

第 章 諸外国の保育制度

1.アメリカ

澁谷百合（お茶の水女子大）

第1部 制度的概要

福祉政策としての家族政策と子どもの保育

A アメリカの福祉政策の特徴

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、健全育成といった児童一般を対象としたものはあり得ない。福祉政策としての家族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。

B 家族政策の最近の動向

前述したように、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。最近の家族政策としては1993年に制定された The Family Preservation and Support Act of 1993 (PL . 103-66)が挙げられるが、これは基本的には児童虐待予防に関する家族政策である。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にある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られる市民参加型の私的サービスであったものだが、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。

C 保育サービスの概要

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、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、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が、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る。

なお、連邦厚生省(Department of Health and Human Services)が所管する乳幼児の保育に対する直接的援助について、英語の名称及びその根拠となる法律を()内に付記して以下に列挙する。

- 1 要扶養児童家庭扶助 (Aid to Families with Dependent Children)・... 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 (the Social Security Act of 1935, Title IV-A)
- 2 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 (the Social Security Act of 1935, Title I V-B)

- 3 包括交付金 (Block grant)高齢者・障害者等を含む地域の福祉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) の一部で、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州の社会福祉事務所に対して交付される保育所設置助成金 (the Social Security Act of 1935, Title XX : 1974年に制定)
- 4 就業奨励プログラム (Work Incentive Program)AFDC受給者の職業訓練等、就業奨励のために必要な短期の保育サービス (the Social Security Act of 1935, Title IV-C : 1967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・親教育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モデル的存在 (the Economic Opportunity Act of 1964, Title II)

教育制度と幼児教育

A アメリカの教育制度の特徴

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とは存在せず、50の州の教育制度があるのであり、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。

B 幼児教育の分類

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 (pre school 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) に分類するのが一般的だと言う¹⁾。

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。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ある。

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、年長の子どもがelementary schoolに入る制度。
4. elementary schoolの中に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もっているⁱⁱ。すなわち、遊びを通して子どもが自ら学んでいくのを助けること 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 自分自身に自信を持ち、積極的に仲間とも交われ

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。

C 保育・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。

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）婦人の子どもを対象とした保育（day nursery）であるというⁱⁱⁱ。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。筆者の調べる限りでは、古く子どもの養育とか育児を意味するnurseryに代わって、day careが子どもの保育を意味するようになったのは第二次世界大戦時の国防省による命名が最初のように思われる。

これに対し、kindergartenの歴史は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）がウイ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で幼児の教育を創めたことに始まる^{iv}。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に数多くのkindergartenが設立され、セントルイスやミルウ

オ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、現在では義務教育ではないもののkindergartenは公教育制度の重要な一部となっている。

連邦厚生省以外の所管による乳幼児の養育に関する援助制度

前述した連邦厚生省による保育関連の援助の他にも、乳幼児を対象としたさまざまな援助が行われている。以下にその主要なものを挙げる。

まず、連邦文部省(Department of Education)所管の代表的なものとして 初等中等教育法第1条項支援事業.....学校区の判断による貧困家庭の児童に対するkindergarten等への就学援助 就学前障害児支援事業...就学前の障害児に対する教育援助が挙げられる。

保育サービスに直接関連するものとしては、雇用訓練パートナー法(the Job Training Partnership Act of 1982)による失業者の雇用訓練期間中の保育料助成と保育職員の養成、職業訓練法(the Vocational Education Act of 1963)の1976年改正により開始された職業訓練中の保育サービスの提供等がある。また、保育施設への援助としては、学校給食法(the National School Lunch Act of

1946)による認可保育施設への朝・昼食支給サービス、児童栄養法(the Child Nutritional Act of 1966)に基づく認可保育施設へのミルク支給サービス、農務省による保育施設に対する食費補助、及び国防省による世界各地の米軍基地内にある保育所の運営経費補助等がある。

また、保育関連の税制としては 児童・扶養者の保育税控除(Child and Dependent Care Tax Credit)として保育料による所得税控除が認められること 企業内保育奨励のための優遇税制として、企業内保育に対する必要経費の控除を認めること が挙げられる。

第2部 保育サービスの認可の現状

ヘッド・スタート・プログラムの最低基準

保育に関する全国的基準は存在しないため、一般に保育サービスのモデル的存在とされている連邦政府によるヘッド・スタート・プログラムの最低基準(program performance standards)の概要を以下に示そうと思う。なお、ヘッド・スタート・プログラムでは 施設保育(center-based program) 在宅保育(home-based program) 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おり、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。

A 基準に含まれる項目一覧

基準は A 総則(General) B子どもの発達と保健(Early childhood development and health services) C 家族及び地域との連携(Family and community partnership) Dプログラムの形態と運営(Program design and management) E運営細則(Implementation and enforcement)の5部から構成されている。

1. 総則 = 目的や用語の定義などが示されている

2. 子どもの発達と保健 = 以下の5項目につき規定されている

- ◆ 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)
- ◆ 栄養 (child nutrition)
- ◆ 親子関係を含む子どもの精神衛生 (child mental health)

1. 家族及び地域の連携 = 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参加・活用などを規定している。

2. プログラムの形態と運営 = 以下の4項目につき規定されている。

- ◆ 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)

1. 運営細則 = さまざまな事務手続き等に関する規定を含む

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 perform

ance standards on services for children with disabilities)として別に規定を設け、障害の種類や程度別に細かく規定されている。

B プログラムの3形態

前述したように、ヘッド・スタート・プログラムでは施設保育、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、それぞれの保育の基準につき簡単に述べる。

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1クラス当たり1人の親など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)

- ◆少なくとも週に1回・最低1時間半の家庭訪問を行い、少なくとも年間32回の家庭訪問を行うこと
- ◆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することを意味する。
- ◆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。
- ◆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)
- ◆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。
- ◆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・公共施設や遠足に行き仲間と年齢に応じた活動を行うことによって社会性を身につけることにある。また、親は少なくとも月に2回は子どもの集団活動に付き添い、子どもを観察したり、ボランティアとして参加したり、親のためのプログラムに参加したりしなければならない。

2.混合保育(combination program)

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適用され、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。なお、混合保育は年に8~12ヶ月の間行われ、施設保育が最長の場合 (施設保育の年間最低日数92 に対し年間の家庭訪問回数 8^{vi}) から施設保育が最短の場合 (施設保育の年間最低日数 32~35に対し年間の家庭訪問回数 24) まで、施設保育と在宅保育の組み合わせ方が細かく規定されている。

認可保育施設の現状

以下では、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D.C.、プエルトリコ、及びヴァージン諸島) 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) の保育施設の認可基準調査 (the 1998 Child Care Center Licensing Study) による1997年秋から1998年初頭における認可の現状を概観する。ただし、ここで認可保育施設と総称するのはday care center, nursery school, preschool, prekindergarten, religiously affiliated centerであり^{vii}、全米でその総数は98,919に上っている。

A 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・地域の基準達成度を以下に示す。

- ◆新生児(基準では3人に1人の保育者) = 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) = 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、その概要は以下のとおり。

1. 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%)

保育者がいなくてもよい.....1州(1.9%)

B 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以下ようになる(最小及び最大値を示す)。

◆0歳～1歳(17州) = 6～8人(1州)
～12人(4州)

◆0歳～1歳6ヶ月(8州) = 6人(1州)
～12人(2州)

◆0歳～2歳(7州) = 8人(2州)
～20人(2州)

◆1歳～2歳(18州) = 6～12人(1州)
～16人(2州)

◆1歳6ヶ月～2歳6ヶ月(6州) = 8人(1州)
～18人(1州)

◆2歳～3歳(27州2地域) = 8人(2地域)
～22～26人(1州)

C 職員の資格・要件

職種ごとの資格・要件を示すと以下のようになる。

1. 施設長・管理者(Center director, Administr

ator)

教育及び経験を有すること

.....48州2地域

新生児・1～3歳児・病児・障害児を対象とする場合の特別な要件あり.....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)

教育及び経験を有すること.....34州2地域

新生児・1～3歳児・病児・障害児を対象とする場合の特別な要件あり.....5州1

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

1. その他の保育者

教育及び経験を有すること.....27州1地域

新生児・1～3歳児・病児・障害児を対象とする場合の特別な要件あり.....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

2. その他の職員(栄養士・保育助手・ボランティア・事務職員等)

教育及び経験を有すること.....12州1地域

新生児・1～3歳児・病児・障害児を対象とする場合の特別な要件あり.....3州

オリエンテーションのみ.....10州

なし.....32州1地域

なお、就労後の施設内訓練(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

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7～12時間 3州
 年間15～25時間..... 1州

D その他の認可に関する内容

◆認可料

無料22州及び1地域(43.4%)
 子どもの数に応じた料金.....21州(39.6%)
 定額料金..... 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%)

◆認可条件としてのアスベスト・鉛・放射性物質等、危険物質の調査

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%)
 少なくとも年に一度合意の上で実施
 .. 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%)

◆喫煙に関する規定

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%)

E 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。

今後の課題

- ✓保育に関する全国的統計(子どもの数、さまざまな保育形態、保育所の種類と数、親の就労状態、保育時間等)を入手すること
- ✓保育成策をめぐる議会の動向を紹介すること
- ✓家庭型保育(Family child care)について歴史・現状等を調査すること
- ✓ヘッド・スタートのprogram performance standardsのうち education and early childhood development 及びhuman resource managementについて詳述すること
- ✓全国保健衛生安全基準(Caring for our children: National health and safety standards)を入手すること
- ✓職員の養成課程を調査すること
- ✓州をいくつか取り上げて個別に紹介すること

<文末脚注>

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

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

ⁱⁱⁱ Vinet , M.J. Child care services. In Encyclopedias of social work 19th edition.(1995). Washington, D.C.: NASW Press2 P.367

^{iv} Gutek , G. L . (1988) Education and schooling in America. New Jersey: Prentice Hall P.174

^v Gutek , G. L . (1988) Education and schooling in America. New Jersey: Prentice Hall P.174

^{vi} 例えば、年に8ヶ月運営されている場合に、週に3日の施設保育を行い、月に1回の家庭訪問を行う、といった組み合わせ。

^{vii} 26州、3地域(54.7%)でday care center, nursery school , preschool , prekindergarten, religiously affiliated centerが含まれているが、州によってその定義も異なり、11の州ではnursery school , preschool , prekindergartenが含まれず、7州ではreligiously affiliated centerもそれに含まれていない。