

カナダの小学校における幼児教育とケア — 教員と保育者との連携 —

Collaboration among Teachers and Early Childhood Educators: Full-Day Kindergarten in Canada

犬塚典子
INUZUKA, Noriko

はじめに

日本では、平成27年4月から「子ども・子育て支援新制度」が始まり、保育施設待機児童解消政策が進められている。一方、就学前教育制度の改革案も浮上している。平成25年の閣議決定で設置された「教育再生実行会議」は、「第五次提言・今後の学制等の在り方について」（平成26年7月3日）において、3～5歳児の幼児教育について無償化を段階的に推進し、就学前教育の義務教育化を検討することを提言した。

小学校段階では、平成26年に閣議決定によって「放課後子ども総合プラン」が策定された。これまで「放課後児童クラブ」を実施してきた厚生労働省と、「放課後子ども教室」を実施してきた文部科学省とが協力し、小学校の空きスペースなどを活用して、全ての児童を対象とした事業を行おうとしている。「小1プロブレム」「放課後の学びの格差」といった問題を解決するために、関係行政が一丸となった保幼小連携政策が求められている。

このような政策背景を踏まえ、小論では、幼児教育・保育制度改革を進めるカナダの先駆的な事例を分析する。首都オタワや経済都市トロントを有するオンタリオ州は、1950年代から、公費小学校において非義務制で半日制（2時間半程度）の4・5歳児を対象とする幼稚園教育課程（kindergarten）を提供してきた。2010年には教育法を改正し、5年計画で「全日制幼稚園（Full-day Early Learning - Kindergarten）」制度を導入した。改革後、教育委員会は、教員（小学校幼稚園担当）と乳幼児教育士（日本の保育士に相当）のチーム制を実施するとともに、希望者には有料の「延長プログラム」を提供することになった。あわせて、保育事業を教育行政に移管し、小学校を拠点に「継ぎ目のない（seamless）」教育とケアを行なっていく。

全日制幼稚園は、5歳児を対象にケベック州なども行なっているが、4歳児まで対象とするのはカナダで初めてである。また、スタッフの確保という量的・質的問題を解決するために、教員と保育者のチーム制を導入したことも注目される。

小論では、幼保事業の一元化を進める事例として、本改革がどのようなプロセスで進み、そこで起こる課題や解決策はどのようなものかを探っていくこととしたい。はじめに、カナダの幼児教育・保育政策を概観した後、政策文書や調査報告に基づいて、改革の思想的背景、構想と工程、現段階での評価と課題について考察していく¹⁾。

1. カナダの幼児教育・保育政策

(1) カナダの制度の特徴

カナダの教育行政権は、憲法により13の州・準州政府にあり、州ごとに多様な制度が構築されている。いずれの州でも、幼児教育は教育に関する法律に、保育（学齢児童のケアを含む）は家族福祉や地域に関する法律に依拠してきた。幼児教育については、全体的動向として、州の財政によって地方自治体が公費小学校に付設した幼稚園において、5歳または4歳児に無償で提供している。義務制ではないが、就園率はカナダ全体で95%を越えている。

一方、保育（child care）については民間セクターを中心に行なわれてきた。福祉分野の先行研究では、英米と同じく自由主義レジーム（藪長2012：10）、育児の私事化（深堀2008：50）を特徴とする類型に分類されている。1960年代から、貧困層を中心に、保育料の補助などが行なわれているが、認可保育事業や公費による施設型ケアの整備は、ケベック州を除いてあまり進んでいない²⁾。

保育政策の全国的な基準づくりは発展していないが、社会保障の文脈で、統一的な枠組みを作る努力が行なわれている。1999年2月、連邦・州政府間で「ソーシャル・ユニオン協定」(Social Union Framework Agreement) が締結された。これは、重要な社会政策を発展させるために、連邦政府から州への財政移譲を行なうものである。この協定に基づき、子育て支援については、2000年に、連邦・州政府間で「乳幼児期の発達に関する協定 (ECD 協定)」(Early Childhood Development Agreement) が締結された。①周産期のケア、②親と家庭支援、③乳幼児期の発達、学習、ケア、④コミュニティ支援という4領域に対し連邦政府から州に財源移譲を行う。各州は事業の内容や関連データを提出し、全体的動向を互いにモニターしていくことになった。

2003年3月には、連邦・州政府間で「幼児教育・保育における多角的枠組み」(Multilateral Framework on Early Learning and Child Care) が締結された。前述した「ECD 協定」のうち、③乳幼児期の発達、学習、ケア (Early Childhood Development, Learning and Care) に焦点をあて、6歳以下の子どもを対象とする認可保育事業に、連邦の資金が交付されることになった。

2004年11月には連邦政府の「幼児教育・保育イニシアティブ (Early Learning and Child Care Initiative)」に諸州が合意し（ケベック州を除く）、2005年度より連邦から州に5年間で計50億カナダドル（以下、ドルと標記）が交付されることになった³⁾。この計画は、2006年の連邦の政権交代で途絶するが、乳幼児期政策を拡充しようとした背景には、OECD 国際比較調査や提言の影響があると指摘されている（相良2008：37-38）。

(2) OECD 調査報告 (2004年) における指摘

1998年3月、OECD 教育委員会は「乳幼児の教育とケア」(Early Childhood Education and Care, 以下、ECEC と略記) に関する調査に着手した。2004年までの6年間に約20カ国が調査に協力した。カナダは、2001年に訪問調査を受け、2003年にバック・グラウンド報告を提出している。翌2004年に公表された報告書『スターティング・ストロング2』の内容は、カナダの保育・教育関係者の関心を呼び寄せた。特に注目されたのは乳幼児期のサービスとインフラに関する公的投資についての章である。この章は、冒頭で、乳幼児期の教育とケアによる便益のエビデンスとして、アメリカの「ペリー就学前学校」研究を紹介している。続く「OECD 諸国14ヶ国の ECEC サービス (0～6歳) への公的支出額の対 GDP 比」の図表で、一位のデンマークが2%であるのに対し、カナダは最下位で0.25%であった (OECD 2004：105 [2006：121])。

カナダの保育・教育に関する研究者や行政官は、この図表のスライドを用いて、カナダへのコントリビュー・レポートに示された次のような政府の取組を唱道するようになった（OECD2003：69-76）。

- ① 連邦・州・準州間の合意を強化し、子どもの発達と学習に焦点をあてる。
- ② 州政府を後押しし、乳幼児期戦略を最優先にして主要な関係者と共に指標と計画を作り、予算を確保し適切な管理・サービス拡大を進める。
- ③ 政策・運営また現場レベルで乳幼児期のケアと教育を統合して、保育と幼稚園の橋渡しをする。
- ④ 乳幼児期サービスの公的支出額を増大させる。
- ⑤ 透明で説明責任を果たせる財政制度を作り、その財源が家庭に公平に分担されるようにする。
- ⑥ 1～6歳のすべての子どもが利用できる乳幼児期サービスへの資金供与の有効な手段を探り、多様な事業主が公的機関の管理によって公平にサービスを提供できるよう工夫する。

①の政策である連邦政府のイニシアティブと資金移譲は、先述したように2006年の政権交代によって途絶し、各州は独自の財源で乳幼児期の教育とケアの改革を進めることになった。先導したのはオンタリオ州やケベック州などである。

2. 改革前のオンタリオ州の動向

(1) 幼児教育と保育の歴史

オンタリオ州は、カナダ人口の約三分の一にあたる1,360万人が居住している。人口はギリシア（1,128万人、世界72位）より多い一方、州の面積は、日本とフランスを合わせたより広い。人口は州南部のトロントなど大都市圏に集中している。教育行政については、フランス植民地として誕生した建国の歴史的背景もあり、無宗派のpublic schoolも、カトリック系のseparate schoolも公費で運営され、教育委員会も別々に存在している。

カナダにおける最初の公費幼稚園は、1883年に、トロント学区教育委員会が「ルイザ・ストリート公費学校」の中に設置したものが最初といわれる（Elementary Teachers' Federation of Ontario 2001：5）。政府はこれを追認し、1885年の州法「公費学校法（Public School Act）」において、5歳児の受け入れを教育委員会に許可した。1887年には、さらに法を改正し、幼稚園組織、教員の訓練、助成金について規定し、州財政で運営することとした。幼稚園を設置するか否かは各教育委員会に任せられたが、1890年までに多数の自治体が開設した。

1950年代頃には、多くの公費小学校が、5歳児、4歳児を対象とする半日制の幼稚園を運営するようになった⁴⁾。現在は、4歳児段階を「ジュニア幼稚園」（Junior Kindergarten、JK）、5歳児段階を「（シニア）幼稚園（KindergartenまたはSenior Kindergarten、SK）」と言い分けている。

小学校が下方に延長して形成された制度であるため、初等学年（幼稚園—6年生）を教える免許（Primary / Junior）をもつ教員が幼稚園クラスを指導する。日本のような幼稚園単独の教員免許は存在しない。同州の公費学校で教えるには、学士号を取得した後、教職課程を修了し、州の資格試験に合格し、資格管理団体に登録する必要がある。なお、民間の幼稚園には、nursery school, pre-schoolなどの呼称が主に使われている。

一方、日本でいう養護や福祉系の事業である保育については、第二次世界大戦中まで、完全に民間に委ねられてきた。1942年、連邦と州政府は「政府間戦時託児所協定」（Dominion-Provincial Wartime Day Nurseries Agreement）を締結し、初めて保育事業に関与した。これは託児所設置費用を連邦と州が半分ずつ負担するもので、職員の4分の3以上が女性である戦時生産企業に限定されていた。この

制約はすぐ廃止され、慈善団体や地域が運営する施設にも交付された。戦争終了後、資金提供は終わったが、トロント市内の託児所は市民の活動によって継続された (Friendly and Prentice 2009 : 73-74)。

1946年、州は、保育に関するカナダ初の州法「託児所法 (Day Nurseries Act)」を制定した。以後、州と自治体が分担し認可保育事業に財政支援を行なうようになった。戦時中の託児所の設置と「託児所法」制定にあたっては、後述するトロント大学子ども学研究所の前身が貢献したといわれる。

大戦中、賃金労働者となった女性の多くは働き続け、母親の労働市場参加率は戦前レベルに戻ることはなかった。施設型の保育サービスは、主に都市部の民間セクターで成長した。1960~70年代には、連邦政府の福祉政策「カナダ社会扶助プログラム」(Canada Assistance Program, CAP) によって、貧困層に保育費用が補助された。これによって、オンタリオ州においても認可保育サービスの定員が拡大した。2010年の統計では、カナダ全体で、0~5歳児人口に対する認可保育の定員割合は21.8%、オンタリオ州は19.7%である (Human Resource and Skills Development Canada 2010 : 248)。

カナダで保育の専門家として勤務するには、2年制カレッジの乳幼児教育課程で資格 (diploma) を取得することが一般的である。保育者の時給に関する2012年の全国調査では、中等後教育機関未修了者の平均が13ドル、2年制カレッジ修了者は16.88ドル、乳幼児の教育やケアに関する学位取得者は17.2ドルである (Child Care Human Resources Sector Council 2013 : 19)。

オンタリオ州においては、「オンタリオ専門技術カレッジ」(Ontario College of Applied Arts and Technology, 略称 OCAAT) 25校 (2年課程)、ゲルフ大学、トロント大学大学院の教育課程で資格を取得し、後述する資格管理団体に登録すれば、「登録乳幼児教育士」として勤務することができる (図表1を参照)。2008~2010年の調査では、同州の教員平均年間給与は75,295ドルであるのに対し (幼稚園から12年生担当までを含む)、乳幼児教育士 (フルタイム換算) は36,179ドルと低い状況である (McCain, Mustard and McCuaig 2011 : 90)。

図表1 オンタリオ州の教員と保育者の資格要件等 (筆者作成)

	教員 (幼稚園~6年生)	乳幼児保育士*
資格名称	Teacher (Primary/Junior)	Early Childhood Educator (ECE)
資格要件	<ul style="list-style-type: none"> ・ 学士号取得後、教職課程を修了 ・ 州資格試験に合格 ・ 資格管理団体に登録 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 専門カレッジ (2年課程) などを修了 ・ 資格管理団体に登録
教育・ケアの対象	幼稚園4歳児クラス~6年生	0歳以降

*2007年以降

(2) 「マスタード報告」と「第一の責務」

オンタリオ州の全日制幼稚園事業の構想は、2000年前後に始まる。1998年、州政府は、フレイザー・マスタード (J. Fraser Mustard, 1927-2011、神経生理学者) と、マーガレット・マケイン (Margaret McCain, 1934-, ニューブランズウィック州元副総督) らに、乳幼児期の発達と教育についての調査研究を委託した。

この研究は2011年まで継続し3回にわたり報告書が公表された。1999年の『乳幼児期研究：頭脳流転を反転させる』は、胎児から6歳までの早期発達が、生涯の学習行動や健康を左右するコンピテンシーの土台になることを神経科学の知見から明らかにした (McCain and Mustard 1999)。また、社会経済学的な立場から、乳幼児教育が、投資効果において職業教育や高等教育よりも有効であることを指摘し

た。そして、学校を地域の拠点として家庭教育支援を行うことを提唱した。これは「マスタートード報告」と通称され、同州の改革枠組みとなっていく。

2001年7月、トロント学区教育委員会は「マスタートード報告」の提案を検証し、より具体的なエビデンスを得るためにデモンストレーション事業「第一の責務」(Toronto First Duty)に着手した。5つの地域を選び、公費小学校を拠点に、保育、幼稚園、家庭支援を提供する試みが行なわれた。全日制と半日制の子どもの活動比較、幼稚園における教員と保育者とのチーム・ティーチングなども検証された。管理運営面では、幼稚園、保育、家庭支援を統合するための地方行政やモニタリングの手法が検討された。トロント大学子ども学研究所などが参画し、プロジェクトは2012年まで継続した。

3. 第一次マギンティ政権による改革

(1) 「ベスト・スタート計画」

州の委託研究「マスタートード報告」、トロント学区の「第一の責務」プロジェクトは、1995～2002年まで政権の座にあった進歩保守党 (Progressive Conservative Party) の時代に始まった。研究者や実践者が改革を検討する一方、政権は教育・福祉予算の削減政策をとっていた。調査研究やデモンストレーション事業の成果が実際に政策に取り入れられるのは、2003年に政権を奪取した自由党 (Liberal Party) のダルトン・マギンティ (Dalton McGuinty) 政権下であった。

新政権は、子どもの知的、肉体的、精神的潜在力を高めて、同州を国際的なリーダーにすることを目標として掲げた。新たに「子ども・青少年省」(Ministry of Children and Youth Services) を設置し、様々な部門でばらばらに実施されていた事業を移管した。そして、2004年11月より、胎児期から1年生までの子どもと家庭を支援する「ベスト・スタート計画」(Best Start Plan) を開始した。既存の支援事業やネットワークを再編する10年計画である (相良2008: 39-43)。

子どもの発達段階にあわせて、周産期の医療ケア、発達障がいをもつ子どもへの早期介入、言語的少数者 (フランス語系、先住民、移民など) の幼児教育事業などへと支援をつなげる。多様な地域の事情に対応するために、計画策定は地方自治体が担う。それまでの社会福祉の支援は、州の様々な財源やプロジェクトによって異なる組織や場所で実施されていた。これらを統合し、子どもに最善のスタートを切らせ家庭教育を支援するために、学校を第一の拠点とする「スクール・ファースト方針 (Schools First Policy)」が策定された。

(2) 指導要領「子どものための早期学習」

「ベスト・スタート計画」に基づいた乳幼児期のケアと学習制度の再編を支える指導要領も作成された。2007年1月、0～8歳までを対象とする「子どものための早期学習」(*Early Learning for Every Child Today*, 略称 ELECT) が公表された。これは、保育施設、幼稚園、乳幼児期センター (Ontario Early Years Centres)、その他すべての家庭支援、早期介入プログラムのためのカリキュラムと指導法のガイドブックである。本編92頁と付録89頁 (海外14事例のカリキュラムのレビューなど) から構成されている。本編では、はじめに次の6つの指針が述べられている。

- ① 乳幼児期の発達は、生涯にわたる学習、行動、健康の基礎となる。
- ② 家庭と地域の協力は、子どものニーズをとらえた乳幼児期の環境の力を高める。
- ③ 発達と学習を最大限にするための前提条件は、多様性、公平性、インクルージョンを実現することである。

- ④ 計画されたカリキュラムが早期学習を支援する。
- ⑤ 遊びは、子どもの自然な好奇心と活力を発揮させる早期学習のための資力である。
- ⑥ 知力に富み対応的な実践者は、乳幼児期の欠かせない存在である。

子どもの発達については、0～24ヶ月 (Infant)、14ヶ月～3歳 (Toddler)、2.5～6歳 (Preschool Kindergarten)、5～8歳 (School-age Children) の少しずつ重なり合う4つの発達段階にわけて解説している。そして、それぞれの発達段階における社会性 (Social)、情緒 (Emotional)、言語 (Communication, Language and Literacy)、認知 (Cognitive)、身体 (Physical) の5つの領域とスキル、スキルについての指標、子どもとの相互活動について説明している。

以上のような原理的な解説に加えて、家庭内保育、乳幼児期センター、就学前教育施設、事業所内保育施設、親支援センター、先住民向けヘッドスタートプログラムなど、指導の場所とプログラムにあわせたモデル事例が紹介されている。この文書が作成されたことによって、0～8歳までの子どものケアと教育に携わるすべてのスタッフが、共通の理論的基盤で活動することが可能になった。

(3) 「乳幼児教育士法」(2007年)の成立

「ベスト・スタート計画」による子どもと家庭支援プログラム再編の一方、政府は、幼稚園の全日制化や保育定員の拡大を想定し資格整備に着手した。先述したように、近年まで保育者の資格に関する法制度は整備されていなかった。助成を受ける認可保育施設に対して、各クラスに一人以上の乳幼児教育課程修了者を配置することが求められる程度であった。

乳幼児のケアや教育を行なうスタッフの組織的な養成は、オンタリオ州では、1920年代にトロント大学関係者が設立した「子ども学研究所」(St. George's School for the Child Study) で始まったといわれる。デューイのシカゴ大学での活動をモデルに、2～4歳を対象にした保育施設 (nursery) と実験学校 (laboratory school) が設置され、「幼児学校教員」(nursery school teacher) の養成も行なわれるようになった⁵⁾。

保育者の団体としては、1950年に「オンタリオ幼児教育連盟」(Nursery Education Association of Ontario、略称 NEAO) が設立されている。政府の規定や訓練機関の欠如を補い共通の基盤を作るために、「子ども学研究所」実験学校教員が中心になって始めた活動である。NEAO は、1950年代、ライオン技術専門学校 (Ryerson Polytechnical Institute) に、就学前教育施設の保育者のための最初のディプロマ・コースを開設した。1960年代には、州の6つの大学において現職者向けの夜間・夏期のエクステンション講座を開くことに成功する。1964年には、就学前教育施設の保育者を、ピア・レビューによって専門家として認定する事業を開始した。1969年には、名称を「オンタリオ乳幼児教育連盟」(Association of Early Childhood Education Ontario、略称 AECEO) に変更している (AECEO 2014)。

1980年代に入ると、トロント大学のエクステンション講座や、2年制カレッジでも乳幼児教育課程が開設された。AECEO は、州の法律に規定を持つ医療や法律などの専門職協会 (College という名称が多い) をモデルに、保育者の資格を自主規制する団体を作るために州政府に働きかけるようになった。1996年には「乳幼児教育士協会の設立」についての議員法案が議会で初めて上程された。これは立法化されなかったが、AECEO は団体名の *education* を *educator* と変え、「乳幼児教育士連盟」(Association of Early Childhood Educators Ontario、略称 AECEO) へと改称した。

このような保育者たちの活動と国内外の政策動向を背景に、第一次マギンティ政権の最終年度である2007年5月、「乳幼児教育士法 (Early Childhood Educators Act, 2007) が制定された。「乳幼児教育士」(Early Childhood Educators) の資格を登録認定するための団体「乳幼児教育士協会」(College

of Early Childhood Educators) を設立する州法である。

同法は、①解釈、②禁止、③協会、④登録、⑤苦情委員会、懲戒委員会、実施委員会、行動適格性委員会、⑥復権・変更、⑦控訴、⑧調査権限、⑨規則・細則、⑩雑則、⑪移行規定から構成されている。冒頭では、「乳幼児教育の活動 (practice)」は、「子どもの幸福 (well-being) とホリスティックな発達を促進するために、包括的で遊びを基盤とする学習とケアのプログラム (inclusive play-based learning and care program) を計画し提供すること」と定義されている。そして、この活動には、①特別なニーズをもつ子どもを含む就学前・学齢の子どものプログラムの提供、②プログラムと子どもの成長についてのアセスメント、③子どもの発達を改善するために親もしくは法的保護権者と連絡をすること、④施行規則上のその他の活動が含まれると規定されている。

協会の活動は、①「乳幼児教育士」が質の高いケアと教育を提供できるようにすること、②会員登録の受付・承認・公表・管理、③会員の行動に対する苦情調査、④会員の倫理規範、⑤行動基準の確立である。協会に加入するには、オンタリオ州内外の指定する学校 (OCAAT など) において乳幼児教育の資格を取得している必要がある。登録を認められた者は、場面に応じて「乳幼児教育士 (Early Childhood Educator, 略称 ECE)」または「登録乳幼児教育士 (Registered Early Childhood Educator, 略称 RECE) を名乗ることができる。署名や名刺の自分の名前の後に、略称の ECE、RECE を付記することが可能である。年会費は150ドルであり、協会設立から1年以内に登録した者については、初年度のみ1名につき75ドルを州が負担した。2009年9月までに約25,000人、2013年6月までに約44,000人が登録した (College of Early Childhood Educators 2013: 13)。

4. 第二次マギンティ政権による改革

(1) 「パスカル報告」

乳幼児教育士の資格整備が始まる一方、2007年10月に州総選挙が行なわれた。「全日制幼稚園」事業実施を選挙公約とした自由党政権は再勝利し、第二次マギンティ政権が誕生した。同月、トロント大学の応用心理学・発達科学教授のチャールズ・パスカル (Charles E. Pascal) が、乳幼児教育政策を担当する州首相特別顧問 (Special Advisor on Early Learning) に任命された。「ベスト・スタート計画」の成果に基づき胎児期から12歳まで子どもと家庭を支援する総合的なシステムについて提言を行なうことが命じられた。2年弱の調査・調整期間を経て、2009年6月、州首相への政策提言「最善の未来を期して：オンタリオにおける早期学習の実現」が公表された。これは「パスカル報告」と通称され改革原案となる (Pascal 2009)。

20からなる主要提言のうち、4・5歳児の全日制幼稚園についての改革案は次のような内容であった。行政に関してはまず、教育省に「幼少期部局 (Early Years Division)」を設置し、0～8歳までの子どもに一貫した学習経験を与える指針を策定させる。指針は、2007年の指導要領「子どものための早期学習 (ELECT)」に基づいて作成する。指針に沿った計画策定と実施は地方自治体に任せるとする。一日のスケジュールについては、幼稚園のコアタイムを全日 (9時～15時) にし、その前後に有料の延長プログラム (extended day program) を実施する。さらに、一つの学校で15家庭以上の申し込みがある場合は、6～8歳児にも延長プログラムを行い、9～12歳児には別途「放課後プログラム」を提供する。

このような幼稚園の全日制化と放課後の保育をつなげる制度は、5歳児のみを対象とするが、1999年よりケベック州も実施していた。4歳児も含めてこれを行うために、マギンティ首相は、パスカル任命

時に、複数スタッフによるチーム制の検討を指示している。首相の提案は3つあり、①教員のみ、②乳幼児教育士のみ、③教員と乳幼児教育士の混合制であった。最終的に、パスカル報告が勧告した政策案は、③の混合制であった (Pascal 2009: 33)。

(2) 政府発表と法律の改正

3ヵ月後の2009年9月、キャスリン・ウィン教育大臣 (Kathleen Wynne, 2013年から同州首相) より、小学校を拠点に継ぎ目のないケアと教育を行なう全日制幼稚園事業 (Full-Day Early Learning-Kindergarten) の開始について政府発表が行なわれた。保育事業を段階的に教育省に移管していくことも報告された。今後は、教育省が保育の責任を持ち、教育委員会が延長プログラムの責任を持つことになった。

2010年2月17日、第242法案「乳幼児教育士、幼稚園、延長プログラム、その他の事項に関して教育法を修正する法律」(政府法案) が議会に提出された⁶⁾。同法案は、教育法の幼稚園規定の「教員 (teachers)」という文言の多くを、「教員と指定された乳幼児教育士 (designated early childhood educators)」に差し替え、さらに「延長プログラム」の章を加えるもので、4月13日に議会通过した。

同法には前文があり、次のように述べている。「学術研究 (academic research) は、総合的な全日制的プログラムのもたらす恩恵について検証してきた。全日制的早期学習は、一人ひとりの子どもと社会のための成果を向上させる。オンタリオ政府は、2010年9月より、4・5歳児に全日制的早期学習プログラムを実施することを宣言した。プログラムは5年かけて州全域で段階的に実施される。子どもと家庭を支援するために、全日制的早期教育は、幼稚園の前後の時間に有料の延長プログラムを提供するであろう。全日制的幼稚園事業は、子どもの学習の推進、認知的・情緒的・社会的発達を支援し、質の高い効果的な遊びに基づく教育 (play-based education) を提供するために、教員と乳幼児教育士の協力 (collaboration) を必要とする。全日制的早期学習の実現には、州の枠組みに基づく地域の強力な連携が必要である。」

同法制定後に、教育省次官補から各教育委員会にあてられた通達は、改革による変化を次のように説明している (Grieve 2010)。同法は、教育委員会に対し、①全日制的幼稚園を提供すること、②同プログラムに、教員と乳幼児教育士によるチームを配置すること、③登校日には4・5歳児のための延長プログラムを提供することを求める。また、教員と乳幼児教育士の役割と責任は、①幼稚園プログラムの計画と提供、②子どものアセスメントと観察、③親との連絡、④健康で社会的で情緒的な学びの環境を維持することであり、これらを行なうために協働すること (cooperate and coordinate) と述べている。

通達は、協働活動の義務について、教員と乳幼児教育士が各専門職協会の会員であるための要件を制約するものではないと述べている。教育法に規定されている教員の義務 (成績管理、授業、訓練、児童の成長の評価、指導計画の準備) について変更はない。また、延長プログラムは乳幼児教育士の担当とし、教員は義務を負わない。教員と乳幼児教育士は対等の立場にあり、共に校長の管理下におかれる。

幼稚園のコアタイムまた延長プログラムともに、クラスの児童数は標準26名とし、乳幼児教育士を1名以上配置しなければならない。延長プログラムにおいては、乳幼児教育士を補助する者として、乳幼児教育士協会・非登録者を雇用することが認められる。

指導の枠組みは、2007年に発表された0～8歳までのカリキュラム「子どものための早期学習 (ELECT)」による。あわせて、「全日制幼稚園指導要領」(全162頁)、「延長プログラム指導指針」(全

26頁)、「教育者のための手引き」(全15頁)も新たに公表された。全日制事業がすべて実施されると最終的な運営コストは年間15億ドルになると予想された。

(3) 全日制プログラムの導入

教育法改正にあたっての施行規則には、各学校が全日制を導入する年度について3年目まで記載されていた。これは、あらかじめ教育省が予算などに基づいて各教育委員会に該当児童数を提案し調整したものである。教育委員会は、スペース、地域ニーズ、所得層、現行の保育事業への影響、児童の達成度などを基準に当該年度の候補校を選んだ。初年度開始の2010年9月、579校(児童数約35,000人)で全日制化が実施され、新たに乳幼児教育士が約1,400人配置された。4年目にあたる2013/14年9月までに、児童数184,000人を対象とする約2,500校で導入された。

図表2は、州西部のWaterloo学区で、2010/11年度に全日制を導入した幼稚園の一日の指導体制である。朝夕は乳幼児教育士が対応する。幼稚園のコアタイムのうち、11~14時は3人のスタッフが揃い協力して様々な業務を実施し、児童の一日の活動を確認する。同学区では、全日制導入4年目の2013/14年度では、全日制幼稚園65校のうち52校が延長プログラムを実施した。これは1・2年生(6・7歳)も利用できる。3~6年生(9~11歳)には、別に「年長プログラム」(Youth Development Program)が提供される(Dickinson et al. 2014: 38)。延長プログラムは音楽・スポーツなど多様であり、委託先はYMCAなどである。利用料は教育委員会が設定する。2014年度の利用料は、朝・夕合計で24.5ドル、年長プログラムは15~24.5ドルである。2013年5月統計では、州全体の全日制実施校のうち62%が、朝、夕、または両方の時間に延長プログラムを提供している。運営者の割合は、NPOなど事業者93%、教育委員会7%である。

図表2 全日制幼稚園事業による一日の指導体制 (Waterloo学区の例、作成:筆者)

← 全日制幼稚園事業 (Full-Day Early Learning Kindergarten Program) →			
小学校 校長			
延長プログラム	9時	幼稚園 (Kindergarten、コアタイム) 15時	延長プログラム
NPO 法人等	教員		NPO 法人等
7時	乳幼児教育士 (A)		14時
		11時	乳幼児教育士 (B) 18時

5. 評価と課題

(1) 教員と乳幼児教育士の役割

全日制導入3年目に入った2013年2月、約10年間自由党政権を率いたマギンティからウィンへと首相交代があった。ウィンは、同州で初めての女性首相であり、全日制幼稚園導入時には教育大臣を務めていた。2014年6月には総選挙が行なわれ自由党は圧勝し、ウィン政権が継続することになった。この選挙においては、全日制幼稚園や保育政策は直接的な争点にはならなかったが、自由党政権は、0~3歳の子どもの保育の質保証を次の政策課題とし「保育サービス現代化法案」を議会に上程している。

最後に、同州改革のポイントと思われる教員と乳幼児教育士の関係について確認しておきたい。全日制幼稚園事業「教育者のための手引き」は、教員と乳幼児教育士による「早期学習のための幼稚園チー

ム (Early Learning-Kindergarten team) が、幼児の経験する学習プログラムの質を決定する」と述べている。

図表3は、「手引き」に掲載されている二つの職務についての記述である。教員は学習の専門家として、乳幼児教育士は発達の専門家としての役割を求められているが、現場ではどのように協働しているのだろうか。

図表3 全日制幼稚園事業「教育者のための手引き」におけるスタッフの役割

幼稚園担当教員 (Kindergarten Teacher)	乳幼児教育士 (Early Childhood Educator)
<ul style="list-style-type: none"> ・子どものニーズと興味に対応して自発性を重んじ、教室の日々の活動を協働して発展させ提供する。 ・教室内外の環境を組織する。 ・課題に対して教育学的指針を用いて子どもの学習を拡げる。 ・観察と教育文書を用いて、子どもの発達をモニターしアセスメントする。 ・家庭、より広い地域と連携する。 ・子どもの日々の活動を支援する。 	
<ul style="list-style-type: none"> ・その資格と経験に基づき、教員は、教育法と関連規則の下で学習・教授過程の内容に責任をもつ。教員は、事前研修・現職教育を通して、初等課程を取り巻く状況、カリキュラム、アセスメント、評価、報告、子どもの発達についての幅広い知識を有する。 ・教員は児童 (student) の学習活動、効果的な指導、形成的アセスメント (学習のためのアセスメント)、クラスの子どもの学習評価、早期学習のための幼稚園クラスの運営、子どもの成長についての公式報告と親との連絡の責任をもつ。教員は「全日制幼稚園事業」の文脈に照らして、子どもの発達についての早期学習専門家チーム (early learning professional team) のアセスメントに基づいて、親に報告する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・その資格と経験に基づき、乳幼児教育士は、乳幼児期の発達、観察、アセスメントの知識を有する。 ・乳幼児教育士は、子どもの肉体的、認知的、言語的、情緒的、社会的・創造的な発達と幸福 (well-being) を促進する経験を可能にするために、年齢に適切に対応したプログラム計画に焦点をあて、子どもの学習についての形成的アセスメント (学習のためのアセスメント) と評価に役立つ機会を提供する。 ・乳幼児教育士は、統合された延長プログラムを実施するにあたって、その知識基盤と能力を活用する。

出典：Government of Ontario, 2010, pp.11-12.

対象が小規模ではあるが、McGlynn-Stewart & Bezaire (2014)の調査 (専門職団体、教育省、教育委員会を通じてのオンライン調査、回答：教員156名、乳幼児教育士136名)によれば、教員と乳幼児教育士が協働して行っている主な業務は、行動指導、個人・小集団活動、子どもの肉体的なニーズへの対応である。それぞれの職の「強み」については、教員は「教育省カリキュラムの知識」(85.5%)、「教育理論とベストプラクティスについての知識」(84.5%)、「識字と算数を教える技術」(81.9%)、また、「子どものアセスメント」(72.2%)を挙げている。一方、乳幼児教育士は「子どもの発達についての理解」(95.5%)、「遊びを基盤とする学習活動の経験」(90.8%)、「子どものアセスメント」(63.8%)と回答した者が多い (McGlynn-Stewart & Bezaire 2014: 14-16)。

(2) 学校教育とケア

問題点として、初等段階の子どもの指導用に作られた学区や学校の指針が、幼児期の学習理論と両立しない事例が報告されている。初年度実施校で質的調査を行った Gananathan (2011)の研究では、乳

幼児教育士は、学校現場における役割が曖昧であることに不安を抱いていると指摘されている。同調査によれば、「(子どもの体に) 接触しない方針 (No Touch Policy)」を厳格に採用している学区・学校がある。幼稚園クラスでもこれを遵守する場合、歩行やトイレなどの補助で、乳幼児教育士が子どもの体に触ることも認められなくなる。

これまでの小学校の様々な方針や実践は、初等段階の児童とスタッフを中心に形成されたため、4・5歳児への視点が不足している (Tozer 2012:26)。オンタリオ州の制度では、9月から新学期が始まり、その年の12月31日までに当該年齢に達する子どもが入園する。4歳児クラスでは「12月生まれの子」は3歳8ヶ月で入園する。トイレや食事などケアの必要な年齢である。半日制のときは、排泄のトラブルなどがあっても保護者が迎えに来る時間が早いので、教員は家庭の対応に任せられた。全日制化によって、特に4歳児クラスの運営が課題になると思われる。

「接触しない方針」は、トラブルを回避するために教員組合も支持しており、反発している教員や保護者もいる。乳幼児教育士協会の規定には、「接触しない方針」はなく、現在のところ判断は現場に委ねられているようである。これは、学校教育と子どものケアとの境目で乳幼児教育士の役割が曖昧になっている例である。同時に、教育と保育を統合する場において、子どもの自立支援におけるアタッチメントのあり方について、さらに理論的な研究や実践が必要であることを示している。

おわりに

オンタリオ州政府は、労働政策、家族政策、移民政策などの問題を解決するハブとして、初等学校のリソースを活用することをめざしている。制度改革の知的な検証は、子どもの発達・学力向上の問題も含めて、今後の課題である。

日本においても、学校を拠点にした学齢児童の教育とケアの整備が進もうとしている。政府は、新たな学童保育施設の約8割を小学校で運営する目標を掲げており、平成28年度中に、学童保育の定員を33,000人分増やす予定である。用地賃借や移転を支援するために、学童保育を運営する市町村、NPO法人、企業などに資金を支援する。

カナダ・オンタリオ州では、4・5歳児の幼児教育は主に小学校において行なわれてきた。そのため日本の「小1プロブレム」のような問題はあまり議論されていない。公立小学校と幼稚園が独立している上に、保育も入れて3つのセクターをもつ日本は、より難しい改革課題を抱えている。オンタリオ州の制度改革は「大胆な公共政策イニシアティブ」といわれるが (Pelletier 2014)、それに先立って研究者や実践者が調査研究やパイロット事業の成果を蓄積し、改革への土台を築いてきたことは評価される。日本においても、本分野の理論、実践、調査を発展させていくことは教育学・保育学研究における喫緊の課題である。

註

- 1) カナダの幼児教育の動向については、トロント大学 Atkinson Centre for Society and Child Development Centre、保育については、研究機関 Childcare Resource and Research Unit のウェブサイトなどで最新の情報を得ることができる。現行の政策過程についての研究は少ない。日本においては、相良 (2008) が連邦政府とオンタリオ州の関係について考察している。全日制幼稚園については、須貝 (2012) が簡潔に紹介している。
- 2) ケベック州は、歴史的・政治的背景からフランスや北欧の政策を志向し、保守主義、家族主義の類型に位置づけられている (藪長2012:8)

- 3) 2005年：1カナダドル=101.2円、2014年：1カナダドル=97.1円、日本銀行調査統計局。
- 4) 非都市部などは、隔日制 (alternate) で午後まで含めて全日制で実施している学校もあった。
- 5) 1996年より正式にトロント大学／オンタリオ州教育研究所の一部となり、現在の名称は、Dr. Eric Jackman Institute of Child Study である。
- 6) An Act to amend the Education Act and certain other Acts in relation to early childhood educators, junior kindergarten and kindergarten, extended day programs and certain other matters, (Government Bill), 2nd session, 39th Legislature.

文献

- 相良亜希 (2008) 「1990年代中葉以降のカナダにおける幼児教育・保育施策の特質—連邦・州政府間関係に着目して—」『教育学論集』第4集、筑波大学、pp. 27-52.
- 須貝優子 (2012) 「カナダ：オンタリオ州のキンダーガーテン改革」 椋野美智子・藪長千乃編『世界の保育保障：幼保一体化への示唆』法律文化社、pp. 99-100.
- 深堀聰子 (2008) 「自助主義にもとづく子育て支援のあり方に関する研究—アメリカの保育事業の特徴と課題に着目して—」『比較教育学研究』36号、pp. 45-65.
- 藪長千乃 (2012) 「保育保障の世界的潮流と国際比較の視点」 椋野美智子・藪長千乃編『世界の保育保障：幼保一体化への示唆』法律文化社、pp. 1-11.
- AECEO (2014) “AECEO Milestones”, (<http://www.aecce.ca/milestones,2014/09/19>).
- Child Care Human Resources Sector Council (2013) *A Survey of Centre-Based Early Childhood Education and Care in Canada, Highlights Report*.
- College of Early Childhood Educators (2013) *2012-2013 Annual Report*.
- Dickieson, Nancy et al. (2014) “Implementing Pascal’s Vision: Moving From Policy to Practice in the Waterloo Region District School Board/Region of Waterloo Children’s Services”, Schools at the Centre Research and Policy Symposium.
- Elementary Teachers’ Federation of Ontario (2001) *Kindergarten Matters: The Importance of Kindergarten in the Development of Young Children*.
- Friendly, Martha & Prentice, Susan (2009) *About Canada: Childcare*, Fernwood Publishing.
- Gananathan (2011) “Implications of Full Day Kindergarten Program Policy on Early Childhood Pedagogy and Practice”, *International Journal of Child Care and Education Policy*, Vol.5, No.2, pp.33-45.
- Government of Ontario (2010) *Full-Day Early Learning Kindergarten Program for Four- and Five-Year-Olds: A Reference Guide for Educators*.
- Grieve, Jim (2010) *Memorandum, Subject: Legislative Changes under Bill 242, from Assistant Deputy Minister to Directors of Education*, May 5, 2010.
- Human Resources and Skills Development Canada (2010) *Early Childhood Education and Care in Canada*.
- McCain, Margaret Norrie and Mustard J. Fraser (1999) *Early Years Study: Reversing the Real Brain Drain*.
- McCain, Margaret Norrie, Mustard J. Fraser and McCuaig, Kerry (2011) *Early Years Study 3: Making Decisions Taking Action*.
- McGlynn-Stewart, Monica & Bezaire, Kimberly (2014) “Bringing Our Best to Full-Day Kindergarten: Creating Equitable & Effective Teaching Teams”, Summer Institute, Atkinson Centre.
- OECD (2003) *Early Childhood Education and Care Policy, CANADA, Country Note*, OECD Directorate for Education.
- OECD (2004) *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care* = OECD 編 (2006) 『OECD 保育白書—人生の始まりこそ力強く、乳幼児期の教育とケア (ECEC) の国際比較』(星美和子、首藤美香子、大和洋子、一見真理子訳) 明石書店。

-
- Pascal, Charles E. (2009) *With Our Best Future in Mind: Implementing Early Learning in Ontario* (Report to the Premier by the Special Advisor on Early Learning)
- Pelletier, Janette (2014) “Ontario’s Full-Day Kindergarten: A Bold Policy Initiative”, *Public Sector Digest*, May 15–June 13.
- Tozer, Catharine Clark (2012) “The Development of Team Relationships in Teacher and Early Childhood Educator (ECE) Integrated Staff Teaching Teams in Full-Day, Every Day Kindergarten”, Ph. D. Dissertation, University of Toronto.