

## OECD の ECEC 政策理念と戦略

—“Starting Strong II: Early Childhood Education and Care” (2006)—

OECD’s Ideology and Strategy on ECEC Policy

—“Starting Strong II: Early Childhood Education and Care” (2006)—

首藤 美香子\*

SUTO Mikako

**Abstract**

This paper is to explain the OECD’s ideology on and strategy of ECEC, based on “Starting Strong II: Early Childhood Education and Care”(2006).

OECD is aiming to achieve lifelong learning by strengthening the support for children’s early development and learning. OECD uses the term of ECEC, considering that “Care” and “Education” are indispensable and should be integrated in policymaking and providing services.

“Starting Strong II”, based on the comparative study of 20 developed countries, proposes the following policies: (1)provision of the comprehensive and consistent service to all children from 0 to before-primary school; (2) rearrangement of economic, labor, education and welfare policies, placing children’s well-being, early development and learning at the core of ECEC work; (3)respecting the child’s agency and natural learning strategy; (4)the government’s responsibility for funding source for quality service and its efficient allocation; (5)promotion of the involvement of all stakeholders (government, local governments, parents, children, staff) and building the framework for effective governance; (6) measures for the handicapped, minorities and for poverty; (7) assessment for quality services; (8) improvement of staff conditions and development of specialists.

The main characteristic of OECD’s ECEC is to realize lifelong learning, proposed by Jacques Delor’s report, “Learning; The Treasure Within”(1996), and to implement coherent policies based on the protection of children’s rights and the principle of democracy. What OECD tries to achieve is to build society, which accommodates variety and symbiosis.

The conclusion of this paper is that we need to examine what lessons we get from “Starting Strong II” and to pay more attention to policy framework when we discuss the improvement of the quality of early childhood care and education.

**はじめに**

1990年代以降、国際社会では、乳幼児期の発達と学習が初等教育を含むその後の人生の経験や生活の質に極めて重要な意味を持つとの問題意識のもと、EC=Early Childhood、ECD=Early Childhood Development、ECCE=Early Childhood Care and Education、ECEC= Early Childhood Education and Care

---

\*研究協力者・青山学院女子短期大学/昭和女子大学非常勤講師

と呼ばれる分野への政策的な関心が高まってきている。

そこで本稿では、近年の国際情勢の変化のなかで、乳幼児期の発達と学習に関する政策対応がなぜ重視されるようになってきたのか、その意義はどのように認識されているのか、また乳幼児の教育・福祉・健康政策に関する各国の動向および課題について、OECD(経済開発協力機構)の報告をもとに検討したい。OECDは、先進諸国の間で0歳から就学前の子どもの発達と学習の支援がどのように行われているか、1990年代後半から2000年代初頭にかけて、大規模な実態調査を行い、“Starting Strong”(2001)、“Starting Strong II”(2006)で、その比較分析と政策提言を行っている。特にOECDが各種データをもとに抽出した先進国共通の課題と、課題解決に貢献し得るとして紹介した先駆的な取り組みの数々は、各国の政策関係者に大きな反響をもたらした。したがって、以下では、乳幼児期に関する政策調整の場にEC、ECD、ECCE、ECECの概念が登場してきた社会的背景、それらの概念と日本の既存の概念との共通点と相違点、OECDの実施した国際調査の目的と方法論、実証分析の概要、さらにOECDが目指す政策理念と戦略についての解明を試みたい。

## 1. EC、ECD、ECCE、ECECの訳語

国際社会で議論されているEC、ECD、ECCE、ECECとは、日本語ではおおまかにどのような概念として捉えられるだろうか。発達心理学では一般に、Early Childhoodは「幼児期」を意味し、「およそ2歳から6歳ごろまで」<sup>(1)</sup>、あるいは「出生時より就学前をさす場合もあるが、一般的には1歳から1歳半頃の2足歩行と有意味言語の出現期から就学前までをさすことが多い」<sup>(2)</sup>とされる。しかし、例えばUNESCOの解釈によれば、ECはライフサイクルの早期の段階である幼児期を特定するものではないとされる。またECは、基礎教育や初等教育のようにその内容や方法についてある一定の共通理解が成立している概念とは異なり、ECが付く用語は、様々な目的、教育学的実践、サービス形態を含意し、さらに個人が属する社会・経済的地位の違いに応じて変化し、幅広い意味を持つものだとされる。同様に、Early Childhood Developmentも一律には把握し難い概念であり、それは認知発達だけではなく、身体面、情緒面、社会性の発達にも留意した全体的なアプローチであることを強調する用語であり、CareやEducationの社会的行為や過程ではなく、「丸ごと子どもそのもの」に焦点をあてるのが意図されている語だと定義されている<sup>(3)</sup>。なお、教育開発の専門家は、ECDを、「原義的に乳幼児期のケアと教育の両側面から子どもの多面的発育を統合的に扱う活動」ではあるが、直訳の「乳幼児期の発達」では「それが途上国における開発努力の一領域を示していることがわかり難い」ため、日本語では「乳幼児開発」と翻訳する<sup>(4)</sup>。

一方、Early Childhoodに対するCare(「注意」「関心」「世話」「保護」「監督」<sup>(5)</sup>)とEducation(「教育」)を併記するEarly Childhood Care and Education、あるいはCareよりもEducationに優先的価値を置くEarly Childhood Education and Care<sup>(6)</sup>については解釈が分かれる。例えば、日本の「保育」、「幼児教育」の概念を英語表記する際は従来、ECCEやECECという用語が用いられることが非常に多く、日本保育学会は、英語での正式名称をJapan Society of Early Childhood Care and Educationとしている<sup>(7)</sup>。しかし、ECCEやECECは、比較教育学の一部では「早期幼児期教育」という訳語が<sup>(8)</sup>、また国際教育協力の分野では「就学前保育・幼児教育」、「乳幼児のケアおよび教育」という訳語が<sup>(9)</sup>あてられるなど、引用者によって異なる解釈のもとでの訳語がみられる。

後述するように、日本の「保育」「幼児教育」の概念は、子育てに対する日本固有の長い伝統や幼稚園・託児所・保育所という制度の複雑な発展過程を反映しながら形成されており、現在も「保育」

「幼児教育」は文脈に応じて様々な使い分けがなされている。したがって、今日国際間で使用される ECCE、ECEC とは、その成立の背景や含意するものが異なると考えられ、両者を単純に同一の概念と理解していかどうか慎重を期する。また、Early Childhood を「早期幼児期」や「就学前」の段階と限定して捉えることは可能かどうか、学際的な議論を要するところだろう。さらに、Care を「ケア」とカタカナ表記で直訳し、2000年以降の日本の高齢者福祉の政策・実践において「介護」や「看護」の意味合いが強調される傾向にある用語<sup>(10)</sup>を、あえて幼児期における人間形成の営為にも用いることの是非や、Care and Education を「ケア」と「教育」という二つの機能に分断し、and でつながる両者の関係を、「と」や「も」や「かつ」ではなく、「および」という接続詞で表現することの妥当性についても、検証を待つ必要があるだろう。このように、現状では ECCE、ECEC に直接対応する適当な日本語が見当たらないといえる。よって本稿では、ECCE、ECEC は原語のまま使用し、同じく日本語として端的に表現することの難しい Care についても英語表記とする。(なお、教育以外に含意するものが特でない Education についても、本稿の引用部分で Care と対置させられている場合のみ、形式的に Education と表記したい。)

## 2. 生涯学習の基礎段階としての ECEC への着眼

近年、EC、ECD、ECCE、ECEC に対する国際的な関心が高まってきた背景のひとつには、途上国に対する教育協力の方針転換がある。1989年に国連総会で「子どもの権利条約」採択を受けた翌1990年、UNESCO・UNICEF・世界銀行・国連開発計画主催で「万人のための教育世界会議」が開催され、「ジョムティエン宣言－基礎的な学習のニーズを満たす－」が決議された。そこでは「基礎教育」の概念が拡張され、「学習は誕生時から始まる」として、ECCE の重要性が強く認識されることとなった。さらに2000年には、「万人のための教育」のその後の展開の方向性を示す「ダカール行動のための枠組み」が採択され、その目標の筆頭に「最も恵まれない子どもたちに特に配慮を行った、総合的な ECCE (※文部科学省・外務省の訳では、就学前保育・教育) の拡大と改善を図る」が挙げられ、2001年以降、途上国に対する ECCE 分野での国際教育協力が本格化していく<sup>(11)</sup>。

一方、先進国内に顕在する教育機会の不均衡と質的偏差を問題視する OECD は、「生涯学習の実現」という観点から、1996年以降、ECEC 分野の政策対応を模索してきている。OECD は、民主主義と市場経済を原則とする30カ国の先進諸国が集まる唯一の国際機関であり、「経済成長」「開発途上国援助」「多角的な自由貿易の拡大」に貢献するために1961年に設立された。OECD は、政治・軍事を除き、経済・社会のあらゆる分野の問題を取り上げ、研究・分析し、政策提言を行っている。OECD は、相互依存が高まりつつある国際社会において、加盟国が諸政策について自由な協議を行い、国際的公正さについて共通の認識を醸成し、「政策調整を図る場を提供」している点が大きな特徴である。衆知の通り OECD は、加盟各国の教育政策について各種データに基づき比較・検討し、先進国共通の課題を提示するとともに、課題解決のための優れた実績を紹介することにより、教育による社会的格差の是正を目指そうとしている<sup>(12)</sup>。

OECD は1973年以降、先進諸国における生涯学習の振興を主要な政策課題のひとつに置き、リカレント教育すなわち社会人のための再教育の推進を提唱してきた。しかし、その生涯学習戦略は、1996年を境に方向転換を迫られる。その背景には、共産主義政権崩壊後のグローバリズムの進行、市場の拡大による経済活動の活発化、国境を超えた人・もの・サービス・資金の移動、情報技術の革新など、先進諸国における産業・社会構造の急速な変化に対応できる能力を備えた労働力の育成

と生産性の向上が大きな課題となり、旧来の教育理念や方法では対応しきれなくなったという事情がある。1996年に開催された加盟国教育大臣会合では、21世紀の教育改革の目標として、「万人のための生涯学習の実現」(Lifelong Learning For All ; Meeting of the Education Committee at Ministerial Level, 16-17 January 1996)を唱えた共同宣言が採択され、生涯教育の概念が刷新されることとなる。つまり、持続可能な社会の開発及び連帯に向け、生涯学習の概念は、リカレント教育や職業訓練にとどまらず、人生のすべての段階において生活のあらゆる面で展開される学習を包括するものとされ、時代の変化に即応する新しい知識と技能の習得、および学習者の視点にたち、学習の成果だけでなく学習の動機や意欲、学習過程で経験する喜びや充足感・達成感、それに付随する地域の活性化や他者理解に重点が置かれることとなった<sup>(13)</sup>。

この1996年のOECD「万人のための生涯学習の実現」の共同宣言では、各国の教育大臣が「生涯学習の基礎を強固にする」ための「ECEC へのアクセスの拡充と質の改善」を高い優先課題とすること、早期からの教育格差の是正に向け、特に不利な養育環境にある子どものECECへのアクセスの改善を喫緊の課題とすることに同意し<sup>(14)</sup>、また一連の生涯学習の進捗状況を把握する一手段として、ECECのテーマ別研究が企図された<sup>(15)</sup>。したがって本稿で紹介するOECDの“Starting Strong”というタイトルには、生涯教育の出発点として「人生の始まりこそ力強く」というOECDの生涯教育戦略が明示されていることがわかるだろう。

ところで、OECDと共に生涯教育概念の構想とその世界的な展開に大きな役割を果たしてきているUNESCOは、1993年に「21世紀教育国際委員会」を立ち上げ、1996年には生涯学習の教育政策形成の指針となる『学習：秘められた宝』(“Learning: The Treasure Within” 通称『ドロールレポート』)を発表している。OECDが「万人のための生涯学習の実現」を提唱したまさしく1996年に出された『学習：秘められた宝』は、生涯学習こそが21世紀への重要な鍵であるとして、生涯学習の四本柱、すなわち「知ることを学ぶ」(Learning to know)、「為すことを学ぶ」(Learning to do)、「共に生きることを学ぶ」(Learning to live with)、「人間として生きることを学ぶ」(Learning to be)の理念を掲げた<sup>(16)</sup>。なかでも最も重視されたのは、「共に生きることを学ぶ」であり、「他者とその歴史、伝統、価値観などに対する理解の増進とそれに基づいた相互依存の高まりの認識と将来の危機や諸問題に対する共通の分析に支えられて、人々が協力して、不可避な摩擦を知性と平和的な秩序で解決できるような新たな精神を創造する」ことが目指された<sup>(17)</sup>。

ここで注目したいのは、UNESCOの「共に生きることを学ぶ」という「ユートピア的発想」<sup>(18)</sup>は、OECDのECEC政策理念と戦略の中軸でもあるという点である<sup>(19)</sup>。そのことについては本稿の末尾でふれたい。というのもOECDに対しては、「自由貿易と競争を重視する新自由主義をいかにして最も効率的に推し進めるかという技術的な関心が支配的」で、「教育を人的資本形成の手段として捉える傾向、教育を経済成長の動因とみなす考え方が強い」という批判があるからである<sup>(20)</sup>。後述する通り、OECDがECECの政策対応へ積極的な関心を示すようになった背景には、子どもの貧困削減、マイノリティの子どもの社会的インクルージョン、出生率の増加、女性の就労促進とジェンダーの公正の両立などの今日的課題に対する解決策として、ECECへの投資が経済的にも教育的にも有効であるとの研究成果が出されていることと無関係ではない<sup>(21)</sup>。しかし、OECDの生涯学習構想に基づいたECEC政策理念と戦略は、経済成長のための人間開発に留まるものではなく、その効果が統計的に実証されたものであっても貧困層に特化した補償教育のあり方や認知発達に重点を置く就学前準備教育を全面的に支持するわけではないことは、報告書を精査すればわかる。OECDは、万人が、生涯の全過程を通じ、平等かつ公正に開かれた学習機会によって主体的な人間形成を

図ることを願い、その基礎段階として ECEC を重視していることを念頭に置く必要がある。

### 3. OECD の ECEC 概念と日本の「保育」概念

次に OECD による ECEC の定義を明確にしてみよう。参考までに、OECD とは対照的に Education ではなく Care を前面に置く UNESCO の ECCE 概念の日本語での定義を、『EFA Global Monitoring Report 2007』翻訳版から見てみよう。そこでは、UNESCO の「ECCE はフォーマル、インフォーマル、ノンフォーマルすべての環境での誕生から初等教育就学までの子どもの生存、成長、発達、学習——健康、栄養や衛生、感情的発達を含む——を指す。ECEC のプログラムは、保護者を対象としたプログラムからコミュニティにおける子どものケア、施設での保育、フォーマルな就学前教育、そしてしばしば学校に至るまで、非常に幅広い取り組みを包含している。プログラムは一般的には次の2つの年齢層を対象としている；①3歳以下の子ども、②3歳から初等教育就学前まで(通常は6歳までだが、例外をなくすために8歳までをも含めておく)」と訳される<sup>(22)</sup>。

一方、OECD は“Starting Strong” (2001)および、“Starting Strong” (2006)の用語解説において ECEC を下記のように定義する。両者に共通するのは、ECEC を「施設の編成、財源、開所時間、プログラム内容を問わず、義務教育年齢に達する前の子どもたちの Care と Education を提供するすべての制度・施設を包括する用語である」とする点である<sup>(23)</sup>。ただし、2001年度版では、「Early Childhood の期間は、0歳から8歳まで」と各国の義務教育制度の違い<sup>(24)</sup>を考慮して、幅広く取っている。このように、ECEC では発達心理学の定義と異なり、Early Childhood の範囲が出生後より学齢前までとなっているため、EC は「乳幼児期」と訳する方が妥当であろう。

さて、2001年度版では、ECEC という枠組みを設けるのは、OECD 諸国で下記のような点についての合意が形成されつつあるからだという。すなわち「Care と Education は、分離不能な一体的概念であり、子どものための質の高いサービスは必ず両者を提供するものである。幾つかの国では、両親が働いている子どもの世話をするための Child Care と、子どもの発達を高めて就学準備を行う Early Education (早期の教育)とを区別している。が、Child Care と Early Education の区別は実際には不明瞭であり、Care を掲げる施設のなかにも学習の機会は多くあり、教育的な (Educational) 施設でも子どもに Care をしている。幾つかの国では、この二つの用語のせいで、一貫性のない政策決定やサービス供給につながる Care と Education に二元化された制度に基づいた、縦割りのバラバラなサービスへアプローチする傾向が強まる。その代わりに ECEC という用語を使うことで、雇用や社会・経済的地位に関係なく、すべての親とすべての子どもを包括する政策とサービスに、Care と Education を統合させた首尾一貫したアプローチを採る支えとなる。このアプローチはまた、(Care と Education を結合させるという) 調整によって、Care と学習と社会的支援を含む幅広い目的を果たすものになるであろう。」<sup>(25)</sup>。同様の主張は、2006年度版でもなされており、そこでは ECEC の用語を用いることに対して、「Education と Care を一つの語句に結合することで強調しているのは、幼い子どもたちへのサービスは Care、発達、学習の機会の3つが結びついているべきだということ、また幼い子どもたちへのアプローチでは Education と Care は分離されるべきではないということである。」<sup>(26)</sup>とされている。

ところで、Care と Education を不可分のものとして包括的に捉える OECD の ECEC 概念は、日本の「保育」概念に近い。ここで、日本の「保育」という用語の歴史をふりかえってみよう。

日本において、「保育」とは、明治初期に考案された専門用語で、幼児期の人間形成に働きかける

大人の営みの本質を学校教育と差異化する意図が込められて造られた用語であり、幼稚園設立時において、知育よりも子どもの身体の健康や活動意欲、モラルの育成に力点を置く教育構想に基づいて意識的に選択された呼称だという<sup>(27)</sup>。戦前は幼稚園の営みに対し「保育」という用語が用いられていたが、戦後は保育所の営みに対しても「保育」と呼ばれ、現在は、幼稚園の目的を規定した学校教育法と、保育所の目的を規定した児童福祉法の双方において、「保育」という言葉が併用されている。なお、学校教育法でいう「保育」は、「保護と教育の一体化したもの」、児童福祉法でいう「保育」は「保護と養育」とであると解釈されてきた。また、学童「保育」のように、放課後の小学生の活動を意味する場合に使われることもある。さらに近年は、学校教育との連続性を強調して、幼稚園に「幼児教育」の用語がふりあてられる傾向もでてきている<sup>(28)</sup>。このように、日本では「保育」という用語は文脈に応じて様々な使われ方がされている。

ただし冒頭でも述べた通り、日本保育学会に代表されるように、「保育」を英訳する場合、Early Childhood Care and Education の表記がなされることが非常に多い。例えば、日本教育学会で教育にかかわる学術用語の整理に携わった田中孝彦は、「保育」の英訳作業が難航し議論の末、Early Childhood Care and Education になったと述べる。その田中は、「保育という言葉にこめられてきたもの」として、「保育」の意味を歴史的に回顧しながら、以下のように捉える。すなわち「保育」とは、①乳幼児期にふさわしい「人間的成長」を保障するいとなみ、②「子どもの生命・衛生・健康を守る働きかけ(養護)」と「人間的発達を促す働きかけ(教育)」の両方を包むもの、③人々が共同で組織するもので、国や自治体の公的責任を重視するもの、そして④「人間らしく働く」と「人間らしく子育てをする」ことを両立させるための人々の努力と模索、の四つを含むものだとする<sup>(29)</sup>。

このように日本の「保育」という概念は、保育や教育の研究・実践に携わる者の間では、単純に置き換えることが難しい、豊かな内容を持つものであるという認識が共有されている。その意味で、OECD の ECEC 概念は、「保育」という日本語のもとで歴史的になされてきた、幼い子どもの育ちを支える日本の多様な取り組みの軌跡と重ね合わせることもできる。

ただし、OECD が ECEC という用語を用いるのは、政策上における Care と Education の一体化と一貫性を強く志向するからである。多くの先進国に見られるような、乳幼児に対する「教育」と「福祉・健康」を管轄する行政の分割を克服し、子どもの年齢や親の社会・経済的地位に関係なく、すべての子どもに包括的な Care と Education を一貫して提供する政策の実現が、OECD が目指そうとする ECEC の方向である。したがって、ECEC を日本語の「保育」に安易に置き換えてしまうと、幼保が二元化されている日本の現状を是認したまま不用意に議論を進めていくことにもなりかねず、それは ECEC という「ひとつながり」の用語を用いることで、制度上の様々な欠陥を直視し、本質的な問題解決を図ろうとする OECD の意図を正しく理解していることにはならない<sup>(30)</sup>。

#### 4. OECD 加盟諸国における ECEC の実態調査の対象と方法、分析結果

—“Starting Strong”(2001), “Starting Strong II”(2006)—

前述した通り、OECD では1996年開催の加盟国教育大臣会合「万人のための生涯教育の実現」において、乳幼児のためのプロジェクトが奨励され、「ECEC へのアクセスの拡充と質の改善」を高い優先課題とする共同宣言が出された。OECD 教育委員会が ECEC 政策に関するテーマ別研究“Starting Strong”に着手するのは1998年3月からで、第一回目の実態調査には、オーストラリア、ベルギー、チェコ共和国、デンマーク、フィンランド、イタリア、オランダ、ノルウェー、ポルトガ

ル、スウェーデン、イギリス、アメリカの計12カ国が参加した。

ECEC の調査結果は、2001年6月に“Starting Strong”のなかで詳しく紹介されており、各国の実証分析を踏まえ、ECEC 政策の成功のカギを握る要素として、以下の8項目の提言が出された<sup>(31)</sup>。

- 1) ECEC 政策の開発と実施に向けた体系的かつ包括的なアプローチ
- 2) 教育制度との強固で対等な協力関係
- 3) アクセスのためのユニバーサルなアプローチ  
(特別な支援を必要とする子どもに対する個別の配慮を含む)
- 4) サービスとインフラに対する相当量の公的投資
- 5) 質の改善とその保障のための参加型アプローチ
- 6) すべての ECEC サービスに従事する職員の適切な養成・研修と労働条件
- 7) データ収集と監視に対する制度的な関心
- 8) 研究と評価のためのしっかりとした枠組みと長期的な計画

以下で検討する“Starting Strong II”（以下 SS II と略す）は、上記の8項目がいかに関係しているか各国の動向を追跡調査し、先進国の ECEC に共通する問題構造と、その解決に向けた長期的な展望や制度設計の戦略について具体的に論じたものである。第二回目の調査の実施は、“Starting Strong” 発表の半年後の2001年11月に決定され、先の12カ国に加えて、オーストリア、カナダ、フランス、ドイツ、ハンガリー、アイルランド、韓国、メキシコの8カ国が新たに参加し、全20カ国となった。第二回目の調査は2002年の8月より開始され、2004年の冬に終了している。

ここで、第二回目の調査の対象と方法、調査結果の概要について確認しておこう。第一回目と同様、OECD が調査対象とする ECEC とは、「施設の編成、財源、開所時間、プログラム内容を問わず、義務教育年齢に達する前の子どもたちの Care と Education を提供するすべての制度・施設」であった。取り上げられたサービスを順に挙げると、0歳から義務教育年齢までの乳幼児に対する、家庭的保育(family day care)、施設型の ECEC(center-based ECEC)として保育所(crèche)、幼稚園(kindergarten)、プリスクールプログラム(pre-school programmes)、学校外施設(out-of school provision)、放課後サービス(after-school care)、3歳から12歳までの子どもが学校の時間外で利用できるフリータイムサービス(free-time services for children)、プレイグループ(playgroup)、公的な就学前教育(public pre-primary education)、総合サービス(comprehensive services)などである。また、ECEC に関する制度としては、乳幼児のための教育・福祉・健康の政策に限らず、出産・育児休暇や家族支援政策など、子どもを持つ親や家庭向けのサービスも視野に入れて検討している<sup>(32)</sup>。

さらに、各国の ECEC の実態は下記の項目に関する情報をもとに、総合的に把握された。すなわち、ECEC の所轄官庁、ECEC を取り巻く社会状況（例えば、出生率、親の所得、女性の労働力参加率、女性の就労形態、出産休暇と育児休暇の期間と有給・無給の別、実質的な休暇取得率、育児手当の有無と支給額）など、子どもと学校に関する情報（6歳未満の人口、子どもの貧困率、義務教育開始年齢、教育の無償化開始年齢など）、乳幼児向けサービスの形態と対象とする年齢、サービスの供給や利用の状況、財政（財源、助成制度、就学前教育サービスおよび3歳未満児のサービスに対する公的支出の GDP 比と教育予算比、親の負担率など）、サービスの質に関する情報（監督官庁と許認可制度、規制、職員の資格要件、養成・訓練・研修の方法と内容、職員の配置と労働条件・給与、職員一人当たりの子どもの割合、カリキュラム基準・内容・方法、質の監視と評価のシステ

ム)、特別な教育支援を必要とする子ども向けのサービス（障碍児教育、低所得者層やマイノリティ出身の子どもに対する教育・福祉支援）、ECEC に対する親や地域の参加状況、などである<sup>(33)</sup>。なお、これらの点については、各国や国際機関が公式に発表するデータ、OECD 教育局が入手した調査データのほかに、調査参加国の担当官によって提出されたより詳細な背景資料、OECD の専門家チームが現地訪問によって直接得た情報などをもとにしている<sup>(34)</sup>。

報告書の作成は、OECD 事務局のジョン・ベネット(John Bennett)の責任のもと、クイーンズランド技術大学のコレット・タイラー(Collette Talyer)を中心になされ、2006年11月に SS II として公表された。SS II の第 1 章から第 9 章の概要は、以下の通りである。なお、“SS II” は、“Starting Strong” よりも「ECEC 制度のガバナンス」「財政面でのアプローチが質に及ぼす影響」「教育的にみて対照的なアプローチ」の 3 点に、特に焦点が当てられている<sup>(35)</sup>。

第 1 章では、各国政府が近年 ECCE への関心を高め、投資拡大の必要性に迫られているのは、①女性の就労支援による経済の持続的な発展、②ジェンダーの公正に基づく仕事と子育ての両立、③少子化対策、④子どもの貧困予防、特に移民の子どもへの教育・福祉支援、に ECEC 政策の展開が有効であるからだとする。そして ECCE の公共財=public good としての可能性を示唆する。

第 2 章では、ECEC の政策決定とサービスの分配にあたり、社会・労働・ジェンダー政策などとの調整法、中央レベルでの制度設計、主導権をもつ監督官庁の設置、および関係諸機関との責任の所在の明確化、地方分権化の意義と課題など、ECEC のガバナンスの構築法について具体的に検討する。特に、ECEC 改革に向けた協働的・参加型アプローチの採用を推奨する。

第 3 章では、幼児教育と初等教育との間の強力かつ対等な連携の必要性について論じる。特に、幼児が就学時に直面する「移行」の問題に注目し、両者に関わる職員に対して就学前教育と初等教育の学習内容や方法に一貫性や継続性をもたせる統合的アプローチの共有を提案する。また、就学前教育の「学校化現象」を警告し、学校教育とは異なる幼児教育固有の意義と発達への配慮を説く。

第 4 章では、アクセスという概念そのものの複雑さについて整理した上で、家庭の収入、親の就労形態、障碍の有無、特別あるいは追加的な教育的ニーズ、民族や言語などの社会文化的背景に関係なく、「親が参加を望む子ども」は全て、質の高い ECEC の利用が公正に保証されるユニバーサルなアクセスのあり方について検討する。また、3歳未満の子どもに対する認可サービスの整備の必要性、育児休暇政策の充実、従来の補償教育の問題点を指摘する。

第 5 章では、ECEC サービスに対する各国の支出状況、資金調達戦略、資金供与の様式、費用便益を分析し、持続可能で公平な ECEC 制度の支援には相当量の公的投資が不可欠であるとする。特に、自由主義経済圏で進行中の規制緩和と市場化、供給者サイドへの助成の抑制と需要者サイドへの補助金給付などが ECEC 政策の展開、サービスの質や管理にどのような影響を与えるか、資金供与の様式別に投資効果を多方面から精査し、各国に対して問題点と今後の選択肢を提示する。

第 6 章では、ECEC の質の定義の方法と質基準・評価について、あらゆる可能性を探るとともに、各国の質規制の現状と質改善への取り組みの好例を紹介する。また、ECEC の教育的枠組みとカリキュラムにおける二つの対照的なアプローチ、すなわち就学前準備のための早期からの認知教育の実践と、子どもの主体性や学習方略を尊重して子どもらしい生活を保障しようとする社会教育的な実践とを比較検討する。さらに、質の定義と保証は、公的責任の下で行われるべきだが、子ども自身・親や家庭・職員・地域の参加による民主的なアプローチがより効果的だと推奨する。

第 7 章では、ECEC 職員の養成・専門職研修、職務内容、労働条件を現状分析し、今日の ECEC 職員に求められる新しい職業像を示す。各国では、質の高い職員の育成強化と労働条件の公正化、

社会的地位の改善が ECEC の質向上に直結することが認識されつつも十分達成されていないこと、ジェンダーの混成や子どもの多様なニーズに配慮した職員配置が今日的課題であることを指摘する。

第8章では、ECEC 政策が普及し効果的に実現されていくために、行政機関が ECEC 分野について信頼できるデータの収集と継続的なモニタリングを組織的に行うことが必要であるとする。

第9章では、ECEC 研究の今後の可能性について言及する。ECEC については従来の教育学や発達心理学に加え、ジェンダーや歴史社会学・文化人類学的な視点の導入、ポストモダン思想による分析、参加観察や学際的な子ども学研究など新しい研究の参加による革新が求められるとする。

## 5. “Starting Strong II” の政策提言10項目とその概要

以上をふまえ、第10章「総括」では、考慮すべき政策課題10項目が提示される。これら政策提言は、基本的に第1章から第9章までの内容と重複している。なお、OECD が政策提言を行う意図は、ガバナンスの視点に立って、各国で ECEC 政策に関わる行政機関やステークホルダーが政策調整を図るために有用な情報を提供することであり、特定の価値観に基づきある方向性へと全体を標準化させようとするものではないとしている。また、政策とは本来外側から枠づけられるものではなく、健全な政策とは、国内での慎重な議論や協働の分析を基にした合意形成の過程を経て、遂行されるべきものだ、というのが OECD の取ろうとする立場である<sup>(36)</sup>。

10項目とその概要は以下の通りである。紙数の都合で、SS II 冒頭の要約(Executive Summary)部分の翻訳紹介にとどめたい<sup>(37)</sup>。なお( )内は、筆者が補足説明した部分である。

- (1) 乳幼児の発達を取り巻く社会的な状況に留意すること
- (2) ECEC 事業では子どものウェルビーイング、早期の発達、学習を（目標の）中核にすえること、その場合、子どもの主体性と子ども本来の学習方略を尊重すること
- (3) 制度のアカウントビリティと質の保障に必要なガバナンスの構造を構築すること
- (4) すべての ECEC のサービスにあう大まかな指針とカリキュラム基準を、ステークホルダーと協力して開発すること
- (5) 高い質の教育目標を達成することに基礎をおいたECECへの公的資金の概算を作ること
- (6) 財政・社会・労働政策によって子どもの貧困と社会からの排除を食い止め、減らすこと  
多様な学習権をもつ子どものために、誰もが参加できるプログラムのなかで資源を増やすこと
- (7) 乳幼児のためのサービスに、家族やコミュニティが参加できるように促すこと
- (8) ECEC に従事する職員の労働条件と専門職教育を改善すること
- (9) 乳幼児のためのサービスに対して、自律性を認め、資金調達し、支援をすること
- (10) ECEC 制度が、幅広い学びと人々の参加、民主主義の実現のための支えとなること

### (1) 乳幼児の発達を取り巻く社会的な状況に留意すること

乳幼児のための政策の立案者は、社会的および経済的に重要な目的—労働力の供給、ジェンダーの機会均等、家庭の福祉、（貧困層や移民の）社会的インクルージョンなど—に適う方法をとった場合に、子どものためのサービスの組織化ができる。うまく組織化されたサービスは、以下の諸施策を推進する。すなわち、両親ための子育て支援、女性のための労働機会の提供、低所得者家庭や移民の家族のコミュニティあるいは社会へのインクルージョンである。乳幼児向けのサービスを担当

する省は、関係するすべての機関や地方自治体の担当局、両親が納得するような、包括的かつ実際的なサービス構想を案出すべきである。

**(2) ECEC 事業では子どものウェルビーイング、早期の発達、学習を(目標の)中核にすえること、  
その場合、子どもの主体性と子ども本来の学習方略を尊重すること**

乳幼児サービスの中核となる目標は、子どものウェルビーイングと学習である。3歳未満の子どものためのサービスは、多くの場合、労働市場政策に付随したものと見なされ、乳児の発達過程が軽視されたままサービスがあてがわれてきた。同じく、3歳から6歳までの幼児教育サービスは、しばしば就学前クラスに位置づけられており、職員に対する子どもの数の比率が高い、幼児教育の資格をもたない教師が雇用されている、学習環境が貧しい、養護職員がいない等が特徴的であった。もっと子どもに焦点をあてること、幼い子どもに特有の発達課題や学習方略に理解を深めることが、多くの国で課題である。

**(3) 制度のアカウントビリティと質の保障に必要なガバナンスの構造を構築すること**

ガバナンスの構造(の構築)には以下の要素が不可欠である。すなわち、幅広く専門家の意見を取り入れた強力な政策集団、データ収集と継続的な監視つまりモニタリングを担当する部局、評価機関、養成専門機関、視察および教育学的な助言を行う顧問団などである。このようなガバナンスの構造における幾つかの要素は、ECEC 制度において不足する傾向にあり、多くの国では ECEC 研究機関も十分ではない。研究、データ収集とモニタリングに対する積極的な投資は、確かな情報に基づいた政策立案、制度の改革、わかりやすいサービス体系の展開を保障する上で必要である。

**(4) すべての ECEC のサービスにあう大まかな指針とカリキュラム基準を、ステークホルダーと協力して開発すること**

「指導枠組み」は、①どんな年齢集団やどんなサービスの間でも同等の質を提供できるように促進すること、②専門職の職員に対する指導と支援、③職員と親の間のコミュニケーションの助長、に役立つ。この枠組みは、主なステークホルダー(利害共有者)と協力して作成した場合に、より役立つものとなる。一般的に、「指導的枠組み」とは、教育学的にみて大きな方向性を提示するものであって、「子どもに何を教えるべきか」詳細にすることでも、「発達のあらゆる側面において(努力すべき)目標」を明確にすることでもない。この点で、ふたつの教育的アプローチが子どものウェルビーイングと学習にきわめて重要であるといえる。すなわち、①子どもの主体性に焦点をあて、子ども本来の自然な学習方略を尊重する、②子どもの話を聞くこと・プロジェクト作業・子どもと協働のドキュメンテーション作成を集中的に行う、である。

**(5) 高い質の教育目標を達成することに基礎をおいた ECEC への公的資金の概算を作ること**

幼児教育に対する子ども一人当たりの公的投資は、初等教育に対する公的投資に比べて、非常に低額なレベルから、ほぼ同額レベルまで幅広く分布している。けれども、低年齢の子どもに対するサービスの方が大きい子どもよりも職員が多く必要であり、サービスに従事する時間も一般的に長い。経費についての信頼できる概算によれば、子ども一職員の適正な比率と質の高い職員を確保するためには、多くの国において、子ども1人当たり2倍の年間投資が必要だとされる。よく機能している制度では、政府が、効果的に資源を分配できるように明確で一貫性のある戦略を展開している。

また、よく機能している制度では、政府が、長期的な計画に基づき、サービスの質に対し主導権を握って投資を行っている。資金は、高い質の教育目標を達成するために割り振られるべきであり、単に施設を作るといったことに割り振られるべきではない。

#### (6) 財政・社会・労働政策によって子どもの貧困と社会からの排除を食い止め、減らすこと

##### 多様な学習権をもつ子どものために、誰もが参加できるプログラムのなかでの資源を増やすこと

乳幼児サービスは、身体的障害児、知的障害児、感覚的障害児、社会経済的な弱者など、多様な学習権をもつ子どもにとってとりわけ重要である。けれども、彼らのためになるべきプログラムは、しばしば変則的で財源も不十分であり、個別扱いでインクルーシブではない。ある研究が示唆するところによれば、そうした子どもたちを、誰もが参加できるユニバーサルなプログラムに参加させる方が、その子どもや家族にとって最も効果的であるという。また、社会的インクルージョンに成功するには、財源の上乗せ、職員一人が担当する子どもの比率を低くすること、専門家の配置、十分に計画された教授法が必要だという。教育の対象を狭く絞ってその子だけに特別なプログラムを組むターゲット化では子どもを隔離し、特別児の烙印を押すことになり、一般的にみて特殊なプログラムを受ける資格のある子どもにサービスを供給できないこととなる。国際的なデータが示すところによれば、子どもの貧困は OECD 加盟諸国の中でも増加する傾向にある。政府が乳幼児に焦点を絞ったプログラム作りにもっと積極的に取り組み、投資すること、つまり不利な養育環境に置かれた子どもを救済することに専念しつつも、同時に、家族の貧困が再生産される悪循環を断ち切る対策を講じなければ、包括的な政策立案には失敗してしまうことを意味している。

#### (7) 乳幼児のためのサービスに、家族やコミュニティが参加できるように促すこと

家族は、子どもの人生の、特に乳幼児期において、養育や教育の面で中心的な役割を担うものである。家族が子どもの発達や学習の手助けができるよう、乳幼児のための施設や職員から支援を受けられるべきである。両親と職員同士が定期的に情報交換を行い、社会化、日課、発達と学習に対する一貫性のあるアプローチを採ることにより、環境が変わっても子どもが継続して経験を積むことができるようになる。プリスクールにコミュニティが参加することは重要である。それによってコミュニティは、必要などころに、より広範囲なサービスの提供や他の相談窓口への仲介の場となるだけでなく、両親と協力関係を築き(就学前教育への民主的な)参加を促す場となるからである。

#### (8) ECEC に従事する職員の労働条件と専門職教育を改善すること

ECEC に携わる人材の採用水準や彼らの専門職教育、労働条件へ関心を持つことが、質の高いサービスをうむ鍵となる。多くの国では、このような点への関心を持つことはまた、乳幼児サービスに関わる労働力の増加や長期にわたる雇用の安定的確保のためにも不可欠である。OECD の調査からは、職員に関する政策の問題点がいくつか明らかとなった。まず採用の少なさ、給与水準の低さが挙げられ、特に Care サービスにおいてその問題は顕著であった。次に、就学前教育制度において幼児教育を担当できる資格を持つ人材の不足がある。職場で圧倒的に女性が多いこと、サービスの対象となる地域の多様性(経済条件・人口構成・文化・言語など)に考慮した教育チーム作りの失敗、などが問題として挙げられた。

### (9) 乳幼児のためのサービスに対して、自律性を認め、資金調達し、支援をすること

いったん、乳幼児サービスの目標とプログラム基準が国の教育要領で定められたら、保育者やサービス主体が、自律性をもって計画を立て、カリキュラムを選択・創案すべきであり、そうした計画やカリキュラムが担当する子どもにふさわしいものかどうかは彼らが判断するものである。国の掲げる成果を達成するための独立した予算と自由があれば、よく訓練された職員は、責任を持って、彼らが担当する子どもたちに対して適切なサービスを行うための教育的な選択をすることができる。行政が、例えばレッジョ・エミリアの「ドキュメンテーション」のような質の発展のための参加型アプローチを支持するならば、職員の理解や志気を高めることができる。

### (10) ECEC 制度が、幅広い学びと人々の参加、民主主義の実現のための支えとなること

子どもの権利や多様性の尊重、特別に追加的な学習の必要性がある子どもの参加を促進することなど、社会のより大きな関心が乳幼児サービスに反映されることが重要である。中央レベルでは、民主的なアプローチかどうかを見極める試金石となるのは、子どもの主体性が広範囲に認められているかどうか、子どもの教育にたずさわる親の基本的な権利が擁護されているかどうかにある。このアプローチの下では、乳幼児のための施設とは、一人ひとりが持っている本質的な価値が認められる場、民主的な参加が促される場となると同時に、我々が環境を共有することが尊重される場となる。子どもがそれぞれに人として社会のなかで育っていく道程では、「人間として生きることを学ぶ」「為すことを学ぶ」「知ることを学ぶ」「他者と共に生きることを学ぶ」（という UNESCO の『ドロールレポート』が提唱した「学習の四本柱」）を、とても重要な要素として考慮すべきである。

## 6. SS II における OECD の ECEC 政策理念と戦略

このように、SS II を手がかりに OECD が掲げる ECEC の政策理念と戦略を概観してきた。ここで第10章本文の記述から補足しながら、改めてそのポイントを整理してみたい。

OECD は、1996年以降、生涯学習戦略を刷新し、ECEC を生涯学習体系のなかに位置づけ、生涯学習の出発点として、乳幼児期に焦点をあてた政策の基盤構築を強固に推進すべきだと提案してきた。SS II は、乳幼児期の発達と学習の特性を考慮すると、乳幼児に対する Care と Education は本来分離不能であり、そのサービスは一体化されるべきだとの考えに基づき、ECEC という「ひとつながり」の用語を使用する。その意味では、ECEC の訳語としては、「養護」/「保護」と「教育」を包括させる意図のもとで造語された「保育」という日本語表現が最もふさわしいと考えられるが、ECEC という用語成立の背景や含意する政策理念・戦略に留意すると、概念と実態とが乖離している日本の「保育」に単純に置き換えることは、現時点では難しいと思われる。

このように SS II は、先進諸国の現行制度が、乳幼児の年齢区分や親の社会・経済的地位によって、Care と Education の比重の置き方を変え、管轄省庁やサービスの供給を「福祉・健康」分野と「教育」分野に分割させる傾向が強いことに対して疑問を投げかけている。そして SS II では、すべての子どもが Care と Education を一体化させた包括的なサービスを、一貫した方針のもとで0歳から就学前まで継続して受けられるような政策の整備を提案している。この政策上における Care と Education の一体化と一貫性の実現が、SS II の ECEC 政策構想の大きな特徴といえる。

したがって SS II では、ECEC への「アクセスを望むすべての子ども」が、障害の有無、居住地域、親の所得、民族・言語・宗教などの社会・文化的背景とは関係なく、平等に同じプログラムに参加

し、自由に交流することにより相互理解を深めることを推奨している。そして、個別の配慮や特別な支援、追加的な学習のニーズを持つ子どもに対して、彼らだけに的を絞った補償教育を行うことは確かに一定の効果はあるものの、一方でリスクのある子どもとして特別児のレッテルを張り社会から疎外してしまうことにもなりかねず、恵まれた子どもとそうでない子どもに対する教育を早い段階から分断してしまうことで、新たな格差を産むことが危惧される。それは、万人に開かれた教育の普遍化を目指す生涯教育の理念にも反することにもなってしまうと SS II は示唆する<sup>(38)</sup>。

こうした考えは、子どもの権利条約の精神と民主主義の原則にも則つとるものである。すなわち、子どもの権利条約の第 2 条「政府はすべての子どもにいかなる差別もなく司法権の範囲内でサービスを提供すること」、第 29 条「政府は子どもの教育において次のことを指向すべきである。子どもの人格と能力の可能な最大限までの発達、平和と寛容と他者との連帯、自然環境に対する知識と尊厳、自由な社会において責任ある生活を送るための準備、である。」<sup>(39)</sup>は、SS II の ECEC 政策構想に貫徹するひとつの指針であり、ECEC がすべての子どもの参加と幅広い学習、そして民主主義を支える制度であってほしいという期待がこめられている<sup>(40)</sup>。

さて SS II では先にも言及した通り、「ECEC 制度のガバナンス」「財政面でのアプローチが質に及ぼす影響」「教育学的にみて対照的なアプローチ」に対して、踏み込んだ意見が示されている。

ECEC 政策は、社会的課題と教育的課題の双方を覆う複雑に入り組んだ分野である以上、その政策の実現は、単独では難しい。近年、先進諸国が ECEC に関心を示すようになった背景には、ECEC サービスの充実が、出生率の増加、女性の労働力参加による経済の持続的発展、ジェンダーの公正、子どもの貧困の削減や予防、マイノリティの教育改善と社会的インクルージョンの促進などの、社会問題の解決に大きく寄与することが認識されるようになったからである。したがって、ECEC の政策整備は、既存の財政・労働・教育・福祉政策のなかに効率よく位置づけて体系的に行う必要がある<sup>(41)</sup>。ただし、ここで SS II が強調しているのは、「子どもの視点」である。関係機関との間で ECEC の政策調整を行う際には、利害を共有するステークホルダーがともすれば見失いがちな、「子どものウェルビーイング、早期の発達、学習」の追求という ECEC 本来の目標を、政策の中核に置くことが極めて重要で、ECEC は「子どものための」政策であるべきだと主張する<sup>(42)</sup>。

特に SS II では、3 歳未満の子どものためのサービスは、労働市場政策に付随したものと見なされ、乳児の発達の過程を軽視したまま、親に便宜をはかるサービスが優先されがちである現状を憂慮する。また SS II は、不利な養育環境に置かれた子どものプログラムにおいて、子どもを取り巻く構造的な貧困や制度的な差別からくる問題を根本的に解決するための支援、つまり子ども世代という「川下の次元」で問題が拡大し複雑になる前に、「川上の次元」すなわち大人世代の間でそれを最小限に食い止め、世代間で格差が再生産される悪循環を断ち切る対策が、まだまだ不十分であると厳しく追及する<sup>(43)</sup>。「もっと子どもに焦点をあてて」と、子どもの視点を最大限に考慮することが、諸政策と ECEC との政策調整の場において、最優先されるべきだというのが SS II の言い分である。

その意味でも、ECEC のガバナンス構造の構築と相当量の公的投資は必須だと SS II は説く。近年は、社会問題の解決にあたり、政府による「統治」や「支配」を意味する「ガバメント」ではなく、政府と地方自治体や企業、NPO、NGO など、利害を共有するあらゆる関係者が相互に連携して「協治」「共治」する「ガバナンス」という方策に大きな期待が寄せられてきており<sup>(44)</sup>、SS II でもガバナンスのあり方について多くの稿を割いている。

SS II では、ECEC 制度を効果的に展開していくためには、中央の ECEC 政策集団が、法規制と確かな財政基盤を得て、主導権をもつべきだとする。しかし、ECEC サービスのように地域性が強く、

多様なニーズに応えるための柔軟性が求められる分野では、実際の運営管理や資金供与の権限を、ある程度は地方に委ねる地方分権化が推奨されるとする。ただし、地域間でサービスの格差がないように、アクセスの機会と質の水準を国内で同程度に維持するためには、ECEC 制度の目的や資金供与のプロセス、プログラムの基準等について、中央政府と地方政府の間でしっかりと合意形成がなされなければならないとする。財源の確保や効果的な割り振りについて、国のかじ取りの責任を明確にし、かつ地方の主体性や自律性を認めようとする点が SSII の提言の特徴である<sup>(45)</sup>。

今日、ECEC の財源不足は各国が共通に抱える問題だが、SSII では、各国の費用便益を精査した結果、コスト削減のために自由主義経済下で進む規制緩和や市場化に対して異議をさしはさむ。例えばサービスの市場化は、公的支出を抑制し、供給不足に悩む現場に対して、サービスの量的補充や迅速化、多様なニーズの掘り起こし、親の選択肢の拡大に寄与するという利点もある。が、一方で政府の監視が弱くなり、最も必要とされる場所にサービスが行き届かず、アクセスに不平等が生じ、さらにサービス内容の断片化や質の悪化などの問題が発生しやすい。また、サービスの供給者に対して直接助成する資金供与の様式を、サービスの需要者である親への補助金給付に切り替えた場合、現場で質の高い職員を安定的に確保することが難しくなり、インフラの整備も不十分となると SSII は指摘する。競争原理が働くことで不適切なサービスが淘汰されるという市場の法則が ECEC 分野にもあてはまるのかどうか、「消費者の選択」が「教育の商品化」を生み出してしまうと、ECEC 本来の目的である「子どものウェルビーイングや発達、学習」の支援がないがしろにされるのではないかと、そもそも ECEC への投資効果は誰がどのような基準でどう評価することができるのかと、SSII は大きな問いを投げかけているのである<sup>(46)</sup>。

このように突きつめていくと、ECEC の質の定義という難しい問いが浮上してくる<sup>(47)</sup>。教育実践に対する評価は一般に、構造評価と形成評価によってなされることが多いが、SSII では、ECEC の質の評価において、特に子どもの主体的な学習の「過程」に重点をおこうとする。つまり乳幼児期は、遊びや他者とのやりとり、大人の振る舞いの模倣を通して学ぶ時期であり、それこそが子ども本来の自然な学習であると解釈される。保育者の役割は、子どもの興味や関心を尊重し、子ども本来の自然な学習ができるように子どもを理解し必要な支援することであり、ECEC の重要な目標とは、このような学習経験を通して「子どもが幸せで満ち足りた気持ちになること」にあると明言する<sup>(48)</sup>。したがって、ECEC は、「子ども自身が自分は有能で学ぶ力のある人間だという感覚を高めていく」「過程」にこそ意味があり、ECEC の成果は、子どもは何ができるようになったか、目に見える発達やテストの成績といった数値によって外側の基準でのみ測られるべきではなく、ドキュメンテーションや双方向の対話など、子ども・親・職員の協働作業による学習「過程」の振り返りから多角的に検証されるべきではないかと、というのが SSII の主張である<sup>(49)</sup>。

そうすると当然のことながら、ECEC の質の鍵を握るのは、職員の資質や専門性、労働条件となってくるだろう。SSII では、ECEC 職員に求められている資格要件の低さ、安い賃金、アンバランスな配置、長時間勤務、研修機会の不足といった劣悪な労働条件が、職員の入れ替わりを激しくさせ、サービスを不適切なものとしている国が多いことを問題視しており、子どものケア・発達・学習を一括して担い、さらに家庭や地域の支援を行うことのできる新しい ECEC 職業像の確立と ECEC 職員の入門教育・専門職研修・社会的地位・待遇の改善を強く訴えている<sup>(50)</sup>。

以上から、OECD は SSII を通して、公共財＝public good としての ECEC 政策の可能性を模索していることがわかるだろう。現在日本では、「保育」は家族の私的な領域に属する問題なのか、あるいは「保育」の公共性を認めて政策の優先的課題に置き、家族や「保育」施設との間で責任を共有か

つ補完すべきものか、また就学前の教育を無償化すべきか、財源不足や供給のアンバランスを補うため民営化を積極的に推進すべきか、さらには国際間の競争に打ち勝つために早期の段階から「学力」向上の取り組みを進めるべきかなど、様々な議論がなされてきている。したがって、公共財として ECEC の制度設計についての SSⅡの政策提言から、どのような教訓や示唆が得られるか、各国の動向も参考にしながら今後あらゆる関係者との協議をもとに慎重に検討していく必要がある。

ただし、ここで留意しなければならないのは、SSⅡが目指す ECEC 政策の方向性である。SSⅡでは、調査対象国において幼児期に対する教育学的アプローチが二分化されていること、すなわち英語・仏語圏に多い、読み書き・数の練習など「学校教育の準備を重視」するアプローチと、社会教育学の伝統を持つ北欧やレゾ・エミリアなどで支持される「かけがえのない子ども期の子どもらしい学びと生活を尊重」するアプローチがあると対照化している<sup>(51)</sup>。しかし、SSⅡが今日的意義を認めるのは明らかに後者である。それは、後者のアプローチを採る地域では、乳幼児期は社会で生きていくための人生の準備をする大切な時期であり、生涯学習の基礎段階として、各人が学習への興味・関心を育み、課題に挑戦し試行錯誤すること、理解の喜び、目標の達成感や自己肯定感、他者との協調や融和こそを第一に経験すべきだと認識が共有されていること、また公共財としての ECEC の政策整備が比較的進んでいることのほかに、発達途上であるがゆえに多くの可能性に向かって開かれている子ども期を子ども自身が十分に生きることができるよう支援するこのアプローチこそが、21世紀の困難な国際情勢を乗り越える突破口になると考えるからである。

SSⅡでは、政策提言の最後を、「グローバリゼーション下において、時間・空間の圧縮、人口の移動と多様化、驚くべきスピードで進展する科学技術の一方で、戦争、経済競争、政治の不安定などの急激な転換期にある現代、旧来の体系を維持した教育制度の中で技術的な訓練に終始するよりも、多様化する世界に向けて、子ども時代にこそ創造性や異質の他者に開いていく寛容性を育むべきではないか」<sup>(52)</sup>、と締めくくる。(下線 引用者)

このように SSⅡが ECEC 政策を通じて希求しようとするのは、摩擦や緊張を乗り越え異文化の価値や多様性を尊重する共生社会の建設であり、そこには生涯学習の理念として UNESCO の「ドローレポート」が重視する「共に生きることを学ぶ」の精神が息づいている。SSⅡは、OECD 加盟諸国の ECEC の実態報告書として各国の ECEC の動向を俯瞰することのできる貴重な情報源であると同時に、その現状に対する大胆な分析と批判精神からは、生涯教育の理念、子どもの権利の精神、そして民主主義の原則にのっとり、我々が子どもたちと共にどのような未来を創造すべきなのか、ECEC に関わるあらゆる人々に真摯な課題意識と価値判断を迫るものといえるだろう。

## 注

- (1) 山本多喜司監修 (1991) 『発達心理学用語事典』北大路書房 p. 313
- (2) 岡本夏木・清水御代明・村井潤一監修 (1995) 『発達心理学辞典』ミネルヴァ書房 p. 674
- (3) UNESCO section for Early Childhood and Inclusive Education (2002) “Early Childhood Care? Development? Education?” UNESCO Policy Brief on Early Childhood No.1 March 2002  
<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001373/137337e.pdf> p. 1
- (4) 三輪千明 (2004) 「ECD の効果と意義」『Early Childhood Development の支援に関する基礎研究』国際協力機構国際協力総合研修所 pp. 5-9。三輪は、「ECD の普及が人間開発の普及につながる」点に集約されること、また「ECD による幼い子どもの発達促進、家庭や地域との連携強化、保護者の就労支援や子どもの保護、子どもの権利保障の直接的効果」は、最終的に「学習環境での学習に対する素地」すなわち「就学の素地の涵養」というひとつの大きな効果にな

って表象すると述べる。なお、「人間開発=human development」とは、国連開発計画(UNDP)が提案した概念で、「人間の選択の範囲を広げるプロセス」と定義され、教育と医療、収入と雇用における機会を拡大し、健全な物理的環境に始まり経済的・政治的自由に至る人間の選択を保障していくことを目指すものとされている。江原裕美編(2001)『開発と教育：国際協力と子どもたちの未来』新評論 p.16

- (5) Kenkyusha's New English-Japanese Dictionary (1980) Kenkyusha p.325, The American Heritage Dictionary of English Language (1992) Houghton Mifflin Company pp.289-290
- (6) UNESCO (2002) p.1
- (7) 日本保育学会は1948年に設立され会員数4000人規模を誇る。また2005年設立の幼児教育史学会は Society for Historical Studies on Early Childhood Education and Care in Japan としている。
- (8) 御園生純・稲川英嗣監訳(2006)『世界の教育改革2 OECD 教育分析-早期幼児教育・高水準で公平な教育・教育的労働力・国境を超える教育・人的資本再考-』明石書店
- (9) 文部科学省「万人のための教育」 <http://www.mext.go.jp/unesco/004/003.htm> 外務省「4-1 教育セクターにおける世界の援助潮流と日本の援助戦略」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/ghana/sect03\\_01\\_0401.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/ghana/sect03_01_0401.html)  
浜野隆翻訳監修(2007)『EFA グローバルモニタリングレポート2007概要 ゆるぎない基盤 乳幼児のケアおよび教育』独立行政法人国際協力機構(JICA)「教育」課題タクスフォー ス <http://jnne.org/img/GMR/2007/EFAGMR07.pdf> p.5
- (10) 国語辞典では近年、「ケア」は以下のように定義されている。『新明解国語辞典』(2004)「そのままほうっておくことができない者に対する手当て(狭義では高齢者・身障者・病人などに対する世話、介護、看護を指す)」(山田忠雄主幹、柴田武ほか編 三省堂 p.431)、『コンサイス カタカナ語辞典』(2005)「世話、保護、手当て、介護、看護など医療的・心理的援助を含むサービス」(三省堂 p.334)、『朝日キーワード2007』(2007)〈外来語言い換え集〉「ケア=手当て、介護」(福田和郎編 朝日新聞社 p342)、『広辞苑 第六版』(2008)「①介護、世話、②手入れ」(新村出編 岩波書店 p.853)
- (11) 黒田一雄・横関祐見子(2005)「国際教育協力の潮流」黒田・横関編『国際教育開発論：理論と実践』有斐閣 pp.1-13、齊藤泰雄(2001)「基礎教育の開発10年の成果と課題：ジョムティエンからダカールへ」江原(2001) pp.301-320、内海成治(2001)「国際教育協力の領域と課題」『国際教育協力論』pp.52-91 文部科学省「万人のための教育」 <http://www.mext.go.jp/unesco/004/003.htm>、外務省「4-1 教育セクターにおける世界の援助潮流と日本の援助戦略」 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/ghana/sect03\\_01\\_0401.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hyouka/kunibetu/gai/ghana/sect03_01_0401.html)
- (12) “About OECD” Organization for Economic Co-operation and Development <http://www.oecd.org/> OECD <http://www.oecd-tokyo.org/>、御園生純・稲川英嗣監訳(2002)『世界の教育改革 OECD 教育分析』明石書店、稲川英嗣(2003)「OECD の教育政策と研究事業について-『教育政策分析』を中心に-」日本教育制度学会編『教育制度学研究』第10号 pp.291-297、御園生純(2005)「OECD の教育政策 - 教育における階層化と効率化」日本教育政策学会編『教育政策と政策評価を問う』第12号 pp.76-82
- (13) OECD (1996) Lifelong Learning For All ; Meeting of the Education Committee at Ministerial Level, 16-17 January 1996 OECD、—— (2001a) Education Policy Analysis pp.8-9 (OECD 教育大臣会合バリ 2001年4月3日-4日「万人のための能力への投資コミュニケ(仮訳)」) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/houdou/13/04/010417a.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/houdou/13/04/010417a.htm)、—— (2004) Policy Brief Lifelong Learning For All, OECD、長島啓記(1999)「生涯学習の歴史 I -ユネスコ、OECD を中心に-」川野辺敏・山本慶裕『生涯学習論』福村出版 pp.18-27、立田慶裕(2002)「成人の学習能力についての考察-生涯学習の文脈から-」日本生涯教育学会『日本生涯教育年報 学力問題と生涯学習』第23号 pp.17-37、池本美香(2003)「生涯学習の費用負担に関する OECD の議論の動向」日本生涯教育学会『日本生涯教育年報 生涯学習と公共性』第24号 pp.91-107、澤野由紀子(2006)「グローバルな視点から生涯学習政策を振り返る」日本生涯教育学会『日本生涯教育年報 生

- 涯学習推進のさらなる飛躍をめざして』第27号 pp. 53-61、このほか、藤田秀雄（2001）『ユネスコの学習権宣言と基本的人権』教育史料出版会、日本社会教育学会編（2004）『現代教育改革と社会教育』東洋館出版社などを参照。
- (14) OECD（1996）p. 21
- (15) *ibid.*, p. 24
- (16) ユネスコ「21世紀教育国際委員会」編 天城勲訳（1997）『学習 - 秘められた宝 - 』ぎょうせい（Jacques Delors（1996）*Learning: The Treasure Within*, UNESCO）pp. 13-15, pp. 66-76
- (17) ユネスコ（1997）pp. 13-15, pp. 66-76
- (18) ユネスコ（1997）p. 14 ジャック・ドローールは、『学習—秘められた宝—』の序文で、「共に生きることを学ぶ」は、必要なユートピア（理想郷）であり、冷笑や諦観が支配する悪循環から抜け出すためには、どうしても不可欠なユートピアだと述べている。
- (19) OECD（2006）*Starting Strong II: Early Childhood Education and Care* OECD p18, p218, p219
- (20) 浜野隆（2008）「学力調査のグローバル化と教育政策」日本教育政策学会編『日本教育政策学会年報—学力テスト体制と教育政策—』第15号 p. 24
- (21) OECD（2006）は、添付資料の ANNEX D「要約:ECEC に対する公的投資を支持する国際的な証拠」のなかで、ECEC への投資経済的・教育効果に関する研究成果を紹介している。pp. 249-258
- (22) JICA（2007）p. 3
- (23) OECD（2001b）*Starting Strong: Early Childhood Education and Care*, OECD p14, OECD（2006）p229
- (24) OECD 加盟諸国の義務教育開始年齢は、おおむね6歳だが、なかには5歳の誕生日以降、あるいは7歳の誕生日を迎えて以降の国もあるなど幅がある。OECD（2001b）p47、OECD（2006）p. 76
- (25) OECD（2001b）p. 14
- (26) OECD（2006）p. 229
- (27) 太田素子（2004）「〈保育〉という人間形成」中内敏夫・小野征夫『人間形成論の視野』大月書店 pp. 29-34
- (28) 「保育」用語の沿革や概念については、山下俊郎（1976）『保育の思想』光生館、坂元彦太郎・森上史朗ほか編（1977）『戦後保育史第一巻・第二巻』フレーベル館、文部省編（1979）『幼稚園教育百年史』ひかりのくに、岡田正章・平井信義編（1983）『保育学大事典』第一法規、岡田正章・千羽喜代子編（1997）『現代保育用語辞典』フレーベル館、森上史朗・柏女霊峰編（2004）『保育用語辞典 第三版』ミネルヴァ書房、津守真・岩崎禎子・佐藤学（2005）『学びとケアで育つ—愛育養護学校の子ども・教師・親』小学館、宋戸健夫・金田利子・茂木俊彦監修（2006）『保育小辞典』大月書店、網野武博・無藤隆・増田まゆみ・柏女霊峰編（2006）『これからの保育者にもとめられること』ひかりのくに、谷田貝公昭監修（2007）『保育用語辞典』一藝社などを参照。
- (29) 田中孝彦（1998）『保育の思想』ひとなる書房 pp. 36-42
- (30) こうした理解は、浅井幸子（2007）「幼年教育における教育とケア」『幼年教育者の問い』萌文書林 pp. 226-234をもとに発展させた。
- (31) OECD（2001b）p. 11, pp. 125-137
- (32) OECD（2001b）pp. 14-15, OECD（2006）pp. 227-229
- (33) OECD（2001b）pp. 13-14, OECD（2006）pp. 259-264
- (34) OECD（2001b）pp. 16-18, OECD（2006）pp. 232-238
- (35) OECD（2006）p. 4
- (36) *ibid.* p. 206, p. 221
- (37) *ibid.* Executive Summary pp. 16-18, pp. 205-225、なお訳出にあたっては、十文字学園女子大学教授・星三和子氏に多くの助言や示唆をいただいた。

- (38) *ibid.*, pp.73-97
- (39) *ibid.*, pp.218-219
- (40) ECEC が民主主義実現の場となるひとつの好例として、スウェーデンの教育課程の第一章が紹介されている。「民主主義が就学前の基礎を形作る。それゆえ、就学前の活動はすべて、基礎となる民主主義の価値観に従って遂行されなければならない。就学前の教育において全ての人が個々になすべきこととは、一人ひとりの本質的な価値を尊重すると同時に、(人々と) 共有している環境に対する尊重を促すことある。」「人間の生命の神聖さ、個々人の自由と高潔、全ての人が有する同等の価値、ジェンダーの平等、弱者との連帯は、就学前教育が子どもとの生活のなかで積極的に推進すべき価値である。」 *ibid.*, p.219
- (41) *ibid.*, pp.19-39、pp.45-55
- (42) *ibid.*, pp.207-208
- (43) *ibid.*, pp.213-214
- (44) 宮川公男・山本公男編著 (2002) 『パブリック・ガバナンス』日本経済評論社 pp.6-10、谷屋愛子 (2004) 「保育サービスにおけるガバナンス改革の方向性—規制改革と認証保育制度を通して—」関西教育行政学会編『教育行財政研究』第31号 pp.39-48
- (45) OECD (2006) pp.211-213
- (46) *ibid.*, pp.101-121、p.213
- (47) OECD を含む保育の「質」研究の国際的動向、保育の「質」の定義や測定・評価については、秋田喜代美・箕輪潤子・高櫻綾子 (2008) 「保育の質研究の展望と課題」『東京大学大学院教育学研究科紀要』第47巻 pp.289-305に詳しく論じられている。
- (48) *ibid.*, p.218
- (49) *ibid.*, p.125-154、pp.207-208、pp.217-218
- (50) *ibid.*, pp.157-174、pp.216-218、
- (51) *ibid.*, pp.125-154、二つの対照的な教育学的アプローチを表に整理したものは p.141
- (52) *ibid.*, pp.221-222

(受理日:平成21年3月4日)