

ニュージーランドにおける家庭内保育所の歴史的変遷に関する研究 —保育制度内での位置付けに注目して—

The Study about Historical Transition of Home-Based Day Care in New Zealand : Focusing the Position in the ECEC System

飯 野 祐 樹*

Yuki IINO*

要旨

近年、わが国では待機児童の解消を目的に「家庭的保育事業」が注目されつつある。しかしながら、1) 保育制度内で家庭的保育をどのように位置づけるのか、2) いかに保育の質を保障し続けるのか、という2点は設立当初からの課題である。本研究はこれら2つの課題に対してわが国に先立って同様の実践を展開してきたニュージーランドの家庭内保育に注目し、いかに今日の社会的位置づけを獲得してきたのかに対して検討を行うことを目的とした。結果、1) ニュージーランドの家庭内保育所の発展には慈善団体が重要な役割を果たしていたこと、2) その背景には「社会的公正 (Social Equity)」という価値観が政策理念として働いていたことが見出され、これら視点がニュージーランドの家庭内保育所の発展に寄与していたことが示された。

キーワード：家庭内保育所、ニュージーランド、福祉、社会的公正、社会的位置づけ

I. はじめに

子育てに関連する論稿や社説、メディアにおいて、「待機児童」という言葉を見る機会は年々増加し続けている。厚生労働省が実施した調査¹によれば、わが国の待機児童数は、2001年の「待機児童ゼロ作戦」も相まって、2003年度を頂点に一旦は減少傾向に転じたものの、2008年度以降再び上昇に転じ、2011年度には2003年度の水準にまで悪化したとの報告が出されている。このように2000年以降、U字型変遷を辿るわが国の待機児童数の解消は喫緊の課題の一つとしてとらえられており、その対応策として注目されつつある制度が「家庭的保育事業」である。

わが国において家庭内保育は、1950年に京都市で実施されたのを機に、大阪市、横浜市、そして、神戸市へと拡がりを見せ、支援体系が定着されるかのように思われた。しかしながら、日本における施設保育偏重型の価値観は、保育所と幼稚園という二大保育施設を中心に整備が進められ、家庭内保育はあくまでも保育所の補完的施設として、さらには、その運営も地方自

治体の裁量に委ねられてきた。このようにわが国の保育事業では陰に隠れがちであった家庭内保育であったが、2000年に保育需要の増加に対応するための応急措置として、国庫補助事業の一環として位置付けられたことを機に大きな転換を迎えることとなる。具体的には、2008年の児童福祉法の改正に伴い家庭的保育事業が法制化され、加えて、2010年には児童福祉法上の保育事業として位置付けられたことにより、保育所と連携を図りながら、共に地域子どもたちを守り育てる役割が求められるようになった。

これまでに筆者らは、わが国の「家庭的保育事業」が抱える課題に対する検討を、先だって同様の事業を展開してきたニュージーランドの家庭内保育所 (Home-Based Day Care) との比較を通して行った²。この検討により、わが国の家庭的保育事業が抱える課題として「質の保障」と「保育制度内での位置付け」という2点が見出された。翻って、ニュージーランドの家庭内保育所は、1970年代の中頃に社会福祉部 (Department of Social Welfare) の管轄下で福祉を目的に創設され、

* 弘前大学教育学部家政教育講座保育学

Early Childhood Education and Care, Department of Home Economics Education, Faculty of Education, Hirosaki University

今日においては、教育省（Ministry of Education）^{注1)}の管轄下で福祉と共に教育を担う保育施設として運営が行われている。さらに、1992年に公示された「教育規則1992」により、他のセンター型^{注2)}の保育施設と同水準に位置づけられ、加えて、その質管理においても同様の仕組みの下で実施されている。このような一連の変遷を背景に、家庭内保育所の開設数は増加し続け、2011年の統計調査によれば、全就学前施設において家庭内保育所が占める割合は7%にまで上昇したという報告がなされている³⁾。

では、ニュージーランドの家庭内保育所はどのような変遷を背景に今日のような社会的位置付けを獲得するまでに至ったのか。この点に対する検討は、ニュージーランドの家庭内保育所の変遷を明らかにするのみならず、引いては、先述したわが国の家庭的保育事業が抱える2点の課題に対しても有効な議論蓄積が認められるものとする。そこで本稿では、ニュージーランドの家庭内保育所の歴史の変遷、とりわけ、70年代の創設当初から、1992年の「教育規則1992」が公示されるまでの期間に焦点を当て検討を行うことを目的とする。

II. 分析の視点

史料の分析よりニュージーランドにおける家庭内保育所の変遷過程には、1) 社会福祉部の下で管轄されていた時期、2) 社会福祉部から教育部（Department of Education）へ管轄が移行した時期、3) 教育部の管轄下で運営されていた時期、の3時期に区別できることが示された。そこで、本研究ではこれら3つの時期区分に依拠しながらニュージーランドの家庭内保育所が今日の形態へとたどり着いた過程について検討を試みこととする。

III. 社会福祉部の下での運営

1. 家庭内保育所の創設期（1975年～1980年）

ニュージーランドにおける家庭内保育所の創設は1970年代の中頃まで遡り、1975年8月のオークランド市^{注3)}でのプロジェクトが起源とされている⁴⁾。当時、ニュージーランドでは、女性の社会進出が増加する一方、彼女らの子どもを預かる保育施設、とりわけ、新生児や乳児の保育を行う保育施設が不足している状況にあった。さらに、当時の風潮として家庭的な雰囲気の中での子育てを望む保護者の気運が高まっており、このような社会的要求に応える形で家庭内保育所は誕生を迎えることとなる。加えて、家庭内保育所の創設

に大きな影響を与えたのが、当時の劣悪とも言える国家財政を取り巻く状況であった。具体的には、1960年代後半から1970年代前半にかけてニュージーランドの国家財政は良好とは言えず、このような状況に伴い、新設を目指すセンター型の保育施設に対する補助は削減せざるを得ない状況となっていた⁵⁾。この点については、1979年にニュージーランド政府からセンター型の保育施設の開設に対する補助が凍結されたことから理解ができる⁶⁾。要するに、国家財政が逼迫とした状況にある中で、ニュージーランド政府は新たな設備投資が求められるセンター型の保育施設以上に、家庭という既存の施設で運営がなされ、国庫の支出削減が見込まれる家庭内保育所に意義を見出したのである。

このような状況において家庭内保育所に求められたのは、社会的な位置付けを明確にすることで設立意義を社会に指し示すことであり、この役割を担うこととなったのが、ウェリントン^{注4)}保育連盟（Wellington Community Child Care Association：以下 WCCCA）であった。WCCCA は国の調査機関（National Child Health Research）からの補助を受け、1978年2月より家庭内保育所のプログラム作成に取りかかる。その際、パートナーとして選ばれたのが Barnardo 協会^{注5)}であった。その理由として、当時ニュージーランド政府から配分される各プロジェクトへの補助は進行状況に応じて継続的に支給されるというのではなく、初期投資のみでの遂行が求められており、この課題を補うために潤沢な資金を有する Barnardo 協会との提携は WCCCA にとって非常に魅力的なものであった。一方、Barnardo 協会にとっても家庭内保育所の運営は新規参入の事業であり、新規分野の開拓という点において意義が見出されていた。これらウェリントンで始動したプロジェクトは南島にも波及し、同年にはダニーデン^{注6)}でも家庭内保育所がダニーデン保育連盟（Dunedin Community Child Care Association）によって開設されることとなる。その際、北島での動向と同様に、Barnardo 協会が家庭内保育所のコーディネーターへ支払われる賃金の補助で携わることとなる。

以上のようにニュージーランド各地で生じた家庭内保育所の設立に向けた動向に対して Barnardo 協会は資金援助という形で参入することとなる。その結果、1979年末には、上記2地域に加え、オークランドやクライストチャーチ^{注7)}、さらには、マングレ^{注8)}でも家庭内保育所のプログラム作成が開始し、全ての地域において Barnardo 協会が資金援助という点で重要な役割を担うこととなる。

2. 家庭内保育所に対する任意団体の役割

ニュージーランドで家庭の養育に対する政府補助が本格的に実施され始めたのは、1973年の社会福祉部によるものである。その主たる目的は、養育に対する資金を十分に確保することができない家庭に補助を行うことにあった。これら社会福祉部から支援を受けていた家庭のほとんどは、公的な保育施設以上に、家庭内保育所のような個人的（私的）に運営されている養育サービスを利用する傾向にあった。理由としては、利用面での支出負担を緩和できることに加え、保護者のワークライフバランスに応じた利用が可能となることが挙げられる。このような状況を鑑み、社会福祉部は、家庭への直接補助に加え、任意（Voluntary）で家庭を支援している団体に対しても補助金を支給することを決定した⁷。その際、Barnardo 協会は従来より家族支援を目的に任意団体としての活動を展開していたことが評価され、ニュージーランド政府からの補助支給が承認された。その後、Barnardo 協会はニュージーランド政府との交渉で重要な役割を果たすこととなる。また Barnardo 協会が備えるニュージーランド政府との交渉能力は、社会福祉部からの支援を受けている各家庭に対して魅力的なものとなった。なぜなら、これら家庭とニュージーランド政府との仲介役として Barnardo 協会の役割が注目されたからである⁸。

上述した過程の中で、ニュージーランド政府は補助金を支給する任意団体に、家庭内保育所の整備を実施することを継続的な補助金支給の条件として提示した。そこで求めた内容は、1) 家庭内保育所で保育を受ける子どもに対して責任を持つ、2) 子どもの成長に適した環境を整える、3) 家庭内保育所を訪問し管理、及び、指導を行う、4) 提供した補助金を用いて継続的に家庭内保育所を運営する、の4点であった。これら4点の要求は、家庭内保育所の運営に対してニュージーランド政府から始めて出された規制となり、これを機に家庭内保育所の設置者は通所する子どもに対して、「管理的側面」と「福祉的側面」という2側面から責任を担うこととなった。

3. 家庭内保育所の興盛（1980年～1985年）

1980年代に入ると、Barnardo 協会の支援下で家庭内保育所は全国的な拡がりを見せると共に、Barnardo 協会自体も、福祉課題に対する高度な調査能力に加え、ニュージーランド政府に対しても強い発言力を有することとなる。その結果、1983年 Barnardo 協会はニュージーランド最大の慈善団体へと成長を果たし、

社会福祉部との家庭内保育所に対する補助金の交渉においても中心的な役割を担うようになった⁹。その後、Barnardo 協会は、以前より培ってきた経験知や、築き上げたネットワーク、さらには、社会福祉部との強固な繋がりを背景に家庭内保育所の設置をニュージーランド各地で行った。その地位を確かなものとした。このような動向の背景には、家庭内保育所を国家的な保育施設へと発展させるという Barnardo 協会の最終的な目標があった¹⁰。

家庭内保育所の設置に向けた動向は全国的に広がりを見せ、1975年から1980年の5年間に設置された家庭内保育所の数は、社会福祉部が当初予想していた数値目標以上に膨れ上がる結果となった¹¹。このような事態においても社会福祉部は、1) 社会福祉において家庭内保育所が有益な保育施設となること、2) 他のセンター型の保育施設以上にニュージーランド政府の歳出削減につながる施設であること、等の理由から1980年に家庭内保育所に対する補助の増加及び、設置数の拡大を決定する判断を行った¹²。さらに、1979年にセンター型の保育施設の開設に対する補助の凍結が決定したことも、家庭内保育所の開設に向けた動向を加速させ、このことは Barnardo 協会の社会福祉部との補助金交渉における繋がりを確固たるものへと変容させた¹³。しかしながら、社会福祉部から補助金拡大に向けた姿勢が見られたのは一時に止まった。なぜなら、膨れ上がった補助金を永続的に持続させる耐久力が社会福祉部には備わっていなかったからである。その結果、1981年12月には、家庭内保育所に対する新たな補助の仕組みが公示されることとなる。その内容は、社会福祉部からの補助金は各家庭内保育所に直接的に支給がなされるというものであった。これにより、それまで仲介役を担っていた任意団体に対する補助金は削減されることとなる。この制度転換に伴い、家庭内保育所は独自の資金運用が求められ、資金が不足した場合には保護者から受け取る保育料等を調整することで賄うことが求められるようになった。このような転換は、それまで任意団体に補助金の管理を委託していた家庭内保育所の運営者を困惑させるものとなり、加えて、社会福祉部から支給される補助金についても最大時の3分の2にまで抑えられたことは家庭内保育所の運営を困窮させるものとなった。

IV. 社会福祉部から教育部への移行

80年代を通して、家庭内保育所は大きな転換を迎えることとなる。その契機となったのが、ニュージーラ

ンド政府の作業部会がニュージーランドにおける幼児期の保育及び教育に関する報告書を提出したことであった。この報告書は、ニュージーランド政府の公文書として初めて家庭内保育所に関して言及を行ったものとなり、このことは、家庭内保育所の意義が社会的に認められたという点において大きな一歩となった。そこで示された内容は、家庭内保育所を、教育（Education）や養護（Care）とは別の第三の枠組みとして位置付け、その目的は、保育サービスの幅を拡げることにある。この報告書が作成される以前、「保育（Childcare）」という用語は、社会福祉部の管轄下で運営される保育サービスを語る際に活用されることが多く、この概念を教育部の管轄下で運営される保育サービスに適応させることには多くの抵抗があった。しかしながら、同報告書には、これら社会福祉部が管轄する保育サービスを教育部の管轄下へと移行させるという案が提示されており、このことは多くの就学前関係者に衝撃を与えるものとなった。

このような展望をニュージーランド政府が抱いた背景には、当時の家庭内保育所に対しては質の改善が求められていた一方、その運営に関しては先述した4項目を基礎とした簡素とも言える規制が依然として用いられていたことが挙げられる。これ以前、ニュージーランドの教育部が管轄する保育サービスに対する規制は「保育規則1960（Childcare Regulation 1960）」が適応されており、家庭内保育所に適応される4つの規制は間接的ではあるがこの規則と関連を持っていた。このような状況を鑑みたニュージーランド保育協会（New Zealand Childcare Association）は、1983年に社会福祉部に対して、家庭内保育所の規制も「保育規則1960」と同様のものとなるよう、すなわち、「保育規則1960」の中に家庭内保育所の規制が内包されることを望む要望書を提出した。その後、社会福祉部は1980年の中頃を中心に、家庭内保育所が担う役割の重要性について積極的に説いて回り、1985年には平等性という観点から他のセンター型の保育施設と同様の補助金を家庭内保育所が受けられる仕組みについて再調査を行った。

一連の社会福祉部の活動に対して教育部が下した決断は、家庭内保育所において養成（Training）を受けたコーディネーターを配置することを条件に補助金の追加を行うというものであった。その際、家庭内保育所の創設期より重要な役割を担ってきた Barnardo 協会に対しても、保育者の養成という名目で補助金が与えられることとなった。このような状況に転じたこと

に対して Barnardo 協会は、従来通り社会福祉部の管轄下で家庭内保育所を運営することを強く求めたが、この訴えは受け入れられることなく、1986年に社会福祉部の管轄下にあったすべての保育施設は教育部へ管轄を移行する決定が下された。この背景には、従来より Barnardo 協会と提携を結びながら家庭内保育所の発展に尽力を費やしてきた、オークランドやダニーデンの保育協会が教育部への移行を強く望んでいたことが挙げられる。なぜなら、教育部が提示する展望が当時の家庭内保育所が抱えていた課題を解決するに当たって妥当なものとしてとらえられたからであり、中でも、コーディネーターの資格取得や養成、さらには、規制の設置という点において教育部が有する実行力はこれら両団体に魅力的なものであった。

V. 教育部の下での運営（1986年以降）

1. 環境の変容

1986年に家庭内保育所が教育部への管轄へ移行したことを機に、家庭内保育所の実践者が国家レベルの会議に参加するようになったことは重要な出来事であった。例えば、1986年には保育者養成に関する全国会議に参加し、1988年にはオークランドで開催された家庭内保育所の規制や、実践者の資格及び養成に関する会議への参加も果たすこととなる。また、この会議の報告書内でニュージーランド政府の展望として家庭内保育所が他の保育施設と同等の社会的位置付を獲得するために働きかけを行うことが明示された。加えて、家庭内保育所の教育部への管轄の移行に際して変更されたのが、教育部から補助金を受け取る際に Barnardo 協会のような任意団体からの支援を必要としなくなったことである。これに伴い、Barnardo 協会からの支援を受けない家庭内保育所が全国各地で設置され、1987年にはこれら家庭内保育所が連携して新たな協会（New Zealand Family Day Care Association：以下、NZFDCA）が設立された。NZFDCA で掲げられた目標としては、1）家庭内保育所の専門性を高めることにより社会的な地位を向上させる、2）家庭内保育所が直面している課題を明確にする、3）ニュージーランド政府や他の団体と連携を持つ、4）すべての家庭内保育所のプログラムを向上させると共に支援を行う、という4点の内容であった。これら4つの目標を根底に据えながら、家庭内保育所は全国的な繋がりを強めると共に、連携等を通して開かれた施設運営を行うという取り決めがなされた。NZFDCA は、家庭内保育所の質の向上という課題に対しても積極的に取り

組み、この取り組みは、教育部が家庭内保育所に対して抱いていた考えを改めさせるものとなった。

2. 社会的位置付けの明確化

家庭内保育所の社会的位置付けを明確にすることに寄与したのが、1988年に Anne Meade を中心とした政府の作業部会によって提出された Education to be More¹⁴と、この報告書に対するニュージーランド政府の回答書として公示された Before Five¹⁵である。これら一連の報告書が公示されたことにより、教育部よりチャーター (Charter)^{注9)}を受けているすべての保育施設に対して同様の仕組みの下で補助金の交付がなされることとなった。この仕組みでは、2歳以下の子ども1人当たりに対して支給する補助金の額を、2歳以上の子ども1人当たりの支給額よりも高く設定しており、多数の2歳以下の子どもが通所している家庭内保育所においては、結果的に補助金の支給額が従前以上となった。

さらに、家庭内保育所の就学前教育における位置付けを決定的なものにしたのが、1992年に家庭内保育所へ向けて出された「教育規則1992 (Education Order 1992)」である。この規則は、1990年に他の保育施設に対して出された「教育規則1990 (Education Order 1990)」に付随する形で公示され、そこでは家庭内保育所に対しても他の保育施設と同水準の規制を順守することが義務付けられた。さらに、その規制の順守及び質の維持に関しても、1989年に教育部から独立した形で設立された教育評価局 (Education Review Office) によって他の保育施設同様の管理を受けることとなった。このような一連の動向を背景に、家庭内保育所は他の保育施設と同様に就学前施設の一形態として位置付けられることとなり、今日においても「教育規則1992」に基づいた施設運営が行われている。

VI. おわりに

本研究の目的は、ニュージーランドの家庭内保育所に焦点を当て、その設立から今日の社会的位置付けを獲得するまでに至った歴史的な変遷過程を史実に基づきながら検討することにあった。その結果、以下の2点がニュージーランドにおける家庭内保育所の社会的位置付けに寄与していたことが示された。

第一に、Barnardo 協会に代表される任意団体が果たした役割についてである。ニュージーランドの家庭内保育所における基盤作りにおいては、各地域の保育協会は元より、Barnardo 協会の運営補助やプログラム作

成といった功績を抜きにして語ることはできないだろう。これら Barnardo 協会の動向は、特定の地域の支援を重点的に行うというのではなく、各地域の団体に対して同様に支援を施したことで、その後の全国的な家庭内保育所の設立に向けた動向に繋がったと言えよう。中でも、Barnardo 協会がニュージーランド政府との交渉において重要な役割を果たしたことは、ニュージーランド政府と家庭内保育所との関係が強められたことに加え、ニュージーランド政府の家庭内保育所に対する認識が高められることとなった。

第二に、家庭内保育所の管轄が1986年に社会福祉部から教育部へと移行したことである。ニュージーランドでは、1980年代の後半を中心に教育分野に対する大規模な改革が実施された。この動向は就学前分野に対しても例外なく適応が求められ、この移行において家庭内保育所の社会的位置付けが大きな転換を迎えることとなる。加えて、90年代初頭には「保育の質」に対する議論が盛んとなり、そこでは、1989年に公示された 'Before Five' の理念を基に「平等性」という観点から体制の改善が試みられた。これを機に家庭内保育所が他の保育施設と同じ仕組みで運用されることとなり、それは、家庭内保育所が他の保育施設と同様の位置付けを獲得したことを意味するものであった。

以上のように、ニュージーランドの家庭内保育所は、体制の整備から質の保障という一連の流れを背景に、今日の社会的位置付けを獲得していることが本稿より見出された。これらの点をふまえ、わが国の「家庭内保育」に目を転じれば、その設立においては、1) 福祉的側面に重きを置いた保育施設であること、加えて、2) 待機児童の解消を目的に誕生した保育施設であること、という2点において共通性が見受けられる。しかしながら、わが国の「家庭内保育」がニュージーランドの家庭内保育所のように、他の保育施設と同様の、とりわけ、保育所と同水準の位置づけにあるのかという点については疑問符がつくところである。この点に対する議論は、今後、わが国の「家庭内保育」が保育施設の1形態として恒久的に発展するためにも不可欠であるものと考えられる。その際、ニュージーランドの家庭内保育所に対する議論で見られた、他の保育施設との関連を「平等性」という観点からとらえる視座は、わが国の「家庭内保育」に対する議論においても有用な知見となり得るだろう。

注

注 1) ニュージーランドの「教育省 (Ministry of

Education)」は1990年に「教育部 (Department of Education)」から名称を変更した。

注2) ニュージーランドのセンター型の保育施設は主に、

① Education and Care Center、② Kindergartens、③ Play Centers、④ Kōhanga Reo、が挙げられる。

注3) オークランド (Auckland) は、北島にあるニュージーランド最大の都市。

注4) ウェリントン (Wellington) は、北島にあるニュージーランドで2番目に大きい都市であり、首都でもある。

注5) ニュージーランド・バーナード・ショー協会 (<http://www.barnardos.org.nz/Introduction/Overview/Home.htm>) は1952年にチャリティ・トラストとして誕生し、1972年にニュージーランドでサービスを開始する。主に、家族支援や子育て支援を中心とした活動を展開している。

注6) ダニーデン (Dunedin) は、ニュージーランドの南島に位置する都市である。

注7) クライストチャーチ (Christchurch) は、南島にある都市でオークランドに次いで大きな都市である。

注8) マンゲレ (Mangere) は、オークランドの郊外に位置する都市。

注9) チャーターを得るには、政府が策定したナショナル・ガイドラインに基づいた認可を受ける必要がある。

引用文献

- 1 厚生労働省 (2013) 保育関連状況取りまとめ. <http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000002khid-att/2r9852000002khju.pdf#search=%E5%8E%9A%E7%94%9F%E5%8A%B4%E5%83%8D%E7%9C%81+%E5%BE%85%E6%A9%9F%E5%85%90%E7%AB%A5+%E6%8E%A8%E7%A7%BB>. (情報取得2013/05/05)
- 2 飯野祐樹・大野歩・真鍋健 (2010) わが国の「家庭内保育制度」の可能性と今後の展望について－ニュージーランドにおける家庭内保育所の検討より. 家庭教育研究所紀要. 32. 5-13
- 3 Ministry of Education (2013) Statistics. <http://www.educationcounts.govt.nz/statistics/ece2> (情報取得2013/06/01)
- 4 St. Johanser, C. (1980). *Family day care in New Zealand*. Unpublished M.A. Thesis. Victoria University, Wellington.
- 5 Cook, H. M. (1983). *The politics of childcare: An analysis of growth and constraint*. Unpublished M.A. Thesis. Victoria University, Wellington.
- 6 Social Advisory Council. (1985). *Child care services: impact and opportunities*. Wellington: Department of Social Welfare.
- 7 前掲6
- 8 前掲4
- 9 前掲5
- 10 Colli-Holmes, M. (1990). *Where the hearts is: A history of Barnardo's in New Zealand 1866-1991*. Wellington: Barnardo's.
- 11 前掲4
- 12 前掲4
- 13 前掲6
- 14 Meade, A. (1980). *Education to be more*. Report of the Early Childhood Care and Education Working group, Wellington: Department of Education.
- 15 Lange, D. (1988). *Before Five: Early childhood care and education in New Zealand*. Wellington: Government Printer.

(2014. 1. 8 受理)