

## EC 保育ネットワーク・レポート

「ヨーロッパのファミリーデイケア」

福 川 須 美

### FAMILY DAY CARE IN EUROPE:

Report Prepared for European Commission Network on Childcare and Other Measures  
to Reconcile Employment and Family Responsibilities by Malene Karlsson

Sumi FUKUKAWA

#### はじめに ——わが国のファミリーデイケア

わが国においては、戦後50年、乳幼児の保育を担ってきたのは主要には児童福祉法に定められた認可保育所であり、現在、全国には2万カ所を超える公立・私立の認可保育所が存在し、170万人近い乳幼児が保育されている。しかし、保育の場は認可保育所のみではなく、様々な認可外保育施設が併存してきた事も周知のとおりである。そしてそれらが認可保育所の補完的役割をはじめとして、働く親たちの労働と生活を支えるために必須の保育要求に開拓的に応えてきた側面を看過することはできない。

その一つに「保育者がその自宅で他人の子どもを報酬をもらって保育する」という家庭的保育（ファミリーデイケア）の形態がある。産休明け保育や乳児保育が認可保育所ではまだほとんど行われていなかった1960年頃から、児童福祉法第24条の「その他の適切な保護」の一環として、政令指定都市など大都市とその周辺を中心に自治体独自の補助事業や委託事業として始まった。1970年代をピークに各地に広がるが、80年代に入ると減少しはじめ、1990年代初めには全国で約120の自治体に残るのみとなっていた。しかもこれら自治体の保育行政担当者の間における制度の将来に関する考え方は継続から廃止まで多様であった。すなわち1992年実施の全国調査結果では、79自治体の保育担当者のうち「乳児保育の需要は高まっているので認可保育所の補完としての存在意義がある」を選んだのは42(53%)「乳児保育には適切な場と考えるので今後も認可保育所と両輪で存続させていく」は13(16%)「存続させたいが、後継者難等の問題があり、前途が危ぶまれる」が5(6%)、「認可保育所は乳幼児とも量的には需要を充足

したのでこの制度はいずれ必要なくなる」が10(13%)、「その他」が9(11%)であった。<sup>※1)</sup>

制度の存在すら関係者以外にはほとんど知られなくなり、保育者の新規募集も停止状態が続いていた頃、1990年11月東京都の児童福祉審議会が将来的には制度の見直し・廃止を予期させる答申を提出したことがきっかけになって、制度の危機に目覚めた保護者や保育者たちの運動と訴えが各地の自治体を動かし、保育補助者や複数制の実施、保育者の新規募集再開など制度の再生に向かう動きが始まった。<sup>※2)</sup>

その後東京都では保育事業研究会（平成6年度）、保育事業検討委員会（平成7年度）による報告を踏まえて「保育所と並ぶ保育資源の一つとして活用」する方向に転換し、いくつかの市・区では運営基準や事業補助の見直しが進められている。<sup>※3)</sup>

事業を行っている自治体の条例、要綱、規則を見ると、保育者の資格条件や保育専用室の条件、自治体の責任・指導監督の範囲等はそれぞれ微妙に違いがあるが、産休明けからの乳児をおよそ3歳頃まで家庭的な環境で保育する小規模の保育は、保護者の労働条件や子どもの個別的条件に合わせての配慮がし易く、幾つかの調査結果から見ても利用者の満足度は世話をする保育者自身に対しても非常に高い。<sup>※4)</sup>

ただ、産休明けからの保育であることから、突然死の危険も抱えており、実際に死亡した場合、保育者の側に落ち度はなくとも精神的な打撃は大きい。しかし、自治体の事業である点で、保育者も保護者もその他様々な問題解決の際の仲裁を自治体の責任者に求めることができる。実際、保育者達自身も「安心して保育できる」条件として、将来的にも「自治体の公的制度としての整備充実」を望む声は強い。<sup>※5)</sup>

また、多くの場合保育者が一人の（複数の場合を含む自治体もあるが）家庭的な規模の保育であり、個人の家庭を保育の場とする故に、保育内容や保育条件は様々であり、多くの自治体は保育者のボランティア精神に依存して、正規の労働としての条件整備が遅れたままになっている。逆に、中高年女性のパート労働の場合と同様に、夫の被扶養者としての範囲にとどまるために、保育者自身が経済的自立を回避する例もある。

さらに自治体ごとの事業であるゆえに、制度の名称もさまざま、自治体の補助・助成施策もさまざまと地域格差が非常に著しいのが実態である。<sup>註6)</sup>

以上のような家庭的保育制度は市区町村の事業であって、都道府県による助成は東京都以外は非常に少ない。また厚生省は児童福祉法第24条の「その他の適切な保護」に努力する自治体の事業に対して、これまで具体的には何の援助もせず、国としての責任を回避してきたとしか言いようがない。

最近の厚生省の施策においても、駅型保育モデル事業、企業内保育施設の助成、在宅保育サービス事業（ベビーシッター）への助成などの保育産業育成策は展開しているが、長年にわたり地域の住民の需要にこたえて、苦しい財政をやりくりしながら乳児保育や長時間保育を担い、辛うじて地方自治体の助成を受けている無認可保育室や家庭的保育制度に対しての具体的施策は組まれていない。

1996年3月に発足した児童福祉審議会の基本問題部会では現行保育制度の見直しについての論議が行われたが、公開された議事録によれば、地域のあらゆる保育資源の活用という視点から、この制度もベビーシッターなど他の認可外保育とともに、国レベルの議論の俎上に乗せられてはいるが、現時点では明確な位置づけは定かではない。

折しも、EC保育ネットワークによるヨーロッパのファミリーデイケアに関する報告書を入手した。戦後50年余を経過した保育制度のなかで、細々とではあるが、なくてはならない保育の場として働く父母と子どもたちを支えてきた家庭的保育制度を、今後どのように位置づけていくか、ヨーロッパの同様の保育形態から多くの示唆を得られるのではないかとと思われるので、ここに翻訳紹介することにしたい。

家庭的保育の形態をとる保育は非常に多くの国々に存在し、この報告書に採り上げられた欧州16カ国

のほかに、筆者の知るかぎりでは、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドにも存在する。<sup>註7)</sup>

## 1. EC保育ネットワークによるヨーロッパのファミリーデイケアに関する報告書の背景

ここに紹介するヨーロッパのファミリーデイケアに関する報告書は、EC（現在EU）の職業・労使関係および社会的条件に関する男女平等委員会のなかの「職業と家庭との両立および保育に関するネットワーク」(European Commission Network on Childcare and Other Measures to Reconcile Employment and Family Responsibilities) によって作成されたものである。(EC保育ネットワークと略す)

EU（当時はEC）は1973年、男女平等のための具体的な行動計画に着手して以来、第1次、第2次、第3次と着々と行動を展開し、1996年からは第4次行動計画に取りかかっている。第2次行動計画では、労働とケアに関する社会システム全体の見直しと新たなシステムの構築という戦略目標を定め、1986年専門家によるチャイルドケア・ネットワークを設置した。同ネットワークは男女平等委員会の6つのネットワーク(研究協力機構)の一つで、コーディネーターのピーター・モスと加盟国から各一名ずつ派遣された12名の専門家によって構成されていた。

1988年、同ネットワークは『保育と男女平等』というタイトルのレポートをEC委員会に提出し、全加盟国はそれに基づくEC理事会提案の「保育に関する勧告」を満場一致で採択しているが、すでにこの1988年の報告書は、ファミリーデイケアがほとんどの加盟国に存在し、両親が働いたり訓練を受けたりしている間、子どもの世話をする重要な役割を果たしていることを明らかにしている。<sup>註8)</sup>

1991年、第3次行動計画の開始に当たって、同ネットワークは冒頭の新名称に発展的に改称され、強化された。新たな名称になったネットワークは、1988年報告を受け継いで、1995年にファミリーデイケアに関する報告書を提出したのである。何故ファミリーデイケアに注目するのかについて、ピーター・モスは同報告書の「はじめに」で以下に訳す通り二つの理由を挙げている。

「まず第一に、この形態の保育サービスは、フラン

ス、イギリスのように、ある程度は公的に把握されている国や、デンマークのように地方自治体の雇用者である例もあるが、多くの国では公けに知られることもなく、公的統計に把握されもしない非常に多数の人々によって担われ、ひっそりと続けられている。しかし、実際には多くの子どもたちと両親の生活にとって重要な役割を果たし、職業と家庭責任の両立にとっても必須の貢献をしている故である。

第二の理由は、先行の報告書はファミリーデイケアよりも施設型の保育（保育所、幼稚園、就学前学校、年齢統合型施設等）に、はるかに大きな関心をはらった。さらに重要なことに、EUの男女平等プログラムの一環として、ECの男女平等委員会によって設置された保育ネットワークにとって、ファミリーデイケアは重要な問題だからである。ファミリーデイケアは50万人を超えるほど多数の女性に雇用の機会を与え——稀な例を除いてファミリーデイケアラーは女性である。そして、この報告が示すように、低賃金で労働条件も悪く、訓練も限られ、キャリアの機会にも恵まれないことがあまりにも多い。また彼女等は労働市場における女性の不利な立場、幼児対象の仕事に対する低い評価の例証となることが多々ある。報告はファミリーデイケアラーの訓練、条件、地位に関する重要な問題を取上げ、どのようにしてその労働者としての地位をその仕事の重要性に見合うものに改善しうるかについて問題を提起しているのである。

この報告書は保育サービスに関するEUの新しい政策——それはファミリーデイケアを含む——に関連するものとして読んでいただきたい。

1992年3月に全加盟国によって採択された「保育に関する勧告」には、保育サービスが含むべきいくつかの原則が定められている。すなわち①高い利用可能性、②ケアと教育の結合、③特別のニーズを持つ子ども（障害児）も利用可能なこと、④基礎的、継続的なワーカーのための訓練つまり「その仕事の重要性和社会的教育的価値にふさわしい」訓練。

この報告作成にあたっては、各国の組織、研究者が情報収集や調査に協力しているが、特にデンマーク生まれのマレーネ・カールソン（現在はスウェーデン在住）はデンマークやスウェーデンのファミリーデイケアに関して広範囲の仕事を手がけるのみでなく、部分的にはインターナショナル・ファミリーデイ

ア・オーガニゼーションのための仕事を通してであるが、他の多くの国のファミリーデイケアの実態に精通しており、この報告の執筆者である。」

## 2. 報告書作成の経過と報告書の構成

国により、様々な違いを持つファミリーデイケアについて、レポート作成の苦労とその構成の枠組みについて、マレーネ・カールソンは序論<sup>4)</sup>に次のように記している。

「ヨーロッパ16カ国についてレポートするには多くの情報を集める必要がある。ファミリーデイケアの様相は、それぞれの国によって大きく異なっているため、定式的調査項目は役に立たないだろうということがすぐにはっきりした。さらに、私の目的は「なぜ」「どうやって」とすべてについて尋ね、すべての「もちろん」とか「当たり前」とかの裏に隠れている事柄を見つけたことであった。われわれはみんな、自分がしている事や自分たちの社会が承認している特色を信じこんでいる。なにが客観的で当然のことと思うかについての問いに答えるのは難しいだろう。時には、ある国で働く人にとってはあまりに自明のことである故それについて言及することなど思いもよらないようなことが、実は最も興味深く、重要な情報であったりするのだ。このことは同時に、このレポートにまだ含まれていない相対的な情報があるかもしれないことを示唆しており、その理由は簡単で、だれもその事を言ったり、質問したりなど考えたこともないだけである。

そこで質問項目を使用するかわりに、私（マレーネ・カールソン）は各国の「キー・パーソン」たちを通して仕事をし、レポートや統計その他の情報を依頼してきた。関係各国の半数に個人的な訪問をしながら、この情報を読むことで、問題点が引き出され、さらに質問を行った。この企画の重要なネットワークはIFDCO（インターナショナル・ファミリーデイケア・オーガニゼーション）であった。この組織を通じて、そしてまたそこが主催した国際会議を通じて、私はほとんどのヨーロッパ諸国と連絡をつけることができた。

IFDCOのメンバーは情報を提供するのに寛大であり、私がかれの国の他のキー・パーソンに連絡をつけるのを援助してくれた。私を助けるために

時間を割き、知識を提供してくれた寛大な人々すべてに感謝をしたい。かれらの援助なしにはこの報告書は決して生まれることはできなかったであろう。

報告書は、16カ国からの情報をまとめたヨーロッパの状況概要を最初に述べて、読者がファミリーデイケアについての主要な特徴を理解できるように企図した。これに続いて、各国の概要がそれぞれに準備された。各国の概要は次のような短い節に分かれている。各国の実情、幼児のために供給されるあらゆるサービスにおけるファミリーデイケアの社会的貢献、ファミリーデイケアに対する補助金や規制の面における公的な介入、組織および労働組合、訓練と援助、そしてfdc（ファミリーデイケアラー）の雇用条件。

次に再吟味から浮上する三つの重要問題についての論議が続く。そしてもっと広範にはヨーロッパ人にとってのファミリーデイケアとその組織についての論議、そして実のところはグローバルなレベルの論議でもあるが、施設型ケアかファミリーデイケアか——どちらが望ましいか？自由か安全保障か——ファミリーデイケアラーは組織に雇用されるか自営業か、どちらに賛成、反対か。ファミリーデイケアの専門職化——それは可能で望ましいことか。

最後の章で、私は、とくにこれらの重要問題に関する結論と勧告を提出している。この章は私の見解を反映しており、必ずしもネットワークやECの見解とは限らない。私はそれらが討論を刺激し、将来の政策策定に貢献できることを望んでいる。」

報告書の目次は下記のとおりである。

#### 序 論

- 1) ファミリーデイケアとは
- 2) 定義
- 3) ファミリーデイケアに従事するのは誰か
- 4) 報告書の準備と構成

#### 概 要

- 1) 各国の沿革
- 2) ファミリーデイケアの社会的貢献
- 3) 公的介入——補助金、規制
- 4) 組織および労働組合
- 5) 訓練と援助
- 6) 雇用

#### 各国の概要（16カ国）

オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイル

ランド、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、イギリス

#### 問題点

施設型保育かファミリーデイケアか

自由か安全保障か

ファミリーデイケアの専門性——あり得るか？

#### 結論と勧告

子どもの権利

両親の権利

保育者の権利

勧告

以上の報告書の内容から、紙幅の関係で次に序論の残りと概要の章のみについて全文を翻訳紹介する。

### 3. 序論

#### 1) ファミリーデイケアとは

「多くの子どもたちは、両親が働いたり勉強している間、両親以外から世話をされている。施設型サービス（例えば保育所）は重要であるが、個人によるケアもまたとりわけ3歳未満の子どもたちのために広く利用されている。3歳から4歳の間にほとんどの子どもたちは学校（普通はナーサリー・スクール、しかし4歳になると義務教育年齢前に小学校に入学を認める国が2～3ある）か幼稚園に通いはじめる。しかし個人のケアはなお重要である。なぜなら学校や幼稚園が休みの時に彼らは度々子どもたちを世話するだろうから。子どもたちが学校や幼稚園に通わないところでは、個人のケアは子どもたちが義務教育年齢になるまでは両親が働いている間の主要なケア形態である。

個人によるケアの形態には多くの種類がある。

1. 親戚、とくに祖父母
2. 近隣の人や友人（例えばすでに家族がよく知っている人）
3. 子どもの自宅でケアする人（例えばナニー、ベビーシッター、オ・ペアー（住み込みの手伝い人）、母親の手代り等）
4. ケアをする人の自宅で子どもたちの世話をする人（ファミリーデイケアラー）

このレポートの焦点はこれらの四形態のなかの最後のファミリーデイケアにある。

第1表 ファミリーデイケアに関する各国の呼称  
(Table 1 : Terms used for family day care in different countries)

	(公用語)	(公用語の英語訳)	(通称)
Austria	Tagesmutter	Day Mother	Tagesmutter
Belgium [Flemish]	Opvanggezin	Receiving Family	Onthaalmoeder
[French]	Gardienne encadrée	Supervised Minder	Gardienne
	Gardienne indépendante	Independent Minder	
Denmark	Degplejer	Day Carer	Dagplejemor
Finland [Finnish]	Perhepäivähoitaja	Family Day Carer	Perhepäivähoitaja
[Swedish]	Familjedagvårdare	Family Day Carer	Familjedagvårdare
France	Assistante Maternelle	Mother's Assistant	Nourrice
Germany	Tagespflegeperson	Day Care Person	Tagesmutter
Greece	-No term-		-No term-
Italy	-No term-		-No term-
Ireland	-No term-		Childminder
Luxembourg [French]	Gerdienne	Minder	Gadienne
[German]	Tegesmutter	Day Mother	Tagesmutter
Nether- lands	Gastouder	Guest Parent	Gastouder
Norway	Familjebarnehageassistent	Family Kindergarten Assistant	Dagmamma
Portugal	Ama	(of love)	Ama
Spain	-No term-		-No term-
Sweden	Dagbarnvårdare	Daychild Carer	Dagmamma
UK	Childminder		Childminder

注) 'Family Day Care In Europe', 6pより

なお柏女氏によれば(注7参照)、ニュージーランドではHome-based services (Nanny)、オーストラリアではHome day care (Nanny, Family day care) とのことである。

このレポートの目的のために、わたしはファミリーデイケアラーを「自宅で他人の子どもたちを報酬をもって世話する人」と定義した。しかしながらファミリーデイケアはそう定義しても、個人のケアの一分野にすぎないし、このレポートのなかに登場するファミリーデイケアの問題点のいくつかはすべてのまたはいずれかの他のタイプの個人のケアにも当てはまるということが常に私の脳裏に去来する。実際、ファミリーデイケアの概念を拡張して、二人以上のケアラーと一緒に仕事をしたり、ケアラーが子どもの家庭に出かけていく場合も含める国もいくつかある。例えばフィンランドでは二、三人で最高12人の子どもたちを、場所を借りても「家庭的であることを前提」で世話をする形態もファミリーデイケアに該当する。他方デンマークやスウェーデンではフィンランドと同様、異なる家族の子どもたち数人をそのなかのいずれかの子どもの家庭で保育する場合もファミリーデイケアに含まれる。

報告書はオーストリア、フィンランド、ノルウェーそしてスウェーデンとともに、EU(1994年)の加盟国12カ国にも焦点を当てている。ファミリーデイケアラーはこれらすべての国にも存在している。しかしながら国家間の主要な違いは、組織化や公的介入のレベルとともにファミリーデイケアの量的差異にある。(例えばギリシャ、イタリア、スペインにはまれである)」

## 2) 定義

「国により、名称もさまざまで、呼称のない国もある。多くの国では通称と公的な名称が同じである。しかしベルギー(フラマン語地域)、デンマーク、フィンランド、ドイツ、ノルウェー、スウェーデンでは「デイ・マザー」は非公式用語である。逆にこれらの国々では、ファミリーデイケアに対してもっと専門的な地位を与え、保育者は母親の代理者というわけではないことを強調したいと望んでいるように思われる。フランスでも同様に「アシスタント・マテルネ」は母親の援助者を示唆しており、母親に代わる者とはしていないし、一方ドイツの用語「ガストーデル」あるいは「ゲスト・ペアレント」もファミリーデイケアの保育者が母親代わりではないことを強調している。

公的な用語として「デイ・マザー」とは別の単語

を使うこと——例としてドイツの「デイ・ケア・パーソン」やフランスの「マザーズアシスタント(男女)」——は、ファミリーデイケアの仕事を女性のなすべき天命のように考えることを避けているが、通称としての「デイ・マザー」は、この仕事がほとんど完全に女性によって担われている現実を反映している。

ファミリーデイケアが公認されるにはその正確な公的用語の確立は非常に重要であるだろう。しかし多くの国の公的用語は丈長かつ複雑でとても通称として使用されそうもない。注目すべき例外はポルトガルの用語である。「アマ」は短いだけでなく、愛つまり「アモーレ」と密接に関連していることばである。それは「マザー」という単語を使わずに暖かい関係を示している。

英国において公的にも通称としてもいまなお最も多く使用されている英語の単語は「チャイルドマインディング」であるが、これは子どもを保護するとか、安全に見守るという非常に狭い概念を意味している。「マインダー」という語は通常ファミリーデイケアラーと同時に、ボディガードのことを指す)もう一つの用語は、英語圏で使用が増えている「ファミリーデイケア」である。この報告書では全体を通じてこの言葉を使用し、ファミリーデイケアラーをfdcと略記する。」

わが国の場合、国の公的用語としての統一的名称は、冒頭で述べたように存在しないわけだが、制度のある自治体ごとの名称は、筆者の調査によると、「家庭福祉員」(東京都、名古屋市、長野市、水戸市、札幌市)、「家庭保育福祉員」(横浜市、横須賀市、福山市)、「家庭保育員」(栃木市、久留米市、北九州市)、「昼間里親」(京都市)、「赤ちゃんホーム」(堺市、神戸市、下関市)、「家庭保育室」(豊中市、守口市、茨木市)などがあり、各自治体の公的名称としては母親という言葉は含まれていないが、東京都の通称として従来「保育ママ」が使用されており、現在のところマスコミでも総称する場合にはほとんど「保育ママ」を使用している。

名称の多様さに驚きつつ各地の歴史に興味も湧くが、統一的名称の必要にも迫られる。「家庭福祉員」では高齢者福祉と混同のおそれもあり、保育者が単独とは限らない故「家庭保育室」「家庭型保育」とす

るか、自治体の事業としての意味を込めて「家庭的保育制度」とするか、なかなか決めがたいが、今のところ筆者は自治体の事業を指す場合「家庭的保育制度」としてきた。

しかしなお保育者自身の名称の問題が残る。法的にはわが国の児童福祉施設の保育従事者は「保母」というが、家庭的保育従事者と保育所保母と同じ名称でよいだろうか。しかも、「保母」という名称は男性保育者の存在を考えれば、資格としての名称だからと議論を避けて、改称の必要があると常々考えているところでもある。「保母」「保育ママ」にはまさにEC委員会の指摘するように「母」という言葉が入っている。今後、統一的名称をどうするか、育児や保育に関する男女共同参加・ジェンダーの視点、EUの議論も踏まえて、慎重な論議が必要であろう。EUでは既に男性保育者の問題に取り組み、それは「父親」概念の再検討にも及んでいる。<sup>※9)</sup>

### 3) ファミリーデイケアラーとは

「ファミリーデイケアは多くの異なった方法で組織化されているが、fdcの基本的な仕事は何処で行われているのと同じである。すべての国にどんな人がfdcになるかを示す調査があるわけではないが、しかしfdcになった人たちはよく似ていてそっくりである。

ほとんどのfdcは女性であり、多くは結婚するか共同生活をしている。fdcたちはあらゆる経歴の持ち主であり、前職はあらゆる職業におよぶが、例えば大学卒のような高水準の教育を受けた女性はあまりいない。(またこのグループは子持ちでも家庭の外で雇用されることを望む傾向が最も強い)

ほとんどのfdcにはみんな自分の扶養する子どもたちがいる。fdcの仕事を始める典型的な動機は自分の子どもを他人に預けないでいくらかのお金を稼ぎたいという願いである。ほぼ彼女らには一人か二人の子どもがいる。このことは今日欧州のほとんどの母親たちに当てはまるのみならず、多くの国が規則でfdcが世話する子どもたちの人数を制限しているのは女性が大家族を持つ機会を制限している。平均するとfdcは世話する子どもたちの母親よりもいくぶん年上である。

ファミリーデイケアは都市ではむしろ普及していないことが一般的なケースのように思われる。つまりより大きい就業機会、あまり適切ではない住居、

他のタイプのサービスを利用できるより幅広い可能性など、いくつかの要因に因るだろう。

fdcがケアする子どもの平均的人数は、国によりまちまちで、規制が実効あるかどうかによって違っている。また、子どもたちの年齢もバラエティに富み、各国の出産・育児休暇規定（両親がいつ職場に復帰するかを決める）の長さ、ナーサリー・スクールや幼稚園の利用機会や保育時間、義務教育就学年齢によって変化する。すでに記したようにfdcはほとんど3~4歳までの乳幼児をケアするが、しかし多くの国のファミリーデイケアには、もっと年上の子どもたちも一般的に見かけられる。

ファミリーデイケアラーたちの職業的な地位についてみると、国によってかなり異なるが、とくに2つの主要な基準に基づいて分類できる。すなわち自営業か雇用者か。独立経営かあるいは自治体か民間組織か何らかの管理機関の傘下にあるかである。後者は以降の叙述では「組織的ファミリーデイケアシステム」ということにする。様々な種類のありうる職業的地位についてはこの報告の「概要」でもっと詳細に論議する。

もう一つの重要な差異はファミリーデイケアの法的地位である。多くの国では法律上で通常は公的権威による認定や登録を必要としている。そうなのはいても自営業のファミリーデイケアの一部は公的認定なしに、実際違法に営業している。違法なファミリーデイケアの比重は国により異なり、公的な統計には「姿を現さない」ため正確な把握は難しい。」

## 4. 概 要

### 1) 各国の沿革

「ほとんどの国では、義務教育は6歳から始まる。就学前、多くの国では3歳以上の子どものために訓育的・教育的性格のサービス（幼稚園、ナーサリー・スクール）を広く発展させてきた。北欧諸国では、これらのサービスは両親が働いている間に子どもに教育とケアの両方を提供するために発展してきた。いずれにしろ、これらのサービスは通常は働く両親の保育要求を考慮してはいないが、しかしながら、実際には、働く両親が保育の手筈を整えるに際しての重要な助けになっている。

3歳未満の子どもにとっては、保育所やファミリーデイケアは利用可能な主要なサービスであった。

しかしながら3歳未満児と以上児の両方が参加する異年齢統合型保育施設や育児休暇を発展させてきた国もいくつかある。周知のごとく北欧諸国のように、この休暇が有給の場合、ほとんどの両親は家庭で生後1年かそれに近い期間子どもたちのケアをするためにこの権利を利用している。

ファミリーデイケアの歴史は工業化の歴史と密接に関連している。もちろん、以前から幼児をもつ母親が雇用される例は多いが、しかし農村地域では子どものケアは度々大家族や社会的ネットワーク(事実、今なお引き続き3歳未満児のケアの重要な資源である国が多い)によって提供された。工業が労働者を必要とする場合、多くの人々の生きるための唯一の道は、就職するためにその家族を離れて発展する都市に移動することであり、それは取りも直さず家庭外での保育を必要とする子どもたちが増えることである。これはいろいろな国々でそれぞれ異なる時期に起こった。

現代のfdcには多くの先祖がある。上流階級の家族は「乳母」を赤ん坊の授乳のために雇うのが常だった。子守は子どもの家庭に滞在するか、自分の家に連れていくかのどちらかで、赤ん坊は成長して離乳が完了したと考えられるまでは子守の家族と一緒に暮らしただろう。「子守」(ナニー)は、子どもが幼児期の間の世話をするためにその家族と同居したが、fdcのまた別の先輩である。——そして今なお多くの国に、さまざまな形態、さまざまな名称で見出される。

公権力が幼児のケアに関心をもった最初の証拠は早くも14世紀フランスにある。当時は「子守」は、子どもの家庭もしくは自分の家庭で多くの幼児の世話をした。これらの子守は行政当局を通して発見され、1350年には、最初の規制として子守の給与の固定化と事業の管理監督のための委員会の設置が行われた。

デンマークは近代(1888)において個人の家庭での保育を規制した最初の国である。ベルギーではファミリーデイケアに関する最初の法律は1919年に出現したが、第一次大戦後に多くの女性が労働力として、子どもを個人のfdcに託して国の再建に参加しなければならなかった事情による。第二次大戦後のイギリスにはこれとよく似た状況が起こった。両国の事態は、女性がもしも他人の子どもたちを報酬を受けて

自分の家庭で保育する場合は地方自治体に登録しなければならないという法律に落着いた。

また、ファミリーデイケアが里親から発展した国もある。スウェーデンでは大都市の地方当局の里親仲介者が、母親と子どもを完全に引き離すことを避ける目的で、子どもの「昼間里親」を見つけようと努力したことに始まる。ルクセンブルクでは今日のファミリーデイケアは、里親から自分の家庭に戻る子どもたちを援助するという、里親のひとつの発展形態と見なされている。フランスではファミリーデイケアと里親はなお多くの関係があり、ケアする人の公的名称は同じであり、法律や規制は密接に関連している。ドイツやオーストリアでも同様にその関係は非常に深く、同じ組織が里親とファミリーデイケアとともに仕事をしてきた。」

わが国の場合もまさに、第二次大戦後「昼間里親」制度が国によって提起されたが、実際には長続きせず、唯一京都市のみが制度を大幅に改善して今日もその名称を引き継いでいる。<sup>※10)</sup>

以下、「おわりに」まで、概要の残りの部分の全訳である。

## 2) ファミリーデイケアの社会的貢献

ほとんどの国々では幼児、とくに3歳未満児のためのサービスが不足している。スウェーデンとフィンランドのみが公的な援助による供給が適切な範囲で行われている事を報告し得ただけである。(そしてデンマークは1996年までに達成を目指している)多くの国ではサービスについての需要を測定することが困難であるに違いないが、その理由は単に子どもたちが多くの場合親戚とりわけ祖母にケアされており、もし彼らが利用できるようになれば、もっとフォーマルなケアに転入するかもしれないということだけとは限らない。同様に現在は雇用されていないか、非常に短時間しか働いていない母親が、もし利用できるよなったり、就職口や長時間の仕事を見つめる機会があれば、子どもたちのためのフォーマルなサービスを利用するかもしれないのである。

多くの国々では不十分な統計しかなく、ファミリーデイケアの貢献度を比較するのは困難である。しかしながらフランス、デンマーク、フィンランド、ベルギー、アイルランド、イギリス、ドイツ、オー



ストリア、ノルウェー、ルクセンブルク、ポルトガルでは3歳未満児にとって、ファミリーデイケアは多分もっとも普通に利用されるフォーマルなサービス（親戚や家族の友人によるケアを除外していることを意味する）である。主な例外つまりファミリーデイケアがすべての年齢にわたって普及していないように見える国は、ギリシャ、イタリア、スペインである。完全な正確さに欠けるのは登録あるいは公的に認可されたfdcに関する不十分な統計のせいだけではなく、未登録のfdcの数値が大きい国があるからでもある。

3歳以上の子どもたちや学齢児にとってはファミリーデイケアはそれほど重要な役割を果たしてはいない。ナースリー・スクールあるいは幼稚園がほとんどの3歳以上の子どもたちに普及しているところでは、ファミリーデイケアはこの時点で放課後の補完的なサービスを提供しはじめる。そうでない場合には子どもたちが就学年齢に達するまで、フルタイムのケアを提供し続けるだろうということである。

### 3) 公的な介入

#### 〔補助金〕

ファミリーデイケアの費用は直接的な費用、例えば保育者の給料や食費、施設・設備費と、管理、指導監督、訓練のための間接的費用の二つに分けられる。政府（国、州または市区等地方自治体）と親との間の費用分担は国によりそれぞれやり方が異なる。数カ国は公的な資金を直接的な経費に広範囲に支出しており、その支出方法は直接fdcに支払うか、あるいは通常はなんらかの減税の仕組みを通して両親に直接補助するかである。両方のシステムを組合わせている国（例、フランス）も数カ国ある。北欧諸国ではほとんどのfdcは直接、公共財源によって支えられており、通常地方自治体の従業員である。もうひとつの公的な補助金の支出方法は、組織的なファミリーデイケアシステムを運営する民間組織に財政援助をする方法である。（ドイツ、オーストリア、ベルギー、フランス、ポルトガル）これらの組織は、日常的な援助や指導監督を含む様々なサービスを行い、ある場合にはfdcに支払うこともありうる。公的資金はfdcが運営している組織を援助するかもしれないし、それは独立自営のfdcにもある範囲で援助サービスを提供するかもしれない。

二、三の国（オランダ、ドイツ、イギリス）では、公的な援助サービスの不足に対応して雇用主が援助するファミリーデイケアシステムが出現している。

#### 〔規制〕

ファミリーデイケアの規制の範囲は、この報告が扱っているさまざまな国々においても極端にばらつきがある。法律や規制が全くない国もあれば地方自治体に雇用されているfdcのみを規制するところもあり、一方、詳細にわたりすべてのfdcを規制し、全くの私的な方法で営業することを違法とするところもある。法律により規制される通例の事項は保育者ひとりあたりに許可する子どもの人数であるが、しかし法制上は3人から5人と各国で異なっている。

### 4) 組織および労働組合

fdcが自治体の従業員である国では、労働組合に加盟できる。スウェーデン、フィンランド、ノルウェー、デンマークではfdcは自治体に雇用されており、自治体労働者の大きな労組に参加することができ、ノルウェー以外の加盟率は高い。ノルウェーやオーストリアでは民間組織に雇用されているfdcは民間労組に参加できる。

独立自営のfdcが多数の国では、別種の組織が存在してきた。これらの組織はしばしばそのメンバーにfdc、親、地方自治体の労働者を含み、その主要な目的は全員が関係するファミリーデイケアの一般的条件の改善である。ドイツ、オーストリアにおけるファミリーデイケアのための組織は常々里親の組織と密接な関係があったし、フランスの組織は今もそうであるが、イギリスではファミリーデイケアのみの組織である。これらすべての組織は公的資金援助を受けており、運動団体として行動すると同時にfdcに援助や訓練を施す重要な役割を果たしている。

ベルギーではフランス語とフラマン語を話す両方のfdcたちが自分たちの労働条件を改善しようと組織化を開始した。

組織的ファミリーデイケアシステムを運営する民間組織はノルウェー、ドイツ、オーストリア、オランダ、ベルギー、ルクセンブルク、フランス、ポルトガルにある。

（わが国では唯一横浜市の家庭保育福祉員が市の従業員組合に加盟を認められている）

## 5) 訓練と援助

fdcとして働き始める前に専門的な訓練を必要とする国はない。しかしスウェーデン、フィンランドにおいては、fdcは保母(スウェーデン)としてあるいは一般的ケアラー(フィンランド)としての基礎的訓練を受けるべきであると勧められる。このタイプの訓練に応募すると地方自治体が新たなfdcを雇用する場合に優先されるが、もしこの訓練を受けてない場合には可能な時期に受けることを承諾しなければならないだろう。訓練された応募者が不足している場合、地方自治体はしばしば訓練期間中はfdcを有給にする。そうしないと彼女は自分の時間を割かなければならなくなるだろう。ポルトガル、オーストリア、デンマークでは、組織的な体制に参加したいすべてのfdcには義務として特別入門コースがあり、一方オランダ、ベルギー、ドイツのようないくつかの国には非強制的な入門コースの存在が見出せる。

現任訓練は組織的ファミリーデイケアシステムのあるほとんどの国でfdcも利用できる。これらの国ではシステムを運営する地方自治体や組織が、通常は有給でfdcのための現任訓練を義務づけている。現任訓練はまた、通常は援助組織によって自営業のfdcにも提供されるだろう。その際は訓練はめったに強制されることはなく、fdcはその時間は有給ではない。主要な例外はフランスで、法により、すべてのfdcに60時間の訓練が要請される。つまりすべてのfdcは組織的な機構で働こうと両親に雇われていようと、この訓練を受けなければならないのである。この訓練は一年以上に延長されることもある。

ファミリーデイケアの規制や組織化をはかっている国にはすべて、なんらかのfdcの指導監督システムがあるが、スーパーバイザーの役割には多くの差異がある。自治体の役人に統制機能を任せ、援助は他の機関が行うという国がある。他の場合には、またfdcが自治体に雇用されているところでは、これら二つの役割は一般に同じ人物に任せられている。多くの国はスーパーバイザーが担当すべきfdcの人数を限定したり、勧告したりしているが、一人のスーパーバイザーがfdcの子どもを含む30人の子どもを担当する国(ノルウェー)や最低で35人のfdc(フィンランド)から最高40人のfdc(フランス)を担当する場合と幅がある。

ほとんどの国にはfdcたちの自助グループが見出さ

れる。フィンランド、スウェーデン、デンマークでは、雇われているfdcは互いに協力して、fdcが病気その他で子どもたちの世話ができない場合に代替ケアを確保するシステムをつくるよう義務づけられている。

イギリスとドイツではお互いの助け合いと活気を保つためにグループで仕事をする方を選ぶfdcたちがいるが、それはまたより有利な保険を獲得するためでもある。

フランス、スウェーデン、デンマーク、フィンランドでは多くの自治体がfdcたちの交流場所を提供しているが、フランス、スウェーデン、フィンランドでは、これらの場所にfdcたちの仕事を援助する人物が雇用されている。ノルウェーとスウェーデンではfdcたちが保育所等のセンターに所属するのが極く通常のことになりつつあり、そこではセンターの指導者がfdcたちをスーパーバイズし、また彼女たちはセンターの資源(設備や玩具等)を利用できる。

## 6) 雇 用

主要な従業上の地位は三種類ある。すなわち自営業、自営だが何らかの援助システムに所属している場合、雇用されている場合である。fdcたちが通常これらの地位のひとつに絞られない特殊な国もあるが、しかし通常はどれかひとつの地位が支配的である。

完全に独立して働くケアラーは全く規制なしか、あるいはなんらかの公的な登録・認可を必要とするかどちらかであろう。前者はほとんど全ての国に存在するが、一般にその状態はほとんど知られていない。自営で独立しているfdcは数カ国、特にドイツ、アイルランド、ルクセンブルク、イギリスで優勢である。

自営のケアラーは組織すなわち市か、州か国の部署かに所属していることもある。その組織はポルトガルやオランダのようにfdcに支払い、子どもを配属するだろうし、あるいはまず第一に援助と斡旋機関として機能するだろう。ベルギーとオランダではfdcは自営業者としてよりむしろボランティアと見なされており、報酬は出費を埋める手当てと考えられている。

被雇用者であるファミリーデイケアラーはスウェーデン、デンマーク、フィンランド、ノルウェー、フランス、オーストリアで最も普及しており、最初

の北欧三カ国にファミリーデイケアラーが多い理由でもある。スウェーデン、デンマーク、フィンランドではこれらのfdcは普通地方自治体の雇用者である。オーストリアでは民間組織に雇われている。またノルウェー、フランスでは公共機関か民間組織かに雇われている。

それぞれの国でfdcたちが稼いでいる収入を正確に立証するのは不可能であることがわかった。そのためには課税や社会保障の仕組みのあらゆる面を考慮しなければならないのである。その外に、収入は異なる地域やまた個々のfdcの間でさえない差がありうる。というのは料金とともに何人の子どもを世話するか何時間働くかにもよるからである。しかしながらfdcたちは、概して幼児のためのサービスに従事する他の労働者、彼ら自身も度々低収入（とくに3歳未満児に関する仕事）であるが、それよりも収入が少ないと言える。だが、国によって大きな違いがある。最も高収入で最も雇用条件がよいfdcは北欧諸国の雇用されているfdcたちのなかにいることが判明している。フランスは自営で独立したfdcの収入を規定している唯一の国であり、最低賃金が法律で定められているが、両親はそれ以上支払っているかも知れない。

課税システムは多くの国でfdcに関する問題を引き起こしている。夫婦の収入の両方に課税する国では、最も収入が多い配偶者（普通は夫）は、もしもう一方に一定額を超える収入があれば、より高い税金を払うことになるだろう。この状況ではfdcは度々夫から自分の税金が上がるからこの限度を超える収入を稼がないようにと抵抗されることになるだろう。これはfdcの賃金を低く押さえることに加担し、それは年金をもらう資格が無いことを意味することにもなりうる。

休日、病気休暇、年金などその他の労働条件はfdcの従業上の地位による。一般に雇われているfdcはその仕事に付随する条件としてこれらの利益を享受するが、他方、自営のfdcやボランティアと見なされている場合は無条件で、自分自身で調整しなければならない。

子どもたちはしばしば通常の労働時間より長い時間、fdcと過ごさねばならない、というのは両親には通勤時間がかかるからである。従ってfdcは、低賃金、低条件に加えてしばしば長時間働かねばならな

い。彼女たちは、両親のニーズに合わせつつ労働者集団内部で通常勤務を確保できるセンターのスタッフと違って、交替制勤務を編成出来ないのである。

## おわりに

序論と概要の翻訳は以上である。

ところで、労働省では、仕事と家庭の両立支援の一環として「ファミリー・サポート・センター」事業を開始し、急な残業や子どもの病気の際の一時的保育に対応するため、地域の育児相互援助活動を支援しはじめた。現在は日立市、松本市、貝塚市、岡山市、山口市、宇部市、福岡市、登別市、米子市にサポート・センターが開設している。

さらに、ここ数年間に自治体の施策としての家庭的保育制度の外に、民間事業としての家庭的保育サービスが登場している。NCMA・JAPAN（チャイルドマインダー育成とネットワーク）、「子育てねっとわーく」（札幌市）やベビーシッター会社が訪問保育に加えて在宅保育型のサービスを展開する例も徐々に増えている。また、以前から「エスク」という民間会員制の有償ボランティア的組織もある。これらのサービス事業の具体的な保育水準は事業者にかかされているが、最低基準や保育者の資格や条件についてのナショナル・ミニマムはまだ定まっていない。

認可外の保育サービスをどう位置づけるか、児童福祉法、子どもの権利条約、家庭責任をもつ労働者のためのILO条約などを踏まえて、今後の保育制度がどうあるべきかを検討するに際して、国の将来を担う国民として、すべての乳幼児が公平かつ豊かな保育を保障される保育制度の確立をめざしたいものである。

最も先進的な北欧諸国のように、家庭的保育制度を保育所と同等の選択肢として位置づけるには、相当の改革が必要であると考えるが、現在の時点でも、保育補助者や緊急時の援助、嘱託医制度など、当面すぐにも改善すべき点がいくつかある。<sup>※11)</sup>

EC保育ネットワークの報告は続く各章で、各国別の実情、問題点、結論と勧告へと筆を進め、興味深い内容も多いが、残りは他の機会に譲ることにしたい。

最後に、EC保育ネットワークのレポートコピーを提供いただいた船橋恵子氏（桜美林大学）に感謝

申しあげる。

注1) 1992年実施の「家庭的保育制度実態調査」の結果については同年の第45回日本保育学会大会で発表した。(同大会発表論文集参照) また福川須美「岐路に立つ家庭的保育制度と保育の公的保障」『保育情報』198号、日本保育団体連絡会、1993.9月参照

注2) 家庭福祉員制度を支持する都民の会編「緊急シンポジウム・保育ママ制度の今後をさぐる報告集」1992年1月、全国家庭的保育ネットワーク編「ネットワーク一年のあゆみ」1993年6月、同「全国家庭的保育ネットワーク・ニュースレター集」1996年7月葛飾区家庭福祉員の会編「おあしすー未来をめざして・家庭福祉員の記録」1995年などから活動の様子を知ることができる。

注3) 東京都保育事業検討会調査結果(1995年7月)では23区26市の回答は「認可保育所を重点に考え保育室・家庭福祉員は増やさない」50.9%、「家庭福祉員は拡充、保育室は増やさない」25.5%、「保育室・家庭福祉員とも拡充」11.8%、その他(検討会の結果でニーズ調査する)11.8%であった。東京都保育事業検討委員会「地域における多様な保育施策の着実な前進のために」平成8年3月、28頁参照。

注4) 制度の利用者調査としては家庭福祉員制度研究会「東京都における家庭福祉員制度の調査報告」淑徳短期大学社会福祉学科林千代研究室発行、1978、東京都家庭福祉員研究グループ「利用者実態調査」1980、鈴木真理子「民間小規模保育利用者実態調査」『第35回全国保母養成協議会研究大会発表要旨集』1996、葛飾区家庭福祉員の会「保護者アンケート」1996などがあるが、全国的な調査は行われていない。

注5) 網野武博、益満孝一、尾木まり、福川須美、中館慈子他「保育ネットワークの構築に関する研究Ⅱ 家庭的保育、訪問在宅保育のあり方」『日本総合愛育研究所紀要』第32集、1996、149頁～160頁参照。

注6) 福川須美「家庭的保育制度従事者実態調査報告」『第47回日本保育学会大会発表論文集』1994

注7) 柏目霊峰「ニュージーランド・オーストラリアの保育」『エデュケア』第1巻第5号、栄光教育

研究所、1995、古橋悦子「ドイツの家庭保育：ターゲットスッター制度」『福祉と人間科学』第5号、花園大学社会福祉学会、1994、Martha Friendry; Child Care Policy in Canada, Addison-Wesley Publishers Limited, 1994など参照

注8) 木下比呂美「ECチャイルドケア・ネットワーク専門セミナー／4歳未満児保育者問題の結論と勧告」『保育情報』183号、1992。なお木下龍太郎・木下比呂美訳「EC保育ネットワーク・レポート『保育と男女平等』概要」は『保育情報』159号～177号に断続的に掲載されている。また、柴山恵美子『少子化社会と男女平等—欧州五カ国に見る現状と課題—』社会評論社、1993には、EC保育ネットワークの報告書内容が紹介されている。

注9) 木下比呂美「欧州委員会保育ネットワーク『保育者としての男性』の提起するもの」『保育情報』236号、1996、船橋恵子「ヨーロッパ統合とジェンダー／EUの男性変革戦略」『時の法令』No.1530、大蔵省印刷局、1996参照。

注10) 上村康子「家庭的保育制度についての一考察—京都の昼間里親制度を中心に」『聖徳保育論叢』第5号、大阪教育福祉専門学校、1992参照。

注11) 福川須美「家庭的保育制度」『新しい保育ニーズと保育所』建帛社、1995および前掲(注5)を参照。