

平成 30 年 6 月 28 日現在

機関番号：32517

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2014～2017

課題番号：26381096

研究課題名(和文) 保育ユニバーサル化時代の3歳未満児ケア 日独英3か国の家庭的保育事業の現状と課題

研究課題名(英文) Children under Three in the time of Universal ECCE Provisions-State and Issues of Family Daycare in Japan, Germany and England

研究代表者

楠 瑞希子 (TABU, Mikiko)

聖徳大学・教職研究科・教授

研究者番号：30269360

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,600,000円

研究成果の概要(和文)：本研究の目的は、日本、ドイツ、イギリスの3か国における家庭的保育の実態を明らかにすることを通して、子どもの視点が欠落しがちな3歳未満児保育の望ましい在り方を探ることにある。

文献調査を通じて、3国いずれにあっても、私的な営みとして存在していたものが過去20年の間に既存の就学前施設と同等の法的位置づけを得たこと、家庭的保育法制化の誘因は緊急かつ大幅な保育拡充政策であったこと、法制化の道程と到達点は各国における保育の歴史的背景によって異なること、家庭的保育の衰退もしくは停滞が認められること、を明らかにした。日独、日英研究者による合同調査を通して、家庭的保育者の働き方や意識の異同も確認した。

研究成果の概要(英文)：This study was designed (1) to outline the current state and issues of Family Daycare (FDC) in Japan, Germany and England by learning its history, the utilization, and the status in the national ECCE system, and (2) to analyze the factors that would form child-friendly ECCE settings for children under three.

FDC, known as "Kateiteki-hoiku" in Japan, "Tagesmutter" in Germany and "Childminding" in England, is a form of ECCE for small number of children to be cared for in the provider's home. By literature study and co-operative fieldwork, it was made clear that, in all three countries, (1) FDC was legislated equal to center-based provisions such as Kindergartens and Day-nurseries in the past twenty years, (2) the main factor for the legislation was the Governments' policy for immediate and large expansion of the childcare spaces, (3) FDC in each country has unique features resulted from its historical background, and (4) FDC is either remaining on a plateau or moving into decline.

研究分野：保育学

キーワード：保育政策 家庭的保育 日本 イギリス ドイツ 国際比較

1. 研究開始当初の背景

学齢未満児の育成事業を日本では「保育」と呼び、国際社会では「ECCE」(Early Childhood Care and Education: 乳幼児のケアと教育) または ECEC という。先進諸国の多くは、ケア(養護)と教育を全く異質の営みとして別個に制度化してきたが、1990 年前後より両者を一体的な営みとして扱い、対象をあらゆる子どもへと広げるユニバーサル化を進めている。3 歳以上児については、すでに無償化によるユニバーサル化を完了した国も多く、ターゲットはいまや 3 歳未満児である。しかし、各国の政策は過度に教育重視であり、ケアについては親の就労機会拡大の文脈において語られるにすぎない^(注)。

本研究では、保育ユニバーサル化進展の背景を次のように捉えている。

- ・ 出生率の低下等の人口構造と産業構造の変化にともなう社会福祉制度の再構築の必要
- ・ 家族の在り方の変化にともなう家庭や地域の「子育て力低下」対策の必要
- ・ 人材育成、社会格差是正の観点からみて、費用対効果の高い幼少期への着目と期待

幼少期の子育ては家庭で、とりわけ 20 世紀の日独英においては、「3 歳までは母の手で」行われるべきものであった。3 歳未満児の ECCE は、この「3 歳神話」に抗って発展してきた経緯がある。神話は崩れたが、ケア・教育間のバランスのとれた ECCE は実現したとは言い難い。本研究の背景にあるのは、3 歳未満児保育におけるケアに係わる論議の乏しさと、子どもの視点の不在である。

(注) 次のような文献を参照。OECD, *Starting Strong*, 2006 (邦訳『OECD 保育白書』2010 年)、泉千勢他編『世界の幼児教育・保育改革と学力』(2008 年)、内田伸子他編『世界の子育て格差』(2012 年)。

2. 研究の目的

本研究は、日本、ドイツ、イギリスの 3 か国における家庭的保育の現状と課題を明らかにすることを通して、日本における 3 歳未満児保育の望ましい在り方の構築に寄与することを目的とする。

家庭的保育は、保育に従事する者の居宅で行うことを基本とする保育事業の一形態である。初期費用が軽く、簡便に提供できる ECCE として、3 歳未満児保育のユニバーサル化圧力が高まる中、関係者の注目を集めてきた。しかし、家庭的保育を取り上げる意義は、そこにとどまらない。伝統的にケアを担ってきた家庭が事業所となるがゆえに、ケアの本質の探究に適している。家庭的保育に照準を合わせることで、施設型の抱える課題への洞察を深め、施設型中心の日本の保育の在り方に刷新をもたらす可能性がある。

ドイツとイギリスを比較対象とする理由は、以下の 3 つである。豊かな保育の歴史と文化の存在、名目 GDP、国際競争力等の指標

に表れた経済水準の近似、③対照的な ECCE 行政(ドイツは福祉、イギリスは教育)。

3. 研究の方法

ドイツ及びイギリスの実績ある家庭的保育研究者を招いて、日独、英独間の合同調査を行う。保育の現場を共に訪ね、見聞を共有する。これを本研究の実施調査の基本とする。調査内容は、家庭的及び施設型保育事業の訪問観察、事業者の半構造化インタビューとし、日本及びドイツにおける実地調査の記録は、英語に訳して参加者間の共有を図る。

併せて、保育政策、保育者養成、家庭的保育事業に関する文献資料の収集と分析を行う。この作業は、制度改革の動きが速いことに鑑み、全期間を通じて進める。収集資料を基に、3 国におけるケア概念の異同と心理社会的な理論基盤の解明を図る。

日独英 3 国の家庭的保育の政策、内容基準、提供と質保証の仕組み、職能及び養成、子どもへの影響等を比較し、課題を明らかにする。

4. 研究成果

(1) 日独英の家庭的保育の現状と課題

家庭的保育事業に携わる者を、ドイツではターゲスマッター(Tagesmutter)あるいはターゲスプレーガー(Tagespfleger)といい、イギリスではチャイルドマインダー(Childminder、以下マインダーと表記)と呼ぶ。日独英 3 か国の家庭的保育は、いずれも私的な営みとして存在していたものが、過去 20 年ほどの間に、それぞれの国の ECCE 制度において施設型と同等の法的位置づけを得るといった大きな変貌を遂げていた。

その要因にも共通点が認められた。第 1 に、3 歳未満児ケアの需要増大に伴い、急速な拡充政策がとられたこと。第 2 に、脳科学やコーホート調査等の実証的研究成果によって、人生最初期の重要性に対する認識が高まったこと。第 3 に、家庭的保育を含む多様な ECEC 事業の果たす教育的役割が認知され、公的関与強化の必要性が高まったことである。

しかしながら、家庭的保育と施設型保育を並置し、同等に扱う制度を構築した過程は、日独英それぞれの ECCE の歴史的背景による違いが大きいことも明確になった。

日本：日本では、私的な営みとしての家庭的保育、すなわち対価を得て自宅で行う「子どもの預かり」については、実態が把握できていない。2016(平成 28)年 4 月に至るまで、1 日に預かる子どもの数が 5 人以下の事業者に対しては、届出の義務さえ課されていないからである。届出の義務化以後は、「認可外保育施設指導監督の指針」及び「指導監督基準」に則った指導監督の対象となったが、自治体に任された無届事業者の捕捉と指導の実効性は不明である。

他方、児童福祉事業としての家庭的保育は、京都市の「昼間里親」(1950 年)に始まり、

少数の自治体において「家庭福祉員」「家庭保育福祉員」(通称「保育ママ」)といった独自事業として実施された。自治体独自事業は、1人の事業者が居宅の1室を提供して、概ね3人以下の3歳未満児を対象に行う保育として認知されるようになるが、事業者の募集に際して「子育て経験」のみで可とする自治体が多数あるなど、専門性の低さが課題だった。

2000(平成12)年、国の「家庭的保育事業」が創設された。この事業は、2010(平成22)年から児童福祉法に基づく事業となり、2015(平成27)年4月施行の「子ども・子育て支援新制度」(以下、「新制度」と表記)において、小規模保育、事業所内保育、居宅訪問型保育とともに、「地域型保育事業」に位置づけられた。

この間に、待機児童数が著しく増え、助手の採用を条件に家庭的保育の定員が5人に拡大された。保育を行う場所も「家庭的保育者の居宅その他の場所」と柔軟になった。賃貸住宅を利用した複数保育者によるグループ型事業も試みられ、新制度の小規模保育事業C型(定員6~10人)の先駆けとなった。

新制度は、保育を必要とする3歳未満児がどこで保育を受けても利用条件が等しくなるように、家庭的保育にも保育所と同等の保育内容を求めた。保育料負担の仕組みは一本化され、事業者を支払われる委託費も保育所と同等になった。助手の採用、連携保育所への分担金なども予算化され、給食の提供が義務付けられた。家庭的保育者の規定も「保育士または保育士と同等以上の知識及び経験を有すると市町村長が認める者」と明確にされた。

こうして家庭的保育は児童福祉法上に位置づく保育事業として、保育所と同等に処遇されるようになった。しかし、事業者数と利用児数は、保育所不足が深刻な都市を中心に増加してはいるものの、受け入れ枠は4256人(平成29年4月1日現在)と少ない。3歳未満児の保育所利用が103万人を超えているのに対し、その1%にも満たない。保護者の満足度は高いことが分かっているから、自治体の理解と意欲の喚起が必要なのであろう。

②ドイツ：ドイツは連邦制国家で邦(Länder)の独立性が高いことに加え、旧東・西ドイツの真逆ともいえる家族政策の遺産を抱えていることから、ECEには地域差が大きく、それが家庭的保育にも及んでいる。また、旧西ドイツ及び統一ドイツでは、現金給付に重点を置いた子育て支援が進められた結果、ECEの全般的な整備の遅れを招いたとされる。3歳以上の教育については、2000年のPISA国際学力調査の惨憺たる結果を受けて、重要性に対する理解が深まったが、3歳未満児のECE定員枠は、2002年に至っても当該年齢児童数の8.6%、旧西ドイツに限ってみるとわずか2.8にすぎなかった(前掲『OECD保育白書』)。

家庭的保育は、1970年代にスウェーデン・モデルの保育事業として旧西ドイツに導入され、1978年には全国家庭ターゲスマッター連合会が発足した。しかし代替母のような存在に日々子どもを託すことに対する社会一般の抵抗は大きく、その後は政府資金による少数の研究を例外として、家庭的保育に対する公的関与は薄かった。

状況は2005年を境に大きく変わる。この年以降、重要なECE拡充法制が立て続けに公布され、家庭的保育は、国・地方の保育制度に組み込まれた。同年、ドイツ連邦法「社会法典8篇 児童青少年援助法」(KJHG)が改正され、また「保育拡充法」が制定された。これによって従来は邦や自治体の責任だったECEに、連邦資金が投入されるようになり、家庭的保育は施設型と同等に位置づけられて、幅広い役割を担う事業となった。

2008年の「児童助成法」(KiFöG)は、1歳以上の子を持つ親についても「保育請求権」(2013年施行)を認めた。これは保育の提供もしくは在宅保育助成金を自治体に対して求めることのできる権利で、3歳以上については1999年に完了していた。定員の拡大は、3割を家庭的保育によってまかなう方針が立てられた。だが、保育請求権が試行されて5年、家庭的保育の拡大は足踏み状態である。

家庭的保育事業者の指導監督は、基礎自治体に任された。営業免許制度の導入や、各種規制の強化が図られた。自治体は、需給の調整や質と量の確保についても責任を負うことになり、事業者に対するサポートも開始された。

ドイツでは家庭的保育者になるのに資格はいらない。160~300時間の研修プログラムが策定され、受講が推奨されているが、義務化されていない。家庭的保育者の教育歴は、一般に施設型保育従事者よりも短く、現任研修機会も限られている。

保育の提供は、事業者の居宅、受託児の家庭、賃貸住宅のいずれで行ってもよい。受託対象の年齢は学童に及び、定員は、年齢にかかわらず5人である。学齢未満児がいても開業に支障はなく、自子の数を定員に含むか否かは自治体規定による。対価は、自治体を通じて、受託児数と保育期間・時間に依りて支払われる。額が少なく、しかも一定しないため、未子の就学を機に廃業する者も多い。

複数の事業者が共同で運営する「連合家庭的保育」という形態もあり、4人集まれば、日本の小規模保育所A型の定員(6~19人)を上回る。何をもちて家庭的保育とするのか、大きな利点とされる少人数ゆえの個別対応の豊かさはどう保たれるのか、疑問が残る。

③イギリス：イギリスでは、1997年に発足した労働党政府が、ケアと教育に分断されていたECEを教育行政の下に統合し、ECE拡充策を推し進めた。着手した当時は、施設型の3歳未満児定員が極端に少なく、チャイル

ドマインダーが、施設型事業よりもはるかに多くの子どもの面倒を見ていた。

イギリスの家庭的保育の歴史は長く、産業革命の頃に遡る。規制の開始も早く、1948年には法令で、地方自治体への登録制が義務付けられている。昔も今も人物の適切性以外の資格要件はない。無登録者の捕捉が不徹底だったため、長い間実態は闇の中だった。

チャイルドマインダーは、居宅で1日2時間以上、対価を得て8歳未満の子どもの面倒をみる者と定義される。それにとまなう取り決めは、すべて直接に子どもの保護者との間で行う。保護者の負担する保育料には、相場はあっても、基準や上限はない。定員は受託児の年齢によって異なり、学齢(5歳)未満は3人でうち1歳未満は1人。加えて5歳以上の学童を3人まで受け入れることができる。当該年齢の自分の子は、受託児数に組み込む。助手の採用は2人までで、それにより、定員を3倍まで拡大できる。

イギリスでは「1970年男女同一賃金法」(1975年発効)の制定後も、ECCE拡充は採られなかった。ケアは基本的に家族の責任とされ、保護者の就労は公費助成の事由にはならなかったからである。

1970年代、拡大するマインダー事業の危険な実態が白日のもとにさらされ、利用の是非を巡って大きな論争が起こった。これを機に「全国チャイルドマインディング協会」(NCMA、現PACEY)が1977年に結成され、各種研修や保険といった互助事業を展開し、状況の改善に大きく貢献した。

労働党政府は3歳以上児の幼児教育の無償化を推し進め、1999年には一定の資格要件を満たすマインダーを教育者として位置づけ、教育補助金支給の対象とした。

2001年に、初めての国家ケア基準「8歳未満児のケア、チャイルドマインディング基準」が施行されると、マインダーは「教育水準局」(Ofsted)の監査下に移された。マインダー数は7万2千を超えており、その膨大な数の個人保育事業者をOfstedという単一の監査機関のもとに置いたのである。以後マインダーは、保育所や就学前学校と同じように、3年に1度の査察を受け入れ、査察官に直接話を聞いてもらい、指導を受ける。その態勢を整えた効果は大きかった。Ofstedによる統一監査と結果の公表は、それまで一段低くみられていると感じていたマインダーに、個人事業者としての気概と自覚を与えた。

査察の基準は、2008年に導入された国定カリキュラムである。0~5歳を対象とし「乳幼児期基礎段階」(EYFS)と呼ばれる。全ての保育事業者はこれに準拠して保育を行うことになっていて、マインダーも例外ではない。

しかし2014年に保守・自由連立政府が導入した「チャイルドマインダー・エイジェンシー制」は、Ofstedのマインダー監査を、個別監査からエイジェンシー単位に切り替えようとするものであった。エイジェンシーが

傘下のマインダーの登録と監督責任を負い、マインダーは、煩雑な文書事務から解放される。政府・Ofstedにとっては、監査数の、つまりは経費削減になる。しかし、2017年2月現在、エイジェンシーは9団体に過ぎず、傘下のマインダー数は不明である。

なお、無償時間は、昨年秋より週30時間、年38週に拡大された。政府がマインダーに寄せる期待は大きい。

(2)おわりに：日独英の実地調査から

以上みたように、日独英3か国の家庭的保育は、いずれも国の保育制度に位置づいているが、その在り方や実際の仕事ぶりは、大きく異なっていた。

日本の新制度下の家庭的保育事は、認可事業については概ね専門性が担保されるようになっており、処遇も充実している。英独の研究者と10か所ほどで実地調査を行ったが、いずれの園でも、自治体配布文書等から、サポートの手厚さと配慮が感じ取れた。個々の生活リズムを大切に考えた日課を大切にしながら過ごす5人の子どもたちは、緩やかにつながっていて心地よさそうであった。少数の保育者によるチームワークもうまく機能していた。

ドイツの家庭的保育者は、制度そのものが形成途上であるだけでなく、人数が大きくなりやすいことから、家庭的であることの特質が見えづらい。受託の仕組みが日本のファミリーサポート事業に携わる地域子育て支援員に似たところがある。4か所の訪問先は、広い住まいや賃貸住宅を保育専用にしつらえ、家族の生活の気配のない、小規模保育所そのものであった。うち2か所は単独事業者で、5人の3歳未満児と生活を共にするのは大変そうであった。しかし、受け入れ時から受託児の年齢や性別のバランスに配慮していた事業者は、日々の環境構成と活動に創造的な工夫をすることで対応を図っていた。

イギリスの家庭的保育者は、保育市場で保育というサービスを販売しているビジネスウーマンのイメージが強い。無償時間枠以外の保育料の設定には何の制約もないし、無償枠の提供をしないという選択肢もある。しかし、聞き取り調査からは、ビジネス経営者としての自負心だけでなく、子どもや保護者に対する情愛の深さを感じ入ることが多かった。また、イギリスでは、4か所の個人宅のほかに、近隣で仕事をするマインダー同士の集会を2か所見学した。無償で開放されている小学校や就学前教育施設の集会室を巧みに使って、グループ活動を組織し、普段、経験させづらい活動に子どもたちを導いていた。

調査を通じて日独英に共通する課題も見えてきた。その1は、施設型定員の拡大に伴う家庭的保育事業の衰退傾向である。その2は、ケアの質に係わる実証的研究、とりわけ縦断研究が乏しいことである。

本研究では、収集はしたものの、分析を終えきれなかった資料も多い。今後は、子どもの育ちの観点から、家庭的保育のケア力を明らかにするような方向でまとめていきたい。

5. 主な発表論文等〔雑誌論文〕(計 8 件)

Lynn Ang, Mikiko Tabu (2018); Conceptualising Home-Based Child Care: A Study of Home-Based Settings and Practices in Japan and England, *International Journal of Early Childhood*, 査読有, vol.50, pp. 1-16.

<https://doi.org/10.1007/s13158-018-0218-8>

② 榑 瑞希子 (2018) 「家庭的保育の多様な姿と役割-日独英の国際比較研究より-」 『はぐくみ』 東京都家庭的保育者の会会員誌、査読無、第 54 号、38-45 頁。

③ 榑 瑞希子 (2017) 「イギリスにおける保育無償化政策の展開と課題」 『保育学研究』 日本保育学会紀要、査読有、第 55 巻第 2 号、132-143 頁。

<https://doi.org/10.20617/reccej.55.2.132>

榑 瑞希子 / Birgit Riedel / 小玉 亮子 (2017) 「ドイツにおける保育政策の動向と家庭的保育の位置づけ 保育学会 2106 自主シンポジウム報告-」 『児童学研究』 聖徳大学児童学研究所紀要、査読有、第 19 号、105-114 頁。

Gabriel Schoyerer (2017); Practices of collective addressing? Observations on the "programme" in a Japanese child day-care centre from a German research perspective. (*Child Research Net* 査読有)

https://www.childresearch.net/projects/ecec/2017_04.html

榑 瑞希子 (2016) 「日独英 3 国における家庭的保育の現状と課題(1)-3 歳未満児の保育拡充策と家庭的保育の位置づけ-」 『聖徳大学・聖徳大学短期大学部紀要』、査読有、第 24 号、19-26 頁。

榑 瑞希子 (2016) 「保育の質保証制度整備-イギリス Ofsted 保育監査事業の経験-」 『児童学研究』 聖徳大学児童学研究所紀要、査読有、第 18 号、137-146 頁。

榑 瑞希子 (2014) 「イギリスの保育制度改革-チルドレンズ・センター事業を中心に-」 『幼児教育史研究』 幼児教育史学会紀要、査読無、第 9 号、51-66 頁。

〔学会発表〕(計 7 件)

Ryoko Kodama (2017); Policy and Practice of Early Childhood Education in Japan. 15th Anniversary Unistra-Ochadai Workshop. How Education and Research can contribute to Human Life Innovation? : Focus on Women's contributions. Collège Doctoral Européen, Université de Strasbourg. (招待講演)

② Mikiko Tabu (2017); Self-portraits of

the Japanese home-based childcare providers: their ideals of quality practice under Japanese ECEC System. EECERA, The 27th Conference, Bologna, Italy. Oral.

③ Ryoko Kodama, Mikiko Tabu (2017); A Comparative Study of the Family Childcare (2): A Review of the Research in Japan and Germany. EECERA, The 27th Conference, Bologna, Italy. Poster.

Mikiko Tabu, Ryoko Kodama (2016); A Comparative Study of the Family Childcare: Japan, Germany and England. EECERA, The 26th Conference, Dublin, Ireland. Poster.

榑 瑞希子 (2015) 「家庭的保育事業における 3 歳未満児ケア日独英比較(1)-英-」 日本保育学会第 68 回大会、椋山女学園大学。

小玉 亮子 (2015) 「家庭的保育事業における 3 歳未満児ケア日独英比較(2)-独-」 日本保育学会第 68 回大会、椋山女学園大学。

小玉 亮子 (2015) 「家庭的保育の現状と課題: 海外との比較検討から」 日本学会議主催フォーラム「乳幼児を科学的に観る 保育実践政策学のために」 日本学会議大講堂。

〔図書〕(計 2 件)

小玉 亮子 (2016) 「ジェンダーと市民性-多様化するドイツ社会と家族」 北村友人編 『グローバル時代の市民形成』 岩波書店、217-239 頁 (全 276 頁。)

② 小玉 亮子 (2015) 「ドイツにおける子育て政策の現状と課題-『家庭的であること』をめぐって-」 宇佐見耕一他編集代表 『世界の社会福祉年鑑 2015』 旬報社、47-56 頁 (全 457 頁)。

6. 研究組織

(1) 研究代表者

榑 瑞希子 (TABU, Mikiko)
聖徳大学・教職研究科・教授
研究者番号: 30269360

(2) 研究分担者

小玉 亮子 (KODAMA, Ryoko)
お茶の水女子大学・
人間文化創成科学研究科・教授
研究者番号: 50221958

(3) 研究協力者

- ・ 赤坂 榮 (AKASAKA, Sakae)
元聖徳大学・児童学科・准教授
- ・ Denise Hevey: ノーサンプトン大学名誉教授 (University of Northampton, UK)
- ・ Lynn Ang: ロンドン大学教育研究所 准教授 (UCL Institute of Education, UK)
- ・ Gabriel Schoyerer: ミュンヘンカトリック大学教授 (Katholische Stiftungs-hochschule München, DE)
- ・ Birgit Riedel: ドイツ青少年研究所上級研究員 (Deutsches Jugendinstitut e.V. DE)