

経済成長ルートによる「ジェンダー平等」 アプローチに関する予備的考察（下）

—— シンガポールの保育政策における育児の社会化と全国労働組合評議会(NTUC)

萩原久美子

目次

はじめに

1. シンガポールにおける保育政策と保育サービスの現状
 - (1) 就学前教育保育の概要——幼稚園と保育所
 - (2) 就学前教育保育の高度化と質の向上——カリキュラム、教員養成、評価制度の一本化
 - (3) アクセスの確保——保育サービスの拡充と保育料
2. 開発体制のなかの就学前教育保育
 - (1) 就学前教育保育における国家と市場、ジェンダー
 - (2) 人民行動党一党支配体制と幼稚園教育の大衆化
 - (3) 開発体制の成立と NTUC (全国労働組合評議会)——保育事業との接点
3. 労働組合による保育事業の展開と現状——NTUC ファーストキャンパス
 - (1) NTUC による保育事業の展開
 - (2) 保育政策の推進過程と開発手法
 - (3) NTUC ファーストキャンパスと保育所の運営状況
4. シンガポールの保育政策における労働組合の位置——今後の課題

はじめに

経済成長ルートによるジェンダー平等アプローチの特徴と課題、限界を考察する準備作業として、前稿ではシンガポールにおける女性労働力の動員過程と、出産・育児という労働力再生産への女性の動員過程の双方を人口・家族政策から概観し、それら雇用とケアのインターフェイスをジェンダー視点から分析してきた。

シンガポールはジェンダー平等の達成度に関する国際指標においてアジア各国の中でも高い評価を受けている。その一方、ケア労働の社会的編成においては、もっぱら祖母世代とのケア（育児と介護）の世代間交換と外国人女性のケア労働力購入を中心としてきた。人口・家族政策を通じ、ケアと雇用のイ

ンターフェイスは、「アジア的価値」として家族規範化された世代間扶養と、外国人労働力によるケアの下請け化によって形成されているのである。公営住宅取得に際しても、既婚、出生児童数、親との同居・近居が優遇されるほか、外国人家事労働者の雇用にあたって求められる雇用税の大幅な引き下げによって、ケアをめぐるジェンダー間、ジェンダー内部の不平等が政策的に維持、再生産されるシステムが埋め込まれてきた。その一方、女性、家族にとって、外国人家事労働者を雇用しうるだけのケアの私的解決能力を獲得することは「ミドルクラス」としての物質的基盤と階層的アイデンティティの形成にも結びついてきた（萩原 2017）。

このようなケアの私的解決を政策的基調とするシンガポールでは、国家が供給する公的保育サービスは救貧対策に限定され、それ以外の所得層への保育サービスの供給はもっぱら営利企業と非営利民間団体を中心として市場を通じて購入するシステムを維持してきた経緯がある。加えて、製造業への女性の労働力動員という観点から保育サービスの量的拡大が行われてきたため、80年代以降の、いわゆるミドルクラスの母親の労働力化過程においても、全日の保育サービスはケア資源としては補完的に位置づけられてきた。保育所は低所得層、ブルーカラーのための施設というイメージが定着していたのである（Khoo 2010）。

しかし、21世紀に入り、シンガポール政府は就学前教育保育¹をグローバル人材の育成と早期の人的資源開発の基礎として認識し、質の向上と量的拡充を急速に進めている。カリキュラムの整備、施設の許認可の厳格化、教員養成過程に関する介入を強め、早期からの子どもの潜在能力の発達と就学準備教育のための施設としてのイメージ転換を図っている。ただし、就学前教育保育の整備拡充過程においても、

保育サービスの供給は市場と営利企業を中心とする民間セクターに委ねられ、保育所の約70%は営利企業による運営とされる（Jing 2017、Lim2017、Tan 2017）。

このような保育政策の展開過程において、低・中所得者層の保育を中心的に担ってきたのが「全国労働組合評議会（NTUC：National Trade Union Congress）」である。与党・人民行動党との一体的な協力関係を基盤として、NTUCは1970年代末からシンガポールにおける保育事業者としての歩みを開始し、現在では消費者協同組合事業体「NTUCファーストキャンパス」としてシンガポール最大の保育事業者となっている。

では、NTUCにとって、保育サービス提供は労働組合としてのアイデンティティにいかなる意味を持つのか。低・中所得層を対象とする保育政策はシンガポールの開発体制にとって、どのような役割と意義をもつものなのか。

これらの論点を念頭に、本稿では、保育政策を中心にシンガポールのケアと雇用のインターフェイスを考察することを目的としている。まずシンガポールにおける保育サービスのあり方と現状を概観する。次に、シンガポールにおける就学前教育保

育の展開と開発体制との接点を述べる。その上で、NTUCによる保育事業の展開過程と現状について整理、検討していくこととする。

1. シンガポールにおける保育政策と保育サービスの現状

(1) 就学前教育保育の概要——幼稚園と保育所

シンガポールの義務教育は7歳から始まる。就学前教育保育施設はそれ以前の年齢の子どもたちを対象とし、教育・福祉行政上は保育所（Child Care Center）と幼稚園（Kindergarten）の二つで構成される分離・併存型方式を採用している（表1）。保育所、幼稚園ともに一部を除いて公立園はなく、就学前教育保育の供給システムは基本的に福祉団体および営利企業による民間部門に委ねられている。保育所は2016年時点で1342か所（うち乳児保育実施施設471か所）あり、ゼロ歳児（2か月以上）から6歳までの子ども約10万3000人（うち3歳未満児約4300人）が在籍している。一方、幼稚園は500園弱あり、4歳から6歳までの子ども約6万3000人が在籍している。就学前教育保育施設に通うことは一般化しており、2012年時点で、幼稚園、保育所の

表1 シンガポールの保育所、幼稚園の概要

	保育所（Child Care Center）	幼稚園（Kindergarten）
施設数（2016）	1394	480
在籍児童数（2016） （うち3歳未満）	約10万3千人 約4300人	約6万3000人 **
所轄官庁	MSF（家族社会サービス省）	MOE（教育省）
管理監督庁	ECDA（就学前児童発達庁）	
根拠法	保育所法（1988）	教育法（1958）
届出・登録	4人以上を預かる場合は保育所設置基準に基づくECDAの認可が必要	MOEへの登録を義務づけ
	2019年から3年ごとの認可制へ	
対象年齢	2ヶ月～6歳	4～6歳
開所時間（目安）	月～金 午前7時から午後7時	月～金
	土 午前7時から午後2時まで	*午前、午後の二部制あり
保育	全日	3～4時間
	半日（午前、午後の二部制あり）	
	一時	
カリキュラム	共通	
職員資格	共通	
運営補助	アンカー・オペレーター制度	アンカー・オペレーター制度
	パートナー・オペレーター制度	—
保育料補助	あり	あり

いずれかに最低でも1年間、通った経験がある子どもは99%にのぼる (Jing 2017: 220)²。

行政上、保育所は家族社会サービス省 (MFS) 所管となっており、ゼロ歳児 (2か月以上) から6歳までの子どもを対象に養護と教育を一体的に行う保育施設 (ECCE: Early Child Care and Education) として位置づけられている。保育時間は平日12時間、土曜日5時間となっている。保育所設置に関する法的規制は遅れていたが、1988年に保育所法および施設設置基準が盛り込まれた同施行規則を定めた。これによって、事業者に対し、営業を許可する「認可制」を導入し、同法および規則に基づいてMFSが認可するようになった。

一方、幼稚園は教育省 (MOE) 所管のもと、1985年の教育法改正により、小学校への準備教育施設としての目的を明確にし、4歳から6歳までの子どもを対象とする教育 (ECE: Early Child Education) 施設として位置づけている。保育時間は概ね2時間で、4歳以上の子どもには3-4時間としている。幼稚園は教育省への登録が義務づけられている。

以上の幼稚園と保育所の施設区分を維持しつつ、2000年以降、就学前教育保育の質の向上と高度化に向け、幼稚園と保育所のカリキュラムの一本化や評価制度等の管理監督業務の統合が進められた。2013年には、教育省 (MOE) とコミュニティ開発・青少年・スポーツ省 (MCYS、現家族社会サービス省: MFS) 両省の共同管轄のもと、「乳幼児発達庁 (ECDA: Early Child Development Agency)」を設置した。現在では、ECDAが施設の登録・認可、補助金の交付、教員資格、教育保育内容等、就学前教育に関する管理監督業務を一括して行っている³。

現在、2017年2月に可決した児童発達施設法案 (Early Childhood Development Centres Bill) に基づき、教育法と保育所法に分かれていた施設基準を一本化し、ECDAによる管理と権限が大幅に強化されることになった⁴。

(2) 就学前教育保育の高度化と質の向上——カリキュラム、教員養成、評価制度の一本化

では、就学前教育保育の設置・運営主体を民間部門に依存する構造において、政府はどのように就学前教育保育における質の向上と高度化を進めているのか。特徴的なのは、シンガポール政府は自らの役

割を規制、指導に限定し、かつ事業者への義務づけ、規制強化という手法も採っていないことにある。子どもの発達への影響が大きい四分野——カリキュラムの共通化、教員養成課程の一本化と教員の質の向上、評価制度の導入、アクセスの確保について、国家が枠組、指針を策定し、それを事業者体が自主的に活用する政策手法をとっているのである (Lim 2017, Tan 2017)。以下、順に見ていこう。

①カリキュラムの共通化

シンガポールの義務教育では、民族語教育 (華語、マレー語、タミル語) など一部の授業を除き、教授言語は英語であることから、英語の習熟度が学習到達度を左右する。そのため、就学前教育保育は義務教育に備えて、英語、算数、文字といった教科学習的な指導に陥りがちだった。しかも、その教育法やカリキュラム、保育内容のレベルも施設や事業者によって大きく異なり、質的な格差が大きいことが問題となってきた (Tan 2017)。

この状況に対し、政府は2000年代から生涯にわたる学習力や探求力、創造性といった総合的な発達を重視する児童教育の国際的な潮流を取り入れ、小学校準備教育から子ども中心の教育内容への転換を目指すようになった (池田 2006)。

2000年には教育省が保育内容の質的な平準化と遊びを通じた教育内容の指針となる「就学前教育の教育期待目標」 (Desired Outcome of Pre-School Education) を策定している。これに基づき、2003年には4歳以上の就学前教育を対象とする「幼稚園カリキュラムフレームワーク (NEL)」 (2012年、改訂) を策定した。一方、保育所の諸官庁であるコミュニティ開発・青少年・スポーツ省 (MCYS、現MFS) も2011年に3歳未満児を対象とする「乳児発達フレームワーク (EYDF)」を策定している。

ただし、「幼稚園カリキュラムフレームワーク (NEL)」 「乳児発達フレームワーク (EYDF)」はともにガイドラインであって、幼稚園、保育所の事業者にその実施を義務づけているわけではない。また、これらフレームワークの保育内容についても、義務教育への入学準備という目的が維持されており、学ぶ課題をあらかじめ設定したシンガポール流の「遊び」になっているとの指摘もなされている (Tan 2017: 19)⁵。

表2 職種別月額基準内所得と月額総所得（2015）

	月額基準内賃金 (中央値)	月額総所得 (中央値)
雇用労働者（全体）	--	\$3948
雇用労働者（下位 20%）	--	\$2012
教育研修機関管理職	\$5502	\$5584
医療サービス（管理職）	\$7000	\$7305
社会福祉（管理職）	\$4803	\$4824
登録看護師	\$3424	\$3821
ソーシャルワーク・カウンセリング	\$3555	\$3572
就学前教育保育教員	\$2226	\$2258
会計簿記事務	\$2375	\$2466
保育およびその関連職種	\$1994	\$2000
守衛	\$1900	\$2762
教員補助	\$1626	\$1628

MOM Occupational Wages 2015 より作成。
 ※ \$ = シンガポールドル（SD = 80 円）、以下同。

② 教員養成課程の一本化と質の向上

カリキュラム内容の整備とともに、幼稚園・保育所での教育・保育を担当する「プリスクール教員（Pre-School Teacher）」の資格要件の高度化、養成課程の整備も推進された。1990年代まで、保育所、幼稚園での教員としての資格要件は、義務教育修了以上を対象として就学前教育基本コース（120時間）、就学前教育中級コース（210時間）、就学前教育上級（管理者）コース（120時間）の修了が求められているに過ぎなかった。

そこで、2001年、教育省とコミュニティ開発・青少年・スポーツ省(MCYS)の両省が「就学前教育資格認証委員会」(PQAC: Pre-School Qualification Accreditation Committee)を設置し、就学前教育保育の教員養成課程における標準カリキュラムの策定と養成研修機関の認定制度を導入した⁶。その後、2008年の改訂を経て、受講資格と教育研修時間が大幅に引きあげられていった。

現在、四つのコースがあり、履修証明書（サーティフィケート）レベルの就学前教育保育者証明(CECCE)で教育研修時間800時間、プリスクール教員としての就労が認められる単位課程修了(ディプロマ)レベルでは教員課程修了資格(DECCE-T)で同1200時間、リーダー教員課程修了資格(DECCE-L)で同850時間、特別教員課程修了資格(SDECCE)で、同1600時間となっている。

義務教育修了程度を目安としていた受講資格についても、ディプロマレベルについては中等教育（おおむね高校レベル）でのGCE-Oレベル（5科目合格）、英語能力の証明を要件とすることで全体の教育レベルの底上げを図った。

プリスクール教員を補助する保育助手（エデュケアラー）についても、2011年、当時のコミュニティ開発・青少年・スポーツ省（MCYS）が「乳幼児教育保育資格認証委員会」(EYQAC: Early Year Qualification Accreditation Committee)を設置し、保育者高度修了証明(HCIC: 300時間)を導入した。この証明は国の労働者技能資格(WSQ: Workforce Skills Qualifications)と連動しており、

4歳以上の保育補助と3歳以下の乳幼児の保育を行うことができる。これによって資格要件があいまいだった保育助手の養成課程と要件も明確化された。

以上の就学前教育保育に関する資格については、2014年以降、国の労働者技能資格に基づく養成課程を持つ認定訓練教育機関で取得することになっている。

こうした底上げの結果、教職員層の中心が下位3分の1の学歴層から中位3分の1の学歴層への引き上げられた(Lim 2017: 27)。ディプロマレベルでの教員も幼稚園では2006年の56%から2010年には85.5%、保育所では同46%から70%に増加している(Tan 2017: 7)。しかし、依然としてその処遇の引き上げは難しく、2015年の雇用者全体の月額総所得が3948ドルなのに対し、就学前教育保育教員は2258ドル、保育およびその関連職種では2000ドルとなっている(表2)。

③ 評価制度の導入

シンガポールの就学前教育保育は民間部門によって成り立っており、きわめて多様な事業者が参入している。現行制度では保育所は認可制となっているものの、施設基準は営業許可を得るための最低限の基準を満たしているという意味であって、必ずしも保育の「質」が担保されているわけではない。前述したように、保育内容のガイドラインについても実施が義務づけられているわけではない。そこで、事業者による自主的に質向上への取り組みを促

すことを目的に、2011年から質の測定尺度（QRS：Quality Rating System）を用いた評価基準を設定し、認証制度 SPARK（Singapore Pre-School Accreditation Framework）を導入している。

質の測定尺度は国際的に評価尺度として認知されている ECERS-R、ECERS-E、PAS をシンガポール向けに改良し、全部で6分野168の指標からなる⁷。これに基づき事業者が自己評価し、その上で ECDA に認証評価の審査を申請、第三者による審査で認証されれば3年間、SPARK 認証施設として SPARK ロゴの使用などが認められる。2016年時点で、3園に1園の割合で（約600園）SPARK 認証を得ている。

一方、国によるカリキュラムの策定、評価制度の実効性を検証するため、2014年、教育省は低所得層を対象とする公立幼稚園を設置した。児童教育分野の専門家、心理学者、教員養成課程を修了したプリスクール教員を雇用し、革新的なカリキュラムの実践とその成果を幼稚園全体に浸透させていくことを狙っている。実験園は2016年現在、15園あり、1837人が在籍している。

(3) アクセスの確保——保育サービスの拡充と保育料

政府の重点項目のうち、アクセスの確保については、保育所の増設と保育料の軽減が主要な取り組みとなっている。幼稚園数は概ね500園前後、在籍児童数も6万人台で安定的に推移しているのに対し、保育所は経済成長に伴う格差の拡大や住宅開発にともなう地域的偏在といった経済的・社会的ニーズを背景に需要が拡大していることが挙げられる。

①保育所の増設

保育所の大規模増設が本格化したのは、2001年の結婚・子育て支援総合政策パッケージ（MPP）の導入以降のことである。

そもそも、シンガポールでは、与党人民行動党がシンガポール国民の教育レベルの引き上げを目的として幼稚園を設置、一般大衆への普及を図ってきたのに対し（後述）、保育所については1946年に戦後のイギリス支配下のもとで社会福祉局が設置した保育所を母体として、貧困層に限定した残余的な福祉施設として位置づけてきた歴史的経緯がある。これ

表3 保育所数の推移（1948～2015）

	施設数	在籍児童数
1948-1954	2	160
1955-1963	6	400
1964-1970	10	860
1971-1979	11	1020
1980	21	1136
1984	48	2974
1985	79	5255
1986	98	5879
1990	222	14572
1995	397	26790
2000	558	35201
2005	713	44224
2010	874	63900
2015	1256	95414

Khoo(2010)Table.4. および ECDA(2016)より作成。

ら公立保育所11か所は国が直接、設置運営してきた⁸。

しかし、1970年代の輸出産業の伸びとその後の産業構造の高度化過程で製造業を中心に女性労働力が必要とされるようになると、保育サービスの供給拡大が必要となり、保育所は福祉政策から女性の労働力化のための施設としての転換が行われた。具体的には11か所あった公立保育所を NTUC の設置・運営に移管したのである。それとともに、シンガポール政府の役割も保育の供給主体から規制の主体へと転換し、以降、設置・運営を民間部門に委ねる現在の供給構造が基礎づけられた。

その後、営利企業の保育事業への参入が拡大し、1980年代の第一次増設期を経て、2000年代後半から新たに大規模増設期に入った（表3）。2016年時点で保育所は1342か所（うち乳児保育実施施設471か所）で在籍児童数は約10万3000人（うち3歳未満4306人）となっており、2010年段階の874か所、約5万3千人からいずれも倍増している（表4）。

定員充足率（在籍児童数/定員）で見ると、2011年の86%をピークに2016年は75%となっており、総量では保育需要を満たしているかに見える。しかし、実際には、乳児保育の不足やブランド保育園への入園待ち、さらには地域的偏在によって待機児童が発生している。現在、特に保育需要の高いジュロン地区などで、広大な敷地を確保し、与党・人民行動党傘下の福祉団体「人民行動党コミュニティ財団（PCF: PAP Community Foundation）」と、政府と

表 4 保育所施設数、定員、在籍児童数の推移（2010 年代）

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
施設数	874	955	1,016	1,083	1,143	1,256	1,394
（うち乳児保育実施）	(208)	(259)	(296)	(327)	(364)	(419)	(471)
定員	77,792	85,790	92,779	101,597	109,694	123,327	137,278
在籍数	63,900	73,900	75,530	73,852	83,928	95,414	103,221
（うち全日保育）	(53,903)	(63,091)	(65,820)	(65,650)	(75,518)	(86,898)	(95,357)
定員（3 歳未満）	3,117	3,997	4,722	5,257	5,628	6,262	4,306
在籍数（3 歳未満）	1,743	2,102	2,604	3,015	3,506	3,813	4,306
（うち全日保育）	(1,637)	(1,988)	(2,510)	(2,902)	(3,392)	(3,735)	(4,240)
幼稚園（施設数）	493	495	504	498	503	492	480

ECDA（2014）（2016）より作成。幼稚園数は Yearbook of Statistics Singapore（各年）。

表 5 保育料の推移（2010 年代）

保育料	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
乳児（平均）	\$1,295	\$1,311	\$1,325	\$1,376	\$1,411	\$1,452	\$1,477
乳児（中央値）	\$1,271	\$1,271	\$1,271	\$1,311	\$1,311	\$1,343	\$1,357
三歳以上（平均）	\$776	\$809	\$850	\$923	\$953	\$999	\$1,034
三歳以上（中央値）	\$690	\$720	\$750	\$830	\$850	\$900	\$876

ECDA, Various Years, *Quarterly Report, Statics on Child Care Services* より作成。

表 6 幼稚園保育料補助額制度（Kifa）と補助率

世帯の月額総収入 （CP 控除前）	世帯一人あたりの 月額総収入	保育料補助限度額 （物品サービス税込）	保育料に対する 補助額の割合
\$2,500 以下	\$625 以下	\$170	99%
\$2,501 - \$3,000	\$626 - \$750	\$165	98%
\$3,001 - \$3,500	\$751 - \$875	\$150	90%
\$3,501 - \$4,000	\$876 - \$1,000	\$130	75%
\$4,001 - \$4,500	\$1,001 - \$1,125	\$85	50%
\$4,501 - \$5,000	\$1,126 - \$1,250	\$60	35%
\$5,001 - \$6,000	\$1,251 - \$1,500	\$35	20%

ECDA（2013）より作成。

表 7 - 1 保育所保育料補助額制度（三歳以上）

世帯の月額総収入 （CP 控除前）	世帯一人あたりの 月額総収入	基本補助額	最低自己 負担額	所得別保育料 補助額（最高額）	保育料に対する 補助額の割合
\$2,500 以下	\$625 以下	\$300	\$3	\$440	99%
\$2,501 - \$3,000	\$626 - \$750		\$6	\$400	98%
\$3,001 - \$3,500	\$751 - \$875		\$32	\$370	90%
\$3,501 - \$4,000	\$876 - \$1,000		\$64	\$310	75%
\$4,001 - \$4,500	\$1,001 - \$1,125		\$95	\$220	50%
\$4,501 - \$7,500	\$1,126 - \$1,875		\$215	\$100	35%
\$75,00 以上	\$1,875 以上		—	—	—

表 7 - 2 保育所保育料補助額制度（三歳未満）

世帯の月額総収入 （CP 控除前）	世帯一人あたりの 月額総収入	基本補助額	最低自己 負担額	所得別保育料 補助額（最高額）	保育料に対する 補助額の割合
\$2,500 以下	\$625 以下	\$600	\$60	\$540	99%
\$2,501 - \$3,000	\$626 - \$750		\$100	\$500	98%
\$3,001 - \$3,500	\$751 - \$875		\$130	\$470	90%
\$3,501 - \$4,000	\$876 - \$1,000		\$190	\$410	75%
\$4,001 - \$4,500	\$1,001 - \$1,125		\$280	\$320	50%
\$4,501 - \$7,500	\$1,126 - \$1,875		\$400	\$200	35%
\$75,00 以上	\$1,875 以上		—	—	—

表 7 - 1, 表 7 - 2 とともに、ECDA（2013）より作成。

表8 保育料補助適用事例（シミュレーション）

	世帯の月額総収入 (CP控除前)	一人あたり 月額所得	保育料	基本補助額	所得別保育料 補助額	保育料－ 補助額計	最低自己 負担額	実質保育料 負担	実質保育料 /保育料
事例1 子ども5歳	\$7400	3人世帯：\$2466	\$1034	\$300	\$100	\$634	\$215	\$634	61%
事例2 子ども4歳	\$4935	3人世帯：\$1661	\$856	\$300	\$100	\$456	\$215	\$456	53%
事例3 子ども3歳	\$10,000	8人世帯：\$1250	\$642	\$300	\$100	\$242	\$215	\$242	38%
事例4 子ども2歳	\$7400	3人世帯：\$2466	\$1477	\$600	\$200	\$677	\$400	\$677	46%
事例5 子ども1歳	\$3700	3人世帯：\$1233	\$1271.16	\$600	\$410	\$261.16	\$190	\$261.16	21%
事例6 子ども1歳	\$10,000	8人世帯：\$1250	\$1300	\$600	\$200	\$500	\$400	\$500	38%

ECDA (2013) より作成。

一体的な協力関係にある NTUC 傘下の消費者協同組合事業体「NTUC ファーストキャンパス (First Campus)」が中心となり、2016 年以降、500 人、1000 人定員の大規模保育所建設を進めている⁹。

② 保育料軽減へのアプローチ

シンガポールでは保育料への規制はなく、一部の施設をのぞき、運営費に対する公的補助も制度化されていない。そのため、保育料は高額で、3歳児以上の月額保育料が1,200ドルを超える施設が全体の四分の一を占めている(2015年)。2016年のデータでも乳児保育で平均1,477ドル、3歳児以上で平均1,034ドルとなっている(表5)。

この高額の保育料負担に対して、政府は主として二つのアプローチを行っている。ひとつは、就学前教育保育施設を利用する子育て世帯への現金給付による保育料補助である。もうひとつはアンカー事業者制度(Anchor Operator:AOP制度)、パートナー事業者制度(Partner Operator:POP制度)である。

まず、保育料補助は各世帯の所得に応じた額が支給される制度である。各世帯の保育料として各園に振り込まれ、その補助額を引いた保育料を各世帯が支払う仕組みとなっている¹⁰。

保育料補助は近年、低所得層に対する補助金額を増加させる傾向にあり、主要な制度は以下である。まず幼稚園保育料補助プログラム(KiFAS:Kindergarten Fee Assistance Scheme)は月額世帯総収入6000ドル、あるいは世帯一人あたりの月額総収入1500ドルまでを対象として35ドルから最高170ドルまでの保育料補助が行われる(表6)。一方、保育所保育料補助金制度では月額世帯総収入7500ドル、あるいは世帯一人あたりの月額総収入1875ドルまでを対象として、3歳以上の保育料に対して200ドルから最高540ドル、3歳未満児の保育料に対して100ドルから最高440ドルまでが補助される(表7)。いずれの制度も最低自己負担額が決められており、補助額を下回る保育料での施設利用はできない仕組みとなっている。保育料の設定は各事業者によって保育料補助が与える個々の家計へのインパクトは異なってくる(表8)。

それに対して、2009年に始まったアンカー事業者

表9 アンカー事業者の保育料（月額）の例と、営利保育園の保育料（学期）の例
アンカー事業者の例（NTUC 運営保育施設 保育料・2016年1月現在、物品・サービス税込み）

		保育料（月額）	登録料	年間 保険料	制服 (4セット)	ふとんカバー (2セット)
乳児(2ヶ月から18ヶ月)	シンガポール国籍	\$1,342.85 - \$1,364.25	\$85.60	\$5.35	\$107.00	\$17.12
	永住権保持者	\$1,638.44 - \$1,678.56				
	外国人	\$1,966.13 - \$2,014.28				
幼児 プレイグループ ナースリー	シンガポール国籍	\$678.31 - \$770.40	\$85.60	\$5.35	\$107.00	\$17.12
	永住権保持者	\$874.88 - \$926.89				
幼稚園(4-6歳)	外国人	\$1,017.45 - \$1,112.27				

E 保育園（私立・営利） 保育料（2016年7月現在）

	保育料：1学期10 週（1年四学期制）	物品・サービス 税（7%）	保育料計	入園時 登録料	年間保険料	入園時保証金	入園手続き 料計
18ヶ月から2歳まで(全日)	\$5,100	\$357	\$5,457	\$535	\$8.56	\$1,700	\$2,243.56
18ヶ月から2歳まで(半日)	\$4,590	\$321	\$4,911				
ナースリー（2-3歳） 幼稚園（4-6歳児）	\$4,800	\$336	\$5,136	\$535	\$8.56	\$1,600	\$2,143.56

その他、音楽とリトミック、体育、中国語、中国語特別クラス、スピーチ・演劇クラスあり（別料金）。
NTUC ファーストキャンパス配布資料により筆者作成。

制度（AOP 制度）は、アンカー事業者（AOP）として指定された保育所・幼稚園の運営費に対する助成金である。保育教員の人件費部分と施設整備（保育所の増設等）に対し国が助成金を出す制度で、指定施設は低・中所得層に手頃な保育料設定を行い、質の高い保育を提供することが義務づけられている。運営費の概ね30%が補助される。保育料の上限設定は保育所では3歳児以上720ドル（税別）、幼稚園では160ドル（税別）である（表9）。

2009年の制度発足とともに、アンカー事業者に指定されたのが「人民行動党コミュニティ財団（PCF：PAP Community Foundation）」と「NTUC ファーストキャンパス（First Campus）」である。保育所の大規模増設はこの非営利の二事業者を中心に進められた。2014年にはアンカー事業者が営利企業にも拡大され、現在は全部で5事業者となっている¹¹。このAOP制度を通じて、シンガポール政府は低・中所得層をターゲットとした保育所増設とプリスクール教員の確保を進めるとともに、保育市場全体の影響力を強めることを狙っている。2013年から5年間、約30億ドルを投入することになっている（Jin 2017）。

2016年からはパートナー事業者制度（POP 制度）

も始まった。営利企業が運営する施設数が全体の約70%を占めていることから、中小規模の保育所を巻き込んでの保育の質保障と保育料負担の軽減を狙った。300人以上の受け入れ定員を持つ事業者を対象に、ECDAが申請のあった事業所の内からパートナー事業者（POP）を指定し、保育料軽減や職員研修のための費用が助成される。2016年からの5年間で総額2億5000ドルが助成される予定である。一方、パートナー事業者に指定されると、保育料を3歳児未満で1,400ドル、3歳児以上で800ドルまでに上限設定することを義務づけられる。2016年時点で、23の事業者と傘下の保育所169か所（利用者約16500人）がその適用を受けている。

以上のように保育料、運営費への公的補助は拡大傾向にある。ただし、ジェンダー平等を推進する市民、研究者らのNPO団体AWARE（Association of Women for Action and Research）が以下の指摘を行っていることもおさえておきたい。

まず依然として家計における保育料負担が大きいことである。月額給与2700ドル層で保育料が家計の10%から30%を占めており、保育ニーズがあるにもかかわらず定員充足率が低いのは保育料が原因であるとしている（AWARE 2011）。この保育料が

障壁となり、低所得者層の女性、特にシングルマザーは就労継続や就労復帰ができない状況にあることを指摘している。また高所得層の母親のみに利する税控除を廃止し、保育運営そのものへの財政投入を通じて、サービスの現物支給を充実させることも提言している。特に、保育料への補助制度から未婚・非婚の母親を排除していることを問題として指摘し、低所得者層の場合、保育料が高いために家で子どもを見ているケースもあることから、母親の就労の有無にかかわらず、補助金の対象を広げるべきだとしている（AWARE 2015）。

2. 開発体制のなかの就学前教育保育

(1) 就学前教育保育における国家と市場、ジェンダー

シンガポールは2000年代に入り、管理監督業務の一本化をはじめとして、教職員に関する養成課程の整備・統合、保育内容の整備、就学前教育保育へのアクセスの向上を急ピッチで進めてきた。国家の役割は直接的な福祉の供給者ではなく、「規制」「監督」にあるとし、保育サービスの供給は市場を媒介として民間セクターに委ねる基本構造を維持してきた（Jing 2017、Lim 2017、Tan 2017）。つまり、保育所の運営に関する直接的な公費投入という手法はとらず、保育内容、教員の質、評価制度に関して国家が指針、ガイドラインを策定し、その具体的な実効性をインセンティブや助成金によって引き出す政策手法を中心としている。

その結果、就学前教育保育の拡充政策がとられているにもかかわらず、財政支出は国際的に見ると低く抑えられている。OECDによれば、教育分野への政府支出99億ドル(2010年)のうち就学前教育保育への支出は1億5000万ドルに過ぎず、GDP比0.01%というレベルは、OECD平均0.6%を大きく下回る(OECD 2011)¹²。前述したように、2013年以降の5年間で就学前教育保育部門に30億ドルが投入される予定だが、国際的にはその財政投入規模はなお小さい。

このような特徴を持つシンガポールの政策展開に対し、Jing (2017) は就学前教育保育の就園率、保育料の軽減、質に関する信頼性のいずれも大きく前進し、多様な事業者の参入による選択の多様性と低

位の財政負担によって保育サービスが経済的、社会的、文化的に維持可能な条件を得ているととらえる。市場メカニズムに依拠しつつも、低・中所得層を対象とする保育所の増設が行われている点、低所得層に手厚い保育料の軽減が積極的に行われている点、社会的正義の観点からのアプローチが強化されている点を評価する（Jing 2017：216, 232, 234）。つまり、保育市場への規制を抑制し、企業の裁量に委ねることで、市場基調の供給システムが機能し、一定の効果を上げていると把握している。

一方、Lim (2017) は、シンガポールの保育政策は個人の選択と市場原理を強調する新自由主義的な市場努力を基盤としており、家族による私的解決を基本方針とする政策を貫くことで国家は育児の社会化コストを抑制しているとする。Lim は所得に応じて各世帯に保育料を直接、補助する制度が拡充することは、国家が保育を公共財としてではなく、各世帯の購買力や選好に応じて個別に消費する私的財として位置づけているからだと主張する（Lim 2017：21）。市場を通じて各世帯が購買力に応じて購入するという保育サービス供給のあり方においては、保育所の運営そのものへの国家財政の投入は限定的になり、アンカー事業者制度自体は経済的、社会的格差と保育サービスの階層化そのものを抑止することにはならないと指摘する（Lim 2017：21）。

シンガポールでは保育サービスの大半が営利企業によって供給されており、その保育市場はグローバル資本による合併が繰り返されるビジネス環境の中にある¹³。自主的な裁量に委ねるだけの国家の指針、ガイドラインは実効性の担保にも階層化の抑止にもならないというLimの指摘は重要である。

ただし、シンガポールの保育政策については、保育サービスの市場化や営利企業による参入からその成否を直ちに評価することも、いわゆる新自由主義的な政策手法から当該政策の諸特徴を単純に説き起こすこともできない要素が存在する。すでに述べたように、2008年からの10年間で保育所数、在籍児童数増加の背景にはアンカー事業者制度（AOP制度）があり、政府と一体的な関係にある「人民行動党コミュニティ財団（PCF：PAP Community Foundation）」と「NTUC ファーストキャンパス（First Campus）」が主軸になっているという事実である。

表 10 運営主体別在籍児童数と構成の推移

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
保育所（全日保育計）	55,422	62,649	69,075	75,986	82,872	89,855	97,672
アンカー事業者	17.2%	20.5%	23.0%	25.1%	28.6%	31.4%	33.9%
ボランティア福祉組織	18.0%	16.5%	15.2%	14.2%	12.1%	11.1%	7.2%
民間	64.9%	63.1%	61.8%	60.7%	59.3%	57.5%	44.1%
パートナー事業者	0	0	0	0	0	0	15%
幼稚園（計）	68,720	67,652	67,734	68,057	68,999	66,331	65,306
アンカーオペレーター	54.6%	55.2%	53.8%	51.4%	48.3%	45.4%	42.8%
ボランティア福祉組織	30.2%	29.8%	30.5%	31.4%	35.2%	36.0%	36.2%
民間	15.2%	15.0%	15.6%	17.0%	16.2%	17.0%	18.2%
政府	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.4%	1.5%	2.8%

Yearbook of Statistics Singapore（在籍児童数は各年10月現在）より作成。

注1 ECDAが指定する保育所および幼稚園のアンカーオペレーターは5団体（PCF、NTUC・My First Skool、My World、Preschool Skool 4 Kidz、E-Bridge Pre-school）。

注2 民間（2013年以降）には企業の事業所内託児施設を含む。

注3 パートナーオペレーターは2013年から新設。現在23の運営主体が指定されている。

注4 幼稚園の政府とは教育省（MOE）の運営、テマセク・ポリテクニック併設の幼稚園を指す。

在籍児童数の割合で見れば、アンカー事業者指定の保育所に在籍する児童数の割合は2010年の17%から2016年には34%まで上昇し、パートナー事業者を含めれば運営費への財政投入により保育料軽減の恩恵を受ける利用者が増加している（表10）。その中で、「人民行動党コミュニティ財団（PCF：PAP Community Foundation）」は2017年現在、495園ある幼稚園のうち215園、幼保あわせて362園を運営する最大の就学前教育保育事業者であり、一方の「NTUC ファーストキャンパス（First Campus）」も156園を運営する保育所単独での最大の運営事業者である。

こうしてみると、シンガポールの保育政策を福祉供給における市場メカニズムの機能という観点から評価することは一面的な議論となりかねない。以下では、シンガポールにおける保育政策の重要な推進力として、人民行動党の一元的な権力集中の構造とその開発体制にビルトインされてきたアクターと政策実行のチャンネルを確認していこう。

（2）人民行動党一党支配体制と幼稚園教育の大衆化

開発主義とは「個人や家族あるいは地域社会ではなく、国家や民族の利害を最優先させ、国の特定目標、具体的には工業化を通じた経済成長による国力の強化を実現するために、物的人的資源の集中的動員と管理を行う方法」（末廣2000：112）のことである。末廣によれば、それが体制として定着するためには、法律・制度・機構（官僚組織、労使関係へ

の介入等）を通じた「開発政策の制度化」¹⁴と「成長イデオロギーの国民的共有」の二つが不可欠な要因となる（末廣2000：116-121）。

岩崎は、このような開発主義の定着（経済成長）と政治体制（長期安定政権）との一体的相互連関を「開発体制」ととらえる。岩崎によればシンガポールにおける開発体制の構造は政治・社会分野を基底として、外資導入を軸とする経済諸制度と開発行政が展開し、経済成長を国家目標にする垂直型構造である（岩崎1994：108-109）。その構造においては「政治の不安定化は直ちに経済の不安定化へと直結する」という論理が貫かれており、このシェーマにおいて、人民行動党による野党の抑圧や労働組合の管理、政治的自由の規制が実行可能となる（岩崎1994：107）。

換言すれば、シンガポールの開発体制は「人民行動党の権力支配の装置」（岩崎1994：132）でもあり、経済成長を遂げても「開発体制」の歴史的使命が終わるわけではない。一定の経済成長を遂げると今度は豊かな生活への願望としての「成長イデオロギーの国民的共有」（末廣）が経済成長を国家の存続の前提条件とする支配体制への合意を取り付ける構造へと永続化していくのである。

この構造が機能する上で、岩崎は四つのメカニズムの存在を挙げる（岩崎1994）。①野党勢力、利益団体、市民的圧力といった政治的アクターが存在せず、圧力や批判から全く自由な行政権力の創出②評議会、住民委員会、コミュニティ・センター運営委

員会等の政府系地域機関の設置と活用③経済分野への積極的な国家介入(全面的な政府による市場介入)④(特権的な英語教育集団を核とする)社会エリートによる開発行政である。

就学前教育保育と人民行動党との関係を考える上で注目したいのは、社会エリートによる開発行政の一環としての教育の制度化と、政府系地域機関をチャンネルとする国民の自発的参加と動員を促すサブシステムである。

そもそも1959年の人民行動党政権は英語教育穏健派グループと、華語教育共産系グループとの路線対立を抱えての誕生だった。1961年に共産系グループが社会主義戦線を立ち上げ、人民行動党から離脱すると、英語教育集団で形成される人民行動党は、共産系グループと草の根で強い関係をもつ華語教育集団、華人社会への弾圧、管理を強めていった。この1960年代の政治状況下で、地域に限られた社会基盤しか持たない英語教育エリートが大衆・地域に根ざした共産系グループの草の根組織に対抗し、人民行動党への合意を調達するチャンネルとして政府系地域機関が設置された(岩崎1994, 2013)。

人民行動党による幼稚園設置もこのサブシステムの一部となっていく。一般大衆には手の届かない施設と考えられていた1960年代、人民行動党は「PAP幼稚園」の設置を開始し、中・低所得層をターゲットに安い保育料で就学前教育を受ける機会を保障するとともに、幼稚園の大衆化を牽引していった(池田2009:48)。学校教育が国民に浸透しておらず、教育レベルの底上げへの対応として就学前からのアプローチが必要だとの問題意識があったことは間違いないが(PCF2011)、幼稚園を媒介として人民行動党支配をコミュニティレベルで可視化、浸透させていったのである。就学準備教育として英語の指導も行われ、中・低所得階層の児童に対する英語化政策が念頭にあったことは想像に難くない。

幼稚園は商店街や京劇の大衆劇場など地域の人々が集まる場所に設置され(PCF2011)、70年代以降は住宅開発庁(HDB)との連携のもと公営住宅の1階部分を確保、選挙区すべてに1か所以上設置していった¹⁵。その後、1986年に人民行動党傘下の慈善団体として「人民行動党コミュニティ財団(PCF)」を創設し、運営は人民行動党からPCFへ移管、PCF幼稚園と改称し現在に至っている。

このようにして、国家は表向きは管理・監視の役割に徹し、就学前教育保育の供給を市場に委ねながらも、人民行動党の傘下団体による幼稚園設置・運営に(AOP制度等を通じて)財政投入を行い、業界における影響力を発揮していった。また、教育は階層移動の開放性を保障する手段でもあり、政権を担う人民行動党が就学前の準備教育を低所得者層に直接的に提供することは¹⁶、その支配体制における階級対立の回避と社会統合の装置としての機能の意義も含むことになる。シンガポールの開発体制における直接的な受益層ではない低所得層や労働者階級であったとしても、政権与党という「公的」なブランドが提供する就学前教育の機会を通じて、次世代にとっての階層移動の可能性として人民行動党による開発体制が受容されるに至るからである。

(3) 開発体制の成立と NTUC (全国労働組合評議会) ——保育事業との接点

では、NTUCはどのような経緯で保育サービスの供給主体となっていったのだろうか。

そもそも1960年代初頭まで、労働組合は人民行動党のエリート党化への反対勢力だった。そのため、1961年に共産系グループが人民行動党から離脱すると、人民行動党は即座に労働組合の再編を図り、共産系のシンガポール総労働同盟を解散させた。代わって、新たに全国労働者組合評議会(NTUC)を人民行動党系のナショナルセンターとして立ち上げ、単組、産別の労働組合を傘下に収めていった¹⁷。以降、NTUCが唯一の労働組合組織となった¹⁸。

この労働組合勢力の再編を経て、労働組合は人民行動党による開発体制に組み込まれていく。外国資本誘致のための環境整備の一環として、1966年の労働組合法の改正でスト・抗議行動が禁止され、1968年には労働時間の延長と賃金の抑制が定められた雇用法、秩序ある労使関係を名目とした修正労使関係法の施行によって組合機能の弱体化が決定的になった。労使は雇用法で示された労働条件よりも有利な内容での労働協約化は締結できなくなり、昇進・配点、人員削減、解雇、職務配分は団体交渉事項から外された¹⁹。1972年にはNWC(全国賃金評議会)が成立し、政府主導の労組・団体を再編し、その統制のもとでの政労使の頂上団体による三者協調主義をとる「国家コーポラティズム」への転換が制度化

されるのである²⁰。

その過程は労働組合にとってスト権や団体交渉権の制限という伝統的な労働組合の機能の喪失のみならず、労働組合としてのアイデンティティ喪失の過程でもあった。労働組合は人民行動党支配のもとで労働にかかわるコンプライアンスを伝達、達成する機関として開発体制に組み込まれ（Leggett 2008：117）、その上で、新たに開発を促進する組織としての役割が与えられることになる（岩崎 1990：108）。

その転換点が「近代化と労働運動」をテーマに1969年に開催された全国労働組合評議会セミナーである。それまでの労使対立路線から開発体制のもとでの労使関係への転換が示され、新たな労働組合の活動方針が示された。そのひとつが協同組合事業への進出であった。セミナーでは、NTUC 書記長デヴァン・ナイアが労働運動は団体交渉のための組織から労働者の生活向上につながるサービスを提供する団体へと「近代化」すべきであり、それがひいては国家の経済発展に寄与することであると開会の辞を述べた。それを受け、ゴー・ケンスイ財務大臣がその近代化の具体的な活動として、労働組合による協同組合事業展開とその社会的重要性を主張し、以下の三つのポイントをあげた。①効率的な運営によって民間企業に対する競争力を持つこと②労働組合にとって優位性のある領域で事業に取り組むこと③NTUC がこれら協同組合事業を管理監督すること、である（Ee 2001：10）。

1970年、NTUC は最初の協同組合事業として低所得層向けの保険商品を扱う生命保険会社インカムを設立し、理事長にゴー・ケンスイが、社長には後に首相になるゴー・チョクトンが就任した。引き続き、公共交通機関の改善と運転手の雇用確保への対応を名目にタクシー・バス協同組合コンフォートを設立している。その後も1973年にオイルショックによるインフレ対策と不当利益行為から消費者を守る社会的企業として消費者協同組合ウェルカム・スーパーマーケットの事業を開始した。政府はこれら協同組合事業と連携するとともに、1970年代を通じ、NTUC の重要ポストに人民行動党関係者を送り込んでいった。NTUC の権力拡大を抑制し、その頂上部分での党とNTUC との「相互交流」を進めていったのである（Rodan 1989 = 1992：209、浜島 2001：64）。

一方、NTUC による協同組合事業は労働組合の新たなアイデンティティへとつながっていった。財政的には政府から自律的な組織であるだけでなく、その事業活動は低所得者層、労働者層への生活向上に直接、役立つものあり、広く国家の経済発展へと結びつくとして理解された。労働組合は労働者の生活向上を実現するサービスプロバイダーであり、そのサービスに従事する労働者の組織でもあるという、アイデンティティを見いだしていった。

この労働者団体の再編と統制、さらに政治による包摂という一連の流れの中で、NTUC と保育事業との接点が生じた。女性労働力の動員が求められた1970年代、国家は相当規模の財政投入が必要となる保育供給の拡大を労働者団体であるNTUC に委ねたのである²¹。この福祉としての保育所から経済政策としての保育所事業への転換によって、国が運営していた低所得層のための保育所11か所はすべてNTUC 直営となった。翻っていえば、政府は保育サービス供給の拡大にあたって、公立保育所の運営を市場に開放するのではなく、国家介入が可能な主体に委ねたのである。保育事業を通じてNTUC が労働者層の信頼、求心力を高めることに、人民行動党の支配体制への合意調達のメカニズムとしての機能を見いだしたとも言えるだろう。

その後、保育事業は1992年にNTUC 保育協同組合として再出発し、シンガポール最大の保育サービス供給を担うことになる。高所得者層が保育サービスを調達する市場の論理とは異なる論理がNTUC による保育事業に求められ、またそこにNTUC も自らのミッションを見いだした。経済成長にともなう経済的、社会的格差への対応が意識され、経済的に自立した協同組合事業者として、政府方針である保育供給の整備、拡張を担っていくことになるのである²²。

3. 労働組合による保育事業の展開と現状

——NTUC ファーストキャンパス

(1) NTUC による保育事業の展開

1970年代、保育サービスは貧困層への福祉政策から女性労働力動員のための経済政策へと転換する。その際、政府は保育サービスの運営・拡充をNTUC に委ねる。前述したように、NTUC は「労

働政策のコンベア」(Leggett 2008:117)として本格的に開発体制に組み込まれていたが、これは体制内部での保育政策に対する労働組合側からの「介入」も可能だったことを意味する。保育事業の展開過程には、そのような政府の政策展開と NTUC の政策

的働きかけの相互連関を見ることができる(表11)。

計11か所の保育所運営を政府から移管された NTUC だが、当時、シンガポールには児童発達と児童福祉の養護と就学前教育を一体的にとらえる「保育」の専門家も保育所の運営の経験もなく、手探り

表 11 就学前保育教育の主要な動きと NTUC

	就学前保育教育に関する政府・与党の動き	就学前保育教育に関する NTUC の主な動き
1949 年	政府による公立保育所設置	
1958 年	教育法制定	
1960 年代	PAP・幼稚園を設置	
1969 年		
1977 年		公立保育所の運営移管 (3 か所)
1979 年	一部の小学校に公立幼稚園 (5 歳児・1 年保育) を設置、運営 (~92 年まで)	全公立保育所を NTUC へ移管終了
1981 年		NTUC による保育所建設開始 (3 か所)
1982 年		日本・保育所視察
1984 年	PAP コミュニティー財団 (PCF) 発足 女性の労働力参加に関する特別委員会開催	
1986 年		地域子育てセンタープロジェクトを開始
1988 年	保育所法、保育所施行令	
1989 年		就学前教育保育リソースセンター／教員養成校設置 (RTRC・Asia)
1992 年		NTUC 保育協同組合を設立。NTUC の直接運営から移管。
1999 年		ニーアン・ポリテクニクとの提携により 3 年間の幼児保育・教育教員養成コースを設置 (ディプロマ・修了証明書)
2000 年	保育料補助 (所得比例) 始まる	
2001 年	出産奨励策本格化。ベビーボーナスなど結婚子育て総合パッケージ政策 (MPP) 始まる	
	教育省 (MOE) (MCYS: 現) が就学前教員養成資格認定委員会 (PQAC: Pre-school Qualification Accreditation Committee) を設置 (2013 年に ECDA に吸収)	
2003 年	幼稚園教育カリキュラム策定 (NEL)	RTRC・Asia、サウスオーストラリア大学と提携し、学士号 (就学前保育教育) 取得コースを設置。
2007 年		ニーアン・ポリテクニクと共同で、キャタピラーコーヴ児童発達研究センター開設 RTRC・Asia、ウィーロック大学 (米・ボストン) およびニーアンポリテクニクと提携し、学士号 (就学前保育教育) 取得コースを設置
		PAP 運営の幼稚園 22 園の運営を引きつぐ
2008 年	2013 年までに 200 か所の保育所増設計画	
2009 年	アンカーオペレーター制度を始まる、運営費補助を増額	アンカーオペレーター指定。NTUC 保育協同組合を NTUC First Campus へ名称変更 RTRC・Asia を SEED Institute へ改称
2011 年	保育認証評価制度 SPARK の導入	NTUC、100 か園達成
2013 年	ECDA 設置。保育所整備予算倍増	
2016 年	パートナーオペレーター制度発足、運営費補助始まる	大規模保育所 (500 人規模) の建設開始、学童保育スタート
2017 年	就学前発達センター法成立	

Khoo(2010), NTUC First Campus (2012), Tan (2017) をもとに筆者作成。

が続いた（NTUC First Campus 2012：19）。その草創期となる70年代末から80年代、NTUCの課題は貧困対策としての託児施設から、母親の就労支援と就学前教育保育のための施設への転換を図っていくことだった。

そのキーパーソンとなったのが二人の女性である。一人は当時、SILO（シンガポール産業労組）の上席労使関係担当官で、NTUCの女性プログラム委員会事務局長だったユー・フー・イェシュン（Yu-Foo Yee Shoon）である。後に人民行動党国会議員（1984-2011）、コミュニティ開発・青少年・スポーツ省（MCYS）大臣（2004）を務めることになる女性である。ユー・フーはNTUC保育所運営委員会の委員長となり、保育事業の拡大と保育所運営費の補助金制度の整備にその力を発揮する。

もう一人がシンガポールでの就学前教育保育研究のパイオニア的存在であるクー・キムチュー（Koo Kim Choo）である。1982年、NTUCの保育プログラムに参加、現在も協同組合NTUCファーストスクールの常任理事を務めている。教員養成課程の整備と研修施設の立ち上げ、保育内容の向上に尽力することになる。

この過程で日本の保育政策がシンガポールに少なからず影響を与えていることは特筆しておいてよい。80年代前半、シンガポールは生産性向上に適合的な労使関係の質的变化を求める上で、「日本に学べ」キャンペーンを展開しており、ユー・フーらNTUC保育所運営委員会、保育所長らも1982年、日本の保育所の視察に訪れた²³。その際、シンガポール側が着目したのは次の点であった。

第一に、保育サービス供給における国家の役割の重要性である。「日本では保育所に対し、国が運営費の80%を拠出」していることが驚きをもって語られ、日本政府が単に働く母親の経済状況への支援ということではなく、人材育成の観点から保育に力を入れているからだと把握された。第二に、連絡帳の実践や行事への参加を通じて保育士と保護者との間で積極的なコミュニケーションが行われ、信頼関係を構築していることであった（NTUC 2012：21）。

日本での知見を得て、ユー・フーは政府に対し、保育料への補助金制度の設立を働きかけていった。事実、NTUCの保育事業は赤字続きで、寄付金によって運営を維持するというのが実態で、ユー・フ

ー自身もその後、国会議員、大臣として保育所政策に関与することになる。これらの働きかけの結果、2000年には所得に応じた保育料補助制度が導入されている。

保育実践に関しては、1984年にNTUCがアンモキオに新設した保育所において保護者と保育所との連携プロジェクトを開始している。1986年には、ブキメラで地域子育てセンターを設置、おもちゃや絵本の書館、読み聞かせ、縦割り保育を通じ、子育て中の親子、子育て困難事例等、コミュニティへのアウトリーチにも踏み出している。

政府の側の対応も大きく変化する。人口政策は80年代前半に出産抑制の緩和へ、80年代後半以降は出産奨励と向かっていく。その過程で、既婚女性にとって保育所が就労継続をしつつ子どもを産み育てるためのインセンティブになるとの認識が共有されていった。1984年、NTUC、全国使用者連盟、労働省、コミュニティ開発省の代表者らが集まり、「女性の労働力参加に関する特別委員会」が設置された。同委員会の提言を受け、1988年に保育所法が成立し、保育所は児童発達と教育を行う施設として法律上の位置づけを得るとともに、施行規則により保育所の営業認可条件を明確化した。

これにともない、NTUCにおける教員養成課程の整備が本格化する。1985年から5年間、オランダの財団「バーナード・ヴァン・リア基金」から資金援助を得て、クーらを中心に保育カリキュラムが検討され、それに見合う保育教員の養成と階層別研修課程の開発に取り組むことになる。

1989年には東南アジア全域の保育者の教育研修施設として「アジア就学前教育保育のための研修・リソースセンター（RTRC Asia：Regional Training Resource Center in early Education for Asia）」を設立、ニーアン・ポリテックとの協力連携のもと保育教員養成も本格化した。

2000年以降は、同センターを拠点として、豪・サウスオーストラリア大学、米・ウィーロック大学と連携し、学士号および修士号取得コースを設置、高度な専門家育成の基盤を整備していくことになる。この研修・教育事業および保育教員の養成は協同組合事業化後の主要事業となり、多角的な経営基盤を作り出していった。

このように、80年代の保育事業整備期を経て、

NTUC の保育事業は 1992 年、NTUC の直接運営から、NTUC を最大の株主とする「NTUC 保育協同組合」として、NTUC 協同組合傘下の協同組合事業へと移管された。2009 年に「NTUC ファーストキャンパス」へと名称変更し、現在に至っている。

(2) 保育政策の推進過程と開発手法

保育所設置数の急速な増加の背景には、NTUC ファーストキャンパスを中心的な事業者として、政府の保育所整備方針の下、資源を一挙に動員していく開発手法が用いられていることが挙げられる。利用しやすさ (Accessibility)、無理のない保育料 (Affordability) と質の保証 (Quality) という三つの課題に対し、住宅開発庁 (HDB)、アンカー事業者制度 (AOP)、労働者技能資格 (WSQ) を一体的に連動させることで集中的なアプローチを可能にしていたのである²⁴。

まず、利用しやすさ (Accessibility) については、住宅開発庁 (HDB) が核となり、その連携、協力によって保育所増設に必要な場所の確保を行った。設置場所については、送迎の利便性から保護者が就労するビジネス地区 (CBD) や駅などの交通結節点に保育所を設置することも考えられたが、賃貸料などコスト面で見合わないことから、高層公営住宅の 1 階空きスペース「ヴォイド・デッキ」を活用していった。

住宅開発庁 (HDB) との連携によって優先的に設置場所を確保し、NTUC ファーストキャンパスをはじめとする少数のアンカー事業者には、通常の半分以下の賃貸料が設定された。さらに、保育所の設計、備品を標準化することで、建設費のコストダウンと引き渡しまでの日数の短縮化を図った。これにより 2000 年以降、保育所の量的な整備が大幅に進むことになった。ヴォイド・デッキの活用によって、住宅との近接性も結果的に確保されることとなった。

この急速な保育所建設は当然、建設費を含め、運営費の増大を招くため、事業者はそれを回収するにあたって、高い保育料をさらに引き上げざるを得ない経営状態に置かれる可能性がある。利用者にとって無理のない保育料 (Affordability) を実現する上で要となったのがアンカー事業者制度の導入である。

アンカー事業者はすでに述べたように、「人民行動党コミュニティ財団 (PCF : PAP Community Foundation)」と「NTUC ファーストキャンパス (First Campus)」の二事業者の指定から開始された。この二事業者以外にも非営利団体の事業者が多数存在するが、いずれも規模が小さいため、大規模増設にみあった資金力、財政面での安定性や組織的なマネジメント、実績の点で、この二事業者が優位に立ったという。これにより、政府と一体的な関係にある少数の事業者間で保育所増設に関する調整、意思決定、方針共有が速やかに行われることになった。

アンカー事業者には政府の保育所増設予算が集中的に投入される一方、アンカー事業者は政府が指定した保育料を上限として保育料を設定することで、建設費の保育料への跳ね返りを防ぐとともに、無理のない保育料設定により利用者の安定的確保を狙った。NTUC ファーストスクールの場合、保育料はフルタイムの全日保育 (3 - 5 歳) で 700 ドル台となっており、全体平均より 20% 程度、安く設定されている (前掲・表 9)。

質の保証 (Quality) の分野では先述した認証制度 SPARK の導入と人材育成が挙げられる。特に人材育成と急速な保育所の増設下での人材確保において、NTUC と政府との一体的な協力関係にある NTUC ファーストキャンパスの優位性を見ることができるといえる。

第一に、職業訓練、職業紹介に関し、人材開発省 (MOM) と NTUC とが一体的な協力関係にあることである。NTUC は労働組合の役割としてエンプロイヤビリティを掲げ、特に 2000 年代以降、国家の経済政策に対応するための人材の再教育、研修制度の実施を担ってきた。職業訓練に関する人材開発省 (MOM) の行政機関「労働力開発庁 (WDA : Work Force Development Agency)」が管轄する就職支援事業 DCN (地域キャリアリンク網、Distributed CareerLink Network) の委託運営先となっているほか、職業訓練を担うデヴァン・ナイア雇用エンプロアビリティ・インスティテュート (Employment and Employability Institute : e2i) も運用している。

これら職業訓練、職業紹介事業を通じて保育人材の育成にあたるほか、保育分野での専門的教育訓練機関である「アジア就学前教育保育研修・リソース

表 12 保育教員における資格対応累進賃金モデル（PWM）

資格（WSQ と連動）		職位・肩書き	月額給与の目安
HCIC	保育者高度修了証明	乳児保育教員	\$1200 - 1500
CECCE	就学前教育保育者証明	プリスクール教員補助	
DECCE-T	就学前教育保育教員修了資格	プリスクール教員	\$1800 - 2800
DECCE-L	リーダー教員修了資格	専門教員	
		主任	
		園長・上級教員	\$3000 以上
園長・教員（顧問クラス）			

NTUC (2015) より作成。

センター（RTRC、現シード・インスティテュート）」は現職の保育教員のキャリアアップ、高度な専門教育を担う継続教育機関（Continuing Education and Training：CET）として政府の指定を受けている。

第二に、NTUC ファーストキャンパスでは、保育教員のほとんどが教育サービス労組の組合員であり、NTUC が提唱する累進賃金モデル（PWC：Progressive Wage Model）の適用が行われることである。

PWC は生産性と技能の向上に応じて賃金が上昇する職位・職能累進型賃金制度で、最低賃金制度がないシンガポールにおいて低賃金労働者の所得向上の手段として 2012 年に NTUC が提唱した。職業訓練等を通じて取得した労働者技能資格（WSQ：Workforce Skills Qualifications）のグレードと連動して賃金が上昇する仕組みとなっている。

現時点で、人材開発省が PWC の適用を義務づけているのは、清掃業、警備業、造園業のみで、就学前教育保育分野には適用されていない。しかし、NTUC では NTUC ファーストキャンパスなど傘下の協同組合や関連事業者で PWC の適用を行うことで（表 12）、保育教員全般の月額給与は 2005 年の 1290 ドルから 2014 年には 2215 ドルまでに上昇したとしている（NTUC 2015：25）。

さらに、NTUC ファーストキャンパスの場合は人材確保の点から保育教員の賃金は業界でも高く設定されており、プリスクール教員の月給は 2008 年の 1500 ドル（2008 年）から 2015 年には 2300 ドルへ増加、園長クラスでは 5000 ドルに設定されている²⁵。また、NTUC ファーストキャンパスは事業規模が大きく、運営園数も増加しているため、昇進を含めた人事異動がやりやすく、資格、実績があればポジションが上がり、組織内部でのキャリアラダー

が見渡せる状況にあることも強みとなっている。自前での研修施設もあり、階層別研修も充実させている。これらの条件が重なり、プリスクール教員の離職率は 15% で、保育所での全国平均 20%、幼稚園同 25% よりも低く抑えられている。

WSQ は本来、技能評価によって労働者の雇用可能性と労働力の移動性を高めることが目的だが、WSQ と連動する累進型の賃金モデルを取り入れることで、むしろ NTUC ファーストキャンパスにとって人材を育成しつつ、その人材を囲い込める好条件を作り出しているのである。

（3）NTUC ファーストキャンパスと保育所の運営状況²⁶

① NTUC ファーストキャンパスの現況

2015 年度の、協同組合「NTUC ファーストキャンパス」の財政規模は保育料、研修・授業料を中心に収入約 2 億 1300 万ドル（前年比 + 16.3%）で、収入全体に政府補助金が占める割合は約 5 分の 1 程度となっている。シンガポール労働基金および中央協同組合基金への納付金、税等 250 万ドル差し引き後の純利益も 1200 万 7000 ドルとなり、保育所新設の建設費と教員の研修費に充当されたという²⁷。なお、協同組合などの社会的企業による株主配当金は法律で利益の 10% 未満を限度としており、最大株主が NTUC であるため配当金は求められていない。

協同事業組合「NTUC ファーストキャンパス」は全体で 150 か所以上の保育所、学童保育、幼稚園の運営を手がけており、2015 年段階で職員数約 4000 人、約 1 万 6000 人の子どもを受け入れる、シンガポール最大の保育事業者となっている。2016 年時点の主要事業は以下の 5 つである。

● 保育所「マイ・ファースト・スクール」(My First Skool)

1977年に国の保育所を引き継ぎ、運営開始。約40年を経て、2016年現在は130か園以上、受け入れ児童数は1万4000人以上を誇る。アンカー事業者の指定を受けており、「NTUCファーストキャンパス」の看板事業である。主に公営高層住宅のヴォイド・デッキに設置されている。NTUCの組合員は月々10ドルの保育料ディスカウントサービスがある。

● 「リトルスクールハウス・インターナショナル」(Little School House International)

1994年に運営開始。1980年代半ばから、営利企業の参入が活発化したことを受け、バイリンガル教育など高級感のある保育内容を求める中所得層以上をターゲットにした。民間住宅、企業を中心に設置。パートナー事業者指定。17園、約2000人の子どもを受け入れている。

● NTUCファースト・キャンパス学童保育(NTUC First Campus After School)

2016年からの新規事業としてリヴァーヴァレー、ブキメラの各小学校で設置開始。今後も小学校に併設し、学校と連携しつつ、放課後の学童保育、教育支援を行う。高齢者との交流事業も検討されている。

● キャタピラーズ・コーヴ 児童発達研究センター(Caterpillar's Cove Child development and study center)

児童発達の専門家、研究者、学生を集め、子どもの発達支援を行うとともに、児童発達および保育実践に関する研究・調査を行う。

● シード・インスティテュート(Seed Institute)

前身はRTRC(アジア就学前教育保育研修・リソースセンター)。2011年にシード・インスティテュートへ改称。プリスクール教員の養成だけでなく、継続教育機関(CET)としてシンガポール政府の指定を受けており、保育教員のリカレント、キャリアアップを支援している。

② 保育所「NTUCファーストスクール」の運営状況

NTUCファーストスクールの運営状況を補足的に概観しておきたい。

NTUCファーストスクールは今後10年で、シンガポールのすべてのコミュニティに質の高い保育所

を整備することを目標として掲げている。保育分野における「実践を兼ね備えたオピニオンリーダー(thought leader)」であり、「平等への強力な推進者(powerful equaliser)」として、だれもが利用できる保育サービスを提供することを事業の基調としている。

保育時間はフルタイム制(12時間)とハーフタイム制(4時間)の二つに分かれている。フルタイム制は午前7時から午後7時まで、ハーフタイム制は親の就労時間にあわせ午前8時から正午、午後2時から午後6時までの二部制となっている。これにあわせ、保育教員も二交代制(午前7時から午後4時まで、午前9時から午後7時まで)でシフトを組み、対応している。月1回の土曜日勤務が求められるが、二交代制で安定している。

年々、フルタイムでの利用者が増加しており、2008年時点ではフルタイム利用児童数2700人に対し、ハーフタイムが9000人だったが、現在はハーフタイムでの利用者約8100人に対し、フルタイムでの利用者9000人で拮抗している状態だという。

この背景にあるのは家族の就労状況の変化だとする。2010年では共働き47%、夫のみ就労33%、妻のみ就労5.8%、夫婦とも無職14.5%だったが、2015年では夫のみ就労(28%)が大幅に減少する一方、共働きが54%で半数を超えた。妻のみ就労は6%、夫婦とも無職12%で、母親の大半がフルタイムでの就労に従事するようになっている。これにともない、世帯所得も全般に増加しており、国の所得分布よりやや高め層が増える傾向にある。

ただし、シンガポールでは経済成長にともない、経済的不平等が問題となっており、2014年段階でのジニ係数は0.478で日本、アメリカよりも高い(AWARE 2017:10)。そこで、NTUCはファーストキャンパスでは低所得者層の子どもの受け入れ枠を全体の20%と設定し、積極的な受け入れを進めている。2016年現在の実績は17%である。

低所得層の受け入れを進めるにあたって、第一に、子ども支援ユニット(Child Support Unit)を設置し、貧困層へのリーチアウトを図っている。社会福祉機関と連携し、待機児童がいる場合でもこの層の子どもたちを優先的に入所させる措置をとっている。第二に、寄付金を集め、就園支援基金である「ブライツ・ホライズン・ファンド」を50万ドルで

設立、保育料の援助を行っている。2015年段階で約2000人の子どもがこの基金の対象となっている。

NTUC ファーストスクールおよびファーストキャンパスが繰り返し強調するのは、労働者、家族、子どものよりよい暮らしを実現するという社会的使命であり、保育所そのものが労働の場であるという点である。利益を出す必要はないが、労働組合を母体とする社会的企業として効率的な運営を前提としつつ、貧困層や低賃金労働者家族への対応を通じた社会全体の底上げ、児童発達のための保育内容の改善に労働組合として社会的な影響力を発揮していく理念である。

以上のように、NTUC ファーストキャンパスは、政府と一体的な協力関係にある NTUC という組織的なバックアップと、国からの財政投入が行われるアンカー事業者制度により、堅調に国の保育政策を実施してきた。しかし、同時に、保育教員の賃金やキャリア形成、労働者層を意識した保育料設定という課題のなかで「労働組合」としての独自のアプローチ、ビジョンを確立しようとしている。

ここから浮かび上がるのは国家は市場を通じた保育サービス供給を今後も基調とする方針を貫きつつも、質量ともに保育サービスの整備という点で、市場を必ずしも信頼しているわけではないということである。むしろ政府は保育所増設にあたって「公的」なアンカー事業者を中心に整備を行い、結果的に保育市場全体への影響力を維持、拡大しているのである。

4. シンガポールの保育政策における労働組合の位置——今後の課題

21世紀に入り、シンガポール政府は就学前教育保育をグローバル人材の育成と早期の人的資源開発の基礎として認識し、質量両面での整備拡充を急速に進めている。その迅速な実績の積み上げは福祉供給を市場メカニズムに委ねる自由主義的な政策手法の成功例として注目される。しかし、ここまで見てきたように、その市場メカニズムの特徴は、国家の役割を監視機能にとどめているかには見えながらも、むしろ政府与党と一体的な PFC や労働組合を通じて、低所得層の保育ニーズへの対応、就学前教育保育を通じた社会階層の移動性の確保といった「社会的

なアプローチを担保しつつ、業界全体への国家の影響力を絶えず維持していることであった。

一方、NTUC ファーストスクールを中心とする NTUC の側もその時々々の国家の経済政策、人口・家族政策に応じつつも、国家による財政投入を引き出し、国家の保育政策に運営費補助、保育料補助、低所得層の積極的な受け入れといった側面を付け加えていく主体的なアクターとしても機能していた。

では、これをいかに評価すべきか。ケアの直接的な供給者として適正な賃金と処遇を達成しようとする「労働組合」としての活動には、日本の労働組合には見られないケア労働、ケア供給のあり方に対するアプローチ、影響力が確かに見いだしうる。しかし、それは、なお国家統制の下で伝統的な労働組合機能を大幅に制限された中で新たに構築された役割でもある。だとすれば協調型労使関係における国家の福祉代行者にすぎないと理解すべきなのだろうか。本稿ではシンガポールにおける国家コーポラティズムの諸特徴の分析、ないしはマクロな制度下での福祉供給のシェーマを描ききることはできない。この点は今後の課題としておきたい。

謝辞 (Acknowledgements) 本稿 (上・下) をまとめるにあたって、連合国際局、並びに NTUC および NTUC ファーストキャンパスの以下の皆様にご協力をいただいた。心から御礼を申し上げます。

I would like to express my deep appreciation to Mr. Ang Hin Kee (Assistant Secretary General), Mr. Chan Tee Seng (NTUC First Campus CEO), Mr. Shamsul Kamar Mohamed Razali (Deputy Executive Secretary, Education Service Union), Ms. Toh Hwee Tin (Director Women and Family Unit), Ms. Ng Eng Kie (Lead Special Representative, International Affairs).

注

- 1 シンガポールは、政府文書等で Early Childhood Care and Education (ECCE) を用語として用いているが、本稿ではいったん OECD 文書および日本でより一般的な「就学前教育保育 (Early Childhood Education and Care: ECEC)」と置き換え、表記している。
- 2 公表されているシンガポールの人口統計では年齢を「0-4歳」「5-9歳」で分けているため、年齢別の就学前人口を確認することができなかった。さしあたって

- 各年の出生数を約4万人として推計すると、0-2歳の保育所就園率は約3.5%、同様に3歳から6歳の保育所就園率は約62.5%、4歳から6歳の幼稚園就園率は約50%となる。
- 3 両省から独立した機関ではなく、家族社会サービス省のもとで業務を行っている。
 - 4 対象となるのは教育省が設置・運営する幼稚園を除く就学前教育保育施設（幼稚園、保育所）約1800か園。設置基準、教職員の資格要件を一本化し、3年ごとの認可制を導入している。保育所での児童虐待が相次いで発覚したこともあり、ECDAに調査権限を持たせ、同法違反に対しては最大で1万ドルの罰金を課すほか、施設職員雇用にあたっての届け出の義務づけ、施設閉鎖の要件も明確化された。2019年の施行を目指す。
 - 5 就学前教育施設での評価制度に関する現地調査を通じて、埋橋もシンガポールの質の評価において「遊び」が重視されながらも、その「遊び」の解釈と実践について感じた違和感を率直に記している。埋橋は子どもが遊具や教材の整えられた環境の中で自由に泳ぎ回りながら子ども自身が自分の関心を発展させ、学びの構えを育むという、OECD諸国での「自由遊び」の概念とは異なり、シンガポールでは自由遊びの時間はなく、特定の知識・技能の教授法や教材としての「遊び」であると指摘している（埋橋2017）。
 - 6 MOE-MCYS Pre-School Qualification Accreditation Committee (2008) を参照。
 - 7 SPARK の認定プロセス、質評価の指標、その特徴については埋橋（2017）を参照。
 - 8 シンガポールでは児童福祉協会が1942年に保育所を設置した。日本占領下で破壊され、第二次世界大戦終了後の1946年、社会福祉局が児童の栄養失調や母親の就労による養育困難、貧困層の対応として、2歳から7歳、さらに14歳までの子どもを対象とする保育所を設置していた。利用料は1時間10セントだった（Khuo 2010）。
 - 9 2016年は5か所の建設が行われた。ジュロン西地区、ブンゴール、センカン、ウッドランズ、イーシュンの各地区である。これらの地区の中でも新興住宅地区では1000人規模の待機児童がいるとされる。これら地区ではアンカー事業者が保育所を開設することになっており、NTUC ファーストスクールは中でも主要事業者となっている（インタビュー、NTUC First Campus CEO、Mr.Chan Tee Seng, Aug. 29 2016 実施）。2000年代までの高層住宅の1階部分（ヴォイド・デッキ）を利用した保育所増設とは異なり、園庭や運動場、目的別施設など環境面で充実した保育施設の建設が目指されている。
 - 10 保育料補助を保育事業者が受け取るため、補助額分を上乗せした保育料を設定する問題も起きているという（Ang Hin Kee氏へのインタビュー、Aug. 30. 2016 実施）。
 - 11 ECDA が指定する保育所および幼稚園のアンカー・オペレーターはPCF、NTUC・My First Skoolに加え、営利企業のMy World、Skool 4 Kidz Preschool、E-Bridge Pre-school が加わっている。小規模事業所に対しても運営費補助が始まり、公営高層住宅のヴォイド・デッキの賃貸料を20%割引くなどの措置がとられるようになった。
 - 12 日本は2010年、0.4%である（OECD 2011）。
 - 13 Limによれば、イギリス最大の託児チェーン「BUSY BEE」はシンガポールで保育所50か所を展開しており、同じく保育チェーンである「Asian International College」を所有している。シンガポール資本の「Cherie Hearts Group International」は、オーストラリア企業「G8 Education」のシンガポール支社によって買収されている（Lim 2017）。
 - 14 末廣は制度化された開発政策の構成要素として以下をあげている。①経済開発に関わる国家機関の整備②国家による通貨・為替制度の管理③労使関係に対する国家の直接・間接の介入④開発政策の成果を国民に目に見える形で還元する再分配政策等の社会政策の実施である（末廣2000：121）。
 - 15 この間、公立幼稚園の試みがなかったわけではない。就学前に英語に接する機会が限定される社会集団、階層の子どもたちを対象に小学校での英語教育へのスムーズな移行を目的に、1979年から一部の小学校に5歳児を対象とする1年保育の公立幼稚園が設置された。しかし、公的負担の問題から92年に閉鎖、その後はPCF等に事業を移行している（太田1996：30）。
 - 16 PCF 幼稚園は半日保育であるために保育料も安く、NTUCによる保育事業よりもさらに低い所得層の利用が多いと言われる。
 - 17 NTUC 設立までの経緯は浜島（2000）に詳しい。
 - 18 この時点で、110団体（75%）がNTUC傘下に入った。「与党PAPとの共存関係を一方に、他方ではSNEF（経営者団体）のソーシャルパートナーシップの維持によって、労働者の主体的なオートノミーはなくなっていった」（Leggett 2008：113）のである。
 - 19 リー・クアンユーの随行者を務め、NTUCの広報を担当したジャーナリストのEe Boon Leeはこの状況を端的にこう記す。「この法案が通過した時、労働組合にとって重要な権利が失われていることに労働者はとまどった。NTUCにしても乗り気ではないながらこの厳しい政策に従うしかなかった。海外からの投資を呼び込み、雇用を創出する条件を上げることが不可欠だったからだ」（Ee 2001：5）。
 - 20 浜島（2001）は、シンガポールの国家コーポラティズムの特徴を英語エリートのもとでの一元的な統御と、そこにおける「抑圧のためのコスト」軽減に見いだしている。労働組合は協同組合事業、チェックオフ制度

によって経済的自立の権限を持たされるが、政府は人的交流などにより労働組合への統御を深化させ、組織分割を通じて労働組合側の権力の分散を防ぎ、統御していったとする。

- 21 労働組合としては、1976年、5万人を越える最大規模の労組だったSILO（シンガポール産業労働組合）が最初に保育所を設置した（NTUC First Campus 2012）。同労組は公務員を中心とする労組で、女性組合員数が約半数を占めていた。
- 22 シンガポール国会議員で教育サービス労組事務局長 Ang Hin Kee 氏は保育事業における労働組合の役割をこう語る。「保育所は労働者に職業継続やキャリア選択の機会を提供する場である。労働組合の関心は第一に保育所職員のよりよい労働条件を確保すること、第二に、労働者、特に女性が復職できる機会を確保すること、第三にだれもが利用しやすい保育料を設定することにある」「労働組合は緊急時に出勤する救急隊ではない。団体交渉、ストという手段ではなく、長期的に安定した就業継続ができる条件を確保することにある。そのひとつが保育である」（Ang Hin Kee 氏へのインタビュー、Aug. 30. 2016 実施）。
- 23 日本側のホストは総同盟で、全職同盟の宇佐美忠信らが保育所視察の協力を行っている（NTUC 2012）。
- 24 本節は主としてシンガポール国会議員で NTUC 副事務局長および教育サービス労組事務局長 Ang Hin Kee 氏へのインタビューによる（30. Aug. 2016 実施）。
- 25 NTUC ファーストキャンパス CEO、Chan Tee Seng 氏へのインタビューおよび資料（Aug. 29. 2016 実施）。
- 26 本節は主として、NTUC ファーストキャンパス最高経営責任者（CEO）Chan Tee Seng 氏へのインタビューとインタビュー時に示された資料による（2016年8月29日実施）。
- 27 NTUC ファーストキャンパス CEO、Chan Tee Seng 氏へのインタビューおよび資料（Aug. 29. 2016 実施）。

【参考引用文献】

- 萩原久美子（2017）「経済成長ルートによる「ジェンダー平等」アプローチに関する予備的考察（上）—シンガポールにおける雇用とケアのインターフェイスのジェンダー分析」『下関市立大学論集』第 61 巻第 1 号、13-40 頁。
- 浜島清史（2000）「シンガポールにおける政労使関係の原型——相対的自立論の批判的検討と英語教育系エリートの一元的支配の構造（1968年まで）」『経済学研究』第 42 号、69-84 頁。
- 浜島清史（2001）「シンガポールにおける国家コーポラティズムの確立（1969-84年）——集権化と分権化」『経済学研究』第 43 号、57-68 頁。
- 池田充裕（2009）「シンガポールにおける幼児教育・保育の成立過程とその現状——早期二言語教育の歴史と実

- 践に注目して」『幼児教育史研究』第 4 号、47-60 頁。
- 岩崎育夫編（1994）『開発と政治：ASEAN 諸国の開発体制』アジア経済研究所。
- 岩崎育夫（1994）「シンガポールの開発体制」岩崎育夫編『開発と政治：ASEAN 諸国の開発体制』アジア経済研究所。
- 岩崎育夫（2013）『物語 シンガポールの歴史—エリート開発主義国家の 200 年』中公新書。
- 日本労働協会編（1983）『シンガポールの労働事情——経済再編政策と日系企業の対応』日本労働協会。
- 日本労働協会編（1975）『我が国海外進出企業の労働問題——シンガポール』日本労働協会。
- 太田光洋（1996）「シンガポール保育事情」太田光洋編著『シンガポールにおける日本人子女の幼児教育』アジア保育研究所・保育出版会。
- 祖父江利衛（1991）「シンガポールにおける労働組合の機能と役割の変遷」『賃金と社会保障』No.1067。
- 末廣昭（2010）『キャッチアップ型工業化論—アジア経済の奇跡と展望』名古屋大学出版会。
- 末廣昭（2014）「東アジアが直面する経済リスク——貧困・失業・経済的不平等」末廣昭編著『東京大学社会科学研究所研究シリーズ No.56 東アジアの雇用・生活保障と新たな社会的リスクへの対応』東京大学社会科学研究所。
- 埋橋玲子（2017）「シンガポールの幼児教育・保育（2）—質の認証システム SPARK に注目して」『現代社会フォーラム』No.13、23-38 頁。
- Ang, L. (2012) *Vital Voices for Vital Years: A Study of Leaders' Perspectives on Improving the Early Childhood Sector in Singapore*, Lien Foundation.
- AWARE (2011) *Bringing a Women's Perspective to the Singapore Budget*, AWARE.
- AWARE (2013) *Bringing a Women's Perspective to the Singapore Budget*, AWARE.
- AWARE (2015) *AWARE's Recommendations for Singapore Budget 2015*, AWARE.
- AWARE (2017) *AWARE's Recommendations for Singapore Budget 2017*, AWARE.
- Early Childhood Development Agency, Various Years, *Quarterly Report, Statics on Child Care Services*, ECDA.
- Early Childhood Development Agency (2015) *Guide to Setting Up a Child Care Centre*, ECDA.
- Early Childhood Development Agency (2013) *Guide for Parents with Children in Child Care Centres*, ECDA.
- Ee, B. L. (2001) *Stretching the Dollar*, NTUC.
- Huang, S. and Yeoh, B. S. A. (1994) "Women, childcare and the state in Singapore," *Asian Studies Review* Vol.17, No.3, pp.50-61.

- Khoo, K.C. (2010) “The Shaping of Childcare and Pre-school Education in Singapore : From Separatism to Collaboration,” *International Journal of Child Care and Education Policy*, Vol.4,No.1,pp.23-34.
- Jing, M. (2016) “The ECE Landscape Being Shaped by Cosmopolitanism : an Examination and Evaluation of Policies in Singapore” in Hui Li, Eunhye Park and Jennifer Chen eds. *Early Childhood Education Policies in Asia Pacific*, Springer.
- Lim, S. (2017) “Marketization and Corporation of early Childhood Care and Education in Singapore,” in Li M., Fox J., Grieshaber S. eds. *Contemporary Issues and Challenge in Early Childhood Education in the Asia-Pacific Region*, Springer.
- Leggett, C. (2008) “Trade unions in Singapore : Corporatist Paternalism,” in John Benson and Yin Zhu eds., *Trade Unions in Asia : An Economic and Sociological Analysis*, Routledge.
- MOE-MCYS Pre School Qualification Accreditation Committee (2008) *Accreditation Standards for Early Childhood Teacher Training Courses*, MOE-MCYS Pre-School Qualification Accreditation Committee.
- Ministry of Manpower (2016) *Singapore Yearbook of Manpower Statistics 2016*, MOM.
- NTUC (2015) *National Delegates’ Conference Secretary-General’s Report 2015*, NTUC.
- NTUC First Campus (2012) *The NTUC Skool That Could : 35 Years of Inspiring Young Lives*, NTUC First Campus.
- NTUC First Campus (2015) *Taking the Leap Forward: Annual report 2015*, NTUC First Campus.
- OECD (2012) *Southeast Asian Economic Outlook 2011-12*, OECD.
- PAP Community Foundation (2011) *The PCF Story : Celebrating 25 years of Growth 1986-2011*, PAP Community Foundation.
- Tan, C. T. (2017) “Enhancing the quality of kindergarten education in Singapore : policies and strategies in the 21st century,” *International Journal of Child Care and Education Policy*, Vol.11, No.7, DOI 10.1186/s40723-017-0033-y, pp.1-22, cited 2017-11-20.
- Rodan, G. (1989) *The Political Economy of Singapore’s Industrialization : National State and International Capital*, Macmillan (= 田村慶子・岩崎育夫訳 (1992) 『シンガポール工業化の政治経済学——国家と国際資本』 三一書房)。