

## オーストラリアの保育サービスの特質

徳 永 幸 子

### Characteristics of Child Care Services in Australia

Sachiko TOKUNAGA

はじめに

1. 1972年保育法の成立と連邦政府の保育政策
2. 保育サービスの概要
3. 保育サービスの質の向上に向けて

おわりに

はじめに

出生率の低下や地域・家庭における児童養育機能の低下、そして児童虐待の増加などを背景に、わが国では児童養育の支援が緊急の重要な課題となってきた。すでに1997年には児童福祉法の改正によって、児童養育の社会的支援を強化していくための保育制度の見直しが行われた。その第1は、保育所入所を市町村の措置によって行っていたことから、親による選択利用システムへの変更であり、第2は、保育料を応能負担から均一負担に改めることであり、第3は、保育所が有する専門性を活用して地域住民への子育てに関する相談・助言を行うことであり、第4は、放課後児童健全育成事業を第2種社会福祉事業として制度化し、おおむね10才未満の子どもを対象としたサービスを提供すること等である。そして、保育サービスの規制・基準の緩和や弾力化が図られることになった。たとえば、すでにエンゼルプランでは企業による駅型保育所の設置が認められていたが、この改正では公立保育所の社会福祉法人への運営委託方式の活用や、社会福祉法人以外の民間主体、NPO、農協、株式会社などについて、保育所設置の推進が行われることになった。

これまで、非営利を原則としてきた保育サービスにこのように営利企業が参入するようになると、さまざまな問題が起こることが予測される。たとえば、経営維持や利潤追求を第一義的命題とする企業が、子どもの最善の利益を保障しうるのかという問題、経営が成り立たない地域へはサービスが提供されず、地域間格差が生じるのではないかという問題、親の所得によって子どもが受けるサービスの内容や質に格差が生まれるのではないかという問題等である。また、介護保険制度や社会福祉基礎構造改革において、社会福祉サービスが措置制

度から利用契約制度に変更されることになり、社会福祉を支えてきたこれまでの原理が大きく転換されることになる。したがって、このような動きに対して、利用契約制度や企業参入の是非論が議論されているところである。

オーストラリアでは、保育サービスの提供は親とサービス提供者との間の「契約」というシステムによって行われており、近年、連邦政府は保育ニーズの拡大に対応するために保育施設供給の拡大、保育費用の補助、保育サービスの質の向上を保育政策の重要な課題とし、その戦略を推進しつつある。そこで、ここではオーストラリアの保育サービスのそのような特質を明らかにすることによって、わが国の今後の保育サービスのあり方や方向性を考察する一助としたい。

### 1. 1972年保育法成立と連邦政府の保育政策

オーストラリアは、1901年に6つのイギリスの植民地がオーストラリア連邦として成立した国家で、現在6つの州と北部準州、首都特別地域、そしておよそ900の地方自治体で構成されている。人口はおよそ1800万人で、先住民のアボリジニとトレス海峽島しょ民は人口の約2%を占めている。また、多数の移民を受け入れている多民族・多文化国家でもあり、10人に4人は移民または移民の子どもで、その半数は英語を母国語としない国からの移民である。そのため、保育サービスにおいてもアボリジニの子どもや英語を母国語としない子どものためのサービスが提供されており、オーストラリア独自の事情を勘案しながらサービスの提供が行われているといえよう。

保育サービスの起源は、中産階級の慈善活動にあるといわれている。19世紀後半から20世紀のはじめにかけて人口が著しく増加してきた主要地域では、都市社会改良団体によって保育所や幼稚園が設置された。保育所と幼稚園はきわめて類似しているが、創設に至った経緯は異なっている。保育所は家庭の生活を支えるために就労しなければならない女性の保育ニーズに対応することを目的としてつくられ、一方、幼稚園はセンターや家庭訪問などで子どもに教育的活動を提供することを目的としていた。保育所のように女性の児童養育責任の軽減が目的ではなかったため、通常の保育時間は数時間であった。長い間、この2つの形態の保育サービスは民間団体によって担われ、幼稚園に対しては州政府の支援が行われるようになったにもかかわらず、保育所は何十年もの間支援のない状態に置かれていた。1950年代に入ると、州政府による幼稚園への支援が拡大したが、就園率は州によって格差がみられ、たとえば、1970年には首都特別地域が52%であるのに対し、ニュー・サウス・ウェールズ州は3%であった。このような著しい格差を理由に、連邦政府が幼稚園の設置問題に取り組むべきだという要求や圧力がしだいに強くなっていった。その一方で、保育サービスを権利として要求する女性運動が女性就労の増加のなかで高くなっていった。この運動は1960年中頃から展開されており、連邦政府の保育政策に大きな影響を及ぼすものであった。このような

経過を経て、1972年に保育法（The 1972 Child Care Act）が成立し、連邦政府は保育所の設置、運営・管理、財政、専門性等において公的支援を行うことになったのである。

その後、1974年には貧困を理由とするだけではなく、すべての子どもが保育サービスを受けられるように、さまざまなサービスを提供するという方針が出された。これは、すべての形態の保育サービスに財政的支援を行うだけではなく、保育的機能と教育的機能の伝統的分離をなくすものでもあった。幼い子どもを持つ母親の労働市場への参入が増大していくなかで、保育サービスは年々拡充されていき、施設型保育所よりも家庭内保育所の方が保育サービスの主要な形態として広がっていった。

1988年の国家保育サービス推進戦略では、保育サービスの量的拡大をねらいに、保育所、家庭内保育、一時的保育、学童保育の増設が計画された。それまで、民間企業、雇用主、地方自治体などが保育サービスを開設する場合、連邦政府による支援の範囲はきわめて限定されていたが、この計画によって、連邦政府と州政府との間で連携をもつことや民間企業への支援が強化されることになった。連邦政府は、労働市場や社会保障政策との連携を深めながら保育サービスを拡充する政策を推進したため、保育サービスは社会・経済政策の課題のひとつとして重要なものとなっていった。さらに、1992年から96年にかけては、州・国家保育サービス戦略が、94年には連邦政府保育サービス推進戦略が実施された。このような保育政策により、保育サービスの施設数は1989年から96年までの間に、11万4,691ヵ所から30万6,575ヵ所へと増加し、それにとまなう連邦政府の支出費用は215万8,000オーストラリア・ドルから854万4,000オーストラリア・ドルへと増大した<sup>1)</sup>。また、保育サービスを受けている子ども数の推移は表1のとおりであり、1996年には57万300人となり、1987年を基準にす

表1 保育サービスを受けている子ども数の推移

年度 サービスの種類	1984	1987	1989	1991	1994	1995	1996
保 育 所	36,163	50,105	60,776	135,400	227,300	266,900	311,000
家 庭 内 保 育	37,720	44,310	51,845	61,000	88,700	91,800	102,400
学 童 保 育	—	17,743	29,946	46,800	63,900	99,300	112,600
そ の 他	—	3,990	10,568	19,000	16,800	39,100	44,300
計	73,883	116,148	153,135	262,200	396,700	497,100	570,300

資料：1981-89年までは Office of Child Care および DCSH (Department of Community Services and Health) によるもの。1991-96年までは AIHW (Australian Institute of Health and Welfare) および DHFS (Department of Health and Family Services) によるもの。

<sup>1)</sup> Australian Institute of Health and Welfare. (1997), *Australia's Welfare 1997*, Australian Government Publishing Service. P110

ると保育所は6.2倍、家庭内保育は2.3倍、学童保育は6.3倍の増加となり、保育所、学童保育の増加は著しいものとなった。

さて、保育サービスに要する費用は保健・家庭サービス省 (Department of Health and Family Services) の保育サービス計画に基づき支出されている。保育サービス計画では、州や地方自治体との間で費用分担が行われるとともに協議によって予算編成が行われている。連邦政府の保育サービスへの費用支出の推移をあらわしたものが表2である。1995年から96年までの連邦政府の費用支出は約990万オーストラリア・ドルであるが、保育料補助金に支出されたのは657万オーストラリア・ドルで、そのうち民間企業、非営利団体、企業内保育所への支出は約5割を占めている。このような背景には、民間企業、雇用主、非営利団体などが保育サービスを提供する場合には、連邦政府による資金援助や税控除などの支援が行われたことや、保育料補助制度の受給資格者が増大したことがあるといえよう。

表2 連邦政府の保育サービスへの費用支出

単位 100万オーストラリアドル

項目 \ 年度	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96
保育料補助金	143.1	289.5	384.0	497.4	592.1	657.0
地域型保育所	64.8	99.4	113.4	127.6	131.8	129.3
家庭内保育	44.6	88.1	104.3	123.1	135.4	144.3
民間企業、非営利団体 企業内保育所	28.2	94.3	158.0	235.7	310.9	369.4
学童保育	5.4	7.6	8.4	11.0	14.0	14.1
運営補助金	65.2	92.1	99.7	112.3	119.8	131.8
資本金 (貸付金を含む)	5.7	10.1	5.6	4.2	4.2	10.8
その他 (その他の保育サービス への補助)	31.7	48.2	56.8	62.4	69.7	70.5
保育料扱い戻し金	-	-	-	-	87.5	120.5
計	245.6	439.8	546.2	676.4	873.4	990.6

資料 : DHHCS (Department of Health, Housing and Community Services) 1991年、1992年、  
DHHLGCS (Department of Health, Housing, Local Government and Community Services) 1993年 DHFS

オーストラリアでは、保育料の負担を軽減するために、保育料補助制度 (Child Care Assistance) と保育料扱い戻し制度 (Child Care Cash Rebate) の2つの制度を設けている。保育料は個々の施設が決定するしくみとなっており、年令、サービスの種類、州などによっ

て多少異なっている。たとえば、保育所の場合は南オーストラリア州では週145オーストラリア・ドル、クィーンズランド州では週109オーストラリア・ドルであり、ニュー・サウス・ウェールズ州では家庭的保育と同じ週122オーストラリア・ドルとなっている<sup>2)</sup>。保育料補助制度は、低・中所得家庭の保育料を補助する制度で、1993年より資産調査が導入され、収入が週485オーストラリア・ドル以下の家庭が対象となった。補助の対象となる施設は保育所、家庭内保育、一時的保育である。この補助金は施設に直接支払われ、差額を利用者が負担し、限度額は85%まで、週50時間以内で、およそ112オーストラリア・ドルとなる。1994年には保育所に子どもを預けている親の76%、約20万9,000人がこの補助金を受けている<sup>3)</sup>。一方、保育料扱い戻し制度は1994年に導入された。これは資産調査がなく、13才以下の子どもをもつ就労（就学、求職、職業訓練も含む）しているすべての親が受けられる。親は保育料を支払ったあと、その領収書をメディケアに提出すると、30%の扱い戻し金（上限は子ども一人につき週112オーストラリア・ドル）を受け取ることができる。保育者はライセンスをもって登録していなければならないが、公的サービスであっても、私的サービスであってもすべての保育サービスにおいて受けることができ、2つの制度は併用できることになっている。1995-96年には保育所を利用している家庭で保育料補助金を受けているのは、27万9,000人、保育料扱い戻し金を受けているのは、23万7,979人である<sup>4)</sup>。これらの家庭は公的サービスの利用において高い費用を負担していた人びとであり、この制度によって保育サービスは多くの家庭に利用しやすいものとなった。このような連邦政府による保育政策の推進によって、保育サービスへの要求は減少した。たとえば、1993年には0-5才の子どもへの一時的保育への要求がもっとも高かったが、96年には半減し、6-11才の子どもへの学童保育への要求も半減した<sup>5)</sup>。しかしながら、連邦政府の統計では子ども数に対するサービス供給量の割合に著しい地域格差が示されており、保育サービスの整備状況の格差はサービスの公平性の視点から今後検討されていくことが必要となろう。

## 2. 保育サービスの概要

オーストラリアの保育サービスは、法的根拠、種類、内容、運営・供給体制、費用等において多様であることを特質としている。それらは、0才から12才までを対象とし、大きく公的サービスと私的サービスに分けられる。公的サービスは連邦政府、州政府、地方自治体が財政援助を行い、おもに地方自治体、非営利団体、民間企業、雇用主などが運営主体となっている。一方、私的サービスは家族、親族、友人・知人、近隣の人々によって行われ、保育者はベビーシッターやナニーと呼ばれている。州によってサービスの名称や内容に違いがあ

2) Department of Human Services & Health, *Children's Services Fact Sheets* 1995

3) 『世界の福祉No37』国際社会福祉協議会日本委員会 1995年 P11

4) Ibid, *Australia's Welfare* 1997 P118

5) Ibid, P118

るが、およそ「家庭的保育サービス」、「施設における集団保育サービス」、「幼児教育サービス」、「就学児童へのサービス」の4つに分類でき、それをまとめたものが図1である<sup>6)</sup>。『オーストラリアの福祉』1997年版 (Australia's Welfare 1997) では、おもなサービスの種類と内容についてつぎのように説明されている。

(1) 保育所 (Long day care centre)

就学前の子どもを対象に保育や教育的活動の提供を目的につくられた施設。一般的には少なくとも1日8時間、週5日、1年に48週保育が実施される。

(2) 幼稚園 (Preschool or Kindergarten)

就学前の1年か2年、教育的活動を提供するサービス。通常、およそ2時間半から3時間、セッションに分けて異ったグループに提供される。Preschool の多くは学校の授業が実施されている期間だけサービスを提供している。

(3) 家庭内保育 (Family day care)

0才から12才までの子どもを対象に、保育者の自宅で保育や教育的活動が提供されるサービス。保育者はその運営を行う団体に所属し、その中央機関が利用者の斡旋やその他の支援を行う。

(4) 学童保育 (Outside school hours care)

就学児童を対象に登校前や放課後に保育や活動的なプログラムを提供するサービスで、登校前、放課後、休暇期間の3つの形態がある。

(5) 一時的保育 (Occasional care)

就学前の子どもを短時間保育するサービスで、親の文化的活動、通院、買物、休息などの個人的理由で受けられる。

(6) 多機能センター (Multifunctional centre)

0才から12才までの子どもを対象に異なったサービスを1ヵ所で提供するサービスで、地方に多くみられる。一般には保育所、学童保育、移動サービスが組みあわされている。

(7) アボリジニの子どものための多機能サービス (Multifunctional Aboriginal children's service)

先住民のアボリジニの子どもの特長なニーズに対応するサービス。保育所の中に母親のためのグループ活動、栄養指導、育児指導やその他のサービスを組み入れている。

(8) 移動サービス (Mobile service)

地方や僻地などに住んでいる家庭を対象にした移動するサービス。子どもには保育、集団活動、おもちゃや図書のサービスを、親には育児支援を行う。

<sup>6)</sup> Patricia Sebastian-Nickell, Rosemary Milne, *Care and Education of Young Children*, Care and Education of Young Children, Longman Cheshire Pty Limited

これら8つの種類のサービスの他に、夏休み等の休暇中の子どもへ活動的プログラムを提供する Vacation care や異年齢の子どもと接するグループとしての Playgroup などがある。1996年現在、CPS (Children's Services Program) にもとづいて実施されている保育サービス総数は、30万6,575ヵ所でサービスの形態別、州別に一覧にしたものが表3である。保育サービスのなかでも保育所が最も多く16万8,063ヵ所、次いで学童保育が7万1,846ヵ所、家庭内保育が6万91ヵ所、一時的保育が4,902ヵ所となっている。

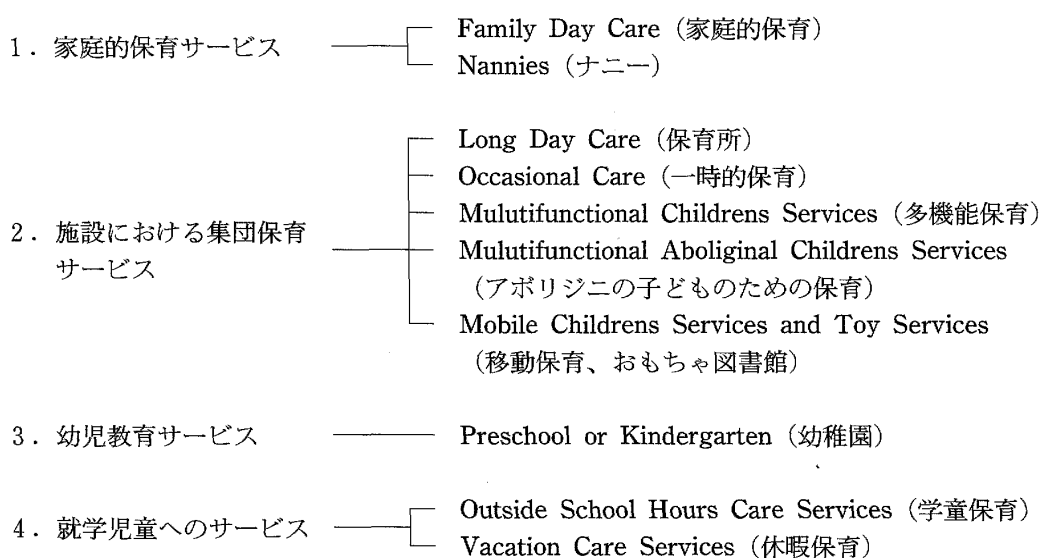


図1 保育サービスの種類

表3 州別保育サービスの設置状況

1996年3月現在

サービスの種類	州	ニュー・サウス ウェールズ州	ヴィクトリア州	クィーンズ ランド州	西オースト ラリア州	南オースト ラリア州	タスマニア州	首都特別地域	北部準州	オーストラリア
保育所		54,227	35,065	50,360	13,882	8,118	2,046	2,950	1,415	168,063
家庭内保育		19,151	16,383	10,682	3,689	5,134	1,682	2,510	860	60,091
一時的保育		1,408	1,322	744	559	441	250	132	46	4,902
多機能サービス		55	75	99	152	51	—	—	116	548
アボリジニのための サービス		460	170	120	117	126	27	—	105	1,125
学童保育		24,092	18,215	13,587	5,488	6,076	1,685	1,989	714	71,846
計		99,393	71,230	75,592	23,887	19,946	5,690	7,581	3,256	306,575

資料：DHFS 1996

ところで、オーストラリアの幼稚園は Preschool と Kindergarten の2つの名称で呼ばれ、州によって管轄、保育時間、設置場所、入所年齢が異なっている<sup>7)</sup>。また就学前1年か2年かによっても違いがある。就学前1年の場合、クィーンズランド州、西オーストラリア州以外は終日保育を行っているのに対し、就学前2年の場合はニュー・サウス・ウェールズ州だけが終日保育とセッション保育の2つの形態をもち、他の州はセッション保育のみである。サービスの管轄は就学前1年ではすべての州が教育省であるが、就学前2年では教育省か地域サービス省、あるいは両方となっている。また、サービスの提供場所も小学校、地域の施設、地方自治体の役所、Preschool 専用施設などさまざまである。入所年齢についてはニュー・サウス・ウェールズ州以外は5才（就学前1年）あるいは4才（就学前2年）としているが、その基準とする月日が異なっている。初等教育も州により異なり、クィーンズランド州は7年、北部準州、南オーストラリア州、西オーストラリア州は8年、他の州は準備教育を含めた7年となっている。近年の動向では、幼稚園と保育所の違いがなくなりつつあり、1995年には保育所の55%が就学準備のための幼児教育を提供している。その一方で地方では幼稚園に入ることのできない子どもを保育所が受け入れている<sup>8)</sup>。

1997年12月の ABS(Australian Bureau of Statistics) によると、保育サービスの利用において私的サービスから公的サービスへの移行がみられる(表4参照)。公的サービスを利用している子どもの数は、1990年11月から96年3月の間に18%増加した一方で、私的サービス利用は11%減少している。しかし、両方のサービスを利用している割合は高く、1990年の51.6%から96年には48.4%へとわずかな減少に留まっている。年齢別にみると、1990年では1

表4 公的サービスと私的サービスの利用割合

(%)

項目	1990		1996		1990		1996		1990		1996		1990		1996	
	1才以下		1才		2才		3才		4才		5才		6-11才	6-8才	9-11才	
公的サービスを利用	7.5	7.6	12.8	22.0	20.2	35.5	24.9	56.3	40.4	62.1	36.5	12.2	6.0	9.2	6.2	
私的サービスを利用	87.1	33.6	74.4	41.6	62.8	42.9	45.9	42.4	22.6	40.0	31.7	33.7	89.7	34.1	33.3	
公的サービス及び私的サービスを利用	5.2	38.0	12.7	55.1	17.0	62.5	29.2	75.3	37.1	76.8	31.8	41.3	4.3	40.1	37.3	
サービスを利用していない		62.0		44.9		37.5		24.7		23.2		58.7		59.9	62.7	

資料：ABS (Australian Bureau of Statistics) の1990年および1996年の資料から作成

<sup>7)</sup> インターネットによる豪日交流基金の情報では名称についてはニュ・サウス・ウェールズ州、首都特別地域は「Kindergarten」、ヴィクトリア州、タスマニア州では「Preparatory」、西オーストラリア州では「Pre-Primary」、南オーストラリア州では「Reception」、北部準州では「Transition」となっている。ここで述べている幼稚園の概要は Australia's Welfare 1997による。

<sup>8)</sup> Ibid, Australia's Welfare 1997 P109



才以下および6才から11才までが私的サービスの利用が高く、3才から5才までは公的サービスと私的サービスの併用が約3割を占めている。ところが、96年になると私的サービスの利用率が低下し、公的サービスと私的サービスの併用が高くなり、とくに3才から4才は約76%となっている。

オーストラリアでは、公的サービスの利用において親が就労しているかどうかで区別されることはないが、連邦政府は利用の優先性についてガイドラインを示している。それはつぎのようなものである。

- (1) 両親（ひとり親も含む）が就労（就学、求職、職業訓練を含む）している子ども
- (2) 子どもか親が障害をもっている場合
- (3) 虐待や養育放棄によって危機にある子ども
- (4) 就労していないが就学前の子どもを1人以上もつ親、または就労していないひとり親

これらの外にも、低所得家庭、アボリジニやトレス諸島の先住民族、英語を母国語としない家庭、社会的に孤立しているひとり親の家庭などに、サービス利用の優先性がおかれている<sup>9)</sup>。保育サービスの利用状況をその理由別にまとめたものが表5である。保育所の場合、「就労」が65.8%、「個人的理由」が29.9%、「子どもの利益」が33.7%となっており、一時的保育ではその割合の差はあまりない。しかし、幼稚園の場合は「子どもの利益」を理由とするのが90.5%となっており、教育的機能への親の期待の高さがうかがえる。「就労」を理由にした割合が高いのは学童保育89%、家庭内保育78.9%であり、私的サービスの利用も

表5 保育サービスを利用する理由の状況

1996年3月現在 (%)

サービスの種類	理由	理由の状況 (%)			
		就 労	個人的理由	子どもの利益	そ の 他
保 育 所		65.8	29.9	33.7	5.4
家 庭 内 保 育		78.9	20.2	17.8	5.2
学 童 保 育		89.0	9.1	5.9	3.0
一 時 的 保 育		33.4	46.4	47.1	4.2
幼 稚 園		19.4	16.7	90.5	8.7
その他の公的サービス		20.7	63.1	32.4	9.5
私 的 サ ー ビ ス		49.8	46.2	5.7	11.4

- ・「就労」は就学、求職、職業訓練を含む
- ・「個人的理由」は「就労」していない場合、買物、社会的活動やスポーツ、休息、通院、ボランティア・地域活動などを含む
- ・「子どもの利益」は子どもにとって有益であるという理由や就学準備など

資料：ABS

<sup>9)</sup> Ibid, *Australia's Welfare* 1995 P137

49.8%と高くなっている。近年、保育サービスの利用者は中流家庭、共働き家庭や高所得家庭が主要となってきた。それは連邦政府のガイドラインがサービス利用の優先性を親の就労にしているからである。そのことによって低所得家庭が公的サービスを受けられないという事態が生じており、親のニーズではなく子どものニーズに焦点をあてるべきだという議論もある。保育サービス利用において、子どもと親の両方に一致する優先性の再検討が必要であり、より柔軟に改善されていくことが求められているといえよう。

### 3. 保育サービスの質の向上に向けて

これまでみてきたように、オーストラリアの保育サービスの特質としてあげられることは、第1には連邦政府が保育サービスの拡大を重要な課題として推進してきたこと、第2にはサービス供給量を拡大するためにサービス運営主体への公的支援を行っていること、第3にはサービス利用者の費用負担を軽減するための保育料補助を行っていること、第4には多様な保育ニーズに対応するために多様なサービスを提供していること等である。

現在、オーストラリアの保育サービスが直面している課題は、保育サービスの質の問題であるといえよう。この問題については量的ニーズが一定程度充足されてから取りあげられる傾向がみられるものの、子どもの権利保障の視点からこれまでも議論されてきている。しかしながら、連邦政府がこの問題を取りあげるようになった背景には、保育サービスの分野に著しく民間企業が参入してきたことがある。オーストラリアでは、1993年から95年にかけて、「福祉分野から経済分野への脱皮」をスローガンに保育サービスへの民間活力導入が図られてきた。保育サービス供給の推移は表6にみられるとおりであるが、民間企業を運営主体と

表6 保育サービス施設数の推移

年度 サービスの種類	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
保育所 地域型	39,641	39,601	39,567	40,262	42,777	43,399	44,566	45,601
民間企業			36,700	53,210	53,920	70,587	88,614	109,691
非営利団体 企業内保育			(a)	(a)	7,455	9,787	11,295	12,771
家庭内保育	39,550	40,974	42,501	45,454	47,855	51,651	54,041	60,091
学童保育	30,568	37,212	444,449	48,222	50,340	59,840	64,046	71,846
一時的保育・その他(b)	4,632	4,797	5,059	5,634	5,626	6,228	6,365	6,575
計	114,391	122,584	168,276	192,782	207,973	241,492	268,927	306,575

(a) この数は民間企業の中に含まれている

(b) アボリジニのためのサービス、多機能サービスを含む

資料：DCSH 1989年、1990年 DHHCS 1991、1992年

DHHHLGCS 1993年 DSHS 1994年 DHFS 1996-97年

する施設は1991年の3万6,700ヵ所から96年には10万9,691ヵ所へと増大した。また、非営利団体や企業内保育所も年々増加し96年には1万2,771ヵ所となっている。このような動向は、保育サービスの運営費が政府からの補助金と利用者が支払う保育料によってまかなわれているために、経営の安定が確保できるという考えを背景としているが、商業主義に偏った運営がなされる懸念もあるといえる。したがって、子どもの権利保障に向けて保育サービスの資の確保や向上が課題とされるようになったのである。

オーストラリアでは、連邦政府はおもに保育サービスの量・質両面においてその充足を目指した方針や戦略を示し、それに基づく具体的な保育サービス実施の指導・監督を行うのは各州政府である。したがって、保育サービスの質は州による開設認可基準によって確保されているといえる。開設認可基準の要件は、建物、設備、保健・安全対策、運営、保育内容、職員配置等であるが、その法的根拠は多岐にわたっている。たとえば、ニュー・サウス・ウェールズ州では、「Centre-based Child Care Services Regulation 1989」において保育所、幼稚園、一時的保育、多機能保育、子どもセンター、企業内保育に関するライセンスの要件が規定され、家庭内保育については、「Family Day Care Services Regulation 1989」及び「Home-based Child Care Services Regulation 1989」に、移動保育サービスについては「Mobile Child Care Services Regulation 1989」に規定がある。

施設型保育所の規則には土地、建物、設備、備品の基準があり、開設にあたっては地方自治体及び州の地域サービス省との協議が義務づけられている。認可のための条件としてはつぎのようなことがあげられている<sup>10)</sup>。

- (1) 職員は資格を有するか、研修を受けているか、経験のあるもの
- (2) 個別的・集団的活動を通して子どもの社会的、情緒的、知的、文化的、身体的発達を促す保育内容
- (3) 適切な訓練、保健、安全の実施
- (4) 職員配置
- (5) 集団規模、定員
- (6) 備品の整備・管理
- (7) 建物の構造（保育室、園庭など）
- (8) 倉庫
- (9) 避難訓練

これらの他に、地方自治体の法令にも従わなければならないことになっている。もし違反した場合は1987年児童法 Children(Care and Protection)Act によって罰則が課せられる。また、機関のスーパーヴァイザーによってサービス実施についての監査・指導が行われることもライセンスの要件に含まれている。これらの要件のなかでも保育サービスの質の確保に

<sup>10)</sup> A Guide To Establishing A Centre-Based Child Care Service in New Southh Wales P4-5

において職員配置基準は重要な要素であるが、その基準は州によって異なっている。ニュー・サウス・ウェールズ州では2才未満児が1：5、2才児が1：8、3才以上児が1：10、タスマニア州では1才未満児が1：3、1才児が1：5、2才以上児が1：7であり、わが国に比べ厚い人的配置となっている。

保育サービスの開設にあたっては、このような基準を満たしライセンスを取得することが必要であるが、運営については各施設に委ねられている。したがって、保育サービスの運営が市場原理に左右されないように、また、地域性や親の所得・生活状況によって不公平が生じないように、国レベルでのサービスの質の確保が必要となろう。保育サービスの開設認可基準は保育水準の維持・向上を目的としたものではなく、最低基準しか確保できない性質のものであるため、保育サービスの質の向上のための新たなシステムが求められたのである。そこで連邦政府は1994年に保育水準向上認定制度（Quality Improvement and Accreditation System）を創設した。この制度はつぎのようなことを目的としている<sup>11)</sup>。

- (1) 保育施設を利用している子どもは、良質な保育を受ける権利を有する。保育環境の整備は、子どもの成長を支援していく上でのサービス提供側の義務である。
- (2) 保育施設は、利用者の親とともにサービスの内容について常に自己評価・点検を行い、子どもとその家族のニーズに応えとともに、職員の労働管理の整備向上に努めなければならない。
- (3) 保育施設の熱意と保育のプロとしての認識を地域に対してアピールし、その存在に理解を得ることが大切である。

この制度の実施にあたっては、各方面の学識経験者や有職者、調査機関・関連団体の代表によって構成される委員会がつけられた。保育料補助制度の対象になっている地域型保育所にはこの委員会の認定を受けることが義務づけられ、約99%の施設が認定された。

保育水準向上認定制度のプロセスは、図2のようになっており、自己点検と外部点検によって行われる。自己点検は職員と子ども、職員と親、職員同志の3つの関係が保育の質の向上に重要であると考えられ、それに関する項目を中心にチェックリストが作成された。その他には、保育内容、健康・保健衛生、栄養管理、施設運営、職員研修に関する項目が設けられている。州政府による開設認可基準は良質のサービス提供を保障する基準ではなかったが、この制度の導入により、サービスの質の向上を図ることが期待され、保育サービスを利用している子どもの良質のサービスを受ける権利が保障されることになった。連邦政府によるこのような保育政策は、保育サービスへの公的責任をはたすものであるとともに、自己点検を組み入れたことによってサービス運営主体の自己努力をも問うものであるということができよう。

<sup>11)</sup> こども未来財団『児童環境づくり等総合調査研究事業海外調査報告書』平成7年度版 P155

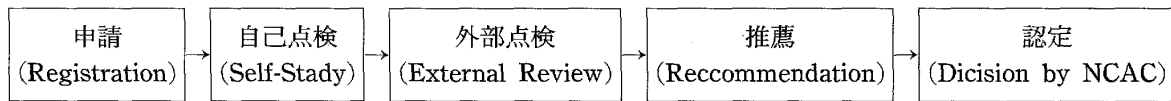


図2 保育水準向上認定制度のプロセス

オーストラリアの社会サービスにおいて、保育サービスは重要な課題となり、「要求への対応」としてその量的拡大に焦点があてられてきた。その変化に労働市場が大きく関与してきたため、社会福祉は労働市場の経済的、構造的調整を促進するものとなったという見解もみられる。このような保育サービスを推進してきた労働党政権は13年続いたが、1996年に行われた総選挙で敗退し、自由党・国民党連合が勝利した。この政権交代によって保育政策も転換されることとなり、保育サービスの予算削減が実施されつつある。そのようななか、今後連邦政府が保育サービスへの公的責任をどのように果たすのか、保育サービスの質の向上に向けてどのような政策が実施されるのか注目されるところである。

#### おわりに

1999年7月3日に総理府が発表した少子化に関する世論調査では、75.5%が育児の社会的支援を求めており、その内訳は共働きできるような環境整備が36.8%、税負担の軽減が33.4%、児童手当など現金給付が27.9%となっている。このようななか、1998年の保育所総数は2万233ヵ所前で前年度に比べ67ヵ所減少し、幼稚園は1999年5月1日現在の「学校基本調査速報値」によると、1万4,527ヵ所前で前年度に比べ163ヵ所減少している。学童保育は1998年から児童福祉法に位置づけられた事業として新たにスタートしたため現在急増しており、1999年5月現在では1万231ヵ所である。少子化対策として行われているエンゼルプランの実現は遅れており、一時保育と地域子育て支援センターの設置はようやく半分達成したにすぎなく、2000年度からは新エンゼルプランが実施される予定である。

保育ニーズの地域格差は大きく、保育所や幼稚園の統・廃合が起こっている地域がある一方で、都市部を中心に低年齢児の保育ニーズが高くなっている。1998年10月1日現在の保育所入所待機児数は5万8,457人（厚生省児童家庭局保育課速報版）であり、そのうち7割が2才以下の低年齢児である。このような状況から、幼稚園の預かり保育が増加しつつあり、これまで二元化されていた保育所と幼稚園の機能が変化しつつある。

また、認可外施設は、多様な保育サービスが展開されていくうえには公的サービスの対応の遅れを補う形で必要とされてきたものであるが、1999年1月10日現在、各都道府県で把握している総数は9,641ヵ所である。こうした施設の実態を把握することは困難であるが、1980年代に起こったベビーホテル問題から保育サービスの質がどのように確保されているかが懸念される。

児童福祉法において、第1条で「児童が健やかに育成され、生活を保障され、受護される」理念を、第2条で「国および地方公共団体の児童の育成責任」が明示されていることに明らかかなように、すべての子どもに質のよい保育サービスを保障することは国の責務である。財政難を背景に「選択の自由」の名のもとに民間企業にサービスを委ねることは、保育サービスの質の低下につながる危険があり、基本的には社会福祉サービスは民間企業の競争原理にはなじまない性格のものであるといえよう。社会福祉事業法第5条には「国および地方公共団体は、法律により帰せられたその責任を他の社会福祉事業を営業者者に転嫁し、又はこれらの者の財政的援助を求めないこと」と、行政責任転嫁禁止の規定があり、この規定のなかには国および地方公共団体の児童養育責任が含まれているといえる。それゆえに、これまで保育サービスの提供が公的サービスを中心とし、それができない場合に営利を目的としない社会福祉法人に委託され民間企業の参入を認めてこなかったのである。

わが国の保育サービスに民間企業が参入してくるなかで、今後保育サービスの質の確保や向上をどのように推進していくのか、オーストラリアの保育サービスから示唆を受けることがあるといえるのではないだろうか。

#### 参 考 文 献

- ・ Australian Institute of Health and Welfare. (1993), *Australia's Welfare 1993: services and assistance*, Australian Government Publishing Service.
- ・ Australian Institute of Health and Welfare. (1995), *Australia's Welfare 1995: services and assistance*, Australian Government Publishing Service.
- ・ Australian Institute of Health and Welfare. (1997), *Australia's Welfare 1997: services and assistance*, Australian Government Publishing Service.
- ・ Commonwealth of Australia. (1996), *Women and Family Papers*, Australian Government Publishing Service.
- ・ Edward, C. Melhuish. and Peter, Moss, (1991), *Day Care for Young Children: international perspectives*, Routledge, New York.
- ・ Michael, Wearing. and Rosemary, Berrreen. (1994), *Welfare and Social Policy in Australia*, Harcourt Brace and Company, Australia.
- ・ Nora, S. Gustavsson. and Elizabeth, A. Segal. (1994), *Critical Issues in Child Welfare*, Sage Publications, Inc. California.
- ・ Peter, Saunders. (1994), *Welfare and Inequality: national and international perspectives on Australian welfare state*, Cambridge University Press, Melbourne.
- ・ 『世界子供白書1998年版』財団法人日本ユニセフ協会
- ・ こども未来財団『児童環境づくり等総合調査研究事業海外調査報告書』平成6年度・平成7年度版
- ・ 日本子どもを守る会編『子ども白書1999年版』草土文化 1999