

ならない。申請が受け入れられたら、場合によっては市・地方自治体から保育サービスを提供するのに必要な補助金または施設、指導、図書やおもちゃの交換サービス等の様々なサポートサービスの供給が可能になる。親は共同団体の枠組みを通じてお互いの子どもを保育する仕組みになっている。この保育体制は特に専業主婦、専業主夫をしている親に人気が高いようである。

4) 幼児教育

近年、カナダでも保育学校(Nursery School, Preschool, Playgroup)が特に中層階級の家族の間で好評である。これは主に、幼稚園入園(5歳)前の1年通園することが多い。基本的には、週数日間で午前または午後の半日利用に限られている。最近では、Wardorf School, Montesaury School,及び、French / English Immersion School等といった特別初期乳幼児教育を中心とした保育学校が人気を呼んでいる。これら保育学校の教育費も所得税の控除の対象となる。

幼稚園(kindergarten)は現在、主に4歳児と5歳児を対象としている。幼稚園はほとんどの小学校に設置されており、州政府の文部省の管轄になる。基本的には週5日の通園で午前または午後の半日利用である。

4. 保育所等の状況

1990年の統計によれば、6歳未満の児童の内、43%は家庭的保育(保育ママ、ナニーさんによるケア、またはベビーシッターさんによるケア)を受けている。保育センターで保育されている子どもの割合は、0-3歳児の内、11%、3歳-6歳児の内、31%。

5. 育児休業制度

ケベック州では1979年から州公務員に産後20週間の有給出産休暇が確保されている。

これは、ケベック州の全就労女性の2.5割に影響している。この原因で母親の出産休暇の拡大と休暇中の給料の確保が次々と他の労働組合の運動に取り組みられ、1990年には同じような母親の出産休暇がほとんどの労資契約の中に踏み込まれている。

育児休業制度も州別で多少異なるが、連邦政府の労働法では1985年の見直しによって、今まであった、母親の17週間の出産休暇のうえにさらに24週間の親の育児休暇が追加され。これは親の育児休暇であるので母親または父親のどちらかが取れる。そして、1990年の失業保険制度の見直しにより、前までの15週間の出産休暇中の給料の支給に、さらにもう10週間の給料の支給が追加される(これで、全体25週間の出産・育児休暇における給料の支給が法律上保証される。)

1. 教育改革における就学前教育と児童通園施設

ドイツにおける保育制度の問題は、1970年、ドイツ教育審議会が「教育に関する構造計画」をまとめ、就学前領域から学校制度、さらに継続教育まで、教育制度に関する長期的展望を示した¹⁾、いわゆるドイツの教育改革においても一つの重要な課題として取り上げられた。教育審議会は、幼稚園(社会福祉施設)における遊びから基礎学校(学校教育施設)における体系的学習へ円滑に移行させるために、早期教育の原理を強調し、基礎段階(就学前段階)の充実を勧告した²⁾。しかし、伝統的に幼稚園は社会福祉施設としての位置づけがなされており、その教育方法はフレーベルの影響を強く受けて、遊びを中心にした自由な発想で、その多くは社会福祉団体や自治体により設置されていた。それとは別に小学校(基礎学校)にもその数はあまり多くないが就学前教育施設が付設されているところもある。この勧告の後に幼稚園の側からは五歳児のための特別な教育提供により学校での体系的学習への準備を行い、基礎学校の側からは新入生のための教授学に遊戯的要素を多く取り入れるなどして小学校への移行を円滑に進めるような努力が双方からなされるようになった。また、無理なく学校に入れるように、幼稚園、または基礎学校に、「入学段階」(Eingangstufe)あるいは「予備学年」(Vorklasse)が設けられた³⁾。こうして70年代は就学前教育の質がもっぱら議論されたが、80年代に入ると、女性の職場進

出に伴う長時間保育への要求や、外国人労働者や社会的に弱い階層の子どもの教育の場としての幼稚園の役割や、少子化による一人っ子や兄弟の少ない子どもに社会経験の場を提供するなどという幼稚園の社会的機能がより重視されるようになってきた。現在では、生後数ヶ月から10歳くらいまでの保育のニードのある子ども達が親元から通って保育を受ける施設をすべて「児童通園施設(Tageseinrichtungen für Kinder)」という総称で呼び社会福祉施設に位置づけられている。

2. 児童通園施設の根拠をなす法律：国と連邦州の責任分担

児童通園施設は1991年1月1日に施行された「児童・青少年扶助法(Kinder- und Jugendhilfegesetz(KJHG))」の第3章の第22条-26条の「通園施設と託児保育における児童の教育(Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und Tagespflege)」に規定されている。この法律は社会法第8巻(Sozialgesetzbuch Aches Buch)に納められている⁴⁾。

ドイツの児童福祉法は1922年の帝国児童福祉法(旧法)を、近い将来に新法が制定されるであろうという予測のもとに、あまり大きい手直しをしないで1961年に改正されて新児童福祉法(Gesetz für Jugendwohlfahrts)となったが、なかなか議論がまとまらず、その時から30年を経てようやく1990年6月、「児童・青少年扶助法」という新しい名前で制定され、

¹⁾ マックス・プランク研究所編「西ドイツの教育のすべて」1989, 東信堂 77頁

²⁾ 同上 77頁

³⁾ 同上 83頁

⁴⁾ Kurg-Grüner-Daalichau, Kinder- und Jugendhilfe Sozialgesetzbuch(SGB) Kommentar, Verlag Schulz, 1991

翌91年1月から施行された。

第22条は通園施設に関する規定で、その第1項では「幼稚園(Kindergarten)、学童保育所(Kinderhort)その他の通園施設は、児童を半日又は全日滞在させて、児童を責任ある社会性のある人格に育成することを目的とする」と述べている。第2項は「その使命は、世話、教育、保育であり、児童と家庭のニーズにあった教育的、組織的な運営がなされなければならない」と定めている。第3項はその教育的な使命を果たすために、ふさわしい有資格の職員と教育責任者が必要であると述べている。

第23条は、託児保育(Tagespflege)に関する規定で、児童特に満一歳までの乳児を半日、または全日有資格の個人の家で預かり保育する制度について述べている。

第24条は、通園施設と託児保育が真に児童の福祉に貢献できるように、各州は州法を制定しなければならないと定めている。この規定による各州の法整備の状況は表1の通りである。

第25条は、両親やその他の教育に関わる人が自発的に通園事業や託児事業を行おうとする際には、必要な助言と支援を与えなければならないとしている。この規定により親の主導で設立された通園グループが各地で広がりを見せている。

第26条は、この章で述べられた使命と援助の内容と範囲の詳細は州法が定めるとしている。

3.幼稚園、3歳未満保育所、学童保育所とその他の通園施設の定義と現状

ドイツの社会福祉施設統計は四年ごとにとられている。1994年12月31日現在の通園施設の状況をその統計から見てみることにする*⁵

1) 通園施設の種別

・3歳未満児保育所(Kinderkrippe)

3歳までの子どもが対象

・幼稚園(Kindergarten)

満3歳以上就学までの子どもが対象

・学童保育(Kinderhort)

就学後の子どもが対象

この区別は対象年齢の違いによるが、多くの通園施設では3歳未満児保育と幼稚園とか、幼稚園と学童保育とか、3歳未満児保育所と幼稚園と学童保育の全部といったいろいろな組み合わせで行われていることが多い。また年齢区分を行わずに縦割りでグループを編成している通園施設も少なくない。今回の統計ではさらに、

・統合通園施設

健全児のグループの中に一人でも障害児を受け入れている三歳未満児保育所や幼稚園

・障害児通園施設

障害児のみを対象とするもの

・企業職員の保育所

児童の40%以上がその会社の従業員の子弟であるもの

・幼稚園類似の施設

施設の認可を得ているが州の定める一般幼稚園の最低基準を満たしていないもの。ただしボランティアの職員だけで運営されているものを除く。両親主導の通園施設も加えられた。

「児童・青少年扶助法」は幼稚園の定義をせずに、その形態、開園時間、職員配置、集団の大きさ、部屋の広さなどをすべて連邦州の規定にまかせたので、幼稚園の内容は州ごとに違っている。

*⁵ Tageseinrichtungen für Kinder am 31.Dezember 1994,in Wirtschaft und Statistik,12/1996.

2) 通園施設の数

1994年12月31日現在ドイツ全土に46623の児童通園施設が存在している。

三歳未満保育所	856 施設	(1.8%)
幼稚園	29757 施設	(63.8%)
学童保育施設	3657 施設	(7.8%)
いろいろな施設の組み合わせ	12353 施設	(26.5%)

そのうち、

障害児の統合通園施設	4869 施設
障害児施設	557 施設
企業保育所	302 施設
幼稚園類似グループ	7620 施設
親のつくる保育グループ	3005 施設

(出典 Wirtschaft und Statistik 12/96,S.799)

3) 通園施設の設置者

通園施設の設置者は公立のものが22108施設(47.4%)、私立のものは24515施設(52.6%)で、公立ではその60%が市町村立であり、私立では70%がキリスト教関係の団体によるものである。

施設の種別でみると

	公立	私立
三歳未満児保育所	46.3%	53.7%
幼稚園	36.1%	63.9%
学童保育所	70.8%	29.2%
各種の組み合わせ施設	公立 65.72%	私立 28.35%
統合通園施設	42.3%	57.7%
障害児通園施設	35.4%	64.6%
企業従業員の通園施設	36.8%	63.2%
幼稚園類似施設	39.6%	60.4%
親の通園グループ	2.7%	97.3%

4) 職員数

職員数は364868人でそのうちの204979人は幼稚園の職員である。

施設種別毎の職員の割合と一施設あたりの平均職員数をみてみると

三歳未満保育所

職員の割合 1.6%

一施設あたり平均職員数 6.6人

幼稚園

職員の割合 56.2%

一施設あたり平均職員数 6.9人

学童保育

職員の割合 5.5%

一施設あたり平均職員数 5.5人

各種施設の組み合わせ

職員の割合 37.6%

一施設あたり平均職員数 6.9-13.9人

(出典: Wirtschaft und Statistik 12/96,S.801)

5) 保育形態

通園施設の保育形態は「一日を通しての保育で昼食のために帰らない：全日保育」、「午前と午後の保育を行うが昼食のために家に帰る：午前・午後保育」、「午前だけの午前保育」、「午後だけの午後保育」の4種類があるが、全46623施設中、

全日保育を行う施設	25660(55.0%)
午前・午後保育を行う施設	14899(32.0%)
午前と午後の保育を交代で行う施設	1312(2.8%)
午前だけの保育を行う施設	4344(9.3%)
午後だけの保育を行う施設	408(0.9%)

施設の種別でみると

三歳未満保育所

全日保育 78.3%

午前と午後保育 7.7%

幼稚園

全日保育 33.9%

午前と午後保育 48.2%

学童保育

全日保育 81.2%

午前と午後保育 8.0%

午後保育 10.0%

異なる種別を組み合わせている施設
 全日保育は 96-98%

統合通園施設	
全日保育	59.7%
午前と午後保育	32.2%
障害児施設	
全日保育	56.2%
午前のみ保育	37.9%
企業通園施設	
全日保育	87.1%
午前と午後保育	6.3%
幼稚園類似施設	
全日保育	58.0%
午前と午後保育	18.7%
午前のみ保育	19.3%
親のつくる保育グループ	
全日保育	57.5%
午前と午後保育	14.8%
午前のみ保育	23.6%

(出典:Wirtschaft und Statistik,12/96,S.802)

4. 旧連邦州と新連邦州の違い

旧東ドイツで(DDR)は、1922年の帝国児童福祉法から多くを取り入れ、1966年に「児童援助規則(Jugendhilfeverordnung JHVO)」をつくり、マルクス・レーニン主義にもとづく階級の立場に立った政治教育を国家の責任として行うために、公的な児童福祉の中でも特に児童文化の領域、すなわち芸術、才能育成、競技スポーツ、レクリエーションスポーツ、サマーキャンプ、ユースホステルなどの振興に力を入れた。また児童が社会的にあやまった発達

をしないための予防的な措置や家庭教育への支援と促進も児童福祉の重要な領域と考えられた。

児童の通園施設としては、三歳未満保育所(Kinderkrippe)は、保健省が管轄し、幼稚園(3歳から就学まで)と学童保育(就学から10歳まで)は国民教育省が管轄していた。就学前教育にはフレーベルの教育方法が採用された。男女平等の思想により女性の就業率が高く、三歳未満保育所と幼稚園の利用率は非常に高かった。これらの施設では一般の保育の他に、家庭に問題があったり、家庭の教育がうまく行われていないと判断されると 予防という名の下に社会的な介入がなされた。学童保育はそのすべてが国立であったが、幼稚園や三歳未満保育所についてはわずかながら宗教団体によるものも存在していた。^{*)}

1990年10月3日、ドイツ連邦共和国(西ドイツ)はドイツ民主共和国(東ドイツ)を吸収合併し、旧東ドイツはドイツ連邦共和国の新連邦州としてドイツ連邦共和国に組み入れられという形の再統一が実現した。そのために新連邦州に対しても「児童・青少年扶助法」が適応されこととなった。

連邦統計から旧連邦州と新連邦州の児童通園施設の特徴をみしてみる。

1990年から1994年までの間に全児童通園施設の総数は11.7%減少した。内訳は旧連邦州は33526施設から34171施設へと1.9%の増加をみたが、新連邦州(旧東ドイツ)では19292施設が12452施設へと35.5%という大幅な減少をみた。公立と私立の施設の推移をみると、

	旧連邦州(旧西ドイツ)		新連邦州(旧東ドイツ)	
	1990年	1994年	1990年	1994年
公立施設	33.1%	34.0%	95.4%	84.3%
私立施設	66.9%	66.0%	4.6%	15.7%

^{*)} Bernd Seidenstücker, Jugendhilfe in der DDR, in Nachrichtendienst, Heft 8/1990.

(出典:Wirtschaft und Statistik,12/96,S.803)

職員の推移をみても旧連邦州では 30.1%の増加に対して、新連邦州では37.4%減少し、とくにフルタイムの職員は51.3%減少し、その代わりにパートタイム職員が28.7%増加している。

施設の種別でみると旧連邦州では全児童通園施設定数の 91%が幼稚園であり、三歳未満保育所は2.2%、学童保育は6.9%、その他が3.1%であるのに対して、新連邦州では幼稚園は59%、三歳未満児保育所は11%、学童保育が30%、その他が27.6%となっていて、新連邦州では幼稚園の定数に比較すると、三歳未満保育所や学童保育の割合が高いことがわかる。児童 100 に対する年齢毎の保育定数を、新・旧連邦州で比較すると次のようになる。

	旧連邦州	新連邦州
3歳未満	2.2	41.3
3-6歳	85.2	117
6-10歳	5.1	34.1
6-12歳	3.5	22.6
6-14歳	2.6	16.7

(出典:Wirtschaft und Statistik 12/96,S.806)

すなわち、すべての年齢層において新連邦州は児童数に対する定数が多いことがわかる。

5.幼稚園への入園請求権とその背景

1996年8月1日からすべての児童に幼稚園に入園する権利が認められ、それに伴い各州には法律にその旨を明文化する事と十分な

定員を確保することが求められることとなった。実際に、西側の多くの州ではいまだに幼稚園の設置率が非常に低く、加えて自治体の財政難の折から法律の施行は 1998 年まで延期された。

すでにみたように旧 DDR では、すべての女性は働くことが当然であり、過去 40 年の間女性は基本的に保育から解放されてきた。しかし、統一後、女性は職業を失い家庭に入らざるを得なくなったり、自治体は財政難のために多くの児童通園施設を閉鎖せざるを得なくなった。また、通園施設の職員達も統一後はその保育の内容について自信を失い混乱が生じた。それでもその量においては旧連邦州を遙かに上回っていることは明らかである。一方旧 BRD では、古くからとくに低年齢児の集団保育についての批判的な意見が強く、家庭内での育児を支援する育児手当や休業制度の充実が求められてきた。しかし、社会の変化に伴い家庭だけで育児をすることへの困難が指摘され、就学以前の子どもに対する公的教育の重要性が強く認識されるようになった。こうして、東西ドイツの統一はまさに DDR の量と BRD の質が手を結んだ転換期と言うことができる^{*)}。さしあたり 3 歳から 6 歳までのすべての幼児のために場所が用意されることになるのであるが、これが単なる数の充足にとどまらず、質において、現代社会と子育てをする家庭のニーズに適った幼稚園になるように今後さまざまな取り組みや改革が必要である。

^{*)} Heidi Collberg-Schrader/Michael-Sebastian Honig, Nach dem Rechtsanspruch , in Kindergartenentwicklung, SS.141-154 ,Beltz Verlag, 1998

さしあたりの現状をみてみると、各州における通園施設に関する法律の制定の有無は次の通りである(※は規定有り)。

州	3歳未満	3から就学	就学年齢	年齢混合	障害児	託児制度
バーデン-ビュルゲンバーク	※	※	※	※	※	
バイエルン		※				
ベルリン	※	※	※		※	※
ブランデンブルク*	※	※	※		※	※
ブレーメン		※	※		※	
ハンブルク*		※				
ヘッセン		※			※	
メックレンブルク* フォアポーンメルン	※	※	※	※	※	※
ニーダーザクセン	※	※	※	※	※	
ノルトラント-ウェストファーレン	※	※	※	※	※	
ラインラント-ファルツ	※	※	※	※	※	
ザールラント*	※	※	※		※	
ザクセン	※	※	※	※	※	※
ザクセン-アンハルト	※	※	※		※	
シュレーヒッヒ-ホルスタイン	※	※	※		※	※
チューリンゲン	※	※	※	※	※	

(出典: Kinderi in Tageseinrichtungen und Tagespflege, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend., 1996. S.33)

また 1994 年 12 月 31 日現在で各州が用意している幼稚園の定員数は、3 歳から 6 歳半までの児童 100 人中次のようになっている。

州	3-6.5 歳児 100 人中定数
バーデン-ビュルツェンベルグ	92.4
バイエルン	75.5
ベルリン	69.8
西	51.4
東	97.6
ブランデンブルグ	97.3
ブレーメン	65.6
ハンブルグ	50.9
ヘッセン	78.2
メックレンブルグ-フォアポムメル	89.1
ニーダーザクセン	64.1
ノルトライン-ヴェストファーレン	63.0
ラインラント-ファルツ	90.4
ザールラント	83.6
ザクセン	97.9
ザクセン-アンハルト	92.0
シュレービッヒ-ホルシュタイン	64.9
チュービンゲン	101.9

(出典: Wirtschaft und Statistik 12/1996 S.805)

6 託児保育 (Tagespflege)

「児童・青少年福祉法」の第 23 条に定められている乳児または三歳未満児を対象として家庭に預かって保育する託児保育に関する規定を定めているのは、6 州だけで、それらはすべて新連邦州である。すなわち、ベルリン、ブランデンブルグ、メックレンブルグ-フォアポムメルン、ザクセン、シュレービッヒ-ホルシュタイン、チュービンゲンである。規定されている内容はまちまちであるが、たとえばベルリンの場合は、託児保育には 3 つの種類があ

る。1-3 人を預かるもの、4 人から最大 8 人までを預かるもの、特別な世話を要する子どものためのものである。託児保育者は児童事務所から任命され、規定に従った報酬を受ける。両親は児童事務所に料金を払う。託児保育者のスーパービジョンや再教育などは児童事務所が受け持つ。しかし州によっては企業ベースで行っているところもあるし、民間福祉団体に雇用されている場合もある。

追加

資料1 3歳未満児保育所の各州の定める保育時間と1グループあたりの人数と職員配置の基準

州	通常開所時間	グループの大きさ	職員配置
バーデン-ビュルゲンラント	規定なし		
バイエルン	規定なし	8-12人	資格者1+補助1
ベルリン	7-9が一般 6-19.30 12時間を超えない	保育時間による	1資格者/6人/9時間 1資格者/7人/7時間
ブランデンブルク	8-10時間	最大10人	1資格者/7人/8-10時間
ブレーメン	ブレーメン市 13.25時 ブレーメンハーフェン 11.65時間	最大8人	1資格者(社会教育) +1介護士 親主導の場合は 1社会教育主事+親
ハンブルク	8-12時間	12-13人	2資格者/12人
ヘッセン	規定なし	7-10人	1歳未満 1資格者/8人、 1-2歳 1資格者/7人、 2-3歳 1資格者/10人
メックレンブルク-フォアポメルン	10時間	規定なし	1資格者/6人
ニーダーザクセン	状況に応じて	最大15人 2歳未満 が7人以上は12人	1社会教育主事+1資格者/最大15人
ノルトライン-ウェストファーレン	最低 8.5時間、最大 7-18時	混合クラス 15人	1-就学前 2資格/15人 2資格
ラインラント-ファルツ	必要に応じて弾力的	8-10人	1資格/5人
ザールラント	6時間	10人	1教育職/5
ザクセン	9時間	規定なし最大20人	2.4-3.0資格職
ザクセン-アンハルト	8時間 6-18時	12-15人	2資格職/10人
シュレーヒッヒェルシュタイン	全日で昼食付き最低 6時間、最低4時間	最大10人	1.6資格、2資格(1歳 未満)
チューリンゲン	10時間 6-18時	最大8人	

資料2 幼稚園(3-6歳)の保育時間1グループの人数と職員配置

州	開所時間	1グループ人数	混合クラス人数	職員配置
バーデン-ビュルテンベルグ	規定なし			
バイエルン	最低 30 時間 /週	最大 25 人	12-15 人	1 保母+0.5 介助 /1グループ
ベルリン	7-9 時間 最大 12 時間	10-12 人、半日 15 人	規定なし	1 資格 /10 人 /9 時間、1/12 人 /7 時間、1/15 人 /4-5 時間
ブランデンブルグ	8-10 時間	最大 18 人	規定なし	1 資格 /13 人 /8-10 時間
ブレーメン	必要に応じて	最大 20 人	最大 15 人	人数と保育時間による
ハンブルグ	8-12 時間(全日)、6-7(部分日)、4-5(半日)	20 人、市立 22 人、障害統合 15 人	規定なし	2 資格 /20 人、1.5 /20 人、0.75/20 人
ヘッセン	規定なし	20-25 人	規定なし	1 資格/20-25 人
メックレンブルグ-フォアポメルン	10 時間	18 人	必要に応じて	1 資格/18 人
ニーダーザクセン	4 時間半日、6 時間全日	25 人	25 以内	1 社会教育+他の資格職
ノルトライン-ウエストファーレン	10 時間	18 人	弾力的	幼稚園:1 資格/1 保母/25 人、児童通園:2 資格/20 人
ラインラント-ファルツ	7 時間以内	20-25 人 全日 20 人	2-3 資格/7-20 人	1.75-2 人 /15-20 人
ザールラント	6 時間	20-25 人	規定なし	1 資格/12-15 人
ザクセン	9 時間	規定なし	1 教育職/13 人	1 教育職/13 人
ザクセン-アンハルト	最低 8 時間 6-18 時	12-18 人	規定なし	1 資格、1 補助 /18 人
シュレ-ビッヒ-ホルシュタイン	4 時間全日 6 時間半日	20-25 人 (2000 まで) 18-20 人 (2000 以後)	2 資格/15 人	1.5 資格/グループ
チューリンゲン	10 時間	15-18 人	最大 15 人	1.6 保母/10 時間

資料3 学童保育の保育時間とグループの人数と職員配置

州	開所時間	グループの大きさ	職員配置
バーデン-ビュルテンベルグ	最低 5 時間	20 人	2 資格者
バイエルン	7-18 時	最大 25 人	25 人/1 教育職+1 補助 1 資格者
ベルリン	7 時間 /9 時間	16 人	0.8 資格者/15 人
ブランデンブルグ	5-6 時間(全日)	規定なし	1 資格者/20 人
ブレーメン	10-16 時	全日は最大 20 人 後は部分、半日	1 教育職/グループ
ハンブルグ	6-18 時	20-22 人最大 25 人	1 資格者/グループ
ヘッセン	規定なし	20-25 人	1 資格者/グループ
メクレンブルク-フォアポメルン	6 時間	22 人	1 社会教育+1 他の資格職
ニーダーザクセン	7 時間、7.30-16 時	最大 20 人	2 資格者/グループ
ノルトライン-ヴェストファーレン	7 時間	20 人	1.5 資格者/グループ
ラインラント-ファルツ	17 時まで最長 20 時	15-20 人	1 資格者 12 人
ザールラント	7-18 時	15-20 人	0.8 教育職,0.9 資格者
ザクセン	最大 6.30-18 時の 5 時間、早朝は 6 時間	規定なし	/早朝含む 20 人
ザクセン-アーンハルト	8 時間	18 人	0.9 資格者/18 人
シュレーヒッヒ-ホルシュタイン	主体が定める	15-20 人	1.5 資格者/15-20 人
チューリンゲン	5.5 時間	15-20 人	1 資格者(5 時間)

出典 資料 1,2,3 児童通園施設委員会の 6/97 現在の状況報告を AWO の州資料により補足した

1. 東西統一

ドイツの現在の保育事情をみる際に考慮しておかなければならないことは、1990年10月の東西ドイツ統一である。第2次世界大戦後、東西に分割されたドイツは、約40年の間に、保育の面においても大きく異なる制度を育ててきた。

東側の旧ドイツ民主共和国(DDR)においては、中央集権的に組織された政治体制のもとで、労働力の不足もあって女性の就業は明白に政治的な目標となり、同時に全日保育施設の整備が進んだ。国家主導の教育計画のもとで家族と子どもは単一の価値システムで教育されたのである。ちなみに保育所(Krippe、kinderkrippe)も教育システムに組み入れられており、乳幼児期からの社会主義の思想教育が計画された。保育の方法も社会主義教育の基盤から考えられており、そのためには幼い子どもたちが一ヶ所に集まっていることが都合がよく、そのことも保育所の発達を促したといわれる。

DDRの幼稚園(Kindergarten)は「社会主義的人格の涵養」ということが明確に法律で規定され、費用も国庫から支出された。幼稚園入園の権利は法律的に保障され、3才から就学の始期にいたるまでの子どもへはほぼ同質な全日保育の場が提供されており、入園希望が叶えられないことはほとんどなかったとされる。

旧東ドイツに関しては、統計資料が少ない上に、その数字が必ずしも正確ではない場合のことも考慮しておく必要がある。ほぼ100%就園といわれる幼稚園であるが、そこでの保育の質に関する情報はほとんどなかった。統一後、少しずつその内容が明らかになってきている状態である。

しかしながら、両親がほとんど保育施設の心配をすることなく就業できるシステムが存在していたのであり、女性の働く権利の保証、自己実現の機会の提供という立場からは、旧東ドイツの体制を回顧する際に肯定的側面として語られることが多い。

一方の西側の旧ドイツ連邦共和国(BRD)においては、かつて国家社会主義(ナチズム)の時代に、中央集権的、画一的な指導を体験したことを強く反省し、戦後はそれを意識して連邦各州の権限を強化することを通して、権力の非集中化につとめてきた。連邦制という国家システムのもとで各州にかなりの権限を持たせている背景には、権力の集中を排除しようという思想がある。

旧西ドイツにおいて、家族支援計画が組織化されるに際しては、国家や自治体は個人や団体に対する助成的機能を主に果たすべきとする、助成説の原理が用いられた。保育施設についても、公立のものは、自由で公益性を持つ私立の担い手による適切な提供物がない時にはじめて出番がくるという立場をとる。

旧西ドイツでは1952年に青少年福祉法(JWG)を成立させたが、これは1922年制定の帝国青少年福祉法(RJWG)からの流れを汲んでおり、福祉における自由な私立の担い手に、公立よりも優先権を与えるという考え方を継続させている。この原理は、1990年の児童青少年福祉法(KJHG)において再確認され、定着している。

旧西ドイツの保育施設は長い間、社会的に苦境にある家族のための救済施設という見方が強く、その拡充強化にはためらいが付随していたといわれる。

この考え方に変化が生ずるのは1970年

代に入ってからである。70年代の旧西ドイツでは「教育の危機」が叫ばれ、広範囲に及ぶ教育政策上の討議が活発になされたが、そこには就学前教育も含まれており、幼稚園の在り方も深く検討された。その際、1973年の構造計画(Strukturplan)において幼稚園は正式に教育システムの中の初等領域と規定されたのだが、しかし、公的な学校システムの一部となったわけではない。実際、連邦各州において幼稚園は福祉関係各省の管轄下にある。

70年代の教育再考の流れの中で幼稚園定員は明らかに広がりを見せる。1965年には3~6才という該当年齢児の33%でしかなかった幼稚園定員は、70年代の終わりには79%となった。80年代の停滞期を経て90年代初頭に再び上昇に転ずるのであるが、それには、需要の増加と、幼稚園入園を法律上の請求権として認めるという政治的圧力の二つの原因が考えられる。

その一方で、旧西ドイツにおける保育所と学童保育所(Hort, Kinderhort)の不足は明らかである。保育所の拡充は育児休暇の普及と連動してその最適な形が論ぜられるべきであろうが、それでも施設数は不足している。幼稚園が社会的に広く認知される一方で、保育所ならびに学童保育所は救済事業といった見方が相変わらず残っていたともいわれる。90年代に入り、東西統一によりもたらされた旧東ドイツの保育所普及状況からの刺激、両親からの設置要求、保育園が子どもの発達上もよい意味を持つ施設であるという専門家たちの意見などの影響のもとに、施設増に向かいつつあるところである。

2. 社会的背景

ドイツの連邦システムを規定する根本は基本法である。ドイツが東西に分割され、ボンが暫定首都と定められた際に、将来統一し

た時のためにまだ憲法は定めず、憲法と同等であるが基本法というものを定めた。それは30数年を経て定着し、統一後、首都のベルリンへの移転が確定したのちも変更されていない。この基本法の精神のもとに、保育に関しても連邦は法律だけを定める。つまり、枠組みは連邦が作るが、各州はそれに基づく州法を作って、それを独自に運用していく。各州の固有の文化、伝統、歴史、生活等を鑑みて独自の運用がなされていく。

歴史的にふりかえると、ドイツにおける保育施設は19世紀半ばの教会や各種の自由な私的団体による育児施設にその源を持つ。これらが発展してきたものが現代の保育施設であり、伝統的に多くが私立である。おおまかに言って、幼稚園の約70%が私立、30%が自治体の運営による公立である。

保育における基本法とでもいえるべきものが、連邦制定の児童青少年援助法(Kinder- und Jugendhilfegesetz, KJHG)であり、16の州はその管轄下にあるといえる。それは、各州は児童青少年援助法の執行に関して責任を負うということである。

幼稚園に関していえば、1996年1月1日以降、3歳になったすべての子どもは幼稚園入園について法律上の請求権を持つこととなった。つまり、幼稚園入園は権利であり、各自治体はその需要を満たす定員を用意する義務を負う。前述したように、幼稚園はドイツにおいては福祉施設である。

旧西ドイツ地域の母親の労働市場への参加は、旧東ドイツ地域よりも少なく、子どもの施設保育も少ない。幼稚園も半日保育が主流である。保育に関する責任は最終的には親にあるとはいえ、それを強調する姿勢は伝統的に根強いといわざるをえない。しかし、KJHGは両親の責任を明確にしつつ、需要に即応した保育施設を提供していくべきであるとの立場に立っている。このような立場の決定

に関しては、各州の担当大臣は必要に応じて連邦大臣会議に出席して重要事項を審議するシステムである。

1986年に旧西ドイツでは育児休暇法と育児手当法が施行された。当初は12ヵ月であった育児休暇は統一後の1992年に3年間に延長された。所得と関わりのある育児手当は子どもが2歳になるまで支払われる。ドイツにおいてはまた、すべての子どもが成人するまで保護者に対して児童手当が支払われている。そこには、子どもを育てる人が子どものいない人よりも経済的に負担を負うことがあればそれは緩和されなければならないという考え方があるといわれ、また、子育てという仕事への国からの感謝のしるしだともいわれる。これらの手当は国庫から支給されている。いくつかの州(バーデン=ヴュルテンベルク、バイエルン、ベルリン、テューリングン、ラインラント=プファルツ、ザクセン)では、連邦の育児手当と並んで、州の家族手当や育児手当を設けている。

3. 保育施設

ドイツの保育所と幼稚園は年齢別であり、初めから幼保一元化がなされている。この二者に学童保育所を加えた三施設が保育施設の主たるものであるが、いずれも所管は、家族、高齢者、女性、青少年、社会、福祉などを扱う省であり、福祉の領域に含まれる。例外はバイエルン州であり、1973年の州法により幼稚園は教育の領域に組み入れられている。ゆえに、連邦の児童青少年福祉法の幼稚園入園請求権の規定はバイエルン州では適用されない。

連邦で保育施設を管轄するのは、連邦家族・高齢者・女性・青少年省である。本部はボンにあるが、2000年をめぐりにいずれベルリンに移る。

保育所、幼稚園、学童保育所以外にもいく

つかの保育施設がある。特に70年代には広範囲の教育論議が起こる中で、連邦や州がイニシアティブをとって多くのモデルプロジェクトが実施され、保育においても様々なモデルが試された。そこでは小学校への5歳児入学も議論された。就学前クラス(Vorklasse)は5歳児用のものであり、ベルリン、ハンブルク、ニーダーザクセン州等にある。入学準備課程(Eingangsstufe)は5,6歳児用の2年間の課程でヘッセン州にある。これらの施設に通う5歳児は全5歳児に対する割合でみると約5%である。そのほかにドイツの伝統的な施設で学校幼稚園(Schulkindergarten)がある。これは就学年齢に達してはいても就学に必要な発達の要件をまだ満たしていないとされる子どもが通うもので1年間である。これは州によっては就学前クラス、入学前クラス(Vorklasse)、準備クラス(Vorbereitungsklasse)、育成クラス(Förderklasse)などとよばれる。背景には、小学校入学年齢を柔軟に考え、小学校における留年や入学延期が特殊なものとされていないドイツの伝統があるといわれる。特殊幼稚園(Sonderkindergarten)は障害のある子どものための施設であり、バイエルン州では特殊学校の学校準備施設(Schulvorbereitende Einrichtung)になる。

これらの伝統的なものと並んで、年齢の垣根を越え、既成の施設の枠を越えた総合的保育施設とでもいえるべきものがある。0~6歳児用とか、3~12歳児用とかといった、保育所、幼稚園、学童保育所の3機能を合体させて一ヶ所に設けたもので、児童通園施設とか乳幼児・児童保育センターともよばれ、通常KITA(Kindertagesstätte)と称している。ベルリンでは保育施設はKITAに収斂していく動きが強い。保育所も幼稚園も学童保育所も同じ省が所管しているドイツでは、3機能を合体した運営に管轄上の支障はあまりない。むしろ

ろ、保育所や学童保育所の不足が言われ、幼稚園全入が至上命題となった現在、既存の施設、人員の活用ができる利点があり、KITAへの関心は明らかに高い。現在のところ、KITAという言葉の用いられ方は様々であり、本来は保育施設の3機能を合体したものであるが、幼稚園の意味で用いられたり、全日保育施設を指していたりすることも見受けられる。

まず保育所であるが、これは3歳までの子どものための全日保育施設である。前述したように、旧東ドイツ地域ではかなり普及しているが、旧西ドイツ地域ではその不足が目立ち、対象年齢児の3%という提供定員数(1994年)は、とても需要を満たしてはいない。普及しない背景には、乳幼児は家庭で親の世話を受けるのが最善であるという伝統的な考えがあり、保育政策上あまり肯定的な立場を得られていないとされることに加えて、育児休暇、育児手当の普及がある。しかしながら、就業を続ける親にとっては何らかの保育援助態勢は不可欠であり、保育所に加えて、両親たちが自主的に作る保育グループの活躍が目立つ。その他、家庭での保育ママ(Tagesmutter)による保育、個人的な援助等、多様な方法が存在することがこの年齢児の保育態勢の特徴である。

幼稚園は主に3歳から6歳までの子どものための保育施設であり、ドイツでは福祉担当省が所管している。子どもの社会性の涵養を課題とし、自立、共同、協力する力を育てることをめざす。加えて、子どもの社会的、発達の条件で不利な点があればその平等化をめざすということ、また、両親を支援するということが課題である。入園は自由意思であるが、保護者は収入に応じて費用を払う。それは、幼稚園の経営者が私立の福祉団体(たと

えば、ドイツ新教社会奉仕団、労働者福祉連盟、ドイツ赤十字社、ドイツカリタス連盟、その他)であろうと、自治体であろうと同じである。公立、私立とも自治体から補助金を得る。

園の経営費用を払うのは、州、自治体、両親、その他の財源(教会税、経営主体独自の財源、寄付金など)である。両親負担の額は、親の収入、子どもの年齢、全日保育か半日保育かなどによって異なる。大体総費用の20%程度である。

幼稚園の開園時間も様々である。午前中か、午後2時頃(昼休みの中断を含む)までか、全日(昼の時間も継続する)かが多い。同じ園で子どもにより終了時間が多様なものもある。半日保育が多数を占める中、全日保育を希望する声が多く、しだいに全日保育が増える傾向にある。

学童保育所は6~14歳の子どものための福祉施設であるが、実際には6~10歳の子どもの多く扱っている。ドイツの学校時間は他のヨーロッパ諸国に比べても短い。「半日学校」の長い伝統があるにもかかわらず、児童のための午後の施設整備は進んでいない。旧西ドイツでの1986年の統計では6~10歳児の4.4%にあたる定員しか提供されていなかった。この場合、地域差が大きく、保育所と同様に学童保育所も大都市に多い。就学児童を持つ母親の就業率の上昇により、学童保育所の不足は近年大きな議論を呼ぶテーマとなっている。子どもは家庭が世話をすべしという伝統的な考えは、急速に進む現実社会の変化や、国民の就業観や人生観の変化に適応できなくなっている。

幼稚園入園を権利として要求できるとしたことに関連して、学童保育所に対しても同様の考えについての議論が始まった。ただし、就学児童の場合には学童保育所以外にも

いくつかの選択肢がある。たとえば、年齢混合の児童通園施設(KITA)、学校や幼稚園の施設を利用したもの、民間奉仕団体の提供するものなどである。

これらの他に、両親自助グループ(Eltern-Selbsthilfegruppen)による保育活動がある。自主管理幼稚園や、両親-子どもグループ、小さな親子クラブ、親子協会、母親センターなどであり、両親がイニシアティブをとって成立したものである。保育所などの不足がこの種のグループを生じさせるわけであるが、それだけではなく、親たちの望む保育を実現させようという動機や、親同士の交流の場を求めるといった動機も背景にある。連邦中至る所にみられるが、ベルリンは特にこの動きが盛んで1994年で約460のグループが登録されているといわれる。登録されると青少年福祉協会などから財政的支援を受けることができる。近年、自助グループと既存の保育施設との協力活動を進めることが重要な課題となってきている。

乳幼児の保育を一方で支えているのが家庭託児保育(Familientagespflege)である。これは保育園などの施設ではなく、保育ママなどの家庭で保育するものである。法的に支えられた保育ママによる家庭保育というやり方は、ドイツでは決して長い伝統のあるものではない。1970年代以降、多くの議論を経て、3歳以下の子どもを家庭で保育することは保育園等の施設保育と同等であり、二者択一であると確認された。保育ママは役所の許可を必要とせず、資格も要求されていない。直接に両親と交渉して仕事をする。ゆえに、保育ママの質の確保、労働者としての地位の安定など課題もあるが、家庭で乳幼児を育てるといった環境的利点は認められている。家庭託児保育の団体に州が補助金を出している

ところもある。

0~14才の子どものための保育施設の概観を(表1)に示す。

保育所、幼稚園、学童保育所の定員、その該当年齢児における割合、設置者の公私の別を(表2)~(表10)に示す。

4. 保育者

ドイツの保育施設で働く保育者の教育や資格は様々である。資格や養成課程に連邦で統一した決まりはないが、保育士(Erzieherin/Erzieher)が保育施設における最大の勢力である。保育者養成教育は児童青少年福祉にかかわる仕事に携わる人材を養成する教育の中に広く組み込まれている。

保育施設従事者の資格の各施設での割合、それらの資格を得る学校や教育の内容、学校での授業科目などを(表11)~(表13)に示す。

(表12)に示した様々な職業教育の課程は、組織上も構造上も内容上もお互いに関わりがない。別の職業資格を得たいと思えばその都度その教育課程を終了しなければならない。この10年来、この教育構造は専門家の批判するところとなっている。現実にはそれぞれの教育の境界が明確であると、他の資格の学校への移行や、継続教育を受ける可能性を狭めてしまう。その結果、今日では仕事の分野によって明白にヒエラルキー構造が出来上がっている。どの職業教育の終了資格を持つかによって、到達できる仕事や地位、報酬が決まる。教育課程のより高いものを望む人がいるのは、そうすればするほど仕事の可能性も広がり、現場での地位も高くなることを知っているからである。専門家たちの間では、保育に関する教育の全体的見直し、内容的な調整、職業教育と継続教育の関連、相互交流のある流動的なシステムの構築などが話し

合われている。改革のための提言として、たとえば、一つの職業教育の場で段階的に資格を得ることのできる制度や、様々な科目の互換性を基礎に置いた継続教育の見直しなどが言われている。

現実の制度をみると、これらの職業教育において連邦の16州をその支配下に置く単一の規則というものはない。それぞれの州が独自の州法において教育課程について定めている。この状況は1990年以来、旧東側の各州にも該当することになった。旧東ドイツにおいては、子どもにかかわる保育関係の職業教育は明白に他の教育と分けられ、単一で組織されていた。つまり、保育所教師、幼稚園教師、学童保育所教師と別々の職業教育の場が設けられていた。ただ、学童保育所教師は制限つきであるが小学校の授業をする資格を持っていた。統一の過程で、この職業教育の制度は旧西ドイツの構造に適合することとなり、今日、どの州においても、保育所、幼稚園、学童保育所といった単一の職場にのみ限定された職業教育は存在しない。終了した学校の種類による職場での序列化を指摘されることはあっても、すべて保育に関する職業教育課程は、広い分野に適応することをめざして、他の教育的、社会教育的分野で働く資格をも共通して与えている。

職業教育に関する協議は、連邦レベルでは連邦-州-委員会(Bund-Länder-Kommission, BLK)において全体的な枠組みが取り決められるが、それは各州特有の事情に対応できる余地を多く残すものである。州の関係では州の文部大臣が集う会議(Kultusministerkonferenz, KMK)がある。

参考文献

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1997 Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1996 Kinder in Tageseinrichtungen und Tagespflege.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1996 Kinder- und Jugendhilfegesetz (Achstes Buch Sozialgesetzbuch)

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, 1998 Statistische Angaben zur Tagesbetreuung von Kindern in der Bundesrepublik Deutschland.

David, T. 1993 Educational Provision for our Youngest Children: European Perspectives. Paul Chapman

Deutsches Jugendinstitut e. v. 1998 Tageseinrichtungen für Kinder Pluralisierung von Angeboten.

小宮山潔子 1997 「主要国の保育の現状-ドイツ」, 「ドイツの保育の課題-東西統一後の変動する保育の実情について」 日本保育学会編 『諸外国における保育の現状と課題』 世界文化社

Oberhuemer, P. & Ulich, M. 1997 Kinderbetreuung in Europa-Tageseinrichtungen und pädagogisches Personal. Beltz

Statistisches Bundesamt 1994 Soziale Leistungen (Fachserie 13) Tageseinrichtungen und Tagespflege.

(表1) 0～14歳の子どものための保育施設

1994年の数字。連邦統計局 1996

施設	子どもの年齢/ 対象年齢児に対 する供給の割合	開園時間	経営主体	所管
保育園	0～3歳 3歳以下の子ども の6.3%が 入園できる数	全日保育	公立 あるいは 私立	社会、青少年 担当省 ほか類似の省
幼稚園	3～6歳 3～6歳児の 90.7%が 入園できる数	多様である 午前保育 昼の中断を含 んで14時頃まで 全日保育 など	私立 あるいは 公立	社会、青少年 担当省 ほか類似の省
年齢混合児童 通園施設 (KITA)	4ヶ月～6歳 (ノルトライ ン-ウェストフ アーレン) 3～12歳 (モデル施設)	大部分全日保育	私立 あるいは 公立	社会、青少年 担当省 ほか類似の省
就学前クラス/ 学校幼稚園	5歳 就学前クラス 1.7% (1990年 旧西ドイツ) 学校幼稚園 1.7% (1990年 旧西ドイツ)	午前中	公立 (バイエルンと バーデン-ヴェ ルテンベルクを 除く)	教育省 ほか類似の省
学童保育所	6～10歳ないし 6～12/14歳 6～10歳の 11.6% 6～12歳の 7.9%	下校後 (時に登校前) 通常 17:00 まで	公立 あるいは私立	社会、青少年 担当省 ほか類似の省
家庭託児保育 (保育ママ)	0～3歳 (時にはもう少 し年長児も) 0～3歳児の 1.8% (1990年, 旧西ドイツ)	個別交渉による		社会、青少年 担当省 ほか類似の省

(出典) Oberhuemer/Ulich (1997) 『Kinderbetreuung in Europa』 Beltz S. 88

(表2) 1980~1994年 各州別保育所定員数 (K I T Aを含む)

(青少年援助統計による)

州	1980	1986	1990	1991	1994
バーデン-ヴュルテンベルク	2,990	3,442	3,881		4,318
バイエルン	3,401	3,004	3,414		4,136
ベルリン					24,805
西ベルリン	9,469	10,814	11,764		12,039
東ベルリン				28,698	12,766
ブランデンブルク				49,941	21,292
ブレーメン	79	142	390		1,218
ハンブルク	3,923	4,130	4,699		5,655
ヘッセン	1,872	2,240	3,333		3,946
メクレンブルク- フォアポンメルン				30,584	11,507
ニーダーザクセン	1,540	1,841	3,960		3,909
ノルトライン- ヴェストファーレン	1,956	1,816	5,115		8,884
ラインラント-プファルツ	519	408	696		1,186
ザールラント	164	115	259		545
ザクセン				69,014	23,592
ザクセン-アンハルト				36,086	19,553
シュレスヴィヒ- ホルスタイン	191	401	642		1,228
チューリンゲン				40,957	14,979
ドイツ全体					150,756
旧西ドイツ地域	26,104	28,353	38,153		47,064
旧東ドイツ地域と 東ベルリン				255,280	103,689

(出典) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1998)

『Statistische Angaben zur Tagesbetreuung von Kindern in der Bundesrepublik Deutschland』

(表3) 1980～1994年 各州別年齢対象児100人に対する保育園定員の割合

(KITAを含む) (青少年援助統計による)

州	1980	1986	1990	1991	1994
バーデン-ヴュルテンベルク	1.1	1.2	1.1		1.2
バイエルン	1.0	0.9	0.9		1.0
ベルリン					28.7
西ベルリン	18.6	19.8	17.9		19.1
東ベルリン				70.1	54.4
ブランデンブルク				64.6	54.1
ブレーメン	0.5	0.9	2.0		6.4
ハンブルク	10.4	11.0	9.8		11.9
ヘッセン	1.2	1.5	1.8		2.1
メクレンブルク- フォアポンメルン				50.0	39.0
ニーダーザクセン	0.7	0.9	1.6		1.5
ノルトライン- ヴェストファールン	0.4	0.4	0.9		1.5
ラインラント-プファルツ	0.5	0.4	0.5		0.9
ザールラント	0.6	0.4	0.8		1.7
ザクセン				51.9	32.8
ザクセン-アンハルト				43.4	42.9
シュレスヴィヒ- ホルスタイン	0.3	0.6	0.7		1.4
テューリンゲン				54.0	36.4
ドイツ全体					6.3
旧西ドイツ地域	1.5	1.6	1.8		2.2
旧東ドイツ地域と 東ベルリン				58.2	41.3

(出典) Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (1998)

『Statistische Angaben zur Tagesbetreuung von Kindern in der Bundesrepublik Deutschland』