

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 Aechtes Buch)に納められている^{*0}。

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」という新しい名前が制定され、

^{*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

^{*0} 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 (Kindehort) 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 (Kindehort)
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、幼稚園の内容は州にごとに違っている。

^{*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「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ってみる。

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。

施設の種別で見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することができ^{*)}。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-ビュルゲンベルク						
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 フォアポムメルン						
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						
シュレーズビヒ-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-ビュルゲンベルグ	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-フォアポンメルン	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-フォアポンメルン、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
ヘッセン	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
ルトライン・ウエストファーレン	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
シュレージッヒ-ホルシュタイン	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-ビュルゲンラント	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
ブランデンブルク	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
ハンブルク	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
メックレンブルク-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-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
シュレージッヒ-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-ビュルゲンラント	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
ブランデンブルク	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
ハンブルク	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-フォアポンメルン	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-アンハルト	8 時間	18 人	0.9 資格者/18 人
シュレージヒ-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