

ニュージーランドの保育サービス

——その概要及び日本との比較考察——

柏 女 靈 峰

1. 背景及び目的

平成6年1月、保育所制度のあり方について検討していた厚生事務次官の検討会である保育問題検討会が報告書⁽¹⁾を提出した。報告書は、現在の保育所措置制度が有する問題を指摘しつつも、今後の保育所制度のあり方としては、措置制度を堅持した上での拡充方式と、措置入所と直接入所との併用方式の両論を併記する結果となっており、そのあり方に関する今後の検討が大きな課題となって残されている。一方、平成6年12月に、大蔵・自治・厚生⁽²⁾の3大臣合意により策定されたいわゆる緊急保育対策等5か年事業⁽²⁾は、制度論そのものには踏み込まず、低年齢児保育、延長保育、一時的保育、地域子育て支援センター等の事業の量的拡充及び人的充実を図っている。しかしながら、本合意実施上の留意点として「保育所制度の改善、見直しを含めた保育システムの多様化・弾力化を進める。」との記述があり、保育所制度の改革は依然として視野の中に納められている。実際、近年の女性の社会参画等に伴う保育需要の多様化等への対応は焦眉の急を要する課題であり、5か年事業の着実な実行とともに、保育制度のあり方そのものの検討が求められている状況である。

筆者は、このような時期に、直接入所システムを採っているオーストラリア及びニュージーランドの保育サービスについて調査する機会を得た。本稿においては、ニュージーランドにおける保育サービスの仕組みについて紹介し、わが国保育サービスとの若干の比較考察を行うことにより、今後のわが国における保育制度検討に資することを目的とする。

2. ニュージーランド保育調査の概要

調査は、平成6年度児童環境づくり等総合調査研究事業の一環として、(財)こども未来財団の企画・主催により、平成7年2月25日(土)～3月10日(金)の14日間にわたり、オーストラリア、ニュージーランドの保育サービスを対象として実施された。調査団は、筆者を含め6名であ

った。ニュージーランドには3月1日(水)～7日(火)の間滞在し、2日及び3日にオークランド市内のChildcare Centre, ECDU (後述) に対する現地調査(観察・ヒアリング)及び文献収集を行い、さらに、滞在の間、オークランド市及びクライストチャーチ市において保育関係文献の収集を行った。本稿においては、主たる調査対象であった民間保育サービス、特にChildcare Centresを中心として、現地調査及び文献・資料等に基づき報告を行う。

3. ニュージーランド保育サービスの概要

1. ニュージーランドの概要

(1) ニュージーランドの概要⁽³⁾

ニュージーランドは面積27万534km²、人口352万人(1993推計)の南太平洋の島国である。1991年現在の人種構成は、ヨーロッパ人73.8%、マオリ族9.6%、ポリネシア人3.6%、その他13.0%である。宗教は、アングリカン・チャーチ21.4%、長老派16.0%、カトリック14.8%、メソジスト派4.1%、無宗教19.7%、その他24.0%(1991)であり、公用語は英語及びマオリ語である。

(2) 政治

ニュージーランドは英連邦の一員であり、元首は英国のエリザベス女王である。議会は一院制で、定員99名、任期は3年である。現在、ジム・ボルジャー首相率いる国民党が50議席でかろうじて過半数を獲得している。野党の労働党は45議席である。首都はウェリントン、通貨はニュージーランド・ドルである。

(3) 経済の低迷と社会福祉の後退

小松⁽⁴⁾によると、ニュージーランドは社会福祉・社会保障をはじめとする社会的施策では、世界の最先端を歩んできた。最低賃金制、義務教育の無償制、児童手当制度等はニュージーランドが最初の実施国であり、さらに、社会福祉・社会保障の内容・水準の高さにおいても豊かな実績を誇り、文字通り「揺りかごから墓場まで」の公的保障が整備された福祉国家を実現していた。

しかるに、1973年のオイル・ショックを契機に経済・財政上の危機に見舞われ、その克服をみないまま、社会福祉・社会保障の後退が進んでいる。児童手当制度も廃止され、低所得者層に限定したファミリー・サポート制度に改編されている。また、医療保障等も後退がみられているのが現状である。ボルジャー政権下の社会福祉・社会保障後退に対し、労働党は福祉の充実を掲げ、1993年に総選挙が実施されたが、労働党の躍進はみられたものの、結局、

過半数を獲得するには至らず現在に至っている。現在、失業率⁽⁵⁾は11.1%である。

(4) 人口構造・家庭の状況

1991年3月5日現在で政府が実施した最新の国勢調査⁽⁶⁾によると、人口は337万3,926人、総世帯 (Private Dwellings) 数は117万7,665世帯であり、平均世帯人員は2.86人である。人口構成割合は、0～15歳未満が23.2%、15～65歳未満が65.5%、65歳以上が11.3%である。家族類型では、総家族世帯 (Families in Private Dwellings) 数88万2,529のうち、児童のいる家族世帯⁽⁷⁾は51.0%であり、このうち、両親世帯は75.5%、ひとり親世帯は24.5%となっている。合計特殊出生率⁽⁸⁾は1991年では2.16である。

2. ニュージーランドの幼児教育・保育制度の概要

ニュージーランドでは、保護者の就労等により日中養育者のいない乳幼児のケア、いわゆる保育サービスは、幼児教育 (Early Childhood Education) の体系下に置かれている。国レベルの所管は教育省 (Ministry of Education) であり、サービスの認可、最低基準の設定・監督、財政援助等ほとんどが国において実施されている。

(1) 法体系

幼児教育に関する基本法は“An Act to reform the administration of education”(Short Title: Education Act 1989)⁽⁹⁾及び“Education Amendment Act 1990”⁽¹⁰⁾であり、後述する幼児教育サービスの種類のうちでも保育サービスの中心をなしているChildcare Centresに関しては、“Education Amendment Act 1990”第317条に基づき、“The Education (Early Childhood Centres) Regulations 1990”⁽¹¹⁾及び3次にわたるその改正規則⁽¹²⁾が定められ、それに基づいて運営がなされている。ちなみに、家庭的保育サービスであるHome-Based Services (Family Day Care)に関しても、“Education (Home-Based Care) Order 1992”が定められている。

(2) 教育省の業務

教育省の所管業務は、学校教育、職業教育、幼児教育等であり、学校教育は6歳からである⁽¹³⁾。このように、乳幼児に対する保育サービスを含む幼児教育 (Early Childhood Education) は教育省の所管とされ、幼保一元システムとなっている。乳幼児に対するサービス・プログラムとしては後述するEarly Childhood Educationのほか、Parents as First Teachersと呼ばれるプログラム⁽¹⁴⁾があるが、これは、第1子出産前から幼児早期にかけて家庭にParent-educatorsを派遣し、乳幼児の言語・認知発達の支援するとともに、発達・保健上の問

題をチェックし、親を支援するプログラムである。

(3) Early Childhood Servicesの種類と数

ニュージーランドの幼児教育サービスの種類は多様であるが、大きく以下の7種類に分類される⁽¹⁵⁾。

① Childcare Centres

6歳未満の乳幼児を3人以上、家庭外においてケア・教育する施設で、以下の②から⑦を除いたものの総称である。個人、委員会 (committee)、信託 (trust)、会社 (firm)、団体 (organization) 等によって運営されており、さまざまな名称で呼ばれている。かなりの数のChildcare Centresが、保護者の協力を得ながら地域により運営 (community co-operatives) されている。全日ないしは午前・午後のセッションに児童が通所する場合には、政府の許可証を取得することが可能である。

② Free Kindergartens

就学前教育機関であり、保護者が参画する委員会により運営されている。ニュージーランド無償幼稚園協会 (The New Zealand Free Kindergarten Associations Inc.) 及び幼稚園連合 (the Kindergarten Federation) に加盟している。

③ Home-Based Services (Family Day care)

訓練を受けたコーディネーター (co-ordinator) が、乳幼児の保護者と保育者 (caregiver) とを結びつけるサービスである。保育者は多くは自らの乳幼児を養育している人々である。また、コーディネーターは保護者や保育者のために、Playgroupsやworkshop meetingsを組織化している。

④ Kohanga Reo

マオリ (Maori) の児童のためのコミュニティに基礎を置いた (community-based) 教育施設である。

⑤ Pacific Island Language Groups

Pacific Islandの特別な文化、言語及び価値観に基づくプログラムを提供するものである。

⑥ Playcentres

ニュージーランド・プレイセンター連盟 (The New Zealand Playcentre Federation) 傘下の団体によって運営されている幼児教育サービスである。多くは保護者が委員会を構成しており、保護者の手によって運営がなされている。

⑦ Playgroups

地域に基礎を置いた非営利の幼児センター (early childhood centres) であり、親子グループが幼児ケア及び教育のために定期的に集まっている。国のライセンス取得が免除されてい

る。

このほか、国の制度には組み込まれていない教育・保育サービスとして、放課後児童保育 (after school program) 及びナニー (Nanny) サービスがある。主として、前者はChildcare Centreの付帯活動として、後者は市場レベルで実施されている。

表-1は、1993年7月時点の上記①から⑦の施設・サービスの数と対象児童数を示したものであり、図-1は、それぞれの施設・サービスの対象児童の割合を図示したものである。これによると、幼児教育を中心とするKindergartensと保育を中心とするChildcare Regular Centresがそれぞれ約30%を占め、最も多くなっている。これらのサービスを受けている乳幼児のニュージーランド国内全乳幼児数に占める割合は、1993年7月1日現在で0歳児が10.5%、1歳児が25.1%、2歳児が45.5%、3歳児が78.8%、4歳児が95.2%となっている⁽¹⁶⁾。

表1 : early childhood servicesの種類別サービス数及びサービス受給児童数 (1993年7月1日現在)

TYPE OF SERVICE	No of Services	No of Children	%	Maori		Pacific	
				No	%	No	%
Kindergartens	582	46030	31.1	6451	22.6	2762	31.4
playcentres#	576	21540	14.5	1774	6.2	356	4.0
Childcare Services							
• Regular	933	44854	30.3	4201	14.7	1141	13.0
• Independent Pacific Island Language Groups	8	246	0.2	4	0.0	227	2.6
• Independent Te Kohanga Reo	2	58		55	0.2	—	—
Homebased Services	88	4907	3.3	570	2.0	127	1.4
Early Childhood Development Unit:							
• Funded Playgroups	447	11430	7.7	1269	4.5	402	4.6
• Pacific Island Language Groups	177	3877	2.6	39	0.1	3782	43.0
Te Kohanga Reo	809	14514	9.8	14027	49.2	*	*
Correspondence School	1	783	0.5	113	0.4	3	0.0
TOTAL	3623	148239	100.0	28503	100.0	8800	100.0

• Not including 28 "Casual only" services. Casual services do not have regular rolls

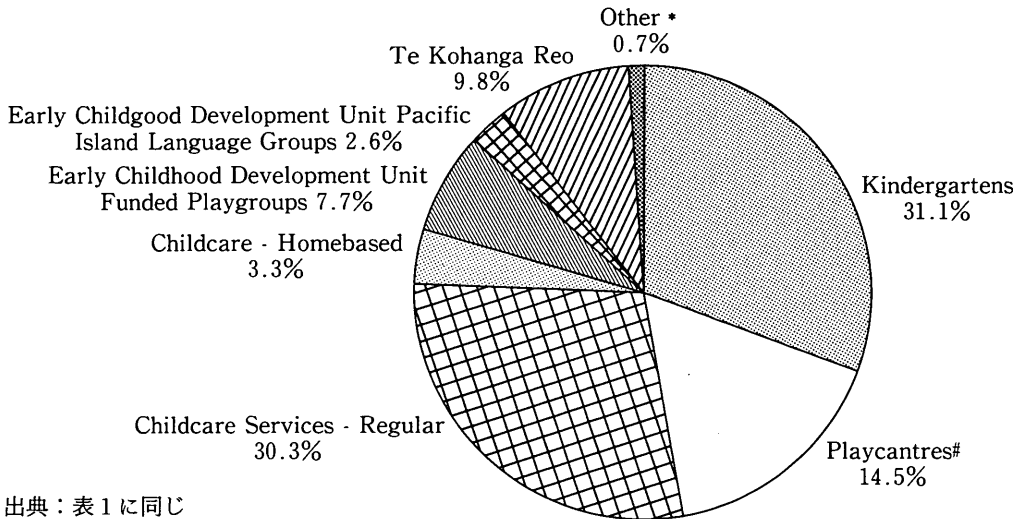
* Figures not available

#Unlicensed playgroups are included in Early Childhood Development Unit Funded Playgroups

出典 : Data Management Unit, Ministry of Education "Education Statistics -News Sheet"

VOL.4 No.1 1994

図1 early childhood servicesのサービス受給児童割合 (1993年7月1日現在)



3. Childcare Centres

次に、幼児教育サービスのうち、わが国の保育サービスともっとも近似した役割を果たしていると考えられるChildcare Centresを取り上げ、その開設基準、施設・設備、職員配置、対象児童、利用方法、サービス内容、利用料、財源等について、視察先のChildcare Centresから聴取した内容及び入手した文献等に基づき略述する。なお、前述したように、Childcare Centresの運営及び最低基準は、主として、“Education Amendment Act 1990”（以下「法」という。）及び“The Education (Early Childhood Centres) Regulations 1990”とその改正規則（以下「規則」という。）によっている。

(1) Childcare Centresの指導監督体制

Childcare Centresの指導監督は教育省地方事務所が行う。実際には、“Education Act 1989”に基づく政府系団体であるEarly Childhood Development Unit (ECDU)がかなりの部分を肩代わりしている。ECDUは、Childcare Centreの設立にかかわる許可、助言、支援を行うほか、運営の指導等を行っている。ECDUの行う指導は規則に基づき実施される。教育省地方事務所は、定期的にChildcare Centresの監査を実施している。

(2) Childcare Centresの開設

3人以上の乳幼児を日中ないし午前・午後の各セッションに通所させるChildcare Centreを開設する場合には、法により、政府の発行する許可証 (licence) を取得することが求めら

れる。また、この許可証を取得することにより、政府の補助金を受けることができる。許可証を取得するためには、規則に定める施設、設備、備品を備えることはもちろん、資格を有する職員の配置基準その他安全・衛生上の基準等をすべて満たしていることが必要である。それらの指導、支援はECDUが行う。

許可を取得した経営者には許可証明書（Certificate of Licence）が発行される。許可証明書は児童50人までごとに1枚ずつ発行され、開設形態（全日（All day）、午前・午後のセッション（Sessional）別）、開設期間、開設時間、職員の配置基準等が明示される。

(3) 職員配置基準

規則によると、職員の最低配置基準は乳幼児の年齢、センターのタイプ（All day or Sessional）により異なるが、2歳未満児の場合は、All day、Sessionalのいずれのタイプのセンターにおいても、児童5人までにつき職員1名の割合である。また、2歳以上児の場合は、All dayのタイプでは、児童6人までが職員1名、7～20人までが2名、それ以上は、児童10人ごとに1名の割合となっている⁽¹⁷⁾。

(4) 施設・設備・保育内容その他の基準

規則には、キッチン、トイレ、洗濯場、寝室、その他の施設・設備の基準、安全・衛生基準、カリキュラム・運営管理基準、職員の資格等が細かく規定され、それを遵守することが要請されている。

(5) 利用方法

Childcare Centresの利用は、保護者とセンターとの契約による。各センターには保護者のためのパンフレット（Information for Parents）が用意されており、センターのタイプ、資格を有する職員の数、保育の理念・保育内容、料金等が記載されている。保護者は、センターを見学し、経営者の話を聞いたうえで、条件が合えば契約を行う。保護者の就労等の条件は課せられていない。

(6) サービス内容

それぞれのセンターの理念に基づき、児童のケア及び教育が行われる。児童のケアは、Babies（0－18mth）、Toddlers（18mth－2 years）、Pre-Schools（2－5 years）のように年齢階級ごとに行われるのが原則である。備えるべき備品や遊具も年齢階級ごとに定められている。

保育時間等は許可証取得時に決められているので、それ以上の保育時間延長を行うことは

できない。ただし、許可証に記載された保育時間の範囲内であれば、時間延長料金を設定したうえで、保育時間の延長を行うことは可能である。このほか、独自にafter school program等を実施しているセンターもある。

(7) 利用料

利用料は、センターによって異なる。また、2歳未満・2歳以上、週の利用日数、利用時間等によって異なっている。例えば、筆者が視察した個人立のAlisons Childcare Centreの場合（24時間営業の許可証を取得している）、7時30分から17時30分までの通常開設時間内の利用料は、2歳未満児は1日38.5ドル、週5日利用の場合は154.0ドルであり、2歳以上児の場合は1日34.5ドル、週5日利用の場合は135.5ドルとなっている。半日利用の場合はその半分強の利用料である。時間料金は7時30分から22時までは1時間7.5ドル（2歳以上児の場合は7.25ドル）であり、22時以降は1時間につき年齢にかかわらず11.0ドルとなっている。したがって、残業等で2歳未満児の保育時間を2時間延長した場合は、15.0ドルの超過料金を支払うこととなる。ちなみに、24時間保育の料金は、2歳未満児が130.0ドル、2歳以上児が125.0ドルである⁽¹⁸⁾。

(8) 利用料の軽減制度

低所得者に対しては、政府のIncome Support Serviceにより、Childcare Subsidyの制度がある⁽¹⁹⁾。対象となるサービスは、政府の許可証を受けているChildcare Centre, Kohanga Reo, Home-based Service (Family Daycareを含む)である。これらのサービスを5歳ないし6歳未満の児童が一定時間以上利用し、かつ、就労ないし就学しているが収入が一定限度以下で、かつ、パートナーが日中、当該児童の養育を行うことができない場合等に受給することができる（このほか、Handicapped Child Allowanceを受給している児童を養育している等、補助のパターンはいくつか決められている）。補助額については、収入によりA、B、Cの3種の段階があり、Cランクより多い収入がある場合は適用されない。また、サービスを利用している児童の数、サービスの利用時間数によっても補助額は異なっている。補助は、政府からサービスの実施主体に直接支払われ、保護者は、サービスの利用料から補助額を差し引いた残額をサービス実施主体に支払う仕組みとなっている。

(9) 政府の補助

Early Childhood Servicesに対しては、許可ないし公認されているChildcare Centres, Home-based Services, Kindergartens, Playcentres等に対し、法に基づき政府の補助金(Chartered early childhood service's bulk funding)が出されている。Childcare Centresの場合、現

在、2歳未満児においては、児童1人当たり1 sessional hourにつき4.50ドル、全日の場合は13.50ドル、2歳以上児においては、児童1人当たり1 sessional hourにつき2.25ドル、全日の場合は6.75ドルとなっている。センターは、この額にそれぞれの年齢階級の児童数及び利用日数ないしsession数を掛け合せた額を政府から補助金として受け取ることができる⁽²⁰⁾。この補助金は、運営主体の如何を問わず、規則の基準を満たし、政府の許可を受けているセンターはすべて受けることができる。

4. Childcare Centresの運営の実際

Childcare Centresの制度概要は以上のとおりであるが、次に、筆者が視察することのできたオークランドのいくつかのChildcare Centresの運営の実際について、観察・ヒアリング及び資料に基づき、以下に類型化してその概要を報告する。

(1) 個人経営のセンター

① Alisons Childcare Centre⁽²¹⁾

面会者：Alison & Robert Coughlan (Director)

日時：1995年3月2日

- ・ Alison & Robert Coughlanが経営するChildcare Centre。設立は1992年。
- ・ 利用者数は2歳未満が20人、2歳以上16人の合計36人。20人が全日利用であり、16人が半日利用。政府の補助を受けているlow income familyの児童は10人。職員は8人。
- ・ 通常の開設時間は月～金曜の7時30分から17時30分まで。24時間保育にも対応できる許可を政府から取得しており、保育時間延長も可能である。
- ・ 利用料は利用児童の年齢及び週当たりの利用日数によって異なっているが、例えば、2歳以上児の場合、週1日の場合の利用料は34.50ドル。週5日利用の場合は135.50ドルである。保育時間延長の場合の利用料は、2歳以上児の場合、1時間につき7.25ドル。24時間保育の料金は125ドル。
- ・ 運営財源は、利用料収入及び政府補助金収入である。

(2) 会社組織が経営するセンター

① Mairangi Bay KinderCare Centre⁽²²⁾

面会者：June Robins (Senior Adviser of Kinder Care Learning Centres Ltd.)

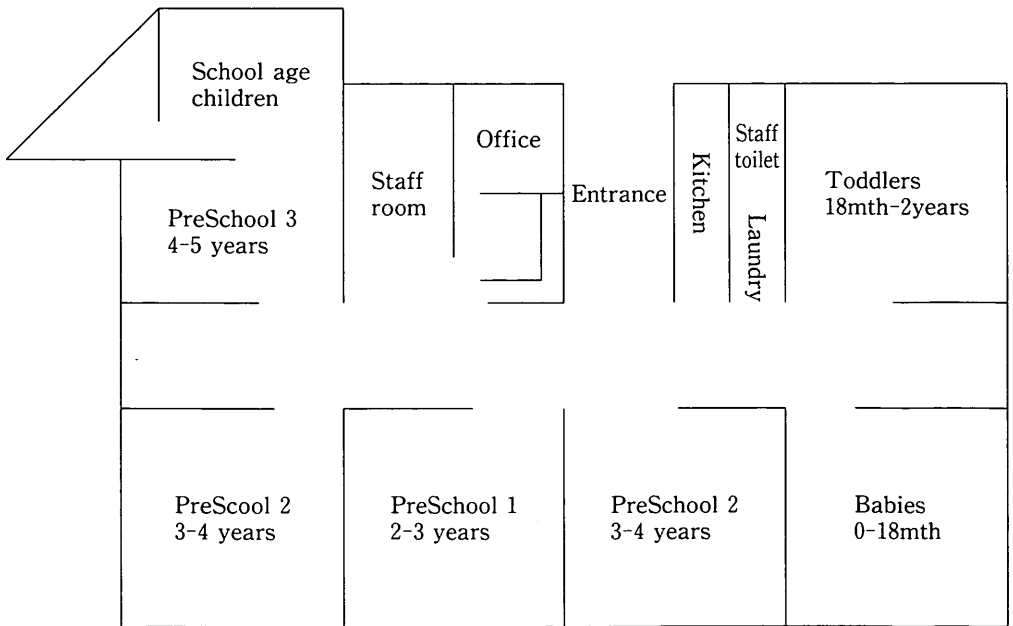
日時：1995年3月2日

- ・ オークランド市内に10のChildcare Centre, 19のChildcare許可証を有するKinder Care Learning Centres Ltd.がMairangi Bayに設立したChildcare Centre。本社はオークランド市北

部にある。Kinder Care Learning Centres Ltd.の設立は1979年であるが、その前身となる Milford Day Nurseryは1972年から事業開始している。

- 定員は140名であり、現在、100人前後が利用している。職員は25人で、半数の12人が資格を有する職員である。
- センター平面図は図-2のとおりである。この他に園庭がある。年齢別保育が原則であり、babies, toddlers, pre-schools 1 (2-3 years), pre-schools 2 (3-4 years), pre-schools 3 (4-5 years) 2クラス, school age childrenの7グループが基本となっている。対象児童は0～5歳児とafter schoolの児童である。
- 利用時間は月～木曜は7時30分から17時30分まで、金曜日は17時までである。セッションは、モーニングセッションとアフタヌーンセッションの2種がある。
- 利用料は、全日利用の場合、2歳未満は週150ドル、2歳以上は週120ドルである。after schoolの場合は、学校からセンターまでの送迎とお茶代を含み1回9ドルであり、これについては政府の補助金はない。
- 運営財源は利用料収入と政府補助金収入による。

図-2 施設の見取図 (Mairangi Bay Kindercare Centre)



② Middlemore Childcare Centre Ltd. (Middlemore Hospital Staff Childcare Centre Ltd.)⁽²³⁾

面会者：Carina Eco

日時：1995年3月3日

- ・Middlemore Hospitalに勤務する従業員の児童及び地域の児童のためのChildcare Centre。設立は1985年。保護者のいずれかが病院に勤務している児童は全体の7割程度であり、3割が地域の児童である。病院隣接のため病院職員の利用が多いが、特別優先を行っているわけではない。
- ・開設時間は6時45分から18時まで。病院職員の場合シフトワークであるが、18時以降の延長サービスは許可証の関係上実施できない。迎えが18時以降になった場合は、1回20ドルの罰則金を課すことで対応している。
- ・敷地内に、2歳未満児対象の施設と2歳以上児対象の施設を併設して運営している。2歳未満児の定員は25人、2歳以上児の定員は50人である。職員は13人。
- ・利用料は、以下のとおりである。
 - 病院職員：週90ドル，1日22ドル，1時間5ドル
 - 地域住民：週95ドル，1日25ドル，1時間5ドル
- ・運営財源は保護者からの利用料収入及び政府補助金収入のほか、Middlemore Hospitalから物的援助を得ている。

(3) 会社が自社従業員のために経営するセンター

① Kimba Corner Children's Centre⁽²⁴⁾

面会者：Laurie-Ann Giles (Manager of Kimba Corner Children's Centre, Fletcher

Challenge Ltd.)

日時：1995年3月3日

- ・木材、製紙、石油・ガス、建設を総合的に営むニュージーランド最大の企業Fletcher Challenge Ltd.が経営する、従業員及び系列企業従業員のためのChildcare Centre。両親のうちいずれかがFletcher Challenge Ltd.の従業員であれば利用できる。1990年10月に開設され、ニュージーランド国内で初めての従業員のための企業保育所である。
- ・取得許可証は他のcommunity-baseその他のChildcare Centresと同様である。地域の児童を受け入れることもできるが、現在は受け入れていない。会社を退職すると、原則として3か月以内に児童は退園しなければならない。
- ・センターの位置づけは、Fletcher Challenge Ltd.の人事部が行う従業員の福利厚生対策の一環である。女性職員が出産後もハンディなく就労継続ができるようにとの“Employment

Equity Program”に基づいている。センター職員は社員の位置づけである。運営及び児童の状況等に関する報告を3～4週に1回、本社の人事部に対して行う。

- ・利用児童数は42人であり、2歳未満が12人、2歳以上が30人である。職員は9人で7人が常勤、2人が非常勤。
- ・開設時間は、月～金曜の7時30分から18時30分まで。
- ・利用料は、年齢にかかわらず児童1人当たり1日26ドル、週130ドル。2人以上の児童が利用する場合には、10%の割引をそれぞれの児童に対して行う。
- ・運営費は年間42万ドル。収入の内訳は、利用料収入が54%、政府補助金収入が32%、会社からの助成金収入が14%となっている。

4. ニュージーランドとわが国保育制度比較

以上、ニュージーランドのEarly Childhood Educationシステム、中でも、わが国の保育所に最も近いと考えられるChildcare Centresに焦点を当て調査報告を行ってきたが、これをわが国との比較において整理したものが表-2である。ニュージーランドの保育サービスについて、わが国との比較において特徴的と思われる点を整理すると以下の5点を挙げる事ができる。すなわち、

- (1) 幼保一元システムであること
 - (2) サービスの種類が多様であること
 - (3) 利用方法が契約システムであること
 - (4) 専門職員の配置基準が厚いこと
 - (5) 運営主体の如何を問わず、政府の基準さえ満たしていれば政府の補助があること
- の5点である。

5. 考察

以上、ニュージーランドの保育サービスについて報告し、わが国との比較を整理したが、最後に、わが国との比較において特徴的と考えられた上記の点について若干の考察を行うこととする。

(1) 幼保一元システム

まず最初に、すでにみたように、ニュージーランドにおいては、児童の保育サービスは幼児教育体系の一環であり、わが国と異なり幼保一元システムとなっていることを挙げるこ

表-2 日本、ニュージーランドの保育制度の比較

		日 本	ニュージーランド
保育・幼児教育の所轄の形態		所管分離・幼保二元 ・保育 - 厚生省 ・幼児教育 - 文部省	所管統合・幼保一元 ・教育省
行政の指導・監督		〈認可保育所〉国（厚生省）の最低基準に基づき、都道府県・指定都市が指導・監督 〈無認可保育施設〉都道府県・指定都市の指導・監督	国（教育省）が、国の基準・指針に基づき、地方事務所、政府系団体を通じて一元的に指導・監督
保育の種類と形態	施設保育	保育所 無認可保育施設 (ベビーホテル) (対象年齢：0歳～就学前)	Childcare centres (保育センター) (対象年齢：0歳～5歳)
	家庭的保育	保育ママ（一部の地方自治体） (ベビーシッター)	Home-based services (Family day care) (家庭的保育) Nanny (乳母)
	幼児保育	幼稚園 (対象年齢：3歳～就学前)	Free kindergartens (幼稚園) Playcentres (プレイセンター) Playgroups (プレイグループ) Kohanga Reo (マオリのための教育施設) Pacific Island Language Groups (Pacific Islandの民族文化保持のための施設)
開 設		認可・届出制度	ライセンス制度
保育職員配置基準		乳 児 3 : 1 3歳未満児 6 : 1 3歳児 20 : 1 4歳以上児 30 : 1	2歳未満児 5 : 1 2歳以上児 : 10 : 1
利用方法		〈認可保育所〉 保護者の申請に基づき、保育に欠ける児童を市町村が措置入所（行政処分） 〈無認可保育施設〉 自由契約入所	自由契約入所 いわゆる「保育に欠ける」要件は入所の優先順位として存在
利用料補助		〈認可保育所〉 納税額に基づく費用徴収（国の費用徴収基準上は10段階）	低所得世帯に対する補助（3段階）
運営費補助		〈認可保育所〉 措置費として補助	公民、営利・非営利を問わず、ライセンスを取得した保育センターに対して補助

ができる。このため、保育及び幼児教育の利用方法や補助の仕組みが基本的に同一である。実施体制が基本的に同一ということは、幼児教育・保育ニーズ全体を見通した計画策定ができやすいという利点があると考えられる。ニュージーランドにおいては、例えば、Childcare Centresについても多くの待機者が存在するとのことであるが、ニーズに応じた計画的整備を図っていくうえで、このシステムは一定の有効性を有していると言えるであろう。

平成7年6月、厚生省は「児童育成計画策定指針」を通知し、地方版エンゼルプランとして、保育需要の算出に基づく事業計画の策定を都道府県、市町村に求めている。本指針においては、幼稚園を地域の資源の一つとして加味した計画策定を行うことが望ましいとされており、このことも一元システムの有効性を示唆しているとみることができる。

(2) 種類の多様さ

特徴の第2点は、サービスの種類が多様であるということである。わが国においても、ニーズの多様化を反映して、近年、多様な保育・幼児教育サービスが顕在化してきているが、公的システムとしては、保育所と幼稚園が中心である。これに対し、ニュージーランドにおいては、公的なサービスだけを見ても、前述したように7種のサービスが存在している。もちろん、多文化国家という特徴を反映しているサービスもあるが、例えば、Home-Based ServicesやFamily Day Careといったサービスを公的施策に取り込んでいる点は、わが国においても参考となろう。

(3) 利用方法

特徴の3点目として、サービスの利用方法が、契約ないしサービスを購入する仕組みとなっている点を挙げることができる。サービス内容や利用料が保護者案内に明定され、基本保育以外の付加的サービスについても利用料が定められており、利用者は、複数のセンターから最も自己にあったセンター及びそのセンターのサービスを購入することができる。契約システムのメリットとしては、サービス利用者の主体的選択が尊重される点にあるが、一方で、低所得者層の利用制限、保護者がサービス利用を行わない場合の児童の福祉の保障が困難といったデメリットも考えられる。このため、ニュージーランドにおいては、低所得者層に対する補助、さらには、今回は紙幅の関係上触れられなかった児童虐待（放置も含む）への対応システムも周到に用意されている。わが国においても、保育所利用方法に関する議論が行われているが、ニュージーランドのような直接契約システムのメリット・デメリットを十分検討することで、今後の議論の素材が提供されることが考えられる。

(4) 厚い職員配置基準

特徴の第4点は、保育職員の配置基準の高さである。2歳未満が1対5、2歳以上が1対10という基準は、わが国の基準に比しかなり高い。個々の児童のニーズに応じた保育を展開していくうえで職員配置は重要であり、わが国においても、保育サービスの多様化や提供体制のあり方を検討していく過程において、見直していくことが必要であろう。

(5) 政府の補助のあり方

5点目は、政府の補助のあり方である。ニュージーランドにおける保育への補助には大きく2種類がある。1つは、保護者の所得に応じた利用料補助である。これは、わが国における幼稚園就園奨励費とほぼ同様の仕組みであるが、違いは、補助が保護者に給付されず直接センターに支払われるという点である。他の1つは、わが国のいわゆる措置費における事務費及び事業費補助に当たる部分であるが、契約システムのため、補助は利用児童の年齢、利用時間等によって児童一人当たりの補助金額を定め、その合算額をセンターに対して補助するという仕組みがとられている。

また、センター運営の基準を満たし、政府の許可証さえ取得していれば、公的機関や非営利団体、個人、営利団体、企業その他運営主体の性格如何を問わず政府の補助が得られるという点も、わが国と大きく異なる点である。近年、わが国においても厚生保険特別会計による運営費補助が開始されているが、保育の利用方法のあり方と直結する問題であるだけに、制度全体のあり方検討の中で検討されていくことが必要である。

(6) 生活意識

最後に、十分な検証を行ったわけではないが、人々の生活意識の違いを挙げておきたい。ニュージーランドにおいては、一部の人々を除き残業はほとんど行われぬ。また、保育時間延長料金も比較的高いので、残業しても割が合わないという話も聞かれた。人々は仕事時間が終わると早々と帰宅し、家庭生活を大切にしている。大自然の中、さまざまなレジャーを安価に楽しむ方法も多い。ニュージーランドは経済的には厳しい状況が続いているが、人々の暮らしの中には、多くの時間と精神的ゆとり、豊かさがあると感じた次第である。

おわりに

以上、ニュージーランドの保育サービスについて調査報告を行うとともに、ニュージーランドとわが国の保育サービスに関する若干の比較考察を行った。利用者ニーズの多様化等に伴い、わが国の保育サービスは大きな充実、転換期を迎えつつある。本稿は、ニュージーラ

ンドの保育サービスの紹介及びわが国との制度比較にとどまるものであるが、今後、利用者の現状と保育サービスに対する評価等も踏まえ、さらに詳細な調査及び評価を行ったうえで、わが国の制度との比較考察を進めていくことが必要である。

註

- (1) 「保育問題検討会」報告書 1994
- (2) 大蔵・厚生・自治 3大臣合意 「当面の緊急保育対策等を推進するための基本的考え方」 1994
- (3) John, A. Kelleher著 矢部 明訳 「ニュージーランド」 座本 勲編『ブリタニカ国際年鑑』 TBS ブリタニカ年鑑株式会社 1994 p. 526
- (4) 小松隆二 「ニュージーランドの社会福祉」① 『月刊福祉』1994年1月号 全国社会福祉協議会 1994 pp. 92-95
- (5) John, A. Kelleher 前掲書 p. 526
- (6) Department of Statistics New Zealand “1991 Census of Population and Dwellings - National Summary- ” 1992
- (7) Family with Dependent Children OnlyとFamily with Dependent and Adult Childrenの合計
- (8) 小島 宏 「先進諸国における出生率の変動要因と政策の影響」 社会保障研究所編『現代家族と社会保障－結婚・出生・育児－』 東京大学出版会 1994 p. 109
- (9) New Zealand Government “An Act to reform the administration of education” 1992
- (10) New Zealand Government “Education Amendment Act 1990”
- (11) New Zealand Government “The Education (Early Childhood Centres) Regulations 1990” 1990
- (12) New Zealand Government “The Education (Early Childhood Centres) Regulations 1990, Amendment No. 1 ” 1991, “同 Amendment No. 2 ” 1992, “同 Amendment No. 3 ” 1993
- (13) Ministry of Education “Education for the 21st Century” 1994
- (14) Ministry of Education 前掲書 (13) p. 10
- (15) Ministry of Education “Early Childhood Services -Funding Administration Hand-book ” 1994
- (16) Data Management Unit, Ministry of Education “Education Statistics -News Sheet-” Vol. 4 No. 1 1994
- (17) Ministry of Education “Education (Early Childhood Centres) Regulations 1990, Amendment No. 2 ” 1992 pp. 5-6
- (18) Alisons Childcare Centre “Alisons Childcare Centre -Parent Information- ” 1994
- (19) “All About Childcare Subsidy -A guide for parents and caregivers-”New Zealand Income Support Service 1994
- (20) Ministry of Education 前掲書 (15) Section 6 1994
- (21) “Alisons Childcare Centre -Parent Information- ” 1995
- (22) “Kinder Care -Information for Parents- ” 1995
- (23) “Middlemore Hospital Staff Childcare Centre Ltd. -Information for parents- ” 1994
- (24) “Kimba Corner Children’s Centre” 1995

附記

本研究報告は、平成6年度児童環境づくり等総合調査研究海外調査（オセアニア）報告書の筆者執筆部分を加筆・訂正したものである。また、本事業は、厚生省の補助により、財団法人こども未来財団が企画・実施したものである。貴重な機会を与えていただいた厚生省及びこども未来財団に感謝申し上げます。

さらに、本研究報告をまとめるに当たっては、各調査団員、とりわけ、富士総合研究所研究開発第1部の山本真実研究員に現地調査事項の整理、文献・資料の収集、分析等に関する協力をいただいた。深く感謝申し上げます次第である。

Early Childhood Education in New Zealand —the Overview and Comparative Study with the Japanese Childcare System—

Reiho KASHIWAME

The Purpose of this paper is to report the overview of early childhood education in New Zealand, especially in childcare centres. This report is based on-the-spot research and some reference materials. It also covers the differences between services in Japan and New Zealand.

According to this survey, the following five features are emphasized:

1. All pre-school children in New Zealand can benefit from an early childhood services system, overseen by the same Ministry, regardless of their age.
2. There are various kinds of services for early childhood in New Zealand.
3. When thinking about services for early childhood, there is a wider variety of choice for parents and they can contact each centres directly and independently.
4. In New Zealand, the staff:child ratio is defined by the government regulation, which means that ratio levels of staffing are higher than in Japan.
5. All early childhood services centres, which have been licenced by the Ministry, can receive government funding.

It is necessary to further assess and evaluate the system of early childhood services in New Zealand by giving extra consideration to and analysing the requirements and needs of the parents involved.