

現代のフィンランドにおける〈保育〉制度と保育者養成

伊藤 喬 治

はじめに

本稿は、フィンランドで1973年に成立した「児童保育法 (Laki Lasten Päivähoidosta / Act on Children's Day Care, 1973年36号)」以降の保育制度、とくに保育者養成に着目し現在の制度とその課題について整理するものである。

高福祉高負担型国家と言われるフィンランドでは、義務教育は10年間行われる。その中身は、7歳より9年間の総合学校における基礎教育と、2001年8月より義務化された、6歳の子どもを対象とする1年間の就学前学校 (esikoulu / pre-school) である。「〈保育〉 (päivähoito / daycare)」という言葉は広義ではこの就学前学校、また小学校の放課後の学童保育も含めるが、本稿では就学前学校へ通う前の子ども、つまり0歳から5歳以下の子どもを対象とした保育制度を指すものとする。

そこで本稿では、まずフィンランドにおける現在の保育制度が確立するまでの歴史的概観を述べる。次に児童保育法の下での〈保育〉の目的を概説し、また〈保育〉という一元化された枠で規定されている保育の形態を実態に触れながら記述する。その次に、〈保育〉を支える保育者について、いくつかに分かれる保育者資格のそれぞれを取得するための方法をまとめる。以上を踏まえて、今後の研究課題を提示する。

1. フィンランドにおける〈保育〉制度と実態

本章では、フィンランドにおける保育制度の歴史を概説する。現在の〈保育〉につながる変遷については、最初の幼稚園の設立に遡ることができる。

(1) 「児童保育法」に至るまでの保育制度の歴史的概観

Pohjanpaloによれば、フィンランド国内で保育施設は1860年代ごろから確認され、フレーベルの影響を受けた幼稚園の創始はHanna Rothmanによって始められたとされている¹⁾。彼女は1888年にヘルシンキに「ヘルシンキのフレーベル施設 (Helsingin Fröbel-laitos)」²⁾という名称の幼稚園を設立している。このとき、彼女は路上で生活していた子どもたちを幼稚園の最初の園児として受け入れたとされている³⁾。その後、1892年にはヘルシンキ中東部にあるソルネイネン (Sörnäinen) に新しい幼稚園を設立し⁴⁾、そこで同時に保育者養成をはじめた⁵⁾。

その後、1913年より幼稚園への国庫補助が始まり⁶⁾、1919年に最初の公立幼稚園が設立された⁷⁾。また1924年には幼稚園が、国家教育委員会 (Opetushallitus / National Board of General

Education) から社会保健省 (Sosiaali-ja Terveysministeriön Selvityksiä / Ministry of Social Affairs and Health) の管轄下に入った。

そして、1927年に「幼稚園助成金法 (Laki Lastentarhain Valtioavusta / The Act on State Subsidies for Kindergartens, 1927年 296号)」が施行された。1936年には最初の「児童福祉法 (Lastensuojelulaki / The Child Welfare Act, 1936年 52号)」が施行され、必要であれば保育施設を設立維持する事を地方自治体に求め、また幼稚園の管轄も地方自治体福祉委員会に移された⁸⁾。その後、第二次世界大戦をはさみ、女性の社会進出に伴って、1970年代に入ってから急速に施設保育、家庭委託保育などの保育者による保育の数が増やされるようになった⁹⁾。

以上は施設における保育の展開であるが、それ以外の保育の形態もかつてより存在していた。その中の一つである家庭委託保育は、OECDのレポートによれば、1960年代の女性の就労とそれに伴う保育ニーズの増加によって保育サービスが不足した時に、それを解決させるものとして機能したという¹⁰⁾。その後、家庭委託保育は、保育者が自宅を利用で行える高収入の職業として普及していき、1971年には、個々の家庭委託保育の活動を監督するためのスーパーバイザーを置くことを規定した、家庭委託保育のための公的なガイドラインが作成され、そのなかで「家庭委託保育は施設保育を補完するもの」とされた。ここで各自治体は監督下の個々の家庭委託保育に対して、組織や家庭委託保育者の養成など、その管理と関与をより増やすよう政府より提言された¹¹⁾。

(2) フィンランドにおける現在の保育の目的と形態

以上の経緯で、1973年の「児童保育法」第1条1項において、家庭委託保育も施設保育などのその他の保育形態と法的に同じものであると定められた。つまり、〈保育〉に一元化された。

現在のフィンランドにおける〈保育〉は、この「児童保育法」をその根本法としている。目的は同法第1条2項で定められており、「義務教育以前の子どもたちは、発達と学習の可能性を促進させることを、一日の間の必要な時に利用できる持続的な保育をつくりあげることである」とされている。法律にはそのように明記されているが、2006年の社会保健省による、英語の家族政策を紹介するパンフレットには、保育の目的は「両親への子育ての支援」と「子どもの自立とバランスのとれた発達のために家庭と連携すること」であるとされている¹²⁾。またフィンランドの保育／幼児教育に関する代表的論者である Huttunen らは保育制度の目標を「子育てという課題に対しての家庭への支援」と「子どものバランスのとれた発達のために家庭と連携すること」であると述べている¹³⁾。これらのように、フィンランドにおける保育の目的は子どもの権利と親のニーズとの両方を満たすことであると考えられる。

そのような目的をもって、第1条において〈保育〉が行われる場所として、保育所や、家庭委託保育における家庭を定め、またその内容については屋内と戸外における遊びを中心とするよう規定されている。その具体的な形態としてはいくつか分類があるが、主に自宅以外の専用の施設を利用して行われる施設保育、保育者個人の家庭を利用して行われる家庭委託保育、一人の保育者を3つの家庭が呼び、利用する家を順番に替えながら行われる3家族保育を含む、複数の家庭が少数の家

庭委託保育者を呼んで家庭等で行われるグループ保育、プレイグループリーダーによって、公園などの公共施設を利用して行われるプレイグラウンド活動¹⁴⁾の4形態がある。

さらに、この4形態が、設置主体、運営主体の違いによって、公立な保育 (kunnallinen päivähoito/municipal day care) と、私立な保育 (yksityisen päivähoito/private day care) に分けられる¹⁵⁾。また私立の保育にのみ、家政婦 (kodinhoito/nurse at home) を利用するものがある。これらのいずれもが「児童保育法」の規定下にあることが特筆される。以上をまとめ、〈保育〉の種類を表1に表す。

表1. 〈保育〉の種類と2005年9月30日の時点の公立保育利用者数

	公立の保育			私立の保育
	利用者数 (人)			
	3歳未満	3～5歳		
施設を利用して行われる保育	保育園	19,593	70,868	保育園
個人の家庭を利用して行われる保育	家庭委託保育	14,209	21,188	家庭委託保育 家政婦による保育
グループ家庭保育	グループ家庭保育	3,908	8,238	—
プレイグラウンド活動	プレイグラウンド活動	不明	不明	プレイグラウンド活動

(注) 種類については Bennett, J., *et al.*, 2001, 前掲書, p.13. の図, また利用者数については Färkkilä, N., Kahiluoto, T., & Kivistö, M., 2006, 前掲書, p.12. をもとに筆者が作成。

このような一元的な〈保育〉の実施を金銭面でも保障するために、公立の保育においては利用するために保護者が負担する保育料に関しては、応能負担式であり、料金も全国で統一されている¹⁶⁾。またこれらの公立の保育はそれぞれの施設との契約の間で行われているものではなく、管轄する自治体との契約であるため、田川によればそれぞれの家庭の都合、保育者の都合によりこれらの保育形態を横断的に利用する事ができるとされている¹⁷⁾。私立の場合は、公立との差額を補填するために、「私立保育手当 (Yksityisen hoidon tuki/Private child-care allowance)」が自治体より支払われる。

また、具体的な〈保育〉の利用者数については、表1のとおりである。全体では、施設を利用して行われる保育の利用者が最も多い。ただ、利用者が3歳未満児の場合では、3～5歳児に比較して、家庭を利用して行われる保育の利用者の占める割合が大きい。

このように、現在ではフィンランドにおいて、保育制度が一元化されているものの、それはもともと多様であった保育制度を行政面において一元化しているものであり、その下の保育形態はそれまでの多様性を残しており一元化されているわけではない。

2. 保育者の資格とその養成

前章では、フィンランドにおける保育制度と実態を概説した。本章ではその保育制度の下で実際に保育を担う保育者の資格とその養成制度について述べる。

(1) 保育者資格の種類とそれぞれの取得のための条件

「社会福祉職の専門職の質に関する法令 (Asetus Sosiaalihuollon Ammatillisen Henkilöstön Kelpoisuusehdoista / the Decree on the Professional Qualifications of Social Welfare Personnel, 1992年 804号)」第2条に保育は専門的教育／訓練を受けた所定の資格を持つ保育者によって行われるよう規定されている。

また、公立の保育サービスのもとで就労する者は、その形態が施設保育であっても家庭委託保育であっても、自治体に雇用され、その賃金は自治体より支払われるようになっている。

しかし、資格制度は〈保育〉の形態に応じた多様なものとなっている。それを、資格を取得するための養成機関、養成場所、資格取得のための所要期間、またキャリアとしての側面から、主に5種類に筆者は分類する。以下に、これらの5種類の資格について、概要と取得の方法を詳細に記述する¹⁸⁾。

① 幼稚園教師 (lastentarhanopettaja / kindergarten teacher)

これは、狭義のフレーベル主義幼稚園ではなく、広い意味での施設保育を行う保育者資格である¹⁹⁾。この資格を取得するためには、大学に最低3年間通い、学士の学位を持つことが必須とする。そのことが「教職員の質に関する法令 (Asetus Opetustoimen Henkilöstön Kelpoisuusvaatimuksista / Decree on the Qualifications of Educational Staff)」に定められている。この幼稚園教師の資格を持つ者の中には、修士の学位を持つ者もいる。また、この資格を持つ者は、施設保育における保育者という選択肢の他、家庭委託保育者のスーパーバイザーや、就学前学校の教師職に従事する事もできる。

② 社会教育士 (sosiaalikasvattaja / social educator)

これは、フィンランドの専門大学である AMK²⁰⁾において社会科学の分野で3年間半の職業訓練の後に取得できる資格である。この資格は、1996年よりできたもので、この資格の保育者は多様な場で、ひろく子どもに関する職業に従事することができる、日本でいうソーシャルワーカーに近い概念の資格である。実際の業務内容は幼稚園教師と似ており、家庭委託保育のスーパーバイザーを行うこともできる。フィンランドの保育施設では、保育士三人がグループを作って保育計画などのカリキュラムをつくり、実際の保育活動を行う²¹⁾。そのグループ内に必ず一人は高等教育を受けた者がいなければならないとされているため²²⁾、保育施設には必ず幼稚園教師かこの社会教育士の資格を持つ保育士がいることになる。

③ 保育所保育者 (päivähoitaja / practical nurse)

この資格は、現在は後期中等教育段階における3年間の職業訓練の後に取得できる。この資格の保育士は、主に保育施設などで幼稚園教師・社会教育士とともに働く。この資格保持者は幼稚園教師、社会教育士に比較して職務上の権限が制限されている。具体的には、保育を行うグループの一

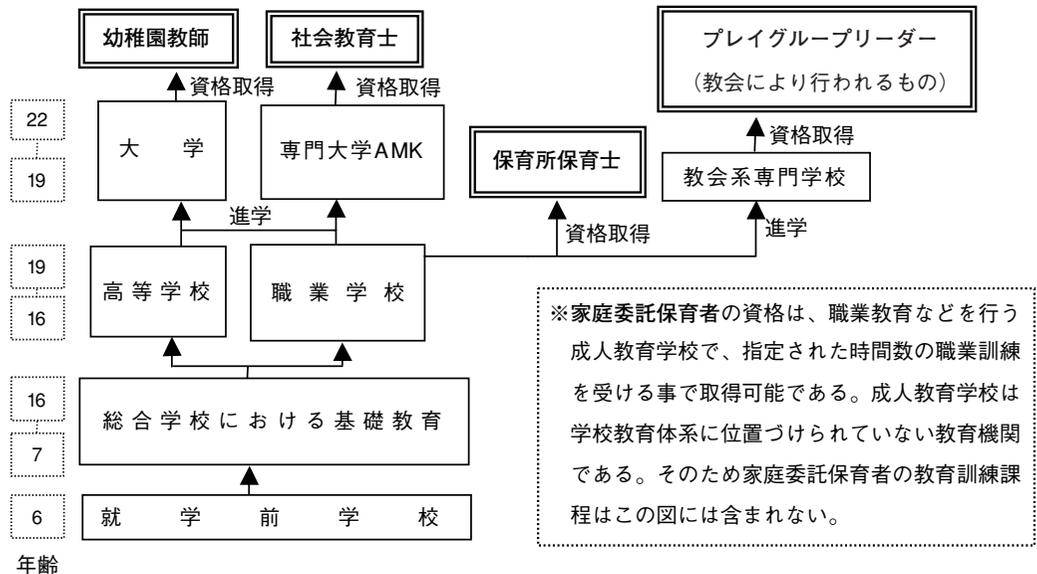
員となることはできるが、保育計画を作ることはできない。また、家庭委託保育のスーパーバイザーや、就学前学校の教師の職に従事する事はできない。

④プレイグループリーダー (leikkiyryhdyntäjä / playgroup leader)

この資格は、単一の資格ではなく、プレイグラウンド活動の実施主体により、要求される訓練が異なっている。たとえば、教会によって行われるプレイグラウンド活動のグループリーダーになるには、中等教育レベルの職業訓練を行い、そのうえフィンランド国内に10校ある教会の所有する職業訓練施設のうちのどれか一つで2年間半の職業訓練を受ける必要がある²³⁾。ただし、他の実施主体（自治体や団体）によるプレイグラウンド活動のグループリーダーになる場合には、それぞれ別の訓練を受けるなど、それぞれの要求する基準を満たす必要がある。

⑤家庭委託保育者 (perhepäivähoitaja / family child minders)

この資格は、保育者が一般の家庭で子どもを預かり保育を行う、家庭委託保育を行うための資格である。この資格は、取得後も継続的な指導とアドバイスを受けるものの、最低250時間の基礎コースを受ける事で取得する事が可能である²⁴⁾。これは主に、夜間に社会福祉や家庭内就業のための施設で徒弟制に近い形で行われるとしている²⁵⁾。Bennettらによれば、家庭委託保育者の養成は「保育者養成の中でもっとも異質である」とされるように、家庭委託保育者もその他の保育者と同じように社会的には保育の専門職能者として扱われているが、家庭委託保育者養成課程の内容は各自治体ごとにそれぞれ異なっている²⁶⁾。たとえば、タンペレ市において、「家庭委託保育者」の資格は「タンペレ市成人教育学校 (Tampereen Aikuiskoulutuskeskus / Tampere Institute of Adult Education)」で取得することができる。



(注) Bennett, J., et al., 2001, 前掲書。European Commission Equal Opportunities. 1996. 前掲書。庄井良信、中嶋博編著、2005、前掲書、p39。をもとに筆者が作成。

図1. 学校教育における保育者養成の体系

(2) 保育者の資格とその養成制度をめぐる現在の議論の動向

フィンランドでは、このように保育者の資格は非常に多岐にわたっており、この資格の違いにより生じる養成課程の違いが議論されている。この資格、養成制度の違いについて議論するものもある。ここではこれについて検討する。

フィンランドの〈保育〉の特徴は、高い教育訓練を受けている保育者によって保育が行われることであると1980年代より現在を通じて多くの文献²⁷⁾、また公的機関や社会保健省によって作成されている複数の対外向けの保育サービス紹介のパンフレットなど²⁸⁾を通じて紹介されてきた。

しかし、幼稚園教師の資格に学士の学位が必須となったことでさえ1995年のことである²⁹⁾。Husaらは、それまで高等教育での教員養成は主に義務教育とその教授に集中しており、そもそも幼児教育が国内でほとんど研究されてこなかったことを指摘している³⁰⁾。

さらに、Bennettらは、家庭委託保育者の養成については、現在も学校教育体系のなかに組み込まれておらず、他の保育者資格よりもさらに取り残されてきたと指摘している³¹⁾。

家庭委託保育者資格を取得するためには、具体的には、社会保健局の指導により各自治体により行われる250時間の訓練を受ける必要がある³²⁾。しかし、この訓練の内容については、各自治体にそれぞれ一任されているため、実際の訓練内容は自治体によって多様であり、その他の保育者資格のような全国的な基準の統一は見られない。2000年8月より現職の家庭委託保育者の職業能力向上のためのプログラムが開始されたが、これは希望者が受講する40単位の職業訓練となっている³³⁾。

しかし、表1に見られるように、3歳児未満の子どもが利用する保育形態では、家庭委託保育が占める割合は、3～5歳の子どもが占める割合に比べて大きいという現実がある。そのため、家庭委託保育者の養成も、他の養成課程と同じく充実する必要があると考えられる。

養成課程が高度化している現在の状況の中で、他の保育者資格と同様に、専門職の養成課程として、家庭委託保育者の養成課程に関する議論が進むものと推測される。

結 語

本稿では、フィンランドにおける「児童保育法」以降の保育制度を、とくに保育者養成に着目し現在の制度とそれに関する現在の動向について整理した。

まずフィンランドにおける現在の保育制度が確立するまでの歴史的概観を述べ、1973年の「児童保育法」の下に多様な保育制度が法的に一元化された事を述べた。次に、〈保育〉の目的として公的には義務教育以前の子どもたちは「発達と学習の可能性を促進させることを、一日の間の必要な時に利用できる持続的な保育を作り上げること」であるとした。また実際にはそれだけではなく、両親の子育て支援、家庭との連携もその目的の中に含まれていると考えられていることを明らかにした。さらに、〈保育〉という一元化された枠で規定されている保育の形態について、公私立にわたって4つの種類に分類した。

次に、そのような保育形態の根幹を成す多様な保育者資格について、その資格を取得するための方法により特徴づけた。「幼稚園教師」の場合は大学における高等教育が3年間以上、「社会教育士」の場合は専門大学 AMK における高等教育が3年半以上、「保育所保育者」は中等教育レベルの職業教育が3年間、「プレイグループリーダー」は、教会によるプレイグラウンド活動の場合、中等教育レベルの職業教育のあとに2年半の職業訓練を行うこと、「家庭委託保育者」の場合には、最低250時間の成人教育学校における職業教育によってその資格を取得する事ができると特徴づける事ができ、多様な資格制度のために、保育者の教育訓練の質の違いが生まれたことが明らかとなった。

現在の議論としては、これらの保育者の教育訓練の質の向上に関するものがある。「幼稚園教師」「社会教育士」「保育所保育者」「プレイグループリーダー」は、保育活動を行う保育者の質を保障する目的からその教育レベルが次第に高められてきたが、その他の学校教育の教員に比較すると、まだ不十分であるとされていることが考察された。一方、家庭委託保育も現在も強いニーズが存在する中で、家庭委託保育者養成は学校教育体系の中に位置づけられていないこと、また他の保育者資格に比較して短期間の職業訓練の後に資格を取得できることが明らかになった。

今後の課題は、保育の専門職の養成という観点から、現在議論されている学校教育体系に含まれていない家庭委託保育者の養成制度に着目し、各自治体の家庭委託保育者養成課程の具体的なカリキュラムと、その他の保育者資格を取得するために必要な保育者養成のカリキュラムを比較検討し、それぞれの自治体について、家庭委託保育者の資格に専門職として求めている能力を明確にする事である。

注

- 1) Pohjanpalo, M. & Semi, R., 1988. "100 years of Kindergartens in Finland". *Children in Finland*. Association of Kindergarten Teachers in Finland, Helsinki. / Central Union for Child Welfare in Finland, Helsinki. p2.
- 2) Pulma, P., 1987. "Kerjuuluvasta Perhekuntoutukseen. — Lapsuuden yhteiskunnallistuminen ja lastensuojelun kehitys Suomessa". *Suomen Lastensuojelun Historia*. Lastensuojelun Keskusliitto, Helsinki. p90.
- 3) Honkavaara, P. (1998) は、"Anniversaries in the Finnish Kindergarten System: How and Why the System Was Created" (*International Journal of Early Childhood*, 30(1), p7-9. の中でこの1888年の最初の幼稚園を民衆幼稚園 (folk Kindergarten) と表現している。
- 4) Pulma, P., 1987, 前掲書、p90。
- 5) Pohjanpalo, M. & Semi, R., 1988, 前掲書。
- 6) 松崎 巖 他、1975、「幼児教育史Ⅱ」、梅根 悟 監修、世界教育史研究会 編『世界教育史大系 22』、講談社、p227。
- 7) Pohjanpalo, M. & Semi, R., 1988, 前掲書。

- 8) OECD Background Report, 2000. "Early Childhood Education and Care Policy in Finland: Background report prepared for the OECD Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy", OECD.
- 9) 橋本紀子、1981、「フィンランドの乳幼児保育」、『教育』、v31 n2、国土社、p118。
- 10) OECD Background Report、2000、前掲、p20。
- 11) OECD Background Report、2000、前掲、p21。
- 12) Ministry of Social Affairs and Health, 2006. "Finland's Family Policy". Brochures of the Ministry of Social Affairs and Health 2006: 12eng. Ministry of Social Affairs and Health, Helsinki. p13.
- 13) Huttunen, E. & Tamminen, M., 1989. "The Finnish Day Care System and the Needs of Families", report for international conference, p4.
- 14) プレイグラウンド活動についての詳細な記述は、橋本紀子、1982、『女性の自立と子どもの発達——北欧・フィンランドに学ぶその両立への道』、群羊社、p159-164。を参照。
- 15) ただし、Bennett, J., *et al.* 2001. "Early Childhood Education and Policy in Finland". *OECD Country Note*. OECD, p19、また Färkkilä, N., Kahiluoto, T., & Kivistö, M., 2006. "Lasten päivähoidon tilannekatsaus syyskuu 2005", *Sosiaali-ja terveystieteiden tutkimuskeskus 2006: 16*. Helsinki: Sosiaali-ja terveystieteiden tutkimuskeskus, p17. によれば、現在は私立の保育の利用率は約3%である。
- 16) その年の保育料に関しては、社会保健省のウェブサイトから確認することができる。フィンランド社会保健省 (Sosiaali-ja terveystieteiden tutkimuskeskus) ; <http://www.stm.fi/Resource.phx/vastt/perhe/prlas/phmaksut.htx>
- 17) 田川悦子、2003、「フィンランドの保育事情に関する一考察」、『日本保育学会大会発表論文抄録』、v56、日本保育学会、p190。
- 18) これらの資格の種類については、Huttunen, E. & Tamminen, M., 1989、前掲書。Bennett, J., *et al.*、2001、前掲書。European Commission Equal Opportunities Unit, 1996. "Finland", *A Review of Services for Young Children in the European Union, 1990-1995*, European Commission Dgv/D/S, Bussels, p104-109. をもとに筆者がまとめた。
- 19) 「lastentarha」は「子どもの (lasten) 庭 (tarha)」を表す言葉であり、「Kindergarten」を表す言葉として使用されているが、実際には狭義のフレーベル主義幼稚園だけでなく広い意味での施設保育 (pre-school/pre-primary school など) も「lastentarha」と呼ばれている。また「opettaja」は「教師 (teacher)」を表す言葉である。そのためここでは「幼稚園教師」という表現を用いたが、日本の幼稚園に就労している「幼稚園教諭」とは概念が異なる。
- 20) 専門大学 AMK (Ammattikorkeakoulu) は、教育省管轄の高等教育機関である。大学が学術志向であるのに対し、AMK は職業志向である。2005 年現在、29 校 (内務省管轄の警察学校及びオーランド自治領の AMK をあわせると 31 校) 存在している。ほとんどが総合型である。大学はすべて国立であるのに対し、地方自治体もしくは民間の有限会社・財団がこれらを運営している。またどちらも授業料は無償である。渡邊あや、2005、「専門大学 AMK の挑戦——

進学率を押し上げる職業志向・地域密着型高等教育機関」、庄井良信・中嶋博編 著『フィンランドに学ぶ教育と学力』、明石書店、p133-135。

- 21) Huttunen, E. & Tamminen, M., 1989、前掲書、p6。
- 22) Ministry of Social Affairs and Health、2006、前掲書、p14。
- 23) Bennett, J., *et al.*、2001、前掲書、p26。
- 24) Huttunen, E. & Tamminen, M., 1989、前掲書、p8。
- 25) OECD background Report、2000、前掲、p45。
- 26) Bennett, J., *et al.*、2001、前掲書、p26-27。また、橋本紀子、1982、前掲書、p156。本書においては、家庭委託保育者は「社会福祉局によって発行された指導書にもとづいて特別な訓練を受けてい」る、とされている。社会福祉局は、社会保健省の下にある自治体レベルの組織である。
- 27) たとえば、Huttunen, E. & Tamminen, M., 1989、前掲書。Pohjanpalo. M. & Semi, R., 1988、前掲書。など。
- 28) Ministry of Social Affairs and Health., 2006、前掲書。Helsinki City Collage of Social and Health Care. 2003. *Care works with Children*. Helsinki City Social Services Department.
- 29) Husa, S. & Kinos, J., 2005. "Academisation of Early Childhood Education". *Scandinavian Journal of Educational Research*. v49 n2. London: Taylor & Francis. p140.
- 30) Husa, S. & Kinos, J., 2005、前掲書、p139。
- 31) Bennett, J., *et al.*、2001、前掲書、p36。
- 32) Huttunen, E. & Tamminen, M., 1989、前掲書、p8。
- 33) Bennett, J., *et al.*、2001、前掲書、p27。