらの図から、日本は急激な少子高齢化の進行により若年層比率がフランスに比べて少ないため、投資の割合で見るとフランスに大差をつけられてしまうと示唆される。一方で 1 人あたりの投資額でみると OECD 水準を保

っていることから、乳幼児1人1人にかけている費用が近く、ゆえ上記で比較したように乳幼児にとっての物理的な環境面で日仏の差が少ないと考えられる。



(図 17) (出典 : OECD)

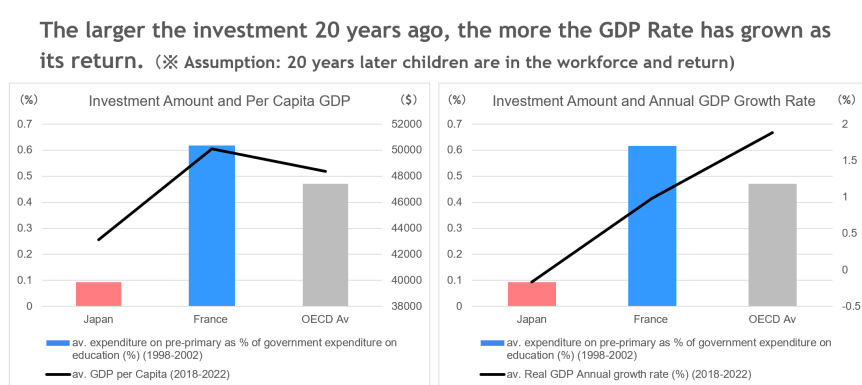
#### 4.2. 両国の幼児教育への投資額と経済指標の相関性

ここでは、日仏の幼児教育投資と国の経済指標（1人あたりGDP・GDP成長率・1人あたり労働生産性・1時間あたり労働生産性）の関係性を探る。前提として、乳幼児に対する投資は、投資されてから20年を目処にリターンが返ってくることを想定した。つまり、0-5歳に対する投資はその20年後に彼ら・彼女らが社会人となってから還元されると考えた。ここでは、より具体的に1998年-2002年の投資結果が2018年-2022年に反映されると考えて議論

を進めることにする。議論を簡素化していることは承知なものの、1998 年以前のデータが OECD データベース上にないため、これ以上遡って関係性を見ることが出来なかった。

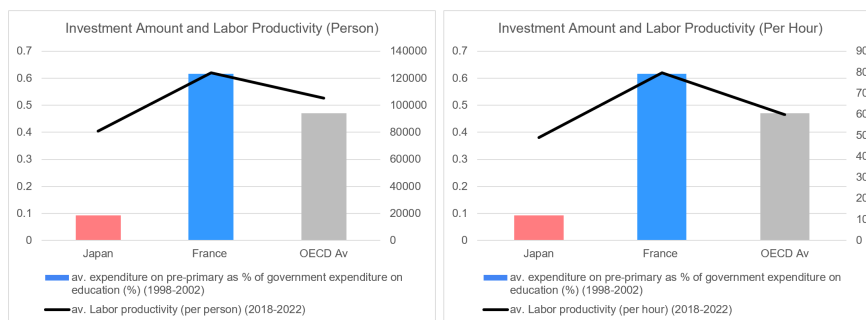
また、乳幼児に対する投資がいつから還元されるのか、という問いに対して、20 代前半に絞った経済データを見るべきであるのも承知である。特に 1 人あたり GDP や労働生産性を年代別に絞って測定することが出来ればより精緻な分析をすることが可能だが、20 代前半以外の数値を排除してデータを抽出することが出来なかったため、全年代を含んだ 1 人あたり GDP ・労働生産性を用いて議論を進めることにする。

以下の図 18・19 の棒グラフは全て国家の乳幼児教育に対する投資割合 (GDP 比) であり、折れ線グラフが各経済指標を表している。まとめて全て見ると、どの経済指標も投資割合の大小に応じていることが分かる。1 人あたり GDP ・ GDP 成長率 ・労働生産性は投資割合と一定の関係がある可能性が示唆される。一方で、これらの数値は世界全体で常に増加傾向にあることを念頭におかねばならず、あくまで多く投資をした分だけ増えている可能性がある程度に留めるべき示唆だと考えられる。



(図 18) (出典 : OECD)

**Labor productivity also depends on the amount of investment made 20 years ago.** (※ Assumption: 20 years later children are in the workforce and return)



(図 19) (出典 : OECD)

## 5. 結論

本レポートでは、日仏の乳幼児教育の歴史（特にアクセス面）を振り返り、現状の制度・施設・カリキュラムを整理し、日仏の共通点・相違点を探りながら、最終的に両国の公共投資額と経済指標の相関性について探ってきた。

まず日仏の乳幼児教育の歴史を振り返ると、戦前から幼稚園・保育施設はそれぞれ教育現場・委託施設として存在しており、戦後から乳幼児教育は一般家庭まで普及していった。特に政府による法整備・インフラ整備が一助となり、2000年には両国共に3歳以上の就園率が9割近くなるなど現代の水準に達した。

現状のそれぞれの制度を見ると、共通点として保育園/幼稚園が存在する点、それらが徐々に統合されていっている点、3歳以上のほとんどが何らかの施設に通っている事実と3歳以上の教育無償化制度、教育施設の数や人口などの数値に近いことが挙げられた。また、相違点としてはカリキュラムの中身が異なること、2歳以上の就園率が日本で増加傾向にある一方でフランスでは減少していることを述べた。カリキュラムについては、日仏で乳幼児教育の立ち位置が若干異なるゆえに、教育色が強く出るフランスと遊びの中での学びを重視する日本でカリキュラム自体にも差が生まれることが分かった。特にフランスでは義務教育に位置づけられたことで、よりアカデミックな側面が強化されてい

ることを示唆した。

そして最後に投資額と経済指標の関係性を探った。国家のGDPや国家支出に占める乳幼児教育の割合はフランスの方が日本に比べて6倍ほど大きい数値であったが、乳幼児1人あたりの教育支出で見ると日仏に大差がないことが分かった。また、20年前の乳幼児教育に対する投資結果と、この5年の経済指標との相関を探ったが、結果として投資額が大きければ各指標（GDP成長率・1人あたりGDP・1時間あたり労働生産性・1人あたり労働生産性）も大きくなることが分かった。

課題としては大きく2つが挙げられるだろう。1つは質に関する議論が未だに出来ていない点である。特に質に関するデータを取りながら議論を進めることが出来なかったのが課題として残る。これは、全土観測可能な指標が浸透していないことが観測の困難さを招いており、まずは早急に日本国内・フランス国内で用いることのできる統一指標の作成が求められる。また、乳幼児教育に対する公共投資額自体を調べることは出来たが、その投資が教育の質にどれだけ跳ね返りがあったのか測定することが出来ていない。統一指標を作ってから、時間をかけて投資の結果として質がどれだけ高まったか経過観察する必要がある。

2つ目の課題としては、公共投資額と乳幼児が成人した際の経済指標の間関係性を厳密に示せていない点。特に、本レポートでは因果関係を証明することが出来ていないだけでなく、相関関係すら明確に示せていない。相関関係を示すためにも、直近5年と20-25年前のデータのそれぞれを1つのデータとして抽出するだけでなく、それ以前のデータまで含めて散布図を作成できるだけのデータセットを揃える必要がある。しかしOECDのデータベースにはこれ以上のデータが存在しなかったため、継続的にデータを取り続けてもらい再度分析にかけたい。また、ミクロに一人一人の生徒を追うと、乳幼児教育の投資が人生単位でリターンがあることや税収増加に繋がることは先行研究からも明らかになっていたが、相関性すら厳密に示せなかったことで、国家単位の投資



とそのリターンの関係について明確に述べる事が出来なかった。今後はとにかくデータを揃えること、データ分析手法を私自身が学ぶことが必要になる。

2 つ目の課題に付随して、今回のレポートで最後まで課題として残っていたのが「乳幼児教育に対する投資から 20 年後」の経済指標を見ると、その他の変数の排除がしきれないことである。一概に乳幼児教育の影響なのか、その他の事象の影響なのかを見る事が出来なかった。ゆえに直近 5 年間の加重平均を取ることで、景気の影響などを一定排除しようとしたが、厳密に計算が出来ているとは言えない。

また、今回のレポートを通して、国家単位での乳幼児教育への投資効果の検証は、非常に高難易度だと理解した。個々人の追跡研究ですらタイムスパンを長く要する研究であり、多変数が絡む統計分析が必要になるにも関わらず、これを国家単位で考えようとするとかかなり現実とはかけ離れた分析に終始してしまうと感じた。効果検証自体が難しいゆえに、意思決定に活かそうとすると更に複雑になることも感じられた。実際に OECD が投資の効果検証にチャレンジしその効果があると分かっているのにも関わらず、現状の各国政府がなかなか予算をつけていないことから、リターンまでのタイムスパンのかかる投資の意思決定は、重要だが緊急度が低いものとして扱われてしまうのではないかと考えられる。その結果として、乳幼児教育に対する大胆な投資が進んでいない現状があるのであれば、時間をかけて種々のデータを集めて乳幼児教育の効果を実験するべきではないかと考える。

#### 参考文献

・池本 美香 (2011) 「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 ——」『教育社会学研究』第 88 集, pp. 27-45

・太田 麻美子 (2020) 「乳幼児教育における教育成果及び経済的効果に関する研究の現状と課題 —— 国際的縦断研究の分析を中心に ——」『Journal of Inclusive Education Published by Asian Society of Human Services』,

VOL.9, pp.66-79

- ・株式会社 日本総合研究所（2022）「幼児教育・保育の無償化の効果等の把握に関する調査研究」．内閣府．令和3年度子ども・子育て支援調査研究事業（参照 2024-02-11）
- ・清原 みさ子（2017）「日本における幼児教育・保育制度の現状と課題」『愛知学泉大学・短期大学紀要』第52号, pp.125-134
- ・厚生省大臣官房統計情報部（1999）．「平成11年 社会福祉施設調査の概況 結果の概要」．厚生労働省．[https://www.mhlw.go.jp/www1/toukei/h11syakai\\_8/kekka1-7.html](https://www.mhlw.go.jp/www1/toukei/h11syakai_8/kekka1-7.html)（参照 2024-02-11）
- ・厚生労働省 雇用均等・児童家庭局保育課（2004）「保育所の状況（平成16年4月1日）等について」．厚生労働省．<https://www.mhlw.go.jp/topics/2004/09/tp0903-2.html>（参照 2024-02-11）
- ・国立国会図書館（2018）．「平成29年版子供・若者白書（全体版）」．内閣府．<https://dl.ndl.go.jp/view/prepareDownload?itemId=info%3Andljp%2Fpid%2F11340365&contentNo=50>（参照 2024-02-11）
- ・子ども家庭局保育課（2022）「保育所等関連状況取りまとめ（令和4年4月1日）」．厚生労働省．<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000544879.pdf>（参照 2024-02-11）
- ・子ども家庭局保育課（2021）「保育を取り巻く状況について（令和3年5月26日）」．厚生労働省．

<https://www.mhlw.go.jp/content/11907000/000784219.pdf> (参照 2024-02-11)

・ 齊藤 杏奈 (2022) 「戦後日本における「幼児教育の義務化」・「就学年齢引き下げ」論の展開に関する歴史的研究」『共栄大学教育学部研究紀要』第7号, pp.43-58

・ 財 務 省 統 計  
<https://www.mof.go.jp/policy/budget/reference/statistics/data.htm> (参照 2024-02-11)

・ ジェームズ・J・ヘックマン (2015) . 幼児教育の経済学. 東洋経済新報.

・ 鈴木 正敏 (2014) . 「幼児教育・保育をめぐる国際的動向 — OECD の視点から見た質の向上と保育政策 —」『教育学研究』第81巻, 第4号, pp. 460-472

・ 全 京和 (2018) 「日本と韓国における幼児教育のカリキュラムに関する比較考察 — 「幼保連携型認定こども園教育保育要領」と「3～5歳年齢別ヌリ課程」を手がかりに—」『地域連携教育研究』, 第2号, pp. 41-53

・ 千田 航 (2018) 「フランスの保育サービスと認定保育ママ：日本への示唆」『公共選択』第69号, pp.76-91

・ 藤井 穂高 (2021) 「フランスの幼児教育—学校教育の臨界—」『比較教育学研究』第63号, pp.18-32

・ 藤澤 啓子 (2017) . 「保育の「質」は子どもの発達に影響するのか — 小規模保育園と中規模保育園の比較から—」『RIETI Discussion Paper Series』17-J-001

・藤澤 啓子（2022）「認可保育所における幼児教育・保育の質に関する評価の実施と課題」

『ESRI Discussion Paper Series』No.369 内閣府

・幼児教育の実践の質向上に関する検討会（2020）「幼児教育の現状について（令和2年2月17日）」．文部科学省．

[https://www.mext.go.jp/content/20200305-mxt\\_youji-000005395\\_08.pdf](https://www.mext.go.jp/content/20200305-mxt_youji-000005395_08.pdf)

（参照 2024-02-11）

・渡邊 恵子（2015）「諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究」『国立教育政策研究所のプロジェクト研究』

・Data Catalog. <https://datacatalog.worldbank.org/home> (accessed 2024-02-11)

・e-Stat 政府統計の総合窓口 <https://www.e-stat.go.jp/> (参照 2024-02-11)

・Executive Office of the President of the United States Council of Economic Advisers(2014), *The Economics of Early Childhood Investments*

・Hendren, N., & Sprung-Keyser, B.(2020). A Unified Welfare Analysis of Government Policies. *The Quarterly Journal of Economics*, 135, pp.1209-1318.

・Insee. <https://www.insee.fr/fr/accueil> (accessed 2024-02-11)

・James J. Heckman&Dimitriy V. Mastero, (2007). *The Productivity Argument for Investing in Young Children Review of Agricultural Economics*—Vol 29, Number 3, pp.446–493

- James J. Heckman(2006). *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*, SCIENCE Vol 312, pp.1900-1902
- James J. Heckman(2008). *SCHOOLS, SKILLS, AND SYNAPSES*. NATIONAL BUREAU OF ECONOMIC RESEARCH Working Paper No. 14064
- James J. Heckman et al. (2010). *The rate of return to the High Scope Perry Preschool Program*. *Journal of public Economics*, 94, 114-128.
- Japel, C., Tremblay, R.E., & Cotee, S.(2005). *Quality Counts! Assessing the quality of daycare services based on the Quebec Longitudinal Study of Child Development*. IRPP Choice, 11(5).
- Knoema. <https://jp.knoema.com/> (accessed 2024-02-11)
- Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. <https://www.education.gouv.fr/> (accessed 2024-02-11)
- OECD Data <https://data.oecd.org/> (accessed 2024-02-11)
- OECD (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*.
- OECD (2016). *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*.
- Repères et références statistiques (2022). <https://www.education.gouv.fr/reperes-et-references-statistiques-2022-326939> (accessed 2024-02-11)

- Van Huizen, T., Dumhs, L., & Plantenga, J. (2019). *The costs and benefits of investing in universal preschool: Evidence from a Spanish reform*. *Child Development*, 90(3)