

米国における保育の一断面

宮 崎 昭 夫

I は じ め に

1980年9月中旬より、1981年3月まで在外研究の機会が与えられ、米国テネシー州メンフィス市を中心に研究に従事した。その間、保育の現況にもふれる機会を得たので制度面を中心に報告する。

日本が中央集権国家であり、基本的政策が中央政府によって樹立遂行されるのと異り、米国は地方分権的であり州政府の権限がかなり強く、特に共和党のレーガン政権下においてはますます州政府の権限が強調される傾向にある。また同一州内においても、地方即ち市・郡の権限がかなりある。このため米国の保育界全体としては多様性にみちている。筆者はこの多様性にみちた米国の一部にふれたのみであるので、群盲象を撫ずのごとき報告になることをおそれるが、米国における保育界の一断面に関する報告として御利用いただければ幸いである。

II 米国の保育制度

1 保育の分類と統計

米国における保育の位置を象徴するかのように、保育に関する統計は非常に未整備である。連邦政府が時々研究を補助してサンプリング調査が行なわれるのと、保育に関連する研究者が単発的に行う調査があるのみである。

このうち全国的なサンプリング調査である全国保育利用者調査の結果をまず紹介しよう。本調査は14才以下の児童を1人以上養育している母親を被調査者として行なわれたものである。被調査者のうち63%は不就労、24%はフルタイム就労、13%はパートタイム就労である。このため本調査はニードの高いと考えられる就労婦人に焦点をあてたものではなく、一般的に児童の養育と保育の関係を調査したものである。一週間に1時間以上用いられている保育形態を多数選択を認め

表1 保育形態別児童数

| 保 育 形 態 | 児童数 (百万人) |
|--------------------|-----------|
| 自宅で親族による | 9.5 |
| 自宅で非親族による | 9.7 |
| 自宅外で親族による | 11.3 |
| 自宅外で非親族による | 7.1 |
| ナースリースクールまたはプリスクール | 1.9 |
| デイケアセンター | 1.0 |
| 共同的分プログラム | 0.5 |
| 学校による学童保育プログラム | 1.6 |
| ヘッドスタート | 0.1 |

Source: Statistical Highlights From the National Child Care Consumer Study, 1978. P. 9. U.S. Dept. of Health, Education and Welfare. DHEW Publ. No. (OHDS) 78-31096

表2 保育形態別1週間当り保育時間数

| 保 育 形 態 | 時間 (百万時間) |
|--------------------|-----------|
| 自宅で親族による | 80.4 |
| 自宅で非親族による | 71.8 |
| 自宅外で親族による | 106.7 |
| 自宅外で非親族による | 83.1 |
| ナースリースクールまたはプリスクール | 34.4 |
| デイケアセンター | 26.9 |
| 共同的分プログラム | 3.5 |
| 学校による学童保育プログラム | 9.0 |
| ヘッドスタート | 2.6 |

Source: Statistical Highlights From the National Child Care Consumer Study, 1978. p. 11

て得たデータを示したのが表1である。表1に示されたものの他、以下の保育形態が小数ながら見られた。
ⅰ夫による。ⅱ年上の兄弟が世話をみる。ⅲ母親が働きながら同時に児童の世話をする。ⅳ鍵っ子。

表1、2は米国の児童の一般的保育形態を知る上では参考になろう。我が国に比して顕著に多いと思われる保育形態は「自宅で非親族による」と「自宅外で非親族による」で、米国で伝統的に続いてきた形態である。尚「自宅で親族による」については、日本では三

世代同居がかなりみられるのに比し、米国では三世代同居が極めて少いため、児童の祖父母や叔母等が訪問してきて保育にあたることになり、日本とは異なることに留意する必要がある。

それでは保育問題の中核を占めると思われる、母親が就労している場合の保育形態はどうであろうか。「就労」という概念を広狭にとるか等による違いがあり、また調査方法によっても全く異った結論になることに留意した上で2つの表を示そう。

表3 年令区分別、母親就労児童の保育形態
(1970年)

| 保 育 形 態 | 児 童 の 年 令 | |
|---------------------|-----------|----------|
| | 6才未満(%) | 6～14才(%) |
| 自 宅 で | 49.9 | 78.7 |
| 父親による | 18.4 | 10.6 |
| 親族による | 18.9 | 20.6 |
| 非親族による | 7.3 | 4.5 |
| 児童が学校に行っている時間のみ母親就労 | 5.2 | 42.9 |
| 自宅以外の家 | 34.5 | 12.6 |
| 親族による | 15.5 | 7.6 |
| 非親族による | 19.0 | 5.0 |
| ディケアセンター | 10.5 | 0.6 |
| ケアなし | 5.0 | 8.3 |

Source: S.B.Kamerman and A.J.Kahn, Social Services in the United States, Temple University Press, 1976. p.30

表3と表4の間には数字の上で大きな違いがあるが、母親が就労している場合でも自宅なり、自宅以外の家で保育される形態が支配的であることがわかり、保育のための施設であるデイ・ケア・センターの占める比率が低いことがわかる。

保育問題の基盤となる、児童のいる婦人の就業率、失業率を示したのが表5で、児童の成長とともに就業率が上がり、失業率が低下するのが明確に示されている。また日本に較べて就業率が高いのが目立つ。これは米国における保育施策等を考える上に手がかりを与えてくれるものといえよう。尚、米国における婦人の就業率は歴史的に著しい増加を示している。¹⁾

表4 年令区分別、母親就労児童の保育形態
(1975年)

| 保 育 形 態 | 児 童 の 年 令 | |
|----------|-----------|----------|
| | 3～6才(%) | 7～13才(%) |
| 自 宅 で | 68.0 | 91.3 |
| 児童の親 | 58.0 | 66.1 |
| 児童自身で | 0.4 | 13.1 |
| 親 族 | 6.8 | 9.5 |
| 非 親 族 | 2.8 | 2.6 |
| 自宅以外の家 | 26.2 | 6.2 |
| 親 族 | 11.3 | 3.0 |
| 非 親 族 | 14.9 | 3.2 |
| 他 の 保 育 | 5.8 | 2.6 |
| ディケアセンター | 3.7 | 0.7 |
| そ の 他 | — | 0.6 |
| 報告なし | 2.1 | 1.3 |

Source: J.K.Boles, The Politics of Child Care, Social Service Review, September 1980. p.349

2 保育の歴史的流れ

a 保育施設の誕生と経過²⁾

米国における保育施設の誕生は19世紀の大量の移民(1815年から1860年の間だけでも500万世帯といわれている)と産業化による工場への婦人就労の増加に対応したものであり、1838年ボストンにおいて Joseph Hale 夫人によって始められたデイ・ナースリー(day nursery)が最初とされている。初期の保育施設は慈善団体、セッルメント、教会等によって開設され、寄附収入と親の負担によってまかなわれていた。初期の保育施設はフランスの crèche の影響が大きく、対象児は圧倒的に貧民の児童が多く、デイ・

表5 18才未満児童のいる婦人の就業率、失業率（1979年3月）

| 婚姻上の地位 | | 一 番 幼 い 児 童 の 年 令 | | | | |
|--------|-----|-------------------|------|-------|--------|------|
| | | 3才未満 | 3～5才 | 6～13才 | 14～17才 | 計 |
| 総 計 | 就業率 | 40.9 | 52.2 | 61.9 | 61.0 | 54.5 |
| | 失業率 | 11.6 | 8.2 | 6.1 | 4.7 | 7.3 |
| 既婚夫健在 | 就業率 | 39.3 | 49.4 | 59.3 | 58.5 | 51.9 |
| | 失業率 | 9.5 | 7.2 | 5.3 | 3.9 | 6.2 |
| 離 婚 | 就業率 | 60.3 | 74.9 | 81.7 | 87.4 | 79.0 |
| | 失業率 | 14.0 | 8.9 | 6.6 | 6.4 | 7.6 |

Source ; B.L.Johnson, Special Labor Force Reports
Summaries, *Monthly Labor Review*, April 1980. p.50

ナースリーとは貧民の児童を扱うところであるという社会的認識が出来上がっていった。1898年には全米で175のデイ・ナースリーが保育にあたるまで量的に拡大してきた。19世紀末より20世紀初期にかけては若干の州や市が補助金等を支出したこともあったが、これは保育施設それ自身に価値を見いだしたのではなく、費用のかかる養護施設のような居住施設への費用支出を抑えるために代替的に利用されたものである。

1909年に開かれた第1回児童と青年に関する白亜館会議では保育施設に対しては否定的で、家庭で母親によって養育されることこそが児童にとって最良のものであるとし、母親の就労を抑えるために、家庭で自分の児童を養育する母親に対して母親給付金（mother's pension）制度が勧告された。この勧告は多くの州の受け入れるところとなり、1913年には20州が母親給付金に関する立法を行っている。母親給付金は各州によって異なるが、週2ドルから1月15ドルが支給されたが、これによって児童をもつ母親の就労がなくなったわけではなく、母親の就労とこれに対応する保育施設は日陰物的なものとして存在していた。また19世紀末の社会改革運動や婦人参政権運動は保育施設に対しては冷淡で、社会的支援の乏しい中で各保育施設は苦難の道を歩んだのであった。

この保育施設の苦境を救ったのは肉肉なことに大恐慌であった。大量の失業問題に対応するため、連邦緊急救済行政（Federal Emergency Relief Administration）により、失業中のナースリー・スクールの教師等に雇用の機会を与え、かつ失業によって荒廃した家庭生活から児童を守るため、大幅な連邦政府支出金が保育施設に出された。

第二次世界大戦への米国の参戦とともに、母親の就労に対する国民の態度は急速に変わった。これは戦時に不足する労働力を補うものとして軍需工場等への母親の就労が社会的に支持されたためである。ランナム法（Lanham or Community Facilities Act）が1942年議会を通過し、3,102の保育施設に対し5,000万ドル以上の連邦政府支出金が支払れ、60万人の児童の保育を可能にした。しかし第二次世界大戦の終了とともにランナム法による保育施設への支出は認められなくなり、国民の多くは再び母親の就労に対して厳しい態度をとるようになり、保育施設に対する社会的支持は失われていった。

1960年代になり保育施設に対する連邦政府の支出金は急速に増加した。主なものとしては、1962年、1967年の社会保障法の改正により、過去、現在または潜在的な公的扶助受給者に対してデイ・ケアーが提供され、1964年経済機会法（Economic Opportunity Act）によりヘッド・スタートが開始され、1965年には住宅・都市再開発法によりデイ・ケアー・センターに対する財政的技術的援助の道が開かれ、1966年のモデル都市法にもデイ・ケアーが含まれていた。しかしこれらの保育サービスは基本的には貧困家庭児童を対象が限定されていた。

b 1970年代の流れ³⁾

1960年代に保育施設に対する連邦政府支出金の急速な拡大により、保育関係者の組織も強力化していった。また婦人開放運動もかなりの高揚を見せ、保育施設に対して積極的な立場を示していった。これにともない保育制度を単に貧困家庭の児童だけでなく、一般児童にも広めようとし、保育基本法とでも表現できる

保育制度を包括的に位置づけた連邦政府の法律の制定を求めて運動が展開していき、連邦議会でも取り上げられるようになった。以下この動きを取り上げよう。

イ. 1971年の経済機会法の改正。この改正は包括的児童発達法とも称されているように、包括的な児童発達のプログラムが含まれており、1971年12月連邦議会を通過したが、ニクソン大統領の拒否権の発動により発効しなかったものである。

ロ. 1975年の児童及び家族サービス法案(The Child and Family Services Act)。前副大統領、当時の上院議員モンデール(Walter Mondale)と下院議員ブラデマウス(John Brademas)により起案されたものである。主要内容は妊産婦検診、乳児検診、親が就労している児童の保育施設、放課後のプログラム、栄養サービス、マイノリティ、アメリカインディアン、移民等の児童の特別のニーズを充足させるサービス等である。これらのプログラムへの参加は全くの任意制であり、親の参加のもとに地方政策委員会によって遂行されることになっていた。しかし保守派の懸命の反対運動の前にこの法案は議会を通過することもなかった。

ハ. 1979年の児童保育法案(The Child Care Act)。これは1975年の法案を大幅に削減し、既存のプログラムを損わないように配慮されたものである。しかしこれも強い反対運動にあって議会を通過しなかった。

これらの法案に最も強く反対したのは「新しい右翼」と呼ばれている集団で、財政的な保守主義者(fiscal conservatives)、ファンダメンタルなプロテスタントやその他の政治的に保守的なグループから成り立っている。主な反対理由としては、(1)費用がかかりすぎること。(2)連邦政府の関与が増大すること(地方分権に反すること)。(3)家庭と教会の児童養育に対する役割を弱くさせ、リベラルな思想に児童が影響されるのをおそれて、(4)婦人開放運動への反発があり、母親は家庭で児童の養育にあたるべきであるという信念に固着している。

3. 連邦政府と保育

a 保育に関連する立法

現在の米国は前述のように保育基本法とでもいうべきものを欠いているが、保育に関連する法律はかなりある。このうち主要なものを示す。

イ. 社会保障法タイトルXX 社会福祉のための連邦政府から州への一括補助金(block grant)であり、

連邦政府が75%支出し、州政府が25%を支出する。このうち一部が保育にも使われている。世帯の年収が州の年収中央値の80%までの者には無料のサービスが受けられ、80~115%の者にはスライディング・スケールが適用され保育料が徴収されることになる。115%を超える者にはこのサービスを受ける資格がない。

ロ. 社会保障法タイトルN-A 母子家庭を中心とする公的扶助(Aid to Families with Dependent Children)に関する規定である。この中に受給者の自立をめざしての職業訓練と就労をはかるためのプログラムである社会保障法タイトルN-Cと結びつき、受給世帯に児童がいる場合、父母等が職業訓練にあたる期間、それらの児童に保育を受けさせ、その世帯の自立を促進しようとするもの。連邦政府から州政府に対する補助金。

ハ. 社会保障法タイトルN-B 児童福祉サービスのために州の社会福祉部局に対する補助金で、種々の児童福祉プログラムがあり、保育も含まれるが保育の占める割合は低い。

ニ. 経済機会法タイトルII-A (ヘッドスタート)

低所得世帯の児童に対し、社会的、情緒的発達の機会を提供し、遅れを取り戻す教育の機会を提供するとともに、親の参加を促しながら児童とその家族に対し必要な衛生、栄養、社会福祉サービスを提供するものである。州の関与する部分は少く、全米を10のブロックに分け、ブロックの事務所から地方(郡・市)ごとのコミュニティ・アクション機関へと補助金がおりていく仕組みである。

ホ. 税控除法(Tax Reduction Act) 1975年の改正によって年収制限はあるものの家庭外保育(デイ・ケア・センター、デイ・ケア・ホーム等)を受けられる場合には児童1人の場合1月200ドル、2人の場合300ドル、3人以上の場合400ドルの控除が受けられる。非親族等によって行なわれる有料の家庭内保育に対しても1月最高400ドルまでの税の控除が認められる。この税法上の規定は米国の中産階層にみられる、自宅で親以外の者が保育にあたる形態を支えている制度である。尚、この税控除の規定は一定以上の収入がある世帯にしか機能しないため金持優遇との批判もある。

ヘ. 他の法律 上述の他、社会保障法ならびに経済機会法に残余の規定がある他、National School Lunch Act, Child Nutrition Act, Annual Agricultural Appropriations Act, Comprehensive Employment and Training Act,

Appalachian Regional Development Act にも関連の規定がある他、アメリカインディアン保護の立法である Snyder Act, Johnson-O' Malley Act にも若干の保育に関連する規定がある。

これらの保育に関連する立法等に関しては、「保育分野における連邦政府の関与は、いくつもの機関に分れた断片的なプログラムのよせ集めであり、そこには数多くの重複したり矛盾した規制・過度の官僚的形式主義があり、全体にわたる協調と焦点化に欠けている」⁵⁾ との指摘がある。

b 連邦政府の規制

我が国の保育所にあたるデイ・ケア・センター等の保育施設の認可、指導等は米国では州政府の権限とされている。ただ連邦政府の補助金を使用されるものに対しては、連邦政府が我が国の児童福祉施設最低基準の保育所に関する部分にあたるものを省令の形で示し、州政府の保育担当部局及び保育施設を規制している。この規制は 1968 年 9 月 23 日に Federal Interagency Day Care Requirements として示されていたものが、1980 年 3 月 19 日保健・教育・福祉省 Day Care Regulations (以下連邦規制という)として全面改正告示され、ごく一部を除き 1980 年 9 月 19 日より発効したものである。⁵⁾ この連邦規制は連邦政府の補助金を受ける保育施設のすべてに適用されるわけではなく、ヘッド・スタート等は別の規制が適用されている。⁶⁾ 連邦規制にはデイ・ケア・センター及びデイ・ケア・ホームにおける、(1)保育プログラム、(2)保育者の要件・研修、(3)栄養、(4)衛生と安全、(5)物理的環境、(6)ソーシャル・サービス、(7)両親の参加、(8)グループ編成等直接保育にかかわること、(9)州の保育担当部局の役割等が含まれている。以下連邦規制のデイ・ケア・センターに関する主要内容について記す。

イ. 主要用語の定義 デイ・ケア・センターとは 13 人以上の児童に保育が提供される場とし、デイ・ケア・ホームとは 12 人以下の児童を対象に私人の住居で保育が提供される場をさしている。尚、従前の規制にあった family day care home と group day care home の区分がなくなっている。

ロ. 保育者の要件・研修 (1)新規採用者に対するオリエンテーション、(2)児童発達準学士(保育者養成のところでふれる)等の資格を有しない保育者に対して継続的な研修参加を求め、同時に州の保育担当部局が研修の機会を提供するように求めたものである。尚、保育者について年令制限、学歴制限はない。

ハ. ソーシャル・サービス デイ・ケア・センター

は児童の家族に対し当該地域社会で利用できる社会福祉サービスの情報を提供するとともに、必要のある家族に対しては社会福祉機関への予約をとったり、社会福祉機関への交通の便の確保等に努めるように求めている。これらのことはデイ・ケア・センターを単に保育の場にとどまらせることなく、家族福祉センター(family support center)への方向性を含むものである。これらのことを可能にするため、州保育担当部局にデイ・ケア・センターに対する社会福祉サービスに関する情報提供の責任を課している。

ニ. 親の参加 親がデイ・ケア・センターでの児童の状況を見たいと思うときにいつでも見せるようにするとともに、一般的なプログラムの決定に親が個人としてまた集団で参加できるように工夫することを求めている。また、連邦政府、州政府、市・郡による当該センターに関する報告書や評価書を親の求めがあれば見せるように規定している。これらのために、州の保育担当部局は、各センターで親の参加を促進するよう指導することが求められている。

ホ. グループ編成と職員比率 デイ・ケア・センターでは児童をグループに分けて取扱うことが求められており、年令によってグループを作る基準が表 6 に示

表 6 グループ編成基準

| 児童の年令 | 登録時のグループの最高児童数 | 活動時のグループの最高児童数 |
|----------|----------------|----------------|
| 0～2才未満 | 6人 | 6人 |
| 2才 | 12人 | 12人 |
| 3～6才未満 | 18人 | 16人 |
| 6～10才未満 | 16人 | 14人 |
| 10～14才未満 | 20人 | 18人 |

表 7 保育者と児童の比率基準

| 児童の年令 | 登録時の比率 | 活動時の比率 |
|----------|--------|--------|
| 0～2才未満 | 1:3 | 1:3 |
| 2才 | 1:4 | 1:4 |
| 3～6才未満 | 1:9 | 1:6 |
| 6～10才未満 | 1:16 | 1:14 |
| 10～14才未満 | 1:20 | 1:16 |

すように定められている。保育者と児童の比率は表7に示すものが求められている。⁷⁾ 尚、この場合の保育者の数には1週間当り10時間以上協力しており、研修要件を満たしているボランティアも含めることが出来る。

III テネシー州における保育

—メンフィス地区を中心に—

1 テネシー州政府の規程

テネシー州では州法である Public Act を具体化するものとして、州民生部 (Department of Human Services) より保育施設に関する規程が公示されている。このうち就学前児童のためのデイ・ケア・センターの規程 (Standards for Day Care Centers Serving Preschool Children 以下州規程と記す) を紹介する。尚、この州規程は我が国の保育所に相当するデイ・ケア・センターだけではなく、5才児のみを対象とする1年間の公立学校幼稚園およびこれに相当するクラスだけを有し保育時間が公立学校幼稚園と同じ私立学校幼稚園を除いて、kindergarten, nursery school 等の名称のいかにかわらず適用される。また連邦規制と異り、連邦政府、州政府等の公的補助金を受けていない純粹の私的保育施設でも州政府の認可を得るためには州規程を守ることが求められている。

内容を项目的に列挙すれば、(1)総則、(2)組織と運営、(3)職員、(4)児童のための設備、(5)プログラム、(6)健康、(7)食事、(8)物的設備、(9)障害児のための保育、(10)乳幼児保育、(11)附則から構成されている。殆んどの項目について認可最低条件と云える必要条件を示すとともに、望ましい条件を示している。

イ. 総則 用語の定義と認可に関することが中心である。デイ・ケア・センターとは16才以下の児童を13人以上保育する施設で居住施設でないものをさす。尚、デイ・ケア・センターの認可は一旦取得すれば良いのではなく、毎年更新することが求められている。

ロ. 組織と運営 各センターが備えるべき組織、経理、児童に関する記録、職員の記録、認可証の掲示、入園時の対応、通園バス等について規定している。

ハ. 職員 職員の責任、職員資格、職員比率等について規定している。職員は男女がいることが望ましいと示されている。職員資格については園長、保育者、調理職員、ボランティアおよび実習学生に分けて示されている。園長の資格として望ましいものとして示されているのは、幼児教育専攻の大学院修了者等の高い

水準が示されているが、必要条件としては、(1)高等学校卒業ないしこれと同等の資格を有し2年以上児童と働いた経験を有するもの。ないし、(2)4年制の大学卒業者という極めて消極的なものである。保育者の資格としては園長資格と同様に望ましいものとして示されているものはかなり水準の高いものが示されているが、必要条件としては、(1)児童のグループごとにいる保育者のうち最低1人は高等学校卒業者もしくは同等の資格を有すること、(2)すべての保育者(職業学校の実習生を除く)は18才以上であり、読み書き出来ることと規定されている。職員比率および児童のグループ編成については、望ましいものとして示されているのが表8で、必要条件として規定されているのが表9である。

表8 望ましい職員比率および児童のグループ編成

| 児童の年齢 | 保育者と児童の比率 | 1グループの児童数 |
|-------|-----------|-----------|
| 2才 | 1:6 | 10人以下 |
| 3才 | 1:8 | 10人以下 |
| 4才 | 1:10 | 15人以下 |
| 5才 | 1:15 | 15人以下 |
| 2~5才 | 1:8 | 15人以下 |
| 3~5才 | 1:12 | 15人以下 |
| 4~5才 | 1:12 | 15人以下 |
| 2~12才 | — | 15人以下 |

表9 職員比率および児童のグループ編成必要条件

| 児童の年齢 | 保育者と児童の比率 | 1グループの児童数 |
|-------|-----------|-----------|
| 3才 | 1:10 | 20人以下 |
| 4才 | 1:15 | 20人以下 |
| 5才 | 1:25 | 25人以下 |
| 2~5才 | 1:10 | 18人以下 |
| 3~5才 | 1:15 | 20人以下 |
| 4~5才 | 1:20 | 20人以下 |
| 4~12才 | 1:10 | 10人以下 |

ニ、 プログラム 一般的なプログラムの方針、しつけ、園舎内プログラム、昼寝、園庭での遊びについて示している。興味をひくのは、しつけのための体罰については、原則的には避けるべきことを示し、是非必要な場合は、(1)保護者から文書による事前の承認を得ること。(2)他の児童のいる所ではやってはいけないこと等かなり細かく規定されている。

2 保育者養成

米国には現在までのところ日本の保育資格に相当する保育に関する連邦政府による公的資格、免許は存在しない。またテネシー州に於ても州の定めた保育者の資格・免許は存在しない。このため保育者の充足は大学院で幼児教育等の修士号を取得した者から、高等学校も卒業していない者にいたるまで多様性にみちている。ただこういう中において連邦政府の支援を受けて児童発達準学士協会（Child Development Associate Consortium）という団体があり、より質の高い保育者養成をめざして児童発達準学士規準（Competencies of Child Development Associate）が提示されている。これによれば以下の6つのことが出来る知識と技能を有することが求められている。(1)安全で健康な学習環境を創り維持すること。(2)身体的、知的能力の向上、(3)積極的な自我像と力強い個人の育成、(4)学習環境にある児童と成人のグループの積極的能力を組織し維持すること。(5)児童養育に関して家庭とデイケアセンター間の期待と実際の調和を十分はかること。(6)児童のプログラムに関連する補助的責任を遂行すること。以上6つの知識、技能の内容については同協会よりこまかく示されている。

筆者のいたメンフィスにはシエルビー州立短期大学（Shelby State Community College）があり、保育のコースでは児童発達準学士規準に従ってカリキュラムが組立てられている。それを表10に示す。

右記開講科目の他に数多くの関連科目が開講されており、学生はそれらの中からも選択できる。

3 メンフィス地区保育施設の概況と例示

メンフィス地区（正確にはメンフィス市を含むシエルビー郡）の保育施設に関する公刊された統計資料はない。このため認可を受けたデイ・ケア・センターのリストから表11を作成した。

表11にみられるように、保育施設種別では教会が設置したものが一番多い。これはメンフィス地区がバイブル・ベルトと呼ばれるキリスト教特にプロテスタン

表10 シエルビー州立短大保育コース主要カリキュラム

| 機能領域 | シエルビー州立短大開講科目 |
|---|------------------------------|
| 能力Ⅰ 安全で健康な学習環境を創り維持すること | |
| 1. 安全 | 幼児教育原理 救急手当法 |
| 2. 健康 | 幼児教育原理 児童の健康 児童施設栄養論 |
| 3. 環境 | 幼児教育の方法と教材 |
| 能力Ⅱ 身体的・知的能力の向上 | |
| 4. 身体 | 運動筋肉発達論 児童発達論 |
| 5. 認知 | 児童心理学 教育心理学 幼児教育の方法と教材 |
| 6. 言語 | 児童心理学 幼児のためのコミュニケーションと言語 |
| 7. 創造 | 幼児のための音楽と美術 視聴覚教育 |
| 能力Ⅲ 積極的な自我像と力強い個人の育成 | |
| 8. 自我像 | 幼児教育原理 児童心理学 見学 |
| 9. 力強い個人 | 見学 |
| 能力Ⅳ 学習環境にある児童と成人グループの積極的能力を組織し維持すること | |
| 10. 社会性 | 実習 家族、社会と個人 |
| 11. 集団の統御 | 実習 教育心理学 |
| 能力Ⅴ 児童教育に関して家庭とデイケアセンター間の期待と実際の調和を十分はかること | |
| 12. 家庭とデイケアセンター | 幼児教育原理 児童心理学 家族、社会と個人 |
| 能力Ⅵ 児童のプログラムに関連する補助的責任を遂行すること | |
| 13. 職員 | 社会福祉機関と施設 人間関係論 実習 |

表11 メンフィス地区保育施設数

1980年1月

| 定員 種別 | タイトルXX | ヘッドスタート | 教会 | 私立 | その他 | 計 |
|----------|--------|---------|-----|----|-----|-----|
| ～20人 | | | 2 | 6 | | 8 |
| ～30人 | 2 | | 17 | 28 | | 47 |
| ～40人 | | | 18 | 6 | | 24 |
| ～50人 | 2 | 2 | 15 | 11 | | 30 |
| ～60人 | 8 | 3 | 16 | 7 | | 34 |
| ～70人 | 1 | | 6 | 3 | | 10 |
| ～80人 | 3 | 3 | 6 | 3 | 1 | 16 |
| ～90人 | 4 | | 6 | 3 | | 13 |
| ～100人 | | 2 | 4 | 11 | | 17 |
| ～110人 | | | 3 | 1 | | 4 |
| ～120人 | | | 2 | 9 | | 11 |
| ～130人 | | | 2 | | | 2 |
| ～140人 | 1 | | 1 | | | 2 |
| ～150人 | | | 2 | 1 | | 3 |
| 151人以上 | | 1 | 6 | 4 | 1 | 12 |
| 計 | 21 | 11 | 106 | 93 | 2 | 233 |

トの活動の盛んな地域のためである。「その他」に分類しているものは、一つはシェルビー州立短大の付属、もう一つは軍人家族のため基地内に設置されているものである。表11には日本でいう幼稚園に相当する保育時間の短いものが20園含まれている。日本の保育施設で問題になる公私別については、「その他」に分類している2園を除いてすべて私立ということになる。即ち、市、郡、州政府等が直接一般児童を対象にした保育施設を持っていないということである。ただ財源についてはヘッド・スタートの全額、タイトルXXの殆んどが税金によってまかなわれている。また教会が行っているものについては親の収入に応じて保育料が決まるスライディング・スケールを行っている園も多く、不足分は教会からの持出しである。「私立」と分類されているものの中にはエデュケア（Educare）のように全米にチェーンを有する営利を目的とした保育施設がかなり含まれている。また表11には日本の学童保育に相当する小学校の授業終了後保護者の帰宅時までだけ保育する施設も含まれている。尚、私的契約で行なわれるデイ・ケア・ホームについては全く資料が存在しないが、タイトルXXによるデイケアホームはメンフィス地区に85ある。

以下筆者が訪問したメンフィス地区の保育施設のう

ち特徴的なものを選び例示的に示していく。

A園：ヘッド・スタートによるもので、都市近郊農村の貧しい地域にある。建物は老朽化した木造であり、児童定員160人、児童は殆んどが黒人で若干のアジア系児童がいる。通園バスがあり、かなり広い地域をカバーしている。児童は3～5才で年齢別に7クラスに分れている。職員は担任のクラスを持たない園長と7人の教師、7人の助教師、3人の調理人、1人の雑役人からなっている。教師のうち2人の短期大学卒業者を除いて高校出である。助教師はいずれも高校出である。各クラスは1人の教師、1人の助教師が担当している。1週間のうち月～金曜日の5日開かれており、公立小学校に準じて夏休み等の長期休暇がある。保育時間は朝7時30分より4時までであるが、通園バスの関係で児童によって園に着く時間と園を出る時間はかなりの差異がある。興味をひくのは昼食とスナックがあるだけではなく、朝食が全員に提供されている。これは児童の親にかなりの文盲がおり、また3分の1が未婚の母や離死別した母親等の片親に育てられている子供であり、親が生活に追われたり、通常の生活習慣を身につけていないため、児童に朝食を用意しない親が多いためだとのことである。通常の保育はそれぞれのクラスの部屋で行なわれるが、音楽については講堂

的な部屋があり、そこで行なわれる。音楽の専任者や非常勤の指導者はいず、先生の内音楽の好きな先生が指導している。本園専属のソーシャル・ワーカーはいないが、本園の設置母体であるコミュニティ・アクション機関には8人のソーシャル・ワーカーがいて傘下の本園を含む11のデイ・ケア・センターを巡回して、各センターで必要なソーシャル・ワーク・サービスを行っている。

B園：タイトルXXによるもので、ダウンタウンに隣接したメンフィス地区でも最も貧しい黒人居住区の一つにある。本園は園庭こそ若干有るものの保育室は既存の建物の地下にあり、採光は良くない。児童定員83人、児童は殆んどが黒人。通園バスはなく親が連れてきてまた夕方に引きとりにくる。児童は3～5才で年令別にクラス別けがしてある。職員は担任のクラスを持っている園長と2人の教師と4人の助教師、1人のソーシャル・ワーカー、1人の調理人からなる。園長は児童発達学の修士号を有し、2人の教師とソーシャル・ワーカーは4年制大学卒業、4人の助教師のうち1人は短期大学過程に在籍したことがあり、他の3人は高校卒。園は1週のうち月～金の5日開かれている。保育時間は7時より5時まで。部屋は全部普通の保育室として使っているため音楽室等の特別の部屋はない。本園のソーシャル・ワーカーは直接児童の保育にあらず、児童の家庭と園とのパイプ役を果し、児童の家庭の問題に取り組んでいる。本園は独立の園ではあるが、Community Day Care and Comprehensive Social Services Association という団体に加入しており、そこから保育プログラム、給食メニューについての指導を受け、各職員はこの団体から研修を受けるとともに、経理等の事務的業務は上記団体が行っている。

C園：本園は世界一の規模の私立病院バプテスト記念病院の看護婦のために設けられた保育施設で、独立の建物と広い園庭を有している。児童定員160名。看護婦の勤務時間に対応するため朝6時より夜12時まで開かれており、年中無休である。対象児は生後6週間より小学校入学までである。職員は35名からなり、学歴別では大学卒5名、短期大学卒7名、高校卒17名、中学ないしそれ以下6名である。高校卒業業者から教師と呼ばれている。保育は年令別のグループ編成で行なわれているが、通常の保育施設と異り母親の勤務時間によって保育時間が決まるため、同一メンバーによるグループ編成が出来ず、その日によってメンバーを決めるという流動的なグループ編成をして保育が行なわ

れている。音楽教室等の特別教室はない。給食は朝、昼、晩の3食と2回のスナックがある。保育料は1日1人1ドル50セント、2人の場合2ドルで日割り計算で徴収される。これだけの収入では園職員の人件費すら負担できないが、バプテスト記念病院の看護婦の福利厚生施設として設けられているため不足分は同病院が負担している。

D園：メソジスト教会の建物の中にあり、教会によって設立された幼稚園。本園の周囲はメンフィス地区の中でも高級住宅地である。園児数240人、全員白人。保育時間は9時より11時45分まで、または12時30分より3時15分までの複式である。3才児は週2日だけの保育で午前のクラス3、午後のクラス3の計6クラス。4才児は水曜日から金曜日の週3日だけのクラスが5と月曜日より金曜日の毎日通園するクラスが2クラス。5才児は公立、私立学校の幼稚園に移る者が多いため2クラスと少く、毎日通園する。クラスの児童数は年令によって若干の違いがあるが14～22人で、平均16人である。それぞれのクラスには2人の先生がいて1人が主、1人が副となって保育している。合計20人の職員（パートタイムを含む）があり、学歴の点では修士の学位を有する者2人、修士課程在籍中1人、3人を除いて他はすべて学部で幼児教育の課程を卒業している。教師には年間6回以上外部の研修会に参加することが求められている。音楽教育については音楽の専門の教師が週2日来園してピアノ等のある音楽教室へ児童を移動させて行っている。この時それぞれのクラス担任の2人の教師は音楽室内で音楽教師の補助をし、協力している。園長は担任のクラスを持っていない。

E園：公立小学校で幼稚園児から8年生まで在学している。幼稚園は小学校の中の学年として位置づけられている。本校はメンフィス近郊の高級住宅地に囲まれている。幼稚園児は1年保育のみで準義務教育で、親の収入にかかわらず保育料は無料である。3クラスあり各クラス23～27人である。小学校の学年と同じ大きさの教室が各クラスごとにある。保育時間は1～8年生と全く同じで、朝8時より3時までである。小学校1年生以上と異なるのは昼食後1時間の昼寝があること。昼食は給食を食べてもよいし、弁当を持参してもよい。昼食は他の学年の児童と一緒にキャフテリアで食べる。図書館、体育館、音楽教室にもカリキュラムに従って移動している。体育、音楽は他の学年も教えている教科の専門の教師が担当し、それ以外の時間を幼稚園のクラス担任教師が担当している。親の参加は積極的で、毎日のように交替で2～3人母親がボラン

ティアとして教室に行き、補助、協力している。

IV お わ り に

米国の保育は貧困階層向けと中産階層向けとに鋭く分れ、その較差が激しい。中産階層向けの場合には施設、保育者にもかなり水準の高いものが見られる反面、貧困階層向けの場合には保育者の資質も一般的に低く、物的設備についても不十分なものが多い。⁷⁾ また公的な保育者の資格、免許を欠いているため、保育者のレベルがさまざまで、大学院修了者から読み書きがやっと出来る者までそのバラつきは激しい。また営利的団体がやっている保育施設がかなりある等多くの問題をかかえている。このため米国の保育を全体として先進的なものとして位置づけることには問題が多い。また我が国の保育界と全く同じような問題も多数かかえている。

しかし米国の保育には、我が国に比していくつかの長所があることも同時に指摘できよう。このうち今後の我が国にも参考になりうるのではないと思われる点を以下記す。(1)保育の形態が多様であり、親の選択出来る範囲が広い。(2)親の参加が積極的に取組まれて、親の参加が日常化している。(3)デイ・ケア・センターの場合単に児童を保育するだけでなく、センターの機

能が広く、専任のソーシャル・ワーカーをおいている所も多く、家族福祉機能的機能が積極的に認められている。(4)ボランティアの参加が多数みられる。(5)学童保育のプログラムが制度化されている。

米国において保育は、医療、社会福祉、教育の三つの専門領域のパートナーシップにおいて進める必要があることが指摘されながらも、今までのところは三つの専門職のいずれも保育に対して十分な関心を示してこなかった。また社会的支援も従来乏しかった。このため保育は米国の社会制度の中でも遅れている部門の一つである。現在米国ではレーガン政権下において大幅な政府支出の削減が進められており、保育を含めた社会福祉界は厳しい冬の時代を迎えている。このためこの数年は連邦レベルで保育を進展させる目立った動きはないものと予測される。しかし米国における婦人開放運動⁹⁾の高まりは顕著なものがあリ、保育団体と婦人開放運動との結びつきの中で、1970年代に3度の挫折を味わった保育基本法案もいずれ成立し、米国の保育はかなりの進展を見せるのではないかと予測される。欧米を直接モデルとする時代は終わったとしても米国における今後の保育の動向は長期的には注目していく必要があろう。

注

- 1) H.Davis, *Employment gains of women by industry, 1968-78, Monthly Labor Review*, June 1980.

によく示されている。

- 2) 本節については下記を参照。

Lela B. Costin, *Child Welfare: Policies and Practice*, McGraw-Hill, 1972.

Virginia Kerr, "One Step Forward-Two Steps Back: Child Care's Long American History," Pamela Roby, ed., *Child Care-Who Cares?*, Basic Books, 1975.

S.B.Kammerman and A.J.Kahn, *Social Services in the United States*, Temple Univ. Press, 1976.

- 3) 本節については下記を参照。

Janet K. Boles, *The Politics of Child Care, Social Service Review*, September 1980.

- 4) Janet K. Boles, op.cit., p.355.

- 5) 連邦規制の改正の経過、ねらいは、*Federal Register*, June 15, 1979. 及び同 March 19, 1980. に示されている。1980年5月4日保健・教育・福祉省が厚生省 (Department of Health and Human Services 略称 H.H.S.) と教育省に分割されたため、現在は H.H.S. Day Care Regulations となっている。尚、連邦規制の本文及び解説としては、*Interim Day Care Regulations Guide* が同省より刊行されている。

- 6) ヘッド・スタートについては U.S.Department of Health, Education and Welfare,

Head Start Program Performance Standards, July 1975. がある。

- 7) 1968年の連邦規制では0～2才児は原則としてデイ・ケア・センターではなく、ファミリー・デイ・ケア・ホームで保育することになっていたのが、今回の改正でデイ・ケア・センターでも保育できるようになったことは大きな変化である。
- 8) 筆者の評価と同様なことを指摘しているものとしては、タイトルXXのデイ・ケア・センターを対象にした調査報告である。A.M.Sheehan and M.S.Abbott, A Descriptive Study of Day Care Characteristics, *Child Care Quarterly*, Fall 1979.
等がある。
- 9) 婦人開放運動と保育との関係については, Elizabeth Hagen, "Child Care and Women's Liberation," Pamela Roby, ed., *Child Care-Who Cares?*, Basic Books, 1975.