

海外の保育政策に関する研究

－カリキュラムと親の参画に焦点を当てて－

Research on overseas childcare policies : Focusing on curricula and parental involvement

前田 聖悟、紺谷 遼太郎、藤野 正和

要旨：

本稿では、OECD 加盟国のうち 12 カ国について、近年の海外の保育政策、保育制度、カリキュラムについて整理し、そのなかで親の参画をどのように位置づけているのかについてレビューを行った。その結果、保育政策については、文化的な背景のみならず、経済情勢・人口動態などの要因が共通して保育政策に影響を与えていること、保育制度については各国においてバラつきは見られるものの、おおよそ 0～5 歳児を対象に幼児教育・保育が行われていること、カリキュラムについては日本における保育の 5 領域と共通するような内容が示されていることがうかがわれた。さらに、幼児教育・保育における親の参画については、多くの国で積極的な関与もしくは義務付けがなされており、日本と大きな違いが見られた。以上のことから、海外の幼児教育・保育の考え方を導入する際には、歴史的な背景や経緯を考慮する必要があること、また親の参画については、多くの国で積極的な関与もしくは義務付けられていることから、日本においても今後そのような方向性に進んでいくことが期待される。

Abstract：

In this study, recent overseas childcare policies, systems, and curricula in 12 OECD member countries were examined. Additionally, parents' involvement in these policies, systems, and curricula were reviewed. The results show that not only cultural backgrounds but also economic and demographic factors commonly influence childcare policies. Furthermore, although there are variations in countries' childcare systems, early childhood education and care are generally provided for children aged 0 to 5 years old. Curricula are similar to curricula used for educating and caring for children aged 0 to 5 years in Japan. In addition, parental involvement in early childhood education and care is active or obligatory in many countries, which is significantly different from Japan's situation. In light of the above, it is necessary to consider the historical background when introducing the concept of early childhood education and care in another country. Determining if parental involvement is voluntary or obligatory in each country is also important. It is expected that Japan will move in this direction in the future.

キーワード：保育政策、カリキュラム、親の参画

Keywords : childcare policy, curricula, parental involvement

I. はじめに

保育の質向上に向けた取り組みは、世界中の保育における共通の課題であり、様々な議論が交わされている。特に、OECD が発行する Starting Strong シリーズでは、OECD 加盟諸国における保育の取り

組みのレビューを行っており、我が国の保育研究においても多く参照されている。保育における親の参画に目を向けると、Starting Strong III で、保育の質向上に関連して、政策・親と地域社会の参画が保育の質向上にとって重要な側面であることを報告さ

れている¹⁾。2021年に発行されたStarting Strong VIでも、親の参画が保育のプロセスの質に深く影響を与えていることが報告されている²⁾。

また、近年レッジョ・エミリアをはじめとして、海外の保育内容を日本に取り入れようとする動きも活発である。これらの保育内容は、各国の文化や制度的背景のもとに成立しており、それらのコンテンツを理解する際に、歴史的な背景や経緯を無視することはできない。

そこで本稿では、近年の海外の保育政策の動向を整理することで、日本の保育政策の将来展望を得ることを目指す。具体的には、OECD加盟国のうち12カ国^{註1)}について、保育に関する政策がどのように保育制度やカリキュラムに反映されているか、また、そのような政策のもとで親の参画がどのような形態を取っているかについて、レビューを行う。

II. 海外の保育政策に関する概要

1. イギリス

(1) 保育政策

イギリスは、イングランド・ウェールズ・スコットランド・北アイルランドそれぞれで独自の施策が行われており、保育制度も異なる。本節ではイングランドを主に取り上げる。イングランドの学校教育体制は、義務教育開始年齢が5～16歳、うち小学校5～11歳、中等学校11～16歳であり、保育の対象年齢は0～5歳である。

歴史的に、子どもは家庭で養育されるべきというイデオロギーを持っており、保育は社会保障として整備されなかった。戦後も公的保育の供給は下層労働者階級に特定化されており、一般的な保育供給は、「チャイルドマインダー（保育ママ）」や「就学前プレイグループ」など、民間の保育サービスが担っていた。1997年に発足した労働党政権により、これまで見逃されてきた保育政策が促進された。1990年代から2000年代にかけて、貧困対策・母親の就業支援などを目的とした国家戦略により、保育の供給量を増加し、保育所の定員は3倍以上に増加した。

ナショナルカリキュラムとしては、2008年に、日本の保育指針にあたる「乳幼児期基礎段階 Statutory framework for the early years foundation stage (EYFS)」が策定され、2012年、2014年に改訂されている。EYFSは、アメリカの早期介入教育プロジェ

クトや、ヨーロッパにおける大規模な就学前教育の追跡調査（EPPE）の成果が政策的根拠となり導入された。

EYFSは、主要な領域として「コミュニケーション・言語とリテラシー」「身体的発達」「人格的・社会的・情緒的発達」、さらに具体的な領域として「読み書き」「算数」「周囲の事物の理解」「表現芸術・デザイン」の7領域で構成され、各領域で幼児期の終わりまでに子どもが達成すべき目標を設定されている。さらに、乳幼児期の到達目標について、17項目について評価し、それぞれの到達目標に対し、子どもが期待されるレベルに合致しているかあるいは、それを下回っているかを判定する。保育の事業者は子どもについての報告書を学習の特徴に対する簡単な報告を添えて、第1学年の教師と情報共有しなければならない³⁾。

(2) EYFSにおける親の参画の規定

EYFSでは、4つの理念の一つに、保育者と親のパートナーシップの構築を挙げている。また「学習と発達に関する考慮事項」の項には、子どもにとって親の存在が非常に重要であり、保育者が家庭での学びを促す支援を促すために、親と情報を共有することの必要性を挙げている。例えば、事業者に対し2歳から3歳の間に子どもの発達評価を義務付けているが、成長がみられた領域と特別な支援が必要とされる領域について具体的に叙述し、かつ事業者が問題にどのように取り組もうとしているかを記載した文書を保護者等に提供しなければならないとされている³⁾。

このように、保育実践にとって、親が重要なファクターであることをナショナルカリキュラムレベルで認識しており、親も教育者として力を発揮できるよう、規定されているのである。

2. ノルウェー

(1) 保育政策

ノルウェーは、日本と同様に、「母親」の役割を強調しながら、女性に対する権利拡充が進んできた国である。ノルウェーでは1960年代の福祉国家拡大による労働力不足、日本では1990年代の少子化に対する危機から、育児の社会化が意識されている。共通するのは、労働力不足や少子化という、「男女

平等」とは直接的には関係のない外在的な社会変化によって、公的保育サービスの必要性が認識された点にある⁴⁾。

松田⁵⁾は、ノルウェーの保育カリキュラム改定の動向を、社会的背景から分析している。松田によれば、①男性中心社会から男女平等社会へ変容(1975-1994)、②保育の「質」の向上と男女平等(1995-2009)、③移民の増加に伴う多様性を尊重する平等社会の実現(2010-2017)といったそれぞれの時期の社会状況の影響を受け、保育カリキュラムにおいて志向される内容が変化していたことを報告している。

(2) 保育内容の規定

ノルウェーの保育園法では、第1条3項「保育園の役割」において、「信用と敬意をもって子どもに向き合い、子ども時代の独特の価値観を受け入れる」「子どもが遊びと学びの楽しさと喜びを感じられるよう貢献し、共同体と友情のための挑戦的かつ安心な場所を提供する」「民主主義と平等を実践し、あらゆる形の差別に立ち向かう」ことを挙げている。また、保育内容に関しては第2条に定められ、それを元に「保育園のためのガイドライン」が定められ、その内容が行政、保育園の管理者、教職員のみならず、両親、子どもにまで周知され実践されている。

保育園が多様で包括的な教育プログラムを計画するのをより容易にするために、保育の内容は、①コミュニケーション・言語・テキスト、②身体・運動・健康、③芸術・文化・創造性、④自然・環境・技術、⑤倫理・宗教・哲学、⑥地域コミュニティ・社会、⑦数・空間・形の7つの学習領域に分かれており、各学習領域は総合的に実施される。保育方法は、子どもの好奇心、創造性、知識欲を養うためならどんな方法を選んで構わない。計画は子どもの経験から期待できる目標を示す。評価に関する評価実践の焦点は、職員の教育的アプローチに置かれており、子ども個人のパフォーマンスには置かれていない¹⁾。

(3) 制度としての保育園と親の役割

保育園法第1条1項「保育所の目的」は、家庭との緊密な協働と理解の下、子どもたちの思いやりのある対応と遊びのニーズを満たし、バランスの取れた発達の基盤となるような教育と人間形成を行う。また、第4条「親の協働」では、各保育園に「親の会」

(親の関心事を取り上げて、保育園と親グループの協働によって良好な保育園環境を作り出せるよう務める機能)と「協働委員会」(アドバイザー及びつなぎ役及び取りまとめ役の機能)の設置を定めている。これにより、保育園の活動への協力の機会の保障されている。また、国レベルの独立した親の会としての「ノルウェー保育園親委員 FUB」を組織されている。

このように、制度レベルで、子どもの養育に主な責任を負うのは親であり、保育園は家庭の補完的環境であるという認識が位置づいている。

3. スウェーデン

(1) 保育政策

スウェーデンの人口のほぼ半数が何らかの形で組織化された教育に携わっている。就学前のクラスから高等教育まで、すべての教育は無料。スウェーデンは、EUのGDPと比較して教育への公的支出が最も高い国の1つである。スウェーデンの教育制度は分権化されており、中央レベルで定められた目標と学習成果によって運営されており、自治体(kommuner)は、一定の範囲内で教育を組織する責任を負っている⁶⁾。

幼児教育・保育は、大きく2つの段階に分けられている。1歳から5歳までの子どもには、就学前学校(förskola)があり、初等教育開始前の最後の1年間は、6歳児が就学前学校クラス(förskoleklass)に通う。就学前学校(förskola)には90%以上の子どもたちが通っており、2018年より就学前学校クラス(förskoleklass)が義務化された。就学前学校クラスは通常、子どもが通う学校と密接に関連している。すべての子どもは、3歳になる秋学期から年間525時間以上(週約15時間)、無料で就学する権利がある。また6歳児全員に最低525時間(週約15時間)の授業が無償で提供されることになっている。就学前学校における保育指針については、1998年に示され、2010年に改訂がなされた。日本の5領域にあたる領域は示されていないものの、5領域の内容にあたる部分については具体的に示されている(ex 子どもがアイデンティティを確立し、自分に自信を持つことを育む/好奇心や楽しさ、遊ぶ力、学ぶ力を育む/自律性を身につけ、自分の能力に自信をもつなど)⁷⁾。

(2) 親の参画

スウェーデンの保育・幼児教育の歴史的背景として、1930年代に著しい出生率の低下が起こり、特別な支援を必要とする女性やシングルマザーを支援する福祉の観点から、「子どもと家族に優しい政策」を打ち出したことに由来している（大野、2015）。1960年代には女性の社会進出の増加に伴い保育施設の要求の高まり、1975年に保育関連施設は、就学前学校（Forskola）に総称され、幼保の一元化が実現した。1996年には、社会保健省の管轄が教育科学省（現在の教育研究省）の管轄へ移行し、その後保育活動は学校教育として位置づけられている⁸⁾。

就学前学校には、保育指針において学校法の規定による家庭との連携について強調されており、年1回の親の会、保育活動の情報公開、親との個人面談が義務付けられている⁹⁾。また、国の指針における具体的な項目には、親が保育活動へ参画する機会が保障されている。このことから、スウェーデンの保育活動は、法的にも養育権をもつ親と保育者が共同作業で行われることが保障されている。

4. デンマーク

(1) 保育政策

デンマークの保育サービスとしては、保育園（6ヶ月～2歳11ヶ月）、幼稚園（2歳11ヶ月～6歳）、総合保育施設（6ヶ月～6歳）、保育ママ（施設）（6ヶ月～2歳11ヶ月）、学童保育、就学前教育である「0学年」が存在している。

2017年時点での就園率は、EUにおいて最も割合が高く、3歳未満が72%、3歳以上が97.5%である¹⁰⁾。保育者は、ペタゴ（社会生活指導員）が中心であり、大学で3年半の専門教育を受けた後に取得できる。配置割合は、0～2歳は保育者1人に対し子ども3.3人、3～5歳は保育者1人に対し子ども7.2人と規定されている。各保育施設は、5つ程度の同種の施設からなる保育施設グループを形成しており、予算の配分やスタッフの雇用などはグループ単位で行われる。夏季休暇シーズンにはグループのなかの1つの施設が合同で保育にあたる。

デンマークの保育に関する規定は、2007年に制定された「保育サービス法」に定められている。同年、大規模な行政改革が実施され、それまで14の県と

271の地方自治体が、5の広域行政圏と98の地方自治体に再編成された。Sørensen¹¹⁾は、1970年以降の地方分権改革について以下のように整理する。高齢化による社会サービス整備への要求と、オイルショックによる財政難を背景に、公的事業に関する権限が地方自治体へ委譲されるようになる。この流れは止まらず、公共部門の肥大化を抑制するため自治体内部での分権が進められた。多くの公共施設に運営の権限が委譲され、これらの施設に利用者の中からメンバーを選出する利用者委員会が設置され始める。これを機に、社会サービスに利用者関与する仕組みが整えられた。保育サービスも例外ではなく、1997年に制定された「社会サービス法」において規定された。その後、2007年に保育に関する条項を「保育サービス法」として独立させ、保育の内容をより詳細に規定し現在に至っている。

「保育サービス法」では保育内容についても規定しており、石黒¹²⁾によれば、「社会サービス法」で子どもにケアや安心感を与える場であることが強調されていた保育が、「保育サービス法」においては、学びの場であることが強調されているという。

保育内容は、「保育サービス法」において6領域に分類されている。それぞれ①多面的な人格的発達、②社会的能力、③言語、④身体と運動、⑤自然と自然現象、⑥文化的表現と価値である。これらの領域について、各保育施設が目標・方法・活動を定めた保育カリキュラムを作成する。

(2) 親の参画

前述の地方分権改革に関して、佐藤¹³⁾は、「民営化していく歴史の中で、保育サービスは市場化するのではなく、保護者がより保育所の運営に影響力をもつ形で発展してきた」とまとめている。保護者の参加について、私立園・公立園ともに、参加経路は異なるが、保護者の関与が大きな役割を果たしている。

1997年に制定された「社会サービス法」により、保育所のみならず全ての社会サービスに「利用者委員会」(brugerbestyrelse)の設置が義務付けられた。また、保育施設法により、公立の保育施設には、親評議会の設置が義務付けられている。親評議会のような法律に裏付けられた「決定」に関わる親の参画がある一方で、親の勤めとして保育施設の運営に協

力しなければならないとされている。このように、親の参加は、保育運営の前提として組み込まれている。

親評議会の構成は、選出された親の代表、保育者の代表、施設長である。親評議会の権限と役割は、カリキュラム構成や予算の決定、会議やイベントの決定などであり、保育施設の運営について決定する。一般の親が間接的・直接的に保育施設の運営に参画するのは、年に数回開かれる会議である。会議は平日の夜に開催され、8割程度の親が参加する。会議の内容は、親評議会や保育施設協議会での議事内容の説明が簡単になされる程度である。

保育参観のような日常生活を見るための行事はなく、親は保育者とともに子どもを保育する立場にあるので、園にはいつ行っても構わないとされている。

5. オランダ

(1) 保育政策

オランダ保育システムにおける親参加の二つの潮流がある。①オランダ伝統の協調主義。親の参加を拡大し、保育に関わる関係者の協調性に依拠する福祉政策と、②親や保育士の質的向上を個別に図り、査察を強化する自由主義的政策である¹⁴⁾。

2005年にオランダ政府は、親が保育施設を選択しやすくし保育施設を競争させることで質の向上を図り女性の就労を促す目的で、保育手当の親支給・保育補助金の減額へ政策転換した。それにより、女性の就労は上がったが、多くはパートタイム労働であり、全日保育施設に預けてフルタイム労働をする女性は多くなかった。2005年から2008年にかけて、全日保育は55%増に対して、保育ママは500%増となり、保育の質の向上には至らなかった。親の収入によって保育手当の支給額に差をつけることは、親の保育への関わり方の意識に差を生むこととなり、結果として親同士の共同性意識が弱まっていくことが危惧されている。

国レベルのカリキュラムは存在せず、推奨されるカリキュラム枠組みや国の認可カリキュラム枠組みのリストを施設に提供している。主なカリキュラムは、「ピラミッド・プログラム」「カレイドスコープ(アメリカのハイスコープ・カリキュラムのオランダ版)」である。それぞれの施設提供者は、リストにあるカリキュラムを使用するか、自分自身でカリ

キュラムを立案することができる。多くの施設は後者を選択し、地域の状況によく合うと考えた複数の異なるカリキュラムの要素を入れた枠組みを作成する。

(2) 親の参画

オランダでは、子育てについて、極めて自立的精神が高く、自宅出産や親自身の手で育てる意識が強い。こうした子育て意識から、パートタイム労働が多い。保育施設の利用も、週5日全日利用ではなく、週2日程度の午前か午後の利用が多い。

保育施設における親参加の現状は、日々の送り迎えの際に保育士や教師と会話することが基礎的な形態である。保育施設における親委員会制度は、ノルウェーやデンマークとは異なり、施設側が決めた内容を親が選択する、親にとって受動的な様式となっている。

6. ドイツ

(1) 保育政策

連邦制国家であるドイツは様々な権限が州に委ねられており、連邦政府の責任の範囲は基本法で定義され、政府としては大枠を決めるだけにとどまっている。東西間、南北間で生活様式や言語、経済活動が異なることから地域における保育政策にも違いがある。また、歴史的背景の影響から東ドイツは共産主義時代の名残もあり保育施設数が多いという現状もある。

ドイツでは日本のように保育所を児童福祉施設、幼稚園を教育施設といったような区分わけはされておらず、義務教育が開始する6歳までの子どもの家庭外通所施設はすべて児童福祉施設と位置付けられている。(年齢による区分のみ)

(2) 親の参画

ドイツ連邦共和国基本法(日本国憲法に相当する)には「子の養育及び教育は親の自然権であり、何よりもまず親に課せられた義務である。その遂行に関しては国家共同体がこれを監視する」と定められている。この基本法に基づき、親の参画を前提とした制度的枠組みや財政支援が行われ、親が保育や教育へ参画する権利や親のイニシアティブ(親が自主的に作る)による保育・教育機関の設立の可能性が

法的に保障されている。日本では民法に同様の表記があるものの憲法レベルでの取り扱いはされておらず、学校教育レベルでの親の教育権が過小評価されている。

親のイニシアティブによる保育施設に対する財政的な支援は州によって異なるもののベルリンの場合は運営費用の実に93%を州が賄っている¹⁵⁾。こういった制度上の支援体制の後押しもあり親のイニシアティブによる保育施設はドイツの施設全体の8.3%と統計上確認できるほどの地位を占めつつある。その中で特筆すべき点として、ドイツでは「森の幼稚園」において設置主体が親である社団法人の比率が60.1%に達している。これは、森の幼稚園で行われる保育に親が価値を認めていること、特定の建物を必要とせず親のイニシアティブによって設立することが比較的容易であることの2点がその要因として挙げられる。

7. イタリア

(1) 保育政策

イタリアでは、州ごとに教育制度の一般的な組織(教育の最低基準、学校職員、質保証、国の財源など)に関する独占的な立法権を有している。また、0～3歳の幼児教育・保育は各地域の法律に基づいて地域ごとに組織され、3～6歳の幼児教育・保育は教育省の管轄下に置かれている¹⁶⁾。

①保育所 (Nidi d' infanzia : 0-3)

イタリアの幼児教育・保育 (ISCED 0) に登録された3歳未満児の割合は、2018年時点で全体の1割未満となっている。現時点で0から3歳までの子どもに対する保育に関する国のガイドラインは検討されている段階であり、0歳から3歳までの子どもに対する保育も幼稚園と統合する方向で議論されている。教育計画は、各自治体が一般的な教育計画を作成し、保育園ごとに活動が行われている。通常、活動は、遊び、休息、食事、衛生を含む「ルーチン (routine)」に従って行なわれている。さらに、家族または外部機関とかわる活動もある。

②幼稚園 (Scuola dell' infanzia : 3-6)

イタリアの幼児教育・保育 (ISCED 0) または初等教育 (ISCED 1) に在籍する子どもの割合 (3～5歳児) は、2018年時点で全体の9割を超えている。3歳から6歳のレベルに関しては、2012年に教育課

程編成方針が示されており、イタリア憲法の原則とヨーロッパの文化的伝統のもと、子どもと家族の積極的な関与のもと、知識の促進、個人の多様性の尊重と育成、人間の調和と全体的発達を目指すことを一般目標に課している。特に、幼稚園では、子どもたちのアイデンティティ、自律性、能力の発達を促し、市民としての自覚を芽生えさせることを目的としている¹⁶⁾。

幼稚園のカリキュラムについては、「自己と他者 (Il sé e l' altro)」「身体と動き (Il corpo e il movimento)」「イメージ、音、色 (Immagini, suoni, colori)」「会話と言葉 (I discorsi e le parole)」「世界に関する知識 (La conoscenza del mondo)」という5つの経験領域を示しており、それぞれの経験分野について、能力の発達のための目標が設定されている。

(2) 親の参画

イタリアは、「何でも協同組合で解決しよう」という地域メンタリティが大きく、公立というニュアンスも「役所運営」というよりも、「まちのみんなの保育所」というイメージに近い¹⁷⁾。親は、子どもを育てる主体として尊重されており、子育てにおいて保育者と保護者の連携は必須であると考えられている。また、親は常にペタゴジスト (日本の臨床心理士のような人) という教育発達専門職の職員と相談しながら子どもを見守り育てることができ、家庭で育てるよりも親たちにもはるかに子育て家族が孤立する確率を少なくしている。

親の会の参加も任意で、行政担当者はそもそも親の会の必要性をあまり感じていない¹⁷⁾。また、親が園で行う活動は任意であり、どの地域でも親代表というリーダー的な人をクラスで1～2人おり、年初の懇談会で決め、リーダーが何かを提案すれば実現するイベントも多いとされている。

8. フランス

(1) 保育政策

フランスの教育制度は、教育の組織と資金調達において、中央政府が強い存在感を示していることが特徴である。フランスの教育制度は中央集権的であるため、国は統治において主要な役割を担っており、すべての教育段階におけるカリキュラムの詳細を定

義している¹⁸⁾。フランスは大きく分けると、2～3歳未満の多様な保育方法、2～3歳以上の学校教育に分けることができる。

① 2～3歳未満児の多様な保育方法

フランスの幼児教育・保育 (ISCED 0) に登録された3歳未満児の割合は、2018年時点で全体の1割未満となっている。3歳未満の幼児は親による家庭保育が中心で、保育所の利用率は15%に留まっている。乳幼児 (2～3歳未満) の保育は、連帯保健省によって規定されている。乳幼児にはさまざまな形態の保育が提供されており、この年齢層の保育のほとんどはチャイルドマインダーが行っていますが、保育所 (crèche) もある。いわゆる集団保育 (collective crèches または parental crèches) は、ほとんどの場合、地方自治体または非営利団体によって設立・運営されている。保育サービスは、ISCED の分類には含まれない。

② 保育学校 (écoles maternelles)

フランスの幼児教育・保育 (ISCED 0) または初等教育 (ISCED 1) に在籍する子どもの割合 (3～5歳児) は、2018年時点で全体の100%となっている。国民教育省の管轄である就学前教育は、保育学校 (écoles maternelles) で実施される。生徒たちは教育担当省が定めた教育プログラムに従い、3歳児から6歳児までを受け入れている。空きがあれば、2歳児からの入園も可能である。

2019年度開始より義務教育の開始年齢が3歳に引き下げられた。この背景には、フランスでは学業の成否の根源に保育学校の役割を指摘する傾向が強いことがある。さらに、現在では、2歳児の保育学校就学の問題と小学校の学習への準備教育と義務教育の始期の問題が争点となっている¹⁹⁾。

保育学校の学習指導要領の内容は、5歳児の内容に重心を置いたものとなっており、4歳児以下についての特別な記述はほとんどない。教育省が定めたプログラムは、5つの主要な活動分野に分かれており、①話し言葉、②書き言葉、③世界の発見、身体的反応と表現、⑤感性・想像力である。これらの領域は、学習状況記録簿 (le carnet de suivi des apprentissages) を定期的に作成し共有が図られる。また保育学校から小学校へ渡される生徒個人の「学習能力報告書 (la synthèse des acquis de l'élève)」があり、就学達成目標の各項目について「まだでき

ない」「獲得中」「ほぼできている」と具体的な評価が記入される²⁰⁾。

(2) 親の参画

フランスの親の参画については、複雑な歴史的背景を有している。フランスでは19世紀半ばごろから保育所が開設されはじめ、その頃は施設内に親が立ち入ることができていたが、20世紀になると、乳幼児の死亡率を改善することが最優先事項になり、衛生面を配慮するあまり、外部からの人の立ち入りを厳しく禁止された。親も例外ではなく、部屋に入ることもできない状態だった。その後、1960年代に衛生至上主義からの転換が起ころしはじめ、1980年代には親の保育への参加意識が高まったが、専門職員からの根強い反対があり、なかなか進まなかった。1990年代に入り、子ども福祉分野における専門職員の社会的地位安定に向けた検討のなかで、保育の質向上と職員の雇用安定の面が議論されはじめ、親と専門家との相互理解が一層不可欠になった。2000年には、専門家も含めた社会全体が、保育現場に親が参加することを法律上承認することに同意し、施設内の活動を親に知らせることや親が参加する活動の内容を記載することが求められるようになった²¹⁾。

9. ニュージーランド

(1) ニュージーランドの教育サービス

ニュージーランドでは1980年代に大規模な教育改革が敢行され、1986年には保育施設や託児所などが教育賞の管轄に移行し幼保一元化が実現している。これによりカリキュラム (テ・ファリキ) の共通化を進めていくが、その一方でそれぞれの施設が掲げる教育理念や保育内容は保持し多様な運営主体に基づいた包括的な幼児教育サービスを可能としている。

政府の認可を受けた幼児教育施設は、教師主導サービスと親主導サービスの二つに区別されている。教師主導サービスには幼稚園、教育・保育施設、家庭的保育、通信教育がある。親主導サービスとは親や家庭、保護者が中心となり自分たちの子どもに対して教育や保育を行う施設であり、プレイセンター、テ・コハンガレオ^{注2)} などがある。

近年ではニュージーランドにおいても共働き世帯が増加しており、2007年より導入された20時間無

償幼児教育制度（すべての3・4歳児が1日6時間、週20時間まで無償で幼児教育サービスを利用できる制度）の影響からこれまでのセッション型（1日4時間以内の保育時間）から終日型に切り替える幼児教育施設が後を絶たない。

(2) 親が所有する幼児教育施設（プレイセンター）

プレイセンターは1941年に始まった親が所有する幼児教育施設であり、親自らが子どもの保育・教育を担当し、施設運営を担っている。その成り立ちは、産業の発展につれて女性の職場も子守や家政婦よりも条件の良いところが増えた結果、中流以上の核家族では子守を雇用することが困難になり、子育ての負担が増加していった。しかし、無償幼稚園は貧困家庭が対象となっており設置数も多くはなかった。そこで相互に子育てを支えあう自主運営方式の保育運動が特に中産階層の親を中心に開始された²²⁾。

プレイセンターの活動理念は「家族が一緒に成長する：Families growing together」であり、その特徴として①子どもの自主性を重んじた遊びの活動であること②親運営の施設であること③親が学習し、保育者の役割を担うことの3点が挙げられる。質の高い保育の実施と親も子も同時に成長できる「子育て・子育て」環境を政府は高く評価し、発足当初から補助金の支給を開始するなどプレイセンターの活動を評価している。また、政府がプレイセンターを積極的に支援してきた背景には義務教育後の教育の機会に恵まれなかったマオリ女性にとってプレイセンターでの学びが貴重な学習の機会となっていたこともある。プレイセンターでの参加するすべての親には学習コースの受講を義務付けているが、取得した単位を好感し大学への再入学や編入学も可能になっており、親のキャリア形成にも役立っている側面がある²³⁾。

2012年における幼児教育サービス別の児童数の割合は教育・保育施設（59.9%）、幼稚園（18.4%）、家庭的保育（9.4%）、プレイセンター（7.3%）、テ・コハンガレオ（4.8%）となっており、親主導サービスは全体の10%以上を占めている。しかし、昨今では働く母親が増えてきたことや州20時間無償幼児教育制度の導入によってプレイセンター利用者の減少傾向が見られている。

10. カナダ

(1) 保育政策の概要

カナダの幼児教育・保育施設は幼児教育施設としての幼稚園と親の就労支援等を主な目的とする保育所及び家庭的保育から成る。そして、カナダの保育政策は州により異なっている（10の州、3の準州）。

カナダは母親の就業率は末子3歳未満児の母親69.7%、3～5歳の母親76.6%と高い水準にある。しかし、保育所の整備は遅れており公的な認可を受けた保育所・家庭的保育の定員は0～5歳児の22.5%にすぎない。また、保育料は基本的に利用者負担となっており、低所得者向けの補助も限定されている。幼児教育・保育施設への公的補助の水準はGDPの0.2%（2009年）で、OECDの平均0.7%を大きく下回っている。そして、州による違いはあるものの運営主体が営利の施設においては認可を受けることは可能であるが公的な補助金については非営利と差を設ける、あるいはまったく補助しないとしている。

(2) 親協同保育の歴史と州により異なる親の参画

カナダにおける最も古い親協同保育は1937年にトロントで始まったとされる。これはアメリカの親協同保育がカナダにも広がったものである。2005年時点で、カナダには協同組合が運営する保育施設が410、その他に協同組合ではなく非営利団体としての法人格のもとで、親が運営している保育施設が116あり、親協同保育の実態のある施設数が526となっている。ただし、親協同保育の施設数は州によって大きく異なっている。次に親協同保育施設数の多い2つの州による親の参画の特徴を挙げる。

① ブリティッシュコロンビア州

ブリティッシュコロンビア州には親協同保育の団体が2つあり、非営利団体として法人化して実質的に親が運営している施設が多い。これらの団体は州の基準を上回る独自の基準を定めており、加盟している施設の質が高いことを強調している。親向けのハンドブックは50ページを越す分量があり、「お互いを信頼している人々によって創設され維持されている施設であるがゆえに、子どもたちの環境として優れている」という考えや「子ども、親、教員、地域すべてにとって価値がある」という考え方が示されている。さらに、保育参加の当番の際の具体的な役割や役員の仕事内容、役員以外の仕事内容の説明

が記載されている。

②オンタリオ州

2005年時点で275の協同組合組織の保育施設が登録されており、そのうち255カ所が半日の保育施設となっている。オンタリオ州ではほとんどの親協同保育がインフォーマルな形ではなく法人化している。その理由として、負債に対して個人が責任を負わなくてもよいこと、保険をかけられることが挙げられる。規模としては数家族によって運営されるごく少数のものから、何百人もいる学校のような組織まである。また、単独で運営しているもののほか、大学や病院などの職員のための施設が親協同保育の形で運営するケースも見られる。

カナダでは幼児教育・保育施設における親の参画が、州によりその方向性は多少異なるものの、保育の質を高めるうえで重要だという考え方が広くいきわたっている。これは、幼児教育・保育施設の整備に公的な関与が非常に少なく、親協同保育が発展してきた側面もあるが、親の学習にも重点が置かれ、親の参画を保育の質の向上につなげていくという考え方が強いという側面も持つ。親の参画を保育の質の向上につなげていくという観点から、親の学習の義務付け（毎月1時間の学習が求められる）や、犯罪歴などのチェック、施設の掃除、買い出し、会計、広報、保育当番、資金集めに至るまで様々なルールが設けられている。親の就労のための保育施設ではなく、幼児教育施設を中心に親協同が見られることも、子どもの教育が強く意識されていることを示している。

11. アメリカ

(1) 幼児教育・保育制度の概要

アメリカでは多くの子どもが5歳から就学しており、0～4歳の幼児教育・保育プログラムについては公的な関与は限定的で大部分は市場型ビジネスによって提供されている。公的な関与が限定的である背景として、アメリカでは自己のアイデンティティを守り、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²⁴⁾。株式会社チェーンで展開する保育所なども増えており、施設の大半は認可を受けているが、認可の基準には州による大きなばらつきがあり1/3の州では子どもたちの身体的安全と健康が脅かされているとの指摘

がある。そのような状況から保育の質に不満や不安を感じている親も多い。また、5歳未満の子どもの2割が貧困状態にあるなど格差の問題も深刻である。このため、職員と子どもの数の比率の規定を厳しくするなど、規制を強化する動きや、公的な財源を増やす動きなども報告されている。そして、現在は情報公開に関しても全50州のうち31の州で施設の監査レポートがインターネット上で公表されている。アメリカも日本と同様、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内容とはなっておらず、州によって大きな多様性が認められる。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し、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付けられ、幼児教育は一般児童の発達を重視する教育政策と位置付けられている²⁴⁾。

(2) 親協同保育の現状と親の参画を促進する背景

アメリカ最初の親協同保育施設は1916年にシカゴ大学職員の妻たちが立ち上げたものである。現在までその歴史は長く、広く普及しているものの、幼児教育・保育施設数全体に占める割合全体の1.2%とごくわずかである。しかし、親協同保育が長く存続している背景には、保育の質、量、保育料の高さが問題になっていることと親協同の施設は透明性が高い点が評価されていることの2点が挙げられる。親のボランティアの参加により保育料を安く抑えることができ、親が保育の問題に対し自分たちで改善することが出来ることは親にとって大きな魅力となっている。また、核家族化や地域のつながりが希薄化する中で、子育ての方法を知らない親たちにとって、保育者の保育や他の親の経験から学ぶことができる点も魅力となっている。

各州では親の参画に関する法制度はあるものの州によって異なっている。21の州で「日常的な親とのコミュニケーション」「保育中の子どもへのアクセスの保障」「運営に関する文書の作成」「親の参画の促進」の4項目求めている一方で、4つの州では「保育中の子どもへのアクセスの保障」しか求めているいない。

アメリカで幼児教育・保育施設において親の参画を進めるねらいは①親とのコミュニケーションを活

発化することで、共通理解が深まり、よりよい保育が実現できること②親がボランティアとして保育活動や委員会などに参加することで、限られた予算の中でより効果的な施設運営が可能になること③親がボランティアとして、また子どもの教育者として力を発揮できるようにする為に、親が力をつけるための情報提供や学習の機会を提供していくことにあると考えられ、施設だけでなく親の側も親の参画を望んでいることがうかがえる。

12. 韓国

(1) 保育政策

韓国の保育政策は、1991年の「乳幼児保育法制定」により国の方針が託児から保育という考え方へ転換し、2004年から幼稚園と保育所を一元化にむけた政策が進んできた²⁵⁾。韓国の幼児教育・保育(ISCED 0)に登録された3歳未満児の割合は、2018年時点で全体の1割未満となっている。韓国の幼児教育・保育(ISCED 0)または初等教育(ISCED 1)に在籍する子どもの割合(3～5歳児)は、2018年時点で全体の9割を超えている。

①保育所(オリニジップ)

韓国の保育施設は「オリニジップ」と呼ばれ、保育所は乳幼児保育法(2005年1月施行)に定められている機関で、2008年3月から保健福祉家族部が管轄し、乳幼児から就学までの子どもを対象としている。2007年に示された「標準保育課程」によって、保育目的および保育目標が定められ、保育内容は6領域(基本生活、身体運動、社会生活、意思疎通、自然探究、芸術経験)が提示されている²⁶⁾。保育時間は、12時間が多く、延長保育(0時まで)、夜間保育も珍しくない。親の就労の有無にかかわらず、入園可能である。

②幼稚園(ユチウォン)

韓国の幼稚園は、幼児教育法(2005年1月施行)に定められている機関で、教育科学技術部の管轄のもと、満3歳から就学までの子どもを対象としている。2007年に示された「幼稚園教育課程」によって、領域構成は5領域(健康生活、社会生活、表現生活、言語生活、探究生活)が提示されている²⁶⁾。保育時間は半日制(5時間未満)の園が2割、2時間延長制(5～8時間未満)が5割、全日制(8時間以上)が3割となっている。

③学院(ハグォン)

韓国における就学前の施設として、私設の「教育機関」である学院(ハグォン)があり、幼稚園や保育所を利用していない子どもの多くが通っている。英語学院、美術学院、音楽学院、テコンドー学院、体育学院など知識や技術の習得に関わる科目に重点を置いた施設がある²⁶⁾。学院の多くは、午前9時30分から午後2時頃まで開院している。学院は、韓国の公的な保育・幼児教育制度ではないが、大都市ではおよそ3割の子どもが幼稚園や保育所を利用せず、学院に通っている実情がある。政府は公的機関ではない学院を幼児教育施設として除外して考えることができないので、学院をどのように扱うべきか度々議論されている。

④幼保一元化の動き

2005年には「育児政策開発センター」を設置し、幼保統一カリキュラムの検討がなれてきた。韓国は、幼保統一カリキュラムとして「ヌリ課程」を開発し、2012年3月から「5歳ヌリ課程」を、2013年3月には満3～5歳児を対象を拡大した「3-5歳ヌリ課程」を施行した(裴、2014)。「ヌリ課程」は、現在幼稚園と保育所に二元化されている教育・保育政策を統合して、同じ年齢の子どもたちが幼稚園でも保育施設でも同じ高い水準の保育を受け、生涯のスタートに差ができないようにすることにおいてとても意義が大きい。

3-5歳年齢別ヌリ課程の構成方針は、「基本生活習慣と秩序、配慮、協力などの正しい人格を育てること」、「人間と自然を尊重して、私たちの文化を理解すること」、「全人発達が等しく行われるように、創造的人材を育てること」、「小学校教育課程との連携性に考慮すること」に重点を置いている²⁵⁾。保育内容の5領域(身体運動・健康、社会関係、芸術経験、意思疎通、自然探求)を提示し、子どもの主導的な経験を強調する遊び中心の統合教育課程を構成している。

(2) 親の参画

幼児教育・保育施設における親の参加形態は、おおむね4つの段階に分けられる。多い順に、支援としての消極的参画(イベントなど)、支援としての積極的参画(親の一日授業)、運営過程への参画(運営委員会)、設置・運営者としての参画(親協同保

育施設)である。親協同保育施設は、「共同育児」運動の流れのなかで設立された²⁷⁾。「共同育児」とは、「自分の子ども」を預け、「他人の子ども」を保護することを超えて、「われわれの子ども」を共に育てようとするものである。1994年にできた最初の親協同施設は保護者の満足度も高く、2000年初頭にかけて大きく発展した。現在では親協同保育施設は保育施設の1種類として法制化されている。また、親モニタリング団というものもあり、保育士施設運営の透明性確保および保育サービスの質向上を図ることが目的に、保育施設の保育環境についてモニタリングをする、保護者と保育専門家で構成された集団で、地域ごとに設けられている²⁷⁾。

Ⅲ. 総括

本稿では、近年の海外の保育政策の動向を整理するために、OECD加盟国のうち12カ国について、保育に関する政策がどのように保育制度やカリキュラムに反映されているか、また、そのような政策のもとで親の参画がどのような形態を取っているかについて、レビューを行った。

今回、保育政策の動向を整理した各国においては、文化的な背景はもちろんのこと、経済情勢・人口動態などさまざまな要因が共通して保育政策に大きな影響を与えていることが示唆された。

また、保育制度については、保育政策の影響を受けながら歴史的な変遷がなされ、各国多少の相違はあるものの、おおよそ0～5歳児を対象に幼児教育・保育が行われていること、さらにカリキュラムにおいては日本における保育の5領域と共通するような内容が示されていることがうかがわれた。なかには、宗教的・文化的な領域を取り入れている国も見られることから、各国において乳幼児期から子どものアイデンティティをどのように育んでいくのかということに対して一つの方向性を示すものと考えられる。その一方で、多くの国で義務化の開始年齢が引き下げられていること、就学前のプレスクールが設置されていることから、どこまで公的財源で教育・保育を保証していくのかということや、5～6歳の年代における保育・教育をどのように整備し、次の段階へどのように移行していくのかということについて今後さらに議論が加速していくことが期待される。

さらに、幼児教育・保育における親の参画については、多くの国で親の参画について積極的な関与もしくは義務付けがなされており、この点については日本と大きな違いが見られた。なかには、親を幼児教育・保育における重要な人的資源と位置付けている国もあり、子どもの発達において重要な乳幼児期に親が幼児教育・保育に関与することがいかに重要かということを強く認識していることがうかがわれた。

以上のことから、保育の質の向上を目指していくうえで、海外の幼児教育・保育の考え方を取り入れていく際には、その国の歴史的な背景やどういった経緯で保育制度やカリキュラムが構成されていったかというようなことをしっかりと考慮していく必要がある。また、親の参画については、多くの国で積極的な関与もしくは義務付けられていることから、日本においても今後そのような方向性で議論がなされていくことを期待する。

注

- 1) 本稿で取り上げた国は、池本(2014)を基にした。
- 2) 0～5歳までの乳幼児に対し、マオリ文化の継承を目的にマオリ語による保育・教育がなされる親主導型幼児教育施設

参考文献

- 1) OECD (2012) Starting Strong III: A Quality Tool box for Early Childhood Education and Care ((2019)『OECD 保育の質向上白書—人生の始まりこそ力強く: ECECのツールボックス』明石書店)
- 2) OECD (2021) Starting Strong VI: Supporting Meaningful Interactions in Early Childhood Education and Care. <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f47a06ae-en/index.html?itemId=/conteco/publication/f47a06ae-en>>[February1, 2022]
- 3) Department for Education, UK (2014) Statutory framework for the early years foundation stage (EYFS) . <https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/974907/EYFS_framework_-_March_2021.pdf>[February16, 2022]
- 4) 古市憲寿(2019)「ノルウェーにおける育児政

- 策と男女平等の到達点：日本との比較を通して」『北ヨーロッパ研究』15, 1-11頁.
- 5) 松田こずえ (2020) 「ノルウェーの保育カリキュラムの改革動向：男女平等に向けた取り組みに着目して」『国政幼児教育研究』27, 123-140頁.
- 6) European Commission (2022a) Eurydice : Sweden Overview.<https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/sweden_en>[February22, 2022]
- 7) Skolverket (2011) Curriculum for the Preschool Lpfö 98 Revised 2010. Skolverket.
- 8) 大野歩 (2015) 「スウェーデンの保育改革にみる就学前教育の動向—保育制度と「福祉国家」としてのヴィジョンとの関係から—」『保育学研究』第53巻第2号, 220-235頁.
- 9) 浅野由子 (2014) 「第6章 スウェーデン：親子と保育者の共同生産」池本美香編著『親が参画する保育をつくる 国際比較調査をふまえて』勁草書房, 102頁.
- 10) Danmarks Statistik (2018) 257.200 børn og 56.400 voksne i danske dagtilbud.<<https://www.dst.dk/da/Statistik/nyheder-analyser-publ/nyt/NytHtml?cid=31397#:~:text=Inden%20for%20de%20kommunale%20og,der%20i%202017%20yderligere%20ca.>>[February25, 2022]
- 11) Sørensen, Eva (1998) 'New forms of democratic empowerment : Introducing user influence in the primary school system in Denmark.' Statsvetenskaplig Tidskrift 101 (2s), pp.129-143.
- 12) 石黒暢 (2017) 「第3章 デンマーク王国」『なぜ世界の幼児教育・保育を学ぶのか—子どもの豊かな育ちを保障するために—』ミネルヴァ書房, 103-126頁.
- 13) 佐藤桃子 (2016) 「デンマークの保育所における利用者参加の展開—保護者の「発言」の経路と機能—」『北ヨーロッパ研究』13, 1-14頁.
- 14) 太田和敬 (2014) 「第3章 オランダ：制度化された親参加」池本美香編著『親が参画する保育をつくる 国際比較調査をふまえて』勁草書房, 52頁.
- 15) 齋藤純子 (2011) 「ドイツの保育制度—拡充の歩みと展望」『レファンス』, 2011年2月号.
- 16) European Commission (2022b) Eurydice : Italy Overview.<https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/italy_en>[February22, 2022]
- 17) 近藤聡子 (2014) 「第8章 イタリア：親を地域で支える社会的共同組合」池本美香編著『親が参画する保育をつくる 国際比較調査をふまえて』勁草書房, 133-137頁.
- 18) European Commission (2022c) Eurydice : France Overview.<https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/france_en>[February22, 2022]
- 19) 赤星まゆみ (2012) 「フランスの保育学校をめぐる最近の論争点—早期就学の効果—」『保育学研究』第50巻第2号, 218-230頁.
- 20) 小笠原文 (2021) 「フランスにおける保育学校の動向 —小学校への接続を中心として—」『子ども学論集』第7巻, 77-86頁.
- 21) 木下裕美子 (2014) 「第3章 フランス：親参画にみる社会的連帯のあり方」池本美香編著『親が参画する保育をつくる 国際比較調査をふまえて』勁草書房, 86-88頁.
- 22) 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.
- 23) 池本美香 (2003) 「保育制度を考える—ニュージーランドとスウェーデンの改革を参考に」『Japan research review』日本総合研究所, 2003年1月号, 77-129頁.
- 24) 網野武博・荒井洌・池本美香・小宮山潔子・渋谷百合・春見静子・山本真実 (1999) 「諸外国における保育制度の現状及び課題に関する研究」, 10-17頁.
- 25) 裴海善 (2014) 「韓国の保育政策と保育所利用実態」『筑紫女学園大学・筑紫女学園大学短期大学部紀要』第9号, 165-177頁.
- 26) 長谷秀揮 (2013) 「韓国の保育の現状と課題についての—考察」『四條畷学園短期大学紀要』第46巻, 20-28頁.
- 27) 韓松花 (2014) 「第7章 韓国：親の参画を通じた保育の民主化の模索」池本美香編著『親が参画する保育をつくる 国際比較調査をふまえて』勁草書房, 113-117頁.
- 池本美香 (2014a) 「カナダ：保育の品質保証のための親の参画」池本美香編著『親が参画する保育をつ

くる 国際比較調査をふまえて』勁草書房, 177-189 頁.

池本美香 (2014b) 「アメリカ：親と子と保育者が共に学ぶ保育」池本美香編著『親が参画する保育をつくる 国際比較調査をふまえて』勁草書房, 191-200 頁.

池本美香編著 (2014) 『親が参画する保育をつくる 国際比較調査をふまえて』勁草書房.

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.

佐久間裕之 (2014) 「第9章 ドイツ：保育における質保証と「親の参画」」池本美香編著『親が参画する保育をつくる 国際比較調査をふまえて』勁草書房, 145-158 頁.

佐藤純子「ニュージーランド：親も学ぶ幼児教育施設」池本美香編著『親が参画する保育をつくる 国際比較調査をふまえて』勁草書房, 161-175 頁.