

厚生科学研究費補助金（子ども家庭総合研究事業）
平成 11 年度研究報告書
諸外国における保育制度の現状及び課題に関する研究

主任研究者	網野武博	(上智大学)
研究協力者	荒井 洌	(白鷗女子大学短期学部)
(50 音順)	池本美香	((株)さくら総合研究所)
	小宮山潔子	(国士舘大学)
	渋谷百合	(お茶の水女子大学博士課程)
	春見静子	(上智大学)
	山本真実	(日本子ども家庭総合研究所)

I. 研究目的

就学前児童のケアのあり方は、子育て支援ニーズへの対応、保育所と幼稚園の関係、地方分権化等多くの重要課題を抱えており、サービス実施方法、形態、内容ともに大きく転換期を迎えている。我が国においては長い間、就学前児童のケアは家庭及び保育所と幼稚園の三者で分担されてきたが、保育システムの改革とともに「子ども」と「家庭」にとって、ふさわしい就学前児童のケアとはどのようなものであるのかを検討する時期にあるといえる。現在、我が国における就学前児童のケアについては、育児と仕事の両立支援策の中心的な対応として保育所を中心とした「保育サービス」の整備という視点からの取り組みが主流となっている。しかし、諸外国においては、保育(ケア)と教育(エデュケーション)の連携が政策の見直し事項として具体化している動きも見られている。

本研究では、0～5歳児(一部6歳児)を「就学前児童」として包括的に捉え、今後の少子社会における子育て・子育て(健全育成)の社会的サポートのあり方を検討するため、就学前児童への社会的関わりが諸外国においてどのように実施されているのかを保育制度・幼児教育制度がどのように考えられているかという視点から捉え、我が国における今後の就

学前児童ケアの方向性、そして保育制度・幼児教育制度の考え方について考察することを目的とする。

II. 研究方法

今年度は昨年度に引き続き研究協力者ごとに対象国の分担に従い、各国の保育制度についての現状を概観し、文献及び資料を通して基本的項目(保育の場所、根拠法、配置基準、専門職等)について現状把握をおこなった。対象としたのは、アメリカ合衆国(以下、アメリカ)、カナダ、ドイツ連邦共和国(以下、ドイツ)、フランス共和国(以下、フランス)、連合王国(以下、イギリス)、スウェーデン王国(以下、スウェーデン)、ニュージーランドの7か国である。最新文献の収集をベースとしたが、いくつかの国については現地調査員による訪問調査または質問紙調査を用いた事例資料の収集を行い、その成果をまとめた。

Ⅲ. 研究結果：諸外国の保育制度

1. アメリカ合衆国

渋谷百合

本稿では、まず、アメリカの保育及び幼児教育政策に関してその制度的特徴や発展過程を概観し、次に、特に保育サービスについてはその最低基準について連邦政府の例及び3州の例を取り上げた。最後に、現状と今後の課題として全国統計にみる保育の状況やより広く保育を支える政策等につき簡単に触れている。

連邦制をとるアメリカでは実質的な行政主体は各州政府であり、州によってその政策内容も多種多様となっている。そのため「アメリカの」保育とか「アメリカの」幼児教育などと呼べるような政策はなく、連邦政府の政策と50州3地域の政策を概観するに留まらざるを得ない。ここでは連邦政府の動向に特に注目するが、それがアメリカ全体の現状を表すわけではないことを付記しておく。

1 制度的概要

まず、アメリカの福祉政策、特に保育政策について、その政策的特徴を概観し最近の動向について示す。次に、幼児教育の制度を簡単に示し、特にモデル的存在であるヘッド・スタートについて記す。

1-1 福祉政策としての家族政策と子どもの保育

アメリカの福祉政策ではその対象を社会的に問題がある者に限ることを基本原則としている。アメリカのいわゆる家族政策（以下、明確化のため「家族福祉政策」とする）というのは、福祉政策としての問題家族に対する政策であり、原則的に一般家庭を対象とした政策を含まない。保育政策も家族福祉政策の

一つとして、社会的に問題のある家庭（一人親家庭・貧困家庭等）の子どもを対象としている。ここでは、そうしたアメリカの家族福祉政策及び連邦政府の保育政策について、その特徴と最近の動向を簡単に概観する。

1-1-1 アメリカの家族福祉政策の特徴及び最近の動向

一般にアメリカは個人の自律・自己責任を重視する国と言われる。従って、その家族福祉政策の基本的特徴としても個人が重視され、家庭への公権介入は最小にとどめようとする傾向がある。ただし、最近の動向として家族福祉政策の対象がやや拡大する傾向もみられるように思われる。一方、主要な家族福祉制度の抜本的改革により、長期化する福祉への依存状態を脱するための援助が強化され、経済的自立に対する個人の自己責任がより重くなっている。

1-1-1-1 家族福祉政策の基本的特徴とその対象拡大傾向

イギリス・オランダ・フランスなど欧州各国の植民地としてそれぞれの民族の共同体を中心に発展してきた歴史的伝統からも、アメリカ合衆国では自己のアイデンティティーを守り、家族・家庭といったプライバシーの領域に公権力が介入することを嫌う傾向が強い。福祉の分野でもその傾向は同様で、個人の権利や自律が広く尊重され、福祉政策の対象として公的サービスを受ける（言い換えれば、公権力の介入を認める）のは社会的に問題を認められた家族や個人であり、健全育成といった一般児童を対象とした福祉政策や一般家庭を対象とした家族政策はあり得ない。家族福祉政策や保育サービスも、広く一般の家族やその子どもを対象とすることはなく、この点で日本と比較する場合には注意を要すると

思われる。

このように、家族福祉政策は原則として社会的に問題のある家族や個人を対象としているが、1993年に制定された the Family Preservation and Support Act of 1993 以来、その対象に拡大傾向がうかがえるように思われる。The Family Preservation and Support Act of 1993 は基本的には児童虐待予防に関する家族政策を規定する法である。Family preservation services とは虐待を原因とする要養護児童の家庭外措置を回避するために危機状況下での家庭で行われる家族機能の強化・保護を目的とする集中的援助であり、Family support services とはより予防的な援助で、親の養育能力を高め児童の発達を促して家族の安定性を強めることを目標とする、地域を中心とした家族援助と定義されている。ここで特記すべきことは、従来、後者の援助は民間団体や個人サークルなどが中心となっていたものだが、ここで新たに公的援助として規定されたことである。そこでは個人のニーズから地域のニーズへと問題性における対象設定がより緩やかなものになっており、今後の福祉政策においてもその対象をより広く捉えようとする傾向を表したものかもしれない。

1-1-1-2 家族福祉制度の抜本的改革「福祉から労働へ」

次に、1988年の The Family Support Act of 1988 制定、次いで画期的福祉改革としての Temporary Assistance for Needy Families (以下 TANF) を含む The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996 が制定された。これは前者によって明らかにされた「福祉から労働へ (welfare to workfare)」という福祉政策見直しの流れを後者がある意味で完成

したかたちで、過去 60 年以上にわたってアメリカの代表的家族福祉政策であった Aid to Families with Dependent Children (以下 AFDC) を廃止し、長期にわたる受給者の福祉依存を認めない方向に向けて改革がなされたものである。

TANF は従来の AFDC と就業奨励・基礎技能訓練プログラム (the Job Opportunities and Basic Skills Training Program、以下 JOBS) 及び AFDC 受給者のための緊急援助プログラム (the AFDC emergency assistance program、以下 EA) を置き換える制度として設立され、その目的の一つに「就業準備・労働・結婚を奨励することによって、要保護家庭の親の福祉依存状態をうち切る」ことが挙げられている。TANF と従来の福祉政策である AFDC との大きな違いは以下の点にあり、今後の展開につき議論的となっている。

- ◆ 州への包括交付金 (block grant) として州に大きな裁量権を認め、サービスの内容・運営・受給要件等に関しては州に一任した (ただし、補助全額を連邦政府から受け取るためには満たすべき条件あり)。
- ◆ 福祉政策の継続担保のため、各州はそれぞれの 1994 会計年度における AFDC 予算¹の 80% を福祉に投入することが義務づけられた (援助の維持努力条件 maintenance of effort 通称 MOE 条項)。
- ◆ AFDC では連邦政府の受給要件を満たした全ての家庭に対して援助が保証されていたため、受給者の数に合わせて州への補助額が算定されたが、TANF においては州への補助額は前年度の予算レベルにより

¹ 1995 年度とともに、特に援助水準が高かったとされる年度 (HHS Fact Sheet)

一定に決められることになった。

- ◆ TANF では AFDC 及び JOBS 制度に比べて成人受給者により厳しい就労条件が課されて、就労免除者は激減し就労時間も 1997 年度には平均週 20 時間、2000 年度には平均週 30 時間が要求されている。また、AFDC では受給者が就労条件等を満たさない場合でも援助の減額で停止には至らなかったが、TANF では条件を満たさない受給者の家庭に対し援助の全額停止となることがある。
- ◆ 州が補助全額を受け取るためには、全ての受給者（乳児をもつ母親を除くことは可）の就労活動参加率を 1997 年度 25%でその後毎年 5%ずつ増加させ、2002 年には 50%とすることが必要となる。共働き家庭の場合、その率は 1997 年度に 75%、1999 年に 90%とされている。
- ◆ AFDC では受給者はその要件を満たす限り援助が常に保証されていたが、TANF においては受給者は 2 年間の援助を受けた後には就労活動に携わることが義務づけられ、受給期間は 5 年を超えることはできないとされた。
- ◆ AFDC においては子どもの数とともに受給額も増えたが、TANF においては第 2 子以降の追加援助を廃止することができる。

なお、TANF は従来の AFDC 及び JOBS 同様、連邦厚生省（Department of Health and Human Services 以下 DHHS）児童家庭局（the Administration for Children and Families 以下 ACYF）の家族援助事務所（Office of Family Assistance）の所管となっている。

1-1-2 保育政策の概要

従来、連邦政府の保育補助政策はいくつもの政策に分かれてそれぞれの条件の下に補助

が行われていたが、家族福祉制度の改革に伴い、保育課が連邦厚生省内に新設され、保育補助政策も一本化された。

1-1-2-1 従来の保育サービス

福祉政策としての保育も原則として社会的に問題のある家庭—例えば、貧困家庭、ひとり親家庭等—の子どもが対象とされている。いわゆる共働きの家庭の子どもに対して、日本では「保育に欠ける」という子どもの福祉ニーズを捉えるが、アメリカでは親の働く権利の阻害要因という捉え方をしているように思われる。従って、従来、共働きであっても社会的に問題が認められない家庭の子どもの保育については、理論的には福祉政策ではなく労働政策として扱われる対象になると思われる。しかし実際のところ、保育に関する全国的な政策は存在せず混沌とした状況にあり、連邦厚生省が所管する乳幼児の保育に関する援助も多種にわたっていた。以下に、それらを英語の名称及びその根拠となる法律を（ ）内に付記して列挙する。

- 1 要扶養児童家庭扶助（AFDC）……貧困家庭（多くは母子家庭）の親の就労必要経費としての保育料を補助するための現金給付サービスを含む（the Social Security Act of 1935, Title IV-A)
- 2 就業奨励・基礎技能訓練プログラム（JOBS）……AFDC 受給者の職業訓練や就業奨励のために、必要な短期の保育サービスが提供される（the Family Support Act of 1988)
- 3 児童福祉サービス（Child welfare services）……被虐待児等、要養護児童の保護対策の一部としての保育サービスを提供する（the Social Security Act of 1935, Title IV-B)

- 4 社会サービス包括交付金 (Title XX Social Services Block Grant) 地域の福祉向上のために認められるサービス全般に対する地域開発交付金 (Community Services Administration 地域サービス局の所管) の一部として、低所得家庭の児童を対象とした保育サービスを提供するために州の社会福祉事務所に対して保育所設置助成金が交付される (the Social Security Act of 1935, Title XX: 1974年に制定)
- 5 ヘッド・スタート (Project Head Start) 低所得家庭の児童に対する教育・保健・栄養に関するプログラム及びその親に対する教育プログラムを含む包括的な就学前教育プログラムで、良質の保育サービスとしてもモデル的存在となっている (the Economic Opportunity Act of 1964, Title II)

1-1-2-2 連邦政府の新しい保育政策

家族福祉制度の改革では福祉依存状態を脱するために労働が奨励・義務化され、そのため家族福祉における保育ニーズも大幅に高まることが予想される。こうしたニーズにより適切に応えるため、また煩雑だった連邦政府の保育援助制度を単純化するため、連邦厚生省内に新しく保育課が設置され、多種の保育援助制度も保育助成金制度に一本化された。

A 保育課 (Child Care Bureau) の創設

1996年に制定された福祉改革法である The Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996ではその第1編 (Title I) において前述の TANF が規定されているが、第6編 (Title VI) では保育等包括交付金 (Child Care and Development Block Grant 以下 CCDBG) について規定されている。従来、多種にわたる連邦

政府の保育政策では、それぞれのプログラムによってその受給要件や受給期間等がさまざまに異なって規定されていたため、州の保育政策を実施する上で煩雑な手続きが必要となっていた。そのため、この新制度によって連邦政府が州の大きな裁量権を認めた上で、保育やその関連政策に対する補助を包括的な一括交付金とすることにより状況の改善を図ったものである。そして、この新しい制度の導入に先駆け、1995年1月、連邦厚生省児童家庭局に保育課が新設された。その使命は、全ての保育を必要とする家庭に、質が高くしかも経済的負担の少ない保育の場を提供することとされている。現在、保育課は連邦政府から州への包括交付金である保育助成金 (後述) を所管し、低所得家庭への援助である保育サービスに対する視点として以下の4点を挙げている²。

- 1 2世代を対象とした保育=健全な子どもの発達援助及び家族の自立援助
- 2 質の高い保育=安全性や衛生面における環境への配慮及び親の参加・保育者の養成と訓練・保育の継続性の重視
- 3 総合的援助としての保育=保健・家族支援・その他の地域サービス等の公共機関との連携
- 4 情報提供・紹介活動の場としての保育=消費者教育・啓蒙活動・民間機関との連絡

B 保育援助制度の一本化

前述のように、1996年の福祉法改革により

² DHHS. Child Care Bureau (CCB) document (February 17, 1999) Child Care Bureau: organizational structure

従来の多様な保育援助に代わって州への保育等包括交付金 (CCDBG) が新設されたが、その後、細かな規定等の改正を経て、最終的に 1998 年に保育助成金 (Child Care and Development Fund 以下 CCDF) としてまとめられ、これによって連邦政府による保育援助制度が一本化され、保育政策に関する州の裁量権も増大した。ただし、これによって州はより地域のニーズに沿った保育政策が運営できる一方、従来 AFDC 及び JOBS によって保証されていた保育サービスが確保できなくなる危険性も指摘されている³。

州が CCDF を受けるためには援助の維持努力条件 (MOE 条項) として 1994 会計年度または 1995 会計年度の AFDC による保育予算⁴と同額の予算を保育政策に投入する必要があり、また CCDF の少なくとも 70% を TANF 受給者・TANF 受給状態を脱する移行期にある家庭・貧困家庭 (州の年間所得中央値の 85% 未満) を対象とした保育政策に使用すること、さらに CCDF の少なくとも 4% を保育の質の向上 (保育者の養成・訓練、保健衛生面の向上) 及び利用者サービスに投入することが義務づけられている。特に保育者の質の向上は急務であると一般に認められているところだが、TANF 導入による保育ニーズの激増により保育サービスの量的不足を補うことが優先課題とされ、質の向上に規定の 4% を超えて予算投入する州

³ Hagen, J. L. (1999) Public welfare and human services: New directions under TANF? In Families in Society: the Journal of Contemporary Human Services (Jan.-Feb., 1999)

⁴ 特に援助水準が高かったとされる年度 (HHS Fact Sheet)

はほとんどないのが現状である⁵。

なお、TANF による包括交付金の 30% までを CCDF または社会サービス包括交付金 (Title XX Social Services Block Grant) として運用することも認められているが、1997 会計年度においては 9 州で TANF 包括交付金が CCDF に転用されている。その額はそれぞれ 320 万ドルから 1 億 900 万ドルにわたり、特にマサチューセッツ州では上限規定に近い 24% が CCDF に転用されている⁶。ちなみに 1999 会計年度の連邦政府予算には CCDF として 3.2 億ドルが計上され、前年度よりも約 1 億ドルの増加となっている⁷。

1-2 アメリカの幼児教育と保育

アメリカにおいても日本と同様、一般に保育は厚生省、幼児教育は文部省の所管となっている。しかし、両者ともに日本のように全国的に画一的な内容とはなっておらず、州による大きな多様性が認められる。また特に保育政策は、前述のように一般家庭を対象としたものではなく、低所得家庭等に対する福祉政策であることには注意を要する。以下、アメリカの幼児教育制度を概観し、保育と幼児教育が開始された経緯及び現在の幼児教育・保育のモデル的プログラムであるヘッド・スタートについて簡単に触れることにする。

⁵ DHHS. HHS Fact Sheet (November 12, 1998) State spending under the child care block grant

⁶ DHHS. HHS Fact Sheet (November 12, 1998) State spending under the child care block grant

⁷ DHHS. ACF Fact Sheet (June 18, 1999) Child care

1-2-1 アメリカの教育制度の多様性と幼児教育の分類

前述の福祉政策と異なり、アメリカでも教育政策は原則として一般の児童・市民を対象とし、健全育成に近い内容の政策も教育政策に含まれている。しかし、義務教育でさえ国が保証する全国的制度ではなく、州政府の管理監督の下に各学区の教育委員会が実際の運営を担当するといった地域レベルでの自律がかなり強調された内容になっている。従って、厳密に言えばアメリカの教育制度というものは存在せず、50の州の教育制度があるのであり⁸、しかも各州内にある多数の学区がそれぞれ多様な制度を運営していると言った方が正確なのである。幼児教育を概観しても、そうした制度の多様性のみならず、使われている用語とその定義の多様性が大きな問題となってくる。そこで、以下では広く一般に用いられている用語を英語のまま表記し、それらについて概説することにする。

Gerald L. Gutek(1988)によると、いわゆる幼児教育を論ずる場合には就学前教育(preschool education または nursery school education)と、実質的には小学校の低学年教育を意味する狭義の幼児教育(early childhood education)の二つに分類するのが一般的だという⁹。

第一に、就学前教育は5歳未満(多くは2歳～5歳)でkindergartenに入る前の子どもを対象とする教育を指し、一般にday care

center(多くの場合nurseryと同義)及びpreschool(nursery schoolと同義)の2種の形態をとっている。定義としては、前者がいわゆる日本の保育所に相応し、食事や遊びの場を提供して親が働いている間の子どもの保護・管理を目的としているのに対し、後者は日本の幼稚園に相応し、nurseryとschoolを兼ね備えた性格のもので子どもの保護・管理及び教育をその目的としている。ただし実際にはpreschoolの内容はかなり教育に重点を置いたものから、ほとんど保育所と同様のものまで多様であり、運営時間も半日制のものや全日制のものがあるといった状態である。

第二に、狭義の幼児教育はkindergartenから第3学年(the third grade)までの子どもたち(5歳～8歳)を対象とした教育を指す。ここでkindergartenは公教育制度に組み込まれている場合が多く、小学校の一部としてkindergarten学年(grade)とかkindergarten class等と呼ばれることもあり、一般にアメリカで初めて学校制度と関わるのがkindergartenに入ることであると言われている。

特に注意したいのは、日本の就学前教育としての幼稚園に相当するものが、対象年齢によってkindergartenとpreschool¹⁰にはっきり区別して扱われていることである。すなわち、kindergartenとは一般に年長児(5歳または4・5歳)を対象にした義務教育¹¹とされているのに対し、preschoolはそれより年少の児童の教育の場とされ、その多くは保育的

⁸ Gutek, G. L. (1988) Education and schooling in America. New Jersey: Prentice Hall (p.106)

⁹ Gutek, G. L. (1988) Education and schooling in America. New Jersey: Prentice Hall (p.171)

¹⁰ さまざま名称が使われているが、preschoolと同様に定義されるものをpreschoolと総称する。

¹¹ 州によっては義務教育にkindergartenを含まないところもある

内容を含むものとなっている点である。従って、Guttek による定義でも kindergarten は就学前教育ではなく学校教育の一部として狭義の幼児教育に含まれ、逆に preschool は就学前教育に含まれ広義の幼児教育として位置づけられるにすぎない。また、保育関連の統計等では preschool のみが対象となり、kindergarten が対象とされることはない。ちなみに、kindergarten の所管は文部省、preschool 等の所管は厚生省である。

アメリカでは、kindergarten の形態によって広義の幼児教育制度には以下に示すいくつかのパターンが見られる¹²。

- 1 kindergarten が存在せず、preschool(または nursery school)が3歳～5歳の子どもを対象とし、6歳以上はいわゆる小学校 (elementary school) に入る制度
- 2 kindergarten が5歳児を対象とし、それより年少の子どもは nursery school、年長の子どものは elementary school に入る制度。ただし nursery school が3～4歳を対象とするなど複数年に及んでいる場合、kindergarten に入る前年の子どもたちを対象とした prekindergarten class が nursery school 内に設けられていることもある。
- 3 kindergarten が4～5歳児を対象とし、それより年少の子ども (多くの場合3歳児のみ) が nursery school に、年長の子どものが elementary school に入る制度。
- 4 elementary school の中に

¹² 連邦文部省 Digest of Education Statistics 1997 (pp. 5-7)及び Shafritz, J. M. (1988) the Facts on file dictionary of education 参照

kindergarten class や nursery class が設けられている制度。一般に3歳以上の子どもを対象とし、kindergarten class が4～5歳児、nursery class が3歳児を対象とする場合、及び kindergarten class が5歳児、nursery class が3～4歳児を対象とする場合等がある。

以上、広義の幼児教育についてその一般的分類を示し、その制度の多様性をみてきたが、いわゆる就学前教育であれ、狭義の幼児教育であれ、対象となる子どもの年齢の相違から目標や方法は成長段階に応じて異なるものの、それらの根本原則は共通の内容を持っている¹³。すなわち、(1)遊びを通して子どもが自ら学んでいくのを助けること (2)好奇心や探求心を刺激するような教材や道具に富んだ創造的な学習環境を整備すること (3)自分自身に自信を持ち、積極的に仲間とも交わられるようにして、後の学習がスムーズに進むよう準備をすること 等がそれである。

1-2-2 子どもの保育と幼児教育

一般に、保育は社会的に問題のある家庭に対する援助を内容とする福祉政策と位置づけられ、幼児教育は一般児童の発達を重視する教育政策と位置づけられている。この基本理念の相違を導く要因の一つとして、アメリカにおける保育 (day care center) 及び幼児教育 (kindergarten) が開設され発展する歴史的契機を概観する。次に、基本的には低所得家庭に対する補償的幼児教育制度であり、そ

¹³ Guttek, G. L. (1988) *Education and schooling in America*. New Jersey: Prentice Hall (p.171)

の包括的な援助内容からアメリカにおける保育及び幼児教育のモデル的存在となっているヘッド・スタートについても簡単に概説する。

1-2-2-1 保育と幼児教育の歴史的発展過程

保育・幼児教育に関わる多様な制度や用いられる用語の理解を助けるため、そうした制度が発展してきた歴史的な流れを概観すると、day care center と kindergarten の生まれる経緯は明らかに異なり、その相違が今日の制度の違いにも現れていると思われる。

A 保育の始まり

連邦政府が初めて子どもの保育に関わったのは、19世紀初期に船員の未亡人や「有能な (worthy)」婦人の子どもの対象とした保育 (day nursery) であるという¹⁴。その後、大規模な保育への取り組みが大恐慌時に行われ、公共事業の一環として事業促進局 (Works Progress Administration) が失業中の教師や看護婦及び求職中の女性等の就労援助を目的として nursery を設立し、その数は1937年には1900にも上っている。次に、第二次大戦時には国防省の国防保健福祉局 (Office of Defense, Health and Welfare Services) が女性の労働力を確保するために day care centers for women workers を設立する。1951年にはこうした戦時託児施設の数は3000にも上るが、この際、ほとんどの事業促進局所管の nursery が国防省の day care center に名称変更・所管変更されている¹⁵。

¹⁴ Vinet, M.J. Child care services. In Encyclopedia of social work 19th edition. (1995) Washington, D. C. :NASW Press. (p.367)

¹⁵ Vinet, M.J. Child care services. In Encyclopedia of social work 19th edition.

従来、アメリカでは家族（特に母親）による子どもの養育が最善であるとする考え方を基本とするため、大不況と戦争の際に母親の就労を確保するため連邦政府が保育政策を直接的に実施した場合にも、保育は一時的・便宜的方策であるとして、児童政策の所管官庁ではなく経済または国防担当省庁の所管とされている点に注目される。

B 幼児教育の始まり

これに対し、アメリカにおける kindergarten の歴史は、一般に、フレーベルの教えを受けたドイツ移民のシュルツ夫人 (Margaretha Mayer Schurz) がウィスコンシン州ウォータータウンのドイツ人コミュニティーで幼児の教育を創めたことに始まるとされている¹⁶。その後、オハイオ州やペンシルバニア州のドイツ人コミュニティーに数多くの kindergarten が設立され、セントルイスやミルウォーキーといったドイツ系アメリカ人の人口が多い都市では kindergarten で導入されているフレーベルの幼児教育原理が一般の小学校にも導入されている。英語による kindergarten はピーボディ夫人 (Elizabeth Peabody) によって4年後の1860年ボストンで開始される。フレーベル理論に基づく kindergarten が学校教育の一環として位置づけられていくのは1873年セントルイス市に端を発し、1874年には全国教育協会 (the National Education Association) が公立小学校内に kindergarten を付設する運動を展開したこともあって、19世紀の終わりには

(1995) Washington, D. C. :NASW Press. (p.368)

¹⁶ Gutek, G. L. (1988) Education and schooling in America. New Jersey: Prentice Hall (p.174)

他の多くの都市もセントルイスに追随している。1900年にはkindergartenの数は5000にも上り、現在では、全国で義務教育となっていないものの、一般にkindergartenは公教育制度の重要な一部となっている¹⁷。

1-2-2-2 ヘッド・スタート・プログラム

ヘッド・スタートとはレース開始時などに先んじてスタートをきる、あるいは優位のスタートポジションにつくといった意味である。そして低所得家庭の就学前児童（基本的には3～5歳）に対する包括的サービスであるプロジェクト・ヘッド・スタート（以下、ヘッド・スタート）とは、発達が遅れがちな低所得家庭の子どもたちが義務教育開始時に優位なスタートをきれるように、親に対する援助を含む包括的な幼児教育プログラムを提供するというものである。これは貧困問題（特に人種差別による貧困）が大きな社会問題となっていた1960年代に、経済機会法（the Economic Opportunity Act of 1964）の第2編（Title II）により制定されたもので、当初は経済機会事務所（Office of Economic Opportunity）の所管となっており、教育あるいは児童政策というよりは貧困対策を主眼とするものであった。その後、1965年以来今日まで延べ約1800万人の児童¹⁸を援助してきたヘッド・スタートは、幼児教育政策の重要性を認めるうえで主要な役割を果たし、また広く児童対象のプログラムや保育政策の面でも大きな影響力を有するようになってきている。

¹⁷ Gutek, G. L. (1988) Education and schooling in America. New Jersey: Prentice Hall (p.174)

¹⁸ DHHS. Research and Statistics: 1999 Statistical Fact Sheet (Nov. 19, 1999) Head Start Fact Sheet

最近の動きとしては、1994年の改正によってヘッド・スタートの実施団体に対する評価がより厳しくなり、1993年以降全体の1割弱にあたるおよそ100の団体がその認可を取り上げられている¹⁹。また、この改正で低所得家庭の3歳未満児及び妊婦を対象に、①子どもの発達を促す ②適切な子どもの養育及び教育を行えるよう親を援助する ③親の経済的自立を促進する の三点を目的とする早期ヘッド・スタート（Early Head Start）が新設された²⁰。さらに、同改正で要求されたヘッド・スタートの最低基準の改正についてはその最終結果がNew Performance Standardsとして1996年11月5日付で連邦規則として公布されている。

現在、ヘッド・スタートは児童家庭局ヘッド・スタート課（Head Start Bureau）の所管となり、就学前児童の幼児教育及び保育のモデル的存在となっている。以下、1999年6月18日現在のAdministration for Children and Families（ACF）Fact Sheet「Head Start」及び同年11月19日現在の1999年度統計Fact Sheet「Head Start Fact Sheet」により、ヘッド・スタートの現状を概観する。

ヘッド・スタートの目的

- ◆ 教育＝一人一人の子どもや地域のニーズに沿った教育で、人種的・文化的背景を重視する。子どもが多様な学習・体験をとおして知的・社会的・情緒的に発達できるように援助する。
- ◆ 保健＝障害・病気等の早期発見・早期治

¹⁹ DHHS. ACF Fact Sheet (Jun. 18, 1999) Head Start

²⁰ DHHS. ACF Fact Sheet (Jun. 18, 1999) Head Start

療を重視し、全ての子どもが予防接種・歯科健診・精神衛生サービスを含む多様な医療サービスの対象となる。

- ◆ 親の参加=親自身が、親のための教育プログラムへ参加すること、企画委員会の委員としてさまざまなプログラムの企画・運営に直接的に携わることがヘッド・スタートの非常に重要な内容となっている。子どもの発達に関する学習会やスタッフによる家庭訪問によって、親も家庭教育の重要性や方法などが学べるようになってきている。
- ◆ 社会サービス=家族の必要に応じて、社会資源の紹介・家族ニーズの評価・緊急援助・危機介入サービス等を行う。

連邦政府の予算

1998 会計年度においては、ヘッド・スタート直接予算として 4.2 億ドル、間接予算として 1 億ドルが計上され、合計 4.3 億ドルとなっている。これは、前年度よりも 4 億ドルの増加であり、1999 年度には 1998 年度よりも 4 億ドル多い 4.7 億ドルが見込まれている。さらに、2000 年度には 5.3 億ドルが要求されており、認められればおよそ 6 億ドルの増加となる。

新設の早期ヘッド・スタートの予算は 1998 年度に約 2 億 8 千ドル（ヘッド・スタート予算の 5%以上）で、1999 年度には 3 億 4 千ドルが見込まれている。

ヘッド・スタートの特別プログラム

一般的なヘッド・スタートの他に、アメリカ原住民のためのヘッド・スタート（American Indian Head Start Program）や移動労働者（季節によって移動する農作業労働者）のためのヘッド・スタート（Migrant Head Start

Program）があり、それぞれの特別なニーズに応えている。

利用者・実施団体・職員

- ◆ 1998 会計年度における利用者（児童及び親）はおよそ 83 万人、うち早期ヘッド・スタートの利用者は約 4 万人である。年齢別内訳は 5 歳以上 6%、4 歳児 59%、3 歳児 31%、3 歳未満児 4%となっている。また、人種・民族別内訳はアメリカ原住民 3%、ヒスパニック系 26%、黒人 36%、白人 32%、アジア系 3%となっている。全参加児童のおよそ 13%が障害児であり、ヘッド・スタートを利用する家庭の 55%が年収 9,000 ドル未満、73%が 12,000 ドル未満である。
- ◆ 1998 年度における実施団体数は 1513 団体で、15,872 のセンター、約 48,000 クラスを運営している。在宅保育（ヘッド・スタートの最低基準として後述）を実施するプログラム数は 668 に上り、約 5000 人の家庭訪問員がおよそ 43,000 人の子どもたちを在宅で援助している。ちなみに、子ども一人当たりの必要経費は平均 5,147 ドルであった。
- ◆ 1998 年度における有給職員数は約 17 万人、ボランティア数は 140 万人である。全職員の 29%が現在あるいは過去にヘッド・スタートを利用していた子どもの親であり、81 万人に及ぶ親がボランティアとして協力している。なお、ヘッド・スタートの保育者（先生）の 88%が幼児教育の学位を含む幼児教育に関する何らかの資格を持っている。

2 保育サービスの認可基準

具体的な保育内容として、職員配置・クラ

ス当たりの最大児童数・職員の資格や研修などの要件等に関する基準を示すことにする。ここでは、連邦政府の定めるヘッド・スタートの最低基準の概要を示すとともに、州の基準の具体例としてカリフォルニア州・マサチューセッツ州・バーモント州を取り上げ、それぞれの保育サービスの認可基準を児童財団の基準調査（後述）を参照して示す。

2-1 ヘッド・スタートの最低基準

保育サービスの認可は州に任されているため連邦政府による全国的な基準は存在しない。しかし連邦政府は、いわゆる保育所ではないものの、一般に保育サービスのモデル的存在とされているヘッド・スタートの最低基準（program performance standards）を定めているため、以下にその概要を示すことにする。なお、ヘッド・スタートでは ①施設保育（center-based program） ②在宅保育（home-based program） ③混合保育（combination program）という3種の形態が選択できるようになっており、そのそれぞれについて基準が設定されている。ここに示すのは1998年1月1日から適用されている内容である²¹。

2-1-1 基準に含まれる項目一覧

A 総則（General）＝目的や用語の定義等を示す

B 子どもの発達と保健（Early childhood development and health services）＝以下の5項目につき規定する

- ◆ 子どもの健康や発達状態のチェック・治療・記録等（child health and

development）

- ◆ 全ての子ども及び年齢別の子どもに対する保育目的等（education and early childhood development）
- ◆ 医薬品等の取り扱い・病気等の際の対応・けがの予防・衛生管理・救急用品等の管理（child health and safety）
- ◆ 子どもの栄養（child nutrition）
- ◆ 親子関係を含む子どもの精神衛生（child mental health）

C 家族及び地域の連携（Family and community partnership）＝家族との連携（family partnership）及び地域との連携（community partnership）の2項目の下に、家族や地域のさまざまなグループや社会資源の活用・参加等を規定する

D プログラムの形態と運営（Program design and management）＝以下の4項目を規定する

- ◆ 委員会・協議会・親の会等を含む運営体系（program governance）
- ◆ 企画・親などとの連絡・記録・評価（management systems and procedures）
- ◆ 職種・職員の資格や訓練等、人事関係（human resources management）
- ◆ 部屋の広さや遊具を含む設備等の物理的条件及び環境規定（facilities, materials, and equipment）

E 運営細則（Implementation and enforcement）＝さまざまな事務手続き等に関する規定

なお、障害児に対しては障害児の保育に関する最低基準（Head Start program performance standards on services for children with disabilities）として別に規定を設け、傷害の種類や程度別に細かく規定されている。

²¹ Code of Federal Regulations (CFR) 45 Public Welfare (pp. 226-252)

2-1-2 プログラムの3形態の基準

前述したように、ヘッド・スタートでは施設保育、在宅保育、混合保育という3種の形態から選択できる。施設保育とは保育施設においてクラス単位で行われる保育、在宅保育とは子どもの家庭において家庭訪問員（home visitor）と親とで行われる保育、混合保育とは施設保育と在宅保育の混合を意味する。以下では、それぞれの保育基準について簡単に記す。

1 施設保育（center-based program）

(1) 全日制

・クラスの大きさ＝4～5歳……平均17～20人（ただし20人を超えないこと）

3歳……平均15～17人

（ただし17人を超えないこと）

・職員の配置＝1クラス当たり2人の保育者あるいは1人の保育者と1人の保育助手（できればそれに加えて1クラス当たり1人の親等ボランティアの参加が望ましい）

・運営時間＝週に4～5日、1日最低3.5時間～最高6時間（ただし障害児や親が就労中または職業訓練中など、長時間の保育が望ましい場合には6時間以上も可）

(2) 半日制＝午前と午後に入れ替え制

・クラスの大きさ＝4～5歳……平均15～17人（ただし17人を超えないこと）

3歳……平均13～15人

（ただし15人を超えないこと）

・職員の配置＝1人の保育者が午前と午後の

クラスを担当する。

・運営時間＝週に4日

2 在宅保育（home-based program）

- ① 少なくとも週に1回・最低1時間半の家庭訪問を、年間最低32回行うこと。
- ② どの子どもも少なくとも月に2回、年間で最低16回の集団活動（group socialization activity）に参加すること。集団活動とは、在宅保育に参加する子どもたちが複数集まって一緒に活動をすることを意味する。
- ③ 1人の家庭訪問員が担当するのは10～12家族とし、12家族を超えないこと。
- ④ 家庭訪問は訓練を受けた家庭訪問員と親との合議の上で行い、親が不在の場合には行わない（ベビーシッター等の一時的に子どもの世話をする人がいても不可）
- ⑤ 家庭訪問の目的は、親の育児方法を改善し、家庭が子どもにとってより良い学習環境となるよう援助することであり、家庭訪問員は親が子どもの発達に適した学習機会を提供できるように援助する。また保育施設のサービスなど、有用な情報を親に提供する。
- ⑥ 集団活動は親と子ども双方を対象にしたもので、その目的は親と家庭訪問員の監督の下に保育施設・公共施設を利用したり遠足に行ったりして、子どもが仲間との年齢に応じた活動を通して社会性を身につけることにある。親は少なくとも月に2回子どもの集団活動に付き添って子どもを

観察したり、ボランティアとして参加する他、親のためのプログラムにも参加する必要がある。

3 混合保育 (combination program)

混合保育は前述の施設保育と在宅保育を組み合わせた形で利用する保育方法である。この混合保育は年に8～12ヶ月の間行われるが、施設保育を最長期間利用する場合（施設保育を年間最低92日間利用し、年間8回の家庭訪問を受ける²²）から施設保育を最短期間利用する場合（施設保育を年間最低32～35日間利用し、年間24回の家庭訪問を受ける）まで、施設保育と在宅保育の組み合わせ型が細かく規定されている。なお、混合保育においても、保育施設におけるクラス単位の保育に関しては前述の施設保育の基準が、在宅保育に関しては前述の在宅保育の基準が適用される。

2-2 州による保育サービスの認可基準

アメリカの各州では施設型保育（一般に center-based care と呼ばれる）及び家庭型保育（一般に family child care と呼ばれる）を実施している。ここでは児童財団の基準調査（後述）を参照して、それぞれの形態の保育について州が定める認可基準の全国的傾向を示し、次にカリフォルニア州・マサチューセッツ州・バーモント州のそれぞれの基準の概要を示す。

2-2-1 認可基準の全国的傾向

施設型保育の認可も家庭型保育の認可・登録もそれぞれの州によって独自に定められて

²² 例えば、年に8ヶ月運営されている場合に、週に3日の施設保育を利用し、かつ月に1回の家庭訪問を受ける、といった組み合わせ

おり、その内容は定義から具体的要件まで多様である。ここでは職員配置等の基準について全体の大まかな統計的記述を示すにとどめるが、一般に経済的に豊かな州ではより充実した内容の基準が設定される傾向にある。

2-2-1-1 施設型保育の認可基準の傾向

公教育制度に組み込まれている kindergarten を除き、50州及び3地域（ワシントン特別区・プエリトリコ・ヴァージン諸島）の「licensure（ペンシルバニア州では certification）」による認可保育施設及び「registration」により管理される登録保育施設について、児童財団（the Children's Foundation）が行った認可基準調査（the 1998 Child Care Center Licensing Study）による1997年秋から1998年初頭における基準の全国的現状を概観する。ただし、ここで認可保育施設とするのは day care center, nursery school, preschool, prekindergarten, religiously affiliated center であり²³、全米でその総数は98,919に上っている。

職員の配置基準

全国保健衛生安全基準（National Health and Safety Standards）による職員の配置基準を目安として各州・地域の基準達成度は以下の通り。

- ◆ 新生児（基準では3人に1人の保育者）

²³ 26州3地域（54.7%）で day care center, nursery school, preschool, prekindergarten, religiously affiliated center が認可保育施設に含まれるが、州によってその定義が異なっている。また11の州では nursery school, preschool, prekindergarten が認可保育施設に含まれず、7州では religiously affiliated center も含まれない。

=基準を満たすのは4州(7.5%)のみ。
29州2地域(58.5%)で4人に1人

- ◆ 1～2歳児(基準では3人に1人の保育者) = 基準を満たすのは1州(1.9%)のみ。14州2地域(30.2%)で4人に1人。
- ◆ 2～3歳児(基準では4～5人に1人の保育者) = 基準を満たすのは7州1地域(15.1%)。
- ◆ 3～5歳児(基準では7人に1人の保育者) = 基準を満たすのは2州(3.8%)のみ。
- ◆ 6～12歳の学童(基準では6～8歳児の場合10人に1人、9～12歳の場合12人に1人の保育者) = 4州2地域(11.3%)で基準を満たす。

昼寝の時間については、特別の配置基準を設定している州があり、その概要は以下の通り。

- ◆ 昼寝の時間も配置基準の変更を認めない.....25州3地域(52.8%)
- ◆ 新生児の場合を除き、児童数を50%増やすことができる..10州(18.9%)
- ◆ 年齢に関係なく、児童数を50%増やすことができる.....4州(7.5%)
- ◆ すべての子どもが眠っている場合、部屋に1人の保育者でよい
.....6州(11.3%)
- ◆ すべての子どもが眠っている場合、保育者がいなくてもよい
.....1州(1.9%)

1クラス当たりの子どもの数

3歳までの子どもに関して、特別に1クラス当たり子ども数に制限を設けていないのは19州1地域(37.8%)に上っている。以下、クラス当たりの制限を設けている州・地域は

年齢区分によって子どもの数の最小値と最大値を示すと表1のようになる。

職員の資格・要件

職種ごとの資格を示すと以下のようになる。

- 1 施設長・管理者 (Center director, Administrator)
 専門教育・実務経験を有すること
48州2地域
 新生児・1～3歳児・病児・障害児を対象とする特別な要件あり.....1州
 救急看護の知識.....23州
 オリエンテーションのみ.....2州
 なし.....1地域
- 2 主任保育者・保育実務責任者 (Head teacher, Program director)
 専門教育・実務経験を有すること
34州2地域
 新生児・1～3歳児・病児・障害児を対象とする特別な要件あり.....5州
 救急看護の知識.....23州
 オリエンテーションのみ.....6州
 なし.....14州
- 3 その他の保育者
 専門教育・実務経験を有すること
27州1地域
 新生児・1～3歳児・病児・障害児を対象とする特別な要件あり.....10州
 救急看護の知識.....21州2地域
 オリエンテーションのみ.....9州
 なし.....21州1地域
- 4 その他の職員 (栄養士・保育助手・ボランティア・事務職員等)

専門教育・実務経験を有すること
 ……12州1地域
 新生児・1～3歳児・病児・障害児を対象
 とする特別な要件あり ……3州
 オリエンテーションのみ……10州
 なし……32州1地域

なお、就労後の施設内研修（in-service training）については以下のように規定されている。

- 1 全ての保育者に必要とされる訓練時間
 年間1～3時間……1州
 年間4～6時間……6州
 年間7～12時間……16州
 年間15～25時間……15州
 就労時間により異なる……3州
 時間の規定なし……5州1地域
 なし……3州2地域
- 2 施設長・管理者（Center director, Administrator）
 年間1～3時間……1州
 年間4～6時間……3州
 年間7～12時間……9州
 年間15～25時間……11州
 なし……4州2地域
- 3 主任保育者・保育実務責任者（Head teacher, Program director）
 年間1～3時間……1州
 年間4～6時間……3州
 年間15～25時間……1州

その他の認可に関する内容

- ◆ 認可料
 無料……22州1地域(43.4%)
 子どもの数に応じた料金
 ……21州(39.6%)
 定額料……7州2地域(17.0%)

- ◆ 認可更新頻度
 毎年……21州2地域(43.3%)
 少なくとも2年に1度
 ……19州1地域(37.7%)
 少なくとも3年に1度または無期限の認可
 ……10州(18.9%)

- ◆ 認可条件としての危険物質（アスベスト・鉛・放射性物質等）の調査
 あり……16州2地域(34.0%)
 なし……30州1地域(58.5%)
 無回答……4州(7.5%)

- ◆ 認可機関による抜き打ち検査
 抜き打ちによる検査のみ
 ……7州1地域(15.1%)
 少なくとも年に1度合意の上で実施
 ……18州1地域(35.8%)
 年に2～4回実施……8州1地域(17.0%)
 不服申し立てがあった時のみ実施
 ……8州(15.1%)
 抜き打ち検査は行わない……1州(1.9%)

- ◆ 禁煙に関する規定
 施設内では禁煙……34州1地域(66.0%)
 指定場所以外では禁煙
 ……15州2地域(32.0%)
 禁止規定なし……1州(1.9%)

実施する特別保育

- ◆ 新生児のみ（州によっては出生から生後11ヶ月、15ヶ月、18ヶ月までを含む）を対象とした保育施設が28州1地域(54.7%)で存在する
- ◆ 夜間保育及び24時間保育は43州(81.1%)で実施されている。

2-2-1-2 家庭型保育の認可基準の傾向

50州及び3地域（ワシントン特別区・プエリトリコ・ヴァージン諸島）の家庭型保育に対する認可（Licensing）あるいは登録（Registration）等の状況を、児童財団（the Children's Foundation）が1998年4～5月に実施した基準調査（the 1998 Family Child Care Licensing Study）により概観する。ただし、ここで家庭型保育とは、Family Child Care Home（FCCH）・Family Day Home（FDH）・Family Day Care Home（FDCH）等と呼ばれる通常6人までの子ども（保育者自身の6歳未満の子を含む）を保育者の家庭において有料で保育する制度（以下、便宜上FCCHと総称する）及びLarge Family Child Care Home（LCCH）・Group Child Care Home（GCCH）・Group Day Home（GDH）と呼ばれる通常7～12人の子ども（保育者等の子どもを含む）を1人以上の助手とともに保育者の家庭あるいは別の施設において有料で保育する制度（以下、便宜上GCCHと総称する）を指し、全米でその総数は291,093（FCCHは251,513、GCCHは39,580）に上っている。

認可・登録の適用除外制度

家庭型保育を行う場合でも、少数の子どもを保育する場合や公的補助を受けない場合には認可や登録を必要としないことがあり、家庭型保育全体の状況を把握することは不可能である。ちなみに認可・登録等を必要としない家庭型保育を認めるのは38州1地域（64%）、認めないところは12州2地域（26%）である。

家庭型保育の保育者のオリエンテーション・研修

認可・登録の対象となる保育を開始する前に、保育者がオリエンテーションを受けるこ

とを必要とするのは23州1地域（45%）のみで、しかもGCCHのみ等といった条件が付されている場合も含まれる。また、認可・登録済みの保育者に一定の研修を義務づけているのは34州2地域（70%）である。

保育者と infant²⁴の割合

保育者1人当たり子ども2人16州2地域（34%）
保育者1人当たり子ども3人9州1地域（19%）
保育者1人当たり子ども3～4人3州（6%）
保育者1人当たり子ども4人14州（26%）
保育者1人当たり子ども5人1州（2%）
保育者1人当たり子ども6人1州（2%）

ただし、認可・登録を除外されている場合があるため、全体として、実質的には上記の数よりも多くなっていると思われる。

受け入れる子どもの最低年齢

7州1地域で生後6週間から。その他の州及び地域では出生後と規定あるいは推定されている。

抜き打ち検査

不服申し立てがあつた場合には33州3地域（66%）で抜き打ち検査が義務づけられている。その他の18州（33%）では抜き打ちまたは通知した上での検査が義務づけられている。た

²⁴ 一般に2歳までとされるが、15ヶ月まで、18ヶ月まで等、州によって定義はまちまちである。

だし、アリゾナ州では GCCH については抜き打ちで、FCCH については通知して検査することになっている。

喫煙について

13 州 (21%) ではある条件の下に喫煙が認められ、13 州 3 地域 (26%) では無条件で喫煙が認められている。喫煙を全面禁止しているのは 35 州 (56%) である。ただし、州によっては喫煙に関して GCCH と FCCH とで規定が異なる場合がある。

保育者の居住条件

GCCH 及び FCCH の保育者が保育をする家に居住していることが要件とされているのは 23 州 2 地域 (47%)、FCCH の場合のみ居住が要件とされるのが 5 州 (9%)、いずれの場合も居住が要件とはされていないのは 21 州 1 地域 (42%) となっている。ただし、ニューメキシコ州では保育者の居住が期待されるものの明確には規定されていない。

2-2-2 州による認可基準の具体例

カリフォルニア州・マサチューセッツ州・バーモント州のそれぞれの施設型保育の認可及び家庭型保育の認可・登録に関する基準を、前述の児童財団による認可基準調査 (the 1998 Child Care Center Licensing Study) 及び認可・登録基準調査 (the 1998 Family Child Care Licensing Study) から具体的に紹介する。ただし、州の選定は以下に示す方法によって行った。

A 方法

「Working Mother」誌 1996 年 6 月号に保育ベストテンとして挙げられているカリフォルニア、コロラド、コネティカット、ハワイ、メリーランド、マサチューセッツ、ミネソ

タ、バーモント、ワシントン、ウィスコンシンの 10 州、過去の調査が比較的多く行われているワシントン特別区、及び福祉改革において革新的リーダーシップをとったとされるニュージャージー州の合計 11 州 1 区について、1998 年度の基本統計 (人種別人口・人種別未来人口推計・5 歳未満人口・18 歳未満の未来人口推計・都市化率・若年妊娠数・乳幼児死亡率・児童虐待関連指標・経済指標・福祉レベル指標・教育達成度等) を比較し各州の特徴・傾向を類推し、調査に最適と思われる州を選択する。

B 各州の特徴・傾向

- 1 カリフォルニア州…………… 人口については現在及び未来予測でも数・多様性ともに最多。それに相応して虐待に関する報告・保護児童・保育所・在宅保育の数も最多である。地方自治体の数も最多で、行政の主体にも多様性がうかがえる。AFDC の給付水準も高い。
- 2 コロラド州…………… 人口密度が一番低いが、かなりの人口増加率を示している。失業率も低い。「Working Mother」誌では、保育の面で常に指導的位置にあると評価されている。
- 3 コネティカット州…………… 特に突出する特徴はない。
- 4 ハワイ州…………… 原住民やアジア系の人口が 6 割を超える。
- 5 メリーランド州…………… 州の中では黒人の人口割合が高い。GCCH に関する規定なし。
- 6 マサチューセッツ州…………… 十代の妊娠・乳幼児死亡率ともに全米で最低。ヘッドスタートに突出した予算配分が見られる。
- 7 ミネソタ州…………… 失業率・婚外子の出

産数がともに低い。児童数に対し家庭型保育の数が最多。

- 8 バーモント州…………… 現在・未来予測ともに、いわゆる白人の占める率が一番多く、児童人口の割合は最低。都市人口の割合が3割と格段に低く、11州1区の中でも異色²⁵。虐待の件数も最小だが、家庭外に措置されている児童の割合は11州1区の中で一番多くなっている。5歳未満児人口に対する保育所数の割合は最高。
- 9 ワシントン州…………… 5歳未満児人口に対する保育所数の割合は最低。GCCHに関する規定なし。
- 10 ウィスコンシン州…………… 貧困層の人口割合が最低。夜間保育所の数が群を抜いて多い。GCCHに関する規定なし。ワシントン特別区…………… 人口総数・児童人口は現在・未来予測ともに最小だが、人口密度・人口減少率は最高で、黒人人口の割合が6割となっている。十代の出産・婚外子の出産・人工妊娠中絶率・乳幼児死亡率・被虐待児の割合・失業率・貧困率(人口総数及び児童人口における)は最高で、特に婚外子の出産・中絶率・乳幼児死亡率・失業率は全米で最高。高校卒業率は低い、大学卒業率は全米で最高。GCCHに関する規定なし。
- 11 ニュージャージー州…………… 世帯所得の中央値が高い。FCCHについては任意登録、GCCHに関する規定なし。

C 結果

12の州・区は概ね以下の3群に分類でき

²⁵ 都市人口の割合は、全米平均でおよそ80%、ここで取り上げた11州1区ではバーモント州以外70%~100%となっている。

ると思われる。

◆ 社会的特徴が顕著に認められる州・地域 (①群)

カリフォルニア州…………… 多民族・他人種を抱え、多くの行政主体を有する多様性に富んだ州。社会福祉の水準も高い
バーモント州…………… 白人人口の割合が多い郊外型社会²⁶。社会福祉水準も高い。
ワシントン特別区…………… 黒人人口の割合が高く、多問題社会。社会福祉水準は比較的高い。

◆ 保育・幼児教育に関して特徴的内容が認められる州 (②群)

コロラド州…………… 保育に関して革新的存在
マサチューセッツ州…………… ヘッド・スタートが充実
ミネソタ州…………… 家庭型保育が充実
ウィスコンシン州…………… 夜間保育が充実

◆ 特に顕著な特徴を示さない州 (③群)

コネティカット州・ハワイ州・メリーランド州・ワシントン州・ニュージャージー州

以上の結果から、顕著な特徴のある①群の中から社会の多様性や規模の面で特に対照的であると思われるカリフォルニア州とバーモント州、及び②群から特にヘッド・スタートが充実していると思われるマサチューセッツ州について、それぞれの州の施設型保育及び家庭型保育の認可基準を示すことにする²⁷。ただし、この3州はいずれもアメリカの保育ベストテンに含まれていることには注意する必

²⁶ 人種構成その他の面で、州全体がかなり画的・平均的である点では、日本に一番近い状況にあるのかもしれない

²⁷ The Children's Foundationによる基準調査報告書を参照

要がある。すなわち、この3州の基準はアメリカにおける保育の最高水準に近い内容としての共通点を持っているのである。

2-2-2-1 施設型保育認可基準の具体例

児童財団 (the Children's Foundation) が 1997 年秋から 1998 年初頭にかけて行った認可基準調査 (the 1998 Child Care Center Licensing Study) からカリフォルニア州・マサチューセッツ州・バーモント州の基準の概要を示す (表 2)。ただし、州によって用語の定義が異なることに注意を要する²⁸

2-2-2-2 家庭型保育認可基準の具体例

児童財団 (the Children's Foundation) が 1998 年 4～5 月に実施した認可・登録基準調査 (the 1998 Family Child Care Licensing Study) からカリフォルニア州・マサチューセッツ州・バーモント州の基準の概要を示す。(表 3) ただし、州によって用語の定義が異なることに注意を要する²⁹。

3 子どもの保育をめぐる現状と今後の課題

アメリカの保育に関する全国的統計を紹介しておおまかな状況を把握する助けとする。また、連邦厚生省所管による保育・幼児教育援助政策以外の、文部省・農務省・国税庁による保育・幼児教育援助政策についても簡単に触れることにする。

3-1 全国統計に見る子どもの保育

保育や幼児教育に関する混沌とした状況か

²⁸ 明記されている定義についてはそれぞれについて脚注に記載した。

²⁹ 明記されている定義についてはそれぞれについて脚注に記載した。

ら、アメリカの保育関連の全国統計は整備されておらず、調査機関によって定義も数値も多種多様といった様相を呈している。ここでは、一つの目安として、文部省の教育統計全国センター (National Center for Education Statistics 以下 NCES) が 10 歳以下で 3 学年 (the third grade) 以下の子ども 14,064 人を対象に 1995 年 1 月～4 月にかけて実施した 1995 年度教育に関する全国世帯調査 (the 1995 National Household Education Survey 以下 NHES:95) を取り上げたいと思う。これは、全国規模の公的統計であり、またサンプリングも統計的に処理されているため、アメリカの子どもの全体像を予測する上での信頼性も高いと思われる。なお、NCES では、NHES:95 の標本から 5 歳以下で kindergarten に通っていない子ども約 7,500 人 (4 歳以下児のほとんどと 5 歳児の約 3 分の 1) を抜き出して、子どもの保育等に関する集計を報告書 (Characteristics of Children's Early Care and Education Programs: Data from the 1995 National Household Education Survey) として発表している。

3-1-1 子どもの養育状況

前述の報告書から興味深い統計結果などを紹介する。以下、「統計」とは同報告書の統計で、「6 歳未満対象児」とは同報告書で取り扱った標本、すなわち 5 歳以下で kindergarten に通っていない子ども約 7,500 人 (4 歳以下児のほとんどと 5 歳児の約 3 分の 1) を指すこととする。ここで、「6 歳未満対象児」は厳密には統計的に母集団を代表しているとはいえない点に注意する必要がある。

A 「6 歳未満対象児」の年齢別養育状況

以下の表に示すように、3 歳を境に傾向が