

初等中等教育の学校体系に関する研究

報告書1

諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究

平成27年(2015年)3月

研究代表者 渡邊 恵子
(国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部長)

はしがき

本報告書は、国立教育政策研究所のプロジェクト研究である「初等中等教育における学校体系に関する研究」における海外事例班の平成 26 年度における研究成果を報告書にとりまとめたものです。

今年度、教育再生実行会議や中央教育審議会等において「学制改革」が議論のテーマとなり、喫緊の政策課題となっています。本プロジェクト研究は、このような現状を踏まえ、「学制改革」という課題への基礎資料の提供を行うとともに、より中長期的な学制改革議論にも資する知見の探究を行うことを目的として、平成 26 年度から平成 27 年度まで実施するものです。

海外事例班では、諸外国において「学制改革」が行われた際の政策プロセスを分析し、各国における「学制改革」の必然性を解明するとともに、各国における「学制改革」の成果と課題を考察することを通して、日本で学校体系の在り方を検討する際に参考となる知見を提供することを目的に研究を行っています。

平成 26 年度においては、「学制改革」の中でも就学前教育の無償化に焦点を当て、調査対象国における就学前教育の無償化の現行制度の制度的な特徴を解明するとともに、各国での制度改革に当たっての政策内容及び立案過程等の政策形成プロセスの内部構造を解明することを目的としました。そこで調査対象国を、就学前教育の無償化開始年齢と義務教育の開始年齢が異なる 5 か国、アメリカ、イギリス、フランス、フィンランド、韓国に設定しています。本報告書では、各国の特徴を記載した論考を掲載するとともに、比較するための一覧表を掲載しています。

海外事例班では今後、研究対象を就学前教育の無償化以外の「学制改革」にも広げて、更なる研究を行う予定としております。

本報告書が、今後の「学制改革」における就学前教育の無償化等の在り方を検討する上での一資料として活用されることを願うとともに、本研究の推進に御協力いただきました国内外の政府関係者、国内外の関連分野の研究者の方々に感謝申し上げます。

平成 27 年 3 月

研究代表者

国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部長
渡邊 恵子

研究組織

【研究代表者】

渡邊 恵子 国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部長

【海外事例班】 ◎班長

- ◎植田みどり (国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部 総括研究官)
- 岸本 睦久 (文部科学省生涯学習政策局 参事官付 外国調査官)
- 小島 佳子 (文部科学省生涯学習政策局 参事官付 専門職)
- 篠原 康正 (文部科学省生涯学習政策局 参事官付 外国調査官)
- 橋本 昭彦 (国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部 総括研究官)
- 本多 正人 (国立教育政策研究所 教育政策・評価研究部 総括研究官)
- 松本 麻人 (文部科学省生涯学習政策局 参事官付 専門職)
- 渡邊 あや (国立教育政策研究所 高等教育研究部 総括研究官)

目 次

はしがき

研究組織

目 次

各国の概要	1
第1章 アメリカ —就学前教育・保育制度の概要—岸本睦久.....	3
第2章 アメリカ —ユニバーサル・プレスクール政策—本多正人.....	27
第3章 イギリス —教育水準向上と社会的公正を意図した就学前教育の無償化—植田みどり...	57
第4章 フランス —幼稚園について—小島佳子.....	76
第5章 フィンランド —「全ての子供に質の高い就学前教育を」という目標を掲げ義務化—渡邊あや.....	95
第6章 韓国 —就学前教育無償化政策の実施及びその成果と課題—松本麻人・橋本昭彦.....	111
第7章 総括植田みどり...	129
資料編	
比較表	136
補足データ	
アメリカ	140
フランス	143

各国の概要

<アメリカ>・・・第1章、第2章

第1章では、米国の就学前教育・保育を概観する。米国の就学前教育・保育は、多角的なシステムであり、提供されるプログラムも多様である。必ずしもプログラム等の名称に統一性がなく、統計データの対象範囲にも注意を要するが、政府の報告書や統計が示すところによると、3、4歳で保育学校（preschool, nursery school）や保育所（day care）などの民間プログラムを利用するようになり、ほとんどの5歳児は、公立学校に付設された、幼稚園（kindergarten）に在籍する。近年は、学力向上を目指す初等中等教育政策の影響や就学前教育の効果に関する研究成果の蓄積を背景として、4歳児を対象とする就学前教育プログラムを無償化する取組を多くの州が実施するようになっており、オバマ政権もこれを支援する取組を開始した。

第2章では、無償公教育の範疇（はんちゅう）に含まれず、また民間事業者によるサービス提供が一般的であった3～4歳児を対象とするプレスクール／プレキンダーガーデンに対して、州政府（あるいは連邦政府）が補助金を支出することでその拡充・整備を図ろうとする政策を取り上げる。各州で導入されている3～4歳児対象のユニバーサル・プレスクール／ユニバーサル・プレキンダーガーデン政策は、費用面での「完全無償化」を目指すか、あるいは貧困層への経済的支援により教育機会へのアクセスの面で格差をなくすことを目指すか、現状では二つの立場が見られる。オバマ政権の教育政策の方向性は「ゆりかごから就職まで（From Cradle to Career）」と端的に表現されるように、生まれてから高等教育を経て職に就いた後も教育を受ける機会を保障することが目指されている。現実の政策動向の中では福祉プログラムの要素を持つプログラムがなおまだ多い。しかしこうした政策変容が起り得た事例などを検証すると、所得制限などを設けない無償化を目指すユニバーサルなプレスクール政策の持つ実現可能性を評価することもできる。

<イギリス>・・・第3章

イギリス（イングランド）では、1990年代後半以降から、国内外の様々な調査研究において就学前教育の充実が初等学校以降の学力向上に関係していることが指摘されたことを受けて、就学前教育の拡充整備を図ってきた。そして、2010年9月から3、4歳児への就学前教育の無償化（週15時間、年間38週分）を開始した。2014年9月からは社会経済的に困難な状況にある家庭の2歳児への就学前教育の無償化を開始した。設置形態や種類に関係なく、無償化の対象となる提供機関には、原則として全国共通教育課程に基づく教育活動等の実施、教育水準局による認証及び監査等の義務が課されている。これらの義務を履行する提供機関には、原則として、在籍する子供の数に応じて決められた予算額が、国から地方自治体を通して配分される。

イギリスの特徴は、教育と保育を機能的にも行政組織的にも一元化しながらも、教育機能面を強化するために教育活動に対して無償化を実施しているということである。教育機能を強化するために全国共通教育課程に就学前教育の指導枠組み（SFEYFS）を策定している。また、提供機関の質保証のために、教育水準局による認証及び監査の制度を整備している。そして、これらの活動を大規模なパネル調査によって検証することで、財政投資効果も含めた政策の効果を検証しながら就学前教育の無償化を推進している。

<フランス>・・・第4章

義務教育就学前の子供を受け入れる施設のうち保育施設は社会福祉的サービスとして位置付けられ有償であるのに対し、教育機関である幼稚園 (l'école maternelle) は公教育の無償性を原則とする教育制度の下、義務教育ではないが無償となっている。幼稚園は3～5歳の全ての子供に教育を保障し、経済、社会、文化的格差を是正する点から、社会的に恵まれていない環境に置かれる幼稚園では2歳児の受入れが促進されている。幼稚園は教育制度の中で小学校と同じ「第1段階 (premier degré)」に位置付けられており、幼稚園の教員資格をはじめ、管理・運営や財政構造は小学校と同様となっている。幼稚園は将来的に子供が学業で「成功」するための基礎を作る場となることが目指されている。

第4章では、幼稚園の制度を概観したのち、幼稚園が成立し、現在のかたちとなった背景、幼稚園の成果や克服すべき課題について、政府が公表している報告書等を基にまとめた。

<フィンランド>・・・第5章

フィンランドの幼児教育・保育は、保育を中心として発展してきた。幼児教育の制度的整備が進んだのは、2000年以降のことである。そのきっかけとなったのが、6歳児を対象として就学前の1年間提供される就学前教育である。2000年より試行が始まり、2001年に制度化・無償化され、2015年に義務化されている。そこでは、就学準備を行うこととともに、全ての子供に質の高い就学前教育を保障することで、その後の学習を支援することなどが意図されている。授業料に加え、給食や通学に係る交通費、教材費も無償の対象となる。教育を担当するのは、「幼稚園教諭」であるが、初等学校教員である「学級担当教諭」も、就学前教育を担当することができる。就学前教育に係る費用は、国と地方が分担して負担している。義務教育と同様の方式で、国から地方への財政移転が行われているため、国からの補助金は一般財源化されている。

<韓国>・・・第6章

韓国における幼児教育・保育は、1997年に5歳児教育の無償化が法で規定されて以来、次第に無償の対象が広げられ、2011年には所得制限等が外されるとともに保育所に通う5歳児も無償となった。2012年には幼保共通の教育・保育課程を提供される全ての3～5歳児に対象が拡大された。

少子高齢化対策として発展していた就学前教育無償化政策だが、子育て支援策としては子育て層の支持を得つつある。ただ、国・地方で按分 (あんぶん) すべき費用についてはそれぞれ財源確保の目処 (めど) が十分に立っていないため、政策の完全実施が滞っている。就学前教育の無償化を実施したことにより、施設整備費や冷暖房費など、教育関係のほかの費目の予算が減っている現状もある。こうした財源確保や費用対効果の観点からの諸課題をどのように解決していくのかが注目される。

第 1 章 アメリカ

－就学前教育・保育制度の概要－

はじめに

米国の就学前教育・保育は、多元的なシステムであり、提供されるプログラムも多様である。必ずしもプログラム等の名称に統一性がなく、統計データの対象範囲にも注意を要するが、政府の報告書や統計が示すところによると、3歳、4歳で保育学校（preschool, nursery school）や保育所（day care）などの民間プログラムを利用するようになり、ほとんどの5歳児は、公立学校に付設された幼稚園（kindergarten）に在籍する。近年は、学力向上を目指す初等中等教育政策の影響や就学前教育の効果に関する研究成果の蓄積を背景として、4歳児を対象とする就学前教育プログラムを無償化する取組を多くの州が実施するようになっており、オバマ政権もこれを支援する取組を開始した。

1. 実施形態の特徴

(1) 制度の概要

1) 就学前児童を対象とするサービスの枠組み

米国の就学前児童を対象とする教育・保育（Early Child Care and Education）は、就学準備と勤労者世帯に対する保育サービスの提供という目的のために、官民双方のセクターの多様な事業者が様々なプログラムを提供する、多元的なシステムである（GAO, 2012, pp.3-4, U.S. Department of Education 2003, p.4, 深堀, 2008年, 130ページ）。システム全体を通じて言えることは、主に0～5歳の就学前児童を対象とし、提供されるプログラムは目的と提供者から、①低所得者の社会統合を目指す連邦プログラム（ヘッドスタート, 早期ヘッドスタート）、②連邦プログラムの対象とならない中・高所得者層のニーズに対応した民間プログラム、③州や学区による就学前教育プログラムに大別されるということである（深堀, 2008年, 133-137ページ）。

このうち、②には就学前教育を目的とする保育学校と保育を目的とするプログラムが含まれ、後者は教会やコミュニティセンター等で非営利法人や営利企業が提供する施設型保育としての保育所、少数の子供たちを民家に集めて世話をする家庭型保育（family day care, group day care）、家政婦やベビーシッターなど子供の自宅で提供される個別サービスに分けられる。③は主に小学校に付設された5歳児を対象とする幼稚園であり、一般にK学年

と呼ばれる。近年は、その前段階として3歳、4歳を対象とするプレ幼稚園（pre-kindergarten）を設けた学校も見られる。

2) 幼稚園(K学年)の提供義務と就学前教育・保育プログラムにおける在籍状況

50州のうち45州とワシントンD.C.では、州内の学区（school district）に対して幼稚園（K学年）の提供を義務づけている（表1参照）。また、15州とワシントンD.C.では、5歳を義務教育の開始年齢としている（8州とワシントンD.C.）、あるいは小学校第1学年に入る前に幼稚園（K学年）への就園を義務としている（7州）（表2参照）。こうしたことから、実際のプログラムへの在籍状況も、5歳児の場合、公立学校付設の幼稚園を中心に9割近くの子供たちがいずれかのプログラムを利用している（表3参照）。

4歳児の就学義務やプレ幼稚園の提供義務を課している州はないが、就学前教育・保育プログラムの利用者は3人に2人に上っている。ただし、5歳児の場合と異なり、4歳児のプログラム利用者の9割近くは保育学校や保育所に在籍している。保育学校や保育所については比較的多くの利用者が私立機関に在籍している。（表3参照）

表1: 幼稚園(K学年)の提供義務

提供義務の内容	州名
学区に対する半日制プログラムの提供義務	アリゾナ, カリフォルニア, コロラド, コネチカット, フロリダ, ジョージア, ハワイ, イリノイ, インディアナ, アイオワ, カンザス, ケンタッキー, メイン, マサチューセッツ, ミシガン, ミネソタ, ミズーリ, モンタナ, ネブラスカ, ネバダ, ニューハンプシャー, ニューメキシコ, ノースダコタ, オハイオ, オレゴン, ロードアイランド, サウスダコタ, テキサス, ユタ, バーモント, バージニア, ワシントン, ウィスコンシン, ワイオミング (34州)
学区に対する全日制プログラムの提供義務	アラバマ, アーカンソー, デラウェア, ルイジアナ, メリーランド, ミシシッピ, ノースカロライナ, オクラホマ, サウスカロライナ, テネシー, ウェストバージニア, アワシントンD.C. (11州及びワシントンD.C.)
学区に就学前教育の提供義務を課していない	アラスカ, アイダホ, ニュージャージー, ニューヨーク, ペンシルバニア (5州)

(出典) ECS, *Inequalities at the Starting Line: State Kindergarten Policies*, March 2013

表2: 幼稚園(K 学年)の就学義務

就学義務の内容	州名
5歳を義務教育としている州	アーカンソー, コネチカット, デラウェア, メリーランド, ニューメキシコ, オクラホマ, サウスカロライナ, バージニア, ワシントン D.C. (8州とワシントン D.C.)
小学校第1学年入学前に幼稚園の就園を課している州	ルイジアナ, ネバダ, オハイオ, ロードアイランド, サウスダコタ, テネシー, ウェストバージニア (7州)

(出典) ECS, *50-State Analysis: District Must Offer Kindergarten*, March 2014.

表3: 就学前教育・保育プログラムにおける年齢別在籍率(2011年度)

	総計	幼稚園・プレ幼稚園			保育学校・保育所		
		計	公立	私立	計	公立	私立
5歳	87.2%	69.5%	62.1%	7.4%	17.7%	11.4%	6.2%
4歳	65.9%	7.7%	6.3%	1.4%	58.1%	36.3%	21.8%
3歳	38.5%	1.9%	1.2%	0.7%	36.6%	18.0%	18.6%

表注: ヘッドスタートに在籍するものも、「幼稚園・プレ幼稚園」あるいは「保育学校・保育所」のいずれかに含まれる。

(出典) NCES, *Digest of Education Statistics 2012*, tab.56.

(2) 機能, 要素

1) 就学前教育プログラム(幼稚園, 保育学校)

幼稚園やプレ幼稚園, 保育学校においては, 主に3~5歳を対象として, 小学校入学に向けた就学準備が行われる。中でも幼稚園(K 学年)は, 8割の州が導入している英語と数学に関する「コモン・コア」(Common Core State Standards)や, 各州が独自に設けている理科や社会などの教育課程基準において, 指導対象となる最初の学年として位置付けられている。こうした教育課程基準に定められた学習のねらいに関連付けながら, 実際の授業では, 絵を描く, 色を塗る, 初歩的な数や言葉の学習等をするが, 近年は小学校の教科別授業を意識した指導が行われる傾向にあり, 特に英語(reading)は後の教育段階における学力の伸びを左右するものとして, 診断テストの実施や必要に応じた個別指導など重点的に教える体制を整える州が増えている(Quality Counts, 2015, pp.18-20, pp.24-26)。

幼稚園(K 学年)の1日当たり受入れ時間は, 21州とワシントン D.C.が全日制の, 33州が半日制のプログラムに関する基準を定めており, このうち14州は全日制と半日制の双方について基準を定めている。各州の受入れ時間の基準は, 全日制については, 州によって4時間から7時間まで幅があるものの, 5~7時間とする州が多く, 半日制は2~3

時間とする州がほとんどである。インディアナ州（法令上定められていない）やアイオワ州（学区が決定）など5州は州の基準を設けていない。（表4参照）

実際には、幼稚園在籍者の4分の3以上は全日制のプログラムに在籍している。特に南部では、ノースカロライナ、アラバマ、ミシシッピ、ルイジアナで9割以上、テキサス、フロリダ、ジョージアなどでは8～9割が全日制に在籍している。これに対して西部の州の全日制在籍率は低く、カリフォルニア、アイダホ、ユタの3州は6割未満となっている（Quality Counts, 2015, p.19）。

表4:各州の幼稚園1日当たり受入れ時間に関する基準の分類^(注1)

全日制	7時間	6時間以上7時間未満	5時間以上6時間未満	4時間以上5時間未満	その他
	テキサス (1州)	アーカンソー, デラウェア, ルイジアナ, メリーランド, オクラホマ, サウスカロライナ, ニュージャージー (7州)	ワシントン D.C., ミシシッピ, ノースカロライナ, ウェストバージニア, コロラド, コネチカット, マサチューセッツ (7州と D.C.)	テネシー, イリノイ, ミネソタ, モンタナ, ユタ (5州)	アラバマ (小学校と同様)
半日制	4時間以上5時間未満	3時間以上4時間未満	2時間以上3時間未満		
	アラスカ, フロリダ, ジョージア (3州)	カリフォルニア, ミシガン, ミズーリ, テキサス, バージニア, ウィスコンシン (6州)	アリゾナ ^(注2) , コロラド, コネチカット, アイダホ, イリノイ, カンザス, メイン, マサチューセッツ, ミネソタ, モンタナ, ネブラスカ, ネバダ, ニューハンプシャー, ニュージャージー ^(注2) , ニューメキシコ, ニューヨーク, ノースダコタ, オハイオ, ペンシルバニア, サウスダコタ, ユタ, バーモント, ワシントン (24州)		

(注1) 州によっては年間授業日数と年間総受入れ時間数から算出した。

(注2) アリゾナ州は2-4時間、ニュージャージー州は2.5-3時間と幅がある。

(出典) ECS, *Minimum Required Days/Hours for Kindergarten*, March, 2014.

2) 保育プログラム(保育所, 家庭型保育, 個別サービス)

保育所や家庭型保育などの保育サービスの第一の目的は子供の保護である。安全な環境の下に子供を預けることで、親は安心して就労することが可能になる (Lowenstein, 2011, pp.94-95)。したがって、保育所のような施設型保育の場合、年間を通じて、土日を除く平日、親の就労時間に対応した受入れ時間帯（午前7～9時に受け入れ、午後5～6時に帰宅）でプログラムを提供していることが一般的である (U.S. Department of Education, 2003, p.4)。ただし、保育プログラムの対象年齢は0～5歳（プログラムによっては就学年齢の子供も含む）と広く、食事をはじめとする日常的な生活の世話から学習準備まで、個々のプログラムにおいては年齢に応じて異なるサービスが提供される (U.S. Department of Education, 2003, p.4)。

3) ヘッドスタート, 早期ヘッドスタート

ヘッドスタート及び早期ヘッドスタートは、連邦の保健福祉省（Department of Health and Human Services）が所管する就学前教育・保育に関する支援事業で、同省から補助金を得た官民の事業者が連邦の法令にしたがってサービスを提供する委託事業である。いずれも貧困家庭出身の就学前児童（早期ヘッドスタートは0～2歳児、ヘッドスタートは3、4歳児）を対象に教育、栄養、保健など総合的なサービスを提供するほか、親に対する教育も行う。こうしたサービスは、「補償教育（compensatory education）」と呼ばれ、貧困家庭出身児童の社会的、情緒的、認知的発達を促し、貧困や失業・犯罪などの社会的病理と、不就学や長期欠席などによる学力停滞や無教育との悪循環を断つことを目的としている（岡田，今村，1983年，323ページ）。

(3) 無償の範囲

義務教育であるか否かにかかわらず、公立学校で提供される教育課程は原則無償である。これは、公立小学校付設の幼稚園（K学年）についても同様（無償）である。また、貧困家庭を対象とする連邦のヘッドスタート・早期ヘッドスタートも無償である。

これに対して、民間セクターで提供される保育学校や保育所などは基本的に有償である。利用料は提供されるサービスの内容や利用頻度によって異なるほか、州間によっても大きく異なる。ただし、一定の基準を満たしたプログラムを利用する場合は、貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Families: TANF）や保育開発交付金（Child Care and Development Fund: CCDF）など州政府を通じて支給される連邦の支援制度あるいは州独自の支援制度によって、家庭による負担の軽減が図られている。

連邦統計によれば、2005年度に実際に各家庭が就学前教育・保育のために負担した額は、週当たりで53ドルから117ドルまで年齢やプログラムの種類によって幅がある。プログラム別にみると親以外の親族による保育よりも施設型保育や就学前教育、親族以外による家庭型保育が、年齢別にみると年齢が低い方が、週当たり負担額は大きくなる傾向にある（表5a参照）。ただし、年間の利用月数は年齢が高いほど長く、親族以外による家庭型保育よりも施設型保育や就学前教育の方が長いことから、年間負担額の傾向は週当たりの負担額の場合と異なるものになる（表5b参照）。

公立学校に付設されたプレ幼稚園も、通常は、有償である。ただし、ジョージア州やオクラホマ州、イリノイ州など一部の州においては、希望する4歳児に対して州と学区との

マッチングファンドにより、プレ幼稚園を無償にする取組が導入されている。こうした取組では、公立学校付設のプレ幼稚園以外にも、保育学校や保育所における4歳児対象のプログラムも公財政による支援を受ける。

表5a: プログラム別・年齢別週当たり家庭負担額(2005年度)

	親以外の親族による保育	家庭型保育 (親族以外によるもの)	施設型保育・就学前教育(保育所, ヘッドスタート, 保育学校, プレ幼稚園等)
0~5歳平均	60.02ドル	105.18ドル	86.15ドル
1歳未満	79.49ドル	114.51ドル	117.30ドル
1-2歳	63.07ドル	113.48ドル	103.95ドル
3-5歳	52.75ドル	90.00ドル	74.97ドル

(出典) NCES, *Initial Results From the 2005 NHES Early Childhood Program Participation Survey (NCES 2006-075)*, 2006, tab.8.

表5b: プログラム別・年齢別年間利用月数(2005年度)

	親以外の親族による保育	家庭型保育 (親族以外によるもの)	施設型保育・就学前教育(保育所, ヘッドスタート, 保育学校, プレ幼稚園等)
0~5歳平均	7.1か月	3.6か月	8.4か月
1歳未満	2.3か月	1.4か月	1.1か月
1-2歳	6.4か月	4.0か月	5.4か月
3-5歳	8.7か月	3.8か月	12.0か月

(出典) NCES, *Initial Results From the 2005 NHES Early Childhood Program Participation Survey (NCES 2006-075)*, 2006, tab.6.

(4) 指導者の免許

1) 指導者の免許

a) 公立学校付設幼稚園

指導者の免許・資格は各州によって定められている。各州の初等教育担当教員の教員免許の指導対象にはK学年が含まれており(例えば, 第K学年~第6学年など), 小学校付設の幼稚園(K学年)を指導する教員は, いずれの州においても州の初等教育教員の教員免許を取得していることが求められる。

ただし, 教員免許の規定の仕方(指導が認められる学年や教科目)は州によって多様である。例えば, マサチューセッツ州のように就学前教育と小学校低学年(同州ではPreK-第2学年担当)を指導する幼児教育(early childhood education)担当教員免許と初等教育担当教員(同州では第1-6学年)の免許を分けている州もある。また, フロリダ州やニ

ニューヨーク州のように就学前教育の段階を含む教員免許を対象年齢・学年区分により2～3種類設定している州もある。体育や音楽，美術，英語を母語としない者に対する英語教育，特別支援教育など，特定の教科・分野を担当する教員の免許については，就学前教育からハイスクールまでの指導を認めるように定めている州が多い。

初等中等教育機関の教員免許を取得するための基本要件は，全ての州を通じて，学士号の取得である。初等教育担当教員の免許を取得するには，通常，州が認めた教員養成課程の初等教育担当教員用のプログラムを卒業するが，ほかの課程で学士号を取得する場合は，英語や数学，理科，社会等の教科教授法や教育心理学など州が定める教職科目を履修することが求められる。また，幼児教育担当教員の免許の場合は，幼児期の発達や栄養・健康，成長・発達や学習成果に関する診断・評価方法などの科目の履修が求められる。

近年は，小学校第3学年までに十分な読解力を身に付けておくことが後の学力向上に大きく影響するとして，幼児教育担当教員や初等教育担当教員の免許取得時に，読解指導に関する評価を実施する州が増えている。2015年1月時点で，カリフォルニアやマサチューセッツ，テネシーなど14州が，こうした評価を実施あるいは近い将来に実施することを決定している（ECS, 2015a）。

b) 保育学校，保育所

保育学校や保育所など，私立の就学前教育・保育プログラムについては，特定の資格を持った指導者を配置していることが，連邦や州から公的援助を受ける要件の一つとして求められる（U.S. Department of Education, 2003, p.62）。各州が定める指導者の資格要件は，通常，一定の学歴要件を満たした者が毎年12～25時間程度の研修を受けることである⁽¹⁾。保育に関する全国団体（Child Care Aware of America）によると，保育学校や保育所の指導者になるための要件として学士号取得（ロードアイランド州）や準学士号の取得を求めている州（ペンシルバニア州）はあるものの，ほとんどの州はハイスクールの卒業かハイスクールを卒業していなくてもそれと同等の資格（GED）を取得していることを最低要件としている。

州によっては，就学前教育・保育に関する全国的な資格（Child Development Associate: CDA）の取得を求めているところもある⁽¹⁾。CDAは就学前教育・保育指導者の専門団体（Council for Professional Recognition）が管理する民間資格で，1970年代にヘッドスタートの指導者の資質向上のために連邦政府が主導して創設された。保育学校指導者を対象とするCDAの取得には，大学やコミュニティカレッジ，専門団体などが提供する研修（120

時間)と職場での実務経験(480時間)が必要とされる。

c) 家庭型保育

家庭型保育の場合は、ウィスコンシン州が大学での8単位取得を求めているのを除き、ほとんどの州はハイスクール卒かハイスクールを卒業していなくてもそれと同等の資格(GED)の取得をサービス提供者となるための最低要件としている。アイダホ州やインディアナ州など8州ではサービス提供者となるための学歴についての要件は定めていない。

2) 教職員等の配置

公立学校における授業集団の規模に関する基準を設けている州は21州ある。このうちK学年については19州が、Pre-Kについては6州が基準を定めている(表6a参照)。K学年の基準は小学校第1~2学年と共通しているところが多い。

K学年の基準について最多はカリフォルニア州の31人、最少はフロリダ州の18人、平均は23.1人である。Pre-Kの最多はニューヨーク州など4州の20人、最少はニュージャージー州の15人、6州の平均は18.3人である(表6b参照)。

表6a:各州の授業集団の規模に関する基準(2009年)

州	学年													
	Pre-K	K	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
カリフォルニア		31	30	30	30									
フロリダ	18	18	18	18	18	22	22	22	22	22	25	25	25	25
ジョージア		18	21	21	21	23	23	28	28	28				
ハワイ		25	25	25										
アイダホ		20	20	20	20	26	26	26						
アイオワ		20												
ケンタッキー		24	24	24	24	28	29	29	31	31	31	31	31	31
ルイジアナ		26	26	26	26	33	33	33	33	33	33	33	33	33
マサチューセッツ		25												
ミズーリ		25	25	25	27	27	30	30	33	33	33	33	33	33
モンタナ		20	20	20	28	28	30	30	30	30	30	30	30	30
ニューハンプシャー		25	25	25	30	30	30	30	30	30	30	30	30	30
ニュージャージー	15	25												
ニューヨーク	20													
ノースカロライナ		24	24	24	24									
ノースダコタ		25	25	25	25	30	30	30	30	30	30	30	30	30
オクラホマ		20	20	20	20	20	20	20						
ロードアイランド									30	30	30	30	30	30
テネシー		20	25	25	25	25	30	30	30	35	35	35	35	35
テキサス			22	22	22	22	22							
ウェストバージニア		20	20	25	25	25	25	25						

(出典) ECS, Class Size: Maximum P-12 Class-Size Policies (State Notes), Nov. 2009 (カリフォルニア州については、州教育法第 41376 条, 第 41378 条)

表 6b: 各州の基準における授業集団の規模の最大, 平均, 最小 (2009 年)

学年	Pre-K	K	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
最大	20	31	30	30	30	33	33	33	35	35	35	35	35	35
平均	18.8	23.1	23.4	23.4	24.3	26.5	27.3	27.8	30.2	30.2	30.8	30.8	30.8	30.8
最小	15	18	18	18	18	20	20	20	22	22	25	25	25	25

(出典) ECS, Class Size: Maximum P-12 Class-Size Policies (State Notes), Nov. 2009 (カリフォルニア州については、州教育法第 41376 条, 第 41378 条)

(5) 財政構造

1) 統計データに見る就学前教育の財政構造

OECD の統計によれば、就学前教育段階に関する公財政及び私費による支出の合計は 716 億 6,800 万ドル (約 7.2 兆円) (2011 年) である⁽²⁾。このうち約 7 割に当たる 502 億 5,400 万ドルが公財政負担、約 3 割に当たる 214 億 1,500 万ドルが私費負担であり、私費負担は、全て家計支出によるものである。初等中等教育と比べると私費による負担の比率が大きい (表 7 参照)。また、公財政負担を 100 とした場合の各政府の負担率は、連邦 27.2, 州 26.3, 地方 46.5 であり、初等中等教育が州と地方を主たる負担者としているのに対して、連邦の負担率が大きい (表 8 参照)。

表 7: 就学前教育機関に対する支出の公費・私費負担比率 (2011 年)

	公的負担	私的負担
就学前教育	70.1%	29.9% (家計支出 29.9%)
初等中等教育	91.6%	8.4% (家計支出 8.4%)
高等教育	34.8%	65.2% (家計支出 47.8%, 家計以外の支出 17.4%)

(参考) OECD 『図表でみる教育 2014 年版』表 B3.1

表 8: 教育段階別教育支出における各政府レベルの負担の割合 (2011 年)

	連邦	州	地方	合計
就学前教育	27.2%	26.3%	46.5%	100.0%
初等中等教育	13.7%	35.0%	51.3%	100.0%
高等教育	46.7%	42.0%	11.3%	100.0%

(参考) 就学前教育については OECD の統計サイトにある Education Database から財源別就学前教育費と各政府レベルにおける移転支出分を抽出して算出。初等中等教育については OECD 『図表でみる教育 2013 年版』表 B4.3a, 高等教育については同表 B4.4。

2) 連邦による公財政負担

公財政負担の仕組みを政府別みると、連邦政府において就学前教育・保育事業を所管しているのは保健福祉省と教育省である。各省が所管する事業の中でも、ヘッドスタート事業と家計に対する教育・保育費支援（CCDF 及び TANF）は、事業予算や対象者数からみて、州や学区を含めた就学前教育・保育事業の中でも最大規模であると見られる。OECD の財政統計における連邦負担分が、どの省から支出されたものなのか、各事業費をどのような比率で調整して合計を算定しているのかなどは不明である。しかしながら、初等中等教育と比べて負担率が大きい理由として、第一に挙げられるのは、ヘッドスタート事業や CCDF、TANF という予算規模の大きい事業の存在であると見られる。このほか、公財政全体の負担が小さい（私費負担が大きい）ことや、後述するように、州や地方の間で就学前教育に対する取組姿勢（財政負担）に違いがあり、全国的にみると相対的に州政府全体よりも連邦政府の比率が大きくなっていることなどが考えられる。

連邦政府による主な就学前教育・保育事業の概要と予算規模は次のとおりである。

a) ヘッドスタート事業

ヘッドスタート事業は既に述べたように、政府が定めた枠組みに基づいて教育、保健、栄養、家庭支援など総合的なサービスを提供する者に運営費を提供する保健福祉省所管の委託事業である。サービスの対象となるのは、世帯収入が連邦の貧困基準の 130%未満である家庭出身の就学前児童である。0～2歳児を対象とする早期ヘッドスタート事業を含めた 2011 会計年度の事業費は 75.6 億ドル、プログラム在籍者数は 96.4 万人で、連邦政府が所管する就学前教育・保育関連の事業の中では最大規模と見られる⁽³⁾。

b) 家計に対する保育費支援——CCDF, TANF

保健福祉省には、ヘッドスタート事業のほか、低所得層の世帯に対する就学前教育・保育料の援助制度もある。一つは保育開発交付金（Child Care and Development Fund: CCDF）、もう一つは貧困家庭一時扶助（Temporary Assistance for Needy Families: TANF）であり、前者は世帯収入が州の中央値の 85%未満の家庭、後者は各州が定義する低所得家庭のうち 0～13 歳の子供がいる家庭に対して、バウチャーや利用者数に応じた保育プログラム運営費補助というかたちで援助が提供される（深堀 p.133-134, Hustedt & Barnett, pp.172-173）。2011 会計年度の CCDF の事業費は 51.6 億ドル、TANF の事業費は 13.5 億ドルであった⁽⁴⁾。

c) 就学前児童に対する特別支援教育——障害のある個人教育法 (IDEA) に基づく支援

教育省が所管する障害のある個人教育法 (Individuals with Disabilities Education Act: IDEA) に基づく特別支援教育援助事業の中には、就学前教育段階における特別支援教育を援助するものがある。一つは、3～5歳を対象とする就学前教育段階において個別教育計画 (Individual Education Plan: IEP) に基づいて実施する特別支援教育への財政援助を行うもの (Part B, section 619)、もう一つは、乳幼児とその家庭を対象に個別家族支援計画 (Individualized Family Service Plan: IFSP) に基づいて実施する早期支援への財政援助を行うもの (Part C) である (U.S. Department of Education, 2003, p.93, Hustedt, et al., 2011, pp.172-173)。前者について、2011 会計年度の事業費は 3.7 億ドル、後者については 4.4 億ドルであった。

d) その他——初等中等教育法に基づく支援など

教育省所管事業のうち、州及び地方の初等中等教育を支援する初等中等教育法の柱となっている貧困地域における学校改善や、貧困家庭の親子の読み書き能力の向上事業 (Even Start) は、一部が就学前児童を対象とする取組を支援している (深堀, 2008 年, 134 ページ, Hustedt, et al. 2011, pp.173-174)。このほか、教育・保育サービス提供に関する直接的な負担ではないが、保育サービスによる負担軽減に向けた減税措置も設けられている (Hustedt, et al, 2011, p.173)。

3) 州による公財政負担

州による就学前教育・保育に関する取組の多くは、CCDF や TANF に関するマッチングファンドや、IDEA に基づく一部取組の義務的实施、ヘッドスタートに関する補足的取組など、連邦事業との関連で行われているものが多い。こうした連邦の取組とは直接関係しない州による最大の就学前教育・保育事業は、3, 4 歳児を対象とする州主導のプレ幼稚園振興である (Hustedt, et al, 2011, p.175)。ただし、全国的に見ると、こうした取組を行っている州であっても、必ずしも全ての 3, 4 歳児が就学前教育プログラムに在籍できるような十分な財政措置を講じていない、また州によってはプレ幼稚園振興を事業として行っていないところもある (Hustedt, et al., 2011, p.176, ECS, 2013, ECS, 2015b)。プレ幼稚園振興が州の負担の主要部分を占めているにしても、その他の取組を含めた就学前教育・保育に関する州間の姿勢の違いが、OECD の統計に見られた公財政支出全体における州負担率の低さにつながっていると見られる。

なお、州による負担については、プレ幼稚園振興のほか、特別支援教育、障害のある新生児や乳児に対するケア、保育費支援などがある。

a) 州主導のプレ幼稚園の振興

州主導のプレ幼稚園振興は3、4歳児を対象とするプレ幼稚園プログラムを、州政府の統制の下、州の負担によって提供するものである。実際、この振興策の対象となるプレ幼稚園プログラムは、公立学校付設幼稚園の下に設けられるほか、民間の保育学校や保育所であっても州が定めた要件を満たすものであれば、提供されるプレ幼稚園プログラムは支援の対象となる。州主導のプレ幼稚園振興は、多くの場合、貧困家庭出身者対象の限定的支援であるが、州によっては家庭の所得に関係なく、希望する全ての4歳児の受入れを目指す、ユニバーサル化を目的とした取組を行っているところもある(Hustedt, et al., 2011, pp.175-176)。2011会計年度は39州とワシントンD.C.がいずれかのプレ幼稚園振興に対して51.1億ドルを支出した。近年は、4歳児対象の就学前教育への関心の高まりとともに、こうした取組を導入する州が増えており、2014会計年度には44州とワシントンD.C.が導入・実施し、支出額の合計は62.8億ドルに達した(ECS, 2013, ECS, 2015b)。

b) その他の州による取組

州主導のプレ幼稚園振興以外に、州が負担する就学前教育・保育関連事業として、特別支援教育や障害のある新生児・乳児に対するケア、保育費補助などがある。特別支援教育と障害のある新生児・乳児に対するケアは、連邦の障害のある個人教育法(IDEA)に基づく援助に加えて、州や地方が必要な経費を負担するものである。正確な額は不明であるが、2011会計年の各州の事業費の合計は、特別支援教育については60億ドル、新生児・乳児に対するケアについては30億ドルとする推計もある(Barnett, et al., 2011, p.5)。

4) 地方による公財政負担

地方による就学前教育・保育に関する取組として顕著なものは、州主導のプレ幼稚園振興に対する拠出である。プレ幼稚園振興を実施している州には、制度上、地方に対してマッチングファンドを要求するところが少ない。加えて、州主導のプレ幼稚園振興とは関係なく、地方主導でプレ幼稚園支援を行っているところもある。例えば、ニューヨーク市やサンアントニオ市(テキサス州)などでは、希望する全ての4歳児に対して全日製のプレ幼稚園プログラムを無償で利用できるようにすることを目指す大規模な取組が実施されている(Quality Counts, 2015, p.9, p.11)。

OECD の統計の中で連邦や州に比べて地方の負担率が大きくなっている理由として、こうしたプレ幼稚園の振興策が考えられるが、このほか、地方が主たる維持者となっている公立学校付設の幼稚園（K 学年）に関する支出も地方負担分の中に含まれているものと見られる。

2. 導入の経緯

(1) 導入の意図, 目的

就学前教育・保育プログラムうち、保育学校 (preschool, nursery school) と保育所 (day care) は、いずれも 1830 年代に始まった取組である。前者は、幼児の認知的、情緒的、社会的発達を支援することを目的とする教育振興事業として、後者は労働者の子供を保護する慈善事業として、労働者の就業を支援する目的で始まった (深堀, 2008 年, 134-135 ページ)。また、公立学校付設の幼稚園は、1850 年代に就学準備を目的として導入された (世界教育史研究会, 1974 年, 323-324 ページ)。いずれの取組も、それぞれ固有の発展の経緯をたどってきたが、当初の目的を維持しつつ、現在も継続している。

これに対して連邦政府所管のヘッドスタート事業は、1964 年、補償教育 (compensatory education) の理念に基づき、当時のリンドン・ジョンソン大統領 (1963-69 年在任) が提唱した War on Poverty 政策の一環として設けられた。マイノリティや貧困家庭出身の子供たちが、社会的、経済的、文化的に恵まれない状況から、学校教育の中で不利益を被らないようにすることを目的として、教育のほか保健や栄養、親に対する教育などの総合的なサービスが、就学前児童に対して提供される。

オバマ大統領は、2013 年の一般教書演説において、中長期的な視点から就学前教育・保育の拡充を図る取組 Preschool for All を提案した。これは、各州が実施している 3, 4 歳児を対象とするプレ幼稚園振興策を支援するため、10 年間で 750 億ドルの予算を充てることを内容とする (ただし、実施のための議会の承認は得られていない)。ここに見られるように、オバマ政権は経済条件や障害の有無により対象を限定した従来の支援と並行して、希望する全ての子供たちを対象に就学前教育の機会を保障する方針を新たに打ち出した。

(2) 導入のプロセス, 背景

以下では、オバマ政権の就学前教育・保育政策について、従来の方針との違い、政策の背景を探る。

1) オバマ政権の就学前教育・保育政策の内容

オバマ大統領は 2008 年の大統領選の公約の一つとして、就学前教育・保育の拡充を掲げ、既存事業の中心であるヘッドスタート事業の予算増大や、連邦、州、地方で多様に実施している就学前教育・保育事業を調整・整理するための専門委員会の設置、0～5 歳児とその親に対する支援計画などを打ち出した。掲げられた公約の中には既存事業の拡充や再編を目指すものも含まれるが、これまでの連邦事業の中には見られなかった取組も提案されている。このうち実際に開始された取組は、競争的資金「頂点を目指す競争：就学前教育チャレンジ」とプレスクール開発交付金である。

a) 「頂点を目指す競争：就学前教育チャレンジ」

「頂点を目指す競争：就学前教育チャレンジ」(Race to the Top—Early Learning Challenge。以下 RTT—ELC) は、教育省と保健福祉省が共同所管する競争的資金である。3, 4 歳児を対象とするプレ幼稚園プログラムについて、①幅広い関係機関と連携した効果的な統治機構、②ほかの連邦事業と調整のとれた統一的な質保証の仕組み、③州の教育スタンダードや学力テストによる早期学習と発達の促進、④優れた幼児教育担当教職員、⑤プログラムの成果と児童の成長発達に関するデータ集計分析システム、の五つの重点分野について州と地方で行う体制整備を支援する。2011 年 12 月に第一次の支給先として 35 州とワシントン D.C.の中から選ばれたカリフォルニアやデラウェアなど 9 州が発表されたのに続き、2012 年(第 2 次)に 5 州、2013 年(第 3 次)に 6 州が追加され、合計 20 州に総額およそ 10 億ドルが支給された(U.S. Department of Education, et al., 2014c)。

b) プレスクール開発交付金

プレスクール開発交付金(Preschool Development Grants)も教育省と保健福祉省が共同所管する競争的資金であるが、体制の整備を目指す RTT—ELC と異なり、保育学校やプレ幼稚園の設置や運営費補助を主な目的とする。州主導のプレ幼稚園振興事業を実施している州あるいは RTT—ELC の資金を受給した州を対象とする Expansion Grants と、州によるプレ幼稚園支援体制がない州を対象とする Development Grants に分けられる。連邦政府は、2014 年 12 月、前者について 5 州に合計 8,000 万ドル、後者については 13 州に合計 1 億 6,000 万ドルを交付することを発表した(U.S. Department of Education, et al., 2014a, 2014b)。

2) 従来の方策との違い

連邦政府の取組は合衆国憲法で明記された事項のみが認められ、それ以外の事項につい

ては州あるいは市民にその権限が留保されることとなっている。合衆国憲法で規定されていない事項について連邦政府が行う取組は、「共同の防衛及び一般の福祉に備える」ことを目的とする連邦議会の課税権限に基づくものであり、その内容は限定的なものである。また、政府が子育てに関与することは、本来、個人の生活に不法に侵入するものであって、最終的な救済手段であるべきであるという考え方は、一部の人々の間で現在も根強い(U.S. Department of Education, 2003, p.10, Lowenstein, 2011, p.95)。

これらのことは、一つに就学前教育・保育に関する連邦政府による全米統一的な制度や枠組みの策定を困難にしている。また、就学前教育・保育に関する基本的権限は州及び市民にあるとされ、連邦の政策対象は不利な立場にある人々に限定される。例えば、予算規模が大きく、利用者も多いヘッドスタートであっても、利用者の要件となるのは貧困家庭の出身者である。また、連邦教育省が所管する就学前教育段階の子供たちを対象とする事業は特別支援教育に関する支援である。

オバマ政権も、こうした既存事業は継続し、ヘッドスタート事業などは大幅な予算増を図っている。これと並んで、同政権が新たに打ち出した政策は、低中所得家庭の子供たちにもプレ幼稚園の機会を提供するため、州に対して財政援助を行うことで、その就学前教育事業を拡充することを目的とする (U.S. Department of Education, et al., 2014a, p.3)。しかし、RTT-ELC 及びプレスクール開発交付金のいずれも就学前教育プログラムの増大や質の向上を目指すものであり、財政支援の対象となるプログラムの利用者を限定するものではない。

3) オバマ政権の就学前教育・保育政策の背景・経緯

2013年の一般教書演説において *Preschool for All* を提案した際に、オバマ大統領が提案理由として挙げたのは、調査研究によって明らかにされた就学前教育・保育に関する先進的な取組を行っている州の成果であった。就学前教育・保育事業の成果や子供たちの発達などに関する調査研究は、これまでも数多く行われてきたが、特に心理学や神経科学等の分野におけるここ 15 年ほどの研究成果は、就学前段階の子供たちの学習や認識行為を理解する上で非常に大きな進歩を見せたという (Quality Counts, 2015, p8)。オバマ政権が就学前教育を重視する第一の理由は、こうした調査研究の発展である。連邦教育省は、ホームページ上 (<http://www.ed.gov/early-learning/research>) で就学前教育の重要性を示す研究論文のリストを掲載している。

また、多くの州で 3, 4 歳児を対象とするプレ幼稚園振興事業を導入していることも政

権が上述のような取組を実施する背景にある。今日の各州の初等中等教育政策は、学力向上を目標として、公立学校やこれを設置・運営する学区のアカウントビリティ（教育成果に対する責任）を重視することで、それぞれの改善努力を引き出そうとするものである。90年代から現在に至る連邦の初等中等教育政策は、こうした州の政策動向を踏まえ、その取組を支えようとするものであった。オバマ政権は就学前教育段階において同様のやり方で各州の取組を支えようとしている。

ところで、一部の州を除き、多くの州が3、4歳児を対象とするプレ幼稚園振興策を導入するきっかけとなったのは、1989年の教育サミットで全米州知事の間で合意され、1994年の連邦法（Goals 2000: Educate America Act [P.L.103-227]）で明記された全国共通教育目標（National Education Goals）である。8項目からなる目標の最初に、「西暦2000年までに、米国の全ての子供たちは学ぶ準備を整えて学校生活を開始する」ことが定められ、その下位目標の一つにプレスクールへのアクセスの確保が盛り込まれた（sec.102, P.L.103-227）。1980年までにプレ幼稚園に対する援助制度を持っていた州は7州にすぎなかったが、目標合意後の1991年には28州、2001年には40州にまで増えた（Lowenstein, 2011, p.98）。

上述した各州が共有する初等中等教育政策の基本的枠組みも、全国共通教育目標（特に教科別の学力テストの実施を定めた第3目標）の達成を目指して90年代に制度化されていったものである。クリントン政権下のGoals 2000やAmerican School Improvement Act、ブッシュ政権下のNo Child Left Behind Actは、州の改革努力を財政的に支えるものであったが、プレ幼稚園やプレスクールはこれらの支援対象に入っていなかった。両政権において就学前児童を対象とする取組の中心となったのは、従来同様、ヘッドスタート事業や低所得家庭に対する保育料等の負担軽減措置であった。

オバマ政権になって、これまでの政権が踏み込むことのなかった、対象を限定しないプレスクールやプレ幼稚園の振興が、州の取組への支援というかたちで行われるようになった。これは、政権移行チームが作成した政策構想において就学前教育が重視されたことや、就学前児童への教育的な関与の重要性を示す研究成果が蓄積されるようになったことを背景とする。加えて、クリントン政権やブッシュ政権においてNo Child Left Behind Actを中心とする州の初等中等教育政策を支える仕組みが形成されたことも、就学前教育に関する支援策が導入される要因となったと考えられるかもしれない。

(3) 導入の背景(社会経済的要因)など

近年の就学前教育・保育需要の増大や、それに対して政府が取組を拡充する直接的な要因として第一に指摘されるのは、女性の就労率の向上やこれに拍車をかけた 1990 年代半ばの福祉制度改革とされる。また、学力向上を目標とする初等中等教育政策の圧力が 5 歳児や 4 歳児に及びつつある中で、家庭の経済状況や親の学歴の違いが就学前教育へのアクセスに影響を及ぼしている。人口統計によると、マイノリティ人口や低所得家庭出身者の比率増大が予測されており、今後の就学前教育への影響も懸念される。

1) 女性の就労率の上昇と福祉制度改革

女性の就労率、特に結婚し、子供を持つ女性の就労率は 1960 年代以降、著しく上昇した。1960 年、6 歳未満の子供を持つ女性で職に就いていたのは 5 人に 1 人の割合であったが、1975 年に子供のいる女性の就労率が子供のいない女性のそれを上回り、1996 年には 3 倍以上の 62.3%にまで上昇した (U.S. Department of Education, 2003, p.7)。こうした就学年齢に達していない子供を持つ女性の就労率の上昇は子供の年齢が低くなるほど急激なものとなっている (U.S. Department of Education, 2003, p.7)。

女性の就労に関連するもう一つの要因と見られるのが、母子家庭の増大である。母子家庭の母親は両親がそろった家庭の母親に比べて長時間働く場合が多く、フルタイムの就学前教育・保育プログラムが必要となる。このような母子家庭は両親がそろった家庭よりも急速に増大している。18 歳未満の子供をもつ母子家庭及び父子家庭の推移をみると、1970 年以降、ほぼ一貫して増大傾向にあり、父子家庭の比率は 40 年の間で 6 倍以上に、母子家庭の世帯数はおよそ 620 万世帯の増となっている (図 1, 138 ページ参照)。

こうした状況に加えて、1996 年に制定された福祉改革法 (Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act of 1996: PRWORA) は、経済支援の対象となる 3 か月以上の子供を持つ貧困家庭の女性に対して、支援請求後 2 年以内に就労することを求めるとともに、生涯に受給できる支援の回数を 5 回に制限した (U.S. Department of Education, 2003, p.8)。一方で同法によって、それまで四事業に分かれていた保育関連の補助金が Child Care and Development Block Grant に統合され、統合された Grant の用途についても州の裁量に基づき融通が利くものとなった (U.S. Department of Education, 2003, pp.8-9)。このように、福祉改革法は、就学前教育・保育の需要とこれを支えるための公的支援の拡充の双方をもたらした。

2) 学力向上政策と家庭環境の影響

近年、就学前段階の子供たちに対する適切な関与がその後の子供たちの学力向上や社会経済の発展に有効であることを示す調査研究の成果が蓄積されてきている。一方で 90 年代から今日まで続く学力向上を目標とする初等中等教育政策の下、就学前児童に対する関与においては、単なる保護ではなく、教育的観点が重視されるようになってきている (Quality Counts, 2015, p13)。こうした状況の下、5 歳児に比べると就学前教育の機会に触れることが少なかった 3, 4 歳児に適切な就学前教育の機会を提供することが重要とする考え方が支持を集めるようになってきた。

ところが、政府統計や研究者の実施した調査によると、家庭の経済状況や親の学歴などによって、これら就学前児童の教育機会へのアクセス等に違いがあることが指摘されている。例えば、教育専門紙 **Education Week** が連邦政府の統計をまとめたところによると、世帯収入が低いほど就学前教育の在籍率は低く、年収 2 万ドル未満の世帯の 3, 4 歳児の在籍率は 40% であるのに対して、年収 7.5 万ドル以上 10 万ドル未満の世帯では 51%、10 万ドル以上の世帯では 64% と 20 ポイント以上の開きがある (図 2, 138 ページ参照)。また、連邦教育省の統計によれば、親の学歴による在籍率の違いも大きく、親がハイスクール未修了者である場合、3 ~ 5 歳児の就学前教育の在籍率は 53.5% であるのに対して、学士取得者であると 69.4%、修士、博士あるいは職業専門学位取得者では 74.6% と、これも 20 ポイント以上の違いが見られる (図 3, 139 ページ参照)。

連邦政府の人口統計によると、将来にわたって国全体の人口は増加傾向にあるが、全体の増加傾向を上回る勢いで、ヒスパニック系を中心とするマイノリティが増えるが見られている (図 4, 139 ページ参照)。また、低所得家庭の世帯数も、経済状況の影響により増減があるものの、2000 年以降は増大傾向にある (図 5, 140 ページ参照)。こうした予測に従うならば、今後の就学前教育の利用が懸念される。

3. 成果と課題

(1) 効果検証

連邦政府によるヘッドスタート事業のほか、これまで数多くの就学前教育事業に関する効果検証が行われてきた。その多くは地方レベル (学区単位) の事業に関するものであるためデータ数が少なく、対照群との比較が難しいことが指摘されている。こうした中で、ヘッドスタート事業とともに効果検証が広く参照されているものは、ミシガン州 Ypsilanti

の Perry Preschool に関する報告と、ノースカロライナ州のノースカロライナ大学チャペルヒル校が中心となって実施した Abecedarian Project に関する報告である。

まず、ヘッドスタート事業について最初に行われた 1968 年の検証では、実際に開設された 1 万 3,000 余りのプログラムから 104 プログラムが抽出され、その卒業生 1,980 名を類似の社会的属性を持つ対照群と比較することで効果が測定された（深堀，2008 年，144-145 ページ）。次に実施された 1985 年の検証では、それまでに実施された同事業の効果に関する 210 の論文に基づくメタ分析が行われた（深堀，p.145）。さらに，2002 年には，全米 84 のプログラム在籍者から無作為抽出された者と対照群を合わせた約 5,000 人の 3，4 歳児を対象に，認知，社会経済，保健，親の各分野から事業の効果が検証された（U.S. Department of Health and Human Services, 2010, p.xiii）。

Perry Preschool に関する報告は，低所得家庭出身で IQ70～83 の 3，4 歳児 123 人を対象として 1962 年から行った就学前教育に関する実験的取組に関する，短期的効果と長期的効果の双方を明らかにすることを目的とするものである。当時，Perry Preschool では小集団による集中的な教育活動と毎週の家庭訪問による親への指導が 2 年間行われた。対象となった 123 人のうち 58 人は同校に割り当てられ，対照群となった残り 65 人とともに，これまで 3～11 歳までの毎年と，14 歳，15 歳，19 歳，27 歳，40 歳の各年齢段階でデータ収集が行われた（Schweinhart, et al, 2005, p. pp.1-5）。

Abecedarian Project は，1972 年から 1977 年に生まれた低所得家庭出身の子供たち 111 人を施設型の早期教育プログラム在籍者（57 人）と対照群（54 人）に分けて 5 年間にわたって在籍させ，社会的・情緒的発達，一般的認知能力の発達，言語能力の発達を目指した。子供たちが 12 歳，15 歳及び 21 歳の時点で検証が行われた（Quality Counts, 2015, p8. FPG Child Development Institute, 2007, p.2）。

(2) 成果

1) プログラム終了直後の効果

ヘッドスタート事業に関して行われた初期の調査では，一部のプログラム在籍者を除くと全体として効果がほとんど認められないこと（1966 年報告），プログラム在籍直後に確認される認知能力の発達における効果が徐々に失われること（1985 年報告）など，余り効果が確認されなかった（深堀，2008 年，145 ページ）。しかし，最近の調査では，プログラムに在籍した子供は，対照群と比べて語彙やつづりなど言語領域において優れているこ

と、3歳からサービスを受けると事業効果は高いことなどが明らかにされた(2010年報告)。

Perry Preschool に関する報告では、5歳におけるIQで90以上の者の比率がプログラム在籍者67%に対して対照群28%、同様に14歳で受けた基礎学力テストにおいて基準点に到達した者の比率は49%に対して15%、ハイスクールの卒業率は77%に対して60%と、認知的能力においてはプログラム在籍者に望ましい効果があることが明らかにされた(Schweinhart, et al., (Summary), 2005, pp.1-2)。

Abecedarian Project に関する報告でも、プログラム在籍者は初等中等教育段階を通じて英語と数学のテスト得点と授業成績の双方とも対照群に比べて優れていたことが報告された(Quality Counts 2015, p8)。

2) 成人後の効果

Perry Preschool に関する報告では、40歳で年収2万ドル以上ある者の比率がプログラム在籍者60%に対して対照群40%、逮捕歴が5回以上の者についてはプログラム在籍者が36%であったのに対して対照群は55%と、経済面及び防犯面の双方において、プログラムが効果を有することが示された(Schweinhart, et al., (Summary), 2005, pp.1-2)。

Abecedarian Project に関する報告では、対照群に比べると、プログラム在籍者の大学進学率が高いことや、子供を持つ年齢が高いこと等が指摘された(Quality Counts, 2015, p8)。

岸本睦久(文部科学省)

<注>

- (1) U.S. Bureau of Labor Statistics, *Occupational Outlook Handbook, 2014-15 Edition*, “Preschool Teachers” (<http://www.bls.gov/ooh/education-training-and-library/preschool-teachers.htm>) (2015年2月23日閲覧)。
- (2) OECD, Education Database より 2015年2月12日抽出。統計上は pre-primary education に区分される活動に対する支出となっているが、政府別の公財政負担に関する説明の中で述べているように、実際はヘッドスタート事業や施設型保育への支出を含む early childhood education and care に関する支出と見られる。
- (3) HHS, *Head Start Program Facts Fiscal Year 2011* (<https://eclkc.ohs.acf.hhs.gov/hslc/data/factsheets/2011-hs-program-factsheet.html>) (2015年2月17日閲覧)による。
- (4) CCDF の事業費は HHS, *FY 2011 CCDF Final Allocations*, TANF 事業は HHS, TANF

Financial Data - FY 2011 (<http://www.acf.hhs.gov/programs/ofa/resource/tanf-financial-data-fy-2011>) (2015年2月17日閲覧)による。

<参考文献>

1. Barnett, W. S. and Hustedt, J. T. “Improving Public Financing for Early Learning Programs”, National Institute for Early Education Research (NIEER), *Preschool Policy Brief*, Issue 23, April 2011, pp.1-28.
2. ECS, *Trends in teacher certification Equipping teachers to prepare proficient readers*, January 2015a.
3. ECS, *P-3 (Finance): State Pre-K Funding: 2012-13 School Year*, April 2013.
4. ECS, *P-3 (Finance): State Pre-K Funding: 2013-14 School Year*, January 2014,
5. ECS, *P-3 (Finance): State Pre-K Funding: 2014-15 School Year*, January 2015b.
6. FPG Child Development Institute, *Can Child Care Impact Risk for Depression? FPG Snapshot #46*, 2007
7. GAO, *Early Child Care And Education: HHS and Education Are Taking Steps to Improve Workforce Data and Enhance Worker Quality*, February 2012.
8. Hustedt, J. T. and Barnett, W. S., “Financing Early Childhood Education Programs: State, Federal, and Local Issues”, *Educational Policy*, Vol.25, No.1, 2011, pp. 167-192
9. Kalifeh, P., Cohen-Vogel, L. and Grass, S., “The Federal Role in Early Childhood Education: Evolution in the Goals, Governance, and Policy Instruments of Project Head Start”, *Educational Policy*, Vol.25, No.1, 2011, pp.36-64
10. Lowenstein, A. E., “Early Care and Education as Educational Panacea: What Do We Really Know About Its Effectiveness?” *Educational Policy*, Vol.25, No.1, 2011, pp. 92-114.
11. *Quality Counts*, Preparing to Launch: Early Childhood’s Academic Countdown, (*Education Week*, Vol.34, No.16, January 8, 2015).
12. U.S. Department of Education, OERI, *OECD THEMATIC REVIEW OF EDUCATION AND CARE POLICY, Background Report: UNITED STATES OF AMERICA*, 2003.
13. U.S. Department of Education, U.S. Department of Health and Human Services, *2014 PRESCHOOL DEVELOPMENT GRANTS – Development Grants Executive Summary*, Washington D.C. August 2014a.

14. U.S. Department of Education, U.S. Department of Health and Human Services, 2014 *PRESCHOOL DEVELOPMENT GRANTS – Expansion Grants Executive Summary*, Washington D.C. August 2014b.
 15. U.S. Department of Education, U.S. Department of Health and Human Services, *THE RACE TO THE TOP – EARLY LEARNING CHALLENGE: YEAR TWO PROGRESS REPORT*, Washington D.C., December 2014c.
 16. エドワード・ジグラー, スーザン・ムンチョウ著, 田中道治訳『アメリカ教育革命—ヘッドスタート・プロジェクトの偉大な挑戦—』学苑社, 1994年
 17. 岡田正章, 今村令子編『世界の幼児教育 8』日本らいぶらり, 1983年。
 18. 世界教育史研究会編『世界教育史大系 17 アメリカ教育史 I』講談社, 昭和 50年。
 19. 世界教育史研究会編『世界教育史大系 21 幼児教育史 I』講談社, 昭和 49年。
 20. 世界教育史研究会編『世界教育史大系 22 幼児教育史 II』講談社 昭和 50年。
 21. 深堀聡子「学力の底上げをめざすユニバーサルな政策へ」泉千勢, 一見真理子, 汐見稔幸編『世界の幼児教育・保育改革と学力』 明石書店, 2008年, 130-153 ページ。
 22. 深堀聡子「ヘッドスタート・プログラム (Head Start Program) –就学前段階の補償教育」, アメリカ教育学会編『現代アメリカ教育ハンドブック』2010年, 188-189 ページ。
- <連邦教育省のホームページ(<http://www.ed.gov/early-learning/research>)に掲載された研究報告のリスト>
23. Barnett, W. S., & Masse, L. N. (2007). Early childhood program design and economic returns: Comparative benefit-cost analysis of the Abecedarian program and policy implications, *Economics of Education Review*, 26, 113-125.
 24. Barnett, W. S. & Nores, M. (2012). Estimated Participation and Hours in Early Care and Education by Type of Arrangement and Income at Ages 2 to 4 in 2010. *National Institute for Early Educational Research*, 1-19.
 25. Barnett, W.S., Jung, K., Youn, M., Frede, E. Abbott Preschool Program Longitudinal Effects Study: Fifth Grade Follow-Up (2013). *Rutgers, NJ: National Institute for Early Education Research*, 1-34.
 26. Bartik, T. J., Gormley, W., & Adelstein, S. (2011). Earnings benefits of Tulsa's pre-K program for different income groups. *Economics of Education Review*. 31(6), December 2012, 1143-1161.

27. Campbell, F. A., Ramey, C. T., Pungello, E. P., Sparling, J., & Miller-Johnson, S. (2002). Early childhood education: Young adult outcomes from the Abecedarian Project. *Applied Developmental Science*, 6, 42-57.
28. Campbell, F.A., Pungello, E. P., Burchinal, M., Kainz, K., Pan, Y.; Wasik, B.H., Barbarin, O.A., Sparling, J.J., & Ramey, C.T. (2012) Adult outcomes as a function of an early childhood educational program: An Abecedarian Project follow-up. *Developmental Psychology*, 48(4), 1033-1043.
29. Deming, D. (2009). Early childhood intervention and life-cycle skill development: Evidence from Head Start. *American Economic Journal: Applied Economics*, 1(3), 111-134.
30. Garces, Eliana, Duncan Thomas and Janet Currie (2002). "Longer-Term Effects Of Head Start," *American Economic Review*, 92(4), 999-1012.
31. Gormley Jr., W. T., Gayer, T., Phillips, D., & Dawson, B.(2005). The effects of universal pre-k on cognitive development. *Journal of Developmental Psychology*, 41(6), 872-884.
32. Gormley, W. T., Phillips, D., & Gayer, T. (2008). Preschool programs can boost school readiness. *Science*, 320(5884), 1723.
33. Heckman, J. J., & Kautz, T. D. (2012). Hard evidence on soft skills. *National Bureau of Economic Research, Working Paper 18121*.
34. Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., Yavitz, A. (2009). The rate of return to the High/Scope Perry Preschool Program. *National Bureau of Economic Research Working Paper 15471*.
35. Heckman, J. J., Moon, S. H., Pinto, R., Savelyev, P. A., Yavitz, A. (2010). A New cost-benefit and rate of return analysis for the Perry Preschool Program: A Summary. *National Bureau of Economic Research Working Paper 16180*.
36. Lamy, C., Barnett, W. S., & Jung, K. (2005). The effects of New Jersey's Abbott preschool program on young children's school readiness. *National Institute for Early Education Research Rutgers University*, 1-16.
37. Lipsey, M., Farran, D. ,Bilbrey,C.,Hoffer, K.,Dong, N. (2011). Initial Results of the Evaluation of the Tennessee Voluntary PreK Program. *Peabody Research Institute, Vanderbilt University*, 1-41.
38. OECD (2012). Education at a Glance 2012: OECD Indicators. *OECD Publishing*.

39. Reynolds, A. J., Temple, J. A., Robertson, D. L., & Mann, E. A. (2002). Age 21 cost-benefit analysis of the Title I Chicago Child-Parent Centers. (2002). *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 24(4 24-267-303), 264-303.
40. Reynolds, A.J., Temple, J.A., Robertson, D.L., Mann, E. (2001). Long term effects of an early childhood intervention on educational achievement and juvenile arrest. *Journal of the American Medical Association*, 285 (18).
41. Reynolds, A. J., Temple, J. A., White, B. A. B., Ou, S., & Robertson, D. L. (2011). Age 26 cost-benefit analysis of the Child-Parent Center early education program. *Child Development*, 82(1), 379 404.
42. Schweinhart, L. J., Montie, J., Xiang, Z., Barnett, W. S., Belfield, C. R., & Nores, M. (2005). Lifetime effects: The High/Scope Perry Preschool study through age 40. *Monographs of the High/Scope Educational Research Foundation*, 14. Ypsilanti, MI: High/Scope Educational Research Foundation.
43. U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families (January 2010). Head Start Impact Study. Final Report. Washington, DC.
44. Weiland, C., & Yoshikawa, H. (2013). The impacts of an urban public prekindergarten program on children's mathematics, language, literacy, executive function, and emotional skills. *Child Development* (in press).

第2章 アメリカ

—ユニバーサル・プレスクール政策—

1. イントロダクション

本章では無償公教育の範疇（はんちゅう）に含まれず、また民間事業者によるサービス提供が一般的であった3～4歳児を対象とするプレスクール／プレキンダーガーデンに対して、州政府（あるいは連邦政府）が補助金を支出することでその拡充・整備を図ろうとする政策を取り上げる。

1990年代以降、各州が導入してきた3～4歳児対象の教育機会の拡充政策は、一般にユニバーサル・プレスクール／ユニバーサル・プレキンダーガーデンといわれており、費用面での「完全無償化」を目指すか、あるいは貧困層への経済的支援により教育機会へのアクセスの面で格差を無くすことを目指すか、現状では二つの立場が見られる。オバマ政権の教育政策の方向性は「ゆりかごから就職まで（From Cradle to Career）」（U.S. Department of Education, 2014）と端的に表現されるように、生まれてから高等教育を経て職に就いた後も教育を受ける機会を保障することが目指されているから、今後も幼児教育の無償化は重要な政策課題の一つであり続けると思われる。本章ではそうした政策変容がどのような条件において可能となっているかを検討する。

ところで「幼児教育」の範囲は、米国においても多様な定義がありうるし、包括的な表現をとるとすれば Early Care and Education (ECE) が該当するであろう。この場合、必然的に保育 care の領域までを視野に入れざるをえない。米国において、連邦、州の各政府が幼児教育の無償化を目指すに当たって、care と表現されるような、従来の福祉プログラム体系の中で扱われてきた保育 child care と、学校教育の体系にある教育 education とをいかに融合させるかが重要な課題となっており、包括的に Early Childhood Program と表現する文献 (Bartik, 2011) もある点は、日本において学校体系の在り方を考察する上でも示唆的である。Besharov, Higney, & Myers(2007)は1981年～2005年に連邦及び州政府が幼児の保育又は教育に関連して行った支出額を推計し、大きく分けて保育 child care に関わるものと教育 education に関わるものに分けられるという。表1には2001年～2005年までの推移を引用した。このように幼児を対象とする公共サービスとして財政規模において保育よりも小さかったのは、この段階の教育サービスが主に公的支援のない民間部門事業者によって担われており、後でみるように、全面的に政府補助を行う州がかぎられて

いたことによる。本章で扱う幼児教育の無償化は、連邦政府の財政支援を含めて、この分野での家庭・児童の経済的負担を軽くすることで、幼児教育サービスを受ける人口を拡大していこうとする政策である。

表1 保育及び幼児教育への連邦及び州政府による支出額の推計（単位：百万ドル。2005年基準の実質額）【出典：Besharov, Higney, & Myers(2007)】

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
主に児童の保育に関するプログラム					
Child Care and Development Fund (CCDF)	8,766	9,323	10,049	9,698	9,380
Temporary Assistance for Needy Families (TANF)	2,652	2,828	2,718	2,546	2,309
Child and Adult Care Food Program (CACFP)	1,917	2,012	2,044	2,087	2,111
Social Service Block Grants (SSBG)	222	218	175	263	241
主に児童の教育に関するプログラム					
ヘッドスタート	6,836	7,097	7,076	7,004	6,842
State-funded Prekindergarten/Preschool	n/a	2,643	2,696	n/a	2,837

このようにみれば、ユニバーサル・プレスクール／プレキンダーガーデンは幼児教育における政策の変容 *policy change* と位置付けることができる。政策変容を説明する理論的なフレームワークやモデルは幾つかあるが、本章では特定の分析枠組みを採用するのではなく複数の観点を取り入れつつ、分析を進めていくが、それは次のような理由による。

政策変容をアクターの利益 (*interest*) を中心に説明する場合は、幼児教育政策の特質は、支持グループが一枚岩になりきれず、政治的パワーが弱いことが指摘される。まず、子供には投票権がないゆえにその政治的主張は常に弱いこと、学齢期（6歳未満）の子供の養育は親の責任とする思潮、そして一般的には、貧困家庭の子供に対する社会的責任という感覚よりも、その親に対して抱く反感の方が強いこと、などのために、確かに1960～70年代は政府の幼児教育プログラムへの支出を防御することに徹しなければならなかった (Grubb, 1987, p. 1)。幼児教育の無償化推進という利益をめぐって、幼児教育政策を支持する強大な利益集団が形成されにくい状況は現在も余り変わっていない。

一般にアメリカの政治的保守思想によれば、政府は各家庭が意思決定すべきことになるとべく関与しない小さな政府がよいとされ、それに対して政治的リベラル派は社会福祉を政府の責任と考え、大きな政府を求める。政治文化による説明も可能であり、たしかに具体的な州レベルでのケーススタディを見れば、ユニバーサル・プレスクール政策に対して保守＝共和党支持者の反発があったことがしばしば指摘される。しかし、ユニバーサル・プレスクール政策の支持団体が2014年7月に行った電話世論調査によれば、民主党支持者の84%、共和党支持者でも60%がオバマ大統領のユニバーサル・プレスクール政策に賛成している (First Five Years Fund, 2014)。連邦議会では超党派の議員立法が用意される

ようなアジェンダと既になっているし (Alyson, 2013), また州レベルでも, 必ずしも政治的リベラルとしての民主党知事のとときにユニバーサル・プレスクールが実現するとも限らない。表 2 は 2013 学年度において州政府の補助事業としてプレスクールに公費支出を行っている州の児童一人当たり金額, 2012 年度からの増減額, 主要なプレスクール補助プログラム (複数のプログラムを用意する州もある) の開始年, その当時の知事の所属政党及び 2013 年時点の知事の所属政党をまとめたものを, 児童一人当たり金額の多い順に並べて表示したものである。主要なプログラムが導入された当時の党派性で見れば, 民主党知事の数と共和党知事の数とは拮抗 (きっこう) している。児童一人当たり金額で上位の州には 2013 年度時点で民主党知事が多いように見える。しかし, 民主党知事において児童一人当たり支出額が減らされている州も少なくない。ユニバーサル・プレスクール政策が社会的な不平等問題としてではなく経済発展の機会として設定される限りにおいては共和党も支持に回ると指摘されている (Pérez-Peña & Rich, 2014)。

最後に制度論的 (institutionalism) な説明によれば次のようになる。米国のように権力分立的, 多層的政府という政治制度の下では教育政策に関わる制度の配置で幾つもの拒否権ポイント (veto points) が設けられることになる。政策の変化を求める立場の者はその拒否権を握る各アクターの障壁の一つ一つをクリアしていかなければならず, 一般的には既存の政策・制度は安定的に推移する。しかしこのことは逆の機能も期待できる。例えば, 中央政府の政策変容を担う政策起業家 (policy entrepreneur) は, 中央政府レベルでの政策決定の場 (policy venue) で敗北しても, 当該政策のカウンターパートナーとしての地方政府に働きかけを行うことができ, 地方政府において実現を図ることができる。連邦政府の補助金を用意されるようになったとはいえ, 州政府側にも相応の地方負担が予定されているから, 現状では州政府の態度にも温度差がある。表 2 からわかるように, 州政府の補助事業としてプレスクールの無償化政策 (ユニバーサル・プレスクール) をとっていない州が 10 州ある。ただし, これらの州も州全域を対象とせず特定の地方自治体向けの事業としてのみ行っていたり, ヘッドスタートプログラムの枠内で行っていたりする場合もあるのであって, 幼児への教育サービスを拡充・整備することに全く取り組んでいないというわけでもない。

表 2 各州政府のユニバーサル・プレスクール政策に係る支出と知事の党派性

州名	順位	プレスクール在籍 児童一人当たりの 州支出金額(ドル) 2013学年度	左欄金額の変化 (2012学年度と 2013学年度)(ド ル)	主要なプレスクー ルプログラムの開 始年※1	左欄の年 の知事政 党※2	2013年時 点の知事 政党※2
コロンビア特別区	1	14,690	497	1960年代	(※3)	D
ニュージャージー	2	12,070	228	1998年	R	R
コネチカット	3	9,810	1,290	1997年	R	D
ロードアイランド	4	9,278	5,911	2009年	R	D
オレゴン	5	8,491	-151	1987年	D	D
ミネソタ	6	7,592	-119	2009年※1	R	D
アラスカ	7	7,246	-937	2010年	R	R
デラウェア	8	6,795	-107	1994年	D	D
ワシントン	9	6,672	-98	1985年	D	D
ウエストバージニア	10	5,894	-203	1983年	D	D
ペンシルベニア	11	5,680	120	2004年	D	R
アーカンソー	12	5,514	20	1991年	D	D
ノースカロライナ	13	4,960	-281	2001年	D	R
アラバマ	14	4,898	-65	2000年	D	R
ルイジアナ	15	4,620	91	2001年	R	R
テネシー	16	4,611	12	2005年	D	R
カリフォルニア	17	4,541	340	1965年	D	D
ミシガン	18	4,452	-40	1985年	D	R
メリーランド	19	4,386	721	1980年	D	D
マサチューセッツ	20	3,966	-156	2005年	R	D
オハイオ	21	3,927	-116	1990年	D	R
バーモント	22	3,778	-25	1987年	D	D
バージニア	23	3,752	-86	1995年	R	R
ケンタッキー	24	3,621	32	1990年	D	D
オクラホマ	25	3,611	-98	1998年	R	R
ニューヨーク	26	3,609	-155	1998年	R	D
ニューメキシコ	27	3,604	393	2006年	D	R
ジョージア	28	3,599	54	1995年	D	R
ウィスコンシン	29	3,366	50	1848年	D	R
テキサス	30	3,311	28	1985年	D	R
イリノイ	31	3,189	-72	1998年	R	D
アイオワ	32	2,674	-803	1989年	R	R
ネバダ	33	2,397	-236	2001年	R	R
メイン	34	2,296	48	1983年	D	R
フロリダ	35	2,242	-75	2005年	R	R
カンザス	36	2,163	7	1998年	R	R
コロラド	37	2,159	216	1988年	D	D
ミズーリ	38	2,067	-658	1998年	D	D
アリゾナ	39	2,028	-932	1991年	R	R
サウスカロライナ	40	1,300	54	1984年	D	R
ネブラスカ	41	1,273	314	2001年	R	R
ハワイ		0	0			D
アイダホ		0	0			R
インディアナ		0	0			R
ミシSSIPPI		0	0			R
モンタナ		0	0			D
ニューハンプシャー		0	0			D
ノースダコタ		0	0			R
サウスダコタ		0	0			R
ユタ		0	0			R
ワイオミング		0	0			R
全米 計		4,026	36			

出典: National Institute for Early Education Research (2013), table 6をもとに筆者作成

※1: National Institute for Early Education Research (2013)及びNational Institute for Early Education Research (2012)から現行プログラムとの継続性がうかがえるようなプログラムの開始年を選んだ。

※2: Dは民主党, Rは共和党を表す。

※3: 公選市長は1975年から。

2. プレスクールのユニバーサル化

(1) ユニバーサルの意味

プレスクール、プレキンダーガーデンの「ユニバーサル化」に伴う政策上の諸問題はおおむね次のような点に集約されるといえる。第1に無償の範囲をどこまでに設定するか、第2に、誰が無償の対象者となるか、第3にどのようなサービスが提供されるか、といった諸側面である。

1) 無償性

5歳からのキンダーガーデンが既に公立学校の一部となっている州が多いのに対して、3～4歳児を対象とする教育機関の一般的な呼称としてはプレスクール、プレキンダーガーデン、あるいはジュニア・キンダーガーデンなどがある。

地方学校区に対してキンダーガーデンを提供する義務を課す州が多く、キンダーガーデンは一般的には無料であるが、既定の範囲を超える教育サービスに関して授業料徴収が認められている州もある。

これに対して3～4歳児を対象とする教育機関は、各州憲法、州法が規定する公立学校教育の無償原則の範囲外であるため通常は授業料（保育料）が発生する。前章で既に言及されているように、プレスクールは基本的に民間事業者の施設であったが、ここに州政府の補助金を出すことで授業料を無償にする政策を **state funded preschool** 又は **state financed preschool** といい、プレスクールのユニバーサル化 (**universalizing**) が意味する内容の一つである。

この州政府補助によるプレスクールには多様な実施形態があり、公立学校の中で受け入れる場合もあるが、前述のようにもともと民間事業者のシェアが大きいサービス領域であるため、官民協働の事業とする場合もある。

州政府補助によるプレスクール在学者は2013年度で130万人を超えるが (**National Institute for Early Education Research, 2013, p. 6**)、前述のように州による偏りは大きい。表3は各州のユニバーサル・プレスクールの在籍者数を示している。州によっては複数のプログラムがあるためプログラム別になっている。

表3 州補助金によるプレスクールプログラム別在籍者数（2012年秋）

	州名又はプログラム名	2012年度在籍者数	うち3歳未満	うち3歳児	うち4歳児	うち5歳児	その他	うちELL対象者数(※1)
1	アラバマ	3,897			3,897			175
2	アラスカ	345			345			不明
3	アリゾナ(※2)	6,516		433	611	298		不明
4	アーカンソー	20,129	955	5,503	13,240	431		1,011
5	カリフォルニア	129,577	2,640	47,463	79,474			不明
6	コロラド	19,538	227	4,481	14,789	41		不明
7	コネチカット	9,487		2,517	5,302	1,668		不明
8	デラウェア	843			843			395
9	コロンビア特別区	11,919		5,401	6,518			1,481
10	フロリダ	174,145			174,145			不明
11	ジョージア	81,683			81,683			7,973
12	イリノイ	75,623		29,981	45,324	318		13,263
13	アイオワ Shared Visions	1,726		601	1,103	22		不明
14	アイオワ SVPP	24,917		861	23,607	449		不明
15	カンザス State Pre-K	7,094			7,094			1,805
16	カンザス Preschool	1,420			1,420			不明
17	ケンタッキー	20,817		4,178	16,639			14,792
18	ルイジアナ LA4	16,028			16,028			在籍者総数の5%
19	ルイジアナ 8(g)	2,643			2,643			不明
20	ルイジアナ NSECD	1,200			1,200			不明
21	メイン	5,088			4,850	238		98
22	メリーランド	29,407		3,005	26,402			不明
23	マサチューセッツ	13,335			内訳は不明			不明
24	ミシガン	24,547			24,547			3,138
25	ミネソタ	1,813			内訳は不明			5,231
26	ミズーリ	3,675		977	2,698			126
27	ネブラスカ	10,442	474	2,979	6,914	75		631
28	ネバダ	1,393	13	107	1,272	1		443
29	ニュージャージー Abbott	43,671		20,202	23,469			不明
30	ニュージャージー ECPA	7,515		504	7,011			不明
31	ニュージャージー ELLI	540			540			不明
32	ニューメキシコ	5,331			5,331			不明
33	ニューヨーク	103,347		215	103,132			不明
34	ノースカロライナ	29,572			29,572			6,099
35	オハイオ	5,700		1,360	3,457	823	60	53
36	オクラホマ	40,114			40,114			不明
37	オレゴン	7,184	14	2,449	4,716	5		2,592
38	ペンシルバニア EABG	2,381			内訳は不明			不明
39	ペンシルバニア HSSAP	5,219			内訳は不明			不明
40	ペンシルバニア K4 & SBPK	6,631			内訳は不明			不明
41	ペンシルバニア Pre-K Counts	11,391		3,612	7,779			1,170
42	ロードアイランド	144			144			不明
43	サウスカロライナ 4K	21,694		2,548	19,146			不明
44	サウスカロライナ CDEPP	5,783			5,783			不明
45	テネシー	18,609		601	17,893	115		不明
46	テキサス	227,555		22,120	205,056	379		90,511
47	バーモント Act 62	5,535			内訳は不明			不明
48	バーモント EEI	1,102		429	649	24		64
49	バージニア	17,295			17,295			不明
50	ワシントン	8,391		1,150	7,241			2,852
51	ウエストバージニア	15,770	102	1,912	13,394	362		63
52	ウィスコンシン 4K	48,590			内訳は不明			1,230
53	ウィスコンシン HdSt	1,097			内訳は不明			不明

出典：National Institute for Early Education Research. (2013). The State of Preschool 2013. The National Institute for Early Education Research, Appendix A, p.168より。

(※1)ELL: English language learner

(※2)アリゾナ州は2012年度にプログラムの再編があり、合計は旧プログラム(Quality First Scholarship)と新プログラム(First Things First-イニシアティブ)の合計値、内訳は旧プログラムの数値。

表4 州補助金によるプレスクールプログラム別入園資格（2012年秋。出典は表3と同じ）

	州名又はプログラム名	入園資格: 所得基準と基準適用対象者
1	アラバマ	なし
2	アラスカ	連邦政府貧困ラインの1.3倍 全児童
3	アリゾナ(※2)	連邦政府貧困ラインの2倍 全児童
4	アーカンソー	連邦政府貧困ラインの2倍 サービスを受ける児童の90%
5	カリフォルニア	連邦政府貧困ラインの0.7倍 全家庭(児童の虐待、ネグレクト、搾取の危機にある児童のいる家庭若しくはホームレス状態の家庭又はCalWORKsプログラムによる扶助(TANFプログラム)を受けている家庭を除く)
6	コロラド	連邦政府貧困ラインの1.85倍 最もよく用いる認定基準としての所得
7	コネチカット	州中位所得の0.75倍 児童の60%
8	デラウェア	連邦政府貧困ラインの1倍 児童の90%
9	コロンビア特別区	なし
10	フロリダ	なし
11	ジョージア	なし
12	イリノイ	なし
13	アイオワ Shared Visions	連邦政府貧困ラインの1.3倍 児童の80%
14	アイオワ SVPP	なし
15	カンザス State Pre-K	連邦政府貧困ラインの1.3倍 リスク要因のどれか一つに該当すること
16	カンザス Preschool	連邦政府貧困ラインの1.85倍 少なくとも児童の50%がリスク要因のどれか一つに該当すること
17	ケンタッキー	連邦政府貧困ラインの1.5倍 At-risk状態と認定された児童(児童のおよそ54%)
18	ルイジアナ LA4	連邦政府貧困ラインの1.85倍 全児童
19	ルイジアナ 8(g)	なし
20	ルイジアナ NSECD	連邦政府貧困ラインの2倍 全児童
21	メイン	なし
22	メリーランド	連邦政府貧困ラインの1.85倍 全児童
23	マサチューセッツ	州中位所得の0.85倍(UPKプログラム);なし(Grant 391プログラム) 全児童(UPKプログラム);なし(Grant 391プログラム)
24	ミシガン	連邦政府貧困ラインの3倍 各補助金受領者・機関の少なくとも75%
25	ミネソタ	連邦政府貧困ラインの1倍 少なくとも90%が、所得基準、TANFプログラムの受給者又は類型的な受給資格(ホームレス状態又は里親)を満たした者であること
26	ミズーリ	なし
27	ネブラスカ	連邦政府貧困ラインの1.85倍 各プログラムの資金の70%を、リスク要因をどれか一つでも満たす児童のために支出することとされている際の一つに家族の所得が該当
28	ネバダ	なし
29	ニュージャージー Abbott	なし
30	ニュージャージー ECPA	なし
31	ニュージャージー ELLI	連邦政府貧困ラインの1.85倍 特例がなければ全児童
32	ニューメキシコ	なし
33	ニューヨーク	なし
34	ノースカロライナ	州中位所得の75% 少なくとも児童の80%
35	オハイオ	連邦政府貧困ラインの2倍 個別支援計画のある児童を除く全児童
36	オクラホマ	なし
37	オレゴン	連邦政府貧困ラインの1倍 児童の80%から90%
38	ペンシルバニア EABG	なし
39	ペンシルバニア HSSAP	連邦政府貧困ラインの1倍 少なくとも児童の90%
40	ペンシルバニア K4 & SBPK	なし なし(K4プログラム);地方で決定(SBPKプログラム)
41	ペンシルバニア Pre-K Counts	連邦政府貧困ラインの3倍 全児童
42	ロードアイランド	なし
43	サウスカロライナ 4K	連邦政府貧困ラインの1.85倍 全児童
44	サウスカロライナ CDEPP	連邦政府貧困ラインの1.85倍 全児童
45	テネシー	連邦政府貧困ラインの1.85倍 全児童に対する最優先認定基準
46	テキサス	連邦政府貧困ラインの1.85倍 全児童
47	バーモント Act 62	なし
48	バーモント EEI	連邦政府貧困ラインの1.85倍 低所得の状況を認定基準にすることがあり得る
49	バージニア	なし
50	ワシントン	連邦政府貧困ラインの1.1倍 少なくとも児童の90%
51	ウエストバージニア	なし
52	ウィスコンシン 4K	なし
53	ウィスコンシン HdSt	連邦政府貧困ラインの1倍 児童の90%

2) アクセシ性

アクセシ性の内容として、希望する子供を全て受け入れられるように十分な供給がなされていることを意味するとすれば、必ずしも完全無料のプログラムでなくても、家庭の収入状況に応じて料金の徴収がなされていれば「ユニバーサル」と呼んでいる (Mitchell, 2001)。

この点に関連して義務教育のように、料金を徴収されずに就学義務があるという場合が考えられるが、プレ・キンダーガーデンやプレスクールを義務化したところではなく、その意味で任意的プレキンダーガーデン (Voluntary Prekindergarten あるいは Voluntary Universal Prekindergarten) といわれる。実際に各州の義務教育開始年齢は早くても5歳 (キンダーガーデンから) である (前章・表2参照)。もっとも、義務教育開始年齢が5歳より上でもキンダーガーデンへの就園を要求する州もある。例えばオハイオ州の義務教育年齢は6歳から18歳までであるが、キンダーガーデンに5歳で就園した場合は、義務教育開始年齢に達したとみなす (Ohio Revised Code, § 3321.01)。

表4には、表3と同じユニバーサル・プレスクールプログラム別に、児童のプログラム参加資格などをまとめている。ユニバーサルの字義とおりに州内に在住する就学 (園) 希望児童を全て授業料無償で受け入れるとする州もあれば、無償のプレスクールサービスを受けるための要件として、連邦政府が定める貧困線基準に準拠した所得制限に加えて、家庭環境の要件や定員枠などで一定の制限を設ける州もある。いずれの制限も設けていない州の方がまだ少数派といえる。

(2) 対象の限定性問題

表3, 表4について前にみたように、ここでいうユニバーサル・プレスクール政策は実際のところ3~4歳児の教育機会保障政策の対象は貧困家庭児童に限定されている。この意味でこうした対象を限定したプレスクール無償化政策をターゲット型プレスクール targeted preschool と呼び、所得制限を設けないユニバーサル・プレスクールと対置されることもある (Bartik, 2011)。この観点からいえば、もともとヘッドスタートプログラムを発祥としているペリー・プレスクール・プロジェクトは貧困層への効果を研究対象とするものであるし、貧困児童に就学前教育機会を保障することの効果が高いことを強調するヘックマンの研究成果はターゲット型プレスクールを支持する論拠ということになる (Bartik, 2011, p. 220)。立場は異なるがフィンやホワイトハーストもターゲットを絞って

プレスクールの無償化を行うべきであると主張する (Whitehurst, 2014; Finn, 2009)。

これに対してユニバーサル (普遍的) な無償プレスクールが支持される理由としては次のようなものがあげられる。まず、中位所得層に対するプレスクールの効果が低所得層のそれと比べれば小さいものであるとしても、長期的経済的便益を見ればそのコストを優に上回る便益がある。また、貧困層にターゲットを絞った福祉政策よりも普遍的な福祉サービス提供を行う福祉政策の方が、社会の諸階層間での反目を招くことがないため政治的に実現可能性が高く、持続的でもありうる (Bartik, 2011, p. 221; Raden, 1999, p. 2)。加えて、社会的扶助にありがちな福祉のスティグマも消すことができる。理想的にはユニバーサルな政策の中で更にターゲットを絞ることであるが (targeting within universalism), 実際には、表 4 に見るとおり、ターゲットを絞る州の方が先行している。

(3) 全日制・半日制問題

プレスクール又はプレキンダーガーテンの「ユニバーサル化」に伴う政策上の諸問題として、どのようなプログラムが提供されるべきかが問題となりうる。教育内容については各州において、施設やプログラム内容の評価基準、あるいは教員・保育士の資格要件基準等を設けて、一定の水准确保に向けた工夫もなされるが、両者の資格要件を統合的に運用することの難しさはしばしば指摘される。

また、保育時間の問題は授業料の徴収範囲を事実上規定することになる。この点、ほぼ公立学校制度の一部を形成していることが多いキンダーガーテンでもまだ授業料が徴収される場合がある。すなわち、半日の保育については無償制が保障されていても、半日を超えて全日のプログラムを利用する場合には授業料が発生しうる。近年、全日のキンダーガーテンを無償化した例としてミネソタ州の事例が知られている。同様に、ユニバーサル・プレスクールにおいて全日のプログラムが提供されるか、半日のプログラムが提供されるかは、州によって異なっている。

さらに、プログラム上は同じ全日制あるいは半日制を謳 (うた) っているとしても、具体的な保育時間・教育時間は州によってまちまちである。例えばオハイオ州の半日制のキンダーガーテンは 2.5 時間/日と定義され、全日制のキンダーガーテンは 1 ~ 3 年生の週当たり授業時数を下回らないものと定義されている (Ohio Revised Code, §3321.05)。なおオハイオ州の Ohio Revised Code, §3321.01(G)(1) により全日制のキンダーガーテンを提供する学校区は授業料を保護者から徴収できる。オクラホマ州は全日制 (6 時間/日) のキンダ

ーガーデンを 2014 学年度から無償にした (Oklahoma School Code, § 70-18-108)。ユニバーサル・プレスクールの場合も同様で、半日制を 2.5 時間とするところが比較的多いというものの、3 時間とする例や、3 時間 15 分とする例などがあって多様である。そのため、半日制か全日制かといった区分により比較検証することの政策上の意味が希薄になっているとの指摘もある (Holt, 2014)。

(4) ヘッドスタートプログラムとの併存・融合問題

ユニバーサル・プレスクール政策と既存のヘッドスタートプログラムとの併存・融合問題とは、事業者の競合問題であり、補助金の統合的な運用の問題でもある。ユニバーサルなプレスクール政策それ自体はこれまで州政府の独自の政策領域となってきた。この点、福祉プログラムが連邦政府から州へ (保育所(Child Care Center)の場合)、あるいは福祉プログラムの事業実施者へ直接 (Head Start Center の場合) 交付されるのとは異なる。正規の学校体系に入る前の準備をするという意味で、プレスクールとヘッドスタートとの大きな差はなく、事業としての重複に対する批判はこれまでも度々あった (U.S. Government Accountability Office, 2012)。今後はヘッドスタート補助金の活用により一体的な運用が課題となっているが、もともとの出発点が異なっているだけに、どのような成果を目標として設定するかという論点がいまだ残っている。

ユニバーサル・プレスクール政策を歴史的なアプローチにより分析する場合も、ヘッドスタートプログラムとの競合問題を軸に構成されることが多い (Witte & Trowbridge, 2005; Karch, 2013)。州政府及び連邦政府の財政支出を受けて各地域で実施される制度的な就学前教育プログラム preschool のパターンは、キンダーガーデンの延長、ヘッドスタート、child care プログラム、そしてプレキンダーガーデン prekindergarten の四つがありうる。また、実施場所としては、例えばカリフォルニア州の場合は三つのタイプがある、一つは公立学校を利用する school-based program であり、一つはチャイルドケアセンターを利用した center-based program、更に有資格者の自宅を利用する Licensed family child-care homes である (Karoly, 2009)。こうした事業者の多様性は、州レベルにおけるユニバーサル・プレスクール政策の導入に際しても影響を与えている。

もともとヘッドスタートは福祉プログラムである。かつて保健・教育省から教育省が分離して独立した省になる際に、ヘッドスタート事業は保健福祉省に残った。ヘッドスタートの効果も児童の発達的面から主張されてきたのであって、いわゆる学力ではない。フィ

ンによれば、ヘッドスタートプログラムが実施されているヘッドスタートセンターの雇用者は、自らも貧困層の出身者であり、学歴水準も高くない者が多い (Finn, 2009, p. 67)。そうした施設で提供されるサービスを教育としてみた場合のその水準にはかねてから疑問が呈されてきた。アメリカにおける教育政策の優先事項が学力向上に設定されるようになって以降、保健福祉省もヘッドスタート計画の事業目標の中に学力に関連した文言を入れるようになり、ヘッドスタートセンターの雇用者の学歴要件も明記するようになっている (Finn, 2009, p. 68)。

しかし例えば、ヘッドスタート参加者の1年生での効果に関しては2010年の連邦保健福祉省 (Department of Health and Human Services) の報告書でプラスの効果がなかったことが知られている (U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families, 2010)し、ヘッドスタートプログラムの効果検証のために行われてきた3年生におけるフォローアップ調査 (Puma, et al., 2012)でも、成績向上という面での効果がなかったという結果になっている。それに対して現在では、ヘッドスタートプログラムの効果をより長期的な成果で把握した研究手法が通説的になっている (Zigler & Styfco, 2010; Zigler, Gilliam, & Barnett, 2011)。ユニバーサル・プレスクール政策も同様で、高校のドロップアウト率や10代の妊娠、青少年犯罪など、長期的な指標でみれば効果があることを指摘する研究もある (Yoshikawa, et al., 2013)。

ところで、2012年10月付の報告書が公表されたのは2012年のクリスマス直前で、オバマ大統領は2013年1月の一般教書演説 State of the Union speech で貧困家庭の4歳児が就学前教育を受けられるようにすると公約した (Burke & Muhlhausen, 2013)。この連邦政府のユニバーサル・プレスクール政策はその財源をどのように確保するかで注目された。

3. 連邦政府のユニバーサル・プレスクール政策 : Preschool for All

もともと州政府の方が先行してきたプレスクールの無償化政策だったが、オバマ大統領は2013年の一般教書演説で連邦政府としてユニバーサル・プレスクール政策を進めることを表明し、2014会計年度の大統領予算案に計上した。州政府が既に実施しているユニバーサル・プレスクールを拡充・整備するために補助金を支出しようとするものである。

次の表5、2015会計年度大統領予算案のうちの教育省所管分と、上下両院にある歳出予算委員会での審議を経て議会によって議決された歳出予算法 appropriations act により予

算権限を与えられた額（ここでは債務負担行為ができる範囲の額である authority をとりあげている。）との比較を示した資料から、ユニバーサル・プレスクール政策に関する部分のみを示したものである。参考までに 2014 年度分の大統領予算案も併記しておいた（網掛け部分参照）。

予算書上は初等中等教育局（Office of Elementary and Secondary Education, OESE）が所管する School Readiness プログラムに計上されている二つのプログラムからなる。一つは Preschool Development Grants で、これは裁量的支出といわれるもので（discretionary spending。表 5 の「カテゴリーコード」欄では D と表示）、各省庁の運営経費と同様の性格をもち、前述の歳出予算法により毎年予算権限が与えられる。初等中等教育法第 5 章パート D を根拠にしている。もう一つはプレスクール無償化事業(Preschool for All)であり、これは義務的支出といわれる経費に分類され（mandatory spending。表 5 の「カテゴリーコード」欄で M と表示）、本来は上下両院の行政分野ごとに設けられている常任委員会で審議される法律により予算の授権が行われ、前述の歳出予算法により実際の支出が可能になる [渡瀬, 2012]。

これら二つのプログラムの政策目標は、Early Head Start 事業で行う保育 care プログラムとの連携を通して質の高い保育を利用可能にすること、脆弱（ぜいじゃく）な家庭に対してする家庭訪問を実施すること、就学義務はないが質の高い全日制のプレスクールを 4 歳児のいる全ての家庭あるいは貧困線基準の 2 倍を下回る所得の家庭に提供するよう州政府と新たな連携事業を創出すること、とされている。これらの目標は上記二つの予算プログラムのうちプレスクール無償化事業(Preschool for All)の事業説明として書かれていることであって（Office of Management and Budget, 2013, p. 80）、本来ならば連邦政府のユニバーサル・プレスクール政策の根幹部分をなすといえる。

これに対して Preschool Development Grants は各州政府が独自に展開しているユニバーサル・プレスクール政策を連邦政府のプレスクール無償化事業(Preschool for All)の理念に即した形態に整備していくため、各州の事業を補助するものとして位置付けられている。初等中等教育法第 5 章パート D の実施のための予算として歳出予算法により歳出予算が配分されるが、2014 会計年度は大統領予算案が 7.5 億ドルのところを 2.5 億ドルに（歳出予算法の名称は Consolidated Appropriations Act, 2014 (P. L. 113-76) であった）、2015 会計年度は 5 億ドルのところを同じく 2.5 億ドルに削減された上で予算配分がなされた（歳出予算法の名称は Consolidated and Further Continuing Appropriations Act of 2015

(P.L. 113・235), 通称クロムニバス法 (Cromnibus Act) であった)。

なお、2015 会計年度は School Readiness 事業費ではなく刷新改善局 (Office of Innovation and Improvement, OII) が所管する Innovation and Improvement 事業費の中で Preschool Development Grants として予算計上されたものであるため、表 5 では 0 になっている。議会によって削減されているとはいうものの、例えば同じく Innovation and Improvement 事業費に計上されている Race to the Top プログラムでは大統領予算案が全額削減されていることから (2014 会計年度は半減されていた), ユニバーサル・プレスクール政策が議会との交渉力を持つアジェンダとなっていることがわかる。

補助金の形式としてのプレスクール無償化事業(Preschool for All)はマッチング・グラントといわれるものに該当し、州政府も応分の負担が求められる。また、この経費は前述のように義務的支出である。連邦政府の財政規律においては、新規の義務的支出プログラムには PAYGO 原則が適用されるので、あらかじめ財源の手当てが必要になる。プレスクール無償化事業(Preschool for All)の財源と考えられたのは連邦たばこ税の増税であった。表 6 は 2014 会計年度の大統領予算案の中から、プレスクール無償化事業(Preschool for All)の 10 年間分の事業費見込みと財源の見込みを示したものである。たばこ税増税を 10 年間維持することでその財源を賄う予定であることを示している。具体的には現行一箱当たり 1.01 ドルを 1.95 ドルに引き上げるというものであるが、しかしこの案には議会の反対も多く、決着がついていない。

表 5 連邦政府のユニバーサル・プレスクール政策関係予算 (出典: U.S. Department of Education(2014)をもとに筆者作成)

(単位: 千ドル) プログラム名・事業名	カテゴリー コード	2014年 大統領 予算案	2014年 歳出授權法	2015年 大統領 予算案	2015年 上院 文教委員会査定	2015年 継続予算決議 12月11日まで	2015年 クロムニバス法 (CROmnibus)	2015年クロムニバス法 2014年歳出授權法からの増減 金額	パーセント
就学準備プログラム (提出法案)									
1. Preschool development grants ^{1,2}	D	750,000	250,000	500,000	350,000	249,862	0	0	0.000%
2. プレスクール無償化事業 (Preschool for all)	M	1,299,982	0	1,299,982	0	0	0	0	---
合計		2,049,982	250,000	1,799,982	350,000	249,862	0	0	0.000%
裁量的経費 (D)		750,000	250,000	500,000	350,000	249,862	0	0	0.000%
義務的支出 (M)		1,299,982	0	1,299,982	0	0	0	0	---

註1 The Department of Education Appropriations Act, 2014, では Innovation and Improvement 勘定の Race to the Top 事業の中で計上

註2 The expected Department of Education Appropriations Act, 2015, では、\$250,000ドルが Innovation and Improvement 勘定の Fund for the Improvement of Education 基金の中で計上される見込み

表6 連邦政府ユニバーサル・プレスクール政策の財源案（出典：Office of Management and Budget (2013), p. 202 の「表 S-9.義務的支出及び歳入予算提案」より）

追加の義務的支出及び歳入予算提案（負債の増加は(+)、減少は(-)、単位：百万ドル）

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年	2023年	計		
												2014年- 2018年	2014年- 2023年	
就学前教育投資 Early Childhood Investments														
プレスクール無償化補助	...	130	1,235	3,110	5,456	7,360	8,773	9,787	10,560	10,275	9,356	17,291	66,042	
家庭訪問の拡充	150	250	625	900	1,150	1,450	1,900	2,075	2,225	1,925	10,725	
就学前教育投資 計	...	130	1,385	3,360	6,081	8,260	9,923	11,237	12,460	12,350	11,581	19,216	76,767	
たばこ税の増税とインフレ連動* (*正味収入額との差引き勘定)	...	-7,725	-9,844	-9,264	-8,718	-8,205	-7,723	-7,268	-6,842	-6,440	-6,062	-43,756	-78,091	

4. 事例

以下では、ユニバーサルなプレスクール政策の先進的な州をとりあげ、それぞれの特色や政策導入の背景等を考察する。

特定地域のケーススタディによりユニバーサル・プレスクール政策の効果検証を試みた先行研究は豊富にある（Bartik, 2009a; Bartik, 2013; Belfield C. R., 2006; Doctors, Gebhard, Jones, & Wat, 2007）。例えば、ユニバーサルなプレスクールが地域経済に正の効果があることを指摘する例としては、Bartik (2014)などを挙げる事ができる。次の表7は本稿と同様に政策変容、政策過程に着目したケーススタディの主要な先行研究を取り上げて、それぞれの先行研究のアプローチの観点及び分析の対象としている州をまとめて示したものである。

表7 政策変容、政策過程に着目した先行研究に見られるケーススタディの対象州

文献	観点	州
Bushouse (2009)	政策独占 (1), 民間財団の支援	ジョージア, ニューヨーク, オクラホマ, ウェストバージニア
Finn (2009)	代替的な施策の可能性	フロリダ, オクラホマ
Fuller (2007)	利益 (interest) 政治, 文化的多様性,	カリフォルニア, オクラホマ
U. S. Government Accountability Office (2004)	政府監査	ジョージア, ニュージャージー, ニューヨーク, オクラホマ
Kirp (2007)	アイデアの源泉, 利益 (interest) 政治	カリフォルニア, フロリダ, ノースカロライナ, テキサス,
Rose (2010)	政府の役割拡大	ジョージア, ニュージャージー, ニューヨーク, オクラホマ

以下、本稿ではオクラホマ州、フロリダ州、ジョージア州、ニューヨーク州及びニュージャージー州を取り上げその制度の概要、導入の経緯、財源等に関して概観する。

(1) オクラホマ州

保守的な風土と言われてきた州であるにもかかわらず、先導的な施策を実施した州として知られる (Bushouse, 2009) (Kirp, 2007)。オクラホマ州のプレスクール無償化には二つの契機がある。まず 1998 年の法律改正で 4 歳児の希望者は全て無償でプレスクールに在籍できるようになり、2003 年には **Oklahoma Partnership for School Readiness Act** が成立し、民間の保育施設で行われる教育もこのプレスクール無償化の対象となった。そのため、**National Institute for Early Education Research(2013)**の統計では全て公立学校内のプログラムに在籍しているものとしてカウントされている (**National Institute for Early Education Research, 2013, p. 172**)。オクラホマ州におけるプレスクール在籍者率は他州よりも高く、2003 学年度には 4 歳児の 59% が在籍していたが、2004 学年度に 64% となり、2013 学年度の調査では 74% が在籍している (**National Institute for Early Education Research, 2013, p. 109**)。

米国の多くの州では地方学校区に対して運営費の補助を行っており、オクラホマ州も同様の制度であるが、同州ではその補助金額の算定に際して 4 歳児対象のプレスクール事業に係る経費分も算入するようにしたことで各地方学校区での無償プレスクール実施のインセンティブにしようという意図である。特に 2003 年の **Oklahoma Partnership for School Readiness Act** では、ヘッドスタートプログラムの補助事業によるチャイルドケアセンター、コミュニティセンターなどの民間施設に教員を派遣し、公立学校におけるプレスクールと同様の教育を提供した場合でも前記補助金に算定されることになった。さらにはこうしたヘッドスタートプログラムの事業者との連携を義務づけるのではなく地方学校区の任意の判断に委ねた点が特徴とされている (**Bushouse, 2009, p. 81**)。しかし、公立学校でのプレスクール児童の受入れ枠が増加するようになった場合には、逆にヘッドスタートプログラムを請け負う民間保育事業者にとっては利用者である児童が奪われることになりかねないため、民間事業者側が不信感を募らせる要因にもなっている。また、教育機関である公立学校と保育施設であるチャイルドケアセンターとが連携する場合にはプレスクール事業とヘッドスタート事業それぞれの施設基準や教員・保育士の資格要件などをクリアした協定契約を用意しなければならないことから、州教育省の働きかけにもかかわらず、官民連携のプレスクールに在籍する児童は 13% 程度と推計されている (**Bushouse, 2009, p. 81**)。

州政府の政策としてみれば、制度を安定的に持続させる要件を備えている。つまり、プレスクール補助金の配分に関して全く新たなスキームを作り出すのではなく、従来からの公立学校の運営費補助に組み入れて制度の微修正で実施していること、このプレスクール無償化政策の支援者（ポリシー・アントレプレナー）たちが粘り強く各地方学校区に導入の働きかけを行って、様々な党派性をもった地方団体（地方学校区）をこの政策のステークホルダーにしてしまったこと、そして地元メディアの論調が徐々に支持的なものに変化したことなどが挙げられる。なお、2003年の法律は共和党知事の下で構想され議会では2000年に可決していたにもかかわらず、議会内をはじめオクラホマ州の保守派グループからの反対は強く、結局、2003年に就任した民主党知事の署名により成立したものである。Kirk(2007)はオクラホマ州のこうした政治文化をふまえて、ポリシーアントレプレナーが余り表に出ることなく利害関係者の調整を行ったことが実現につながったと指摘し、彼らの行動を「ステルス」と表現している（Kirk, 2007, p. 180）。そのため州の財政負担によりプレスクールの無償化を進めること自体についての、ある意味での政策独占 *policy monopoly* が形成されていることから、制度自体の安定度は高まっていると見られている（Bushouse, 2009, p. 86）。

（2）フロリダ州

フロリダ州のユニバーサル・プレスクールプログラムは、Florida Voluntary Pre-Kindergarten Program (VPK) である。表2にみるように4歳児が対象であって、公立学校の中で提供されるプログラムの在籍者は30,135人、公立学校以外の民間事業者施設が146,219人と、民間施設を活用したものが圧倒的に多い点の特徴の一つである（2012年秋）（National Institute for Early Education Research, 2013, p. 172）。ただし、同一のプログラムであっても、複数の施設でサービスを受けることができることから在籍者数には重複があり、表2の数値とは一致していない。

さて、フロリダ州のユニバーサル・プレスクール（同州ではプレ・キンダーガーテン）政策は、最も公式的な制度である州憲法を根拠にしている。そして憲法上の規定が住民発案 *initiative* による憲法改正で実現したものであって、議会の立法作用としてユニバーサルなプレスクールを目指す州法の制定により導入される他州のケースと違って、住民発案による憲法改正が成功したことにより整備された事例であるという点で特徴的といえる。

この州憲法改正は、Pre-K Committee (Parents for Readiness Edu. for our Kids)とい

う団体の請願によるもので、2002年1月15日に受理されて以降、所定の数の署名を集めた上で憲法修正案として2002年11月5日に住民投票にかけられた。結果は賛成2,868,500票、反対1,974,408票となって成立している（Florida Department of State, Division of Elections, 2002）。

具体的には第9章 Article IX 第1条 Section 1に(b)項と(c)項が追加され、次のようになった。

(b)フロリダ州の全ての4歳児は州政府によって質の高いプレキンダーガーデンでの学習機会を提供されなければならない、それは就学を義務付けず質が高く無償であり、専門的に承認される基準にしたがって提供される早期幼児発達・教育プログラムの形式でなければならない。早期幼児発達・教育プログラムとは、基礎的技能及び議会によって適切と判断されたその他の技能の教育を通じて、個々の児童の能力に働きかけ、言語及び認知能力、並びに情緒的、社会的及び道徳的能力の発達の適切な範囲とされる年齢相応の段階に発達ができるように計画された組織的なプログラムをいう。

(c)前項の規定により提供される早期幼児発達・教育プログラムは2005年の学年度が始まるまでに現行の教育、保健、発達プログラムのために使用されている資金に加えて配分された資金により実施されなければならない。現行の教育、保健、発達プログラムとは、2002年1月1日の時点で州政府により資金を配分され児童又は成人の教育、保健、発達のために提供されているプログラムをいう。

これを受けて議会では法律案 HB1-A を可決し、2005年1月2日、当時のジェブ・ブッシュ知事（共和党）の署名により法律（現行法では、Florida Statutes, Chapter 1002, Part 5, “Voluntary Pre-kindergarten Education Program”）となった（Kennedy-Salchow, 2005）。2006学年度には4歳児の47%が在籍し、2013学年度では78%が在籍している（National Institute for Early Education Research, 2013, p. 45）。

市民（個人）の熱意で実現したユニバーサル・プレスクールは、政治的には脆弱（ぜいじゃく）な立場にあり、議会や知事の権限に対抗するには一定の利益を通じて支援母体を形成する必要があった。この憲法改正運動の過程では、民間保育施設や宗教系の保育施設も基準を満たせば VPK の対象となりうることから既存の民間保育事業者らが支持に回ったものであり（Kirp, 2007, p. 189）。このうち宗教系の保育施設にも公的補助を可能にするために Voluntary Pre-kindergarten Education Program では保護者の施設選択の自由

が保障されていることから (Florida Statutes, § 1002.71) これが一種のバウチャープログラムであったとも言われる (Kennedy-Salchow, 2005)。

ところで、上記引用のとおり、憲法には財源が明記されていない上に、既存の教育プログラムからの移用をさせないようになっているため、州政府には支出抑制のインセンティブが働くことになる。

また、時間数等の決定も地方の裁量になっている。1999年に成立していた School Readiness Act (Florida Statutes, Chapter 411.01) は就学前の児童の教育・保育政策に関し、財政支援を含めて総合的に審議する場として、州政府には Florida Partnership for School Readiness を、地方レベルには学校区の教育長代表なども含む School Readiness Coalitions の設置を求めている。これらを所管するのは知事部局の Agency for Workforce Innovation (AWI) であった。2005年の Voluntary Pre-kindergarten Education Program は、ユニバーサル・プレキンダーガーテンの成果基準やアカウントビリティ施策を教育委員会の所管とし、施策全体の管理運営に関する事務は AWI の所管としている。地方レベルで実施されるプレキンダーガーテンは上述の School Readiness Coalitions が調整機関となっている。このように予算を含めた施策の管理運営を知事部局、内容面を教育委員会という分担関係ができあがっている。しかし、前述のようにこのプログラムの実施は憲法上の要請ではありながらも予算の権限を握る議会と知事の方が教育委員会よりも優位となるような制度的環境条件のもとにできあがっていた (Kennedy-Salchow, 2005) (Hampton, 2004)。

州議会は前記の憲法改正を受けて、2003年に、州教育委員会、州監査委員に VPK 実施の制度設計に必要な調査を義務づける法律を可決し、2003年4月に教育委員会は審議会 advisory council の設置を決めた。この審議会の意見は「質の高い」プレキンダーガーテンを具現化するには1日6時間、そのうち4時間は資格要件を満たす教員が行うことであり、4歳児一人当たり年4,320ドルを要するというものであった。これに対して、議会が承認した2005年度の予算は、最低限の要件だけを満たした教員による1日3時間の教育を実施することを想定したもので、一人当たり2,500ドル、総額で3億8700万ドルであった (Kirp, 2007, p. 190)。それも2005年の5月(フロリダ州の学年度は8月に始まる) になってようやく決まるという事態であったことは、プログラム関連の財政運営面では知事部局優位であったというガバナンスの在り方と関連付けて評価されている (Kirp, 2007, p. 190)。

(3) ジョージア州

ジョージア州ではプレキンダーガーデンと称している。2013年度の調査では4歳児の58%が在籍している (National Institute for Early Education Research, 2013, p. 47)。また、公立学校でのプログラム在籍者が37,414人、公立学校以外の民間事業者施設でのプログラム在籍者が44,269人と、ほぼ拮抗(きっこう)している (National Institute for Early Education Research, 2013, p. 172)。

後で述べるように、ほぼ全額の経費が宝くじを財源に賄われていることも特徴である。1989年、当時の副知事 Zell Miller が、1990年の知事選挙に立候補を表明するに際して、教育の財源として ear marked 宝くじ事業を実施することを提案した。1992年11月に州が主催者となって宝くじを実施するための憲法改正案が成立し (Georgia Constitution, Article I, Section II, Paragraph VIII), Georgia Lottery for Education Act (Code of Georgia, T. 50, Ch. 27) に基づいて宝くじ事業は1993年度から実施された (Raden, 1999)。1994会計年度からは宝くじ事業会計から一般会計への繰入れが行われている。州憲法によれば宝くじ事業収益はユニバーサル・プレキンダーガーデンのほかに、高校生が州内の高等教育機関に就学するための授業料補助や奨学金等にも充てられることになっている (HOPE (Helping Outstanding Pupils Educationally) プログラムといわれている事業が中心になる)。

ジョージア州のユニバーサル・プレスクールプログラムの開始当初は教育局 (Department of Education) が所管していたが、1996年にこのプログラムを専管する部署として就学準備教育局 (Office of School Readiness) を新設し、更に2004年にも組織再編があって、現在のブライト・フロム・ザ・スタート早期養育・学習局 (Bright from the Start: Department of Early Care and Learning, DECAL) が所管している (HOPE プログラムは学生ファイナンス委員会 Student Finance Commission が所管している)。Georgia Lottery for Education Act では、宝くじの歳入の35%が収益となるようにすることが目標として定められている。このうちから事業運営経費を控除した分を一般会計に繰り入れている。表8は州政府の予算書により当初予算ベースで宝くじ事業会計から繰り入れられる予算を見たものであるが、前述した大学生の奨学金等に充てられる方が金額は大きい。

表8 ジョージア州の宝くじ会計から一般会計への繰入れ予算額（当初予算ベース）の推移（2016年度は予算案。単位・百万ドル。四捨五入のため合計額が一致しない場合がある。単位：百万ドル）【出典：Governor's Office of Planning and Budgeting, *The Governor's Budget Report*, 各年度版より。】

	2004年	2005年	2006年	2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年	2015年	2016年
Pre-K	250.5	270.9	290.1	302.0	324.9	337.0	349.6	355.0	300.6	298.6	312.2	314.3	321.3
HOPE ほか	441.3	500.6	521.5	539.6	516.7	545.2	588.5	772.6	612.7	605.8	598.6	633.6	656.5
計	691.8	771.6	811.6	841.6	841.6	882.3	938.1	1,127.7	913.4	904.4	910.8	947.9	977.8

次に表9は、プレ・キンダーガーテンの無償化政策を所管する「ブライト・フロム・ザ・スタート早期養育・学習局」の予算額とその財源を見たものである。ここからはプレ・キンダーガーテンプログラムがほぼ宝くじ収益で賄えていることが分かる。

表9 ジョージア州ブライト・フロム・ザ・スタート早期養育・学習局 (Bright from the Start: Department of Early Care and Learning) 所管の予算額及びその財源【出典：Office of Planning and Budget (2015)】

事業名/財源 (単位:ドル)	2013会計年度 支出済額	2014会計年度 支出済額	2015会計年度 当初予算額	2016年度 局予算要求額	2016会計年度 知事予算案
保育サービス Child Care	202,851,788	245,403,662	245,146,508	245,146,508	245,180,533
給食 Nutrition	122,123,779	124,844,565	125,550,000	125,550,000	125,550,000
プレ・キンダーガーテン	294,134,004	305,259,448	314,462,432	314,462,432	321,457,748
質向上事業 Quality Initiative	25,209,776	21,761,395	31,087,275	31,087,275	31,087,275
小計	644,319,347	697,269,070	716,246,215	716,246,215	723,275,556
合計	644,319,347	697,269,070	716,246,215	716,246,215	723,275,556
財源内訳:					
連邦補助金 Federal Fund	293,412,831	335,516,763	336,701,905	336,701,905	336,701,905
アメリカ再生・再投資法補助金	2,960,822	1,070,500	9,664,790	9,664,790	9,664,790
その他	210,196	145,507	86,000	86,000	86,000
小計	296,583,849	336,732,770	346,452,695	346,452,695	346,452,695
宝くじ事業会計	293,939,678	305,084,448	314,300,032	314,300,032	321,295,348
一般会計	53,795,820	55,451,852	55,493,488	55,493,488	55,527,513
州財源計	347,735,498	360,536,300	369,793,520	369,793,520	376,822,861

(4) ニューヨーク州及びニュージャージー州

現在のニューヨーク州のユニバーサル・プレスクール政策は Universal Pre-Kindergarten Program (UPK) といい、ニューヨーク州教育局 Office of P-12 Education 内に設けられた早期学習課 Office of Learning が所管しており、所得制限などを設けず4歳児全員を対象としている。2012年の在籍者は全て公立学校内で、103,347人とされている (National Institute for Early Education Research, 2013, p. 172)。ニューヨーク州は今でも全日制のキンダーガーテン (ニューヨーク州法の定義では半日制は 2.5

時間／日，全日制は5時間／日，) が州として制度化されていないことで知られている。

ニュージャージー州には三つのユニバーサル・プレスクールプログラムがある。もっとも規模の大きなプログラムがアボット・プレスクールプログラム (Abbott Preschool Program) といわれるもので，2012年秋の統計では43,671人が在籍している。そのほか Non-Abbott Early Childhood Program Aid (ECPA。同じく7,515人) と，Early Launch to Learning Initiative (ELLI，同じく540人) がある。したがって中心となっているアボットプログラムの経緯からいえば，外的強制力によりユニバーサル化が進んだ例といえる。すなわち，州内の各学区における生徒一人当たり教育費支出の格差を州憲法違反として提訴されたアボット事件(判決は1985年の Abbott v. Burke 事件として長く続いた教育財政訴訟 education finance litigation (1985年の Abbott I 判決から2009年の Abbott XX 判決まで))の一連の判決のうち，1998年の判決 (Abbott V) が実施を命じたことに由来している。州最高裁判所の命令で，貧困家庭の児童生徒が多数在籍する地方学区として認定された31の学区(これをアボット学区といい，都市部の学区になる。)には，州政府の財政援助を受けて，全日制(一日当たり6時間，年間182日)のプレスクールプログラムをその学区内に居住する3歳及び4歳児の希望者全員に提供するよう義務づけたものである。アボット学区に指定されていない学区の3，4歳児を Non-Abbott Early Childhood Program Aid が補完するかたちになっており，こちらも所得制限などを設けないユニバーサル・プレスクールプログラムである。ニュージャージー州のこの3つのプログラムは公立学校と民間施設との差別を設けていない。

5. おわりに

これまでの検討からは米国のユニバーサル・プレスクール政策に関し次のような示唆を得ることができる。まず，政策の実現可能性には党派性や政治文化といった要因よりも合意形成あるいは政策領域の諸団体の糾合(一般的には唱導連合 advocacy coalition といわれる)の容易(よい)さの方がカギをにぎっており，それが形成されるかどうかは各地域の条件によるところが大きい。学力面での成果に固執するのであれば教育テント “education tent” (Rose, 2010)のもとでの唱導連合に期待せざるを得ないが，福祉的政策選好上の子供バイアス (Rose, 2010, p. 15)は無視しえず，福祉と教育をどのようなバランスで統合するのかは，今後も重要な課題である。

次に，ユニバーサル・プレスクール政策を推進する論理としては，福祉プログラムでは

なく学校教育への準備段階としてのプレスクールが重視される。これと対照的なのが、貧困家庭に手厚く資源配分を行い、福祉プログラムとしての枠内でプレスクールとしての質の向上を目指すという論理である。いずれにしても、社会階層間の機会の不平等問題に限定せず、経済発展への寄与を目標に据えることは超党派的なアジェンダとなるための要素であったと考えられる。この点は新たな財源に関する合意の得やすさにもつながるもので、特定の階層のための財政援助のための財源とするよりも、州民全員が恩恵を受けるプログラムのための財源とする方が合意形成は容易であったと考えられる。

本多正人（国立教育政策研究所）

<注>

(1) 政策独占：政治的な価値概念（進歩、格差是正など）と結びついた政策理念（ユニバーサルなプレスクール）は、政策立案を担う団体・業界以外のアクターに対しても、その価値概念自体で連携を図ることができるため、政策の変化が起きた後も安定的に推移しやすい。

<参考文献>

Head Start Earns an F: No Lasting Impact for Children by First Grade. (2010, January 21). *Backgrounder*(No.2363), 1-13.

Alyson, K. (2013, December 4). Bipartisan Early-Education Bill Faces Uphill Climb in Congress. *Education Week*, 33(13), pp. 24-25.

Barnett, W. S. (1995). Long-Term Effects of Early Childhood Programs on Cognitive and School Outcomes. *The Future of Children*, 5(3), 25-50.

Barnett, W. S. (2007). The Importance of Demographic, Social, and Political Context for Estimating Policy Impacts: Comment on "Implementing New York's Universal Pre-Kindergarten Program". *Early Education & Development*, 18(4), 609-616.

Barnett, W. S., & Belfield, C. R. (2006). Early Childhood Development and Social Mobility. *Future of Children*, 16(2), 73-98.

- Barnett, W. S., & Carolan, M. E. (2014). *Facts about Fadeout: The Research Base on Long-Term Impacts of High Quality Pre-K(CEELO FastFact)*. New Brunswick, NJ: Center on Enhancing Early Learning Outcomes.
- Bartik, T. J. (2009a). *Economic Development Benefits of Preschool Expansion in Kalamazoo County(Upjohn Institute Working Paper No. 09-147)*. Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Bartik, T. J. (2009b). *How Policymakers Should Deal with the Delayed Benefits of Early Childhood Programs(Upjohn Institute Working Paper No. 09-150)*. Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Bartik, T. J. (2009c). *Distributional Effects of Early Childhood Programs and Business Incentives and Their Implications for Policy(Upjohn Institute Working Paper No. 09-151)*. Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Bartik, T. J. (2011). *Investing in Kids: Early Childhood Programs and Local Economics Development*. Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Bartik, T. J. (2013). *Effects of the Pre-K Program of Kalamazoo County Ready 4s on Kindergarten Entry Test Scores: Estimates Based on Data from the Fall of 2011 and the Fall of 2012(Upjohn Institute Working Paper 13-198)*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Bartik, T. J. (2014). *From Preschool to Prosperity: The Economic Payoff to Early Childhood Education*. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Bartik, T. J., Gormley, W., & Adelstein, S. (2011). *Earnings Benefits of Tulsa's Pre-K Program for Different Income Groups(Upjohn Institute Working Paper 11-176)*. Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Belfield, C. (2008). Preschool education and human capital development in central cities. In M. A. Turner, H. Wial, & H. Wolman (Eds.), *Urban and regional policy and its effects* (pp. 155-180). Brookings Institution Press.
- Belfield, C. R. (2006). *An Economic Analysis of Pre-K in Arkansas*. Washington, DC: Pre-K Now.
- Belfield, C. R., & Levin, H. M. (Eds.). (2007). *The price we pay : economic and social*

- consequences of inadequate education.* Brookings Institution Press.
- Besharov, D. J., Higney, C. A., & Myers, J. A. (2007). *Federal and State Child Care and Early Education Expenditures(1997-2005): Child Care Spending Falls as Pre-K Spending Rises.* Washington, D.C.: Welfare Reform Academy.
- Boylan, E., & White, S. (2010). *Formula for Success: Adding High-Quality Pre-K to State School Funding Formulas.* Washington, DC: Pre-K Now, Pew Center on the States.
- Branham, M. (2014, Nov/Dec). Preschool to Prosperity. *Capitol Ideas*, 57(6), 26-29.
- Brown, C. A., & Wright, T. S. (2011). The Rush Toward Universal Public Pre-K: A Media Analysis. *Educational Policy*, 25(1), 115-133.
- Burke, L. M., & Muhlhausen, D. B. (2013). *Head Start Impact Evaluation Report Finally Released (Issue Brief, No.3823).* Washington, DC: The Heritage Foundation.
- Bushouse, B. K. (2009). *Universal Preschool: Policy Change, Stability, and the Pew Charitable Trusts.* State University of New York Press.
- Cochran, M., & Lekies, K. (2006). *Starting Early in the States: Applying the Lessons of Early Head Start (Policy Brief, The Cornell Early Childhood Program).* Ithaca, NY: The Cornell Early Childhood Program.
- Committee for Economic Development. (2002). *Preschool For All: Investing In a Productive and Just Society.* New York, N.Y.: Committee for Economic Development.
- Demma, R. (2010). *Building Ready States: A Governor's Guide to Supporting a Comprehensive, High-Quality Early Childhood State System.* National Governors Association Center for Best Practices.
- Doctors, J. V., Gebhard, B., Jones, L., & Wat, A. (2007). *Common Vision, Different Paths: Five States' Journeys toward Comprehensive Prenatal-to-Five Systems.* The Institute for Educational Leadership and ZERO TO THREE.
- Finn, C. E. (2009). *Reroute the Preschool Juggernaut.* Stanford, CA: Hoover Institution Press.
- First Five Years Fund. (2014, July 17). *America Speaks: New Poll Shows Investing in*

Early Childhood Education Is A National Priority. Retrieved 2/14, 2015, from
First Five Years Fund:
<http://ffyf.org/resources/america-speaks-2014-poll-results-research-summary/>

Florida Department of State, Division of Elections. (2002, 11/5). *CONSTITUTIONAL AMENDMENT NO. 8: Voluntary Universal Pre-Kindergarten Education*. Retrieved 1/4, 2015, from Florida Department of State, Division of Election, Constitutional Amendments Index:
<http://election.dos.state.fl.us/initiatives/initdetail.asp?account=34708&seqnum=1>

Frede, E., & Barnett, W. S. (2011). Why Pre-K Is Critical to Closing the Achievement Gap. *Principal, 90*(5), 8-11.

Fuller, B. (2007). *Standardized Childhood: The Political and Cultural Struggle over Early Education*. Stanford University Press.

Grubb, N. W. (1987). *Young Children Face The States: Issues and Options for Early Childhood Programs*. New Brunswick, NJ: Center for Policy Research in Education (ERIC ED284681).

Hampton, J. (2004). *How Florida's Voters Enacted UPK When Their Legislature Wouldn't*. New York, NY: Foundation for Child Development.

Hicks, S., Lekies, K. S., & Cochran, M. (1999). *Promising Practices: New York State Universal Prekindergarten (Expanded Edition)*. Ithaca, NY: The Cornell Early Childhood Program.

Holt, A. (2014). *Making the Hours Count: Exposing Disparities in Early Education by Retiring Half-Day vs. Full-Day Labels*. Washington, DC: New America (New America Education, Policy Brief).

Hustedt, J. T., & Barnett, W. S. (2011). Private Providers in State Pre-K: Vital Partners. *Young Children, 66*(6), 42-48.

Kagan, S. L., & Kauerz, K. (Eds.). (2012). *Early Childhood Systems: Transforming Early Learning*. New York, NY: Teachers College Press.

Kagen, S. L., & Neuman, M. J. (2003). Integrating Early Care and Education. *Educational Leadership, 60*(7), 58-63.

- Karch, A. (2013). *Early Start: Preschool Politics in the United States*. The University of Michigan Press.
- Karoly, L. A. (2009). *Preschool Adequacy and Efficiency in California: Issues, Policy Options, and Recommendations*. Santa Monica, CA: RAND Corporations.
- Kennedy-Salchow, S. (2005, May). *An Analysis of Florida's Voluntary Pre-K Program*. Retrieved 2 10, 2015, from National Center for the Study of Privatization in Education: http://www.ncspe.org/publications_files/OP103.pdf
- Kirp, D. L. (2007). *The Sandbox Investment: The Preschool Movement and Kids-First Politics*. Harvard University Press.
- Kirp, D. L. (2011). *Kids First: Five Big Ideas for Transforming Children's Lives and America's Future*. New York, NY: Public Affairs.
- Lekies, K. S., & Cochran, M. (2001). *Collaborating for Kids: New York State Universal Prekindergarten 1999-2000*. Ithaca, NY: The Cornell Early Childhood Program.
- Lekies, K. S., & Cochran, M. (2002). *Early Childhood Workforce Preparation in New York State: A Pilot Study*. Ithaca, NY: The Cornell Early Childhood Program.
- Lekies, K. S., & Cochran, M. (2004). *Continuing the Collaboration: Universal Prekindergarten Expansion in New York State*. Ithaca, NY: The Cornell Early Childhood Program.
- Lekies, K. S., Heitzman, E. H., & Cochran, M. (2001). *Early Care for Infants and Toddlers: Examining the Broader Impacts of Universal Prekindergarten*. Ithaca, NY: The Cornell Early Childhood Program.
- Lekies, K. S., Morrissey, T. W., & Cochran, M. (2005). *Raising All Boats: Community-Based Programs as Partners in Universal Prekindergarten*. Ithaca, NY: The Cornell Early Childhood Program.
- Lubienski, C. A., & Lubienski, S. T. (2014). *The Public School Advantage: Why Public Schools Outperform Private Schools*. The University of Chicago Press.
- Magnuson, K. A., Meyers, M. K., Ruhm, C. J., & Waldfogel, J. (2004). Inequality in Preschool Education and School Readiness. *American Educational Research Journal*, 41(1), 115-157.
- Maris, V. (2005). *The Birth of Head Start : Preschool Education Policies in the Kennedy*

- and Johnson Administrations*. Chicago: University of Chicago Press.
- McCabe, L. A., & Cochran, M. (2008). *Can Home Visiting Increase the Quality of Home-based Child Care?: Findings from the Caring For Quality Project (Research Brief, The Cornell Early Childhood Program)*. Ithaca, NY: The Cornell Early Childhood Program.
- Mead, S. (2012). *Quality Pre-K: Starting Early to Close Achievement Gaps and Boost Student Achievement*. Stand for Children Leadership Center.
- Mintrom, M. (2001). *Achieving Quality Early Childhood Education for All: Insights from the Policy Innovation Diffusion Research*. New York, NY: Foundation for Child Development.
- Mitchell, A. W. (2001). *Education for All Young Children: The Role of States and the Federal Government in Promoting Prekindergarten and Kindergarten*. New York, NY: Foundation for Child Development (ERIC ED 455 924).
- Morrissey, T. W., Lekies, K. S., & Cochran, M. M. (2007). Implementing New York's Universal Pre-Kindergarten Program: An Exploratory Study of Systemic Impacts. *Early Education & Development, 18*(4), 573-596.
- National Governors Association. (2013). *A Governor's Guide to Early Literacy: Getting All Students Reading By Third Grade*. Washington, DC: National Governors Association Center for Best Practices.
- National Institute for Early Education Research. (2013). *The State of Preschool 2013*. The National Institute for Early Education Research.
- Office of Management and Budget. (2013). *Budget of the United States Government, Fiscal Year 2014*. U.S. Government Printing Office.
- Office of Planning and Budget. (2015). *The Governor's Budget Report – Fiscal Year 2016*. Office of Planning and Budget, State of Georgia.
- Patall, E. A., Cooper, H., & Allen, A. B. (2010). Extending the School Day or School Year: A Systematic Review of Research (1985-2009). *Review of Educational Research, 80*(3), 401-436.
- Pérez-Peña, R., & Rich, M. (2014, 2 14). Preschool Push Moving Ahead in Many States. *New York Times*.

- Pew Center on the States. (2011). *Transforming Public Education: Pathway to a Pre-K Future*. Washington, DC: Pew Center on the States.
- Puma, M., Bell, S., Cook, R., Heid, C., Broene, P., Jenkins, F., et al. (2012). *Third Grade Follow-up to the Head Start Impact Study Final Report, OPRE Report # 2012-45*. Washington, DC: Office of Planning, Research and Evaluation, Administration for Children and Families, U.S. Department of Health and Human Services.
- Raden, A. (1999). *Universal Prekindergarten In Georgia: A Case Study of Georgia's Lottery-Funded Pre-K Program*. New York, NY: Foundation for Child Development.
- Raden, A. (2002). *Achieving Full-Day Kindergarten in New Mexico: A Case Study*. New York, NY: Foundation for Child Development.
- Rogers, E. M. (2003). *Diffusion of Innovations* (5th ed.). New York, NY: Free Press.
- Rose, E. (2010). *The Promise of Preschool: From Head Start to Universal Pre-Kindergarten*. New York, NY: Oxford University Press.
- Rumberger, R. W. (2011). *Dropping Out: Why Students Drop Out of High School and What Can Be Done About It*. Harvard University Press.
- Smith, M. L. (2004). *Political Spectacle and the Fate of American Schools*. New York, NY: Routledge.
- Teodoro, M. P. (2011). *Bureaucratic Ambition: Careers, Motives, and the Innovative Administrator*. The Johns Hopkins University Press.
- The Pew Center on the States. (2011). *Transforming Public Education: Pathway to a Pre-K-12 Future*. Washington, DC: The Pew Center on the States.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, K. (2004). *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. New York, NY: Cambridge University Press.
- U.S. Department of Education. (2014, 12 19). *Fiscal Year 2015 Congressional Action Table*. Retrieved from U.S. Department of Education:

<http://www2.ed.gov/about/overview/budget/news.html>

- U.S. Department of Education. (2014, Mar 10). *Strategic Plan: Fiscal Years 2014–2018*. Retrieved 2 12, 2015, from U.S. Department of Education: <http://www2.ed.gov/about/reports/strat/index.html>
- U.S. Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families. (2010). *Head Start Impact Study: Final Report*. Washington, DC: U.S. Department of Health and Human Services.
- U.S. Government Accountability Office. (2004). *Prekindergarten: Four Selected States Expanded Access by Relying on Schools and Existing Providers of Early Education and Care to Provide Services*. U.S. Government Accountability Office (GAO-04-852).
- U.S. Government Accountability Office. (2012). *2012 Annual Report: Opportunities to Reduce Duplication, Overlap and Fragmentation, Achieve Savings, and Enhance Revenue*. United States Government Accountability Office.
- Vinovskis , M. A. (2005). *The Birth of Head Start: Preschool Education Policies in the Kennedy and Johnson Administrations*. University Of Chicago Press.
- Wat, A. (2007). *Dollars and Sense: A Review of Economic Analyses of Pre-K*. Washington, DC: Pre-K Now.
- Wat, A. (2008). *The Pre-K Pinch: Early Education and the Middle Class*. Washington, DC: Pre-K Now.
- Wat, A. (2009). *Beyond the School Yard: Pre-K Collaborations with Community-Based Partners*. Washington, DC: The Pew Center on the States.
- Wat, A. (2010). *The Case for Pre-K in Education Reform: A Summary of Program Evaluation Findings*. Washington, DC: The Pew Center on the States.
- Watamura, S. (2004). *Implementing a State-Wide Universal Prekindergarten Program: A Small City Case Study*. Ithaca, NY: The Cornell Early Childhood Program.
- Whitehurst, R. (2014, February 5). Testimony of Grover J. (Russ) Whitehurst to the Committee of Education and the Workforce of the U.S. House of Representatives. *Full Committee Hearings, "The Foundation for Success: Discussing Early Childhood Education and Care in America"*. Committee of Education and the

Workforce, U.S. House of Representatives.

- Whitehurst, R. (2014, April 10). Testimony of Grover J. (Russ) Whitehurst to the Health, Education, Labor, and Pensions Committee of the U.S. Senate. *Full Committee Hearing, "Expanding Access to Quality Early Learning: the Strong Start for America's Children Act"*. Committee on Health, Education, Labor, and Pensions, U.S. Senate.
- Witte, A. D., & Trowbridge, M. (2005). The Structure of Early Care and Education in the United States: Historical Evolution and International Comparisons. *Tax Policy and the Economy*, 19, 1-37.
- Yoshikawa, H., Weiland, C., Brooks-Gunn, J., Burchinal, M. R., Espinosa, L. M., Gormley, W. T., et al. (2013). *Investing in Our Future:: The Evidence Base on Preschool Education*. Foundation for Child Development.
- Zigler, E., & Styfco, S. J. (2010). *The Hidden History of Head Start*. Oxford University Press.
- Zigler, E., Gilliam, W. S., & Barnett, W. S. (Eds.). (2011). *The Pre-K Debates: Current Controversies and Issues*. Paul H. Brooks Publishing.
- 渡瀬義男. (2012). 『アメリカの財政民主主義』. 日本経済評論社.

第3章 イギリス

－教育水準向上と社会的公正を意図した就学前教育の無償化－

1. 実施形態の特徴

イギリス（以下、本稿ではイングランドを指す）では、「1870年教育法（1870 Education Act）」により5歳からの義務教育が開始された。義務教育以前の年齢である5歳児以下の子供たちについては、preschool や nursery などに通うか、就労する保護者の子供は祖父母などに預けられていた。「1918年教育法（Education Act 1918）」では全ての子供たちに就学前教育（nursery education）を拡大することを提言したがその実現には至らなかった。

「1944年教育法（Education Act 1944）」により、全ての子供に中等教育を提供することが開始されたが、就学前教育の拡充については1990年代以降までほとんど政策的に扱われることがなかった。

しかし1990年代後半以降、学校教育の効果性（school effectiveness）や教育水準向上の文脈において就学前教育の拡充が政策的に関心を持たれ、就学前教育の無償化や指導者の資格化などの拡充整備が図られている。

そして、2010年9月から、全ての3、4歳児へ週15時間、年間38週間の就学前教育の無償化が開始された。また2014年9月から、対象年齢が2歳児に引き下げられた。なお、2歳児については、低所得や社会経済的に困難な状況の家庭を対象とした制度となっている。

2014年6月現在⁽¹⁾、3、4歳児の97%（1,299,910人）が就学前教育機関に在籍している。その内39%が私立や慈善団体立の機関に在籍している。また、2歳児の内、無償の対象となる者は86,640人（13%）で、その内96%が私立や慈善団体立の機関に在籍している。

（1）就学前教育の提供機関

イギリスにおいて就学前の子供が在籍する場の種類は多様である。例えば、Nursery school（いわゆる幼稚園に類似する機関）、Nursery class（初等学校に併設されている保育学級）、Reception class（初等学校に併設される就学1年前の幼児を対象とした学級）、Day nursery（いわゆる保育所）、Sure start children's centre（福祉的サービスを併せて提供す

る子供センター), Playgroup (ボランティアなどによるプレーグループ), Childminder (自宅などで小規模な保育を提供するもの), Nanny (託児サービス) などがある。

イギリスにおいて無償の就学前教育を提供する機関 (Early Years Register) のカテゴリーにあるものを整理すると次のとおりになる。

- ・ Childminder
- ・ Childcare
 - 家庭内での Childcare
 - 家庭外での Childcare
 - Nursery
 - Nursery School
 - Pre-school
 - Kindergarten

上記のいずれにおいても, 種類及び設置形態 (公立, 私立, 慈善団体立など) の違いにかかわらず無償の対象となる。2014年1月現在の公立, 私立, 慈善団体立のそれぞれの就学前教育機関の割合は表1のとおりである。表1からも分かるとおり, 2歳児については, 就学前教育の提供機関の中心は私立及び慈善団体である。しかし3, 4歳になると, 初等学校内の Nursery class や Infant class が中心となっている。

(表1) 設置主体別の就学前教育機関の割合 (2014年1月現在) 単位: %

	2歳児	3歳児	4歳児	3-4歳児
私立、慈善団体立	96	60	18	39
独立学校	0	2	2	2
Nursery school (公立)	2	4	2	3
初等学校内の Nursery class	1	32	14	23
初等学校内の Infant class	0	0	63	32
公立中等学校	0	0	1	0
特別支援学校	0	0	0	0
合計	100	100	100	100

(出典) DfE, *Provision for children under five years of age in England*, January 2014, p.5

(2) 質保証の仕組み

イギリスでは, 提供機関の種類及び設置形態に関係なく, 教育水準局 (Office for Standards in Education, Children's Services and Skills) により認証されたら, 3, 4歳児 (2

歳児は一部)に対する無償の就学前教育を提供するための運営費(一人当たり週15時間、年間38週間分)が教育省(Department for Education, DfE)から配分される。そのため、これらの提供機関での活動の質保証を行い、教育機会の均等をいかに図るかが重要となっている。

質保証の仕組みとしては、第1に提供機関の認証及び監査の実施、第2に全国共通教育課程に基づく教育活動の実施がある。

① 認証及び監査

「2006年子育て法(Childcare Act 2006)」により、教育水準局の主任勅任監査官(Her Majesty's Chief Inspector for Education, Children's Services and Skills, HMCI)に、家庭及び家庭外での就学前の子供への教育に携わる機関を認証するなど、就学前教育の質保証を図る権限が付与された。すなわち、教育水準局は就学前教育において、就学前教育の提供機関の認証、認証された提供機関の監査、認証されていないが法的義務(計画的な施設管理、健康安全、労働管理、衛生、差別禁止、障害者への対応等に関する事項など)に関して監査の必要があると認識された提供機関のチェック、認証機関の改善促進という四つの機能を有することとなったのである。

就学前教育の該当年齢の子供が少なくとも1名在籍し、1日2時間以上の活動(教育及び管理された活動)を提供している場合は、就学前教育の提供機関としての認証(Early Years Provider)を受けなければならない。

認証は、面談と施設訪問によって行われる⁽²⁾。就学前教育の提供機関になることを希望する者及び機関は、教育水準局のウェブサイトから申請用紙や関連情報を入手し、申請する。申請に当たっては、管轄地域内の地方当局(Local Authority, LA)にも相談し、助言などを受けることとなっている。申請するに当たっては次の五つの条件を満たすことが求められている。

- ・ Childcare においては、全ての子供の保育及び教育に携わる者が子供の養育に携わる者として適切であること
- ・ Childcare においては、施設の居住者及び労働者が、子供に定期的に関わることに適していること
- ・ Childcare においては、就学前教育に関する全国共通教育課程において求められている子供の安全、福祉、学習、発達に必要な要件を満たしているあるいは満たす予定で

あること

- ・ **Childminder** においては、小児用の応急処置の研修コースを修了し、就学前教育に関する全国共通教育課程を理解するための研修コースを修了していること
- ・ いずれの機関においても、申請料の支払を完了していること

申請に当たっては、犯罪歴などを確認し、子供に接する者として適切かどうかを判断するために、**Disclosure and Barring Service (DBS)** ⁽³⁾ において確認することになっている。

申請書の確認の後に、面談と施設訪問が行われる。ここでは、申請書の内容の確認及び施設の確認が行われる。家庭内での **Childminder** においては、家族全員が面談を受けると同時に、DBS のチェックを受けることになっている。面談と施設訪問では次の点を確認される。

- ・ 申請書類の内容
- ・ 施設設備の適切性
- ・ 就学前教育に関する全国共通教育課程の内容を提供することができる能力の確認及び効果的な教授学習を行う上での知識と能力
- ・ 全ての子供の学習及び発達においてすべきことの理解度
- ・ 就学前教育に関する全国共通教育課程において規定されている安全及び福祉に関する必要事項の適合性（施設の安全性及び収容人数との関係など）

就学前教育の提供機関として適格であると判断された場合は、認証書が授与される。認証書は常に施設内に掲示しなければならない。

認証を受けた後は、定期的な監査を受けなければならない ⁽⁴⁾。監査の目的は、認証した機関が就学前教育の提供機関としての質を維持することである。監査では次の三つの観点から監査が実施される。

- ・ 子供たちの幅広いニーズに対応した活動が提供されているか
- ・ 子供たちの幸せに貢献しているか
- ・ リーダーシップとマネジメントが効果的に展開されているか

2012 年 9 月までに認証された提供機関は 2016 年 7 月までに一度目の監査を受ける。その後には認証された機関は認証後 30 か月以内に一度目の監査を受ける。その後は、現在のところ 3 年に一度の頻度で監査を受けることになっている。

監査においては、事前に自己評価フォーム（義務ではない）や多様な情報を教育水準局の監査官が分析した上で施設訪問を行う。施設訪問では、保護者へのヒアリングや活動の

観察，子供の作品などの成果物のチェックなどを行う。監査結果は，初等教育段階以降と同様の4段階（outstanding, good, requires improvement, inadequate）で評価される⁽⁵⁾。監査の結果，requires improvementとなった場合は12か月後に，最も評価の低い inadequateとなった場合は，6か月後に再監査を受けることとなる。その間，監査官による改善支援を受ける。再監査の結果においても改善が認められない場合は，認証の取消しとなる。

2014年1月現在，84%の提供機関が，OutstandingあるいはGoodの監査結果となっている⁽⁶⁾。

②全国共通教育課程

提供機関で行われる教育活動は，政府が定める全国共通教育課程に基づいて実施される。そして，その活動は記録され，初等教育学校に提供される。そうすることで，入学までにその子供が何をどこまで習得してきているのかを把握することができ，その後の教育活動の計画立案に生かされる仕組みとなっている。

就学前教育における全国共通教育課程は，「2002年教育法（Education Act 2002）」において初めて規定されたものである。同法において基礎ステージ（Foundation Stage, FS）として，3～5歳児の発達目標が全国共通教育課程の一部として位置付けられた。そして，「2006年教育法（Education Act 2006）」によって，就学前教育に関する包括的な法的枠組みが規定されたことを受けて，2008年に，EYFS（Early Years Foundation Stage）が0～5歳児の基礎ステージとして導入された。全ての就学前教育に携わる機関は，EYFSに規定されている内容に基づいた教育活動を行うこととなった。

2011年3月に『就学前：人生と健康と学習の基礎（The Early Years：Foundations for life, health and learning）』というEYFSの規定の見直しを検討した最終報告書が発表され，EYFSの改訂作業が行われた。そして，基礎ステージ指導枠組み（Statutory Framework for the Early Years Foundation Stage, SFEYFS）が2012年3月に発表され，現在に至っている。

これは，0～5歳の基礎ステージにおける教育活動の目的と原則，学習と発達の要件について基礎3領域と特定4領域から構成されている。具体的な内容をまとめると表2となる。

基礎ステージ指導の評価は，2歳時点と3歳時点の成長過程と，幼児学級（reception class）の最後に記録内容を確認する形で行われる。評価の観点については，教育省が作

成しているガイドライン（『Early years outcomes』 DfE, 2013 年）において示されている。ただし、このガイドラインには法的な拘束力はなく、参考として示されている。評価の観点は、表 2 で示した基礎及び特定の領域ごとに決められている（表 3）。さらに、各領域において確認すべき行動内容が月齢ごとに規定されている⁽⁷⁾。

（表 2）基礎ステージ指導枠組みの基礎 3 領域と特定 4 領域

- ・ 基礎 3 領域：学校教育への基礎，準備となる知識と技能

コミュニケーションと言語	身体の発達	人権・社会性・身体の発達
相手の話をしっかりと聴き、説明を理解し、自分の考えを話す。	自分の動きをコントロールし、ものを扱う。健康の大切さをわかり、生活に必要なことを。自分でする	行動や話すことに自身をもち、気持ちや行動をコントロールし、他者と上手に関係をつくる。

- ・ 特定 4 領域：基礎 3 領域の知識と技能を応用，強化するとともに，全校共通教育課程の教科内容（特に数学とリテラシー）への適切な基礎を提供

リテラシー	数字	周りの世界	美的表現
音や文字から入って、読み書きに進む。本、詩、その他の様々な読み物に接する。	数を数え、理解し、使う。簡単な和と差の計算を行い、形と空間を描き、計る。	周りの世界（自然、人、社会等）を探求、観察、発見することで、それを理解する。	素材、材料を介して探求し、遊ぶ。美術や音楽、踊りや動き、ロールプレー、デザインや技術の様々な活動を介してアイデアや気持ちを共有する。

（出典） DfE, *Statutory framework for the early years foundation stage*, March 2014, pp.7-8

（表 3）基礎及び特定の 7 領域における評価の観点

コミュニケーションと言語	<ul style="list-style-type: none"> ・ 聞き取りと注意力 ・ 理解力 ・ スピーキング
身体の発達	<ul style="list-style-type: none"> ・ 体の動きと手の動き ・ 健康と自己管理
個人的・社会的・道徳的発達	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自信と自己認識 ・ 感情と行動のコントロール ・ 関係づくり

リテラシー	<ul style="list-style-type: none"> ・読む ・書く
数学	<ul style="list-style-type: none"> ・数字 ・形、空間、測量
周りの世界の理解	<ul style="list-style-type: none"> ・人間と地域 ・世界 ・技術
美的表現	<ul style="list-style-type: none"> ・メディアと材料の探求と活用 ・イマジネーション

(出典) DfE, *Early years outcomes*, September 2013 より作成

(3) 指導者

3, 4歳児の指導に当たる者は、教員免許状 (Qualified Teacher Status, QTS) 又は就学前教育専門免許 (Early Years Professional Status, EYPS), 又は就学前教育教員免許 (Early Years Teacher Status, EYTS), 又はその他の適切なレベル6以上の職業資格を有する者とされている。

指導者の配置基準についても規定されている。例えば公費補助がある場合, 3, 4歳児に対して直接指導するときは上記の資格を有する者が子供13名に対して1名であること, 直接指導でないときは8名に対して1名であることなどが規定されている⁽³⁾。

これまでイギリスでは, 就学前の子供への保育は, 保育士 (nursery nurse) などの資格を有する者や後期中等教育修了相当のレベル3以下の資格を有する者が中心で行われていた。しかし後述する EPPE 調査などから, 就学前教育機関の質, すなわち指導者の質が子供の学習及び発達の成果に影響があることが明らかとなったことを受け, 基礎ステージ指導枠組みに基づく活動を充実して教育的機能の強化を図るために, 指導者の資格の厳格化及び高度化を図ることが重要であるとされた。そして2007年から就学前教育専門免許が導入された。2013年7月には, 全国教授・リーダーシップカレッジ (National College for Teaching and Leadership, NCTL) が, 保育学校, 保育学級その他就学前保育教育施設での保育あるいは教育指導に当たる者に求められる資格要件の基準を公表し, レベル6の職業資格以上の取得を義務化する方向を示した。

2014年1月現在⁽⁹⁾, 3, 4歳児の在籍する私立及び慈善団体立の提供機関では52%がいずれかの資格を有する指導者である。この数値は, 前年度より2%上昇, 2010年より

は 14 % 上昇している。

イギリスの就学前教育機関の指導者の現状として、他国に比べて給与が低いことが課題として指摘されており、給与面などの待遇改善を図ることが課題となっている⁽¹⁰⁾。

(4) 財政構造

「2006 年子育て法」により、地方自治体に就学前教育の提供義務が課された。また併せて、公立、私立、慈善団体立の施設形態の区別なく、前述した規定の時間内の人数分の経費を保育事業者に支給することとなった。その予算は全額、国から地方自治体に配分され、地方自治体が配分方式を決めて各提供機関に配分することになっている。

就学前教育の無償化に関わる部分については教育省からの予算が提供されている。各提供機関に対しては、学校教育費特定負担金 (Dedicated School Grant) の就学前教育のブロック (学校教育費特定負担金は全体を就学前教育、初等学校、特別支援の三つに区分) として地方当局に配分されている。この他に、Sure Start Children's Centres / Childcare, Quality and Access の予算の一部に Childcare Quality and Access Grant として、私立や慈善団体立の提供機関の施設の整備のための予算を計上し、施設設備の拡大を図っている。

提供機関には、在籍している子供の数に応じて運営費が配分される。予算配分は、国が定めた配分基準を参考に、各地方自治体が独自の予算配分基準である EYSFF (The Early Years Single Funding Formula) を策定し、その基準に基づいて各提供機関に運営費を配分する。各地方自治体では、予算配分基準を地域のニーズや状況を考慮しながら毎年改訂する。

例えばロンドン市内にある Merton では、基本レート (Base Rate) と貧困レート (Deprivation Rate) に基づいて一人当たりの配分額が決められている。2014 - 2015 年度の基本レートと貧困レートの一人当たりの配分額は表 4, 5 のとおりである。貧困レートは、郵便番号ごとに社会経済的指標に基づいて決められる。各機関への配分額は、基本レートに貧困レートを加えた額が配分される。また特別支援教育の認定を受けている子供を受け入れる場合は、一人当たりに対して 2.50 ポンド (1 時間) の特別支援教育レート (SEN Rate) が追加で配分される。

無償の範囲は、利用料及び教材教具である。無償の範囲として規定されている時間内での利用の場合の多くは、1 日 3 時間程度の利用となるため、食事代は含まれない。食

事を提供する場合は保護者負担となる（保護者の所得に応じて無償となる）。

なお、無償の範囲以上の時間で子供を通わせる場合には、追加の経費を保護者自身が負担することとなる。この保護者負担については、就学前教育の無償化とは別に、税制面での控除などの措置がとられている。税制控除については教育省の管轄外である。

無償の就学前教育に関わる予算は教育省の管轄であるが、Sure Start Child's Centre などの子育て支援や子供の福祉支援などに関わる予算は教育省以外の省庁の予算から支出されており、多様な予算が就学前の子供に関わる活動を提供する機関には提供されている。

<表 4 > Merton の基本レート

3-4歳児	対象機関	金額
バンド1A	公立、アカデミー、フリースクール	£3.57
バンド1B	独立学校	£3.71
バンド2	週15時間以上提供、追加サービスあり	£3.85
バンド3	週15時間以内提供、追加サービスなし	£4.05
バンド4	家庭での提供	£5.40
2歳児		
全バンド	全ての対象機関	£5.40

<表 5 > Merton の貧困レート

IDACIバンド1	£0.15
IDACIバンド2	£0.20
IDACIバンド3	£0.25
IDACIバンド4	£0.30
IDACIバンド5	£0.35
IDACIバンド6	£0.40

（出典）Merton, *Code of Practice and Conditions of Funding for Early Education for 2, 3 and 4 years old's*, April 2014, p.11 より作成

2. 就学前教育無償化の背景と経緯

（1）背景

イギリスでは 1990 年代後半以降から、就学前教育の拡充整備に関する政策的な関心が高まってきた。その理由は、初等教育以降の学校教育への効果という観点から、学校教育への準備としての就学前教育の機能を整備していくためということであった。

その背景には、1992 年に欧州連合（EU）が発表した「Council Recommendations on Childcare」や「リスボン宣言」（Lisbon Strategy）などにより、知識基盤社会の基礎としての就学前教育に着目する動きがある。また経済開発協力機構（OECD）による調査や提言も影響している。例えば、1996～2004 年にかけて行われた ECEC（Early Childhood Education and Care）における調査及びその調査に基づく提言、2001 年及び 2006 年に発表された「Starting Strong, Early Childhood Education and Care」の内容などが主なものとして

挙げられる。これらの流れを受けて、就学前教育が包含する初等教育以降の教育への影響の大きさや、社会経済的格差を是正する上での就学前の子供への適切な対応の必要性が認識されるようになり、教育水準向上を目指していた当時のイギリスにおいては、就学前教育の改革が政策課題として認識されることとなった。

1997年からの労働党政権下では、併せて教育と福祉の融合が政策的に進められた。まず政策実施のための行政機構の改革が行われた。1998年には、保育が保健省（Department for Health, DH）から教育雇用省（Department for Education and Employment, DfEE, 当時。現在の教育省）に移管された。理由は保育と就学前教育の区別の困難化、子供や親のニーズに対する十分な対応を行うためである。移管された内容は1989年子供法に規定される8歳未満の子供の保育（day care）に関わる事項である。

2003年、『全ての子供が大切（Every Child Matters）』が公表された。同文書では、0歳から19歳の全ての子供が、健康であること、安全であること、楽しく学び向上すること、社会に貢献すること、経済的福祉を享受することという五つの政策目標が掲げられ、子供に関わる全ての関係者が連携し、協働しながら、その政策目標を達成することが目指された。

このような政策課題を実施するため、地方自治体においては、教育を保育や子供福祉サービスなどと併せて「子供サービス（children's service）」として統合する方針が示され、2005年以降から、地方自治体での担当部署の総称も、それまでの地方教育当局（Local Education Authority）から地方当局という名称に変更になった。また、その行政事務の統括責任者についても、「2004年子供法」によって「子供サービス担当長（Director of Children's Service）」として設置することとなった。また中央政府においても、教育行政担当の省庁の名称が、2007年6月に「子供学校家庭省（Department for Children, Schools and Families, DCSF）」となり、初等中等教育、児童福祉、青少年・家庭対策などを担当することとなった。なお2010年の連立政権の発足により、名称は「教育省（Department for Education）」となったが、担当する職務については変更されていない。

（2）経緯

イギリスでは、2010年から3、4歳児への就学前教育の無償化が実施されているが、その目的は、初等教育以降の学力及び教育水準向上を図ることである。すなわち、就学

前に適切な指導を受けることが初等学校の学力向上につながり、ひいては初等教育以降の学校教育の効果を高めるということである。

そのような目的でこの政策が推進されるに至った経緯としては、前述した EU や OECD などの国外や国際的な調査研究において、就学前教育の重要性が指摘されたことがある。加えてイギリス国内においても、就学前教育の充実が初等中等教育以降の学力向上に関係しているという調査研究が報告され、就学前教育の重要性が認識されたことがある。特にこれらの報告の中で注目された点は、社会経済的に貧困な地域の子供に対しては効果があるという根拠が示された点であった。例えば、社会経済的な貧困と就学前教育との関係については、Leon Feinstein が行った調査結果（2003年）が代表的なものである。この調査では、社会経済的に貧困な地域の子供に対して、就学前に教育的な支援を行うと、一般的な地域に住む子供よりも試験結果が伸びるというデータを根拠として、就学前に適切な教育を施すことの重要性が指摘された⁽¹¹⁾。

政府は、就学前の教育活動の効果を検証するための大規模なパネル調査である「The Effective Provision of Pre-School Education (EPPE) Project」（以下、EPPE と略す）を 1997 年（1996 年からプレ調査）から開始し、3 歳から 11 歳まで追跡調査を実施した。その後、中等学校までの効果も検証するため、16 歳までの追跡調査となり、調査名も「Effective Pre-School, Primary and Secondary Education Project (EPPSE)」（以下、EPPSE と略す）として、2012 年まで実施された（最終報告書は 2014 年公表）。EPPE/EPPSE の詳細は後述するが、調査結果から、社会経済的に困難な状況の家庭の子供に対して早期に適切な教育を与えることが初等学校以降の学力向上に影響すること、家庭での学習環境や適切なケアが学力向上に影響すること、教育及び保育の提供機関の質が重要であることなどが明らかとなった。そのことを受けて、政府は就学前教育の無償化及び就学前教育の内容や指導者の向上に関する政策を推進してきた。

このような大規模なパネル調査だけでなく、教育水準監査院の監査結果の分析や教育省の『就学前教育段階に関する評価報告書 (The Early Years Foundation Stage Review)』（2011 年）などにより、就学前教育の効果検証を行っている。ここでは、学力面の向上とともに、社会的な公正を図るという側面での効果が検証されている。その結果、社会経済的に困難な状況の家庭の子供に対して就学前に適切な教育を提供することが、このような環境の家庭でない子供が同様の教育を提供された場合よりも、就学後の学力向上及び態度の改善に効果があることが明らかとなった。そこで、現在の連立政権下では、3、4 歳児への無償

の就学前教育の提供に加えて、社会経済的に困難な状況の家庭の2歳児への無償の就学前教育の提供が始められることとなった。

3. 就学前教育の無償化の成果と課題

(1) 成果の検証プロジェクト

イギリスでは、就学前教育の無償化の成果検証は、国家プロジェクトとして大規模なパネル調査が行われている。代表的なものが、EPPE、その継続研究である EPPSE、教育省が行った就学前教育段階に関する調査(The Early Years Foundation Stage Review)、SEED (Study of Early Education and Development) (以下、SEED と略す)、Millennium cohort study などである(表6)。これらは、長期間にわたる子供の追跡調査を行い、就学前教育の教育活動の学力面に関する成果を検証したものである。

(表6) 就学前教育の成果に関する主要な調査研究

調査研究名	実施主体	調査内容	調査結果
EPPE	ロンドン大学, オックスフォード大学など	3～5歳時点での就学前教育機関に在籍の有無が学力及び社会的行動に与える影響を調査 3～11歳時点までの追跡調査	社会経済的に困難な状況の家庭の子供に早期に適切な教育を与えると初等学校以降の学力向上に良い影響があること 家庭での学習環境と適切な保育が学力向上に影響すること 教育及び保育の提供機関の質が重要であること
EPPSE	ロンドン大学, オックスフォード大学など	EPPEの継続研究 16歳時点までの追跡調査	中等学校においてもEPPEと同様の結果が得られている
The Early Years Foundation Stage Review	教育省	就学前教育における学力面及び社会的公正面での成果を検証	社会経済的に困難な状況の家庭の子供に対して早期に適切な教育を与えた場合、そうでない家庭の子供よりも初等学校教育段階以降の学力の伸び

			があること
SEED	NatCen, オックスフォード大学, Frontier Economics, 4children	EPPE/EPPSE の後継調査 社会経済的に困難な状況の家庭の2歳への無償の就学前教育の効果を検証 学力面に加えて, 財政投資効果も検証	2014年から実施のため研究成果はまだない
Millennium cohort study	ロンドン大学	5歳までの教育がその子供の将来的な経済活動に与える影響を調査	社会的スキルの取得が影響するとした

① EPPE / EPPSE

1997年から本格実施された、3歳児から16歳児までの追跡調査である。ロンドン大教育学部、オックスフォード大学が中心となって実施された⁽¹²⁾。

3歳～5歳までの時点で就学前教育機関に通っている子供と通っていない子供を抽出し、その後の成長を追跡調査したものである。3歳の時点で子供の状況をインタビュー調査で把握した上で、継続的なインタビュー調査及び全国共通試験の結果分析が行われ、学力面と社会的行動面に関する成果の検証が行われた。学力面は7歳、11歳、14歳、16歳時点での全国共通試験の結果（なお、3、5歳児については記憶力、語彙、空間認知などに関する行動観察の結果）から、社会的行動面は保護者へのヒアリング（子供の様子、保護者の学歴、家庭の学習環境など）や教員へのヒアリング（指導状況、子供の様子など）結果からデータが収集された。

18冊に及ぶ研究報告書を作成した。調査結果から、就学前教育機関に通っていた子供の方が、かつ社会経済的に困難な状況の家庭の子供ほど早期に就学前教育機関に通っていた子供の方が成果が上がっていることが明らかとなった。また、家庭での学習環境が影響を与えることも明らかとなり、保護者への教育の重要性も指摘された。

この調査では、「School Effective Design」という手法で成果を検証している。また、教育活動の質を測る尺度としては、アメリカで開発された「Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS-R)」が用いられた。

② SEED

現在の連立政権は、社会経済的に困難な状況の家庭の2歳児への就学前教育の無償化を2014年9月から開始している。この政策の効果を検証するために、2014年からSEEDを開始した（2012年からプレ調査を実施）。2020年度までの実施が予定されている。

調査は、NatCen（民間の社会調査会社）、オックスフォード大学、Frontier Economics（コンサルタント会社）、4children（就学前教育の支援機関）から構成される調査チームによって実施される。

調査項目は次の五つである。第1は長期的な子供の調査、第2は就学前教育機関の調査（nurseries, day nurseries, childminders）、第3は就学前教育機関の良い実践事例のケーススタディ、第4は財政投資効果、第5はchildminderでの経験及び特別支援教育が必要な子供への教育成果に関する質的調査である。具体的な調査内容は次のとおりである。なお、財政投資効果の検証及びケーススタディについては現在まだ内容が確定していない。

（表7）SEEDの調査内容

長期的な子供の調査	<ul style="list-style-type: none"> ・ 5000 戸以上の 2 歳児を持つ家庭を対象とした調査 ・ 子供が 2, 3, 4 歳時点で最も子供に関わっている保育者に対して自宅にてインタビュー ・ 家族、子供の健康及び発達、保育及び就学前教育の利用状況に関する質問をする（3, 4 歳時点では BAS assessment * 1 も実施） ・ 断続的なインタビュープログラム、2010 年 9 月～ 2012 年 8 月生まれの子供を 6 つに区分して実施 ・ 2013 年 10 月から開始（2 歳時点） ・ 4 歳時点の最終インタビューを 2016 年 8 月までに終了させる ・ データは、子供の学力（EYFS, フォニックステスト, KS1）と連動させるために National Pupil Database とリンクさせる
就学前教育機関の調査	<ul style="list-style-type: none"> ・ 就学前教育機関の質を調べる調査 ・ 1000 か所以上の 2 歳児, 3 歳児が学習する就学前教育機関を調査対象とする。全ての設置形態を対象とする ・ 4children の Ted Melhuish 教授が中心で実施

	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2014 年 4 月から 2016 年 3 月までに施設訪問を行う ・ ECERS * 2 などの既存の評価手法やその他の 2 歳児の相互作用的な質に関する評価方法も活用する ・ 家族へのインタビューなどの情報に基づいてサンプリングを行う ・ 後に子供の質や学力との間の関係を見るために、長期的な子供調査の子供と関係づけられるようなデータセットを作成する
childminder の質的調査	<ul style="list-style-type: none"> ・ childminder の全体像と経験に関する調査 ・ 2014 年初旬に 20 か所の childminder への綿密な電話でのインタビュー

* 1 : BAS assessment (British Ability Scale assessment) とは、イギリスで代表的な子供の認知能力及び学力を測るテストのこと

* 2 : ECERS (Early Childhood Environment Rating Scale) とは、子供自身の変容や成果及び提供機関の質を判断する尺度のために、環境や子供の行動に着目する評価手法

(出典) NatCen, Study of Early Education and Development (SEED) About the study より作成

調査対象は、5000 戸以上の 2 歳児を持つ家庭と 1000 か所以上の提供機関である。家庭の調査対象者は、Children Benefit を受け取っている家庭をリスト化し（教育省がリスト化）、その中から、地域特性などを考慮して（post code で判断）サンプリングを実施し、抽出された家庭に手紙を送り、説明のための面談を実施した上で調査対象者として決定するという手順がとられた。家庭に対してはヒアリング、提供機関に対しては訪問調査が行われる。

EPPE / EPPSE と類似している点も多いが、相違点としては、調査対象者を限定していないこと（就学前教育機関の在籍，非在籍の有無は問わない）、子供及び保護者へのインタビューはその家族の家庭で行うこと、財政投資効果の検証を行うことである。ここでいう財政投資効果とは、就学前教育を受けたことにより健康に経済活動に参与して納税者となってくれることを意味している。SEED において財政投資効果の検証が行われた理由は、2012 年に National Audit Commission が『Delivering the free entitlement to education for three-and four-year-olds』を発表し、「年間 19 億ポンドも使っている無償の就学前教育の効果をもっと根拠に基づいて立証すべき」と指摘したからである。財政投資効果を検証するための指標や手法については現在検討中である。

子供自身の変容や成果及び提供機関の質を判断する尺度としては、環境や子供の行動

に着目する ECERS (Early Childhood Environment Rating Scale) と、遊びや遊び道具の違いなどに着目する ITERS (Infant Toddler Environment Rating Scale) の二つの指標を活用する予定であるが、SEED 独自の尺度も開発する予定である。

(2) 成果と課題

就学前教育の無償化の成果としては、就学前教育における教育活動を充実させることにより、社会経済的に困難な状況の家庭の子供たちの社会における成功を促進させることができるということが指摘されている⁽¹³⁾。

一方課題としては、いかに財政投資効果を上げるのかということである。現在の財政負担と学習成果及び将来的な社会への貢献などのバランスをどのようにとり、どこまでの無償を保証するのかという点において課題となっている⁽¹⁴⁾。

また地域の社会経済的状況が十分に考慮されない国からの財政配分により、社会経済的に困難な状況の家庭を多く抱えている地方自治体の財政負担が大きくなっていることや提供機関の予算不足という財政配分の課題も指摘されている⁽¹⁵⁾。全ての子供が公平に質の高い無償の就学前教育を享受するための機会均などをいかに保証していくのかという観点からの制度設計が求められている。

4. まとめ

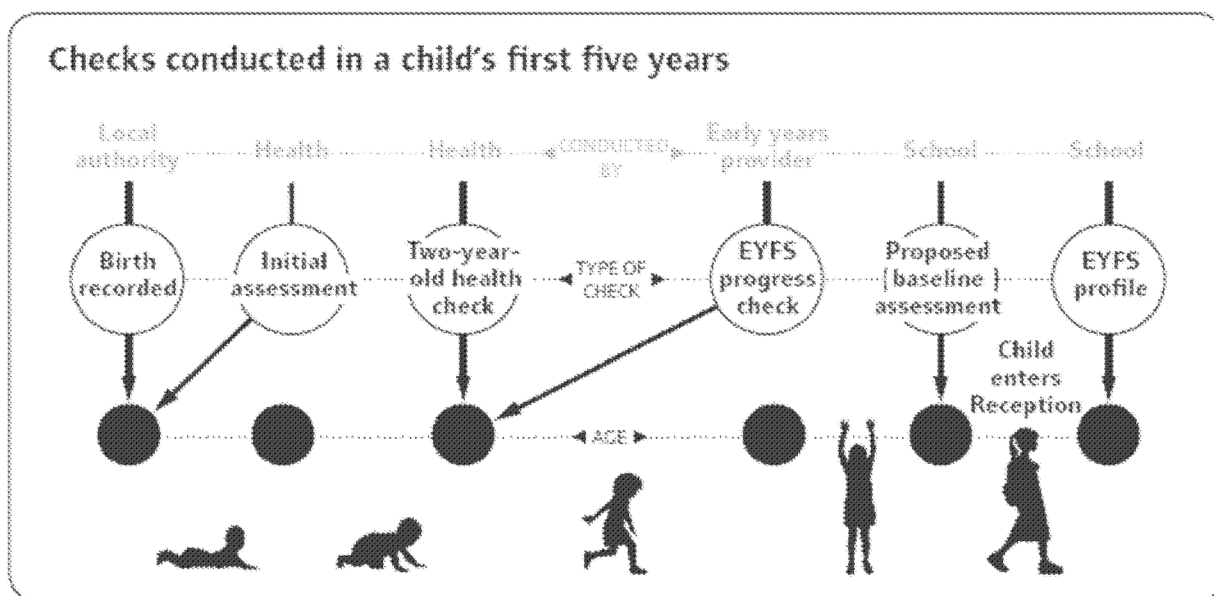
イギリスの特徴としては、第1に教育と保育の機能面及び行政組織面での一元化を図り、より教育機能を重視した就学前教育の拡充整備を図っていることである。すなわち、初等教育以降の教育水準向上策としての就学前教育の無償化という側面がある。様々な調査結果から、就学前の子供、特に社会経済的に困難な状況の家庭の子供に対して適切な教育を提供することにより、初等教育以降の学力が向上することが明らかとなっていることから、就学前の教育部分に財政投資をすることの意味合いが示されているのである。

第2に、教育活動の質保証をするための枠組みを整備していることである。イギリスには多様な種類、設置形態の就学前教育の提供機関がある。その質を維持管理するために、認証、監査、全国共通教育課程という質保証の枠組みを整備して、活動の成果を検証し、全ての子供たちが公平な無償の就学前教育を享受することを保証しようとしているのである。

第3に、このような質保証の仕組みの基盤として、教育成果及び成長の過程を定期的

に記録し、収集する仕組みを構築していることである。図1が示すように、子供の誕生から就学までの成長の記録はデータとして記録され、発達支援及び指導活動の成果を高めていくために活用する仕組みがイギリスには構築されている。すなわち、教育課程の枠組みを整備し、その枠組みにのっとりた教育活動を展開し、その活動の内容や成果を教育水準局の監査によって検証するという仕組みである。各提供機関はこのような形で提供される子供たちの成長の記録を活用しながら、日々の教育活動の改善に取り組んでいるのである。またこのような仕組みがあるからこそ、EPPE/EPPEs や SEED などの大規模な追跡調査が行え、具体的な成果を確認しながら、政策評価も行えるのである。今後は、学会などとも連携しながら、多角的な評価も行う予定である⁽¹²⁾。

(図1) 誕生から5歳までの成長記録の仕組み



(出典) Ofsted, *The report of Her Majesty's Chief Inspector of Education, Children's Service and Skills : Early years 2012-13*, 2014, p.14

以上のようなイギリスの取組から言える日本への示唆は、一つに教育と保育の一元化を図り就学前教育の目的を明確化することである。二つに多様な提供機関を確保することにより多様な選択肢を受益者である国民に提供することである。三つに活動の記録や成果を収集整理する仕組みを整備し、活用することで活動の改善及び質保証を行うことである。

植田みどり (国立教育政策研究所)

<注>

- (1) DfE, *Provision for children under five years of age in England*, January 2014, p.1
- (2) Ofsted, *Guide to registration on the Early Years Register*, 2014
及び www.ofsted.gov.uk/resources/140063 に認証に関する詳細が記述されている
- (3) <https://www.gov.uk/government/organisations/disclosure-and-barring-service/about> (2015年2月20日最終閲覧)
- (4) Ofsted, *Evaluation schedule for inspections of registered early years provision*, August 2014
Ofsted, *Conducting early years inspections*, October 2014
に監査の詳細は記載されている
- (5) Ofsted, 前掲書, August 2014 に評価の4段階ごとに評価基準が提示されている。
- (6) DfE, 前掲書, p.11
- (7) DfE, *Early years outcomes*, September 2013
- (8) DfE, *Statutory framework for the early years foundation stage*, March 2014, p.11
- (9) DfE, *Provision for children under five years of age in England*, January 2014, pp.8-9
- (10) DfE, *More great childcare*, January 2013, pp.17-18
- (11) Leon Feinstein, *Very early*, CentrePiece, Summer 2003, pp.24-30
- (12) EPPE については, <http://www.ioe.ac.uk/research/98685.html>
EPPSE については, <http://www.ioe.ac.uk/research/153.html>
(2015年2月20日最終閲覧)) に調査研究の詳細が記述されている。
- (13) DfE, *The Early Years Foundation Stage (EYDS) Review*, March 2011
- (14) National Audit Office, *Department for Education : Delivering the free entitlement to education for three-and four years olds*, February 2013
- (15) Ceeda, *Counting the Cost*, October 2014
BBC News, Free childcare scheme faces funding "crisis" charity claims
2014年10月に行った Merton 地方当局の担当者も社会経済的背景の差による財政負担の格差についての問題を指摘していた。
- (12) BERA と TACTYC が協働で就学前教育に関する調査研究を2014年から開始している。

< 参考文献 >

- DfE, *The Early Years Foundation Stage Learning and Development Requirements : Guidance on Exemptions for Early Years Providers*, 2012
- DfE, *Early education and childcare : Statutory guidance for local authorities*, September 2014
- DfE, *Early years outcomes*, September 2013
- DfE, *Statutory framework for the early years foundation stage*, March 2014
- Leon Feinstein, *Very early*, CentrePiece, Summer 2003
- BERA and TACTYC, *Early Years : Policy advice and future research agendas*, February 2014
- DfE, *The Early Years Foundation Stage (EYFS) Review : Report on the Evidence*, March 2011
- National Audit Office, *Department for Education Delivering the free entitlement to education for three- and four-years-olds*, February 2012
- Ceeda, *Counting the cost*, October 2014
- DfE, *More great childcare*, January 2013
- HM Government, *Early Intervention: The Next Steps*, January 2011
- HM Government, *Early Intervention: Smart Investment, Massive Savings*, July 2011
- Foundations for Quality : The independent review of early education and childcare qualifications Final report (Nutbrown Report)*, June 2012
- Dame Clare Tickell, *The Early Years : Foundations for life, health and learning*, 2011
- Eva Lloyd, *Co-producing early years policy in England under the Coalition Government. Management in Education, Vol.28(4)*, BELMAS, pp.130-137, 2014
- Ofsted, *Guide to registration on the Early Years Register*, 2014
- Ofsted, *Evaluation schedule for inspections of registered early years provision*, August 2014
- Ofsted, *Conducting early years inspections*, October 2014
- 山田敏著, 『イギリス就学前教育・保育の研究』, 風間書房, 2007年
- 藤井穂高, 「イギリスにおける5歳児就学の課題」, 『教育学研究』第81巻第4号, 日本教育学会, 2014年12月, 484～494ページ

第 4 章 フランス

— 幼稚園について —

1. 制度の特徴

(1) 制度の概要

6 歳から始まる義務教育就学前の子供を受け入れる施設は、社会福祉的サービスとして設けられている保育施設と教育サービスとして設置される幼稚園に大別される。このうち無償制度となっているのは幼稚園である。義務ではないものの 3～5 歳児のほぼ 100 % が幼稚園に就園⁽¹⁾していることがフランスの特徴である（表 1）。

本稿では幼稚園に着目するが、まず保育についても触れておく。保育施設は、対象年齢や保育の形態などから保育所（*crèche*、3 歳未満対象）、託児所（*halte garderie*、6 歳未満対象）、保育園（*jardin d'enfants*、2～5 歳対象）等に分類される。家族政策や幼少期（*petite enfance*）政策の一環として厚生・女性権利省が所管している。保育は有料のサービスであり、所得・収入等に応じて利用料が定められている。3～5 歳児のほとんどが幼稚園に在籍していることから、保育サービスは 3 歳未満の子供及び幼稚園の時間外の保育が中心となっている。

表 1：幼稚園の在籍率の推移（%）

	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
2 歳	9.9	17.9	35.7	35.2	34.5	24.5	22.9	20.9	18.1	15.2	13.6	11.6	11.0	11.9
3 歳	36.0	61.1	89.9	98.2	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
4 歳	62.6	87.3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
5 歳	91.4	100.0	100.0	99.4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	-
2～5 歳	50.0	65.4	75.9	83.6	84.7	81.4	80.6	79.7	78.4	77.9	77.7	77.2	77.1	77.7

表注：2000 以降は海外県（マヨットは含まない）を含む。

（出典）MENESR DEPP RERS 2013 を基に作成。

幼稚園（*l'école maternelle*）は国民教育・高等教育研究省が所管する 2～5 歳を対象とする教育機関である。幼稚園は義務とはなっていないが、3 歳以上の子供については、保護者が申請した場合、住居に最も近い幼稚園への受入れが認められなければならないと法

令に規定される。2歳児については、社会的に恵まれていない環境に置かれる幼稚園を優先して空きがある場合に限り受入れが行われている。就学前段階の子供を対象とした幼児学級（classe enfantine）が小学校に付設されている場合もある。私立学校では、幼児学級が小学校に付設されている場合が多くみられる（表2）。

表2：幼稚園及び就学前段階の子供を受け入れる学級の数（2013年）

	公立	私立
幼稚園の数	15,215校	127校
幼稚園の学級数	63,459学級	425学級
小学校付設幼児学級数	87,757学級	11,692学級

（出典）MENESR DEPP RERS 2013

（2）幼稚園の機能・要素

幼稚園は、子供の年齢に応じて年少（petite section）、年中（moyenne section）、年長（grande section）クラスから構成される。2歳児を受け入れる幼稚園は最年少（toute petite section）クラスを設けている。なお、受入れ人数により他年齢と併せたクラス編制もある。

幼稚園は、小学校と併せて教育制度の中で「第1段階（premier degré）」に位置付けられている。授業時数や学校の管理・運営は小学校と同様となっている。授業時数は、法令により年間36週間、週当たり24時間と定められ、週4日半（9回の半日）制（月・火・水（半日）・木・金）が採用されている。原則として1日の授業時間は平均5時間15分、半日は3時間半を超えてはならない、また昼休みは最低1時間半確保しなければならないとされる。登下校の時間は県レベルで定められている。1日の学校時間は幼稚園により異なるが、8時30分～16時30分、うち昼休みが約2時間とされるのが一般的である（昼食は、給食を申し込むか帰宅して食事をする）。なお、幼稚園における活動のうち、教育以外の時間（昼休み、開始・終了前後の時間）は、市町村（commune）が所管しており、市町村の職員が対応している。

週4日半制は2013年から採用されている⁽²⁾。週4日半制の導入とともに、子供の自然な学習・生活リズムを尊重し、集中力が最も高まる時間帯に授業を行うこと、また1週間の中で授業と課外活動のバランスを考え、地方公共団体との協力を図り、知的好奇心の発達に寄与するスポーツ、文化・芸術活動等を充実させることが奨励されている。これを踏まえ、幼稚園（及び小学校）では、市町村と連携して課外活動を実施している（図1）。

図 1：幼稚園及び小学校の授業時間の例

	8:30	11:30	13:30	14:30	15:30	16:30
月	登校	授業	昼休み	課外活動	授業	下校
火	登校	授業	昼休み	授業	課外活動	下校
水	登校	授業				
木	登校	授業	昼休み	授業	課外活動	下校
金	登校	授業	昼休み	授業		下校

(出典) 国民教育・高等教育研究省ウェブサイトを基に作成。

幼稚園及び幼児学級について、2013 年学校基本計画法⁽³⁾では「子供の情緒，社会性，感性を発達させると同時に学ぶ楽しみを育み，小学校の学習に向けて段階的に準備することと規定されている。幼稚園で習得すべき内容は，国の策定する教育課程基準に定められている。現行の教育課程基準では，「言葉の習得」「書きの発見」「児童になる」「身体表現」「世界の発見」「知覚，感取，想像，創造」が領域として定められ，幼稚園終了時の子供の到達目標が示されている。なお，2014 年 10 月から幼稚園の学習指導要領の見直しが始まっている。

就学前・初等中等教育段階では，学年や学校段階による区切りのほか，学習内容に焦点を当てた「学習期 (cycle)」による区切りも設定されている。幼稚園に関しては，従来は幼稚園年少から年中が「初歩学習期」，年長から小学校第 2 学年が「基礎学習期」として区切られていたが，2013 年学校基本計画法では，学業の困難を予防し，小学校への準備段階として幼稚園に一体性をもたせるため，幼稚園段階のみから構成される「第 1 学習期」に改められた。

(3) 無償の範囲

1946 年憲法前文では「全ての教育段階における無償及び非宗教的な公教育は国の義務である」とされ，義務教育であるか否かにかかわらず，公教育は無償となっている。教育法典においても，幼稚園における公教育は無償であることが規定されている（教育法典第 L.132-2 条）。

無償の範囲は教育及び教育活動である。個人で使用する文具等は原則有償であるが、多くの市町村は教材や文具等は無償で提供している。希望する家庭に対して、給食（カフェテリア）が市町村により提供されているが、利用は有料で所得等に応じて料金が定められている。

カフェテリアの利用料金は市町村により異なる。例えば、パリ市では1食当たり家族指数に応じて0.13ユーロから5.10ユーロ、ポワティエ市では0.43ユーロから4.87ユーロ、マルセイユ市では、通常料金が3.33ユーロ、世帯の月収に応じた割引料金が1.67ユーロとなっている（表3）。家族指数は家庭の収入や家族構成等により算出される。

表3：幼稚園のカフェテリアの料金

①パリ市（2014年度）		②ポワティエ市（2014年度）	
家族指数	1食当たりの料金	家族指数	1食当たりの料金
≦ 234€	0.13 €	≦ 405€	0.43 €
≦ 384€	0.85 €	≦ 508€	1.06 €
≦ 548€	1.62 €	≦ 713€	2.26 €
≦ 959€	2.28 €	≦ 882€	2.83 €
≦ 1,370€	3.62 €	≦ 1,190€	3.58 €
≦ 1,900€	4.61 €	≦ 1,462€	4.27 €
≦ 2,500€	4.89 €	≦ 1,840€	4.66 €
> 2,500€	5.10 €	1,841€以上及び市外	4.87 €

③マルセイユ市（2013年度）	
	1食当たりの料金
通常	3.33 €
割引*	1.67 €
市外	3.53 €
大人	6.72 €

*割引料金は月収（手取り）が次の額を超えない者に適用される。
 2人世帯：1038.77€
 3人世帯：1246.53€
 4人世帯：1483.96€
 以降1人につき370.99€増

（出典）各市のウェブサイト（<http://www.paris.fr/>、<http://www.poitiers.fr/>、<http://www.marseille.fr/>）を基に作成。

（4）指導者の免許

公立幼稚園の教員は「初等教育教員（professeur des écoles）」として採用される国家公務員である。資格は小学校教員と同じ「初等教育教員資格（CAPE）」である。学歴要件は修士号となっている⁽⁴⁾。教員の配置は幼稚園及び小学校で区別されていない。なお、教員は配置に関し希望を出すことができる⁽⁵⁾。「初等教育教員資格（CAPE）」は1990年に

新設された資格で、それ以前、初等教育教員は高等教育 2 年修了を要件とする資格により「初等教育教諭 (instituteur)」として採用されていた。

教員以外に、幼稚園又は幼児学級には「幼稚園専門地方職員 (ATSEM)」を置かなければならないことが市町村法典で規定されている (第 R.412-127 条)。ATSEM の任務は、幼児の受入れ、活動、及び衛生面において教員を補助するとともに、これらの子供に直接関わる施設及び物品の準備及び清掃に当たること、また食堂や学校時間外の活動における子供の監督を行うことなどと定められている⁽⁶⁾。ATSEM は地方公務員として市町村が採用する。ATSEM 試験の受験要件は、後期中等教育 2 年終了レベルの国家資格である幼児専門の職業適任証 (CAP Petite Enfance) 取得者となっている。

(5) 財政構造

教育財政は、主に国と教育機関の設置者である地方公共団体が負担する構造となっている。幼稚園及び小学校の設置者は市町村 (commune) である。このほか、保護者を中心とする組合 (coopérative scolaire) や保護者団体等からの貢献も財源となっている。

国は国家公務員である教員の給与をはじめとする教育的支出を担っている。国の予算は大項目に当たる「ミッション」とその下位区分である「プログラム」によって目的別に歳出されている⁽⁷⁾。初等中等教育予算はミッション「学校教育」として編成されており、就学前教育予算は「学校教育」のプログラム「公立初等学校教育」及び「私立初等中等学校教育」の中に組み込まれている。2014 年度の予算では、就学前教育は「公立初等学校教育」予算の 25.6 % を占め、「私立初等中等教育」予算の 6.3 % を占めていた⁽⁸⁾。このほかにも初等中等教育全体に関わるプログラム「児童・生徒の生活」などからも就学前教育へ支出されている。

市町村は設置者として幼稚園の建設、施設・設備に関わる負担のほか、現業職員及び幼稚園専門地方職員 (ATSEM) を雇用する。市町村の負担する施設・設備費の具体的内容に関する規定は明らかではないが、文具等学校用品、施設維持費、メンテナンス、市町村雇用の職員、交通費、通信費、光熱費を負担していると考えられる⁽⁹⁾。幼稚園 (及び小学校) は予算に関する権限を持たず、予算は市町村に直接管理されている。市町村の財源により、幼稚園の財政状況は異なっている。

政府が公表した調査報告書『幼稚園 (L'école maternelle)』(2011 年) では、幼稚園が自立した経済主体ではなく、機能するために多数のアクターがそれぞれの分野、組織の下で

携わっているが、現場レベルでは各アクターがどれくらいの財源を支出しているか、また全体の支出について把握していないとして、こうした条件の下、マクロレベルで就学前教育の財政が設定されているが、実施レベルでは全貌（ぜんぼう）が把握されていないと述べられている。なお、同報告書では、幾つかの市町村が任意で算出した幼稚園の経費を基に幼稚園の実質的な経費を算出して参考として示している。表4は、3学級、児童数71人の幼稚園について市町村が算出した経費と、国民教育省の県レベルの出先機関(IA)⁽¹⁰⁾が算出した国の支出を報告書作成調査団がまとめたものである。2010年は国の支出は児童一人当たり2,524ユーロ、市町村の支出は児童一人当たり2,485ユーロ、全体では児童一人当たり5,009ユーロであった。

表4：幼稚園の経費（2010年）の例

	用途	支出額（ユーロ）
国	教員給与（初等教育教員3人）	151,487.53
	RASED職員の人件費（割当額）	6,833.92
	学区の支出（割当額）	12,930.74
	IAの支出（割当額）	7,999.83
国合計		179,252.02
市町村	スポーツ及び余暇活動費	2,354.60
	光熱費	10,342.47
	備品等購入費	3,901.58
	保守契約費	653.09
	交通費	1,184.00
	通信費	632.77
	施設清掃費	2,010.58
	施設維持費	1,357.35
	ATSEM（3人）	77,851.15
	清掃員	31,534.81
投資	44,610.85	
市町村合計		176,433.25
国及び市町村合計		335,685.27

注1：RASEDとは幼稚園及び小学校を対象に、困難のある児童のための支援を実施するネットワーク。

注2：3学級、児童数71人の幼稚園をサンプルとして算出した参考値。

（出典） IGEN, IGAENR *L'école maternelle* Rapport n° 2011-108, octobre 2011 を基に作成。

2. 導入の経緯

(1) 幼稚園の創設と目的

幼稚園の前身は「保護施設 (salle d'asile)」であった。貧しい家庭の子供を保護し、社会の中の様々な危険を予防する場として、1826年パリに開設されたのをはじめに、19世紀に発達した。これらの施設は慈善団体等が設立し、多くは宗教的性質を持っていた。「保護施設」と保育所 (crèche) は当初より異なる性質を持つ施設であった⁽¹¹⁾。1833年に制定された初等教育に関するギゾー法により、「保護施設」は初等教育制度の中に導入された⁽¹²⁾。

1880年代は公教育の原則の基礎となる一連の法律が定められた時期である。1881年6月16日付法律では、公立小学校及び「保護施設」は無償とされ、1881年8月2日付政令では、「保護施設」は幼稚園 (école maternelle) と改称され、公立又は自由な幼稚園は、両性の子供が身体的、知的、道徳的発達に必要な世話 (soins) を受ける教育機関であること、子供は満2歳から満7歳になるまで受け入れられること、また教育内容、指導者の資格等が定められ、義務ではないが、無償、非宗教的 (laïque) な幼稚園が成立した。1882年の学習指導要領では、「幼稚園は通常の意味での学校ではない。幼稚園は家庭から学校への道筋を形成し、学校における学習や規則の手ほどきをすると同時に、家庭における柔らかな愛情と寛大さを保持する」と幼稚園の使命が示されている。

幼稚園の創設後、教育的側面及び保護的側面から幼稚園の役割について議論されることがあったが、1921年7月15日付政令では幼稚園の第一の使命は教育であるとされた。また、教員の資格は「幼稚園教育、育児、衛生を専門とする高等免状」取得者と定められた (同資格は、1972年に幼稚園及び小学校教員の養成制度が同一になるまで存続した)。1950年代まで、幼稚園は主に産業地帯や都市部に限られたものであったが、1960年代以降拡大した⁽¹³⁾。

(2) 受入れ対象の変遷

幼稚園は、2歳から受け入れられる施設として創設されたが、近年、法令で規定される受入れの対象は変化してきた。1975年の教育法では幼稚園の対象を義務教育年齢に満たない子供と定めているが、1989年の教育基本法以降、3歳以上の子供の受入れが保障されるとともに、2歳児は社会的に恵まれない環境に置かれる幼稚園を優先して受け入れることが規定される。法令による受入れ対象の規定は次のように変化してきた。なお、教育

関連法令は 2000 年より法典化されており、幼稚園の受入れと役割については教育法典第 L.113-1 条として定められている。

○ 1975 年教育法（第 2 条）

「幼児学級又は幼稚園は、義務教育年齢に満たない子供を対象に農村部及び都市部のいずれにおいても開設される」

○ 1989 年教育基本法（第 2 条。法典化され教育法典第 L.113-1 条）

「すべての子供は、家庭が申請した場合、3 歳で住居に最も近い幼稚園又は幼児学級に受け入れられなければならない。2 歳児の受入れは、都市部、農村部又は山間部のいずれにおいても、社会的に恵まれない環境に置かれる幼稚園又は幼児学級を優先して展開される」

○ 1990 年 9 月 6 日付政令第 90-788 号（第 2 条）

「新学年度に 2 歳を迎えた子供は、定員に空きのある場合、幼稚園又は幼児学級に受け入れられる。これらの子供は義務教育年齢である 6 歳を迎える年の新学年度までここに就学する。3 歳未満の子供の受入れは社会的に恵まれない環境に置かれる幼稚園及び幼児学級を優先して、都市部、農村部又は山間部にかかわらず、また特に優先教育地域（ZEP）において保障される」

○ 2005 年学校基本計画法（第 4 条）

教育法典第 L.113-1 条に海外地域圏が加えられ、「2 歳児の受入れは、都市部、農村部又は山間部及び海外地域圏のいずれにおいても、社会的に恵まれない環境に置かれる幼稚園又は幼児学級を優先して展開される」とされた。

○ 2013 年学校基本計画法（第 8 条）

教育法典第 L.113-1 条に「幼児学級又は幼稚園では、子供は満 2 歳から、国民教育担当相により明確にされた、動的、感覚的及び認知的発達を目的とした年齢に適応した教育条件の下で受け入れられる。この受入れは家庭との対話に基づくものである。この受入れは優先的に社会的に恵まれていない環境に置かれる学校で、都市部、農村部又は山間部及び海外地域圏にかかわらず組織される」また、「これらの学級及び幼稚園では、3 歳未満の子供は新学年度の児童の予測値に含まれる」という内容が加えられた。

(3) 社会経済的背景

1950年代には約40%であった2～5歳児の在籍率は1972年には70%まで伸び、1970年代以降幼稚園は幅広い地域、社会階層に拡大した。この背景には、女性の労働拡大や保育施設の不足が挙げられるが、このほか早期の教育がその後の教育に好影響を与えることを示す教育学研究が発表されたことも背景にある。例えば、1965年には幼稚園に通った又は通わなかった場合の小学校第1学年における留年率（▽3年間通った場合7.9%、▽1年間通った場合13.8%、▽幼稚園に通わなかった場合18.8%）が示され、幼稚園の効果が報告されている⁽¹⁴⁾。1975年教育法で幼稚園が学業の困難を予防し、障害を探し出し、不平等を補償すると規定されたのをはじめ、1980年代には幼稚園が社会的文化的な不平等を補償する役割を持つことも認識されるようになった。こうして1990年には3～5歳児の在籍率はほぼ100%となった。1990年代には、移民など多様な背景の子供や家庭にも応えなければならなくなり、義務教育で子供の成功に必要な言葉の習得に議論が集中するようになった。

2歳児の受入れは、特に4～5歳児の就園が拡大してから発達し、1960年の10%から1975年の27%、1980年には35%に増加した。ただし、2000年以降低下し、2012年には11%となった。この背景には、出生数の増加に伴い3～5歳の就園を優先し、2歳児の定員を限定したことがある。基本的に2歳児の受入れは3～5歳の就園者数に左右される。また、2008～2012年には2歳児を担当する教員の削減、また、幼稚園の定員予測に2歳児を含めなかったことなどが背景にある。こうした2歳児の減少を背景に、2013年学校基本計画法では2歳児を定員予測に含むこととされた。

1) 優先教育政策と2歳児の受入れ

1989年教育基本法で2歳児の受入れは社会的に恵まれない環境に置かれる幼稚園を優先して実施することが定められ、1990年には「特に優先教育地域（ZEP）において」という文言が加えられた。1981年、政府は教育の機会均等を保障し、社会的文化的経済的不平等の解消を図り、こうした不平等が学業にもたらす障害を取り除くことを目的に優先教育地域（ZEP）を指定し、学校において教員の加配や学級規模の縮小、教育活動の充実を図る優先教育政策を導入した。優先教育地域（ZEP）は、教育（教育に遅れがある児童・生徒の割合、留年・中退率、学力調査の成績）、人口や経済・社会的環境（1家庭当た

りの子供数，外国人の割合，世帯収入，失業率，奨学金受給者数）を基準にし，また地域性等を考慮して決定された⁽¹⁵⁾。同政策は就学前・初等中等教育段階を対象とし，児童・生徒一人一人のニーズにあった教育活動により学力の向上を図ることを目的としており，現在においても優先教育ネットワークというかたちで継続されている。2012年度には幼稚園及び小学校 6,770 校，コレージュ 1,099 校，リセ 182 校が優先教育対象校となっており，幼稚園及び小学校の児童の 18%，コレージュの生徒の 20%，リセの生徒の 2%が対象となっている（フランスの就学前・初等中等教育段階の児童・生徒約 1,180 万人のうち約 170 万人）⁽¹⁶⁾。

政府は優先教育地域をはじめとする，社会経済的に恵まれていない環境に置かれる 2 歳児の在籍率を 30%とすることを目標としている⁽¹⁷⁾。国民教育・高等教育研究省が 2014 年 6 月に公表した統計資料では，2012 年まで減少していた 2 歳児の在籍者数は 2013 年には増加に転じ，2 歳児の 8 人に 1 人が就園している状況が明らかにされた。この増加は優先教育地域における就園が伸びたことによると分析された（優先教育地域では 15.3%，それ以外では 3.7%）。2013 年の 2 歳児の在籍率は都市部で 11.9%であるのに対し，優先教育地域の幼稚園では 20.6%であった（表 5）。

なお，2 歳児の就園は大学区により在籍率には差があり，40%を超える大学区がある一方，パリを含む四つの大学区では，就園しているのは 10 人に 1 人となっている。

表 5：幼稚園在籍者の区域分布（2013 年度） %

	都市部			農村部	合計
			合計		
	優先教育	優先教育以外			
2 歳	26.0	51.2	77.2	22.8	100.0
3 歳以上	15.0	61.7	76.7	23.3	100.0
就学前合計	14.6	61.6	76.3	23.7	100.0
2 歳児の在籍率	20.6	9.9	11.9	11.8	11.8

注：本土及び海外県の数値。

（出典）国民教育・高等教育研究省 Note d'information n°20（2014 年 6 月）

2) 2 歳児の受入れと子供の背景

2012 年 12 月に政府が公表した調査報告『2 歳児の就園（La scolarisation à deux ans）』

では、2歳児に関する政策はすべての幼稚園に同等に保障されているか、法令で規定されるように受入れは特定の地域に優遇されているか、また早期の就学が将来の学業の成功に影響するものであるのかを中心に調査した結果を公表した。その中で2歳で幼稚園に通う子供の家庭等の背景を分析している。

調査では、1995年にコレージュ（中学校）入学、1997年に小学校入学、及び2007年にコレージュに入学した児童・生徒を調査対象としたパネル調査により、1980～2000年初めに幼稚園に通った子供の教育がもたらした影響について分析・評価した。2007年にコレージュに入学した子供のうち25%が2歳で就園、71%が3歳で就園、その他は4歳以上であった。

同報告書では、2歳児の就園には家庭の状況が影響していることが示された。母子家庭の子供の方が父子家庭よりも多く就園しており、また子供3人以上の家庭では在籍率が約3ポイント高かった（ただし、このデータは調査対象の児童がコレージュに入学する時点のものである）。子供や親の出生地や国籍による差はほとんどみられなかったが、家庭で話される言語では、フランス語を話す家庭とフランス語以外の言語のみを話す家庭では2歳児の就園に差がみられた。一方、2歳児の就園は、本来、より困難のある家庭を対象としなければならないものの、保護者の職業との関連性をみるとこれは明確ではなかった。労働者の子供は管理職の子供に比べ2歳児の就園が多いが、大きな差はなかった。また教員の子供は労働者の子供と同じくらい2歳で就園している（表6）。

表6：家族等背景別にみた2歳児の在籍率

特徴		人数（人）	在籍率（%）
出生時期	第1四半期	7,249	38.9
	第2四半期	7,455	27.9
	第3四半期	7,602	18.4
	第4四半期	7,696	15.4
性別	女	14,758	26.3
	男	15,244	23.5
家庭状況	両親	21,817	24.3
	他の保護者	979	24.4
	母親のみ	4,437	27.3
	母親及び父親でない配偶者	1,838	29.8
	父親のみ	390	16.0
	父親及び母親でない配偶者	225	17.7
	その他	316	19.6
兄弟姉妹	なし	2,362	23.7
	一人	11,552	22.9
	二人	9,189	26.2
	三人	3,641	27.6

	四人以上	3,258	26.5
家庭で話す言語	フランス語のみ	24,172	25.3
	他言語のみ	280	15.4
	フランス語, 時々他言語	3,236	24.3
	他言語, 時々フランス語	1,019	20.9
保護者の職業	農業	726	24.8
	手工業・商業	3,258	24.7
	管理職 (教員以外)	5,344	21.2
	中間職 (教員以外)	5,310	24.6
	教員	944	26.1
	従業員	4,609	26.2
	労働者	10,106	26.6
	無職	337	21.0
	不明	312	28.5
学校	公立	25,729	23.7
	私立	3,029	30.3
	公立及び私立	1,221	34.9

(出典) "La scolarisation à deux ans", *Education & formations n°82* [décembre 2012]

参考) 学業の成功を左右する社会経済的要因

国民教育省及び国立資格調査研究所 (CEREQ) が 2014 年に公表した報告書『学業不振の原因となりうる社会的要因の大学区地図帳：中退の例』(*Atlas Académique des risques sociaux d'échec scolaire: l'exemple du décrochage*) では、子供・若者の学業の失敗に関連した要因として七つの指標を使用している。これらの指標と就学していない 15 ~ 24 歳のうち資格・学位を取得していない者の相関関係を分析した結果、最も大きい要因は失業、一人親家庭、親の学歴であった。七つの指標は次のとおりである。括弧内はフランス本土の 2006 年の数値である。

- ①収入 (メディアン 16,300€)
- ②失業 (15 ~ 64 歳の失業率 7.9 %)
- ③雇用不安定 (CDI (無期限雇用契約) による雇用 85 %)
- ④親の学歴 (44 ~ 54 歳で資格・学位を何も取得していない者 34.3 %)
- ⑤一人親家庭 (8.5 %)
- ⑥大家族 (子供四人以上の家庭 1.6 %)
- ⑦住宅条件 (低家賃集合住宅 (HLM) 在住世帯は 14.9 %)

3. 成果と課題

(1) 効果検証

幼稚園の効果に関する研究や報告はこれまでに発表されており、1970 年代にかけては

早期教育が学業の失敗を抑制するとの効果が示され、幼稚園の拡大につながった。しかし、今日、3～5歳児のほぼ100%が幼稚園に在籍している状況で、幼稚園の影響は捉えにくく、効果について結論を出すことは難しいとされる。また、義務教育でないことなどから幼稚園に関する統計が不足していること、幼稚園の子供の評価方法が難しいことから評価が十分に行われていないことなども一因とされる⁽¹⁸⁾。幼稚園の効果に関しては、その後の教育段階における学力評価の分析の一環として述べられることが多い。

以下は、幼稚園の効果について述べている幾つかの報告書の主な内容である。

○ 教育高等審議会 2007年報告書『初等学校』（Rapport du Haut conseil de l'éducation, 2007 *L'école primaire*）

同報告書は、毎年十人に四人、約30万人の児童が大きな学力不足を持って小学校を終了し、コレージュ（中学校）における学習に困難を示しているとして、小学校の役割について報告したものである。このような文脈の中で、幼稚園に関しては次のように述べられている。

- ・円滑に学業を成し遂げ、資格・学位の取得まで到達する可能性は小学校第1学年時のレベルと関係している。初期の学習に当たり、良好な環境を与える家庭の子供はそれ以外の子供よりも明らかに学業で成功する。就学前教育は社会的格差を補償していない。そういう意味で、幼稚園は、小学校で成功するために必要な条件をすべての子供に与えているとは言えない。
- ・幼稚園は小学校第1学年で必要な知識・技能を獲得する場である。具体的には小学校で学ぶために不可欠であり、すべての学習を左右する言葉の習得である。幼稚園年長から小学校第2学年までは「基礎学習期」であるが、「基礎学習期」は「初歩学習期（年少～年中）」の上に成り立っている。すべての子供が年少から就園しているが、そのうち無視できない数の子供が学力困難を持って小学校に入学し、それは彼らの学業の成功を危うくしている。小学校で5年間学ぶことを考えると、入学時点の困難は決定的なものではないかもしれない。すべてが幼稚園の責任ではないが、長期的な学業不振を考えた場合、幼稚園の役割に関する議論は避けられない。
- ・幼稚園は学校である。ただし、子供は低年齢であり、小学校とは区別されなければならない。学習指導要領では幼稚園の特異性が示されているが、法令と現状には開きがある。現状では「基礎学習期」は年長から小学校第2学年までであるが、多くの場合、年長で

は小学校と同様の学びの方法，評価方法が用いられている。また，教員及び国民教育視学官（IEN）は幼稚園及び小学校の両方を受け持っているが，小学校に重きを置いた養成を受けている。

○ 国立統計経済研究所『フランス社会の描写』2006年版（Edition 2006 de l'INSEE *France, portrait social*）

1997年に小学校に入学した児童を対象に国民教育省が実施した調査を基に，幼稚園について述べている。小学校における成功と小学校在学期間の長さは，社会的出自よりも幼稚園で獲得した学力によるものである。小学校入学時点で学力が下位10%の児童のうち，留年することなく小学校第5学年（最終学年）に到達するのは三人に一人であるのに対し，上位40%の児童はほぼ全員が留年することなく到達する。小学校第5学年で実施されるフランス語及び算数の学力調査の成績は小学校入学時の学力と強く結びついている。

○ 国民教育省『2歳児の就園』2012年12月（"La scolarisation à deux ans", *Education & formations n°82* [décembre 2012]）

先に取り上げた同調査報告では，2歳からの就園の効果について，フランス語及び算数といった学力面だけでなく，生徒の行動や保護者の学校に対する意識等について分析している。結論として，全般的に2歳からの就園の影響は限られたものであるとしている。

- ・ コレージュ第1学年で実施される学力調査で差はなかった。ただし，4歳及びそれよりも遅く就園した子供の得点はより低かった。出生時期との関連では，第1四半期に生まれた子供の得点は約2.6ポイント高いが，第4四半期に生まれた子供は約4.6ポイント低くなっており，子供の中には幼稚園から利益を得るには就園が早すぎた可能性がある（表7）。
- ・ 学力では差がほとんどなかったものの，2歳で就園した子供は3歳で就園した子供と比べ，より良い進路をたどっている。7%がコレージュ第1学年に通常年齢よりも早く進学しており，遅れがあるのは15%である（表8）。
- ・ 2歳児の就園は，保護者の学校及び子供の能力に対する意見と関連している。2歳で子供を就園させた保護者の47%が幼稚園に対して大変満足している。3歳では42%である（表9）。小学校では満足度は低い（34%に対し30%），コレージュでは更に少なくなっている（27%に対し26%）。
- ・ 子供の学力に対する保護者の意見と就園した年齢に多少の関連がみられる。2歳で就園

した子供の保護者の20%は子供が大変優秀と感じている。3歳では17%となっている。また、子供は困難があると感じている保護者は、2歳で就園した子供の場合約36%、3歳では39%となっている（表10）。なお、学力調査の成績に大差がないため、学力の差から生じる意見の違いとは言えないとして、報告書では2歳で就園しているという事実が保護者の意見に影響しているのではないかと分析している。

表7：幼稚園就学年齢及び出生時期とコレッジ第1学年の学力調査の得点

出生時期	2歳就学	3歳就学
第1四半期	103.6	101.0
第2四半期	101.6	101.7
第3四半期	99.7	101.1
第4四半期	95.9	100.5

表8：幼稚園就学年齢と学業の遅れ（%）

幼稚園入園 年齢	コレッジ第1学年時の状況		
	進んでいる	通常年齢	遅れている
2歳	6.5	78.8	14.7
3歳	2.5	81.2	16.3
4歳	1.5	69.8	28.7
5歳以上	2.1	61.9	36.0

表9：就学年齢と保護者の幼稚園に対する意見（%）

幼稚園入園 年齢	幼稚園に対する意見			
	とても満足	やや満足	余り満足して いない	全く満足して いない
2歳	47.3	44.8	6.7	1.2
3歳	41.5	49.4	7.5	1.5
4歳	36.7	49.9	10.8	2.5
5歳以上	43.5	39.4	11.7	5.4

表10：就学年齢と子供の就学に対する意見（%）

幼稚園入園 年齢	子供に対する意見			
	大きな困難	多少の困難	優秀	大変優秀
2歳	7.2	28.7	43.9	20.3
3歳	7.9	30.9	44.5	16.7
4歳	11.4	36.0	39.1	13.5
5歳以上	15.8	34.5	34.3	15.4

(2) 課題

幼稚園に関して政府の調査団が実施した調査の報告書『幼稚園 (*Ecole Maternelle*)』(2011年)では、幼稚園制度がこれまで築いてきた遺産を受け継ぎつつ、今日求められる最大の効果を上げる、公平な幼稚園を構築する必要があるとしている。幼稚園の特異性を保ちながら小学校教育とのつながりも持たせ、幼稚園を改革していくために、大きく四つの方向性を示している：①幼稚園を子供の発達に併せて進歩できるような課程とする、②子供の発達を見守り、一人一人に適応した課程とし、そのために保護者の支援を得る、③幼稚園に関わる全てのアクターの専門性を強化する、④幼稚園のガバナンスを見直し、幼稚園の効果を強化するため、幼少期政策の枠組みの中で様々な協力関係を築く。またその実現のため、次のような提案をしている。

- 幼稚園を通じて段階的に進歩できるように、学習指導要領を明確にする。段階的な進歩が分かるよう学年ごとの位置付けを明確にする。また、学習指導要領に示す学習領域に応じて活動に変化を付ける。
- 言葉及び ICT 領域に関して幼稚園における習得目標を明確にする。幼稚園の各段階で評価方法を区別する。
- 言葉の習得、特に話すこと、を優先事項とする。特に優先教育対象校など特定のニーズを必要とする幼稚園の支援を強化する。
- 幼稚園の教職員に対し、幼稚園教育に必要な指導方法を身に付けるための研修を実施する。
- 初等学校（幼稚園及び小学校）の管理運営において、幼稚園の特異性を考慮し、幼稚園の評価に関する指標等を明確にする。
- 幼少期政策など教育政策外の領域との協力関係を構築する。「幼稚園専門地方職員 (ATSEM)」との協力関係を強化する。幼稚園の在り方を進化させるため市町村とともに実験的な政策を奨励する。

まとめ

幼稚園は創設時から無償の公教育を提供している。現制度では保護者が希望すれば3～5歳児の教育の権利が保障されており、こうした制度の下、義務教育ではないものの3～5歳のほぼ全ての子供が幼稚園に在籍している。幼稚園は教育機関として、子供の将来的な学びの基礎を作ることに貢献している。ただし、幼稚園がもたらす効果は必ずしも明確

ではなく、また全ての子供に対して社会的格差を解消するには至っていない。社会的、経済的、文化的背景が多様な子供をはじめ、一人一人のニーズに合った学びを提供し、子供がその後の学び・進路で「成功」するための土台となることが今日の幼稚園に求められている。幼稚園及び広く幼児教育をめぐる様々な課題に応えることを目指し、2013年学校基本計画法では幼稚園の役割を見直すことや2歳児の受入れを促進することなどが示された。2014年には幼稚園の役割を再検討するための議論や学習指導要領の改訂が開始されるなど、政府は改革に動き出している。

小島佳子（文部科学省）

<注>

- (1) 本稿では「就園」とするが、フランスでは幼稚園についても「就学（scolarisation）」が用いられる。
- (2) 2008年度より週4日制（月・火・木・金）が導入されていたが、児童の1日の負担が大きく、それが子供の生活や学習リズムに適していないことから、2013年度から週4日半制に改められた。
- (3) 2012年に就任したオランダ大統領の学校改革方針を受けて2013年7月、学校基本計画法が制定された。フランスでは教育の原理原則や中長期的な教育改革の基本方針を定めた法律が制定されている。法律の性質により法律名が異なる。日本語の表記は「loi d'orientation」を「基本法」「loi d'orientation et de programme」を「基本計画法」としている。
- (4) 2009年の政令により初等中等教育教員の学歴要件は修士（及び同等）となった。初等教育教員については2009年7月28日付政令第2009-917号。
- (5) 国民教育・高等教育研究省ウェブサイト（<http://www.education.gouv.fr/espace-recrutement/question/comment-faire-pour-etre-professeur-en-maternelle/>）（2015年2月16日閲覧）。
- (6) 1992年8月28日付政令第92-850号。
- (7) 2006年度から適用された「予算組織法（Loi organique relative aux lois de finances : LOLF）」により、予算は大項目に当たる「ミッション」とその下位区分である「プログラム」によって目的別に歳出されている。2014年度予算の初等中等教育に関するミッション「学校教育」には、「公立初等学校教育」「公立中等教育」「児童・生徒の生活」「私立初等中等学校教育」「国民教育に係る政策の支援」「成功するための寄宿舎」「農業技術教育」のプログラムが含まれている。プログラムの構成要素は、「アクション」として定められ、例えば「公立初等学校教育」では、「就学前教育」「初等教育」「特別な教育ニーズ」「教員養成」など7つのアクションから構成されている。
- (8) 就学前・初等中等教育段階の私立学校は、国と契約を結び、教員給与や運営費等について補助金を受ける契約私立学校とそれ以外の非契約私立学校に大別される。契

約私立学校については、国の教育課程基準の遵守等が求められる一方、公立学校と同等の条件で財政負担が行われる。就学前・初等教育段階では契約私立学校は「共同契約」と「単純契約」に区別され、「単純契約」の場合、国は教員給与のみを負担する。

- (9) IGEN/IGAENR *L'école maternelle*, Rapport-n°2011-108, octobre 2011 p.52。
- (10) 国民教育省の出先機関大学区視学局 (IA) は 2012 年 2 月より国民教育県事務局 (DSDEN) に改められた。
- (11) 保育所 (crèche) も 19 世紀に初めて設置されたが、1862 年には政令により利用料が定められていた。公的利用のための設備と認識されていたが民間が担っていた。20 世紀に入って公的な保育所が設置されたが、収入に応じた利用料が徴収されている (IGEN/IGAENR *L'école maternelle*, Rapport-n°2011-108, octobre 2011 p.38)。
- (12) 政府ウェブサイト <http://www.vie-publique.fr/politiques-publiques/enseignement-primaire/chronologie/> (2015 年 2 月 16 日閲覧)。
- (13) *L'école maternelle*, Communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet 2008, p.6。
- (14) IGEN/IGAENR *L'école maternelle*, Rapport-n°2011-108, octobre 2011, p.40。
- (15) Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, *L'évolution du système éducatif de la France Rapport National*, Juillet 2004, p.25。
- (16) Ministère de l'éducation nationale, *Evaluation de la politique de l'éducation prioritaire Rapport de diagnostic*, 17 juillet 2013, pp.6-8。
- (17) Ministère de l'éducation nationale, "La scolarisation à deux ans", *Education & formations n°82* [décembre 2012] 。
- (18) IGEN/IGAENR *L'école maternelle*, Rapport-n°2011-108, octobre 2011, p.160。

< 参考文献 >

- *Code de l'Éducation commenté*, Edition 2014, Dalloz, 2013.
- IGEN/IGAENR *L'école maternelle*, Rapport-n°2011-108, octobre 2011.
- *L'école maternelle*, Communication à la Commission des Finances du Sénat, juillet 2008.
- Ministère de l'éducation nationale, "La scolarisation à deux ans", *Education & formations n°82* [décembre 2012]
- Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Note d'information n°20, juin 2014.
- IGEN/IGAENR, *Scolarité des enfants de moins de trois ans: une dynamique d'accroissement des effectifs et d'amélioration de la qualité à poursuivre*, Rapport-n°2014-043, juin 2014.
- INSEE, *France, portrait social*, Edition 2006.
- Rapport du Haut conseil de l'éducation, *L'école primaire*, 2007.
- Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche/CEREPQ, *Atlas Académique des risques sociaux d'échec scolaire: l'exemple du décrochage*, 2014.

- Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, *L'évolution du système éducatif de la France Rapport National*, Juillet 2004.
- Ministère de l'éducation nationale, *Evaluation de la politique de l'éducation prioritaire Rapport de diagnostic*, 17 juillet 2013.
- République française, Projets Annuels de la Performances Annexe au projet de loi de finances pour 2014 "Enseignement Scolaire".
- Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, *Repères et références statistiques sur les enseignements, la formation et la recherche*, 各年版.

第5章 フィンランド

－「全ての子供に質の高い就学前教育を」という目標を掲げ義務化－

1. 実施形態の特徴

(1) 制度の概要

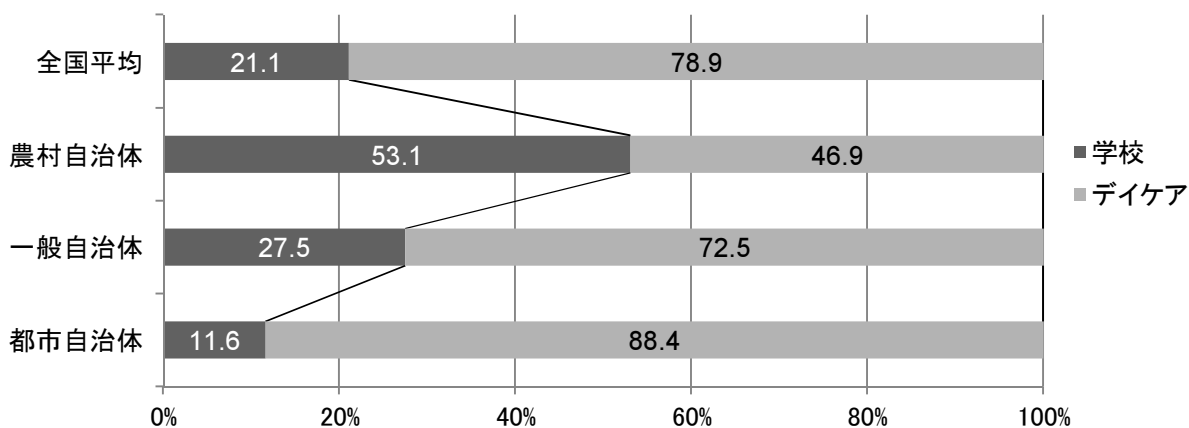
1) 基本的な構造

フィンランドにおいて就学前教育は、6歳児を対象として就学前の1年間提供される教育プログラムのことを指す。原語では、エシコウル (Esikoulu)、エシオペトウス (Esiopetus)、エスカリ (Eskari) などと呼ばれている。2000年に制度化され、2001年度より無償の就学前教育制度がスタートしている。さらに、2015年1月には、基礎教育法の一部が改正され、2015年度より義務化されることとなった。

制度化されたとはいえ、就学前教育は、独自の教育機関を有しているわけではない。通常は、デイケア (パイヴァコティ : Päiväkoti, パイヴァホイト : Päivähoito, ラステンタルハ : Lastentarha 等と呼ばれる乳幼児保育施設) 若しくは基礎学校 (ペルスコウル : Peruskoulu) において提供される。実施場所の決定権を持つのは自治体である。例えば、ヘルシンキ市では、フィンランド語を教授言語とする就学前教育はデイケアで、スウェーデン語を教授言語とする就学前教育はデイケア若しくは基礎学校でそれぞれ行うとしている¹⁾。全国平均でみると、デイケアなど、幼児保育施設で就学前教育を受けている子供の割合が8割近くに達する (図1参照)。しかし、その実情は地域によって異なり、農村自治体においては基礎学校で、都市部では幼児保育施設でそれぞれ実施される傾向にあることがわかる。これは、乳幼児施設の利用率が低かったフィンランドの中でも (図2参照)、特に農村自治体においてその傾向が顕著であったことなども影響していると考えられる。当初は、基礎学校で提供される就学前教育が増加する傾向にあったが、近年は、デイケアが提供するものが増えつつある (図3参照)。

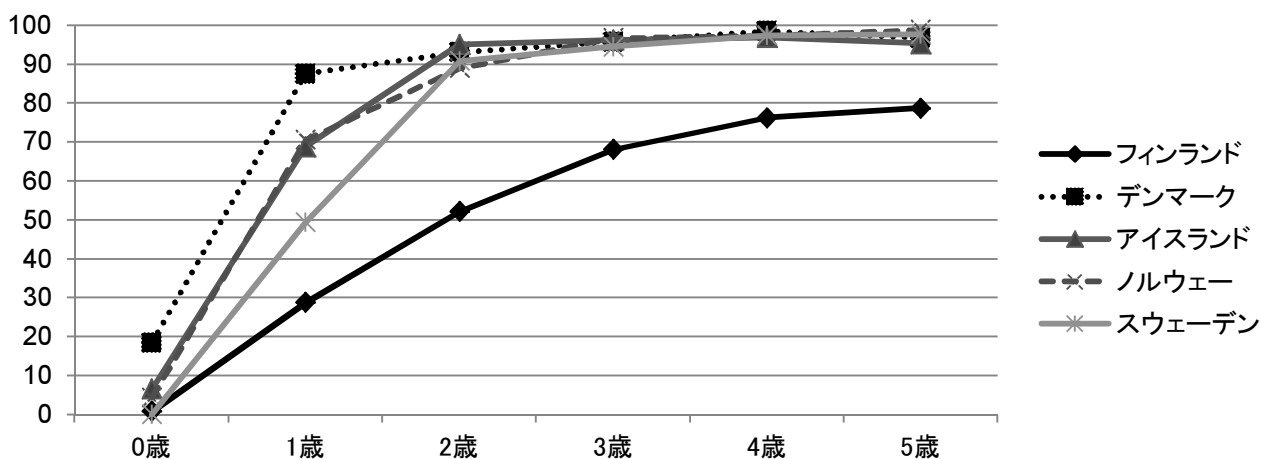
就学前教育を所管する省庁は教育文化省である。かつては、保育と就学前教育とで所管省が異なっていたが (保育を担うのは社会保健省)、2013年より一元化され、共に教育文化省の管轄となった。地方自治体レベルでは、福祉系の部局が担当している場合、教育系の部局が担当している場合、その両者が共同で担当している場合などがある。

図 1：自治体種別就学前教育の実施機関（2010年）



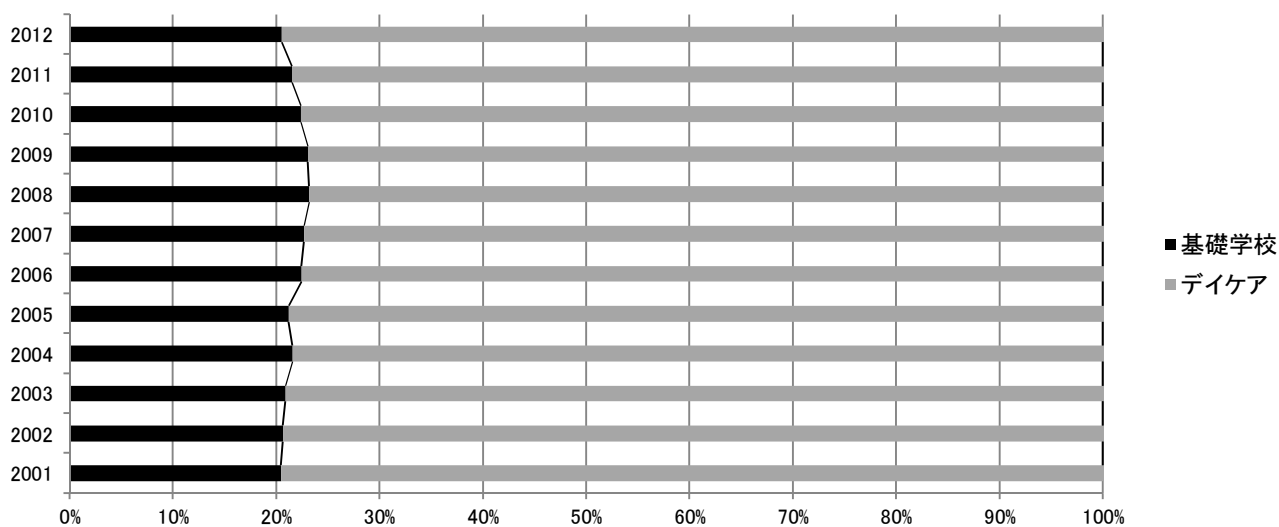
(出典) Kumpulainen (2012).

図 2：北欧諸国における年齢別乳幼児保育施設利用率（2012年）



(出典) Nordic Council of Ministers, 2013.

図 3：提供場所別児童数の割合



(出典) Kinos & Palonen, 2013

就学前教育の提供主体は、市町村に相当する自治体であるクンタ（Kunta）である。ただし、複数の自治体が共同で提供することや、国や民間等の提供しているサービスを購入して提供すること（アウトソーシング）も可能とされている（基礎教育法第4条）。国は、クンタに対し就学前教育を望む全ての子供たちの受皿を整備することを義務付けている。就学については、「子供の権利」（同法第26a条）であるとしてきたが、前述のとおり、2015年より義務化されている（同第26a条追加）。なお、就学前教育は、幼児教育・保育に関連する法令ではなく、義務教育に関連する法令において規定されている。

2) 教育内容

就学前教育は、1日最長4時間、年間700時間提供される。設置者である自治体は、国が定めた枠組みに基づき、具体的な時間割や年間日数、年度の開始日・終了日、その他実務的な事柄について決めることができる。通常は、基礎学校に合わせたスケジュールとなっている。

就学前教育の内容について具体的に規定しているのは、「全国就学前教育教育課程基準」（*Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet*: 以降、「就学前教育課程基準」）である。国レベルの教育課程基準の編成を中心的に担うのは国家教育委員会である。通常、ワーキンググループなどを組織し、自治体や関係各団体等の協力を仰ぎながら、作業を行っている。国レベルの教育課程基準は、大枠を示したものであり、詳細については、地方教育課程基準において定められる。地方教育課程基準の作成は、就学前教育の提供主体である自治体（クンタ）に義務付けられている。

国レベルの教育課程基準が最初に編成されたのは2000年（施行は2001年）である。就学前教育の制度化に合わせて策定された。現行版は2010年に改訂されたもの（施行は2011年）である。生涯学習の観点から、子供自身の知識・技能・経験を基盤としつつ、①学び方を学ぶ力（Learning-to-learn skill）、②自己肯定感、③基礎的な技能、④発達に応じた知識と能力を育むことが目指されている（Jauhola, 2014）。教育課程基準に即して、教科書やワークブックなどの教材も作成されている。

現行（2010年版）の就学前教育課程基準には、就学前教育の目的・方法・内容のほか、発達と学習の支援、言語的文化的配慮の必要な子供の教育や特殊な方法を用いた教育、評価、カリキュラム開発の手法などが記されている。具体的な教育内容としては、①言語と相互作用、②算数、③倫理と哲学、④自然と環境、⑤健康、⑥身体的成長と運動、⑦芸術

と文化が挙げられている。これらは、「教科」ではなく「領域」である。また、これらに加えて、「統合的な学習」として、子供たちの生活に関連したテーマや、子供たちの世界観（ものの見方や捉え方）を構築し、視野を広げるような内容についても取り上げられている。これは、基礎教育段階における「教科横断的テーマ」に相当するものである。

次期改訂は、2016年に予定されている。通常、教育課程基準の改訂は10年周期であることからすると、今回の改訂は比較的間隔が短い。これは「全国基礎教育教育課程基準」(*Perusopetuksen opetussuunnitelman perusteet*)の改訂に合わせたことによる。2014年12月に公表された2016年版の「就学前教育課程基準」には、教育課程における国と地方の役割分担、就学前教育の役割・目的・環境・方法・内容・評価に加えて、学習支援体制や子供の福利などについても明記されている。具体的な教育内容のうち共通項目として、①多様な表現、②豊かなことばの世界、③私と私たちの社会、④環境における探求と活動、⑤成長と発達が挙げられている。各項目には、全体に関連する目標と各項目個別の目標が記されている。これまでの教育課程基準と比較すると、地方との役割分担が明文化されている点や、教育内容が大きくくり化された点、基礎教育との接続がこれまで以上に意識されている点、などにおいて特徴的である。

評価については、子供の発達と学習プロセスに力点が置かれており、日々の学習の中で継続的に行うものとされている。その過程においては、教員と幼児との関わり合いが重視され、保護者からのフィードバックを得ることなども行われている。加えて、子供の自己概念の発達を促し、学習における可能性を広げることを支援するために、子供たちの自己評価能力を高めていくことなども推奨されている(Jauhola, 2014)。

教授言語は、二つの公用語（フィンランド語及びスウェーデン語）のいずれかが一般的であるが、準公用語であるサミ語（先住民族であるサーミ人の言語）、ロマ語、手話、さらに、英語などの外国語も教授言語として認められている。

3) 教育環境

学級規模については、教育文化省が、質保証の観点から、13名以下とするよう勧告している。ただし、担当教員のほかに成人のスタッフがつく場合には20名までこれを拡大することが認められている。

また、近年は、学級編制の在り方についても関心が向けられている。就学前教育が学校で提供される場合、就学前学級のみではなく、他学年（通常は、1年生）もまじえた複式

学級の形が採られることがある。このことについては、幼児教育全般について調査研究を行った政府のワーキンググループの報告書において、目的や方法論において異なる就学前教育と基礎教育の違いを考慮していない、などとして問題提起がなされている（Alia, Jahiluoto ja Pekuri, 2014b, pp.159-160）。

4) 保育サービスとの併用

就学前教育は、保育サービスと併用することも可能である（*Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista*, 1992）。その場合、保育部分については有償となり、保護者の所得と家族構成（規模）に応じて保育料を支払う。例えば、7時から17時の間利用する場合、8時から12時までは就学前教育の時間として、教育課程基準に沿った教育を無償で受ける。それ以外の時間については、有償で保育サービスを受ける。そのため、保育と就学前教育と併用する場合の保育料は、就学前教育分減額されることになる（表1参照）。教育文化省によると、就学前教育に通う幼児の70%が保育サービスを併用している。

表1：時間別保育料（ヘルシンキ市，2014年）

利用時間／日	保育	就学前教育と保育
7時間以上	100%	65%
5時間以上7時間未満	80%	40%
5時間未満	60%	20%

※ 24時間保育の場合は別の規定が適用される。

（出典） ヘルシンキ市 HP：<http://www.helsinki.fi> ⁽¹⁾

デイケア等、幼児保育施設において就学前教育が提供される場合、一般的に、保育と就学前教育が同じ場所で提供されている。しかし、保育と就学前教育とでは、従事する者に求められる資格（保育士と幼稚園教諭）が異なっているため、主たる担当者が保育サービスの時間帯と就学前教育の時間帯とで交代する場合が多い。

（2）機能・要素（教育・保育・福祉）

フィンランドの幼児教育・保育（ECEC）は、保育・教育・指導の包括的手法である「Educare」を特徴とするとされており（教育文化省）、OECDによる先行研究でも、ドイツ、ニュージーランドなどとともに「生活基盤型」と分類されている。

一方、就学前教育は、遊びをベースとしつつも就学準備が主たる目的とされている。就学前教育の目標について、基礎教育法は、「幼児教育・保育の一部として、就学に備えること」とし、現行の教育課程基準は、「子供の全人的発達を促し、社会の一員としての倫理的な責任を負い、生きるために必要な知識と技能を身に付けさせること」を目的として掲げている。

(3) 無償の範囲

フィンランドでは、学費（授業料）、給食費、通学に係る経費（自宅から5キロ以上離れている場合）、教科書等の教材費が無償の範囲に含まれる。これは、義務教育と同様のものである。

(4) 指導者の免許

就学前教育を担当する教員の資格要件は「教育職員の資格に関する政令（*Asetus opetustoimen kelpoisuusvaatimuksista*）」(986/1998)に規定されている。これによると、原則として、幼稚園教諭（ラストエンタルハンオペッタヤ：Lastentarhanopettaja）又は初等教育教員である学級担当教諭（ルオカンオペッタヤ：Luokanopettaja）の資格を有する者であることが求められている。

幼稚園教諭資格は大学の学士課程（3年間）で、学級担当教諭資格は大学の学士課程に加えて修士課程（2年間）を修了することで取得することが可能である。なお、幼稚園教諭の資格は、基礎学校1－2年生まで担当することができる。幼稚園教諭は、かつては、独自の養成機関が設置されていたが（ただし、ヨエンスー大学とユバスキュラ大学には1973年より幼稚園教諭の養成課程が置かれていた）、1995年より大学で実施されている。なお、3年制の教育課程は1983年から導入されている。

幼稚園教諭の養成課程では、幼児教育・保育に従事する者に求められる理論と実践力を習得することが目的とされ、教育学関連の科目35単位分に加え、幼児教育・保育における専門的コンピテンス形成に資する科目の履修が求められている（*Asetus kasvatus-tieteellisen alan tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta.*）。

2013年の統計によると、基礎学校で就学前教育に従事している教員の95.1%が資格要件を満たしている（フィンランド語系の学校が94.7%、スウェーデン語系の学校が98.2%）。これは、初等教育段階の教育を担当する学級担当教員とほぼ同じ数字（94.0%）である

(Kumpulainen, 2014: 70-71)。

(5) 財政構造

就学前教育の財政は、基本的に基礎教育（義務教育）と同じ仕組みの下で運用されている。したがって、公的資金により運営され、国と地方自治体が分担して負担している。国と地方自治体の分担比率については、法令で定められており（地方基礎サービス国庫補助法，2009），2015年度の国庫負担の割合は29.57%とされている。

就学前・基礎教育費の算出に際して定められた公式は、次のようなものである。

$$\text{一人当たりの単価} \times 0.77 \times \text{該当年齢層（9月20日時点の6-15歳人口）}$$

かつては、2009年の改革以前は児童・生徒数を基盤とするものであったが、国庫補助金の一般財源化により教育費が「地方基礎サービス費」に包括されたことに伴い、各自治体の該当年齢層の人口へと改められている。

これに加えて、居住地（へき地，島嶼（とうしょ）部）や言語環境（二言語自治体，スウェーデン語話者，外国語話者），教育段階（前期中等教育段階：13-15歳児）について、財政的な配慮がなされる（表2参照）。かつては、特別な支援を必要とする子供（日常的な学習支援を含む広義の特別支援）に対する項目も設定されていたが、改革時に廃止されている。

表2：加算される項目

基本額
人口密度：40人／km ² 以下の場合
人口密度：4人／km ² 以下の場合
前期中等教育段階の生徒
スウェーデン語を母語とする児童・生徒
外国語を母語とする児童・生徒
人口の半数以上が本土に居住していない島嶼（とうしょ）部自治体
そのほかの島嶼（とうしょ）部自治体
二言語自治体

（出典）Opetushallitus, 2014.

就学前教育相当分（6歳児）については、基礎教育の単価に0.91が乗じられている。これは、就学前教育費の方が基礎教育費に比べ子供一人当たりの経費が少ないことを意味しているが、制度化当初（0.85）に比べると微増している。

2009年の財政改革により、2010年以降、国からの補助金は一般財源化された。そのため、教育費は既定の計算式に基づき算出されるものの、国から地方への財政移転の際には、「社会基礎サービス費」として、衛生費、民生費、総務費など、地方自治体が担うほかのサービスに係る費用と一括して配分されている。

就学前教育に係る費用については、次の表3、表4のとおりである。

表3：2012年度の子供一人当たりの就学前教育費（設置者別）

	就学前教育 (€/人)	重度の 知的障がい教育 (€/人)	その他の 知的障がい教育 (€/人)	院内教育 (€/日)	合計 (€/人)
私立	6,335€	55,858€	15,201€	—	6,651€
国立	10,741€	37,734€	78,933€	—	16,610€
公立	5,724€	22,000€	11,951€	95€	5,967€
自治体連合	—	64,769€	—	—	65,846€
大学附属	11,242€	—	—	—	11,242€
全体	5,749€	23,875€	12,629€	95€	6,018€

(出典) Opetushallitus, 2013.

表4：2012年度の就学前教育費（費目別）

	支出 総額	支出 €/人
教育	176,515,253	3,069
交通費	13,333,978	232
給食費	32,839,434	571
その他子供の福祉	34,991,482	608
事務費	15,429,056	268
施設維持費（賃貸料を含む）	14,785,238	257
その他施設設備費	34,984,372	608
小プロジェクト	1,914,943	33
小計	330,605,022	5,749
院内教育	1,335,236	—
重度の知的障がい教育	4,918,203	23,875
その他の知的障がい教育	19,997,351	12,629
全体	356,855,812	6,018

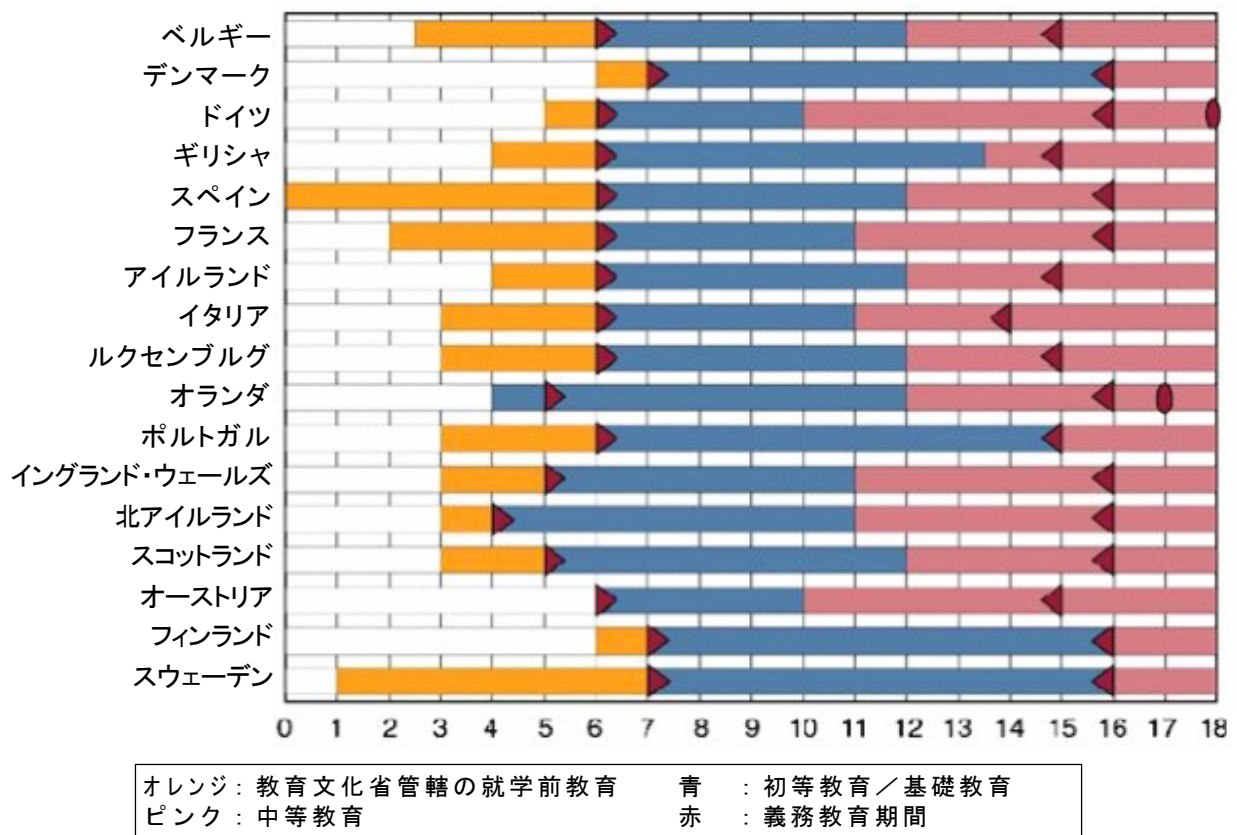
(出典) Opetushallitus, 2013.

2. 導入の経緯

(1) 導入の意図・目的

実質的には義務教育年齢の引下げとなったこの改革の当初のねらいは、①就学年齢を引き下げ、質の高い就学前教育を保障することで教育の修了率を上げること、②他国に比べ就学年齢が遅い（図4）ことに鑑み、他国並みの就学開始年齢にすること、③就学のための準備を行うことにより幼小接続を支援すること、などが狙いとされていた。

図4：各国の幼児教育と基礎教育（ISCED 0-2）



(出典) Opetusministeriö. (2004)

(2) 導入のプロセス

1) 黎明（れいめい）期の就学前教育

そもそもフィンランドにおいて、幼児教育・保育（Varhaiskasvatus）は、デイケア等で提供される保育を中心とするものであった。そのため、導入された時期も遅く、幼児教育の実践が行われ始めたのは1966年のことである。1971年になると制度化を目指す試行が始まり、試行が終了した1985年以降は、都市部を中心に、組織的な取組も増えていっ

た。こうした流れの中で、1984年に就学前教育のガイドラインとして最初の教育課程『6歳児の就学前教育課程基準』（*Kuusivuotiaiden lasten esiopetussuunnitelma*）が策定されている。ただし、これを編成したのは、社会保健省翼下の国家社会福祉委員会：（*Sosiaalhallitus*：現在の国立社会福祉保健研究開発センターSTAKES）であり、教育に関する中央レベルの実施機関である国家普通教育委員会（*Kouluhallitus*：現在の国家教育委員会）はこれに関与していなかった。ここで目指されていたのは、試行実施を行っていた機関の継続的運営を保障することであり、就学前教育の拡大や制度化ではなかった。

就学前教育は、当初から独自の教育機関・施設等を持たず、デイケア等乳幼児保育施設若しくは基礎学校等、既存の教育施設で提供されていた。へき地など小規模自治体では、基礎学校で実施するが多かった。学校で提供される就学前教育は無償で提供されていた一方、乳幼児保育施設で行われる場合は、有償であった（*Hellström, 2008*）。なお、基礎学校法（1983年制定 1998年廃止）は、「基礎学校では、教育省の認可及び政府が定めた原則に基づき、就学前の子供に対し、最大1年間の就学前教育を実施することができる」（同法 1991年追加）としていた。

2) 確立期の就学前教育：制度化・無償化

そもそも無償で就学前教育を提供することが、教育政策議論の俎上（そじょう）に上ったのは1970年代のことである。国の就学前教育審議会は、1972年に、全ての6歳児に対する無償の就学前教育の提供を提言する報告書をまとめている（*Esikoulukomitean mietintö, 1972*）。しかしながら、具体的な動きへと発展することはなかった。

就学前教育制度の整備が本格的に進められたのは、1990年代以降のことである。就学前教育制度の整備と就学年齢の引下げを求める声の高まりを受け、個別に議論されていたこれらの課題に同時に応える解決策として政府が提示したのが、全ての6歳児に就学前教育を提供するという方針であった。実際、教育省が教育振興のグランドデザインとして策定する「教育と研究に関する開発計画：1995－2000年」には、就学年齢を現状に留め置く代わりに、1年間の就学前教育を全ての該当年齢層に提供することが目標として掲げられている。

無償化の方針が公的な形で示されたのは、1999年4月の第二次リッポネン内閣の施政方針である。この中に、6歳児に対する無償の就学前教育の導入が明記された。教育省は、その実施可能性の検討をすべく、必要な法令改正の検討と改革に係るコストの試算を目的

としてワーキンググループを組織した。ワーキンググループは、1999年7月にまとめた報告書において、「9年間の基礎学校における義務教育の開始年齢を引き下げるためのフィージビリティ調査を2003年から実施する」ことを提言している。これについては、当初、飽くまで可能性の検討であり、義務教育の延長に関する議論、無償の就学前教育の制度化に関する議論を含むものではないとされていた。しかし、これが呼び水となり、以降において、無償化に関する議論が重ねられることとなった。当時、就学前教育は、1995-1999年の間に就学前教育の提供が倍増するなど、発展しつつあったが、6歳児の利用率は全体の10%にも満たない状況であった（国家教育委員会教育統計2001）。

無償化に向け、法的な整備も進められた。1999年12月、基礎教育法（*Perusopetuslaki*）に、就学前教育を提供する責任を基礎自治体であるクンタが負うこと、子供たちにこれを受ける機会を保障することが規定されている。このことを踏まえ、2000年8月より就学前教育の試行が開始され、翌2001年8月には正式に実施される運びとなった。これをもって、就学前教育の制度化とされている。段階的に進められた制度の整備はその後も続けられ、2004年に、一日当たりの活動時間、就学前教育における特別支援の在り方、教員の資格要件、管理運営の方針、通学費用の無償化、評価制度など、提供に係る諸々（もろもろ）の基準が規定された。その結果、就学前教育の現行モデルがおおむね構築されている（Kinos & Palone, 2013）。

3) 発展期の就学前教育：義務化

国は自治体（クンタ）に対し就学前教育を望む全ての子供たちの受皿を整備することを義務付けた一方、就学については任意としてきた。とはいえ、就学率は98.5%にまで達しており、実質的には義務化と同様の状況にあった。こうした状況に鑑みて、政府は、2015年1月基礎教育法を一部改正し（同第26a条）、これを義務化した。

義務化に向けた議論が政策レベルでスタートしたのは、2011年のことである。カタイネン内閣発足時に示された施政方針において、「全ての該当年齢層に質が高く、容易にアクセスすることのできる就学前教育を保障すること」とともに、「義務化を検討すること」が盛り込まれた（Valitioneuvoston Kanslia, 2011）。これを受け、教育文化省が定めた教育政策のグランドデザインである「教育と研究2011-2016年：振興計画」において、2012年末までに調査を実施し、義務化に向けた具体的な検討を行うことが目標として掲げられた（OKM, 2012）。調査研究は速やかに実施され、2012年の末までに就学前教育の義務化に

関する調査報告書がまとめられている (Kinos ja Palonen, 2013)。その中では、就学前教育の義務化の方策の検討、就学前教育を受けない理由の分析、就学前教育のインパクト(子供及び保護者にとっての意味、経済的なインパクト、国・自治体へのインパクト、社会的インパクトなど)の検証などが試みられている。その結果、就学前教育の義務化は、予防的な教育活動の優れた形であり、全ての子供に質の高い就学前教育の機会を保障し、就学準備の良い基盤となるという結論を導き出している。

国会における審議を経て義務化が決定すると、2015年1月1日付で上記の基礎教育法 (*Perusopetuslaki*) 第26a条が修正された。その結果、就学前教育への就学が保護者に対して義務付けられることとなった。ただし、これは教育義務であり、就学前教育に通わずとも、そこに示された目標を果たすことができればホームスクールなど代替の手段で行うことも認められている。新たに就学前教育を義務化した主たる目的は、全ての子供に質の高い就学前教育を受ける機会を保障することと、基礎教育への移行を円滑にすることであった。

就学前教育の義務化は、政府の改革や方針転換などによるものではない。実質的にはほぼ義務教育化しながら、法的な規定だけが欠けているという状況であったことから、現状を追認し、制度を整備した、ということが実態である (*Koulutuksen arviointineuvosto*, 2012)。財政面についても、既に無償の就学前教育に98%の幼児が就学している状況から、義務化による急激な負担増などは見込まれないという判断から、その財源確保に関する議論は、特になされていない。

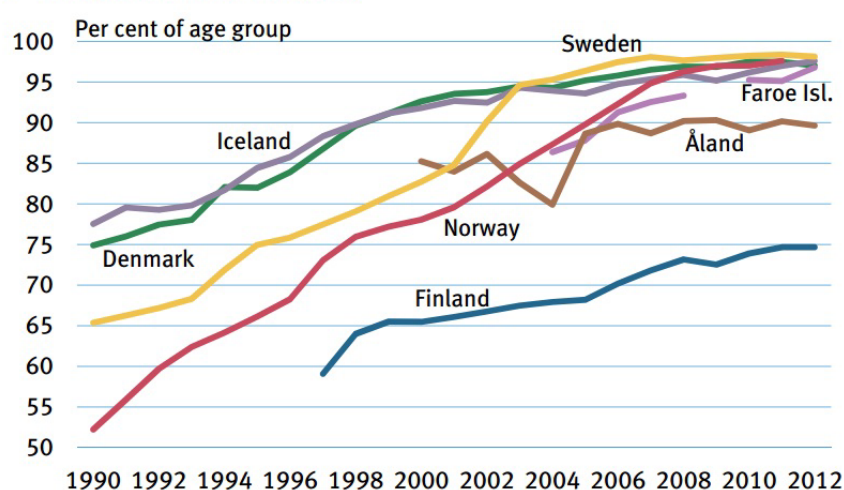
就学前教育の義務化と対照的な結果となったのが、同時並行的に進められていた、基礎教育修了後の1年間を義務教育化する案である。検討の結果、「義務教育を下に伸ばす」就学前教育の義務化は実施に至った一方、「上に伸ばす」改革は、実施が見送られている。問題とされたのは財源である。就学前教育の義務化が全ての子供に質の高い幼児教育を提供することとしていたのに対し、義務教育の延長は、基礎学校から次の段階への移行において問題を抱えている一部の生徒の支援を目的とするものであった。対象が限定されている課題の解決策として、義務教育制度全体の改革をすることについて、それに付随するコストの観点から疑義が示され、国会での議論の結果、現政権下では見送られている。

(3) 外部要因のインパクト

就学前教育の無償化・義務化という一連の改革プロセスにおいて、影響を与えた要因と

して、幼児教育・保育に関する国際的な関心の高まりがある。とりわけ、OECDやEUにおける各種報告書や議論などの影響は、これまで北欧諸国にあっては例外的なほど乳幼児保育施設の利用率が低く(図5参照)、制度面での整備も遅れていたフィンランドにおいて、国際的動向が政策的な関心を喚起する誘因となったのである。加えて、幼児教育・保育の需要の拡大もあって、2000年以降急速に進められている改革へとつながっていった。新たな幼児教育法の制定など、幼児教育・保育制度の包括的な見直しが進められる中、就学前教育もまた検討対象とされ、その拡充が図られている。

図5：北欧諸国における0－5歳児の乳幼児保育施設利用率の変遷（1990－2012年）



出典：Nordic Council of Ministers, 2013.

3. 成果と課題

(1) 効果検証

フィンランドでは、就学前教育制度について、定期的な評価や効果検証は行っていない。ただし、不定期の形ではあるものの、就学前教育制度の確立期（2000年代初頭）に州政府（当時）が実施した実態調査、就学前教育制度の無償化直後（2003・2004年）に政府が実施した現状とその効果に関する調査、就学前教育制度の義務化に関する議論が行われていた時期（2010・2011年）において教育文化省の求めに応じて学校教育評価会議が中心となって実施した就学前教育の質に関する調査、新幼児教育法の制定に向けて実施された幼児教育・保育の包括的な見直しの中で行われた実態調査、など、就学前教育に関連する評価も行われてきている。その主なものをまとめたものが次の表5である。

表 5：就学前教育に関する調査等報告書

報告書名	発行年	内容
教育文化省『フィンランドにおける就学前教育の実態』	2004	政府が国会に提出した報告書の一部。無償化後の就学前教育の実態を調査したもの。サービスの利用状況（就学率、利用時間、実施場所、教職員の資格、自治体の担当部署、財政など）が中心。特別支援と福利サービスの充実を課題としている。
国家教育委員会『就学前教育の質と意義：保護者と1年生担当教員に対する調査』	2007	2003年度に保護者と1年生の担任教員を対象として実施した就学前教育に関する質問紙調査の報告書（サンプル数：保護者3,716名、教員243名）。就学前教育の強み、弱み、改善のための提案について調査。ソーシャル・スキルの発達と就学準備における効果を評価する一方、情報と連携の不足を指摘。その在り方（教育志向か遊び志向か）についての意見は分かれている。
学校教育評価会議『学校教育の質』	2012	カタイネン内閣の施政方針及び教育文化省の振興計画に基づいて、就学前教育の義務化に向けた調査の一環として実施。2010年度に学校教育評価会議が組織した評価委員会が実施したもの。就学前教育の目的が果たされているかどうかを、関係者（行政担当者、乳幼児保育施設長、基礎学校長、就学前教育担当教員、保護者など）に対する質問紙調査、インタビュー、参与観察、議論などにより検証。
教育文化省『幼児教育に影響を与える一法制化プロセスの一環としての幼児・保護者の意識調査』	2014	2013年度に、幼児（2～6歳児）及び保護者に対して実施した調査の報告書。幼児に対する調査は（サンプル48名）、インタビューと幼児が撮影した写真を基にしたディスカッションを基盤としたもの。幼稚園教諭や保育士が実施。保護者に対する調査（サンプル11,266名）は質問紙調査（時間、保育料、スタッフ、規模など、サービス内容に関するものが主）
教育文化省『幼児教育法に向けて－幼児教育法改革WG報告』	2014	新たな幼児教育法に向けたワーキンググループの提言をまとめたもの。
教育文化省『幼児教育関連法の改革WGの提言：意見まとめ』	2014	『幼児教育法に向けて－幼児教育法改革WG報告』に対する関係省庁・機関（労働組合、保護者団体なども含む）・自治体・大学等の意見をまとめたもの。
教育文化省『幼児教育の歴史・現状・展望－幼児教育法準備WGのための背景報告書－』	2014	幼児教育・保育の総括（歴史的分析）、統計調査による実態の把握と現状の分析、2000年以降の国内外における研究動向の分析、更なる発展のための指針と提案を行ったもの。幼児教育・保育全般を扱っているが、就学前教育については教授法等について問題提起がなされている。

（2）成果と課題

2000年以降、急速に整備・拡充が進められたフィンランドの就学前教育は、2015年に義務化された。現在は、新年度（8月）からの実施に向け、制度の周知を図っている。量的な発展が一段落した現在、課題とされているのは質的充実である。2012年の学校教育評価会議による評価等の結果を踏まえ、就学前教育における教授法の開発などが取り組まれている。

渡邊あや（国立教育政策研究所）

<注>

(1) ヘルシンキ市ホームページ

<http://www.hel.fi/www/Helsinki/en/day-care-education/day-care/preschool/welcome/>
（2015年1月20日最終閲覧）

< 参考文献 >

- Alasuutari, Maarit, Kirsti Karila, Kirsi Alila ja Mervi Eskellinen. (2014). *Vaikuta varhaiskasvatukseen: Lasten ja vanhempien kuuleminen osana varhaiskasvatuksen lainsäädäntöprosessia*, Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:13, Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM).
- Alia, Kirsi, Tajra Jahiluoto ja Hanna-Mari Pekuri. (2014a). *Kohti varhaiskasvatustalakeia. Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän raportti*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:11, Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM).
- Alila, Kirsi, Tajra Jahiluoto ja Hanna-Mari Pekuri. (2014b). *Varhaiskasvatuksen historia, nykytila ja kehittämisen suuntalinjat. Tausta-aineisto varhaiskasvatusta koskevaa lainsäädäntöä valmistelevan työryhmän tueksi*. Opetus- ja kulttuuriministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2014:12, Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö (OKM).
- Hellström, Martti. (2008). *Sata sanaa opetuksesta: Keskeisten käsitteiden käsikirja*. Jyväskylä: WS Bookwell Oy.
- Hujala, Eeva, et al.(2012). *Esiopetuksen laatu*. Jyväskylä: Jyväskylän yliopistopaino.
- Kinos, Jarmo ja Tuire Palonen. (2013). *Selvitys esiopetuksen velvoittavuudesta*. Helsinki: Opetus- ja kulttuuriministeriö(OKM).
- Kouluhallitus. (1972). *Esikoulukomitean mietintö 1972 Komiteanmietintö A13*. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kouluhallitus. (1972). *Esikoulun kokeiluopetussuunnitelma 1972*. Liite esikoulukomitean mietintöön. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Kouluhallitus. (1984).*Esiopetuskokeiluraportti 1984*. Kouluhallitus.
- Kouluhallitus ja sosiaalhallitus. (1991). *Esiopetuksen kehittämistyöryhmän muistio 28.2.1991*. Kouluhallitus ja sosiaalhallitus.
- Kumpulainen, Timo. (2012). *Koulutuksen Tilastollinen Vuosikirja 2011*, Helsinki: Edita Prima Oy, pp.40-41.
- Kumpulainen, Timo. (2014). *Opettajat Suomessa 2013*. Tampere: Juvenes print – Suomen Yliopistopaino Oy, pp.70-71.
- Lastentarhanopettajaliitto. (2012). *Esiopetus*. Forssa: Forssa Print.
- Lastentarhanopettajaliitto. (2005). *Lastentarhanopettaja –varhaiskasvatuksen asiantuntija ja ammattilainen*.
- Nordic Council of Ministers. (2013). *Nordic Countries in figure 2013*. Copenhagen: Nordic Council of Ministers.
- OECD. (2000). *Early Childhood Education and Care Policy in Finland: Background report prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy*.
- Siniharju, Marjatta. (2007). *Esiopetuksen laatu ja merkitys: Vanhempien ja perusopetuksen ensimmäisen vuosiluokan opettajien arvioimana*. Helsinki: Opetushallitus.
- OKM. (2012). *Koulutus ja tutkimus vuosina 2011–2016. Kehittämissuunnitelma*. Opetus- ja kulttuuriministeriön julkaisuja 2012:1, Jyväskylä : Kopijyvä Oy.
- OKM. (2014). *Varhaiskasvatusta koskevan lainsäädännön uudistamistyöryhmän esitykset: OKM/81/040/2012: Lausuntoyhteenveto 16.6.2014*.
- Oksanen, Jaakko. (2002). Esi- ja alopetuksen yhteistyön merkitys oppilaan kouluvalmiuden vahvistajana,
- OPH. (1995). *Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteista annetut lausunnot 13.11.1995*.
- OPH. (1996). *Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 1996*. Helsinki: Opetushallitus ja Edita.
- OPH. (2000). *Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2000*. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. (2011). *Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2010*. Helsinki: Opetushallitus.
- OPH. (2013). *Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus: Yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2013*.

- OPH. (2014). *Opetus- ja kulttuuritoimen rahoitus: Yksikköhintojen ja rahoituksen määräytyminen vuonna 2014.*
- OPH. (2014). *Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet 2014.* Helsinki: Opetushallitus.
- OPH ja STEKES (1992). *Esiopetuksen opetussuunnitelman perusteet. Työryhmän muistio 31.12.1992.* Opetushallitus ja sosiaali- ja terveystieteiden tutkimus- ja kehittämiskeskus.
- OPM (2004). *Esiopetuksen tila Suomessa, Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle esiopetusuudistuksen vaikutuksista ja asetettujen tavoitteiden toteutumisesta.* Sosiaalhallitus. (1984) *Kuusivuotiaiden lasten esiopetussuunnitelma. 1984.* Helsinki: Sosiaalhallitus.
- Valtioneuvosto (1995). *Valtioneuvosto vahvisti koulutuksen ja korkeakouluissa tapahtuvan tutkimuksen kehittämissuunnitelman 21.12.1995 vuosille 1995-2000.*
- Valtioneuvoston Kanslia. (2011) *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, 22.6.2011.*
- Laki lasten päivähoitosta (19.1.1973/36)*
- Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (1992/734)*
- Asetus kasvatustieteellisen alan tutkinnoista ja opettajankoulutuksesta (576/1995).*
- Perusopetuslaki (1998/628).*
- Perusopetusasetus (1998/852).*
- Asetus opetustoimen kelpoisuusvaatimuksista (986/1998) .*

第6章 韓国

－就学前教育無償化政策の実施及びその成果と課題－

1. はじめに

本章では、韓国における就学前教育無償化政策の検討によって、我が国の幼児教育政策・保育政策への示唆を求めようとするものである。以下の各節では、実施形態の特徴、導入の経緯、成果と課題について述べて、結びを付したい。

なお、韓国語では幼児教育・保育・育児などの多様な表現が使われているが、本稿では幼保共通の教育課程が導入されている3～5歳児の状況を中心に検討するため、「就学前教育」という言葉を使うことを基本とした。

2. 実施形態の特徴

(1) 制度の概要

1) 就学前教育機関

6年間の初等学校に接続する就学前教育機関として、3～5歳児を対象とする幼稚園が「幼児教育法」に基づき設置されている。また、社会福祉施設として、0～5歳児を対象とする保育所（韓国語では「オリニチプ」。「子供の家」の意味）が「乳幼児保育法」に基づき設置されている。幼稚園は教育部が、保育所は保健福祉部がそれぞれ所管している。

設置主体別に見た場合、私立幼稚園が国公立幼稚園よりもやや少ないが、私立の園児数は国公立の4倍弱に達する（表1参照）。これは、過疎地域の就学前教育を担う小規模な公立幼稚園が多いためである。一方保育所は、私立が圧倒的に多数を占めている（約95%）。その理由の一つは、0～2歳の乳幼児を預かる小規模保育所である「家庭保育所」が多数含まれているからである（保育所全体の53.4%を占める）。

年齢別の就園児数を見ると、年齢が低い場合は保育所、年齢が高い場合は幼稚園の就園率が高くなる傾向があるが、4、5歳児の90%以上は幼稚園か保育所のどちらかに通っている（表2参照）。

表 1 幼稚園及び保育所の設置状況（2013年）

機 関	園数（園）			園児数（千人）			教員・保育士数（人）		
	国公	私	合計	国公	私	合計	国公	私	合計
幼稚園	4,577	4,101	8,678	142.1	516.1	658.2	10,997	35,129	46,126
保育所	2,332	41,438	43,770	95.8	506.3	602.2	21,094	234,788	255,882

表注 1：保育所数には、国から認証を受けていない保育所も含まれる。

表注 2：幼稚園の園児数には、若干の 3 歳未満児及び 6 歳以上の児童数が含まれる。保育所の園児数は、3～5 歳児のみ。

表注 3：幼稚園の教員数には、パートタイムの非正規職は含まれない。保育士数には、パートタイム保育士や補助員など、非正規職を含む。

（出典）教育部・韓国教育開発院『教育統計年報 2013 年』及び保健福祉部『保育統計 2013 年』。

表 2 幼稚園と保育所の年齢別園児数と就園率（2013 年）

機 関	3 歳	4 歳	5 歳
幼稚園	143,069人（30.3%）	233,926人（52.3%）	277,826人（59.4%）
保育所	255,786人（54.2%）	184,513人（41.3%）	161,877人（34.6%）

表注：（ ）内は就園率。就園率の算出に必要な各年齢人口は、行政安全部発表の住民登録数を使用した。

（出典）教育部・韓国教育開発院『教育統計年報 2013 年』及び保健福祉部『保育統計 2013 年』。

2) 法律上の規定

就学前教育の無償化を巡る動きは、5 歳児教育の無償を定めた 1997 年 12 月制定の「初・中等教育法」第 37 条が嚆矢（こうし）である。ただ、当時の国の苦しい財政状況を踏まえ、生活保護受給者の子女や島嶼（とうしょ）・僻地（へきち）地域の幼稚園児など、対象はごく一部の者に限られた（同法施行令第 65 条）。その後、費用の一部支援など、支援規模は漸次的に拡大されていったものの、2000 年代後半に至っても完全無償化の対象は、所得下位 20% の層のみにとどまっていた。

就学前教育の無償化政策が急展開を見せたのが、李明博政権期（2008～2013 年）である。その背景については後述するとして、李明博政権は 2011 年、5 歳児教育の無償の対象規定から所得や居住地に関する制限を外すとともに、保育所に通う 5 歳児も対象に加えた（「幼児教育法施行令」第 29 条，2011 年 9 月 30 日改正）。すなわち、幼稚園と保育所に通う全ての 5 歳児が無償化の対象となったのである。さらに、翌 2012 年には、無償化の対象を 3，4 歳児にも広げ、幼稚園の全課程及び保育所の就学前 3 年間の課程を無償化することを定めた（「幼児教育法」第 24 条，2012 年 3 月 21 日改正）。

ところで、幼稚園と保育所の無償化の範囲を定めた「幼児教育法施行令」第 29 条には、無償化対象の規定として従前までなかったものが加えられている。同条第 1 項によると、3 年間の無償化は、「教育部長官と保健福祉部長官が協議して定める共通の教育・保育課程（以下，“共通課程”とする）を提供されている幼児を対象とする」と定められた。ここで

いう「共通課程」とは、2013年度から導入された「3～5歳児共通教育課程」（韓国語では「ヌリ課程」と呼ばれる）のことである。同課程は、就学前教育の充実という理念の下、人格教育や初等学校教育との連動などに重点が置かれている。この共通課程の運営を無償化の条件とすることの意味は、充実した就学前教育を家庭の経済状況に関係なく、全ての幼児に提供するという理念に見いだされるであろう。

表3 幼稚園評価の共通指標（第3周期）

領域	指標	項目内容
教育課程(30)	教育目標及び教育計画の適切性(10)	教育目標は全国水準の教育課程と教育庁の運営指針に基づき、幼児の全人的発達・教育を目指しているか。
		年(月)間、週間、日々の教育計画の目標と内容が適切で、連続性があるか。
		日々の教育計画案には、テーマや目標、活動時間、内容、資料、評価などが含まれているか。
	日課運営及び教授・学習方法の適合性(15)	計画に基づき、日課を統合的にバランスよく運営しているか。
		教育内容・活動に適切な教授・学習方法、教材を使用しているか。
		教員と幼児間に適切な相互作用が生じているか。
評価方法・活用の適切性(5)	幼児評価の実施方法と活用が適切か。	
	教育課程(共通課程)運営評価の実施方法と活用が適切か。	
教育環境(15)	室内外の教育環境構成と活用の適合性(10)	室内空間は興味領域の構成が適切で、展示・掲示が教育的か。
		室外空間には各種遊び道具をはじめ、多様な活動領域があるか。
		室内外の施設・設備が、幼児の発達水準及び幼児教育の特性に合っているか。
	教材、教具の提供及び管理の適切性(5)	幼児の発達水準に適した教材・教具が十分に用意され、提供されているか。
使用しやすいよう、教材・教具の整理・管理されているか。		
健康及び安全(15)	幼児の健康管理及び指導の適切性(10)	幼児を対象に清潔・衛生指導など、健康教育が実施されているか。
		栄養バランスを考慮し、多様な給食・間食が提供されているか。
		幼児を対象とする食習慣指導が行われているか。
	幼児の安全管理及び指導の適切性(5)	幼児と教員を対象に安全教育を実施しているか。
		幼児、教職員及び施設に対する保険に加入しているか。
運営管理(30)	教職員の勤務条件及び専門性の向上(10)	教職員関連規定(人事、報酬、福祉)があり、遵守しているか。
		教職員の専門性向上のための研修機会を与えているか。
		園長は機関を民主的に運営し、改善のために努力しているか。
	予算編成及び運営の適切性(5)	予算・決算書を運営委員会の審議・諮問を経て確定し、対内外的に公開しているか。
		入園料と授業料以外のその他経費に関する規定を整備し、遵守しているか。
	家庭及び地域社会との連携(5)	保護者教育及び参加活動を体系的に計画、運営しているか。
		幼稚園の教育活動及び幼児発達状況を保護者に案内しているか。
		地域社会との協力を目指し、地域社会の人的・物的資源を活用しているか。
	放課後課程運営の適切性(10)	国及び広域市・道教育庁の放課後課程運営指針に基づき、活動及びプログラムを適切に計画、運営しているか。
		放課後課程のための基本的な施設・設備が準備されているか。
放課後課程の専従職員が配置されているか。		

表注：()内は配点数。

(出典) 教育部「第3周期幼稚園評価中央研修」2014年、13～14ページ。

3) 質保証の仕組み

幼稚園の質保証に対する取組として、国による幼稚園評価制度が整備されている。2007年のモデル事業を経た後、2008年から3年間を一周期として本格的に開始された。2014年現在は、第3周期（2014～2016年）の初年度に当たる。国（教育部）は、評価の基本計画の策定やデータベースの運営などを行い、実際の評価作業は地方（各広域市・道教育庁など）が行う。

評価内容は、「教育課程」と「教育環境」、「健康及び安全」、「運営管理」の4領域に大きく分けられ、更に11指標30項目に細分化されている（表3参照）。評価に当たっては、教育庁などに設置される評価委員会による書面評価と実地調査が行われる。書面評価は、幼稚園の運営計画書や自己評価書、情報公開されている情報などが資料となる。実地調査においては、観察調査と面談を通して書面評価の内容を確認することが中心となる。評価結果は、「全国幼稚園情報」ウェブサイト（<http://e-childschoolinfo.mest.go.kr/>）で公開される。また、幼稚園に対する行財政的支援と評価結果を連動させたり、質向上のためのフィードバック資料として活用させたりすることが検討されている⁽¹⁾。

(2) 機能、要素

上述のとおり、教育は幼稚園、保育は保育所という役割分担がなされている。ただ、3～5歳児については教育・保育内容が統一されており、幼稚園でも「放課後課程」と称される午後の教育活動（預かり保育を含む）が一般的であることから、両者の機能の実際にそれほど大きな差異はない。そのため、教育と保育の一元化に関する議論も進行している。

教育と保育の一元化を検討する政府の動きは、2013年に本格化した。2013年5月に関係省庁の副長官級や民間の有識者など12名から構成された幼保統合推進委員会（現乳幼児教育・保育統合推進団）が国務調整室（日本の内閣府に相当）に立ち上げられ、2013年12月には一元化へ向けたロードマップが示された⁽²⁾。それによると、2014年度に情報公開システムや評価制度、財務会計項目などについて、2015年度に施設基準や機関の利用基準、教員資格などについて、2016年度に教職員の待遇や所管庁及び財源などについて、それぞれ一元化を推進するスケジュールとなっている。

このスケジュールに先駆けて一元化の動きをみせた共通課程では、全ての年齢（3～5歳）に共通する五つの教育活動領域（表4参照）が定められており、幼稚園と保育所のど

これらの機関でも同じ内容の教育を受けることができる。

表 4 「3～5歳児共通課程」の5領域

領域	主要内容
身体運動・健康	身体を認識すること，身体の調節と基本的な運動をすること，身体活動に参加すること，健康に生活すること，安全に生活すること
意思疎通	聞くこと，話すこと，読むこと，書くこと
社会関係	自分を知り尊重すること，自分と他人の感情を知り尊重すること，家族を大切に思うこと，他人とともに生活すること，社会に関心を持つこと
芸術経験	美しいものを探ること，芸術的に表現すること，芸術を鑑賞すること
自然探究	探求する態度を養うこと，数学的・科学的に探求すること

(3) 無償の範囲

1) 費用額に関する法的根拠

無償就学前教育にかかる費用の負担について、「幼児教育法」第24条第2項は、「国及び地方自治体が負担するが、幼児の保護者に支援することを原則とする」と定めているが、その負担額について、「幼児教育法」24条第3項は「標準幼児教育費を基準に教育部長官が予算の範囲内で関係行政機関の長（ちょう）と協議し、公示する」と規定している。すなわち、各幼稚園の授業料などの実際に関わらず、国が定める「標準幼児教育費」が国と地方が負担する費用となる。この標準幼児教育費は、幼稚園の入園料や授業料、給食費、その他必要な費用の合計で（「幼児教育法施行規則」第4条の2）、「共通課程の運営にかかる人件費及び物件費」や「共通課程の運営に直接必要な施設・設備のための経費」、「そのほか共通課程に直接使用する経費」を基準に算定される（同第4条の3）。例えば、2012年の私立幼稚園の標準幼児教育費は、年間455万8,000ウォン（月額379万ウォン）である⁽³⁾。

2) 無償化の範囲の実際

2014年現在、国公立幼稚園の入学金と授業料は、家庭の所得と関係なく無償化されている。正規課程だけでなく、「放課後課程」と呼ばれる課外活動の授業料も無償である。したがって、国公立幼稚園に通う園児の保護者の経済的負担は、おやつ代や園外学習活動（社会見学など）に係るものに限られる。例えば、国公立幼稚園に通う5歳児の保護者が実際に負担する平均月額は、1万3,285ウォン（約1,330円）である（表5参照）。

一方、私立幼稚園に通う園児についても、政府は2016年までに実質無償化する方針を

2012年に発表した。2014年現在、私立幼稚園に就園する幼児に対しては、月額29万ウォン（正規課程授業料支援：22万ウォン＋放課後課程支援：授業料7万ウォン、約2万9,000円）が給付されている（実際には、教育支援庁から幼稚園に交付され、保護者は授業料等から29万ウォンを差し引いた額を幼稚園に納付する）。当初教育部は、給付額を段階的に引き上げ、2016年に実質無償化を達成する計画を策定していたが、国と地方の財政状況の悪化により、無償化実現のプロセスは不透明になっている。このように、私立幼稚園に通う園児の保護者の場合、おやつ代などのほか公的支援で賄えない授業料などを負担しなければならない、5歳児にかかる平均月額額は19万1,737ウォン（約1万9,170円）である（表5参照）。

表5 保護者が負担する園児1人当たりの平均月額（単位：ウォン）

年齢	国公立			私立		
	正規課程	放課後課程	合計	正規課程	放課後課程	合計
3歳	3,709	4,123	7,832	144,736	46,616	191,352
4歳	5,375	6,731	12,106	145,232	48,062	193,294
5歳	6,078	7,207	13,285	143,867	47,870	191,737

（出典）教育部報道資料9月2日。

なお、給食費については、幼稚園を含む初等中等教育機関全体で無償化が取り組まれている。地方の教育監（日本の教育長に相当）主導で進められており、国が進める就学前教育の無償化とは文脈を異にする。無償給食の対象は、地域によって異なる。

なお、国税庁が毎年発行している「国税統計年報」によると、2012年の全国の勤労者平均年収は、約3,000万ウォン（約300万円）である。

表6 保護者負担の実例（都市部の場合：ソウル市内A幼稚園（公立））（単位：ウォン）

	年齢	授業料	間食費	給食費	教材費	バス費用	園外活動費	特別活動費	その他	合計
正規課程	3歳	0	0	0	0	0	6,917		0	6,917
	4歳	0	0	0	0	0	6,917		0	6,917
	5歳	0	0	0	0	0	6,917		0	6,917
放課後課程	3歳	0	0	0	0	0	6,917	0	0	6,917
	4歳	0	0	0	0	0	6,917	0	0	6,917
	5歳	0	0	0	0	0	6,917	0	0	6,917

表 7 保護者負担の実例（都市部の場合：ソウル市内 B 幼稚園（私立））（単位：ウォン）

	年齢	授業料	間食費	給食費	教材費	バス費用	園外活動費	特別活動費	その他	合計
正規課程	3歳	50,000	0	5,000	0	20,000	0		65,000	185,000
	4歳	50,000	0	5,000	0	20,000	0		65,000	185,000
	5歳	50,000	0	5,000	0	20,000	0		65,000	185,000
放課後課程	3歳	30,000	25,000	0	0	0	0	13,000	0	68,000
	4歳	30,000	25,000	0	0	0	0	13,000	0	68,000
	5歳	30,000	25,000	0	0	0	0	13,000	0	68,000

表 8 保護者負担の実例（地方の場合：江原道内 C 幼稚園（公立））（単位：ウォン）

	年齢	授業料	間食費	給食費	教材費	バス費用	園外活動費	特別活動費	その他	合計
正規課程	3歳	0	0	0	0	0	0		0	0
	4歳	0	0	0	0	0	0		0	0
	5歳	0	0	0	0	0	0		0	0
放課後課程	3歳	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	4歳	0	0	0	0	0	0	9,163	0	9,163
	5歳	0	0	0	0	0	0	9,163	0	9,163

表 9 保護者負担の実例（地方の場合：江原道内 D 幼稚園（私立））（単位：ウォン）

	年齢	授業料	間食費	給食費	教材費	バス費用	園外活動費	特別活動費	その他	合計
正規課程	3歳	0	10,000	0	40,000	25,000	10,000		0	85,000
	4歳	0	10,000	0	40,000	25,000	10,000		0	85,000
	5歳	0	10,000	0	40,000	25,000	10,000		0	85,000
放課後課程	3歳	26,400	0	0	0	0	0	0	0	26,400
	4歳	26,400	0	0	0	0	0	0	0	26,400
	5歳	26,400	0	0	0	0	0	0	0	26,400

（出典）表 6 から表 9 までは、「全国幼稚園情報サイト」（<http://e-childschoolinfo.mest.go.kr/>）の情報をもとに作成。

（4）指導者の免許

幼稚園の教員資格には、「準教師」「正教師 2 級」「正教師 1 級」の 3 種類があり、最も一般的なのが、大学の幼児教育関連学部・学科を卒業することで取得できる「正教師 2 級」である。正教師 2 級の資格は、▽大学に設置される幼児教育科卒業者、▽大学（専門大学及び専門大学と同等以上の各種学校と生涯学習施設）の卒業者で、在学中に保育と教職に

関する所定の単位を取得した者、▽教育大学院又は教育部長官が指定する大学院の教育科で幼稚園教育課程を専攻して修士学位を受けた者、▽幼稚園準教師の資格を持った者で2年以上の教育経験があり、所定の再教育を受けた者、が取得できる(「幼児教育法」別表2)。正教師1級は、2級の資格所持者が大学院で幼稚園教育課程を専攻して修士学位を受けることなどで取得が可能である。

表 10 資格別幼稚園教諭の現状 (2013 年)

園長	副園長	正教師 1 級	正教師 2 級	準教師	養護教諭	その他	合計
4,116 人	1,387 人	12,002 人	28,566 人	11 人	6 人	38 人	46,126 人

(出典) 教育部・韓国教育開発院『教育統計年報 2013』2013 年。

一方、保育所の職員資格には、「乳幼児保育法」などが定める保育教諭 1, 2, 3 級がある。最も下位の資格である保育教諭 3 級は、「高等学校又はこれと同等以上の学校を卒業した者で、保健福祉部令が定める教育訓練施設で規定の教育課程を修了した者」が取得できる(「乳幼児保育法施行令」第 21 条関連別表 1。以下、同じ)。保育教諭 2 級は、「専門大学又はこれと同等以上の学校で、保健福祉部令が規定する保育関連の教科目及び単位を履修し卒業した者」、あるいは「保育教諭 3 級を取得した後 2 年以上の保育業務歴がある者で、保健福祉部長官が定める昇級教育を受けた者」が取得できる。保育教諭 3 級は、「保育教諭 2 級を取得した後 3 年以上の保育業務歴がある者で、保健福祉部長官が定める昇級教育を受けた者」などが取得できる。

表 11 : 資格別保育所教職員の現状 (2013 年)

園長	保育教諭 1 級	保育教諭 2 級	保育教諭 3 級	特別支援教諭	その他	合計
43,550 人	101,194 人	98,373 人	12,764 人	1,776 人	44,061 人	301,719 人

(出典) 保健福祉部『保育統計 2013 年』2013 年より作成。

(5) 財政構造

無償化の財源を考察するに当たり、地方教育財政の仕組みについて整理しておく必要がある。幼稚園を含む初等中等教育の運営費は、全国 17 の広域自治体(教育庁)が設置する「教育費特別会計」から歳出される(地方教育予算は一般会計から独立している)。この教育費特別会計は、国が交付する地方教育財政交付金や地方教育税収入、高校の授業料収

入、一般会計からの繰入金などを財源としているが、そのうち7～8割を地方教育財政交付金が占めている。すなわち、地方教育財政は国からの支援に大きく依存している。

地方教育財政交付金の使途は、教育分野を対象とするが、特定の事務や事業に限定されるものではない。国家公務員である教員（幼稚園教諭も含む）の人件費のほか、地方公務員である職員の人件費や学校施設の管理・運営費、福祉的な教育支援など、地方教育の各種事務・事業に充てられる。

さて、各地方への交付額の算出は、「基準財政需要額」（教職員の人件費や学校運営費など、地方教育の必要経費として31項目について算出された合計額）から「基準財政収入額」（地方自治体の一般会計からの繰入金など）を引いた差額を基準に交付される。この「基準財政需要額」の31項目の一つとして、「幼児教育・保育料支援」という項目が設定されており、その算出基準は「「幼児教育法施行令」第29条第1項に基づき、最大3年間、共通教育・保育課程を受ける3歳以上の幼児数」と定められている（「地方教育財政交付金法施行令」第4条第1項関連別表1）。すなわち、無償就学前教育に対する国の財政支援は、地方教育財政交付金の一部として算定され、同交付金に組み込まれることで行われている⁽⁴⁾。

前置きが長くなったが、「就学前教育の無償化」に必要な費用が、地方教育財政交付金に含まれていることを踏まえれば、国が負担する無償化の財源は、交付金の財源と一体化されている。交付金の財源は、「地方教育財政交付金法」第3条により、1）当該年度の税収のうち内国税（目的税、総合不動産税、その他の法律により特別会計の財源として使用されている税目の該当金額を除く）収入の20.27%、2）「教育税法」に基づく当該年度の教育税⁽⁵⁾歳入額の全額、と定められている。

地方が負担する就学前教育無償化の財源もまた、明示されていない。無償化費用を支出する教育費特別会計の財源のうち、地方負担の財源は地方教育税⁽⁶⁾歳入や一般会計からの法定繰入金⁽⁷⁾、高校授業料などの収入等と定められている。したがって、就学前教育の無償化に対する特定の財源は定められておらず、ほかの地方教育費の財源と一体化している。

こうしたことから生じる問題の一つは、無償化を背景に就学前教育費が拡大した結果、他の教育予算が大幅な削減を強いられることである。例えばソウル市のある学校長は、「無償保育や無償給食が開始してから学校運営費は凍結され、もはや減らすことができるもの

は全て減らされている状態」であり、「冷暖房費や施設補修費を減らさなければならない」と取材に応じている。ソウル市教育庁によると、2014年度は、学校運営費が1学校当たり平均約500万ウォン（約50万円）減額されているという⁽⁸⁾。

3. 導入の経緯

前節では3～5歳児の共通課程施行園の状況を中心に検討してきたが、本節では背景に逆上って、韓国の就学前教育無償化政策の導入過程から近年の推進状況を紹介しておく。

(1) 導入の背景

韓国における就学前教育無償化政策導入の背景については、諸研究によって様々な状況が指摘されている。裴海善（ペヘソン）(2011, 2014)によれば、保育支援についての政策的関心が高まった契機の一つは、2001年の合計特殊出生率が1.3を下回って「超少子化国」となり、経済成長を担う働き手や高齢世代の扶養者などの確保への不安が現実味を帯びてきたことである。その後も同出生率の低下は続き、2009年には1.15人となって世界最低水準に転落した。子供の養育費への負担感や出産女性の職場復帰の困難さがその原因だと認識されたため、政府を挙げた対策が模索され始めたという⁽⁹⁾。

2005年には少子化問題への対応のための「低出産高齢社会基本法」が制定され、同法に基づく「低出産高齢社会委員会」が発足した。翌2006年には「低出産高齢社会基本計画」が策定され、政府の15か所の部署を横断する取組が開始された。2010年までの計画期間の終了以前において、韓国政府では既に「低出産」の核心要因を「子供の養育費用負担」であるとして⁽¹⁰⁾、一部世帯への0～4歳保育料支援('91年)、5歳児への無償保育('99年)、複数児世帯への保育料支援('05年)、共稼ぎ世帯保育料支援強化('10年)などを打ち出していたが、2011年からは引き続いて「第2次低出産高齢社会基本計画」が実施のはこびとなった⁽¹¹⁾。

第1次計画における保育や育児支援が低所得者層を主な対象として行われていたのに対して、「第2次低出産高齢社会基本計画」に至って中間層にまで支援対象が広げられることになった⁽¹²⁾。それは、「幼児のいる世帯は月平均所得の14.1%、小学生以下児童のいる世帯は同じく12.9%を養育費支出が占める」、「養育費に対する経済的負担を感じる子育て世帯の割合が64.2パーセントに達する」などという保健福祉部の2009年度全国調査結果

を受けて、「かなり多い数の子育て世帯が相変わらず経済的負担を訴えている」という分析があるからである。同調査ではまた、回答した保護者の 41.4 パーセントが「保育料及び幼児教育費支援の拡大」を望んでいることも明らかにしている⁽¹³⁾。

(2) 導入のプロセス・目的

満 5 歳児の無償教育は、前節で紹介した 1997 年制定の「初・中等教育法」に法的な起源が求められるほか、1998 年改正の「幼児教育振興法」があり、それらを受けて 2004 年 1 月制定の「幼児教育法」で法文が整理された。他方、同年齢の無償保育も 1999 年の「乳幼児保育法」改正によって根拠が定められた⁽¹⁴⁾。

李明博政権の無償化政策のもとで、教育科学技術部と保健福祉部は「5 歳共通課程」の根拠法を整備しようとした。2011 年 6 月に「乳幼児保育法施行令」「幼児教育法施行令」及び「地方教育財政交付金法施行令」一部改正令案などを立法予告し、2011 年 9 月 30 日「幼児教育法施行令」を改訂公布して、それまでの無償教育対象を所得下位 70%以下の保護者とした幼稚園などで共通課程に入る全ての満 5 歳児に拡大した。「乳幼児保育法施行令」改訂では、無償保育対象を保育所で共通課程にいる全ての満 5 歳児に拡大した。前述した、費用を地方教育財政交付金で支弁することも、この時期に定められた。「地方教育財政交付金法施行令」の改訂によって「乳児教育費・保育料基準財政需要額算定基準」に、「幼児教育法施行令」及び「乳幼児保育法施行令」による満 5 歳幼児数を反映することとした⁽¹⁵⁾。翌 2012 年 3 月 21 日の「幼児教育法」の改正で、無償化の対象が 3, 4 歳児にも広げられたことは前述したとおりである。ただ、実際に無償化の手続を進めるに当たっては、更に関係法令の整備と、財政的な裏付けを必要とした。

財源の確保については、前述の「第 2 次低出産高齢社会基本計画」において計画期間中(2011-15 年)の「年次別投資計画」と「財源調達方案」が示されているのを見ておきたい。「年次別投資計画」では、計画全体で第 1 次計画での投資規模 42.2 兆ウォンに対して約 79 パーセント増の 75.8 兆ウォン(うち国費 53.4 兆, 地方費 22.4 兆)が予定されている。特に「低出産分野」は、同じく 19.7 兆ウォンに対して約 102 パーセント増の 39.7 兆ウォンへと倍の投資額が予定され、全体の過半を占める重点分野とされていることが分かる⁽¹⁶⁾。また、「財源調達方案」については、「第 2 次基本計画所要財源は、国家財政運用計画及び毎年の予算編成のとき、優先的に反映」との方針のもとで、既存の支出の構造調

整，課税基盤拡充を通じて「優先的に財源用意」をするとし，税収の確保に努めながら「中・長期的に安定的財源を確保する方案を用意」する上での「社会的合意」の推進をはかり，「中長期的に安定的財源調達方案を検討」するとしている⁽¹⁷⁾。

李明博の後の政権に就くことになる朴槿恵（パク・クネ）現大統領は，2010年の地方選挙戦で無償給食論争に触発されて，積極的に福祉問題を看板政策に据えるようになったという。2013年の大統領選に際して 三大主要公約として基礎年金制導入，四大重度疾患治療の無償化と並んで，「無償保育」実現のための具体案を準備した。しかし，政府組織法や閣僚人事の扱いをめぐる与野党対立によって政権の始動が遅れたため，財源対策など三大公約の具体的な政府案の作成が立ち遅れた⁽¹⁸⁾。

就学前教育の無償化政策は，経済界からの労働力対策，高齢化社会に向かう社会の安定，選挙民からの育児支援要望などの多様な要望に応じるものであったが，直接保護者に経済的な支援がなされる点が注目を引く。特に，新聞等のマスコミの報道ぶりを見る限り，もはや就学前教育無償化政策は独立の政策イシューの観を示していなくもない。教育部が計画する実質無償化達成年度の 2016 年度までにどこまでの無償化が実現するのか，ということもさることながら，無償化政策の本来的な政策意図である少子高齢化政策の一部分としての位置付けについて，どこまで社会的合意が進むのか，引き続きプロセスを注視したい。

4. 成果と課題

(1) 成果と見通し

就学前教育の無償化政策が3～5歳児に及んでから間もないことから，現段階では政策的効果の検証が進む状況にはない。政策評価についてみるなら，効果を予測する事前評価や政策推進のプロセス評価を趣旨とする調査研究が主となっているようである。例えば，韓国教育開発院や育児政策研究所の調査やその他地方の道・市の調査研究の中に，無償化政策の評価に関わる内容のものが見られる。

キム・ウンソル(2014)は，は，韓国内の幼稚園世帯が支払っている幼児教育費を，各地域別・公立私立の別・園の規模別に調査して，無償化政策の在り方についての手掛かりを提供しようとしている。調査の結論として，利用する地域や園の属性ごとに教育費負担に格差のあること，小規模園や非都市部の幼稚園利用者の経済的負担が重いことなどを指摘

した。次いで、公立園利用者については負担額が比較的少なく、「公立幼稚園園児対象政府支援額月 60,000 ウォンは非常に適切な水準」と見る一方、私立幼稚園利用者は今後「徐々に上向き調整されて最終 30 万ウォンまで支援されるときに無償教育が実現する」との課題と将来への期待を示している。また、地域によって差が大きい放課後課程の必要経費について、一律金額補助見直しの可能性を示している⁽¹⁹⁾。

ソ・ムンフィ、イ・ヘミン(2014)は、無償化政策の進展と歩調を合わせて保育所の特別活動や放課後課程に参加しない児童が、2004 年度 55.7%、2009 年 41.5%、2012 年 34.5% というように減少し、そうした活動に参加する子供の割合が高くなったことや、プログラムを指導する講師の派遣数が増えていることなどを指摘し、今後の無償化実現によって、以後とも特別活動や放課後課程のプログラム内容の多様性や質の充実が期待されると予想している⁽²⁰⁾。

無償化政策に対して保護者の満足度が高いことは、既に確認され始めている。今後の見通しについては、政策の立案・推進にも関わったチャン・ミョンリムが次のように述べる⁽²¹⁾。

就学前教育は、大部分を保護者負担の授業料に依存して運営される関係で、保護者個人にかかる教育費負担が過重となっており、就学前出発点教育において地域間、階層間で大きな不平等が誘発される可能性がある。3～5 歳の共通課程施行によって 2012 年 3 月から(3, 4 歳は 2013 年 3 月から)幼稚園と保育所に満 5 歳児を通わせる全ての保護者に対して、幼稚園費・保育費支援を年々増やし、若い夫婦たちの経済的負担を軽減することとした。

我が国の低出産の要因は非常に多様だが、その中でも育児支援サービスの不足と子女養育・教育費負担が出産中断及び忌避の最大の理由として指摘されているだけに、(この施策は) 出産率向上にも寄与することができるとみられる。特に、満 5 歳児は質の高い共通課程の適用及び小学校との連携強化、共通課程(3~5 時間)とは別に終日制(共通課程以後の時間とも)の運営を通じて、一層充実されたプログラムが提供されるようになるため、保護者の教育・保育サービス利用の満足度ももっと高まると期待できる。

これらのように、保護者層の満足度という点で成果が上がっている面もあり、政策の推進状況から見て必要な工夫も提案されつつあり、将来の成果に期待をつなぐことができる

可能性も示唆されている。

(2) 課題

政府系研究機関の報告書などには、無償化政策の推進過程で看守される課題も報告されている。例えば、以下のような事例や問題点が示されている。

ア．無償保育政策実施で保育サービスの機会が広がった反面、「無分別な乳児保育利用」が増加して、国家財政消耗につながる⁽²²⁾

イ．0～2歳児がいる女性の就業率(33.2%)が保育施設利用率(48.7%)よりも低いというOECD調査結果から、母親の就業と無関係に保育費を支援することは非効率とする議論の存在⁽²³⁾

ウ．乳児保育の利用者が増えて、保育者の勤務が繁忙となり、乳児担当を忌避する保育者も出ている。保育者の研修や配置への適切な予算確保が必要⁽²⁴⁾

エ．保育の質や適正なサービス水準維持のための保育経費と教育経費の算定が必要⁽²⁵⁾

オ．地域によって放課後課程運営の必要経費の差があるので、地域差をつけた費用支援を考慮することが有効。農漁村における放課後課程サポート費用の減額及び放課後プログラムの量と質に対する見直し論議が要求される⁽²⁶⁾

多々課題はある中で、決定的に重要な問題は、財源の確保であろう。国費負担する場合の財源、地方費を使う場合の財源、共に目処(めど)が立ったとは言い難い。中には保育部分の財源の措置が決まらないことに抗議するケースの報道も出てくる。例えば、2014年10月9日の東亜日報(ウェブサイト)の報道がある。日本の教育長の全国団体に相当する、全国市道教育監協議会では、「来年度の保育所の保育料予算(2兆1429億ウォン)を、全額編成しないことにした」と明らかにした。3～5歳の児童の教育や保育を支援する共通課程の予算3兆9284億ウォンのうち、幼稚園教育を除く無償保育支援の打切りを宣言したという。これに先だっては、全国市長・郡守、区長協議会も翌年度の責任不履行に言及している⁽²⁷⁾。財源確保の問題が今後どのような展開をたどるか、引き続き注視する必要がある。

5. まとめ

韓国の就学前教育の無償化政策は、現段階では就学前3年間の幼稚園・保育所の教育・保育サービスをうける子供について、月額29万ウォン（約2.9万円）を上限とする授業料補助がある旨の「幼児教育法」法改正が行われ、国と地方との支出の分担関係の整理が付いていない状況の下で、政策の完全実施には至っていない状況である。

財源の確保については、国の「第二次低出産・高齢社会基本計画」（2011-2015）に基づいて、計画的に財源を調達するはずであったが、安定的な財源が見い出せないまま、実施過程に入っている。政策の考え方としては、中長期的には若年人口の回復、経済や社会の活力の維持などが狙いであるが、当面は育児支援、保護者の負担軽減の趣旨が前面に出ている。国民からは一定の高評価もあって、支持されているように見えることに加え、関係機関・団体、業界を巻き込む形で就学前教育全体の量的拡大、質的発展の契機となりつつある。他方、無償化によって教育・福祉の他の領域の予算と干渉し合うことや、補助の仕方の不均衡や非効率が指摘されてきた。地方教育行政の現場から財源の確保等を求める声も表面化している。

およそ、世界のどの国や地域にあっても、幼児教育無償化の政策を実施する際には直面する諸課題に取り組んでいるのが今の韓国であり、この例をつぶさに検討することによって我が国が参考にできる点は多いと考えられる。政策過程のみならず、同時進行でなされる各種の政策評価・政策研究の行われ方、活用のされ方にも参考になる部分があり、併せて情報の収集と分析を続けたい。

松本麻人（文部科学省）

橋本昭彦（国立教育政策研究所）

<注>

- (1) 教育部「第3周期幼稚園評価中央研修」2014年5月，p.12。
- (2) 国務総理室報道資料，2013年12月3日。
- (3) 教育科学技術部「幼稚園費の安定化プラン」2013年3月15日。
- (4) ムン・ムギョン他(2012)『標準幼児教育費算出研究－私立幼稚園教育を中心に－』育児政策研究所，p.21。
- (5) 国税である教育税は、金融・保険業者の収益金や酒税額などを課税対象とする目的税の

一種である。

(6) 地方税である地方教育税は、登録税額やレジャー税額などを課税対象とする目的税の一種である。

(7) 繰入金の算定基準は自治体によって異なり、ソウル特別市は税収入総額の 10%、広域市及び京畿道（キョンギド）は 5%、などと定められている（「地方教育財政交付金法」第 11 条）。

(8) 中央日報（ウェブサイト版）2014 年 8 月 4 日。

(9) 裴海善（ベヘソン）（2014）p.165, チャン・ミョンリム（2012）p.13。

(10)次にみる「第 2 次」計画の p.59 の整理による認識。

(11)保健福祉部(2011)「第 2 次低出産高齢社会基本計画 <セロマジ>プラン 2015」。

(12)松江（2012）。

(13)保健福祉部(2011) p.59。

(14)チャン・ミョンリム(2012), p.1。

(15)同上, pp.8-9。

(16)保健福祉部(2011), p.227。

(17)同上, p.228。

(18)ヤン・チェジン（2013）, p.47。

(19)キム・ウンソル(2014), p.232。

(20)ソ・ムンフィ, イ・ヘミン(2014), pp.316-318。

(21)チャン・ミョンリム(2012) , pp.12-13。

(22)イ・ミファ, ミン・チョンウォン「乳児保育運営実態及び政策課題」, p.148。

(23)裴海善（ベヘソン）（2014）P.175。

(24)イ・ミファ, ミン・チョンウォン「乳児保育運営実態及び政策課題」, p.157。

(25)キム・ウンソル（2014）。

(26)同上。

(27)東亜日報社説「全国教育監, 無償給食を調整して保育支援を要請すべきだ」

東亜日報 ウェブサイト OCTOBER 09, 2014. [2015 年 2 月 14 日アクセス]

< 参考資料 >

- ・ 教育部(2014a)「2014 年度幼児学費支援計画」2014 年 1 月
- ・ 教育部(2014b)「第 3 周期幼稚園評価中央研修」2014 年 5 月
- ・ 「全国幼稚園情報サイト」(<http://e-childschoolinfo.mest.go.kr/>)
- ・ 藤原夏人(2014)「立法情報 韓国 無償保育・無償幼児教育と幼保一元化」『外国の立法、月刊版：立法情報・翻訳・解説』258-1 号, pp.18-19
- ・ 文部科学省(2014)『諸外国の教育行財政－7 か国と日本の比較－』ジエース教育新社
- ・ キム・ウンソル, キム・ジョンスク, イ・ドンハ(2014)『2014 標準幼児教育費算出研究』(研究報告 2014-32) 育児政策研究所
- ・ ノ・ジンヒャン(2014)「無償保育拡大政策による規制の実態に関するデルファイ調査研究」釜山教育大学校修士学位論文
- ・ イ・ユンジン, イ・ギュロム, チョ・アラ(2014)『3－5 歳ヌリ課程利用及び運営実態と内実化方案』(研究報告 2014-26) 育児政策研究所
- ・ キム・ウンソル(2014)「幼稚園教育費父母負担現況と政策的示唆点」『育児支援政策の懸案と課題』育児政策研究所
- ・ ソ・ムンフィ, イ・ヘミン(2014)「育児支援機関関連事業体現況と課題」『育児支援政策の懸案と課題』育児政策研究所
- ・ イ・ミファ, ミン・チョンウォン(2014)「乳児保育運営実態及び政策課題」『育児支援政策の懸案と課題』育児政策研究所
- ・ 裴 海善(2014)「韓国の保育政策と保育所利用実態」『筑紫女学園大学・筑紫女学園大学短期大学部紀要 』Vol.9, pp.165-177
- ・ 池本美香・韓松花(2014)「日韓比較からみる女性活躍支援の方向性」『JRI レビュー』4(14)
- ・ 教育科学技術部(2013)「2013 年度幼児学費支援計画」2013 年 1 月
- ・ キム・ウンソル, チェ・ユンギョン, チョ・アラ(2013)『幼稚園・保育所財政支援比較分析研究』(研究報告 2013-07) 育児政策研究所
- ・ ヤン・チェジン(2013)「朴槿恵 (パク クネ) 政府福祉政策の評価と課題：保育, 基礎年金, 医療分野を中心に」『民主社会と政策研究』2013 年下半期(通巻 24 号), 民主社会政策研究院
- ・ 内閣官房・幼児教育無償化に関する関係閣僚・与党実務者連絡会議(2013)「『幼児教育無

償化』について」、『政策特報』1436, 2013.11.1

- ・佐野 通夫(2013)「韓国の幼児教育政策(1)」, こども教育宝仙大学紀要委員会 編『こども教育宝仙大学紀要』4号, pp.77-86
- ・チャン・ミョンリム(2012)『5歳ヌリ課程 成果と課題』(KEDI ポジションペーパー第9巻第20-12号通巻第180号)
- ・ムン・ムギョン他(2012)『標準幼児教育費算出研究－私立幼稚園教育を中心に－』育児政策研究所
- ・裴 海善(ベヘソン)(2012)「韓国の少子化と政府の子育て支援政策」『アジア女性研究』第21号
- ・松江暁子(2012)「韓国における少子化とその政策対応」『人口問題研究』68(3), pp.32-49
- ・朴 信永(2012)「幼稚園の第三者評価制度に関する研究」『椋山女学園大学教育学部紀要』5
- ・東 弘子(2012)「幼保一体化をめぐる議論」『調査と情報』745
- ・勅使千鶴(2012)「韓国における保育・幼児教育の公共性及び質の向上への取組: 「満5歳共通課程」導入の推進計画をめぐって」『日本福祉大学子ども発達学論集』(4), pp.27-46
- ・保健福祉部(2011)「第2次低出産高齢社会基本計画 <セロマジ>プラン 2015>」
- ・李 基淑(2010)「韓国における乳幼児教育の現況と近年の育児政策」『ベネッセ次世代育成研究所/幼児の生活アンケート東アジア5都市調査 2010』
- ・丹羽 孝(2009)「韓国幼児教育における第三者評価に関する研究(その1) 第三者評価制度概要とその特徴」, 名古屋市立大学大学院人間文化研究科『人間文化研究』(12), pp.101-112
- ・高 仁淑(2008)「韓国幼児教育制度改革の動向: 日本との比較から」, 九州教育経営学会紀要編集委員会『九州教育経営学会研究紀要』(14), pp.31-37
- ・黄 秀慶(2003)「韓国女性労働の供給及び雇用構造」労働政策研究・研修機構日中韓ワークショップ「女性雇用政策の現状と課題」報告資料

第7章 総括

本調査では、アメリカ、イギリス、フランス、フィンランド、韓国の5か国を対象として就学前教育の無償化に関する制度の概要及び制度導入の経緯、制度導入の成果と課題についてまとめた。各国ともに、導入された時代的背景や国の事情により異なる制度的な背景を有していることがわかる。しかし、そこには相違点とともに類似点もある。

そこでまとめとしての本章では、研究対象とした5か国の取組について、第1に、就学前教育の無償化の制度的な特徴について類似点や相違点に着目して整理する。第2に、その特徴から見えてくる就学前教育の無償化の成果と課題について整理する。そして第3に、就学前教育の無償化を導入するに当たっての留意すべき点についてまとめる。

1. 諸外国における就学前教育の無償化の制度的特徴

対象国における就学前教育の無償化の開始年齢と義務教育の開始年齢の違いを一覧表にすると次のようになる。

国名	義務教育開始年齢	就学前教育無償化開始年齢
アメリカ（州により異なる）	5～8歳	5歳
イギリス（イングランド）	5歳	3歳
フランス	6歳	2歳
フィンランド	7歳	6歳
韓国	6歳	3歳

そして、対象国の全ての国においては、無償化の年齢を更に下げようとしている。その根拠としては、イギリスやフィンランドのように、初等教育以降の学力向上に資するという議論や、アメリカのように社会的公正を図るという議論など多様な論拠がそこには置かれている。いずれにしても、子供たちの健やかな発達・成長を国がどう支援し、将来的な社会の担い手となる人材をどう育てていくのかということが議論されている。

また無償化の議論や制度化が開始された時期が、1990年代後半に集中していることも注目される。この時期は、21世紀の知識基盤社会における教育の在り方が注目され始めた頃である。その議論の中で、

義務教育段階の教育水準の向上に資する就学前教育に世界的に注目が集まったと言える。また韓国のように、少子化への対応策としての就学前教育の充実という議論もあったことも注目される。

このような議論の下で制度化されてきている就学前教育の無償化であるが、各国の特徴を見た場合に、次の三つの視点から特徴を整理することができる。第1に機能、第2に指導者、第3に共通教育課程という視点である。

(1) 機能

無償化の対象とされている就学前教育の機能としては、教育なのか、それとも保育なのかなどの議論がある。対象国においても、無償化するに当たってどのような機能を対象とするのかという議論は行われていた。単純に教育か保育かというような軸でまとめるのは難しいが、各国の状況を整理すると、教育と保育を分離し教育的機能を対象としているフランスやアメリカ、教育と保育を一元化しながらも無償の範囲としては教育的機能の部分に限定しているイギリス、フィンランド、韓国というようにまとめることができるであろう。

すなわち、保育と教育の一元化をしているか否かに関係なく、ほとんどの国において教育的な機能に対して無償化を実施していることが明らかとなった。なおフランスについては、教育は無償とするという原則があるので、他国のように無償化されたということではないという点で他国とは異なることは留意しておく必要がある。

(2) 指導者

前述したように、教育的機能に対する無償化という側面が大きいと、指導者については、保育士等の資格よりも高度な資格の取得という方向性をほとんどの国が持っている。すなわち、初等学校の教員免許と同等あるいは就学前教育の指導者としての専門性を示す資格などを要求する傾向がある。例えば、フランスでは初等学校の教員免許が必要である。フィンランドでも幼稚園教諭又は初等教員資格が必要である。イギリスでは従来は保育士の資格であったものが、初等学校と同様の教員免許の取得や就学前教育専門免許の導入など資格基準をレベル3からレベル6にし、高度化を図っている。

このような各国の動向を見ると、教育的な機能の充実を図っていくためには、指導者の専門性の向上や教授学習に関する資質能力の向上が重要になることが分かる。

(3) 共通教育課程

就学前教育段階の教育的機能を充実するためのもう一つの重要な側面が、教育活動の基準や枠組みを決めるということである。各国において、共通教育課程や共通枠組みが決められている。例えばイギリスでは、全国共通教育課程に就学前教育の指導枠組みとして「基礎ステージ指導枠組み (SFEYFS)」を定め、無償化の対象として認定されるためにはこの指導枠組みに基づいた教育活動を行うことが求められている。また韓国でも、「3～5歳児共通教育課程」(「ヌリ課程」)を導入し、人格教育と初等学校教育との連動を重視している。フィンランドにも「全国就学前教育 教育課程基準」がある。国が大枠を定め、地方自治体が詳細な内容を決めていく。近年の改訂で、より初等教育との接続を意識した内容となっている。

このように就学前教育の教育的機能の充実を目指す国においては、共通の枠組みを制定し、教育活動の標準化を図るとともに、初等学校教育との接続性を図ることが目指されている。例えば、イギリスでは共通の枠組みに沿った形で監査が行われるので、多様な提供機関の活動の質を確認することが出来ている。また、指導された結果は記録され、初等学校に伝えられる。初等学校ではその記録に基づいてその子供の到達度を判断し、初等学校における指導計画を立てることができるので、その子供の能力に応じた適切な指導計画が立てられ、学力向上につながる指導に役立っていると言われている。

このように就学前教育の質を維持向上させ、初等学校教育以降の教育水準向上に寄与するためには、共通教育課程などの標準化された指導枠組みがあることが有益であると言える。

2. 就学前教育の無償化の成果と課題

各国において就学前教育の無償化についての成果の検証が行われている。

多くの国において成果の指標とされているものが、初等学校以降の学力の向上である。就学前教育を受けることにより初等学校以降の学力向上に資すること、社会経済的に困難な状況にある家庭の子供ほど就学前において適切な教育を施すほどそうでない家庭の子供以上に初等学校以降の学力が向上すること、そのような家庭の子供ほどより早期に就学前教育を開始することでより教育効果が上がることに、さらに、学力の向上が図られた結果として学校への定着が図られ、行動面でも安定性が見られるようになることなどの成果が指摘されている。

このような検証結果から、各国においては無償化の対象年齢を下げることや無償の対象を社会経済的に困難な状況にある家庭に焦点化することなどが進められている。アメリカにおいて紹介されているユ

ユニバーサル・プレスクール政策もその一つの事例として捉えることができる。

その一方、限られた財源の中で効果的に就学前教育の無償化を行うには、どのような方法で、あるいはどこまでの範囲を対象にするのかなどが課題となっている。そこで検証の重要な指標として財政投資効果が挙げられている。これまでは、個人にとってどれだけの効果、すなわち就学前教育を受けることで、社会的技能や経済力を身に付けることができたのかという側面での検証が幾つか行われてきた。今後は、個人にとってだけでなく、社会や国にとってどれだけの財政投資効果があるのかを検証することが求められている。2014年から開始したイギリスのSEEDでは、そのような財政投資効果を検証することになっている。

また課題としては、社会経済的に困難を抱えた家庭の子供にとって就学前教育を受けることの意義が大きいことが証明されながらも、そのような家庭の子供が必ずしも十分な機会を享受できていないというアクセスの課題も指摘されている。その意味で、保育機関や福祉機関と連携協力しながら、全ての子供が無償化された就学前教育の機会を均等に享受できる仕組みづくりが重要であると言える。

3. 就学前教育の無償化の導入に当たっての留意点

就学前教育の無償化の成果と課題を整理する中から見えてくる就学前教育の無償化の導入に当たっての留意点として、次の三点が指摘できる。

第1は、就学前教育の無償化に関わるコストとその成果のバランスである。各国において制度化やあるいは制度の運用に当たってどれだけの予算が投入されているかは各章を参照してほしいが、各国ともに多額の予算が多様な分野の予算から投入されていることが分かる。この予算に見合う成果が出されているのかどうかを考え、コストと成果のバランスを考えた制度設計をすることが重要である。そのことは、就学前教育の無償化の制度化に当たっての世論を形成していく上でも重要な情報と言える。幾つかの国においては、子供の初等教育以降の学力が向上したり、学校生活への定着率が向上するなどの成果が指摘されている。この成果が、社会経済の発展にも寄与することが検証されると、就学前教育の無償化の財政投資効果が示されると考えられる。今後は、財政投資効果も含めた効果検証を行うことも視野に入れた制度設計を考えていくことが重要であると思われる。

第2は、指導者の確保と質的向上である。日本においても幼保一元化や認定こども園の設置に当たっては、保育士と幼稚園教諭との資格や養成の違いが問題となった。対象国においては、教育的機能に対する無償化であり、初等教育以降の学力向上に寄与するためのものと位置付けられたことにより、指導者の免許の高度化や初等教育の免許との一体化などが図られ、指導者の質的向上が目指されている。今

後、無償化した就学前教育にどのような機能を持たせるのかによって、指導者の資質向上をどのように行うのかということを検討する必要がある。またその際、指導者の人材確保の視点も重要になってくると思われる。

第3は、質保証と成果検証の仕組みである。対象国のほとんどが国費による無償化を実施している。そのため、その活動の質が公正であり、受益者の教育を受ける機会の均等は保障されることが重要である。そのためにも、幾つかの国で整備されているような、教育活動内容に関する共通枠組みを整備することや、イギリスのように活動内容の成果を監査するような評価の枠組みを整備することなど、無償化された就学前教育の活動内容を評価する仕組みを整備しておくことが重要である。また、各国において実施されているような、無償化の制度そのものを検証する取組も必要である。そうすることにより、制度及び活動の内容が見直され、持続可能な取組となる。このような検証の取組を整備するためには、就学前教育の無償化を行う目的や無償化の対象とする機能を明確にするとともに、無償化の成果を測る指標を設定することが重要と思われる。

植田みどり（国立教育政策研究所）

資 料 編

【比較表】
各国における就学前教育の無償化制度

項目		アメリカ	イギリス
制度的特徴	無償化開始年齢	<ul style="list-style-type: none"> ・州により異なるが、4歳児を対象とした就学前教育プログラムの無償化に取り組む州が増加している ・3、4歳児を対象に補助金による完全無償化、あるいは貧困層への経済的支援を行う州もあり、ユニバーサル・プレスクール/ユニバーサル・プレキンダーガーデン政策といわれる 	<ul style="list-style-type: none"> ・2010年9月から、3、4歳児への就学前教育の無償化を開始 ・2014年から社会経済的に困難な状況にある家庭の2歳児を対象に就学前教育の無償化を開始
	義務教育の開始年齢	6歳とする州が最も多い(25州)が、5歳とする州もある(8州及びワシントンD.C)	5歳
	活動内容	<ul style="list-style-type: none"> ・小学校入学に向けた就学準備の活動が中心 ・「コモン・コア」(英語と数学の共通カリキュラム)、州ごとの教育課程基準などに基づいた、お絵かきや色塗り、初歩的な数や言葉の学習を行う 	<ul style="list-style-type: none"> ・全国共通教育課程の基礎ステージ指導枠組み(SFEYFS)に定められた内容に基づく教育活動
	制度の決定者(所管省庁、自治体)	州	国(教育省)
	財政構造	<ul style="list-style-type: none"> ・初等中等教育段階と同様、就学前教育段階の基本的な負担者は州と地方である ・ただし、初等中等教育段階と比べると就学前教育段階の公私負担は私費負担が大きく、政府別負担は連邦の負担が大きい 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育省が全額負担。学校教育費特定負担金(DSG)の就学前教育ブロックとして地方当局に配分する ・国が定めた予算配分基準(EYSFF)を参考に地方自治体が予算配分枠組みを決めて、提供機関に配分 ・年齢や社会経済的状況、特別支援教育などによる比重がある ・週15時間、年間38週分の予算が、在籍人数で配分される
	機能・要素	<ul style="list-style-type: none"> ・教育機能(幼稚園) 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育機能(幼稚園、保育学級に関係なく、無償化の場合は)
	指導者の免許	<ul style="list-style-type: none"> ・幼稚園の場合は、各州の初等教育担当教員の教員免許 ・保育学校、保育所の場合は、保育関係団体等での研修や資格取得など州が一定の資格を決めている(補助金を受ける場合は) 	<ul style="list-style-type: none"> ・教員免許状、就学前教育専門免許、就学前教育教員免許のいずれかを有すること ・資格レベルとしてレベル6以上を目指す
無償の範囲	<ul style="list-style-type: none"> ・公立学校が提供する教育課程は原則無償(幼稚園も含む) ・貧困家庭を対象とした連邦のヘッドスタート・早期ヘッドスタートも無償 	<ul style="list-style-type: none"> ・週15時間、年間38週分の利用料のみ無償の対象。その時間より多くの時間籍する場合は有償となる(保護者の自己負担。しかし他の補助制度がある) ・設置形態や設置主体に関係なく、該当年齢の子供が少なくとも1名在籍し、1日2時間以上の教育及び管理された活動を提供する場合は、教育水準局の認証を受けて、公費支給を受けることで無償化された就学前教育機関となる 	
政策形成プロセス	なぜ	<ul style="list-style-type: none"> ・初等中等教育における学力向上に影響するから 	<ul style="list-style-type: none"> ・初等教育以降の学力向上を中心とした教育成果を上げていくため

フランス	フィンランド	韓国
<ul style="list-style-type: none"> ・幼稚園の受け入れ対象は2～5歳 ・ただし、2歳児は、社会的に恵まれていない環境に置かれる幼稚園を優先して、定員に空きがある場合に受け入れる 	<ul style="list-style-type: none"> ・6歳を対象とした無償化が、2001年に制度化され、2015年より義務化された 	<ul style="list-style-type: none"> ・2013年より、全3～5歳児への幼保共通の教育・保育課程で提供される活動が無償化されている
6歳	7歳	6歳
<ul style="list-style-type: none"> ・公立の場合は、国の定める教育課程基準に従った内容を行う 	<ul style="list-style-type: none"> ・1年間の教育プログラム ・独自の教育機関を持たず、既存のデイケアや基礎学校などで提供される ・国が定める「全国就学前教育 教育課程基準」で大枠が定められ、詳細な内容は、地方自治体が決める 	<ul style="list-style-type: none"> ・「3～5歳児共通教育課程(ヌリ課程)」に基づき、人格教育や初等学校教育との連動した活動
国(国民教育・高等教育研究省)	国(教育文化省)	国(幼稚園は教育部、保育園は保健福祉部)
<ul style="list-style-type: none"> ・主に国及び幼稚園の設置者である市町村が負担 ・国は教員給与、市町村は施設・設備費、幼稚園専門地方職員(ATSEM)及び現業職員の給与を負担 	<ul style="list-style-type: none"> ・国と地方自治体が分担して負担 ・負担比率は法令で規定(地方基礎サービス国庫補助法)されている ・2015年度は、国庫負担の割合は29.57% 	<ul style="list-style-type: none"> ・地方教育財政交付金に含まれて無償化の経費が国から配分される ・地方自治体では、地方教育税、歳入や一般会計からの法定繰入金、高校授業料などの収入から配分される。特定の財源は決まっていない
<ul style="list-style-type: none"> ・教育機能(幼稚園は教育機関として位置づけられる) 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育機能と保育機能の併設(ただし、無償は教育機能のみ) 	<ul style="list-style-type: none"> ・幼稚園は教育、保育園は保育という役割分担をしているが、教育及び保育の内容は「ヌリ課程」で共通化することで内容面での統一を図っている
<ul style="list-style-type: none"> ・教員は小学校教員と同じ初等教育教員(国家公務員)。必要な資格は初等教育教員資格(CAPE) ・教員以外に置かれる幼稚園専門地方職員(ATSEM)は市町村の職員であり、ATSEM試験を経て採用される 	<ul style="list-style-type: none"> ・幼稚園教諭又は初等教育教員である学級担当教諭の資格 	<ul style="list-style-type: none"> ・「準教師」、「正教師2級」、「正教師1級」の3種類がある。「正教師2級」が一般的である
<ul style="list-style-type: none"> ・無償の範囲は教育及び教育活動 ・食堂の利用を希望する場合は有料。所得等に応じて利用料が定められる 	<ul style="list-style-type: none"> ・教育機能の活動に対してのみ無償とされている ・授業料、給食費、通学にかかる経費(自宅から5キロ以上の場合)、教科書等の教材費が無償 	<ul style="list-style-type: none"> ・3年間の無償化は、「ヌリ課程」を提供している幼児を対象とする(幼児教育法施行令29条第1項) ・国が定める「標準幼児教育費」を国と地方が負担する(国公立の場合は基本的に無償なので、保護者負担はおやつ代くらい。しかし私立の場合は公費負担でまかなえない部分は自己負担となる) ・地方の判断で給食費も無償化する方向で制度改革が進められている
<ul style="list-style-type: none"> ・公教育は原則無償 	<ul style="list-style-type: none"> ・就学年齢を下げ、質の高い就学前教育を保障することで教育の修了率を上げること ・他国に比べて就学年齢が遅いことから、他国並みの就学開始年齢にすること ・就学のための準備を行うことにより幼小接続を支援することなど 	<ul style="list-style-type: none"> ・幼稚園と保育園の両方を対象に、「ヌリ課程」を実施することを条件にした無償化の理由は、充実した就学前教育を家庭の経済状況に関係なく、全ての幼児に提供することである ・無償化の背景には、超少子化国になったことがある

項目		アメリカ	イギリス
政策形成プロセス	いかに	<ul style="list-style-type: none"> ・保育学校及び保育所は1830年代に教育振興事業及び労働者支援という形で発展したが、公立学校に付設する幼稚園は、1850年代に就学準備を目的に導入された。 ・オバマ政権では、就学前教育・保育が学力向上や子供の将来に影響することから、就学前教育・保育の拡充整備の方策を様々に打ち出している 	<ul style="list-style-type: none"> ・1990年代後半以降、国内外において就学前教育が初等学校以降の教育効果に影響を与えるという調査研究が発表されたことで、就学前教育の在り方が政策課題となった ・就学前の子供に適切な教育機会を提供することで、かつ社会経済的に困難な状況にある家庭の子供により早期から適切な教育機会を提供することにより、初等教育以降の教育効果が上がるという大規模な追跡調査を継続的にを行い、就学前教育の無償化の効果を示しながら政策の拡大を図ってきた ・共通教育課程の制定や認証及び監査制度の確立、指導者の資格の高度化を図り、質的管理を行っている ・教育と保育の一元化を図るために、行政機関(中央及び地方)を統合した。また、「Every Child Matters」等の政策目標を設定したり、「2006年子供法」を制定するなど、法制度面でも全ての子供が平等に就学前教育の機会を享受できる仕組みを整備した
	効果	<ul style="list-style-type: none"> ・心理学や神経科学等の分野の研究により就学前段階の子供の学習や認識行動に就学前教育が影響することを解明している 	<ul style="list-style-type: none"> ・就学前の子供に適切な教育機会を提供することで、初等学校以降の学力向上が図られた ・社会経済的に困難な状況にある家庭の子供の方が、そうでない家庭の子供より初等学校以降の学力向上の伸びがよい ・社会経済的に困難な状況にある家庭の子供ほど、早期に教育を開始することで、初等学校以降の学力がより向上する ・財政投資効果の検証をする予定である
	外部要因のインパクト		<ul style="list-style-type: none"> ・OECDやEUIにおける様々な調査や提言で、知識基盤社会を担う人材育成における就学前教育の重要性が指摘されたこと ・EPPE/EPPSE(3歳から16歳までの就学前教育の効果検証を行ったもの、学力の定着や社会的スキルの習得などを検証。効果があると結論付けている。政策立案の際の根拠とされる中心的な調査) ・SEED(EPPE/EPPSEの後継調査、社会経済的に困難な状況にある家庭の2歳児への就学前教育の無償化の効果を検証する。財政投資効果も検証) ・教育課程の立案には、Nutbrown Report(2012年)やDame Clare Tickellがまとめた『The Early Years』(2011年)で提言されたことが基盤となっている ・国会での文教委員会や教育水準局の報告書も影響を与えている
社会経済状況要因	・相対的貧困率*1	17.40%	9.90%
	・一人親の比率*1	25.80%	22.90%
	・就学前教育機関に対する公的支出額のGDP比率 (childcare/Pre-primary)*1	0.4% (0.1%/0.3%)	1.1% (0.4%/0.7%)
	・3歳以下の子供を持つ女性の就業率*1		42.30%
	・人口(2013年現在、単位:100万人)*2	320.1	63.1
	・3~5歳児の就学前教育機関(childcare, Pre-school)への就園率 (3歳児以下の同機関への就園率)*1	66.5%(43.2%)	93.3%(42.0%)

*1: データは、OECD, Family Database 2014よりした2011年現在のデータである

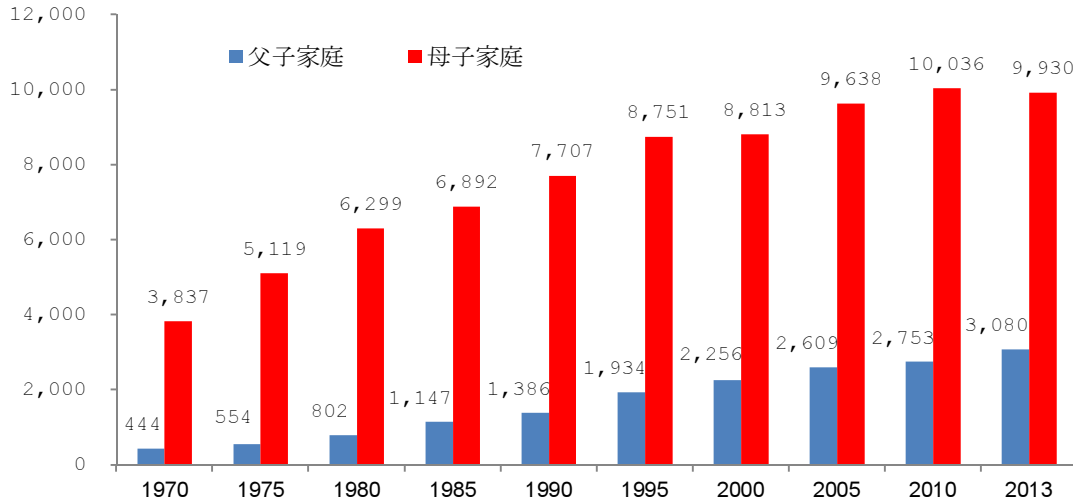
*2: データは、総務省統計局、『世界の統計 2014』より引用した2013年のデータである

フランス	フィンランド	韓国
<p>・「幼稚園(école maternelle)」は、公教育の原則が確立した1880年代に、無償、非宗教的な教育機関として成立</p>	<p>・就学前の子供はデイケア等の保育が中心であった。 ・1970年代に入り、教育政策議論に登場したが、制度の整備は1990年代に入ってからである。 ・就学前教育と初等学校教育以降の学力との関係が注目される中で、1990年以降は制度の整備が進められた。</p>	<p>・5歳児の無償化の教育・保育は1997年に法制度が整備された ・その後、5歳児の無償化が拡大することにより、無償化の対象が3、4歳児にも拡大された ・しかし、現実的には財源の確保が追いついていないという課題がある</p>
<p>・幼稚園はその後の教育の基礎をつくることに貢献しているが、3～5歳児のほぼ100%が就園する現況下では、効果検証は容易ではない ・2歳児の受入れは、経済、社会、文化的格差を是正することを目的に促進される</p>	<p>・就学前教育の質や実態把握を行い、制度の効果を検証している</p>	<p>・保護者の満足度の高さなどが政策評価研究などから明らかになっている ・しかし一方で、地域や園の属性による教育費負担の格差があることなどの課題も指摘されている</p>
	<p>・OECDやEUIにおける各種報告書や議論の影響を受けた</p>	
7.90%	7.30%	14.90%
13.30%	15.30%	
1.2% (0.6%/0.7%)	1.1% (0.8%/0.3%)	0.8% (0.7%/0.1%)
51.30%	34.30%	
64.3	5.45	49.3
101.1%(48.0%)	73.0%(27.7%)	83.1%(50.5%)

【補足データ】

<アメリカ>

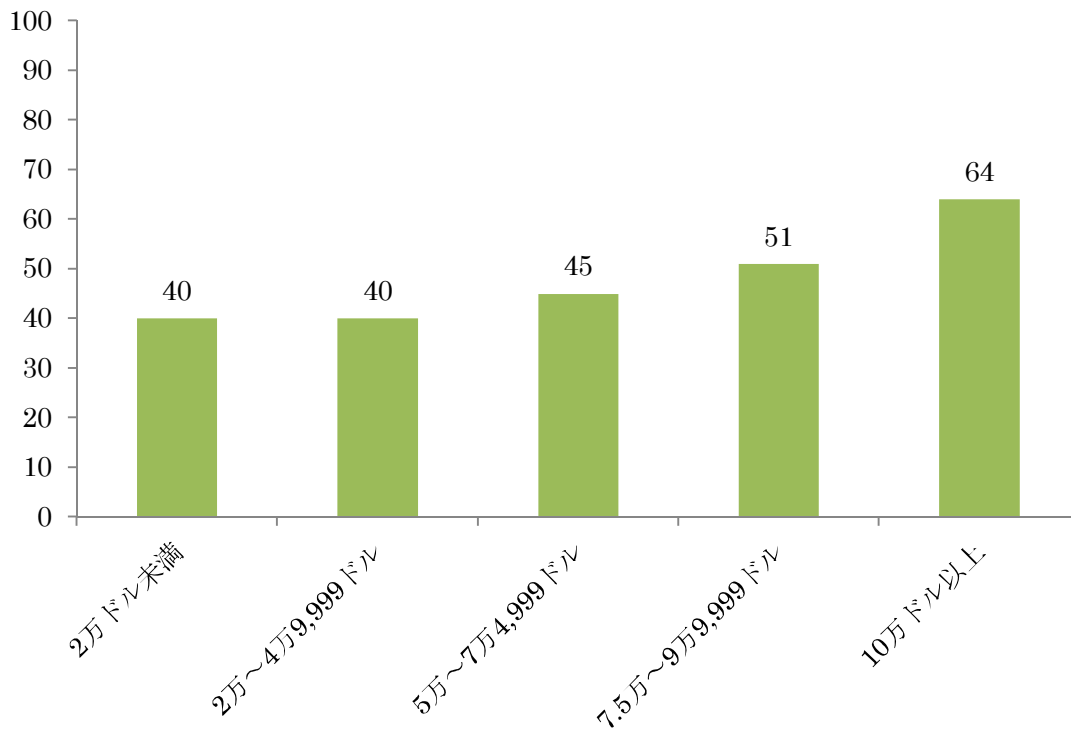
図1：18歳未満の子供を持つ母子家庭・父子家庭



図注：縦軸は世帯数（千世帯），横軸は年。

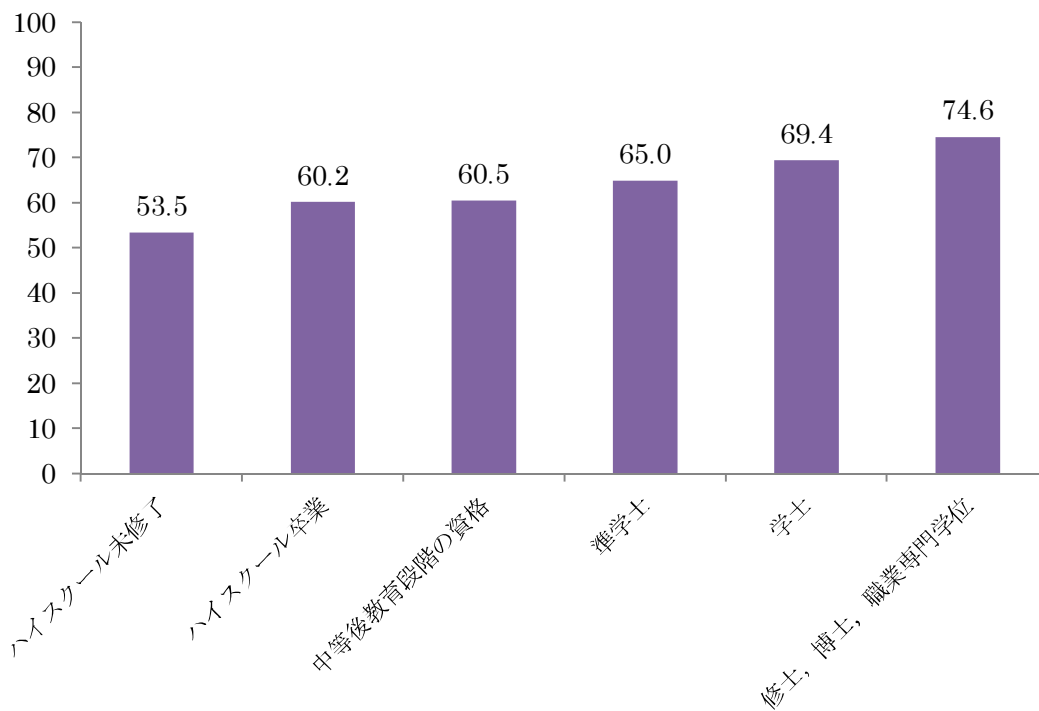
(出典) Census Bureau, *Current Population Survey, Annual Social and Economic*

図2：世帯収入別の就学前教育の在籍状況



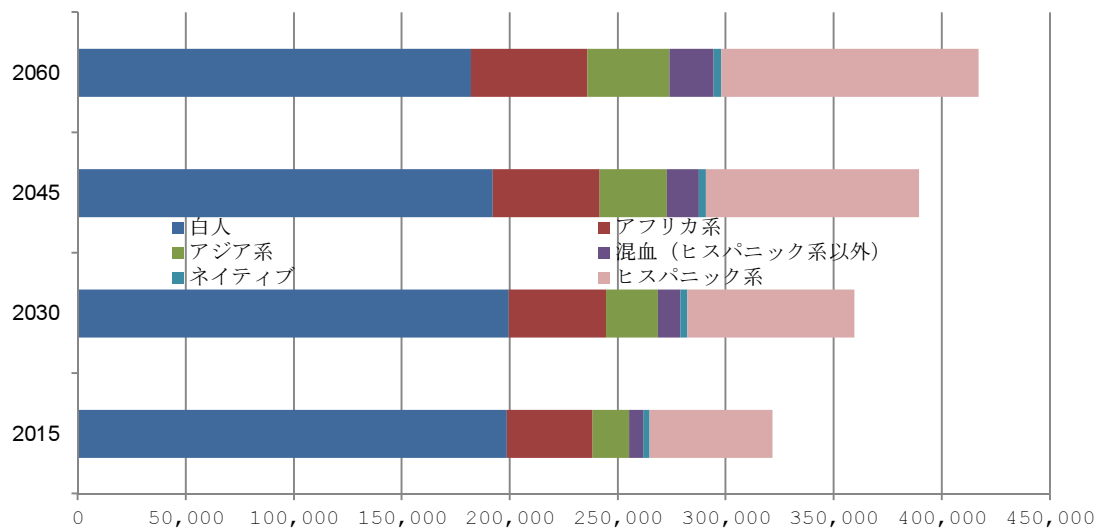
図注：縦軸は3,4歳児のpreschool在籍率 (%) の2008年度から2012年度までの5年間の平均。

(出典) Education Week, *Quality Counts 2015*, p6.



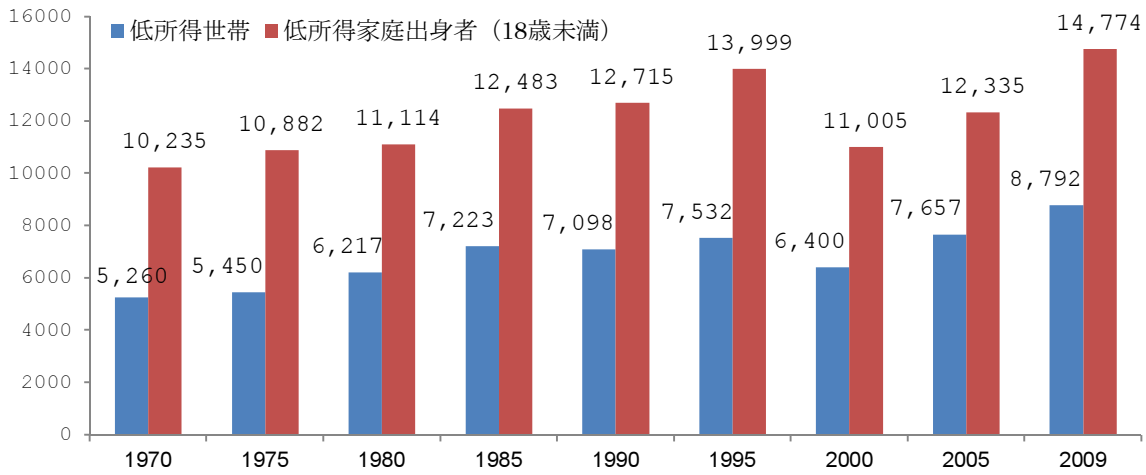
図注：縦軸は3～5歳児のkindergarten,及びnursery schoolの在籍率(%)。
 (出典) NECS, Digest of Education Statistics 2013, tab.202.20.

図4：人口規模と人種構成の推移予測 (2015-2060年)



図注：縦軸は年，横軸は人口(千人)。
 (出典) Census Bureau, 2014 National Population Projections: Summary Tables, tab 10.
 (<http://www.census.gov/population/projections/data/national/2014/summarytables.html>)(2015年1月7日閲覧)

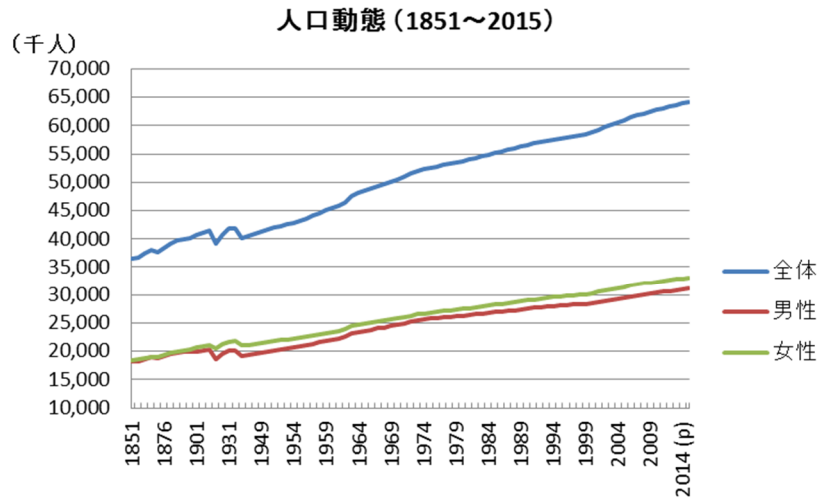
図5：低所得世帯と低所得家庭出身者（18歳未満の推移）（1970・2009年）



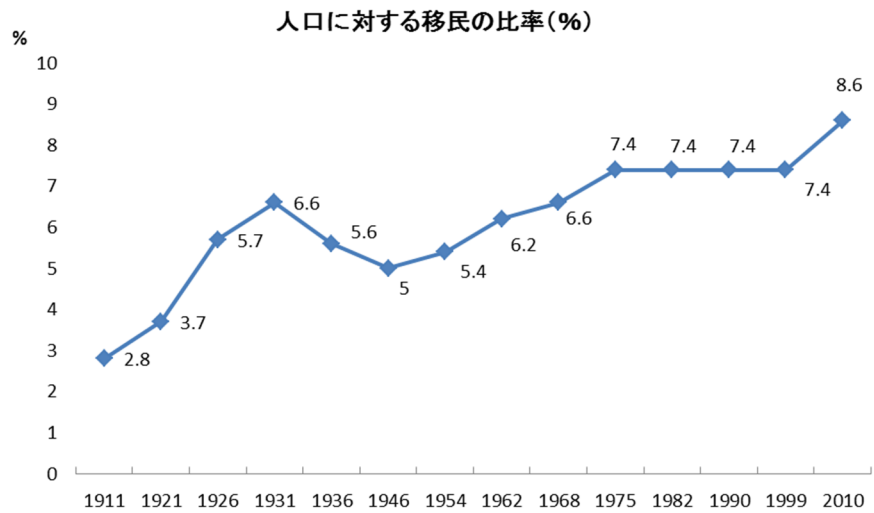
図注：縦軸は世帯数（千世帯）及び出身者数（千人），横軸は年。）。

（出典）Census Bureau, Statistical Abstract 2012, tab.712, tab.715.

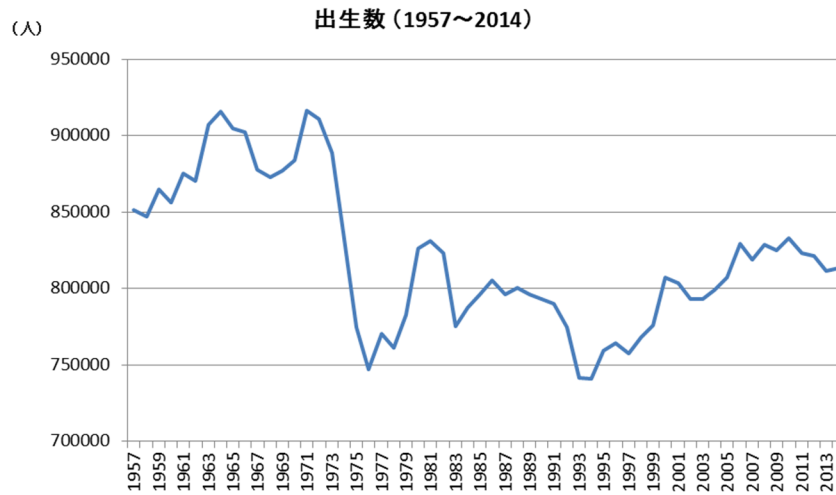
<フランス>



フランス本土の数値。2013年以降は暫定値。
 (出典) Insee, estimations de population



フランス本土の数値。1911年~2010年に不定期に調査。
 (出典) Insee, recensements de la population



18歳未満の移民家庭の子供の数 (2011年)

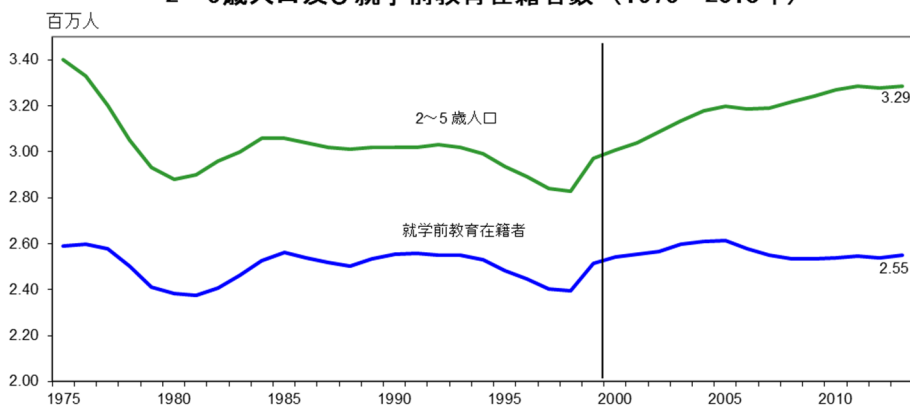
(単位:人)

	フランス生まれ		合計
	フランス生まれ	外国生まれ	
ヨーロッパ	489,321	131,462	620,782
EU (27か国)	427,721	98,811	526,532
その他	61,599	32,651	94,251
アフリカ	1,363,800	164,087	1,527,887
アルジェリア	409,203	45,889	455,092
モロッコ	395,975	31,649	427,624
チュニジア	125,564	11,169	136,733
その他	433,058	75,380	508,437
アジア	379,077	49,499	428,576
トルコ	162,482	14,918	177,399
カンボジア・ラオス・ベトナム	66,890	2,863	69,753
その他	149,705	31,719	181,425
アメリカ・オセアニア	141,756	31,565	173,321
合計	2,373,954	376,613	2,750,567

フランス本土及び海外県の数値。

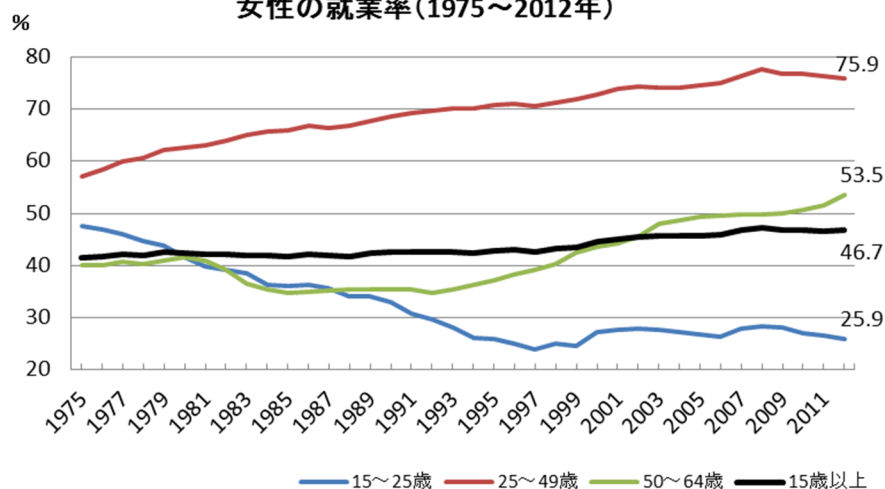
(出典) Insee, recensement 2011, exploitation complémentaire

2~5歳人口及び就学前教育在籍者数 (1975~2013年)



注: 1999年以前は仏本土, 2000年以降は仏本土及び海外県(マヨットを除く)。公立及び私立。
(出典) MENESR DEPP RERS 2014

女性の就業率(1975～2012年)



フランス本土の数値。

(出典) Insee, enquêtes Emploi (calculs Insee)

18歳未満の子供を持つ家庭

(単位:千人)

	家庭数			未成年の子供数		
	1999	2006	2011	1999	2006	2011
カップルで構成される家庭	6,339	6,267	6,254	11,664	11,372	11,351
1人親家庭	1,289	1,542	1,721	2,022	2,426	2,714
18歳未満の子供を持つ家庭合計	7,628	7,809	7,975	13,686	13,797	14,065
1人親家庭の割合 (%)	16.9	19.7	21.6	14.8	17.6	19.3
1人親家庭のうち母子家庭の割合 (%)	88.5	86.4	84.8	88.3	87.2	85.8

フランス本土及び海外県 (マヨットを除く) の数値。

(出典) INSEE France, portrait social-édition 2014

世帯の構成と就業状況（2013年）

（単位：千人）

	女性	男性	合計
単身世帯	1,773	2,236	4,009
うち -フルタイム就業率	78.3	91.2	85.4
-パートタイム就業率	21.7	8.8	14.6
1人親家庭	1,321	651	1,971
うち -フルタイム就業率	70.6	88.6	76.5
-パートタイム就業率	29.4	11.4	23.5
子供のいないカップル	2,811	2,870	5,681
うち -フルタイム就業率	71.9	91.4	81.7
-パートタイム就業率	28.1	8.6	18.3
子供のいるカップル	5,966	7,180	13,146
うち -フルタイム就業率	65.2	94.5	81.2
-パートタイム就業率	34.8	5.5	18.8
子供が1人のカップル	2,235	2,572	4,806
うち -フルタイム就業率	72.2	94.1	83.9
-パートタイム就業率	27.8	5.9	16.1
子供が2人のカップル	2,678	3,152	5,830
うち -フルタイム就業率	63.0	95.1	80.3
-パートタイム就業率	37.0	4.9	19.7
子供が3人以上のカップル	1,054	1,456	2,510
うち -フルタイム就業率	56.2	93.7	78.0
-パートタイム就業率	43.8	6.3	22.0
その他	471	486	957
うち -フルタイム就業率	70.3	89.5	80.0
-パートタイム就業率	29.7	10.5	20.0
合計	12,341	13,423	25,764

フランス本土の数値。世帯人口、15歳以上の就業者。

（出典）Insee, enquête Emploi 2013

初等中等教育の学校体系に関する研究
報告書 1
諸外国における就学前教育の無償化制度に関する調査研究

平成 27 年(2015 年) 3 月

発行者 国立教育政策研究所

住 所 〒100-8951

東京都千代田区霞が関 3 丁目 2 番 2 号

電 話 03-6733-6833 (代)

印 刷 (株) 進英プリント