

はならず、できれば、乳児の保育を行う場合はこの上限人数を減らすこと。

- ・乳幼児に対しては、適切なオムツ交換や調乳のための別部屋を用意すること。
- ・静かな活動、賑やかな活動、汚れる活動の部屋を、できれば別に設けること。
- ・障害をもつ子ども達に対する適切な施設を備えること。
- ・最低でも子ども達 10 人に対して 1 つのトイレと、それと同数の手洗い所を備えること。
- ・スタッフのトイレ設備は別にする。
- ・事務スペースとスタッフルームを設けること。
- ・適切なサイズで十分に装備され、環境的健康や食品安全規則に適合した台所を設けること。
- ・できれば建物に近接し、その子ども達だけで占有できる外遊びスペースを設けること。都会などでこれができない場合は、地域の公園やプレイグラウンドなどに定期的に子ども達を連れていくという、適切な協定をそれら資源運営者と結ぶこと。
- ・できれば、親や他の地域グループが集まれるスペースを確保すること。また、親たちと個人的な話ができる部屋も確保すること。

### ③施設またはユニット内でのグループサイズ

幅広い発達の尺度から、一般的に子ども達は大人数より少人数のほうが良いとされている。最も有益なグループのサイズは、子ども達の年齢とともに変化していくことである。一般的に乳幼児は、年上の子ども達よりも少人数のグループが望ましく、3～4歳児に対する研究によると、同年齢の仲間グループで、相互作用を最も効果的に活用できるのは、上限で6～8人であるといわれている。

### ④家具や備品

提供される家具や備品は、温かく楽しく刺激的で安全な環境を生み出すもので、椅子やテーブルは、子ども用サイズで、いろいろな活動や場所で子ども達が選択できるよう十分な数の

小さなテーブルが必要であるとされている。ビニール製の床材は滑らなくて掃除しやすいものにするなど、素材についても触れられている。子ども達が安全に、社会的、知覚的、身体的スキルを発達させられるように、利用可能な設備には幅広さが求められる。積極的に多人種社会を反映すべき設備には、自然の世界を探検したり身体的スキルを発達させる作業に必要な材料を調達する場合に留意する事項となっている。

### ⑤おもちゃ

子ども達にとって刺激的で安全、発達のに適した活動を提供する利用可能なおもちゃを置くこと、サービス提供者は、定期的におもちゃの見直し、新規購入、交換などに関する方針を打ち出す必要がある。その際、おもちゃ図書館のスタッフなどの専門家のアドバイスを請うべきであると指導されている。

### ⑥おやつと食事

おやつや食事に変化をつけ、栄養面にも考慮すべきである。食事は、可能なかぎり、子ども達の文化的宗教的背景を反映して選択し、親の希望を尊重する必要がある。食事やおやつ時間は、社交的場面として扱い、少人数の子ども達とスタッフとで食べる環境を整備することとなっている。

### ⑦観察と記録

サービス提供者はダイケアサービスに参加している子ども達の記録を取ることが求められている。終日保育(フルタイム)で幼い子ども達のために働く者は、施設内でそれぞれの子どもがしていることを観察し、それが学習や発達面でどう生かされているかを評価し、それを報告、記録することが重要であると指導されている。

### (3)一時的(セッションル)ダイケア

これは、食事を提供しない、午前中または午後のみが開園している施設を指すサービスである。これらの施設は、中には2歳半から受け入

れている所もあるが、概ね乳幼児よりは3～5歳児の子ども達に利用されているものが多い。

#### ① 職員配置基準

理想的な基準となる比率は、1:1.8(3～5歳児)と示されているが、これはスタッフがサービス提供時間中に休憩する必要がなく、開園中はずっと子ども達と直接的に接していることが前提となっている。プレイグループのような部分的施設では、子ども達と共に取り組むボランティアを定期的に雇うこともある。定期的なボランティアについては、正規の職員として扱うことができる。すべてのケースにおいて、スタッフの半数は、デイケア、教育に関連した資格の保持者であるか、Pre-School Playgroups Association (PAA) というプレイスクール・プレイグループ協会か、他任意団体によるトレーニングコースを修了しているべきであると指導されている。

#### ② 建物およびスペースの基準

一時的(セッション)のデイケアは、コミュニティーセンター、村や教会のホールなどさまざまな建物内で提供されており、厳格な基準を設定することが難しい。また、学校の教室、スペースを借りて実施しているものもあり、学校施設との連携が必要な場合もある。そのため建物やスペースの基準はおおよそ目安として示されており、それによると子ども一人当たり25平方フィート(2.3平方メートル)が望ましいとされている。トイレは、最低でも子ども10人当たり1カ所、静かな活動と賑やかな活動とが分けられるよう、また子ども達が休めるスペースが必要なため、1部屋以上は必要である。主催者は、できれば建物に近接した外遊びスペースへの出入りを確認し、これが可能でない場合は、子ども達を遊び場や地域の公園などに時折連れていくなど配慮しなければならない。フルタイムの保育と同様に考えられる部分は同じ内容を基準として解釈している。

#### (4) ナーサリークラス・ナーサリースクール

ナーサリースクール、ナーサリークラスどちらもナーサリー教育は、パートタイムを基盤としているサービスである。しかし、子どもが小学校の入学クラス(reception class)に移行するにあたっての準備的な意味もあり、フルスクールデイへの参加がより一般的と考えられているようである。ナーサリーでの教育は、幼い子ども達にとっては、義務教育への準備的な意味だけでなく、成長段階における「present」的な意味合いを持ち、不利な家庭環境や養育背景にある子ども達を救ったり、特別な教育的ニーズを特に援助するものであると考えられている。

教育(teaching)とナーサリースクールの校長の管理職負担の両方を可能にするため、職員の最低配置基準はスタッフ/子ども比率は2:20で、一人は有資格の教師で、もう一人は有資格の保育アシスタントである。ナーサリークラスの場合は、2:26。

教育やプレイルーム施設、衛生施設を含むその他の室内施設、外遊び用の場所の面積については、1981年教育(学校校舎)規則(Education(School Premises)Regulations)に準ずる。

#### (5) 4歳児から入学クラス(reception class)

小学校において実施される4歳児から入学クラス(reception class)までの受入れは、子どもたちの教育機会を拡げ、学校施設の有効活用の意味でも注目されているサービスである。多くの場合、パートタイムで運営しているが、子ども達のほとんどはフルタイムで参加している。

HM Inspectorateの研究によると、4歳9ヵ月未満児向けの対策(provision)は、常にその子ども達のニーズに適合しているとは限らず、幼い子ども達とうまくやっていくためには必須となる運営要件が提示されている。たとえば、以下のとおり。

- ・ 学校の全体的プログラム内の一部としてのこの対策の慎重な計画をたてること
- ・ 幼い子ども達の即時的要求を満たし、教育内に次のステージを設けるカリキュラム

を設計すること

- 適切なスタッフトレーニングを行い、子ども達の年齢層を考慮した管理可能なクラスサイズを設定し、スタッフの人数を決定すること
- 地方自治体の教育当局および学校は、それぞれのケースで適切なスタッフ配置レベルを決定しなければならない

#### (6)複合センター(combined centres)

複合センターとは、同じユニット内で、デイケアとナーサリー教育が提供されているサービスのことである。これらは通常、社会サービスと教育局との共同責任で運営されているが、実施の方法はさまざまである。ナーサリークラスを担当している教師がユニットの管理の責任を単独で負う場合もあるし、そのユニットが連携している小学校長が責任を負う場合もあり、それぞれの形態によって組織の態様も異なっている。

建物については、デイナーサリーなどと同様の原則が適用される。スタッフ配置は、管理の構造によって判断し、設定する必要がある。それは地方自治体の役割となっている。スタッフには、ナーサリーでの保育や子どものケアにおいて幼い子ども達を教育する技術と資格の両方が必要で、少なくともスタッフの50%は有資格者でなければならない。大人対子どもの比率は、そのセンターが3歳以上を対象にしているのか3歳未満を対象にしているのかはもちろんのこと、ナーサリー教育に参加している子ども達に延長保育を提供しているかどうかなどによって異なる。この点については、地方当局が、教育対策が及ぶ限り、ナーサリースクールとクラスに対する勧告に従わなければならない。それ以外の対策については、フルおよび一時的デイケアに対するスタッフ配置勧告を適切に適用しなければならない。

#### 4.ケアの質に関する議論

ケアの質については、デイケアの時間が長くなるほど、また家庭において保護者の養育が制

限される実態が認識されるほど議論が高まる。

それはイギリスでも例外でなく、サービス評価の指導を行う上でもケアの質についての定義をどのように規定するかによっている。

子どもの良質なケアを確保するのは親の責任であるとされており、日中親が家庭にいないのならば、子どもの発達は、提供される代理のケアの質にかかってくる。

児童法のガイダンスによれば、「ケアの質」を「子ども達の発達とウェルビーイングに影響を及ぼす経験・体験」と定義している。それらは、大人と子どもの相互作用、仲間同士の相互作用、人間関係、学習機会、健康と安全、子ども達が幸せか否かを含む潜在的発達の重要性をもつ、幼い子どもの経験や体験のことを示している。そして、子ども達や親、幼い子ども達と働く人々の権利や期待と同様に、子どもの発達の観点が強調されている。

ケアの質を確保するためには親の参加の責任意識を徹底すること、特に乳児期においてはケア担当者(保育者)の一貫性、集団的関わりの安定性などが要素として挙げられ、地方自治体当局に対して指導されている。デイケアの監督所管が教育雇用省に移ったこともあり、ガイダンスでは「8歳未満児に対するデイケアサービスの基準と5歳未満児に対する教育対策の基準」という章タイトルで指導がされている。ケアの質についても、その性質の困難性(定義の曖昧さ、質の決定に関わる多様な要素など)から、できるだけ一般的合意得ながら、サービス提供者自身の知識や理解を発展させていかなければならないと記されている。ケアの質に影響する主要な要因として、下記の13項目が挙げられ、参考とされている。

- ① 大人と子どもの相互作用の性質
- ② 子ども達と仲間達との相互作用の性質
- ③ グループサイズとスタッフ数
- ④ スタッフの継続性(continuity)、トレーニング、経験
- ⑤ 子ども達の発達ニーズの認識
- ⑥ 親とプロバイダー間の契約や参加性

(involvement) のタイプ

- ⑦ 子ども達の学習に対する構築および支援能力
- ⑧ 活動プログラムの要素
- ⑨ 雇用やサービスデリバリーへの機会政策の平等性
- ⑩ 活動やプロジェクトの計画、選択への子ども達の参加性
- ⑪ 活動における想像力、チャレンジ、冒険の要素
- ⑫ 設備、玩具、材料の組織、ディスプレイ、親しみ易さ(accessibility)
- ⑬ 健康、安全性、身体的環境のタイプへの注意度

また、ケアの質を決める要素として、発達の視点の他に子ども自身の「幸せ感」に配慮することの重要性をガイダンスに盛り込んでいる点は特徴として挙げられる。ケアの内容が良質なものであれば、子どもたちは通常「幸せ」で「満足している」と解釈することができる。そしてその結果学習の効果が上がり、子どもの発達においても進展が見られるという循環を生み出すものであると考えられている。反対に不幸せだと感じている子どもの場合、自分達の環境を探検しようとせず、外の世界から自分を切り離してしまうことがあり、学習の効果も上がらない。子どもの心が幸せな状態にある時は、コミュニケーションもより効果的に進むため、感情的状態が順調な時、すべての種類の相互作用の利点が増加することから、ケアの質の定義を決める場合、子どもの経験が「幸せ感」をもたらしているかどうかを配慮する必要があるとしている。

## 5.親の参加

保護者の参加の視点も、デイケアサービスの内容や職員の配置を左右する重要な要素である。これらは「親の関わり(involvement)」として触れられている。地方自治体の担当部局は、8歳未満児に対するデイケア政策、5歳未満児に対する教育対策、条例に基づく義務や権限の行使等において、適切に親の関わりを促すことの

重要性を認識し、保護者が一般的には自身の子どもについての「最大の知識者」であることを認識していなければならないと指導している。あらゆる形態のデイケアサービスを利用する場合、保護者は子どもの活動に関するすべての情報を知る権利があり、その環境が確保されていなければならないことが決められている。親が自分の子ども達のケア環境の性質に影響を及ぼすことができる立場にあり、ケアの質の定義を考慮する場合、親の権利、親の参加の機会について確保されるべきであると明記されている。たとえば、

- ・ケア環境についての情報を入手できる
- ・ケア環境に対する見解を表明できる
- ・子どものケア環境を変更できる
- ・子どものケア環境に貢献できる
- ・他のケア環境を選択できる

これらの環境の確保によって、親は保護者としての立場と他の活動との間の時間配分がある程度選択可能になり、サービスへのアクセス、サービス間の選択、サービスへの交通、ケアが受けられる時間等の情報に基づいたサービス選択を行うことができるのである。

## 6.まとめ:今後の方向性と課題

イギリスの保育サービスは、子どもへのデイケアサービスとして、1989 児童法に基づいた運営がなされており、その内容も細部にわたって配慮されている。監督所管の移行後も教育部局と社会サービス部局の連携を地方自治体レベルで行うことを前提として、児童法に基づく運営を行っている。このことは、すべての子どもにとって必要なサービスとして法的に位置づけられていることではあるものの、施設措置を基本とする養護関係の施設や福祉的な援助が必要な家庭への関わりを基本とした保育という視点が残り、一般の家庭支援としての整備としては問題が残るように思われる。実際、イギリスの保育サービスの整備状況は全体的に不足しており、未だに働きながら子どもを育てる家庭が利用するサポートの主流は私的契約によるサービスが祖父母などのイ

ンフォーマルなものである。公的費用を直接的に投入しサービスを整備するというよりも、民間によるサービス整備を前提として、そのための環境を公的部局が援助するという仕組みでの整備を進めている。今後は、EU 全体でのサービス整備に牽引される潮流の中でサービス整備が進むであろう。また、共働き家庭への経済的負担の軽減策を税控除によって実施する形で行い、保育サービスの充実の速度を補っていくであろう。

教育所管への移行は、ヨーロッパ全体の *life long learning* の流れの一環として捉えることができる。このことで、1989 児童法の理念にもとづいて教育部局と社会サービス部局が連携して実施するサービス運営に関する法律が作成されることも予想される。

表 1 保育サービスの選択肢一覧表

サービスの種類	利用年齢	保育料 (子ども 1 人、1 週間あたり)	開設時間
<b>家庭的保育</b>			
チャイルドマインダー (ファミリーデイケア)	制限なし	60～120 ポンド(おおよその幅)	契約により自由
ナニー	制限なし	90～280 ポンド	契約により自由
オー・ペア	就学児童に 適している	40～50 ポンド(食事と 宿泊に関する手当が プラス)	週あたり 30 時間まで
<b>施設的集団保育</b>			
プレスクール(プレイグループ)	2～5 歳	1 セッションあたり 2.50 ポンド	午前または午後 2～3 時間のセッション、 時々時間延長のセッションあり
コミュニティナーサリー	0～5 歳	無料～150 ポンド	8:30am～6pm くらいまで。パートタイムの 利用の可。
カウンスルナーサリー	0～5 歳	無料～150 ポンド	8:30am～6pm くらいまで。何人かはパート タイムの利用。
プライベート・デイ・ナーサリー	0～5 歳	80～180 ポンド	8:30am～6pm くらいまで。時々早朝及び 延長サービス実施。パートタイムの利用の可。
アフタースクールクラブ (放課後保育クラブ)	4～12 歳	15～40 ポンド	3:30pm～6pm くらいまで。学校始業前の ブレックファーストクラブもある。
休日保育スキーム	4～12 歳	40～90 ポンド(1 週)	学校休みの期間中毎日
<b>学校におけるサービス</b>			
ナーサリークラス及びナーサ リースクール(プライベート)	2～5 歳	変動	学期制のみ。通常は午前か午後のパート タイム
ナーサリークラス及びナーサ リースクール(地方当局)	2～5 歳	無料(食事と遠足に関 わる費用以外)	学期制のみ。通常は午前か午後のパート タイム
レセプションクラス	4～5 歳	無料(食事と遠足に関 わる費用以外)	学期制のみ。通常 9am～3:30pm。

(資料) Child Care Trust「Check out Childcare」,p32

(注) サービス種類の名称はできるだけ原文に忠実にするためカタカナ表記を用いた。

表 2 ナーサリークラス・ナーサリースクールにおける職員配置の基準

サービスの種類	対象年齢	子ども対保育者の割合	職員の資格・条件等
ナーサリースクール	3～5歳	20:2	教諭資格者、保母資格者、主任教諭が教える場合
		26:2	教諭資格者、保母資格者、主任教諭が教えない場合
レセプションクラス	4～5歳	地方自治体当局の決定による	
ナーサリークラス	3～5歳	26:2	教諭資格者、保母資格者
ナーサリースクール (民間学校内)	全年齢	学校の方針による	

(資料) Child Care Trust「Check out Childcare」,p13

民間のナーサリークラスやナーサリースクールとしては、モンテッソリーやシュタイナー&フレーベルといった幼児教育学者の理念をもとに教育を行うところがある。

<sup>i</sup> 在英日本大使館による厚生省への報告資料より

## 5. フランス共和国 (フランス)

山本真実・宇野由里子

### I 保育をめぐる社会的背景

#### 1. 社会環境

1) 乳幼児人口の推移 (L' accueil de la petite enfance p21~22 のまとめ)

20 世紀後半 50 年間の、フランスの乳幼児人口の推移を概観すると、2 つの段階に大きく分かれる。一つは、46 年から 68 年までベビーブームを挟んだ増加期。フランス全体の人口もこの間大きく増加するが、68 年の 0-5 歳人口は 500 万人を超え、全体に占める比率は 10.2% となる。この年を頂点として同階層人口は徐々に減少し、68~96 年の減少期に移行する。ただし、この間全体の人口は増加を続けるため、結果的に 0-5 歳人口の全体に占める割合は 7.5% へと大きく落ち込む。(表 1)

#### 2) 出生率

出生数の状況を見ると、この 10 年間、減少傾向にあるものの、1998 年は 74 万人と、わずかに前年より増加に転じた。出生率について、この数年間の推移を見ると、95 年から 98 年の 3 年間は、大きな動きはないがわずかに上昇している。1998 年の合計特殊出生率は 1.75 人である。(表 2)

#### 3) 0~5 歳の子どもを持つ母親の就業

全体的にみると、6 歳未満の子どもを持つ母親の 3 人のうち 2 人 (67.0%) は、就業している。これを子どもの数、年齢別に詳しく見ると、一番下の子どもが 3 歳未満の 2 人の子どもを持つ母親の就業率は 71.0% だが、3 人以上になると 34% に低下する。子ども一人の場合は 81.1% である。

一番下の子どもが母親学校に入学する 3 歳の場合、カップルで生活する母親の就業率は、3 歳未満で 65% であったものが、3~5 歳では 70% と、はっきり上昇する。(表 3)

### 2. 家族政策

#### 1) 保育政策の位置付け

① 幼児保育への関わり：家族政策の一つとして

『子どもの数が増えるにつれて親たちがどんどん貧しくなっていくのを見ることより、あじけないものが他にあらうか。子どもの数によって生活に格差があるために、人々はまずまず出産を控えるようになってきているのだ』

(アルフレッド・ソーヴィ「フランスのためのフランス人」1945 年ル・モンド紙)。この言葉が、フランスの保育政策の理念を顕わしていると言える。ヨーロッパ諸国の中でフランスは家族政策の支出が最も多い国であると言われているが、フランスは二つの目標のもと、幼児保育の政策を発展させてきた。一つは福祉的な政策目標で「家族の育児負担を軽減すること」であり、もう一つは人口政策上のもので、「出生数を維持すること」である。フランスは欧州諸国の中でも少子化対策として手当充実を政策目標として掲げている唯一の国であると言われているゆえんもこのあたりにある。実際に、歴史的な背景からも、出生数の向上を目的としていることを公言しているため、少子化に悩む我が国に在ると、こちらの方が大きいように受け取れるが、現実には手当充実を図りながらも、2 歳児の母親学級での受け入れなど教育に軸足を置いた保育施策を実施し、質に関する議論、家族手当公庫による縦断的な幼児保育への関わりを充実させていく等、出生数の向上よりも、家族の良好な状態、子どもを持つ家庭への支援が中心となった政策を実践していると理解できる。

自治体が、貧しい多子家族に補助金を支給することを定めた最初の法律は 1913 年に遡ることができることからわかるように、フランスの家族保護政策の歴史は古い。この政策を行うにあたって①人口政策的見地 (他のヨーロッパ諸国よりも先に出生率が低下したことが国家にとっての脅威と思われた)、②福祉



的見地（子どもの多い家族は保護されるに値する）、③経営者的見地（給料を余分に支払うことによって従業員の忠誠心と意欲を高める）の3つの理由があったとされている。この時の思想が現在のフランスにおける家族政策の基盤となっている。

家族政策の制度が構築されたのは両大戦間の時期であった。1939年7月29日の「家族法」はすでに後日の家族政策の大枠を規定していた。この法律は家族手当を一般化し、長子誕生手当と育児専門手当を導入、また子ども数に応じた税制上の優遇措置が定められた。その他、出産奨励と倫理の見地から妊娠中絶禁止措置が強化された。70年代には選択的な政策が取られるようになり、具体的な需要（住宅）や特定の対象（孤児、障害者、片親）のニーズに応えることが目標となった。これらの手当は収入が平均かそれ以下の世帯をおもな対象としていた。今日では大家族と若年世帯が特別に保護の対象として優遇されている。

## ②保育対策の位置付け

フランスの保育政策は、1945年に成立した母子乳幼児保護（PMI）の対策内で実施されてきた。ところが、時代を経てPMIが当初目標としていた乳幼児死亡率は大きく低下し、母子の健康も大幅に改善された。さらに、家族形態やありかたの変化、女性の就業率の向上など、社会的な変化を背景にして、育児の社会化という問題が浮上してきた。このため、全国家族手当金庫は1981年を境にその家族政策を大幅に変更した。

以降80年代から90年代を通じ、左右どちらの政権も保育問題を重要課題の一つに掲げ、保育サービスの充実にむけた制度再編成、改善が実施されてきた。家族問題担当閣外相であった社会党のロラン・カタラは1992年<sup>1</sup>、

「乳幼児政策は2つの側面をもつ。一つは、親の強い関心に応えることと、もう一つは、子どもの保護と成熟を保証することである。」このためには、「施設とサービスの展開が最良と考えられる。」と宣言している。一方UDFフランス民主主義連合よりのシモーヌ・ヴェイユは、社会事業相であった1995年当時、家族に関する法律制定の際、「…最優先となるのは、子どもをもつ親の生活を援助すること」で、そして彼女は、「親が就業と家族生活を両立させることを、さらに助けることは絶対に必要である」と判断している<sup>2</sup>。

1980以来の就業と育児の両立を目標とする政策は2つの側面をもつ。一つは、子どもを持つ家族への直接援助、そして2つ目は、親の就業条件の柔軟化である。

### 1. 家族への直接援助

具体的には税制上の優遇措置と、とりわけ特別手当ををさす。80年代初めは、出生率の上昇という目標が、子どもの多い家族を特に対象とした一連の政策を誘導した。税制上家族除数が半分加算され、家族補填手当を低所得層に支給するという形で、国が第3子の誕生を直接支援する。このようにして幼児を持つ家族の支援は、所得条件に応じた手当支給のシステムを生み出すが、その目的は出産の奨励ともう一人の子どもにかかる追加費用についての資金的な対応である。1985年から1995年の間に手当は多様化する。

- 1985年：第3児の誕生を契機に退職する親を対象としたAPE教育育児手当が創設される。
- 1987年：APEが対象者を拡大し、さらにすべての子どもを持つあるいは誕生を控えた家族を対象としたAPJE幼児手当が3歳の誕生日まで支給され

<sup>1</sup> Cathala Laurent, 1992, 閉会スピーチ「コミュニケーションにおける乳幼児」、第1回議員および地方乳幼児政策担当者全国会議文書（1992

年4月14-15日）P.36

<sup>2</sup> シモーヌ・ヴェイユ「1995年2月記者会見演説」（Le point santé enfance No38, P4）

る。

- 1991年1992年：AFEAMA認定保育ママ雇用についての家族手当、AGED自宅保育手当で創設される。

### ③労働条件の柔軟化

幼児を持つ親の労働と家庭生活がうまく両立するようにするもの。このため、子どもの誕生時の一時的休職を制度化させるため、一連の労働法改正がおこなわれた。この中には、長く母親だけに認められていた育児休業を、性に係わりなく認める、という改正が1983年実施された。1994～1995年に本制度は公務員と雇用人数の大小に拠らず全ての企業に適用されることになった。この制度を利用する親が、休職によって不利な扱いにならないように社会保障も改善された。妊娠中の女性の労働条件も同様に再定義されることになった。

現行の規定立法は、1994年7月25日公布の家族に関連する法律である。当時の社会事業相シモーヌ・ヴェイユが率先し、また国際家族年の機会に、1995～1999年の重要プランが実施された。この計画は、家族への直接援助、親の労働条件、そして幼児の保育サービスに関するものである。ところが、95年の大統領選挙後の政権交代により、この計画は覆されてしまった。しかし、これ以降は、大きな制度立法はなされていない。

1994年の法律は、数々の重要な変更をもたらした。直接援助に関しては、第2子の誕生を機にどちらかの親が退職するケースも含め、すべての家族にAPE支給対象が拡大された。この決定は、子どもの教育専念を理由とした母親の退職を促すという点で、母親の給料についての議論を復活させた。本制度はパートタイムへと就業時間を短縮したケースについても適応された。

一方で、育児手当額も見直された。AGED額が上がり、また対象が3歳までであったの

が6歳まで対象が拡大された。本施策により、親は保育費用の7割を、国の負担にさせることができる。親の支援対策とともに、失業対策が重要になっていた状況で、この政策が保育分野での雇用を拡大させることにもなった。AFEAMAについては、保育ママにかかる総費用の7割がカバーできるよう、その額が引き上げられた。

これらの変更は、当然ながら、幼児の個人的保育にも影響を与える。これら手当の再評価とともに、集団保育形態と個人保育形態との間の競争が激しくなる。つまり、第三者（自宅預かり、保育ママ）の雇用を優先することは、集団保育施設の状況を弱体化させ、合法的な手当の自動的再評価を除いて、この集団保育の利用者への具体的な配慮が何もなされていないことになる。

他にも、家族事情を理由とした休暇は拡大される。2つの基本的形態が目指された。つまり、育児休業がすべての給与所得者が対象となり、子どもの病気時休暇は、給与所得者の親ひとりについて、年最低3日の権利が合法とされた。

家族に関する法改正の最後の側面として、保育サービスの展開があげられる。これは、各地域の集団施設に直接援助するもので、予算を増大させたCAF家族手当金庫が間に入る。この予算により、1999年新たに10万人の定員創設が可能となった。

1995年の政策変更と政府の新しい選択肢は、この法律が基になる手段を実質的に変更させた。緊縮予算と福祉会計の適正化という政治的背景は、アラン・ジュペ内閣を社会福祉および家族割り当て予算の縮小という政策に導いた。AGED,AFEAMA（自宅保育費用補助政策）といった、雇用創造が可能な手段が維持されるなら、手当支給額そのものは低下方向へ見直されるだろう。集団保育サービス展開のための予算額も然りである。歳出緊縮の政策ロジックは、1994年に決定された数々の方向性に終止符を打つことになった。

1997年の政権交代にともない、重要な変更が検討された。リオネル・ジョスパン首相は最初の所信表明の際、家族手当の支給条件の変更検討を述べた。この選択は、最適再配分の配慮に応えながら、主要な家族運動と同様、フランスの政治家階層の多数派に反対する活発な議論を呼び起こした。1998年6月12日の家族に関する会議では政府の重要目標が掲げられた。つまり、

(ア) 最適再配分を保証するため、とりわけ家族手当の普遍化を図りながら、より公平な家族政策を施行する。この政策は、家族除数によりもたらされる税制上の優遇措置の縮小と低所得層の家族への手当て支給改善を図る。

(イ) 職業生活と家庭生活を両立させながら、住宅取得を促し、家族の日常生活を援助する。このため、融資に関する法律プロジェクトは、住宅援助の引き上げと保育所への融資援助を計画している。

(ウ) 家族政策の総合性を優先させる。つまり、家族問題は公的政策全体の中で検討されることが必要である。(住宅、交通、教育、労働、雇用、等) このため、政府は家族政策について公的権力の施行を指導し整合性を図る、家族に関する省間代表団を設置する。

このように、幼児に関する政策選択は直接政府の責任にある。政策は、同様に施行者により決定される優先性を示している。全体が家族政策と社会保障を形成する。一方では、設定された施策の適用のため、国は当事者代表機関である家族手当金庫CAFの役割を重視している。

## 2) 全国家族金庫(CNAF)による各種手当て

親たちには数多くの手当てが直接支払われているが、その規則は多様かつ複雑である。

それらは二つのタイプに分けることができる。所得制限なしに支払われている手当てと、所得制限付きの手当てである。

### ①所得制限のない手当て

- ・家族手当：二人以上の子どもを扶養している世帯に、子どもが誕生してから20歳になるまでずっと支払われる(子どもが2人なら644フラン、3人なら1470フラン、それ以降は一人当たり826フラン)。10歳から15歳の子どもには割り増しがある。
- ・保育ママ利用手当てと家庭保育手当て(AGED)は社会保障の保険金の負担額に対応する。後者(最高で三ヶ月6000フラン)は共働きの場合(片親の場合はその人が働いている場合)のみ支給される。
- ・育児手当：第三子から両親のいずれかに支給される(誕生から満3歳まで)。それ以前の10年間のうち2年以上働いたことがあり、現在働いていないこと。

その他に扶養定期金の補填援助や住宅整備貸付金などをここに加えることができる。

### ②所得制限がある手当て(全体で、三人以上子どものいる世帯(全体の1/5の世帯)が給付金の約半分を、また乳幼児(3歳未満)のいる世帯が40%を受け取っている)

- ・新生児手当：月額925フラン。妊娠5ヶ月から誕生後3ヶ月までは全員に、それ以後は収入によっては3歳まで支給される。
- ・新学期手当：6歳から12歳までの子どもに支給される。
- ・家族補助：三歳以上の子どもが3人以上いる世帯が対象。
- ・片親手当
- ・家族支援手当
- ・住宅手当

手当てと平行して税制上の優遇措置があるが、これを受けられるのは税金を支払っている世

帯に限られる。よく知られているのが家族指数で（子どもは一人あたり 0.5 ポイント、3 人目から 1 ポイントに数えられる）

### ③全国家族手当公庫による手当

社会保障の枠組みの中にあつて、全国家族手当公庫は、家庭生活がより円滑に営まれるようにすることを使命として実践を行っている。家族に直接財政援助（特に家族手当と住宅手当）を行う一方で、幼児保育サービスのような様々なサービスに出資している。全国家族手当公庫は、総額 2500 億フランの手当てを 900 万人以上の受給者に支給しており、また各地方の実情に応じた補完的な社会福祉活動政策を展開している。

全国家族手当金庫 CNAF は国の監督下であり、当事者団体が運営にあたる。理事会は、労働者団体、雇用者団体、自営業者団体、家族運動団体等 28 人のメンバーから構成される。この機関は国の家族サービス施行手段の一つであり、基本的に 2 つの事項を受け持つ。一つは合法的手当ての支給と 2 つ目は社会福祉事業である。

これら事業を実際に受け持つのは、CAF 家族手当金庫という、全国に 115 ある地方レベルの機関（ほぼ県単位）である。

保育関連手当ては表 4 のとおりである。

### 3) 国と地方の役割分担

1982 年の地方分権法に従い、相当数地方への権限委譲が行われた。幼児施策もその一つに漏れず、以降は県が所管することになった。

現在フランスの幼児施策部門は、国が全国的な政策決定、県が総合所管、市町村（コミューン）が実際に運営するという、3 者間の役割が分かれている。その役割分担の概観図は図 1 のとおり。

表1 1946年～1996年の乳幼児人口の推移

1月1日現在人口	1946年	1968年	1981年	1996年
0歳	604,725	826,345	793,566	718,767
1歳	572,107	847,106	749,366	694,879
2歳	571,065	851,271	728,346	699,210
3歳	526,706	864,915	735,046	732,029
4歳	475,346	856,428	709,916	749,929
5歳	503,151	829,833	733,338	756,448
0～5歳合計	3,252,100	5,075,898	4,449,578	4,351,262
全人口に占める比率	8.1%	10.2%	8.2%	7.5%

資料：INSEE

表2 出生数（単位：万人）

年	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*
出生数	762.4	759.1	743.7	711.6	711	729.6	734.3	726.3	740.3

\* 1997年と1998年の数値は暫定値。

資料：INSEE「身分証書統計と『市』へのアンケート」

出所：INSEE、“France, portrait social” 1999年

表3 子どもの年齢及び人数別、カップルで生活する母親の就業率（1990年）

単位：%

子どもの年齢 子どもの数	3歳未満	3～5歳	6歳未満計	6～17歳
1人	81.1	84.0	82.0	72.8
2人	71.0	76.5	73.4	73.1
3人以上	34.3	47.4	39.5	52.0
全体	65.1	70.1	67.0	70.0

資料：INSEE「人口調査」1990年、20分の1調査。p49

出所：INSEE、“Les enfants de moins de 6 ans” 1992年

表4 保育関連手当と助成金（1999年）

保育サービス利用についての手当

手当名	目的	対象家族	金額
サービス助成金（1970年創設）	CAF事業の中心柱。施設の運営費の一部を負担する。	総合制度の対象家族への間接的な援助。助成金は直接施設へ払われる。	1999年現在。 家庭内保育所：1日当たり70.15フラン。 集団保育所：1日当たり64.88フラン。 一時保育所：1時間当たり3.54フラン。
認定保育ママ雇用家族補助金（1992年創設）	保育ママ雇用のための被用者及び雇用主負担社会保険料の負担。	6歳未満の子どもを保育ママに託す家族全て。	1999年現在。 3歳未満：月826フラン 6歳未満：月423フラン
子ども自宅預かり手当て（1987年創設）	一人でも子どもを自宅でみてもらうために雇う、ベビーシッターの雇用に関する社会保険料負担代償。雇用主にとっては税金控除対象。	6歳未満の子どもを持ち、最低限就業が証明できる家族。	1999年現在。 常勤の場合は、四半期9733フランを上限、3～6歳の子どもの場合には3244フランを上限とした、社会保険料、年金、失業年金の総額。 税金割引最高額は、4500フランを限度とした託児にかかる支出費用の50%。
保育費用税金控除	幼児託児費用控除	全家庭	1999年現在。税金割引は実際の支出額の25%相当。子ども一人につき、15,000フランを限度とする。

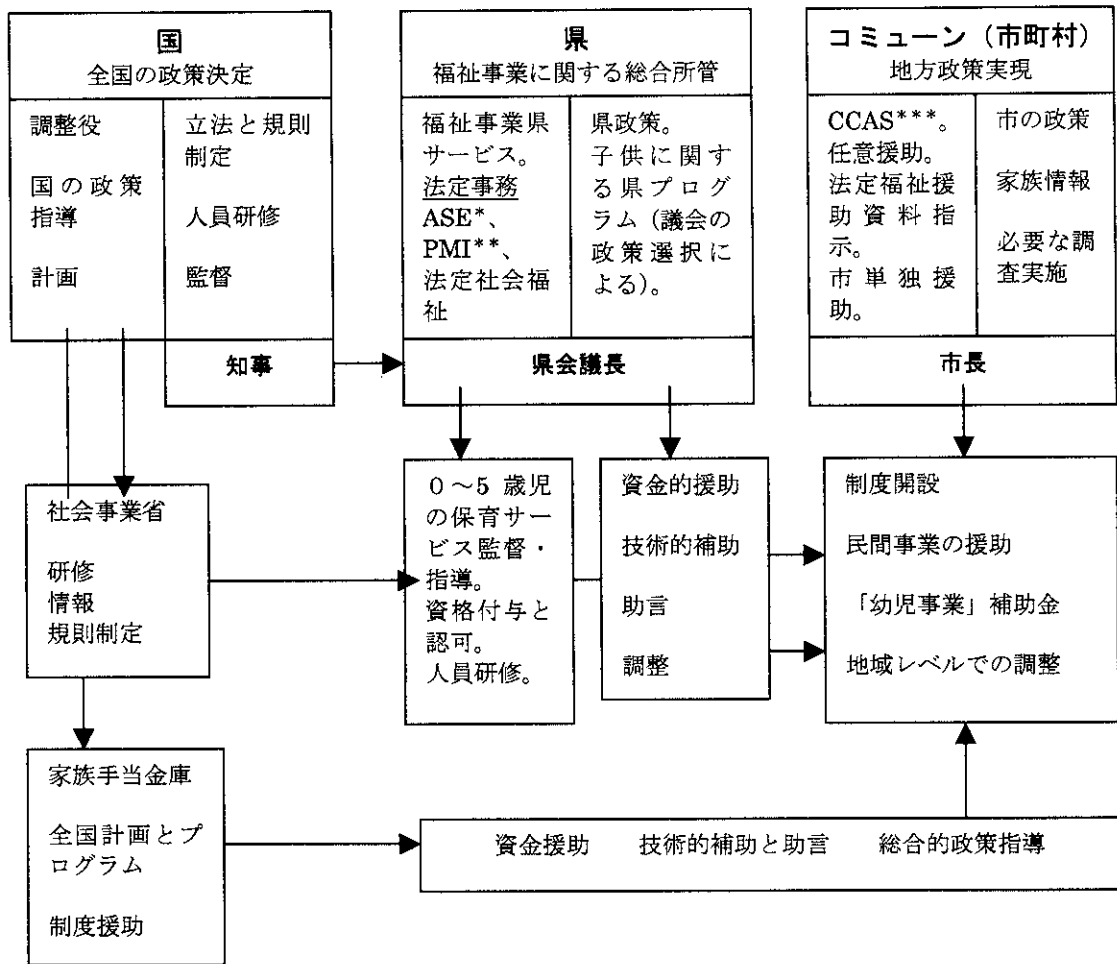
家族への直接手当

父母教育手当て（1985年創設）	育児のため一時的に就業を止めることを希望する親を支援する。	3歳未満の子ども誕生を機に退職する親。	1999年現在。 フルタイムで止めた場合：月3061フラン。 パートタイムに変更した場合：就業時間が5～8割については月1530フラン、5割未満については2024フラン。
幼児手当て（1987年創設）	一人の子どもの誕生にかかわる追加費用に対応する。	3歳未満の子どもを一人でも持つ、所得が上限内の家族。	1999年現在。 月986フラン。

資料：全国家族手当金庫

出所：Olivier DAVID “L'accueil de la petite enfance” p52, 1999年

図1 幼児施策部門の役割分担



- \* ASE (L'aide sociale à l'enfance) : 児童福祉事業
- \*\* PMI (Protection maternell et infantile) : 母子保護
- \*\*\* CCAS (Centre communal d'action sociale) : 市町村福祉事業センター

Olivier DAVID 作成

出所 : Olivier DAVID "L'accueil de la petite enfance" p58, 1999年

## II. 乳幼児保育社会的及び教育制度・施設

フランスにおいて0～5歳（就学前の幼児）の受け入れ施設を全国的にみると、その中心的存在は、まず小学校の準備段階とも言える教育施設、母親学校 *Ecole Maternel* と言えよう。1998年現在250万人の児童が母親学校に通学している。年齢別の就学率でみると、2歳児では34.7%、3歳児で99.5%、4～5歳児では100%に達する。

この母親学校以外の保育サービスは、比較的多種用意されている。まず集団受け入れ施設としては、保育所 *Crèche* と一時保育所 *Halte-garderie* の2種類に分類される。

保育所は両親が就労している2ヶ月～3歳までの子どもを毎日預かる施設である。この保育所はさらに、伝統的集団保育所 *Crèche collective traditionnelle*、家庭保育所 *Crèche familiale* の2種類に分類され、その他に共同保育所 *Crèche parentale* とミニ保育所 *Mini crèche* の2種が併存する。

伝統的集団保育所は60人までの子どもを預かり、主に地方公共団体と家族金庫 *CAF* が運営主体となっている。家庭保育所は、市や家族金庫等が組織する、認定された保育ママ *Assistante maternelle* が少数の子どもをその居宅で保育するという制度である。共同保育所は親同士がアソシエーションを設立し運営する16人を定員とする小型の保育所である。

### ① *assistantes maternelles*

家庭保母、保育ママ、代母者等と訳されている。職業としては保母、ベビーシッター、里親の場合に用いられる。1977年5月17日付け法律が制定されるまで、働きに見合った権利と義務が認められていなかった。その隙間を埋めるのがこの法律であった。法律は代母者全体をカバーし、乳母は

*assistantes maternelles* と呼ばれるようになった。この法律は、代母者の雇用主（個人、民間機関、公的機関）が誰であれ、また児童の年齢・受託の方法がどうであれすべてに適用された。

この1977年の法律は乳母 (*nourriennes*) や保育者 (*gardiennes*) から *assistantes maternelles* へ名称を変更して代母者の地位を保全した。さらに法律は普通の家庭が預ける昼間保育を児童福祉の適用を受けた常時養育との間に特に区別を設けておらず、後者の場合、実方の扶養を欠く児童にとって全面的な親代わりとなる。そのため、児童相談所を通して措置される里親の場合もこの言葉を用いることが多い。

*assistantes maternelles* の定義及び概要は主に以下の四つにまとめられている。

- a. 代母者が活動を行うためには、民生部の認定が必要。これは従来6歳未満の児童を預かる場合に必要であった認可が拡大されたことである。物質的条件の他に児童に与えることができる教育的条件が重視される。認定は定期的に更新される。
- b. 代母者の研修・情報提供は定期的に母子保護サービス係行う。
- c. 児童の事故の場合も保障される。

労働法上の給与所得者と見なされ、労働法に定める特典のすべてを享受できる。

保育所が就労する親の子どもを保育するという施設であるのに対し、一時保育所 *Halte-garderie* はどちらかの親が就労していない0～6歳までの子どもを、週の数時間だけ預かるという、親の要求に比較的柔軟に応えた保育施設である。

*Halte-garderie* の他にも、主に学校時間外（開校前、放課後、水曜日、長期休暇中）に預けることのできる施設として、余暇センタ

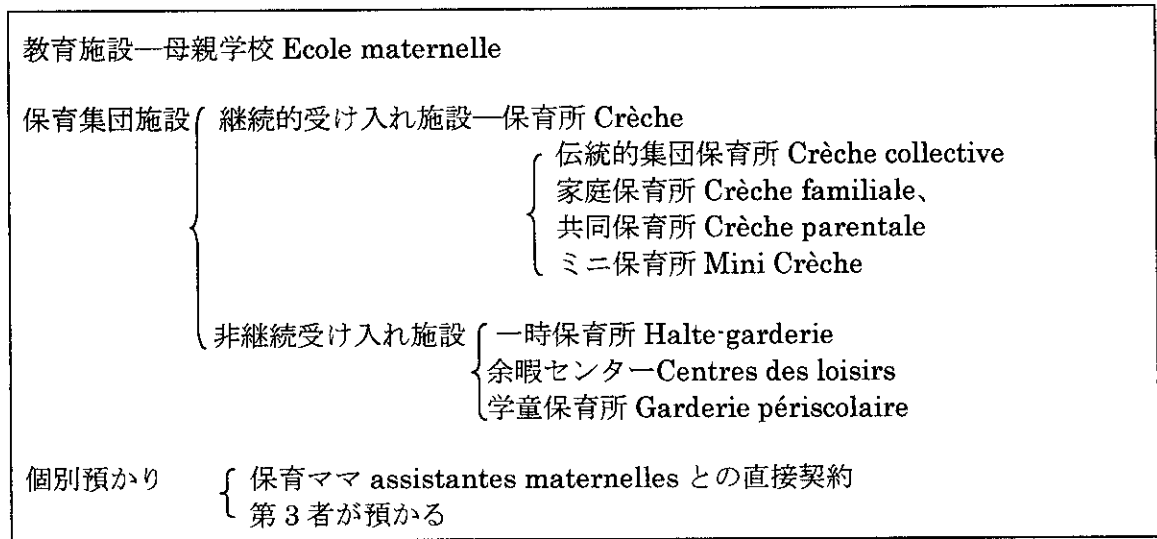


一 Centres des loisirs と学童保育所 Garderie périscolaire があげられる。

以上が一般的に利用されている集団保育施設であるが、この他、両親の保育能力に問題があり昼夜の保育を要する特別な施設、乳児院 Pouponnière と、教育施設とは異なる幼稚

園 Jardin d'enfants が、少数の受け入れ施設として存在する。

このほか、施設の利用とは別に、各家庭が個別に子どもの保育を依頼する方法として2種類、保育ママと親が直接雇用契約を結ぶケースと、全くの第3者が預かるケースがある。



## 1. 根拠法律

保育サービス関連制度の制定法源は、公衆衛生法 (Le Code de la santé publique) と家族社会福祉法 (Le Code de la famille et de l'Aide sociale) の2つ。この2つの法典に基づいて、各種制度を施行させる命令 (デクレ Décret、アレテ Arrêté) が存在する。各制度の施行のための命令は以下のとおりである。

### 1) 保育所 Crèche

- 1974年1月15日デクレ第74-58号
- 1975年11月5日アレテ (1979年8月23日アレテにより改正)
- 1974年1月28日アレテ (1976年4月5日アレテにより改正)

### 2) 家庭保育室 Crèche familiale (保育ママ Assistante - maternelle agréée による)

1971年10月22日アレテ

### 3) 一時保育所 Halte-garderie

1979年2月26日アレテ

### 4) ミニ保育所 Mini Crèche

### 5) 医療外の特別なケアを要する乳幼児向け乳児院 Pouponnière

1956年3月9日デクレ第56-284号  
(1976年1月27日デクレ第76-92号により改正)

1977年6月28日デクレ第77-718号

1974年1月15日デクレ第74-58号

1974年1月28日アレテ (1976年4月5日アレテにより改正)

### 6) 幼稚園 Garderies, Jardins d'enfants

1952年8月12日デクレ第52-968号  
1982年8月12日アレテ (1985年4月3日アレテにより改正)

(2) 就学前学校施設 *Ecole maternelle*  
教育制度の制定法源は 1975 年 7 月 11 日法。  
1977 年 8 月 2 日法

(3) 学童保育施設 *Centre de loisirs et les  
garderies périscolaires*

## 2. 所管省庁

保育関連制度については社会事業(*Ministère  
des affaires sociales*)が担当する。

就学前教育については公教育省 (*Ministère  
de l'Education nationale*)、学童保育につい  
ては青少年スポーツ省 (*Ministère de la  
Jeunesse et des Sports*)が担当しており、就  
学前の子どもを中心に関わる中央省庁は複数  
存在する。

## 3. 乳幼児託児制度と施設の種類の

### (1) 保育サービス

#### 1) 保育所 *Crèche*

##### <目的>

保育所は、両親が就労する 3 歳  
未満の健康な子どもを、日中継続し  
て預かる施設と定義されている。こ  
の保育所 *Crèche* は大きく 2 種類の  
形態、つまり集団保育所と家庭保育  
所に分けられている。しかし、この  
2 種類のほか、親が運営する共同保  
育所と小規模施設、ミニ保育所も並  
存するので、保育所の一形態として  
ここでは列挙する。

##### <保育の対象・年齢>

2 ヶ月～満 3 歳。原則として保育  
所は、母親が就業しているあるいは  
職業養成過程にある子どもを預か  
る。ただし、失業中のケースなど、  
より柔軟に入所許可条件を保育所  
の内部規定で定めることができる。  
入所の決定は保育所に申請し、自治体が

行うという流れが基本となっているが、特  
別行政区を有する 3 都市 (パリ、リヨン、  
マルセーユ市) については、PLM 法が適  
用され保育所のレベルである程度の入所  
決定を行う権限を持つ仕組みになった。

入所基準は基本的に先着順で決定されるが、  
申請の要件は「共働きであること」、「失業中、  
求職中であること」のいずれかであり、就労  
の形態はパートタイムであってもかまわない。  
しかし、最も重視されるのは、保育所利用の  
「必要性」をいかにアピールしているか、利  
用が切迫しているかを証明することであり、  
そのために申請後も何度も電話をかけるな  
どの働きかけを施設に対して行うことが評価さ  
れている。

### ① 集団保育所

これは文字通り 60 人までを定員と  
する集団預かりの施設である。多く  
は *commune* (市町村) または家族  
手当金庫が運営主体で、ある程度の  
規模をもった市であれば、バランス  
のとれた施設配置がなされている。

##### <職員の種類と配置基準>

- ・施設所長は保育士 *Puéricultrice* である  
こと。職員は、保育士 *Puéricultrice*、保育  
助手 *Auxiliaire de puéricultrice*、幼児教  
育指導員 *Educatrice de jeunes enfants*  
の資格をもつ者。
- ・職員の少なくとも半数は保育士助手  
*auxiliaire de puériculture* の免許を取得  
していること。
- ・定員が 40 人以上の施設では、乳幼児教  
育指導員 *Educateur de jeunes enfants*  
の国家免状を取得した職員が最低一人は  
いなければならない。
- ・子どもの監視、ケア、教育にあたる職員  
数は、歩行が不可能な子ども 5 人につき  
1 人、歩行可能な子ども 8 人につき 1 人

とする。

- ・施設長は看護婦か助産婦の免許取得者であることを基本とし、その上で幼児教育・保育に関する教育を受けたものでなければならない。

#### <運営基準と指針>

- ・運営基準と指針については、デクレおよびアレテの内容がガイドラインとなっている。
- ・施設設置にあたっては DISS(Direction générale et interdépartementale de la santé et de la solidarité)地域および広域地域医療・連帯局の認可を要する。
- ・開設は、県会 Conseil général の議長の許可にしたがって認可される。
- ・公立、私立に関わらず、施設の機能は全く同じである。施設は県レベルの PMI 母子保護の監視下に置かれる。
- ・施設の運営にあっているのは、多くの場合市町村、家族手当金庫、県であり、まれに協会 association のケースもある。

#### <開所時間>

- ・開所時間は、保育所の内部規則で規定される。一般的には 6 時半から 18 時半または 19 時。各子どもの登園、退園時間は、親の同意の元に所長が定める。

#### <医療的監視について>

- ・施設には小児科医一人が嘱託として勤務する。医師は、定期検診、特に家族が望むなら母子手帳に記載されている診断、義務となっている予防接種を行う。しかし子どものかかりつけ医に後者 2 つの医療処置を依頼できる。
- ・子どもが保育所に到着した時点で具合が良くないときは、付き添い者に引き取らせるあるいは、個別の部屋で預かることとなる。

#### <公的補助・助成の状況>

- ・原価は地域や市町村によりかなり異なる。運営経費は、家族手当金庫、多くの場合は市町村、時には県が負担する。
- ・利用する家族の負担金は、月で 20 日分、年で 11 ヶ月分をベースとした所得額に応じて算出される。(翻訳資料 2 料金表参照)

#### <利用申し込み>

- ・地区内の保育所リストは、市役所または PMI 県事務所に用意されている。利用申し込みは、一般的に保育所長あてに直接行われる。ニーズは非常に高いが定員数が十分でないため、妊娠初期から早速、できるだけ早い時期から申し込み手続きを行うことが妥当とされている。出産後は、出生証明書と身分証明証書を用意し、利用申込の確認を所長にあてに行う。
- ・入所許可には、保育所の医師による診断を要する。医師の診断結果は、実質的に子どもの面倒をみる職員に渡される。

#### <保護者の参加の仕組み、不服申し立て>

- ・保護者会が存在する。不服がある場合は、市の家庭・乳幼児局に申し立てることができる。

#### <受け入れ方法、情報提供について>

- ・家族はしばしば多くの人や、行政機関(母子保護機関、ソーシャルワーカー、保育所長、市役所)に様々な手続きをすることを余儀なくされる。一方、不適切な選択をして、問題に直面することもある。後になって、保育方法の変更を何度もしなければならなくなり幼児に非常に有害である。故に情報の徹底周知に留意する

のは保育所の責務である。

・活動の留意点

－ニーズについて詳細でかつ最新の知識を持つ;それにより家族をよりよく指導することができる。家族が必要としている本当の情報を提供し、最終的には家族の自由な選択にまかせられるようにする。

－子どもの受け入れ方法(利用保育形態)がたびたび変わらないように安定性をもたせる。特に3歳未満の乳幼児には不可欠である。

・保育手段の提供に関して

県内の関係所属機関は通常、受け入れ能力、開所日と時間を明確にした集団保育施設のリスト、認可されている家庭保育母のリストを持っている。これらの情報は行政区域、存在する場合は集団についても作成されることが望ましい。1979年12月20日の通達で指示したように、家庭保育母のファイルは行政区域ごとに分割して作成されなければならない。

また、以下の一覧表も作成されることが望ましい;

－母親学校と幼児学級の開設場所、受け入れる子どもの最低年齢、母親学校の年齢別クラスごとの子どもの数を明記、学区の検査官が当該情報を所有する。

－学童保育所=夜、水曜日、短期間の休暇期間の学童保育を行い、学校群内あるいは児童が使用する市町村所属の建物内に設置される。

－宿泊施設のない余暇センター(情報は県の余暇課、青少年、スポーツ課で入手、申告の必要のない小規模センターに関する情報は市町村役場で入手)

②家庭保育所 Crèche familiale

保育所の第2の形態は「家庭保育所」と命名されているが、具体的には認定された保育ママ *Assistante - maternelle agréée* を組織化し、保育ママがそれぞれ数名の子どもをその居宅で預かるという制度を指す。少人数の家庭的雰囲気の中で保育されるので、家庭保育所は大規模な施設を敬遠する親により好まれている。

この家庭的保育所は、基本的に施設での集団保育所利用がなじまないニーズを持つ子ども、また保育所利用ができない待機の場合に適用される手段として位置づけられており、施設によって家庭的保育所の枠人数が決まっている。この配分は自治体の資源状況によって異なる。

施設は、一般住宅とはいえ、複数の子どもを預かり、ゲームや昼寝等のカリキュラムを用意することから、集団的性格をもつ制度として認識されている。

運営者は集団保育所とほぼ同じだが、経費は格段に低く1997年の1日当たり子ども一人当たり原価は227フランである。(集団保育所は335フラン)

<職員の種類と配置基準>

- ・ 保育ママの年齢制限は18歳以上65歳以下。運営主体の給与受給者であり、保育ママの数が40人を超える場合は、保育士と副所長の監督下に置かれる。副所長は助産婦、保育士、看護婦、乳幼児教育指導員のいずれかの国家免許を持つ者であること。