

(Nanny) -Level 5 ナニーに関する学習に対する認定

□ National Certificate in Early Childhood Education and Care (Parenting) -Level 5 親に関する学習に対する認定

□ National Diploma of Teaching (Early Childhood Eductaion) -Level 7 幼児教育の教員資格

なお、幼児教育の資格を得るための高等教育機関に対しては、教育省より補助金が支給されている。そのほか、コハンガレオ、保育所、プレイセンターなど、幼児教育施設での訓練についても、補助金制度がある。

2. ニュージーランドの保育・幼児教育の課題

幼保一元化により、就学前ケアのサービスすべてが教育省の所管となり、教育省より補助金が支給されることとなったが、実際多くのサービスにおいては、十分な教育的活動が行われていないという問題が指摘されている。教育省が補助金を出す意図は、幼児に安全な保育環境を提供することと同時に、十分な教育環境を提供することであるが、そのことを十分理解していない施設も多い。近年増加しているのは保育所と家庭保育であり、教育省の補助金によってメリットを享受しているのは主に労働市場なのではないか、との指摘もなされている。

すべての就学前ケアが教育省の所管に統合されたのは、1986年1月からである。これは、国連の子どもの権利宣言 (United Nation's Declaration on the rights of

child) の流れを受け、就学前ケアについて様々な検討がなされた結果であるという。意味のない保育と幼児教育の区別をなくしたこと (ending what had become a meaningless distinction between childcare and pre-school education) は、就学前ケアにおける最も大きな改革であった。

1980年代には、インフレと失業が深刻になり、そのため女性が働かなければならなくなり、同時に一人親世帯の増加、フェミニズム運動の高まり、マオリのベビーブーム世代が親になることによる保育所不足などの要因が重なり、保育の質に対する問題意識が高まった。こうした背景もあって、教育という視点から、就学前ケアの改革が進められたものと考えられる。

さらに、一連の教育改革全体の中での位置づけとして、就学前の教育に重点が置かれていることも注目される。就学前教育を他の教育分野と同等に扱うべきという考え方から、政府の資金が積極的に投入されている。これは、できるだけ早い時期に基礎的な能力を身につけさせることが、その後の教育の効果を高め、結果として政府の教育費負担の軽減にもつながるという判断があるものと考えられる。

幼保一元化にともない、すべての就学前ケアサービスをコーディネートする役割として、就学前教育部 (Early Childhood Development Unit) が創設されている。ECDU は、家庭での親教育のプログラム (Parents as First Teachers) も提供している。

今後の幼児教育の目標として掲げられているのは、親教育や家庭への支援をさら

に充実させること、就学前ケアのサービスの利用率を高めること、一層のサービスの質の向上を図ることとなっている。

3. ニュージーランドの保育・幼児教育の特徴について

以上がニュージーランドの保育・幼児教育の現状と今後の課題であるが、最後に日本と比較して、ニュージーランドで特徴的なことをまとめておきたい。

①教育省による一元化

以前は幼稚園は教育省、保育所は社会福祉省と所管が異なっていたが、1980年代半ばに保育所および家庭保育も教育省の所管となり、就学前の子どもを対象とするすべてのサービスが教育省の管轄となったことが、ニュージーランドの第一の特徴である。日本同様、保育所と幼稚園の所管がそれぞれ異なっていた状況から、一元化した事例として、参考になる点は多い。

日本では、幼保一元化が、所管が別々のまま、幼稚園が預かり保育をするなど、サービスの内容が画一化されていくという方向に進みつつあるような印象を受ける。これに対して、ニュージーランドの幼保一元化とは、所管を一つにして事務手続きを合理化することを主眼としていることと、親のニーズに合わせて保育時間を延長することではなく、子どもに質のよい教育を提供することに重点が置かれていることが特徴的である。保育所の数が増えているものの、保育所の教育の質についての問題意識が強く、また親たちが学習する場ともなっているプレイセンターや、マオリの文化にもとづくコハンガレオなど、サービス

の多様性を維持することにも力を入れている。

②擬似バウチャー制度

教育省への一元化により、各幼児教育サービスへの補助金の配分方法として、擬似バウチャー制度が導入された。これは子ども1人あたり1時間のレート（年齢別に2段階）を定め、子どもが利用した時間数に応じて、各施設に対して補助金を支給する仕組みである。高い基準を満たす施設に対しては、さらに高いレートが適用されることになり、補助金によってサービスの質の向上も狙っている。

従来保育所への補助金は幼稚園と比べて低く抑えられていたが、幼稚園レベルの補助金がついたことで保育所が急増した。また営利企業が経営する保育所も擬似バウチャー制度の対象となったことで、営利企業立の保育所も急増した。

所得の低い家庭には、これとは別に補助を出しているが、基本的にどのようなサービスを選択しても、受けられる補助が同じであるという公平なシステムは、日本にとっても参考になるだろう。

③共通のカリキュラム・保育者資格

保育所、幼稚園、プレイセンター等、免許を必要とするサービスについては、教育内容に関する共通のカリキュラムが1996年に定められた。また、保育者についても、幼稚園と保育所とを分けずに、共通の幼児教育教員免許の取得を義務づけることとなった。（ただし、プレイセンターやコハンガレオの保育者については、現段階ではこれとは別の扱いとなっている。）

日本では、幼稚園と保育所で、それぞれ別のカリキュラムと保育者資格の制度が

採られているのに対して、異なる種類のサービスに対応できる共通のカリキュラムや保育者資格を作ったニュージーランドの事例は参考になるだろう。

④幼児教育サービスの質向上への関心

就学前サービスの増加に伴う保育者の不足から、保育者の資格については暫定的な資格制度(ポイントシステム)のもとに運用されていたが、保育者に求められる資格や経験のレベルが徐々に引き上げられている。また、画一的に教育内容を規定するのではなく、各施設が自発的に質向上への取り組みを行うことを支援するための手引書を発行したり、質の高い施設には高い補助金レートを適用するなどのインセンティブを与えるかたちで、質の向上を促している。また、幼児教育の質の向上については、単に子どもだけに注目するのではなく、親や保育者などの大人同士のコミュニケーションや協働の重要性をも意識している。

⑤親の学習支援

プレイセンターでは、親たちが幼児教育について学習するコースが設けられており、教育省は50年も前から、このプレイセンターに対して補助を行ってきた。また1993年からは「最初の教師としての親」(Parents as First Teachers)という乳幼児の親を対象とした教育プログラムが提供されている。幼児教育に関する資格についても、親(Parenting)に関する学習の資格が存在するなど、親の学習を支援する仕組みが存在する。

幼児教育の質向上に当たって、質のよい幼児教育サービスを整えるばかりでなく、教師としての親の質向上にも注目してい

る点が特徴的である。

⑥教育全体のレベルアップという視点からの幼児教育への注目

一連の就学前教育改革の背景には、教育全体のレベルアップを図るには、幼児期にその後も自ら学ぶ能力を身に付けることが何よりも重要である、との考えがある。高等教育への補助を減らす一方で、幼児教育サービスおよび家庭教育の質向上の投資には積極的である。幼児教育だけを切り離して議論するのではなく、教育全体の中で議論するという視点も重要であろう。

⑦教育省と幼児教育サービスとのコミュニケーション

様々な改革を進める中で目に付くのが、教育省と幼児教育サービス提供者側とのコミュニケーションである。教育改革案や新しい幼児教育カリキュラム案などは、一旦保育者や親に投げかけて、新しいアイデアや修正等をアンケートなどのかたちでフィードバックしてから、最終案が作られる。

⑧多様な文化への配慮

一国の幼児教育のカリキュラムが、二つの言語で書かれており、さらにそれが単なる一方の翻訳ではなく、それぞれの文化に合わせた表現で書かれている。マオリの文化だけでなく、多様な文化への配慮が行われていることがニュージーランドの特徴となっている。保育者の資格についても、外国での学習や経験もカウントする方向で議論されるなど、国という枠組みを超えたところで幼児教育を議論しつつ、子どもが属する文化を大切にしようという配慮がある。国際化する日本の幼児教育にとっても参考になることは多い。

<参考文献・インターネットサイト>

Graham and Susan Butterworth 1998
Reforming Education: The New Zealand Experience 1984-1996,
Ministry of Education

Ministry of Education 1996 *Te Whariki: He Whariki Matauranga mo nga Mokopuna o Aotearoa (Early Childhood Curriculum)*

Ministry of Education 1998 *Better Beginnings: Early Childhood Education in New Zealand*

Education Review Office 1998 *Report of the Education Review Office for the year ended 30 June 1998 (Presented to House of Representatives Pursuant to Seciton 39 of the Public Finance Act 1989)*

Statistics New Zealand 1998 *New Zealand Official Yearbook 1998*

Ministry of Education 1999 *The Quality Journey (He Harenga Whai Hua) : Improving Quality in Early Childhood Services*

Ministry of Education 1998 *Quality in Action (Te Mahi Whai Hua) : Inplementing the Revised Statement of Desirable Objectives and Practices in New Zealand Early Childhood Services*

松川 由紀子 2000 『ニュージーランドの保育と子育ての支え合い』 溪水社

池本 美香 1997 「ニュージーランドの

就学前教育改革」さくら総研調査報告

池本 美香 1999 「プレイセンター50年の歩みと今後の可能性」日本ニュージーランド学会誌 第6巻

日本ニュージーランド学会 1998 『ニュージーランド入門』慶應義塾大学出版会

Early Childhood Development (ECD)
www.ecdu.govt.nz

Ministry of Education
www.education.govt.nz

New Zealand Qualification Authority
www.nzqa.govt.nz

表1 スタッフと子どもの数の基準

I. 全日保育		
2歳未満	子ども1～5人に対し、スタッフ1人以上	
	6～10	2
	11～15	3
	16～20	4
	21～25	5
2歳以上	子ども1～6人に対し、スタッフ1人以上	
	7～20	2
	21～30	3
	31～40	4
	41～50	5
異年齢混合の場合	2歳未満1～5人に対し、スタッフ1人以上	
	6～10	2
	11～15	3
	16～20	4
	21～25	5
	2歳以上1～6人に対し、スタッフ1人以上	
	7～20	2
	21～30	3
	31～40	4
	41～49	5
II. 半日保育		
2歳未満	子ども1～5人に対し、スタッフ1人以上	
	6～10	2
	11～15	3
	16～20	4
	21～25	5
2歳以上	子ども1～8人に対し、スタッフ1人以上	
	9～30	2
	31～45	3
	46～50	4
異年齢混合の場合	2歳未満1～5人に対し、スタッフ1人以上	
	6～10	2
	11～15	3
	16～20	4
	21～25	5
	2歳以上1～8人に対し、スタッフ1人以上	
	9～30	2
	31～45	3
	46～49	4
	(資料) Education (Early Childhood Centres) Regulations 1990	

図1 ニュージーランドの幼児教育への参加者数(1996年7月)

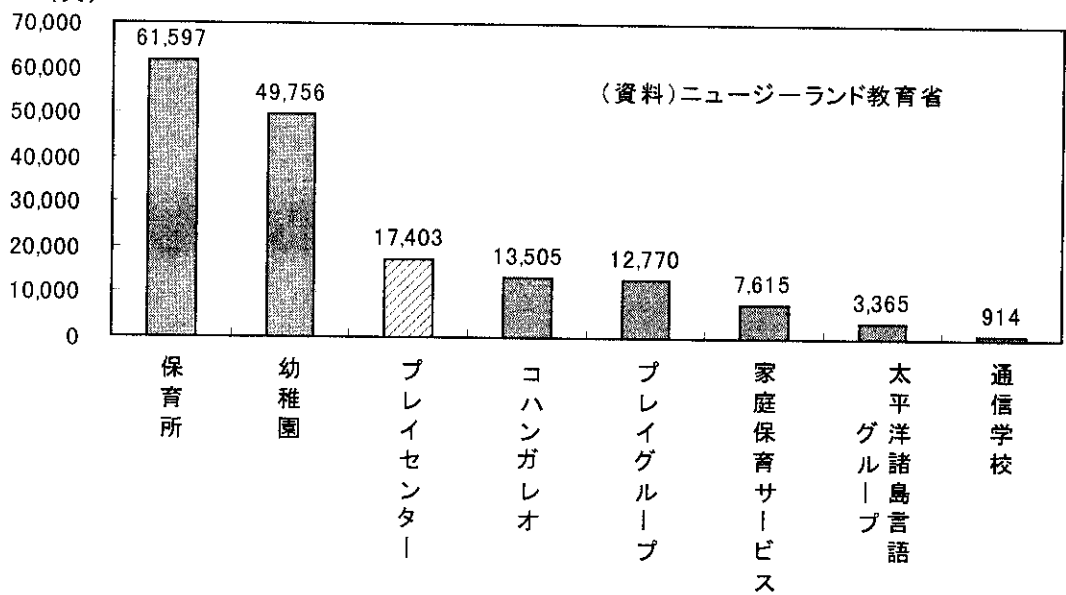
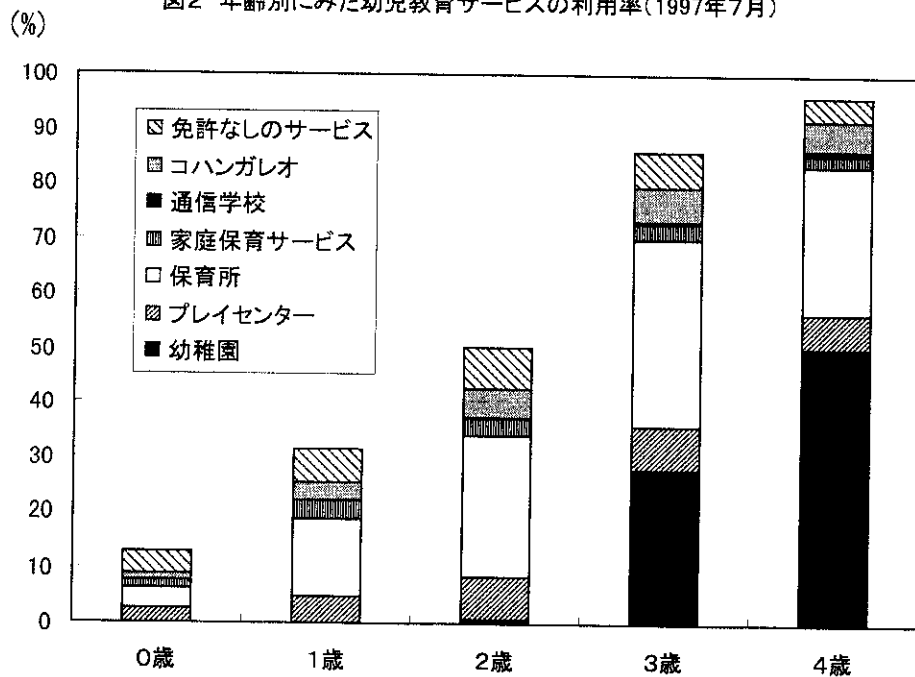


図2 年齢別にみた幼児教育サービスの利用率(1997年7月)



(資料)New Zealand Yearbook 1998

1. 我が国の就学前ケアの動向と課題

(1) 児童福祉法改正以後の就学前ケアの動向

現在の就学前ケアの動向は、いくつかの背景によって分析することができる。特に1990年代に入ってから「少子化対策」という名のもとに充実が図られた「子育て支援施策」は、就学前児童に対するサービスについて、新しい視点を提示した。つまり、長年の幼保論争とは異なり、就学前児童の保育と教育について連携的に捉えていくという視点を提示したことにより、保育と教育を対立的に扱うのではなく、子どもの育ちを支援し、子育て家庭の負担の軽減、家族成員個々人の自己実現を目的としたサービスとして捉えるという流れが誕生したと言える。この視点誕生の第一の要因は「少子化」である。エンゼルプランや児童育成計画を通して実践された「保育サービスの拡充」は、保育所と幼稚園の連携を進める背景となった。幼稚園の預かり保育事業や2歳児の受入れ事業の開始は、その発端に幼稚園の経営的問題が含まれていたとはいえ、地域の保育ニーズへの対応という視点に立てば有効な対策であると言える。また、地域の子育て支援という観点からも幼保の接近は必然であったと思われる。

第二の要因は、児童福祉法と保育所保育指針の改正がある。保育所が利用者の選択性を強めた契約的施設として位置づけられるとともに、地域の子育て支援を担う施設としての役割が加えられたことにより、保育所は限られた乳幼児を対象とした施設の役割を脱皮した。このことは、保育所による育児グループ支援や子育て相談など、託児以外のサービスの多様化を促した。このことにより、「保育に欠ける」子ども以外の家庭をも対象とし、幼稚園が対象とする層と重なりを見せることになった。

第三の要因は、規制緩和及び社会福祉基礎

構造改革に代表される保育サービス全体の枠組みの見直しが挙げられる。民間事業者の参入、幼稚園の保育所経営への参入、利用者主体のサービス提供、利用者の権利擁護といった視点が、就学前ケアにおいても重視されることとなった。

これらの要因により、幼稚園の保育所への接近という時代の潮流が見られ、わが国の就学前児童へのケアサービスのあり方について見直しを促していると考えられる。

(2) 幼稚園・保育所をめぐる議論からの問題

提起～なぜ諸外国の保育制度を学ぶか

① 我が国の幼保問題

「保育」という用語は、その定義や「教育」との違いについて常に検討されてきた用語である。かつて過去にも多くの定義がなされているが、歴史的変遷を踏まえた動向をみると、保育の内容そのものについての定義づけよりも、どこでその保育を実施するかによって、「保育」の定義が異なってきたようである。つまり、保育所での保育は幼稚園での保育よりも養護性が強く、家庭での保育を補完するという意義を掲げている。一方、幼稚園での保育は保育所での保育よりも、「教育性」が強く、幼児教育機関としての関わりを重視してきた。そのため、「養護性の強い保育」と表現される「保育」そのものについては、幼稚園での「教育性の強い保育」の「保育」そのものとどのように異なるのか、それとも同じなのかを議論することになる。軸足の置き方、重心の位置の違いはあっても、同じ年齢の子どもへのかかわりとして最低限ふまなければならないこと、重視した方が良いものがある。保育所保育指針と幼稚園教育要領の内容も互いに合わせながら作業が行われていることでもわかる。そして、多くの研究者は「同じ」と捉えてきた。

幼保一元化の議論についてその始まりを歴史的に大正時代にまでさかのぼることになる

う。しかし、本来の意味における「保育」を考えたときには、そう変わらないルーツを両者は持っているともいえる。これは多くの研究者が「保育」という言葉を検討していく過程においても一致している見解であろう。にもかかわらず、保育所と幼稚園の関係は、常に対立的に語られてきた。1960年、70年における経済発展の過程は、「家庭」の重視と能力競争の激化であった。これは、早期幼児教育に対する注目をたかめ、専業主婦による家庭での育児への過大な期待を創出した。現在でもなお残存する「幼稚園優位」の感覚は、80年代では当然のこととして受け止められていたともいえる。「幼保一元化についても、その運動をさかのぼれば、戦前からあったわけで、望ましい保育観、幼児観から出発しているのであるが、現在、なぜか対立的感情があるように受け取られてならない。」と吉澤¹は現在の対立について述べている。

この対立は保育内容の違いや子どもへのかかわり方よりも、この幼稚園・保育所の問題を制度・政策面からの区別による考えた結果であるともいえるだろう。つまり、現在の幼保問題は、制度・政策の枠組み論争が中心となっているということでもある。

第一に挙げられるのは、戦後の制度的な位置付けであり、学校教育基本法に基づく教育機関としての幼稚園と、児童福祉法に基づく「保育に欠ける」子どもたちを対象とした措置施設としての分化が進んだということがあったことは言うまでもない。この保育所と幼稚園の対峙は、子どもたちに対する日常的なかかわりの違いから生まれたというよりも、制度・政策上の整理によって生まれた一つの形態である。それが保育の環境や基準、専門職制度を異なるものとさせ、「就学前の子ど

も」は保育を一律に捉えにくくしているともいえるだろう。

現在、「幼保の連携」として文部省と厚生省が協力しているのは、少子化という国家の一大事に向けた対応の必要があるためであるともいえる。これは、子どもの育つ環境を考えた時に保育所と幼稚園が両極に分断されている体制は望ましくないという意見や、子どもの育ちには保育所・幼稚園の両方が共同して関わっていく方が望ましいという意見から始まったことでは必ずしもない。経済の低迷と少子化という人口構造の変化に対応しなければ、我が国の社会保障システムの根幹が揺らいでしまうという問題に対応するための制度的な対応であると解釈することもできる。また、保育所と幼稚園に投入される公的財政の金額に大きな差があり、この不公平な状態ではよろしくないという視点も含まれていることは否めない。どの理由も、尤もなことであり、見直しを行うには根拠ある説明であるが、このような見直し議論が今の時代に浮上する背景には、そもそも制度・政策上の「しきり」が存在したからであり、原因であったのではないかということをおぼろげに忘れないでほしい。現在、地方分権に関する議論の高まりや、乳幼児の保育待機児童の増大への対応、少子化打開策の模索など市町村レベルで柔軟な取り組みを促す気運が高まっている。国レベルでの縦割り行政の実態を超えて、対象のニーズに着目したサービス実施体制の在り方が検討されてきている。しかし、このような取り組みを意味あるものにしていくためには、この制度・政策上のしきり（財政的な構造も含み）を解決していくことが望まれている。岡田は「幼保一元化の真の基本理念—幼児期の教育の機会均等—を実現するため

*1 吉澤英子「今後の保育所の課題を考える」、全国保育協議会編「保育年報 82」保育ニーズに応える保育所の課題を考える、1982、P64

には、国が強い影響を及ぼしている幼稚園・保育所に対する財政的な構造を改革しなければ、すべて画餅の域を出ない。地方分権の創造をめざす地方分権推進委員会がそこまで踏み込まなかったことが、依然として、幼保の関係を旧態然とさせている一因として指摘せざるをえない」といっているが、財政的な構造を変えろという行為も、何のためのサービスなのか、誰が利用しているのかといったミクロの実態に触れずに行うことはできないだろう。

②現在の試み—施設共用化と預かり保育

1998年（平成10年）3月、文部省初等教育局長、厚生省児童家庭局長の連名で都道府県・政令指定都市宛に「幼稚園と保育所の施設の共用化等に関する指針について」と題する通知が出された。ここでの共用化とは幼稚園と保育所が同一敷地内にあり、その施設整備を両者が共用することができるということである。これは、保育所と幼稚園のサービス内容に直接関わるものではないが、この通知が出て以来、長年議論されてきた「幼保一元化」の問題にあらためて注目が集まるようになった。

この通知の意図は実質的な「幼保一元化」を示唆するものではなく、財政的な視点からみた効率的な施設活用を目的とする性格のものである。実際に幼児人口が少ない過疎の進む市町村の中には今まで離れて設置していた市町村立の幼稚園と保育所を一カ所に集めて一体的に設置運営するところも見られている。つまりこのことから、子ども家庭施策の重要な部分を占める就学前児童のケアサービスの実施体制は、サービスの内容面からというよりも、財政的な施策上の視点から動いている部分が多分にあるということがいえる。少子化によって就学前の子どものケアサービスは、幼稚園と保育所の子どもの取り合いといった様相を呈している部分がある。実際に

私立幼稚園ではその経営が立ち行かなくなって廃園が続いている。そのため、2歳児保育の実施や預かり保育の実施が幼稚園によって行われ、共働き家庭をターゲットにした、朝7時からとか夜9時までという保育所顔負けの長時間サービスを行う幼稚園も出現した。幼稚園教育の中味について云々するより、経営面での問題から預かり保育等のサービスを実施している幼稚園が多くと出てきている。

以上、我が国における幼保をめぐるの敷居問題を概観してきたが、いずれにしても運営論的な区分けがベースにあり、子どもの発達や成長の視点からの見直し論であるとも、また理念的なゴールに向けた段階的な問題であるとも言えない実態がそこにはある。我が国の幼保問題は常にこのような周辺（ともいえる）条件を前提として議論されてきた。しかし、この方向は行き詰まりを見せ、新しい幼保のサービス再編が課題となっている。どのような視点での再構築を行うのか、どのような実施体制を築くのか等のヒントを諸外国における保育制度の研究はもたらしてくれるだろう。政策理念の有無や内容の違い、またサービスの整備体制の違い等、我が国にそのままスライドして適用できるものなどはないだろうが、従来型の幼保論争ではない新しい視点を、諸外国調査を通して探っていくことが必要であると考えられる。

2.各国の保育制度の特徴

今回の研究において、最終的に調査をまとめた7か国について、各国の保育制度を一覧表にまとめたものが表 A であり、各国の保育制度の特徴をキーワード化したものが、表 B である。

各国の根拠法、保育・幼児教育施設やサービスの種類、配置基準、専門職等については、表 A に示した。以下では、表 B のキーワードをもとに、その主要な特徴を概観する。

(1) アメリカ合衆国（アメリカ）

アメリカは、保育サービスや幼児教育に関しては、従来から各州並びに NGO 及び民間 NPO による多様な展開がみられる典型的な国出会った。国家的福祉政策は、何らかの問題がみられる場合に動き出すいわゆる保護・救済的福祉(welfare)の典型でもあった。保育政策も例外ではなく、貧困等家庭に問題のある場合に、対象を限定した施策としてすすめてきた。今日、そのスタート時の趣旨よりも積極的な意義をもつようになってきたプロジェクト・ヘッドスタートも、当初は他民族社会における貧困や教育・文化上の問題を抱えた家族への国家的保育・教育プロジェクトであった。

しかし、その動向に明らかな変化芽みられる。報告に詳述されているように、60 年以上にわたって家族福祉政策の支柱であった AFDC (Aid to Families with Dependent Children) が廃止され、家族支援のための法制度や施策が重視されてきた。とくに 1993 年に制定された法律：the Family Preservation and Support Act の目標とする家庭外への措置の予防、家族の予防的援助、ひいては家庭養育機能への積極的援助、及び TANF (Temporary Assistance for Needy Families) の意図する保護的福祉から労働的福祉(from welfare to wroelfare)は、アメリカにおける福祉政策の広がりを示す画期的なものである。家庭養育への公的・社会的支援の方向は、保護者の就労を促進する意図をもっている点でも従来の保護・救済的福祉と一線を画す。それは従来の貧困対策としての保育から就労支援としての保育の重視を意味している。そして各州の裁量の幅を広げる子とにより、従来の各州レベルでの独自の保育政策が一層すすむ点も指摘する必要芽ある。昨年度及び今年度の報告で例示した州別の制度・施策とともに具体的に例示された州の保育政策の概要は、一国のそれとも比較できるような内容として活用できるものである。

(2) カナダ

カナダもアメリカと同様に、州ごとに異なった保育制度を持つ国である。連邦による大枠の取り決めは存在するが、州による規制力が大きく、州ごとに異なっていると理解するのが適当である。カナダでも、一口に「保育」(チャイルドケア)の表現を用いていても、それらが対象とする範囲は 0 歳から 12 歳までの子どものケア全体を包括しており、子育て家庭への社会的援助全体を指し示す場合が多い。

州ごとの違いが生み出された背景には、連邦政府主導による保険医療や年金制度の発達が主となり、住民生活レベルに近い援助サービスは州に任されてきたという長年の経過によるところが大きい。

カナダにおける保育の特徴は、施設保育よりも家庭的保育の占める割合が非常に高いことである。

また、アメリカほどではないものの、保育サービスの運営主体は民営のチェーン展開が見られ、自治体が保育所を運営しているのは限られた州である。このように、カナダも国として統一的な保育サービスの整備計画や指針はなく、その充足は十分ではないという実態が見られた。

(3) ドイツ連邦共和国（ドイツ）

1990 年 10 月、東西ドイツの統合後、ドイツの福祉、保育政策は基本的に旧西ドイツの制度で統一する方向ですすめ、その統一的制度は、1991 年 1 月に施行された法律：Kinder und jugendhilfe Gesetz に示されている。連邦の保育・幼児教育は、旧西ドイツ時と同様、行政的には社会省つまり家庭高齢者女性青少年省に一元化されている、しかし連邦法第 24 条に基づき各州は児童通園施設法の制定が義務づけられおり各州レベルの独自の制度、政策によっていること、及び保育・幼児教育は

宗教団体等多くの NPO によって担われている子とは、今日に至るまでドイツの特徴であることにはかわりはない。

また、乳児期における保育のウエイトは低いが、1996 年から 3 歳以上の児童通園施設 (Kindertagesstätte) への就園権が保障されるという画期的な政策が進み出した。幼稚園 (Kindergarten) への就園率が最も高いが、他方 3 歳未満児保育所 (Kinderkrippe) と幼稚園そして学童保育所 (Kinderhort) を組み合わせた複合的施設が数多くみられ、学童期までを含む総合的保育の展開は、一つの特徴である。アメリカと同様ドイツにおいても、州ごとの独自性ある多様な保育制度や施策・態様がみられることも大きな特徴であり、昨年度及び今年度の報告に示されている州ごとのデータやある NPO (カトリック保育施設連合会) の調査事例は、保育の意義と政策とを考える上で参考となることが多い。

さらに、制度・政策においても保育者の多様な資格が包含されていること、親が運営したり親のイニシアティブで運営される施設やグループが増加している子と、保護者の保育への参加が活発であることも、参考になる点が多い。

(4) 連合王国 (イギリス)

イギリスは保育サービス等一般家庭の子どもに対する支援サービスについては、イギリス独特の政策的スタンスを持っている。女性の就労率において他欧州諸国と何ら遜色のない高さを示しながら、デイケアは家庭養育が可能でない子どもの養育環境の整備という視点を色濃く持ち、就労と家庭の両立支援という視点はあまり強くない。それは、イギリスでは子どもを産み育てることは、完全に「個人の自由」の範疇に入る事項であり、政策が介入すべき対象ではないという考え方に依っているものと理解されている。1997 年、イギリスは労働党政権となり、労働者への家庭支援の視点が以前よりも強く打ち出され、政

権交代に伴う省庁再編により、就学前児童のケアについても、教育・雇用省 (The Secretary of State for Education and Employment) の所管となり、長年「福祉サービス」の一環として扱われてきた保育も、幼児教育の一種類として教育所管に位置づけられることとなった。

監督所管の移行は、学校教育と職業教育の一貫性を重視した教育施策を行うという理念のもとに行われた改革であり、就学前児童のケアを担当する保育所の運営についても同様に監督所管が移管された。これにより、幼児期からの教育、学齢児童の教育、大学等の高等教育、職業教育という一連の「教育の流れ」の中で就学前児童のケアをとらえるという視点が強化され、それに伴って、ケアの質に関する議論が活発になった。そして学校教育と同じ所管になったことで、4歳児からの義務教育的な幼児ケアの提供も見られるようになった。

このような政策的変化はみられているが、実態としてサービス整備の状況は未だ途上にあるといえるだろう。基本的にイギリスは個人主義の国であり、また自由市場の国である。その大前提の中で保育サービスも扱われてきた。しかし、EU 加盟以来、育児休業の法定化等、就労と育児を両立するための社会的支援サービス整備が課題となり他加盟国と足並みをそろえる必要が出てきたことが、イギリスの保育サービスの見直しにも影響を与えている。公費による保育サービスの整備がなされてこなかった分、民間や住民を中心とした非公的部門による供給がみられる。

保育サービス整備に関する三つのステップ「保育サービスの質の向上」、「経済的に利用しやすい保育サービスの実現」、「アクセスしやすい保育サービスの拡大」が当面の目標として掲げられている。

(5) フランス共和国 (フランス)

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で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。また、手当充実を図りながらも、2歳児を対象とした教育サービス（母親学級）など教育に軸足をおいた保育施策を実施し、年齢による幼保の実質的一元体制を確立するなど独特な制度を確立している。

これらのサービス整備状況と雇用環境条件の制度から言えることは、1人目の子どもが1歳未満の時は産前・産後の休暇の後は家庭的保育者（Assistante maternelle）かインフォーマルなケアなど個別的保育の機会を何とか確保しながら就労を続け、保育所（Crèche）または時には家庭保育所（Crèche familiale）の申し込みをして利用できるようにし、2歳になったら母親学級に入れて幼児教育を行う、という姿が一般的であるといえる。二人目以降は育児休業中に手当が出るようになったこともあり、休業する女性が増えてきた。このように、デイケアサービスを年齢によって一元化し、2歳児以降は集団でのケア機会を与えるというのが特徴であろう。

(6) スウェーデン王国（スウェーデン）

福祉先進国の一モデルとして、世界的に影響を及ぼしてきたスウェーデンの就学前児童のケアに関する行政は、長く社会庁（日本でいう厚生省）が所管してきた。かつて社会主義圏に多くみられた教育一元型行政に対し、福祉一元型行政の典型として参考とされてきた。しかし、近年注目すべき動きがみられた。それは、イギリスと同じく、就学前児童ケアの教育所管への一元化である。つまり 1998

年1月から、その所管が社会庁から教育庁（日本でいう文部省）に移行し、保育及び用事教育は「学校法」の中に組み入れられたことである。最新の情報によると、従来の保育所（daghem）の名称は、プレスクール（forskola）に統合されている。その背景については公にされた見解はない。少なくとも、早期教育への関心と EU や OECD の見解の反映等が考えられる。

また、就学前1年前の時期にあたる6歳児からの就学、即ちゼロ・クラス（nollklassen）が促進され、無償の義務教育に近い形になりつつある。このため、最近ではほとんどの6歳児が、有料の保育所ではなくゼロ・クラスに通うようになった。

しかし、従来からの well-being に基づく家庭福祉としての保育や家庭育児との連動性、地方自治体が保育・幼児教育の実施主体であることに変わりはなく、地方分散の流れは続いている。また、公的保育手続の体制の見直しが進み、各保育所単位に運営責任を持つ方式が導入されることにより、その効率化が図られる方向がみられる。

(7) ニュージーランド

ニュージーランドの就学前ケアは、1986年から教育省の所管となったことに一つの特徴があった。保育の質の改善、就学前教育の充実などの方向がその後強化されてきた。就学前ケアに関する共通のカリキュラムや保育者の資格のあり方は、参考になる面がみられる。また、就学前の保育・教育サービスの種類は多様であり、保育所、幼稚園の他マオリ族のためのコハンガレオや太平洋諸島の言語・文化を基盤とするグループなど8種類に及ぶ。このうち、保育所及び家庭保育サービスが近年次第に増加している。そして今は、親教育や家庭への支援をさらに充実させることが求められており、このことは世界的傾向と同様であるといえよう。

幼保一元化は公的補助の体系にも影響を及ぼし、いわゆる疑似バウチャー制度が導入されている。これはどのサービスにあっても、子ども一人あたり1時間のレートを定め、時間数に応じて各施設に対して補助金を支給する制度であり、利用者に支給されるバウチャー制度とは異なり、我が国のようなサービス提供者への補助制度とも関連性を持つ。また、公平性を伴う補助制度のあり方としても、参考になる面が見られる。

2.我が国の保育政策の今後の展望

我が国における保育所改革は著しい動きを見せている。エンゼルプランの策定以降、特別保育事業を中心として、地域の社会資源として拡がりを見せている。保育所は長い間、働く母親を持つ子どもの福祉を保障することを目的に整備されてきたが、これは働く親への支援と子どもの育ちと双方の生活に大きく貢献してきた。しかし、昨今の保育制度改革での動向を見ると、主に就労している家庭の子ども(いわゆる「保育に欠ける」子ども)を対象としてきた保育所のサービスを見直す背景には、すべての子どもに保育サービスが必要であるとの認識があると言える。また、保育所による集団保育サービスだけでなく、家庭的保育サービスの重要性が子どもの発達・成長の視点からもその重要性が指摘されるなど、形態や方法も様々になってきており、多様な保育サービスの萌芽がみられる。これを牽引しているものの一つには、働く親への支援という視点からのサービス提供があり、労働省の育児休業制度やファミリーサポートセンター事業といった公的政策もそれを応援している。この二つの方向からの子育て支援が、我が国の子育て家庭のニーズに合致する方向へと充実していくためには、国として、社会としての一つの可能な限りの合意を伴うトータルな理念型を有することが求められている。この方向は今回の諸外国の調査を通じて

とくに確かめられることである。共通理念のもとに、それを達成・実現していくために多方面からのアプローチが効果を発揮するということが、諸外国の文献調査から読みとれる。今、児童福祉から子ども家庭福祉という政策的な転換の過渡期にあると言われるが、それを実質的なものとして充実していくためにも、保育サービスを含む就学前児童へのケアのあり方の理念や方針を総合的に確立していくことが重要である。

子育て支援が、国として、社会としての一つの可能な限りの合意を伴うトータルな理念型を持つということは、女性の就労支援だけに止まらず、よりよい家庭生活の充実がすべての国民の基盤として確保されるためにすべての国民に必要なサービスとしての合意を形成することが必要であるということでもある。また、サービスの直接的な受け手である子どもたち自身の育ちをできるだけ良好な環境として整備することの必要性についても合意形成することが求められる。

それらの合意がある程度達成されることにより、就学前児童に対する社会的支援サービスの再構築・再編成を行い、保育所と幼稚園の経営・運営的視点からだけではない「幼保問題」の見直しを行うことが可能となるだろう。たとえばサービスを「子どもの年齢」という視点で統合することも一つである。その場合、各ステージ(子どもの成長・発達状況、障害の状況等)において、必要とされるサービスに求められる質的条件を整備するという試みが必要とされる。

具体的なサービス形態については、今後も検討が必要であるが、諸外国の例を参考としてみると、たとえばフランスのように年齢による一元型サービスを志向していくことも、有力な可能性として示唆できる。また、ある程度のサービス整備が進んだ後では、義務教育の幼児年齢への低下という問題も浮上してくるであろう。

いずれにしても、諸外国の動きを参考とすると、現在の我が国の就学前ケアの体系は見直しが求められており、それが国民生活の実態、利用者のニーズ、これからの子どもの養育環境すべてにとって必要なことではないかと考えられるだろう。

表 A-1 諸外国の就学前ケアサービスの概要

	<カナダ>	アメリカ <ペンシルバニア州>	カナダ
保育を意味する原語	Child Care	Child Care Services Division	Day Care/Child Care
保育行政の所管官庁・部署	Department of Social Services 連邦、州レベルでも二元（所轄分離）	Child Care Services Division	Ministry of Community & Social Services
根拠法	州法による規定	州法による規定	
保育所（施設）	<ul style="list-style-type: none"> Child Care Centers（一般名称として） Nursery Schools Preschools Montessori Schools Head Start Pre kindergartens and Religiously Affiliated Centers Infant Centers Centers for the mildly ill を含む Family Child Care Homes (Small and Large) (保育ママ) 	<ul style="list-style-type: none"> Early Childhood Programs（一般名称として） Day Care Center and Preschool Category Nursery Schools Pre kindergartens and Religiously Affiliated Centers Non-Recurring Child Care Settings at Ski Areas and Shopping Malls を含む Family Child Care Homes, Group Family Child Care Homes 	<ul style="list-style-type: none"> Day Care Centers Preschools
家庭的保育			<ul style="list-style-type: none"> Nanny Day Care Workers
保育士・職員	<ul style="list-style-type: none"> Center の場合） Staff Center Directors, Teachers Teacher aides, the Dietician and Kitchen Staff を含む Family Child Care の場合） Provider 	<ul style="list-style-type: none"> Center の場合） Staff Center Directors, Lead/Head Teachers Assistants, the Dietician and Kitchen Staff を含む Family Child Care の場合） Provider 	<ul style="list-style-type: none"> Nursery Teachers Day Care Workers
配置基準	州基準	州基準	0～1歳 1:1 乃至 3:1 2～3歳 4:1 乃至 8:1
保育サービスの種類	上記施設類型と同様	上記施設類型と同様	
利用・開所時間	施設によって違い	施設によって違い	施設によって違い 週5日
保育の評価方法	全米保育協会による保育サービスのチェック、Working Mother 誌の州別アンケート等民間機関の評価	全米保育協会による保育サービスのチェック、Working Mother 誌の州別アンケート等民間機関の評価	
幼児教育（保育所・プレスクールの形態）	Nursery school (保育学校)	Nursery school (保育学校)	Kindergarten (幼稚園)
育児休業制度	満1歳になるまで12週（無給）	満1歳になるまで12週（無給）	出産後25週間（有給）
基本的統計	保育所、幼稚園等利用者420万人（推計）	保育所、幼稚園等利用者420万人（推計）	6歳未満児の43%が家庭的保育 0～2歳児の11%、3～6歳児の31%がデイケア

	ドイツ	イギリス
保育(ケイバ)を意味する原語	Tageseinrichtung (デイ施設)	Childcare Day care
保育行政の所管官庁・部署	国 Bundesministerium (ドイツ連邦家庭高齢者女性青少年省) Für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 連邦レベルにおいて3歳以上児童に関するケアは監督所管の統合	Department of Education and Employment (教育雇用省) 地方当局は従来とおり保健社会保障省所管が監督している場合が多い。 今回の所管移行により、幼保一元
根拠法	青少年福祉法 (1922)	1989Children Act (児童法)
保育所 (施設)	<ul style="list-style-type: none"> ・ Kinderkrippe (三歳未満児保育所) ・ Kindergarten (三歳～学齢までの保育所) 【幼稚園】 ・ Hort (学童保育所) ・ Kindertagesstätte(KITA) (上記の二つ以上の組合わせで運営する保育施設) 	Center-Based Care Day Nursery (保育所) Pre-schools(play groups) (就学前児童への幼児教育グループ、幼稚園に相当) After School Club (放課後児童クラブ)
家庭的保育	Tagespflege (家庭保育) Tagesmütter (昼間里親) 3歳未満児対象	Home Based Care Childminders (家庭的保育、地方自治体に登録、当局による定期的監査あり) Nannies (保護者と直接契約によって自宅において保育を行うもの) Au-pair (子守り、学生による7ヶ月、シッター)
保育士・職員	Erzieherin (保育士) Kinderpflegerin (保育(介護)士) Sozial Padagoge (指導員) Fachkraft (職員一般)	Staff, Carer, Caregiver 保育者の半分は有資格者でなければならぬ。訓練生やボランティアは配置基準にカウントしない
配置基準	州によって違いあり (例:ハンブルグ) 8週～1歳未満 5:1, 1歳～2歳未満 6:1, 2歳～3歳未満 15:1	2歳未満 3:1 2歳以上3歳未満 4:1 3歳以上5歳未満 8:1 5歳以上8歳未満 8:1
保育サービスの種類	上記のほか ①Tageseinrichtung Für Behinderte (障害児保育) ②Integrative Tageseinrichtung (統合保育) 0～6歳児童の縦割り保育 ③Tageseinrichtung Für Kinder Von Betriebsangehörigen (企業職員の保育)	①Day care: Community nurseries, Council nurseries Private nurseries ②Session: " ③After school care ④Holiday playschemes
利用・開所時間	各州によって規定	Pre-schools(play groups)は午前または午後2.3時間のセッション そのほかは8:30～18:00くらいまで。
保護者参加	運営に対して保護者参加が原則	
幼児教育(上記保育サービス以外の形態)	Kindergarten (幼稚園) 対象は3歳以上児、午前中のみの半日利用が大半だが希望者によっては午後もあり。保育所的な機能を担っているものも見られる。	Nursery Class, Nursery School (学校による就学前児童へのサービス、学期制。通常は午前か午後の半日)
育児休業制度	満3歳になるまでの期間、男女労働者	Reception Class (学校による就学前児童へのサービス、通常9:00～15:30)
基本的統計	保育所利用児童数 15.1万人	1年以上勤務の男女労働者対象、8歳になるまでの間3ヶ月間、無給 保育所利用者(5歳未満) 19.4万人、家庭的保育利用者 36.5万人 保育サービス供給不足が明らか

	フランス	スウェーデン
保育(ゲイグ)を意味する言語	La garde des jeunes enfants (保育)	
保育行政の所管官庁・部署	年齢による所轄分離 3歳未満: Ministère des affaires sociales (社会省) 3歳以上: 公教育省 1956年 家族扶助法典	中央-Skolverket (学校庁) 文部省所管 地方-Kömmun=Municipality (市町村)が担当することについては変更なし。 そのため、直接実施部門は従来通り社会福祉局があった。 改革前は1982年の Socialtjänstlagen=Social Service Act (社会福祉関係諸法)が一本化された法律に基づいていたが、1998年1月より施行された改正学校法に、就学前保育に関する事項が組み込まれた
根拠法		
保育所(施設)	Creche (保育所) Halte Garderies (一時的保育)	<ul style="list-style-type: none"> Daghem=Day Home (全日制) →förskola=pre-school Deltidsgrupper=Part-Time Group (半日制) →forschoollklass=preschool class Familjedaghem=Family Day Home (家庭保育室) Oppenförskola=Open Pre-School (開放型保育施設) Fritidshem=Free Time Home (余暇の家…学童保育所に該当)
家庭的保育	Assistants maternels (保育ママ、代理ママ) 0~3歳未満の乳児4.5人、県の研修、県の認可登録	Familjedaghem=Family Day Home (家庭保育室) 自分の子どもを含め4人まで
保育士・職員	Puericultrice (保育士) Auxiliaire de puériculture (保育士補助) Educateur de jeunes enfants (幼児教育者) 所長になるものは保育士資格を有し、乳児を扱う場合は医師・看護婦の免許を 持っている方が望ましいとされる	Forskolarare=Pre-School Teacher (保育士、幼稚園教諭…大卒レベル) Barnskotare=Child Nurse (日本にはない…高卒レベル)
配置基準	歩行のできる児童 5:1 歩行のできない児童 8:1	3歳未満 5:2 3~6歳 5:1 異年齢による Syskon Grupp=Sibling Group (グループ保育、きょうだい保育)の場合の上限は18人で担当職員2.5人が基準 (9:1)
保育サービスの種類		上記施設種類と同様
利用・開所時間	通常 8:00~16:30 まで	基本は終日の保育(6:30-16:00)と半日保育(3時間)。半日の保育所は幼稚園として紹介されている。
保護者参加		保護者参加が原則
幼児教育(保育サービス)以外の形態	Garderies/Jardin d'enfants (幼稚園) Ecole maternelle (母親学校)。延長、学童も実施	特別な教育理念を掲げる幼児教育施設は存在するが、基本的に教育所管による 幼保一元
育児休業制度	最長3年間(原則無給)	1歳半までの期間に父母同時取得も可。8歳まで労働時間短縮
基本的統計		保育所利用者 (3歳未満) 9.3万人 家庭的保育利用者 (3歳未満) 2.5万人

	ニュージーランド
保育(デイケア)を意味する原語	Early Childhood Services もしくは Early Childhood Education (Services)
保育行政の所管官庁・部署	Ministry of Education (教育省) ECDU (Early Childhood Development Unit (就学前教育部))
根拠法	
保育所(施設)	Kindergartens (幼稚園) Play Centers (プレイセンター) Childcare Centres (保育所) Te Kohanga Reo (コハンガレオ)
家庭的保育	Home-based Care (家庭保育)
保育士・職員	
配置基準	
保育サービスの種類	① CDU-Funded Pacific Islands Language Groups (認可太平洋諸島原語グループ) ② ECDU-Funded Playgroups (認可プレイグループ) ③ Correspondence School (通信学校) ④ Early Childhood Education Section (就学前教育セクション) ⑤ Special Needs Section (特殊教育セクション)
利用・開所時間	
保護者参加	
幼児教育(上記保育サービス以外の形態)	
特別なケア	
育児休業制度	
基本的統計	

表 A-2 我が国における就学前ケアサービスの概要

保育所及び保育サービスの制度

項目	内容
(1)名称	保育所
(2)監督官庁	厚生省児童家庭局
(3)根拠法	児童福祉法（第 24 条、第 39 条）
(4)目的	日々、保護者の委託を受けて、保育に欠けるその乳児又は幼児を保育することを目的とした通所施設。
(5)利用児童の定義	<p>①保護者の労働又は疾病その他の政令で定める基準に従って条例で定める事由があると市町村に認められた就学前児童で、その保護者から申し込みがあった者。 (条例準則)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.居宅外で労働することを常態としていること 2.居宅内で当該児童と離れて日常の家事以外の労働をすることを常態としていること。 3.妊娠中であるか又は出産後間もないこと。 4.疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。 5.長期にわたり、疾病の状態にある又は精神若しくは身体に障害を有する同居の親族を常時介護していること。 6.震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。 7.市（町村）長が認める前各号に類する状態にあること。 <p>②保育の必要性があると報告又は通知された児童について、保護者に対して保育所の利用を勧奨された者。</p>
(6)職員の種類 (最低基準)	保育士、嘱託医（児童福祉施設設置基準第 33 条）
(7)職員の資格	保育士資格を有する者
(8)職員配置基準	<p>乳児（2歳未満） 1：3 満 2 歳以上 3 歳未満 1：6 満 3 歳以上 4 歳未満 1：20 満 4 歳以上 5 歳未満 1：30</p>
(9)基本的制度外の形態	<ul style="list-style-type: none"> ・季節保育所：農繁期等地方産業の繁忙期において、保護者の労働のため保育に欠ける乳幼児に対し保育を提供する施設。 ・へき地保育所：交通条件及び自然的、経済的、文化的諸条件に恵まれない山間地、開拓地、離島等において保育を要する児童に対して保育を提供する施設。 ・事業所内保育施設：企業や病院等が雇用労働者対策あるいは従業員の福利厚生の一環として事業所内に保育施設を設置したもので、一般的には従業員の子どもが入所している。 ・分園方式による保育所：児童福祉法の規定に基づく保育所を中心保育所とし、そこから 30 分以内の距離において 30 人未満の規模で保育する施設。施設整備についても施設最低基準を満たしていることが条件となる。

(10)施設設備の状況 (最低基準)	保育所は施設最低基準に基づき、 1.1人あたり面積、用具、便所等、屋外遊技場等の設置、建築基準法に基づく防火・耐火設備、避難経路、材質等の詳細が規定されている。
(11)資格取得に必要な教育及び研修過程	保育士の資格：児童福祉法施行令第13条 1.厚生大臣の指定する保母を養成する学校その他の施設を卒業した者 2.保母試験に合格した者 上記1に該当する男子も含む。
(12)保育料の考え方 (費用負担)、公的助成の状況	1.現在、7階層区分による負担能力に応じた方式(応能負担)に基づいているが、将来的には保育に要する費用(応益負担)及びこれを扶養義務者(保護者)から徴収した場合に生じる家計への負担を配慮した方式へ。 2.生活保護世帯の保育料の負担については、保育料の負担分を生活保護の加算制度で対応することを含めて検討中。
(13)幼稚園と保育園の違い、幼児教育に対する注力度	1.基本的には福祉の体系による保育所と幼児教育の体系による幼稚園に二元化されている。 2.保育所による保育については「保育所保育指針」に基づき、幼稚園は「幼稚園教育要領」に基づいてサービスを提供しているが、近年は内容的にも相互連携が図られている。 3.地方分権推進委員会の勧告や就労と子育てをめぐる実態から、就学前児童に対するデイケアの在り方、サービスの種類など見直しが必要と認識されている。 4.地域の実情に応じては保育所と幼稚園の連携強化が必要と考えられ、施設の総合化を図る方向で、幼稚園・保育所の施設の共用化等を含めた弾力的な運用を模索している段階である。
(14)認可外保育サービスの状況	1.認可を受けていない保育施設として、保育・託児施設、ベビーホテル、ベビールームなどがある。これらは夜間保育や宿泊を伴う保育、一時預かりなど、通常の保育所においては実施されていない(不足している)ものを提供している。 2.家庭的保育は国の法制度ではないが、自治体が地域の実情に応じて条例に基づき実施している。家庭福祉員、家庭保育室、保育ママなど名称は多様である。 3.在宅保育。訪問保育(ベビシッター事業及びファミリーサポートセンター事業)に対し、国の助成制度がある。 4.モデル事業として駅型保育が推進されている。通勤に便利のように駅前のビルやマンションなどの一室で保育を提供する良質な認可外の民間施設を助成する形で実施している。
(15)保育所数	22,401箇所(1997/4)
(16)対象児童数	1,642,741人() 入所率(対定員)85.77%
(17)職員数	専任 208,424人 兼任 22,269人 (1996/10) 女子 229,437人 男子 1,256人 ()